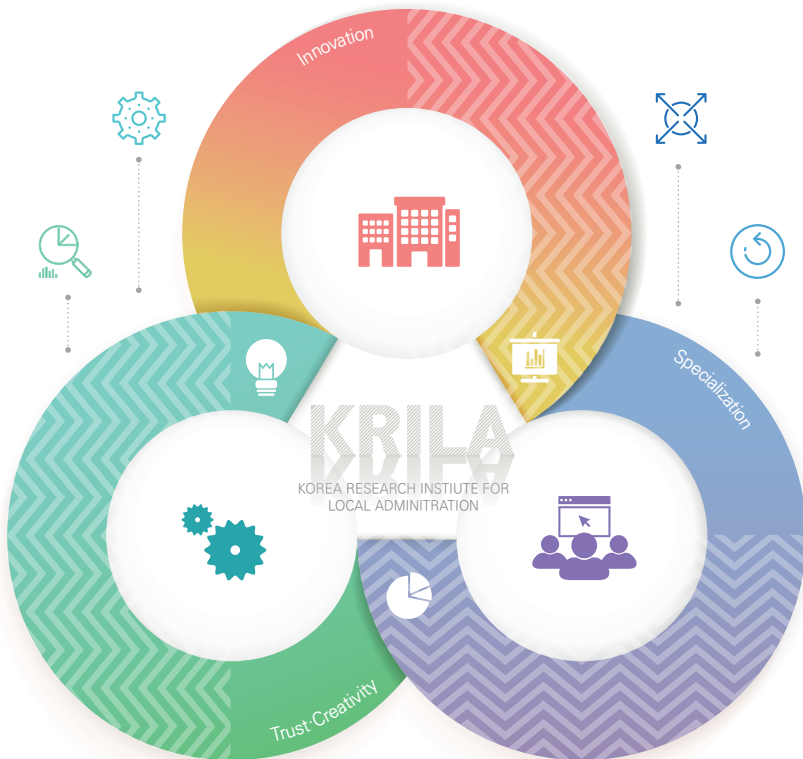


지방의회의 정책역량 제고 방안

금창호·권오철



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방의회의 정책역량 제고 방안

연구진 | 금 창 호 (선임연구위원)
권 오 철 (선임연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-485-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

지방의회는 최고 의사결정기관으로 정책을 집행하는 집행기관 더불어 지방자치단체의 양대 축이다. 특히, 대립형 기관구성에서 지방의회는 집행기관의 행정운영을 감시하고 견제하는 핵심적 역할을 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방자치의 부활 이래 지금까지 지방의회의 역할에 대한 평가는 긍정적이지 못하다. 역대 정부에서도 지방의회의 역할을 제고하기 위한 다양한 정책대안을 마련하여 왔지만, 실질적인 성과를 확보하고 있지는 못한 실정이다.

이에 따라 본 연구에서는 지방의회의 역할을 제고하기 위한 전략의 하나로 정책역량을 대상으로 한계를 분석하고, 개선대안을 모색하고 있다. 지방의회의 정책역량은 부여된 역할을 수행하기 위하여 필요한 기반적 요소와 조직적 요소 및 개인적 요소를 말한다. 지방의원 개개인의 역량으로 평가되는 개인적 요소는 판단의 한계로 제외하고, 기반적 요소인 기관구성과 입법범위, 충원방법 및 부여권한과 조직적 요소인 지원제도와 지원기구 및 지원인력 등의 실태분석과 이에 기초한 개선대책을 제시하고 있다.

상기의 연구내용을 기초로 지방의회의 정책역량이 제고되고, 역할수행의 충분한 토대가 확립되기를 기대한다. 아울러 본 연구가 지방의회에 관심 있는 다수의 학자와 실무자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2020년 12월

한국지방행정연구원장 김 일 재

요약

지방의회는 대립형 기관구성에서 지방자치단체의 최종적인 의사를 결정하는 기관의 지위를 보유하고 있다. 그럼에도 불구하고, 그간의 지방의회 역할에 대한 평가는 긍정적이지 못하다. 이에 따라 여기에서는 지방의회 역할의 향상을 위한 방안의 하나로 정책역량 제고 방안을 모색하고 있다.

제2장에서는 지방의회 정책역량의 개념과 정부의 정책경과 및 기존연구를 분석하였다. 제3장에서는 지방의회 정책역량에 관한 기존제도의 운영실태를 분석하고, 제4장에서는 지방의회 정책역량에 관한 기존의 인식조사를 분석하며 제5장에서는 일본을 중심으로 지방의회 정책역량에 대한 사례분석을 실시하였다.

제6장에서는 전술한 각종의 분석을 기초로 지방의회 정책역량을 제고하기 위한 정책대안을 제시하고 있다. 정책대안의 설계방법은 최근의 「지방자치법」 전부개정법률에 포함된 내용은 법률내용의 타당성을 검증하고, 그렇지 못한 내용에 대해서는 대안을 제시하는 방법을 적용하였다. 지방의회 정책역량을 제고하기 위한 기반요소에서의 기관 구성은 개정내용의 타당성을 긍정적으로 평가하고, 개정법률에 포함되지 못한 입법범위는 확대를, 충원방법은 정당공천의 재검토를 그리고 부여권한은 단체장의 권한과 균형적 강화를 대안으로 제시하였다. 조직요소에서는 개정법률에 포함된 지원기구와 지원인력에 대해서 개정내용의 타당성을 긍정적으로 평가하고, 개정법률에 포함되지 않은 지원제도는 광역단위의 “(가칭)지방의회의정센터”의 설치를 정책대안으로 제시하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제2장 지방의회의 정책역량 고찰	7
제1절 지방의회 정책역량의 의의	9
1. 지방의회 정책역량의 개념	9
2. 지방의회 정책역량 구성요소	11
제2절 지방의회 필요 정책역량	13
1. 지방의회의 지위	13
2. 지방의회의 권한	14
3. 지방의회 필요 정책역량	18
제3절 정부의 정책기조 분석	20
1. 역대정부 정책경과	20
2. 현행정부의 정책내용	22
3. 지방자치법 개정내용	23
제4절 선행연구의 분석 및 검토요건	36
1. 선행연구의 분석	36
2. 연구분석의 틀	42

제3장 지방의회 정책역량 실태분석 ————— **43**

제1절 분석설계 45

제2절 정책역량 실태분석 47

- 1. 지방의회 제도개선 연혁 47
- 2. 기반요소 실태분석 48
- 3. 조직요소 실태분석 60

제3절 정책역량 실태분석 종합 65

제4장 지방의회 정책역량 인식조사 비교분석 ————— **67**

제1절 인식조사 비교분석틀 69

- 1. 대상선정 기준 69
- 2. 분석대상 특성 70
- 3. 비교분석 방법 72

제2절 비교분석 주요쟁점 73

- 1. 정책역량 평가측면 73
- 2. 정책역량 제약측면 77
- 3. 정책역량 개선측면 79

제3절 시사점 84

제5장 외국의 사례분석 ————— **85**

제1절 사례분석 개요 87

- 1. 사례선정 및 분석방향 87
- 2. 사례개요 88

제2절 일본 지방의회 사례분석	90
1. 기반요소적 측면	90
2. 조직요소적 측면	96
3. 기타(지방의회활동 만족도 조사결과 비교)	105
제3절 시사점	107

제6장 지방의회 정책역량 제고 방안 111

제1절 접근전략	113
1. 기본방향	113
2. 논의쟁점	114
제2절 기반요소 제고 방안	116
1. 기관구성 검토	116
2. 입법범위 검토	118
3. 충원방법 검토	122
4. 부여권한 검토	127
제3절 조직요소 제고 방안	130
1. 지원제도 검토	130
2. 지원기구 검토	133
3. 지원인력 검토	135
참고문헌	137
Abstract	140

표 목차

[표 2-1]	정책역량의 구조	12
[표 2-2]	역대정부의 정책결과	21
[표 2-3]	「지방자치법」 개정연혁	24
[표 2-4]	2019년 「지방자치법」 전부개정안	27
[표 2-5]	2020년 「지방자치법」 전부개정안	30
[표 2-6]	2019년 및 2020년의 지방의회 관련내용 비교	35
[표 3-1]	기존의 지방의회 관련제도 개선내역	47
[표 3-2]	기관구성 방식 및 장단점	51
[표 3-3]	자치법규의 제정기준	53
[표 3-4]	주요 외국의 자치입법권 사례	54
[표 3-5]	지방선거 정당공천 실태	55
[표 3-6]	외국의 지방선거 정당공천 실태	58
[표 3-7]	지방의회와 단체장의 주요 권한	59
[표 3-8]	국회의 의정지원 제도	61
[표 3-9]	의회사무기구의 설치기준 및 임면권	62
[표 3-10]	지방의회 전문위원 설치현황	63
[표 3-11]	정책역량 실태분석 결과	65
[표 4-1]	지방의회 역할평가(일반)	74
[표 4-2]	지방의회 역할평가(영역별)	75
[표 4-3]	지방의회 우수활동 영역	76
[표 4-4]	지방의회 미흡활동 영역	77
[표 4-5]	지방의회 정책역량 제약요인	78
[표 4-6]	지방의회 정책역량 개선 방안(1): 내부운영	80
[표 4-7]	지방의회 정책역량 개선 방안(1): 내부운영 우선순위(1순위)	81
[표 4-8]	지방의회 정책역량 개선 방안(2): 외부환경	82
[표 4-9]	지방의회 정책역량 개선 방안(2): 외부환경 우선순위(1순위)	83

[표 5-1]	일본 지방의회 운영 현황	89
[표 5-2]	집중전문형과 다수참가형 의회모형에 대한 찬반 의견	94
[표 5-3]	한국과 일본 집행부-지방의회 간 구성방식 영향요소	95
[표 5-4]	한국과 일본 지방议회의 입법범위 비교	96
[표 5-5]	한국과 일본 지방议회의 지원제도 비교	97
[표 5-6]	광역 및 기초 지방议회의 조직구성 및 의원지원 사항	98
[표 5-7]	지방의회 사무국 공동설치에 대한 지방의회 사무국 의견조사 결과	100
[표 5-8]	일본과 한국의 지방의회 지원인력 비교(예)	101
[표 5-9]	통년회기제(통년의회 포함) 도입단체	103
[표 5-10]	통년회기제에 대한 찬반	104
[표 5-11]	지방의회와 대학 간 협력관계(大津市議會)	105
[표 5-12]	한국과 일본 지방의회 만족도 조사 비교	105
[표 5-13]	기반요소(1): 기관구성	107
[표 5-14]	기반요소(2): 입법범위	108
[표 5-15]	조직요소(1): 지원제도	109
[표 5-16]	조직요소(2): 지원기구, 지원인력, 임면권	109
[표 6-1]	지방의회 정책역량 요소별 논의쟁점	115
[표 6-2]	기관구성 다양화 관련 개정내용	117
[표 6-3]	외국의 기관구성 유형 및 결정방법	117
[표 6-4]	개헌사례의 비교분석	119
[표 6-5]	기존의 정당공천제 대체논의	123
[표 6-6]	민선5기의 지방의회와 단체장 갈등사례	128
[표 6-7]	지방의회 정책역량 지원제도 논의실태	131
[표 6-8]	사무직원 관련 개정내용	134
[표 6-9]	정책지원 전문인력 관련 개정내용	135

그림 목차

[그림 2-1]	지방의회 정책역량 개념	10
[그림 2-2]	지방의회 정책역량 구성요소	12
[그림 2-3]	지방의회의 지위	14
[그림 2-4]	지방의회 필요 정책역량	19
[그림 2-5]	현행정부의 정책내용	23
[그림 2-6]	기존의 지방의회 정책역량 연구	37
[그림 2-7]	연구분석의 틀	42
[그림 3-1]	지방의회 정책역량 실태분석 방법	46
[그림 3-2]	한국의 지방자치단체 기관구성 방식	49
[그림 5-1]	집중전문형 의회와 다수참가형 의회 개요	93
[그림 5-2]	기존 회기제와 통년회기제의 운영방식 및 회기일 비교(三重県議會)	103
[그림 6-1]	정책대안 설계의 기본방향	114
[그림 6-2]	자치입법권 범위확대 검토대안	121
[그림 6-3]	자치입법권 범위확대 대안채택 타당성	122
[그림 6-4]	지방의정센터의 조직구성(안)	132

한국지방행정연구원

KRILA

1

서론

제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구목적

지방의회는 대립형 기관구성에서 지방자치단체의 최종적인 의사결정기관인 동시에 집행기관을 감시하고 견제하는 의결기관으로서의 역할을 부여받고 있다. 현행의 「지방자치법」에서 규정하고 있는 자치입법권과 행정감사권, 예산심의 및 결산심사권, 청원권 등이 대립형 기관구성에서 의결기관인 지방의회가 수행할 역할들을 제시하고 있는 것이다. 이에 따라 1991년 지방자치의 부활 이래 역대정부에서 지방의회의 역할을 정립하기 위한 다양한 제도개선들을 모색하여 왔다. 지방의원의 보수 유급제와 기초의원의 정당공천제 도입, 전문위원의 확대 그리고 「지방자치법」 전부개정안¹⁾에 제시된 정책지원 전문인력의 도입과 광역단위 지방의회의 의회의장의 사무직원 임면권 등이 지방의회의 의정활동을 강화하기 위한 제도개선들이다.

그럼에도 불구하고, 지방의회의 정책역량에 대한 평가는 다양한 이유들에 의하여 긍정적이지 못할 뿐만 아니라(김성호 외, 2002; 김순은, 2001; 박기관, 2005; 부광진, 2006) 각종 비리와 부정적 행태들로 인하여 지방의회 무용론까지 대두되고 있는 실정이다. 한국 지방행정연구원(2011)이 실시한 지역주민 대상의 설문조사 결과에 따르면, 지방의회의 가장 큰 문제로 지방의원의 전문성 부족(41.5%)이 지적되었고, 행정안전부·한국지방행정연구원(2018)의 지방공무원과 전문가 대상의 인식조사에 따르면 지방의회의 집행기관 견제 수준(5.145%)이 높지 않은 것으로 인식되고 있다.

1) 2019년에 마련된 「지방자치법」의 전부개정안은 제20대 국회에 상정되었으나, 통과되지 못하여 제20대 국회의 종료와 함께 폐기되고, 2020년 상반기에 일부 내용을 수정 및 보완하여 제21대 국회에 다시 상정되었다.

이에 따라 문재인 정부에서는 지방의회의 정책역량과 의정활동의 제고 등을 위한 분권 정책을 제시하고 있다. 자치분권위원회(2018)는 「자치분권 종합계획」에서 지방자치단체의 자율성과 책임성 확대전략의 하나로 “지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개”를 채택하여 지방의회의 의정활동을 강화하겠다는 것이나, 지방의회의 정책역량을 강화하기 위한 종합적이고 포괄적인 정책대안으로 간주하기는 어렵다. 지방의회의 인사권 독립은 지방의회의 정책역량을 지원하기 위한 시스템으로서의 역할이 기대되나, 의정활동정보의 공개는 간접적으로 외부의 비판을 통해서 지방의원의 의정활동 성과를 제고할 수는 있으나, 직접적으로는 지방의원의 책임성 제고에 초점을 둔 정책이라 하겠다. 다만, 2019년에 이어 2020년에 다시 국회에 상정된 「지방자치법」의 전부개정에서 정책지원 전문인력제도의 도입이나 사무기구의 독립성 및 기관구성의 다양화 등이 반영되어 현재보다는 지방의회의 정책역량을 제고할 수 있는 기반이 확립되는 것은 다행이다. 물론 이러한 개정내용도 충분한 타당성을 보유하고 있는가에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

상기와 같은 문제의식에 기초하여 여기에서는 지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 정책적 대안들을 모색하고자 한다. 지방의회의 정책역량은 기반요소와 조직요소 및 개인요소 등으로 구성되나 개인요소에 대한 분석은 개인적 및 정치적 한계로 연구대상에서 제외하고자 한다. 따라서 여기에서는 기반요소와 조직요소를 대상으로 적정의 정책대안을 검토하되, 정책대안의 검토는 현재의 대립형 기관구성뿐만 아니라 기관구성 방식의 다양화 등도 고려하여 포괄적으로 접근하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 연구의 범위는 전술한 연구목적에 근거하여 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 대상범위는 광역의회로 국한하고자 한다. 지방의회는 자치계층에 따라서 광역의회와 기초의회로 구성되어 있으나, 실제 광역의회와 기초의회에 적용되는 제도적 차이를 감안하면, 양자 간의 차별적 접근이 필요하다. 「지방자치법」의 전부개정안에서도 사무기구의 독립성과 정책지원 전문인력 등의 검토에서 광역의회와 기초의회에 대한 차별적 접근이 이루어지고 있다. 즉, 사무기구의 독립성과 정책지원 전문인력의 도입이 광역의회에는 적용되나 기초의회에는 배제되고 있다. 이와 같은 점들을 고려하여 여기에서는 광역의회를 중심으로 지방의회의 정책역량을 논의하고자 한다.

둘째, 연구의 시간범위는 2020년 현재를 기준으로 한다. 지방의회의 정책역량에 대한 실태분석은 2020년 현재 시점을 기준으로 하되, 정책대안의 실현을 위한 목표시점은 2020년 이후로 설정한다. 다만, 지방의회의 정책역량에 대한 경과적 실태분석은 지방자치의 부활로 지방의회가 설치된 1991년 이후 현재까지를 포괄하여 제반제도의 개선내역을 포함한다.

셋째, 지방의회 정책역량의 제고 방안을 모색하기 위한 연구내용은 정책역량의 구성요소인 기반요소와 조직요소의 대안설계에 초점을 둔다. 다만, 기반요소 및 조직요소의 정책대안을 모색하기 위한 과정적 연구로 지방의회의 정책역량 실태분석과 기존에 실시된 주요 이해관계자 대상의 인식조사 결과 및 외국의 지방의회 정책역량 사례고찰 등을 내용범위에 포함한다.

2. 연구의 방법

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 연구방법은 분석내용별로 다양한 방법을 적의 활용하고자 한다.

우선, 지방의회 정책역량의 개념과 선행연구 분석, 실태분석 등을 위하여 국내외의 각종 논문과 통계자료를 망라적으로 분석하는 문헌조사 방법을 활용한다. 특히, 지방의회의 정책역량에 대한 기존의 연구들을 포괄적으로 분석하여 접근방법과 연구내용의 차별성을 도모하고자 한다.

다음, 지방의회 정책역량의 현재적 수준에 대한 각계의 인식을 파악하기 위하여 기존에 실시된 지방의회 정책역량에 관한 설문조사를 분석한다. 원칙적으로 본 연구에서 독자적인 인식조사를 실시하는 것도 필요하지만, 특정시점에 국한된 인식보다 다양한 시점에서 나타나는 결과를 일반화할 수 있다는 점에서 기존의 인식조사를 포괄적으로 분석하여 살펴보고자 한다.

마지막으로 지방의회의 정책역량 제고를 위한 대안모색에 반영하기 위하여 주요 외국의 관련 제도를 포괄적이고 심층적으로 분석한다. 외국의 사례는 기관구성에서 대립형을 적용하고 있는 국가들을 중심으로 분석하여 비교의 적실성을 확보하고자 한다.

한국지방행정연구원

KRILA

2

지방의회의 정책역량 고찰

제1절 지방의회 정책역량의 의의

제2절 지방의회 필요 정책역량

제3절 정부의 정책기조 분석

제4절 선행연구의 분석 및 검토요건

제2장

지방의회의 정책역량 고찰

제1절 지방의회 정책역량의 의의

1. 지방의회 정책역량의 개념

지방의회의 정책역량은 역량에 대해 정책과 지방의회의 개념이 복합적으로 추가된 개념이다. 일반적으로 역량에 대한 구체적 범주가 확정되지 않을 경우에도 역량개념에 대한 논의는 다양하게 나타나고 있다. 예를 들면, Lyle M. Spencer(1997)는 역량을 특정한 상황이나 직무에서 준거에 따른 효과적이고 우수한 수행의 원인이 되는 개인의 내적인 특성으로 규정하고 있다. 이에 비하여 Klomp(1980)는 역량을 업무에서 효과적이거나 우수한 성과를 창출하는 개인의 잠재적인 특성으로 접근하고 있다. Parry(1996)는 역량이란 개인이 수행하는 업무의 주요한 부분들에 영향을 주고, 업무성과와 관련성이 높고, 조직에서 널리 수용되는 성과기준에 대비하여 측정될 수 있으며, 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식과 기술, 태도의 집합체로 보고 있다. 이와 같은 역량의 개념에 따르면, 기본적으로 역량의 주체는 개인이고, 역량의 요소는 우수한 성과를 나타내는 개인이 보유한 특성으로 규정되고 있다. 그러나 이후 역량은 개인적 관점에서뿐만 아니라 조직관리의 주요한 평가기준의 하나로 활용되면서 조직적 관점에서도 활발하게 접근되어 왔다(김병국·권오철, 2004).

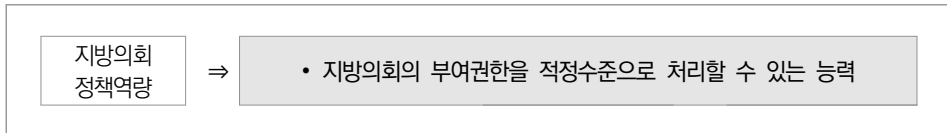
한편, 본 연구에서 다루는 지방의회의 정책역량은 상기의 개인적 관점이 아닌 조직적 관점에서 논의되는 개념²⁾으로 이 역시 다양한 개념적 접근이 이루어지고 있다. 대체적으로 정책을 행정의 추구가 하는 가치나 목표를 달성하기 위해 권위 있는 정부기관이 결정하

2) 역량과 결부되는 주체가 개인이 아닌 조직 또는 기관이 될 수 있는가에 대해서는 그 타당성에 관한 논의가 없지 않다. 예를 들면, 역량 또는 전문성 등과 같은 개념은 기본적으로 개인을 대상으로 접근되는 것이고, 따라서 기존의 연구들도 다수가 개인 중심의 연구경향을 보여주고 있다는 것이다(서울특별시의회, 2020).

기본방침(정정길, 2002)으로 규정할 경우 정책역량은 이와 같은 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 능력으로 접근되고 있다. 통상적으로 의사결정을 지원하기 위한 고급정보의 확보, 분석 및 자문과 관련된 능력에서부터, 현명한 선택을 내리는 능력(Paintre and Pierre, 2005), 정책환경을 검토하고, 전략방향을 설정하는 능력(Howlett and Lindquist, 2004; Savoie, 2003), 적절한 지식을 활용하는 능력(Parsons, 2004; Peters, 1996) 등으로 논의되고 있다. 그뿐만 아니라 의사결정을 지원하기 위한 정책자문 기능의 전문성과 지식, 기술 및 자원까지도 포함하는 것으로 규정하기도 한다(Bakvis and Aucoin, 2005).

상기의 정책역량의 주체를 일반적인 정부나 행정기관이 아닌 지방의회로 국한할 경우 지방의회의 정책역량으로 대체된다. 지방의회는 지방자치단체의 의사기관으로 주민에 의하여 선출된 의원을 구성원으로 하여 성립되는 합의제 기관을 말하며, 여기에서 의사기관이란 지방자치단체의 의사를 결정하고 지방자치의 운영에 결정적으로 참여하는 권한을 가진 기관을 말한다(최창호, 2005). 따라서 지방의회의 정책역량이란 주민들로부터 위임된 의정책임을 수행하는데 필요한 절차와 기술 및 지식 등을 보유하여 지방자치단체의 정책성과를 향상시킬 수 있는 능력을 의미하는 것으로 규정할 수 있다(류춘희, 2014).

그림 2-1. 지방의회 정책역량 개념



학자	역량개념
Fletcher (1991)	- 규정된 기준에 따라 업무활동을 수행하는 능력
Corbin (1993)	- 개인이 바람직한 성과나 목표를 달성하기 위하여 알아야 하는 것과 할 수 있어야 하는 것을 포함하는 능력
Gebelein (1996)	- 조직의 목적달성에 필요한 구성원의 기술, 역량 및 행동
Strebel & Bevans (1996)	- 업무영역에서 새로운 상황에 지식과 기술을 전이하는 능력

학자	역량개념
Lassey (1998)	- 일반적으로 수용가능한 기준을 수행하기 위한 모든 기술, 지식, 능력, 자신감을 보유하고 있는 상태
ODPM (2003)	- 적절한 조직구조, 시스템, 파트너십, 구체적인 의제 또는 계획을 전달하기 위한 절차와 인적구조
DFID (2010)	- 개인적, 조직적, 시스템적 능력으로 고도의 질적인 업적으로 효과적으로 수행하는 능력

2. 지방의회 정책역량 구성요소

정책역량의 구성요소에 대한 논의는 크게 두 가지 접근으로 구분되고 있다. 하나는 정책의 과정을 기준으로 접근하는 것이고, 다른 하나는 정책기능을 수행하는 기관요소를 기준으로 접근하는 것이다.

정책과정을 기준으로 정책역량의 구성요소를 논의하는 접근에서는 정책과정을 정책의 형성과 정책분석, 정책통제, 정책의제 환류 등으로 구분하여 각각의 과정별 능력을 판단하는 접근(신민철 외, 2016)과 정책과정을 정책형성과 정책기획, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등으로 구분하여 각각의 과정별 능력을 판단하는 접근(김찬동, 2010)으로 제시되고 있다. 이처럼 정책과정을 기준으로 접근하는 논의는 정책과정의 분류방식에 대한 차이가 있을 뿐 정책과정별 정적의 역량을 논의한다는 점에서 크게 차이가 없다.

이에 비하여 정책기관의 요소를 기준으로 접근하는 논의는 조직의 보유자원에 초점을 두고 있다. 대표적으로 Wu, Ramesh & Howlett(2015)은 정책역량을 개인과 조직, 시스템 수준에서 분석적, 운영적 및 정치적 기술능력에 따라 각각의 정책역량을 규정하고 있다. 상기의 정책과정적 접근이 아니라 정책기관이 보유한 자원과 이러한 자원에 기초한 분석적, 운영적, 정치적 능력을 중심으로 접근하고 있는 것이다.

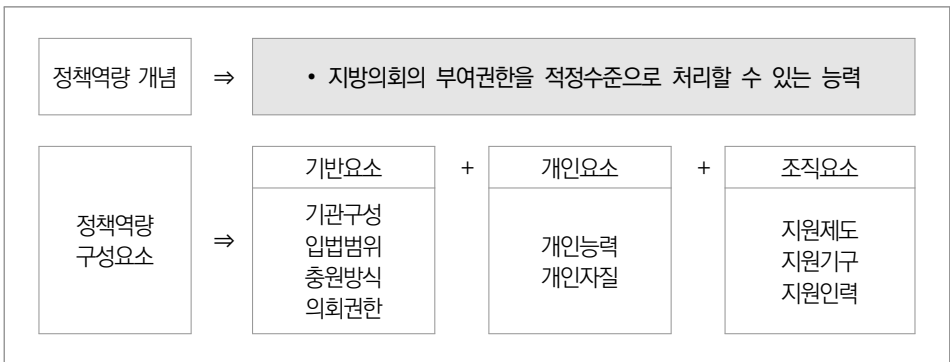
표 2-1. 정책역량의 구조

구분		기술능력		
		분석적 측면	운영적 측면	정치적 측면
자원수준	개인 측면	개인 분석역량	개인 운영역량	개인 정치역량
	조직 측면	조직 분석역량	조직 운영역량	조직 정치역량
	시스템 측면	시스템 분석역량	시스템 운영역량	시스템 정치역량

자료: Wu, Ramesh & Howlett(2015)

지방의회가 집행부와 달리 실제적으로 정책을 형성 및 집행하는 기관이 아니라는 점에서 지방의회의 정책역량에 대한 구성요소는 기관요소를 기준으로 접근하는 것이 타당하다. 지방의회의 역할이 원칙적으로 집행기관처럼 특정의 시책이나 정책을 수립하고 집행하는 것이 아니라 정책의 제반과정에 대한 타당성이나 합리성을 검토하고 비판하는 것에 초점을 두고 있기 때문이다. 이에 따라 여기에서는 지방의회 정책역량의 구성요소를 지방의회를 구성하는 개인요소(지방의원)와 조직요소(지원제도) 및 기반요소(시스템)로 구분하고자 한다. 다만, 개인요소(지방의원)에 대한 논의는 분석 자체가 용이하지 않을 뿐만 아니라 분석결과에 대해서도 다양한 논쟁이 수반될 수 있어 여기에서는 제외하고자 한다.

그림 2-2. 지방의회 정책역량 구성요소



제2절 지방의회 필요 정책역량

1. 지방의회의 지위

지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관이라는 대표적 지위를 가지며, 우리나라 지방의회의 지위와 권한은 「헌법」과 「지방자치법」에서 그 근거를 규정하고 있다. 상기의 관련 법률에 따르면, 지방의회의 지위는 헌법기관으로서의 지위와 주민대표기관으로서의 지위, 의결기관으로서의 지위, 입법기관으로서의 지위 그리고 감시기관으로서의 지위 등으로 구분되고 있다(금창호 외, 2020).

헌법기관으로서의 지방의회 지위는 「헌법」 제8장 제117조와 제118조의 지방자치에 관한 규정을 근거로 제시할 수 있다. 「헌법」 제118조 제1항에서는 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정함으로써 지방의회가 지방자치단체의 기관으로서만이 아니라 국가의 기본적인 제도로서의 헌법기관을 명시한 것이고, 이에 기초하여 「지방자치법」 제30조에는 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정하여 지방의회의 지위와 권한은 헌법에서 보장하는 헌법적 기관임을 나타내고 있다. 주민대표기관으로서의 지방의회 지위는 「지방자치법」의 관련규정에 근거하고 있다. 「지방자치법」 제31조는 “지방의회 의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다”고 규정하여 지방의회는 선거를 통해 선출된 지역주민 대표자로서의 지위가 부여되어 있음을 규정하고 있다. 의결기관으로서의 지방의회 지위는 「지방자치법」의 관련 규정에 근거하고 있다. 「지방자치법」 제39조에서는 지방의회가 의결할 사항을 구체적으로 명기함으로써 지방의회가 지방자치단체 정책결정의 의결기관으로서의 지위를 가진다. 입법기관으로서의 지방의회 지위는 「지방자치법」의 관련규정에 근거하고 있다. 지방의회는 지방자치단체의 법령인 조례를 제정하고 이를 개정 및 폐지할 수 있는 입법기관으로서의 지위를 가진다(「지방자치법」 제39조 제1항의 1). 감시기관으로서의 지방의회 지위는 「지방자치법」의 관련규정에 근거하고 있다. 지방의회는 집행기관인 단체장과 견제와 균형의 관계를 유지하고 있으며, 집행기관을 감시하는 기능은 지방자치단체에 대한 서류제출요구, 행정사무 감사권 및 조사권, 행정사무처리상황의 보고와 질문권 등이 포함된다(「지방자치법」 제40조, 제41조, 제42조).

그림 2-3. 지방의회의 지위



2. 지방의회의 권한

1) 조례의 제정 및 개폐권

조례(條例, local law)는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그의 사무에 관하여 의회의 의결을 거쳐 제정하는 자치에 관한 규정을 말한다(최창호, 2005). 지방자치단체의 조례제정권은 「헌법」 제117조 제1항에 근거한 것이며, 「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정하고 있다. 지방자치단체는 「헌법」이 보장하는 자치권인 자치입법권을 지니며, 자치입법권에 의하여 제정되는 권한을 조례제정권이라 하고, 이는 지방의회 의결로써 제정되는 조례이다(금창호 외, 2020). 지방자치단체의 자치법규는 지방의회에서 의결되는 조례와 지방자치단체장이 제정하는 규칙으로 구분되나, 협의의 자치법규는 조례를 의미하며, 조례의 제정 및 개폐에 관한 의결은 지방자치단체의 의사결정기관으로서의 지방의회가

갖는 권한 가운데 가장 중심적인 역할을 하는 권한이다. 다만, 「지방자치법」의 규정에 의하면, 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정되어야 하며, 또한 주민의 권리제한, 의무부담 및 벌칙에 관한 조례는 개개 법률의 위임이 있어야 규정할 수 있도록 하고 있다(금창호 외, 2020). 조례와 법령 간의 형식적 효력 면에서 조례는 국가 법령의 하위에 있는 하위입법의 성격을 지니기 때문에 상위입법인 국가의 법령을 위반하거나 침해해서는 아니 된다는 법령 우위의 원칙이 적용되고 있다(금창호 외, 2020).

2) 예산의 심의·확정권

예산은 회계연도의 세입과 세출에 관한 예정준칙으로 당해 지방자치단체의 운영에 미치는 영향이 매우 크다. 이러한 점에서 예산의 심의·확정권은 전술한 조례의 제정 개폐와 아울러 지방의회의 가장 중요한 역할 가운데 하나이다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하고, 지방자치단체의 장이 제출한 예산안은 지방의회에서 심의·의결함으로써 지방자치단체 예산으로 확정되는 절차를 거친다. “예산안의 편성은 시·도의 경우에는 회계연도 개시 50일 전까지, 시군자치구의 경우에는 회계연도 개시 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다”(「지방자치법」 제127조). 지방의회에서는 지방자치단체장이 제출한 예산안을 광역의회의 경우는 회계연도 시작 15일 전까지(12월 16일까지) 그리고 기초의회의 경우는 10일 전까지(12월 21일까지) 심의하여 지방자치단체장에게 이송하여야 한다(「지방자치법」 제127조 제2항). 다만, 이 경우 지방의회는 지방자치단체장의 동의가 없이 지출예산 각 항의 금액을 증액하거나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 하고 있다(「지방자치법」 제127조 제3항). 따라서 지방의회는 예산안을 부결하거나 수정할 수는 있으나, 지방자치단체장의 제출권과 관련하여 예산의 증액 수정에 대해서는 지방자치단체장의 예산제출권을 침해할 수 없다. 특히, 지방의회가 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하고자 할 때에는 미리 지방자치단체장의 의견을 들어야 한다(「지방자치법」 제132조).

3) 결산승인권

지방자치단체의 장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고, 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 얻도록 하고 있다(「지방자치법」 제134조). 결산감사위원은 시·도의회회의 경우 5인 이상 10인 이하로 구성하고, 시군자치구 의회는 3인 이상 5인 이하로 선임하되, 그 정수와 선임방법과 운영, 실비보상에 관해서는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(「지방자치법 시행령」 제83조).

감사위원은 당해 지방의회 의원이나 공인회계사·세무사 등 재무관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임하되, 지방의회 의원은 감사위원 수의 1/3을 초과할 수 없으며, 지방자치단체의 상근직원은 감사위원이 될 수 없다. 감사위원의 감사사항은 세입·세출의 결산, 계속비·명시이월비 및 사고이월비의 결산, 채권 및 채무의 결산, 재산 및 기금의 결산, 금고의 결산 등이 포함된다. 감사위원은 지방자치단체의 장 및 금고에 대하여 감사에 필요한 자료를 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 지방자치단체의 장 및 금고는 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하도록 하고 있다. 감사위원은 결산검사 종료 후 10일 이내에 감사의견서를 당해 지방자치단체의 장에게 제출하여야 하며, 지방의회는 결산심의 시 필요하다고 인정하는 때에는 감사위원을 출석시켜 설명을 들 수 있다.

결산서가 의회에 제출되면 상임위원회가 설치된 의회에서는 의장이 소관 상임위원회에 회부시킨 후 소관 상임위원회는 예비심사 후 의장에게 보고하며, 의장은 보고서를 첨부하여 예산결산위원회에 회부하고 예결위의 심사가 종료되면 본회의에 부의하여 종합심사 후에 심의 의결하여 결산을 승인한다. 이에 비하여 상임위원회가 설치되지 않은 의회는 의원들의 요구에 의하여 예산결산특별위원회를 구성하여 제출된 결산서를 지체없이 예결위원회에 회부하여 심사 의결한 후 본회의에서 심의 의결하여 결산을 승인하거나 위원회의 사전 심사 절차를 일부 또는 전부를 생략하여 본회의에서 직접 이를 심사할 수도 있다.

지방자치단체의 장은 지방의회의 결산승인을 획득하게 되면 지방자치단체의 장은 5일 이내에 시·도는 행정안전부 장관에게, 시·군·자치구는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(「지방자치법」 제134조 제2항). 결산승인권은 지방자치단체의 장이 예산의 범위 안에서 재정활동을 하였는지의 여부를 확인하고, 앞으로 예산의 편성과

심의, 그리고 효율적인 운영을 위한 자료로 활용하고자 함에 목적이 있다. 결산이 승인됨으로써 지방자치단체장의 예산집행에 관한 책임이 해제되나, 결산은 예산과 같은 강력한 구속력을 갖지 못하는 것으로 간주된다.

4) 감시권

지방의회는 주민의 대표기관으로서 정책결정과 집행에 대한 비판과 감시기능인 감사·조사권을 부여받고 있으며 이는 지방의회의 권능으로 보장받고 있다(금창호 외, 2020). 지방의회의 감시권은 집행기관인 지방자치단체장의 독주를 막고 주민의 지지 및 반대의 요구에 의하여 바람직한 정책을 도모하려는데 그 의의가 있다(금창호 외, 2020).

지방의회의 감시권에는 집행기관을 대상으로 하는 행정사무 감사권과 조사권 등이 대표적이다. 즉, “① 자치단체의 사무에 대한 감사권, ② 자치단체의 사무 중 특정사무에 대한 조사권, ③ 자치단체장에 대한 서류제출 요구권, ④ 자치단체의 장 또는 관계공무원의 출석요구권, ⑤ 행정사무 처리상황 보고 및 질문응답 요구권 등”이 부여되어 있다(「지방자치법」 제41조 제1항, 제3항, 제4항, 제42조, 제40조). 우선, 지방의회는 매년 일정 기간 동안 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 행정사무감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 조사할 수 있다(지방자치법 제41조). 행정사무 감사는 지방의회의 고유 권한으로서 지방자치단체의 행정사무에 관하여 그 실태와 문제점을 파악하여 잘못된 행정의 시정과 그 결과에 대한 필요한 정보를 수집하여 의회활동 및 예산심사에 반영하기 위한 권한을 말한다(금창호 외, 2020). 한편, 조사권은 현재 의제와 여론의 초점이 되어있는 행정사무 중 특정사안에 대하여 사실을 조사하고 이의 시정을 요구하거나 대책을 강구하기 위한 제도이다(금창호 외, 2020). 조사는 주로 주민생활과 밀접한 관련이 있는 주민 숙원사업 등 도시건설 분야, 쓰레기매립장, 상수원 확보 등 환경·위생 분야와 긴급 재해대책 분야를 대상으로 실시되는 것이 일반적이다(행정안전부, 2017).

5) 청원의 수리와 처리권

「헌법」 제26조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로써 청원할 권리를 가지며, 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 즉, 국민(주민)은 국가기관이나 혹은 지방자치단체의 장 및 지방의회를 포함한 기관에 대하여 어떠한 사항에 관한 의견이나 희망을 개진할 수 있는 권리를 가지며, 모든 국가기관은 청원을 수리하여 성실하게 처리하여야 할 의무가 있다(금창호 외, 2020). 지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출해야 한다. 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우는 명칭과 대표자의 성명) 및 주소를 기재하고 서명·날인하여야 하며(「지방자치법」 제73조), 청원서에는 소개하는 지방의회 의원의 의견서를 첨부하여야 하고, 아울러 지방의회 의장은 지방의회에 제출된 청원서가 그 요건을 갖추지 못한 때에는 기간을 정하여 이를 보완하도록 요구할 수 있다.

청원은 최종적으로 본회의의 심사와 의결을 거쳐 처리되는데 의회가 처리하여야 할 청원사항은 의회에서 조례의 제정 및 개정을 통하여 처리하고(「지방자치법」 제75조), 지방자치단체장이 처리하여야 할 경우에는 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 즉시 이송하여야 한다(「지방자치법」 제76조). 그러나 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정했을 때에는 그 처리결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원인에게 이를 통지하도록 하고 있다(「지방자치법」 제75조 제3항).

3. 지방의회 필요 정책역량

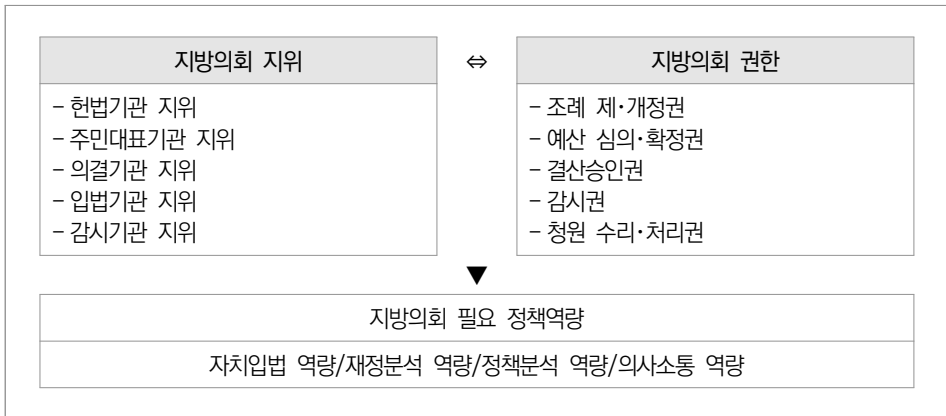
지방의회의 정책역량은 기본적으로 지방의회에 요구되는 역할을 수행하기 위하여 요청되는 것이다. 따라서 지방의회의 정책역량을 규정하기 위해서는 지방의회가 관련법률에 따라 수행할 필요가 있는 역할들을 제시하는 것이 선행되어야 한다.

전술한 바와 같이 지방의회는 관련법률에 따라서 다양한 지위와 권한을 부여받고 있다. 지방의회의 지위로는 헌법기관의 지위와 주민대표기관의 지위, 의결기관의 지위, 입법기관의 지위 및 감시기관의 지위 등이 부여되어 있고, 지방의회의 권한으로는 조례의 제·개

정권과 예산의 심의·확정권, 결산의 승인권, 집행기관에 대한 감시권 및 지역주민 청원의 수리·처리권 등이 부여되어 있다.

상기와 같이 법적으로 부여된 지방의회의 지위와 권한에 근거할 경우 다음과 같은 정책역량이 요구되는 것으로 간주할 수 있다. 우선, 입법기관의 지위에 따라 행사하는 조례 제·개정권을 위해서는 자치입법 역량이 필요하고, 의결기관의 지위에 따라 행사하는 예산 심의 및 결산승인을 위해서는 재정분석 역량이 요구되며, 감시기관의 지위에 따라 행사하는 감시권을 위해서는 정책분석 역량이 필요하며, 그리고 주민대표기관의 지위에 따라 행사하는 청원의 수리·처리권을 위해서는 의사소통 역량이 구비될 필요가 있다.

그림 2-4. 지방의회 필요 정책역량



제3절 정부의 정책기조 분석

1. 역대정부 정책경과

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 정부의 정책은 지방의회가 설치된 1991년 이후 지속적으로 수립되어 왔다. 다만, 체계적인 분권정책을 통해서 지방의회의 정책역량 제고에 관한 정책이 수립된 것은 노무현 정부부터이다.

노무현 정부 이후의 지방의회 정책역량 제고를 위한 각종의 정책들은 분권특별법과 분권정책으로 구체화되어 왔다. 노무현 정부에서는 「지방분권특별법」 제13조에서 “지방의회의 활성화와 지방선거제도 개선”을 규정하고, 분권정책에서 “지방의정 활동기반 강화”를 분권과제로 채택하였다. 이어서 이명박 정부에서는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제13조에서 “지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선”을 규정하고, 분권정책에서는 “지방의회의 전문성·자율성 강화”를 분권과제로 채택하였다. 박근혜 정부에서는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조에서 “지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선”을 규정하고, 분권정책에서는 “지방의회 활성화 및 책임성 제고”를 분권과제로 채택하였다. 현재의 문재인 정부에서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조에서 “지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선”을 규정하고, 분권정책에서는 “지방의회의 인사권 독립 및 의정활동정보 공개”를 분권과제로 채택하였다.

상기와 같이 역대정부에서 「분권특별법」과 「분권정책」 등을 통해 추진한 지방의회에 관한 정책들은 각기 다른 접근을 보이고 있다. 즉, 「분권특별법」에서는 역대정부가 공히 “지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선”이라는 내용을 규정하고 있으나, 분권정책으로 채택된 분권과제에서는 역대정부별로 다르게 나타나고 있다. 비교적 초기에 해당되는 노무현 정부에서는 지방의정의 활동기반을 강화라는 보다 포괄적이고 근본적인 접근을 하고 있다. 이에 비하여 이명박 정부부터는 지방의회의 전문성과 자율성 강화라는 보다 구체적인 접근을 하고 있다. 이와 같은 정책방향은 박근혜 정부에서도 일정수준 유지되면서도 한편으로는 지방의회의 책임성을 제기함으로써 기존의 자율성과 상반된 접근을 시도하였다. 이후 문재인 정부에서는 지방의회의 인사권 독립을 통해 자율성을 신장시키는 동시에 의정활동 정보공개를 통해서 외부적 감시가 가능하도록 함으로써 일면 박근혜 정

부의 유사한 정책방향을 수립하였다.

이처럼 역대정부의 지방의회에 관한 분권정책은 초기에는 자율성을 강화하는 기조를 유지하였으나, 최근에 이를수록 자율성과 더불어 책임성도 요구하는 기조로 전환되고 있다. 다만, 자율성에 책임성이 수반되는 것은 당연한 논리이나 책임성을 강조할 만큼 자율성의 수준이 확보되어 있는가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 더불어 기존의 지방의회에 대한 역대정부의 분권정책은 지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 직접적인 대책으로 간주하기는 어렵다.

표 2-2. 역대정부의 정책결과

구분	관련 법령	관련 정책
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권특별법」 - 제13조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 - 지방의정 활동기반 강화
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 제13조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치역량 강화 - 지방의회의 전문성·자율성 강화
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권 및 지방행정체제개편 - 제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치기반 확충 및 자율성과 책임성 강화 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 - 제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 자율성과 책임성 확대 - 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개

자료: 역대정부별 분권특별법 및 분권정책

2. 현행정부의 정책내용

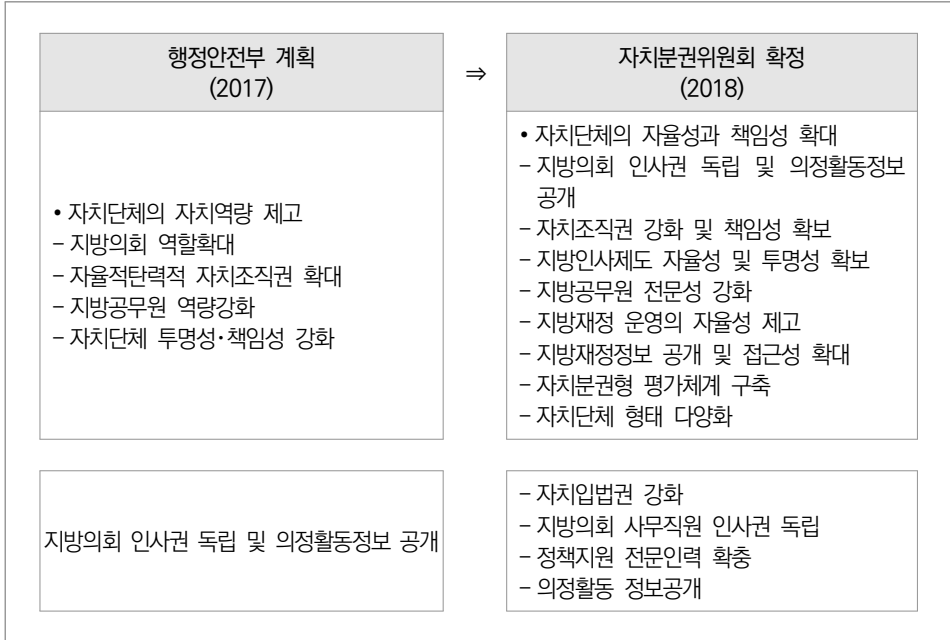
현행의 문제인 정부에서 제시하고 있는 분권정책은 전술한 바와 같이 “지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개”로 제시되고 있다. 당초에는 현행정부의 분권정책을 행정안전부에서 수립하였고,³⁾ 그 내용은 “지방의회의 역할확대”로 제시되었다. 이후 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되고, 자치분권위원회가 발족하면서 행정안전부가 수립한 분권정책을 대상으로 검토작업을 거쳐 최종적인 「자치분권 종합계획」을 확정하였다.

「자치분권 종합계획」에서 제시하고 있는 지방의회와 관련된 분권과제는 앞에서 언급한 “지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개”이고, 이는 자치단체의 자율성과 책임성 확대 분야에 포함되어 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같은 내용들로 구성되어 있다. 첫째는 자치입법권의 강화로 지방의회의 조례제정 범위를 현행의 “법령의 범위 안에서”를 “법률에 위반되지 않는 범위”로 개정하여 지방의회의 운영 관련 자율성을 확대하는 것이고, 둘째, 지방의회 사무직원의 인사권 독립으로 지방의회 사무처의 인력규모 등을 고려하여 인사권의 합리적 독립 방안을 마련하는 것이며, 셋째, 정책지원 전문인력의 확충으로 지방의원의 의정활동을 체계적으로 지원하기 위하여 정책지원 전문인력을 확충하는 것이며, 넷째, 의정활동의 정보공개로 윤리심사특위에 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회의 설치의무 및 의견존중, 의정활동 정보 공시제도를 도입하겠다는 것이다(자치분권위원회, 2018).

상기와 같은 분권과제에서 지방의회의 정책역량과 직접적으로 관련된 내용은 자치입법권의 강화와 지방의회 사무직원 인사권 독립 및 정책지원 전문인력의 확충 등이다. 이와 달리 의정활동의 정보공개는 지방의회의 책임성을 강화하기 위한 조치로 이를 통해서 간접적으로 지방의회의 성과를 제고할 수는 있으나, 정책역량을 강화하기 위한 수단으로 간주할 수는 없다.

3) 기존의 역대정부와 달리 현행정부에서 행정안전부가 분권정책의 시안을 먼저 작성한 것은 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 제정이 지연되고, 이에 따라 자치분권위원회의 구성 역시 늦어지면서 발생한 것이다.

그림 2-5. 현행정부의 정책내용



자료: 행정안전부(2017), 자치분권 로드맵(안)/자치분권위원회(2018), 자치분권 종합계획

3. 지방자치법 개정내용

1) 「지방자치법」 개정연혁

행정안전부는 2019년에 「지방자치법」의 전부개정안을 발표하였다. 그동안 「지방자치법」에 대한 개정은 빈번하게 이루어져 왔지만, 전부개정안은 많지 않았다. 1988년에 시행된 전부개정안 이후로는 2회째이고, 1991년 지방의회가 구성되고 난 이후에는 처음이다.

「지방자치법」의 개정연혁을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 1948년 7월 4일 법률 제32호로 제정된 「지방자치법」 이후 현재까지 59차례에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 그러나 1961년 5·16 이후 지방자치의 중단으로 「지방자치법」은 사문화되다시피 하였고, 현재의 지방자치에 관한 실질적인 근거는 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 추진된 「지방

자치법」의 전부개정이다. 다만, 1991년 광역 및 기초의회의 구성으로 지방자치법이 부활된 이래의 「지방자치법」의 개정은 48회이다. 따라서 「지방자치법」의 개정은 대부분 지방자치법이 부활된 이후 30여 년에 걸쳐서 이루어진 것으로 보는 것이 타당하다.

표 2-3. 「지방자치법」 개정연혁

구분	일자
제1차 개정	1949.12.15
제2차 개정	1955.12.12
제3차 개정	1956.2.13
제4차 개정	1956.7.8
제5차 개정	1958.12.26
제6차 개정	1960.11.1
제7차 개정	1973.1.15
제8차 개정	1988.4.6
제9차 개정	1989.12.30
제10차 개정	1990.12.31
제11차 개정	1991.5.23
제12차 개정	1991.12.31
제13차 개정	1994.3.16
제14차 개정	1994.12.20
제15차 개정	1995.1.5
제16차 개정	1995.8.4
제17차 개정	1995.12.29
제18차 개정	1999.2.5
제19차 개정	1999.2.8
제20차 개정	1999.8.31
제21차 개정	2000.1.12
제22차 개정	2002.3.25
제23차 개정	2003.7.18
제24차 개정	2004.1.29
제25차 개정	2004.1.29
제26차 개정	2005.1.27
제27차 개정	2005.3.24

구분	일자
제28차 개정	2005.8.4
제29차 개정	2005.12.29
제30차 개정	2006.1.11
제31차 개정	2006.2.21
제32차 개정	2006.4.28
제33차 개정	2006.5.24
제34차 개정	2006.12.20
제35차 개정	2007.4.6
제36차 개정	2007.5.11
제37차 개정	2007.5.17
제38차 개정	2008.2.29
제39차 개정	2009.4.1
제40차 개정	2009.12.29
제41차 개정	2010.3.31
제42차 개정	2010.4.15
제43차 개정	2010.6.8
제44차 개정	2011.5.30
제45차 개정	2011.7.14
제46차 개정	2012.3.21
제47차 개정	2012.12.11
제48차 개정	2013.3.23
제49차 개정	2013.7.16
제50차 개정	2014.1.21
제51차 개정	2014.5.28
제52차 개정	2014.6.3
제53차 개정	2014.11.19
제54차 개정	2015.6.4
제55차 개정	2016.11.30
제56차 개정	2017.3.26
제57차 개정	2017.4.18
제58차 개정	2017.7.26
제59차 개정	2019.3.29. 제출

자료: 법제처(2020), 「지방자치법」 연혁

2) 2019년 전부개정

2019년에 추진된 「지방자치법」의 전부개정안은 지방자치의 역사적 관점에서 매우 의미가 있는 일이다. 전술한 바와 같이 「지방자치법」의 개정연혁에 따르면, 지방자치의 부활 이후 처음으로 추진된 전부개정에 해당된다. 동일 기간에 48회에 걸친 「지방자치법」의 개정이 단행되었지만, 모두 일부내용의 보완이 이루어진 부분개정에 불과하였다. 이에 비하여 2019년의 「지방자치법」의 전부개정안은 법률의 전반에 걸친 개정내용을 담고 있기 때문이다.

이와 같은 2019년 「지방자치법」의 전부개정안은 두 가지 측면에서 개정의 의미를 평가할 수 있다. 하나는 1991년 지방자치의 부활 이래 30여 년에 걸친 사회적 변화를 반영하고 있다는 것이다. 시민의식의 고양과 저출산·고령화, 4차산업혁명, 저성장·고복지 등과 같은 거시적 트렌드가 자치제도의 대응방식의 변화를 요구하고 있으며, 이러한 변화들을 직간접적으로 반영하고 있다는 것이다. 다른 하나는 지방자치의 부활 이래 지방자치의 운영에 따라서 제기된 다양한 문제해결에 관한 요구이다. 이러한 요구는 지방자치 제도의 발전과 직접적으로 연계된 것으로 이 역시 전부개정안에 다수가 반영되었다.

2019년의 「지방자치법」 전부개정안의 구체적인 내용을 보면, 다음과 같다. 현행의 「지방자치법」 제10장 175개 조문에서 제11장 207개 조문으로 변경되어 제1장 32개 조문이 증가되었고, 특히 특별지방자치단체의 도입과 관련하여 1개 장의 13개의 조문이 신설되었다. 내용적으로는 주민참여를 목적에서 규정하고, 지방자치단체의 기관구성을 다양화하며, 부단체장의 수를 확대하며, 인구 100만 대도시를 특례시로 지정하며, 재정의 불균형 노력을 강화하며, 지방의회의 자율성을 확대하는 조항들이 포함되었다.

특히, 지방의회와 관련된 개정내용은 다음과 같이 포함되어 있다. 지방자치단체의 기관구성을 다양화하여 현행의 기관대립형과 더불어 기관통합형도 선택이 가능하도록 하고 있으며, 지방의회의 의정활동 등에 관한 정보를 공개하도록 하고, 지방의원의 여비는 의정비심 의위원회의 결정대상에서 제외하고, 정책지원 전문인력을 충원하며, 특별위원회 설치의 제한규정을 폐지하고, 윤리특별위원회 및 윤리심사자문위원회의 설치 의무화와 시도의회 의 사무직원 인사 독립권을 부여하는 등의 내용들이 포함되었다.

표 2-4. 2019년 「지방자치법」 전부개정안

현행법(제10장, 175개 조문)		개정안(제11장, 207개 조문)	
제1장 총강(§1-§11)	11개조	제1장 총강(§1-§14)	14개조
제2장 주민(§12-§21)	10개조	제2장 주민(§15-§27)	13개조
제3장 조례와 규칙(§22-§28)	7개조	제3장 조례와 규칙(§28-§35)	8개조
제4장 선거(§29)	1개조	제4장 선거(§36)	1개조
제5장 지방의회(§30-§92)	63개조	제5장 지방의회(§37-§103)	67개조
제6장 집행기관(§93-§121)	29개조	제6장 집행기관(§104-§134)	31개조
제7장 재무(§122-§146)	25개조	제7장 재무(§135-§162)	28개조
제8장 지방자치단체 상호 간의 관계(§147-§165)	19개조	제8장 지방자치단체 상호 간의 관계(§163-§181)	19개조
제9장 국가의 지도·감독(§166-§172)	7개조	제9장 국가의 지도·감독(§182-§191)	10개조
제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례(§173-§175)	3개조	제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례(§192-§194)	3개조
		제11장 특별지방자치단체(§195-§207)	13개조

조항	개정내용
목적(제1조)	주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항을 정하도록 하여 '주민참여에 기반한 지방자치행정'이라는 근본원리를 목적규정에 명시
기관구성 다양화(제4조)	지방자치단체의 의회와 집행기관에 관한 구성을 주민투표를 거쳐 달리 정할 수 있도록 근거마련(세부내용은 별도법 제정)
자치분권 영향평가(제8조)	중앙 정부의 법령 제·개정 및 시도의 조례·규칙 제·개정에서 자치분권 영향관계 평가
사무배분의 기본원칙(제10조)	중앙과 지방, 지방 상호 간 사무배분 시의 보충성, 불경합성, 자기책임성의 원칙을 규정하고 국가와 지방자치단체의 준수 의무를 규정
주민의 권리(제16조)	법령으로 정하는 바에 따라 주민이 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리가 있음을 명시
조례의 제정과 개폐청구(제18조)	주민조례발안제도 도입에 따른 「주민조례발안에 관한 법률」의 별도 제정으로 현행 조례의 제정과 개폐청구에 관한 상세규정을 삭제

조항	개정내용
규칙의 제정과 개정·폐지 의견제출(제19조)	주민이 권리·의무와 직접 관련된 규칙에 대해 제정·개정·폐지 의견을 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있도록 함
주민의 감사청구(제20조)	주민감사청구 요건을 완화(시·도 500→300, 인구 50만 이상 대도시 300→200, 시·군·구 200→150) 주민감사청구 기준연령을 하향조정(19세→18세)
주민자치회(제25조)	풀뿌리자치의 활성화를 위해 읍·면·동별 주민자치회를 구성·운영할 수 있도록 근거를 마련하고 세부사항은 규약 등으로 정하도록 위임
주민에 대한 정보공개(제26조)	지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 주요 지방자치정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관이 정보공개시스템을 구축·운영
조례와 규칙의 공포방법 등(제33조)	전자공보도 종이공보와 동일한 효력을 가지도록 규정
의원의 의정활동비 등(제40조)	지방의회의원의 여비는 의정비심의위원회의 결정대상에서 제외
지방의회의원의 정책지원 전문인력(제41조)	지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 근거마련
위원회의 설치(제64조)	지방의회의 특별위원회를 일시적으로 두도록 제한하는 규정 삭제
윤리특별위원회(제65조)	지방의회의원의 윤리강령 준수여부 등에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 설치하도록 의무적으로 규정
윤리심사자문위원회(제66조)	지방의회의원의 검칙 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 자문 등에 응하기 위해 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 의무적으로 설치하도록 규정
사무직원의 정원과 임면 등(제102조)	시·도의회 의장이 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 임면 등에 관한 사항을 처리하도록 규정
지방자치단체의 장의 직 인수위원회(제104조)	지방자치단체의 장의 직을 인수하기 위한 인수위원회 설치, 운영, 구성, 기능, 준수 의무 등에 관한 사항을 규정(위원정수는 시·도 20명, 시·군 및 자치구 15명 이내)
부지사·부시장·부군수·부구청장(제122조)	시·도지사는 필요한 경우 조례에 따라 부단체장 1명(인구 500만 이상 지자체는 2명)을 추가 설치할 수 있도록 규정
지방재정의 조정(제135조)	국가와 지방자치단체가 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 적절한 재정 조정을 하도록 노력해야 함을 규정
지방자치단체 상호 간의 협력(제163조)	관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체 간의 협력을 활성화하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 규정

조항	개정내용
국가와 지방자치단체의 협력의무(제182조)	국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위하여 협력하여야 함을 규정
지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원(제183조)	지방자치단체의 장은 상급기관의 조언·권고 또는 지도와 관련하여 중앙 행정기관의 장이나 시·도지사에게 의견을 제출할 수 있음을 규정
중앙지방 협력회의의 설치(제185조)	국가와 지방자치단체 간 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역간 균형 발전에 관련되는 주요 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의를 설치(세부 내용은 별도법 제정)
위법·부당한 명령·처분의 시정(제187조)	시·군·구의 사무에 관한 시·군·구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반 됨에도 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 시정명령 등을 할 수 있도록 규정
지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(제188조)	시·군·구청장이 위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있음이 인정됨에도 불구하고 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 직무이행명령 등을 할 수 있도록 규정
지방의회 의결의 재의와 제소(제191조)	시·군·구의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해침에도 불구하고 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 재의 등을 할 수 있도록 규정
대도시에 대한 특례인정(제194조)	인구 100만 이상 대도시에 행정적 명칭(‘특례시’) 부여
특별지방자치단체의 설치·운영 및 규약과 기관구성(제195조~제207조)	<ul style="list-style-type: none"> • 설치(제195조) • 설치권고 등(제196조) • 구역(제197조) • 규약 등(제198조) • 기본계획 등(제199조) • 의회의 조직 등(제200조) • 집행기관의 조직 등(제201조) • 경비의 부담(제202조) • 사무처리상황 등의 통지(제203조) • 가입 및 탈퇴(제204조) • 해산(제205조) • 지방자치단체에 관한 규정의 준용(제206조) • 다른 법률과의 관계(제207조)

자료: 행정안전부(2019), 「지방자치법 전부개정법률안」

3) 2020년 전부개정

상기의 2019년 「지방자치법」 전부개정은 앞서 기술한 바와 같이 제20대 국회의 종료와 더불어 폐기되었다. 그리고 2020년 현재 행정안전부는 다시 「지방자치법」의 전부개정안을 발의한 실정이다. 현재 국무회의를 거쳐서 입법예고 중인 2020년 「지방자치법」의 전부개정은 제11장 208개 조문으로 2019년의 「지방자치법」 전부개정안에 비하여 조문이 1개 증가되었다.

2019년 대비 2020년의 「지방자치법」의 전부개정안의 특징은 기존의 2019년의 개정내용을 근간으로 하되, 일부 조문의 삭제 또는 추가를 보여주고 있다. 2019년의 개정내용 중에서 삭제된 대표적인 사례는 “지차분권 영향평가 제도”이고, 2020년의 「지방자치법」 전부개정에서 추가된 대표적 사례는 “사무처리의 기본원칙”이다. 이외에도 2020년의 「지방자치법」 전부개정에서는 지방자치단체 행정구역의 경계의 직권조정 등 다수의 내용들이 추가적으로 반영되어 있다.

표 2-5. 2020년 「지방자치법」 전부개정안

현행법(제10장, 175개 조문)		개정안(제11장, 208개 조문)	
제1장 총강(§1-§11)	11개조	제1장 총강(§1-§15)	15개조
제2장 주민(§12-§21)	10개조	제2장 주민(§16-§28)	13개조
제3장 조례와 규칙(§22-§28)	7개조	제3장 조례와 규칙(§29-§36)	8개조
제4장 선거(§29)	1개조	제4장 선거(§37)	1개조
제5장 지방의회(§30-§92)	63개조	제5장 지방의회(§38-§104)	67개조
제6장 집행기관(§93-§121)	29개조	제6장 집행기관(§105-§135)	31개조
제7장 재무(§122-§146)	25개조	제7장 재무(§136-§163)	28개조
제8장 지방자치단체 상호 간의 관계(§147-§165)	19개조	제8장 지방자치단체 상호 간의 관계(§164-§182)	19개조
제9장 국가의 지도·감독(§166-§172)	7개조	제9장 국가의 지도·감독(§183-§192)	10개조
제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례(§173-§175)	3개조	제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례(§193-§195)	3개조
		제11장 특별지방자치단체(§196-§208)	13개조

조항	개정내용
목적(제1조)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치에 주민들의 참여를 촉진할 수 있도록 '주민자치' 원리 강화 - 국가-지방자치단체와 자치단체 상호 간의 기본관계가 협력관계임을 명시
지방자치단체의 법인격과 관할(제3조)	<ul style="list-style-type: none"> - 특별자치시에 군, 자치구를 둘 수 있도록 한 조항 삭제
지방의회 및 집행기관 구성의 특례(제4조)	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 기관분리형을 유지하나, 기관구성을 현행과 달리하고자 하는 경우 주민투표로 변경가능하도록 근거 신설(세부내용은 별도법 제정)
지방자치단체의 명칭과 구역(제5조)	<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁 없는 매립지 관할 등 결정절차 간소화 - 매립지 관할 등 결정시 수반되는 분쟁의결근거 마련
지방자치단체의 관할구역 경계변경 등(제6조)	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체장이 경계변경 신청(중앙기관장 및 사업시행자는 단체장 경우) - 중분위 심의 전에 자율조정협의체*를 구성하여 경계변경 범위 및 손실보상 등에 대한 사전협의 의무화 - 중분위 의결에 따라 대통령령으로 경계조정 결정
사무배분의 기본원칙 규정(제11조, 제12조, 제13조, 제14조)	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적 사무배분 기본원칙으로 보충성, 불경합성, 자기책임성 원칙을 규정하고 준수 의무 부과, 국가·지방사무 예시규정 정비
주민의 권리(제17조)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민이 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 주민의 생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리를 신설 - '국민' 요건 삭제로 요건을 갖춘 외국인 주민도 참여 주체로 포섭
조례의 제정과 개폐청구(제19조)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민이 일정 수 이상 주민의 연서로 의회에 조례 제정 등을 직접 청구할 수 있도록 별도 법률(주민조례발안에 관한 법률) 제정 근거 마련 - 청구된 조례안에 대한 심사를 지방의회에서 직접 하되, 심사절차에 관한 사항은 조례로 자율 결정
규칙의 제정과 개정·폐지 의견제출(제20조)	<ul style="list-style-type: none"> - 규칙·훈령·예규·고시 중 주민 권리·의무와 직접 관련된 사항의 개정·폐지에 관하여 청구권 인정 - 주민이 개정·폐지에 대한 의견을 제출할 수 있는 권한만 법률에 규정, 세부방식 등은 조례에 위임
주민의 감사청구(제21조)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방행정 과정에 다수 주민들의 참여를 제도적으로 보장하기 위해 조례 제정, 개·폐, 규칙 등 개·폐, 주민감사 청구 및 주민소송 청구 연령(주민감사 청구 전치주의)을 18세로 하향 조정 - 주민감사 청구인수 상한기준 하향 조정 - 감사 청구 가능 기간을 지방공무원법상 징계시효와 동일하게 2년에서 3년으로 연장 - 청구권자 중 '국내거소신고인명부에 등재된 국민' 삭제

조항	개정내용
주민자치회(제26조)	- 주민자치회를 읍·면·동별로 조직 및 운영할 수 있도록 근거를 마련하고 기본사항(구성, 사무, 정치활동 제한 등) 규정 - 자치단체의 행·재정적 지원 근거를 명시하고, 세부사항(운영 등)은 조례에 위임
주민에 대한 정보공개(제27조)	- 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 주요 지방자치정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관이 정보공개시스템을 구축·운영
조례와 규칙의 공포방법 등(제33조)	- 전자공보도 종이공보와 동일한 효력을 가지도록 규정
의원의 의정활동비 등(제41조)	- 지방의회의원의 여비는 의정비심의위원회의 결정대상에서 제외
지방의회의원의 정책지원 전문인력(제42조)	- 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 근거마련
상해·사망 등의 보상(제43조)	- 공무여행 중 상해·사망에 대해서만 지급하던 비회기 중 상해·사망보상금을 공무여행 여부에 관계없이 직무로 인한 경우에는 인정
겸직 등 금지(제44조)	- 법제처 및 행안부 해석, 공직자 윤리법 등 관련 법령 규정을 참조하여 '공공단체의 관리인'의 개념을 명확히 규정 - 겸직신고 공개의무화 및 의무 위반시 사임권과 의무 부과
의원의 의무(제45조)	- 지방의회 의원의 의무 관련 규정 명확화
정례회(제54조)	- 집회일 등 현재 대통령령으로 정하고 있는 정례회 운영 관련 사항을 조례로 위임
임시회(제55조)	- 임시회 소집 정족수를 조례로 정할 수 있도록 개정
위원회의 설치(제65조)	- 지방의회의 특별위원회를 일시적으로 두도록 제한하는 규정 삭제
윤리특별위원회(제66조)	- 지방의회의원의 윤리강령 준수여부 등에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 설치하도록 의무적으로 규정
윤리심사자문위원회(제67조)	- 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 자문 등에 응하기 위해 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 의무적으로 설치하도록 규정
회의록(제84조)	- 회의록 작성, 공개의무 신설로 주민들의 알권리 보장
징계의 사유(제98조)	- 지방자치법 및 자치법규 위배 시 윤리특별위원회의 심사로 징계
징계의 요구(제99조)	- 지방의회 의장은 징계요구를 받으면 윤리특별위원회에 회부
사무직원의 정원과 임면 등(제103조)	- 시·도의회 의장이 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 임면 등에 관한 사항을 처리하도록 규정

조항	개정내용
지방자치단체의 장의 직 인수위원회(제105조)	- 지방자치단체의 장의 직을 인수하기 위한 인수위원회 설치, 운영, 구성, 기능, 준수 의무 등에 관한 사항을 규정(위원정수는 시·도 20명, 시·군 및 자치구 15명 이내)
부지사·부시장·부군수·부구청장 (제123조)	- 시·도지사는 필요한 경우 조례에 따라 부단체장 1명(인구 500만 이상 지자체는 2명)을 추가 설치할 수 있도록 규정
자문기관의 설치 등(제130조)	- 투명하고 효율적인 위원회 운영을 위한 규정 명시 - 위원회 운영의 내실화를 위한 자치단체 의무 규정
지방재정의 조정(제136조)	- 국가와 지방자치단체가 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 적절한 재정 조정을 하도록 노력해야 함을 규정
지방자치단체 상호 간의 협력(제164조)	- 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체 간의 협력을 활성화하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 규정
행정협의회 구성(제169조)	- 행정협의회 설립 절차 중 지방의회의 '의결'을 '보고'로 간소화하여 행정협의회 결성 활성화를 도모
국가와 지방자치단체의 협력의무(제183조)	- 국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위하여 협력하여야 함을 규정
지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원(제184조)	- 지방자치단체의 장은 상급기관의 조언·권고 또는 지도와 관련하여 중앙행정기관의 장이나 시·도지사에게 의견을 제출할 수 있음을 규정
중앙지방 협력회의의 설치(제186조)	- 국가와 지방자치단체 간 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역간 균형발전에 관련되는 주요 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의를 설치(세부 내용은 별도법 제정)
위법·부당한 명령·처분의 시정(제188조)	- 시·군·구의 사무에 관한 시·군·구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반됨에도 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 시정명령 등을 할 수 있도록 규정
지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(제189조)	- 시·군·구청장이 위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있음이 인정됨에도 불구하고 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 직무이행명령 등을 할 수 있도록 규정
지방의회 의결의 재의와 제소(제192조)	- 시·군·구의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해침에도 불구하고 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 재의 등을 할 수 있도록 규정
대도시에 대한 특례인정(제195조)	- 인구 100만 이상 대도시 및 인구 50만 이상으로서 행정수요, 국가균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시를 '특례시'로 명명하고, 既 시행령으로 규정한 대도시 인정기준의 위임근거를 마련하여 법적 정합성 제고

조항	개정내용
특별지방자치단체의 설치·운영 및 규약과 기관구성(제196조~제208조)	• 설치(제196조)
	• 설치권고 등(제197조)
	• 구역(제198조)
	• 규약 등(제199조)
	• 기본계획 등(제200조)
	• 의회의 조직 등(제201조)
	• 집행기관의 조직 등(제202조)
	• 경비의 부담(제203조)
	• 사무처리상황 등의 통지(제204조)
	• 가입 및 탈퇴(제205조)
	• 해산(제206조)
	• 지방자치단체에 관한 규정의 준용(제207조) • 다른 법률과의 관계(제208조)

자료: 행정안전부(2020), 「지방자치법 전부개정법률안」

상기의 2019년과 2020년의 「지방자치법」 전부개정안을 비교하여 보면, 2020년의 개정안에서 지방의회 관련 내용이 다수 추가된 것을 알 수 있다. 추가된 내용으로는 “상해·사망 등의 보상(제43조)”과 “겸직 등 금지(제44조)”, “정례회(제54조)”, “임시회(제55조)”, “회의록(제84조)”, “징계의 사유(제98조)”, “징계의 요구(제99조)” 등이다. 이처럼 추가된 내용 중에서 지방의회의 자율성에 관련된 것은 정례회와 임시회에 관한 것이고, 나머지 내용들은 전반적으로 지방의회의 책임성을 요구하는 내용들이다.

표 2-6. 2019년 및 2020년의 지방의회 관련내용 비교

2019년 개정내용	2020년 개정내용
<ul style="list-style-type: none"> - 기관구성 다양화(제4조) - 주민에 대한 정보공개(제26조) - 의원의 의정활동비 등(제40조) - 지방의회의원의 정책지원 전문인력(제41조) - 위원회의 설치(제64조) - 윤리특별위원회(제65조) - 윤리심사자문위원회(제66조) - 사무직원의 정원과 임면 등(제102조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기관구성 다양화(제4조) - 주민에 대한 정보공개(제27조) - 의원의 의정활동비 등(제41조) - 지방의회의원의 정책지원 전문인력(제42조) - <u>상해·사망 등의 보상(제43조)</u> - <u>겸직 등 금지(제44조)</u> - <u>정례회(제54조)</u> - 임시회(제55조) - 위원회의 설치(제65조) - 윤리특별위원회(제66조) - 윤리심사자문위원회(제67조) - <u>회의록(제84조)</u> - <u>징계의 사유(제98조)</u> - <u>징계의 요구(제99조)</u> - 사무직원의 정원과 임면 등(제103조)

제4절 선행연구의 분석 및 검토요건

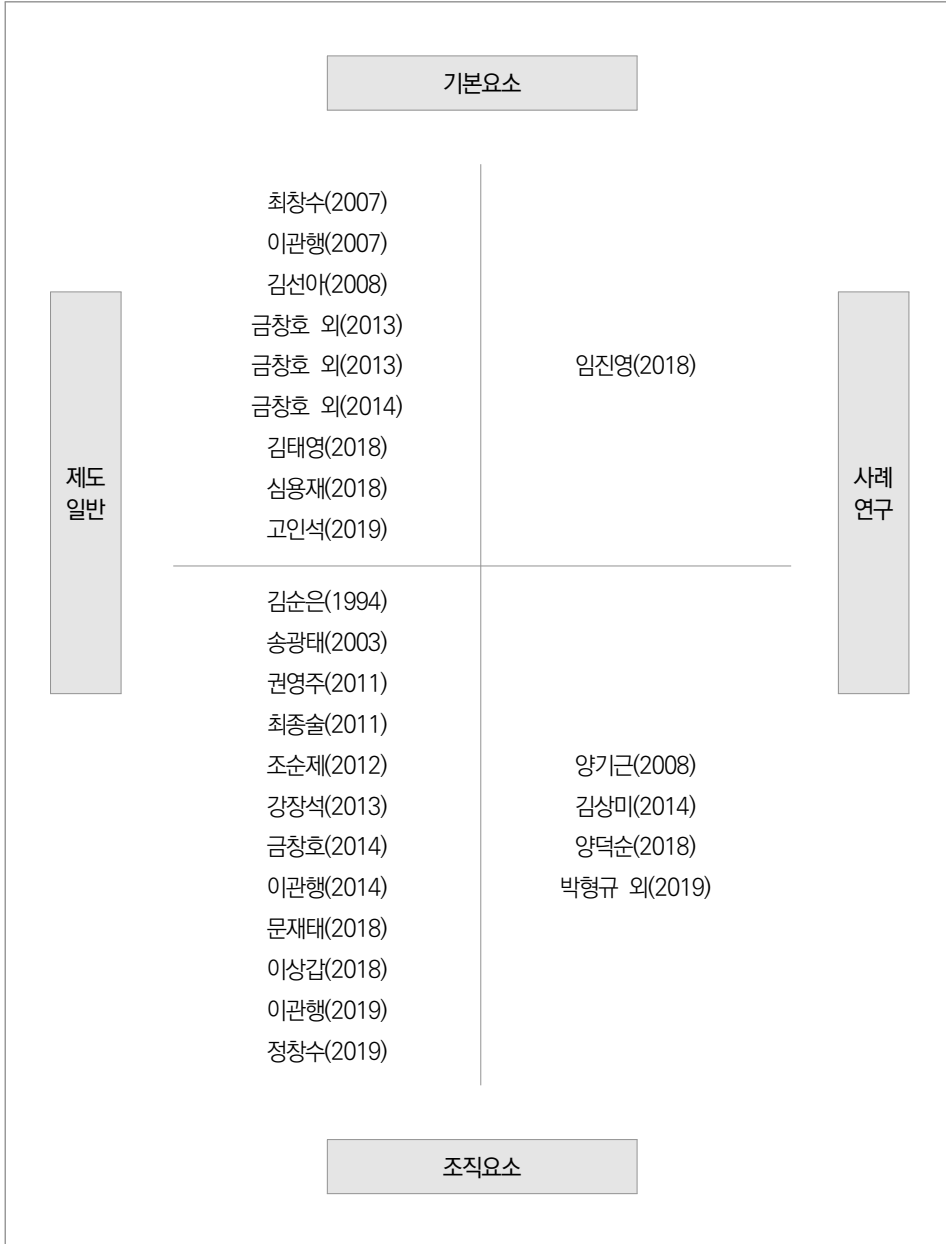
1. 선행연구의 분석

지난 1991년 광역 및 기초의회의 구성으로 지방자치가 부활된 이래 지방의회와 관련된 연구는 다수 이루어져 왔다. 특히, 지방의회의 정책역량과 관련된 기존의 관련 연구도 적지 않다. 지방의회의 정책역량 구성요소에서 개인요소를 제외한 기본요소와 조직요소를 중심으로 기존의 관련 연구를 살펴보면, 대체적으로 일반제도를 중심으로 전개되어 왔고 사례연구는 상대적으로 많지 않다. 그리고 일반제도 중에서도 사무기구의 독립성과 전문 위원에 관한 연구가 다수를 차지하고 있다.

기본요소에 관한 연구는 정당공천 등 선거제도에 관한 연구(최창수, 2007; 금창호 외, 2013; 금창호 외, 2013; 금창호 외, 2014)와 지방의회의 기능 및 역할 강화에 관한 연구(김선아, 2008; 김태영, 2018; 문재태, 2018; 임진영, 2018; 고인석, 2019)가 다수를 차지하고 있다. 이에 비하여 조직요소에 관한 연구는 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구(김순은, 2004; 양기근, 2008; 권영주, 2011; 최종술, 2011; 강장석, 2013; 이관행, 2014; 이상갑, 2018)가 다수이고, 이외에 전문위원 등 포괄적 지원시스템의 효율화에 관한 연구(조순제, 2012; 금창호, 2014; 김상미, 2014; 이관행, 2019) 등이 있다.

상기의 기존 연구들에 따르면, 기본요소에서는 정당공천을 비롯한 선거제도에 그리고 조직요소에서는 지방의회 사무기구의 독립성에 연구가 집중되어 내용적 편중현상이 나타나고 있다. 그뿐만 아니라 지방의회의 정책역량이라는 접근보다는 쟁점이 되는 특정사안을 중심으로 연구가 이루어졌다. 따라서 기본적으로 지방의회의 정책역량이라는 관점에서 제반요소를 포괄하는 연구로 간주하기는 어렵다.

그림 2-6. 기존의 지방의회 정책역량 연구



구분		주요 내용
기본 요소	제도 일반	<p>최창수 (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 기초의회의원 정당공천제와 지방의회의 발전: 지방공직자의 시각 • 주요내용 - 기초의원 정당공천에 대한 지방공무원의 인식평가
		<p>이관행 (2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의원의 유급화에 관한 고찰 • 주요내용 - 일본사례와 비교를 통해서 지방의원 유급화가 지방의회 위상변화에 미친 영향을 분석
		<p>김선아 (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 입법역량을 강화시키는 요인에 관한 연구: 광역지방의회를 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 입법역량을 강화하는 변수의 분석과 이에 근거한 정책대안의 도출
		<p>금창호 외 (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 기초지방선거 정당공천제 폐지논거와 대안 • 주요내용 - 기초의원의 정당공천을 폐지하되, 참여주체 확대 방안과 정당표방제 도입 방안, 지방정당제 도입방안, 상향식 공천절차 활용 방안 등의 대안을 제시
		<p>금창호 외 (2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 기초지방선거 정당공천 개선 방안 • 주요내용 - 기초의원 정당공천의 대안으로 참여주체 확대 방안을 제시
		<p>금창호 외 (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방선거제도의 역할제고를 위한 개혁과제와 논의 • 주요내용 - 지방선거의 제도적 개혁을 위해서 선거방법, 정당공천, 선거구 및 비례대표 등에 대한 합리적 접근이 필요함을 제시
		<p>김태영 (2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 자치분권 추진과 지방의회의 위상과 역할에 관한 탐색적 연구: 기관구성 형태에 관한 논의 • 주요내용 - 자치분권의 바람직한 방향으로 지방의회 중심의 통합형 기관구성을 검토하는 것이 필요

구분		주요 내용	
	심용재 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의 조례제정권의 범위: 대법원 판례를 중심으로 • 주요내용 - 주민의 대표기관, 지방자치단체의 입법 및 최고의사결정기관이 지방의회라는 관점에서 지방의회의 권한이 확대되는 것이 타당 	
	문재태 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의 전문성 제고 방안: 지방의회의 견제기능 회복을 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 전문성을 제고하기 위한 방안으로 유급보좌관제의 도입을 제시 	
	고인석 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구 • 주요내용 - 지방의회 발전을 위하여 사무위임 확대와 지방의회의 예산편성권 보장 및 지방권력의 견제와 균형달성이 필요 	
사례 연구	임진영 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 책임성과 의원역량의 관계분석: 수원시의회를 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 책임성과 지방의원의 역량 또는 전문성의 상관관계를 실증적으로 분석하여 정책대안을 모색 	
조직 요소	제도 일반	김순은 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로 • 주요내용 - 지방의회 사무처(국)의 정책결정 보좌기능에 관한 실증적 분석을 통한 정책대안 모색
		송광태 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 역량구축과 개혁과제: 지방의정에 대한 주민참여를 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 역량구축을 위한 방법으로 지방의정에 대한 주민참여의 활성화 전략을 제시
		권영주 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 전문성을 강화하기 위한 전략으로 의회직렬의 신설과 인사권을 지방의회가 보유

구분	주요 내용
최종술 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 사무기구의 인사운영제도 개선 방안 • 주요내용 - 외국사례를 반영하여 의회사무기구의 의회직렬 신설과 사무인력의 인사를 지방회가 보유하는 대안을 제시
조순제 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의 기능발휘 실태와 개선 방안 • 주요내용 - 전문성 강화를 위한 의원개인의 전문성 개발과 사무국의 독립과 보좌기능의 강화 및 자치입법권의 확대 방안을 제시
강장석 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의 인사권 독립을 통한 자율성 강화 방안 • 주요내용 - 지방의회의 자율성 강화를 위한 대안으로 지방의회의 인사권 독립 방안을 제시
김창호 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회의 전문성 강화 방안: 지방의정센터 설립을 중심으로 • 주요내용 - 국회의 조직차원의 지원시스템을 준용하여 광역단위로 지방의정센터를 설치하여 지방의회의 의정활동을 지원
이관행 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 사무기구의 의정지원기능에 관한 연구 • 주요내용 - 지방의회의 전문성 확보를 위해서는 의회사무기구의 독립성 확보와 활성화를 위한 제도개선이 필요
이상갑 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 인사권 독립에 관한 연구: 현재 지방자치법 제91조 제2항 위헌소원 결정을 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 인사권 독립은 지방자치법 제91조 제2항을 합헌으로 결정한 현재의 논리적·역사적 모순을 비판하는 것으로 접근하는 것이 타당함을 제시
이관행 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 정책보좌인력에 대한 평가와 과제 • 주요내용 - 지방의회의 능동적 역할수행을 위해서는 정책지원인력의 확보 등을 통해서 전문성 제고가 필요

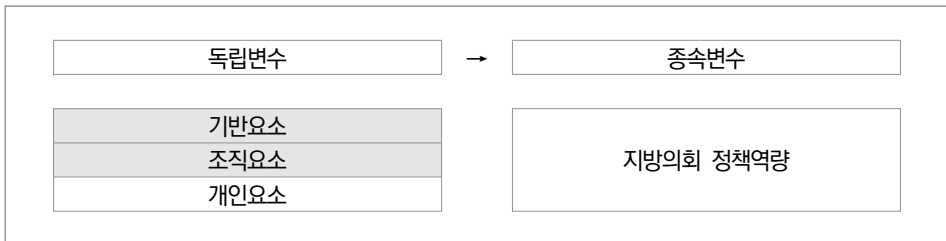
구분		주요 내용
사례 연구	정창수 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 발전과제로서 전문위원 역량강화 방안연구 • 주요내용 - 전문위원의 역량을 강화하기 위한 조치로 체계적인 교육과 검토보고서 작성형식 및 방법에 대한 매뉴얼 개발 등을 제시
	양기근 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선 방안: 경상남도의회를 중심으로 • 주요내용 - 지방의회 사무기구의 원래 역할인 의정지원활동의 효과적 수행을 위해 인사권의 조정 방안을 제시
	김상미 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 거버넌스 관리로서 지방의회 역량제고 방안: 영국 패리쉬의회를 중심으로 • 주요내용 - 지방의회의 역량제고를 위하여 영국의 패리쉬의회의 사례를 준용하여 사무직원에 대한 교육프로그램의 실시 방안을 제시
	양덕순 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 인적자원 관리에 관한 연구: 제주특별자치도의회를 중심으로 • 주요내용 - 지방의회 역할의 중요성을 감안하여 의회의 인사권 확대와 전문위원 및 정책자문위원의 전문성 강화가 필요
	황동연 외 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 위상정립과 지방의원 역량강화 방안: 서울시 의회를 중심으로 • 주요내용 - 지방의원의 역량을 지원하기 위하여 보좌·전문·자문 인력의 지원과 입법정보시스템의 도입 등이 필요
	박형규 외 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구제목 - 지방의회 의정역량 강화를 위한 의정지원 제도 개선 방안: 대만과 일본의 의정활동 지원현황을 중심으로 • 주요내용 - 대만과 일본의 사례를 준용하여 의정활동비의 현실화와 보좌인력의 제공, 인사권 독립 및 후원회 인정 등의 대안을 제시

2. 연구분석의 틀

상기에서 지방의회의 정책역량을 지방의회에 위임된 권한을 수행하는데 필요한 제반의 요소를 구비하여 지방자치단체의 정책성과를 제고시킬 수 있는 능력으로 규정하고, 그러한 요소를 기반요소(시스템)와 조직요소(지원제도) 및 개인요소(지방의원)로 분류하였다.

이와 같은 논의에 따르면, 지방의회의 정책역량은 기반요소와 조직요소 및 개인요소의 구비수준과 이를 활용하는 능력에 따라서 결정되는 것으로 간주할 수 있다. 따라서 지방의회의 정책역량에 대한 연구는 다음과 같은 논리구조에서 접근하고자 한다. 상기에서 언급한 바와 같이 개인요소 외의 기본요소와 조직요소를 대상으로 기본요소는 적정성 기준에서 그리고 조직요소는 충분성 기준에서 실태를 분석하고 대안을 모색하고자 한다. 여기에서 제시한 기반요소의 측정수준인 적정성은 분권수준 대비 요소별 내용의 적정성을 의미하고, 조직요소의 측정수준인 충분성은 동일한 의결기구인 국회의 각종 지원시스템에 대비하여 충분한 수준인가를 의미한다.

그림 2-7. 연구분석의 틀



구성요소		검토기준
기반요소	기관구성	적정성 (분권수준 대비)
	입법범위	
	충원방법	
	부여권한	
조직요소	지원제도	충분성 (국회차원 대비)
	지원기구	
	지원인력	

한국지방행정연구원

KRILA

3

지방의회 정책역량 실태분석

제1절 분석설계

제2절 정책역량 실태분석

제3절 정책역량 실태분석 종합

제3장

지방의회 정책역량 실태분석

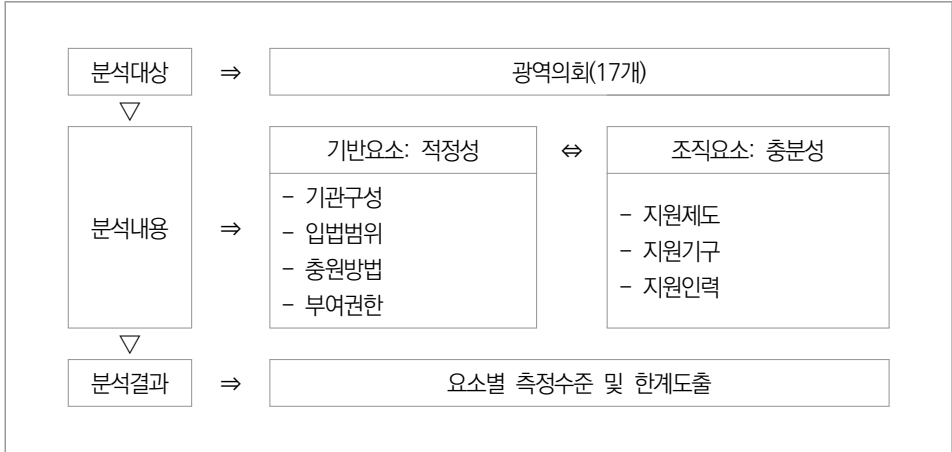
제1절 분석설계

지방의회의 정책역량에 대한 실태분석은 전술한 분석틀을 적용하여 기반요소와 조직요소의 실제적 수준을 측정하는 것에 초점을 둔다. 이를 통해서 기반요소와 조직요소의 수준이 낮은 내용들을 대상으로 개선 방안의 방향을 모색하고자 한다.

상기의 논의에 따라서 지방의회 정책역량의 실태는 다음과 같은 방향에서 분석하고자 한다. 우선, 지방의회 정책역량의 실태분석 대상은 기초의회를 제외한 광역의회를 중심으로 하고, 실태분석의 내용은 기반요소의 기관구성과 입법범위, 충원방법 및 부여권한으로 그리고 조직요소의 지원제도와 지원기구 및 지원인력으로 구분하여 분석한다. 또한 기반요소의 실태는 적정성을 기준으로 그리고 조직요소의 실태는 충분성을 기준으로 판단을 한다. 실태분석의 결과로는 기반요소와 조직요소의 각각에 대한 수준결과를 통해 한계점을 제시한다.

다만, 지방의회 정책역량의 실태를 분석하기 전에 1991년 지방의회의 구성 이후 현재까지 지방의회와 관련된 역대정부의 개선정책을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 현재의 지방의회 정책역량의 실태는 1991년 이후 현재까지의 다양한 개선대책들의 경과를 통해서 도출된 것이고, 1991년 출범당시의 실태와 현재시점의 실태는 실제적으로 커다란 차이를 보여주고 있기 때문이다.

그림 3-1. 지방의회 정책역량 실태분석 방법



제2절 정책역량 실태분석

1. 지방의회 제도개선 연혁

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 일환으로 역대정부에서 다양한 개선대책을 수립하여 왔다. 그리고 이러한 개선대책들은 일정수준 지방의회의 정책역량을 제고하는 데 기여하기도 하였다. 1991년 지방의회의 설치 이후 기수별로 지방의회의 의정활동을 제고하기 위한 대표적인 개선사례로는 비례대표제 도입, 유급제 도입, 정당공천 전면시행, 행정사무 감사기간 연장 등을 제시할 수 있다.

다만, 역대정부의 지방의회 개선대책들을 보면, 지방의회의 전문성을 강화하기 위한 대책들과 더불어 책임성을 확보하기 위한 대책들도 동시에 수립되어 왔다. 특히, 지방의회의 책임성을 확보하기 위한 대책들은 지방의회 구성의 초기보다는 중가 이후부터 확대되기 시작하였다.

표 3-1. 기존의 지방의회 관련제도 개선내역

구분	연도	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	접근
제2기 지방의회 (1995.7- 1998.6)	1996	- 광역의회의원 선거에 비례대표제 도입	전문성 강화
	1998	- 선거법 개정을 통해 지방자치의 영속성 확보	전문성 강화
제3기 지방의회 (1998.7- 2002.6)	1999	- 회기수당을 회기수당으로 전환 - 상·하반기 연 2회 정례회 제도 도입 - 지방의회 위원회의 의안발의권을 지방자치법에 명문화 - 의장 및 의원에 대한 제척대상 범위 확대 - 주민 조례제정·개폐청구제도 및 감사청구제도 도입	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제4기 지방의회 (2002.7- 2006.6)	2003	- 지방의회의원 명예직 규정 삭제	
	2005	- 회기수당을 월정수당으로 전환 - 주민소송제도 도입 - 위법한 지방의회의결에 대한 통제 강화	전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화

구분	연도	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	접근
	2006	<ul style="list-style-type: none"> - 유급제 도입(의정비심의위원회 설치) - 회기 중 지급하던 원격지 회의출석비 지급제도 폐지 - 지방의회 회기운영 및 상임위원회 설치 자율화 - 지방의회 위원회 전문위원 증원 - 전문위원 제도 확대 - 지방의회 사무직 직원 임용권을 지방의회 사무처장에 위임 - 윤리특별위원회 설치근거 마련 - 윤리강령 및 윤리규범 조례 제정 의무화 	전문성 강화 책임성 강화 자율성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제5기 지방의회 (2006.7- 2010.6)	2009	<ul style="list-style-type: none"> - 겸직금지 확대 - 정당가입이 가능한 교원에 대해 지방의회의원 임기 중 휴직 보장 - 지방의원의 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위 금지 	책임성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제6기 지방의회 (2010.7- 2014.6)	2011	<ul style="list-style-type: none"> - 행정사무 감사기간 연장 - 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙 신설 - 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거 마련 - 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입 - 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입 	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화
	2014	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 사무처장에 기능직공무원, 일부 별정직공무원에 대한 임용권 위임 	전문성 강화

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원(2015)

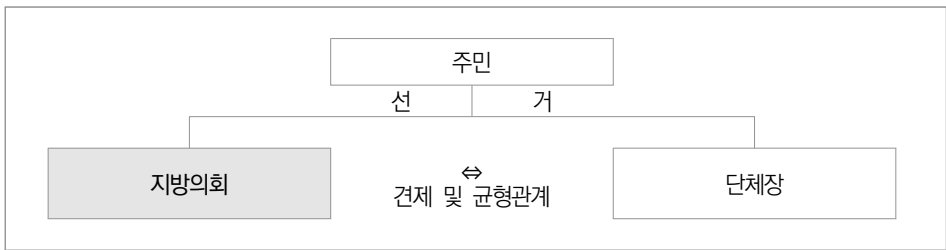
2. 기반요소 실태분석

1) 기관구성 실태

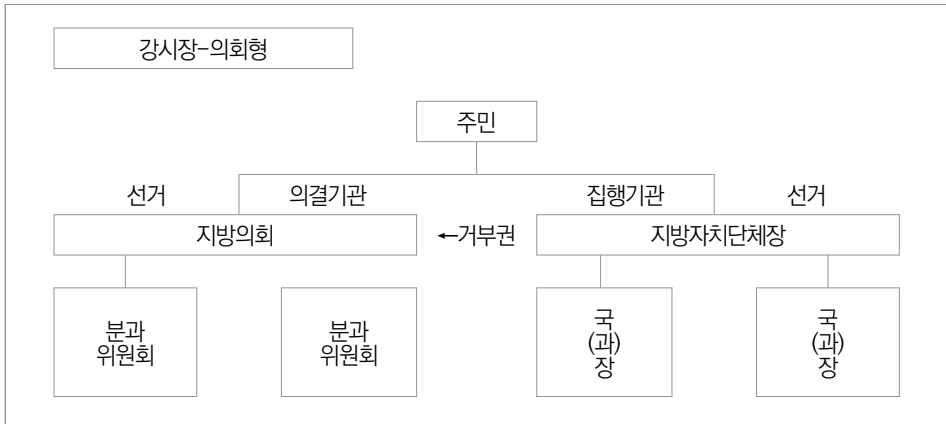
기관구성은 지방자치단체의 의결기능과 집행기능의 배분방식에 대한 것이다. 의결기능과 집행기능을 배분하는 방식은 국가별로 다양하게 나타나고 있으나, 일반적으로 분리형과 통합형 및 절충형 등으로 구분되고 있다. 분리형은 의결기능과 집행기능을 각각의 다른 기관에 배분하는 방식이고, 통합형은 양자를 단일기관에 배분하는 방식이며, 절충형은 양자의 요소를 조화시키는 것으로 의결기관과 집행기관을 각각 두되 서로 대립하지 않은 방식이다. 이외에 직접민주제의 원리를 현실적으로 적용하는 주민총회형이 있으나, 이는 거의 활용되지 않고 있다.

한국의 경우에는 1991년 지방자치의 부활 이래 현재까지 지방자치단체의 기관구성으로 분리형을 채택하고 있다. 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜서 기관 간에 상호 견제와 균형을 통하여 지방자치를 운영하는 방식이다. 이와 같은 분리형은 다시 의회·개별행정관형과 위원회·수석행정관형, 의회·수장형 등으로 구분되고, 의회·수장형은 다시 집행기관장의 권한수준에 따라서 약수장형과 강수장형으로 나누어진다. 한국은 기본적으로 지방의회의 권한보다 집행기관장의 권한이 상대적으로 우위에 있는 강수장형으로 평가되고 있다.

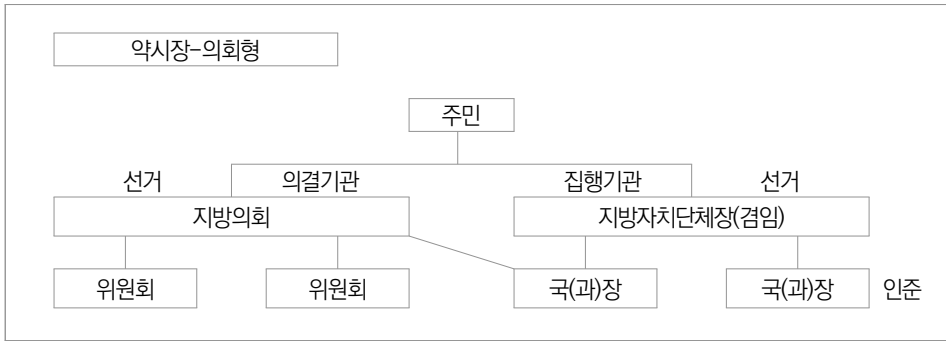
그림 3-2. 한국의 지방자치단체 기관구성 방식



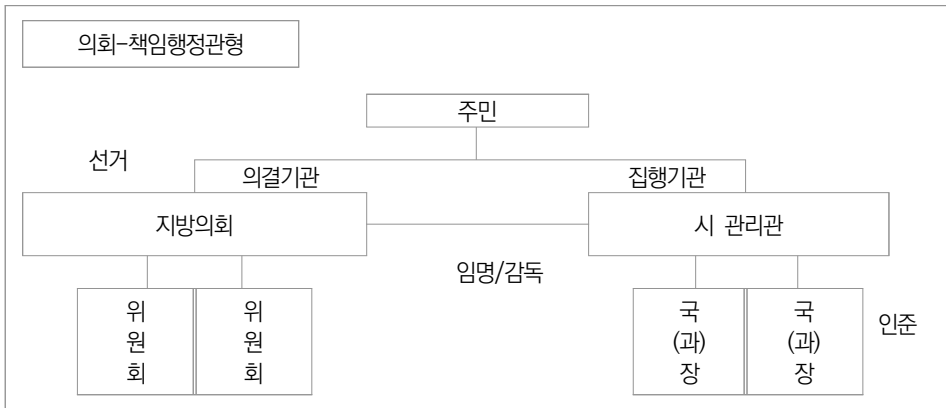
【 참조 】 지방자치단체 기관구성 방식사례



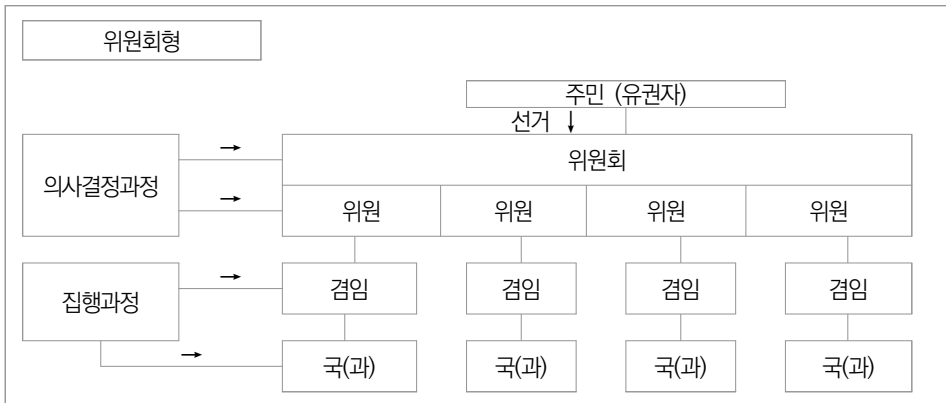
사례: City of Jacksonville, Florida



사례: City of Apopka, Florida



사례: City of Wayne, Michigan



사례: 현재 지방자치단체에서 위원회형을 채택하는 경우는 거의 없음

지방자치단체의 기관구성은 각각의 방식별로 장단점이 존재한다. 어느 한 방식이 다른 방식에 비하여 절대적인 우위를 차지하는 것이 아니다. 다만, 지방자치단체가 보유한 다양한 여건에 따라서 분리형 또는 통합형이 상대적으로 적합성을 갖는 것으로 평가되고 있다. 따라서 지방자치단체의 차별적 특성을 고려하지 않고 특정 방식을 모든 지방자치단체에 획일적으로 적용하는 것이 문제이다.

표 3-2. 기관구성 방식 및 장단점

방식	개념	장점	단점
강단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> 직접선출된 행정부와 입법부의 상호견제형 집행부 우월: 자치단체장은 정치권력에서 가장 큰 영향력을 가짐 리더십과 행정의 안정성 및 책임성 확보 용이 단체장과 지방의회가 대립 시 행정의 비효율 발생 가능 단체장의 정치적 성향이 강할 경우 행정의 안정성 훼손 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 견제와 균형: 주민 직선으로 선출된 지방의원으로 구성되는 지방의회와 자치단체장으로 구성되는 집행기관이 상호 독립적인 역할을 수행 자치단체장에게 리더십을 제공하여 행정의 안정성 책임성 확보가 용이 임기동안 주민의 신임을 배경으로 강력한 정책추진이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체장과 지방의회가 대립 시 지방행정의 혼란과 마비로 행정의 비효율 발생 자치단체장이 정치적 문제에만 집착할 경우 행정의 안정성 훼손
약단체장-의회형	<ul style="list-style-type: none"> 의결기관과 집행기관의 상호견제유지, 그러나 행정권한을 부단체장에게 집중 부단체장의 임명을 지방의회의 동의를 거쳐 임명 단체장의 독주 제어 및 의결기관과 집행기관의 협조체제 유지가능 현재의 기관구성 방식과 유사함으로 주민정서와의 괴리 적음 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체장의 독주 전횡을 막고 집행기관과 의결기관의 협력 관계 유지 가능 현재의 기관구성 방식의 골격을 유지하여 기관분립형에 익숙해져 있는 주민정서와의 괴리가 적음 현실적으로 책임행정관 제도를 도입하는 것에 비해 실현가능성 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 주민에 의해 선출된 자치단체장의 리더십에 영향을 미쳐 안정적인 주민선호의 반영이 어려움
단체장간선-책임행정관형	<ul style="list-style-type: none"> 입법권과 행정권을 모두 지방의회에 귀속, 의회장이 단체장 겸임 의회가 책임행정관을 선임 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체의 인사비리, 방만한 재정 운영 등 기존 강시장형의 문제점에 대한 해결 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체장의 리더십과 정치적 책임성 약화가 예상되며 자치단체장 직선에 익숙해져 있는 국민정서와의 괴리

방식	개념	장점	단점
	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 강단체장형의 문제점 해결 가능 • 지방의회의 실질적 위상 확립 가능 • 자치단체의 탈정치화 가능 • 리더십/정치적 책임성 약화 및 지방의원의 행정간섭 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회가 실질적 주민 대표기관으로서의 위상을 확립 • 지방자치단체 운영의 탈정치화를 제도적으로 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 책임행정관을 지방의회에서 임명하도록 되어 있어 지방의원의 지나친 간섭으로 집행기능 혼선과 부패 유발 가능
<p>단체장 직선-책임 행정관형</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 책임행정관형을 유지하되, 단체장을 직선으로 선출하는 형태 • 단체장의 의전적 역할 이외의 부가 역할 추가 • 단체장 직선을 통한 자치단체 리더십과 정치적 책임성 보완 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관통합형 중 책임행정관형의 골격을 유지하되, 시장을 직선으로 선출하는 형태로서 자치단체장의 리더십과 정치적 책임 향상 가능 • 국민직선의 자치단체장 선거는 국민정서에 부합 • 행정책임관을 자치단체장과 지방의회의 동의에 의해 임명함으로써 지방의원의 지나친 행정간섭 배제 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민직접선거로 선출된 시장과 책임행정관과의 역할 마찰로 인한 갈등 우려 • 지방의회의 행정책임관에 대한 통제권 미약
<p>지방의회 중심 위원회형</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 직접 선거로 선출된 의원들이 집행부서의 임무를 병행 • 자치단체 조직의 슬림화 및 경제적 비용 절감 효과 • 지방행정에 대한 전문성 부재로 행정서비스의 질 저하 우려 	<ul style="list-style-type: none"> • 선출된 위원들이 직접적으로 행정에 관여함으로써 책임 있는 행정 구현 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 정책결정과 집행의 일원화로 인한 정책일관성 유지 가능 - 자치단체 조직이 슬림해지고, 공무원 숫자가 감소하는 등 경제적 비용 절감 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방행정에 대한 전문성 부재로 행정서비스의 질 저하 우려 <ul style="list-style-type: none"> - 이를 위해 위원형에서도 책임행정관을 설치

자료: 금창호(2013)

2) 입법범위 실태

입법범위는 지방자치단체가 자치법규를 제정할 수 있는 공식적인 범위를 의미한다. 한국의 경우 지방의회의 조례를 비롯한 지방자치단체의 자치입법권의 관한 제반규정은 「헌법」 제117조에 의거하여 「지방자치법」의 관련조항에 구체적으로 규정하고 있다.

우선, 조례는 「지방자치법」 제22조에서 “법령의 범위 안에서” 제정할 수 있되, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때는 법률의 위임을 전제하고 있다. 또한 규칙은 「지방자치법」 제23조에서 “법령이나 조례가 위임한 범위 안에서” 제정할 수 있으며, 기초자치단체의 조례나 규칙은 「지방자치법」 제24조에 의거하여 “시도의 조례나 규칙에 위반되지 못 하도록” 규정하고 있다.

이러한 관련규정에 따르면, 지방의회가 제정하는 조례는 법률은 물론이거니와 대통령령이나 중앙부처의 부령에 의해서도 그 범위가 제약되는 것이고, 나아가 조례의 제정을 위해서는 관련법령이 반드시 존재해야 한다는 것이 전제되는 것이다.

표 3-3. 자치법규의 제정기준

구분	내용
헌법	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법규정(「대한민국 헌법」 제117조) - 법령의 범위 안에서 자치법규 제정
자치법규 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 조례제정(「지방자치법」 제22조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정 - 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때는 법률의 위임을 전제 • 규칙의 제정(「지방자치법」 제23조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령이나 조례가 위임한 범위 안에서 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정 • 기초범위(「지방자치법」 제24조) <ul style="list-style-type: none"> - 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙의 위반 불가
헌법	제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
조례	제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

구분	내용
규칙	제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
입법한계	제24조(조례와 규칙의 입법한계) 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다

자료: 금창호(2018)

이에 비하여 외국의 사례에 따르면, 자치법규의 입법범위는 한국에 비하여 상대적으로 적정성을 갖는 것으로 나타나고 있다. 일본의 경우에는 「헌법」에서 “법률의 범위 내에서” 그리고 「지방자치법」에서 “법령에 위반하지 않는 범위에서”로 규정하고 있으며, 조례를 통한 벌칙제정이 가능하도록 하고 있다. 영국의 경우에는 법률에 준하는 조례 제정권을 부여하는 동시에 벌칙 제정이 가능하도록 하고 있다. 연방정부인 미국의 경우에는 지방 정부에 법률제정권을 부여하는 동시에 기본권 제한이나 벌칙 제정이 가능하도록 하고 있다.

이와 같은 외국의 사례에 비추어 보면, 한국의 입법범위는 지나치게 제약되어 있어서 지방의회의 활동기반이 매우 협소한 것으로 평가할 수 있다.

표 3-4. 주요 외국의 자치입법권 사례

구분	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
분석대상 국가	일본	영국	미국/독일
입법권 범위	- 헌법: 법률의 범위 내에서 - 지방자치법: 법령 위반하지 않는 범위에서	- 법률에 준하는 조례제정권 부여(법률과 충돌 시 무효)	- 미국: 법률제정권 부여 - 독일: 법률의 범위 안에서 조례제정
기본권 제한	불가	불가	가능
벌칙제정권	가능	가능	가능

자료: 금창호(2018)

3) 총원방법 실태

총원방법은 지방의회 의원을 선출하는 방식을 의미하며, 기본적으로 지방의회 의원을 선출하는 방식은 지역주민의 직접선거에 의한다는 것은 일반적인 원칙이기도 하다(금창호 외, 2013). 다만, 지방의원 선거에서 후보자를 정당에서 공천하는 것이 쟁점으로 부각되어 왔다.

한국의 경우에는 지방선거의 정당공천이 1991년 지방자치의 부활시점에서는 기초의원을 제외한 광역단위의 단체장과 광역의원 및 기초단위의 단체장에 적용되었다. 그러다가 2005년에 「공직선거법」의 개정으로 2006년 지방선거부터는 기초의원까지 정당공천이 적용되고 있다. 이에 따라 현재에는 광역단위와 기초단위를 포괄하여 지방의원과 단체장 모두 정당공천이 가능하도록 하고 있다. 이후 지방의원에 대해서 광역의원의 정당공천은 정치적 역할에 비추어 유지되는 것이 타당하나, 생활자치의 역할이 강조되는 기초의원에 대해서는 정당공천을 배제하는 것이 필요하다는 의견이 다수 제기되어 왔다.

표 3-5. 지방선거 정당공천 실태

구분		정당공천	선거운동
1991	시군구의원	정당공천 불가	정당표기 금지
	시도의원	정당공천	정당표기
1995 1998 2002	시군구의원	정당공천 불가	정당표기 금지
	시군구청장	정당공천	정당표기
	시도의원	정당공천	정당표기
	시도지사	정당공천	정당표기
2006 2010	시군구의원	정당공천	정당표기
	시군구청장	정당공천	정당표기
	시도의원	정당공천	정당표기
	시도지사	정당공천	정당표기

구 분	내 용
<p>「지방자치법」 (시행 1950.1.5., 법률 제73호, 1949.12.15., 일부개정)</p>	<p>제71조 의원후보자가 되려면 도와 서울특별시에서는 그 선거구 내의 등록된 선거권자 50인 이상 시, 읍, 면에서는 10인 이상의 추천서를 첨부하여 선거일 전 30일까지에 선거구 선거위원회에 등록하여야 한다. 단, 타인을 추천할 경우에는 본인의 승낙서를 첨부하여야 한다.개정 1949.12.15.</p>
<p>「지방자치법」 (시행 1988.5.1., 법률 제4005호, 1988.4.6., 제정)</p>	<p>제24조 (등록) ① 후보자가 되고자 하는 자는 선거일, 공고일로부터 5일 이내에 관할선거구 선거관리위원회에 등록을 하여야 한다. ② 후보자등록을 하고자 하는 자는 그 선거구 안의 선거권자가 기명·날인(무인은 허용하지 아니한다)한 추천장을 등록신청서에 첨부하여야 한다. ③ 제2항의 규정에 의하여 첨부하는 추천장에 기명·날인하는 선거권자는 시·도의회의원 후보자에 있어서는 200인 이상 300인 이하, 구·시·군의회의원 후보자에 있어서는 50인 이상 100인 이하로 하며, 그 기명·날인은 단기 또는 연기(간인은 요하지 아니한다)로 한다.</p>
<p>「지방의회의원선거법」 (시행 1990.12.31., 법률 제4311호, 1990.12.31., 전부개정)</p>	<p>제28조 (등록) ① 후보자가 되고자 하는 자는 선거일, 공고일로부터 5일 이내에 관할선거구 선거관리위원회에 등록을 신청하여야 한다. ② 시·도의회의원선거에 있어서 후보자로 등록을 하고자 하는 자가 정당의 당원인 때에는 그 소속정당의 추천서를, 정당의 당원이 아닌 때에는 그 선거구 안에 주민등록이 된 선거권자 200인 이상 300인 이하가 기명·날인(무인은 허용하지 아니한다. 이하 같다)한 추천장(관할선거구 선거관리위원회가 검인한 추천장을 말한다. 이하 같다)을 등록신청서에 첨부하여야 한다. ③ 구·시·군의회의원선거에 있어서 후보등록을 하고자 하는 자는 그 선거구 안에 주민등록이 된 선거권자 50인 이상 100인 이하가 기명·날인한 추천장을 등록신청서에 첨부하여야 한다. 다만, 인구 1천인 미만의 선거구에서는 선거권자 30인 이상 70인 이하의 추천장을 첨부하여야 한다.</p> <p>제31조 (정당의 후보자추천) ① 시·도의회의원선거에 있어서 정당은 소속당원 중에서 선거구별로 후보자 1인을 추천할 수 있다. ② 정당은 후보자에 대한 추천을 취소 또는 변경할 수 없다. 다만, 후보자가 사퇴·사망하거나 소속정당의 제명 이외의 사유로 인하여 등록이 무효로 된 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>제56조 (무소속후보자의 정당표기 금지 등) 시·도의회의원선거에 있어서 무소속후보자와 구·시·군의회의원선거의 후보자는 제47조의 선거벽보·제49조의 선거공보·제54조의 소형인쇄물·제55조의 현수막에 특정정당에 소속함을 표기하거나 특정정당의 지지 또는 추천 등에 관한 내용을 표기할 수 없다. 다만, 경력란에 정당의 당원경력의 표기는 그러하지 아니한다.</p>

구 분	내 용
「지방자치단체의장선거법」 (시행 1990.12.31., 법률 제4312호, 1990.12.31., 제정)	제24조 (등록) ① 후보자가 되고자 하는 자는 선거일, 공고일로부터 5일 이내에 관할선거구 선거관리위원회에 등록을 신청하여야 한다. ② 시·도지사선거에 있어서 후보자로 등록을 하고자 하는 자가 정당의 당원인 때에는 그 소속정당의 추천서를, 정당의 당원이 아닌 때에는 그 선거구 안에 주민등록이 된 선거권자 1,500인 이상 2,000인 이하가 기명·날인(무인은 허용하지 아니한다)한 추천장(관할선거구 선거관리위원회가 검인한 추천장을 말한다. 이하 같다)을 등록신청서에 첨부하여야 한다. ③ 구·시·군의 장선거에 있어서 후보자등록을 하고자 하는 자는 그 선거구 안에 주민등록이 된 선거권자 300인 이상 500인 이하가 서명·날인한 추천장을 등록신청서에 첨부하여야 한다.
「공직선거및선거부정방지법」 (시행 1994.3.16., 법률 제4739호, 1994.3.16., 제정)	제47조 (정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어서 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다.
「공직선거및선거부정방지법」 (시행 1995.4.1., 법률 제4947호, 1994.3.16., 제정)	제47조 (정당의 후보자추천) ① 정당은 선거(자치구·시·군의회의원선거를 제외한다)에 있어서 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속정당을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다.
「공직선거법」 (시행 2005.8.4., 법률 제7681호, 2005.8.4., 일부개정)	제47조 (정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어서 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수범위를 초과하여 추천할 수 있다.

자료: 금창호 외(2013)

외국의 사례에 따르면, 지방선거에서 미국을 제외하고는 대부분의 국가에서 정당공천을 허용하고 있다. 이는 정당정치에서 선거에 정당이 후보자를 입후보시키는 것은 당연한 논리인 동시에 정당을 통한 후보자의 정보판별이 유권자에게도 장점이 되기 때문이다(금창호 외, 2013). 다만, 문제는 정당의 후보자 결정과정에서 어떠한 방식으로 접근하고 있는가의 여부가 적정성을 판단하는 기준이 되기도 한다. 대부분의 외국에서는 정당의 후보자를 결정하는 과정이 당원투표를 통한 상향식 접근이 이루어지고 있다는 점에서 정당공천 자체의 문제가 심각한 논의대상이 되지 않은 것이다. 이에 비하여 비공식적으로 중앙당이나 지역구 국회의원의 낙점을 통해서 정당의 후보자가 결정되는 하향식 접근방법이 적용되고 있는 한국의 총원방식은 적정성이 확보되고 있지 않은 것으로 평가되고 있다.

표 3-6. 외국의 지방선거 정당공천 실태

정당구조와 공천방식	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스
정당 공천여부	허용	채택: 19.2% 금지: 80.8%	허용	허용	허용	허용
당비를 납부하는 당원	극소수	당원전원	당원전원	당원전원	당원전원	당원전원
당권의 소재	중앙당 실세중심	당원	당원	당원	당원	당원
당내 의사결정	위 → 아래	아래 → 위	아래 → 위	아래 → 위	아래 → 위	아래 → 위
당의 후보공천	지역국회의원 의 낙점 (하양식)	당원 투표로 (상향식)	당원 투표로 (상향식)	당원 투표로 (상향식)	당원 투표로 (상향식)	당원 투표로 (상향식)
후보 공천 시 당원의사	무시경향	절대존중	절대존중	절대존중	절대존중	절대존중
공천현금	막대한 금액	전혀 없음	전혀 없음	전혀 없음	전혀 없음	전혀 없음
개방화	완전개방형과 혼용 (국민경선/ 공심위심사)	완전개방형 (일반 유권자도 참여)	제한적 개방형 (당원만 참여)	제한적 개방형 (당원만 참여)	제한적 개방형 (당원만 참여)	제한적 개방형 (당원만 참여)
단체장에 대한 정당, 정치인 인식	국회의원의 경쟁상대 중앙당 먹이	지역의 정치적 리더	지역의 정치적 리더	지역의 정치적 리더	지역의 정치적 리더	지역의 정치적 리더
소속 지방 당 책임자	지역구 국회의원	자치 단체장	자치 단체장	자치 단체장	자치 단체장	자치 단체장

자료: 금창호 외(2013)

4) 부여권한 실태

부여권한은 지방의회가 법적으로 행사할 수 있는 권한의 내용을 말한다. 다만, 부여권한의 적정성은 단체장과 비교적 측면에서 판단하는 것이 타당하다. 이는 기관분리형에서 지방의회와 단체장 각각에게 상응하는 권한을 부여하나, 양자 간의 견제와 균형이 원활하게 작동될 수 있는 적정수준인가에서 접근하기 때문이다.

지방의회는 「지방자치법」의 관련규정에 따라서 전술한 바와 같이 의안발의권과 의결권, 서류제출요구권, 행정사무 감사 및 조사권, 임시회 소집권, 청원의 심사처리권 등을 보유하고 있다. 의안발의권과 의결권 등을 통해서 지방자치단체의 위사를 결정하는 동시에 서류제출요구과 행정사무 감사 및 조사권 등을 통해서 집행기관을 견제하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 기관대립형의 구조에서 상호 견제와 감시의 균형을 확보할 수 있는 동등한 권한수준은 아닌 것으로 평가되고 있다. 예를 들면, 단체장은 재의요구권과 대법원 제소권 및 선결처분권 등을 보유하고 있음에 비하여 지방의회는 이에 상응하는 단체장 탄핵권 등이 부여되지 않아서 지방의회가 상대적으로 권한열위 관계에 있는 것으로 평가되고 있다. 이는 기본적으로 분리형 중에서도 강수장형이 적용되고 있는 것에 따른 결과이다.

표 3-7. 지방의회와 단체장의 주요 권한

지방의회 권한	단체장 권한
<ul style="list-style-type: none"> • 의안발의권(제66조) • 의결권(제39조) <ul style="list-style-type: none"> - 조례의 제정·개정 및 폐지 - 예산의 심의·확정 - 결산의 승인 - 사용료·수수료·분담금 등의 부과 징수의 결 등 • 서류제출 요구(제40조) • 행정사무 감사 및 조사권(제41조) • 임시회 소집권(제45조) • 위원회 개최권(제61조) • 의회 사무직원의 추천권(제91조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 의안발의권(제66조) • 사무의 관리 및 집행권(제103조) <ul style="list-style-type: none"> - 조례의 공포권(제26조) - 예산안 편성 및 제출권(제127조) - 예산불성립시 예산집행권(제131조) • 임시회 소집요구권(제45조) • 장의 부의안건에 대한 공포권(제46조) • 위원회 개최 요구권(제61조) • 의회사무직원의 임명권(제91조) • 청원처리결과 보고권(제76조) • 일반의결에 대한 재의요구권(제107조) • 예산상 집행불가능한 의결의 재의요구권(제108조)

지방의회 권한	단체장 권한
<ul style="list-style-type: none"> • 청원의 심사처리권(제75조) • 청원의 이송과 처리결과 보고요구권(제76조) • 재의요구된 조례에 대한 재의결·확정권(제26조) • 선결처분의 사후 승인권(제109조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 위반된 의결사항의 재의요구권 및 대법원 제소권(제172조) • 선결처분권(제109조)

3. 조직요소 실태분석

1) 지원제도 실태

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 지원제도는 충분성 기준에서 판단한다. 다만, 지원제도의 충분성은 외국의 지방의회를 대상으로 비교하여 판단할 수도 있으나, 여기에서는 국회를 대상으로 지방의회의 지원제도 수준을 살펴보고자 한다.

국회도 지방의회와 마찬가지로 의결기능을 수행하고 있으나, 이를 지원하기 위한 제도에서는 매우 다양한 수준을 보여주고 있다. 조직차원의 지원제도로는 법제실과 예산정책처, 입법조사처 및 상임위원제도 등을 운영하고 있고, 개인차원의 지원제도로 의원보좌진을 두고 있다. 따라서 국회의원의 의정활동을 지원하기 위한 지원조직은 양적인 측면에서는 매우 충분한 수준을 유지하고 있으며, 질적인 측면에서도 적정수준을 확보하기 위한 지속적인 노력이 수반되고 있다(금창호 외, 2014). 이에 비하여 지방의회의 경우에는 국회에서 두고 있는 지원제도 중에서 상임위원에 해당되는 전문위원제도만이 유일하다. 다만, 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제39조에 기초하여 도의원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책연구위원을 상임위원회별로 두고 있다. 따라서 지방의회의 지원제도의 충분성은 국회를 비교대상으로 적용할 경우 매우 미흡한 것으로 간주된다.

표 3-8. 국회의 의정지원 제도

구분	조직차원 지원제도				개인차원 지원제도
	법제실	예산정책처	입법조사처	상위위원 (전문위원)	의원보좌진
직무	<ul style="list-style-type: none"> • 법률안의 입안 및 검토 • 행정입법에 관한 분석 평가 및 연구 • 국내외의 법제에 관한 조사 및 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가예산결산·주요정책 및 사업계획의 분석·평가와 정책대안개발 • 외국의 예산결산 및 정책에 관한 조사 및 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 입법조사 및 연구 • 입법참고 질의 회답 • 입법지식DB 구축운영 • 입법관련 정보 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 법률안·예산안 등 소관 안건에 대한 검토 보고 • 소관사항에 관한 자료의 수집·조사 연구 및 소속 위원에 대한 자료 제공 • 의사진행의 보좌 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의원의 입법 활동 등 지원제도 (정책보좌) • 지역(정무)보좌 • 사무보좌
지휘 감독	• 국회사무총장	• 국회의장	• 국회의장	• 소속위원장	• 소속 국회의원
신분 보장	• 직업공무원	• 직업공무원	• 직업공무원	• 직업공무원 (수석전문위원 제외)	• 별정직 공무원
충원 과정	• 공개채용	• 공개채용	• 공개채용	• 공개채용 (수석전문위원 제외)	• 국회의장 또는 사무총장 임용 (소속 국회의원 제청)

자료: 금창호(2014)

2) 지원기구 실태

지방의회의 정책역량 제고를 위한 지원기구의 실태는 규모와 독립성 등으로 충분성을 판단할 수 있다. 지방의회의 사무기구는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라서 광역의회의 경우에는 사무처로 그리고 기초의회의 경우에는 의원 규모를 기준으로 사무국과 사무과로 구분되고 있다. 또한, 사무직원의 임명은 지방의회 의장의 추천으로 단체장이 행사하도록 하고 있다.

광역의회를 기준으로 보면, 사무기구의 규모는 의원 규모를 기준으로 상응하는 인력을 산정하므로 현실적으로 과소하다고 평가하기는 어렵다. 특히, 외국의 지방의회를 기준으로 보면, 한국의 인력규모가 과다한 것으로 평가되기도 한다. 다만, 사무기구의 독립성에 있어서는 충분성을 확보한 것으로 평가하기 어렵다. 전술한 바와 같이 사무인력의 임면권이 단체장에게 귀속되어 있어서 지방의회의 정책역량을 적극적으로 지원하기에는 한계가 있다. 기본적으로 의회사무 인력은 순환보직에 기초하고 있어서 일정의 근무기간이 경과되면, 다시 집행기관으로 전보를 하게 됨으로써 소위 의회직렬에 의한 지원만큼을 기대하기가 현실적으로 곤란하다. 이와 같은 한계는 국회의 사무처 직원과 비교되는 것이기도 하다.

표 3-9. 의회사무기구의 설치기준 및 임면권

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	- 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
의회사무국	- 지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구 또는 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받지 아니하는 군
의회사무과	- 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받는 군
직원임면권	- 지방의회 의장의 추천으로 단체장이 임명하되, 별정직공무원과 임기제공무원 및 대통령령으로 정하는 일반직공무원 등에 대해서는 사무처장과 사무국장 및 사무과장에게 위임

구 분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역시·특별자치시·도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
시·군·구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

3) 지원인력 실태

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 지원인력의 실태는 인력의 규모와 전문성 등을 기준으로 충분성을 판단할 수 있다. 현행의 제도에 따르면, 지방의회의 전문위원은 지방의회의 위원회를 기준으로 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 배치되며, 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 수행하며, 지방의회의 의원규모를 기준으로 정수를 책정하고 있다. 또한 전문위원의 직급은 4급과 5급으로 구분되어 각각의 역할에 맞도록 배치되고 있다.

표 3-10. 지방의회 전문위원 설치현황

지방의원 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	5명 이내	4명	1명
30명 이하	6명 이내	5명	1명
40명 이하	8명 이내	6명	2명
50명 이하	10명 이내	6명	4명
60명 이하	12명 이내	7명	5명
80명 이하	15명 이내	7명	8명
100명 이하	17명 이내	8명	9명
110명 이하	20명 이내	10명	10명
120명 이하	21명 이내	11명	10명
130명 이하	22명 이내	11명	11명
131명 이하	23명 이내	12명	11명

【참조】 제주특별자치도의 정책자문위원 특례

구분	내용
정책자문위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 정책자문위원회 설치 - 구성: 최대 21명 이내의 정책자문위원 - 신분: 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당 별정직 지방공무원 - 배치: 위원회별 배치

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

현행의 전문위원은 인력의 규모와 전문성 측면에서 모두 충분성이 확보되고 있지 못한 것으로 평가되고 있다. 전문위원의 규모는 지방의회의 상임위원회를 기준으로 평균적으로 5명 정도가 배치되어 상임위원회 활동을 충분히 뒷받침하기가 쉽지 않고, 전문위원의 직급과 정수를 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 획일적으로 규정하여 지방의회별 수요 탄력성이 낮다. 그뿐만 아니라 집행기관의 실무부서의 장보다 직급이 낮아 대등한 지위에 기초한 견제 및 감독 역시 용이하지 않다. 나아가 전문위원의 위촉이 대부분 지방자치단체의 공무원들로 이루어져 실무경험은 확보되고 있으나, 분야 전문성은 상대적으로 낮다.

제3절 정책역량 실태분석 종합

상기에서 광역의회를 중심으로 지방의회의 정책역량에 대한 실태를 요소별로 분석하였다. 분석결과에 따르면, 다음과 같이 나타나고 있다. 우선, 기반요소의 경우에 기관구성과 입법범위, 충원방법 및 부여권한 모두에서 적정수준을 확보하고 있지 못한 것으로 판단된다. 또한 조직요소의 경우에도 지원제도와 지원기구 및 지원인력 모두에서 충분한 지원이 수반되고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 특히, 기반요소의 입법범위와 조직요소의 지원제도, 지원기구, 지원인력 등은 여타의 요소에 비해서도 상대적으로 낮은 수준을 나타내고 있는 것으로 평가된다.

따라서 지방의회의 정책역량을 결정하는 개인적 요소인 지방의원의 자질이나 전문성의 요소가 긍정적 평가를 받더라도 현재와 같이 기반요소와 조직요소의 수준이 적절하게 확보되어 있지 못한 상황에서는 바람직한 지방의정 성과를 기대하기 어렵다. 따라서 지방의원의 개인적 역량을 제고하는 동시에 기반요소와 조직요소의 수준도 적정수준으로 향상시키기 위한 정책적 노력이 수반되어야 한다.

표 3-11. 정책역량 실태분석 결과

구성요소		분석내용	수준판단
기반요소	기관구성	<ul style="list-style-type: none"> • 획일적 방식적용 - 기관분리형 적용 	비적정 (중)
	입법범위	<ul style="list-style-type: none"> • 제정범위 - 법령의 범위 안에서 • 기본권 제한 - 기본권 제한 불가 • 벌칙 제정권 - 벌칙 제정 불가 	비적정 (하)
	충원방법	<ul style="list-style-type: none"> • 후보자 공천 - 후보자 정당공천 적용 • 후보자 선발 - 중앙정당 하향식 선발 	비적정 (중)

구성요소		분석내용	수준판단
	부여권한	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 의안발의권 및 의결권 부여 • 집행기관 견제권 <ul style="list-style-type: none"> - 서류제출요구권 및 행정사무 감사/조사권 • 의결제약권 <ul style="list-style-type: none"> - 단체장의 재의요구권 및 선결처분권 	비적정 (중)
조직요소	지원제도	<ul style="list-style-type: none"> • 조직차원 지원제도 <ul style="list-style-type: none"> - 전문위원제도 • 개인차원 지원제도 <ul style="list-style-type: none"> - 부재 	불충분 (하)
	지원기구	<ul style="list-style-type: none"> • 기구 규모 <ul style="list-style-type: none"> - 적정수준 • 기구 독립성 <ul style="list-style-type: none"> - 사무인력의 임면권 부재 	불충분 (하)
	지원인력	<ul style="list-style-type: none"> • 지원인력 규모 <ul style="list-style-type: none"> - 인력과소(상임위원 평균 5명) • 지원인력 전문성 <ul style="list-style-type: none"> - 분야별 전문성 취약 	불충분 (하)

한국지방행정연구원

KRILA

4

지방의회 정책역량 인식조사 비교분석

제1절 인식조사 비교분석틀

제2절 비교분석 주요쟁점

제3절 시사점

제4장

지방의회 정책역량 인식조사 비교분석

제1절 인식조사 비교분석틀

1. 대상선정 기준

연구분석을 위한 인식조사는 해당 연구의 기본 틀에 입각하여 조사표가 설계되고, 이에 의한 조사결과를 토대로 문제점을 분석하고 개선 방안의 시사점을 도출하는 것이 원칙이다. 그러나 본 연구에서는 직접적으로 인식조사를 하지 않고, 기존의 인식조사 결과에 대한 비교분석을 통하여 지방의회의 정책역량 실태를 간접적으로 분석하고 있다. 따라서 연구분석 틀과의 정합성 측면에서, 그리고 설문대상이 동일한 집단이 아니라는 점, 설문내용에 있어 일부 차이가 있다는 점 등은 비교분석에 있어 한계점으로 작용하는 것은 불가피하다. 이러한 한계에도 불구하고 기존 인식조사 결과의 비교방법을 취하는 것은 다음과 같은 이유에서이다.

첫째, 동일 문제에 대한 복수의 사례에 대한 결과 비교를 통하여 객관화된 시사점의 도출이 가능하다는 것이다. 둘째, 대상사례의 선정에 있어 일정한 시간차를 둔 사례를 통하여 정태적 조건에서의 분석뿐만 아니라, 시간적 흐름이라는 동태적 조건하에서의 비교분석을 통하여 문제와 중요도에 대한 변화가능성을 아울러 분석에 포함시킬 수 있다. 이러한 비교분석을 통하여 단일 시점에서의 결과치가 역량수준의 적정치나 긍정적 변화의 방향성을 제공해 주지 못하는 것과 비교하여, 비교분석은 이러한 한계를 해소해 줄 수 있다는 점에서 장점을 갖는다.

이상과 같은 인식하에서 본 연구는 다음 세 가지 선정기준에 따라, 분석자료를 선정하였다. 첫째, 지방의회를 대상으로 하여 정책역량에 대한 평가를 포함하여 전반적인 질문체계를 가지고 있는 조사자료를 선정하였다. 지방의회의 정책역량에 대한 중요성 논의에도 불구하고, 최근 10년간 지방의회의 역량관련 체계적인 인식조사는 많지 않은 편이다. 대다

수 인식조사가 지방자치의 틀 속에서 전반적 측면에서의 성과나 만족도만을 질문하는 방식이었기 때문이다. 본 연구에서는 단편적인 성과나 만족도 질문이 아닌 정책역량평가의 문제원인과 해결과제를 포함하는 전체 틀 속에서의 인식조사를 대상으로 하였다. 둘째, 시간적인 변화흐름을 분석하기 위하여 지난 10년간(2010년~2020년)을 대상으로 일정 시차를 둔 분석자료를 대상으로 하였다. 이는 앞서도 지적한 바와 같이 단일 시점에서의 수평적 비교 분석뿐만 아니라, 시간적 흐름이라는 동태적 조건하에서의 수직적 비교분석을 통하여 문제의 변화가능성을 함께 검토하기 위해서이다. 셋째, 분석자료의 조사대상에 의회직원이 포함된 자료를 우선적으로 선정하였다. 지방의회 관련 인식조사에서는 일반적으로 의회의원, 전문가, 의회직원, 집행부직원, 주민 등이 조사대상이 된다. 그러나 직접 당사자인 의회의원의 경우 성과를 과대평가하는 경향이 있고, 문제의 원인을 의정활동의 상대에게서 찾는 측면이 강하다. 그리고 외부자인 주민의 경우 전반적인 만족도 외에 구체적인 문제원인을 답하는 데는 한계가 존재한다. 반면 의회직원의 경우 직접 당사자인 지방의원의 가장 지근거리에 있으면서, 지방의회 정책역량의 지원역할을 수행하고 있다는 점, 또 지방의회에 근무하면서도, 집행부 소속의 신분으로 인하여 지방의회와 집행부 간 관계 문제에 대하여 비교적 객관적 의견제시가 가능하다는 독특한 위치를 가진다. 전문가나 집행부 공무원의 경우 외부자인 주민과 비교하여 지방의회의 문제에 대하여 보다 원론적/간접적 입장에서 문제에 대한 인식정도가 높은 것은 사실이지만, 지방의회의 현실적/직접적인 문제에 대하여 의회직원들이 느끼는 것보다는 차이가 있다는 점에서 의회직원에 대한 조사를 우선적으로 선정한 것이다.

2. 분석대상 특성

앞서 제시한 분석자료 선정기준에 의하여 다음과 같이 세 가지 자료를 본 연구의 비교분석대상으로 하였다. 2012년 창원대 산학연구단의 조사(A, 이하 사례A로 칭함), 2015년 서울연구원의 조사(B, 이하 사례B로 칭함), 2019년 전국시도의회회장협의회 의뢰로 실시한 한국정책과학학회의 조사(C, 이하 사례C로 칭함)가 그것이다. 각각의 조사는 조사내용상 다소의 차이는 있으나, 지방의회 활동(정책역량)에 대한 인식과 지방의회 각 기능영

역별 평가, 지방의회 활동의 제약요인을 포함하고 있다. 개선과제의 도출에 있어서는 차이가 있는데, 사례A의 경우 지방의회와 집행부, 지방의회와 주민 간 관계 측면에서 세부적인 문제와 함께 변화방향을 모색하고 있는 반면, 사례B와 사례C의 경우 기본적으로 동일한 설문항목으로 구성되어 있는데, 개선과제의 도출형식에 있어 차이를 가진다. 세부적으로 보면, 기본적인 평가와 제약요인에 있어서 사례A가 지방의회 운영상 내재적인 요인과 함께 지방의원의 개인적 행태를 아울러 포괄하고 있는 반면, 사례B와 사례C는 지방의회 운영적 측면에 한정하고 있다는 차이가 있다. 개선과제의 도출과 관련하여 사례A는 앞서 지적한 바와 같이 지방의회의 파트너적 위치에 있는 상대와의 관계적 문제에 초점을 둔 반면, 사례B와 사례C는 내부적/외부적 조건상 문제점 해소에 중점을 두고 있다는 점에서 차이를 갖는다.

참고로 사례B와 사례C의 설문체계를 소개하면, 양자 모두 광역의회의 전반적인 정책역량수준을 평가하고, 정책역량의 제약요인, 그리고 정책역량의 개선 방안을 조사하고 있다. 첫째, 정책역량의 전반적 평가부분에서는 전반적 평가, 업무영역별 평가를 포함하고 있다. 둘째, 정책역량의 제약요인에서는 집행부 비협조, 정책자료 확보의 어려움, 전담지원인력 부재, 정책지원조직 인력부족, 정책지원조직 전문성 부족, 정책 전문성 강화 교육지원 부족, 정책개발 등 예산지원 부족, 의회에 대한 시민사회 불신 등의 측면에서 문제점을 탐색하고 있다. 그리고 정책역량의 개선측면에서는 내부측면과 외부측면으로 나누어, 내부운영상으로는 정보수집 분류시스템 도입, 유관기관 교류네트워크 확대, 지원조직 간 업무분장 및 역할 구체화, 지원조직 확대 및 전문인력 증원, 전문분야 연구모임 활성화 지원, 의회 전문인력 양성시스템, 의회 인식제고 홍보 방안 마련에 대하여, 그리고 외부환경상으로는 개인 정책보조관 제도 도입, 사무처 인사권 강화/독립, 의회직렬제 도입, 감사-옴부즈만 기능이관, 시민참여 기능강화, 해외 주요 기관들과의 교류협력 강화 방안을 설문하고 있다.

다음 조사대상의 경우 각각 차이를 가지는데, 사례A의 경우 의회직원과 집행부직원, 주민(세 집단 모두 경남), 사례B의 경우 의회직원과 전문가(두 집단 모두 서울)의 두 그룹을 대상으로 하고 있고, 사례C의 경우 의회직원(서울/부산/대구/광주/대전/울산/경기/충남/전남/경북/경남도의회사무처)과 광역의원(광주/충북/전남/경남도의원)을 대상으로 하고 있다.

3. 비교분석 방법

본 연구의 방법은 크게 두 가지로 나누어지는데, 하나는 내용의 구성방법이고, 다른 하나는 비교방법이다. 첫째, 내용의 구성방법은 본 연구가 목표로 하는 연구내용과 연계하여 분석을 통하여 무엇을 알고자 하는 것이다. 내용구성의 틀은 3단계로 구성한다. 1단계는 정책역량 평가측면으로 여기에는 다시 지방의회에 대한 일반적 평가와 기능영역별 평가로 나누어 살펴본다. 2단계는 정책역량 제약측면으로 지방의회 활동 한계요인을 검토하고, 3단계로 정책역량 개선측면에서는 내부운영측면과 외부환경측면으로 나누어 개선과제를 도출하고자 한다.

둘째, 내용의 비교방법 측면에서는 수평적 비교와 함께 수직적 비교방법을 함께 사용한다. 수평적 비교는 동일 문제에 대하여 복수의 사례 대상을 함께 비교하여, 공통적 요인을 발견하는 것이고, 수직적 비교는 시간적 조건을 고려하여 변화 요인을 발견하는 것이다. 본 연구에서는 이 두 가지 비교방법을 사용하여 개별 인식조사의 결과에 더하여 보다 객관화된 결과 도출과 함께, 변화의 방향성을 고려한 시사점을 제시하고자 한다.

제2절 비교분석 주요쟁점

1. 정책역량 평가측면

정책역량의 평가측면은 두 부분으로 구성되는데, 하나는 지방의회 전반에 대한 포괄적 인식에 기반한 평가이고, 다른 하나는 지방의회의 기능을 세분화하여 각각의 기능별로 역량을 평가한 것이다.

먼저, 지방의회의 전반에 대한 포괄적 인식조사결과는 두 가지 항목('전문성'과 '정책활동 전체이미지')을 통하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 의회직원 대상의 수직적 조사결과를 비교해 보면 (1) '전문성' 측면의 경우(사례A의 '의정활동에 대한 전문성', 사례B와 사례C의 '의원 전문성/자질') 시간적 순서에 따라 차이를 보여주고 있다. 2012년 2.93이었던 전문성 평가는 2015년 3.48, 2019년 3.55로 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 주민의 기대치가 높아지고, 지방의회의 의정역량이 축적되면서 지방의회 전문성에 대한 평가 역시 시간적 흐름에 따라 긍정적으로 변화되어 가고 있음을 보여주는 것이라고 판단된다. (2) 지방의회의 전반적 의정활동 수준에 대하여 보면(사례A의 경우 '의회활동에 대한 이미지', 사례B와 사례C의 경우 '의회 정책활동 수준'), 앞서의 '전문성' 항목과 비교하여 시간적 변화의 폭이 크게 나타나지는 않는다. 이는 지방의회의 활동수준의 증가 폭이 지방의원의 전문성 수준 증가 폭과는 차이가 있음을 보여준다. 둘째, 여타 대상과의 수평적 조사결과를 보면 '전문성' 하옥에 대하여 사례B의 경우 전문가는 상대적으로 가장 부정적인 평가를 하고 있는 반면, 사례C의 광역의원은 그 반대로 나타나 이해관계에 따라 의정활동에 대한 평가에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 지원조직의 역량 측면 역시 직접적 당사자인 의회직원이 사례B와 사례C 모두에서 가장 높은 응답율, 의정활동수행의 경우 의원의 응답이 가장 높게 나타나 스스로에 대한 질문에 있어 과대평가 경향을 볼 수 있다.

표 4-1. 지방의회 역할평가(일반)

구분	조사내용	조사대상	
		의회직원	기타
A (2012)	• 의정활동 전문성	2.93	
	• 의회활동에 대한 이미지	3.48	
B (2015)			(전문가)
	• 서울시의원 전문성/자질	3.48	3.12
	• 서울시의회 정책지원조직 전문성	3.73	3.30
	• 서울시의회 정책수행 활동수준	3.63	3.16
C (2019)			(광역의원)
	• 의원 전문성/자질	3.55	3.63
	• 의회 정책지원조직 전문성	3.70	3.50
	• 의회 정책수행 활동수준	3.58	3.60

다음, 지방의회의 기능별 정책역량 평가인데, 기능별 분류는 입법기능, 행정감사기능, 재정감사기능, 주민대표기능의 4개 영역으로 나누어 제시하고 있다. 세부 조사항목에서는 사례A와 사례B·사례C가 차이가 있는데, 사례A의 경우 ‘단체장 견제기능’, ‘주민여론 대표 기능’의 2개 영역을, 그리고 사례B·사례C는 앞서의 4개 영역을 평가하고 있다. 사례A의 ‘단체장 견제기능’은 사례B·C의 ‘행정감사영역’과 ‘재정감사영역’을 포괄하는 영역이고, ‘주민여론 대표기능’은 ‘주민대표기능’과 대응하는 개념이다. (1) 수직적 평가측면에서 주민대표기능이 다른 3개 영역의 기능과 비교하여 평가점수가 상대적으로 높아지고 있음을 알 수 있다(사례A 3.20, 사례B와 C에서 각각 3.67, 3.64). 이는 시간적 흐름과 함께 지방의원들이 주민대응 역량에 대하여 느끼는 중요도가 높아지고, 대응역량 역시 여타 영역과 비교하여 상대적으로 높아지고 있음을 반영하는 것이다. (2) 여타 응답집단과의 비교측면에서 보면(사례B와 사례C), 입법기능에 대해서는 전문가, 광역의원, 의회직원 모두 상대적으로 높은 평가를 하고 있다. 그러나 절대적 응답수치를 비교해 보면(전문가 3.19, 광역의

원 3.88), 상당한 인식의 차이가 있음을 알 수 있다. 한편 가장 성과가 낮은 영역에 대해서도 세 집단 공히 재정감사영역을 지적하고 있다.

표 4-2. 지방의회 역할평가(영역별)

구분	조사내용	조사대상	
		의회직원	기타
A (2012)	• 단체장 견제기능	3.55	
	• 주민여론 대표기능	3.20	
B (2015)			(전문가)
	• 입법기능영역	3.66	3.19
	• 행정감사영역	3.74	3.19
	• 재정감사영역	3.55	2.92
	• 주민대표영역	3.67	3.10
C (2019)			(광역의원)
	• 입법기능영역	3.74	3.88
	• 행정감사영역	3.70	3.76
	• 재정감사영역	3.66	3.75
	• 주민대표영역	3.64	3.86

이러한 결과는 기능영역별 접근 시 가장 중점적이고 시급히 역량제고가 필요한 부분이 어딘가를 잘 보여주는데, 이러한 점은 다음 지방의회의 우수활동과 미흡활동 영역에 대한 조사결과를 통하여 좀 더 분명하게 보여준다.

지방의회 기능영역별 우수활동평가를 보면, 의회직원의 경우 사례B와 사례C 모두에서 행정감사영역(사례B 32.5%, 사례C 38.3%)과 입법기능영역(사례B 28.9%, 사례C 32.2%)을 제시하고 있는 반면, 재정감사영역은 사례B의 경우 12.0%, 사례C의 경우 역시 12.2%만이 우수활동 영역이라고 응답하고 있다. 한편 전문가와 광역의원 역시 유사한 패턴을 보이지

만, 광역의원의 경우 재정감사영역에 대하여 더 낮은 평가(7.7%)를, 그리고 주민대표영역에 대하여 상대적으로 높은 평가(38.5%)를 나타내 광역의원과 여타 응답집단(의회직원, 전문가) 간 분명한 차이를 보여 준다.

표 4-3. 지방의회 우수활동 영역

구분	조사내용	조사대상	
		의회직원	기타
B (2015)			(전문가)
	• 입법기능영역	28.9%	27.8%
	• 행정감사영역	32.5%	34.7%
	• 재정감사영역	12.0%	11.1%
	• 주민대표영역	25.3%	26.4%
C (2019)			(광역의원)
	• 입법기능영역	32.2%	28.8%
	• 행정감사영역	38.3%	25.0%
	• 재정감사영역	12.2%	7.7%
	• 주민대표영역	17.4%	38.5%

이러한 사실은 미흡활동 영역에 대한 조사결과에서도 동일하게 확인가능한데, 가장 미흡한 영역으로 재정감사영역을 제시하고 있고(의회직원 사례B 46.8%, 사례C 35.1%), 전문가(49.3%)와 광역의원(40.4%) 역시 재정감사영역을 상대적으로 높게 제시하고 있다. 이는 지방의원 개인은 물론 지방의회의 의정역량 차원에서 영역적 측면에서 재정적/예산 관련 견제를 위한 전문성이 가장 취약한 동시에, 이 부분이 단기적으로 해결하기 가장 어려운 문제임을 보여 준다.

표 4-4. 지방의회 미흡활동 영역

구분	조사내용	조사대상	
		의회직원	기타
B (2015)			(전문가)
	• 입법기능영역	17.7%	13.7%
	• 행정감사영역	8.9%	6.8%
	• 재정감사영역	46.8%	49.3%
	• 주민대표영역	25.3%	30.1%
C (2019)			(광역의원)
	• 입법기능영역	22.5%	25.0%
	• 행정감사영역	14.4%	26.9%
	• 재정감사영역	35.1%	40.4%
	• 주민대표영역	27.9%	7.7%

2. 정책역량 제약측면

지방의회의 정책역량을 제약하는 요인에 대하여 사례A와 사례B·C의 항목 구성과 평가방법에서 차이를 갖는다. 먼저 항목구성에 있어 일반적으로 지방의회 운영상 제약 요인에 초점을 두는데, 사례A의 경우 이러한 운영상 제약요인과 함께 지방의원의 개인적 행태요소를 포함시키고 있다. 다음 방법상으로 사례A의 경우 전체 항목에 대하여 1순위 응답을 요구한 반면, 사례B·C의 경우 각각의 항목별로 5점 척도 응답을 하도록 하고 있다.⁴⁾

4) 조사표상 이 항목은 부정형 질문으로 응답(① 크게 제약받고 있음~⑤ 전혀 제약받고 있지 않음) 결과를 이에 맞추어 해석함.

표 4-5. 지방의회 정책역량 제약요인

구분	조사내용	조사대상		비고
		의회직원	기타	
A (2012)	•도민의 무관심, 비협조	26.7%		전체 항목 중 1순위 선택
	•의정활동비 부족	0%		
	•의회사무기구의 의정지원 미흡	6.7%		
	•유급 개인보좌관 없음	0%		
	•집행부 비협조	6.7%		
	•의회 권한 부족	10.0%		
	•의원의 의욕 및 노력 부족	50.0%		
B (2015)			(전문가)	각 항목별 5점 척도
	• 집행부 비협조	2.97	2.86	
	• 정책자료 확보의 어려움	2.96	2.92	
	• 전담지원인력 부재	2.52	2.84	
	• 정책지원조직 인력부족	2.80	2.66	
	• 정책지원조직 전문성 부족	3.17	2.75	
	• 정책 전문성 강화 교육지원 부족	3.05	2.81	
	• 정책개발 등 예산지원 부족	2.85	2.99	
	• 의회에 대한 시민사회 불신	2.91	2.47	
• 법제도의 제약	2.77	2.72		
C (2019)			(광역의원)	각 항목별 5점 척도
	• 집행부 비협조	2.81	2.94	
	• 정책자료 확보의 어려움	3.13	3.15	
	• 전담지원인력 부재	3.24	3.51	
	• 정책지원조직 인력부족	3.29	3.30	
	• 정책지원조직 전문성 부족	2.84	3.07	
	• 정책 전문성 강화 교육지원 부족	2.98	2.94	
	• 정책개발 등 예산지원 부족	3.06	3.32	
	• 의회에 대한 시민사회 불신	3.16	3.05	
• 법제도의 제약	3.04	3.13		

제약요인 항목에 대하여 사례B와 사례C를 비교해 보면, 의회직원 경우 사례B에서 가장 큰 요인은 ‘전담지원인력의 부재’, ‘법제도의 제약’ 등이었고, 사례C에서는 ‘집행부의 비협조’, ‘정책지원조직의 전문성 부족’ 등을 지적하여, 두 경우 모두 정책지원조직의 문제점을 중요한 제약요소로 보고 있는데 비하여, 전문가의 경우 ‘의회에 대한 시민사회 불신’, 광역의원의 경우 ‘집행부 비협조’를 지적하고 있어 지방의회 활동의 문제원인에 대하여 분명한 차이를 보여 준다. 이러한 점은 전문가의 경우 보다 근원적인 측면에서 지방의회의 시민사회 대표성 차원에서 그 역할의 정도를 보고 있는 반면, 광역의원의 경우 현실적인 측면에서 ‘집행부의 비협조’가 지방의회 역량문제를 야기시키는 1차적인 문제로 인식하고 있음을 보여준다.

3. 정책역량 개선측면

1) 내부운영 제도개선

내부운영의 제도개선은 두 가지 방식으로 접근하고 있다. 하나는 각각의 제도도입에 대하여 5점 척도로 필요성을 질문하는 것이고, 또 하나는 제시된 제도 중 우선순위를 적시하도록 하는 것이다. 먼저, 제시된 각 항목별 필요성을 묻는 질문에 대하여 사례B의 경우 의회직원과 전문가의 통합의견을, 그리고 사례C의 경우 앞서와 마찬가지로 의회직원과 광역의원을 나누어 결과를 제시하고 있다. 전자의 경우 ‘유관기관 교류네트워크 확대’, ‘정보수집 분류시스템 도입’의 순으로 필요성에 대한 정도가 높게 나오는데, 후자의 답변과 비교해 볼 때, 전문가 집단의 의견이 다소 높게 영향을 미친 것으로 보여진다. 후자의 조사에서는 광역의원의 경우 ‘지원조직 확대 및 전문인력 증원’, ‘정보수집 분류시스템 도입’ 등이 상대적으로 필요성이 높은 것으로 제시하였고, 의회직원은 ‘지원조직 간 업무 분장 및 역할 구체화’에 대한 필요성을 높게 제시하여 제도개선에 대한 접근 필요성에 대해서도 차별성을 보여준다.

표 4-6. 지방의회 정책역량 개선 방안(1): 내부운영

구분	조사내용	조사대상	
B (2016)		의회직원/전문가	
	• 정보수집 분류시스템 도입	3.72	
	• 유관기관 교류네트워크 확대	3.76	
	• 지원조직간 업무분장 및 역할 구체화	3.68	
	• 지원조직 확대 및 전문인력 증원	3.64	
	• 전문분야 연구모임 활성화 지원	3.53	
	• 의회 전문인력 양성시스템	3.28	
	• 의회 인식제고 홍보 방안 마련	3.47	
C (2019)		의회직원	광역의원
	• 정보수집 분류시스템 도입	3.90	3.84
	• 유관기관 교류네트워크 확대	3.83	3.82
	• 지원조직간 업무분장 및 역할 구체화	3.93	3.80
	• 지원조직 확대 및 전문인력 증원	3.66	3.92
	• 전문분야 연구모임 활성화 지원	3.50	3.61
	• 의회 전문인력 양성시스템	3.40	3.36
	• 의회 인식제고 홍보 방안 마련	3.56	3.39
• 예결위 상임위 전환	3.55	3.35	

다음 제시된 제도 중 우선순위를 적시하도록 한 것에 대하여 전자의 조사에서는 전문가 집단이 ‘정보수집 분류시스템 도입’을 1순위(50.0%)로 제시한 것과 비교하여 의회직원은 ‘지원조직 확대 및 전문인력 증원’을 1순위(41.5%)로 제시하여 분명한 차이를 보여준다. 후자의 조사에서도 1순위에 대한 응답은 기본적으로 같으나, 광역의원(1순위 ‘정보수집 분류시스템 도입’ 26.7%, 2순위 ‘지원조직 확대 및 전문인력 증원’ 24.2%), 의회직원(1순위 ‘정보수집 분류시스템 도입’ 33.0%, 2순위 ‘지원조직 확대 및 전문인력 증원’ 26.6%) 간 응답에서 1위와 2위 순위 간 차이 편차가 크지 않아 사례B의 조사결과와는 대조를 보인다.

표 4-7. 지방의회 정책역량 개선 방안(1): 내부운영 우선순위(1순위)

구분	조사내용	조사대상	
		의회직원	기타
B (2016)			(전문가)
	• 정보수집 분류시스템 도입	21.7%	50.0%
	• 유관기관 교류네트워크 확대	9.4%	9.2%
	• 지원조직간 업무분장 및 역할 구체화	19.8%	9.2%
	• 지원조직 확대 및 전문인력 증원	41.5%	15.8%
	• 전문분야 연구모임 활성화 지원	2.8%	7.9%
	• 의회 전문인력 양성시스템	4.7%	3.9%
	• 의회 인식제고 홍보 방안 마련	-	3.9%
C (2019)			(광역의원)
	• 정보수집 분류시스템 도입	33.0%	26.7%
	• 유관기관 교류네트워크 확대	14.7%	8.9%
	• 지원조직간 업무분장 및 역할 구체화	7.3%	20.0%
	• 지원조직 확대 및 전문인력 증원	26.6%	24.2%
	• 전문분야 연구모임 활성화 지원	1.8%	-
	• 의회 전문인력 양성시스템	2.7%	-
	• 의회 인식제고 홍보 방안 마련	1.8%	-
	• 예결위 상임위 전환	11.9%	2.2%

2) 외부환경 제도개선

외부환경 제도개선 역시 앞서와 마찬가지로 두 가지 방식으로 접근하고 있다. 먼저, 제시된 각 항목별 필요성을 묻는 질문에 대하여 사례B와 사례C 조사 모두 '사무처 인사권 강화/독립'의 필요성에 대한 정도가 상대적으로 높게 나오고 있는바, 현재 지방의회 역량 강화와 관련하여 가장 쟁점이 되고 있음을 직접적으로 보여준다.

표 4-8. 지방의회 정책역량 개선 방안(2): 외부환경

구분	조사내용	조사대상	
B (2016)		의회직원/전문가	
	• 개인정책보조관 제도 도입	3.49	
	• 사무처 인사권 강화/독립	3.82	
	• 의회직렬제 도입	3.68	
	• 감사-옴부즈만 기능이관	3.35	
	• 시민참여 기능강화	3.71	
	• 해외 주요 기관들과의 교류협력 강화	3.28	
C (2019)		의회직원	광역의원
	• 개인정책보조관 제도 도입	3.41	4.09
	• 사무처 인사권 강화/독립	3.81	4.34
	• 의회직렬제 도입	3.45	3.94
	• 감사-옴부즈만 기능이관	3.39	3.75
	• 시민참여 기능강화	3.50	3.75
	• 해외 주요 기관들과의 교류협력 강화	3.50	3.69
	• 의정비 현실화 방안 마련	3.47	4.05

다음 제시된 제도 중 우선순위를 적시하도록 한 것에 대하여 두 조사를 총괄적으로 볼 경우 전문가집단은 '시민참여 기능강화(29.0%)', 광역의원의 경우 '개인정책보좌관 제도 도입(72.7%)', 의회직원의 경우 양 조사 모두 '사무처 인사권 강화/독립(사례B 39.0%, 사례C 47.2%)'로 나타나 집단의 특성에 따라 각각이 우선적으로 필요하다고 생각하는 개선안의 구체적인 내용에 온도차가 있음을 보여 준다.

표 4-9. 지방의회 정책역량 개선 방안(2): 외부환경 우선순위(1순위)

구분	조사내용	조사대상	
		의회직원	기타
B (2016)			(전문가)
	• 개인정책보좌관 제도 도입	37.0%	18.8%
	• 사무처 인사권 강화/독립	39.0%	27.5%
	• 의회직렬제 도입	14.0%	11.6%
	• 감사-옴부즈만 기능이관	1.0%	11.6%
	• 시민참여 기능강화	5.0%	29.0%
	• 해외 주요 기관들과의 교류협력 강화	4.0%	1.4%
C (2019)			(광역의원)
	• 개인정책보좌관 제도 도입	19.8%	72.7%
	• 사무처 인사권 강화/독립	47.2%	22.7%
	• 의회직렬제 도입	4.7%	-
	• 감사-옴부즈만 기능이관	11.3%	-
	• 시민참여 기능강화	10.4%	2.3%
	• 해외 주요 기관들과의 교류협력 강화	3.8%	-
	• 의정비 현실화 방안 마련	2.8%	2.3%

제3절 시사점

첫째, 문제의 원인에 대한 인식의 차이이다. 지방의회의 정책역량을 보는 전문가, 의회 의원은 상당부분 공통의 문제점을 인식하고 있지만, 가장 우선시하는 문제점에 대해서는 분명한 시각차를 보여준다. 전문가의 경우 ‘지방의회에 대한 시민사회의 불신’을 지적하고 있고, 의회위원의 경우 ‘집행부의 비협조’를 제시하고 있는데, 이는 각자의 위치에서 상대에게서 문제원인을 찾고 있음을 말해 준다. 전문가의 경우 지방의회가 시민사회의 대표로서의 역할이라는 근본적인 측면에서 문제점을 제기하고 있지만, 의회위원의 경우 집행부의 비협조에 가장 큰 문제가 있는 것으로 보고 있다. 이 때문에 지방의회의 역량제고 문제는 단순히 지방의회와 집행부 간 견제의 관계를 넘어 시민사회 내 지방의회의 필요성 자체에 영향을 미치는 중요한 의미를 갖게 된다.

둘째, 문제해결을 위한 제도적 보완노력의 부재측면을 지적할 수 있다. 지난 10년간 지방의회의 정책역량에 대한 중요성 강조와 함께 다양한 역량제고 방안이 제시되고 도입되었지만, 실제적으로 제도화를 통해 지방의회 역량을 연결된 예는 찾기가 어렵다. 이 점이 지난 10년간의 조사결과에서 동일한 문제점과 동일한 해결대안의 제시가 반복적으로 제시되는 이유이다. 앞서 분석에서 제기된 지방의회 사무직원에 대한 인사권은 물론, 지방의원에 대한 개인정책지원제도 도입, 지방의회 내 정책자료 정보시스템 구축 등이 대표적인 사례이다. 이들 과제의 공통점은 지방 정부 집행부의 정책활동 확대와 맞물려, 지방의회의 의정활동 지원시스템이 이에 대응적으로 바뀌고 있지 못하다는 것이다. 지방의회의 파트너인 집행부의 활동이 늘어나고, 이에 따라 지방의원의 역할 또한 증가하고 있지만, 의정활동 지원시스템은 제자리걸음이라는 것이다.

이상에서 보는 것과 같이 지방의회 정책역량에 대한 인식조사 비교는 지방의회 정책역량 강화는 단기적, 미시적 처방이 아니라 근본적인 변화를 이끌어 낼 수 있는 과제의 해결이 필요하며, 그 과제는 이미 지난 10년간 반복적으로 강조되어 온 것이라는 점을 분명하게 시사해 준다.

한국지방행정연구원

KRILA

5

외국의 사례분석

제1절 사례분석 개요

제2절 일본 지방의회 사례분석

제3절 시사점

제5장

외국의 사례분석

제1절 사례분석 개요

1. 사례선정 및 분석방향

지방의회의 정책역량 개선은 일반적으로는 국가별 분석의 필요성이 우선 상정가능하지만, 집행부와 의회의 기관구성방식에 따라 특징적인 차이가 있다는 점에서 사례대상 국가를 한정적으로 접근한다.

구체적으로 집행부와 지방의회의 구성방식은 크게 기관통합형과 기관대립형으로 구성되고, 이 두 가지 기관구성방식의 특성상 정책역량에 대한 논의는 주로 기관대립형 구조에서 이루어져 왔기 때문이다. 이것은 본 연구에서 논의하는 정책역량의 개념이 개인역량을 포함하는 포괄적 의미에서의 정책역량이라기보다는 집행부와의 관계를 전제로 한 상대적인 개념이기 때문이기도 하다. 그 결과 기관통합형 지방의회의 경우 정책역량에 대한 문제에서 자유로운 반면⁵⁾, 기관대립형 지방의회의 경우 정책역량의 논란으로부터 자유로울 수 없으며, 이에 따라 끊임없이 정책역량 제고의 문제가 제기되고 있는 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 사례연구의 대상을 우리의 경우와 마찬가지로 기관대립형을 취하고 있는 국가 중, 우리의 행정시스템과 가장 유사한 특징을 가지고 있는 일본을 사례로 한다. 일본의 경우 집행부와의 관계에서 역할 내지 역할을 수행하기 위한 역량의 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며, 이를 위한 다양한 노력이 현재도 진행형이라는 점에서 우리나라 지방의회 정책역량 개선노력과 상호보완적으로 비교분석이 가능하며, 보다 직접적이고 현실적인 시사점을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

5) 때문에 의회중심의 기관통합형 제도를 취하고 있는 곳에서는 당초부터 의회 사무직원 인사의 독립문제 등 조직차원에서의 정책역량에 대한 논의발생의 소지가 없다. 손진상(2013). 지방의회 사무기구 인사제도의 문제점과 개선 방안. 공법학연구, 14(1).

2. 사례개요

일본의 지방의회는 광역의회 47개, 기초의회 1,741개가 있고, 의회별 의원은 다음 표에서 보는 것과 같이 광역의회의 경우 평균 57.2인, 시의 경우 인구규모에 따라 평균 17.4인(인구 5만 미만의 시)~59.1인(지정도시)까지 다양하며, 정촌의 경우 평균 12.0명의 의원이 있다. 정례회 등의 평균개최회수는 기초의회나 광역의회의 규모에 거의 무관하지만, 실제 평균회기일수에 있어서는 42.8일(정촌)~111.4일(광역단체)로 큰 차이를 나타낸다. 또한, 연간 평균의안 건수에 있어서도 마찬가지로 87.7건(정촌)~233.6건(광역단체)의 큰 차이를 보여주고 있다. 이러한 업무량의 차이는 통년회기제의 선택여부, 지방의회의 전문성 확보와 구성선택의 문제 등에 영향을 미치고 있다.

표 5-1. 일본 지방의회 운영 현황

단체구분		정촌	시/구										도도부현
인구구분 등	인구분포	166인~ 52,081인	5만 미만	5만~	10만~	20만~	30만~	40만~	50만~	지정도시	570,824인~ 13,637,346인		
	단체 수	927	273	255	156	46	28	22	15	20	47		
평균의원정수(인)		12.0	17.4	20.9	25.7	31.3	36.7	39.5	46.3	59.1	57.2		
정례회등평균개회 수 (※ 통년회기 도입단체 제외)	정례회	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.9	4.0	4.0	3.8	3.8		
	임시회	2.7	1.4	1.1	1.0	0.8	0.9	0.7	0.8	0.5	0.5		
연간평균회기일수		42.8	80.9	90.0	95.3	94.1	98.4	94.9	107.2	112.7	111.4		
통년회기 등 도입단체	통년회기제	24	4	3	0	2	0	0	0	0	1		
	통년의회	30	4	9	3	3	2	3	0	2	0		
연간평균 의안 건수	전체 건수 [장 제출] [의원/위원회 제출]	87.7 [81.0] [6.7]	110.6 [102.2] [9.6]	116.1 [106.5] [9.6]	128.2 [116.2] [12.0]	148.0 [134.2] [13.8]	167.7 [150.8] [16.9]	164.8 [148.3] [16.5]	135.1 [122.8] [12.3]	241.4 [216.1] [25.3]	233.6 [199.3] [34.3]		
	상임위원회	2.4 [10]	2.9	3.2	3.8	4.0	4.5	4.5	5.2	5.7	5.8		
위원회평균설치 수 (※ 설치단체평균) [비설치단체]	운영위원회	1 [19]	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
	특별위원회	2.9 [125]	3.5 [15]	3.4 [21]	3.5 [7]	4.3 [3]	4.0 [4]	3.6	5.0	6.0	3.7 [6]		
의회사무국직원평균(인)		2.5	4.5	5.9	8.5	13.0	16.2	18.2	20.1	34.2	40.3		

자료: 総務省, 地方議会について (関係資料集①, 2019.)

제2절 일본 지방의회 사례분석

1. 기반요소적 측면⁶⁾

1) 기관구성

일본은 한국과 마찬가지로 집행부와 지방의회의 기관대립형을 취하고 있기 때문에 기본적인 형태와 권한에 있어 유사한 측면이 많다. 그러나 세부적인 권한과 운용방식에 있어서는 특징적인 차이를 보여주고 있는데, 이에 대해서는 크게 두 부분, 지방의회-단체장 간 상호 기관구성/운영 제한성 측면, 그리고 기관대립형 구조하에서 지방의회의 기관구성 자율성 측면으로 나누어 살펴보기로 한다.

(1) 지방의회-단체장 간 상호 기관구성/운영 제한성

우리의 경우 기관대립형의 원칙에 따라 지방의회가 집행부의 구성방식에 대하여 영향을 미칠 수 있는 사항이 별도로 존재하지 않지만, 일본의 경우 지방의회-집행부 간 기관구성 및 대표성을 제한할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

첫째, 지방의회의 단체장 불신임권과 단체장의 지방의회 해산권이다. 일본의 지방의회는 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 3/4 이상의 동의로서 단체장 불신임의결을 할 수 있으며, 불신임의 이유는 요구하지 않는다. 지방의회가 불신임을 의결한 경우 의장은 즉시 이를 단체장에게 통지하여야 한다. 단체장은 지방의회의 통지를 받은 날로부터 10일 이내에 의회를 해산하지 않거나, 해산 후 선거를 통하여 최초로 소집된 의회에서 의원수 2/3 이상의 출석과 출석의원 과반수의 동의로 다시 불신임의결하면 단체장은 그 직을 상실한다(일본 지방자치법 제178조). 지방의회의 단체장 불신임권에 대응하여 단체장은 의회해산권을 가지는데, 의회해산권은 지방의회의 단체장 불신임결의에 대응하여 권한행사가 가능하다. 즉 앞서 기술한 바와 같이 단체장은 의회의 불신임결의 통지를 받은 후 10일 내에 지방의회를 해산할 수 있는 권한을 가진다. 기관구성의 양 당사자가 주민의 의사⁷⁾에

6) 기반요소 측면에서는 기관구성, 입법범위, 충원방법, 부여권한의 4가지 요소를 분석한다(기관구성, 입법범위 요소의 사례를 우선 검토하고, 충원방법, 부여권한은 중간보고 이후 검토 예정).

근거하여 다른 일방의 기관활동을 중지시킬 수 있다는 점에서 한국의 경우와는 큰 차이를 가진다.

둘째, 지방의회와 단체장 각각의 조직활동에 있어서도 우리의 경우와는 상이한 관여가 있다. 먼저, 지방의회 운영에 대한 단체장의 관여로 쟁점이 되고 있는 사안이 지방의회 임시회 소집권을 단체장이 가지고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 임시회는 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 의원이 의회의장에게 소집 요구할 수 있도록 되어 있어, 의장의 권한으로 되어 있다(지방자치법 제45조 제2항). 이에 대하여 일본의 경우 의회의장이 의회운영위원회의 의결을 거쳐 해당 단체장에게 회의에 부의해야 할 안건을 제시하고 임시회의 소집을 청구, 또는 의원정수 4분의 1 이상이 단체장에게 회의에 부의해야 할 안건을 제시하고 임시회의 소집을 청구할 수 있다고 하여 임시회의 소집권은 단체장에 있다(일본 지방자치법 제101조). 이러한 사실은 일본 내에서도 기관대립형 구성원칙의 이념과 맞물려 쟁점이 되고 있는 상황이다. 즉 주민의 직접선거에 의하여 선출된 의원으로 구성된 의회가 다른 일방의 대표기관에 있는 장에게 의회활동을 위한 소집행위를 요청하도록 하는 것은 논리적으로 맞지 않는다는 것이다. 특히 의장과 단체장이 대립하고 있는 경우 의장 또는 의원이 임시회의 소집을 청구하여도 단체장이 조기에 소집하지 않는 경우가 있고, 이러한 점은 의회의 주민대표기능을 저해하기 때문에 개정이 필요하다는 주장이 계속되고 있다(일본 전국도도부현의회의장회, 2019: 17). 이와 관련하여 최근 일부 지방의회에서는 통년의회 또는 통년회기제의 도입을 통하여 단체장의 관여를 원천적으로 제한하기도 한다(통년의회/통년회기제에 대해서는 [별첨1] 참조). 다음 지방의회는 단체장의 집행부 인사와 관련하여 영향력을 행사할 수 있다. 지방의회는 집행부의 부단체장 임명을 비롯하여 주요 보직자(감사위원, 공안위원회위원 등)에 대한 임명동의권을 통하여 집행부 내 기관운영에 영향을 미칠 수 있다(일본 지방자치법 제162조).

셋째, 지방의회와 집행부에 대한 사무조사의 강제력 정도에 있어 차이를 가진다. 일본의 지방의회는 집행부의 사무와 관련하여 조사권한이 있으며, 선거인 기타 관계인의 출두 및 증언, 기록의 제출을 청구할 수 있다. 지방의회로부터 출두 또는 기록의 제출 청구를

7) 지방의회와 불신임권 행사에 대응하여 단체장이 지방의회를 해산할 경우, 주민의 선거로 재구성된 지방의회에 결정에 따라 단체장의 직 보유여부가 결정된다는 점에서 차이를 가진다.

받은 선거인, 기타 관계인이 정당한 이유가 없음에도 불구하고 의회에 출두하지 않거나 기록을 제출하지 않은 때 또는 증언을 거부한 때에는 6개월 이하의 금고 또는 10만원 이하의 벌금에 처하며, 민사소송에 관한 법령의 규정에 따라 선서한 선거인 및 기타 관계인이 허위의 진술을 한 때에는 3개월 이상 5년 이하의 금고에 처할 수 있는 조례제정권을 갖는다(일본 지방자치법 제100조). 우리나라의 경우도 일본과 같이 지방의회에 집행기관 사무에 대한 조사권은 주어져 있으나 출석요구에 불응하거나 증언을 거부하더라도 과태료를 부과할 수 있을 뿐이다(지방자치법 제41조 제5항⁸⁾). 그 때문에 동일한 기관대립형이라도 기관 일방에 대한 조사권의 강제력과 실효성 확보 측면에서는 큰 차이를 가진다.

(2) 지방의회 기관구성 자율성

지방의회의 자체 기관구성 자율성의 정도 역시 의정활동의 책임성과 전문성 확보 측면에 중요한 영향을 미친다. 이 점과 관련하여 참고할 수 있는 사례는 지방의회 내 위원회 구성의 자율성과 현재 총무성에서 검토 중인 소규모 지방의회 대상의 기관구성 선택제이다.

첫째, 한국의 경우 상임위원회 설치와 구성이 법령에 규정되어 있는 반면, 일본의 경우 해당 지방의회의 판단에 따라 조례로 정할 수 있도록 되어 있다. 이 때문에 기관내부 조직 구성과 운영에 있어 한국의 경우와 비교해 볼 때, 상대적 자율성이 크다고 할 수 있다.

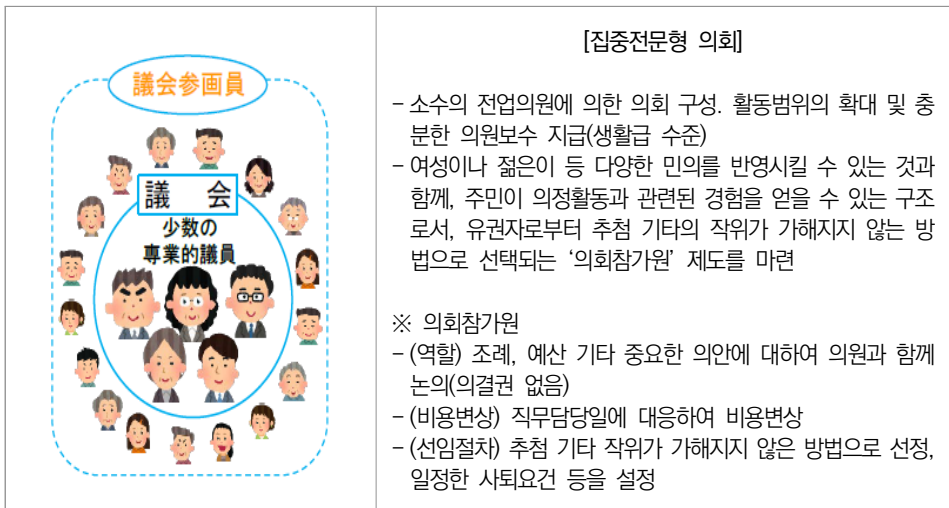
둘째, 지방의회의 기관구성과 관련하여 참고적 사항으로 현재 제도화되어 있지는 않지만, 제도화 검토 중에 있는 지방의회 기관구성방식의 다양화 논의이다. 기관대립형의 지방의회는 일본이나 한국 모두 규모의 차이는 있지만 하나의 기본 형태를 가지는 것이 원칙이지만, 최근 일본에서는 지방의회의 구성방식 변화를 모색하는 움직임이 있다. 이것은 특히 소규모 지방자치단체의 지방의회 대다수가 의정역량을 발휘하기에 상당한 제약이 존재한다는 현실적인 문제에서 출발하고 있다. 이들 지방의회의 경우 의원보수만으로 생계 곤란하고(대규모 지방의회와의 의정활동비 격차), 이에 따라 지방의원의 겸업이 불가피한 상황이라는 점, 의정활동의 시간적 제약요소가 있다는 점(회기가 평일 낮시간에 운영, 회기

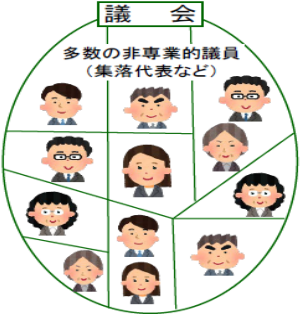
8) 지방자치법 제41조 제5항: 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정하여진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

시 일정기간의 연속적 참여 요구, 기업 근로자의 경우 겸업의원으로서는 활동곤란 등) 등이 그 주요 내용이다. 이에 따라 일본 총무성은 산하의 연구회(町村議会のあり方に関する研究会)를 통하여 특히 소규모 지방의회 의 구성 및 운영방식에 대한 전면적 재검토를 진행 중에 있다.

검토안은 기존의 지방의회 구성방식(① 현행 지방의회방식) 이외에, ② 집중전문형 의회방식, ③ 다수참가형 지방의회방식을 제시하고, 이 3가지 방식 중 해당 지방자치단체의 사정을 고려하여, 선택이 가능하도록 하는 것이다. 이러한 방식의 다양화와 선택제는 기본적으로 앞서 제기된 문제점을 해소하면서 지방의회의 정책역량을 높이는 데 그 목적이 있다.

그림 5-1. 집중전문형 의회와 다수참가형 의회 개요



 <p>議會 多数の非專業的議員 (集落代表など)</p>	<p style="text-align: center;">[다수참가형 의회]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다수의 비전문직 의원에 의한 의회 구성. 야간·휴일을 중심으로 하는 의회운영 실시 - 계약체결 등 일부 의결항목을 제외(의원의 업무량·부담을 경감하고, 그에 대응하는 부수입적 수준의 의원보수 지급) - 상기 의결건의 제외와 함께, 의원의 도급금지 완화, 타 지방자치단체의 상근직원과 겸직 가능 - 각 시정촌의 집락이나 초등학교 구를 단위로 한 선거구를 마련하여 선출
--	---

자료: (総務省) 町村議会のあり方に関する研究会, 町村議会のあり方に関する研究会報告書, 2018

총무성에서 제시된 이 모델의 경우 도입 전 검토단계에서부터 찬반논란이 있는 상황이다.

표 5-2. 집중전문형과 다수참가형 의회모형에 대한 찬반 의견

찬성	반대(일본변호사연합회 의견)
<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 지방의회 지방의원의 상황을 고려하여 역량발휘 시스템 제공 - 지방의회에 대한 시민참여의 폭 다양화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 집중전문형 의회에서는 의회 또는 의원에게 집행기관으로서의 역할까지 요구할 수 있으며, 다수참가형 의회의 경우 단체장이 진행하는 '계약 체결' 및 '재산의 취득, 처분' 등의 건을 의결권의 범위에서 제외함으로써 의회의 심의기능 및 감시기능 저하 초래 - 의원대표제 취지에도 반하는 것임 - 국가의 지방자치단체 틀에 대한 과도 관여, 자율성 제약

자료: 찬성의견은 (総務省) 町村議会のあり方に関する研究会, 町村議会のあり方に関する研究会報告書, 2018, 반대의견은 日本弁護士連合会, 町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書, 2018의 의견을 정리

이상에서 제시된 기관대립형하에서 일본과 한국의 집행부-지방의회 간 구성방식 영향요소를 표로 정리하면 다음과 같다.

표 5-3. 한국과 일본 집행부-지방의회 간 구성방식 영향요소

구분		일본	한국
기관구성 원칙		기관대립형	기관대립형
기관구성 영향요소	구성	[집행부 구성관련] - 단체장 불신임권 - 집행부 주요보직 임명동의권	
		[지방의회 구성관련] - 상임위원회 구성: 조례 - (소규모 의회 대상) 지방의회 구성 방식 선택제(검토 중)	- 상임위원회 구성: 법령
	운영	- 임시회 소집권: 단체장	- 임시회 소집권: 의장
		- 회기방식 선택제 (정기·임시회기제/통년회기제)	- 정기·임시회기제

2) 입법범위

일본의 경우 조례제정권은 법률이 아닌 헌법에 의하여 보장된 권한이다. 즉 일본 헌법 제94조에 ‘법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다’고 명시하고 있으며, 이를 근거로 일본 지방자치법 제14조 제1항에서 ‘지방자치단체는 법령에 위반하지 않는 한에 있어서, 제2조 제2항의 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고 있다.⁹⁾

이와 함께 일본은 1999년 공포된 ‘지방분권추진을 위한 관계법률 정비 등에 관한 법률(지방분권일괄법)’에 의하여 지방자치단체의 사무구분이 재검토되었고, 지방자치단체가 처리하는 전체 사무에 대하여 조례제정권이 미치는 것으로 되었다. 이에 따라 지방자치단체의 사무유형 두 가지, 자치사무와 법정수탁사무 전체가 조례제정의 범위이다(사미타마 시의회, 2020).

9) 헌법 [地方公共団体の権能] 第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。지방자치법 第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。[참고 第2条 ② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。]

한편 우리나라의 경우 지방자치법 제22조(조례) ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다’고 규정하고 있다. 또한 대상사무의 경우 지방자치단체 질의에 대한 법제처(2019) 답변에 의하면 “그 사무란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체 위임사무를 의미한다(대법원 2013. 4. 11. 선고 2011두12153 판결례 참조)”고 하여 자치사무와 단체위임사무를 대상으로 하고 있다.¹⁰⁾ 이상의 점에서 일본의 경우 지방의회 입법범위에 있어 상대적으로 강력한 법적근거와 운영의 폭을 가지고 있다고 할 수 있다.

표 5-4. 한국과 일본 지방의회의 입법범위 비교

구분	일본	한국
근거 범위	[헌법] - ‘법률의 범위 내에서 조례 제정’ [지방자치법] - ‘법령에 위반하지 않는 한’	[지방자치법] - ‘법령의 범위 안
대상 사무	- 자치사무, 법적수탁사무 모두 가능	- 자치사무, 단체위임사무 가능 - 기관위임사무는 제외(개별법령에 위임받은 경우 위임조례는 가능)

2. 조직요소적 측면

1) 지원제도

지방의회에 대한 지원제도는 기본적으로 제도적 지원 방안과 비제도적 지원 방안이 있다. 우리나라의 경우 제도적 틀 내에서 의회사무국과 전문위원제도를 운영하고 있지만, 일본의 경우 제도적 지원 방안으로는 의회사무국을, 비제도적 지원 방안으로는 의원 개인이나 정당 차원의 지원방법을 활용하고 있다.

10) 따라서 기관위임사무는 제외되지만, 개별 법령에 위임받은 경우에 한하여 위임조례의 제정이 가능하다.

먼저 제도적 방안과 관련하여 2009년 제29차 지방제도조사회답신(地方制度調査會答申)에서부터 특히 지방의회의 정책형성기능 및 감시기능의 보좌시스템의 중요성이 강조되면서, “정책입안이나 법제적인 검토, 조사 등에 뛰어난 능력을 가진 사무국 직원의 육성, 의회 도서실의 문헌·자료의 충실 등을 통하여 의회가 담당하는 기능을 보좌·지원하기 위한 시스템의 정비·강화”를 지적하였고, 이에 따라 제도적인 정비가 이루어졌는데, 의회 사무국의 정책제도과의 기능강화 등이 그 예이다. 우리나라와의 주요 차이점이 우리의 경우 제도적 방안 내에 전문위원제도를 두고 있는 반면, 일본의 경우 사무국 지원 외 전문위원과 같은 별도의 전문인력에 의한 지원제도를 가지고 있지 않다. 다만 앞서 기술한 바와 같이 정책제도과의 기능강화를 통하여 의원의 정책입안기능을 내부적으로 지원하도록 있을 뿐이다.

한편 한국 지방의회에는 없지만, 일본 지방의회의 경우 비제도적인 방안으로 의원 개인 차원에서의 사적인 보좌관(개인) 채용, 정당 차원에서의 보좌관(동일 정당출신 의원에 대한 공동) 지원 등이 있다. 이러한 경우는 소규모 지방의회에서는 거의 찾아볼 수 없고, 대규모 지방의회에서 일반적이다. 이러한 비제도적인 방안이 가능한 것은 기본적으로 소규모 지방의회에 비하여 대규모 지방의회의 보수가 상대적으로 높은 것은 물론이고, 일본 정치자금규정법과 공직자선거법의 정치가에 대한 기부 규정 등에 근거한 개인후원제도의 활성화, 대도시의 정치적 중요성을 고려한 정당차원의 지원 등에 연유한다.

표 5-5. 한국과 일본 지방의회의 지원제도 비교

구분	일본	한국
제도적 지원	- 조직(사무기구) - 사무지원인력(사무기구직원)	- 조직(사무기구) - 사무지원인력(사무기구직원) - 전문지원인력(전문위원)
비제도적 지원	- 개인보좌관 - 정당별 정책보좌지원 ※ 개인후원회 등 통한 개인부담, 정당지원 등	

2) 지원기구 및 인력

(1) 지원기구

지방의회 지원기구는 우리나라와 마찬가지로 의회사무국을 두고 있다. 도도부현은 법률에 따라 사무국을 반드시 설치해야 하며, 시정촌은 조례에 따라 설치여부를 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 이는 일본의 경우 지방자치단체의 규모 차이가 크고, 소규모인 경우가 많아 행정효율성을 탄력적으로 고려할 수 있도록 하기 위한 조치이다.

지방의회 의장은 사무국의 사무국장, 서기, 그 외 직원을 임명하며, 사무국을 설치하지 않은 시정촌 의회는 서기장, 서기, 그 외 직원을 두고 있지만, 정촌의 경우 서기장을 두지 않을 수도 있다. 그리고 사무국 종사자에 대한 사무의 성격규정은 “사무국장 및 서기장은 의장의 명을 받아서, 서기 기타의 직원은 상사의 지휘를 받아서 의회에 관한 사무에 종사한다(일본 지방자치법 제138조 제7항)”라고 하여 포괄적으로 제시되어 있다.

일본 지방의회 사무국의 일반적인 조직구성은 규모에 따라 상이한데, 도도부현의 경우 총무과, 의사과, 조사과, (도서실)의 3과(1실) 체제(최근 조사과는 의회의 정책입안기능 강화 등을 고려하여 정부조사과, 정책조사과라는 명칭으로 개칭되고 있음)로 구성되고, 기초자치단체의 경우 시는 서무과, 의사과의 2개 과, 정촌의 경우 내부에 별도의 조직 없이 직원만 두고 있다.

표 5-6. 광역 및 기초 지방의회의 조직구성 및 의원지원 사항

구분	광역 (栃木県)	기초-시 (埼玉県川越市)	기초-정 (北海道福島町)
의원 정수	50	36	11
직원	직원 38명 도서업무계약직원 1명 비상근직원 등 5명	직원 13명	직원 3명 임시직원 1명
체제	국장(1) 총무과(16) 의사과(9) 정책조사과(12)	국장(1) 서무과(4) 의사과(7) (과내조사담당3)	국장 1명 차장 1명 주사 1명

구분	광역 (栃木県)	기초-시 (埼玉県川越市)	기초-정 (北海道福島町)
의원 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 계파별 연락조정 담당자 배치 • 의회 질문자에 개별 대응 • 다음 경우에 의원의 요구에 따라 관련 시책, 법령 등을 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 본회의, 예산위원회 질의 - 상임위원회 특정테마의 조사연구 - 의원 제안에 의한 정책 조례 제정 - 공공의견에 대한 등의 절차 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 계파별 전속담당 없고, 각 상임위원회에 담당서기를 2명 배치 • 정례회시에 조사 의뢰 집중 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 과거의 의회회의록 - 법령검색 - 다른 시의 상황조사 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무국이 의원 연찬회 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 정례회 전(연 4회) - 특히 중요한 안건의 회의(본회의·특별위원회)

자료: 総務省自治行政局行政課, 地方議会における制度の導入状況等に関するアンケート結果, 2015年

지방의회 사무국과 관련하여 우리와 차이가 있는 한 부분이 지방의회 사무국 공동운영(지방자치단체 선택제)이다. 제도의 도입배경은 지방의회 사무국의 전문성 보완 및 효율적 운영의 모색에서 출발하였다. 구체적으로 대규모 지방의회의 경우 서무업무의 공동대응을 통하여 추가적인 정책적 지원조직 및 인력 확보가 가능하다는 점에서, 또 소규모 지방의회에서도 정책지원적 대응력 제고와 함께 비용절감효과 측면에서 도입되었다.

제도의 근거는 일본 지방자치법에 “의회사무국 및 그 내부조직, 의회 사무를 보조하는 직원에 대해 지방자치단체 간 공동설치가 가능”(일본 지방자치법 252조의 7)한 것으로 규정되어 있고, 이에 따라 지방의회 사무국의 공동설치는 서무업무에 대한 공동대응을 통하여 효율화를 모색하고, 여분의 인력에 대하여 전문화 또는 전문인력 대체 등을 통하여 의회 정책지원역량을 제고시킬 수 있는 것으로 제시되고 있다.

이러한 제도 도입에도 불구하고 현재 이 공동운영방식을 도입하고 있는 지방자치단체는 없다. 지방의회 사무국에 대한 아래 조사결과표에서 보는 것과 같이 도입필요성의 기본 논리에 대해서는 공감하지만, 현실적 여건상 실제적인 도입에는 어려움을 제기하고 있는 상황이다.

표 5-7. 지방의회 사무국 공동설치에 대한 지방의회 사무국 의견조사 결과

구분	도도부현	시정촌
공동설치의 이점	<ul style="list-style-type: none"> - 사무가 통일되어 각종 정보의 공유, 효율적인 사무국 운영이 가능 - 경비절감 및 일처리 능력의 향상으로 비용절감 가능 - 법제 사무 등에 대한 사무국 체제의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지식의 공유나 효율화를 기대 가능 (예: 법제담당 직원 배치) - 소규모 시정촌의 사무 보완 가능 - 처분당사자와 전혀 면식이 없는 사람이 재정 등에 종사하게 되어, 보다 공정한 판단으로 연결되는 이점 존재 - 사무국 직원의 전문성이 높아지고, 이를 통해 전문성을 살린 의회운영 가능
공동설치를 도입하지 않는 이유	<ul style="list-style-type: none"> - 도도부현 차원에서는 광역의회와 사무국이 다른 장소에 설치될 경우 신속한 대응 곤란, 사무국 기능 저하 우려 - 각 의회 사무국별 각종 조례, 규칙 등의 차이 - 의회 회기의 조정 번잡 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 정례회의 개최시기가 겹치면 사무량은 많아져, 직원에의 부담 증가 - 의회사무국은 다른 정견을 가진 의원이나, 주민과의 각종 조정 등에 대한 지원이 중요한데, 통합 운영시 이에 대한 적정 대응 곤란

자료: 総務省自治行政局行政課, 地方議会における制度の導入状況等に関するアンケート結果, 2015년

(2) 지원인력

지원인력의 경우 지방의회의 조례로 정해지기 때문에 사무국에 따라 차이가 있지만, 유사규모의 지방자치단체 상황을 상호 고려하여 정해지기 때문에 크게 평균을 벗어나는 일은 거의 없다. 참고로 앞서 제시한 도치기현의회와 유사규모인 전북도의회 의원인력 규모를 비교해 보면 큰 차이가 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 도치기현의회 의원인력 50명에 총 44명의 사무기구 지원인력이, 전북도의회 의원인력 39명에 총 109명의 사무기구 지원인력이 있다. 이를 의원 1인당 사무직원 수로 볼 경우 각각 0.9명과 2.8명으로 나타나, 이 자료에만 근거할 경우 우리나라가 3배 정도 지원인력 규모가 많은 것으로 나타난다. 그러나 앞서 기술한 바와 같이 일본의 경우 비제도적인 지원시스템을 통하여 개인적, 정당적 지원이 이루어지고 있어 단순 수치상으로 지원규모를 비교하는 데는 어려움이 있다.

표 5-8. 일본과 한국의 지방의회 지원인력 비교(예)

구분	일본 (도치기현)	한국 (전북도의회)
인구	1,981,208	1,836,832명
의원정원	50명	39명
의회사무국 직원수	총 44명 - 직원 38명 - 도서업무계약직원 1명 - 비상근직원 등 5명	총 109명 - 일반직, 임기제, 공무원 등 포함 ※ 전문위원 8명 별도
의원1인당 의회 사무국 직원수	0.9명	2.8명

주: 일본 인구 2014년, 의회사무국직원 2015년 자료, 한국은 2018년 12월 기준임

자료: 総務省自治行政局行政課, 地方議会における制度の導入状況等に関するアンケート結果, 2015年 / 한국정책과학학회(2019) 등을 참고하여 작성

일본의 경우 의회사무국 정책지원 역량제고를 위하여 직원에 대한 연수 적극화, 전문지식을 갖춘 대학원생의 임기부 직원 채용, 의회사무국의 재임기간 확대 등이 개별적으로 이루어지고 있으며, 한국의 지방의회와 달리 전문지원인력(전문위원)을 통한 지원시스템은 없다.

(3) 사무직원 임면권

우리나라의 경우 지방의회 사무기구 직원에 대한 임면권이 단체장에게 있고, 이러한 점이 지방의회 역량강화 및 자율성 측면에서 가장 큰 쟁점의 하나가 되고 있음은 앞서 본 바와 같다. 이에 대하여 일본의 경우 지방의회 의장이 의회사무국 국장 및 직원에 대한 임면권을 가진다는 점에서 차이를 갖는다.

이러한 일본의 제도는 기관대립형 제도하에서 각각이 독자적인 인사권을 행사한다는 점에서는 이상적인 제도를 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 실제 운영적 측면에서는 의회라는 한정된 업무 공간 및 영역에 묶어 둘 수 없어, 불가피하게 집행부와 정기적으로 인사로테이션을 하고 있다는 점에서 문제점이 발생하고 있다. 다시 말해 의회사무기구

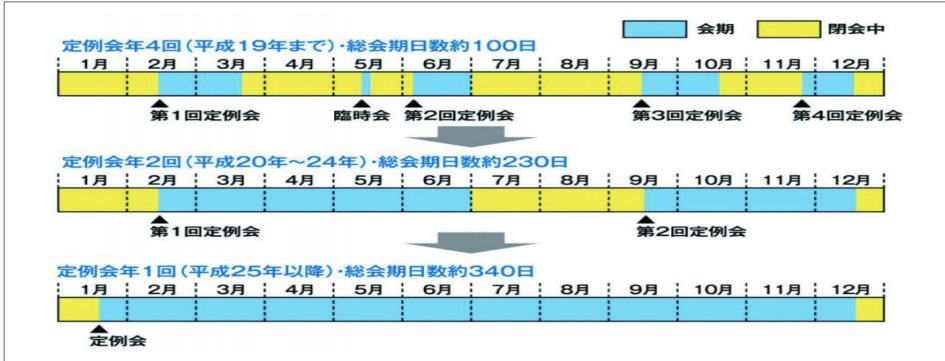
직원들의 인사로테이션에 의하여 언젠가는 집행부로 돌아가야 하기 때문에 의정활동지원에 소극적일 수밖에 없고, 또 지방의회 의정활동 정보가 사전에 집행부로 유출되는 경우도 많아 지방의회와 단체장(집행부) 간 온전한 의미에서의 사무직원 인사권 독립문제는 일본에서도 여전히 문제가 되고 있는 상황이다.

때문에 손진상(2013)의 경우 의장의 사무국지원 임면권에도 불구하고, 기관대립형제도의 기본정신인 의결기관과 집행기관이 상호 견제와 균형의 원리를 구현하는 데는 한계가 있다고 지적한다. 아울러 비록 자치단체장과 협의하여 의장이 인사권을 가진다고는 하지만 그것은 완전한 인사권이 아니라 집행기관의 공무원 중에서 파견하는 형식을 취함으로써 궁극적으로는 우리나라와 크게 다르지 않으며, 그로 인해 우리나라에서 제기되고 있는 문제점들이 그대로 일본에서도 일어나고 있다고 비판한다. 이러한 점은 인사권 독립을 추진하고 있는 우리나라에 대해서도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

【별첨1】 지방의회 통년회기제

통년회기제란 지방의회의 회기를 정례회나 임시회 기간에 한정하지 않는 것이다. 구체적으로 정례회나 임시회를 구분하지 않고 조례로 정한 날로부터 다음 해 해당일 전날까지의 1년을 회기로 하는 제도로서, 지방의회의 권한강화 측면에서 2012년 지방자치법(제102조) 개정을 통하여 도입되었다. 이 제도는 의무적 도입이 부여된 것은 아니며, 기존의 정례회/임시회 운영방식과 통년회기제방식 중 지방자치단체에서 선택이 가능하도록 하고 있다.

통년회기제는 회기를 1년으로 하고, 그 사이에 단체장의 소집이 없어도 의회의 판단에 의하여 회의를 열 수 있다는 점에서, 앞서 기술한 기관구성 및 운영상 문제점 지적(지방의회 임시회 소집권이 단체장에 있는 것)의 보완적 측면도 가진다. 그러나 집행부의 반대가 높아서 실제적으로 도입된 경우는 아직 많지 않은 편이다. 통년회기제를 도입하고 있는 미에현의 경우 아래 그림에서 보는 것과 같이 총 회기일이 제도도입 이전의 100일 정도에서 제도 도입 후 340일로 증가하였다.

그림 5-2. 기존 회기제와 통년회기제의 운영방식 및 회기일 비교(三重県議会)


자료: 三重県議会 홈페이지(<http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/83346011831.htm>, 검색일 2020년 2월 18일)

2019년 기준 통년회기제를 채택하고 있는 지방자치단체는 광역의회 1개 단체, 기초의회 87개 단체인데, 이는 2015년의 조사와 비교하여 광역은 3개 단체에서 1개 단체로 축소된 반면, 기초의회의 경우 67개 단체에서 87개 단체로 확대되어 기초와 광역 간 입장의 차이가 있음을 보여 준다. 이러한 점은 소규모 의회와 대규모 의회 간 평균 회기일의 차이, 안전처리수의 차이 등 업무량적인 측면과 함께, 광역의 경우 단체장과 지방의회 간 합의를 도출해내기 쉽지 않은 여건이라는 점도 요인이 되고 있다.

표 5-9. 통년회기제(통년의회 포함) 도입단체

구분	도도부현 (47단체)	시정촌 (1,741단체)
2015	3단체 (6.4%)	67단체 (3.9%)*
2019	1단체 (2.1%)	87단체 (5.0%)

주: 2015년 자료는 지방자치단체에 대한 조사표 응답결과임(도도부현은 100% 자료 제출, 시정촌은 1,741단체 중 1,693단체 97.2% 응답하였고, 표에 제시된 비율은 응답 단체 중 도입비율을 의미함)

자료: 総務省自治行政局行政課, 地方議会における制度の導入状況等に関するアンケート結果, 2015年/総務省, 地方議会について(関係資料集①), 2019

이러한 이유 때문에 지방자치단체 간에도 통년회기제에 대해서는 찬반의 쟁점이 존재하는데, 예컨대 통년회기제에 대해서는 찬성 입장을 나타내는 치바시의 경우 통년회기제가 지방의회의 역할과 관련하여 행정에 대한 견제기능, 주민대표기능, 의원의 책임성과 전문성 발휘기회 확대 등을 가져올 것이라는 입장이다. 반면 나가사키현의 경우 행정을 속박하고, 탄력적인 운영을 어렵게 하여 오히려 주민서비스를 저해할 수 있다는 점에서 반대 입장을 나타내고 있다.

표 5-10. 통년회기제에 대한 찬반

찬성(도입단체, 치바시 입장)	반대(나가사키현 입장)
<ul style="list-style-type: none"> - 단체장의 소집이 아닌 의장 권한으로 본회의 소집가능 - 충분한 심사시간 확보: 감시기능, 정책입안기능 등의 의회기능 강화, 의회운영의 내실화 및 활성화 도모 - 단체장의 전결처분 없어짐 - 긴급한 안전(자연재해 등)에 신속 대응가능 - 의원이 1년 내내 활동하고 있는 것을 시민에 홍보 가능 - 위원회 활동 충실: 안전 심사가 언제라도 가능 - 다양한 계층의 주민 의견을 반영 가능 - 집행기관의 필요에 따라 즉각 대응 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 의회의 임시회 소집에 대하여 거부 사례 없음(나가사키현 의회) - 탄력적인 운영이 어렵고, 집행부의 스케줄을 속박하여 행정업무나 주민서비스의 저하 초래 가능 - 단체장의 전결처분이 남발되지 않음 - 전결처분이 없어지면, 자연재해 시 의회대응을 우선한 나머지 현장대응이 뒷전으로 밀릴 수 있음 - 지방의회는 위원회 중심의 논의, 심의활동이 중요하며, 상시적인 통년회기제는 실익이 적음

자료: 千葉市, 通年議會に関する資料.(치바시 홈페이지, 검색일 2020.2.17.)

【별첨2】 외부 전문기관과의 연계협력

자체적인 전문성 제고의 한계로 인하여 일부 지방의회에서는 외부전문가를 활용하여 의회역량의 제고를 모색하고 있는데, 관내 대학과의 MOU 활용이 대표적인 예이다. 지방의회의 경우 주요 정책사안, 각종 조례에 대한 자문, 안전 조언 등을 얻고 있으며, 이외에도 의원연수대회, 전문가 보고회 등을 통하여 지방의회의 전문성을 보완하고 있다. 한편 지방의회에서는 해당 대학의 대학생을 위한 인턴십프로그램을 제공하는 등 상호지원시스템을 구축하고 있다.

표 5-11. 지방의회와 대학 간 협력관계(大津市議會)

龍谷大學	立命館大學	同志社大學
2011년 11월~	2014년 1월~	2014년 4월~
<ul style="list-style-type: none"> - 각종 조례 자문(이지메조례, 토지 이용기본조례 등) - 의원연수회(진행, 조정, 강사 등) - 의회보고회 - 인턴십 프로그램 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 의원연수회(강사) - 각종 자문(의회기본조례, 의결 안건 추가 등) - 인턴십프로그램 운영 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 의원연수회(강사) - 의회활동 자문 - 의회방송프로그램 코디네이터 등

자료: 清水克士(2019), 「チーム大津市議會」の議會改革: 「住民に身近で頼られる議會」の實現のために~, 地方議會活性化シンポジウム2019

3. 기타(지방의회활동 만족도 조사결과 비교)

지방의회 활동에 인식조사 결과의 비교를 위하여 한국의 경우 앞서 기술한 한국지방행정연구원(2015, 2011)의 조사내용을, 그리고 일본의 경우 2019년 북일본신문사(北日本新聞社)가 토야마현(富山県)을 대상지역으로 하여 조사한 내용을 비교하였다.

두 조사는 조사방법과 설문형식이 달라 일률적인 비교에는 제한이 있지만, 아래 표에서 보는 것과 같이 지방의회에 대한 만족도가 일본과 한국 모두 매우 낮다는 점에서는 동일한 상황이다.

표 5-12. 한국과 일본 지방의회 만족도 조사 비교

구분	한국			일본	
지방 의회 활동 만족	한국지방행정연구원(2015)			北日本新聞社(2019년)	
		일반 국민	정책 집단		현민
	• 긍정적	23.5%	18.7%	• 매우 만족함	0.3%
	• 부정적	47.7%	42.7%	• 어느 정도 만족함	28.5%
	• 보통	28.8%	38.7%	• 어느 정도 불만족함	53.2%
				• 불만족함	15.7%
			• 불명	2.4%	

구분	한국		일본	
제약 요인	한국지방행정연구원(2011)		北日本新聞社(2019년)	
		일반		현민
	• 의원비리	32.6%	• 의회활동이 주민에게 와닿지 않는다	47.4%
	• 중앙정치의 예측	17.5%	• 의원의 모랄이 낮다	41.0%
	• 의원의 전문성 부족	41.5%	• 심의에 주민의 의사가 반영되지 않는다	26.4%
	• 단체장과의 갈등	6.5%	• 의회의 정책입안능력이 낮다	23.1%
	• 기타	1.9%	• 여성이나 젊은층의 의원이 적다	10.9%
	(* 한 문항 내 응답 중 선택)		• 단체장에 대한 견제 기능을 다하지 않고 있다	7.8%
			• 불명	1.3%
			(* 각 항목별 선택)	

자료: 한국(한국지방행정연구원, 2015/2011), 일본(全國都道府県議會議長會, 地方議会の現状と課題, 対応策について. 平成31年, 보고서내 富山県内の地方議会に関するアンケート(平成31年1月 北日本(新聞社発表) 자료를 재구성)

한편 지방의회활동의 제약요인을 보면 일본과 한국의 경우 다소 차이를 보인다. 위의 표에서 보는 것과 같이 일본의 경우 ‘의회활동이 주민에게 와닿지 않는다’, ‘의원의 모랄이 낮다’, ‘심의에 주민의 의사가 반영되지 않는다’는 의견이 상대적으로 높게 나온 반면, 한국의 경우 ‘의원의 전문성 부족’, ‘의원비리’ 의견이 높게 나타나고 있다. 이는 일본의 경우 지방의회 활동의 문제에 대하여 우선적 원인을 주민과의 소통측면에 두고 있는 반면, 우리의 경우 전문성이 가장 크게 제시되고 있어, 향후 대안의 우선순위 모색에 있어서도 차별적 접근이 필요함을 보여준다.

제3절 시사점

일본의 지방의회 사례는 우리와 동일한 기관대립형 시스템을 가지고 있지만, 세부적인 제도구성과 운영에 있어 다양한 차이를 보여주고 있다. 먼저 기반요소적 측면에서 일본은 집행부 구성관련 권한(지방의회의 단체장 불신임권, 단체장의 의회해산권)과 지방의회 구성과 관련하여 강력한 견제기능과 상대적으로 큰 자율성을 부여하고 있다. 이러한 특징은 운영적 측면에서도 찾아볼 수 있는데, 회기운영에 있어서도 우리와 같은 고정적 회기운영 방식 외에 통년회기제의 선택을 가능하게 하여 지방의회의 역할과 관여의 폭을 넓힐 수 있는 가능성을 제도화하고 있다는 점에서 의미를 갖는다. 입법범위에서도 입법권한과 대상사무의 확대필요성을 시사하며, 이러한 내용은 2019년 상정되었던 지방자치법 전면개정안에도 포함된 바 있다.

표 5-13. 기반요소(1): 기관구성

구분	일본	한국	시사점
원칙	기관대립형	기관대립형	- 기관통합형과 비교하여 지방역량 문제 지속 제기
구성	[집행부 구성관련] - 단체장 불신임권 - 집행부 주요보직 임명동의권	-	- 견제정치 범위
	[지방의회 구성관련] - 상임위원회 구성: 조례 - (소규모 의회 대상) 지방의회 구성방식 선택제(검토 중)	- 상임위원회 구성: 법령	- 위원회 조직구성 자율 - 환경대응적 의회 구성/의회형태 선택제로 탄력성 부여/소규모의 회 전문가형 선택 통해 의회역량 제고수단 활용
운영	- 임시회 소집권: 단체장(의회에서 단체장에게 요청, 단체장이 결정)	- 임시회 소집권: 의장	- 일본의 경우 기관대립형 이념과 관련하여 개정 요구 존재/아래 통년회기제 도입과도 연계
	- 회기방식 선택제 (정기·임시회기제/통년회기제)	- 정기·임시회기제	- 일일적 견제관계 유지 - 지방의회 활동폭 확대/의원 책임성 및 전문성 제고 지속 관심

표 5-14. 기반요소(2): 입법범위

구분	일본	한국	시사점
근거 범위	[헌법] - '법률의 범위 내에서 조례 제정' [지방자치법] - '법령에 위반하지 않는 한'	[지방자치법] - '법령의 범위 안'	- 입법권한 확대
대상 사무	- 자치사무, 법적수탁사무 모두 가능	- 자치사무, 단체위임사무 가능 - 기관위임사무는 제외(개별법령에 위임받은 경우 위임조례 가능)	- 대상사무 확대

다음 조직요소적 측면을 보면 우리나라가 제도적 지원방식만을 가지고 있는 것에 비하여, 일본의 경우 제도적 지원방식과 비제도적 지원방식을 아울러 가지고 있다. 그러나 비제도적 방식은 한국과 일본의 지방의원 총원과정 및 정당의 관여방식, 정치인과 선거민간 후원관계 등 정치환경적 배경의 차이를 내포하고 있어, 한국적 상황과는 큰 차이가 있다. 기본적인 조직기구에 있어서는 일본과 한국 모두 유사한 체계를 가지고 있지만, 지원인력의 규모 측면에서는 큰 차이를 보여주고 있다. 이러한 점은 일본의 경우 비제도적 지원방식을 통해 제공되는 인력(사비나 당비 지원에 의한 개인보좌관 채용, 정당차원의 정책관련 지원 등)이 있기 때문에 단순비교는 어렵다. 마지막으로 우리나라에서도 쟁점이 되고 있는 사무기구 직원에 대한 의회의장의 임면권에 있어서도, 일본의 경우 이미 의장에게 주어져 있다는 점에서는 우리와 차이를 보인다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 지방의회 사무직원의 인사가 집행부와 인사로테이션의 기반에서 이루어지기 때문에, 실제적 도입의미를 상실하고 있기 때문이다. 이러한 점은 우리에게 제도 제도의 도입뿐만 아니라, 사무기구 직원의 독자적 운영 방안(지방의회 간 인사교류, 독자적인 승진/교육체계 마련 등)이 동시적으로 뒷받침되지 않으면, 실효성을 얻기 어렵다는 점을 시사해 준다.

표 5-15. 조직요소(1): 지원제도

구분	일본	한국	시사점
제도적 지원	- 조직(사무기구) - 사무지원인력(사무기구직원)	- 조직(사무기구) - 사무지원인력(사무기구직원) - 전문지원인력(전문위원)	- 지원제도 상대적 다양화/전문화
비제도적 지원	- 개인정보관 - 정당별 정책보좌지원 ※ 개인후원회 등 통한 개인부담, 정당지원 등		- 정치적 배경 차이 - 제도적 지원시스템 내 개인지원방식 확충 모색

표 5-16. 조직요소(2): 지원기구, 지원인력, 임면권

구분	일본(도치기현)	한국(전북도의회)	시사점
	- 인구: 1,981,208명 - 의원정수: 50명	- 1,836,832명 - 39명	
지원조직	- 국장 - 총무과 - 의사과 - 정책조사과	- 처장 - 총무담당관 - 의사담당관 - 전문위원(위원회별)	- 기본구성/역할 유사(한국: 사무지원조직+전문지원 동시 구성/ 일본: 사무지원조직 내 <정책조사과>에서 추가업무)
지원인력	- 총 44명 - 직원 38명 - 도서업무계약직원 1명 - 비상근직원 등 5명 - 의원1인당 지원인력수 - 0.9명	- 총 109명 - 일반직, 임기제, 공무원 등 포함) ※ 전문위원 8명 별도 - 의원1인당 지원인력수 - 2.8명	- 의회사무기구 직원수 차이(일본 비제도적 지원 활용)
임면권	- 의장	- 단체장	- 집행기관과 인사로테이션, 의장 통제 미약/ 사무처직원 인사문제 해결 동시 검토

한국지방행정연구원

KRILA

6

지방의회 정책역량 제고 방안

제1절 접근전략

제2절 기반요소 제고 방안

제3절 조직요소 제고 방안

제6장

지방의회 정책역량 제고 방안

제1절 접근전략

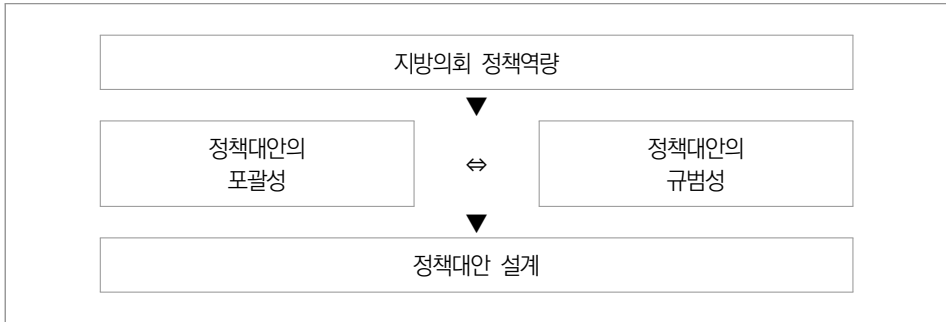
1. 기본방향

지방의회의 정책역량 제고는 기본적으로 지방의회의 의정성과를 제고하기 위한 전략의 일환이다. 물론 지방의회의 의정성과는 다양한 변수들에 의해 영향을 받게 되지만, 지방의회의 정책역량도 주요한 변수의 하나이기 때문이다. 특히, 실태분석에서 기술한 바와 같이 지방의회의 정책역량은 전반적으로 매우 낮은 수준을 보여주고 있고, 이에 대한 개선이 수반되지 않으면 지방의회의 의정성과를 제고하는 것이 용이하지 않기 때문이다.

따라서 지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 대안모색은 다음과 같은 방향에 기초하여 접근하고자 한다. 우선, 정책대안의 포괄성에 초점을 두고자 한다. 지방의회의 정책역량을 구성하는 제반요소들 전체에 대하여 현재의 수준을 제고할 수 있는 정책대안을 망라하여 검토하는 것이다. 물론 정책대안별 중요도에 있어서는 차이가 있겠지만, 기본적으로 지방의회의 정책역량을 구성하는 제반의 요소들이 전반적으로 수준이 높아질 때 의정성과에 보다 긍정적인 기여를 할 수 있기 때문이다. 다음, 정책대안의 규범성에 초점을 두고자 한다. 실제로 지방의회의 정책역량을 구성하는 제반요소에 대해 기존에 다양한 논의가 제기되어 왔음에도 불구하고, 다수의 정책대안들은 다양한 현실적인 장애로 인하여 실현되지 못하였다. 이처럼 정책대안의 현실성도 간과될 수 있지만, 그럼에도 불구하고 규범성에 비중을 두고 정책대안을 모색하고자 한다. 규범성은 기본적으로 분권수준이 높은 국가에서 현실적으로 활용하고 있는 제도들이고, 시간의 경과가 필요하겠지만 우리도 지향할 목표이기 때문이다.

다만, 상기의 포괄성과 규범성이 정책대안의 설계에서 상호 긴밀한 연계성을 갖는 것은 아니다. 정책대안의 포괄성은 대안의 다양성을 의미하는 것이고, 규범성은 대안별 수준을 의미하는 것이므로, 각각의 기준으로 독립성을 유지하면서 적용하고자 한다.

그림 6-1. 정책대안 설계의 기본방향



2. 논의쟁점

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 대안설계는 요소별 논의수준에 따라서 달리 접근할 필요가 있다. 앞에서 제시한 지방의회의 정책역량 구성요소별로 다양한 논의가 전개되어 왔지만, 그중에서 일부요소들은 금번의 「지방자치법」 전부개정안에 반영되어 있다. 이처럼 개선의 필요성이 있음에도 불구하고, 「지방자치법」 전부개정에 반영된 요소들과 그렇지 않은 요소들에 대한 정책대안 설계는 달리 이루어질 필요가 있기 때문이다.

지방의회의 정책역량 구성요소를 대상으로 「지방자치법」 전부개정안에 반영된 기관구성 과 지원기구 및 지원인력의 경우에는 입법내용의 타당성을 검토하고, 반영되지 않은 입법범위와 충원방법, 부여권한 및 지원제도 등에 대해서는 정책대안을 설계하는 것에 초점을 두고자 한다. 다만, 「지방자치법」 전부개정안에 반영된 요소들도 필요한 경우 추가적인 정책대안을 검토하고자 한다.

표 6-1. 지방의회 정책역량 요소별 논의쟁점

구분		「지방자치법」 전부개정 반영여부	논의쟁점
기반요소	기관구성	반영	타당성 검토
	입법범위	미반영	정책대안 설계
	총원방법	미반영	정책대안 설계
	부여권한	미반영	정책대안 설계
조직요소	지원제도	미반영	정책대안 설계
	지원기구	반영	타당성 검토
	지원인력	반영	타당성 검토

제2절 기반요소 제고 방안

1. 기관구성 검토

1) 검토목적

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 정책대안의 하나로 기관구성을 검토하는 것은 현행의 획일적인 대립형 기관구성을 다양화하는 것에 목적이 있다. 대립형 기관구성에서도 지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 다양한 방안들이 존재하지만, 기관구성을 다양화함으로써 지방의회의 역할구조를 변경할 수 있고, 이를 통해서 정책역량을 제고할 수 있는 기반을 마련할 수 있기 때문이다.

원칙적으로 대립형 기관구성에서 지방의회는 상기의 실태분석에서 언급한 바와 같이 의결기능이 주된 역할로 규정된다. 그러나 통합형 기관구성에서는 지방의회의 역할이 의결기능뿐만 아니라 집행기능도 담당할 수 있게 되고, 이러한 다양한 실무적 경험의 축적은 여타의 정책대안과 별개로 정책역량을 제고할 수 있는 기반이 되기도 한다.

2) 개정내용

2020년 정부가 발의한 「지방자치법」 전부개정안에 따르면, 기관구성의 다양화에 관해 다음과 같이 규정하고 있다. 동법 제4조에 지방의회 및 집행기관 구성의 특례로 지방의회와 집행기관에 관해서는 따로 법률로 정하는 바에 따라 구성을 달리 할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 다만, 기관구성을 달리할 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거치도록 하고 있다.

표 6-2. 기관구성 다양화 관련 개정내용

구분	내용
「지방자치법」 제4조	제4조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다. ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

3) 타당성 검토

기관구성의 다양화에 관한 논의는 크게 다양화의 선택유형과 결정주체로 구분할 수 있다. 일반적으로 기관구성의 다양화 유형은 국가별로 차이가 있다. 기관구성의 다원화 유형은 미국의 경우에는 의회-시장관리관과 시장-의회제, 위원회제 및 타운미팅제 등으로 구분이 되고, 영국의 경우에는 시장직선제 및 의원내각제 등으로 구분이 되며, 독일의 경우에는 남독일 의회형과 북독일 의회형, 이사회형 및 시장형 등으로 구분이 되고 있다. 한편, 기관구성의 결정은 영국의 경우에는 「지방자치법」에 근거하여 대도시의 시장직선제 또는 의원내각제를 의무적으로 선택하도록 하고 있으나, 미국과 독일은 기본적으로 해당 지방자치단체의 결정에 의하도록 하고 있다.

표 6-3. 외국의 기관구성 유형 및 결정방법

구분	유형구분	결정방법
미국	의회-시장관리관 시장-의회제 위원회제 타운미팅제	지자체 자율결정
영국	시장직선제 의원내각제	대도시 의무선택
독일	남독일 의회형 동독일 의회형 이사회형 시장형	지자체 자율결정

다만, 우리나라의 경우 전술한 바와 같이 기관구성의 다양화를 별도의 법률로 정하도록 하고 있으며, 현재로는 별도의 법률이 제정되지 않아서 다양화의 선택유형에 대한 구체적인 내용을 파악하기 곤란하다. 다만, 결정주체에 대해서는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 명시하고 있고, 기관구성의 자율성을 보장하는 의미이므로 매우 바람직한 것으로 평가할 수 있다.

2. 입법범위 검토

1) 검토목적

지방의회 입법범위의 검토는 조례의 제정범위를 확대하여 지방의회의 역할기반을 확충하는 것에 목적을 두고 있다. 실태분석에서 언급한 바와 같이 현행의 지방의회 입법범위는 매우 제한적일 뿐만 아니라 외국의 사례에 비추어서도 가장 제한적인 수준을 보여주고 있다.

특히, 지방의회의 입법범위가 지방의회의 주요 역할의 하나인 입법기관의 지위에서 수행하는 조례의 제·개정권을 결정하는 기반이고, 따라서 입법범위의 수준이 지방의회의 정책역량에도 상당한 영향을 미치게 되는 결과를 초래한다. 다만, 지방의회의 입법범위에 대해서는 확대가 필요하다는 합의에도 불구하고, 확대수준에 대해서는 의견이 다양한 실정이다.

2) 기존논의

지방의회의 입법범위에 관한 기존의 논의는 기본적으로 입법범위를 확대하는 것에 초점이 두어져 왔다. 현행의 자치입법권에 부여되고 있는 법률우선의 원칙과 법률유보의 원칙을 개선하기 위한 대안으로 “법령의 범위 안에서”의 단서조항을 “법률의 범위 안에서”, “법률에 위반되지 않은 범위 안에서” 또는 “법률과 동등한 법적 지위 부여” 등이 논의되어 왔다(금창호, 2018).

다만, 지방의회의 입법범위에 대해서는 2018년 분권개헌이 제기되면서 본격적으로 논의되었다. 정부에서 발의한 개헌안에 대하여 대한민국시도지사협의회와 분권개헌 국민회의 및 한국지방자치학회 등에서 각각 지방의회의 입법범위에 관한 독자적 의견을 개진하였다. 그에 따르면, 자치입법권의 범위에서는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 「대통령」개헌안을 제외하면, 헌법 등의 규정에 따른 예외적 조치를 두고 있으며, 자치입법권의 지위에 관해서는 「대한민국시도지사협의회」를 제외하면 광역과 기초의 일원화를 적용하되, 「대통령」개헌안은 현행의 조례의 지위를 유지하는 것으로 나타나고 있으며, 기본권 제한에서는 「대통령」개헌안을 제외하면 모두 기본권 제한을 허용하고 있으며, 벌칙 제정권에 관해서는 제한적 허용과 관련규정의 부재로 양분되고 있다(금창호, 2018).

표 6-4. 개헌사례의 비교분석

구분	대한민국 시도지사협의회	분권개헌 국민회의	한국지방 자치학회	대통령
입법 범위	• 법률우선주의 - 예외조치 적용	• 법률우선주의 - 예외조치 적용	• 법률우선주의 - 예외조치 적용	• 법률우선주의 - 법률에 위반하지 않 은 범위
입법 지위	• 일원화 - 광역: 법률 - 기초: 조례	• 일원화 - 광역: 광역법률 - 기초: 기초법률	• 일원화 - 광역: 광역법률 - 기초: 기초법률	• 일원화 - 광역: 조례 - 기초: 조례
기본권 제한	• 허용 - 기본권 제한	• 허용 - 기본권 제한	• 허용 - 기본권 제한	• 제한 - 권리제한 및 의무 부과
벌칙 제정권	• 제한적 허용 - 광역: 3개월 이내 의 지역형 - 기초: 금고형 이내 의 지역형	• 관련규정 부재	• 제한적 허용 - 주민투표 실시(주 민 과반수 이상 찬 성)	• 관련규정 부재

자료: 금창호(2018)

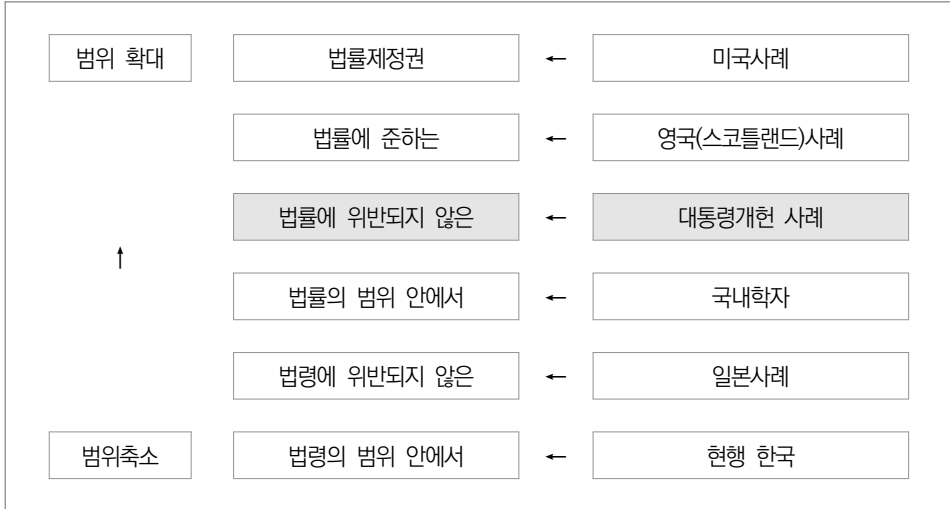
3) 정책대안

지방의회의 입법범위에 관한 정책대안은 기본적으로 현행에 비하여 입법범위를 확대하는 것이다. 다만, 입법범위의 확대수준과 그에 대한 논거의 타당성이 적정수준의 합리성을 확보하는 것이 중요하다.

우선, 기존의 논의들을 살펴보면, 현행의 “법령에 위반되지 않은 범위”를 기준으로 다양한 논의수준들이 제시되고 있다. 예를 들면, 일본은 「지방자치법」에서 “법령에 위반되지 않은”으로 규정되어 있고, 다수의 국내학자들은 “법률의 범위 안에서”로 제시하고 있으며, 분권개헌안에서는 “법률에 위반되지 않은”으로 규정하고 있으며, 영국의 스코틀랜드는 “법률에 준하는”으로 규정하고 있으며, 미국은 “법률제정권”을 부여하고 있다.

상기의 사례들은 크게 두 가지 기준으로 유형을 구분할 수 있다. 하나는 지방의회의 입법범위를 제한하는 상위의 법률에 명령을 포함하고 있는가이고, 다른 하나는 제한의 기준으로 상위법률의 “범위 안에서”와 “위반되지 않은” 범위로 구분하고 있다는 점이다. 이와 같은 두 가지의 기준을 고려한다면, 지방의회의 입법범위는 대통령이 제시한 분권개헌안에 규정된 “법률에 위반되지 않은” 범위로 개정하는 것이 타당하다. 이와 같은 지방의회 입법범위의 개정범위에는 두 가지의 의미가 내포되어 있다. 하나는 지방의회의 입법범위를 제한하는 상위법률에서 명령을 배제한 것이고, 다른 하나는 “범위 안에서”가 초래하는 상위법률의 존재를 배제할 수 있다는 것이다. 즉, “범위 안에서”는 원칙적으로 해당 상위법률이 반드시 존재하여야 한다는 것을 의미함에 비하여 “위반되지 않은” 범위는 상위법률의 존재가 반드시 필요한 것은 아니라는 점이다. 이처럼 지방의회의 입법범위를 “법률에 위반하지 않은”으로 개정할 경우 현행의 입법범위의 제약요소 중에 두 가지의 제약을 해소하는 결과를 가져온다.

그림 6-2. 자치입법권 범위확대 검토대안



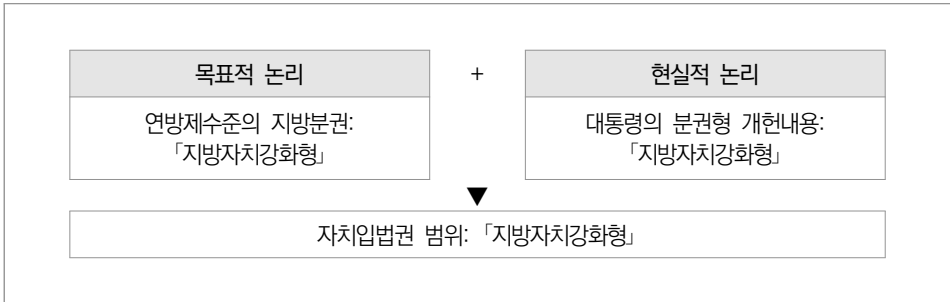
자료: 금창호(2018)

상기와 같은 지방의회의 입법범위 개선대안이 합리적 타당성을 확보하고 있는가는 다음과 같이 제시할 수 있다. 즉, 지방의회의 입법범위에 대한 개선대안이 충분한 타당성을 보유하고 있는 가에 대한 검토는 우리나라가 지향하는 분권수준과 연계하는 것이 우선적이다. 지방의회의 입법범위를 비롯한 제반의 지방자치 제도는 분권수준에 대한 부합성을 확보할 필요가 있기 때문이다.

역대정부와 달리 문재인 정부는 분권수준에 대한 보다 구체적인 목표를 제시하고 있다. 행정안전부(2017)가 수립한 당초의 분권정책에 따르면, 문재인 정부의 분권목표는 “연방제수준의 지방분권”으로 제시되어 있다. 다만, “연방제수준의 지방분권”이 순수한 형태의 연방제를 의미하는 것이라기보다는 일본이나 프랑스와 같은 “지방자치 강화형”의 맥락을 가지는 것으로 평가하고 있다(자치분권위원회, 2018). 따라서 지방의회의 입법범위도 연방제인 미국이나 지역정부인 영국과 달리 프랑스 또는 일본의 입법범위 수준이 대안선택의 준거가 될 필요가 있다. 분권형 개헌안에서 제시하고 있는 “법률에 위반되지 않은” 지방의회의 입법범위도 기본적으로는 “지방자치 강화형”에 기초하되, 상위법률의 제한기

준에서 명령을 배제하여 상대적으로 입법범위를 확대한 것이다. 따라서 지방의회의 입법 범위로 “법률에 위반되지 않은” 범위를 대안으로 선택하는 것은 목표적 논리와 현실적 논리를 모두 충족하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그림 6-3. 자치입법권 범위확대 대안채택 타당성



자료: 금창호(2018)

3. 충원방법 검토

1) 검토목적

충원방법은 지방의원의 지방의회 진입방법을 개선하여 기본적으로 양질의 정책역량을 구비한 우수인재를 확보하고자 하는 것에 목적이 있다. 지방의회의 정책역량은 운영과정에서 필요한 제반요소의 정비를 통해서도 제고할 수 있지만, 우수인재의 진입을 통해서 확보하는 것이 근본적인 방법의 하나이다.

지방의원의 충원방법에서 쟁점으로 제기되고 있는 것은 지방의원 후보자의 정당공천이고, 정당공천이 우수인재의 지방의회 진입에 효과적인 방법인가 하는 것이 주요 검토내용이다.

2) 기존논의

지방선거에서 정당공천은 전술한 실태분석에서 기술한 바와 같이 1991년 지방자치가

부활하면서 시도위원을 대상으로 적용되었고, 1995년 단체장 선거가 실시되면서 시도지사 및 시군구청장을 대상으로 적용되었다. 이후 2006년 지방선거에서는 시군구의원까지 정당공천 대상에 포함되었다.

정당공천에 관한 기존의 논의들은 주로 정당공천을 폐지하거나 정당공천이 유지될 경우에 후보자 공천방식의 개선이 필요하다는 것에 초점을 맞추어 왔다. 이와 같은 논의들은 정당의 역할에 비추어 선거에서 후보자를 공천하는 것은 당연한 것이기는 하지만, 정당공천에 따른 현실적 문제들이 적지 않다는 점에 근거하고 있다.

정당공천을 유지하되, 부정적 효과를 최소화하기 위한 대안이 필요하다는 시각에서 검토되었던 대안들은 현행의 후보자선정 참여주체의 확대와 정당표방제의 도입, 지방정당제의 도입 및 상향식 공천절차 확립 등으로 구분되고 있다. 이러한 논의들은 정당공천의 가치는 수용하되, 보완을 통한 개선이 필요하다는 것이다. 이에 비하여 정당공천을 완전히 폐지하자는 논의에서는 주로 한국의 정당정치의 현실적 수준을 반영하고 있다. 즉, 한국의 정당정치가 일정한 수준 이상으로 향상될 때까지 한시적으로 정당공천을 유보하자는 의미이다. 특히, 정당정치의 전반적 수준이 낮은 상황에서 정당공천이 실시되면, 중앙정당의 예속화와 공천비리의 남발 및 우수인재의 지방의회 진입곤란 등이 현실적으로 나타나게 된다는 것이다.

표 6-5. 기존의 정당공천제 대체논의

구분		논리근거
정당공천 보완	강경태(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 정당공천 보완대안 - 후보자선정 참여주체 확대 - 정당표방제 도입 - 지방정당제 도입 - 상향식 공천절차 확립
	우성호·이환범(2010)	
	고경훈(2013)	
	허철행(2011)	
	이상목·박신영(2010)	
	신진(2008)	
	하정봉(2009)	
	금창호 외(2014)	

구분		논리근거
정당공천 폐지	주용학(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 정당공천 폐지논거 - 중앙정당 예측화 - 공천비리 남발 - 우수인재 진입곤란 등
	주용학(2007)	
	성기중(2009)	
	성기중(2010)	
	육동일(2006)	
	김순은(2012)	
	이기우(2013)	
	이기우(2010)	
박영강(2009)		

【 참고 】 기존연구의 정당공천 폐해분석

구분	내용
박영강(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙당에 지나치게 예측될 가능성 • 공천장사 등 비리발생 가능성 • 지역주의 문제의 심화 • 전문지식을 갖춘 정치신인의 등장 곤란
이연주(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 지역주의와 결합한 일렬투표의 강화와 공천비리 증가 • 지역정치인의 자율성 저해 • 지방인재의 실종과 의회의 파행적 운영초래
주용학(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 생활자치의 보호 • 중앙정치의 축소판 • 정치부패의 발생 • 지역감정의 심화 • 선거과열
신진(2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 정치적 차원의 이슈만 제기 • 정치적 갈등의 양산 • 지방의회와 집행기관 간 비협조
고경훈(2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 정당개입으로 행정의 비효율성 초래 • 중앙정치 및 지역 국회의원에게 예측 • 지방의회와 단체장의 견제와 균형 미작동 • 후보자들에 대한 주민선택권 제약
성기중(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정당의 하급기관이나 부속기관으로 전략 • 지역주의 정당구조에 따른 지역주의적 독점현상 초래

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치의 본질과 자율성 훼손 • 유능한 전문인력의 진입 곤란
주용학(2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 국회의원의 단체장과 지방의원 장악 • 정치자금이나 공천헌금에 따라 후보자 추천 • 생활자치의 실현 불가 • 정당을 매개로 한 중앙집권 강화 • 지역주민 간 및 지방공무원 간 계파형성에 따른 갈등 유발
강경태(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정치의 예측 심화 • 선거의 과열과 혼탁 초래 • 지방자치의 효율성 저하
허철행(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 유능한 정치신인의 배제 • 한국적 정치체제의 병리적 구조의 확산 • 공천비리와 정치적 부패의 양산 • 지방정치의 중앙정치 예측 • 지방의회와 단체장 간의 견제와 균형의 미작동 • 후보자들에 대한 주민선택권 제약 • 지방문제의 자율적 해결 곤란
육동일(2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 당리당략적 중앙정치 예측 • 정당 간의 극심한 대립으로 행정의 혼란과 마비초래 • 당파 간 파벌대립으로 지방자치의 기능약화 초래
성기중(2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방선거가 지역문제보다 중앙 정부의 중간평가로 전락 • 지방 정부가 중앙정치에 예측 • 비민주적인 정당운영과 각종 비리의 유발 • 정당의 지역패권주의의 심화

자료: 금창호(2013)

3) 정책대안

상기와 같은 정당공천은 지방선거 잔반을 대상으로 하기보다는 주로 시군구위원을 대상으로 논의되어 왔다. 따라서 광역의회에 초점을 두고 있는 관점에서는 정당공천의 쟁점이 크게 부각되지 않을 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 지방의회의 정책역량 제고를 위한 검토요소로 충원방법을 논의하는 이유는 정당공천에 따른 부정적 효과가 광역의회에서도 동일하게 나타나고 있다는 점에서이다. 즉, 전술한 중앙정당의 예측화나 공천비리의 양산 및 우수인재의 지방의회 진입곤란 등은 광역의회에서도 비슷하게 발생하는 폐해들이다.

따라서 총원방법으로서의 정당공천에 대한 쟁점은 광역의회에서도 검토가 반드시 필요한 사안이다.

다만, 광역의회 단위에서 논의되는 정당공천은 기초의회와 달리 폐지는 적절한 대안이 아니다. 기초의회에서 정당공천의 폐지가 논의되는 주요 논거는 정당공천에 따른 폐해와 동시에 생활정치가 요구되는 기초의회의 특성이 반영된 결과이다. 즉, 기초의회는 광역의회와 달리 정당정치의 연계보다 생활정치의 강조가 우선이라는 점에서 정당공천의 폐지가 설득력을 얻고 있다는 점이다. 따라서 광역의회 단위에서 정당공천은 폐지가 아닌 보완적 관점에서 접근하는 것이 필요하다.

상기에서 제시한 정당공천의 보완에 관한 논의는 크게 4개의 대안으로 구분되고 있다. 후보자선정 참여주체의 확대와 정당표방제의 도입, 지역정당제의 도입 및 상향식 공천절차의 확립 등이 그것이다. 이러한 대안 중에서 정당표방제의 도입과 지역정당제의 도입은 기본적으로 현행의 정당공천제의 개선이라기보다는 정당공천제와 병립적인 대안을 추가하는 것에 초점을 두고 있다. 따라서 현행의 정당공천제에 대한 보완적 대안은 후보자선정 참여주체의 확대와 상향식 공천절차의 확립 등으로 요약된다.

후보자선정의 참여주체 확대는 광역의회 후보자를 정당뿐만 아니라 다양한 대표집단에게도 부여하자는 것이고, 상향식 공천절차 확립은 지역주민의 의사를 상향적으로 결집하는 실질적인 과정을 거쳐서 후보자를 결정하자는 것이다. 후보자선정의 참여주체 확대는 시민단체 등에게도 후보자 선정의 권한을 부여함으로써 지방단위의 다원적 의사형성을 가능하게 함에도 불구하고, 후보자 난립이나 주체선정의 공정성 등에서 문제가 적지 않다. 더불어서 정당공천제도의 직접적인 문제개선은 아니기도 하다. 따라서 현행의 정당공천제도를 보완하기 위한 대안은 상향식 공천절차의 확립을 실질적으로 확보하는 방안이다. 이를 위해서는 기존의 중앙단위에서 시행하던 국민경선제나 또는 오픈 프라이머리 등과 같은 제도들을 광역단위 지방선거에서 적용할 수 있는 방법들을 검토할 필요가 있다. 다만, 이 경우에도 중앙당의 간섭이 최소화되는 공식적 장치를 마련하는 것이 반드시 병행될 필요가 있다.

4. 부여권한 검토

1) 검토목적

지방의회에 대한 부여권한의 검토는 역할수행의 기반으로서 지방의회의 권한이 단체장에 대비하여 균형성을 확보하고 있는가를 분석하고, 이에 대한 대안을 모색하기 위함이다.

대립형 기관구성의 기본원칙은 의결기관인 지방의회와 집행기관인 단체장이 상호 균형적 권한을 가지고 견제를 통하여 지방행정 운영의 효율화를 도모하는 것이다. 이와 같은 규범적 역할수행을 위해서는 단체장에 대비하여 지방의회의 권한이 충분히 균형적 지형을 유지할 수 있을 때 가능한 것이다. 뿐만 아니라 지방의회와 단체장의 권한이 균형관계를 유지할 때 상호간의 갈등을 예방하고 협력을 적극화하는 기반이 되기도 한다.

2) 기존논의

지방의회의 권한에 대한 기존의 논의는 기본적으로 단체장에 비해 지방의회의 권한이 상대적으로 약하다는 전제에서 출발한다. 강수장제로 대변되듯이 현행의 지방의회 권한은 단체장의 권한과 균형적 구조를 확보하고 있지 못하다는 것이다. 따라서 단체장의 권한의 일부를 폐지하거나 지방의회의 권한을 강화하는 어느 하나의 대안을 모색함으로써 양자간의 균형적 권한구조를 확립하자는 것이다.

특히, 지방자치의 부활 이후 지방의회와 단체장 간에 발생하는 다양한 갈등들이 양자간의 권한 불균형에서 초래되는 현상이라는 지적도 적지 않다(금창호, 2011). 물론 양자간의 권한갈등은 기관구성의 방식을 전환하는 방법도 있지만, 대립형 기관구성을 유지하는 한 권한의 균형관계를 회복해 주는 것이 필요하다.

표 6-6. 민선5기의 지방의회와 단체장 갈등사례

구분	주요 쟁점	단체장 대응	지방의회 대응
서울	무상급식	- 6개월간 의회출석 거부 - 주민투표 추진	- 단체장 주요 사업예산 삭감
	서해벚길사업	- 예비비투입 및 민자유치	- 검찰고발
	새해 예산 법정기한 초과	- 가예산 집행	-
경기	4대강 사업 및 수도권광역급행철도		- 반대특위 구성
	무상급식	- 수용반대 - 정책수용	- 계수조정을 통한 예산삭감
경남	무상급식	- 예산 235억원 편성	- 118억원 삭감
제주	해군기지건설	- 강정마을 주변지역 지원조례 제정추진	- 협조 불가
과천	민간위탁 조례제정	- 재의요구	- 조례제정 강행
화성	교육지원예산	- 교육지원예산 편성	- 예산삭감
성남	산하기관 상임이사 임명	- 동의 제출	- 동의안 부결
아산	무상급식	- 조례안 제출	- 상임위 불상정

자료: 서울신문(2011.1.1.); 쿠키뉴스(2011.7.5.); 대전일보(2011.6.26.)

3) 정책대안

지방의회의 부여권한이 단체장에 비하여 상대적으로 불균형 구조를 나타내게 된 직접적인 내용은 지방의회의 조례제정에 대한 재의요구권과 제소권 그리고 지방의회의 의결 이전에 시행하는 선결처분권 등이다. 물론 단체장과 지방의회가 관련 법률에 따라 부여받은 각종 지위에 관한 것은 권한과 별도로 논의될 필요가 있다.

기존의 논의에서 제시된 것과 같이 대립형 기관구성에서 지방의회와 단체장의 권한을 균형적 관계로 구조화하는 방안은 두 가지로 접근이 가능하다. 하나는 단체장의 권한의 일부를 폐지하는 것이고, 다른 하나는 지방의회의 권한을 강화하는 것이다. 전자의 접근대안으로 검토가 필요한 것은 지방의회의 조례에 대한 제소권을 삭제하는 것이고, 후자의

접근대안으로 검토가 필요한 것은 지방의회의 단체장 불신임권을 신설하는 방안이다. 지방의회의 조례에 대해 적용하는 제소권은 재의요구의 요건을 강화하여 대응하면 유사한 효과를 확보할 수 있을 것이고, 지방의회의 단체장 불신임권은 일본 등 대립형 기관구성에 서 일반적으로 부여되는 권한이기 때문이다.

물론, 상기와 같은 대안의 적용을 통하여 지방의회와 단체장의 권한을 균형적 관계로 전환한다고 하여도 상호 갈등 등의 부작용은 발생되겠지만, 지방의회의 역할기반을 확보하는 계기는 될 수 있다.

제3절 조직요소 제고 방안

1. 지원제도 검토

1) 검토목적

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 대안으로 지원제도를 검토하는 것은 제도의 다양화에 초점을 두고 있다. 현행의 지원제도는 지방의원의 교육 및 연수 등을 제외하면, 전문위원제도에 국한됨으로써 다양한 측면에서의 지원이 현실적으로 제약되고 있다는 점이다.

국회차원의 경우에는 조직차원과 개인차원에서 국회의원의 의정활동을 지원하기 위한 다양한 장치들이 마련되어 있고, 이를 통해서 필요한 지원들을 탄력적으로 제공받고 있다. 따라서 지방의회에서도 국회와 마찬가지로 지원제도의 다양화가 가능한지에 대한 검토가 필요하다.

2) 기존논의

지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 지원제도로 기존에 논의되어 왔던 대안들은 크게 두 가지로 구분되고 있다. 하나는 지방의원을 대상으로 실시하는 교육연수에 대한 것이고, 다른 하나는 국회의 입법조사처 등을 준용한 (가칭)지방의정센터를 설립하는 것이다.

지방의원을 대상으로 하는 교육연수제도는 교육의 내용과 방법에 관한 개선뿐만 아니라 기존에 민간부분을 통하여 주로 공급되던 방식에서 공공 부분을 통한 공급방식으로 전환하는 것에 초점을 두었다. 한편, 집행기관의 정책개발을 지원하기 위하여 설립 및 운영되고 있는 “시도연구원”과 마찬가지로 지방의회를 지원하기 위한 전문적인 조사연구기관의 설립이 필요하며, 이를 위하여 국회의 입법조사처 등을 준용하여 (가칭)지방의정센터의 설립도 논의되어 왔다.

표 6-7. 지방의회 정책역량 지원제도 논의실태

구분		내용
지방의원 개인역량 강화시책	하정봉·최봉기(2007)	• 의원연수의 제도, 운영, 내용의 개선
	박천오 외(2008)	• 수요자 중심의 교육훈련 • 연수프로그램 및 운영의 개선 • 연수결과 평가의 체계화
	김학만(2010)	• 의원연수의 공급형태, 참여대상, 연수시기, 연구목표, 내용 및 방법의 개선
	허훈(2010)	• 연수의 목적, 유형, 기관, 프로그램, 예산 등의 개선
	금창호 외(2013)	• 정당공천제 개선
지방의원 역량강화 지원시책	황아란(2006)	• 전문위원제도 개선
	서울시의회(2005)	• 입법보좌관제도 및 의원보조관제도 도입 • 전문위원제도 개선
	장영두(2006)	• 사무인력 인사권 독립 • 의원보좌관제도 도입 • 전문위원실 강화
	안영훈(2007)	• 전문보좌기관 설치 • 전문위원실 확대 • 개인보좌관제도 도입
	경남발전연구원(2007)	• 전문위원실 강화 • 보좌인력제도 도입 • 의정지원인력 확충
	조석주·박기관(2010)	• 사무인력 인사권 독립 • 전문위원제도 개선 • 개인보좌관제도 도입
	금창호 외(2014)	• 지방의정센터 설립

3) 정책대안

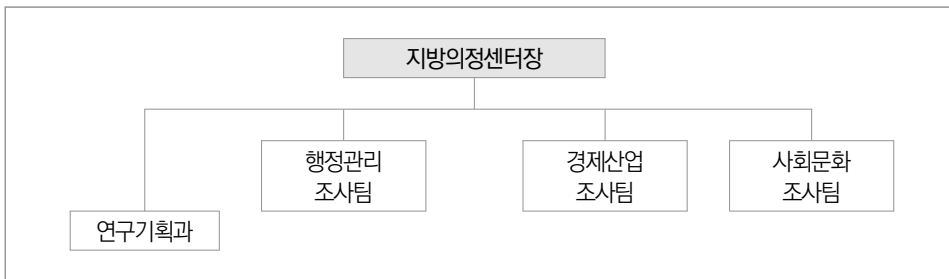
지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 지원제도의 다양화는 국회차원의 지원제도에 비추어 보면, 반드시 검토되어야 하는 과제이다. 그럼에도 불구하고, 신규제도를 검토한다는 점에서는 기존에 논의되어 왔던 (가칭)지방의정센터의 설치에 대한 고려가 우선될 필요가 있다.

지방의원을 대상으로 하는 교육연수는 민간에서 공공으로 공급주체의 변경에 초점이

있는 대안으로 공급주체와 상관없이 기존에도 빈번하게 활용되는 지원제도임은 분명하다. 또한 교육연수의 공급주체를 민간에서 공공으로 변경하는 대안도 기존에 자치분권위원회 등에서 지속적으로 검토하여 왔으나, 지방의회의 적극적인 수용의사가 제시되지 않아서 추진이 무산된 것이다. 다만, 서울특별시의회 등에서 광역의회 공동으로 집행기관의 공무원 교육을 위한 지방공무원교육원과 같은 지방의원 교육기관을 설립하자는 움직임이 전개되고 있으므로 이러한 추이를 지켜보는 것도 필요하다.

(가칭)지방의정센터는 국회의 예산정책처와 입법조사처를 통합하여 지방의원의 법제적 및 정책적 역할을 지원하는 기구로 설치하는 방안이다. 설치단위는 시도별로 지방의회의 소속기관으로 설치하되, 관장기능은 다음과 같이 부여한다. 즉, ① 지방의회의 권한과 기능제고를 위한 논리개발, ② 지방의회의 운영 및 제도개선에 관한 조사·연구, ③ 시정 및 예산·결산에 대한 평가·분석과 관련 정책대안 개발, ④ 현안사항에 관한 조사·연구, ⑤ 입법관련 자료의 수집·관리 및 정보의 제공, ⑥ 국내외 지방의회 발전을 위한 공동연구와 교류협력 등이 그것이다(금창호 외, 2014).

그림 6-4. 지방의정센터의 조직구성(안)



구분	내용
연구인력	<ul style="list-style-type: none"> • 하한선 설정 • 지방의회별 상임위원회 수 기준
행정인력	<ul style="list-style-type: none"> • 집행기관 공무원 파견

2. 지원기구 검토

1) 검토목적

지원기구의 검토는 지방의회의 정책역량을 지원하기 위한 법적인 독립성을 확보하는 것에 목적이 있다. 지원기구 규모의 충분성도 지방의회의 정책역량을 제고하는 것에 영향을 미치지 않지만, 우선적인 쟁점은 지원기구의 독립성을 법적으로 확보하는 것에 있다.

지원기구의 법적인 독립성은 지방회의 사무인력의 독자적 통할권이 관건이다. 현재와 같이 사무인력의 통할권을 단체장이 보유하고 있으면, 지방의회 정책역량을 지원하기 위한 사무인력의 노력이 반감되기 쉽고, 나아가 지방의원과 사무인력의 상호 신뢰성이 충분한 수준으로 확보되기 어렵다. 따라서 기존에 다수의 논의도 사무기구의 규모적 충분성보다는 법적인 독립성에 초점을 맞추어 온 것이다.

2) 개정내용

2020년 정부가 발의한 「지방자치법」 전부개정안에 따르면, 지원기구에 관해 다음과 같이 규정하고 있다. 동법 제103조에 따르면, “시·도의회 의장은 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다”고 규정하고 있다. 다만, 시·군 및 자치구의회는 종전과 같다. 상기와 같은 「지방자치법」 전부개정안에 따르면, 시·도의회 경우에는 기존과 달리 의회사무기구의 독립성이 법적으로 보장되는 것이다. 다만, 시·도의회 사무기구 독립에 따른 효율적 인력관리에 대해서는 후속적인 대안검토가 수반되어야 한다.

표 6-8. 사무직원 관련 개정내용

구분	내용
「지방자치법」 제103조	제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 조례로 정한다. ② 시·도의회 의장은 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다. ③ 시·군 및 자치구의회 사무직원은 시·군 및 자치구의회의 의장의 추천을 받아 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다. 다만, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 시·군 및 자치구의회 사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

3) 타당성 검토

지방의회 사무기구의 독립성에 관한 논의는 지방의회가 독자적으로 사무인력에 관한 통할권을 보유하는 것에 관한 것이고, 특히 인력의 임면권이 중요한 초점이다. 상기의 「지방자치법」 전부개정안에서는 사무인력의 임면권뿐만 아니라 교육과 훈련, 복무 및 징계 등 전반적인 통할권을 광역의회 의장에게 부여하고 있다. 따라서 원칙적으로 기존의 논의가 충분히 반영된 「지방자치법」 전부개정안이 마련된 것으로 평가할 수 있다.

다만, 지방의회 사무인력의 통할권이 기초의회는 배제되고 광역의회에 국한하여 부여된 것은 여전히 쟁점으로 남을 가능성이 많다. 특히, 기초자치단체 중에서도 인구 100만 이상의 대도시들인 수원시와 창원시, 고양시 및 용인시 등은 광역자치단체인 울산광역시 등과 규모측면에서 커다란 차이가 존재하지 않는다. 따라서 법적 지위만을 기준으로 울산광역시 등과 인구 100만 이상의 대도시들을 구분하는 것은 합리적인 설명이 될 수 없다. 물론 향후에 정책적 조정이 수반될 수도 있지만, 기초자치단체 중에서도 대도시에 대해서는 사무기구의 독립성이 충분히 검토될 필요가 있다.

3. 지원인력 검토

1) 검토목적

지원인력의 검토는 지방의회의 정책역량을 지원하기 위한 인력의 적정규모와 전문성 등을 확보하는 것이 목적이다. 지방의회의 정책역량을 지원하기 위해서는 충분한 전문성을 구비한 적정규모의 인력이 필요하다는 것이 기존의 주요한 논의쟁점의 하나로 제기되어 왔다.

기존의 지원인력은 지방의회의 소속으로 배치되어 있는 전문위원으로 충분한 전문성이 확보되어 있지 않을 뿐만 아니라 규모측면에서도 과소하다는 평가가 지배적이었다. 특히, 지원인력에 대해 국회와 비교하면, 전문위원만 배치되어 있는 지방의회는 매우 열악한 수준이라는 것이 문제로 지적되어 왔다. 이를 보완하기 위한 방법의 하나로 지방의회를 비롯한 각계에서 주장한 것이 국회에 적용되고 있는 개인보좌관제도의 도입이다.

2) 개정내용

2020년 정부가 발의한 「지방자치법」 전부개정안에 따르면, 지원인력에 관해 다음과 같이 규정하고 있다. 동법 제42조에 따르면, “지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있고, 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다. 다만, 정책지원 전문인력의 규모 등에 대해서는 구체적으로 명시하고 있지 않다.

표 6-9. 정책지원 전문인력 관련 개정내용

구분	내용
「지방자치법」 제42조	제42조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용 절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 타당성 검토

지방의원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책지원 전문인력을 도입하는 것은 원칙적으로 지원인력의 확충을 도모한다는 점에서 매우 바람직한 대책으로 평가된다. 이러한 대책은 기존의 전문위원의 제도개선과 별개로 평가하는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고, 정책지원 전문인력의 충원과 활용 등에 관해 필요한 사항들이 대통령령으로 위임되어 있고, 아직까지 가시적인 대안이 마련되어 있지 않다.

정책지원 전문인력은 기존의 개인보좌관을 대체하는 의미가 없지 않기 때문에 충원방법과 규모, 배치 및 직무 등에 따라서 후속적인 쟁점이 제기될 가능성이 많다. 예를 들면, 국회의원의 보좌관은 개별 국회의원이 충원하고, 국회의원 개인별로 배치되며, 직무의 범위도 매우 광범위하면서도 모호하다. 만일 정책지원 전문인력도 지방의회별 의원규모에 상응하는 인력규모가 확보된다면, 지방의원 개인별 배치와 직무의 확장이 불가피하게 발생될 개연성이 높다. 이는 결국 기존에 논의되어 왔던 개인보좌관과 다르지 않은 운영이 예상되는 것이다. 따라서 정책지원 전문인력의 효율적 활용을 위해서는 사전에 규모와 충원, 배치 및 직무 등에 관해 구체적이고 명확한 규정이 마련될 필요가 있다.

한편, 지원인력에서는 상기한 정책지원 전문인력과 별개로 현재의 전문위원에 대한 검토도 동시에 수반될 필요가 있다. 전문위원에 대해서는 전문성과 규모에 대해 지속적인 개선논의가 이루어져 왔다. 기존의 논의를 고려한다면, 전문위원의 전문성을 제고하기 위해서는 충원자격을 보다 구체적으로 규정하는 것을 검토할 필요가 있고, 인력규모는 현재와 같이 지방의원의 규모에 비례하는 것은 타당하지만, 절대규모를 확대하여 실질적인 지원이 가능하도록 적정대안의 수립이 필요하다.

참고문헌

- 강신구. (2019). 지방의회 선거제도의 민주성/비민주성 검토: 제7회 광역·기초의회 선거를 중심으로. 「한국정치연구」, 28(1).
- 강장석. (2013). 지방의회 인사권 독립을 통한 자율성 강화 방안. 「한국의회학회」, 2(1).
- 권영주. (2011). 지방의회의 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 「한국 인사행정학회」, 10(2).
- 고인석. (2019). 지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안 연구. 「법학연구」, 19(1).
- 금창호. (2014). 「지방의원의 전문성 강화 방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로」. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 금창호·라휘문. (2014). 지방선거제도의 역할제고를 위한 개혁과제와 논의. 「한국정책연구」, 14(2).
- 금창호·최영출·박종관. (2013). 기초지방선거 정당공천 개선 방안. 「한국콘텐츠학회논문집」, 13(10).
- 금창호·최영출·박종관·이현출. (2013). 「기초지방선거 정당공천제 폐지논거와 대안」. 한국행정학회.
- 김상미. (2014). 거버넌스 관리로서 지방의회 역량제고 방안: 영국 패리쉬의회를 중심으로. 「한국의회학회」, 3(1).
- 김선아. (2008). 지방의회 입법역량을 강화시키는 요인에 관한 연구: 광역지방의회를 중심으로. 「사회과학연구」 32(2).
- 김순은. (1994). 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로. 「한국정책학회」, 4(1).
- 김태영. (2018). 자치분권 추진과 지방의회의 위상과 역할에 관한 탐색적 연구: 기관구성 형태에 관한 논의. 「한국지방행정학회」, 15(3).

- 류춘호. (2019). 「지방의회 국외연수의 효율적 운영 방안」. 한국지방 정부학회 추계학술대회 발표논문.
- 문재태. (2018). 「지방의회 전문성 제고 방안: 지방의회의 견제기능 회복을 중심으로」. 한국지방 정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 박형규·전부열·성은빈·홍수동. (2019). 지방의회 의정역량 강화를 위한 의정지원제도 개선 방안: 대만과 일본의 의정활동 지원현황을 중심으로. 「GRI연구논총」, 21(2).
- 손진상. (2013). 지방의회 사무기구 인사제도의 문제점과 개선 방안. 「공법학연구」, 14(1).
- 송광태. (2003). 「지방의회의 역량구축과 개혁과제: 지방의정에 대한 주민참여를 중심으로」. 한국지방 정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 심용재. (2018). 지방의회의 조례제정권의 범위: 대법원 판례를 중심으로. 「법학논집」, 42(3).
- 양기근. (2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선 방안: 경상남도의회를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 10(2).
- 양덕순. (2018). 지방의회 인적자원 관리에 관한 연구: 제주특별자치도의회를 중심으로. 「한국지방행정학보」, 15(2).
- 이관행. (2007). 지방의회의원의 유급화에 관한 고찰. 「한국정책논집」, 7.
- 이관행. (2014). 지방의회 사무기구의 의정지원기능에 관한 연구. 「한국정책논집」, 14.
- 이관행. (2019). 지방의회 정책보좌인력에 대한 평가와 개선 방안. 「지방자치법연구」, 19(1).
- 이상갑. (2018). 지방의회 인사권 독립에 관한 연구: 현재 지방자치법 제91조 제2항 위헌소원 결정을 중심으로. 「한국과 국제사회」, 2(2).
- 이승철. (2019). 지방의회 활성화 방안에 관한 연구: 지방의원 전문성 강화를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 33(4).
- 임진영. (2018). 「지방의회 책임성과 의원역량의 관계분석: 수원시의회를 중심으로」. 한국지방 정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 정창수. (2019). 지방의회 발전과제로서 전문위원 역량강화 방안 연구. 「한국지방행정학보」, 16(1).
- 조순제. (2012). 지방의회의 기능발휘 실태와 개선 방안. 「대한정치학회보」, 19(3).

- 최창수. (2007). 「기초의회의원 정당공천제와 지방의회의 발전: 지방공직자의 시각」. 한국 지방 정부학회 하계학술대회 발표논문.
- 최종술. (2011). 지방의회 사무기구의 인사운영제도 개선 방안. 「한국자치행정학보」, 25(3).
- 황동연·배귀희. (2019). 지방의회 위상정립과 지방의원 역량강화 방안: 서울시 의회를 중심으로. 「국가정책연구」, 33(2).
- Buchanan, William & Heinz. Eulau, LeRoy C. Ferguson, John C. Wahlke. (1960). The Legislator as Specialist. *The Western Political Quarterly*, 13(3): 636-651.
- Feiock, R., Barrileaux C., and Crew, R. E. (1992). *Indicators and Correlates of American States: Administrative Experience, Paper Presented at Annual Meeting of The American Political Science Association.*
- Finer, Herman. (1949). *The Theory and Practice of Modern Government.* New York: Holt.
- Hamel, Gray and Prahalad, C. K. (1990). The core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, May/June.
- Lassey, Peter (1998). *Developing a Learning Organization.* London: Kogan Page.
- 全国都道府県議会議長会. (2019). 「地方議会の現状と課題-対応策について」.
- 법제처 홈페이지. 지방자치단체 의견제시. 안건번호 의견19-0176. (2019.6.5.).
- 사이타마시의회 홈페이지. 條例策定に当たって. 검색일(2020.6.5).
- 田口一博. (2009). 第29次地方制度調査会答申について(3). 「自治総研」, 通巻371号(2009年9月号).
- 總務省. (2019). 「地方議会について」(関係資料集①).

Abstract

A Study on Policy Capabilities of Local Councils

Under the check-and-balance system, the local council has the status of institution that makes the final decisions of the local government. Nevertheless, the evaluation of the role of local councils so far is not positive. Accordingly, as one of the measures to improve the role of local councils, a plan to improve policy capabilities was sought here.

Chapter 2 analyzes the concept of local council's policy capabilities, the government's policy progress and existing research. Chapter 3 analyzes the operation status of the existing system on local council policy capabilities, Chapter 4 analyzes the existing perception survey on local council policy capabilities. In Chapter 5, case analysis was conducted on the policy capabilities of local councils, focusing on Japan.

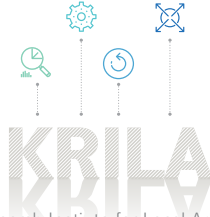
Chapter 6 presents policy alternatives to enhance local council's policy capabilities based on the aforementioned analysis. As for the design method of policy alternatives, the validity of the legal content was verified for the contents included in the all revised laws of the recent 「Local Autonomy Act」, and alternatives were suggested for the contents that were not. An alternative to the basic elements for enhancing the policy capacity of local council was presented as follows. The organization composition positively evaluates the validity of the revised contents, the legislative scope not included in the revised law expands, the supplement method reexamines party nomination, and the authorization is balanced reinforcement of the authority of a local government head.

In terms of organizational elements, a positive evaluation of the validity of the revised contents for support organizations and support personnel included in the revised law and a establishment of (tentative name) 'a local council legislative center' at a regional level are presented as a policy alternative.



www.krila.re.kr

KRILA를
스마트폰으로
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654852

ISBN 978-89-7865-485-2