

지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구

A Study on variant alternative arrangements of enhancing local council's competences in decision-making and policy implementation

2007. 12.



연구진

안영훈 (수석연구원)

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

서 문

우리나라 헌법에서 지방자치제도 운영이 단체장 중심이라고 명확하게 규정하고 있지는 않다. 다만 지방자치법에서 단체장 중심의 기관분립형 운영체제가 확정되어 지금까지 시행되고 있다. 일부에서는 헌법의 제정 취지로는 지방의회 중심으로 자치행정을 시행해야 주민 의사를 반영하는데 더 폭 넓은 균형 감각을 유지할 수 있다고 하는 주장도 있다.

우리나라는 지난 1991년 지방의회가 선출직으로 전환되면서 지금까지 전국적으로 거의 유사한 모습의 지방자치제도가 운영되어 왔다. 그러나 점차 지방의원의 유급직 시행과 함께 지방의회의 연간 회의총일수와 정례회 및 임시회 회기를 자율적으로 각 지방자치단체 조례로 정하도록 하여 의정활동의 효율성을 높이고자 노력하고 있다. 이러한 가운데 주민의 대표기관인 지방의회로 하여금 보다 효과적인 의정활동 이행을 위한 의회운영체제를 다양화해야 한다는 목소리도 높아져 온 것이 사실이다.

이번 연구에서는 지금까지 우리나라의 지방의정 활동에 관한 성과와 문제점들을 규명해 보고, 이어서 미국·영국·프랑스·일본 등 지방자치 선진국들의 다원적인 지방의회 운영체제들을 분석하고자 하였다. 선진국 사례의 교훈을 통해서 우리나라 의회운영 환경과 의정활동 역량을 한 단계 높일 수 있는 법적·제도적 개선방안을 모색해 보고자 한 것이다.

아무쪼록 본 연구가 우리의 지방의회제도를 강화하는데 좋은 안내서가 되어 학문적 도움 뿐만 아니라 실무적으로도 지방의원의 의정활동 지원에 많은 도움이 되기를 바라며, 그 동안 연구에 힘써 준 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**

요 약

지방의회는 주민의 직접 선출에 의한 지방정치인이 중심이 되고 있으므로 주민에게 높은 믿음, 신뢰도를 주민에게 보여야 할 것이다. 그리고 주민과 가까이서 개방적이고도 긴밀한 의사소통 채널을 유지할 필요가 있기 때문에 지방의원과 주민 간에는 빈번한 만남이 중요하다. 주민과 가깝다는 것은 지방공무원과 같은 공직자들에게도 업무적으로 깨끗하고, 지속적이며, 개방적이고 투명한 의사소통 채널을 필요로 한다는 것에서 중요하다. 주민과의 의사소통이 빈약한 지방자치단체 조직은 그와 관련한 지표만으로도 운영 시스템이 효과적이지 못하다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 대부분의 지방자치단체는 자신의 정책개발을 위하여 주민에 의하여 직접 선출된 독립적이고 자율적인 정치적 집단(지방의회)을 활용하며 집행기관을 관리·감독한다. 이에 집행기관은 정책집행에 가시적인 책임을 갖게 되는데, 이러한 상황과 같은 정책형성 및 정책집행에 관한 책임성 메카니즘은 직업공무원과 선출직 지방의원간 긴밀한 관계성을 갖는 공동활동(shared activity) 영역으로 이해될 필요가 있다.

이러한 사실에도 불구하고 우리나라 지방자치는 강시장-약의회형으로 분류되고 권력적 관계에서 볼 때 지방자치단체 내부의 집행기관과 지방의회 상호간의 관계 중 지방의회 위상이 오히려 취약한 실정이다. 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하여 집행기관과 의결기관 상호간적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어 두 기관간 불균형이 심한 상태이다. 이와 같이 지방자치단체라는 제한된 범위에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제도 미약하고, 전문적인 자치입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 이행하기 위한 의회의 자치권도 보장받지 못하는 현 상황에서 실질

적인 의정성과를 기대하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

특히 우리나라와 같은 기관분립형 하에서는 집행기관의 장이 행정적 문제보다는 선거 등의 정치적 문제에 더 큰 신경을 쓰게 되고, 행정이 집행기관의 장에 의해 주도되므로 행정과정에 다양한 주민의사가 충분히 반영되지 못하는 단점들도 상당수 노출되고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 중앙정치와 지방정치가 너무나 밀접하게 관련되어 있어서 중앙정치에 좌우되면서 지방의 문제들에 대한 주도적인 이해관계자의 의지, 책임 있는 지방정치 풍토의 조성 등이 미약해지고 있다는 점이다. 말하자면, 정당공천제의 확대, 중선거구제의 시행 등 선거법의 부작용과, 지방의원 유급제의 변형 등으로 인하여 지방의회와 집행부가 중앙정치와 중앙당의 하부기관 역할을 수행함으로써 중앙정치에 좌지우지 당하여 지방의 풀뿌리 지방자치 취지를 무색케 하고 있는 상황이다.

현재 지역사회는 도시화 현상이 깊어지면서 노령화, 실업인구의 증가를 초래하고 정치성향과 시민의 욕구가 함께 급속도로 변화하고 있다. 이와 함께 지역사회의 범죄발생에 대한 관심도 커져 경범죄, 교통법규위반, 생활경범죄, 방범예방 등 생활치안정책에 대한 관심도가 고조되면서 생활복지, 주민생활지원 등의 분야가 중요하게 되었다. 이러한 변화에 대처하기 위해서는 단체장 개인의 정치적 책임만으로는 해결하기 쉽지 않다. 지방의회의 법적 지위와 권한은 사실상 지역사회의 주요 문제를 해결할 수 있도록 집행적 권한으로 실천될 때 그 가치를 부여받을 수 있다. 특히 집행권한 중에서도 조정, 협의, 의견수렴 등이 중심적 역할을 하기 때문에 더욱 더 지방의회의 새로운 역할수행과 그에 따른 제도변화가 필요한 시점이다.

이러한 시점에서 지금까지는 지방의회의 다양한 역할론에 대해 ‘기관구성 다양화에 관한 연구’에 초점을 두고 진행하였으나, 이러한 시각은 기존 연구들이 삼권분립 원칙에 의한 입법기구(지방의회)와 집행기구(집행부)로 먼저 분리한 뒤 이어서 입법권과 행정권의 완전 분립을 정형화한 삼권분립에 근거한 불균형적인 견제와 균형 관계를 지방자치단체에 적용하였기 때문이다. 하지만 지방자치단체의 기관구성 수준에서는 반드시 삼권분립 원칙이 적용된다고 볼 수 없고, 실제 자치단체 수준에서 최고정책결정기구는 주민의 대표인 합의제기구, 즉 지

방의회를 통해서만 결정되고 세부적인 실행사항과 일상적인 관리사항 등의 결정권을 단체장이 갖는 기관통합적 형태의 행정운영체제가 기본이라고 할 수 있다. 이러한 전제 하에서 주민을 대표하는 지방의회가 다양한 역할을 수행할 수 있도록 다각적인 의정활동을 위한 제도적 뒷받침이 필요하고 그에 관한 역할 재정립이 필요하다고 할 것이다.

선진국의 지방정부들은 시, 마을, 타운, 카운티, 특별구 등 다양한 조직 유형을 포괄하고 있고, 기본적으로 지방정부의 내부 조직형태도 시경영인제, 강시장제, 약시장제, 위원회형 등 다양한 모습을 갖추고 있다. 특히 지방의회를 보좌하는 의회직 공무원은 선진국의 어느 국가에서나 전문직으로 운영되면서 인사의 독립성, 전문성을 보장받고 있으며 의회 지원은 집행부에서도, 의회직 사무기구에서도 동시에 지원하고 있기 때문에 의회사무직원 뿐만 아니라 집행부의 직원 임용에 대해서도 그 최종적인 승인절차는 지방의회를 거쳐야 한다는 점 등에서 지방의회 중심의 운영체제를 유지하고 있다는 것을 알 수 있다.

이상과 같은 사실들을 고려해 볼 때 지방의회가 정책집행에 관한 결정 기능 뿐만 아니라 직접적으로 정책집행을 담당하여 실행하는 역할에 대해서도 반드시 정치적 책임성이 직접 관계된다는 것을 알았다. 따라서 지방의회는 정치적 책임성에 근거해서 정책집행에 직접 관여하되, 전문적인 행정가인 지방공무원의 도움을 받아 이를 집행하는 제도운영의 다양화체제를 유지할 필요가 있다. 그러한 개선방법으로는 지방의회가 자치입법권에 기반으로 두고 국가 법령에 근거하여 집행부와 의회의 사무직원(고위직을 포함)에 대한 임용, 인사운영 절차 등과 같은 자치인사권 및 자치조직권 등을 인정하는 홈룰제도 또는 자치기본조례로 제정할 수 있도록 제도화가 수반되어야 지방의회 운영체제의 다양화가 마련될 수 있다. 그렇게 되면 자연히 자치입법체계 하에서 지방의회가 합의제 형태의 집행부를 통해서 정책결정 및 정책집행과 관련한 제반권한을 신중하게 행사할 수 있는 운영체제도 다양하게 나타날 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 집행기관 및 의회를 구성한 선출직(시장, 의장, 의원)에 대하여 자유재량적 임명에 의한 인력관리를 법적으로 최대한 보장하는 자치권의 확대장치가 요구된다.

목 차

제1장 서론1

 1. 연구의 목적과 범위1

 2. 연구방법4

제2장 지방의회 운영체제에 관한 이론적 고찰7

 제1절 지방의회의 역할 다양화7

 1. 지방의회의 역할 재검토7

 2. 지방의회의 역할 재정립 당위성12

 제2절 지방의회의 집행기능 수행 논리16

 1. 지방의회의 정책집행권 근거16

 2. 지방의회의 집행기능 수행체제19

 제3절 지방의회의 집행기능 운영체제의 필요성22

 1. 정치-행정의 분리원칙과 지방정부 운영체제22

 2. <정책결정>틀로 본 지방의회의 집행기능 논거30

제3장 우리나라 지방의회 운영체제 현황과 문제점37

 제1절 지방의회 운영 현황37

 1. 지방의회의 발전 역사37

 2. 지방의회의 법적 지위와 권한41

 3. 지방의회의 특징44

 제2절 지방의회 운영체제상 문제점47

 1. 지방의회 제도상 문제47

 2. 지방의회 운영상 문제72

 3. 지방의회 운영체제의 다양한 제도 개선 필요74

제4장 선진국 지방의회의 운영체제 분석76

 제1절 영미법계 국가의 지방의회 운영체제76

1. 미국의 지방의회	76
2. 영국의 지방의회	90
제2절 대륙법계 국가의 지방의회 운영체제	101
1. 일본의 지방의회	101
2. 프랑스의 지방의회	105
3. 스페인의 지방의회	116
제3절 소결론	120
1. 지방의회 중심의 지방정부 기관운영체제	121
2. 지방의회 중심의 자치권 수행체제	122
제5장 지방의회 운영체제 다양화 여건 분석 및 개선방안	123
제1절 지방의회 운영체제의 다양화 여건 분석	123
1. 영국 지방정부 운영체제 다양화 정책의 교훈	124
2. 미국형 흠뮐제도 운영의 교훈	131
제2절 지방의회의 운영체제 다양화 구축방안	139
1. 운영체제 다양화를 위한 여건 조성 및 개선 방안	139
2. 지방의회 역할 재정립을 위한 운영체제 다양화 방안	148
제3절 지방의회 운영체제 다양화 관련 선호도조사	151
1. 설문조사 개요	151
2. 설문조사 결과	151
제6장 결 론	155
1. 요약	155
2. 제도개선 방안	157
참 고 문 헌	162
Abstract	174
부 록	177
지방의회 운영체제 다양화 방안 연구에 관한 설문조사서	178

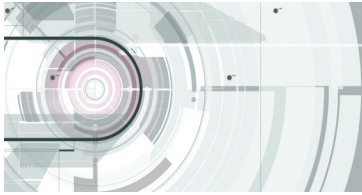
표 목 차

〈표 1〉 지방정부의 기관구성 유형분류	23
〈표 2〉 자치단체급별 지방의원에 대한 보수 수준(연봉) 비교(2006. 5. 기준)	40
〈표 3〉 지방자치법상 지방의회 관련규정	43
〈표 4〉 지방자치법상 지방의회와 집행기관의 장 상호간 불균형적 권한배분 관계	48
〈표 5〉 광역의회 시·도별 사무처직원 정원 현황(2002.1.1기준)	49
〈표 6〉 의회사무직원 수와 집행기관직원 수의 비교(2007년)	50
〈표 7〉 자치단체장과 지방의회 사무기구의 장이 임명하는 사무직원 수 비교(2006)	51
〈표 8〉 단체장과 사무기구의 장의 전문위원에 대한 인사권 행사 현황(2006)	51
〈표 9〉 국가별 지방의원 1인당 인구수	53
〈표 10〉 일본과 우리나라의 지방의원 수	53
〈표 11〉 유사 인구규모의 한·일 광역단체 지방의원 법정정수 대비표(인구순)	54
〈표 12〉 우리나라와 외국의 기초정부별 인구·면적 비교	56
〈표 13〉 각국의 기초의원 1인당 담당주민 수	56
〈표 14〉 2001년 잉글랜드 지방정부 유형과 수	57
〈표 15〉 영국 지방의원의 보수(2003년 전국 평균 연봉)(£)	58
〈표 16〉 런던광역시 시장 및 지방의원 연봉(2003년 기준)(£)	58
〈표 17〉 일본 주요 광역의원 보수월액(2002.4.1현재)	60
〈표 18〉 일본 지역별 의원보수(단위: 만엔)	61
〈표 19〉 광역의회 회의 운영실적(1991.7~2002.6)	63
〈표 20〉 광역의회 의안처리실적(1991.7~2002.6)	64
〈표 21〉 광역의회 조례 제정·개폐 실적(1991.7~2002.6)	64
〈표 22〉 광역의회 조례정비 유형별 내용(1991.7~2002.6)	65
〈표 23〉 제3기 광역의회 행정사무감사 실적(1991.7~2002.6)	65
〈표 24〉 광역의회 행정사무감사 결과 시정처리사항(1991.7~2002.6)	66

〈표 25〉 광역의회 질문내용 분석(1991.7~2002.6)	67
〈표 26〉 광역의회 청원 처리상황(1991.7~2002.6)	67
〈표 27〉 주민대표기관으로서의 (청원처리) 활동실적 종합(2000~2007)	68
〈표 28〉 경기도의회의 조례발의 처리결과(2001년 기준)	70
〈표 29〉 경기도의회 행정사무감사 실시현황(2002~2004년간)	71
〈표 30〉 미국 지방정부의 유형 분류(1984~2006)	76
〈표 31〉 미국 지방정부의원 총수 분포 현황(2002년 기준)	78
〈표 32〉 미국 지방정부 의회에 대한 지원현황(2001년 기준)	83
〈표 33〉 영국 지방정부의 현황(1996~2006)	91
〈표 34〉 일본 도도부현(都道府縣)의회 사무국직원 현황	102
〈표 35〉 프랑스 지방정부의 종류와 수	106
〈표 36〉 프랑스 기초의원 정수	107
〈표 37〉 주민 수 구분에 따른 투표방식과 의석배분	108
〈표 38〉 영국의 새로운 지방의회 구성 및 운영체제(2007년)	126
〈표 39〉 브렌트구 위원회 조직	147
〈표 40〉 자치입법기관으로서 의회운영체제 다양화 방안	148
〈표 41〉 정책집행 책임기관으로서 의회운영체제 다양화 방안	149
〈표 42〉 주민대표기관으로서 의회운영체제 다양화 방안	150
〈표 43〉 자치조직권 강화를 위한 지방자치법 개정사항	157

그림목차

〈그림 1〉 지방의회 운영체제 다양화를 위한 연구범위와 연구분석틀	3
〈그림 2〉 지방의회 운영체제 다양화를 위한 연구틀	6
〈그림 3〉 지방정부 내 선출직 정치가와 직업공무원간 신뢰관계에 의한 조직 모델	15
〈그림 4〉 의회중심형	24
〈그림 5〉 위원회형	24
〈그림 6〉 약시장형-의회형	25
〈그림 7〉 강시장-총괄관리형(시장중심형)	26
〈그림 8〉 의회- 관리관형	26
〈그림 9〉 의회-집행위원회형	27
〈그림 10〉 정책결정 시각으로 본 지방의회(의원)의 정책집행 기능	31
〈그림 11〉 뉴욕시의회 운영체제(2007년)	86
〈그림 12〉 피닉스시 의회-시전문경영인형 시정부 의회사무기구	87
〈그림 13〉 영국 리버풀 시의회 운영체제(2007)	96
〈그림 14〉 가나자와시 의회사무기구	104
〈그림 15〉 파리시의회 운영체제	113
〈그림 16〉 파리시의 집행부와 집행기관 조직	114
〈그림 17〉 스페인 자치계층 구조	117
〈그림 18〉 지방의회의 집행기능 강화를 위한 조직유형 1(단순형)	159



제1장 서론

1. 연구의 목적과 범위

가. 연구의 목적

우리나라 지방자치제도 운영에 있어서 일부 학지들에 의하면 헌법에서 규정하고 있는 제도는 기본적으로 지방의회 중심의 지방자치제도 운영을 권고하는 것이라고 주장하기도 한다. 사실 헌법상으로는 단체장 중심의 자치단체 기관구성을 명확하게 규정하고 있지 않지만, 지방자치법상 규정으로 인하여 단체장-지방의회의 획일적인 기관분립형 운영체제가 확정된 상황이다. 그러나 이러한 제도적 획일성은 다원화된 현대사회의 행정환경과 국민의 요구에 부응하지 못할 뿐만 아니라 지방자치 원리의 본질인 자율성에 기초한 다양화를 추구하려는 제도적 다양화 정책의 시도에도 상당한 방해요소로 작용하고 있다.

획일적인 지방자치제도 운영과 그에 따른 지방자치단체 집행부와 지방의회간 권한의 불균형 상태에 대해서 지방의원들의 경우는 지속적으로 제도 개선을 요구해 왔다. 비록 2006년 지방자치법 개정으로 유급제의 시행과 함께 지방의회의 연간 회의총일수와 정례회 및 임시회의 회기가 법으로 제한되지 않고 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였으나(지방자치법 제47조2항), 여전히 단체장과 지방의회간 불균형적인 권한배분 관계로 인하여 주민의 대표기관인 지방의회가 주민과 가까워서 효과적인 의정활동을 이행하는 데에는 적지 않은 법적, 제도적 제약을 감당하고 있는 상황이다. 이에 지방의회가 주민의 직접참여 기회를 유도하면서 지역적 특성에 맞는 다양한 의회구성 및 운영체제에 기초하여 주민을 위한 의정활동을 실천할 수 있게 제도적 개선안을 위한 연구를 하고자 한다.

나. 연구의 범위

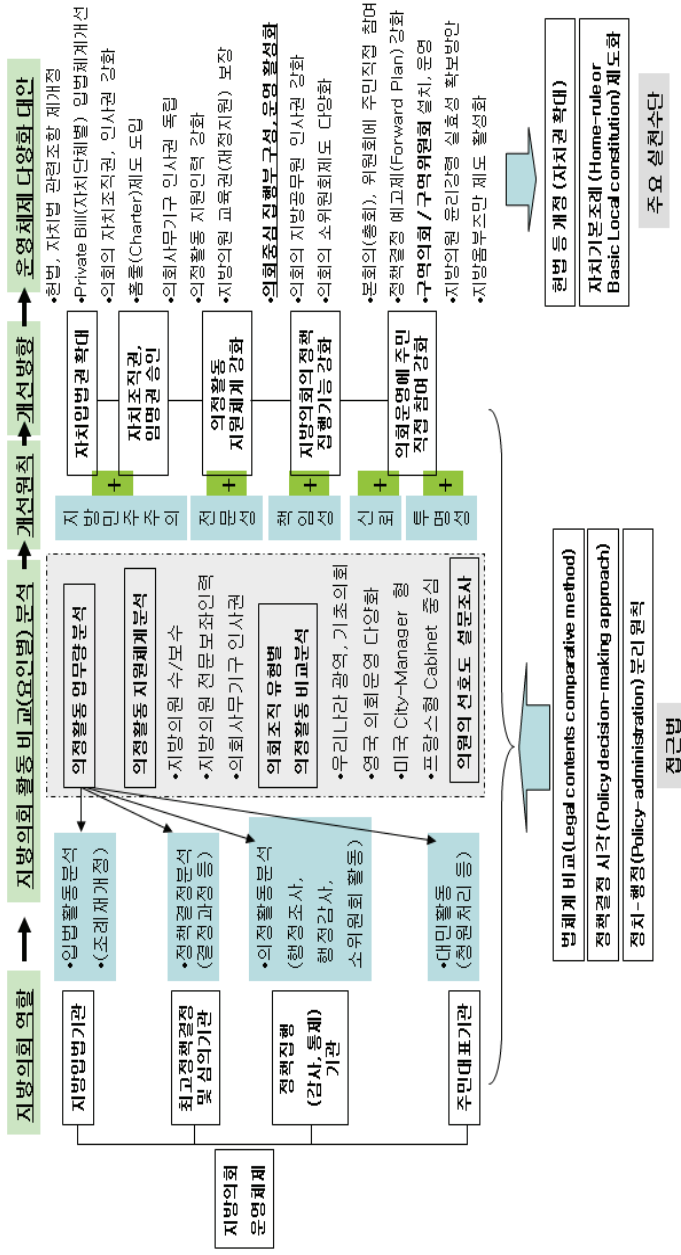
기관분립형 하의 획일적인 지방의회 운영방식을 탈피하여 주민의 대표자로서 본래의 역할을 최대한 발휘할 수 있도록 지방의회 운영체제의 자율화 및 다양화 방안을 강구하고자 한다.

여기서 지방의회 운영체제라 함은 지방의회의 기본적 기능인 4대 역할을 중심으로 한 법과 제도의 틀을 의미한다. 구체적으로는 지방의회의 4대 의정활동과 관련된 제도와 그 운영실적임으로 본 연구의 범위는 이러한 지방의회의 4대 기능과 역할을 검토하여 이와 관련된 지방의회 운영체제의 개선방안을 제안하는데 연구의 범위를 한정하고자 한다(그림 1 참조).

보다 구체적으로 연구 범위의 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지방의회는 자치입법기관이므로 이와 관련한 기능 수행에 관한 운영체제와 활동실적을 검토하고자 한다. 두 번째, 지역사회 내 관할행정구역상 최고의결기관이자 정책심의기관으로서 그 역할과 활동실적을 검토하고자 한다. 세 번째, 집행기관에 대하여 주민을 대표한 행정감사 및 주민통제기관으로서 역할과 그 활동실적을 검토하고자 한다. 특히 이 세 번째 역할과 관련해서 우리나라는 단체장과 지방의회간 획일적인 기관분립형에 의하여 지방의회의 정책집행 기능은 소극적인 통제에만 국한하고 있어서, 지방의회의 역할을 다양화하도록 기반마련을 위해서는 지방의회의 소극적 역할제한을 확대할 수 있는 새로운 시각에서의 연구가 필요할 것이다. 네 번째, 주민대표기관으로서 의정활동 실적을 검토한 후 이에 대한 운영체제상 문제점을 검토해서 개선방안을 제안하고자 한다.

이상의 연구범위를 고려해서 주민 수의 규모 또는 주민의 선호도에 따라서 다양한 의회운영 시스템을 채택할 수 있는 지방의회 운영체제의 구성방식의 여러 방안을 구축하는데 연구의 초점을 두고자 한다. 부분적으로는 지방의회의 내부운영체제가 관련될 경우 총체적으로 연계하여 대안을 모색하고자 한다.

(그림 1) 지방의회 운영체제 다양화를 위한 연구범위와 연구분석틀



2. 연구방법

가. 연구방법

우리나라 지방자치단체들의 의회 구성 이후 지금까지 의정활동에 관한 실무 자료를 검토하면서 현재 제기되고 있는 지방의회 운영체제상 관련된 문제점에 대하여 분석하고자 한다. 주로 지방의회의 4대 역할과 관련된 성과자료를 중심으로 살펴보고자 한다. 즉, 자치입법기관으로서의 실적, 최고 정책심의기관이자 주민의 대표기관으로서의 활동실적, 집행기관에 대한 감시와 통제기관으로서의 이행실적을 살펴보기로 한다. 이와 관련해서 외국의 다양한 의회운영 실적과 비교 검토가 가능할 수 있도록 의정활동에 관한 계량 및 비계량적 자료수집 및 비교조사를 시도해 보고자 한다.

또한 우리나라 지방의회 운영방식의 실효성 확보를 위한 의견조사도 병행하고자 한다. 우리나라 광역의회와 기초의회의 의정활동(2002년~2006년)에 대한 실무자료를 바탕으로 의정활동 주체인 광역 및 기초의회의원을 대상으로 면접 조사와 설문조사를 병행하고자 한다. 구조화된 설문조사로 의정운영체계 및 지방의원의 대주민 활동에 있어서 현행 지방의회 운영체제의 문제점 검토 및 지역적 특성 또는 주민 수의 규모에 따라 적절하다고 판단되는 바람직한 의회운영체제의 선호도 조사를 실시하여 참고하고자 한다.

또한 광역자치단체 지방의회를 대상으로 의정활동 결과에 대한 정보요청(요청기간 : 6월~7월)을¹⁾ 통해서 광역자치단체 차원에서의 지방의원과 주민간의 관계성(주민대표성)의 성과에 대해서도 알아본다.

그리고 외국의 지방의회 운영사례를 비교분석함에 있어서, 의회 운영방식과

1) 정보요청 사항 : 16개 지방의회 사무국에 정보공개 절차를 통하여 요청하였다. 요청사항은 3개 분야이며, 주로 지방의회 회의개최 실적, 지방의회의 조례발의건수, 채택 건수, 채택 내용(전기 의회와 비교치), 행정사무 감사실적, 현장 확인 실적, 행정사무 조사실적, 주민생활 중심의 처리내용인지 확인, 행정사무 감사 및 조사 대상 관련 지방의회의 처리방법(회의개최, 공청회 개최, 주민과의 의견수렴) 및 결과에 대한 조사, 해결건수 및 해결방법에 대한 내용조사 등이다.

관련한 주요 쟁점사안에 대하여 국가유형별(대륙법계와 영미법계 국가)로, 또한 기관통합형 및 기관분립형으로 구분하여 의회제도 운영요인을 비교하고자 한다. 연구대상 자치단체로는 지방분권형 단일국가의 지방의회(프랑스), 지역형 단일국가의 지방의회(스페인), 그리고 지방의회의 다양화 모델을 채택한 영국의 경우 의회운영체제 다양화 정책에 대한 성과를 검토해 보기로 한다. 또한 홈룰제도에 기반을 둔 지방의회 운영체제로 다양성을 보여주고 있어 많은 시사점을 던지는 미국 도시정부의 의회구성 및 운영상황을 비교 검토하고자 한다.

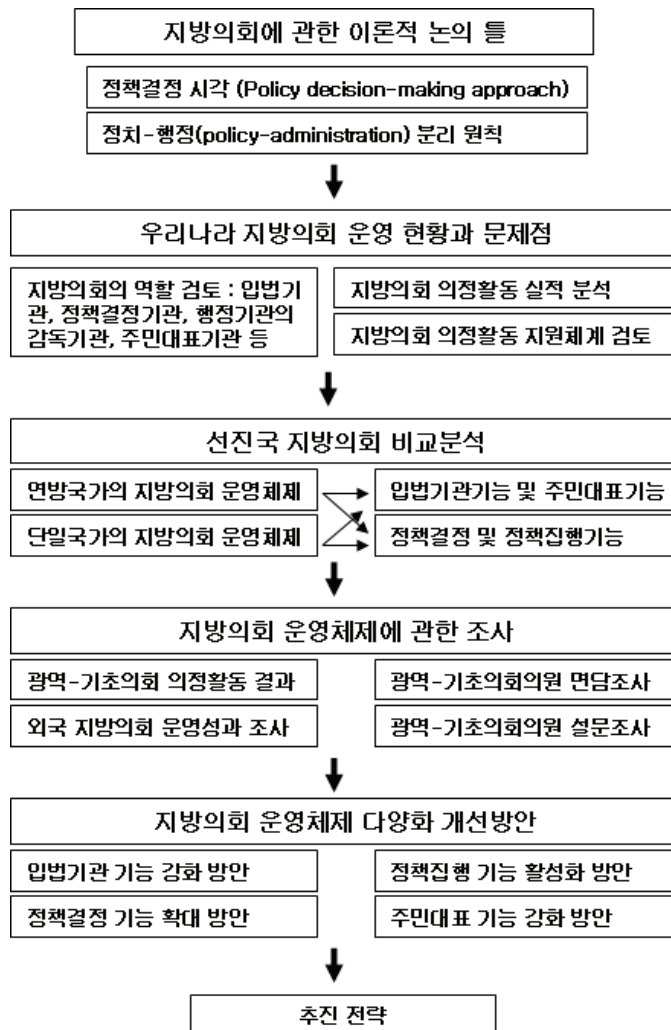
나. 연구의 기본틀

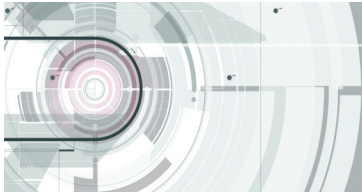
과거 전형적인 기관대립적 시각에서 지방정부의 기관구성 다양화에 관한 유형분류를 할 때 <지방의회>와 <단체장(집행기구의 장)> 간의 대립적 관계로 유형분류를 시도해 왔다. 그러나 본 연구는 <지방의회의 역할 다양화>를 위한 목적에 맞게 지방의회 지위에 따른 권한과 기능을 재검토 하여 정책결정론적 시각에서 지방의회 운영체제를 다시 분류하고자 한다. 말하자면, 지방의회는 자치입법기구이자 원칙적으로 의사결정의 주체(기구)이다. 반면 집행기관은 원칙적으로 최고 의사결정기구인 지방의회의 의사결정을 집행하는 행정기관이라고 할 수 있다. 이것이 <정책결정론 시각>(decision-making approach)에서 보는 지방의회의 본질적 권한이다. 이 시각에 따르면 지방의회는 정책결정 주체로써 다양한 기능을 수행할 수 있는 운영체제를 갖출 수 있다는 점을 인정하고 있으며, 이러한 논리를 이론적으로, 그리고 선진국 지방의회의 법적 제도적 실제 사례를 분석해서 뒷받침하고자 한다. 반복하면, 이러한 정책결정 시각에서 우위를 점해야 하는 지방의회이기 때문에 대표적인 4대 기능을 다양하게 수행할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하고 이러한 기반 하에 다양한 운영체제가 가능하다는 주장이다.

이러한 당위성을 뒷받침하기 위해서 반세기 이상 우리보다 먼저 지방자치를 실시하고 있는 나라들의 지방의회 4대 기능을 중심으로 운영체제가 어떻게 법적, 제도적으로 다양화 되어 있지는 면밀한 검토가 필요하다. 아울러 자치단체

간 차이와 특성을 고려하여 제도적 보완이 필요한 개선안을 제시하기 위해서 현행 획일적인 우리나라 지방자치법 운영체제 개선을 위한 방안의 하나로 영국과 미국의 특색에 따른 흠률제도를 제안해 보고자 한다. 이러한 연구의 기본틀을 제시하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 지방의회 운영체제 다양화를 위한 연구틀





제 2 장 지방의회 운영체제에 관한 이론적 고찰

제1절 지방의회의 역할 다양화

1. 지방의회의 역할 재검토

가. 우리나라 지방의회의 제한적 역할

1) 지방의회의 성립근거

지방의회란 주민의 선거로 구성되는 주민의 대표기관으로 우리나라 헌법 제 118조제1항에서 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하고 있다. 또한 헌법 제118조제2항에서는 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 등을 법률로 정한다고 하였다. 따라서 우리나라에서 지방의회란 주민으로부터 공선된 의원으로 구성되어 지방자치단체의 의사를 결정하고 그 집행기관을 감시하는 합의제 의결기관의 성격을 갖는 지방자치단체의 한 구성체제이다(최인기, 2001:135). 따라서 지방의회의 법적 지위는 기본적으로 주민의 대표기관, 최고 의사결정기관, 조례제정권을 보유한 입법기관, 행정기관에 대한 감시기관의 지위를 갖는다.

2) 지방의회의 제한적 권한

우리나라 지방의회는 조례·예산·주요정책 등에 대한 의결권, 집행기관에 대한 감시권, 의장단의 선거 등 내부조직, 의사운영 등의 자율권, 청원수리권 등을

행사한다. 또한 법정의결사항 또는 필요적 의결사항에 있어서는 조례의 제정 및 개폐(지방자치법 제22조, 제23조, 제26조), 예산의 심의, 확정 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과와 징수 결정권, 기금의 설치 및 운용, 중요재산의 취득과 처분, 의결기관의 지위 등을 수행한다.

하지만 지방의회의 의결은 그 자체로서 외부적 효력을 발생하는 것은 아니며 반드시 지방자치단체의 장에 의하여 집행됨으로써 일정한 법적 효력을 갖는다(김성수, 2001:386). 이와 같이 우리나라 지방자치제도를 규정하고 있는 지방자치법에 의하여 단체장과 지방의회가 분리된 기관분립주의를 규정하고 있다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 모든 사무가 지방의회의 의결을 거치는 것은 아니다. 우리나라 지방자치법은 제한, 열거주의를 채택하고 있어 지방의회는 자치단체의 사무 중 기본적인 사항과 중요한 사항으로서 법령에 의하여 규정된 사항에 대해서만 의결권을 행사할 수 있는, 지방자치법상 지방의회는 ‘제한적 의결권’(지방자치법 제39조 이하)을 갖는다. 즉, 제39조제1항에 열거된 사항 및 동조제2항에 규정된 바에 따라 조례로써 규정하는 사항을 고려하여 지방의회는 지방자치법 개별규정 또는 다른 법령에 의거 의결을 거치도록 규정된 사항에 한하여 의결권을 갖는다. 다만, 지방의회가 당해 기관의사를 결정하는 의결행위는 이러한 제한을 받지 아니한다.

기본적으로 지역사회에서 지방의회는 입법기관으로서의 지위를 갖고 있으나 우리사회가 정보화 등으로 급속도로 발전하고 다원화, 고도화 되면서 행정의 전문성 등이 신속히 요구되어, 지방자치단체 수준에서의 입법도 이를 뒷받침하기 위한 전문지식이 요구되고 있다. 그러나 비전문가 집단인 지방의회가 이를 충분히 감당할 수 없어, 대부분 조례안이 집행부에 의해서 입안되어 지방의회에서는 이를 통과시키는 절차만 강구하고 있는 실정이기 때문에 지방의회의 입법기능이 상당히 약화되어 가고 있기도 하다.

또한 지방의회의 가장 중요한 존재성은 바로 주민의 직접선거에 의하여 구성된 <주민의 대표기관>인데(김성수, 2001:400), 지방의회에 의하여 결정되는 지방

자치단체의 의사는 주민의 의사로 의제된다. 즉, 지방자치법에서 지방의회를 주민의 대표기관으로 명문 규정하고 있지 않으나, 헌법과 지방자치법에 근거하여 주민에 의해 선출된 개개의 의원은 주민의 대표자이고 지방의회는 주민의 대표기관인 것이다(최인기, 2001:137). 그러나 이러한 주민의 대표기관으로서의 역할 수행에도 적지 않은 제약과 문제점을 안고 있는 것도 사실이다. 이러한 점에서 지방의회의 역할에 대한 재검토가 요구되고 있다.

나. 외국 지방의회의 다양한 역할

지방자치를 실시하는 주요 선진국가의 경우 대륙법계 및 영미법계 국가의 법과 제도 등을 별도로 구분하지 않는다고 해도, 민주주의의 기본통치 구조로 볼 때 지방정치는 거의 대부분 지방의회를 중심으로 하여 집행기관을 통할하는 통합된 형태의 지방정부 운영체제를 구성·운영하면서 다양성을 확보한 효과적인 통치체제를 활용하고 있다.

1) 지방의회의 근거와 지위

1985년 유럽이사회(Council of Europe)가 제정하고 당시 유럽 30여 개국 이상의 회원국 국가가 인준한 유럽 지방자치정부헌장(European charter of local self-government, 이하 자치헌장)²⁾ 집행부와 자치단체의 장을 기관분립적으로 구분

2) International Union of Local Authorities(IULA)가 유럽 상황을 배경으로 주관하여 채택한 유럽자치헌장은 지방자치(정부)의 주요 원칙에 대하여 천명하고 있으나 이미 이 내용은 국제사회에서 지방자치 원리로 인정받고 있다. 동 헌장 제2조에 보면 지방자치권의 원칙은 법률에 의해서 인정되어야 하며, 가능하면 국가 헌법에 의해서 인정되어야 한다고 규정하고 각 국에 이러한 정신을 권고하고 있다. 이 유럽자치헌장의 내용은 10개의 조문 형식을 포함하여 30개의 절로 구성되어 있고, 유럽 상황을 배경으로 지방자치의 주요 원리에 대하여 천명하고 있다. IULA는 1985년 Rio de Janeiro에서 지방자치정부의 원칙에 관한 세계선언을 위한 총회를 개최하면서 유럽 지방자치정부 헌장을 보편적인 지방자치 원칙을 가진 헌장으로 인준하였고, 1993년 토론토 총회에서 다시 전문을 업데이트 하였다. 이후 1996년 HABITAT II Conference 회의에서 유엔이 Habitat Agenda를 채택한 후 지방자치정부 헌장에 대하여 세계 헌장으로 채택하자는 의견제안이 있었으며, 지속적인 논의를 거쳐 2001년 UN총회가 유럽 지방자치정부 헌장을 세계헌장(World Charter of Local

하지 않았다. 다만 지방정부의 대의기구(지방의회)와 집행기구를 구분하고 있다. 즉, 유럽자치헌장 제3조2항에서 “지방자치정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구에 의하여, 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사될 수 있어야 한다”고 함으로써 집행기구에 대한 궁극적인 책임은 주민이 직접 선출한 지방의회에 최종적인 권한과 책임이 있다고 규정하며 지방자치 원리를 재천명하고 있다.

2) 지방의회의 내재적 집행권

지방자치 선진국에서는 지방의회가 주민의 대표기관으로서 최고정책결정기구이자 입법기구로서 통합 운영되고 있다. 주민직선에 의해 선출된 지방의회는 크기와 유형에 있어서 차이가 있지만 대개 기본적인 성격은 공통적이거나 유사성을 갖는다(Norton, 1994:94). 다만 지방의회에 책임을 지는 집행부의 경우 주로 다양한 형태로 운영되고 있다고 봐야 한다.

기본적으로 지방의회의 규모는 선거인단의 바람을 대표하는 정도를 나타낸다. 그러므로 지방의회의 제1의 기능은 시민을 대표해서 시민의견을 수렴하는 것이다. 따라서 지방의회의 내재적 기능은 정책결정을 뒷받침하기 위한 시민의견 수렴이 주가 되고, 결정된 정책에 대한 직접적인 실행 역할에 대해서는 지방의회의 주임무가 되지는 않는다. 오히려 집행부가 제공하는 서비스에 대한 감시와 감독기능을 수행하게 되는데, 의원 수가 더 많을수록 직접 집행기구에 참여하기보다는 주민을 대표하는 역할에 더 적합하도록 운영하는 것 같다.

예를 들면 지방의회가 책임지는 집행기구는 국가별로 그 운영형태가 다양하게 나타난다. 영국은 지방의회와 집행부가 법적으로 구분되지 않으며, 지방정부

Self-Government)으로 채택하기 위하여 HABITAT II Conference의 결과를 검토하였다. 그 결과 세계헌장으로써 지위를 갖게 되었고, 이로부터 3대 기본원칙인 지방자치권 원칙, 보충성 원칙, 근접성 원칙(principles of autonomy, subsidiarity and proximity) 등이 다시 한번 천명되었다.

내에서의 최고의 정책결정은 지방의회의 총회 또는 위원회에서 결정이 가능하다. 미국의 경우, 3~7명의 지방의원으로 구성된 의회의 경우는 시경영인 또는 수석행정관(*general manager or executive commissions*) 등을 임명한다고 해도 집행부와 지방의회 간 구분되지 않는 경우도 있다(Norton, 1994). 이러한 집행기구 구성상 중요하게 구분해야 할 것은 선출직 지방의원 중심으로 구성된 집행기구 소속 의원(*political executive*)과 전문직업의 고위직 지방공무원(*officer administration, senior staff, paid servants or officers of the local authority*)간 기능적, 정책적 역할에 관한 구분이라고 할 수 있다.

3) 새로운 연구시각의 제안

이에 대한 논리는 정치와 행정의 분리원칙에 근거하고 있다고 할 것이다. 외국 지방자치단체 수준에서 이러한 현상은 입법권과 행정권의 통합이라는 시각보다는 정책결정의 시각에서 정책결정권은 합의제 및 <다수의 정치적 책임제>를 기반으로 하는 지방의회(입법권자)가 주도하고 있고, 이의 집행권한을 전문 행정가에게 부여하여 단독 책임이 가능하도록 <기능적 분업체제>에 기초하고 있다고 볼 수 있다.

지금까지 이러한 지방의회의 다양한 역할론에 대해서 ‘기관구성 다양화에 관한 연구’에 초점을 두고 진행하였으나, 이러한 시각은 기존 연구들이 지금까지 삼권분립 원칙에 의한 입법기구(지방의회)와 집행기구(집행부)로 먼저 분리한 뒤 이어서 입법권과 행정권의 완전 분립을 정형화한 삼권분립에 근거한 견제와 균형 관계를 지방자치단체에 적용하였기 때문이다. 그러나 앞서 밝힌 바와 같이 지방자치단체의 기관구성 수준에서는 반드시 삼권분립이 적용된다고 볼 수 없고, 실제 최고정책결정기구는 주민의 대표인 합의제기구, 즉 지방의회를 통해서만 결정되고 세부적인 실행사항과 일상적인 관리사항 등의 결정권을 단체장이 갖는 기관통합적 형태의 행정운영체제가 기본이라고 할 수 있다. 이러한 전제하에서 주민을 대표하는 지방의회가 다양한 역할을 수행할 수 있도록 다각적인 의정활동을 위한 제도적 뒷받침이 필요하고 그에 관한 역할 재정립이 필요하다.

2. 지방의회의 역할 재정립 당위성

지방의회를 둘러싸고 있는 지방자치의 여러 환경을 좀 더 자세히 분석해 보면, 지방의회의 역할을 새롭게 정비할 필요성이 있다는 점을 파악할 수 있고 이러한 역할 재정립을 효과적으로 이행하기 위해서는 지방의회 운영체제의 획일성을 타파하고 다원화된 사회변화에 맞게 적응할 수 있는 지방의회의 다양한 역할론이 확산을 갖게 될 것이다.

가. 중앙정치(National politics)와 지방정치(Local politics)의 차이

지방정치(Local politics)란 지방자치제도를 기반으로 제한된 지역 내에서 제한된 참여자로 형성되는 지방 수준에서의 정치체제라고 할 수 있다. 지방자치 수준에서의 지방정치의 제일 첫 번째의 특징은 지역사회 구성원 상호간의 근접성(proximity)이다. 이점에서 지방자치단체는 나를 중심으로 한 집과 가까운 이웃간의 문제들을 다룬다고 하는 점이다. 그렇다면 지방정치란 다시 말해서 이웃간 발생하는 행위자간의 상호작용 관계이다(Assche and Dierickx, 2007:26). 그렇기 때문에 중앙정치보다 ‘신뢰성’을 더 중요한 정치적 그리고 정책적 요인으로 고려해야 한다.

규모가 작은 지방정부에는 신뢰도가 더 중요하기 때문에, 규모(size)가 작은 지방정부 일수록 더 신뢰도가 높아야 그러한 신뢰도에 따른 합법성(정당성)이 뒷받침 될 수 있다. 그렇기 때문에 규모가 작은 지방정부일 경우에는 행정적 효과성 보다는 신뢰도가 더 중요할 수 있다. 일찍이 유명한 정치학자인 Dahl은 그의 주요 연구주제의 하나가 ‘민주주의와 규모의 역설적 관계’(Dahl, 1967:960)였으며, 지방정치 수준에서 정치적 참여를 활성화시키기 위해서는 지방정부의 관할영역과 인구가 오히려 작을수록 더 효과적이라고 한 바 있다(Dahl and Tufte, Size and Democracy, 1973). 지방정치 수준에서 지방선거제도가 갖는 의미 중의 하나는 바로 지방정치인과 시민(주민) 간의 관계가 변화되는 것을 의미한

다. 지방정치인과 주민과의 관계성을 변화시키고자 할 경우에는 지방선거제도를 변화시키는 것으로 이러한 관계 개선을 달성할 수 있다(Kolk, 2007:159).

지방의회가 바로 주민의 대표기관으로서 다수 주민에게 정책의 책임성을 통해서 신뢰를 주어야 하며 이러한 점에서 단체장 1인에 의한 정책집행체제 보다는 다수의 선출직에 의한 합법성을 가진 지방의회가 직접적으로 집행기구를 책임지는 지방정치체제가 더욱 바람직할 수 있을 것으로 보고, 이 경우 규모가 작은 지방자치단체 일수록 행정효과성도 중요하지만 행정의 신뢰, 즉 정책결정과 집행 및 결과에 대한 책임성이 더욱 중요하기 때문에 다수에 의한 정책집행기구 구성이 더 효과적일 수 있다.

나. 지방자치단체와 중앙행정기관의 차이

1) 지방자치단체의 자율적, 종합적 조직운영체제

일반적으로 지방자치단체는 종합적이면서, 자율적 행정조직으로서 다른 한편으로는 제한적 성격(self-contained systems)을 가진 조직이다(Gabris & Golembiewski, 1997:73). 앞서 언급한 바와 같이, 지방자치단체는 주민인 선거권자에게 가장 가까운 정부형태이다. 이러한 상황이 성과결과에 대한 특별한 정치적 요구를 창출시킨다. 그리고 행정적 거리감이 없기 때문에 주민의 직접적 참여 및 관여에 의하여 상당히 민감한 취약성도 보인다. 이러한 정황 속에서 지방자치단체 내에서 행정을 대표하는 직업공무원들은 더욱 직접적으로 정치적 압력에 노출되고 예측되는 성향을 갖는다. 이러한 상황이 지방자치단체 수준에서는 주민대표이자 정책결정자인 지방의원과 직업적 지방행정 공무원 상호간 특별한 관계를 설정하게 한다.

2) 지방공무원과 국가공무원의 구분

국가공무원과 달리 지방공무원은 지방행정의 특성상 항시 현장과의 접촉이 빈번하고 그에 따라서 지역주민과 가까운 관계를 유지해야 하기 때문에 직업적

인 측면에서 보면 항시 수행하는 업무에 대한 주민과의 직접적인 책임관계가 성립하고, 지방의원과 단체장과의 관계에 있어서도 업무수행 결과 등에 대한 책임감을 갖기 때문에 항시 공무원 신분에 대한 신분보장의 취약성을 갖는 것이 특징이다. 즉, 국가공무원과 달리 업무현장에 직접 나가 있기 때문에 지방공무원으로서 직업적 안정성이 더 취약하다고 할 것이다(Gabris & Golembiewski, 1997:76).

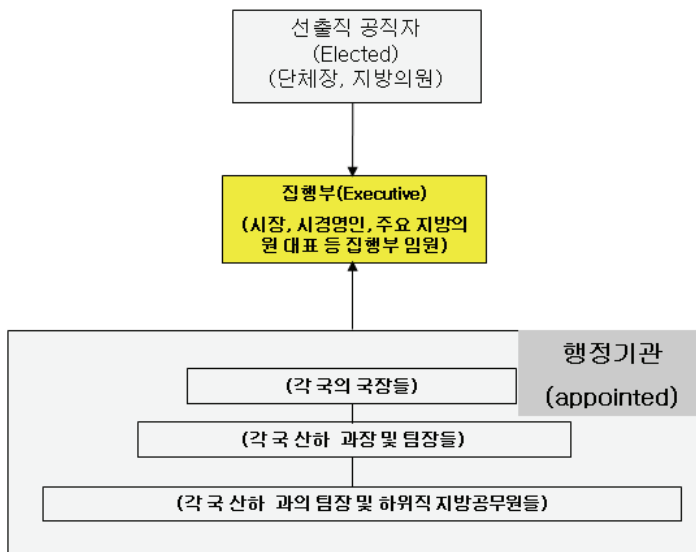
3) 지방정치인과 지방공무원간 상호신뢰에 기반을 둔 조직운영

이러한 상황으로부터 여러 가지 현상이 발생할 수 있다. 예를 들면, 지방의원과 단체장은 그들의 합법적인 정책과정상 주어진 권한과 역할 범위보다는 더 직접적으로 지방공무원들이 주로 담당하는 정책집행과정에 관여하려는 경향을 보인다거나 또는 결과적으로 선출직 지방정치가(지방의원)들은 집행부의 전권을 갖고자 하는 경향이 더 크다고 할 것이다. 선출직 지방정치가들이 전문직 지방공무원에 대해서 보다 직접적으로 관리 감독을 하려는 경향이 더 크다.

따라서 정책과정상 지방의원들은 주민들이 요구하고 원하는 정책적 요구, 정책사업, 요구하는 서비스 등에 대해서 지방공무원들이 즉각적인 대응을 해주도록 기대하고 더욱 적극적으로 이러한 신속한 대응성을 더 요구하게 된다. 만일 전문직 지방공무원들이 그만큼 신속하게 대응하지 못하고 적절하게 처신하지 못한다거나 비효율적으로 정책을 집행했다고 하면, 그것은 곧바로 전문직 지방공무원의 직업적 전문성과 경력상 안정성을 보장받지 못하는 상황에 직면하게 된다는 점을 쉽게 짐작할 수 있다. 긍정적 측면에서 보면 지방의원들과 지방공무원은 서로 직접적인 관계 속에서 긴밀하게 협력하고 상호보완 하는 관계를 유지해야 한다. 또한 이러한 관계는 상호간 신뢰와 존경을 더욱 필요로 하는 관계가 되고, 정치와 행정의 분리원칙 하에서도 중앙행정기관과 달리 상호 협력적 관계의 집행기관을 구성하는 경향이 크다. 이러한 점에서 선진국 지방정부에서는 지방의회가 중심이 되지만 전문행정인(공무원)을 고용한 형태의 통합형 운영체제가 다수를 차지하는 이유가 되기도 한다.

이러한 상호 신뢰관계가 의미하는 것은 선출직 지방의원들이 전문직 지방공무원들에 대해서 이들이 반드시 지방정부가 요구하는 최대한의 공적 이익발생을 위한 방향에서 정책을 집행하고 업무를 수행한다라고 하는 믿음이 있다는 것이다. 반대로 전문직 공무원은 자신들의 직업적 경력보장을 선출직 지방정치인들의 손에 맡길 수밖에 없는 상황이 되는 것이다. 이것이 지방정부 수준에서 또 다른 의미의 정치와 행정의 분리 원칙이 지배하는 상황이다. 그렇기 때문에 원칙적으로 지방정부의 효과성이라고 하는 것이 이 두 그룹간의 긍정적인 관계를 기반으로 해서 발생할 수 있기 때문에 지방정부의 조직운영체제에 있어서 반드시 선출직 지방의원 대표와 전문직 공무원을 대표하는 고위직 간 양측이 정책 결정 및 집행과정에 동시에 관여할 수 있는 시스템을 운영하는 것이 가장 효과적인 지방행정체제를 구축하는 것이라고 보겠다(Gabris & Golembiewski, 1997:76). 이러한 상호관계를 고려한 조직내부의 관계성이 다음 <그림 3>이다.

<그림 3> 지방정부 내 선출직 정치가와 직업공무원간 신뢰관계에 의한 조직 모델



3) 지방자치단체 운영체제의 다양화 필요

이상과 같이 지방자치단체는 국가의 중앙행정기관이 아니며 다른 공사 및 공단과 다른 조직적 성격을 갖는 바, 지방자치단체의 종류로는 외국에서는 시, 마을, 타운, 카운티, 특별구 등 다양한 조직 유형을 포괄하고 있고, 우리나라의 경우에도 광역시·도 및 시·군·자치구 등 다양한 규모를 포괄하고 있다. 따라서 기본적으로 지방정부의 내부 조직형태도 우리나라와 같이 기관분립형이라는 획일적 조직형태가 아닌 대부분의 선진국 지방정부가 채택하고 있는 시경영인제, 강시장제, 약시장제, 위원회형 등 다양한 모습을 갖출 필요가 있다.

이상과 같은 논거를 고려해 볼 때 지방의회가 정책집행에 관한 결정 기능뿐만 아니라 직접적으로 정책집행을 담당하여 실행하는 역할에 대해서도 반드시 정치적 책임성이 직접 관계된다는 것을 알 수 있고, 이로부터 지방의회는 정치적 책임성에 근거해서 정책집행에 직접 관여하되, 전문적인 행정가인 지방공무원의 도움을 받아 이를 집행하는 제도운영의 다양화체제를 유지할 필요가 있다. 이에 지방의회의 정책집행 기능에 관한 당위성을 좀 더 자세히 알아보려고 한다.

제2절 지방의회의 집행기능 수행 논리

1. 지방의회의 정책집행권 근거

가. 지방정부의 자율적 운영체제

지방자치 원리에 따르면 지방정부는 관할지역 내에서 재정, 세제 및 행정적인 자치권(Local autonomy)을 갖는다(유럽 지방자치정부헌장). 그리고 이러한 자치권은 독립적으로 주민에 의해서 선출된 위원회, 지방의회, 단체장 등 지방정부를 구성하는 주체에 의해서 행사된다. 이러한 자율적 집행권의 행사는 국가의 입법체계가 허락하는 범위 내에서 지역주민에게 지공공서비스를 제공하기 위해

필요한 만큼의 세금징수권, 자체수입 발생권 등의 권한을 행사한다. 지방의회로 하여금 지방법률(조례)을 제정하여 관할지역의 범위 내에서 자체수입원을 마련할 수 있고, 계약체결의 주체가 되며, 행정조직을 설치·운영하고 지역주민을 위한 지방공공서비스를 공급할 수 있다.

동시에 지방정부는 직접민주주의의 풍부한 기회를 제공한다. 그 결과 개인적으로 시민들이나 지역의 이익단체 등은 한 구역에 국한된 세부적인 정책의제나 전체 관할행정구역에 영향을 미치는 정책의제들을 가까운 위치에서 요구할 수 있으며 이에 대한 결과를 얻고자 직·간접적으로 영향력을 행사한다. 주민들인 선거권자는 지방의원 및 단체장 등에 실망을 했거나, 이들의 지방세 정책 및 다른 정책들에 실망했을 경우에는 법적인 절차에 따라서 주민소환제 또는 주민투표절차 등에 근거해서 효과적이고도 근본적인 변화를 유도할 수 있는 것이 지방정부의 주민자치 시스템에 기초한 지방자치 운영체제이다.

나. 지방의회의 집행기관 지휘권

국민국가(Nation-State)와 달리 지방정부 수준에서는 삼권분립의 원칙에 근거한 권력의 배분을 의미하지 않는다. 즉 지방정부 내 모든 조직단위는 사실상 행정부의 범위에 귀속되는 것이 가장 큰 특징 중의 하나이다. 우리나라 헌법 수준에서도 의미하는 것은 바로 지방자치단체의 단위에서는 주로 조례 형태의 법규 제정권을 갖고 있다는 점은 인정하지만 고유의 입법권과 사법권을 인정하고 있지 않다. 선진국 지방자치제도상으로도 이와 같다. 이탈리아(Regioni), 스페인(Autonomous community) 등과 같이 지역 수준에서 법적, 행정적 사항에 관한 어느 정도 수준에서의 자치권이 있다는 점은 인정이 된다고 해도 지역정부 또는 지방자치단체 고유의 입법권과 사법권이 없다는 것을 의미하기도 한다(Knemeyer, 2001:173). 즉, 국민국가를 중심으로 하는 지방자치제도 하에서의 지방정부는 입법, 행정, 사법이라는 권력배분 원칙이 적용되지 않고 주로 국가의 입법체계에 귀속되어 연방국가 및 단일국가의 통치유형과 관계없이 행정기능의

범위 하에서 운영된다고 할 것이다(König & Siedentopf, 2001:173).

그러므로 조례제정 행위가 넓은 의미의 행정입법의 하나라고 보면, 지방의회도 단체장과 같이 행정기관(집행기관)으로서의 성격을 갖는다고 할 것이며(이기우, 1992:174), 나아가 자치단체의 행정기구인 집행기관에 대한 최종적인 책임성을 확보해야 하는 최고지휘부의 지위를 갖고 있다. 이점에서 우리나라와 같은 지방자치 수준에서 단체장과 지방의회간 대립적 구조를 가진 단체장 중심의 획일화된 집행기관 운영체제에 대한 재고가 필요하다고 할 것이다.

다. 지방의회의 정책집행권

집행권(executive power)이란 정부의 권한으로 합법적으로 부여된 법적 권한이며(legal authority vested in by vote), 동시에 정치적인 권한으로 정책을 수립하고 정책에 필요한 조치를 취하고 관련된 법을 집행하는 권한이다("It is the power to set policy, to take action, and to implement the law", Craig & Tomkins (ed.), 2006).

정치적 권한인 집행권은 정책을 설정하고 이를 집행하며 법을 실행에 옮기는 집행력을 갖는 것이며 선진국에서는 이미 지방의회가 이를 주도적으로 행사해 왔다. 영국과 같은 나라의 경우에는 이러한 집행권에 대한 분명한 규정이 없다. 선진국의 지방자치제도상 집행권은 최종적으로 지방의회에 귀속되어 있는 경우가 대부분이나, 현대사회가 복잡다기화 되면서 일부 행정의 효과성 등으로 인하여 이러한 집행권이 단체장이라는 독립제 책임 하에서 집행되는 경우가 빈번하게 되었다. 지방자치 수준에서 원칙적으로 집행권은 기본적으로 크게 4가지로 구분된다. 즉, 입법권(지방의회)이 정하는 범위에서 정책적 우선순위를 설정하고, 집행예산을 편성 및 배분·집행하며, 결정된 정책을 이행하고 제정된 조례에 따라서 집행하며 외부로는 지방자치단체를 대표하게 된다.

이것은 집행권자는 입법권의 대리인이라는 시각이 이를 뒷받침 하고 있다. 비록 법적인 규정상 분명하지 않지만 집행권과 입법권은 (지방)정부기구에서 권력분립의 한 요소로서 인정되고 있기 때문에, 우리나라의 경우를 보면 의회의

입법권과 비교해 볼 때 집행권은 불공평하게 그 행위(활동범위)를 단체장 한 사람에게만, 그리하여 한 집행권자에게만 부여하고 있다. 반면에, 집행되는 나라별로 원칙(제도, 법)과 실무적(역사적, 정치적, 사회적) 배경으로부터 파생된 것이기 때문에 역사적, 사회적 배경의 차이를 고려해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 대통령제를 채택한 미국이나 내각책임제의 영국, 독일, 대통령제와 내각책임제를 혼합한 프랑스 등 선진국 지방정부 수준에서는 국가통치체제와 상관없이 대부분 지방의회 중심의 <합의제형 또는 책임제형 집행부 운영체제>를 대부분 활용하여 이 집행권을 책임있게 행사하는 의회운영체제를 유지하고 있다.

2. 지방의회의 집행기능 수행체제

가. 지방의회와 지방의원의 정책집행권

지방의회의 권한을 다양하게 분류할 수 있다. 지방의회의 주요 기능 중의 하나는 자치입법(조례제정) 기능인데, 이 기능은 지방자치단체의 정책결정 기능 중에서 가장 중요하고 본질적인 입법작용이라고 할 것이다. 그리고 지방자치단체의 기본적이고 중요한 정책(의사)을 최종적으로 결정하는 기능인 정책결정권을 갖는다. 따라서 단체장의 단순한 자문에 응하여 의견을 진술한다거나 집행작용에 참여하는 것이 아니고 의회의 의사가 없으면 지방자치단체의 의사나 행위는 유효하게 성립할 수 없을 뿐만 아니라, 집행기관이 수행하는 행·재정에 대하여 비판하고 감독하는 행정통제(집행감시) 기능도 갖고 있다(한국지방자치학회, 한국지방자치론:273). 뿐만 아니라 지방의원 개개인은 민주적 대의제 원리에 주민의 대표자 역할을 수행하며, 사회내의 지역, 조직, 단체 등의 모든 부분적, 특수적, 개별적인 현실의 이익을 국가적, 지역주민의 이익에 입장에서 통합하고, 공익의 입장에서 부분적 이익을 조정하는 데 있다. 또한 지방의원은 지방이익의 대변자 역할을 수행해야 한다. 지역 내 다양한 이익을 반영하는 이익집단이 지역사회를 발전시키는 방향으로 적극적으로 지방의회에 참여하도록 유도하는 정

치의 제도화를 적극 실천해야 한다. 그리고 지방의회에서 조례의 제정 및 정책의 심의과정에 주도적으로 참여함으로써 지방정책의 의사결정권자로서의 역할을 최대한 수행해야 한다.

이와 같은 지방의회 및 지방의원의 규범적 기능들이 실무적으로는 다음과 같은 중요한 집행적 기능으로 실행된다. 현재의 법제도 하에서 지방의회가 갖고 있는 법적인 권한인 예산권, 조례제정권, 행정감시권, 청원소개권 등은 따지고 보면 단순한 ‘결재자’ 또는 ‘사후평가자’의 역할이 아니라 집행부의 그것과 같이 구체적인 정책과정을 거치며 전문적 식견을 필요로 하는 조사, 분석, 평가, 토론, 그리고 의결과정을 통해 이루어진다. 가령 지방의회가 예산을 심의 의결한다는 말은 곧 지방자치단체의 정책내용을 심의 의결한다는 뜻이다. 이런 의미에서 볼 때 지방의회의 지방행정에 대한 관여는 매우 광범위하다고 볼 수 있으며, 이러한 예산권의 실질적인 행사야말로 민주적인 지방행정의 성패의 한 관건이 된다. 지방자치단체의 정책을 담고 있는 예산안에 대한 지방의회의 실질적인 심의가 이루어지지 않고서는 행정기관에 대한 민주적 통제가 불가능하다고 할 것이다. 또 지방의회가 제정하는 조례는 지방행정의 일반적인 지침으로서 기능할 뿐만 아니라 지방행정의 정책결정자로서의 역할을 수행하는 매우 중요한 수단이다. 날로 확대 다양화되는 행정수요에 대응하기 위한 정책의 법적 근거가 되는 조례 제·개정이 집행기관의 정책집행을 촉진하는 수단이 되기도 한다. 그리고 행정기관에 대한 행정감시권은 지방행정기관의 비효율성과 부정을 감시·통제하는 기능을 가지고 있지만, 보다 중요하게는 정책의 효율성 및 투명성을 확보하고 시민의 입장에서 통제하는 것이기 때문에 지방의회가 행사하는 권한은 지역사회에서는 사실상 지역발전과 지역주민을 위한 행정의 최일선 기관의 역할이라고 아니할 수 없다.

나. 지방의회의 정책집행권 행사 당위성

지역사회는 도시화 현상이 깊어지면서 노령화, 실업인구의 증가를 초래하고

정치성향과 시민의 욕구가 함께 급속도로 변화하고 있다. 이와 함께 지역사회의 범죄발생에 대한 관심도 커져 경범죄, 교통법규위반, 생활경범죄, 방범예방 등 생활치안정책에 대한 관심도가 고조되면서 생활복지, 주민생활지원 등의 분야가 중요하게 되었다.

이러한 변화에 대처하기 위해서는 단체장 개인의 정치적 책임만으로는 해결하기 쉽지 않다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방의회의 법적 지위와 권한은 사실상 지역사회의 주요문제를 해결할 수 있도록 집행적 권한으로 실천될 때 그 가치를 부여받을 수 있다. 특히 집행권한 중에서도 조정, 협의, 의견수렴 등이 중심적 역할을 하기 때문에 더욱 더 지방의회의 새로운 역할수행과 그에 따른 제도변화가 필요하다(Downe & Martin, 2006:469).

그리하여 지방의회가 적극적인 지역사회 리더의 역할(*community leadership role*)을 충실히 수행할 필요가 있다. 자율적 시스템으로서의 지방정부 조직은 지역사회의 발생 문제 및 정책적으로 해결해야 하는 문제에 대해서 빠르고도 분명한 결과를 산출할 수 있도록 대응과 관여의 속도가 높아야 하므로 주민대응성이 높은 조직이어야 한다. 특히 지방정부가 주정부, 연방정부, 중앙정부와 크게 차이가 나는 점은 중앙정부와 달리 지리적 거리나 행정적 규모 등을 고려해 볼 때 지역주민과 가까워야 한다. 그리하여 지방정부에 불만을 가진 시민이 있다면 시장이나 지방의원, 또는 시경영인, 지방공무원 등에게 직접 전화를 걸거나 시의회(총회)에 출석하여 공개적으로 참여하고 질의할 수 있어야 한다. 필요에 따라서는 주민의 요구나 필요를 들어주지 못하는 지방의원 등에 대해서 다음 선거에 낙선을 시키거나, 비리발생 건에 대해서는 주민소환제 등을 통해서 바로잡을 수 있어야 한다. 이러한 주민에 대한 접근성(*Proximity to the people*)이 지방정부 조직을 설계하는데 중요한 영향요인이다(Gabris & Golembiewski, 1997:74).

지방의회는 주민의 직접 선출에 의한 지방정치인이 중심이 되고 있으므로 주민에게 높은 믿음, 신뢰도(*high need for trust*)를 주민에게 보여야 할 것이며, 주민과 가까워서 개방적이고도 긴밀한 의사소통 채널을 유지할 필요가 있고, 지방의원과 주민 간에는 빈번한 만남이 중요하다. 주민과 가깝다는 것은 공직자들이 업무적

으로 깨끗하고, 지속적이며, 개방적이고 투명한 의사소통 채널을 필요로 하고 또 그것을 유지해야 한다는 점이 중요하다. 주민과의 의사소통이 빈약한 지방정부 조직은 그러한 지표만으로도 지방정부 시스템이 효과적이지 못하다고 할 것이다. 대부분의 지방정부는 자신들의 정책개발을 위하여 이에 대한 책임을 갖는 주민에 의하여 직접 선출된 독립적이고 자율적인 정치적 위원회(지방의회)를 활용하며, 정책을 집행하는 행정기관을 관리, 감독한다. 이에 대하여 행정기관은 정책집행에 가시적인 책임을 진다. 따라서 오늘날 정책형성 및 정책집행에 관한 책임성은 직업공무원과 선출직 지방공무원 사이의 단순한 분업체계가 아니라 공동으로 책임져야 할 공동활동(shared activity) 영역으로 이해되어야 한다(Svara, 1990).

제3절 지방의회의 집행기능 운영체제의 필요성 ▮

1. 정치-행정의 분리원칙과 지방정부 운영체제

가. 정치(정책결정)와 행정의 분리원칙

지방정부 수준에서 정치, 정책과 행정(Politics, policy and administration)을 구분한 것은 정책계획 및 수립기능과 정책집행기능을 구분하고자 하기 때문이다. 그리하여 이들의 관계는 선출직 지방정치가(지방의원, 단체장)가 집행부(elected governing board)를 구성하고, 지방공무원인 임명직 행정전문가(appointed administrator)가 행정기관을 구성하여 상호간 권력의 배분이라는 파트너십이 주류를 이루게 된다. Svara(1985)는 정치(정책)와 행정이라는 이분법적(dichotomy-duality) 모델을 통해서 기본적인 통치 책임성을 정책(정치)와 행정의 분리원칙을 기본틀로 하여 mission, policy, administration and management의 4단계로 구분한다. 즉, 지방정치는 집행부를 구성하면서 지방정부의 임무(mission)를 주도적으로 결정하고, 대신 행정전문가들은 일상적이고 정책집행에 필요한 경영시스

팀(management)을 관할한다. 그리고 지방정치가와 행정전문가가 상호적으로 정책(policy)을 동일하게 나누어 책임진다고 판단하였다. 물론 Svara는 이러한 모델이 실무적으로 항상 동일하게 적용된다고 보지는 않았으나 이러한 분석틀을 통해서 정책(정치)과 행정과의 기본적인 관계성을 이해하고자 했으며 다양한 기관 구성에 관한 여러 가지 해석도 도출하고자 하였다.

나. 고전적인 지방정부 구성유형

과거 고전적인 기관구성을 구분하는 유형으로서 다음과 같은 분류가 가능하였다(표 1 참조). 여기서 기관통합형 및 절충형은 사실상 입법권을 가진 지방의회가 중심이 되어 정책집행권을 행사하는 정부유형이라고 할 수 있다.

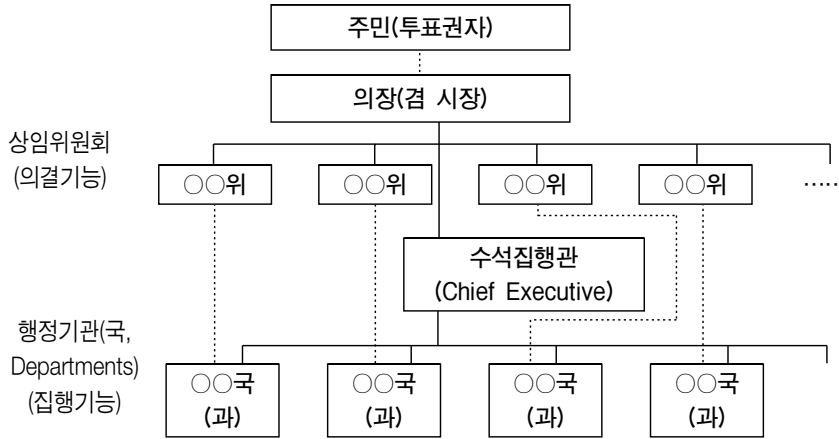
〈표 1〉 지방정부의 기관구성 유형분류

형태	세부형태
기관통합형 (지방의회 중심형)	영국의 의회중심형(2000년 이전) 미국 카운티 지방정부의 위원회형
기관분립형	약시장-의회형(지방의회 중심형) 강시장-의회형 강시장총괄관리관형/시장-행정관형
절충형 (지방의회 중심형)	의회-관리관형(시장관리관형) 의회-집행위원회형

1) 영국의 의회중심형

2000년 이전의 영국을 비롯한 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영연방제국에서 채택하고 있는 유형으로 지방의회는 의결기관인 동시에 집행기관이기 때문에 지방의회와 대립되는 집행기관이 별도로 없는 것이 가장 큰 특징이었다. 따라서 그 지방정부를 대표하는 장이 없거나 또는 의전상의 시장이 있고, 대신 정치적 리더가 주요 정책결정권을 행사한다.

〈그림 4〉 의회중심형

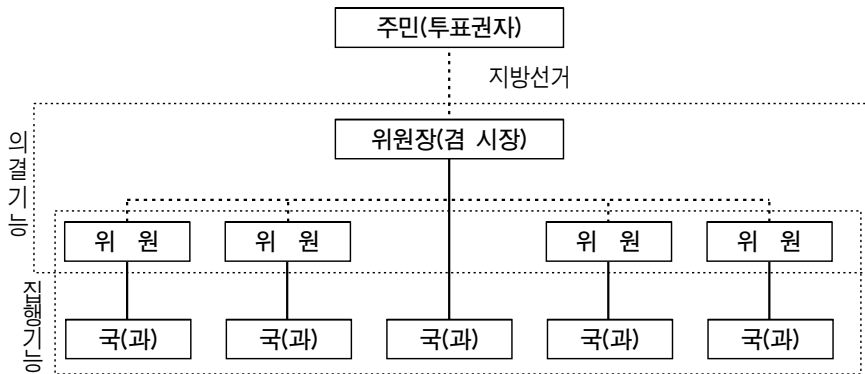


· 정책위원회 소속하에 인사·정책국, 교육위원회 소속하의 교육국, 사회위원회 소속하에 사회국으로 편성되었음. 수석집행관은 정책위원회가, 부국책임자는 해당 상임위원회가 각각 임명.

2) 미국 카운티 지방정부의 위원회형

주민에 의해 직접 선출된 위원들이 (소의회제)위원회에서 지방정책을 의결하고 시행하는 지방정부 유형이다. 위원회형은 약시장-의회형과 강시장-의회형에 대한 대안으로 나온 것이다. 주로 인구 25,000명 미만의 미국 카운티정부가 이 형태를 채택하고 있다.

〈그림 5〉 위원회형

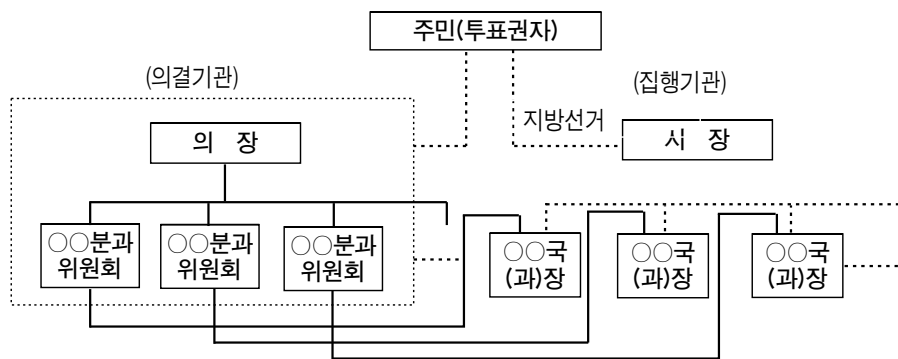


— : 지휘·감독선을 나타냄

3) 약시장-의회형

이 형태는 의회중심의 집행권에 기초한다. 시장은 행정적 권한이 거의 없으며, 시의회와의 관계에서도 의결사항에 대한 제한적 거부권조차 가지고 있지 않다. 약시장은 시 공무원을 임명할 수 없으며 약간의 지방공무원만 임명할 수 있을 뿐이고 이 임명에 있어서도 시의회의 동의를 필요한 운영체제를 갖는다.

〈그림 6〉 약시장형-의회형

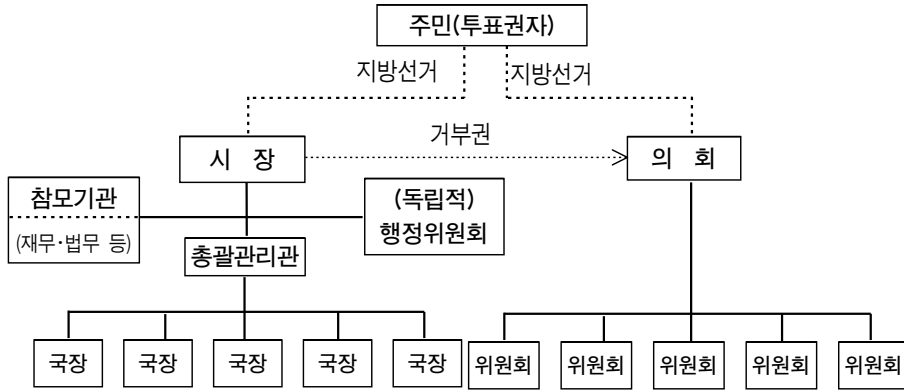


—— : 지휘·감독선을 나타냄

4) (강)시장-총괄행정(관리)관형

시장이 집행부의 장이면서 시정부의 행정을 지휘·감독하는 총괄관리관으로 시장이 수석행정관의 임명권을 갖는다. 강시장-총괄관리관형은 주로 미국의 대도시에서 채택되고 있는 강시장-의회형의 변형이라고 할 수 있다. 전통적으로 New York, Boston, Newark, Philadelphia, New Orleans, Los Angeles, San Francisco 등의 시정부가 이 운영체제를 채택해 왔다.

〈그림 7〉 강시장-총괄관리형(시장중심형)

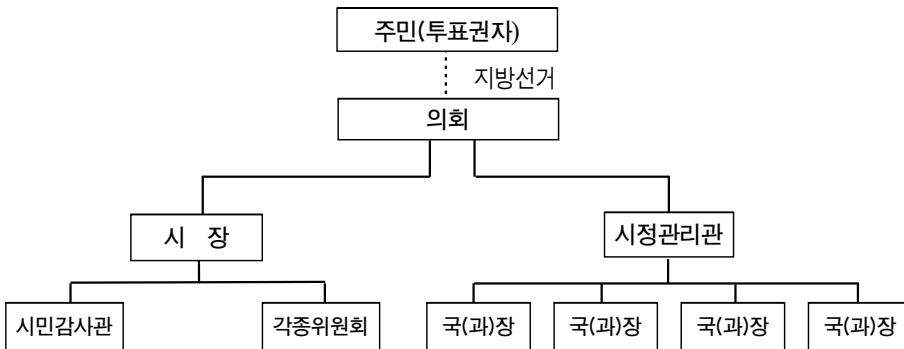


—— : 지휘·감독선을 나타냄

5) 의회-관리관형(시정관리관형)

의회-관리관형은 풍부한 경험을 가진 전문경영인 또는 행정인인 시정관리관이 시의 사무에 대한 일체의 지휘·감독책임을 맡은 형태이다. 1912년 South Carolina주의 Sumter시에서 최초로 시도된 이래 미국의 중도시(인구 25,000명-250,000명)의 반수이상이 이 형태를 채택하고 있다. 이외에도 캐나다의 많은 시에서도 채택되고 있다.

〈그림 8〉 의회- 관리관형

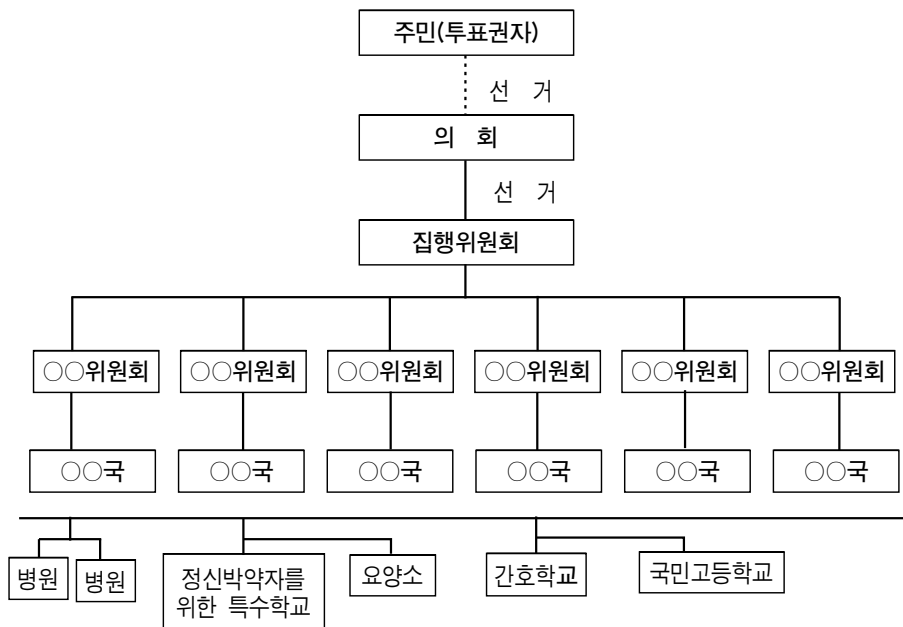


—— : 지휘·감독선을 나타냄

6) 의회-집행위원회형

의원내각제(내각책임제)와 유사한 것으로서 의결기관과 집행기관을 별도로 설치하고 있으나, 완전히 분리하지 않은 형태이다. 즉, 의결기관과 집행기관을 상호 대립시키지 않는 점에서는 기관통합형의 요소를 갖고 있으나, 의결기관과 집행기관을 분리시키고 있는 점에서는 기관분리형의 요소를 갖는다. 네덜란드 오스트리아, 그리고 스웨덴 덴마크와 같은 나라에서 채택하고 있으며(정세욱, 1993:447~451), 집행위원회는 단순한 집행기능 만이 아니라 중요한 지역문제를 결정하는 정책기능까지 위임받는 수도 있다.

〈그림 9〉 의회-집행위원회형



— : 지휘·감독선을 나타냄

7) 종합

지방의원 중심으로 구성된 집행부를 가진 조직형태들이 이와 같이 다양하게 있다(Norton, 1994:94). 지방의원들이 필요에 따라서는 직접 서비스국을 담당하여 직접 업무를 수행할 수도 있고, 또는 지방의회와는 별도로 공식적으로 분리된 조직형태로 선출직 또는 임명직의 집행부와 그 구성원이 집행기관을 구성하기도 한다. 그러나 대개의 경우 지방정부 내에서는 지방의회-집행부는 중첩된 관계 또는 조직적 협력관계를 형성한다. 지방의회 자체조직에는 의회사무를 책임지는 별도의 의회사무기구 지방공무원을 둔다.

이렇게 구성된 집행부의 기능은 법안 초안마련, 지방의회가 결정한 사업준비, 예산 및 다년도 계획안 준비 이외에도 집행기능으로서 정책결정된 것을 집행하고, 지방정부 자원을 관리하며 공식적 비공식적 주민과의 대외관계를 관리한다. 집행부는 상당히 전문직 공무원의 역량에 의존하고 있으며, 이는 행정의 전문가가 아닌 지방의원들이 정책결정과정 및 정책집행과정에서 모두 행정전문가인 지방공무원에게 의존적일 수밖에 없다는 것을 말하기도 한다.

다른 시각에서 보면 이것은 의회에 대한 책임성, 주민에 대한 책임성 등이 일상의 행정적 차원의 것 일수도 있지만, 정치적인 차원의 문제로서 다루어지기 때문이다. 집행부 기능은 정치과정의 하나로서 리더십과 관련이 깊고 갈등을 극복해야 하며 주민간 합의를 도출하거나, 문제를 해결하고 화해시켜야 하는 등 발생하는 사건들에 대한 정치적인 대응능력을 갖추어야 하는 리더십과 관련이 있다고 할 것이다(Norton, 1994:100)

8) 우리나라와 비교

미국의 경우에는 이러한 유형 가운데 대립형은 가장 고전적인 지방정부 유형으로 연방제, 주정부제의 영향을 받았던 것이 원인이기는 하지만 각 지방정부의 내부조직 유형(internal organisation)은 상당히 다양한 방식으로 운영되고 있으며 주로 지방의회 중심으로 집행권을 행사하는 것이 주류를 이루고 있다(제4장 선

진국 지방의회의 미국편 제4장 제2절 참조). 이러한 정부운영체제의 다양화는 정책결정 구조(policy-making structure)의 다양화를 의미하는 것으로 주로 경영효율성(managerial efficiency)을 극대화하는 목적과 정치적 통제권을 중요하게 생각하여 채택한 운영체제이다.

반면, 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 기관분립주의를 원칙으로 하고 있기 때문에 이에 나타나는 특징으로는 ① 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체의 장을 상호분립 권한을 분담케 하고 있어 일본의 기관분립형이나 미국의 강시장형과 유사하고, ② 법적으로는 의회와 자치단체 장의 지위와 권한이 대등한 관계에 있으나 실질적으로는 단체장이 우월한 지위에 있어 이른바 수장 중심주의 형태를 취하고 있으며, ③ 집행기관의 구성에 있어 교육·예술에 관한 사무를 제외하고는 집행기관 일원주의에 입각하여 모든 집행기능을 장이 총괄하고 있다.

다양한 주민들의 정치적 요구에 부응하기 위해서는 새롭게 집행기관과 의결기관간의 관계를 정립할 필요가 있다. 기초 및 광역 지방자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없다. 따라서 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관구성 검토가 요구되고 있는 것이다.

그리고 정치(정책)-행정 간의 단순한 구분 시각만으로는 현대 지방정부의 조직 및 운영체제의 다양화를 모두 설명할 수는 없다(Gargan, 1997:8). 지방정부 수준에서는 정책결정 분석시각에 의한 정치(정책)와 행정의 분리원칙이 적용될 때 지방의회의 집행기능이 중요하다는 점을 더 잘 이해할 수 있고, 이러한 이해를 통해서 지방정부 운영체제의 다양화 형태가 어떻게 변하고 있는지 이해할 수 있을 것이다.

2. <정책결정>틀로 본 지방의회의 집행기능 논거

가. 정치-행정의 분리원칙에 근거한 지방의회의 정책결정권

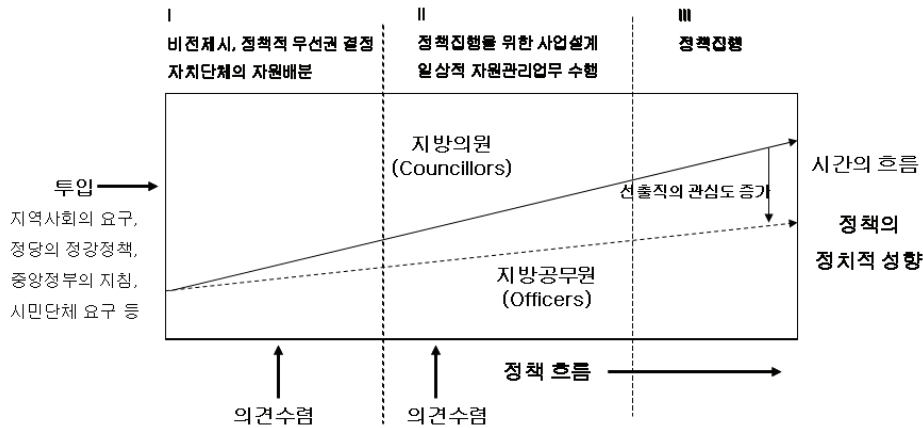
앞서 밝힌 바와 같이 지방정부 수준에서의 정치(정책)와 행정의 분리원칙은 선출직 지방정치인과 전문직 지방공무원 간의 기능과 역할의 분리를 의미하므로 결과적으로 지방의원과 지방공무원과의 관계를 의미한다. 지방정부 내에서 이 두 주체간의 전통적인 관계는 통상 주인과 하수인의 관계로 여겨서 지방의회와 단체장이 결정한 사항에 대해서 지방공무원이 단순히 이를 수행하는 집행자로 보아 왔다. 즉, 지방의회가 정책을 만들고, 지방공무원은 의회가 결정한 정책을 집행하고 일상업무를 수행하는 관계로 보았다. 이것이 자유민주주의 통치조직을 구성하는 기본 원칙이라고 할 수 있다.

나. <정책결정>틀로 본 지방의회의 집행기능 수행원리

의사결정 및 집행과정 시각에서 본 선출직 공무원(지방의원, 단체장)과 전문직 직업공무원간의 관계는 다음의 그림에서 보는 바와 같이 <정책결정> 접근시각(Policy process / Decision-making approach)에 기초하여 정치-행정의 분리원칙을 적용한 관계도라고 할 수 있으며, 이러한 관계에서 볼 때 지방의회는 정책결정권을 갖고 있을 뿐만 아니라 정책집행의 기능을 수행하는 데에도 깊이 관여할 수밖에 없음을 알게 된다.

즉, 다음 <그림 10>의 정책흐름도는 기본적으로 정책결정 분석모델에서 <시간>이라는 변수에 근거하여, 정책결정 과정을 시간적 흐름에 따라서 3단계로 구분한 것이다. 첫 단계에서 지방정부의 주요 정책결정에 관한 목표설정, 우선정책 및 자원의 배분 등에 대해서는, 지역사회의 자원상태를 고려하고 선거권자인 주민의 요구와 정당정치에 기반을 둔 지방정치 환경에서 결정된 (정당)정책 등에 근거하여, 선출직 지방의원과 단체장이 지역사회를 대표하는 지방정부의 최고 정책결정권자의 지위에서 이를 결정하게 된다.

〈그림 10〉 정책결정 시각으로 본 지방의회(의원)의 정책집행 기능



출처 : 영국 Bains Report(Mellors & Copperthwaite, 1987: 184~185)를 재수정

두 번째 단계에서는 이렇게 결정된 정책내용을 실천하기 위한 세부적인 실천 계획이 수립되어야 하고, 지방정부의 재정상태 등을 고려하여 비용편익 계산에 근거한 다양한 실천대안들을 제시하는 과정이다. 이러한 과정에서는 더욱 더 전문성을 가진 지방공무원들이 정책결정 과정에 직접적으로 관여하고 또한 그것이 현대 사회에서도 더욱 요구된다. 한편, 필요시 주민들의 의견수렴을 거쳐 정책으로 집행할 내용들을 사전에 공지하여 정책순응도를 높이게 될 것이다. 이러한 정책흐름 시간에 따라서 제2단계에서는 지방의원 보다는 지방공무원의 참여도가 상대적으로 점차 높아지게 될 것이다. 세 번째 단계에서는 정책집행 과정상 시간의 흐름에 따라서 정책결정이 완료되었기 때문에 정책결정 내용을 실천하기 위해서 더욱 행정전문가인 지방공무원들의 관여 수준이 높아지게 되고 집행책임을 전담하기까지 한다. 이때 지방의원들은 정책집행 상황에 대한 지도·감독 및 통제 역할을 수행하게 되면서 전 단계보다는 소극적인 역할로 전환하게 되는 것이 보통일 것이다. 그러나 만일 정책결정 내용의 성격이 지역사회 구성원간 갈등을 내포하고 있는 정치적으로 민감하거나 이익단체간 민감한 사안 등으로 정책적 이슈로써 정치적 성향(the political nature of the issue)이 강할수록

정책집행 단계 등에까지 지방의원과 단체장 등 선출직 지방정치인들의 관심도와 관여도가 그만큼 더 높아져 참여수준이 증가하게 될 것이다.

실제로 지방정부 수준에서는 앞서 밝힌 바와 같이 주민과 지방정치인과의 거리가 가까워야 하기 때문에 상호간 ‘신뢰’와 ‘투명성’, 그리고 ‘신속성’과 정책집행 결과에 대한 지방의원들의 주민에 대한 ‘책임성’이 강해야 하기 때문에 지방의회와 지방의원은 상시적으로 정책집행 단계에 깊이 관여하는 것이 정상이고 그러므로 지방정치의 질적 향상과 주민대표로서의 역할을 충실히 할 수 있게 된다고 할 것이다.

총체적으로 정책단계를 단순화 하여 3단계로 나타냈으나 이 모든 단계에서 지방의원과 지방공무원은 전 단계에서 관여하는 것이 보통이다. 다만 상대적으로 적극적인 역할을 담당하는 것에는 본래의 기능적, 직업적 지위에 근거하여 활동하기 때문에 차이가 난다고 할 것이다. 이러한 기능의 차이 등에 따라서 지방의회의 운영체제가 다양해 질 수 있는 지방정부의 조직체계 구축 및 운영이 중요하다고 본다. 이에 관한 사례를 살펴보기로 한다.

다. <정책결정>틀로 본 지방의회 주도의 집행기관 분류

앞서 정치(정책)와 행정의 분리 원칙에서 살펴본 바와 같이 지방정부의 유형은 미국의 유형(Strong mayor-council, Commission type, Mayor-council, Council-City manager), 프랑스의 유형(Strong mayor and council's executive cabinet, Mayor and deputy mayors), 영국의 유형(Elected mayor, Committee cabinet, Leader and council) 등과 같이 다양하게 분류될 수 있으나 <정책결정>이라는 시각에서 볼 때 이러한 유형을 종합하면 대부분 지방의회가 중심이 된 집행기구의 변형이라는 점을 알 수 있으므로 이와 대립되는 단체장 중심형을 포괄적으로 고려해 보면 거시적 틀에서는 시장중심제와 지방의회 중심제로 양분이 가능하다(Mouritzen and Svava, 2002).

1) 시장 중심제

강시장제의 경우는 주로 미국 주정부와 연방정부 통치형태를 모방했으며 대도시를 중심으로 활용되고 있는데, 이 유형에서는 시장이 모든 행정기관의 국장을 임명할 수 있는 임명권을 갖는다. 또한 시장은 조례발의권과 지방의회의 입법권에 대한 입법거부권 등을 갖는다. 약시장제의 경우에는 지방의회 정책결정 사항에 대한 거부권을 갖는 경우가 있으나 행정기관의 모든 국장들을 임명할 수 있는 인사권을 소지하지 못하는 것이 보통이다(Chandler, 1993:146).

강시장형은 집행기관장인 시장 대 입법기관인 지방의회간 대립형(strong mayor)으로 시장이 집행기관의 수장으로 지방공무원에 대한 임명권을 행사하고, 지방의회는 순수한 입법기관으로 활동한다. 시장 1인에게 정치적 권한과 행정적(집행) 권한이 집중되는 것이 특징이다. 주로 남부 유럽국가, 포르투갈, 그리스, 오스트리아에서 볼 수 있으며, 그리스의 경우는 시장이 지방의원 후보자명부를 주도하고 3/5의 지방의원을 구성할 수 있다. 포르투갈에서는 시장을 직선하고 동시에 집행부도 선출하는 방식을 채택하고 있다. 이탈리아, 독일, 영국의 경우에는 1990년대부터 직접선출 방식을 도입하면서 강시장형 모델이 도입되었으나, 이탈리아의 경우에는 지방 수준에서 정당의 역할이 과도할 정도로 주도적이기 때문에 이에 근거하여 시장은 정치적, 집행적 권한이 강력하다. 독일도 1990년대 이후 지방정부 유형의 다양화를 추구하면서 Bavaria, Baden-Württemberg와 같이 강력한 선출직의 강시장형을 도입하는 사례들이 많아지고 있다(Magre and Bertrana, 2007:183). 영국은 과거 위원회 리더형이 지배적이었으나 점차 강시장형 모델을 도입하고 있다. 그러나 현재로는 지방의회가 집행기구를 구성하는 유형이 여전히 상당수를 차지하고 있다.

약시장제는 사실상 시장-지방의회간 대립형(mayor-council)으로 주로 대선거구제(at-large)와 지방의원 지역(구역)선거구제(by ward or by district)의 혼합선거구제로 운영한다. 시장은 대선거구제, 일부 지방의원(의장, 부의장, 집행부 소속의원 등)도 때로는 대선거구제에서 선출하거나 또는 나머지 의원처럼 지방의원 지역선거구제에 의해서 선출된다. 대선거구제에 의해 선출된 시장이 집행기관의

수장이 되는 것이 보통이고, 따라서 강시장제와 마찬가지로 시장의 권한범위가 다양하다(지방공무원 임명권, 정책결정 및 집행권, 거부권, 수석행정관 임명권 등). 지방의회는 인사권, 정책결정 등에 관한 승인권 정도를 보유하게 된다.

2) 지방의회 중심제(합의제 유형)

지방의회 중심제의 하나로 집단(합의제) 리더형(Collegial organ)이 있는데 이 유형은 벨기에, 네덜란드 등 북부유럽 및 중앙유럽 국가에서 찾아볼 수 있으며 집단지도체제에 의하여 정책결정 및 정책집행 권한이 합의형태로 운영된다.

위원회형(board of commissioners)은 지방의회가 중심이 되는 기관통합형 및 합의제형으로써 주로 대선거구제로 운영되며 정당주의를 표방하지 않는(Non-partisan) 방식의 선거제도를 운영한다. 지방의회 차원에서는 지방정부의 입법기관의 지위를 갖고, 지방의원 개인적 차원에서는 주요 대표의원들은 각 집행부서의 수장(head of administrative departments)이 된다. 이 형태는 정책수립 및 정책집행을 총괄하는 통합형(policy-making + policy implementation)으로 대부분 지방의원들이 지방정부에 대한 전문적 경영능력이 결여되어 있어서 시행정관(city manager), 수석행정관(chief executive) 등의 전문행정인으로 하여금 총괄 운영하도록 하고 행정공무원의 인사권도 이들에게 위임하고 임명위원회(appointment committee) 등을 통해서 인사승인권만 행사하는 것이 보통이다. 지방선거에 있어서 모든 행정구역을 하나의 대선거구로 하여 소수의 지방의원을 선출하고 합의제에 의하여 시정부를 관리하게 한다. 각 위원들은 행정기관 분야별 국장이 되거나 분야별로 책임자가 된다. 공식적으로 하나의 시장을 (위원회에서 간접) 선출해도 위원장의 역할과 지역사회를 대표하는 상징적 대표자 역할만 수행하게 된다. 주로 소수의 지방정부가 채택하고 있는 제도이다.

시전문경영인형(council-manager system)도 선거제도에서 주로 정당을 표방하지 않는(non-partisan) 것이 보통이다(Chandler, 1993:147). 대선거구제(+ 구역선거구제 채택)가 주로 활용되며, 지방의회는 입법기관이면서 최고 정책결정기구이기 때문에 공무원 임명권을 행사한다. 의회에서 시장을 선출하고 시장은 의회

의장을 겸직하게 되고 의회에서 의결권을 갖는다. 지방의회가 city manager를 임명하고, 시전문경영인이 집행기관의 지방공무원 인사권을 행사하는 유형으로 미국에서 가장 성공한 모델이며 주로 주민 1만명 이상의 지방정부가 채택하였고 아주 빠르게 확산된 모델이었다. 핀란드, 아일랜드도 이 유형을 채택하고 있으며 다수의 의견수렴과 지혜를 모아 집행권을 행사하기 때문에 지방 거버넌스적 접근시각에 가장 가까운 것이 바로 Council-Manager형이라고 할 수 있고, 이 유형은 바로 선출직 지방의원(정치가)과 전문직 직업공무원인 전문행정가(행정)와의 협력적인 노력을 기반으로 구축된 거버넌스 체제라고 할 수 있다 (Golembiewski & Gabris, 1994, 1995).

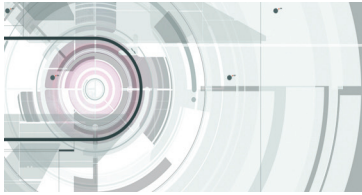
3) 정리

시의회-시경영인(Council-Manager, CM) 조직형태의 특징은 주로 지역주민의 선거제도가 정당정치에 기반을 두지 않는다는 것이며(non-partisan ballots), 지방의원을 선출할 때 대선거구체 즉 지방정부의 전체 행정구역을 하나의 선거구로 하여 지방의원들을 선출함으로써, 강시장-약의회제에서 주로 채택하고 있는 시장선거에 대한 대선거구와 지방의원 선거에 대한 구역선거구체의 방식으로 선출된 시장과 지방의원간 선출된 주민투표의 등가성에 차이가 나는 것을 사전에 배제하는 방식이라고 할 수 있다. 가장 기본적인 의도는 강시장 1인 체제에 의한 보스정치와 전문가 지배체제로부터 자유롭게 순수하게 주민의 의지를 최대한 반영하고 이에 대한 대응성을 높이는 보다 정직한 지방정부의 운영체제를 구축하는데 주요 장점이 있다. 또한 이 조직형태는 보다 효율적이고 전문적이며 기술적으로도 역량 있는 행정기관을 구성하는 것 또한 기본적인 목적의 하나라고 할 수 있다(Morgan, 1997:131). 비록 시경영인이 정치적으로 정책결정 단계에서도 그의 리더십과 전문성이 절대적으로 필요하다는 것을 누구나 인정하고 있으나, 그럼에도 정치와 행정의 분리원칙(politics-administration dichotomy)을 최적으로 반영하고 잘 활용하는 제도가 바로 시경영인 형태이다(Montjoy and Watson, 1995). San Diego, Dallas, San Antonio, Kansas City 등 미국에서 주로 인

구 50만 이상의 시정부 등 대도시 지역에서 많이 채택하고 있다(James Svava, 1993:49).

한편, 강시장 중심의 도시정부에서 많이 나타나고 있는 수석행정관(Chief administrative officers, CAOs) 형태는 대도시를 중심으로 한 미국에서는 이미 1930년대부터 주요한 조직운영 형태로 나타났다. 이러한 조직유형의 유행 원인은 시장의 강력한 리더십을 필요로 하지만 이를 보완하기 위한 전문적인 행정체제의 중요성을 인정하였기 때문이다. 주로 시경영인 유형의 지방정부를 중심으로 해서 이와 같은 수석행정관 제도가 점차 많이 채택되어 왔기 때문에, 비록 세부적인 차이는 존재해도 대체로 수석행정관과 시경영인은 조직원리상 동일한 제도라고 할 수 있다.

Morgan and Watson(1992)은 미국의 1,585개 시를 대상으로 조사한 결과를 분석하였는데, 이중에서 51%는 시장과 시경영인간의 파트너십(mayor-manager partnership)이 가장 중요한 요인으로 작용하였다고 밝힌 바 있다. 말하자면 주로 대도시 지방정부를 중심으로 시경영인이 중추적인 인물이 되고 있으며, 시장은 여전히 정치적인 리더로서의 역할을 수행하고 있다는 것을 확인한 것이라고 할 수 있다.



제 3 장 우리나라 지방의회 운영체제 현황과 문제점

제1절 지방의회 운영 현황

1. 지방의회의 발전 역사

가. 1950년 지방자치 : 제1대 지방의회(1952~1958)

지방의회는 다음과 같은 역사를 거쳐 발전해 왔다. 1952년 4월 25일 17개 시, 72개 읍, 1,308개 면에서 시읍면의회 의원선거가 실시되고, 그 다음 달 5월 10일에 서울특별시, 경기도, 강원도가 제외된 7개 도의 도의회 의원선거가 실시되었다. 서울시와 경기도 및 강원도는 1956년 제2대에 비로서 최초의 의회가 구성된 바 있다.

1) 시읍면의회의 간선제 실시

이 당시의 지방자치제도는 권력분립주의를 원칙으로 하면서 의원내각제 요소를 가미하여, 지방의회에 자치단체장에 대한 불신임권을 부여하였고, 자치단체장에게는 의회해산권을 부여한 바 있었다. 비록 도지사와 서울특별시장에 대해서는 대통령이 임명하였으나 시읍면장에 대해서는 간선제를 취하여 당시 시읍면의회에서 선거함으로써 시읍면은 지방의회 우위의 자치제도를 운영한 바 있었다(임경호, 이용우, 2007:36).

2) 엄격한 권력분립주의 적용

당시 지방의회 구성을 위하여 적용된 내각제 요소가 가미된 엄격한 권력분립주의 원칙은 지방의회와 집행기관간 많은 갈등과 마찰을 유발시켰다. 예를 들면, 1952년 4월부터 1956년 8월 사이에 전국 시읍면장 1,468명 중 79.6%인 1,168명이 임기 전에 사임했고, 시읍면장에 대한 지방의회의 불신임결의가 66건, 의회해산이 18건 발생한 바 있었다.

나. 제2대 지방의회(1956~1960)

제2대 지방의회는 1대에서 나타난 문제점을 개선하기 위하여 많은 논란이 있었고 이후부터 시읍면장의 선거방법이 간선제에서 직선제로 바뀌었다. 시읍면 의회의 시읍면장에 대한 불신임의결권과 시읍면장의 의회해산권이 폐지되었다. 선출직 단체장과 의원의 임기는 4년에서 3년으로 단축되었으며, 의원정수가 축소 조정되었으며, 의회의 회기일수도 제한되었다.

다. 1995년

이후 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거와 1991년 새로 시작한 지방의회 의원 선거를 동시에 실시하도록 규정하였고, 이에 따라서 최초로 ‘제1회 동시지방선거’를 거쳐 지방의원의 임기가 3년으로 단축된 바 있었다. 1995년부터 임기를 시작한 제2기 지방의회의 경우에는 선거법규정에 따라서 광역의원 선거에 최초로 비례대표제를 도입하여 지역구 광역의원의 100분의 10에 해당하는 수를 비례대표로 선출한 바 있었다.

해방 이후 지금까지의 지방의회 발전단계를 결산하면 다음과 같다. 제2기 지방의회는 집행기관의 정책을 주민의 시각에서 조정해주고, 주민의 요구와 의견을 수렴, 처리하는 대의기관으로서의 지위와 기능을 수행하려고 하였다(임경호, 이용우, 2007:43~44). 그러나 집행기관과의 갈등과 대립의 심화, 의사운영의 파

행, 위법 및 월권 의결에 대한 재의 및 재소의 증가, 관광성 의유, 의원의 도덕성이나 전문성 결여 등 자질문제가 심각하게 대두되기도 하였다.

이와 같은 제도의 장점으로는 자치입법활동, 예산안의 심사, 행정사무감사를 비롯하여 자치행정의 통제 감시기능의 수행, 주민의 요구를 정책에 반영시키는 등 지방의회가 지방의 자율성과 책임성을 추구하면서 대의기관으로서의 활동영역을 확보한 점을 인정하지 않을 수 없다.

라. 제4기 지방의회 (2002~2006)

제4기 광역의회의 경우 의원정수를 결정하는 기본단위는 기초자치단체였다. 각 기초자치단체 마다 2명으로 계산하되, 한 개의 기초자치단체에 국회의원 선거구가 2 이상 있는 경우에는 국회의원 선거구마다 2명을 선출하도록 하였다. 기초의회의 의원정수도 광역의원과 같은 방법으로 정했다. 읍면동을 기준단위로 하여 각 지역별로 의원정수를 1명으로 계산하되, 인구가 1천명 미만의 면과 6천명 미만의 동은 인접한 읍면동에 붙이도록 했다. 그러나 의원정수가 7명 미만인 의회는 정수를 7명으로 하는 최저한도를 두었다(임경호, 이용우, 2007:45~46).

마. 2006년 이후 새로운 제도의 도입

1) 2006년 지방의원 유급직제 시행

국회는 2003년 7월 18일자로 지방자치법 제32조에서 지방의원의 신분을 명예직에서 유급제로 전환하는 근거를 마련하였고, 2005년 8월 4일 종래 회기수당을 매월 정액으로 지급하는 월정수당으로 개정하였다.

〈표 2〉 자치단체급별 지방의원에 대한 보수 수준(연봉) 비교(2006. 5. 기준)

자치단체	평균(만원)	재정자립도(%)	최고수준(만원)	최하수준(만원)
서울특별시(1)	6,804	95	서울 6,804	-
광역시(6)	5,914	69	부산 5,637	광주 4,213
도(9)	4,300	35	경기 5,421	전남 3,960
시(75)*	2,878	36	경기 성남 3,799	경북 문경 2,120
군(86)*	2,447	16	전북 원주 3,190	충북 증평 1,920
구(69)	3,055	41	서울 서대문 3,804	인천 동구 2,418

* 제주특별자치도 출범에 따라 과거 기초자치단체였던 2개시, 2개군을 제외

2006년 2월 중순부터 각 지방자치단체는 일제히 의정비심의위원회를 구성하여 월정수당의 규모를 심의하여 조례로 규정하였다.

참고로 2006년 당시 16개 광역자치단체의 평균수준은 연 5,336만원이었으며, 서울특별시를 제외한 광역시의 경우 부산시가 연 5,637만원으로 최상위 수준이었고, 광주시가 연 4,213만원으로 최하위 수준이었다. 도의 최상위 수준은 경기도로 연 5,421만원이고 최하위는 전라남도로 연 3,960만원이었다.

지방자치단체는 지방의원의 보수 수준을 결정함에 있어서 지방자치단체의 재정력, 재정자립도, 기준재정수요의 충족도, 지방근로자의 평균 연봉 등을 고려하여 결정하였던 것으로 나타났다. 자치단체별로 재정자립도 등의 차이로 인하여 매우 큰 편차를 나타내고 있기는 하나, 대체로 적정한 보수 수준으로 책정되어 있다는 점을 볼 때 이는 주로 자치단체의 재정력에 대한 부담과 주민의 정서를 고려한 정치적 의지 때문에 보수를 최소화 하려는 노력의 소산이라고 판단된다.

지방의원직의 유급직화로 전환되면서 의원정수가 감축되었는바, 이는 제3기 선거의 총의원수와 비교해서 약 20%가 감소한 수준이었다. 그러나 우리나라는 선진국의 기초자치단체 평균 주민수에 비해서 훨씬 많은 주민을 수용하고 있기 때문에 문제가 되는 것이다(기초단체 평균 주민수 : 약 20만명).

2) 2006년 지방의회 자율권 등 강화

현행 지방자치법은 지방의회의원이 준수해야 할 윤리강령 및 윤리실천규범을 조례로 정하도록 규정했고, 의정활동에 필요한 전문성 확보를 위해 의원들이 노력하도록 지방의회의 의무조항을 신설했다(2006년 지방자치법 제34조의3). 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 규정하였다(2006년 지방자치법 제50조의2).

지방의회의 연간 회의 총 일수와 정례회 및 임시회의 회기는 법으로 규제하지 않고 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 했다(2006년 지방자치법 제41조제3항).

지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 했다(2006년 지방자치법 제83조제2항 단서 신설).

위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하고, 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하였다(2006년 지방자치법 제51조의2 신설).

2. 지방의회의 법적 지위와 권한

가. 지방의회의 법적 지위

지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 주요 정책, 주민의 부담에 관련된 사항 또는 지방자치단체의 운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 의결기관이다(헌법 제118조 2항, 지방자치법 제39조). 또한 지방의회는 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관(지방자치법 제39조 제1항 제1호)이며, 집행부를 감시 감독하는 주민대표기관이다.

지방의회는 기능적으로 입법부로서 부여된 심의·의결기능을 통해서 안건을 처리하며, 조례의 제·개정 등에 의한 정책형성에 참여하고, 행정사무감사 및 조사로 집행기관에 대한 감시 및 견제기능 등을 수행한다.

나. 지방의회의 권한

1) 주민대표기관의 권한

지방의회는 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 선출된 의원으로 구성되므로(지방자치법 제31조) 주민의 대표기관으로서의 지위를 가진다. 이 지위에 의하여 지방의회는 의원을 통한 주민의 청원을 처리하는 등 여러 가지 권한을 행사하고 있다.

2) 의결기관의 권한

지방의회는 법적으로 부여된 지방자치단체의 사무를 독자적으로 결정할 수 있는 권리와 법령의 범위 안에서 자치단체 의사를 스스로 결정하는 최고의사결정 기관으로서의 지위와 권한을 가진다. 지방의회의 의결권 범위는 지방자치법 제39조 제1항에서 예시적으로 열거하고 있으나, 지방자치법을 포함한 개별법령 또는 조례에서 정하는 사항에 대하여 의결권을 행사할 수 있다(지방자치법 제39조 ②).

지방자치단체의 모든 사무가 지방의회의 의결을 거치는 것은 아니다. 우리나라 지방자치법은 제한, 열거주의를 채택하고 있어 지방의회는 자치단체의 사무 중 기본적인 사항과 중요한 사항으로서 법령에 의하여 규정된 사항에 대해서만 의결권을 행사할 수 있다.

3) 입법기관의 권한

점차 지방의회의 입법기능이 약화되어 가고 있다. 사회의 발전, 다원화, 고도화로 행정의 전문성 등이 요구되어, 입법도 이를 뒷받침하기 위한 전문지식이 요구되고 있으나, 비전문가 집단인 의회가 이를 충분히 감당할 수 없어, 대부분 조례안이 집행부에 의해서 입안되어 의회에서는 이를 통과시키는 절차만 강구하고 있는 경향이다. 하지만 의회가 갖는 본질적인 입법기능에 변화가 있는 것은 아니며, 비록 집행기관에 의하여 입안된 조례안의 경우에도 그 심의과정을 통하여 여론의 소개와 주민의 의사를 확인하고, 이를 올바르게 대변하여야 할 책임이 있기 때문

에 지방의회의 입법기능은 여전히 중요한 의의를 지니고 있다(최인가, 2001:139).

지방의회는 법령의 범위 안에서 그 소관사무에 대한 조례를 발의하고 의결할 수 있는 법적 권한이 있다. 다만 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(헌법 제117조, 지방자치법 제22조).

4) 비판·감시기관으로서의 권한

지방의회는 민주주의의 기본원리인 법 지배의 원칙, 자기통제의 원칙에 의해 주민대표로서 행정의 집행을 통제할 수 있는 권한도 부여받고 있다. 지방의회는 자신의 결정사항이나 그 집행업무가 집행기관에 의해 성실히 수행되고 있는지, 합법적으로 집행하였는지를 감시·감독·비판할 수 있는 권한을 부여받아 집행기관에 대한 통제기관으로서의 권한을 행사하고 있다.

〈표 3〉 지방자치법상 지방의회 관련규정

지방의회 관련사항	지방자치법 조항(2006)	개정조항(2007)
의원의 의정활동비	제33조	제33조
상해 사망등의 보장	제32조의2	제34조
의원체포 및 확정판결의 통지	제32조의2	제37조
서류제출요구, 의장의 교육감에 대한 서류제출 요구	제35조의2	제40조
의장의 위원회 위원회 출석과 발언	제44조	제50조
임시의장 등 선거와 의장직무대행	제46조~제48조	제52조 ~ 제54조
의장불신임의 의결	제49조	제55조
위원회의 개회	제53조	제61조
회의에 관한 제원칙	제59조, 제60조	제63조 ~ 제68조
위원회에서 폐기된 의안	제61조	제69조
의장 또는 의원의 제척	제62조	제70조
회의규칙	제63조	제71조
회의록	제64조	제72조
청원서의 제출 등	제65조~제68조	제73조~제76조
회의의 질서유지 등	제74조~제77조	제82조
징계	제78조~제81조	제86조~제89조

3. 지방의회의 특징

가. 소의회제 중심

지방의회 운영체제는 대의회제와 소의회제가 있다. 대의회제는 지방자치단체의 정책을 공정하고 신중하게 심의 결정할 수 있을 뿐만 아니라, 각계각층의 주민이익을 골고루 대변할 수 있게 해주며, 다수의 주민에게 행정참여의 기회를 넓혀줌으로써 지방정치에 광범위한 민의의 반응을 피하는 동시에 지방행정의 민주화를 도모할 수 있다. 소의회제는 전문성과 능률성을 강조하고 주민의 재정 부담이 그만큼 줄어들 뿐 아니라 개인당 주민대표 범위가 확대됨으로써 의원 개인의 상대적 위상이 커지게 되는 반면에 주민의 대표기관으로서 다양한 주민 의사를 올바르게 의사결정에 수렴하지 못하고, 의회가 특수계층의 이익을 중시하여 운영될 수 있다는데 문제가 있다.

우리나라는 소의회제를 운영하고 있다(이달곤, 2004). 1995년 4월 1일 전문개정이 이루어진 공직선거법에 규정된 지방의회의원선거를 보면, 광역의원 정수를 기초단체(하나의 기초단체가 2 이상의 국회의원 지역선거구로 된 경우에는 국회의원 지역선거구를 말하고, 행정구역의 변경으로 국회의원 지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니한 때에는 행정구역을 말한다)마다 2명으로 하되, 산정된 의정정수가 14명 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 14명으로 하였다(임경호, 이용우, 2007:51). 비례대표 광역의원 정수는 산정된 지역구 광역의원 정수의 100분의 10으로 하되, 정수가 3명 미만인 때에는 3명으로 정했다. 기초의회의 의원정수는 읍면동마다 1명으로 정했다. 다만 도서지역인 동을 제외한 인구 5천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍면동과 통합하고, 산정된 의원정수가 7명 미만이 되는 때에는 그 정수를 7명으로 하도록 하였다.

이후 제2기 지방의원 수가 너무 많다고 하여 1998년 4월 30일 법개정으로 정수를 감축 조정하였다. 다시 2006년 이후의 제5기 지방의회부터는 다시 공직선거법을 개정하여 광역의회의 정수 책정기준을 종전방식으로 존치하고, 기초의

회는 동법 제23조의 규정에 의하여 당해 시도의 총정수 범위 내에서 당해 시도의 기초의원선거획정위원회가 기초단체의 인구나 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 하였다.

나. 의회와 단체장간 기관분립주의의 원칙

자치단체 내 단체장과 지방의회 두 기관은 상호 분리, 권한을 분담하고 있다. 두 기관은 법적으로는 상호 대등한 관계에 있으나 현실적으로 집행기관인 장이 우월한 지위를 유지하고 있어 수장 중심주의적 형태를 취하고 있다.

지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두도록 규정하고, 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등의 의결권을 갖는 외에, 행정사무감사 및 조사권과 이와 관련하여 서류의 제출요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한을 부여하고, 단체장에게는 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로서 통할대표권, 사무관리 집행권, 직원 임명권을 부여하는 외에 지방의회가 의결한 조례안과 기타 의결사항에 대한 재의요구와 재의요구된 조례안이 재의결되어 법령에 위반된 경우 대법원에 제소할 수 있는 제도를 두어 양기관 상호간의 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다.

다. 위원회 중심주의

우리나라 지방의회 운영방식은 ‘위원회중심주의’ 및 ‘본회의결정주의’에 입각하여 의안의 심사는 주로 상임위원회에서 이루어지고, 본회의에서는 위원회로부터 보고된 내용을 중심으로 그 가부를 결정한다(임경호, 이용우, 2007: 33). 위원회로 하여금 사전심사를 거쳐 소관안건에 대한 세부적이고 전문적인 심사를 하는 것을 원칙으로 한다. 2006년 4월 28일 지방자치법 개정으로 모든 지방의회가 의원정수에 상관없이 상임위원회와 특별위원회를 구성할 수 있게 되었다.

제50조제1항, 지방의회 운영의 효율성과 전문성을 제고하기 위하여 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회(본회의, 상임위원회, 특별위원회)를 설치할 수 있다. 지방의회내의 내부조직은 의장과 부의장이 임기 2년의 의장단을 구성한다.

지방의회내의 의정활동을 보좌하고 행정적인 업무를 처리하기 위하여 일정한 사무조직을 둘 수 있다. 시도의회는 이러한 사무를 처리하기 위하여 조례가 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있다. 시군구의회는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있다.

라. 지방의회의원 정수

지방의회 의원정수는 의원의 신분, 보수, 국민정서 등과 밀접하게 관련이 있고, 주민대표성과 능률성, 전문성 중 어느 쪽을 강조하느냐에 따라서 대의회제와 소의회제를 선택하게 된다(임경호, 이용우, 2007:52~53). 의원총수는 점차 축소되어 왔다.

- 1991년 광역 및 기초의원수 5,170명 / 광역 866명, 기초 4,304명
- 1995년 5,513명 / 광역 972명, 기초 4,541명
- 1998년 4,180명 / 광역 690명, 기초 3,490명
- 2002년 4,167명 / 광역 682명, 기초 3,946명
- 2006년 총3,631명 : 광역의원 정수 709명, 기초의원정수 2,888명

선거구 획정은 공직선거법 제26조제1항에서 광역의원 지역선거구는 인구, 행정구역, 지세, 교통, 기타 조건을 고려하여 기초단체를 분할하여 이를 확정하되, 그 광역의원 지역구의 명칭과 관할구역은 동법의 별표에서 정하고 있다(임경호, 이용우, 2007:168~169). 광역의원 지역구를 확정하는 경우에는 하나의 읍면동의 일부를 분할하여 다른 광역의원 지역구에 속하지 못하게 정하였다.

기초의원 선거구는 시도에 ‘기초의원선거구획정위원회’를 설치하고 있다. 이때 11인 이내의 위원으로 구성하되, 학계 법조계 언론계 시민단체와 광역의회 및 시도선거관리위원회가 추천하는 자 중에서 시도지사가 위촉하도록 하였다. 국회의원, 지방의원 및 정당 당원은 기초의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없다. 시도지

사가 동위원회가 제출한 보고서를 광역의회에 제출하면 광역의회는 인구, 행정구역, 교통, 지세 등을 고려하여 선거구의 명칭과 구역을 시도조례로 확정한다.

제2절 지방의회 운영체제상 문제점

1. 지방의회 제도상 문제

가. 불균형적 기관분립형 하에서의 지방의회 위상 약화

우리나라 지방자치는 강시장-약의회형으로 분류되고 이러한 권력적 관계에서 볼 때 지방자치단체 내부의 집행기관과 지방의회 상호간의 관계에서 지방의회의 위상은 취약한 상황이다. 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하고 있기 때문에 집행기관과 의결기관 상호간에 조직운영상으로도 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이라고 할 수 있으나, 우리나라는 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어³⁾ 두 기관간의 불균형이 심한 상태이다.

3) 지방의회의 의결에 대해 단체장의 폭넓은 재의요구권과 재소권, 선결처분권, 지방자치단체장의 지방의회 사무직원 임명권 등을 예로 들 수 있다.

〈표 4〉 지방자치법상 지방의회와 집행기관의 장 상호간 불균형적 권한배분 관계

지방의회가 집행기관에 작용하는 관계 →	← 집행기관이 지방의회에 작용하는 관계
조례안, 예산안 및 결산, 청원, 기타의 안건의 심의 및 의결권	임시회소집요구권, 선결처분권
선결처분에 대한 동의권, 단체장 기타 관계공무원의 출석요구권	의안제출권, 재의요구권, 대법원제소권
행정사무감사 및 조사권, 서류제출요구권, 기타 질문 질의	의회사무직원의 인사권 등
제도화 되지 않고 있는 권한관계 : 단체장의 불신임권, 지방의회해산권	
보충적 수단 : 주민자치권의 행사	
주민의 조례의 제정 개폐청구권(지방자치법 제15조의3)	
주민감사청구(제16조)	
주민투표제(제14조)	
주민소송제(제17조) : 주민이 상급청에 감사청구절차를 거쳐 당해 단체장을 대상으로 직접손해배상을 청구하는 제도	
주민소환제(제20조 및 주민소환법)	

이와 같이 제한된 권한 범위 하에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제가 미약하고, 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 집행하기 위한 의회의 자치권도 보장받고 있지 못한 상황이므로 지방의회의 실질적인 성과를 기대하는 것은 결코 쉬운 일이 아니라고 판단된다. 실제로 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가된 바 있었다(송광태, 2003: 24).

나. 지방의회 의정활동 지원체제의 미흡

지방의회 근무에 적합한 공무원을 확보하기 위해서는 의정활동에 전문성을 가진 인재의 임용이 우선적으로 이루어져야 하나, 지방고등고시 임용시험과목 중 지방의회론'만이 일반행정직렬 2차 시험의 4개 선택과목 중 하나로 들어가 있는 상황이다. 나아가 지방자치단체 내부인사 발령에 있어서도 의회사무 공무

원 임용시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성 등을 별도로 고려하지 않는 인사 발령이 빈번하여 의정전문가를 기대하기 어려운 수준이다.

인력 수준에 있어서도 상당한 불균형적 상태를 유지하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 각 시·도의회 사무직원의 경우 2006년을 기준으로 시도가 1,220명, 시군구가 3,670명으로 총 4,890명의 사무직원(88%)과 전문위원(12%)으로 집계되었음. 2002년과 2004년을 기준으로 각 시·도의회 사무직원 증감을 비교해 보아도 크게 증가된 수치가 없었는데 2002년 광역의회 사무직원 총수는 1,185명이었고, 2004년 12월 31일 기준으로는 1,176명으로 오히려 9명이 감소된 것으로 집계된 바 있었음. 이는 2004년 광역의회 당 사무처 직원 수는 평균 73.5명이지만, 2006년의 경우 평균 76.3명으로 단지 3명의 증가만 보인 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 광역의회 시·도별 사무처직원 정원 현황(2002.1.1기준)

구 분	의원 정수	의 원 1인당 직원수	사무처 기구 및 정원							
			계	처장 (1~3급)	담당 관·과 (4급)	전문 위원 (4급)	담당· 사무관 (5급)	6급 이하 직원	기록 요원	기타
계	682	1.74	1,185	16	31	94	126	443	145	321
서울	102	2.27	232	1	3	11	26	94	16	81
부산	44	1.70	75	1	2	6	7	35	12	12
대구	27	2.04	55	1	1	5	5	21	8	14
인천	29	2.00	59	1	2	5	6	25	8	11
광주	19	2.68	51	1	2	4	6	20	5	13
대전	19	2.68	51	1	2	4	6	20	8	10
울산	19	2.37	47	1	1	4	4	17	6	14
경기	104	1.22	127	1	2	10	9	47	19	36
강원	43	1.42	61	1	2	5	10	18	8	17
충북	27	2.04	63	1	2	5	6	16	6	16
충남	36	1.75	56	1	3	5	7	26	9	12
전북	36	1.37	69	1	2	6	9	22	5	22

〈표 계속〉

구 분	의원 정수	의 원 1인당 직원수	사무처 기구 및 정원							
			계	처장 (1~3급)	담당 관·과 (4급)	전문 위원 (4급)	담당· 사무관 (5급)	6급 이하 직원	기록 요원	기타
전 남	51	1.34	67	1	2	7	8	29	10	12
경 북	57	1.89	70	1	2	7	6	34	8	20
경 남	50	1.37	78	1	2	7	7	25	12	15
제 주	19	2.68	50	1	1	4	6	17	5	16

자료 : 행정자치부, 『지방의회백서』, 2003. 5급직에는 기술직과 계약직 “나급”포함.

광역의회사무처를 중심으로 집행기관과 비교한 지방공무원수는 턱없이 부족한 인력현황의 차이를 보이고 있다.

〈표 6〉 의회사무직원 수와 집행기관직원 수의 비교(2007년)

자치단체별	기관별	총 계	본 청	의회사무처	직속기관	사업소
부산광역시		6,263	1,886	102	2,195	2,080
대구광역시		4,572	1,267	65	1,437	1,803
울산광역시		2,334	950	53	715	616
경 기 도		7,825	1,869	142	5,276	538
충청 남도		3,227	1,091	73	1,723	340

지방의회와 집행기관간 권한의 불균형 관계를 단적으로 나타내는 대표적인 사례는 바로 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대하여 지방의회가 자율적인 인사권 조차 갖고 있지 못한 것임. 즉, 지방의회의 사무기구 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고, 지방의회의 의장은 단지 ‘추천권’만을 갖게 되어 있어 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 모순이 존재하고 있다.

현재의 지방자치법상 지방의회의 인사권을 개선한 내용이라는 것이, 지방의

원에 대한 직접적인 입법 보조활동과의 거의 상관없이 없는 임용권을 지방의회 사무기구의 장에게 위임하고 있으나, 인사권 독립의 핵심인 일반직에 대한 인사권을 여전히 단체장이 행사함으로써 인하여 의회사무직원들이 집행기관에 대한 견제와 비판기능 등을 제대로 수행할 수 없는 상황에는 변함이 없음. 특히 전문위원의 경우 총 570명 중 사무기구의 장이 임용하는 별정직은 16%인 93명에 불과하고, 84%에 이르는 일반직 전문위원 477명에 대해서는 이의 지원을 받고 인력을 직접 활용해야 하는 지방의회가 인사권은 전혀 없고, 지금까지도 자치단체장에게 임명권을 부여하고 있는 상황이라 기관분립형으로 운영하는 지방자치제도의 기본취지를 전혀 반영하지 못하는 실정이라고 하겠다.

〈표 7〉 자치단체장과 지방의회 사무기구의 장이 임명하는 사무직원 수 비교(2006)

구분	계	단체장 임명	의회사무기구의 장 임용	비고
계	4,890	2,734 (55.9%)	2,156 (44.1%)	
일반직 사무직원	2,734	2,734	-	사무기구의 장, 담당관, 담당, 일반직 전문위원 등
별정직 사무직원	276	-	276	전문위원 일부, 속기사(서울시의회, 서울시 각 자치구의회)
기능직 사무직원	1,871	-	1,871	속기사, 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조
계약직 사무직원	9	-	9	편집실 편집요원 등

※ 2006. 7. 1 현재, 기초의회, 광역의회 포함

〈표 8〉 단체장과 사무기구의 장의 전문위원에 대한 인사권 행사 현황(2006)

계	자치단체장 임명 (일반직)		의회사무기구의 장 임용(별정직)		비고
	인원	비율	인원	비율	
570	477	83.7%	93	16.3%	법 개정일 현재 별정직 전문위원도 전원 자치단체장이임용한 자원임

의회 사무기구 공무원에 대한 인사운영권은 단체장 전용규정인 지방공무원법을 적용하고 있고, 의회사무기구의 직무분담에 있어서는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 미리 지방자치단체의 사무분장 규칙으로 정하여 기본적으로 의회사무의 자율성을 제약하게 되는 문제를 제기한다. 이것은 현대 민주주의의 기본원리인 「견제와 균형 원칙」을 지방정치에서 실현한다고 하는 것에 있어서 의회사무기구의 인사조직 및 운영권이 집행기관을 대표하는 자치단체장의 지휘통솔 하에 귀속되어 있다는 점은 오히려 외국의 대다수 지방의회와 같이 내각책임제 형태에서나 볼 수 있는 제도의 틀이라는 점에서 우리나라의 강시장-약의회 형태의 기관분립적 상황에는 상당한 문제거리로 끊임없는 논란이 제기되어 왔다(황아란, 2003).

다. 주민대표기관으로서 충분한 역할수행이 어려움

1) 상대적으로 부족한 우리나라의 지방의원 수

우리나라 지방자치는 자치단체장과 지방의회로 대표되는 기관분립형을 유지하고 있는 상황에서, 지방의회는 헌법(제118조 2항)에서 인정하고 있는 주민을 대표하는 기관이고(지방자치법 제31조, 제39조), 지방자치단체의 주요 정책, 주민에 부담되는 결정, 주민복지를 위한 지역정책 그리고 지방자치단체의 전반적인 운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 지역의 최고의결기관임. 그러나 다른 나라에 비해서 전국적으로 국민을 대표하는 그 숫자는 너무나 적어서 그에 비한 지방의원의 의정업무량은 과다한 불균형을 이루고 있다.

우리나라보다 인구가 약 1천만 명 정도 더 많은 프랑스의 지방의원 수는 50만명이 넘어 우리나라 지방의원 총수의 138배에 이르고 있음. 영국은 10배 이상 많은데, 그것은 그만큼 우리나라 지방의원 1명이 하는 일을 프랑스에서는 138명이 하고, 영국에서는 10명이 한다는 결론이다⁴⁾.

4) 임경호·이용우, 신지방의회 운영론, 지방의회발전연구원. 2006, pp.59~60.

〈표 9〉 국가별 지방의원 1인당 인구수

국가별	인구(백만명)	의원1인당 인구(명)	의원 총수(명)
미 국	297.0	2,393	460,000
프랑스	62.7	120	520,436
영 국	60.2	2,866	21,000
일 본	125.9	1,498	84,003
한 국	48.0	13,231	3,626

※ 우리나라 의원총수는 제5기 의원 수임⁵⁾

우리나라는 2006년 이후 지방의원직이 유급화로 전환되면서, 기초의원의 수가 감소되었고, 이는 제3기 선거의 총의원수와 비교해서 약 20%가 감소했다⁶⁾.

인구 천만명대의 서울특별시, 경기도와 비슷한 인구규모를 가진 동경도의회를 비교해 봐도, 아래 표에서와 같이 서울특별시의회와 경기도의회가 106명과 119명인데 비하여 동경도의회는 127명이나 되고, 프랑스 파리시는 인구가 300만 정도이지만 160명의 지방의원을 두고 있으며, 런던자치구의 경우는 총 2,068명의 지방의원을 두고 있다.

〈표 10〉 일본과 우리나라의 지방의원 수

국가별	인구(천명)	의원1인당 인구	의원 총수	
일	시	-	4,630	23,696
	정 촌	-	660	57,220
본	기초평균	125,860	1,555	80,916
	도도부현	125,860	40,770	3,087
	계	125,860	1,498	84,003

5) 국가별 인구자료 : Council of European Municipalities and Regions(CEMR), The state of Europe's local and regional government in 2005, 2006년 12월. 프랑스 : 지방의원 1인당 인구는 120명 (프랑스 통계자료, Les Collectivités locales en chiffres 2007, 2007년 3월, 프랑스 내무부 발간) 지방의원 총수: 520,436명 : 기초의원수 514,591, 도의원수 4,037 지역의원수 1,880 ; 영국 잉글랜드 지역의 지방의원 총수 : 1997년(20,226명), 2001년(20,295명), 2004년(19,657명) (영국 부수상실, 2004년 지방정부 현대화 평가 보고서).

6) 2006년 선거법 개정 이후 5.31선거 결과로 보면, 기초의원 3,496명→2,922명(16.42%) 감축되었다.

국가별		인구(천명)	의원1인당 인구	의원 총수
한 국	시군구	47,976	13,723	3,496
	시·도	47,976	70,346	682
	계	47,976	11,483	4,178

또한 인구 3백만 명대의 부산광역시의회의 의원정수가 42명인데 비해 같은 3백만 명대의 일본 시즈오카현 의회의 경우 그 배가 넘는 85명의 의원정수를 보유하고 있으며, 특히 인구 100만 명대의 우리나라 여타 광역시의회의 의원정수가 19명인데 비해 같은 인구 수준의 일본 광역의회는 아래 표에서와 같이 모두 50명대의 의원을 두고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 11〉 유사 인구규모의 한·일 광역단체 지방의원 법정정수 대비표(인구순)

우리나라			일 본		
시·도별	인구(천명)	의원정수	의원정수	인구(천명)	도도부현
경 기	10,463	119	127	12,064	동경도
서 울	10,173	106	120	8,805	오사카부
부 산	3,666	42	85	3,767	시즈오카현
경 남	3,144	53	73	2,986	이바라기현
경 북	2,696	55	72	2,879	히로시마현
인 천	2,579	31	69	2,644	교토부
대 구	2,525	29	67	2,476	니이가타현
전 남	1,986	51	61	2,108	기후현
전 북	1,907	38	60	2,005	도치기현
충 남	1,953	38	59	1,951	오카야마현

※ 우리나라 인구는 2005.1.1현재, 일본은 2002.3.1현재, 우리나라 의원정수는 제5기 의원수임.

시·도별	우리나라		일 본		
	인구(천명)	의원정수	의원정수	인구(천명)	도도부현
강 원	1,521	40	53	1,528	야마구치현
충 북	1,489	31	53	1,493	에히메현
대 전	1,443	19	51	1,416	이와테현
광 주	1,401	19	49	1,318	오키나와현
울 산	1,081	19	46	1,023	가가와현

위의 표에서 살펴본 바와 같이, 일본의 경우 전체적으로는 지방의원 1인당 담당 인구수가 1,498명으로, 우리나라의 지방의원들이 1인당 주민 13,231명을 담당하고 있는 것과 비교하면 일본 지방의원의 업무량은 우리나라의 9분의 1에 불과하다.

따라서 일본은 우리보다 더 큰 ‘대의회제’를 실시하고 있다고 볼 수 있으며, 회의도 매월 개최하는 우리나라와는 달리 연간 4회의 정례회의만 개최하고 있음. 또한 자치단체마다 ‘감사위원회에서 자치단체에 대한 감사업무를 총괄하고 있기 때문에 우리나라 지방의회와 같이 몇 개월씩을 준비하는 행정사무감사 업무 등이 없어, 일본 지방의회는 그만큼 업무량과 곤란성이 우리나라 지방의회보다 적다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 달리 말하면, 일본 지방의회는 의원정수에 있어서도 우리보다 23배나 많으며(한국 : 3,626명, 일본 : 84,003명 - 인구비례로도 우리나라의 9배 이상을 상회하고 있음), 회의도 연간 4회만 개최하도록 법정화 되어 있기 때문에 보좌관제도의 도입이 현실적으로 필요치 않을 수 있다는 것이다.

기초자치단체 수준에서 총인구 및 기초정부의 수와 평균인구, 그리고 지방의원 수를 종합적으로 비교하면, 여기에서도 우리나라의 기초의원 수가 상당히 부족하다는 사실을 알 수 있는데, 이는 우리나라 지방의원들이 다른 나라 지방의원들보다도 업무 부담이 몇 배 또는 몇 십 배 이상 많다는 것을 입증하는 것이다.

〈표 12〉 우리나라와 외국의 기초정부별 인구·면적 비교

국가명	인구 (천명)	면적 (km ²)	기초정부		
			개 수	평균인구 (천명)	평균면적 (km ²)
대한민국	48,584	99,924	234	207.6	427.0
일 본	127,347	377,385	3,394	53.2	157.6
미 국	280,563	9,384,677	19,429	14.4	483.0
영 국	60,178	241,752	434	138.6	557.0
프랑스	59,440	543,965	36,700	1.6	14.8
독 일	82,506	357,021	15,300	5.4	23.3
오스트리아	8,170	83,855	2,350	3.5	35.7
스페인	40,077	504,782	8,100	5.0	62.3
네덜란드	16,068	41,863	548	29.3	76.4
포르투갈	10,084	92,389	308	32.7	300.0
핀란드	5,184	338,127	452	11.5	748.0
노르웨이	4,525	386,919	435	10.4	889.5

출처 : 행정자치부 자료(2005)

〈표 13〉 각국의 기초의원 1인당 담당주민 수

국가별	기초단체 평균인구	의원1인당 담당주민 수(명)
프랑스	1,568	10~4,000
독 일	5,452	100~700
영 국	70,000~80,000	1,000~2,000
미 국	7,180	780~2,300
일 본	38,400	800~3,000
한 국	207,499	13,800

프랑스의 기초자치단체(코뮌)는 인구 5천이하가 전체의 96.5%로서 지방의원의 임기는 6년이며, 지방의원의 정수는 9~69명으로 주민 100명 이하는 9명, 인구 30만이상은 69명이다.

중간 자치단체(데빠르트망)는 임기 6년으로, 의원정수는 20~68명 정도임. 인구규모와 비교하면 세계 최대의 대의회제라 할 수 있다. 2001년 지방선거의 경

우, 기초의원만 514,519명이며, 이중에서 433,928명은 주민수 3천5백명 미만의 기초자치단체의 의원들이며, 3천5백 이상의 주민이 거주하는 기초자치단체의 의원들은 80,591명이고, 이중에서 파리, 리옹, 마르세이유 대도시 의원수는 총 704명이다.⁷⁾(지방의원 총수: 520,436명 : 기초의원수 514,591, 도의원수 4,037 지역의원수 1,880 등임).

독일의 기초자치단체(게마인데) 인구는 평균 7천~1만명으로, 지방의원의 임기는 평균 5년(4~6년)이며, 의원정수는 8~60명 정도임. 광역자치단체(크라이스)의 인구는 평균 10만 2천명으로, 지방의회회원의 임기는 5년이며, 의원정수는 평균 26명이고, 인구 1만명 증가시마다 2명씩 지방의원을 추가하도록 정하고 있음. 독일 역시 인구수에 비하면 대의회제에 속한다.

영국의 기초자치단체(District) 평균 인구는 7만~8만명으로 지방의회 의원의 임기는 4년이며, 지방의원의 정수는 도시형 디스트릭트의 경우 50~80명이고, 농촌형 디스트릭트는 30~60명임. 광역자치단체(County)의 평균인구는 150만명이며, 지방의원의 임기는 4년이고, 의원정수는 60~100명임. 영국도 프랑스와 마찬가지로 중복(복수) 의원직이 허용되고 있다. 잉글랜드 지역의 지방의원 총수를 그 기수별로 보면, 1997년(20,226명), 2001년(20,295명), 그리고 가장 최근의 지방의회의원 수는 2004년을 기준으로 19,657명이다.

〈표 14〉 2001년 잉글랜드 지방정부 유형과 수

지방정부 유형		정부수	지방의원 수
카운티 카운슬		34	2,471
런 던	런던 바러카운슬	33	2,068
	광역런던시	1	25
대도시 카운슬		36	2,478
비 대도시 디스트릭		238	10,820
단층 자치단체		46	2,433
합 계		388	20,295

7) 프랑스 통계자료, Les Collectivités locales en chiffres 2007, 2007년 3월, 프랑스 내무부 발간.

이들 지방의원은 2004년 기준으로 1주일 평균 21.5시간 업무에 종사하고 있는 것으로 나타났으며, 우리나라의 지방의원들보다 더 많은 금액을 보수와 수당으로 받고, 그에 따른 사회보장제도, 연금제도 등 다양한 혜택이 주어지고 있다.

〈표 15〉 영국 지방의원의 보수(2003년 전국 평균 연봉)(£)

	Basic (기본급)	Leader (리더, 시장)	Cabinet member (집행부 지방의원)	Scrutiny chair (일반의원 중 위원장)
London borough	7,605	25,585	13,154	8,435
Met district	8,015	21,755	10,274	6,434
Shire county	7,673	21,215	11,247	7,111
Shire district	3,153	8,428	4,458	2,801
Unitary	5,673	14,707	8,327	4,372
All Types	4,754	13,223	7,110	4,278

Source: Improvement and Development Agency (I&DEA). Figures are as at 13 January 2003

※ 1파운드 : 1,864.84원(2007.4.23현재 매매기준율)

〈표 16〉 런던광역시장 및 지방의원 연봉(2003년 기준)(£)

광역시장 선출직 공무원	From 2000	From 2002	
		파운드	한 회(만원)
Mayor(광역시장)	91,763	108,000	20,140
Deputy Mayor(광역시장 부시장)	56,212	67,150	12,522
Assembly Member(광역시의원)	37,413	45,950	8,569

※ 1파운드 : 1,864.84원(2007.4.23현재 매매기준율)

미국의 기초자치단체(Municipality)의 평균 인구는 약 7천명이며, 소의회제를 채택하고, 지방의회의원 정수는 일반적으로는 3~9명이나, 예외적으로 50명 이상인 경우도 있다. 임기는 2~4년으로, 시장-의회형은 전체의 56%로서 지방의원의 정수가 3~50명이고, 의회-경영자형은 전체의 34%로서 5~10명의 규모임. County의 평균 인구는 약 6만 명이며, 지방의회는 준자치단체로서 소의회제를 채택하고 있으며, 의원정수는 3~5명임. 예외적으로 100명 이상의 의회도 있다.

지방자치단체의 사무 중 교육사무의 경우는 조세권을 가진 ‘학교구’에서 처리하고, 특정 지방사무에 있어서도 민간위탁 등을 강화하여 처리함으로써 지방의회의 업무량이 우리나라보다 그만큼 적고, 이러한 사실에서 ‘소의회제’를 유지할 수 있으며, 수준 높은 유급제도 가능하다는 입장이다. 미국의 2002년 통계에 의하면 학교구는 13,522개이며, 지방정부로부터 사무를 분담하는 특별구의 총수는 35,356개를 기록하였다. 이는 지방정부의 사무 중에서 교육사무는 조세권을 가진 ‘학교구’에서 처리하며, 특정 지방사무에 있어서도 민간위탁 등을 강화하여 처리함으로써 지방의회의 업무량 또는 곤란성이 우리나라보다 그만큼 적다는 사실을 알려주고 있다.

2) 지방의원의 낮은 보수 수준

헌법적으로 지방의회는 의회주의에 뿌리를 두고 있으며, 그러한 이유에서 지방의회는 주민의 대의기관이며 지방에서의 입법기관이고, 지역에서의 합의체이자 지역주민의 의사결정기관이며, 또한 주민을 대신하는 집행부에 대한 통제기관이기도 하다. 따라서 지방의회는 예산심의기관으로서 집행부의 정책수행을 감시, 견제, 비판함으로써 지역통치권 행사의 절차적 정당성을 보장하는 중추적 역할을 담당하고 있다. 지방의회가 전문성을 가져야 하는 중요한 분야로는 자치입법, 예·결산심사, 행정사무감사 및 조사, 기타 자치행정 전반에 걸친 비판·감시·견제기능, 그리고 지방분권에 따른 국가균형발전을 위한 부분의 관여 등이다.

이러한 지방의회의 중요성을 인정하기 때문에 2006년 당시 개정된 지방자치법 제34조의3 제2항에서도, “지방의회는 소속의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”는 명시규정을 두고 있는 바, 이는 점차 복잡다기해지고, 다양한 분야에서 주민을 대표하는 지방의회의 의정활동이 차지하고 있는 중요한 역할을 인식하였기 때문에 지방의원에 대한 지원강화를 명시한 법 개정 취지라고 볼 수 있다. 그리하여 2007년부터 지방의회는 연간 회의총일수와 회의 등은 조례로 자유롭게 정하도록 했기 때문에(지방자치법 제47조제2항) 더욱 더 입법활동에 대한 지원이 요구되고 있다.

그러나 우리나라와 일본의 광역의원간 보수 수준을 비교해 보면 그 차이가 상당한데, 이는 앞으로 늘어날 지방의원들의 업무량에 비해서 유급직의 보수 수준이 약하다는 것이다. 서울시의회의 경우, 2006년 5월을 기준으로 연 6,804만원, 경기도의원의 경우는 연 5,421만원에 이르나, 전라남도의회의 경우는 연 3,960만원으로 최고 2,844만원의 차이를 보이고 있다.

일본 지방의원의 경우 고액의 보수와 실비보상, 정액보수 외에 우리나라에서는 지급하지 않는 정무조사연구비와 회의수당을 별도로 지급하고 있으며, 지방의원에 대한 연금제도 등을 실시함으로써 그 재원을 활용하여 광역의원 각자는 필요한 수만큼 개인보좌관을 두고 활용하고 있다.

〈표 17〉 일본 주요 광역의원 보수월액(2002.4.1현재)

구 분	동경도		오오사카부	쿄오토부	비 고	
	엔화	한화(만원)				
직 위 별 보수월액	의 장	1,273,000	1,295	1,111,500	1,064,000	기본급
	부의장	1,149,500	1,169	978,500	978,500	"
	위원장	1,064,000	1,082	-	-	"
	부위원장	1,045,000	1,063	-	-	위원회간사
	의 원	1,026,000	1,043	883,500	912,000	기본급
연 말 수 당	3.66개월 (3,755,160)	3,819	4.70개월	3.55개월	금액은 평의원기준	
정무조사연구비 (월액)	600,000	610	590,000	500,000		
비용변상 (회의참석 수당)	1일금액	12,000	12.2	15,000	11,300	회의수당
	지급대상 범위	본회의, 상임·특별· 정보공개위원회		좌동	좌동	
의장교제비 (연간)	10,000,000	10,170	3,880,000	2,700,000	기관운영 업무추진비	

2005년 12월말 기준으로 778시 의회의 의원보수 월액의 단순평균은 42.3만엔이며 인구 규모별 의원보수의 경우 50만 이상 시는 26개 시가 있고, 이들의 평균 의원보수는 의원 76.1만엔, 의장 97.0만엔, 부의장 86.3만엔으로 나타났다.⁸⁾ 이를 다시 지역별로 구분한 의원보수 실태를 보면, 전국 평균 46.9만엔으로 집계되었으며, 근기(近畿)지방이 55.0만엔으로 평균보다 높게 나타났다. 시별로는 가장 최고는 千代田區로 62.9만엔, 최저는 美馬시로 20.6만엔을 기록하고 있다(지역별 의원보수 현황은 다음 표를 참조할 것).

〈표 18〉 일본 지역별 의원보수(단위: 만엔)

구분	시수	의원보수	지수, 전국 = 100
전국(全國)	150	46.9	100.0
북해도(北海道)	6	43.6	93.0
동북(東北)	7	44.4	94.5
관동(關東)	55	47.4	100.9
북신(北信)	8	42.5	90.5
동해(東海)	25	45.7	97.4
근기(近畿)	19	55.0	117.3
중국(中國)	13	45.1	96.1
사국(四國)	4	45.4	96.8
구주(九州)	13	43.5	92.8

서울 및 경기도의회의 경우 인구 1천만이 넘고 한 해 예산규모가 15조원에 육박하고 있는데, 이와 같이 거대예산이 소요되는 정책 등에 대한 안전심의회는 물론 지역사회 발전을 위한 정책집행 과정과 결과 등에 대하여 지방의원들만의 개인적 역량으로 문제를 파악하고, 해결책을 만들어 내는 데에는 상당한 한계가 있다. 따라서 각 지방의원들은 자기의 전문분야에서의 정책개발 및 의정활동 뿐만 아니라 다른 다양한 분야에 대해서도 지역주민들과 지역사회 발전을 위한 끊임

8) 2005년 합병이 없었던 555시 가운데 합병특례를 적용하지 않은 524시를 중심으로 분석한 자료(자치행정, 2007년 3월, p.69~70).

임없는 노력을 해야 하기 때문에, 더 더욱 전문적인 지원이 필요한 것이다.

하지만 현재 우리나라 지방의회에는 입법조사관에 의한 의정활동 지원제도가 없고, 앞에서 지적한 바와 같이 지방의회 사무직원들도 전문직이나 별정직에 의한 의회전문 공무원을 임용하는 것이 아니며, 또한 어느 정도 의회사무에 대한 경험을 가진 일반행정직에 대해서도 1~2년만에 교체하는 잦은 인사이동으로 지방의회는 인적 역량을 제대로 활용하지 못하게 되는 결과를 가져오는 경우가 빈번한 실정이다. 반면에, 외국 지방의원들의 경우에는, 의회와 집행부간 통합형 기관운영 방식을 최대한 활용하기 때문에 급속하게 변화하는 사회경제적 환경에 대처하는 데에도 유용하게 적용하고 있어서, 집행부의 사무가 지방의회의 사무이기도 하고, 집행부 공무원이 지방의회의 공무원이기도 한 통합적 거버넌스(Corporate governance)체제를 운영할 수 있다.

우리나라의 경우 국회의원과 지방의원에 대한 지원제도를 비교해 보면 더욱 지방의정활동을 지원하는 제도가 미약하다는 것을 알 수 있다.

3) 지방의회의 불균형 활동

지방의회의 의정활동 실적은 분야별로 구분이 가능하며, 이들의 구성은 ①회기운영 실적, ②의안처리 실적, ③조례 제정·개폐 실적, ④예산안 심의 실적, ⑤행정사무감사 실적, ⑥집행기관에 대한 질문 실적, ⑦청원 처리 실적, ⑧특별위원회 운영실적 등으로 요약이 가능하다.

그러나 주로 행정감사 및 조사에 많은 시간을 할애하고, 입법기관으로서 조례 제개정은 상대적으로 폭넓은 시간투자를 하지 못하고, 전문성도 결여되는 입장에서 집행기관이 제안한 조례안에 대한 검토절차를 거쳐 승인하는 소극적인 의회역할을 수행함으로써 지방자치단체에서 최고의결기구로써 정책결정 기능에는 상대적으로 그 활동역량이 떨어지는 결과를 초래하고 있다. 여기에서는 주로 우리나라 전체 광역의회가 활동한 실적을 종합적으로 파악하기 위하여 지난 1991년 7월부터 2002년 6월까지 전체 시·도의회의 회의운영 실적 등 실적분석이 가능한 내용을 정리해 보았다.

① 광역회의의 평균 회기일수 실적(1991~2002) : 112회에 1,215차 회의

시·도회의의 경우 지난 1991년 7월부터 2002년 6월까지 전체 시·도회의의 회의운영 실적을 보면, 정례회와 임시회를 합하여 대다수의 의회가 법정회의일수 대부분을 사용한 것으로 나타났다. 전체 회의차수는 총 1,793회에 총 회기일수는 19,437일로 기록되었다. 광역의회별 평균치로는 [표 19]에서와 같이 112회에 1,215차의 회의를 개최한 것이며, 그에 따른 의원들의 회의 출석율은 평균 92%로 높은 편이었다.

〈표 19〉 광역의회 회의 운영실적(1991.7~2002.6)

회의 차수	총회기 일수	의회 당 평균		의원 출석율
		회의 수	회기 일수	
1,793	19,437	112	1,215	92%

우리나라 광역회의의 연간 회의일수가 의회당 평균 110일이 넘는 것은, 인구 1,200만의 일본 동경도회의의 평균 64일, 월평균 5일의 회기 운영 등에 비하면 우리나라의 광역의회는 거의 배에 달하는 회기를 운영하고 있다.

② 의안처리 실적

의회의 의안이라 함은 의회에서 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적 요건을 구비하여 의원이나 지방자치단체의 장이 제출하는 안건을 의미함. 지난 1991년 7월부터 2002년 6월까지 전국의 광역의회가 처리한 의안처리실적을 보면, 총 22,078건으로 의회 당 평균 1,380건이었다. 유형별로는 아래 표에서와 같이 조례안이 14,308건으로 총의안의 50%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 외 예산·결산 1,663건, 중요재산 취득처분 1,203건, 청원심사 810건, 건의·결의 1,788건, 기타 9,084건 등으로 의정활동을 수행하였다.

〈표 20〉 광역의회 의안처리실적(1991.7~2002.6)

단위 : 건

계	조 레			예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 결의	기타
	소계	의원발의	단체장발의					
28,856	14,308	1,496	12,812	1,663	1,203	810	1,788	9,084

③ 조례 제정·개폐 실적

조례 제·개정이 광역의회 활동 중 가장 비중이 큰 업무임. 광역의회의 의정활동 중 가장 많은 비중을 차지한 조례안 처리는, 1991년~2002년까지, 전국 평균으로 볼 때 전체 처리안건의 절반에 해당하는 14,453건에 달한바 있음. 하지만 조례안의 대부분은 자치단체장이 제출하였으며, 조례안 처리내용을 분석하여 보면 총 14,453건이 접수되어 14,007건이 처리되었다. 구체적으로는 아래 표에서와 같이 원안가결이 11,019건, 수정가결이 2,643건이며, 154건이 부결되었고, 접수된 조례안 중 150건은 폐기되었으며, 223건은 철회, 265건은 미처리 된 것으로 나타났다.

〈표 21〉 광역의회 조례 제정·개폐 실적(1991.7~2002.6)

단위 : 건

접 수	처 리	처 리 내 용						미처리
		가 결			부 결	폐 기	철회	
		소계	원안	수정				
14,453	14,007	13,662	11,019	2,643	154	150	223	265

조례정비실적을 유형별로 보면, 아래 표에서와 같이 조례안 총 14,308건 중에서 의회분야 919건, 세무·회계분야 1,644건, 사회·환경 및 복지 분야 1,649건, 지역경제 및 농림수산 분야 1,636건, 도시건설 및 주택분야 1,551건, 행정조직운영 분야 3,481건, 교육자치 분야 2,135건, 기타 1,293건 등을 정비하여 주민의 복리증진과 지방자치 발전을 도모하는데 기여하였다.

〈표 22〉 광역의회 조례정비 유형별 내용(1991.7~2002.6)

단위 : 건

계	의회	세무회계	사회 환경복지	지역경제 농수산	도시 건설주택	행정 조직운영	교육자치	기타
14,308	919	1,644	1,649	1,636	1,551	3,481	2,135	1,293

여기에서의 문제는 조례안의 대부분이 자치단체장 제출에 의존하고 있고, 의원이 발의한 건수는 상당히 저조한 실정이라는 점인데, 가1991년 7월부터 2002년 6월까지 전국 광역의회에서 발의한 의원발의 조례안은 총 1,496건으로 전체 발의건수 4,308건의 10%에 불과하였다. 이는 조례제·개정의 중요한 역할을 해야 하는 지방의회가 전혀 그 역할에 충실하지 못하였다는 것인데, 주요 원인은 바로 지방의원의 전문성 부족이 심각한 상황이라고 달리 설명할 길이 없으며, 이를 위해서라도 광역의회에 먼저 전문보좌관의 도입 등으로 지방의원들의 정책 주도 기능을 높일 수 있는 지원체제 강화가 절실하다는 것이다.

④ 행정사무감사 및 조사 실적

1991년 7월부터 2002년 6월까지 전국의 광역의회가 행정사무감사를 실시한 내용을 보면, 아래 표에서와 같이 매년 정기회 회기중 연 5,406개의 기관을 상대로 감사를 실시하였고, 세부적으로 보면 본청 715개 기관, 소속행정기관 3,045개 기관, 하부행정기관 45개 기관, 사무위탁법인 등 234개 기관, 교육청 269개 기관, 공기업 등 598개 기관을 대상으로 감사를 실시하고, 총 182,927건의 감사자료를 요구하였으며, 2,640개소에 대한 현장 확인을 병행하였다.

〈표 23〉 제3기 광역의회 행정사무감사 실적(1991.7~2002.6)

단위 : 건/개소

계	수 감 기 관 수						자 료 요 구	현 장 확 인
	본청	소속기관	하부행정기관	사무위탁법인	교육청	공기업 등		
5,406	715	3,045	545	234	269	598	182,927	2,640

조사 대상기간 동안 전국의 광역의회에서는 집행기관에 대하여 아래 표와 같이 총 44,265건의 시정조치를 요구하였고, 이중 32,629건은 처리가 완료되었으며, 132건은 처리불가로, 1,889건은 중장기 검토과제로 처리된 바 있다.

〈표 24〉 광역의회 행정사무감사 결과 시정처리사항(1991.7~2002.6)

단위 : 건/개소

조치요구 건수	처 리 내 역				중장기 검 토
	계	완 료	불 가	추진중	
44,265	42,376	32,629	304	9,443	1,889

행정사무조사는 주로 주민생활과 밀접한 관련이 있는 주민숙원사업 등 도시·건설분야, 쓰레기매립장·상수원확보 등 환경위생분야와 긴급재해대책분야에 중점적으로 실시되었다. 주요처리 내용들은 지적된 사항의 시정처리 또는 문제점에 대한 개선방안 제시, 주민과 마찰을 빚는 사업에 대한 상호타협이나 해결방안 제시 등으로 요약될 수 있다.

행정사무조사 과정에서도 지방의원들의 전문성에 근거한 다양하고 깊이 있는 문제의 핵심을 파악하는 정확한 문제제기 등과 같은 조사활동 보다는 대중적 쟁점에만 의존한 대강의 질의, 중복질의, 장황하고 평이한 정책질의, 불필요하고 과도한 자료요청 등 부작용과 부실조사 활동 등이 많았다고 지적하여 왔다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서라도 반드시 의회사무직원들에 대한 수준 높은 인재채용제도와 전문적인 의회사무직원의 활용 등이 의정활동의 질적 수준을 높이는데 필수적이라 할 것이다.

⑤ 대집행부 질문 실적

광역의회가 자치단체의 행정전반에 대한 질의 또는 질문에 관한 실적과 평가를 보면, 아래 표에서와 같이 1991년 7월부터 2002년 6월까지 총 38,948건에 걸쳐 대집행부 질문을 전개하였으며, 질문내용별로 자치행정 부문 6,937건, 재무행정 부문 2,559건, 농림수산행정 부문 4,135건, 지역경제 부문 3,796건, 도시건설

부문 7,164건, 민방위 및 소방행정 부문 442건, 교육행정 부문 6,745건, 기타 7,170건으로 나타났다.

〈표 25〉 광역의회 질문내용 분석(1991.7~2002.6)

단위 : 건

계	자치행정	재 무	농 립 수 산	지 역 경 제	도 시 건 설	민방위 소 방	교 육 행 정	기 타
38,948	6,937	2,559	4,135	3,796	7,164	442	6,745	7,170

⑥ 청원처리 실적

청원의 증가는 곧 주민의 의회에 대한 기대가 증가됨을 의미하며 의회가 시민의 생활 속에 존재함을 의미한다. 왜냐하면, 주민들이 지방의회에 청원하고자 하는 경우, 청원인은 해당 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 하기 때문에 청원소개 의미는 지방의회의 존재가치를 보여주는 것이라 할 수 있다. 전국의 광역의회는 아래 표에서와 같이 1991년 7월부터 2002년 6월까지, 총 1,009여건의 청원을 처리하였고, 그 중에서 460건을 상임위원회 단위에서 종결 처리하였으며, 184건은 본회의 부의하여 집행기관에 그 처리를 의뢰하였음. 이중 102건은 철회되었고, 66건은 수리되지 않았다.

대략 10년 동안의 광역의회 활동 중에서 주민들의 민원과 관련한 청원이 1,000여 건이라는 것은 그 수가 너무 적을 뿐만 아니라, 본회의에 처리한 것 중에서도 상당수의 청원이 제대로 처리되지 않고 있다는 것이 문제점이라고 할 수 있다.

〈표 26〉 광역의회 청원 처리상황(1991.7~2002.6)

단위 : 건

접 수	처 리			철회	계류중	불수리
	상임위 종결	본회의 회부	이 승			
1,009	460	184	134	102	77	66

다시 말하면, 주민청원의 접수건수도 적고, 더구나 처리하는 건수에서도 안건으로 채택되지 않고 처리된 경우가 많았다는 것은 의정활동에 여전히 주민과 직결된 문제해결에 직접적인 영향력이 적다는 것을 의미하고 있다.

〈표 27〉 주민대표기관으로서의 (청원처리) 활동실적 종합(2000~2007)

광역 자치 단체	광역의회의 의정활동(주민대상)	2003-2006 청원처리	2006-2007 청원처리
서울	민원처리 2002-2007 총 1,080건으로 연평균 150건, 2006년 민원처리 482건으로 가장 많은 민원이 제기된 해		
부산	본회의에 부의되어 처리된 것이 2건이며, 주로 소관 상임위원회에서 종결처리하였고, 이중 철회가 3건, 불수리는 2건이었음	10건 2003년 3건, 2004년 1건, 2005년 4건, 2006년 2건	6건 2006년 5건, 2007년 1건
대구	2002-2005년 사이 5건 중 채택 1건을 집행부로 이송하여 처리토록 함	5건 2005: 2, 2004 이전은 매년 1건	2건
인천	1대-3대 의회의 청원처리 건수는 190건으로 상임위 종결 108건, 본회의 회부 45건 진정처리는 2006-2007년 87건 처리	2006년 2건	
광주	주로 진정에 대한 처리로 건설산업분야와 관련된 주민진정이 대부분임 2002년 44건, 2003년 76건, 2004년 67건, 2005년 62건, 2006년 54건의 진정서 처리. 2007년은 40건 처리함.	11건 2003년 6건(1건 처리, 4건 소위서 처리, 1건 철회), 2004년 2건, 2005년 3건 (집행부로 이송), 2006년 없음	1건(후에 철회함)
대전	2007년 민원처리가 38건으로 주로 지역사회내 교통, 환경, 교육시설에 대한 문제처리이며, 또한 주거지역의 변경, 고도제한 해제 등 주민 개별적 재산권과 관련된 주장에 대한 처리결과로써 '처리불가'가 주된 내용임	9건 2003년 3건, 2004년 없음, 2006년 6건 등 모두 의견을 채택하여 관계 단체장에게 처리를 이송함	2006년 3건

〈표 계속〉

광역 자치 단체	광역의회의 의정활동(주민대상)	2003-2006 청원처리	2006-2007 청원처리
울 산	청원처리 없으며, 주로 주민처리에 관해 315건을 접수하여 모두 처리함		
경 기	주로 민원처리 297건 처리완료, 2006-2007년 7대는 90건 처리	17건 2006년까지 총 17건으로 채택 6건, 불채택 8건, 불수리 2건	
강 원	청원통계 없으며, 진정만 2006년 48건, 2007년은 32건 처리		
충 북	청원처리 2002-2007년간 2건으로 나타남. 이에 대하여 시도의회가 조례를 제정한 바 있음 민원처리를 보면, 2002년부터 2007년까지 총 144건 중 132건을 해결한 바 있음. 2007년 5월까지 15건이었음	2002년 2건	
충 남	주로 집행부 소관사항에 관한 진정이 대부분이며 그 내용 중 도시재개발 지지구지정요구, 초락교 설치공사에 따른 어업피해보상 요구 등으로 나타났음		
전 북	청원내용: 전북 노인복지과 신설요망에 대한 내용이었으나 의회에서 처리가 적합하지 않다고 판단 주로 민원처리함 접수 283건 중 자체처리 26건, 타기관 협조요구 처리가 243건	2006년 1건	
전 남	2004년 1건은 관련서류의 미첨부로 반려하였음. 2005년 3건은 시군구의원수, 선거구조정 등의 내용으로 조례제정으로 의결처리하였음	2004 : 1 2005 : 3	2006. 8 : 1건
경 북	중학교 설립인가 요청에 관한 청원으로 승인처리함	2003 : 1건	
경 남	응답 없었음		
제 주	268건의 진정처리에 대해서 모두 집행부로 처리요구를 위하여 이송	34건 처리 32건, 불수리 2건	

4) 사례 : 경기도의회의 의정활동 업무량

조례발의가 집행기관장 보다 상대적으로 훨씬 저조하다. 경기도의회 제4대 의회와 제5대 의회를 대상으로 조사한 의회활동 중요도를 보면, 예산결산의 심사(46.3%)에 가장 많은 시간을 투입하였으며, 다음으로 ‘보고 질의(28.3%)’, ‘조례의 제·개정(15.5%)’, ‘동의안(3.0%)’, ‘건의안(1.4%)’, ‘청원안(1.3%)’, ‘결의안(0.5%)’, ‘진정안(0.3%)’, ‘기타(3.4%)’의 순으로 지방의원들의 위원회 활동 비중이 나타난 바 있었다(신원득 외, 2002 : 9). 이 중에서 지방자치권의 핵심인 자치입법권을 행사함에 있어서 지방의회의 기본적인 권한이자 활동인 입법권을 대표하는 조례 제·개정에 대한 발의건을 보면, 집행부에 비해서 상대적으로 현저히 낮은 실적으로 나타난 바 있다.

경기도 의회의 조례 1건당 처리 투입시간을 보면, 상임위원회가 40.8분, 본회의가 4.3분으로 조사되었으며, 조례(안)를 발의한 주체별로 그 발의비율을 보면, 도지사가 384건(70.0%)으로 가장 많고, 그 다음이 교육행정의 장인 교육감 88건(16.1%), 의원발의는 76건(13.9%)에 지나지 않는다.

〈표 28〉 경기도의회의 조례발의 처리결과(2001년 기준)

경기도의회	원안가결율(%)	수정의결율(%)	부결율(%)
3대 의회	85.1	10.1	1.4
4대 의회	79.6	17.6	2.9
5대 의회	71.9	24.2	1.6

이러한 사실이 증명하는 것은 바로 지방의회의 본질적인 기능인 입법권을 제대로 수행하지 못하고 있다는 것인데, 그 원인은 주로 지방의회의 전문성이 결여되어 있다는 지적이 다수임(신원득 외, 2002 : 30). 하지만 희망적인 것은 [표 28]에서와 같이 조례안의 심의과정에서 <수정의결율>이 증가하였는데 이는 광역의회의 조례(안)심사에 대한 신중성이 높아간다는 것을 의미하기도 한다.

경기도의회가 지난 2002년~2004년까지 2년간 처리한 안건은 총 5,100여건으

로, 조례안 2,600여건, 예산안 및 결산 300여건, 중요재산 취득처분 160여건, 청원심사 100여건, 건의안 및 결의안 170여건, 기타 1,800여건 등으로 분류가 가능함. 특별위원회의 구성회수도 총 150여 회에 이르고 있으며, 운영일수도 연 4,500여 일에 달하고 있다.

같은 기간 동안 실시한 행정사무감사에서 경기도의회는 연 1,000여 개 기관을 대상으로 40,000여건의 자료를 요구·조사하였으며, 350여 개소에 대한 현장감사를 실시하여 10,000여건에 달하는 시정조치를 촉구한 바 있었다.

아울러 그동안 경기도의회에서는 총 5,000회의 대집행부 질의와 질문을 실시하여 행정사무 집행에 따른 공정성과 효율성을 촉구하였으며, 내용별로는 자치행정부문 900여건, 재무부문 350여건, 농업수산부문 550여건, 지역경제부문 480여건, 도시건설부문 800여건, 민방위 및 소방부문 50여건, 교육행정부문 1,050여건, 기타부문 900여 건에 이룬 바 있었다.

경기도의회가 행정사무감사시 요구한 사항은 주로 서류요구, 증인 및 참고인의 출석요구, 감사결과에 따른 시정 및 처리요구와 건의 등의 업무를 수행하였음. 이 중에서 2002~2004년간 경기도의회 경제투자위원회의 행정사무감사 요구 및 처리결과를 보면, 시정처리요구 41건, 건의 50건 등 총 91건을 요구한바 있다(신원득, 이상미, 2004:87).

지방의회가 행정사무감사와 조사 기능을 제대로 수행하기 위해서는 정책형성, 정책집행 등에서의 쟁점사항에 대한 이해가 필요하고, 또한 이를 위해서는 반드시 집행기관의 협조, 정보수집의 용이함 등이 뒷받침 되는 것이 필수적이다.

〈표 29〉 경기도의회 행정사무감사 실시현황(2002~2004년간)

연도	기간	대상기관	출석요구		감사결과		
			증인	참고인	서류요구	시정처리 요구	건의
2002년	11.21~11.30(10일간)	16개 기관	247명	7명	2,757건	338건	158건
2003년	11.21~11.30(10일간)	18개 기관	232명	7명	2,773건	265건	202건
2004년	11.22~12.1(10일간)	20개 기관	268명	7명	2,903건	304건	180건

이것은 지방의회가 감사결과에 대한 효과성을 확인하는 절차와도 관련이 되기도 하는데, 지방의회가 상임위원회, 특별위원회를 통해서 행정사무감사를 실시한 후, 본회의에서 ‘시정 및 처리요구사항’을 채택한 뒤 의장이 지방자치단체장에게 이를 요구하면 지방자치단체장은 ‘시정 및 처리결과’를 의장에게 보고하도록 되어 있다. 따라서 지방의회는 행정사무감사 이후에도 결과처리에 대한 현장확인, 지적사항에 대한 조치요구 등의 사후확인 업무도 이행해야 하기 때문에 상당한 업무량을 수행해야만 함. 특히 이러한 과정에서 지방의원들이 정보수집 및 자료분석 기능의 지원이 필요하기 때문에 그에 따른 전문성과 보조요원의 지원이 따르지 않으면 이와 같은 업무를 수행할 수 없을 것이다.

경기도의회의원 85명을 대상으로 조사한 결과에서도 광역의원들은 자신의 업무에 대한 전문성 수준에 대해서 어렵다(높은 수준의 전문성을 요구한다)는 인식이 65.9%(56명/85명)로 대부분이다. 정보수집의 경우에도 경기도의회의원이 느끼는 의견을 보면, 집행기관이 협조를 잘 안해준다가 35.3%(30명/85명), 협조가 잘된다는 비율은 34.1%(29명/85명)로 나타난 바 있다.

2. 지방의회 운영상 문제

가. 기관대립주의의 문제

비록 기관대립주의 장점으로 집행기관과 지방의회가 상호견제와 균형을 이루면서 권력남용을 방지할 수 있다거나 집행기관장이 행정권을 통할하여 부처할 거주의를 막고 행정에 대한 책임을 명확히 한다고는 하지만, 우리나라의 경우 단점으로 작용하는 경우가 더 빈번하였다. 전반적으로 기관대립형 원칙에서 지방의회와 단체장과의 관계는 앞서 살펴본 바와 같이 지방의원들의 본래적 역할인 주민대표기관으로서 주민을 위한 업무량의 시간이 너무 적다고 하는 것이다.

특히 우리나라와 같은 기관분립형에서는 집행기관의 장이 행정적 문제보다는 선거 등의 정치적 문제에 더 큰 신경을 쓰게 되고, 행정이 집행기관의 장에 의

해 주도되므로 행정과정에 다양한 주민의사가 충분히 반영되지 못하는 중요한 단점들이 나타나고 있다.

나. 획일적인 기관구성 운영

우리나라의 기초, 광역자치단체 모두가 획일적으로 자치단체의 장과 지방의회의 대립적인 권력분립형으로 구성되어 지방의회와 집행기관과의 관계에 있어서 전국적으로 단체장의 강한 권한으로 집행부 우위의 강시장-의회 형태를 대부분이다. 이러한 상황은 오히려 삼권분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관 간에 견제와 균형(checks & balances)의 논리를 추구하는 것과는 일치하지 못하는 상황이 아닐 수 없다.

뿐만 아니라 지역의 요구와 특성, 지방여건을 전혀 고려하지 못하는 상황에서 지방자치단체를 구성·운영하기 때문에 지역특성에 따른 주민의 요구에 제대로 대응하지 못하는 행정의 비효율성을 상시적으로 발생시킬 수 있으며, 제도의 운영상 실패가 발생할 때에는 예상보다 더 큰 과도한 손실이 나타나는 경우도 많았다.

기관운영상의 문제에 있어서 기본적으로 시장과 지방의회가 상호 대등한 위치에서 견제와 균형을 유지해야 하지만, 지방의회의 지위와 권한에 비해서 그리고 의회 사무기구의 인적 구성이 빈약한 상황에서 법적으로 상호견제 권한이 집행기관의 장에게 더 우월한 지위를 부여하고 있기 때문에 이로 인하여 비생산적인 갈등이 상시적으로 존재해 있다.

지방의회의 행정(집행기관)에 대한 감시기능의 저하 뿐만 아니라, 지역주민을 대표하는 대표기관으로의 기능과 정책제안의 역할 수행도 거의 없다는 데에 지방의회의 존재가치를 느끼지 못하는 큰 문제로 인식되어 심각성이 깊다. 이러한 사태를 반영한 것이 이번 전국적으로 지방의회의원의 의정비 인상과 관련한 시민들의 무관심 또는 냉소적인 태도에서 이러한 문제점들을 짐작할 수 있다.

더욱 문제가 되는 것은 중앙정치와 지방정치가 너무나 밀접하게 관련되어 있

어서 중앙정치에 좌우되면서 지방의 문제들에 대한 주도적인 이해관계자의 의지, 책임 있는 지방정치 풍토의 조성 등이 미약해지고 있다는 점이다. 말하자면, 정당공천제의 확대, 중선거구제의 시행 등 선거법의 부작용과, 지방의원 유급제의 변형 등으로 인하여 지방의회와 집행부가 중앙정치와 중앙당의 하부기관 역할을 수행함으로써 중앙정치에 좌지우지 당하여 지방의 풀뿌리 지방자치 취지를 무색케 하고 있는 상황이다.

우리나라의 법제도상 자치단체의 기관구성을 지방자치법과 시행령, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등에 근거하여 중앙정부에서 거의 획일적으로 결정하도록 의무화 하고 있어 자율적인 지방자치제도의 발전을 제약하고 있다. 결과적으로 지방의회의 의정활동을 위한 선택권이 미약하고 그에 따라서 지방자치단체의 자율성도 제대로 보장받지 못하는 상황에서 지방의회의 무용론이 상시적으로 대두되고 있는 심각한 상황이다.

3. 지방의회 운영체제의 다양한 제도 개선 필요

지금까지 우리나라와 같은 단일국가에서는 지방자치제도 등 일반적으로 공공제도가 통일적이고, 획일적이어서 국민을 위한 평등성을 보장할 수 있다고 하는 무의식 속에 사회전체를 하나의 획일적인 틀로 구속하고, 중앙집권적 제도운동을 일반화하여 왔으며 지방자치제도에도 동일하게 적용하여 획일적인 지방자치제도를 운영해 왔다. 그러나 현대 민주주의 국가에서는 오히려 각 국민의 요구와 취향에 따른 다양성을 인정하는 것이 본래의 다원적 민주주의 통치체제에도 부합되는 것이라 하겠다.

통상 강력한 지방자치 중심의 국가운영체제를 유지하고 있으면서, 중간계층의 지방정부가 이탈리아, 스페인, 영국의 스코틀랜드와 같은 입법권을 보장받지 않고, 행정법규명령 형태의 지방자치법령을 보장받고 있는 상황이기 때문에 지역적 특성에 맞고, 다양하면서도 민주적이고 주민의 욕구에 맞는 선택적 지방자

치제도를 구현하지 못하고 있고, 헌법상, 지방자치법상 불완전하게 지방정부의 지방자치권을 인정하고 있어서 현행 지방행정체제를 물리적으로 개혁하지 않고도, 지방정부에 대폭적인 자치권을 부여하여 진정한 지방자치 실현이 가능하도록 기반을 마련하고자 하는데 제도개편의 필요성이 제기되고 있다. 지방자치와 관련된 제도들은 항상 주민의 입장에서 헌법, 법률, 제도로 운영되고 해석되어야 한다(최우용, 2006:31).

그 점에서 선출직으로 구성된 지방의회의 본래적 기능은 주민을 대표하여 주민을 위한 정책결정을 하고 이를 집행하는데 끝까지 책임을 지는 것이라 할 수 있다. 지방의회가 조례제정만으로 지역사회의 발전을 위한 리더가 될 수는 없다. 날로 확대 다양화되는 행정수요에 대응하기위한 정책의 법적 근거가 되는 조례의 제·개정과 관련 역량과 함께 특성상 급변하는 환경에 신속히 대처하지 못하는 입법기능 이외에도 지방의원 스스로가 직접 집행적 기능을 담당함으로써 행정기관에 대한 소극적인 감시·감독 기능을 넘어서 지역사회의 진정한 거버넌스 주체로써 지역발전과 주민만족을 위한 지방행정의 최일선기관으로서 역할을 다할 수 있도록 현재의 문제점을 해결할 수 있는 제도개선과 다원적 운영체제의 제도도입이 필요하다.

이를 위해서 주요 선진국의 지방의회 역할과 집행부를 직접 구성해서 정책적으로 주도적인 기능을 담당하는 운영체제를 살펴보고, 그러한 외국의 경험으로부터 우리나라 지방의회 운영체제 발전에 도움이 되는 사항들을 도출해 본다.



제 4 장 선진국 지방의회의 운영체제 분석

제1절 영미법계 국가의 지방의회 운영체제

1. 미국의 지방의회

가. 지방정부의 종류

1) 개요

가장 최근인 2005년도에 집계된 미국 통계청 자료를 보면, 2002년 6월 30일 기준으로 미국의 정부단위는 연방정부 및 50개의 주정부와 87,525개의 지방정부(units of local government)를 포함해서 87,576개이다.

〈표 30〉 미국 지방정부의 유형 분류(1984~2006)

기관구성 유형	2006	2004	2000	1996	1992	1988	1984
Council-Manager	3,505 (49.1%)	3,453 (48.7%)	3,302	2,760	2,441	2,356	2,290 (35%)
Mayor-Council	3,096 (43.3%)	3,089 (43.6%)	2,988	3,319	3,635	3,686	3,686 (56%)
Commission	143 (2.0%)	145 (2.0%)	143	154	168	173	176 (3%)
Town Mtg.	337 (4.7%)	338 (4.8%)	334	365	363	369	370 (6%)
Rep. Town Mtg.	63 (.9%)	63 (.9%)	65	70	79	82	81 (1%)
Unknown		3 (.04%)					
Total※	7,144 (100%)	7,091 (100%)	6,832	6,668	6,686	6,666	6,603 (100%)

기관대립형은 강시장제와 약시장제로 분류되며, 대도시 지방정부 중 50% 이상

은 대부분 강시장제이며 이때 시장은 대선거구제로 주민이 직접 선출하고 그에 따라 지방의회에 대한 거부권(veto powers)을 행사하며, 지방의원은 구역별로 선출되어, 시장의 거부권에 대하여 주로 2/3 이상 의원들의 찬성에 의하여 이를 무시할 수 있는 정도로 운영되는 체제가 보통이다. 그리고 2006년 현재 미국 지방정부의 기관구성상 가장 선호되는 형태는 시의회-전문경영인형의 지방정부(Council-Manager Government) 형태로 2006년을 기준으로 볼 때 49.1%를 차지하고 있고⁹⁾, 2002년 자료를 기준으로 미국 시정부(Municipalities) 수준의 지방정부 기관구성은 지방의회가 중심이 되어 집행부를 구성하는 기관통합형이 다수를 차지하고 있다.¹⁰⁾ 이와 같이 의회우월적 내지 의회중심의 기관운영이 대부분인 이유는 지방정부의 책임지는 당연히 주민대표기관인 의회로 보았고, 집행부는 단지 의회가 결정한 정책과 예산으로 행정을 수행하는 행정기관에 불과한 것으로 보아 의회의원이 모든 것을 통치하고 책임지는 통합형을 선호하였던 것이라 말할 수 있다.

2) 시 지방정부(Municipalities)

시와 빌리지 등을 포함한 시 지방정부는 20세기 초반까지 일반적으로 주입법 기관의 특별법 또는 일반지방자치법으로 창설되고 통치되었으나 이러한 특별법에 따른 지방정부의 권한이나 지위부여에 대한 주정부의 과도한 통제방식이 비판 대상이 되면서 일반법으로 시 지방정부를 설치하게 되었고, 다시 홈룰(home rule)과 같은 자치기본조례의 채택 및 운영으로 폭 넓은 자치권을 행사하게 되었다.

이후 대부분의 시 지방정부는 지방의회 중심의 기관통합형 운영체제를 갖추게 되었다. 이에 대해서는 통계자료들이 이를 입증한다. 우선, 2002년 자료 중 시연맹(National League of Cities)에 가입된 인구 5천명 이상의 지방정부 2,476개

9) 총수(Totals) 통계는 주민수 2,500명 이상의 지방정부에 대한 통계이고, 주민 2,500명 미만의 지방정부는 대략 3만 여 개로 추정되고 있다. Source for statistics inside table only: "Inside the Year Book: Cumulative Distribution of U.S. Municipalities" in The Municipal Year Books 1984-2006, published by the premier local government leadership and management organization, ICMA, Washington, D.C.

10) 2002년 자료 중 시연맹(National League of Cities)에 가입된 인구 5천명 이상의 지방정부 2,476개를 대상으로한 조사 결과.

를 대상으로 한 통계를 보면(한국지방자치단체국제화재단, 2003 : 27), 미국의 기초단위 수준에서 지방정부는 집행부와 지방의회가 통합된 형태가 많고, 그에 따라서 지방의회의 의원 정수는 소수로서 소의회 중심의 의회운명을 하고 있는 것이 큰 특징이었다.¹¹⁾

〈표 31〉 미국 지방정부의원 총수 분포 현황(2002년 기준)

지방의원 총수	지방정부 수
50명 이상 (2개 지방정부)	뉴욕시(800만 명 이상), 시카고시(289만 명)
20~49명 수준	17개 지방정부 (0.6%)
10~19명 수준	248개 지방정부 (10%)
10명 미만	나머지 2209 (90%)

위에서 언급한 2003년 통계에 근거하면, 지방의원 총수가 50명 이상인 지역은 인구 800만 명의 뉴욕시와 289만 명이 거주하는 시카고시 등 2개 지역 뿐이며, 20~49명인 곳은 단지 17개소로 0.6%이며, 10~19명인 곳은 248개소로 10%이고, 나머지 90%는 의원 10명 미만의 소의회를 운영하고 있다.

3) 카운티(County)

기본적으로 미국 카운티 정부의 의회 명칭은 다양하다. 카운티 지방정부의회 의 주요 명칭들을 보면, Board of county commissioner, Board of supervisor, county court, fiscal court, county council(텔라웨어주), Policy Jury(루지애나주), Commissioners Court(텍사스주), County Legislature(뉴욕주) 등으로 나타나는데, 이 중에서 소수의원에 의한 의회운영의 경우는 County commissioner Board, legislative board 등의 명칭 사용이 빈번하다. 카운티 의회는 소의회제를 중심으로 하고, 의장이 단체장을 겸직하거나 시전문 경영인을 두고 있다. 소수의회제는 보통 3~5명의 의회 의원이 선출되어 의장을 중심으로 행정부의 권한도 함께 행사하는 통합형 지방

11) 2002년 자료 중 시연맹(National League of Cities)에 가입된 인구 5천명 이상의 지방정부 2,476개를 대상으로 한 조사.

정부의 기관구성 형태로 아이다호주의 카운티 의회, 텍사스주, 오리건주 등에서 실시하고 있다. 다수의회제를 채택한 의회운영 카운티들은 뉴욕, 미시간, 일리노이, 위스콘신의 카운티 지방정부가 주류를 이루고 있다. 정책결정 시각에서 보면, 카운티 의결기관(Board of Supervisors or Commissioners)과 보안관, 재무관, 검사, 교육감 등 다수의 선출직 공직자들에게 분야별로 정책결정권 분산되어 있어 구조적으로 어떤 한 사람이 리더십을 발휘하거나 카운티정부의 전반을 통제하기는 매우 어려운 경우도 빈번하다.

이는 카운티정부가 여러 시 지방정부를 포괄하는 구역을 차지하고 있기 때문에 대도시나 지역단위로 광역서비스를 제공하는 것이 적합할 뿐만 아니라 의료·보건서비스와 같은 고비용의 서비스를 효율적으로 제공할 수 있다는 데 그 이유가 있다고 할 것이다. 70% 이상이 전통적인 위원회형 기관구성 형태를 지니고 있었으나 점차적으로 도시지역에서는 의회-행정관형(council-administrator plan) 또는 의회-민선단체장형(council-elected executive form)이 점차 채택되고 있는 추세를 보이고 있다. 의회-행정관형은 카운티의회가 전문행정인(county manager, chief administrative officer, or executive secretary 등으로 명칭)을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관 등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태이며, 의회-민선단체장형은 주민이 직접 카운티의 장을 선출하여 카운티 지배인과 유사한 권한을 부여하는 형태이다.

4) 타운 및 타운십(Town and Township)

타운이나 타운십은 미국의 가장 오래된 지방정부 형태라고 할 수 있는 주민총회(local town meeting)로 운영되는데 주로 지방자치의 전통이 강하게 남아 있는 뉴잉글랜드 지역(코네티컷, 메사추세츠, 로드아일랜드, 버몬트, 뉴햄프셔, 메인 등 북동부 6개 주)에서 많이 발견된다. 식민지 시대부터 실시된 주민총회는 직접민주주의가 구현되는 기관구성형태로서 원래 모든 주민이 연례총회에 참여하여 지역문제를 논의하고 법규를 제정하였는데, 오늘날은 인구증가와 도시문제의 증가에 따라 직접민주주의에서 변형된 주민대표총회의 형태(representative

town meeting form)로 뉴잉글랜드 지역에서 많이 발견되고 있다. 주민참석의 규모는 유권자의 10%이하를 요구하는 곳으로부터 40%이상을 요구하는 곳까지 다양한 모습을 보인다.

나. 지방의회 운영체제

1) 홈룰(Home Rule)에 의한 지방정부의 정책결정권 강화

미국 각 주의 지방정부들이 향유하는 자치권 홈룰(자치기본조례)은 넓은 의미에서 전통적으로 지방정부가 주정부로부터 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 수행하는 지방정부의 자율적 권한과 활동을 보장하는 자치권을 의미한다. 보다 전문적인 의미에서 홈룰은 지방정부에 주어진 의무와 책임을 실천하기 위해서 필요한 지역에 대하여 자율적으로 법률을 제정할 수 있는 헌법과 법률로부터 부여받은 권한이다. 이러한 자치권의 부여는 주정부 의회가 특별법을 제정하여 지방정부의 재산권, 행정권한 등에 제한을 가하는 경우에도 자치정부의 자치권을 보장할 수 있는 방패막이로 작용한다.

그리고 자치입법권(Local Legislative Power)은 주민투표를 거쳐 선출 구성된 지방의회에 부여되며, 지방의회는 자치입법권 형태는 지방정부법률(자치조례, local laws), 지방정부령(ordinances), 의회결의안(resolutions) 등 3가지로 나타난다.

① 첫째, 자치입법 형태인 자치조례는 지방정부의회의 가장 최상위 입법형태로 보통 미국 주정부헌법에 근거하여 지방정부의 권한으로 주어진다. 자치조례는 주민에 의해 선출된 대표기관이 입법권을 행사하는 것과 같다는 점에서 주의회의 개별법(act of the State Legislature)과 같은 법적 효력을 갖는다. 한 예로, 뉴욕주에서는 주의회 법률이나 지방정부 법률(조례) 모두 전통적으로 주정부의 국무장관(Secretary of State)이 법령등록관리를 하면서 법적 효력을 갖는다.

② 둘째, 지방정부령은 지방정부의회의 입법행위의 하나이지만 특정한 주제와 관련해서 주정부의회가 결정하여 자치정부에 위임한 사안에 한정되는 것이 지방정부령이다. 뉴욕주의 경우를 보면, 시정부령은 존재하지만 카운티정부와

빌리지 자치정부(1974년 폐지)는 이러한 권한을 갖지 않는다.

③ 셋째, 의회결의안은 자치정부로써 어떤 사안에 대하여 특정한 입장을 취하거나, 의사를 표명하는 수단이다. 다른 법과 달리 결의안은 규제조치를 취할 수 없지만, 주의회의 결정에 따라서 예외적인 경우가 생겨날 여지는 있다.

2) 홈룰에 의한 지방의회 운영체제

홈룰제도에 의한 시정부의 자치기본조례(Charter)를 운영하는 것은 지방의회에 의한 집행부 조직권 및 정책결정과 정책집행권에 대한 보장을 한 제도화라고 할 수 있다. 홈룰의 종류는 기본적으로 주법률(by state laws)에 의하여 지방의회와 그 운영체제를 규정하고, 시장과 집행부 지방의원으로 구성된 통치기구(governing body)를 구축하는 경우가 있는데 이때는 평균 5명의 지방의원을 대선거구제에 기초하여 선출하고 그로부터 시장은 간선을 하는 것이 보통이다. 또 다른 홈룰 종류로는 일반 시차터(by general law cities)에 의해 지방의회를 구성하고 운영체제를 규정하는 경우인데, 이때 대선거구제로 시장을 직선하고 대선거구제와 소선거구제를 혼합하여 지방의원을 선출하는데 평균 7~9명을 선출한다.

지방정부의 정책결정권 등 자치권을 보장하는 홈룰제도의 법적 근거를 보면 다음과 같다. 뉴욕주의 홈룰과위 및 지방정부에 관한 조직 근거는 주헌법 제9조(Section 1 of Article IX of the State Constitution, entitled "Bill of Rights for Local Governments")와 시홈룰법 제10조(Section 10 of the Municipal Home Rule Law) 등이다. 이에 근거하여 뉴욕시는 의회의 권한을 뉴욕시 Charter(2002년) 제2장(21조)에 규정하고 있다. 이로부터 뉴욕시정부의 자치입법권, 자치조직권, 주민투표권 등이 기초하게 된다.

로스앤젤레스 시정부의 City Charter는 캘리포니아 주헌법 제11조 지방정부 조항(Amended by Charter Amendment 1, approved April 10, 2001, effective May 5, 2001)에 근거하고 있는데, 시장은 직접 선출되며 15명의 시의회가 시정부를 운영한다. 시장은 시의원 중 1명이 되며 시장이 부시장 등 집행기관 공무원 임명권이 있다(자치조직권 section 100 이하 참조).

그리고 캘리포니아 시정부법(CALIFORNIA City municipal code)상에서 캘리포니아는 시장 1, 의원 4명으로 집행부가 구성되며 시의 지출결의를 위한 조례 또는 규칙제정을 위해서는 최소한 3명 이상의 확정 투표가 필요하고(Sec. 2-1.404.), 기본적으로 정책결정은 본회의에서 결정되며 위원회나 소위원회(commissions and boards) 등에서는 의견수렴 및 검토작업이 중심이 되는(Sec. 2-2.102) 위원회형 중심의 기관통합형 운영체제를 유지하고 있다. 그리고 시조례 제3장 이하에서 전문행정인(지방공무원)에게 권한위임에 관한 사항 등 일반행정 처리절차 등을 규정하고 있다. 지방공무원은 의회의 정책결정에 자문하고, 정책집행을 지원하지만, 정책을 결정하지 않는다고 명시하고 있다(Sec. 2-3.102). 시경영인에 대해서는 제3장제2조에서 수석행정관의 지위를 가지며 시의회가 행정전문가를 임명하며 의회가 자율적 인사권을 행사하는 자유재량직으로 운영한다(Sec. 2-3.204). 시경영인은 의회의 책임 하에 시조례의 집행, 정책실행, 계약체결, 인허가권 승인 및 행정기관의 각 국장 등 공무원에 대한 인사권 및 경영권을 갖고 총체적인 행정기관 책임자의 지위로 역할을 수행한다(Sec. 2-3.209).

3) 의정활동에 대한 지원제도 : 의회사무기구 및 의원보좌관제

미국에서 의회-시장형 기관구성을 취하는 경우라도 지방의회 사무기구의 인사권은 의회와 의장에게 귀속됨. 시의회의 사무기구를 총괄하는 의회사무국장은 지방의회에서 선출되거나 의장이 임명한다. 의회사무기구의 직원에 대한 인사권도 사무국장을 통하여 이루어지는 것이 일반적이지만, 이에 대하여 의회의 승인이나 동의를 받게 하여 최종적으로 지방의회에 귀속하고 있다.

의회사무처(국)장의 명칭을 보면, 의회-시장의 기관분립형 지방의회의 의회사무처(국)장 명칭은 주로 City clerk, Municipal clerk, Rural Municipal Administrator 등 다양하며, 지방공무원 중 고위공무원단에 속하기 때문에 인사교류는 ① 자유시장 경제원리에 근거하여 미국 전역에 걸친 노동시장(Labor Market)을 중심으로 이루어지고, ② 동일 전문직군간 전국협의회(예, Rural Municipal Administrators' Association, City Clerks & Finance Officers Association)를 중심으로 전문직간 이

익보호, 노사관계 개선, 인사교류 정보교환 등의 업무를 수행한다.

카운티에서 지방의회 의정활동을 지원하는 제도의 사례를 보면 의회사무처 및 의회사무처장(Clerk, Manager, Administrator)의 명칭이 다양하며 주민직선의 의회사무처장직도 있으나 인구가 적은 곳에서는 의회가 직접 임명하는 곳도 많다. 이는 집행부로부터의 간섭을 배제하고 독립성 유지를 위한 조치라고 할 수 있다(김웅기, 2001: 419). 예를 들면, 텍사스주의 카메론 카운티(Cameron County)는 의회 의원들에게 개인보좌관과 지구당 사무실 비용까지 지불하고 있었으며, 인구 10만 미만의 작은 지역은 대부분 의회의원에 대한 전담직원은 없고, 대신 지방의회 사무직 공무원(Manager Clerk Office)들이 지원하고 있었다(한국지방자치단체국회화재단, 2003:43). 이러한 의회-집행부 통합방식 하에 운영되는 지방의회 지원제도 방식을 간략히 살펴보면 다음 표와 같다(김웅기, 2001: 446).

〈표 32〉 미국 지방정부 의회에 대한 지원현황(2001년 기준)

지방정부명	의회 지원현황
Port Chester	Clerk 사무실 직원이 필요시 지원
Babylon	의원 사무실에 사무보조 1명씩 총 4명 근무
Fort Lee	시장실만 직원 1명이 있고 필요시 Clerk Office 직원이 지원
Teaneck	필요시 Clerk Office 직원이 지원
Berkeley (캘리포니아주)	의원에게 연간 33,000달러 지급(인건비 21,000 달러, 사무실 유지비 12,000달러), 의원은 개인 보좌관 1~2명 채용
Mesa	의회전담 공무원 2명(의장실, 의원실), Clerk Office 직원이 지원
Albuquerque (뉴멕시코주)	의회전담 공무원 20명 근무
Birmingham (앨라배마주)	의회전담 공무원 12명, 의원에게 개인 보좌관 채용을 위한 32,500달러 지원(상근직 1명, 비상근직 2명)
Madison	의회 전담 공무원 2명 근무
Billings	City Administrator 사무실 직원 1명이 지원
Springfield	Clerk Office 직원 3명과 보좌관 1명이 지원
Colorado Springs	City Manager 사무실 직원이 지원
Cambridge	의회 전담 공무원 2명 근무, 시장실에 별도로 3명 근무
Stamford	의회 전담 공무원 3명(풀타임 직원 2명, 파트타임 직원 1명) 근무
Hooksett	의회 전담 공무원 2명(의장 비서 1명, 의회 사무보조 1명)이 근무

출처 : 한국지방자치단체국회화재단, 2003.

지방의원에 대한 보좌관제와 관련해서는 몇 가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

① 뉴욕주 Nassau County 소속 Oyster Bay Town : 지방의원은 모두 7명으로, 6명의 시의원과 주민직선으로 2년 임기의 1명의 Supervisor(단체장)를 선출하는데 이들 선출직은 당적을 표방하고 출마한다. 타운 지방의회의 권한을 보면, 지방정부가 수행할 주요 정책의 기본계획 수립, 업무의 시행기준 설정, 주민의 권리와 의무에 관련되고 주민의 실제생활에 영향을 주는 각종 조례 및 지방법규의 제정, 지방정부의 연간 예산의 승인, 주요 공무원에 대하여 의회가 직접 임명하거나 집행부서의 장의 임명권 행사 시 임명에 대한 동의 등을 행사하고 있다. 이러한 업무에 대하여 모든 의원들이 풀타임 비서를 1명씩 보좌관으로 두고 있으며, 지방정부 내에 법률자문관의 도움을 받을 수 있다. 소수당 의원에게는 별도의 법률자문관을 사용할 권리도 있다. 의원보좌관의 급료는 파트타임의 법률자문가의 경우 2003년을 기준으로 연봉 2만 5천 달러였다.

② 뉴욕주 소속 Mount Vernon시정부 : 이곳은 인구 6만 7천명 수준으로 Mayor-Council 형의 지방의회를 구성하고 있으며, 명의 의장, 4명의 의원. 의장의 연봉 2만 8,500달러, 일반의원 만5천달러, 연금혜택과 건강보험의 혜택이 주어져며, 파트타임 형태로 근무하고 있다(한국지방자치단체 국제화재단, 2003). 이에 대한 의원보좌관 수를 보면, 개인적인 보좌관제는 아니지만 의회의 일을 전담하는 의회담당비서(연봉 2만7천 달러)가 있으며, 이외에도 Clerk과 그 보좌관 등이 지방의원들의 활동을 보좌하도록 하였다.

다. 시의회 운영사례

1) 기관분립형의 뉴욕시의회

뉴욕시정부의 기관구성은 시장-의회 기관분립형으로 시의회(시자치조례 제21조 이하)는 의장과 51명의 시의원으로 구성된다. 시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관의 총수로 집행기관 고위공무원을 포함한 인사권을 행사한다(뉴욕시 기본조례, 제6조).¹²⁾ 의장이 임명권을 가진 개인보좌관(최소한 2명 이상) 및 사

무국(appropriate board, body or committee)을 설치하여 의정활동의 지원을 받고 있다(시기본조례 제24조 9-d조).¹³⁾

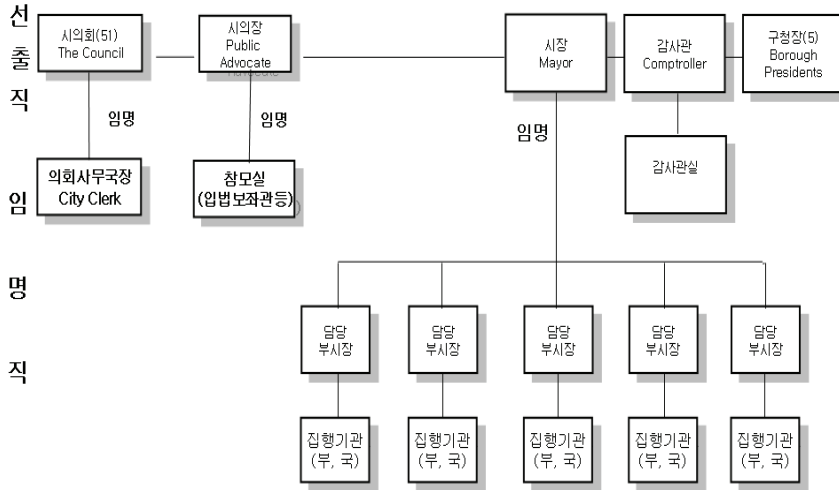
또한 의회사무처장(clerk of the council 또는 city clerk)은 시의회가 임명하며 6년 임기를 갖고 시의회에 대한 업무를 지원하며 동시에 입법전문실, 의회사무국 등을 총괄하고(뉴욕시기본조례 제48조 시의회 국장의 임무), 의회의 동의를 받아 의회직원(Legislative professional staff)에 대한 인사권도 행사한다. 뉴욕시의회는 의회 내 전문직제를 설치하여 시정부의 예산과 결산, 지방세 제도의 개선, 예산변경, 지방채 발행 및 시장의 경영보고서 등에 대하여 전문적인 검토와 분석을 해 줄 수 있는 전문직 공무원제(Legislative professional staff)를 운영하고 있다(뉴욕시기본조례 2007 : 제47조).¹⁴⁾ 이들 전문직 공무원은 지방의회 각 위원회와 의원들을 보좌하여 지방정부 조례 제정, 집행기관의 경영실적 평가 등에 관한 지원활동을 수행한다.

12) 뉴욕시 기본조례, 제6조 : chief executive officer of the city : a. The mayor shall appoint heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers.

13) 뉴욕시 기본조례 제24조 9-d조 원문 : d. The public advocate may, by written authority filed with the appropriate board, body or committee and with the city clerk, designate any two officers or employees appointed by the public advocate to exercise the powers specified in this subdivision. Either such officer or employee, so designated, may act in the place of the public advocate on any board, body or committee, other than the council, of which the public advocate is a member whenever the public advocate shall be absent from a meeting of said board, body or committee for any reason whatever.

14) 원문 : § 47. Legislative professional staff. Within appropriations for such purpose, the council shall establish a structure within the City Council and retain professional staff to review and analyze proposed budgets and departmental estimates, requests for new taxes or changes in taxes, budget modifications, capital borrowings and mayoral management reports. Such staff shall assist the committees of the council and Council Members in their analysis of proposed legislation and in review of the performance and management of city agencies.

〈그림 11〉 뉴욕시의회 운영체제(2007년)

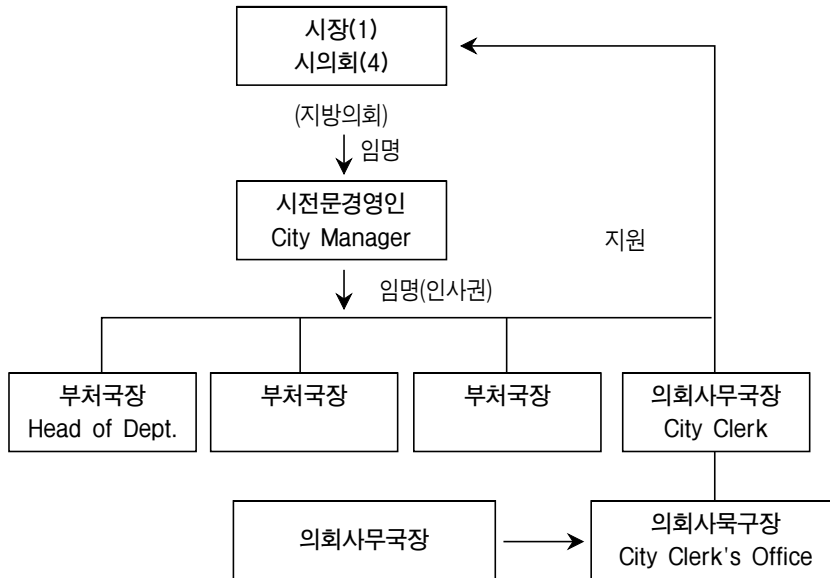


2) 시-전문경영인형 알라바마주 피닉스시

알라바마주에 위치한 피닉스(Phoenix)시정부의 경우¹⁵⁾, 시의회 의원은 임기 3년을 수행하며, 소선거구제에 의해 현재 3개의 선거구에서 각각 한 명씩의 의원을 선출하고 대선거구로 1명, 모두 4명의 시의원이 직선된다. 분리된 선거제도로 선출된 시장이 당연직 의장을 겸함으로써 시의회는 총 5명으로 구성되어 있다. 시의회가 임명하는 집행기관의 총책임자인 시전문경영인(City Manager)은 행정기관과 관련된 모든 업무를 관장하고, 집행부 공무원의 임명, 인사관리를 책임지고 있다. 시의회사무국(City Clerk's Office)은 의회사무국장(City Clerk)이 의회와 관련된 모든 업무를 총괄한다.

15) <http://www.phenixcityal.us/>

〈그림 12〉 피닉스시 의회-시전문경영인형 시정부 의회사무기구



의회-시전문경영인 체제가 의회와 집행기관의 분리된 운영방식을 채택하고 있다는 것은 의회-시장형 기관구성에서 독립적인 조직과 인사권을 행사한다는 것을 의미한다. 시전문경영인이 집행기관 공무원의 인사권을 행사하듯이 의회 내 사무직원에 대한 인사권은 의회의장이 직접 갖거나(주로 작은 지방정부의 경우), 보통은 의회사무국장(City Clerk)을 통해서 인사권을 행사한다.

라. 시사점

1) 의회 중심의 지방정부

미국은 현재 다양한 기관형태를 지방자치단체(지방정부)마다 선택하고 있지만, 전통적으로는 의회중심의 기관통합형이 주류를 이루어 왔다. 현재 의회-시장형 기관분립형은 주로 인구 50만 이상의 대도시나 2만 5천명 이하의 소도시 지방자치단체에서 많이 채택하고 있다.¹⁶⁾ 이 형태는 의결기관과 집행기관이 분리

되어 상호 견제와 균형을 취하는 경우를 의미한다. 우리나라의 지방자치단체와 마찬가지로 시민에 의해 선출된 단체장과 지방의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 전형적인 기관분리형 조직운영으로 그 원리와 특성상 의회와 시장 중심의 집행부간 조직운영의 독자성, 각 기관의 인사권 독립 등이 확보되어 있다.

의회-시전문경영인 체제의 기관구성형태에서는 일반적으로 집행기관에 대한 인사권이나 조직 운영권은 시장이 아닌 시전문경영인이 갖게 되지만, 시장은 이러한 권한이 부여되는 시전문경영인을 의회에서 선임 또는 해임할 때 의장으로 서 참여하여 영향력을 직접 행사할 수 있다.

이와 같이 거의 모든 지방정부가 의회중심의 집행기관 운영방식을 채택한 것은 실용적 사고방식의 결과로써, 과거 독립의 역사로부터 유래하여 영국과 독립전쟁을 시작한 이후 대표 없이는 과세도 없다는 정신이 반영된 것으로 의회우월주의가 지배적이다. 이때 지방정부의 주인은 당연히 주민의 대표기관인 의회로 보았고, 행정부는 단지 의회가 결정한 정책과 예산으로 행정을 수행하는 집행기관에 불과한 것으로 보아, 의회의원이 모든 것을 통치하는 통합형을 선호하였던 것이다. 우리나라와 정반대로 의회가 행정부의 최고 책임자인 단체장을 겸하고 있는데, 통계적으로 80%의 지방정부의회가 행정부의 단체장을 겸직하고 있고, 나머지 인구가 많은 20%의 대도시 경우에는 단체장을 선거로 선출하고 있다.

2) 지방의회에 대한 확실한 지원체제

의회-시전문경영인 형태의 기관구성 및 운영은 전문행정가에 의한 효율적인 업무수행을 강조한 운영체제로써, 기본적으로 행정기관을 운영하는데 필요한 조직권과 인사권은 전문 행정가인 시전문경영인이 총괄할 수 있도록 권한이 부여되어 있다. 이는 행정의 전문성에 의한 효율성을 높이기 위한 제도 운영이라

16) 외국의 기관구성에 대한 자세한 내용은, 안영훈, 「지방자치단체 기관구성 다양화 방안에 관한 연구」, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 2006, 참조.

고 할 수 있으며, 최종적으로는 지방의회가 모든 권한을 갖게 된다. 따라서 의회-시전문경영인 체제는 기능적으로 분리되어 있으나 권한 관계에서는 역시 지방의회가 모든 최종적인 책임을 지는 의회우월주의에 기초한 기관운영 형태라고 할 수 있다. 결과적으로 지방의회의 의장직을 겸하는 시장이 지방의회의 동의를 받아 의회 사무직원에 대한 인사권을 행사하는 것은 시장이 집행기관의 장이기 때문이 아니라 의회의 대표자로서 갖는 정치적 의미 때문이다.

이러한 의회중심의 의회-집행부 기관통합형 지방정부 운영원리는 기관통합형을 기본으로 하는 유럽 국가의 지방정부들에게서도 동일하게 나타나는 공통적인 조직원리라고 할 수 있다. 이와 같이 선진국에서는 경험적으로 의회중심의 합의제 책임정치가 갖는 우월성을 집행부와 지방의회의 조직운영 및 인사권 행사 때에 보편적으로 보여주고 있다.

3) 홈룰제도를 통한 제도의 다양성 추구

미국의 모든 주정부는 시정부(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시정부가 자율적으로 채택한 자치정부의 인사 및 행정조직 형태를 포괄적으로 결정하도록 하는 자율적 기관구성 선택권을 부여하고 있다. 그러한 결정을 지방정부의 기본헌장(charter) 또는 자치정부의 기관구성조례와 같이 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule) 등 네 가지가 방식으로 제도적 다양성을 추구할 수 있는 기본법 틀을 만들고 그 범위 내에서 자율적인 활용이 가능하도록 하고 있다. 이는 바로 주정부에 의해 창조되는 지방정부의 자치권 범위와 기관구성 형태 등을 지방정부의 헌법이라 할 수 있는 홈룰방식으로 규정하여 승인하는 방식을 채택하고 있기 때문이다. 따라서 이 방식이 지방정부의 기본적인 자치권을 최대한 보장하는 방법이 되는 것은 당연하다. 연방국가 뿐만 아니라 단일국가인 영국과 대륙법계 국가인 스페인 등과 같은 나라들도 2000년 이후 적극적으로 미국의 홈룰제도를 도입하여 제도운영의 다양화를 추구하고 있다.

2. 영국의 지방의회

가. 지방정부의 종류

영국에서 카운티 지방정부(county councils)가 설치된 것을 보면, 잉글랜드 지역에는 1974년 6개의 대도시 카운티 정부(metropolitan county)가 탄생되었고, 이 대도시 카운티가 다시 대도시 기초정부(district)로 세분된 바 있었으나 1986년 모두 폐지되고 district 또는 협의회에서 그 기능이 이관된 바 있었다. 1995년부터 Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield 등 8개 대도시는 주요핵심도시그룹(Core Cities Group)으로 공동대처하면서도 다른 도시정부와 차별된 기능적 특례를 요구하고 있지는 않지만, 카운티 정부로서 당해 지역의 지역수도로서의 역할을 선도적으로 수행하고 있다.

영국의 기초정부는 주로 도시기초정부(metropolitan districts)와 농촌기초정부(non metropolitan districts or shire districts)라고 할 수 있으며 36개의 도시기초정부(metropolitan districts) 및 238개의 농촌기초정부(non metropolitan districts or districts)가 있었다. 그리고 Districts의 명칭은 다양하여 cities, boroughs, royal boroughs, metropolitan boroughs, 또는 단순히 district로 사용된다.

대처정부가 정부혁신정책의 하나로 지방정부의 행정구역을 통폐합 하면서 통합형 지방정부가 나타나기 시작했다. 예를 들면, 1992년 지방정부법에 근거하여 Avon, Cleveland, Humberside, York 등은 카운티정부와 기초정부(district)가 통합하여 1996년부터 통합지방정부로 대체되었고, 1997년 다시 13개의 통합지방정부가 탄생되어 1998년부터는 총 45개의 통합지방정부, 런던시 및 라이트섬 등을 포함해서 모두 47개 통합지방정부(unitary authorities)가 만들어졌다. 이들 통합지방정부의 주민 수는 35,000명에서부터 1백만 명까지 다양하지만, 대부분 평균적으로 15만 명에서 30만 명 정도의 주민 수를 갖고 있도록 통합되었다. 지금까지의 지방정부 종류를 종합하면 다음 표와 같다.

〈표 33〉 영국 지방정부의 현황(1996~2006)

구 분	1996년	2006년	면 적 (km ²)		인 구 (명)	
계	472	471	241,752		56,192,000	
England	392 Districts 274 London 33 Metropolitan districts 36 County 35 Unitary 14	388 Districts 238 London 33 Metropolitan 36 County 34 Unitary 46 GLA 1	130,423	53.9%	49,089,000	83.5%
Wales	Unitary 22	Unitary 22 Welsh Assembly 1	20,766	8.6%	2,921,000	5.0%
Scotland	Unitary 32	Unitary 32 Scottish Parliament 1	77,080	31.9%	5,149,000	8.6%
Northern Ireland	Unitary 26	Unitary 26 Regional Assembly 1	13,483	5.6%	1,663,000	2.8%

그리고 잉글랜드 지역에는 교구를 중심으로 1만 여개의 읍면동 구역(civil parishes)이 있고, 이들 구역은 이미 1894년부터 설치된 것으로서 이중에는 약 8,700개에 구역의회가 존재하고 있다. 이들의 주민 수는 1백 명에서 8만 명까지 다양하며, 200명 이하의 선거권자가 있는 구역의 경우에는 구역의회 대신 구역 회의로 대체하여 운영하도록 규정하고 있다. 런던지역에는 1965년, 다른 지역의 대도시권은 1974년 폐지되었으나 지금은 다시 구역의회로써 활동을 하고 있다. 이것이 의미하는 것은 지방정부의 적정규모 유지를 위한 확대 움직임과 민주적 참여를 가까이서 보장하는 민주성의 중요성과 항상 긴장관계가 유지되는 상황을 보이고 있다.

중앙정부도 1997년 지방정부법(Local Government and Rating Act)으로 구역의 회의 설치를 장려하고 있으며, 10% 이상의 유권자가 구역의회 설치를 청원하면, 해당 자치정부의 거부에도 불구하고 이에 대한 결정은 부수상실에서 하도록 규정하였다. 이는 영국 중앙정부도 그만큼 지역주민과의 근접성이 중요하다는 것을 단적으로 뒷받침 하고 있는 사례라고 할 수 있다.

나. 지방의회 운영체제

1) 의원내각제형 지방의회 운영체제

영국은 중앙정부 통치구조와 유사하게 지방정부들이 영국 고유의 의원 중심 책임내각형 집행부(Cabinet System) 제도를 운영하는 것이 지배적이다. ‘내각책임제’라고도 하며 이는 특별히 영국적인 의원내각제를 일컫는 개념으로서 수상을 정점으로 하는 내각이 의회보다 우월한 지위를 가지고 정치의 주도권을 행사하는 정부형태이며 지방정부 수준에서도 동일한 원리로 적용되고 있다. 그런데 영국 의회주의 모델(British model)로서 내각책임제의 통치원리는 오히려 권력의 통합(fusion of powers)을 기저로 하여, 집합적으로 ‘정부’라고 하는 수상과 내각 위원(총 약 100여명의 상·하원의원)들이 국회 내 다수당의 지도자들 중에서 선별되어 통치기구를 관장하고 운영하는 제도이다.¹⁷⁾

그렇기 때문에 의회 중심의 책임내각형 집행부는 영국의 지방정부 수준에서도 이미 기관구성 다양화 정책이 도입되기 이전인 2000년까지 가장 활발하게 활용되었던 제도였다. 그리고 기관구성 다양화 정책을 시행한 2000년 이후에도 가장 폭 넓게 활용되는 영국 지방정부의 대표적인 기관통합형 제도이다.

지방의원 중심의 내각형 지방정부의 기관운영 방식을 살펴보면 다음과 같다. 기본적으로 영국 지방정부는 주민직선에 의하여 지방의회를 구성하게 되면, 지방의회로 하여금 정치적 리더(Leader)를 집행부 수장으로 선출하여 집행부를 구성하게 한다. 정치리더는 지방의원 중에서 집행부의 각 부처를 책임질 소수의 지방의원을 의회에 추천하고, 의회로부터 승인을 받아 집행부(Executive)를 책임지는 집행위원으로 활용하는 조직이다. 이러한 지방의원 중심의 집행부에 다시 고위직 지방공무원 중에서 수석행정관을 비롯한 감사관, 수석재무관, 시법무국장(고위공무원단) 등을 시의회의 승인을 거쳐 우선 임명하고, 전체 집행기구의 각 부처국장급 고위공무원에 대한 전체 인사권도 동일한 방법으로 행사하여 집행기관을 구성·운영한다.¹⁸⁾ 집행부를 구성하지 않은 평의원들은 감사·조사위원

17) 영국 수상과 수상내각 운영에 대해서는 Magstadt, 2005 : 115~117.

회(Overview and scrutiny committees)에서 활동하고 이들은 고위공무원단으로부터 직접적인 지원을 받을 수 있다. 이 과정에서 집행부와 고위공무원, 평의원간의 갈등 또는 긴장관계를 해소하기 위해서 지방정부 내 조례, 규칙 등으로 필요 사항 및 관련절차를 자율적으로 규정하여 사전에 갈등 해소를 유도하고 있다. 그러한 점에서 중앙부처 역시 지방정부 내에서 집행기관과 평의원간의 엄격한 역할 분리를 권고하고 있지 않다.

2) 지방의회 운영체제 다양화 정책으로 새로운 지방정치 구조를 지향

영국 중앙정부는 2000년 지방정부법으로 지방정부의 조직을 개편하면서 정치적 경영체제의 실행시스템(Executive systems of political management)을 제도화한 바 있는데 이를 위한 실천수단으로 자치기본조례(New Council Constitutions)에 근거한 지방정부들의 새로운 기관구성을 다양화하는 방안들을 도입하였다. 이는 다음 3가지로 요약되는데, 먼저 지역사회를 위한 새로운 지도력을 기르기 위하여 선출직 시장과 내각제(a directly elected executive mayor with a cabinet), 시장과 의회관리자형(a directly elected mayor with a council manager), 간선직 지도자와 내각제(a cabinet with a leader) 등으로 기관구성 형태를 다양화 할 수 있는 제도적 기틀을 마련하였다. 두 번째로는 과거 간선형에서 직선시장을 뽑는 지역주민의 권한을 강화하였다. 세 번째로는 모든 지방의원들을 위한 중요하고 명확한 역할이 부여될 수 있도록 하였다.

지방의회는 주민대표 역할을 수행하기 위해서는 존경을 필요로 하고 효과적인 정치 지배 구조를 가져야만 하므로 혁신 이전의 영국 지방정부의 위원회 체계(committee system)는 중대한 결정이 보통 다른 곳에서 내려지는, 혼란스럽고 비능률적인 구조였다는 판단이 있었다. 많은 지방의원들이 의회의 의사 결정에 영향을 별로 미치지 못하고, 지방의회 모임에 그들 시간의 대부분을 소비

18) Local Government 2000 Act, regulations under section 8 of the Local Government and Housing Act 1989.

하고 있는 실정이었다. 이에 중앙정부는 각 지방의 실정에 맞는 지방의회의 새로운 정치 지배 모델들을 제공하고자 하였으며, 각 기관구성 모델은 의원 뒷자리에 앉아 아무 할 일이 없는 역할로부터(backbench role) 집행부 역할을 분리하여 모든 의원들에게 중요하고 명확한 역할이 돌아갈 수 있도록 유도하고 있다. 또한 시장은 지역주민에 의해 선출되며 관리자가 지방의회에서 임명되어 실질적인 권한을 행사하도록 주민과 가까운 지방정부로 거듭날 수 있도록 하였다. 직선 시장을 원하는 지방의회는 지역 주민투표(local referendum)를 통하여 대중적인 지지를 얻는 것이 필요하도록 하여 부가적으로 직선 시장을 선출하는 주민투표를 실시할 수 있도록 지역적으로 청원할 수도 있다.

이러한 기관구성 다양화 방안 도입의 직접적인 목적은 전통적으로 지켜왔던 지방의회 중심의 내각책임제형 지방정부 조직을 주민을 위한 효율적인 정부로 변화시키기 위하여 효율성 제고, 투명성 확보, 책임성 강화 등의 정책적 목적 달성을 위한 개혁작업으로 추진되었다. 기본적으로 새로운 통치체제를 구축함으로써 지방정부 내에서 집행과 정책기능을 분리하고, 지역주민과 더욱 가까운 의사소통을 통해서 책임성을 확보하고자 하였다(ODPM, 1999: para 3.53). 즉, 정치와 행정의 분립원칙에 따라서 의사결정기구와 집행기구의 분리를 명확하게 하여 투명성, 책임성, 효과성을 높이려고 한 것이었다.

그 결과 현재 지방정부들은 leader cabinet authorities 형이 81%(316개)로 다수를 차지하고 있는데 이것은 여전히 민주주의제도는 한 사람이든 여럿이든 강력한 리더십이 뒷받침 되어야 한다는 점을 강조한 조직유형이라는 것이 결론이다. 이것은 주민들에 대한 대응성을 높이길 원하기도 한 것이지만 강력한 리더가 정책을 추진하길 원하고자 한 운영체제로의 전환이기도 하였다. 이 조직형태에서 집행부를 구성하는 지방의원 수는 평균 7명, 대도시 지방정부의 경우에는 평균 8명(런던자치구와 카운티 정부의 경우) 등으로 나타났다(Stoker, G. et al., 2003:7). 주로 8만5천명 이하 작은 지방정부의 기관유형으로 추천된 것은 4번째 유형인 streamlined committee system이었고, 59개 지방정부는 leader cabinet 형태가 변형된 유형을 채택하였으며, 시장제(mayor-cabinet authority)를 채택한 지방

정부는 10개(3%), 그리고 시장직선제 하에서 시전문경영인형(mayor-council manager authority)을 채택한 지방정부는 1개였다.

3) 의정활동 지원제도

영국 지방의회 운영체제상 의회사무직원의 인사권은 지방의회 귀속되어 있다. 지방선거에 의해서 집행부를 교체하게 되면, 그에 따라서 고위공무원단(officer orps)도 전체적으로 재임용 대상이 된다. 지방 고위직공무원의 정치적 임용제도도 지방의회가 주도권을 갖고 있는데, 각 지방정부는 지방정부 조례(자치 기본조례, basic constitution)를 통해서 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담을 사전 규정한다.¹⁹⁾

지방의회는 의정활동을 지원하기 위하여 의회사무기구를 총괄, 지휘하는 의회사무국장(a chief officer or very senior manager to support overview and scrutiny)을 임명하여 의정활동 지원팀을 활용하고 있다. 드물게 다른 지방의회에서는 독립적 신분을 가진 의회사무국장(an independent facilitator)을 임명하여 평의원에 대한 자율성과 독립성을 보장하도록 하기도 한다. 그리고 지방의원의 주민대표성과 관련한 업무를 수행하는데 보좌역할을 수행하도록 전문직 공무원을 지원하고 있다. 또는 평의원 중심의 감사-조사위원회 위원장과 집행기관에 소속된 지방의원간 긴밀한 협력체제를 유지하도록 하고 있다.

다. 시의회 운영사례 : 리버풀시의회

1) 의회중심의 운영체제

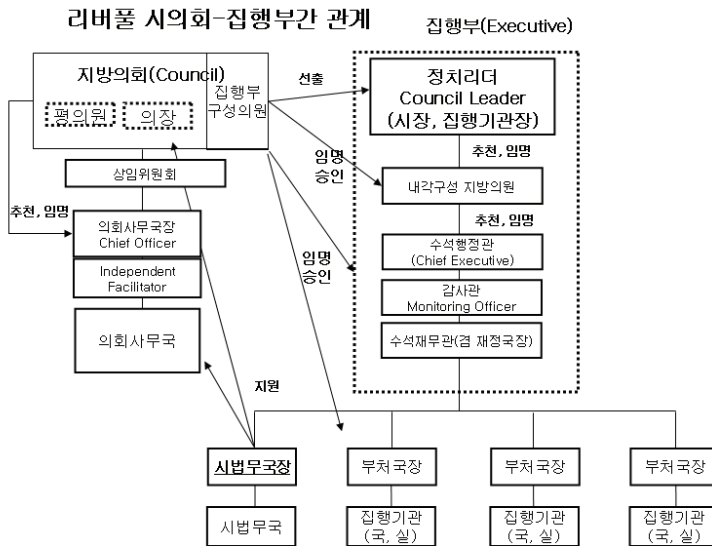
리버풀시(Liverpool City Council)는 2007년 현재 90명의 시의원이 있으며, 4년의 임기를 수행하고, 1/3 지방의원이 매 3년마다 선출되고 있다. 리버풀시의 기관구성 형태를 보면, 시의회에서 시정부 리더인 지방의회 의장 겸 시장(Council

19) DETR, New Councils Constitutions: Local Leadership, Local Choice, 2000년 10월, London: The Stationery Office.

Leader, Lord Mayor)을 선출하고, 리더의 추천으로 지방의원 중에서 집행부를 구성하는, 시의회 의장-시장 겸직의 통합형 기관구성 형태의 지방정부이다(Council Leader and members of the Executive on the recommendation of the Leader).

정치리더가 집행부의 장이면서 시장(Lord Mayor)이고, 동시에 의회의장을 겸직하여 집행부를 지휘 통솔하고, 의회 의장으로서 의회의 총회 등을 주관한다. 집행부(Executive Board)는 지방의회의 한 부분으로(“The Executive is the part of the Council”) 지방정부의 일상적 업무수행을 책임지며, 리더와 9명의 지방의원으로 구성된다. 이들은 매 격주마다 회의를 갖고 시정부를 관리하고 있다. 집행부는 시장, 집행부 의원, 수석행정관(Chief Executive)과 주요 국장들(Executive Directors, Resources, Chief Finance Officer)이 관리한다.²⁰⁾

〈그림 13〉 영국 리버풀 시의회 운영체제(2007)



20) 리버풀시의 주요 국장 및 관할 부처는 다음과 같음 : Executive Director, Regeneration ; Executive Director, Supported Living, Housing and Neighbourhood Services and Community Safety ; Executive Director, Education and Lifelong Learning and Leisure Services ; Executive Director, Central and Customer Services.

8개의 상임위원회(Select committee)가 집행부와 지방의회를 지원하며, 시 선거구를 중심으로 11개 지역위원회(Area committees)도 활동하고 있다.

2) 리버풀 시의회의 지방공무원인사권

리버풀 시에서는 지방공무원 임용권을 갖고 있는 지방의회가 홀물인 자치기본조례(Basic constitution)를 제정하고 이에 근거하여 지방공무원 임용제도를 운영하고 있다. 특히 총회(Full council)에서 전문직 지방공무원으로서 행정부처를 책임질 고위공무원단(Chief Officers)을 임명한다. 리버풀 시의회는 통합형이므로 기본적으로 집행부의 직원(Council's Staff, Council's employees)과 고위직 공무원단은 일상업무를 수행하는 지방의회를 지원하고 있다.

지방의회의원과 지방공무원간 상호 업무절차 등의 관계성은 실무규칙(code of practice)에서 모두 규정하고 있으며, 이러한 실무규칙은 리버풀시정부의 자치기본조례(Basic constitution) 제5장에 명기되어 있다(A code of practice governs the relationships between officers and members of the council). 이러한 내용들은 지방정부의 자치기본조례 제도를 도입하면서 공통적으로 규정하도록 하고 있다.

수석행정관(Chief Executive)이 다른 하위직 지방공무원에 대한 인사임명권을 가지며, 수석행정관의 인사권을 다른 부처 책임자들인 고위직 공무원단에게 위임하여 권한행사를 할 수 있음. 이러한 인사권은 공식적으로 지방의회의 승인에 기초하여 인사위원회(Appointments and Disciplinary Panel)에서 모든 것을 주관하고 있다. 이들 고위공무원의 직무는 리버풀 시정부 자치기본조례 제 12.02-12.04조에 규정하고 있다.

3) 의회사무직원에 대한 인사권

시법무관(City Solicitor), 시감사관(Monitoring Officer) 또는 의회사무국장 및 의회업무 담당자들에 대해서는 자치기본조례(제14조 3항)에 그 임무를 규정하고 있다. 이들은 시의회 뿐만 아니라 시정부 전체의 법률관련 법무담당업무를 관리

및 감사하며 지방의회의 윤리위원회 사무도 지원한다. 이상 의회사무국장을 포함한 지방 고위직 공무원단에 대하여 지방의회가 총괄적인 인사권을 행사하고 있다.

라. 시사점

1) 긍정적인 결과를 도출하고 있는 운영체제 다양화 정책

새로운 제도를 채택하는데 어려움이 없었는가에 대한 조사 결과에 있어서²¹⁾ 새로운 기관구성 형태를 채택함에 전체 지방정부 중 약 1/3(36%)의 지방정부는 쉽게 제도를 채택하여 운영하였다고 하고, 63%는 대체로 일부 어려움이 있었다고 하였고, 5% 정도는 상당한 어려움이 있었다고 밝히고 있다(Stoker, G. et al., 2003:7).

새로운 지방정부 자치기본조례를 채택한 40개 자치단체를 중심으로 2003년 1927명의 지방의원, 지방공무원, 관련자 등을 대상으로 조사한 결과에서 나타난 바와 같이 새로운 자치기본조례가 도입된 이후 leader-cabinet authorities 형태에서 리더십이 강화되었다고 인정하였다. 2003년 조사에서 지방의원 729명 중 74%가 다양화 정책을 긍정적으로 인정하였고, 지방공무원은 444명 중 74%, 지방정부와 관련된 이해관계자는 346명 중 66%가 동일한 답을 하였다. 한편, 강력한 리더가 효과적이기 위해서는 실질적인 권한을 부여해야 하며, 지방의원들에게 권한을 부여하기 위해서는 지방의원 전체 중 1/2 이하의 숫자가 적합하다고 인정하기도 하였다(약 47%가 이에 대하여 찬성의견을 제시)(Peter John and Francesca Gains, 2005).

21) G. Stoker et al. (2003), Implementing the 2000 Act with respect to New council constitutions and the Ethical framework: First Report, ELG Team and ODPM London, 2003년 6월 ;Rachel Ashworth and Chris Skelcher, Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government, Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff Business School Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, 2005년 9월.

조사대상 중 111개 지방정부는 주요 제도적 장점으로 보다 효과적이고 신속한 정책결정을 유도한다고 답하였다. 64개 지방정부는 투명하고 책임성 있는 정책결정을 유도한다고 하였고, 41개 지방정부는 강력하고 리더십에 강점을 가진 제도라고 답하였다(Stoker, G. et al., 2003:7). 단점으로는 집행기능을 담당하지 않은 지방의원들의 경우에는 그 효과성을 느끼지 못한다고 하였으며(109개 지방정부), 이들 중 지방의회의 역할에서 scrutiny의 기능에 대한 혼란을 갖고 있다고 답하기도 하였다(34개 지방정부).

영국의 지방정부 다양화 정책은 현대화 작업을 수행하는 지방의회에 대하여 기회와 인센티브를 부여하는 정책이 주류를 이루었다. 즉, 영국의 중앙정부는 현대화 작업을 수행하고 있는 지방의회에 대한 기회와 인센티브를 제공해줄 새로운 구조틀(framework)을 수립할 수 있는 법률제정을 도입하였다. 특히 중앙정부는 탁월하고 주도하는 선도자로서의 역할을 하는 시범지방정부(beacon council)를 선택하는 계획을 수립하여, 지방정부는 특정한 서비스 분야 혹은 전체적으로 시범지방의회 지위를 획득 할 수 있도록 유도하였다.

2) 지방의회 중심의 운영체제 지속

영국은 지방정부에 대하여 기관구성 다양화 정책을 시행한 2000년 이후에도 시장-의회 통합형인 의원내각책임제(Cabinet System)가 가장 폭 넓게 활용되고 있는데, 이는 바로 지방의원 중심의 집행기관 운영이 주류를 이루고 있다는 것이며, 기관구성 운영형태상 시행정 전문고위직(수석행정관을 비롯한 감사관, 수석재무관, 시법무국장 등)에 대한 임명은 시의회 승인을 거쳤고 전체 집행기구의 각 부처국장급 고위공무원에 대한 인사권도 동일한 방법으로 행사하여 지방정부를 운영하고 있다.

영국의 지방의회는 의정활동상 지원 받기 위하여 의회사무기구를 총괄, 지휘하는 의회사무국장(chief officer or very senior manager to support overview and scrutiny)을 임명하며 지방정부 조례(자치기본조례, basic constitution)를 제정하여 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담 등에 대하여 사전 규정하여 지방정부 운영을 책임지고 있다.²²⁾

3) 주민참여 및 지방의원의 주민대표성 제고에 치중

좀 더 빈번하게 치루는 지방선거는 모든 분야의 유권자들이 그들의 지역대표자들에게 결정권한을 넘겨줄 수 있는 큰 기회를 부여할 수 있도록 확신 시켜주는 행위이므로, 지역주민들에 대한 직접적인 책임감을 강화시켜 줄 수 있도록 지방선거제도를 쉽게 접근이 가능하도록 다양화 하였다. 이러한 기초 하에서 영국 중앙정부에 의한 지방정부의 역할 변화를 유도하고자 한 개혁의도는 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉, 점차 지방정부의 역할은 주민을 위한 서비스를 제공하는 다른 조직이나 중개자(민간위탁, 아웃소싱) 등을 감독·통제하는 규제자 혹은 조정자(regulator), 감독자(monitor)로서의 지위를 갖게 되었다는 것이다. 영국 지방의원의 경우에는 지방행정조직의 모든 업무에 관여하기보다는 전략적으로 지역주민의 의견수렴, 민원해소 등에 노력함으로써 장기적 지역발전을 위한 전략적인 역할에 중점을 두는데 노력하고 있고 그러한 개혁의지가 기관구성에 있어서 과거와 다른 유형의 지방의회 운영체제를 선택하게 하고 있다.

정책집행자로서의 지방정부는 촉매역할을 하는 조연자(facilitator)로 필요한 사람에게 조언을 해주고, 지역 주민의 서비스 제공에 관계된 사업을 영위할 경우에 개인이나 기업에 재정적 원조(Start-up grants and loans)를 제공하는 정책추진자로서의 역할이다. 또한 예술가, 창조자, 사회사업가들에게 직접적인 재정원조를 하는 역할을 담당함으로써 이들이 직접적으로 지역사회의 윤택한 생활에 기여할 수 있도록 노력하고 있다. 이는 지방정부가 직접적인 서비스의 공급자 역할에서 서비스계약자(service contractor)로서의 전략적 지위로 전환하려는 것이기도 하다.

22) DETR, *New Councils Constitutions: Local Leadership, Local Choice*, 2000년 10월, London: The Stationery Office.

제2절 대륙법계 국가의 지방의회 운영체제

1. 일본의 지방의회

가. 지방의회 운영체제

일본은 기관통합형의 중앙정부 구성과는 달리 모든 지방자치단체가 의회-시장형의 분립형 기관구성을 취하고 있다. 이러한 점에서 우리나라 지방의회 운영체제와 유사성을 갖는다. 지방의회의 권한을 보면 고유권한으로 조례의 제정 및 개폐권, 예산 결정권, 결산승인권, 지방세·사용료·수수료의 부과와 징수에 관련된 업무 결정권, 계약허가 및 체결권, 특정자산의 취득 또는 처분권, 행정사무감사권, 행정사무조사권, 청원의 수리와 처리, 지방공공단체의 공익관련문제에 관한 의견제출권 등이 있다. 자치단체장과 집행기관에 대한 권한으로는 검사·조사권, 감사청구권, 설명요구권, 의견진술권, 단체장 불신임결의권 등 견제·감시권을 행사한다. 또한 관계행정청에 대한 의견제출권을 갖고 있으며 주민과 기타 관계인에 대한 대해서 조사권과 청원수리권을 행사한다.

4년 임기의 지방의원 정수는 지방자치법에서 그 상한선을 정하고, 주민의 수를 고려하여 조례로서 규정한다. 도도부현은 40~120명(예외 : 동경도는 130명), 시는 30~100명, 정과 촌은 12~30명 사이이다. 단 의원정수 감축을 위한 특례조례(시정촌의 통폐합 및 경계변경에 따라 현저하게 인구의 증감이 있었던 경우에는 임기 중에도 조례로서 증감)의 제정이 가능하다.

지방의회 내부조직은 의장, 부의장, 상임위원회, 의회사무국, 도서관 등으로 구성하며 의장과 부의장의 임기는 임기 내로 하고 상임위원회 임기는 보통 2년이다. 상임위원회는 지방자치법에 의해 인구 규모별로 그 수가 결정되는데 시정촌은 약 4-6개이고 도도부현은 8-9개로 운영한다. 지방의회 조례로써 위원회 명칭·정수·소관업무 등을 규정하며 의원들은 각각 1개 상임위원회의 위원으로서

활동해야 하고, 회의는 공개되지만 결의에 의하여 비공개도 가능하다.

한편, 지방의회 사무기구의 배치와 구성은 의장에게 권한이 주어져 있으며, 의회의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사한다(일본지방자치법 제138조 5항). 의회 사무직원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리하고 있다. 일본에서는 분립형 기관구성의 상호 ‘견제와 균형의 원리’에 따라 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있기 때문에, 이것으로 집행기관에 대한 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하는 기관운영체제를 유지하고 있다. 다만, 의장이 의회 사무직원의 인사권을 행사하고 있으나 집행기관의 장과 사전에 협의하여 상호 인사교류 등 인적자원 운영의 묘를 살리고 있다. 즉, 일본은 出向(슛코우)이라는 인사제도를 이용하여 우리나라와 같이 단체장이 집행기관의 공무원을 지방의회로 파견하고 있다.²³⁾

일본 지방의회는 우리나라와 같이 대의회제로 운영되고 있으며, 이에 대한 사무기구 직원의 수를 한 사례로 살펴보면 아래 표와 같다. 도도부현(都道府縣) 의회의 경우, 의원 1인당 사무직원 수는 0.73명 정도(靜岡 0.53명~東京1.13명)인 것으로 나타난다.

〈표 34〉 일본 도도부현(都道府縣)의회 사무국직원 현황

의원 정수	사무 직원 정수	비율	상임 위원 회수	특별 위원 회수	내 용									
					계	국장	차장	부장	과장	과장 대우	과장 보좌	계장	주사 기사	기타
2,910	2,135	73.3	2,135	73.3	2,008	47	44	4	131	73	405	580	588	136

출처: 日本 都道府縣議長會 홈페이지(<http://www.gichokai.gr.jp/>) ‘各都道府縣議會の概況’.

23) 한국지방행정연구원, 「현지에서 본 일본의 지방자치실제」, 연구자료집 제62권, 1997, p. 62.

나. 시의회 운영사례

1) 동경도의회

동경도 의회는 도내 42개의 선거구에서 각각 직접선거로 선발되는 127명으로 임기 4년을 갖는다. 의회는 의장과 부의장의 경우 의원 중에서 각 1명씩 선출되고, 사직은 의회의 허가가 필요하다. 의장이 의회를 대표하고, 회의장의 질서유지, 의사정리, 그 외에 의회사무국 직원의 임면권을 가지며, 부의장은 의장의 직무를 대행한다.

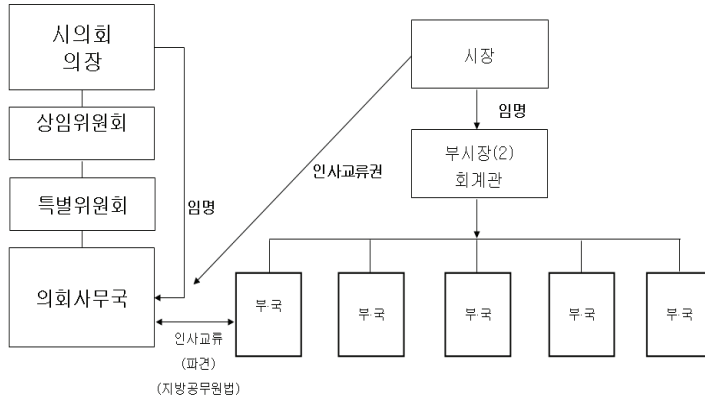
상임위원회에서는 의안과 청원, 진정 등을 심사하고 또한 그 부문에 속한 도의 사무를 조사한다. 종류로는 총무위원회, 재정위원회, 문교위원회, 도시환경위원회, 후생위원회, 경제항만위원회, 건설주택위원회, 공영기업위원회, 경찰소방위원회 등이 있다. 특별위원회는 원칙적으로 회기 중에 한하여 의회의결에 의해 부의된 안건을 심사하지만, 의회의결 된 특정사안에 대하여는 폐회 중에도 심사가 가능하다.

지방의회의 정례회는 매년 4회(2, 6, 9, 12월), 임시회는 필요에 따라서 소집하며 회기는 예산심의 정례회는 60일, 그 외에 정례회는 30일, 임시회는 10일로 되어 있지만 구체적으로는 매회기 초에 의회의결로 확정한다.

2) 가나자와시(金澤市)

가나자와시는 중핵도시(1994.6월: 중핵시제도 도입)로 주민직선의 시장, 2명의 부시장, 회계관과 14개 부서로 나뉘어져 있다. 부시장(助役)은 시장에 의해 선임되며 4년 임기로 의회의 승인 받아 임명됨. 부시장이 각 부서의 공무원을 지휘, 감독한다. 가나자와시는 2명의 부시장(助役)-재정과 비재정분야(시장 사고시 직무대리 맡음)로 나누어 업무분장을 하고 있다. 시의회의 사무기구를 별도로 운영하고 의장이 사무기구의 인사권을 행사하지만 집행부와 파견형식의 인사교류를 시행한다.

〈그림 14〉 가나자와시 의회사무기구



다. 시사점

일본의 의회사무기구는 조사연구의 의정보좌 역할보다는 주로 의사운영 등 행정관리적인 측면에 비중을 두고 있으며, 이 원인은 일본 지방의원의 지위가 명예직과 전업직의 중간 형태로서 일정한 보수를 받으며 그 보수로 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있기 때문이다. 일부 소규모의 기초자치단체(시정촌)의 지방의회에서는 전문위원이나 의원보좌관과 같은 의정보좌 전문인력이 배치되지 않는 곳도 있다. 예를 들면, 인구 1만 5천명 정도의 内原(우치하라)町이나 인구 5천명 정도의 里美(사토미)村 등의 지방의회에서는 사무기구는 사무국장 1명과 서기 1명만으로 구성되어 있는 경우도 있다.

그런데 일본은 기관분리형의 견제와 균형적 기관운영체도를 채택하고 있지만, 지방의회 사무기구 운영과 관련한 인사교류제도의 경우에는, 이러한 견제와 균형 원리에 맞지 않게 집행기관 소속의 공무원이 지방의회로 파견되는 인사시스템으로 운영되고 있다. 그렇기 때문에 현재 우리나라에서 발생하고 있는 문제점과 동일한 갈등을 빚고 있다. 즉, 지방의회 사무직원이지만 의원의 의정활동에 필요한 각종 정보를 능동적으로 제공하지 않는다는 점과 집행기관의 잦은 인사이동에 따라 장기간 전문성을 갖춘 유능한 의회 사무직원을 확보하기 어렵다

는 점, 그리고 의회 사무직원이 집행기관을 의식하면서 사무의 중립성과 일체감을 결여하고 있는 문제 등이 표출되고 있다. 그렇기 때문에 우리나라와 같이 단체장이 지방의회 사무기구의 인사권을 지닌 경우와 유사한 특징을 보이고 있다는 점을 간과할 수 있다.

영미 지방의회 운영체제와 일본의 사례를 비교해 볼 때 문제의 근본적 해결을 위해서는 단지 인사권 독립 자체만으로 충분하지 않고 실질적으로 의회사무기구에 대한 독자적인 인사권을 행사할 수 있도록 제도화해야 의정활동의 성과가 나타날 수 있을 것이라는 중요한 판단 근거를 찾을 수 있을 것이다. 한편, 분리형 기관구성에서 기관간 인사교류의 활용이 지방자치단체의 인적자원을 효율적으로 관리할 수 있다는 장점을 보이기도 하였지만, 기능적 측면에서 기관간 독립성과 자율성이 강조되는 분야에 있어서는 인사교류가 문제의 소지가 있음을 잘 보여주는 것이 일본사례라고 할 수 있다.

결론적으로 분리형 기관구성에서 지방의회 사무기구의 인사권이 지방의회에 귀속되는 원칙은 규범적인 측면에서 뿐 아니라 의회사무직원이 의정활동에 대하여 적극적이고 전문적인 지원을 확보하기 위함이기도 하다. 의회사무기구 가운데 특히 지방의회의 의결기능이나 집행기관에 대한 견제, 감시 기능을 지원하는 지원인력은 전문성 확보 뿐 아니라 소속기관에 대한 충성심과 소속감이 강조된다는 점에서 우리나라나 일본과 같이 대립형 중심의 지방의회 운영체제에서는 지방의회의 정책결정 및 집행력 등을 확보하기 위해서는 의정활동을 지원하는 사무기구 인력의 인사권 독립이 필연적으로 요구된다고 할 것이다.

2. 프랑스의 지방의회

가. 지방정부의 종류

프랑스는 1982년 신 지방자치법 “꼬뮌 기초자치정부, 데빠르뜨망 도(道)중간자치정부, 레지옹 지역자치정부의 권리와 자유에 관한 법”(Loi relative aux droits

et libertés des communes, des départements et des régions)을 제정하면서 3개 형태의 지방정부를 설치하였다.

〈표 35〉 프랑스 지방정부의 종류와 수²⁴⁾

지방자치단체	1999년	2004(2005)년
코뮌(Commune) 기초자치단체	총 36,779 프랑스본토 36,565, 해외영토(DOM) 114, 기타 100	총 36,782 프랑스본토 36,568, 해외영토(DOM) 114, 기타 100
데парта망(département) 도자치단체	총 100 프랑스본토 96, 해외영토(DOM) 4	총 100 프랑스본토 96, 해외영토(DOM) 4
레지옹(Région) 지역자치단체	총 26 프랑스본토 21, 코르시카 1, 해외영토(DOM) 4	총 26(25) 프랑스본토 21, 코르시카 1, 해외영토(DOM) 4(3)
해외영토(Territoires d'outre-mer) 지방자치단체	총 2 (Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)	총 2 (Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)
특별한 지위를 가진 지방자치단체	4 (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)	4 (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)

24) 프랑스 내무부 지방자치 관련통계, Les Collectivités locales en chiffres 2007, 2006년 12월 발간자료.

1) 기초의회의 구성

기초의회를 구성하는 지방선거(élection municipale)는 본래 1884년부터 매 6년마다 치러져 왔으며 1982년 지방자치법에 따라서 혼합투표방식(scrutin mixte)으로 바뀌면서 비례투표에 의한 대표성을 보장하는 다수득표의 장점을 살리는 투표방식을 채택하게 되었다. 지방의원의 정수도 주민수의 규모에 따라서 다르게 정하고 있다(아래 표 참조). 따라서 직접보통선거에 의해 선출된 지방의원들이 기초의회(conseil municipal)를 구성하고, 시장은 소속정당의 지방의원 선거명부를 대표하는 제1순위의 대표가 다수당 지방의원의 과반수 선거에 의해서 선출되어 소속정당의 동료의원들 가운데에서 부시장 등 지방정부의 집행부(exécutif)를 조직함으로써 실질적인 행정체제를 구축한다.

〈표 36〉 프랑스 기초의원 정수

주민수	선출의원 수	주민수	선출의원 수
100명 미만	9	50,000-59,999	45
100-499	11	60,000-79,999	49
500-1,499	15	80,000-99,999	53
1,500-2,499	19	100,000-149,999	55
2,500-3,499	23	150,000-199,999	59
3,500-4,999	27	200,000-249,999	61
5,000-9,999	29	250,000-299,999	65
10,000-19,999	33	300,000이상	69
20,000-29,999	35	Paris	163
30,000-39,999	39	Marseille	101
40,000-49,999	43	Lyon	73

〈표 37〉 주민 수 구분에 따른 투표방식과 의석배분

주민수(구분)	투표방법	의석배분
2,500명 이하 (다수명부 2차 결선투표)	<ul style="list-style-type: none"> • 단독후보 또는 명부후보 • 초정당 연기투표가능, 후보자선택 투표 	<ul style="list-style-type: none"> • 1차투표 <ul style="list-style-type: none"> - 유권자 25%이상 투표, 절대과반 득표 • 2차투표 <ul style="list-style-type: none"> - 상대다수득표
2,500명 이상 3,500명이하 (상 동)	<ul style="list-style-type: none"> • 반드시 명부후보투표 • 초정당 연기투표가능, 후보자선택 투표 	상 동
3,500명 이상 (구속명부 비례투표)	<ul style="list-style-type: none"> • 1차투표 <ul style="list-style-type: none"> - 확정명부 투표, 후보자선택 또는 변경불가 • 2차투표 <ul style="list-style-type: none"> - 투표율 15%이상득표 명부후보만 2차선거참가 - 5%이상 득표명부후보는 다른 명부에 의해 출마가능, 이 경우 명부순위변경가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 1차투표 <ul style="list-style-type: none"> - 절대과반 획득명부에 의석 1/2배분 - 나머지 의석 5%이상 획득 모든 명부에 득표비율로 배분 • 2차투표 <ul style="list-style-type: none"> - 절대과반 득표명부가 없는 경우 제1순위명부에 1/2배분 - 나머지 의석 모든 명부후보 비례 배분
3,500명 이상 (상 동)	<ul style="list-style-type: none"> • 상동 	<ul style="list-style-type: none"> • 동일명부로 Commune과 Arrondissement의원선출 • Commune의원 의석부터 배분

2) 도(Département) 의회의 구성

중간계층의 위치를 점하고 있는 데빠르뜨망은 행정구역인 각 Canton(강푹)에서 1인 의원을 선출하는 소선거구제의 단기명 2차 결선투표제(scrutin uninominal à deux tours)를 채택하고 있으며, 1차 투표 당선을 위해서는 유효투표의 절대다수로서 유권자 1/4이상의 득표가 필요하다. 1차 투표에서 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없을 때에는 1차 투표에서 10%이상 득표한 후보자들만 2차투표 후보가 된다. 기본적으로 도의원의 정수는 15~76명으로 다양하며 여러 Canton에 출마하는 것을 허용하고 있다.

3) 레지옹(Region)의회의 구성

도를 선거구 단위로 하여 구속명부식 비례대표제 방식으로 선거를 하게 되며 유효투표의 5% 이상 득표가 되어야 지방의회 의석배정이 된다. 레지옹 지방정부 의원정수는 보통 31명~209명 사이가 되는데, 제1차 투표에서 과반수를 얻었을 경우 1/2의석을 배분받은 후 나머지 과반수를 얻은 후보자명부를 포함하여 후보명부의 득표수 비례에 따라서 나머지 의석이 배분된다. 만일 제1차 투표시 과반수를 얻은 후보명부가 없는 경우에는 10%이상 득표한 후보명부자들만 제2차투표의 대상이 된다. 이때 후보명부의 정당간 연합을 통한 새로운 선거후보명부를 구성할 수 있다.

나. 지방의회 운영체제

1) 의회중심의 기관통합형

지방의회는 획일적인 기관통합형을 유지하고 있기 때문에 우리나라와 달리 지방의회는 의결기구이자 정책결정 및 집행기구로써 지방의회 의장은 동시에 집행기구의 책임자인 시장 및 도지사가 되어 단체장 역할도 함께 담당한다. 이러한 획일적인 의회중심의 집행기구는 지방의원들 중에서 각 분야별 책임을 맡은 의원들이 부시장직을 수행하는 대의회제 형태의 지방의회를 운영한다. 따라서 지방의회는 자치기구 그 자체로서 자치행정에 관한 모든 사안을 결정하고 집행하게 되며, 공무원 조직은 지방의회의 결정을 준비·보좌 하고 의회의 결정대로 시행하는 정치와 행정의 분립원칙에 따른 역할을 담당하게 된다.

2) 정당중심의 책임성을 중시하는 지방의회 운영

지방의원 및 단체장을 선출하는 프랑스 지방선거에는 정당참여를 허용하고 있을 뿐만 아니라 정당의 역할이 중요하게 작용하고 있는데, 특히 선거인단 명부 리스트 제1순위로 차기 시장후보자가 선정되기 때문에 후보자 명부 상 순위를 결정하는데 있어서 정당의 영향이 절대적이라고 할 수 있다. 그러나 정당이

후보자를 공천할 때 반드시 지역의 의사를 존중하기 때문에 지역에서 어느 정도 명성을 얻은 후보자가 특정 정당을 표방하는 것이 통례가 되고 있다. 그 결과 지방선거를 통해서 정치적인 지위를 얻게 되면 바로 중앙의 상·하원의원으로 선출되는 정치적 발판으로도 작용하게 되고, 이러한 과정을 거치면서 정당 내의 정치조직력을 기반으로 후보자의 지위가 상승되어 중앙정치에 진출할 수 있는 통로가 되기도 한다. 또한 이러한 점은 시장 또는 광역자치단체장들 상당수가 중앙의 상·하의원직을 동시에 수행하면서 정치적으로 지방의 이익을 중앙에 잘 대변하는 겸직제도의 장점으로 요약될 수 있지만, 겸직제도의 단점이 되기도 하는 것으로는 바로 소수 정치가들이 이러한 겸직통로로 정치적 독점지위를 오랫동안 누리게 됨으로써 참신한 정치가의 발굴차단, 부정부패의 깊은 골 등 부정적인 면도 상당히 나타나고 있다. 한편 정당의 이미지와 관련해서 기초자치단체의 일반적인 현상으로 나타나는 것은 주민들이 시장의 이름은 잘 알고 있지만, 그 시장이 속하고 있는 소속정당을 모르는 경우도 빈번한 것을 볼 수 있다.

3) 지방의원의 겸직허용 제도

프랑스는 지방의원에 대하여 상당한 정도의 겸직을 허용하고 있는 나라로써 중앙의 정치가 중 약 3/4의 상·하원의원이 지방에서 단체장이나 지방의원을 겸하고 있어 지방정치에 대한 주민의 관심이 상대적으로 상당히 높은 편이다. 또한 기초의원 선거에 있어서 한 사람이 여러 기초정부에 후보자로 출마할 수 있으며 한 곳 이상에서 지방의원으로 선출되었을 때에는 선거결과 후 10일 이내에 한 의원직을 선택하도록 허용하고 있다. 하지만 지방의원을 포함하는 선출직 의원의 경우 다음의 공직은 겸직을 허용하지 않고 있다. 즉, 유럽의회의원, 광역도 의원, 도의원, Paris시 의회의원, Paris시 외의 인구2만 이상 기초자치단체장, 인구 10만 이상의 기초자치단체 부시장 등의 선출직은 겸직을 금지하고 있다. 한편, 지휘관급 경찰공무원, 공안경찰관, 수사관, 경찰서장 등 특정 고위직 국가공무원들에 대하여 지방의원 후보자가 될 수 없도록 규정하고 있다.

이러한 다양한 제도를 통해서 지방의원들의 정책결정에 대한 책임성과 정책

집행력 등을 보장해 주는 지방의회 운영체제를 유지하고 있다.

4) 의정활동 지원제도

지방의원직은 무보수 명예직을 원칙으로 하고 있으나 단체장(지방의회 의장이자 시장)·부단체장·특정업무를 위임받아 공무를 집행하는 지방의원 등에 대해서는 특정직무수행을 위한 수당을 지급하고 있으며 일반 지방의원에 대해서 의정활동 시 지급경비(수당)는 공무원의 보수기준과 관련해서 결정·지급하고, 공직수행에 필요한 교통비 등 개별적인 실비변상을 병행하고 있다.

지방의원의 의정활동을 위한 민·형사상 보호는 1992년까지 1974년 법규정에 근거하였으나 1992년 2월 3일 법에 의해서 지방의원의 민·형사책임과 직업상의 보호에 관하여 새롭게 규정하고 있다. 나아가 개인직업을 가진 지방의원들이 의정활동으로 인하여 직장을 결근하게 되는 경우 이의 정당성을 인정하도록 법적으로 그 보장을 강화하고 있고(1992년 11월 16일 시행령), 주민 10만 이상의 지방의원 및 시장의 의정활동에 대하여 시간 초과에 관한 보상수당 지급을 하고 있다. 또 퇴직과 관련해서 프랑스는 모든 국민이 국민건강보험과 국민연금보험의 혜택을 받고 있는 가운데 1992년 이전까지 시장과 부시장에게만 적용되었던 퇴직보상급여를 1992년 2월 3일 법에서는 지방의원 모두에게도 퇴직보상급여 혜택을 확대시켰다. 따라서 의정활동 급여를 받는 모든 지방의원은 국민연금제도 이외에도 별도의 보충퇴직급여 혜택을 받고 있으며 이에 대한 납부액은 지방자치단체의 의무적 경상경비로 규정해 지급하고 있다.

5) 2003년 헌법수정으로 조례의 입법권 강화

프랑스 헌법수정으로 조례의 성격이 강화되었다. 즉, 2003년 수정헌법 제72조 2항과 제3항에 근거하여 수상(중앙정부)의 법규제정권에 의한 관할범위가 규정되지 않은 경우에는 지방정부의 법규제정권이 행사될 수 있다고 하였다. 이것은 중앙정부 법규제정권이 일차적이고, 지방정부의 법규제정권은 이차적인 지위를

갖는 것을 의미한다. 과거에는 간접적인 의미를 가졌으나, 2003년 헌법수정으로 이 부분을 명문화 하여 <직접적인 이차적 법규제정권> 성격을 갖게 되었다. 따라서 지방의회의 조례가 법률의 적용을 위한 조치, 절차 등을 규정하는 법규제정권의 성격이 아니라 바로 법률 집행을 위한 조치, 절차와 관련된 이차적인 성격의 법규제정권을 의미하게 되었다. 따라서 이제부터는 법률에 근거하여 법률 내용의 집행방식을 결정하는 권한을 지방정부의 법규제정권에 부여할 수 있고, 법률 집행을 위한 여러 조치 및 절차를 결정하는 권한을 어느 한 관련 지방정부에 부여한다고 해도 법률적으로 그 지방정부의 실질적인 법률집행 권한에 대하여 의심할 여지가 없게 되었다. 관련조항을 보면, 프랑스 헌법 제72조2항은 “지방정부는 관할지역 내에서 가장 적절하게 권한을 행사할 수 있다고 판단되는 사항에 대해서는 총괄적으로 결정하여 집행할 수 있는 소명을 가진다”고 하였고, 제73조3항에 따르면 법률에 규정된 조건 하에 지방정부는 선출직 지방의원에 의하여 자율적으로 운영되며, 이들의 권한을 행사하기 위하여 법규제정권을 갖는다. 조례제정권의 의미는 결과적으로 공법상 법규제정 권한이기 때문에 <행정소송>의 쟁송대상으로, 행정기관 내부적인 계서권에 의해 귀속되는 것이 아니라 법원 차원에서 법적 지도감독 등이 이루어지게 되었다(Michel Piron, 2006).

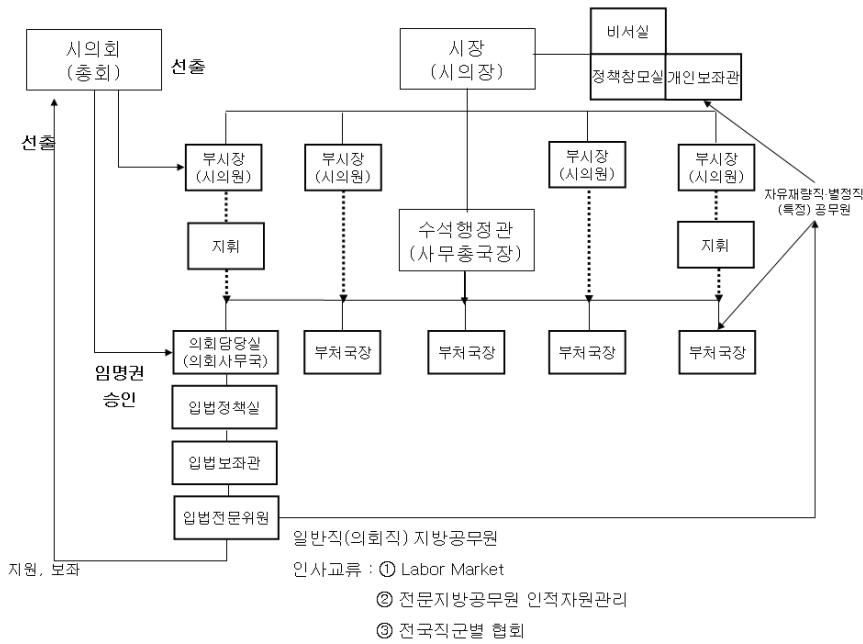
다. 시의회 운영사례 : 파리시의회

파리시는 20개 아롱디스망(區:자치단체로서의 법인격 없음/ 준자치구적 성격: 파리시의 특성)으로 구성되며, 주민직선에 의하여 구의회가 구성되고, 각 구의회에서 구청장을 선출한다. 그리고 구의원의 일부가 파리시 의회를 구성하면서 파리시의원을 겸직하게 된다. 주민이 구의원 선출→일부가 시의원 된다. 구정과 시정간 긴밀한 연계체계를 운영한다. 시장, 부시장은 시의원 중에서 시의회가 간접 선출하며, 전문경영인인 사무총장은 행정을 총괄하는 실질적인 부시장 역할을 하지만 시장에 의해서 임명되며, 시장직속의 직속보좌기관(시장비서실)을 제외한 모든 행정부서를 지휘·조정한다. 여기에는 의회사무국에 대한 지휘권,

인사권도 포함하고 있다.

부시장은 시의회에서 선출하게 되고 지방의원이 후보자임. 파리시의 경우에는 20명의 구청장이 당연직 부시장이 되며, 각 부시장간 업무영역을 명확히 구분하게 되고 이들은 시장의 순수한 보조기관 역할을 수행함. 제1부시장이 나머지 부시장의 업무영역을 총괄 조정하고, 부시장마다 담당업무 분야가 따로 있다.

〈그림 15〉 파리시의회 운영체제

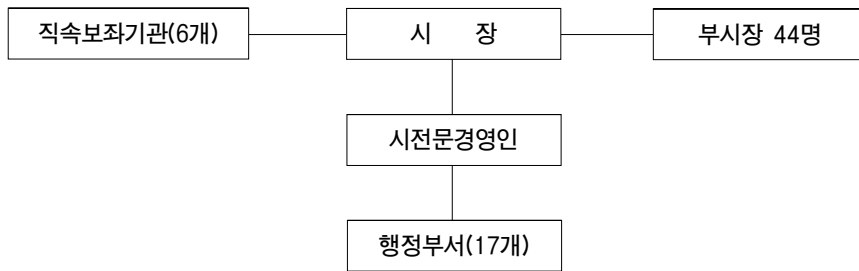


파리시의 집행부 조직은 시장직속의 6개 보좌기관과 시장의 지시를 받아 사무총장의 지휘를 받는 16개부서로 기본 행정조직을 구성하고 있으며 직속보좌기관으로 시장참모실, 대외공보실, 파리시장 홍보고문실, 감사실, 자치단체협력실, 의회사무국장 등이 있다. 행정기관은 재정경제국, 인사관리국, 법무국, 정보·통신·조달국, 개발·경제활동·고용촉진국, 보건·복지국, 사회개발센터, 청소년·체육국, 문화국, 도시개발·건설국, 환경국, 주택관리국, 공원녹지관리국, 도로교

통관리국, 문화재보호관리국, 방재안전국 등이 구성되어 있다.

시장 및 집행부 지방의원을 보좌하기 위한 정책보좌실의 비서실장, 전문보좌관 등의 임용제도를 활용하고 있다. 특히 특별채용제도에 의한 별정직(정책보좌관, 전문보좌관 등)의 고위공무원단 제도로 운영하기 때문에 의회사무직 및 전문보좌관 등을 이러한 경로를 통해서 임용하고 있다. 물론 집행기관의 하나인 법무국 등으로부터 지방공무원에 의한 의정활동 지원을 이중으로 받기도 한다.

〈그림 16〉 파리시의 집행부와 집행기관 조직



개방직으로의 임용제도에 관한 법적 근거는 프랑스 지방공무원법 1984년 1월 26일 법 제38조에 근거하며, 시험임용제도와 대조해서 예외적으로 인정을 받고 있는 특별채용제도이며, 선출직 지방의원 중 정치리더인 시장에게 부여된 지방 고위공무원 중 개방직(statuts des emplois de direction)에 대한 자유재량 방식의 공무원 임용제도이다.

라. 시사점

프랑스의 지방의회는 의장이 단체장을 겸임하고, 지방의원 중에서 집행부를 구성하여 직·간접적으로 폭 넓게 집행기관의 정책집행에 참여하고 있으며, 적극적인 정책집행을 위하여 전문직 지방공무원에 대해서 강력한 자유재량 방식의 인사권을 행사하고 있다. 주로 고위직급에 한정되어 의회의 인사권이 이행된다. 예를 들면, 별정직에 해당하는 지방공무원 고위직급(statuts particuliers des cadres

d'emplois administratifs pour les catégories A급)에 대해서 직선된 지방의회 및 의장(시장겸직)이 필요에 따라서 법에 근거한 정수로 자유재량 임명직제를 운영하고 있다.

그리고 시장 및 집행부 지방의원을 보좌하기 위한 정책보좌실의 비서실장, 전문보좌관 등의 임용에 대해서도 정치적 임명제도를 활용하기도 한다. 특히 특별채용제도에 의한 별정직(정책보좌관, 전문보좌관 등)의 고위공무원단 제도로 운영하기 때문에 의회사무직 및 전문보좌관 등을 이러한 경로를 통해서 임용하고 있다.²⁵⁾ 주로 2개 직렬에 해당하며, 집행내각부에 속한 정책보좌관제도(Emplois de cabinet)도 이에 속하며, 이들은 선출직 리더의 정치적 조연자, 전문적 보좌인력으로서 시장 등 선출직 공무원의 임기동안 자유롭게 임용할 수 있다. 이러한 자유재량직렬에 대한 정수와 보수규정은 1987년 12월 지방공무원법 시행령에서 명시하고 있으며, 이들 자유재량직의 정수는 해당 자치단체의 인구수를 고려하여 최대 임용 가능한 정수를 규정하고 있다. 이들은 주로 광역 또는 기초 자치단체의 부처 국장(directeur général des services), 광역자치단체의 부처 부국장(directeur général adjoint des départements), 인구 8만명 이상 기초자치단체의 사무총국장(시전문경영인, secrétaire général)과 기술국 부국장, 인구 15만명 이상의 기초자치단체 사무총국차장(secrétaire général adjoint) 등이다.²⁶⁾

이상과 같이 프랑스 지방의회는 핵심적으로 자치입법권과 자치행정권 및 지

25) 법적 근거는 프랑스 지방공무원법 1984년 1월 26일 법 제38조에 근거하며, 시험임용제도에 예외적으로 인정을 받고 있는 특별채용제도로써 선출직 지방의원 중 시장 중심의 정치리더에게 부여된 고위급 개방직(statuts des emplois de direction)에 대한 자유재량직 임명제도이다.

26) 개방직의 임기 만료에 따른 후속 인사조치 방식 3가지 : ① 자유재량에 의해 임명되는 개방직의 경우는 임용기간이 만료된 경우 기본적으로 3가지 방식의 후속 인사조치에 상응하게 된다 ② 다른 자치단체로부터 동일 직렬에 상응한 자유재량직으로서의 정책보좌관 또는 국장 등의 직위를 부여받을 수 있을 것이다 ③ 다른 임용직위가 없는 경우, 프랑스가 지방공무원 전체를 대상으로 운영하고 있는 지방공무원 인사관리센터(centre de gestion de la fonction publique territoriale)에 등록하여 다른 직위에 임용될 때까지 일정액의 보수를 받는 재교육을 받는다. 또는 최종적으로 1년분 치의 보수를 선불로 받고 지방공무원 신분으로부터 퇴직을 신청할 수 있다.

방공무원에 대한 포괄적인 인사권도 소유하고 있기 때문에 집행기관에 대한 정책결정권 및 정책집행권을 모두 행사할 뿐만 아니라, 조직구성 및 운영에 있어서도 비록 획일적인 기관통합형 제도를 유지하고는 있지만 지방정부 내부적으로는 영미 국가의 지방정부와 같은 시전문경영인제도나 위원회제도 등을 포함하여 다양한 운영체제를 자율적으로 조례로 제정하여 운영하고 있다.

3. 스페인의 지방의회

가. 지방정부의 종류

총면적 505,957km²의 스페인 인구는 4천 111만 명(81명/km²)(2005년 기준), 수도는 마드리드(2백 82만명)이고, 주요 도시로는 바르셀로나(1백 45만명), 발렌시아, 세비야, 사라고사 등이 있다. 총면적에 대한 인구분포를 보면, 도심지역에 총인구의 78%가 거주하고 농촌지역은 22%의 인구가 거주하고 있다. 인종은 스페인인 74.4%, 카탈루냐인 16.9%, 갈리시아인 6.4%, 바스크족 1.6%, 기타 0.7%로 구성되어 있다²⁷⁾.

단일국가지만 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고 3계층제로 구성된 지역정부 중심의 자치분권형 단일국가이다²⁸⁾. 자치공동체로서 17개 자치지역정부(comunidad autónoma, autonomous communities, region)가 있으며 바르셀로나와 발랑시아 등 2개 자치시(Ciudades Autonomas)와 52개 도(provincias, provinces), 8,082개 기초자치정부(municipios)가 있다. 기초자치정부 중에서 90% 이상이 주민 5천명 미만이다.

27) 스페인, 중앙정부 내무부 경찰총국(Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior), 스페인 국가경찰 조직과 기능(Estructura y Funciones Fuerzas Cuerpos de Seguridad del Estado) 브리핑 자료, 2004.

28) 지금은 폐지된 과거의 기초정부 협력기관(comarcas)은 지역정부가 직접 설치하는 조직으로 지역정부별로 보면, 700개(Catalogne (37), Castille-Leon (1) et Pays basque (7)) 등이 있었다. 이와 달리 기초정부간 자율적으로 조직하는 기초정부 협력조직은 mancomunidades 로써 지금도 상당수 협력사무를 수행하고 있다.

〈그림 17〉 스페인 자치계층 구조



나. 지방의회 운영체제

1) 지역의회 중심의 지방분권체제

스페인은 프랑스와 같은 단일국가이지만, 프랑스 보다 지방자치권이 더욱 발전한 나라로써 국회의 입법권에 대하여 지역정부의 의회에 헌법에 근거하여 입법권을 배분하였다. 따라서 연방정부체제 하의 주정부와 같은 역할을 담당하는 지역정부가 지방분권체제의 중심이 되고 있다. 이러한 제도 하에서 의회와 집행부는 프랑스와 같이 기관통합형을 유지하고 있지만, 프랑스와 마찬가지로 단체장이 점차 강력한 정치적 리더로써 중요한 권한을 행사하고 정책결정 및 집행상의 최고 책임자를 담당한다.

스페인 국가는 기초, 도, 지역정부로 구성되면서 지방정부는 헌법상 자치권을 보장받고 있다. 즉, 헌법 제137조에서 자치권, 지방정부 종류 등을 규정하였고, 제138조에서는 지역정부의 자치권을, 제140조에서는 기초정부의 자치권을 보장하면서 기초의회의원에 대한 직접비밀평등선거를 규정하였다. 제141조에서는 도지방정부를 규정하고 있는데 도지방정부는 기초정부의 연합체이며 국가의 정책을 집행하는 행정조직이기도 하다는 것을 명시하고 있다. 제141조2항에서 도 지방의회(diputaciones)가 도지방정부 집행부와 행정기관을 구성한다고 하였다.

1978~1983년 사이에 설립된 17개 자치지역정부(self-governing communities 또는 regions, comunidades autonomas)의 자치권은 규모와 재정력 등의 차이에 따라서 서로 다양하게 나타난다. 가장 지역자치권이 강한 지역정부들은 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andaluca 지역정부다. 이들 지역정부의 자치권은 헌법 제151조에 근거하고, 지역의회의 자치입법권(Statute of Autonomy, Estatuto)은 헌법 제148조와 제149조에 명시해 두고 있다. 광범위한 자치입법권을 가진 지역정부는 지역의회를 중심으로 기관통합형 조직과 내각책임제 형태의 집행부를 구성하여 정책집행을 책임지고 있다. 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 자치주의회와 지역의원이 선출한 지역도지사가 지역정부의 집행부를 구성·운영한다.

지역의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국회가 정하는 법률(Ley Orgnica) 하에서 지역정부 영역 범위 내에 영향을 미치는 입법권을 행사한다. 지역정부의 예산안을 심의 의결하고 국가법률 집행을 위한 입법지원을 한다. 지역의회는 광역 자치정부의 관할구역을 선거구로 하여 선출되는 임기 4년의 의원들로 구성하며, 의원 정수는 자치지역에 따라 최대 135인에서 최소 33인까지 다양하다. 지역도지사(Presidente de la Comunidad Autonma)는 지역의원 중에서 선출되며, 임명은 국왕이 한다. 자치지역의 행정부 수장으로써 집행부 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행, 그리고 자치지역을 대표한다. 집행부인 정무회의(Consejo de Gobierno)는 도지사가 임명한 각 부 장관들로 구성되며 지역정부의 예산안 편성과 집행, 정책집행 및 고위공무원에 대한 임명권과 해임권을 행사한다.

중앙정부가 임명하는 대표부(Delegacion del Gobierno, Delegate General)가 지역 내에서 국가의 지방행정청(regional offices)을 지휘하고 국가의 행정을 운영하고, 필요에 따라 자치주의 운영에 대한 지도·조정 등을 행한다. 기본적으로 지역정부가 의존하고 있는 지방재원은 주로 다음 3가지의 재원으로 되어 있다. 즉, 지역정부의 세원(regional taxation), 국가이전수입, 지역간 형평기금이다.

이하 52개 도정부(provinces) 마찬가지로 기관통합형으로 기초정부의 지방의원들 중 선출된 의원들로 도의회(provincial assembly, diputacio provincial)가 구성

되고, 도의원 가운데에서 집행부의 장(Presidente)을 선출하여 각 집행부의 책임자인 정부위원회(La Comisino de Gobierno)를 중심으로 도행정을 운영한다. 중앙정부의 입장에서 도를 대표하는 Deputy-Delegate(과거에는 Civil Governor)가 도 지역 내의 국가행정(노동분야, 경찰, 국도, 항구, 재정, 건강보험, 교육분야 등)을 지휘한다. 이들 광역자치정부 수준에는 중앙정부의 기관으로서 이전에는 민정 장관(Gobernador Civil)이 있었으나, 지금은 이에 대신하여 중앙정부 대표부 지부(Subdelegacion del Gobierno)가 설치되어 있다.

2) 기초의회의 운영체제

헌법 제148조 1항의 2에서 기초정부의 영토규정은 지역정부의 권한에 귀속된다. 입법체계상으로도 지역정부의 법체계 하에 귀속을 받는 기초의회(corporación municipal)는 시장, 기초의원으로 구성되며 그 수는 인구에 따라서 다르지만 주민 5천명 이상의 경우에는 의무적으로 집행위원회를 설치해야 하며 시장(alcade)과 다른 지방의원(concejales)을 모두 합쳐 총 기초의원의 1/3을 넘지 않는 인원으로 집행부를 구성한다.

시장은 지방의원 중에서 집행위원을 자유롭게 지명하며, 행정기관의 활동을 감독한다. 시장은 100명 미만의 기초정부에서는 직선되고, 100명 이상 250명 미만의 경우에는 지방의원 중에서 간선되고, 250명 이상의 기초정부에서는 정당명부에 의하여 다수당 지방의원 후보명부에서 지방의원들에 의하여 간접 선출한다(Michel Piron, 2006: 208-209). 시장의 권한은 1999년 법률로 강화되었고, 가장 중요한 권한으로는 자치경찰권, 공무원 임면권 등을 행사한다. 기초정부의 주요 재원은 사업소세와 재산세, 사용료 및 수수료, 중앙정부의 포괄교부금, 지방채 등이 된다. 스페인에서 정부간 재정지출 배분비율을 보면, 중앙정부 58.1%, 지역정부 28.2%, 기초정부 13.1% 등이다²⁹⁾.

29) 한편, 1999년을 기준으로 한 각 정부간 공무원 배분비율은 중앙정부 공무원 24.5%, 자치주정부 47.8%, 기초정부 23.8%, 대학교 3.9% 등으로 구성된 바 있다(2002년 스페인 내무부 보고서).

다. 시사점

스페인도 단일국가이지만 연방국가의 주정부와 같은 지역정부를 구성하여 강력한 자치권과 입법권을 부여함으로써 우선적으로 지역간 갈등문제를 잠정적으로 해소할 수 있는 제도적 장치를 제시하고 있으며 이로써 지역사회 스스로 갈등을 소화할 수 있는 역량과 기회를 제공하고 있다. 또한 지역정부 조직법에 대해서 지역의 주민투표로 결정하도록 함으로써 지역정부의 개별적 권한에 대한 <차별화 전략>이 가능해 지도록 하였고, 그로 인하여 지역적 특색에 맞는 지방정부 운영체제를 다양화 할 수 있도록 하였으며 지방의회 중심의 정책집행력을 보장해 주고 동시에 책임성을 강화시키는 효과를 낳게 하였다.³⁰⁾ 이러한 점에서 비록 단일국가이지만 연방체제와 마찬가지로 각 지방정부의 다양성을 살리기 위하여 자치권을 헌법에 보장함으로써 지방의회 중심의 정책집행력을 강화하였고, 자치입법권을 확대하여 홈룰제도 운영과 같은 효과를 발생하도록 함으로써 지방의회가 지역주민을 대표하는 대표기관으로서 주민에 대한 책임성을 확실하게 지키는 지방자치제도의 취지를 긍정적으로 살리고 있다고 할 것이다.

제3절 소결론

이상 정리하면, 일본을 제외하고 미국을 포함한 주요 선진국의 지방정부 형태는 기관통합형이 중심이고 이중에서도 지방의원의 일부가 집행부를 구성하는 영국 의회주의 모델(British model)을 기저로 하는 <내각책임제>(Cabinet System) 형태의 지방정부를 운영하는 경우가 다수라고 할 수 있다. 그러면서도 집행기관과 지방의회간 조직운영상의 독립적 형태는 유지하고 있다. 이 경우 집행부에 속한 의원 또는 집행부에 속하지 않은 평의원 등에 대해서는 지방정부 행정기관

30) Réforme des statuts de l'Aragon et des Canaries, le 31 décembre 1996, de Castille-La Manche en 1997, de Murcie, de la Cantabrique et de Castille-Leon en 1999.

지방공무원 전체의 지원을 받고 있으며, 의원에 대한 개별적인 차원에서의 의정 활동 지원과 관련해서는 개별 또는 공동운영방식(Pooling System)의 전문인력 지원을 받고 있다. 특히 정치적인 임용과 관련한 권한을 부여하여 시장, 의장 등 선출직에 대해서 개별 정책보좌관, 정책전문위원으로 보좌하도록 하고, 이들을 중심으로 비서실, 내각사무실, 참모실 등 하나의 보좌기구를 구성하여 지원하는 체제가 유지되고 있다. 크게 두 가지를 주목할 수 있다.

1. 지방의회 중심의 지방정부 기관운영체제

미국 뿐 아니라 영국과 프랑스, 스페인 등의 지방의회 운영체제에서 살펴본 바와 같이 기관통합형 지방정부는 지방의회 중심으로 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 정책결정 및 집행적 기관구성 형태로 운영되며, 항시 지방의회가 강력한 정책주도자로 지방공무원에 대한 인사권도 행사하는 것이 공통점이라는 사실을 알았다. 더 나아가 집행부의 중심축이 되고 있는 지방의회가 전문경영인인 시전문경영인 또는 수석행정관을 임명함과 동시에 이 수석행정관의 인사권 하에 지방의회 사무기구의 인사권이 귀속되므로 전체적으로는 지방의회가 최종적으로 모든 인사권과 정책결정권을 행사하는 체제가 선진국 지방자치의 주류라는 것을 확인할 수 있었다.

더불어 각국의 지방의회에 지방공무원에 대한 인사권을 인정하고 있는 것이 지방자치제도상 기본사항이 된다는 점을 간과할 수 없었다. 이를 근간으로 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 구축, 운영될 수 있으며 지방정 내 및 지방정부간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들에 대한 인사교류 및 인사권도 지방의회가 중심이 되어 행사됨으로써 주민을 대표하는 본래적인 기능과 역할을 최대한 발휘할 수 있다고 할 것이다.

특히 지방의회를 보좌하는 의회직 공무원은 어느 국가에서나 전문직으로 운영되면서 인사의 독립성, 전문성을 보장받고 있으며 의회 지원은 집행부에서도, 의회직 사무기구에서도 동시에 지원하고 있기 때문에 의회사무직원 뿐만 아니

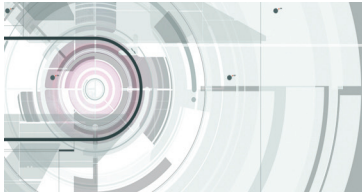
라 집행부의 직원 임용에 대해서도 그 최종적인 승인절차는 지방의회를 거쳐야 한다는 점 등에서 우리나라와 상당한 차이를 갖고 있다.

우리의 경우도 현재 국회에서 장관 등에 대한 임명동의절차, 인사청문회 운영 사례가 이러한 제도들의 운영원칙을 증명하는 흔적이 있다는 점에서 향후 지방의회 운영체제 활성화를 위해서는 기본적으로 갖추어져야 할 필수제도라고 할 수 있다.

2. 지방의회 중심의 자치권 수행체제

지방의회가 자치입법권에 기반으로 두고 국가(주정부) 법령에 근거하여 집행부와 의회의 사무직원(고위직을 포함)에 대한 임용, 인사운영 절차 등과 같은 내용을 흠률제도 또는 자치기본조례로 제정할 수 있도록 반드시 제도화 되어야 한다. 그리고 이러한 자치입법체계 하에서 지방의회가 합의제 형태의 집행부를 통해서 정책결정 및 정책집행과 관련한 제반권한을 신중하게 행사할 수 있도록 운영체제가 마련되어야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 집행기관 및 의회를 구성한 선출직(시장, 의장, 의원)에 대하여 자유재량직 임명에 의한 인력관리를 법적으로 최대한 보장하는 장치가 필요하다.

이러한 사항들이 선진국의 지방의회 운영체제를 분석하면서 우리나라 지방의회와 다른 점이라는 것을 발견할 수 있었고, 우리나라 지방의회의 운영체제를 다양화하기 위해서는 이와 같은 법적 제도적 보완이 시급히 이루어져야 주민들이 진정한 지방자치제도를 최대한 긍정적으로 활용할 수 있을 것으로 기대한다.



제 5 장 지방의회 운영체제 다양화 여건 분석 및 개선방안

제1절 지방의회 운영체제의 다양화 여건 분석

오늘날 지방정부의 의미, 지방자치의 가치가 변해가고 있다. 즉, 과거에는 불평등한 사회환경에 대해서 민주주의의 이상을 실현하는 가장 좋은 방법이 중앙집권 제도, 법률의 평등성, 지방정부 조직의 획일적 적용으로 효과적인 결과를 얻어낼 수 있을 것으로 보았다. 그러나 오늘날의 지방자치 가치는 적극적인 지방분권을 통해서 권력의 중심점을 다원화 시킬 수 있고, 시민으로 하여금 이러한 권력에 가까이 다가서게 할 수 있으며 이로써 시민이 공공정책의 운영, 결정에 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 촉진시켜 주는 제도 개선을 통해서 다원주의적 민주주의를 더 잘 실천하고 보장하는 결과가 나타나고 있다(Lavroff, 2003:287).

이러한 관점에서 미국의 홈룰제도 발전과 영국의 지방정부 정치-행정 운영체제의 다양화 정책의 성공적인 측면들은 현재 획일화 된 우리나라 지방자치제도를 개선해 가는데 좋은 길잡이 역할을 할 수 있다. 본 연구의 초점이 되고 있는 지방의회 운영체제의 다양화와 관련해서도 이미 제2장 바람직한 지방의회의 역할론을 검토하면서 우리 제도인 시장-의회의 대립적 운영체제 보다는 더 많은 지방의회 의원들이 주민을 대표하여 지방정책의 결정 및 집행과정에 적극적으로 참여할 수 있게 하는 다원화된 지방의회의 운영체제에 대한 제도화가 더 절실하다는 것을 알게 되었다.

따라서 2000년 이후로 지방의회의 주민대표성 역할을 더욱 실용화 하고 있는 영국의 지방정부 다양화 정책의 경험과 지방정부의 자율성을 법과 제도적으로

보장해 주면서 지방정부, 도시정부 체제를 유지하고 있는 미국의 홈룰제도 등을 검토함으로써, 지방의회 중심의 정책결정 및 정책집행 체제로 다양화가 가능한 제도적 여건들을 찾아낼 수 있다고 본다. 그리하여 제도 개선을 위한 기반과 틀을 도출하여 지방의회가 4대 기능을 중심으로 다양하고 효과적인 의정활동을 펼칠 수 있도록 제도적 뒷받침이 가능한 다양한 의회운영체제를 구축하기 위한 개선안을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단한다.

1. 영국 지방정부 운영체제 다양화 정책의 교훈

가. 지방정부 운영체제 다양화 정책의 목적

제4장 영국의 지방의회 운영체제에서 살펴본 바와 같이 영국 중앙정부는 2000년 지방정부법에서 지방의회와 의원 중심의 집행기구 운영체제를 다원화하는 정책을 새롭게 추진하여 왔다. 이를 실천하기 위하여 각 지방정부마다 홈룰제도와 동일한 기본차터, 영국의 용어로는 자치헌법(기본조례)(New Council Constitutions)을 제정하여 지방정부의 기본헌법으로 제정하여 그 속에 지방정부 기관조직과 운영체제 등을 총괄적으로 규정한 뒤 조직의 운영형태를 그에 맞게 변화시키도록 하였다.

그 결과 지방정부 운영체제는 크게 4가지로 나타났는데, ① 먼저 지역사회를 위한 새로운 지도력을 기르기 위하여 선출직 시장과 내각제(a directly elected executive mayor with a cabinet), ② 시장과 의회관리자형(a directly elected mayor with a council manager), ③ 간선직 지도자와 내각제(a cabinet with a leader), 그리고 주민 8만5천명 미만의 지방정부에서 주로 채택하고 있는 ④ 간소화된 기관통합형(streamlined committee system) 등으로 다양한 운영체제를 제안해 왔다.

이러한 정책추진 목적은 지방의원으로 하여금 명백하고 책임감 있는 리더십을 구축하도록 제도화 방안을 만들게 하면 보다 신속하고 결정적인 의사결정 시스템이 구축될 필요가 있고 이를 통해서 지방민주주의 활성화를 위한 조직운영

의 다원화를 유도하고자 한 것이었다. 이는 동시에 지역주민을 대표하는 지방의원과 주민들을 다시 연결시켜 시민의 참여도를 높여줄 수 있는 제도로써 적극적으로 활용하기 위함이었다(Rao, 2005:6). 말하자면, 지방행정의 책임성, 투명성 및 지방정부의 역할 제고를 위한 개혁의 일환으로 자율적인 기관구성 개편(new structures)을 권고한 것이었다.

지방의회 운영체제를 새롭게 한 것은 지방의회와 지방의원에 대한 새로운 역할, 기능을 부여하고자 하였을 뿐만 아니라 앞서 언급한 바와 같이 의사결정시스템의 효과성을 높이기 위함이었다. 그리고 지방정치인으로서 지방의회의 정치적 책임성을 높여 지역주민들에게 책임 있는 서비스를 제공하도록 적합한 운영체제 구성을 유도하기 위한 정책이었다. 또한 지방정부가 집행하는 정책결정에 대하여 민주적 정당성을 제고하게 함으로써 지역주민들로부터 주민대표로서의 신뢰감을 쌓을 수 있는 조직 운영체계를 만들고자 한 것이다. 결과적으로 충실한 견제와 균형이 될 수 있는 지방의회 운영방식이 되도록 하는 정책적 목적을 갖고 있었다고 판단된다.³¹⁾

나. 지방의원 중심의 집행권 운영체제

이 다양화 정책의 추진 내용을 간략히 보면 다음과 같다. 우선 기본적으로 지방의회 전체를 구성하는 총회로부터 의결기능과 집행기능을 분리하고자 하였다. 즉, 지방의원의 역할을 두 가지로 구분하였다.³²⁾ 지방의회(Full Council)의 기본적인 기능은 정책기조의 승인 및 예산승인과 집행부 구성원을 지명하는 것이며, 무임소 평지방의원(Councillors Outside the Executive)의 경우에는 새로운 정책이나 또는

31) 영국 2000년 지방정부법에서 정책의 목적을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉, “투명하면서도 효율적이고 책임성 있는 거버넌스체제를 구축, 운영함으로써(to create efficient, accountable and transparent governance), 지역사회를 발전시킬 수 있는 효과적인 지역리더십 역량을 강화하고자(to strengthen local authorities’ ability to deliver effective community Leadership)” 하였다.

32) 자세한 내용은 한국지방행정연구원 연구보고서 2006-04, 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안, p.69 이하 참조.

정책변경을 제안하거나 주민을 대표하여 집행부를 조사하는 역할을 수행하도록 하였다. 집행부 일원에 속하는 지방의원인 집행의원(executive member)은 주로 정책결정 및 집행과정에 직접 관여하고 행정기관의 운영 등을 책임지고, 일반의원(non-executive member)은 주로 정책집행을 감시하고 평가, 검토하는 역할을 담당한다.³³⁾

의회중심으로 실제 제도화된 내용을 보면 다음과 같다. 지방의원에 의한 집행부 구성은 법적으로 최고 10명까지 집행부를 구성할 수 있도록 하였다. 평균 집행부의 구성 의원인원은 8.4명(2006년)으로 가장 적은 집행의원 수는 5명(4개 지방정부)이다. 주로 광역지방정부가 10명의 집행의원을 채택하고 있다. 시장직선제 지방정부의 경우 평균 8명으로 집행부를 구성하고 있다.

작은 규모의 지방정부에서는 정책위원회 수가 평균 2.6개 위원회로 구성되며, 구성의원 수는 대략 11.3명이다. 59개 지방정부 중 8개가 1개의 정책위원회를 갖고 있어서 집행부와 유사한 역할을 수행하고 있다(Gains Francesca et al., 2007:11). 유형별 지방의회 운영체제를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 38〉 영국의 새로운 지방의회 구성 및 운영체제(2007년)

지방의회 유형 (기본적으로는 기관통합형 내지 의회중심 집행기관형)	지방정부 수	비율
leader-cabinet system (의장 겸 정치리더 + 집행부의원)	316	81%
mayor-cabinet authorities (시장직선제 + 집행부의원)	12	3%
streamlined committee systems(집행부의원 중심으로 인구 8만 5천 미만)	59	15%

① 정치리더 중심의 기관통합형(leader-cabinet system)은 316개 자치단체로 주민 8만5천명 이상의 지방정부가 채택하고 있다. 의장으로서 선출된 의원이 정치리더가 된다. 평의원과 분리된 일부가 집행부에 관여하는 정치적 리더의원

33) Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation
Office of the Deputy Prime Minister: London. 2004년 7월.

(leadership positions)들로 소위원회 위원장들이 된다. 주로 이들이 정책결정권을 가지며 매년 의회가 정치리더를 선출하고 다른 집행의원들도 선출하거나 또는 정치리더가 이들을 지명하기도 한다. 통상 집행부(cabinet)가 정책결정을 하며, 각 집행의원들에게 권한을 배분하여 집행하도록 한다. 따라서 집행부가 지방정부 예산을 수립, 집행하는데 책임을 진다. 이 유형에서 정치리더에게 <단독결정권>을 부여한 지방정부는 40%, 집행부 전체에 정책결정권을 부여한 지방정부는 60%로 조사되었다. 이 의미는 영국의 경우는 기관구성 다양화제도가 도입되면서 집단적 결정이 아닌 개인에 의한 정책결정 시스템이 공식적으로 가동되었다고 볼 수 있다. 따라서 집행의원 임명권을 정치리더에게 부여한 경우는 41%, 권한배분권을 부여한 지방정부는 63%(2006년) 정도이다. 더불어 주로 전문직 지방공무원에게 정책집행 기능을 위임하는 것이 정치-행정의 분리원칙에 충실한 정상적인 운영방식이라고 하겠다(총 84%)(Gains Francesca et al., 2007:13~).

② **시장제(mayor-cabinet authorities)** 형태는 mayor-cabinet이 10개이고, 나머지는 시장-시전문경영인(mayor-council manager) 형태로 운영된다. 대선거구제를 채택하고 있으며 의원들의 임기는 4년이며, 시장이 정책집행권, 예산편성 및 정책기본틀 수립에 관한 주도적인 권한을 행사한다. 따라서 시장이 집행의원을 선정할 수 있는 인사권을 보유하고, 각 집행의원은 시장으로부터 분야별 위임권을 부여받아 행정기관을 책임진다. 이 유형에서도 집행부(cabinet) 전체가 의사결정권을 가지지만 시장-시경영인체제에서는 시장과 시경영인으로만 집행부를 구성하기 때문에 현재 우리나라의 시장 및 도지사 와 부단체장으로 이루어진 집행부 운영체제와 유사성을 갖는다.

③ 규모가 작은 지방정부의 경우에는 **간소화된 통합형(streamlined committee systems)**으로 59개 지방정부가 채택하고 있다. 주로 인구 8만5천명 이하의 지방정부가 채택하였으며, 직선시장제의 채택에 실패한 지방정부 중에서 이 방식을 선택하였다. 주로 5개의 정책위원회(policy committees)를 구성하고 있다.

그리고 모든 유형에 공통적으로 집행부의 임원이 되지 않은 평의원들은 조사(scrutiny committees)에서 집행부를 감시·견제 하는 역할과 함께 주민들과 빈번

한 접촉을 통해서 직접적으로 주민의견을 수렴하여 집행부에 전달하고, 정책집행시 순기능 역할을 유도하도록 현장 정치인 역할을 수행한다.

3가지 유형의 지방정부들의 평균적인 통계로 볼 때, 정책집행 기능을 단독으로 시장(겸 의장)에게 부여하는 수준은 40% 정도이다. 런던시 등 대도시의 경우가 40%를 상회하고 있다.

다. 지방정부 운영체제 다양화 정책의 성과

1) 운영체제 변화에 대한 평가

영국 지방정부 운영체제의 다양화 정책에 관한 중간평가 결과를 보면, 대체로 조직의 운영체제를 바꾸는 데에는 큰 비용증가가 발생하지 않았다는 평가이며(Stoker et al. 2004: 73;section 1.4), 또한 지방공무원, 지역주민들이 지방의원들보다 모두 조직개편에 긍정적이었다는 조사결과를 보이고 있다.

가장 선호하고 있는 운영체제는 2007년 조사결과에 따르면 의장 겸 정치리더 + 집행부의원형(leader-cabinet authorities)으로서 지방의회에서 의장을 선출하고 지방의회의원 중 일부가 집행부의원이 되는 지방의회 중심형이다.³⁴⁾ 시장직선제를 채택한 지방정부의 경우에는 대부분 지방의원이 중심이 되는 지역구 위원회제도(mayoral systems with area committees)를 도입·운영하고 있다.

2) 정책결정 효과성에 대한 평가

2000년 지방정부법에서 초기 새로운 기관구성 형태의 채택에 대해서 대략 44%의 지방의원들이 반대를 하였고, 29%만 찬성한 바 있었다. 집행기능을 담당하는 지방의원의 경우는 40% 정도가 새로운 기관구성 형태가 제도적 개선을 가져왔다고 인정하고 있으며, 일반의원의 경우에는 약 20%가 긍정적인 답을 한 바 있다(Rao, 2005:9).

34) ELG Research Team(2007), The New Council Constitutions: The Outcomes and Impact of the Local Government Act 2000, London, Department for Communities and Local Government.

이전의 기관구성 형태보다 나아진 경우를 보면 다음 표와 같다(Rao, 2005:14).

질문(전제 응답자수)	시장직선제(57명)	리더/내각제형(729명)	기타 형태(56%)
결정이 빨라졌다	67	52	44
리더의 역할이 더 강해졌다	63	74	70
정책결정의 투명성 강화	47%	38%	30%

운영체제에 대한 개편결과를 보면, 집행부 임원이 된 지방의원이 평의원(non-executive councillors)보다 더 긍정적인 평가를 하였으며, 지방의원들의 역할을 시간적으로 측정하면 다음과 같다. 즉, 집행부 임원이 된 지방의원들의 한달 평균 직무수행에 소요되는 시간은 112시간으로 집계되었다. 반면 지방정부 리더(시장 겸 의장)는 평균 150시간이 소요된다는 집계를 보였다.

전체적으로는 모든 이해관계자들이 지방의회의 의사결정이 신속하게 이루어지고 있다고 평가하고 있다.³⁵⁾ 또한 새로운 집행부가 비전을 제시하고, 지역주민에게 서비스를 제공하기 위한 조치들이 효과적이었으며, 정책방향을 결정하고 서비스를 제공하고, 예산집행 등에 있어서 효과적이었다고 평가하고 있다.

3) 민주적 적법성 및 책임성 확보에 대한 평가

민주적 적법성 향상에 관한 평가로는 의회에 대한 신뢰도 향상이 중요하다고 보았으며 지방정부의 민주적 정당성을 높이기 위해서 지방의회에 대한 신뢰성을 높일 필요가 있다는 의견이 지배적이었다. 집행부의 임원이 되지 않은 일반 평의원의 역할에 대해서는 모호한 점이 없지 않으나 이들의 의정활동을 시간적으로 측정하면, 평균 한 달에 75시간을 소요하지만 주로 관할지역구 관리에 18시간, 회의준비에 17시간을 쓰고, 조사업무(scrutiny meeting)에는 6시간 정도 할애를 해서 주민과의 연계성을 지속적으로 갖고자 한다는 판단이다. 가장 긍정적인 측면으로는 관할지역의 업무와 관련해서 평의원들이 일반 지방공무원 직원

35) Gains Francesca et al.(2007), New Council Constitutions Four Years On : Findings From the 2006 ELG Census Survey, London, Department for Communities and Local Government.

들과의 접촉이 더 쉬웠다고 한 것이다.

중요한 변화 중의 하나는 85% 이상의 지방정부에서 지방의원들에 대한 새로운 행동강령을 제정하여 운영하고 있었다는 점이다.

4) 지방의원의 업무량 증감에 대한 평가

지방의원들에 대한 업무의 과중은 증가한 것으로 나타났으며, 집행기구를 담당하는 지방의원 이외에도 다른 의원들도 업무가 증가하였다고 답을 하고 있다. 1994년에 조사한 경우를 보면 지방의원들은 월 평균 74시간을 지방의회 업무에 치중한다는 조사가 있었다(Rao, 1994). 새로운 기관구성 형태가 도입된 이후 지방의원들의 업무 수행정도를 보면 2003년도 조사에서 월 평균 82.5시간 정도로 증가된 것으로 나타났다(Stoker, G. et al., 2004:20).

월 평균 업무시간	%
35시간 이하	21
36시간 ~ 75시간	33
75시간~ 100시간	22
101시간 이상	24
전체 응답한 지방의원 수	864명

과거와 비교하여 지방의원들의 경력 및 배경 등에 있어서 큰 변화는 없었다. 3/4(74%) 지방의원들이 모두 남성이었으며 대부분 백인들이었다. 2005년을 기준으로 지방의원들이 대략 월 평균 81시간 지방정부 업무에 소비하고 있으나, 2003년 평균 약 83시간에 비해서는 약간 줄어든 경향을 보였다. 대신 집행임무를 담당하는 지방의원(Executive councilors)의 경우는 2003년 통계치는 없었으나 이번 2005년 조사에 따르면 월 평균 112시간 이상을 소요했다.

시장직선제를 채택한 지방의원들의 경우에는 지방정부의 리더십이 더욱 강화되었다는 판단을 하고 있으며, 지방의원들의 견해에 따르면 주민들의 직접적인 의사결정에의 참여가 생각보다는 덜 활발하였던 것으로 보고 있다(58% 정도만

긍정적이라고 보았다). 그리고 대부분의 지방정부 의원들은 집행기능이 더욱 효과적이 되었다고 판단하고 있다.³⁶⁾

2. 미국형 홈룰제도 운영의 교훈

가. 홈룰제도의 장점

홈룰은 지방정부가 스스로 현장을 기안·채택·수정할 수 있을 법적 권한을 부여하는 것으로 주정부의 헌법이나 법률에 의해 인정된다. 이러한 홈룰제도는 주 의회의 지방정부에 대한 지나친 간섭을 배제하고, 지방정부에게 그 지역의 고유 사무를 처리할 수 있는 권한을 보장한다는 점에서 장점이 있다. 말하자면, 홈룰 제도의 기본은 사전에 특정한 법률적 권한의 제약을 받지 않고 지방자치단체가 자율적으로 권한을 결정할 수 있다는데 큰 의미가 있다. 물론 이 경우에도 국가에서는 이미 사전에 개별법과 일반법에 의하여 지방정부의 권한을 부분적, 전체적으로 제약하고 있다.

미국의 경우 연방헌법에는 지방정부에 대한 규정이 없고, 지방정부 용어도 없다. 이것은 지방정부가 주헌법의 산물이라는 것을 입증해주고 있는 것으로서, 주정부의 헌법과 법률에 따라서 지방정부의 권한이 확대, 감소 또는 지방정부를 폐지할 수도 있다. 기본적으로 지방정부의 자치권을 귀속하는 주정부 법률은 주헌법(state constitution), 주정부 법률(state statutes), 지방정부법(local laws)이 관련된다.³⁷⁾ 그러나 주헌법에서 홈룰(home-rule provisions in state constitutions)을 통해서 권한을 부여받은 지방정부는(local sovereignty) 주정부 법률 규정과 관계없이 상

36) Stoker, Gerry, Francesca Gains, Stephen Greasley, Peter John, Nirmala Rao(2006), Councillors, Officers and Stakeholders in the New Council Constitutions : Findings from the 2005 ELG Sample Survey, Department for Communities and Local Government, 2006년 10월.

37) Charles R. Adrian, State and Local Governments, 4th ed., New York; McGraw-Hill, 1976, p.134-136; Kinternational City/County Management Assocation, The Minicipal Yearbook, Washington, DC: ICMA, 2005; James H. Svara, Official Leadership in the City, New York and Oxford, Oxford University press, 1990, p.44-54.

기 주정부 법률에 귀속받지 않는다. 이것이 홈룰제도의 장점이다. 홈룰제도로 조직된 지방정부(Home-rule charter government)에서는 지역주민이 채택한 지방정부 자치헌장에 의해서 부여된 권한을 행사할 수 있다. 다른 권한에 대해서는 권리가 없는 것이 보통이다.

미국에서 최근까지 주헌법의 홈룰규정을 채택한 주들은 주로 지방정부에 부여하는 모든 권한을 입법부가 위임할 수 있도록 하고 있다. 이는 주헌법에서 홈룰을 인정하고 구체적인 내용은 주법으로 홈룰 권한을 부여하는 형태를 갖기 때문이다. 이는 홈룰 지방정부에 대한 통제를 법원으로부터 주입법부로 옮기기 위하여, 그리고 홈룰 지방정부의 권한을 확대하려는 취지에서 채택되어 왔다.³⁸⁾ 이와 같은 주헌법은 일리노이주, 사우스 다코다주, 펜실베이니아주 등이 있다.

나. 홈룰제도에 의한 지방정부 운영체제

1) 자치기본조례(Charter)의 종류

대부분의 지방정부가 제정한 자치기본조례(charters)는 주정부에 따라서 주국회의 승인을 필요로 하는 곳도 있지만, 다른 주에서는 지역주민들의 투표를 통해서 특정한 정부형태와 그 조직 및 운영 등에 관한 내용들로 구성된 자치기본조례를 투표로써 승인한다. 이러한 주민투표로 그 지역의 기초정부, 카운티 등의 조직유형과 자치권 및 책임의 범위 등이 결정된다.³⁹⁾ 이 제도는 주헌법과 일반법의 범위 내에서 지방정부가 자신들의 charter를 제정, 채택, 수정할 수 있는 방법이다. 단일국가이면서 대륙법계 국가인 이탈리아와 스페인도 지역정부 수준에서는 이와 유사하게 지역주민의 투표에 의해서 지역정부의 기본조직법을 확정하는 자치기본조례와 유사한 제도를 헌법에 규정하여 운영하고 있다. 최근

38) D. Mandelker, *State and Local Government in a Federal System*. 3rd ed. Michie Company. 1990, pp. 110-111.

39) 예를 들면, J Devereux Weeks and Paul T.Hardy, eds., *Handbook for Georgia Mayors and Councilmembers*, Athens: Carl Vinson Institutes of Government, University of Georgia, 1993, p.59.

에는 영국이 지방정부헌법(local constitution) 방식을 도입한 것도 좋은 사례의 하나이다.

미국에서 Charter의 종류는 여러 가지이다(Special-act charters, General-act charters, Classified general-act charters, Home-rule charters). General-act charters에 의하면 그 주에 속하는 모든 지방정부는 동일한 권한과 획일적인 정부유형(form of government)을 갖게 된다. Classified general-act charters는 지방정부에 대하여 주민수 등에 의하여 분류하고 분류된 유형에 따라서 지방정부의 권한을 다르게 부여하게 되며, 그에 따라서 정부형태도 다르게 가질 수 있다. Optional general-act charters는 지방정부로 하여금 지방정부법에서 제시한 권한 중에서 특정한 목적에 따라서 선택을 하도록 하여 선택적 권한을 부여하는 제도이다. Special-Act Charters를 가진 시는 그 시의 명칭이 들어가는 특정법률의 제정을 통해 시에 charter를 부여하는 방법으로 가장 오래되고, 한때 보편적인 방법이었다. 이 경우 주의회에 의해서만 charter의 수정이 가능했다.

2) 제도운영 조건

홈룰제도 운영조건 중 첫 번째는 중앙정부나 주정부의 광범위한 감독권이 철폐되어야 한다. 홈룰제도는 원칙적으로 지방적인 문제에 관하여 주의회에 의한 통제와 간섭에서 독립하여 자유롭고 자치적인 입법주도권을 지방의회에게 넘겨 줄 것을 요구하는데, 이는 특정 자치단체에 대한 특별입법의 금지와 자치현장의 채택 방식으로 헌법에서 구체화 되어야 한다.⁴⁰⁾

둘째, 주법률이 규정하고 있지 않은 사항에 대해서는 주정부나 중앙정부가 지방정부에 대한 불신이 없이 지방정부의 자율적인 계획과 정책을 광범위하게 집행할 수 있도록 권한을 부여하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 헌법 또는 법

40) 예를 들어 미네소타주는 주헌법에서는 특별법제정 금지를 명문화하고 있으며 홈룰현장의 제·개정과 채택에 대한 규정을 담고 있다(Constitution of the State of Minnesota, Article XII). 아리조나주의 경우에도 주헌법 제13조에서 지방자치단체 특별법제정 금지와 헌장채택에 대한 규정을 담고 있다(Arizona Constitution, Article XIII).

를상 홈룰제도의 운영범위를 제한하지 않도록 구체화해야 할 조건들이 있다. 예를 들면, 지방정부에 대한 불신을 배제하고 지방정부가 자주적인 계획과 정책을 광범위하게 집행할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다.⁴¹⁾ 따라서 미국에서는 홈룰 제도를 통해서 지방정부는 시의 크기나 지역 실정에 맞추어 제도를 다양하게 선택적으로 채택·변용할 수 있는 권한이 있다는 것을 천명하고 있으며 이와 함께 주정부의 임의적 권한을 제약하여, 주정부의 지방정부에 대한 임의적인 지방세 부담금지, 채무부담 혹은 계약체결의 강제금지, 특별기관에 의한 지방정부 사무에의 간섭금지, 주에 의한 지방정부 공무원의 임명금지 등과 같은 규정들을 명시하여 주정부의 무계획적 권한남용을 사전에 배제시키고 있다. 다만 재정에 관해서는 일정한 제한규정(부채의 제한, 소득세 등의 창설금지 등)을 두는 것이 일반적이다.⁴²⁾

홈룰제도를 운영하는 지방정부는 주헌법과 주법률로부터 일정한 제약을 받는 다하더라도 자치입법의 관점에서 자치결정권을 가지게 되므로 그 실질적 권한은 상당히 광범위하게 된다. 홈룰제도는 지방정부 차원의 문제를 스스로의 책임으로 해결하고자 하는 자치정신을 충실하게 제도화한 수단이라고 할 수 있다.

다. 홈룰제도 운영사례 : 미국 플로리다주

1) 홈룰제도의 발전 단계

플로리다 주에서는 지방의회-시관리자 형태가 가장 보편적인 유형이고, 기관통합형 지방정부는 Jacksonville-Duval County가 사례가 된다. 홈룰제도의 발전 배경을 시대별로 살펴보면 다음과 같다.

① 1821~1861 : 플로리다 주에서 처음 지방정부가 세워진 것은 1821년 Provisional

41) Sho Sato & Van Alstyne, p. 216.; 村上義弘, 前掲論文, pp. 101-103.

42) 참고로 일리노이주의 경우 주헌법의 홈룰 규정에서 조세와 부채, 허가에 대한 권한을 포함하고 있으나 세입을 위한 허가권과 소득이나 수입세(earnings), 직업(occupations)에 부과하는 징세권은 제외되어 있다(III. Const. Art. VII, §6(a), 6(e)).

Governor Andrew Jackson에 의해서 Escambia, St. Johns 카운티와 Pensacola, St. Augustine 시들이다. 1838년 처음 주정부 헌법이 채택되었을 때 지방정부 단위에 대한 언급은 없었으나 1839년 헌법이 통과 되면서 타운의 법적 지위를 규정하게 되었다. 이후 1861년 헌법 제4조 24항으로 타운법인체를 규정하였다. 이때 딜런(Dillon)의 원칙이 1885년 적용된 이후 1960년대 후반까지 지배적인 원리로 작용했다.⁴³⁾ 이 원리에 따르면, 정부가 입법을 통해서 지방정부를 설치하고 폐지할 수 있으며 법률의 범위와 법률규정에 따라서 지방정부 권한은 제한을 받는다(Theory of municipal subservience to the state).

② 1968~1974 새로운 접근법 탄생 : 그러나 1968년 플로리다 헌법을 개정하면서 지방정부에 대해서는 새로운 접근법의 하나인 지방정부 자치법규(municipal home-rule) 원칙에 근거하여 지방자치를 제도화하기 시작하였다. 이전까지는 주정부 법률에 따라서 도시정부의 권한을 엄격히 통제하였다가, 1957년 Dade County에 대한 home rule charter를 인정해서 대도시 지방정부(metropolitan government)를 승인한 후, 새로운 지방자치 원리로써 «Municipal home rule»를 정립하게 되었다. 그리하여 ‘법률로 달리 규정된 사항들을 제외하고’ 지방정부는 총체적인 권한을 행사할 수 있게 되었다. 이에 대한 법적 의미는 다음과 같다. 입법적으로 1968년 이전에 모든 지방정부 법은 특별법의 형식으로 주정부의회에서 만들어졌었다. 이후 지방정부는 총괄적인 사무수행 권한(general exercise of power)을 부여받았으며, 예외적인 사항에 대해서는 법률로 규정하게 되었다. 주법원도 이러한 원칙을 인정하기 어려워하다가 1973년 지방정부 홈룰법(Municipal Home Rule Powers Act)의 제정으로 명료화 하였다. 따라서 법에서 금지규정이 없는 경우 종합적인 권한을 행사할 수 있게 되었다(See City of Ocala v. Nye, 608 So.2d 15, Fla. 1992). 1974년에 드디어 과거의 지방정부 조직형태, 지방의회 해산 등과 관련된 조항들을 모두 폐지하고 총괄법률인 지방자치법(Formation of Municipalities Act)을 제정하게 되었다. 이때 예외적으로 Miami-Dade County에 속

43) City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River R.R. co., 24 Iowa 455, 475(1868); John Dillon, The Laws of Municipal Corporations, Sec. 55(1st ed., 1872).

해 있는 지방정부에 대해서는 카운티가 지방정부에 대한 권한을 모두 귀속할 수 있도록 예외적인 권한을 카운티에 부여하였다. Miami-Dade County의 Charter에 근거해서 5개의 지방정부가 설치되기도 하였다. 이는 주정부의 입법절차가 필요 없는 상황에서 전개되었다. 즉, 이 법의 취지는 모든 지방정부에 대하여 표준규정, 절차 등을 제시하고자 하여 처음으로 플로리다 주정부 관할 내에서 지방정부에 대한 표준법을 만들었다고 할 것이다. 재정적으로 헌법 또는 일반법에서 규정한 조세징수에 대한 권한을 금지하고 있지는 않았으며, 지방정부의 정부구성 형태와 집행부와 지방의회의 권한범위 등을 규정하도록 명기하고 있다.

③ 1974~1996 Municipalities Act의 제정 : 1974년 주국회가 포괄적인 규정을 포함한 지방자치법을 통과시켰다(Municipalities Act, Ch. 165, F.S). 이때 1975년부터 플로리다 주의 경우는 19개 지방정부가 만들어졌으며 이중에서 14개는 1995년부터 2000년 사이에 설치되었다. 그 중 5개가 Miami-Dade County에 의해서 설치되었다. 13개 지방정부는 주의 남단에 위치해 있으며 나머지 4개는 다른 해안지역의 카운티에 위치해 있고, 나머지 2개는 해안지역을 벗어나 있다.

④ 1996~1999 : 다시 1996년 지방자치법의 개정으로 새로운 표준안을 제안하게 되었다. 그리하여 1999년 지방자치 관련법의 개정이 이루어졌다.

2) 흡률제도에 의한 지방정부 구성 절차

① 플로리다 주의 지방자치법(Municipalities Act) : 이는 지방자치에 관한 일반법으로서 모든 규정을 제정하고 있으며, 한편에서는 주정부의 지방정부에 대한 요구사항들을 정리하여 규정하고 있고, 그 점에서 주정부의 감독권을 확대하고 있으며, 처음으로 지방정부 법인체를 통치하는 내용과 관련한 주정부의 표준안을 제시하여 규정하고 있다. 이러한 지방자치법의 제정 목적은 지방정부가 수행해야 할 진정한 지방정부의 권한영역이 어떤 것이고, 국가로서 주정부가 수행해야 할 행위가 무엇인지에 대한 구분을 명확하게 하고자 하는 노력을 반영하고 있다고 볼 수 있다(LCIR 플로리다 주정부 보고서, 2001).

② charter 신청 절차와 내용 : 1974년부터 플로리다 주법에서 차터의 신청은,

지방자치법의 일반적 규정에 적정한지 확인한 후, 차터 규정에 대하여 입법안 형태의 특별법(a special act of the Legislature)로 주국회에 제출하도록 하고 있으며, 그 통치시스템을 구성함에 있어서 다음의 기준을 반드시 차터에 제시하도록 하였다⁴⁴⁾. 먼저, 지방정부가 채택할 통치형태(기관구성 유형, form of government)를 규정해야 하고, 입법기능과 집행기능에 대한 분명한 책임분담을 명시해야 한다. 두 번째, 지방정부 의회의 권한 중에서 일정 부분의 징세권(taxing powers)을 금지할 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 1996년 지방자치법 개정 이후에는, 지방정부 법인체를 구성하기 위해서 주정부에 두 가지 서류(Feasibility study, Proposed municipal charter)를 제출해야 하고, 이에 대해서는 플로리다 주의회 House Committee on Local Government and Veterans' Affairs, 정부간관계 법률위원회(Legislative Committee on Intergovernmental Relations, LCIR), 기타 집행기관 등에서 관련서류를 검토하도록 하였다.⁴⁵⁾

③ 사전조사결과서(feasibility study)의 내용 : 지방정부 법인체가 필요한지 재정적으로 정부 구성이 가능할 수 있는지에 관한 계량적 분석결과, 또는 지방정부로 가능하지 않다는 결론에 대한 증빙자료이다. 주정부 헌법과 법률규정에 일치한 범위 내에서 차터를 제정하였는지에 대한 조사결과, 카운티 지방정부와 중복된 경우에 대한 규정의 준수를 확인한 결과이다.

③ 기타 : 지방재정과 관련해서는 최소한 지방세를 통한 세의 분담 노력을 보여주어야 하며, 다른 지방정부와의 세수분담(revenue sharing)에 대한 의무를 수행해야 한다. 선거방식은 주 선거법과 일치해야 하는 조건 이외에는 특별히 지켜야 할 규정들을 명기하지 않고 있다. 다만 특정 지역에 대한 인구규모 등을 감안해서 차터 법안을 신청할 때 주의를 요하게 할 수 있다.

홈룰제도는 지방정부가 지방정부의 조직·소관사무·과세·기체 등 자치정부로

44) 플로리다 주헌법 상 설치규정 section 2, art. VIII : (a) 법인체 설치규정, 차터설치 근거 (b) 법적 권한: 지방정부 기관구성, 운영권, 재산권 행사, 지방의회는 주민직선 선출직에 의한다는 규정 (c) 합병: 지방정부 합병은 주정부 일반법 또는 특별법에 의한다.

45) Florida House of Representative, Committee on Community Affairs, 1995 Florida Local Government Formation Manual, 4th ed., at 2-4~2-7).

서 기능하기 위한 필요사항을 일정한 제약 아래 재량으로 결정할 수 있도록 인정하는 제도라는 점에서 지방의회의 조례제정권과 밀접한 관련을 지닌다.

3) 홈룰 제정절차의 법규화

플로리다 주정부의 홈룰제도에서 살펴본 바와 같이 홈룰 제정절차는 일반적으로 매우 상세하게 주헌법이나 법률에 규정되어 있다. 대체로 시정부가 홈룰을 갖기 위해서는 통상 다섯 가지 요건을 갖추어야 한다.

첫째, 홈룰을 원하는 시는 지방정부의 행태로 결정되어야 한다. 둘째, 최소 인구가 규정되는데 보통 2천명에서 1만명의 최소 수준이 요구된다. 일단 홈룰을 갖게 된 시정부는 최소 수준이하로 인구가 감소하여도 홈룰을 보유하게 된다. 셋째, 시헌장은 시정부의 권한과 책임을 구체적으로 명시하는 기본조례이기 때문에 광범위한 의견수렴 등을 거쳐서 일반적으로 시민들로 위원회를 구성하여 준비한다. 넷째, 시헌장은 헌장위원회에서 사전준비 하여 만든 후 시 유권자의 승인을 받아야 하며 일반적으로 투표를 통하여 지역주민 과반수 이상의 승인을 얻어야 한다. 다섯째, 모든 경우는 아니지만 홈룰헌장에 대하여 주지사의 싸인이나 입법부의 표결 등 주정부 승인이 요구된다.⁴⁶⁾

4) 홈룰의 제정 범위

미국의 홈룰헌장은 주헌법 및 법률에 따라 각 지방정부가 제정하며 구체적인 시헌장(County Charter)의 규정범위는 다음과 같다. 예를 들면, 지방정부의 지역 범위 및 경계, 지방정부의 조직과 형태, 시공무원의 임명 및 선거, 세·예산·회계·재산취득·자산평가·재정관리·재정조직·재정절차 등의 재정사항, 공무원의 자격·임용제도와 인사관리, 헌장의 개정 및 폐지, 경과조치, 주민발안·주민투표·

46) 캘리포니아주는 홈룰헌장에 대한 주의회의 승인이 요구되며, 미시간주의 경우 주지사에게 송부되어야 하며, 웨스트 버지니아주는 홈룰헌장이 주법과 합치하는지에 대한 주법무관의 의견을 요구한다. 그러나 많은 수가 주정부의 승인을 요구하지 않는다.

주민소환·계획·용도제·주택·재개발, 공익사업재산보유사항 그리고 주민투표제, 민선공직자의 지명, 예산회계제도 등 지방정부가 종합행정을 실현함에 맞추어 광범위한 대상을 규정하고 있다.

제2절 지방의회의 운영체제 다양화 구축방안

1. 운영체제 다양화를 위한 여건 조성 및 개선 방안

영국 중앙정부가 시도한 운영체제 다양화 정책과 미국형 홈룰제도 운영방식을 검토한 결과로부터 지방의회 운영체제를 다양화 할 수 있는 성공조건과 그에 관련한 제도개선 방향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 지방정부의 자치입법권과 자치행정권의 통합운영체제 조성

1) 지방거버넌스 조직의 지향

지방 수준에서는 삼권분립의 원칙이나, 독립적 기능분립의 원칙이 우선적으로 적용되지 않고 정부(정치)와 행정간 경계는 <선출직>과 <임명직, 전문직>과의 차이가 더 크며 그에 따른 정치적-행정적 분류가 큰 주축이 되고 있다. 결과적으로 지방행정의 종합통치체로써 지방정부는 그 정치적 <책임성>이 가장 중요하다고 할 것이다. 이것을 대변하는 것이 지금까지 살펴본 대부분의 선진국 지방의회가 선출직 지방정치인으로 구성된 지방의회로 하여금 정책결정권 및 정책집행권을 통합적으로 행사하는 의회 운영체제를 제도화 한 이유이다.

세계 자치정부현장에서 지방자치단체를 local self-government라고 규정한 의미도 이미 지방자치단체는 하나의 정부이자 정치적 제도(a government and a political institution)라는 것(Leach, 1994: 1 이하), 그리고 주민의 선거를 통해서 구성된 통치기관(elected political institution)이기 때문에 그 역할은 주민의 목소리를

대변하고, 지방공공서비스를 공급할 책임을 지며 지역사회의 삶의 수준, 지역공동체의 삶의 방식을 리드해야 한다.

지방정부는 다른 조직과 달리 지방선거에 근간을 두고 공공책임성을 수행해야 하고 지방세를 징수할 권리를 가진 종합행정을 수행하는 공공조직이기 때문에 법률에 의하여 구성되며 지역을 대표하고 지역내 다양한 조직들과 상호작용을 해야 한다(Leach, 1994:5~7). 이와 같은 이유에서 지방거버넌스의 중심기구로서 역할을 재정립할 필요가 있고, 이의 주체가 바로 선출직 지방의원들로 구성된 지방의 입법기관이자 최고의결기관인 지방의회인 것이다. 그렇기 때문에 지방의원의 기능과 역할을 현재와 같은 소극적이거나 수동적인 방식으로 지방자치단체의 운영체제를 유지해서는 안된다. 보다 역동적인 방식으로 변화를 유도하는 것이 바람직하다.

2) 의사결정 및 정책결정 절차의 투명화

영국의 지방정부 다양화 정책을 검토하면서 새로운 조직체계 구성에 대한 평가와 관련해서 앞서 언급한 바와 같이 제도개선을 통해서 지방의원들의 지역사회 리더십 향상을 초래할 수 있다는 긍정적인 사실을 인지할 수 있었다. 즉, 지방의원들의 정치적 책임성을 향상시키는 것이 주요 방법인데 이를 위해서는 정책결정과정과 집행과정 및 결과에 대한 책임성을 부여하는 제도화가 필요하다는 점을 알 수 있었다(ELG Research Team, 2007).

이를 성공시키기 위해서 선행되는 것은 바로 지역주민들로부터 신뢰를 얻어야 할 것이고, 따라서 지방의회가 효과적인 결과를 얻기 위해서는 주민의 신뢰도를 향상시키는 것이 중요하다는 판단이다. 이것은 바로 지방자치단체의 민주적 정당성을 높이는 것에 직결되기 때문에 이를 위해서 가장 중요한 제도의 변화는 바로 의사결정 과정 및 결과에 대한 투명성을 보여주는 제도개선이 중요하다. 기본적으로 지방의원의 윤리강령을 제정하고 그에 근거하여 지방의원 스스로 윤리위원회를 구성·운영하는 제도 개선 방법이 있다.

지방의회 내부적으로는 지역주민들이 지방의회 총회, 전체(본)회의에 참석해

서 직접 질문을 할 수 있는 질의시간 운영, 인터넷을 통한 의회개최 방송 등 적극적인 공개회의와 주민의 직접참여제도, 그리고 지방의회가 결정하고자 하는 정책결정사항 등 의결내용을 사전에 인터넷과 지역신문에 공지하는 제도(Forward Plan)를 운영하는 것도 바람직 할 것으로 본다.

영국의 경우 평균 66%의 지방정부들이 총회에서 주민에 의한 직접질문이 가능하게 제도 운영하고 있다고 답변하였으며, 평균 74%의 지방정부 경우에는 총회에서 주민들이 직접 청원할 수 있는 제도를 운영하고 있다(Gains Francesca et al., 2007:19이하). 집행부회의에서 주민에게 발언권을 부여하는 경우를 보면, 41%는 주민질의, 34%는 청원서의 직접 제출 등을 허용하는 제도를 운영하고 있다. 조사위원회 회의(Scrutiny meetings)에서 주민들의 공개질의를 받도록 제도화한 지방정부는 45% 정도되며, 정책결정회의(full council, executive committees, policy committees)에 언론이 참여하는 비율을 보면, 시장제 지방정부에서 그 비율이 더 크며, 집행부 회의보다는 총회에 참관하는 비율이 더 높다.

나. 지방의회 집행권 수행체제의 활성화

1) 지방의회 주도의 집행기관 운영

그리고 투명성을 높일 수 있는 성공적인 제도개선 방법의 하나로써 가장 필요한 것이 바로 지방자치단체 내에서 정치와 행정의 분리 시스템을 기반으로 한 지방의원 중심의 집행부를 구성하는 기관통합형을 유지하는 것이다.

조직 측면에서 보면, 행정의 능률성이 최우선시 되는 조직유형과 민주성이 최우선시 되는 조직유형 중에서 선택이 가능할 것이다. 대표민주주의형태(representative democracy)는 지방선거제도에 기초하여 대표의원들을 선출한 뒤, 정당간의 협력, 정당 중심의 정치체제를 구성하여 정책적 대표성(election manifesto)에 기초한 정책수행을 강조하는 조직을 선호한다. 참여민주주의형태(participatory democracy)는 지역사회의 참여를 최우선시 하여 민주적 포럼과정을 의사결정과정에서의 가장 중요한 부분으로 인식하고 정책 결정, 집행의 합법성

을 투표 및 선거를 거쳐서 보장받고 실행하자는 조직형태에 귀를 기울인다. 또한 경제발전에 우선하는 조직유형의 경우는 공공부문에서의 역할을 고려하고, 시장경제의 원리를 도입하여 지역사회에서의 공공서비스의 생산성과 공급, 분배 등을 강조하는 정책에 우선을 두고 있는 public sector-agencies 역할을 강조하는 지방정부의 조직 운영을 선호하게 된다.

이러한 조직구성 선호도에도 불구하고 지방자치단체는 지역사회를 대표하는 기관이기 때문에 선출직이 중심이 된 지방의회를 기반으로 지역의 민주주의를 대변할 수 있는 정치체로 변화시킬 필요가 있다. 이러한 중요성을 고려해 볼 때 지방자치단체에서 가장 효과적으로 지방의회 운영체제를 구성하도록 하는 핵심적 가치체계는 바로 주민을 위한 대응능력(Responsiveness to the public), 책임성(Accountability), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 그리고 형평성(Equality)을 확보하는 조직운영이 요구된다.

2) 대표지방의원으로서 구성된 기관통합형 운영

영국 사례에 보듯이 만일 우리나라 지방의회가 기관통합형 제도운영 하에서 지방자치단체의 집행부를 구성할 수 있다고 한다면, 이때 단체장과 함께 집행부를 구성하는 지방의원 수의 기초와 광역 모두의 수준에서 비교적 적은 인원으로 집행부를 구성하는 것이 의사결정의 신속성 등 장점을 보여주는 것으로 나타났다.

영국의 예를 보면, 법적으로 최대 10명까지 집행부 의원 수를 규정하였고, 인구, 행정구역 등을 고려했을 때 기초의회보다는 광역의회 수준에서 집행부의원 수가 더 많이 참여하는 것을 볼 수 있었다. 영국의 경우 평균 집행부의 구성의원 인원은 8.4명(2006년)으로 가장 적은 집행의원 수는 5명(4개 지방정부)으로 나타났다. 이러한 집행부 구성 수는 미국의 다양한 지방정부 운영체제상에서 특히 카운티 지방정부 수준에서도 동일한 수준이 통계상 나타난 것을 알 수 있다. 반면에 영국의 전통적인 의식수준을 보여주는 것은 다음과 같은 사실이다. 즉, 시장직선제 지방정부의 경우 평균 8명으로 집행부를 구성하여 시장직선제를 채택하였다고 해도 전통적으로 의회중심의 합의제형 정치적 책임성을 중시하는

입장에서 주민들을 대표하는 의원의 기능을 축소할 수 없다는 점이였다.

그리고 집행부를 구성하지 않는 평의원에 대해서는 그 역할부여를 구체적으로 제안할 필요가 있다. 주로 지역주민과의 직접적인 접촉기능을 활성화시키는 조사업무(scrutiny meeting)에 더 많은 시간을 투자하도록 해야 할 것이다. 앞서 우리나라 지방의원들의 업무분야와 그 소요량에 대한 조사에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방의원들은 주민과의 직접적인 접촉기회가 선진국 지방의원보다 더 많다고 할 수 없는 지방의회 운영체제를 유지해 오고 있다. 이미 제도의 다양화를 경험하고 있는 영국에서는 관할지역의 업무와 관련해서 평의원들이 일반 지방공무원 직원들과도 접촉이 더 쉬웠다고 하는데, 이는 바로 지방의원으로 하여금 주민과의 다양한 접촉채널을 유지하도록 하면, 그러한 기회를 통해서 집행기관 및 지방공무원에 대한 다각적인 감시와 견제기능을 동반적으로 수행하는 효과를 가져온다는 것을 짐작할 수 있다.⁴⁷⁾ 따라서 제도 변화 중에서 가장 중요한 것의 하나가 지방의원들로 하여금 지속적으로 주민과의 빈번한 접촉이 가능한 시스템을 구축, 활성화 하는 것이 성공의 중요한 열쇠라고 할 수 있다.

다. 자치기본조례(흙롤)의 제정·운영 활성화

이러한 성공조건들을 지역의 적합한 환경을 고려하여 제정할 수 있도록 지방자치단체가 개별적으로 자율권에 근거하여 운영할 수 있는 자치기본조례의 제정으로 자치권 활성화를 도모할 필요가 있다.

지방자치단체의 조직권 및 인사권은 지방정부의 행정을 수행하는데 손과 발로서 매우 중요한 수단이다. 그런데 실질적으로 중앙정부가 지방정부의 조직·인사권을 크게 제약하여 우리나라 지방자치단체는 획일적인 기관대립형을 유지하고 있어서 지방의회의 자율성은 물론이고 지역특성에 맞는 개성 있는 조직구성이 이루어지지 못하고 있다. 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하는 차원

47) Gains Francesca et al.(2007), New Council Constitutions Four Years On : Findings From the 2006 ELG Census Survey, London, Department for Communities and Local Government.

에서 지방의회 운영체제 자율화를 위한 직제편성 및 인사권 등은 자치단체가 스스로 조례로서 결정하도록 함이 타당할 것이다. 이를 위한 방법으로 홈룰제도 도입이 중요하다.

미국에서는 각 지방정부마다 지방정부 기본조례(홈룰 또는 Charter) 제도를 채택하여 완전하게 자율적인 기관구성 및 조직·인사권을 지방의회 중심으로 행사하고 있다는 것을 잘 알고 있다. 영국도 전통적으로 구성하였던 기관통합형으로부터 3가지 유형의 선택적인 기관구성 모델을 제시하면서 다양한 지역주민들의 정치적 요구에 부응하기 위해서 개별 지방정부에 적합한 자치헌법(local constitution)을 제정하여 지방정부의 조직 및 운영에 관한 기본조례로 사용하고 있다.

우리나라 지방의회의 운영체제 다양화를 가능하게 하는 방법 중의 하나가 바로 자치단체별로 기본조직조례를 제정·운영하는 것으로 영국과 미국과 같은 홈룰제도를 도입·운영하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다. 기초 및 광역 지방자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없으므로 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관구성 및 지방의회 운영체제를 고려하여 실행할 수 있도록 하는 홈룰제도의 도입을 추진해야 한다.

홈룰제도를 도입하는 단기적인 목적 달성을 위해서는 기관구성 다양화를 위한 자치조직권을 보장해야 한다. 이를 위해서는 제1단계로 지방자치단체의 조례 제정(입법)권 범위를 확대할 필요가 있다(김성호외, 1999: 120이하). 제2단계에서는 미국형<홈룰> 또는 영국식 <자치기본(조직)조례>의 도입으로 기관구성 다양화 정책을 추진해야 한다. 이 경우 자치기본조례의 규정 대상이 되지 않는 내용들은 지방자치법상에서 관련 내용들을 재정비하여 규정해야 할 것이다. 예를 들면, 자치단체의 공통적인 규정대상들은 지방자치법에서 규정하게 되는데, 주로 지방선거절차와 방식, 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위, 자치단체의 통합·합병·폐지절차, 재정운영사항, 토지사용계획과 관련한 기본원칙, 행정정보의 기록관리, 공개관리 등이 그것이 될 것이다.

라. 지방의정 활동에 주민참여 기능 제도화

1) 주민과 직접적 의사소통 채널 제도화

이러한 제도변화를 위해서 선결적으로 주민의 신뢰를 바탕으로 하기 위해서 새로운 지방의원(의회)의 윤리강령 시스템을 구체적으로 제정·운영하는 것이 필요하고, 지방의원들의 조사기능(scrutiny system)을 활성화 하는 것도 절대적으로 필요하다. 즉, 지방의원들로 하여금 외부조사위원회(External scrutiny)와 같은 상임위원회제도를 운영하여 지방의원들이 상시적으로 공적인 외부활동을 자치단체의 기본조례에 조직화 하여 운영하도록 하는 것이 필요하다.

지금까지 보아온 것처럼 영국의 기초정부, 광역정부 등 소속의원들의 권한에 따른 외부조사활동으로 주로 scrutiny and overview committee를 중심으로 수행하고 있다. 이 위원회는 정당간 균형배분을 원칙으로 하며 관련사무의 집행을 위하여 전문직 공무원이 전담하는 구조이다. 그에 따른 시간할당 등 영국 지방정부 의원들의 경우 약 74% 이상 지방정부 의원들은 예정에 없거나, 지방정부 소관사무와 관련이 없으나 지역주민들의 요청에 따라서 외부조사활동에 참여한다고 한다(Gains Francesca et al., 2007:21).

2) 구역위원회(area committee) 설치·운영

영국은 지역구 수준에서 구역위원회의 설치·운영을 의무화 하고 있다. 이 위원회제 운영으로 지역주민의 의견수렴 또는 정책결정을 위한 제도로서의 활용이 가능하다. 대략 52%의 지방정부가 모두 이러한 제도를 설치·운영하고 있다. 이들 지방정부가 설치한 구역위원회를 통해서 의견수렴 역할만을 담당하도록 한 경우는 42% 수준이며 나머지 58%의 수준에서는 정책결정 권한을 부여하고 있다(Gains Francesca et al., 2007:21). 또한 직선시장제를 채택한 지방정부 중 6개는 이러한 구역위원회를 운영하고 있다고 하며, 나머지 의회집행기관형(leader-cabinet)의 경우는 평균 59% 정도가 구역위원회를 설치, 운영하고 있으며, 정책결정권의 부여도 63% 정도나 된다.

우리도 기초의원과 광역의원이 함께 참여하는 지방의원 지역구위원회 제도를 활용하여 지방의원들이 주민과의 공식적인 대화채널을 활성화 하거나, 이 지역구위원회를 기반으로 지방의원의 지역구 예산의 일정 부분을 배정받아 주민들과 함께 동네를 가꾸어 가는 공동생산적 참여 경영이 가능한 근린행정을 모색할 필요가 있다.

3) 지방의회 소위원회에 주민직접참여 활성화

영국 런던시 브렌트 자치구의 의회운영체제를 보면 본회의와 일반 소위원회 이외에도 지방의원들과 주민들이 직접 참여하여 운영하는 여러 공동소위원회제를 다수 운영하여 왔다. 의정활동 강화 및 다양한 의회 운영체제를 위해서는 이러한 제도를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

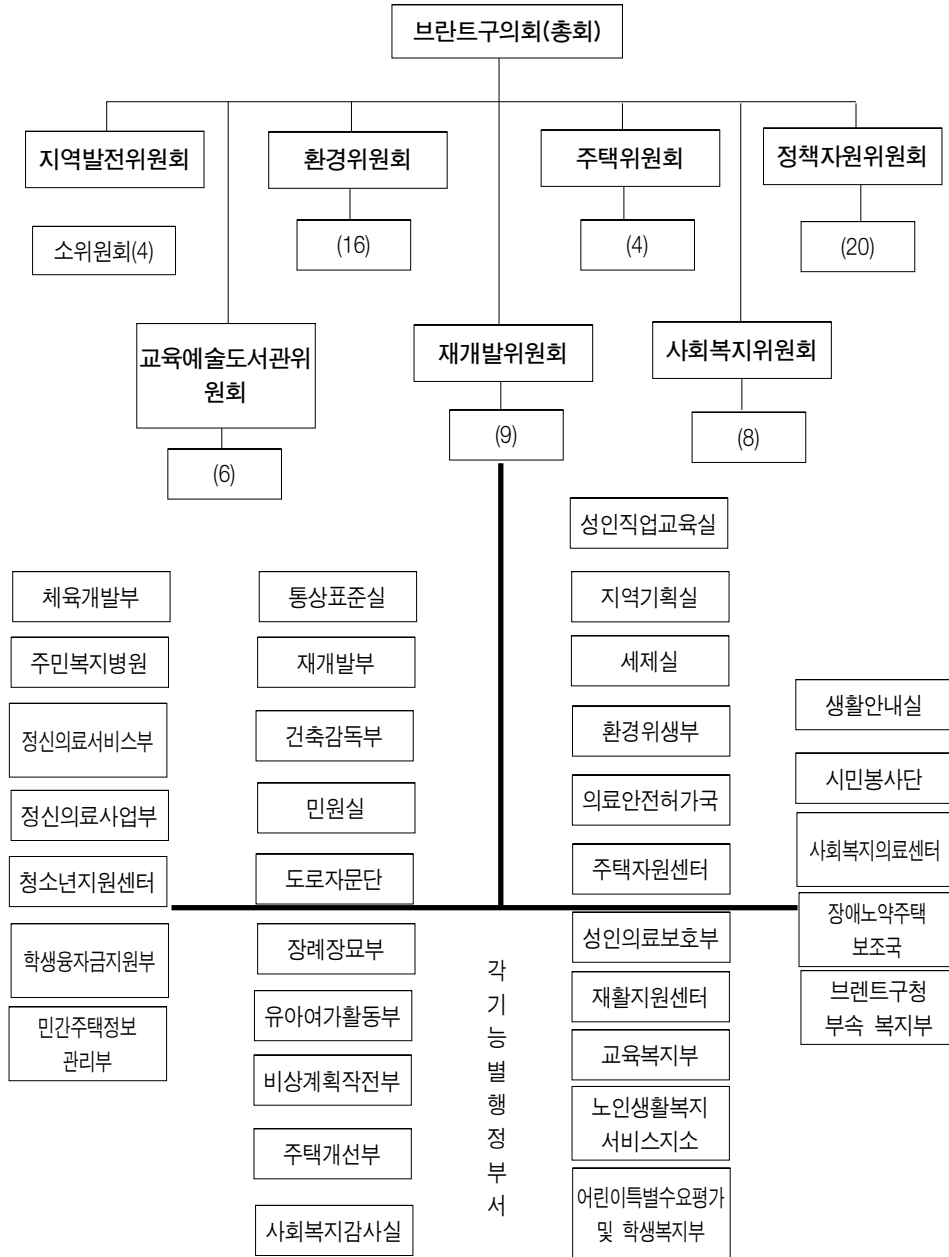
○ 브렌트구 의회(Borough council) 사례

2000년도 브렌트 구의회의 의회 구성은 다음과 같았다. 브렌트구의 의회는 총 65명(보수당 19명, 노동당 42명, 자유민주당 4명)의 지방의원으로 구성되었고, 노동당의 지방의원들이 각 위원회의 의장을 맡았으며 노동당 출신의 Paul Daisley의원이 의회대표자(Council Leader)였다. 위원회의 구성을 보면, 상임위원회와 각 관련분과위원회 등을 합하여 총 68개를 운영하였다.

행정부의 경우 6개 상임위원회가 소위원회의 지원을 받아 각 행정부서를 관장하였는데, 의회의 시장이 아니라 의회의 정치리더가 실질적으로 각 상임위원회를 총괄하였다. 브렌트구는 가장 특이하게 모든 행정부서를 독립적인 사업소 조직을 구성하여 각 담당기능마다 조직을 단독적으로 책임지도록 Agency와 유사한 조직체계를 구축하여 공공서비스를 책임지고 있었다.

- | | |
|--------------------|----------------|
| - 총회(Full council) | - 지역발전위원회(4개) |
| - 교육예술도서관위원회(6개) | - 환경위원회(16개) |
| - 주택위원회(4개) | - 정책자문위원회(20개) |
| - 재개발위원회(9개) | - 사회복지위원회(8개) |

〈표 39〉 브렌트구 위원회 조직



2. 지방의회 역할 재정립을 위한 운영체제 다양화 방안

지방의회의 4대 역할을 활성화 시키는 방향에서 운영체제를 다양화 할 수 있는 제도개선 방안을 찾아야 할 것으로 보아, 지금까지 논의되었던 개선방안을 개략적으로 정리해 보고자 한다. 지방의회는 자치입법기관으로서의 기능과 지방정치 및 지방정책의 주체로서 정책집행기구라는 중요한 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 또한 지방행정기관에 대한 관리주체로서 집행기관을 구성 및 운영하는데 책임의 비중을 더 높여야 할 것이다. 뿐만 아니라 가장 중요한 지방의회의 역할 중 하나는 바로 지역주민을 대표하는 기관으로서의 정책결정에 대한 책임성과 함께 정책집행 결과와 그에 대한 평가까지 책임을 지는 민주적 정당성을 갖추도록 해야 할 것이다. 크게 이와 같은 4대 역할을 충실히 수행할 수 있도록 제도운영 기반을 마련해 주기 위한 개선방안을 제안해야 할 것이다.

먼저, 자치입법기관으로서 지방의회의 법적 권한범위를 확대시켜 줄 필요가 있다 이를 위해서는 자치입법권과 자치조직권이 확대되어야 한다. 보다 구체적으로 조례제정 범위가 강화되어야 하며, 집행기관을 구성하는 기관구성(조직권) 및 인사권을 지방의회에 부여하는 방향으로 제도개선이 필요하다. 이러한 방향에서 세부적인 법과 제도의 개선안은 다음 표와 같다.

〈표 40〉 자치입법기관으로서 의회운영체제 다양화 방안

지방의회 운영체제		비교기준		제도비교 요인	개선방향과 대안	
입법기관	법적 권한 범위	자치입법권	조례제정 범위	- 헌법상, 지방자치법상 지방의회의 입법적, 정책적 권한	자치입법권 강화	헌법상, 지방자치법상 제·개정 사항
		자치조직권	기관구성 및 인사권 범위	- 흡률제도에 의한 조직권 유무	조직, 인사권 확보방안	- 자치기본조례 또는 흡률제도의 도입, 운영

지방자치단체 관할구역 내에서 최고정책심의 및 의결기구이자 정책집행을 책임지는 것은 주민의 대표기관인 지방의회이다. 따라서 지방의회가 이 분야에서 의정활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 정책결정권과 정책집행권 모두에 관한 최종적인 책임을 져야 한다. 이러한 지방의회의 권한확대 및 운영 다양성을 보장하는 제도적 장점에 대해서 선진국 지방의회와 비교할 수 있는 요인은 바로 지방의회 의장에 대한 선출방식과 지방의원에 의한 집행부를 구성할 수 있는나 하는 점들에 대한 제도운영체계가 마련되어 있다면 다양성을 갖추었다고 할 것이다. 그러나 아직 우리나라의 경우에는 이와 같이 정책집행 분야에서의 의회운영체제의 다양화 제도는 마련되어 있지 않다. 그러므로 향후 제도 개선을 위한 그 변화 방향과 개선 대안은 이러한 정책결정과정과 정책집행기구에 직접 의원의 참여를 유도하는 제도개선안이 다양화 체제를 마련해 주는 것이라 하겠다. 그에 대한 제안내용이 다음 표와 같다.

〈표 41〉 정책집행 책임기관으로서 의회운영체제 다양화 방안

지방의회 운영체제		비교기준		제도비교 요인		개선방향과 대안	
지방 정치 및 지방 정책의 주체	정책 결정 및 집행 기구	정책 결정권	의회의장(=시장) 단독	- 의회의장 방식	선출	-의장의 정책결정권 강화	의장선출방식 다양화
			의회의장과 집행부의원간 합의제	- 지방의원에 의한 집행부 방식	의 구성	-지방의원의 정책결정권 강화	- 지방의원에 의한 집행부 구성방식 다양화
		정책 집행권	의회의장(=시장) 단독	- 지방의회와 행기관간 행 방식	집 정책집	-의장의 집행기관 조직권 강화	- 의장과 지방의회 간 관계 다양화
			의회의장과 집행부의원간 합의제	- 부시장 등 방식	선출	-의원의 집행기관 참여 다양화	- 소위원회 구성 및 운영방식 개선
지방 행정 기관의 관리 주체	집행 기관 구성	집행 기관 조직권	의회의장(=시장) 단독 인사권	- 집행기관 전문 직 지방공무원에 대한 인사권	전문	-의장의 임명권 다양화	- 지방자치법상 인사권 강화
			집행부의원과 합의제 인사권	- 시경영인, 행정관, 국장 명권	수석 임	-지방의회의 인사권 확대 및 강화	- 자 치 기 본 조 례 상 인사권 확대

또한 지방의회가 실질적인 정책집행권을 행사하기 위해서는 집행기관에 대한 조직권, 운영권, 전문직 지방공무원에 대한 인사권 등을 행사할 필요가 있다. 이에 대한 이론적 논의는 이미 제2장에서 제안하였으므로 세부적으로 언급을 피하겠지만, 어느 정도 수준에서 지방정치인의 민주적 책임성 확보를 위해서는 반드시 전문직 지방공무원에 대한 직무상 독립성과 객관성을 해치지 않는 범위 내에서 인사권 등을 활용해야 하는 것이 정치-행정의 분립원칙과도 일치한다. 이러한 시각에서 현재 우리나라 지방자치단체장에게만 부여된 집행기관과 지방의회 사무국 인력에게 부여된 독단적인 인사권을 내부적으로 분권화하여 지방의회와 공동의 책임을 갖도록 하는 체제도 지방의회가 정책적 책임성을 다하는데 필요한 조치라고 할 수 있고, 그러한 방향에서 의회운영체제의 다양화 방안을 고려해 볼 수 있다.

〈표 42〉 주민대표기관으로서 의회운영체제 다양화 방안

지방의회 운영체제		비교기준		제도비교 요인	개선방향과 대안
주민 대표 기관	정책 결정 책임성	주민참여 보장 수준	총회 및 소위원회 참여보장	- 총회 및 소위원회에서 부여되는 주민발언권 유무 - 총회 및 소위원회에서 주민공개 질의권 - 주민청원제도 운영	- 주민과 지방의원간 네트워크 연계제도 운영 - 주민과 지방의원이 참여한 주민의견수렴위원회, 조사위원회 설치 및 운영 - 주민청원제도 활성화
			구역위원회 운영	- 지역구의원 주관 하의 구역위원회 운영 - 구역의회 운영 여부	- 구역위원회 설치, 운영 - 구역의회 설치, 운영
		투명성 보장	(정책결정과정 및 결과) 공개제도	- 지역주민에게 정책결정 계획안 사전공지제도 - 정책결정 결과에 대한 보고, 공개제도	- forward plan 제도 : 지방의회 홈페이지에 정책결정 예정계획, 내용등의 공개제도 운영 - 지방의회 홈페이지 운영시 공개 - 총회운영 인터넷 방송 - 정책 재결정 요구절차 (call-in procedure) 운영
		윤리적 책임성	윤리강령	- 윤리강령 원칙 제정 및 윤리위원회 운영	

제3절 지방의회 운영체제 다양화 관련 선호도조사 — Ⅲ

1. 설문조사 개요

우리나라 2007년 현재 기초의원과 광역의원을 대상으로 지방의회 운영체제 다양화에 관한 의원들의 선호도 조사를 실시하였다. 2007년 10월 15~11월 10일 까지 설문회수 기간을 두고, 총 3,615명(광역의원 780명)을 대상으로 우편설문을 하였으며 다시 1,200명(광역 300명)에게는 이메일로 설문지를 다시 배포하였다. 회수된 응답지 총 300명을 대상으로 지방의원들의 선호도조사를 하였고, 이에 대한 분석방법은 SPSS/PC+를 이용한 빈도분석을 시행하였다.

조사설문지에서 보는 바와 같이,⁴⁸⁾ 설문지를 구성함에 있어서 크게 단체장-지방의회간 기관분립(대립)형의 2가지 유형(강시장제, 약시장제)과 단체장-지방의회간 기관통합형 2가지 유형(위원회형, 시전문경영인형)에 대하여 설명을 하고 이에 대한 의원들의 선호도 조사 및 기타 이와 관련한 운영체제에 관한 의견을 조사하였다.

2. 설문조사 결과

■ 지방의정활동에 관한 질문

지방의회 역할 중 주민대표기관으로서 지역주민의 의견을 충분히 수렴하고 있는 의정활동이 되는지에 관한 질문에 대해서 ‘대체로 개선이 필요하다’(115명)와 ‘전적으로 개선이 필요하다’(47명)라고 하는 지방의원의 응답이 54% 이상으로 나타난 것을 보면, 여전히 지방의정활동 중에서 주민을 위한 대표자로서의 역할수행에 어려움이 있다고 하는 것을 알 수 있다.

48) 부록 <지방의회 운영체제 다양화 방안 연구에 관한 설문조사> 참조.

그렇다면 주민의 의견을 충실히 대표하기 위한 의정활동 강화를 위해서 제도적으로 선행되어야 할 제도개선으로 기초 및 광역의회의 지방의원들은 ① 지방의회의 의회사무기구 및 인력에 대한 인사권 확대(114명), ② 지방의회의 예산편성권, 예산운용권 및 결산승인권 확대(88명), ③ 지방의회의 자치조직권 확대(47명), ④ 지방의회의 집행권 확대(24명), ⑤ 지방의회의 조례 제개정권 확대(18명), ⑥ 지방의회의 청원처리권 확대(8명) 순으로 제안을 하고 있다.

지방의원들이 가장 많은 의정활동 시간을 할애하는 것에 대한 대답으로는 대부분이 ‘현장 지역주민에 대한 의견수렴’(186명, 62%)이 가장 많았으며 다음으로 ‘행정조사 및 감사’(42명, 14%)라고 답을 하고 있다.

■ 제도 운영의 다양화 방안에 관한 질문

현행 우리나라 지방자치제도상 단체장-지방의회간 대립형 제도 도입방안에 대한 찬·반의견을 보면, ‘적극 찬성한다(100명)’와 ‘대체로 찬성한다(147명)’라고 해서 약 82% 지방의원이 기관분립형에 찬성을 하고 있다.

그러나 다른 한편에서는 현재의 지방자치단체 기관운영 방식을 개선하고자 하는 이유를 묻는 질문에 대해서 지방의원들은 ‘자치단체장과 지방의회의 대립형 관계에서 집행부 중심으로 운영되어 상호간 권한의 불균형이 심하기 때문’에 개선할 필요가 있다고 답하였다(130명, 43%). 또한 ‘우리 지역의 인구, 경제규모, 산업구조, 재정규모 등을 고려해 볼 때 도지사 및 시장과 지방의회 간 대립적 관계보다는 다양한 지방의회 운영방식을 채택하면 정책결정과정의 신속하게 이루어져 효과적이라고 생각하기 때문’에 개선이 필요하다고 한 경우는 58명(19%)이고, ‘자치단체장과 지방의회의 대립형 관계에서 집행부와와 같등으로 행정의 비능률과 행정비용의 낭비, 의사소통의 비효율 등 낭비가 심하기 때문’에 개선해야 한다는 의견은 51명(17%) 정도이다.

대체로 지방의원들의 경우는 단체장과의 기관분립형을 찬성하고 있으나 단체장으로 쏠리는 막강한 권한보다는 균형잡힌 기관구성 및 운영체제를 선호하는 것으로 나타나고 있다.

■ 단체장-지방의회간 기관통합형 구성에 관한 질문

지방의원들에게, 대선거구제에 근거해서 선출된 지방의원 중에서 다수득표자에게 단체장과 지방의회 의장을 겸직하는 단체장-지방의회의 통합형 기관운영체제의 운영방식에 대해서 그 선호도를 묻는 질문에는, ‘대체로 찬성한다(65명)’와 ‘적극 찬성한다(68명)’로 44% 정도 수준이었고, 이와 같은 기관통합형을 반대하는 의견으로는 ‘대체로 반대한다(96명)’와 ‘적극 반대한다(61명)’가 52%로 과반수 이상의 지방의원은 단체장과 의회 의장을 겸직하는 통합형 운영체제를 반대하고 있다. 도지사나 시장에게 지방의회의 의장을 겸직하게 하는 운영방식에 대한 응답도 212명인 70% 지방의원들이 반대하는 입장이었다.

그렇지만 ‘선출된 지방의원 중에서 일부가 단체장과 함께 집행부를 구성하는 기관통합형 방식에 대한 지방의원의 선호도에 대해서는 찬성하는 의원들이 모두 165명으로 과반수 이상을 나타냈다.

한편 기관통합형을 찬성한다면 그 이유에 대한 대답은 총 181명 중에서, ‘주민의 의견을 대표하여 정책결정 및 집행을 하는 데에는 도지사 및 시장 1인보다는 다수의 지방의원들에 의한 합의형 책임제가 더 효과적이라고 생각하기 때문’과(78명, 43%), ‘우리 지역의 인구, 경제규모, 산업구조, 재정규모 등을 고려해 볼 때 도지사 및 시장과 지방의회간 대립적 관계보다는 기관통합형을 채택하면 정책결정과정에서 신속하게 이루어져 효과적이라고 생각하기 때문’(45명, 24%)이고, 또한 ‘도지사 및 시장(집행부) 1인에 의한 집행부의 독점적 권한 행사를 방지할 필요가 있기 때문’(41명, 22%)이라고 하였다.

지방의원들에게, 지방의회 중심의 기관통합형 제도 도입을 위해서 개선해야 할 요인이 무엇인가를 질문하였을 때, 총 300명 중 287명이 답변을 하였다. 이 중에서 ‘정당공천제 폐지’(151명, 52%)를 가장 필요하다고 하였으며, 이어서 ‘지방의원의 전문성 및 지방의회에 대한 지원제도 강화’(76명, 26%)가 필요하고, ‘기초의원과 광역의원의 지역선거구 개편’(34명, 11%) 및 ‘지방의회의 자치입법권 강화’(16명, 5%), ‘지역주민에 대하여 제도개선 취지의 홍보와 이해’(10명, 3%)가 필요하다는 답을 하였다.

■ 지방의회 운영체제의 다양화 필요성에 관한 질문

지방의회의 운영체제 다양화를 위한 제도개선에 가장 중요한 판단기준이 무엇인지 지방의원들에게 질문한 결과, 300명 중 289명이 답을 하였다. 이중에서 ‘지방자치단체의 정책결정 투명성 우선’에 관한 기준이 가장 많은 답을 얻었으며(94명, 32%), ‘지방자치단체의 행정효율성 우선’에 관한 기준은 67명(23%)이 답을 하였고, ‘지방자치단체의 주민에 대한 책임성 우선’이라는 기준에는 54명(18%)이, ‘지방자치단체의 주민에 대한 (서비스 제공) 형평성 우선’에는 52명(17%), ‘지방자치단체의 정책결정 신속성 우선’의 기준에는 22명(7%)이 답을 하였다.

즉, 지방의회가 의정활동 다양화를 위한 제도개선을 하려는 가장 중요한 기준으로는 정책결정 투명성에 관한 효과가 가장 중요시 되어야 하고 동시에 지방의회가 정책결정의 투명성을 높이려는 의지가 가장 높다는 것을 인식시켜 준 대답이라고 하겠다. 그리고 행정효율성에 관한 기준은 23% 정도의 인식 수준을 나타냈다는 것은 지방의회 운영체제를 다양화하는 목적이 반드시 행정효율성에 있다는 것은 아니며, 이어서 제시한 주민에 대한 책임성과 주민을 위한 서비스 형평성 보장 등 주민에 대한 편의제공을 위한 노력으로 의정활동 운영체제를 다양화해야 한다는 견해를 대체로 피력하고 있다고 봐야 할 것이다.



제6장 결론

1. 요약

우리나라와 일본을 제외하고, 미국을 포함한 주요 선진국의 지방정부 형태는 기관통합형이 중심이고 이중에서도 지방의원의 일부가 집행부를 구성하는 영국 의회주의 모델(British model)을 기저로 하는 ‘내각책임제’(Cabinet System) 형태의 지방정부를 운영하는 것이 다수이다. 그러면서도 집행기관과 지방의회간 조직운영상의 독립적 형태는 유지하고 있다. 이 경우 집행부에 속한 의원 또는 집행부에 속하지 않은 평의원 등에 대해서는 지방정부 행정기관 지방공무원 전체의 지원을 받고 있으며, 의원에 대한 개별적인 차원에서의 의정활동 지원과 관련해서는 개별 또는 공동운영방식(Pooling System)의 전문인력 지원을 받고 있다. 특히 정치적인 임용과 관련한 권한을 부여하여 시장, 의장 등 선출직에 대해서 개별 정책보좌관, 정책전문위원으로 보좌하도록 하고, 이들을 중심으로 비서실, 내각사무실, 참모실 등 하나의 보좌기구를 구성하여 지원하는 체제가 유지되고 있다. 크게 두 가지를 주목할 수 있다.

미국 뿐 아니라 영국과 프랑스, 스페인 등의 지방의회 운영체제에서도 마찬가지로 기관통합형 지방정부는 지방의회 중심으로 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 정책결정 및 집행적 기관구성 형태로 운영되며, 항상 지방의회가 강력한 정책주도자로 지방공무원에 대한 인사권도 행사하는 것이 공통점이라는 사실을 알았다. 나아가 집행부의 중심축이 되고 있는 지방의회가 전문경영인인 시전문경영인 또는 수석행정관을 임명함과 동시에 이 수석행정관의 인사권 하에 지방의회 사무기구의 인사권이 귀속되므로 전체적으로는

지방의회가 최종적으로 모든 인사권과 정책결정권을 행사하는 체제가 선진국 지방자치의 주류라는 것을 확인할 수 있었다.

더불어 각국의 지방의회에 지방공무원에 대한 인사권을 인정하고 있는 것이 지방자치제도상 기본사항이 된다는 점을 간과할 수 없었다. 이를 근간으로 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 구축, 운영될 수 있으며 지방정 내 및 지방정부간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들에 대한 인사교류 및 인사권도 지방의회가 중심이 되어 행사됨으로써 주민을 대표하는 본래적인 기능과 역할을 최대한 발휘할 수 있다고 할 것이다.

특히 지방의회를 보좌하는 의회직 공무원은 어느 국가에서나 전문직으로 운영되면서 인사의 독립성, 전문성을 보장받고 있으며 의회 지원은 집행부에서도, 의회직 사무기구에서도 동시에 지원하고 있기 때문에 의회사무직원 뿐만 아니라 집행부의 직원 임용에 대해서도 그 최종적인 승인절차는 지방의회를 거쳐야 한다는 점 등에서 우리나라와 상당한 차이를 갖고 있다. 우리의 경우도 현재 국회에서 장관 등에 대한 임명동의절차, 인사청문회 운영 사례가 이러한 제도들의 운영원칙을 증명하는 흔적이 있다는 점에서 향후 지방의회 운영체제 활성화를 위해서는 기본적으로 갖추어져야 할 필수제도라고 할 수 있다.

지방의회가 자치입법권에 기반으로 두고 국가(주정부) 법령에 근거하여 집행부와 의회의 사무직원(고위직을 포함)에 대한 임용, 인사운영 절차 등과 같은 내용을 훔칠제도 또는 자치기본조례로 제정할 수 있도록 반드시 제도화 되어야 한다. 그리고 이러한 자치입법체계 하에서 지방의회가 합의제 형태의 집행부를 통해서 정책결정 및 정책집행과 관련한 제반권한을 신중하게 행사할 수 있도록 운영체제가 마련되어야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 집행기관 및 의회를 구성한 선출직(시장, 의장, 의원)에 대하여 자유재량직 임명에 의한 인력관리를 법적으로 최대한 보장하는 장치가 필요하다.

이러한 사항들이 선진국의 지방의회 운영체제를 분석하면서 우리나라 지방의회와 다른 점이라는 것을 발견할 수 있었고, 우리나라 지방의회의 운영체제를 다양화하기 위해서는 이와 같은 법적 제도적 보완이 시급히 이루어져야 주민들이 진정한 지방자치제도를 최대한 긍정적으로 활용할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 제도개선 방안

가. 지방의회의 자치입법권 확대 필요

헌법 제40조에 따르면 입법권은 국회에 속하는 것으로 명문화되어 있음. 입법권의 소재 및 자치조직권을 국민의 대표인 국회뿐만 아니라 주민의 대표 기관인 지방의회에도 속하는 것으로 개정되어야 할 것이다.

우리나라 지방자치단체의 자치조직권 보장을 위한 법 개정안은 지방자치법의 경우 다음의 관련조항들의 개정이 필요하다.

〈표 43〉 자치조직권 강화를 위한 지방자치법 개정사항

개정사항	개정이 필요한 조항
자치입법권 강화	지방자치법 제22조(조례), 제24조(조례와 규칙의 입법한계), 제27조(조례위반에 대한 과태료)
자치인사 및 조직권 강화	지방자치법 제33조(의원의 의정활동비), 제90조(사무처등의 설치), 제91조(사무직원의 정원과 임명), 제95조(지방자치단체 장의 임기), 제110조(부지사, 부시장, 부군수, 부구청장), 제112조(행정기구와 공무원), 제112조의 3(신설), 제112조의2(행정기구와 공무원②), 제112조의 ③(정원에 관한 조례안의 신청서류), 제121조(교육과학 및 체육에 관한 기관)
자치행정권 강화	지방자치법 제41조(행정사무감사 및 조사권), 제51조(사무의 위탁)
국가와 지방자치단체간의 관계	제167조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원), 제168조(중앙행정기관과 지방자치단체간의 협의조정), 제169조(위법한 명령·처분의 시정), 제170조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령), 제171조(지방자치단체의 사무에 대한 감사)
자치재정권 강화	지방자치법 제124조(지방채무 및 지방채권의 관리), 제126조의 ②(예산편성지침의 내용), 제134조(결산), 제135조~제138조(지방세와 법정외세)

나. 자치기본조례(흙룰)의 도입·활용 검토

지방정부의 인사·조직권은 지방정부의 행정을 수행하는데 손과 발로서 매우

중요한 수단이나, 우리나라의 경우 중앙정부가 지방정부의 인사조직권을 크게 제약하여 모든 지방자치단체가 획일적인 기관대립형을 유지하고 있어서 지방의회의 자율성은 물론이고 지역특성에 맞는 개성 있는 인사조직관리가 이루어지지 못하고 있다. 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하는 차원에서 지방의회 사무기구에 대한 인사권 및 직제편성 등은 자치단체가 스스로 조례로서 결정하도록 함이 타당할 것이다.

미국 등 선진국에서는 각 지방정부마다 지방정부 기본조례(홈룰 또는 Charter) 제도를 채택하여 완전하게 지방의회의 집행권 행사 및 이를 위한 자율적인 기관구성, 조직·인사권 등의 지방의회 귀속 등과 같은 제도를 운영하고 있다. 우리나라도 미국 방식과 같이 홈룰제도를 도입하여 중앙정부가 각 자치단체마다 조직·인사권을 규정하는 기본조례(홈룰)를 개별승인하면 각 자치단체들이 지역특성과 재정적인 역량을 고려한 지방의회 사무기구 및 집행부를 자율적으로 구성할 수 있으며, 이러한 제도의 안정적 발전을 위해서는 자치단체들의 기관구성을 주민투표를 통해서 선택적으로 구성할 수 있도록 제도화 할 필요가 있다.

각 자치단체마다 자율적으로 기관조직 및 운영이 가능하도록 하는 <홈룰>(자치기본조례)을 제정하도록 하고 이에 대하여 중앙정부(행정자치부)가 검토 후 인증하도록 제도화한다. 이때 자치기본조례는 완전한 자치입법권 및 자치행정권을 보장받지는 못하지만, 지방자치법에서 공통적으로 필요한 규정, 예를 들면, 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 기본적으로 규정해 두고, 나머지 세부적인 사항은 지역의 특성에 맞고 각 지방자치단체의 실정을 고려해서 자율적으로 집행부를 조직, 운영할 수 있도록 단체장과 지방의원 및 시민의 민주적 통제 하에서 <자치기본조례>로 규정하도록 한다.

다. 지방의회의 정책집행기능의 활성화

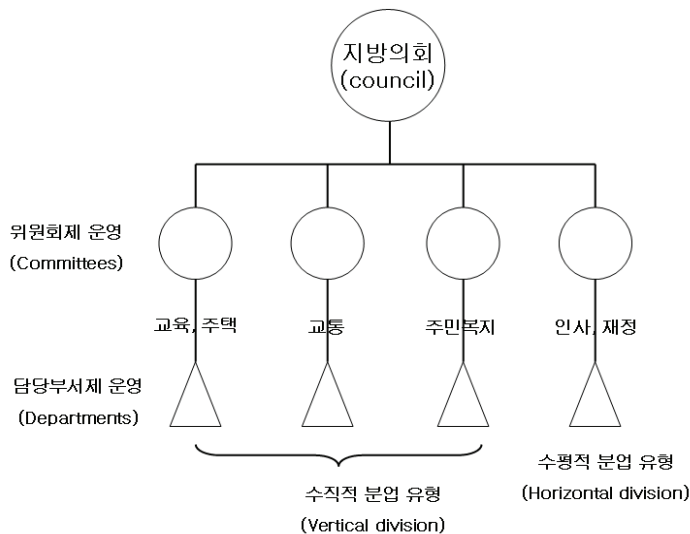
지방의회를 새로 구성할 때 고려해야 할 요인은 분업의 정도(degree of differentiation)와 조직의 목표, 정책, 정책과정 등을 고려하여 어느 정도의 통합

성을 유지할 수 있는가 하는 통합의 정도(integration), 관리의 집중화 정도(extent of centralisation)를 고려해야 한다. 이러한 요인들을 고려하면서 지방의원들이 집행기능 수행의 중심이 되어 자치단체를 활성화 시킬 수 있는 단순모형 2가지를 고려해 볼 수 있고, 이를 근거로 다양한 집행기구 구성안을 만들 수 있다.

1) 조직구성 1안 : 집행기관 구성을 위한 단순형

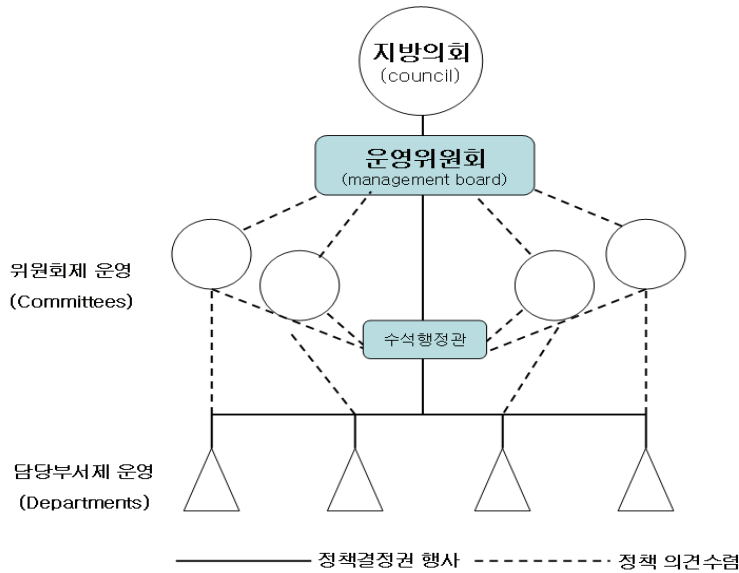
선출직 지방의원과 임명직 지방공무원간 업무의 분업화(division of labour) 정도를 실현한 조직유형으로 단순화 한 조직형태이다. 위원회제도는 소위원회(subcommittees) 또는 분야별 운영소위원회(panels) 등으로 세부적으로 분류하여 운영이 가능하다. 수직적 분업유형은 특정 지방공공서비스 분야별(예 : 교통, 자치경찰, 환경, 주택 등)로 조직이 가능한 지방정부의 서비스 분야가 주축이 될 것이며, 수평적 분업유형으로는 전 부서에 공통적으로 관여되는 인적 물적 재정적 자원이 주축이 되는 인사, 재정 등이라고 할 수 있다.

〈그림 18〉 지방의회의 집행기능 강화를 위한 조직유형 1(단순형)



2) 조직구성 2 : 집행(운영)위원회 조직유형

운영위원회 형태는 주로 주민선거에서 다수득표를 한 정치리더(의장으로서 선출된 자)와 시장, 지방의원 중 일부가 운영위원회(Management Board 또는 Policy Cabinet)를 구성하여 집행기구가 되도록 하고, 주요 정책결정에 대해서 합의제 형식으로 결정하고, 나머지 일상적인 행정처리업무 등에 대해서는 부시장 또는 수석행정관 등을 임명하여 관리하도록 할 수 있다. 집행부 임원이 된 지방의원들이 중심이 되어서 소위원회의 위원장을 맡음으로써 개별 소위원회가 본회의를 지원하고 업무의 전문성을 높여 지방의회의 의정활동 수준을 질적으로 제고시킬 수 있는 모델이기도 하다.



주로 운영위원회에서 의원들의 합의에 의해서 정책결정을 하고 긴급한 사항 등 신속한 결정이 필요한 경우 등은 시장이 단독으로 정책결정을 하도록 하며 기본적으로 모든 일상적인 정책집행권은 시장으로 하여금 행사하도록 하는 방식이다. 운영위원회의 주요 기능은 지방자치단체의 예산을 수립, 집행하고, 정책

결정 및 집행을 감독하는 것이 주 임무이다.

라. 의정활동 지원제도의 개선

1) 지방의회사무기구 인사의 독립성 확보

의회-시장형의 기관분리를 취하는 현행 우리나라 지방자치단체의 기관구성에서 양 기관의 상호 견제와 균형을 원칙을 적용하는 것으로 조직에 있어서 권력의 중요한 원천 가운데 하나는 조직 구성원의 신분에 직접적인 영향을 미치는 인사권이라 할 수 있다. 따라서 지방의회와 집행기관의 독립적이고 자율적인 대등한 권력관계는 그런 점에서 기관구성원의 인사권을 어느 정도 독립적으로, 혹은 자율적으로 행사할 수 있는가에 달려 있다고 본다.

지방의회가 의회사무직원에 대한 인사권을 독립적으로 행사하게 될 경우, 기본적으로는 지방공무원법에 근거하여 의회사무직원을 임용하게 될 것이나, 통상적으로 의회사무기구의 직원들에 대한 임명권은 지방의회의장 또는 본회의의 인준을 받아 개방직으로 채용한 의회사무처(국·과)장이 행사할 수 있도록 한다.

2) 전문직 의회사무직원의 충원장치 도입

지방의회 사무기구의 기능과 역할을 강화시켜 본연의 의정활동을 효과적으로 수행하도록 하기 위해서는 집행기관의 정책과 입법을 분석평가하고, 예산안과 조례안을 의원의 관점에서 대안을 입법안으로 제안하거나 예산안을 심사할 수 있는 전문인력의 확보가 필요하다. 이는 의회 직원의 직무성격에 따라 입법 및 예산의 정책심의사무와 행정사무를 구분할 때, 특히 전자의 경우에 강조되어야 할 요건이라 할 수 있으며, 이 경우 의정직 수행은 의회의 전문성을 제고하는 방안과 의원의 전문성을 지원하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 의회사무직 공무원의 인사관리체제를 다원화 하고 집행기관과 대등한 직급상향조정과 복수직급화에 의한 인사교류 시스템을 개선하여 상위직급 승진체제를 보완하여 주는 제도 도입이 필요하다.



참고 문헌

- 강명구 외.(2002), 「국가사무와 지방자치사무의 구분 및 국정감사의 합리적 발전 방안 - 2001년도 국정감사 질의·요구자료를 대상으로 -」. 서울특별.
- 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권(2002), 「새인사행정론」, 대영문화사.
- 강인호·최병대·문병기(2003), 지방의회 사무기구의 기능강화방안에 관한 연구. 한국지방자치학회 2002년도 동계학술발표회 자료집.
- 국회 법제실(2004), 한국공법학회, 의원입법의 발전방안.
- 권영주(2004), 한국 지방자치단체 감사의 문제점과 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 제16권 제1호. 한국지방자치학회보.
- 김동훈(2002), 「지방의회론」, 박영사.
- 김성호·송창석·김필두(1996), 「지방의회의 의정효율성 제고방안」, 연구보고서 제205권, 한국지방행정연구원.
- 김성호(1999), 조례제정권 범위확대에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김성호·황아란·안영훈(2002), 「지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안」, 연구보고서 제347권, 한국지방행정연구원, 2002.
- 김순은(1995), “지방의회의 정책결정 보좌기관 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제4권 제1호, 1995.
- 김순은(2005), 지방자치와 지방의회의 역할, 한국거버넌스학회, 한국거버넌스학회 학술대회자료집 한국거버넌스학회 2005년 하계 기획세미나, 2005. 7, pp. 111~141.
- 김웅기(2001), 미국의 지방자치, 서울, 대영문화사.

- 김호섭 외(2002), 지방자치단체에 대한 국정감사의 법적 한계와 역기능적 실태: 경기도 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 제36권 제2호.
- 김희곤(2004), 우리 나라 지방의회의 의원정수에 대한 고찰, 한국토지공법학회, 토지공법연구 (제22집), 2004. 7, pp. 133~158.
- 노찬백(2006), 지방의회의 위원회 운영에 관한 연구, 한국동북아학회, 한국동북아논총, 2006.
- 문순영(2006), 제주도 기초지방의회 운영의 성과평가, 한국지방정부학회, 한국지방정부학회 학술대회 발표논문집 한국지방정부학회 2006년도 춘계학술대회 논문집, 2006. 5, pp. 235~256.
- 박명흠(2005), 지방분권시대의 지방의회 기능강화 방안, 한국지방정부학회, 한국지방정부학회 학술대회 발표논문집 한국지방정부학회 2004년도 동계학술대회, 2005. 2, pp. 163~197.
- 박봉국(2006), 지방의회과정론, 서울, 박영사.
- 박영강(2005), 지역균형발전과 지방의회의 역할, 한국거버넌스학회, 한국거버넌스학회 학술대회자료집 한국거버넌스학회 2005년 하계 기획세미나, 2005. 7, pp. 143~161.
- 박재창(1995), 「한국의회 행정론」, 법문사, 1995.
- 박천오(2004), 서우선, 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구, 한국행정학회, 한국행정학보 제38권 제4호, 2004. 8, pp. 107~124.
- 배용환(2006), 지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구: 대전광역시를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 행정논총, 2006.
- 백형배(2006), 김재영, 신무호, 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석, 한국지방행정연구원, 지방행정연구, 2006.
- 송광태(1995), “지방의회 사무기구의 과제와 개선방안”, 「중앙행정논집」 제9권, 중앙대학교 국가정책연구소, 중앙행정학 연구회, 1995.
- 송광태(2003), 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방

- 안. 「한국지방자치학회보」, 제15권 제3호. 한국지방자치학회.
- 송광태(2005), 지방자치 10년을 평가한다 ; 지방의회의 위상정립과 발전과제, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2005.
- 송광태, 최병대(2006), 지방의회 인턴십의 실태와 발전방안 - 정부(여성부)의 「2004 여대생 지방의회 인턴사업」을 중심으로 -, 한국지방자치학회보, 제18권 제1호 통권53호, 한국지방자치학회.
- 신원득(2002), 김태한, 지방의회의 산출성 제고방안 연구, 경기개발연구원.
- 신원득, 이상미(2004), 지방의회의 감시권에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 육동일(2006), 지방선거 정당공천제의 한계와 과제 - 지방의회의 활성화를 중심으로 -, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 2006.
- 이기우(1992), “지방의회 사무직원에 대한 임명권”, 「자치통신」, 제4권 제4호, 한국지방자치학회, 1992.
- 이주희(2006), 5.31 지방선거의 결과와 과제 ; 지방의원 유급화가 의원선거에 미친 영향 -광역의원선거를 중심으로-, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2006.
- 이창호, 「지방의회 사무기구의 개선방안에 관한 연구 - 광주광역시와 남구의회를 중심으로」, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 이혜영(2006), 지방의원발의 활성화를 위한 입법고찰, 한국외국어대학교 법학연구소, 외법논집 제22집, 2006. 5, pp. 89~117.
- 입법조사분석실(1996), 의회조사권에 관한 연구.
- 전국시군자치구의회의장협의회(2006), 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회, 2006년 4월.
- 전국시군자치구의회의장협의회, 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회 자료, 2006년 4월.
- 조선일(2005), 지방의회 의정활동의 평가와 과제, 한국거버넌스학회, 한국거버넌스학회보 제12권 제1호, 2005. 8, pp. 167~191.
- 진종석(2002), 「지방의회의 권한강화에 관한 연구」, 경상대학교대학원 법학과 박

- 사학위 논문, 2002.
- 최병대(2001), “지방의회의 발전과제: 지방의회와 집행부”, 「지방의회 10년의 성과와 발전과제」, 제26차 지방자치정책세미나, 한양대학교 지방자치연구소, 2001.
- 최병대(2003), 지방의회의 전문성 제고방안 -지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로-, 한국지방자치학회, 지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고, 2003.
- 최봉기(2003), 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 2005.
- 최영배(2003), 「지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방안 연구: 서울특별시를 중심으로」 서울시립 대학교 석사학위논문.
- 최호택(2006), 지방의회의 활성화를 위한 정책·참여콘텐츠 개발, 한국콘텐츠학회, 한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집 한국콘텐츠학회 2006 추계종합학술대회 논문집 제4권 제2호, 2006. 11, pp. 382~386.
- 최홍석, 정재진(2006), 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제10권 제3호, 2006. 11, pp. 211~233.
- 한국지방자치단체국제화재단(2003), 외국의 지방의회 운영 : 미국, 프랑스, 일본, 영국.
- 한국지방행정연구원(1997), 「현지에서 본 일본의 지방자치실제」, 연구자료집 제62권, 1997.
- 함성득, 김혁, 조준우(2004), 한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구 : 한국 의회보좌제도의 개선방안의 모색, 국제정치논총, 제44집 1호, 2004.
- 행정자치부, 「제3기 지방의회백서」, 2003.
- 노찬백, 지방의회의 위원회 운영에 관한 연구, 한국동북아학회, 한국동북아논총, 2006.
- 백형배, 김재영, 신무호, 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례 분석, 한국지방행정연구원, 지방행정연구, 2006.

- 배응환, 지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구: 대전광역시를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 행정논총, 2006.
- 송광태, 최병대, 지방의회 인턴십의 실태와 발전방안-정부(여성부)의 「2004 여대생 지방의회 인턴사업」을 중심으로 -, 한국지방자치학회보 제18권 제1호 통권53호, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 2006.
- 송광태, 지방자치 10년을 평가한다 ; 지방의회의 위상정립과 발전과제, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2005.
- 송광태, 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안. 「한국지방자치학회보」, 제15권 제3호. 한국지방자치학회., 2003.
- 이주희, 5.31 지방선거의 결과와 과제 ; 지방의원 유급화가 의원선거에 미친 영향 -광역의원선거를 중심으로-, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2006.
- 전국시군자치구의회의장협의회, 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회, 2006년 4월.
- 최병대, 지방의회의 전문성 제고방안 -지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로-, 한국지방자치학회, 지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고, 2003.
- 최봉기, 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 2005.
- 최창호(1990), 지방자치제도론, 삼영사.
- 정세욱(1993), 지방행정학, 법문사.

日本 都道府縣議長會 홈페이지(<http://www.gichokai.gr.jp/>) ‘各都道府縣議會の概況’, 2003. 8. 15.

Donald C. Menzel(ed.)(1996), The American County Frontiers of Knowledge, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Glueck, W. F, Personnel - A Diagnostic Approach, 3rd ed. Texas: Business

- Publications, p. 368.
- Patterson, S. C., "The Professional Staffs of Congressional Committees", *Administrative Science Quarterly*, Vol 15(1).
- Rosenthal, A.(1974), *Legislative Performance in the States : Explorations of Committee Behavior*, New York : The Free Press.
- Rosenthal, A.(1989), "The Legislative Institution : Transformed and at Risk," in C. Vans Horn(ed.), *The State of the States*, Washington, DC : CQ Press.
- Weberg, B.(1993), "Changes in Legislative Staff," in J. Baker(ed.), *Readings on American Subnational Government : Diversity Innovations and Rejuvenation*, New York : Harper Collin's College Publishers.
- Weiss, C.(1992), "Helping Government Think : Functions and Consequences of Policy Analysis Organization," in C. Weiss(ed.), *Organizations for Policy Analysis : Helping Government Think*, Newbury Park : Sage Publications.
- Worthley, J. A. and E. G. Crane, "Legislative Organization in the United States Administration", *Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, Vol 24(2), 1976.
- Worthley, J. A., *Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration*, Chicago: Nelson Hall, 1976, pp. 160-166.
- Leach Steve et al.(1994), *The Changing Organisation and Management of Local Government*, London, Macmillan, 1994.
- John Peter(2005), Gains Francesca, *Political leadership under the new political management structures*, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2005년 1월.
- Gains, F. (2004) *New Council Constitutions in Alternative Arrangement Authorities*, www.elgnce.org.uk and ODPM London.
- Leach, S and Wilson, D (2000) *Local Political Leadership* Policy Press: Bristol.
- Stoker, G. (2004) *How are Mayors Measuring Up?* www.elgnce.org.uk and ODPM

London.

Widdicombe, D (Chair) (1986) *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of inquiry into the conduct of Local Authority Business*, Cmnd 9797 (London HMSO).

Rao Nirmala(2005), *Councillors and the New Council Constitutions*, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2005년 1월.

Stoker, Gerry, Francesca Gains, Stephen Greasley, Peter John, Nirmala Rao(2006), *Councillors, Officers and Stakeholders in the New Council Constitutions : Findings from the 2005 ELG Sample Survey*, Department for Communities and Local Government, 2006년 10월.

Stoker, G. et al.(2004), *Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation* Office of the Deputy Prime Minister: London. 2004년 7월.

Stoker, G.et al. (2003), *Implementing the 2000 Act with respect to New council constitutions and the Ethical framework: First Report*, ELG Team and ODPM London, 2003년 6월.

Leach S. et al.(2003), *Strengthening Local Democracy : Making the Most of the Constitution*, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2003년 7월.

Stoker, G. et al.(2002), *Report of ELG Survey Findings for ODPM Advisory Group, Evaluating Local Governance: New Constitutions and Ethics*, Department of Government: Manchester University, 2002년 11월.

Magstadt, Thomas M.(2005), *Nations and Governments: Comparative politics in Regional Perspective*, Thomson Wadsworth: United States, 5th, 2005.

Chandler, J.A.(1993), *Local government in liberal democracies: An introductory survey*, London, Routledge.

Christoffersen Henrik and Larsen Karsten Bo(2007), *Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects*, Local

- Government Studies, 33(1), p.77~95, 2007년 2월.
- Kuhlmann Sabine(2007), Trajectories and Driving Factors of Local Government Reforms in Paris: A «Deviant Case» of Institutional Development?, Local Government Studies, 33(1), p.5~24, 2007년 2월.
- Assche Danny V. and Dierickx Guido(2007), The Decentralisation of City Government and the Restoraton of Political Trust, Local Government Studies, 33(1), p.25~47, 2007년 2월.
- Kolk Henk Van Der(2007), Local Electoral Systems in Western Europe, Local Government Studies, 33(2), p.159~180, 2007년 4월.
- Magre Jaume and Bertrana Xavier(2007), Exploring the Limits of Institutional Change : The Direct Election of Mayors in Western Europe, Local Government Studies, 33(2), p.181~194, 2007년 4월.
- Downe James and Martin Steve(2006), Joined Up Policy in Practice? The Coherence and Impacts of the Local Government Modernisation Agenda, Local Government Studies, 33(4), p.465~488, 2006년 8월.
- Sullivan Helen et al.(2006), The Three Chanllenges of Community Leadership, Local Government Studies, 32(4), p.489~508, 2006년 8월.
- Dahl R.A.(1967), The city in the future of democracy, The American Political Science Review, 61(4), p.953~970.
- Dahl R.A. and Tufte E.R(1973), Size and Democracy, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Denters B.(2002), Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom, Environment and Planning C: Government and Policy, 20, p.793~812.
- Rallings C. and Thrasher M (1997), Local Elections in Britain, London, Routledge
- Mouritzen P.E. & Svava J.(2002), Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Goverments, Pittsburgh PA, University of

Pittsburgh Press.

Fleurke F. & Willemse R.(2006), Measuring Local Autonomy: A Decision-making Approach, *Local Government Studies*, 32(1), p.71~87, 2006년 2월.

Denters Bas and Rose Lawrence E.(Ed.)(2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Hampshire, Palgrave Macmillan.

Bobbio Luigi(2005), Italy: after the storm, in Bas Denters and Lawrence E. Rose (Ed.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005, p.29~46.

미국 지방정부 조사대상

Kemp Roger L.(2007), *Managing America's Cities: A Handbook for Local Government Productivity*, McFarland and Company, Inc., 1998 edition.

Gargan John J.(ed.)(1997), *Handbook of Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker.

Gabris Gerald T and Golembiewski Robert T(1997), The Practical Application of Organization Development to Local Governments, in John J. Gargan (ed.), *Handbook of Local Government Administration*, New York, Marcel Dekke, 1997, p.71~100.

Morgan David R.(1997), Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management, in John J. Gargan (ed.), *Handbook of Local Government Administration*, New York, Marcel Dekke, 1997, p.129~157.

Golembiewski Robert T and Gabris Gerald(1995), Tomorrow's city management : Guides for avoiding success-becoming-failure, *Public Admin. Rev.*, 55, p.240-246.

Morgan D.R. and Watson S.S.(1992), Policy leadership in city-manager cities: Comparing mayor and manager, *Public Admin. Rev.*, 52, p.438~446.

Montjoy R.S. and Watson D.J.(1995), A case for reinterpreted dichotomy of politics

- and administration as a professional standard in council-manager government, *Public Admin. Rev.*, 55, p.21~239.
- Rusk D.(1993), *Cities Without Suburbs*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C.
- Svara J.H.(1985), Dichotomy and duality : Reconceptualizing the relationship between policy and administration, *Public Admin.Rev.*, 45, p.221~232.
- Svara J.H.(1987), Mayoral leadership in city-manager cities : Preconditions versus preconception, *J. Politics*, 49, p.207~227.
- Svara J.H.(1993), *Achieving effective community leadership*, The Effective Local Government Manager (C.Newell, ed.) International city/County Management Association, Washington, D.C.
- König Klaus and Siedentopf Heinrich(Ed.)(2001), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knemeyer Franz-Ludwig(2001), *The Constitution of Local Government*, in Klaus König and Heinrich Siedentopf (Ed.), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

□ 수집자료

- Dr. Robert L. Bish, Professor Emeritus University of Victoria, LOCAL GOVERNMENT FINANCE ISSUES IN THE UNITED STATES.
- JAMES A. COON, LOCAL GOVERNMENT TECHNICAL SERIES, ADOPTING LOCAL LAWS IN NEW YORK STATE, NEW YORK STATE, DEPARTMENT OF STATE.
- DEPARTMENT of STATE of NEW YORK STATE, Intergovernmental Cooperation, JAMES A. COON, LOCAL GOVERNMENT TECHNICAL SERIES, 1998.
- Legislative Committee on Intergovernmental Relations(LCIR), *Overview of Municipal Incorporation in Florida*, 2001년 2월 플로리다 주정부 정부간관계 법률위

원회 보고서.

□ 우리나라 지방의회 회의록 참고 사이트

서울특별시 전자회의록 시스템

회의록 -><http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?LogCode=m134>

서울시의회(現 제7대의회) <http://www.smc.seoul.kr/>

강원도의회(現 제7대의회) <http://council.gangwon.kr/>

회의록 -><http://council.gangwon.kr/pmproce/>

경기도의회(現 제7대의회) <http://www.ggc.go.kr/>

회의록 -><http://ggc.go.kr:8000/>

경남도의회(現 제7대의회) <http://www.gncl.or.kr/>

회의록 -><http://gncouncil.council.or.kr/>

경북도의회(現 제8대의회) <http://council.gb.go.kr/>

광주시의회(現 제5대의회) <http://gjcouncil.go.kr/>

대구시의회(現 제5대의회) <http://council.daegu.go.kr/>

대전시의회(現 제5대의회) <http://council.metro.daejeon.kr/>

회의록-> <http://council.metro.daejeon.kr/sub6/>

부산시의회(現 제5대의회) <http://www.council.busan.kr/>

회의록-> <http://www.council.busan.kr/conference/01.php>

울산시의회(現 제4대의회) <http://www.council.ulsan.kr/>

홈페이지·의안->

http://www.council.ulsan.kr/totcouncil/menu1/menu01_0.html

인천시의회(現 제5대의회) <http://www.icouncil.go.kr/>

회의록-> http://bill.icouncil.go.kr:5005/dasencgi/login.cgi?v_flag=0

전남도의회(現 제8대의회) <http://www.jnassembly.go.kr>

회의록->

http://www.jnassembly.go.kr/korean/sindex.html?mn=/phps/record/search_record_list.php

전북도의회(現 제8대의회) <http://www.assem.jeonbuk.kr/>

회의록-> http://www.assem.jeonbuk.kr/JbCLHtml/menu7_1.html

제주도의회(現 제8대의회) <http://www.council.jeju.kr/>

회의록-> <http://www.council.jeju.kr/source/menu05/index.php>

충남도의회(現 제8대의회) <http://council.chungnam.go.kr/>

홈피 회의록검색

충북도의회(現 제8대의회) <http://assem.provin.chungbuk.kr/>

홈피 회의록

■ Abstract

A Study on variant alternative arrangements of enhancing local council' s competences in decision-making and policy implementation

In the Korean dualistic and uniform system of strong mayor-week council arrangement, it is important to note that the directly elected mayor bears overall responsibility for the performance of all municipal administrative tasks. With all the difficulties of demarcation that this entails, the actual result is that the vast majority of administrative tasks end up with the "administrative organ", with only some important tasks such as 'legal power of law-making' and 'review over the municipal policies' being assigned to the council. That means the fact that the crucial aspects of local authority organisation are determined by statute and, to this extent, the freedom of local authorities to create their own internal organisation is strictly circumscribed. And the strengthening of local executive powers is underlined in all the process of municipal policy. To put it again, it is because Korean local authorities are not free to determine their own management arrangements and styles of decision-making, that, by those legal restrictions, these never reflect particular local traditions properly.

As an alternative to the uniformity of the municipality management structures, this study tries to introduce a decision-making approach in which local decisions and policy implementations are weighed on local council's cross-cutting competences. The research suggests as solution to the problems forementioned the adoption of various internal management arrangements through the Home-Rule procedure like in the advanced OECD countries where, devolving from the guaranteed right to

self-government, all the municipalities are in general entitled to organize the internal organs of the council and the executive as they see fit.

The articles 117 and 118 of Korean Constitution mention only the local council which is the primary voice and supreme policy-making body of the municipality, because it represents all the residents, while the administrative body of the municipality is represented by a elected mayor. Though the council is not a "parliament" in the constitutional sense, it has to concern itself with individual administrative decisions in addition to its powers of council control and by-laws making, because of the fact that, at the same time, the local council is also a part of the municipality and the local administration. In fact, it is more likely to say with this research that the centerpiece of local government is the elected popular assembly which is called also council and municipal parliament.

In Korea, there has been little written or discussed about the experience of the alternative arrangement authorities in adopting, implementing and initially operating the local council-centered management system. Meanwhile, the local government system in the European and American countries shows an abundance of very divergent variants of what is considered to represent local authority, simply by means of the guarantee of "self-administration"(Selbstverwaltung) and Home-Rule procedure.

This study shows many examples of the various forms of local council's policy involvement underlining the necessity to encourage democratic renewal through the introduction of the new system of Home-Rule in the US and the local basic constitution practices in the UK. The British central government modernization agenda since the adoption of the Local Government Act 2000 engaged in reforming local government's political management structure to modernize and improve efficiency, accountability, and trust in the conduct of local authority business through the creations of new typology of local council's roles and the introduction of overview and scrutiny mechanisms.

With this research, we highlight issues arising with the actual legislation affecting the Korean local government management structures or how the legislation has been put into practice within the uniform statutory arrangements in municipality. And our aim is to share insights with practitioners and local policy makers and to focus again on the importance of the local councillors' positive involvement in processes of local policy implementation. Now it would appear that the changing role of the council can be demanding and effectively a full time commitment in many cases with the introduction of councillor's wages system.

In a nutshell, it is timely necessary for Korean local government system to have the chance of adopting various political management structures in order to make policy-making process more corporate, more transparent and to invite greater involvement both within and outside the council, by the means of the guarantee of "self-administration powers", "Home-Rule" procedure, adopting "local basic constitution" system and direct Partnership working with local residents.



지방의회 운영체제 다양화 방안 연구에 관한 설문조사서

지방의회 의원님 안녕하십니까?

한국지방행정연구원은 16개 시도자치단체가 출연한 기금으로 설립하여 국가행정과 지방행정의 발전을 위한 제도개선 등에 관해 전문적이고 체계적으로 연구하는 기관입니다. 이번에 한국지방행정연구원에서는 그 동안 많은 논의가 있어 온 지방의회 운영체제 개선방안 등에 관하여 장·단기적인 안목에서 지방의회 활성화를 목적으로 연구를 수행해 오고 있습니다.

지방자치 선진국에서는 이미 오래 전부터 지방자치단체의 주체인 지방의회가 지역 주민을 대표하여 지역사회를 이끌어 가고 있습니다. 아시는 바와 같이 독일, 프랑스, 이탈리아 등 대륙법계 국가에서는 이미 도지사 및 시장과 지방의회간 기관통합형에 의한 지방의회 중심의 집행기구(Executive Cabinet)를 구성하여 지방자치단체를 경영해 오고 있으며, 미국 대부분의 지방정부들도 시장과 지방의회간 통합운영체제와 시전문경영인(City manager, Chief executive)에 의한 정치(정책)와 행정의 분리(Policy-Administration) 원칙들이 잘 활용되고 있습니다. 그리고 지방자치제도의 원조라고 할 수 있는 영국과 같은 나라는 2000년에야 최초로 런던대도시의 시장을 직선하는 제도 변화를 가져오기도 하였습니다. 그러나 우리나라의 경우는 「강시장-지방의회」라는 확실적인 기관분립(대립)형 운영체제만 제도적으로 활용되고 있어서, 각 지역의 특색과 인구규모 등에 맞는 다양한 지방의회 운영방식을 도입할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔습니다.

이러한 맥락에서 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치 발전과 지방의회 의정 활동 활성화를 위하여 다양한 의회운영체제 개선방안을 연구하고자 아래와 같이 설문조사를 실시하려고 합니다. 따라서 본 설문조사는 지방의회를 중심으로 한 지방자치단체 운영체제를 다양화 할 수 있는 방안을 연구하기 위하여 지방의원님 여러분의 지방행정 운영 경험에 비추어 제도적 여건과 기준 등에 초점을 맞춘 의견을 수렴하여 연구에 활용하고자 합니다.

본 설문문의 결과는 지방의회 운영체제 개선을 위한 참고자료로만 활용될 것입니다. 아울러 본 설문조사는 개인의 비밀을 완전히 보장하기 위하여 무기명으로 실시되며, 설문문의 내용은 본 연구 수행의 목적 이외에는 절대로 사용하지 않겠습니다. 다소 시간이 걸리더라도 성의껏 답변해 주시고, 동봉한 답신봉투로 빠른 시일 내에 설문결과를 보내주시면 대단히 감사하겠습니다.

2007년 9월

한국지방행정연구원 정책연구실 안 영 훈 박사

연락처: 137-873 서울특별시 서초구 서초동 1552-13번지

한국지방행정연구원 안영훈 박사

e-mail: ahn@krila.re.kr

전화: 안영훈 박사 02) 3488-7314 전송(팩스) : 02) 3488-7364/7370

C.P(핸드폰): 010-8388-8257

<설문기입 요령>

- 1) 본 설문지 내용은 지방의회 운영방식에 관한 구체적 내용을 담고 있어, 응답하시는 여러분의 이해를 돕기 위한 최소한의 설명이 불가피합니다. 수고스러우시겠지만, 본 설문지 설명 내용을 가능하면 숙지하시고 응답해 주시면 감사하겠습니다.
- 2) 각 설문의 답에 해당되는 번호를 ()에 표시해 주시거나 또는 번호에 직접 √표로 표시해 주시면 됩니다. 기타의 경우에는 ()에 직접 관련 내용을 기입하여 주시면 감사하겠습니다.

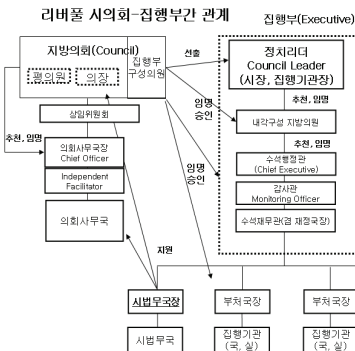
【설명1】 단체장-지방의회간 기관분립(대립)형의 2가지 운영 형태

- 강시장형(strong mayor) : 집행기관장인 단체장 대 입법기관인 지방의회간 기능적 분립
 - 시장이 집행기관의 수장으로 지방공무원에 대한 임명권을 행사
 - 지방의회는 입법기관으로 활동
 - 사례 : 우리나라, 일본
- 약시장제(mayor-council) : 권한이 약한 단체장 대 입법기관인 지방의회간 기능적 분립
 - 대선거구제(at-large)와 의원지역선거구제(by ward or by district)의 혼합선거구제 운영
 - 단체장은 대선거구제로, 일부 지방의원(의장, 부의장, 집행부 소속의원 등)은 대선거구제로, 나머지 지방의원은 의원지역선거구제로 선출
 - 대선거구제에 의해 선출된 단체장이 집행기관의 수장이 되며, 단체장의 권한 범위가 다양함
(지방공무원 및 수석행정관 임명권, 정책결정권, 정책집행권, 의회의결에 대한 거부권, 의회는 단체장의 인사권, 정책결정 등에 대한 승인권 행사)
 - 사례 : 미국의 일부 지방정부, 독일의 일부 지방정부 등

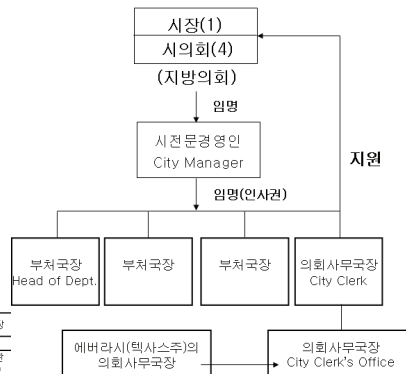
【설명2】 단체장-지방의회간 기관통합형의 2가지 운영 형태

- 위원회형(board of commissioners): 지방의회 중심의 기관통합형 및 합의제형
 - 주로 대선거구제로 운영, 미국의 경우 정당주의를 표방하지 않은 (Non-partisan) 방식의 선거제도
 - 프랑스·독일·영국 등 유럽국가의 경우 정당명부식 선거제도를 운영
 - 지방의회라는 집합적 차원에서는 지방정부의 입법기관 지위
 - 지방의원의 개인적 차원에서는 의장이 단체장을 겸직하고, 주요 대표의원이 부시장, 위원회 위원장으로 각 집행부서의 수장(head of administrative departments)
 - 정책수립 및 정책집행을 총괄하는 통합형(policymaking + policy implementation)
 - 지방의원의 전문성을 보조하기 위하여 전문경영인(city manager), 수석행정관(chief executive)으로 하여금 자치단체를 관리하도록 하고 인사권은 지방의회가 소유
 - 대부분의 유럽국가가 채택하고 있는 기관통합형과 유사
- 시 전문경영인형(Council-manager) : 지방의회 중심의 기관통합형 및 시전문경영인 활용
 - 위원회형과 유사하며, 의원은 입법기관, 최고정책결정기구, 임명권 행사
 - 주로 의회에서 시장을 선출하며 의회의장을 겸직하고, 의회에서 의결권을 가짐
 - 집행기관을 책임지는 시전문경영인이나 수석행정관(우리나라의 부시장제)을 별도 임명
 - 의회가 시전문경영인을 임명하고, 시전문경영인은 공무원 인사권을 행사함
 - 미국에서 가장 성공한 모델이며 주로 주민 1만명 이상의 지방정부가 채택

【영국 리버풀 시의 기관통합형】



【미국의 시 전문경영인형】



■ 지방의회 현황 및 의정활동에 관한 질문

【문1】 현재 의원님은 어느 의회에 소속되어 있습니까? ()

- ① 광역시의회 ② 도의회 ③ 도시형 기초의회 ④ 농어촌형 기초의회

【문2】 **(광역의회 의원님만 해당)** 현재 의원님이 속하신 시도의 주민 수는? ()

- ① 100만 미만 ② 100만 이상~200만 미만
③ 200만 이상~300만 미만 ④ 300만 이상~400만 이하
⑤ 1000만 이상

【문3】 **(시군구의회 의원님만 해당)** 현재 의원님이 속하신 시군구의 주민 수는?()

- ① 5만 미만 ② 5만 이상 ~ 10만 미만
③ 10만 이상 ~ 15만 미만 ④ 15만 이상 ~ 25만 미만
⑤ 25만 이상 ~ 40만 미만 ⑥ 40만 이상 ~ 70만 미만
⑦ 70만 이상

【문4】 현재 의원님이 속하신 지방의회 의원 수는 몇 분이십니까? ()

- ① 7명 이하 ② 8명 이상 ~ 15명 미만
③ 15명 이상 ~ 20명 미만 ④ 20명 이상 ~ 30명 미만
⑤ 30명 이상 ~ 40명 미만 ⑥ 40명 이상 ~ 50명 미만
⑦ 50명 이상 ~ 60명 미만 ⑧ 60명 이상 ~ 70명 미만
⑨ 70명 이상 ~ 90명 미만 ⑩ 90명 이상

【문5】 지방의회는 주민을 대표하는 기관입니다. 현재 지방의회제도가 이를 위하여 지방의원으로 하여금 시민(주민, 도민)의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 제도라고 생각하십니까? ()

- ① 전적으로 그렇다 ② 대체로 그렇다
③ 대체로 개선이 필요하다 ④ 전적으로 개선이 필요하다

【문6】 지방의회가 더욱 더 주민의 의견을 충실하게 대표하는 기관이 되기 위해서는 어떠한 권한이 가장 먼저 강화되어야 할 필요가 있다고 생각하십니까? ()

- ① 지방의회의 조례 제개정권 확대 ② 지방의회의 자치조직권 확대
 ③ 지방의회의 예산편성권, 예산운용권 및 결산승인권 확대
 ④ 지방의회의 의회사무기구 및 인력에 대한 인사권 확대
 ⑤ 지방의회의 집행권 확대
 ⑥ 지방의회의 청원처리권 확대 ⑦ 기타 (_____)

【문7】 지방의회는 지방자치단체의 최고의사결정기관이자 입법기관입니다. 현재 지방의회 체제가 이를 위하여 의원 역할을 충실히 수행할 수 있도록 하는 제도라고 생각하십니까? ()

- ① 전적으로 그렇다 ② 대체로 그렇다
 ③ 대체로 개선이 필요하다 ④ 전적으로 개선이 필요하다

【문8】 지방의회가 더욱 더 충실한 지방자치단체의 최고의사결정기관이자 입법기관이 되도록 하기 위해서는 어떠한 권한이 가장 먼저 강화되어야 할 필요가 있다고 생각하십니까? ()

- ① 지방의회의 조례 제개정권 확대 ② 지방의회의 자치조직권 확대
 ③ 지방의회의 예산편성권, 예산운용권 및 결산승인권 확대
 ④ 지방의회의 의회사무기구 및 인력에 대한 인사권 확대
 ⑤ 지방의회의 집행권 확대
 ⑥ 기타 (_____)

【문9】 현재 의원님의 의정활동 중에서 가장 많은 시간이 소요되는 활동은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 조례안 제개정 및 의결 ② 예산 및 결산심의
- ③ 행정조사 및 감사 ④ 집행부 정책에 대한 질의시간
- ⑤ 현장 지역주민에 대한 의견수렴
- ⑥ 기타 ()

【문10】 현재 의원님이 경험하시기에 의원님이 속하신 지방의회 운영상 가장 심각한 장애요인으로 작용하는 것이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 자주입법권의 제약
- ② 지방의회와 의원에 대한 의회사무기구 (전문)인력지원의 부족
- ③ 지방의회와 의원에 대한 재정지원 부족
- ④ 중앙정부의 지방자치단체에 대한 간섭 및 통제
- ⑤ 다른 지방자치단체와의 인구, 재정력 등의 격차로 인한 우리 자치단체 역량의 불균형
- ⑥ 기타()

■ 제도 운영의 다양화 방안에 관한 질문

【문11】 현재 우리나라 지방자치단체는 도지사 및 시장의 집행권과 지방의회의 입법권 간의 분립이라는 기관분립(대립)형으로 운영되고 있습니다. 이와 같은 기관대립형의 지방자치단체 기관운영 방식을 변화시키고자 하는데 대하여 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
- ③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다

- 【문12】 현재의 지방자치단체 기관운영 방식을 개선하는데 찬성하신다면 그 이유는 주로 무엇 때문이라고 생각하십니까? ()
- ① 현재의 도지사 및 시장의 집행기관 중심 제도가 주민의 요구를 제대로 지방정책에 반영하지 못하고 있기 때문이다
 - ② 자치단체장과 지방의회의 대립형 관계에서 집행부 중심으로 운영되어 상호간 권한의 불균형이 심하기 때문이다
 - ③ 자치단체장과 지방의회의 대립형 관계에서 집행부와의 갈등으로 행정의 비능률과 행정비용의 낭비, 의사소통의 비효율 등 낭비가 심하기 때문이다
 - ④ 우리 지역의 인구, 경제규모, 산업구조, 재정규모 등을 고려해 볼 때 도지사 및 시장과 지방의회 간 대립적 관계보다는 다양한 지방의회 운영방식을 채택하면 정책결정과정의 신속하게 이루어져 효과적이라고 생각하기 때문이다
 - ⑤ 기타()

■ 단체장-지방의회간 기관통합형 구성에 관한 질문

- 【문13】 (지역전체 대선거구를 중심으로) 주민이 직접 선출한 지방의원 중에서 다수 득표를 한 지방의원을 도지사 및 시장으로 선출하여 의회의장을 겸직하게 하는 간접선출 방식에 대해서는 어떻게 생각하십니까? ()
- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
 - ③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다
- 【문14】 또는 도지사 및 시장을 선출하는데 있어서 주민이 직접 선출하는 방식이 아닌 지방의회 총회에서 선출하는 방식에 대해서는 어떻게 생각하십니까? ()
- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
 - ③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다

【문15】 현재 주민직선으로 선출된 도지사 및 시장으로 하여금 지방의회의 의장을 겸직하게 하는 운영방식에 대해서는 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다

【문16】 의원님이 속하신 지방의회에서 일부 의원을 선출하여 도지사 및 시장과 함께 집행부(Executive Cabinet)를 구성해서 행정기관을 운영하는 방식(기관통합형)에 대해서 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다

【문17】 의원님이 속하신 지방의회로 하여금 직접 집행부를 구성한다고 가정할 때, 집행부 구성에 필요한 (집행부 소속) 지방의원 수는 어느 정도가 가장 효과적이라고 생각하십니까?()

- ① 5명 이하 ② 5명~8명 ③ 8명~12명 ④ 12명~15명
⑤ 15명~20명 ⑥ 20명~25명 ⑦ 26명 이상 ⑧ 기타(_____)

【문18】 (찬성하시는 분만) 기관통합형에 의한 지방의회 운영체제에 찬성하신다면 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 주민의 의견을 대표하여 정책결정 및 집행을 하는 데에는 도지사 및 시장 1인보다는 다수의 지방의원들에 의한 합의형 책임제가 더 효과적이라고 생각하기 때문이다
② 도지사 및 시장(집행부) 1인에 의한 집행부의 독점적 권한 행사를 방지할 필요가 있기 때문이다
③ 우리 지역의 인구, 경제규모, 산업구조, 재정규모 등을 고려해 볼 때 도지사 및 시장과 지방의회간 대립적 관계보다는 기관통합형을 채택하면 정책결정과정은 신속하게 이루어져 효과적이라고 생각하기 때

문이다

- ④ 지역의 지방정치인으로서 지역주민에게 공동의 책임의식을 갖게 하기 때문에 기관통합 방식에 의한 행정의 효율성을 높일 수 있기 때문이다
- ⑤ 기타 (_____)

【문19】(반대하시는 분만) 기관통합형에 의한 지방의회 운영체제를 반대하신다면 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 통치원리상 입법-행정의 분립원칙에 어긋난다
- ② 도지사 및 시장의 정치적, 행정적 역할과 지방의원의 정치적 역할이 다르기 때문이다
- ③ 도지사 및 시장과 지방의회간 합의형태의 책임제 운영이 쉽지 않기 때문이다
- ④ 도지사 및 시장의 선거구와 지방의원의 (기초의원 및 광역의원)지역 선거구가 달라 지역을 대표하는 중요성도 차이가 나기 때문이다
- ⑤ 기타 (_____)

【문20】 지방의회가 중심이 된 기관통합형 제도를 도입하는데 가장 개선이 필요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 정당공천제 폐지
- ② 기초의원과 광역의원의 지역선거구 개편
- ③ 지방의원의 전문성 및 지방의회에 대한 지원제도 강화
- ④ 지방의회의 자치입법권 강화
- ⑤ 지역주민에 대하여 제도개선 취지의 홍보와 이해
- ⑥ 기타 (_____)

【문21】 지방의회의 운영체제를 다양화 하고자 하는 개선 목적에 가장 중요한 판단기준은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 지방자치단체의 정책결정 신속성 우선
- ② 지방자치단체의 정책결정 투명성 우선
- ③ 지방자치단체의 행정효율성 우선
- ④ 지방자치단체의 주민에 대한 책임성 우선
- ⑤ 지방자치단체의 주민에 대한 (서비스 제공) 형평성 우선
- ⑥ 기타 ()

■ 기타 지방의회 운영체제의 다양화에 관한 질문

【문22】 현재 예결산위원회 등 특별위원회를 제외하고, 각 소위원회 운영 과정에 직접 주민들이 다수 참여하여 함께 운영하는 개방형 소위원회 운영 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?()

- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
- ③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다

【문23】 그렇게 생각하시는 이유 중에서 가장 중요한 것은 무엇 때문이라고 생각하십니까? ()

- ① 주민대표기관으로서 주민의 의견을 충실하게 대변하기 위하여
- ② 주민을 대표하여 예산심의 및 결산승인을 충실하게 수행하기 위하여
- ③ 자치단체를 대표하는 입법기관으로서 역할을 충실하게 수행하기 위하여
- ④ 자치단체를 대표하는 정책결정기관으로서 역할을 충실하게 수행하기 위하여
- ⑤ 집행기관을 견제 및 감시하는 기관으로서 역할을 충실하게 수행하기 위하여

- 【문24】 광역시와 자치구간 또는 도와 시군구간(광역-기초의회간) 협력강화를 위하여 기초의원지역구에서 선출된 기초의원 중에서 광역의회 의원을 일부(1/3정도 수준) 겸직하는 지방의회 운영방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까? ()
- ① 적극 찬성한다 ② 대체로 찬성한다
 ③ 대체로 반대한다 ④ 적극 반대한다

■ 지방의회 운영방식의 선호도에 관한 질문

- 【문25】 다음의 지방의회 운영방식과 관련하여 가장 선호하시는 제도는 무엇입니까? ()
- ① 현행과 같은 단체장-지방의회 기관분립(대립)형 (우리나라, 일본 형태)
 ② 단체장과 지방의회 의장이 겸직하고, 일부 지방의원과 함께 집행부를 구성하는 기관통합형 (영미국 일부, 프랑스, 이탈리아, 형태)
 ③ 소수의 지방의회 의원들이 위원회를 구성하고 시전문경영인(city manager, chief executive)을 임명하여 그에게 집행기관을 책임지게 하는 기관통합형 (미국의 카운티정부 형태)
 ④ 기타 ()

- 【문26】 의원님께서 선호하시는 제도 운영유형이 적합하다고 판단한 기준 중에서 가장 중요하다고 생각되시는 기준은 무엇입니까? (2가지 선택까지 가능합니다) ()
- ① 지역주민 수 ② 공무원 수
 ③ 우리 지방자치단체의 행재정적 자원 규모 운영에 적합
 ④ 우리 지역의 산업, 경제 등의 규모 운영에 적합
 ⑤ 지리적, 문화적 특성과 역사적 전통, 지역사회 풍토에 적합
 ⑥ 기타 ()

지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-300-8