

- 최종 보고서 -

지방선거제도가 지방의회의 전문성에
미치는 영향 연구
- 광역의회를 중심으로

2018년 8월

동국대학교 폴리틱스랩

제 출 문

중앙선거연수원 원장 귀하

본 보고서를 『지방선거제도가 지방의회의 전문성에 미치는 영향 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2018. 6. 1. ~ 2018. 8. 31.

연구책임자 : 박 명 호 (동국대학교)
공동연구원 : 한 기 영 (동국대학교)
공동연구원 : 안 효 종 (미주리대학교)
공동연구원 : 박 재 성 (동국대학교)
공동연구원 : 차 흥 석 (동국대학교)

동국대학교 폴리틱스랩

[요 약]

지방자치를 위해서는 지역 주민들의 의견을 취합하고 정책화하는 지방의회의 역할이 필수적이다. 그러나 지금까지의 지방의회는 국민의 목소리를 가장 가까이에서 들을 수 있는 위치에 있음에도 불구하고 국회 및 정부를 보조하는 역할만을 수행해 왔다. 이러한 결과를 가져온 요인에 대해서는 여러 가지 요인들이 거론되고 있으나, 기존의 연구는 오로지 지방의회 내부적 개선 만을 주장하고 있다. 하지만 의회 외부적 요인 또한 지방의회 전문성에 부정적인 영향을 미치고 있음은 부정할 수 없는 사실이다. 대표적으로 거론될 수 있는 외부적 문제점으로 선거 제도를 들 수 있다. 예를 들면 국회의원 선거나 대통령 선거에 비해 상대적으로 관심이 떨어지는 지방 선거의 경우, 지역 현안이나 유권자의 정책적 선호도와는 상관없이 거의 대부분 당파성에 의해 당선자가 결정되고 있음을 주지의 사실이다. 따라서 선거제도의 개선을 통해 보다 경쟁력있고 전문성 있는 인재가 지방의회에 진출할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 시급하다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 먼저 우리나라의 지방의회의 전문성의 수준을 알아보기 위해 1990년대 이후 가장 많이 활용되는 의회 전문화 지수(Squire Index)를 통해 미국의 주(州) 의회와 우리나라의 광역의회의 전문성 수준을 비교하고, 이에 대한 개선 방안으로서 지방 의회 내부의 제도적 개선과 더불어 선거제도의 개선을 제언하는 것으로 목적으로 하고 있다.

의회 전문화 지수를 통해 확인한 바에 따르면, 우려했던 바와는 달리 우리나라의 광역의회의 전문성이 미국의 주 의회 전문성과 큰 차이를 나타내지는 않았다. 다만 의회의 전문화 지수가 해당 국가의 국회와 비교한 수치로서 권한과 규모 등의 측면에서 미국의 의회와 한국의 국회의 수준을 객관적으로 비교하기는 어렵다는 한계도 지니고 있다.

본 보고서는 지방의회의 전문성을 제고하기 위해서는 먼저 광역의회의 위상 강화를 위한 상위법 개정이 필수적이라는 기존의 연구에 동의하되 이와 더불어 선거법의 개정을 통해 지방의회의 전문성을 확보할 수 있음을 주장하고 있다. 민주주의 기본 원리는 의회와 행정부 간의 권력분산, 즉 견제와 균형을 통해서 확보될 수 있다고 주장한다, 그럼에도 불구하고 현재 한국의 지방자치는 수도권을 제외한 대부분의 지방의회가 단점정부의 형태를 띠어오고 있다는 점에 주목한다. 즉 지방자치단체장의 정당이 곧 지방의회의 다수당과 이어지는 단점 정부로 고착화되어 있는 현실에서 지방 의회의 전문성 확보는 매우 요원한 일일 것이다.

따라서 이러한 폐해를 극복하기 위한 방법으로 본 보고서는 첫째, 소선거구제를 통해 지방 의회 선거를 중선거구제로 바꾸는 것을 제안하고 있다. 한국 선거의 고질적인 폐해인 지역주의 극복과 이에 걸맞는 지방의회의 전문성을 위해서는 지역성향을 띤 양대 정당에 유리한 소선거구제보다는 중선거구제의 도입을 통해서 극복할 수 있을 것으로 판단된다. 둘째, 비례대표의 의석을 확대하는 방안도 광역의회 전문화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 현행 지방 자치법은 광역의원 비례대표 정수를 전체 광역의원 정수의 1/10 이상이거나, 최소 3명 이상으로 규정하고 있다. 비례대표제의 확대는 광역의회 선거의 의석수와 득표율의 불비례성 때문에 많은 학자들에 의해 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 정치권의 의도적인 외면 때문에 현실 정치에 직접적인 반영 노력은 나타나지 않고 있다. 즉 비례대표제도로의 변화는 사회적 변화뿐만 아니라 새로운 정치적 흐름을 지방의회에 반영하는데도 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

【 차례 】

I. 문제제기: 지방선거와 지방의회전문성	1
II. 의회 전문성에 대한 기존 연구 및 활용	4
1. 의회 전문성(Legislative Professionalism)의 개념 및 국내외 사례	4
1) 미국 주(州) 의회의 전문성 연구	6
2) 광역의회 전문성에 관한 국내 연구	14
2. 선거제도와 의회전문성 관련연구	18
3. 국내 연구의 한계 및 보완점	21
III. 의회 전문성 측정 및 한국 광역의회에의 적용	25
1. 전문성 측정지표 및 미국 주 의회의 전문성	25
2. 한국 광역의회의 전문성 측정 및 평가	46
3. 지방 선거제도와 지방의회의 전문성 관계	66
1) 소선거구제의 문제점	66
2) 소극적 비례대표제의 적용	69
IV. 광역의회의 전문성 제고를 위한 선거제도의 개선	71
1. 의회 전문화의 영향	71
2. 전문성 확보를 위한 광역의회의 위상 강화	77
3. 선거제도 개선을 통한 전문성 제고	83
1) 광역의원 중선거구제 도입	85

2) 비례대표 의석의 확대	87
V. 결 론	90
1. 연구 결과와 함의	90
2. 연구의 한계 및 향후 과제	93

I. 문제제기: 지방선거와 지방의회전문성

지방자치는 약 27년 전인 1991년 광역 및 기초의회의 의원선거를 통해서 공식적으로 재도입되었으며 이후 1995년 5월, 지방자치단체장과 지방의회 의원을 동시에 뽑는 제 1회 동시 지방선거를 통해 지방 자치 또한 부활하였다.

지방 의회의 부활은 적극적인 지방 의정 활동뿐만 아니라 지방분권을 이룰 수 있는 큰 촉매제 역할을 할 것으로 기대를 모았으나 현실은 낮은 수준의 조례 제·개정 활동 및 여론의 부정적인 인식 등으로 인해 학계에서조차도 많은 관심을 받지 못하고 있다. 특히 1991년 지방 의회의 부활 이후 지방의회의 권한 및 역할이 양적, 질적으로 발전해 왔음에도 불구하고 지방 의회의 전문성에 대한 평가는 여전히 냉정하다. 그러나 이에 대한 책임을 지방 의회 의원들에게만 전가하는 것은 무리가 있다. 연방제 국가와 달리 우리나라는 지방 의회의 권한 및 활동이 많은 부분에서 제약적일 수밖에 없으며 27년의 짧은 경험만을 가지고 다른 국가와 단순 비교는 어려울 수밖에 없다. 많은 연구가 지적하듯이 지방 의회의 전문성을 위해서는 의원 개개인의 노력도 중요하지만 무엇보다도 제도적인 뒷받침, 즉 관련법 개정을 통한 지방 의회의 권한 확대 및 일반 대중들의 적극적인 관심 등이 필요할 것이다. 또한 학계의 지속적인 관심을 통해 지방의회의 개선에 대한 적극적인 노력 또한 부족한 것이 현실이다.

지방의회의 부활 이후 약 30여년이 지난 시점에서 현재 대한민국 지방의회의 수준은 어느 정도이며, 특히 지방 의회 성공의 열쇠인 지방의회의 전문성 정도를 측정하고 평가하는 작업이 매우 의미 있는

작업이 될 것으로 보인다.

의회 전문성은 정책 수립과정에서 파생되는 정보의 습득 및 처리 과정에 지대한 영향을 미치며 이는 곧 지방의 분권화 수준과 정책 수립 능력과 직결되는 능력으로 평가되고 있다 (Squire 1998). 개별 의회의 전문성을 판단하는 기준은 학자마다 조금씩 다르지만 미국의 주 의회를 대상으로 의회 회기 (session), 직원(staff) 및 자원(resources), 의회 의원에 대한 보수 (payment) 등이 주요 평가 지표로 활용되고 있으며 1970년부터 현재까지 매우 활발한 연구 활동이 이루어지고 있다. 이에 반해 한국의 지방 의회 전문성에 대한 연구는 매우 제한적이며 이마저도 객관적인 지표보다는 개별 사례를 통한 지방 의회 권한의 한계 및 대표성 (가상준 2002), 지방 의정활동의 수준 (양기근 2008; 이재필 2014; 박기관 2016), 전문성 확보를 위한 제도적 개선 방안 (유동상, 강인호 2016), 전문성에 대한 주민 의식 (송건섭 2013) 등의 연구들이 이루어져왔다. 이에 반해 미국 주 의회에 대한 전문성 연구는 주로 개별 의회의 제도 및 재정적 특징을 통해 각 의회의 전문성을 계량화하여 지방의회의 전문성이 정책의 방향, 혹은 정책 개발 능력에 어떠한 영향을 미치며 더 나아가 민주주의의 발전에 어떠한 영향을 미쳐왔는지에 대해서 고민하고 있다.

지방의회의 전문성에 영향을 미치는 요인은 지방의회의 내부적인 요인과 선거제도와 같은 외부적인 요인도 중요한 변수로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 기존 연구에서 선거 제도가 의회의 전문성에 미치는 영향에 대한 직접적인 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 다만 한국 정치의 특성상 소선거구제가 가지는 단점은 매우 명확하게 드러나고 있다는 것

은 경험적으로 증명되었다. 즉 지역주의 구도를 가진 한국 정치의 특성상 비교적 대중의 관심도가 높은 광역 단체장 혹은 국회의원 선거를 제외하고는 인물 및 정책에 따른 소신 투표보다는 지역 정당을 위주로 투표를 진행하는 경향을 보인 것이 사실이다 (이현우 2006). 또한 정당의 공천제도도 지방의회의 전문성에도 영향을 미치게 된다. 공천방식에 따라 지방의회에 진출하는 의원들의 사회경제적 특성이 달라지기 때문이다. 특히, 선거제도 중에서도 선거구제는 매우 중요한 변수이다. 소선거구제에서는 최다 득표자 1인만이 당선된다. 더구나 소선거구제에서는 양당제가 만들어져 약소정당 후보자는 의회진출이 불가능하게 된다. 그러나 중대선거구제에서는 약소정당은 물론 다양한 계층이나 집단의 대표들이 의회에 진출가능하다. 직업, 연령, 성별, 계층별 다양한 전문가 집단이 의회에 진출하기 수월한 제도이다. 더구나 선거제도에 따라 선거운동 방법도 달라질 수 있다. 따라서 본 보고서는 지방지치 실시 이해 한국 광역의회의 전문화 수준을 가늠하고 의회 전문화를 위해 기존 연구에서 주장해 오던 의회 내부적 요인과 더불어 외부적 요인인 선거제도의 개선 또한 의회의 전문화에 기여할 수 있음을 제언하는 데 그 목적을 두고 있다.

II. 의회 전문성에 대한 기존 연구 및 활용

1. 의회 전문성 (Legislative Professionalism)의 개념 및 국내외 사례

대체로 학자들은 의회 전문성의 개념이 미국 학계에 도입된 시기로 1971년 the Citizens Conference on State Legislatures (CCSL)에 의해 출간된 *The Sometime Governments* 라는 책이 출간된 이후로 본다 (Donovan 외 2012). 이 책은 비영리 민간단체인 CCSL에 의해 1970년대 의회 구조의 개선을 촉구하며 출간된 것으로 주요 내용으로는 의회 구조의 개선을 위해 주 의회는 좀 더 많은 시간을 의정활동에 투자해야하며 의원들에 대한 보상 수준과 이들을 보좌하는 직원들의 수를 늘려야 한다고 주장하고 있다. 또한 개별 주 의회의 조직 구성 및 의정 활동 효율성 등의 기준을 통해 50개 주의 순위를 집계하였다 (Burns 1971). 비록 “의회의 전문성”이라는 표현이 등장하지는 않지만 이 책의 이러한 순위 구성은 훗날 학자들이 주 의회의 전문성 연구에 시초 역할을 하였다. CCSL의 주 의회 구조 개선을 위한 운동은 2차 세계대전 이후 급격히 규모가 커진 주 정부의 역할에 대응할만한 주 의회의 능력 부족에서 시작되었다 (Donovan 외 2012). 학자들을 비롯한 언론 및 시민단체들은 1950년대와 1960년대를 지나면서 급격히 성장하게 된 주 정부의 역할과 능력에 비해 주 의회의 능력은 주 정부를 상대하기에 너무나 빈약한 조직 및 인물로 구성되어 있다고 비판하였다 (Squire 2007). 실제로 Squire (2007)는 1965년의 주 의회의 모습은 미국의 남북전쟁이 끝난 직후인 1864년 의회의 모습과 별반 다르지 않았다고 평가하고 있

다. 이러한 이유로 의회의 회기는 주로 한 달 혹은 두 달 정도만 지속되었으며 이마저도 2년에 한 번씩 모이는 정도였으며 대부분의 주 의회 의원들은 사무실조차도 없었다. 의회 직원의 수도 10명의 의원이 한 명의 비서를 공유하는 정도였으며 비서 또한 의회의 회기가 지속되는 기간에만 고용이 되는 실정이었다. CCSL의 주장은 주 의회 또한 연방 의회와 마찬가지로 전문성을 가진 조직으로 변화해야한다고 주장하였다 (Burns 1971). CCSL은 주 의회가 연방의회와 비교하여 부족한 점 세 가지를 들고 있다. - 시간, 직원, 그리고 보상- 이러한 CCSL의 주장은 머지않아 학자들 사이에서 주 의회의 전문성을 평가하는 주요 지표로 사용되었다. CCSL은 보다 효율적인 정책 개발 및 심의를 위해 2년에 한 번씩 열리는 본회의를 1년에 한 번씩 개최해야 하며 의회 의원들의 전문성 확보를 위해 의회 직원을 숫자를 늘려야 한다고 주장하고 있다. 의회 직원의 증가는 과거 의회 의원들의 주요 정보 창구로 활용되던 이익집단이나 주 정부 공무원으로부터 독립적인 의정활동을 할 수 있도록 해주기 때문에 무엇보다도 중요한 일이라고 강조하고 있다. 마지막으로 의원들에 대한 보상이 높아져야 함을 주장한다. 2년에 한 달 혹은 두 달 정도의 보상만으로는 의원들의 생계를 유지하기에 턱 없이 부족하기 때문에 1965년 이전의 거의 모든 주 의회 의원들은 본래의 직업을 가지고 있었으며 의회 활동은 일반적으로 봉사활동 혹은 취미활동 정도로만 인식되었다. 따라서 CCSL은 주 의회 의원들에 대한 처우를 일반 직업군과 마찬가지로 수준으로 올리고 이를 보좌할 인력들에 대한 충원 등이 뒷받침 되어야만 의회의 전문성 향상을 이룰 수 있다고 주장하였다. 즉 CCSL의 이러한 캠페인은 의회, 언론 그리고 시민 조직들의 큰 호응을 얻어 1970년대 후반부터 1980년 대 많은 미국의 주들은 의회의 전문성을 높이기 위한 다양한 개혁 활동을 시작하게 된다. 물론 모든 주가 이러한 주장에 동참한 것은 아니지만 거의 모든 주

(12개 주 제외)들은 주 의회의 전문성을 높이기 위해 많은 예산을 투입하여 직원들의 숫자를 늘리고 본회의 및 임시회의 일자를 현격히 증가시켰으며 의원들의 봉급 수준도 상당한 수준으로 높이는 활동을 지속적으로 노력하였다.

즉 의회 전문성이라는 개념은 의회의 전문화는 의원들의 연봉 수준이 다른 직업을 갖지 않아도 될 만큼 충분한지, 그리고 의원 1인당 사무요원이 의원의 의정활동을 보좌하기에 충분한 인원을 보유하고 있는지 그리고 의회의 회기일수가 지방 의회의 의사를 처리하기에 충분한지에 따라서 계량화되어 있는 지수를 일컫는다.

1) 미국 주(州)의회의 전문성 연구

의회의 전문성은 미국 주 의회 연구에 있어 가장 빈번하게 논의되는 주제 중 하나이다. 미국 50개 주마다 서로 상이한 의회의 회기 일수, 의원들의 연봉수준 그리고 의원 일인당 사무요원의 숫자 등은 주 의회의 법안 처리 능력, 의원의 행태 등을 다르게 하는 주요 요인이라고 보고 있는 것이다. 이러한 의회의 전문성을 측정하는 방법은 학자들에 따라서 서로 조금씩 다르게 나타나지만 의회의 전문성이 가져오는 결과에 대해서는 거의 모든 학자들이 공통된 의견을 보이고 있다. 즉 의회의 전문성은 주 의회의 역할 중 핵심인 정책 수립 과정에 있어 의회의 능력을 향상시켜왔다는 것이다 (Mooney 1995). 이 중 Squire (1992)의 전문성 측정방법은 가장 널리 사용되고 있다. Squire(1992)는 연방의회 수준의 전문성을 기준으로 1 (가장 전문적인 의회)로 보고 연방의회와 비교하여 주 의회의 전문성이 어느 정도의 수준인지 0 부터 1까지 순위를 매겨서 발표하였다 (Squire 1992). 물론 의회 전문성의 지수가 매년 바뀌긴 하지만 각 주별 순위는 큰 변동이 없는 것

으로 나타나고 있다 (Squire 2007). 가장 최근의 의회 전문성 순위는 2017년에 발표하였으며 캘리포니아 의회가 가장 전문적인 의회로 나타나고 있으며 다음으로 매사추세츠와 뉴욕이 그 뒤를 잇고 있다. 반면 가장 낮은 정도의 전문성을 가지고 있는 의회는 뉴햄프셔로 보고되고 있다. 일반적으로 가장 낮은 수준의 의회 전문성을 가진 의회, 즉 시민 의회라고 불리는 의회는 정책 개발을 위한 자원이나 공청회의 개최 횟수, 정책 실행 면에서 다른 정부 기관, 특히 주 정부에 비해 상당히 열등한 수준의 자원을 보유하고 있으며, 가장 전문화된 의회의 경우는 정부기관으로서 의회의 심의활동, 정책 개발 능력이 연방의회와 비교하여 크게 뒤지지 않으며 의원들도 의정 활동 이외 기타 다른 직업을 통해 생계를 유지할 필요가 없이 의정활동에만 전념할 수 있도록 그에 상응하는 보상을 제공하고 있다. Squire (2017)는 주 차원의 의회 전문성 향상 노력은 대부분 1960년에서 70년대 사이에 급격히 이루어졌으며 1980년 이후로는 대체로 1980년대 이후로는 서서히 변화하고 있다고 보고 있다. 1960년대 이전 거의 모든 주 의회가 비슷한 수준의 전문성을 가지고 있었던 반면, 주 별로 상이한 노력 및 변화 의지로 인해 현재는 상당히 큰 수준차를 보이고 있다. 예를 들면 2015년 기준으로 캘리포니아 의회가 연방의회의 전문성과 비교하여 약 62.9%의 전문성 수준을 보이고 있는 반면 뉴햄프셔의 경우, 5%의 수준에도 미치지 못하고 있다 (Squire 2017). 그렇다면 의회 전문성에 대한 주 별 차이점은 어디에서 기인하는 것인가? Mooney (1994)는 인구수, 인종 구성의 차이, 경제규모, 관료사회의 규모, 주지사의 권한, 의회 회기일수에 대한 제한 그리고 주 의회의 전문성 개혁에 대한 의지 등을 통해서 이러한 차이점들이 기인한다고 본다. King (2000) 또한 비슷한 변수들에 의해 주 의회의 전문성의 차이가 생겨났다고 보고 있다. Malhotra (2006)는 주의 인구수와 경제적 특성과 더불어 주 정부의 예산 집행이

주요 원인으로 작용한다고 주장한다. 즉 주 정부의 예산 집행이 많아지면 많아질수록 주 의회 의원들은 그에 상응하는 능력들을 갖추기 위해 의회 전문성 향상에 더 많은 노력을 기울이며 이는 곧 주 의회의 전문성 향상에 많은 기여를 했다고 본다.

의회 전문성에 대한 연구는 크게 의회 전문성을 측정 방법, 전문성이 의회에 미치는 영향, 그리고 의원들의 정치적 행태에 미치는 영향 등으로 구분되어 진행되어 오고 있다. 먼저 의회 전문성은 어떠한 방법으로 측정되지 알아보도록 하겠다.

의회 전문성 측정은 1970년대를 기점으로 시작되었다. 1971년 Grumm과 시민단체인 CCSL을 시작으로 다수의 학자들에 의해 연구되어 왔으나 거의 대부분의 학자들은 같은 접근 방법 및 비슷한 변수들을 사용해오고 있다. 그러나 이를 수치화하는 과정은 학자들마다 조금씩 다르다. 이를테면 초창기 학자들의 경우는 각 주의 전문성을 나타내는 지표들을 계량화하여 순위만 매긴 반면 Squire (1992; 2007)의 경우는 이러한 수치를 연방의회의 수준과 비교하여 상대적인 수치를 나타내고 있다. 즉 연방의회의 수준을 가장 높은 수준의 전문성으로 보고 이를 주 의회와 비교하고 있다. 이러한 이유로 Squire (1992)는 주 의회가 전문성 확보를 위한 개혁의 시기에 모델로 삼은 기관이 연방 의회라는 점을 토대로 연방 의회에 비해 어느 정도의 수준에 있는지를 비교하는 것이 가장 안정적인 측정 방법이라고 강조한다.

따라서 본 연구는 가장 많이 인용되는 의회 전문성 지표인 Squire (2007)의 접근방법을 중심으로 살펴보도록 한다. 일반적으로 미국 주 의회의 전문성 측정은 연방의회를 기준으로 측정된다. 즉 연방 의회 의원의 연봉 수준과 평균 회기일수 그리고 의원 1인당 직원 수를 기준으로 주 의회의 의원들이 연방의회 의원과 비교하여 어느 정도의 수준을 나타내고 있는지를 수치화한 것이다. 이러한 수치는 연방의회와

비교하여 가장 완벽한 수준의 유사성을 가진 의회를 1로 나타내고 유사성이 전혀 없음을 나타내는 0으로 표기하고 있다.

의회의 전문성 측정은 3가지 요건을 중심으로 전개되고 있다. 먼저 의원의 연봉 수준이다. 이러한 주장은 연봉의 수준이 높아질수록 의원들은 의회활동을 지속할 수 있도록 장려한다는 것이다. 또한 연봉의 수준이 높아지면 보다 많은 시간을 의회활동에 전념할 수 있다는 장점도 존재한다. 즉 의원들에 대한 높은 수준의 보상은 의원들로 하여금 더 많은 시간을 의정활동에 투자할 수 있게 하고 이로 인해 더 오랜 기간 동안 의원직을 유지할 수 있도록 유도할 수 있다는 것이다. 이로 인해 경험이 많은 의원이 의회에 머물 수 있으며 이는 결국 이들에 의해서 기관으로서 의회의 전문성으로 이어진다는 것이다. 또한 높은 연봉은 보다 능력 있는 의원의 유입을 유도할 수 있다. 이를테면 고학력자나 전문직에 종사하고 있는 후보자들의 의회 진입을 유도하기 때문에 이 또한 의회의 전문성에 기여한다는 것이다.

둘째, 의회 회기일자는 의원 연봉의 수준과 어느 정도 관련성이 존재한다. 이를테면 의회의 회기가 짧을수록 의원들은 의정활동에 많은 시간을 할애할 필요가 없어지기 때문에 본인의 원래 직업에 더 많은 시간을 투자할 수 있게 된다. 반면에 직업으로서의 의원직은 본인 및 가족들의 생계를 위해 더 많은 보상이 뒤따라야 할 것이다. 의원의 연봉 수준과 의회 회기일자와의 상관관계는 매우 단순해보이지만 실제로 의회의 전문성 수준이 중간 정도에 머물고 있는 의회의 경우는 의회의 회기일자에 상응하는 보상을 어느 정도로 해야 할 것인가에 대한 끊임없는 논란이 일고 있다 (Maddox 2004). 의회의 회기일자가 전문성에 영향을 미칠 수 있다는 논리는 Bell과 Price (1975)의 의회 사회화 이론에 의해서도 뒷받침된다. Bell과 Price는 의회의 회기일자가 길수록 의원들이 복잡한 의정활동에 대해 지식과 경험을 습득할 수 있는 기회

가 많아지기 때문에 이는 곧 의회의 전문화로 이어질 수 있다는 것이다.

마지막으로 의원 일인당 직원 수가 많을수록 의회의 전문성이 강화된다는 것이다. 의회의 직원이 늘어날수록 의원 일인당 보좌하는 인력이 늘어나게 되고 이는 곧 의원의 의정 활동에 필요한 정책 수립 과정에 많은 도움을 받을 수 있다는 논리이다. 또한 의원 일인당 보좌 인력이 많을수록 직업 만족도가 높아지기 때문에 더 많은 의원이 의원직을 유지하려고 노력하게 된다. 많은 인원을 지역구 관리에 투입할 수 있기 때문에 재선에 유리한 환경을 만들 수 있으며 이는 결국 경험 많은 의원을 숫자를 늘리게 되어 의회의 전문화에 기여한다는 것이다. 게다가 의회에 비해 상대적으로 비대해진 정부의 크기를 감안할 때 의원 일인당 보좌 인력이 많을수록 주 정부와 동등한 위치의 국가 기관으로서 보다 정교한 정책 수립 과정에 참여할 수 있다. 따라서 전문화된 의회는 정부를 상대함에 있어 보다 강력한 파트너이자 경쟁자로서 기능할 수 있다는 것이다.

다음으로 의회의 전문화가 의원과 의회에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보다. 아래의 <표 II-1>은 의회의 전문화가 의회 및 의원 개개인에 미치는 영향을 간단히 정리한 것이다 (Squire 2007).

<표 II-1> 의회 전문성이 의원과 의회에 미치는 영향

의회 전문화 요건	의원에 미치는 영향	의회에 미치는 영향
높은 수준의 보상 (연봉)	- 더 오랜 기간 의원직 유지를 유지 - 의정활동에 전념할 수 있게 함	- 경험 많은 의원의 축적으로 보다 전문적인 의회 구성 - 보다 전문적이고 능력 있는 의원 확보에 용이
의회 회기 일자	- 보다 많은 시간을 의정활동	- 보다 질 높은 정책 수립 및

의회 직원 수	에 투자함으로써 높은 보상을 받게 됨 - 의정활동에 대한 경험 축적 - 정책 수립 과정에서 보다 많은 영향력을 행사 - 높은 직업 만족도 - 높은 재선 가능성	심의 활동에 기여 - 정부와 동등한 조건에서 정책 수립 영향력 확보
---------	--	--

출처: Squire, Peverill. 2007. "Measuring state legislative professionalism: The squire index revisited." *State Politics & Policy Quarterly* 7: 211-227.

대부분의 의회 전문성 연구는 전문성을 어떻게 측정할 것인가를 중심으로 이루어졌지만 앞선 <표 II-1>과 같이 의회 전문성이 의회와 의원에게 어떠한 영향을 미쳐왔는지에 대한 연구도 활발히 진행되었다. 먼저 의회의 전문화는 주 의회의 제도적 발전을 가져왔다. Squire (1988)는 의원에 대한 적절한 형태의 보상은 재선 비율을 압도적으로 높여 경험 많은 의원의 재직 기간을 늘림으로써 의회의 제도적 개선에 크게 이바지한 것으로 보고 있다. 특히 주 의회의 특성을 1) 직업으로 의회 (Career legislature), 2) 상위 기관으로 진출하기 위한 도약판으로서의 의회 (Springboard legislature), 3) 직업적 혹은 상위 기관으로의 진출에 대한 장래성이 없는 의회 (Dead-end legislature)로 구분하고 의회의 전문화는 dead-end 의회에서 Career 의회로 탈바꿈시켰다고 주장하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 Career 의회 구조 하에서는 적절한 보상체계를 보유하기 있기 때문에 직업으로서의 의원직을 선호하게 된다. 이를 통해 재선에 도전하는 의원의 숫자가 늘어나게 되며 이는 자연스럽게 경험 많은 의원들의 비율을 높여 의회의 전문화에 더욱 더 기여하게 된다는 논리이다. 따라서 후보자들은 가능한 오래 의원직을 유지하기 위해 출마하게 된다. 즉 이러한 형태의 의회로서 가장 일반적인 경우가 미 연방의회인 것이다.

둘째, 상위 기관으로 진출하기 위한 도구로서의 의회인 Springboard 의회는 Career 의회와 같은 금전적이거나 안정적인 보장을 없지만 일단 의원직에 출마하는 이유는 보다 상위직으로 가기 위한 도약판으로서 기능하게 된다. Harder and Davis (1979)는 주 의회 하원의원들의 은퇴는 주로 주 상원이나 연방 의회에 출마하기 위한 수단으로 사용된다고 주장한다. 예를 들면 1930년대부터 1960년까지의 뉴욕 주 하원의원을 조사한 결과, Ruchelman (1970)은 대부분의 뉴욕 주 하원의원들은 주 하원을 자신이 원하는 자리로 올라가기 위한 하나의 도구로 인식하고 있으며 이러한 결정은 이미 주 하원에 들어가면서부터 시작된다고 주장하고 있다.

마지막으로 앞선 두 의회의 형태와 달리 Dead-end 의회는 금전적인 보상도 존재하지 않으며 상위 기관으로 올라설 수 있는 토대도 제공하지 못하는 의회를 일컫는다. 적절한 형태의 보상이 존재하지 않기 때문에 부유하지 않은 의회 의원들은 재선에 대한 열망이 없으며 전문화되지 못한 의회의 구조상 상위기관으로의 진출 또한 용이하지 않은 의회 구조 때문에 대부분의 의회 의원들은 상대적으로 짧은 기간 동안만 의회에 머무르게 된다는 것이다. 요약하면 주 의회 구조에 대한 대대적인 개혁활동을 통해 많은 수의 주 의회는 Dead-end 형태의 구조에서 벗어나 Springboard 혹은 Career 의회로 변모하였으며 이러한 변화는 의회를 더욱 더 전문화 시키는 방향으로 발전하게 된 것이다.

이 외에도 주 의회의 전문화는 전문화된 상임위원회 체계를 도입하였으며 (Freeman and Hedlund 1993), 의정 업무의 효율성을 증가시키는 요인으로 작용하였다 (Squire 1998). 즉 전문화 된 의회일수록 의정활동의 핵심인 법안 발의 및 정책 개발에 훨씬 더 많은 시간을 투자함으로써 주 정부와 보다 대등한 위치에서 의정활동을 진행하게 되었다. 또한 전문성이 높은 의회 의원의 발의 법안은 덜 전문화된 의회

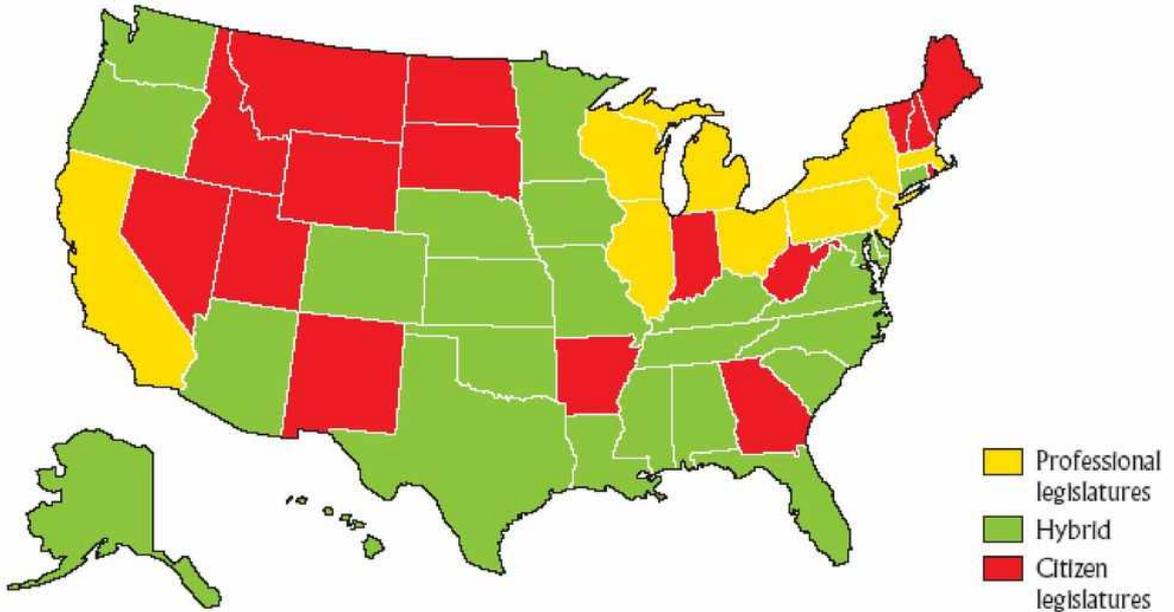
의원의 발의 법안보다 훨씬 더 높은 의회 통과 비율을 보이고 있다. Maestas (2000)는 의회의 전문성 수준은 의회 의원들의 상위직 진출 비율과 비례하는 것을 밝혔다. 의회의 회기일자와 의원 일인당 직원 비율 또한 의원의 발의 법안이 통과될 확률을 현저히 높이는 것으로 나타났다 (Kousser 2005).

의회 전문화의 영향이 정당별로 상이하게 작용했다는 연구도 존재한다. Fiorina (1994)는 의회 전문화는 공화당 후보들보다 민주당 후보들에게 보다 매력적으로 작용했으며 이는 주 의회에서 민주당이 다수당을 차지하게 만드는 원인으로 작용했다고 주장하고 있다. 같은 이유로 전반적인 주 의회의 예산 지출이 공화당이 다수당이던 기간에 비해 늘어났음을 지적한다. 의회의 전문화는 현직자의 재선 확률을 높이는 데 기여하기도 했다. Squire (2000)는 의회의 전문화는 비경쟁적인 지역구를 현저히 줄이고 주 의회 선거의 경쟁성을 높이는 작용을 했다고 보고 있다. 또한 전문화된 의회의 의원들은 상위직으로 진출을 위해 보다 많은 지역구 주민들과의 접촉이 이루어지기도 하였다 (Maestas 2000).

반면 의회의 전문화가 항상 긍정적인 결과만 가져온 것은 아니라는 주장도 있다. Mooney (1995)는 의회의 전문화가 의회 및 의원들의 의정 활동에 가져온 긍정적인 결과들은 인정하면서도 이에 따른 부작용으로서 의회 지도부의 권한 약화, 의회 직원들의 정치화, 의회 내의 양극화 및 의회의 정중함 (civility) 등을 약화 등을 들고 있다.

그럼에도 불구하고 의회의 전문화가 의원들의 의정활동 능력 및 정책 개발 능력을 현저히 향상 시켰다는 것은 부인할 수 없는 사실이며 한국 광역의회의 전문화에 시사한 바가 크다.

그림 <II-1> 미국 주 의회의 전문성 정도



출처: Keith E. Hamm and Gary F. Moncrief, "Legislative Politics in the States," in Politics in the American States, 9th ed., ed. Virginia Gary and Russel L. Hanson (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2008), 154-91.

2) 광역의회 전문성에 대한 국내 연구

대한민국의 광역의회는 2006년 4회 지방선거를 시작으로 무보수 명예직으로부터 유급제로 전환함으로써 전문 의회로서 첫 발을 내딛었다. 따라서 2006년 이전까지의 연구 대부분은 명예직 의회에서 전문직으로 바꾸어야 한다는 의견이 대부분이었다 (가상준 2002; 박종득, 임헌만 2001; 최봉기 2005).

최봉기 (2005)는 지방의회의 전문성을 평가함에 있어 지방 의회 구성에 관한 제도상의 문제와 지방 의회 의원의 행태적인 문제 두

가지를 모두 고려해야 한다고 지적하고 있다. 먼저 제도상의 문제점으로는 의정활동을 지원하는 제도적 시스템의 부재와 지방 의회 의원의 위상 문제 그리고 의정활동을 평가할 수 있는 평가 시스템 등의 부재로 인해 지방 의회의 전문성은 크게 낙후되어 있다고 보았다. 지방의회 의원과 관련하여서는 의원 개개인의 역할에 대한 인식 부족 및 의정 활동에 대한 적극성 부족 등을 전문성을 저해하는 요인으로 보았다. 가상준(2002) 또한 지방 자치의 발전은 전문 의회의 출범을 통해서 가능하다고 주장하고 있으며 유급제로의 전환을 통해 지방 의회 의원들이 의정 활동에만 전념할 수 있는 환경 조성이 가장 시급한 문제임을 지적하고 있다. 황아란(2003)은 지방 의회 사무기구의 현황 분석을 통해 사무기구의 확충 및 인사권의 독립성 문제를 지적하고 있다. 이를 위해 지방 자치단체장의 임명권보다 의장의 추천권을 강화하여 궁극적으로는 의회직 신설 등을 통해 완전한 인사권을 독립을 주장하고 있다. 강인호 외(2004)는 지방 의회 사무기구의 인사권 독립을 주장함과 동시에 현재의 기관대립형 자치 제도 구조 개선을 위해 의회 사무기구의 확충 및 직제 개편 등을 제시한다. 그러나 이러한 연구들은 사무기구의 인사권 독립은 현행 자치법규의 월권적 성향에 대한 고민은 없어 보인다. 2006년 전문 의회가 도입된 이후의 연구들은 비교적 세분화되어 진행되고 있다. 예를 들면 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구 혹은 지방 의원 보좌관 제도 도입에 관련된 연구 등 전문 의회가 출범했음에도 불구하고 개선되지 않고 있는 지방 의회의 전문화를 위한 구체적인 방법들을 제시하고 있다.

먼저 지방의회의 사무기구에 대한 인사권 독립을 주장하는 연구는 주로 지방 자치법과 관련된 개정내용이 주를 이루고 있다. 최봉기 외(2008)는 지방의회의 역량 강화를 위해서 지방의회 사무기구 및 인사권에 대한 독립은 필수 불가결한 것이며 사무 기구의 인사권 독립에

대한 논의가 보다 현실적으로 진행되어야 함을 지적하고 있다. 강장석 (2008)은 인사권 독립의 필요성을 인정하되 이는 현행 자치법규 및 지방자치법의 개정을 통해서만 가능하다고 명시하고 있다. 양기근 (2008) 또한 경상남도 의회의 사례분석을 통해 원활한 의정활동을 위해서는 의회 사무기구의 확충 및 인사권 독립이 무엇보다도 시급한 과제임을 주장하고 있다. 권영주 (2011)는 지방의회의 전문성 확보를 위해 지방의회의 사무처 직원의 임명에 대한 임명권이 현행 지방자치 단체장으로부터 지방의회로 위임되어야 한다고 주장하고 있다. 이 외에도 백종인 (2018)은 지방의회의 사무직원 인사권이 독립된 이후 예상되는 문제점과 해소 방안을 제시하고 인사권 독립을 필요성을 논리적으로 제시하고 있다. 하동현·안영훈 (2013)은 일본의 지방공무원 인사제도를 통해 지방의회의 인사권 독립의 필요성을 제시하고 있다.

그러나 이러한 주장을 펼치고 있는 학자들의 경우는 대부분 지방의회의 인사권 독립은 지지하면서도 이의 실행을 위해서는 현행 지방자치법 등의 개정이 우선되어야 한다고 보고 있다. 지방자치법 제 90조에서 92조는 시도 의회의 사무 처리를 위한 사무처를 두고 이를 위한 직원을 둘 수 있도록 규정하고 있으나 이러한 사무직원의 임용은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있다. 바꾸어 말하면 지방 정부의 견제 역할을 해야 하는 지방 의회의 직원을 지방 정부의 장이 임명하도록 하여 의회의 독립성 보장을 어렵게 하고 있는 것이다. 따라서 대부분의 기존 연구가 제시하고 있는 인사권 독립에 대한 연구는 어떠한 방법으로 지방자치법이 개선되어야 할 것인가에 대한 논의가 부족한 실정이다. 또한 지방 의회의 전문화 필요성을 위해서 인사권 독립이 필요하다고 주장하면서도 과연 한국의 지방의회의 전문성 수준이 어느 정도인지에 대한 고찰은 전혀 없다. 이를테면 2006년 전문 의회가 도입되기 이전과 현재의 지방의회의 전문성을

비교했을 때 과연 전문 의회 도입 이후 의회의 전문성이 향상되었는지 혹은 이전과 큰 차이를 보이고 있지 않은지에 대한 객관적인 평가 시스템이 부재하다. 이러한 이유로 지방의회의 전문성 수준을 평가할 수 있는 평가 지표의 개발이 무엇보다도 시급한 이유다.

지방의회의 전문성과 관련된 또 다른 연구 분야는 지방의원 보좌관 제도 도입에 관한 연구이다. 이 또한 앞선 인사권 독립에 대한 연구와 그 맥을 같이 하고 있다. 주요 내용으로는 현행 지방의회의 정책보좌 기능의 강화와 전문성 향상을 위해 정책보좌관 제도를 도입해야 한다는 의견이다. 상당히 많은 수의 논문들이 발표되었으나 이들 역시 현실적인 부분에 있어서는 상위법의 개정 없이는 불가능하다는 점을 지적하고 있다. 몇몇 연구들을 살펴보자. 먼저 송광태 (2003)는 보좌관 제도의 도입은 현실적으로 불가능하기 때문에 사무직원에 대한 인사권 독립과 전문위원 숫자를 보강함으로써 전문성을 높이는 방안으로 갈 것을 제안하고 있다. 장영두 (2006)는 의회의 정책연구기능이 미흡하기 때문에 이를 보완하기 위한 대안으로서 전문위원의 증가와 정책보좌관 제도의 도입을 제안하고 있다. 최근의 연구 또한 정책결정능력 혹은 집행부 견제 등의 원활한 의정활동을 위해 꾸준히 지방의회의 입법보좌관 제도의 도입을 주장하고 있다 (최진혁 2016; 임영덕·신나은 2012; 강인호 2013; 박순중·박노수 2014). 이렇듯 지방의회의 전문성 향상과 정책기능의 활성화를 위해 입법보좌관 제도의 도입을 주장하는 연구들을 내놓고 있음에도 불구하고 지방의회의 입법보좌관제 도입은 열악한 지방 재정, 상위법령과의 충돌, 보좌관제 도입에 대한 호의적이지 않은 여론 등의 문제점 등을 들어 매번 논의에 그치고만 있는 실정이다.

요약하면 지방의회의 전문화와 관련된 국내 연구는 크게 두 가지 방향으로 진행되고 있다. 첫째, 지방의회의 전문성을 위해 지방자치

법이 규정하고 있는 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 현행 지방자치단체장에서 지방의회로 위임하는 방향을 제시하고 있다. 그러나 이러한 주장은 지방자치단체법 즉 상위법령에 대한 개정이 없이는 현 제도 하에서 불가능한 것으로 몇몇 학자들은 의회 의장의 권한 확대 혹은 전문위원의 선발권을 확대할 것을 주장하기도 한다. 둘째, 인사권 독립과 그 궤를 같이 하고는 있으나 입법보좌관제의 도입을 주장하고 있다. 거의 대부분의 연구가 지방의회의 핵심 기능인 정책 개발이나 결정능력의 향상과 지방 정부의 감시 기능을 원활하게 수행하기 위한 방법으로 지방의회 의원의 입법보좌관제 도입이 무엇보다도 시급한 과제임을 명시하고 있다. 그러나 이 또한 열악한 지방 재정 혹은 이미 시행되고 있는 전문위원만으로도 지방의회의 입법 기능 보좌가 충분히 이루어질 수 있다는 이유로 논의에만 그치고 있는 현실이다.

2. 선거제도와 의회전문성 관련연구

지방의회의 전문성은 전문성에 대한 개념규정에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 전문성은 특정분야의 일을 수행하기 위해서 필요한 특정한 역량을 의미한다. 전문성은 전문가로 지칭되는 교수, 의사, 변호사 등은 그들의 직무를 수행하는데 차별화된 역량을 보유하고 있고 일반인들도 그러한 역량을 인정하고 있다. 전문가들이 보유하고 있는 역량은 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스 독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지행적인 전문직 문화 등을 정의하고 있다(금창호, 2012). 전문적인 역량은 지적인 역량과 행태적 측면으로 나누고 있다. 즉, 전문적인 지식과 업무에 대한 숙련도, 기술 등과 같은 업무수행에 필요한 지적 역량을 요구한다. 이 외에도 윤리와

규범, 가치 등도 물론 요구되는 요소이다. 의회위원의 전문성을 구성하는 요소에 대해서도 학자마다 다양하게 정의하고 있다. 지방의회의원의 전문성은 개인이 보유한 지적 역량과 이를 지원하는 지원시스템이 구비되어야 한다. 결국 개인적으로 지적 역량을 가진 의원이 지방의회에 진출하는 것과 이렇게 구성된 지방의원에게 전문성을 발휘할 수 있는 전문적인 지원시스템을 구축하는 것이 필요하다.

이러한 맥락에서 지방의회의 전문성을 제고시키는 방법 중 하나는 전문가 집단이 의회에 진출할 수 있도록 문호를 개방하는 것이 필요하다. 지방의회의 구성은 유권자들이 직접 참여하는 선거라는 정치적 절차를 통해서 이루어진다. 그러므로 선거제도가 지방의회의 전문성을 제고할 수 있는 방법으로 실시되는 방안에 대해서도 많은 연구가 진행되었다.

특히, 2006년 지방선거에서는 몇 가지 선거제도 개정이 이루어졌다. 지방선거에서 예비 후보자 제도가 처음으로 도입되었다. 시군구 기초단체 의회선거와 관련해서 선거구제가 소선거구제 중심에서 중선거구제로 변경되었다. 그리고 정당 공천제가 도입되고 비례대표제도가 새롭게 신설되었다. 더구나 지방의회의원이 무보수 명예직에서 유급화로 변화하였다. 기초의회의원선거에서 중선거구제 도입과 유급화는 지방의회의원 충원에 다양성을 제기할 것으로 기대되었다. 또한 2006년 지방선거에서부터 기초의원에 대한 정당 공천제가 도입되었다.

선거제도와 관련하여 정당공천제도는 정치적으로 논란의 대상이었다. 지방자치제도, 지방선거가 풀뿌리 민주주의를 실현하는 정치제도이므로 정당의 선거참여는 당연하다. 지방선거의 민주성을 확보하는 기제이다. 동시에 정당참여로 지방자치단체의 의사결정에 대한 책임소재가 명확해질 수 있다. 그러나 정당공천제도는 부정적인 측면에서 언급되는 경우가 더 많다. 지방선거에 정당 공천제 도입으로 지방선거가 지역문제를 쟁점으로 다루기보다는 중앙정치에 예속되는 결과를 만든다는 비판이

다. 더구나 지방정치에 대한 평가가 아니라 정권의 중간평가로 전락한다. 한국선거에서는 지역주의가 영향력이 커지면서 중앙정치로부터 자유로워야하는 지방선거가 지역주의에 의해 좌우되는 폐해를 만들게 된다는 비판이다.

더구나 우수인력의 지방의회 진입이란 기준에서 정당공천제의 문제점은 지방의원 후보자가 공천을 받기 위하여 중앙당이나 지역의 국회의원에게 일종의 줄서기를 하는 것이 현실이다. 그러므로 후보자의 자질과 역량을 기준으로 평가 받는 것이 불가능하다(금창호, 2012). 이러한 비판은 우수한 전문가가 지방의회에 진입하는 과정에서 개인적인 역량보다는 정당에 대한 충성심을 요구하고 평가하고 있기 때문이다. 정당에서도 공천제에 대한 문제점을 보완하기 위하여 다양한 방안을 도입하고 있다. 지역공천위원회, 국민경선제, 공천배심원제, 여론조사 등이 제도적 개선방안으로 활용되고 있으며 이러한 개선방안은 지방의회의 전문성 강화에 기여할 것으로 보고 있다.

2006년 지방선거에서 기초의원의 유급화로 지방의원의 전문성이 제고되고 정치의 질이 향상될 것이라는 주장이 적극적으로 전개되었다(정세욱, 2006; 정재현, 2006; 이관행, 2004). 지방의회의 전문성 강화와 관련해서는 지방선거에서 정당 참여를 차등적으로 허용, 내지는 제한해야 한다는 주장이 적지 않았다. 그리고 기초의회의원선거와 광역기초의원선거를 분리해야 한다는 주장도 제기되었다(정재현, 2006). 특히, 지방의회의 전문성 강화를 위해서는 의정활동 지원체계의 자율적 구성 및 운영, 그리고 지방의원들에 대한 지역주민들의 관심, 언론과 시민단체의 평가, 비판기능의 강화를 주장하기도 한다.

지방의원들에 대한 유급화는 지방의원이 의정활동에 전념할 수 있는 여건이 조성되어 의정활동의 양과 질이 한층 제고될 수 있다는 평가도 존재한다. 과거 명예직의 경우, 안정적인 경제적 기반이 있는 자가 지방

의회에 진출할 수 있는 기회가 많았으나 유급화로 인하여 다양한 직종에서 전문성이 높은 후보자가 지방의회에 진출할 수 있는 길이 열리게 되었다. 뿐만 아니라 지방의회의 주민대표성이 한층 더 강화되는 기틀이 마련되었다고 평가한다(이관행, 2013).

3. 국내연구의 한계 및 보완점

앞선 광역의원 전문성에 관련된 국내 연구는 지방의회 사무직원의 인사권 독립과 의원 개인의 입법보좌관 도입 주장 등 크게 두 가지 주장을 중심으로 전개되어 왔음을 알 수 있다. 이에 반해 의회의 전문성과 선거제도와와의 관련성에 대한 연구는 크게 부족한 것이 현실이다. 또한 의회 내부적 문제에만 관심을 가진 나머지 의회 외적인 제도 개선을 통한 전문성 향상에 대한 고찰이 부족한 현실이다. 요약컨대 이들 학자들의 핵심 주장은 인사권 독립과 의원 개인 보좌관 제도를 도입하게 되면 광역의원 혹은 의회의 전문성이 크게 향상될 것이라고 전제하고 있는 것이다. 그러나 기존 연구들의 가장 큰 한계는 먼저 의회의 전문성이 무엇인가에 대한 고찰이 부족한 것으로 보인다. 이와 관련 최봉기 (2005)의 연구가 눈에 띈다. 최봉기는 지방의회 의원의 전문성을 직무전문성과 역할전문성으로 나누고 있다. 먼저 직무전문성을 위해 지방의회의 제도적 측면에서의 개선이 필요하다고 주장한다. 선거제도의 개혁, 지방의원의 신분 제도의 변화, 의정활동을 지원하는 사무기구의 자율적 운영 등이 제도적으로 개선되어야 한다고 보고 있으며 의원 개인 자신의 경우는 의원직에 대한 사명감 및 자질 함양 그리고 역할 제고 등이 선행되어야 지방의회 및 의원들의 전문성이 향상될 것이라고 주장하고 있다. 김도중·윤종빈 (2004)의 연구는 더 나아가 의원의 전문성이 높아질 경우, 의정활동이 더 활발해진다는 주장을 제시하고 있

다. 이를 위해 의원의 학력, 공직경험, 의원경력 등의 변수를 활용하여 의원들의 의정활동을 평가하였다. 이들에 의하면 교육수준이 높은 의원일수록, 상위직으로 진출하고자 하는 성취 욕구를 가진 의원일수록, 그리고 연령이 젊은 의원일수록 의정활동에 적극적인 것으로 나타났다. 다만 의원의 경력은 의원의 의정활동과는 역 상관관계를 갖는 것으로 나타났으며 이는 기타 서구 국가들의 연구와는 상반되는 결과로써 국내 지방 의회가 아직 정착되지 않았음을 지적하고 있다. 이를 위해 의정활동을 뒷받침할 수 있는 제도적 개선이 먼저 이루어져야 함을 주장하고 있다. 지방 의회 혹은 지방 의원의 전문성을 계량적으로 측정하여 활용한 연구는 김도중·윤종빈 (2004)의 연구가 거의 유일한 것으로 보인다. 거의 대부분의 연구가 규범적 차원에서 제도 개선 및 의원들의 의식 개선 등을 다루고 있으며 이마저도 기존 연구의 한계에서 크게 벗어나지 못하는 한계를 지니고 있다. 즉 의회의 전문성을 높여야 한다는 주장을 위해서 선행되어야 할 가장 중요한 점은 과연 의회의 전문성은 어떠한 방법으로 측정되어야 할 것인가에 대한 논의부터 출발해야 하는 것이 옳은 순서로 보인다. 특히 제 6회 지방의회를 기준으로 17개의 광역의회가 모두 비슷한 수준의 전문성을 띠고 있다고 가정하는 것도 납득할만한 주장이 아니다. 즉 광역의원 혹은 광역의회의 전문성 향상을 주장하기 위해서는 각각의 광역의회가 어느 정도의 전문성을 지니고 있으며 국내를 기준으로 가장 높은 단계의 전문성을 지니고 있다고 볼 수 있는 국회와 비교했을 때 어느 정도의 수준을 가지고 있는지를 알아보는 것은 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 즉 전문성에 대한 객관적인 지표의 개발과 이를 활용한 연구는 한국의 지방의회의 수준을 가늠할 수 있는 중요한 지표로 활용될 수 있을 것이다. 이를 위해서 본 연구는 Squire(2017)의 의회 전문화 지수를 한국의 현실에 대입하여 활용하고자 한다. 이와 관련된 논의는 제 3장에서 자세히 다루도록 하겠

다.

선거제도와 의회 전문성과의 상관관계는 아직 경험적으로 증명된 바는 없다. 이는 기존의 연구가 의회 내부의 제도적 개선 방안 위주의 연구를 중심으로 진행되었기 때문인 것으로 분석된다. 따라서 본 보고서는 의회의 외적 제도인 선거제도 또한 의회의 전문성에 영향을 미칠 것이라는 가정에서 출발하고 있다. 이를 위해 Polsby(1968)의 의회 제도화 (Institutionalization) 과정에 대한 연구를 주목해 볼 필요가 있다. Polsby (1968)는 의회가 제도화 되는 과정을 다음의 세 가지를 통해서 분석하고 있다. 첫째, 현직자의 재선 비율이 높으며 의회의 초선의원 비율이 제도화 과정을 통해 점진적으로 감소하는 경향을 주목한다. 달리 말하면 의회의 전문성의 증가는 결국 의회 의원의 충원과정의 제도화 되어야 한다는 것으로 해석할 수 있다. 즉 능력 있는 인재가 의회에 많이 유입될수록 재선의 확률이 높아지면 이는 결국 의회의 전문화에 기여한다고 볼 수 있다. 이에 대한 Squire(1992) 또한 의회의 제도화 과정과 전문화 과정은 명확히 다른 개념이긴 하지만 상호 보완적인 부분이 존재한다고 인정하고 있다.

둘째, 의회의 제도화는 의회 내부의 복잡성 (Internal Complexity)에 기인하다고 주장한다. 이를 위해선 의회 내부의 상임위원회의 자율적 권한의 증대 및 위원회의 세분화가 진행되는 과정을 거쳐야 하며 이를 위해서 의원 개개인에 대한 의정활동 지원 시스템이 점진적으로 개선되는 과정을 거쳤다고 주장한다. 이는 의회의 전문화 과정에서 나타나는 의원 1인당 직원 수의 증가와 일맥상통한다. 즉 Squire (1992)의 주장처럼 의회의 제도화 과정과 전문화 과정은 서로 상호보완적인 면이 존재하고 있는 것이다. 이를 달리 해석하면 의회의 제도화나 전문화 과정을 위해서는 의원 개개인의 의정활동 능력이 뛰어나야 함을 간접적으로 시사하고 있는 것이다. 즉 의회의 제도화 및 전

문화를 위해서는 의정활동을 지원할 수 있는 내부 시스템과 더불어 의원 개개인의 전문성 또한 강조되어야 될 것이다.

셋째, 의회의 제도화 과정에서 나타나는 주요한 특징 중 하나는 의사결정 과정이 당파적 논리보다는 보편적 논리에 의해 이루어진다는 것이다. 이는 곧 의회의 결정이 정파성보다는 주권자인 국민의 이익에 우선하는 결정이 우선되는 결과물이 증가하는 추세를 보이면서 의회의 제도화 과정이 공고화된다고 주장하고 있다.

앞서 지적했듯이 의회의 전문성과 선거제도의 직접적인 관련성을 찾아보기 힘들다. 다만 Polsby (1968)의 주장에 따르면 의회의 전문성 이전에 제도화가 선행되어야 한다는 주장이 가능하다. 이는 곧 의회 의원의 충원 과정에 있어 보다 전문적인 의원의 유입이 활성화 되어야만 한다는 주장도 설득력이 있다. 즉 전문성 있는 의원의 유입을 위해서는 무엇보다도 한국의 정치가 가지고 있는 고질적인 지역적 성향을 넘어설 수 있는 제도적 장치가 필요한 것으로 사료된다. 이를 위한 대표적인 방법은 무엇보다도 한국 정치의 현실상 소선거구제가 가지고 있는 단점은 매우 명확하다. 즉 몇몇 광역 지역을 제외하고는 지역구도에 의해 결정되는 현실상 지방 선거에서 소선거구제는 전문적이고 유능한 인재의 유입보다는 정파성에 충실한 정실 인사 등의 공천으로 이어질 가능성이 높다는 점이다. Polsby (1968) 또한 의회의 제도화 과정에서 두드러지게 나타나는 특징 중 하나로 정실인사 (Nepotism)과 편파인사 (favoritism)의 현저한 감소를 지적하고 있다. 요약하면 의회의 전문성 이전에 의회의 제도화 과정이 선행되어야 하며 의회의 제도화를 위해서는 의회에 인재가 충원되는 과정인 선거제도의 변경 또한 주요한 요소로 작용하고 있다는 주장이 가능한 것이다. 따라서 본 보고서는 의회 전문성 강화를 위해서 기존 이론이 주장하고 있는 의회 내부의 제도적 보완과 더불어 외부적인 제도, 즉 선거제도 또한 의회의 전문성 확보에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점을 주목하고 있다.

III. 의회의 전문성 측정 및 한국 광역의회에의 적용

1. 전문성 측정 지표

1) 의회 의원봉급 및 혜택

의회 전문성 측정을 위한 지표로서 의원에 대한 보수는 크게 두 가지 관점에서 고려되고 있다 (Squire 2007). 첫째는 의정활동에 대한 보수 지급이다. 각 주마다 수당을 지급하는 방식은 천차만별이지만 넓은 범주에서 보면 월정수당으로 지급하는 주와 의회의 회기가 열렸을 경우 회기일자별 보수를 지급하는 주로 나뉜다. 2018년을 기준으로 가장 극단적인 주들을 예를 들면 캘리포니아의 경우, 1년 연봉 (base salary)이 \$107,241로 책정되었으며 회기가 열리는 기간의 경우는 하루당 \$183의 회기 수당을 받는 것으로 나타났다. 캘리포니아 헌법상 매년 회기가 열리는 시기는 1월 3일부터 8월 31일까지로 되어 있으며 이를 산술적으로 계산해보면 기본 봉급과 회기 수당을 모두 합하면 약 \$140,000 정도의 연봉이 책정되고 있음을 알 수 있다. 반면 시민의회로 구성되어 있는 뉴햄프셔의 경우는 2년 회기 동안 \$200의 보상이 책정되어 있다. 혼합형을 채택하고 있는 주 중에서 경우는 연봉의 책정과 회기수당의 지급을 일자별로 지급하고 있는 주도 존재한다. 예를 들면 캔사스 주는 1년 치의 연봉을 주말과 공휴일을 제외하고 매일 \$88.66로 책정하고 있으며 회기 중에는 \$144를 추가로 지급하는 구조를 띠고 있다. 2018년을 기준으로 총 251일의 근무일자와 60일의 회기일자를 수당으로 환산하면 약 \$30,900 정도의 연봉을 받는 것으로 계산된다. 이와는 별도로 상원 및 하원의 수장을 맡고 있는 의장들의

경우는 별도의 임금이 추가로 지급된다. 2015년 미 주 의회 의원의 연봉 및 회기 수당을 다음의 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 2015 미국 주 의회 의원 연봉표

주	기본급	회기수당 ¹⁾	총액(추정)
Alabama	\$46,257	없음	\$46,257
Alaska	\$50,400	\$275	\$75,150
Arizona	\$24,000	\$35-\$60	\$26975-\$29100
Arkansas	\$40,188	\$59-\$155	\$43,905-\$45,303
California	\$107,241	\$192	\$162,153
Colorado	\$30,000	\$45	\$35,400
Connecticut	\$28,000	없음	\$28,000
Delaware	\$45,291	없음	\$45,291
Florida	\$29,697	\$152	\$38,817
Georgia	\$17,342	\$173	\$24,262
Hawaii	\$62,604	\$225	\$76,104
Idaho	\$17,358	\$129	\$28,839
Illinois	\$67,836	\$111	\$104,244
Indiana	\$25,945	\$173	\$45,667
Iowa	\$25,000	\$168	\$43,480
Kansas	\$88.66/일	\$144	\$35,364.32
Kentucky	\$188.22/일	\$158	\$10,386.6

Louisiana	\$22,800	\$164	\$30,180
Maine	\$10,131	\$70	\$25,951
Maryland	\$50,330	\$153	\$64,100
Massachusetts	\$62,548	없음	\$62,548
Michigan	\$71,685	\$10,800/년	\$82,485
Minnesota	\$45,000	\$66-\$86	\$53,712-\$56,696
Mississippi	\$23,500	\$144	\$36,460
Missouri	\$35,915	\$115.20	\$50,775.8
Montana	\$90.64/일	\$114	\$9,208.8
Nebraska	\$12,000	\$51-\$144	\$16,590-24,960
Nevada	\$146.29	\$142	\$17,477.4
New Hampshire	\$200/2년	없음	\$200/2년
New Jersey	\$49,000	없음	\$49,000
New Mexico	없음	\$161	\$9,660
New York	\$79,500	\$59-\$174	\$89,530-109,080
North Carolina	\$13,951	없음	\$13,951
North Dakota	\$177/일	up to \$1,682	\$8,762
Ohio	\$60,584	없음	\$60,584
Oklahoma	\$38,400	\$154	\$55,340
Oregon	\$25,216	\$144	\$48,256
Pennsylvania	\$87,180	\$183	\$153,060
Rhode	\$15,630	없음	\$15,630

Island			
South Carolina	\$10,400	\$202.03	\$39,290.29
South Dakota	\$6,000	\$144	\$11,760
Tennessee	\$22,667	\$229	\$43,277
Texas	\$7,200	\$190	\$20,500
Utah	\$273/일	up to \$142	\$18,675
Vermont	\$723.27/주	\$69-\$125	\$22,712.13-\$29,992.13
Virginia	\$17,640-\$18,000	\$203	\$23,730-\$24,090
Washington	\$47,776	\$120	\$60,376
West Virginia	\$20,000	\$131	\$27,860
Wisconsin	\$50,950	\$78.50-\$115	\$79,288.5-\$92,465
Wyoming	\$150/일	\$109	\$10,360

출처: National Conference of State Legislatures

두 번째로 고려할 사항은 봉급 이외에 의원들에게 지급되는 연금, 보험 등의 혜택이다. 각 주별로 은퇴 후 연금을 지급하는 기준은 매우 다양하다. 5개 주를 제외한 모든 주는 은퇴 후 연금 제도를 운영하고 있으며 액수 또한 다양하다. 가장 기본적인 연금 지급 방식은 5년 이상 의회 의원으로 재직할 경우 65세 이후 연금을 받거나 어느 나이에 은퇴를 하건 간에 20년 이상 재직했을 경우도 연금의 혜택이 주어진다. Squire (2007)는 세계에서 가장 비싼 의료 서비스 국가 중 하나

1) 회기 수당의 지급은 거주 지역과 상관없이 일괄적으로 지급하거나 혹은 주 의회 의사당이 있는 지역에 거주하는 의원과 그렇지 않은 의원을 차등적으로 지급하고 있는 주들도 존재한다. 또한 회기일수가 짝수 해와 홀수 해가 다른 경우도 존재하기 때문에 회기 수당의 지급은 매년 달라질 수 있다.

인 미국에서 보험 혜택 여부 또한 의원들의 재직 여부에 큰 영향을 미칠 것으로 가정하고 있다. 주 의회 의원들에게 주어지는 의료보험의 경우는 주별로 매우 다양하지만 다음의 몇 가지 정도로 압축된다. 첫째 모든 보험료는 주 의회 예산에서 지급되는 경우이다. 이 경우는 미시시피, 노스캐롤라이나, 노스다코타 정도로 주 의회가 모든 보험을 부담하는 경우는 드물다. 둘째, 주 의회와 의원이 일정 정도 비율로 부담하는 경우이며 가장 일반적인 보험 혜택 지급 방식이다. 셋째, 주 정부의 직원과 동등한 보험 혜택을 제공하는 경우이며 100%부터 80%까지 다양하다. 넷째, 의회 회기 중에만 100% 의료보험 혜택을 제공하는 주들도 있다. 이 외에도 의원 봉급의 일정 정도가 의료보험으로 공제되는 주와 의원이 직접 선택하도록 하는 주들도 존재한다.

전문성 측정에 활용되는 의원의 복지 및 혜택의 수준은 각 주별로 매우 다양하기 때문에 Squire (2007, 2017)는 이를 수치화하여 측정 지표에 활용하지 않았다. 다만 이러한 고려 사항들이 차후에 반영되는 것이 보다 정확한 지표 생산에 기여할 것이라고 주장하고 있다. 이에 대한 예로 가장 많은 봉급을 받는 캘리포니아 주 의회 의원의 경우는 1990년 주 의회 의원의 연금을 폐지한 반면, 1년에 \$7,200 밖에 지급하지 않는 텍사스 주의 경우는 60세 이전에 8년 혹은 총 재직 기간이 12년이 넘었을 경우 약 \$34,500의 연금을 매년 지급하고 있다.

그렇다면 이러한 의원에 대한 보수와 혜택이 어떠한 방법으로 의회에 전문화에 기여하는가에 대한 논의가 필요하다. 앞선 이론적 논의에서 간략히 다루었듯이 의원에 대한 보수와 혜택은 의원들이 보다 적극적으로 의정활동에 임하도록 해줄 뿐더러 직업적 안정성을 바탕으로 더 많은 임기를 위한 노력을 기울이게 해 주었다. 또한 경험 많은 의원들의 비율이 높아짐에 따라 의회의 경험치도 쌓이게 되면서 보다 획기적인 참신한 정책들을 생산함으로써 민의를 보다 효율적으로 반영

할 수 있는 토대를 만든 것이다. 그리고 무엇보다도 의원들의 보수가 상승함으로써 보다 능력 있는 인재들이 주 의회 선거에 후보자로 입후보하게 되고 선거의 경쟁력도 높아지면서 주 의회의 의원들의 전반적인 수준이 높아지게 되는 계기가 되었던 것이다. 물론 의회의 전문화 현상이 의원들에 대한 보상체계 하나만으로 이루어진 것은 아니지만 Squire (2007)는 의회 전문화 3가지 지표 중, 의원들에 대한 보상 수준이 높아진 것이 의회의 전문화에 가장 큰 영향을 미친 것으로 보고 있다.

2) 의회 회기일자

의회 전문화 측정 지표 중 의회의 회기는 의원들의 보상과 밀접한 관련이 있다. 즉 의정활동에 대한 요구가 많지 않을 경우, 의원들은 그들이 투자한 시간에 대한 보상이 필요가 없어지기 때문에 보상 수준도 그만큼 낮아질 수밖에 없다. 반면 의회의 회기가 길어지면 길어질수록 의원들에 대한 보상수준은 그에 상응하게 높아질 것이다. 이러한 논리로 Squire (1992)는 의회의 회기, 즉 의원들이 의정활동에 참여한 일자가 의회의 전문화에 많은 기여를 했을 것으로 주장한다. 대부분의 미국 주들은 의회 회기를 명확하게 명시하고 있다. 다만 그 시기와 회기 일자 등은 매우 다양하며 대체로 전문화되어 있는 의회들의 경우가 회기가 긴 편이다. 표현 방법에 있어서도 약간의 차이가 있다. 먼저 정확한 회기일자를 명시하는 경우이다. 예를 들면 미네소타 주의 경우, 의회가 매년 1월 3일에 시작하고 5월의 셋째 주 토요일에 종료하도록 하고 있으며 총 2년간 이 기간 동안 120일 이상의 회기를 넘지 못하도록 규정하고 있다. 몇몇 주의 경우는 회기 일자 대신 의회의 시작과 종

료 일자를 제한하고 있다. 이를테면 의회의 시작과 종료 일자만 있을 뿐 이 기간 동안 어느 정도의 의사일정을 가져야 하는 지에 대한 규정은 존재하지 않는다. 대표적으로 콜로라도 주 의회는 매년 1월부터 5월까지 총 120일 동안 모든 의회 업무를 종료해야 한다고 명시하고 있다. 반면 가장 전문화된 의회 중 하나인 펜실베이니아 의회는 매년 1월 3일부터 12월 31일까지 회기로 규정하고 회기일자에 대한 제한도 두고 있지 않다. 즉 펜실베이니아 의회는 미 연방의회와 동일한 방법으로 연중 어떠한 날에도 의사일정을 진행할 수 있으며 이에 대한 제한도 없다. 이 외에도 홀수 해와 짝수 해의 회기 일자를 구분하는 주들도 있다. 오리건 주의 경우는 홀수 해의 경우는 매년 2월부터 7월까지 160일만 의사일정을 진행할 수 있도록 규정하고 있으며 짝수 해의 경우는 35일로 제한하고 있다. 대부분의 전문 의회는 회기 일자에 대한 제한은 없으나 캘리포니아의 경우만 모든 의사일정을 짝수 해에는 8월 31일 이전, 홀수 해에는 9월 12일까지 마무리하도록 규정하고 있다. 다음의 <표 III-2>는 2017년 미국 주 의회의 회기 일자를 정리한 표이다.

<표 III-2> 미국 주 의회 회기 일자 (홀수 해(2015년) 기준)

주	회기	회기 제한
Alabama	5월 3일 - 6월 4일	총 105일 중 30일을 넘지 못함
Alaska	1월 20일 - 4월 27일	총 90일
Arizona	1월 12일 - 4월 2일	100일째 되는 마지막 주의 토요일
Arkansas	1월 12일 - 4월 2일	총 60일
California	2014년 12월 1일 - 2015년 9월 12일	9월 12일
Colorado	1월 7일 - 5월 6일	총 120일
Connecticut	1월 7일 - 6월 3일	6월 첫 번째 월요일 다음 수요일

Delaware	1월 13일 - 6월 30일	6월 30일
Florida	3월 3일 - 5월 1일	총 60일
Georgia	1월 12일 - 4월 2일	40일
Hawaii	1월 21일 - 5월 7일	60일
Idaho	1월 12일 - 4월 11일	없음
Illinois	1월 14일 - 12월 7일(extended session)	없음
Indiana	1월 6일 - 4월 29일	4월 29일
Iowa	1월 12일 - 6월 5일 (extended session)	총 110일
Kansas	1월 12일 - 6월 12일	없음
Kentucky	1월 6일 - 3월 23일	30일 또는 3월 30일
Louisiana	4월 13일 - 6월 11일	총 60일 중 45일
Maine	2014년 12월 3일 - 2015년 7월 16일 (extended session)	6월 세 번째 수요일
Maryland	1월 14일 - 4월 13일	총 90일
Massachusetts	2015년 1월 7일 - 2016년 1월 5일	formal sessions: 세 번째 수요일, informal:없음
Michigan	1월 14일 - 12월 17일	없음
Minnesota	1월 6일 - 5월 18일	2년 동안 120일, 또는 매년 5월 세 번째 토요일 다음의 첫 번째 월요일
Mississippi	1월 6일 - 4월 2일	총 90일
Missouri	1월 7일 - 5월 15일	5월 15일
Montana	1월 5일 - 4월 28일	2년 동안 90일
Nebraska	1월 7일 - 5월 29일	90일
Nevada	2월 2일 - 6월 1일	2년 동안 총 120일
New	1월 7일 - 7월 1일	45일 또는 7월 1일

Hampshire		
New Jersey	2015년 1월 13일 - 2016년 1월 11일	없음
New Mexico	1월 20일 - 3월 21일	총 60일
New York	1월 7일 - 6월 25일	없음
North Carolina	1월 14일 - 9월 30일	없음
North Dakota	1월 6일 - 4월 29일	2년 동안 80일
Ohio	1월 5일 - 12월 16일	없음
Oklahoma	2월 2일 - 5월 22일	5월 마지막 금요일
Oregon	2월 2일 - 7월 6일	총 160일
Pennsylvania	1월 6일 - 12월 31일	없음
Rhode Island	1월 6일 - late June 25	없음
South Carolina	1월 13일 - 6월 4일 (veto session from 6/16/15-7/9/15)	6월 첫 번째 목요일
South Dakota	1월 13일 - 3월 30일	40일
Tennessee	1월 13일 - 4월 22일	90일
Texas	1월 13일 - 6월 1일	2년 동안 총 140일
Utah	1월 26일 - 3월 12일	총 45일
Vermont	1월 7일 - 5월 16일	없음
Virginia	1월 14일 - 2월 27일 (special session TBD)	총 30일
Washington	1월 12일 - 4월 24일	총 105일
West Virginia	1월 14일 - 3월 14일	총 60일
Wisconsin	1월 5일 - 12월 31일	없음
Wyoming	1월 13일 - 3월 6일	40일

출처: National Conference of State Legislatures

의회의 회기일자를 의회 전문화 지표로 사용하는 방법은 꽤나 복잡하다. 즉 1년 내내 의사일정을 진행할 수 있는 날로 규정해 놓았어도 실제로 의회 의원들이 의사일정을 위해 만날 날을 정확히 세어야 하기 때문이다. 게다가 임시회 등과 같은 세부적인 모임은 의회에 따라서 공개를 하지 않는 경우도 있기 때문에 Squire (2007, 2017)는 정확한 회기 일자에 대한 규정이 없는 주들의 경우는 의사일정을 위해 의원들이 모여야 되는 날짜의 70% 정도를 의회의 회기로 계산하여 적용하고 있다. 그러나 대다수의 주 의회는 정확한 회기일자를 명시하고 있기 때문에 이러한 측정 방법을 사용하는 주는 전문화 지표의 안정성 (Reliability)에 큰 영향을 주지 않는다고 주장하고 있다. 의원들에 대한 보수만큼이나 의회의 회기 일자는 의회의 전문성이 많은 영향을 미친다. 의회의 회기가 길수록 의원을 직업으로 삼는 인원이 늘어나게 되고 직업의 안정성은 더 긴 기간 동안 의회에 머물 수 있는 노력을 경주하게 되는 것이다. 이로 인해 의회의 경험치가 높아지면서 전체적의 의회의 전문성도 향상된다는 논리이다. 또한 의회의 회기가 길면 의원들의 의사결정 과정에 대한 이해도 또한 증가하는 것으로 나타난다 (Bell and Price 1975). 즉 의사결정 및 정책에 대한 이해도의 증가는 결국 의회의 전문화에 긍정적인 영향을 주게 된다.

3) 의회 직원 수

National Conference of State Legislature (NCSL)²⁾은 매 6

2) NCSL 은 1975년 설립된 미국 주 의회 의원 및 직원들의 이익을 대변하기 위해 설립된 이익 집단이다. 주 의회와 관련된 가장 방대한 자료를 보유, 제공하고 있으며 매년 주 의회 의장단 모임을 주관하고 의회 관련 정보에 대한 의견 교환 및 정보 제공을 지속하고 있다. 1970년 이후 주 의회의 발전에 많은 기여를 했다는 평가를 받고 있다 (NCSL 홈페이지 <http://www.ncsl.org/>)

혹은 7년마다 미국 50개 주 의회의 직원들을 조사하여 발표하고 있다. 가장 최근의 조사는 2015년으로서 미국 50개주 주 의회의 총 직원 수는 총 26,131명 (정규직)이며 의회 회기 기간에만 임시적으로 고용하는 인원은 5,547 명(임시직)으로 조사됐으며 총 31,678명의 의회 직원이 고용되는 것으로 조사됐다 (NCSL 2018). 가장 많은 직원을 고용하고 있는 주는 뉴욕 주로서 2015년 현재 2,865명이 고용되고 있으며 다음으로 텍사스, 펜실베이니아가 그 뒤를 잇고 있다. 특이한 점은 뉴욕이나 펜실베이니아와 달리 텍사스의 경우는 전문 의회로 분류되지 않음에도 불구하고 50주 중에 두 번째로 많은 직원을 보유하고 있다는 점이다. Tom and An (2017)은 의회 직원 수와 의회 전문화와와의 관계는 상당히 직접적인 관련이 있다고 보고 있다. 먼저 많은 직원을 보유하고 있는 의회는 의원들에 대한 원활한 정보 제공으로 인해 의원으로 하여금 보다 적극적인 의정활동을 유도할 수 있게 한다. 또한 의원들에게 있어 가용한 직원이 많다는 것은 본인의 재선을 위한 활동, 즉 지역구 관리에 많은 시간을 할애할 수도 있게 만든다. 이는 곧 직업적 만족도로 이어지게 되고 더 많은 의원들이 의회에 남음으로써 경험이 많은 의회로 이어져 의회의 전문화에 기여한다고 주장하고 있다. 무엇보다도 중요한 함의는 정책 및 의정활동에 있어 많은 수의 의회 직원은 행정부와 동일한 파트너로서 의회 활동에 임할 수 있게 함으로써 의회의 견제활동을 용이하게 하는 데 있다 (Squire 2017). 다음의 <표 III-3>은 2015년 조사한 미국 50개 주 의회 직원 수와 의원 1인 당 직원 수를 나타낸 표이다.

〈표 III-3〉 미국 주 의회 직원 수³⁾ (2015년 기준)

주	정규직 (상근직)	임시직 (회기시)	총 직원 수	의원 수	의원 1인당 직원 수
Alabama	349	59	408	140	2.9
Alaska	341	172	513	60	8.6
Arizona	521	97	618	90	6.9
Arkansas	435	97	532	135	3.9
California	2,098	3	2,101	120	17.5
Colorado	228	88	346	100	3.5
Connecticut	465	125	590	187	3.2
Delaware	79	79	158	62	2.5
Florida	1,446	167	1,613	160	10.1
Georgia	525	210	735	236	3.1
Hawaii	307	284	591	76	7.8
Idaho	76	60	136	105	1.3
Illinois	784	67	851	177	4.8
Indiana	252	53	305	150	2.0
Iowa	167	175	342	150	2.3
Kansas	148	206	354	165	2.1
Kentucky	375	93	468	138	3.4
Louisiana	743	179	922	144	6.4
Maine	171	35	206	186	1.1
Maryland	656	117	773	188	4.1
Massachusetts	759	0	759	200	3.8
Michigan	817	0	817	148	5.5

3) 주 의회 직원 수에 대한 출처는 National Conference of State Legislature 보유 자료와 미국 각 주의 의회 홈페이지를 자료가 상이하여 홈페이지 자료를 중심으로 구성하였음.

Minnesota	568	68	636	201	3.2
Mississippi	140	33	173	174	1.0
Missouri	403	23	426	197	2.2
Montana	136	115	251	150	1.7
Nebraska	229	7	236	49	4.8
Nevada	284	301	585	63	9.3
New Hampshire	129	21	150	424	0.4
New Jersey	727	30	757	120	6.3
New Mexico	168	506	674	112	6.0
New York	2,776	89	2,865	213	13.5
North Carolina	370	308	678	170	4.0
North Dakota	37	85	122	141	0.9
Ohio	476	0	476	132	3.6
Oklahoma	224	75	299	149	2.0
Oregon	303	151	454	90	5.0
Pennsylvania	2,358	0	2,358	253	9.3
Rhode Island	259	0	259	113	2.3
South Carolina	280	52	332	170	2.0
South Dakota	58	56	114	105	1.1
Tennessee	264	58	322	132	2.4
Texas	2,057	302	2,359	181	13.0
Utah	133	94	227	104	2.2
Vermont	55	37	92	180	0.5

Virginia	533	289	822	140	5.9
Washington	536	257	793	147	5.4
West Virginia	201	151	352	134	2.6
Wisconsin	649	0	649	132	4.9
Wyoming	36	73	109	90	1.2
50 state totals	26,131	5,547	31,678	7,383	4.3

출처: 각 주 의회 홈페이지 참조

4) 미국 주 의회의 전문성 측정 결과

위에서 검토한 세 가지 변수를 통해 2015년 미국 의회의 전문화 측정 결과는 다음의 <표 III-4>와 같다. 측정 방법은 개별 의회의 3가지 변수가 연방 의회를 1로 봤을 때의 비율이며 3가지 변수의 평균치를 나타낸 것이다. 캘리포니아의 예를 들면 캘리포니아 주 의회 의원의 연봉 수준은 연방의회 대비 62.2% (0.622)이고 회기 일자는 연방의회 수준과 동일인 100% 그리고 의원 1인당 직원 수는 26.5% (0.265)로 나타났다. 이 세 가지 변수의 평균은 아래의 표와 같이 0.629로 나타나고 있는 것이다. 달리 말하면 캘리포니아 주 의회의 전문화 수준은 연방의회를 100으로 봤을 때 약 63%의 수준을 지니고 있는 것으로 평가할 수 있다. 다음은 Squire (2017)의 전문화 측정 방법을 바탕으로 측정된 미국 50개 주의 주 의회 전문화 지수를 표로 나타낸 것이다. 가장 전문화 지수가 높은 캘리포니아 의회부터 가장 전문화되지 못한 뉴햄프셔 주까지의 편차는 무려 58.1%로써 매우 큰 차이를 보이고 있다.

<표 III-4 미국 50개 주 의회의 전문화 점수표>

주	전문화 점수	순위
California	0.629	1
Massachusetts	0.431	2
NewYork	0.43	3
Pennsylvania	0.417	4
Michigan	0.401	5
Ohio	0.384	6
Hawaii	0.321	7
Alaska	0.296	8
Illinois	0.294	9
Maryland	0.278	10
Washington	0.272	11
Colorado	0.268	12
Connecticut	0.267	13
Arizona	0.264	14
Florida	0.245	15
Missouri	0.243	16
Iowa	0.241	17
North Carolina	0.238	18
Texas	0.234	19
New Jersey	0.233	20
Nebraska	0.23	21
Oklahoma	0.229	22
Oregon	0.214	23
Arkansas	0.207	24
Minnesota	0.204	25
Wisconsin	0.204	26

Delaware	0.203	27
Rhode Island	0.2	28
Louisiana	0.187	29
Nevada	0.182	30
Kansas	0.181	31
Virginia	0.178	32
Vermont	0.178	33
Alabama	0.175	34
Idaho	0.169	35
Kentucky	0.162	36
Mississippi	0.161	37
West Virginia	0.157	38
South Carolina	0.156	39
Indiana	0.156	40
Maine	0.154	41
Georgia	0.149	42
New Mexico	0.14	43
Tennessee	0.136	44
Montana	0.116	45
Utah	0.115	46
North Dakota	0.112	47
South Dakota	0.103	48
Wyoming	0.081	49
New Hampshire	0.048	50

출처: Squire, Peverill. 2017. "A Squire Index Update," State Politics and Policy Quarterly 17(4):361-371. 에서 재구성

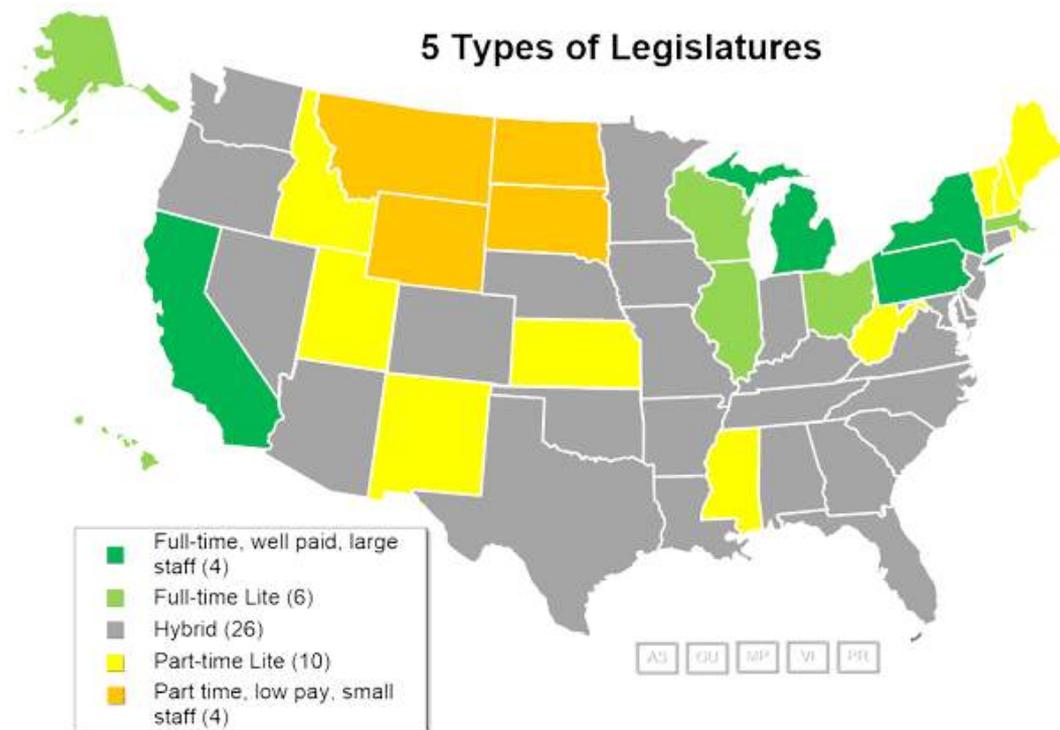
비록 Squire의 의회 전문화 지수가 가장 광범위하게 인용되고

있지만 주 의회의 전문화 점수만 나열하고 있을 뿐 전문화 의회와 그렇지 않은 의회에 대한 경계에 대한 논의는 배제하고 있다. 다시 말하면 어느 정도의 점수를 얻어야 의회가 전문화 되어 있다고 주장할 수 있는지에 대한 직접적인 언급은 피하고 있다. 이러한 이유로 먼저 주 의회의 전문화 지수가 계속해서 변한다는 점이다. 즉 연방의회의 기준이 변함에 따라 주 의회의 점수 또한 계속해서 변하고 있다는 것이다. 각 주별 전문화 순위는 연도별로 큰 편차를 보이고 있지 않은 반면 전문화 점수는 시간이 지날수록 비슷한 패턴으로 증가 혹은 감소하는 것이 아니기 때문에 특정 전문화 점수를 기준으로 의회의 전문화 여부를 판단하는 것은 다소 어려운 작업이 될 수 있다. 예를 들면 1935년에서 1960년까지 뉴햄프셔 주의 전문화 점수는 현재의 그것보다 훨씬 높았으나 1979년에는 0.046, 2003년에는 0.033 그리고 2015년에는 0.048로 일정한 패턴에 의해서 움직이지 않고 다른 환경적 요인에 의해서 영향을 받는 것이다. 이를테면 연방의회의 전문화 수준을 기준점으로 삼고 있지만 연방의회의 의원 연봉 수준과 직원 수가 끊임없이 변하고 있기 때문에 전문화의 기준을 절대적 수치로 환산하기 힘들다는 단점이 있다. 다시 말하면 2015년 기준, 미국 주 의회 전문화 점수의 중앙값 0.204(미네소타)를 해석함에 있어 0.204라는 수치가 주 의회가 전문화되어 있는지 혹은 명예 의회인지를 판단할 수 있는 기준이 불명확하다는 것이다. 오로지 미네소타 주의 의회는 연방의회의 전문화 지표들을 기준으로 봤을 때 연방의회의 약 20.4% 수준에 있다는 것만 말할 수 있는 것이다.

Squire와 달리 NCSL은 미국 주 의회의 전문화 수준을 크게 다섯 종류로 분류하고 있다. 즉 전문화 의회, 준 전문화 의회 혼합형 의회 준 명예의회, 명예의회로 구분하고 있으나 NCSL 또한 이를 흑백논리로 단순화 시키는 것에 대해서는 주저하고 있다.⁴⁾ NCSL의 기준은

Squire의 기준과 크게 다르진 않지만 다음과 같은 지표를 사용하고 있다. 먼저 의회가 주 정부와의 관계에 있어 견제와 균형이라는 기본 목표를 이행하고 있으며 정책 결정에 있어 필요한 정보를 충분히 얻을 수 있는 환경적 요인을 갖추고 있는가, 그리고 주 정부로부터 충분히 독립되어 있는가를 그 주요 요인으로 상정하고 있다. 이를 위해 Squire와 같은 의회 의원들이 의사결정 과정에 참여하는 시간, 즉 회기일수와 의원에 대한 보상 체계 그리고 의회 직원 수 등을 계량화하여 총 5가지 종류의 의회로 구분하고 있다. 다음의 그림 <III-1>과 표 <III-5>는 주 의회의 전문화 정도를 지도에 표기한 것이다.

<그림 III-1> NSCL의 의회 전문화 분류



출처: National Conference of State Legislatures 2017

4) <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/full-and-part-time-legislatures.asp> 참조

<표 III-5 NCSL의 의회 전문화 분류표>

전문화 의회	준 전문화 의회	혼합형 의회		준 명예의회	명예의회
California	Alaska	Alabama	Minnesota	Idaho	Montana
Michigan	Hawaii	Arizona	Missouri	Kansas	North Dakota
New York	Illinois	Arkansas	Nebraska	Maine	South Dakota
Pennsylvania	Massachusetts	Colorado	Nevada	Mississippi	Wyoming
	Ohio	Connecticut	New Jersey	New Hampshire	
	Wisconsin	Delaware	North Carolina	New Mexico	
		Florida	Oklahoma	Rhode Island	
		Georgia	Oregon	Utah	
		Indiana	South Carolina	Vermont	
		Iowa	Tennessee	West Virginia	
		Kentucky	Texas		
		Louisiana	Virginia		
		Maryland	Washington		

출처: National Conference of State Legislatures 2017

먼저 전문화 의회와 준 전문화 의회의 분류는 의회 의원은 대부분의 시간을 의정활동에 사용하고 있으며 대부분의 의원들은 80% 이상의 시간을 직업으로서 의원직을 수행에 사용하고 있다. 또한 대부분

의 전문화 및 준 전문화 의회 의원은 다른 직업의 필요성을 느끼지 못할 정도의 보상체계를 보유하고 있으며 연방의회와 비교 다른 주들에 비해 가장 유사한 모습을 보여주고 있다 (NSCL 2018). 전문화 의회와 준 전문화 의회는 의회 회기일자와 지역구의 크기에 의해서 분류되었다. 즉 전문화 의회는 준 전문화 의회보다 의회 회기가 더 길며 지역구의 크기 또한 준 전문화 의회에 비해 좀 더 넓은 지역을 차지하고 있는 특징을 보이고 있다. 대부분 인구가 많은 주들이 전문 의회의 구조를 보유하고 있다.

혼합형 의회의 경우는 전문화 의회와 명예의회의 중간 단계에 위치한 의회의 형태로서 약 2/3 정도의 의원이 직업으로서의 의원직을 수행하고 있다. 의원에 대한 보상은 다른 직업이 없으면 생활을 꾸려나가기에는 부족한 수준이며 일반적으로 전문 의회와 명예 의회의 중간 수준 정도의 직원 수를 보유하고 있다.

마지막으로 명예의회의 의원은 직업으로서의 의원직을 수행하는 전문직 의회와 비교 약 50% 정도의 시간을 의정 활동에 투자하며 의원에 대한 보상 정도도 생활비를 감당하기에는 턱 없이 부족한 특징을 보인다. 따라서 대부분의 의원들은 의원직 이외의 다른 직업들을 가지고 있으며 의회 직원의 규모 또한 대체로 소규모로 운영되는 경우가 대부분이다. 대체로 인구가 적은 주들의 경우 이러한 형태의 주 의회를 운영하고 있다.

다음의 <표 III-6>은 2014년 모든 주 의회 의원들을 대상으로 NCSL에 의해 시행된 여론조사 결과를 바탕으로 각 의회별 의원의 의정활동에 사용되는 시간, 보상정도와 직원 규모에 대한 결과이다.

〈표 III-6 의회 타입별 의정활동 시간, 보상범위와 직원 규모〉

구분	의정활동 시간	보상	직원
전문화 의회	84%	\$82,358	1,250
혼합형 의회	74%	\$41,110	469
명예 의회	57%	\$18,449	160

출처: 2014 American Legislator Survey

2. 한국 광역의회의 전문성 측정 및 평가

본 절에서는 앞에서 살펴본 미국 주 의회의 전문성 측정 방법을 기준으로 한국 광역의회의 전문성을 측정한다. 한국의 광역의회가 전문 의회의 특징을 갖기 시작한 시기는 2006년 제 4회 지방선거 이후부터 이므로 그 이후를 연구 대상으로 삼고 있다. Squire 지표를 중심으로 광역의원의 연봉 수준, 광역의회의 회기일자 그리고 1인당 직원 수를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 미국 주 의회의 전문성 측정에서 비교 대상은 미국 연방의회가 기준이 되었으므로 한국의 광역의회의 전문성 측정시 기준은 한국의 국회를 그 대상으로 삼고 있다. Squire의 의회 전문성 지표는 연방의회 대비 주 의회의 수준을 나타내는 상대적인 개념이기 때문에 국내에 적용할 시 국내 국회를 그 기준으로 삼는 것이 타당한 것으로 보인다.

1) 한국 광역의원의 연봉 수준

앞선 논의처럼 광역의원에 대한 연봉 수준은 광역의원의 의회활

동 지속여부와 관련이 있다. 연봉의 수준이 높아질수록 의원들은 의회 활동을 지속할 수 있도록 장려함으로써 경험 많은 의원의 비율을 높이고 이로 인해 의회 전체의 전문성을 높인다는 주장이다. 다시 말하면 의원들에 대한 높은 수준의 보상은 의원들로 하여금 더 많은 시간을 의정활동에 투자할 수 있게 하고 이로 인해 더 오랜 기간 동안 의원직을 유지할 수 있도록 유도할 수 있다는 것이다. 또한 높은 연봉은 보다 능력있는 의원의 유입을 기대할 수 있다. 이를테면 고학력자나 전문직에 종사하고 있는 후보자들의 의회 진입을 유도하기 때문에 이 또한 의회의 전문성에 기여한다는 것이다. 한국 광역의회의 연봉 수준은 지방자치법 시행령 제 33조에 의거, 지방의회 의원들의 의정활동비와 여비 및 월정 수당을 지방자치단체의 재정 능력 등을 고려하여 조례로 정하도록 규정하고 있다 (지방자치법 시행령 제 33조). 또한 동법은 지방의회 의원의 월정수당 지급 기준액 범위를 산정하여 기준액의 $\pm 20\%$ 를 넘지 못하도록 규정하고 있기 때문에 각 지방의회의 연봉 차이는 미국의 연봉처럼 각 광역의회별로 큰 차이를 보이지 않는 특징을 지니고 있다. 다만 2018년을 기준으로 서울시 의회의 연봉은 63,780,000원인 반면 세종시 의회의 연봉은 420,000,000원으로 약 20,000,000원 가까이 차이가 나는 경우도 있으나 2018년 현재 대부분 광역 의회의 평균 연봉은 50,000,000원에서 63,000,000원 사이에서 결정되고 있다.

다음의 <표 III-7>은 역대 광역의원 보수를 나타낸 표이다.

<표 III-7 역대 광역의원 보수액 현황>

	년도	의정활동비	보조활동비	월정수당	연봉
서울시	2006-2012	1,200,000	300,000	3,583,330	60,999,960
	2013-2016	1,200,000	300,000	3,708,330	62,499,960
	2017	1,200,000	300,000	3,764,160	63,169,920
	2018-	1,200,000	300,000	3,815,000	63,780,000
경기도	2006-2012	1,200,000	300,000	3,018,000	54,216,000
	2013-2014	1,200,000	300,000	3,625,000	61,500,000
	2015	1,200,000	300,000	3,696,667	62,360,000
	2016-	1,200,000	300,000	3,767,500	63,210,000
인천시	2006-2007	1,200,000	300,000	2,750,000	51,000,000
	2008-	1,200,000	300,000	3,459,167	59,510,000
충청북도	2006-2007	1,200,000	300,000	1,830,000	39,960,000
	2008	1,200,000	300,000	2,360,000	46,320,000
	2009-2014	1,200,000	300,000	2,640,000	49,680,000
	2015	1,200,000	300,000	3,000,000	54,000,000
충청남도	2006-2007	1,200,000	300,000	1,830,000	39,960,000
	2008	1,200,000	300,000	2,175,000	44,100,000
	2009-2011	1,200,000	300,000	2,870,000	52,440,000
	2012-2015	1,200,000	300,000	3,010,000	54,120,000
	2016	1,200,000	300,000	3,122,000	55,464,000
	2017-	1,200,000	300,000	3,172,000	56,064,000
대전시	2006-2007	1,200,000	300,000	2,590,000	49,080,000
	2008-2012	1,200,000	300,000	3,090,000	55,080,000
	2013-	1,200,000	300,000	3,270,000	57,240,000
세종시	2012-	1,200,000	300,000	2,000,000	42,000,000
전라북도	2006-2007	1,200,000	300,000	1,890,000	40,680,000
	2008-2014	1,200,000	300,000	2,600,000	49,200,000
	2015	1,200,000	300,000	2,644,170	49,730,040
	2016	1,200,000	300,000	2,744,650	50,935,800
	2017	1,200,000	300,000	2,826,990	51,923,880
	2018-	1,200,000	300,000	2,925,930	53,111,160

전라남도	2006-2008	1,200,000	300,000	1,800,000	39,600,000
	2009-2012	1,200,000	300,000	2,456,600	47,479,200
	2013-	1,200,000	300,000	2,733,330	50,799,960
광주시	2006-2008	1,200,000	300,000	2,025,830	42,309,960
	2009-2011	1,200,000	300,000	2,545,830	48,549,960
	2012	1,200,000	300,000	2,633,330	49,599,960
	2013-2014	1,200,000	300,000	2,736,660	50,839,920
	2015	1,200,000	300,000	2,843,330	52,119,960
	2016	1,200,000	300,000	2,951,370	53,416,440
	2017	1,200,000	300,000	3,039,910	54,478,920
	2018-	1,200,000	300,000	3,146,310	55,755,720
경상북도	2006-2007	1,200,000	300,000	2,040,000	42,480,000
	2008	1,200,000	300,000	2,642,000	49,704,000
	2012	1,200,000	300,000	2,845,000	52,140,000
	2015	1,200,000	300,000	2,893,333	52,720,000
	2016-	1,200,000	300,000	2,965,830	53,590,000
경상남도	2006-2007	1,200,000	300,000	2,038,000	42,456,000
	2008	1,200,000	300,000	2,600,000	49,200,000
	2009-2012	1,200,000	300,000	2,801,660	51,619,920
	2013-2014	1,200,000	300,000	2,887,500	52,650,000
	2015	1,200,000	300,000	2,936,580	53,239,050
	2016	1,200,000	300,000	3,048,170	54,578,130
	2017	1,200,000	300,000	3,139,620	55,675,470
	2018-	1,200,000	300,000	3,249,500	56,994,110
부산시	2006-2007	1,200,000	300,000	3,197,500	56,370,000
	2008	1,200,000	300,000	3,563,830	60,765,960
	2009-	1,200,000	300,000	3,273,330	57,279,960
울산시	2006-2007	1,200,000	300,000	2,269,000	45,228,000
	2008-2013	1,200,000	300,000	3,115,000	55,380,000
	2014	1,200,000	300,000	3,345,000	58,140,000
대구시	2006-2007	1,200,000	300,000	2,700,000	50,400,000
	2008-2012	1,200,000	300,000	3,000,000	54,000,000
	2013-2014	1,200,000	300,000	3,150,000	55,800,000

	2015-2016	1,200,000	300,000	3,203,550	56,442,600
	2017-2018	1,200,000	300,000	3,299,650	57,595,870
강원	2006-2007	1,200,000	300,000	2,013,000	42,156,000
	2008	1,200,000	300,000	2,388,000	46,656,000
	2009-2012	1,200,000	300,000	2,581,000	48,972,000
	2013-2014	1,200,000	300,000	2,704,000	50,448,000
	2015	1,200,000	300,000	2,750,000	51,000,000
	2016-	1,200,000	300,000	2,820,000	51,840,000
제주	2006-2007	1,200,000	300,000	1,949,000	41,388,000
	2008	1,200,000	300,000	2,260,000	45,120,000
	2009-2011	1,200,000	300,000	2,490,000	47,880,000
	2012	1,200,000	300,000	2,689,500	50,274,000
	2013-2014	1,200,000	300,000	2,889,500	52,674,000
	2015	1,200,000	300,000	2,938,500	53,262,000
	2016	1,200,000	300,000	3,050,000	54,600,000
	2017	1,200,000	300,000	3,141,500	55,698,000
	2018	1,200,000	300,000	3,251,250	57,015,000

출처: 국가법령센터. 각 광역의회 의정활동비 등 지급에 관한 조례

각 지방의회 의정활동비 등 지급에 관한 조례는 의정활동비, 월 정수당 및 여비 등에 대한 사항을 규정하고 있으며 각 지방의회별로 별도의 조례에 의해 운영되고 있다. 광역의회 의원에 대한 보수액을 의회 전문화 지수로 변환하기 위해서는 이를 비교하기 위한 기준점이 필요하다. 이를 위해 18대부터 20대 국회의원을 그 기준점으로 삼고 있다. 즉 4대 지방선거로 선출된 광역의원은 18대 국회의원, 5대는 19대 그리고 6대 광역의원은 20대 국회의원과 비교하여 활용하고 있다. 주목할 점은 광역의원의 연봉이 같은 대수에서도 지속적으로 변화하였다는 점이다. 예를 들면 제주도 광역의회의 의정활동비 등 지급에 관한 조례는 2006년 이후 총 9회나 변동되었기 때문에 이를 각 대수별 보수액

으로 환산하기 위하여 본 보고서에는 평균치를 활용하였다. 즉 4대의 경우 2006년부터 2010년의 광역의원 연봉의 평균치를 그 지수로 활용하였으며 제주도의 경우, 4년의 평균치는 43,944,000원으로 나타났다. 비교를 위해 활용된 국회의원의 세비 또한 같은 방식으로 각 대수별 평균치를 나타내면 다음과 같다.

<표 III-8 역대 국회의원 세비 현황 평균치>

구분	18대	19대	20대
일반수당	5,661,800	6,464,000	6,519,333
관리업무수당	509,562	581,760	581,760
정액급식비	130,000	130,000	130,000
가계지원비	521,040	0	0
입법활동비	2,085,560	3,136,000	3,136,000
정근수당	5,661,800	6,464,000	6,519,333
명절휴가비	6,794,160	7,756,800	7,756,800
월평균액	9,945,954	11,496,820	11,556,767
총액	119,351,504	137,961,920	138,681,253

출처: 투명사회를 위한 정보공개센터 <http://www.opengirok.or.kr/3425> 및 중앙일보 <https://news.joins.com/article/22165950> 기사 참조 후 재구성

광역의회의 전문화 측정을 위해 역대 광역의원의 연봉 평균치와 이에 상응하는 국회의원 세비에 대한 비율을 나타낸 표는 다음과 같다.

<표 III-9 국회의원 세비에 대한 광역의원의 연봉 비율>

	4대	비율	5대	비율	6대	비율
서울시	60,999,960	0.51	61,599,960	0.45	62,889,960	0.45
경기도	54,216,000	0.45	57,129,600	0.41	62,698,000	0.45
인천시	56,106,000	0.47	59,510,000	0.43	59,510,000	0.43
충북	45,120,000	0.38	49,680,000	0.36	53,136,000	0.38
충남	45,780,000	0.38	53,448,000	0.39	55,166,400	0.40
대전	52,680,000	0.44	55,944,000	0.41	57,240,000	0.41
세종시	-	-	42,000,000	0.30	42,000,000	0.30
전북	45,792,000	0.38	49,200,000	0.36	50,980,176	0.37
전남	42,751,680	0.36	48,807,504	0.35	50,799,960	0.37
광주	44,805,960	0.38	49,675,944	0.36	53,322,192	0.38
경북	46,814,400	0.39	51,165,600	0.37	53,126,000	0.38
경남	47,470,368	0.40	52,031,952	0.38	54,627,352	0.39
부산	57,613,176	0.48	57,279,960	0.42	57,279,960	0.41
울산	51,319,200	0.43	55,932,000	0.41	58,140,000	0.42
대구	52,560,000	0.44	54,720,000	0.40	56,775,388	0.41
강원	45,782,400	0.38	49,562,400	0.36	51,393,600	0.37
제주	44,731,200	0.37	50,276,400	0.36	54,649,800	0.39

출처: <표 III-7>과 <표 III-8> 재구성

<표 III-9>를 보면 광역의원의 연봉 수준은 최대 국회의원 연봉 비율의 51% (4대 서울시의회)부터 30% (5-6대 세종시의회) 사이에서 정해지고 있음을 알 수 있다. 주목할 만한 점은 충남과 제주를 제외한 모든 국회의원 대비 광역의회 연봉이 처음 유급화를 실시한 제 4

대에 비해 6대에 감소되었음을 알 수 있다. 다시 말하면 국회의원 연봉의 증가비율에 비해 광역의원 연봉의 증가 비율이 더 낮게 책정되어 왔음을 보여주는 것이다. 일각에서는 광역의회 의원의 연봉이 높게 책정되어 있다는 비판도 존재하지만 미국의 캘리포니아 주의 경우는 연방의회 의원의 약 93%까지 보상 기준을 책정해 놓은 것을 보면 여전히 국내 광역의회 의원에 대한 보상 기준은 미국의 전문화된 의회에 비해 현저히 낮은 수준임을 알 수 있다. 다음은 NSCL 기준 미국 전문화 의회 10곳과 한국의 광역의회의 연봉 수준을 비교한 표이다.

<표 III-10 미국 전문화 의회와 한국 광역의회 연봉 비교>

미국 전문화 의회		한국 광역의회	
주	연봉비율	광역의회	연봉비율
AK	0.431897	서울시	0.453486
CA	0.931914	경기도	0.452101
HI	0.437379	인천시	0.429114
IL	0.599103	충북	0.383152
MA	0.359471	충남	0.397793
MI	0.474052	대전	0.412745
NY	0.626897	세종시	0.302853
OH	0.348184	전북	0.367607
PA	0.879655	전남	0.366307
WI	0.531408	광주	0.384495
평균	0.561996	경북	0.38308
		경남	0.393906
		부산	0.413033
		울산	0.419235
		대구	0.409395

	강원	0.370588
	제주	0.394068
	평균	0.396056

출처: <표 III-1>과 <표 III-9> 재구성

한국 광역의회의 연봉 수준이 미국의 전문화 의회의 연봉 수준과 비교했을 때에도 한국 광역의원의 연봉 수준은 미국에 비해 현저히 낮은 비율을 보이고 있다. 즉 미국은 전문화 의회 10곳의 평균이 미 연방의회 의원 연봉의 56%를 상회하는 반면 한국의 광역의원 보상은 국회의원의 40% 선에 머물러 있음을 알 수 있다.

2) 한국 광역의회의 회의 일자

미국의 경우는 의회의 회기일자와 의원 연봉의 수준과 밀접한 관련이 있다. 이는 의원이 의정 활동에 참여한 실제 날짜를 계산하여 보상을 해주는 일일경비 (PER DIEM)의 개념이 적용되는 주가 존재하기 때문이다. 일례로 캘리포니아 의회의 경우는 기본급의 약 50% 수준의 보상이 일일 경비에서 추가로 지급된다. 일리노이 주 또한 기본급의 40% 이상을 추가로 지급하고 있다. 일일경비 혹은 회기수당을 지급하는 이유는 의원들의 의정활동 참여를 독려하기 위해서 채택된 제도이다. 우리나라와 달리 면적이 매우 넓은 주들이 존재하는 미국에서는 주의회 의사당까지 출석하는 데 드는 비용 등을 의회 차원에서 해결해주는 데에서 그 역사를 찾을 수 있다.

의회의 회기일자가 전문성에 영향을 미칠 수 있다는 논리는 Bell과 Price (1975)의 의회 사회화 이론에 의해서도 뒷받침된다. Bell과 Price는 의회의 회기일자가 길수록 의원들이 복잡한 의정활동에

대해 지식과 경험을 습득할 수 있는 기회가 많아지기 때문에 이는 곧 의회의 전문화로 이어질 수 있다는 것이다.

광역의회의 회기 일자는 다음과 같은 기준으로 작성되었다. 첫째, 임시회 및 본회의 여부와 상관없이 광역의원들이 의정활동을 위해 단 하루라도 회의에 참여한 날을 기준으로 작성되었다. 즉 각 광역의회 홈페이지에 있는 회의록을 기준으로 각 대수별 회의 날짜를 계산하였다. 둘째, 행정감사 또한 의정활동의 일부분이므로 이 또한 회기일자에 포함시켰다. 이러한 기준을 바탕으로 작성된 한국 광역의회의 회기일자는 다음과 같다.

<표 III-11 한국 광역의회의 회의일자>

	4대: 2006.07.01.~ 2010.06.30	5대: 2010.07.01.~ 2014.06.30	6대: 2014.07.01.~ 2018.06.30
서울시 의회	358	323	315
경기도의회	342	356	328
인천시의회	358	341	344
대전시의회	301	298	330
세종시의회		136	301
충청남도의회	262	304	320
충청북도의회	291	288	275
강원도의회	289	313	321
제주도의회	362	362	376
전라남도의회	246	290	282

전라북도의회	302	331	327
광주시의회	320	351	365
부산시의회	331	340	332
울산시의회	316	326	320
대구시의회	355	333	330
경상북도의회	244	261	254
경상남도의회	248	284	264
평균	308	319	317

출처: 각 광역의회 회의록 참조

자세히 살펴보면 제 4대의 경우 평균 회의일자는 308일로서 이를 4년으로 나누었을 때 한국 광역의회의 평균 회의 일자는 1년에 약 80일에 못 미치는 것으로 나타났다. 특히 4대의 경상북도 의회를 보면 1년에 약 61일 정도만 회의를 개최하고 있는 것으로 나타나고 있다. 행정감사 일자를 제외하고 오로지 의정활동 만을 계산했을 경우는 채 50일이 안 되는 기간만 의정활동에 참여하는 것으로 나타나고 있기 때문에 이와 관련된 개선이 필요하다고 본다.

이를 국회와 비교하기 위해 17대부터 19대 국회까지의 회의 일자를 계산하여 활용하였다. 아직 20대 국회가 진행 중이기 때문에 부득이하게 20대 국회의 회기 일자는 활용하지 못하였다. 17대부터 19대까지 대한민국 국회의원이 본 회의 및 임시회를 개최하기 위해 국회에 모인 날짜를 계산한 표는 다음과 같다.

<표 III-12 한국 국회의 회의일자>

국회	17대	18대	19대
회의일자	726	715	765

출처: 국회 홈페이지 국회 의사일정 참조

한국 국회의 회의 일자를 기준으로 광역의회의 전문화 지표는 다음과 같이 계산되었다.

<표 III-13 한국 광역의회의 회기일자 전문화 지표>

광역의회	4대	5대	6대
서울시 의회	0.49	0.45	0.41
경기도의회	0.47	0.50	0.43
인천시의회	0.49	0.48	0.45
대전시의회	0.41	0.42	0.43
세종시의회	0.00	0.00	0.39
충청남도의회	0.36	0.43	0.42
충청북도의회	0.40	0.40	0.36
강원도의회	0.40	0.44	0.42
제주도의회	0.50	0.51	0.49
전라남도의회	0.34	0.41	0.37
전라북도의회	0.42	0.46	0.43

광주시의회	0.44	0.49	0.48
부산시의회	0.46	0.48	0.43
울산시의회	0.44	0.46	0.42
대구시의회	0.49	0.47	0.43
경상북도의회	0.34	0.37	0.33
경상남도의회	0.34	0.40	0.35
평균	0.42	0.45	0.41

출처: <표 III-11>과 <표 III-12> 재구성

<표 III-13>은 한국의 국회 대비 광역의회의 회의일자를 백분율로 환산한 것이다. 예를 들면 4대 서울시 광역의회의 회의일수는 17대 국회 회의일수의 약 49% 정도를 기록하고 있는 것이다.

3) 한국 광역의회의 직원 수

의회 전문화 지수의 마지막은 의원 일인당 직원 수이다. 전체적인 의회 직원 수의 증가는 의원 일인당 보좌 인력의 증가를 의미하게 되고 이는 바로 의원의 정책 수립에 있어서 효율성을 높일 수 있는 직접적인 원인이 되는 것이다. 이는 의원의 직업 만족도와도 상관관계가 있는 것으로 보고되고 있다. 2014년 NCSL에서 주 의회 의원들 대상으로 시행한 여론조사에서 의원의 보좌직원이 많은 의회일수록 의원들의 직업 만족도가 높아지는 것으로 나타났다 (NCSL 2014). 또한 가용할 직원이 많다는 의미는 재선에 유리한 환경을 조성할 수 있다. 의원의 업무 중에 많은 부분을 차지하는 지역구 관리 업무 또한 의원의

중점사항 중 하나이기 때문에 의회 직원 숫자는 재선을 위한 직원 활용이 가능하다는 것이다. 이는 자연스럽게 재선에 성공하는 의원의 비율을 높게 만들게 되고 기관으로서의 의회 또한 경험 많은 의원의 비율이 높임으로써 전문화에 기여한다는 것이다.

그러나 현재 한국의 광역의회는 지방자치법에 의해 의원의 개인 보좌 인력을 둘 수 없다. 지방자치법 제 90조는 “시·도 의회는 사무를 처리하게 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있다”고 규정하고 있으며 사무처 직원은 지방 공무원으로 보한다고 규정하고 있다. 지방 의회의 의원 보좌관제 도입에 대한 각계각층의 요구는 지방의회가 새로 도입된 이후 끊임없이 제기되고 있으나 법적 근거의 부족과 부정적인 여론 때문에 도입 논의 자체가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이러한 지방자치법의 규정은 의회의 가장 큰 역할 중의 하나인 광역자치단체에 대한 견제 역할에 큰 제한점으로 작용할 수밖에 없다. 의회의 인사권 독립이 보장되지 않는 한 광역자치단체에 대한 견제 역할은 요원한 일이기 때문이다. 이와 관련된 논의는 제 4장에서 다시 다루도록 하겠다.

현재 한국 17개 광역의회의 직원은 2018년 현재 초 2,211명으로 보고되고 있다 (행정자치부 2018). 이는 일반직 이외에 별정직 일반 임기제 등을 모두 포함한 수치로서 전체 평균으로 보면 약 170명 선에 머물고 있는 것이다. 광역의회별 사무직원 및 전문위원 수 자료는 지방의회 백서 및 광역의회 홈페이지를 통해 수집하였으나 2007년부터 2014년까지의 자료만 존재하는 관계로 4대와 5대의 경우는 이 자료를 참조하여 평균치를 계산하였다. 6대의 경우는 2018년 행정자치부에서 발간한 「제 7기 지방의회 현황」 자료집을 활용하였다. 각 대수별 광역의회 직원 수는 다음과 같다.

<표 III-14 한국 광역의회의 의원 1인당 직원 수>

	4대 (2006-2010)		5대 (2010-2014)		6대 (2018 6월 현재)	
	총 직원 수	의원 1인당 직원 수	총 직원 수	의원 1인당 직원 수	총 직원 수	의원 1인당 직원 수
서울시 의회	184.00	1.74	224.40	1.97	369.00	3.48
경기도의회	145.00	1.22	154.40	1.18	282.00	2.20
인천시의회	69.50	1.83	78.60	2.07	123.00	3.51
대전시의회	48.25	2.54	57.80	2.22	93.00	4.23
세종시의회	0.00	-	7.40	-	50.00	3.33
충청남도의회	57.50	1.51	61.20	1.46	101.00	2.53
충청북도의회	57.50	1.85	60.60	1.73	85.00	2.74
강원도의회	58.75	1.47	61.40	1.31	96.00	2.18
제주도의회	86.75	2.12	78.80	1.92	158.00	3.85
전라남도의회	52.50	1.03	61.80	1.00	113.00	1.95
전라북도의회	64.75	1.35	69.80	1.62	105.00	2.76
광주시의회	49.00	1.11	51.20	1.97	98.00	4.45
부산시의회	89.00	1.89	93.40	1.76	147.00	3.13
울산시의회	45.00	1.15	46.40	1.78	68.00	3.09
대구시의회	57.75	1.99	67.40	1.98	100.00	3.33
경상북도의회	70.00	1.94	84.40	1.34	113.00	1.88
경상남도의회	65.25	1.52	77.40	1.31	110.00	2.00
평균	75.03	1.64	83.53	1.66	138.19	3.17

출처: 지방의회백서, 광역의회 홈페이지, 행정자치부 자료집 자료를 재구성

<표 III-14>는 한국 광역의회의 의원 1인당 직원 수가 2006년 전문화 의회 도입 후 어느 정도 증가했음을 보여준다. 4대 광역의회 출범 후 의원 1인당 직원 수가 1.64명에서 2018년 현재 3.17명으로 증가해오고 있다. 지방의회의 부활 이후 지방분권의 추진은 주로 단체장 중심으로 이루어져 오고 있던 패턴이 6대 광역의회에 이르러 서서히 지방 의회로의 분권도 어느 정도 이루어지고 있음을 보여주는 것이다. 물론 이를 미국의 전문 의회와 비교했을 때 여전히 부족한 실정이긴 하지만 다행스러운 점은 서서히 증가 추세를 보이고 있다는 점이다. 다음은 2015년 미국의 10개주 전문 의회의 의원 1인당 직원 수를 나타낸 표이다. 최근 한국 광역의회의 의원 1인당 직원 수가 10여 년 전에 비해서 월등히 높아졌음에도 불구하고 미국 전문 의회의 평균 직원 수는 의원 1인당 약 8명 정도인 것을 감안하면 한국 광역의회의 직제 개선이 시급한 것으로 보인다.

〈표 III-15 미 전문 의회 의원 1인당 직원 수〉

주	의원 1인당 직원	전문화 지수 ⁵⁾
AK	8.6	0.19
CA	17.5	0.39
HI	7.8	0.17
IL	4.8	0.11
MA	3.8	0.08
MI	5.5	0.12
NY	13.5	0.30
OH	3.6	0.08
PA	9.3	0.21
WI	4.9	0.11
평균	7.93	0.18

출처: National Conference of State Legislature 2018

전문화 지수를 산출하기 위해서는 국회의원의 1인당 직원 수와의 비교가 필요하다. 이를 위해 제 4대 광역의회는 제 17대 국회, 제5대 광역의회는 제 18대 국회 그리고 제 6대 광역의회는 제 19대 국회의 국회사무처 공무원 정원 표를 활용하였다. 국회사무처 직제법 제 15조는 사무처에 두는 공무원의 정원을 법으로 규정하고 있으며 17대 국회 기간인 2004년부터 2008년까지 총 3번에 걸친 공무원 정원 변경이 있었으며 이의 평균치는 2,918명이며, 18대 국회는 3,309명, 그리고 19대 국회는 3,458명으로 나타났다.

5) 2015년 기준 미 연방의회 직원 수는 19,625명으로 보고되고 있으며 이는 연방의원 1인당 직원 수가 약 45명에 이르는 수치이다. Brookings Report. 2015. "Vital Statistics on Congress"
<https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>

<표 III-16 국회의원 1인당 직원 수>

국회	17대	18대	19대
총 직원 수	2,918	3,309	3,458
의원 1인당 직원 수	9.76	11.07	11.57

출처: 국회 사무처 직제법 참조

위의 수치를 이용해서 광역의회 의원의 1인당 직원 수를 광역의회 전문화 지수로 표시하면 다음과 같다.

<표 III-17 한국 광역의회의 의원 1인당 직원 수 전문화 지표>

	4대	5대	6대
서울시 의회	0.18	0.18	0.30
경기도의회	0.13	0.11	0.19
인천시의회	0.19	0.19	0.30
대전시의회	0.26	0.20	0.37
세종시의회	-	-	0.29
충청남도의회	0.15	0.13	0.22
충청북도의회	0.19	0.16	0.24
강원도의회	0.15	0.12	0.19
제주도의회	0.22	0.17	0.33
전라남도의회	0.11	0.09	0.17
전라북도의회	0.14	0.15	0.24
광주시의회	0.11	0.18	0.38
부산시의회	0.19	0.16	0.27
울산시의회	0.12	0.16	0.27
대구시의회	0.20	0.18	0.29

경상북도의회	0.20	0.12	0.16
경상남도의회	0.16	0.12	0.17
평균	0.17	0.15	0.27

출처: <표 III-14>를 국회의원 1인당 직원 수를 이용하여 환산

<표 III-16>은 한국 광역의원의 1인당 직원 수가 국회의원의 1인당 직원 수와 비교했는데 어느 정도 되는지에 대한 상대적인 수치를 나타내고 있다. 평균적으로 6대 광역의회 의원의 1인당 직원 수는 국회의원의 1인당 직원 수와 비교 약 27%의 수준을 나타내고 있음을 보여준다. 놀랍게도 6대 광역의회의 의원 1인당 평균 직원 수는 미국의 평균을 상회하고 있다. <표 III-14> 미 전문 의회 평균 직원 수 전문화 지수를 보면 미국 10개 전문 의회의 직원 수는 연방의회의 18% 수준으로 27% 수준인 한국의 광역의회가 훨씬 더 많은 직원을 보유하고 있다는 것이다.

4) 한국 광역의회의 전문성 측정 결과

앞선 논의를 바탕으로 한국 광역의회의 의회 전문화 지수를 살펴해보도록 하겠다. Squire (1992, 2007)의 의회 전문화 지수는 주 의회의 의원 보수, 회기일수 그리고 의원 1인당 평균 직원 수를 연방의회와 비교하여 나온 수치의 평균을 통해서 산출하고 있다. 다음은 표 III-9, 13, 16을 통해 계산된 전문화 지표의 평균, 즉 한국 광역의회의 전문성 수준을 나타낸 최종 결과이다.

<표 III-18 한국 광역의회의 전문성 측정 결과>

	4대	5대	6대	평균(순위)
서울시 의회	0.39*	0.36*	0.39	0.380(1)
경기도의회	0.35	0.34	0.36	0.350(8)
인천시의회	0.38	0.37	0.39	0.380(1)
대전시의회	0.37	0.34	0.40	0.370(3)
세종시의회	-	-	0.33	0.330(10)
충청남도의회	0.30	0.32	0.35	0.323(12)
충청북도의회	0.32	0.31	0.33	0.320(13)
강원도의회	0.31	0.31	0.33	0.317(14)
제주도의회	0.36	0.35	0.40	0.370(3)
전라남도의회	0.27	0.28	0.30	0.283(17)
전라북도의회	0.31	0.32	0.35	0.327(11)
광주시의회	0.31	0.34	0.41*	0.353(7)
부산시의회	0.38	0.35	0.37	0.367(6)
울산시의회	0.33	0.34	0.37	0.347(9)
대구시의회	0.38	0.35	0.38	0.370(3)
경상북도의회	0.31	0.29	0.29	0.297(16)
경상남도의회	0.30	0.30	0.30	0.300(15)
평균	0.34	0.33	0.36	0.340

*음영표시는 각 대수별 전문화 지수 1위를 기록한 의회임

한국 광역의회의 전문성 측정 결과는 다음의 몇 가지 특징을 가진다. 첫째, 한국 광역의회의 전문성 수준은 미국 주 의회의 전문성 수준과 큰 차이를 보이고 있지 않다는 점이다. 앞의 <표 III-4>를 기준으로 미국의 전문화 의회로 분류되는 10개 주의 의회 전문성의 평균은 약 0.39로써 한국의 0.30과 비교했을 때 많은 차이를 보이고 있지 않

다. 다르게 말하면 미국 전문 의회의 전문성 수준이 연방의회와 비교했을 때 약 39%의 수준을 나타내고 있으며 한국의 광역의회는 한국 국회와 비교 약 30%의 수준을 나타내고 있는 것이다. 둘째, 세 가지 전문화 지표를 개별적으로 판단했을 때 의원 연봉 수준과 회기 일자는 미국의 가장 전문화 되어 있는 주 의회인 캘리포니아와 비교했을 때 큰 차이를 보이고 있지 않지만 의회 직원 수 면에서는 많은 개선이 필요할 것으로 보인다. <표 III-14>의 미국 주 의회의 의원 1인당 직원 수는 한국의 그것과 크게 달라 보이지 않지만 이러한 수치는 약 45명에 달하는 연방의회 의원 1인당 직원 수의 비율이 우리나라에 비해 압도적으로 높은 데에서 기인한다. 반면 우리나라 국회의원의 1인당 직원 수는 미국의 약 1/4 수준인 12명이 채 되지 않기 때문인 것으로 해석된다. 절대적인 수치를 들여다보면 주 전체의 인구가 서울 인구나 비슷한 일리노이주와 펜실베이니아 주의 경우 의회 직원수가 각각 851명, 2,358에 달하는 데 반해 서울시의회 전체 직원의 숫자는 2018년 현재 369명 밖에 되지 않는다. 셋째, 6대 광역의회를 기준으로 했을 때 가장 높은 전문화 순위를 기록한 광역의회는 광주광역시 의회로 나타났다. 물론 4대부터 6대까지의 평균으로 계산했을 때 서울시의회가 가장 높은 점수를 받고 있지만 광주광역시의 전문화 발전 속도는 6대에 들어 다른 광역의회에 비해 월등해 보인다. 6대를 기준으로 광주광역시 의회는 1인당 직원 수에서 압도적인 수치인 4.45명을 기록 평균치인 3.17명을 훨씬 상회하고 있다. 다음으로는 대전광역시 의회와 제주도 의회이다. 이들 또한 다른 모든 점수보다 의원 1인당 직원 수에서 높은 수치를 기록한 결과 때문으로 해석된다. 이와 같은 결과는 미국의 전문화 의회의 특성이 인구 수와 비례하고 있다는 결과와 배치된다. 한국 광역의회 의 인구 수는 경기도와 서울이 압도적으로 높음에도 불구하고 각각 9위와 4위를 기록하고 있다. 반면 4대부터 6대 광역의회의 평균은 이와

비슷한 패턴을 보이고 있다. 제주도 의회를 제외하고는 서울을 비롯한 광역시 의회가 상위권에 위치하고 있어 의회의 전문화 지수와 인구와의 상관관계 역시 한국에서 적용되고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 가장 낮은 전문화 수치를 기록한 광역의회는 0.29를 기록한 경상북도 의회로 나타났다. 이 또한 의원 1인당 직원 수가 채 1명이 되지 않는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 전체 평균치로 계산했을 때로 경상북도 의회는 16위에 머무르고 있으며 전라남도 의회가 가장 마지막에 위치하고 있다.

전체적으로 보면 의원의 연봉 및 회기일자는 광역의회별로 큰 차이를 보이지 않는 반면 의원 1인당 직원 수에서 많은 차이를 보이고 있기 때문에 광역의회별 전문성의 차이를 보여주는 것으로 나타났다.

3. 한국 지방의회에서 선거제도와 전문성 관계

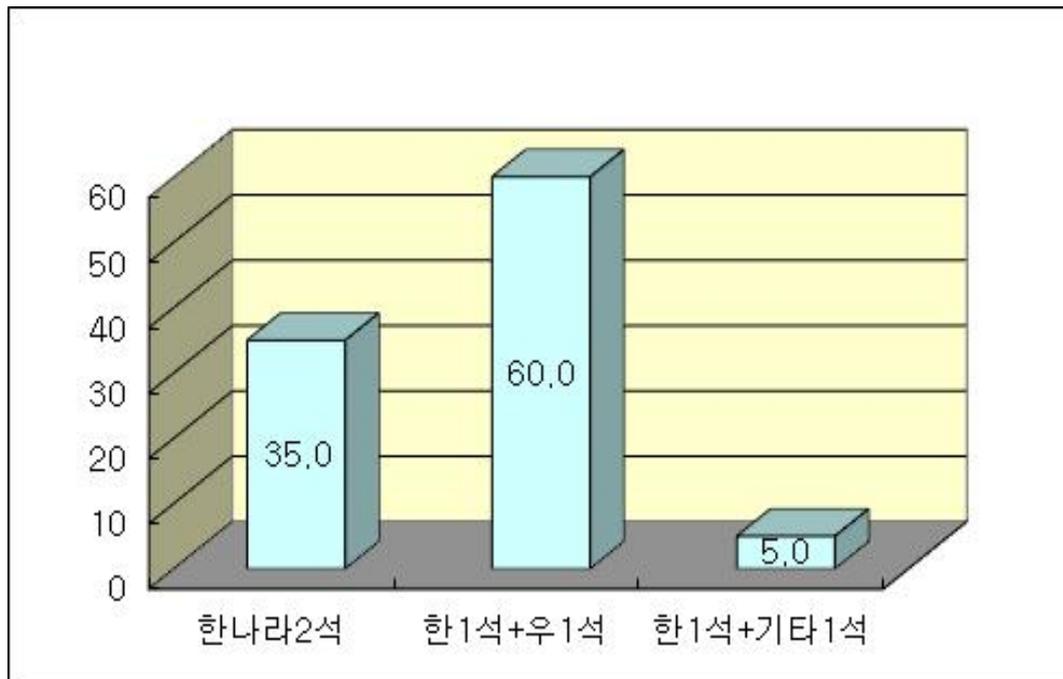
1) 소선거구제의 문제점

먼저 의회 전문화를 위해서 광역의회에도 중대선거구제를 도입하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있다고 주장한다. 현행 공직선거법은 기초의원에게 한해서 중대선거구제를 활용하고 있다. 하지만 똑같은 지방의원을 뽑은 선거에서 기초의원과의 광역의원의 선출방식을 달리하는 것은 이치에 맞지 않는다. 정치권의 논리는 기초의원 선거에 중대선거구제를 도입하여 주민의 대표성과 다양성을 확보할 수 있다고는 하지만 똑같은 지역 정치인을 뽑는 광역의원은 대표성과 다양성이 중요하지 않다는 논리와 다르지 않다. 광역의원 선거에 있어 중대선거구제의 도입은 현재 지방 정치에서 가장 문제점으로 지적되고 있는 일당 독점 체제를 크게 완화할 수 있는 대안이 될 수 있다. 이론적으로 보면 중대선거

구의 도입은 특정 지역에서 지지도가 상대적으로 낮은 정당도 당선인을 낼 수 있는 가능성이 커진다. 이는 수도권을 제외한 지역에서의 정당 간 경쟁 구도가 자연스럽게 형성됨으로써 지역 명망가 위주의 광역의원 선거가 보다 다양한 경력을 가진 인물들의 지방정치 유입을 유도할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 즉 정당 간의 경쟁을 통해 일당 독점적인 지방 정치의 개선과 능력 있는 인물의 지방 정치 유입은 의회 전문화의 촉매로 작용할 수 있을 것이다.

실제로 지방선거에서 중선거구제를 도입에 따른 인재영입의 다원화 효과를 살펴보기로 한다. 2006년 지방선거에서 기초의회의원선거에서 중선거구제도가 도입되었다. 지방의회에 진입하는 정당의 의원들은 다원화되는 것으로 나타났다. <그림 III-2>과 <그림 III-3 >는 2006년 경기도 기초의회의원선거에서 중선거구제 도입에 따른 정당별 의석분포를 분석한 결과이다.

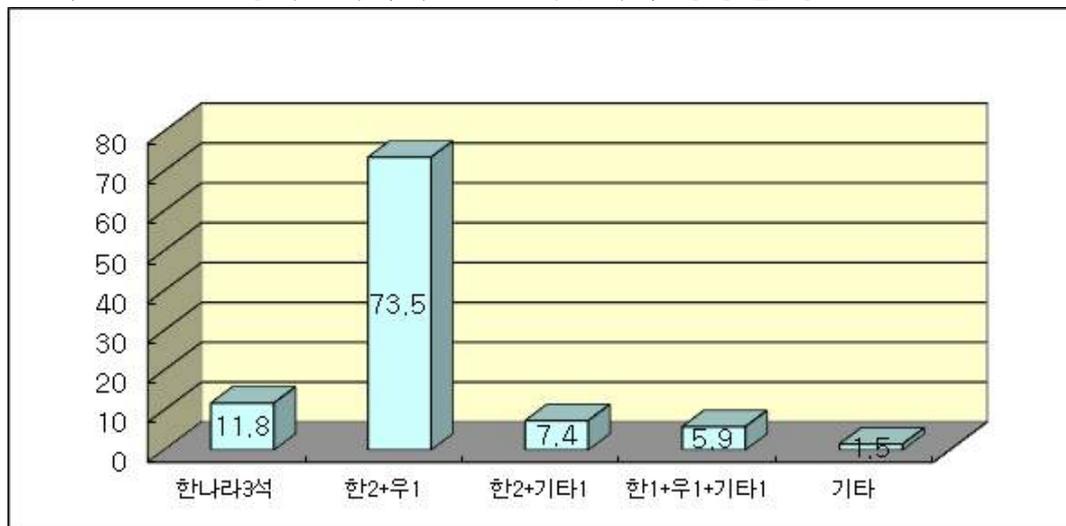
<그림 III-2> 경기도지역의 2인선거구에서 정당별 당선분포(2006년)



경기지역 2인선거구에서 한나라당이 2석 모두를 차지하여 의석을 독점한 선거구는 2인선거구 전체의 35%를 차지하였다. 이러한 비율은 매우 높은 비율이라고 볼 수 있으나 전국 2인 선거구 43.4%와 비교하면 낮은 숫자이다. 한나라당이 1석, 열린우리당이 1석을 차지하여 의석을 양당이 분점한 선거구는 전체의 60%로 나타났다. 양당이 의석을 분점한 선거구비율은 전국비율의 56.6%보다 높게 나타났다. 그리고 한나라당이 1석, 열린우리당을 제외한 기타정당이 1석을 차지한 비율이 5%로 나타났다. 거대 양당 이외 정당에게도 의석 획득의 기회가 주어지고 있다.

경기도 지역, 3인 선거구에서는 한나라당이 3석 모두를 차지한 의석독점 선거구가 11.8%로 나타났다. 이것은 전국의 18.5%보다 낮다. 한나라당이 2석을 차지하고 나머지 1석을 열린우리당이 차지한 선거구는 73.5%로 나타나 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 3인선거구에서 가장 일반적인 패턴이 한나라당 2석, 열린우리당 1석이다. 그리고 한나라당 2석, 기타정당이 1석을 차지한 선거구는 7.4%이다. 마지막으로 3당이 1석씩 의석을 분점한 선거구는 5.9%로 나타났다.

<그림 III-3 > 경기도지역의 3인선거구에서 정당별 당선분포(2006년)



2006년 기초의원선거에서 2-3인 선거구에서 전국적 의석분포를 분석한 결과를 보면, 2인선거구에서는 1개 정당이 선거구 의석을 모두 차지하는 의석독점선거구가 여전히 많다. 또한 3인선거구에서는 1개 정당이 2석을 차지하고 나머지 정당이 1석을 차지하는 선거구가 60% 이상을 차지하고 있다. 독점선거구나 한 정당이 2개 의석을 점유하는 선거구에서 한나라당이 차지하는 비율이 가장 높다. 경기도 지역에서도 2인선거구에서 한나라당이 2석 모두를 차지하여 의석을 독점한 선거구는 2인선거구 전체의 35%를 차지하여 매우 높다. 한나라당이 1석, 열린우리당이 1석을 차지하여 의석을 양당이 분점한 선거구는 전체의 60%로 나타났다. 양당이 의석을 분점한 선거구비율은 전국비율의 56.6%보다 약간 높게 나타났다.

경기도지역 3인선거구에서는 한나라당이 3석 모두를 차지한 의석독점선거구 비율은 전국분포보다는 낮았다. 3인선거구에서 가장 일반적인 패턴이 한나라당 2석, 열린우리당 1석이다. 이러한 패턴은 경기도 지역 3인선거구의 73.5%로 나타나 가장 높은 비율을 차지한다. 3인선거구에서도 한나라당이 압도적 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 결국 경기도지역에서는 거대정당인 한나라당과 열린우리당이 중선거구제도 도입으로 이득을 보았음을 알 수 있다. 그렇지만, 중선거구제에서 4인 선거구가 증가하면, 지방의회에서 의석분포는 달라질 수 있다.

2) 소극적인 비례대표제의 적용

다음으로는 한국의 지방선거제도와 지방의회의 전문성을 고려해 볼 때, 비례대표제의 확대도 광역의회 전문화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 현행 지방 자치법은 광역의원 비례대표 정수를 전체 광역의원 정수의 1/10 이상이거나, 최소 3명 이상으로 규정하고 있다. 비례대

표제의 확대는 광역의회 선거의 의석수와 득표율의 불비례성 때문에 많은 학자들에 의해 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 정치권의 의도적인 외면 때문에 현실 정치에 직접적인 반영 노력은 나타나지 않고 있다. 2014년 서울시의회 선거를 예를 들면 민주당은 전체 득표수의 약 46%만으로 전체 의석수의 약 73%를 획득하였다. 또한 부산광역시의회의 경우 새누리당은 전체 득표수의 58%로 전체 의석의 96%를 차지하였다. 반면 민주당은 전체 득표수의 32%를 얻고서도 의석수는 4%밖에 미치지 못하였다. 2018년 동시지방선거도 예외는 아니다. 서울시의회 의원 100석중 97석을 확보한 민주당의 총 득표율은 50% 남짓이다. 반면 한국당은 25%의 득표율로 3석을 차지하는 데 그쳤다. 경기도도 비슷한 득표율을 기록했지만 의석수는 128대 1로 민주당의 압승으로 끝났다⁶⁾. 이처럼 의석수와 득표율의 불비례성은 광역의회 전문화에 또 다른 저해요인으로 작용하고 있다. 따라서 비례대표의 확대를 통해 정당의 이념보다는 지역 사회와 관련된 현안을 다루는 지역 전문가들의 의회 진입을 보다 용이하게 할 것으로 기대된다.

요약하면 광역의회의 전문화는 무엇보다 의회를 운영하는 제도의 개선을 통해서 개선될 수 있지만 한국 정치의 특수한 상황을 고려할 때 선거 제도의 개선 또한 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 중대선거구제의 도입은 수도권 지역을 제외한 나머지 지방의회의 일당 독재 현상을 어느 정도 견제하면서 지방의회에 다양한 분야 및 유능한 인재의 유입을 유도할 수 있을 것으로 기대되며 결국 의회 전문화에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 또한 비례대표제의 확대를 통해 지역 현안에 밝은 후보자들의 추천을 통해 의석수와 득표율 간의 불비례성을 개선함과 동시에 지역 전문가를 통해 주민의 생활과 직결된 문제를 해결함으로써 지역발전과 지방 정치의 이상을 실현할 수 있는 훌륭한 대안이 될 것으로 기대할 수 있다.

6) 중앙선관위 선거통계시스템 참조.

IV. 지방의회 전문성 제고를 위한 선거제도의 개선

1. 의회 전문화의 영향

앞선 장에서는 Squire (1992, 2007)의 의회 전문성 지표 등을 이용하여 한국 광역의회의 전문성을 측정하였다. 그렇다면 전문화된 의회와 그렇지 않은 의회는 어떠한 차이점을 보이는 지에 대한 검토가 필요하다. 여전히 미국 주 의회를 둘러싸고 어떠한 의회 형태가 더 바람직한가에 대한 논의는 진행 중이다. Rosenthal (2016)은 어떠한 의회의 형태가 더 바람직한 것인지에 대한 생각은 주관적일 수밖에 없지만 대체로 다음과 같은 기준에 의해 판단해야한다고 주장한다. 첫째, 주의회가 주지사의 영향력에 종속되지 않고 견제와 균형이라는 가치를 실현할 수 있을 정도의 능력을 갖춘 의회여야 한다. 이와 관련하여 의회는 의회의 운영과 관련된 법안을 발의하고 제정할 수 있는 충분한 능력을 갖추어야 한다. 둘째, 의원 선출을 위한 선거구 획정에 있어 인구 대표성이 갖추어져 있어야 하며 여성 및 소수 인종에 대한 고려도 반영이 되어 있어야 한다. 또한 의원들은 지역구 시민들이 지역구 현안에 대한 정보 공개 요청이 있을 시 효과적으로 응대할 수 있는 체계를 갖추고 있어야 한다. 셋째, 법안 제정에 있어 시민들의 요구 혹은 이익 집단의 요구가 반영이 되어야 하며 의회 내 의사 결정에 있어 충분히 민주적인 절차가 확보가 되어 있어야 한다. 또한 정당 간 견해 차이로 생기는 갈등 해결을 위해 의회 내 정당 간의 당파성이 합리적인 수준이어야 한다. 마지막으로 의회는 의원들의 정책 및 의사 결정을 도울 수 있는 충분한 직원과 제도적인 환경을 구성하고 있어야 한다.

위와 같은 Rosenthal (2016)의 논리라면 전문화된 의회가 비

전문화 의회에 비해 훨씬 더 좋은 의회로 평가 받을 수 있다는 결론을 내릴 수 있다. 하지만 비전문화된 의회가 가진 장점도 존재한다. 예를 들면 Squire (1992)는 전문화된 의회일수록 시민들의 지지율이 낮으며 명예의회 혹은 시민의회일수록 대중들의 평가가 더 긍정적으로 나타나고 있다. 이에 대한 이유로 Squire (1993)는 전문화된 의회일수록 인구 구성이 다양하며 경제적·사회적으로 분화되어 있을 가능성이 높기 때문에 시민들의 더 많은 요구가 있을 것이라고 주장한다. 따라서 모든 계층의 시민들을 만족시키기 위한 의회의 역할이 제한적이기 때문에 지지율이 낮게 나올 수밖에 없다는 구조적 한계가 있다는 것이다. 즉 전문화된 의회의 낮은 지지율은 의회의 문제가 아닌 특정 주의 태생적인 특성에 기인한다고 보고 있다. 비슷한 이유로 Kelleher and Wolak (2007)는 전문화된 의회를 특징짓는 긴 의회 회기, 내부적 복잡성 그리고 대규모의 의회 직원들로 말미암아 시민의회가 가지고 있는 장점인 접근성 면에서 시민들로부터 좋은 평가를 받지 못하고 있다고 주장하고 있다. 정당 일체감에 따른 시민들의 의회 평가가 엇갈린다는 주장도 있다. Richardson 외 (2012)는 보수적인 성향의 유권자들은 시민의회를 선호하는 반면 진보적인 유권자들은 전문화된 의회를 더 선호하는 것으로 보고 있다.

이처럼 어떠한 의회의 형태가 더 바람직한가에 대한 논의는 현재도 진행 중이다. 다만 의회 고유의 역할을 고려해볼 때 전문화된 의회가 가지고 있는 장점은 명확하다. 즉 전문화된 의회의 업무 수행 능력은 시민 혹은 명예의회가 가지고 있는 능력에 비해서 탁월하다는 것은 일반적인 사실이다. 몇몇 연구를 살펴보면 먼저 전문화된 의회의 재선율은 그렇지 않은 의회에 비해 월등히 높다 (Berry, Berkman, and Schneiderman 2000; Moncrief, Niemi, and Powell 2004). 즉 전문화된 의회일수록 경험 많은 의원들을 다수 보유할 확률이 높아지며 이

는 곧 의회의 업무처리 능력과 결부되는 중요한 요소로 작용할 것이다. 또한 전문화된 의회는 지역구 주민들과 보다 많은 접촉 기회를 가지며 그들의 의견을 의정활동에 더 많이 반영하게 된다는 연구도 존재한다 (Harden 2013; Lax and Phillips 2009; 2012; Maestas 2003; Miller 2013; Squire 1993; Wright 2007).

전문화된 의회는 의원들의 표결 행태에도 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를테면 전문화된 의회의 의사결정과정은 당파성보다는 본인의 소신에 의해 표결에 참여하는 것으로 나타났으며 (Jenkins 2010), 법안 발의에 있어 당파성과 상관없이 더 많은 공동발의 법안을 제출하는 것으로 나타나고 있다 (Swift and VanderMolen 2016).

의회의 전문성은 의회 업무의 효율성에도 영향을 미친다. Squire (1998)는 전문화된 의회일수록 의회 회기일수 대비 더 많은 법안이 발의되고 제정되는 패턴을 발견하였다. 의회 전문성은 의회 혹은 정당 지도부의 영향력을 감소시켜 의원 개개인의 소신에 의한 표결을 촉진시키기도 한다 (Anderson, Butler, and Harbridge 2016; Richman 2010). 게다가 전문화된 의회의 의원들은 의사결정에 있어 의회 내부의 자원 뿐 아니라 의회 외부, 즉 시민단체나 전문가 그룹 등의 의견 청취에 훨씬 더 적극적인 것으로 보고되고 있다 (Kattleman 2015).

의회의 전문성은 의회와 행정부와 관계에도 영향을 미친다. 다수의 연구들이 전문화된 의회일수록 행정부 관료와의 관계에 있어 종속적이기보다는 상호보완적인 관계를 유지하고 있으며 정부 주도의 프로그램이 폐기되는 확률이 더 높게 나타나기도 한다 (Boehmke and Shipan 2015; Huber, Shipan, and Pfahler 2001; McGrath 2013; Nicholson-Crotty and Miller 2012; Thom and An 2017). 이외에

도 주지사와 관계에 있어서도 전문화된 의회는 주지사의 결정에 더 많은 비토권을 행사하고 있으며 명예의회와 비교하여 주지사의 영향력에 의해 좌지우지되는 경향이 덜한 것으로 나타나고 있다 (Baker and Hedge 2013; Kousser and Phillips 2012; Lewis, Schneider, and Jacoby 2015).

의회의 전문성은 정책의 성격에도 영향을 미친다. 전문화된 의회는 보다 개혁적인 성향의 법안이나 복잡한 형태를 띤 규제 법안들을 생산하는 경우가 많으며 (Coggburn 2003; Ka and Teske 2002; Kellough and Selden 2003; E. A. Miller et al. 2012; Schmeida and McNeal 2013; Slemrod 2005), 신기술의 채택, 강력한 환경정책 및 재생 에너지 관련 법안 그리고 보다 진보적인 이민 정책들을 채택할 확률 또한 높아지는 것으로 나타났다 (Abel, Salazar, and Robert 2015; Boushey and Luedtke 2011; Marquez and Schraufnagel 2013; Monogan 2013; Thomson and Arroyo 2011; Tolbert, Mossberger, and McNeal 2008; Woods 2008; Yi and Feiock 2014). 이외에도 전문화된 의회는 그렇지 않은 의회보다 대학교육, 연금 등 복지 관련 법안에 더 많은 관심을 기울이고 있으며 의정활동에 있어 이익집단 등의 개입을 효과적으로 차단할 능력을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다 (Coggburn and Kearney 2010; Hearn, McLendon, and Lacy 2013; Li 2017; McLendon, Hearn, and Mokher 2009; McLendon, Tandberg, and Hillman 2014; Tandberg 2013).

이처럼 의회의 전문화는 의원 개개인의 표결행태부터 의정활동의 효율성 그리고 보다 혁신적인 정책 개발 등 많은 점에서 비전문화된 의회에 비해서 우위를 보이고 있는 것이 사실이다. 비록 전문화된 의회에 대한 대중들의 지지가 명예의회에 비해 약하긴 하지만 이는 의회 자

체의 문제가 아닌 특정 지역의 인구 구성 및 정치적 선호도에서 비롯된 것임을 알 수 있다.

약 30여년이 지난 한국의 광역의회도 미국의 경우처럼 전문화된 의회로 탈바꿈하기 위한 시도가 지속되고 있다. 2006년 제 4회 지방 선거부터는 모든 광역의원에 대한 유급제가 시행되고 있으며 광역의회를 보좌하는 직원들의 수 또한 상당한 수준으로 증가되고 있다. 이외에도 의회의 회기 일자 등에 대한 어느 정도의 개선도 보이고 있는 바, 한국 광역의회의 전문성 평가는 매우 시의적절해 보인다.

기존 한국의 연구는 의회 전문성에 대한 개념이 명확치 않아서 관련 연구를 찾아보기 힘들다. 따라서 앞선 장에서 도출한 의회 전문성이 기존 연구와 어떠한 상관관계를 가지고 있는지 살펴보도록 하겠다. 먼저 국회 입법조사처에서 발표한 2007년부터 2014년 광역의회 1인당 조례 제·개정 통계를 활용하여 광역의회의 전문성과 비교해보도록 하자.

<표 IV-1 광역의원 1인당 조례 제·개정 건수>

의회	1인당 조례 건수
서울시의회	0.68
인천시의회	1.57
대전시의회	1.23
제주도의회	0.88
대구시의회	1.31
부산시의회	0.59
광주시의회	1.62
경기도의회	0.61
울산시의회	0.75

전라북도의회	0.57
충청남도의회	0.75
충청북도의회	1.27
강원도의회	0.43
경상남도의회	0.54
경상북도의회	0.48
전라남도의회	0.81

출처: 국회 입법조사처 2015

<표 IV-1>의 의회의 전문화 수준과 조례 제·개정 건수가 정확히 일치하지는 않지만 대체로 의회의 전문화 수준이 높은 광역의회의 조례 제·개정 건수가 높은 것으로 확인되고 있다. 또한 정재명(2017)은 맴퀴스트 생산성지수를 이용, 광역의회의 의정활동에 대한 성과평가를 시도하였으며 의회의 전문화 정도가 상대적으로 높은 서울, 광주, 제주 등이 의정 활동에 있어 높은 효율성을 보이는 것으로 나타났다. 전문화 정도에서 가장 하위에 위치한 전남과 경북이 가장 낮은 효율성을 보여주고 있다. 단적인 예지만 의회 전문화에 대한 미국의 연구가 어느 정도 한국의 현실에 적실성이 있음을 예상할 수 있다. 따라서 의회 전문화 지수는 향후 지속적인 연구를 통해 한국 광역의회에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 장에서는 광역의회의 전문성 제고를 위한 개선방안에 대한 제안을 검토한다. 먼저 광역의회의 전문성을 위해서는 무엇보다도 제도적인 개선이 선행되어야 한다. 즉 광역의회의 전문성을 측정하는 지표인 의원의 보수, 회기일자 및 의회 직원 수 등이 그 제도적 요인의 핵심이다. 또한 지역주의와 중앙정치의 예속화 현상이 심한 지방 선거제도 또한 광역의회의 전문화 현상을 막는 주요 원인 중 하나로 상정, 이에 대한 개선방안을 모색하도록 하겠다.

2. 전문성 확보를 위한 광역의회의 위상 강화

2018년 2월 의미 있는 법안에 국회에 발의되었다. 전현희 의원을 대표발의자로 한 「지방의회법안」은 현재 지방 의회의 위상이 얼마나 비현실적이었는지를 여실히 보여준다. 지방의회법안은 먼저 “지방자치단체의 조례 제정 범위를 ‘법령의 범위 안’으로 한정함으로써 지방자치단체 조례제정권의 자율성을 침해하고 있어, 사회·경제 등 다양한 환경 변화에 따라 지역 특성에 맞는 다양한 정책을 통하여 주민의 복리를 증진시키는 데 상당한 제약이 있었다” (지방의회법안 의안 원문 p.1-2)고 그 법안을 발의 이유를 설명하고 있다. 또한 인사권과 관련된 지방의회의 권한 또한 지방자치단체장이 행사하고 있는 실정도 지방의회의 원활한 운영에 해가 되는 조항임을 명시하고 있다. 따라서 지방의회법안의 목적인 국회 운영의 중심이 국회법을 통해 이루어지는 것처럼 지방의회 또한 지방의회 운영에 필요한 법을 새로 제정하여야 한다고 주장하고 있다. 이러한 기본 법안 취지는 그 동안 많은 학자들에 의해서 주장되어 온 내용과 일맥상통한다. 그 동안 지방 의회의 위상 강화와 관련된 연구들의 주요 내용은 첫째, 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 둘째, 이와 밀접한 관련이 있는 지방의원 보좌관 제도 도입에 관한 연구이다. 즉 지방의회법안은 기존 연구가 주장해 온 기본적인 지방의회 발전 방안을 모두 포함하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

<표 VI-2 지방의회법안 주요내용>

- 가. 이 법은 주민의 대표기관인 지방의회의 발전을 통한 성숙한 지방자치 구현에 기여함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 함(안 제6조).
- 다. 의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하도록 함(안 제9조).
- 라. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함(안 제12조).
- 마. 의장·부의장의 선거와 임기 및 의장의 직무에 관한 사항을 규정함(안 제21 및 제22조).
- 사. 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 함(안 제33조).
- 아. 의회의 경비는 독립하여 지방자치단체 예산에 이를 계상하도록 함(안 제36조).
- 자. 교섭단체의 구성 요건 및 운영 등 교섭단체에 관한 사항을 규정함(안 제37조).
- 차. 위원회에 위원장과 위원을 자치입법활동 등을 지원하기 위하여 전문위원과 필요한 공무원을 두도록 함(안 제42조).
- 카. 상임위원회에서 인사청문을 위하여 인사청문회를 열 수 있도록 하고, 대상·절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정하도록 함(안 제52조).
- 타. 의원의 사직·퇴직·결원과 자격심사 등에 관한 사항을 규정함(안 제77조부터 제81조까지).

출처: 전현희 외 37인 「지방의회법안」 2018-02-08

이 법안에서 특히 주목할 만한 사항은 사무직원의 임면 권한을 지방의회 의장이 가진다는 점이다 (안 제 33조). 그 동안 지방의회는

자신들의 의정활동을 보좌할 수 있는 사무기구를 설치하는 데 법적인 문제는 없었다. 그러나 직원의 임명에 있어 지방의회의 장이 추천하고 지방자치단체장이 임명하도록 규정되어 있는 지방자치법 때문에 지방의회의 독립성이 크게 훼손되고 있었던 것이다. 즉 이러한 인사권 독립을 규정하는 이 법안이 통과될 경우, 향후 선행연구들이 주장해오던 지방의원보좌관 제도의 도입 또한 가시화될 가능성이 높다.

또 하나 주목해야 될 점은 그 동안 지방 분권에 대한 논의는 주로 중앙과 지방과의 수평적 권한 관계만을 주목하여 왔으나 이 법안의 주요 내용은 지방의회와 지방정부와의 수평적 관계에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 즉 지방의회는 지방 현안에 대한 주민의 대표기관 및 최고 의결기관임에도 불구하고 그 동안 지방의회 사무를 지방정부가 총괄해오며 따라 지방의회가 지방 정부에 예속되는 현상이 반복된 점을 감안, 지방정부와 지방의회의 상호 독립성과 균형을 강조하고 있는 것이다.

그러나 이 법안은 여타 다른 법처럼 다소 포괄적인 내용만을 담고 있다. 지방 의회, 특히 광역의회의 전문성 강화를 위해서는 보다 구체적인 해결방안들이 제시되어야 할 필요성이 있다. 즉 인사권 독립이라던가 혹은 지방자치단체장과 지방의회의 상호 독립에 대한 당위성 대신 보다 구체적으로 실현가능한 대안들이 제시되어야 할 필요성이 있다. 따라서 다음과 같은 제안을 한다. 첫째, 광역지방의회는 지방정부의 방대한 조직에 대한 대칭축으로서 정책 결정이나 정책 집행 감시 기능의 극대화를 위해 보좌관 제도의 도입이 하루 빨리 이루어져야 한다. 미국 캘리포니아 주의 예를 들면 주 의회 의원은 다음과 같은 보좌직원을 두고 있다.

<표 VI-3 미국 주의회 직원의 종류>

- 1) 개인 보좌관: 의원 개인의 일정이나 관련 업무를 담당하는 직원으로서 의원 개인의 사무실 직원 (Office Assistant), 즉 개인 보좌관의 업무를 통해 의원의 법안에 대한 초안이나 수정 등을 담당하는 보좌직원 (Legislative aide)와 일정을 담당하는 일정 담당관 (Scheduler) 등을 말하며 의원의 의정활동을 보좌하는 가장 핵심적인 업무를 담당하는 것으로 평가된다.
- 2) 상임위 직원 (Committee Staff): 각각의 상임위원회에 소속된 직원으로서 대체로 관련 상임위에서 다루는 분야의 전문가 집단이며 주로 상임위로 올라온 법안들을 검토하고 다음 단계로 넘어가지 위해 법안에 대한 수정 작업들을 위한 업무를 담당한다.
- 3) 의장단 직원 (Leadership Staff): 주로 의장, 원내대표 등을 보좌하는 직원
- 4) 일반직원 (Institutional Staff): 주로 당파성을 띠지 않은 의회 직원들을 일컫으며 의회 서기, 빌딩 담당 등의 일반적인 업무를 맡는 직원들을 통칭한다.
- 5) 전문직원 (Support Agency non-partisan Staff): 의회 예산을 책정하거나 계획하는 예산실 (Budget Office), 의정활동과 관련된 정보를 제공하는 전문위원실 (Legislative Research Service)에 근무하는 직원들을 통칭하며 상임위 직원과 마찬가지로 각 분야의 전문가들로 채워진다.

출처: C-SPAN.org “the types of legislative staffs”

이처럼 미 연방의회처럼 주 의회의 직원들도 분야별로 세분화된 직원 체계를 가지고 의원의 의정활동을 보좌하고 있다. 거의 대부분의

업무 영역은 한국의 광역의회도 사무처 이하에 보유하고 있으나 단 하나, 의원의 개인 보좌관에 대한 부분만 빠져있는 것으로 평가된다. 서울시 의회를 예를 들면 사무처장을 중심으로 공보담당관, 의정담당관, 의사담당관, 예산정책담당관 등을 두어 미국의 의회 직원 체계와 비슷한 형태를 갖추고 있으나 개인 보좌관에 대한 부분은 법률적 근거가 존재하지 않는다는 이유로 조직되어 있지 않다. 앞선 <표 IV-3>에서 지적했듯이 의원의 의정활동에 있어 가장 핵심적인 업무를 맡고 있는 개인 보좌관의 부재는 한국 광역의회 의원의 전문성 및 의회 전체의 전문성 제고에 제한적 요인으로 작용하고 있기 때문에 이에 대한 개선이 매우 시급하다. 이의 시행을 방해하는 가장 근본적인 원인은 지방의회의 조례만으로 유급보좌관을 두는 것은 지방자치법상 규정되어 있지 않기 때문이라는 의견이 지배적이다 (유동상·강인호 2016). 또한 별정직의 증원 또한 자치단체의 행정기구와 정원규정 제 16조 3항에 의거 행정자치부 장관을 승인을 얻어야 하기 때문에 상위법에 대한 개정 없이는 현행법 하에서는 불가능하다는 것이다. 따라서 의원 개인의 보좌관 도입을 위해서 무엇보다도 시급한 과제는 이의 법적인 근거가 되고 있는 지방자치법에 대한 개정이 우선되어야 할 것이다.

둘째, 지방의회 사무기구에 대한 인사권 독립이 이루어져야 한다. 앞선 광역의원 전문화 지수에서 살펴보았듯이 한국 광역의회의 직원 수는 미국의 직원 수에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 이에 대한 모든 원인이 광역의회의 인사권 부재에서 오는 것은 아니지만 현행 지방자치법이 규정하는 사무직원의 임면 권한은 지방의회 의장이 아닌 지방자치단체의 장에 있는 것은 지방의회와 지방 정부의 균형과 견제의 논리에 부합하지 않는다. 특히 지방의회 사무기구의 주요한 역할인 의회 의정활동 지원에 대한 역할 수행은 사무기구의 인사권이 의회 자체에 두고 필요한 인원을 의회의 필요에 따라서 탄력적으로 운영할 수 있어

야 할 것이다. 가장 전문화되어 있는 미국 캘리포니아 의회의 경우 의원 1인당 직원 수는 17.5이나 배정되어 있으며 개인 보좌관의 업무를 하는 직원도 7명이나 배정되어 있다. 이에 반해 약 40조원의 예산을 심의하는 서울시 의회의 의원의 경우는 개인 보좌관을 한 명도 둘 수 없다. 즉 의원 1인당 약 4000억 원의 예산을 다루고 있음에도 불구하고 이를 보좌할 직원이 단 한 명도 존재하지 않는다는 것은 의회의 집행부 감시 및 견제 등 의회 본연의 업무를 소홀히 할 가능성이 매우 높은 것이다. 앞선 전현희 의원 대표발의 법안처럼 지방의회도 국회법과 동일한 위상을 가지고 광역의회의 독립성을 보장할 수 있는 방향으로 제정하는 것이 가장 바람직한 방안으로 보인다.

마지막으로 협소한 자치법안 제정권에 대한 개선이 필요하다. 이는 앞의 두 개선 방안을 포괄하는 것으로 이를 위해서는 미국, 독일, 프랑스 등과 같은 연방제 성격의 헌법 개정이 불가피하다. 문재인 정부는 후보 시절부터 연방제에 준하는 지방분권을 공약으로 내세우고 지방자치법 개정을 약속했으며 이미 헌법 개정안에 지방분권에 관한 부분을 명확히 명시하고 있다. 이에 대한 간략한 내용은 다음과 같다.

첫째, 헌법 개정안에 대한민국은 ‘지방분권국가를 지향’ 한다고 명시하고 대한민국 국가운영의 기본 방향이 ‘분권’임을 강조하고 있다. 둘째, 지방자치단체라는 용어를 ‘지방정부’라는 공식적 용어로 대체하고자 하고 있다. 이를 통해 지방정부의 조직과 운영 관련 사항을 조례로 정할 수 있게 한다는 것이다. 셋째, 자치 입법권의 강화를 명시하고 있다. 기존 자치에 관한 규정은 ‘법령의 범위안에서’ 조례를 제정할 수 있게 되어 있으나 헌법 개정안은 ‘법률에 위반되지 않는 범위’로 조례 제정의 범위를 확대한다는 것이다. 현행 제도는 지방 사회의 변화와 수요를 신속하게 대처하지 못한다는 단점이 있다. 따라서 이러한 지방 사회의 변화에 즉각적인 대처를 위해서는 법령을 제정하는 중

양정부보다는 지방의회 혹은 지방자치단체를 통해서 이루어지는 것이 합리적일 수 있다. 현행법의 가장 큰 문제는 ‘법령의 범위안에서’ 라는 조항을 ‘법령에 명확한 근거가 있을 때에 한하여’ 로 매우 협소하게 해석하고 있다는 점이다. 이는 조례제정의 범위를 극도로 제한하고 있으며 사무에 관한 조례 제정 시에도 ‘다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다’ 라는 단서 조항을 통해 자치 법규에 이미 제정되어 시행되고 있을 지라도 중앙정부가 법률을 제·개정할 경우에는 중앙법률을 따라야만 하기 때문에 조례의 실효성은 국가사무에 의해 언제든지 사문화될 수 있기 때문에 지방 의회의 협소한 자치법안 제정권이 개선되지 않는 한 광역의회의 전문화의 발전 속도는 계속해서 더디게 움직일 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 보고서는 광역의회의 전문화를 위해서는 연방 국가 수준의 자치 입법권의 강화를 명시한 법률 제정을 제안한다.

3. 선거제도 개선을 통한 전문성 제고

광역의회의 전문성은 단순히 말하면 자치권한의 확대를 통해 실현될 수 있다. 앞서 논의된 의회 전문화를 결정하는 요소들, 즉 의원에 대한 보수, 회기일자, 의회 직원수 등의 확대는 결국 의회의 자치 권한 확대로 연결될 수 있다는 점이다. 그러나 의회의 전문화 논의에 있어 한국 정치의 특수성 또한 고려되어야 한다. 국내 정치가 가지고 있는 고질적인 문제점 중 대표적으로 지적될 수 있는 하나는 지방정치체계의 중앙정치 예속화 현상이다. 다시 말하면 지방자치단체에 의한 자치적 측면과 중앙행정체계가 동시에 혼재해 있다는 점이다. 이는 연방제적 성격을 가진 나라가 아닌 이상에야 필연적으로 생겨날 수밖에 없는 현상이긴 하나 풀뿌리 민주주의 이상의 실현을 위해서는 자치단체가 가지

는 자율성과 중앙정부의 하위 행정조직으로서의 자치단체가 혼재하는 현상은 지역발전을 위한 자율적인 정책의 수립 및 실행에 큰 어려움을 주고 있는 것이 사실이다 (김영일 2014). 지방정체계의 또 다른 문제점으로 지적될 수 있는 것은 앞서 간략히 서술했던 지방 의회와 자치단체간의 관계이다. 서로 상호우호 및 대등적인 관계가 되어야 할 두 기관이 한국 정치 하에서는 지방자치단체장 우위의 상황이 지속적으로 연출되고 있음을 주목할 필요가 있다. 이는 물론 지방자치법에서 규정된 각각 기관의 장의 역할 불균형에서 비롯되고 있지만 더 멀리 나아가 선거제도의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 대한민국이 가지고 있는 특수한 정치적 상황, 즉 지역주의는 수도권을 제외한 거의 모든 지역에서 지방자치단체장과 지방의회의 일당독점 현상을 초래하고 있다. 이는 결국 법령에서 주고 있는 자치단체장 우위의 권한을 통해 자치단체장의 권한 행사를 더욱 강화시키는 촉매제로 작용하고 있다. 김용복 (2006)은 “정치적으로 지방의회를 점하고 있는 다수당과 동일한 정당 출신의 단체장”으로 구성되는 지방 정치의 현실 하에서 의회 본연의 기능인 행정부에 대한 견제 역할 대신 단체장 제안의 정책을 승인하는 “통법부”라는 비판을 하고 있다 (p.139).

미국의 연구도 의회의 전문화 수준과 분점정부 (Divided Government)와 상관관계를 밝히고 있다. Fiorina (1994)는 의회의 전문화가 높은 주일수록 분점정부를 구성할 확률이 높아짐을 경험적으로 밝혀냈다. 구체적으로 Fiorina (1994)는 의회 전문화 지수의 하나인 의원에 대한 보수가 늘어날수록 보수 성향의 공화당 의원보다는 진보 성향의 민주당 의원이 선거에서 살아남을 가능성이 높다고 보고 비교적 보수 유권자가 많은 미국 남부 주에서 이러한 현상을 가증되었다고 주장한다. 그러나 Squire (1997)는 이러한 주장에 대한 두 가지 의문을 제기하고 있다. 첫째, 의회의 전문화 현상과 분점 정부의 관계에

있어 어떠한 현상이 먼저인지에 대한 의문이다. 즉 분점 정부가 의회의 전문화 수준을 높이는 것인지 아니면 의회의 전문화 현상이 분점 정부의 탄생을 촉진시키는 것인지에 대한 의문이다. 이에 대한 대답으로 두 현상의 상관관계가 존재하기는 하지만 그렇게 강력하지 않다는 점과 또 하나는 분점정부의 탄생은 필연적으로 의회의 전문화 현상을 가속화한다는 점이다. 달리 말하면 분점 정부가 생겨날 수 있는 환경적 요인이 갖추어진다면 의회의 전문화 과정이 더 빨라질 것이라는 가정이 가능한 것이다. 따라서 이를 위해 다음의 세 가지 방안을 제시한다.

1) 광역의원 중선거구제 도입을 통한 지방의회의 전문성 제고

이러한 두 가지 문제점을 극복하고 의회의 전문화 수준을 높이기 위해서는 지방 선거제도의 개선도 하나의 대안이 될 수 있다. 먼저 지방 정치의 중앙정치 예측화 현상은 지방선거에 대한 중앙정치의 영향력에 의해서 비롯된다고 할 수 있다. 즉 지역발전을 위한 지방 정치인을 선출하는 지방 선거가 중앙정치의 세력 싸움이 되어가고 있는 현실은 선거 후에도 중앙정치의 영향력에서 벗어나지 못하고 중앙의 논리에 의해 지역적 현안 등이 결정되는 부작용을 낳고 있는 것이다. 김영일(2014)은 지방 선거에 있어서 중앙정치의 영향력은 주로 정당공천과정에 생겨난다고 보고 있다. 즉 지역 국회의원의 공천과정 개입은 지방의원의 자율성 확보에 부정적인 영향을 주고 있으며 중앙정당과의 정치적 연계는 지역 현안을 다루는 지방 정치에서 정책적 차별성을 부각시키지 못한다는 단점도 존재한다. 따라서 김도경(2014)은 지방자치단체나 지방의회가 비정파적일 때 더 효율적일 수 있다고 주장하기도 한다. 실제로 지방 선거에 있어 정당공천제 여부는 정치권의 가장 뜨거운 논쟁 중의 하나였다. 실제로 박근혜 대통령은 대선 당시 정당공천제의 폐해

가 장점보다 더 크다는 논리로 기초의원에 대한 정당 공천제 폐지를 공약했다가 집권 이후 집권당인 새누리당에 의해 다시 철회되기도 했다. 정당공천제 폐지를 철회하는 대신 상향식 공천제도의 도입이 하나의 대안으로 상정되었으나 이 또한 지방 정치의 중앙정치 예측화 현상을 효율적으로 견제하지는 못한 것으로 평가받고 있다 (김영일 2014).

즉 한국 지방 정치의 현실 속에서 의회의 전문화를 이루기 위해서는 지방 선거에 대한 중앙정치의 영향력이 단절되어야 한다. 이에 대한 대안으로 정당 공천제 폐지와 비례대표의 확대 그리고 소선거구제를 중대선거구제로 변경하는 방안 등이 제시되어 왔다 (한정택 2014).

향후, 한국 지방의회의 전문성을 제고하기 위해서는 의회 자체의 전문적 역량강화를 연수, 지원시스템을 강구하는 것과 동시에 환경적으로 요인으로 지방의원을 충원하는 선거제도의 변화도 필요하다. 그러한 측면에서 먼저 의회 전문화를 위해서 광역의회에도 중대선거구제를 도입하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있다고 주장한다.

현행 공직선거법은 기초의원에 한해서 중대선거구제를 활용하고 있다. 하지만 똑같은 지방 의원을 뽑은 선거에서 기초의원과 광역의원의 선출방식을 달리하는 것은 이치에 맞지 않는다. 정치권의 논리는 기초의원 선거에 중대선거구제를 도입하여 주민의 대표성과 다양성을 확보할 수 있다고는 하지만 똑같은 지역 정치인을 뽑는 광역의원은 대표성과 다양성이 중요하지 않다는 논리와 다르지 않다.

앞에서 제시하였지만, 광역의원 선거에 있어 중대선거구제의 도입은 현재 지방 정치에서 가장 문제점으로 지적되고 있는 일당 독점 체제를 크게 완화할 수 있는 대안이 될 수 있다. 이론적으로 보면 중대선거구의 도입은 현재 1위대표제가 가지고 있는 단점을 해소할 수 있다. 2018년 지방선거에서처럼 다당제적 상황에서 선거가 실시된다면, 소수대표현상을 회피하기 어렵다. 소수대표현상은 불비례성을 높여서 대표

자의 정당성을 훼손할 수 있다. 그리고 한국처럼 지역주의 성향이 여전히 남아있는 상황에서는 지역 전체이익보다는 자신이 속한 선거구이익을 우선하는 정치행태가 상존한다. 더구나 현대와 같은 다원화사회에서 여성, 다문화, 고령자, 청년 등과 같은 정치적 소수그룹이 진출하기 어렵다. 지역에 존재하는 전문적인 직업이나 역량을 가진 후보자보다는 특정 지역에서 지지도가 상대적으로 낮은 정당도 당선인을 낼 수 있는 가능성이 커진다. 이는 수도권을 제외한 지역에서의 정당 간 경쟁 구도가 자연스럽게 형성됨으로써 지역 명망가 위주의 광역의원 선거가 보다 다양한 경력을 가진 인물들의 지방정치 유입을 유도할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 즉 정당 간의 경쟁을 통해 일당 독점적인 지방 정치의 개선과 능력 있는 인물의 지방 정치 유입은 의회 전문화의 촉매로 작용할 수 있을 것이다.

2) 비례대표 의석의 확대

다음으로는 의회 전문화를 위해서 광역의회에도 현재보다 비례대표의 의석을 확대하는 방안도 광역의회 전문화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 현행 지방 자치법은 광역의원 비례대표 정수를 전체 광역의원 정수의 1/10 이상이거나, 최소 3명 이상으로 규정하고 있다. 비례대표제의 확대는 광역의회 선거의 의석수와 득표율의 불비례성 때문에 많은 학자들에 의해 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 정치권의 의도적인 외면 때문에 현실 정치에 직접적인 반영 노력은 나타나지 않고 있다.

비례대표제는 말한 것도 없이 높은 비례성을 통해 사회의 다양한 목소리를 지방의회에 반영할 수 있다. 거대 여당, 야당뿐만 아니라 군소정당의 대표성이 보장된다. 현재에도 각 정당에서 비례대표후보자를

선정할 때, 청년, 여성 장애인 등 사회적 약자에 대한 충원이 이루어지고 있다. 하지만 현재와 같이 10% 범위 내에서 비례대표 충원이 이루어지는 상황을 고려하면, 대상별로 1인에 불과할 수 있다. 비례대표제도는 사회적 변화뿐만 아니라 새로운 정치적 흐름을 지방의회에 반영하는데도 기여할 수 있다.

비례대표제도의 확장은 의회 내 정치문화가 타협과 통합의 정치문화를 촉진하는데도 기여한다. 다수의 지지를 얻기 위해서 토론, 타협, 협상이 일상화 될 수 있기 때문이다. 비례대표제도는 다양한 전문가 집단이 지방의회에 진출하여 사회적 이해관계를 조정하고 통합하는데 기여할 것이다.

비례대표제도의 확장은 정당정치의 활성화에도 기여한다. 현재는 지역별로 지역주의적 정치기반에 따라 일당우위적 정당정치가 일상화되어 있다. 지방의회에 다양한 정당이 존재하게 된다면, 정당 간 타협, 조정에 따라 사회통합이 이루어지고 이러한 과정을 통해 정당정치가 활성화 될 것이다. 정당정치의 활성화는 의회의 전문성은 물론 본래의 역할을 활성화시키는데도 기여할 것이다. 더구나 한국의 지방의회 현실을 고려할 때, 일당 우위 또는 2개 거대 정당 간 정치적 전횡을 군소정당이 견제하게 될 것이다. 결국 비례대표제도의 확장은 지방의회의 대표성 제고를 통해 전문성을 강화하는 역할을 수행할 것이다.

선거구제의 변경 및 비례대표 의석의 확대와 더불어 선거운동 방법의 개선 또한 그 대안으로 제시될 수 있다. 예를 들면 현행 공직선거법은 지방의회 입후보예정자의 언론기관 초청·대담 토론회를 허용하지 않고 있다. 이를 위한 공직선거법의 개정이 필요할 것으로 보이며, 단체 초청 대담·토론회 시 선거운동에 바쁜 후보자 외에 별도 지정된 대담 토론자가 할 수 있게 허용하여 전문성 있는 후보자의 지방의회의 진출을 용이하게 하는 것도 하나의 대안으로 상정할 수 있다.

또한 비례대표 후보자의 공개장소 연설·대담에 대한 허용 또한 하나의 대안으로 제시될 수 있다. 지역구 후보자와 달리 비례대표 후보자는 그동안 유권자의 알권리 충족과는 상당한 괴리감이 있었던 것이 사실이다. 예를 들면 현행 선거법은 비례대표 후보자의 명단만 제공할 수 있을 뿐 후보자 정보공개자료 제출도 불허하고 있다. 따라서 비례대표 후보자도 지역구 후보자와 마찬가지로 후보자정보에 대한 공개가 허용되어야 할 것이다. 이외에도 신문광고·방송광고·선거공약집을 통한 정책홍보를 허용, 전문성 있는 후보자의 진방의회 진출을 유도할 필요성도 제기된다.

요약하면 대통령 선거, 국회의원 및 광역단체장 선거에 비해 상대적으로 관심이 떨어지는 지방의회 선거야 말로 후보자에 대한 보다 정확한 정보 제공이 이루어져야 함에도 불구하고 공직선거법에서 규정하고 있는 제한적인 선거운동방법은 여전히 의회 전문성 확보에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 따라서 의회 전문성 확보 및 개선을 위한 선거제도 개선과 더불어 선거운동방법에 대한 고민도 필요할 것으로 보인다.

V. 결론

1. 연구 성과 및 함의

본 보고서의 일차적 목적은 지방의회 부활 이후 약 30여년이 흐른 현재의 지방의회 전문화 수준을 측정 및 지방선거제도와 지방의회 의 전문성과의 상관관계를 조명하기 위한 데 있다. 의회 전문화의 개념은 1970년 대 미국의 한 시민단체에 의해 제기된 이후, 미국 주 의회 연구에 있어 가장 빈번하게 연구되어 온 주제 중 하나이다. 의회 전문성이라는 개념은 의회의 전문화는 의원들의 연봉 수준이 다른 직업을 갖지 않아도 될 만큼 충분한지, 그리고 의원 1인당 사무요원이 의원의 의정활동을 보좌하기에 충분한 인원을 보유하고 있는지 그리고 의회의 회기일수가 지방 의회의 의사를 처리하기에 충분한지에 따라서 계량화 되어 있는 지수를 일컫는다. 다수의 학자들이 의회의 전문성 개념을 측정, 활용해 왔으나 1990년 대 중반 이후 가장 많이 활용되는 의회 전문화 지수는 Squire 교수의 Squire 지수 (Squire Index)이다. Squire 지수는 미 연방의회의 전문화의 수준을 1로 보고 주 의회의 전문화 정도를 의회 의원의 연봉, 회기일자 그리고 의원 1인당 의회 직원 수의 상대적인 수치를 통해 의회의 전문화 정도를 나타내고 있는 수치이다. 따라서 본 보고서는 미국 주 의회 전문화 측정 방법을 국내의 광역의회에 적용하여 국내 광역의회의 전문화 지수를 측정하였다. 한국의 광역의회가 전문의회로 탈바꿈한 시기인 제 4회 지방선거 이후부터 6회 지방선거까지의 전문성 측정 결과, 서울시와 인천시 의회가 가장 전문화된 의회로 나타났으며 대전과 제주도의회가 그 뒤를 잇고 있다. 미국의 전문화 의회와 마찬가지로 대체로 인구가 밀집된 지역일수록 의회 전문

화의 경향이 높게 나타났으며 개별 대수별 (4회-6회 지방선거) 측정 결과도 이와 상이하지 않았다. 다만 의회의 전문화 속도가 가장 빠른 지역은 광주광역시 의회로 나타났다. 반면 전라남도과 경상남북도 의회의 경우는 전문화 의회 도입 이후 줄곧 가장 낮은 수준의 전문화 단계를 보여주고 있다. 전문화 수준을 결정하는 세 가지 지수 중 의원의 연봉과 회기 일자는 큰 차이를 보이지 않고 있는 반면 개별 광역의회의 전문화 수준을 가르는 주요 변수는 의원 1인당 직원 수인 것으로 나타났다.

전체적으로 보면, 우려했던 바와 달리 한국 광역의회의 전문화 수준은 미국의 수준과 큰 차이를 보이지 않았다. 물론 가장 전문화 되어 있는 의회인 캘리포니아 의회 (0.629)와는 아주 큰 차이를 보이고 있지만 한국 17개 광역의회의 전문화 점수 평균은 0.340으로 미국의 10개 주 전문화 의회의 평균 0.380과 아주 큰 차이를 보이진 않고 있다. 다만 미국 의회의 기준점인 미 연방의회와 한국 광역의회의 기준점인 한국 국회의 전문화 수준을 비교하지 않는 이상, 이러한 단순한 비교는 큰 의미가 없을 것으로 보인다. 단적인 예로 미 연방의회의 의원 1인당 직원 수는 45명에 달하는 데 반해 한국의 국회는 12명 선에서 머무르고 있는 점만 봐도 미국 주 의회의 전문화 수준과 한국 광역의회의 전문화 수준에 대한 직접적인 비교는 추후 연구를 통해 밝혀내야 될 부분이다.

이에 반해 의회의 전문성과 선거제도와 상관계에 대한 연구는 매우 미흡한 실정이다. Squire (1994)에 따르면 의회의 전문성은 의회 내부의 제도화 과정과 맞물려 진행되는 경향을 보이며 제도화 과정에 있어 가장 중요한 요인은 의회 의원의 충원 과정과 관련이 있는 것으로 보인다. 즉 전문성 있는 의원 개개인의 역할이 종합적으로 작용하여 의회의 전문화 수준에 영향을 미치고 있으며 이를 위해서 의회 내

부적 개선과 더불어 외부적인 요인에 대한 검토 또한 필요하다. 본 보고서는 의회 전문화에 가장 큰 영향을 미치는 요소로 선거제도를 제시하고 있다. 즉 소선거구제와 소극적인 비례대표제가 의회 전문화에 어떠한 영향을 미치는지 조명하였다.

따라서 본 보고서의 두 번째 목표는 의회 전문화를 위한 제도적 개선방안의 하나로써 선거제도의 개선을 제시하고 있다. 광역의회는 광역자치단체의 대청축으로서 견제와 감시 업무를 해야 함에도 불구하고 한국의 선거 제도는 수도권을 제외한 거의 모든 지역에서 광역자치단체장과 의회 다수당의 정당이 같은 단점 정부 형태를 띠고 있다. 또한 지방의회 의원의 공천과정부터 중앙정치의 개입이 지방의회 및 정부가 중앙정치에 예측되는 현상을 반복해왔다. 따라서 지방의회는 광역자치단체장 제안 의안을 심의하고 견제하는 역할보다는 승인해주는 역할을 담당하고 있다는 부정적인 평가가 많다. 따라서 지방정치에 있어서 중앙정치의 영향력 단절을 위해 중대선거구제의 도입과 비례대표의 확대를 그 제안으로 하고 있다. 중대선거구제는 특정 지역에서 지지도가 낮은 정당조차도 의회 진입이 가능한 만큼 한국의 고질적인 문제인 지역주의 해소에 큰 도움이 될 것이며 무엇보다도 일당 독점적인 지방 정치의 개선에 이바지할 것으로 기대된다. 즉 광역의회와 광역단체장 간 대등한 위치에서 서로 견제와 균형을 유지할 수 있는 선거환경을 조성함으로써 광역의회의 전문화 수준을 높일 수 있을 것으로 보인다. 또한 비례대표제의 확대도 광역의회의 전문화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 현행 광역의회의 선거제도는 국회의원 선거와 같은 소선거구제를 운영하고 있다. 그러나 지난 지방선거의 경험에서 보듯이 약 50%가 안 되는 득표율로 70%가 넘는 의석을 확보한다던가, 혹은 32%의 득표율을 기록했음에도 불구하고 이의 의석 전환율이 채 5%도 안 되는 불합리한 선거제도의 개선이 필요하다. 비례대표의 확대는 득표율의 의석 전환율

을 높임으로써 주민의 의사가 광역의회 구성에 보다 잘 반영이 될 뿐만 아니라 지역 전문가의 공천을 통해 지역발전과 지방 정치의 이상을 실현할 수 있는 바람직한 대안으로 기능할 수 있을 것이라 기대된다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

지방자치의 도입 이래 한국 지방의회의 전문화 수준은 괄목할 만한 성과를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 정치의 전형적인 지역주의 구도는 지방의회 전문화에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 것 또한 주지의 사실이다. 불과 30여년의 경험을 통해 민주주의 선진국 수준의 지방 분권 및 전문화 수준을 기대하는 것은 한계가 있지만 이를 위한 개선 방안을 모색하고 이를 통해 현실 정치에 적용하는 시도가 적극적으로 이루어져야 한다. 따라서 향후 연구는 다음과 같은 시도를 통해 진행되어야 할 것으로 보인다. 첫째, 국회법에 의해 독립적인 국회 운영이 가능하듯이 지방의회법의 제정을 통해 지방의회를 지방자치단체로부터 독립성을 유지할 수 있는 법 도입의 검토가 필요하다. 또한 광역지방의회와 광역자치단체가 동등한 위치에서 정책의 집행 및 감시 기능을 원활히 이루어지게 하게 위해서는 의원을 보좌할 수 있는 보좌관 제도의 도입 또한 시급하다. 이를 위해 의회 업무에 필요한 인원을 의회 자체에서 해결할 수 있도록 의회의 인사권 독립이 필요한지에 대한 검증 과정 또한 향후 연구가 지향해야 될 사항으로 보인다. 사실 이러한 주장을 구체적인 내용은 지방자치법의 개정이나 앞서 제시한 지방의회법의 제정으로 가능하기 때문에 국회 차원의 논의가 우선되어야 한다. 이와 관련하여서는 문재인 정부 들어서 추진하고 있는 연방제 수준의 지방분권안이 광역의회의 전문화에 있어 가장 적실성 있는 대안으로

보인다. 다만 이러한 안이 실현되기 위해서는 헌법 개정이라는 큰 산을 넘어야만 가능하기 때문에 장기적인 과제로 남아 있게 될 가능성이 높아 보인다. 따라서 현 시점에 가장 실현 가능성이 높아 보이는 안은 전 현희 의원의 지방의회법 발의안이다. 여전히 지방의회의 위상을 높이는 부분에 있어 반대의견이 팽배하지만 의회의 전문화가 가져올 지역 사회의 발전과 변화를 고려해볼 때 지방의회법의 통과가 절실해 보인다. 또한 기존 연구는 주로 지방의회 내부의 개선을 통한 방법만이 의회의 전문화에 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 그러나 본 보고서에서 주장하듯이 지방의회의 내부적인 개선에 앞서 지방의회를 구성하고 있는 구성원들의 충원과정 또한 의회의 전문성에 큰 영향을 미칠 수 있음을 주장한다. 따라서 의회 자체의 개선과 더불어 의회의 구성원의 충원과정을 담당하고 있는 선거제도 및 외적인 요인들에 대한 검토와 연구 또한 동반되어야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 가상준. 2002. “광역의회 전문화를 통한 지방정치 발전.” 「시민정치학회보」, 5: 269-283.
- 강인호. 2013. “지방의회의 위상강화를 위한 노력과 행동.” 「한국지방자치학회 및 전국시도의회운영위원장협의회 공동주최 토론회발표논문집」: 5-19.
- 강인호·최병대·문병기. 2004. “지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석: 의회사무기구를 중심으로.” 「한국행정연구」, 13(1): 203-234.
- 강장석. 2008. “한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인: 지방자치법 제91조의 위헌성 및 월권적 자치법규 검토.” 「한국지방자치학회보」, 20(4): 47-66.
- 국가법령센터 각 광역의회의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례
- 권영주. 2011. “지방의회사무기구의 인사권 독립.” 「한국지방정부학회 학술대회자료집」: 152-174.
- 금창호·강신일. 2014. “지방의회 전문성 강화방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로.” 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 369-386.
- 금창호. 2006. 「지방의회의 전문성 제고방안」 한국지방행정연구원.
- 김도경. 2014. “지방정치 활성화를 위한 정당 및 선거제도 개선방안 연구.” 「한국시민윤리학회 춘계학술회의 발표논문」: i-vii.
- 김도중·윤중빈. 2004. “참여민주주의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구: 광역의회를 중심으로.” 「한국동북아논총」, 32: 345-363.
- 김영일. 2014. “지역발전을 위한 지방정치체제의 문제점과 지방정치 활성화 방안.” 「21세기 정치학회보」, 24:97-120.
- 김용복. 2006. “5·31 지방선거와 지방의회 발전방안 연구.” 「한국지방정치학회 춘계학술회의 발표논문」: 131-145.
- 류춘호. 2014. “지방의회의 의정역량 강화방안” 「한국지방정부학회 춘계학술회의 발표논문」: 1-21.
- 박기관. 2016. “광역의회 의정활동의 성과평가와 과제.” 한국행정논집, 28(3): 389-414.
- 박순중·박노수. 2014. “지방의회 의원 보좌관계도의 차등적 도입에 관한 연구.” 「도시행정학보」, 27(3): 61-89.
- 박종득·임헌만. 2001. “기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구.” 「한

- 국사회와 행정연구」, 12(3): 19-36.
- 백종인. 2018. “지방의회 인사권독립에 관한 연구-판례를 중심으로.” 「동북아법연구」, 11(3): 331-362.
- 송건섭. 2013. “광역의회활동의 성과평가와 지방의회 발전모델.” 「한국행정학보」, 47(4): 189-211.
- 송광태. 2003. “지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안: 지방의회의 조직을 중심으로.” 「한국지방자치학회보」, 15(3): 23-54.
- 양기근. 2008. “지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안: 경상남도의회를 중심으로.” 「한국지방자치연구」, 10(2): 69-91.
- 유동상·강인호. 2016. “광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 20(1): 457-475.
- 이재필. 2014. 정책보좌기능 강화를 통한 경상북도의회 의정역량 제고방안. 「대구경북연구원보고서」
- 이관행. 2013. “지방의원의 유급화에 대한 평가와 과제.” 「選舉研究」, 제4호.: 159-187.
- 이현우. 2006. “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성” 「세계지역연구논총」, 24(3): 219-245.
- 임영덕·신가은. 2012. “지방의회 의원 보좌관계 도입에 관한 소고: 서울특별시의회를 중심으로.” 「인하대학교 법학연구」, 15(3): 159-187.
- 장영두. 2006. “지방의회 사무기구의 전문화: 입법정책지원기능을 중심으로.” 「한국공공관리학보」, 20(1): 226-248.
- 전현희 외 37인 「지방의회법안」 2018-02-08
- 중앙일보 <https://news.joins.com/article/22165950>
- 최봉기. 2005. “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안.” 「한국지방자치학회보」, 17(1): 5-24.
- 최봉기·정은영·이석원. 2008. “지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구.” 「한국행정논집」, 20(1): 137-210.
- 최진혁. 2016. “의원보좌관으로 지방의회의 전문성 확보해야.” 「월간 공공정책」, 126: 17-19.
- 투명사회를 위한 정보공개센터 <http://www.opengirok.or.kr/3425>
- 하동현·안영훈. 2013. “지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석.” 「한국행정학

- 회 학술발표논문집」 : 2371-2398.
- 한정택. 2014. "지방선거제도 개선논쟁의 쟁점과 방향. 「한국시민윤리학회 춘계학술 회의발표논문」 : 1-15.
- 황아란. 2003. 「지방의회 사무기구의 인사권 확대방안」, 한국지방행정연구원.
- Abel, Troy D., Debra J. Salazar, and Patricia Robert. 2015. "States of Environmental Justice: Redistributive Politics across the United States, 1993-2004." *Review of Policy Research* 32:200-25.
- Anderson, Sarah E., Daniel M. Butler, and Laurel Harbridge. 2016. "Legislative Institutions as a Source of Party Leaders' Influence." *Legislative Studies Quarterly* 41:605-31.
- Baker, Travis J., and David M. Hedge. 2013. "Term Limits and Legislative-Executive Conflict in the American States." *Legislative Studies Quarterly* 38:237-58.
- Bell, Charles G., and Charles M. Price. 1975. *The First Term*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Berry, William D., Michael B. Berkman, and Stuart Schneiderman. 2000. "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries." *American Political Science Review* 94:859-74.
- Boehmke, Frederick J. 2005. "Sources of Variation in the Frequency of Statewide Initiatives: The Role of Interest Group Populations." *Political Research Quarterly* 58:565-75.
- Boehmke, Frederick J., and Charles R. Shipan. 2015. "Oversight Capabilities in the States: Are Professionalized Legislatures Better at Getting What They Want?" *State Politics & Policy Quarterly* 15:366-86.
- Boushey, Graeme T., and Adam Luedtke. 2011. "Immigrants across the U.S. Federal Laboratory: Explaining State-Level Innovation in Immigration Policy." *State Politics & Policy Quarterly* 11:390-414.

- Bowen, Daniel C., and Zachary Greene. 2014. "Should We Measure Professionalism with an Index? A Note on Theory and Practice in State Legislative Professionalism Research." *State Politics & Policy Quarterly* 14:277-96.
- Burns, J. (1971). *The sometime governments: A critical study of the 50 American legislatures*. Bantam Books.
- C-SPAN.org "the types of legislative staffs"
- Donovan, T., Smith, D. A., & Mooney, C. Z. 2012. *State and local politics: Institutions and reform*. Cengage Learning.
- Fiorina, Morris P. 1994. "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Political Science Review* 88(2): 304-16.
- Freeman, P. K., & Hedlund, R. D. 1993. "The functions of committee change in state legislatures." *Political Research Quarterly*, 46(4): 911-929.
- Harden, Jeffrey J. 2013. "Multidimensional Responsiveness: The Determinants of Legislators' Representational Priorities." *Legislative Studies Quarterly* 38:155-84.
- Harder, Marvin A., and Raymond G. Davis. 1979. *The Legislature as an Organization*. Lawrence, KS: The Regents Press of Kansas.
- Hearn, James C., Michael K. McLendon, and T. Austin Lacy. 2013. "State-Funded 'Eminent Scholars' Programs: University Faculty Recruitment as an Emerging Policy Instrument." *Journal of Higher Education* 84:601-39.
- Huber, John D., Charles R. Shipan, and Madelaine Pfahler. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy." *American Journal of Political Science* 45:330-45.
- Jenkins, Shannon. 2010. "Examining the Influences over Roll Call Voting in Multiple Issue Areas: A Comparative US State Analysis." *Journal of Legislative Studies* 16:14-31.
- Ka, Sangjoon, and Paul Teske. 2002. "Ideology and Professionalism—

- Electricity Regulation and Deregulation Over Time in the American States.” *American Politics Research* 30: 323-43.
- King, James D. 2000. “Changes in Professionalism in U.S. State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly* 25:327-43.
- Kousser, Thad. 2005. *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. New York: Cambridge University Press.
- Lax, Jeffrey R., and Justin H. Phillips. 2012. “The Democratic Deficit in the States.” *American Journal of Political Science* 56:148-66.
- Lewis, Daniel C., Sandra K. Schneider, and William G. Jacoby. 2015. “Institutional Characteristics and State Policy Priorities: The Impact of Legislatures and Governors.” *State Politics & Policy Quarterly* 15:447-75.
- Maddox, H. J. 2004. “Outside Careers as an Indicator of Professionalism in American State Legislatures.” *State Politics & Policy Quarterly*, 4(2): 211-226.
- Maestas, Cherie. 2000. Professional legislatures and ambitious politicians: Policy responsiveness of state institutions. *Legislative Studies Quarterly* 25:663-690.
- Maestas, Cherie. 2003. “The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring among State Legislators.” *Journal of Politics* 65:439-56.
- Malhotra, Neil. 2006. “Government Growth and Professionalism in U.S. State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly* 31:563-84.
- Malhotra, Neil. 2008. “Disentangling the Relationship between Legislative Professionalism and Government Spending.” *Legislative Studies Quarterly* 33:387-414.
- Marchetti, Kathleen. 2015. “Consider the Context: How State Policy Environments Shape Interest Group Advocacy.” *State and Local Government Review* 47:155-69.
- McLendon, Michael K., James C. Hearn, and Christine G. Mokher. 2009. “Partisans, Professionals, and Power: The Role of Political Factors

- in State Higher Education Funding.” *Journal of Higher Education* 80:686-713.
- Miller, Susan M. 2013. “Administering Representation: The Role of Elected Administrators in Translating Citizens’ Preferences into Public Policy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 23:865-97.
- Moncrief, Gary F., Richard G. Niemi, and Lynda W. Powell. 2004. “Time, Term Limits, and Turnover: Membership Stability in U.S. State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly* 29:357-81.
- Moncrief, Gary F., and Peverill Squire. 2017. *Why States Matter: An Introduction to State Politics*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Mooney, Christopher Z. 1995. “Citizens, Structures, and Sister States: Influences on State Legislative Professionalism.” *Legislative Studies Quarterly* 20:47-67.
- National Conference of State Legislatures website
- National Conference of State Legislatures. 2014. American Legislator Survey retrieved from <http://www.ncsl.org/legislators-staff/legislators/trust-for-representative-democracy/legislator-survey-2014.aspx>
- Richardson, Lilliard E. Jr., David M. Konisky, and Jeffrey Milyo. 2012. “Public Approval of U.S. State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly* 37:99-116.
- Richman, Jesse. 2010. “The Logic of Legislative Leadership: Preferences, Challenges, and the Speaker’s Powers.” *Legislative Studies Quarterly* 35:211-33.
- Ruchelman, Leonard. 1970. *Political Careers*. Rutherford, NJ: Fairleigh Dickinson University Press.
- Shipan, Charles R., and Craig Volden. 2014. “When the Smoke Clears: Expertise, Learning and Policy Diffusion.” *Journal of Public Policy* 34:357-87.

- Slemrod, Joel. 2005. "The Etiology of Tax Complexity: Evidence from U.S. State Income Tax Systems." *Public Finance Review* 33:279-99.
- Squire, P. (1988). Career opportunities and membership stability in legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 65-82.
- Squire, Peverill. 1992. "Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 17:69-79.
- Squire, Peverill. 1993. "Professionalism and Public Opinion of State Legislatures." *Journal of Politics* 55:479-91.
- Squire, Peverill. 1998. "Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation." *Legislative Studies Quarterly* 23:23-32.
- Squire, Peverill. 2000. "Uncontested Seats in State Legislative Elections." *Legislative Studies Quarterly* 25:131-46.
- Squire, Peverill. 2007. "Measuring Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited." *State Politics & Policy Quarterly* 7:211-27.
- Squire, Peverill. 2012. *The Evolution of American Legislatures: Colonies, Territories and States, 1619-2009*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Squire, Peverill. 2017. "The Squire Index Update." *State Politics & Policy Quarterly* 17:361-371.
- Squire, Peverill, and Keith E. Hamm. 2005. *101 Chambers: Congress, State Legislatures, and the Future of Legislative Studies*. Columbus: Ohio State University Press.
- Squire, Peverill, and Gary F. Moncrief. 2015. *State Legislatures Today: Politics under the Domes*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Swift, Clint S., and Kathryn A. VanderMolen. 2016. "Term Limits and Collaboration across the Aisle: An Analysis of Bipartisan Cosponsorship in Term Limited and Non-term Limited State Legislatures." *State Politics & Policy Quarterly* 16:198-226.
- Tandberg, David A. 2013. "The Conditioning Role of State Higher Education Governance Structures." *Journal of Higher Education* 84:506-43.

- VanderMolen, Kathryn, and Jeffrey Milyo. 2016. "Public Confidence in the Redistricting Process: The Role of Independent Commissions, State Legislative Polarization, and Partisan Preferences." *State and Local Government Review* 48:236-45.
- Wright, Gerald. 2007. "Do Term Limits Affect Legislative Roll Call Voting? Representation, Polarization, and Participation." *State Politics & Policy Quarterly* 7:256-80.