

<2014년도 전국시·도의회의회장협의회 연구용역 최종보고서>

내·내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상제고

2014. 9.

사단법인 한국지방자치학회

<2014년도 전국시·도의회의회장협의회 연구용역 최종보고서>

내·내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상제고

2014. 9.

사단법인 한국지방자치학회

〈제 목 차 례〉

제 1 장 서론 : 21세기 대의제민주주의의 보완에 따른 지방의회의 재구조화	1
제 1 절 연구 목적	1
제 2 절 연구 내용	3
제 3 절 연구 방법론	6
1. 연구대상의 범위	6
2. 연구방법	7
제 2 장 국가운영의 큰 틀(지방분권)에 맞는 정치·행정체계 안에서 국회와 지방의회와의 관계정립(정치적 분권), 지방의회의 위상 확립방안	9
제 1 절 정치적 분권(국회-지방의회)	10
1. 국정통합	10
2. 국가/지방권력구조의 정치/행정적 연계	11
제 2 절 자치입법권(조례의결권)의 확대	17
1. 현황 및 문제점	17
2. 자치입법권 강화방안	18
제 3 절 행정입법에 대한 통제	23
1. 지방의회에 의한 통제	23
2. 집행부 내부에서의 통제	25
3. 문제점 및 대안	28
제 4 절 국회와 지방의회와의 연계시스템 장치 구현	31
1. 정치 구조적 체계 보완	31
2. 국회에 대한 의견제출권 보장	32
제 3 장 제도 정비 통한 위상 제고: 법률 및 조례	37
제 1 절 지방의회 인사의 독립성과 자율성을 확보방안	37
1. 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사권의 독립	37
2. 지방의회 인사의 전문성 제고	39
제 2 절 지방의회 위원회 제도 개선	43
1. 위원회 운영방식 개선	43
2. 전문위원제도의 개선	46

제 3 절 의정활동전문성 제고방안	52
1. 전문연구교육 기관 및 연구시스템 설치	52
2. 지방의원 보좌관 제도의 도입	55
3. 교육/훈련/연구 중심의 (가칭)지방의정연수원 설립	57
제 4 절 인사청문회제도의 도입	59
1. 국회인사청문회 제도	59
2. 부단체장의 제청·임명에 대한 의회 관여 강화	61
3. 단체장 인사권 견제기능 강화: 인사위원 위촉의 동의	63
4. 지방공기업 사장 등의 임명예의 관여	65
 제 4 장 지방의회의 집행부에 대한 주도권 확보와 주민신뢰 구축	69
제 1 절 행정사무감사와 조사의 내실화	69
1. 운영현황	70
2. 운영상의 한계	75
3. 개선방안	77
제 2 절 예산심의 및 결산권 강화	80
1. 예산심의와 결산에 대한 전문적 교육 강화	80
2. 성과중심의 예산 편성과 결산절차의 확립	84
제 3 절 정책현안에 대한 주도적 제안	88
1. 복수상임위원회 소속 통한 학습 강화	90
2. 기본의회조례 제정 통한 정책제안 활동의 활성화	95
제 4 절 지방의회에 대한 주민의 신뢰 구축	99
1. 지방의회에 대한 주민 불신 문제	99
2. 개선방안	103

〈표 차례〉

[표 1-1] 국가-지방자치단체간의 정치적/행정적 논리 : 상관관계	4
[표 1-2] 제도(법률 및 조례) 정비 통한 위상 제고방안	5
[표 1-3] 지방의회의 집행부에 대한 주도권 확보와 주민신뢰 구축방안	5
[표 1-4] 지방의원 정수	6
[표 2-1] 법규의 입법처리 순서	25
[표 2-2] 훈령과 예규의 입법 흐름도	30
[표 3-1] 김성조 의원 제출 지방자치법 개정안(2009. 9. 18)	48
[표 4-1] 지방의회와 집행부 간 갈등유발 유형	75
[표 4-2] 시카고시의회의 상임위원회와 위원의 정수	93
[표 4-3] 동경도의회의 상임위원회와 정원	94

〈그림 차례〉

<그림 1-1> 국가-지방자치단체간의 연계체제의 분석틀	4
<그림 1-2> 단계별 연구의 대상과 범위	7
<그림 1-3> 지방행정체제(계층구조)	13
<그림 1-4> 우리나라 지방자치단체의 정치·행정구조	14
<그림 1-5> 조례와 규칙의 입법 흐름도	30
<그림 4-1> 행정사무감사/조사의 준비단계	72
<그림 4-2> 행정사무감사/조사의 실시과정	73
<그림 4-3> 행정사무감사/조사 처리과정	74

요 약 문

본 연구는 민선 6기 시대를 맞이하여, 광역의회의 위상제고를 위한 제반의 제도 개선안을 제공하는 것을 목적으로 삼고 있다. 지방의회의 출범과 발전이 지역 민주주의의 발전에 기여하고 있다는 점이 지방의회가 이룩한 가장 큰 성과이다. 지역에서 선거를 통하여 지방의원이라는 대표를 선출하는 행위, 지방의회가 지방정부의 장이나 집행기구를 견제하고 감시하는 행위 등이 민주주의 발전을 위해 귀중한 기회를 제공하고 있다. 그러나 실제 의정현실을 지방의회가 지니는 존립의 가치를 따라가지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 지방민주주의는 대표제도와 주민참여의 기제로서 그에 상응하는 내용을 담아내야 할 것으로 상정하고 크게 다음과 같은 세 가지 영역을 중심으로 살펴보았다.

첫째, 우선 국가운영의 큰 틀(지방분권)에 맞는 정치·행정체계 안에서 국회와 지방의회와의 관계정립(정치적 분권)을 살펴보았다. 특히 국회와 지방의회와의 관계를 재정립해야 하는 내용을 담고자 조례의결권의 확대, 행정입법에 대한 통제, 국회에 대한 의견제출권 보장 등에 대한 제반제도 개선안을 모색하였다.

둘째, 과거 민선5기 동안 수행하여 온 지방의회 제도를 발전적으로 검토하여 지방민주주의의 완성도를 제고할 수 있는 내용들을 정리하였다. 지방의회 인사의 독립성과 자율성을 확보방안, 지방의회 위원회 제도 개선, 의정활동전문성 제고방안, 인사청문회제도의 도입 등이 그것이다.

셋째, 집행부에 대한 지방의회의 역할강화로서 견제감시기관으로서의 존재이유를 튼튼히 하고, 이를 통해 주민의 신뢰를 얻어내는 의정활동의 내용들을 고찰하였다. 고려 사항은 행정사무감사와 조사의 내실화, 예산심의 및 결산권 강화강화, 정책현안에 대한 주도적 제안, 지방의회에 대한 주민의

신뢰 구축 등이다.

본 연구진은 상기 개선안들이 지방의회 위상제고를 위한 전략마련과 제도 개선에 대한 설계안에 적합하게 활용되길 소망한다.

2014년 9월

연구책임자 김순은

제 1 장



서 론

제 1 절. 연구 목적

제 2 절. 연구 내용

제 3 절. 연구 방법론

제 1 장 서론 : 21세기 대의제민주주의의 보완에 따른 지방의회의 재구조화

제 1 절 연구 목적

- 우리나라의 경우 국민들로부터 크게 주목받지는 못하고 있지만 지방의회를 설치하고 주민의 대표인 지방의원을 선거로 선출하는 것은 가장 중요한 자유 민주주의의 원리를 구현하는 것임
 - 주민자치의 대표적인 국가인 미국에서 지방의회는 주민의 전체가 참여하는 주민총회를 대신할 수 있는 중요한 대의기구이며 이는 처음에 지방정부를 구성하고 점차로 상위의 정부를 설치하는 과정에서 지방자치의 중요성을 체험적으로 체득하였기 때문에 가능함
- 그러나 우리의 지방의회는 서유럽 민주주의 국가가 진행시켜온 대의민주주의의 발전과정으로의 구성이라기보다 국가(중앙정부)의 필요에 의해서 시작되었다는 점에서 태생적 한계가 존재함
 - 1991년의 지방의회도 주민의 필요에 의해 구성되었기보다는 국가의 필요, 집권정치세력의 이해관계에 의해 구성되었기 때문에 주민과 유리된 공간 - 권력관계 속에서 그들(정치인)만의 잔치가 되어버릴 수밖에 없었음
- 우리나라의 지방의회의 존재는 풀뿌리 민주주의를 담보하는 앵글로색슨계의 지방자치제도, 주민자치(*autonomie des citoyens*)와는 거리가 존재함
 - 이는 지방자치 없이도 지방의회가 존재할 수 있고, 반대로 지방의회 없이도 지방자치의 존재가 가능하다는 국가위주의 지방행정수행방식으로서의 발상이 여전히 유효하기 때문임(최진혁, 1999 : 56)
 - 우리의 지방의회는 강시장-의회형의 기관분립형 지방정부조직에 간혀 더욱 그 위상이 낮게 평가받고 있음
 - 기관분립형 지방정부의 근본취지인 견제와 균형의 원리도 두 기관간의 불균형한 관계로 인해서 소기의 성과를 이루지 못하고 있음. 더구나 지방의원의 전문성, 도덕성이 결여되어 의정활동이 제대로 효율적으로 이루어지지 못해 시민으로부터 더욱 불신의 대상이 되고 있는 현실임
 - 더군다나 선거가 전문성 높은 의원들만 선출되도록 보장해줄 수 없는 상황이기때문에, 의원을 도

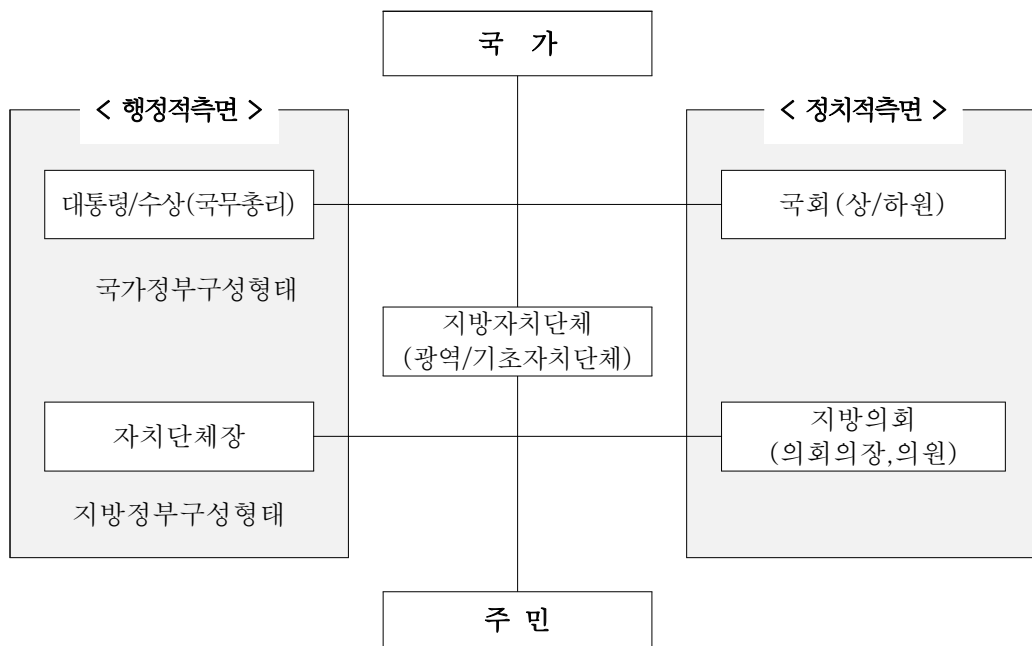
와 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있게 하는 사무기구 운영개선과 의원 및 보좌직원의 역량과 전문성을 강화시키는 방안을 모색하는 것이 매우 중요함

- 따라서 본 연구는 민선6기가 시작된 시점에서 진정으로 주민이 필요로 하는 지방의회로 탈바꿈해내지 못한다면 지방의회의 존재이유가 위협을 받을 수밖에 없다는 절박한 위기의식 하에, 지방의회의 재구조화 패러다임을 제시해보고자 함
 - 주민의 신뢰를 기본으로 양육되는 지방의회는 주민의 일상생활과 연관된 이해를 의정서비스를 통해 주민에게 인정받게끔 개선방향성을 제시하고자 함
 - 또한 지역사회의 문제를 정확히 진단하여 효율적인 해법으로 처방해줄 수 있는 지방의회로 거듭나게 하는 제반의 제언을 제공하고자 함
- 이를 통해 21세기 새로운 지방정치행정환경에 부응하는 지방의회의 재설계방향과 내용은 무엇으로 어떻게 준비해야 할 것인가에 대한 담론을 펼쳐보고자 하는 것이 연구 목적임
 - 21세기가 추구해야 하는 지방의회는 상호존중과 설득의 정치에 기반한 공동선의 추구를 통해 자유민주주의의 재창조의 역할을 담당해야 함
 - 형해화된 결과지향적인 자유민주주의적 의회제도가 아니라 열린 대화를 통한 상호 이해와 신뢰를 기본으로 공동선의 완성을 지향하는 자유민주주의의 재창조로서의 의회제도, 즉 과정지향적인 숙의(熟議 : deliberation)민주주의적 의회제도로서 변화가 필요함
 - 이를 위해 상호 토의와 설득의 과정을 통해 지역주민의 삶의 질을 높여줄 수 있는 정책지향적 의회로의 재설계가 절실히 요구됨
- 본 연구는 지방의회의 위상을 제고하고 그 기능을 활성화시킴으로써 지방자치의 정상화를 도모에 요구되는 대외적, 대내적 제도 개선안을 마련하고자 함
 - 대외적으로는 국가운영의 큰 틀(지방분권)에 맞는 정치·행정체계 안에서 국회와 지방의회와의 관계정립(정치적 분권), 지방의회의 위상 확립의 개선안을 도출할 것임
 - 대내적으로 지방의회의 집행부에 대한 주도권 확보와 주민신뢰 구축을 위한 실효성 있는 지방정부 제도 정비방안을 제안할 것임

제 2 절 연구 내용

- 본 연구는 지방민주주의는 대표제도와 주민참여의 기제로서 그에 상응하는 내용을 담아내야 할 것으로 상정하고 크게 다음과 같은 세 가지 영역에 대해 논의하고자 함
 - 합의제기관인 지방의회는 주민의 일상생활과 관련된 지방적 이해(les intérêts locaux)의 표현을 숙지하여 지방민주주의라 칭하는 것에 합당한 것으로 구체화시켜야 함
 - 이러한 민주주의는 원칙적으로 대표제도 내에서 구현되는 것으로 이해해야 하며 이 대표제도가 원활히 수행되기 위해서는 주민의 참여의 논의가 전제되어야 할 것임

- 첫째, 우선 국가운영의 큰 틀(지방분권)에 맞는 정치·행정체계 안에서 국회와 지방의회와의 관계정립(정치적 분권)을 살펴볼 것임. 특히 국회와 지방의회와의 관계를 재정립해야 하는 내용을 담고자 조례의결권의 확대, 행정입법에 대한 통제, 국회에 대한 의견제출권 보장 등에 대한 제반제도 개선안을 모색할 예정임
 - 국가(국회)와 지방자치단체(지방의회)가 구조적으로 상호협력을 보장받을 수 있는 장치가 정치/행정적 체제로 어떻게 형성되어 있는가를 파악하고자 국가의 통치체계로서의 국가운영의 정치·행정적 특성으로 국가의 정부구성형태를 살펴볼 것임
 - － 지방자치단체의 기관구성형태를 파악하면서 정치적 측면에서 국회와 지방의회와의 관계, 행정적 측면에서 대통령 및 행정수반과 자치단체장과의 관계가 어떻게 설정되어 있는가를 고찰할 것임
 - 이를 위한 이론적 분석틀로 우리나라 정치·행정적 통합논리에서 그 기본원리를 차용하고자 함(그림1, 표1 참조)
 - － 국가의 지방행정수행방식으로의 지방분권은 국가와 지방자치단체, 주민간의 관계가 정치·행정적 역학관계 속에 내재되어 있기 때문임
 - － 국가의 단일성 내에서 지방자치단체가 어떠한 자치권을 부여받아 그들의 자율과 책임에 의해 주민에게 보다 나은 공공서비스를 창출할 수 있을 것인가에 대한 답변을 찾기 위함
 - － 따라서 국가가 지방자치단체에 행하는 단체자치적 개념을 행정적 논리로 파악하고, 주민이 지방자치단체에게 행하는 주민자치적 개념을 정치적 논리로 받아들여 그 내용을 밝히고자 함



<그림 1-1> 국가-지방자치단체간의 연계체제의 분석틀

[표 1-1] 국가-지방자치단체간의 정치적/행정적 논리 : 상관관계

관계 \ 논리	행정적 논리	정치적 논리
국가(국회)와 지방자치단체(지방의회)	<ul style="list-style-type: none"> -국가의 정부구성형태 -중앙정부와의 기능배분, 자원배분 -중앙정부의 자치단체에의 통제 -국가의 자치권의 부여 -지방분권(행정적 분권)의 정도 	<ul style="list-style-type: none"> -국가의 정부구성형태 -지방정부의 기관구성형태 -국회와 지방의회간의 관계 -광역의회와 기초의회간의 관계 -지방분권(정치적 분권)의 정도

□ 둘째, 과거 민선5기 동안 수행하여 온 지방의회 제도를 발전적으로 검토하여 지방 민주주의의 완성도를 제고할 수 있는 내용들을 정리하고자 함. 지방의회 인사의 독립성과 자율성을 확보방안, 지방의회 위원회 제도 개선, 의정활동전문성 제고방안, 인사청문회제도의 도입 등이 그것임

[표 1-2] 제도(법률 및 조례) 정비 통한 위상 제고방안

고려 사항	주요 개선 내용
지방의회 인사의 독립성과 자율성을 확보방안	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사권의 독립 지방의회 인사의 전문성 제고
지방의회 위원회 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 운영방식 개선 전문위원제도의 개선
의정활동전문성 제고방안	<ul style="list-style-type: none"> 전문연구교육 기관 및 연구시스템 설치 지방의원 보좌관 제도의 도입 교육/훈련/연구 중심의 (가칭)지방의정연수원 설립
인사청문회제도의 도입	<ul style="list-style-type: none"> 부단체장의 제청·임명에 대한 의회 관여 강화 단체장 인사권 견제기능 강화: 인사위원 위촉의 동의 지방공기업 사장 등의 임명에의 관여

□ 셋째, 집행부에 대한 지방의회의 역할강화로서 견제감시기관으로서의 존재이유를 튼튼히 하고, 이를 통해 주민의 신뢰를 얻어내는 의정활동의 내용들을 고찰하고자 함. 고려 사항은 행정사무감사와 조사의 내실화, 예산심의 및 결산권 강화, 정책현안에 대한 주도적 제안, 지방의회에 대한 주민의 신뢰 구축 등의 영역별로 구축되어 있음

[표 1-3] 지방의회의 집행부에 대한 주도권 확보와 주민신뢰 구축방안

고려사항	주요 개선 내용
행정사무감사와 조사의 내실화	<ul style="list-style-type: none"> 자료제출 요구절차의 간소화와 협력관계 구축 처리결과보고에 대한 조치보고의 정착 감사와 조사기법의 향상
예산심의 및 결산권 강화	<ul style="list-style-type: none"> 예산심의와 결산에 대한 전문적 교육 강화 성과중심의 예산 편성과 결산절차의 확립
정책현안에 대한 주도적 제안	<ul style="list-style-type: none"> 주요 정책의제에 대한 학습강화 정책제안 활동의 활성화: 조례 및 정책의제
지방의회에 대한 주민의 신뢰 구축	<ul style="list-style-type: none"> 의정활동에 대한 주민홍보의 내실화 시민단체 등과의 거버넌스 활성화

제 3 절 연구 방법론

1. 연구대상의 범위

- 본 연구는 17개 광역의회(시도의회)와 227개 기초의회(시군자치구의회)를 총괄적으로 파악하지만 광역의회를 중점적 대상으로 하여 접근하고자 함
- (기초의회) 시군구지방의회는 4년 임기의 지역대표(상대다수)와 비례대표(정당투표)로 선출되는데, 지방의회의원정수는 총 2,888명으로 그 가운데 지역대표의원은 2,512명이고, 비례대표는 376명임

[표 1-4] 지방의원 정수

	광역의원 수(지역, 비례, 교육)	기초의원 수(지역, 비례)	
서울	114(96, 10, 8)	419(366, 53)	533
부산	53(42, 5, 6)	182(158, 24)	235
대구	34(26, 3, 5)	116(102, 14)	150
인천	38(30, 3, 5)	112(97, 15)	150
광주	26(19, 3, 4)	68(59, 9)	94
대전	26(19, 3, 4)	63(55, 8)	89
울산	26(19, 3, 4)	50(43, 7)	76
경기	131(112, 12, 7)	417(363, 54)	548
강원	47(38, 4, 5)	169(146, 23)	216
충북	35(28, 3, 4)	131(114, 17)	166
충남	45(36, 4, 5)	178(152, 26)	223
전북	43(34, 4, 5)	197(173, 23)	240
전남	62(51, 6, 5)	243(211, 32)	305
경북	63(52, 6, 5)	284(247, 37)	347
경남	59(49, 5, 5)	259(226, 33)	318
제주	41(29, 7, 5)	—	41
총계	843(680, 81, 82)	2,888(2,512, 376)	3,731

자료 : 행정안전부(2011). 행정안전 통계연보 (민선5기 : 6기 지방의회/2010.07-2014.06)

- (광역의회) 시도의회는 민선 5기까지 지역대표(상대다수)와 비례대표(정당투표)로 의원을 선출하고 정당과는 무관하게 교육의원을 선출하였음. 즉, 시도의회의원정수는 16개 시도에 843명으로 그 안에 지역대표 680명, 비례대표 81명, 교육의원 82명임. 시도의회의원은 4년 임기로 선출되고, 매 개선 이후에 그들 구성원 중에서 의장과 상임위원장을 선출함

□ 본 연구의 대상과 범위는 연구의 각 단계별로 다음과 같다.

단계	연구의 대상과 범위
1. 지방의회제도 현황 및 기존문헌 조사	지방의회제도의 현황 관련 기존 문헌을 분석함
2. 선진 외국 지방의회제도 사례 조사	미국 워싱턴, 영국 런던, 프랑스 파리, 독일 베를린, 일본 도쿄 등 외국의 지방의회의 사례를 조사함
3. 의정역량 관련 검토	의회와 의원의 의정역량에 대한 현황 및 문제점을 분석하고, 이에 대한 처방으로서의 대안을 검토함
4. 의회위상 제고 관련 검토	지방의회 위상에 대한 현황 및 문제점을 분석하고, 이에 대한 처방으로서의 대안을 검토함
5. 전문가 의견 수렴(종합토론회)	지방의회제도에 대하여 전문가 의견을 수렴하는 중 합토론회를 실시함
6. 지방의회 위상제고를 위한 대안 제시	지방의회제도의 개선안 / 지방의회 위상제고를 위한 대안을 제시함

<그림 1-2> 단계별 연구의 대상과 범위

2. 연구방법

- 본 연구는 문헌조사와 선진 외국사례를 토대로 하여 이론적 기반을 구성하고 전문가 토론회를 중심으로 연구를 수행할 것임
- 지방의회 대·내외 제도개편에 관련하여 이해관계자의 ‘심층면접’ 및 국내외 전문가에 대한 ‘자문’, 그리고 과거 및 해외 사례에 대한 ‘문헌연구’ 과 언론 기사의 ‘내용 분석’ 등의 방법론이 활용될 예정임
 - 구체적으로 문헌연구의 자료는 지방의회 운영 대한 학술논문, 각종 보고서 등을 이용할 것임. 특히, 지방의회의 제도개선에 관한 문헌을 총망라하여 검토할 것임
 - 또한 문서, 회의자료, 인터넷 등의 다양한 자료를 활용하고자 함. 문서자료는 공개되어있는 문서자료를 활용하되 회의자료는 기관내부의 회의자료, 보고자료 등을 분석, 검토할 것임

제 2 장



국가운영의 큰 틀에 맞는 국회와 지방의회와의
관계정립, 지방의회 위상제고 방안

제 1 절. 정치적 분권

제 2 절. 조례의결권의 확대

제 3 절. 행정입법에 대한 통제

제 4 절. 국회에 대한 의견 제출권 보장

제 2 장 국가운영의 큰 틀(지방분권)에 맞는 정치·행정체계 안에서 국회와 지방의회와의 관계정립(정치적 분권), 지방의회의 위상 확립방안

- 현행 헌법에 근거하여 지방자치단체가 자치권에 근거하여 그의 관할 구역과 주민을 통치하고 그 관리사무를 자율과 책임 하에 처리할 수 있게 하는 법률적 권능을 합의제 기관인 지방의회에 두게 함으로써 대표제(the representative regime) 내에서 지방민주주의(the local democracy)를 구체화하겠다는 의지를 확인할 수 있음
 - 헌법 118조 ①항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 하였으며, ②항에서 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다” (1987년 제6공화국 헌법 : 전부개정 1987.10.29.)고 규정함
- 지방자치 영역에서 지방의회(assemble locale)를 부정하는 일은 마치 ‘다리 없이 걷고자하는, 날개 없이 날고자하는’ 바램으로 지방분권(지방자치)의 거대한 원동력을 차단하는 것과 같은 이치로 이해될 수 있음
- 따라서 지방의회는 대의민주주의에 상응하여 중앙권력의 자의적 행사를 방어해야 하고 지방주민의 소중한 의견을 수렴하여 자치단체의 의사를 의결하고, 자치단체의 자치법규를 제정하며, 의회의 결정사항이 집행기관에 의하여 잘 수행되고 있는가를 견제·감시하는 의정활동을 펼쳐나가는데 그 존재가치가 있음
- 이러한 존재가치가 빛을 발하고 지방의회가 우리 사회에 성공적으로 뿌리내리기 위해서는 1987년 민주화항쟁 이후 그동안 우리가 경험했던 20여년의 값진 교훈으로부터 도출해낸 제도적, 행태적 내용을 새로운 지방의회의 패러다임의 전환모색의 기회로 삼아야 할 것임

제 1 절. 정치적 분권(국회-지방의회)

- 그동안 우리나라는 지역경쟁력이 국가발전을 좌우한다는 신념으로 그동안 확일적이고 집권적인 중앙정치·행정중심에서 탈피하여 지방의 다양성과 활력을 바탕으로 지방분권 정책에 노력을 경주하고 있음
- 그러나 지방의 경쟁력을 이끌어내어 새 성장동력을 확보하기 위한 국정시스템(국회-지방의회 협력)의 미비로 지방분권을 통한 지역경쟁력을 국가경쟁력으로 이끌어내는데 실패하였음
- 이제 자치적 분권을 실현해내는 지역발전을 이끌어내어 국가경쟁력을 제고할 수 있도록 국회-지방의회의 새로운 패러다임을 설계해야 할 때임

1. 국정의 통합

- 국회의원은 국민주권에 기초한 국민대표자로서 우선 국정의 통합을 유지할 수 있는 지방분권화를 도모해야 함
 - 전국 244개 지방정부에서 발생하는 정치·경제·사회 전반에 걸친 문제를 종합적으로 조정하여 국가경쟁력을 제고할 수 있는 시너지를 창출해야 함
 - 지방행·재정 등을 총괄적으로 지원·관리하여 국정과 지방정치·행정을 통합·조정해내는데 도움을 줄 수 있는 국회(국회의원)가 되어야 함
- ⇒ 국가와 지방자치단체와의 관계가 국가의 통일성(단일성) 내에서 유기적인 협조 내지 연계성 있는 분권화를 구축이 필수적임. 지금과 같이 지방의원들이 해당 지역에서만 격리되어 활동할 수밖에 없고, 국회의원과 지역의 문제를 수평적인 관계에서 함께 논의할 수 없는 구도로서는 국정의 선진화를 도모하기 어려움
- 이런 맥락에서 대한민국 국회는 “대한민국 공화국의 단방(단일)국가체제 내에서 통일성을 확보하고 각 지방자치단체의 다양성을 함께 존중해 나가야 하는 지방분권체제 안에서 중앙정부와 지방정부간의 원활한 협력관계가 보장되는 지방자치임”을 확인해 주어야 할 책무가 있음
 - 국회의원은 국가와 지역의 통합적 정치리더로서 해당지역 지방의회의원과 협력하여 지방자치단체의 국책사업을 국가발전의 원동력으로 이끌어낼 수 있도록 온 힘을 다하여야 함
- 국회는 지역의 문제를 국가 전체적으로 파악해 볼 수 있게 하는 지방자치단체의

대표제도로써 상원제도를 모색해 볼 수 있음. 이 경우 지방의 문제에 정통한 지방 의원들이 국정의 파트너로서 국가와 지방의 균형감각을 가지고 역할을 수행하도록 하게 할 수 있음

- 상원제 하에서 국회가 입법활동, 정부(집행부)에 대한 통제, 주민과의 제도적 관계를 형성하게 하는 권한(예 : 청원권, 공개정보)을 행사하도록 함
- 이에 지방의회는 지역의 문제를 국회와의 밀접한 협력 하에 지방의회의 권한을 행사하도록 함으로써 입법활동과 의결활동, 집행부에 대한 견제활동을 수행하게 함

□ 국회의원은 진정한 지방자치를 실현해내기 위해 지방의회와 함께 국가의 의사와 지방의 의사가 서로 교차하여 논의할 수 있는 공간을 만들어 주어야 함

- 국가의 의사가 수직적 내지 계서(階序)적으로 침투되는 행정관계영역과는 달리 수평적 정치관계 영역 안에 존재하게 하도록 함으로써 국정운영의 효율성을 증진시켜 지방의 발전과 국가의 발전이 선순환하는 실천적 지방자치의 틀을 만들어 국가경쟁력을 강화해 나갈 수 있게 함

2. 국가/지방권력구조의 정치/행정적 연계

1) 국가권력구조

(1) 국가의 정부구성형태

□ 제6공화국 정부형태는 대통령중심제 국가인데, 보다 엄밀히 말한다면 대통령제에 의원내각제 요소를 다소 가미한 절충된 모습을 보이고 있음(김철수, 2002: 960).

- 대통령제라 볼 수 있는 요소는 대통령이 국가의 원수인 동시에 행정권을 행사하는 정부의 수반(헌법 제66조)이라는 점, 국민이 직접 선출하고(제67조 1항), 5년 임기로 선출되며, 탄핵 결정에 의하지 아니하고는 면직되지 아니하며(제65조), 국회에 대해 책임을 지지 않으며, 법률안거부권을 가지고(제53조), 대법원장/대법관의 임명권을 가진다(제104조)는 사실임
- 의원내각제적 요소는 국무총리제도를 두어 국무총리 임명에 대한 국회동의권(제86조)을 발동하는 점과 국무총리와 국무위원에 대한 국회의 해임건의권(제63조), 국회의원과 국무위원의 겸직이 허용되고(제143조, 국회법 제31조). 국무총리/국무위원의 국회출석발언권이 인정되어 있으며, 정부는 법률안제출권을 가지고 있다(제52조)는 점임

- 우리나라 국회는 단원제의 의회제도로써 국회를 운영하는데 제6공화국헌법은 5공화국헌법에 비해 국회의 지위를 강화하고 있음
 - 대통령의 국회해산권을 없애고, 국회의 국정감사권을 부활시켰으며, 연간회기제한규정을 삭제함
 - 의원내각제적 요소를 약화시킨 것은 국무총리와 국무위원에 대한 해임의결권을 해임건의권으로 낮춘 데서 기인함. 국회는 국무총리, 감사원장 임명에 대한 동의권을 가지게 하여 그 위상을 강화하고 있다. 그럼에도 불구하고 주권의 행사기관으로 입법부, 사법부에 동위 내지는 우월한 기관으로 간주되고 있음
- 따라서 강력한 권한을 가진 제왕적 대통령제로 미국의 대통령제보다 더 많은 권한을 행사함 (김철수, 2002 : 1093).

(2) 지방의 정부구성형태

① 계층구조

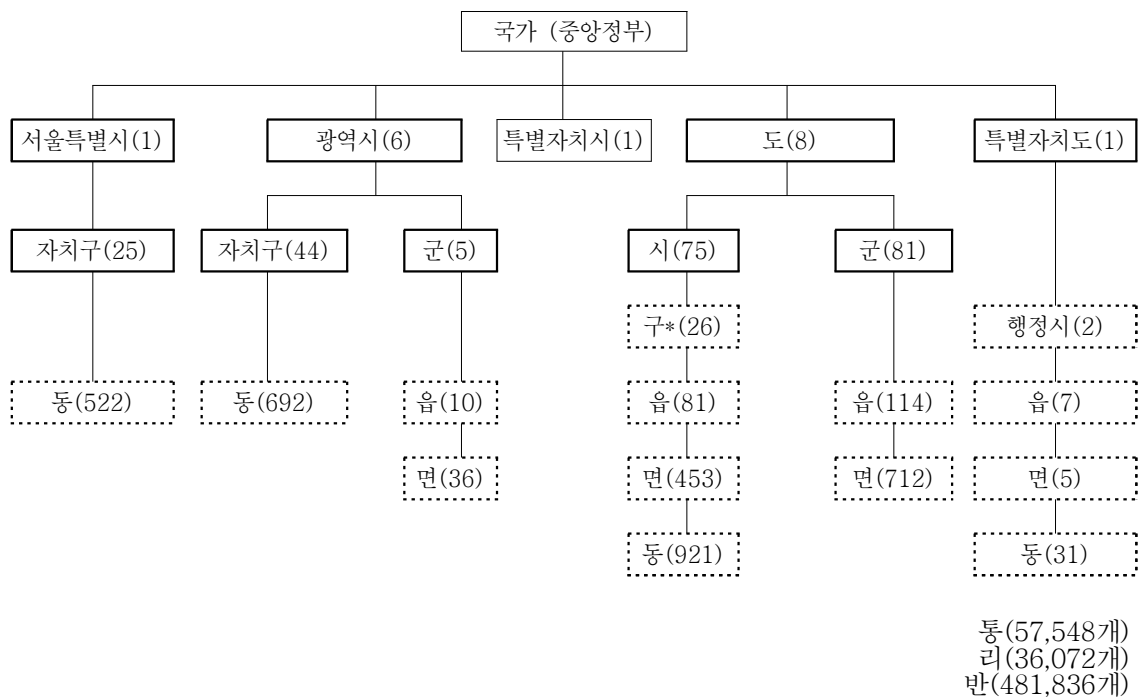
- 1988년 4월 개정된 지방자치법은 특별시와 광역시의 구를 지방자치단체화 함으로써 지방자치계층구조는 대도시지역과 농촌지역을 막론하고 특별시/광역시/도와 자치구/시/군의 2층제로 함(제2조 1항, 2항)(그림3 참조).
- 2006년 제주특별자치도를 설치하여 단층제(제주특별자치도-행정시)로 하였고, 2012년 7월1일 세종특별자치를 출범하여 단층제로 함.

② 지방행정조직 : 정치·행정적 지방권력구조

- 17개 광역자치단체는 국가와 다른 지방자치단체와의 관계에서 다음과 같은 특징적 요소를 갖고 있음
- 첫째, 일률적인 지방정치행정체제로서 분리형 기관형태를 취함
- 둘째, 지방의회와 집행기관과의 관계에 있어서 단체장의 강한 권한으로 집행부 우위의 강시장-의회 형태를 보이고 있음
- 셋째, 중앙정치의 장과 격리된 지방정치의 장이 형성되어 지방선거과정에서는 정당공천을 제외하고는 실질적인 측면에서 지방과 중앙의 정치연계체제가 약함
- 넷째, 중앙통제의 정도에 있어서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제가 강력함
- 다섯째, 분권행정의 틀은 갖추었으나 지방자치단체의 내부역량 미흡, 국가의 통제 강화, 분산행정 등으로 불완전한 분권행정이 지속되고 있음
- 마지막으로 17개 광역자치단체는 국가와 지방자치단체간의 이중적 기능체제 -

국가의 의사를 대변하는 국가의 지방행정기관으로서의 지위와 지방자치단체의 대표로서의 지위 - 가 상대적으로 약함

- 왜냐하면, 과거의 광역자치단체에 배속된 도지사제도와 달리 지방에서 국가의 의사를 대변할 기구가 없어졌다는 것에 이유를 들 수 있음. 분산행정을 통한 분권행정의 특징은 여전히 국가중심의 계층적 관계를 존중하는 행정이 주가 되어 수평적 행정계임을 강조하는 분권행정이 취약한 상황임

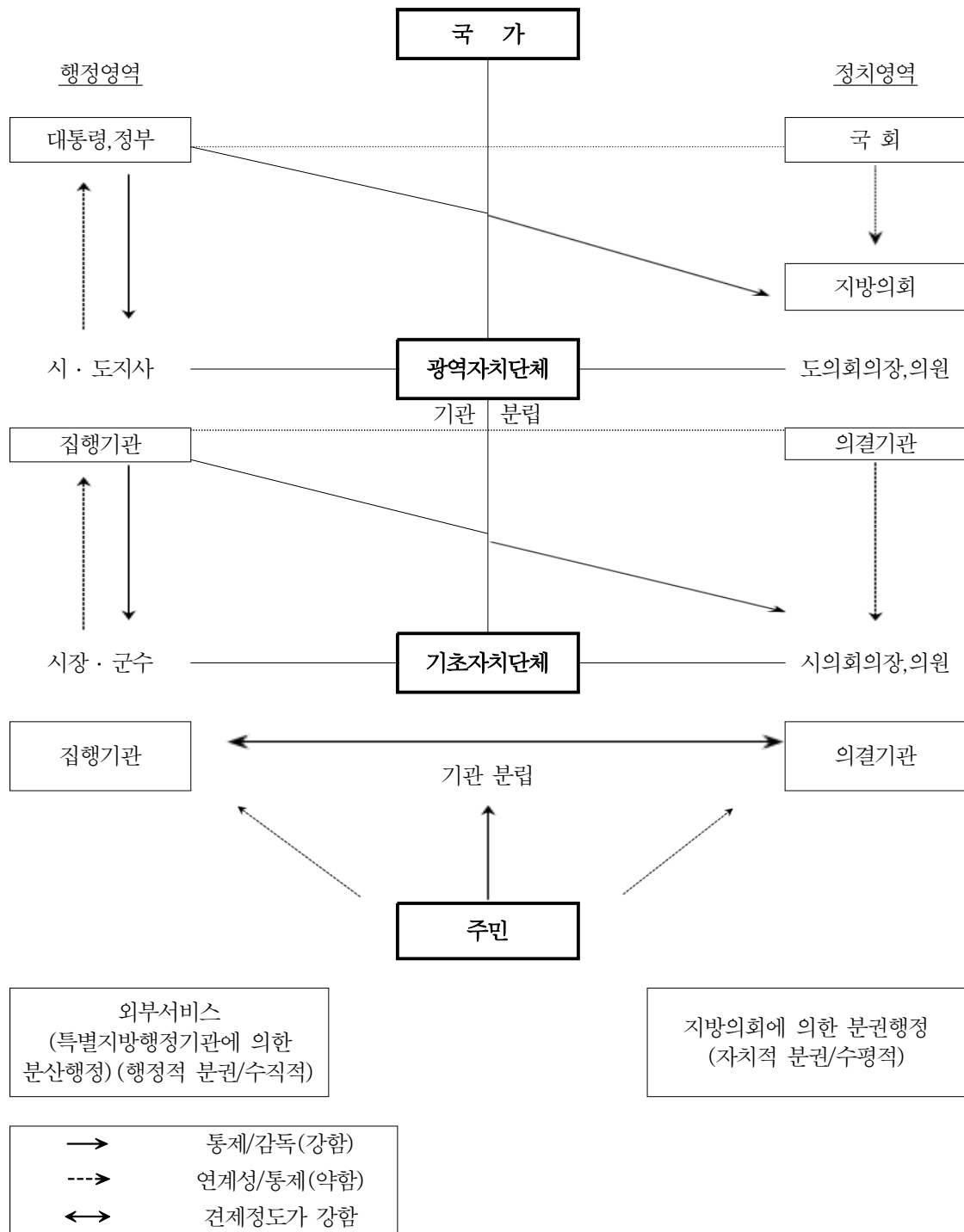


* 인구 50만 이상인 시의 구

<그림 1-3> 지방행정체제(계층구조)

□ 요컨대, 우리나라 자치단체의 정치/행정구조는 <그림4>에서 보는바와 권력분립원칙에 기초한 집행기관과 의결기관의 분립, 중앙에 종속하는 지방행정운영, 셋째 집행부 위주의 정치·행정운영, 이들 위에 국가의 외부서비스기능이 개입되는 것으로 특별지방행정기관에 의한 분산행정 등의 특징을 가짐

⇒ 따라서 국가와 지방자치단체간의 기능적 이중체제와 이에 따른 통제계임이 그 주요한 장치로 자리 잡게 되었다고 할 수 있음. 이러한 배경에서 우리나라 자치단체는 중앙정부와의 긴밀한 협력을 유도해내고, 지역사회의 기초자치단체와 정치/행정적으로 긴밀한 유대강화를 해 나가는데 일정한 한계에 봉착



<그림 1-4> 우리나라 지방자치단체의 정치·행정구조 : 국가와 기초자치단체간의 관계

2) 수평적 정치관계 영역 : 자치적 분권

- 각 지방의회는 국가의 의사와 지방의 의사가 서로 교차하여 논의할 수 있는 공간을 만들어 내야 하는데 이는 국가의 의사가 수직적 내지 계서적으로 침투되는 행정관계영역과는 달리 주민에 의해 선거로 그 정당성을 부여받아 수평적 정치관계 영역 안에 존재하기 때문임
- 따라서 주민에 의해 선출된 지방의회의원이 자율과 책임으로 그들의 의결에 따라 그 지역의 사무를 처리하게 됨. 이 영역에서 이루어지는 정치행정활동을 분권화된 행정(Administration decentralize : 자치적 분권)으로 이해할 수 있음
- 이러한 맥락에서 국가의 의사가 정치관계영역에서 지방자치단체와 어떻게 연계되어야 할 것인가에 대한 고민은 정치적 분권논리에 맞는 국회와 지방의회와의 권한 배분과 더불어 지역의 대표자들의 대표기관으로서의 국회의 상원(Sénat))제도를 구상하게 함
- 예를 들면 프랑스 상원은 헌법에 의하여 공화국의 지방자치단체를 대표하는 기관으로 보장받고 있음(제24조)
- 의원수가 348명을 넘지 않는 상원은 간접선거방식으로 선출되는데 그 임기는 9년으로 3년마다 1/3씩 개선하고 있음¹⁾
 - 즉, 상원의원은 각 도(département)에서 선거인단(collège électoral)에 의해 선출된다. 그런데 선거인단은 국회의원(députés), 지역의회의원(conseillers régionaux), 도의회의원(conseillers généraux), 시의회대표(délégués des conseils municipaux)로 구성된다.²⁾ 각 상원의원은 국가를 대표하지만 동시에 도의 대표(le représentant d'un département)로도 존재함
- 따라서 도의원들에 의한 선출자, 즉 선출받은 자의 선출자(grands électeurs)로서 도의원들의 대변인으로 활동하며 중앙권력 옆에서 지방의 이해를 대변하는 역할을 수행함
- 더 나아가 주민직선제에 의해 선출되는 의원수가 577명을 넘지 않는 하원(Assemblée Nationale)의 경우도 겸임제도(cumul des mandats)에 의해 지방자치단체의 의사와 국가의

1) 2003년 7월 개혁입법을 거쳐 30세 이상의 6년 임기로 하였다. 따라서 상원의 부분개선제도는 앞으로는 2008년부터 임기6년으로 선출되고 2011년부터 3년마다 의석의 반을 교체하게 된다(senat : 2011).

2) 국회의원(국민의회) 577명, 지역의회의원 1,870명, 도의회의원 4,000명에 비하여 시의회대표는 약 142,000명에 이른다(선거인단 150,000명). 시의회대표자의 수는 주민수와 시대표성의 중요도에 비례하여 정해진다. 주민 9,000명 미만인 시읍면에서는 1명 내지 15명의 대표를 선출한다. 주민 9,000명에서 30,999명 이하의 시읍면에서는 모든 시의회의원이 선거인단이 된다. 주민 31,000명 이상의 시읍면에서는 시의회의원에 추가하여 30,000명에서 1,000명이 넘을 때마다 1명의 추가대표(délégués supplémentaires)를 선출한다. 대표의 선출방식은 주민 9,000명 이하의 시읍면에서는 3회 다수대표제(scrutin majoritaire étroit tours)로 하고 있다. 주민 30,000명 이상의 시읍면에서는 최대잔여식 비례대표제(représentation proportionnelle à la plus forte reste)로 선출된다.

의사가 균형적으로 논의될 수 있어 국가의 정책이 지방에서 잘 흡수될 수 있는 여건을 마련하고 있는 셈임

- 또한 지역의 이해가 중앙정치(의 장)에 생생하게 전달되어 지역 균형발전정책에 기여하게 되며 각각의 지방의회는 각종 시민연합체와 위원회제도를 통하여 국가 및 지역의 문제를 광역의회와 기초의회 간, 기초의회 간, 광역의회 간에 협력을 통하여 의정서비스를 제공하게 됨(최진혁, 2011).

3) 수직적 행정관계 영역 : 행정적 분권

- 중앙정부(대통령, 수상, 행정각부)의 의사가 직접적으로 전달되는 분산된 국가행정서비스로 단계별 계층적 조직과 함께 수직적으로 이루어지는 행정관계 영역으로 국가의 의사가 지방에서 실현되는 국가의 지방행정수행방식으로 이를 분산화 된 행정이라고 표현할 수 있음

제 2 절 자치입법권(조례의결권)의 확대

- 자치입법권은 자치권의 핵심적 내용의 하나로서 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 소관사무에 관하여 일정한 규정을 정립할 수 있는 권한으로 우리나라 지방자치법은 지방자치단체의 조례제정권(지방자치법 제22조)과 지방자치단체장의 규칙제정권(지방자치법 제23조), 교육감의 교육규칙제정권(지방교육자치에 관한 법률 제25조 1항)을 인정하고 있음
- 특히 자치입법의 핵심이라 할 수 있는 조례는 지방의회가 의결할 수 있는 사항으로 법령의 범위 안에서 지방자치단체의 권한에 속하는 일체의 사무를 포함하는 것으로 볼 수 있음
- 그러나 실제에 있어 조례의 규율대상이 되는 사무의 범위가 매우 제한되어 있어서 자치입법권의 행사가 경미한 사항에 한정되고 있는 실정이므로 그 현황 및 문제점을 진단하고 자치입법권강화방안을 모색하여야 할 필요가 있음

1. 현황 및 문제점

- 정부가 자치사무의 시행에 관한 사항 중 자치현장에서는 주민생활과 밀접한 세부 규정의 경우 대부분 시행규정을 대통령령, 부령에 위임하여 규정함으로써 자치입법권을 침해하고 있음
 - 우리나라 헌법 제117조와 지방자치법 제22조에서 밝히고 있듯이 “법령의 범위 안에서 자치법규(조례)를 제정할 수 있다”는 법령위임에 의한 조례제정권의 한계를 규정하고 있음
 - 이는 ‘법령의 범위 안에서’의 의미를 ‘법령의 위임 하에서’ 또는 ‘법령에 근거하여’로 해석하게 되어 그만큼 자치입법권의 범위가 좁아짐
- 지방자치법 제22조 단서에 “...다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”는 규정은 지방자치의 본질상 지방자치의 전권한성을 훼손할 수 있음
 - 헌법상 국회의 전속적인 입법사항에 속하는 것이라면 당연히 법률의 수권이 있어야만 지방의회가 조례를 제정할 수 있겠지만 이미 지방자치법에 의하여 지방자치단체에 배분된 자치사무와 단체위임사무에까지 일일이 법률의 위임을 요건으로 한다면 헌법이 규정하고 있는 지방자치단체의 전권한성은 공허해질 수밖에 없음(정세욱, 2004 : 153)

- 또한 조례는 상급자치단체의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니된다(지방자치법 제 24조)는 상위법규 우위에 의한 조례제정권의 한계를 밝히고 있는데, 이는 시/도가 단체위임형식으로 시/군/자치구에 위임한 사무의 경우로 기초자치단체의 자율적인 행정권 수행에 제약요인이 됨(최진혁, 2002 : 331)
- 지방자치법에도 대통령령으로 유보조항 24개, 대통령령이 정하는 조례유보조항 1 개 등 전체 25개 제한적인 규정이 있음(지방분권촉진위원회, 2011).
 - 특히 법령에서 조례로 위임한 사항까지도 대통령령이나 부령으로 다시 제정한 사례도 있음
 - 예를 들면, 지방자치법 제38조에 지방의원 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하고 있음에도 불구하고 대통령령으로 “지방의회의원 행동강령” (국민권익위원회, 2010.11.2)을 다시 제정함
 - 중앙정부 및 국회의 입법과정에서부터 자치사무에 대한 법령의 입법선점으로 지방자치단체의 지역적 특성을 반영해야 하는 조례제정범위를 근본적으로 제한하는 관행이 자리잡고 있음
 - 이런 배경에서 자치단체의 조례의결권의 범위는 축소될 수밖에 없고 입법기능 제고노력은 한정적일 수밖에 없음

2. 자치입법권 강화방안

- 1991년 지방의회 구성과 함께 본격적으로 자치입법권 확대 논의가 시작된 후 지방분권의 시대적 흐름을 반영하여 자치입법권을 강화하여야 한다는 데에는 공감대가 형성되었지만, 자치입법권 확대의 주요 쟁점 사항인 ‘조례의 입법 범위’와 ‘조례의 법적 지위’에 대하여 학계 의견대립, 중앙부처의 소극적 태도 등으로 인하여 합의점을 찾지 못하여 그동안 논의되었던 지방자치법 개정을 통한 자치입법권 확대는 어려운 실정임
- 이에 현실적으로 가능한 수준에서 자치입법권을 확대하기 위해 우선 과도한 법령선점 실태를 분석하여 정비함으로써 조례제정 범위를 확대하고, 중장기적으로 지방자치단체가 지역의 특색을 반영한 독자적인 조례를 자율적으로 제정할 수 있도록 개선해 나가는 방안을 모색해야 함
- 지방자치단체가 실제 수행하는 사무는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하고 있음
 - 이 중 자치사무와 단체위임사무에 대해서는 지방의회의 관여(의결, 사무 감사·조사 등)및 관련 조례의 제정이 법적으로 가능(지방자치법 제9조, 제93조, 제94조)임. 자치사무의 경우는

지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 처리하고, 지방자치단체의 존립, 유지에 관한 사무이며, 당해 자치단체에만 이해관계가 있는 사무임

- 그러나 대부분의 자치사무 시행규정을 대통령령이나 부령에 위임하는 등 법령의 과도한 입법 선점으로 인한 조례의 제정범위가 제한됨으로써 지방행정 수행상 문제점으로 제기되고 있음
⇒ 따라서 지방자치단체가 지역적 특성을 반영하여 처리해야 하는 자치사무에 대해서는 법령에서 세부적인 내용까지 규정하여 조례제정 범위를 축소시키는 입법현상을 획기적으로 개선하여 다음과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 강화시켜 나갈 필요성이 있음(지방분권추진위원회, 2011)

- 1991년 지방의회 구성과 함께 본격적으로 자치입법권 확대 논의가 시작된 후 지방분권의 시대적 흐름을 반영하여 자치입법권을 확대하여야 한다는 데에는 공감대가 형성되었지만, 자치입법권 확대의 주요 쟁점 사항인 ‘조례의 입법 범위’와 ‘조례의 법적 지위’에 대하여 학계 의견대립, 중앙부처의 소극적 태도 등으로 인하여 합의점을 찾지 못하여 그 동안 논의되었던 지방자치법 개정을 통한 자치입법권 확대는 어려운 실정이었음
- 중앙부처는 지방자치단체 간 입법 형평성 등으로 인하여 주민생활에 혼란만 초래할 수 있다는 이유로 조례제정권 확대에 대하여 부정적인 반응을 보였음. 따라서 소극적 태도를 견지할 중앙부처를 설득할 수 있는 구체적인 논리 개발이 필요함

1) 지금까지의 자치입법권 강화를 위한 시도

(1) 조례제정 근거 부령 정비

- 2008년 국정감사때 주민의 대표기관인 의회의 조례제정 근거를 부령에 두는 것은 자치사무의 범위를 축소시키고 자치입법권을 제약하는 등 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있다는 지적이 대두
- 이에 동년 10월 행정안전부는 자치입법권 약화 요인이 되는 조례제정 근거 부령의 일제 정비를 추진함
 - 2008년 11월 부령 일제조사 결과, 조례제정 근거 부령은 국토해양부 12건, 농림수산식품부 9건을 비롯하여 총 44건으로 나타남
- 행정안전부는 동년 11월부터 이듬해인 2009년 4월까지 이에 대한 정비방안에 대하여 국토해양부 등 9개 소관부처와 협의하여, 이 중 34건은 조례제정 근거를 법률로 상향조정 하는 등 관련 법령을 정비하기로 하였으며, 이와 관련하여 국회에서도 33개의 법률 개정안이 의원입법으로 추진함

(2) 조례제정권 확대 추진

- 실제 지방자치단체에서 수행하는 사무임에도 불구하고 조례제정이 원칙적으로 불가능했던 기관위임사무를 폐지하고 새로운 사무구분체계를 도입하기로 하였음
- 새로운 사무구분체계가 도입되면 중앙과 지방간 사무재배분을 통해 자치입법권 확대가 가능해지므로 2008년 6월 ‘새로운 사무구분체계 도입을 위한 사무구분체계 개선안 연구용역’ 과 2009년 5월 ‘법령상 사무총조사 연구용역’ 을 수행하여 사무구분체계 개선방안을 마련함
- 2008년 9월 법령상 조례 위임내용이 너무 구체적이어서 조례제정권을 제한하는 사례나 법령의 내용상 지역 여건과 특성을 반영하여 조례로 정하는 것이 합리적인 사례 등에 대한 정부 조사가 실시됨. 그 결과 총 41건을 조례입법권 확대 개선과제로 발굴하였고, 이 중 소관부처와 합의를 거쳐 19건을 법령 개정함(지방분권추진위원회, 2011)

(3) 조례청구권자 확대

- 2009년 4월 행정안전부는 국내거주 외국인과 재외국민도 지방자치에 참여할 수 있도록 지방자치법을 개정함
- ⇒ 국내거주 외국인과 재외국민에게 조례 제정 및 개·폐 청구권을 부여하여 자치입법의 참여 폭을 확대함

(4) 성과와 과제

- 지방자치법 개정에 대해서 위헌여부 논란 등 학계의 의견대립에 따라 별다른 진전이 없는 상황에서 가장 실효성 있는 수준의 자치입법권 확대방안을 추진 중에 있음. 다만, 진정한 의미의 지방자치단체의 자율적·창의적 입법활동을 보장하기 위해서는 헌법 개정 등 보다 근본적인 개선방안에 대한 논의가 필요함

2) 개선 방향

(1) 법률이나 대통령령에서 직접 조례로의 위임 확대

- 자치입법권과 관련하여 법률이나 대통령령으로 위임하여 처리하는 것을 조례로 직접 위임하여 조례의 제정범위를 확대하도록 함

(2) 부령 대신 조례로 위임하는 규정 확대

- 지방자치단체가 사무를 처리하는 경우에는 지역적 특성과 여건을 반영 할 수 있도록 법령에서 획일적으로 규정하지 말고, 조례로 정하도록 위임하는 규정을 확대 추진하도록 함

(3) 조례로 위임한 사항에 관한 하위법령 규정 제한 추진

- 법령에서 조례로 위임한 사항에 대하여 국가가 다시 대통령령, 부령으로 규정하는 사례를 방지하여 조례로 위임한 본래의 입법취지를 훼손하지 않도록 지방자치법을 개정 추진함
 - 사무구분체계 개선방안에 대한 의견수렴을 거쳐 지방자치법 등 관련법령을 개정함으로써 그 동안 조례제정권을 약화시켰던 기관위임사무를 폐지해야 함

- 지방자치법 개정안 : 지방자치법 제22조 제2항 신설

- “지방자치단체의 사무 중 법률에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 대통령령/총리령 또는 부령으로 정할 수 없고, 대통령령에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 총리령 또는 부령으로 정할 수 없다.” (국회 권경석의원 등 18인 발의(2009. 10. 16), 지방자치법 일부 개정법률안 (의안번호 6306)으로 수용 필요)

(4) 국가사무의 지방이양으로 조례제정 범위 확대 추진

- 국가사무의 지방이양 확대를 통해 자치사무의 범위를 넓힘으로써, 자치사무의 조례제정 영역을 확대하는 효과를 이끌어낼 수 있음

※ 조례의결권의 범위에 관한 쟁점사항(정세욱, 2004)

① 지방자치단체의 全權限性

- 헌법상 국회의 전속적인 입법사항에 속하는 것이라면 당연히 법률의 수권이 있어야만 지방의회가 조례를 제정할 수 있겠지만, 이미 지방자치법에 의하여 지방자치단체에 배분된 자치사무와 단체위임사무에 대해서까지 일일이 법률의 위임을 요건으로 한다면 헌법이 규정하고 있는 지방자치단체의 전권한성은 결국 공허한 것이 되고 맙

② 조례위반자에 대한 罰則規定

- 條例法律說(條例法律同位說): “모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포/구속/압수/수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌/보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다” (헌법 제12조 1

항)

- 이 설에 의하면 행정입법에의 벌칙의 포괄적 위임을 금지한 헌법 제75조(대통령령), 제95조(총리령, 부령)와 제12조(신체의 자유, 죄형법정주의)의 취지는 본래 행정부에 의한 형벌권의 남용을 방지하려 한데 있는 것이지 지방자치단체의 자치법규에의 형벌의 일반적 위임을 금지하려는 것이 아님

- 조례는 주민의 대표기관인 의회의 의결로 제정되는 민주적 입법으로서 행정부가 법률의 위임을 받아 또는 법률을 집행하기 위해서 발하는 행정상 입법(위임명령, 집행명령)과는 그 성질이 전혀 다르므로 실질적으로는 법률에 준하여 생각해야 하며, 조례에의 벌칙의 위임도 헌법 제75조와 제95조의 제한을 받지 않고, 헌법 제12조와의 관계에서 법률로 보아야 함

○ 憲法授權說: 헌법은 지방자치단체에 통치권의 일부를 부여하고 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으므로 헌법(제117조)에 자치단체가 ‘법령의 범위 안에서’ 조례제정권을 갖는다고 규정한 취지는 조례의 실효성을 담보하기 위하여 조례에 벌칙을 정할 것인가의 여부도 지방의회의 판단에 맡긴다는 의미이고 조례위반에 대한 과태료부과(지자법 제27조)는 헌법 제117조의 수권에 근거하고 있으므로 죄형법정주의(헌법 제12조 1항)의 예외임

○ 委任要件充足說: 이설에 의하면 조례에 벌칙을 위임하는 것도 헌법 제75조, 제95조의 제한을 받으며, 따라서 조례에의 포괄적 위임은 허용되지 않음. 다만 지방의회가 의결한 민주적 자치법규인 조례에의 위임은 행정부의 대통령령/총리령/부령에의 위임과는 달리 구체적 범위를 정한 것이 아니며, 지방자치법 제27조는 벌칙의 포괄적 위임이 아니라 이 법 제22조 단서를 구체화한 것이므로 조례에 벌칙을 두는 것은 죄형법정주의(헌법 제12조 1항)에 위반되는 것이 아님

제 3 절 행정입법에 대한 통제

- 행정입법에 대한 의회의 견제와 통제가 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 논의가 필요함
 - 자치단체장과 공무원이 자의적으로 행사할 수 있는 입법권한을 선출된 권력인 의회가 제어하고자 하는 것임
- 국가차원에서 행정입법은 그 필요성을 인정받고 있음
 - 행정이 복잡·전문화되며 법률이 담지 못하는 규율을 행정권이 다룰 수 있기 때문임. 국회 심의가 오래 걸리는 법률로는 사회·경제·문화 등 행정대상의 급속한 변화에 대응하기는 어려움
- 의회로부터 위임받은 행정입법의 권한이 커지면 시행령이나 법규명령을 행정 편의적으로 행사할 수 있는 위험이 있음. 따라서 행정입법 권한이 제대로 사용되고 있는지를 선출된 권력인 의원들에 의해 통제받아야 함
- 주민의 의사를 대변하는 선출된 권력인 지방의회가 통제할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 것이 주민자치시대에 합당하다고 보고 다음과 같은 통제 방안을 제안함

1. 지방의회에 의한 통제

- 국회가 행하는 행정입법의 통제방식에 연계하여 지방의회 역시 일반적으로 간접적, 직접적 통제로 구분하여 접근해 볼 수 있음

1) 간접적 통제

- 지방의회가 집행부에 대하여 행정사무감사권/조사권(지방자치법 제41조)을 가동하여 간접적으로 위법/부당한 행정입법을 견제할 수 있음
 - 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시/도에서는 14일의 범위에서, 시/군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있음
 - 이를 위해 필요하면 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있음

2) 직접적 통제

- 행정입법에 대한 의회의 직접적 통제는 행정입법의 성립 또는 발효에 대한 동의 내지 승인권 또는 일단 유효하게 성립된 행정입법의 효력을 소멸시키는 권한을 의회에 유보함으로써 가하는 통제로 볼 수 있는데, 일반적으로 동의권의 유보 또는 의회에의 제출절차(laying process)로 보고 있음(김철수, 2002 : 1203)
- 우리나라 헌법은 이러한 통제방법을 규정하지 않고 위임명령이나 집행명령을 제정 또는 개정으로 행정입법을 통제할 수 있게 하고 있음
 - 즉, 우리나라는 중앙정부차원에서는 국회법 제98조의2에 따라 중앙행정기관의 장이 행정입법을 소관 상임위원회로 제출하고 상임위는 이를 검토해 위법사항을 기관장에게 통보할 수 있도록 하고 있음. 소관 상임위원회는 그 행정입법(대통령령, 총리령 및 부령)에 대하여 법률에의 위반여부를 검토하여 중앙행정기관의 장에게 그 시정을 요구할 수 있도록 함(국회법 제98조 2)
 - 그러나 국회의 권한이 해당 상임위를 통한 단순 통보에 있고 수정·변경을 요구할 수 없다는 점에서 실효성이 적다는 지적도 있음(2014.6.18 머니투데이).³⁾
- 따라서 의회의 직접적 통제를 준비해야 한다면 자치단체장의 행정입법을 지방의회가 승인해주는 규정을 마련해야 할 것이고, 더 나아가 행정입법을 소멸하게 할 수 있는 권한을 의회에 부여하는 안을 생각해 볼 수 있음
- 그러나 우리 헌법에서 국회법에 규정하고 있듯이 지방자치법에서도 자치단체장이

3) 반면 미국은 '의회심사법'에 의해 행정입법을 통제하고 있다. 1996년 클린턴 정부 시절 제정된 이 법에 따르면 행정기관이 제정하는 대부분의 규칙은 의회가 심사해 행정입법 통제 대상이다. 미국의 모든 행정위원회는 행정입법 시행 60일 이전에 연방의회와 연방의회 회계감사원에 행정입법안을 제출해야 한다. 회계감사원이 행정입법 검토보고서를 의회에 제출하면 상·하원 공동의 결의에 따라 규칙을 거부할 수 있다. 행정입법 재·개정 및 폐지 시 10일 이내에만 상임위에 관련 내용을 제출하면 되고, 상임위의 거부권한도 없는 우리 국회법보다 훨씬 엄격하다. 영국은 입법부가 행정부에 위임한 개별 수권법률에서 행정입법을 의회에 제출토록 규정했다. 미국처럼 일반법을 만들어 큰 틀에서 통제하는 것과 다른 방식이다. 통제 형태는 정치조건부(장래의 불확실한 사실의 발생에 따라 효력 여부가 결정되는) 행정법안이 제출될 경우 의회의 승인을 거쳐야 한다. 행정기관이 즉각 효력을 발하는 행정법안을 제정할 시에는 법안 제출 40일 이내에 상·하원 중 한 쪽의 의결에 의해 무효로 만들 수 있다. 독일 역시 행정입법을 다양한 방식으로 통제하고 있다. 하원 격인 독일 연방의회는 행정입법에 대해 동의권·수정권·폐지권 등을 갖고 있다. 특히 연방의회는 재정 및 경제분야의 행정입법에 대한 관여를 의무화하는 법률을 지속적으로 제정했다. 구체적으로 독일에서는 행정입법을 제정할 때 의회의 동의가 있어야 행정입법 효력이 발생할 수 있도록 했다. 또 의회가 의결하면 행정입법 내용을 수정·폐지할 수도 있다. "법규명령은 공포 전에 연방의회에 송부해야 한다. 명령은 연방의회 의결을 통해 수정 또는 거부될 수 있다"는 독일 상법 제292조 제4항이 대표 사례다(2014.6.18 머니투데이).

행정입법안을 지방의회에 제출하여 검토의견을 듣고 만일 해당 사안에 대해 시정 요구사항이 있으면 장에게 요구할 수 있도록 규정해줄 수 있도록 하는 방안도 다음과 같이 고려해 볼 수 있음

- (1) 지방자치단체장의 행정입법을 지방의회가 승인하도록 하는 규정을 두도록 한다.
 (2) 지방자치단체장의 행정입법을 지방의회에 제출하여 검토의견을 듣도록 하는 규정을 두도록 한다. 이 경우 지방의회에서 판단하여 시정요구사항을 장에게 요구할 수 있도록 한다.

2. 집행부 내부에서의 통제

- 행정입법이 형성되고 공포되어 효력을 발생하기까지는 일정한 절차를 필요로 하는데 집행부 내부에서 일정한 행정입법절차를 거치도록 함으로써 행정입법의 적정성을 일정부분 도모할 수 있는 효과를 거둘 수 있음
 - 예를 들면 모든 자치법규는 소관 담당관의 법규안 작성 이후 법무담당관의 1차심사를 거쳐 입법예고(20일 이상)를 거쳐 다시 법무통계담당관의 2차심사를 거쳐 법규안을 확정하게 됨. 이후 법무통계담당관이 조례/규칙심의회를 개최하여 해당사안을 의결하고, 심의회 결과 시장 결재를 받아 최종 확정함
 - 이때 조례안은 시의회에 제출하여 의결과정을 밟고, 규칙안은 안전행정부 사전보고(공포15일 전) 후 공포하게 됨(표4, 그림5 참조). 즉, 자치법규 제정절차를 통해 법규안작성과 이에 따른 심사, 조례규칙심의회결, 입법예고, 규칙안 사전보고 등 어느 정도의 통제를 하고 있음
- 일반적으로 지방정부 차원에서 자치단체장이 발하는 규칙을 포함한 법규명령은 다음의 [표 2-1]/[그림 1-5]에서 같이 진행됨 같은 맥락에서 훈령과 예규의 입법과정도 안 작성, 법제심사, 안 확정, 훈령(예규)번호 부여, 발령(공보게재) 등의 절차를 거침 자치단체장의 규칙제정절차를 통한 내적통제를 고찰해 보도록 하겠음

[표 2-1] 법규의 입법처리 순서

순서	구분	처리 부서	처리내용	적용 법규
1	방침 및 법규안 작성	소 관 담당관, 과	■ 방침결정 시 중점사항 - 목적(필요성), 주요내용, 관계법령, 추진일정, 타 시 도 비교표, 초안 등 ■ 상위법 위반, 초문형식, 한글맞춤법, 띄어쓰기 등 주의	모든 법규

순서	구분	처리 부서	처리내용	적용 법규
			<ul style="list-style-type: none"> ■ 결재표지 등 전부 한글사용 ■ 표준안, 관계법령 발췌문 타 시도 사례, 방침결정서 등 첨부 ※ 법규안 작성 전에 방침을 별도 작성할 필요가 있는 경우에는 방침만을 사전 결재 후 법규안 작성 	
2	선행절차 이행	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실, 국 중앙행정기관 등 협의, 성별영향분석평가 - 예산, 물가 등 	"
3	1차 심사	법무통계 담당관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초문형식, 구성체계, 입법의 필요성, 상위법령의 관계 등 심사, 규제심사 	"
4	계획결재	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「대전광역시 사무전결규정」에 따라 결재 - 훈령안은 반드시 시장 결재 	"
5	입법예고 및 부패영향평가	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례, 규칙안 입법예고(20일 이상) - 시도행정정보 공보관리를 통하여 공보게재 의뢰 ■ 부패영향평가(감사관) 	조례 규칙
6	법제심사 의뢰	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 입법예고, 규제 및 실 국 협의 결과를 반영, 안전을 확정하여 법제심사 의뢰 	"
7	2차 심사	법무통계 담당관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1차 심사내용 및 입법예고 결과 등 재검토 - 심사결과 소관부서 통보 	조례 규칙
8	법규안 결재	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「대전광역시 사무전결규정」에 따라 법규안 확정 	"
9	조례규칙 심 의 회	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소관 담당관 과장인 심의의뢰 공문발송 ■ 심의안 20부(세안설명서 포함) 복사하여 법무통계담당관 제출 	"
		법무통계 담당관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례규칙심의회 개최 - 소관 실, 국장, 본부장이 제안이유, 주요내용 등 설명 및 질의 응답 - 심의결과 소관부서 통보 	"
10	법규안 확 정	법무통계 담당관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 심의회 결과 시장 결재를 받아 최종 확정 ■ 조례안 시의회 부의안건 제출의뢰 ■ 규칙안은 행정안전부 사전보고 후 공포 	"
11	시의회 제 출	소 관 담당관, 과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례안 인쇄 후 시의회에 제출의뢰(70부 인쇄) ■ 조례안 시의회 제출(정책기획관) 	조례
12	시의회 심사의결	시의회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소관 상임위원회 심사, 의결 ■ 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 심의 의결(본회의) 	"
13	의원발의안 및 수정조례안 조례규칙 심의회 심의	법무통계 담당관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의회에서 의결된 조례안 중 의원발의안과 수정의결 조례안에 대하여 조례규칙심의회 상정 - 재의여부 등 검토 	조례
14	사전보고	법무통계 담당관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에 행정안전부장관에게 사전보고 ※ 재의요구는 이송일로부터 20일 이내(소관부서) 	조례

순서	구분	처리 부서	처리내용	적용 법규
			■ 공포예정 15일 전에 행정안전부장관에게 사전보고	규칙
15	공 포	법무통계 담당관	■ 의회 의결 후 시장결재(서명)를 받은 공포안에 대하여 중앙부처의 이의가 없을 경우 공보게재 의뢰	조례
			■ 이송 받은 날부터 20일 이내에 공포	규칙
16	공보발간	공보관	■ 조례규칙심의 후 중앙부처의 이의가 없을 경우 시장결 재(서명)를 받은 공포안에 대하여 공보게재 의뢰	모든 법규

1) 규칙안 입안

- ☐ 일반적으로 집행부가 발하는 규칙안은 소관업무를 주관하는 부서에서 담당함
- ☐ 규칙안을 입안할 때에는 입법의 필요성(목적), 주요내용, 규칙의 소관사항여부, 제정/개정/폐지 등의 입법형식, 관계기관과의 협조사항, 예산조치필요성의 여부, 입법시기 등을 고려하여 준비함
- ☐ 규칙안의 문안을 작성할 때에는 입법상의 제원칙, 즉 법령 및 조례와 상위규칙에 위배여부, 규칙으로 정할 수 있는 소관 범위인지 여부 등을 검토하여 위배되지 않도록 하며, 규칙의 제정이나 개폐시 개별법령에서 관계기관(시·도지사, 중앙행정기관의 장)의 사전승인을 받도록 되어 있는 경우에는 해당 관계기관의 승인을 얻어야 함(박봉국, 2002 : 602). 이때 자치법규 표준안, 관계법령 발췌문 타시도 사례, 방침결정서 등 첨부해야 함

2) 입법예고

- ☐ 지방자치단체의 장은 주민의 일상생활과 직접 관련되는 자치법규를 정비하고자 할 때에는 주민에게 입법예고를 하고 있음⁴⁾ 이는 주민의 입법참여기회를 확대하여 입법의 민주화와 법령의 실효성을 높이고자 하는 것임
- ☐ 예고방법은 당해 지방자치단체에서 발간하는 기관지(시보/도보/군보)에 게재하거나 반상회보, 일간신문에 게재할 수 있고 특별한 사정이 없는 한 20일 이상의 예고기간을 갖음

3) 규칙안 심사

4) 자치법규의 입법예고는 각 시/도의 입법예고의실시에관한규정에 의한다(서울특별시).

- 규칙안이 작성되면 법제담당부서의 심사를 거쳐 조례규칙심의회 심의를 거침
- 지방자치단체의 장이 조례/규칙의 제정/개정/폐지 및 공포 등을 하려는 경우에 이를 심의/의결하기 위하여 해당 지방자치단체의 장 소속으로 조례/규칙심의회를 둔다(지방자치법시행령 제28조). 규칙안을 심사할 때에는 규칙안의 체계/형식/자구, 관련기관과의 협의여부, 상급청의 승인을 요하는 경우, 예산조치, 입법예고 및 주민의견 반영여부를 검토하고 축조심사를 함
- 축조심사결과 법령/조례 및 타 규칙과의 모순/상충되는 부분이 있거나 형식/자구가 적절치 아니하거나 기타 수정/보완해야 할 사항이 있으면 수정안 또는 대안을 작성함(박봉국, 2002 : 602).

4) 규칙안의 사전보고

- 규칙을 성안한 지방자치단체의 장은 규칙공포예정 15일 전에 시/도지사는 안행부장관에게, 시장/군수 및 자치구청장은 시/도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 안전행정부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 함(지방자치법 제 28조)
- 이는 감독권으로 볼 수 있는데, 사전보고를 받은 감독청이 볼 때 규칙이 위법성이 있다고 판단할 경우 이를 시정 또는 시행보류를 요구할 수 있음

5) 규칙의 공포

- 법제담당부서는 공포안을 작성하여 당해 지방자치단체의 장의 결재를 얻어 공보담당부서에 공포를 의뢰함
- 규칙의 공포는 해당 자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다(지방자치법시행령 제30조 1항). 규칙의 공포문에는 전문을 붙여야 하며, 공포문전문에는 제정하거나 개정하는 뜻을 기재하여 지방자치단체장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록함(지방자치법시행령 제29조).

3. 문제점 및 대안

- 우리나라 자치단체장의 행정입법은 지방의회와 상관없이 집행부(소관 담당관, 법무통계담당관)만의 논의로 전개되고 최종 자치단체장의 승인을 얻어 공포하여 효

력을 발생함

- 결국 여기서 지방의회가 자치단체장(집행부)의 행정입법에 대한 위법성 검토나 행정권 남용부문에 대한 견제가 필요함에도 그러한 규정은 찾아볼 수 없음
- 따라서 자치단체장이 제정하는 자치법규(규칙)는 적어도 행정입법 시행 00일 이전에 지방의회에 제출하여 검토를 받게 하고, 시정사항이 있으면 수정을 요청할 수 있게 하도록 함. 지방의회가 집행부의 행정입법에 어떠한 견제역할을 행할 수 있는 것인가에 대한 규정을 제시하여야 하는 이유 때문임.⁵⁾

5) 미국 중앙정부 사례 : 행정기관이 제정하는 대부분의 규칙은 의회가 심사해 행정입법 통제 대상이 된다. 미국의 모든 행정위원회는 행정입법 시행 60일 이전에 연방의회와 연방의회 회계감사원에 행정입법안을 제출해야 한다. 회계감사원이 행정입법 검토보고서를 의회에 제출하면 상·하원 공동의 결의에 따라 규칙을 거부할 수 있다.

제 4 절 국회와 지방의회의와의 연계시스템 장치 구현

- 지금까지 우리나라는 지역경쟁력이 국가발전을 좌우한다는, 즉 국가경쟁력을 제고시킬 수 있음을 깨닫고 그동안 획일적이고 권력적인 중앙정치·행정중심에서 탈피하여 지방의 다양성과 활력을 바탕으로 한 새로운 성장동력을 확보하기 위한 지방자치(지방분권) 정책 마련에 힘써왔음
- 그러나 지방의 경쟁력을 이끌어내어 새 성장동력을 확보하기 위한 국정시스템(국회-지방의회 협력)의 미비로 지방분권을 통한 지역경쟁력을 국가경쟁력으로 이끌어내는데 실패함
- 지역의 의견이 지방의회로 수렴되어 정책화과정을 거쳐 국회에 의견을 제출할 수 있도록 하여 국회와 지방의회가 지역의 발전과 더불어 국가발전을 견인해내야 함. 따라서 지금의 당면과제는 자치적 분권을 실현해내는 지역발전을 이끌어내어 국가경쟁력을 제고할 수 있도록 국회의 새로운 패러다임을 설계하는 것임

1. 정치 구조적 체계 보완

- 지방행·재정 등을 총괄적으로 지원·관리하여 국정과 지방정치·행정을 통합·조정해내는데 도움을 줄 수 있는 국회의원이 되기 위해서는 국가와 지방자치단체와의 관계가 국가의 통일성(단일성) 내에서 유기적인 협조 내지 연계성 있는 분권화를 만들어주어야 함
 - 즉, 지역의 입법정책문제를 비롯한 현안과제들을 국회의원과 지방의회의원이 함께 조율할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함
 - － 지방의원들이 해당 지역에서만 격리되어 활동할 수밖에 없고, 국회의원과 지역의 문제를 수평적인 관계에서 함께 논의할 수 없는 현재의 의정 구도로서는 국정의 선진화를 도모하기 어려움
 - 이런 맥락에서 대한민국 국회는 국회와 지방의회간의 연계·협력시스템을 갖추 수 있도록 정치적 분권을 작동해주는 조력자여야 함
 - － 지방의회가 지역의 문제를 국정에 반영하기 위한 통로로서의 제도적 장치를 마련이 필수적임
- 예를 들어 국책사업문제는 국가의 문제인 동시에 지역의 문제가 될 수 있는 중요한 사안임
 - 국가입장에서는 국책사업의 효율적 배분을 통한 국가균형발전을 도모할 수 있고, 지방자치단체는 특화된 지역역량을 가지고 지역발전을 강화시킬 수 있음. 따라서 국책사업은 지방자치

단체 단독의 문제만이 아니고 국가전체의 문제가 됨

⇒ 그러므로 지방자치단체 소속 국회의원은 국가와 지역의 통합적 정치리더로서 해당지역 지방의회의원과 협력하여 지방자치단체의 국책사업을 국가발전의 원동력으로 이끌어낼 수 있도록 온 힘을 다하여야 함

□ 국가의 의사가 수직적 내지 계서적으로 침투되는 행정관계영역과는 달리 수평적 정치관계 영역 안에 존재하게 하도록 하자는 것임

⇒ 그러기 위해 지방자치단체를 대표하는 국회의 상원같은 역할을 상정해 볼 수 있을 것임

2. 국회에 대한 의견제출권 보장

□ 지방의회는 그들의 의결에 의해 그들의 사무를 처리하고 의사를 개진함. 따라서 자치단체의 이해에 관련된 사항이라면 모두 지방의회의 의결사항으로 간주되는 것이 일반적임(프랑스 역시 이와 같이 원칙에 근거하여 의회를 구성하고 운영하고 있음)

□ 그러나 우리나라 지방의회는 의결사항을 규정하고 있으나(지방자치법 제39조) 국회와의 관계설정이 없기 때문에 그에 대한 법규정이 없는 실정임. 따라서 ‘국회와의 협력에 관한 사항’을 추가적 의결사항으로 규정하도록 법개정이 이루어져야 할 것임

□ 또한 2개 이상의 자치단체에 관련된 사무를 처리함에 있어 관계 지방의회의 협의회(또 다른 공동지방의회나 지방의회의장협의체)를 설립할 수 있도록 규정하고 여기에서 심사한 중요의결사항을 국회에 제출할 수 있도록 하는 규정을 제시함

○ 예를 들면 지방의회의장협의체⁶⁾가 이 사안에 대한 심사를 거쳐 직접적인 의견 제안권을 갖도록 하는 방안을 강구해볼 수 있음

○ 지방의회협의체가 자치단체 간 상호교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 협의체를 구성할 수 있도록 하고 있는 현 지방자치법 규정(행정협의회)에 ‘국회와의 관계설정’에 대한 내용도 추가할 것을 제안함

□ 같은 맥락에서 지방의회협의체는 지방자치에 직접 영향을 미치는 법령 등에 관하여 (안전행정부장관을 거쳐) 국회에 의견을 제출할 수 있다고 규정할 수 있음

6) 시도의장협의회, 시군구의장협의회 등을 예로 들 수 있다.

- 요컨대, 지방의회는 그들의 바람(소원)을 표출할 수 있어야 하고, 자치단체의 삶에 관계되는 모든 사항에 의견을 개진할 수 있어야 하며 다른 지방의회와 국회와의 관계에서도 동일하게 설정되어야 함

<헌법 제117조 개정안(서울특별시의회, 2010 : 155)>

- ④ 지방자치단체의 장, 지방의회 의장 등의 협의체는 법률이 정하는 바에 따라 제117조 제3항 제2문에 해당하는 사항에 관한 의견을 국회에 제출할 수 있다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	제117조 ①~② (현행과 같음) ③ 지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제37조 제2항, 제12조 1항, 제13조 제1항, 제23조 제1항, 제24조 내지 제26조 제1항, 제59조의 법률에는 지방자치단체의 사무와 관련되는 경우에 조례를 포함하는 것으로 본다. ④ 지방자치단체의 장, 지방의회 의장 등의 협의체는 법률이 정하는 바에 따라 제117조 제3항 제2문에 해당하는 사항에 관한 의견을 국회에 제출할 수 있다.

<지방자치법 제39조(지방의회의 의결사항) 개정안>

- ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.

12. 국회와의 교류협력에 관한 사항

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1. 조례의 제정·개정 및 폐지 2. 예산의 심의·확정 3. 결산의 승인 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 5. 기금의 설치·운용 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분	제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1~11(현행과 같음) 12. 국회와의 교류협력에 관한 사항

현행	개정안
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 9. 청원의 수리와 처리 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항	

<지방자치법 제152조의 1(지방의회협의체 구성) 신설안>

지방자치법 제152조의 1 (지방의회협의체 구성) ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방의회간의 협의체를 구성할 수 있다.

- ② 지방의회협의체를 구성하려면 관계 지방의회간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다.
- ③ 안전행정부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 지방의회협의회를 구성하도록 권고할 수 있다.
- ④ 지방의회협의체는 지방자치에 직접 영향을 미치는 법령 등에 관하여 (안전행정부장관을 거쳐) 국회에 의견을 제출할 수 있다.

신·구조문대비표

현행	개정안
제152조(행정협의회의의 구성) ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회의(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 안전행정부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>	제152조(행정협의회의의 구성) ①~③(현행과 같음)
② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다.	
③ 안전행정부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>	
	제152조의 1(지방의회협의체 구성) ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의

현행	개정안
	<p>일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방의회간의 협의체를 구성할 수 있다.</p> <p>② 지방의회협의체를 구성하려면 관계 지방의회간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다.</p> <p>③ 안전행정부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 지방의회협의회를 구성하도록 권고할 수 있다.</p> <p>④ 지방의회협의체는 지방자치에 직접 영향을 미치는 법령 등에 관하여 (안전행정부장관을 거쳐) 국회에 의견을 제출할 수 있다.</p>

제 3 장



제도 정비를 통한 위상제고

제 1 절. 지방의회 인사 독립성과 자율성 확보방안

제 2 절. 지방의회 위원회 제도 개선

제 3 절. 의정활동 전문성 제고방안

제 4 절. 인사청문회제도의 도입

제 3 장 제도 정비 통한 위상 제고: 법률 및 조례

제 1 절 지방의회 인사의 독립성과 자율성을 확보방안

1. 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사권의 독립

1) 현황 및 문제점

- 지방의회가 재개되었던 1991년에는 지방의회에 대한 불신도 있어 인사권의 제약을 두었지만, 지방의회 구성 24년이 된 시점에서 이제는 성숙한 자치에 어울리는 인사제도의 도입이 필요할 것으로 보임(김순은, 2001: 47)
 - 현재 우리나라의 경우 지방의회의 사무기구 공무원에 대하여 지방자치단체의 장이 임명권을 행사하고, 지방의회의 의장은 추천권만 행사할 수 있어 지방의회 구성이 견제대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있음
- 지방의회 사무기구의 인사행정 또한 지방의회의 목표 달성에 필요한 인적 자원을 관리하는 활동이나 체제를 의미하기 때문에 의회의 전문적 운영에 매우 중요한 의미를 지님
- 특히 행정사무감사와 조사, 예산심의 등의 업무를 수행하는 과정에서 집행부를 견제하게 되며 이러한 과정에서 사무직원을 비롯한 보좌기관의 보좌를 받아야 하지만, 단체장이 직원에 대한 인사권을 행사하게 되면 보좌진의 충성을 담보하기 어려움
 - 지방의회는 행정사무감사와 조사, 예산심의 등의 업무를 수행하는 과정에서 집행부를 견제하게 되며 이러한 과정에서 사무직원을 비롯한 보좌기관의 보좌를 받아야 하지만, 단체장이 직원에 대한 인사권을 행사하게 되면 보좌진의 충성을 받기 어렵게 됨
- 우리나라의 국회나 일본의 경우에도 사무직원에 대한 인사권을 국회와 지방의회에 부여하고 있는 점을 감안하면, 지방의회의 인사권 독립은 지방자치의 발전의 순리라고 볼 수 있음(국회법 제42조 제3항; 일본 지방자치법 제138조 제5항)
 - 그리고 지방자치법상 지방의회 직원에 대한 임명권자의 변화과정을 보면 이미 우리나라에서도 지방자치 초기에 인사권을 지방의회의장에게 부여한 경험이 있음

- 구지방자치법(시행 1949.8.15; 1949.7.4 제정) 제30조: “지방의회에 서무를 정리하기 위하여 간사와 서기 약간 인을 둘 수 있다.”
- 구지방자치법(시행 2006.5.24; 2006.5.24개정) 제83조(사무직원의 정원과 임명) “ ②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”
- 현행 지방자치법(시행 2014.1.21; 2014.1.21 개정) 제91조(사무직원의 정원과 임명): “② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
 1. 별정직공무원
 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원
 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원 “

<지방의회의 사무직원에 대한 인사권의 변천>

구 분	시 기
지방의회의장 임명	1949- 1961
지방의회 해산	1961-1988
단체장 임명(의장과 협의)	1988-1994
단체장 임명(의장의 추천)	1994-2006
단체장 임명(일반직) 사무처장 임명(하위직)	2006-2014

자료: 지방분권촉진위원회(2010. 12), 지방의회활성화방안. 지방의회활성화소위 보고서.

2) 개선방안

□ 특별법상의 개선방향

- 현행 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 제3항에서 "지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하는 것을 국가와 지방자치단체의 의무"라고 직접적으로 규정하고 있는 것을 감안하면 개선방향은 이미 국민적 합의가 이루어진 것으로 보아야 함
- 참여정부기간 제정된 “지방분권특별법”은 이명박 정부에 들어와 “지방분권촉진에 관한 특별법”으로 대체되었고, 박근혜정부에 들어와서는 종래의 “지방행정체제 개편에 관한 특별법”과 통합된 “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”으로 전환되었으나, 지방자치발전의 기본정신과 핵심적 내용에는 변화가 없음

<지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법>

제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ③ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

□ 제도적 개선 방안

○ 지방의회의장에 대한 인사권 부여: 지방자치법 및 지방공무원법의 개정

- 우선 지방자치법 제91조 제2항을 다음과 같이 개정하는 것이 바람직 할 것으로 보임. 동시에 지방자치법 제92조(사무직원의 직무와 신분보장 등) 제2항에 따른 지방공무원법 제6조 제1항에 다음과 같은 단서조항을 설정하는 개정이 필요함.

<지방자치법>

제91조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. <개정 2012.12.11., 2013.7.16.>

개정안: 제91조 제2항: “사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다.”

<지방공무원법>

제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 "임용권"이라 한다)을 가진다.

개정안: 지방공무원법 제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 "임용권"이라 한다)을 가진다. “단 지방의회 사무직원에 대한 임용권은 지방의회 의장이 가진다.”

2. 지방의회 인사의 전문성 제고

1) 현황 및 문제점

- 지방의회는 조례의 제·개정과 예산의 심의 및 결산승인, 행정사무감사와 조사 등의 중요한 기능을 수행하므로 행정정반에 대한 전문적 지원체계의 구축이 요청됨
- 지방의회의 전문성 향상 방안으로는 정책연구기능의 향상, 전문위원실의 보강, 의원보좌관제

의 도입, 의회직렬 신설 등이 제기되고 있음(임승빈, 2013: 11)

- 여기서는 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사권의 독립을 전제로 한 의회직렬 신설 방안을 제시하고자 함
 - 의회직렬을 신설할 경우에는 지방공무원법 시행령의 개정과 함께, 의회직렬 공무원들의 사기를 양양하기 위한 순환보직의 문제를 해결하기 위하여 시·도 단위의 인사교류를 하기위한 지방자치법의 개정이 요청됨
- 의회직렬 신설에 대한 법률개정안(김성조의원 대표발의: 2009. 9. 18)
 - 지방의회의 의회직렬 신설에 대해서는 2009년 9월에 국회 김성조 의원 등 17인이 동 내용을 골자로 하는 지방자치법 개정안을 제안한 바 있음

<제안이유: 발췌>

지방자치단체장이 지방의회 소속의 일반직 공무원에 대하여 직접적인 임명권을 행사토록 규정한 지방자치법 제91조는 기관의 자율성 및 독립성의 측면에서나, 감사기관 대 피감사기관의 관계에서나, 업무의 효율성 측면에서 볼 때 그 타당성이 특히 결여되어 있으며, 헌법이 정하고 있는 기능분할과 권력분립의 원칙을 일탈하고 있음

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 의정보좌활동을 전문직으로 하는 ‘의회직렬’을 신설하여 지방의회 사무직원은 당해 지방의회 의장이 그 인사권을 행사하도록 하고, 인사권 독립에 따른 인사 대상인원의 감소에 따라 제기될 수 있는 인사정체요인을 해소하기 위하여 지방의회 사무직원의 인사단위를 시·도 단위로 운영하되, 이를 원활히 하기 위하여 인사교류 협의회를 구성·운영하여야 할 것임

<주요내용: 발췌>

나. 지방의회에 두는 사무직원의 정수와 직급은 자치단체의 조례로 정하도록 하고, 지방의회 의장은 소속직원에 대한 임면권을 가지며, 지방자치단체의 장과 지방의회 의장은 자치발전과 전문성 확보를 위하여 필요한 경우 소속 공무원을 상호 인사교류 할 수 있도록 하고, 인사적체 해소 등을 위하여 시·도의회와 시·군·자치구의회 공동으로 인사교류 협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있도록 함(안 제91조).

2) 개선방안

- 의회직렬의 신설
 - 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 지방의회의장에게 부여할 경우 현행과 같이 집행부 공무원으로 충원하기 보다는 별도로 의회직렬을 신설하는 방안이 바람직할 것으로 보임(송광태, 2003: 50; 박영강, 2003: 103)

□ 시·도 단위의 인사교류

- 지방의회의 의회직렬 신설에 대해서는 집행부나 타 기관과의 인사교류에 대한 어려움이 발생할 수 있으므로 조직이 정체하거나 직원의 사기가 떨어질 수 있다는 문제점이 제기되고 있음
- 김성조 의원(2009)의 지방자치법 개정안에서는 의정보좌활동을 전문직으로 하는 ‘의회직렬’을 신설하여 지방의회 사무직원은 당해 지방의회 의장이 그 인사권을 행사하도록 하되 인사권독립에 따른 인사 대상인원의 감소에 따라 야기될 수 있는 인사정체요인을 해소하기 위하여 지방의회 사무직원의 인사단위를 시·도 단위로 운영하고, 이를 원활히 하기 위하여 인사교류협의회를 구성·운영하도록 하고 있음

□ 관련법규의 개정

- 의회직렬의 신설을 위해서는 지방자치법 개정과 함께 지방공무원 임용령 [별표 1]의 개정을 통하여 행정직군에 의회직렬을 신설하고 지방자치단체의 관련 조례의 개정이 필요함(광역시 의회 공무원 인사 규칙 신설 등)

- 먼저, 아래와 같이 지방자치법 제91조 제3항-제5항을 신설함

<지방자치법>

제91조(사무직원의 정원과 임면권 등)

개정안: 제91조 (사무직원의 정원과 임면권 등)

③ 지방의회 사무직원에 대한 인사는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 지방의회에 설치된 지방의회사무직원인사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 시·도의회와 시·군·자치구의회는 인사적체 해소 등을 위하여 공동으로 상호 인사교류를 위한 인사교류 협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장(교육감을 포함한다)과 지방의회 의장은 자치발전과 전문성 확보 등을 위하여 필요할 경우 소속 공무원을 상호 인사교류 할 수 있다.

- 다음, 지방공무원 임용령(대통령령) 제3조 [별표 1]을 개정하여 행정직군내에 의회직렬을 신설함

<참고>

- 지방공무원 임용령(대통령령)은 지방공무원법 제4조에 근거를 두고 있으며, 동 법 제4조와 지방공무원 임용령 제3조의 내용은 아래와 같음

<지방공무원법>

제4조(일반직공무원의 계급구분 등) ① 일반직공무원은 1급부터 9급까지의 계급으로 구분하며, 직군(職群)과 직렬(職列)별로 분류한다. <개정 2010.6.8., 2011.5.23., 2012.12.11.>

④ 제1항 및 제2항에 따른 각 계급의 직무의 종류별 명칭은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.6.8.>

－ 지방공무원 임용령 제3조 [별표 1]을 개정하여 행정직군내에 의회직렬을 신설함

<지방공무원 임용령: 대통령령>

제3조(공무원의 직급구분 등) ① 1급부터 9급까지의 계급으로 구분하는 일반직공무원의 직군·직렬·직류 및 직급의 명칭은 별표 1과 같다.

개정안: [별표 1] 1. 행정직군내에 “의회직렬” 신설

[별표 1] 일반직공무원의 직급표 개정안(지방공무원 임용령 3조제1항 관련)

직 군	직 렬	직 류	계 급
1. 행정	행 정	일반행정	1 - 9 급
		법무행정	
		재 경	
		국제통상	
		노 동	
		문화홍보	
		감 사	
		통 계	
		기업행정	
		운 수	
	의 회 (신설)	지방의회 (신설)	
	세 무	지방세	
	전 산	전 산	
	교육행정	교육행정	
	사회복지	사회복지	
	사 서	사 서	
	속 기	속 기	
	방 호	방 호	
		경 비	

주: [별표 1]을 발췌하여 개정안 부분만 대비하여 제시함

제 2 절 지방의회 위원회 제도 개선

1. 위원회 운영방식 개선

1) 현황 및 문제점

- 지방의회 위원회 제도를 둘러싼 주요 문제점은 복수상임위원회제도와 전원위원회 제도의 도입 여부로 구분됨

(1) 복수상임위원회제도의 현황과 문제점

□ 현황

- 현행 지방자치법에 의하면 지방의회의 상임위원회 수와 지방의원의 복수 상임위원회 참여 여부는 조례의 규정 사항으로 되어 있음

<지방자치법>

- 제56조(위원회의 설치) ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.
- ② 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다.
- ③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

- 지방의회 활동이 사실상 상임위원회 중심으로 이루어짐을 감안하면 복수상임위원회제도는 지방의원의 의정활동 영역의 확대나 인기 있는 특정위원회 쏠림 현상을 보완할 수 있는 유용한 장치로 인식되고 있음
 - － 그러나 지방의회의 경우, 안전행정부(구 내무부)에서 시달한 「지방의회위원회조례표준안」 제4조 제1항에서 의원은 하나의 상임위원이 되며 다만 의회운영위원회 위원은 겸할 수 있다” 고 규정하여 사실상 복수상임위원회의 구성·운영을 억제해 왔음(이용우, 2013a: 125)
 - － 동시에 지방의회 사무기구의 직급과 정원이 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)에 의하여 전문위원의 정원이 정해져 있으므로 지방의회 상임위원회 수는 사실상 전문위원의 정원에 따라 결정되는 경향을 보이고 있음

<지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정: 대통령령>

- 제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 [별표 5](#)와 같다. <개정 2011.8.22.>

□ 문제점

- 복수 상임위원회제도를 도입할 경우 각 지방의회에서 현행 지방의회의 상임위원회 수를 유지하면서 각 상임위원회별 위원정수를 확대하는 방식으로 운영할 경우에는 상임위 소속 전문위원의 정원을 현행대로 유지해도 문제가 없음
- 그러나 복수 상임위원회제도의 활성화를 위하여 미국의 시의회(로스앤젤레스 시의회, 샌프란시스코 시의회, 시카고 시의회 등)나 런던 시의회 등과 같이 상임위원회 수를 대폭 확대할 경우 소속 전문위원과 같은 지원인력의 증원을 수반해야 하는 등의 문제점들을 내포함(이용우, 2003b)
 - 미국과 달리 우리나라는 지방의회 사무기구의 직급과 정원이 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)에 의하여 통제를 받고 있으므로 지방자치단체에서 조례를 통하여 의회 상임위원회 수를 확대 하더라도 이를 전문적으로 지원할 수 있는 지원인력을 확보하기 어려움

(2) 전원위원회제도의 현황과 문제점

- 지방의회는 상임위원회가 구성되어 있으며, 안건 심의는 위원회 중심으로 운영되고 있기 때문에 본회의에 의한 심사가 형식화될 수 있음
- 특히 의원의 정수가 적은 기초의회의 경우 소수의 특정 상임위 구성원들에 의한 안건심의는 효율성이 떨어질 뿐 아니라, 지방자치단체에 전반적인 영향을 미칠 수 있는 개별 안건이 소수자에 의하여 지배되고 결정되는 문제점을 유발하게 됨
- 의안 심사의 충실화와 많은 의원들의 의안 심사에 참여를 위하여 국회와 같이 전원위원회제도를 도입할 수 있도록 지방자치법상 근거규정을 설정할 필요가 있음
- 국회의 경우에도 전원위원회의 구성조항은 있으나 실질적으로 가동되는 경우가 적으므로 실효성이 없다는 주장도 제기되고 있으나, 지방의원의 규모가 작은 기초의회의 경우 실질적인 기능을 할 수 있다는 주장도 제기되고 있음

<국회법>

제63조의2(전원위원회) ①국회는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안등 주요의안의 본회의상정 전이나 본회의상정후에 재적의원 4분의 1이상의 요구가 있는 때에는 그 심사를 위하여 의원전원으로 구성되는 전원위원회를 개최할 수 있다. 다만, 의장은 주요의안의 심의 등 필요하다고 인정하는 경우 각 교섭단체대표의원의 동의를 얻어 전원위원회를 개최하지 아니할 수 있다.

②전원위원회는 제1항의 규정에 의한 의안에 대한 수정안을 제출할 수 있다. 이 경우 당해

수정안은 전원위원장이 제출자가 된다.

③전원위원회에 위원장 1인을 두되 의장이 지명하는 부의장으로 한다.

④전원위원회는 제54조의 규정에 불구하고 재적위원 5분의 1이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 4분의 1이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

2) 개선방안

(1) 복수상임위원회제도의 개선방안

□ 보은군의회와 연제구 의회에서는 의회 위원회 조례에 이미 근거규정을 두고 복수 상임위원회 제도를 운영하고 있으므로, 동 제도의 도입을 위한 제도적 제약은 없는 편임

○ 안전행정부(구 내무부)에서 시달한 「지방의회위원회 조례표준안」 제4조 제1항에도 불구하고, 전문위원의 수를 현행대로 유지하려 한다면 언제든지 동 제도를 도입이 가능함

○ 전문위원의 수를 확대하지 않고 특정 전문위원에게 복수의 위원회 업무를 맡길 수 있음

□ 전문위원의 수의 확대를 수반한 복수상임위원회제도의 도입은 지방의회 사무기구의 지원이나 인사권 전반과 관련된 내용과 연계된 검토가 요청됨

○ 지방자치법 제59조(전문위원)의 개정을 통하여 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항을 조례로 정하게 한다면 지방의회에서는 보다 제도 운영의 자율성을 지니게 될 것임

(2) 전원위원회제도의 개선방안

□ 지방의회에서 불가피하게 전원위원회를 운영해야할 사태에 대비하기 위하여 관련 법규를 사전에 정비할 필요가 있음

○ 지방자치법 제56조 제2항에 다음과 같은 단서조항을 설치하고, 전원위원회의 구성요건과 운영방식은 해당 지방자치단체의 조례 혹은 규칙으로 정하도록 함

<지방자치법>

제56조(위원회의 설치) ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.

② 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다.

개정안: ② 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 “하되, 필요시 전원위원회를 둘 수 있다.”

<부산광역시의회 회의규칙>

21조의2(관련위원회 회부) ① 의장은 소관상임위원회에 안건을 회부하는 경우에 그 안건이 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련위원회에 이를 회부하되, 소관위원회와 관련위원회를 명시하여야 한다. 안건이 소관위원회에 회부된 후 관련위원회로부터 회부요청이 있는 경우 필요하다고 인정할 때에도 또한 같다.

② 의장이 제1항의 규정에 의하여 관련위원회에 안건을 회부할 때에는 관련위원회가 소관위원회에 그 의견을 제시할 기간을 정하여야 하며, 필요한 경우 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 소관위원회는 관련위원회로부터 특별한 이유없이 제2항의 기간내에 의견의 제시가 없는 경우 바로 심사보고를 할 수 있다.

개정안: “④ 의원이 동의를 있거나 의장이 필요하다고 인정하는 안건에 대하여는 본회의의 의결을 얻어 이를 전원위원회에 회부한다.”

2. 전문위원제도의 개선

1) 현황 및 문제점

(1) 현황

□ 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정함

- 지방의회의 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 전문위원을 두며, 그 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음(지방자치법 제59조 제3항)

<지방자치법>

제59조 ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 전문위원의 채용 자격기준을 대통령령에 의거

- 전문위원의 채용 자격기준: 지방의회 소속 계약직 전문위원의 경우 대통령령에 의거하여 채용함(지방계약직공무원규정 제5조)

<지방계약직공무원규정>

제5조(채용절차) ① 지방자치단체의 장은 정원 및 예산의 범위 안에서 채용계약에 의하여 지방계약직공무원을 채용할 수 있다. 다만, 시간제계약직공무원은 예산의 범위 안에서 채용계약에 의하여 지방계약직공무원으로 채용할 수 있다.

② 지방자치단체의 장이 지방계약직공무원을 채용하고자 할 경우에는 사업의 필요성, 채용 예정직의 업무내용·자격 및 채용조건에 관하여 미리 당해 인사위원회의 의결을 거쳐야 한다.

□ 조례에 의거하여 비상임 전문위원을 활용

- 국회의 경우 국회법에 전문가 활용 규정을 두고 있으나, 지방의회의 경우 자치단체의 조례에 의거하여 비상임 전문가를 활용하는 수준임

<국회법>

제43조(전문가의 활용) ① 위원회는 그 의결로 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있다.

② 위원회가 제1항의 규정에 의하여 전문가를 심사보조자로 위촉하고자 할 때에는 위원장이 의장에게 이를 요청한다. 이 경우 의장은 예산사정 등을 감안하여 그 인원 또는 위촉기간 등을 조정할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의하여 위촉된 심사보조자는 국가공무원법 제33조의 결격사유에 해당하지 아니하는 자이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 한 국가공무원법 제7장 복무에 관한 규정이 준용된다.

④ 위촉된 심사보조자에 대한 수당의 지급기준 기타 필요한 사항은 의장이 정한다.

<부산광역시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례>

제14조(전문가의 활용) ① 위원회는 그 의결로 중요한 안건의 심사 또는 조사와 관련하여 필요하다고 인정하는 경우에는 전문적인 지식과 경험이 있는 자(이하 “전문가”라 한다)에게 조사·연구를 의뢰하거나 회의 또는 조사현장에 출석하게 하여 그 의견을 진술하게 할 수 있다.

② 위원회가 제1항에 따른 전문가를 활용하고자 할 때에는 위원장이 의장에게 이를 요청한다. 이 경우 의장은 예산사정 등을 감안하여 그 인원 또는 활용기간 등을 조정할 수 있다.

③ 위원회는 제1항에 따른 출석·진술 또는 특정과제의 연구 및 조사업무를 수행한 전문가에게 예산의 범위에서 일비 등 기타 필요한 경비를 지급할 수 있으며, 이에 대한 지급기준은 의장이 따로 정한다.

(2) 문제점

- 의원 정수 20명 이하 기초의회의 경우 전문위원 배정에 문제가 존재함

- 의원 정수가 20명 이하인 기초의회인 경우 위원회가 3개 이상이더라도 5급 전문위원의 기준이 2명 이하이므로 위원회 당 최소 1명조차 배치되지 못하게 됨

<지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>

제15조 ② “시·도 의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.”

<별표 5> 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조 제2항 관련)

[시·도]

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

[시·군·구]

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명 이하	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	—
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
31명 이상	7명 이내	4명	3명

□ 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 규정

- 지방의회에서 매우 중요한 기능을 수행하는 전문위원에 대한 자격과 채용기준이 명확하지 않아 유능한 인재가 충원되지 못하는 사례가 발생하고 있으며, 비상임 전문위원의 활용이 활발하게 이루어지 못하고 있음
- 지방자치법 제59조의 제3항에 의거 전문위원의 직급과 정수를 대통령령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)으로 정하는 것은 지방자치법 제91조 제1항의 정신과도 배치됨
- － 전문위원도 지방공무원의 범주에 속하므로 특정 지방자치단체 공무원의 정원을 대통령령으로 규정하더라도 자치단체내의 의회소속 공무원의 정원은 조례를 통하여 자율적으로 규정할 필요가 있음

<지방자치법>

제59조(전문위원)

③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.

② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

제91조(사무직원의 정원과 임명)

① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.

제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.

② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

<지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정: 대통령령>

제1조(목적) 이 영은 「지방자치법」 제59조·제90조와 제112조에 따라 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

2) 개선방안

- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 제3항과 지방자치법 제38조 제2항에서는 지방의원의 전문성 강화를 높이도록 하는 규정을 두고 있음

<지방자치법>

제38조(지방의회의 의무 등) 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.

- 의원 정수 20명 이하 기초의회의 전문위원 총 정수를 증원하여 위원회 활동을 원활히 할 수 있도록 함
- 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회 전문위원 채용 자격 기준을 명확히 하여 능력과 자격이 겸비된 인사가 채용될 수 있도록 해야 함
- 환경, 건축, 토목, 보건 등과 같이 전문적 지식과 경험이 요구되는 분야의 경우 외부전문가를 지방의회의 비상임 전문위원으로 활용할 수 있는 법적 근거를 마련하도록 함
 - 이상과 같은 개선방안을 실현하기 위해서는 아래와 같이 지방자치법 제59조의 제3항을 개정하고, 제4항, 제5항을 신설하도록 함

<지방자치법>

제59조(전문위원) ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개정안: ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 “조례로 정한다. ④ 전문위원 업무내용·자격 및 채용조건 등 필요한 사항은 조례로 정한다. ⑤ 지방의회는 조사, 연구를 위하여 비상임 전문가(이하 비상임 전문위원)를 활용할 수 있으며 활용방식과 보수 등 필요한 사항은 조례로 정한다.”

- 참고자료: 김성조 의원은 아래와 같은 내용의 지방자치법 개정안을 국회에 제출한 바 있음

[표 3-1] 김성조 의원 제출 지방자치법 개정안(2009. 9. 18)

현 행	개 정 안
<u>제59조(전문위원) ①위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.</u>	<u>제59조(전문위원과 위원회 공무원) ① 위원회에 위원장 및 위원의 입법활동 등을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 입법심의관·입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원</u>

<p>②전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>③위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>(이하 “위원회 공무원”이라 한다)을 둘 수 있다.</p> <p>② 위원회는 위원회 공무원 중에서 필요하다고 인정되는 경우 위원회 공무원을 의원담당관으로 보할 수 있다.</p> <p>③ 위원회 공무원은 사무처장·사무국장·사무과장의 추천으로 의장이 임명하고, 위원회마다 수석전문위원과 수석전문위원 외의 전문위원(이하 “일반전문위원”이라 한다)을 둔다. 이 경우 위원회가 구성되지 아니한 지방의회는 1개의 위원회로 본다.</p> <p>④ 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행한다.</p> <p>⑤ 전문위원은 위원회에서 발언할 수 있으며 본회의에서는 본회의의결 또는 의장의 허가를 받아 발언할 수 있다.</p> <p>⑥ 의장은 필요하다고 인정될 경우 특별위원회에 전문위원과 입법심의관 등을 둘 수 있으며, 상임위원회의 전문위원과 위원회 공무원을 관련 특별위원회에 겸직근무하게 할 수 있다.</p> <p>⑦ 수석전문위원·일반전문위원과 입법심의관·입법조사관 등 위원회 공무원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>
--	--

제 3 절 의정활동전문성 제고방안

1. 전문연구교육 기관 및 연구시스템 설치

1) 현황 및 문제점

(1) 현황

□ 정책연구기구의 설치

- 광역의회를 중심으로 입법기능과 정책연구기능을 담당하는 기구를 설치하여 운영하고 있음

< 광역의회의 연구기관: 2010년 기준 >

구분	소 속	명 칭
서울*	정책연구실	정책연구실
부산	정책연구실	정책연구실
대구	입법정책담당관	입법정책담당관
인천	입법담당	의사담당관
광주	의회운영전문위원	입법정책지원실
대전	입법정책실장	입법정책전문위원
울산	운영전문위원	입법정책담당
강원	전문위원	정책지원
경기	입법정책담당관	입법정책담당관
충남	법제자료담당관실	법제자료담당관실
충북	의사담당관	입법정책담당
전북	전문위원	정책연구팀
전남	전문위원	정책연구담당
경북	입법정책지원팀	입법정책지원팀
경남	입법정책담당관실	입법정책담당관실
제주	입법정책관	입법정책관

□ 입법정보자료실 운영

- 지방의회에서는 의정활동과 관련한 입법정보자료실이 설치되어 의정활동에 관련된 자료를 수집·제공하고 있음
 - 그러나 현재 전국 16개 광역지방의회 자료실의 설치·운영은 거의 형식적으로 이루어지는 것이나 마 찬가지이며 인력, 자료, 시설, 예산 등 모든 면에서 열악한 실정을 벗어나지 못하고 있는 실정임.

< 광역의회 자료실 운영현황: 2010년 기준 >

구분	직원	직급	장서 (권)	면적 (평)	이용자수	도서구입비 (천)	국회도서관 원문DB제공여부
서울	2	사서7	27,190	48	5,027	30,000	-
부산	3	기능9	13,204	85	1,027	10,000	○
대구	1	기능9	12,386	32	1,500	7,000	-
인천	1	기능9	12,900	70	259	10,000	-
광주	1	기능9	4,830	10	1,156	1,500	-
대전	1	일용	5,100	61	653	10,000	-
울산	1	기능9	5,739	17	860	2,500	○
경기	1	사서8	22,352	95	7,426	40,000	○
강원	1	사서8	16,500	25	4,500	5,000	○
충북	1	사서7	23,627	25.5	-	3,000	○
충남	1	사서8	13,231	20	1,212	10,000	○
전북	1	사서7	13,273	40	3,079	7,000	○
전남	1	기능9	21,497	55	500	35,000	○
경북	1	기능9	11,000	20	2,000	8,000	○
경남	1	사서7	12,626	88	9,076	15,000	○
제주	1	기능9	13,292	55	180	10,000	○

- 전국광역시·도의회의 자료실은 대부분 총무담당관실 혹은 의정담당관실에 소속되어 있음

<광역의회 자료실 소속부서 현황: 2010년 기준>

소속부서	해당 광역의회
의정담당관	대구, 울산, 제주
총무담당관	인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 전북, 전남 경북, 경남
공보실	서울
홍보실	부산
의사담당관	충북
법제자료담당관	충남

(2) 문제점

- 기초의회의 경우 특히 정책연구기능이 미비하며, 광역의회의 정책기구도 일반행정직 위주로 충원되어 운영되는 경향이 높음
- 정책기구의 사고방식이 집행기관의 공무원과 유사하게 될 경우 충실한 견제기능을

수행하는데 한계가 있음

- 지방자치가 정착되고 활성화되어 지방의회의 역할이 증가되고 있음에도 불구하고, 지방의회의 조직, 권한 및 전문성은 집행기관에 비하여 극히 취약하여 집행부와 의회 상호 간에 효과적인 견제와 균형이 달성되지 못하고 있음
- 이에 지방의회에도 주민의 대표기관으로서의 역할에 충실할 수 있도록 국회의 입법조사처나 예산정책처와 같은 연구기관을 설치하여 의정활동을 지원할 필요가 있음

2) 개선방안

- 지방의회에 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 아래와 같이 지방자치법상 근거 규정을 마련할 필요가 있음

<지방자치법>

제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의 회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

개정안: ④ 지방의회에는 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 연구기관을 둘 수 있다.

□ 참고자료

- 관련 지방자치법 개정안은 아래와 같이 임동규의원 대표발의로 제안된 바 있음(2009. 12. 8)

현 행	개 정 안
제90조(사무처 등의 설치) ① ~ ③ (생략) <신설>	제90조(사무처 등의 설치) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 지방의회에는 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 연구기관을 둘 수 있다.

2. 지방의원 보좌관 제도의 도입

1) 현황 및 문제점

- 지방자치 실시 이후 무보수·명예직 시절부터 지방의원에 대한 유급보좌관을 요구하는 주장이 제기되었으나 관철되지 못하고 있음
 - 현재 지방의회 의정활동 보좌기관은 위원회별 전문위원제도이며 개별 의원에 대한 보좌는 미치지 못하고 있음
 - 광역의회 차원에서는 서울특별시에서 2006년부터 보좌인력을 실험적으로 운영한 바 있으나 중앙정부의 거부방침에 따라 확산을 보지 못하였으며, 기초의회의 경우에는 논의조차 이루어지지 않는 실정임
- 보좌관제는 그 필요성에도 불구하고 구체적인 방향에 대해서는 논란이 제기되고 있음
 - 가장 일반적인 경향은 개별의원에 대한 보좌인력의 지원방안으로 여겨지지만 동 대안은 정규직 공무원 방식의 지원과 보좌인턴 방식으로 구분됨
 - 정규직 공무원 방식의 유급보좌관제는 재정 부담이 커진다는 여론의 비난과 함께 지방의원 자체가 완전한 유급제에 이르지 못한 상태에서 정규직 유급보좌관을 둔다는 모순점을 지님

2) 개선방안

- 보좌인턴제의 우선적으로 도입
 - 지방자치가 재개된 지 24년에 접어들고 있으므로 광역차원에서 비정규직 방식의 보좌인턴제를 우선적으로 도입하는 것은 지방의원의 전문성 강화와 일자리 창출에 기여하는 시대의 추세에도 적합하다고 봄
- 자치단체의 자율성 부여
 - 보좌인턴제의 경우 기초단체에서도 규모가 크거나 재정력이 높은 단체가 있으므로 광역에 한정할 필요는 없을 것으로 여겨짐
 - 따라서 지방자치단체의 사정에 따라 자율적으로 동 제도를 도입할 수 있도록 아래와 같이 지방자치법상 제92조의2(의원의 보좌직원)를 신설할 필요가 있음

<지방자치법>

개정안: “제92조의2(의원의 보좌직원)”

“① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 보좌직원(이하 이 조에서 “보좌인턴”이라 한다)을 둘 수 있다.”

“② “보좌인턴의 정수와 보수 등은 조례로 정한다.”

□ 참고자료: 김성곤의원 제출 지방자치법 개정안

- 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 의원마다 공무원이 아닌 보좌직원을 두도록 함으로써 지방의회의원의 전문성 강화와 지방의회의 활성화에 이바지하는 동시에 지방의 일자리 창출에 기여하려는 것임(안 제33조의2 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	<p><u>제33조의2(의원의 보좌직원) ① 지방의회의원의 의정활동을 한시적으로 지원하기 위하여 의원마다 공무원이 아닌 보좌직원(이하 이 조에서 “인턴보좌관”이라 한다)을 둘 수 있다.</u></p> <p><u>② 인턴보좌관의 정원·근무기간·보수 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</u></p> <p><u>③ 국가는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 인턴보좌관의 운용에 필요한 재정상의 지원을 할 수 있다.</u></p>

□ 참고자료: 외국의 사례

- 뉴욕시의원들의 경우 의회 사무처와 상임위원회의 지원 외에도 개인보좌인력을 두고 있음
 - 회계연도 시작 시, 각 의원에게 운영자금이 지급되는데, 여기에 의원보좌인력 고용비용이 포함됨. 즉 2008년 회계연도에는 비전임 직위로 총\$11,701,000가 책정되었는데, 이는 산술적 계산으로 볼 때, 의원 1인당 약 \$229,430 정도를 보좌진 비용으로 책정한 것이라고 할 수 있음
 - 의원은 운영자금을 자율적으로 운용할 수 있고, 보좌관을 직접 채용하고 관리할 수 있음. 의원들은 대개 3 내지 5명의 보좌 인력을 채용하는데, 이들의 보수와 인원수에 대해서는 의원이 자율적으로 결정할 수 있음
- 독일 베를린의 경우 보좌인력을 1명 두도록 하고 있으나, 대학생의 아르바이트 정도의 비용을 지급하고 있음
- 프랑스 파리의 경우에는 자유로이 비서관을 채용할 수 있고, 몇 명을 두고, 얼마의 예산을 배정할 것인가는 각 지방자치의회의 결정에 따라 이루어짐

3. 교육/훈련/연구 중심의 (가칭)지방의정연수원 설립

1) 현황 및 문제점

- 집행기관의 공무원은 중앙의 지방행정연수원과 16개 광역별 지방공무원교육원(서울특별시인재개발원, 경기인재개발원 등)이 있어 지속적으로 교육훈련을 받고 있음
 - 또한 중앙(한국지방행정연구원) 및 각 광역단체별로 소재한 집행기관의 연구기관(시정개발연구원, 경기개발연구원 등)이 정책연구를 지원함
 - － 그러나 지방의회의 경우 집행기관과 달리 정부 차원의 교육기관이나 연구기관이 없음. 지방의원은 수적으로도 열세이고 4년의 한시직이기 때문에 집행기관을 적절히 통제한다는 것은 무리임.
 - 더욱이 집행기관 공무원의 경우 전문성이 증가되어 지방의회가 견제·감시하여야 할 집행기관에 대한 통제에 엄청난 어려움과 한계가 있음
 - － 따라서 정무직 공무원의 신분을 갖는 지방의원은 종합행정의 특성을 갖는 지역 문제를 잘 파악하기 위한 의정능력의 고양이 요청됨. 그러나 현재 의원들의 연수 프로그램이 여러 기관에서 산발적으로 진행되고 있어 체계화되지 못하고 있음
 - 특히 현재의 기관위임사무가 폐지되어 ‘법률수임사무’로 변경될 경우 지방의회에서 심의할 업무는 더욱 증가하게 될 것이므로 지방의원의 전문성 확보는 더욱 절실하게 될 것임

2) 개선방안

- 전국단위 지방의정연수원의 설립
 - 지방의원의 교육훈련을 체계적으로 실시하고 지방행정에 대한 해결능력과 정책형성 능력의 함양을 위해서는 중장기적인 연수프로그램을 마련과 함께 독자적인 지방의정연수원의 설립이 요청함
 - 지방의정연수원을 설립할 경우 전국단위의 연수원과 시, 도 단위의 연수원 설치를 고려할 수 있으나, 시도단위의 경우 집행부 연수원도 활용가능하며 예산을 지원하면 대학에서도 연수가 가능하므로 전국 단위의 대안이 바람직할 것으로 보임
- 설립형태와 재원 부담의 검토
 - 현재 지방행정연구와 지방공무원의 연수를 위한 전국규모의 조직은 한국지방행정연구원과 지방행정연수원을 들 수 있음
 - 한국지방행정연구원은 한국지방행정연구원 육성법에 근거하여 설치되었으며, 소요비용은 중앙정부와 지방자치단체가 분담하고 있음

<한국지방행정연구원 육성법>

제2조(기금) ① 재단법인 한국지방행정연구원(이하 "연구원"이라 한다)의 시설 및 운영에 필요한 자금을 충당하기 위하여 연구원에 기금을 설치한다. ② 제1항의 기금은 지방자치단체 및 그 외의 자의 출연금(出捐金)으로 조성한다. ③ 제1항의 기금의 운용 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3조(출연금) ① 연구원은 국가 및 지방자치단체의 출연금, 그 밖의 수입금에 의하여 운영한다. ② 국가는 연구원의 시설비 및 운영비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다. ③ 지방자치단체는 연구원의 시설비 및 운영비와 제2조의 기금에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.

- 그러나 지방행정연수원은 안전행정부의 소속기관 형태를 띠며 전체 예산은 국비와 지방자치단체의 교육비로 충당됨(2013년도 전체세입 177억 원 중 지방자치단체 부담 교육비는 55억 원 규모임)
- 지방의정연수원의 경우 교육/훈련 기능에 초점을 둔다면 “지방행정연수원”과 같은 설립형태를 고려할 수 있으나, 연구기능을 추가시킨다면 “한국지방행정연구원”과 같은 독자적인 법인형태로 설치하는 것이 바람직할 것으로 보임
 - － 이 경우 근거규정을 두기 위해서 “한국지방행정연구원 육성법”과 같은 개별 법률을 제정할 수도 있으나, 지방자치법에 근거를 둘 수도 있을 것임

□ 지방자치법상의 지방의정연수원 설립

- 근거규정을 두기 위한 입법을 용이하게 하기 위해서는 개별 법률의 제정보다는 현행 지방자치법을 개정하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 지방자치법을 개정할 경우 아래와 같은 법률의 개정안을 고려할 수 있음
 - － 전술한 바와 같이 의원의 보좌직원을 두기 위하여 지방자치법 제92조의2를 신설한다면, 다음과 같이 신설조항의 명칭을 수정하고 제3항을 설치할 수 있을 것임

<지방자치법>

개정안: “제92조의2(의원의 보좌직원과 연수 등)”

① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 보좌직원(이하 이 조에서 “보좌인턴”이라 한다)을 둘 수 있다.

② 보좌인턴의 정수와 보수 등은 조례로 정한다.

“③ 지방의원의 전문성을 높이기 위하여 지방자치단체가 출연하는 의정연수 및 연구기관을 설치할 수 있으며, 그 명칭과 설립형태 및 운영방식은 대통령령으로 정한다.”

제 4 절 인사청문회제도의 도입

1. 국회의 인사청문회 제도

- 여기서는 지방의회 차원의 인사청문회 제도 도입에 관한 논리적 근거와 적용방향을 모색하기 위하여 국회의 현행 인사청문 관련 규정인 국회법과 인사청문회법의 관련규정을 살펴봄

1) 국회법 관련 규정

- 국회법은 인사청문회 제도의 가장 기본적인 근거 규정이 되고 있음
 - 동법 제46조의3에서는 헌법에 의하여 공직임명에 국회의 동의를 필요하거나 국회에서 선출하는 공직자에 대한 임명동의안이나 선출안을 심사하기 위한 인사청문특별위원회의 설치와 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 헌법재판소 재판관 9명은 모두 대통령이 임명하지만 재판관중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명하도록 되어 있음(헌법 제111조)
 - 중앙선거관리위원회 위원 9명은 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성됨(헌법 114조)
 - 동법 제65조의2에서는 인사청문특별위원회에서 다루는 헌법기관과 국회에서 선출하는 헌법재판관 3인, 중앙선거관리위원회 위원 3인을 제외하고, 대통령이 임명권을 지니는 주요 공직 후보자와 대통령 당선인·대법원장이 지명하는 주요 공직후보자의 대상범위와 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있음
- 국회의 인사청문 대상자는 모두 동법 제46조의3와 동법 제65조의2에 규정된 자로 한정됨
 - 국회법 제65조의2에 의하면 지방자치단체 차원에서 논의되는 부단체장과 공기업 사장은 원칙적으로 제외되고 있음
 - 공기업적 성격이 강한 기관으로는 한국방송공사를 들 수 있으나, 동 기관은 국민여론과 정파적 이해관계에 미치는 영향이 지대하므로 포함된 것임

<국회법>

제46조의3(인사청문특별위원회) ① 국회는 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 임명동의안 또는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 제출한 선출안등을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다. 다만, 대통령직인수에 관한 법률 제5조제2항의 규정에 의하여 대통령당선인이 국무총리후보자에 대한 인사청문의 실시를 요청하는 경우에 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여 그 인사청문을 실시하기 위한 인사청문특별위원회를 둔다. <개정 2003.2.4.>

② 인사청문특별위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

제65조의2(인사청문회) ① 제46조의3의 규정에 의한 심사 또는 인사청문을 위하여 인사에 관한 청문회(이하 "인사청문회"라 한다)를 연다.

② 상임위원회는 다른 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직후보자에 대한 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문을 실시하기 위하여 각각 인사청문회를 연다.

1. 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원·국무위원·방송통신위원회 위원장·국가정보원장·공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·국세청장·검찰총장·경찰청장·합동참모의장·한국은행 총재·특별감찰관 또는 한국방송공사 사장의 후보자

2. 대통령당선인이 「대통령직인수에 관한 법률」 제5조제1항에 따라 지명하는 국무위원후보자

3. 대법원장이 각각 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자

③ 상임위원회가 구성되기 전(국회의원총선거 후 또는 상임위원장의 임기만료 후에 제41조제2항에 따라 상임위원장이 선출되기 전을 말한다)에 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직후보자에 대한 인사청문 요청이 있는 경우에는 제44조제1항에 따라 구성되는 특별위원회에서 인사청문을 실시할 수 있다. 이 경우 특별위원회의 설치·구성은 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 제의하며, 위원의 선임에 관하여는 제48조제4항을 적용하지 아니하고 「인사청문회법」 제3조제3항 및 제4항을 준용한다.

⑥ 인사청문회의 절차 및 운영등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

2) 인사청문회법 관련 규정

- 인사청문회법은 국회법에서 규정하고 있는 인사청문특별위원회와 인사청문회의 운영을 위한 목적으로 설치됨
- 국회법 제46조의3 ②과 제65조의2 ⑥의 근거에 따라 인사청문특별위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(인사청문회법 제1조)
- 인사청문회법 제2조에서는 국회법에 따른 인사청문 대상 공직후보자의 범위를 재규정하고, 인사청문의 유형을 "임명동의안", "선출안", "인사청문요청안"으로 분류하고 있음

- 인사청문의 구체적인 절차는 유형별 차이에도 불구하고 유사하게 진행됨
- 임명동의안등에 대한 심사 또는 인사청문은 국회법 제65조의2의 규정에 의한 인사청문회를 열어, 공직후보자를 출석하게 하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식을 취함(인사청문회법 제4조 ①)
 - 유형별 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있음(인사청문회법 제4조 ②)
 - 인사청문회법 제5조 이하에서는 기타 세부절차와 운영방식을 규정하고 있음

<인사청문회법>

제1조(목적) 이 법은 국회의 인사청문특별위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "공직후보자"라 함은 국회법 제46조의3제1항의 규정에 의하여 임명을 위하여 동의요청된 자, 선출을 위하여 추천된 자, 대통령당선인으로부터 국무총리후보자로 인사청문이 요청된 자와 동법 제65조의2제2항의 규정에 의하여 다른 법률에서 대통령·대통령당선인 또는 대법원장으로부터 국회에 인사청문이 요청된 자를 말한다.
2. "임명동의안등"이라 함은 국회법 제46조의3제1항의 규정에 의한 임명동의안, 선출안, 대통령당선인으로부터 요청된 국무총리후보자에 대한 인사청문요청안과 동법 제65조의2제2항의 규정에 의하여 다른 법률에서 국회의 인사청문을 거치도록 한 공직후보자에 대한 인사청문요청안을 말한다.

제3조(인사청문특별위원회) ① 국회법 제46조의3의 규정에 의한 인사청문특별위원회는 임명동의안등(국회법 제65조의2제2항의 규정에 의하여 다른 법률에서 국회의 인사청문을 거치도록 한 공직후보자에 대한 인사청문요청안을 제외한다)이 국회에 제출된 때에 구성된 것으로 본다.
②인사청문특별위원회의 위원정수는 13인으로 한다.

제4조(임명동의안등의 심사 또는 인사청문) ① 인사청문특별위원회, 소관상임위원회 또는 「국회법」 제65조의2제3항에 따른 특별위원회(이하 "위원회"라 한다)의 임명동의안등에 대한 심사 또는 인사청문은 국회법 제65조의2의 규정에 의한 인사청문회를 열어, 공직후보자를 출석하게 하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 한다. 위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.

2. 부단체장의 제청·임명에 대한 의회 관여 강화

1) 현황 및 문제점

- 부단체장은 각종 위원회의 위원장을 맡는 경우가 많으며 단체장을 보좌하여 행정에 미치는 영향이 지대하므로 바람직한 인사로 충원할 필요가 있으나, 단체장의 임명에 아무런 제약이 없으므로 정실인사 등으로 부적합한 인사가 가용될 가능성을 지니고 있음
- 지방자치가 정착되고 활성화되어 지방의회의 역할이 증가되고 있음에도 불구하고, 지방의회의 조직, 권한 및 전문성은 집행기관에 비하여 몹시 취약하여 집행부와 의회 상호 간에 효과적인 견제와 균형이 달성되지 못하고 있음
- 광역단체의 경우 전문관료로 충원되는 행정부단체장과 정치적으로 임명되는 정무직으로 구분되므로 정무직에 한하여 우선적으로 임명과정에서 지방의회의 인사청문을 거치게 할 필요가 있음
- 정무직 부단체장의 인사청문에 대해서는 임동규의원 대표발의(2009. 12. 8) 지방자치법 일부개정법률안이 제출된 바 있음
- 한편 김동철의원 대표발의(2010. 9. 29) 지방자치법 일부개정법률안에는 정무직에 한하지 않고 “자치단체장이 지방공무원으로 보하는 부시장·부지사”로 규정하였음(지방자치법 제57조의2를 신설하는 방식)

<지방자치법 일부개정법률안: 임동규의원 대표발의 관련조항>

지방자치법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제110조의2를 다음과 같이 신설한다.

제110조의2(인사청문회) ① 시·도지사는 정무직 또는 별정직 공무원으로 보하는 특별시와 광역시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사에 대하여 그 임용 또는 제청 전에 시·도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다.

② 시·도의회는 제1항에 따라 시·도지사가 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대한 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다.

③ 제2항에 따른 인사청문특별위원회는 시·도지사로부터 요청된 인사청문요청안이 시·도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보며, 인사청문경과가 본회의에 보고될 때까지 존속한다.

④ 인사청문특별위원회는 제2항에 따른 인사청문을 위하여 인사에 관한 청문회를 연다.

⑤ 그 밖에 인사청문특별위원회의 구성·운영, 인사에 관한 청문회의 운영, 임용·제청에 정자에 대한 답변 및 의견청취 방식 등에 관하여 필요한 세부적인 사항은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

②(부시장·부지사 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 재직 중인 특별시와 광역시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 이 법의 절차에 따라 임명 또는 제청된 것으로 본다.

2) 개선방안

□ 정무직 부단체장을 대상으로 인사청문회 실시

- 단체장의 보조기구인 부단체장에 대한 청문회 실시는 단체장의 인사권에 심각한 제약을 초래할 수 있으므로 신중할 필요가 있음
- 행정직 부단체장의 경우에는 오랜 관료경험을 통하여 이미 상당수준의 검증이 이루어졌다고 볼 수 있으므로 검증되지 않은 정무직 부단체장에 한정하여 실시하고 그 결과를 토대로 확대 여부를 검토하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 정무직 부단체장의 인사청문을 실시할 경우에는 위에서 살펴본 임동규의원 대표발의(2009. 12. 8)의 지방자치법 일부개정법률안과 같이 지방자치법 제110조의2를 신설하는 방안이 바람직할 것임

3. 단체장 인사권 견제기능 강화: 인사위원 위촉의 동의

1) 현황 및 문제점

(1) 현황

- 지방자치단체의 인사위원회에 대한 규정은 지방공무원법과 동법 시행령을 통하여 구체화 되어 있음
- 동 법 시행령에 의하면 인사위원회에는 지방의회에서 추천한 위촉위원 1명이 포함되도록 규정하고 있음

<지방공무원법>

제7조(인사위원회의 설치) ② 인사위원회는 위원 7명 이상 9명 이하로 구성하되, 제3항 각 호에 따라 위촉되는 위원이 2분의 1 이상이어야 하고, 그 밖에 위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 위원은 해당 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다) 및 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉하되, 위원의 자격요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 시험위원은 시험실시기관의 장이 따로 위촉할 수 있다.

1. 법관·검사 또는 변호사 자격이 있는 사람
2. 대학에서 조교수 이상으로 재직하거나 초등학교·중학교·고등학교 교장 또는 교감으로 재직하는 사람
3. 공무원(국가공무원을 포함한다)으로서 20년 이상 근속하고 퇴직한 사람
4. 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체에서 10년 이상 활동하고 있는 지역

단위 조직의 장

5. 상장법인의 임원 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 지정된 공기업의 지역단위 조직의 장으로 근무하고 있는 사람

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원으로 위촉될 수 없다.

1. 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 「정당법」에 따른 정당의 당원
3. 지방의회의원

<지방공무원법 시행령>

제9조의2(인사위원회의 구성) ① 법 제7조제2항에 따라 인사위원회는 다음 각 호의 위원을 포함하여 구성하여야 한다.

1. 여성위원: 2명 이상
2. 해당 지방의회에서 추천한 위촉위원: 1명

② 법 제7조제3항제3호에 따라 퇴직한 공무원을 위원으로 위촉하는 경우에는 2명 이하로 하여야 한다(전문개정 2009.9.21).

(2) 문제점

- 인사위원회가 7-9명으로 구성되고 있으므로 지방의회에서 1명을 추천하더라도 단체장이 인사전횡을 시도할 경우 이를 제지할 수 있는 장치가 되지 못함
- 지방공무원법 제7조에 의해 자치단체장의 임명·위촉에 의해서 구성되는 지방자치단체 인사위원회가 있다 해도 부단체장이 위원장으로서 자치단체장의 인사권을 견제하기 보다는 단체장의 인사권 영향 하에서 자유롭지 못하다는 우려가 있음

2) 개선방안

- 일본의 경우 인사위원회 위원이 지방의회의 동의를 얻어 임명되는 점을 감안하면 우리나라에서도 단체장으로부터의 독립성을 강화하는 것이 바람직 할 것으로 보임
- 일본과 같이 지방의회의 동의를 구하게 한다면 아래와 같이 지방공무원법 제7조 제3항의 개정이 필요함

<지방공무원법>

제7조(인사위원회의 설치) ③ 위원은 해당 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다) 및 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지

방자치단체의 장이 임명하거나 위촉하되, 위원의 자격요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 시험위원은 시험실시기관의 장이 따로 위촉할 수 있다.

개정안: ③ 위원은 해당 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다) 및 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 “지방의회의 동의를 얻어” 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉하되, 위원의 자격요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 이상의 지방공무원법 개정안은 단체장의 전속추천권의 변화를 가져온다는 반대의견도 제시되고 있으므로 대안으로 지방공무원 인사위원회 운영의 독립성을 확보하기 위하여 자치단체장 추천 1/2, 지방의회 추천 1/4, 시민단체 또는 직장협의회 추천 1/4로 구성하는 방안도 검토할 필요가 있음

4. 지방공기업 사장 등의 임명에의 관여

1) 현황 및 문제점

- 지방공기업은 직영기업, 공사, 공단, 주식회사, 재단으로 구분되며, 이 중 지방공사와 공단의 경우 사장은 그 중요성을 감안하여 대통령령으로 정하는 임원추천위원회에서 추천된 자 2명 이상 중에서 단체장이 임명하고 있음
- 지방공기업 사장의 임명과정에서 추천위원회의 추천을 거치고 있지만 부적합한 인사나 퇴직공무원의 중심의 인사 및 정실인사의 문제점이 제기되고 있으며, 최근에는 지방공기업의 부실 현상이 나타나 지방재정을 악화시키는 커다란 요인으로 작용하고 있음
- 따라서 지방의회가 후보자의 능력 등을 사전에 검증할 수 있도록 지방자치법과 지방공기업법을 개정해 정실과 보은 인사 등 단체장의 인사권 남용을 막고, 지방공기업의 경영 합리화와 자치단체의 재정 건전성을 높이도록 해야 할 필요가 있음
 - 부산광역시의 경우 특히 지방공기업 중에서도 지하철과 도시개발공사의 부채가 많은 편이므로 자치단체의 재정건전성 확보를 위해서는 다른 지방자치단체에서 이러한 형태의 공기업 사장 임명과정에서 철저한 검증이 필요함.
 - － 현재 공기업 사장은 형식적으로 추천위원회의 추천을 거치고 있지만 대부분 퇴직예정공무원의 인사관리수단으로 충원되고 있는 실정임

2) 개선방안

- 전술한 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 제3항의 정신에 비추어 지방공기업 사장의 충원의 공정성과 적합성을 높이고 추천위원회를 보완하기 위하여 지방의회의 인사청문회제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 여겨짐
 - 국회의 경우 공직후보자의 인사청문을 위한 인사청문회법과 국회법의 규정이 있으므로 지방의회 차원에서도 이러한 방향의 제도 도입은 자연스러운 것이라 할 것임(국회법 제65조의 2 인사청문회)
- 인사청문 대상은 공기업조직의 성격과 중요성을 감안하여 추천위원회를 적용하는 공사, 공단으로 한정하며, 추천과정을 거쳐 단체장이 임명하기 위하여 지명한 자를 대상으로 하는 것이 바람직할 것으로 보임
 - 전국시·도의회 의장협의회에서는 공사, 공단의 사장 외 시·도 정무직 부단체장, 출자출연연구기관의 장에 대해서도 인사청문이 필요하다고 판단하여 관련법령 개정건의문을 제출한 바 있으나, 동 제도를 확대할 경우 단체장의 인사권이 위축될 가능성이 있으므로 점진적인 시행이 바람직할 것으로 여겨짐
- 한편, 국회에서는 김동철의원 대표발의로 지방자치법 일부개정법률안이 제안된 바 있으며, 주요내용은 아래와 같음

<김동철의원 대표발의 지방자치법 일부개정법률안 요지>

가. 지방의회에서 지방자치단체의 장이 임명하는 1인의 부단체장 및 지방공기업 사장에 대한 인사청문회를 실시함 (안 제57조의2 제1항 및 제110조제2항).

나. 지방자치단체의 장은 요청사유서와 「인사청문회법」 제5조제1항 각 호의 사항에 관한 증빙서류를 첨부한 인사청문요청안을 의장에게 제출하도록 함(안 제57조의2제3항).

다. 인사청문회를 함에 있어 청문기간, 청문방법, 증인 등의 출석요구, 자료제출요구, 증언·감정 등에 대해서는 「인사청문회법」, 「국회에서 증언·감정 등에 관한 법률」을 준용하도록 함(안 제57조의2제4항 및 제6항).

라. 그 밖에 인사청문회의 절차 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정함(안 제57조의2제8항).

- 따라서 이상과 같은 지방의회 측의 입장 표명과 지방분권특별법의 취지를 감안하면 동 제도의 도입을 지방자치단체가 선택할 수 있도록 다음과 같이 지방공기업 제58조(임원의 임면 등) 제4항을 신설하는 것이 바람직할 것으로 보임
 - 지방자치법 대신 공기업법의 개정을 시도하는 것은 이러한 방식이 기술적으로 보다 간명하기 때문임

<지방공기업법

개정안: 제58조(임원의 임면 등) 제4항(신설): “지방의회는 조례가 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 요청하는 공사, 공단의 사장임용후보자를 대상으로 인사청문을 실시할 수 있다”.

제 4 장



지방의회의 집행부에 대한 주도권 확보 및 주민신뢰
구축

제 1 절. 행정사무감사와 조사의 내실화

제 2 절. 예산심의 및 결산권 강화

제 3 절. 정책현안에 대한 주도적 제안

제 4 절. 지방의회에 대한 주민의 신뢰구축

제 4 장 지방의회의 집행부에 대한 주도권 확보와 주민신뢰 구축

제 1 절 행정사무감사와 조사의 내실화

- 행정사무감사제도는 매년 지방의회가 정례의회 기간 중 정기적으로 지방정부 행정 전반에 대한 감사를 행하는 행정통제권을 의미하며, 행정조사제도는 특정 사안에 대하여 의결을 거쳐 시행되는 행정통제권을 의미함. 현행 헌법에서 부활한 국정감사제도의 취지에 부합하도록 지방정부 운영역시 과거 권위주의 시대의 권력분립원리의 명목상의 운영에 대한 반성을 계기로 주민의 대표기관으로서 의회의 행정통제기능을 보장해주는 데 있음
- 행정에서 항상 발생하는 ‘주인-대리인’의 문제를 의회의 견제와 감시기능을 통해 견제해야 하는 것은 지방의회의 가장 중요한 핵심기능임
- 그러나 제도 취지의 중요성에도 불구하고 실상은 여전히 제도 취지에 맞게 운영되지 못한다는 비판이 지속적으로 제기되어 옴
 - 지방자치가 실시된 이후 지방자치단체에 대한 감사 및 조사와 관련하여 많은 문제점(과잉감사, 적발위주의 감사정향, 소극적 감사태도, 감사오류 등)들이 거론되어 왔음
 - 현재까지 대·내외적으로 지적된 행정사무감사·조사제도의 대표적인 문제점을 살펴보면, 먼저 짧은 기간에 비해 대상기관 수의 과다로 인한 일회성 감사와 조사가 빈번하며, 피감기관에 과다한 서류제출 요구, 증인들의 태도 또한 불성실한 문제 등을 들 수 있음
 - 행정사무감사 및 조사에 대한 실효성 확보 수단이 미흡한 것도 문제인데, 감사결과에 대한 시정요구 사항을 집행부는 지체 없이 처리하고 의회에 보고하도록 되어 있으나, 불응시의 제재수단이 미비와 처리결과에 대한 의회의 확인절차의 미흡 등도 문제로 꼽힘
 - 문제 제기에 있어 집행부의 정책 기조 또는 시정 운영 방침의 문제에서 비롯된 사안에 대한 근본적 문제 접근이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 단순한 집행 결과에 대한 문제제기만이 이루어지기 때문에 이에 대한 개선을 위한 정책대안 마련에 미흡한 실정임
- 이 때문에 지방의회의 합법성 감사 및 조사조차도 폐지되어야 한다는 논의도 있

음. 이는 집행부에 비해 전문성이 부족한 지방정치인들이 전문적인 행정에 대하여 정확하게 접근하기 어렵기 때문이며 오히려 지방정치인들의 행정사무감사가 행정의 효율을 저해하고 있다고 보기 때문임

- 따라서 본 절에서는 제도 본 취지를 실질적이고 효과적으로 발휘할 수 있게끔 1) 자료제출 요구절차의 간소화와 협력관계 구축, 2) 처리결과보고에 대한 조치보고의 정착, 그리고 3) 감사와 조사기법의 향상의 개선책과 보완책을 제시하고자 함

1. 운영현황

1) 행정사무감사 및 조사제도 개요

- 우리나라의 지방의회에 보장된 가장 강력한 권한이 행정사무감사와 조사권임
 - (행정사무감사) 지방의회는 매년 1회에 한하여 광역지방정부에 대해서는 14일 이내의 범위에서, 기초지방정부에 대해서는 9일 이내에서 행정사무를 감사할 수 있음
 - 지방정부의 행정업무 전반에 대해 포괄적으로 확인·감사하는 제도이므로 특정의 문제 사안에 대한 구체적 조사규명제도인 행정사무조사제도와 구분됨
 - 집행기관의 행정집행에 대한 공정성과 효과성을 제고를 통한 주민의 알권리를 실현하고 지방정부의 민주적 정당성을 확보하는 중요한 제도적 장치라고 볼 수 있음
 - (행정사무조사) 지방정부의 사무 중 의문이 가는 사무에 대해서는 지방의회의 의결로 조사권을 발동할 수 있으며(지방자치법 제41조 제1항), 조사권의 발의에는 지방의원 3분의 1이상의 연서가 있어야 함
- 지방자치법 상 행정사무조사는 지방의원 재적의원 3분의 1이상의 연서가 있어야만 행해질 수 있으며, 그 경우에도 조사위원회는 조사계획서를 본회의에 제출하여 승인을 얻어야 조사권을 발동할 수 있으므로 현실적으로 행정사무조사권의 발동은 용이하지 않음. 따라서 집행부에 대한 통제기능으로서의 행정사무감사는 매우 중요한 의미를 가짐

2) 행정사무감사/조사의 진행 체계

- 행정사무감사/조사는 지역주민의 대표기관인 지방의회가 집행기관인 자치단체가 제시한 정책을 당초의 목적대로 집행하였는지, 정책이 의도한 결과를 창출하였는지, 자치단체의 예산집행은 적절하게 진행되었는지, 지역주민의 의견을 적극적으로

수렴하였는지 등을 조사하는 행위임

- 행정사무감사/조사는 감사준비 단계, 감사실시 단계, 감사결과처리 단계로 이루어지며, 감사결과는 본회의 의결로써 이를 처리함

<지방자치법>

- 현행지방자치법에 따르면 의회의 감시권으로 ①자치단체의 사무에 대한 감사권(지방자치법 제41조), ②자치단체의 사무 중 특정사안에 대한 조사권(지방자치법 제41조), ③자치단체의 장에 대한 서류제출요구권, 자치단체의 장 또는 관계공무원에 대한 출석, 행정사무 처리상황보고 및 질문응답요구권(지방자치법 제41조의 4)등이 있음
- 지방의회의 감사권은 행정사무감사 및 조사권, 행정사무처리상황의 보고요구와 질문·응답권, 안전심의와 직접 관련된 서류제출 요구권, 승인권, 동의권, 단체장에 대한 불신임의결권 등이 포함됨
- 감사를 수행함에 있어 갖는 권한으로는 서류제출요구권, 증인·감정인의 출석요구권, 전서요구 및 위증시 고발 고지, 증인의 보호 및 실비보상 등이 있음

□ 행정사무감사/조사의 준비 단계

① 행정사무감사 시기 및 기간결정

- 지방자치단체의 사무에 대한 감사는 그 지방자치단체의 조례에서 정하는 바에 따라 매년 제1차 또는 제2차 정례회의 회기 내에 실시함

② 감사계획서의 작성

- 지방의회의 각 상임위원장은 운영위원회와 협의하여 감사반의 편성, 감사일정, 감사요령, 감사대상기관, 감사장소, 감사방법, 소요경비 등 필요한 사항을 기재한 감사계획서를 작성함(동법 시행령 제41조 제1항)
- 감사계획서는 각 상임위원회의 감사대상기관과 실시시기 등이 중복되지 않도록 감사일정 등을 합리적으로 조정함

③ 감사계획서 본회의 승인

- 감사대상기관 중 본회의 의결을 요하는 감사대상기관은 본회의 승인을 얻어야 함

<그림 4-1> 행정사무감사/조사의 준비단계



출처: 경상남도 의회 공식홈페이지

□ 행정사무감사/조사의 실시 단계

① 보고·서류제출 및 증인 등 출석 요구

- 필요시에는 현지 확인, 서류제출, 관계 공무원의 증인 등 출석 요구가 가능하고(지방자치법 제41조), 요구를 받은 관계인 또는 관계기관은 법령이나 조례에 특별한 규정이 없는 경우에는 이에 응하여 협조할 의무가 있음(동법 시행령 제43조 제2항)
- 행정사무감사와 관련하여 보고·서류제출·증인 등 출석요구는 늦어도 서류제출일 및 출석일 등의 3일 전까지 의장을 경유하여 요구함(지방자치법 제40조, 동법 시행령 제38조)
- (대상 사무) 필요한 범위 안에서 입법사항, 재정사항, 행정사항 및 의회내부사항과 관련된 사무 전반을 아우른다는 점에서 본회의에서 의결된 자치단체 행정의 특정사안에 대하여 개별적 조사만이 가능한 행정조사감사와 구분됨
- (대상기관) ‘행정사무감사 및 조사에 관한 조례’에 그 대상기관을 명시하게끔 하여 상임위원회가 자체적으로 선정할 수 있도록 하고, 필요한 경우는 본회의의 의결을 요함

- (위원회 선정 대상기관) 지방의회 위원회의 감사·조사대상기관은 i) 해당 지방자치단체, ii) 지방자치법 제113조 내지 제116조 규정의 해당 지방자치단체 소속의 행정기관과 제117조와 제120조 규정에 의한 하부행정기관, iii) 동법 제121조에 의해 설치된 교육·과학 및 체육에 관한 기관, iv) 해당 지방자치단체가 설치한 동법 제146조에 따른 지방공기업, v) 동법 제104조 제2항과 제3항에 따라 위임·위탁된 사무를 처리하는 단체 또는 기관, vi) 지방공기업법 제77조의 3에 따른 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 또는 출연법인 중 지방자치단체가 4분의 1 이상 출자하거나 출연한 법인
- (본회의 승인 대상기관) 지방의회의 본회의 의결이 있는 경우 그 대상이 되는 기관으로는

i) 지방자치법 제121조 규정에 의하여 설치된 교육·과학 및 체육에 관한 기관으로 특정사
안, ii) 동법 제104조 제2항과 제3항에 따라 위임·위탁된 사무를 처리하는 단체 또는 기관,
iii) 지방공기업법 제77조의 3에 따른 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 또는 출연법인 중
지방자치단체가 4분의 1 이상 출자하거나 출연한 법인으로 지방자치단체의 출자 또는 출연에
관련된 업무·회계·재산에 한하여 감사를 실시

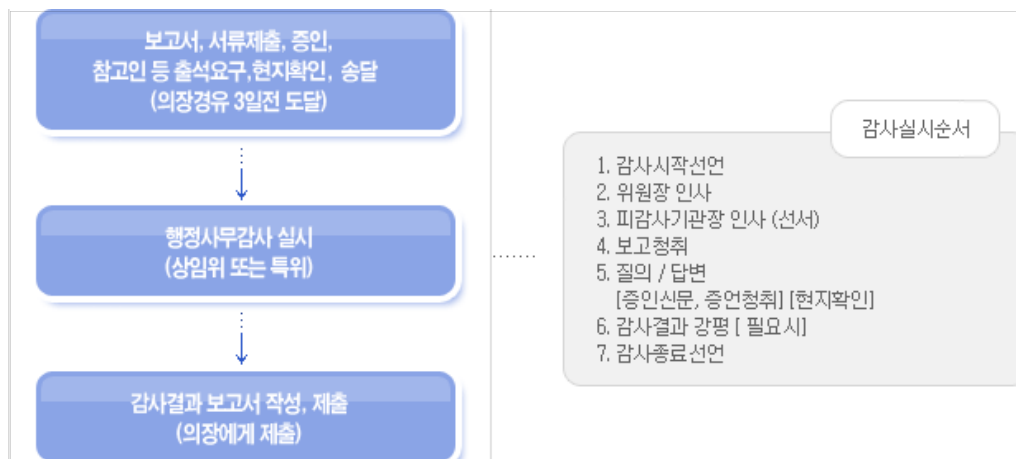
② 행정사무감사/조사 실시

- 감사위원장의 감사실시 선언, 증인선서, 피감기관장의 보고, 증인신문, 현지확인, 감사결과
에 대한 강평 및 감사종료 선언 순으로 진행됨
 - 증인선서는 감사위원장이 감사대상기관의 기관장 및 간부공무원이나 일반인 등 증인에게 증언을 요
구할 때는 먼저 선서해야 하고, 선서 전에 위원장은 선서의 취지와 위증에 대한 고발 여부 통지(동법
시행령 제43조 제5항)
- 감사기관의 기관장과 간부직원을 증인으로 출석시켜 업무 등을 보고 받고, 위원들의 질의와
이에 대한 답변을 듣는 식으로 진행하며, 답변은 구두 발언이 원칙이되 서면답변도 허용함
- 감사가 종료하게 되면 감사위원장은 감사 진행 과정에서 나온 지적사항과 이에 조치사항 등
에 대한 강평 후 감사종료 선언

③ 감사결과보고서 작성과 제출

- 감사를 완료하면 감사결과보고서를 작성하여 의장에게 제출하고 지방의회 본회의에 보고(동
법 시행령 제50조 제1항)
 - 감사의 목적, 활동기간, 대상기관, 감사실시 경과(감사반, 대상기관별 감사일시·장소·방법 등), 주
요 감사실시 내용, 감사결과 처리의견, 기타 특기사항, 주요 근거서류 등 첨부

〈그림 4-2〉 행정사무감사/조사의 실시과정



출처: 경상남도 의회 공식홈페이지

□ 행정사무감사/조사의 처리 단계: 감사결과보고의 처리(동법 시행령 제51조)

- 행정사무감사결과가 본회의에 보고되면 이에 대한 질의·토론을 거쳐 표결 처리함
- 감사결과 해당 지방자치단체 또는 해당기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있는 때에는 지방의회는 그 시정을 요구하고 해당 지방자치단체 또는 해당기관에 직접 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 해당 지방자치단체 또는 해당기관에 이송함
- 지방자치단체 또는 해당기관은 시정요구를 받거나 이송 받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고함

<그림 4-3> 행정사무감사/조사 처리과정



출처: 경상남도 의회 공식홈페이지

2. 운영상의 한계

1) 법적 근거로 인한 한계

□ 헌법 상 기본권 보장상의 한계

- 행정사무감사/조사권을 행사하는데 있어서 기본권을 침해하지 않아야 하며 따라서 양심의 자유와 직무상의 비밀에 관한 증언은 원칙적으로 강요할 수 없음
 - 통신의 비밀 보장, 불이익한 진술의 거부 인정, 선거의 투표의 비밀 침해 불가 등
 - 행정사무에 관한 감사이므로 개인의 사생활은 그 대상이 되지 않으며 행정사무감사를 위해 개인의 사생활 침해는 불가함

□ 권력분립 상의 한계

- 삼권분립에 의거하여 지방의회가 사법작용을 직접 통제하거나 이 과정에 영향을 미치는 감사는 불가능함
 - 구체적인 사건이 법원에서 재판이 계속 중일 때는 사법권 독립으로 인해 감사가 불가능하기 때문에 재판내용과 관련되는 감사나 법관의 소송지휘 재판절차를 대상으로 하는 감사는 허용되지 않음
 - 형사사법의 공정을 기하기 위하여 현재 진행 중인 범죄수사 소추에 간섭 불가함
- 특히 강시장-지방의회의 대립형 기관구성에 의해 지방의회와 단체장간에 구조적 또는 기능적으로 견제와 균형을 이루는 과정에서 상호간 갈등의 양태가 다양할 뿐만 아니라 빈번하게 발생할 수밖에 없는 구조임
- 이와 관련하여 지방의회와 집행부 간 발생할 수 있는 제도적 갈등유발 요인을 정리하면 다음과 같음

[표 4-1] 지방의회와 집행부 간 갈등유발 유형

지방의회의 권한 및 책무	갈등유발 요인	단체장 대응
행정사무감사 및 조사계획 통지	미통지	조사불응
행정사무감사 및 조사 과정	무리한 감사	수단없음
	위법 또는 빈번한 조사	수단없음
	무리한 조치요구	요구무시
자료제출요구 통지	법적 방법 외의 자료요구	요구불응

출처: 금창호, 2011년 자료 재수정

2) 행정사무감사/조사 취지에 대한 지방의원의 인식부족

- 자치단체의 행정사무와 사업을 평가하여 잘 잘못을 가리고 대안을 제시하기 위해서는 반드시 행정사무 집행 전반에 대한 지방의원의 이해가 선행되어야 함. 집행되었거나 집행중인 사업을 어떻게 평가할 것인지가 매우 중요하기 때문에 행정사무감사 대상선정 및 이에 대한준비와 전략 마련은 필수적임
- 그러나 행정사무감사의 견제와 균형의 원리에 충실해 상호간 권력의 균형과 기능수행상의 견제를 통해 지방행정의 종합적 효율화를 도모하기 위한 제도이나 도입 취지에 부합하지 않은 운영문제가 지속적으로 제기되어 왔음
 - 행정사무감사는 감사를 통한 공무원 및 산하기관 구성원의 잘못을 지적하고 이에 대한 개선을 촉구하는 동시에 유사한 잘못을 예방하는 취지도 있음
 - 그러나 예방이나 대안제시보다는 집행부 길들이기 식의 무분별한 자료요청, 평소 못마땅한 부서나 부서장에 대한 집중공격, 자기 선거구 챙기기, 집행부를 상대로 대우를 받기위한 고압적 자세 등이 반복적으로 진행된다는 지적이 있어왔음
 - “...핵심질문과는 무관한 보충질의가 빈번하며 일방적인 다그치기와 맹목적인 몰아세우기로, 본취지에 부합하지 않은 질의답변 양상이 흡사 청문회장을 연상케 한다...” (나주투데이, 세종의소리 등)
- 2011년 지방자치법 41조 개정을 통해 감사와 조사 기간이 광역단체의 경우 14일, 기초단체의 경우 9일로 종전규정에 비해 각각 4일에서 2일 연장되었음에도 의원들이 시간에 쫓긴 만큼 몇 가지 중요한 문제를 중심으로 감사를 할 수 밖에 없는 실정임
 - 집행부에 많은 양의 자료를 요청하고, 이에 대한 문제점을 파악하고 개선책을 찾는데 많은 시간과 에너지를 투입함에도 불구하고 감사/조사 당일에 시간 부족으로 일부밖에 다루지 못하는 현실임

3) 과도한 자료제출요구 및 증인채택의 문제

- 행정사무감사/조사 시 지방의원의 자료제출요구는 의정활동에 활용할 정보의 수요가 크게 증가하게 되었다는 점과 주민의 의정에 관한 알 권리를 충족시켜준다는 측면에서는 바람직함. 그러나 제출자료를 준비하는 피감기관과 그 산하기관의 입장에서는 지나친 제출요구로 인해 통상적인 업무를 제대로 수행하지 못하게 되는

등 의원과 피감기관과의 갈등의 원인으로 작용하고 있음

- 행정사무감사/조사를 위해 증인으로 출석한 지방자치단체장 또는 관계 공무원의 경우 해당 증언과정에서 허위증언을 한 것이 밝혀지는 경우 고발할 수 있으며 출석요구를 받은 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하는 때는 500만원이하의 과태료 부과함(지방자치법 제41조 제5항)
- 그러나 국회의 국정감사의 경우에도 증인의 불출석, 위증 등으로 국회에서 고발된 84명의 증인 중 실형이 확정된 경우는 한 건도 없었으며 이와 유사한 기능을 수행하는 지방의회의 행정사무감사/조사도 다를 바 없음

4) 감사/조사 결과 사후처리문제

- 감사에서 지적된 사항에 대해 집행부나 해당기관이 제대로 시정 등의 조치를 하지 않으며, 지방의원들도 국정감사에서 질문하는 데에만 관심이 있고 이후 처리상황에 대해서는 신경을 쓰지 않음
- 피감기관의 감사결과에 대한 조치도 형식적인 해결책으로 일관하는 경우가 많음
- 행정사무감사/조사가 종료되면 그 결과가 신속히 처리되어 향후 예산 및 각종 조례 심의 등에 반영되게 하는 것이 제도 취지에 부합하는 것이지만, 연중 일정기간에 집중적으로 치러지기 때문에 평소에는 문제의식이 별로 없다가 감사기간만 넘기고 보자는 식의 안일한 피감태도가 문제임

3. 개선방안

1) 자료제출 요구절차의 간소화와 협력관계 구축

- 의회에서 요구받은 자료의 DB화 통한 중복자료 관리
- 행정사무감사·조사 시 지방의원의 자료제출요구는 의정활동에 활용할 정보의 수요가 크게 증가하게 되었다는 점과 주민의 의정에 관한 알 권리를 충족시켜준다는 측면에서는 바람직함. 그러나 제출자료를 준비하는 피감기관과 그 산하기관의 입장에서는 지나친 제출요구로 인해 통상적인 업무를 제대로 수행하지 못하게 되는 등 의원과 피감기관과의 갈등의 원인으로 작용하고 있음
- 과거와 동일한 요구자료, 특정사항이 아닌 포괄적이고 과도한 자료의 요구 문제를 해결하기

- 위하여 요구자료를 DB화하여 전의원들의 공유시스템 구축하는 것이 필요함
- 데이터베이스화된 제출자료들을 안전의 성격에 따라 주제별로, 또는 소속 상임위원회별로 리스트를 구축하여 의원들의 접근하도록 하는 것임
- 중복 자료 관리 미비로 인해 매년 동일한 자료를 준비해야하는 집행기관의 업무 부담을 줄임으로써 감사·조사 자체에 대한 준비에 집중할 수 있게끔 감사행태 개선의 근본적인 해결책이라고 볼 수 있음

2) 처리결과보고에 대한 조치보고의 정착

□ 지적 사항에 대한 모니터링 기능을 강화

- 감사에서 매년 동일하게 지적되고 있는 집행부의 문제점이 잘 개선되지 않고 있는 것은 의회의 사후 감시기능이 약하고 이에 대한 의원들의 관심도 부족하기 때문임.
- 행정사무감사·조사가 종료되면 그 결과가 신속히 처리되어 향후 예산 및 각종 조례 심의 등에 반영되게 하는 등의 성과모니터링이 필요함
 - 구 집행부가 지적사항 처리 결과를 보고하면서 ‘완료’ 했다고 보고한 상당수 현안이 형식적인 시정 조치에 그치거나 일부 지적사항은 보완책을 마련하지 않고 계속 추진 중이라고만 밝힘으로써 다시 지적되는 상황이 반복되고 있는 실정임
- 행정사무감사/조사에서 지적받은 기관에 대한 명확한 시정조치 의무를 부여하기 위하여 지방의회는 감사/조사에 따른 시정요구 유형을 구체화하고 행정기관을 보다 철저히 감시해야 함
 - “감사결과의 활용에 있어서, 공무원은 감사지적사항이 정책대안개발과 방향 제시에 미흡하다고 인식하고, 또한 시의회의 시정요구나 건의사항을 잘 처리하고 있다고 응답한 반면에, 시의원들은 감사지적사항이 시의 정책대안개발과 방향의 제시에 도움을 주고 있으나 시의회의 시정요구나 건의사항을 집행기관이 잘 처리하지 못한다고 응답하고 있다. 나아가 시의원은 행정사무감사 지적사항에 대해 지속적으로 의회가 관리하지 않는다는 점에 동의하고 있고, 또한 행정사무감사 지적사항이 사후평가로 시정조치가 어렵다는 점에 공무원과 함께 동의하고 있다” (이영균·이재영, 2009: 172).
- 그리고 피감기관이 의회의 타당한 시정요구를 이행하지 않을 경우 불이익을 주는 방안도 마련해야 함

3) 감사와 조사기법의 향상

□ 서면감사와 실질감사의 구분 실시

- 행정사무감사/조사를 서면감사와 실질감사로 분류하여 광범위하고 포괄적인 감사를 하는 경우를 서면 중심의 1차 감사를, 보다 심도 있는 감사를 요하는 대상사무에 대하여 2차 감사를 실시함으로써 감사대상과 사안의 중요성을 반영함

- 이 경우 감사기간 중 마지막 1, 2일을 2차 감사기일로 지정하여 현장조사, 증인에 대한 집중 신문 등을 위한 감사일정 조정이 필요함

□ 실질적 감사/조사 지원

- 감사/조사의 대상의 광범위성으로 인해 의원의 전문성 문제가 불거지는 만큼 이에 대한 실질적 전문성 강화 방안을 마련해야 할 것임
- 지방의회의 전문위원 제도는 안건의 심사 능력을 제고함으로써 지방의회의원회의 정 활동 및 의사 진행을 보좌하기 위해 국회의 전문위원회 제도를 모방하여 만든 제도이나 앞 절에서 살펴보았듯 임명 및 배정상의 문제가 존재함. 따라서 의정보좌기구의 전반적 역량강화의 제도적 개선의 일환에서 감사 지원이 이뤄져야 할 것임

제 2 절 예산심의 및 결산권 강화

1. 예산심의와 결산에 대한 전문적 교육 강화

1) 현황 및 문제점

(1) 현황

- 우리나라의 지방의회는 집행부와 대립하여 견제와 균형을 취함으로써 민주성과 효율성을 추구하고 있으며, 견제 기능 중 가장 중요한 수단은 예산안 심의권과 결산승인이라 할 수 있음
- 지방의회는 매년 두 차례 정례회를 개최하며 주로 6-7월에 개최되는 1차 정례회에서 지난년도 예산집행에 대한 결산승인을 실시하고, 11-12월에 개최되는 제2차 정례회에서 다음연도 예산을 심의함
- 일반적으로 지방의회 기능 중 예산심의 기능은 가장 중시될 뿐만 아니라, 지방의회 활동 중에서 가장 활발한 영역으로 평가되고 있음(김세현, 2010: 88)

<의정활동 중 가장 중시하는 분야>

구 분	행정사무 감사	조례안 발의심사	예산심의	결산심사	대집행부 질의·질문	무응답	합 계
광역의회	16.5%	24.8%	39.4%	3.7%	12.8%	2.8%	100% (109명)
기초의회	23.4%	6.3%	48.4%	—	17.2%	4.7%	100% (64명)
전 체	19.1%	17.6%	42.8%	2.3%	14.5%	3.5%	100% (173명)

자료: 김세현(2010), 지방의회 예산심의 과정의 영향요인분석, 관동대 박사학위논문: 88 재구성.

주: 광역의회 의원 79명, 광역의회 공무원 30명, 기초의원 54명, 기초의회 공무원 13명에 대한 설문조사결과임(광역: 서울시, 강원도의회, 기초: 송파구, 원주시, 홍천군, 횡성군).

- 지방의회에서는 지방의원들의 의정능력을 향상시키기 위한 연수(교육·훈련)를 실시하고 있으며, 공식연수와 비공식 연수로 구분됨(윤기석, 2010)
- 공식연수는 기관위탁연수, 자체연수(초청강연), 현지견학(출장)으로 구분되며, 비공식연수는

정당연수, 자발적 연구모임 연수를 들 수 있음

- 기관위탁연수의 경우 사설기관 위탁연수와 공공기관위탁으로 구분되며, 사설기관에서는 주로 호텔이나 콘도가 선호되며, 공공위탁은 주로 국회의정연수원이 활용되는 경향이 높음

(2) 문제점

- 지방의회의 예산심의는 개별 사업에 대한 부분적이며 소극적인 삭감 차원에서 이루어지는 경향이 높고, 해당 지방자치단체의 전반적인 성과목표나 사업의 우선순위에 대한 거시적이며 합리적 분석에 입각한 심의행태는 거의 나타나고 있지 않음
- 결산승인은 집행부의 전반적인 예산사업 집행결과에 대한 평가적 기능을 지니고 있음에도 불구하고, 개별적인 부실사업의 지적 차원에 머무르고 있을 뿐 아니라 예산심의와 달리 그다지 큰 관심을 기울이지도 않고 있음
- 지방의회의 예산심의와 결산승인을 제약하는 요인은 크게 제도적 요인과 지방의원이나 보좌진의 행태적 요인으로 구분되고 있음

① 제도적 제약요인

- 예산심의의 제도적 제약요인으로는 짧은 회기와 의정지원기관과 인력의 부족, 지원인력의 충원방식의 문제점 등이 지적되고 있음
- 예산심의 기간은 지방자치법상 광역단체 35일, 기초단체 30일이며, 이 기간 동안 행정사무감사와 각종 의안의 심의가 동시에 이루어지므로 실질적인 예산심의 시간이 부족한 편임
- 따라서 조례를 통하여 정례회 개최 일을 앞당기고 예산안 제출이전에 행정사무감사를 끝내고, 예산안이 제출되면 바로 예산심의에 착수하게 해야 한다는 대안이 제시되고 있으며, 제도 개선 외에도 사전에 자료를 수집하고 이해관계자의 면담, 주민의 요구사항 청취 등이 필요한 것으로 인식됨(김세현, 2010: 113)

<지방자치법>

제44조(정례회) ① 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최한다.

② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

<지방자치법 시행령>

제54조(정례회의 집회일 등) ① 법 제44조에 따른 정례회 중 제1차 정례회는 매년 6월·7월 중에, 제2차 정례회는 11월·12월 중에 열어야 한다. 다만, 총선거가 실시되는 해의 제1차 정례회는 9월·10월 중에 열 수 있다. ② 제1항에 따른 정례회에서 처리하여야 할 안건은 다음 각 호와 같다.

1. 제1차 정례회는 법 제134조에 따른 결산 승인 및 그 밖에 지방의회의 회의에 부치는 안건
2. 제2차 정례회는 법 제127조에 따른 예산안의 의결 및 그 밖에 지방의회의 회의에 부치는 안건

③ 법 및 이 영에서 정한 사항 외에 정례회의 집회일과 회기, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 예산심의와 결산을 위한 의정지원기관과 인력과 충원방식에 대해서는 지방의회의 인사권 독립과 의회직렬 신설, 전문위원 증원 등의 방안이 제기됨(이정진, 2010)
- 이러한 대안은 예산심의와 결산의 대안이 될 뿐 아니라 전반적인 지방의회의 위상강화 방안과도 연계됨

② 제도운영 및 행태적 제약요인

- 현행 제도를 바탕으로 지방의원들이 예산심의과정에서 느끼는 가장 큰 제약요인은 예산심의에 필요한 정보와 자료 부족으로 나타나고 있으며, 집행부 공무원들이 제공하는 정보와 자료에 대해서는 보통수준의 만족감을 느끼는 것으로 나타남(만족 16.7%, 보통 50.3%, 불만 33.0%; 김세현, 2011: 72)
- 지방의원들의 예산심의과정에서는 주안점은 전체 자치단체보다는 지역 선거구민을 두는 경향이 높게 나타나, 개별의원들의 주된 관심이 선거구의 숙원사업 해결에 있다는 점을 시사하고 있음(김세현, 2011: 84)
- 지방의원들의 예산심의 과정에서 “집행부와 관계나 지역사회와의 인간관계”로 소신대로 처리하기 어렵다는 인식도 상당히 높아 예산과정에서의 합리성이 저해되고 있음(어렵다 43.2%, 보통 35.6%, 그렇지 않다 21.2%; 김세현, 2011: 87)
- 지방의원의 연수를 위한 예산의 부족과 단기적 위탁연수의 경우에도 체계적인 교육 프로그램이 갖추어지지 못함
- 국회의정연수원의 경우에도 전문강사진이 충분히 갖추어지지 않아 외부전문가의 비율이 높고 연수프로그램이나 연수방식의 내실화가 이루어지지 못한 것으로 평가됨(윤기석, 2010)

2) 개선방안

(1) 지원체계의 개선

- 지방의원에 대해서는 2006년부터 유급화가 이루어 졌으나 아직까지 완전한 정책이 되었다고 보기 어려울 뿐 아니라 재선의 비율이 높지 않은 편이므로 지방의원 이 전문성을 갖추는 것은 기본적으로 한계가 있음
- 따라서 제3절의 의정활동전문성 제고방안에서 제시된 전문연구교육 기관 및 연구 시스템 설치, 지방의원 보좌관 제도의 도입, 지방의정연수원 설립 등 제도적 보완이 요청됨

(2) 제도적 한계 내에서는 개선방안

- 지방의회의 예산심의와 결산에 대한 교육프로그램의 개발과 운영이 요청됨
 - 지방의회의 교육 연수과정에서 개원초기에는 초선위원들을 위한 회의운영 기법, 행정사무감사와 조사에 대한 기법과 같은 단기적인 연구프로그램을 운영되고 있으나, 시간이 많이 소요되는 예산심의와 결산에 대한 교육은 저조한 편임
 - 따라서 시도의회의장협의회가 주관하여 전체 광역 단위의 교육프로그램을 개발하여 운영하거나, 개별 의회단위로 운영할 필요가 있음
- 개별 의회단위의 교육을 위해서는 광역의회 단위로 입법담당관실의 지원을 받을 수도 있겠지만, 보다 체계적인 교육을 위해서는 지역대학과의 연계를 통한 교육프로그램의 운영이 필요할 것으로 보임
 - 지역대학의 연구소나 행정대학원에 6개월 단위의 단기 의정연수과정을 개설하고 비용을 의회에서 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것임
 - 부산시의 경우 동의대 행정대학원에서 개설한 3개월 단위의 “의회지도자과정”에 시의원들이 개별적으로 참여한 바 있으나 의회의 체계적인 지원이 이루어지지 않아 중단된 바 있음
- 개별의원들의 자각과 연구회의 결성을 통한 공통적 노력을 기울일 필요가 있음
 - 개별적으로는 평소에 관심 행정 분야나 사업에 대해서 지속적인 관심을 지니고 정보를 수집할 필요가 있음
 - 효과적인 예산심의와 결산승인을 위해서는 저변지식에 대한 이해가 불가피하지만 독자적인 노력에는 한계가 있으므로 가능한 지방의회 내에 연구회를 활성화시킴
- 연수예산의 확보를 시도하되 해외연수비의 폐지를 통한 국내연수비의 확보도 검토할 필요가 있음

- 지방의원의 해외연수는 관광성 외유라는 비판이 제기되고 있으므로 전체 의원의 일괄적 외유 보다는 필요시 상임위원회 단위 등의 시찰이나 연수가 바람직할 것으로 보이며, 가능한 이를 축소하여 필요한 지식을 얻는 연구비로 전환시켜 활용할 필요가 있음

2. 성과중심의 예산 편성과 결산절차의 확립

1) 현황 및 문제점

(1) 예산제도의 진화와 발전

- 국내에서는 정부수립이후 통제중심의 품목별예산제도를 채택해 왔으나, 2000년도 이후 성과중심의 예산제도를 개발하고 정착시키려는 시도를 해 오고 있음(강성권·박영강, 2010: 10; 산업기술연구원, 2010: 22-23)
- 서울시에서는 2002년도부터 목표관리제와 예산을 연계한 성과관리예산제를 선도적으로 실시하였으며, 부산시에서도 2003년부터 자발적으로 서울시와 유사한 성과예산의 도입을 시도하였음
- 정부에서는 예산사업의 효율성을 높이기 위하여 2008년부터 광역단체를 중심으로 “사업예산 성과관리제도”를 시범 실시하도록 하였으며, 2011년도이후 본격적인 확산을 시도하였음
- 정부에서는 2015년부터는 “사업예산 성과관리제도”를 더욱 체계화시키기 위하여 2014년 5월에 지방재정법을 개정함

(2) 성과관리제도의 도입과 발전

- 국민의 정부에서는 외환위기 극복이후 공공부문의 경쟁력을 높이기 위하여 1999년부터 중앙정부와 모든 지방자치단체에 목표관리제(MBO)를 도입하도록 하였으며, 참여정부이후 목표관리제를 대체하는 균형성관리제(BSC)가 확산되고 있음
- 이러한 성과관리제는 조직의 관리자에게 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 수립하도록 하고, 실적의 평가를 통하여 보상을 하는 한편 인사에도 반영시키는 유인을 두고 있음
- 따라서 특정 자치단체의 전체적인 목표달성과 성과관리는 관리자의 목표달성과 연계되어 있으므로 성과관리의 성공은 행정의 전반적인 효율성 향상과 밀접한 관계를 지니게 됨
- 동시에 성과목표달성에는 예산이 소요되므로 성과관리의 성공을 위해서는 부서 관리자의 성과목표 및 성과지표와 예산서의 예산사업과의 연계가 필요하며, 이들의 연계를 통하여 예산관리의 효율성도 높아지게 됨

(3) 성과관리와 예산관리의 연계성 부족

- 일본의 경우 일본식 성과관리방식인 “사무사업평가시스템”의 성과지표와 예산과는 강한 연계성을 지니고 있으며, 성과관리의 선도도시인 미국의 샬럿데시(the City of Charlotte)의 경우에도 마찬가지 현상을 보임(강성권·박영강, 2010: 39, 46)
- 우리나라의 지방자치단체에서는 성과관리측면에서 상당한 진전을 보이고 있는 편이지만 아직까지 성과목표 및 지표와 예산사업 간의 연계성은 매우 떨어져 “사업 예산 성과관리제도”의 취지와는 동떨어진 현상을 보임

(4) 지방의회의 사업예산 성과관리제도에 대한 무관심

- 부서 관리자의 성과목표와 부서 예산사업에 대한 연계구조의 파악은 예산심의와 사업의 평가과정인 결산에 매우 중요한 정보를 제공할 수 있으나 지방의회는 집행부의 행정관리방식의 변화에는 거의 관심을 기울이지 않고 있음
- 그 결과 예산의 심의과정에서도 부서의 전반적인 성과목표와 소요예산을 대비하여 검토하지 못하고, 지역적인 개업사업예산의 삭감에만 관심을 기울이기 때문에 예산심의의 효율성이 저해되고 있음

(5) 성과중심의 지방재정 운용 관리체계 구축을 위한 지방재정법의 개정 내용

- 정부에서는 예산과 성과관리의 연계성을 높이기 위하여 2014년 5월에 아래와 같이 지방재정법을 개정하여 2014년 11월부터 이를 적용하고자 함
- 개정 법률의 주요 내용은 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 예산안 및 결산서를 제출할 때 함께 제출하도록 하고, 주요 재정사업을 평가하여 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 하는 등 성과관리체계를 구축하는 것임(지방재정법의 제5조, 제44조의2제1항 제8호 및 제51조 제1항 제4호; 2014.5.28. 개정)

<현행 지방재정법> [시행 2014.1.17.] [2013.7.16., 일부개정]

제5조(성과 중심의 지방재정 운용) ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용할 때 지출 성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다.

② 안전행정부장관은 성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

<예시 지방재정법> [시행 2014.11.29.] [2014.5.28., 일부개정]

제5조(성과 중심의 지방재정 운용) ① 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.

④ 성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 그 밖의 사항은 안전행정부령으로 정한다.

[전문개정 2014.5.28.]

2) 개선방안

(1) 지방의회의 행정관리제도에 대한 인식전환

- ☐ 지방의회에서는 예산구조의 이해와 통제를 위해서는 집행부의 성과관리 및 예산제도 변화에 주목해야할 뿐 아니라, 효율적인 심의와 결산을 위해서는 최근의 성과관리예산제도를 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 동시에 현행 사업별 예산제도는 성과관리와의 연계성이 크게 떨어지고 있으므로 개별 자치단체별로 상황을 분석하여 제도적 개선을 기할 것을 집행부에 요구할 필요가 있으며, 나아가 예산사업에 대한 원가계산, 비용편익분석에 입각한 자료를 요구할 필요도 있음

(2) 예산심의원칙과 결산기준의 정립

- ☐ 예산심의의 목표를 전체 조직과 개별부서의 사업효율성 향상에 두고, 목표의 적절성과 목표달성을 위한 측정지표 및 소요예산이 적정성에 초점을 둘 필요가 있음
- 예산의 삭감이나 증액은 예산사업이 명시하는 목표달성도 혹은 성과수준의 검토를 기준으로 판단할 수 있으므로 불요불급한 사업을 체계적으로 검토할 수 있게 됨
- ☐ 결산은 개별사업의 부실이나 비리에 초점을 두기보다 전체 사업의 평가라는 측면에 초점을 둘 필요가 있음
- 따라서 결산과정에서는 사업예산과 연계된 성과목표와 지표가 무엇인가를 고찰하여 목표달성도는 어떠한 수준으로 받아들일 것인가에 대한 결산승인의 기준을 설정하고 이를 정착시킬 필요가 있음
- 이를 위해서는 결산과정에 다음과 같은 현대적 행정사무감사의 기법이 표방하는 패러다임과 지향방향을 참고할 필요가 있음

<현대적 감사의 특징>

- 감사범위의 확대: 전통적 감사와 달리 대상기관의 합법성외 경제성과 효과성 측면을 동시에 검토(산업기술연구원, 2012: 29○30)
- 프로그램 평가기능의 중시: 정책과 사업에 대한 평가를 강조하며 이 경우 경제성과 효과성 등이 평가기준으로 활용될 수 있음
- 행정산출과 결과에 대한 관심: 정부활동 외 사업의 효과와 영향이 포함함
- 공평성의 중시: 합법성과 능률성 외 사회적 형평성 강조(행정이념의 변천)
- 정책 및 행정절차에 대한 감사: 민주성이 강조되며 이해관계자의 참여기회와 여건을 고려

(3) 성과평가를 위한 외부평가위원회 설치

□ 성과관리의 지속적 개선

- 지방자치단체의 성과관리는 행정의 민주성과 효율성을 높임과 동시에 결과적으로 지방의회의 예산심의와 결산 및 사무감사의 기준이 될 것임
- 성과관리에서 성공을 거두고 있는 미국의 피닉스시(Phoenix City)나 일본 동경도 스기나미구(杉並區)와 같은 자치단체에서는 지속적인 평가를 통하여 성과지표를 비롯한 운영시스템의 개선과 운영성과를 향상시키고 있음

□ 시스템의 향상을 위한 외부평가위원회의 활용

- 현재 우리나라의 모든 지방자치단체에서는 균형성과관리(BSC)나 목표관리제(MBO)와 같은 기법을 기반으로 한 성과관리제를 운영하고 있으나 적극적인 운영과 바람직한 성과를 거두고 있는 자치단체는 소수이며 다분히 형식적인 운영을 하는 경향이 있음
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지방의회가 주도하여 집행부로 하여금 민간전문가 중심의 외부평가위원회(가칭 시정평가위원회)를 신설하여 매년 성과평가시스템의 전반적인 운영방식과 부서별 업무의 개선 및 자치단체가 관리하는 도시지표의 달성도에 대한 평가보고서를 작성·공표하도록 함

제 3 절 정책현안에 대한 주도적 제안

- 지방의회의 가장 중요한 권한은 구역 내의 행정사무에 관한 조례를 제정, 개정 및 폐지하는 권한임. 현행 지방자치법에 따르면 지방의회는 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항이나 벌칙을 규정할 때를 제외하고는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있음(지방자치법 제22조)
- 그러나 지난 20년 동안 지방의회가 지역주민의 대표기관으로서 지역주민의 관점에서 조례안의 제정 및 개정에 최선을 다하지 못했다는 것이 일반적인 평가임
 - 현재까지 지방의회가 의결한 조례의 제정 및 개정상황을 보면 대부분의 조례 제정 및 개정발의가 집행부에 의하여 이루어지고 있으며 지역주민의 이익과 관점을 고려한 다양한 조례가 주민을 대표하는 의원들에 의해 발의되어야 함에도 불구하고 이들의 발의 실적은 저조함
 - 2013년 17개 전국광역시도 의회 의원 1인당 조례 제·개정 발의 건수가 연간 1건 미만인 곳은 총 7곳으로 나타남. 17개 광역시도의회의 전국 평균, 의원 1인당 1년에 발의조례건수는 1.05건이었으며 특별시, 광역시, 특별자치시의회 의원의 경우 1년에 평균 2건 정도 조례를 발의하고 있음. 도의회나 특별자치도의회 의원의 경우 1년에 1건 정도 발의하고 있는 것으로 보아 지방정부의 특성과 상관없이 모든 지방의회의 생산성이 매우 낮은 것을 확인할 수 있음(이옥남, 2014:4).
- 또한 집행부가 발의한 조례에 대해서도 심층적으로 분석하고 검토하는 실질적 의결이 이루어지지 못했기기에 지방의회는 집행부의 “고무도장”이라는 비판도 작금의 의정행태를 드러내주는 표현으로 통용되고 있음
- 지방의회의 개혁방향은 정책추진형 지방의회에서 정책제안형 지방의회로, 어려운 용어를 쓰는 지방의회에서 쉬운 용어로 주민에게 열린 지방의회로 전환을 골자로 삼음
 - (정책제안형 의회) 집행기관의 발의한 조례나 의안을 추진하는 의회가 아니라 지역주민의 목소리에 기울이고 주민들이 원하는 사항을 정책화하여 심의하는 의회
 - (열린 의회) 어려운 법률 또는 형식적인 용어 대신 쉬운 용어로 지방의회를 운영함으로써 주민들의 접근성 제고를 도모하는 의회로, 지방의회의 활동내용을 웹사이트나 회의보를 통하여 주민들에게 알려 주민과 함께하는 의회를 의미함

- 지방의회의 개혁은 독립제인 집행기관과 달리 합의제 기관이기 때문에 의원의 과반수가 동의하지 않으면 개혁이 이루어지지 못하므로 집행기관의 개혁보다도 성과가 낮음. 그럼에도 일본에서는 크게 2단계에 걸친 의회개혁이 이루어졌음
 - 제1차 지방의회 개혁(지방의회의 수준에서 조례와 규칙을 개정): 주로 관행적으로 내려오던 구습을 타파하는 것이 주된 내용으로 지방의회의 1문 1답식 운영방식의 개선, 위원회의 원칙적 개방 등 지방의회의 운영조례 및 회의규칙을 개정이 추진됨. 이외에도 정무조사비의 규정에 따른 사용, 홈페이지 및 CCTV에 의한 지방의회의 중계, 의회보의 내용 충실 등이 이루어짐
 - 제2차 지방의회 개혁(지방자치법의 개정을 통한 개혁): 2000년 지방분권일괄법의 시행으로 지방의회의 권한과 책임이 강화된 데에서 유래함. 제2차 지방의회 개혁은 정무조사비의 투명한 사용과 영수증 처리, 의원보수의 삭감과 정원의 축소 등이 추진됨. 아울러 유바리시의 재정위기⁷⁾도 하나의 원인이 됨. 지방의회의 무용론까지 촉발시켰음

- 본 절은 해당 내용을 근거로 하여 1) 복수상임위원회 소속 통한 학습 강화, 2) 기본의회조례 제정 통한 정책제안 활동의 활성화를 개선방안으로 제안하고자 함

7) 유바리시는 재정위기로 인하여 2007년부터 준용재정재건단체가 됨으로써 혹독한 개혁프로그램을 실시하였다. 시민의 주민세, 각종 공공요금의 상승이 실시되었고 공무원의 수가 269에서 103인으로 감소되었다.

1. 복수상임위원회 소속 통한 학습 강화

- 상임위원회제도는 특정 이슈와 과제에 대하여 전문성이 높은 의원들을 중심으로 위원회를 구성하고 위원회에서 심층적이고 체계적으로 분석·논의하기 위하여 마련된 제도임
- 지방의회의 운영면에서, 소수의 인원으로 구성된 상임위원회는 전원의 인원으로 구성된 본회의에 비해 비공식적인 절차와 과정의 형성이 용이하므로 (조석준, 1981) 의원 상호간에 의견의 대립이 첨예한 사안에 대해서는 공식적 절차와 과정에 의존하는 본회의보다는 비공식적인 절차와 과정의 형성이 용이한 위원회가 보다 효율적으로 처리할 수 있음
- “의회의 규모가 크면 창의적이고 발전적인 의사진행에 장애가 될 우려”가 (서정근, 1987, p. 41) 크기 때문에 의사진행의 창의적인 발전을 위해 점차 위원회 중심으로 의회의 활동이 이루어짐
- 종합하면, 상임위원회는 전문적 영역을 고려한 의회의 기능적 분업 조직이며 현대 사회에 있어서는 경제, 사회적 제 문제가 다양하고 복잡해짐에 따라 의회 활동이 전문적 지식, 기술과 능력을 갖춘 상임위원회 중심으로 이루어지는 현상은 의회의 효율을 높인다는 측면에서 당연한 결과임

1) 상임위원회의 구성

- 각 지방의회가 지방의회를 구성할 때 상임위원회의 수를 얼마로 정하느냐와 의원의 배치를 배타적으로 하느냐 중복적으로 하느냐는 특정 국가나 지방정부의 관행과 문화에 따라 상이함
- 지방의원의 정수와는 무관하게 다수의 상임위원회를 설치하는 지방의회가 있는 한편 소수의 상임위원회를 설치하고 의원들을 배타적으로 배치하는 의회제도도 있음

(1) 다수의 상임위원회와 복수의 상임위원회 배치의 장점

- 지방의회의 규모와는 별개로 다수의 상임위원회를 설치하고 복수의 상임위원회에 의원들을 배치하는 제도는 주로 영·미계의 지방자치제도에서 찾아 볼 수 있음
- 상임위원회의 조직은 집행부의 기구조직과는 별도로 집행기관의 기능을 중심으로 구성되는 제도임
- 첫 번째 장점은 지방의원들을 복수의 상임위원회에 배치하여 의원들의 전문성을 적극적으로 활용할 수 있는 점에 있음. 다양한 과거의 경험이나 경력을 가진 의원

들을 다수의 상임위원회에 배치하여 그들이 보유하고 있는 전문성과 노하우를 적극적으로 활용할 수 있음

□ 두 번째의 장점은 지방의원들이 대부분 상임위원회 위원장이나 부위원장 등 간부직을 맡을 확률이 높아 상임위원회의 위원장이나 부위원장으로서 조직의 책임성을 높이는 데에 크게 기여함

○ 일반적으로 종전의 상임위원회의 활동을 분석해 보면 많은 의원들이 상임위원회 위원장 등에 높은 관심을 보이며 (김순은, 2001). 상임위원회의 간부로서 활동하고 싶은 포부를 적극적으로 수용할 수 있는 제도임

□ 세 번째의 장점은 지방의원으로서의 책무를 상임위원회 활동을 통해서 적극적으로 수행할 수 있다는 점임

○ 최근 대도시를 중심으로 대부분의 지방의회가 유급·상근직으로 전환되고 있음. 이러한 추세를 감안할 때 우리나라 지방의원들도 일반 공무원처럼 상시적으로 지방의회로 출근하여야 하는 상황을 대비하여야 할 것이며, 이럴 경우 지방의원들이 다수의 상임위원회에 배속되지 않으면 매일 그 만한 업무를 찾기가 쉽지 않을 것으로 보임

○ 우리나라의 현재 상황을 보면 월정수당제의 도입으로 유급·상근직의 전 단계에 이르고 있다. 지방의회가 자율적으로 회기일정도 조정할 수 있음. 그런데 광역의회의 회기일정을 보면 100일에서 120일 정도의 회의일수만을 쓰고 있기 때문에. 그 이상의 회의일수를 사용하기 위해서는 다수의 위원회 활동이 동시에 이루어져야 할 것임

□ 네 번째의 장점은 의정업무의 인턴과정과 같이 초선의원이나 특정분야에 전문적 지식이 부족한 지방의원들에게 경험과 지식을 축적시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있음

○ 지방의원들이 다수의 위원회에 배속되기 때문에 전문성이 높은 관련 위원회에서는 상임위원장이나 부위원장의 역할을 수행하면서 기타 상임위원회에서는 새로운 행정업무에 대한 지식 축적이 가능함

□ 다섯 번째의 장점은 행정업무의 조정이 용이하다는 점임

○ 복잡·다단하고 정치적으로 민감한 행정사무와 정치적 특성상 다수의 행정부서와 관련된 사안도 점증함에 따라 이러한 행정업무는 다수의 상임위원회에 배속된 의원들이 상호간에 업무를 조정하는 것이 바람직함

□ 여섯 번째의 장점은 지방의원들의 관심분야를 확대하여 의정활동을 촉진시킬 수 있다는 점임

○ 과거 경험을 보면 지방의원들은 특정 상임위원회의 배속을 희망함. 소위 인기 있는 위원회에 배속되기를 희망하는 사례가 많은데 상임위원회의 정원 때문에 희망하는 모든 의원들을 배속

할 수가 없기 때문에 의장단 선거와 상임위원회 선거 때 의장단 선거에 참여한 후보자와 암묵적인 거래가 종종 문제가 됨

- 이러한 상황 하에서 희망하지 않는 상임위원회에 배속되는 경우 의원들의 관심이나 의정활동에 대한 열정이 떨어져 전체적으로 지방의회의 발전에 저해됨에 따라서 복수의 상임위원회에 배속은 의원의 의정활동의 활성화를 제고할 수 있음

(2) 다수의 상임위원회와 복수의 상임위원회 배치의 단점

- 다수의 상임위원회와 복수의 상임위원회 배치는 운영이 미숙할 경우 단점도 발생할 수 있음
- 첫째, 다수의 상임위원회가 활동을 지속적으로 수행하기 때문에 지방의회는 거의 매일 회기 중이게 됨에 따라 회의수당을 지급해야 하는 제도 하에서는 수당지급에 대한 재정적 부담이 발생할 수 있음
- 다만 상근·유급직을 채택하는 국가에서는 이러한 단점은 발생하지 않는데, 우리나라도 월정수당과 의정활동비를 지급하기 때문에 이런 폐단은 발생하지 않을 것으로 보임
- 둘째, 상임위원회의 활동을 수행함에 있어서 관련 공무원을 참석시키는 사례가 많으면 집행기관의 업무수행에 차질을 빚는 경우가 발생할 수 있음
- 집행부는 집행부대로 고유의 업무를 집행해야 하기 때문에 잦은 호출은 집행기관의 업무에 저해가 될 수 있음
- 셋째, 상임위원회 중심으로 예산을 배정함에 있어서 추가적으로 상임위원장의 업무추진비와 상임위원회의 회의비가 증액될 확률이 높음
- 다양한 상임위원회가 예산의 효율성을 높이는데 기여하여야 한다는 점을 시사함
- 넷째, 현재와 같이 상임위원회별로 전문위원과 관련 행정 공무원을 배치하는 체제를 유지하면 사무기구의 인원이 증가할 수 있음
- 그러나 현재 광역의회 사무기구의 전문적 보좌인력이 매우 부족한 상황임을 감안할 때 이를 보완하는 차원으로 생각한다면 크게 논란의 대상이 되지 않을 것으로 사료됨

2) 운영 시 고려사항

- 미국은 상임위원회의 수가 많고 복수 상임위원회제도를 운영하고 있는 반면 동경도는 우리나라와 유사하게 운영되고 있음

<해외 운영 사례>

1. 시카고 시정부

(1) 시카고시정부의 개요

우리나라와 같이 시장-의회 (Mayor-Council) 형태의 지방정부 구조를 채택하였다. 시카고에는 시장, 시의원, 시사무국장 (City Clerk), 재정관이 선출직 공무원이다. 선출직 공무원 산하에 51개 부서가 집행업무를 담당하고 있다. 대표적으로 예시하면 행정청문회국, 동물보호국, 항공국, 연금관리국, 윤리위원회 등이 있다.

(2) 시카고시의회의 상임위원회

시카고시의회는 50개의 선거구에서 선출된 50명의 의원 (Alderman)으로 구성되어 있다. 비교적 대의회제도를 채택하고 있다. 시카고시의회는 51개 부서를 담당하기 위하여 19개의 상임위원회가 설치되어 있으며 위원들은 복수로 배치되어 있다. 앞에서의 사례와 차이점은 시카고의회의 의원 정수가 많기 때문에 상임위원회의 규모도 매우 크다는 점을 발견할 수 있다.

[표4-2] 시카고시의회의 상임위원회와 위원의 정수

상임위원회의 명칭	위원의 정수	비고
항공위원회	13	위원장, 부위원장 임명
예산정부운영위원회	35	상동
건물위원회	14	상동
규정 및 윤리위원회	38	상동
경제·자본·기술발전위원회	14	상동
교육아동위원회	14	상동
에너지·환경보호·공공시설위원회	14	상동
재무위원회	35	상동
보건위원회	14	상동
역사유물보호위원회	16	상동
주택부동산위원회	14	상동
인간관계위원회	15	상동
허가·소비자보호위원회	14	상동
공원·레크리에이션위원회	14	상동
경찰·소방위원회	14	상동
특별행사·문화위원회	14	상동
교통체계·안전위원회	14	상동
교통·도로위원회	14	상동
도시계획위원회	14	상동

2. 일본의 사례: 동경도의회

1) 동경도정부의 개요

정부형태는 우리나라와 같이 기관분리형으로서 시장과 시의원들은 별개의 선거로 선출된다. 집행부는 지사부국 산하에 17개의 본부·국이 설치되어 있고, 공영기업국 산하에 3개의 국이 설치되어 있다 그 외에 7개의 행정위원회가 설치되어 있다. 동경도의회는 42개의 선거구에서 선출되며 의원의 정수는 조례로 정한다. 현재 동경도의회의 정원은 127명으로 대의회에 속한다. 임기는 4년이다.

2) 동경도의회의 상임위원회

일본의 지방자치제도는 우리나라와 매우 유사하다. 즉 기관분리형의 정부형태와 상임위원회 설치와 운영도 우리와 유사하다. 현재 동경도의회는 9개의 상임위원회를 설치하였으며 의원은 1개의 위원회에 배속된다. 이를 표로 정리하면 <표 4-5>와 같다. 동경도의회는 의회운영위원회는 상임위원회로 보지 않는다.

[표 4-3] 동경도의회의 상임위원회와 정원

상임위원회 명칭	정원	비고
총무위원회	15	위원장 1, 부위원장 2
재무위원회	14	상동
문교위원회	14	상동
도시정비위원회	14	상동
후생위원회	14	상동
경제항만위원회	14	상동
환경건설위원회	14	상동
공영기업위원회	14	상동
경찰소방위원회	14	상동

- 앞에서 논의한 바와 같이 복수 상임위원회 배정제도는 다수의 장점을 지니고 있으므로 단점을 적절히 보완한다면 장점이 단점보다 많은 제도임. 아울러 우리나라와 같이 집행기관의 철저한 견제가 필요한 상황임을 고려할 때 복수 상임위원회 배정제도는 지방의회의 권한을 강화하는데 기여할 것임

2. 기본의회조례 제정 통한 정책제안 활동의 활성화

1) 의회기본조례의 의의

- 일본에서 지방의회의 질적인 변화를 요구하는 상황 하에서 대두된 것이 지방의회의 기본조례로 각각의 조례와 규칙에서 규정되었던 지방의회의 이념, 지방의회의 회의운영 원칙 등을 지방의회의 최고규범으로 종합화한 것임
 - 종전 일본 지방의회는 우리나라와 같이 의회의 운영과 관련된 다수의 조례와 규칙을 토대로 지방의회를 운영하였음
 - － “지방의회 상임위원회 구성 및 운영 조례”와 “지방의회의 회의규칙” 등이 대표적인 규정
 - 2006년 홋카이도 쿠리마치초 (栗山町)에서 일본 최초의 의회기본조례가 제정된 이후 현재 까지 일본에서 100여개의 지방의회에서 지방의회기본조례를 제정함
- 의회기본조례의 의의는 크게 3가지가 거론되고 있음
 - ① 의회기본조례는 지방분권의 결과 강화된 지방의회의 자주권과 책임성에 부응하는 지방의회의 위상확립임. 지방의회의 운영과 관련된 기본방침, 의원의 정수, 정례회의 회수 등 지방의회의 운영 뿐만 아니라 시민참여의 추진과 정보공개를 목표로 하는 지방의회의 최고규범임
 - ② 지방의회가 의회기본조례의 제정을 통하여 새로운 위상을 정립하는 것임. 기관분리형의 구조 하에서 지방의회의 기본이념과 기본방침을 논의함으로써 의원들 스스로 집행기관에 대한 지방의회의 위상을 정립하는데 의의가 있음
 - － 일본에서 제정된 대부분의 의회기본조례 제1조에서 기관분리형 지방정부 구조 하에서 지방의회의 역할과 위상을 규정하고 있음
 - ③ 주민참여의 제고임. 의회기본조례가 의원들이 발의하고 조례의 작성단계부터 주민참여가 이루어짐에 따라 의원의 조례발의능력을 제고하고 주민참여를 통하여 열린 의회를 지향한다는 점이 향후 지방의회의 발전방향이 될 수 있음

2) 의회기본조례의 주요 특징 및 내용

- 의회기본조례는 의회를 중심으로 규정한 의회 내 최고 규범의 성격을 띠고 있음
 - 일본은 우리나라와 같이 기관분리형의 지방정부 구조를 채택하고 있지만 지방정부의 법논리는 다소 상이한데 일본처럼 2원대표제라고 하지는 않는데 동일한 기관분리형이지만 지방의회가 지방정부의 최고 정책기관으로 인식하고 해석하는 것이 일반적임
 - 반면 일본은 2원대표제라는 용어로 지방의회와 집행기관을 대등한 관계에서 해석하는 것이

통설임. 따라서 의회의 기본규범으로서 의회기본조례, 행정의 기본규범으로서 행정기본조례를 제정하는 기본적인 형태라 할 것임. 비록 자치기본조례라는 명칭이 사용되어도 지방의회에 관한 내용이 없으면 행정기본조례에 해당함

- 이론적으로 자치기본조례는 의회기본조례나 행정기본에서 누락되거나 양 조례의 상위규범으로서 규정하여야 할 부분을 대한 최고법규성의 조례이며, 실제적으로는 자치기본조례가 행정기본조례의 성격을 갖는 경우가 많음(加藤, 2011)
- 우리나라의 경우 기관분리형의 정부로서 2원대표제라는 용어를 사용하지는 않지만 의회기본조례에서는 의회에 관한 기본적인 사항만을 다루는 것이 집행기관과의 마찰을 줄일 수 있을 것임

(1) 의회기본조례의 기본요소

- 집행기관이 자치기본조례를 제정하면서 지방분권에 대한 대응력을 높이려는 노력이 이어진 반면 지방의회의 대응이 늦었다는 것이 일반적인 평가였기 때문에 (木下외3, 2010) 지방의회도 집행기관이 자치기본조례 또는 행정기본조례를 통하여 행정정보의 공개, 시민참여의 확대 등을 통한 주민자치를 강화하였듯이 지방의회도 이러한 대응이 필요로 하였음

※ (주요 예시)

- 지방의회가 의결기관으로 의결을 하는 행위에 못지않게 논의과정이 매우 중요함. 이 후 의회기본조례 조례로서 의회보고회의 신설, 청원·진정자의 의견진출, 의원간의 자유토론을 필수요건으로 하여 제정하여야 한다는 주장이 제기됨에 따라 (木下외3, 2010) 실제로 많은 의회기본조례가 이러한 요건을 중심으로 제정됨

(2) 의회기본조례의 기본내용

① 의회의 운영에 관한 규정

- 의회의 운영에 관한 규정으로서 일문일답식의 운영의 도입, 폐회 중에도 의원이 서면으로 집행기관의 장에게 질문하는 제도, 집행정부의 장의 정책제안에 대하여 상세한 설명을 요구할 수 있는 제도, 집행기관의 장의 답변권 보장, 지방의회의 의결사항에 중합계획, 도시계획 마스터 플랜 등을 추가, 예산 및 결산에 있어서 정책설명, 예산편성에 있어서 의회의 정책요구의 존중, 의원상호간의 자유토론의 보장 등이 있음

② 주민의 참여에 관한 규정

- 청원이나 진정사항이 있는 주민들의 의견진술권 보장, 주민, 주민단체 또는 NPO 등과의 의견

교환의 장이 보장되는 등이 있음

③ 열린 의회를 위한 규정

- 의원 및 주민이 자유롭게 정보 및 의견의 교환이 가능한 일반회의의 개최, 의안에 대하는 의원의 찬부의 공개, 전의원이 참석하는 의회보고회 개최, 의원 등의 학교에의 강좌 실시, 회의의 원칙적 공개와 방청의 충실 등에 관한 규정이 있음

④ 기타 의원의 책무에 관한 규정

- 의회기본조례는 의원들의 책무로서 정무조사비의 사용기준의 마련 및 정보의 공개, 의원의 사명, 역할, 의원활동의 명확화, 의회의 역할 및 회파의 역할 명확화, 의원의 자질향상 및 윤리에 관한 사항, 의회사무국의 정의와 역할, 의회 홍보의 충실 등이 있음

3) 우리나라에 의정현실에 제공해 주는 시사점

- 상기 영역 중 우리나라 의정현실에 비추어봤을 때, 보다 주목해야 할 영역은 첫 번째인 의회운영에 관한 규정과 세 번째의 열린의회를 위한 규정임
- 의회운영에 관한 규정은 의안심의 및 의결과정에서의 적극적인 참여와 숙의를 의무화함으로써 지방의회의 본래 기능을 회복시킬 수 있음. 의안심사에 있어 의원 상호간 토론이 의무화 되고 이에 대한 구체적 행동양식이 성문화된 조례의 형태로 구축되는 경우 의원들의 의정전문성은 확보를 위한 노력이 가시화될 것임
- 원칙적으로 의안 심의는 의안이 제출되면 의안제출자가 제안 설명을 하고, 그에 대해 의원들의 질의와 토론 과정을 거쳐 채택하는 것이 보통이지만 우리나라의 경우 대다수 의안이 단체장에 의해 제출되며 이에 대한 질의는 단체장에게만 국한됨
- 심의과정 상에 의원 상호간에 토의는 거의 이루어지지 않고 단지 채택 과정에서만 형식적으로 나타나고 있음. 특히 상임위원회제도가 도입된 이후부터 의회는 본회의 중심이 아니라 상임위원회 중심으로 운영되기 때문에 자기 소속 위원회의 사안에만 관심을 가지게 됨에 따라 소통을 근간으로 한 통합적 의정활동이 더욱 어려워지게 됨
- 열린의회를 위한 규정은 지방의원들과 주민들 간의 직접적 접촉을 의회차원에서 의무화함으로써 지역이 당면한 정책문제에 대한 인식능력과 지역민의 민생조례안 제정능력을 향상시킬 수 있음
- ※ 지역의 민생문제와 무관한 대표적인 조례로 국어진흥 관련 조례안을 들 수 있음. 해당 조례

안은 서울특별시의회, 부산시광역시의회, 강원도의회, 경상남도의회 뿐만 아니라 기초의회에서도 발의된 탁상공론의 실적주의를 반영하는 대표적인 조례임

제 4 절 지방의회에 대한 주민의 신뢰 구축

1. 지방의회에 대한 주민 불신 문제

1) 지방의회에 대한 높은 불신

- 지방의회는 지역주민의 대표기관이기에 주민과 지방의회의 관계는 주인과 대리인의 관계로서 신뢰가 바탕이 되어야 함. 그런데 현재 지방의회가 처한 가장 큰 문제점 중의 하나는 주민의 지방의회에 대한 불신과 무관심임
 - 이와 같은 현상은 일본과 우리나라에서 모두 나타나는데 일본의 경우 지방의회의 활동에 60% 이상의 주민들이 불만족함
 - － 그 이유로는 i) 지방의회의 활동이 주민들에게 알려지지 않는다는 점, ii) 지방의원의 도덕성에 문제가 있다는 점, iii) 지방행정에 대한 견제기능을 못한다는 점, iv) 지방의회 내의 야합으로 공정한 심의가 이루어지지 못한다는 점, v) 지방의회의 정책능력이 부족하다는 점 등이 지적됨
- 우리역시 예외가 아님. 지방의회의 순기능보다는 역기능에 대한 인식 고조되고 있으며 2013년에 국민권익위원회가 수행한 47개의 지방의회의 청렴도 조사에서 10점 만점에 평균 6.15점(광역의회: 6.95점, 기초의회:5.70점)
 - 2013년 10~11월 광역의회 17곳, 인구 50만 명이상의 기초의회 24곳, 권역별로 최다 인구 기초의회 6곳 등 총 47개 지방의회의 청렴도를 조사함
 - 평가는 지방의회와 지방자치단체에 소속된 사무처 직원 등 내부직원 4천404명, 지역 통·이장을 포함한 지역주민 9천400명, 출입기자·시민단체와 산하기관 관계자·학계 관계자를 포함한 840명 등 1만4천644명에 대한 설문을 통해 실시됨
 - 광역의회의 청렴도는 부산시의회가 7.69점으로 가장 높은 반면 서울시의회가 6.26점으로 가장 낮았으며, 기초의회 중에는 울산 남구의회가 6.27점으로 최고점을, 경기 용인의회가 5.08점으로 최하점을 각각 기록함
- 청렴도 설문 대상자 그룹별 중 출입기자·시민단체·학계 관계자가 부여한 청렴도가 7.71점으로 가장 높은 데 반해, 지역 주민은 4.69점으로 가장 낮은 점수를 주어 지방의회에 대한 주민 불신 문제가 매우 심각한 수준임
 - ⇒ 지방의회가 제대로의 기능하기 위해서는 의회가 집행부에 대한 감시와 견제기능을 제대로 하고 있다는 지방의회의 기능과 역할에 대한 새로운 인식을 주민에게 심어

줘야 할 것임

- 대의제민주주의의 절차적 민주성만을 확보한다고 했을 때 민주주의가 완성되는 것이 아니므로, 민주주의는 주권자인 시민들의 적극적인 참여를 통해서만 실질적 민주주의가 구현될 수 있음
 - 지방자치의 취지가 ‘일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가 또는 중앙정부로부터 독립성을 가지고 그 지역안의 공동문제를 자기부담에 의하여 주민 스스로(또는 대표자를 통하여) 처리하는 것’ 으로 정의될 때, 주민참여를 통한 지역문제(자치사무)의 처리는 지방자치 본질의 구현 뿐 아니라 민주주의 실현을 위해서 반드시 필요함
- 지역공동체의 문제에 대하여 지방의회가 독자적인 결정을 하기 보다는 논의과정에 주민의 참여를 통하여 과제를 명확히 하고 충분한 정보를 파악하는 노력을 기울임으로써 주민의 신뢰를 회복해야 할 것임. 따라서 지방의회는 지방정책의 결정기관으로서의 역할을 수행하는 과정에 주민의 참여, 주민의 결정을 조정하고 매개하는 기능을 수행할 필요가 있음
- 그러나 주민참여의 필요성에도 불구하고 지방의회와 주민참여의 관계는 매우 어색한 주제로, 지방의회는 지역에서 유일한 주민의 대표기관으로서 주민의 관점에서 지역의 정치와 행정을 담당하고 있기 때문에 지방의회에서 주민참여가 이루어져야 한다는 주장은 설득력이 낮고 지방의원들의 시각도 냉소적임(김순은, 2001c, 2010f)
- ※ 주민참여는 지방의회를의 고유기능을 저해하는 것이 아니라 오히려 지방의회를의 기능을 보완하는 것이므로 대의 민주주의의 문제점을 보완하는 것이 주민직접참정 제도이므로 지방의회는 주민직접참정 제도에 불필요한 오해가 없어야 할 것임

2) 지방의회에 대한 불신의 원인

- (지방의원의 사명감과 열정의 부족)회수가 거듭될수록 지방의원들의 행태도 크게 개선된 것은 사실이지만 지방의원들이 지역주민의 대표로서 확실한 신뢰를 받지 못하는 주된 원인은 지방의원들이 도덕성과 지역대표로서의 사명감이 부족 때문임
 - 2선, 3선, 4선의원이 출현하면서 의회의 관료주의가 확산되고 있는데 고참 지방의원들은 의정활동보다는 의장, 부의장, 상임위원장 등 의회의 감투에만 신경을 쓰는 경향이 두드러지며

- 선수가 높은 의원일수록 집행부에 대한 한 질문은 사양하는 것도 좋지 않은 관행도 나타남
- 의장단 선거를 둘러싸고 발생된 의원들간의 갈등이 의회의 소집조차 이루지 못하는 사례가 적지 않게 발생함
- 각종 이권청탁 및 비리에 연루되는 의원들도 아직도 발견되고 있음도 지방의원의 도덕성을 의심케하는 부분임
- 해외 및 각종 연수가 그야말로 지방의원들의 전문성 향상에 기여하기 보다는 의원들의 관광 성 외유나 연수에 그치는 것도 의원들의 도덕성이 부족하기 때문으로 풀이됨

□ (지방의회의 형식적 심의) 지방의회의 주요 활동은 조례의 제정 및 개정, 행정사무감사, 예산의 심의 및 의결에 집중되어 있음. 그러나 지난 20년간의 지방의회가 의결한 조례의 제정 및 개정상황을 보면 대부분의 조례 제정 및 개정발의가 집행부에 의하여 이루어짐

- 지역주민의 이익과 관점을 고려한 다양한 조례가 필요함에도 불구하고 지방의원들의 발의 실적은 매우 저조함
- 집행부가 발의한 조례에 대해서도 심층적으로 분석하고 검토하는 논의가 이루어지지 못하였다는 것이 일반적 평가임

□ (지방의원의 전문성 부족) 지방의원들의 전문성 부족을 꼽을 수 있음. 물론 모든 지방의원들이 전문가가 될 수는 없지만 정책의 전문성을 감안하여 전문성을 높이려는 노력은 게을리 하여서는 안됨

- 광역의회의 차원에서는 정책연구실 등 다양한 정책지원부서를 신설하는 등의 노력이 이루어지고 있음에도 불구하고 정작 이들 기구를 충분히 활용하여 의정활동에 반영하려는 의원들의 수는 많지 않은 것으로 보임. 일회성 각종 세미나나 연수를 통하여 의정의 전문성을 높일 수 있는지도 의구심을 낳고 있음

□ (지방의원의 독립성 부족) 현재 우리나라는 광역 및 기초의원들이 정당의 공천을 받도록 되어 있음. 종전에는 광역지방의원에게만 정당공천을 허용하였으나 2005년 공직선거법의 개정으로 기초지방의원에게도 확대됨

- 정당의 공천이라는 틀 안에서 지역구의 국회의원들이 지방의원의 공천을 결정하기 때문에 지방의원은 국회의원에 종속되기 마련임
 - 이 때문에 지방의회 및 지방자치가 중앙 예측성을 띠고 있다. 지방의회의 회의가 있는 날 국회의원이 해당 지역구를 방문하면 지방의회의 운영이 안 될 정도임
- 상향식 공천이 아닌 하향식 공천이 지속되는 한 이러한 문제는 시정되지 않을 것으로 보임

- 일본의 경우 시정촌의회의 70%가 무소속의원이기 때문에 이러한 현상은 일어나지 않는다. 영국의 경우 상향식 공천으로 이루어지고 있기 때문에 우리나라와 같은 현상은 발생하지 않음

□ (지방의회의 지방정부의 장에 대한 견제와 감독의 부실) 마지막으로 집행부와의 유착관계도 문제점으로 지적됨. 지나치게 집행부와의 건설적 관계를 강조한 나머지 집행부의 제2중대로 전락하는 사태도 발생하고 있음

3) 개성방향의 도출: 시민 참여 증진 통한 신뢰 확보

- 1960년대의 시민참여는 단순히 개발건설의 축소를 요구하거나 혐오시설을 건설을 반대하는 등 저지형 시민참여, 특정분야의 행정서비스를 진정·요청하는 행정서비스 확충형이 주가 됨
- 현대의 시민참여와 시민단체는 단순한 개발 저지형, 서비스 확충형에 머물지 않고, 시정부에서 결정한 정책을 알리는 단순한 대상이 아니라 정치과정의 중요한 당사자로 발전하였음. 뿐만 아니라 공공부문에 대한 주민의 자발적 참여, 즉 자원 봉사와 지역공동체 만들기에 적극적으로 참여하는 참여형으로 발전하고 있음
- 정치와 행정과정에서의 시민참여는 행정의 민주성과 대응성을 확보할 수 있다는 이점이 있음
 - 정치와 행정과정에서의 시민참여는 종래와는 상이한 종합적 정책과정 및 구조를 의미함. 종래에도 각각의 개별법에서 시민참여에 관한 규정을 두고 있었으나 행정부가 추진하고 있는 정책에 대한 정당성의 확보라는 차원에서 소극적으로 이루어졌던데 반하여 현대의 시민참여는 상충되는 이익을 조정하고, 행정서비스를 개선하고, 때로는 행정에 대한 시민의 이해와 협력을 확보하는 기능을 지니고 있음
- 21세기의 시민자치는 여기서 한걸음 더 나아가 행정의 일부분을 시민들이 담당하는 시민자치 또는 자원봉사행정으로 이어질 가능성이 큼. 이에 본 연구는 시민참여의 증진을 통한 의회신뢰 제고 방안을 다음과 같이 제안함

2. 개선방안

1) 주민 및 시민단체의 참여제고 통한 거버넌스의 활성화

(1) 시민단체와의 협력적 거버넌스 구축의 필요성

- 기존의 논의를 종합하면, 시민단체는 정부로부터 독립된 민간부문에 토대를 둔 비영리 단체이되, 조직의 결성 및 운영의 자율성이 확보되고, 공익추구를 그 목적으로 하며, 이를 달성하기 위한 전략의 일환으로 압력단체로서 기능함(지방행정연구원, 2006)
- 지방의회와 시민단체는 지역사회 공익을 목적으로 존재한다는 점에서의 공통점이 존재함. 따라서 이는 지역사회 발전을 위해 함께한다는 측면에서 협력적의 거버넌스의 시너지 창출이 가능한 것으로 판단됨
 - 의회와 시민단체의 공동목표는 ① 지방분권과 자치권의 확대, ② 집행부 감시 견제, ③ 지역주민 의사 반영과 정책제안 ④ 정당공천제도 개선 ⑤ 자치입법 조례의 실효성 확보 등을 들 수 있음(송재봉, 2010)
 - 또한 대도시 지방자치단체에서 가장 큰 관심사로 떠오를 수밖에 없는 '도시계획'은 환경부분과 불가분의 관계를 형성하고 있기 때문에 시민·사회단체의 참여는 필수적임
- 그러나 의회와 시민사회의 관계는 협력을 중심으로 하지만 불가피하게 갈등과 긴장의 요소를 가지고 있음
 - ① 의회 운영과정에 대한 주민참여 확대에 대한 시각차, ② 자치단체 주요 정책 결정권의 공유(주민은 당연한 권리로 보는 반면, 의원은 대의제에 대한 훼손으로 인식하는 경향), ③ 의정활동에 대한 감시 및 평가(의원 평가), ④ 의정비 인상, 개인 보좌관제 도입 등 의원에 대한 처우 개선, ⑤ 겸직금지 등
 - 특히 지방자치 실시 이후 다수의 시민단체들이 지방의회에 대한 감시 또는 통제적 입장을 견지해왔던 것을 비추어 봤을 때, 양자 간 관계는 비우호적이며 갈등적 관계를 가지고 있는 것으로 보이므로 상호 신뢰제고를 위한 노력이 필요한 것으로 판단됨
- 지방자치 실시 이후 지방의회는 전문성 부족에 대한 지속적 비판에 직면하여 왔음. 따라서 지방의회가 시민단체와의 협력적 거버넌스를 구축하는 경우 시민단체의 참신한 착상, 지역사회 문제에 대한 정보, 정책대안 등에 대한 아이디어를 제공받게 되어 이를 지방의회의 정책능력 향상을 위한 안정적 동력확보가 가능함

(2) 시민단체와의 협력적 거버넌스 구축의 제약 요인

- 양자 간 협력적 관계 구축의 필요성에도 불구하고 이를 위해 극복해야 할 제약 요인이 존재함(지방행정연구원, 2006)

□ 적극적 관계 활동이 초래하는 부정적 결과

- 지방의회는 시민단체와 매우 밀접한 관계를 형성하게 되는 경우, 지방의회가 지역사회 전체 이익을 대표하지 못할 가능성이 있음
 - － 지역사회 내 특정이해를 대변하는 시민단체와 이해관계를 같이 한다는 점에서 지역사회의 공정한 조정자로서의 지위를 침해받을 수 있음
 - － 일부 시민단체 활동가의 정치적 성향도 대표적인 문제 가운데 하나인데, 대표자나 임원이 자치단체장이거나 지방의원이 되고자 하는 목적으로 가지고 지역내 입지를 높이기 위하여 시민단체를 활용하거나 이익단체화 할 가능성이 있음
- 또한 종전의 시민단체가 담당해왔던 지방정부에 대한 감시기능이 희석됨에 따라 정부에 대한 비판자 및 자율적 행위주체로서의 위상이 약화될 수 있음

□ 상호신뢰의 기반 부재

- 현재처럼 지방의회와 시민단체간 상호신뢰가 낮고 적대감이 높은 상황에서는 상호신뢰를 기반으로 한 정보 및 자원 공유 등의 발전적 관계구축이 쉽지 않음
- 상호 연계활동의 상대가 그 효과를 낼만큼 행위능력이 없다고 판단하면 관계구축을 위한 활동이 적극적으로 이뤄지지 않게 됨
 - － 지방의회가 당해 지역사회에 소재하는 시민단체의 역량이 낮다고 판단하면, 다른 지역에서 이루어지는 긍정적인 시너지 효과를 관찰해도 해당 지역 내 시민단체와의 연계활동을 적극적으로 추진하지 않을 가능성이 높음
 - － 한편 시민단체도 지방의회를 지방정책 과정에서 무능하고 부패한 존재로 판단하면 발전적 관계구축에 소극적 자세를 취하게 됨

(3) 거버넌스 구축 방안

- 지방의회와 시민사회의 거버넌스 활성화를 위해 다음과 같은 방안을 제안함

□ 지역의 주요 현안에 대한 공동조사와 연구진행

- 의회는 예산과 정보를 제공하고, 시민사회는 전문성과 인력을 제공하여 공동의 조사와 연구를 진행하는 경우 의회와 시민단체의 상호존중과 신뢰, 서로의 한계와 부족함을 인식하면서 지역사회 발전을 위한 동반자 관계로 발전할 수 있을 것임

- 공동작업 과정을 통해 시민단체의 의회의 현실에 대한 이해를 높이고, 의회의 전문성 강화를 위한 전문위원, 의정비, 보좌관계 등의 필요성에 대한 지역사회 공감대를 형성할 수 있음

□ 공동의제를 발굴 및 공동 활동

- 상임위원회와 관련 시민단체 간 주기적인 정책 간담회 개최
- 전문가와 시민단체 활동가, 언론인에게 의원 연구모임을 개방함으로써 기존의 일회적인 정책 간담회와 토론회와 달리 효과적으로 문제에 대한 깊이 있는 연구와 조사의 제도적 참여기회를 보장하는 것임

<지방정부와 시민단체 협력실태>

서울특별시(자치구 포함)와 생태보전시민모임은 사무의 수·위탁 형태로 협력관계를 형성하고 있다. 길동생태공원, 강서습지생태공원, 고덕수변생태공원 등 생태공원 운영·관리가 주된 사업 대상과 영역이 되었다. 이들 공원들은 생태공원의 특성상, 관리가 쉽지 않은데 생태보전시민모임은 그동안 생태공원 운영에 있어 다양한 현장 활동과 경험을 축적하여 왔고, 바람직한 위탁 관리 모델을 제시하였으며, 지속가능한 생태복원지 관리·운영 모델을 개발해왔다. 즉, 해당 생태공원 관리를 위한 관리·운영위원회 구성, 관계기관과의 협조시스템 등 전문적인 관리·운영체계를 구축하고, 자원활동가를 적극적으로 모집·활용하였으며, 생태공원 기초자료 축적을 위한 모니터링에 세심한 주의를 기울여왔다.

아울러 지속가능한 유지관리와 살아있는 생태교육 프로그램 운영은 지금까지 다른 환경NGO와 자치단체에게 민·관 협력사업의 좋은 벤치마킹 모델이 되어왔다. 이러한 협력관계는 법적으로는 수·위탁 계약에 의한 관계를 유지하였으나, 내용적으로는 협력을 통한 공원운영과 관리의 모델을 제시하기 위한 거버넌스의 모델로 자리 잡고 있다고 생각된다. 이를 통해 시민중심의 생태프로그램 제시·운영으로 시민참여형 공원운영과 역동적인 프로그램을 통한 시민 만족도가 증대되었다고 볼 수 있다. 자치단체는 재정 지원과 프로그램 홍보 등을 통해 해당 사업의 성공적 수행을 지원하고 있다. 서울시와 생태보전시민모임 과의 주요 성공요인을 살펴보면 공원운영위원회 운영을 통한 객관성 확보, 전문역량 향상을 통한 생태적인 공원운영의 새로운 모델 도출, 공원이용의 주체인 시민들의 적극적인 참여 유도, 양기관간 정기적인 ‘커뮤니케이션의 장’을 통한 갈등해소, 상호 신뢰관계 형성으로 위탁 운영지 확대, 서울시 예산절감 효율성과 공원운영 시민만족도 제고 등을 들 수 있다.

출처: 이영기, 2014. 지역 문화예술 NGO 등과 지방정부의 바람직한 관계정립방안

2) 의정활동에 대한 주민홍보의 내실화

(1) 의정활동 홍보 지원

□ 지방의원 의정활동 보고서 제작 지원

- 지역주민이 부여한 대표성은 주권자인 유권자들로부터 나오는 것이므로 지방의원이 자신이 취득한 각종 정보, 의정활동에 관한 전반적 사항을 공개하지 않는 것은 민주주의의 원칙을 훼손하는 행위임
- 국회의원은 의정활동보고서 제작·배포 경비를 지원받지만 지방의원은 모든 비용을 스스로 부담해야 함. 유권자들이 지방의원의 의정활동보고서를 접하기 쉽지 않은 까닭은 경제적 부담의 원인도 있지만 국회의원에 종속된 지방정치의 현실 탓도 큼
 - － 자비로 의정활동보고서를 만드는 것보다 공천을 위해서 지역구 국회의원과 관계형성이 더 중요하다고 여기기 때문에 주민들과의 소통 수단인 의정활동보고서를 내는 데 소극적일 수밖에 없는 구조임 (양평 군민의소리, 2014)

(2) 주민참여를 위한 제도 보완

□ 주민의 지방의회의 정례회와 임시회 참여 실질적 보장

- 지방의회의 회의개최에 관한 공고는 지방의회의 홈페이지와 지정된 소수의 장소에서만 이루어지기 때문에 주민들이 생활 속에서 회의 정보를 파악하기가 쉽지 않음
- 주민의 참석 없이 관계 공무원과 소수의 이해 당사자들의 참석만으로 회의를 하는 데에는 몇 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 보임
 - － 상근 의회를 표방하는 현재 우리나라의 상황 하에서 대부분의 의회가 회의를 오전 10시에 개최하여 오후 5시 이전에 마치는데 이 시간대는 대부분의 주민들이 근로활동시간이므로 근로를 포기하고 지방의회에 참석하는 일은 쉽지 않음
 - － 지방의회의 회의진행 방식도 원인으로 꼽힘. 대부분의 의회가 일반 주민들이 이해하기 어려운 용어로 회의를 진행하며, 본회의의 경우 이미 준비된 질문과 답변으로 진행하므로 주민들이 지방의회의 참석을 꺼리게 되는 것임. 아울러 사전에 준비된 질문에 대한 답변 방식은 주민의 흥미를 끌어내지도 못함
- 시민단체를 통한 시의회의 방청은 원활하게 이루어지고 있지만, 일반주민들의 참여는 아주 저조함
 - － 지방의회의 투명성 확보를 위해서는 시민단체의 노력도 필요한데 지방의회에 대한 방청이나 의정활동에 대한 평가 과정에서 주민들의 참여를 확대하려는 노력 뿐 아니라, 시민단체가 획득한 정보나 자료, 평가 결과 등이 주민들에게 최대한 전달될 수 있도록 해야함(차진구, 2010)

□ 현행 주민참여제도의 지원

- 주민참여예산제를 위한 실질적 지원 강화
- 정부는 지난 2011년 3월 지방재정법을 개정해 지자체가 참여예산제를 의무적으로 시행하도록 했으나 2014년 현재 참여예산제다운 참여예산제를 시행하고 있는 광역단체는 극히 드물(광역단체 중에는 서울시와 인천시가 17개 시·도 중에서 유일하게 시행)
- 서울은 2012년부터 500억원의 예산 범위 내에서 참여예산 사업을 진행 중에 있으며, 인천시는 재정적 여건이 열악함에도 불구하고 지난해부터 참여예산제를 시행하고 있음, 이들 이외의 광역단체에서는 참여예산제가 법에 명시돼 있기 때문에 마지못해 형식적으로 운영하고 있는데 경기도 등 다른 광역단체도 예산항목에 주민참여예산 사업으로 잡혀 있지만 사실상 광역단체가 편성한 사업임. 일부 지역에서는 공약 등 해당 자치단체장의 관심 사업이 참여예산 사업이라는 이름으로 둔갑해 시행되고 있는 실정임
- 참여예산제는 그나마 기초단체에서 명맥을 잇고 있는데 기초단체의 경우도 전체 시·군·구 중 서울 성북·서대문구, 인천 동구, 경기 수원시, 울산 북구, 광주 북구 등 20여 기초단체에서 실질적인 참여예산제를 시행 중에 있음
- 그 중 과천시의회는 참여예산제도를 위한 교육 프로그램은 주목해 볼만함
⇒ ‘주민참여예산 워크숍’을 이미 2006년부터 실시, 2009년부터는 과천시의회가 주최하는 공식 행사로 자리 잡음. 이 때 예산심의 시 예결특위 위원장이 워크숍에서 나온 주민들의 의견을 브리핑하며 2010년부터는 주민 스스로 예산을 감시하고 대안을 제시하는 ‘좋은 예산팀’을 결성해 활동하고 있음

□ 지방의회 의정활동의 주민참여 방안 마련의 다각화

- 첫째, 지방의회가 지역주민의 의견을 청취하는 차원의 참여임. 정책 사안이 논의될 때 일반시민이나 이해 당사자들이 상임위원회나 본회의에 참여하여 의견을 제시할 수 있는 제도 도입도 고려해 볼 수 있음
- 지방의회는 행정사무의 감사와 조사 때 관계인을 소환하여 조사할 수 있으나 관계자가 자발적으로 참여할 수 있는 제도는 마련되어 있지 않음
- 둘째, 정책 사안이 지역에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에는 지방의회의 의결과 함께 지역주민의 주민투표를 고려하는 방안임
- 외국의 경우 지방세율을 올린다든지, 행정구역을 통·폐합한다든지, 지방정부 현장을 제·개정하는 경우에는 주민의 투표를 거치도록 하고 있음
- 셋째, 지방의회나 지방의회의원이 본래의 책무를 해태하는 경우, 일본에서와 같이 지방의회의 해산을 청구하는 제도 도입이 있음
- 지방의회 의원 개인에 대해서도 주민소환을 통하여 선거결과를 바로잡을 수 있는 기회가 주민에게

주어져야 한다는 데서 논리적 정당성을 찾을 수 있음

<일본의 시민참여 사례>

일본의 경우는 1969년 지방자치법 개정에 의하여 시정촌 레벨의 지방정부에 종합계획으로서의 「기본구상」을 의무화하였다. 이것이 시정촌 레벨에서 시민참여를 촉진한 계기가 되었다(秋元, 1988). 이같은 지역계획과 같은 종합과제에 시민참여가 본격화된 것은 1970년 중반을 경과하면서부터이다. 1979년 자치성이 시정촌 기본계획 수립과정에 있어서 시민참여의 현황과 방식을 보면 심의회, 시민의식조사, 시 또는 시부속기관이 주최하는 주민집회 등을 통한 참여가 주종을 이루었다. 이외에도 계획초안의 공표, 심의회를 대신하는 기관, 모니터제도, 의견의 제안, 작문·논문의 모집 등의 방식이 채택되고 있다.

광역자치단체에서도 지역계획과 관련하여 시민참여의 통로를 개발하였다. 광역자치단체에서도 시민의 자주적이고 적극적인 참여를 통한 종합적인 계획을 수립하기 위하여 노력한 자치단체가 발견되었다. 시민의 의견을 종합하기 위하여 시정여론조사, 전문가 설문조사, 시정간담회, 주민포럼, 주민모니터제도 등의 방식이 주로 사용되었다.

이 밖에도 도시개조사업이나 도시재개발과 관련하여 시민참여가 커다란 논의의 대상이 되었다. 도시개조사업과 관련해서는 1971년 코오베시의 경우 시민의 적극적인 참여를 유도함으로써 성공한 사례가 있다. 「도시계획협의회」를 구성함에 있어 시민대표 31명 시공무원 6명을 참석시킴으로써 사업의 도시개조사업의 실상을 해당 시민에게 적극적으로 홍보하고, 시민과 시공무원과의 충분한 협의를 통하여 오해의 소지를 없앴다. 특히 논의과정에서 시민의 이기적 발상과 전문적 의견과의 융화를 도모하였으며 민주적 대화과정을 통하여 시민의 이기성을 순화시키고 시정의 대시민 의식을 전환하였다.

이렇게 발전된 일본에서의 시민참여는 지방정부의 정책결정, 집행 및 평가과정의 영역으로 확대되는 경향이 있다. 나아가 21세기를 대처하는 수단으로 시민의 설계하고 관리하는 시민자치, 자원봉사행정으로의 발전을 도모하고 있다.

□ 주민참여형 민주적인 공천제도 확립

- 정당이라는 조직체야말로 책임정치의 구현에 적합한 조직이며 지역공동체의 다양한 이해와 갈등을 순기능적으로 조정하여 공동이익을 책임 있게 추진하는데 용이하다는 주장도 있으나 지역정치에의 정당참여에 대한 반대론도 강함
 - － 지방자치선거에 있어 정당참여 반대론을 요약하면 정당이 지역선거에 참여하게 되면 중앙의 정치책임이 그대로 지역에 이식됨으로 지역이슈가 퇴색되고 정치가 과열될 위험이 있다는 점, 지역은 중앙당의 지시를 무시하기 어렵기 때문에 지방자치가 약화되고 정당을 매개로 한 중앙집권의 가능성이 있다는 점, 정당에 적을 두고 있지 않은 유능하고 전문적 인재의 지역의회 진출이 어렵다는 점 등을 들고 있음
- 정당공천 제도의 문제점을 보완할 주민참여형 경선 등 개방형 공천제도, 공천심사위원회의

개방성과 전문성 강화 방안, 지역인재 추천제도 활성화 등 새로운 대안을 모색해야 함

- 지역 주민의 이해와 요구보다 중앙당의 결정에 우선하는 반 자치적 행태 심화, 기초의원 선거구제가 2~4인을 선출하는 중선거구제 채택하였으나, 각 정당이 공천한 후보의 당선확률이 높고 정당별 복수 공천 허용으로 1당 지배 현상 완화에도 도움이 되지 않았으며, 정당의 정치독점구도를 강화시켜 시민의 자율적이고 자발적인 지방정치 참여기회를 박탈하는 부작용만 심화시키고 있음 (송재봉, 2010)
- 또한 지방정당이나 유권자단체의 후보추천권을 인정하여 정당의 지방정치 독점구도의 변화를 도모하고, 극단적인 정당투표를 유도하는 후보자 기호부여제도 개선(정당별 기호를 부여하지 않고 추첨제도 전환)과 비례대표 확대 방안도 검토해 볼 수 있을 것임

<참고문헌>

- 강성권·박영강. (2010), 부산광역시 성과관리(BSC)와 예산관리의 연계과제와 대안, 부산발전연구원.
- 김세현. (2010), 지방의회 예산심의 과정의 영향요인분석, 관동대 대학원 박사학위논문.
- 김순은. (2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 지방정부연구, 5(2): 31-51.
- 김안제·김순은·이종수·소순창·윤기석. (2007). 선진 지방자치와 지역균형발전의 새로운 모색. 한국의회발전연구원‧한국지방자치학회 연구과제.
- 김철수. (2002). 헌법학개론. 서울 : 박영사.
- 박봉국. (2002). 지방의회과정론. 서울 : 박영사.
- 박영강. (2003), 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 전문성 강화방안, 지방의회연구, 제12권, 동의대 지방자치연구소: 91-108.
- 이옥남. (2014). 지방의회 조례 발의 현황과 문제점- 17개 전국 광역시·특별자치시·도·특별자치도 의회 조례발의 현황을 중심으로 . 바른사회시민회의 정치실 보고자료.
- 임도빈. (2002). 프랑스의 정치행정체제. 서울 : 법문사
- 산업기술연구원. (2010), 예산(결산)기금·회계편람.
- 산업기술연구원. (2012), 행정사무감사총람.
- 송광태. (2003), 지방의회 운영의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화 방안: 지방의회의 조직을 중심으로, 한국지방자치학회보, 15(3): 23-54.
- 송재봉.(충북시민재단 상임이사, 충북NGO센터장) 2010. 지방정치 활성화를 위한 지방의회와 시민사회의 바람직한 관계
- 윤기석. (2010),지방의회의 생산성제고를 위한 지방의원 연수교육 활성화 방안, 대정발전포럼 기획특집, 인터넷 자료.
- 이용우. (2013a), 지방의회 활성화를 위한 복수상임위원회 제도 도입(상), 자치발전 19권 2호(2013년 2월), 한국자치발전연구원.
- 이용우. (2013b), 지방의회 활성화를 위한 복수상임위원회 제도 도입(하), 자치발전 19권 2호(2013년 3월), 한국자치발전연구원.
- 이정진. (2010), 지방의회의 재정 감독권 강화방안, 국회입법조사처.
- 임도빈. (2002). 프랑스의 정치행정체제. 서울 : 법문사
- 임승빈. (2013), 지방의회의 책임성과 자율성 강화를 위한 제도적 보완방안; 지방의회의 전문성과 책임성 강화방안, 국회의원 정청래 주최 정책토론회 자료집(인터넷 자료 “정청래” : 2013. 4. 29).
- 지방분권촉진위원회. (2010), 지방의회활성화방안. 지방의회활성화소위 보고서(내부자료).
- 정세욱. (2004). 지방자치학. 서울 : 법문사.
- 차진규. (부산경실련 사무처장), 2010 지방의회의 기능 강화와 시민단체와의 관계 정립-부산시의회에 대한 평가와 과제를 중심으로-, 한국지방정부학회 2010 동계학술대회

최진혁. (1999). 지방의회의 비교연구. 한국지방자치학회보. 11(2).

최진혁. (2009). “프랑스 지방자치 : 제도와 발전”, 박응격외. 지방행정 거버넌스. 인간사랑.

최진혁 외. (2005). 자립적 지역발전모델. 서울 : 대영문화사.

한국지방자치학회. (2008). 지방의회의 이해. 서울 : 박영사.

홍정선. (2002). 지방자치법학. 서울 : 법영사.

대통령소속 지방분권촉진위원회. (2009). 2009 지방분권백서.

대통령소속 지방분권촉진위원회. (2010). 제1기 지방분권촉진위원회 지방분권백서.

서울특별시의회. (2010). 서울특별시의회의 정책역량제고를 위한 연구 : 지방의회의 위상제고를 위한 법제도 분석.

Auby, Jean-Bernard et Jean-François. (1990). Droit des collectivités locales. Paris : P.U.F.

Baguenard, Jacques. (1996). La décentralisation. Paris : P.U.F.

Baguenard Jacques et Becet Jean-Marie. (1995). La démocratie locale. Paris : P.U.F.

Bécet, Jean-Marie. (1996). Les compétences de la commune. CNFPT, Les collectivités locales en France, Paris : La documentation française.

Becquart-Leclercq, Jeanne. (1983). Le cumul des mandats et culture politique. Mabileau, Albert(sous la direction de), Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation, Paris : Pedone.

Bodineau, Pierre et Verpeaux, Michel. (1993). Histoire de la décentralisation, Paris : P.U.F.

Chapuisat, Jérôme. (1983). "La répartition des compétences", A.J.D.A., n 2.

Chapus, René. (1990). Droit administratif général, tome I. Paris : Montchrestien.

Choi, Jin Hyuk. (1998). Assemblées locales et Autonomie locale en France et en Corée du Sud, Thèse pour doctorat en droit, Paris I(université de panthéon-sorbonne).

Code général des collectivités territoriales. (2007). Edition 2007. Paris : Dalloz.

Constitution de la Ve République, juillet 2010.

Dupuy, François et Thoenig, Jean-Claude. (1983). Sociologie de l'administration française. Paris : Armand Colin.

Dupuis, Georges et Guedon, Marie-Jose. (1991). Droit administratif. Paris : Armand colin.

Gontcharoff, Georges. (1994). connaissance des institutions publiques, Paris : Harmattan.

Grefte, Xavier. (1992). La décentralisation. Paris : La découverte.

Grémion, Catherine. (1992). Région, département, commune : le faut débat. Pouvoir. n 60. Paris : P.U.F.

Lagroye, Jacques et Wright, Vincent (sous la direction de). (1982). Les structures locales en Grande-Bretagne et en France. Paris : La documentation française.

Le Monde. (1997). 9.16/22.

Luchaire, François et Yves. (1983). Le droit de la décentralisation. Paris : P.U.F.
 Mabileau, Albert. (1991). Le système local en France. Paris : Montchrestien.
 Mabileau, Albert. (1985). Les institutions locales et les relations centre-périphérie.
 Grawitz, Madeleine et Leca, Jean. (1985). Traité de science politique, vol. 2. Paris : P.U.F.
 Mabileau, Albert. (1987). Gouvernement local des britanniques politique et administration locales à la française. Mabileau Albert, Moyser George, Parry Geraint et Quantin Patrick (sous la direction de), Les citoyens et la politique locale, Lyon : pedone.
 Ministère de l'intérieur / Direction générale des collectivités locales. (1997). Les collectivités locales en chiffres, Edition 1996, Paris : La documentation française.
 Ministère de l'intérieur / Direction générale des collectivités locales. (2010). Les collectivités locales en chiffres, Edition 2010, Paris : La documentation française.
 Quermonne, Jean-Louis. (1991). L'appareil administratif de l'Etat. Paris : Editions du Seuil.
[Http://www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr) (검색일 : 2008. 2. 15 / 2011.3.20).
[Http://www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr) (검색일 : 2008. 2. 15 / 2011.3.20).
[Http://www.senat.fr](http://www.senat.fr) (검색일 : 2010.3.30)
 pour mieux connaître Le Sénat.(1993). Paris : La documentation française.
 Constitution de la Ve République, juillet 2010.

대·내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상제고 방안 연구용역

발행일 : 2014년 9월 30일

용역수행기관 : 한국지방자치학회

연 구 진 : 김순은(책임연구원)
최진혁(연구원)
박영강(연구원)
최지민(연구보조원)

발행인 : 전국시·도의회의장협의회

서울특별시 용산구 한강대로 140(한강로2가 101)

대한지방행정공제회관 803호

전국시·도의회의장협의회 ☎(02) 794-0956~7 Fax (02) 794-0958

* 본 학술연구용역보고서의 저작권은 전국시·도의회의장협의회에 있습니다.

