

# GLOBAL TREND

## 세계지방자치동향

### 일본

» 의회개혁과 지방의회의 자주적 제도 및 사례

### 미국

» 지방의회와 행정기관 간 협력 및 전문성 강화 노력:  
주정부협의회(Council of State Governments, CSG)

### 한국

» 한국의 지방의회 정책지원관 제도:  
도입 배경, 운영 현황 및 발전 방향



## 의회개혁과 지방의회의 자주적 제도 및 사례

### 개요

- ➡ 일본의 의회개혁은 지방자치제 발전과 1990년대 이후 지방분권의 본격적 추진에 따라 지방의회의 역할이 더욱 강조되었고, 지방의회의 기능을 강화하고 민주적 정당성을 높이기 위한 개혁이 시도되었음
- ➡ 의원 수 감소, 의회 운영의 비효율성, 보수 및 정무활동비 문제 등으로 인해 개혁이 불가피한 상황이었으며, 이에 따라 ①의원 보수 및 정무 활동비 개혁, ②지방의회 기능 강화, ③주민 참여 확대를 중심으로 다양한 변화가 이루어졌음
- ➡ 본 고에서는 일본 의회개혁의 배경과 주요 내용, 그리고 구체적인 지역별 의회개혁 사례인 홋카이도 구리야마초 의회, 홋카이도 후쿠시마초 의회, 나가노현 다카기무라 의회, 후쿠시마현 반다이초 의회를 소개하고자 함

### 배경 : 왜 일본은 의회개혁이 필요했는가?

- ➡ 일본의 의회개혁은 지방자치제의 실시와 추진에 따라 변화되어 온 의회의 역할을 통해 확인할 수 있음
  - 1947년 일본국 헌법 및 지방자치법이 시행되면서 지방자치제가 도입되고 지방의회가 설립됨
  - 1990년대에 들어 지방분권 개혁이 본격적으로 추진되면서 지방의회의 권한과 책임이 점차 증가함
  - 특히, 2000년대에 시행된 ‘지방분권 일괄법’을 통해 국가의 지방행정 개입이 축소되고, 지방정부의 자율성이 한층 강화됨
- ➡ 이러한 지방분권의 확대 속에서 지방의회에게는 행정을 감시하고 정책 실효성 향상에 영향을 미치는 핵심 기관으로서의 역할 수행이 요구되었으며, 이를 위해 다음과 같은 개혁 필요성이 제기됨
  - 첫 번째 문제는 ‘의원 수 감소 및 후보자 부족’으로, 저출산 고령화로 인해 지자체의 인구가 줄어들면서 지방의회 의원 수도 감소하는 추세임
  - 두 번째 문제는 ‘의회 활동의 비효율성’으로, 지방의회가 주민 의견을 충분히 반영하지 못하고 폐쇄적인 운영 방식을 유지하고 있는 경우가 많았고, 집행부(지자체장)에 대한 견제 기능이 부족하여 지방의회의 역할이 단순한 행정 승인 기관으로 축소되는 문제가 발생하고 있음
  - 세 번째 문제는 ‘의원 보수 및 정무활동비 문제’로서, 낮은 의원 보수로 인해 직업 정치인보다 다른 직업과 병행하는 겸업 의원이 많아져 의정 활동에 충분한 시간을 할애하기 어려운 구조가 형성되었고, 정무활동비(공적 연구 및 의정 활동에 필요한 경비)의 투명성이 부족하여 주민들의 신뢰도가 높지 않음

- ➡ 이러한 문제들이 누적되면서, 일본의 지방의회는 개혁이 불가피한 상황이 되었으며, 지방의회의 기능을 강화하고 민주적 정당성을 확보하기 위한 다양한 개혁 논의의 필요성이 제기됨

## 추진 내용 : 일본 의회개혁의 주요 정책

- ➡ 일본의 의회개혁은 크게 ①의원 보수 및 정무활동비 개혁, ②지방의회 기능 강화, ③주민 참여 확대라는 세 가지 주요 정책을 중심으로 추진됨

### ① 의원 보수 및 정무활동비 개혁

- 기존의 의원 보수 산정 방식에서 벗어나, ‘활동량 기반 원가 방식’을 도입하여 의정 활동량에 따라 보수가 조정되는 새로운 모델이 제시됨
- 이를 통해 의원들이 보다 적극적으로 의정 활동에 참여할 수 있는 환경이 조성됨
- 또한 정무활동비의 투명성을 높이기 위해 사용 내역의 공개를 의무화하여 부정 사용을 방지하는 개혁이 추진됨

### ② 지방의회 기능 강화

- 지자체장의 권한 집중을 방지하고 집행부를 감시하기 위한 지방의회의 견제기능이 강화됨
- 또한 지방의회 내 ‘정책 지원 전문직’을 신설하여 전문적인 정책 분석 및 연구와 행정 감시에 필요한 의정 지원이 가능해짐

### ③ 주민 참여 확대

- 지방의회의 공개 회의나 온라인 회의 중계를 통해 주민들이 직접 의회 회의를 방청할 수 있도록 개방함으로써 의회의 투명성을 향상시킴
- 또한 전자 청원 시스템을 도입하여 주민들이 보다 쉽게 의정 활동에 참여할 수 있도록 개선함

## 각 지자체의 의회 역량 강화를 위한 활동 사례

- 전국정촌의회의장회에서는 ‘의회 역량 강화를 위한 활동 사례집(2022년)’을 발간하여, 전국 각지에서 추진된 다양한 의회개혁 사례를 소개하고 있음
- 본 고에서는 이 사례집에서 일부 사례를 선정하여 소개하고자 함

### ① 홋카이도 구리야마초 의회 : 의회의 운영 방식 재검토를 통한 의회 역량 강화

- 2000년 지방분권일괄법 시행으로 지방의회의 역할과 책임이 커졌으나, 홋카이도 구리야마초는 재정악화로 인해 의원 정수와 의회 예산을 줄여야 하는 상황에 놓임
- 이러한 재정 압박 속에서도 주민 신뢰를 받는 의회를 구축하는 것이 개혁의 출발점이 됨
- 우선, 인터넷 의회 생중계를 도입하고 독자적으로 ‘정보공개조례(안)’를 마련한 후, 이를 기반으로 행정 측과 협력해 구리야마초 정보공개조례를 제정함
- 또한 의회 보고회를 개최하여 주민과의 소통을 강화함
- 의회는 논의의 장이어야 한다는 원칙 아래, ‘반문권(집행부가 의원에게 질문할 권리)’을 도입하여 정책 심의 기능을 강화함
- 이 과정에서 의회개혁은 지속적인 과제라는 점을 인식하게 되었고, 4년 반에 걸친 개혁 끝에 2006년 5월 18일 일본 최초의 ‘의회 기본 조례’가 제정됨
- 이후, 자치단체 재정에 대한 주민 관심이 높아지면서, 종합계획의 대안을 마련하는 논의가 시작됨
- 주민-초장(町長)-행정 간 협의를 거치며 반년 이상 논의한 끝에 ‘종합계획의 수립 및 운영에 관한 조례’를 제정함
- 이는 종합계획 수립 과정에 의회가 공식적으로 개입하게 된 중요한 전환점이었으며, 단순한 행정 감시를 넘어 의회가 정책 결정 과정에 적극적으로 참여하는 계기가 됨
- 이를 통해 구리야마초 의회는 주민 중심의 지방자치를 실현하는 선도적인 사례로 자리매김했음

### ② 홋카이도 후쿠시마초 의회 : 감시와 정책 입안 기능 개선을 통한 의회 역량 강화

- 후쿠시마초 의회는 주민과의 소통 강화, 의정 활동 평가, 의원 자질 향상을 목표로 2005년 1월, 의회 및 의원 평가 제도를 도입함
- 의회 평가는 객관적 지표를 활용하여 조직의 기능 수행 정도를 측정하며, 주요 항목은 ‘의회의 활력/공개도/감시 기능/주민 참여도/정책 역량’ 등임.

➤ 의회의 연간 활동을 도내 및 전국 평균과 비교해 ‘일정 수준○, 기준 미달△, 개선 필요▲’로 평가함

- ➡ 의원 평가는 자기 평가 방식을 채택하여, 행정/재정/경제/복지/교육 등 정책 분야에서의 활동과 정책 제언/감시 기능/의회개혁 노력 등을 3단계로 평가하고, 평가 결과는 의회 홍보지 및 공식 웹사이트를 통해 주민에게 공개됨
- ➡ 2009년 제정된 후쿠시마초 의회 기본 조례에서는 주민과의 협력, 집행부 감시, 정책 실현, 의회 평가, 투명성 강화를 원칙으로 정하였고, 이를 통해 의회가 자율적이고 적극적으로 개혁을 추진하며 주민의 신뢰를 얻는 것을 목표로 함
- ➡ 이를 실천하기 위해 매년 ‘의회 백서’를 발간하여 의회 활동과 문제점을 정리하고 주민과의 정보 공유를 강화하고 있으며, 백서에는 의회개혁 진행 과정, 본회의 및 위원회 활동 실적, 의회 평가 결과, 정무활동비 사용 내역 등이 포함됨
- ➡ 이를 통해 후쿠시마초 의회는 보다 투명하고 책임감 있는 운영을 실현하며, 주민 참여를 확대하는 선진적인 지방의회 모델을 구축하고 있음

### ③ 나가노현 다카기무라 의회 : 주민 참여 기반의 의회 역량 강화

- ➡ 나가노현 다카기무라 의회는 연이은 무투표 당선으로 의회개혁의 필요성이 대두되면서, 입후보자 부족 해결, 다양한 인재 등용, 주민의 의회 참여 확대를 목표로 ‘야간 및 주말 의회 운영’을 도입함
- ➡ 야간 및 주말 의회 운영 방식으로는 본회의 일반 질문을 토요일 또는 일요일에 개최하고, 예산/결산을 제외한 상임위원회는 평일 야간(오후 7-9시)에 진행하며, 예산/결산 상임위원회는 6월과 12월에 한해 야간에 개최하는 방식으로 운영 중임
- ➡ 회기 및 회의 일수는 유지한 상태에서 야간 위원회를 2시간으로 제한하여 회의 시간을 대폭 단축함에 따라, 시간 내 실효성 있는 논의를 위해 의원들의 사전 준비 부담이 증가함
- ➡ 운영 효율성을 높이기 위해 회의 시간 절약을 위해 태블릿을 도입하고, 과제 및 논점을 사전에 공유하여 회의 진행을 최적화하며, 운영 방식을 유연하게 조정하여 일정 협의가 가능하도록 개선함
- ➡ 현재 다카기무라 의회는 고정된 야간 및 주말 개최 방식에 얽매이지 않고, 상황에 따라 유연하게 운영할 수 있도록 개선하고 있음
- ➡ 이를 통해 주민 접근성을 높이고 의회의 효율성을 극대화하는 개혁을 지속적으로 추진하고 있음

### ④ 후쿠시마현 반다이초 의회 : 의회의 디지털 전환을 통한 의회 역량 강화

- ➡ 후쿠시마현 반다이초 의회는 2019년 일본 최초로 디지털 최고 책임자(CDO)를 도입한 것을 계기로 의회의 디지털화(DX)를 추진하기 시작함
- ➡ 2020년 4월, ‘반다이초 의회 디지털 변혁 검토위원회’를 설립하여 본격적인 논의를 진행함

- 2019년부터 정기적으로 DX 관련 학습회를 개최하여 온라인 회의 운영 및 태블릿을 활용한 의회 운영 방안을 주요 주제로 다루며 심화 연구를 실시함
- 2020년 6월 정례회에서 의원들에게 태블릿을 배포하고, 전자 문서 기반의 의안 처리 시스템을 시범 운영함
- 또한 코로나19 감염 방지를 위해 두 개의 위원회실과 집행부 사무실을 온라인으로 연결하여 위원회를 비대면으로 개최함
- 이러한 시범 운영을 바탕으로 2020년 12월 정례회에서 회의 규칙 및 위원회 조례를 개정하여 온라인 위원회 개최를 공식적으로 허용하는 체계를 확립함
- 이후에도 디지털 변혁 검토위원회를 지속적으로 운영하며, 의회의 DX를 더욱 발전시키는 방안을 모색하고 있음

## 시사점

- 일본의 의회개혁은 지방분권 강화, 주민 참여 확대, 의회 기능 개선을 목표로 추진되었으며, 다양한 정책적 시도를 통해 점진적으로 발전해왔음
- 일본의 지방의회개혁의 특징은 정보공개조례 및 의회 기본 조례를 통한 투명성 제고, 의회 및 의원 평가제 도입을 통한 책임성 강화, 야간 및 주말 의회 운영을 통한 접근성 향상, 디지털 전환 추진을 통한 의회 운영의 효율성 증대 등으로 이해할 수 있음
- 이러한 개혁의 성과는 주민과의 협력 강화, 의회의 자율적 개혁 노력, 행정과의 균형 잡힌 관계 형성 등으로 정리할 수 있음
- 일본 지방의회는 단순한 행정 감시 역할을 넘어, 주민과 함께 정책을 형성하고 실행하는 방향으로 변화하고 있으며, 이는 지속적인 개혁과 실천을 통해 점진적으로 정착되고 있음

## 참고문헌

- 일반재단법인 자치체국제화협회. (2023). 일본의 지방자치 2020
- 하세헌, 강명구. (2016). 일본 지방의회개혁과 의회기능 강화. 일본어문학, 73, 415-444.
- 전국정촌의회의장회. (2022). 의회 역량 강화를 위한 활동 사례집