

## 조례사랑이야기-19 의정수당조례 무엇이 문제인가.

전기성(한양대 행정자치대학원 겸임교수/한국지방자치학회 고문)

### 1. '월정수당' 갈등 해법 찾아야

지방의회의회 의원에게 지급되는 '월정수당' 문제로 전국 대부분 지방의회가 심한 고통을 앓고 있다. 7월1일부터 시작되는 하반기 의회도 이에 대한 근본적인 해결방법이 나오지 않으면 상당기간 갈등이 불가피할 것으로 보인다. 서울의 도봉구에서는 지난 5월28일 '의정비 인상에 반대하는 도봉구민들의 모임'이 “도봉구 의회가 부당하게 인상한 의정비 반환을 청구하라.”며 관할 도봉구청장을 상대로 소송을 제기했다. 각 의원들이 금년 1월~5월간 수령한 의정비 인상차액 890만원씩을 반납하라”는 내용이다. 구의원 14명의 반환청구 총액은 1억2460만원이라고 한다. 한편 송파구 주민 1만2천여명(이중 사실확인 결과 9,746명만 유효로 판정됨)은 전국 최초로 의정비 인상반대 조례 개정 주민발의안을 지난 3월14일 송파구청에 제출했다. 다른 구의 주민들도 행정소송, 주민감사 청구를 통해 급격히 의정비 인상에 반대하는 운동을 펴기도 한다. 서울지역과 차이는 있겠으나 전국의 많은 지방의회도 크게 다르지 않은 데 지방의회 발족 이래 가장 큰 파동이다. 따라서 이 글에서는 월정수당 지급으로 인한 갈등의 원인과 해결방안은 무엇인가를 시급히 찾아보고자 한다.

### 2. '월정수당'의 도입배경

#### ● 명예직과 유급직의 차이

원래 명예직은 규모가 작은 기관통합형 의회제도하에서 귀족의 신분이며 충분한 재력과 수입이 있는 의원이 수당을 받는 것을 오히려 수치로 생각하는 데서 비롯한다. 이들 의원들은 전문적인 지식이 필요하지는 않았으며 상식수준의 지식만 있으면 충분하고, 부정부패와 같은 문제도 일어나지 않았다. 이에 비해 산업화 과정을 거치면서 자치단체의 업무가 질과 양에서 급격히 확대되고, 집행부를 감시·감독하는데 필요한 전문적 자질이 요구되었다. 따라서 이런 역할을 무보수 명예직의원에게 기대하는 것은 무리하며 그 결과 유급직 제도로 발전하게 된 것이다. 유급제를 채택하면 자치분야 전문가가 대거 참여하고 활성화 할 것으로 기대하였다. 그러나 지금의 결과는 의원의 자질문제가 향상되지도 않고 집행부를 감독하는 활동도 부진하다는 지적이 제기되고 있다. 그렇다면 무엇 때문에 유급제로 하느냐는 회의론과 함께 지금 벌어지는 '월정수당' 문제로 이어지고 있는 것이다. 그러나 냉정히 보면 지방의원 후보를 정당이 추천하는 문제와 자치단체의 기능을 제한하는 지방화정책의 지지부진함이 더 큰 원인이라 하겠다.

● 제헌 당시부터 2005년 전까지 명예직

1948년 제정된 헌법은 제97조에서 ‘지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.’라고 정하여 지방의회를 헌법기관으로 규정하여 지방의회의원도 헌법적 지위에 두었다. 헌법보다 1년 전에 제정된 당시의 지방자치법 제16조는 ‘지방의회 의원은 명예직으로 하되, 일비(日費)와 여비를 받을 수 있으며, 내무부장관의 승인을 얻어 조례로 정한다.’고 규정하여 처음부터 명예직으로 출발했다. 1994년에는 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용(시·도의원에 한함)을 보전하기 위하여 매월 지급하는 ‘의정활동비’와 회기 중에 지급하는 ‘회의수당’(99년 ‘회기수당’으로 수정)을 지급했다. 2005년 지방자치법개정으로 광역의회와 기초의회의 차별을 없애고, 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 지금의 ‘월정수당’ 지급을 신설했으며 이상 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 ‘의정비심의위원회’(이하 ‘위원회’)에서 결정하는 범위에서 조례로 정하도록 규정하고 있다. 지방자치법의 변천과정을 정리하면 <표-1>과 같다.

<표-1> 지방자치법 중 의정비 규정의 변천과정

일 자	제·개정내용
1949.7.4. 제 정	第16條 地方議會의 議員은 名譽職으로 한다. 但, 日費와 旅費를 받을 수 있으되 이에 關한 規定은 內務部長官의 承認을 얻어 條例로써 定한다.
1960·11·1 개 정	--- 但, 會期中에 限하여 日費 또는 旅費를 받을 수 있으되 이에 關한 規定은 道와 서울特別市에 있어서는 內務部長官, 市, 邑, 面에 있어서는 道知事의 承認을 얻어 條例로써 定한다.
1988.4.6 전문개정	第32條 (議員의 報酬) 地方議會議員은 名譽職으로 한다. 다만, 會期中에 한하여 日費와 旅費를 支給할 수 있으며, 이의 支給基準은 大統領令으로 定한다.
1994·3·16 전문개정	第32條 (議員의 議政活動費등) ①地方議會議員은 名譽職으로 하되, 다음 各號의 費用을 지급한다. 1. 議政資料의 蒐集·研究와 이를 위한 補助活動에 소요되는 費用을 補填하기 위하여 매월 지급하는 議政活動費. 다만, 議政資料의 蒐集·研究를 위한 補助活動의 費用은 市·道議會議員에 한한다. 2. 本會議 또는 委員會의 議決이나 議長의 명에 의하여 公務로 旅行할 때 지급하는 旅費 3. 會期中에 지급하는 會議手當 ②第1項 各號에 規定된 費用의 지급기준은 大統領令이 정하는 범위안에서 당해地方自治團體의 條例로 定한다.[ ]
1999.8.31 개 정	第32條 (議員의 議政活動費등) ----- 3. 會期中의 活動을 지원하기 위하여 지급하는 會期手當 -----
2005.8.4 개 정	제32조 (의원의 의정활동비등) ----- 1. 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 보전하기 위해 매월 지급하는 의정활동비(광역, 기초의회 차별규정인 단서 삭제) 2. ----- 3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당 ②제1항 각호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지

	방자치단체의 조례로 정한다. ③의정비심의위원회의 구성, 운영 등에 관해서는 대통령령으로 정한다.<신설>
--	--

### 3. 수정을 전제로 하는 위원회의 결정

#### ● 수당액을 위원회에서 결정하는 것의 정당성 문제이다.

지방자치법 시행령 제33조는 의정활동비는 별표-4, 여비는 별표 5와 6에 정액을 규정하고 있다. 반면 ‘월정수당’은 지방자치법 ‘위원회에서 결정하는 범위에서’로, 시행령은 ‘위원회가 결정한 금액 이내에서 자치단체 조례’로 정하도록 규정하고 있다. 수당결정의 민감한 책임을 위원회와 지방의회에 넘겨받은 상황에서 지방의회는 언론과 주민의 눈치를 보며 금액을 조례로 정하고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 수당결정을 위원회에서 결정하는 것이 위원회 성격상 합리적인가의 문제이다. 위원회는 고도의 전문적 지식을 필요로 하는 사항에 대해 자문을 하는 성격의 기구이다. 그렇다면 지방의회의원의 ‘의정활동비’와 ‘여비’는 법령으로 정하면서 ‘월정수당’만을 위원회의 결정과 조례로 정하도록 위임하는 것이 면책성 규정이 아닌지 의문이다. 나아가 지방의회 의원과 잠재적 경쟁관계에 있다고 보는 주민을 상대로, 공청회, 주민의견 조사, 지역주민의 의견수렴을 통해 결정하도록 하는 것이 합리적인지, 아니면 주민과의 갈등을 유발하는 제도인가에 대해서도 검토의 여지가 있다.

#### ● 검증되지 않은 위원회에 합리적 결정기대는 편의주의 사고다.

위원회는 자치단체장과 의회의장이 각각 5명씩 추천한 위원 10명으로 구성되며 의정수당을 결정하여 자치단체장과 의장에게 통보한 후 즉시 해산하며 위원은 연임이 되지 않는다.(영제34조③) 위원은 학계, 법조계, 언론계 및 시민단체 등으로부터 추천받은 자로, 19세 이상이며 자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자로 한다. 그리고 「공직선거법」에 따라 선거권이 없는 자와 그 지방자치단체의 소속 공무원·의회의원·교육위원 및 그 배우자·직계존비속·형제자매는 위원이 될 수 없게 규정하고 있다. 그러나 이렇게 엄격한 자격요건을 갖춘 위원을 전국 246개 자치단체에서 선정하는 것이 용이한가, 추천된 위원이 법령에서 정한 ‘자치단체의 재정 능력, 지역 주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려’하고, 다시 주민의 의견수렴을 거쳐 객관적으로 인정받을 수 있는 수당금액을 결정할 수 있을지는 극히 의문이다. 행정안전부가 5월27일 과거 위원회 제도에 대해 ‘위원회 공화국’이라고 부르며 573개에 달하는 위원회 중에서 273개를 폐지할 계획이라고 발표한 바도 유의할 필요가 있다.

#### ● 일본은 의원과 비상근직원의 보수를 함께 규정

지방공무원 보수규정을 비롯하여 모든 공무원의 보수나 수당을 별도의 위원회에서 결정하는 경우는 지방의회의원을 제외하고는 없다. 더욱 우리가 지방자치법의 모델

로 삼고 있는 일본 「지방자치법」은 <표-2>에서 보는바와 같이 지방의회의원의 보수를 16개 공직자와 함께 일괄적으로 규정하여 지급함으로써 우리가 겪고 있는 갈등을 원천적으로 해결하고 있다.

<표-2> 일본 지방자치법 규정

<p>제203조(의원 기타 비상근직원의 보수 및 비용변상) ①보통지방공공단체는 의회의원, 위원회위원, 비상근의 감사위원 기타 위원, 자치분쟁처리위원, 심사회·심의회 및 조사회 등의 위원 기타 구성원, 전문위원, 투표관리자, 개표관리자, 선거장, 투표입회인, 개표입회인 및 선거입회인 기타 보통지방공공단체의 비상근직원에 대하여 보수를 지급한다.</p> <p>③제1항에서 규정하는 자는 직무를 행하기 위하여 필요한 비용(여비, 출장비 등을 말함)의 변상을 받을 수 있다.</p> <p>④보통지방공공단체는 조례로 의회의원에 대하여 기말수당을 지급할 수 있다.</p> <p>⑤보수, 비용변상 및 기말수당의 액수 및 지급방법은 조례로 정한다.</p>
<p>이시가와(石川県) 의회의원 등 보수 및 비용변상 지급조례 (제정 1956.12.26 조례 제39호/개정 1973.4.1 조례 제58호) 제1조 이시가와현 의회의원(이하 의원이라 함)에 대한 보수 및 기말수당의 지급과 비용의 변상에 관해서는 이 조례의 정한 것에 따른다.</p>

● 의회가 조례로 조정하는 것, 위원회의 전문성, 독립성, 권위에 반하는 제도다. 엄격한 조건과 절차에 따라 구성된 위원회가 주민의견 수렴 등 구체적이고 어려운 과정을 거쳐 결정한 금액이 의회에서 다시 수정하게 하는 것은 위원회의 전문성과 독립성, 그리고 권위를 훼손하고 존재의미를 근본부터 부정하는 제도다. 즉, 위원회의 결정은 다른 기관에서 수용여부만 하는 것이지 결정을 수정하는 것은 위원회제도의 설치취지에 정면으로 배치된다. 다만, 위원회 스스로 결정에 중대한 하자를 발견하거나 의회가 위원회 결정에 이의를 제시하는 경우, 주민단체 등이 정당한 이유를 제시하며 재의요청을 하는 경우, 위원회를 다시 개최하여 결정하는 것이 정당하다. 그러나 법령에는 이런 규정을 두고 있지 않아 입법미비로 보아야 할 것이다.

4. 대안 : ‘월정수당액’을 법령으로 정한다.

월정수당과 관련된 갈등사례는 위원의 선정, 위원회의 심의절차 미비와 이러한 미비점이 있음에도 조례로 정하고 있다는 점들이다. 위원회의 구성과 결정과정을 구체적으로 정한 것이 갈등을 유발하거나 때로는 번문욕례(繁文縟禮=Red Tape)가 될 수 있다고 본다. 자치단체의 과세자주권이 부족하고 재정자립도가 확립되지 않은 상황에서 지방재정을 감안하여 지역주민이 참여한 절차로 결정하라는 것은 갈등을 전제로 한 무리한 요구이며 차라리 의정활동비, 여비와 같이 법령에 직접 규정하는

것이 정당하다는 생각이다. 조례로 정하는 것이 지방자치정신의 일부에 부합할지 모르지만 교부금제도를 비롯하여 각종 감독권을 행사하는 현행제도 아래서는 오히려 형식적이고 겉치레에 불과하다고 본다. 나아가 처음부터 지방의회의 갈등을 예견하면서도 도입한 것이라는 오해도 받을 수 있다. 또한 정부가 지침으로 상한선을 정하려는 것도 정당성확보에는 한계가 있다. 이런 점들을 망라한 해결책으로 법령에 직접 월정수당액을 정하는 것이 몇몇하며, 바로 이 점이 법령개정이 불가피하다고 보는 이유이다.