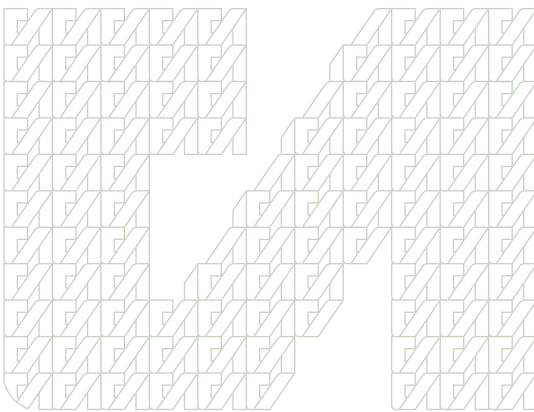


지방의회의 역할·기능 강화 방안: 지방정부의 자치입법권 확대를 중심으로

유 병 선



기본연구 2019-05

지방의회의 역할·기능 강화 방안:

지방정부의 자치입법권 확대를 중심으로

유병선

연구책임

• 유병선 / 도시경영연구실 연구위원

기본연구 2019-05

지방의회의 역할·기능 강화 방안:
지방정부의 자치입법권 확대를 중심으로

발행인 박재욱

발행일 2019년 11월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄 : 갯피플 TEL. 042-223-0020

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종특별자치시의
정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

요약 및 정책제언

■ 요약

- 지방에서는 다양한 특성을 가진 지방의 존재에도 불구하고 지방 자체의 정치적 역할이 중앙정치에 의해 제한을 받고 있으며, 지방정부¹⁾의 자치권 확대를 모색하는 노력을 전개해 왔으나 아직까지 난항을 겪고 있음
- 지방의회는 지방정치에 있어 반드시 필요한 핵심적인 기관임. 그리고 무엇보다 선거에 의해 구성되는 정통성을 갖는 유일한 합의체이자 의사결정 과정에서 가장 중요한 토론의 장의 기능을 수행하는 것이 바로 지방의회라는 차원에서 지방의회는 지방 정치과정의 중심임(유병선 2014)
- 본 연구에서는 (1)지방자치분권, 특히 자치입법권을 강화하기 위한 중앙정부 차원과 지방정부 차원에서의 제도개선을 위한 노력 과정 및 내용에 대한 검토, (2)조례의 질을 향상시키기 위한 방법으로 조례 입법평가 제도에 대한 현황 분석 및 제도화 방안 모색, (3)자치입법권 강화를 위한 기반 마련의 차원에서 지방의회의 역할과 기능을 강화할 수 있는 방안을 제도적인 측면과 지방의원 역량 강화 측면에서 분석함

1) 본 보고서에서는 부득이한 경우를 제외하고 지방자치단체 대신 지방정부라는 표현을 사용하기로 함. 이는 지방이 중앙과 대등한 관계에서 국가를 구성하는 하나의 구성원으로서 그 자율성이 강조되어야 한다는 입장에 근거한 것임.

■ 정책제언

1. 지방분권 및 자치입법권 강화를 위한 제도화 노력

- 자치입법권 관련 제도적 검토, 지방정부의 자치입법권이 제한 받는 근거 및 개선방안 등에 대한 분석을 진행함
- 지방의회 활성화를 도모하기 위한 제도 개선 노력은 문재인 후보 대선 공약, 지방의회법안, 지방분권 개헌안, 자치분권 시행계획, 지방자치법 개정안, 지방공무원법 개정안 등에서 일목요연하게 지방분권 강화를 위한 세부추진계획으로 나타나 있음
- 주요 내용으로 헌법개정안과 자치분권종합계획에서 조례제정 범위를 확대하고 있음. 그러나 지방자치법전부개정법률안에 자치입법권이 제외됨. 다만 법안에 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 ‘법률의 위임’이 있어야 한다는 제약여건이 포함되어 있다는 점에서 제한적인 자치입법권 부여라고 평가됨
- 지방자치분권의 실현을 위한 가장 중요한 내용인 자치입법권의 강화를 위해서는 개헌안을 위시한 중앙정부 차원의 제도 개혁 노력과 지방정부 차원의 강력한 요구가 필요함
 - 개헌의 필요성에 대한 강조와 국회에 계류 중인 지방자치법 전부개정안 등의 조속한 통과를 위해 각계각층의 역량이 결집되어야 할 상황임
 - 지방정부 차원에서는 지방자치단체장 및 지방의원들이 협의체 또는 개별 행동을 통해 중앙정부에 지방의 분권 의지를 지속적으로 보여줄 필요가 있음

2. 효율적인 조례 입법평가 제도화

- 지방자치제도의 성숙을 위해서는 자치입법의 품질이 향상되어야 함. 좋은 규범을 만들기 위한 노력은 법률과 조례가 서로 다르지 않음. 이러한 의미에서 법률을 대상으로 하는 입법평가제도를 조례를 대상으로 실시하는 것이 필요하다는 의미에서 조례 입법평가제도의 의의를 찾을 수 있음
- 2019년 10월 ‘대전광역시 조례 입법평가 조례안’이 통과되어 2020년 1월 1일부터 시행될 예정임(대전광역시의회 공고 제2019-94호). 입법평가 시기는 매 3년마다 실시하도록 되어 있으며, 입법평가 기준은 입법 목적의 실현성, 기본계획 및 시행계획 등의 수립 여부, 예산 편성 및 집행의 적정성, 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부, 위원회·협의회 등 자문기구 구성 및 운영 실태, 그 밖의 입법평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부 등으로 설정되어 있음
- 향후 대전광역시 조례의 품질을 높이기 위한 조례 입법평가를 실시할 경우 입법평가 기준에 적합한 심사기준을 설정해야 할 것임. 심사기준 설정에 있어 본문에서 제시하고 있는 한국법제연구원의 심사기준표를 활용하여 평가의 효율성을 제고할 필요가 있음

3. 지방의회 역량 강화 방안

- 지방의회의 역량은 지방의회가 수행해야 할 문제 해결 능력을 의미하며, 이는 결국 정치에 관한 본질 탐색과 이해, 지역 주민의 삶의 질 개선을 위한 능력 제고임과 동시에 공적 삶의 가치를 내재화한 사람들의 가치가 심화되는 것을 의미함(김덕진 2019)

1) 제도 개선 방안

- 지방의회역의 역량을 강화하기 위해서는 먼저 제도적 측면에서의 개선방안 모색이 이루어져야 함
 - 일차적으로 헌법에 지방의회 관련 명문화 필요함. 헌법 제1의 원칙인 주권재민 원칙에 입각해 제40조는 국회중심의 입법원칙과 형식적 법률은 국회단독의결의 원칙규정이 성립됨. 지방주민에게도 생활영역을 규율하는 지방정부 또는 근린구역에 대한 정부형성권 역시 주민에게 있음
 - 지방의회법 제정의 고려: 지방의회가 주민들의 대표성에 기반 한 대의기관으로서 지방정부를 대표하는 위상과 권한을 갖도록 지방의회법 제정이 필요함. 자율적인 책임능력을 인정하기 위한 사무처의 인사권 독립이 요구됨
 - 의원보좌관제 도입: 의장소속 하에 전문보좌기관 설치, 보좌인턴제 도입, 공동보좌관제 도입, 지방의정아카데미지원비와 상임위의 정책위원회 설치 등이 고려 가능함
 - 대통령령, 부령 차원 개선방안으로 의회직렬공무원의 육성을 위해 현행 사무직원의 겸무로 되어 있는 것을 사무직원의 전문성으로 개정하고 '의회직렬의 공무원으로 채용'하는 것이 필요함
 - 조례 차원 개선방안: 지역주민들과의 실질적 정책소통을 위한 지방연구원 내 의정센터, 지방연구원 내 지방의정연구조사센터 및 의정연수센터 또는 의정연수아카데미 설치가 필요함. 운영방식으로 지역 공공기관(지방연구원, 지역거점대학)과 지방의회 간 연계협력이 필요함
- 조례의 양적 증가와 자치입법권 강화를 예상할 때, 지방의원의 조례안 입안 절차가 간소화 되어 있어 무분별한 조례안 발의에 대해 통제 장치가 부족한 것이 현실이므로 이에 대한 해결 방안 모색이 필요함
 - 조례는 주민의 권익과 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 조례의 증가

가 주민의 권익을 침해할 가능성 역시 증가한다고 예상할 수 있음.
따라서 행정행위 특성 상 사후적 구제에는 한계가 있기 때문에 예방
적으로 조례 제정 이전에 이를 최소화 하는 방안을 강구해야 함

- 이에 대한 해결 방안으로 지방의회 의원발의 경우에도 조례안 입법예
고를 의무화하고, 의안 접수 이전에 조례규칙심의회 심의를 방안을 모
색해 볼 수 있음. 이 경우 조례규칙심의회 구성에 지방의원이나 전
문위원을 포함시켜야 함. 또한 전문원의 증원 또는 입법정책 지원 부
서를 구성하여 지방의원이 전문 인력의 지원의 지원을 보다 조례안을
입안하도록 할 필요가 있음

2) 지방의원 역량 강화 방안

- 지방의원 및 사무직원의 역량 강화를 위한 방안으로 다음과 같은 내용
들이 반드시 고려되어야 하며, 이를 실천하기 위한 세부수행계획의 수
립이 요구됨
 - 지방의원의 윤리강령 위반 및 위법행위 근절
 - 시민의 적극적 참여와 감시
 - 지방의원 및 사무직원의 교육훈련 강화
 - 자치입법권 강화를 위한 동향파악시스템 구축
 - 지방의회와 지방자치단체의 협력시스템 구축
 - 지방정당과 지방의회의 연계 강화를 통한 지방정치 활성화

차 례

1장 서론	3
1절 연구의 필요성과 목적	3
1. 연구의 필요성	3
2. 연구목적	6
2절 연구방법	7
3절 선행연구 검토	10
1. 지방의 자율성 강조 이론	10
2. 한국의 자치입법권 강조 연구	11
2장 자치입법권의 현황과 제도개선 노력	15
1절 지방의회 관련 제도	15
2절 지방의회의 지위와 역할	17
1. 행정부 우위의 권력구조와 지방의회	17
2. ‘지방’과 ‘자치’의 의미	18
3. 자치분권시대 지방의회의 역할	18
4. 지방의회 입법 활동의 중요성	21
3절 자치입법권과 지방의회	22
1. 헌법과 자치입법권	22
2. 대통령령과 자치입법권	23
3. 중앙정부의 재의요구·제소권과 자치입법권	25
4. 자치입법기능의 현황	27
4절 자치입법권 강화를 위한 제도개선 노력	30
1. 개요	30
2. 지방분권 개헌안	32

3. 자치분권 종합계획	34
4. 지방자치법 전부개정안	37
5. 지방정부 차원의 노력	39
3장 조례 입법평가를 통한 자치입법권 강화	45
1절 조례 입법평가의 의의와 현황	45
1. 조례 입법평가의 의의	45
2. 조례 입법평가의 현황과 평가	46
3. 대전광역시 조례 입법평가 조례(안)	53
2절 일본의 조례 평가 기준과 사례	55
1. 일본의 조례 평가 기준	55
2. 일본의 조례 평가 사례	57
3절 조례 입법평가 심사기준(안)	58
4장 지방의회 역량 강화 방안	67
1절 제도 개선을 통한 역량 강화 방안	67
1. 지방의회 제도 개선 방안	67
2. 지방의회 의원발의에 대한 절차적 통제	70
2절 지방의원 역량 강화 방안	71
1. 지방의원 윤리강령 위반 및 위법행위 근절	71
2. 시민의 적극적 참여와 감시	73
3. 지방의원 및 사무직원의 교육훈련 강화	74
4. 자치입법권 강화를 위한 동향파악시스템 구축	77
5. 지방의회와 지방자치단체의 협력시스템 구축	78
6. 지방정당과 지방의회의 연계 강화를 통한 지방정치 활성화	79
5장 결론 및 정책제언	83
1절 연구 요약	83

2절 정책 제언	84
1. 지방분권 및 자치입법권 강화를 위한 제도화 노력	84
2. 효율적인 조례 입법평가 제도화	85
3. 지방의회 역량 강화 방안	85
참고문헌	91

표 차례

[표 2-1] 지방자치법 중 자치입법권 관련 대령령령 위임 사항	24
[표 2-2] 문재인 정부의 지방의회제도 개혁 방안	31
[표 2-3] 지방분권 종합계획	36
[표 2-4] 지방자치법 전부개정안 주요 내용	38
[표 2-5] 전국시·도의회의장협의회 정기회 채택 건의 안건	40
[표 2-6] 전국시·의회협의회장협의회 제2차 임시회 상정보류 안건	41
[표 3-1] 자치단체장·지방의원 조례 제정 현황	47
[표 3-2] 학자들의 지방의회 의정활동 입법기능 평가항목	51
[표 3-3] 조례 입법평가 심사기준표(안): 입법의 근거 및 적법성	58
[표 3-4] 조례 입법평가 심사기준표(안): 조례의 실효성	59
[표 3-5] 조례 입법평가 심사기준표(안): 조례의 공정성	59
[표 3-6] 조례 입법평가 심사기준표(안): 주민 수용성	60
[표 3-7] 조례 입법평가 심사기준표(안): 조례 내용의 적정성	61
[표 3-8] 조례 입법평가 심사기준표(안): 지방정부 현실 부합성	61
[표 3-9] 조례 입법평가 심사기준표(안): 위원회 운영의 적정성	62
[표 3-10] 조례 입법평가 심사기준표(안): 종합의견	63
[표 4-1] 자치분권시대 지방의회 제도 개선 방안	67
[표 4-2] 지방의회 의원 교육훈련활동 조례 제정 현황	75
[표 4-3] 국회의정연수원 지방의회연수 현황	75

서론

1절 연구의 필요성과 목적

2절 연구방법

3절 선행연구 검토

1장

1장 서론

1절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

- 1988년 이루어진 지방자치법 전부개정은 지방자치단체장과 지방의원 선출방식에 초점이 맞추어진 것이었음
 - 30년이 넘는 현재까지 제도 개선이 이루어지지 않았다는 것은 지방분권과 자치에 대한 인식과 개선 노력과 의지가 부족했다는 것을 의미함(김육 2019)
 - 지방분권²⁾에 기초한 지방자치와 지방의회 중심의 지방정치 실현을 위한 제도적 개선과 지방의 자구적 노력이 한국 민주주의 성숙을 위한 과제로 남아 있음

- 참여정부 이후 강조된 지방분권정책은 기본적으로 주민과 기업의 선택을 받기 위한 지방정부 간 경쟁이 국가 경쟁력을 강화시킨다는 논리(홍준현 2013)를 저변에 깔고 있었음
 - 이는 주민이 살고 싶은 공간을 만든다는 측면에서 지방이 경쟁력을 가져야 한다는 논리³⁾를 배경으로 한 것임

2) 1999년 이전 지방이양합동심의회, 1999년 김대중 정부의 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」, 노무현 정부의 「지방분권특별법」, 이명박 정부의 「지방분권 촉진에 관한 특별법」과 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 문재인 정부의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등의 제정으로 지방분권을 위한 제도적 기초를 마련했으나 실질적인 지방분권이 달성되지 못했다.

3) 현 정부의 「지방분권계획」에도 “정부는 분권화를 통해 243개 전 자치단체와 공동으로 저출산, 고령화, 청년실업, 수도권 집중, 성장동력 창출 등 사회적 현안에 대응하고 문제를 해결을 추진하기 위해 지방자치분권을 모색한다”는 추진배경을 담고 있다.

- 그러나 지방분권정책의 토대는 분명 주민의 주권 존중과 민주적 제도 정착이 되어야 함
- 문재인 정부는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이라는 국가비전 하에 ‘풀뿌리 민주주의를 실시하는 자치분권’을 20대 국정전략 중 하나로 제시함
 - 이러한 맥락에서 자치분권 기반확보, 국가기능 지방이양, 주민 직접참여제도 활성화, 마을자치 활성화 등을 추진하기 위한 정책(국정기획자문위원회 2017)이 논의되고 실행단계에 들어갔으나 큰 성과를 거두었다고 평가하기 어려움
- 아직도 중앙에 귀속된 행정이 가장 큰 영향력을 행사되고 있는 지방에서 정치 기능은 절름발이 기능만이 작동되고 있음
 - 다양한 특성을 가진 지방의 존재와 지방 자체의 정치적 역할이 중앙 정치에 의해 제한을 받고 있으며, 지방정부의 자치권 확대를 모색하는 노력을 전개해 왔으나 아직까지 난항을 겪고 있음
- 대통령(정부) 대 국회, 국회 내부의 정당 대 정당 간 작동되어지는 정치과정에서 지방정치의 근본적 변화를 위한 법률 개정은 중앙의 정치과정의 결과물로 나타남
 - 현 정부는 지방분권의 추진을 분권형 개헌, 지방자치법 전면 개정, 이양 일괄법 제정 등 현 시스템 안에서 변화를 도모해 옴
 - 그러나 현재의 여당의 국회 의석수를 고려할 때, 정부여당이 변화를 주도할 가능성이 매우 희박함
 - 영국, 프랑스 독일 등은 지방분권을 추진할 수 있는 강력한 추진 기구를 설치하고 지방분권정책을 실시하였다는 점(차재권 2018)을 고려할 때, 현 정부의 자치분권 의지에 대한 의구심이 들 정도임

- 한편 지방의회에 대한 제도적 결함이 존재함에도 불구하고, 지방의회의 의정활동이 예산 활동을 제외한 입법, 견제, 주민대표 활동을 중심으로 활발히 전개됨으로써 지방의회 기능이 점차 강화되고 있다는 평가(박태원 외 2017)가 나오고 있음
 - 하지만 최근까지도 일부 자질이 부족한 지방의원의 행태로 인해 ‘지방의회 무용론’이 여전히 제기되고 있는 것이 현실임
 - 지방의회는 민주주의 구현을 위해 지방정치가 작동되어지는 가장 기본적인 제도적 장치임에 틀림없으며, 제도적 보완과 역량 강화를 위한 노력을 통해 본연의 기능 수행을 이루어내야 지방자치분권이 가능할 수 있음

- 자치입법권은 지방정부가 지방정치에 필요한 법규를 자체적으로 정립하는 권한과 능력을 말하며, 그 구체적인 내용은 조례와 규칙에 관한 입법 기능을 의미함

- 지방정부에서 자치법규의 제정은 양적으로 점점 증가해 왔으나 자치법규 중 상위법령에 위반되거나, 법령상 근거가 없이 제정된 사례도 적지 않은 이유로 이를 정비해야 한다는 의견이 제기됨
 - 이에 행정자치부는 2015년부터 법제처 및 지방정부와 함께 법령에 부적합한 자치법규를 일제히 정비하는 정책을 추진해 옴

- 지방정부의 자치입법권 확대는 자기결정권의 표현이라는 관점에서 지방분권 강화를 위한 중요한 수단이자 전제조건임. 그러나 현행 지방자치법 제22조의 단서규정, 즉 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 된다”는 규정이 지방정부의 자치입권을 제한하고 있는 것이 현실임

- 예를 들어, 제주특별자치도법에 의한 자치입법권의 확대가 지방정부에 대한 본질적인 자치입법권의 확대를 의미하는 것은 아님. 제주의 자치입법권의 확대는 중앙정부의 사무이양에 따른 확대에 불과하고, 조례 제정권은 여전히 법령의 범위 안에서 행사하도록 되어 있음
- 한편, 지방자치단체장의 높은 조례 제·개정 발의 실적은 지방정부 내 전문성이 높은 공무원이 많이 근무하고 있기 때문이라고 볼 수 있음. 지방의원의 경우 현행 법률상 지방의회 의원에 대한 개인보좌관제도가 없는 상황에서 위원회별 전문위원과 입법정책기구를 설치해 의원전체를 대상으로 지원하고 있어 의회의 조례발의의 한계를 가지고 있음
- 이러한 맥락에서, 지방정부의 자치입법권 강화를 위해 그동안 지방자치법규의 운영 실태에 대한 포괄적인 분석이 필요하며, 특히 지방의회의 역할·기능 강화를 통해 자치입법권의 확대를 모색할 필요성이 제기됨

2. 연구목적

- 지방자치분권을 강화하기 위한 중앙정부 차원과 지방정부 차원에서의 노력 과정과 내용을 살펴보고, 현 상황에서 지방정부 차원에서 수행할 수 있는 과업이 무엇인지를 구상해 보고자 함
 - 지방정부의 권한 중 가장 중요한 자치입법권의 강화에 초점으로 두고 연구를 진행하고자 함
- 지방정부의 법규의 운영에 대한 현황 분석을 분석 및 조례 정비의 필요성과 현황을 파악하고자 함
 - 2019년 9월 대전광역시의회가 조례입법평가 관련 조례안을 입법예고한 바, 향후 조례입법평가를 어떻게 효율적으로 진행할 것인지를 조례

의 질적 측면에 초점을 두고 평가지표 및 방법에 대한 분석을 진행하고 함

- 자치입법권 강화를 위한 기반 마련의 차원에서 지방의회의 역할과 기능을 강화할 수 있는 방안을 다각도로 모색해 보고자 함

2절 연구방법

- 제도 분석: 헌법(개정안 포함), 지방자치법(전부개정안 포함) 등 자치입법권 강화를 위해 필요한 제도의 현황과 개선안 등의 내용 고찰
- 문헌연구: 자치입법권에 대한 이론적 탐색을 위해 지방정부의 자치입법권 확대, 지방의회의 역할·기능 강화 방안 등에 대한 선행연구 검토
- 인터뷰 조사: 전문가 자문회의 개최, 대전광역시의회 의원, 구의회 의원, 의회사무처 직원들과의 면담을 통해 자치입법권 강화를 중심으로 한 지방의회의 역할·기능 강화 방안 도출
- 인터뷰 조사 관련, 다수의 전문가들에 대한 심층면접조사를 실시하였으나, 의견의 유사성을 감안하여 꼭 언급되어야 할 내용을 먼저 소개한 후 이에 대한 정책방안을 모색하는 방법으로 연구를 진행하고자 함

□ FGI 실시 대상

- 김○○, 57세, 남, 학계
- 김□□, 44세, 남, 학계
- 이○○, 42세, 남, 학계

- 이□□, 51세, 남, 학계
- 이△△, 56세, 여, 지방의회 의원

□ 주요 내용

1) 중앙정부 차원의 제도 개선: 지방자치법 개정

자치입법의 규범적 강화가 필요하다. 이를 위해 헌법과 지방자치법에서 “법령의 범위 안”이라는 규정은 “법률의 범위 안” 또는 “법률을 위반하지 않는 범위 안”으로 개정되어야 한다(42세, 남, 학계).

기본적으로 지방자치법 개정이 선행되어야 한다(57세, 남, 학계).

27년째 국회에서 공전하고 있는 지방자치법 일부개정법률안과 지방의회법안을 조속히 심사 처리하여 인사권 독립, 자치입법권, 예산편성권 등이 이루어질 수 있도록 해야 한다(51세, 남, 학계).

2) 자치입법권 강화 방안

의원의 활동 평가 기준을 조례로 삼는 경향이 많으므로 불필요한 조례 또는 이해 단체를 위한 조례가 제정 되는 경향이 발생하며 조례제정으로 인한 손해는 시민에게 돌아가므로 조례 제정을 여러 단계를 통한 심의 과정이 필요하다(56세, 여, 지방의회 의원).

3) 지방의회 운영 개선 방안

지방의원 전문성 제고 및 주민참여 확대가 필요하다. 이를 위해 지방의원 전문보좌관 도입 및 주민과 함께하는 조례간담회의 정례화가 요구된다. 지방의회 역할 기능 확대보다 지방의회의 신뢰확보가 선행되어야 한다. 지방의회 활동을 투명화

(의정모니터링 제도화), 지역에 필요한 정책입법사항을 발굴하기 위한 선진벤처마킹 활동을 주민과 전문가가 공유 활동할 수 있도록 개방적이고 전문적인 방향으로 유도하고 개선할 필요가 있다. 아울러 국회의 법제사법위원회와 같이 자치조례위원회 신설이 필요하다. 지방의회 전문위원과 일반행정직, 감사직을 “지방의회 사무 감사직령”으로 통합 필요가 있다. 현재 5대 상임위원회를 “자치입법위원회” 추가 신설 아니면 특별위원회를 운영할 필요가 있다(42세, 남, 학계).

의원의 개인보다는 제도적 지원을 통한 전문성 확대가 우선 과제라고 본다. 이후 입법권한의 정당성과 타당성 확대를 위한 법률(서례)의 제안 노력이 지속적으로 요구된다. 우선적으로 지방의회 소속자(의원, 전문위원, 공직자) 개인 역량을 위한 정치교육(전문영역) 절차 및 과정의 공개적 설계와 협의가 요구되며 지역 NGO 및 전문연구기관과의 보다 폭넓은 정책 아젠다와 관련한 느슨한 형태의 정책협의체 신설이 필요하다. 지방의회 핵심주제(역량강화 방안, 지역정치 및 분권에 관한) 관련 협의회 및 정치적 역량 강화를 위해 행위자 교육체계의 공식 수행 및 이행이 필요하다(44세, 남, 학계).

시민들의 감시 활동이 보다 활발하게 진행되어야 할 것이다(57세, 남, 학계).

4) 지방의원 역량 강화 방안

지방정치인의 자질 평가에 대해서도 질 높은 조례를 발의하는 지방의회 의원에 대한 지속적인 평가를 통해 공천 시 가산점을 부여하는 방안 등이 활용될 수 있다고 본다. 아울러 지방의회의원 공무국외출장 등의 개선을 통해 의원 역량 프로그램을 제도화시킬 필요가 있다고 평가된다(57세, 남, 학계).

3절 선행연구 검토

1. 지방의 자율성 강조 이론

- 서구에서 18세기 이후 등장한 지방자치에 관한 이론은 시대와 장소에 따라 차이는 있지만 점진적으로 발전해 옴. 국가-지방 통치권을 공유하는 형태가 현대 거버넌스가 강조되는 시대에 보다 적합한 모형으로 볼 수 있음
 - 거버넌스에 대한 요구는 20세기 후반 국민국가 중심의 통치구조가 세계화, 지방화, 시민사회 성장, 정보화 등의 요인으로 인해 약화 약화됨으로써 증대되기 시작함
 - 공공기능이 사회복지, 교육, 경제 등의 분야로 확대되고 서비스의 질 개선이 요구됨에 따라 국가가 단독으로 이러한 기능을 효율적으로 없게 되었다는 문제제기가 확대됨
 - 또한 공공사무의 증대에 따라 국가기능과 지방기능의 구분이 점차 불명확해지고 양자 간의 협력의 필요성이 요구되기 시작함

- 19세기 중반 네덜란드의 토르베커의 공동-거버넌스 체제는 현대 사회 지방의 자율성 확대를 위한 다양한 이론적 토대 중 하나라고 평가됨 (Toonen 1990)
 - 국가는 중앙정부 하나로 대표되는 것이 아니라 중앙, 광역, 기초의 복합체임. 개별 단위는 전체를 구성하는 중요한 개체임과 동시에 상호의존적인 관계를 가진 유기체적 존재임
 - 전체와 부분의 관계는 계층적인 구조를 갖는 것이 아니라 수평적으로 협력하고 조정하는 관계에 있음

- 지방자치는 중앙정부로부터 통제나 간섭으로부터 자유로운 것에서 찾아져야 하는 것이 아니라, 지방이 그들이 하고자 하는 일을 독자적으로 할 수 있는 권한을 보유하는 것에서 찾아져야 함

2. 한국의 자치입법권 강조 연구

- 하혜영(2017)은 점차 증가하고 있는 지역주민 수요를 반영한 자치법규 제·개정과 예·결산 및 재정정책 분석 등을 위해 전문 인력의 비중을 높여야 하는데, 이를 위해 지방의회의 전문위원과 일반 행정직 및 감사직을 '의회 사무·감사 직렬로 통합하는 방안 및 지방의회 인사권의 독립이 필요하다고 주장함
- 하혜영(2018a)은 자치입법권 강화를 위해 지방의회 의원의 의정활동을 보다 전문적이고 체계적으로 지원하기 위해 정책지원인력 개선방안 마련과 더불어, 의원과 직원들의 교육훈련 제도를 개편하는 것이 필요하다고 주장함. 아울러 주민들이 직접 참여하는 주민조례청구제도의 실효성을 높일 수 있도록 조례청구요건이나 청구대상 등의 규제를 완화하는 방안이 필요하다고 주장함
- 하혜영(2018b)은 지방의원의 체계적인 교육연수를 위해 임기 개시 후 4년 단위의 기본계획과 함께 1년 단위의 연간계획 수립이 필요하다는 의견을 제시함. 특히 초선의원이 반드시 이수해야 할 과정을 지정하는 등 의원별 맞춤형 교육연수 과정의 필요성을 제기함. 아울러 사무직원의 경우에도 전문성 제고를 위해 교육훈련 지침을 마련하여 체계적인 교육과정을 이수할 수 있도록 지원할 필요성이 있다고 주장함

- 본 연구는 위의 선행연구 및 기타 선행연구를 토대로 진행될 것이나, 자치입법권 강화를 위한 개선 방안 현 상황에서 대전광역시 자치입법권 강화를 위한 의정 역량 강화 방안을 모색하는 연구라는 점에서 기존 연구와 차별됨

자치입법권의 현황과 제도개선 노력

- 1절 지방의회 관련 제도
- 2절 지방의회의 지위와 역할
- 3절 자치입법권과 지방의회
- 4절 자치입법권 강화를 위한
제도개선 노력

2장

2장 자치입법권의 현황과 제도개선 노력

1절 지방의회 관련 제도

- 대한민국에서 지방의회는 제도적으로 1948년 제헌헌법 제정과 동시에 출발하였는데, 제헌헌법 제97조 “지방자치단체에는 각각 의회를 둔다”고 명시하고 있었음
- 1949년 「지방자치법」이 제정되었는데, 주요 내용으로 도, 시, 읍, 면에 주민이 직접 선출해 구성하는 지방의회를 설치하고, 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하며, 시·읍·면장은 지방의회에서 선출하도록 함
- 1952년 전쟁 중에 처음으로 지방의회가 구성됨. 1956년 두 번째 지방선거에서는 시, 읍, 면의 장도 주민이 직접 선출함
- 1960년 개정「헌법」은 제헌헌법의 지방자치 조항을 대체적으로 계승함. 지방단체장 중 ‘적어도 시, 읍, 면장은 직접 선출한다’는 내용이 추가됨. 동년 12월 「지방자치법 개정」을 통해 서울시와 도의회, 시·읍·면의회, 서울시장과 도지사, 시·읍·면장의 선거를 실시함
- 1961년 5.16 군사쿠데타 이후 모든 지방선거는 중단되었고,⁴⁾ 1991년이 되어서야 지방의회가 다시 구성되어 현재에 이르고 있음

4) 1963년 제3공화국 헌법, 1972년 유신헌법, 1980년 제5공화국 헌법에 모두 ‘지방자치단체에는 의회를 둔다’는 조항은 남아있었다.

- 2019년 현재, 대한민국의 지방의회 수는 243개이고, 3,687명의 지방 의원이 존재함
- 현행 「헌법」 117조(“지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리 하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정 할 수 있다”고 되어 있어 자치권을 제한하고 있음
- 한편 지방자치법은 1949년 제정 이래 2016년까지 총 54회 개정됨, 1988년 개정 법률부터는 매년 1.6회 이상 총 46회 개정됨. 2006년에 는 한 해에만 다섯 번의 법 개정이 이루어짐
- 지방의회 관련하여 다음과 같은 주요 논쟁이 진행되어 옴
 - 정당공천제 적용의 타당성 여부(적용→금지→적용으로 변화)와 관련한 논쟁이 가장 대표적 사례임
 - 선출방식도 1인선거구, 다인선거구, 정당비례 선출로 거듭 바뀌고 정 원도 자주 바뀜
 - 회기, 운영, 자치입법, 행정사무감독, 재정견제 등 기본기능과 관련한 제도 역시 ‘국가의 지도·감독’ 원리와 ‘자치’원리가 계속 충돌해 옴. 예 를 들어, 국회는 2014년 「지방자치법」 제30조를 “지방자치단체에 주 민의 대의기관인 의회로 둔다”로 변경함으로써 ‘주민의 대의기관’이라 는 표현을 첨가함
- 「지방자치법」 제1조(“... 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 운영하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것”을 목적으로 정하 고 있는데, 여기에서도 ‘자치’에 대한 명백한 규정이 없음

- 결국 그동안 이루어진 「지방자치법」의 빈번한 개정은 ‘국가의 지도·감독’과 ‘자치’의 원리가 충돌하는 가운데 ‘자치’의 원리가 조금씩 확장된 결과라고 해석할 수 있음

2절 지방의회의 지위와 역할

1. 행정부 우위의 권력구조와 지방의회

- 제헌헌법에서 국회 선출 대통령제를 채택한 이후부터 1952년 ‘발췌개헌’까지 행정부 수장과 국회 사이에 힘의 균형을 둘러싼 의견 대립이 치열하게 전개됨
 - 이승만 정부에서 ‘부산정치파동’과 ‘발췌개헌’으로 행정부 우위 체제가 출발한 이래, 제2공화국 시기 짧은 단절을 제외하고, 1987년까지 계속됨
- 1987년 민주화 이후 국회는 입법권, 재정통제권, 국정감독권 강화를 통해 행정부와 균형을 개선해오기는 했으나, 아직까지 제도와 행태 차원에서 행정부 우위가 지속되고 있음
- 이러한 구조는 지방 행정부와 지방의회 관계에도 똑같은 영향을 미치고 있음. 현행 「지방자치법」 중 지방의회의 구조, 권한, 운영에 관한 내용은 「국회법」의 축소판에 상급 행정기관의 강한 규제권한을 얻은 형태로 구성되어 있다고 해도 과언이 아님
 - 예를 들어, 지나치게 짧은 행정사무감사 기간과 약한 권한, 까다로운 행정사무 조사권 발동 요건, 자치단체장의 자치입법권 제한 등이 그 예에 해당함

- 이러한 구조적 특징은 시민들로 하여금 문제해결의 주체를 의회가 아닌 행정부로 생각하게 만들어 숙의민주주의가 정착될 수 없는 구조를 재생산 해 옴

2. '지방'과 '자치'의 의미

- 지방자치는 '지방'이 '자치'를 한다는 뜻으로, '지방'은 법적 주체로서 '지방정부'와 실질적 주체로서 '주민'을 포함함. '자치'의 주체에 대한 우선 순위 부여에 대해서는 두 가지 입장이 존재함
 - 자치의 주체를 지방정부로 제한할 경우, '자치'는 지방 행정부와 지방 의회가 행하는 공적·제도적 행위로 이해할 수 있음
 - 자치의 주체를 '주민'으로 상정할 경우, 다양한 주민들의 자율적 공동체의 행위들도 '자치'의 중요한 구성요소가 되며, 지방행정부와 지방의회는 법률이 정한 공식적 행위 외에 다양한 주민공동체의 활동을 지원하고 이들의 결정을 존중하며 집약해 내는 폭넓은 역할을 부여받게 됨
- 결국 지방분권형 자치를 지향하는 맥락에서의 자치는 '스스로 하는 것'이라는 소극적 자치가 아니라 저절로 이루어지도록 하는 것을 의미하는 적극적인 자치를 의미하며 '단체적인 차원의 능력'을 의미하는 것임 (전상직 2017)

3. 자치분권시대 지방의회의 역할

- 지방자치 부활 이후 지방의회는 국회와 차별적으로 지방정치 실현을 하는데 기여해 옴. 중앙 정당정치에 예속된 상황 하에서도 조례 제정을 통한 입법 활동 및 지방정부에 대한 감시·감독의 통제기능을 점차적으로 강화하면서 본연의 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있음

○ 현 상황에서 지방의회는 자치분권을 선도해 나가는 주체로서의 역할을 수행해야 할 과제를 안고 있음. 지방의회는 지방 민주주의의 이념을 실현하는 제도적 근간이기 때문에 지역사회의 문제를 해결하는 정책제안자 역할을 수행해야 함

- 이러한 맥락에서, 지방의회는 주민 중심의 자치활동과 지방정부 중심의 분권 활동을 잇는 중요한 가교역할을 수행해야 하는 과제를 안고 있음

○ 현대 민주주의는 의회민주주의라고 불릴 정도로 의회가 차지하는 비중은 이루 말할 수 없이 큼.

- 소수의 의원은 전체 구성원들의 대변자로서의 역할을 수행하기 때문에 의회의 결정은 전체 구성원들의 의사결정으로 간주됨. 비록 현대사회에서 정책결정기구로서의 의회의 역할과 기능이 약화되고 집행기구인 행정부의 강화되는 현상이 나타나고 있다 하더라도, 의회의 기능은 국가적 차원의 법률과 지방정부 차원의 조례를 제정하는 입법기구로서의 지위는 여전히 민주주의를 유지하는 근간이 되고 있음

- 이러한 의미에서 지방의회는 지방정치에 있어 반드시 필요한 핵심적인 기관임. 그리고 무엇보다 선거에 의해 구성되는 정통성을 갖는 유일한 합의체이자 의사결정 과정에서 가장 중요한 토론의 장의 기능을 수행하는 것이 바로 지방의회라는 차원에서 지방의회는 지방 정치과정의 중심임(유병선 2014)

○ 지방의회는 법적인 권한에 의하여 지방정부의 최고의사결정기관이며 단체장에 대한 공식적인 견제기관으로서의 지위를 가짐

- 형식적인 면에서 단체장과 지방의회는 균형적인 권력관계에 있으나, 실질적으로는 단체장의 권한이 우위⁵⁾에 있는 것이 한국 지방자치의

5) 지방자치단체장의 제왕적 권한으로 인한 비효율적인 행정으로 인해 지방의회가 지방정부를 제대로 감시 통제하지 못한다는 주장이 지방의회의 기능을 비판하는 가장 대표적인 것

현실임

- 많은 단체장이 국회의원 경력을 보유하고 있다거나 고위 관료 출신으로서 지방정치에 있어서 어른의 역할을 수행하고 있기 때문에 지방의회 의원들의 입장에서는 단체장의 정치적 영향력에 대해 눈치를 보지 않을 수 없는 현실적인 측면이 존재해 옴
 - 이러한 측면이 나타나는 원인은 기본적으로 한국의 정치구조가 중앙 정치에 귀속되어 지방정치에서도 똑 같은 현상이 나타나고 있기 때문이며, 이러한 문제의 해결 없이는 지방의회에서의 갈등의 해소와 의회 활동의 활성화는 기대할 수 없음
- 정당정치의 입장에서는 정당의 원칙이나 당론이 중요한 의미를 지닐 수 있으나 기본적으로 국회의원 개개인이 헌법기관으로서의 의미를 지니면서 독자성을 가지고 있어 개인의 의사가 존중되어야 할 필요가 있고, 지방정치 차원에서도 지방의원들의 개인적인 의사를 존중해 주는 방향으로 지방의회 내에서의 정치가 활성화되어야 함
- 한편 현 단계에서 개헌을 통한 지방분권 및 지방의회의 권한을 강화하는 것이 쉽지 않다는 입장에서, 지방의회 선거제도 개선, 즉 비례제 강화를 통한 다양한 정치세력 유입 및 정당정치를 활성화 시키는 것이 필요함
- 민주정치의 핵심이 의회에 있다면, 의회정치의 핵심에는 정당이 있음. 지방정당이 강화되고 정당과 의회와의 연계가 강화되어야 지방의회의 정치가 활성화 될 수 있음(김욱 2019)

이다(최봉기 2005). 한편 시의회에 대한 집행부의 태도는 여전히 문제로 남아 있다. 시는 물론 교육청까지 요청한 자료를 제출하지 않거나, 답변을 하지 않는 경우가 아직도 빈번하게 발생하고 있다. 집행부는 의원들이 요구하는 문서나 정보에 대해 정보공개법의 개인 보호, 기업 영업 비밀 등을 이유로 대처하고 있는데, 이것은 엄연히 지방자치법을 위반하고 있고 평가할 수 있다(염대형 2019).

4. 지방의회 입법 활동의 중요성

- 이기우(2008)는 입법주체로서의 지방의회 기능을 강조하면서 지방의회가 제정한 조례가 다음과 같은 의미에서 중요성을 가진다고 주장함
 - 지역정책의 계속성과 체계성의 부여: 지방정부가 특정 정책을 지속적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 조례 제정이 필요함
 - 지역특성의 반영과 지방정치의 활성화: 지역 특색과 주민 요구를 반영하는데 가장 효율적인 방법은 조례의 제정이며, 그 과정에서 지역 내 정치적 의사형성이 원활하게 진행될 수 있음
 - 위협의 분산과 정책경쟁의 촉진: 조례 제정으로 인한 폐단이 발생할 경우 지역 내에 국한되어지며, 우수조례 발굴을 위한 정책경쟁을 촉진할 수 있음
 - 입법공백의 보완: 조례 제정을 통해 국회 또는 중앙정부가 지역의 입법수요에 대응하지 못할 경우 발생할 수 있는 입법공백을 예방할 수 있음
 - 정책연구위원 등 의회 내 각종 의원 선임과 상임위 소관 집행부의 위원회 위촉 시 공개모집방식을 통해 의원 간 공정한 기회를 보장해야 함
 - 의원의 회의 출석율과 의회사무처의 각종 공사 및 용역 등 발주 내역을 적극 공개해야 함

3절. 자치입법권과 지방의회

1. 헌법과 자치입법권

- 지방정부의 조례 제정의 의미는 지역정책의 계속성과 체계성 부여, 지역특성의 반영과 지방정치의 활성화, 위험의 분산과 정책경쟁의 촉진, 입법공백의 보완 등으로 설명할 수 있음(김찬동 외 2010)

- 현행 헌법은 지방정부가 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있게 해 놓고 있기 때문에 매우 제한적인 권한만을 부여하고 있음
 - 자치규정의 핵심은 지방의회가 제정하는 조례이며, 조례는 ‘법률’에 한정되지 않고 ‘법령’의 제약을 받아야 함

- ‘법령’은 국회에서 제·개정하는 법률과 함께 대통령령·총리령·부령 등의 시행령과 시행규칙까지 포괄하는 개념임
 - 최고 대의기구인 국회의 제·개정 법률이 아닌 행정입법 제약까지 받게 되어 있는 헌법 조문은 제헌헌법 이래 단 한 번도 수정된 바 없음

- 이러한 헌법 제117조에 근거하여 지방자치법 역시 제22조에 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있도록 하고 있음
 - 지방자치법 제39조에 의한 조례제정권은 지방의회의 전속적 권한으로써 헌법 제117조에 의한 포괄적 자치입법권으로써 조례 제정을 위해 자치사무에 관한 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지는 않으나 위의 조항에 의해 제약을 받고 있는 것이 현실임

2. 대통령령과 자치입법권⁶⁾

- 헌법 117조는 지방의회 입법자치권의 상당부분을 대통령령으로 제한할 수 있도록 한 지방자치법을 통해 그 위력을 발휘하고 있음
 - 현행 지방자치법 중 ‘대통령령으로 정한다’ 또는 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’라는 구절은 모두 39번이 발견됨. 이 중 자치단체의 종류, 구역, 기능과 사무, 지방자치단체 상호 관계 등에 관한 내용은 중앙정부의 권한에 속하는 것이나, [표 2-1]에 예시된 조항들은 굳이 대통령령으로 정하지 않고 지방의회 자치입법 영역으로 해도 되는 내용들임

- 제15조는 주민들이 조례의 제정, 개정, 폐지를 직접 청구할 수 있도록 한 조항으로, ①~⑩에 이르기까지 필요한 사항을 모두 열거해 놓고 있음에도 불구하고 ‘그밖에 필요한 사항’까지 대통령령으로 정하게 해 두고 있는데, 이 정도 내용은 법률의 취지를 살려 조례로 제정해도 충분함

- 제16조 주민감사청구에 관해서도 법조문에 관련 내용을 모두 열거한 뒤 ‘그밖에 필요한 사항’까지 대통령령으로 위임해 두고 있음. 제26조 ⑨의 조례와 규칙의 공포일자 또한 조례로 정해도 충분한데 대통령령으로 정하게 되어 있음

- 특히 제33조, 제34조, 제41조, 제59조에서 대통령령으로 위임해놓은 사항은 지방의회의 운영에 관한 사항으로, 이를 중앙정부가 획일적으로 정하는 것은 지방정부의 자치입법권에 대한 침해라고 해석할 수 있음
 - 지방의회 의원의 의정활동비 지급기준, 의정활동비 심의위원회 구성 및 운영 사항은 지방의회 구성권에 관한 사항으로, 주민의 감시와 견

6) 본 절은 서복경(2016)의 글을 요약 정리한 것임

제를 거쳐 주민공동체의 합의에 따라 조례로 정하는 것이 자치 원리에 부합하다고 할 수 있음

[표 2-1] 지방자치법 중 자치입법권 관련 대통령령 위임 사항

조(조명)	관련 조문 내용
제15조(조례의 제정과 개폐청구)	① 조례의 제정·개정 및 폐지 청구에 관하여 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
제16조(주민의 감사청구)	⑧ 그밖에 19세 이상의 주민의 감사청구에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
제26조(조례와 규칙의 제정절차 등)	⑨ 조례와 규칙의 공포에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
제33조(의원의 의정활동비 등)	② 제1항 각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다
	③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
제34조(상해사망 등의 보상)	② 제1항의 보상금의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다
제41조(행정사무 감사권 및 조사권)	⑦ 제1항 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요한 사항은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 준하여 대통령령으로 정하고, 제4항과 제5항의 선서·증언·감정 등에 관한 절차는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 준하여 대통령령으로 정한다
제44조(정례회)	② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다
제59조(전문위원)	③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다
제110조(부지사·부시장·부군수·부구청장)	① 1. 특별시의 부시장의 정수: 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다
	① 2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명으로 두는 경우에 그 사무분장은 대통령령으로 정한다
	⑥ 제1항 제1호와 제2호에 따라 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명을 두는 경우에 그 사무분장은 대통령령으로 정한다
제111조(지방자치단체의 장의 권한대행 등)	④ 부지사나 부시장이 2명 이상인 시·도에서는 대통령령으로 정하는 순서에 따라 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다

출처: 서복경(2016, 113).

- 물론 이 조항은 지방의회 의원들의 부패에 대한 주민들의 불만이 높았고 제도적 해결책을 요구했던 정책수요에 부응한 것이라는 점에서 이해가 가능할 수 있으나, 그 해결방안이 대통령령을 통한 획일적 규제가 최선이라고 볼 수 없기 때문임
 - 지방의회가 정례회를 어떻게 운영할 것인지, 위원회에 필요한 저문 인력을 몇 명이나 두고 어느 정도 대우를 할 것인지 등의 사항까지 대통령령으로 정하도록 한다는 것은 자율성의 침해에 해당함
 - 지방정부에 부지사, 부시장을 몇 명을 둘 것인지, 그들이 어떤 임무를 수행해야 하는지, 지방정부의 운영에 필요한 행정기구를 어떻게 편제해야 하며 몇 명의 공무원을 둘 것인지, 또 필요에 따라 설치할 수 있는 직속기관이나 사업소, 출장소, 합의회행정기관 등에 관한 사항도 모두 '대통령령이 정하는 바에 따라' 한 것 역시 지방의회의 자치입법권을 제한하고 있는 사례에 해당함
- 이상과 같은 사항들은 지방의 민주화에 부정적인 영향을 미치는 것이라고 평가됨. 지방자치가 민주주의 원리에 의해 운영되려면 보다 많은 지방정부 의제들에 대한 주민들의 참여와 개입, 결정권이 보장받아야 가능할 수 있음

3. 중앙정부의 재의요구·제소권과 자치입법권

- 현행 「지방자치법」의 제9장 제목은 '국가의 지도·감독'이며 그 주요내용은 다음과 같음
- 중앙정부
 - 중앙행정기관의 장, 모든 사무에 대한 '조언 또는 권고하거나 지도'(제160조)

- 주무부장관, 위임사무에 대해 광역지방정부와 기초지방정부에 '지도, 감독'(제167조)
- 주무부장관, '법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때' 명령이나 처분 취소나 정지(제169조)
- 주무부장관, 지방의회 의결이 '법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단되면' 제의요구, 재의결에도 '법령 위반이 판단되면' 대법원 제소, 집행정지 신청(제172조)

○ 광역지방정부

- 광역지방정부의 장, 모든 사무에 대해 '조언 또는 권고하거나 지도'(제166조)
- 광역지방정부의 장, 위임사무에 대해 '지도, 감독'(제167조)
- 광역지방정부의 장, '법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때' 명령이나 처분 취소나 정지(제169조)
- 주무부장관/광역지방정부의 장, 지방의회 의결이 '법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단되면' 기초지방정부의 장에게 기초지방의회에 제의를 요구하도록 함
- 기초지방정부의 장이 제의 요구를 하지 않으면 광역지방정부 장이 대법원 제소, 집행정지 신청
- 재의결된 사항이 '법령 위반이라고 판단되면' 기초지방정부 장에게 대법원 제소, 집행정지 신청을 지시
- 기초 지방정부의 장이 제소하지 않으면 광역지방정부의 장이 직접 제소, 집행정지 신청(제172조)

○ 「지방자치법」 제172조의 지방의회 자치입법권 제약은 내용과 절차적 측면에서 문제가 큼

- 내용적 측면에서 ‘공익을 현저히 해친다는 판단’은 법조문으로서 너무나 규범적이며 그 내용을 한정하기가 모호하여 판단권자에게 지나친 재량권을 부여하는 것임. 법률에 한정되지 않은 이러한 자의적 재량권 부여는 지방의회 의결권을 내용적으로 무력화시키는 위험이 있음
- 절차적 측면에서 중앙 행정부 임명직 장관이 선출직 지방 행정부의 장에게 지시하여 선출된 대표들로 구성된 집행정지 신청을 할 수 있는 주체가 되는 것은 대의제 민주주의 원리에 부합되지 않음
- 형식적으로는 지방 행정부의 장이 지방의회에 재의를 요구하는 것이지만, 실질적으로 임명직 장관의 의사를 대리하는 것임. 또한 지방 행정부의 장이 장관의 요구를 수용하지 않으면 이미 재의결된 사안에 대해 직접 제소와 집행정지를 신청할 수 있도록 해놓음으로써, 지방의회 의결권을 이중적으로 무력화시킬 수 있는 장치를 만들어 놓음. 지방의회가 의결시킨 안건이 법률에 위반될 때는 사법부를 통해 위법성을 가리는 절차로 해결해야 하며, 중앙 행정부가 협의나 조정절차가 아닌 방식으로 직접 개입하는 것은 자제되어야 함

4. 자치입법기능과 현황

1) 지방의회 의결권의 범위와 제한

- 조례를 포함하여 지방의회에 제출되는 의안은 ‘지방 행정부 장, 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10명 이상의 연서’로 발의되며, 지방의회가 의결권을 행사할 수 있는 의안에 대해 「지방자치법」은 제39조에 열거하여 규정하고 있음
- 제39조 ①은 ‘조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재

산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 그밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항' 등 11가지를 열거하고 있음

- 39조의 ②에서는 '제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다'고 명시하고 있음. 제39조의 ①에서는 내용을 적시하여 지방의회의 의결을 필요로 함에 따라 '필수의결사항' 혹은 '법정의결사항'으로, 제39조의 ②에서는 지방의회가 자율적으로 판단하는 사항이므로 '임의의결사항'으로 분류하고 있음. 이 조항은 폭넓게 해석될 수 있는 것으로 보이나, 「지방자치법」의 다른 조항들과 제39조 ①에 대한 해석과 사법부 판례 등에 의해 제약요인이 존재함. 법 제2조는 지방자치단체가 '법령의 범위 안에서' 조례를 제정할 수 있으나, '주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 대한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임'이 있어야 한다고 규정하고 있음

- 1994년 이전까지 「지방자치법」은 지방의회가 구성되어 활동하기 시작하면서, 지방의회에 '벌칙'제정권을 부여하는 것이 '죄형법정주의'에 위배 되는가 아닌가를 둘러싼 찬·반 논쟁이 일어났고, 결국 1994년 국회는 '벌칙' 제정을 금지하는 대신 '1천만 원 이하의 과태료'를 부과할 수 있도록 법을 개정함. 이러한 방식으로 지방의회가 정한 조례가 '주민의 권한 제한이나 의무 부과'에 해당하는지 여부는 해석의 여지가 넓을 수 있으며, 실제 이 조항은 조례에 대한 재의요구나 대법원 제소권 행사에 중요한 근거가 되고 있음⁷⁾

7) 현행 지방의회 의결권 대상범위를 확대하기 위한 방안으로 이승중(2014, 85)은 다음의 네 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, '지방자치단체의 중요시책 사항'을 추가할 것, 둘째, 제 39조 ①에 열거된 사항을 제한적 열거사항으로 해석하지 말고 예시적 열거사항으로 인정할 것, 셋째, 조례개정으로 집행기관 행정행위 중 주민의 복지에 미치는 직접적인 영향력의 크기를 고려하여 합리적 수준으로 확대할 것, 넷째, 법정의결사항 및 조례에 의한 의결사항 외에 임의적 의결사항을 적극적으로 인정하는 관행을 확립할 것.

2) 지방 행정부의 재의요구권 및 대법원 제소권

- 지방의회의 자치입법권을 제한하는 요소로 지방정부 장의 재의요구권과 대법원 제소권을 들 수 있음
 - 「헌법」은 대통령의 법률안 재의 요구권을 보장하고 있는데, 지방정부 장의 재의요구권은 이와 유사하게 되어 있음
 - 재의를 요구하면 3분의 2 특별정족수 규정을 적용하고, 의회가 재의 결하면 그 자체로 의결사항이 확정된다는 측면에서는 동일함
 - 지방 행정부의 장이 재의를 요구할 경우 항목별 거부권을 행사할 수 없고 총체적 거부권 만 행사할 수 있기 때문에 대통령 거부권과 성격을 같이 함

- 재의 요구 대상 안건과 재의결 과정에서 차이가 있음
 - 우선 대통령 법률안에 대해서만 재의요구를 할 수 있으며, 예산에 대해서는 재의요구를 할 수 없음
 - 국회가 예산안을 확정하면 법적 절차가 종료되나, 지방행정부의 장은 예산에 대해 재의를 요구할 수 있음
 - 아울러 조례안에 한정하지 않고 모든 안건에 대해 ‘월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면’ 재의를 요구할 수 있음

- 재의 요구 요건의 모호함과 그로 인한 자의성이 문제가 됨
 - ‘법령 위반’은 헌법이 정한 범위를 넘는 것이므로 재의요구 대상이 될 수 있지만, ‘월권’이나 ‘공익을 현저히 해치’는 것에 대한 판단이 모호한 경우가 있음
 - 지방의회가 의결한 내용이 지방의회의 권한 범위를 넘든가, 그렇지 않은가는 법률이 정한 범위에 따라 판단되어야 할 문제임. 그렇지 않을

경우, ‘법령 위반’이 아닌 별도의 ‘월권’ 내용이 무엇인가는 지방 행정 부 장의 자의적 판단영역이 될 수 있음

- ‘공익을 현저히 해친다’는 판단 역시 무엇이 공익이며 어떤 의결사항 이 공익에 위배되는지 아닌지에 대한 판단 역시 법률을 기준으로 해 야 함. 그렇지 않을 경우 자의적 법 적용의 문제가 발생할 수 있음⁸⁾

○ 재의결로 의결사항을 확정된 이후 과정에서도 문제의 소지가 있음. 국 회에서의 재의결은 그 자체로 법적 절차가 종료되지만, 지방 행정부 장은 재의결되었음에도 대법원에 제소할 수 있음⁹⁾

4절 자치입법권 강화를 위한 제도개선 노력

1. 개요

- 지방의회 활성화를 도모하기 위한 제도 개선 노력은 문재인 후보 대선 공약, 지방의회법안, 지방분권 개헌안, 자치분권 시행계획, 지방자치법 개정안, 지방공무원법 개정안 등에서 일목요연하게 지방분권 강화를 위 한 세부추진계획으로 나타나 있음

8) 예를 들어, 2013년 충주시의회는 「충주시 건축조례」를 제정해 건축물 높이 제한 규정을 변경하였는데, 충주시장은 이 조례가 공익을 해친다는 이유로 재의를 요구하였고, 재의결 결과 조례안은 2/3 정족수를 충족하지 못했다. 그 이유는 ‘조례안이 시행되면 일조권 침해와 사생활 보호 등으로 잦은 분쟁과 민원이 예상’된다는 것이었다. 이 경우 조례안에 대 한 호불호는 다를 수 있으나, 법령위반이 아니라 ‘분쟁과 민원이 예상’된다는 근거만으로 지방의회의 의결에 재의를 요구할 수 있는가에 대한 문제가 제기된다(행정자치부 2014).

9) 예를 들어, 2011년 인천광역시동구의회는 악취와 소음에 대한 주민들의 민원을 받아들여 「악취·소음 방지에 관한 조례」를 제정했는데, 이 조례는 결국 대법원에 제소되었고 효력이 취소되었다. 동 조례에서는 악취배출허용기준을 정하고 기본 이상의 악취배출을 금지하는 내용을 포함했는데, 대법원은 이 내용이 상위 법률의 위임이 없었다는 이유로 무효로 판 결하였다. 지방의회의 결정으로 악취를 배출하는 기업의 권리를 제한할 근거가 없다는 것 이다(행정자치부 2014).

- 문재인 대통령은 후보 시절, 중앙권한 지방 이양 및 지방자치 역량 강화를 위해 제2국무회의 도입, 지방자치법 전면 개정(실질적 자치조직권 확보, 4대 지방자치권 보장), 지방이양 일괄법 제정(기능중심의 사무 발굴 및 이양 추진, 규제완화 및 주민생활 불편해소 사무 중심 지방 이양), 생산적 지방의회 제도 구축: 지방의원 입법정책 지원 전문인력 확충 등을 제시함(더불어민주당 2017)
- 2018년 2월 전현희 의원이 대표 발의한 「지방의회법안」은 국회 행정안전위원회에 오래도록 계류 중에 있음. 이 법안은 법령에 위배되지 않는 범위 안에서 조례 제정, 특별시·광역시, 도, 특별자치도 의원의 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문 인력 배치, 의장이 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 임면·교육·훈련·징계 등 사항을 처리, 교섭단체의 구성 요건 및 운영 등 교섭단체에 관한 내용을 담고 있음
- 문재인 정부의 지방의회제도 개혁 방안을 요약하면 다음과 같음

[표 2-2] 문재인 정부의 지방의회제도 개혁 방안

	헌법개정안	자치분권종합계획	지방자치법전부개정법률안
자치입법권 강화	제123조 조례제정 범위 확대	조례제정 범위를 '법률에 위반되지 않는 범위'로 확대	
인사권 독립		인사권 독립방안 마련	시·도회의의장에게 사무직원 임용권 부여
정책지원 전문인력		의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력 확충	입법, 예산 등 의정활동 지원
운영 자율화			회의 운영에 관한 사항을 조례에 위임
정보공개 확대		의정활동 정보공시제도 도입	의회 의정활동 공개
책임성 확보		윤리특위에 민간 위원의 윤리심사자문위 설치	윤리특위 및 윤리자문위 설치 의무화

- 주요 내용으로 헌법개정안과 자치분권종합계획에서 조례제정 범위를 확대하고 있음. 그러나 지방자치법전부개정법률안에 자치입법권이 제외됨. 다만 법안에 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 '법률의 위임'이 있어야 한다는 제약여건이 포함되어 있다는 점에서 제한적인 자치입법권 부여라고 평가됨

2. 지방분권 개헌안

- 2018년 3월 청와대가 발표한 「지방분권 개헌안」은 지방정부 구성에 자주권 부여·주민참여 확대, 자치행정권·자치입법권을 강화와 자치재정권의 보장, 법률에 위반되지 않는 선에서 자치세의 종목과 세율을 정하는 지방세 조례주의 도입, '제2국무회의' 성격 국가자치분권회의 신설 등을 핵심 내용으로 담고 있음
- 개헌논의 과정에서의 두 가지 큰 흐름은 (1)중앙정부 사무의 지방으로의 대폭적 이양을 통해 지방분권시대에 맞는 지방자치의 실현을 통해 지방행정의 책임성과 효율성을 강화하고, (2)여전히 8:2에 그치고 있는 중앙정부재정과 지방정재정의 격차문제 해소를 통해 중앙정부 재정의 지방으로의 이양과 지방정부의 세수확대를 통해 지방재정자립도를 강화하여 지방정부 행정의 집행력을 강화하겠다는 것임
- 한편 대화아카데미, 국민주권회의, 개헌국민회의 등 시민단체들에 의한 개헌안에서도 확대의 범위와 정도의 차이는 있을지라도 공통적으로 자치입법권의 확대를 주장함(하혜영 2017)
- 지방분권형 개헌을 통한 지방의회의 기능과 권한의 확대는 헌법상 기본권으로 주민자치권의 수용이 중요함. 주민자치권을 기본권으로 수용

한다는 것은 주민으로서의 지방참정권의 보장, 주민주권실현의 주체인 지방의회의 자치입법권 확대, 주민대표성에 기반 한 자치입법기관인 지방의회의 자치조직권 보장, 자율적 예산권의 보장, 정책결정과정에서의 주민참여권의 적극적 보장 등을 통해 이루어질 수 있음(최봉석 2017)

- 개헌을 통해 지방의회를 헌법기관으로 규정하여 헌법상 지방의회의 구성권을 명확히 할 필요가 있음. 미국 등 선진국의 경우 지방의회가 지방자치권의 핵심 권한을 행사하는 것이 일반적이며, 지방자치단체장을 임명하는 권한을 가지고 있는 경우도 상당 수 존재함(고인석 2019)

- 프랑스는 2003년 지방분권형 개헌을 이루어냈는데 그 주요 내용과 자치입법권 강화에 시사하는 바는 다음과 같음(최진혁 2017)
 - 2003년 지방분권형 개헌안 제1조에 ‘프랑스 공화국 조직은 지방분권화이다’라는 규정을 추가하고, 지방자치단체에 인지된 책임성의 증대, 직접민주주의 원칙의 도입이라는 주제를 담음
 - 자치입법권 강화는 권한행사의 방식을 다룬 분권형개정헌법 제72조에서 모든 자치단체에 보장된 3가지 법률적 기준을 통해 이루어지고 있음: 1)자유스러운 결정, 2)법률에 규정된 조건에 따른 행정, 지방의회 의원에 의한 행정
 - 아울러 이러한 법률적 기준들은 지방정부의 권한행사를 위한 규제권한에 의해 보완됨
 - 고유한 규제권한을 통한 자치입법권 강화: 지방정부를 위한 규제권한의 헌법적 인식은 지방정부에게 고유한 규제권한을 야기 시킬 수 있는가의 질문에서 비롯됨. 이에 대한 긍정적 답변은 국가가 더 이상 배타적 지위를 갖지 않는 것으로 이해되어 연방주의적 논의가 가능함. 지방정부의 규제권한은 코르시카 법률에 관한 2002년 헌법위원회의 결정에 의해 인식되었던 것으로 다음과 같은 조건을 전제로 행

사되어짐

- ① 규제권한은 법률이 법규를 존중하는 한도 내에서 행사된다.
 - ② 법률이 규제권한으로 부여해 준 권한 영역 외에는 규제권한을 행사할 수 없다.
 - ③ 규제권한은 규제권한이 헌법 제21조가 헌법 제13조에 의한 대통령이 인정한 권한을 보류하고 국무총리에게 부여해준 법률 집행을 소환하는 목적도 효과도 갖지 않는다.
- 이상과 같은 조건 하에서 헌법위원회에 의하면 입법관은 지방정부에 속한 권한의 범위 내에서 지방정부의 영역에 법의 적용방식을 정의하는 것을 감독할 수 있음. 또한 공적 자유를 활용하고 보장받는 중요한 조건이 프랑스 지역 전체에 동일하게 적용되어야 한다는 것임

3. 자치분권 종합계획

- 대통령소속 자치분권위원회는 2018년 9월 11일 「자치분권 종합계획」을 발표함. 자치분권위원회는 「자치분권 시행계획」¹⁰⁾을 2019년 2월 22일 확정하였는데, 지방의회와 직접적으로 관련 있는 내용은 ‘지방의회 인사권 독립¹¹⁾ 및 의정활동정보 공개’로 정리되어 있음. 이 계획의 주요 내용은 지방의회제도 개선으로 의정활동 및 집행부 견제 기능을 강화하는 것과 지방의회의 투명성 강화로 주민 신뢰를 제고하겠다는 것임
- 첫째, 자치입법권 강화에 대해서는 조례제정 범위를 ‘법률에 위반되지 않는 범위’로 확대 추진하고, 의회 운영 관련 자율성을 확대한다.

10) 이 계획은 2018년 9월 11일 발표한 「자치분권 종합계획」의 후속조치이다.

11) 집행부로 돌아갈 생각을 하고 있는 공무원들은 자치단체장의 눈치를 볼 수밖에 없으며, 만약 집행부에서 각 위원회 소관에 전문성이 없는 인사를 수석전문으로 보낼 경우 제 역할을 수행할 수 없다. 이러한 의미에서 인사독립권을 통해 의회사무처 직원들이 인사고과에서 불이익을 받지 않고 직원 역량을 발휘할 수 있도록 해 주어야 한다.

- 둘째, 지방의회 사무직원 인사권 독립과 관련하여 지방의회 사무처의 인력 규모 등을 고려하여 인사권 독립방안을 마련한다.
- 셋째, 정책지원 전문인력 확충과 관련하여 지방의원의 의정활동을 체계적으로 지원하기 위해 정책지원 전문 인력 확충을 추진한다.
- 넷째, 의정활동 정보공개와 관련하여 윤리심사특위에 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회의 설치 의무 및 의견을 존중 하여 의정활동 정보 공시제도를 도입한다는 내용 등이다.¹²⁾

○ 자치입법권 강화와 관련하여, 헌법 개정¹³⁾을 통해 조례 제정 범위가 확대될 경우, 이를 반영하여 지방자치법 등 관련 법령을 개정하겠다는 추진방안을 담고 있음

- 기타 지방의회 사무직원 인사권 독립, 정책지원 전문 인력 확충, 윤리위원회 자문위원회 설치, 의정활동 정보 공개제도 도입¹⁴⁾ 등은 「지방자치법 개정안」국회 제출을 통해 추진하도록 되어 있음

12) 현재「지방의회 회의규칙」등에 의해 지방의회가 자율적으로 공개하고 있으나, 자치단체별로 공개항목이 상이하기 때문에 주민이 알고 싶어 하는 정보사항을 추가하여 비교 가능하게 추진한다는 내용이다.

13) 대통령 발의 헌법 개정안(2019. 3. 26) 제123조 “① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.”는 내용에 근거하고 있다.

14) 지방자치법 개정에 따른 공개대상 정보, 공개방법 및 시기 등에 관한 시행령 개정안을 마련하였다(2019년 12월).

[표 2-3] 자치분권 종합계획

전략	과제
1. 주민주권구현	1-1. 주민 참여권 보장 1-2. 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 1-3. 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 1-4. 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입 1-5. 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 1-6. 주민투표 청구대상 확대 1-7. 주민참여예산제도 확대
2. 중앙권한의 획기적 지방 이양	2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재 배분 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄이양 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입 2-4. 특별지방행정기관 정비 2-5. 대도시 특례 확대 2-6. 광역단위 자치경찰제 도입 2-7. 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3. 재정분권의 강력한 추진	3-1. 국세와 지방세 구조개선 3-2. 지방세입 확충기반 강화 3-3. 고향사랑 기부제 도입 3-4. 국고보조사업 개편 3-5. 지방교부세 형평기능 강화 3-6. 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	4-1. 중앙-지방 협력기구 설치·운영 4-2. 지방단체간 협력활성화 지원 4-3. 제주·세종형 자치분권 모델구현
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	5-1. 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개 5-2. 자치조직권 강화 및 책임성 확보 5-3. 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 5-4. 지방공무원 전문성 강화 5-5. 지방재정 운영의 자율성 제고 5-6. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 5-7. 자치분권형 평가체계 구축
6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	6-1. 지방행정체제 개편 방안 모색 6-2. 지방선거제도 개선 방안 모색

출처: 자치분권위원회(2018).

4. 지방자치법 전부개정안

- 현재 지방분권 관련 이슈가 되고 있는 「지방자치법 개정안」은 시·도지사에게 가지던 시·도의회 사무직원의 임용권을 시·도의회에게 부여하여 의회사무처 운영의 독립성을 보장하며, 시·도와 시·군·구 지방의원들의 자치입법 예산 감사·심의 등을 지원할 정책지원전문인력 제도의 도입 근거를 마련한다는 지방의회의 자율성과 역량을 개선한다는 내용을 담고 있음

- 아울러 지방의 자율성 강화에 상응하는 투명성과 책임성을 확보한다는 내용도 포함하고 있음. 자치단체의 정보공개 의무 및 방법 등 정보공개에 관한 일반 규정을 신설하고, 향후 정보공개 통합플랫폼 구축으로 주민의 접근성을 보장하고자 지방의회에도 의정활동 정보공시 의무를 부과하는 근거를 마련하고자 함
 - 주요 내용으로는 지방의원의 윤리성과 책임성을 제고하기 위해서는 윤리특별위원회를 현재 재량으로 설치 유무를 결정하던 것을 의무화하며, 민간위원들의 의견을 반영하는 제도(윤리심사자문위원회, 징계심사 전 의견수렴)를 신설하고자 함

- 또한 지방의원 겸직금지 및 영리행위 제한 강화(제35조) 조항을 담고 있음. 지방의원은 정당원이 될 수 있는 공무원(국회의원 보좌관 등), 새마을금고·신협 임직원 등의 겸직을 금지하고, 겸직 시 일정기간 내 신고하도록 하였으며, 의원 배우자, 직계 존·비속은 해당 자치단체와 영리목적의 수의계약 체결을 금지하고, 의원은 소관 상임위 직무 관련 영리행위를 제한하고자 함
 - 이 법안이 통과되면 그에 따라 지방공무원법, 지방공무원 교육훈련법을 개정하는 후속조치가 진행되어야 함. 다만 윤리심사 자문위원회의

경우는 지방자치법 개정에 따라 지방의회별로 윤리특별위원회 및 윤리심사 자문위원회 의무 설치를 위한 조례 개정 독려할 계획(2019년 12월)을 세워 놓고 있음

[표 2-4] 지방자치법 전부개정안 주요 내용

주요 내용	세부 내용
주민주권 실현	1. 주민자치 원리 강화: 목적규정에 ‘주민자치’ 원리 명시 2. 주민참여권 강화: 주민이 지방자치행정에 적극 참여할 권리 신설 3. 주민조례발안제도 도입: 주민이 직접 의회에 조례 제정, 개·폐 청구 4. 조례 제정, 개·폐 청구요건 완화: 인구규모별 청구요건 세분화 5. 주민감사 청구인수 하향 조정 6. 청구권 기준연령 완화: 주민조례안, 감사청구 18세 7. 주민투표제도 개선: 청구대상 확대, 개폐요건 폐지, 확정요건 도입 8. 주민소환제도 개선: 인구규모별 청구요건 세분화, 개폐요건 폐지, 확정요건 도입 9. 주민자치회 활성화: 분권특별법⇒지방자치법 설치·운영 근거 변경 10. 기관구성 다양화: 주민투표로 기관구성 변경 가능
실질적 자치권 (조직권) 확대	1. 국가-지방사무배분: 사무배분원칙 및 준수 의무, 자치분권 영향평가제 도입 2. 조직운영 자율성 확대: 필요시 시·도 특정목적 부단체장 설치 자율성 부여 3. 지방의회 인사권 독립: 시·도의회의장에게 사무직원 임용권 부여 4. 정책지원 전문인력: 입법, 예산 등 의정활동지원(유급보좌관제) 5. 지방의회 운영자율화: 회의운영에 관한 사항을 조례에 위임
자치단체의 투명성·책임성 제고	1. 정보공개 확대: 정무공개 의무·방법 등에 관한 일반규정, 의회 의정활동 공개 2. 국정통합성 근거규정: 국가·자치단체간, 자치단체 상호간 연대·협력의무 신설 3. 자치사무 수행 책임성 강화: 시·군·구의 위법한 처분에 대한 국가의 보충적 관여 4. 지방의회 책임성 확보: 윤리특위 및 윤리자문위원회 설치 의무화
중앙-지방 협력 관계정립 및 사무수행능력성 강화	1. 중앙-지방 협력관계 제도화: 자치발전협력회의 제도화 2. 단체장 인수위원회 제도화 3. 특별지방자치단체 규약 기관구성·운영규정 마련 4. 행정협의회 활성화: 절차간소, 중앙의 지원근거 마련 5. 대도시 특례: ‘특례시’ 행정명칭 부여

출처: 박기관(2019) 참조.

- 한편 2019년 6월 18일 「지방공무원법 개정안」이 국무회의를 통과하고 동월 21일에 국회에 제출됨. 이 법안은 시·도의회 사무기구 인력운영의 자율성을 높이기 위하여 시·도의회 의장에게 시·도의회 소속 지방공무원의 임용권을 부여하고 시·도의회에 인사위원회를 설치하도록 하는 등 시·도의회 소속 지방공무원에 대한 인사 관리 체계를 개편하는 내용을 담고 있음

5. 지방정부 차원의 노력

- 지방분권과 지방의회 관련 제도 개선을 위한 노력은 전국시·도지사의장협의회, 서울특별시의회, 그리고 기타 지방의회에 의해 다양한 형태로 진행되고 있음

1) 전국시·도지사의장협의회 지방분권 노력

- 2018년 10월 22일 전국시·도지사의장협의회 주최로 광역의원 800여 명이 지자체·단장 상호견제를 위해 의회 인사권·자율성 확대를 주장하는 지방분권 촉구대회를 개최함
 - 이들은 자치입법권·자치행정권·자치재정권·자주조직권 등 지방자치권의 실질적 보장을 위한 지방분권형 개헌 논의를 재개할 것을 주장함(노기섭 2018)
- 2019년 6월에는 전국시·도지사협의회와 행정안전부장관 간 간담회에서 「지방자치법 개정안」의 조속한 국회통과를 위한 방안이 논의된 바 있음

[표 2-5] 전국시·도의회의회장협의회 2018년 9월 정기회 채택 건의 안건

건의 안 건	건의 기관	
	입법기관	행정기관
지방의회의원 국내 여비제도 개선을 위한 「지방자치법 시행령」등 개정 건의안	국회 (행정안전위원회)	행정안전부
공기업 인사청문제도 도입을 위한 제도개선 촉구 건의안	국회 (행정안전위원회)	행정안전부
정책지원 보좌관제 도입 등을 위한 「지방의회법」 조속 제정 촉구 건의안	국회 (행정안전위원회)	행정안전부
광역의회의원 후원회 제도 도입 촉구 건의안	국회 (행정안전위원회)	행정안전부 (중앙선관위)
자치입법권 확대 촉구 건의안	국회 (행정안전위원회)	행정안전부

출처: 전국시·도의회의회장협의회 홈페이지 참조.

- <표>는 전국시·도의회의회장협의회가 2018년 3차에 걸친 임시회 개최를 통해 다양한 건의안을 채택한 것을 보여주고 있음
 - 제도적 한계로 인해 전국시·도지사협의회는 건의안을 채택하고 이를 중앙정부에 전달할 수밖에 없는 것이 현실인 것을 드러내고 있음

- 한편 동 협의회는 2019년 2차에 걸친 임시회 개최하였는데, 2019년 3월 제2차 임시회에서는 <표>에서 보여주는 바와 같이 상정보류 안건이 3건이 있었음. 지방의회의 더욱 강력한 건의와 요구가 진행되었어야 하는 것이 아닌가 하는 아쉬움이 남는 대목임

[표 2-6] 전국시·도의회협의회 2019년 제2차 임시회 상정보류 안건

연번	안건 명	심의 내용	결과
1	지방의회 협의회 구성운영을 위한 지방자치법 개정 건의안	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 간의 상호 발전과 복리증진을 위한 다양한 정책개발과 공조를 만들어나갈 수 있도록 2개 이상의 자치단체에 관련된 사무를 처리함에 있어 관계 의회 간에 협의회 구성운영이 가능하도록 지방자치법 개정 - 법적 검토, 현실적으로 가능한지(조직, 예산 등) 여부 등 종합 검토 후 상정보류 재논의하기로 결정 	상정보류
2	지방의원 의정활동비 현실화 건의안	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의원이 의정활동비를 조례로 결정할 수 있도록 「지방자치법」제33조를 개정하여 줄 것을 건의 - 건의가 필요하다 인정되나, 지방자치법 전부 개정안 국회 통과에 집중해야 할 시기로 추후 상정 여부 검토 	상정보류
3	지방의회 의장 직속기구 설치 근거 마련 건의안	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회의 기구 운영의 자율성 증진과 의정활동 지원 강화를 통한 민의 대변 활성화를 위해 집행기관의 경우와 같이 지방의회 의장 직속의 기구를 설치할 수 있도록 관계 법령 개정 건의 - 건의가 필요하다고 인정되나, 지방자치법 전부 개정안 국회 통과에 집중해야 할 시기로 추후 상정 여부 검토 	상정보류

출처: 전국시·도의회의장협의회 홈페이지 참조.

- 최근 지방자치단체장이 국회 정문 앞에서 국회에 계류 중인 자치분권 관련 법안의 통과를 촉구하는 릴레이 1인 시위를 전개하였음
 - 전국시장군수구청장협의회 대표회장을 맡고 있는 염태영 수원시장, 홍인성 인천 중구청장, 황명선 논산시장 등이 함께 참여함(김흥준 2019)

조례 입법평가를 통한 자치입법권 강화

- 1절 조례 입법평가의 의의와 현황
- 2절 일본의 조례 평가기준과 사례
- 3절 조례 입법평가 심사기준(안)

3장

3장 조례 입법평가를 통한 자치입법권 강화

1절 조례 입법평가의 의의와 현황

1. 조례 입법평가의 의의

- 지방의회의 조례에 대한 질적 평가는 학회 평가, 지방의회 자체 평가 등에 의해 이루어지고 있음
 - 관련 학회의 평가: 한국지방자치학회는 매년 지방의회의 의정활동 활성화와 지방정치 발전을 위해 전국 광역·기초의회를 대상으로 매년 우수조례를 선정해 옴
 - 경기도의회의 경우와 같이 지방의회 내 입법정책위원회에 의한 의원 발의 우수조례 선정 방식이 있음

- 조례 입법평가제도 및 연구: 한국법제연구원에 의해 조례 입법평가제도에 관한 심도 있는 연구가 진행되고 있음
 - 입법평가연구는 입법에 대한 규범적 분석과 객관적·과학적 분석을 바탕으로 실질적 법치주의 확립에 기여하고 입법의 품질향상과 규범의 현실적합성을 확보하고자 하는 법제연구의 새로운 분야임
 - 한국법제연구원 입법평가연구실는 2007년 입법평가연구사업을 시작한 이래, 입법평가시스템 구축 및 제도화를 위한 연구를 수행해 옴. 이를 위해 선진법치국가에서 논의된 입법평가에 관한 이론적이고 실무적 연구를 분석·소개하고 국내 법령과 조례에 대한 시범적 입법평가를 실시하여, 입법평가의 기반형성을 위한 선도적 역할을 담당하고 있음

○ 입법평가의 의의

- 지방자치제도의 성숙을 위해서는 자치입법의 품질이 향상되어야 함. 좋은 규범을 만들기 위한 노력은 법률과 조례가 서로 다르지 않음. 이러한 의미에서 법률을 대상으로 하는 입법평가제도를 조례를 대상으로 실시하는 것이 필요함
- 조례에 대한 입법평가가 법률에 대한 입법평가와 별개의 이론적 배경을 가지고 있는 것은 아닌바, 법률에 대한 입법평가의 방식과 절차 등이 준용되어 합리적 변용을 거쳐 운용되고 있음
- 입법평가제에 대해서는 입법평가가 재심의의 기회가 남아있기 때문에 입법의 질을 저하시킨다거나, 입법의 내용보다 기술적 측면에 치우치거나 절차에만 집중하게 되는 부작용이 발생할 수도 있다는 점에서 부정적인 견해도 있으나, 현대 사회의 복잡 다변하는 구조 속에서 보다 합리적이고 효율적인 입법을 지향하고, 자기통제적 기능을 수행한다는 점에서 매우 유용한 제도라고 할 수 있음

2. 조례 입법평가 현황과 평가

- 지방정부의 운영은 조례에 의해 이루어지며, 조례를 통해 지방정부의 정체성이 형성되고 주요 활동방향과 내용이 결정됨
- 지방정부의 조례가 국가 전체에 영향을 준 경우도 있음. 1991년 지방의회가 구성되고 청주시의회가 행정정보조례안을 만들었는데 청주시장이 대법원에 무효소송을 냄. 우여곡절 끝에 법원이 청주시의회를 손을 들어 주었는데, 이것이 1996년 정보공개 의무 대상을 지방자치단체에서 공공기관 전체로 확대하게 된 결정적 계기가 됨. 지방의회의 조례 하나가 국가 전체의 제도를 변화시킨 대표적인 사례에 해당함

[표 3-1] 자치단체장-지방의원 조례 제정 현황

년도	2012		2013		2014		2015		2016	
	단체장	의원	단체장	의원	단체장	의원	단체장	의원	단체장	의원
총계	2,451	1,383	2,462	1,925	2,176	1,036	3,573	2,158	2,521	2,133
광역	344	391	175	443	168	318	236	562	154	617
기초	2,107	992	2,287	1,482	2,008	718	3,337	1,596	2,367	1,516

출처: 행정안전부, 지방의회 관련 내부자료; 이재현(2018) 재인용.

○ 위의 <표>는 지방의원 입법발의 현황의 추세를 보여주고 있음

- 지방의회의 입법기능의 양적 증가는 자치단체장 조례발의가 매우 큰 비중을 차지함¹⁵⁾ 이는 중앙정부의 지방자치관련 법률 또는 령의 제·개정으로 단순한 조례의 재·개정이 카운트되었기 때문임. 결국 지방조례 제정의 양적 증가¹⁶⁾이지 질적 증가로 평가할 수 없는 한계를 가짐 (이재현 2018)

○ 대전참여자치시민연대가 2018년 실시한 대전광역시의회 모니터링 결과¹⁷⁾에 의하면, 8대 의회의 조례 발의가 의원별로 고르게 분포되었다는 점을 긍정적으로 평가하면서도 일부 조례의 내용이 미흡했다는 지적이 제기됨(염대형 2019)

15) 서울특별시의회의 경우, 제8대 의회에서 과거에 비해 의회 발의가 집행부 발의보다 높은 비중을 차지하고, 의안에 대한 수정가결 비율이 증가했으며, 신규조례안 제정비율이 높아진 것으로 나타났다(이승모 2017).

16) 대전광역시의회의 경우, 2007년~2017년 기간 동안 의원 1인당 조례 제·개정 건수가 2.05건으로 광역시 중 2위를 차지했다(국회 입법조사처 2018).

17) 본 보고서에는 조례의 객관적인 평가를 위해 경기도나 제주특별자치도처럼 “입법평가에 대한 조례와 그 시행규칙”을 제정하여 조례의 입법 근거 및 적법성, 실효성, 공정성, 주민의견 수용성, 적정성, 부합성 등을 평가해야 한다는 의견을 담고 있다(대전참여자치시민연대 홈페이지).

- 한편 충남대학교 법률센터의 조사에 의하면 “별 의미도 없고 활용되지 않는 조례와 상호 모순되는 조례가 산재해 있고, 필요한 분야임에도 조례로 제정되지 않은” 것이 발견됨
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 지방정부와 지방의회 공동으로 전문가의 도움을 받아 기존 조례 현황과 문제점을 파악한 후 이를 재정비하는 작업¹⁸⁾, 신규 조례 제정 시 프로세스의 전문화, 조례 제정과 의원 평가의 연계성 강화, 즉 조례 제정의 성과를 시민단체 등의 의원 평가에 필수적으로 반영하는 방안의 제도화, 각 정당의 의원선거 공천 시 이를 중요한 결정 기준으로 활용(손종학 2019)하는 방안이 검토되어야 함

- 지방자치단체는 지금까지 규제영향, 성별영향, 환경영향, 사전재해영향성, 지방재정영향, 교통영향 등 분야별로 개별 조례를 제정하여 정책에 대한 분석과 평가를 실시하여 왔으나, 조례에 관하여 영역별이 아닌 전반적인 입법평가를 하는 것은 2013년 이후부터임

- 현재 지방자치단체가 조례에 대하여 시행하고 있는 입법평가제를 비교해 보면, 대체로 유사한 형식과 절차, 체계, 기준 등을 채택하고 있음. 대체로 사전 입법평가 보다는 사후 입법평가만 실시하고 있는 자치단체가 다수이고, 그 대상도 단순 기술적 조례와 위임조례를 제외하고 있음

- 중앙정부에서도 조례에 대한 지원과 평가적 성격이 있는 점검 제도를 운용하고 있으나, 엄밀하게 보면 조례에 대한 입법평가제라고 인정하기

18) 대전광역시의 경우 2019년 1월 793개의 자치법규에 대해 전수조사를 거쳐 현실에 맞지 않거나 상위법령에 저촉되는 등 불합리한 자치법규(조례·규칙)에 대한 정비를 연말까지 완료할 예정이다. 2018년도에도 자체전수조사, 법제처 및 행정안전부 협업 등을 통해 정비 대상 자치법규를 발굴해 조례 264건, 규칙 59건 등 323건의 자치법규를 정비한 바 있다 (서지원 2019).

는 어려움. 조례에 대한 입법평가를 실시함에 있어 재심의 여지를 남겨 입법의 질을 저하시킨다거나, 평가기준내지 지표에 함몰되어 규범의 가치 평가가 절하된다거나, 혹은 기준설정의 미흡함으로 인해 형식적 평가에 그친다거나 하는 우려를 불식시킬 수 있는 제도의 설계가 필요함

○ 조례에 대한 제대로 된 입법평가는 주민이 조례에 대한 신뢰를 높이고, 조례의 실효성과 법적 안정성을 제고하며, 입법목적을 온전히 달성할 수 있게 해 준다는 점에서 매우 중요함

○ 지방정부의 ‘조례 입법평가 조례’ 현황은 다음과 같음

- 광주광역시 동구 조례 사후 입법평가조례[시행 2017. 2. 6.][광주광역시 동구조례 제1163호, 2017. 2. 6., 제정]
- 광주광역시 동구 조례 사후 입법평가조례 시행규칙 [시행 2018. 5. 2.][광주광역시 동구규칙 제762호, 2018. 5. 2., 제정]
- 광주광역시 북구 조례입법평가에 관한 조례[시행 2018. 1. 1.][광주광역시 북구조례 제1358호, 2017. 7. 10., 제정]
- 광주광역시 조례 사후 입법평가조례[시행 2013. 7. 1.][광주광역시 조례 제4251호, 2013. 7. 1., 제정]
- 광주광역시 조례 사후 입법평가조례 시행규칙 [시행 2014. 1. 1.][광주광역시규칙 제2935호, 2014. 1. 1., 제정]
- 대구광역시 수성구 조례 사후 입법평가조례[시행 2013. 11. 11.][대구광역시 수성구조례 제954호, 2013. 11. 11., 제정]
- 대전광역시교육청 교육자치법규 입법평가조례[시행 2018. 4. 20.][대전광역시조례 제5112호, 2018. 4. 20., 제정]
- 부산광역시 금정구 조례입법평가조례[시행 2016. 1. 1.][부산광역시 금정구조례 제1128호, 2015. 10. 30., 제정]
- 부산광역시 금정구 조례입법평가조례 시행규칙 [시행 2016. 5. 10.]

[부산광역시금정구규칙 제819호, 2016. 5. 10., 제정]

- 부산광역시 북구 조례입법평가조례[시행 2016. 1. 8.][부산광역시북구 조례 제1109호, 2015. 7. 8., 제정]
- 부산광역시 사상구 조례입법평가조례[시행 2015. 10. 9.][부산광역시 사상구조례 제720호, 2015. 4. 9., 제정]
- 부산광역시 서구 조례에 대한 입법평가조례[시행 2017. 1. 1.][부산광역시서구조례 제1068호, 2016. 6. 1., 제정]
- 부산광역시 수영구 조례입법평가조례[시행 2015. 3. 13.][부산광역시수영구조례 제759호, 2015. 3. 13., 제정]
- 부산광역시 조례입법평가조례[시행 2019. 1. 9.][부산광역시조례 제 5848호, 2019. 1. 9., 일부개정]
- 아산시 조례입법평가조례[시행 2015. 9. 15.][충청남도아산시조례 제 1394호, 2015. 9. 15., 제정]
- 여주시 조례에 대한 입법평가조례[시행 2017. 12. 29.][전라남도여수시조례 제1307호, 2017. 12. 29., 제정]
- 익산시 조례입법평가조례[시행 2015. 2. 27.][전라북도익산시조례 제 1430호, 2015. 2. 27., 제정]
- 제주특별자치도 자치법규 입법평가조례[시행 2018. 2. 28.][제주특별자치도조례 제2010호, 2018. 2. 28., 일부개정]
- 제천시 조례입법평가조례[시행 2016. 2. 14.][충청북도제천시조례 제 1279호, 2015. 8. 13., 제정]
- 진도군 조례에 대한 입법평가조례[시행 2019. 2. 13.][전라남도진도군 조례 제2364호, 2019. 2. 13., 제정]

○ 학자들의 연구에 의해 지방의회 의정활동에 대한 다양한 평가가 이루어져 왔는데 평가항목을 정리해 보면 다음과 같음

- 지방의회 의정활동 입법기능에 대한 평가항목의 경우 예·결산 처리건수, 예·결산수정가결수, 의원의 조례발의 비율 등이 양적평가항목이 공통적으로 활용되고 있으며, 일부 항목에서 차이를 보임
 - 조선일의 연구에서는 자주조례 제정 비율과 심의시간이 평가항목으로 설정됨
 - 유광호 외의 연구에서는 가결/부결비율을 평가항목으로 설정함
 - 박종관 외의 연구에서는 조례내용의 타당성을 평가항목으로 설정함
 - 이러한 평가결과를 고려할 때 지방의회 의원의 역량 강화를 위해서 향후 지방의회 의정활동 중 입법기능에 대한 평가항목에 질적 평가를 실시할 수 있는 항목이 추가될 필요가 있음

〈표 3-2〉 학자들의 지방의회 의정활동 입법기능 평가항목

연구자	평가항목	대상지역
강인호 외 (2002)	예·결산 처리건수, 예·결산수정가결수, 조례 처리건수, 의원발의총수	광주 (광역시)
조선일 (2005)	자주조례 제정비율, 의회발의비율, 심의시간	전남동부 (기초)
유광호 외 (2005)	조례연건수, 가·부결비율, 원안 및 수정비율, 의원의 조례 발의비율	원주 (기초)
박종관 외 (2005)	조례제정 및 개폐, 조례내용의 타당성, 시민의 의견수용 정도, 예산심의기간, 분야별 증감현황, 감사·시정 및 처리 요구·건의 정도, 감사를 통한 개선 정도	천안 (기초)
강상원 외 (2008)	의원 1인당 연평균 청원 처리건수, 의원 및 위원회 발의 조례안의 비율, 집행부 발의 조례안 수정가결 비율	서울 (광역시)
권영주 (2009)	연평균 조례안 처리건수, 지방의회 발의 조례안 비율, 의원 1인당 연평균 진정 등 처리건수	서울 (광역시)
이영희 외 (2010)	시의회 안전처리 상황, 조례안 처리실적	성남 외 (기초)
강인호 외 (2010)	예·결산 처리건수, 예산안 수정가결수, 조례안 처리건수, 의원발의총수	광주 (광역시)

(앞에서 계속)

연구자	평가항목	대상지역
김상구 외 (2013)	조례안 처리, 조례안 수정가결, 의원발의, 예결산처리, 예산안 수정가결	부산 (광역시)
박기관 (2016)	연평균조례건수, 조례안 수정비율, 의원의 조례발의 비율	강원 (광역시)
박태현 외 (2017)	의원1인당 연평균 조례안 처리건수, 의원(위원회) 발의 조례안의 비율, 의원(위원회) 및 단체장 발의 조례안 수정가결 비율, 의원1인당 연평균 동의·승인안 처리건수, 의원 1인당 연평균 건의·결의안 처리건수	제주 (광역시)

출처: 박태현 외(2017) 참조 재구성.

○ 조례 입법평가 방식에 대한 평가(차현숙 2017)

- 조례 입법평가의 적당한 주기: 4년을 권고
- 조례 입법평가에 대한 별도의 조직(위원회) 운영이 필요함
- 현재 지방정부의 조례 입법평가 심사기준표가 평가 및 보고서 작성에 충분하지 않았다는 응답을 함. 그 이유는 다음과 같음
 - 1) 구체적인 개선점 반영의 어려움: 기타 의견에 대한 지표를 명확히 할 필요가 있으므로 보다 구체적인 지표 발굴이 필요하다는 의견
 - 2) 주민들의 이해관계 등 현실적 반영 필요: 조례 유형별(위원회 구성, 보조금 조례, 지원조례 등) 혹은 분야별 특성에 따른 정성적 평가의 필요성이 제기됨. 아울러 주민과 이해당사자들의 인식이나 평가를 심사기준표에 반영할 필요성이 있음
- 사전평가 지표와 사후평가 지표를 나누어 운영하는 것이 조례의 적법성, 법 체계성, 실효성 제고를 위해 바람직하지만, 경우에 따라 사전입법평가가 의원의 입법권을 침해한다는 오해를 유발할 가능성이 있음. 예를 들어, 제주특별자치도 입법평가조례 입안 시 사전입법평가 부분도 있었으나 일부 도의원의 반대로 이를 삭제하여 수정안을 가결하였음

- 경기도의 경우 사전평가를 실시하고 있으나 평가지표 대부분이 조례 입안 전에 당연히 거쳐야 하는 내용임. 결국 입법을 통해 주민들에게 미치는 영향에 더 집중하고 전문가들로부터 정성적 평가를 더 충실히 받는 것이 필요함
- 의원들에 대한 입법평가 제도에 대한 이해와 교육이 필요함. 아울러 입법평가의 필요성에 대한 홍보가 필요함
- 질적인 평가가 가능할 것인지 의문이 든다는 의견도 있음. 우선 분석해야 할 조례의 양이 너무 많으며, 위임조례의 경우 조문 한 두 개만으로 영향력을 평가해야 하는 부분도 있어 평가를 통해 실질적 변화를 도출하기가 쉽지 않음. 또한 조례 제정에 참여한 사람보다 더 뛰어난 연구자를 찾기 어려운 문제도 있음

3. 대전광역시 조례 입법평가 조례(안)

- 2019년 9월 ‘대전광역시 조례 입법평가 조례안’을 예고함. 조례가 통과 되면 2020년 1월 1일부터 시행될 예정임(대전광역시의회 공고 제 2019-94호)
- 입법평가 시기는 매 3년마다 실시하도록 되어 있으며, 입법평가 기준은 다음과 같음
 - 입법 목적의 실현성
 - 기본계획 및 시행계획 등의 수립 여부
 - 예산 편성 및 집행의 적정성
 - 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부
 - 위원회, 협의회 등 자문기구 구성 및 운영 실태
 - 그 밖의 입법평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

- 위원의 위촉은 15명 이내로 위촉하고 그 대상은 다음과 같음
 - 대전광역시의회에서 추천하는 대전광역시의원
 - 대전광역시 4급 이상 공무원
 - 변호사 및 「고등교육법」에 따른 대학에서 법학 또는 행정학 분야의 부교수 이상으로 재직 중인 사람
 - 그 밖에 입법평가와 관련한 분야의 학식과 경험이 풍부한 사람

- 평가결과 반영과 관련하여 주관부서의 장은 입법평가 결과를 반영하도록 노력해야 함
 - 행정자치위원회 수석전문위원의 의안검토보고서에 의하면, 강행규정이 아닌 임의규정으로 표현함으로써 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않으면서 조례의 입법취지를 살리고자 하였다는 검토의견을 제시함
 - 향후 조례 입법평가 실시 후 평가결과가 반영되지 않을 경우, 강행규정으로 개정할 필요가 있음

- 한편 대전광역시 조례 입법평가 조례안은 제245차 임시회(2019. 9. 17~10.2)에서 수정 가결됨.
 - 입법평가위원회 임기를 “3년 2차연임”에서 “종합결과 보고서 작성완료 시점”으로 수정함

2절 일본의 조례 평가 기준과 사례

1. 일본의 조례 평가 기준

- 차원숙·최혜선(2013)은 일본의 조례 평가 기준에 대해 필요성, 유효성, 효율성, 공평성, 형평성, 적법성 등으로 구분하여 설명함

- 필요성
 - 필요성은 해결하려는 과제에 대조하여 애초에 해당조례의 제정이 필요한가 아닌가를 결정하는 기준을 의미함
 - 조례시행에는 보통 비용이 요구되므로, 지역문제의 해결을 위해 사인간 조정이 가능할 경우 지방정부가 개입할 필요가 없음. 이 경우 요강이나 예산사업 등 조례 이외의 방법으로 대응할 수 있음
 - 특히 규제조례는 사권의 제한을 수반하므로 그 필요성을 보다 신중하게 검토해야 함

- 유효성
 - 유효성이란 해당조례의 목적 실현을 위해 어디까지 기여하는가, 문제의 해결에 어디까지 효과를 발휘하는가를 묻는 기준임
 - 이러한 검토에 따라 조례의 목적이 설정되면 다음 조례의 수단이 문제가 되며, 수단은 그것이 목적 실현에 어디까지 효과를 발휘할 것인가를 물어야 함
 - 이 경우 대상의 범위, 수단의 내용, 위반행위에 대한 벌칙 등의 내용 등이 문제가 됨

○ 효율성

- 효율성은 해당 조례의 집행에 따라 어느 정도의 비용이 발생하는가. 같은 목적을 달성하기 위해 보다 적은 비용으로 가능한 수단은 없는지를 묻는 수단임
- 비용에는 집행기관이 사용하는 직원의 인건비, 보조금 등의 사업비, 사무비 등의 내부적 비용과 주민 등의 조례의 대상자나 사회전체에서 발생하는 외부적 비용이 있음
- 효율성의 평가에 대해서는 다른 기준과 비교할 경우, 정량적 방법을 활용하기가 용이함

○ 공평성

- 공평성은 해당 조례의 목적에 비추어 조례에 의한 효과나 비용이 공평하게 배분되어 있는가, 평등하게 취급되고 있는가를 묻는 질문임
- 조례는 그 수단이 주민이나 사업자에 있어 공평할 것, 즉 합리성이 없는 불평등한 취급이 없어야 함

○ 협동성

- 협동성은 조례의 구조에서 주민이나 NPO 등의 참가와 협력을 어디까지 편입하고 존중하고 있는가를 묻는 기준임
- 주민과 NPO의 의견을 반영하거나 그 역할을 부여할 경우, 지역 실정을 상세하게 파악할 수 있고 주민과 신뢰관계 구축이 가능함

○ 적법성

- 적법성이란 해당 조례가 헌법과 법률에 위반되지 않는가를 묻는 질문임

2. 일본의 조례 평가 사례

○ 일본 구마모토현의 조례 재검토

- 구마모토현의 조례 재검토 사례는 조례 검토 절차에 현민(주민)의 참여(전문가 검토회)를 촉진하고 있는 점이 특징임
- 제정된 조례에 대해 정기적으로 사회 정세의 변화, 법령의 개정 등을 토대로 그 실시상황을 조사하고, 제정의 원인이 된 입법사실에 변경이 없는지, 역할이 이미 완료되었는지를 점검하고 필요에 따라 개폐를 실시하도록 규정함

○ 일본 이타미시는 조례의 제정 및 개정에 대한 지침

- 정책으로서의 적합성 유지를 위해 원칙적으로 5년 단위로 그 효과 및 타당성 등을 분석 평가하도록 하며 평가 기준을 다음과 같음
 - 1) 필요성 및 타당성: 입법사실이나 과제에 변화가 없는지, 현재도 조례가 필요한지
 - 2) 유효성: 규정내용은 목적의 실현에 효과를 주고 있는지
 - 3) 효율성: 규정내용은 비용대비 효과에 있어서 최고의 효율적인 방법인지
 - 4) 적법성: 법령이나 조례와의 관계성에 변화가 없는지, 현재 적법한 내용인지
 - 5) 공평성: 규정내용에 의한 효과 및 부담은 공평하게 유지되고 있는지
 - 6) 적정성: 집행 및 운용은 적절하게 되어 있는지, 불합리한 절차는 없는지
 - 7) 정책방침과의 정합성: 정책의 기본방침과의 정합성이 있는지, 격차가 생기지 않는지
- 기본조례의 평가는 당해조례에 근거한 개별조례 및 시책의 종합적 추

- 진상항이나 이념/기본조례의 인식도 등에 착안해서 앞의 기준에 따름
- 조례의 개정: 조례의 평가 결과 개선점이나 문제가 있는 경우에는 조례를 개정하고, 집행/운용의 개선을 요하는 경우 필요한 개선을 행함
 - 조례의 체계화: 특정 행정 분야의 정책에 대한 종합적인 방향성을 제시할 필요가 있을 경우 이에 대한 기본조례를 제정할 수 있음. 기본조례를 둘 경우 이를 구체화하기 위한 개별조례를 정비해야 함. 조례를 필요로 하지 않을 경우 규칙 또는 계획 등 기본조례의 목적을 달성하기 위한 조치를 취함

3절 조례 입법평가 심사기준(안)

- 입법활동의 질적 평가는 조례 입법평가를 통해 이루어지며, 한국법제연구원에서 제시한 조례 입법평가 심사기준표 (안)은 다음과 같음

[표 3-3] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 입법의 근거 및 적법성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
1. 입법의 근거 및 적법성	위임조례인가 자치사무에 관한 조례인가?	<input type="checkbox"/> 위임조례 <input type="checkbox"/> 자치사무에 관한 조례	
	조례에서 규정하고 있는 위임근거가 올바른가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례가 위임법위에서 적절하게 제·개정되었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례 제·개정 이후 동일 또는 유사한 법령이나 제도가 만들어졌거나 근거법령이 개정 또는 폐지되었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례에서 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 부과, 규제 사항에 대한 법률위임이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

- 입법의 근거 및 적법성에 대해서는 위임조례인가, 자치사무에 관한 조례인가 여부, 위임근거의 적합성, 위임범위의 적절성, 동일 또는 유사한 법령이 없는지 여부, 조례에서 적절한 법률 위임이 이루어지고 있는가 등에 대한 세부항목을 설정하고 있음

[표 3-4] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 조례의 실효성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
2. 조례의 실효성	조례의 시행과정에서 다른 조례와의 충돌이나 모순이 발생하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	이 조례와 유사 또는 동일한 다른 조례가 제정 및 시행되고 있어 통합할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례에 따른 계획 수립·시행이 되고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	계획 수립 사항 관련 자료 첨부
	조례에서 집행기관 등이 책무를 부여하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례에서 부여한 책무와 관련 사업을 집행기관이 잘 이해하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	집행 실적 관련 자료 첨부

- 조례의 실효성과 관련하여 다른 조례와의 충돌이나 모순 여부, 다른 조례와의 통합 필요성 여부, 계획 및 시행 여부, 책무 부여 여부, 사업 이해 여부 등에 대한 세부항목을 설정하고 있음

[표 3-5] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 조례의 공정성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
3. 조례의 공정성	조례에서 장애인, 성별 등의 특정계층이나 특정지역을 차별하는 조항이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례에서 정한 차별이 합리적인가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

- 조례의 공평성 항목에서는 특정계층 또는 특정지역에 대한 차별 여부, 조례에서 정한 차별의 합리성 여부 등을 세부항목으로 설정하고 있음

[표 3-6] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 주민 수용성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
4. 주민 수용성	조례 제·개정 시 입법예고를 하였는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례 제·개정 시 공청회, 세미나 등 이해관계인 및 주민에 대한 의견 수렴 과정이 있었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	관련 자료 첨부
	조례와 관련한 민원(청원, 진정, 소송 등)이 제기되거나 개정 또는 폐지 요구가 있었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례의 체계나 사용되어진 용어가 주민이 알기 쉽게 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

- 주민수용성 항목에서는 입법예고 여부, 주민의견 수렴과정, 민원 제기 여부, 주민 이해의 용이성을 평가하는 세부항목으로 구성되어 있음
 - 지방정부의 자치입법에 있어 입법평가 제도를 구체적으로 제도화하기 위해서는 입법지원조직의 역할과 주민통제의 방법을 통한입법과정의 참여 확대가 중요함
 - 무엇보다 자치입법과정에 대한 주민의 적극적 참여가 요구되며 그 방법으로는 주민공청회(입법공청회, 입법청문회제도) 활성화(배병호 외 2015), 입법예고제도의 실질적 활용(고인석 2016), 주민참여예산제의 확대, 조례 위반 시 벌칙규정을 강화하는 조례 집행력의 확대 등을 고려할 수 있음

[표 3-7] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 조례 내용의 적정성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
5. 조례 내용의 적정성	조례에 재정지원 관련 규정이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례에 따른 지원대상이나 규모가 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례 시행에 필요한 예산 확보와 집행이 잘 이루어지고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	예산 및 집행 관련 자료 첨부
	지원대상이 집행이 가능한 정도로 구성되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	조례에 따른 민간위탁사무가 위탁대상으로 적당한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	행정기관의 재량권의 범위는 적당한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

○ 조례 내용의 적정성 항목에서는 재정지원 관련 규정 유무, 지원대상이나 규모의 적정성, 예산 확보와 집행 여부, 지원대상이 집행 가능한 정도로 구성되어 있는지 여부, 조례에 따른 민간위탁사무의 적정성, 재량권의 범위가 적당한지 여부 등을 세부항목으로 구성하고 있음

[표 3-8] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 지방정부 현실 부합성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
6. 지방정부 현실 부합성	지방정부의 현실과 조례가 부합하는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

○ 지방정부 현실 부합성 항목에서는 지방정부의 현실과 조례가 부합하는지 여부를 세부항목으로 하고 있음

- 이 세부항목을 지방정부의 현실에 대한 명확한 정의가 필요한 부분임. 지방정부의 현실이라는 것은 각 지역마다 다를 수 있고 시간과 상황의 변화에 따라 상당히 유동적인 맥락을 갖고 있는 부분임. 따라서 이를 지나치게 강조할 경우 조례의 제·개정이 매우 빈번하게 발생할 수 있는 여지를 갖게 됨
- 예를 들어 대전의 경우 현 상황에서 인구의 감소로 인해 나타나는 제영향 또는 과학도시로서의 정체성 등을 고려한 조례 제정 고려한 조례 제정을 설정할 수 있으나, 조례의 기본 취지와 상충될 수 있는 가능성이 존재하기 때문임

[표 3-9] 조례 입법평가 심사기준표(안) : 위원회 운영의 적정성

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
7. 위원회 운영의 적정성	조례로 위원회를 구성하도록 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	위원회가 법정위원회인가 조례로 설치하도록 한 위원회인가?	<input type="checkbox"/> 법정위원회 <input type="checkbox"/> 조례로 정한 위원회 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	위원회 위원의 성별 구성이 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	성별 구성 관련 자료 첨부
	위원회가 법령이나 조례에서 정한 회의 운영 실적이 있고 관련 회의록을 보존하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	회의 운영실적 자료 첨부
	위원회를 계속 설치·운영할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	해당 위원회와 유사한 다른 위원회와의 기능적 통합이 필요한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

- 위원회 운영의 적정성 항목에서는 위원회 구성 여부, 법정위원회 또는 조례로 설치하도록 위원인지 여부, 위원의 성별 구성의 적정성 여부,

회의운영 실적과 회의록 보존 여부, 계속 설치·운영의 필요 여부, 다른 위원회와의 기능적 통합의 필요성 여부 등을 세부항목으로 구성하고 있음

- 이 중에서 계속 설치·운영의 필요성 여부와 다른 위원회와의 기능적 통합의 필요성 여부를 묻는 항목은 약간 중복되는 평가 항목이라고 볼 수 있기 때문에 조정이 필요함

[표 3-10] 조례 입법평가 심사기준표(안): 종합의견

대항목	세부항목	척도	의견 및 자료
8. 종합의견	이 조례를 현행대로 유지할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다	
	이 조례를 개정할 이유가 있는가? (해당 사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 위임근거에 불부합 <input type="checkbox"/> 위임근거 불명확 <input type="checkbox"/> 법령의 위임 없는 규제 정비 필요 <input type="checkbox"/> 다른 조례와 상충 및 모순 <input type="checkbox"/> 조례 시행의 문제점 발생 <input type="checkbox"/> 조례의 공평성 문제 <input type="checkbox"/> 알기 쉬운 법령장비기준에 따른 정비 필요 <input type="checkbox"/> 위원회 관련 규정 개정 필요 <input type="checkbox"/> 기타 사유	
	이 조례를 폐지할 사유가 있는가? (해당 사항에 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 다른 유사한 조례와 통합 운영 필요 <input type="checkbox"/> 조례 시행 불가능 <input type="checkbox"/> 최근 3년 조례 관련 운영 실적 전무 <input type="checkbox"/> 기타	
	그 밖에 이 조례와 관련된 의견이 있는가?	<input type="checkbox"/> 있다 <input type="checkbox"/> 없다	자유롭게 의견 제시

- 종합의견 항목에서는 앞의 7개 항목에 대한 평가를 토대로 종합의견을 제시할 수 있게 함. 세부항목으로는 조례 유지의 필요성, 개정 이유에 대한 척도, 폐지 사유에 대한 척도, 기타 의견 등으로 구성되어 있음
- 관련 척도를 구체적으로 제시하고 있으며 해당사항에 모두 표기할 수 있고, 평가대상조례의 폐지 사유 여부도 밝히도록 하고 있음

지방의회 역량 강화 방안

1절 제도 개선을 통한 역량 강화 방안

2절 지방의원 역량 강화 방안

4장

4장 지방의회 역량 강화 방안

1절 제도 개선을 통한 역량 강화 방안

1. 지방의회 제도 개선 방안

- 자치분권시대에 대비하여 다양한 제도적 개선방안이 모색되어 왔으나 실효를 거두지 못하고 있는 실정임. 그럼에도 불구하고 이에 대한 지속적인 연구와 제도개선에 대한 요구를 진행할 필요가 있음. 아래 <표>에서는 제도개선 방안으로 헌법, 법률, 대통령령·부령, 조례 등이 구조적 차원, 조직적 차원, 행태적 차원에서 어떠한 제도개선이 필요한지를 함축적으로 제시하고 있음

[표 4-1] 자치분권시대 지방의회 제도 개선 방안

	구조적 차원	조직적 차원	행태적 차원
헌법	입법권 조세권 법률에 저촉범위	자율권 자치단체의 종류 의회설치	
법률	지방의회법 제정 읍면동타운미팅연합 정책위원회(상임)	의원보좌관계 기관구성형태 다양화	의회의장에 사무국인사권 의원아카데미지원비
대통령령, 부령		의회직렬공무원	의정활동보조인력비
조례	의정연수센터 (의정연수아카데미)	지방연구원내 의정센터 설치 지방연구원조사연구센터	대학생, 대학원생 현장 실습 인턴

출처: 윤기관(2019)

○ 의회관련 헌법명문화

- 지방의회의 입법권 규정 : 헌법 제1의 원칙인 주권재민 원칙에 입각해 제40조는 국회중심의 입법원칙과 형식적 법률은 국회단독의결의 원칙규정이 성립됨
- 지방주민에게도 생활영역을 규율하는 지방정부 또는 근린구역에 대한 정부형성권 역시 주민에게 있음

○ 법률차원의 개선방안

- 지방의회법 제정의 고려: 지방의회가 주민들의 대표성에 기반 한 대의 기관으로서 지방정부를 대표하는 위상과 권한을 갖도록 지방의회법 제정이 필요함
- 자율적인 책임능력을 인정하기 위한 사무처의 인사권 독립이 요구됨
- 의원보좌관제 도입: 의장소속 하에 전문보좌기관 설치, 보좌인턴제 도입, 공동보좌관제 도입, 지방의정아카데미지원비와 상임위의 정책위원회 설치 등이 고려 가능함

○ 대통령령, 부령 차원 개선방안

- 지방의회와 직접 관련된 것은 지방자치법 시행령임. 현행 지방의원의 의정자료수집 연구비와 보조활동비로 구성되어 있는 의정활동비에 보조 활동인력 고용비를 책정하는 방안을 검토할 수 있음
- 자료수집과 연구에 자문교수를 둬으로써 조사와 연구에 대한 자문을 받을 수 있는 대학-의회 간 연계 거버넌스 구축이 가능함
- 아울러 의회직렬공무원의 육성을 위해 현행 사무직원의 겸무로 되어 있는 것을 사무직원의 전문성으로 개정하고 '의회직렬의 공무원으로 채용'하는 것이 필요함¹⁹⁾

19) 일본에서는 이미 형식적으로 지방의회의 인사권이 분리되어 있음. 일본의 지방의회는 전문보좌관제도가 존재하지 않으나, 사무기관은 의원의 의정활동을 위한 인력지원 체계가

- 2018년 대전광역시의회 운영위원회에서 입법정책실 연구인력 충원 및 시간선택제 연구원 처우개선, 의회 인사권 독립 노력, 정책연구회의 재정지원 방안을 검토함
- 서울 경기 등 일부 지방의가 정책보좌관 제도 도입을 추진했으나 상 위법인 법률에 근거가 없다는 이유로 번번이 무산됨
- 문재인 정부는 지방분권 강화를 위해 인사권 독립과 정책보좌관 도입 등을 구체화하면서 지방의회에 힘을 실어주려고 하고 있음. 아울러 정부는 30년 만에 지방자치법 개정을 통해 지방의회의 권한과 기능을 강화하고자 함
- 2018년 12월 6일, 전국 시·도의회 의장협의회 제5차 임시회의에서 지방의회 의정기능 강화를 위한 의회사무처장 등 직급개정 건의안 등 8개 안건 처리됨
- 결국 지방의회의 권한이 강화될 경우, ‘지방의회는 누가 견제할 것인가?’하는 문제가 제기됨. 이에 대한 가장 현명한 대안은 지방의원들의 노력으로 지방의회의 책임성과 투명성이 강화되어야 한다고 봄

○ 조례 차원 개선방안

- 지역주민들과의 실질적 정책소통을 위한 지방연구원 내 의정센터, 지방연구원 내 지방의정연구조사센터 및 의정연수센터 또는 의정연수아카데미 설치에 대한 적극적인 검토가 필요함
- 실제로 경기연구원에서 의정연구센터를 설치하여 도의원 조례발의에 대한 지원을 한 바 있으나, 감사원 감사에 적발되어 제도를 폐지한 사례가 있음. 그러나 현재 정부에서 추진하고 있는 지방분권 및 지방의회 발전방안 관련 법안이 처리되지 못할 경우, 지방정부 차원에서 출연 연구기관을 활용하여 지방정부를 위한 입법화의 효율성을 증대

구축되어 있음. 지방의원이 개인적으로 보좌관이 필요한 경우, 정당 차원에서 지원하는 개인후원제도를 통해 채용이 가능함. 한편 일본은 지방분권 일괄법 개정을 통해 위원회 중심의 정책 및 자율권을 확대하는 방향으로 지방의회 개혁을 이루어 냄.

시킬 수 있도록 적극적인 배려를 해주어야 할 것임

- 운영방식으로 지역 공공기관(지방연구원, 지역거점대학)과 지방의회 간 연계협력이 필요함

2. 지방의회 의원발의에 대한 절차적 통제

- 조례의 양적 증가와 자치입법권 강화를 예상할 때, 지방의원의 조례안 입안 절차가 간소화 되어 있어 무분별한 조례안 발의에 대해 통제 장치가 부족한 것이 현실임(이영우 외 2019)
 - 지방의회 의원 발의 조례안의 예고는 5일 이상이지만, 지방자치단체장이 제출하는 입법예고는 20일 이상임
 - 의원 발의의 경우 입법예고는 재량이지만 지방자치단체장의 경우는 기속행위에 해당함
 - 의원 발의의 경우 조례규칙심의회 심의를 의결한 이후에 받도록 되어 있으나, 지방자치단체장의 경우 의회 제출 전 심의를 받도록 되어 있음
 - 조례는 주민의 권익과 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 조례의 증가가 주민의 권익을 침해할 가능성 역시 증가한다고 예상할 수 있음. 따라서 행정행위 특성 상 사후적 구제에는 한계가 있기 때문에 예방적으로 조례 제정 이전에 이를 최소화 하는 방안을 강구해야 함
 - 이에 대한 해결 방안으로 지방의회 의원발의 경우에도 조례안 입법예고를 의무화하고, 의안 접수 이전에 조례규칙심의회 심의를 방안을 모색해 볼 수 있음. 이 경우 조례규칙심의회 구성에 지방의원이나 전문위원을 포함시켜야 함. 또한 전문원의 증원 또는 입법정책 지원 부서를 구성하여 지방의원이 전문 인력의 지원의 지원을 바다 조례안을 입안하도록 할 필요가 있음

2절. 지방의원 역량 강화 방안

1. 지방의원의 윤리강령 위반 및 위법행위 근절²⁰⁾

- 지방의원의 회의장 무단이탈, 공무원에 대한 갑질, 부정청탁 의혹 등이 지방의원의 위상을 실추시키고, 지방의회 무용론을 지속적으로 제기하게 만들고 있음
 - 지방의원의 사법처리 건수가 점차 감소하고 있다고는 하지만(박순종 2019) 아직도 상당수의 지방의원이 선거법 위반 및 기타 범죄행위로 사법처리 되고 있음

- 한국청렴운동본부 정보공개청구에 의하면 전국 2018년도 전국 18개 광역의회 중 청렴교육을 실시하지 않은 곳이 6개에 달함(송익준 2019)
 - 「부정부패 및 금품수수의 금지에 관한 법률」에 의해 공직자들은 매년 1회 2회 이상의 청탁금지법 교육을 포함한 청렴교육을 받도록 규정하고 있는데, 솔선수범해야 할 지방의원들 일부가 이를 준수하지 않은 것임
 - 따라서 지방의회 의원들은 매년 청렴교육을 받듯이 이수하고 그 결과를 공개하는 자성적인 노력이 필요함

- 특히 지방의회 구성 시부터 최근까지 문제되었던 지방의원의 공무국 외출장은 지방의원의 전문성을 향상시킬 수 있는 역할, 구체적으로 국외 지방자치 실태를 견문하고, 행정 현장을 비교해 의정의 안목을 넓히고, 연수결과를 실제 의정에 접목시키기 위한 제도임. 그러나 절

20) 본 내용은 자치입법권 확대 방안과 직접적인 연관을 갖는 것은 아니나, 최근 지방의회의원들의 윤리강령 위반 사례가 빈번하게 나타나는 것을 감안하여 의원들이 기본적으로 갖추어야 할 역량의 가장 우선순위에 있는 것이라는 점을 강조하기 위해 포함시켰다.

차상, 운영상의 문제와 관광성 해외연수로 인식되는 부정적 여론이 끊이지 않음

○ 지방의회의원 공무국활동 개선과제

- 지방의회의원의 공무국외활동은 국제화 역량을 제고시키고, 지역의 공공외교활동을 보다 확대하는데 기여 가능함. 그러나 지방의회의 이러한 국제 활동은 제도 시행 이래 긍정적 평가와 함께 사회적 문제를 야기하고 있는 현실임
- 향후 의원 공무국외활동이 단순한 외유성 여행이나 사적 용도로 악용되지 않도록 하기 위해 지방의회 스스로 관련 제도 개선에 만전을 기할 필요가 있음(하혜영 2019)

○ 더불어민주당 대전시당위원회 의정혁신T/F가 수행한 공무국외연수에 대한 개선 방안에서 다양한 문제점들이 조사됨

- 준비과정에서의 문제점으로 출장계획서 부실, 이중(내부, 외부) 계획서 작성, 여행사에 출장 계획 위탁, 전체의원 공통일정, 심사위원 중 민간의원 비율 저조(의원 셀프 심사), 붕어빵식 코스, 학습 없는 출장 등 정말 많은 문제점이 조사됨
- 실행과정에서는 추태, 갑질, 난동, 부당 경비 집행, 동행 공무원 의견, 코스 변경 등의 문제점이 조사됨
- 결과보고과정에서는 부실·표절·짜깁기 결과 보고서, 의정활동과 미 연결 등의 문제가 지적됨(강화평 2019)

○ 2019년 4월 서울시의회는 지방의원의 청렴성 강화를 위한 '자정노력 결의안'을 발표함

- 이 결의안은 서울시 의원 110명 전원의 의견 수렴과 전국 500여 시민단체들과의 공동 작업을 통해 투명성과 공정성 확보를 위해 노력한

결과임(최준영 2019)

- 2019년 5월에는 전국시·도의회의장협의회 제4차 임시회에서 서울시의회가 제안한 ‘전국시도의회 책임성·청렴성 강화를 위한 자정노력 결의안’을 만장일치로 의결하여 전국의 지방의회에 파급효과를 가져옴
- 같은 맥락에서 대전광역시의회는 2019년 6월, 행정안전부 권고안보다 강화된 ‘대전시의회 의원 공무국외출장조례’를 제정하여 민간자문위원 확대(2/3 이상), 제한조항 신설, 출국 30일 전 출장계획서 제출, 예산 편성 및 집행 조항 신설 등 관행을 탈피한 자정 노력 및 공정성과 청렴성을 높여 연수 성과 극대화 모색함
- 이상과 같이 지방의회 스스로 자정 노력이 진행되고 있는 것에 대해 상당한 의미를 평가할 수 있으나, 여전히 시심사회와 언론의 지속적이고 관심어린 감시와 평가가 필요함

2. 시민의 적극적 참여와 감시

- 지방분권은 민주주의의 고양은 물론 주민 스스로 삶에 대한 자기 선택 및 결정권을 가질 수 있는(유병선 외 2017) 시민주권시대에 부합할 필요가 있음
 - 지방의 시민사회의 적극적인 참여와 자질 향상을 통한 ‘시민주의 자치분권’(조명래 외 2012) 역시 지방의회 중심의 지방자치분권 실현의 중요한 구성요소임
 - 시민은 단체장과 지방의원의 도덕적 해이를 견제할 의무와 권리를 보유하고 있음. 결국 시민의 관심이 없다면 지방분권과 지방의회 활성화는 이루어질 수 없음

- 같은 의미에서 언론 역시 지방의회에 대한 비판적인 기사만 보도할 것이 아니라, 지방의회의 역량 강화와 제도화에 협력이 요구됨
- 시민의 감시 관련, 실질적 시민의 정치참여의 핵심은 시민의 감시와 통제뿐만 아니라 참여를 통해 달성될 수 있음
 - 시민의 참여 확대를 위해서는 청소년 시기부터 사회 참여에 관심을 갖도록 민주시민교육을 활성화 시킬 필요가 있음
 - 지역 정당 역시 시민(청소년) 대상으로 한 정치교육의 확대가 요구됨
 - 궁극적으로 지방정부, 지방의회(교육위원회), 지역정당, 선거관리위원회 등 관련 기관의 협력이 필요함(유병선 2019)

3. 지방의원 및 사무직원의 교육훈련 강화

- 민선7기 대전광역시의회는 초선의원들이 대거 당선됨. 이들은 ‘지방자치연구회’를 자발적으로 결성하여 입법 활동과 예산 및 재정사업의 분석 방법 등을 학습하였고, 국회의정연수원의 지방의회의원연수에 참가하여 조례안 심사와 행정사무감사 전력 방법을 습득함. 아울러 현장방문과 정책토론회를 수시로 개최함
- 지방자치분권 강화에 대비하여 지방의회 의원에 대한 교육훈련의 체계화가 요구됨. 아울러 의정활동을 지원하는 의회 사무직원에 대한 교육훈련 제도 역시 개선이 필요함
- 지방의회 의원 교육연수활동 조례 제정 현황은 다음과 같음

[표 4-2] 지방의회 의원 교육연수활동 조례 제정 현황(2019년 10월 현재)

지역	조례명	제정일자
서울특별시	서울특별시의회의의원 교육연수활동 지원 등에 관한 조례	2015.01.02
경기도	경기도의회의의원 교육연수활동 지원 등에 관한 조례	2017.07.17.
세종특별자치시	세종특별자치시의의원 교육연수활동 지원 등에 관한 조례	2016.04.02
부산광역시 서구	부산광역시서구의회의의원 교육연수활동 지원 등에 관한 조례	2016.09.13.

출처: 법제처 입법정보시스템

- 현재 지방의회 차원에서 사무직원을 대상으로 하는 직무교육훈련 관련 규정은 없으며, 이는 사무직원 인사제도의 특성에 기인함

○ 하혜영(2018)의 조사에 의하면 2011~2014년 기간 동안 지방의회 교육을 실시한 주체는 공공기관(국회의정연수원, 지방자치인재개발원 등)에서의 교육이 53%, 민간 사설기관이 30%, 지방의회 자체교육이 17%로 조사됨

○ 국회의정연수원 지방의회연수 현황은 다음과 같음

[표 4-3] 국회의정연수원 지방의회연수 현황(2018년)

과정명	구분	기간	인원	장소	비고
지방의회 의원연수	1차	3일	100명	국회 헌정기념관 또는 국회 고성연수원	초선의원 대상
	2차	3일	150명	국회 헌정기념관	
지방의회 전문위원과정	1차	4일	150명	국회 헌정기념관	
	2차	4일	100명	국회 고성연수원	합숙교육
지방의회 실무직원과정	1차	3일	150명	국회 헌정기념관	
	2차	3일	100명	국회 고성연수원	합숙교육
지방의회 속기실무직원과정	1차	3일	90명	국회 헌정기념관	
지방의회 예산 및 결산심의과정	1차	3일	60명	국회의정관	의원 직원대상

출처: 국회의정연수원, *일자는 생략하고 기간만 표기

- 지방의회 의원연수의 주요 교과목은 예산안·결산안 심사, 조례 입안 및 검토, 의정활동 전략과 기법, 등강 등 총 18시간으로 구성됨
- 지방의회 전문위원과정의 주요 교과목은 예산안·결산안 심사, 조례안 입안 검토, 행정사무 감사, 회의운영론, 탐방프로그램, 교양(스피치), 특강 등 총 23시간으로 구성됨
- 국회 의정연수원은 지방의회 연수프로그램을 1995년 이후 지속적으로 운영함으로써 관련 분야의 전문성을 유지하고 있으나, 그동안 프로그램이 거의 동일하거나 비슷한 교과목으로 반복되고 있어 1회성 연수에 그친다는 지적이 제기되고 있음
- 지방자치인재개발원의 지방의회아카데미
 - 지방자치인재개발원은 행정안전부 산하기관으로 지방공무원을 대상으로 체계적인 훈련프로그램을 제공하는 대표적인 공무원 교육기관임
 - 그러나 지방의회아카데미 등 지방의회 직원을 위한 지방의회 관련 전문 프로그램 개발이 제대로 이루어지지 못했다는 지적으로 교육생의 참여가 저조한 상황임
- 지방의회 교육훈련 강화를 위한 개선과제
 - 의정연수전문기관의 육성: 전국의 지방의회 의원과 직원의 교육을 담당하는 별도의 전문 연수원(가칭 지방의정연수원)을 설립하는 방안²¹⁾이 있음
 - 기존의 공공연수시설에 '지방의정센터'를 추가로 신설해 지방의회 연수

21) 제20대 국회에서 이용호 국회의원이 지방의정연수원 설립을 골자로 하는 「지방자치법 일부개정법률안」을 대표 발의한 적이 있다.

기능을 강화하는 방안을 모색할 수 있음. 예를 들어 지방정부별 지방 공무원연수시설과 민간교육시설을 활용할 수 있음

○ 지방의회 교육훈련 과정의 제도화

- 지방의회 의원의 체계적 교육연수를 위해서는 의원 임기 개시 후 4년 단위의 의원 교육연수 기본계획과 1년 단위의 교육연수 계획을 수립해서 시행하는 방안이 필요함
- 향후 지방의회별로 의원들의 교육연수과정을 기본교육, 직무교육, 교양교육, 특별교육 등으로 세분화하여 이를 체계적으로 지원할 수 있도록 제도화 하는 노력이 요구됨
- 아울러 지방의회 사무직원의 전문성 제고를 위한 교육훈련 지침을 만들어 이들이 체계적으로 교육과정을 이수할 수 있도록 지원할 필요가 있음
- 현행 교육훈련 제도의 강의식 교육방식이 아니라 세미나, 사례연구, 집단토의, 실습, 모의실험 등 다양한 참여형 교육방법을 개발하고 활용할 필요가 있음

4. 자치입법권 강화를 위한 동향파악시스템 구축

- 자치입법권을 강화하기 위해 중앙 및 지방정부의 정책이나 사업, 법령의 제·개정 동향에 대한 모니터링 시스템의 구축이 필요함
- 현재 각 지방의회에서 입법 및 정책에 대한 발간배포 자료를 활용하고 있지만 저시성과 접근성에 한계가 있음
- 지방의회 자료, 국회의 입법지식서비스, 국법률도서관, 지방조례 등을

통합적으로 검색하여 의정활동에 활용할 수 있는 있는 국회도서관 ‘지방의회 지식정보 공유시스템’을 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 아울러 자치입법이 의정활동 전반과 연계되어야 하는데, 이는 의회 내 활동과 의회 외 활동 전반에 걸쳐 상호 연계가 이루어져야 한다는 의미(류춘호 2014)

5. 지방의회와 지방자치단체의 협력시스템 구축

- 2018년 대전광역시 행정사무감사 과정을 고려할 때, 집행부가 지방의회에 대한 협조를 강화할 필요가 있다는 의견을 제시할 수 있음. 시는 물론 교육청까지 정보공개법의 개인 보호, 기업 영업비밀 등을 이유로 의원이 요청한 자료를 제출하지 않거나, 답변을 제대로 하지 않는 경우가 있었다는 평가가 있음(대전참여자치시민연대 2019)
- 지방의회의원 발의 조례안이 증가하는 것은 의원들의 열정과 많은 활동량의 결과물임이나, 여전히 민감한 부문이나 직접적으로 처리하기 곤란한 부분들에 대해 실제집행부가 처리해야 할 역할임에도 의원 발의 형태로 진행되는 조례안이 많이 있는 것이 현실임
 - 조례 제정 시, 행정의 원칙과 균형, 법리적인 해석의 적법성을 고려해 균형 있게 처리하는 것이 집행부의 역할임
 - 결국 의원이 순수하게 발의하는 경우 적극적인 집행부의 지원이 있어야 하겠지만, 민감한 부분들을 의원들에게 떠넘기지 않도록 할 필요가 있음

6. 지방정당과 지방의회의 연계 강화를 통한 지방정치 활성화

- 지방정당과 지방의회의 연계 강화: 민주정치의 핵심이 의회정치에 있다면, 의회정치의 핵심에는 정당이 있음. 지방정당의 강화와 정당과 지방의회의 연계가 강화되어야 지방정치가 활성화 될 수 있음
 - 정당이 공천에 대한 책임을 져야 함. 의원 겸직 문제, 업무추진비 유용, 원 구성 파행 등으로 인해 지방정치에 대한 불신이 계속되고 있음. 정당이 이러한 문제를 책임지는 차원에서 정당 차원에서 이에 대한 문제 해결 방안을 구체적으로 제시할 필요가 있음
 - 정당 차원에서 시민과 함께 진행할 수 있는 의원 평가 방안이 모색될 필요가 있음

- 최준영(2014)은 지방정치 활성화의 효과에 대하여 지방의 특수성과 다양성이 존중된다는 점, 정부와 권력에 대한 민주적 통제가 용이하다는 점, 그리고 정부구조의 독점적 형태를 경쟁적 형태로 전환이 가능하다는 점 등을 제시함

- 지방정치는 국가 전체의 획일성을 강요하는 중앙집권적 체제에 비해 지역의 특수성과 다양성이 보다 적극적으로 고려될 수 있는 여지를 가짐. 지역주민들의 삶을 실질적으로 개선시킬 수 있는 정책의 입안과 집행으로 이어질 수 있다는 점에서 정파적 이해관계나 이념에 입각한 정치가 아니라 주민의 생활 욕구를 충족시키는 생활정치가 확산될 수 있음

- 지방정치의 활성화는 정부나 권력에 대한 민주적 통제를 가능하게 함. 지방정부는 주민과 가장 가까운 정부이며 이들이 수행하는 사업은 주민의 삶과 직결될 수밖에 없으므로 주민들은 보다 적극적으로 지방정

치 과정에 참여하고자 하는 의욕을 갖게 됨.²²⁾ 이러한 적극적인 지방 정치 장에의 참여는 정부의 업무에 대한 민주적 통제 수준을 강화하는 결과를 낳을 수 있음

- 지방정치의 활성화는 정부구조를 독점적 형태에서 경쟁적 형태로 전환시킬 수 있음. 중앙집권적 체제는 하나의 정부가 모든 사안을 통제하는 독점적 정부형태임. 독점적 기업이 시장을 장악하고 있는 경우 소비자의 선호가 무시될 수 있는 것처럼, 정치시장에서도 하나의 정부만 있을 경우 일반 시민의 선호가 제대로 정책결정과정에서 반영되기 어렵음. 그러나 여러 정부가 서로 경쟁한다면 정부가 보다 적극적으로 일반 시민들의 목소리에 귀를 기울이고 시민들이 원하는 정책을 실천하게 될 것임. 주민들은 여러 정부의 성과를 비교하는 과정을 통해 각 정부에 대한 상대평가를 하게 되고, 이러한 평가를 통해 다음 선거에서 각 지방정부가 주민의 삶을 개선시키기 위한 경쟁을 유도할 수 있음

22) 김용복(2006)은 지방의회에 대한 주민들의 무관심이 지방의회의 비효율성과 무기력함을 더욱 강화하는 요인이라고 지적한 바 있다.

결론 및 정책제언

1절 연구 요약

2절 정책 제언

5장

5장. 결론 및 정책 제언

1절. 연구 요약

- 지방에서는 다양한 특성을 가진 지방의 존재에도 불구하고 지방 자체의 정치적 역할이 중앙정치에 의해 제한을 받고 있으며, 지방정부의 자치권 확대를 모색하는 노력을 전개해 왔으나 아직까지 난항을 겪고 있음
- 지방의회는 지방정치에 있어 반드시 필요한 핵심적인 기관임. 그리고 무엇보다 선거에 의해 구성되는 정통성을 갖는 유일한 합의체이자 의사결정 과정에서 가장 중요한 토론의 장의 기능을 수행하는 것이 바로 지방의회라는 차원에서 지방의회는 지방 정치과정의 중심임(유병선 2014)
- 본 연구에서는 (1)지방자치분권, 특히 자치입법권을 강화하기 위한 중앙정부 차원과 지방정부 차원에서의 제도개선을 위한 노력 과정 및 내용에 대한 검토, (2)조례의 질을 향상시키기 위한 방법으로 조례 입법평가 제도에 대한 현황 분석 및 제도화 방안 모색, (3)자치입법권 강화를 위한 기반 마련의 차원에서 지방의회의 역할과 기능을 강화할 수 있는 방안을 제도적인 측면과 지방의원 역량 강화 측면에서 분석함

2절 정책 제언

1. 지방분권 및 자치입법권 강화를 위한 제도화 노력

- 본 연구에서는 자치입법권 관련 제도적 검토, 지방정부의 자치입법권이 제한받는 근거 및 개선방안 등에 대한 분석을 진행하였음
- 지방의회 활성화를 도모하기 위한 제도 개선 노력은 문재인 후보 대선 공약, 지방의회법안, 지방분권 개헌안, 자치분권 시행계획, 지방자치법 개정안, 지방공무원법 개정안 등에서 일목요연하게 지방분권 강화를 위한 세부추진계획으로 나타나 있음
- 주요 내용으로 헌법개정안과 자치분권종합계획에서 조례제정 범위를 확대하고 있음. 그러나 지방자치법전부개정법률안에 자치입법권이 제외됨. 다만 법안에 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 ‘법률의 위임’이 있어야 한다는 제약여건이 포함되어 있다는 점에서 제한적인 자치입법권 부여라고 평가됨
- 지방자치분권의 실현을 위한 가장 중요한 내용인 자치입법권의 강화를 위해서는 개헌안을 위시한 중앙정부 차원의 제도 개혁 노력과 지방정부 차원의 강력한 요구가 필요함
 - 개헌의 필요성에 대한 강조와 국회에 계류 중인 지방자치법 전부개정안 등의 조속한 통과를 위해 각계각층의 역량이 결집되어야 할 상황임
 - 지방정부 차원에서는 지방자치단체장 및 지방의원들이 협의체 또는 개별 행동을 통해 중앙정부에 지방의 분권 의지를 지속적으로 보여줄 필요가 있음

2. 효율적인 조례 입법평가 제도화

- 지방자치제도의 성숙을 위해서는 자치입법의 품질이 향상되어야 함. 좋은 규범을 만들기 위한 노력은 법률과 조례가 서로 다르지 않음. 이러한 의미에서 법률을 대상으로 하는 입법평가제도를 조례를 대상으로 실시하는 것이 필요하다는 의미에서 조례 입법평가제도의 의의를 찾을 수 있음
- 2019년 9월 ‘대전광역시 조례 입법평가 조례안’을 예고함. 조례가 통과 되면 2020년 1월 1일부터 시행될 예정임(대전광역시의회 공고 제 2019-94호). 입법평가 시기는 매 3년마다 실시하도록 되어 있으며, 입법평가 기준은 입법 목적의 실현성, 기본계획 및 시행계획 등의 수립 여부, 예산 편성 및 집행의 적정성, 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부, 위원회·협의회 등 자문기구 구성 및 운영 실태, 그 밖의 입법평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부 등으로 설정되어 있음
- 향후 대전광역시 조례의 품질을 높이기 위한 조례 입법평가를 실시할 경우 입법평가 기준에 적합한 심사기준을 설정해야 할 것임. 심사기준 설정에 있어 본문에서 제시하고 있는 한국법제연구원의 심사기준표를 활용하여 평가의 효율성을 제고할 필요가 있음

3. 지방의회 역량 강화 방안

- 지방의회의 역량은 지방의회가 수행해야 할 문제 해결 능력을 의미하며, 이는 결국 정치에 관한 본질 탐색과 이해, 지역 주민의 삶의 질 개선을 위한 능력 제고임과 동시에 공적 삶의 가치를 내재화한 사람들의 가치가 심화되는 것을 의미함(김덕진 2019)

1) 제도 개선 방안

- 지방의회의 역량을 강화하기 위해서는 먼저 제도적 측면에서의 개선방안 모색이 이루어져야 함
 - 일차적으로 헌법에 지방의회 관련 명문화 필요함. 헌법 제1의 원칙인 주권재민 원칙에 입각해 제40조는 국회중심의 입법원칙과 형식적 법률은 국회단독의결의 원칙규정이 성립됨. 지방주민에게도 생활영역을 규율하는 지방정부 또는 근린구역에 대한 정부형성권 역시 주민에게 있음
 - 지방의회법 제정의 고려: 지방의회가 주민들의 대표성에 기반 한 대의 기관으로서 지방정부를 대표하는 위상과 권한을 갖도록 지방의회법 제정이 필요함. 자율적인 책임능력을 인정하기 위한 사무처의 인사권 독립이 요구됨
 - 의원보좌관제 도입: 의장소속 하에 전문보좌기관 설치, 보좌인턴제 도입, 공동보좌관제 도입, 지방의정아카데미지원비와 상임위의 정책위원회 설치 등이 고려 가능함
 - 대통령령, 부령 차원 개선방안으로 의회직렬공무원의 육성을 위해 현행 사무직원의 겸무로 되어 있는 것을 사무직원의 전문성으로 개정하고 '의회직렬의 공무원으로 채용'하는 것이 필요함
 - 조례 차원 개선방안: 지역주민들과의 실질적 정책소통을 위한 지방연구원 내 의정센터, 지방연구원 내 지방의정연구조사센터 및 의정연수센터 또는 의정연수아카데미 설치가 필요함. 운영방식으로 지역 공공기관(지방연구원, 지역거점대학)과 지방의회 간 연계협력이 필요함

- 조례의 양적 증가와 자치입법권 강화를 예상할 때, 지방의원의 조례안 입안 절차가 간소화 되어 있어 무분별한 조례안 발의에 대해 통제 장치가 부족한 것이 현실이므로 이에 대한 해결 방안 모색이 필요함

- 조례는 주민의 권익과 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 조례의 증가가 주민의 권익을 침해할 가능성 역시 증가한다고 예상할 수 있음. 따라서 행정행위 특성 상 사후적 구제에는 한계가 있기 때문에 예방적으로 조례 제정 이전에 이를 최소화 하는 방안을 강구해야 함
- 이에 대한 해결 방안으로 지방의회 의원발의 경우에도 조례안 입법예고를 의무화하고, 의안 접수 이전에 조례규칙심의회 심의를 방안을 모색해 볼 수 있음. 이 경우 조례규칙심의회에 구성에 지방의원이나 전문위원을 포함시켜야 함. 또한 전문원의 증원 또는 입법정책 지원 부서를 구성하여 지방의원이 전문 인력의 지원의 지원을 보다 조례안을 입안하도록 할 필요가 있음

2) 지방의원 역량 강화 방안

- 지방의원 및 사무직원의 역량 강화를 위한 방안으로 다음과 같은 내용들이 반드시 고려되어야 하며, 이를 실천하기 위한 세부수행계획의 수립이 요구됨
 - 지방의원의 윤리강령 위반 및 위법행위 근절
 - 시민의 적극적 참여와 감시
 - 지방의원 및 사무직원의 교육훈련 강화
 - 자치입법권 강화를 위한 동향파악시스템 구축
 - 지방의회와 지방자치단체의 협력시스템 구축
 - 지방정당과 지방의회의 연계 강화를 통한 지방정치 활성화



참고문헌

참고문헌

- 강상원 외(2008), “광역의회 의정활동 특징분석: 서울시의회(1991-2006)를 중심으로.” 『행정문제논집』 23(2).
- 강인호 외(2010), “광주광역시의회 의정활동 평가.” 『한국지방자치학회보』 22(3).
- 강인호 외(2002), “광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회(1991-2001)를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 (14(3)).
- 강화평(2019), “전문성을 향상시키는 공중국외여행(공정연수)를 만들어가자.” 한국지방정치학회 공동 정책토론회 토론문.
- 고인석(2019), “지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구.” 『법학연구』 제19권 제1호.
- 권영주(2009), “지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대-제6대)를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 21(3).
- 국정기획자문위원회(2017, 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」.
- 국회 입법조사처(2018), 「지방자치단체 조례 현황과 시사점」.
- 김덕진(2019), “지방의회 역량 강화를 위한 제언.” 한국지방정치학회 공동 정책토론회 토론문.
- 김덕진·유병선(2019), “민선7기 지방의회 평가와 과제: 제도 개선과 의정역량 강화를 중심으로.” 한국지방정치학회 공동세미나의 발표논문 (8월 21일).
- 김상구 외(2013), “지방의회 20년의 성과평가와 발전방향: 부산광역시의회를 중심으로.” 한국지방정부학회 춘계학술회의 발표논문집.
- 김수연(2016). “조례 입법평가의 현황과 과제.” 『국가법연구』 제12집 1호.
- 김용복(2006), “5·31 지방선거와 지방의회 발전방안 연구.” 한국지방정치학회 추계학술회의 발표논문.
- 김 욱(2019), “대전의 의회정치 활성화 방안.” 한국지방정치학회 공동 정책토론회 발표문.
- 김찬동 외(2010), 「지방의회의 위상제고를 위한 법제도 분석」. 서울특별시의회 연구용역보고서.
- 류춘호(2014), “지방의회의 의정역량 강화 방안.” 한국지방정부학회 추계학술회의 발표논문.

- 박기관(2016), “광역의회 의정활동의 성과평가와 과제: 강원도의회 시계열적 분석을 중심으로.” 『한국행정논집』 28(3).
- 박기관(2018), “자치분권과 지방의회 전문성 강화방안.” 『자치발전』 276호.
- 박기관(2019), “자치분권시대 지방의회의 개혁방안.” 2019 대한민국 국가비전회의 II 발표논문.
- 박순중(2019), “지방의회 투명성과 청렴성 강화 방안.” 『월간 공공정책』 160.
- 박종관 외(2005), “지방의회 의정활동 평가.” 『한국지방자치학회보』 17(4).
- 박태헌 외(2017), “지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의회 출범 이후 10년을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 제29권 제3호.
- 배병호 외(2015), “자치입법성의 체계적합성과 실효성 제고 및 효율성 달성을 위한 개선방향 연구.” 서울시의회 연구보고서.
- 서복경(2016), “지방의회.” 강원택 편. 『지방정치의 이해 2』. 서울: 박영사.
- 염대형(2019), “2018년 대전광역시의회 의정 활동 모니터링 평가와 개선사항.” 한국 지방정치학회 공동 정책토론회 토론문.
- 유광호 외(2005), “지방의회의 의정활동의 성과평가에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 17(2).
- 유병선(2014), “대전발전과 리더십.” 한국지방정치학회 공동학술회의 발표논문(11월 21일).
- 유병선 외(2017), 「국가균형발전과 지방자치분권」. 대전: 대전세종연구원.
- 유병선(2019). “시민참여 확대 및 활성화 방안.” 대전광역시 주최 2019년 시정혁신 시민토론회 토론문.
- 윤기석(2009), 「대전광역시 지방의회 연수제도 개선방안 연구」. 대전: 대전발전연구원.
- 이승모(2017), “지방의회 입법 활동의 특성 분석: 서울시의회를 중심으로.” 『인문사회과학연구』 Vol.3 No.2.
- 이영우 외(2019), “조례 양적 증가에 따른 절차적 정당성 확보 방안: 지방의회 의원 발의 절차적 통제성을 중심으로.” 『법학연구』 19(1).
- 이영희 외(2010), “지방의회의 의정활동 평가.” 『한국정책과학학회보』 14(2).
- 이재현(2018), “분권형 개헌과 지방정치 제자리 찾기.” 한국정치학회 공동학술회의 발표논문(5월 11일).
- 자치분권위원회(2019), 「2019년 자치분권 시행계획」.
- 전상직(2017), “지방분권과 주민자치.” 『대전세종포럼』 통권 제63호.

- 전영옥(2019), “개혁노력을 위한 맥락적 접근: 한·일 광역의회 자치조직권 비교를 중심으로.” 2019 대한민국 국가비전회의 II 발표논문.
- 조명래 외(2012), 「분권형 국정시스템 구축을 위한 국민공감대 형성 방안: 시민주의 자치분권과 시민리더십」. NGO학회.
- 조선일(2005), “지방의회 의정활동의 평가와 과제.” 『한국거버넌스학회보』 17(2).
- 차재권(2018), “문재인 정부의 지역정책 평가와 과제.” 한국지방정치학회·지방분권발전연구소 연례공동학술회의 발표논문.
- 차재권(2018), “지방분권형 개헌의 쟁점과 사회적 합의 형성을 위한 과제.” 한국정치학회 공동학술회의 발표논문. 5월 11일.
- 최봉기(2005), “한국지방의원의 전문성 제고방안.” 『한국지방자치학회보』 17권 1호.
- 최봉석(2017), “지방분권국가 실현을 위한 분권헌법으로의 개헌과제.” 정책&지식포럼 자료집.
- 최준영(2014), “지방의회와 주민 참여: 현황과 개선 방안.” 강원택 편. 『한국 지방자치의 현실과 개혁과제』. 서울: (주)사회평론아카데미.
- 최진혁(2017), “프랑스형 지방분권형 개헌사례와 시사점.” 「대전세종포럼」 통권 제 63호.
- 하혜영(2017), 「지방분권형 헌법 개정을 둘러싼 주요 쟁점과 과제」. 이슈와 논점 제 1266호.
- 하혜영(2018), 「지방의회 교육훈련 현황과 과제」 NARS 현안분석 vol. 7.
- 하혜영(2019), 지방의회의원 공무국외활동 현황과 개선과제. NARS 현안분석 vol. 48.
- 행정자치부(2014), 『지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집 (VII)』.
- 홍준현(2013), “새 정부의 지방분권정책 방향.” *The KAPS* spring.
- 김흥준(2019), “황명선 논산시장 ‘자치분권 관련법안 서둘러야.’ 「충청투데이」(11월 15일).
- 노기섭(2018), “국회로 달려간 광역의원들 “지방의회법 조속제정” 한목소리.” 「문화일보」. 10월 24일.
- 대전참여자치시민연대 홈페이지.
- 손종학(2019), “지방자치의 얼굴, 조례의 선진화.” 「중도일보」 1월 10일.
- 송익준(2019), “대전 시구의회 청렴교육 ‘빵점’” 「중도일보」 3월 20일.
- 이승준(2019), “법안발의는 1등, 통과는 꼴찌 국회.” 「한겨레 21」No. 1281.
- 전국시·도회의장협의회 홈페이지.

최준영(2019), “국회 ‘하청정치’ 청산... 지방의회, 공격적 조례 제정 나서야.” 「문화일보」 (8월 2일).

Toonen, Theo A. J.(1990), “The Unitary State as a System of Co-governance.” *Public Administration* 68(3).



34863 대전광역시 중구 중앙로 85 (선화동)
TEL. 042-530-3500 FAX. 042-530-3508
www.dsi.re.kr