

특별기고

지방의회의 문제점과 나아갈 방향 · 上

지방의원은 전업직 · 선거직 공무원이며 地方政治人

‘本分을 망각하고 지방자치의 근본을 훼손하는 수준이 漸入佳境’



정재화
대전대학교 법무행정대학원장

최근 지방의회 의정비 인상에 대해 행정자치부가 40여개 지방의회에 대해 시정권고를 하면서 지방의회의 의정비 심의에 대한 문제가 떠오르고 있다. 본지는 이같은 시점에서 지방의회의 문제점과 나아갈 방향이라는 주제로 대전대학교 정재화 법무행정대학원장의 특별기고를 게재하여 지방의회에 대한 시민의 관심과 의정비에 대해 다시한번 생각할 수 있는 기회를 제공하고자 한다. (편집자주)

1. 들어가면서

지방의회(council of local government)는 주민에 의해 선출된 의원을 그 구성원으로 성립하는 합의제기관이며, '아래로부터의(from bottom-up) 민주주의'의 정치철학에 입각한 조직이다. 지방자치단체의 자주성을 높이고 자치상의 분권을 합리화하는 방안으로 지방의회를 두게 되는 것이다.

그런 면에서 지방의회는 민주주의를 구현하는 중요한 수단으로서의 가치를 가지고 있으며, 지방자치를 실시하는 핵심기준으로서의 중요성을 함께 지니고 있다. 따라서 민주국가에서 지방의회는 반드시 존재해야 하고 본래의 기능과 역할을 다해야 하는 것이다. 특히 풀뿌리 민주주의를 구현하기 위하여 광역의회 보다는 주민과 가장 가까이에서 호흡할 수 있는 기초의회의 역할과 필요성은 민주주의 정신과 직결된다고 하겠다.

2. 지방의회의 지위와 권한

지방의회는 기관분립형의 경우 집행기관과의 관계에서 지방정부를 운영하는 양바퀴 중에 하나에 해당된다. 주민의 대표기관과 입법기관으로서의 지위와 지방행정에 대한 통제기관으로서의 지위 및 정책결정기관으로서의 지위를 갖는다. 따라서 지방의회는 단지 자문에 응하여 의견을 진술하거나 집행작용에 참여하는 것이 아니라 지방자치단체의 의사결정권인 것이 바로 지방자치단체의 의사와 행위로 성립되는 것이다.

지방의회의 중심적 권한은 지방정부의 의사를 결정하는 의결권이지만 이에 부수하여 각종의 권한이 부여되어 있다. 집행기관을 견제하고 감시하는 여러 권한과 지방의회의 조직 및 운영에 관계되는 여러 권한을 헌법에서 규정하고 있다(헌법 118조). 지방의회의 권한에 관한 구체적 내용과 종류는 지방자치법에 규정되어 있다.

이와 같은 지방의회의 지위와 권한에 합당한 지방의회로 거듭나기 위해서는 지방의회를 구성하는 지방의원과 관계되는 많은 문제와 법·제도적인 문제가 현실적으로 존재하고 있다.

3. 지방의원의 지위와 자질의 문제

지방의원은 주민의 직접선거에 의해 선출되며 자기 선거구의 대표가 아니라 해당 지방자치단체 주민 전체의 대표자이다. 지방의회를 구성하는 구성원으로서의 지

위를 갖기 때문에 지방의회를 주민의 대표기관이라고 한다. 선거에 의해 뽑히는 전업직(full time job)·선거직 공무원이며 지방정치 무대의 주역인 지방정치인이기도 하다.

이와 같은 지방의원의 지위는 지방의회의 역할과 위상을 좌우하게 되고, 어떤 의원들이 선출되었느냐 하는 것이 지방의회와 지방자치의 내용을 가능하게 하는 것이다. 1991년 지방의회가 다시 구성이 된 이후 네 차례의 동시지방선거가 있었다. 매년 선거에서 선출된 지방의원에 따라붙는 말과 문제가 의원들의 자질에 관한 것이었다. 횡수가 거듭될수록 조금씩 나아지고 있던 하지만 지방의원의 자질문제는 근본적으로 해결되지 않고 있다. 지방의원의 자질이 지방의회와 지방자치의 발전에 큰 영향을 미치기 때문에 더욱 큰 문제로 다가오고 있다.

4. 지방의원의 보수에 관한 문제

지방의원의 자질을 높이고 부패구조를 불식시키기 위해서 가장 필요하다고 제기된 의회가 보수 현실화 즉, 유급제 도입문제였다. 능력 있는 사람들이 지방의원을 지방하게 하고 의원 개개인이 의정활동에 전념할 수 있는 토양을 조성하기 위해, 2005년 8월 4일 지방자치법 제32조를 개정하여 지방의원에게 의정자료의 수집·연구 및 그 보조활동비용 보전을 위한 의정활동비, 여비 및 직무활동에 대한 월정수당을 지급하도록 규정하는 유급제를 채택하였다.

지방자치의 기본정신에 비추어 보면, 지방의원은 지역의 발전을 위해 봉사하는 무보수 명예직의 신분이 합당하다고 하겠다. 그러나 오늘날 지방행정의 전문화·복잡화·다양화 추세에 맞추어 지방의원의 전문성 확보가 요구되고 있다.

따라서 전통적으로 무보수 명예직을 고수하던 나라에서도 지방의원의 신분전환에 대하여 고민하고 있으며, 현재 이 문제가 영국, 일본, 미국 등에서 뜨거운 이슈가 되고 있다.

기초지방의회의 경우 인구규모에 따라 지방의원의 연봉 수준도 다양하다. 일본의 경우 아래 표에서 보는 바와 같이 시·정·촌 사이에는 많은 차이가 있다.

영국 기초의회의 경우에도 편차가 큰 것으로 조사되었다. 최고는 런던광역시의 크로이돈구로서 연 22,142파운드이며 최저는 코비의회로서 연 2,964파운드이다. 미국의

◆일본의 기초의회 보수현황

지방의회명	의원의 정수	인구의 규모	의원의 보수(월)	비고
나고야시	75명	220만	100만엔	지정도시
센다이시	60명	102만	85만엔	지정도시
아오모리시	38명	29만	63만엔	시
이단시	32명	19만	63만엔	시
프시마시	25명	6.6만	45만엔	시
도쿄초	20명		28만엔	정
토요야마초	16명		28.5만엔	정
오나호초	18명		29.5만엔	정

자료: 지방자치 229호, p.26.

경우를 보면 지방의원의 보수를 인구규모와 연계하여 정하며 반드시 규정이상으로 결정할 때에는 주민투표를 거쳐도록 명문화하고 있다.

2006년 1월부터 우리나라의 지방의원은 유급제 선출직 공무원으로 신분이 전환되었다. 지방의원들이 의정활동에 전념할 수 있게 하고, 참신하고 유능한 인재가 지방의회에 진출하여 도덕성과 전문성을 겸비한 집행기관의 감시자·견제자로서의 역할을 다하도록 하기 위함이었다. 2006년 의정비를 보면, 광역의회 의원의 경우 연봉이 서울 서대문구가 3804만원으로 최고, 충북 증평군이 1,920만원으로 최저였다. 기초·광역을 합쳐 총 246개 지방의회 가운데 85개가 연 3,000만 원 이상이었고 203개가 연 2,000만 원 이상이었다. 처음 시작하면서 이 눈치 저 눈치 보다 보니까 다소 적게 책정된 측면이 있는 지방의회를 중심으로 2007년 의정비를 심의하면서 많은 지방의회에서 도를 넘는 인상 러시를 이루고 있다.

전국 15개 시·도 가운데 서울특별시와 6개 광역시, 경기도를 제외한 8개 광역자치단체의 재정자립도는 50%에도 미치지 못하고 있다. 기초자치단체의 재정력은 더욱 열악하여 평균 시가 39%, 군이 18%에 지나지 않으며 지방세로 공무원의 인건비조차 충당하지 못하는 자치단체도 150곳이 넘는 형편이다. 자치단체의 예산을 다루는 지방의원들이 이런 상황을 도외시한채 제 몫쟁기에만 혈안이 되어 있다.

근년의 경우 지금까지의 인상내역을 보면, 재정자립도가 27% 불과한 인천 옹진군 의회는 최근 2304만원에서 5,328만원으로 무려 2.3배를 인상했고, 재정자립도가 14%로 전국 최하위 수준인 충북 괴산군의회는 2,120만원에서 4,240만원으로 100% 인상했다. 기초자치단체 가운데서 재정력이 가장 우수한 서울 강남구 의회가 2,720만원에서 56% 상승한 4,238만원으로 결정되어 비탄의 대상이 된 경우와 비교하면 후안무치한 수준의 인상이다.

11월 들어서는 경기도의회 의원의 의정비가 7,252만원으로 결정되어 지방의원 연봉 7,000만원시대를 열게 되었다. 일본의 경우처럼 자치단체의 살림살이를 고려하여 의정비를 차등 지급하여야 마땅함에도 불구하고 너무나도 똑같이 인상하려는 것은 문제가 아닐 수 없다.

대부분의 지방의회에서 의정비의 인상을 결정했거나 계획 중에 있다고 한다. 의정활동비의 인상폭은 평균 2,000여만원으로, 광역의원 738명, 기초의원 2888명 등 지방의원이 3626명인 점을 감안하면 800억원 가까운 세금이 이들의 '돈잔치'에 더 들어갈 판이다.

현재의 의정비로는 의정활동을 충실히 할 수 없다는 것이 지방의원들이 내세우는 명분이다. 그러나 유급제 이후 지방의원들은 갖가지 혜택을 누리면서 정작 집행기관의 행정을 감시하고 새로운 정책을

입안하는 본연의 업무성과는 미미하다. 경향신문이 2007년10월2일 전국 16개 광역의회의 지난 1년간 조례 발의현황을 분석한 결과, 738명의 시의원들이 316건의 조례를 발의하여 의원 1인당 평균 조례발의 건수는 0.4건에 불과한 것으로 나타났다. 이는 유급제 전환 이전과 거의 같은 수준인 것이다.

그럼에도 불구하고 말타면 경마잡히고 싶어하는 지방의원들은 유급제보좌관제도의 도입과 개인사무실 제공을 요구하고 있으며 전국 시군구의회협의회는 모든 의원에 게 복자카드를 지급해 달라고 행정부에 요청한 상태이다. 본분을 망각하고 지방자치의 근본을 훼손하는 수준이 점입가경이라고 하겠다.

끝없는 제 몫 쟁기를 이대로 방치할 수는 없다. 의정비심의위원회의 구성을 보면 지역내에 1년 이상 거주하고 있는 선거권자 중에서 자치단체장과 의회의장이 각각 5명의 의원을 선정하고 단체장이 위촉하도록 하고 있다. 자치단체 또는 지방의회의 의도대로 결정될 수 밖에 없는 현행 의정비심의위원회의 구성을 시민대표 또는 객관적인 결정이 가능한 인사들로 바꾸어 주민의 의사에 반하는 결정이 내려지지 않도록 해야 할 것이다. 총액인건비제도를 도입하여 총 예산의 범위 안에서 인건비가 차지하는 비율을 제한하여 살림살이에 걸맞는 의정비를 지급 반도록 할 필요도 있다. 급격한 의정비의 인상을 막기 위해 전년도 대비 인상폭을 제한하는 것도 검토해 볼 일이다.

의정활동을 촉진하는 명목으로 지급하는 의정활동비가 의정활동을 촉진하는 데는 유급제 이전과 크게 달라진 것이 없는 점에 주목한다. 그런 점에서 의원들의 실적과 대비하여 의정활동비의 지급을 차등화 할 필요성도 제기된다. 정경적으로 핵심 의정활동에 대한 평가지표를 개발하여 합리적으로 평가한 결과에 근거하여 인상할 수 있도록 제도화 할 수 있는 방안도 필요하다고 생각한다.

지방자치법 제33조에 의원들의 겸직금지 조항이 있다. 유급제로 전환되면서 급적이거나 겸업의 금지 범위가 확대되어야 한다. 지방의원 10명 중 4~7명은 여전직 직·간접적으로 일반 사업체에 관여하고 있는 것으로 나타났다. 상임위원회에서 지방의원의 생업과 관련되거나 이해관계가 있는 업종에 종사하는 의원이 활동하는 경우도 있다. 이런 문제가 해결되지 않고서는 의원의 보수체계를 합리적으로 바로잡기는 어려울 것이다. 지방의원에게 의정활동비를 지급하는 유급제의 경우에는 지방의원의 정수도 고려되어야 한다. 지급처럼 부단체장급의 보수를 요구하는 지방의원의 급여 체계에 비추어 지방의원의 수를 상당부분 줄여야 한다. 2006년 5월 31일 동시지방선거에서 중선거구제를 채택하면서 기초지방의원들은 정원을 16%가량 감축했으나 광역 지방의원과 기초지방의원 공히 현재보다 의원수를 더 줄여야 할 것이다. (다음호에 계속)

옛 장수 할 랍니다



이호연
영광초등학교 교장

교직에 발령 받아 첫 담임을 한 학년이 4학년이었다. 4학년 정도면 자신이 미래에 어떤 사람이 되어야 하는지에 대하여 일가견을 가질 수 있는 시기라고 할 수 있다. 어느 날 수업 중 장래에 어떤 사람이 되고 싶은지에 대하여 물어 보았다. 많은 학생들이 나름대로 바람직한 미래의 자화상에 대하여 발표를 하였다.

그런데 맨 뒤에 앉았던 김○○라는 학생은 "옛 장수 할 랍니다"고 답변했다. 순간 눈앞이 캄캄했다. 심에서 생활하기 보나 자국을 받아 보지 못했기 때문에 이런 답변을 했을까? 아니면 달콤한 옛을 먹고 싶어서 이런 대답을 했을까? 많은 생각을 하게 했다.

물론 직업에는 귀천이 없다고 하지만 보다 부가가치를 창출할 수 있고 또한 무한한 잠재력을 가진 학생에게 담임으로서 거는 기대수준은 학생이 직업에 옛 장수라고 발표하는 데 수긍할 담임을 엮을 줄 믿는다. 답변을 듣는 순간 또한 직업교육의 중요성도 아울러 깨달았다.

필자는 여기서 학급 담임으로서 실천하지 못했지만 학급 담임선생님들께 실천해 보기를 권하고 싶은 게 있다. 부탁하고 싶은 내용은 "꿈을 실현시키는 기록의 힘"이다.

소원을 기록하는 행위는 우주에 신호를 보내는 것이라고 한다. 자신의 꿈과 열망을 기록하는 행위는 '사업개시' 간판을 내거는 것과 같다고 한다. 모든 일이 잘 될 것이라고 스스로에게 선포하는 셈이 되기 때문이다. 목표를 종이에 기록하는 행위는 두뇌의 일부본인 망상화 성화 시스템을 자극하고 뇌의 그 특별한 시스템의 도움으로 목표를 이룰 수 있게 한다고 한다.

유명한 미식축구 코치인 루홀츠(Lou Holtz)는 28세인 1966년에 식탁에 앉아서 불가능해 보이는 목표 107가지를 적었다. 그는 막 실적을 당한 상태였고 은행에는 돈이 한 푼도 남아 있지 않았다. 거기에서 아내 베스는 셋째 아이를 임신한지 8

개월이 되어 가고 있었다. 그는 슈윙츠가 쓴 『크게 생각할수록 크게 이룬다. The Magic of Thanking Big』이라는 책을 읽고 다음과 같이 말했다.

자신의 삶에서 특별한 일이라고는 해 본적이 없는 아이를 너무 많습니다. 나 또한 그 중의 하나였지요. 슈윙츠의 책에는 이렇게 적혀 있었습니까. '죽기 전에 달성하고 싶은 목표를 지금 당장 적어 보라.' 그래서 도전했습니다. 그것이 가장 쉽고도 간절한 것이었거든요??

그는 가족에 관한 것, 직업에 관한 것, 취미 생활에 관한 것, 목표들을 적었습니다. 그의 목록에는 '백악관 만찬에 초대받기, Tonight Show에 출연하기, 교향 알현하기, 노트르담 대학 회에서 당선되고 싶은 목표를 적었습니다. 그러나 이러한 목표들은 28세의 백수건달에게는 불가능해 보이는 것들이었습니다.

그런데 놀라게도 현재 루홀츠(Lou Holtz)의 홈페이지를 보면 그가 백악관에서 로널드 레이건(Ronald Reagan) 전 대통령과 함께 찍은 사진, 조니 칼슨-당시 Tonight Show의 진행자-와 함께 웃으며 찍은 사진 등을 발견 할 수 있습니다. 뿐만 아니라 스카이다이빙 할 때의 짜릿한 기분, 홀인원을 두 번이나 기록했을 때의 뿌듯한 감격을 적은 글도 볼 수 있습니다. 루홀츠는 지금까지 1966년에 작성한 107가지 목표 가운데 103가지의 목표를 달성했답니다.

오늘날 중동 신흥국가 두바이의 천지개벽을 주도하고 있는 셰이크 모하메드(Sheikh Mohammed) 국왕은 "우리 국민은 '1+1=2' 가 아니라 '1+1=11' 을 만드자"고 외쳤다. 무한한 잠재력이 포함된 내용이다.

미래라는 것은 불확실하지만 『크게 생각할수록 크게 이룬다. The Magic of Thanking Big』는 자신감을 갖고 미래에 대한 큰 목표를 종이에 기록하고 그 목표를 달성하기 위한 망상화 성화 시스템이 활성화된다면 어떤 목표라도 달성될 수 있다는

신념을 갖고 학급경영에 임해 주셨으면 하는 때는 부탁을 현재 학급 담임을 맡고 계시는 선생님들께 주문해 보고 싶은 것입니다.

세상에 빛을 이웃에 사랑을

“포천신문 창간 제18주년을 축하드립니다.”

희망찬 세상을 느끼는가?

우리는 언제나 더 나은 세상을 꿈꾸며 살아갑니다.
한 여름의 무더위에도 이웃과 함께 여유를 즐기고
추운 겨울의 매서운 바람 속에서도 포근한 정을 나눌 수 있습니다.
한국전력이 만든 희망찬 세상은 참 행복합니다!

www.kepco.co.kr