

지방의회 역량강화 및 정책지원관 지원 컨설팅

- 충청남도의회 -

김건위 · 선소원 · 안지선





지방의회 역량강화 및 정책지원관 지원 컨설팅

- 충청남도의회 -

연구진

김건위 · 한국지방행정연구원 선임연구위원

선소원 · 한국지방행정연구원 부연구위원

안지선 · 한국지방행정연구원 부연구위원

CONTENTS

I ● 컨설팅 개요

- 1. 컨설팅 배경 및 필요성 6
- 2. 컨설팅 추진 일정 7

II ● 충청남도의회 현황 및 문제점

- 1. 충남도의회 일반 현황 8
- 2. 충남도의회 주요 현안 10

III ● 충청남도의회 컨설팅 세부 내용

- 1. 지방의회법 제정 방안 15
- 2. 정책지원관(정책보좌관) 제도 개선 방안 20
- 3. 지방의회 전문성 강화 방안 22
- 4. 주민참여 활성화 방안 26
- 5. 디지털·데이터 기반 의정 혁신 방안 28
- 6. 통합특별시 논의와 충청남도의회 시사점 30

IV ● 충청남도의회 중장기 발전 로드맵

- 1. 중장기 발전 로드맵 33
- 2. 로드맵 이행 관리체계 34

V ● 컨설팅 결과 활용 방안 및 기대효과

- 1. 컨설팅 결과 활용 방안 35
- 2. 컨설팅 결과 기대효과 36

● 참고문헌 38

I

컨설팅 개요

1. 컨설팅 배경 및 필요성

- 충청남도의회는 제12대 의회(2022~2026년) 활동 기간 동안 자치분권 강화, 인구 감소, 지역경제 침체, 광역행정 수요 증가 등 복합적 환경 변화에 대응함
 - 특히 2025년 12월 충남·대전 통합 논의가 급진전되고, 이에 따른 통합특별시의회 논의가 전국적으로 확산되면서 지방의회의 법적 지위와 권한 강화에 관한 관심이 집중되고 있음
 - 이러한 환경 속에서 충청남도의회는 ① 집행부 종속적 의회 구조의 제도적 개선, ② 정책지원관(정책보좌관) 제도의 실질화, ③ 의원 및 사무처 직원의 역량 강화, ④ 주민 참여형 의정 활동 활성화를 핵심 과제로 인식하고, 이에 대한 전문적 컨설팅을 한국 지방행정연구원에 의뢰함
- 본 컨설팅은 한국지방행정연구원의 지방자치·지방의회 연구 역량과 비교제도 분석 능력을 활용하여, 충청남도의회의 현황을 정밀 진단하고 실현 가능한 개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 함

표 1 컨설팅 개요

구분	주요 내용
기관명	• 충청남도의회
컨설팅명	• 지방의회 역량강화 및 정책지원관 지원 컨설팅
소관부서	• 입법정책담당관(담당자: 나영란, 041-635-5124, coolnyr@korea.kr)
수행기관	• 한국지방행정연구원
수행기간	• 2026. 5. 11. ~ 2026. 7. 10.(2개월)
컨설팅 목적	• 자치분권 강화 환경에서 지방의회 고유 권한 보장 및 역량강화 방안 마련
컨설팅 방식	• 사전의견 수렴 → 현장 방문 → 보고서 검토 → 보고서 최종제출 → 사후 관리

2. 컨설팅 추진일정

- 본 컨설팅의 추진일정을 정리하여 나타낸 것은 다음과 같음

표 2 컨설팅 추진 일정

[illegible]

II

충청남도의회 현황 및 문제점

1. 충남도의회 일반 현황

가. 의회 구성 및 운영 현황

- 제12대 충청남도의회는 2022년 제8회 전국동시지방선거를 통해 구성됨
- 도의원 정수는 총 48명(지역구 43명, 비례대표 5명)이며, 상임위원회 7개와 특별위원회를 중심으로 의정활동을 수행하고 있음

표 3 충청남도의회 현황

구분	내용
의회 구성	• 의장 1명, 부의장 2명, 상임위원장 7명
의원 정수	• 48명(지역구 43명, 비례대표 5명)
상임위원회	• 운영위원회, 기획경제위원회, 행정문화위원회, 보건복지환경위원회, 농수산해양위원회, 건설소방위원회, 교육위원회(7개)
사무처 인력	• 5 담당관, 7 전문위원, 13팀 등 약 173명(정원 외 45명 포함)
의정 기간	• 제1차 정례회(6월), 제2차 정례회(11월), 임시회(수시)
연간 의안 처리	• 조례안, 예산안, 동의안, 건의안 등 연 460여 건 이상
12대 의회 의안 처리	• 제12대 의회 총 1862건 접수 중 1,764건 가결(전체 가결률 94.7%) • 조례안 965건 중 911건 가결(의회 발의 비중 약 74%)

- 「지방자치법」 전부개정(2022.1.13. 시행)에 따라 지방의회의 인사권 독립과 정책지원관 제도가 도입되면서 충청남도의회 역시 정책지원관을 단계적으로 확충함
- 제12대 의회에 접수된 전체 조례안 총 965건 중 총 911건이 가결되었으며, 이중 의원 발의 조례안 총 692건 중에서 총 649건이 가결됨

나. 입법·정책 지원 조직 현황

- 충청남도의회는 의원 입법·정책 활동을 제도적으로 지원하기 위해 사무처 하부조직으로 입법정책담당관실을 두고 있으며, 각 상임위원회에서는 전문위원 및 정책지원관을 배치하고 있음
- 그러나 의원 1인당 지원 인력은 전국 광역의회 평균을 하회하며, 특히 정책지원관 업무와 배치 기준 불명확성 등으로 전문성 강화에 기반한 효과적 의정활동 지원에 한계가 있음
 - 입법정책담당관실: 법제 검토, 정책 분석, 입법평가 및 자치분권 강화 등
 - 전문위원: 소관사무 안전 검토 및 의원 보좌 업무 등
 - 정책지원관: 2022년 지방자치법 전부개정으로 도입, 현재 의원 2인당 1명(6~7급)

다. 의정활동 성과와 과제

- 충청남도의회 제12대 의회는 인구감소 및 지방소멸 대응, 베이벨리 메가시티 구축, 농어업 진흥, 탄소중립경제 특별도, 지역 균형발전 등 다양한 분야에서 조례를 제정하고 정책을 건의해 왔음
- 또한 「지방자치법」 전부개정에 따른 정책지원관 제도 도입, 의회사무처 인사권 독립, 의원연구모임 활성화 등을 통해 지방의회의 전문성과 정책 역량 강화를 위한 기반을 마련하였음

- 제한된 조직 및 인적 구성에도 불구하고 지역 입법기관의 제도적 발전 및 자치입법의 질적 향상 등을 위한 체계적 노력이 지속적으로 이루어지고 있음
 - 의원발의 조례안에 대한 합동검토제도 운영으로 조례안의 형식, 내용, 법령정합성 제고 등을 위한 객관적 대안을 제시하고 있음
 - 2022년 전국에서 처음으로 입법평가 전담부서를 신설하여 현행 조례에 대한 규범적 적정성과 효과성 등에 대한 지속적 검토 및 대안 제시를 통해 입법기관 역량 강화를 위한 노력을 경주하고 있음
 - 의회 권한 강화 등 자치분권 법제 개선 방안을 모색하여 법령 개선에 기여함
- 다만 다음과 같은 과제가 지속적으로 제기되고 있음
 - 의회 고유 권한 행사를 제도적으로 지원하기 위한 효과적인 조직 개선이 필요함
 - 예산 심의 시 심층 분석보다는 통과 위주 심의 관행이 전개되고 있어 개선이 필요함
 - 행정감사 결과 이행 여부에 대한 체계적인 모니터링 미흡하여 사후관리체계를 구축하여 감사 결과가 실질적 제도 개선으로 이어질 필요가 있음
 - 디지털 플랫폼을 활용한 주민 대상 의정 활동 홍보·소통 채널 다양화하여 의회의 책임성과 투명성을 제고할 필요가 있음

2. 충남도의회 주요 현안

가. 자치분권 강화와 단체장 권한 확대의 역설

- 지방자치 관련 법질서 및 지배적 해석론(제도적 보장설, 최소침해 원칙, 독일의 주와 지방자치단체 간의 행정권 배분론)에 따르면, 국가와 지방자치단체 간 법률관계는 국가권력 중 정부의 행정권이 지역에 일부 배분된 것으로 보는 ‘행정’ 중심 이해가 지배적임
 - 이에 따라 헌법상 지방자치단체의 필수기관인 지방의회의 규범적 성격이 ‘행정기관’으로 이해되어, 입법기관보다 ‘의결기관’으로서의 성격이 강조됨

- 그 결과, 자치분권의 지속적 강화가 실질적으로는 지방자치단체장의 권한 강화로 귀결되는 구조적 역설이 나타나고 있음
 - 헌법상 권력분립 원리가 지방자치제도에서 실현된다고 명목적으로 주장되나, 지방자치단체의 선출된 양 기관 간 상호 견제와 균형의 축은 규범적으로 단체장 쪽으로 기울어져 있음
- 특히 지방자치단체의 사무총괄권(의회의 부서설치 및 정원관리, 의회 소관 예산편성 등 의회 사무 포함)은 단체장의 고유권한(「지방자치법」 제114조)으로 규정되어 있어, 의회가 스스로 조직을 구성하고 운영하는 데 본질적인 제약이 가해지고 있음
- 결과적으로, 방대한 행정 조직을 보유한 집행부와 대비되는 구조적 한계에 놓여 있는바, 의회 본연의 고도의 견제 기능과 역량을 온전히 발휘하는 데 외부적·제도적 제약을 받고 있음

나. 지방의회 조직권의 집행부 종속

- 지방의회 사무처의 부서 설치 및 정원 관리는 지방자치법상 단체장의 권한 범위 내에 포함되어 있음
- 이는 의회가 자신의 조직을 스스로 설계하고 운영하는 고유한 권한(자기조직권)을 실질적으로 행사하지 못하게 하는 핵심 요인임
- 2022년 법 개정으로 의장의 인사권은 독립되었으나 조직권은 여전히 단체장의 권한이어서 의회가 추가 전문인력을 필요로 하더라도 집행부의 협조 없이는 정원 확충이 불가능한 구조임
 - 「지방자치법」 제114조에 따라 지방자치단체의 사무총괄권이 단체장의 고유 권한으로 규정됨
 - 의회 사무기구 설치 및 직원 정원은 집행부와 협의하여 조례로 정해야 하는 절차적 제약이 있음
 - 전문위원 등 핵심 지원 인력의 정수도 행정안전부 ‘기준인건비 가이드라인’에 구속

다. 지방의회 예산권의 구조적 한계

- 의회 소관 세출예산의 편성권이 집행부(단체장)에게 있어, 의회가 자신의 운영에 필요한 예산을 자율적으로 편성하지 못함
- 이는 헌법상 권력분립 원칙에 따른 지방의회의 집행부에 대한 감시·견제 기능을 약화시키는 구조적 요인으로 작동함
 - 예산편성권이 집행부에 귀속되어 의회 독립적 예산요구권 보장되지 않아 예산 확보시 집행부에 의존해야 하는 문제가 발생
 - 의회가 집행부 예산 삭감을 의결해도, 의회 자체 예산도 집행부가 편성하는 구조
 - 다변화되는 도정 현안에 대응하기 위한 의원 연구활동비, 정책연구용역비, 입법지원 예산 등을 의회 주도로 유연하게 조정·확대하기 어려워 결과적으로 도민을 위한 입법 역량 고도화가 지연됨

라. 자치입법권 행사의 제약

- 조례제정권의 주체는 지방자치단체(「지방자치법」 제28조 제1항)이며, 의회는 조례를 의결하는 의결기관에 그쳐 자치입법의 능동적 주체로서 위상 확립이 미흡함
- 반면, 실제 제12대 충청남도의회 의정 현장에서는 의원 발의 조례안 비중이 전체 조례의 약 74%(연간 한 명의 의원이 4개의 조례안 발의)에 달할 정도로 도민을 위한 자치입법 수요와 의원들의 입법 활동이 양적으로 높은 편임
- 이처럼 폭발적인 입법 수요에도 불구하고, 앞서 언급된 조직권 및 예산권의 제약으로 인해 의회 내에 고도화된 전문 입법 지원 인프라 구축 및 발전에 한계

마. 전문성 강화를 위한 정책지원관 제도의 한계

- 2022년 「지방자치법」 전부개정을 통해 도입된 정책지원 전문인력(정책지원관) 제도는 지방의회 역량 강화의 획기적 전기로 평가되었으나, 도입 이후 운영상 다수의 제도적 문제점이 드러나고 있음

- 배치 기준 불충분: 법정 정원이 ‘광역의원 2인당 1명’으로 제한되어 있어, 의원 1인당 연평균 4건 이상에 달하는 고강도 자치입법 수요와 방대한 예산 심의를 보조하기에는 절대적인 지원 역량이 부족함
- 채용 방식의 문제: 의원 개인 채용 방식으로 인한 전문성 검증 체계 미흡하고 의원 교체 시 고용 불안정성이 높아 우수 인력을 장기 근속을 유도하고 의회가 전문성을 축적하기에는 무리가 있음
- 업무 범위 불명확: 정책보좌와 단순 행정보조 업무의 경계 불명확
- 처우 불균형: 임금·복리후생 기준의 지자체 간 편차 및 전문직 수준 처우 미달
- 역량 개발 체계 부재: 정책지원관의 입법 분석 및 정책 기획 역량을 지속적으로 고도화할 수 있는 체계적인 교육·훈련 프로그램 미비

바. 지방의회 입법·예결산·행감 지원 체계 불비

- 지방의회의 3대 핵심 기능인 조례 제정(입법), 예·결산 심의, 행정사무감사를 고도화하기 위한 영역별 전문 지원 체계가 아직 온전히 구축되지 않아, 의정 활동의 질적 도약을 제약하는 요인으로 작용하고 있음
- 다음과 같은 한계점이 있음
 - 입법 지원: 법제처·국회 수준의 법령 해석 및 교차 검증 시스템 등 고도화 필요
 - 예결산 지원: 독립적으로 예산을 검증할 전문 조직이 존재하나, 객관적 분석 역량 고도화를 통한 의회 자체 예산 분석 능력 강화
 - 행정감사: 감사 분야별 외부 전문가 활용 제도화 미비하며, 감사 결과로 도출된 요구사항이 집행부의 실질적인 개선으로 이어졌는지 확인하는 이행 모니터링 시스템이 미흡함

사. 지방의회법 부재와 법제 체계의 불합리

- 현행 「지방자치법」은 단체장과 지방의회를 함께 규율하는 통합 체계를 유지하나, 실질적으로는 단체장 중심의 규율 체계를 갖추고 있음

- 「헌법」 제118조 제2항은 지방의회의 조직·권한에 관한 사항을 법률로 정하도록 하고 있음에도, 기구 설치 및 정원 등 중요한 사항들이 대통령령·부령에 위임되어 있어 입법자의 결단이 아닌 행정부의 재량에 의해 결정되는 구조적 문제가 있음
- 이러한 법제 불합리는 중앙정부의 행정입법을 통한 지방의회 조직에 대한 수직적·간접적·계량적 통제로 이어져, 지방의회의 본질적 기능이 구조적으로 형해화될 수 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔음
 - 자치분권의 양대 축인 지방의회의 본질적 감시와 견제 기능이 구조적으로 형해화 될 수 있다는 비판이 지속됨

아. 대내외 환경 변화와 충청남도의회의 대응 필요성

- 충청남도의회는 다음과 같은 복합적 환경 변화에 직면하고 있으며, 이에 대한 선제적 제도 혁신이 요구됨
 - 대전·충남 행정통합 논의, 지방의회법 제정 논의, 제9회 전국동시지방선거 등 제도적 환경 변화에 대응하여 충청남도의회의 역할과 기능 재정립이 요구되고 있음
 - 인구감소·지역소멸 위기에 대응하기 위해 지역 맞춤형 조례 제정과 정책 개발 역량을 강화하고, 의회의 정책 대안 제시 기능을 확대할 필요가 있음
 - 생성형 AI와 디지털 전환 확산에 대응하여 AI 기반 입법·예산·행정감사 지원체계를 구축하고, 데이터 기반 의정활동 역량을 강화할 필요가 있음

표 4 대내외 환경 변화와 충청남도의회 함의

환경 변화 요인	충청남도의회에 대한 함의
대전충남 통합특별시 논의	통합 이후 의회 지위·권한 재설계 논의에 선제 대응 및 집행부와 의 정보 비대칭성 극복을 위한 의회 독자적 정책 분석 및 조직 확보가 필요
제9회 지방선거(2026.6.3.)	신규 의원 원활한 정착을 위한 제도적 지원 체계 강화 필요
지방의회법 제정 논의	전국 광역의회 수준의 공동 입법 건의 주도 역할 필요
인구감소·지역소멸 위기	의회 차원의 대응 조례·정책 역량 확충 필요
디지털 전환 가속화	AI·데이터 기반 입법·예산 분석 역량 도입 검토 필요

III

충청남도의회 컨설팅 세부 내용

1. 지방의회법 제정 방안

가. 지방의회법 제정의 헌법적 근거와 필요성

- 「대한민국헌법」 제118조제2항은 지방의회의 조직과 운영에 관한 기본적 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있음
 - 구체적으로 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있음
- 이는 지방의회가 단순한 보조적 심의기구가 아니라 주민 대표성과 민주적 정당성을 갖춘 헌법상의 필수기관임을 전제하는 규정으로 이해할 수 있음
- 그러나, 현재의 법체계는 지방자치단체 중심의 규율 체계에 머물러 있어 지방의회 고유의 권한과 자율성을 독립된 법체계로 정립하는 데 한계를 드러내고 있음
 - 현행 「지방자치법」 등은 지방자치단체와 단체장 중심의 규율 체계를 유지하고 있어 지방의회 고유의 권한·조직·운영에 관한 사항이 독립적으로 체계화되지 못함
- 특히 지방의회의 자기조직권, 소관 세출예산 요구권, 자율 인사권의 법률상 근거가 충분히 구체화되지 않고, 상당 부분이 시행령과 행정지침에 의해 좌우되는 구조는 지방의회의 실질적 독립성과 책임정치를 약화시키는 요인으로 작용하고 있음
 - 헌법학자 유진오¹⁾는 저자의 제헌헌법 해설서 「헌법해의」에서 지방자치에 관한 사항을 대통령령으로 규정하는 것은 지방자치 본의에 위배된다고 지적함(유진오, 1949)

- 따라서 지방의회의 법적 지위와 권한, 운영에 관한 사항을 일원적으로 규율하는 (가칭)「지방의회법」의 제정이 필요한 실정임
 - 지방의회법 제정을 위한 국회의 입법 시도는 2020년대 들어 수차례 반복되었으나, 매번 임기만료로 폐기됨
 - 최근에는 2025년 12월 24일 신동욱의원 등 30인이 지방의회법안을 발의하였으며, 해당 법안은 지방의회 조직·운영에 필요한 사항과 함께 의회의 자율적 별정직공무원 임명권 등을 포함함(의안번호, 15621)
 - 학계에서는 지방의회법 제정 입법전략으로 정부제출 법률안 발의, 여야 합의를 통한 의원발의 법률안 발의, 지방시대위원회 활용, 중앙지방협력회의 활용, 공청회 등 여론 수렴, 국회의장 및 광역의회의장 협의체 구성 등을 제안하고 있음(전학선, 2025)

나. 지방의회법의 주요 제정 방향

- 「지방의회법」 제정은 새로운 법률 하나를 추가하는 것을 넘어, 지방의회를 지역의 자치입법기관으로 재위치시키는 규범적 재구성의 의미를 가짐
- 「지방의회법」에는 최소한 지방의회의 법적 성격, 자치입법권의 범위, 사무기구의 설치와 정원에 관한 자기조직권, 독립적 예산요구 절차, 전문인력 운영 원칙, 주민 참여 및 정보공개 원칙 등이 담길 필요가 있음
- 나아가 지방행정부 중심의 위임입법 구조를 완화하고, 지방의회 운영의 핵심요소를 법률 또는 조례 수준에서 직접 규율하는 방향으로 법제를 정비해야 지방의회가 지방행정부에 대한 견제와 균형 기능을 더욱 안정적으로 수행할 수 있음
- 종합하면, 「지방의회법」은 다음과 같은 핵심 원칙을 바탕으로 제정되어야 함
 - 지방의회의 법적 성격 재정립: 의결기관이 아닌 ‘지역의 자치입법기관’으로 명문화
 - 국민주권 원리의 지역적 실현: 주민 주권에 기초한 지방의회 권한의 정당성 확보
 - 지방의회 고유 권한의 법률 직접 규정: 조직권, 예산요구권, 인사권의 법적 근거 명시

1) 제헌헌법의 기초를 세우는 데 공헌한 자로, 초대 법제처장 등을 역임함(고은숙, 2025)

- 위임입법 최소화: 행정부 시행령 위임 사항의 법률 직접 규율 또는 조례 위임 전환
- 권한의 균형 회복: 단체장 중심 지방자치법과 대비되는 의회 중심 법률 체계 구성

다. 지방의회 고유 권한으로서 조직권 법제화

- 지방의회의 자기조직권은 단순히 사무기구를 운영하는 기술적 권한을 의미하지 않으며, 주민의 대표기관이 스스로의 심사·입법·감시 기능을 수행하기 위해 필요한 최소한의 제도적 기반이라 볼 수 있음
- 현재와 같이 사무기구의 설치, 정원, 직급체계, 전문인력 배치 기준이 중앙정부의 획일적 기준에 크게 의존해야 하는 구조에서는 지역별 의정 수요와 상임위원회별 전문분야를 적시에 반영하기 어려움
- 따라서 향후 법제화 과정에서는 지방의회 사무기구의 설치와 정원 기준을 조례로 정할 수 있는 자율 범위를 넓히고, 정책지원관·전문위원·입법조사 기능을 포괄하는 조직 설계 권한을 지방의회의 고유 권한으로 명확히 규정할 필요가 있음
 - 의회 사무처 부서 설치 및 하부조직 구성을 단체장 관여 없이 조례로 자율 결정
 - 전문위원을 포함한 사무직원의 직급·정원 기준을 의회 조례로 자율 결정
 - 의장의 조직진단권 명시 및 효율적 조직운영 자율성 보장
 - 중앙정부의 수직적·계량적 통제를 수평적·협력적 지원 방식으로 전환

라. 예산권 독립 조항 신설

- 지방의회의 독립성은 조직권과 인사권만으로 완결되지 않으며, 실질적으로는 예산권의 독립 여부에 의해 좌우되는 측면이 큼
- 현행 체계에서는 지방의회 운영에 필요한 예산도 지방행정부의 편성 절차를 경유하는 구조이므로, 지방의회가 스스로 필요 인력과 정책조사, 입법지원, 교육훈련, 대외협력 사업 등을 안정적으로 설계하는 데 제약이 발생할 수 있음

- 따라서 「지방의회법」에는 지방의회 소관 세출예산에 관한 독립적 요구권, 지방행정부와의 협의·조정 절차, 예산 삭감 또는 미반영 시 그 사유를 명확히 설명하도록 하는 등의 절차적 통제장치를 함께 규정할 필요가 있음
- 이는 예산편성권을 전면적으로 분리한다는 의미라기보다는, 지방의회의 헌법상 지위에 상응하는 최소한의 재정적 자율성을 확보하는 방향에서 설계될 필요가 있음
 - 지방의회 소관 세출예산 요구권의 독립적 행사 법적 근거 마련
 - 지방행정부가 지방의회 예산을 일방적으로 삭감하는 것을 방지하는 절차 규정 신설
 - 지방의회 운영 관련 예산의 지방의회 자율편성 원칙 명시

마. 자치분권 관련 법제의 체계적·유기적 개선

- 「지방의회법」 제정 논의는 개별 법률 하나의 제정으로 끝날 사안이 아니라 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방공무원법」 및 관련 시행령과 조례체계를 함께 정비하는 종합적 법제 개선 과정으로 이해할 필요가 있음
- 특히 지방의회의 조직권, 예산요구 절차, 정책지원관 운영, 전문위원 정원, 주민참여 절차, 정보공개와 디지털 의정 기반 등은 상호 연계되어 있으며, 어느 하나만을 부분적으로 개선할 경우 실제 운영에서는 다시 한계가 발생할 가능성이 높음
- 따라서 향후 입법 대응은 자치분권 관련 법제를 기능별로 분절하여 다루기보다는 지방의회의 자율성과 책임성을 동시에 높이는 방향으로 재설계해야 함
- 충청남도의회는 이러한 법제 연계성을 고려한 입법 대응 전략을 마련하여야 함

표 5 지방의회법 제정의 핵심 쟁점과 정비 과제

쟁점	현행 한계	개선 방향	우선순위	관련법령
자기조직권 법제화	사무기구 설치 및 정원 기준이 중앙 통제구조에 묶여 있어 지방의회 수요를 탄력적으로 반영하기 어려움	의회 사무기구 설치 및 정원 기준을 조례로 자율 결정하도록 전환	높음	• 지방자치법 • 지방공무원법
예산권 독립 조항 신설	지방의회 운영에 필요한 세출예산도 지방행정부의 예산편성 절차를 거쳐야 해 독립성이 제한됨	지방의회 소관 세출예산에 대한 독립적 요구 절차와 협의·조정 절차를 법률에 명시	높음	• 지방재정법 • 지방자치법
인사권 자율성 부여	인사권 독립 이후에도 직급·정원·보직 운영이 시행령과 기준인건비에 크게 제약됨	지방의회 인사 운영의 자율 범위를 확대하고, 지방의회 특화 직류 및 보직체계를 검토	높음	• 지방공무원법 • 지방공무원 임용령
자치입법권 실질화	조례 제정의 형식적 권한은 있으나, 입법지원체계와 법률상 위상이 충분히 뒷받침되지 않음	지방의회를 지역의 자치입법기관으로 명확히 규정하고 입법지원체계를 법률상 강화	보통	• 지방자치법 • (가칭)지방의회법
감사·통제 기능	행정사무감사 및 예산심의 후속조치가 권고 수준에 그쳐 실효성이 약함	이행점검, 자료제출, 설명책임 등에 관한 후속 통제장치를 법률에 구체화	보통	• 지방자치법 • 지방의회 회의규칙
자치분권 법제의 유기적 개선	지방자치 관련 법제가 분절적으로 운영되어 지방의회 자율성 강화 효과가 제한됨	조직권, 예산권, 인사권, 정책지원관 운영, 주민참여, 정보공개 관련 법제를 상호 정합적으로 재설계	높음	• 지방자치법 • 지방재정법 • 지방공무원법

출처: 연구자 작성

표 6 지방의회법 제정 관련 충청남도의회 적용 사항

구분	주요 내용
단기	• 지방의회법 제정 필요성에 관한 내부 검토의견을 정리 • 건의안 채택, 정책토론회 개최 등을 통해 후속 입법예제를 공론화
중기	• 조직권, 예산권, 인사권, 주민참여, 정책지원관 제도 등에 관한 구체적 수정의견서를 마련 • 타 시도의회 및 대한민국시도의회의장협의회와 공동 대응체계를 구축
장기	• 대전·충남 통합특별시 논의, 자치분권 입법환경 변화 등에 대비 • 의회 특례조항과 후속 법령 정비과제를 선제적으로 추적 및 관리하는 체계 구성

출처: 연구자 작성

2. 정책지원관(정책보좌관) 제도 개선 방안

가. 제도 도입의 의의와 현행 한계

- 2022년 「지방자치법」 전부개정으로 정책지원관 제도가 도입되면서 지방의회의 정책 역량을 제도적으로 보완할 수 있는 기반이 마련됨
- 다만, 현재의 광역의회 의원 2인당 정책지원관 1명 수준의 배치 기준으로는 입법 검토, 예산 분석, 행정사무감사 지원, 주민 의견 수렴, 정책자료 작성 등 실제 의정 수요를 충분히 감당하기 어려움
- 특히 인력 규모의 한계뿐 아니라 채용 방식의 불안정성, 업무 범위의 불명확성, 체계적 교육훈련의 부족, 의회별 처우 편차 등이 중첩되면서 제도의 효과가 지역별로 상이하게 나타날 가능성이 지적되고 있음

나. 운영 모형의 재설계 방향

- 의원 개인 보좌형은 개별 의원의 일정과 현안에 신속한 대응이 가능하다는 장점이 있으나, 인력의 분산 배치로 인해 조직적 학습과 전문성 축적은 약화될 수 있음
- 상임위 지원형은 분야별 정책지식의 축적과 팀 단위 협업에 유리하나, 의원별 정책 수요와 지역 현안에 대한 맞춤형 대응은 상대적으로 부족할 수 있음
- 따라서 충청남도의회는 두 방식의 장점을 결합한 혼합모형(상임위 기반 + 공동지원 + 전문분야 매칭 모델)을 도입하는 것이 바람직함
- 상임위원회 중심으로 정책지원관을 운영하되, 예산·법률·복지·산업·농정·환경 등 특정 전문영역은 후보군(pool) 형태로 공유하여 의원별 수요에 탄력적으로 대응하는 방식으로 설계할 것을 제안함

표 7 지방의회 정책지원관 운영모형 비교

구분	장점	한계	충남 적용 방향
개인 보좌형	의원 밀착 지원, 지역현안에 즉각 대응 가능	인력 분산으로 조직학습이 약하고, 의원 교체 시 고용 불안정성이 커질 수 있음	개별 의원의 긴급 현안 대응 보조 기능으로 제한적으로 활용
상임위 지원형	분야별 전문성 축적, 팀 기반 협업, 장기적 정책지원에 유리	개별 의원이 세부 요구나 지역 현안 대응은 다소 경직될 수 있음	기분 운영축으로 채택하되, 전문영역별 공용인력과 연계
혼합형	전문성 축적과 맞춤형 지원을 동시에 도모 가능	배치 기준과 업무분장의 세밀한 설계가 필요하며, 초기 조정비용이 발생	상임위 기반 전문지원팀 구성 및 개별 의원 수요 맞춤형 매칭 방식으로 단계적 도입

출처: 연구자 작성

다. 채용·교육·평가·처우의 체계화

- 정책지원관의 채용부터 학습과 교육, 평가, 처우, 경력관리까지 전 주기를 체계화할 필요가 있음
- 채용 단계에서는 직무기술서 기반의 공개경쟁과 분야별 전문성 심사를 강화하고, 임용 이후에는 신규 교육, 직무심화 교육, 사례연구형 학습을 정례화해야 함
- 평가 단계에서는 단순한 문서 작성량보다 정책기여도, 입법지원의 정확성, 의원 및 상임위 만족도, 협업 역량 등을 반영한 다면 평가체계를 검토할 필요가 있음
- 처우 측면에서는 직무 난이도와 전문성에 상응하는 보수체계와 일정 수준의 신분 안정성을 부여해야 제도의 지속가능성을 확보할 수 있음
- 종합하면, 충청남도의회 정책지원관 제도는 다음과 같은 방향으로 개선되어야 함
 - 배치 기준 단계적 확대: 의원 2인당 1명 → 의원 1인당 1명 수준으로 3년 내 단계적 확대, 지방의회법 제정과 연동하여 배치 기준 법제화
 - 상임위 기반 전문지원팀 구성: 개별 의원 보좌 방식에서 상임위별 전문지원팀 방식으로 전환, 상임위 분야에 특화된 전문성 집중
 - 전문성 검증 체계 도입: 채용 시 분야별 전문성 심사위원회 운영, 정기 역량 평가 및 재계약 기준 마련

- 업무 범위 명확화 및 조례화: 입법보좌, 정책연구, 주민의견 수렴, 보도 자료 지원 등 직무 범위를 충청남도의회 조례로 구체화
- 처우 현실화: 직무 전문성에 연동한 임금체계 도입(변호사, 박사급 등 자격과 경력 연동 수당 신설), 복리후생 기준 정비
- 신분 안정성 제고: 의원 임기와 무관한 고용 안정 규정 마련, 의원 교체 시 계속 고용 원칙 도입

표 8 정책지원관 제도 관련 충청남도의회 적용 사항

구분	주요 내용
중기	• 분야별 전문성 심사위원회 운영을 통한 채용 검증, 직무기술서 기반 배치 • 신규·심화 교육의 체계화, 임금체계 현실화, 정기적 역량 평가 도입 등 추진
장기	• 충남 소재 대학과 국책연구기관, 직능단체 전문가 등과의 협업 네트워크 구축 • 상임위가 필요한 시점에 외부 자문을 연계할 수 있도록 전문가 후보군(pool)을 상설화

출처: 연구자 작성

3. 지방의회 전문성 강화 방안

가. 입법·예결산·행정감사의 연계 필요성

- 의정활동의 전문성은 크게 입법, 예산·결산, 행정사무감사의 3대 축으로 구성되며, 세 영역은 독립적으로 운영되기보다 서로 연동될 때 실질적인 성과를 낼 수 있음
- 입법은 예산과 집행 가능성을 고려해야 하고, 예산·결산 심의는 감사 결과와 정책 효과를 반영해야 하며, 행정사무감사는 제도 개선과 차년도 예산 편성으로 환류되어야 함
- 이러한 선순환 구조의 설계가 충청남도의회 전문성 강화의 핵심 과제라 할 수 있음

나. 분야별 전문분석체계의 고도화 방향

- **입법 활동:** 조례안 제·개정 시 입법평가 5단계(사전타당성, 법적합치성, 재정영향, 집행가능성, 사후평가) 체계를 도입하여 조례의 실효성을 높여야 함
 - 특히 유사 조례 비교, 상위법 저촉 여부, 재원조달 가능성, 집행기관의 이행역량, 사후평가 계획을 사전에 점검하면 의원발의 조례의 품질 편차를 줄이는 데 도움이 됨
- **예산·결산 심의:** 지방행정부 제출 자료에 의존하는 관행에서 벗어나 지방의회 예산정책팀이 자체 예산분석 보고서를 생산하고 성과지표 중심의 심사를 수행하도록 제도를 개선해야 함
 - 사업목적, 성과지표, 집행률, 유사사업 중복, 지역 파급효과 등을 요약한 지방의회용 자체 예산분석 보고서를 생산하여 상임위와 예결위 논의의 공통 기초자료로 활용함
 - 결산 심의 결과가 행정사무감사 및 차년도 예산 편성 등과 연계되는 구조를 확립하는 것이 중요함
- **행정사무감사:** 감사 결과 시정 요구사항에 대한 이행점검 대장을 체계화하고, 반년 또는 1년 단위의 후속 점검을 의무화해야 함
 - 회계, 건축, 복지, 환경, 투자심사 등의 특정 분야는 외부 전문가 참여를 제도화하여 감사의 깊이를 제고하고, 지적사항이 다음 회기 의정활동으로 연결될 수 있도록 관리체계를 정비할 필요가 있음

표 9 지방의회 전문성 강화를 위한 3대 과제

구분	핵심과제	주요 내용
입법 활동	입법평가 도입	• 5단계 평가 절차 구축 • 의원 입법 교육(연 2회 이상)
예·결산 심의	독립적 분석 기능 강화	• 자체 예산분석 역량 강화 • 결산-행정감사-예산 연계 심사
행정사무감사	이행 점검 체계화	• 외부 전문가 참여 • 이행점검 대장 관리 및 6·12개월 후속 점검

출처: 연구자 작성

다. 입법 활동

- 충청남도의회 입법 역량을 국회에 준하는 수준으로 발전시키기 위한 방안으로 다음을 제안함
 - 사전입법평가 고도화: 사전 타당성 검토(필요성·적절성), 집행가능성 분석, 재정 소요 추계, 기대효과 및 부작용 분석 등 5단계 입법평가 절차 구축
 - 입법 품질 관리: 입법정책담당관실 중심의 조례안 법제 검토 강화, 법률 전문가 상시 자문 체계 운영
 - 타 의회 입법례 비교 분석: 전국 광역의회 및 국회 입법례 데이터베이스 구축 및 공유
 - 입법 역량 강화 교육: 연간 2회 이상 입법 기술 교육 실시, 주요 의회 벤치마킹 연수
 - 입법평가 선순환 시스템 구축: 사전 입법평가 고도화와 함께 병행 및 사후 입법평가를 체계적으로 연계하는 선순환 시스템 구축

라. 예·결산 심의

- 충청남도의회 예·결산 심의가 실질적 재정 통제 기능으로 질적 전환을 이루기 위한 방안으로 다음을 제안함
 - 의회 예산정책팀 기능 강화: 행정부 예산안에 대한 독립적 분석·검토 보고서 생산
 - 성과기반 예산 심의: 주요 사업에 대한 성과지표 달성 여부 중심 심의 체계 도입
 - 현장조사 연계 예산 심의: 주요 투자 사업에 대한 현장 방문 및 주민 의견 수렴 연계
 - 성인지 예산 및 주민참여예산 심의 연계 강화: 해당 예산의 의회 심의 과정에 행정부 자료 제출 의무 신설
 - 결산 감사위원 전문성 제고: 회계·재정 전문가 참여 비율 확대, 결과 공개 의무화

마. 행정사무감사

- 충청남도의회 행정사무감사가 형식적 연례행사에서 실질적 행정 통제 수단으로 기능하기 위한 방안으로 다음을 제안함

- 행정감사 계획의 전략적 수립: 감사 주제 선정 단계부터 전문위원 및 정책지원관 참여 체계화, 전년도 이행 결과 연계 감사 계획 수립
- 감사 분야별 외부 전문가 참여 제도화: 회계감사, 건축안전, 환경 등의 전문 분야에 검사 자격자 참여 법적 근거 마련
- 행정감사 결과 이행 모니터링 체계: 감사 결과 시정·권고 사항에 대해 6개월 또는 1년 이행 점검 보고 의무화
- 감사 결과 공개 강화: 주민이 이해 가능한 요약본 제공, 온라인 공개 플랫폼 구축

바. 후속 점검과 지원 생태계 구축

- 지방의회의 전문성 강화는 단순히 인력을 늘리는 문제가 아니라 자료의 생산 방식, 회의 운영 방식, 후속 점검 방식까지 함께 바꾸는 제도적 혁신 과제임
- 따라서 정책지원관, 전문위원, 입법조사 기능, 외부전문가 자문체계 등을 하나의 지원 생태계로 묶어 운영하는 접근 방식이 바람직함

표 10 지방의회 전문성 강화 관련 충청남도의회 적용 사항

구분	핵심과제	주요 내용
입법 활동	국회 수준에 준하는 체계로 발전	• 합동검토제 단계적 발전을 통한 사전 입법평가 고도화 • 타 의회 입법례 비교 분석, 의원 입법 역량 강화 교육 • 사전, 병행 및 사후 입법평가 선순환 시스템 구축
예·결산 심의	실질적 재정 통제 기능 강화	• 의회 예산정책팀 기능 강화, 성과기반 예산 심의 • 현장조사 연계 심의, 성인지·주민참여예산 심의 연계 강화 • 결산 감사위원 전문성 제고
행정사무감사	실질적 행정 통제 기능 강화	• 행정감사 계획의 전략적 수립, 외부전문가 참여 제도화 • 행정감사 결과 이행 모니터링 체계 구축 • 주민 이해 가능한 요약본 제공 등 감사 결과 공개

출처: 연구자 작성

4. 주민참여 활성화 방안

가. 숙의형 참여체계로의 전환 방향

- 주민참여 활성화는 참여 창구를 다양화·다각화하는 것 자체보다는 주민의 의견이 어떠한 절차를 거쳐 의정활동에 반영되고 어떻게 환류되는지를 명확히 보여주는 데서 출발해야 함
 - 참여의 양적 확대가 아닌 질적 수준을 높이는 숙의형 주민참여로의 전환이 요구됨
- 「주민조례발안에 관한 법률」 시행 취지에 맞추어 주민의 조례발안, 청원, 공청회, 온라인 참여 플랫폼, 상임위 의견수렴 절차 등을 유기적으로 연결하는 다층적 참여 구조를 설계할 필요가 있음
 - 특히 충청남도의회는 광역의회라는 특성을 고려하여 권역별 현장 간담회와 온라인 참여를 병행하는 방식이 적절함
- 도민의 관심이 높은 인구 감소, 농어촌, 산업 전환, 돌봄, 기후위기 등 핵심 현안은 사전에 쟁점설명자료를 제공하고, 이후 공청회와 온라인 의견수렴을 거쳐 상임위 심사과정에 반영하는 구조를 표준화할 필요가 있음
 - 이는 주민참여를 상징적 절차가 아닌 정책의사결정의 품질을 높이는 실질적 장치로 전환하는 데 도움이 됨

나. 권역별·상시 참여채널 운영

- 입법예고 기간을 확대하고, 온라인 조례 참여 플랫폼 등을 통한 주민 의견 제출을 활성화할 필요가 있음
 - 조례 입법예고 기간 연장 및 내실화: 현행 20일 이상에서 30일 이상으로 연장하고, 온·오프라인 병행 의견 수렴 실시
 - 온라인 조례 참여 플랫폼 구축: 조례안 전문 및 쉬운 언어로의 설명 제공, 주민 의견 댓글 시스템 구축, 의회 답변 공개

- 주민발의 조례 지원 강화: 발의 서명 수집 온라인 지원, 서명 요건 완화 조례 개정 건의, 주민발의 조례 공청회 의무화
- 권역별 현장 간담회, 청소년 모의의회, 행정사무감사, 시민 제안 창구를 상시 운영하고, 상임위 회의록 및 검토보고서를 신속하게 공개하여 투명성을 제고해야 함
 - 찾아가는 입법 공청회: 지역별 공청회 개최, 장애인 등 취약계층 특화 프로그램 운영
 - 주민참여예산 의회 연계 강화: 예산 심의 과정 공식 반영 절차 마련
 - 행정감사의 주민참여 확대: 감사 주제 제안 채널 개설, 감사 결과 설명회 의무화
 - 의회 결산 주민 설명회: 주요 사업 예산 집행 결과를 이해하기 쉬운 형식으로 공개
 - 디지털 의회 소통 강화: 의정활동 중계, SNS 기반 의원-주민 직접 소통, 뉴스레터 등
 - 의회 청소년 교육 프로그램: 도내 학교 연계 의회 방문 교육, 청소년 모의의회 확대
 - 의회 투명성 강화: 상임위 회의록 신속(3일 이내) 공개, 의원 의정활동 보고 정기화

다. 참여 결과의 환류체계 정착

- 주민참여 제도가 실효성을 갖기 위해서는 의견을 수렴하는 단계에 그치지 않고, 접수된 제안이 어떤 기준으로 검토되었으며 실제로 어느 수준까지 반영되었는지를 주민에게 설명하는 환류 절차가 제도화되어야 함
 - 단순히 의견 접수에 그치지 않고 ‘의견 접수 - 검토 - 반영 여부 결정 - 사유 통지’ 등으로 절차를 표준화함으로써, 제도에 대한 주민 신뢰를 제고해야 함
- 특히 주민조례발안, 청원, 공청회, 온라인 플랫폼, 상임위 의견수렴 등 참여 경로의 다양화가 각 채널의 분절적 운영을 가져오지 않도록 공통된 처리 절차와 공개 기준을 마련하는 것이 중요함
- 충청남도의회가 활용할 수 있는 주요 주민참여 채널의 기능과 운영 방향을 정리하면 다음과 같음

표 11 주민참여 강화 관련 충청남도의회 적용 사항

구분	주요 기능	운영 방안
주민조례발안	주민주도 자치입법	• 창구 절차 안내 강화, 서명지원 체계 정비 • 접수 이후 심사 경과 공개
온라인 플랫폼	상시 의견 수렴	• 입법예고안 공개, 등록 의견에 대한 답변 • 처리결과와 피드백 기능 통합 제공
청원·민원 연계	생활 현안 의제화	• 청원·민원 데이터를 상임위 검토 안건과 연계 • 반복 민원 등의 생활 현안 의제화
숙의형 공청회	심층 토론 및 여론 형성	• 주요 쟁점 조례안 대상 권역별 공청회 개최 • 전문가 토론, 주민 의견 수렴
청소년 모의 의회	시민교육 및 미래 유권자 참여	• 학교, 청소년기관 등과 연계한 정례 프로그램 운영 • 우수 제안의 실제 의정 연계 검토

출처: 연구자 작성

5. 디지털·데이터 기반 의정 혁신 방안

가. 기술 도입의 기본 원칙

- 인공지능(AI) 기술의 급격한 발전은 지방의회 입법·정책 지원 업무의 효율성을 획기적으로 제고할 수 있는 기회를 제공함
 - 예컨대 AI 기반 조례 검토 시스템은 제출 조례안의 법령 충돌 여부 자동 검토, 다른 지방자치단체 유사 조례 비교 자동 분석 등을 지원함
- 이처럼 AI와 데이터 기술은 의정활동의 효율성을 제고할 수 있는 유력한 수단이나, 최종 의사결정과 책임은 의원과 사무처에 있다는 원칙이 분명히 유지되어야 함
- 즉, 인공지능은 판단을 대체하는 수단이 아니라 자료 탐색, 비교 검토, 유형 식별, 시각화 등 반복적·분석적 업무를 지원하는 보조적 도구로 활용하는 것이 바람직함
- 이러한 관점이 전제되어야 기술 도입이 의정의 전문성과 책임성을 동시에 높이는 방향으로 작동할 수 있음

나. 단계별 도입 로드맵

- 의정활동의 디지털 전환을 위해서는 시스템 도입보다 업무 프로세스의 재설계가 선행되어야 하며, 기초 데이터 정비가 이루어져야 함
 - 회의록, 검토보고서, 예산자료, 행정사무감사 결과, 청원·민원 자료의 데이터 구조를 먼저 표준화한 뒤 분석도구를 도입해야 함
 - AI 결과물은 반드시 사람의 검토 및 승인 절차를 거치도록 내부 기준을 마련해야 함
- 이를 바탕으로 AI 기반 조례 및 유사 입법 검색, 예산 집행 이상치 탐지, 민원·청원 데이터 분석, 의정활동 대시보드 구축, 전자청원과 회의록 검색 기능 고도화 등을 거치며 통합 의정 플랫폼으로 발전시키는 로드맵이 적절함
 - 조례안 검토 단계에서는 유사 조례, 상위법, 판례, 선행사례를 신속히 검색할 수 있는 기능이 유용하며, 예산심의 단계에서는 반복 불용, 집행 부진, 과다 증액 항목 등을 자동으로 식별하는 보조도구가 효과적일 수 있음
 - 의원의 발언, 표결, 출석, 발의 이력 등의 활동 내역을 디지털로 기록·관리 및 공개함
 - 다만, 이러한 시스템은 데이터 표준화, 메타 데이터 정비, 접근 권한 통제, 개인정보 보호, 사이버보안 체계가 뒷받침될 때에만 안정적으로 운영될 수 있음

표 12 디지털·데이터 기반 의정 혁신 관련 충청남도의회 적용 사항

구분	핵심과제	기대효과
1단계: 기초 정비	의정활동 기록 디지털화, 전자청원 고도화	정보 접근성 및 관리 효율성 증대
2단계: 도구 도입	AI 기반 조례 검토, 예산 이상치 탐지	업무 소요시간 단축, 심사 정확도 제고
3단계: 통합 구축	지역행정 데이터 시각화 대시보드 구축	데이터 기반 과학적 정책결정 지원

출처: 연구자 작성

6. 통합특별시 논의와 충청남도의회 시사점

가. 통합특별시 논의의 배경과 검토 필요성

- 2024년 11월, 대전광역시와 충청남도는 수도권 집중화 대응과 지방경쟁력 제고를 위한 행정통합 추진을 선언함(대전광역시, 2024.11.21)
- 2025년 12월, 이재명 대통령이 대전·충남 통합을 공식적으로 지지하면서 이른바 ‘5극3특’ 구성을 위한 특별법 논의가 급격히 진전됨
 - 대전·충남을 비롯해 광주·전남, 대구·경북 등 3개의 통합 특별법안이 국회에 제출됨
 - 2026년 3월 1일 전남·광주통합특별시 설치를 위한 특별법이 국회를 통과함
 - 현재 대전·충남 및 대구·경북 통합 특별법안은 국회 법사위에 계류 중임
- 대전·충남 통합특별시 논의는 다양한 정책 변수와 정치·행정 등의 쟁점을 내포한 가정적 상황으로 보아야 하며, 그 추진 여부와 속도를 단정적으로 전제하는 데 신중한 필요가 있음
- 다만, 해당 논의가 진전되어 행정구역이 통합될 경우, 광역의회의 대표성, 상임위원회의 구성, 의회사무처 조직, 입법·예산 심사 범위의 재설계 등을 수반하게 됨
- 따라서 충청남도의회는 해당 논의를 단순한 행정통합 의제로 보아서는 안 되며, 지방의회 권한 재구성과 주민대표성 보장의 문제로 함께 접근할 필요가 있음

나. 특별법 제정 시 지방의회 제도 설계 쟁점

- 통합 특별법안에서 의회 관련 부분은 국회 행정안전위원회 병합심사 과정을 통해 다음과 같은 단일 대안이 마련됨

표 13 통합특별시장의회의 주요 권한 규정

구분	주요내용	법적 의의
입법기관 명시	• (제25조) 통합특별시장의회를 '자치입법권을 부여받은 지역의 입법기관'으로 명문화	• 행정기관(의결기관)에서 입법기관으로 법적 위상 전환
조직권 자율화	• (제27조) 사무처 부서 설치, 전문위원 포함 정원기준을 조례로 자율 결정 특례	• 단체장 관여 없는 의회 자기조직권 법률 근거 최초 마련
예산요구권	• (제28조) 의회 소관 세출예산요구권의 독립적 행사 근거	• 의회 예산 자율성 첫 법제화
질서유지권 확대	• (제26조) 의장 질서유지권을 회의장 내에서 의회 전체로 확대	• 의회 자율적 운영 권한 강화
인사청문회	• (제37조) 부시장(별정직) 임용 전 인사청문 실시요청 의무화	• 행정부 고위직 인사에 대한 의회 견제 강화
시민 모니터링	• (제32조) 시민 또는 시민단체의 의회 및 집행기관 활동 상시 감시와 평가	• 의회 민주적 책임성·투명성 강화

출처: 통합 특별법안 국회 행정안전위원회 대안. 바탕으로 연구자 작성

- 그러나, 국회 심의 과정에서 다음과 같은 일부 핵심 내용이 반영되지 못함
 - 자치입법권 주체로서 의회 명시: 대안에 미반영되어 법적 성격의 명문화가 약화됨
 - 조직권 완전 자율화: 통합특별시장의 의장 의견을 들어 의회 사무기구의 조직을 운영 하도록 하는 방식으로 수정되어 완전한 의회 자율조직권이 실현되지 못함
 - 예산권 완전 독립: 의회 소관 세출예산 요구권만 부분적으로 수용되고, 완전한 독립 편성은 반영되지 않음
- 이는 지방자치를 지방행정과 동의어로 바라보는 기존의 인식과 단체장 중심의 법 현실이 여전히 강하게 작동하고 있음을 보여줌

다. 충청남도의회 선제 대응 방향

- 통합특별시 논의는 아직 가변성이 크나, 제도 변화가 현실화된 이후에 대응할 경우 지방의회의 권한과 대표성 구조를 충분히 반영하기 어려울 수 있음

- 따라서 충청남도의회는 대전·충남 통합 논의의 진전 여부와 무관하게 지방의회 위상, 자기조직권, 예산권, 특례 설계 과제를 사전에 정리하고, 이를 특별법 또는 후속 제도개선 논의에 연결할 수 있는 준비체계를 갖출 필요가 있음
 - 향후 특별법에 반영할 수 있는 의회 특례 의제를 미리 정리해 두는 것이 선제적 대응으로서 의미가 있음
- 충청남도의회가 선제적으로 대응해야 할 핵심 방향을 정리하면 다음과 같음
 - 특별법 제정 방식으로 대전·충남 통합이 추진될 경우, 지방의회의 규범적 위상을 ‘지역의 자치입법기관’으로 명확히 설정할 필요가 있음
 - 특히 사무기구 설치와 정원 기준, 예산요구 절차, 인사운영 특례, 인사 청문 및 통제 기능 등에서 일반적인 광역의회보다 진전된 제도 설계를 담을 여지가 있음
 - 의회 통합에 대비한 조직 진단 및 인력 운용 시뮬레이션을 실시함
- 이러한 점에서 통합특별시 논의는 「지방의회법」 제정 논의와 연결되는 제도 실험의 계기가 될 수 있음
 - 선제적 조례 제정: 시민 모니터링, 의회 예산 자율편성 원칙 등을 충청남도의회 조례 차원에서 자체적으로 도입하여 제도적 선례를 형성함
 - 입법 건의 역할 강화: 통합특별시의회 법안에 반영되지 못한 자치입법권 명시하고, 완전한 조직권 자율화 등을 지방의회법 제정 논의와 연계하여 전국 광역의회 공동 입법 건의를 주도함
 - 대전·충남 통합 논의 대응: 통합 이전 단계에서 충청남도의회 권한·조직·인력 체계를 선제적으로 강화하여 통합 이후 협상력을 확보함
 - 자치입법 역량 선도: 권한이양 확대에 따라 중요성이 증가하는 자치입법 역량을 조기에 확충하여 통합 이후 새로운 광역의회에서도 입법 주도권을 확보함

IV

충청남도의회 중장기 발전 로드맵

1. 중장기 발전 로드맵

가. 단계별 추진체계의 기본 방향

- 충청남도의회 역량강화 개선과제는 단년도 사업으로 접근하기보다 제도 정비, 조직 운영, 주민체감 성과를 상호 연결하는 중장기 추진체계 속에서 단계적으로 이행될 필요가 있음
- 특히 초기에는 운영기준과 지원체계를 정비하고, 중기에는 전문성과 분석 역량을 고도화하며, 장기에는 전국적 선도 모델로 확장하는 방식의 로드맵을 설정해야 정책의 연속성과 실행력을 동시에 확보할 수 있음

나. 중장기 로드맵의 주요 내용

- 본 컨설팅을 통해 도출된 개선 과제들의 체계적 이행을 위하여 다음과 같은 중장기 발전 로드맵을 설정하여 추진할 필요가 있음

표 14 충청남도의회 중장기 발전 로드맵

구분	핵심목표	핵심과제	예상 성과
1단계 기반 구축	제도·조직의 기본 틀 정비	- 정책지원관 운영기준 정비 - 입법평가 고도화 - 디지털 의정 데이터 표준화 - 주민참여 절차 개선	(제도) 관련 조례·지침 정비, 지방의회법 입법 의견 체계화 (조직) 상임위 지원체계 정비, 교육훈련 프로그램 정례화 (주민체감) 정보공개 확대, 온라인 의견수렴 접근성 개선
2단계 고도화	전문성, 분석역량의 체계적 강화	- 정책지원관 확충 - 예산 분석 기능 강화 - AI 입법·예산 보조 도구 도입 - 행정감사 후속점검 제도화	(제도) 예산요구권, 조직권 관련 제도 개선안 구체화 (조직) 전문지원팀 운영 안정화, 외부 전문가 후보군 상설화 (주민체감) 주민참여 반영·환류 체계 정착, 정책 설명 콘텐츠 고도화
3단계 선도 모델	전국적 선도 의회 모델 확립	- 자치입법 고도화 - 통합 대비 의회 특례안 정교화 - 통합 의정 플랫폼 완성	(제도) 지방의회 위상 강화 관련 선도사례 축적 및 제도화 (조직) 데이터 기반 의정 운영 정착, 의회사무처 전문직 역량 고도화 (주민체감) 도민이 체감하는 책임정치, 투명성, 참여성 수준 향상

출처: 통합 특별법안 국회 행정안전위원회 대안. 바탕으로 연구자 작성

2. 로드맵 이행 관리체계

- 운영위원회 중심의 로드맵 이행 점검: 반기별 이행 현황 보고 및 의회 전체 공유
 - 의원발의 조례 비중, 행정사무감사 후속조치 점검률, 주민참여 건수와 반영률, 의원 및 직원의 교육 이수율, 디지털 시스템 활용률 등의 단계별 점검지표 설정하여 관리
- 외부전문가 자문위원회 구성: 학계, 시민단체 등의 참여 점검·자문 체계 구축
- 일반주민을 대상으로 충청남도의회 만족도 조사 및 결과 공개



컨설팅 결과 활용 방안 및 기대효과

1. 컨설팅 결과 활용 방안

가. 단기 활용 기반 마련

- 본 컨설팅 결과는 단기적으로 충청남도의회 자치법규 제·개정, 정책지원관 운영 지침 마련, 의회사무처 업무개선의 근거자료로 활용될 수 있음
- 또한 2026년 지방선거 이후 신규 의원의 적응지원(On-boarding) 교육 자료, 상임 위원회별 의정활동 매뉴얼, 사무처 직원의 직무교육 콘텐츠로도 활용 가치가 높음
- 중장기적으로는 「지방의회법」 제정을 위한 대국회 입법 건의 활동의 이론적 토대 이자, 통합특별시 논의 등 외부 제도 변화에 대응하기 위한 정책기반 자료로 기능할 수 있음

나. 중장기 제도개선 및 대외 소통 기반

- 본 자료는 충청남도의회가 단순히 권한 확대를 요구하는 것이 아니라 전문성, 책임성, 주민참여, 디지털 혁신 등을 추진하기 위한 종합적 개혁안을 구상하고 있음을 드러 내는 대외소통 자료로써 의미를 지님
- 대주민 신뢰 확보와 중앙정부, 국회, 타 시도의회와의 협의 과정에서 설득력을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨

표 15 컨설팅 결과 활용 방안

구분	주요 내용
의회 관련 법제도 변화에 대한 선제적 대응	- 지방의회법 제정, 통합특별시 특별법 논의 등 급변하는 지방의회 관련 법제도 환경 변화에 선제적·효과적으로 대응하기 위한 충청남도의회 중장기 입법전략 수립에 본 컨설팅 결과를 직접 활용함 - 특히 전국 광역의회와 공동으로 지방의회법 제정을 위한 입법 건의문 및 정책 브리프를 생산하는 근거 자료로 활용함
의회 고유 권한 보장 방안의 실행 근거	- 컨설팅을 통해 도출된 조직권·예산권 독립 방안, 정책지원관 제도 개선안 등을 충청남도의회 규칙·조례 제·개정 및 국회 입법 건의 활동의 근거 자료로 활용함 - 단기적으로는 충청남도의회 자체 조례 제정을 통한 선제적 제도 도입을 추진함
의정 활동의 질적 수준 제고	- 입법·정책 지원 전문성 강화 방안을 충청남도의회 의원 및 사무처 직원 역량개발 계획에 반영함 - 입법평가 선순환 모델 구축 등 선도적 모델 개발, AI 기반 입법 분석 도구, 예산 심층 분석 체계 등을 순차적으로 도입하여 의정 활동의 질적 수준을 실질적으로 향상시킴
주민 신뢰도 및 민주적 정당성 제고	- 주민 체감형 정책발굴과 참여 확대 방안을 실행계획으로 구체화함 - 시민모니터링 제도, 온라인 입법 참여 플랫폼, 디지털 의정 공개 시스템 등을 도입함으로써 주민으로부터 신뢰받는 의회로서의 위상을 정립함

출처: 연구자 작성

2. 컨설팅 결과 기대효과

- 본 컨설팅 결과는 단순 진단 보고서에 머무르지 않고, 법·제도 개선, 의정역량 강화, 신규의원 지원, 대외소통 등 여러 분야에서 실무적 활용이 가능하다는 의미가 있음
 - 제도 측면: 지방의회 고유 권한(조직권, 예산권, 입법권)의 법적 기반 강화 및 지방행정부 종속 구조 탈피
 - 역량 제고 측면: 정책지원관 제도 개선 및 전문인력 확충을 통한 지방의회 입법 활동, 예·결산, 감사 기능 실질화
 - 민주주의 측면: 주민참여 활성화 및 시민 모니터링 체계 구축을 통한 지방의회 입법 활동, 예·결산, 감사 기능 실질화
 - 의정활동 혁신 측면: AI·데이터 기반 의정 혁신을 통한 의정 효율성 및 투명성 제고
 - 광역의회 선도 측면: 지방의회법 제정 논의를 선도할 수 있는 정책 리더십 확보
 - 통합논의 대응: 지방의회 권한·역량을 강화함으로써 통합 이후 협상력·주도권 확보

- 동일한 내용일지라도 활용 영역에 따라 기대효과가 상이하게 나타날 수 있으므로, 적용 목적별로 우선순위와 활용 방식을 구분하여 관리할 필요가 있음
- 다음의 표는 주요 활용 분야별로 적용 내용과 기대효과를 정리한 것임

표 16 컨설팅 결과 활용 분야별 기대효과

구분	주요 활동 내용	기대효과
법·제도 개선	자치법규 정비, 지방의회법 입법 논의, 조직권·예산권·인사권 제도개선안 마련	• 행정부 견제와 균형 회복 • 의회 고유 권한의 실질화
의정 역량 강화	정책지원관 운영지침, 상임위별 분석체계, 의원·직원 교육훈련 프로그램 구축	• 정책 품질 향상 • 예산 심의 및 감사의 실효성 증대
신규의원 지원	의정활동 표준 매뉴얼, 적응지원 교육자료, 주요 제도 변화에 대한 안내서 작성	• 의정 적응기간 단축 • 회기 운영의 안정성 제고
대외소통 및 대응	대주민 설명자료, 중앙정부 및 국회 협의자료, 통합 논의 대응 논거 축적	• 주민 신뢰 제고 • 제도개선 협상력 및 의회 주도권 확보

출처: 연구자 작성

참고문헌

국내 문헌

- 고은숙. (2025). “헌법학자 유진오의 「제헌헌법 초고」와 「헌법해의」”. 「한박웃음」, 143. 국립한글 박물관.
- 고인석. (2023). “지방의회법 제정을 통한 지방자치의 효율성 달성방안”. 「비교법연구」, 23(2): 1-43.
- 고인석. (2021). “지방의회 자치입법권 강화방안”. 「지방자치법연구」, 21(4): 1-35.
- 국회 행정안전위원회. (2026). 광역지방자치단체 통합 특별법안(대안) 검토보고.
- 김건위·주희진. (2025). 「지방의회 의정활동 성과분석 및 개혁방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김수진. (2019). “한국·독일 비교를 통한 인구규모에 따른 자치권배분논의와 지방의회운영·지원방안 개선에 관한 연구”. 「지방자치법연구」, 19(3): 199-226.
- 김준석·구본상. (2020). “지방의회 입법지원기구 설치에 대한 제도적 논쟁: 필요성, 법적 제약, 국회를 통한 법적 근거 마련의 실패”. 「분쟁해결연구」, 18(2): 63-93.
- 김찬동. (2026). “자치분권재설계와 지방의회 역량 강화방안”. 「지방행정연구」, 40(1): 225-250.
- 대전광역시. (2024.11.21). ‘대전시와 충남도는 하나’ 통합 추진 공동 선언!. 보도자료.
- 문상덕. (2026). “지방의회법 제정을 위한 입법동향 및 쟁점 고찰”. 「국가법연구」, 22(1): 361-388.
- 문원식. (2022). “지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구”. 「한국정책연구」, 22(4): 123-147.
- 성중탁. (2023). “지방분권강화를 위한 가칭 ‘지방의회법’ 제정 방향”. 「공법학연구」, 24(1): 93-123.
- 송현호·김경화·김민한. (2023). “지방의회 정책지원관 역할의 우선순위 설정에 관한 연구: 델파이 조사와 계층화 분석법을 중심으로”. 「지방정부연구」, 27(3): 109-134.
- 신명주. (2024). “지방의회 정책지원 전문인력의 효율적 운영방안: A시의회를 중심으로”. 「한국콘텐츠 학회 논문지」, 24(4): 230-244.
- 양태건·황이경·최진화. (2023). 「자치입법역량 강화를 위한 지방의회 입법절차 개선 연구: 광역의회를 중심으로」. 한국법제연구원.
- 유진오. (1949). 「헌법해의」. 명세당.
- 윤왕희. (2025). “지방의회법 제정의 필요성과 방향”. 「지역과 정치」, 8(2): 43-77.
- 이관률. (2026). “지방의회법안의 필요성과 내용적 타당성 분석”. 「지역과 정치」, 9(1): 5-32.

- 이관행. (2020). “지방의회 사무기구의 자치조직권 강화 방안”. 「지방자치법연구」, 20(3): 175-208.
- 이관행·권경선·김미리. (2023). 「자치입법역량 강화를 위한 지방의회 지원제도에 관한 연구」. 한국 법제연구원.
- 이재란·신연수. (2025). “지방의회 정책역량 강화를 위한 행정법적 고찰”. 「토지공법연구」, 112: 215-252.
- 전학선. (2025). “지방의회법의 필요성과 입법전략”. 「국가법연구」, 21(3): 107-146.
- 정해권. (2025). “지방의회의 권한 및 독립성 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구”. 「법학논총」, 32(1): 311-362.
- 조용기. (2025). “지방의회 역할 강화 방안에 관한 소고: 지방의회법 제정을 중심으로”. 「미국헌법연구」, 36(3): 201-241.
- 조재현. (2019). “지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리”. 「헌법재판연구」, 6(2): 79-106.
- 주희진·주재복·김건위·안지선·임서림. (2025). 「지방의회 위상 강화를 위한 정책연구과제」. 한국 지방행정연구원.
- 최우용. (2026). “지방의회 행정사무조사권의 범위와 한계에 관한 비교법적 고찰: 대법원 2025. 12.24. 선고 2025추5020 판결을 중심으로”. 「동아법학」, 111: 141-173.
- 최춘규. (2020). “지방의회 「정책지원전문인력」 도입에 관한 입법적 연구: 제주도의회 「정책자문위원」의 법적 고찰 및 시사점을 중심으로”. 「입법학연구」, 17(2): 165-200.
- 하혜영. (2021). “지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제”. 「이슈와 논점」, 1809. 국회입법조사처.
- 하혜영. (2023). “지방시대 구현을 위한 자치입법권 강화 방안”. 「이슈와 논점」, 2152. 국회입법조사처.
- 하혜영·류영아. (2026). “광역 행정통합 특별법의 주요 내용과 향후 과제: 전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법을 중심으로”. 「이슈와 논점」, 2477. 국회입법조사처.
- 행정안전부. (2024). 「정책지원 전문인력 운영 가이드라인」.
- 행정안전부. (2025). 「지방의회 운영 가이드북: 운영 개요·법령해설」.
- 행정안전부. (2024). 「지방의회 백서」.
- 홍준형. (2024). “입법평가에 대한 새로운 이해가능성에 관한 연구: 충청남도의회 입법평가제도의 이론 및 실무적 시도를 중심으로”. 「입법평가 IISU PAPER」, 13(6). 한국법제연구원.
- 홍준형. (2026). “통합특별시의회의의 규범적 의미와 향후 발전 방향”. 「지방의정브리프」, 49. 한국 지방행정연구원.

해외 문헌

- Bogdanor, Vernon.(2009). *The New British Constitution*. Portland, OR: Hart Publishing.
- European Commission. (2021). *Better Regulation Guidelines*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. Paris: OECD Publishing.
- Pateman, Carole. (2012). "Participatory Democracy Revisited". *Perspectives on Politics*, 10(1): 7-19.
- Smith, Graham. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York, NY: Cambridge University Press.

홈페이지

- 국회 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill>
- 법제처 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>
- 충청남도의회. <https://council.chungnam.go.kr>