

지방의회의원 의정비 결정 방식의 문제점과 대안 검토

김진국 | 서원대 정치행정학과

2008년도 지방의원 의정비가 대폭 인상되면서 이를 둘러싼 논란과 파문이 진정될 기미를 보이지 않고 있다. 2007년 의정비에 비해 인상폭이 과다하다는 것도 문제이지만 더 심각한 것은 의정비 결정이 합리적 기준과 원칙 없이 이루어졌다는 점이다. 지방자치가 아직 뿌리를 튼튼히 내리지 못한 상태에서 지역주민의 의견과 정서를 무시한 채 이루어진 이번 의정비 인상은 지방의회에 대한 지역주민의 불신감을 더욱 심화시키고 나아가 지방자치의 근간을 위협하는 요소로 작용할 수도 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 2006년 지방의원에 대해 유급제가 실시된 이후 계속 논란이 되고 있는 지방의원 의정비 결정 방식과 관련하여 그 합리적 대안을 찾는 데 목적을 두고 있다.

이 같은 목적을 위해 본 연구는 먼저 현행 지방의원 의정비 결정 방식의 문제점을 분석하고, 이어 합리적 의정비 결정 방식 마련을 위해 고려 대상이 될 수 있는 여러 요소들에 대해 검토하였다. 이 같은 분석과 검토를 토대로 본 연구가 제시한 의정비 결정 방식의 시험적 대안은, 각 지방자치단체별 의정비심의위원회가 단체장 연간 보수액을 기준으로 제반 고려요소를 감안하여 몇 개의 잠정적 의정비 금액 안을 마련하고, 이 안에 대해 심의회의 심의와 주민의견조사를 통해 각각의 적정 안을 선정한 다음, 이 두 금액을 합산하여 평균한 금액을 심의회의 최종적인 의정비 금액으로 결정하는 방식이다.

주제어: 지방의회의원 의정비, 지방의회의원 유급제, 지방의회, 지방자치단체(지방정부), 지방자치

I. 서론

1. 문제제기와 연구목적

전국 대부분의 지방자치단체가 2008년도 지방의회의원(이하 '지방의원'으로 약칭) 의정비를 대폭 인상하기로 결정하면서 이를 둘러싼 논란과 파문이 좀처럼 진정될 기미를 보이지 않고 있다. 의정비 인상의 수혜자인 지방의원들 대부분은 원활하고 효율적인 의정활동을 위해서는 의정비 인상이 불가피했다는 입장이다.¹⁾ 그러나 지방의원들의 입장과는 달리 의정비 인상에 대한 여론의 반응은 매우 부정적이다. 전국의 여러 시민사회단체가 지역 주민의 정서와 여론을 무시한 채 객관적이고 합리적인 기준과 절차 없이 의정비가 대폭 인상됐다며 연이어 비난 성명을 발표했고, 공무원노조 또한 의정비 인상에 대한 반대 입장을 분명히 하며 삭감투쟁을 전개하겠다는 입장을 밝혔다.²⁾ 언론이나 여론조사를 통해 알려진 지역주민의 반응은 의정비 인상에 대해 이들 단체의 입장 못지않게 냉담한 것으로 나타났다.³⁾ 전남 장성군과 곡성군 등 일부 지역에서는 주민들이 해당 지방의원들에 대한 주민소환운동에 돌입하기도 했다.⁴⁾ 드문 경우이긴 하지만 일부 지방의회에서는 의원들 간에도 의정비 인상을 놓고 격렬한 찬반 논쟁이 벌어졌다. 서울의 어느 구 의회에서는 의정비 인상에 반대하며 의정비 인상분을 반납하고 의정비를 인하하기 위한 조례 개정운동을 벌이던 한 의원을 두고 다른 동료 의원들에 의해 의원 제명 시도가 이루어지는 일까지 발생했다.⁵⁾

1) 의정비 인상에 관한 지방의원들의 반응은 제III장의 관련 설문조사 결과 참조.

2) 『연합뉴스』. 2007/10/31. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071031202300034&search=1 (검색일: 2008. 2. 8).

3) 의정비 인상에 관한 지역주민의 반응은 제III장의 관련 설문조사 결과 참조.

4) 주민들은 지방의회가 의원 의정비는 인상하면서 농업 및 사회복지 예산은 주민들과 협의도 없이 일방적으로 삭감했다며 주민소환운동을 선포했다. 『연합뉴스』, 2008/01/29. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20080129170800054&search=1 (검색일: 2008. 2. 8).

의정비 대폭 인상에 대한 반대 여론이 비등하자 행정자치부가 뒤늦게 이 문제에 개입해 의정비를 과다 인상한 44개 지방자치단체(광역 1, 기초 43)⁶⁾에 대해 인하를 권고하고 이를 이행하지 않을 경우 해당 지방자치단체에 대해 교부세 감액 등의 행·재정 조치를 취하겠다는 강수를 발동했다. 말이 권고이지 사실상 압력이라 할 수 있는 행정자치부의 이 같은 강경 방침에 대해 해당 지방자치단체의 대부분은 지방자치시대에 역행하는 조치라며 강력히 반발하는 등 진통이 적지 않았으나 결국 행정자치부의 입장을 대체로 수용해 의정비를 인하하는 결정을 내렸다. 하지만 2008년 1월 말 현재까지 행자부의 권고를 수용하지 않고 있는 유일한 지방자치단체인 경기도는 “의정비 인상이 적법 절차에 따라 이루어진 것인 만큼 행정자치부의 압력에 의해 이를 번복한다면 지방자치의 의미가 사라진다.”며 의정비 인하 불가 입장을 고수할 것임을 분명히 했다⁷⁾.

비록 행정자치부의 의정비 인하 권고로 인상률이 높은 지방자치단체 대부분이 마지못해 인상률을 낮추긴 했지만 이것으로 문제가 해결된 것은 아니다. 여전히 전반적인 의정비 수준이 높다는 여론이 지배적인데다 행자부의 이번 조치가 적지 않은 후유증을 남길 가능성이 크다는 우려 때문이다. 행정자치부가 미리 의정비 상한선을 정하는 등의 가이드라인을 제시하지 않은 채 각 지방자치단체에 자율권을 부여해 놓고 적법절차에 따라 의정비심의위원회가 결정한 의정비에 대해 뒤늦게 제동을 거는 것은 적절치 못하다는 항변⁸⁾은 타당한 측면이 있다. 또 행정자치부의 이번 조치는 규모가 크고 재정자립도가 높은 지방자치단체의 의정비를 규모가 작은

5) 『경향신문』(인터넷판). 2008/02/05. <http://news.media.daum.net/society/region/200802/05/khan/v19870292.html> (검색일: 2008. 2. 5).

6) 행정자치부가 의정비 인하 권고 대상 지방자치단체를 선정한 기준은 다음과 같다. ① 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비 해결이 안 되는 자치단체로서 자치단체 유형별 평균 수준을 초과한 7개 단체 ② 재정자립도가 평균이하인 자치단체로서 자치단체 유형별 평균수준을 초과한 42개 단체 ③ 전국 최고 금액 및 최고 인상률에 해당되는 3개 단체 (이중 8개 자치단체는 상호 중복).

7) 『한겨레신문』(인터넷판). 2007/12/03. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/260945.html> (검색일: 2008. 2. 8).

8) 『연합뉴스』 2007/12/03. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071203177400061&search=1 (검색일 2008. 2. 8).

지방자치단체의 경우에 못 미치게 끌어내리는 결과를 초래해 지방자치단체 간의 형평성 논란이라는 부작용을 빚기도 했다.⁹⁾

무엇보다 가장 심각한 문제는 행정자치부의 이 같은 조치에도 불구하고 의정비 결정과 관련한 본질적인 문제는 조금도 개선되지 않은 채 그대로 잠재해 있다는 점이다. 행정자치부가 의정비 결정과정에서 제기된 의정비 과다인상과 주민의견수렴 절차이행 소홀 등의 문제를 해소하기 위해 의정비심의위원회에 시민단체의 참여를 확대하고, 지방의회 의정활동 실적을 평가할 수 있는 객관적 자료를 제공하는 등의 제도개선 방안을 마련하겠다고는 했지만,¹⁰⁾ 이 같은 보완책이 '합리적 기준과 원칙 없이 의정비가 결정되었다'는 비판을 불식시키기에는 충분치 못하다는 게 일반적인 지적이다.

2006년 처음 실시된 지방의원 유급제는 참신하고 능력 있는 시민의 지방의회 진출을 유도하고 의원의 전문성을 제고시켜 궁극적으로 지방의회의 역량을 강화하는 데 그 취지가 있다. 이는 지방자치와 지방분권이 강조되는 시대에 더 이상 무보수¹¹⁾ 명예직을 고집해서는 지방의회가 시대적 요구를 제대로 수행해내기 어렵다는 현실론을 우리 사회가 인정한 결과로 볼 수 있다(김진국 2007, 2).¹²⁾

9) 예를 들면 충북 충주·제천시의회는 4,200만원으로 정했던 2008년 의정비를 행정자치부 권고안(3,911만원 이하)에 맞춰 내리기로 결정했는데 의정비가 인하될 경우 각각 인구 20만6천명과 13만7천명, 재정자립도 25.3%와 21.4%인 충주·제천시의회 의원들은 인구 3만5천명, 재정자립도 19.6%인 단양군의회 의원(3,930만원) 보다도 적은 돈을 받게 된다. 뿐만 아니라 행자부 제재를 받지 않은 청원(4,218만원), 음성(4,194만원), 진천군의회(4,80만원) 등이 상대적으로 규모가 큰 이들 시의회 의정비를 앞지르게 된다. 『연합뉴스』, 2008/01/02. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20080102176100064&search=1 (검색일 2008. 2. 8).

10) 행정자치부의 제도개선 조치방안은 의정비심의위원회에 시민단체 참여 확대, 심의위원 명단과 회의록 공개방법을 구체화, 제3의 공신력 있는 기관에 의한 주민의견조사 및 결과반영을 의무화, 지방의회 의정활동 실적을 평가하기 위한 의정성과공표제 도입, 지방의원의 겸직금지 및 영리제한 강화 등이다(『한겨레신문』 인터넷판. 2007/12/03. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/254481.html> (검색일: 2008. 2. 8).

11) 2006년 3월 지방의원에 대한 유급제가 도입되기 이전에도 지방의원에 대해 의정활동비와 여비, 그리고 회기수당이 지급되었기 때문에 엄밀한 의미에서 무보수란 말은 맞지 않다.

그런데 문제는 유급제가 시행된 지 거의 2년이 된 현 시점에서 지방의회 및 의원들에 대한 지역 주민들의 평가가 그리 우호적이지 않다는 점이다. 제Ⅲ장에서 자세히 소개하겠지만, 필자가 최근 충청북도 청주시 및 청원군 거주 주민들을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 의하면 지방의회의 활동이 유급제 시행 이전과 비교해 별 차이가 없거나(81.6%) 오히려 나빠졌다(6.5%)는 부정적 반응이 압도적이었다. 또한 지방의원의 현 급여 수준에 대해 너무 많다는 반응을 보인 지역 주민들이 조사 대상자의 거의 절반인 45.9%에 달해 너무 적다는 반응(9.7%)에 비해 훨씬 많았다. 충청북도 이외의 지역에서 이루어진 유사한 설문조사에서도 결과는 비슷한 것으로 나타났다(한국공공자치연구원 2007).

지역 주민들의 정서를 무시한 채 지방자치단체가 지방의원 의정비를 대폭 인상하겠다는 것도 문제이지만 그 못지않게 심각한 문제는 이 같은 인상이 객관적이고 합리적인 기준 없이 추진되고 있다는 점이다. 충청북도 내 지방자치단체 중 가장 먼저 의정비 100% 인상안을 발표해 여론의 집중 공격을 받은 바 있는 괴산군의 경우만 보더라도 인상안을 발표하면서 현 괴산군의회 의정비가 전국 최저 수준이라는 점 이외에 인상의 구체적인 근거를 제대로 제시하지 못했다.

지방의원 의정비 산정의 가이드라인이라 할 수 있는 지방자치법 시행령 또한 모호하기는 마찬가지다. 시행령은 의정비의 주 항목인 '월정수당'에 대해 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수인상률, 물가상승률, 지방의회의 의정활동실적 등을 고려하여 각 지자체별로 의정비심의위원회를 구성해 적정한 금액을 정하도록 하고 있는데, 제시된 기준이 구체적이지 못해 이를 기초로 어느 정도가 적정한 급여 액인지를 산정한다는 것이 지극히 어려운 형편이다.

사정이 이러하기 때문에 성급하게 의정비 인상액을 정하려 하기 보다는 적정 의정비 액수에 대해 지역 주민이 공감할 수 있는 합리적인 기준이나 원칙을 마련하려는 노력이 먼저 이루어질 필요가 있다. 또 의정비 인상 논의보다 의원 겸직 금지

12) 지방의원의 신분을 명예직으로 하느냐 유급직으로 하느냐는 국가마다 고유의 정치문화와 역사에 따라 상이하다. 현대에 들어오면서 지방정부의 행정사무가 증가하고 지방행정의 전문성이 높아지면서 유급직으로 전환하는 의회가 늘고 있는 추세다. 우리나라가 지방의원에 대해 유급제를 시행하게 된 자세한 배경에 관해서는 본 논문의 제Ⅱ장과 정연정 2007a와 2007b 참조. 또 지방의원 유급제에 관한 외국 사례는 김순은 2007a와 2007b 참조.

와 전문성 강화, 그리고 정당공천제의 폐해 등의 문제에 대한 해법을 어떻게 찾을 것인가에 대한 논의가 더 시급한 과제이다. 무엇보다 지방의회에 대한 지역 주민들의 불신과 부정적 인식을 해소하고 지방의회가 주민들의 진정한 대표기구로 거듭날 수 있는 방안에 대한 진지한 고민이 있어야 한다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 합리적인 지방의원 의정비 결정 방식을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 우선 현행 의정비 결정 방식의 문제점을 분석하고, 이어서 지방의원 의정비를 결정함에 있어서 고려해야 할 제반 요인들을 검토하고, 이 같은 분석과 검토를 토대로 합리적인 의정비 결정 방식에 대한 시험적 대안을 제시하고자 한다.

2. 기존 연구 검토

지방의원 유급제 또는 의정비를 주제로 한 학계의 연구 논문은 그리 축적되지 못한 형편이다. 우리나라에서 지방의원 유급제가 처음 실시된 것이 불과 2년 전이기 때문이다. 2006년 지방의원 유급제가 도입되면서 비로소 이 주제와 관련한 체계적이고 분석적인 연구가 이루어지기 시작했는데 그 대표적인 것으로 이규환 교수(2006), 임승빈 교수(2006), 김순은 교수(2007a), 송광태 교수(2007), 정연정 교수(2007a)의 연구를 꼽을 수 있다.

이 연구들은 지방의원 유급제의 필요성과 의정비 현실화의 불가피성에 대해 대체로 긍정적인 입장을 취하고 있다는 공통점이 있다. 다만 정연정 교수의 경우 새로이 적용된 지방의원 유급제가 지방의원의 전문성 확대, 더 나아가 지방의회의 역량강화라는 원래의 목적을 효과적으로 달성하지 못하고 있다고 평가하면서, 제도 보완과 함께 적절한 정책적 대응이 필요하다고 주장해 다른 연구들과는 약간의 입장 차이를 보이고 있다.

연구의 주목적을 중심으로 이 연구들을 구분하면, 이규환·임승빈·김순은 교수의 연구는 합리적인 의정비 결정 방식을 모색하거나 그 모형을 개발하는 데 초점을 맞추고 있고, 송광태 교수의 연구는 이들 연구와는 분석의 초점을 달리하여 결정된 지방의원 의정비에 대해 사후적으로 그 결정요인을 분석하는 데 치중하고 있으며, 정연정 교수의 연구는 지방의원에 대해 유급제 실시를 결정하면서 기대했던 효과가 실제로 나타나고 있는지를 검증하는 데 주력하고 있다.

이규환 교수(2006)는 지방의원 중 특별히 서울시 의원을 대상으로 의정비의 적정한 수준을 산정하기 위한 세 가지 모형을 제시하고 있다. '중앙정부·지방정부 모형,' '국회의원·지방의원 모형,' 그리고 '주된 업무대상자모형'의 세 가지가 그것이다. 이교수는 이 중 국회와 지방의회의 기능의 유사성에 착안한 '국회의원·지방의원 모형'을 가장 적합한 의정비 산출 모형으로 제시하고, 이 모형에 따라 국회의원 1인당 국민 수와 서울시의원 1인당 시민수의 비율을 국회의원 보수에 적용하여 서울시의원의 의정비를 1차로 산출하고 여기에 전국대비 서울시 소비자 물가지수와 재정자립도를 가중치로 적용하여 최종적인 서울시의원의 의정비를 산출하였다.

임승빈 교수(2006)는 지방의원 의정비를 결정하는 방안으로 주민투표나 여론조사로 결정하거나 지방자치단체장 혹은 지방공무원의 보수 수준에 연동시키는 등의 다양한 방안을 제시하였다. 임교수는 이들 방안 중 각 지방자치단체의 의정비심의위원회가 해당 지역의 소득수준을 반영하여 설문문항을 만들어 지방선거시 주민투표로 의정비 금액을 결정하는 방안이나, 외국사례를 감안하여 지방자치단체장 보수의 50% 수준으로 의정비 금액을 결정하는 방안을 가장 바람직한 것으로 평가하였다.

김순은 교수(2007a)는 지방의원 의정비의 적정 수준과 관련하여 일본, 영국, 미국 등의 사례를 소개한 뒤, 이 사례들을 참고하고 또 의정활동 과정에서 지방의원의 주상대자가 국장이라는 점에 착안하여 지방의원의 의정비 수준을 국장급에 연동시키는 것을 원칙으로 하되 인구 규모가 작고 재정 상태가 좋지 못한 기초자치단체의 경우 과장급에 연동시키는 방안을 바람직한 것으로 제시하였다.

지방의원 의정비 결정 방식이나 모형 개발에 초점을 맞춘 위의 세 교수의 연구와는 달리, 결정된 의정비에 대한 사후적 결정 요인 분석에 초점을 맞추고 있는 송광태 교수의 연구(2007)는 결정된 의정비와 자치단체의 여러 지표(인구, 의원 1인당 주민수, 주민 1인당 의정비 부담액, 재정자립도 등) 간의 상관관계 분석과 의정비심의위원회의 구성 그리고 의정비 결정과정에 치중하고 있다. 송교수의 분석 결과에 의하면 광역지방의원 의정비와 상관성이 가장 높은 변인은 의원 1인당 인구수(.872)이며, 지방자치단체의 재정력 관련 지표 중에는 자체수입 가운데 세외수입(.779)과 일반회계 예산총계(.713)가 가장 중요한 변인인 것으로 나타났다. 또 광역의회에 비해 기초의회의 경우 전반적으로 모든 변수에 있어서 상관관계가 매우 낮

은 것으로 밝혀졌다. 의정비심의위원회의 구성과 관련하여 송교수는 학계, 법조계, 언론계 및 시민단체 인사로 심의회를 구성하도록 되어 있는 현행 규정이 지방자치단체 구성원 전체를 가장 잘 대변한다고 보기 어려운 점이 있다고 지적하였고, 심의회가 결정한 의정비 금액 수준(2006~7년)에 대해서는 지역인재를 지방의회로 끌어들이는 정도로 매력적인 수준에는 미치지 못하였다고 평가하였다.

정연정 교수(2007a)는 지방의원에 대해 유급제를 실시하면서 기대했던 효과를 2006년 5월 31일 지방선거 결과를 토대로 검증하고자 하였다. 정교수는 유급제의 기대효과로 유능한 신진인사의 유입과 이를 통한 지방의회의 전문성 강화, 지방의회의 대표성 증대(상위계층 편향 극복), 지방자치단체에 대한 견제와 감시 능력 증대를 통해 지방자치단체의 재정 낭비 방지의 세 가지를 꼽았다. 정교수는 유급제 실시 직후라 검증을 하기에 충분한 기간이 확보되지 않았다는 한계가 있음을 전제하면서, 세 가지 기대효과 모두에서 이렇다할만한 긍정적인 지표를 찾기는 어려웠다고 검증 결과를 밝히고 있다. 이와 함께 정교수는 유급제의 기대효과를 달성하기 위해서는 의원 전문성 확대를 위해 의정보좌서비스 지원, 주민 참여에 의한 의회 감독 활성화 및 의정평가제도 운영, 의회 대표성 확대를 위한 선거공영제 강화, 재정효과 증대를 위한 겸직제한 강화 등의 조치가 필요하다고 주장했다.

위의 연구들 중 특히 앞의 세 연구는 본 연구의 주제와 직접적으로 연관되어 있다. 그러나 이 세 연구는 지방의원 의정비 결정 방식이나 모형 개발을 시도함에 있어서 현행 방식의 문제점에 대한 분석을 토대로 하고 있지는 않다는 점에서 본 연구와 구별된다. 현행 방식의 문제점에 대한 체계적 분석 없이 도출된 의정비 결정 방식(모형)은 현재 제기되고 있는 여러 문제점에 또다시 노출될 위험성이 있다. 이 연구들이 이 같은 연구 방법을 택할 수밖에 없었던 것은 의정비 결정 과정의 문제점들이 최근에 있었던 2008년 의정비 결정 과정에서 집중적으로 노출되었기 때문이라고 판단된다. 연구 방법에 있어서의 이 같은 차별성을 토대로 본 연구는 새로운 의정비 결정 방식을 모색함에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 요소로 지역 주민의 의견과 정서를 꼽았고, 이 요소가 의정비 결정 과정에 실질적으로 반영될 수 있도록 제도화하였다. 이 점 또한 본 연구가 앞의 연구들과 구별되는 또 하나의 특징이라 할 수 있다.

II. 지방의원 유급제의 개념과 추진 과정

1. 지방의원 유급제의 개념¹³⁾

지방의원에 대한 보수 지급 방법의 하나로서의 유급제란 무보수의 반대 개념을 의미한다. 그러나 무보수라 하더라도 의원들의 의정활동에 필요한 경비를 수당 형식으로 지급하는 사례가 있는데 우리나라의 경우가 여기에 해당한다. 2006년 지방의원에 대한 유급제가 실시되기 이전에도 우리나라 지방의원들은 의정자료의 수집·연구 및 그 보조활동 비용 보전을 위한 의정활동비와 여비(공무원여행경비), 그리고 회기에 따라 지급되는 회기수당을 지급받아 왔다. 이 세 항목 중 앞의 두 항목은 그대로 둔 채 회기수당만을 직무 활동에 대해 지급되는 월정급 형태의 월정수당으로 바꾼 것이 새로이 실시된 우리나라 지방의원 유급제의 내용이다.

지방의원에 대해 유급제 혹은 무보수제를 적용하는 기준이 되는 것은 일반적으로 해당 의회의 규모이다. 대체로 지방의회의 규모가 큰 대의회제의 경우는 무보수제가, 규모가 작은 소의회제의 경우는 유급제가 실시되는 것이 보통이다.¹⁴⁾ 예를 들면 대의회제를 택하고 있는 영국, 독일, 프랑스의 경우 지방의원에게 보수가 주어지지 않고 있으며, 소의회제를 택하고 있는 미국, 필리핀의 경우 지방의원 유급제가 적용되고 있다. 그러나 유급제가 반드시 소의회제를 전제로 하는 것은 아니다. 일본의 경우 대의회제를 채택하고 있지만 보수 형태는 유급제이다. 우리나라의 경우도 유급제를 실시하면서 비록 지방의원 수를 다소 줄이기는 했지만¹⁵⁾ 여전히 대

13) 이 내용은 금창호 2006, 정연정 2007a, 『행정자치백서 2007』, 『제4기 지방의회백서』(2007) 등을 참고하였다.

14) 대의회제는 지방자치단체의 정책을 공정하고 신중하게 심의 결정할 수 있을 뿐만 아니라 각계각층의 주민 이익을 골고루 대변할 수 있게 해주며 다수의 주민에게 행정참여의 기회를 넓혀줌으로써 지방행정의 민주화를 도모할 수 있다. 반면, 소의회제는 전문성과 능률성을 강조하고 주민의 재정부담이 줄어들 수는 있으나 다양한 주민의사를 수렴하지 못할 가능성이 커지고 특수 계층의 이익을 중시하여 운영될 수 있다는 문제점이 있다. 이에 관한 자세한 내용은 『제4기 지방의회백서』(2007), 9-10 참조.

15) 광역의원 정수는 그대로 둔 채 기초의원 정수만 3,496명에서 2,922명으로 16%를 감축하였다.

의회제 형태라 할 수 있다.

유급제 실시 여부의 또 하나의 중요한 기준은 지방의원의 신분을 명예직(비상근)으로 할 것인지 아니면 상근직으로 할 것인지의 여부이다. 전자의 경우에는 무보수를, 후자의 경우에는 유급제가 원칙이다. 지방의원의 상근 혹은 비상근 여부 또한 의회의 규모와 연관성이 크다. 즉, 대규모 의회의 경우는 비상근(무보수)이, 소규모 의회의 경우 상근(유급제)이 일반적이다.

지방정부와 지방의회의 관계를 중심으로 지방의원 유급제 여부를 논하기도 한다. 영국과 같이 주민의 직접선거에 의해 구성된 지방의회가 의결기능과 집행기능을 동시에 수행하게 되어 있어 의회가 행정의 중심이 되는 기관통합형 국가의 경우 대체로 소의회제를 채택하고 있으며 무보수가 일반적이고, 권력분립주의에 입각한 상호견제와 균형의 원리에 의하여 집행기능을 담당하는 기관과 의결기능을 담당하는 의회가 분립되어 자치행정을 운영하는 형태인 기관대립형 국가의 경우 대체로 대의회제를 채택하고 있으며 유급제가 일반적이다.¹⁶⁾

지방의원에 대해 유급제나 무급제 중 어느 쪽을 적용할 것인가 하는 문제는 해당 국가의 특성과 여건에 따라 결정될 사안으로 어느 쪽이든 당위적 논거를 주장하기는 어렵다. 하지만 일반적인 장단점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

유급제를 내세우는 주장의 가장 중요한 논거는 유급제가 유능한 인재의 지방의회 진출을 촉진해 지방의회의 대표성을 높이고 또 전문성도 강화할 수 있다는 것이다. 지방의원에 대해 무보수제를 적용할 경우 안정적 생활기반을 갖추고 있는 사람들 이외에는 지방의회 진출이 어렵고 따라서 지방의회가 고연령층의 지역 유지나 토착세력 중심으로 구성될 가능성이 높아진다. 이럴 경우 지방의회가 각계각층의 주민을 골고루 대표하기 힘들며 또 다양한 분야의 전문성을 갖춘 의회가 되기도 어렵다. 반면, 유급제를 실시하게 되면 재력은 없으나 능력이 뛰어난 신진인사의 의회진출을 용이하게 함으로써 지방의회의 상위계층 편향을 방지하여 사회적 대표성을 강화할 수 있고, 나아가 의정활동의 상시화를 통해 효과적인 행정감시와 정책개발을 도모할 수 있다는 것이다.

한편, 지방의원에 대해 유급제를 적용할 경우의 문제점으로는 지방자치단체의

16) 기관통합형 국가와 기관대립형 국가에 대한 보다 자세한 내용은 『제4기 지방의회백서』(2007), 19-21 참조.

재정적 부담이 가장 중요한 것으로 꼽힌다. 재정자립도가 높지 않은 지방자치단체의 경우 유급제 실시가 상당한 재정압박요인으로 작용할 가능성이 크다. 국가에 따라 차이는 있겠지만 특히 우리나라와 같이 지방의원에 대한 지역주민의 인식이 부정적인 경우 자칫 유급제가 지역주민들의 부정적 인식을 심화시켜 오히려 지방자치를 위협하는 요인으로 작용할 가능성도 있다. 유급제로 인해 의욕을 앞세운 지방의원들의 활동이 오히려 지방행정의 원활한 수행을 방해하는 역기능을 초래할 가능성도 있다는 점 또한 유급제의 단점으로 지적될 수 있다.

2. 우리나라 지방의원의 유급제화 과정

민주화 운동의 성과 중 하나로 1991년에 우리나라의 지방자치가 30년 만에 부활되었다. 그러나 지방자치 실시의 근거가 된 지방자치법(1988년 제정)은 실질적인 지방자치의 실시를 보장하기에는 여러 가지 점에서 미흡하였다. 이는 당시 정부가 지방자치단체의 자치 역량 부족을 이유로 형식적으로는 지방자치를 실시하되 실질적으로는 종전의 정치·행정 체제를 유지하려고 했던 의도의 결과였다(김순은 2007a, 13).

어렵게 부활된 우리나라 지방자치의 가장 중요한 특징 중의 하나는 ‘강시장(強市長)-약의회(弱議會)’ 형태였다. 중앙정부가 임명하는 지방자치단체장은 강력한 권한을 갖는 반면 선출직 지방의회는 무보수 명예직으로 단체장에 비하면 그 권한이 미약하기 짝이 없었다. 즉, 지방의회가 형식상 존재하기는 했지만 사실상 자치단체장이 해당 지역의 정치와 행정의 거의 모든 것을 주도하였다. 게다가 지방자치가 실시되었다고는 하나 주요 권한은 여전히 중앙정부에 속해 있는데다 무엇보다 단체장에 대한 인사권을 중앙정부가 가지고 있었기 때문에 사실상 중앙정부가 지방정부를 여전히 통제하는 형태였다.

실질적인 지방자치가 이루어져야 한다는 여론이 고조되면서 1994년 지방자치법이 개정되어 단체장에 대한 직선제가 실시되었고 지방의회 의원들에게 의정활동비가 지급되었다. 이후 지방의회는 명예직인 지방의원의 신분을 유급직으로 전환해 줄 것을 기회 있을 때마다 요구해 왔다.

우리나라의 지방자치는 국민의 정부 출범 직후인 1999년 ‘중앙행정권한 지방이양 촉진 등에 관한 법률’이 제정되면서 한 단계 도약의 발판을 마련하게 된다. 이

법률에 따라 중앙정부에 과도하게 집중되어 있던 각종 권한을 지방정부에 효율적이고 체계적으로 이양할 수 있는 기반이 조성되었고, 이후 2002년 8월 지방분권과 관련된 구체적인 실천 지침이 마련됨으로써 실질적인 지방자치 시행을 위한 법적 제도적 틀이 형성될 수 있었다.

2003년 참여정부의 출범은 우리나라 지방자치 발전에 획기적인 전환점이 되었다. 참여정부는 역대 어느 정부보다 지방분권의 중요성을 강조하였고 이를 뒷받침하기 위한 제도적 개혁에 정책역량을 집중했다. 이에 따라 지방분권 로드맵(road-map) 발표, 지방분권특별법 제정, 지방분권 5개년 종합실행계획 수립 등이 이어졌다. 이 중 지방분권 로드맵은 47개의 주요 과제를 담고 있었는데 여기에 지방의회 발전과 관련하여 지방의정의 활동기반 강화와 지방선거제도 개선이라는 두 개의 과제가 포함되었다. 지방의원 유급제는 지방의회 의결권 강화, 상임위원회 제도 개선, 지방의원 전문성 및 책임성 제고 등과 함께 지방의정 활동기반 강화 과제의 세부과제 중 하나였다. 유급제 도입이 결정되면서 지방자치법에서 지방의원에 대한 명예직 조항은 삭제되었고, 지방의원에게 의정활동비와 여비, 그리고 회기수당이 지급되게 되었다.¹⁷⁾

2006년 5월에 있을 지방선거를 앞두고 여야 국회의원들로 구성된 국회 정치개혁 특별위원회는 지방분권의 취지에 부응한다는 명분하에 지방의회와 관련한 몇 가지 획기적인 제도를 도입하기로 결정하였다. 기초의회 선거에서의 정당공천 확대와 중선거구제 및 비례대표제 도입과 함께 지방의원에 대한 월정수당제를 도입하기로 한 것이 그 주요 내용이다. 지방의원 유급제와 관련한 변화 내용은 첫째, 의정활동비와 여비, 그리고 회기수당으로 구성되어 있던 보수체계가 의정활동비와 여비 항목은 그대로 둔 채 회기에 따라 지급되던 회기수당이 직무활동에 대해 지급되는 월정수당으로 바뀌었고 둘째, '대통령령이 정하는 범위 안에서 조례로 결정' 하게 되어 있던 지급기준 및 결정절차가 '대통령령이 정하는 바에 따라 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 조례로 결정' 하도록 변경되었다. 또 유급화가 되면서 지방자치단체의 재정 부담이 가중될 것이라는 우려를 감안하여 광역의원의 수는 그대로 둔 채 기초의원의 수를 3,496명에서 2,922명으로 16% 감축하였다. 이 같은 내용은 2006년 4월 지방자치법 개정을 통해 확정되었다. (월정수당과 의정

17) 이에 관한 보다 상세한 내용은 『행정자치백서 2007』, 293-8 참조.

비심의위원회의 기능과 역할 등 지방의원 유급제에 관한 내용은 제III장에서 자세히 소개할 것이므로 여기서는 더 이상의 설명을 생략한다.)

3. 유급제의 필요성과 기대효과

지방자치단체의 재정 부담과 적지 않은 반대 여론에도 불구하고¹⁸⁾ 우리나라가 지방의원에 대해 유급제를 실시하게 된 것은 지방자치와 지방분권이 강조되는 시대적 추세에 부응하여 지방의회의 전반적 역량을 강화하자는 데 그 목적이 있다. 구체적으로는 다음과 같은 필요성과 기대효과 때문이라 할 수 있다.¹⁹⁾

첫째, 지방의회의 전문성을 제고할 필요가 있다는 점이다. 앞서 지적한 바 있듯이 30년 만에 부활한 우리나라의 지방자치는 지방자치단체장에 비해 지방의회의 권한은 너무나 미약한 강시장·약의회 형태로 출발했다. 지방의원은 무보수 명예직이었으며 후에 의정활동비와 회기수당 등을 지급받긴 했지만 그 액수가 안정적 생활을 유지하기에는 턱없이 모자라는 수준이었다. 이는 자연히 지방의원이 별도의 직업을 갖지 않고 의원직에만 전념할 수 없도록 만들었을 뿐만 아니라 애초부터 능력과 전문성을 갖춘 젊은 인재의 의회 진출을 가로막는 걸림돌로 작용했다. 또 생계를 위해 별도의 직업에 종사하면서 의정활동을 하는 의원들에게 원활하고 심도 있는 역할을 기대하기는 어려웠다. 심지어는 의원들이 이권개입 등 부정부패로 빠져드는 요인으로 작용하기도 했다.

18) 지방자치법을 개정하여 정부가 2006년부터 지방의원들을 유급제로 전환하기로 하자 전국시장군수구청장협의회는 지방재정이 파탄에 이를 것이라며 관련 비용을 내년도 예산에 편성하지 않겠다고 반발했다(『국민일보』인터넷판, 2005. 11. 23. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000226511> 검색일: 2008. 2. 10). 시민단체의 경우 대체로 반대 입장을 분명히 하지는 않았으나 조건부 찬성 혹은 신중한 접근을 주문했다. 당시 참여연대는 “지방의원 유급화는 재정부담이 커 의원정수를 줄이는 것과 연동되어 있는데, 과연 유급화를 위해 지방의원 숫자를 줄이는 것이 타당한 개혁방안인지 의문”이라며 신중한 접근을 당부했고, 경실련은 지방의원 유급제는 “지방의원 선거제도를 중대선거구제로 전환하고 주민소환제와 같은 주민참여제도의 확대가 전제되어야 한다”는 입장을 밝힌 바 있다.

19) 유급제에 대한 기대효과가 유급제 실시 이후 어느 정도 충족되었는지에 대한 검증 결과는 정연정 2007a, 72-8 참조.

초기의 형식적 지방자치를 탈피해 우리나라의 지방자치 수준이 진전되고 특히 최근 들어 지방분권이 강조되면서 지방의회 관련 업무가 양적으로 확대되었을 뿐만 아니라 질적으로도 상당히 전문화되었다. 지방자치단체의 자주입법권, 자주행정권, 자주재정권, 인사조직권의 확대를 대표적인 사례로 들 수 있다. 지방의회에 대한 지역주민들의 요구와 기대수준도 상당히 높아졌다. 지방의원의 입장에서는 양적으로 팽창하는 행정사무와 질적으로 고도화되는 현안들에 적절히 대처하기 위해 지속적인 연구와 학습, 지역주민과의 면담, 지역구 답사 등이 중단 없이 계속되어야 하는데, 이러한 활동을 명예직 지방의원에게 기대하는 것은 한계가 있다(이규환 2006, 13). 이에 능력과 전문성을 갖춘 젊은 인재의 의회 진출을 유도하고 또 기존 의원들도 의정활동에 전념할 수 있도록 하기 위해 유급화는 불가피한 조치로 인식되게 된 것이다.

둘째, 지방의회의 지역주민 대표성 증대 필요성이다. 지방의원이 무보수 명예직이거나 보수가 지급된다 해도 그 수준이 안정적 생활을 유지하기 힘든 정도일 경우 지방의회는 경제 능력이 있는 고연령층의 지역 유지나 지방토호 위주로 구성될 가능성이 커진다. 이럴 경우 의회가 각계각층의 다양한 이해관계나 지역주민의 보편적 정서를 반영하기보다는 특정 계층에 편향된 입장을 취할 가능성이 높아진다. 유급제 실시는 다양한 분야와 연령층의 유능한 인재를 의회로 유인하여 이 같은 지역주민 대표성의 문제를 어느 정도 방지할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 한다.

셋째, 유급제가 지방자치단체에 대한 지방의회의 견제 및 감시 능력을 증대시키고 이를 통해 불필요한 재정낭비를 억제할 수 있다는 기대감이다. 유급제를 실시하는 데 적지 않은 예산이 소요되고 이는 특히 재정자립도가 낮은 지방자치단체에는 상당한 재정적 부담 요인으로 작용하는 것이 사실이다. 하지만 유급제를 통해 지방의회의 전문성이 강화되고 또 지방의원이 의정활동에 전념하게 되면 지방자치단체의 예산 수립과 집행에 있어서의 낭비적 요소를 억제하고 적정성과 효율성을 높여 결과적으로는 오히려 지방 재정에 도움이 될 수 있다는 것이다. 우리나라의 지방자치가 감시장-약의회 형태로 의회에 비해 자치단체의 권한과 역할이 압도적으로 크다는 점 또한 지방의회의 이 같은 역할에 대한 필요성을 높이는 요인이다.

III. 현행 지방의원 의정비 결정 방식과 그 문제점

1. 현행 지방의원 의정비 결정 방식

2006년부터 시행된 지방의원 유급제에 따라 지방의원에게 지급되는 의정비의 금액 결정은 ①지방자치단체장과 지방의회의장이 학계 법조계 언론계 시민단체 등으로부터 추천을 받은 자 중에서 각각 5인씩 선정하여 총 10인으로 구성된 의정비심의위원회가 ②공청회, 주민의견조사 등 지역주민의 의견수렴절차를 거쳐 ③재적위원 과반수의 찬성으로 10월말까지 의결하고 ④의정비 지급 조례개정을 거쳐 최종확정 된다. 이 과정과 그에 따른 결정 결과를 설명하면 다음과 같다.

1) 변화된 의정비 내역과 지급 기준

2005년 8월 지방자치법이 개정되어 지방의원 유급제 실시를 위한 법적 장치가 마련되었다. 유급제 내용을 규정한 이 법 제33조 1항은 지방의회의원에게 다음의 비용을 지급한다고 명시하고 있다.

- ① 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
- ② 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비
- ③ 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당

또한 동법 제33조 2항은 이 비용의 지급기준에 관해 “대통령령이 정하는 바에 따라 해당 자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위에서 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 규정하고 있다.

한편, 2006년 2월 개정된 지방자치법 시행령 제15조는 위 비용의 구체적인 액수를 규정하고 있는데, 앞의 두 항목 즉 의정활동비와 여비는 유급제 시행 이전과 동일하며, 세 번째 항목인 월정수당에 대해 유급제 시행 이전의 회기수당과는 달리 다음과 같이 명시하고 있다. 월정수당은 의정비심의위원회가 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려하고 당해 지방자치단체의 재정능력 등을 감안하여 결정한 금액 이내

에서 조례로 정한다.

이러한 관련 법 규정에 따라 의정활동비의 경우 광역의원에게는 월 150만원(의정자료수집·연구비 120만원, 보조활동비 30만원)이내, 기초의원에게는 월 110만원(의정자료수집·연구비 90만원, 보조활동비 20만원) 이내의 금액이 지급되었고, 여비의 경우 별도로 정한(지방자치법 시행령 별표 7과 8) 교통비, 숙박비, 식비 등이 지급되었다. 유급제 시행으로 변경된 항목인 월정수당은 유급제 시행 이전에는 회기수당에 해당하던 것으로, 회기수당의 경우 회기일 1일당 광역의원에게 11만원, 기초의원에게 10만원씩 지급하도록 구체화되어 있어 별다른 논란은 발생하지 않았다. 하지만 월정수당의 경우 금액에 대한 구체적인 기준 없이 사실상 의정비심의 위원회의 자율적 결정에 맡기도록 되어 있어 과다 인상 문제, 지방자치단체 간 편차의 문제 등 각종 논란이 발생하고 있는 것이다.

표 1. 지방의원 의정비 변경 내용

유급제 이전			유급제 이후			
항목	지급기준		총액	항목	지급기준	총액(2006년 기준)
의정활동비	광역	의정자료수집·연구비: 월 120만원, 보조활동비: 월 30만원, 계: 월 150만원 이내	광역: 최대 3,120만원	의정활동비	유급제 이전과 동일	광역평균: 4,683만원 (인상률: 약 50%)
	기초	의정자료수집·연구비: 월 90만원, 보조활동비: 월 20만원, 계: 월 110만원 이내				
여비	별도		기초: 최대 2,120만원	여비		기초평균: 2,781만원 (인상률: 약 31%)
회기수당	광역	회기일당 11만원, 총 1,320만원(연간회의일수 120일 기준)	기초: 최대 2,120만원	월정수당	지자체별 의정비심의 위원회에서 자율 결정 (지자체별 금액 편차)	
	기초	회기일당 10만원, 총 800만원(연간회의일수 80일 기준)				

* 『행정자치백서 2007』 등을 참고로 하여 작성한 것임.

2) 의정비심의위원회의 구성과 운영

지방자치법 시행령 제15조 2항에 의하면 의정비 액수를 결정할 의정비심의위원회는 10인의 위원으로 구성하되, 지방자치단체의 장 및 지방의회의 의장이 학계·법조계·언론계·시민단체 등으로부터 추천을 받은 자 중에서 각각 5인씩(총 10인) 선정하고, 지방자치단체의 장이 위촉하도록 규정하고 있다. 또 의정비심의위원회는 위원 위촉으로 심의회가 구성된 당해연도 10월말까지 의정비 금액을 결정하고, 그 금액을 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장에게 통보하여야 하며, 그 금액은 다음 연도부터 적용한다고 규정하고 있다. (단, 유급제 시행 첫해인 2006년에 의정비심의위원회가 결정한 의정비는 2006년 말에 또 다시 심의회를 구성하지 않고 2007년에도 그대로 적용하도록 하였다.) 또한 시행령은 위원의 임기에 대해 위원으로 위촉된 날로부터 심의회가 결정한 의정비 금액을 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장에게 통보한 날까지로 하되, 차기 심의회의 위원이 될 수 없도록 규정하고 있으며, 심의회의 의사 결정 방식에 대해 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정했다.

3) 유급제 이후 의정비 결정 결과

지방의원 유급제 실시 첫 해인 2006년과 2006년 금액이 그대로 적용된 2007년의 의정비는 연간 기준으로 16개 광역의회가 의원 1인당 평균 4,683만원, 230개 기초의회가 의원 1인당 평균 2,781만원으로 결정되었다. 이는 유급제 실시 이전과 비교할 때 광역의원은 약 50%, 기초의원은 약 31% 인상된 것이다.

광역의원 의정비의 경우 최고액은 서울의 6,804만원, 최저액은 전남의 3,960만원이고, 기초의원 의정비의 경우 최고액은 서울 서대문구의 3,804만원, 최저액은 충북 증평군의 1,920만원으로 나타났다. 자치단체 간 금액 편차가 상당히 심하며, 특별시·광역시의회가 가장 높고 다음으로 도의회, 자치구의회, 시의회, 군의회 순이다.

2008년 의정비의 경우 인상률이 지나치게 높다는 여론이 비등하자 의정비를 과다 인상한 전국 44개 지방자치단체에 대해 행정자치부가 인하 권고를 했고, 경기도를 제외한 대부분의 지방자치단체가 마지못해 이 권고를 받아들여 뒤늦게 의정비 액수를 하향 조정하는 사태를 빚었다(제1장 제1절 참조). 뒤늦은 의정비 금액 조정으로 인해 2008년 1월 현재 각 지방자치단체별로 확정된 의정비 액수가 공식 집계 및 발표가 되지 않았다. 따라서 행정자치부가 전국 246개 지방자치단체별로 의정

비심의위원회가 결정한 의정비를 2007년 11월 29일을 기준으로 집계하여 12월 4일 보도자료 형태로 공식 발표한 자료에 의거하여 2008년도 의정비 내용을 살펴보면 다음과 같다.

광역의회의 경우 의원 1인당 연평균 5,294만원, 기초의회의 경우 의원 1인당 연평균 3,833만원으로 결정되었다.²⁰⁾ 이는 2007년과 비교할 때 광역의원은 약 13%, 기초의원은 약 38% 인상된 것이다.

광역의원 의정비의 경우 의정비를 동결한 서울특별시를 제치고 경기도가 7,252만원(34% 인상)으로 최고액을 기록했고, 최저액은 광주광역시의 4,291만원(2% 인상)이었다. 기초의원 의정비의 경우 최고액은 각각 5,700만원을 기록한 서울 종로구(87% 인상), 서울 도봉구(60% 인상), 서울 송파구(53% 인상)였고, 최저액은 경북 예천군의 2,378만원(동결)이었다. 한편, 기초의회 중 2007년 의정비가 최저였던 충북 증평군(연 3,804만원)은 전북 무주군(연 4,200만원)과 함께 각각 98%를 인상하여 가장 높은 인상률을 기록했다. 의정비를 지난해 수준으로 동결한 자치단체는 서울시, 부산 부산진구, 대구 남구, 광주 동구, 경북 예천군의 5개였다.

2. 현행 지방의원 의정비 결정 방식과 결정 과정의 문제점

지금까지 살펴본 대로 각 지방자치단체는 지방자치법의 규정에 따라 의정비심의위원회를 구성해 자율적으로 2008년도 지방의원 의정비를 결정하였다. 그런데 그 결과에 대해 의정비 인상의 직접적 수혜자인 지방의원을 제외한 대부분의 지역주민의 반응은 대단히 부정적인 것으로 나타났다. 의정비를 결정하는 과정에서 법규정을 위반했거나 명시적으로 드러난 중대한 절차상의 하자가 있지 않았음에도

20) 참고로 현 지방의회의 의원정수는 다음과 같다.

표 2. 지방의회의원 선거구수와 의원정수

계		기초의회		광역의회	
선거구수	의원정수	선거구수	의원정수	선거구수	의원정수
1,688	3,626	1,028	2,888	660	738(지역 660, 비례 78)

* 출처: 『행정자치통계연보 2007』, 180.

표 3. 지방의원 의정비* 금액 비교

구 분	중전 (2005년)	2006~2007년(확정)	2008년(심의회 결정 결과)**
광역 (시도)	3,120만원	4,683만원(50% ↑) 최고: 서울 6,804만원(118% ↑) 최저: 전남 3,960만원(27% ↑)	5,294만원(13% ↑) 최고: 경기 7,252만원(34% ↑) 최저: 광주 4,291만원(2% ↑)
기초 (시)		2,781만원(31% ↑) 2,922만원(38% ↑) 최고: 경기성남 3,799만원(79% ↑) 최저: 경북문경 2,120만원(0%)	3,833만원(38% ↑) 3,911만원(36% ↑) 최고: 경기구리 4,950만원(40% ↑) 최저: 경북문경 3,000만원(42% ↑)
기초 (군)	2,120만원	2,459만원(16% ↑) 최고: 대구달성 3,294만원(55% ↑) 최저: 충북증평 1,920만원(-9% ↑)	3,501만원(43% ↑) 최고: 울산울주 5,216만원(67% ↑) 최저: 경북예천 2,378만원(0%)
기초 (자치 구)		3,064만원(45% ↑) 최고: 서울서대문 3,804만원(79% ↑) 최저: 인천동구 2,418만원(14% ↑)	4,163만원(35% ↑) 최고: 서울종로 5,700만원(87% ↑) 최저: 광주동구 2,778만원(0%)

* 의정비는 의정활동비 + 월정수당(2005년의 경우 회기수당), 여비는 별도.

** 2008년 의정비는 의정비심의위원회가 결정한 금액으로 일부 지자체에 대한 행정자치부의 인하 권고 결과가 반영되지 않은 것임.

*** 출처: 행정자치부 보도자료 (2007. 12. 4).

불구하고 반대 여론이 심각하게 제기되는 이유는 무엇인가? 여기서는 이 같은 문제의식 하에 현행 지방의원 의정비 결정 방식과 결정 과정의 문제점을 구체적으로 분석해보고자 한다.

앞에서 살펴본 현행 지방의원 의정비 결정 방식을 요약하면 ①각 지방자치단체가 학계와 시민단체 등으로부터 추천을 받아 의정비심의위원회를 구성하고 ②공청회, 주민의견조사 등 지역주민의 의견수렴절차를 거쳐 ③심의회가 의정비 금액을 결정하면 ④지방의회의 의정비 지급 조례개정을 거쳐 최종확정하게 되어 있다. 요컨대, 각 지방자치단체가 민간이 참여하는 의정비심의위원회를 통해 자율적으로 의정비를 결정하도록 되어 있는 것이다. 이 과정에 중앙정부(행정자치부)가 개입할 여지는 거의 없으며, 다만 의정비심의위원회의 심의 과정에서 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합

적으로 고려하고 당해 지방자치단체의 재정능력 등을 감안해야 한다는 포괄적인 지침만이 관련 지방자치법과 그 시행령에 명시되어 있을 뿐이다. 따라서 의정비 결정과 관련한 문제점은 이 같은 결정방식과 그에 따라 의정비가 실제로 결정되는 과정에 대한 검토를 통해 이루어져야 하며, 구체적으로는 다음과 같은 문제 제기가 가능하다.

- (1) 지역주민의견이 적절하게 수렴되었는가?
- (2) 의정비심의위원회의 구성과 운영이 적절했는가?
- (3) 의정비심의위원회의 의정비 결정 방식이 합리적인가?

1) 지역주민의 여론과 정서 무시

각 지방자치단체가 자율적으로 시행한 지방의원 의정비 결정과 관련하여 제기될 수 있는 가장 심각한 문제점은 의정비 결정 과정에서 지역주민의 여론과 정서를 제대로 반영하지 않았다는 점이다. 전국 각 지방자치단체가 2008년도 지방의원 의정비 인상을 적극 검토하고 있던 2007년 8-9월, 필자는 충북의 대표적인 시민단체인 충북참여자치시민연대와 함께 충북 청주시 및 청원군 주민(만 19세 이상 500명)과 충청북도의회, 청주시의회, 청원군의회 의원(총 69명 중 응답자 38명)을 대상으로 의정비와 관련한 설문조사를 실시하였다.²¹⁾

그 결과에 의하면, 지역주민 다수가 지방의원 유급제 시행 자체에 대해 부정적인 견해를 갖고 있으며 또 유급제 시행 이후 지방의회의 활동에 대해서도 별로 나아진 게 없다고 인식하는 것으로 나타났다. 유급제에 대한 평가 문항에서 유급제가 바람직하다고 응답한 지역주민은 27.9%인데 비해 바람직하지 않거나(13.9%) 우리 실정에 맞지 않다(36.3%)는 부정적 반응을 보인 지역주민은 이보다 훨씬 많은 50.2%에 달했다(표 4 참조). 또 유급제 실시 이후 지방의회의 활동에 대한 평가를 묻는 문항에서 지역 주민의 절대 다수는 지방의회의 최근 활동이 유급제 시행 이전과 비교해 별 차이가 없거나(81.6%) 오히려 나빠졌다(6.5%)는 부정적 반응을 나타냈다(표 5 참조).

21) 이 절에서 소개하고 있는 설문조사 결과를 포함한 이 설문조사의 문항과 응답결과, 그리고 자세한 분석 내용은 충북참여자치시민연대 2007과 김진국 2007 참조.

표 4. 지방의원 유급제에 대한 지역주민과 의원의 평가

문항: 지방의원 유급제에 대한 귀하의 생각은 어떠합니까?

	주민		의원	
	빈도	%	빈도	%
바람직하다	133	27.9	32	84.2
바람직하긴 하나 현재 우리 실정에는 맞지 않다	173	36.3	3	7.9
바람직하지 않다	66	13.9	3	7.9
잘 모르겠다	104	21.8	0	0
계	476	99.9	38	100.0

표 5. 유급제 시행 이후 지방의회 활동에 대한 지역주민과 의원의 평가

문항: 유급제 시행 이전과 비교해 유급제 시행 이후 지방의회의 활동을 어떻게 평가하십니까?

	주민		의원	
	빈도	%	빈도	%
매우 좋아졌다	2	0.4	13	35.1
조금 좋아졌다	54	11.3	17	45.9
별 차이 없다	391	81.6	5	13.5
조금 나빠졌다	18	3.8	2	5.4
매우 나빠졌다	13	2.7	0	0
계	478	98.8	37	99.9

주민들이 지방의원 유급제에 대해 이처럼 부정적 입장을 갖게 된 데는 여러 가지 요인이 작용했겠지만 무엇보다 지방의원에 대한 주민들의 부정적 이미지가 가장 큰 것으로 판단된다. 각종 여론조사를 통해 알려졌듯이 우리 사회에서 시민들로부터 가장 심한 불신을 받고 있는 집단이 의원을 비롯한 정치인인데다, 지방자치 부활 이후 언론을 통해 주민들에게 전달된 지방의회의 모습 또한 이권개입과 외유성 해외연수 등으로 인한 부정적인 것이 대부분이었다. 이와 함께 국회의원과 달리 지방의원은 무보수 명예직의 성격이 유지되어야 한다는 생각과 지방의원의 자질

이나 전문성이 부족하다는 생각 등이 주민들의 이 같은 응답 결과에 반영된 것으로 보인다.

지역주민의 입장과는 달리 유급제의 수혜 대상자인 의원들 대부분은 유급제에 대해 찬성 입장을 분명히 하였다. 조사 대상 의원의 84.2%가 유급제에 대해 바람직하다는 반응을 나타냈으며(표 4 참조), 또 81%는 의정활동이 유급제 이전에 비해 좋아졌다는 평가를 내리고 있다(표 5 참조).

유급제에 대한 지역주민의 부정적 반응은 의정비 금액에 대해서도 동일하게 나타났다. 2007년 기준으로 각각 연간 약 4,000만원과, 2,900만원 및 2,200만원 정도인 충청북도의원과 청주시의원 및 청원군의원 의원들의 의정비 액수에 대해 지역 주민의 45.9%가 너무 많다는 반응을 나타냈으며 너무 적다는 응답은 9.7%에 불과했다(표 6 참조). 각 지방자치단체가 다음 해 의정비의 대폭 인상을 적극 검토하고 있는 시점에 지역주민 다수가 현 의정비도 많다는 반응을 보인 것은 시사하는 바가 크다.

그러나 의원의 경우 거의 대부분인 86.8%가 현 의정비가 너무 적다는 반응을 보여 지역 주민과 극명한 대조를 보였다.²²⁾ 유급제와 의정비 금액에 대한 지역주민과 의원 간의 이 같은 현격한 입장 차는 대부분의 지방자치단체가 추진하고 있는 지방의원 의정비 인상 계획이 주민들의 반발로 상당한 진통을 겪을 것임을 예고하는 것이었다.

설문조사 당시 전국 대부분의 지방자치단체가 2008년도 의정비를 인상하기로 방침을 정한 채 인상폭을 놓고 고민하고 있는 현실을 감안하여 의정비 인상을 전제로 적정 인상액을 조사해 보았다(표 7 참조). 지역주민의 경우 절대 다수가 최소한의 인상이 적정하다는 반응을 보였으나 의원들의 경우 대부분이 30~50%의 대폭 인상이 바람직하다는 상반된 반응을 나타냈다. 충청북도의원 의정비의 경우를 보면 지역 주민의 76.8%가 연간 500만원 이내의 소폭 인상이 타당하다고 응답한 반면, 의원은 45.5%가 현 4,000만원에서 5,500~6,000만원으로 인상할 것을 주장했고 30.3%는 심지어 6,000만원 이상으로의 대폭 인상 입장을 보이기도 했다.(청주시 및 청원군 의원의 경우도 대체로 비슷한 결과이기 때문에 자세한 소개는 생략한다.)

22) 충청북도의회의 한 의원과 청주시의회의 한 의원은 시사주간지에 자신의 월간 지출 명세서를 공개하면서 현 의정비로는 월 평균 약 250만 원 정도의 적자가 나고 있다고 주장했다. 자세한 내용은 『충청리뷰』 2007/10/19, 4면 참조.

표 6. 지방의원의 현 의정비 금액에 대한 지역주민과 의원의 인식

문항: 유급제가 시행되면서 현재 충청북도의원의 경우 약 4,000만 원, 청주시의원과 청원군 의원의 경우 각각 2,900만 원과 2,200만 원을 의정비로 지급받고 있습니다. 이 금액에 대해 어떻게 생각하십니까?

	주민		의원	
	빈도	%	빈도	%
너무 많다	218	45.9	1	2.6
적당한 편이다	133	28.0	1	2.6
너무 적다	46	9.7	33	86.8
잘 모르겠다	78	16.4	3	7.9
계	475	100.0	38	99.9

표 7. 충청북도의원 의정비 인상폭에 대한 지역주민과 의원의 인식

문항: (충북도의회의 경우) 지방의원 의정비를 인상해야 한다는 주장이 일부에서 제기되고 있습니다. 만약 인상한다면 어느 정도의 금액이 적정하다고 보십니까?

	주민				의원(2007년 조사결과**)	
	2007년 조사결과		2006년 조사결과	A-B	빈도	%
	빈도	%(A)	%(B)			
4,000~4,500만원	274	76.8	92.6*	-15.8	2	6.1
4,500~5,000만원	56	15.7	4.6	+11.1	2	6.1
5,000~5,500만원	7	2.0	0.5	+1.5	4	12.1
5,500~6,000만원	12	3.4	1.0	+2.4	15	45.5
6,000만원 이상	8	2.2	1.3(무응답 포함)		10	30.3
계	357	100.1	100.0		33	100.1

*4,500만 원 이하에 응답한 숫자(%)를 합한 것임.

**2006년의 경우 의원 대상 조사가 이루어지지 않았음.

이상의 설문조사 결과에 의하면 지역주민들은 지방의원의 의정비 인상에 대해 부정적이고 또 설사 의정비를 인상한다 하더라도 인상폭을 최소화해야 한다는 입장을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 특기할 만한 사항은 2006년의 조사결과와 비교해 의정비 인상 여부와 인상액에 대해 긍정적인 응답을 한 지역 주민의 수가 다소나마 늘어났다는 점이다. 표 7에서 보듯이 충청북도의원의 경우 유급제 실시 첫 해인 2006년에는 다음 해 의정비를 인상하더라도 4,500만원 이하로 그 폭을 최소화하는 것이 바람직하다고 응답한 지역주민이 거의 전부(92.6%)였으나 2007년에는 그 비율이 76.8%로 준 반면, 4,500~5,000만원으로 인상하는 것이 좋겠다는 비율은 지난해 4.6%에서 15.7%로 증가했다. 청주시 및 청원군 의원의 경우도 3,500만원 이하로 인상폭을 최소화하는 것이 좋겠다는 응답을 한 지역 주민이 지난해 80.9%에서 올해는 77.2%로 준 반면, 3,500~4,000만원으로 인상하는 것이 적절하다는 비율은 지난해 6.4%에서 올해는 12.0%로 증가했다(관련 표는 생략). 이는 비록 지역 주민의 절대 다수가 여전히 지방의원 급여 인상에 대해 부정적인 생각을 갖고 있긴 하지만 시간이 지남에 따라 소폭의 인상은 불가피하다는 입장을 갖는 주민이 증가하고 있음을 보여주는 것으로 의정비 결정 과정에 참고할 필요가 있다.

충청북도 주민을 대상으로 한 위 설문조사 외에 다른 유사한 여러 설문조사에서도 비슷한 결과가 나타났다. 예를 들면, 한국공공자치연구원이 2007년 1월 서울시 및 경기도 주민 415명을 대상으로 한 설문조사에서 지방의원 유급제에 대해 응답자의 44.2%가 폐지해야 한다고 답한 데 비해 필요하다는 응답은 29%에 머물렀다. 또 지방의회의 활동에 대해서도 잘못하고 있다는 부정적 반응은 35.7%인데 비해 잘하고 있다는 반응은 8.9%에 불과했다(한국공공자치연구원 2007).²³⁾

2) 지방자치단체의 지역주민 의견수렴 과정의 문제점

지방자치법 시행령은 각 지방자치단체가 의정비심의위원회를 통해 의정비를 결정하는 과정에서 “결정의 적정성과 투명성을 위해 공청회, 주민의견 조사 등 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거치도록” 규정하고 있다. 이 법규에 따라 거의 모든 지방자치단체가 이 같은 절차를 거치기는 했으나 지역주민의 의견과 정서를 의정비 산정 과정에 적극 반영하려 하기보다는 절차상 하자를 없애기 위한 요식행위 차원에서 이를 행했다는 비판이 제기되고 있다.

비판의 내용을 구체적으로 보면 대체로 다음과 같은 두 가지로 나눌 수 있다. 하

나는 조사 결과 나타난 지역주민의 의사에 반해 지방자치단체가 의정비를 대폭 인상했다는 것이며, 다른 하나는 지역주민 의견 수렴 과정에 객관성과 공정성의 문제가 있어 주민의 진정한 의사와는 다른 왜곡된 결과가 나타났다는 것이다.

첫 번째 비판과 관련하여 실제로 전라남도 몇몇 시가 2007년 11월 4일 공개한 여론조사 결과는 이러한 비판이 사실임을 보여주고 있다.²⁴⁾ 여론조사 결과에 의하면 전남 N시의 경우 의정비 동결이 바람직하다는 반응을 나타난 주민이 54.8%에 달한 반면 4,000만원대까지 인상할 필요가 있다고 응답한 주민은 10.8%에 불과했음에도 해당 시는 의정비를 2,568만원에서 4,500만원으로 75.2%나 인상하기로 결정했다. M시의 경우도 마찬가지로 여론조사에서 현재 수준의 의정비가 적정하다고 보는 주민이 48%로 가장 많았고 현 수준도 많다는 응답이 36.4%, 적은 편이라는 응답은 7.8%에 그쳤는데도 해당 시는 의정비를 2,580만원에서 4,100만원으로 58.9% 대폭 인상하는 것으로 결정했다. 이 시의 경우 의정비 인상에 찬성한 주민들도 적정 인상 폭에 대해서는 60.2%가 200~250만원 인상이 적정하다고 봐 1,500여만원을 인상한 시의 결정과는 큰 차이를 보였다.

더욱이 이 여론조사에서 평소 의원들의 의정 활동에 대한 주민들의 만족도가 낮은 것으로 나타나 의정비 대폭 인상 결정을 더욱 무색하게 하고 있다. N시의 경우 '의원들의 의정 활동이 지역에 얼마나 도움이 된다고 보느냐'는 질문에 별로 혹은 전혀 도움이 안 된다는 응답이 46.8%나 됐다.

지역주민 의견수렴 과정에서의 객관성과 공정성을 담보하기 위해 행정자치부는 지침을 통해 의정비 심의를 위한 의견수렴 시 설문조사의 경우 여론조사기관에 맡기는 것을 원칙으로 하고 부득이한 경우에도 설문대상을 무작위 추출하도록 각 지방자치단체에 시달한 바 있다. 그러나 행정자치부의 이러한 지침은 아무런 법적 구속력이 없어 대부분의 지방자치단체가 여론조사 전문기관에 조사를 의뢰할 경우 경비 부담이 크다는 등의 이유를 들어 이 같은 지침을 지키지 않았을 뿐만 아니라 일부 지방자치단체는 의도적인 여론 조작 의혹까지 사고 있다.

충북지역의 경우 한 언론사의 조사결과에 의하면 도내 13개 자치단체 모두가 주민의견수렴 방법으로 신뢰성이 떨어질 수밖에 없는 인터넷 응답 방식에 의존했다.

24) 『연합뉴스』, 2007/11/04. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071104009400054&search=1 (검색일: 2008. 2. 12).

이 방식과 병행하여 자체적으로 서면설문이나 전화설문을 병행한 자치단체도 상당수 있었으나 4개 자치단체는 오로지 인터넷 방식에만 의존한 것으로 나타났다.²⁵⁾

충남 D군의 경우 여론조사기관을 통한 조사를 하지 않고 각 읍장과 면장 책임 하에 읍면 사무소에서 설문조사를 벌였다.²⁶⁾ 이것 자체도 문제지만 여기서 한 발 더 나가 D군은 의정비심의위원회가 작성한 설문지를 군의회 측 의견을 반영해 재작성하면서 유도성 문항을 만들었다. 예를 들면 '(인근) C시가 3,555만원(27.1% 인상), K시가 3,252만원(22.6%인상)으로 의정비를 잠정 결정했으며, 우리 군은 현행 대비 25.4%가 늘어난 월 291만원으로 잠정 결정했다'고 설문지에 기술해 D군의 인상된 의정비가 인근 지역과 비슷한 수준이라는 것을 은근히 강조했다. 또 적정한 의정비 수준을 묻는 문항에서 최소 선택 범위를 3,000만원으로 했으며, 의정활동을 평가하는 문항에서 '매우 잘한다'는 있는데 '매우 못한다'는 선택 항목이 빠져 있다. 이러한 설문을 통해 나온 조사결과는 곧바로 의정비 인상에 반영되어 D군 의정비심사위원회는 "설문조사결과 의정활동을 '잘했다'는 평가가 많고 3,500만원 이상 인상을 원하는 주민이 많았다"며 "의정비를 당초의 잠정 인상폭보다 높은 30.4%로 최종 결정했다"고 밝혔다. 의정활동을 객관적으로 평가하기 위해 벌인 설문조사가 오히려 의정비 인상폭을 더 늘리는 수단으로 악용된 대표적 사례이다.

한편, 설문조사와 더불어 지방자치법 시행령이 규정하고 있는 또 하나의 지역주민 의견수렴 방법인 공청회에서도 설문조사의 경우와 유사한 여론조작 시도 의혹이 제기되었다. C도의 경우 2007년 10월 말 도내 지방자치단체 중에서 유일하게 의정비 책정을 위한 공청회를 개최했는데, 의견을 제시한 방청객 6명이 모두 의정비를 대폭 올려 의원들이 집행부를 제대로 견제할 수 있도록 해야 한다는 입장을 보여 이들이 동원된 방청객일 가능성이 있다는 의혹을 샀다.²⁷⁾

지역주민 의견수렴 방식과 관련한 이러한 문제점들을 예방하기 위해서는 의견

25) 『충청리뷰』(인터넷판). 2007/11/07. <http://www.cbinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=40135> (검색일: 2008. 2. 8).

26) 『오마이뉴스』. 2007/10/31. http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000753127 (검색일: 2008. 2. 8).

27) 『충청리뷰』(인터넷판). 2007/11/07. <http://www.cbinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=40135> (검색일: 2008. 2. 8).

수렴의 구체적인 내용과 방법을 구속력이 없는 행정자치부 지침이 아닌 지방자치법 규정으로 강화해야 한다.

3) 의정비심의위원회의 구성과 운영의 문제점

지방자치법은 지방의원 의정비 금액 결정과 관련하여 각 지방자치단체별 의정비심의위원회(이하 심의회)가 결정하는 범위에서 조례로 정하도록만 규정해 놓았을 뿐 구체적인 결정 기준을 제시하고 있지 않다. 이는 심의회가 의정비 결정의 절대적인 권한을 가지고 있다는 것을 의미한다. 따라서 심의회가 어떤 인물로 구성되고 어떻게 운영되는가 하는 것은 의정비 결정과 직결되는 중요한 요소이다.

심의회 구성과 관련하여 지방자치법 시행령은 “심의회는 10인의 위원으로 구성하되, 위원은 지방자치단체의 장 및 지방의회의 의장이 학계 법조계 언론계 및 시민단체 등으로부터 추천을 받은 자 중에서 각각 5인씩 선정하고, 지방자치단체의 장이 위촉” 하는 것으로 규정하고 있다. 이 규정과 관련하여 제기될 수 있는 문제는 이 같은 방식에 의해 구성된 심의회가 지역주민의 전반적 여론을 고루 반영할 수 있는 대표성을 갖추고 있는가 하는 것이다. 일각에서는 심의회 추천 대상에 지역 경제계나 일반 사회단체가 제외된 것이 문제라고 지적하기도 한다. 그러나 이 같은 구성이 대표성에 심각한 훼손을 초래할 정도라고 보기는 어려우며 실제로 이에 대한 비판이 심각하게 제기된 지방자치단체는 없는 것으로 보아 큰 문제는 없다고 보아도 무방한 것으로 판단된다.

심의회 구성과 관련하여 위 추천 대상 4개 분야 혹은 단체 중 특정 분야나 단체 소속 인사가 너무 많거나 적을 경우에도 문제가 될 수 있다. 충북의 경우 학계 2명(충북지방자치학회 추천), 법조계 2명(청주지방변호사회 추천), 언론계 2명(충북기자협회 추천), 시민사회단체 4명으로 심의회가 구성되어 있으며, 시민사회단체는 지방자치단체에 대해 비판적 성향이 강한 단체와 그렇지 않은 단체 소속이 각 2명씩 안배되어 있다.²⁸⁾ 이완영 교수가 몇몇 자치단체의 경우를 사례 조사한 결과(이완영 2007, 333-8)도 충북의 경우와 크게 다르지 않은데, 조사 결과 시민단체(30%), 학계(28%), 법조계(16%), 언론계(16%), 기타(10%)의 순으로 나타났다. 시민단체의 참

28) 『2008년도 충청북도의회의원 의정비 결정을 위한 도민 의견 수렴 공청회 자료집』, 2(충청북도의정비심의위원회 · 충북지방자치학회 주최, 2007. 10. 24.)

여 비율이 특별히 높는데 대해 이교수는 의정비 자율 결정의 책임을 시민단체와 공유하여 거버넌스를 실천하고, 또 자치단체에 우호적인 단체로부터 비판적인 단체에 이르기까지 다양한 성향을 갖고 있는 시민단체를 포함시키려는 지방자치단체의 의도에서 비롯된 결과라고 긍정적으로 해석하고 있다. 따라서 심의회 구성과 관련하여 대표성의 문제는 그리 심각하지 않은 것으로 보아도 될 것 같다.

심의회 구성과 관련하여 정작 문제의 소지가 있는 것은 지방의회의장이 전체 위원의 절반을 추천하도록 되어 있는 규정이다. 직접적인 이해 당사자인 지방의회가 자신들의 보수 문제를 심의할 위원회의 위원 절반을 추천한다는 것은 객관성과 공정성의 시비를 불러올 가능성이 크다(임승빈 2006, 47). 예를 들면 평소 자치단체의 법률자문을 맡고 있는 변호사를 자치단체장이 법조계 몫으로 추천 한다면 혹은 자치단체로부터 각종 보조금을 받는 등 특수한 관계에 있는 관변단체 인사를 시민사회단체 몫으로 추천하는 경우 해당 위원을 지역주민의 의사를 대변하는 시민단체 몫이라고 보기는 어렵다. 충청남도 D군의 군의회 의장이 의정비심의위원으로 추천한 단체 중에 행정동우회와 이통장협의회를 포함시킨 것이 이에 해당하는 사례이다. 행정동우회는 퇴직 행정공무원 모임이고 이통장협의회는 준 행정조직이어서 공정성 시비를 불러일으킬 소지가 있는데, 실제로 이 단체 소속의 심의위원들은 지역주민의 여론과는 달리 의정비 30% 인상 안에 찬성표를 던진 것으로 알려졌다.²⁹⁾

한편, 심의회의 운영과 관련하여서는 회의내용 공개와 관련된 문제가 가장 심각한 것으로 보인다. 회의록 작성 자체가 제대로 이루어지지 않거나 작성은 되었더라도 제때 공개가 되지 않아 지역주민들이 의정비 심의에 대한 정보로부터 배제되는 경우가 허다했다. 행정자치부도 이 같은 문제점을 인정하여 심의위원 명단과 회의록 공개방법을 구체화하는 방향으로 의정비 결정 방식을 개선하겠다는 방침을 밝힌 바 있다(행정자치부 2007).

4) 의정비심의위원회의 의정비 결정방식의 문제점

지방의원 의정비 결정을 중앙정부가 규율하지 않고 각 지방자치단체에 권한을

29) 『오마이뉴스』, 2007/10/31. http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000753127 (검색일: 2008. 2. 8).

위임해 민간이 참여하는 의정비심의위원회가 주도하도록 한 제도는 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 행정자치부가 밝힌 대로(행정자치부 2007) “주민에 의해 선출된 주민대표인 지방의원의 보수결정은 주민의 참여하에 지방자치단체가 자율적으로 결정하는 것이 지방자치제도의 정신과 원칙에 부합한다.”고 볼 수 있기 때문이다. 이규환 교수도 이와 관련하여 “중앙정부가 획일적으로 정했던 종래의 관례를 깨고 지역주민이 직접 참여하여 지방의원 보수액기준을 결정토록 한 이유는 납세자인 주민의 의사에 따라 보수액을 객관적이고 공정하게 책정하고 자치의식을 제고하며, 주민자치사상을 고취하려는데 그 취지가 있는 것으로 해석된다.”며 긍정적인 평가를 하고 있다(이규환 2006, 3-4). 김순은 교수 또한 “지방의회로 하여금 월정수당을 자율적으로 결정할 수 있도록 규정한 중앙정부의 정책은 시대적 상황에 매우 적절한 분권적 조치”(김순은 2007a, 24)라는 긍정적 입장을 밝히고 있다.

심의회가 의정비를 자율 결정하는 것은 좋으나 문제는 의정비 액수를 결정할 객관적 기준이나 명확한 원칙이 없다는 점이다. 지방자치법 시행령의 규정 정도가 거의 유일한 기준이라고 할 수 있다. 시행령은 심의회가 의정비 금액을 결정함에 있어서 “지역 주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려”하고 “해당 지방자치단체의 재정능력을 감안”하도록 명시하고 있다. 하지만 시행령에 명시된 이 같은 고려 요소들은 적정한 의정비 액수를 결정하기에 필요충분한 조건이 되지 못할 뿐만 아니라 요소별 반영 정도나 방식 등에 대한 구체적인 기준이 없기 때문에 한계가 있을 수밖에 없다. 또 제시된 고려 요소 중 지방공무원 보수 인상률의 경우 전국 모든 지방자치단체에 동일하게 적용되는 것으로 자치단체별 차별성이 없고, 지방의회 의정활동 실적의 경우 중요하게 고려할 만큼 자료가 정밀하지 못한 한계가 있다. 그 결과 지방자치단체별로 심의회의 심의 기준이 제각각이고 결정된 액수도 천차만별인 것이다. 실제로 각 지방자치단체별 심의회가 의정비를 결정한 방식을 보면 (1) 해당 자치단체의 부단체장급이나 국장급 또는 특정 급수의 특정 호봉에 준해 기준을 설정하고 이에 대한 여론의 반응이나 주민의 정서 등을 추정해 적당히 가감하는 방식이나 (2) 인근 비슷한 규모의 자치단체가 결정한 금액을 거의 그대로 적용하거나 이미 의정비를 결정한 전국 여러 자치단체의 금액을 기준으로 자치단체의 규모 등을 감안하여 적당히 가감하는 방식 등 합리적이라 할 수 없는 방식이 많이 사용되었다.³⁰⁾

사정이 이렇다보니 지방자치단체가 심의회의 심의 결과를 바탕으로 잠정 결정한 의정비 액수에 대해 지역주민이나 시민단체가 반발해도 지방자치단체는 설득력 있는 해명을 하지 못하는 것이다. 그렇다고 모든 것을 지방자치단체의 잘못으로 돌리기도 어렵다. 지방의원 유급화가 이제 막 시작한 단계로 축적된 경험이나 자료가 없는 상태에서 지역주민이나 지방의원을 두루 만족시킬 수 있는 합리적인 의정비 결정 방식을 마련한다는 것이 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 이와 관련해 지방의회 의장들은 현행 의정비 결정 방식이 지역주민과 시민단체 및 언론 등과 불필요한 논쟁을 일으키고 행정력과 예산을 낭비할 뿐만 아니라 지방자치단체 간 의정비 차등화로 의원 사이에 위화감이 조성되는 등의 문제점이 심각하다며, 중앙정부가 관련법을 개정해 지방의원 의정비를 공무원 보수 규정으로 통일시켜 줄 것을 촉구하고 있다.³¹⁾

IV. 합리적 지방의원 의정비 결정 방식 모색

1. 고려 대상 요소에 대한 평가

현행 지방의원 의정비 결정 방식이 갖고 있는 문제점에 대한 지금까지의 검토 결과를 토대로 합리적인 의정비 결정 방식을 모색해보고자 한다. 지역주민과 지방의원 모두가 상당한 정도로 공감할 수 있는 합리적 대안을 도출하기 위해서는 다음과 같은 고려 대상 요소들에 대한 검토가 필요하다.

30) 충북 C시의 경우 심의회에서 논란 끝에 3급 공무원 20호봉 본봉의 80% 선인 4,000만원대에서 의정비를 결정했다. 이에 대해 한 위원은 부단체장급이나 5,000만원대로 하자는 위원들이 대다수였으나 얼마간 줄여 이렇게 결정한 것이라며 여전히 시민정서와 맞지 않고 너무 높다고 생각한다고 했다. C시의 4000만원대 인상은 결국 도내 다른 지자체에 큰 영향을 미쳐 10월 31일 의정비 결정시한까지 눈치를 보던 지자체 심의회가 이후 줄줄이 3000~4000만원대로 의정비를 대폭 인상했다(『충청리뷰』인터넷판, 2007/11/07. <http://www.cbinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=40135> 검색일: 2008. 2. 8).

31) 『연합뉴스』, 2007/12/12. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071212199700052&search=1 (검색일 2008. 2. 8).

1) 유급제 전환의 취지

제II장에서 자세히 분석한 바 있듯이 지방자치단체의 재정 부담과 적지 않은 반대 의견에도 불구하고 우리나라가 지방의원에 대해 유급제를 실시하게 된 것은 지방자치와 지방분권이 강조되는 시대적 추세에 부응하여 지방의회의 전반적 역량을 강화하자는 데 그 목적이 있다. 보다 구체적으로는 유급제를 통해 참신하고 능력 있는 인재의 지방의회 진출을 유도해 지방의회의 전문성을 제고함과 동시에, 지역유지나 토호 위주의 지방의회 구성을 탈피하여 지역주민의 다양한 이해관계를 대변할 수 있는 주민대표성을 향상시키고, 나아가 지방의회 활성화를 통해 지방자치단체의 불필요한 재정낭비를 억제하는 등 지방자치단체에 대한 견제 및 감시 효과를 높이자는 것이다.

따라서 지방의원에 대해 무보수 명예직 원칙을 포기하고 유급제를 시행하기로 한 이상 지방의원 의정비 결정 방식도 이 같은 유급제 실시의 취지에 부합해야 한다. 이런 관점에서 볼 때 의정비 금액 또한 어느 정도의 인상은 불가피하다는 점을 인정할 수밖에 없다. 다만 의정비 인상에는 그에 따른 의원의 책임성과 의정활동 성과를 담보할 수 있는 제도적 조치가 병행되어야 한다.

2) 지역주민의 의견과 정서

의정비 결정 방식 그리고 금액을 결정하는 데 있어서 가장 중요하게 고려되어야 할 요소가 바로 지역주민의 의견과 정서다. 지방자치가 기본적으로 지역주민의 관심과 참여 그리고 지지가 있을 때 존립할 수 있는 제도이기 때문이다. 특히 우리나라의 경우 지방자치가 새로이 부활하여 아직 그 뿌리가 튼튼히 내리지 못한 상태에서 지역주민의 의견과 정서에 반해 의정비가 결정될 경우 지방의회 및 의원에 대한 지역주민의 불신이 더욱 심화돼 자칫 지방자치의 근간을 위협하는 요소로 작용할 수도 있다는 점이 강조될 필요가 있다.

지금까지의 각종 여론조사 결과는 지방의회 및 의원에 대한 지역주민의 평가가 상당히 부정적이고 그 여파가 의정비 결정 과정 및 금액에 대한 부정적 여론으로 이어지고 있다. 따라서 지방자치단체가 무리하게 의정비 액수를 대폭 인상하려 하기보다는 지방의회의 역할과 유급제의 필요성에 대해 꾸준히 지역주민을 설득하고 또 지방의회에 대한 지역주민의 신뢰를 제고할 수 있는 방안 마련을 서두를 필요가 있다.

또한 의정비 결정 과정에서 지역주민의 의견을 수렴하는 방식과 절차를 보다 명확하게 할 필요가 있다. 지방자치법 시행령은 각 지방자치단체가 의정비심의위원회를 통해 의정비를 결정하는 과정에서 공청회, 주민의견 조사 등 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거치도록 규정하고 있다. 하지만 이 규정은 주민의견 조사의 구체적 내용과 방식을 명기하지 않아 대부분의 지방자치단체가 지역주민의 의견과 정서를 의정비 산정 과정에 적극 반영하려 하기보다는 부실한 방식으로 형식적으로 이를 행했다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 비판에 따라 행정자치부가 지침을 통해 의정비 심의를 위한 의견수렴 시 설문조사의 경우 여론조사기관에 맡기는 것을 원칙으로 하고 부득이한 경우에도 설문대상을 무작위 추출하도록 각 지방자치단체에 시달렸지만 이 지침은 아무런 법적 구속력이 없어 대부분의 지방자치단체가 경비 문제 등의 이유로 이 같은 지침을 지키지 않았다. 따라서 실효성 있는 주민의견수렴을 위해서는 제3의 공신력 있는 전문 여론조사기관에 의한 여론조사를 의무화하는 등 의견수렴의 구체적 내용과 방식을 행정자치부 지침이 아닌 지방자치법에 명기하는 조치가 이루어져야 한다.

3) 지방자치법 시행령에 규정된 고려 요소

지방의원 의정비 결정시 고려하도록 지방자치법 시행령이 규정하고 있는 요소는 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률, 지방의회의 의정활동 실적, 해당 지방자치단체의 재정능력 등이다. 이 요소들은 의정비 결정시 고려될 필요성이 있다는 점은 인정되나 의정비 금액을 산정할 때 이 요소들을 구체적으로 어떤 식으로 반영해야 할지가 막연하다는 애로점이 있다. 같은 이유로 각 지방자치단체가 결정한 의정비 금액에 이 요소들이 어떤 식으로 얼마나 반영되었는지도 파악하기도 곤란하다.

이런 이유 때문에 송광태 교수는 지방의원 의정비와 각종 변인(變因) 간의 상관관계를 분석하는 연구에서 이 요소들 중 지방자치단체의 재정능력과 관련된 요소를 제외한 나머지 요소들을 분석 대상에서 제외하고 대신 의원 1인당 인구수 등을 분석의 주요 변수로 삼았다(송광태 2007). 임승빈 교수 또한 이 요소들 중 지역주민 소득수준과 지방자치단체의 재정능력을 나타내는 지표만을 의정비 결정의 중요요인으로 보고 이를 의정비 산정의 가중치 자료로 활용하는 방안을 제시하였다(이규환 2006).

지방의회 의정활동 실적은 지방의원 유급제 시행과 의정비 인상의 전제라고 할 정도로 중요한 요소이긴 하나 각 지방자치단체가 작성한 관련 자료가 정밀하지 않고 자치단체별로 자료 작성 방식도 차이가 있어 아직은 의정비 결정의 중요 변수로 삼기는 곤란하다.³²⁾ 그러나 향후 자료가 보완되고 축적되면 활용 가치가 높은 요소로 판단된다.

4) 지방자치단체장 혹은 지방 공무원 보수와의 연동성

지방의원 의정비 결정을 둘러싼 논란 과정에서 현실적으로 가장 많이 등장하는 대안이 의정비를 지방자치단체장이나 지방 공무원의 보수와 연동시키는 방안이다. 실제로 많은 지방자치단체들이 의정비 금액을 결정하는 과정에서 공식 혹은 비공식으로 단체장이나 부단체장 혹은 일반 공무원의 보수 수준을 핵심 참고자료로 활용하였다. 또한 일부 지방의원들도 자신의 의정비를 부단체장급 보수 수준으로 해결 것을 요구하기도 했으며, 이에 대해 시민단체들은 그 같은 요구를 받아들일 경우 금액이 과다하다는 이유 등으로 반대 입장을 표명한 바 있다.

학계에서도 최근 이 방안에 대한 검토가 이루어졌다. 임승민 교수(2006)는 선출직인 지방의원을 임명직 지방 공무원(부단체장, 국장, 과장 등)에 연계하여 보수(의정비) 수준을 결정하는 것은 적절치 않다며, 자치단체장 보수에 연동시키는 안을 제시했다. 임교수는 지방의원 의정비를 단체장과 같은 수준으로 할 경우 액수가 과다해 지역주민의 정서가 용납하기 힘들 것이라며 동경, 런던, 뉴욕 시장과 해당 시의원의 보수 비율 평균(대략 시의원이 시장의 50% 수준)을 우리 경우에 적용하는 방안이 고려될 수 있다고 했다. 이 방식을 적용할 경우 각 지방자치단체별로 단체장의 보수의 50%를 지방의원 의정비로 책정하는 것이다. 하지만 임교수의 이 방안은 일견 논리적일 수 있으나 임교수 스스로도 인정했듯이 동경 등 3개 도시가 왜 우리의 경우에 대한 준거가 되는지, 또 왜 이 3개 도시만을 준거의 대상으로 삼았는지에 대한 설명이 곤란하다는 문제가 있다. 뿐만 아니라 이 방안에는 지방자치단체의 재정 능력이나 지역주민 의견 등 고려 대상이 되어야 하거나 될 만한 다른 변

32) 행정자치부도 이 같은 현실적 어려움을 감안하여 향후 지방의회 의정활동 실적을 객관적으로 평가할 수 있는 의정성과공표제를 도입하겠다는 입장을 밝힌 바 있다(행정자치부 2007).

수들의 적용 가능성이 배제되어 있다는 약점도 있다.

이규환 교수(2006)는 서울시 의원을 대상으로 의정비 산정을 위한 3개의 모형을 제시한 바 있는데 그 중 '중앙정부-지방정부 모형'과 '주된 업무대상자 모형'이 지방자치단체장 혹은 지방공무원의 보수 수준을 지방의원 의정비와 연계하는 방안이 해당한다. '중앙정부-지방정부 모형'은 중앙정부 차원에서 대통령과 국회의원 간의 관계를 지방정부 차원에서 자치단체장과 의원 간의 관계와 동일한 것으로 보고, 대통령과 국회의원의 연봉 비율(국회의원이 대통령의 50.5%)을 자치단체장과 지방의원 간에 적용하는 것이다. 이교수는 이 비율에 의해 산출된 금액에 해당 자치단체(서울시)의 소득수준, 물가지수, 재정자립도를 전국 평균 수치와 비교한 결과를 가중치로 적용하여 최종 의정비 금액을 산출하였다. '주된 업무대상자 모형'은 국회 본회의 대정부 질문이나 상임위원회 회의 시 국회의원의 정부 측 주 상대자가 장관인 것처럼, 지방의원의 경우는 주 상대자가 국장이라는 점에 착안하여 국장 급여를 기준으로 하고 여기에 소득수준, 물가지수, 재정자립도를 전국 평균 수치와 비교한 결과를 가중치로 적용하여 최종 의정비 금액을 산출하는 방식이다. 이교수가 제시한 이 두 방안은 체계적이고 해당자치단체의 재정 여건까지 고려하고 있다는 장점을 가지고 있다. 반면 이 방안들은 그 전제 사항인 지방자치단체장과 지방의원의 관계를 대통령과 국회의원의 관계와 동일시하는 것이 과연 논리적으로 타당한 것인가, 또 지방의원의 주 업무 대상자가 지방자치단체의 국장급이라고 해서 보수(의정비)를 서로 연동시키는 것이 역시 논리적으로 타당한가 하는 의문이 제기될 수 있다.

김순은 교수(2007a)는 의정활동 과정에서 지방의원의 주상대자가 국장이라는 점에 착안하여 지방의원의 의정비 수준을 국장급을 기준으로 지역의 재정사정에 맞게 결정하는 방안을 제시했다. 김교수는 이 방안이 부단체장 급여 수준을 요구하는 지방의원과 과장급 급여 수준이 적당하다는 반론을 절충시킨 의미도 있다고 보았다. 김교수는 인구 규모가 크지 않고 재정 상황이 좋지 않은 기초자치단체의 경우 과장급 급여 수준이 적당하다고 보았다.

지방의원 의정비 수준을 결정하는 데 기준이 될 만한 뚜렷한 준거가 없는 상태에서 자치단체장이나 지방 공무원의 보수 수준은 유효한 준거가 될 수 있다. 하지만 선거를 통해서 지역주민의 대표로 선출된 지방의원의 위상을 감안할 때 의정비를 부단체장이나 국장 혹은 과장 등의 일반 공무원의 보수 수준에 연계하는 것은

적절치 않다는 판단이다.

5) 선출직의원과 비례대표의원과의 의정비 차등 지급 문제

비례대표의원은 일반적으로 비교적 높은 고정수입이 있는 전문직에 종사하는 경우가 많고 성격상 의정활동의 범위가 제한적이거나 의정활동에 전념하기 쉽지 않은 점을 감안해 의정비에 차등을 두어야 한다는 견해가 있다. 이를테면 선출직의원의 의정비를 1로 했을 경우 비례대표의원의 의정비는 0.5~0.8 정도로 정하는 방안이다(임승빈 2006, 48). 그러나 이 같은 견해는 논리적이지 않고 현실성도 떨어진다. 비례대표의원이라고 반드시 높은 고정수입이 있는 것은 아니며 또 비례대표의원이 선출직의원보다 의정활동을 더 열심히 할 수도 있기 때문이다. 임승빈 교수도 이 견해의 실현 가능성을 낮은 것으로 평가한 바 있다(임승빈 2006, 54). 이 문제는 지방의원 유급제 시행 이후 끊임없이 제기되고 있는 지방의원 겸직(겸업) 제한 논란과 맞물려 있어 그 차원에서 검토될 필요가 있다.

6) 지방의원의 겸직(겸업) 제한

지방의원 유급제가 실시된 이후 시민단체와 학계를 중심으로 줄곧 제기되고 있는 문제 중의 하나가 의원 겸직(겸업) 제한 건이다. 우리나라의 경우 당초 지방의원의 신분이 명예직으로 규정되면서 겸직(겸업) 금지의 범위가 비교적 좁은 편이다.³³⁾ 현재 전체 광역의원의 절반 이상이 겸직을 하는 있는 데다 특히 2008년 의정비가 대폭 인상되면서 이 문제는 가장 뜨거운 쟁점으로 부각되고 있다.

의원 겸직(겸업)과 관련한 비판의 핵심은 크게 두 가지다. 하나는 의원의 전문성을 제고하고 의정활동 수준을 향상시켜 지방의회의 역량을 강화하자는 취지로 유급제가 실시된 만큼 겸직(겸업)을 제한해 의원들이 의정활동에 전념할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 다른 하나는 의원들이 자신의 직업과 관련된 상임위원회에 소속하여 권한을 남용하여 이권을 챙기는 등의 비리가 빈번하게 발생하고 있고 따라서 이러한 폐단을 막기 위해서는 보다 철저한 겸직(겸업) 제한이 이루어져야 한다는 것이다.

33) 2007년 5월 개정된 지방자치법에는 지방의원이 국회의원, 다른 지방의원, 선관위원, 교육위원, 교원, 공무원, 정부투자기관 임직원, 농 수 축협 임직원 등을 겸직할 수 없도록 규정하고 있다.

지방의원들의 겸직(겸업) 제한은 현행 지방자치법에도 규정되어 있다. 동법은 “지방의원은 해당 자치단체 및 공공단체와 영리 목적으로 거래를 할 수 없으며, 관련된 시설이나 재산을 양수하거나 관리하지 못한다.”고 명시하고 있다. 그러나 이 법 규정은 의원이 특정 사업체의 법률상 대표가 아닐 경우나 법률상 의원 소유의 사업체라 하더라도 규정된 자치단체나 공공단체 이외 기관과의 영리활동에 대해서는 아무런 제한을 하고 있지 못하다. 뿐만 아니라 사업적 이해관계가 밀접하게 얽혀 있는 상임위원회의 활동과 관련해서는 아무런 규정이 없다. 따라서 이 법 규정은 사실상 유명무실한 셈이다.

실제로 지방의원 상당수가 이전부터 운영해오던 사업체를 실질적으로 자신이 운영하고 있으면서도 서류상으로는 배우자 등 가족의 명의로 변경해 놓은 것으로 알려져 있다. 지방의원은 자치단체 조례에 대한 제정 및 개정권을 갖고 있고, 자치단체의 행정사무 감사권을 비롯해서 조사권, 예산심의권 및 의결권 등의 권한도 갖고 있기 때문에 마음만 먹으면 특정 업종이나 업체에 이권을 주는 것도 가능하다.

이런 이유에도 불구하고 엄격한 겸직(겸업) 제한에 반대하는 의견도 만만치 않다. 직업선택권은 국민의 기본권으로 어떠한 경우에도 제한될 수 없다는 규범적 차원의 반론과, 현행 의정비가 겸직(겸업)을 하지 않고 생활을 영위하기에는 너무 낮은 수준일 뿐 아니라 엄격한 겸직(겸업) 제한이 낙선했을 경우의 대책을 어렵게 만들어 전문 직종에 종사하는 유능 인사의 지방의회 진출을 막는 장애 요인이 된다는 현실적 차원의 반론이 제기되고 있다.

지방의원의 겸직(겸업)과 관련한 비리가 끊이지 않고 있고 또 의정비 수준도 어느 정도 현실화되었기 때문에 겸직(겸업) 제한을 강화하는 조치는 불가피한 것으로 판단된다. 그러나 겸직(겸업)을 완전히 금지할 때 초래될 수 있는 현실적 문제점 또한 무시할 수 없으므로 적절한 수준의 겸직(겸업) 제한책과 함께 비리가 발생했을 경우 이를 엄하게 처벌할 수 있는 윤리규정을 강화하는 것이 해법이 될 수 있다. 의정비 결정 과정에서도 겸직(겸업) 제한의 정도가 당연히 고려되어야 할 것이다. 다만 이를 의정비 금액 산정에 반영할 수 있는 구체적 방안은 제시되기 힘들기 때문에 주민 의견수렴 과정에 이 점이 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 대안

지방의원 의정비 결정을 위해 고려 대상이 될 수 있는 요소들에 대한 지금까지의 검토 결과를 토대로 합리적인 의정비 결정을 위한 대안을 모색하고자 한다. 고려 대상 요소에 대한 검토 결과를 요약하면 다음과 같다.

지방의원 의정비 금액은 유급제로 전환한 취지를 살릴 수 있는 수준이어야 한다. 즉, 지방의원이 겸직(겸업)을 하지 않고 의정활동에만 전념하더라도 기본적인 생활이 유지될 수 있을 정도로 의정비 금액이 현실화될 필요가 있다. 단, 지역주민의 지방의회에 대한 인식이 긍정적이지 않은 현실을 감안하여 의정비 인상은 시간을 두고 연차적으로 이루어질 필요가 있다. 또 의정비 금액 현실화와 함께 지방의원의 책임성과 의정활동성과를 담보할 수 있는 장치 마련이 병행되어야 한다.

의정비 금액을 결정함에 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 요소는 지역주민의 의견과 정서이다. 이것이 소홀히 다루어질 경우 가뜩이나 부정적인 지방의회에 대한 지역주민의 정서가 더욱 악화됨은 물론 지방자치의 근간마저 위협받을 수 있기 때문이다. 이권개입과 외유성 해외연수 등 그동안 일부 지방의원들이 보인 실망적인 활동 모습 등으로 인해 의정비에 대한 지역주민 여론이 부정적이긴 하지만 지방의회가 지금부터라도 변화된 모습을 보이고 아울러 긍정적인 측면에 대한 적극적인 홍보를 병행한다면 이는 얼마든지 개선의 여지가 있다. 또한 각 지방자치단체의 주민의견 수렴이 형식에 그치지 않고 실효성을 가지려면 제3의 공신력 있는 전문 여론조사기관에 의한 여론조사를 의무화하는 등 의견수렴의 구체적 내용과 방식을 행정자치부 지침이 아닌 지방자치법에 명기하는 조치가 이루어져야 한다.

지방의원 의정비 결정시 고려하도록 지방자치법 시행령이 규정하고 있는 지역주민 소득수준 등의 요소들은 의정비 결정시 어떤 식으로든 고려될 필요성이 있다는 점은 인정된다. 하지만 일부 요소는 아직 자료가 정밀하지 않거나 타 자치단체와 비교하기가 용이하지 않은 문제가 있는데다 무엇보다 의정비 금액을 산정할 때 이 요소들을 구체적으로 어떤 식으로 반영해야 할지가 막연하다는 애로점이 있다. 이 요소들 중 지방자치단체의 재정능력과 관련된 일부 요소만을 선택하여 다른 지방자치단체들과의 상대적 비교를 통해 가중치를 산출해 의정비 금액 결정시 이를 적용하는 방안이 일부 학자에 의해 제시되고 있다. 하지만 이 방식은 나름대로 합리적인 면이 있긴 하나 이들 요소를 의정비 금액 결정에 어느 정도의 비율로 반영

해야 할지 또 가중치의 정도는 얼마나 해야 할 지에 대한 논리적 판단이 쉽지 않다는 약점이 있다. 따라서 이 요소들을 의정비 산정 과정에 반영할 수 있는 합리적인 방식이 제시되기 전까지는 이를 무리하게 반영하려기보다는 관련 지표만을 제공해 의정비심의위원회의 심의나 지역주민의 의견 수렴 과정에 간접적으로 반영되도록 하는 것이 바람직하다는 판단이다.

지방의원 의정비 금액 수준을 지방자치단체장이 아닌 부단체장이나 일반 공무원 보수 수준과 연계하는 방안은 의원이 지역주민의 대표로서 선출된 직이라는 위상을 고려할 때 적절치 않은 것으로 판단된다. 또한 의정비 금액 수준을 자치단체장의 보수 수준과 연계(자치단체장 보수의 일정 비율)하는 방안은 의원 위상의 문제는 없으나 왜 두 보수 수준을 연계해야 하느냐 하는, 연계의 논리성이란 측면에서의 비판으로부터 자유롭지 못하다. 이 같은 약점에도 불구하고 이 방안은 다른 방안에 비해 각 지방자치단체의 의정비 결정 과정에 가장 많이 적용되고 있고 다수 학자들의 지지도 받고 있어 상대적으로 현실성이 있는 방안이라고 평가된다.

비례대표의원은 일반적으로 비교적 높은 고정수입이 있는 전문직에 종사하는 경우가 많고 의정활동에 전념하기가 쉽지 않기 때문에 의정비에 있어서 선출직의원과 차등을 두어야 한다는 견해는 정서상 공감 가는 측면이 있긴 하나 바람직하지는 않다는 판단이다. 현실적으로 의원직을 두 부류로 구분해 의정비를 책정하기도 어렵거니와, 모든 비례대표의원이 반드시 높은 고정수입이 있다고 보기 어렵고 또 선출직의원보다 의정활동을 더 열심히 할 수도 있기 때문이다.

지방의원 유급제 실시의 취지를 살려 의정비를 현실화하는 것을 전제한다면 의원 겸직(겸업) 제한 강화 조치는 일부 예상되는 부작용을 보완하여 반드시 이루어질 필요가 있다는 판단이다. 그러나 겸직(겸업)을 하는 의원과 그렇지 않은 의원을 구분해 의정비를 차등 지급하는 방안은 현실적이지 않다.

이상의 논의를 바탕으로 지방의원 의정비 금액 결정 시 반영할 요소를 정리하면 다음과 같다.

- (1) 지방의원 의정비 금액은 유급제 실시의 취지를 살릴 수 있도록 단계적으로 현실화하는 것이 필요하다.
- (2) 의정비 금액을 결정함에 있어서 고려해야 할 요소로 가장 중요한 것은 지역주민의 의견과 정서이다. 실효성 있는 주민 의견수렴을 위해 그 내용과 방식을 행정자치부 지침이 아닌 지방자치법에 구체적으로 명시할 필요가 있다.

- (3) 의정비심의위원회의 위원 절반을 의정비 결정과 직접적인 이해관계를 가진 지방의회의 의장이 추천하도록 한 현행 법규는 개정될 필요가 있다. 또 심의회의 회의록이 공개되어 주민의견 수렴과정에 반영될 수 있도록 해야 한다.
- (4) 지방자치법 시행령에 규정된 고려요소들 중 지역주민의 소득수준, 지방자치단체의 재정능력, 그리고 지방의회의 의정활동실적은 의정비 금액 산정 과정에 인위적인 반영 비율을 정하여 직접적으로 반영하려고 하기 보다는 타 지방자치단체의 경우와의 비교 결과가 의정비심의위원회의 심의와 지역주민 의견수렴 과정에 반영되어 간접적으로 반영 효과가 나타날 수 있도록 하는 것이 현실적이다. 시행령에 규정된 또 다른 고려요소인 물가상승률은 공무원 보수인상률 결정 과정에 선반영된 것으로 보아 별도로 고려하지 않고 공무원 보수인상률의 반영 방식은 아래에서 따로 밝히고자 한다.
- (5) 지방의원 의정비 금액의 적절한 수준을 결정하기 위한 뚜렷한 기준이 없는 상태에서 지방자치단체장의 보수 수준은 상대적으로 유효한 준거가 될 수 있다.
- (6) 매년 의정비심의위원회를 구성해 지방의원의 의정비 금액을 결정하는 것은 필요 이상의 논란을 불러올 뿐만 아니라 지방자치단체의 업무 수행 및 지방의회의 활동에도 상당한 지장을 초래할 가능성이 크다. 따라서 최대한 합리적 절차를 거쳐 의정비 금액이 결정되면 이후 연도부터 일정 기간까지는 이미 정해진 금액을 기준으로 매년 공무원 보수 인상률 정도만 인상하는 선에서 의정비를 결정하는 것이 바람직하다.
- (7) 의원윤리규정 및 겸직(겸업)제한 강화, 의정활동성과지표 개발 등과 같은 의원의 책임성과 의정활동성과를 담보할 수 있는 장치 마련을 추진하고 그 결과가 지역주민 여론수렴 과정을 통해 의정비 금액 결정에 간접적으로 반영될 수 있도록 한다.
- (8) 의정비 금액 수준을 어느 정도로 할 것인가에 대한 지역주민의 의견수렴 결과는 지방의회에 대한 지역주민의 부정적인 인식이라는 정서적 측면이 과도하게 반영되어 적정 수준보다 낮게 나타날 가능성이 크다. 이런 불합리성을 감안하여 최종적인 의정비 금액은 지역주민 의견수렴 결과와 심의회가 자체적으로 결정한 금액의 평균으로 하는 방안이 바람직하다.

이 같은 반영요소에 대한 평가를 근거로 지방의원 의정비 결정 방식에 대한 시

협적 대안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

- (1) 외국 사례를 고려하여 각 지방자치단체별로 단체장의 연간 보수의 50%(임승빈 교수의 안, 임승빈 2006)를 지방의원 의정비 금액 결정의 기준 금액으로 정한다.
- (2) 의정비심의위원회의 위원 추천 법규를 개정해 새로운 방식으로 구성된 심의회가 위 기준 금액을 토대로, 앞에서 언급한 제반 고려요소(유급제 시행의 취지, 지역주민의 소득수준, 지방자치단체의 재정능력, 지방의회의 의정활동실적 등)를 감안하여 의정비 금액에 대한 서너 가지의 안을 마련한다.
- (3) 의정비심의위원회는 이 안들 중 어느 안이 가장 적정한지에 대해 여론조사 전문기관을 통해 지역주민 의견조사를 실시한다. 이와 동시에 심의회 자체적으로도 가장 적절한 의정비 금액을 선택한다. 지역주민 의견조사 시에는 심의회 회의록과 (2)번 항목에서 언급한 다양한 고려요소, 그리고 의원점직(겸업) 제한 등에 대한 정보를 판단의 참고자료로 지역주민에게 제공한다.
- (4) 심의회 자체 심의를 통해 선택된 안과 지역주민 의견조사 결과로 선택된 안이 다를 경우 두 안의 금액을 합산하여 평균한 금액을 심의회의 최종적인 의정비 금액으로 한다.
- (5) 심의회의 의정비 결정 시기는 지방의원 임기 2년차에 하는 것을 원칙으로 하고 조례로 최종 확정된 의정비 금액은 향후 4년간 유효하도록 한다. 단, 의정비가 조례로 확정된 해의 다음 해부터는 매년 공무원 보수 인상률을 적용한다.

V. 요약과 결론

지방의원에 대해 유급제가 실시된 지 3년째를 맞고 있는 현 시점에서 유급제와 관련하여 제기되는 가장 심각한 문제점은 의정비 금액 결정이 합리적인 기준과 원칙 없이 이루어지고 있다는 점이다. 의정비 인상에 대해 지역주민과 시민사회단체가 강력히 반발하는 표면적인 이유는 인상률의 과다에 있지만 이 문제는 결국 의정비 결정의 방식과 과정의 비합리성으로 귀착된다. 다시 말해 의정비 인상이 합리적인 기준과 절차에 의해 이루어졌다면 설사 인상률이 다소 높다 하더라도 지역주민을 설득시킬 여지가 많은 것이다.

의정비 과다 인상과 의정비 결정 과정에서의 합리적 기준과 원칙의 부재에 대한 지역주민의 반발은 지방의회와 의원에 대한 지역주민의 불신감을 더욱 심화시키고 나아가 아직 뿌리가 튼튼히 내리지 못한 우리나라 지방자치의 근간을 위협하는 요인으로 이어질 수도 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 지방의원 의정비 결정 방식의 합리적 대안을 찾고자 하였다.

구체적인 분석에 들어가지 전에 본 연구는 두 가지 사항을 미리 전제했다. 첫째는 본 연구가 기본적으로 지방의원 유급제의 필요성을 인정하고 있다는 점이다. 이는 지방자치와 지방분권이 강조되는 시대에 더 이상 무보수 명예직을 고집해서는 지방의회가 시대적 요구를 제대로 수행해내기 어렵다는 현실론을 인정해야 한다는 판단 때문이었다. 두 번째는 본 연구가 지방의원 의정비 결정을 중앙정부가 통제하거나 관리하지 않고 각 지방자치단체가 민간 위주의 의정비심의위원회를 구성해 자율적으로 하도록 한 현행 의정비 결정의 기본 틀을 긍정적으로 평가한다는 점이다. 그렇게 하는 것이 지방자치 정신에 부합한다고 보았기 때문이다.

이 같은 기본 인식을 바탕으로 본 연구는 합리적 의정비 결정 방식 마련을 위해 먼저 현행 지방의원 의정비 결정방식의 문제점을 분석하였다. 여기서는 의정비 결정과정에 지역주민의 의견과 정서가 적절히 반영되지 않았다는 점과 의정비심의위원회의 의정비 결정 방식이 합리적인 기준과 절차 없이 이루어지고 있다는 점을 지적하였다.

이어 본 연구는 합리적 의정비 결정 방식 마련을 위해 고려 대상이 될 수 있는 제반 요소들에 대해 검토하였다. 그 결과 유급제 실시의 취지, 지역주민의 의견과 정서, 해당 지방자치단체장의 보수, 공무원 보수 인상률 등을 의정비 결정 과정에 중요하게 고려해야 할 요소로 보았다. 이와 함께 지방자치법 시행령이 규정한 지역주민의 소득수준, 지방자치단체의 재정능력, 지방의회의 의정활동실적 등은 의정비 결정 과정에 반영할 수 있는 구체적인 방법이 모호하다는 판단에 따라 지역주민 의견수렴 및 심의회 심의 과정에 간접적으로 반영될 수 있도록 하였다. 또한 의정비 인상과 함께 의원의 책임성과 활동성과를 담보할 수 있는 의원윤리규정 강화, 겸직(겸업) 제한 강화 등의 조치를 병행하는 것이 필요하다고 보았다.

아울러 본 연구는 지방의원 임기 중 제2차 연도에 한 번만 의정비 금액을 결정하고 결정한 다음 연도부터 4년 동안 매년 공무원 보수 인상률만 적용하는 선에서 그 금액이 유효하도록 하는 것이 바람직하다고 보았다. 매년 의정비심의위원회를

구성해 지방의원의 의정비 금액을 결정하는 것이 필요 이상의 논란을 불러일으키고 지방자치단체의 업무 수행 및 지방의회의 활동에도 상당한 지장을 초래할 가능성이 크다고 판단했기 때문이다.

이 같은 요소들에 대한 검토 결과를 바탕으로 본 연구가 제시한 의정비 결정방식의 시험적 대안은 (1) 각 지방자치단체별로 단체장 연간 보수액의 50%를 기준으로 의정비심의위원회가 제반 고려요소를 감안하여 몇 개의 잠정적 의정비 금액 안을 마련하고, (2) 이 몇 개의 안을 대상으로 심의회가 자체적으로 가장 적정하다고 생각하는 금액을 결정하고, (3) 동시에 이 안들을 대상으로 주민의견조사를 실시해 주민들이 가장 적정하다고 판단한 금액을 도출해, (4) 이 두 금액을 합산하여 평균 금액을 의정비심의위원회의 최종적인 의정비 금액으로 결정하는 것이다.

본 연구가 제시한 대안이 갖는 차별적 의미는 첫째, 현행 지방의원 의정비 결정방식이 갖는 문제점을 분석하고 그 토대 위에서 새로운 대안을 모색했다는 점과 둘째, 지방의원 의정비 결정 과정에 지역주민의 의견과 정서가 반드시 반영되도록 제도화했다는 점이다. 현행 의정비 결정 방식도 지역주민의 의견수렴 과정을 거치도록 하고는 있지만 이는 보조적 참고 수단에 불과할 뿐이어서 그 결과를 실질적으로 의정비 금액 결정에 반영하지 않더라도 제재할 수단이 없다는 문제점이 있다. 지방의회의 의정활동을 비롯한 지방자치가 지역주민의 관심과 참여 없이는 발전을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 그 본래의 취지조차 살리기 힘들다고 볼 때 지방의원 의정비 결정 과정에 주민의견 반영을 제도화한 것은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

지방의원 의정비 결정을 현행처럼 매년 실시하지 않고 지방의원 임기 중 원칙적으로 한 번만 실시하도록 한 것도 본 연구가 제시한 대안이 갖는 특별한 의미로 지적할 수 있다. 의정비 현실화를 요구하는 지방의원과 이에 대해 부정적인 입장을 갖고 있는 지역주민의 대립으로 지방자치가 실종되었다고 할 정도로 필요 이상의 논란이 한 동안 계속되는 현상이 매년 반복되는 것은 비효율적일 뿐만 아니라 지방자치 발전에도 도움이 되지 않는다.

반면, 지역주민의 소득수준이나 지방자치단체의 재정능력 등 각 지방자치단체의 특성을 의정비 금액 결정과정에 직접적으로 반영할 수 있는 방식을 구체화하지 못한 점은 본 연구가 향후 보완해야 할 부분이다.

참고문헌

- 금창호. 2006. “지방의원 유급제의 도입과 과제.” 『지방자치』 2006년 7월, 65-8.
- 김순은. 2007a. “지방의원의 월정수당 결정수준: 지방분권의 관점에서.” 지방의회발전연구원 · 전국시군자치구의회의장협의회 주최 정책토론회 발표 논문집.
- _____. 2007b. “지방의원 보수의 외국 사례.” 『지방자치』 2007년 10월, 24-6.
- 김진국. 2007. “주민 여론을 통해본 지방의원 의정비 인상의 문제점: 충청북도 지역을 중심으로.” 『과학과 문화』 제4권 제4호.
- 송광태. 2007. “지방의원 의정비의 결정요인에 관한 연구.” 한국지방자치학회 주최 『2007 추계학술대회 발표 논문집』, 321-41.
- 이규환. 2006. “지방의회의원의 보수액 책정: 서울특별시의회의원을 중심으로.” 한국지방자치학회 주최 『지방의회의원 의정비 책정에 관한 공청회 발표 논문집』.
- _____. 2007. “바람직한 지방의회 의원의 의정비는 얼마로 할 것인가.” 『지방자치』 2007년 10월, 19-21.
- 임승빈. 2006. “지방의원의 보수액 기준설정에 관한 연구.” 한국지방자치학회 주최 『지방의회의원 의정비 책정에 관한 공청회 발표 논문집』.
- 정연정. 2007a. “유급제 도입과 지방의회: 도입과정과 문제점을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 vol. 1 no. 1, 63-84.
- _____. 2007b. “지방의회 의원의 올바른 유급제 책정 방향 및 기준.” 『지방자치』 2007년 10월, 27-9.
- 충북참여자치시민연대. 2007. 『지방의원 유급제: 진단과 평가(자료집)』.
- 한국공공자치연구원. 2007. 『보도자료(2007/02/01)』.
- 행정자치부. 2007. 『보도자료(2007. 12. 4)』.
- 『2008년도 충청북도의회의원 의정비 결정을 위한 도민의견 수렴 공청회 자료집』. 충청북도의정비심의위원회 · 충북지방자치학회 주최. 2007. 10. 24.
- 『제4기 지방의회백서(2002. 7~2006. 6)』. 행정자치부. 2007. 11.
- 『행정자치백서 2007』. 행정자치부. 2007. 8.
- 『행정자치통계연보 2007』. 행정자치부. 2007.
- 『경향신문』(인터넷판). 2008/02/05. <http://news.media.daum.net/society/region/200802/05/khan/v19870292.html> (검색일: 2008. 2. 5).
- 『국민일보』(인터넷판). 2005/11/23. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=>

- sec&sid1=102&oid=005&aid=0000226511 (검색일: 2008. 2. 10).
- 『연합뉴스』. 2007/10/31. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071031202300034&search=1 (검색일: 2008. 2. 8).
- _____. 2007/11/04. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071104009400054&search=1 (검색일: 2008. 2. 12).
- _____. 2007/12/06. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071206181300053&search=1 (검색일 2008. 2. 8).
- _____. 2007/12/12. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20071212199700052&search=1 (검색일 2008. 2. 8).
- _____. 2008/01/02. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20080102176100064&search=1 (검색일 2008. 2. 8).
- _____. 2008/01/29. http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%9d%98%ec%a0%95%eb%b9%84&contents_id=AKR20080129170800054&search=1 (검색일: 2008. 2. 8).
- 『오마이뉴스』. 2007/10/31. http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000753127 (검색일: 2008. 2. 8).
- 『충청리뷰』. 2007/10/19, 4면.
- 『충청리뷰』(인터넷판). 2007/11/07. <http://www.cbinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=40135> (검색일: 2008. 2. 8).
- 『한겨레신문』(인터넷판). 2007/12/03. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/260945.html> (검색일: 2008. 2. 8).
- _____. 2007/12/03. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/254481.html> (검색일: 2008. 2. 8).

ABSTRACT ■ ■

Problems and an Alternative Proposal on Arrangement Methods of the Local Assembly Member's Salary Scale

Jin-kook Kim | Seowon University

Many local government authorities enforced the salary increase for their assembly members in 2008 although residents had been strongly against it on the basis that neither reasonable principles nor basis could be found. It might make residents distrustful of the local government authorities and be a menace to the Korean Local Autonomy which has not been completely settled down yet. Being aware of that this problem has been denounced since 2006, this research aims to find a reasonable alternative idea on how to decide the scale of the local assembly member's salary scale.

Many of problematic factors that exist within the current decision making system are analyzed, and various factors regarding the arrangement of salary scale for the local assembly member are examined. As a result, the salary arrangement method is to be proposed on trial as following:

1. Each local government authority prepares a few proposals for the arrangement of salary scale based on 50% of its governor's annual salary (Various factors regarding the arrangement of salary scale should be taken into consideration).
2. The committee of local government salary arrangement decides the most reasonable and appropriate amount from the proposal of #1,
3. and get the most appropriate amount from residents' feedback at the same time
4. decide the salary as an average of the amount from #2 & #3.

Keywords: the Local assembly, the Salary for the local assembly member, Local autonomy, the Local government