

KRILA Focus
2012. 07



지방의원 의정비 개선 방안

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

Summary

현재 지방의원 의정비 중 월정수당은 각 자치단체의 재정여건, 행정환경 및 행정수요를 고려하여 자치단체 유형화를 통해 각 유형별로 기준금액을 결정하고 있음. 그러나 자치단체의 재정여건인 재정력지수와 행정수요인 의원 1인당 인구수 같은 거시적 외생변수만 고려하여 월정수당을 산정하고 있어, 지방의회의 실질적 의정활동을 반영한 미시적 독립변수 즉, 의원들의 의정활동이 반영될 수 있는 내생적 변수를 추가하는 것이 타당할 수 있음

-
- I. 들어가며 _ p2
 - II. 지방의원 의정비 현황 _ p3
 - III. 외국의 의정비 결정 사례 _ p9
 - IV. 의정비 결정의 주요 문제점과 개선방안 _ p13

KRILA Focus 제49호(2012. 07)

내용문의 자치행정연구실 고경훈 수석연구원
02-3488-7333 / kukkh@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(3488-7372)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

지방의원 의정비 개선 방안

고경훈 (수석연구원)

지방의원 의정비 개선 방안

I. 들어가며

- 지방의회의 의정활동 성과를 제고하기 위해서는 지방의원 유급제의 도입이 핵심적인 전제조건인 하나라는 각계의 여론을 수렴하여 2005년 8월 「지방자치법」의 개정이 이루어짐으로써 2006년부터 자치단체 자율로 조례에 의거 지방의회 의정비가 지급되도록 제도가 도입되었음
- 지방의회위원의 의정비 지급 즉, 유급제의 도입은 제도 자체가 갖는 효과뿐만 아니라 그간의 의정활동 성과에 비추어 각계의 많은 기대를 촉발하였음
 - 즉, 기존의 무보수 명예직과 달리 우수 인재의 지방의회 유입으로 지방의원의 전문성을 제고하고, 안정적 생활기반의 확립으로 지방토호 중심의 의원 구성을 탈피함으로써 지방의회의 주민 대표성을 높이며, 집행기관에 대한 견제 및 감시능력의 증대를 통해 행정낭비를 감축할 것이라는 기대가 제도 자체에 대한 효과에서 비롯되었음
- 그러나 매년 지방자치단체별로 지급기준을 결정할 때마다 의정비 결정을 둘러싼 논란이 발생하고 있으며, 더욱이 농촌과 도시 지역 자치단체 간의 형평성 논란이 제기됨
 - 같은 수준의 자치단체 간에도 차이가 발생함
- 이에 따라 2008년 행정안전부는 지방의회의 의정비에 대한 그간의 비판 또는 문제점을 시정하기 위하여 의정비의 산정에 대한 체계적인 방식을 결정하여 공포하는 「지방자치법」 시행령 개정안을 마련하였음
 - 의정비 관련 시행령 개정안은 각 자치단체의 재정여건, 행정환경 및 행정수요를 고려하여 자치단체 유형화를 통해 각 유형별로 적정한 월정수당 산정기준을 제시하는데 목적이 있음
 - 이를 통해 월정수당 산정의 합리성과 형평성 제고를 위한 근거를 마련하여 일정한 범위 내에서 지방자치단체의 자율권이 확보될 수 있는 방안을 마련하도록 하고 있음
 - 나아가 구체적인 산정 공식을 마련하고 투명하고 공정한 보수체계를 제시하여 다양한 기준을 고려하고 지역에 따라 자율적인 범위를 제시하여 지방자치단체가 자율적으로 합리적인 보수체계를 구축할 수 있도록 하는데 목적을 두고 있음

- 따라서 지방의원에 대한 월정수당비 산정의 객관성과 합리성을 모색할 필요가 있음
 - 지방의원의 역할과 업무량 그리고 사회적 지위를 고려하며 그들이 전업으로서 의정 활동에 매진할 때 생활급 수준의 보수체계를 마련할 필요성이 있음
 - 따라서 우선은 지방의원에 대한 유급제의 입법 목적을 재검토하여 그들의 역할과 지위에 관한 개념 설정과 그에 따른 적정의 보수체계 마련 필요
- 지방의원에 대한 유급제 시행 이후에 불거진 월정수당비 산정의 형평성과 비합리성 문제를 해소하고 객관적이고 합리적인 의정활동비 산정의 기준을 마련하여 지방자치 단체 간의 지역적 불균형 및 위화감 조성 등을 해소해야 할 필요가 있음

II. 지방의원 의정비 현황

1. 의정비 결정기준 관련 「지방자치법」 개정사항

- 지방의원 유급제 실시: 「지방자치법」(2005.8.4), 동법 시행령(2006.2.8) 개정
 - 지방의원의 회기수당을 월정수당으로 전환
 - 자치단체의 의정비심의위원회가 결정하는 범위 안에서 조례로 규정
- 회기 및 상임위원회 설치 자율화: 「지방자치법」(2006.4.28), 동법 시행령(2006.6.29) 개정
 - 연간 회의총일수를 광역의회는 120일, 기초의회는 80일을 초과할 수 없도록 제한한 규정을 자치단체의 조례로 정하도록 자율화
 - 기초의회의 상임위원회 설치 기준을 삭제하여 자율성 확보
- 전문위원 증원 및 의회사무직원(계약직 등)의 인사권 위임: 「지방자치법」(2006.4.28), 동법 시행령(2006.6.29) 개정
 - 지방의원 의정활동 지원을 위한 전문위원 증원(총 264명, 광역 100명, 기초 64명 증원)

- 의회사무직원 중 계약직 · 별정직 · 기능직의 인사권 위임
- 윤리특별위원회 등 책임성 확보: 「지방자치법」(2006.4.28), 동법 시행령(2006.6.29) 개정
 - 윤리특별위원회의 설치 근거 마련
 - ※ 윤리헌장 · 강령 관련 조례 및 윤리특위 설치 관련 규칙 표준안 통보(2006.6.23)
- 지방의원 유급제 보완: 「지방자치법」 시행령(2006.10.17) 개정
 - 의정비심의위원회의 의정비 지급기준 결정 및 적용시기 명확화
 - 의정비 지급기준 결정시 주민의견수렴 절차 강화
- 지방의원 월정수당 산정방식의 변경: 「지방자치법」 시행령(2008.10) 개정
 - 행정안전부는 2008년 10월 「지방자치법」과 그 시행령을 개정하여, 과거의 월정수당 산정공식을 삭제하고 해당 자치단체 3년 평균 재정력지수와 해당 지방자치단체 의원 1인당 주민수, 자치단체 유형을 고려한 월정수당 산정공식을 제시하였음

2. 의정비 현황

- 지방의원이 수령하는 보수의 총액은 의정활동비, 여비 및 월정수당으로 구성
 - 의정활동비와 여비는 중앙정부에서 상한선을 제한하고 월정수당은 지방자치단체에 자율권 부여함
 - 과거에 월정수당의 결정은 지역주민의 소득수준, 지방공무원의 보수 인상률, 물가 상승률, 지방의회의 의정활동 실적 등을 고려하여 금액을 정하도록 권장하였으나 행정안전부는 2008년 10월 「지방자치법」과 그 시행령을 개정하여(행정안전부, 「지방자치법」 시행령 개정안 참조), 과거의 월정수당 산정공식을 삭제하고 해당 자치단체 3년 평균 재정력지수와 해당 지방자치단체 의원 1인당 주민수, 자치단체 유형(광역시도, 인구 50만 이상 시, 50만 미만 시, 도농복합시, 군, 자치구)을 고려하여 월정수당 공식을 산정하였음

1) 월정수당 산정방식

- 월정수당은 다음과 같은 산식을 통해 도출하였음
 - 시군자치구의회 월정수당(단위: 만원)의 자연로그 값 = $6.252(\text{상수}) + 0.298 \times (\text{해당 지방자치단체 최근 3년 평균 재정력지수}) + 0.120 \times (\text{해당 지방자치단체 의원 1인당 주민수의 자연로그 값}) + \text{지방자치단체 유형별 5개 더미변수(지방자치단체 6개 유형에 대한 평균적인 차이)}$
 - 이러한 산식이 의미하는 바를 설명하면 다음과 같음
 - 6.252(상수)는 전국 지방자치단체 월정수당 평균의 자연로그값을 의미하며, 자연로그를 취한 이유는 월정수당 산정 회귀식의 기본조건인 변수간의 선형관계를 충족시키기 위해서임.
 - 0.298(계수): 해당 자치단체의 최근 3년 평균 재정력 지수의 계수로서 재정력 지수의 1단위 증감이 월정수당 자연로그 값에 0.298만큼의 변화를 가져옴
 - 0.120(계수): 해당 자치단체의 의원 1인당 주민수의 자연로그 값으로 의원 1인당 주민수의 자연로그 값의 1단위 증감이 월정수당 자연로그 값에 0.120만큼의 변화를 가져옴
 - 지방자치단체 유형별 변수(더미변수) 값은 자치단체의 유형에 따라 행정수요와 재정여건에 차이를 반영하기 위해서 도입하였음.
- 결과적으로 위의 산식을 통해 자치단체 유형별 차이를 반영하여, 독립변수인 해당 지방자치단체의 최근 3년 평균 재정력지수와 지방의원 1인당 주민수 자연로그 값을 적용하여 산정하려는 것임
 - 이를 바탕으로 각 지방자치단체의 의정비심의위원회에서는 의정비 가이드라인의 $\pm 20\%$ 범위 내에서 적정 규모를 결정하도록 권고하고 있으며, 앞으로는 공무원보수인상률만을 반영하여 의정비를 인상하도록 하였음

2) 의정활동비 현황

- 의정활동비는 「지방자치법」 제32조에 의해 지방의회의원에게 그들의 의정자료 수집·연구와 이를 위한 보조 활동에 소요되는 비용을 보존하는 것을 말함
 - 의정활동비는 1995년 7월에 처음으로 도입되어 기초의원은 월 35만원, 광역의원은 월 50만원 지급

- 이후 2000년 1월과 2004년 1월에 연차적으로 금액을 인상하였고, 2005년부터 광역시도는 1,800만원, 기초자치단체는 1,320만원으로 규정하고 있음

의정활동비 및 수당지급 기준 변천

연도별	광역의회			기초의회		
	계	의정활동비	수당(일비)	계	의정활동비	수당(일비)
1991	500만원	-	500(일비)	180만원	-	180(일비)
1994	600만원	-	600(일비)	240만원	-	240(일비)
1995	1,440만원	720만원	720(회의수당)	820만원	420만원	400(회의수당)
2000	2,040만원	1,080만원	960(회기수당)	1,220만원	660만원	560(회기수당)
2005	3,120만원	1,800만원	1,320(회기수당)	2,120만원	1,320만원	800(회기수당)
2006	4,683만원	1,800만원	2,883(월정수당)	2,776만원	1,320만원	1,456(월정수당)
2009	5,303만원	1,800만원	3,503(월정수당)	3,435만원	1,320만원	2,115(월정수당)
2010	5,303만원	1,800만원	3,503(월정수당)	3,444만원	1,320만원	2,124(월정수당)
2011	5,303만원	1,800만원	3,503(월정수당)	3,452만원	1,320만원	2,132(월정수당)

- 지방의회의원에게 지급되는 수당(일비)은 1991년 지방의회가 발족되었을 때부터 지방의회의원은 명예직으로 규정되어 있어서 회기 중에 한하여 일비를 지급
 - 1995년 7월부터 일비가 회의수당으로 그리고 다시 2000년도부터는 회기수당으로 변화됨
- 2006년부터 시행하는 지방의원에 대한 유급제 시행에 따라 기존의 회기수당을 급여성 수당으로 전환한 것이 월정수당임
 - 월정수당의 기준과 결정은 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 하고 당해 지방자치단체의 조례로 정함
 - 이것은 지방의회의원의 보수를 결정함에 있어 지방자치단체의 자율성을 제고시키고 대신 주민이 참여하여 직접 견제하도록 함

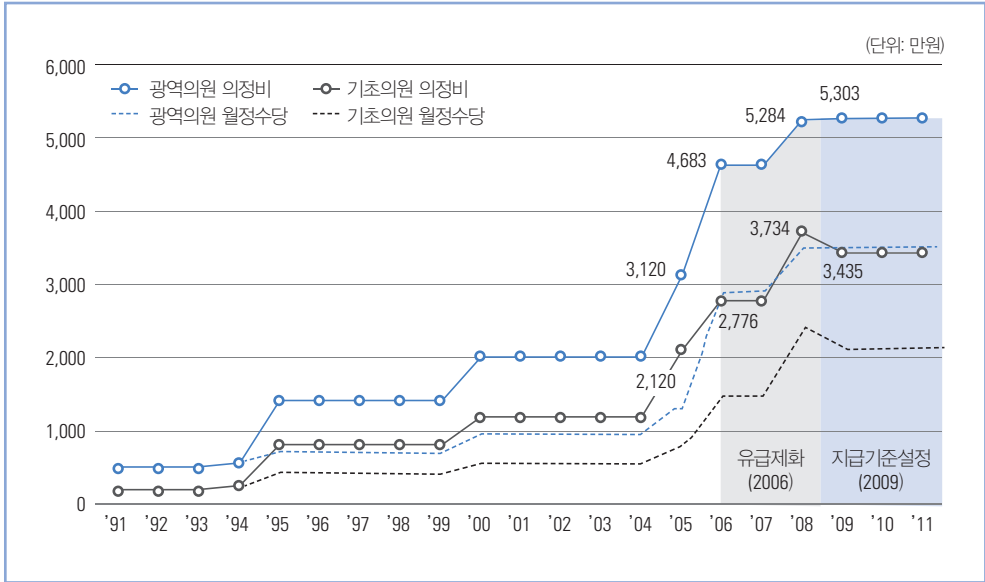
- 지방의원에게 지급되는 비용 중에 여비가 있는데 이것은 다시 국내 여비와 국외 여비로 나뉘
 - 국내 여비는 초창기에 회의 출석 여비의 의미였고 이것이 1996년 초에 폐지되고 대신 원격지 회의 출석비로 바뀌어 근무지역이 먼 의원의 경우에 지급함
 - 국외 여비는 공무로 국외 여행하는 경우에 지급

의정활동비 수준 비교

		2005	2006-2007	2008	2009	2010	2011
광역		3,120만원	4,684만원 (50%증가)	5,284만원 (13%증가)	5,303만원 (1%증가)	5,303만원 (증가없음)	5,303만원 (증가없음)
기초	평균	2,120만원	2,788만원 (32%증가)	3,766만원 (36%증가)	3,435만원 (9%감소)	3,444만원 (0.3%증가)	3,452만원 (0.2%증가)
	시		2,916만원 (38%증가)	3,852만원 (34%증가)	3,609만원 (6%감소)	3,617만원 (0.2%증가)	3,622만원 (0.1%증가)
	군		2,455만원 (16%증가)	3,385만원 (39%증가)	3,064만원 (10%감소)	3,103만원 (1.3%증가)	3,108만원 (0.6%증가)
	구		3,064만원 (45%증가)	4,133만원 (34%증가)	5,675만원 (37%증가)	5,769만원 (1.6%증가)	5,770만원 (0.02%증가)

- 2008년도의 경우 전체 246개 의회(광역 16, 기초 230) 중에서 광역 3군데와 기초 6군데를 제외하고 모두 전년도에 비해 의정비를 인상함
 - 광역의 경우 전년도에 비해 평균 13% 증가하였고 기초의 경우에는 약 36% 증가하여 기초자치단체에서의 과당인상 문제가 나타남
 - 이에 따라 2009년 의정비 산정방식을 변경함에 따라서 2009년부터 2011년까지의 의정비는 과거에 비해서 증가폭이 상대적으로 낮아졌으나, 절대적인 수치는 대체적으로 증가하고 있는 추세임

의정비 유급화 전후 변화



- 각 유형 내에 속하는 각 지역 자치단체 간의 의정비에도 차이가 많이 나타남
 - 광역의 경우 최고(경기)와 최저(광주) 월정수당비의 차이가 약 3,021만원 정도임
 - 기초의 경우 시에 있어서는 최고(경기 구리)와 최저(경북 문경)의 차이가 1,950만원, 군에 있어서는 최고(울산 울주)와 최저(경북 예천)의 차이가 2,837만원, 그리고 구에 있어서는 최고(서울 도봉과 송파)와 최저(광주 동구)의 차이가 2,922만원으로 나타남

- 이러한 차이는 전체 의정비 중에서 중앙정부의 규제를 받고 있는 의정활동비와 여비 이외에 지방자치단체에게 자율성이 주어진 월정수당비 부분에서의 차이로 인해 생겨남

- 타 기관과의 급여와 지방의원의 의정비를 비교한 결과는 다음과 같음
 - 국회의원의 경우, 연봉이 1억 1,300만원(월 940만원)과 활동지원비(차량유지비, 125만원 + 통신요금, 91만원 + 입법 및 정책개발비, 233만원 등을 포함)로 월 670만원 정도 그리고 수당(가계지원비로 87만원 정도 포함)을 포함하면 연간 평균 1억 9,435만원 이밖에 보좌진 연봉과 사무실 운영비를 포함하면 의원 1인당 연 4억 6,872만원의 비용이 들어감

- 지방자치단체장의 경우, 광역단체장 중에서 서울시장은 장관급으로 연봉이 8,942만원 그리고 나머지 광역단체장의 연봉은 8,721만원의 보수를 지급 받음. 기초자치단체장의 경우는 약 6,800만원에서 8,000만원 정도의 연봉을 받음. 이밖에 자치단체장은 고정급적 연봉 이외에 가족수당, 급식비, 직급보조비 등의 수당을 별도로 지급받기 때문에 광역단체장의 경우는 1억 1,000만원 정도 그리고 기초자치단체장은 8,000에서 9,000만원 정도의 보수를 받음

III. 외국의 의정비 결정 사례

1. 영국의 사례

- 영국은 원래 지방의원이 순수명예직이었으나 1991년부터 지방의원들에게 수당을 지급하고 있음
 - 명예직이기 때문에 대부분 겸직을 하고 있었는데 그들이 의원활동으로 인한 금전적 손해를 보상해 주기 위하여 수당을 지급함
- 수당은 기본수당, 참석수당(회의수당), 특별책임수당(기관운영비)으로 구분됨
 - 특별직무수당은 의회대표 등 특별한 보직의원에 한하여 지급
- 이밖에 여행수당, 생계수당 등이 추가로 더 있음
- 수당은 자치단체별로 차이를 두어짐. 예를 들면, 군(county), 대도시권(district), 비대도시권, 런던구, 단일자치단체, 전인 그랜트 등 6개의 유형으로 구분하여 차등 지급함
- 수당의 결정은 의회에서 결정됨. 하지만 기준은 수당의 종류에 따라 다름
 - 예를 들면, 출석수당은 관련 규정상의 급여를 초과하지 않는 범위 내에서 의회가 결정
 - 여행경비와 생계수당은 환경성장관이 정한 지급률 범위 내에서 의회가 결정

- 실제 지방의원에게 수당으로 지급되는 액수는 대도시권의 경우, 1997년도에 최고로는 연1,677만원 그리고 최저로는 266만원이 지급되었음

2. 프랑스 사례

- 프랑스의 지방의원들은 기본적으로는 무보수 명예직
- 하지만 매달 일정액의 연구비, 회기 중에는 숙식비와 교통비가 지급됨
- 이밖에 직무에 필요한 경비는 따로 지급됨
- 직무수당은 의장과 부의장에게 지급됨
 - 수당의 액수는 공무원의 보수표를 참작하여 시행령으로 결정함
 - 특수한 지역의 경우에는 지방의회가 증액을 결정할 수 있음
 - 의장과 부의장 간에는 약 2배 정도의 차이가 있음
 - 인구의 많고 적음이 기준이 됨(많을수록 증액됨)
- 일반의원의 경우에도 인구가 많은 지역이나 특별임무를 수행할 경우에는 수당을 지급함
- 프랑스의 경우에는 인구규모별로 수당액이 결정됨
 - 기준은 25만 이하, 25~50만 사이, 50~100만 사이, 100~125만 사이, 125만 이상 등 5개 유형으로 구별

3. 독일의 사례

- 독일의 지방의원은 무보수 명예직
 - 겸직이 가능
 - 이들에 대한 금전적 지급은 보수로 분류하지 않음
 - 대신, 지방의원들의 신분상의 지위는 법으로 보호

- 지방자치단체에 따라 일정액의 의정비를 지급
 - 월별 정액만 지급하거나 월별정액과 회의일비를 함께 지급하는 자치단체가 있음
- 지방의원들이 업무와 관련하여 필요한 경비 예를 들면 여행경비는 공무원 수준에 맞게 변상해주고 이들이 의원활동으로 인해 입은 소득상실은 변상
 - 출장비와 여비도 실비로 변상
 - 회의 참가 수당도 지급하여 이것은 주정부의 내무성장관이 범위를 정함
- 또한 지방의원에게는 정액사무비와 회의비를 지급
- 대부분의 경비 및 수당은 의회에서 기본조례로 확정함
- 독일의 지방의원에 대한 보상은 주로 계마인테와 크라이스라는 행정구역으로 나누고 다시 각각의 영역 내에서 인구규모로 유형을 구분
 - 계마인테에서는 2만 이하, 2~5만 사이, 5~15만 사이, 15~45만 사이, 45만 이상으로 5개로 유형화
 - 크라이스는 25만 이하와 이상으로 유형화

4. 미국의 사례

- 주정부마다 다른 정책을 사용하여 지방의원의 보수를 획일적으로 규정하기가 쉽지 않음
- 기본적으로는 의원들의 검식을 불허하며 유급제를 채택함
 - 몇몇 주는 무급제가 시행됨(켄터키주와 몬타나주)
 - 지방의원들의 보수체계는 해당 지역의 역사와 전통에 따라 결정됨
 - 따라서 도시마다 보수가 다름
 - 그럼에도 불구하고 대체로 인구 5만 이하의 작은 도시에서는 지방의원이 무보수
 - 반면, 인구 20만 이상의 도시에서는 유급제가 많음

5. 일본의 사례

- 일본의 지방의원은 원래는 무급제이었으나 1945년부터 유급제로 전환
 - 겸직을 금지
 - 지방자치단체의 조례로 결정
 - 그러나 액수와 지급방식은 자치단체별로 다름

- 지방의원들에 대한 보수는 기본적으로 기말수당, 회의수당, 여비, 의정활동비, 직급수당(지방의회회 고위직에 대해서는 가산액이 지급됨)

- 지방의원의 보수결정은 각 자치단체장이 담당하지만 “특별직보수심의회”의 자문을 받음
 - 특별직보수심의회위원회는 중앙정부의 행정지도를 따르는 각 지방자치단체의 자문기관
 - 구성은 약 10인 이내로 임기는 2년
 - 심의회 위원은 주민 중에서 위촉(지방의회 의원과 공무원은 가급적 배제)

- 지방의원의 보수책정에 고려하는 기준
 - 최근의 소비자물가 상승률
 - 인구와 재정규모 등이 유사한 타 자치단체의 특별직 급여월액
 - 과거 특별직 급여의 개정 상황
 - 일반직원의 급여 개정 상황
 - 의원보수의 월액총액의 주민 1인당 금액
 - 의원의 의정활동

- 실제 일본의 광역의회 중 하나인 동경도의회 의원의 월 평균 보수는 1,400여 만원 정도이고, 기초의회 의원의 전국 평균은 월 381만원 정도임
 - 물론 광역과 기초의회 의원들의 보수는 지역마다 차이가 있음

각국의 의정활동비 현황 비교

	영국	프랑스	독일	미국	일본
보수 지급 여부	수당 지급	무보수 명예직 (수당 지급)	무보수 명예직	유급제	유급제
보수 내용	기본수당 외, 회의수당 및 경비지급	연구비, 교통비, 숙박비 등의 경비지급	의정활동비 및 필요 경비 지급	연봉, 월급, 회의수당등의 다양한 방법으로 지급. 이 중에서 연봉을 지급하는 지방의회가 약 2/3 이상을 차지	각종 수당
보수 결정 주체	지방의회	지방의회	수당은 주정부에서 결정하고 의회에서 조례로 확정	대체로 지방정부의 자치법령 또는 자치현장의 규정에 따름	자치단체장이 자문을 받아 결정
보수 지급 기준	자치단체를 6개 유형으로 구분하여 지급	인구규모별로 5개 유형으로 구분하여 지급	행정구역을 바탕으로 그 내부에서 인구규모를 기준으로	인구나 면적에 비례하기 보다는 지방정부의 전통에 따른 결정	인구규모에 따라 보수액이 차이

IV. 의정비 결정의 주요 문제점과 개선방안

1. 의정비 산정의 문제점

1) 월정수당 결정의 제도상의 문제점

- 「지방자치법」에는 지방의원들의 월정수당 결정에 있어서 의정비심의위원회에 어떠한 구체적인 기준보다는 포괄적으로 권고사항(예를 들면, 지역의 재정수준, 행정수요, 유형, 공무원 보수 인상률, 물가상승률, 지방의원의 의정활동 등)만을 제시함
 - 따라서 의정비심의위원회가 그러한 권고사항을 준수해야 하는지에 대한 규정이 확실하지 않음
 - 월정수당 산정에 필요한 중앙정부의 권고 기준에 있어서도 지역마다의 차이성이 고려되지 않은 것도 있으며, 지방의원의 의정활동에 대한 평가 같이 기준이 모호한 것도 있어서 이러한 모호한 기준을 적용하기가 쉽지 않은 것이 현실

- 즉, 월정수당 산정에 있어 명확하고 객관적인 기준이 마련되어 있지 않음
- 현재는 해당 자치단체의 부단체장급이나 국장급 등을 기준으로 삼아 주민의 반응을 참조하여 결정하거나 주변 자치단체의 결정에 영향을 받아 비슷한 수준에서 결정하는 등 객관적이고 타당한 월정수당비 산정 기준이 미비한 실정임

2) 월정수당비 운영의 절차상 문제점

- 월정수당비 지급기준 결정시 주민의견 수렴 절차 실행의 의문점
 - 공청회와 주민의견조사 등을 통해 지역주민의 의견 수렴을 거치도록 되어 있는 규정이 제대로 지켜지고 있는지에 대한 의문이 생김
 - 대부분의 지방자치단체가 이러한 규정을 지키고는 있지만 절차적 규정만 준수하려는 모습에 그치고 있지, 사실은 월정수당비 산정 과정에 적극 반영하려는 모습은 보이지 않고 있음
 - 최근의 지방의원 의정비 인상에 대한 주민들의 반응은 대체로 부정적인 시각이 우세하였는데 이는 주민의사가 제대로 수렴되지 않았다는 것을 방증하는 예가 될 것임
 - 특히, 주민들의 부정적인 반응은 그들이 갖는 지방의원들의 의정활동에 대한 부정적 생각에 기인하는 바가 큼
 - 또한 여러 여론조사에 의하면, 지역 주민들은 지방의원들의 현재 월정수당비의 액수가 많다고 생각함
 - 반대로 지방의원들의 생각에는 현재의 액수가 적다라는 의견이 지배적이어서 지역 주민들이 느끼는 것과는 상반되는 양상을 보임
- 월정수당비 결정시에 고려해야 할 기준이나 항목에 대한 합의가 부족
 - 의정비심의회위원회에서 여러 가지 기준을 고려하여 월정수당을 산정할 때 그 결과에 대해서 지역 주민의 동의를 구하기 어려움
 - 왜냐하면 의정비 심의회위원들이 고려한 기준들이 어떻게 적용되었는지에 대한 정보가 드러나지 않기 때문
 - 또한 전문가들의 경우에도 월정수당 산정 기준에 대해서 의견이 불일치

- 결과적으로 월정수당 결정시마다 그것의 적정성에 대한 지적이 나옴
- 또한 자치단체 간 월정수당의 차이로 인한 갈등 초래

3) 월정수당 지급기준식의 문제점

- 행정수요와 재정역량을 대리하는 의원 1인당 인구수와 3년 평균 재정력지수만을 활용함에 따라 인구규모와 재정여건이 열악한 대부분의 지방의회의 의정비가 과소추정되는 문제점을 가지고 있음
 - 의정비 산정의 기본변수인 3년 평균 재정력지수와 의원 1인당 주민수가 의정비 산정의 결정적 변수로 사용되어 대부분의 지방에서 월정수당이 삭감되는 경향이 있음
 - 월정수당이 삭감됨에 따라 겸직금지 등의 윤리적 기준을 강조하면서 4인 가족 최정생계비(2009년 기준 1,584만원)에 못미치는 금액으로 월정수당을 결정해야 하는 자치단체가 다수 존재함
- 결과적으로 지방의회의 의정활동에 영향을 미치는 다양한 변수가 존재하는 바, 이러한 요인을 어떻게 고려하느냐에 따라서 지방의회의 의정비 수준이 달라질 수 있음
 - 그럼에도 불구하고 위의 산식에서 고려한 의원 1인당 주민수는 단편적인 행정수요만을 고려한 것이며, 실제적인 지방의원들의 의정활동을 반영하고 있지는 않다는 점에서 타당성이 결여된다고 할 수 있음
 - 즉 행정수요가 있으나 실제로 활동을 하지 않는 자치단체도 존재할 수 있는 바, 좀 더 실질적인 행정수요에 맞게 적극적으로 대응하는 의원들의 노력을 의정비 산정에 반영하여야 할 필요가 있음
- 결과적으로 월정수당 산정시 의원들의 의정활동과 같은 주요 변수를 반영해야 할 것으로 판단됨
 - 이는 의원들의 의정활동을 객관화하여 경험적 계량화 할 수 있는 변수를 추가해야 함을 의미함

2. 의정비 개선 방안을 위한 고려사항

- 현재 월정수당 산정방식은 자치단체의 재정여건인 재정력지수와 행정수요인 의원 1인당 인구수 같은 거시적 외생변수만 고려하여 월정수당을 산정하고 있어, 지방의회의 실질적 의정활동을 반영한 미시적 독립변수를 추가하는 것이 타당할 수 있음
- 고려할 수 있는 변수는 자치단체 면적, 물가인상률, 지역소득 등 여러 가지가 있을 수 있으나 통계적으로 유의미하고 또한 의원들의 의정활동이 반영될 수 있는 객관적인 변수를 고려해야 함
 - 이러한 변수는 의원들의 업무량으로 의정활동을 구체적 수치로 계량화하여 월정수당을 산정할 수 있음
- 따라서 의원들의 업무량 조사를 통해 이를 변수화하여 의정비를 재산정할 경우 합리적 결과가 도출될 수 있음
- 지방의원 의정비 산출을 위한 의정활동(의원의 역할) 내용을 분석해 보면 다음과 같음
 - 첫째, 정책결정기능과 행정통제기능으로 구분할 수 있음
 - 정책결정기능으로 발의권과 의결권을 가지며, 행정통제기능으로 행정감사 및 조사권을 가짐
 - 둘째, 정책입안, 정책심의, 행정감시, 민의수렴 및 해결 등 4가지 영역으로 구분
 - 정책입안은 조례안을 입안하는 것이며, 지방자치단체장의 장단기 개발계획이나 주민복지사업 기타 각종 지역문제를 해결하기 위하여 정책대안을 제시하는 것을 의미
 - 정책심의를 조례 또는 예산안의 심의, 연간사업계획의 적법성 타당성에 대한 질의 질문을 통해 정책을 심의하는 것을 말함
 - 행정감시는 주로 행정사무감사 및 조사를 통하여 그리고 집행과정에 대한 질문 질의를 통해서 행정이 적절하게 수행되고 있는지를 감시하는 것을 의미
 - 민의수렴 및 해결은 지역에서 주민들의 정책에 대한 여론을 수집하고 주민들이 갖고 있는 문제를 해결하기 위해서 논의하고 해결책을 모색하는 역할을 의미
 - 셋째, 예산심의, 조례제정, 행정사무감사 및 조사, 민의반영 등으로 분류

- 넷째, 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능, 조정조화기능, 협력 봉사기능, 자율운영 및 발전관리기능 등으로 분류
 - 다섯째, 지방의회의 기능·역할론적 관점에서 여론수렴 및 반영, 조례 제정 및 개정, 예산심사 및 결산, 행정사무 감사 및 조사, 정책개발 등 5개 활동부문으로 구분
 - 여섯째, 지방의회의 의정활동은 의회 내 활동과 의회 외 활동으로 구분
 - 의회 내 의정활동은 지방의회의 구성원으로, 주민의 대표로서 지방의회의 조직과 운영, 의회의 권한 행사에 참가하면서 이루어짐
 - 의회 외 의정활동은 주민의 대표로서, 지역사회의 정치지도자로서 역할을 수행하는 가운데 이루어짐
- 다음은 지방의원이 느끼는 지방의원의 역할 중 중요한 기능을 정리하면 다음과 같음
- 첫째, 집행기관을 감시 비판하는 행정감시자 역할 수행임
 - 광역자치단체 지방의원들이 중요하게 생각하는 의원의 역할은 행정감시자, 민의반영, 정책심의자, 주민상담, 정책입안, 시정홍보 순
 - 둘째, 경상북도 의원의 경우는 민의반영이 가장 중요한 의원의 역할이라고 생각함
 - 즉, 민의수렴 및 해결자의 역할, 정책심의자의 역할, 행정감시자로서의 역할, 정책입안자로서의 역할 순으로 조사되었음(오재일 외, 2002)
 - 셋째, 일본의 22개 자치단체 의원들이 인지하는 지방의원의 역할은 민의반영, 정책 심의, 행정감시자, 주민상담, 시정홍보, 정책입안 순으로 나타났음
- 아울러 지방의원의 의정활동 우선 순위를 고려하여 산정요소를 정리하면 지방의회에 부여된 역할을 고충처리자, 행정감시자, 정책결정자로 본다는 관점에서 업무 범위를 인정하자는 것임
- 즉, 전문성을 요하는 정책결정자보다는 주민의 문제를 해결해 주는 민원처리자, 행정감시자의 역할을 더 강조하는 편임.
 - 이는 현재 우리 지방자치단체의 기능과 역할이 양적, 질적으로 팽창하고 행정국가화 함에 따라 상대적으로 전문성이 더 많이 요구되고 있는 실정에서 정책결정자의 역할보다는 고충처리자, 행정감시자의 역할에 더 강조점을 두는 경향도 있다는 것을 의미

- 그러나 점차적으로 정책 결정이 제일 우선 순위로 나타날 필요성이 있고 최고의 정책결정에 따라서 정치적 책임성과 물리적, 재정적 책임성이 뒤따르는 상황에서 일반 공무원보다 더 책임성이 높은 위치에 있다는 것을 입증하고 있음

□ 지방의원의 개별적 업무량 측정 기준으로는 먼저 지방의원의 업무 성격에 따라서 지방의원직의 수행 업무를 사전에 규정해야 함

- 그 예로 의장-부의장-상임위원회 위원장-특별위원회 위원장-위원회 소속 위원 등에 따라서 업무량의 비율(%)을 결정하고 그에 따른 보수 수준을 결정해서 출석일 수 등을 적용한 지급이 가능할 것임

□ 또는 지방의원의 의정활동에 대한 객관적 평가가 가능한 지표체계를 구성하여 그에 따른 평가 후 보수를 지급하도록 체계화도 가능함

- 예를 들어 주민의 대표성과 입법 전문성을 평가대상으로 제시할 수 있음. 또한, 조례 제정, 예산 결산심의, 시정 질의, 시정 감사, 시민의견 수렴 활동 등으로 분류가 가능

- 이와 관련하여 고려할 수 있는 지방의원들의 업무량은 다음과 같음

● 공식적인 업무량: 의정일수(정례회, 임시회, 특별위원회)와 이때의 평균적인 업무시간을 곱한 공식적인 업무량

● 의안처리활동과 관련된 업무량: 예산안 심의 및 결산승인, 중요재산 취득처분, 청원 심사 및 처리, 검의 및 결의, 행정사무 및 감사, 기타 등의 항목에 대한 비공식적인 업무량

● 지역활동과 관련된 업무량: 해당 자치단체 사업현장 방문, 시군구 위임사무 사업현장 방문, 행사현장 방문, 교육청 방문, 관변단체 및 시민단체 방문, 사건사고 현장 방문, 지역주민 애경사 현장 방문, 기타 등의 비공식적인 업무량

□ 결과적으로 공식적으로 드러나는 의정일수 참가와 관련된 업무량뿐만 아니라, 비공식적인 의안처리 활동과 지역 활동을 고려하여 실질적인 지방의원들의 업무량을 측정하여, 이러한 변수를 반영하면 좀 더 타당성 있는 월정수당 산정방식을 제시하여 객관적인 의정비가 도출될 수 있을 것임



지방자치단체의 창조적 발전과 녹색성장을 선도하는

한국지방행정연구원

KRILA Focus는

국가적·사회적으로 이슈화된 지방자치 논제들 중
최신정보 및 정책자료로서 활용가능한
주제를 중심으로 발간하고 있습니다.

www.krila.re.kr

2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 지방세계의 선진화 - 자율성과 책임성 제고 (통권 457)

2010

- 통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
- 통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
- 통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
- 통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
- 통권 448 환경변화에 대응한 지방세계 개편
- 통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
- 연구총서 녹색성장과 지역특화발전 (통권 450)

2009

- 통권 428 지방자치법의 기능적 한계 극복방안: 지방자치법 60주년의 회고와 과제
- 통권 429 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구
- 통권 430 지역거버넌스 제도화 방안 연구
- 통권 431 지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안
- 통권 432 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석
- 통권 433 유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안:
태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를 중심으로
- 통권 434 지방자치단체의 기초생활질서 확립방안: 주차질서를 중심으로
- 통권 435 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구
- 통권 436 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구
- 통권 437 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략
- 통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안
- 통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안
- 통권 440 지방자치단체 녹색성장 추진전략
- 통권 441 지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안
- 통권 442 저탄소녹색성장의 지역경제발전효과 추정 및 극대화 방안
- 연구총서 재정분권과 지방소비·소득세
(통권 443)



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7372 FAX. 02-3488-7309