

토론회

지방의원 의정비 개선을 위한
토론회

2008년 7월 30일 (수)

주최: 한국지방행정연구원, 한국지방자치학회

〈 진행 순서 〉

시 간	내 용	비 고
13:30 ~ 14:00	30' • 참석자 등록	의원회의실
14:00 ~ 14:02	2' • 개회 및 국민의례	진행사회자
14:02 ~ 14:05	3' • 개회사(한국지방행정연구원장)	
14:05 ~ 14:08	3' • 환영사(한국지방자치학회장)	
14:08 ~ 14:10	2' • 장내 정리	
14:10 ~ 15:50	100' <ul style="list-style-type: none"> <제 1 세 셴 > • 사 회 : 서희석 원광대 교수 • 제1주제 : <u>지방의원 유급제 실시 효과</u> (최흥석 고려대 교수) • 제2주제 : <u>의정비 결정방식의 실태와 향후 방향</u> (임승빈 명지대교수) • 토 론 : -양영유 중앙일보 정책사회부 차장 -이상석 행의정감시연대 운영위원장 -정동수 송파구의회 의원 -주용학 여의도연구소 연구위원 -황아란 부산대 교수 	
15:50 ~ 16:05	15' coffee break	
16:05 ~ 17:30	85' <ul style="list-style-type: none"> <제 2 세 셴 > • 사 회 : 김순은 동의대 교수 • 주 제 : <u>의정비 산정 방안</u>(고경훈 한국지방 행정연구원 수석연구원) • 토 론 : -김태영 경희대 교수 -송광태 창원대 교수 -이용마 MBC 수도권팀 차장 -이용우 전국시도의회의장협의회 전문위원 -최인욱 함께하는 시민행동 예산감시국장 	
17:30	1' • 폐 회	

※ 토론자 순서는 '가,나,다...' 순임

목 차

I. 개회사

II. 제1세션

발 표 1: 지방의원 유급제 실시 효과 17

발 표 2: 의정비 결정방식의 실태와 향후 방향 47

III. 제2세션

발 표: 의정비 산정 방안 69

개 회 사

개 회 사

한국지방행정연구원장

안녕하십니까.

오늘 “지방의원 의정비 개선을 위한 토론회”를 한국지방자치학회와 저희 연구원이 공동으로 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

먼저, 바쁘신 중에서도 귀중한 시간을 내어주신 한국지방자치학회 김순은 회장님을 비롯한 내외 귀빈 여러분, 사회와 발제를 맡아주신 서휘석 원광대 교수님, 최홍석 고려대 교수님, 임승빈 명지대 교수님, 그리고 토론을 맡아주신 사계의 훌륭한 전문가분들께 진심으로 감사를 드립니다. 아울러 의정비 개선방안 토론회에 많은 관심을 갖고 참석해 주신 전국시·도의회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회, 시민, 학계, 중앙정부 및 자치단체 관계자 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

잘 아시다시피 지난 2006년 5·31일 지방선거를 앞두고 지방의회의 전문성 제고를 목적으로 지방의원에 대한 유급제가 도입되었습니다. 동 제도는 그 동안 나름대로 순기능이 있었지만, 지방자치단체의 자율에 맡겨진 지방의원 의정비가 매년 결정될 때마다 사회적 논란을 불러 일으킨 것도 사실입니다.

이번 토론회는 지방의원 유급제도 시행 이후 나타난 효과와 의정비 결정방식의 문제점과 개선방안 등의 주제를 두고 관련 전문가의 의견을 수렴해서 합리적인 정책대안을 모색해 보는 자리입니다.

바라기는 이번 토론회를 통해 그동안 논란이 되어왔던 의정비 지급 기준의 모호함과 과다인상 문제, 지역적 형평성문제 등에 대해 사회적 공감을 유발하는 합리적인 개선방안이 도출될 수 있기를 희망합니다. 아울러 이를 토대로 보다 객관적이고 실용적인 의정비 지급기준과 결정방식이 마련되어 우리 사회에서 지방의회 의원의 적정보수체계가 굳건히 자리매김 할 수 있기를 기대해 봅니다.

지방자치는 우리 사회의 선택이었고, 선택은 항상 자율과 책임을 요구합니다. 지역주민의 선호가 최대한 반영되고, 지방의 자율적 결정권이 충분히 존중되기 위해서는 그 어느 때보다 지방의회가 중요한 역할을 수행할 시점입니다.

이러한 시점에서 오늘 우리는 지방의원의 의정비 개선방안에 대해 중지를 모으고자 합니다. 부디 기탄없는 토론과 건설적인 대안 제시를 통해 오늘 이 모임이 유익하고 소중한 시간이 되기를 바랍니다. 끝으로, 이 자리에 참석해 주신 모든 분들의 가정에 건강과 행복이 항상 함께 하시기를 기원합니다.

감사합니다.

환영사

환영사

김순은 (한국지방자치학회 회장, 동의대학교 교수)

기승을 부리던 더위도 이번 주가 고비인 듯합니다. 중복이 지나고 다음 주면 말복이 기다리고 있습니다.

무더운 날씨에도 불구하고 한국지방행정연구원 김주현 원장님을 비롯하여 각계 전문가와 지방의원들을 모신 가운데 지방의회의 의정비와 관련하여 한국지방지방행정연구원과 더불어 학술대회를 개최하여 되어 무한한 영광입니다.

인간은 본래 자신들의 권리와 이익을 추구하는 이기적인 속성에 기인하여 자신들의 이익과 권리를 위하여 직접 정치활동에 참여하는 전통으로 민주주의가 시작되었습니다. 그러나 인구의 급증으로 직접 민주정치가 불가능하게 됨에 따라 자신들의 이익을 대변할 대표가 필요하게 되었고 자유민주주의의 정치적 이념 하에서 현대정치는 대의민주주의가 기본적인 골격을 이루고 있습니다. 지방자치는 자유민주주의의 정치체제를 유지하는 정치적 도구로서 채택되었으며 지방의회는 지방자치의 기본적 대의기관입니다.

현대와 같이 계층간, 지역간, 직업간, 성별간의 갈등이 첨예하게 대립하는 상황 하에서 이들의 이익과 주장을 조정하고 해결하는 대의기구 는 어느 때보다 중요하게 부각되고 있습니다. 지방의회가 갈등조정기관으로서 역할을 효과적으로 수행하여야 하는 시대적 소명을 띠게 되었습니다. 이러한 상황에 기초하여 1991년 30년만에 부활된 지방의회에 대한 기대는 매우 컸습니다.

그러나 지난 17여년의 의정활동을 평가해 볼 때 긍정적인 효과는 많았습니다만 부정적인 요인도 적지 않았습니다. 지방행정의 전문성 수준에 미달하는 지방의회와 지방의원의 전문성 부족은 지방의회의 정책적 효과성을 제고하는 장애요인으로 작용하여 왔습니다.

뿐만 아니라 지방의원의 일반적 생활이 지역의 대표와 지도자로서의 도덕성을 지녀야 함에도 불구하고 다방면에 걸쳐 주민의 모범이 되어야 할 지방의원이 도덕성을 상실할 경우 그들의 결정이 의심을 받아 주민들의 지지를 잃기도 하였습니다.

특히 의장, 부의장, 상임위원회 위원장 등 지방의회의 직위에 대해서는 비이성적일 만큼 지대한 관심을 가짐으로서 2년마다 치루어지는 의장단 선거에 적지 않은 부정과 부조리로 사회의 지탄이 된 사례가 많았습니다.

그럼에도 불구하고 지방의회의 여건을 개선하기 위하여 다양한 제도가 개정되었습니다. 지방의회의 회기가 자율화되었고, 전문위원도 제도도 보완되었습니다. 아울러 2005년도에는 월정수당제도가 도입되기도 하였습니다.

지방의회를 명예직으로 할 것인지, 상근 유급직으로 할 것인지는 매우 전문적이고 국가적 특성을 반영하고 있습니다. 유럽의 많은 지방의회는 아직도 명예직의 기본틀을 유지하는 가운데 실제 경비를 보전하는 형태로 발전시키고 있고 대도시의회를 중심으로 대도시의회가 처리하여야 하는 정책의 복잡성과 전문성을 감안하여 소의회·상근 유급직으로 전환하고 있습니다. 2000년 새롭게 신설된 런던광역시의회가 대표적인 사례입니다.

우리나라도 그 동안 꾸준히 지방의원의 경제적 여건을 개선하여 1991년 일비와 여비, 1994년 의정활동비와 회의수당, 1999년 의정활동비와 회기수당, 2005년 월정수당제가 도입되어 유급직에 가까운 보수를 지급하고 있습니다.

2007년 연말 대부분의 지방의회가 지역의 재정상황을 고려하지 않은 채 월정수당을 과도하게 인상함으로써 중앙정부는 물론 지역주민들로부터 비판의 표적이 된 바 있습니다. 오늘의 토론회도 그러한 배경을 기초로 하고 있다고 하겠습니다.

미래가 있는 국가는 정책판단의 기준을 항상 다음 세대에서 구하고 있습니다. 오늘을 사는 세대는 코 앞의 이익에 연연하지 않고 다음 세대가 더욱 생산적인 일을 할 수 있도록 여건을 만들어 주어야 한다고 봅니다.

이러한 관점에서 오늘의 토론회도 다음 세대를 위한 제도의 개선에 도움이 되기를 진심으로 기원합니다.

오늘의 토론회에서 참석하신 사회자, 발제자, 토론자 및 관계자 여러분께 그 간의 노고에 진심으로 감사드리면서 환영사에 갈음합니다.

제1세션

주제 1: 지방의원 유급제 실시 효과

주제 2: 의정비 결정방식의 실태와 향후 방향

사 회: 서휘석 (원광대 교수)

발 표 1: 지방의원 유급제 실시 효과

최홍석 (고려대 교수)

발 표 2: 의정비 결정방식의 실태와 향후 방향

임승빈 (명지대 교수)

토 론: 양영유 (중앙일보 정책사회부 차장)

이상석 (행의정감시연대 운영위원장)

정동수 (송파구의회 의원)

주용학 (여의도연구소 연구위원)

황아란 (부산대 교수)

발 표

지방의원 유급제 실시 효과

최흥석
(고려대 교수)

지방의원 유급제 실시 효과¹⁾

< 목 차 >

I. 서론

II. 지방의원 유급제 도입 목적과 논리

III. 연구설계

IV. 분석 결과

V. 결어

<참고 문헌>

I. 서론

2005년 8월의 지방자치법 개정에 따라 한국의 지방의원들은 2006년 1월부터 월정수당을 받게 되었다. 지방의원 유급제가 도입됨에 따라, 종래에 ‘회기수당’만을 지급받던 때와 비교하여 지방의원이 수령하는 의정비가 기초의회와 광역의회에 있어 각각 30%와 50% 증가하였다.

1) 본 글은 필자의 지방의원 보수액 기준설정에 관한 제안. 참여연대 의정비 토론회 발제문을 수정 보완한 글이다. 2008년 6월 24일 참여연대 회의실.

<표 1> 의정비 평균 금액

구분	2005년	2006년	비고
광역	3,120만원	4,683만원(50%↑)	최고 : 6,804만원(서울) 최저 : 3,960만원(전남)
기초	2,120만원	2,776만원(30%↑)	최고 : 3,804만원(서대문구) 최저 : 1,920만원(증평군)

(출처: 행자부, 2007: 296)

지방의회는 재산권행사, 의무부담, 권리포기 등 자치단체의 중요 결정사안에 대해 의결권을 행사하고, 조례 제·개정을 통해 정책을 형성하며, 행정사무에 대한 감사와 조사를 통해 집행부를 견제하고, 주민청원에 대한 처리를 집행부에 요구하는 기관이다. 그리고 지방의원을 무급 명예직에서 유급직으로 전환한 가장 큰 이유는 보다 전문성 있는 인력의 지방의회 진출을 장려하고, 지방의회의 성과를 제고하기 위해서이다.

지방의원 유급제가 지방의회에 무슨 영향을 미쳤을까? 지방의원 유급제의 효과(outcome)는 궁극적으로 지방의회의 성과를 통해 판단할 일이다. 즉, 지방의원 유급제의 정책 효과는 의결권 행사, 조례제정권 행사, 사무감사와 조사권 행사, 주민청원 처리 성과, 부정부패의 정도 등의 차원에 나타난 지방의회의 성과를 통해 분석되어야 한다. 그러나 이러한 정책 효과의 분석을 위한 지표 개발이 미비하고 제5대 지방의회가 구성된 지 약 2년 정도가 지난 상태에서 그들의 성과자료가 충분히 확보되어있지 못한 상태에서, 지방의원 유급제의 정책 효과를 종합적으로 분석하는 일이란 이 연구의 범위를 벗어난다.

한편 지방의원에 대한 월정수당제도가 도입된 상태에서 2006년 5월 31일의 전국 동시 지방선거가 치루어졌기 때문에, 이 제도는 제5대 지방의회의 구성에 영향을 미쳤을 것이라고 판단할 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구에서는 유급제의 도입이 지방의회 의원 구성에 미친 영향을 분석하고, 그의 정책적 함의를 탐구하고자 한다. 이하 2장에서는 유급제 도입의 배경과 목적을 서술하고, 3장에서 분석모형을 설정하며, 4장에서 유급제의 효과를 기초의회와 광역의회 의원 구성의 측면에서 분석하고, 5장에서 결론과 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 지방의원 유급제 도입 목적과 논리

지방의회의 성과를 제약하는 요소는 다양하다. 우선 법제도적인 제약요소로서 조례 제정과 의결권의 제약, 집행부에 대한 견제권의 제약, 지방의회 사무처의 조직과 인사권에 대한 제약 등을 들 수 있을 것이다. 그리고 인적 제약요소로서는 지방의원의 전문성 부족, 책무성 부족, 도덕성 해이 등을 들 수 있을 것이다. 따라서 지방의회가 그의 본래 기능을 효과적으로 수행하는 데에는 법제도적 수준과 인적 자원의 두 가지 측면에서 모두 많은 개선이 이루어져야 한다.

지방의원 유급제는 지방의회의 인적 자원을 개선하려는 목적을 가지고 제안되었다. 지방의원 층원 문제로 논의되는 사안 대부분은 정당공천제²⁾와 유능인사 확보기제의 부재라는 지방의회의 현실을 지적한다. 우선 정당공천제는 의정의 일관성을 증진시키는데 큰 역할을 하는 것은 사실이나 현행 공천제 하에서는 유능한 인재들이 지방의원 후보로 출마하는 것을 제약시키며, 전문가들이 의회에 도전할 수 있는 인센티브가 마련되지 못해 지방의회 전문성이 악화된다는 것이 지적되고 있다. 그리고 전문성과 책무성의 미흡, 도덕적 해이의 발생에 대해서는 지방의회의 조례제정이 현실적이지 못하고³⁾, 집행부의 의견을 큰 수정 없이 통과시키는 사례가 많으며, 정책대안을 마련하지 못하고, 인간관계를 강조하는 한국의 문화 속에서 의회는 차츰 의원들과의 인간관계, 의회와 집행부와의 인간관계가 성립되어 조례의 제정, 주민의 대표, 집행기관의 감시기능을 망각하는 경향이 발생되고 있다는 것이 지적되고 있다.

전술한 지방의회의 문제는 궁극적으로 지방의회의 전문성 약화로 인해 발생하는 문제인데 이러한 지방의회의 문제점을 개선하기 위해 제시된 공통적인 방안중 하나는 과거 지방의회 의원의 “무보수⁴⁾·명예직”을 현실에 맞게 변화시켜야 한다는 것이었다. 이러한 요구와 함께 전문적이고 유능한 의원이 선출되어야 한다는 논의가 확대되었고 그 결과 유급제 도입의 필요성이 설득력을 얻게 되었다.

많은 연구들이 지방의회의 중요한 문제점으로 지방의원의 전문성 부족을 지적하고 있다 (최병대·송광태, 1995: 123-150; 조경호·김명수, 1995: 255; 소순창, 1998; 오영

2) 지방선거의 정당공천은 「공직선거 및 부정선거방지법」 제47조 제1항에 따라 자치구·시·군의원선거를 제외한 모든 공직선거 후보자에 대해 허용하였으나 2006년 5.13 지방 선거 때부터는 정당공천의 적용범위를 넓혀 현재는 자치구·시·군의원 까지 정당공천을 받도록 하고 있다. 지방선거에서 정당공천을 허용할 것인가, 말 것인가의 문제는 1991년 지방자치의 시작하면서 지금까지 계속 논란이 되어 온 이슈인데 중앙당의 지방정치 지배라는 입장에서의 반대의견과 지방정치의 발전과 정당정치의 효율성이라는 입장에서 찬성 의견이 대립되고 있는 현실이다.

3) 행정자치부에 따르면 1995년부터 2001년까지 7년간 전체 조례에서 차지하는 지방의원의 발의 비율은 10.5%에 지나지 않으며 나머지 89.5%는 집행기관에 의해 발의·제정된 조례이다. 또 1995년부터 2004년 까지 10년간 지방의회에서 제정 또는 개정된 8만3,558건의 조례 가운데 607건이 의원들의 전문성 부족으로 위법 또는 월권 의결되어 재의되거나 소송에 휘말린 것으로 집계되었다.

4) Rosenthal(1974)의 논의에 의할 경우 명예직 시민의회는 전문적 정책의회의 역할을 충실히 하기 어렵다는 특성을 지닌다. 무보수의 명예직 지방의원으로서 구성되는 명예직 시민의회는 지방의원들이 본업을 갖고 있기 때문에 주로 야간에 짧은 기간 동안만 회의를 개최하는 특성을 갖는다. 따라서 집행부에 대한 견제가 약하고, 전문적인 정책제언을 하기 힘들다는 한계를 갖으나 소규모 공동체 지역을 중심으로 운영되는 자치에서는 지역주민간 갈등을 해소하기 쉽다는 장점이 있다.

석·김상묵, 1998: 12, 송광태, 2000; 김순은, 2001; 최봉기, 2002). 과거의 무보수 명예직 제도는 지역사회의 봉사정신을 지닌 인물들을 의회로 진출시키고, 열린 정치의 문화를 형성할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있었으나 지역사회 발전을 위해 전문성 있는 인재가 의회로 진입하는데 한계를 노정해왔었다 (이성구, 2003; 원유철, 2002; 허태열, 2002)⁵⁾ 유급제는 전문가적 배경이 있는 인력의 충원을 통해서 대표기능 위주의 지방의원 충원이 지니는 한계를 극복하고자 도입하게 된 것이다.

유급제 도입에 대해 다양한 반론이 제기되기도 하였다. 첫째 교육수준이 높다고 해서, 또는 사회적으로 경험이 많다고 해서 반드시 의정성과에 긍정적인 영향을 미친다고는 볼 수 없다는 것이다. 그러나 유급제는 교육수준이 높은 사람은 교육수준이 낮은 사람보다 더욱 창의적인 정책을 제시할 수 있다는 보편적인 믿음을 강조한다⁶⁾. 둘째 지방의회 의원은 비록 유급제를 통하여 연봉을 수령한다 할지라도 그 근간은 지역주민의 복리증진을 추구하는 성실한 봉사자로서의 역할을 수행해야 하는데, 전문성만을 강조함으로써 성실한 지역의 일꾼을 확보할 수 없을 수도 있다는 것이다. 그러나 전문성이 낮은 의원이 당선되었을 경우 이 의원이 도덕적 해이를 발생시키지 않는다는 가설은 맞지 않게 된다. 또한 유급제를 통해 전문성을 증진시킨다는 가정은 전문성이 있다고 해서 의원이 도덕적 해이를 발생시키지 않는다는 것을 강조하는 것은 아니며, 다만 전문성 있는 의원의 확충을 통해 지방의회 조직 및 운영의 전문성까지 함께 증진시키는데 목적을 두는 것이고 의원의 도덕적 해이와 관련된 정보의 비대칭에 의해 발생하는 문제들은 주민소환제와 같은 차원이 다른 규제들을 도입함으로써 해소될 수 있는 것으로 본다.

5) 유급제를 찬성하는 이유에 대해 2003년 6월에 실시한 제민일보의 설문조사 결과를 인용하면, 성실한 의정활동이라 응답한 시민은 전체의 27.3%를, 지방의원의 전문성 강화라 응답한 시민은 전체의 26.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 책임성 강화라 응답한 시민은 전체의 24.4%를, 참신한 인물 진출이라 응답한 시민은 전체의 12.2%인 것으로 나타났다(제민일보 2003. 6. 2).

6) 대부분의 연구에서는 지방의원이 되기 전까지 각종 교육과 훈련, 사회적 경험 등을 토대로 형성된 기술과 지식수준이 높으면 높을수록 의원의 활동 역량은 증진되어 궁극적으로 지방의회 생산성에 긍정적인 영향을 미친다고 가정한다. 예를 들어 김병국(1996)은 지방의회와 집행기관간의 관계에 영향을 미치는 변수로서 의원의 전문성을 주목하였다. 그리고 일단의 연구자들은 지방의회의 활동성과와 의원의 전문성간의 관계를 탐구한 바가 있다(박종득·임현만, 2000; 김성호, 1996; 조경호·김명수, 1995)

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 범위 및 방법

이 연구는 유급제 도입의 효과를 실증적으로 분석하고, 유급제로 인해 발생한 지방의원 선거결과를 이전선거와 비교·분석하여 그 특성을 제시하는데 목적을 둔다. 유급제의 정책 효과분석은 두 가지 차원에서 이루어졌다. 먼저 유급제 도입 이전인 3대 지방선거('02. 6. 13)결과와 4대 지방선거('06. 5. 31)결과를 통해 어떠한 차이가 존재하고 있는지를 대응표본 T검정을 통하여 평가하였다. 그리고 유급제 도입에 따른 자치단체간 유급액의 차이에 따라 전문성 수준은 어떠한 차이가 존재하는지, 즉, 유급제 수준에 따라 자치단체간 의원의 전문성에 차이가 존재할 것이라는 가설을 검정하기 위해 단일 변량 분산분석(ANOVA)을 실시하였다. 뿐만 아니라 자치단체간 의원 유급액이 기존의 회기수당 등 지방의원에게 제공된 수당보다 얼마만큼 증가했는지에 따라서도 지방의원의 전문성에 차이가 존재하는지에 대해 분석하였다. 그리고 유급액 수준이 자치단체마다 얼마나 차이가 나며 유급제 도입 이전에 비해서 얼마나 증가 또는 감소하였는지를 분석하였고 지방의원 후보 등록자를 대상으로 당선확률을 조사하여 4기 지방의회 선거의 특성을 분석하였다.

연구를 위한 분석 대상은 전국 16개 광역시·도와 233개 기초 시·군·구이다. 그리고 시간적 범위는 유급제가 도입된 2006년을 기준으로 유급제 도입전인 2002년 3기 지방의회 선거 결과와 2006년 4기 지방의회 의원 선거결과이다⁷⁾.

이 연구를 수행하기 위한 자료는 중앙선거관리위원회 홈페이지에 있는 「선거정보」를 통해 지방의회 선거 결과 및 지방의원 개인의 전문성 측정 지표를 추출하였고, 행자부 홈페이지에 있는 「지방분권」관련 자료실을 통해 자치단체별 지방의원 유급액 및 기존수당 대비 증가율 등에 관한 자료를 추출하였다. 그리고 분석을 위해 SPSS 12.0의 대응표본 T검정, 상관관계 분석, ANOVA 분석을 실시하였다.

2. 유급제 도입의 효과와 의원 구성의 변화 분석을 위한 연구 설계

정책의 효과성은 정책목표 대비 달성도를 말한다. 유급제의 효과는 전술했듯이 지방의원 개인의 전문성 향상이라 정의할 수 있다. 지방의원의 전문성은 다양한 수준에서 측정될 수 있는데, 아직 의정활동을 1년도 채 하지 않고 있는 의원들의 전문성은 의원이 되기 이전부터 갖고 있는 개인의 잠재적 능력을 기준으로 평가하는 방법이 바람직하다. 의원이 되기 이전의 능력에는 개인의 학력이 판단 기준이 될 수 있다. 즉, 유급제 도입 이후 의원의 학력수준이 과거에 비해 높을수록 더 유능한 의원이 당선되었다고 평가할 수 있을 것이다. 왜냐하면 학력수준이 높다는 것은 정책의회의 운용을 위한

7) 연구의 질을 높이기 위해 필요할 경우 95년 1대 지방선거와 98년 2대 지방의원 선거결과를 포함시켰다.

정보와 지식이 축적되어 있다고 가정할 수 있기 때문이다. 이 외에 의원의 직종, 연령, 성별 등은 유급제의 효과와 지방의원 구성의 변화를 분석하기 위한 변수로 사용되었다. 먼저 의원의 직종을 기준으로 전문직에 종사하는 의원의 비중이 높을수록 지방의원의 전문성도 높다고 판단할 수 있을 것이다. 다만 지방의회는 지역주민의 대표이기 때문에 광역의원과 기초의원의 대표성은 차이가 존재할 수 있을 것이다. 연령도 의정활동에 영향을 미치는 요인인데, 의원의 연령이 높으면 높을수록 보수적인 결정을 많이 하는데 반해 연령이 낮을수록 진보적인 결정을 많이 할 확률이 높다 하겠으며 성비와 함께 분석함으로써 지방의원의 구성변화를 이해할 수 있을 것이다. 유급제의 효과성과 4대 의원 선거의 특성 및 의원 구성 변화를 분석하기 위한 지표를 요약하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 전문성 측정을 위한 지표의 구성

지표	구성	내용
학력	전체 의원에서 ①미기재 ②독학 ③초졸이하 ④초졸이상 중졸이하 ⑤중졸이상 고졸이하 ⑥고졸이상 대졸이하 ⑦대졸 이상이 차지하는 비중	- 학력수준이 높아질수록 지방의회 의원의 의정활동 능력과 전문성이 증진될 수 있음. - 가설1. 유급제도입 이후 의원의 학력수준이 증진되었을 것이다.
직종	전체 의원에서 ①지방의원·정치인 ②농·축·수산업 ③상·광·공업 ④운수·건설업 ⑤금융·언론·회사원 ⑥약사·의사·변호사 ⑦종교인 ⑧교육·출판 ⑨기타·무직이 차지하는 비중	- 전문가 그룹의 당선 비중이 높고 당선 직군의 분포가 편중되지 않는다면 지역주민의 의견을 적절히 의정에 반영할 수 있음. - 가설2. 유급제도입이후 전문직종에 종사하는 의원의 비중이 높아졌을 것이다.
연령	전체 의원에서 ①30세 미만 ②30세이상 39세이하 ③40세이상 49세이하 ④50세이상 59세 이하 ⑤60세이상 차지하는 비중	- 유급제 도입이후 지방의원의 구성성분 변화가 어떻게 변화되었는가를 분석할 수 있음. - 가설3. 유급제도입 이후 의원의 연령이 낮아졌을 것이다.
성별	전체 의원에서 ①남 ②여가 차지하는 비중	

IV. 분석 결과

1. 자치단체별 유급액과 균등화 수준 분석

유급제를 실시한 결과 광역의원의 평균연봉은 4,683만원으로 유급제 이전의 의정활동비와 회기수당 대비 평균증가율은 50%인 것으로 나타났다. 그리고 기초의원의 평균연봉은 2,772만원으로 광역의원 연봉의 약 1/2수준이며, 유급제이전의 의정활동비와 회

기수당 대비 평균 30% 증가된 것으로 나타났다. 광역시·도 중 가장 높은 유급액을 책정한 자치단체는 서울시로서 기존 대비 118%가 증가한 6,804만원이고, 전남은 기존 수당 대비 27% 증가한 3,960만원의 연봉을 책정하여 유급액이 가장 낮다. 기초자치단체 중 가장 많은 연봉을 책정한 자치단체는 서울 서대문구로 기존 수당 대비 79%가 증가한 3,804만원이고 충북 증평군은 기존 수당 대비 5%가 감소한 1,920만원을 책정하여 유급액이 가장 낮은 것으로 나타났다.

자치단체간 유급액의 결정은 해당 자치단체의 재정자립도와 상관성이 높는데 광역시·도의 경우 재정자립도와 유급액간에는 .872의 상관성이 존재하며 기초자치단체의 경우 재정자립도와 유급액간에 .678의 상관성이 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 재정자립도 수준이 높은 자치단체일수록 유급액 수준이 높은 것으로 나타났다. 자치단체간 연봉책정 수준의 형평화 수준을 변이계수를 통하여 분석한 결과 과거 자치단체 수준별 일괄적으로 책정했던 방식보다는 형평화 수준이 근소하게 낮아지고 있으나 그렇다고 해서 자치단체간 의원유급액의 비형평화 정도가 매우 심각한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

<표 3> 자치단체별 유급액과 형평화 수준

광역자치단체		기초자치단체	
결정금액평균	4,683만원	결정금액평균	2,772만원
회기수당 대비 평균증감율	50%	회기수당 대비 평균증감율	31%
표준편차	770.08913	표준편차	438.50074
변이계수 (유급제 이전/이후)	0.0000/0.1644	변이계수 (유급제 이전/이후)	0.00000/0.1581
재정자립도와 유급액간 상관(Pearson r)	.872(**)	재정자립도와 유급액간 상관(Pearson r)	.683(**)

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

2. 4대 지방의원 선거 결과와 후보자별 당선확률

1) 광역의회

학력을 기준으로 살펴보면 대졸학력을 가진 후보가 48.8%로 가장 많았으며 대졸 이상의 학력을 가진 후보가 28%로 두 번째로 많은 비중을 차지하였다. 그리고 선거 결과 마찬가지로 대졸학력이 45.8%로 가장 많은 비중을 차지하고 대졸 이상 학력이 38.6%로 두 번째로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 학력수준별 당선확률⁸⁾을 살펴보면 대졸 이상의 학력을 가진 후보가 의원으로 당선될 확률이 43.8%로 가장 많았으며 대졸학력을 가진 후보가 의원으로 당선된 확률이 29.9%로 두 번째로 큰 것으로 나타났다. 이는 비록 대졸 이상의 학력을 가진 후보가 지방의원선거에 참여하는 비중이 대졸학력을 가진 후보보다 작지만 당선가능성은 대졸학력을 가진 의원보다 약 2배가량 높은 것으로 향후 지방의원의 학력수준이 지속적으로 높아질 것이라 예상할 수 있다.

직종을 기준으로 살펴보면 기타 및 무직인 후보가 34.2%로 가장 많은 비중을 차지하였고 지방의원 및 정치인인 후보가 29.9%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 선거 결과 지방의원 및 정치인이 지방의원으로 당선된 비중이 48.2%로 가장 많았고 기타 및 무직인 후보가 지방의원으로 당선된 비중은 26.3%인 것으로 나타났다. 그리고 후보자 직종대비 당선확률을 보게 되면 지방의원 및 정치인이 당선될 확률이 51.5%로 가장 많았으며 약사, 의사, 변호사 등 전문 직종에 종사하는 후보가 의원으로 당선될 확률은 33.3%로 두 번째로 높았다. 이는 약사, 의사, 변호사 등 전문 직업을 갖고 있는 후보가 의원에 당선될 확률이 기타 및 무직인 후보가 의원에 당선될 확률보다 높다는 것을 보여주고 있으며 유급제 실시에 따른 전문 직업인으로서의 정치인이 지방의회에 대거 진출하고 있는 것을 보여주고 있다.

성별을 기준으로 살펴보면 남성후보가 95.4%이고 여성후보가 4.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 선거결과를 보게 되면 남성이 95.1%이고 여성이 4.9%로 근소하게 여성후보가 지방의원에 당선되는 확률이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

연령을 기준으로 살펴보면 40대 후보가 42.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 50대 후보가 33.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 선거결과를 보게 되면 40대 후보가 42.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 50대후보가 39.1%로 두 번째로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 당선 확률을 보게 되면 50대 후보가 당선될 확률이 36.8%로 가장 높았고 40대가 당선될 확률은 31.7%로 두 번째로 많은 것

8) 당선확률은 후보자중 몇 명이 당선되었는가를 의미하는 것으로 100명중 20명이 당선되었을 경우 그 집단의 당선 확률은 20%이다.

으로 나타났다. 이는 유급제 이후 지방의회에 진출하고자 하는 젊은 40대의 비중이 많아지고는 있으나 지역주민은 개혁이미지 보다는 안정 이미지를 더욱 선호하고 있다는 것을 보여주고 있다

<표 5> 광역의회 후보자·당선자의 특성 및 당선확률

(단위: 명, %)

학 력									
구분	미기재	독학	초졸이하	중졸이하	고졸이하	대졸이하	대졸이상		
후보합계	59	5	40	63	308	1,003	577		
비중	2.9	0.2	1.9	3.1	15.0	48.8	28.1		
당선자합계	9	1	5	16	71	300	253		
비중	1.4	0.2	0.8	2.4	10.8	45.8	38.6		
당선확률	15.3	20.0	12.5	25.4	23.1	29.9	43.8		
직 종									
구분	지방의원 정치인	농업 축산업 수산업	상업 광업 공업	운수업 건설업	금융업 언론사 회사원	약사 의사 변호사	종교인	교육 출판	기타 무직
후보합계	614	243	174	117	129	21	2	65	703
비중	29.9	11.8	8.5	5.7	6.3	1.0	0.1	3.2	34.2
당선자합계	316	41	42	32	28	7	0	17	172
비중	48.2	6.3	6.4	4.9	4.3	1.1	0.0	2.6	26.3
당선확률	51.5	16.9	24.1	27.4	21.7	33.3	0.0	26.2	24.5
성별 및 연령									
구분	남성	여성	30 세미만	30대	40대	50대	60 세이상		
후보합계	1,961	107	7	223	876	695	267		
비중	95.4	4.6	0.3	10.9	42.6	33.8	13.0		
당선자합계	623	32	1	44	278	256	76		
비중	95.1	4.9	0.2	6.7	42.4	39.1	11.6		
당선확률	31.8	29.9	14.3	19.7	31.7	36.8	28.5		

2) 기초의회

학력을 기준으로 살펴보면 대졸학력을 가진 후보가 전체의 44.5%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 고졸 학력을 가진 후보가 23.3%로 두 번째로 많은 비중을 차지하고 있다. 선거결과를 보게 되면 후보자 비중과 마찬가지로 대졸학력을 가진 의원이 47.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 고졸학력을 가진 의원이 22.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 후보자 학력대비 당선확률을 보게 되면 대졸 이상의 학력을 가진 후보가 의원에 당선될 확률이 35.5%로 가장 높으며 그 다음으로 대학졸업 학력을 가진 후보가 의원으로 당선될 확률이 31.6%인 것으로 나타났다. 이러한 사실은 기초 자치단체 역시 광역자치단체와 마찬가지로 학력이 높은 후보가 의원으로 당선되는 것을 선호하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이라 하겠다.

직종을 기준으로 살펴보면 기타 및 무직인 후보가 29.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 지방의원 및 정치인인 후보가 28.3%의 비중을 차지하는 것으로 나타났으나 그 차이는 크지 않다. 선거 결과를 보게 되면 지방의원 및 정치인이 지방의원으로 당선된 비중이 36.2%로 가장 많았고 기타 및 무직인 후보가 지방의원으로 당선된 비중이 23.2%로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 그리고 후보자 직종대비 당선확률을 보게 되면 지방의원 및 정치인이 당선되는 확률이 38%로 가장 많았으며 약사, 의사, 변호사 등 전문 직종에 종사하는 후보가 의원으로 당선되는 확률이 32.6%로 두 번째로 높아 앞으로 지방의원 및 정치인의 지방의회 진출이 가속화될 것이라 예상된다. 성별을 기준으로 살펴보면 남성후보가 95.1%이고 여성후보가 4.9%인 것으로 나타났다. 그리고 선거결과를 보게 되면 남성이 96.7%이고 여성이 3.3%로 근소하게 여성후보가 지방의원에 당선되는 확률이 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

연령을 기준으로 살펴보면 40대 후보가 43.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 50대 후보가 39.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 선거결과를 보게 되면 40대 후보가 43.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 50대후보가 39.7%로 두 번째로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 당선 확률을 보게 되면 40대 후보가 당선된 확률은 34.4%로 가장 높았고 50대가 당선될 확률은 30.8%로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 이는 광역과 기초간에 있어 차이가 발견되는 부분인데 광역은 40대 후보가 가장 많았으나 50대 후보가 당선되는 확률이 더 높은데 비해 기초는 40대 후보가 가장 큰 비중을 차지하고 당선확률도 가장 높게 나타나고 있다.

<표 6> 기초의회 후보자·당선자의 특성 및 당선확률

(단위: 명, %)

학 력

구분	미기재	독학	초졸이하	중졸이하	고졸이하	대졸이하	대졸이상		
후보합계	520	31	377	572	1,900	3,558	1,037		
비중	6.5	0.4	4.7	7.2	23.8	44.5	13.0		
당선자합계	82	6	102	166	525	1,124	368		
비중	3.5	0.3	4.3	7.0	22.1	47.4	15.5		
당선확률	15.8	19.4	27.1	29.0	27.6	31.6	35.5		
직 종									
구분	지방의원 정치인	농업 축산업 수산업	상업 광업 공업	운수업 건설업	금융업 언론사 회사원	약사 의사 변호사	종교 인	교육 출판	기타 무직
후보합계	2,259	1,221	923	549	492	30	11	142	2,368
비중	28.3	15.3	11.5	6.9	6.2	0.4	0.1	1.8	29.6
당선자합계	859	344	301	152	127	10	1	29	550
비중	36.2	14.5	12.7	6.4	5.4	0.4	0.0	1.2	23.2
당선확률	38.0	28.2	32.6	27.7	25.8	33.3	9.1	20.4	23.2
성별 및 학력									
구분	남성	여성	30세미만	30대	40대	50대	60세이상		
후보합계	7,604	391	46	701	2,997	3,063	1,188		
비중	95.1	4.9	0.6	8.8	37.5	38.3	14.9		
당선자합계	2,294	79	4	143	1,031	942	253		
비중	96.7	3.3	0.2	6.0	43.4	39.7	10.7		
당선확률	30.2	20.2	8.7	20.4	34.4	30.8	21.3		

3) 선거결과와 후보자 당선확률의 비교

4대 지방의원 선거결과를 당선확률과 의원 인적 구성이라는 두 가지 기준으로 분석한 결과 광역의원과 기초의원 모두 대졸학력을 가진 의원이 차지하는 비중이 가장 큰 반면 광역의원은 대졸 이상의 학력이 두 번째로 큰 비중을 차지하는데 비해 기초의원의 경우 고졸학력이 두 번째로 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 당선 확률은 기초의회와 광역의회 모두 대졸 이상의 집단이 가장 높은 것으로 나타나 유급제 도입 이후 지방의회의 구성이 고학력화 되어 갈 수 있는 환경을 구축하고 있다고 보여진다.

광역의회와 기초의회를 직종에 따라 비교하면 광역의원과 기초의원 모두 지방의원 및 정치인이 당선된 비중이 가장 컸고 기타 및 무직인 의원이 두 번째로 많은 비중을

차지하는 것으로 나타났다. 그러나 광역의원의 경우는 상·광·공업에 종사하는 의원이 세 번째로 많은 비중을 차지하는데 비해 기초의원의 경우는 농·축·수산업에 종사하는 의원이 세 번째로 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나 광역과 기초간 지역 경제 및 환경적 특성에 의해 대표집단의 비중이 차이가 나는 것으로 나타났다. 그리고 당선확률은 기초의회와 광역의회 모두 지방의원 및 정치인 집단이 가장 높고 그 다음으로 약사, 의사, 변호사 등 전문직업을 갖고 있는 후보가 당선되는 확률이 높은 것으로 나타났다.

광역의원과 기초의원의 성별 및 연령분포를 요약하면 광역과 기초의회 모두 남성의원이 전체의 95%이상을 차지하는 것으로 나타났으며 연령대에서도 마찬가지로 광역의원과 기초의원 모두 40대가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 한편 당선확률을 살펴보면 기초의회와 광역의회 모두 남성이 당선될 확률이 높은 것으로 나타났다. 그리고 연령별 당선 확률을 살펴보면 광역의회는 50대가 당선될 확률이 높고, 기초의회는 40대가 당선될 확률이 높은 것으로 나타났다. 그결과 유급제 이후 지방의원 선거에 젊은 40대가 참여하는 비중이 높아지고 있는 것을 의미하는 것으로 앞으로 젊고 정치적 전문성을 두루 갖춘 인재의 지방의회 진출이 확대될 것이라 예상되어 진다.

3. 유급제 도입의 효과와 인적 구성 변화

1) 학력

유급제를 도입하기 이전인 3대 지방의원 선거에서 선출된 의원의 학력과 유급제를 도입한 후인 4대 지방의원 선거에서 선출된 의원의 학력 수준을 비교함으로써 유급제의 효과성을 평가할 수 있다. 유급제의 목적이 유능한 인재를 의원으로 선출하고자 한다는 측면에서 볼 때 유급제 이후에 지방의회에 진출하게 되는 의원의 학력수준을 평가하여 이전보다 전문성의 수준이 낮아졌는지 또는 높아졌는지에 대해 분석할 수 있다.

유급제 이전과 이후의 학력수준을 비교한 결과 3대 지방의원과 4대 지방의원 모두 대졸학력이 가장 큰 비중을 차지하고, 대졸 이상, 고졸학력 순으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 3대지방의원의 경우 대졸 이상의 학력을 가진 의원의 비중이 25%를 차지하던 것에 비해 4대 지방의회 의원의 경우 전체의 39%인 것으로 나타나 학력 순위는 3대와 4대간 차이가 없으나 학력별 비중의 차이가 크게 존재하는 것으로 나타났다.⁹⁾

9) 대학졸업 이상의 학력을 가진 의원의 비중은 1대 지방의원 선거 이후 지속적인 증가하고 있다는 특성을 갖는다. 2대 때는 대학졸업 이상의 학력을 가진 의원의 비중이 11.7%였고, 3대 때는 25.1%로 그리고 4대 때는 38.6%로 증가하여 앞으로 지방의원의 학력 수준은 지속적으로 증가할 것이라 예상된다. 그러나 앞에서 제시한 당선확률과 대응표본 T 검정 결과를 보면 알듯이 유급제 이후 대학

유급제 이전과 이후에 학력의 차이가 유의하게 존재하는지를 검정하기 위하여 대응 표본 T검정을 실시하였다. 분석결과 독학, 초졸, 중졸이상, 고졸이하, 대졸 이상 집단에서 유의확률이 모두 0.05보다 낮고, t 값이 2.6에서 3.5의 값을 가져 유급제 전 후의 차이가 유의한 것으로 나타났다. 즉, 유급제 도입 이후 독학과 초졸이하, 고졸 학력을 가진 의원이 전체에서 차지하는 비중은 유의한 수준에서 감소하였으며 대졸 이상의 학력을 가진 의원의 비중은 유의한 수준에서 증가한 것으로 나타났다. 이는 독학, 초졸, 중졸, 고졸 학력을 가진 의원이 감소한 만큼 대학졸업 이상의 학력을 가진 의원이 증가하게 된 것으로 학력수준은 유급제 도입 이후 가시적 수준에서 높아졌으며 지방의원의 전문성 향상에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 광역의원 학력수준 변화 분석

(단위: 명, %)

3대의원과 4대의원 학력비교														
구분	미기재		독학		초졸이하		중졸이하		고졸이하		대졸이하		대졸이상	
	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대
합 계	9	9	10	1	18	5	24	16	109	71	286	300	153	253
비 중	1.5	1.4	1.6	0.2	3.0	0.8	3.9	2.4	17.9	10.8	47.0	45.8	25.1	38.6
대응표본 T 검정														
구분	대응차			t	유의수준									
	평균	표준편차	평균의 표준오차											
독학	1.286	.951	.360	3.576	.012									
초졸이하	.813	1.047	.262	3.105	.007									
초졸이상 중졸이하	.500	1.265	.316	1.581	.135									
중졸이상 고졸이하	2.375	3.649	.912	2.603	.020									
고졸이상 대졸이하	-.875	4.674	1.169	-.749	.466									
대졸 이상	-6.250	7.819	1.955	-3.197	.006									

2) 직종

유급제 도입 이전과 이후의 직종을 비교한 결과 3대 지방의원과 4대 지방의원 모두 졸업 이상의 학력을 가진 의원의 진출확대는 유급제시행이 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

	미기재	독학	초졸	중졸	고졸	대졸	대졸이상
2대	2.1%	1.8%	3.7%	6.0%	29.1%	45.6%	11.7%
3대	1.5%	1.6%	3.0%	3.9%	17.9%	47.0%	25.1%
4대	1.4%	0.2%	0.8%	2.4%	10.8%	45.8%	38.6%

지방의원 및 정치인이 각각 41.1%와 48.2%로 가장 많은 비중을 차지하고, 기타 및 무직이 20.5%, 26.3%, 상·광·공업이 11.7%, 6.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 3대지방의원의 경우 지방의원 및 정치인과 기타 및 무직인 의원의 비중이 전체의 61.6%이었던 것에 반해 4대 지방의회 의원의 경우 정치인과 기타 및 무직인 의원의 비중이 전체의 74.5%로 약 13%가량 증가한 것으로 나타났다.

유급제 실행 이전과 이후의 직종 변화를 살펴보면 지방의원 및 정치인, 상·광·공업 종사자, 기타 및 무직인 의원이 지방의회 의원으로 선출된 경우가 모두 유의확률이 0.05보다 낮고 t 값이 2.3에서 3.3의 값을 가져 유급제 전 후의 차이가 유의한 것으로 나타났다. 즉, 지방의원 및 정치인과 기타 및 무직을 갖은 사람이 의원에 당선된 사례가 유의한 수준에서 증가하였고, 상·광·공업분야에 종사하던 사람이 의원에 당선된 사례는 유의한 수준에서 감소하였다.

전반적으로 볼 때 유급제 도입 이후 지방의원 및 정치인이 당선된 비중이 유급제 도입 이전과 비교하여 약 7.2%의 비중으로 증가하였고, 상·광·공업분야에 종사하는 후보가 의원으로 당선된 비중은 유급제 실시 이전에 비해 5.2%감소된 것으로 나타났다¹⁰⁾. 이렇게 지방의원 및 정치인의 비중이 높아지고 있는 결과는 지방의회 운영에 있어 긍정적인 기능과 부정적인 기능을 동시에 발생시킬 수 있다. 긍정적인 기능으로는 경험에 기초한 의정 수행능력이 높아지고, 정치적 현안에 대해 능동적으로 대처할 수 있으며, 실행 가능한 정책 안건을 집행부에 제공할 수 있다는 것이 제시될 수 있다. 반면 부정적인 기능으로는 정당공천제에 의해 중앙당의 의사에 의존하고 있는 지방의원이 지역주민의 의견에 반하는 당론을 따라 의정활동을 수행하게 됨으로써 지방자치의 순기능을 저하시킬 수 있다는 것이 제시될 수 있다. 다만 이 연구에서는 의원유급제 도입 이후 지방의회 구성원의 변화와 전문성 수준의 변화를 분석하는데 초점을 두고 있어 정당공천제 도입에 따른 변화 등에 대해서는 깊은 논의를 피하고자 한다.

<표 8> 광역의원 직종변화 수준분석

(단위: 명, %)

3대의원과 4대의원 직종 비교

10) 1대 의원 선거 때부터 의원 구성의 추세를 살펴보면 기타 및 무직인 사람이 의원으로 당선된 비중은 25.3%에서 41.7%로 증가했다가 다시 21.5%로 감소했고, 유급제 시행 이후 26.9%로 약 25.1%가 증가한 것으로 나타나 일정한 변화의 정형성이 발견되지 않고 있다. 또한 지방의원 및 정치인이 당선된 비중도 19.2%에서 16.6%로 감소했다가 다시 3대 때 41.0%로 증가했고, 4대 때 들어 48.2%로 약 17.3%가 증가되었다.

	지방의원/정치인	농/축/수산업	상/광/공업	운수/건설업	금융/언론/회사원	약의사/변호사	종교인	교육/출판	기타/무직
1대	19.2%	16.2%	19.5%	9.1%	1.3%	3.5%	0.7%	5.1%	25.3%
2대	16.6%	9.1%	15.9%	5.5%	5.8%	3.9%	0.0%	1.5%	41.7%
3대	41.1%	8.4%	11.7%	7.1%	5.4%	2.1%	0.0%	2.8%	21.5%
4대	48.2%	6.3%	6.4%	4.9%	3.7%	1.1%	0.0%	2.6%	26.9%

구분	지방의원 정치인		농업 축산업 수산업		상업 광업 공업		운수업 건설업		금융업 언론사 회사원		약사 의사 변호사		종교인		교육 출판		기타 무직	
	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대
합계	250	316	51	41	71	42	43	32	39	28	13	7	0	0	17	17	125	172
비중	41.1	48.2	8.4	6.3	11.7	6.4	7.1	4.9	6.4	4.3	2.1	1.1	0.0	0.0	2.8	2.6	20.5	26.3

대응표본 T 검정

구분	대응차			t	유의수준
	평균	표준편차	평균의 표준오차		
지방의원 및 정치인	-4.125	5.084	1.271	-3.245	.005
농·축산·수산업	.625	1.628	.407	1.536	.145
상·광·공업	1.813	2.136	.534	3.394	.004
운수·건설업	.688	2.243	.561	1.226	.239
금융·언론·회사원	.688	2.182	.546	1.260	.227
약사·의사·변호사	.375	.885	.221	1.695	.111
교육·출판	.000	1.751	.438	.000	1.000
기타 및 무직	-2.938	4.946	1.236	-2.376	.031

3) 연령

연령을 기준으로 전문성을 측정한다는 것은 논란의 여지가 많다. 연령이 많다고 해서 경험과 지식을 바탕으로 한 의정활동을 충실히 한다는 보장이 없고, 어리다고 해서 혁신적이거나 개혁적이고, 창조적인 의정활동을 수행한다는 보장이 없기 때문이다. 다만 이 연구에서는 그동안 지적되어온 젊고 유능한 인재의 부재로 인해 발생하는 문제를 해소하기 위한 방안 중 하나로 등장한 유급제의 효과를 의원 인적구성의 변화에 초점을 두고 분석하는데 목적을 두기 때문에 연령을 분석 대상으로 설정하였다.

유급제 도입 이전과 이후의 연령을 비교한 결과 3대 지방의원과 4대 지방의원 모두 40대가 각각 42.0%, 42.4%로 가장 많은 비중을 차지했고, 그 다음으로 50대가 36.5%, 39%를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 3대 지방선거에서는 30대 미만인 후보가 광역의원으로 당선된 사례가 없었으나 4대 지방선거에서는 30대 미만인 후보가 광역의원으로 당선된 사례가 존재하는 것으로 나타났다. 30대 미만의 연령을 가진 의원이 당선된 사례는 1995년 1대 지방의원 선거 때 4명이 당선된 경우를 제외하고 2대와 3대, 두 번의 선거가 치러진 8년 동안 단 한명도 없었다가 다시 등장한 것으로 그 비중은 매우 적지만 유념해 볼 사안이라 판단된다.¹¹⁾

유급제 실행 이전과 이후의 연령 변화를 살펴보면 30대부터 60세 이상 까지 모든 연령대에서 유의확률이 0.05보다 크고 t값이 0.2에서 1.6의 값을 가져 유급제 전 후의 차이가 유의하지 않은 것으로 나타났다. 비록 대응표본 t검정이 정책의 직접적인 효과성을 측정하는 데는 무리이지만 유급제 전과 후 연령대별 유의미한 차이가 존재하지 않는다는 결과는 유급제 도입의 목적중 하나인 젊은 지방의원의 확충이라는 측면에서 볼 때 그 목적을 충실히 수행하지 못한 것으로 볼 수 있다.

11) 선거별 광역의원 연령 비중 변화를 보게 되면 40대의 비중이 지속적으로 증가하고, 50대의 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 특성을 찾을 수 있는데 이는 차츰 지방의원의 인적구성이 점차 젊은 의원으로 구성되어가고 있다는 것을 말해주는 것이라 하겠다.

	30세미만	30대	40대	50대	60대이상
1대	0.5%	13.7%	33.2%	42.0%	10.6%
2대	0.0%	12.3%	34.3%	43.0%	10.4%
3대	0.0%	7.6%	42.0%	36.5%	14.0%
4대	0.2%	6.7%	42.4%	39.1%	11.6%

<표 9> 광역의원 연령변화 수준분석

(단위: 명, %)

3대의원과 4대의원 연령 비교										
구분	30세미만		30대		40대		50대		60대이상	
	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대
합 계	0	1	46	44	256	278	222	256	85	76
비 중	0.0	0.2	7.6	6.7	42.0	42.4	36.5	39.1	14.0	11.6
대응표본 T검정										
구분	대응차			t	유의수준					
	평균	표준편차	평균의 표준오차							
30세미만	-.063	.250	.063	-1.000	.333					
30세이상 39세이하	.125	2.156	.539	.232	.820					
40세이상 49세이하	-1.375	3.739	.935	-1.471	.162					
50세이상 59세이하	-2.125	5.227	1.307	-1.626	.125					
60세이상	.563	2.632	.658	.855	.406					

자치단체마다의 유급액 수준에 따라 지방의회 의원의 전문성 수준이 얼마나 차이나는지를 분석하기 위해 ANOVA분석을 실시하였다. 독립변수는 광역 16개 자치단체의 유급액과 유급제 도입이전 회기수당대비 증가율로 설정하였다. 그리고 이 연구가 정책의 효과성뿐만 아니라 정책의 파급효과 그리고 4대 지방의회 선거의 특성까지 함께 분석한다는 측면에서 독립변수를 학력, 직종, 연령으로 구성하였다.

먼저 의원 연봉 및 의원의 연봉증가율과 의원의 학력, 직종, 연령에 대한 상관관계 분석을 실시한 결과 의원 연봉 및 연봉증가율과 의원의 직업간에 유의한 수준에서 상관관계가 존재한다는 것을 알 수 있었다. 그러나 상관관계는 변수간의 상관성 정도만을 나타내는 것이기 때문에 연봉액과 연봉증가율에 따라 의원의 학력, 직업, 연령에 어떠한 차이가 발생하는지를 알 수 없다는 한계가 존재한다. 따라서 독립변수(연봉액, 연봉증가율)에 대한 효과를 분석하기 위하여 ANOVA분석을 실시하였다.

유급수준에 따라 전문성의 수준이 차이가 나는지를 분석한 결과 학력(유의수준 0.00, F값 11.10)과 직업(유의수준 0.001, F값 2.54)은 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 절대액의 연봉만 가지고 분석할 경우 발생할 수 있는 오차를 줄이기 위해 연봉증가율을 독립변수로 설정하고 학력, 직업, 연령을 종속변수로 설정해 집단간 차이가 유의하게 존재하는지를 분석하였다. 연봉증가율이 분석을 위해 필요한 이유는 유급제 도입이전에 받던 수당에 기초해 얼마만큼의 증감이 이루어졌는지를 분석하는 것으로 여기서의 가정은 연봉증가율수준에 따라 자치단체간 학력, 직업, 연령에 유의

미한 차이가 존재한다는 것이다. 연봉증가율에 따른 집단간 차이를 분석한 결과 학력(유의수준 0.00, F값 12.47), 직업(유의수준 0.004, F값 2.377), 연령(유의수준 0.039, F값 1.80)이 유의한 수준에서 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

<표 10> 유급제에 따른 광역의원 전문성 수준변화 차이 분석

의원 연봉과 학력, 직업, 연령간 상관관계						
구분		의원연봉	연봉증가율	학력	직업	연령
의원연봉	Pearson r	1	1.000(**)	.075	.139(**)	-.014
	유의확률 (양쪽)		.000	.056	.000	.711
연봉증가율	Pearson r	1.000(**)	1	.074	.139(**)	-.015
	유의확률 (양쪽)	.000		.059	.000	.695
ANOVA분석						
구분	연 봉			연봉증가율		
	F	유의확률(양쪽)		F	유의확률(양쪽)	
학 력	11.104	.000		12.476	.000	
직 업	2.544	.001		2.377	.004	
연 령	1.563	.079		1.804	.039	

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

5. 기초의원의 전문성 향상수준 분석

1) 학력

유급제 이전과 이후의 학력을 비교한 결과 3대 의원의 경우 대학졸업학력을 갖춘 의원이 차지하는 비중이 전체의 34.2%로 가장 많았으며 고졸학력을 가진 의원이 차지하는 비중은 33.4%로 대졸학력을 가진 의원의 비중보다 근소하게 작은 것으로 나타났다. 4대 기초의원의 학력은 대학졸업 학력을 가진 의원이 차지하는 비중이 전체의 48.3%로 가장 많았으며 그 다음으로 고졸 학력을 가진 의원이 차지하는 비중이 20.6%인 것으로 나타나 3대 의원과 비교했을 때 대학졸업 학력을 가진 의원의 수가 상대적으로 증가한 반면 고졸학력을 가진 의원의 비중이 낮아졌다. 그리고 특이할 만한 것은 4대 의회 때부터는 대졸 이상 학력을 가진 의원이 전체의 10%대를 넘는 15.5%를 차지하게 되어 3대의원의 학력(7.0%)과 차별화가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 초졸이하 학력을 가진 의원의 비중은 3대 의회 때는 전체의 14%를 차지하였던

데 반해 4대 의회 때는 전체의 8.5%비중으로 크게 감소하였다.

유급제 이전과 이후의 차이가 유의하게 존재하는지를 검정하기 위하여 대응표본 T 검정을 실시하였다. 유급제 실행 이전과 이후의 학력 수준 변화를 살펴보면 독학, 초졸, 중졸, 고졸, 대졸 이상의 학력을 가진 집단에서는 유의확률이 모두 0.05보다 낮고 t 값이 3.2에서 4.3의 값을 가져 유급제 전 후의 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 독학, 초졸, 중졸, 고졸 학력을 가진 의원이 기초의원 전체에서 차지하는 비중은 유의한 수준에서 낮아졌고, 대졸 이상의 학력을 가진 의원이 기초의원에서 차지하는 비중은 유의한 수준에서 증가하였다. 1대 의원 선거 때부터 의원 학력의 변화 추세를 살펴보면 대졸 학력의 경우 1대 때 32.7%에서 2대 때 26.7%로 감소하였고 3대 때 34.2%로 다시 증가했으며 4대 때 들어 48.3%로 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 한편 대학 졸업 이상의 학력을 가진 의원이 차지하는 비중은 1대 때 7.8%에서 2대 때 3.2%로 감소했다가 3대 때 7%로 소폭 상승했고, 4대 들어 15.5%로 급상승 하는 모습을 보이고 있다. 4대 의원 선거 때 들어 대학졸업과 대학졸업 이상의 학력을 가진 의원의 비중이 급상승 하는 현상은 과거의 추세를 벗어나는 것으로 광역의원의 인적 구성 변화보다 더욱 진보적이라 할 수 있으며 유급제 도입 이후 기초의회로 유능한 인재가 대거 등장하고 있어 기초의회의 전문성 향상에 긍정적인 기능을 할 것 이라 예상된다.¹²⁾

12) 선거별 기초의원 학력 변화

	미기재	독학	초졸	중졸	고졸	대졸	대학원졸이상
1대	0.0%	2.4%	6.1%	9.9%	41.1%	32.7%	7.8%
2대	3.3%	3.0%	8.9%	12.8%	42.2%	26.7%	3.2%
3대	3.0%	3.0%	8.1%	11.2%	33.4%	34.2%	7.0%
4대	4.6%	0.4%	3.9%	6.7%	20.6%	48.3%	15.5%

<표 11>13) 기초의원 학력수준 변화 분석

(단위: 명, %)

3대의원과 4대의원 학력비교														
구분	미기재		독학		초졸이하		중졸이하		고졸이하		대졸이하		대졸이상	
	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대
합 계	105	115	106	9	284	99	390	169	1164	518	1193	1213	243	390
비 중	3.0	4.6	3.0	0.4	8.1	3.9	11.2	6.7	33.4	20.6	34.2	48.3	7.0	15.5
대응표본 T 검정														
구분	대응차			t	유의수준									
	평균	표준편차	평균의 표준오차											
독학	6.929	8.004	2.139	3.239	.006									
초졸이하	10.813	10.035	2.509	4.310	.001									
초졸이상 중졸이하	12.688	12.716	3.179	3.991	.001									
중졸이상 고졸이하	37.000	34.022	8.505	4.350	.001									
고졸이상 대졸이하	-7.500	19.360	4.840	-1.550	.142									
대졸 이상	-11.375	11.147	2.787	-4.082	.001									

2) 직종

유급제 도입 이전과 이후의 직종을 비교한 결과 3대 지방의원과 4대 지방의원 모두 지방의원 및 정치인이 각각 25.1%와 37%로 가장 많이 당선되었고, 기타 및 무직, 농·축·수산업 부문에 종사하는 의원은 각각 22%, 25.6%로 두 번째로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 한편 3대 지방의원의 경우 지방의원 및 정치인과 기타 및 무직인 의원의 비중이 전체의 25.1%였는데 반해 4대 지방의회 의원의 경우 정치인과 기타 및 무직인 의원의 비중이 전체의 37%로 13%가량이나 증가한 것으로 나타났다.¹⁴⁾

유급제 실행 이전과 이후의 직종 변화를 살펴보면 농·축·수산업 종사자, 상·광·공업 종사자, 운수·건설업 종사자, 금융·언론·회사원의 경우 모두 유의확률이 0.05보다 낮고 t 값이 2.6에서 3.4의 값을 가져 유급제 전 후의 차이가 유의한 것으로 나타났다. 즉, 유급제 실행 이후 지방의원과 기타 및 무직인 의원의 비중이 상대적으로 크게 상승한 반면 농·축·수산업, 상·광·공업 종사자, 운수·건설업 종사자, 금융·언론·회사원은 3대 의회와 비교했을 때 작게는 34%, 크게는 61%가량 감소하였으며 이들이 감소한 만큼 지방의원 및 정치인, 기타 및 무직이 차지하는 비중이 크게 증가한

13) 2006년 5.13지방 선거 때부터 제주도는 특별자치도로 승격되어 기초의원을 선출하지 않는바 이 연구에서는 제주도를 제외하였다.

14) 선거별 기초의원 직종 변화

	지방의원/정치인	농/축/수산업	상/광/공업	운수/건설업	금융/언론/회사원	약/의사/변호사	종교	교육/출판	기타/무직
1대	6.0%	24.2%	25.0%	8.7%	4.6%	2.1%	0.0%	0.6%	28.8%
2대	26.5%	21.6%	19.1%	7.6%	5.5%	1.0%	0.0%	0.5%	18.2%
3대	25.1%	21.9%	15.6%	7.3%	6.7%	0.6%	0.0%	0.8%	22.0%
4대	37.0%	12.0%	11.8%	6.6%	5.3%	0.3%	0.0%	1.3%	25.6%

것으로 나타났다.

<표 12> 기초의원 직종변화 분석

(단위: 명, %)

3대의원과 4대의원 직종 비교																		
구분	지방의원 정치인		농업 축산업 수산업		상업 광업 공업		운수업 건설업		금융업 언론사 회사원		약사 의사 변호사		종교인		교육 출판		기타 무직	
	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대
합 계	873	930	763	301	544	297	254	167	234	133	21	8	0	1	28	32	766	644
비 중	25.1	37.0	21.9	12.0	15.6	11.8	7.3	6.6	6.7	5.3	0.6	0.3	0.0	0.0	0.8	1.3	22.0	25.6
대응표본 T 검정																		
구분	대응차						t	유의수준										
	평균		표준편차		평균의 표준오차													
지방의원 및 정치인	-7.938		18.817		4.704		-1.687	.112										
농·축산·수산업	26.125		30.709		7.677		3.403	.004										
상·광·공업	13.688		17.553		4.388		3.119	.007										
운수·건설업	4.500		6.822		1.705		2.639	.019										
금융·언론·회사원	5.563		7.865		1.966		2.829	.013										
약사·의사·변호사	.688		1.702		.425		1.616	.127										
교육·출판	-.375		2.029		.507		-.739	.471										
기타 및 무직	4.313		16.028		4.007		1.076	.299										

3) 연령

유급제 도입 이전과 이후의 연령을 비교한 결과 3대 지방의원의 경우 50대가 차지하는 비중이 전체의 39.8%로 가장 컸으며 그 다음으로 40대가 38.7%의 비중을 차지하였다. 반면 4대 지방의원의 경우 40대가 차지하는 비중이 전체의 42.2%로 가장 많은 비중을 차지하였고 그 다음으로 50대가 39.6%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 60세 이상이 차지하는 비중은 3대나 4대나 동일하지만 4대의 경우 그 비중이 3대와 비교했을 때 약 3%가량 감소한 것으로 나타났다.

유급제 실행 이전과 이후의 연령 변화를 살펴보면 50세 이상의 연령대에서 유의확률이 0.05보다 작고 t값이 2.3에서 3.9의 값을 가져 유급제 전 후의 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 특히 40대의 경우는 1대 의원 선거 때부터 4대의원 선거 때 까지 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있는데 4대 의회 선거 때 들어 그 비중이 기존의 추세와 달리 대폭 상승하는 모습을 보이고 있다. 게다가 60대 이상의 집단은 1대 때부터 3대 때 까지 지속적으로 그 비중이 상승하다가 4대 의원 선거 때 들어 갑자기 감소하는 모습을 보이고 있다¹⁵⁾. 비록 그 감소와 증가의 수준이 크지는 않지만 기초의원의 인적

15) 선거별 기초의원 연령 변화

구성이 유급제 이후 점차 젊은 의원이 증가하는 모습으로 변화되고 있다는 것을 보여주고 있다.

<표 13> 기초의원 연령 변화 수준 분석

(단위: 명, %)

3대의원과 4대의원 연령 비교										
구분	30대미만		30대		40대		50대		60대이상	
	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대	3대	4대
합 계	4	6	227	165	1348	1061	1386	996	520	285
비 중	0.1	0.2	6.5	6.6	38.7	42.2	39.8	39.6	14.9	11.3
대응표본 T검정										
구분	대응차			t	유의수준					
	평균	표준편차	평균의 표준오차							
30세미만	-1.125	.500	.125	-1.000	.333					
30세이상 39세이하	3.625	7.446	1.862	1.947	.070					
40세이상 49세이하	11.563	28.566	7.141	1.619	.126					
50세이상 59세이하	18.625	31.914	7.979	2.334	.034					
60세이상	12.938	13.020	3.255	3.975	.001					

유급액 수준에 따라 지방의회 의원의 전문성 수준이 얼마나 차이가 발생하는지를 분석하기 위해 ANOVA분석을 실시하였다. 독립변수는 기초 233개 자치단체의 유급액과 유급제 도입이전 회기수당대비 증가율로 설정하였다.

먼저 의원 연봉 및 의원의 연봉증가율과 의원 학력, 직종, 연령에 대한 상관관계 분석을 실시한 결과 의원 연봉 및 연봉증가율과 의원의 학력, 직업, 연령 간에 유의한 수준에서 상관관계가 존재한다는 것을 알 수 있었다.

연봉에 따라 전문성의 수준이 차이가 나는지를 분석한 결과 연봉의 수준에 따라 학력(유의수준 0.00, F값 1.88), 직업(유의수준 0.00, F값 1.99), 연령(유의수준 0.00, F값 2.66)이 모두 유의한 수준에서 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 연봉증가율을 독립변수로 설정하고 학력, 직업, 연령을 종속변수로 설정해 집단간 차이가 유의하게 존재하는지를 분석하였다. 연봉증가율에 따른 집단간 차이를 분석한 결과 연봉수준과 마찬가지로 학력(유의수준 0.00, F값 2.22), 직업(유의수준 0.00, F값 2.32), 연령(유의수준 0.00, F값 2.81)이 유의한 수준에서 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

<표 14> 유급제에 따른 전문성 수준차이 분석

	30세미만	30대	40대	50대	60대이상
1대	0.5%	11.5%	34.0%	43.4%	10.5%
2대	0.2%	10.2%	37.2%	40.4%	12.0%
3대	0.1%	6.5%	38.7%	39.8%	14.9%
4대	0.2%	6.6%	42.2%	39.6%	11.3%

의원 연봉과 학력, 직업, 연령간 상관관계						
구분		의원연봉	연봉증가율	학력	직업	연령
의원연봉	Pearson r	1	1.000(**)	.121(**)	.164(**)	-.127(**)
	유의확률 (양쪽)		.000	.000	.000	.000
연봉증가율	Pearson r	1.000(**)	1	.121(**)	.164(**)	-.127(**)
	유의확률 (양쪽)	.000		.000	.000	.000
ANOVA분석						
구분	연 봉		연봉증가율			
	F	유의확률(양쪽)	F	유의확률(양쪽)		
학 력	1.883	.000	2.225	.000		
직 업	1.992	.000	2.320	.000		
연 령	2.664	.000	2.891	.000		

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

V. 결어

유급제 도입 이후에 치루어진 제5대 지방의회 선거에서는 광역의회와 기초의회 모두 독학, 초졸, 고졸 학력을 가진 의원의 비중이 유의하게 감소하고 대졸 이상의 학력을 가진 의원의 비중이 유의하게 증가하였다. 전체적으로 볼 때 유급제 도입 이후 학력 수준이 유의한 수준에서 높아진 것으로 나타났다. 직종 변화를 살펴보면 광역의 경우 상·광·공업종사자의 비중이 감소하였고, 지방의원·정치인, 기타 및 무직의 비중이 유의하게 증가하였다. 기초의원의 경우는 상·광·공업종사자, 농·축·수산업 종사자, 운수·건설업 종사자, 금융·언론·회사원 종사자가 감소하였고, 지방의원·정치인의 비중이 증가하였다. 전체적으로 볼 때 유급제 도입 이후 학력의 전문성은 증진된 측면이 있으나 의원의 대표성 수준은 오히려 3기 선거 때 보다 더 편중된 현상이 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 유급제 도입 이후 전문 정치인의 지방의회 진출이 많아져 정책의회로의 변화를 위한 인프라가 구축될 것이라 예상된다. 마지막으로 연령별 변화를 살펴보면 광역의 경우는 유의한 변화가 존재하지 않으나 기초자치단체의 경우는 50대와 60대가 유의한 수준에서 감소하고 40대가 유의한 수준에서 증가한 것으로 나타나 지방의원의 연령이 낮아지고 있으며 이러한 변화는 기초가 광역보다 더 크게 나타나며 광역이 기초의 특성을 따라가고 있는 것으로 나타났다.

자치단체별 유급액 수준에 따라 학력, 직종, 연령에 유의한 차이가 존재하는지를

분석한 결과 광역의 경우는 자치단체별 유급액에 따라 학력과 직업에 유의한 차이가 발생하는 것으로 나타났고, 유급액 증가율에 따라 학력, 직업, 연령에 유의한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 기초의 경우는 유급액과 유급액 증가율 수준에 따라 학력, 직업, 연령에 유의한 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

<표 15> 분석 종합

분석 구분		광역	기초
제5대 지방의원 당선자 특성	학력	①대졸 ②대졸이상	①대졸 ②고졸
	직종	①지방의원·정당인 ②기타 및 무직 ③상·광·공업	①지방의원·정당인 ②기타 및 무직 ③농·축·수산업
	연령	①40대 ②50대	①40대 ②50대
후보의 특성	학력	①대졸 ②대졸이상	①대졸 ②고졸
	직종	①기타 및 무직 ②지방의원·정치인	①기타 및 무직 ②지방의원·정치인
	연령	①40대 ②50대	①40대 ②50대
당선 확률	학력	①대졸이상 ②대졸	①대졸이상 ②대졸
	직종	①지방의원·정치인 ②약사·의사·변호사	①지방의원·정치인 ②약사·의사·변호사
	연령	①50대 ②40대	①40대 ②50대
전문성 향상 수준	학력	- 독학, 초졸, 고졸 학력을 가진 의원의 비중 감소 - 대졸 이상의 학력을 가진 의원이 차지하는 비중이 25%에서 39%로 증가	- 독학, 초졸, 중졸, 고졸 학력을 가진 의원의 비중 감소 - 대졸 이상의 학력을 가진 의원이 차지하는 비중이 7.0%에서 15.5%로 증가
	직종	- 상·광·공업종사자의 비중 감소 - 지방의원·정치인, 기타 및 무직의 비중이 61.6%에서 74.5%로 증가	- 상·광·공업종사자, 농·축·수산업 종사자, 운수·건설업종사자, 금융·언론·회사원 종사자 감소 - 지방의원·정치인 25.1%에서 37%로 증가
	연령	- 유의한 차이 존재하지 않음.	- 50대와 60대 감소
유급수준에 따른 전문성 차이	학력 직종 연령	- 유급액에 따라 학력과 직업이 유의한 수준에서 차이 - 유급액증가율에 따라 학력, 직업, 연령이 유의한 수준에서 차이	- 유급액과 유급액 증가율 수준에 따라 학력, 직업, 연령이 유의한 수준에서 차이 존재

유급제 이전과 이후의 변화를 살펴보면 우선 학력 수준이 전반적으로 유의한 수준에서 향상되었다. 비록 후보자 자체의 수만 가지고 비교할 때 대졸이상의 학력을 가진 후보가 대졸 학력을 가진 후보보다 적은 비중을 차지하였으나 당선확률을 분석한 결과 대졸 이상의 학력을 가진 후보가 의원에 당선될 수 있는 확률은 광역과 기초 모두 월등히 큰 것으로 나타났다. 이러한 현실에서 대졸이상의 학력을 갖는 인사가 지방선거에 출마하는 사례가 증가하게 될 경우 유급제의 궁극적인 목적인 의원의 전문성 향상

이 실현될 가능성은 높아질 것이라 예상된다. 따라서 앞으로 유급제의 정착화와 운용의 합리화를 위한 방안을 지속적으로 마련해 나간다면 지방의원의 전문성 향상을 통한 지방의회의 생산성 증진이 이루어질 수 있을 것이라 판단된다.

의원의 정책수행능력과 정치적 관리의 전문성 역시 유급제 도입 이후 크게 높아진 것으로 나타났다. 의원이 지역주민의 의사에 반하지 않는 의정활동을 한다는 가정 하에 젊은 정치지방생들의 지방의회 진출은 지방의 정치적 갈등과 문제를 더욱 건설적으로 해결할 수 있으며 이들이 정치에 대한 교육과 훈련의 기회를 접하게 됨으로서 궁극적으로 중앙과 지방의 정치발전이 함께 이루어질 수 있다는 순기능을 유발할 수 있을 것이다.

유급제의 직접적인 목적의 범주에는 포함되지 않지만 의원의 대표성은 지방의회 활성화와 지역민들의 수렴이라는 측면에서 꼭 논의해야하는 부분이다. 유급제 이후 지방의회의 직종별 대표성을 분석한 결과 오히려 대표성의 수준은 3기 지방선거 때 보다 더 악화된 것으로 나타났다. 비록 전문가 집단의 당선확률이 높아졌다고는 하지만 절대적인 수에서 지방의원이나 정치인 또는 기타 및 무직인 후보가 의원에 당선되는 비중이 높아 지역의 산업 및 경제적 특성을 반영한 의정활동을 기대하기 어렵다는 한계가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 직종별 대표성의 한계가 발생된 원인 중 하나는 정당공천제를 기초의회까지 확대하게 됨으로써 의원 선거시 의원개인의 비전과 정책을 보기 보다는 당을 보고 선출하는 지역정치 문화의 한계가 투표에 반영된 것이라 보인다. 따라서 의회의 대표성 확보를 위한 논의가 심도 있게 이루어질 필요가 있다고 보인다. 마지막으로 연령별 변화를 살펴본 결과 연령대 역시 유의한 수준에서의 큰 변화는 없었으나 기초의회를 시작으로 의원의 연령대가 50대에서 40대로 차츰 변화하는 것으로 나타났다.

지방의원 유급제와 같은 새로운 제도 도입의 효과는 장기간에 걸쳐 폭 넓게 나타날 수 있다. 이러한 이유 때문에 이 연구에서는 유급제의 효과를 그의 일차적 목표 - 예를 들어, 전문성 향상 - 에만 국한시켜 평가하기 보다는, 유급제 도입 이후에 나타난 지방의회 선거결과의 특성 및 트렌드, 지방의회 의원의 당선확률 등을 포괄적으로 분석하였다. 이러한 포괄적 분석은 유급제 도입의 직·간접적 효과를 밝히는 데에 유리할 수 있다. 그러나 이러한 포괄적 접근을 통해서선 선거결과의 원인 변수가 유급제라고 명확하게 한정시키기가 더욱 어렵다는 한계가 존재한다.

이 연구는 유급제 도입의 영향을 지방의원 충원 인력 변화의 측면에서만 분석하였다. 그러나 유급제 도입과 더불어 제5대 지방의회에서는 회기 운영이 자율화되었고, 의원정수 13인 이하 기초의회의 상임위 설치도 자율화되어 제4기 때의 57.3%보다 많은 62.6%의 기초의회에 상임위원회가 설치되었다. 이러한 변화는 유급제 도입의 맥락에서 보다 가능했던 일이지만, 회기 기간의 증가와 상임위원회의 추가 설치가 지방의회의 성과를

어떻게 변모시켰는지 현재로서는 확인하기 어렵다.

유급제 도입의 효과(outcome)는 지방의회의 제반 기능 개선의 측면에서 종합적으로 분석되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 의결권 행사, 조례제정권 행사, 감사권과 조사권 행사, 청원수리 등의 측면에서 지방의회의 성과(performance)를 측정할 수 있는 지표의 도입과 성과 관련 자료의 축적이 필요하다.

<참고 문헌>

1. 국내문헌

- 강인호·최병대·문병기. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석: 의회 사무기구를 중심으로. 『한국행정연구』. 13(1).
- 김두겸. (2003). 지방의회 운영의 개선방안. 『자치발전』. 9(3).
- 김명국. (2004). 바람직한 지방분권의 방향. 『복지행정연구』. 20
- 김병준. (2001). 『한국지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김병준. (1999). 지방의원의 역할과 위상제고. 『'99 전국 시·도의회 의원합동 세미나』. 전국 시·도의회 의장 협의회.
- 김성호. (2001). 『지방정부의 부패구조개혁방안』. 한국지방행정연구원.
- 김성호. (2003) 지방의회의 역할 및 책임성 강화방안. 『한국지방자치학회 학술대회 발표논문』.
- 김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1999-2001)의 평가와 과제. 『지방자치부활 10주년 기념 학술대회』. 한국행정학회 2001년도 학술대회 발표논문.
- 김중규. (2002). 『선행정학』. 서울: 도서출판 성지각.
- 박기관. (2002). 지역사회 권력구조와 지방정치 역동성: 원주시 시청사 건립을 둘러싼 행위자들의 영향을 중심으로. 『지방정부연구』. 8(1).
- 소순창. (1998). 지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인지: 한국·미국·일본지방정부의 비교분석. 『한국행정학보』. 32(3).
- 송광태. (2000). 지방의회 의정활동 평가의 경험과 교훈. 『지방정부의 리더쉽 과 문화 산업정책』. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 송광태. (2005). 지방의회의 위상정립과 발전과제. 『지방행정』. 7월호
- 오영석·김상묵. (1998). 민선1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제: 포항시 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』. 24권.
- 원유철. (2002). 지방의회제도의 쟁점과 개선과제. 『자치의정』. 5(3).
- 이상팔. (2004). 대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건. 『지방행정 연구』. 18(1).
- 이성구. (2003). 지방의원의 신분 이체는 바뀌어야 한다. 『자치의정』. 6(3).
- 이종수. (2004). 지방정부의 권한강화를 위한 기본방향과 실천과제. 『지방행정』. 1월호.
- 장지호. (1992). 『지방행정론』. 서울: 대왕사.
- 전영평. (2003). 자치의 오류와 지방정부 혁신: 성찰과 과제. 『행정논총』. 41(3).
- 정일섭. (2004). 『한국지방자치론』. 서울: 대영문화사
- 조경호·김명수.(1995). 한국기초지방의회의 의정활동 분석과 입법전문성 평가. 『한국행정학보』. 29(1).

- 지병문. (2004). 지방정치와 지방의정의 개혁. 『지방행정』, 1월호.
- 최병대 · 송광태. (1995). 지방의회 위원회의 전문성 제고에 관한 연구. 『지방 자치연구』, 7(2).
- 최봉기. (2002). 지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할 쇄신과 자질함양. 『한국지방자치학회보』, 14(2).
- 최봉기. (2005). 한국지방의회의 전문성 제고방안. 『한국지방자치학회보』, 17(1).
- 최홍석. (2003). 지방정부의 책무성과 지방의회. 『지방행정연구』, 17(3).
- 최홍석 · 정재진 (2006). 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구: 지방의원의 구성변화를 중심으로. 『지방정부연구』 10(3).
- 허태열. (2002). 지방의회제도의 과제와 개선방향. 『자치의정』, 6(3).
- 행정자치부. (2007). 『행정자치백서』
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 『참여정부의 지방분권』. 정부혁신지방분권위원회.

2. 국외문헌

- Charles Tiebout. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. Vol64.
- David Beetham. (1996). Theorizing Democracy and Local Government. in Demos King and Garry Stoker, eds. *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillian.
- David R. Morgan.(1996). Local Government Structure. Jack Rabin, eds. *Budgeting: Formulation and Execution*. Carl Vinson Institute of Government: The University of Georgia.
- Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller.(1996). *Budgeting: Formulation and Execution*. Carl Vinson Institute of Government. The University of Georgia.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick.(2000). Accountability. In Shafritz, Jay M. ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press.
- Rosenthal.(1974). *Legislative Performance in the State: Exploration of Committee Behavior*. NewYork: The Free Press.
- Smith, B C (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of State*. London: Allen &Unwin.
- Thompson Victor A(1964). *Modern Organization*. N. W.:Knopf.

발 표

의정비 결정방식의 실태와
향후 방향

임승빈
(명지대 교수)

의정비 결정방식의 실태와 향후 방안*

< 목 차 >

I. 문제제기

II. 지방의회에 대한 평가와 의정비 결정의 실태

III. 주요국의 지방의원 보수 수준 사례

IV. 유급제 지방의원의 적정 보수수준 및 기준설정에 관한 실증분석

V. 지방의원 보수결정 방식의 새로운 기준제시

<참고 문헌>

I. 문제제기

2008년도 6월에 치러지는 서울시 의장 선거에서 각 후보자들이 현재의 의정비 연봉 6,804만원이 적다고 8,000여만원까지 올리도록 노력하겠다는 공약을 내걸었다. 그 얼마 후 지금은 의장으로 선출된 서울시 의원이 구속되었으며 30여명의 시의원이 부정한 현금 및 수표수령으로 국민의 비난이 고조되고 있다. 이러한 와중에서도 각 지방의회에서는 의정비 인상 문제로 주민과 갈등현상을 연출하고 있다. 지방의회의 의정비 인상이 가지고 있는 문제점을 요약하자면 다음과 같다. 1) 의원의 겸직 가능 조항이 폐지되지 않고 있다는 점 2) 물가 상승률과 공무원의 임금인상률을 훨씬 웃도는 인상요인이 무엇인지 불분명하다는 점 3) 과연 의정비를 그렇게 과도하게 인상해야 할 정도로 의원들은 의정활동이 개선되었느냐는 의문 4) 그동안 활동비 명목으로 나간

* 본 글은 필자의 지방의원 보수액 기준설정에 관한 제안. 참여연대 의정비 토론회 발제문을 수정 보완한 글이다.
2008년 6월24일 참여연대 회의실.

의정활동비의 사용처에 대한 보고 및 공개 미비 5) 행자부가 각 자치단체에 하달한 여론수렴 과정인 공청회 또는 공신력 있는 기관을 통한 설문조사 과정이 생략되거나 객관성이 결여된 점 등을 들고 있다.

지방의원의 보수에 관한 규정을 명예직 무급제와 직업적 유급제로 구분한다면 각국의 지방정부의 기관구성형태와 자치단체의 규모, 그리고 역사성과 관련이 깊다고 볼 수 있다. 일반적으로 말하자면 유럽의 규모가 작고 집행부와 의회가 통합되어 있는 기관통합형 국가에서는 지방의원의 신분을 명예직으로 인식하는 경우가 많으며, 자치단체의 규모가 비교적 크고 단체장과 의회가 대립하는 기관대립형의 경우는 유급제를 취하는 경우가 많다고 볼 수 있다. 따라서 전자의 경우는 지방의원에 관한 자질은 일반인들이 보는 상식적 수준의 판단을 요하는 정도로 파악하는 시각이 우세하다면, 후자의 경우는 비대한 집행부를 견제할 수 있는 지방의원의 전문적 자질을 요구하는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 전문적 자질을 요구당하는 지방의회 의원은 정책결정자로서 그의 활동시간 전부를 의원활동에 사용하는 경향이 있고 의회의 회기와는 관계없이 의원활동을 수행한다. 따라서 상시국회로 움직이는 국회 의원의 경우에는 유급제로 세비를 지급하는 것이 당연하게 받아들여졌으나 지방의회의 의원도 같은 기준에 의하여 급여를 지불하는 것에 대해서는 이견이 많은 것 같다.

왜냐하면 전문가들 이외에 일반인들의 지방의원들의 활동을 접하는 기회는 극히 제한적이다. 언론에서 접한다고 해도 긍정적인 뉴스보다는 부정적인 뉴스로 나오는 경향이 강했기 때문에 일반인들의 지방의원에 대한 유급제에 대한 인식은 부정적이라고 볼 수 있다. 그러나 현대의 지역사회가 당면하고 있는 정치, 경제, 사회적 문제가 매우 복잡하고 다양하기 때문에 전문성이 약한 무보수, 명예직의 시민의회 (Citizen Council)에게는 책임있는 일의 처리를 기대하기 어려워 졌으므로 1960년 이후 전문성 강화를 통한 효율적이고 책임있는 전문의회 (Professional Council)로의 변모를 시도하였다” (김순은, 1992. p. 10)는 지적은 틀리지 않다. 지방정부에게 부여된 기능이 다양화됨에 따라 지방의회도 사경제부문이나 집행부서에 못지않게 전문화되어야 집행부서 독점의 시정운영을 예방할 수 있고 이것이 현대적 민주주의를 신장하는 길이다. 따라서 지방의회를 무보수 명예직에 근거하여 구성할 경우 60대 이상의 노년층과 남성 중심, 그리고 백인층이 차지하게 된다는 연구결과를 참조한다면 우리나라에서의 지방의원 유급제를 통한 지방의회의 참신성을 확보하겠다는 의도는 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면이 많다고 본다.

그러나 지방의원에 대한 보수를 지금까지 지급하지 않았던 것은 아니다.

다만 의정활동비용과 월정수당을 이미 지급하고 있었던 상황에서 유급제로 전환하는 경우에는 그 기준이 명백하여야 하여야 뽑아준 지역 주민들도 납득하게 될 것이다. 또한, 명확히 하여야 할 점은 보수의 개념 및 정의를 의정활동비용과 월정수당을 포함하는 연봉제적 개념이어야지 양자를 분리하여 실시하는 것은 기업의 분식회계 운용과 유사하다. 지역 주민들이나 여론이 관심 있어 하는 것은 지방의원들의 총보수의 규모이지 각종 수당을 별도로 계상하고 월정수당 만을 가지고 궁급해 하는 것이 아니다. 따라서 본고에서 사용하는 보수수준 및 보수액수의 개념은 개인의 종합소득세를 포함한 연봉(의정활동비용과 12개월의 월정수당)의 개념과 같다.

이하에서는 2006년 1월부터 바뀐 지방의원의 유급제 수준에 관한 논의를 통하여 보수수준 및 그 기준들을 검토하여 적정방안을 제시하고자 한다.

II. 지방의회에 대한 평가와 의정비 결정의 실태

1. 경실련의 지방의회 의정활동 평가

지방의원 유급제가 도입된 2006년 7월 이후 지방의회 광역의원은 738명으로 8%증가하였고, 광역의원들에게 지급된 의정활동비 총액은 약 170%가 증가된 364억 9천여만 원이었으나, 이에 비해 지방의원의 의정활동은 개선된 점이 거의 없는 것으로 나타났다. 경실련은 유급제 1년 실시 이후의 광역지방의회를 평가하여 발표하였는데, 보고서에 따르면 지역사회 발전을 위한 의원의 핵심역할인 조례발의 활동이 대부분 상위법 근거조항에 따른 위임조례와 이미 만들어진 조례를 개정하는 것으로 조사됐다고 밝혔다. 서울시의회의 경우, 의원복리를 위한 조례제정은 5건, 상위법령위임 및 개정 조례안은 66건 인 것에 반해 자체발의는 1건에 불과하다고 지적했다. 또한 의원들의 자체발의는 매우 미흡해 통계로 뽑을 수가 없을 정도로 적은 숫자에 불과하다며 평가의 당초 의도는 모범적 조례를 발굴하여 확산되길 기대했으나 그 내용이 빈약해 비교조차 불가능하다고 지적했다. 지방의회 역할 가운데 중요한 기능인 주민청원처리는 매년 3건 정도가 평균적으로 처리되고 있어 청원처리 활동이 상당히 미미한 상황이라고 주장했다.

지난해부터 시행된 지방의원의 유급제는 여론의 반대에도 불구하고 지방의원의 전문성과 책임성 향상을 위하여 도입된 제도이며 2006년 7월 본격적으로 적용되어 현재 1년이 경과되었다. 경실련은 유급제 실시 이후 광역지방의회가 행정사무감사, 예산심의활동, 의견수렴 등에서 성과나 자세가 바뀌어 지기는 했으나 조례의 자체

발의 및 청원처리 등에서는 그다지 큰 차이점을 발견할 수 없었다고 지적했다.

기초의회의 의정활동에 대한 평가는 각 지역 경실련에서 행해졌으나 이것 역시 광역의회와 크게 다를 바 없는 결과다. 최근 경실련이 조사한 ‘서울시 25개 자치구 의회 의정활동 분석 결과’를 보더라도 25개 구의회가 5.31지방선거 이후 1년여의 기간 조례활동 실적은 총 286건이며 평균 11.4건이라는 적은 수치의 조례활동을 보이고 있는 것으로 나타났다. 발의한 조례 중 의회 운영이나, 의정활동비 지급에 관한 것 등과 위임조례가 대부분을 구성하고 있어 지역주민을 위한 조례활동이 시급한 것으로 분석됐다. 또한 주민의 대의기관으로써 주민의 의견을 구하고 의사를 수렴하기 위한 통로인 공청회나 의정보고회 등의 개최건수도 매우 적은 것으로 조사됐다.

물론 경실련 지방자치위원회에서는 지방의회의 미흡한 의정활동에 대해 지적만 한 것은 아니다. 유급제는 실시하였으나 의원들 스스로의 전문성을 향상시켜 지역공동체를 위한 자체조례발의 및 주민의견 수렴 방법론 개발 등은 여전히 과제로 남아있다고 지적하였고 이를 위해서는 집행기관에 대한 시도의원들이 주민의 대표기관으로써 직접적인 영향력(집행력)이 행사될 수 있도록 진정한 법적 권한을 부여하고, 이를 위해 지방의회의 의회사무처에 대한 인사권 강화가 절실히 요구되며 지방의회의 자율성 확보가 시급함을 주장했다. 또한 지방의회에서 심의, 의결되는 안건의 대부분이 집행기관에 의해 제기되고 있는 실정인데 이에 대한 지방의회의 입법능력 강화가 절실하다고 지적하고, 의원들의 자체발의에 의한 조례제정권한을 강화시키기 위해서는 자치입법권의 실질적 확대를 위해 개별 법률에서 직접 조례로 위임하는 방안의 추진이 필요하다고 밝혔다.

2. 지방의원의 정당공천제 도입과 유급제와의 결합

지난 2005년 공직자선거법 제 47조 개정에 의하여 기초의원의 정당공천 실시는 광역의원과의 연계성이 강화될 뿐만 아니라 중앙정당과도 매우 밀접한 관계에 놓일 것이라고 예견되며 벌써부터 정당내의 공천과정에서 상호 비방 및 상호고발 등이 증가하고 있다. 집행기관과의 관계에서도 예견되는 것도 자신이 속한 정당의 정강정책을 중심으로 하는 의정활동이 강화되리라고 본다.

이와 같은 상황에서 다음의 <표 1>에서 보여 지는 바와 같이 지방자치법 제32조(의원의 의정활동비 등) 개정에 의하여 지방의원의 유급제화가 이루어지게 되어 정당공천제-유급제가 세트가 되어, 지역주의가 팽배한 선거구에서는 지구당 전당대회에서의 선출이 당선이므로 5.31 선거는 무의미하다는 말까지 나올 정도이다.

<표 1> 지방자치법 제 32조 개정에 따른 지방의원의 유급제 도입

지방자치법 제32조(의원의 의정활동비 등)		
현행	개정(2005.8.4)	비 고
의원의 의정활동비 등 ① 의정활동비(월 : 150만원) ② 여비 ③ 회기수당(월 : 80만원)	의원의 의정활동비 등 ① 의정활동비(의정비심의위원회에서 결정) ② 여비(의정비심의위원회에서 결정) ③ 월정수당(의정비심의위원회에서 결정)	제32조

그러나 2005년 지방자치법시행령 제15조인 “의정활동비·월정수당·여비의 지급기준”에 의하면 법 제32조 제2항의 규정에 의거 지방의회의원에게 지급하는 지급기준은 의정비심의위원회가 당해 지방자치단체의 재정능력 등을 감안하여 정하는 금액이내에서 조례로 정하도록 되어 각 자치단체 및 지역사회에서는 그 기준을 설정하여야 하는 새로운 과제가 생겼다고 볼 수 있다.

즉, 의정활동비(별표5) 및 여비(별표7 및 별표8) 등은 시행령으로 정하고 있지만, 유급제화의 가장 큰 비목인 “월정수당”의 경우, “지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수인상률, 물가상승률, 지방의회의 의정활동실적 등을 고려한 금액”으로 정하도록 하고 있는 사항으로, 누구나 납득할 수 있는 그 기준이 없으며, 둘째, 지방의원 경비지급에 대한 결정권을 지방자치단체에 일임함으로써 제도개선에 따른 추가재정부담분을 해당 지방자치단체가 부담해야 한다는 문제가 발생하고 있다. 또한, 지방의원과 유사한 성격과 권한을 가지고 있는 지방교육위원도 유급화가 될 수가 있어 추가적인 재정부담도 고려하여야 한다는 점이다.

3. 의정비심의위원회 구성의 문제점(금홍섭,2008)

1) 집행부와 의회의 동수 추천 문제

현행 의정비심의위원회의 구성과 관련한 규정에 의하면 자치단체장이 5명, 지방의회 의장이 5명 추천하도록 되어 있다. 그러나 의정비는 지방의원들에게 적용되는 규정인데, 지방의회 의장이 추천하면서 대리인 역할에 그치고 있다는 지적이 크다. 지방의회가 의정비 심의위원을 추천하는 것은 바람직하

지 않으며, 합리적인 의정비 심의가 이루어질 수 있는 의정비심의위원회 구성이 절실하다.

2) 의정비 심의위원 구성에 있어 시민단체라는 것에 대한 문제

의정비 심의위원 구성에 있어 집행부 및 의회의장 추천인 가운데 다수가 시민단체라는 이름으로 추천되었으나 실제로는 관변단체 및 이익단체 소속 임원 및 실무자가 추천된 경우가 대부분이었다.

3) 의정비심의위원회는 의정비 인상의 책임회피 수단으로 전락

의정비심의위원회는 말 그대로 의정비를 심의하는 기구임에도 불구하고 실제로는 의정비 인상을 논의하는 기구로 전락되고 있다는 비판이 크다. 따라서, 주민들의 여론이 반영될 수 있는 방안과 더불어 원칙과 기준에 근거해서 보다 전문적이고 효과적인 의정비심의를 위한 의정비심의위원회 구성 및 운영 방안에 대한 모색이 절실하다.

4) 합리성이 결여된 다수결에 의한 의사결정 방식 문제

2007년 의정비 인상논의의 과정에 2006년 결정된 의정비는 합리적 근거에 의해 산출되지 않았다는 이유로 무시되는 경향이 있었다. 그러면서 2007년 의정비 심의과정에서도 의정비 결정의 합리적 근거를 제시하지 못한 채 대부분 의원들이 다수결로 결정하는 형태로 진행되었다. 따라서 2008년 의정비심의위원회의 전문성을 높이는 등의 의정비 인상 결정 방법에 대한 전면적인 재검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

5) 주민설문조사 결과는 참고자료로만 활용 문제

2008년도에 대전광역시를 포함한 5개구가 의정비 인상을 논의하는 과정에 수백만원의 비용을 지출해가면서 주민설문조사를 실시했다. 그러나 중구를 포함한 대부분의 자치단체의 설문조사 결과 60~80% 이상의 주민들이 의정비 인상을 반대하고 있지만, 이를 참고자료로만 활용할 뿐, 의정비 산정을 위한 자료로 활용되지 않고 있다. 이는 지방자치에 주민이 빠진 격으로, 있어서는 안 될 일이 의정비심의위원회에서 자행되고 있는 것이다. 따라서, 설문에 대

한 보다 객관성을 확보하고 비용을 절감하기 위해 여론조사 전문기관 의뢰 등을 위해 대전시와 5개구가 통합 여론조사를 실시하는 방안도 적극 고려해야 할 것으로 보인다.

6) 의정비 논의의 실질적 심의를 위한 기준 미흡

매년 의정비 심의와 관련 행정자치부가 고려할 사항을 지침으로 만들었지만 실제 적용가능한 지침은 미약한 수준이다. 자치단체의 재정상태, 공무원 급여인상률, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있지만, 실제 의정비 인상 논의에서 제대로 반영되지 않고 있다. 따라서, 실질적으로 의정비 인상에 반영할 수 있는 심의 기준을 작성, 제공하는 것이 필요하다. 예를들면, 지방자치정신에 부합하면서도 구체적인 원칙과 근거가 될 수 있는 지방의원들의 겸직금지 및 윤리규정 제정 등을 강제화하는 등 주민들의 신뢰 속에서 유급제 취지가 발휘되도록 중앙정부의 노력이 뒷받침되어야 한다.

7) 편법을 조장하는 의정비심의위원회의 월권행위

현행 의정비 논의 결과를 발표할 때 의정비 전체의 인상률을 발표한다. 그러나 의정비심의위원회는 의정비 구성요소 중 월정수당에 대한 논의만 가능한데 실제 의정비 전체의 인상률을 발표하고 있다. 현재 각 자치단체가 의정비심의위원회의 잠정결정이라고 밝히는 인상률은 모두 위원회의 권한을 넘는 행위이다. 따라서 의정비심의위원회는 명확하게 본인들이 논의 가능한 월정수당의 인상폭에 대해서만 입장표명을 해야 할 것이다.

Ⅲ. 주요국의 지방의원 보수 수준 사례

1. 미국의 다양한 지방정부 형태

미국 일반적인 지방정부의 기관형태로써 어느 하나를 지적할 수는 없겠으나 비교적 인구가 많은 지역의 경우에는 시장과 의회의 기관대립형이 주류를 이루고 있다 한다. 따라서 지방의원의 역할이 기관구성 형태에 따라 다르므로 지방의원의 보수 책정을 위한 다양한 기준이 있을 수 있으나 통상 지방정부의 인구, 해당 지방정부의 예산규모, 지방정부의 장의 보수, 지방의원

의 정수 등이 고려되고 있다. 지방정부의 인구규모가 무엇보다도 지방정부의 형태 및 구조를 결정하는데 중요한 요소이다. 지방정부의 예산규모는 지방의원의 업무량과 질을 결정하는 중요하다(김순은, 2005).

예를 들어, 로스앤젤레스가 속해있는 캘리포니아주는 주의 정부에 의하여 시장과 시의원의 급여수준을 인구의 기준에 따라 아래와 같이 규정하고 있다. 이러한 규정이상으로 결정할 때에는 주민투표를 거쳐야 한다. 그러나 5% 이내의 증액에 대해서는 지방의회의 결정으로 가능하다(김순은, 2005).

<표 2> 캘리포니아 주의 시장과 시의원 보수 규정

인구	보수	비고
인구 35,000이하	월 300불 이하	
인구 35,000-50,000	월 400불 이하	
인구 50,000-75,000	월 500불 이하	
인구 75,000-150,000	월 600불 이하	
인구 150,000-250,000	월 800불 이하	
인구 250,000이상	월 1000불 이하	

자료출처: 김순은(2005). 월정수당제의 적정규모.지방의원의 보수액 책정에 관한 공청회 자료집. (사)한국공공자치연구원 주최. 37쪽.

그러나 다음의 <표 3>에서 보여지듯이 어디까지나 상기의 표는 평균에 지나지 않으며 1997년 자료에 의하면 L.A 시와 같은 경우에는 시장이 연봉 약 12만불, 소방서장이 약 18만불이었으며 미국의 경우에는 직위의 따른 보수가 아니라 직무와 직렬에 따른 보수를 지급하고 있다(임승빈, 1997).

<표 3> 외국의 주요 도시간의 보수와 비교사항

비교도시	의원의 보수	의원의 정수	시장의 보수	도시의 인구	비고
동경도	108만엔	130명 (법정정원)	164만엔	1229만명	2003년 5월 기준
런던시	£ 49,266	25명	£ 133,997	742만명	2004년도 기준
뉴욕시	\$55,000	51명	\$130,000	720만명	1992년 기준
로스앤젤레스	\$60,000수준	15명	시의원보다 30% 많음	360만명	1994년 기준

<표 4> 전국평균 단체장과 지방의원의 보수 비교

구분	광역의원		기초의원	
	평균보수	단체장 보수대비	평균보수	단체장 보수대비
미국 (42개주)	연\$26,572	자료없음	시(City) \$6,529 ※ 샌프란시스코 시의원 : \$23,925	※ 샌프란시스코 시장대비 19%

※ <표3>, <표4>의 참고자료 : 외국의 지방선거제도분석(1997 한국지방행정연구원) 선진외국의 지방자치제도(2000, 행정자치부), 외국의 지방의회 운영(2003 지방자치단체국제화재단) 이제는 지방분권시대(2004 정부혁신지방분권위원회)에서 재인용

2. 일본의 강시장-약의회형

일본은 지방의원의 유급제를 실시하고 있으며 우리와 가장 근접한 형태의 단체장과 지방의회의 권한과 역할을 가지고 있는 강시장-약의회의 기관대립형인 국가이다. 일본의 집행부와 지방의회 간의 보수를 비교하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 동경도 의회의 사례(2005년 기준)

구분	월정액	기말수당
급여 (집행부)	지사	평균 3.05개월
	부지사	
	재무관(출납장)	
보수 (지방의회)	의장	
	부의장	
	의원	

<표 5>, <표 6>에서 볼 수 있듯이 지방의원의 보수는 부단체장은 물론이고 우리의 기획관리실장 또는 재무국장 보다는 적다.

<표 6> 전국평균 단체장과 지방의원의 보수 비교

구분	광역의원		기초의원	
	평균보수	단체장 보수대비	평균보수	단체장 보수대비
일본	연¥848,000	63%	시	연¥480,000
			정·촌	연¥217,000

※ 참고자료 : 외국의 지방선거제도분석(1997 한국지방행정연구원) 선진외국의 지방자치제도(2000, 행정자치부), 외국의 지방의회 운영(2003 지방자치단체국제화재단) 이제는 지방분권시대(2004 정부혁신지방분권위원회)에서 재인용

3. 영국과 프랑스의 집행부-의회 기관통합형

영국과 프랑스는 기본적으로 지방의원직을 명예직으로 설정하고 있으므로 우리와 비교할 수는 없으며 또한, 권한과 역할, 자치단체 규모에서 상당한 차이가 있으므로 어디까지나 참조 사항이지 기준점으로 논의될 수는 없다고 본다.

<표 7> 영국과 프랑스의 전국평균 지방의원의 보수 비교

구분	광역의원			기초의원		
	평균보수	단체장 보수대비	평균보수	단체장 보수대비		
영국	연£7,514 (1514만원)	고급공무원단 평균보수의 8.9%	£7,514 (1514만원)	고급공무원단 평균보수의 8.9%		
프랑스	러종	월 8,121~ 14,212프랑	31% ~ 54%	데빠 르망	월 1,425 ~2,493 유로	자료없음
				코윈	월 213.73유로 이내 지급	4% ~ 35%

※ 참고자료 : 외국의 지방선거제도분석(1997 한국지방행정연구원) 선진외국의 지방자치제도(2000, 행정자치부), 외국의 지방의회 운영(2003 지방자치단체국제화재단) 이제는 지방분권시대(2004 정부혁신지방분권위원회)에서 재인용

IV. 유급제 지방의원의 적정 보수수준 및 기준설정에 관한 실증분석

1. 한국지방자치회원에 대한 설문조사(2006년도)

경제정의실천연합회 지방자치위원회에서는 2006년 3월 6일부터 3월 10일까지 한국지방자치학회 회원 560여명을 상대로 참여정부의 지방분권에 평가를 위한 설문조사를 한 바 있다. 이때에 필자는 본고를 작성하기 위하여 기초의원 및 광역의원의 유급제에 따른 적절한 보수 수준 및 기준을 파악하기 위하여 Web-site에서의 간단한 설문조사를 실시하였다. 응답자는 104명(18.6%)으로써 그 결과는 빈도로 분석을 하였다.

첫 번째 문항인 기초의원의 적절한 유급제의 수준은 다음 중 어느 정도라고 생각하십니까? (현재 2000만원 수준)라는 질문에 답한 내용의 결과가 다음의 <표 8>이다.

<표 8> 기초의원의 적절한 유급제 연봉 수준

구분	빈도(N)	퍼센트(%)
① 2000만원 ~ 3000 만원	32	30.8
② 3000만원 ~ 3500 만원	30	28.8
③ 3500만원 ~ 4000 만원	16	15.4
④ 4000만원 ~ 4500 만원	14	13.5
⑤ 4500만원 ~ 5000 만원	12	11.5
Total	104	100.0

설문결과를 보면 응답자 가운데 58.8%가 기초의원의 보수를 현행 2000만원 수준과 유사(30.8%), 또는 50% 상향된 3,500만원 수준이 적당하다고 응답(28.8%)하고 있다. 대조적인 점은 언론에 보도된 지방의원의 급여수준에 관하여 논의되었던 부단체장 수준과는 상당한 거리가 있어 학계와 공무원으로 구성된 한국지방자치학회 회원들은 부정적 이보다는 낮은 수준의 보수를 지불하여야 한다고 생각하고 있는 듯하다.

<표 9> 지방의원 추정 연봉의 규모

단위: 원	현행	개편이후		
		부단체장 수준	국장급 수준	과장급 수준
광역의원	3120만	6800만	5900만	5400만
기초의원	2120만	5800만	5400만	4700만

자료: 서울신문, 2005. 12. 11. 5쪽>

다음 문항인 광역의원의 적절한 유급제의 수준은 다음 중 어느 정도라고 생각하십니까? (현재 3000만원 수준)라는 질문에 답한 내용의 결과가 다음의 <표 10>이다.

<표 10> 광역의원의 적절한 유급제 연봉 수준

구분	빈도(N)	퍼센트(%)
① 2000만원 ~ 4000 만원	39	37.5
② 4000만원 ~ 5000 만원	29	27.9
③ 5000만원 ~ 5500 만원	15	14.4
④ 5500만원 ~ 6000 만원	13	12.5
⑤ 6000만원 ~ 6500 만원	8	7.7
Total	104	100.0

광역의원 적정 보수 수준에 대한 설문 분석에서는 기초의원의 보수 수준에 대한 의견보다도 현행 수준유지(37.5%) 의견이 많았다. 현행의 약 30%-40% 인상하는 안에 대해서는 27.9%가 찬성하는 의견을 냄으로써 응답자 가운데 65.4%가 광역의원의 보수를 현행 5,000만원 이하가 적당하다고 응답하고 있다.

다음으로 이와 같은 보수의 산정 기준은 다음 중 어느 것이 적당하다고 생각하십니까?에 대한 응답은 지방공무원 국장급(12.5%), 과장(22.1%), 해당자치단체의 평균소득 수준(18.3%), 해당자치단체의 평균소득의 20%(15.4%)의 순으로 응답을 하고 있다. 반면에 부단체장의 수준으로 보수를 책정하는 것에 대해서는 응답자가 극소수(4.8%)로써 현재 수준을 유지하자는 주장보다도 부정적인 것으로 나타났다<표 11>.

<표 11> 지방의원 급여 산정 기준

구분	빈도(N)	퍼센트(%)
① 부단체장 수준(6,800만원)	5	4.8
② 지방공무원 국장급(5,900만원)	13	12.5
③ 지방공무원 과장급(5,400만원)	23	22.1
④ 해당자치단체의 주민 평균소득	19	18.3
⑤ 해당자치단체의 평균소득의 20%	16	15.4
⑥ 현재 수준을 급여로 지불	10	9.6
⑦ 100인 이상 고용 기업체(중기업)의 평균소득	2	1.9
⑧ 300인 이상 고용 기업체의 평균소득	0	0
⑨ 도시근로자 수준(약 3,000만원)	16	15.4
Total	104	100.0

2. 전문가 설문조사*

지방의원 보수 수준과 관련하여 전문가 그룹의 의견조사의 결과는 매우 신중하게 보고 있는 것으로 나타났다. 다음의 <표 12>에서 보는바와 같이 지방의원의 급여를 지방자치단체와 비교했을 때 “과장급 보수”수준인 약 4천만원 정도가 적당하다는 의견이 50.7%로 가장 많이 나타나고 있다. 다음으로

* 지방의회 재출범 15년의 평가와 발전방향(최호택, 2006.2.25). 본 조사결과는 이주희. (2006). 지방의원 보수액 책정 권고안. 지방의원의 보수액 책정에 관한 공청회 자료집. (사)한국공공자치연구원 주최. 67쪽에서 재인용.

23.5%가 “국장급 수준”을 선호하는 것으로 나타났다. 또한 22.5%가 “기타”를 선호하는 것으로 나타났는데, 대부분의 기타 의견들은 아직 우리나라 수준에서는 “무보수 명예직이 좋(맞)다”라고 응답하고 있다. 직업군별로 특이 사항은 NGO와 기업인그룹이 “국장급 보수”를 선호하고 있어 타직군과 대조를 보이고 있다.

<표 12> 지방의원 보수수준의 기준의 적당한 수준

구	분	응답자 직업군					전체
		전문직	NGO	공무원	언론인	기업인	
부자치단체장급 보수	빈도	2	3	1	2	2	10
	직업군의 %	3.9%	5.4%	1.1%	2.7%	9.1%	3.4%
	전체 %	.7%	1.0%	.3%	.7%	.7%	3.4%
국장급 보수	빈도	13	22	8	19	8	70
	직업군의 %	25.5%	39.3%	8.4%	25.7%	36.4%	23.5%
	전체 %	4.4%	7.4%	2.7%	6.4%	2.7%	23.5%
과장급 보수	빈도	27	20	57	40	7	151
	직업군의 %	52.9%	35.7%	60.0%	54.1%	31.8%	50.7%
	전체 %	9.1%	6.7%	19.1%	13.4%	2.3%	50.7%
기 타	빈도	9	11	29	13	5	67
	직업군의 %	17.6%	19.6%	30.5%	17.6%	22.7%	22.5%
	전체 %	3.0%	3.7%	9.7%	4.4%	1.7%	22.5%
전 체	빈도	51	56	95	74	22	298
	직업군의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	전체 %	17.1%	18.8%	31.9%	24.8%	7.4%	100.0%

$X^2=31.517$ df=12 p<0.002

V. 지방의원 보수결정 방식의 새로운 기준제시

1. 4년 1회 지방선거 실시에서 주민의견 반영

상기의 2곳의 설문조사 결과는 다음과 같은 몇 가지 정책적 함의를 보이고 있다. 첫째는, 양 응답자 집단에서의 의견이 큰 편차를 보이지 않을 정도로 직급은 과장과 국장 사이를 선호하고 있어 향후 물가상승에 따른 보수수

준의 조정이 있을 때 참고가 될 수 있겠다. 둘째는, 보수 수준에 대해서도 양 조사 모두 4,500-5,000 만원 정도가 가장 빈도가 높은 응답결과로 일치했다는 점이다(단, 경실련의 조사에서는 기초와 광역을 구분하였으며 광역의원 이 이에 해당되는 보수 수준이다).

지방의원의 보수수준은 조례로써 정하도록 되어 있으나 자신들의 문제를 자신들이 결정한다는 것은 타당하지 못하므로 개정된 지방자치법에 따르면 각 자치단체는 의정비심의위원회에서 정하도록 되어있다*. 그러나 의정비심의위원회 위원 구성을 지방의장이 1/2을 추천하고 있으므로 공정성의 시비가 있을 수 있다. 또한, 의정비심의위원회 위원들의 토론에 의하여 결정될 정도로 보수 수준에 대한 명확한 기준이 있을 수 없다. 따라서 통계적 유의도를 가진 여론조사에 의하여 그 수준을 결정하는 것이 비용/효과 면에서 합리적이라고 볼 수 있다**. 따라서 지금과 같이 매년 의정비를 산정하는 것은 불필요한 소모이고 타당성이 없다. 매년 의정비를 둘러싼 갈등을 초래하는 것은 바람직하지 않다. 4년에 한번 하는 것으로 족하다고 본다. 그 방식은 지방의원의 보수는 주인(主人)인 주민의견조사에 의하여 결정하여야 하는 사항이라는 입장에서 보면 4년에 1회 실시하는 지방선거와 동시에 그 수준을 정하는 것을 지방선거에서 별도의 주민의견 조사를 실시하는 방식이다. 주민의견 조사 결과에 의하여 의원들의 보수수준을 조례로 정하고 매년 인상의 기준이 필요하다면 공무원급여 상승률을 반영하는 방안이다.

* 지방의 “의정비심의위원회(이하 이 조에서 “심의회”라 한다)“는 지방자치법 제32조제1항 각 호의 규정에 의한 비용 지급기준의 결정이 필요한 경우에 10인의 위원으로 구성하되, 위원은 지방자치단체의 장 및 지방의회의 의장이 학계·법조계·언론계 및 시민단체 등으로부터 추천을 받은 자 중에서 각각 5인씩 선정하고, 지방자치단체의 장이 위촉한다. 위원으로 될 수 있는 자는 위원회가 구성되는 연도 개시일 기준 1년 이전부터 계속하여 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 19세 이상인 자로 한다. 다만, 「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자와 당해 지방자치단체의 소속 공무원·의회의원·교육위원 및 그 배우자·직계존비속·형제자매는 위원이 될 수 없다. 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원의 임기는 위원으로 위촉된 날부터 심의회가 제15조제1항의 규정에 의하여 결정한 금액을 제5항의 규정에 의하여 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장에게 통보한 날까지로 하되, 차기 심의회 위원이 될 수 없다. 심의회는 위원 위촉으로 심의회가 구성된 당해연도 10월말까지 제15조제1항의 규정에 의한 금액을 결정하고, 그 금액을 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장에게 통보하여야 한다. 이 경우 결정은 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 심의회는 지방자치단체의방의회의 의장에게 의정비 결정에 필요한 자료의 제출 및 관계자의 설명을 요청할 수 있다. 지방자치단체의 장은 의정비와 관련하여 통보받은 사항을 지체 없이 당해 지방자치단체의 인터넷홈페이지 등에 게재하여야 한다(지방자치법 제32조제3항, 시행령제15조의2). 위원회가 결정하여야 하는 지방의원의 지급항목은 의정활동비, 여비, 월정수당의 3개항목이며, 3개 항목 이외에 추가는 불가하다(제32조제3항).

** 전국적 단위의 여론조사 방법은 지난 2002년 대선에서도 활용되었으며, 지역수준에서는 각 정당이 제3기 단체장 공천, 17대 국경에서도 넓게 활용된 바가 있으며 제4기 5.31 지방선 장이나 지거에서도 각 정당이 후보자 공천시 활용하리라고 본다.

2. 해당 자치단체의 주민 소득 수준의 반영

지방재정이 부족하여 자체세입으로 지방공무원의 보수조차 급여하지 못하는 자치단체의 주민들은 지방의원 유급화 자체에 대하여 매우 비판적일 것이라는 예상이 가능하다. 앞서의 실증조사에서도 해당자치단체의 주민 평균소득을 반영하여야 한다는 의견이 18.3%, 평균소득에서 20% 상향 지급하여야 한다는 의견 15.4%와 합하면 33.7% 정도는 자치단체의 재정력을 고려하여야 한다는 것이다. 이는 다시 말해서 응답자의 상당수는 지방의원의 보수 수준은 부족한 자치단체의 재원을 고려하여 고액이 아닌 평균금액 수준으로 의견이 많다는 것이다. 즉, 지방의원의 보수액의 설정은 전국의 자치단체가 일률적인 평균금액이 아니라 해당 자치단체 예산에서의 재정력과 인건비 비중을 동시에 고려하여야 한다는 점이다. 재정력을 고려하여 자치단체별로 차등 지급하여야 한다는 이 같은 논리는 근거가 있다. 예를 들어, 일본의 동경도의 경우도 다음의 3가지 단계를 거쳐 풀타임으로 일하고 있는 직원들의 급여수준을 정하고 있다. 제 1단계는 전년도 ‘임금구조기본통계조사표’ 발표에 근거하여 전국을 100으로 했을 경우 자체대비를 한다. 다음 단계에선 자신의 자치단체 내에서 300인 이상 고용기업의 평균소득수준을 2005년까지는 기준으로 삼았다. 그러나 2006년도에는 기준을 고용인 100으로 설정한다고 하므로 2007년도에는 보수가 낮아질 전망이다. 마지막 3단계에선 普通회계(일반회계와 특별회계를 합한 것이나 회계간의 중복예산을 제외한 것을 말함)에서 인건비가 차지하는 비율을 전년에 대비하여 낮추는 경향을 잡는 것이다. 예를 들어 동경도의 경우 인건비 비율이 1981년도 39.8%, 2004년 27.1%로 낮아지고 있다. 따라서 지방의원의 보수도 당해 자치단체의 재정력 대비 총인건비 비율, 그리고 해당 자치단체의 주민의 소득수준이 반영되어야 할 것이다.

3. 의정비심의위원회와 지방의회 권한에 대한 재조정

의정비산정은 4년에 한번으로 하되 차기 의원선거 3개월-2개월 전에 조례로 정하도록 하여 차기 지방의회의원에게 적용되도록 하여야 한다. 차기 의원에 출마하는 자는 의정비 산정도 주민의 선택기준이 될 수 있도록 선거에 가능한 한 임박한 시점에서 의정비를 정하도록 한다. 또한, 의정비심의위원회의 구성은 1/4을 단체장이, 1/4은 지방의회가, 나머지 2/4는 주민인 유권자중에서 임의로 추천하여 정하도록 한다. 의정비심의위원회결정에 대해서 지방의회는 삭감하는 조례는 정할 수 있으나 증액하는 조례는 정할 수 없도록 하여야 할 것이다.

4. 의정비심의위원회 운영의 공개원칙 명시화

현행 지방자치법시행령 제34조에 규정된 의정비심의위원회의 운영에 관하여 심의위원회의 위원면면은 물론 회의록을 공개함을 원칙으로 규정케하는 방안이 검토되어야 한다. 또한 의정비 심의위원회의 회의를 원칙적으로 공개함으로써 의정비 산정에 관한 투명성을 담보해야할 것이다.

5. 의정비를 급여와 정책수당으로 구분

의정활동비용과 월정수당으로 구분되어 있는 항목을 통합하고 별도로 정책개발수당을 신설하는 방안이다. 현재 상당수의 지방의회가 6,000 여만 원 이상으로 책정하고 있으므로 분명히 주민들의 체감과는 많지 않는 수준이다. 또한, 의원 개개인들의 역량과 활동실적과는 무관하게 모두가 동일하게 급여를 받는 것도 유급제 취지에 적절하지 못하다. 따라서 의정활동비용과 월정수당을 통합하여 연봉으로 정하고 나머지 금액을 정책활동비용으로 정하는 것이다. 결정방식은 다음과 같다. 의정비가 6,000만원으로 결정되었다고 가정해보자. 이 가운데 유급직 연봉 수준은 4,500-5,000 만 원 정도가 학회와 시민단체의 결과로 가장 빈도가 높은 응답이었으므로 이를 연봉으로 정하고 나머지 금액인 1인당 1,000만원에서 1,500만원은 의원 개개인에게 지불하지 않고 전체를 “정책활동지원금”으로 하나로 묶는 방식이다. 단, 정책활동지원금은 의원 개개인 정책개발 및 조례개발을 위하여 프로젝트 지원방식으로 공모케 하며 외부심사 위원들이 포함된 (가칭)“정책활동지원금심의위원회”를 통하여 결정하는 방식이다(참조 <표 13>). 물론 이러한 방식은 활동이 왕성한 지방의원이 유리하게 되어 현실적으로 역대수입자도 출현할 것이다.

<표 13> 지방자치법 제 32조 개정(안)

지방자치법 제32조(의원의 의정활동비 등)		
현행	개정	비 고
의원의 의정활동비 등 ① 의정활동비(월 : 150만원) ② 여비 ③ 회기수당(월 : 80만원)	의원의 의정활동비 등 ① 연봉(의정비심의위원회에서 결정) ② 정책활동수당(정책활동지원금심의위원회에서 결정)	제32조 개정

<참고문헌>

- 김순은. (1992). 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. 『지방의회연구』, 3: 55-83.
- 김순은. (2006). 월정수당제의 적정규모. 지방의원의 보수액 책정에 관한 공청회 자료집. (사)한국공공자치연구원 주최.
- 금홍섭. (2008). 지방의원 의정비 산정의 문제점과 개선방안. 참여연대 의정비 토론회 발제문. 2008년 6월24일 참여연대 회의실.
- 이승중. (1995). 자치단체장의 역할과 자질. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이주희. (2006). 지방의원 보수액 책정 권고안. 지방의원의 보수액 책정에 관한 공청회 자료집. (사)한국공공자치연구원 주최. 37쪽.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로, 『한국행정학보』, 38(5).
- 임승빈 외1인(1996). 민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안. 한국지방행정연구원.
- 임승빈 외1인(1997). 지방공무원 직렬(職列)재조정에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- 임승빈. (2005a). 『지방자치론』, 법문사: 서울.
- 임승빈 · 이승중(2005b). 지방지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계. 한국지방행정연구원.
- 임승빈.(2008). 지방의원 보수액 기준설정에 관한 제안. 참여연대 의정비 토론회 발제문을 수정 보완한 글이다. 2008년 6월24일 참여연대 회의실.
- 최봉기. (1996). 지방정부의 자치역량강화와 국제화 전략, 『지방자치연구』, 8(3).
- Hoffmann, T. (1999). The Meanings of Competency. *Journal of European Industrial Training*, 23(6) : 275-285.
- Horton, S. (2000). Competency Management in the British Civil Service. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4) : 354-368.
- James Macgregor Burns(1985). *Leadership*. Harper Collins Published.
- Lucia, Annotoinette D. & Lepsinger, Richard. (2000). *The Art and Science of Competence Models*. San Francisco: Jossey-Bass Co.
- Yukl, G. (1989). *Leadership in Organizations* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- <http://tokyouto.or.jp>

제2세션 의정비 산정 방안

사 회: 김순은 (동의대 교수)

발 표: 의정비 산정 방안

고경훈 (한국지방행정연구원 수석연구원)

토 론: 김태영 (경희대 교수)

송광태 (창원대 교수)

이용마 (MBC 수도권팀 차장)

이용우 (전국시도의회의회장협의회 전문위원)

최인욱 (함께하는 시민행동 예산감시국장)

발 표

의정비 산정 방안

고경훈

(한국지방행정연구원 수석연구원)

지방의원 의정비 개선방안 연구

< 목 차 >

I. 서론

II. 의정비 구성현황 및 문제점

III. 자치단체별 월정수당 추정모형 및 적용결과

IV. 의정비 개선을 위한 고려사항

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 지난 2005년 6월에 지방의원에 대한 유급제가 도입되면서 지방자치단체가 자율적으로 지방의원에 대한 의정비를 결정하도록 하였음
 - 특히 의정비 중에서 월정수당에 대한 자율권을 지방자치단체에 부여함

- 그러나 매년 지방자치단체별로 지급기준을 결정할 때마다 과다인상에 대한 논란이 생김

- 따라서 지방의원들에 대한 월정수당비 산정의 객관성과 합리성을 모색할 필요가 있음
- 지방의원의 역할과 업무량 그리고 사회적 지위를 고려하며 그들이 전업으로서 의정활동에 매진할 때 생활급 수준의 보수체계를 마련할 필요성이 있음
- 따라서 우선은 지방의원들에 대한 유급제의 입법 목적을 재검토하여 그들의 역할과 지위에 관한 개념 설정과 그에 따른 적정의 보수체계 마련 필요

- 특히, 중앙정부가 지방의원에 대한 월정수당 결정에 필요한 가이드라인을 설정하고 추후에 이의 시행 여부를 점검하여 자치단체에 자율성은 주되 과도한 인상으로 인한 사회적 문제가 발생할 여지를 미연에 방지할 필요가 있음
- 구체적인 월정수당 산정에 필요한 기준을 모색하여 가이드라인을 설정할 필요
- 지방의원들에 대한 월정수당 결정 방식에 있어서의 문제점을 개선할 수 있는 방안도 마련할 필요가 있음

- 지방의원에 대한 유급제 시행 이후에 불거진 월정수당비 산정의 형평성과 비합리성 문제를 해소하기 위하여 구체적인 대안을 마련하기 위함

- 객관적이고 합리적인 월정수당 산정의 기준을 마련하여 지방자치단체 간의 지역적 불균형 및 위화감 조성 등을 해소하기 위함

- 현재까지 지방의원의 월정수당 지급의 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색하기 위함

- 지방의원의 월정수당 산정을 위한 기준뿐만 아니라 결정방식의 문제점을 개선할 수 있는 방안을 모색해 봄

2. 연구의 내용 및 방법

- 각 자치단체의 재정여건, 행정환경 및 행정수요를 고려하여 자치단체 유형화를 통해 각 유형별 적정 월정수당 산정기준 제시

- 월정수당 산정의 합리성과 형평성 제고를 위한 근거를 마련하여 일정한 범위 내에서 지방자치단체의 자율권이 확보될 수 있는 방안 마련
 - 구체적인 산정 공식을 마련하여 투명하고 공정한 보수체계를 마련
 - 다양한 기준을 고려하고 지역에 따라 자율적인 범위를 제시하여 지방자치단체가 자율적으로 합리적인 보수체계를 구축할 수 있도록 함

- 본 연구에서 활용되는 주요 연구 방법은 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 문헌조사 : 기존문헌 및 자료에 대한 조사
 - 통계조사 : 각 자치단체 유형별 의정활동비의 범위 추정을 위해 기술통계 및 다중회귀분석, 다차원 분석(MDS)을 활용

II. 의정비 구성현황 및 문제점

1. 의정비 구성

- 지방의원이 수령하는 보수의 총액은 의정활동비, 여비 및 월정수당으로 구성
 - 의정활동비와 여비는 중앙정부에서 상한선을 제한하고 월정수당은 지방자치단체에 자율권 부여함
 - 월정수당의 결정에는 지역주민의 소득수준, 지방공무원의 보수 인상률, 물가상승률, 지방의회 의 의정활동 실적 등을 고려하여 금액을 정하도록 권장함
 - 그러나 실제 각 지역에서는 일정한 기준제시 없이 경쟁적으로 지방의원의 월정수당을 인상하고 있음

- 따라서 의정비의 문제는 구체적으로는 월정수당 결정과정에 있음

<표 2-1> 의정활동비 및 수당지급 기준 변천

연도별	광역의회			기초의회		
	계	의정활동비	수당(일비)	계	의정활동비	수당(일비)
1991	500	-	500(일비)	180	-	180(일비)
1994	600	-	600(일비)	240	-	240(일비)
1995	1,440	720	720(회의수당)	820	420	400(회의수당)
2000	2,040	1,080	960(회기수당)	1,220	660	560(회기수당)
2005	3,120	1,800	1,320(회기수당)	2,120	1,320	800(회기수당)
2006	4,683	1,800	2,883(월정수당)	2,776	1,320	1,456(월정수당)

- 의정활동비는 지방자치법 제32조에 의해 지방의회의원에게 그들의 의정자료 수집·연구와 이를 위한 보조 활동에 소요되는 비용을 보존하는 것을 말함
- 의정활동비는 1995년 7월에 처음으로 도입되어 기초의원은 월35만원, 광역의원은 월 50만원 지급
- 이후 2000년 1월과 2004년 1월에 연차적으로 금액을 인상
- 지방의회의원에게 지급되는 수당(일비)은 1991년 지방의회가 발족되었을 때부터 지방의회 의원은 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

<표 2-2> 의정비 수준 비교

		2005년	2006-07년	2008년
광역		3,120만원	4,684만원(50% 증가)	5,284만원(13% 증가)
기초	평균	2,120만원	2,788만원(32%증가)	3,766만원(36%증가)
	시		2,916만원(38%증가)	3,852만원(34%증가)
	군		2,455만원(16%증가)	3,385만원(39%증가)
	구		3,064만원(45%증가)	4,133만원(34%증가)

2. 의정비 결정과정의 주요 문제점

1) 월정수당 결정의 제도상의 문제점

- 지방자치법에는 지방의원들의 월정수당 결정에 있어서 의정비심의위원회에 어떠한 구체적인 기준 보다는 포괄적으로 권고사항(예를 들면, 지역주민의 소득수준, 지방공무원의 보수인상률, 물가상승률, 지방의원의 의정활동 등)만을 제시함
 - 따라서 의정비심의위원회가 그러한 권고사항을 준수해야하는지에 대한 규정이 확실하지 않음
 - 또한 중앙정부의 권고사항을 어겼을 경우에 이에 대한 제재수단이 마련되어 있지 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

- 월정수당에 대한 객관적인 산정방식이 없어, 자치단체별로 결정방식이 서로 상이하고 재정력 등 명백한 근거가 없이 결정
 - 대부분 타 지자체 및 특정 공무원(부단체장, 국·과장 등) 수준과 비교 결정하거나 심의위원 각자 제시한 인상수준을 산술평균하여 결정

<표 2-3> 자치단체 월정수당 산정요소(예시)

자치단체	산정시 고려요소	비고
서울시	부시장~4급 연봉, 국회의원 수당, 소비자물가, 가계소득	강원, 경북
울산시	제조업노동자임금, 재정자립도, 의정활동평가지수	
경기도	정무부단체장 최하한 보수, 재정여건, 의정실적	
전라남도	'07년 의정비에서 물가상승률 등 감안 19.9% 인상	
대구동구	지역근로자 월평균소득, 활동일수, 재정력	
전북무주	개별제안금액의 최고·최저금액을 제외한 금액의 평균	전북고창

- 일반적으로 필요한 인상수준을 결정 후 산정방식을 도출하는 식으로 역산하는 경우도 발생
- 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

- 월정수당비 산정에 있어서 자치단체에게 자율성은 주었으나 이를 견제할 수 있는 장치가 부족
- 의정비심의위원회의 결정에 중앙정부의 권한이 미치지 못하여 문제가 발생하였을 경우 중앙 정부가 나서서 이를 조정할 수 있는 여지가 부족함
- 결국, 의정비심의위원회의 인적구성과 그들의 운영방식에 따라 월정수당비가 결정되는 구조

- 현재의 의정비심의위원회 구성은 지방의회 의장과 자치단체장이 공히 5명을 추천하여 10인으로 되어 있음
- 인적 구성을 보면 학계, 언론계, 시민사회단체, 법조계 등으로 분포되어 있어 전문성과 주민대표성에 있어 큰 문제는 없는 것으로 보임
- 그러나 지방의회 의장이 전체 위원의 5명을 선정함으로써 인해 지방의원들에게 유리한 사람들을 추천할 수 있는 가능성이 있음
- 따라서 의정비심의위원회 인적구성에 있어서 중립성을 유지하기가 쉽지 않음

- 또한 의정비심의위원회의 월정수당비 산정과 관련한 정보가 주민들에게 제대로 공개되지 않아 주민들이 지방의원들의 월정수당비 산정과 관련하여 소외되고 있다는 느낌을 줄 수 있음
- 따라서 조례로 결정된 월정수당비가 주민들의 지지를 받지 못하는 결과를 낳음

2) 월정수당비 운영의 절차상 문제점

○ 지난 2년간 의정비 과다인상에 대한 사회적 비난 여론이 비등

- 서울시 시민감사옴부즈만이 도봉·광진구 의정비 과다인상관련 주민감사청구에 대해 감사를 실시하여 재결정 권고(이행중)
- 성동구, 동대문구, 송파구 등 11개 구청에 주민감사청구 진행중

○ 위원선정 및 심의회운영 미흡, 주민의견수렴 형식화 등 의정비 결정과정의 위법성에 대한 문제제기 확대

- 지자체-지방의회-주민 및 의정비심의위원회 상호간 갈등과 마찰 발생
- 인천 계양구·경북 김천시 의견수렴 조작 시민단체 고발, 강원 원주·삼척시 심의위원 선정 부적격 논란 등

○ 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

○ 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 월정수당 부분에서의 차이로 인해 생겨남

○ 월정수당비 지급기준 결정시 주민의견수렴 절차 실행의 의문점

- 공청회와 주민의견조사 등을 통해 지역주민의 의견수렴을 거치도록 되어있는 규정이 제대로 지켜지고 있는지에 대한 의문이 생김
- 대부분의 지방자치단체가 이러한 규정을 지키고는 있지만 절차적 규정만 준수하려는 모습에 그치지 사실은 월정수당비 산정과정에 적극 반영하려는 모습은 보이지 않고 있음
- 최근의 지방의원에 대한 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 주민들이 느끼는 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

- 의정비심의위원회에서 여러 가지 기준을 고려하여 월정수당비를 산정할 때 그 결과에 대해서 지역 주민의 동의를 구하기 어려움
- 왜냐하면 의정비심의위원들이 고려한 기준들이 어떻게 적용되었는지에 대한 정보가 들어나지 않기 때문
- 또한 전문가들의 경우에도 월정수당비 산정 기준에 대해서 의견이 불일치
- 결과적으로 월정수당비 결정시마다 그것의 적정성에 대한 지적이 나옴
- 또한 자치단체 간 월정수당비비의 차이로 인한 갈등 초래
- 전체적으로는 지방자치단체 간의 과당경쟁으로 월정수당비가 인상되는 결과를 초래함

Ⅲ. 자치단체별 월정수당 추정모형 및 적용결과

제1절 자치단체 재정여건 및 행정수요를 반영한 월정수당 추정모형

1. 자치단체 기능중심 유형화를 통한 월정수당 추정 기본모형

가. 기본모형 설명

- 지자체를 유형화하여 전체 자치단체 평균 월정수당을 기준으로 해당 지자체 재정력과 의원당 주민수를 반영하여 산정(NLog 산식)²⁾

- 자치단체 유형화는 다음과 같음
 - 도시형 광역자치단체(특별시 및 광역시)
 - 농촌형 광역자치단체(도)
 - 대도시형 기초자치단체(인구 50만 이상 대도시)
 - 중소도시형 기초자치단체(인구 50만 미만 도시)
 - 제한도시형 기초자치단체(자치구)
 - 농촌형 기초자치단체(군)
 - 도농복합형 기초자치단체(도농복합시)

- 위에서 제시한 7개 유형에 따른 자치단체의 의정활동과 관련된 지표의 비교는 다음과 같은 점에서 의미를 가짐.
 - 즉, 일반적으로 활용되는 자치단체의 구분, 즉 현재의 지방자치법상의 기능을 반영한 구분에

2) 위 회귀식은 전 지자체의 3년 평균 월정수당의 자연 Log 값을 종속변수(Y)로 하고, 지자체의 3년 평균 재정력지수와 의원 1인당 주민수를 각각 독립변수로 하여 회귀계수를 산출

따라 해당 유형별 지방의회 의정비와 관련된 주요 지표를 비교하고 있다는 점에서 의미가 있음

○ 이 점을 감안하여 본 연구에서는 자치단체의 법적기능을 감안한 7개 유형분류를 기본으로 각 유형별 다중회귀분석을 통해 지방의회의 의정비의 적정수준을 비교 분석하고자 함.

- 지방의회의 의정활동에 영향을 미치는 다양한 변수가 존재하는 바, 이러한 요인 가운데 주요 변수를 추가적으로 고려하는데 다중회귀분석은 적절한 방법이며, 이를 통해 다양한 해석을 이끌어 낼 수 있음.
- 이는 다중회귀분석은 독립변수에 포함된 변수가 통제되었을 때 종속변수에 영향을 미치는 요인의 효과를 살펴보는 데 용이하며, 몇 개의 추정모형을 도출함으로써 해당 자치단체의 의정비의 범위를 추정하는데 유용하기 때문임.

○ 본 연구에서 설정한 모형은 해당 자치단체의 경제력 수준과 인구규모를 고려하고, 법적 기능을 고려한 7개 유형의 차이를 반영한 추정모형으로서 자치단체 유형별 비교를 통해 각 자치단체가 월정수당을 포함한 의정비의 적정수준을 파악할 수 있는데 도움을 줄 수 있음.

- 최종적인 추정모형은 분석에 포함된 지방자치단체 246개에 대한 의정비의 전체적인 평균적 차이와 더불어, 인구규모, 재정력지수, 법적 7개 기능의 차이를 함께 반영한 것임.
- 본 모형의 설명력은 45.7%로 지방의회의 의정비에 영향을 미치는 다양한 변수 가운데 분석에 포함된 변수에 의해서 약 50%정도 설명되어질 수 있다는 것을 의미하며, 이는 사회과학의 정량적인 분석결과에서 대체로 높은 타당성을 보이는 결과임. 뿐만 아니라, 모형의 적합도를 의미하는 F값이 모두 통계적으로 의미를 가지는 것으로 나타났음.
- 또한, 이후의 추정모형의 분석결과에서 알 수 있듯이, 지방의회의 의정비는 경제력이 높은 자치단체일수록 인구규모가 큰 자치단체일수록 평균적으로 높은 경향을 보이고 있음을 알 수 있음.

○ 이후에서는 자치단체의 법적기능을 고려한 추정모형을 중심으로 각 자치단체 유형별 의정비 추정모형을 살펴보고, 이러한 모형을 토대로 도출된 산식을 설명한 후, 추정산식을 토대로 실제적인 시뮬레이션을 통해 추가적인 통계적 분석을 실시하여 의정활동비의 적정규모와 상한선에 대한 가이드라인을 설정하는데 기초적인 정보를 제공하고자 함.

○ 여기서 제시한 추정모형은 7개 유형에 따른 자치단체의 의정활동을 고려한 모형임. 3)

- 즉, 자치단체의 인구와 재정력지수를 전체 자치단체에 공통적으로 적용하여 행정수요와 경제 수준을 반영하는 한편, 추가적으로 법적인 기능으로 해당 자치단체를 유형화를 고려하여 평균적인 차이를 반영하는 모형을 도출한 것임.

○ 지급기준 산식

- $NL(\text{월정수당/만원}) = 6.940(\text{전 지자체 월정수당 3년 평균 NL값}) + 0.313 \times (\text{해당 지자체 3년 평균 재정력 지수}) + 0.044 \times (\text{해당 지자체 의원당 주민수 NL값}) + (\text{지자체 유형별 더미 변수 NL값})^4$

○ 이 모형은 지자체를 법적인 기능으로 유형화하여 유사 그룹별 월정수당 지급수준을 산출하기 위한 모형으로서, 해당 지자체 의원 1인당 주민수와 재정력지수에 의한 행정수요와 경제 수준을 반영하고, 추가적으로 지자체 유형변수(값)에 따라 지급수준 차이를 적용한 산정방식임

○ 위 모형은 자치단체의 의정비에 영향을 주는 변수로 각 자치단체의 경제수준을 반영하기 위한 재정력 지수와 행정수요를 반영하기 위한 의원 1인당 인구 수를 기본 독립변수로 설정하고 아울러 자치단체의 유형에 따른 변별력을 확보하기 위해 유형변수를 추가하였음.

○ 재정력 지수와 의원 1인당 주민 수를 해당 년도가 아닌 3년 평균치를 대입한 이유는 각 자치단체별로 기준재정 수요가 해마다 편차가 큰 폭으로 존재하며, 인구도 증감이 발생하므로 이를 상쇄하기 위한 수단임

- 위의 식에서 자연로그를 취한 이유는 독립변수중의 하나인 3년 평균재정력 지수가 (%) 단위로 변화하는데 비해 종속변수인 월정수당은 금액 단위로 변화하여 단위 불일치 및 변수간의

3) 외국의 경우도 영국은 지자체를 유형화(6개)하여 지급하고 있으며 프랑스·독일은 인구규모로 유형화(5개) 하고 있고, 미국은 지방정부 전통에 따라 결정하도록 하고 있으며 일본은 지자체-인구규모에 따라 차이를 두되, 특별직보수심의회 자문을 거치도록 하고 있음

4) 7개 유형에 따른 자치단체 더미변수는 특별·광역시 0.449 / 도 0.352 / 50만 이상 시 0.169 / 50만 미만 시 0.082 / 도·농복합시 0.045 / 군 0 / 자치구 0.180 임

선형성이 확보되지 않으므로 변수의 이분산성을 줄이기 위해
종속변수와 독립변수에 자연로그(natural log : LN)을 취해 변수를 변환.⁵⁾

나. 적용결과

○ 2008년 각 자치단체 월정수당 지급액 수준과 비교할 때 위의 산식에 비해 다음과 같은 결과가 나타남

<시 도>

① 특별·광역시(7) - 기준초과 6, 기준미만 1(광주)개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 3,527만원(의정비 연 5,327만원)
- 최고 : 서울 월정수당 연 3,745만원(의정비 연 5,545만원)
- 최저 : 광주 월정수당 연 3,331만원(의정비 연 5,131만원)

② 도(9) - 기준초과 8, 기준미만 1(충남)개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 2,801만원(의정비 연 4,601만원)
- 최고 : 경기 월정수당 연 3,358만원(의정비 연 5,158만원)
- 최저 : 전남 월정수당 연 2,584만원(의정비 연 4,384만원)

<시군구>

③ 50만 이상 시(8) - 기준초과 8개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 2,646만원(의정비 연 3,966만원)
- 최고 : 성남시 월정수당 연 3,143만원(의정비 연 4,463만원)

5) 구체적으로 해당 자치단체의 3년 평균재정력 지수는 단위는 백분율(%)로서 그 편차가 일정 범위 내에서 머물러 있는데 반해서, 주민 1인당 인구(명)와 의정비(만원)는 자치단체마다 그 규모의 차이가 상당히 커 통계적 기법의 기본 가정을 충족하고 있지 않음을 변환하여 산식에 반영한 것임. 즉, 통계적 기법의 조건을 충족하기 위해서 비율의 변화로 각 변수를 동일하게 변환하여 분석하는 것이 좀 더 타당하고 설명력이 높다고 할 수 있음.

- 최저 : 전주시 월정수당 연 2,202만원(의정비 연 3,522만원)

④ 50만 미만 시(15) - 기준초과 13, 기준미만 2(과천·의왕)개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 2,093만원(의정비 연 3,413만원)

- 최고 : 과천시 월정수당 연 3,004만원(의정비 연 4,324만원)

- 최저 : 태백시 월정수당 연 1,751만원(의정비 연 3,071만원)

⑤ 도·농복합시(52) - 기준초과 46, 기준미만 6개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 1,865만원(의정비 연 3,185만원)

- 최고 : 용인시 월정수당 연 3,500만원(의정비 연 4,820만원)

- 최저 : 문경시 월정수당 연 1,672만원(의정비 연 2,992만원)

⑥ 군(86) - 기준초과 75, 기준미만 11개 지자체

- 평균 : 월정수당 1,576만원(의정비 연 2,896만원)

- 최고 : 울주군 월정수당 연 1,972만원(의정비 연 3,292만원)

- 최저 : 울릉군 월정수당 연 1,406만원(의정비 연 2,726만원)

⑦ 자치구(69) - 기준초과 44, 기준미만 25개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 2,200만원(의정비 연 3,520만원)

- 최고 : 서울 강남구 월정수당 연 3,802만원(의정비 연 5,122만원)

- 최저 : 부산 중 구 월정수당 연 1,923만원(의정비 연 3,243만원)

⇒ 총 246개 지자체 중 기준초과 200(광역 14, 기초 186),

기준미만 46(광역 2, 기초 44)

※ 기준초과(200) : 광역 14(서울시 1, 광역시 5, 도 8),

기초 186(시 67, 군 75, 구 44)

기준미만 (46) : 광역 2(광주시 1, 충남도 1),

기초 44(시 8, 군 11, 구 25)

다. 장·단점

- 직접적인 상한선 또는 하한선 금액을 제시하는 것보다는 자치단체의 수용성을 제고할 수 있음
- 즉, 해당 자치단체의 공통유형 모형 적용을 통해 적정 수준의 의정비 결정 가이드라인을 제시할 수 있을 뿐 아니라 자치단체의 인구와 재정여건의 변화에 따라 산식을 탄력적으로 적용할 수 있음
- 또한 의정비 심의위원회에서 의정비를 산출시 본 산식에 자치단체의 행정환경 및 행정수요를 고려한 변수를 추가적으로 적용하여 자율적인 의정비 결정의 지침을 준수할 수 있을 것임
- 각 유형별 특성이 반영되도록 더미변수(유형별 변수 값)를 추가하여 전체 월정수당으로 계산한 상수 값 보정 가능
- Log 함수에 의한 산정 근거가 명확하지만, 시도나 시군구 대부분이 현행 지급수준보다 제시기준이 하향 조정
- 월정수당 3년 평균자료를 활용하여 기준금액의 객관성은 있으나, 추가 변수 투입 시에는 편차 예상
- 본 연구에서 활동된 데이터의 경우는 횡단면(Cross Sectional) 자료라는 점에서 해석상의 한계가 존재하며, 추후 좀 더 통합적인 시계열 자료를 수집함으로써 보완적인 연구가 이루어질 필요가 있음.
- 이는 3년치 자료를 통해 각 자치단체의 의정비 수준을 추정하고 이를 비교 분석하고 있다는 점에서 통합된 시계열자료에 비해서 상대적으로 타당성이 떨어질 가능성이 존재하기 때문임.

- 또한 추가적인 변수를 투입 시 어떤 변수를 고려하느냐에 따라 동일 유형에 포함된 자치단체가 의정비 편차가 클 가능성을 배제할 수 없음
- 그리고 이 모형에서는 의정비의 하한선이 제시되지 않아 탄력적인 의정비 산정을 제약하는 결과를 초래할 수 있음
- 이와 더불어, 의정비에 영향을 미치는 다양한 제도적, 정치적, 환경적, 경제적 변수를 추가적으로 고려하여 최종 수준을 결정하는 노력이 요구됨.

2. 군집분석에 의한 자치단체 유형화를 통한 월정수당 추정모형

가. 기본모형 설명

- 이 모형은 각 자치단체들의 재정력 지수와 의원 1인당 주민수를 토대로 유사한 자치단체끼리 그룹화하는 군집분석에 기반을 두고 있음
- 이 모형의 취지는 지자체의 법적기능을 고려한 유형 분류 대신에 각 지자체의 특정변수 기준으로 유형화하여 유사 군집별 월정수당 지급수준을 산출하기 위한 모형으로서, 지자체 의원 1인당 주민수(NLog값)와 3년 평균 재정력지수를 토대로 유사성이 높은 대상을 5가지 군집으로 분류하여 산정하는 방식임
- 5개 군집의 특성은 다음과 같음

군집유형	해당 자치단체 수	3년 평균 재정력 지수 중심 값	의원 1인당 주민수 자연 Log 값
제1유형	75	0.476	11
제2유형	58	0.176	8
제3유형	25	0.142	8
제4유형	74	0.352	10
제5유형	14	1.356	10

- 지급기준 산식은 다음과 같음

<제1유형>

$$- NL(\text{월정수당/만원}) = 7.301(\text{유형별 월정수당 3년 평균값}) + 0.763 \times (\text{3년 평균 재정력지수}) + 0.008 \times (\text{의원 1인당 주민수 LN 값})$$

<제2유형>

$$- NL(\text{월정수당/만원}) = 7.069(\text{유형별 월정수당 3년 평균값}) + 0.997 \times (\text{3년 평균 재정력지수}) + 0.012 \times (\text{의원 1인당 주민수 LN 값})$$

<제3유형>

$$- NL(\text{월정수당/만원}) = 6.877(\text{유형별 월정수당 3년 평균값}) + 0.487 \times (\text{3년 평균 재정력지수}) + 0.054 \times (\text{의원 1인당 주민수 LN 값})$$

<제4유형>

$$- NL(\text{월정수당/만원}) = 6.633(\text{유형별 월정수당 3년 평균값}) + 0.831 (\text{3년 평균 재정력지수}) + 0.070 \times (\text{의원 1인당 주민수 LN 값})$$

<제5유형>

$$- NL(\text{월정수당/만원}) = 6.796(\text{유형별 월정수당 3년 평균값}) + (-0.114) \times (\text{3년 평균 재정력지수}) + 0.119 \times (\text{의원 1인당 주민수 LN 값})$$

○ 표준산식 설명

- 각 지자체의 재정력지수와 의원 1인당 주민수라는 두 변수를 이용하여 5가지 군집으로 분류하여 각각 회귀계수를 산출하고 이를 바탕으로 지자체의 월정수당을 산정
- 위 산식은 5개 유형별로 각각 3년 평균 월정수당을 종속 변수(Y)로 하고, 재정력 지수와 의원 1인당 주민수를 독립변수로 회귀계수를 달리 산정하여 해당 지자체의 월정수당을 산출

나. 적용결과

① 제1유형(75) - 특별·광역시 7, 도 8, 50만 미만 시 3, 도·농복합시 20, 자치구 37

⇒ 기준초과 54 : 특별·광역시 6, 도 7, 50만 미만 시 2(의정부·구리), 도·농복합시 14, 자치구 25

기준미만 21 : 광역시 1(광주), 도 1(충남), 50만 미만 시 1(군포), 도·농복합시 6, 자치구 12

- 평균 : 월정수당 연 2,360만원(의정비 연 3,776만원)
- 최고 : 서울 월정수당 연 3,669만원(의정비 연 5,469만원)
- 최저 : 대구 남구 월정수당 연 1,736만원(의정비 연 3,056만원)

② 제2유형(58) - 50만 미만 시 1, 도·농복합시 시 2, 군 54, 자치구 1

⇒ 기준초과 49 : 50만 미만 시 1(태백), 도·농복합시 시 2(계룡·문경), 군 45, 자치구 1(부산 강서)

기준미만 9 : 군 9

- 평균 : 월정수당 연 1,555만원(의정비 연 2,875만원)
- 최고 : 당진군 월정수당 연 1,948만원(의정비 연 3,268만원)
- 최저 : 장흥군 월정수당 연 1,417만원(의정비 연 2,737만원)

③ 제3유형(25) - 군 24, 자치구 1

⇒ 기준초과 24 : 군 23, 자치구 1(부산 중구)

기준미만 1 : 군 1(진도)

- 평균 : 월정수당 연 1,562만원(의정비 연 2,882만원)
- 최고 : 진천군 월정수당 연 1,733만원(의정비 연 3,053만원)
- 최저 : 울릉군 월정수당 연 1,432만원(의정비 연 2,752만원)

④ 제4유형(74) - 도 1, 50만 이상 시 2, 50만 미만 시 9, 도·농복합시 27, 군 8, 자치구 27

⇒ 기준초과 65 : 도 1(제주), 50만 이상 시 2(청주·전주), 50만 미만 시 7, 도·농복합시 26, 군 6, 자치구 23

기준미만 9 : 50만 미만 시 2(의왕·하남), 도·농복합시 1(안성), 군 2(달성·홍성), 자치구 4

- 평균 : 월정수당 연 2,017만원(의정비 연 3,344만원)
- 최고 : 영등포 월정수당 연 2,948만원(의정비 연 4,268만원)
- 최저 : 의성군 월정수당 연 1,536만원(의정비 연 2,856만원)

⑤ 제5유형(14) - 50만 이상 시 6, 50만 미만시 2, 도·농복합시 3자치구 3

⇒ 기준초과 14 : 50만 이상 시 6, 50만 미만 시 2(과천·시흥), 도·농복합시 3(용인·창원·화성), 자치구 3(서울 중구·서초·강남)

기준미만 0

- 평균 : 월정수당 연 2,567만원(의정비 연 3,887만원)
- 최고 : 시흥시 월정수당 연 2,746만원(의정비 연 4,066만원)
- 최저 : 서울중구 월정수당 연 2,274만원(의정비 연 3,594만원)

⇒ 총 246개 지자체 중 기준초과 206(광역 14, 기초 192),

기준미만 40(광역 2, 기초 38)

※ 기준초과(206) : 광역 14(서울시 1, 광역시 5, 도 8),

기초 192(시 65, 군 74, 구 53)

기준미만 (40) : 광역 2(광주시 1, 충남도 1),

기초 38(시 10, 군 12, 구 16)

다. 장·단점

- 지자체 유형별 공통산식으로 주민수와 재정여건에 따라 탄력적으로 적용이 가능하고, Log 함수에 의한 산정근거 명확
- 현재 지자체의 구별이 인구와 행정력을 기준으로 하고 있는데 비하여 재정력 지수 및 의원 1인당 인구 수를 중심으로 그룹을 나눔으로써 그룹 분류에 대한 동의여부 미지수
- 타 유형에 비하여 재정력이 높은 제5유형 그룹의 지자체가 상대적으로 월정수당 지급수준이 하향 조정되어 현실적으로 적용하기 어려움

3. 유형별 표준편차를 반영한 모형

가. 기본모형 설명

- 유형별 평균 월정수당을 기준으로 표준편차에 재정력과 의원당 주민수 비율을 반영하여 산정(단순 산식)
- 이 모형은 지자체의 법적기능을 고려하여 유형화 하되 시도를 하나의 유형으로 통합하고⁶⁾, NLog 산식이 아닌 월정수당 평균값을 기준으로 표준편차에 투입변수 가중치를 반영하여 지급수준을 산출하기 위한 모형으로서, 유형별 의원 1인당 주민수 비율과 3년 평균 재정력지수를 적용한 산정 방식임
- 지자체를 『6개 유형』은 다음과 같음
 - ① 특별·광역시, 도
 - ② 대도시형 기초단체(50만 이상 시)
 - ③ 중소도시형 기초단체(50만 미만 시)
 - ④ 도·농형 기초단체(도·농복합시)
 - ⑤ 농촌형 기초단체(군)

6) 광역시와 도를 통합한 이유는 2개 유형(① 특별·광역시, ② 도)으로 나누어 산출된 월정수당이 울산광역시보다 재정력이 높은 경기도가 하향 조정되어 모순이 발생하므로 통합

⑥ 제한 도시형 기초단체(자치구)

○ 지급기준 산식

- 월정수당/만원 = 유형별 월정수당 3년 평균 + {(유형별 월정수당 3년 평균의 표준편차) × (해당 지자체 3년 평균 재정력 지수) × (유형별 의원 1인당 주민수 비율)}

- 각 지자체의 월정수당을 산정하기 위해서는 유형별로 3년 평균 월정수당의 평균값을 기준으로 하여 해당 지자체의 재정력과 의원 1인당 주민수를 반영하여 비율 결정
- 비율의 반영은 유형별 3년 평균 월정수당의 표준편차의 범위 내에서 허용

나. 적용 결과

<시 도>

- ① 특별·광역시, 도(16) - 기준초과 3(서울·부산·경기), 기준미만 13개
 - 평균 : 월정수당 연 3,752만원(의정비 연 5,337만원)
 - 최고 : 서울 월정수당 연 4,396만원(의정비 연 6,196만원)
 - 최저 : 제주 월정수당 연 3,274만원(의정비 연 5,074만원)

<시군구>

- ② 50만 이상 시(8) - 기준초과 7, 기준미만 1개 지자체
 - 평균 : 월정수당 연 2,881만원(의정비 연 4,201만원)
 - 최고 : 성남시 월정수당 연 2,996만원(의정비 연 4,316만원)
 - 최저 : 전주시 월정수당 연 2,723만원(의정비 연 4,043만원)

③ 50만 미만 시(15) - 기준초과 13, 기준미만 2(과천·의왕)개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 2,314만원(의정비 연 3,634만원)
- 최고 : 시흥시 월정수당 연 2,997만원(의정비 연 3,917만원)
- 최저 : 태백시 월정수당 연 2,127만원(의정비 연 3,447만원)

④ 도·농복합시(52) - 기준초과 39, 기준미만 13개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 2,109만원(의정비 연 3,429만원)
- 최고 : 용인시 월정수당 연 3,263만원(의정비 연 4,583만원)
- 최저 : 문경시 월정수당 연 1,978만원(의정비 연 3,298만원)

⑤ 군(86) - 기준초과 73, 기준미만 13개 지자체

- 평균 : 월정수당 연 1,673만원(의정비 연 2,993만원)
- 최고 : 울주군 월정수당 연 2,586만원(의정비 연 3,906만원)
- 최저 : 울릉군 월정수당 연 1,603만원(의정비 연 2,923만원)

⑥ 자치구(69) - 기준초과 29, 기준미만 40개 지자체

- 평균 : 월정수당 2,558만원(의정비 연 3,878만원)
- 최고 : 서울 강남구 월정수당 연 3,682만원(의정비 연 5,002만원)
- 최저 : 부산 중 구 월정수당 연 2,296만원(의정비 연 3,616만원)

⇒ 총 246개 지자체 중 기준초과 164(광역 3, 기초 161),

기준미만 82(광역 13, 기초 69)

※ 기준초과(164) : 광역 3(서울·부산시, 경기도),

기초 161(시 59, 군 73, 구 29)

기준미만 (82) : 광역 13(특별 · 광역시 5, 도 8),

기초 69(시 16, 군 13, 구 40)

다. 장·단점

- 지자체 유형별 공통산식으로 주민수와 재정여건에 따라 탄력적으로 적용이 가능하고 지자체별로 지급수준 산정이 용이
- 유형별 평균 월정수당을 기준으로 표준편차 범위 내에서 지자체의 상대적 차이를 반영하고 있어, 지자체간 지급수준 편차가 크게 나타나지 않음
- 다만, 광역시도의 경우에는 시군구보다 현행 지급수준이 상향 조정되어 다른 유형보다 편차가 다소 큼

제2절 지방의회 의정활동 및 기타요소를 고려한 월정수당 추정모형

1. 회기수당 및 유급상근일수 반영안

가. 기본모형

- 지자체를 시도와 시군구의 『2개 유형』으로 유형화하고 회기수당에 의정활동일수와 공무원 보수인상률을 반영하여 산정
- 지급기준 산식
 - 월정수당/만원 = 종전 회기수당('05) 연액 + [{종전 회기수당('05) 연액} × 3년간 공무원 보수인상률]
 - ※ 종전 회기수당('05) 연액 : 1일 회기수당 × 연 249일(의정활동일수, 휴일 등 제외)
 - 시군구의 경우 연간 의정활동일수(249일)에서 시도와의 연간 총 회의일수 차(20일)에 대한 가중치 반영
- 이 모형은 지방의원 월정수당 지급수준 산정 기준액을 명예직 때의 회기수당을 토대로 유

급상근 개념을 반영하여 광역과 기초의원 지급수준을 산출하기 위한 모형으로서, 연간 의정 활동일수를 적용한 회기수당 연액에 유급직 전환 후 3년간 공무원 보수상승률에 대한 가중치를 반영하여 산정하는 방식임

○ 월정수당

- 종전 회기수당을 기준금액으로 활용
 - 1일당 시도의원 11만원, 시군구의원 10만원
- 연간 상시 근무일수를 기준(최저일수는 휴일 제외)
 - 최저 ~ 최고 : 249일 ~ 365일
- 수당인상률은 공무원 보수인상률 적용
 - 공무원 보수인상률(3년간 합산) : 7%('06년 2.0%/07년 2.5%/08년 2.5%)

나. 적용결과

○ 월정수당 수준

① 시 도 : 연 2,930만원(월 244만원)

※ 산출내역

→ (11만원×249일) + {(11만원×249일)×0.07} = 연 2,930만원

② 시군구 : 연 2,450만원(월 204만원)

※ 산출내역

→ (10만원×229일) + {(10만원×229일)×0.07} = 연 2,450만원

⇒ 총 246개 지자체 중 기준초과 102(광역 11, 기초 91),

기준미만 144(광역 5, 기초 139)

※ 기준초과(102) : 광역 11(서울시 1, 광역시 5, 도 5),

기초 91(시 48, 군 12, 구 31)

기준미만(144) : 광역 5(광주시 1, 도 4),

기초 139(시 27, 군 74, 구 38)

다. 장·단점

○ 종전 회기수당('05) 기준으로 연간 의정활동일수를 반영하여 산정기준에 대한 근거가 명확하고 지급수준 산정 용이

○ 월정수당 기준금액의 객관성 확보가 가능하나, 지자체의 여건을 반영하지 못해 유형화하는데 한계

○ 서울·경기 등 특정 시도와 일부 시 및 자치구 의정비 수준이 현행 지급수준보다 낮아지고, 재정여건이 열악한 군지역이 상대적으로 높아짐

※ 시도의 경우는 현재 평균 지급수준(연 5,284만원)보다도 하향 조정되고, 시군구의 경우도 일부 중대도시 및 자치구(서울·울산지역)의 지급수준이 현재보다 낮아짐

2. 회기수당 및 공무원 보수인상률, 재정력 지수 반영안

가. 기본모형

○ 지자체를 유형화하고 회기수당에 의정활동일수, 공무원 보수인상률 및 재정력 지수를 반영하여 산정(단순 산식)

○ 이 모형은 지방의원 월정수당 지급수준 산정 기준액을 명예직 때의 회기수당을 토대로 유급상근 개념을 반영하되, 지자체를 유형화하여 지급수준을 산출하기 위한 모형으로서, 연간 의정활동일수를 적용한 회기수당 연액에 평균 공무원 보수상승률과 유형별 재정력지수에 대한 가중치를 반영하여 산정하는 방식임

○ 지자체를 『7개 유형』으로 구분(법정유형으로 분류)

<시 도>

① 도시형 광역단체(특별시, 광역시)

② 농촌형 광역단체(도)

<시군구>

③ 대도시형 기초단체(50만 이상 시)

④ 중소도시형 기초단체(50만 미만 시)

⑤ 도·농형 기초단체(도·농복합시)

⑥ 농촌형 기초단체(군)

⑦ 제한 도시형 기초단체(자치구)

○ 지급기준 산식

- 월정수당/만원 = 종전 회기수당('05) 연액 + [{종전 회기수당('05) 연액×3년 평균 공무원 보수인상률}]×유형별 3년 평균 재정력지수]

- 종전 회기수당('05) 연액 : 1일 회기수당 × 연 249일(의정활동일수)

- 시군구의 경우 연간 의정활동일수(249일)에서 시도와의 연간 총 회의일수 차(20일)에 대한 가중치 반영

나. 적용결과

<시 도>

① 특별·광역시 : 연 2,795만원(월 234만원)

※ 산출내역

→ (11만원×249일)+ {(11만원×249일×0.023)×0.90}=2,795만원

② 도 : 연 2,773만원(월 231만원)

※ 산출내역

$$\rightarrow (11\text{만원} \times 249\text{일}) + \{(11\text{만원} \times 249\text{일} \times 0.023) \times 0.55\} = 2,773\text{만원}$$

<시군구>

③ 50만이상의 시 : 연 2,343만원(월 195만원)

※ 산출내역

$$\rightarrow (10\text{만원} \times 229\text{일}) + \{(10\text{만원} \times 229\text{일} \times 0.023) \times 1.02\} = 2,343\text{만원}$$

④ 50만미만의 시 : 연 2,321만원(월 193만원)

※ 산출내역

$$\rightarrow (10\text{만원} \times 229\text{일}) + \{(10\text{만원} \times 229\text{일} \times 0.023) \times 0.60\} = 2,321\text{만원}$$

⑤ 도농복합시 : 연 2,313만원(월 192만원)

※ 산출내역

$$\rightarrow (10\text{만원} \times 229\text{일}) + \{(10\text{만원} \times 229\text{일} \times 0.023) \times 0.44\} = 2,313\text{만원}$$

⑥ 군 : 연 2,299만원(월 191만원)

※ 산출내역

$$\rightarrow (10\text{만원} \times 229\text{일}) + \{(10\text{만원} \times 229\text{일} \times 0.023) \times 0.18\} = 2,299\text{만원}$$

⑦ 자치구 : 연 2,311만원(월 192만원)

※ 산출내역

$$\rightarrow (10\text{만원} \times 229\text{일}) + \{(10\text{만원} \times 229\text{일} \times 0.023) \times 0.40\} = 2,311\text{만원}$$

⇒ 총 246개 지자체 중 기준초과 120(광역 13, 기초 107),

기준미만 126(광역 3 : 광주·충남·제주, 기초 123)

※ 기준초과(120) : 광역 13(서울시 1, 광역시 5, 도 7),

기초 107(시 55, 군 18, 구 34)

기준미만(126) : 광역 3(광주시 1, 도 2),

기초 123(시 20, 군 68, 구 35)

다. 장·단점

○ 종전 회기수당('05) 기준으로 연간 의정활동일수와 재정력 등을 반영하여 산정 근거가 명확

○ 월정수당 기준금액의 객관성 확보가 가능하고, 지자체를 유형화하여 상호간 차등 효과

○ 일부 시 및 자치구 월정수당 수준이 현행 지급 수준보다 하향 조정되나 시군구간 유형별 편차는 낮은 편임, 다만 서울·경기 등 특정 시도의 경우에는 지급수준 편차 발생

※ 시도의 경우는 현재 평균 지급수준(연 5,284만원)보다도 하향 조정되고, 자치구의 경우도 지급수준이 현재 평균수준(연 4,133만원)보다 낮음

3. 선출직 자치단체장 보수기준으로 유형화하는 방안

○ 자치단체장 연봉기준으로 상근(회의)일수 비율을 적용하여 산정

○ 이 모형은 지자체를 선출직 자치단체장 연봉체제로 유형화하여 월정수당 지급수준 산정 기준액을 유형별 연봉에 대한 자치단체장과 지방의원 상근(회의)일수 비율에 따라 지급수준을 산출하기 위한 모형으로서, 광역과 기초의회연간 총 회의일수를 반영하여 산정하는 방식이며, 동일 선출직 보수와 상근(회의)일수 비교를 통한 지방의원 보수수준을 정하는데 있음

○ 지자체를 단체장 연봉체계에 따라 『5개 유형』으로 구분

<시 도>

- ① 서울특별시
- ② 광역시 · 도

<시군구>

- ③ 부단체장 직급이 2급인 지자체
- ④ 부단체장 직급이 3급인 지자체
- ⑤ 부단체장 직급이 4급인 지자체

○ 지급기준 산식

- 월정수당/만원 = {유형별 자치단체장 연봉 × 상근비율⁷⁾(자치단체장과 지방의원)} - 의정 활동비

○ 자치단체장과 지방의원 상근일수 비율(평균 총 회의일수 기준)

<시 · 도> : 평균 52%(128.6일÷249일) - 최고 56%, 최저 48%

※ 평균 128.6일 : 140일(서울, 인천, 대구, 경기), 130일(광주, 강원, 전북, 경북, 제주), 120일(기타 시도)

<시 · 군 · 구> : 평균 38%(95일÷249일) - 최고 48%, 최저 32%

※ 평균 95일 : 120일(서울 종로구), 100일(인천 동구 등), 90일(강원 동해 등), 85일(용진군 등), 80일(기타 시군구)

7) 연간 상근(회의)일수 비율은 자치단체장 대비 - 광역의원 56%, 기초의원 48%임.

나. 적용결과

<시 도>

① 서울시 : 연 3,584만원(월 298만원)

※ 산출내역

→ (서울시장 연봉 9,615만원 × 56%) - 1,800만원 = 연 3,584만원

② 광역시·도 : 연 3,429만원(월 285만원)

※ 산출내역

→ (광역시·도지사 연봉 9,338만원 × 56%) - 1,800만원 = 연 3,429만원

<시군구>

③ 부단체장 직급이 2급인 지자체 : 연 2,600만원(월 216만원)

※ 산출내역

→ (단체장 연 8,167만원 × 48%) - 1,320만원 = 2,600만원

④ 부단체장 직급이 3급인 지자체 : 연 2,294만원(월 191만원)

※ 산출내역

→ (단체장 연 7,530만원 × 48%) - 1,320만원 = 2,294만원

⑤ 부단체장 직급이 4급인 지자체 : 연 2,031만원(월 169만원)

※ 산출내역

→ (단체장 연 6,983만원 × 48%) - 1,320만원 = 2,031만원

⇒ 총 246개 지자체 중 기준초과 150(광역시 7, 기초 143),

기준미만 96(광역시 9, 기초 87)

※ 기준초과(150) : 광역 7(서울시 1, 광역시 5, 경기도 1),

기초 143(시 57, 군 50, 구 36)

기준미만 (96) : 광역 9(광주시 1, 도 8),

기초 87(시 18, 군 36, 구 33)

다. 장 · 단점

- 지자체장 연봉에 지방의원 상근(회의)일수 비율을 적용하여 산정기준이 명확하고 지자체 조직규모에 따라 유형화 가능
- 선출직 단체장과 비교함으로써 특정계급 일반직공무원 보수수준에 상응하는 의정비 결정 논란 해소
- 지자체장 상근일수와 지방의원 연간 회의일수 비율 적용기준에 대한 적정성 여부 논란 소지
- 대체적으로 지급수준이 하향 조정되나, 유형별 편차가 심하지 않음, 다만 서울·경기 등 특정 시도와 일부 시 및 자치구의 경우에는 현행수준과 편차 발생

3절. 월정수당 제시방법

1. 상한액 제시방법

○ 지방자치법 시행령(별표)에 월정수당 상한액을 산정방식 또는 금액으로 규정하여 지급범위 설정

○ 산정방식으로 제시하는 경우에는,

- 월정수당 산식에 따라 지자체가 상한액을 직접 계산하여 그 범위에서 지급액을 정하는 방안을 채택하거나⁸⁾,

- 행안부가 전체 지자체에 대한 월정수당 상한액을 산정하여 지급범위를 매년 고시(관보)하고, 당해 지급범위에서 지자체가 지급액을 결정하도록 하는 방안 채택

○ 금액으로 제시하는 경우에는,

- 지자체를 유형화하여 월정수당 지급범위를 정하되, 의정활동비와 같이 금액으로 제시하고,

- 당해 유형별 상한액 범위에서 지자체가 실제 지급액을 결정

○ 위의 제시방안을 채택하는 경우에 있어

- 당해 연도에는 산식 또는 금액에 의한 월정수당 상한액만 제시하고,

- 다음 연도부터는 공무원 보수인상률 등을 반영할 수 있도록 동법 시행령에 명시하거나 매년 개정 필요

2. 기준액 제시

○ 지방자치법 시행령(별표)에 월정수당 기준액을 산정방식 또는 금액으로 규정하되, 상·하

8) 이 경우에도 월정수당 상한액 계산에 따른 프로그램 지원(Log 값을 계산) 등 필요

한 지급범위 설정

- 월정수당 기준액을 산식 또는 금액으로 제시하고, 제시방안이 전반적으로 현행 지급수준보다 하향 조정되는 점을 감안하여
 - 당해 지자체가 기준액의 $\pm 10\%$ 범위에서 실제 지급액을 결정하되,
- 공무원 보수인상률 등을 반영하여 기준액을 인상 조정할 수 있도록 동법 시행령에 명시하거나 매년 개정 필요

3. 장·단점 비교

① 상한액 제시 방법

- 장점은 월정수당 가이드라인을 명확히 제시할 수 있어 의정비 결정시마다 발생하는 과다인상 등 지역주민 비난요인을 사전 방지할 수 있음
- 각 자치단체의 자율성은 보장하되 무분별한 인상을 억제할 수 있음
- 상한액을 제시함으로써 같은 수준의 자치단체 간에 생길 수 있는 지나친 편차를 줄일 수 있음
- 상한액을 제시함으로써 새로운 산정방식에 따라 불이익을 받는 자치단체의 반발을 줄일 수 있음
- 단점은 금년 지급 수준보다 상한액 제시 기준이 하향 조정되는 지자체의 반발이 예상됨
- 각각의 유형 내에서 많은 자치단체가 상한액에 육박하는 의정비를 산정 하려고 할 때 단기적으로는 보수인상의 근거를 제공할 수 있음
- 따라서 각 지방자치단체가 부담하는 비용이 증가할 수 있음

② 기준액 제시 방법

- 월정수당 기준액에 상·하한선 범위를 설정($\pm 10\%$)함으로써 지자체가 탄력적으로 적용할 수 있어 제시기준 하향조정에 따른 반발을 최소화할 수 있으나,

- 상한액 쪽으로 몰릴 가능성이 있고, 명확한 가이드라인 제시가 아니므로 지방의원 의정비 인상 등 비난 여론이 발생할 소지가 있음

IV. 의정비 개선을 위한 고려사항

1. 의정비 결정체도의 개선 방안

가. 중앙정부의 관리기능을 확보

- 행정안전부가 지방의회 의정비 책정에 필요한 가이드라인을 제시하고 그 범위 내에서 각 지방자치단체가 자율적으로 여러 기준을 고려하여 결정
- 행정안전부는 의정비심의위원회로부터의 의정비 산정 근거를 제출받아 이를 검토함
- 각 지방자치단체가 중앙정부의 가이드라인을 거부하거나 위반할 경우에는 재정적 수단을 이용

나. 의정비심의위원회의 구성에 있어서의 독립성 확보 방안

- 심의위원회의 위원 구성은 종전과 같이 단체장과 의장이 각 각 5명을 선정하지만 위원회의 의결정족수 및 의결의 방법을 개선
- 현재 지급항목 및 지급범위결정은 재적위원 과반수 찬성으로 되어 있는 것을 재적위원 2/3의 찬성으로 개정이 필요
- 이것은 의회 의장이 선임한 위원들의 찬성으로 지방의원들의 보수가 최종 결정될 수 있는 가능성을 줄일 수 있기 때문
- 나머지 일반적 사항은 현재와 같이 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수이상 찬성으로 결정

다. 주민 의견 수렴 절차 강화

- 지방자치법 시행령에 주민의견을 수렴할 구체적인 방안을 규정하고 추후에 행정안전부에서 감사활동을 통하여 실시여부를 점검
- 예를 들면, 심의위원회가 주민의견을 수렴하기 위하여 공신력있는 기관에게 설문을 의뢰하여 그 결과를 공표하도록 하며 그 결과가 자신들의 최종 결정에 반영했는지 여부를 기록으로 남기도록 규정할 필요가 있음

라. 의원보수체계 결정 기본방향 결정

- 현재의 지방의원에 대한 겸직금지에 관한 규정이 엄격하지 않은 상황에서 이들에 대한 보수체계를 생계보장형으로 할 것인지 또는 생계보조형으로 할 것인지를 결정해야 함
- 즉, 겸직금지 조항의 개정을 통하여 이 부분을 확실히 결정하면, 이들에 대한 보수 수준을 결정하기가 쉬워짐
- 유급제가 실시된 이후 전문직 출신의 후보자 그리고 능력있는 사람들의 충원이 늘어가고 있는 시점에서 지방의원이 의정활동에 전념할 수 있도록 겸업을 금지시키고 그들의 보수를 생계보장형으로 만들어주는 것이 필요

2. 의정비 운영상의 개선방안

가. 자치단체 자율권 보장

- 의정비 산정의 합리성과 형평성 제고를 위한 근거를 마련하여 일정한 범위 내에서 지방자치단체의 자율권이 확보될 수 있는 방안 마련
- 구체적인 산정 공식을 마련하여 투명하고 공정한 보수체계를 마련
- 다양한 기준을 고려하고 지역에 따라 자율적인 범위를 제시하여 지방자치단체가 자율적으로 합리적인 보수체계를 구축할 수 있도록 함

나. 객관적인 기준변수 설정

- 지방의원의 의정비 산정에 공통적으로 고려하는 기준은 지역의 재정력지수, 의원 1인당 인구수 등이며 이러한 공통기준을 지방의원의 역할과 기능에 준하는 또는 적정한 수준에 맞는 대상에 적용하여 최종 의정비를 산정