

## 提出文

---

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서를

「서울시의회와 국회 및 자치구의회 간의 효율적 연계성확보에 관한 연구」  
연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 8월

한양대학교 산학협력단  
지방자치연구소

연 구 진

연구책임	한 상 우 교수 (한양대학교 행정·자치대학원 교수 겸 지방자치연구소장)
------	---

연 구 원	정 재 각 박사 (한양대학교 지방자치연구소 연구부장)
	양 기 호 교수 (성공회대 일어일본학과)
	김 연 희 박사 (한양대학교 강사)
	최 송 이 (한양대학교 대학원 박사과정)
	김 진 영 (한양대학교 대학원 석·박사통합과정)
	신 환 창 (한양대학교 행정·자치대학원 석사과정)

## 요약문

### 제1장 연구의 개요

#### 제1절 연구의 배경

- 우리나라의 경우에 서울시와 같은 광역자치단체의 의회는 한편으로는 효율적인 지방분권을 확대하면서 동시에 중앙과 지방 간의 유기적이고 통합적인 의사결정 체계 구축을 위해 중앙정부의 의사 및 정책 결정에 참여하여 지방자치단체의 권익을 국가공익으로 종합화하고 결정된 정책의 집행에 협력하는 것이 바람직함.
- 이러한 맥락에서 서울시의회를 중심으로 한 국회와 지방의회의 제도적, 기능적 연계성에 대한 연구의 필요성이 제기되며, 이의 연구는 서울시의회의 발전과 의원의 효율적인 의정활동을 수행에 기여할 것으로 사료됨.

#### 제2절 연구의 목적과 필요성

- 본 연구는 이론적 경험적 연구를 통하여 서울시의회를 중심으로 국회-광역의회-기초의회 간의 연계성을 확립하기 위한 방안과 서울시의회의 발전적 위상정립과 의회운영에 관한 구체적인 방안을 제시함으로써 대한민국의 의회제도의 발전과 정부 간 관계의 개선을 통한 분권화 과정에서의 효율적인 국가 의회제도 체계구축에 기여하는데 연구의 목적을 두고 있음.

#### 제3절 연구의 범위

- 본 연구를 위하여 다음과 같은 연구의 범위를 설정하였음.
  - 국회-서울시의회-기초의회 간의 연계성의 개념과 필요성에 대한 이론적 토대를 정립.

- 국회-서울시의회-기초의회 간의 관계에 대한 현황을 분석을 통해 연계성을 진단.
- 일본과 독일, 프랑스의 사례를 분석함으로써 의회 간 연계성확립과 의회제도 발전을 위한 한국에의 적용가능한 시사점을 도출.
- 국회 및 기초의회와의 관계에 있어서 연계성을 확립하기 위한 서울시의회의 바람직한 역할방안을 제시.
- 서울시의회의 현재의 기능과 권한, 의회위원의 위상과 역할, 의회제도의 발전을 위한 제도적 주요 여건에 대한 문제점을 찾아 개선점을 제시함.

## 제4절 연구방법

- 문헌조사를 통한 기존연구 검토
- 법령 및 조례의 검토
- 외국 사례연구를 통한 제도비교

## 제2장 국회와 지방의회 간 연계성에 대한 이론적 검토

### 제1절 국회와 지방의회 간 연계성의 의의

#### 1. 연계성의 개념

- 본 연구에서 서울시의회와 국회 및 구의회 간의 연계성이란 이들 의회 간에
  - 기능적으로 합리적 분권과 분업이 잘 이루어지고(기능적 연계성)
  - 제도적으로 통제 지원 협력관계가 잘 이루어지고(제도적 연계성)
  - 이를 이루기 위해 각 의회의 위상과 의원의 신분이 적절하게 규정되어 있는 상태(사회문화적 연계성)를 포함하는 개념으로 조작적으로 정의함.

#### 2. 국회와 지방의회 간 연계성의 중요성

- 정치제도에서 연계성에 대한 연구는 중앙집권과 지방분권의 제도적 관계와 역학관계가 어떠한지를 보여줌.

#### 3. 연계성의 평가지표

- 국회와 지방의회 간의 연계성을 평가할 수 있는 주요 지표는 기능적 연계성에 대한 평가지표로서 입법권의 배분, 행정사무에 관한 권한 배분, 행정감시권의 배분, 재정에 관한 권한 배분과 제도적 연계성의 평가지표로서 의회 간 통제관계, 의회 간 경합관계, 의회 간 협력관계, 의회 간 지원관계, 그리고 사회문화적 연계성의 평가지표로서 의원의 신분과 지위, 의정활동 지원체계 등을 들 수 있음.

### 제2절 의회 간 연계성의 이론적 논거

- 신제도주의
- 정부 간 관계론(IGR)

## 제3장 서울시의회와 국회 및 구의회 간 연계성 분석

### 제1절 국회와 지방의회의 조직과 기능 비교

- I. 의회의 구성
- II. 의회의 기능과 권한
- III. 의원의 신분과 지위

#### 1. 국회의원

- 불체포특권: 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니함. 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방됨.
- 면책특권: 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임지지 아니함.

#### 2. 서울시의회 및 자치구의회

- 의원불체포 특권과 면책 특권
  - 의원의 권리와 관련하여 중요한 것은 국회의원에게 부여되고 있는 불체포특권과 면책특권이며, 지방의원에게도 이를 허용할 것인가의 문제가 있음. 전국시도의장협의회는 면책특권을 요구하고 있음.
- 의원은 소집된 의회에 출석해야 할 의무에서부터, 이권불개입과 거래금지 등의 의무를 가짐. 이와 지방의회 의원의 제 의무와 관련하여 의원으로 하여금 겸직·겸업을 허용할 것인가, 금지할 것인가, 금지하면 어느 수준까지 할 것인가 하는 문제가 있음.

○ 지방의원 유급제 실시

- 지방자치법 개정(2003년 7월 18일)을 통하여 지방의원의 명예직 규정을 삭제하고, 2005년 8월 4일 지방자치법 개정, 2006년 2월 8일 동법 시행령 개정을 통하여, 지방의원 「유급제」가 도입, 시행('06.1.1)됨. 의원에 대한 지급경비 기준은 지방자치단체의 의정보심의위 원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였음. 지방의원 유급제의 도입으로 지방의원 학력이 높아지고 전문직의 의회를 진출을 기대하고 있음.

## IV. 사무기구 및 의정보좌인력

### 1. 국회

- 국회법 제21조에는 '국회는 사무를 처리하기 위하여 국회에 사무처를 둔다. 국회사무처에 사무총장 1인과 기타 필요한 공무원을 둔다. 사무총장은 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 본회의 승인을 얻어 임명.'
- 국회의 사무기구의 인사권은 국회의장의 승인을 얻어 국회 사무총장이 임명한다. 즉 입법기관의 인사권은 입법기관의 장인 국회의장에게 있음.

### 2. 서울시의회 및 자치구의회

- 시·도의회는 의회에서 일어나는 자체의 사무를 자율적으로 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둠(지방자치법 제82조①).
- 서울시의회 사무기구의 구성은 사무처장, 공보실(2명), 의정담당관(총무담당, 기획예산담당, 재무회계담당, 실험관리담당), 의사담당관(의사담당, 의안담당, 법제지원담당, 기록담당), 정책연구실(정책연구 1, 2) 등으로 구성되었으며, 상임위원회는 전문위원(10명)과 의안심의담당 10명이 있음.
- 하지만 지방의회의 사무기구의 조직권 및 인사권은 여러 가지 법률에 의해 제약받고

있다. 지방의회 사무기구의 직원 임용권은 해당 지방자치단체장에게 있다. 다만, 일반 직의 경우 지방의회 사무기구에 근무하도록 임명을 함에 있어서는 지방의회 의장의 추천에 의하여 단체장이 임명하도록 하고 있음.

### 3. 자치구의회

- 시·군·자치구의회에 있어서도 지방자치법에 근거한 조례에 의하여 의회사무를 총괄하는 국장 또는 과장을 두고, 이들의 업무를 보좌하는 의사팀·의정팀(인구 50만이상 또는 출장소가 있는 8개시), 그리고 전문위원을 두고 있음. 다만 전문위원의 경우는 상임위원회가 설치되어 있지 않은 의회에는 1인, 상임위원회가 설치되어 있는 의회에는 상임위원회 별로 1인씩 두고 있음.

### 4. 국회와 지방의회의 사무기구 비교

- 국회의 사무기구의 인사권은 국회의장의 승인을 얻어 국회 사무총장이 임명한다. 즉 입법기관의 인사권은 입법기관의 장인 국회의장에게 있음.
- 하지만 지방의회의 사무기구의 조직권 및 인사권은 여러 가지 법률에 의해 제약받고 있다. 지방의회 사무기구의 직원 임용권은 해당 지방자치단체장에게 있다. 다만, 일반 직의 경우 지방의회 사무기구에 근무하도록 임명을 함에 있어서는 지방의회 의장의 추천에 의하여 단체장이 임명하도록 하고 있음.
- 의회 사무기구의 인사조직 및 운영권이 집행기관을 대표하는 자치단체장의 지휘통솔 하에 귀속되어 있는 불균형적 권력관계에서는 현대 민주주의의 기본원리인 견제와 균형 원칙을 지방정치에서 실현한다고 하는 것에는 원초적인 장애요인으로 작용하기 때문에, 지금까지 의회 인사권독립에 대한 논란이 제기되어 왔음.

## 제2절 기능적 연계성 분석

### 1. 국회와 지방의회와 연계성의 한계

- 2005년 정당법개정에 따라, 정당의 새로운 기초조직으로서 허용되고 있는 당원협의회



가 얼마만큼 특정인물중심과 사조직의 한계를 넘어서는가가 문제이며, 지방수준에서 정당의 민주화가 달성되며 중앙당의 예측성을 벗어 날 때에 지방의원은 의정활동에서 자율적이며 독립적인 연계성을 확보할 수 있음.

## 2. 기관구성 형태와 연계성

- 우리의 지방자치제도는 단체자치를 기본으로 하여 주민자치적인 성격도 갖고 있어, 자치행정의 개념에는 법적인 의미와 정치적인 의미를 동시에 가짐. 지방의회의 권한은 국가의 정부 기관 구성 형태에 따라 차이가 남. 지방자치단체의 기관구성 형태가 기관통합형인 경우 지방자치단체의 정책결정기능과 집행기능을 지방의회라는 단일기관에서 담당하고 있으나, 기관대립형인 경우에는 의결기관과 집행기관으로 분리하고, 그 권한을 분담시켜 서로 견제와 균형(check and balance)을 하도록 하고 있음.

## 3. 지방의회의 조례의결권과 연계성

- 조례의 재의 요구권
  - 의회의 의결이 권한을 초월하거나 법령에 위반된다고 인정되는 때에는 지방자치단체의 장은 그 의결사항을 송부 받은 날로부터 15일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있음(지방자치법 제107조).
- 조례의 승인
  - 지방자치단체의 명칭과 구역의 변경 및 폐치·분합은 법률로 정하지만 자치단체가 아닌 하부행정단위인 구·읍·면·동의 명칭과 구역의 변경 및 폐치·분합은 내무부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있음(지방자치법 제4조).
- 조례의 보고
  - 지방자치단체가 조례를 제정·개폐했을 때에는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에 규칙은 공포예정 15일 전에, 시·도지사는 행전안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 보고하여야 하고, 보고를 받은 행전안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 함(지방자치법

제28조). 조례의 보고를 통해 지방자치단체와 상급기관과의, 사무적인 연계성을 갖도록 하고 있음을 볼 수 있음.

#### 4. 광역자치단체의 사무자치 조례에 대한 기초자치단체 의회의 조례제정의 제약

- 지방자치법 제10조 제1항 및 시행령 별표에 의거 기초자치단체의 조례는 광역자치단체의 조례에 위반되지 아니하여야 된다는 점에서 제약을 받음.

### 제3절 행정사무 감사 및 조사권의 배분과 연계성

#### 1. 지방의회의 행정사무감사 조사

- 지방의회의 행정감시권은 지방자치제의 효율적 운영을 도모하기 위한 의결기관과 집행기관 간의 상호 견제, 균형의 원리 장치임. 지방의회는 주민대표기관으로서 자치단체의 사무집행을 감시하는 권한으로서 행정사무 감사 및 조사권이 부여 되어 있음.

#### 2. 시도의회의 기초자치단체 행정사무감사

- 행정사무감사 및 조사권은 지방자치법 제41조2항에 따라, 시도의회는 기초자치단체에 대한 법적 제도적인 합법성을 갖고 있음.

#### 3. 지방자치단체에 대한 중앙 감사와 연계성

- 중앙감사 중에서 가장 비판을 받고 있는 감사는 국회의 감사임. 민선자치단체장 체제 출범과 동시에 지방자치단체에 대한 국정감사와 지방의회 감사기능을 두고 양자 간에 대립이 심각하게 벌어져 왔음. 1994년 지방자치법 개정에 따라, “지방자치단체와 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 대하여 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 당해 지방의회가 감사 할 수 있다”고 규정함. 이는 지방의회의 기관위임사무에 대한 감사권을 확보해 줌과 동시에 지방자치단체에 대한 국정감사기능을 유지시키고 있으나 국정감사는 정치적인 성격으로 비판을 받으며, 지방자치단체에 대한 감사기능이 실제로는 미약함.

- 분권화와 지방자치의 내실화, 지방의회의 권리와 기능에 맞추어, 감사대상의 재조정이 되어야 함. 지방자치단체에 대한 중앙감사는 회계감사에 한정하도록 하는 것이 바람직함.

## 제4절 청원과 연계성

- 지방의회는 지방자치법(제8절 청원)에 따라, 청원을 받아 심사 처리할 권한을 가짐. 따라서 각 지방의회는 지방자치법 및 동시행령 제24조의 규정에 의하여 지방의회에 제출되는 청원의 효율적 심사를 위하여 지방자치법이나 동시행령에 규정된 사항 이외의 필요한 사항을 규정한 하위규정으로 각 지방의회가 의결로 정하도록 하고 있어, 각 지방의회는 “의회청원 심사규칙”을 갖고 있음.
- 지방의회의 심사규칙 내용은 국회청원심사규칙과 내용면에서 거의 같음. 현재 국회의 청원처리실태를 보면 지방의회가 담당할 내용이 다수 포함되어 있음.

## 제5절 사회문화적 연계성

### 1. 사무직원의 인사권 실태

- 지방자치실시 이후 지속적으로 의회의 인사권에 대한 요구가 되어져 옴. 지방분권특별법에 지방의회 의장의 사무직원에 대한 독립적인 권한을 강화하도록 규정하고 있으며, 기관대립형인 현재의 구조상 집행기관에 대한 견제와 균형의 차원에서, 지방의회의 인사권의 독립성과 확대가 요청되고 있음. 이는 지방의회직렬을 신설하고, 의회사무직원에 대한 임명권을 지방의회의장에게 귀속시켜 주는 안이 지속적으로 제기 되고 있음.
- 의회직렬의 신설에 대해서는 소수직렬로 인한 인사교류의 제한, 승진과 보직 등에서 문제발생, 지방의회내의 폐쇄적인 인사운영이 문제로 지적되며, 궁극적으로 사무직원의 능력과 자질을 떨어뜨릴 수 있다는 우려가 제기됨. 의회의장에 대한 사무직원에 대한 인사권의 부여는, 사무직원에 대한 정치적 개입의 증가에 대한 우려가 제기됨.

- 2006년 상반기에 지방의회에 별정직, 기능직 및 계약직의 인사권이 지방의회에 이양됨. 이에 따라 일반직 사무직원에 대한 인사권자 및 권한 행사방법, 인사교류 등의 문제가 연구되어 져야 함.

## 2. 의정보좌관 제도

- 지방의원의 의정활동 지원에 대한 문제의 하나로, 정부와 지방자치단체 간 보좌관제 도입에 대한 의견이 서로 다름. 보좌관제 도입은 지방의회의 전문성 강화, 지방의원의 의원활동 지원, 주민대표기능 강화 등에서 요구되어 지고 있음. 지방의원의 의정활동은 궁극적으로 지역발전에 기여로 이어짐.
- 도입절차와 시기의 논의에서 보좌관 도입에 따른 재정부담이 문제가 되고 있기 때문에, 이는 광역의회로부터 도입하는 단계적 방안이 고려되어야 함.

## 제6절 지방의회협의체

### 1. 지방이익대표와 연계성

- 지난 1999. 8.31. 지방자치법(법률 제6002호)의 개정으로 전국의회의장협의체가 법적 신고단체로 인정되기 전까지는 각 협의체는 임의단체로서 각기 활동해 왔음. 1999. 8.31. 지방자치법이 개정되어 제154조의 제2항의 조문이 추가되면서 임의단체에서 법적 신고단체로 바뀌게 되었음.
- “지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사, 시·도의회의장, 시장·군수·구청장, 시·군·구의회의장별로 각각의 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 하고, 각 협의체를 설립한 때에는 당해 협의체의 대표자는 이를 지체 없이 행정안전부장관에게 설립취지, 협의체 명칭 및 조직·운영 등에 관한 사항을 신고토록 하였으며, 각 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다”라고 규정됨.

## 제4장 외국의 국회 및 지방의회 간의 관계

### - 대도시의 광역의회와 기초의회를 중심으로

#### 제1절 일본 - 도쿄도(東京都)를 중심으로

##### 1. 일본의 지방자치

###### 1. 지방자치의 조직과 운영

- 일본의 지방자치단체는 크게 나누어 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 나누어 짐. 보통지방공공단체는 한국의 광역시도에 해당하는 47개 도도부현과 시군구 기초단체에 해당하는 1,773개의 시정촌으로 구성됨.

###### 2. 일본지방의회와 정책기능

- 일본의 지방의원은 지역을 대표하는 인사로서 시정에 참여함. 한국과 비교하면 상대적으로 높은 급여를 받고 있으나, 집행기관에 대한 견제기능이 부족하고 정책개발 기능이 높지 않다는 점은 한국과 비슷함. 지방의회의 정책활동 부족이 가장 문제가 되는 것은 지방의원들이 집행부와 같은 정책브레인을 갖고 있지 않기 때문임. 지방의회의 입법기능이라 할 수 있는 조례안은 단체장이 제출하는 경우가 많음. 다만, 의회사무국이 정책안작성을 위한 자료조사와 연구활동을 지원하고 있으며, 한국과 달리 지방의원의 정무조사비(V. 참조)가 도입되면서 앞으로 변화가 기대되고 있음.

###### 3. 국회-광역의회-기초의회

- 광역의회와 기초의회는 행정적인 관계라기보다는 정치적인 네트워크로 연결되어 있음. 광역의회는 47개 도도부현 의회이며, 기초의회는 약 1700개가 넘는 시정촌 의회와 도쿄도 특별구 23개구 의회로 구성되어 있음. 광역의회가 비교적 넓은 권한을 보유한

반면, 기초의회는 매우 한정된 권한을 행사함. 단체장은 의회심의회에 필요한 설명을 위하여 의장이 출석을 요구할 때에만 출석하게 되어 있으며(지방자치법 제121조), 따라서 매회기마다 의회에 출석할 필요는 없음. 기초의회는 굳이 의회를 개설하지 않아도 정촌단위별 총회만을 설치할 수 있음.

- 일본의 국회의원-광역의원-기초의원 관계는 정치적인 네트워크로 구축되어 있음. 국회의원들은 지방단체장이나 지방의원들의 계열화를 촉진하여 자신의 선거에 활용하거나 지자체의 정책결정에 영향력을 행사하고자 함. 따라서 국회의원과 도도부현의원-시정촌구 의원은 상호 간 계열화되고 있으며, 자민당이 가장 전형적인 사례임. 도쿄도 의원들도 단체장이 본인과 직접 연결되어 있다는 것은 지방선거시에 매우 유리하게 작용한다는 점을 잘 알고 있음.

## II. 일본 지방분권과 정부 간 관계

- 2000년 지방분권추진일괄법은 중앙정부가 지방을 통제하는 견고한 수단이었던 기관위임사무를 폐지함으로써, 중앙과 지방 간 관계를 지금까지 수직관계에서 대등한 수평관계로 재정립한 것임. 지방분권개혁은 중앙과 지방정부의 역할 분담, 기관위임사무 폐지와 사무재배분, 국고부담금 정리와 지방세재원확보 등을 포함하고 있었음. 지방분권추진위원회 제1차 ~ 제4차 권고에서 제기한 기관위임사무 폐지와 중앙성청의 지방행정 관여완화는 매우 획기적인 것임.
- 특히 지방분권의 진전과 함께 지방의회의 역할 증대에 관한 논의가 활성화되고 있음. 2000년 지방분권 개혁으로 일본 지방의회의 권한은 크게 확대됨. 당시까지 일본 중앙정부가 지자체를 통하여 관리하는 기관위임사무가 4-8할을 넘어서서 지방의회는 기관위임사무에 관여할 수 없었고, 권한도 제한되어 있었음. 2000년 일본의 지방분권개혁으로 기관위임사무는 폐지되고 지자체 모든 업무의 심의권과 조례제정권을 가지고 예산심의할 수 있게 됨. 지방의회는 지방정치의 주역으로 등장함. 지방자치법의 개정으로 매년 4회로 한정되었던 정례회의 횟수 제한도 폐지됨. 연간 70일 정도 개최되고 있던 지방의회는 연중 내내 개최할 수 있게 됨. 지방의회는 이제 단순한 감시기관에서 입법기관으로 구조적으로 바뀌어가고 있음.
- 도쿄도의 지방의회 기능강화를 위한 보고서는 지방의회가 다양한 민의반영, 이해 조정, 주민의견의 집약 등의 역할이 요구되며, 의회의사와 주민의사가 괴리되지 않도록

노력할 필요가 있다고 보고함. 또한, 지방의회는 단체의사의 결정을 내리는 의사기관으로서 역할과 집행기관을 감시하는 감시기관으로서 기능을 보다 강화해 가며, 지자체의 자기결정권이 확대되면서 의회가 정책형성 능력을 충실히 수행해갈 것이 요구된다고 봄.

### Ⅲ. 지방의회 기능활성화 개혁

#### 1. 지방분권과 의회활성화

- 지방의회는 다양한 민의를 반영하고 서로 상반된 이해를 조정하고 주민의견을 집약시키는 역할이 요구됨. 의회의 의사와 주민의견 간 괴리감이 발생하지 않도록 항상 노력해야 함. 또한 의회는 단체의사를 결정하는 의사기관으로서 기능과 집행기관을 감시하는 감시기관으로서 기능을 가지고 있음. 지방분권시대에 일본의 지방의회는 이러한 기능의 확대와 충실이 요구됨.

#### 2. 의회개혁의 방안검토

- 일본 지방의회는 바람직한 모습에 대하여 지역주민의 요청이나 선진국사례를 참고하면서 이해기능 조정, 의사기관으로서 정책형성기능, 감시기관의 기능을 제대로 다할 수 있도록 개혁할 것이 기대됨. 또한, 의회의 자주성, 자율성 확대의 관점에서 의회의 권한, 단체장과의 관계 등 의회제도의 기본사항에 대하여 법률로 정하거나, 조직과 운영면에서 가능한 의회의 자주성과 자율성을 모색하도록 노력할 필요가 있음. 이러한 내용은 반드시 법률이나 조례로 제정되어야 하며, 현행제도도 충분히 활용할 수 있도록 재검토해야 한다고 봄.

#### 3. 지방의회의 운영

- 민의를 청취하고 의회를 활성화시키기 위한 수단으로서 공청회나 참고인제도를 활용해야 함. 먼저 휴일이나 야간의회 개설, 케이블TV, 인터넷 등의 수단을 이용하여 의회심의를 생중계하거나, 심의기록을 공표하는 등, 심의공개와 정보공개를 적극적으로 추진해야 함. 정무조사비도 의원의 조사연구에 필요하므로 경비를 보조하고 아울러 사용내역도 공개해야 한다는 주장이 지방의회 기능활성화 답신에서 나오고 있음.

#### 4. 단체장과 의회관계

- 전결처분은 지방의회 권한에 속하는 사항을 단체장이 불가피한 사정에 따라 대행하는 제도라는 것을 감안하여 앞으로 개선안을 모색해야 함. 의회를 소집할 여유가 없다는 요건을 보다 엄격하게 규정하고 필요에 따라 규정 자체를 재검토할 필요가 있다는 것임.

### IV. 도쿄도 의회

- 도쿄도의회는 크게 의결, 도정감사, 청원과 진정심사로 이루어짐. 도의회는 지방자치법 제96조 의결을 필요로 하는 사항에 대하여 의결할 수 있음. 의결의 주요사항은 예산, 조례, 계약, 인사, 의견서, 결의 등으로 나누어짐. 예산안은 지사가 제출하며 의회가 의결함. 조례는 도민의 권리와 의무를 규정할 수 있으며, 공영교통요금과 대부제도에 관한 조례도 있음. 도쿄도가 시행하는 계약가운데 예정가격 9억엔(약 12억원)이상 공사계약은 의회의 의결이 필요함. 또한, 부지사, 공안위원회위원, 교육위원회위원 등 지사가 선임하는 중요인사는 의회의 동의를 필요함. 도쿄도의회는 공익에 관한 사항에 있어서 국회와 정부기관에 의견서를 제출할 수 있으며, 정치적인 효과를 기대하면서 도의회의 결의사항을 언론을 통하여 공개할 수 있음.

### V. 서울시의회에 대한 시사점

#### 1. 국회에 대한 서울시의회의 의견제출권

- 일본의 지방의회는 중앙정부에 대하여 의견표명권을 가짐. 중앙정부의 정책변경을 촉구하기 위하여 제시하는 의견제출권은 그 대표적인 것임. 지방자치법 제99조에는 지방정부의 공익사항에 대하여 의견서를 국회 또는 관계부처에 제출할 수 있음. 의견제출권은 중앙정부의 정책형성과정에서 지방의회가 정책형성이나 수정할 수 있도록 제안권을 설정한 것임. 지방분권개혁의 과정에서 법률이 개정되면서 재판소를 제외한 국회에 의견을 제출할 수 있도록 2000년 지방자치법이 개정됨.
- 지방의회의 결의는 지방의회가 의사를 표명하기 위한 것으로, 법률에 근거한 의견서와 달리 법적 구속력이 없었고, 다만 정치적 효과만 있었음. 결의는 공익에 관한 사항에 한정된 의견서와 달리, 범위가 한정되지 않음. 이 결의는 의원사직결의, 의원발언 문책결의, 또는 정책결의 등에서 법적 효과가 있음.



- 지방의회의 의견표명 권한으로 의견서제출권외에 자문답신권이 있음. 그것은 급여불복 신청에 대한 의회의 자문의견, 직원배상책임에 대한 지방의회 자문의견 등 임. 과거 1966년에 외교문제에 지방정부가 의견서를 발신하면서 외무성이 자치성에 통달을 보내서 외교문제에 관한 지방의회의 의결을 자숙하도록 요청한 바 있음. 그러나 글로벌화하는 요즘에 외교문제도 지역주민의 생활에 관련된 부분이 많은 만큼 의견서를 제출하는 것은 당연함. 1993년 지방자치법 개정은 지방6단체(전국도도부현지사협의회, 전국도도부현의회협의회, 전국시장협의회, 전국시의회협의회, 전국정촌장협의회, 전국정촌의회협의회)가 국회에 의견서를 제출할 수 있도록 함.

## 2. 로컬 매니페스트 활용

- 논의를 중시하는 의회에서는 중앙당과 지방정당 간 관계가 매우 중요함. 중앙집권시대에는 국회의원의 계열 하에 지방의원이나 지방정당이 존재하였음. 그러나 지방분권 시대에 접어들면서 국정은 국정의 쟁점을 다루고 지방의회는 지방의 쟁점을 다루는 것으로 변화하고 있음. 지방마다 각자 다른 쟁점이 있다는 것은 당연한 일임. 따라서 지역정책을 쟁점화하는 지방정당이 등장하는 것도 당연함.

## 3. 지방의원 연금제도

- 앞으로 지방의원들이 전문적이고 전업으로서 충실히 활동하기 위해서는 연금제도를 보다 강화할 필요가 있음. 이것은 지방의회의 기능활성화에 기여하기 때문임. 한국에서도 지방의회의 수준을 높이면서 지방재정이 상대적으로 안정된 서울시의회에서 선도적으로 지방의원 연금제도를 검토할 것이 요망됨.

## 4. 지방의회 정무조사비

- 도쿄도의회 개혁위원회는 2007년 12월 의회운영위원회 이사회산하 기구로 설치되어 정무조사회비 개선안을 검토함. 법령, 판례, 다른 광역단체 상황 등을 검토하여 효고현(兵庫縣)의회나 오사카부(大阪府)의회를 시찰하고 의견을 청취하였음. 2008년 4월 도쿄도 정무조사비 교부에 관한 조례시행 규정이 개정되어 적정한 예산집행을 위한 안내서를 작성함. 정무조사활동에 대한 정의를 내리고 사용기준을 개정하였으며, 앞으로 영수증 첨부과 제3자기관의 감사체제를 설치, 대상비용 등에 대하여 지속적으로 검토하기로 함.

## 제2절 독일

### 1. 독일의 국회와 지방의회 간의 관계

#### 1. 독일 행정체계와 지방자치의 특징

- 독일은 16개 주(Land)로 구성되어 있는 연방국가로서의 특성을 가짐. 주는 주헌법, 의회, 정부 및 법원을 가지고 있으며, 국가에 준하는 지위와 권한을 가짐.
- 지방자치단체에 관한 사항은 주의 입법사항이기 때문에, 지방자치제도는 주에 따라 각각 다름. 이러한 독일 지방분권의 특성은 지방자치제도가 각주마다 다르지만, 기본적으로 크라이스와 게마인데가 자치권을 향유하는 점은 모든 주에 공통됨.

#### 2. 독일 연방주의: 행정과 정책의 연계성 원리

- 연방주의를 실행하는 정치체계는 정부단계 간 중앙-지역(inter-state) 관계, 중앙단계에서 제도화된 중앙-지역(intra-state) 관계, 지역 간(inter-community) 관계 등 다양한 형태의 정부 간 관계 조정을 가장 효율적으로 그리고 가장 민주적으로 실현하는 다층구조의 정부운영을 모색하는 공통점을 가짐.

#### 3. 연방의회와 주 간의 연계성

- 독일은 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)의 양원제를 가짐. 이러한 연방하원은 국민에 의하여 직접선거를 통해 선출되며, 국민전체를 대표하며 민주적 정당성을 가짐. 반면 연방상원은 주를 대표하는 연방기관으로 주의회 선거에서 매개된 간접적인 선거형태를 가짐. 주정부는 연방상원의 구성원을 지명함.
- 연방상원은 입법기능을 가지고 있어, 의회로서 기능을 함. 입법제출권과 거부권을 가지며 연방주의 원리에 따라, 주의 이해관계를 연방수준에서 대표함.

#### 4. 연방입법과정과 상원의 동의법률

- 연방상원의 의결을 거쳐야 하는 경우(동의 법률, Zustimmungsgesetze)
  - 헌법을 개정하는 법률, 지방의 재정에 영향을 미치거나, 지방에 의한 시행을 필요로 하는 법률안의 경우가 연방상원의 동의를 필요로 하는 대표적인 예임. 이렇게 연방상원이 법률안을 부결시키거나 수정을 요구하는 경우에는 중재위원회(Vermittlungsausschuss)가 구성되며 구성원은 연방하원과 상원 16인으로 구성되며, 여기서 합의하면 연방하원으로 이송되어 재의결 될 수 있음. 하지만 연방하원이 이의를 제기하고, 끝내 동의하지 아니하면 법률안은 폐기됨.

### II. 연방, 주, 자치단체의 입법권의 배분과 연계성

- 연방의 입법권은 전속적 입법, 경합적 입법, 대강입법으로 분류된다. 기본법 제30조는 “기본법에서 특별히 명시하지 않은 국가 권력의 행사와 임무 수행은 주의 사항이다”라고 명시함. 따라서 주의 입법권은 연방의 입법권보다 광범위하며, 입법영역과 자율성이 큼.

### III. 지방의회 연합회와 연방정책과의 연계성

- 연방의회 위원회에 심의에 참가 및 의견 개진
- 연방정부의 법률안 준비에 참가

#### 1. 독일자치시의회 연합회(DST, Der Deutsche Städtetag)

- 베를린, 브레멘, 함부르크 등의 도시(크라이스 없는 도시)와 크라이스에 소속된 여러 도시(게마인데)들이 이 연합회에 참여하였으며 지방자치시를 적극적으로 대변함. 1973년에 도시연구소(das Deutsche Institut für Urbanistik)를 설립함.
- 연합회의 활동은 연방정부와 연방하원, 연방상원(Bundesrat), 유럽연합(EU), 타 기관들을 대상으로 회원도시들을 대표하며, 이익을 보호하는데 힘쓰고 있으며 회원 도시 간에 정책과 경험 정보를 상시 교환함.

## 2. 독일 크라이스의회 연합회(Deutscher Landkreistag)

- 1916년에 처음 구성되었으며 독일에서 민주주의 기초에 중요한 역할을 함. 독일 란트 크라이스(광역자치단체) 의회의 연합회로, 13개 연방주에서 301 광역의회가 가입하고 있으며 독일 전체에서 인구의 68%(5천 6백만의 인구가 거주함), 지역의 96%, 업무의 74%를 커버하고 있음. 독일의 광역자치단체인 크라이스들의 이익을 대변함.
- 연방정부와 본연합회 간의 협력은 각 연방정부 부처에 관한 공동내각법(gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien)에 규정되어 있으며 마찬가지로 연방의회와의 협력도 국회의사규정을 다루는 국회법(Geschäftsordnung)에 규정되어 있음.

## 3. 독일자치시-게마인데연합회(DStGB, Deutscher Städte- und Gemeindebund)

- 독일자치시 - 게마인데연합회(DStGB)는 도시와 게마인데(kreisangehöriger Städte und Gemeinden)의 연합회임.
- 지방자치단체의 이익을 대변하며 회원으로 가입된 도시와 게마인데는 12,500임. 연방적으로 조직되어있으며, 정치와 정당과 독립하여 활동하며, 국가의 지원을 받지 않음.
- 지방자치단체에 관련된 주요 의안에 대해 연방부처로부터 설명을 들으며 독일연방의회의 상임위원회는 DStGB의 의견을 청취함. 경제정책위원회와 기획위원회에 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있음.

# IV. 시사점

## 1. 광역자치단체평의회

- 독일 입법과정의 두드러진 특징은 주 정부에서 파견한 대표로 구성된 연방상원(평의회)(Budestrat)이 법안 제출권과 거부권을 행사할 수 있음. 하지만 입법과정에서 법안이 원안대로 통과되는 경우는 매우 드물며, 처리 시간이 오래 걸리는 단점이 있음. 이에 반해 강점은 연방상원을 통해 주정부와 충분히 협의한 뒤 통과된 법안은 집행에 힘이 실림.

## 2. 광역자치단체평의회 설치

- 한국은 연방국가를 운영하고 있지는 않지만 양원제를 택하고 있는 독일의 연방상원과 같은 기능을 갖는 “광역자치단체평의회” 를 헌법적 기관으로 설치의 논의가 필요함.

## 3. 중앙과 지방의 업무분할과 권한을 헌법에 명시

- 독일의 협력적 연방주의와 정책융합의 운영체제에서 시사해주는 면은 우선 중앙과 지방의 업무분할과 권한분할을 헌법에 명문화 하는 일이며, 업무와 권한의 분권화에 대한 논의를 헌법적으로 공고히 하고 중앙과 지방이 수행하는 업무와 권한의 불명료한 설정으로부터 배태되는 갈등을 예방하는 것이 필요.

## 4. 지방의회 연합회의 국회입법과정에 참여

- 독일 자치시의회 연합회(DST)와 크라이스의회 연합회(Deutscher Landkreistag)는 연방정치에 제도적으로 참여 하고 있으며 한국에서도 전국시도의회의장협의회가 공식적으로 특히 국회의 입법과정 및 심의에 참여할 수 있는 제도화 장치가 필요함.

# 제3절 프랑스

## I. 개요

### 1. 프랑스의 중앙 집권화 전통

- 프랑스는 국가주권의 단일성과 불가분성의 기본적 원칙에 따라 국가와 지방을 운영함. 이는 “프랑스 공화국은 하나이고, 나뉘어질 수 없으며, 정부(국가)의 절대적 원칙과 같이 간주되고 있는 국가주권이다(la République est une et indivisible et la souveraineté nationale)”라는 원리에서 비롯되며, 이는 프랑스에서 실질적인 분권화와 지방자치확대를 오랫동안 막아옴.

## 2. 공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법내용

- 분권화된 공화국(Une "République décentralisée")
- 지방자치단체의 책임성의 증대(L'extension des responsabilités des collectivités territoriales)
- 직접민주주의의 활성화(D'avantage de démocratie directe)

## 3. 지방정치 · 행정조직: 정치 · 행정적 통합모델

- 프랑스의 정치 · 행정체제는 국가의 단일성체제에서 지방자치단체의 다양성을 동시에 추구하는 이념에서, 국가와 지방자치단체의 논리가 동시에 작용하는 이중행정체제를 가지고 있음. 프랑스 지방조직은 정치 · 행정적 통합모델로 설명될 수 있는 바, 수직적 행정분야, 수평적 정치분야, 그리고 국가의 분야사업이 지방에 접목된 지역적 통합으로 이해됨.

# II. 프랑스의 국회와 지방의회간의 관계

## 1. 프랑스의 상원과 지방의회간 연계

### 가. 상원의원 선출에서 지방의회와의 연계성

- 지역대표인 시의원(conseil municipaux)과 도의원(conseillers généraux)로 구성되며 상원의원은 선거인단에 의해서 간접 선출됨. 이러한 선거인단은 국민의회 의원, 광역의원, 도의원 및 시의원으로 구성됨. 따라서 지방의원은 상원의원선거인단에 속함으로, 중앙의 상원과 지방의회 간의 연계성이 선거에서 제도화됨. 규정된 상원의원은 정원이 321명이며, 임기는 6년으로 매 3년마다 3분의 1씩 개선하도록 함.

### 나. 상원의 입법권과 지방자치단체와의 연계성

- 상원은 입법과정에서 하원인 국민의회와 동등한 권한을 가지며 법률안 제출권 및 정부제출안에 대한 수정권을 가짐. 상원은 정부나 하원과 견해를 달리하는 경우에는 거부권을 가지고 있으며 이에 따라서 법률안이 통과되기 위해서는 양원에서 동일한 내용으로 채택되어야 함.

## 2. 프랑스의 하원과 지방의회 간 연계

- 하원 국민의회는 상원과 달리 주민의 직선으로 선출되며 상원에 대해 예산에 관해서 우월적인 지위를 가짐. 하원의원은 임기 5년으로 2회 다수대표제로 선거구별로 1명씩 선출됨.
- 하원의원의 지방의원 겸직제도
  - 프랑스의 지방의회는 하원과 공식적인 연결이 없는 가운데 겸직제도(cumul des mandats)로 통하여 의원들은 양쪽 의회에 가담하여 활동하며, 하원 국회의원 중 90% 이상이 지방의원직을 겸함.

## 3. 의원직 겸직과 연계성

- 지방의회는 수평적인 정치적 관계와 수직적인 행정적 관계의 체계 안에서 작용함.

### 가. 지방의회와 하원과의 관계

- 지방의회는 국회와의 공식적인 연결은 존재하지 않지만 겸직제도(cumul des mandats)를 통해서 의원들은 양쪽 의회에 가담하게 됨. 결과적으로 국회와 지방의회의 관계는 법적인 연계제도는 없지만, 의원겸직을 통해 밀접한 관계가 형성됨. 따라서 국회에서 자연히 지역주민의 이해문제가 다루어지며 이에 따라 지방과 국가 간의 상호이해가 증가하며, 통합적인 정치구현이 가능해짐.
- 하원의원의 90% 이상이 자치단체장, 지방의회의원과 같은 지방직을 겸하고 있음.
- 누구든지 2곳 이상의 Department의회 의원이 될 수 없음.
- 하원의원은 상원의원을 겸직할 없음.

### 나. 지방의회 간의 관계

- 지방의회 간에는 관계는 행정적 라인이 아니라 선거를 통한 정치적 라인으로 존재하

며 광역자치단체의원이 시의원으로서 기초 자치단체 의회 의원을 겸함으로, 자치단체 간 정책 조정과 협조를 원활하게 하는데 도움을 주며 경비절약에도 기여함.

- 지방의회 간 어떤 수직적인 관계는 존재하지 않으며 기초·광역자치단체 구분 없이 자치단체 간 어떠한 간섭이나 통제를 배제함. 특히 자치단체 간 이해충돌이나 특수한 업무를 수행하고자 할 때, 지방의회 간에 서로의 중재나 도움이 필요하기 때문에, 상호관계가 밀접하게 형성됨.
- 수평적 견직은 권력분립원칙에 배치되며, 수직적 견직은 정치계급의 집중을 초래하여 정치체계에 불균형을 야기한다는 비판을 받고 있음.

#### 4. 국가대표 도지사(Préfet) 역할과 변화

- 정치적 행정적으로 실권을 장악한 도지사(국가대표)의 권한을 행정적 권한에 한정해야 한다는 주장은 프랑스 지방분권의 가장 핵심 분야였으며, 이는 도지사 의 위상의 변화를 가져오게 됨. 따라서 지방의회의 장이 그 자치단체의 집행기관의 장으로서의 역할을 담당하게 됨. 그러나 도지사제도가 폐지된 것이 아니라, 여전히 존속하며 기능과 역할의 변화를 가져온 것임.

### Ⅲ. 국회-광역-기초의회의 권한과 연계성

#### 1. 지방자치단체 기관구성에 따른 제도적 연계성의 특징

- 모든 지방자치단체에 통합된 조직(l'organisation intégrée) 내에 의결기관(지방의회)과 집행기관(집행위원회와 의장)을 배열하고 있으며 주민의 직접선거에 의해서 구성되는 의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸직하도록 되어 있음. 의장겸직의 단체장을 포함한 의회가 자치단체의 모든 권한을 보유하고, 행정의 궁극적인 책임을 지도록 하고 있음.



## 2. 지방의회의 행정사무에 관한 권한의 배분과 연계성

### 가. 지역(레지옹) 지방의회

#### ○ 의회구성

- 지역(레지옹)의회 의원은 6년 임기로 선출(3년마다 1/2교체). 도명부 투표에 의한 비례대표제를 채택하고 있으며 선거인의 유효투표수 5%를 득표하지 못한 명부는 의석 배분을 받을 수 없음. 지역의회의원 수는 26개 지역의 도 사이에 배분되어 있음. 2001년 기준 1829명으로 구성되어 있음.

#### ○ 의회의 사무권한(compétence générale)

- 예산 및 결산 승인. Region의회는 보통 상임위원회를 4개 설치하며, 이 가운데 의원 중 30%가 구성원이 됨.

- 지방의회는 단체장 및 부단체장을 선출하며 4개의 상임위원회(경제발전 위원회, 예산 위원회, 교육위원회, 교통위원회)를 설치함. 단체장은 집행부 행정사무를 관장함. 부단체장은 상임위원회 위원장을 겸임함.

### 나. 도(데파르트망) 지방의회

#### ○ 의회의 사무권한의 일반 원칙

- 사무에 대한 심의권한: 82년 지방자치법에 명시된 Département에 관계되는 모든 업무에 대해 사무권한의 일반원칙이 적용되며, 이 사무들은 의회의 심의 대상이 됨.

### 다. 기초(공문) 지방의회

- 국가행정기관 또는 법령에 의해서 부여받은 참고인 자격의 의견제출에 대해 모든 경우에 의회는 의회의 의견(avis)을 표명하며 Commune의 권한에 속하는 건설사업, 공유 재산 관리 등과 함께 지방공공서비스를 창출하며, 폐지하는 기능을 가짐. 또한 지역이익을 대변해야 하는 모든 경우에 대한 의회의견을 발의하며 단체장 선출(시장 Maire).

라. 의원의 권리 및 신분

- 지방의원은 무보수 명예직

## Ⅳ. 지방자치단체의 사무와 연계성

### 1. 레지옹(상위 자치단체)

- 국가경제계획분야
- 국토의 개발 계획 분야
- 도시계획분야
- 대중교통분야
- 교육 및 직업훈련 분야

### 2. 데파르트망(중간 자치단체)

- 보건과 사회복지분야
- 도시계획
- 국토의 장기계획과 발전분야
- 교육일부와 직업훈련분야

### 3. 뫼뮈(하위 자치단체)

- 뫼뮈의 사무
- 보건 사회복지분야
- 국토의 장기계획과 발전 분야
- 지방공공서비스 설립권

### 4. 프랑스 지방자치 단체 간 협력과 연계성 특징

- 프랑스의 자치단체 간 협력은 일부사무조합 또는 혼합사무조합 등과 같은 조합방식이 중심이 되어 왔으며, 근래에는 구성자치단체로부터 별개의 독자적인 운영자율권을 인정받은 자

치단체 간 협력공공법인(Etablissement public de coopération intercommunale, EPCI)을 구성하고 있음. 협력공공법인이 구성자치단체들을 대표해서지방공공서비스의 공급과 공공설비의 관리 등 지역발전을 위한 중요한 기능들을 집행할 수 있도록 공동조합제도를 확대 발전시켜 오고 있음.

## 5. 광역자치단체 위주의 협력체

- 광역자치단체 간의 협력은 1871년 최초로 제도화됨. 이는 여러 자치단체의 이익을 위하여 “도협의회”, “도 연합체”를 구성할 있음.

## 6. 기초자치단체 수준의 협력과 연계성

- 프랑스에서 기초자치단체 간 협력체는 발달한 반면, 광역과 기초자치단체 간 협력체는 상대적으로 발전하지 못함. 이는 규모가 큰 지방자치단체 간 협력체가 상대적으로 작은 지방자치단체 간 협력체의 권한을 침해할 것에 대한 우려가 있기 때문임.

## 7. 국가와 레지옹(Région) 간의 계획계약제도

- 계획계약 제도는 국가적 차원에서 필요한 정책과 지역적 차원에서 우선적으로 추진할 필요가 있는 정책을 조화롭게 추진하여 국가 및 지역발전을 동시에 추구하고 있음. 계획계약을 통해서 국가의 우선사업과 자치단체의 우선사업은 균형을 갖게 추진되게 함으로 국가전체의 정책적 목표를 이루어감. 이는 지역 간의 조화와 균형된 발전을 이루게 하여줌. 지방자치단체는 계획계약을 이용하여, 자신이 원하는 분야를 재정적 도움을 받아 육성시켜 나갈 수 있는 기회를 얻게 됨.

# V. 국회-광역-기초의회 간의 행정감사권의 배분과 연계성

## 1. 지방자치단체 간 감독금지의 원칙

- 지방자치단체 간의 감독금지(Absence de tutelle d'une collectivité sur une autre)의 원칙이 적용됨.

## 2. 국가의 지방자치단체에 대한 감독

### ○ 적법성 감독

- 행정행위를 대상으로 하며, 통제는 사전통제가 아닌, 사후통제로 이루어지며, 사후통제는 문서에 근거한 감독행위, 행정행위의 시기적절성 및 합법성에 대한 통제권을 행사함. 적법성에 대한 사법적 통제는 과거의 Prefet에 의한 후견감독 제도를 대신 함.

## VI. 시사점

- 프랑스는 국가의 단일성체계 안에서 강력한 국가중심의 지방정치·행정을 유지해나가기려는 전통을 가지고 있는데, 이는 자코뱅주의(Jacobinisme)와 나폴레옹주의(Napoléonisme)의 오래된 역사성에서 비롯됨.
- 국가와 지방자치단체 간의 연계성 확보차원에서 프랑스는 정치영역에서의 수평적 관계, 행정에서의 수직적 관계에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계의 특징을 보여줌.

# 제5장 국회와 서울시 및 자치구의회 간 효율적 연계성 확보방안

## 제1절 기본방향

- 국회와 지방의회 양자 모두 입법기관으로서의 기능을 수행하지만, 그 내용과 적용범위에 있어서 일정한 차이가 존재함.
- 국회와 지방의회 간에 존재하는 인적·영토적 중첩과 수행하는 기능의 유사성은 실제 구체적인 의정활동의 중첩으로 귀결되므로 관련된 세 주체, 즉 국회와 광역의회, 그리고 기초의회 간 활동의 효율적 연계가 필요함.

### 1. 협력적·수평적 연계를 위한 제도개선 방안

- 지방분권정책의 추진으로 중앙과 지방의 관계가 동반자적 관계로 변화하고 있는 것과 마찬가지로 국회와 서울시의회 및 자치구의회의 관계도 지방정치의 중앙예속화에 따른 수직적·계층적 관계에서 수평적·협력적 관계로 전환되어야 할 시점임.
- 지방분권을 통해 우리가 기대하는 것은 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도를 줄임으로써 지방정부 스스로가 문제해결능력을 갖도록 하는 것임.
- 이를 위해서는 서울시의회를 포함한 지방의회의 조례 제정권 강화, 자치사무의 범위 확대 등을 통한 행정사무 감사권의 확대 및 명확화, 협력적인 청원수리 및 감사기능 방안의 마련, 그리고 지방의회의 입법 참여제도 개선 등의 제도적인 장치의 마련 및 개선이 시급함.

### 2. 협력적·수평적 연계를 위한 서울시의회의 역할강화 방안

- 국회와 지방의회의 관계는 곧 국회와 서울시와의 관계라 하여도 무방할 정도로 서울

시의회를 둘러싸고 있는 많은 네트워크에서 서울시는 적극적 역할이 요구받고 있음.

- 국회와 자치구의회의 매개자로서 서울시의회는 상이한 수준의 의회 간 협력적·수평적 연계를 위해서 시도의회의장단협의회에서의 위상 제고를 바탕으로 서울시의회의 체계적인 입장의 마련과 적극적인 관철을 위해 서울시 광역 및 자치구의회 의장단 협의회를 구성하며, 당정협의회 개최시 시도의회의장협의회 참석 및 의견개진을 제도화 할 수 있도록 적극적인 역할을 선도해야 함.

### 3. 협력적·수평적 연계를 위한 서울시의회의 역량강화 방안

- 서울시의회가 국회와 자치구의회를 포함한 상이한 정부 수준의 의회 간 협력적이고 수평적인 관계를 정립하기 위해 선결되어야 할 역량강화를 위해서는 정무조사비의 신설, 의원보좌관제의 도입, 사무처의 독립 및 인사교류의 활성화, 그리고 의회의정연수원의 설치 등이 이루어져야 함.

## 제2절 협력적·수평적 연계를 위한 제도개선 방안

### 1. 조례의 법적 지위 재정립

- 지방자치의 실질적 구현을 위해 지방정부는 자기고유사무에 관하여 완전한 정책결정권을 독자적으로 행사하고 국가위임사무의 집행에 있어서도 수평적 협력의 방식으로 실질적 정책결정권을 행사할 수 있어야 함.

### 2. 자치사무의 범위 확대 및 명확화

- 국회와 지방의회 간의 입법기능 수행을 위한 협력은 기본적으로 자치사무의 범위를 확대하는 것에서부터 시작하여야 함.
- 경합적인 사무와 관련하여 지방자치법 제9조 제2항 제2호「라」번은 아동의 복지사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있고, 아동복지법 제3조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 아동을 건전하게 육성할 책임을 진다”고 규정하고 있는데, 이는 아동의 복지에 관한 사무는 국가사무이기도 하고 자치사무이기도 함을 의미함.

- 위임사무와 관련하여 법리적으로 본다면, 국가의 위임사무는 국가사무이므로 국회의 임무영역에 놓인다고 보아야 함. 그러나 위임사무 중에서도 단체위임사무는 자치사무에 준하는 것으로 보아 지방의회에서도 이에 관여할 수도 있을 것임.

### 3. 청원수리기능 협력방안

- 지역적인 문제인 경우 비록 국회에 청원이 제출되었다 하더라도 지방의회로 넘기고, 지방의회에 제출된 청원 중에서 국가 전체적인 사안이 있는 경우 국회에 제출토록 조정하는 것이 바람직함. 이를 위해 청원법 등 관련 법령을 개정하여 국회와 지방의회가 각자 수리할 수 있는 청원의 내용과 범위를 명확하게 하는 것도 하나의 대안이 될 것임.

### 4. 감사기능 협력방안

- 지방자치단체에 대한 국정감사는 앞으로 국가위임사무에 대한 행정성과를 감사하는 성과감사중심으로 감사를 전환할 필요가 있음.
- 지방의회의 자율성을 고려하여 자치단체에 대한 행정사무감사의 경우 실질적이고 충분한 감사가 이루어 질 수 있도록 그 시기와 기간을 각 자치단체의 특성에 맞게 자율적으로 조례로 규정할 수 있도록 관련 법령의 개정이 필요할 것임.

### 5. 국회 상임위원회 입법과정에서의 서울시의회 참여 제도화

- 국회와 지방의회의 입법협력방안의 하나로 국회입법과정의 지방의회 참여방안을 고려할 수 있음. 지방의회의장단협의회나 전국의정협의회는 지방자치단체와 관련된 주요 법안의 상정시 의견서를 국회에 제출하거나 의견을 진술할 기회를 부여받도록 함.
- 지방자치법을 개정하여 자치단체와 지방자치제도에 영향을 미치는 중앙정부의 주요 정책 결정에 있어서 지방자치단체와 지방자치단체연합은 의견을 제시할 수 있고, 중앙정부는 이에 대하여 회신을 의무화할 필요가 있음.

## 제3절 서울시의회의 연계적 역할 강화 방안

### 1. 국회와 지방의회 간 협력의 제도화 방안

- 국회와 지방의회 간 협력기구의 설치에 국회와 지방의회 간 수행기능의 역할분담과 협력을 제도적으로 보장하기 위해 필요함. 기본적으로 국회의원은 국가사무를, 지방의원은 자치사무를 자신의 영역으로 한다고 하여도 그 양자 간에 명확한 구분이 되는 것이 아닌 만큼 서로 간의 협력과 조정이 필요하다고 보임.
- 이를 실현하기 위한 협력의 제도화는 의회활동의 내실화를 위한 것으로 양자의 협력이 권력분립원리에 반하는 것은 아니라 할 것임. 또한 양자의 결합은 결코 지방의회의 약화를 초래하기 위한 것이 아니라 국회와 지방의회가 각기 자신의 기능을 충실하게 발휘하기 위한 것임. 소속정당을 초월한 국회와 지방의회 간의 협의체 구성은 국민과 주민복리의 향상을 위해 바람직하다 할 것임.

### 2. 시도의회의회에서 서울시의회 역할 강화

- 지방자치단체 협의회 조직 지원
- 지방정부의 정책형성 논리의 개발
- 지방정부의 형성정책에 대한 지지와 동원의 확산

### 3. 서울특별시 의회 및 자치구의회 의장단 협의회 구성

- 서울이라는 대도시는 자치구와 효율적이고 유기적인 연계를 통하여 지역 주민들에게 적극적으로 서비스를 제공할 필요성이 있다고 할 것임.
- 서울시의 경우 비법정단체이지만 서울시자치구의회의장협의회, 서울시자치구의회부의장협의회, 서울시자치구행정위원장협의회 등 지방자치와 서울시 자치구의 공통적인 행정협력을 위해 비공식적 네트워크가 형성되어 있음.



- 이를 공식적 네트워크화하여 정기적으로 자치구의회의장단과 서울시 의장단들의 정기적인 모임과 협의를 통해 서울시 중장기개발계획의 수립, 도로·지하철 등 대규모 SOC사업의 공동추진, 자치구 간 관광벨트 구축 등 자치구의 상호 이해의 방향을 서울시의회가 함께 조정하는 방향으로 협력을 강화할 필요성이 있음.

#### 4. 당정협의회 개최 시도의회·의장협의회 관계자 참석의 제도적 보장

- 시도의회·의장협의회가 중앙정부에 건의·제출한 정책건의에 대한 논의가 이루어 질 경우 당정협의회시 지방자치단체 협의회의 관계관이 당정협의회에 참석하여 정책(안)에 대한 취지의 설명과 협조를 득할 수 있는 기회가 제도적으로 뒷받침되어야 할 것임.

### 제4절 서울시의회 의정역량 강화 방안

#### 1. 서울시의회 정무조사비 신설

- 일본 도쿄도의회 사례조사에서 제시했듯이 정무조사비의 신설을 적극 검토할 필요가 있음.
- 지방자치법의 규정을 바탕으로 정무조사비 관련 조례 등을 제정하여 정무조사비의 근거를 구체적으로 마련

#### 2. 의원 보좌관제 도입

- 우선 서울시의회는 소관 예산의 규모나 집행부 조직 규모를 고려하여 볼 때 선도적이고 시범적인 전문보좌관제 도입을 고려하여야 할 것임.
- 의원의 보좌기능 강화하기 위해 의장 소속의 독립 지원기관(정책연구실) 설치, 위원회 보좌관(입법조사관 도입) 도입, 의원의 개별보좌관제 도입 순으로 3단계의 도입방안을 고려해본다면 서울시의회는 현재 전문위원실의 입법조사관 2인과 개방형5호 전문위원 1인을 확충해왔고 이제는 의원의 개별보좌관제를 도입하여야 할 것임.

- 모든 시도의회에서 일시에 보좌관제를 시행하는 것에는 지방재정 부담이 커질 수 있으므로 서울시의회에 선도적으로 의원 보좌관제를 도입하고 그 성과여부에 대한 검증을 바탕으로 전국적으로 확대실시하는 방안의 연구가 필요하다고 판단됨.

### 3. 지방의회 의회직렬 신설 및 사무기구 인사권 독립 및 인사교류

#### 가. 의회직렬 신설 및 사무기구 인사권의 독립

- 의회직렬을 신설하여 의회사무기구의 장을 비롯한 전 직원의 인사를 당해 지방의회의 의장이 행하도록 하여 사무직원 인사권 문제를 해소하는 기본 방향은 기관대립제의 취지에 충실하여 사무직원들이 의회에 소속감을 가지고 의정지원 조직으로서의 역할과 기능을 적극적으로 수행하도록 하여야 함.
- 지방의회의 의회직렬을 신설하고 의회사무기구의 장을 비롯한 전직원의 인사를 당해 지방의회의 의장이 행하도록 하여 지방의회의 전문성과 독립성을 제고하도록 하여야 함.

#### 나. 국회, 서울시의회, 그리고 자치구의회 간 인사교류의 활성화

- 의회 사무기구에 대한 독립성을 바탕으로 사무기구의 의정 지원 인력의 전문성을 제고하고 국회와 광역의회, 그리고 자치구의회 간 협력적 관계를 구축하기 위해 사무기구의 의정지원인력 간 인사교류의 활성화가 필요함.
- 국회와 지방의회 간, 그리고 광역의회와 기초의회 간 정기적 인사교류 및 사안별 인사교류를 위한 제도적 장치 마련

#### 다. 사무직원 임용제도

- 기관분리형을 채택하고 있는 우리나라의 지방자치제도 하에서 지방의회와 집행기관이 견제와 균형을 달성하고 주민의 투표성에 입각하여 집행기관을 효과적으로 통제하기 위해서는 의회사무기구가 기관분리주의의 취지에 맞게 제 기능을 다해야 한다.
- 지방의회의 사무기구가 능률적으로 운영될 수 있도록 융통성을 부여하고, 자율적인

내부 조직권을 가질 수 있도록 정부는 지방자치단체에 그리고 지방자치단체 내에서 지방의회에 권한을 이양 또는 위임하여야 한다.

#### 4. 의회의정연수원의 설립

- 지방의원, 의회직원, 전문위원, 보좌진들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전파할 수 있는 전문연수기관의 설치가 필요함.
- (가칭) 의정전문연수원을 설립하기 위해서 추진주체, 연수교육프로그램의 개발 및 연수소요 예측, 연수원 건립시기와 규모, 자원조달 방안 및 연수원 건립 로드맵에 대한 타당성 조사가 필요할 것임.



# 제1장 연구의 개요

## 제1절 연구의 배경

- 지방자치와 지역발전을 위한 효율적 정책수행을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 유기적인 협력체계가 정립되어야 하며 특히, 서울시의 경우는 대한민국의 수도인 동시에 대표적인 광역지방자치단체로서 중앙정부와 지방정부와의 연계성을, 그리고 서울시의회는 국회와 지방자치단체 의회 간의 유기적인 협력체계의 모델을 정립하여야 할 필요성이 있음.
- 글로벌화된 세계 각국의 행정체계는 대외적으로 국가와 국가 간의 협력을 확대하기 위한 체제개편과 아울러 국내적으로는 국가경쟁력 강화를 위해 한편으로는 지방분권을 확대해 가면서도 또 다른 한편으로는 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 협치의 체계를 강화해 나가고 있음.
- 프랑스는 2003년 헌법 개정을 통해 지방분권을 확대하여 공화국체제를 유지하면서 국가의 행정조직을 분권화하여 지방자치단체의 자치를 더욱 보장하고자 노력하고 있으며 특히 국가와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능배분을 자유스러운 행정을 어떻게 하면 구축할 수 있는가에 초점을 맞추고 국가와 지방자치단체 간의 연계성을 극대화하는 자치행정체계를 추진해오고 있음.
- 독일은 연방국가의 틀 속에서 중앙정부와 연방정부 간의 정책적 협력을 강조하여 주의회가 주의 업무수행에 독자적인 책임을 지면서 주정부가 연방상원을 통해 연방정책에의 참여를 확대하는 정책융합으로 발전되면서 협력적 연방주의가 국가 전체의 포괄적인 관리(Globalsteuerung)을 가능하게 했다는 평가를 받고 있음.
- 우리나라의 경우에도 서울시와 같은 광역자치단체의 의회는 한편으로는 효율적인 지방분권을 확대하면서 동시에 중앙과 지방 간의 유기적이고 통합적인 의사결정 체계 구축을 위해 중앙정부의 의사 및 정책 결정에 참여하여 지방자치단체의 권익을 국가 공익으로 종합화하고 결정된 정책의 집행에 협력하는 것이 바람직함.

- 이러한 맥락에서 서울시의회를 중심으로 한 국회와 지방의회의 제도적, 기능적 연계성에 대한 연구의 필요성이 제기되며, 이의 연구는 서울시의회의 발전과 의원의 효율적인 의정활동을 수행에 기여할 것으로 사료됨.

## 제2절 연구의 목적과 필요성

- 우리나라는 오랜 중앙집권적 전통으로 인하여 행정부의 경우는 정책과정에서 중앙정부와 지방정부의 관계가 유기적인 체계를 유지하고 있으나 의회의 경우는 국회-광역-기초의회 간의 관계에 대해서 상호연계성에 대한 인식이 희박함.
- 행정체계에 있어서 각급 정부 간의 유기적 연계성이 필요한 것처럼 의회 간의 관계에 있어서도 각급 의회 간의 유기적 연계성이 중요하며 국가 전체적인 관점에서 입법 및 의회기능의 효율적 수행을 위해서는 국회와 광역 및 기초의회 간의 연계성이 필요하며, 분권화의 취지에 맞게 각 의회 간 관계가 분업적 협력관계로 발전할 수 있는 제도적 장치가 필요함.
- 실제로 국회-광역-기초의회는 별개의 분리된 제도가 아니라 서로 유기적으로 연계되어 있으므로, 광역의회가 추진하는 많은 정책들과 쟁점들은 중앙 및 기초의회와의 연계 속에서 야기되고 있음.
- 국회와 지방의회 간의 역할분담 측면에서 볼 때, 광역의회로서 서울시의회는 국회와 지방의회와의 관계에 있어서 입법기능, 예산기능, 행정감시기능, 시민참여기능을 어떻게 배분할 것인가에 대한 기본적인 골격을 정하는 위치에 있음.
- 뿐만 아니라 국회와 지방의회제도의 분업적 협력관계의 확립이라는 측면에서 볼 때, 광역의회로서 서울시의회는 우리나라의 지방의회의 위상과 지방의회의원의 권한과 지위를 선도해나가는 입장에 있음.
- 이러한 관점에서 국가 전체적인 수준에서 국회와 지방의회 간의 분업적 협력관계의 바람직한 역할분담모형을 확립하고 국회와 지방의회제도의 체계화를 위해서는 국회와 지방의회의 연계성에 대한 연구가 매우 중요함에도 불구하고 이에 대한 선행연구가 미

약하며 제도적 방안도 확립되어 있지 못한 실정임.

- 따라서 각 의회 간 관계가 분업적 협력관계로 발전할 수 있도록 광역의회인 서울시의회를 중심으로 의회 간 제도적·기능적 문제를 종합적으로 분석하여 국회 및 기초의회와의 효율적 연계를 위한 서울시의회의 전략적 포지셔닝에 대한 연구가 필요함.
- 이에 본 연구는 이론적 경험적 연구를 통하여 서울시의회를 중심으로 국회-광역의회-기초의회 간의 연계성을 확립하기 위한 방안과 서울시의회의 발전적 위상정립과 의회운영에 관한 구체적인 방안을 제시함으로써 대한민국의 의회제도의 발전과 정부 간 관계의 개선을 통한 분권화 과정에서의 효율적인 국가 의회제도 체계구축에 기여하는데 연구의 목적을 두고 있음.

### 제3절 연구의 범위

- 본 연구를 위하여 다음과 같은 연구의 범위를 설정하였음.
  - 국회-서울시의회-기초의회 간의 연계성의 개념과 필요성에 대한 이론적 토대를 정립.
  - 국회-서울시의회-기초의회 간의 관계에 대한 현황을 분석을 통해 연계성을 진단.
  - 일본과 독일, 프랑스의 사례를 분석함으로써 의회 간 연계성확립과 의회제도 발전을 위한 한국에의 적용가능한 시사점을 도출.
  - 국회 및 기초의회와의 관계에 있어서 연계성을 확립하기 위한 서울시의회의 바람직한 역할방안을 제시.
  - 서울시의회의 현재의 기능과 권한, 의회위원의 위상과 역할, 의회제도의 발전을 위한 제도적 주요 여건에 대한 문제점을 찾아 개선점을 제시함.

### 제4절 연구방법

#### 1. 문헌조사를 통한 기존연구 검토

- 본 연구를 위하여 지방의회에 관한 기존의 단행본, 논문 및 연구기관의 보고서 등의 문헌조사를 통하여 본 연구의 이론적 기초를 정립하였음.

- 서울시의회에 대한 연구보고서 등의 현황자료를 참조하여 국회-서울시의회-기초의회제도의 운영현황 및 의회 간의 관계와 연계성에 대한 실증적 분석.

## 2. 법령 및 조례의 검토

- 본 연구는 법과 제도에 관한 연구의 특성상 한국, 독일, 프랑스의 헌법, 지방자치법 및 지방자치 및 지방의회 관련 조례 등을 검토함.
  - 헌법, 국회법 및 국회자료 분석
  - 일본, 프랑스, 독일을 중심으로 한 헌법, 지방자치법 검토

## 3. 외국 사례연구를 통한 제도비교

- 본 연구는 각 국가의 제도적인 고찰을 통해 서울시의회에 적용가능한 시사점을 도출하기 위해 해외 선진국의 사례를 자료조사와 현지 직접조사 및 의원인터뷰(동경도 의회)를 실시함.
- 본 연구를 위해서는 지방분권화의 선진국이면서 비교적 발달된 의회제도를 확립하고 있는 국가 중 대표적으로 중앙집권국가인 일본, 프랑스와 연방국가인 독일을 선정하여 사례조사를 통한 제도에 대한 비교적 고찰을 통하여 본 연구에 필요한 시사점을 토출하고 대안제시에 활용하였음.



## 제2장 국회와 지방의회 간 연계성에 대한 이론적 검토

### 제1절 국회와 지방의회 간 연계성의 의의

#### 1. 연계성의 개념

- 연계성(interrelation)의 개념은 정부 간 관계에서와 마찬가지로 정치적, 법적, 행정적, 제도적, 재정적 제 관계로 이해함.
- 본 연구에서 서울시의회와 국회 및 구의회 간의 연계성이란 이들 의회 간에
  - 기능적으로 합리적 분권과 분업이 잘 이루어지고(기능적 연계성)
  - 제도적으로 통제 지원 협력관계가 잘 이루어지고(제도적 연계성)
  - 이를 이루기 위해 각 의회의 위상과 의원의 신분이 적절하게 규정되어 있는 상태(사회문화적 연계성)를 포함하는 개념으로 조작적으로 정의함.

#### 2. 국회와 지방의회 간 연계성의 중요성

- 정치제도에서 연계성에 대한 연구는 중앙집권과 지방분권의 제도적 관계와 역학관계가 어떠한지를 보여줌.
  - 국가 내 입법기관 간의 합리적 분권체계 확립
  - 국가입법업무분담을 통한 입법기능의 효율화
  - 서울시의회의 기능정립
  - 서울시의회의원의 권한과 위상정립

#### 3. 연계성의 평가지표

- 국회와 지방의회 간의 연계성을 평가할 수 있는 주요 지표는 기능적 연계성에 대한

평가지표로서 입법권의 배분, 행정사무에 관한 권한 배분, 행정감시권의 배분, 재정에 관한 권한 배분과 제도적 연계성의 평가지표로서 의회 간 통제관계, 의회 간 경합관계, 의회 간 협력관계, 의회 간 지원관계, 그리고 사회문화적 연계성의 평가지표로서 의원의 신분과 지위, 의정활동 지원체계 등을 들 수 있음.

<표 2-1> 의회 간 연계성의 평가지표

구 분	기능적 연계성	제도적 연계성	사회문화적 연계성
주 요 평 가 지 표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입법권의 배분</li> <li>○ 행정사무에 관한 권한 배분</li> <li>○ 행정감시권의 배분</li> <li>○ 재정에 관한 권한 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의회 간 통제관계</li> <li>○ 의회 간 경합관계</li> <li>○ 의회 간 협력관계</li> <li>○ 의회 간 지원관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의원의 신분과 지위</li> <li>○ 의정활동 지원체계</li> </ul>

## 제2절 의회 간 연계성의 이론적 논거

### 1. 신제도주의

- 서울시의회의 지위와 기능의 다양성, 제도 발전은 신제도주의적 입장에서 접근하며 분석함.
- 본 연구에서 제도는 조직(organization)과 동일한 것만이 아니라, 조직이 관계하고, 조직의 행위(협력적, 갈등적, 연대적 등)와 조정이 가능한 행위영역(Handlungsfeld)을 말하는 것으로 이해하되 다만, 제도적 접근은 정태성을 띠기 때문에 기능적 접근을 통해 기관 간 기능배분과 기능배분에 따라 실제적인 영향을 미치는 요소들을 분석대상으로 함.

#### 가. 개념

- 신제도주의는 1980년대 이후 세계 각국들은 세계화, 정보화 및 국제화 등의 급변하는 환경에 직면하여 정부개혁에 이론적 원리를 제공하여 오고 있으며 전통적인 제도주의가 제도의 역사적인 발전에 초점을 맞추고 있다면, 신제도주의는 어떻게 정치적 갈등

과 이해들이 제도 혹은 환경을 통해서 조정되는가, 제도들이 어떻게 정책결정과정에서 조화되는가, 제도들이 어떻게 정치행위자들의 목표와 권력관계를 형성하는가를 설명하고자 함.

- 신제도주의에서는 ‘제도’의 개념을 단일체(monolithic entity)가 아니라, 복합체(complexes)로 이해하며 제도를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식하게 될 때, 제도가 구성요소들로 이루어 제도 디자인이 가능해짐. 가령 정치제도는 상위개념으로 하위개념의 제도들을 포함하고 있음을 말하며 정치제도의 하위제도로서는 의회제도, 선거제도, 지방자치제도 등으로 구성되고 이런 제도의 재결합을 통해 상위개념의 제도를 재구성할 수 있음.
- 신제도주의에서 이와 같은 제도변화는 구성요소들이 새롭게 재결합하는 것으로 해석하며, 이런 제도의 재결합과정에서 행위자의 역할을 주목하게 되며, 이는 행위자 간 권력관계를 설명하는데 용이하게 됨.

#### 나. 제도 역할

- 제도는 다음과 같은 역할을 수행함.
  - 제도는 정책을 형성하고 집행하는 정부의 능력을 제한함.
  - 제도는 정치경제적 행위자들에게 기회를 제공하며, 그들의 행위를 제약하는 역할을 하므로 행위자들은 행위에서 전략을 결정하게 됨.
  - 제도는 정치경제적 행위자들 간의 권력배분에 영향을 미치게 되므로 궁극적으로 정책결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우하게 됨.
  - 제도는 행위자들이 자신들의 이익을 어떻게 정의하며 추구하는 목적을 달성 할 것인가에 영향을 줌.
- 신제도주의에서 제도는 제도가 종속변수 뿐 만 아니라 독립변수로서 역할을 하게 되므로 행위자에게 합리적 선택의 기회를 제공함.

#### 다. 신제도주의하에서의 제도적 상호보완성

- 제도적 상호보완성은 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 서로 다른 영역에서

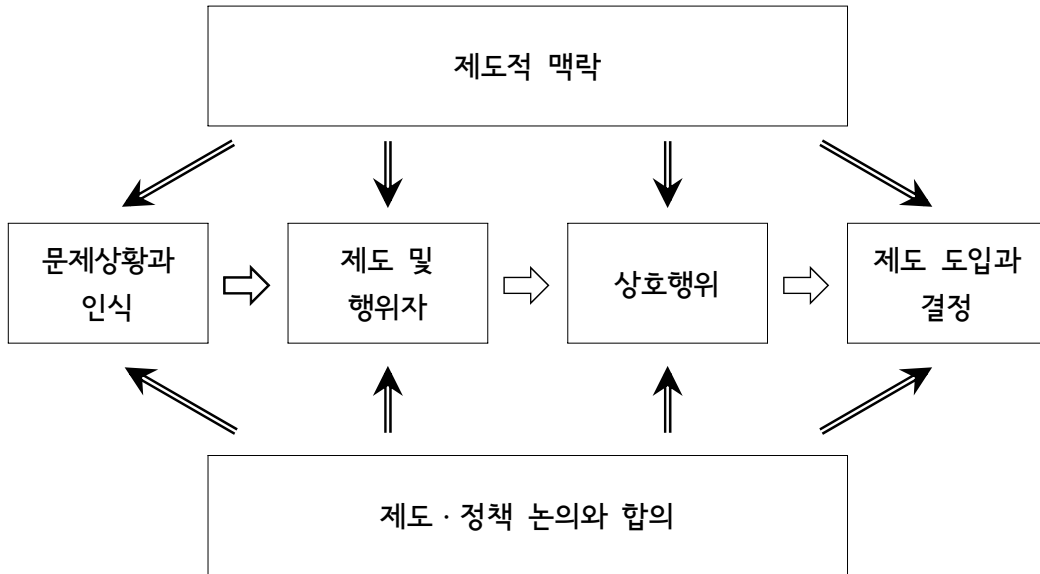
다른 제도에 기능 및 효율성을 강화시켜 줄 때에 존재함. 이는 제도 간의 시너지 효과가 존재함을 의미하므로 제도적 상호보완성이 존재하는 경우에, 다른 영역에 있는 제도에 영향을 미치게 됨. 가령 국회에서의 제도적 결정이 지방의회의 기능수행에 영향을 주며 받게 됨. 따라서 이런 상호보완성의 존재는 동일한 제도라 할지라도 새로운 결과를 만들어 내게 됨.

- 제도적 상호보완성의 문제는 제도가 추구하는 목적과 효과가 다르게 나타나기 때문에, 제도의 이식과 적용을 결정하는데 중요한 역할을 함. 가령 다른 국가나 또는 다른 자치단체에서 사용하고 제도를 벤치마킹하였을 때에, 제도의 효과가 미미하거나 또는 부정적으로 나타나는 경우, 이와는 반대로 제도의 효과가 크며 긍정적인 효과가 나타나는 경우로 볼 수 있는데, 이와 같은 영향력의 차이는 이런 제도의 상호보완성이 서로 다르게 작용하기 때문임.

#### 라. 제도의 변화

- 제도의 변화에 관련된 논쟁은 크게 제도의 변화의 과정과 원인으로 분류됨. 제도의 변화가 점진적인가 또는 근본적으로 급격한 이루어지는가에 대한 논쟁에서, 현재 한국의 지방자치제도의 변화는 단절된 모형에 따라 급격히 일어날 가능성은 '행정구역개편'이나 '행정계층개편'에 따라 일어날 가능성을 배제할 수 없음. 이런 외부적인 급진적인 요인을 배제하면, 제도변화는 점진적으로 이루어지며, 그 원인은 내부적인 원인을 통해서 이루어 질 수 있음.
- 제도디자인에서 새로운 제도가 반드시 기존제도의 구성요소들을 재결합하는 방식을 통하여 이루어지는 것만은 아님. 가령 기존의 제도를 구성하고 있는 요소들에 새로운 요소를 도입하는 것을 통해 이루어 질수 있음. 이러한 외부로부터의 새로운 요소의 도입은 지방정부의 제도정책에서 새 제도의 탄생이 되는 것임. 가령 헌법개정, 국회법, 정부조직법에 지방자치단체협의체의 입법제안권을 새로 규정하는 경우에 새로운 제도가 탄생하게 됨.

<그림 2-1> 제도 분석과 새 제도 도입 결정 과정



## 2. 정부 간 관계론(IGR)

### 가. 관계 논리와 성향

- 권력의 배분측면에서 조직내부에 어느 쪽에 더 많은 권력이 배분되느냐에 따라 집권과 분권이 결정되게 됨. 집권은 조직의 상층계층에 더 많은 권한이 집중된 형태이며, 분권은 하층계층에 더 많은 권한이 배분내지 이양되는 형태임. 따라서 지방분권은 행정권한이 지방자치단체에 많이 분산되는 조직형태를 말함. 분권형태에서 지방정부는 의사결정권을 중앙정부보다 더 많이 가지게 됨. 이런 분권과 집권에서 우선적으로 관계의 문제가 다루어지게 됨.
- 한국의 정부수립이후 중앙정부와 지방정부 간 관계는 수직적이며 통제적인 관계로 변화가 없다가, 1991년 지방의회가 설립되며, 지방자치가 재실시 되면서 변화되기 시작함. 이러한 관계변화는 지방자치를 통해 대등한 상호관계와 협력적인 관계로 변화의 방향과 목적을 갖고 있음.
- 정부 간의 관계(Intergovernmental Relations, IGR) 연구에서 관계의 유형과 논리적 근거를 찾아 볼 수 있음. 정부 간 관계 개념은 1930년대 미국에서 경제공황이루 연방정부의 기능이 확대되는 가운데서 사용되기 시작함. 연방정부와 주정부 간의 관계에

서 점차 주정부 및 지방정부 간의 상호관계를 의미하는 내용으로 확대되어 감. 1970년대 말부터 미국, 영국 등을 중심으로 주로 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 중심으로 정부 간 관계가 연구되어 옴.

- 이런 관계는 일반적으로 수평적 관계와 수직적 관계로 볼 수 있음. 수직적 관계에서는 중앙정부를 중심으로 하는 중앙논리와 지방정부를 중심으로 하는 지방 논리로 대별할 수 있으며, 각 관계논리는 이념을 내포하고 있음.

- 중앙집권의 논리와 성격

- 거시적인 관점에서 관리적 성향을 가짐.
- 통제중심의 관점에서 지배적인 성향을 가짐.
- 효율중심에서 관리적인 성향을 가짐.
- 중앙정부를 중심으로 하여 지방행정을 하위적이며, 예속적으로 취급함.
- 공공부분이 팽창하며 공공서비스가 증가로 인하여 행정관리가 복잡하여 짐에 따라 전국적·종합적 관점에서 중앙정부의 통제와 조정이 필요하다. 이러한 상황에서 지방정부에 권력이나 의사결정권을 이양하는 것은 불가능하다고 여김.

- 지방분권의 논리와 성격

- 미시적 관점에서 관리하는 성향을 가짐
- 분리중심적이며 탈출적인 성향을 가짐
- 형평중심에서 전체보다 개별적 효율성을 추구함
- 지방정부를 중심으로 하여 중앙정부와의 관계를 설정하려 함.
- 행정이 복잡해질수록 행정수행은 주민의 가까운 곳에 위치하는 지방정부가 담당해야 한다고 봄.

#### 나. 정부 간 관계 모델

- 세계 각 국가들은 여러 가지 이유에서 연방정부(federal) 시스템이나 단일정부(unitary) 시스템을 선택함. 이는 어떻게 지역과 기능을 연관시키는 가의 이론적인 문제를 제기함.
- 1930년대 정부 간 관계(IGR)를 맨 처음 사용한 앤더슨(Anderson 1960:3)은 이를 “모

든 형태의 정부 기관에서 발생하는 활동과 상호작용의 중요한 부분”이라고 정의함. IGR은 정부 내 상호관계에만 한정되지 않고 관할과 조직의 경계에 걸쳐 권한을 행사하는 관료 간의 관계를 포함한다고 봄. IGR은 조직 분석과 개인 분석을 동시에 다루며 거시 체계와 개인별 행동과 그룹별 행동 역학을 포함시킴.

#### 다. 라이트(Deil S. Wright)의 정부 간 관계 모델

- 라이트(Deil S. Wright)는 정부 간 관계를 기능적 상호관계를 중심으로 하여 분류하고 모델을 제시함.

##### 1) 내포적 권위(inclusive authority) 관계 모델

- 중앙정부가 지방정부를 포용하며 그 관계는 수직적, 계층적임. 이런 관계에서 중앙정부는 정책에서 장점을 가지나 지방자치를 방해하며 정착하기가 어려움. 내포적 권위형은 정부 간 관계에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존적(dependent)이면서 위계적(hierarchy)임.

##### ○ 내포적 권위 관계 모델 장점

- 정치적인 측면에서 지방정부 간의 갈등이 용이함. 중앙정부가 결정의 주체가 되어 사전에 지방정부 간의 갈등을 예방하며 조정할 수 있음.
- 경제적인 측면에서 규모의 경제정책이 용이함. 국가전체의 이해관계에서 거시적, 총량적 관리가 용이함.
- 사회문화적인 측면에서 획일적 통합이 용이함. 지방의 사회문화의 다양성에서 오는 갈등을 차단할 수 있음.
- 공간적인 측면에서 효율적인 공간조정이 용이함.

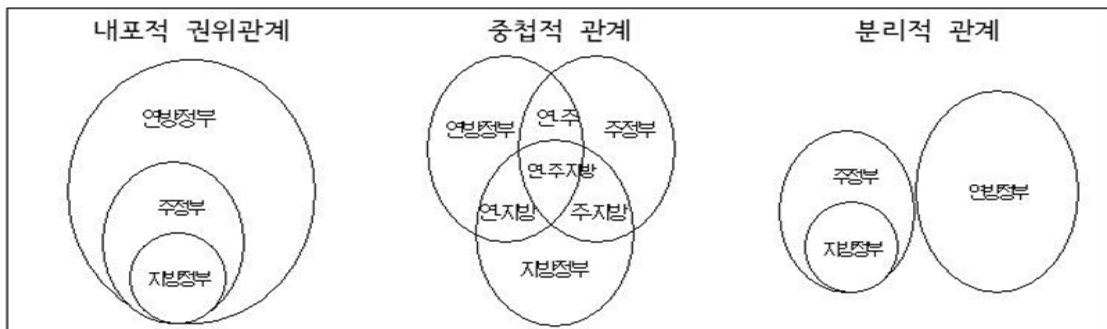
##### 2) 분리관계(separated model) 모델

- 지방정부가 중앙정부에 대해서 독립적인 관계를 가짐. 따라서 지방정부는 중앙정부에 더 이상 의존적이지 않으며, 자주적인 관계를 가짐. 그러나 이는 완전한 분립을 말하는 것은 아님(연방적 성격이 아님).

##### 3) 중첩관계(overlapping model) 모델

- 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 의존적(interdependent)이면서 협상(bargaining)관계가 형성되어 있는 것을 말함. 이는 제한된 권력분산과, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상 및 협력 관계에서 특징을 보여줌. 라이트(Wright)는 중첩관계모델은 지방정부의 지위를 확보하여 준다는 점에서 성숙한 관계 모델로 여김.

<그림 2-2> 라이트(Wright)의 정부관계 모델



#### 4) 라이트(Deil S. Wright)의 한국의 정부 간 관계모델 분석

- 지방 기구와 관료에게 권한과 재량권이 이동하면 일반적으로 지방자치로의 권한 이동이라 부른다고 봄. 지방자치와 관련해서 지난 60년 간 한국의 IGR를 다음과 같이 4단계로 분류함(Deil S. Wright, 2008).
  - ① 명목상의 지방자치- 지방자치 지연(1948-1961)
  - ② 지방자치 단절 - 군부독재(1961-1987)
  - ③ 지방자치 태동(1987-1995)
  - ④ 지방자치 강화 - 재원다양화와 상호의존성 증가(1995- 현재)
- 라이트(Deil S. Wright)는 한국과 일본의 IGR는 단순한 데 비해 미국은 예외적으로 길다고 봄. 오랫동안 뿌리 깊은 아시아 문화를 가진 한국과 일본 간에 뚜렷한 차이점이 있음에도 불구하고 부분적으로 유사성이 있음을 보고 있음. 이런 최근 양국 정책의 유사점은 지방자치제 강화로 균형추가 현격하게 기울었다는 것임.



- 한국의 정부 간 관계의 변화와 특징
  - 비교적 최근에 한국은 부분적이고 완만하지만 지방자치제가 강화되는 방향으로 발전하고 있음.
  - 한국의 IGR 연대기의 일부로서 거버넌스 과정의 역학관계가 강압에서 협력 강화로 변화하고 있음(안용식 · 김천영, 1995: 23-31).
  - IGR의 재정면에서 한국 거버넌스는 기관 간에 불공평이 존재하며 수직적 변이 뿐만 아니라 상당히 수평적인 변이도 보임(Cho, Hong, and Wright 2008).
  - 한국의 IGR은 전체적으로 지방종속과 의존에 가까운 형태로부터 벗어나고 있다. IGR은 상호 간의존성이 증가하는 시기에 들어서고 있음.
  
- 협력적 관계에서 커뮤니케이션은 다음과 같은 특징을 가짐.

<표 2-2> 협력적 과정의 커뮤니케이션 특징

구 분	협력적 과정
커뮤니케이션	정확 · 솔직한 정보교류
지 각	유사성과 공통이해에 민감 타인들의 관점 수용
타인에 대한 태도	우호적인 태도 협조적인 반응 상호신뢰
과업지향성	분업 · 생산성 향상 자원공유와 조정 갈등의 건설적인 해결 쌍방의 이해조정 갈등관계의 범위 축소 쌍방의 권력과 자원향상

자료: Deutsch, 1973: 29-31



## 제3장 서울시의회와 국회 및 구의회 간 연계성 분석

### 제1절 국회와 지방의회의 조직과 기능 비교

#### 1. 의회의 구성

##### 1. 국회

###### 가. 의장단

- 의장과 부의장은 무기명투표로 선거하되 재적의원 과반수의 득표로 당선. 1차 투표에서 과반수의 득표자가 없을 때에는 2차 투표를 함. 2차 투표에서도 과반수의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여 결선 투표를 하되, 재적의원 과반수 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 함.

###### 나. 상임위원회

- 상임위원회는 의원 가운데서 전문분야별로 일정한 수의 위원을 선임하여 구성하는 국회의 주요 기관으로, 본회의의 심의가 있기 전에 회부된 안건을 심사하거나 그 소관에 속하는 의안을 입안하는 하부기관. 위원회의 권한은 정보 혹은 기타 관계자들에 대하여 국무위원 국회출석요구, 공무원의 국회출석요구, 증인출석요구, 서류제출요구 등이 있다. 상임위원회란 지방행정이 복잡하고 전문적인 성격을 띠고 있으므로 해당분야에 전문적인 지식을 가지고 있는 소수의 의원들로 구성하여 안건을 능률적이고 전문분야별로 처리하기 위하여 구성하여 운영하는 회의체임.
- 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등 또는 지방의회가 위임한 특정한 안건을 심사한다. 또한 위원회는 회기 중 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적의원 1/3이상의 요구가 있을 때에 개최함.

**다. 특별위원회**

- 위원회는 특정한 안건을 일시적으로 심사, 처리하기 위하여 특별위원회를 설치할 수 있는데, 일반적으로 예산, 결산 심의시 특별위원회를 두어 일시적으로 활동.
- 예결특위의 구성은 각 위원회에서 14명씩 이하의 의원을 선출하여 본회의에서 최종 확정됨.

**라. 교섭단체**

- 국회법상 규정된 교섭단체의 구성요건은 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 됨(국회법 제33조 제1항). 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있음(국회법 제33조 제1항 단서).
- 현재 제18대 국회의 교섭단체별 의석수 현황은 <표 3-1>과 같음.

**<표 3-1> 제18대 국회 교섭단체별 의석수 현황**

교섭단체		지역구	비례대표	계	비율(%)
한나라당		150	22	172	57.53
민주당		68	15	83	27.76
비교섭단체	자유선진당	14	4	18	6.02
	친박연대	0	8	8	2.68
	민주노동당	2	3	5	1.67
	창조한국당	1	2	3	1.00
	무소속	10	0	10	3.34
계		245	54	299	100

※ 선진과 창조의 모임 - 자유선진당과 창조한국당의 연대로 교섭단체 등록

자료: 대한민국 국회, <<http://www.assembly.go.kr/renew07/main.jsp?referer=first>>

## 2. 서울시의회

### 가. 의원

- 시의원은 시민의 대표로서 조례의 제정 및 개정, 예산안의 심의, 확정, 행정사무감사 및 조사 등 주요안건을 심의 결정하는 직무를 가지고 있으며 법률에 의하여 신분을 보장받고 이에 준하는 여러 가지 권한을 가짐.

### 나. 의장 및 부의장

- 시의회는 의장 1인과 부의장 2인을 두고 있으며 의장과 부의장은 의회에서 무기명투표로 선거하되, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 득표로 당선되며 임기는 2년임. 의장은 시의회를 대표하고 의회의 질서를 유지하며 의사를 정리하고 의회의 사무를 감독하는 등 광범위한 직무와 권한을 가지고 의회운영의 중심적 역할을 함.

### 다. 위원회

#### 1) 상임위원회

- 상임위원회는 일반적으로 집행기관의 부서별 소관업무에 따라 설치하며, 운영위원회를 비롯하여 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 문화교육, 보건사회, 건설, 도시관리, 교통위원 등 9개의 상임위원회로 구성됨.
- 의원은 한 개의 상임위원회의 위원이 되며, 운영위원회 또는 특별위원회 위원을 겸할 수 있고 임기는 2년임. 상임위원장은 소속 상임위원 중에서 의장, 부의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선출하며 임기는 상임위원과 같음.
- 위원회의 간사는 각 교섭단체별로 1인을 두되 위원회에서 호선하고 이를 본회의에 보고하며, 위원장에게 사고가 있을 때에는 위원장이 지정하는 간사가 위원장의 직무를 대리함. 또한 위원장이 궐위된 때에는 소속의원수가 많은 교섭단체 소속인 간사의 순으로 위원장의 직무를 대리하도록 함.

2) 특별위원회

- 의회는 특정한 안건을 심사처리하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 의회의 의결로써 특별위원회를 둘 수 있으며 특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속함. 다만 특별위원회는 그 위원회의 활동기간에 종료하기 전까지 활동보고서를 본회의에 제출하여야 함.
- 특별위원회 위원장은 1인을 두되 위원회에서 호선하고 이를 본회의에 보고함. 또한 특별위원회 정수는 20인을 초과할 수 없음. 다만, 예산결산특별위원회의 위원정수는 33인 이하로 함.

라. 교섭단체

- 2006년 5월 31일 지방선거에서는 기초의회 의원도 입후보시에 정당추천이 허용됨에 따라 광역의회나 기초의회에 의원의 정당별 분포에 따라 교섭단체가 구성되고 교섭단체제도가 인정되게 되었고 서울시의회는 1998년에, 2000년 이후에는 전라남도의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회에 교섭단체가 구성.

3. 자치구의회

가. 의장/부의장

- 의회는 의원 중에서 의장 1명과 부의장 1명을 무기명 투표로 선출하며 의장과 부의장의 임기는 2년임.

나. 위원회

- 지방자치법 제56조에서 “현재 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다”고 하여 제도상으로 위원회 설치에 제한을 두고 있지 않으며 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 함.

제3장 서울시의회와 국회 및 구의회 간 연계성 분석

- 상임위원회는 첫째, 해당 의회의 「위원회 구성과 운영에 관한 조례」에 의하여 소관사항을 가지며 그 소관에 속하는 의안과 청원 등을 심사한다. 둘째, 모든 의안은 위원회의 심사를 필수요건으로 한다. 셋째, 지방의회가 의결권을 행사함에 있어 상임위원회는 본회의 심의 전(前)단계에 있어 안건을 능률적, 전문적으로 심사한다. 넷째, 지방자치단체의 사무를 감사하거나 특정사안에 대하여 조사할 수 있다.

<표 3-2> 자치구의회 상임위원회 설치현황

의회명	의원수	인구수	설치된 상임위원회 명칭 현황			
종로구	11명	169,362	의회운영	시민행정	재무건설	
중 구	9명	130,540	의회운영	행정복지	재정건설	
용산구	13명	235,832	의회운영	행정복지	복지건설	
성동구	15명	339,113	의회운영	행정재무	복지건설	
광진구	14명	374,442	의회운영	기획행정	복지건설	
동대문구	18명	375,177	의회운영	내무	시민건설	
종랑구	17명	427,708	의회운영	행정	복지건설	
성북구	22명	455,041	의회운영	행정복지	재정건설	
강북구	14명	343,043	의회운영	행정복지	재정건설	
도봉구	14명	377,448	의회운영	행정복지	재무건설	
노원구	22명	615,901	의회운영	행정재경	보건복지	도시건설
은평구	18명	452,720	의회운영	행정복지	재정건설	
서대문구	16명	342,325	의회운영	행정복지	재정건설	
마포구	18명	392,129	의회운영	행정건설	복지도시	
양천구	18명	502,355	의회운영	행정복지	재정건설	
강서구	20명	572,374	의회운영	행정재무	복지건설	
구로구	16명	421,470	의회운영	내무행정	도시건설	
금천구	10명	248,354	의회운영	행정복지	재정건설	
영등포구	17명	408,219	의회운영	행정	시민건설	
동작구	17명	405,967	의회운영	행정재무	복지건설	
관악구	22명	537,041	의회운영	행정재경	보건복지	도시건설
서초구	15명	405,849	의회운영	총무재무	도시건설	
강남구	21명	562,728	의회운영	행정재무	보건복지	도시건설
송파구	24명	630,981	의회운영	행정보건	재정복지	도시교통
강동구	18명	465,108	의회운영	행정복지	재정건설	

## II. 의회의 기능과 권한

### 1. 국회

#### 1. 입법에 관한 권한

##### 가. 헌법개정 제안·의결권

- 헌법에 규정된 개정절차에 따라 특수조항을 수정·삭제하거나 새로운 조항을 추가하여 헌법의 형식이나 내용에 변경을 가하는 것임.
- 국회가 헌법개정과정에서 제안권과 의결권을 행사하는 것은 헌법 개정에 대한 국민적 합의의 가능성을 높이고자 하는데 있음.

##### 나. 법률제정·개정권

- 법치국가에 있어서 법률은 모든 국가작용의 근거가 되므로 법률의 제정 및 개정·폐지는 국회의 가장 중요하고 본질적인 권한임.

##### 다. 조약체결·비준동의권

- 국회가 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 행사하는 것은 조약이 국민의 권리·의무와 국가재정에 상당한 영향을 미칠 뿐 아니라 국내법과 동일한 효력을 가지므로 이에 대한 국민적 합의를 형성하기 위한 것임.
- 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상 항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가짐.



## 2. 재정에 관한 권한

### 가. 예산안 심의·확정권

- 예산은 1회계연도에 있어서 국가의 세입·세출에 대한 예정적 계획임.
- 예산은 국민의 부담인 조세를 전제로 하고 있으며, 규모가 방대하고 다양한 국가기능을 수행하여 국민경제 전체에 미치는 영향이 지대함.
- 국회가 예산안을 심의·확정하는 것은 예산결정과정에서 국민의 의사를 반영하는 것이며, 국가의 중대한 재정작용을 적절히 통제하여 그 효율성과 질을 제고하기 위한 것임.

### 나. 결산심사권

- 결산은 1회계연도에 있어서 국가의 수입·지출의 실적을 확정적인 계수로 표시한 것임.
- 국회는 결산심사를 통해 정부의 예산집행에 대한 정치적 책임을 밝히고, 장래의 재정계획과 그 운영에 중요한 자료를 제공함.

### 다. 기금심사권

- 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률에 의하여 설치하고, 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금.
- 국회는 기금운용계획안과 기금결산에 대한 심사권을 가짐.

### 라. 재정입법권

- 헌법에서 조세법률주의를 규정
- 조세법률주의에 따라 조세의 종류와 세율뿐 아니라 과세대상, 과세표준, 납세의무자, 납세의무의 한계 등을 법률로써 규정.

**마. 기타권한**

- 계속비 의결권
- 예비비지출 승인권
- 국채동의권
- 국가의 부담이 될 계약체결에 의한 동의권

**3. 일반국정에 관한 권한**

**가. 국정감사·조사권**

- 국회는 국정감사·조사를 통해 국정운영의 실태를 정확히 파악하고 입법과 예산심의를 위한 자료를 수집하며 국정의 잘못된 부분을 적발·시정함으로써 입법·예산심의·국정통제 기능의 효율적인 수행을 도모함.
- 국정감사권은 제9차 개정헌법에 의하여 1988년 부활되었으며, 국회는 매년 9월 10일부터 20일 간 국정전반에 대하여 감사를 실시함.
- 국정조사는 국정의 특정사안을 대상으로 수시로 조사할 수 있음.

**나. 헌법기관 구성권**

- 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장·대법관 임명동의권, 헌법재판소 재판관(3인)·중앙선거관리위원회 위원(3인) 선출권.

**다. 탄핵소추권**

- 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원 등에 대해 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때 탄핵소추 할 수 있음.

라. 기타권한

- 긴급명령, 긴급재정경제처분·명령 승인권
- 계엄해제 요구권
- 일반사면에 대한 동의권
- 선전포고 및 국군의 해외파견 외국군대주류에 대한 동의권
- 국무총리 국무위원 해임건의권
- 국무총리·국무위원 정부위원 출석요구권 및 질문권

2. 서울시의회 및 자치구의회

가. 일반적 권한

- 의결권
  - 자치단체 또는 의회 자체의 의사를 결정하는 권한이다. 이 의결권에 의하여 조례를 제정·개폐하고, 예산안과 결산을 심의·확정·승인하는 등 법령과 조례에 의하여 지방의회의 권한에 속하는 사항과 중요정책을 심의·의결함. 우리나라 지방의회 의결권의 범위는 제한적 열거주의를 채택하고 있음. 이는 법령이나 조례에서 규정되지 아니한 사항에 대해서는 의회의 의결대상에서 제외된다는 것을 뜻함. 지방의회의 의결사항은 지방자치법 제35조 제1항의 규정에 의한 10가지 의결사항, 지방자치법령이나 기타 법령에 의해 지방의회의 의결을 받도록 되어 있는 사항, 당해 자치단체의 조례에 의해 지방의회의 의결을 거쳐야 할 사항으로 나눌 수 있음.
- 행정감시권
  - 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 행정집행상태를 감시하고 통제하는 권한을 가짐. 지방의회의 감시·통제권은 지방행정사무에 대한 감사권과 조사권에 의하여 행사됨. 단체장 및 보조기관(공무원)의 출석답변요구, 자료요구, 보고요구 등에 의해서도 감시기능을 수행함.

○ 자율권

- 지방의회의 조직과 운영에 있어서 국가나 집행기관 등 외부기관으로부터 관여나 간섭을 받지 않고 스스로 규율하는 권한을 말함. 회의규칙 제정권, 회의의 개폐 및 회기 결정권, 질서유지권, 의원의 징계 및 자격심사권, 의장·부의장 불신임권, 내부조직권 등이 있음.

○ 선거권

- 지방의회는 선거에 의해서 의사를 결정하기도 함. 이 선거권 중에는 의회 내부조직의 구성원에 대한 선거권과 지방자치법령 이외의 법령과 당해 지방자치단체 조례 등에 의하여 주어지는 선거권으로 구분됨. 지방의회가 선임권을 행하는 경우로서 결산검사위원 선임의 예가 있음. 또한 단체장이 지방자치단체의 각종 위원회의 구성원인 위원을 선임하면서 법령이나 조례에 의하여 지방의회에 그 일부를 추천해 달라고 요구하는 경우 추천함.

○ 청원처리권

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지역주민이 지방의회의원 1인 이상의 소개를 받아 제출하는 청원을 수리하고 이를 처리하는 권한을 가짐.

○ 의견표명권

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 그 자치단체의 공공이익을 위해서 당해 자치단체의 집행기관, 중앙정부, 다른 자치단체, 기타 공공·민간단체 등에 대하여 의견을 제시할 수 있는 권한을 가짐. 의견표명권은 지방의회의 의결권과 감시권에 대한 보완적이고 부가적인 권한임.

○ 보고 및 자료요구권

- 지방의회는 집행기관의 사무를 감시하고 안전심사를 원활히 하기 위하여 감사와 조사, 그리고 안전의 심사와 직접 관련이 있는 서류의 제출을 단체장에게 요구할 수 있는 권한을 가짐. 의회의 서류 제출요구는 늦어도 제출일 3일전까지 행하여야 함.

## 나. 구체적 권한

### 1) 자치입법권

#### ○ 조례제정 및 개폐

- 조례란 지방자치단체가 지방의회 의결을 거쳐 제정하는 법령식으로 구 조례는 구의 법률임.
- 조례는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으므로 법령을 저촉해서는 안됨은 물론, 법령이 정하는 이상으로 주민에게 불리한 내용을 담아서도 안됨.
- 현행법은 "주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다."라고 규정.
- 지방자치단체는 조례로써 조례위반 행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있음(지방자치법 제20조).

### 2) 자치재정권

#### ○ 예산심의 확정 및 결산심의

- 예산이란 구의 한 해 동안의 살림규모임. 구의 행정이 공정하고 능률적으로 수행되려면 재정제도의 합리화·근대화가 필요함.
- 따라서 구청장이 편성·제출한 예산안을 구의회에서는 구민이 내는 세금을 최대한 알뜰하게 집행되어 낭비되지 않도록 하기 위하여 엄격하게 심의·의결절차를 거치도록 하고 있음.
- 또한, 회계년도의 예산이 적법·타당하게 집행되었는지 확인하는 제도로 의회의 승인을 얻는 것이 결산임.

### 3) 행정감시권

- 구의회는 구청에 대하여 매년 정기회 기간 중 7일 이내의 기간을 정하여 행정사무 전반에 관하여 집행상태를 정확히 파악하고 의정활동과 예산심사를 위한 필요한 자료 및 정보를 획득하여 효율적인 행정이 수행될 수 있도록 잘못된 부분을 적발, 시정·요구할 수 있음.

- 또한, 의회는 자치입법권, 자치재정에 대한 권한, 집행기관에 대한 감시등의 권한을 유효적절하게 행사하기 위해서 재적의원 3분의1이상의 연서로 발의하여 본회의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 행정 사항 중 특정사안에 대하여 사실을 조사하고 이의 시정을 요구하거나 대책을 강구할 수 있음.
- 행정조사 및 감사를 위하여 필요한 때에는 현지 확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 구청장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견의 진술을 요구할 수 있음. 증언에 대하여 허위증언을 한 자에 대하여는 고발할 수 있으며 출석요구를 받은 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하는 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음.

4) 기타

- 법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과 징수
- 기금의 설치 운영
- 중요재산의 취득, 처분
- 공공시설의 설치, 관리 및 처분
- 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기
- 중요재산의 취득, 처분
- 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

### Ⅲ. 의원의 신분과 지위

#### 1. 국회의원

##### 가. 국회의원 선거

<표 3-3> 국회의원 선거

선거권	피선거권	임기	의원정수
만 19세 이상	만 25세 이상	4년	299인(지역구 245인, 비례대표 54인)

- 지역구국회의원: 당해 국회의원지역구에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정
- 비례대표국회의원: 지역구국회의원총선거에서 얻은 득표비율에 따라 정당별로 배분

#### 나. 국회의원 특권

- 불체포특권: 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니함. 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방됨.
- 면책특권: 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임지지 아니함.

#### 다. 국회의원의 의무

- 헌법상의 의무: 겸직금지의무, 청렴의무, 국익우선의무, 지위남용금지의무
- 국회법상의 의무: 품위유지의무, 국회의 본회의와 위원회 출석의무, 의사에 관한 법령·규칙 준수 의무

#### 라. 국회의원의 보수

- 국회의원은 세비라는 이름으로 수당과 활동비가 주어진다. 이러한 활동비는 입법활동과 정책개발에 쓰여지고 지역구 국회의원은 지역구 사무실을 운영하는데도 쓰여진다. 국회의원의 수당 및 활동비는 <표 3-4>와 같다. 이와 같은 월 정액 수당 이외에 분기별 정책개발비 및 연간 정책개발비용이 지원되고 있다.
- 이 밖에 국회의원 후원회를 조직하여 후원금을 모금 할 수 있다. 국회의원의 후원금은 정치자금법에 의해 선거관리위원회의 회계 관리를 통해 관리되어지며 국회의원의 활동과 지역구 사무실 운영 등에 사용됨.

<표 3-4> 국회의원수당 및 활동지원비

구 분	2008 예산		2009 예산안		비 고
	월 액	연 액	월 액	연 액	
● 세 비	9,750	116,997	9,750	116,997	
◇ 수 당	7,620	91,437	7,620	91,437	
○ 일반수당	5,200	62,400	5,200	62,400	
○ 상여금	433	5,200	433	5,200	·연100%
○ 복리후생비등	1,986	23,837	1,986	23,837	
- 관리수당	468	5,616	468	5,616	·연108%
- 정액급식비	130	1,560	130	1,560	·월13만원
- 명절휴가비	520	6,240	520	6,240	·연120%
- 가계지원비	868	10,421	868	10,421	·연200.4%
◇ 입법및특별활동비	2,130	25,560	2,130	25,560	
○ 입법활동비	1,800	21,600	1,800	21,600	
○ 특별활동비	330	3,960	330	3,960	

※ 1인 기준, 단위 : 천원

자료: 국회운영위원회, <<http://steering.na.go.kr/servlet/Controller?menuId=2005110000001>>

## 2. 서울시의회 및 자치구의회

### 가. 의원의 권리

- 지방의회의 의원은 당해 지방자치단체의 지역주민의 직접선거에 의해 그 지위가 부여되는 주민의 대표자임. 의원은 의회의 권한 내에서 그들의 직무를 수행을 위한 권리를 가짐.
- 의원불체포 특권과 면책 특권
  - 의원의 권리와 관련하여 중요한 것은 국회의원에게 부여되고 있는 불체포특권과 면책특권이며, 지방의원에게도 이를 허용할 것인가의 문제가 있음. 전국시도의장협의회는 면책특권을 요구하고 있음.

### 나. 의원의 겸직

- 의원은 소집된 의회에 출석해야 할 의무에서부터, 이권불개입과 거래금지 등의 의무



를 가짐. 이와 지방의회 의원의 제 의무와 관련하여 의원으로 하여금 겸직·겸업을 허용할 것인가, 금지할 것인가, 금지하면 어느 수준까지 할 것인가 하는 문제가 있음.

- 우리나라 지방의회 의원은 명예직에서 전문직으로 전환하였으며, 공정하고 충실한 직무수행을 위해 겸직금지의 대상을 규정하고 있음(지방자치법 제35조).

- 겸직금지의 대상:

- ① 국회의원, 다른 지방의회의 의원
- ② 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회 위원
- ③ 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원(「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다)
- ④ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함한다)의 임직원
- ⑤ 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 임직원
- ⑥ 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 염연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고(이들 조합·금고의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임직원과 이들 조합·금고의 중앙회장이나 연합회장
- ⑦ 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 교원
- ⑧ 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직
- ⑨ 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직

- 지방의회 의원이 상기한 겸업금지와 영리적 거래금지의 규정을 위반하였을 때에는 징계의 사유가 됨(동법 제78조).

- 한국에서 의원은 프랑스에서와는 다르게 되어, 의원 간의 겸직이 금지되어 있어 연계성을 갖고 있지 않음.

#### 다. 지방의원의 보수

- 지방의원 유급제 실시

- 지방자치법 개정(2003년 7월 18일)을 통하여 지방의원의 명예직 규정을 삭제하고, 2005년 8월 4일 지방자치법 개정, 2006년 2월 8일 동법 시행령 개정을 통하여, 지

**서울시의회와 국회 및 자치구의회 간의효율적 연계성 확보에 관한 연구**

방 의원 「유급제」가 도입, 시행('06.1.1)됨. 의원에 대한 지급경비 기준은 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였음. 지방의원 유급제의 도입으로 지방의원 학력이 높아지고 전문직의 회를 진출을 기대하고 있음.

- 2005년 8월 지방자치법시행령 개정 전까지 의원 1인당 연간 지급 경비는 <표 3-5>에서 보는 바와 같음.

**<표 3-5> 지방의원 1인당 연간 지급경비 (2005. 8)**

구분	시·도	시·군·구
개인 지급액	3,120만원 (월 260만원)	2,120만원 (월 약177만원)
의정활동	1,800만원 (월 150만원×12월)	1,320만원 (월 110만원×12월)
회기수당	1,320만원 (일 11만원×120일)	800만원 (일 10만원×80일)

- <표 3-6>에서 보는 바와 같이 2003년 7월 이전에도 실비 보상 차원의 회의수당과 의정활동비가 1기 때부터 지급되어 왔는 바, 그 회의수당을 바탕으로 유급화 되었다고 할 수 있음.

**<표 3-6> 지방의원 지급경비 조정연혁**

구 분		1기	2기	3기	4기	
					2005.8 이전	2005.8 이후
총지급액	시·도	1,310	1,440	2,040	2,760	3,120
	시·군·구	613	820	1,220	1,880	2,120
의정활동비	시·도	260	720	1,080	1,800	1,800
	시·군·구	140	420	660	1,320	1,320
회기수당	시·도	720	720	960	960	1,320
	시·군·구	400	400	560	560	800

- 신분특권과 대우에 관하여 국회의원과 지방의원을 비교하면 다음 <표 3-7>과 같다.

&lt;표 3-7&gt; 국회의원과 지방의원의 신분상 비교

순서	국회의원	지방의원
급여	「국회의원 수당 등에 관한 법률」에 의한 지급	「지방자치법」제33조 및 시행령 제33조에 의한 당해 지방자치단체의 의정비 심의위원회가 열정한 범위 안에서 조례로 정함.
보조직원	「국회의원 수당 등에 관한 법률」제9조에 의거 총 6인 : 4급 2, 5급 1, 6급 1, 7급 1, 9급 1	근거없음
신분상 특권	「헌법」제44조 불체포특권 (현행범이 아닌 경우 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니함) 「헌법」제45조 면책특권 (국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니함)	불체포특권 및 면책특권 없음 「지방자치법」제37조에 의거 의원체포 또는 구금사실, 형사사건에 대한 판결시 의장에게 통지
후원회	「정치자금에 관한 법률」제5조에 의해 허용	허용되지 않음

## IV. 사무기구 및 의정보좌인력

### 1. 국회

#### 가. 사무기구

- 국회법 제21조에는 '국회는 사무를 처리하기 위하여 국회에 사무처를 둔다. 국회사무처에 사무총장 1인과 기타 필요한 공무원을 둔다. 사무총장은 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 본회의 승인을 얻어 임명.'
- 국회의 사무기구의 인사권은 국회의장의 승인을 얻어 국회 사무총장이 임명한다.

즉 입법기관의 인사권은 입법기관의 장인 국회의장에게 있음.

### 나. 의정보좌인력

- 현재 국회에는 국회의원의 의정활동을 보좌하기 위하여 <표 3-8>과 같이 각 의원실에 보좌관(4급상당) 2인, 비서관(5급상당) 1인, 비서(6급상당, 7급상당, 9급상당 각 1인) 3인 등 모두 6인의 보좌진을 두고 있다. 인턴직원의 경우 인원의 상관없이 년 간 20개월의 급여가 지원된다. 하지만 대부분 2명의 인턴을 고용하고 있으며 4대 보험의 적용을 받고 있다.

<표 3-8> 국회와 지방의회 사무직원 현황(2006. 7)

구분	의원정수	사무 직원수	의회당 평균직원수	의원1인당 직원수	개인 보좌인력	비고
국회의원	299	3,809	3,809	12.7	6	인턴 20개월
광역의회	733	1,220	76.3	1.7	-	의회수 16
기초의회	2,888	3,670	15.7	1.2	-	의회수 230

※ 지방자치발전을 위한 정책건의서(2007. 1) - 전국시군자치구의장협의회에서 발췌

## 2. 서울시의회 및 자치구의회

### 가. 사무기구

- 시·도의회는 의회에서 일어나는 자체의 사무를 자율적으로 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둠(지방자치법 제82조①).
- 서울시의회 사무기구의 구성은 사무처장, 공보실(2명), 의정담당관(총무담당, 기획예산담당, 재무회계담당, 실험관리담당), 의사담당관(의사담당, 의안담당, 법제지원담당, 기록담당), 정책연구실(정책연구 1, 2) 등으로 구성되었으며, 상임위원회는 전문위원(10명)과 의안심의담당 10명이 있음.

### 제3장 서울시의회와 국회 및 구의회 간 연계성 분석

- 하지만 지방의회의 사무기구의 조직권 및 인사권은 여러 가지 법률에 의해 제약받고 있다. 지방의회 사무기구의 직원 임용권은 해당 지방자치단체장에게 있다. 다만, 일반 직의 경우 지방의회 사무기구에 근무하도록 임명을 함에 있어서는 지방의회 의장의 추천에 의하여 단체장이 임명하도록 하고 있음.
- 2006년 4월 지방자치법 제91조의 개정으로 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. 또한 지방자치법 제91조에는 ‘지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다’라고 규정되어 있는 한편, 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제21조에는 지방자치단체에 두는 지방공무원 정원의 총수는 집행기관의 정원과 합 의제 행정기관의 정원의 구분에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정되어 있음.
- 이에 사무처 설치조례와 지방공무원정원조례상의 의회 사무기구 정원이 일치되지 않을 경우 갈등이 야기될 수 있고 사무처 정원의 증감이 요구될 때에는 그 때마다 집행 기관과 협의해야 하는 실정으로 의회조직의 자율권이 제한되어 있음.
- 국회와 서울시의회 사무처의 정원을 비교해보면 다음 <표 3-9>와 같음.

**<표 3-9> 국회와 서울특별시의회 인원 비교**

구분	국회	서울특별시의회
의원수	국회의원 : 299	시의원 : 106
의원보좌직원	1794	0
지원조직인원	정책연구위원 : 57 국회사무처 : 1171 국회도서관 : 275 예산정책처 : 92 계 : 1575	일반직 : 100 별정·기능·계약직 : 143 계 : 243
의원과 직원비율	국회의원 299 직원총수 3389 비율 : 의원 1인당 11.3명	시의원 106 직원총수 243 비율 : 의원1인당 2.3명

- 의회 사무기구의 인사조직 및 운영권이 집행기관을 대표하는 자치단체장의 지휘통솔 하에 귀속되어 있는 불균형적 권력관계에서는 현대 민주주의의 기본원리인 견제와 균형 원칙을 지방정치에서 실현한다고 하는 것에는 원초적인 장애요인으로 작용하기 때문에, 지금까지 의회 인사권독립에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔음.

### 3. 자치구의회

#### 가. 사무기구

- 시·군·자치구의회에 있어서도 지방자치법에 근거한 조례에 의하여 의회사무를 총괄하는 국장 또는 과장을 두고, 이들의 업무를 보좌하는 의사팀·의정팀(인구 50만 이상 또는 출장소가 있는 8개시), 그리고 전문위원을 두고 있음. 다만 전문위원의 경우는 상임위원회가 설치되어 있지 않은 의회에는 1인, 상임위원회가 설치되어 있는 의회에는 상임위원회 별로 1인씩 두고 있음.
- 의회사무국장 또는 과장 밑에 이들의 업무를 보좌하기 위하여 의사팀과 의정팀(인구 50만 이상 또는 출장소가 있는 8개 시), 그리고 전문위원을 둔다(시, 군 및 자치구의회사무국(과) 직제규칙), 전문위원은 상임위원회가 설치되어 있는 의회에는 각 상임위원회별로 1인씩을 두고 상임위원회가 설치되어 있지 않은 의회에는 1인을 두고 있음.

#### 나. 전문위원

- 기초의회 전문위원의 경우는 1992년 9월 정부가 상임위원회당 1명의 전문위원을 배치하는 기준을 마련하였으나 아직까지 제대로 그 보강이 이루어지지 않고 있는 실정이며 서울특별시 기초의회의 경우 25개 자치구의회는 각 3개씩 총 75개의 상임위원회를 구성·운영중이다. 2006년 12월 현재 상임위원회가 설치되지 못한 의회는 86개 의회이며 1개의 상임위원회가 설치된 의회가 1, 2개 상임위원회가 설치된 의회가 17개, 3개의 상임위원회가 설치된 의회가 118개, 4개의 의회가 설치된 의회가 8개 의회이다.
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제10조의 3 제2항, 「별표5의 2」에 <표 3-10>과 같이 전문위원의 직급과 정수를 규정하고 있다.

&lt;표 3-10&gt; 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

&lt;광역의회&gt;

지방의원의 정수	전 문 위 원		
	총정수	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
110명 이상	21명 이내	11명	10명

&lt; 기초의회 &gt;

지방의원의 정수	전 문 위 원		
	총정수	5급	6급 이하
7명	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

#### 4. 국회와 지방의회의 사무기구 비교

- 국회의 사무기구의 인사권은 국회의장의 승인을 얻어 국회 사무총장이 임명한다.  
즉 입법기관의 인사권은 입법기관의 장인 국회의장에게 있음.

**서울시의회와 국회 및 자치구의회의 간의효율적 연계성 확보에 관한 연구**

- 하지만 지방의회의 사무기구의 조직권 및 인사권은 여러 가지 법률에 의해 제약받고 있다. 지방의회 사무기구의 직원 임용권은 해당 지방자치단체장에게 있다. 다만, 일반 직의 경우 지방의회 사무기구에 근무하도록 임명을 함에 있어서는 지방의회 의장의 추천에 의하여 단체장이 임명하도록 하고 있음.
- 2006년 4월 지방자치법 제91조의 개정으로 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 함. 또한 지방자치법 제91조에는 ‘지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다’라고 규정되어 있는 한편, 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제21조에는 지방자치단체에 두는 지방공무원 정원의 총수는 집행기관의 정원과 합 의제 행정기관의 정원의 구분에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정되어 있음.
- 국회와 서울시의회 사무처의 정원을 비교해보면 다음 <표 3-11>과 같다.

**<표 3-11> 국회와 서울특별시의회 인원 비교**

구분	국회	서울특별시의회
의원수	국회의원 : 299	시의원 : 106
의원보좌직원	1794	0
지원조직인원	정책연구위원 : 57 국회사무처 : 1171 국회도서관 : 275 예산정책처 : 92 계 : 1575	일반직 : 100 별정·기능·계약직 : 143 계 : 243
의원과 직원비율	국회의원 299 직원총수 3389 비율 : 의원 1인당 11.3명	시의원 106 직원총수 243 비율 : 의원1인당 2.3명

- 현재 우리나라 지방자치단체가 중앙집권적인 법제에 묶여 집행기관 우위의 기관분립형 정부형태를 취하고 있는 상황에서 지방의회가 현행법이 허용하고 있는 의회사무기구 조직권 조차 제대로 행사하지 못하고 있음.
- 이러한 사항들은 내용을 사실상 지방자치단체장이 정하는 규정에 위임하고 있다. 의회 사무직원의 정원결정은 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관



한 규정에 의해 제약을 받고 있으며 동 대통령령 규정의 별표5에서 의회사무기구의 설치기준과 직급규정을 세부적으로 명시하고 있어서 비록 의회 사무기구의 정수를 조례로 정하고 있지만 정원의 결정권은 지방의회의 권한이 아니라는 점이며, 또 직급별 정원은 지방자치단체의 규칙으로 정하도록(영 제21조2항) 하고 있기 때문에 더욱 지방의회 소속 사무인력의 정원산정에 대해서는 지방의회의 자율권으로 결정할 수 있는 어떠한 권한이나 영향력이 없음.

- 지방자치법은 지방의회 사무직원의 임용권자를 자치단체장으로 규정함으로써 집행기관을 감시·견제하여야 할 지방의회의 역할을 크게 제약하고 있으며 지방의회의원들은 사무직원들로부터 양질의 의정 보좌를 기대하기가 어려운 실정임.
- 의회 사무기구의 인사조직 및 운영권이 집행기관을 대표하는 자치단체장의 지휘통솔 하에 귀속되어 있는 불균형적 권력관계에서는 현대 민주주의의 기본원리인 견제와 균형 원칙을 지방정치에서 실현한다고 하는 것에는 원초적인 장애요인으로 작용하기 때문에, 지금까지 의회 인사권독립에 대한 논란이 제기되어 왔음.

## 제2절 기능적 연계성 분석

### 1. 국회와 지방의회와 연계성의 한계

- 의회 개념
  - 議會라는 말은 보통 국가의 의회와 지방자치단체의 의회 양쪽을 다 가리키는 개념으로 사용되고 있음. 현행제도에서서는 국가의 의회를 “國會”라고 하고(헌법 제3장), 지방자치단체의 의회를 단순히 “議會”라고 하고 표기 하고 있음(헌법 제118조 제1항). 국가의 의회와 구별되는 의미에서 지방자치단체의 의회를 말하는 경우는 ‘지방의회’라는 용어를 사용하고 있음. 지방자치법에서는 ‘지방의회’라는 단어를 사용함.
- 국회와 지방의회 간의 공통점
  - 헌법상의 기관으로 국회와 지방의회는 국민 또는 주민의 직접선거를 통해서 선출되

는 의원으로 구성되는 대의기관이며, 헌법기관임. 헌법 제118조 제1항에 의하면 “지방자치단체에 의회를 둔다.”고 규정하고 있어, 지방의회는 헌법에 의해 보호되고 보장되고 있음을 의미함. 헌법적 이념을 실현하기 위해 지방자치의 실시와 더불어 지방의회를 설치하여 함.

- 지방의회는 헌법상에서의 기관이나, 국회와 달리 최고기관은 아님. 기능면에서 국가와 지방자치단체에서 중요한 의사를 결정하는 입법기관, 정책결정기관이며, 행정부와 집행부를 각각 견제, 감시하는 기능을 수행함. 양 기관은 운영과 조직에서 동일한 의회주의와 민주주의 원리를 따름.

○ 국회와 지방의회 간의 차이점

- 국회와 지방의회가 입법기관이지만, 그 내용과 적용범위가 서로 다르며, 차이가 남. 국회를 통과한 법은 ‘법률’로서, ‘국가의 전지역’과 ‘모든 국민’에게 동일하게 적용되지만, 지방의회에서 제정하는 법은 ‘조례’의 형식으로 ‘법령의 범위’내에서, 당해 지방자치단체의 주민에게만 적용됨.
- 의원의 신분에서 국회의원은 면책권, 불체포권 등의 권리를 가지나, 지방의원은 그렇지 않음.
- 선거권 및 피선거권에서 국회의원은 일반요건에 의거하고 있으나, 지방의회의원은 일반요건 외에 주거요건이 추가됨.

○ 정당을 통한 정치적 연계성

- 정당을 통한 정당원으로서의 활동, 선거 참여와 후보자 선출, 정당정책 프로그램의 공유 등. 이와 같은 연계성은 정당민주주의에 기인한 수평적인 연계성에 기인하고 있는 것이 아니라, 현재의 정당정치에서 종속적인 관계로 나타나고 있음.
- 2005년 공직선거법의 개정에 따라, 기초의원까지 정당공천제가 확대되었음. 따라서 지방의회 진입이 중앙정치권에 의해서 강한 영향력을 받게 되어 있으며, 현재 기초의원을 포함한 지방의원 대부분이 정당의 당적을 보유하고 있음.
- 2005년 정당법개정에 따라, 정당의 새로운 기초조직으로서 허용되고 있는 당원협의회가 얼마만큼 특정인물중심과 사조직의 한계를 넘어서는가가 문제이며, 지방수준에서 정당의 민주화가 달성되며 중앙당의 예측성을 벗어 날 때에 지방의원은 의정활동에서 자율적이며 독립적인 연계성을 확보할 수 있음.

&lt;표 3-12&gt; 국회와 지방의회의 공통점과 차이점

구 분		국 회	지방의회
공통점	헌법규정	헌법기관(헌법 제40조)	헌법기관 (헌법 제118조 제1항)
	정당성 근거	국민에 의해 선출	주민에 의한 선출
	입법기관	법률제정	조례제정
	행정부감독	행정부에 대한 견제 및 감시	집행기관에 대한 견제 및 감시
차이점	최고기관	헌법상 최고기관	최고기관 아님
	법적용범위	국가 전지역과 전국민	자치구 지역과 지역주민
	의원의 권한	불체포특권(헌법 제44조) 면책특권(헌법 제45조)	없음
	의원의 신분 및 지원	보좌관지원 후원회 제도허용	없음
	감독방법	국정감사 및 조사	행정사무감사 및 조사

## 2. 기관구성 형태와 연계성

- 우리의 지방자치제도는 단체자치를 기본으로 하여 주민자치적인 성격도 갖고 있어, 자치행정의 개념에는 법적인 의미와 정치적인 의미를 동시에 가짐. 지방의회의 권한은 국가의 정부 기관 구성 형태에 따라 차이가 남. 지방자치단체의 기관구성 형태가 기관통합형인 경우 지방자치단체의 정책결정기능과 집행기능을 지방의회라는 단일기관에서 담당하고 있으나, 기관대립형인 경우에는 의결기관과 집행기관으로 분리하고, 그 권한을 분담시켜 서로 견제와 균형(check and balance)을 하도록 하고 있음.
- 우리나라의 지방자치단체의 구성형태는 기관대립형을 취하고 있어 행정의 집행기능은 지방의회의 기능에서 제외하고 있음. 따라서 지방의회의 의결권은 이론적으로는 지방자치단체의 중요한 사무전반에 걸쳐 적용되나, 기관위임사무와 법령에 의하여 지방자치단체장의 권한으로 되어 있는 사항에 대하여는 의회가 의결권을 행사할 수 없음.

## 3. 지방의회의 조례의결권과 연계성

- 지방의회는 지역주민의 대표기관이며, 최고의사결정기관인 만큼 그 본질적 기능과 권

한은 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 의결권에 있다고 할 수 있음. 따라서 일반적으로 정책결정기능 또는 입법기능으로 지칭되는 의결권은 지방의회의 가장 핵심적인 권한과 기능임. 조례는 지방의회가 법령의 범위 내에서 그 지방자치단체의 사무에 대하여 자주적으로 정립하는 형식을 말함. 지방자치단체장의 규칙제정권과 지방의회의 조례제정권을 합하여 자치입법권으로 규정됨.

○ 조례의 의미는 다음과 같음.

- 조례는 헌법상 국가와 더불어 통치단체로서의 지위가보장된 지방자치단체가 제정하는 법임.
- 조례는 행정기관에 대하여 대외적 구속력, 주민의 법적 지위에 변화를 줄 수 있는 효력을 갖는 법규범으로서 행정법의 법원(法源)의 하나임
- 조례는 자치입법권에 의해 제정된 지방자치단체의 고유의 자주법으로서 지위를 가짐. 그러나 조례자체는 국가법을 구성하지는 않음.

○ 기관대립형을 택하는 지방의회의 의결권·정책결정기능의 한계를 어느 수준에서 결정할 것인가는 「의결권의 범위」의 문제가 제기되고 있음. 의사결정의 범위를 결정하는 개괄주의(총괄주의)와 열거주의(제한주의)의 두 방법에서, 우리나라의 현행 지방자치법은 지방자치단체의 자치사무와 단체위임사무 가운데서 비교적 중요하다고 인정되는 사항만을 열거하여 이를 필요적 의결사항으로 하고 있음(지방자치법 제39조). 이 경우 열거된 의결사항은 반드시 지방의회의 의결을 거쳐야하며, 그 이외의 것은 집행기관의 임의처리에 맡기거나 의회 또는 집행기관이 필요하다고 인정하여 의회에 부의하였을 때에 의결권을 행사하게 됨.

○ 우리나라에 있어서 정책결정기능과 관련한 지방의회의 필요적 의결사항(지방자치법 제 39조)인 조례의 제정 및 개폐는 지방자치단체가 국가법의 수권에 의해 법령의 범위 내에서 제정하는 자주입법임.

- 조례에 의한 규율대상

- ① 주민의 권리를 제한하거나 의무를 과하는 조례(벌칙에 관한 조례, 과태료에 관한 조례 등)
- ② 지방자치단체의 내부조직이나 일반적인 사무 처리에 관한 조례(의회위원회 설치·운영에 관한 조례, 예산 편성에 관한 조례 등)

- ③ 주민의 재정적 부담에 관한 조례(지방세 부과 징수에 관한 조례, 도시계획세의 부과에 관한 조례 등)
  - ④ 공공시설의 설치·관리를 위한 조례(수도의 설치·관리에 관한 조례, 공원의 보호 및 공원시설의 유지 관리에 관한 조례 등)
  - ⑤ 기타 행정내용에 관한 조례(지방문화재의 지정·관리·보호에 관한 조례 등)
- 우리나라 현행 지방자치법 제22조는 「지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다」고 규정하여 조례가 그 형식적 효력에 있어서 법률과 명령의 하위에 있음을 명백히 하고 있어, 그 한계를 넘어서 규정한 경우에는 그 조례는 효력을 가질 수 없도록 하고 있음.

**<표 3-13> 법률유보의 원칙에 대한 판례의 태도**

대법원 판례는 지방자치법 제15조 단서조항의 위헌성 여부에 대하여 “지방자치법 제15조는 원칙적으로 헌법 제117조 제1항의 규정과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 보장하면서, 그 단서에서 국민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항을 규정하는 조례의 중대성에 비추어 입법정책적 고려에서 법률의 위임을 요구한다고 규정하고 있는 바, 이는 기본권제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조 제2항의 취지에 부합하므로 조례제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것이 위헌성이 있다고 할 수 없다”고 보고 있음(대판 94추28 1995.5.12)

- 조례제정
  - 조례안은 해당지방자치단체의 장, 또는 지방의회의원 5분의 1 이상의 연서로 제안되고(지방자치법 제58조), 지방의회의 의결을 거쳐야 함(지방자치법 제35조 제1항). 의결되면 의장은 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이송하며, 지방자치단체의 장은 15일 이내에 이를 공포하여야 함. 공포된 조례는 특별한 규정이 없는 한 20일을 경과함으로써 효력을 발생함(지방자치법 제19조 제7항).
- 조례의 재의 요구권
  - 의회의 의결이 권한을 초월하거나 법령에 위반된다고 인정되는 때에는 지방자치단체의 장은 그 의결사항을 송부 받은 날로부터 15일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할

수 있음(지방자치법 제107조).

- 재의 요구에 대한 임의규정에서 바로 지방자치법 제172조는 「지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 내무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다」고 하여, 지방자치단체와 국가 및 상급관청과의 연계성에 의회의 의결을 요구하고 있음.

<표 3-14> 지방의회에 대한 지방자치단체의 재의 대상(지방자치법규정)

구분	지방자치단체를 대표하는 수장으로서 재의			국가의 하급기관으로서 재의
	제107조 제1항	제108조 제1항	제26조 제3항	제172조 제1항
대상요건	월권 법령위반 공익을 해한 의결	예산상 집행할 수 없는 경비의 의결	이의 있는 조례안 의결	법령에 위반되거나 공익을 해하는 의결
재의요구권자	자치단체장	자치단체장	자치단체장	상급의 자치단체장이나 주무부장관의 요구에 의해 자치단체장이 요구
일부 또는 수정재의 요구	명문규정 없음	명문규정 없음	불허	불허
재의결정족수	재적의원 과반수출석, 출석의원 2/3찬성			
대법원 제소	제107조 제3항	명문규정없음	명문규정없음	재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 제소(제172조 제3항)

- 1995년 민선 단체장 출범이후 2007년 동안 조례에 대한 재의(再議) 요구 건수는 693건으로, 그중 1/4인 176건이 재의결되었고, 그중 절반인 88건이 대법원에 제소(提訴)되었음. 제소 결과(88건) : 무효 61건, 유효 9건, 각하 8건, 취하 3건, 계류 7건 임.
- 전체의 80%인 556건이 법령 위반을 사유로 재의 요구되었고, 재의 요구 중 62%인 431건이 상급기관의 지시에 의한 것임. 이는 지방자치단체장이 의회와의 관계를 고려하여 재의 요구를 꺼리는 경향을 보여줌.

○ 조례의 승인

- 지방자치단체의 명칭과 구역의 변경 및 폐치·분합은 법률로 정하지만 자치단체가 아닌 하부행정단위인 구·읍·면·동의 명칭과 구역의 변경 및 폐치·분합은 내무부

장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있음(지방자치법 제 4조).

- 지방자치단체가 사무소의 소재지를 변경하거나 새로 설정하는 경우에는 시·도에 있어서는 내무부장관의, 시·군·구에 있어서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있음(지방자치법 제6조 제1항).
- 지방자치단체가 조례를 제정하고 개폐함에 있어서는 상급관청의 승인을 받지 않고 자율적으로 할 수 있지만, 국가 또는 국민의 생활에 관련이 깊은 위와 같은 사항에 대하여는 상급관청의 승인을 받도록 규정하고 있음. 이와 같은 경우에 의회에서 의결한 조례를 공포하기 전에 승인을 얻어야 하며 승인을 얻은 후에 공포·시행해야 함.

○ 조례의 보고

- 지방자치단체가 조례를 제정·개폐했을 때에는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에 규칙은 공포예정 15일 전에, 시·도지사는 행전안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 보고하여야 하고, 보고를 받은 행전안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 함(지방자치법 제28조). 조례의 보고를 통해 지방자치단체와 상급기관과의, 사무적인 연계성을 갖도록 하고 있음을 볼 수 있음.

4. 광역자치단체의 사무자치 조례에 대한 기초자치단체 의회의 조례제정의 제약

○ 지방자치법 제10조 제1항 및 시행령 별표에 의거 기초자치단체의 조례는 광역자치단체의 조례에 위반되지 아니하여야 된다는 점에서 제약을 받음.

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 국가와 시·군 및 자치구 간의 연락·조정 등의 사무
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무

## 제3절 행정사무 감사 및 조사권의 배분과 연계성

### 1. 지방의회의 행정사무감사 조사

- 지방의회의 행정감시권은 지방자치제의 효율적 운영을 도모하기 위한 의결기관과 집행기관 간의 상호 견제, 균형의 원리 장치임. 지방의회는 주민대표기관으로서 자치단체의 사무집행을 감시하는 권한으로서 행정사무 감사 및 조사권이 부여 되어 있음.

<표 3-15> 행정사무 감사권 및 조사권 관련 법률

#### 제41조 (행정사무 감사권 및 조사권)

- ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 10일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 7일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.
- ② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 한다.
- ③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.
- ④ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 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 있다.
- ⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 제4항의 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 증언을 거부하면 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.
- ⑥ 제5항에 따른 과태료 부과절차는 제27조를 따른다.
- ⑦ 제1항의 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.

- 자치단체의 행정사무감사는 정기회의 회기 내에서 시도의회는 10일 이내에, 시군구의회는 7일 이내에 실시하도록 하고 있음. 시도의회는 제4기(2002.7-2006.6)기간에



2,942 개 기관(본청 855, 소속행정기관 997, 하부행정기관 7,462, 사무위탁법인 227, 교육행정기관 179, 공기업 등 332)을 대상으로 실시 함. 자료요구는 65,577건 이며, 현장 확인은 825개 소에 이룸.

- 행정사무조사는 주로 주민생활과 직접 관련되어 있는 분야에 중점적으로 실시되고 있음. 도시건설분야, 쓰레기 매립장, 상수도 확보, 긴급재해대책 분야, 영세민 보호, 인허가 및 법령 분야임. 시도의회는 제4기 기간에 107건(주민생활 편리 21, 도시건설 48, 재산관리 1, 법령 16, 환경위생 1, 기타 20)에 행정사무조사를 함.

<표 3-16> 행정사무 감사 및 조사

구분	행정사무감사	행정사무조사
범위	자치단체가 관장하는 사무 전반	자치단체 사무 중 특정사안
시기	매년 정례회 중 10일 이내 (시군구는 7일 이내)	수시(기간은 본회의에서 결정함)
발동요건	법정감사	재적의원 1/3의 요구에 의하여 본회의 의결로서 실시

## 2. 시도의회의 기초자치단체 행정사무감사

- 행정사무감사 및 조사권은 지방자치법 제41조2항에 따라, 시도의회는 기초자치단체에 대한 법적 제도적인 합법성을 갖고 있음. 이에 반해 시도의회의 기초자치단체에 대한 행정사무감사는 기초자치단체를 통제 감독하여 지방자치의 본질을 훼손한다는 우려가 제기 되고 있음.
- 실제 기초자치단체에 대한 광역의회의 행정사무감사 실시과정에서 기초의회 및 시군 구의장협의회 등의 반발이 있으며, 감사저지 등이 따름. 이런 반발은 지방자치발전을 저해하는 요인으로 작용되고 있음. 행정감사를 통한 국회 및 지방의회 간의 연계성은 하급단체의 통제 및 지휘라는 비판을 받고 있으며, 지방자치의 본질을 훼손하다는 우려가 제기 되고 있음.

<표 3-17> 시도의회의 시군자치구에 대한 행정사무 감사 실적

연도별 구분	수감시군자치구수		질문건수	자료요구건수
	계획	실시		
계	9	0	99	99
2002	2	2	25	25
2003	2	2	22	22
2004	2	2	24	24
2005	3	3	28	28

### 3. 지방자치단체에 대한 중앙 감사와 연계성

#### 가. 국회의 지방자치단체 감사

- 중앙감사는 감사원법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 지방자치법, 행정사무감사규정, 행정권한의 위임 위탁에 관한 규정 등에서 자치단체에 대한 감사를 시행하고 있음.
- 중앙감사 중에서 가장 비판을 받고 있는 감사는 국회의 감사임. 민선자치단체장 체제 출범과 동시에 지방자치단체에 대한 국정감사와 지방의회 감사기능을 두고 양자 간에 대립이 심각하게 벌어져 왔음. 1994년 지방자치법 개정에 따라, “지방자치단체와 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 대하여 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외 하고는 당해 지방의회가 감사 할 수 있다”고 규정함. 이는 지방의회의 기관위임사무에 대한 감사권을 확보해 줌과 동시에 지방자치단체에 대한 국정감사기능을 유지시키고 있으나 국정감사는 정치적인 성격으로 비판을 받으며, 지방자치단체에 대한 감사 기능이 실제로는 미약함.

#### 나. 지방자치단체에 대한 정부 합동감사

- 감사원감사와 정부합동감사의 감사내용은 회계감사와 직무감찰을 중심으로 동일하여, 중복성에 대한 비판이 따름. 이외에 행정안전부가 지방자치법에 따라, 자치사무의 위법성에 대한 감사와 사회적 문제에 따른 특정감사가 전국적으로 또는 지역적으로 이루어지고 있음.

<표 3-18> 감사주체별 지방자치단체에 대한 중앙감사체제

구분	국회감사(국정감사)	중앙부처감사 (정부합동감사)	감사원 감사
근거	국정감사 및 조사에 관한 법률, 지방자치법	행정사무감사규정, 지방자치법, 행정권한의 위임위탁에 관한 규정	감사원법
방법	회계감사(22,23조) 직무감찰(24조)	종합감사, 부분감사, 기강 감사, 회계감사, 직무감찰	의원의 결정에 따름
대상 사무	기관위임사무, 단체위임사무	주무장관(기관위임사무) 행정안전부장관 (기관위임사무, 단체위임 사무, 자치사무)	기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무

- 분권화와 지방자치의 내실화, 지방의회의 권리와 기능에 맞추어, 감사대상의 재조정이 되어야 함. 지방자치단체에 대한 중앙감사는 회계감사에 한정하도록 하는 것이 바람직함.

<표 3-19> 지방자치 사무감사권관련 법안의 개정방향

현행 지방자치법	개정방향
<p>제9장 국가의 지도·감독</p> <p>제166조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원) ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있다. ② 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다.</p> <p>제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가 사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. ② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.</p>	<p>제9장 국가와 지방자치단체 간의 관계</p> <p>제167조 * 국가의 지도·감독이란 표현은 지방자치의 본질에 배치되므로, 협력적 표현으로 '국가와 지방자치단체 간의 관계'로 개정함. * 위임받아 처리하는 사무에 대한 다른 개념으로 대처.</p>

## 제4절 청원과 연계성

### 1. 청원제도 의의

- 청원이란 국민이 국가기관에 대하여 피해의 구제, 공무원 비위의 시정·징계 및 처벌 요구, 각종 법령·조례·규칙의 제정·개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영, 기타 공공기관의 권한에 속하는 사항에 대하여 불만 또는 희망을 개선하고 시정을 구하는 제도를 말함. 헌법 제26조 제1항 및 청원법은 국민의 청원의 권리를 규정하고 하며 이를 보장하고 있음.

#### <표 3-20> 청원제도관련 법안

##### 헌법 제26조

- ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.
- ② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

##### 국회법 제123조 (청원서의 제출)

- ① 국회에 청원하려고 하는 자는 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다.

##### 지방자치법 제73조 (청원서의 제출)

- ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

##### 지방자치법시행령 제24조 (운영규정)

법 및 이 영에 규정한 것 외에 청원에 관하여 필요한 사항은 의회규칙으로 정한다. <개정 1994.7.6>

- 지방의회는 지방자치법(제8절 청원)에 따라, 청원을 받아 심사 처리할 권한을 가짐. 따라서 각 지방의회는 지방자치법 및 동시행령 제24조의 규정에 의하여 지방의회에 제출되는 청원의 효율적 심사를 위하여 지방자치법이나 동시행령에 규정된 사항 이외의 필요한 사항을 규정한 하위규정으로 각 지방의회가 의결로 정하도록 하고 있어, 각 지방의회는 “의회청원 심사규칙”을 갖고 있음.
- 현재 각 지방의회의 청원 심사규칙의 내용은 청원서의 제출, 보완요구, 불수리통지,

### 제3장 서울시의회와 국회 및 구의회 간 연계성 분석

회부와 심사, 취지 설명, 본회의에 부의하지 아니하는 청원, 청원인에 대한 통지, 청원의 철회 등으로 됨.

- 지방의회의 심사규칙 내용은 국회청원심사규칙과 내용면에서 거의 같음. 현재 국회의 청원처리실태를 보면 지방의회가 담당할 내용이 다수 포함되어 있음.

**<표 3-21> 청원법안**

제3조 (청원대상기관)
이 법에 의하여 청원을 제출할 수 있는 기관은 다음 각 호와 같다.
1. 국가기관
2. 지방자치단체와 그 소속기관
3. 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인

## 2. 청원 상황

- 지방의회를 통한 청원처리는 임기동안(4기 2002-2006), 총 906건의 청원을 접수하여 791건(873%)을 처리함.

**<표 3-22> 지방의회 청원 처리 상황**

(단위 : 건)

구 분	접수	처리				철회	계류중	불수리	
		계	상임위종결	본회의회부	이송				
시 도 의 회	계	244	191	58	121	12	28	4	21
	2002.7	26	24	14	7	3	-	1	1
	2003	72	55	14	39	2	13	1	3
	2004	59	37	9	28	-	11	2	9
	2005	61	53	15	32	6	4	-	4
	2006.6	26	22	6	15	1	-	-	4
시 군 구 의 회	계	662	600	97	90	413	19	5	38
	2002.7	104	99	23	16	60	2	-	3
	2003	179	165	30	25	110	7	-	7
	2004	163	146	25	24	97	5	2	10
	2005	143	125	14	19	92	2	1	15
	2006.6	73	65	5	6	54	3	2	3

(지방의회백서(4기), 행정안전부 149쪽)

## 제5절 사회문화적 연계성

### 1. 사무직원의 인사권 실태

- 지방자치실시 이후 지속적으로 의회의 인사권에 대한 요구가 되어져 옴. 지방분권특별법에 지방의회 의장의 사무직원에 대한 독립적인 권한을 강화하도록 규정하고 있으며, 기관대립형인 현재의 구조상 집행기관에 대한 견제와 균형의 차원에서, 지방의회의 인사권의 독립성과 확대가 요청되고 있음. 이는 지방의회직렬을 신설하고, 의회사무직원에 대한 임명권을 지방의회의장에게 귀속시켜 주는 안이 지속적으로 제기 되고 있음.
- 의회직렬의 신설에 대해서는 소수직렬로 인한 인사교류의 제한, 승진과 보직 등에서 문제발생, 지방의회내의 폐쇄적인 인사운영이 문제로 지적되며, 궁극적으로 사무직원의 능력과 자질을 떨어뜨릴 수 있다는 우려가 제기됨. 의회의장에 대한 사무직원에 대한 인사권의 부여는, 사무직원에 대한 정치적 개입의 증가에 대한 우려가 제기됨.
- 2006년 상반기에 지방의회에 별정직, 기능직 및 계약직의 인사권이 지방의회에 이양됨. 이에 따라 일반직 사무직원에 대한 인사권자 및 권한 행사방법, 인사교류 등의 문제가 연구되어 져야 함.

### 2. 의정보좌관 제도

#### 가. 의정지원 필요성과 의원보좌관제도 필요성

- 의정보좌제도 도입의 필요성
  - 행정수요의 증가. 지방분권을 통해 주요 행정권한과 사무가 지방으로 이양되거나 이양될 예정임. 교육자치, 자치경찰제 실시 임박 및 특별지방행정사무 이양 등이 또한 지방행정수요를 증가시킴.
  - 주민요구의 다양화. 지방행정에의 주민참여와 지방행정 수요가 다양화되고 이들 정책 수요를 지방행정서비스나 정책에 반영할 필요성이 높아짐.
  - 지방의정의 전문화. 지방의회가 지방정책의 중심이 되기 위해서는 지속적인 전문적

행정과 전문지식 및 입법기술이 요구됨.

- 지방의원의 정책전문화. 의원의 정책능력 제고, 효율적 업무수행이 요구되며, 의회전문인력 인프라 양성도 또한 필요함.

- 국가별 지방의원 1인당 인구수에서 한국은 의원 수가 가장 적어 의원 1인당 인구는 가장 많은 국가에 속함.

<표 3-23> 국가별 지방의원 1인당 인구수

국가별	인구(백만 명)	의원1인당 인구(명)	의원총수(명)
미국	297.0	2,393	460,000
프랑스	62.7	120	520,436
영국	60.2	2,866	21,000
일본	125.9	1,498	84,003
한국	48.0	13,231	3,626

자료 : 전국시도의회의장협의회(2007. 7~8 : 134~135)

#### 나. 의정보좌관제도 실제

- 지방의원의 의정활동 지원에 대한 문제의 하나로, 정부와 지방자치단체 간 보좌관제 도입에 대한 의견이 서로 다름. 보좌관제 도입은 지방의회의 전문성 강화, 지방의원의 의원활동 지원, 주민대표기능 강화 등에서 요구되어 지고 있음. 지방의원의 의정활동은 궁극적으로 지역발전에 기여로 이어짐.
- 보좌관제 도입논의는 그동안 의원의 신분과 정수조정, 지방의원 유급제, 소요예산 등과 관련되어 논의 되어져 옴. 지방의원의 유급제가 실시된 지 얼마 되지 않았기 때문에 지방의원에 대한 보좌관제도 도입에는 합의와 이를 위해서는 시간이 소요될 것으로 보임.
- 도입절차와 시기의 논의에서 보좌관 도입에 따른 재정부담이 문제가 되고 있기 때문에 이는 광역의회로부터 도입하는 단계적 방안이 고려되어야 함.

○ 전문위원 증원

- 2006년 4월 28일 자치법 개정을 통하여, 전문지식을 가진 전문위원을 두는 것이 법상 명문화되었음. 이와 더불어 전문위원의 직급과 정수 등이 규정됨.

<표 3-24> 전문위원 증원

구 분	총 전			현 행			증 감		
	계	시도	시군구	계	시도	시군구	계	시도	시군구
전문위원	588	94	494	852	158	694	264	64	200

○ 인턴보좌관제 도입

- 행정안전부는 2006년 11. 인턴보좌관제는 현행 지방자치법령상 제도적으로 도입하고 있지 않으며, 행정사무감사 지원 인턴 등 사실상 보좌관제 관련 예산은 지방재정법령 근거로 제정된 자치단체 예산과목구분·설정규정 등에 위배됨을 밝힘. 2006년 11.20 개최된 시도 예산담당관 회의(재정발전협의회)시에도 지방의원 인턴 예산편성의 부적절성 등이 재차 강조됨.
- 시민단체는 시민들의 동의 절차를 거치지 않고 시의회가 예산안에 유급 인턴보좌관제 도입 관련 예산을 편성하는 것을 반대 하고 있음.

○ 서울특별시의회 인턴제

- 서울특별시 의회정책연구위원회 설치, 운영조례 제10조 및 운영세칙 제6조 제2항 및 서울특별시 행정사무 감사 지원 인턴제운영지침에 의거 2006년 7월 1일부터 인턴제를 도입함. 인턴의 채용은 의원추천을 통하여 이루어짐.
- 공식명칭은 “행정사무감사지원 인턴”으로, 활용실태를 보면 2006년 인턴보좌관(감사지원 인력) 102 명 활용, 2007년 인턴보좌관(감사지원) 107명 활용함.
- 서울시 인턴보좌관의 주요업무는 ① 행정사무감사에 필요한 자료수집과 정리 ② 결산 준비 ③ 임시회 등 자료 정리 ④ 의원 시정 질문 자료 등의 정리 등임.



## 제6절 지방의회협의체

### 1. 지방이익대표와 연계성

#### 가. 설립의의

- 지난 1999. 8.31. 지방자치법(법률 제6002호)의 개정으로 전국의회의장협의체가 법적 신고단체로 인정되기 전까지는 각 협의체는 임의단체로서 각기 활동해 왔음. 1999. 8.31. 지방자치법이 개정되어 제154조의 제2항의 조문이 추가되면서 임의단체에서 법적 신고단체로 바뀌게 되었음.
- “지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사, 시·도의회의장, 시장·군수·구청장, 시·군·구의회의장별로 각각의 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 하고, 각 협의체를 설립한 때에는 당해 협의체의 대표자는 이를 지체 없이 행정안전부장관에게 설립취지, 협의체 명칭 및 조직·운영 등에 관한 사항을 신고토록 하였으며, 각 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다”라고 규정됨.

**<표 3-25> 협의체 관련 법안**

**제165조 (지방자치단체의 장 등의 협의체)**

- ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.
  1. 시·도지사
  2. 시·도의회의 의장
  3. 시장·군수·자치구의 구청장
  4. 시·군·자치구회의회의 의장
- ② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ⑤ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 나. 지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 당위성

- 지방자치단체 전국 협의체가 국정참여에 따른 기대효과들
  - 국회는 입법지체·입법불비의 사례감소, 법령 및 정책의 입법미비와 정책결함을 보완, 법률과 조례의 합리적인 입법권 배분가능을 통해 법률의 정당성 및 국회의 위상을 제고하게 됨.
  - 정부는 국가와 지방자치단체와의 갈등축소, 정부입법과 정책의 실효성확보, 정책의 실효성확보에 따른 비용 절감, 입법의 조화·행정능률향상, 정책의 정당성 획득, 정부위상제고 등이 따름.
  
- 지방자치단체의 국정참여에 대한 이론적 배경
  - 지방자치단체의 지방자치 기능이 충분히 발휘되기 위해서는 기능적 자치설에 의거하여 지방자치단체의 상대적 독자성뿐만 아니라 국가와 지방자치단체 간의 상호교류관계가 중요하므로 정책결정과정에서 대한 지방자치단체의 참여가 이를 가능하도록 만들(기능분담설).
  - 지방자치영역에 대한 국가행정의 침해로부터 지방자치권을 방어하기 위한 실체적인 지방자치권의 절차적 보장을 국정참여에서 찾음(지방자치권방어설).
  - 독일에서는 계획고권이 실정법상 지방자치단체에 부여되어 있다는데 근거하여 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 국가계획에 참여권을 보장하여야 한다고 봄(계획고권연계설).
  - 지방자치단체가 국가의 정책결정에 참여하는 것은 주민의 이익을 대표하는 지역이익단체로서의 지방자치단체가 국가의 정책결정에 절차적으로 참여하는 것으로써 행정절차적 참여권으로서의 성격을 가진다고 봄(지역이익반영설).
  
- 국정참여 관련 학설은 국가와 지방자치단체의 수평적·병립적 관계를 전제로 하고 있다는 공통점을 가짐. 그러나 상호수직적인 관계를 전적으로 배제하지는 않음(이점에서 기능설이 비판을 받음).

#### 다. 연계성의 한계

- 전국시·도의회의장협의회는 지방자치발전 및 활성화방안을 모색하기위하여 각종 제

도개선 건의 등 의정 활동을 함. 그러나 현재 이런 의정활동에서 국회와 정부 간에 제도적인 연계성이나, 법적인 구속력을 갖고 있지 못함.

## 라. 외국 사례

### ○ 스위스

- 스위스 칸톤은 적어도 네 가지 제도를 통해 국정에 참여함(연방국가적 특성에서 옴).
- 칸톤은 연방상원에 대표들을 진출시킴으로써 국정에 참여함. 칸톤이 선출한 대표들로 구성된 연방상원은 연방하원과 동등한 권한을 행사함.
- 칸톤은 연방내각이나 의원을 경유하지 않고 연방의회에 의안을 직접 제출할 수 있음. 칸톤의 의안제출권은 매우 강력하고 직접적인 국정참여 수단이 됨.
- 칸톤은 이른바 의회전(議會前) 사전청취절차를 통해 연방입법에 영향력을 행사함. 연방은 연방계획을 칸톤에게 적시에 그리고 충분히 통지해야 하고, 칸톤의 이해관계가 걸린 사안을 처리하는 경우에는 반드시 칸톤의 의견을 청취해야 함(헌법 제45조). 특히 칸톤은 자신의 권한이나 본질적 이익과 관련된 연방의 외교정책결정과정에서 적절한 방식으로 참여해 입장을 표명할 권리를 갖음(헌법 제55조).

### ○ 영국

- 영국에서는 지방자치단체는 당해 지방자치단체에게만 적용되는 특정행정사무나 권한을 확보하기 위하여 개별법률안(일명 Private Bill 로 불림: Local and Personal Acts of Parliament)을 청원서 형식으로 국회에 제출할 수 있는 제도를 가짐. 그러나 입법과정은 다른 법과 동일함. 지방자치단체는 강제적이고 의무적인 사항, 지방자치단체의 조직안 또는 특별한 프로젝트를 수행하기 위한 법령제출과정을 '특별의회절차'라 부름.

## 2. 전국시·도의회의장협의회

- 전국회의의장협의회 설립신고의 법적근거인 지방자치법 제154조의2의 규정이 '99. 8.31. 공포 후 6월이 경과한 날인 2000. 3. 2.부터 시행되게 됨에 따라 전국시·도의회의장협의회에서는 2000. 2.19, 2000년도 제1차 협의회를 개최하고 동 협의체의 설립 추진 방안을 논의하여 향후 추진절차 및 일정을 확정지음. 2000년 3월 17일 2000년

도 제2차 협의회를 개최하여 창립총회를 개최하고 동 협의회 의 정관을 확정함. 동년 6월 12일 행정안전부에 설립 신고함.

#### 가. 협의회 의 정관의 주요내용

- 제1조(명칭) 전국시·도의회의장협의회
- 제2조(목적) 지방자치발전과 시·도 간 상호교류·협력 증진
- 제3조(사무소) 서울특별시에 두되, 협의회 의결로 변경
- 제4조(사업) 지방자치법령의 의견제출, 공통사항 협의
- 제7조(임원) 회장 1인, 부회장 2인, 감사 2인, 총무 1인
- 제9조(임기) 임원의 임기는 1년, 보궐선출시 전임자의 잔임기간
- 제12조(회의) 정기회 : 매년 1회,  
임시회 : 회장, 회원 1/3 이상 요구시
- 제14조(의결정족수) 재적과반수 출석, 출석 과반수 찬성
- 제15조(위원회) 협의회 의결로 분과위원회 설치가능
- 제17조(사무국) 사무국장 및 사무직원은 회장이 임명
- 제19조(행정지원협의회) 각 시·도의회 사무처장으로 구성
- 제20조(회계년도) 정부회계년도 준용
- 제21조(재정)재원은 매년 각 시·도의회 분담금 및 기타수입, 분담금은 시·도별 균분액 과 의원정수비율로 책정
- 제22조(예산)지방자치단체 예산편성지침 준용, 협의회 의결로 결정
- 제23조(결산)감사의 결산감사를 거쳐 정기회 보고

#### 나. 대정부 각종 건의 및 제시의견 사례

- 대통령초청오찬 간담회(2003. 12. 11)
  - 지방자치단체대표의 국정참여확대건의
  - 지방의회사무기구 인사권독립건의
  - 지방의원후원회제도 및 입법보좌관제도 도입건의
  - 지방의원 유급제 도입 및 의정활동비등 현실화 건의
- 행정안전부장관 초청 간담회(2003. 12. 11)
  - 의정활동비 재검토요망
  - 지방의회 회기의 자율권부여 요망
  - 지방의회 행정사무감사기간 조정요망
  - 광역시 상수도본부장의 직급상향조정 요망
- 각종 건의 및 제시의견 사례
  - 지방분권관련대정부건의사항
  - 자치입법권의 확대

- 조례상의 벌칙 규정확대
- 자치조직권의 근본적 인정
- 부단체장 정수 자격임명 등의 자율권보장
- 종합 건설 사업관련 조직의 형평성제고
- 자치사무의 확대와 기관위임사무의 폐지
- 특별지방행정기관의 지방이양
- 자치경찰제도의도입
- 교육자치의 일반자치에의 통합

○ 정당 방문과 정책 간담회

- 열린우리당 원내대표방문 정책 간담회
  - 지방의원회기수당현실화건의
  - 지방의원보좌관제도도입건의
  - 지방의회인사권독립건의
  - 지방의회회기완전자율화건의
  - 지방의원후원회제도도입건의
- 한나라당 대표 최고위원방문 정책 간담회
  - 지방의원유급제도도입건의
  - 지방의원보좌관제도도입건의
  - 지방의회인사권독립
  - 지방의회회기완전자율화
  - 지방자치단체예산권독립

- 지방의회제도개선을 통한 기능강화 등을 위하여 결의 및 성명서를 채택함.

다. 대정부 건의와 결과

<표 3-26> 시·도의회의장협의회 건의건수 처리결과(총괄) (기간: 1999-2002)

구 분	건 수	반영 (일부반영)		추진중		검토중		미반영	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
총 계	126(100%)	34	27%	13	10%	48	38%	31	25%
청와대오찬	25(100%)	5	20%	7	28%	6	24%	7	28%
총리 간담회	35(100%)	12	34%	4	11%	10	29%	9	26%
정기회·임시회	66(100%)	17	26%	2	3%	32	48%	15	23%

출처: 김성호, 지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 결과분석, 한국지방자치학회보, 제16권 제2호(통권46호), 2004. pp. 61-81(68)

- 시도의장협의회 건의안건은 광역의회의 정치적 위상에도 불구하고 반영률이 27%정도에 불과함. 다만 시도의회의장협의회 건의안에 대해서는 미회신된 사례는 없음.

## 서울시의회와 국회 및 자치구의회 간의효율적 연계성 확보에 관한 연구

- 시도의회의회장협의회 경우, '반영(일부반영포함)'건수 34(27%)건 중 '완전반영' 건수는 22건이며, '일부반영'은 12 건임. '완전반영' 건의건수 22건에 대한 건의내용은 i) 지방의원의 원활하고 적극적인 의정활동 8건, ii) 의회제도개선을 통한 지방의회의 자율적 운영 6건, iii) 세원확충 및 지원요구 4건 및 환경·복지 3건, 기타 1건 등임.

**<표 3-27> 시도의회의회장협의 건의 중 '반영'된 건의의 주요내용**

연 번	항 목	건 수	비 고
1	의원사기진작(활동비, 훈·포상, 직급조정,수당)	8	이양위 지방의원 대표참여 외
2	제도개선(선거제도, 인사제도, 세제조정, 자치센타운영 개선, 의회운영)	6	사전선거운동 단속, 의회 정례화운영 등
3	환경·복지·문화	3	박람회유치, 농작물 재해보험
4	재정확충(예산삭감재고, 부두건설지원, 국가사무이양시 예산 및 인력동시이양) 등	4	부담금관리기본법안 수정 등
5	기타	1	카자흐스탄KOTRA지관설치

출처: 김성호, 지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 결과분석, 한국지방자치학회보, 제16권 제2호(통권46호), 2004. pp. 61-81(70)

- 일부반영 된 12건의 건의내용으로서는, i) 해당 시·도에 기반영 또는 시행중인 국가사업관련현안, ii) 행정·제도적 지원요구사항, iii) 지방의원 사기진작, iv) 자주재원 확충을 위한 세원이양 등으로 나타남.
- 시·도지사협의회는 111건 건의하여 31건(27.9%)이 미반영됨. 미반영된 대정부 건의안의 유형으로서는 재정지원, 제도개선, 법개정, 권한조정의 순으로 나타남. 미반영은 총 230여건 중에 부처협의중 23건(10%), 장기검토 34건(14.8%), 수용곤란 69건(30%)으로 분석되어짐.

### 3. 전국시·군·구의회 의장협의회

- 전국시·군·구의회의장 협의회는 2000년 3월 9일 전남 여수시의회에서 제54차 총회를 개최하여 동 회의 설립발기인대회 및 회칙(안)을 결정함. 2000년 3월 27일 서울올림픽파크텔에서 제55차 총회를 개최하여 설립총회를 갖고 동 회의 회칙승인 및 임원선출을 하고, 2000년 4월 1일 행정안전부에 동 회의 명칭, 조직·운영, 창립총회 회의록 등을 첨부하여 설립신고를 하여 2000. 4.12. 설립신고 수리됨.

#### 4. 시사점과 제도 도입 방안

- 단체장협의회와 의장협의회는 정책건의 우선순위가 확연히 다르게 나타남. 시도와 시군구의 단체장협의회는 재원 확충과 국고지원 그리고 행정제도의 개선에 관한 건의가 가장 많았는데 비하여, 의장협의회는 의회제도 개선과 행정제도 개선 또는 재원확충에 관한 건의가 가장 많이 나타남.
- 지방자치단체의 국회입법과정에 참여를 보장하는 방안이 필요. 국회법 제37조에, 또는 새로운 항을 신설을 통하여, 지방자치에 영향을 주는 법령 또는 예산안에 관하여 의안을 심의할 경우, 지방자치단체 전국협의체에게 의안에 대한 심의, 토론, 의견 제출권을 해당위원회에 부여하도록 함. 그 결과에 대해서는 전국협의체별로 통보하도록 하는 방안 도입이 필요함.
- 정부입법과정에 대해서는 정부의 법령안 입법초기단계부터 지방자치단체 전국협의체를 참여시키도록 하여야 하며, 가령 법률안을 제출하도록 함(독일의 경우).





## 제4장 외국의 국회 및 지방의회 간의 관계

### - 대도시의 광역의회와 기초의회를 중심으로

#### 제1절 일본 - 도쿄도(東京都)를 중심으로

##### 1. 일본의 지방자치

##### 1. 지방자치의 조직과 운영

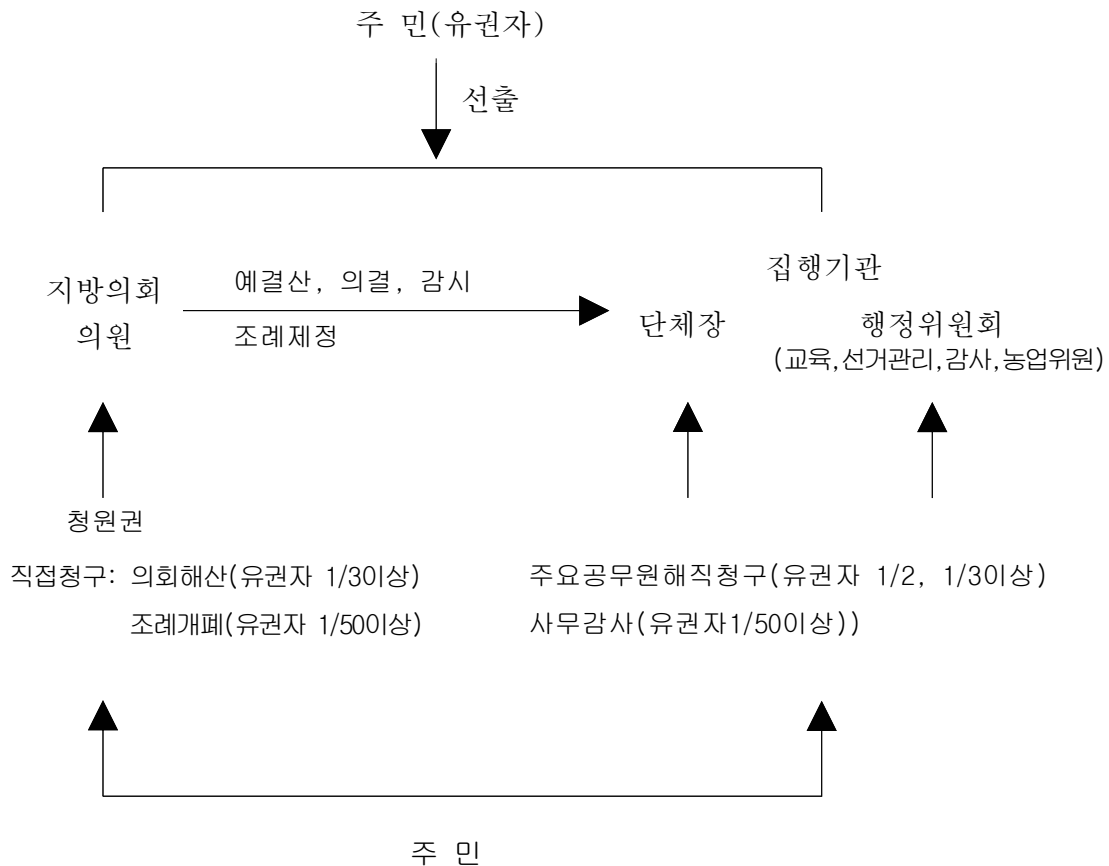
- 일본의 지방자치단체는 크게 나누어 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 나누어 짐. 보통지방공공단체는 한국의 광역시도에 해당하는 47개 도도부현과 시군구 기초단체에 해당하는 1,773개의 시정촌으로 구성됨. 광역단체인 도도부현일지라도 가장 인구가 많은 도쿄도(東京都) 약 1,300만명에서 가장 적은 돗토리현(取鳥縣) 60만명에 이르기까지 그 편차가 심함. 시정촌도 인구가 350만명이 넘는 요코하마시(横浜市)에서 2~3천명에 불과한 촌에 이르기까지 규모가 매우 다양함.
- 특별지방공공단체는 도쿄도의 특별구 23개구와 지방공공단체조합 등으로 이루어져 있음. 한국은 서울특별시와 광역시 자치구가 모두 자치단체인 반면, 일본은 도쿄도 특별구만이 자치단체로 되어 있음.

<표 4-1> 지방자치단체의 종류(2006년 4월현재)

지방공공단체	
보통지방공공단체	특별지방공공단체
도도부현(都道府縣): 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 오사카부(大阪府), 교토부(京都府) 등 43개현	특별구(도쿄 23구)
	지방공공단체조합
시정촌(市町村): 시 778개 정촌 995개	재산구
	지방개발사업단

- 일본 지방자치의 조직은 단체장과 지방의회라는 이원제도임. 이는 한국과 동일하기 때문에 그다지 차이를 못 느끼지만, 선진국의 지방자치에서는 보기 드문 경우임. 영국이나 미국에서는 지방의원 또는 의회의장이 행정부국과 단체장을 맡거나 전문경영자인 시티매니저(City Manager)가 도시행정을 담당하는 사례가 적지 많음. 일본의 경우, 지방정부의 집행기관인 단체장과 지역대표인 지방의원을 모두 주민이 직접 선거하는 이원대표제이며, 의결기관과 집행기관 분리의 원칙에 따라 양자가 상호 독립하여 권한을 행사하고 있음. 그러나 실제로는 집행부 권한의 상대적인 우위하에 자치행정이 이루어지고 있으며, 의회기능이 약체화되고 있다고 할 수 있음(<그림4-1>을 참조).

<그림 4-1> 주민, 의회, 단체장의 관계



- 단체장 임기는 4년으로 시정촌장은 만 25세 이상, 도도부현지사는 만 30세 이상으로 선거구지역내 3개월 이상 거주해야 후보자로 나설 수 있음. 국회의원, 지방의원을 겸직할 수 없으나, 한국처럼 3선제한 규정이 없어서 다선(多選)지사나 시장이 한국에 비하여 매우 많음. 심지어 10번이나 당선되어 40년 이상 단체장을 하는 기초단체가 5개 지역이

넘고, 5번 당선으로 20년 이상 재직 중인 현지사도 3명이나 됨. 반면, 다선으로 인한 부정부패나 행정침체에 대한 비판도 있어서 다선금지 도입논의가 활발해지고 있음.

- 일본의 단체장은 의회동의를 얻어 부지사나 행정위원을 임명할 수 있고, 긴급 시 의회의 사전동의 없이 행정업무를 처리할 수 있는 선결처분권도 가지고 있어서 단체장 권한이 의회에 비하여 상대적으로 강한 편임. 원칙상, 지역주민에 의해 각각 선출되는 단체장과 지방의회는 상호견제와 균형 속에서 행정을 운영하고 있음. 지방의회는 단체장에 대하여 조례제정, 예결산안 심사와 업무감사권을 가지고 있으며, 단체장 불신임안을 제출할 수 있음. 단체장은 이에 대하여 의회해산권을 가지고 있으나 해산 뒤 선거에 의하여 다시 구성된 지방의회가 재직의원 2/3출석, 3/4찬성으로 불신임안을 재의결했을 때에 자동적으로 해직됨.
- 실제로 2004년 1월 홋카이도(北海道) 도야무라(洞爺村)에서는 시정촌합병을 둘러싸고 단체장이 소극적인 태도를 보이자, 지방의회가 불신임안을 가결시킴. 이에 대항하여 단체장은 의회를 해산하였으나 새로 구성된 의회에서 불신임안을 재의결하여 단체장이 해직됨. 2000년 10월에는 나가노현(長野縣) 다나카 야스오(田中康夫)지사가 댐건설을 둘러싸고 의회와 대립하면서 현의회는 불신임안을 제출함. 이에 다나카지사는 사직한 뒤, 다시 지사선거에 입후보하여 당선됨. 단체장의 해산권과 지방의회의 불신임권이라는 상호견제 수단은, 한국에서는 지나치게 남발될 우려가 있다는 이유로 아직 도입되지 않고 있음.

## 2. 일본지방의회와 정책기능

- 일본지방정치가 위기에 놓여있다는 지적이 많음. 1995년 이후 정당지지를 받지 않는 무당파지사가 잇달아 당선되거나, 중앙정당의 정책에 상관없이 공산당을 제외한 모든 정당이 단일후보를 내는 경우가 일상화되고 있음. 지방자치는 지방행정이며, 지방정치가 아니라는 근대일본의 전형적인 정치의식이지만, 그럼에도 불구하고 민주주의의 기본제도인 선거의 의미가 퇴색하여, 선거에 대한 관심이나 투표율을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있음. 지방의회의 전여당화현상(相乗り現象)은 지방정치의 활력을 저하시키고, 유권자의 정치적 선택을 제한하기 때문임. 2003년 지방선거에서 매니페스토(Manifesto)가 시작되어 단체장후보의 정책안 검토나 지방의원 활동이 평가되면서 정책선거의 가능성을 높여주고 있음.

- 일본의 지방의원은 지역을 대표하는 인사로서 시정에 참여함. 한국과 비교하면 상대적으로 높은 급여를 받고 있으나, 집행기관에 대한 견제기능이 부족하고 정책개발 기능이 높지 않다는 점은 한국과 비슷함. 지방의회의 정책활동 부족이 가장 문제가 되는 것은 지방의원들이 집행부와 같은 정책브레인을 갖고 있지 않기 때문임. 지방의회의 입법기능이라 할 수 있는 조례안은 단체장이 제출하는 경우가 많음. 다만, 의회사무국이 정책안작성을 위한 자료조사와 연구활동을 지원하고 있으며, 한국과 달리 지방의원의 정무조사비(V. 참조)가 도입되면서 앞으로 변화가 기대되고 있음.
- 예를 들면, 2003년 47개 도도부현의회의 전체 조례제출건수는 139개에 그치고 있으며, 의원정수조례안, 위원회와 특별위원회의 설치조례안 등, 지방의회의 내부조직에 관한 것이 많음. 지방의회는 위원회제도를 통하여 정책전문화를 꾀하고 있으나 회기마다 의원의 소속위원회 변동이 심하여, 결국 정책입안을 공무원에게 의존할 수밖에 없음. 집행부에 대한 감사권도 자치업무에 한정되어 있음. 그러나 지방분권이후 일본 지방의회의 기능을 어떻게 높일 것인가가 중요한 과제로 대두되고 있으며 앞으로 변화될 것으로 예상됨.
- 일본지방자치가 주민자치를 도입한 전형적인 사례는 단체장 해직청구나 의회해산 청구 등이며, 미점령군의 전후개혁과정에서 지방자치법에 포함되었음. 주민들은 유권자 1/3이상의 찬성을 얻어서 의회해산, 단체장해직, 업무감사 등을 청구할 수 있으며, 가끔 활용되기도 함. 아직까지 단체장 해직청구가 성립한 사례는 없는데, 의회와 단체장의 상호견제 시스템이 정착되어 있는데다, 수십만명의 자필동의서를 얻기에는 벽이 높기 때문임.

### 3. 국회-광역의회-기초의회

- 일본의 국회는 중의원과 참의원의 양원제임. 국회는 중의원의원 480명과 참의원의원 252명으로 구성됨. 국회는 국정전반에 대한 법률제정권을 가지고 있으며, 총리대신의 선출, 내각의 구성에 따른 각 성청대신, 그리고 내각부와 각성청이 관할하는 대규모 관료조직으로 구성됨. 국회는 국권의 최고기관이며, 또한 유일한 입법기관임. 지방의원이 단체장의 해산권보유에도 불구하고 특별한 사유가 없는 한, 4년 간 임기가 보장되고 있는 반면에 중앙정부의 국회의원들은 언제라도 수상이 해산권을 행사하면 임기는 종료됨. 따라서 일본의 국회의원 임기는 4년으로 정해져 있지만 이것이 지켜진 경우는 거의 없고 평균임기는 3년 정도임.

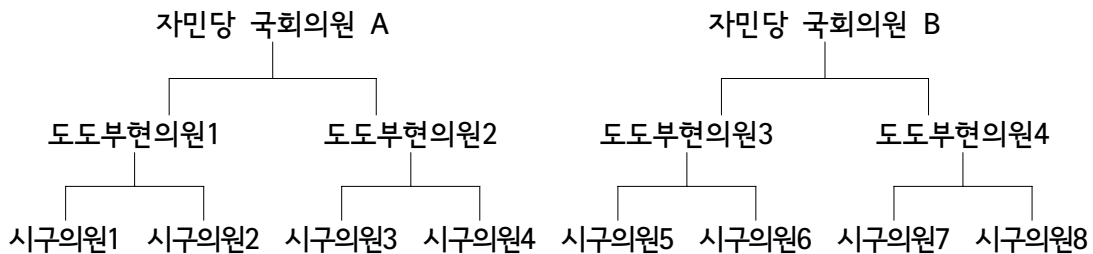
- 일본의 지방의회는 기본적으로 입법기관이 아닌 의결기관(일본헌법 제93조)으로 설정되어 있음. 또한 지방의원도 조례제출권이 있지만 사실상 단체장제출안이 상당부분을 차지함. 따라서 일본의 지방의회는 감시기관으로서 의결과 동시에 감사권, 청구권, 조사권, 전문지식 활용 등의 권한을 적절히 활용할 것이 기대됨. 지방분권 이래 일본의 지방자치법 개정으로 조례제정 범위를 확대하고, 지방의원의 조례제출 요건을 완화하여 의원정수의 1/8에서 1/12로 낮추었음. 지방분권이후 지방의회의 조례제출이 증가하고 있는 것은 매우 고무적인 현상임.
- 47개의 도도부현의회는 전국도도부현협의회를 통하여 중앙정부에 압력을 행사하거나 지방분권에 대한 다양한 의견, 또는 시대적인 쟁점에 대하여 다양한 의견서를 제출함. 또한, 실제로 도도부현 의회의원 출신으로 단체장에 당선되거나 기초단체 단체장에 당선되는 비율이 높아짐으로서 지방의회의 기능을 강화하는 긍정적인 요소가 되고 있음. 지방의원을 경험한 뒤, 일본정치를 주도해 온 다케시타 노보루(竹下登) 전 일본수상, 1990년대 정치적인 위기에 빠진 일본정치를 변화시킨 호소카와(細川) 전 수상 등은 지방의회를 거친 정치가가 일본정치의 새로운 방향을 제시한 신선한 에너지를 제공한 정치적 동력원이라는 것을 의미함. 1990년대 일본의 지방분권이 제대로 추진될 수 있었던 중요한 요인은 지방경영과 지방의회를 경험한 중앙정치인들이 지방분권과 확대에 찬성하고 동참하였기 때문이라고 볼 수 있음.
- 광역의회와 기초의회는 행정적인 관계라기보다는 정치적인 네트워크로 연결되어 있음. 광역의회는 47개 도도부현 의회이며, 기초의회는 약 1700개가 넘는 시정촌 의회와 도쿄도 특별구 23개구 의회로 구성되어 있음. 광역의회가 비교적 넓은 권한을 보유한 반면, 기초의회는 매우 한정된 권한을 행사함. 단체장은 의회심의회에 필요한 설명을 위하여 의장이 출석을 요구할 때에만 출석하게 되어 있으며(지방자치법 제121조), 따라서 매회기마다 의회에 출석할 필요는 없음. 기초의회는 굳이 의회를 개설하지 않아도 정촌단위별 총회만을 설치할 수 있음.
- 기초의회는 특히 직접민주제의 영향을 크게 받음. 국회가 국민대표제 원리에 따라 운영되고 있으며, 국회의원은 1회 당선되면 국민의 대표로서 양심에 따라 생각하고 행동해야 함. 이러한 원리는 국회의원이 국민대표일지라도 국민과 주민의 의사에 배치된 행동을 할 수 있는 국회의원을 상정하고 있음. 이에 대하여 지방정치는 주민참가를 중요한 기본제도로서 설계되어 있음. 지방의회, 특히 기초의회는 주민참가를 기본으로 자치행정의 틀 속에 존재하는 것으로 비춰짐. 지방의회는 주민의 조례제정 개폐

## 서울시의회와 국회 및 자치구의회 간의효율적 연계성 확보에 관한 연구

청구권, 공직자와 지방의원의 해직청구권 등, 다양한 직접청구권을 인정하고 있음.

- 일본의 국회의원-광역의원-기초의원 관계는 정치적인 네트워크로 구축되어 있음. 국회의원들은 지방단체장이나 지방의원들의 계열화를 촉진하여 자신의 선거에 활용하거나 지자체의 정책결정에 영향력을 행사하고자 함. 따라서 국회의원들과 도도부현의원-시정촌구 의원은 상호 간 계열화되고 있으며, 자민당이 가장 전형적인 사례임. 도쿄도 의원들도 단체장이 본인과 직접 연결되어 있다는 것은 지방선거시에 매우 유리하게 작용한다는 점을 잘 알고 있음(<그림4-2> 참조).

**<그림 4-2> 국회의원-광역의원-기초의원관계**



- 인구 1천만 명 이상의 서울시, 경기도와 유사한 동경도를 살펴보면, 서울시의원 106명, 경기도의원 119명에 비하여 동경도 의회는 127명이며, 보수도 세계 최고수준임. 사무직원은 127명에 이름.

**<표 4-2> 일본과 한국의 지방의원 수 비교**

국가별		인구	의원 1인당 인구	의원 총수
일본	시		4,630	23,696
	정,촌		660	57,220
	도,도,부,현	125,860	40,770	3,087
	계	125,860	1,498	84,003
한국	시,군,구	47,976	13,723	3,496
	시,도	47,976	70,346	682
	계	47,976	11,483	4,178

자료 : 전국시도의회의장협의회(2007.7~8 : 135) ; 지방의회 제5기 중심.

## II. 일본 지방분권과 정부 간 관계

- 1980년대 이후 전세계 75개국 가운데 12개 국가를 제외한 63개 국가가 지방이양을 추진해왔을 정도로 지방분권은 중요한 화두임. 한국과 일본은 대표적인 경우라 할 수 있으며, 특히 일본의 지방분권은 1990년대에 상당한 개혁성과를 거둠. 지방분권이 성공한 배경으로 단체장을 경험한 정치가들이 중앙무대에 진출하여 적극적으로 지방분권을 추진해 온 점, 학자와 지식인들이 1993년 민간정치임조(民間政治臨組)를 만들어 지방분권안을 제시해 온 점, 규제완화와 지역경제 활성화에 관심을 지닌 재계, 오랜동안 지방분권을 요구해 온 지방단체장과 지방의회협의회, 매스컴의 관심과 지지가 있었음.

<표 4-3> 지방분권개혁 일정표

시 기	내 각	주요 내용
1993년 6월	미야자와(宮澤)내각	중·참의원 지방분권추진 결의 채택
1995년 5월	무라야마(村山)내각	지방분권추진법이 5년한시입법으로 성립
1995년 7월	”	지방분권추진위원회(이하, 추진위) 발족
1996년 12월	하시모토(橋本)내각	추진위가 1차권고(기관위임사무 폐지)
1997년 7월	”	추진위가 2차권고(보조금정리)
1999년 7월	오부치(小淵)내각	지방분권추진일괄법 성립
2000년 4월	”	지방분권추진일괄법 시행
2000년 11월	모리(森)내각	추진위가 시정촌합병요구 의견서
2001년 6월	고이즈미(小泉)내각	추진위 최종보고(국세일부 지방세이양, 교부금과 보조금 감세 등)
2001년 7월	”	지방분권개혁 추진회의(이하, 추진회의) 발족
2002년 6월	”	경제재정자문회의가 삼위일체 개혁검토
2002년 10월	”	추진회의 최종보고(지방세원이양 연기)
2005년 4월	”	시정촌합병특례법 제정
2006년 5월	”	지방분권 21세기 비전 간담회보고서 제출
2006년 11월	아베(安倍)내각	지방분권개혁추진법 가결

- 1993년 6월 미야자와(宮澤喜一)내각은 지방분권 추진결의를 채택한 바 있으며, 자민당과 연립정권을 구성하였던 사회당의 무라야마(村山富一)수상은 관계성청의 지방분권 작업을 독려하였음. 그 결과, 1995년 2월 지방분권추진법이 각의에서 결정되어 국회로 보내짐. 지방각지에서 공청회를 거치면서 국회 내에서 여야당 간 조정이 있었고, 결국 찬성다수로 지방분권추진법이 중의원과 참의원을 통과함. 1995년 5월 성립한 지방분권추진법으로 전후일본의 지방자치는 새로운 전환의 계기를 맞이함. 1996년 하시모토(橋本)내각에서는 지방분권추진위원회가 기관위임사무 폐지와 국고보조금 정리를 주장함. 이러한 노력이 결실을 맺어서 드디어 2000년 지방분권추진일괄법이 제정됨으로서 전후일본의 지방자치는 한 단계 발전하였다고 평가됨.
- 2000년 지방분권추진일괄법은 중앙정부가 지방을 통제하는 견고한 수단이었던 기관위임사무를 폐지함으로써, 중앙과 지방 간 관계를 지금까지 수직관계에서 대등한 수평관계로 재정립한 것임. 지방분권개혁은 중앙과 지방정부의 역할 분담, 기관위임사무 폐지와 사무재배분, 국고부담금 정리와 지방세재원확보 등을 포함하고 있었음. 지방분권추진위원회 제1차 ~ 제4차 권고에서 제기한 기관위임사무 폐지와 중앙성청의 지방행정 관여완화는 매우 획기적인 것임.
- 기관위임사무는 중앙정부가 지방정부를 통하여 집행하는 사무로 561건에 달하며 도도부현 7~8할에 달하는 업무를 차지하고 있었음. 중앙성청은 법령과 행정지도를 통하여 도도부현을 통제하였고 이를 거부할 시 중앙정부는 대신 강제 집행할 수 있었음. 그러나 지방분권 개혁으로 기관위임사무는 폐지되고 자치사무와 중앙정부가 지방에 위탁한 법정수탁사무(法定受託事務)만이 남게 됨. 법정수탁사무란, 본래 중앙정부의 업무지만, 지방정부에 처리를 위탁한 사무로 국세조사 등 통계작성, 여권교부, 외국인등록, 국정선거, 국고보조금 배분, 국가보상 등 임. 또한, 자치사무가 6할로 늘어나고 법정수탁사무는 4할로 줄어들었음.
- 2000년 4월부터 지방분권추진일괄법이 시행되고 470여개에 이르는 법률이 개정됨. 중앙과 지방 간 관계는 대등한 관계임을 전제로, 법정수탁사무는 양자 간 계약에 따라 중앙정부가 지방정부에 위탁한 사무로 명기되었음. 명실공히 지방분권의 시대가 도래하여 메이지유신, 전후개혁에 이은 제3의 유신이라 일컬어질 정도임. 법정수탁사무의 처리와 재원을 둘러싼 중앙과 지방정부 간 갈등은 1차적으로 분쟁조정위원회에서, 최종적으로는 고등법원에서 다루어지게 됨. 분권개혁은 반드시 사법개혁이 수반되어야 하는데, 핀란드의 경우에도 지방분권개혁과 사법개혁이 동시에 진행되었음.



- 그러나 몇 가지 문제점이 남아있음. 우선 지방분권법안이 단체자치의 측면에 치중한 나머지 주민참가에 대한 논의가 별로 다루어지지 않았고, 보조금통합이나 지방정부의 재원확충 대안이 거의 마련되지 못했음. 기관위임사무 폐지에 집착한 나머지, 권한이양이나 사무재배분의 구체적인 작업은 연기됨. 원래 지방분권의 목표가 수도권집중 완화였음에도 불구하고 이렇다 할 논의나 결론이 정리되지 못한 점은, 지방분권일괄법의 내용이 적지 않은 한계를 안고 있다는 것을 의미함. 일본의 지방분권이 도도부현을 초점에 맞춘 문제점도 있음. 도도부현은 근본적으로 국가대행기관의 성격이 짙음. 관료출신 지사가 6할 이상을 차지하며, 주요국장과 과장 등 요직이 중앙정부 출신의 아마쿠다리(天下り)인사에 의하여 점유되고 있음. 따라서 도도부현으로 권한을 이양해도 간접적인 인사통제가 남게 된다고 지적됨.
- 일본의 지방분권은 잃어버린 10년으로 요약되는 세계화 대응에 실패한 중앙정부의 위기, 소자화와 고령화현상으로 활력 상실, 지방정부의 재정위기 속에서 새로운 대안으로 주목받음. 일본의 지방분권은 지역에서 새로운 대안발견과 활력창출을 위하여 중앙과 지방권력의 기능과 역할을 재분담하고, 재정위기 극복과 지역민주주의 재발견을 통하여 국가체제의 구조전환을 모색해가는 과정이기도 함. 실제로 일본 지방정부는 행정활동의 60%이상을 담당하고 있으며, OECD국가 가운데 이 만큼 지방행정 비중이 큰 나라는 캐나다 정도에 지나지 않음.
- 특히 지방분권의 진전과 함께 지방의회의 역할 증대에 관한 논의가 활성화되고 있음. 2000년 지방분권 개혁으로 일본 지방의회의 권한은 크게 확대됨. 당시까지 일본 중앙정부가 지자체를 통하여 관리하는 기관위임사무가 4-8할을 넘어서서 지방의회는 기관위임사무에 관여할 수 없었고, 권한도 제한되어 있었음. 2000년 일본의 지방분권개혁으로 기관위임사무는 폐지되고 지자체 모든 업무의 심의권과 조례제정권을 가지고 예산심의를 할 수 있게 됨. 지방의회는 지방정치的主역으로 등장함. 지방자치법의 개정으로 매년 4회로 한정되었던 정례회의 횟수 제한도 폐지됨. 연간 70일 정도 개최되고 있던 지방의회는 연중 내내 개최할 수 있게 됨. 지방의회는 이제 단순한 감시기관으로서 입법기관으로 구조적으로 바뀌어가고 있음.
- 도쿄도의 지방의회 기능강화를 위한 보고서는 지방의회가 다양한 민의반영, 이해 조정, 주민의견의 집약 등의 역할이 요구되며, 의회의사와 주민의사가 괴리되지 않도록 노력할 필요가 있다고 보고함. 또한, 지방의회는 단체의사의 결정을 내리는 의사기관으로서 역할과 집행기관을 감시하는 감시기관으로서 기능을 보다 강화해 가며, 지사

체의 자기결정권이 확대되면서 의회가 정책형성 능력을 충실히 수행해갈 것이 요구된다고 봄.

- 도쿄도 의회의 기능을 강화하는 방법으로서 다음 몇 가지 방법을 들고 있음.
  - 주민을 대표하는 의회의원이 넓게 인재를 구할 수 있도록, 야간의회, 정보공개, 겸직 허용을 검토해가야 함.
  - 의회조직의 자율성을 넓히기 위하여 의원이 복수의 상임위원회에 소속할 수 있도록 허용하고, 폐회 중에도 의장이 지명할 수 있도록 규제를 완화해가야 함.
  - 의회권한을 강화하기 위하여 의장이나 의원뿐만 아니라 위원회가 의안을 제출할 수 있도록 허용하고, 정책형성기능을 강화하기 위하여 공청회, 참고인제도, 의회사무국 보좌기능을 충실히 개혁해나가야 함.
- 또한 지방의회가 사무조사가 필요할 경우에 학자나 연구자에게 업무를 위탁할 수 있도록 상시적인 조사보고 체제를 갖추어야 한다는 것임. 의회의 의결사항을 확대하기 위하여 각 지자체 실정에 맞게 의결사건을 추가하고 자치사무와 동시에 법정수탁 사무도 지방의회 의결이 가능한 부분을 늘려가야 한다고 보고 있음. 일본의 경우 지방자치법 제100조에서 각 지자체에서 조례로 정하여 지방의원의 정무조사비를 지급할 수 있도록 함.

### Ⅲ. 지방의회 기능활성화 개혁

#### 1. 지방분권과 의회활성화

- 지방의회는 다양한 민의를 반영하고 서로 상반된 이해를 조정하고 주민의견을 집약시키는 역할이 요구됨. 의회의 의사와 주민의견 간 괴리감이 발생하지 않도록 항상 노력해야 함. 또한 의회는 단체의사를 결정하는 의사기관으로서 기능과 집행기관을 감시하는 감시기관으로서 기능을 가지고 있음. 지방분권시대에 일본의 지방의회는 이러한 기능의 확대와 충실이 요구됨.
- 지방정부의 자기결정권이 커지면서 단체의사를 결정하는 전제로서 의사기관인 지방의회가 기능을 충실히 하고 지방분권이 추진되면서 지방정부도 주민에게 설명책임을 다해야 하는 상황이 전개되고 있음. 집행기관에 대한 감시기능도 더욱 관심을 끌고 있

음. 한편, 지방의회는 민의를 반영하고 의원구성이 다양해지는 민의를 반영할 수 있도록 하고, 행정개혁이나 공금지출에 대한 감시가 부족하다는 지적도 높음. 의원정수가 많다거나, 보수가 높다거나, 투명성이 떨어진다는 단점도 자주 지적됨.

- 휴일이나 야간 의회를 개최하거나 인터넷을 이용한 지방의회 공개, 홍보활동도 필요함. 주민과의 의사소통을 원활히 하기 위하여 지방의원들의 조례제출 권한을 보다 강화하고, 새로운 시대의 의회기능을 수행할 수 있도록 의회개혁이 필요하며, 의원정수나 보수면에서 자발적으로 억제해갈 것도 기대됨.

## 2. 의회개혁의 방안검토

- 일본 지방의회의 바람직한 모습에 대하여 지역주민의 요청이나 선진국사례를 참고하면서 이해기능 조정, 의사기관으로서 정책형성기능, 감시기관의 기능을 제대로 다할 수 있도록 개혁할 것이 기대됨. 또한, 의회의 자주성, 자율성 확대의 관점에서 의회의 권한, 단체장과의 관계 등 의회제도의 기본사항에 대하여 법률로 정하거나, 조직과 운영면에서 가능한 의회의 자주성과 자율성을 모색하도록 노력할 필요가 있음. 이러한 내용은 반드시 법률이나 조례로 제정되어야 하며, 현행제도도 충분히 활용할 수 있도록 재검토해야 한다고 봄.
- 구체적인 방법으로서 첫째 주민을 대표하는 의회의원이 될 만한 인재를 폭넓게 구하는 것, 여성이나 근로자가 의원으로서 활동할 수 있도록 환경을 조성하고 휴일이나 야간에 의회를 개최하는 방법도 고려되고 있음. 또한, 제도면에서 노동자가 지방의원에 입후보할 수 있거나, 의원으로 활동할 수 있도록 여건을 조성하고 지방의원과 기타 지방정부의 공무원도 겸직할 수 있는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다고 봄.
- 둘째, 의회의 조직에 관한 자율성을 확대하기 위하여 의원정수별 상임위원회 소속제한을 폐지하고 일정한 규제가 필요한 경우에만 위원회 조례로 규정할 수 있도록 개선해야 함. 또한 위원회위원도 폐회 시에 의장이 지명할 수 있도록 바꾸어야 한다고 명기하고 있음.
- 셋째, 위원회 심의를 충실히 하기 위하여 현재 단체장과 의원에 한정된 의안제출권을 위원회에도 인정해야 함. 의회의 전문지식을 살리기 위하여 정책형성 기능을 강화하

고 공청회, 참고인제도 활용, 의회사무국 보좌기능 충실을 기해야 함. 의회 의결사항을 확대하고, 법정수탁사무도 지방의회가 의결할 수 있도록 인정해야 한다고 답신은 주장하고 있음.

### 3. 지방의회의 운영

- 민의를 청취하고 의회를 활성화시키기 위한 수단으로서 공청회나 참고인제도를 활용해야 함. 먼저 휴일이나 야간의회 개설, 케이블TV, 인터넷 등의 수단을 이용하여 의회심의를 생중계하거나, 심의기록을 공표하는 등, 심의공개와 정보공개를 적극적으로 추진해야 함. 정무조사비도 의원의 조사연구에 필요하므로 경비를 보조하고 아울러 사용내역도 공개해야 한다는 주장이 지방의회 기능활성화 답신에서 나오고 있음.
- 의회사무국의 기능을 충실히 하고, 지방의원에게 공선직이라는 새로운 개념과 자격을 부여하여 법적 효과를 기대해 가야 함. 의원정수는 상한이 법으로 규정되고 있으나 앞으로 재검토하면서 시정총합병에 따른 정수특례도 동시에 고려해야 한다고 보고 있음.

### 4. 단체장과 의회관계

- 전결처분은 지방의회 권한에 속하는 사항을 단체장이 불가피한 사정에 따라 대행하는 제도라는 것을 감안하여 앞으로 개선안을 모색해야 함. 의회를 소집할 여유가 없다는 요건을 보다 엄격하게 규정하고 필요에 따라 규정 자체를 재검토할 필요가 있다는 것임.

## IV. 도쿄도 의회

### 1. 도쿄도(東京都) 현황

- 도쿄도 인구는 2008년 현재 1,289만명으로 조금씩이지만 인구증가 경향을 보임. 도쿄도의 총생산은 92조엔(한화 약 1300조원) 으로 일본국내 총생산의 18%를 차지함. 도쿄의 산업구조는 제3차 산업이 86%으로 대부분이며, 국제기업 활동의 거점으로서 외국기업의 75%가 입지하고 있음. 또한, 외국인여행자는 약 480만명으로 국내외관광객의 생산 파급효과는 9.4조엔(한화 125조원)에 이룸. 단체장은 자민당 소속 이시하라

신타로(石原慎太郎)로 1999년 선거에서 당선된 이래 3선 연속해서 당선됨. 2년 후 단 체장 선거를 앞두고 있으며, 2009년 7월 도쿄도의회선거 결과 민주당이 다수당으로 등장함으로써 도정운영에 어려움이 예상됨.

## 2. 도쿄도 의회

- 도쿄도의회를 구성하는 도의회의원은 도내 42개 선거구에서 선출되며, 정수는 127명, 임기는 4년임. 의장과 부의장은 의원가운데 선출되며, 의장의 직무는 의장의 질서를 유지하고, 의사를 정리하며, 의회사무를 통괄하는 등 의회활동을 주재하면서 외부에 도의회 의견을 표명하는 것으로 되어 있음. 부의장은 의장 유고시 의장의 직무를 대리함. 의회사무국은 본 의회와 위원회운영을 보좌하고 회의록을 작성하고 의회활동에 필요한 자료작성이나 조사 홍보활동을 담당하고 있음.
  
- 도쿄도의회 주요 권한
  - 의회의 기본적이고 본질적인 권한인 의결권으로 조례의 제정과 개폐, 예산의결, 결산 인정, 지방세부과와 징수, 분담금, 사용료, 가입금, 수수료징수, 계약체결에 관한 의결권을 가짐.
  - 선거권으로 의장, 부의장, 선거관리위원회 등을 선출.
  - 행정사무의 감사와 조사권으로 도쿄도내 사무 관리, 의결집행과 회계에 대하여 감사. 또한, 도쿄도사무에 대한 감사, 관계자 출두와 증언을 요구할 수 있음.
  - 의견서 제출권으로 도쿄도의 공익에 관한 사항에 대하여 국회나 관계성청에 의견서를 제출할 수 있음.
  - 동의권으로 지사가, 부지사, 감사위원, 공안위원회 위원 등을 선출, 임명할 때에 의회의 동의를 필요함.
  - 불신임의결권으로 의회와 지사 간에 의견대립이 생길 때에 의회는 지사를 불신임할 수 있음.
  
- 도쿄도의회 업무는 크게 의결, 도정감사, 청원과 진정심사로 이루어짐. 도의회는 지방자치법 제96조 의결을 필요로 하는 사항에 대하여 의결할 수 있음. 의결의 주요사항은 예산, 조례, 계약, 인사, 의견서, 결의 등으로 나누어짐. 예산안은 지사가 제출하며 의회가 의결함. 조례는 도민의 권리와 의무를 규정할 수 있으며, 공영교통요금과 대부제도에 관한 조례도 있음. 도쿄도가 시행하는 계약가운데 예정가격 9억엔(약 12

억원)이상 공사계약은 의회의 의결이 필요함. 또한, 부지사, 공안위원회위원, 교육위원회위원 등 지사가 선임하는 중요인사는 의회의 동의를 필요함. 도쿄도의회는 공익에 관한 사항에 있어서 국회와 정부기관에 의견서를 제출할 수 있으며, 정치적인 효과를 기대하면서 도의회의 결의사항을 언론을 통하여 공개할 수 있음.

- 국회의 국정조사권과 마찬가지로 도의회는 도정조사권을 가짐. 지방자치법 제100조에 규정되고 있어서 의회 제100조 조사권으로 불리는 권한은 도정전반에 걸쳐서 구체적인 사항을 조사할 수 있는 권한으로 강제력을 가짐. 예를 들면, 관계자 출두, 증언, 기록제출을 도의회가 청구하면 당사자는 정당한 이유 없이 이를 거부할 수 없음. 도의회는 사무관리나 회계감사권을 가지고 있으며, 이것은 법적인 효과는 없지만 집행기관에 책임을 물을 수 있음. 또한, 한국과 달리 일본의 지방의회는 단체장 불신임권을 가짐. 이에 대하여 단체장은 10일 이내에 의회를 해산하여 유권자의 신임을 묻거나 아니면 스스로 사직해야 함. 도의회는 도정에 대하여 도민의 청원과 진정을 수리하며 심사할 수 있음.

### 3. 도쿄도의회 운영

- 도의회는 매년 4회(2,6,9,12월)에 정기적으로 열리는 정기회와 필요에 따라 소집되는 임시회가 있으며, 도지사가 소집할 수 있음. 의회는 개회에서 폐회까지 일정회기 기간 동안 활동함.

<표 4-4> 도쿄도 상임위원회(2007년 10월현재)

위원회명	위원정수	소관업무
총무	15	지사본국/ 청소년치안대책/ 도쿄올림픽유치 총무국/ 선관위/ 인사위원회/ 감사위원
재정	14	재무국/ 주세국/ 회계관리국/ 수용위원회
문교	14	생활문화 스포츠국/ 교육위원회
도시정비	14	도시정비국
후생	14	복지보건국/ 병원경영본부
경제항만	14	산업노동국/ 중앙시장/ 항만국/ 노동위원회
환경건설	14	환경국/ 건설국
공영기업	14	교통국/ 수도국/ 하수도국
경찰소방	14	공안위원회(경시청)/ 소방청

- 도민과 도의회의 관계 가운데 가장 중요한 것은 청원과 진정임. 제출된 청원과 진정은 소관 상임위원회에서 심사하고 본회의에서 채택여부를 결정함. 최근 2007년 위원회에

수탁된 청원진정은 다음과 같음.

<표 4-5> 도쿄도 청원진정 수탁건수(2007년 12월현재)

위원회명	청원	진정	합계
총무	1	4	5
재정	98	17	115
문교	8	17	25
도시정비	5	12	17
후생	10	13	23
경제항만	1	4	5
환경건설	4	7	11
공영기업	3	6	9
경찰소방	1	5	6
의회운영	0	0	0
합계	131	85	216

- 도의회는 도민에게 정보를 공개해야 함. 본회의를 공개하는 이유는 지방자치법에 규정된 사항이지만, 도쿄도의회는 위원회 회의도 공개함. 또한, 각종 인쇄물, 텔레비전, 인터넷 등을 통하여 도의회 정보가 도민에게 전달하게끔 회의록도 공개함. 이러한 취지에 따라 도쿄도의회 정보공개 조례를 1999년 4월 제정함.

#### 4. 도쿄도의회 개혁

- 1999년 지방분권일괄법이 통과되면서 지방의회의 개혁과 활성화가 다양한 방면에서 논의되고 있음. 일본에서 아직까지 지방의회는 행정체제내의 일부로 보는 시각이 뿌리깊게 남아있고 그만큼 권한이 제약되고 있었지만, 지방분권의 도입으로 이에 알맞는 지방의회 권한확대가 필요하다는 인식이 높아지고 있음. 심지어 일본 내에서 지방분권의 전문가인 전 도쿄대학 오모리 와타루(大森弥)교수가 지방의회 활성화를 위하여 단체장선거를 폐지하고 의회의장이 단체장을 겸임하는 것으로 개선안을 언급한 바 있음. 2007년 지방자치법 개정으로 지방의회가 정책조사를 위하여 전문가에게 조사의뢰 가능, 지방의회의장의 임시회 소집청구권 추가, 상임위원회와 의회운영위원회, 특별위원회에 의안제출권 인정, 예산을 수반한 조례안제출 등이 승인되었음.
- 제28차 지방제도조사회는 의회기능 확대를 위한 답신가운데, 지방의회 조직의 자율성 강화를 위하여 의회위원의 복수상임위원회 소속제한을 폐지하고, 폐회 중에도 의장이

위원회위원을 선임할 수 있도록 개선안을 제시함. 또한 위원회자체가 의안을 제출할 수 있도록 하고, 의회심의회와 정책형성 기능을 강화하기 위하여 공청회, 참고인제도 활용, 의회사무국의 보좌기능 충실을 기하도록 제안함. 또한 기관위임사무가 법정수탁사무로 바뀌었지만 역시 지방의회가 조례로 규정할 수 없다는 것은 법정수탁사무 역시 지방사무라는 점에 비추어본다면 지방의회가 법정수탁사무도 규정할 수 있어야 한다는 해석을 내리고 있음. 따라서 앞으로 법정수탁사무와 의회 간 관계에 대하여 재검토가 필요하다고 언급됨.

○ 도쿄도의회는 지방자치법을 개정하여 지방의원을 공선직으로 하여 단체장과 같은 자격으로 설정할 것, 의원의 책무규정을 설치하고 수당을 보수에서 세비로 명칭을 바꿀 것, 의원활동비를 설정할 것을 건의함. 또한 2008년 4월 도쿄도 정무조사비 교부에 관한 조례시행 규정을 개정하여 정무조사비의 사용처 기준을 조사활동 보조비, 조사정책입안비, 홍보공청활동비로 나누어 항목과 내용을 정함.

○ 도쿄의회의원의 직무에 있어서 다음과 같이 확대해가야 할 것을 명기함.

- 자치체의 정책형성에 관한 조사, 기획, 입안
- 정책형성에 필요한 정보수집, 설문조사, 주민과 의견교환 활동
- 정책형성을 위한 조사연구를 위하여 의안조사, 사무심사 등의 활동
- 의회가 적정하고 효율적인 운영을 위하여 의회대표자 회의에 출석
- 의회심의회를 통하여 조례나 의견서의 확정
- 집행기관으로서 단체장의 업무가 적정하고 공평, 효율, 민주적인 운영이 이루어지고 있는가 감시하고, 대안을 제시하고, 시정명령을 내리는 것
- 단체장의 업무가 초기단계의 의도대로 일정한 성과를 이루었는가 평가하고 필요한 조치를 취하는 것
- 지자체가 주최하는 기념식전이나 공적행사에 출석하는 것 등.

## V. 서울시의회에 대한 시사점

### 1. 국회에 대한 서울시의회의 의견제출권

○ 일본의 지방의회는 중앙정부에 대하여 의견표명권을 가짐. 중앙정부의 정책변경을 촉구하기 위하여 제시하는 의견제출권은 그 대표적인 것임. 지방자치법 제99조에는 지



방정부의 공익사항에 대하여 의견서를 국회 또는 관계부처에 제출할 수 있음. 의견제출권은 중앙정부의 정책형성과정에 있어서 지방의회가 정책형성이나 수정할 수 있도록 제안권을 설정한 것임. 지방분권개혁의 과정에서 법률이 개정되면서 재판소를 제외한 국회에 의견을 제출할 수 있도록 2000년 지방자치법이 개정됨.

- 이전에도 일본의 지방의회는 여러 가지 쟁점에 결의를 함. 의견제출권은 결의에 머물지 않고 의견서로서 국회나 관계부처에 제출할 수 있는 권한임. 그러나 지금까지는 의견서를 제출해도 별 반응 없이 묵살되는 경우가 대부분이었음. 따라서 반드시 국회나 중앙부처의 응답의무가 필요해졌으며, 이를 규정할 필요가 있어서 도쿄도의회는 개선안을 검토하고 있음.
- 지방의회 결의는 지방의회가 의사를 표명하기 위한 것으로, 법률에 근거한 의견서와 달리 법적 구속력이 없었고, 다만 정치적 효과만 있었음. 결의는 공익에 관한 사안에 한정된 의견서와 달리, 범위가 한정되지 않음. 이 결의는 의원사직결의, 의원발언 문책결의, 또는 정책결의 등에서 법적 효과가 있음.
- 지방의회 의견표명 권한으로 의견서제출권외에 자문답신권이 있음. 그것은 급여불복 신청에 대한 의회의 자문의견, 직원배상책임에 대한 지방의회 자문의견 등 임. 과거 1966년에 외교문제에 지방정부가 의견서를 발신하면서 외무성이 자치성에 통달을 보내서 외교문제에 관한 지방의회 의견서를 자속하도록 요청한 바 있음. 그러나 글로벌화하는 요즘에 외교문제도 지역주민의 생활에 관련된 부분이 많은 만큼 의견서를 제출하는 것은 당연함. 1993년 지방자치법 개정은 지방6단체(전국도도부현지사협의회, 전국도도부현의회협의회, 전국시장협의회, 전국시의회협의회, 전국정촌장협의회, 전국정촌의회협의회)가 국회에 의견서를 제출할 수 있도록 함.

## 2. 로컬 매니페스트 활용

- 논의를 중시하는 의회에서는 중앙당과 지방정당 간 관계가 매우 중요함. 중앙집권시대에는 국회의원의 계열 하에 지방의원이나 지방정당이 존재하였음. 그러나 지방분권 시대에 접어들면서 국정은 국정의 쟁점을 다루고 지방의회는 지방의 쟁점을 다루는 것으로 변화하고 있음. 지방마다 각자 다른 쟁점이 있다는 것은 당연한 일임. 따라서 지역정책을 쟁점화하는 지방정당이 등장하는 것도 당연함. 실제로 1990년대 중반부터 일본각지에서는 여러 가지 지방정당이 선거에 등장하여 지방의회에서 활동하고 있음.

도쿄도의 넷트나 연합사이타마, 시민네트워크 치바현, 가나나와 네트워크 운동, 신진 이시카와, 나가노 현정회, 후쿠오카농정연합이 의석을 획득함.

- 물론 중앙정당의 영향력은 일본에서 아직까지 강하고, 국회의원 개개인의 지방의원에게 대한 영향력도 매우 강한 편임. 오랫동안 정치가집안으로서 성장하면서 지방의원을 계열화하여 산하조직으로 만들면서 하나의 피라미드 조직으로 체계화된 국회-현의회-시정촌의회의 구조가 적지 않게 구축되어 있음. 또한, 다나카(田中角榮) 전 일본수상처럼 지방후원회와 지방의원을 연계하여 네트워크를 형성하면서 광범위한 지역에 걸쳐서 지방정당을 연속화시킨 사례도 빈번히 등장함. 일본에서 소선거구제 도입으로 파벌 영수의 영향력이 약화되었지만, 오히려 공천권을 행사하는 중앙당의 영향력이 강해지면서 지방정당에 불리하다는 현실도 존재함.
- 따라서 이러한 강고한 조직체계를 변화시키기 위해서는 보다 적극적인 정책담론 활용이 필요함. 이미 탈정당 유권자의 심리가 일반화되고 지지정당 없는 무당파 유권자들이 1/2이 넘는 일본에서는 지역별, 단체별로 신선한 변화를 일으키는 정책선거의 재료로서 로컬 매니페스토가 활용됨. 중의원 총선거에 등장하기 시작한 매니페스토는 지방의회, 특히 광역의회 선거에 도입되고 있음. 따라서 도쿄도와 같이 도쿄도 은행 신설, 중앙시장 이전, 도심재개발과 같은 항상 관심도 높은 쟁점이 존재하는 지방선거에서, 도쿄도의원들이 자민당의 중앙본부의 지시에서 벗어나 보다 독자적인 로컬 매니페스토를 작성하여 제시하는 것은 유권자의 관심을 끌 수 있다는 점에서 바람직함.
- 그렇지 않다면 오직 단체장 선거에서만 매니페스토가 활용되고 지방의회선거는 단지 수많은 후보자의 제안으로만 인식되어 유권자의 귀에 들리지 않게 됨. 이러한 현실을 극복하기 위한 대안으로서 로컬 매니페스토가 일본의 지방의회선거에 적극 도입되고 있으며, 한국의 경우, 적어도 내년 4월 지방선거에서 서울시의회 의원후보들이 서울시 변화를 위한 다양한 정책매니페스토를 제시할 것으로 기대됨.

### 3. 지방의원 연금제도

- 일본지방의원의 연금제도는 급부수준을 올리고 부담금을 동시에 올리는 작업이 2007년 4월 시행됨. 부담금율은 도도부현이 12>13%로, 도시가 13>16%로, 정촌이 15>16%로 인상되었음. 공적부담금은 도도부현이 보수월액의 10%로 설정하고 시정촌

은 12%로 되었음. 그러나 시정촌합병의 완화조치로 공적부담금을 16.5%로 조정함. 급부액은 현재 평균연금액이 도도부현의회 218만엔, 시의회 133만엔, 정촌의회 73만엔으로 각각 12.5% 인하함. 재직기간 12년 미만인 경우 퇴직일시금도 감액되었음.

- 연금제도는 다른 외국의 국회의원 연금제도와 마찬가지로 불안정한 신분에 대하여 지방의원의 안정된 생활을 보장하기 위한 것임. 이 때문에 우수한 인재를 끌어들이는데 도움이 됨. 단지, 지방의원의 연금은 본래 필요한가라는 의문도 있음. 지방의원연금은 지방공무원 등 공제조합법의 제11장 지방의원의 연금제도에 규정되고 있음. 앞으로 지방의원들이 전문적이고 전업으로서 충실히 활동하기 위해서는 연금제도를 보다 강화할 필요가 있음. 이것은 지방의회의 기능활성화에 기여하기 때문임. 한국에서도 지방의회의 수준을 높이면서 지방재정이 상대적으로 안정된 서울시의회에서 선도적으로 지방의원 연금제도를 검토할 것이 요망됨.

#### 4. 지방의회 정무조사비

- 도쿄도의회 개혁위원회는 2007년 12월 의회운영위원회 이사회산하 기구로 설치되어 정무조사회비 개선안을 검토함. 법령, 판례, 다른 광역단체 상황 등을 검토하여 효고현(兵庫縣)의회나 오사카부(大阪府)의회를 시찰하고 의견을 청취하였음. 2008년 4월 도쿄도 정무조사비 교부에 관한 조례시행 규정이 개정되어 적정한 예산집행을 위한 안내서를 작성함. 정무조사활동에 대한 정의를 내리고 사용기준을 개정하였으며, 앞으로 영수증 첨부와 제3자기관의 감사체제를 설치, 대상비용 등에 대하여 지속적으로 검토하기로 함.

##### 가. 정무조사비의 근거

- 지방자치법 제100조 제13항과 제14항에 근거하여 도쿄도 정무조사비 교부조례, 도쿄도 정무조사비 교부시행 규칙, 도쿄도 정무조사비 규부시행 규정에 근거하여 지출하게 되어 있음.

##### 나. 정무조사활동의 정의

- 지방의원의 직무가 주민의사를 대표하고 정책을 형성함에 있으며, 의회역할이 지사와 기타 집행기관이 추진하는 시책평가와 감시, 정책입안이라는 점에서 정무조사비를 총당할 수 있는 조사활동은 다음과 같음.

1) 조사연구활동

- 도정의 과제, 의회에서 심의하는 안건 등에 대하여 조사연구를 위한 활동

2) 정보수집활동

- 도민, 정치가, 행정공무원, 민간단체 등과 의견교환, 기타 정보를 수집하기 위한 활동

3) 정책입안활동

- 정책이나 방침을 입안, 발신하기 위하여 정당단체의 정책이나 방침에 대하여 의견 교환이나 조정하는 활동

4) 홍보와 공청활동

- 도민에 대한 홍보, 공청활동

5) 기타 정무조사활동

- 의원직무나 의회역할을 다하는 과정에서 필요한 정무조사활동

<표 4-6> 도쿄도의회의 정무조사비 제도 개요

항 목	개 요	규 정
교부대상	정당단체(소속의원 1명도 가능)	조례2-1
교부금액	의원1인당 60만엔	조례3
교부신청	정당대표는 매년도4월10일까지 지사에게 교부신청	조례5-1
교부결정	지사는 교부신청을 수리 후 교부금액을 결정하고 통지	조례6 규칙3-1
교부청구	정당대표가 통지수령 후 매월 지사에게 교부신청	조례7-1
교부	지사는 교부청구를 받아서 즉시 각 정당별로 교부	조례7-2
정무조사 활동정의	의원직무와 역할을 검토하여 정무조사비를 책정할 수 있는 활동내용을 정의	규정3-1
사용기준	정당단체는 사용기준에 따라 적정하게 사용	조례8 규정3-2 규정별표

## 제4장 외국의 국회 및 지방의회 간의 관계

경리책임자	- 정당은 경리책임자를 정하여 의장과 지사에게 제출 - 경리책임자는 경리장부, 영수증을 정리/보관하고 적정하게 집행	조례9 규정4-1,2
수지보고	정당대표는 익년 4월30일까지 수지보고서를 의장에게 제출	조례10-1
의장조사권	- 의장은 수지보고서 제출수리 후 필요에 따라 조사하고 지사송부의장은 정당대표에게 각분기별 수지보고서 제출요청 - 의장은 필요한 때 정당대표에게 경리장부를 제시요청 후 조사	조례10-2,3 규정6-1,2
금액확정	지사는 수지보고서 수리 후 금액을 확정하고 정당대표에 통지	조례11 규칙4
잉여금반환	정당대표는 금액확정 통지수리 후 잉여금은 즉시 반환	조례12
결정취소	지사는 사용기준 위반시에 교부결정, 취소가능하며 정당대표에게 이를 통지	조례13-1,2 규칙3-2
취소부분 반환	지사는 취소 후 반환명령	조례14
수지보고서 공표	의장은 수지보고서를 공표하고 의회도서관에 열람공시	조례16 규정7

### 다. 정무조사비 기본원칙

#### 1) 정무조사비 총당에 관한 원칙

- 실비변상하고 배우자, 피부양자, 동거자와 생계를 같이 하는 자나 의원이 대표나 임원인 법인에 대한 지출은 실비변상 할 수 없으므로 신중하게 대응할 것.
- 또한, 부동산이나 자동차 등의 고액물품 구입에 총당할 수 없으며, 사무소 수리나 개조에 투자하여 부동산 가치를 높이거나 자산형성이 가능한 부분은 지출할 수 없음.

#### 2) 정무조사비 총당범위와 증거서류의 정리/보관

- 정무조사 활동에 정무조사비를 지출하는데 있어서 의원의 책무, 직무를 위한 사회 통념상 가능한 범위 내이어야 하며, 활동내용이나 증거서류를 보관, 정리해야 함.

3) 정당단체의 의원에 대한 포괄위탁 절차

- 정무조사비는 조례에 따라 의장에게 신고한 정당단체에 교부되기 때문에 소속의원 이 정무조사 활동비를 사용할 경우에 정당에 포괄 위탁하는 것이 바람직함.

4) 기타 사항

- 일반적으로 의원활동은 정무조사활동과 기타의원 활동, 예를 들면 정당활동이나 후 원회활동 등과 사적인 활동을 구별하기 어렵다. 이런 경우, 합리적으로 설명할 수 있는 범위 내에서 하고, 그렇지 못할 경우에 다음과 같이 처리함.

<표 4-7> 정무조사활동과 기타 의원활동이 혼재될 경우

정무조사활동	기타 의원활동 (정당활동, 후원회활동 등)
1/2	1/2

<표 4-8> 정무조사활동, 기타 의원활동, 사적활동이 혼재될 경우

정무조사활동	기타 의원활동 (정당활동, 후원회활동 등)	사적활동
1/4	1/4	1/2

5) 공직선거법과의 관계

- 공직선거법 규정에 따라, 지방의원은 정치단체와 친족을 제외하고 선거구내 유권자 에 대하여 기부할 수 없음

<표 4-9> 기부행위 관련규정

기부제한 대상	기부행위 금지대상		금지 기간	근거조항
	기부수령자	기부내용		
공직자 공직후보자 공직후보 지망자	선거구내 주민 (정치단체, 친족제외)	모든 기부행위 (선거구내에 향응접대가 없는 정치 적인 주의주장을 위한 강습회나 정 치교육 집회에 관하여 필요한 경우 실비보상은 가능, 식사비 제외)	상시	공직 선거법 199조2항

&lt;표 4-10&gt; 도쿄도의회 정무조사비 사용기준

분류	항목	내용	예시
조사활동 보조비	인건비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 고용직원과 임시직원 경비	급여, 수당, 아르바이트, 사회보험료
	사무소비	정당단체나 의원의 정무조사활동을 위해 설치한사무소 유지비	임대료, 관리비, 중개수수료,
	사무비	정당단체나 의원이 설치한 사무소 운영비	사무용품비, 광열비, 비품구입비, 수리비, 통신비, 명함 인터넷 음료비
	교통비	정당단체나 의원이 정무조사활동에 필요한 일상 교통비와 숙박비	버스나 전철비, 택시비, 고속요금, 주차비, 연료비, 숙박비
조사정책 입안비	시찰연수비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 시찰과 연수비용 또는 다른 단체주최 참가비용	강사사례금, 기기렌트비, 통역번역비, 참가비, 식대, 입장료
	조사위탁비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 외부단체의뢰시 조사용역비	조사위탁비, 번역료 등
	자료구입작성비	정당단체나 의원이 심의나 정무조사활동을 위한 도서구입비와 자료작성비	도서비, 신문잡지구독료, 유료데이터비용, 복사인쇄비
	회의비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 회의개최비	강사비, 회의장임대비, 통역비, 식대, 간판비용, 교통비
	그룹활동비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 도정의원연맹 활동경비	의원연맹 연회비, 시찰참가비, 교통비
홍보공청 활동비	홍보지 발행비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 홍보지 작성과 발행경비	원고료, 작성위탁료, 디자인비, 사진복사비, 인쇄비, 엽서구입비, 신문대금, 송부료
	홈페이지 작성관리비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 홈페이지나 블로그 작성관리 경비	홈페이지, 블로그, 작성관리비, 수리비
	정책홍보비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위한 음성홍보나 홍보활동비	회의장임대비, 기기임대료, 간판, 다과비기자비, 자동차 임대비, 도로사용비, 교통비
	회비	정당단체나 의원이 정무조사활동을 위하여 각단체가 주최하는 회의참가경비	지역단체 참가비, 연회비, 교통비 등

<표 4-11> 도쿄도 정무조사비 교부에 관한 조례(2001년3월제정)

제1조(취지) 본 조례는 지방자치법 제100조 14,15항 규정에 근거하여 도쿄도의회의원의 조사연구에 기여하기 위한 필요경비의 일부를 교부하는 정무조사비로서 제반 사항을 규정하는 것이다.

제2조(교부대상) 조사비는 의원직무가 도민의사를 대표하고, 정책을 형성하는 것이며, 의회역할이 지사와 집행기관이 실시하는 시책에 대한 평가와 감시, 그리고 정책입안인 점을 감안하여, 의원의 조사연구, 정보수집, 정책입안, 홍보활동에 기여하기 위하여 도쿄도의회 의장에게 신고한 정당(일본은 의회의원 임기의 시작 시에 각 정당이 會派를 결성하여 의장에게 신고하게 되어 있음)에게 교부한다. 의장은 정당이 신고하였을 경우에 즉시 지사에게 통지해야 한다. 정당의 명칭, 소속의원의 변경이 있을 경우에도 마찬가지이다.

제3조 조사비는 정당소속 의원숫자에 따라서, 1인당 월액 16만엔씩 산정하여 결정한다.

제4조 의원소속 숫자는 매월 1일마다 확정된 정당소속 의원으로 한다. 매월중간에 다음 사유가 발생했을 경우에, 당월분 조사비는 그대로 지급한다.

- 1)의원 임기만료 또는 의회해산
- 2)의원의 사망, 사직, 실직 또는 제명
- 3)의원의 소속정당에서 탈퇴 또는 제명
- 4)정당해산 또는 합병

정당소속 의원숫자의 산정은 동일인물에 중복해서 지급할 수 없다.

제5조(교부신청) 정당대표자는 조사비 교부를 받고자 할 경우에 매년도 4월10일까지 지사에게 교부신청을 해야 한다. 전항규정에도 불구하고 대표자는 새로 정당을 결성했을 경우, 조사비를 교부받고자 할때에 또는 소속의원 숫자에 변경이 생길 경우, 지체없이 지사에게 교부신청을 하여야 한다.

제6조(교부결정과 통지) 지사는 제5조 규정에 따른 교부신청이 있을 경우에, 즉시 교부액을 결정하고, 정당대표자에게 통지한다.

제7조(교부청구와 시기) 정당대표자는 전항 규정에 따라서 통지를 받은 후, 매월 당월분 조사비를 청구한다. 지사는 전항 규정에 따라 청구가 있을 경우에, 즉시 조사비를 교부한다.

제8조(조사비 용도) 정당은 별도로 정한 사용기준에 따라 조사비를 적절하게 사용해야 한다.

제9조(경리책임자) 정당은 조사비 회계처리를 위하여 경리책임자를 정해야 한다.

제10조(수지보고 등) 조사비를 교부받은 정당대표자는 지방자치법 제100조 15항 규정에 따라 당해 조사비에 관한 수지보고서를 의장에게 제출해야 한다. 교부를 받은 연도종료일 다음날부터 30일 이내에 제출한다.

- 2) 전항의 수지보고서를 제출한 때에, 조사비 지출영수증 기타 지출사실을 증명하는 서류 또는 복사물을 제출해야 한다.



- 3) 의장은 제2항 규정에 따라 수지보고서와 영수증이 제출되면 필요에 따라 조사하고, 조사비가 적정하게 집행되도록 노력해야 한다.
- 4) 의장은 제1항 규정에 따라 제출된 수지보고서를 지사에게 송부한다.

제10조2(도쿄도 정무조사비 조사등 협의회)

- 1) 의장은 10조3항에 규정한 조사에 관하여 전문가 의견을 청취하기 위하여 의장이 지명하는 3인 이내 학식경험자로 구성된 도쿄도 정무조사비 조사등 협의회를 설치한다.
- 2) 협의회는 필요한 경우에, 수지보고서나 영수증을 검사할 수 있다.
- 3) 협의회는 전항에 규정된 검사를 할 경우에, 조사비의 용도 등을 파악할 필요가 있다고 인정할 때에는, 정당과 의견을 교환할 수 있다.
- 4) 협의회는 필요하다고 인정한 경우에, 의장이나 정당에 대하여 조사비에 관한 지도나 조언을 할 수 있다.
- 5) 협의회 구성원은 정당한 이유없이, 직책수행과정에서 얻은 비밀을 누설해서는 안된다. 제1항에 규정된 위원이 더 이상 아닌 경우에도 마찬가지이다.
- 6) 전항이 규정한 외에 협의회 조직이나 운영상 필요한 사항은 의장이 정한다.

제11조(조사비금액의 산정) 지사는 10조3항에서 규정한 수지보고서를 받은 경우에, 당해 수지보고서 심사나 조사결과에 따라 교부할 조사비금액을 산정하고 대표자에게 통지해야 한다.

제12조(잉여금 반환) 정당대표자는 제11조규정에 따라 조사비금액이 확정된 이후 제6조 규정에 따라 결정된 교부금액에서 잉여금이 발생한 경우에 즉시 잉여금을 반환해야 한다.

제13조(교부결정의 취소) 지사는 조사비를 교부받은 정당이 당해조사비를 제8조규정에 위반하여 사용한 때에는 당해조사비 교부결정을 전부 또는 일부 취소할 수 있다.

- 2) 지사는 전항 규정에 따라 취소한 경우에 즉시 대표자에게 통보해야 한다.
- 3) 전2항 규정은 제11조규정에 따른 조사비금액이 확정된 후에 적용하기로 한다.

제14조(조사비반환) 지사는 13조제1항 규정에 따라 조사비 교부결정을 취소한 경우에, 이미 조사비가 교부되었을 때에는 기한을 정하여 반환을 명해야 한다.

제15조(준용) 제10-14조까지 규정은 정당이 해산, 합병으로 해산된 경우에 준용한다. 이 경우 제10조1항중 대표자는 대표자였던 자로, 교부를 받은 연도종료일은 당해정당 소멸 일자로, 제11조, 12조, 13조2항가운데 대표자는 대표자였던 자로 해석한다.

제16조(수지보고서 보존과 공표 등) 의장은 제10조1항, 2항 규정에 따라 제출된 수지보고서와 영수증 등을 당해 수지보고서와 영수증을 제출하는 시한 다음날부터 5년을 경과한 날까지 보관해야 한다.

- 2) 의장은 전항 규정에 따라 보관한 수지보고서를 도쿄도의회 정보공개조례 제4조 규정에 따라 공표한다.
- 3) 누구나 의장에 대하여 제1항규정에 따라 보관된 영수증의 복사본 열람을 청구할 수 있다. 이 경우, 의장은 당해청구에 관한 영수증 등에 도쿄도의회 정보공개 제7조에 제시된 정보가 기록된 때에는, 그 부분을 제외하고 열람시킬 수 있다.

제17조(위임) 제5, 6, 11, 13조에 관하여 필요한 사항은 도쿄도 규칙으로 정한다.

2) 전항에 규정된 것외에 조례시행상 필요한 사항은 의장이 정한다.

부칙 본 조례는 2001년 4월 1일부터 시행한다.

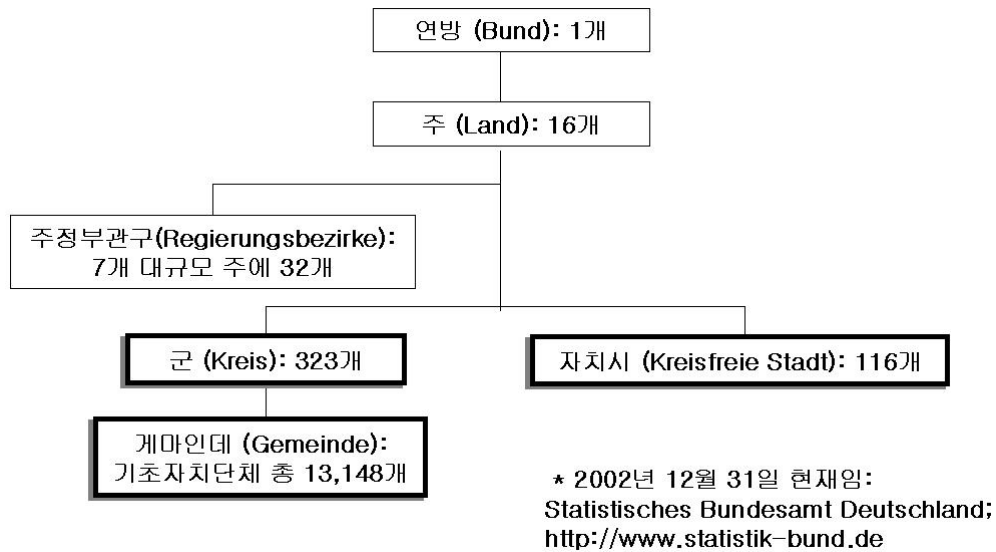
## 제2절 독일

### 1. 독일의 국회와 지방의회 간의 관계

#### 1. 독일 행정체계와 지방자치의 특징

- 독일은 16개 주(Land)로 구성되어 있는 연방국가로서의 특성을 가짐. 주는 주헌법, 의회, 정부 및 법원을 가지고 있으며, 국가에 준하는 지위와 권한을 가짐.
- 지방자치단체에 관한 사항은 주의 입법사항이기 때문에, 지방자치제도는 주에 따라 각각 다름. 이러한 독일 지방분권의 특성은 지방자치제도가 각주마다 다르지만, 기본적으로 크라이스와 게마인데가 자치권을 향유하는 점은 모든 주에 공통됨.
- 게마인데가 기초 지방자치단체로서 법률상 타기관의 사무로 정해져 있는 것을 제외하고는 주민에 관한 모든 사무를 관장하는 기능을 가짐.
- 지방자치단체는 명목상 연방 및 주정부의 감독을 받으나, 원칙적으로 지방자치단체의 자율적 특성이 강하게 나타남.

<그림 4-4> 독일 연방행정체제



## 2. 독일 연방주의: 행정과 정책의 연계성

### 가. 연방주의 개요

- 유럽에서 단일한 주권을 강조하는 절대 국가주권(absolute state sovereignty)에 대한 대항담론으로서 공유 연방주권(shared federative sovereignty)을 주장하는 이론이 일찍이 부상함.
- 통치 거버넌스로서 연방주의는 중앙과 지역 간 공치와 자치를 균형 있게 제도화하고자 노력함. 따라서 연방주의는 사회적 갈등해소의 창구, 소수계층의 보호막, 지역적 이익을 대변하는 포럼 또는 정책변환의 실험대 등을 제공하는 등의 다양한 기능을 제공함.
- 연방주의는 정부조직 운영문제의 실질적 내용 자체뿐 아니라, 정부조직 운영을 바라보는 시각을 부여함. 따라서 연방주의를 제도화한 국가 간에도 연방주의를 구현하는 단계에서 국가 간, 집권 행정부 간, 또는 시대 간 시각의 차이가 나타남.
- 연방주의를 실행하는 정치체제는 정부단계 간 중앙-지역(inter-state) 관계, 중앙단계에서 제도화된 중앙-지역(intra-state) 관계, 지역 간(inter-community) 관계 등 다양한 형태의 정부 간 관계 조정을 가장 효율적으로 그리고 가장 민주적으로 실현하는 다층구

조의 정부운영을 모색하는 공통점을 가짐.

- 연방주의가 제대로 구현되기 위해서는 다른 방식의 민주주의적 거버넌스보다 훨씬 더 치밀하고 정교하게 통치기제가 종합적으로 운영되어야 함.

#### 나. 독일 연방주의 성격

- 독일의 연방주의는 정치적 연방주의에 기초해서, 각 주 시민의 생활상태의 균등화를 추구하는 사회적 연방주의를 추구함. 이러한 연방주의 내에서도 집권적 성격(Unitarismus)이 강한 이른바 “국가 내 연방주의”에 기초해서 집권과 분권의 협력 체제를 운영하고 있으며 이는 독일의 “협력적 연방주의”와 “정책융합”이라는 특징을 보여줌.

- 정치적 및 사회적 연방주의

- 독일 연방주의는 수직적 권력분할로 대변되는 정치적 성격만이 아니라 사회적 성격도 지니고 있음. 이러한 독일 연방주의의 사회적 성격은 헌법에서 규정하고 있듯이, 무엇보다 그것이 지역적 정치단위를 중심으로 문화적 및 사회경제적 다양성을 보장하면서도 전국적 차원에서 생활상태의 균등화를 지향함.
- 이런 사회적 연방주의 성격은 연방주 간의 재정의 참여와 분할의 이념적 기초로도 작용함.

- 국가 내 연방주의

- 연방주의는 연방국과 지방국 간의 집권과 분권의 농도 및 지방국의 연방국에의 참여방식에 따른 분류에서, 독일은 “국가 간 연방주의”(interstaatlicher Foederalismus)보다, “국가 내 연방주의”(intrastaatlicher oder innerstaatlicher Foederalismus)에 속함.
- 국가내 연방주의는 권한별로 국가적 업무가 기능적으로 분담되고 있어, 독일 연방주의에서 입법은 대부분 중앙의 연방이 담당하고 행정은 대부분 주와 지방자치단체가 담당함.
- 미국과 같은 국가 간 연방주의에서는 주민이 선출한 제2의 의회가 주를 대표하는 반면, 독일의 국가 내 연방주의에서는 주 정부로부터 파견되는 대표자들로 구성되는 연방 상원(Bundesrat)이 주 정부를 대표함.
- 연방상원은 주정부의 정책참여를 헌법적으로 보장하고 있음.

○ 협력적 연방주의와 정책융합

- 독일 연방주의는 정책별 권한의 분할이 아니라 권한별 과제의 분담 내지 그 이전에 근거해서 운영되고 있음.
- 국가적 업무가 연방과 주로 분할된다는 것은 우선 연방이 정책결정(정치)을, 그리고 주가 정책집행(행정)을 담당한다는 것을 의미함. 즉 연방이 대부분의 입법권을 행사하면서도 직접적인 하부행정관청을 갖고 있지 않기 때문에 법과 정책의 집행을 위해서 대부분의 행정권을 집행하는 주정부 행정관청의 협력이 필요함.

### 3. 연방의회와 주 간의 연계성

#### 가. 연방상원의 특성과 역할

- 독일은 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)의 양원제를 가짐. 이러한 연방 하원은 국민에 의하여 직접선거를 통해 선출되며, 국민전체를 대표하며 민주적 정당성을 가짐. 반면 연방상원은 주를 대표하는 연방기관으로 주의회 선거에서 매개된 간접적인 선거형태를 가짐. 주정부는 연방상원의 구성원을 지명함.
- 연방상원은 입법기능을 가지고 있어, 의회로서 기능을 함. 입법제출권과 거부권을 가지며 연방주의 원리에 따라, 주의 이해관계를 연방수준에서 대표함.

#### 나. 연방상원 구성과 주 대표

- 연방상원은 주를 대표함에 따라 주정부의 구성원이어야 하며 지명된 연방상원 구성원은 주 정부가 지명을 철회할 때 까지 지위를 보유함.
- 연방상원 총 구성원은 69명이며, 연방상원 의원은 주민수에 따라 3-6표를 가짐.
  - 3표(주민 200만 명 까지): 브레멘, 함부르크, 메클렌부르크-포오폼머른, 자알란트
  - 4표(주민 200만 이상): 브란덴부르크, 베를린, 라인란트-팔츠, 작센, 작센-안할트, 쉘레스비히-홀슈타인, 튀링겐
  - 5표(주민 600만 이상): 헤센
  - 6표(주민 7백만 이상): 브란덴부르크, 바이에른, 니더작센, 노르트라인 베스트팔렌

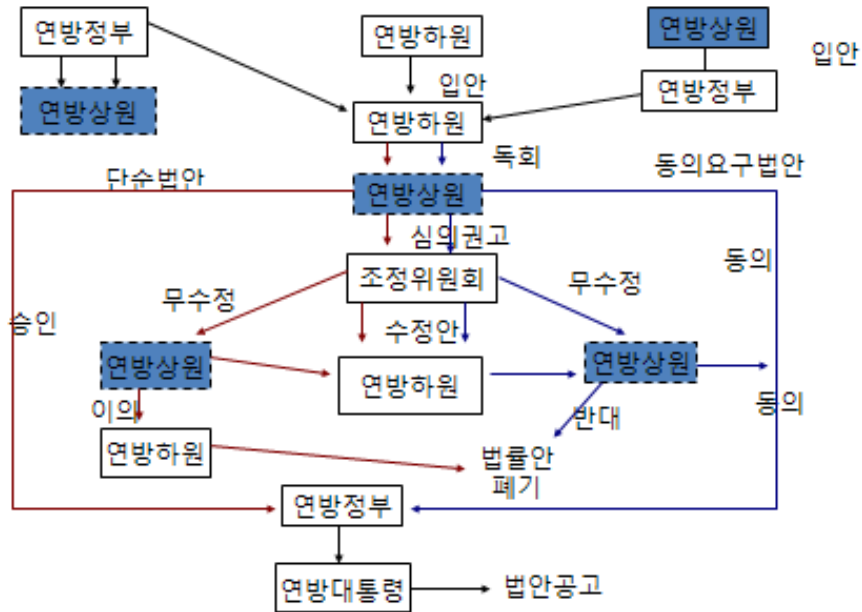
#### 다. 연방상원의 권한과 입법권

- 연방상원은 연방의회, 연방정부에 법률안 제출권을 가지며 입법과정에 참여함. 현재 연방상원의 동의를 요하는 법률은 현재 55-60%에 이르고 있음. 이러한 연방상원은 주의 권익을 위해 주정부의 지시와 안내에 따르는 구속적 대표제로 운영됨.

### 4. 연방입법과정과 상원의 동의법률

- 법률안 발의
  - 법률안을 발의 할 수 있는 기관은 연방하원, 연방정부, 연방상원의 3개임.
- 법률안 심의 및 의결
  - 법률안이 연방하원에 제출되면 제출된 법률안에 대해서 연방하원에서 3회의 독회를 거치게 됨. 이렇게 연방하원에서 의결한 법률은 연방상원의 의결을 필요로 하는 법률과 필요로 하지 않는 것으로 나뉨.
  - \* 오늘날 연방법률의 대다수가 연방상원의 동의를 필요로 하므로, 양원의 공통된 합의를 얻지 못한 법률안은 법률로서 성립될 수 없음.
  - 연방상원의 의결을 필요로 하지 않는 법률의 경우(단순 법률, Einfache Gesetz)에는 연방상원에서 이의를 제기하고 이에 대해서 연방하원에서 재적과반수의 찬성이 있으면 재의결되는 것으로 함. 연방대통령에 의한 공포절차로 이해되어 짐.
- 연방상원의 의결을 거쳐야 하는 경우(동의 법률, Zustimmungsgesetze)
  - 헌법을 개정하는 법률, 지방의 재정에 영향을 미치거나, 지방에 의한 시행을 필요로 하는 법률안의 경우가 연방상원의 동의를 필요로 하는 대표적인 예임. 이렇게 연방상원이 법률안을 부결시키거나 수정을 요구하는 경우에는 중재위원회(Vermittlungsausschuss)가 구성되며 구성원은 연방하원과 상원 16인으로 구성되며, 여기서 합의하면 연방하원으로 이송되어 재의결 될 수 있음. 하지만 연방하원이 이의를 제기하고, 끝내 동의하지 아니하면 법률안은 폐기됨.

<그림 4-5> 연방상원의 동의 법률



## II. 연방, 주, 자치단체의 입법권의 배분과 연계성

- 연방의 입법권은 전속적 입법, 경합적 입법, 대강입법으로 분류된다. 기본법 제30조는 “기본법에서 특별히 명시하지 않은 국가 권력의 행사와 임무 수행은 주의 사항이다” 라고 명시함. 따라서 주의 입법권은 연방의 입법권보다 광범위하며, 입법영역과 자율성이 크다.

### 가. 연방전속 입법권

- 연방입법권 중에서 연방에 전속되는 입법권(Ausschliessliche Gesetzgebung)은 독일 전 지역에 일관되게 적용되어야 할 필요가 있는 것들이다. 따라서 이는 오직 연방에게만 입법권이 부여 되어있으며, 이는 11개의 목록에 이른다.

- 1) 외교업무 및 국민보호를 포함한 방위.
- 2) 연방에 의한 국적.
- 3) 이전의 자유, 여권제도, 입국 및 출국 그리고 범죄의 인도.
- 4) 통화·화폐 및 조폐제도, 도량형과 시간의 결정.
- 5) 관세와 통상구역의 통일, 통상 및 항해협정, 화물교역의 자유, 관세 및 국경보호를

포함한 외국과의 화물거래 및 지불거래.

6) 항공교통.

6)-a 연방 철도의 교통, 연방 철도노선의 건설, 유지 및 운영과 이들 철도노선의 이용에 대한 대가의 징수.

7) 우편제도 및 장거리 통신제도.

8) 연방 및 연방 직할의 공법상의 단체에 근무하는 자의 법률관계.

9) 영업상의 권리보호, 저작권 및 출판권.

10) 다음의 사항에 관한 연방과 주의 협력.

① 형사경찰.

② 자유민주적 기본질서의 수호, 연방 또는 주의 존립과 안전의 수호.

③ 폭력의 행사 또는 이를 위한 준비행위로 독일연방공화국의 대외적 이익을 위태롭게 하는 연방영역 내에서의 기도의 봉쇄 그리고 연방수사국의 설치 및 국제적 범죄 진압.

11) 연방용 통계.

#### 나. 연방의 경합적 입법권

○ 연방의 경합적 입법권(Konkurrierende Gesetzgebung)은 연방영역 내에서 동등한 생활관계의 확립 또는 전국가적 이해에서 법적 동일성의 유지를 위해 필요로 하는 법.

○ 연방은 경합적 입법권의 전제 하에서, 각 주가 입법을 할 때 이를 위한 대강규정을 제정할 권한을 가짐. 주는 이를 주법률로 제정해야 함.

○ 궁극적으로 주도 하나의 국가로서 연방과 경쟁하면서 법률을 제정할 수 있다.

1) 민법, 형법 및 형의 집행, 재판소의 구성, 재판절차, 변호사제도, 공증인제도 및 법률상담.

2) 호적제도.

3) 결사·집회의 권리.

4) 외국인의 체류권 및 거주권리.

4)-a 무기법 및 폭발물법.

5) 삭제

6) 망명자 및 추방자에 관한 업무.

7) 공공 생활보호.



- 8) 삭제
- 9) 전쟁손해 및 보상.
- 10) 전상자 및 전사자 유족에 대한 부양, 포로의 생활보호.
- 10)-a 전사자 묘지와 다른 전쟁희생자 및 폭력적 지배의 희생자 묘지.
- 11) 경제법(광업, 공업, 에너지 경제, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 증권거래소제도 및 사법상의 보험제도).
- 11)-a 평화적 목적을 위한 핵에너지 생산 및 이용, 이 목적을 위해 사용되는 시설의 건립과 경영, 핵에너지 방출시 또는 전리 방사선에 의하여 일어나는 위험에 대한 보호 그리고 방사선 물질의 제거.
- 12) 경영구조, 노동보호 및 직업소개를 포함한 노동법 및 실업보험을 포함한 사회보험.
- 13) 교육보조의 규제 및 학술적 연구의 조성.
- 14) 연방 전속입법과 연방 경합입법에서 규정하는 사항의 분야에 의한 문제가 되는 한도에 의한 공용수용의 법.
- 15) 토지, 천연자원 및 생산 수단의 공유 또는 기타의 형태로 공공경제에의 인도.
- 16) 경제적 권력의 남용방지.
- 17) 농업 및 임업생산의 촉진, 식량의 확보, 농업 및 임업생산물의 수출입, 원양어업과 연안어업 및 연안보호.
- 18) 토지거래, 토지법(보상액에 대한 권리는 제외), 농지소작제도, 주택제도, 이주 및 정착제도.
- 19) 인간과 가축에 공통된 그리고 전염성이 있는 질병에 대한 조치, 의료법 및 그 밖의 치료업의 허가, 약품·약제 및 마약과 독약의 거래.
- 19)-a 병원의 경제적 안전과 병원관리규칙의 규제.
- 20) 식량, 기호품, 생활필수품, 사료, 농·임업용의 종자 및 묘목거래의 보호, 식물의 병충해에 대한 보호 그리고 동물보호.
- 21) 원양과 근해항행 및 항로표식, 내수항행, 기상업무, 해수항로 및 일반 운수에 이용되는 내수항로.
- 22) 도로교통, 자동차교통제도, 원거리 수송용 육고의 건설과 유지, 자동차에 의한 공로이용료의 징수와 배분.
- 23) 산악철도를 제외한 연방의 철도 이외의 철로.
- 24) 오물 제거, 공기정화 및 소음방지.
- 25) 국가 배상책임.
- 26) 인간의 인공수정, 검사 그리고 유전인자의 인위적 변경 및 장기와 조직의 인공이식에 관한 규정

#### 다. 연방 대강입법

- 연방 대강입법은 지침입법권이라도 번역되며, 이는 연방이 일정한 법적 지침(가이드라인)(Rahmengesetzgebung)을 입법하는 것을 말한다. 따라서 구체적인 것은 주가 입법하게 된다.
  - 1) 대학제도의 일반원칙.
  - 2) 언론의 일반적 법률관계.
  - 3) 수렵제도 자연보호 및 풍경관리.
  - 4) 토지분배 지역개발계획 및 수자원의 관리.
  - 5) 신고제도 및 신분증명제도.
  - 6) 독일 문화재의 해외유출로부터의 보호.

#### 라. 주의 입법권

- 독일기본법은 주의 입법권에 대해서 구체적으로 명시하지 않고 있다. 그 대신 기본법은 특별히 연방법의 입법권을 명시하고 있으며, 따라서 명시하지 않는 모든 분야는 주의 입법권이라고 밝히고 있음.
- 연방의 경합적 입법 영역에서 주는 연방이 법률로서 입법권을 행사하지 않으며, 주는 입법권을 행사하게 됨.
  - 1) 연방법률에서 명문으로 위임되어 있을 경우 및 그 범위 내에서만 입법의 권한을 가짐.
  - 2) 경합적 입법영역에서 연방이 법률로서 입법권한을 행사하지 않을 경우 그 한도 내에서 각 주는 입법권을 가짐.
  - 3) 일반적 주의 입법권한:
    - 교육에 관한 사항(초등, 중고등 및 대학교육)
    - 신문과 방송에 관한 사항
    - 경찰에 관한 사항
    - 도로에 관한 사항
    - 수자원에 관한 사항

**마. 지방자치단체 조례로서 입법권**

- 지방자치단체들은 연방이나 주와 같은 국가 권력이 아니므로, 법률을 제정할 수 없음.
- 그러나 지방자치단체의 고유 사무에 관해 입법권을 행사할 수 있으며, 이는 각 지방의회조례를 제정함으로써 가능함.
  - 1) 지방자치단체들은 연방 또는 주와 같은 국가권력을 갖고 있지 않으므로, 법률 제정권을 갖지 못함.
  - 2) 지방자치의 고유사무에 대한 조례제정권을 가짐.
  - 3) 지방자치단체의 입법권 분야(조례제정분야)
    - 예산에 관한 사항
    - 도시계획에 관한 사항
    - 사용료, 수수료, 부담금에 관한 사항
    - 영업세, 토지세, 등 지방세에 관한 사항

**Ⅲ. 지방의회 연합회와 연방정책과의 연계성**

- 연방의회 위원회에 심의에 참가 및 의견 개진
  - 연방수준에서 연방의회(Bundestag) 입법과정에 연합회의 참여가 연방의회 국회법(Geschäftsordnung des Bundestages)에 의해서 보장됨.

**<표 4-12> 연방의회 국회법상 연합회 참여근거**

독일연방하원 국회법 제69조 5항

“위원회가 위원회에 제출된 법률안에 의해서 게마인데와 게마인데 단체의 본질적인 이해관계를 다루게 될 때에는, 연방수준에서 조직된 지방자치단체의 연합회에게 위원회가 의결을 하기 전에 소견을 발표할 기회를 주어야 한다. 이는 특히 게마인데나 게마인데 연합체의 일부 또는 전체에 해당되는 법률안이나, 이들의 재정에 관련되거나, 또는 행정 조직에 관련되는 경우이다.”

- 연방정부의 법률안 준비에 참가
  - 연방수준에서 연방정부 입법과정에 연합회가 참여하는 것이 연방정부 공동내각법(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)에 참여가 보장되고 있음.

**<표 4-13> 공동내각법상 연합회 참여근거**

독일연방정부 공동 내각법
5장 36조
(1) 연방정부는 상급주기관과 직접 함께 일을 한다.
(2) 다른 주기관 또는 공공단체 그리고 주권리에 의거한 단체와의, 직접공동업무(Zusammenarbeit)는 헌법, 다른 법률 또는 주 정부와의 협약에 근거해서 허가된 경우에만 허용된다.
6장 41조
“주나 도는 지방자치단체의 이해관계를 다루게 되는 법률안을 준비함에, 주나 또는 연방수준에서 설립된 지방자치단체연합회의 법률안을 제출받아야 한다.”

**1. 독일자치시의회 연합회(DST, Der Deutsche Städtetag)**

**가. 연합회 성격**

- 독일자치시의회 연합회(DST)는 독일의 대도시(kreisfreien und kreisangehörigen Städten)의 자발적인 의회연합회로 1905년 11월 27일 최초 결성되었으며(본부 베를린에 둠), 131 도시와 7개 지역연합체를 대표함.
- 베를린, 브레멘, 함부르크 등의 도시(크라이스 없는 도시)와 크라이스에 소속된 여러 도시(게마인데)들이 이 연합회에 참여하였으며 지방자치시를 적극적으로 대변함. 1973년에 도시연구소(das Deutsche Institut für Urbanistik)를 설립함.
- 연합회의 활동은 연방정부와 연방하원, 연방상원(Bundesrat), 유럽연합(EU), 타 기관들을 대상으로 회원도시들을 대표하며, 이익을 보호하는데 힘쓰고 있으며 회원 도시 간에 정책과 경험 정보를 상시 교환함.

나. 연방정부와의 연계성

- 기본법 제28조 제2항의 지방자치의 헌법적 보장에 따라, 도시자치시의회 연합회는 이에 근거해 존립하며 활동에 대한 보장 또한 받고 있음. 또한 연합회의 연방정부의 입법과정에 참여는 연방의회 국회법에 의해 보장되고 있으며, 중요한 지방자치단체의 관련사항과 법률안에 대해서 의견을 표명함. 한편 지방자치, 지역경제, 지방재정 등에 관련된 법률안에 대해서도 연방의회 및 정부와 협상을 함. 이러한 사항들에 대해서 회원도시들에게 자문하고 각종 정보를 제공하며, 다양한 언론활동을 펼침.
- 1993년 1월 1일에 실현된 유럽단일시장체제는 독일의 지방자치단체들에 대해 매우 다양한 영향을 미쳤으며, 독일자치시의회 연합회는 미래에 발생될 지역적 불이익의 균형을 도모하고 또한 유럽연합(EU)체제 속에서도 지방자치단체의 자율성이 유지되도록 많은 노력을 기울이고 있음.

다. 조직

- DST는 자발적 연합회(ein nicht eingetragener Verein)이며, 년 3회 본회의, 5회 의장단 회의를 가짐. DST의 의장은 2년마다 정기총회에서 선출되며 현 시장은 프랑크 푸르트 시장 Petra Roth가 맡고 있음(2009-)

2. 독일 크라이스의회 연합회(Deutscher Landkreistag)

가. 연합회 성격

- 1916년에 처음 구성되었으며 독일에서 민주주의 기초에 중요한 역할을 함. 독일 란트 크라이스(광역자치단체) 의회의 연합회로, 13개 연방주에서 301 광역의회가 가입하고 있으며 독일 전체에서 인구의 68%(5천 6백만의 인구가 거주함), 지역의 96%, 업무의 74%를 커버하고 있음. 독일의 광역자치단체인 크라이스들의 이익을 대변함.

나. 활동의 연계성

- 연방법의 집행이 자치단체를 통해 이루어지므로, 연방수준에서의 정책결정에 참여를

목표로 하고 있음. 이러한 협력적 연방주의는 란트크라이스와 게마인데의 참여를 원하며 연방주는 연방상원을 통해서 연방정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 가지게 되므로, 란트크라이스는 이 연합회를 통해, 연방정부, 연방의회, 연방기관에 참여를 함.

- 연방정부와 본연합회 간의 협력은 각 연방정부 부처에 관한 공동내각법(gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien)에 규정되어 있으며 마찬가지로 연방의회와의 협력도 국회의사규정을 다루는 국회법(Geschäftsordnung)에 규정되어 있음.

**다. 조직과 구성**

- 연합회의 업무는 지방자치단체(광역)의 전체 업무를 커버하며 연방정부, 연방의회, 주 정부에 이해관계 대변함. 베를린에 본부를 두고 있으며 특히 이러한 연합회는 재정위원회, 경제정책위원회, 교육위원회, 연구과학위원회, 보건문제에서 연합회의 활동이 중요하며, 집중됨.
- 매 5년 마다 총 연합회를 개최하고 있으며 1990년 11월말에 처음 독일 통일 후 전체 회의가 개최됨. 현재 Hans Jörg Duppré 의장임(2002년 12월 1일 이후)

**<표 4-14> 독일 란트크라이스의회 연합회 구조(회원 수)**

	연방주 의회	란트크라이스 의회(수)
1	바덴-뷔르템부르크	35
2	바이에른	71
3	부란덴부르크	14
4	헤센	21
5	메클렌부르크-포오폼머른	12
6	니더작센	38
7	노르트라인 베스트팔렌	31
8	라인란트-팔츠	24
9	자알란트	6
10	작센	10
11	작센-안할트	11
12	슐레스비히-홀슈타인	11
13	튀링겐	17

\* 13개 주에서 참가하고 있음(도시주는 참가 하지 않음)

\* 이외 지방에 활동근거지를 두고 10개 단체(농업, 사회복지 등)가 회원으로 가입하고 있음.

### 3. 독일자치시-게마인데연합회(DStGB, Deutscher Städte- und Gemeindebund)

- 독일자치시 - 게마인데연합회(DStGB)는 도시와 게마인데(kreisangehöriger Städte und Gemeinden)의 연합회임.

#### 가. 연합회 성격

- 독일연방정치와 유럽연합에 대해 지방자치의 이익을 대변하며 회원으로 가입된 도시와 게마인데는 12,500이며, 이는 인구에서 4700만 명에 이르고 있음. 연방적으로 조직되어 있으며, 정치와 정당과 독립하여 활동하며, 국가의 지원을 받지 않음.
- 연합회의 조직은 연방적(föederal)으로 되어 있으며, 가입은 자유임. 1990년 독일도시연합회, 1922년 독일지방게마인데가 구성됨. 양연합회는 1933년 강제로 합병되었다, 2차 대전 후 각기 분리되어 재조직됨. 1973년에 서독에서 다시 두 기관이 합병됨. 1990년 동독에서 동일하게 조직되며, 통일 후 베를린에 본부를 두고 있음.

#### 나. 활동의 연계성

- 지방자치단체에 관련된 주요 의안에 대해 연방부처로부터 설명을 들으며 독일연방의회의 상임위원회는 DStGB의 의견을 청취함. 경제정책위원회와 기획위원회에 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있음.
- 지역에 활동하고 있는 조직들도 참여하며, 이들의 이해를 대변함 - 지방기업연합회, 독일성인교육연합회, 지방 지역은행(Deutscher Sparkassen- und Giroverband), 지방병원, 독일 공공·민간복지연합회 등
- 지방자치단체의 이익을 보장하며, 주변의 도시 및 농촌지역들 역시 이 연합회를 통하여 연방정부나 주정부의 정책에 대해 의견을 제출할 수 있는 기회를 확보하고 있음.

## IV. 시사점

- 독일은 연방주의 원리를 통해 지방정부가 유기적으로 연방정부의 정치에 참여하도록 하고 있음.

## 1. 광역자치단체평의회

- 독일 입법과정의 두드러진 특징은 주 정부에서 파견한 대표로 구성된 연방상원(평의회)(Budestrat)이 법안 제출권과 거부권을 행사할 수 있음. 하지만 입법과정에서 법안이 원안대로 통과되는 경우는 매우 드물며, 처리 시간이 오래 걸리는 단점이 있음. 이에 반해 강점은 연방상원을 통해 주정부와 충분히 협의한 뒤 통과된 법안은 집행에 힘이 실림.

## 2. 광역자치단체평의회 설치

- 한국은 연방국가를 운영하고 있지는 않지만 양원제를 택하고 있는 독일의 연방상원과 같은 기능을 갖는 “광역자치단체평의회”를 헌법적 기관으로 설치의 논의가 필요함. 이는 한국으로 보면, 광역시장·도지사가 파견한 대표가 국회에 제출된 법안이나 상임위를 통과한 법안에 대해 거부권을 행사하게 하는 것임.
- 광역자치단체가 중앙의 정책결정에 참여함으로써 지방정부의 단체권익을 국가공익으로 종합화하며 결정하는 일에 제도적으로 협력하는 방안이 필요함.
- 광역자치단체의 중앙의 정책결정과정에서 참여하는 수준은 정책과정에서의 참석을 통한 의견전달 및 청취, 정책협의, 정책결정에의 거부권으로 나누어 본다면, 최소한 정책과정에서의 참여를 통한 의견전달 및 청취를 고려할 수 있음.

## 3. 중앙과 지방의 업무분할과 권한을 헌법에 명시.

- 독일의 협력적 연방주의와 정책융합의 운영체제에서 시사해주는 면은 우선 중앙과 지방의 업무분할과 권한분할을 헌법에 명문화 하는 일이며, 업무와 권한의 분권화에 대한 논의를 헌법적으로 공고히 하고 중앙과 지방이 수행하는 업무와 권한의 불명료한 설정으로부터 배태되는 갈등을 예방하는 것이 필요.

## 4. 지방의회 연합회의 국회입법과정에 참여

- 독일 자치시의회 연합회(DST)와 크라이스의회 연합회(Deutscher Landkreistag)는 연



방정치에 제도적으로 참여 하고 있으며 한국에서도 전국시도의회의장협의회가 공식적으로 특히 국회의 입법과정 및 심의에 참여할 수 있는 제도화 장치가 필요함(지방자치에 관련된 법안, 재정 문제 등). 이는 정부의 입법발의에 대해, 광역자치단체에게 입법안 제출권을 부여해야 함을 의미.

## 제3절 프랑스

### I. 개요

#### 1. 프랑스의 중앙 집권화 전통

- 프랑스는 국가주권의 단일성과 불가분성의 기본적 원칙에 따라 국가와 지방을 운영함. 이는 “프랑스 공화국은 하나이고, 나뉘어질 수 없으며, 정부(국가)의 절대적 원칙과 같이 간주되고 있는 국가주권이다(la République est une et indivisible et la souveraineté nationale)”라는 원리에서 비롯되며, 이는 프랑스에서 실질적인 분권화와 지방자치확대를 오랫동안 막아옴. 1790년 2월26일 법령 이후 현재까지 존속하고 있는 데파르트망 행정구역과 데파르트망에 설치하였던 중앙관료기구의 임명(관선도지사)은 프랑스 중앙집권형 통치체제의 제도적 특징을 보여줌.
- 프랑스는 1982년, 2003년의 분권화 개혁을 통해, 실질적인 지방자치를 이룬 것으로 평가되고 있음. 자크 시락) 대통령의 장-피에르 라파랑 정부 하에 입안된 헌법개정안(le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République)은 2003년 3월 17일 의회에서 인준되고 3월 19일 헌법위원회에서 공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법(lois constitutionnelles relatives à l'organisation décentralisée de la République)으로 결정됨. 2003년의 헌법개정은 바로 분권화를 헌법수준에서 이루어져 국가 사무를 Département, Région으로 이양됨(Acte II).
- 지방의회의 장이 관선단체장을 대신함으로써 기존 자치사무의 운영은 자치단체장의 권한에 속하게 되었으며, 도시계획, 생활보호, 실업구제 등에 대한 새로운 권한도 행사하게 됨. 국세일부의 자치단체로의 이전, 일반재원의 보전과 새로운 교부금의 신설로 재정적인 면에서 지방자치의 발전을 지원함. 프랑스에서는 이를 ‘신지방분권(nouvelle décentralisation)’이라 표현함.

## 2. 공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법내용

- 분권화된 공화국(Une "République décentralisée")
  - 헌법 제1조 조항에 “공화국의 조직은 지방분권으로 한다(l'organisation de la République est décentralisée)”라는 규정을 삽입하여 프랑스 공화국의 기본가치를 지방분권화에 설정하고 있음을 천명함. 이는 국가의 단일성을 훼손시키지 않는 한 지방분권화는 프랑스 주민의 민주주의 삶을 풍요롭게 할 것이며, 모든 시민이 법 앞에 평등하다는 기본원칙을 일상 생활에 적용하는데 기여하게 될 것이라는 이념에서 비롯됨.
- 지방자치단체의 책임성의 증대(L'extension des responsabilités des collectivités territoriales)
  - 지방자치단체에 인지된 권한의 증대는 입법권(규제권)과 자치재정권의 강화에서 이루어짐.
- 직접민주주의의 활성화(D'avantage de démocratie directe)
  - 유권자는 지방의회의 의사일정에 개입하기 위해 청원권(le droit de pétition)을 가지며, 지방자치단체는 이 청원을 주민투표로 전환할 수 있는 가능성을 열어 놓음.

## 3. 지방정치 · 행정조직: 정치 · 행정적 통합모델

- 프랑스의 정치 · 행정체제는 국가의 단일성체계에서 지방자치단체의 다양성을 동시에 추구하는 이념에서, 국가와 지방자치단체의 논리가 동시에 작용하는 이중행정체제를 가지고 있음. 프랑스 지방조직은 정치 · 행정적 통합모델로 설명될 수 있는 바, 수직적 행정분야, 수평적 정치분야, 그리고 국가의 분야사업이 지방에 접목된 지역적 통합으로 이해됨.
- 국가가 중심이 되어 지방행정을 수행하는 방식에서는 국가대표자인 도지사제도(le système de Préfet)를 도(Département), 지역(Région)단위에 두므로 행정분권(Administration déconcentrée)을 하고 있음. 반면 지방자치단체가 중심이 되어 지방행정을 수행하려는 방식에서는 지방의회가 주체가 되어 자리지역의 사무를 자율과 책임 하에 수행하려는 자치분권(Administration décentralisée)을 추구함.

## II. 프랑스의 국회와 지방의회 간의 관계

### 1. 프랑스의 상원과 지방의회 간 연계

- 프랑스는 5공화국 헌법을 통해 전통적인 의회제로부터, 대통령중심제와 의회제를 결합시킨 권력구조(mi-présidentialisme)로 변화됨. 이는 상원(Sénat)과 국민의회(Assemblée nationale)로 구성되어, 전통적으로 양원제를 채택함. 이러한 양원제의 원리에 따라 지방을 대표하는 원리를 상원이 담당하고 있음.

#### 가. 상원의원 선출에서 지방의회와의 연계성

- 지역대표인 시의원(conseil municipaux)과 도의원(conseillers généraux)로 구성되며 상원의원은 선거인단에 의해서 간접 선출됨. 이러한 선거인단은 국민의회 의원, 광역의원, 도의원 및 시의원으로 구성됨. 따라서 지방의원은 상원의원선거인단에 속함으로, 중앙의 상원과 지방의회 간의 연계성이 선거에서 제도화됨. 규정된 상원의원은 정원이 321명이며, 임기는 6년으로 매 3년마다 3분의 1씩 개선하도록 함(\* 2003년 6월 30일 법개정에 따라, 2008년부터 상원의원 총수는 341명, 2011년부터는 346명으로 증가한다. 또한 2011년부터 의원은 지금과 달리 매 3년마다 1/2로 선출된다).

#### 나. 상원의 입법권과 지방자치단체와의 연계성

- 상원은 입법과정에서 하원인 국민의회와 동등한 권한을 가지며 법률안 제출권 및 정부제출안에 대한 수정권을 가짐. 상원은 정부나 하원과 견해를 달리하는 경우에는 거부권을 가지고 있으며 이에 따라서 법률안이 통과되기 위해서는 양원에서 동일한 내용으로 채택되어야 함.

### 2. 프랑스의 하원과 지방의회 간 연계

- 하원 국민의회는 상원과 달리 주민의 직선으로 선출되며 상원에 대해 예산에 관해서 우월적인 지위를 가짐. 하원의원은 임기 5년으로 2회 다수대표제로 선거구별로 1명씩 선출됨.

- 하원의원의 지방의원 겸직제도
  - 프랑스의 지방의회는 하원과 공식적인 연결이 없는 가운데 겸직제도(cumul des mandats)로 통하여 의원들은 양쪽 의회에 가담하여 활동하며, 하원 국회의원 중 90% 이상이 지방의원직을 겸함.

### 3. 의원직 겸직과 연계성

- 지방의회는 수평적인 정치적 관계와 수직적인 행정적 관계의 체계 안에서 작용함.

#### 가. 지방의회와 하원과의 관계

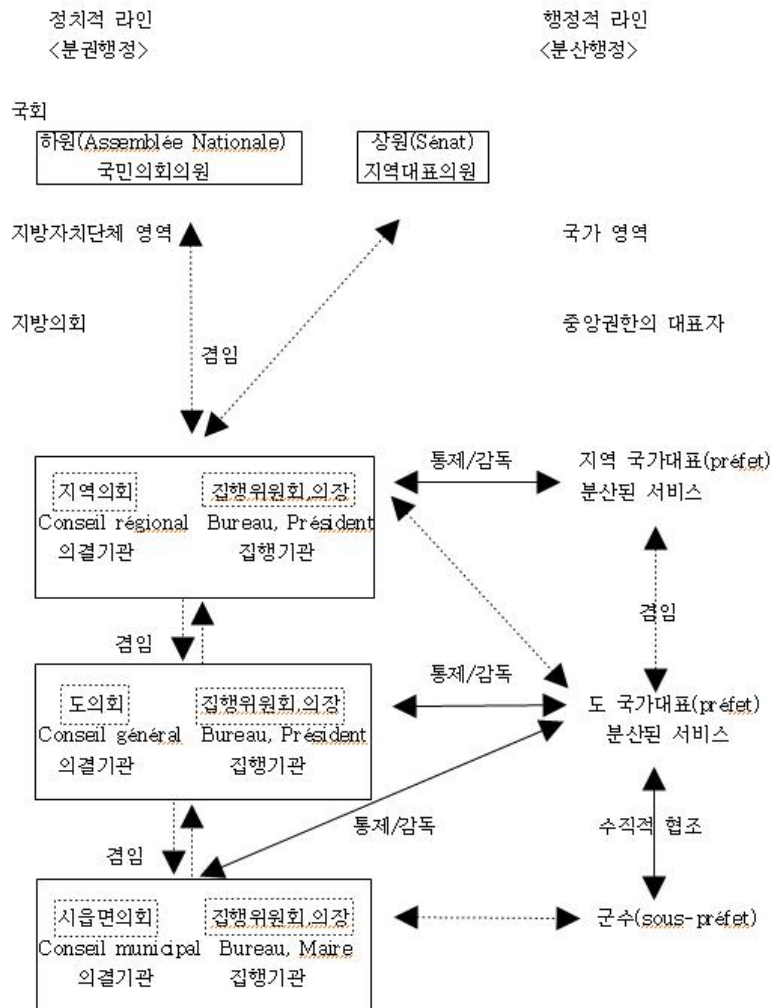
- 지방의회는 국회와의 공식적인 연결은 존재하지 않지만 겸직제도(cumul des mandats)를 통해서 의원들은 양쪽 의회에 가담하게 됨. 결과적으로 국회와 지방의회의 관계는 법적인 연계제도는 없지만, 의원겸직을 통해 밀접한 관계가 형성됨. 따라서 국회에서 자연히 지역주민의 이해문제가 다루어지며 이에 따라 지방과 국가 간의 상호이해가 증가하며, 통합적인 정치구현이 가능해짐.
- 하원의원의 90% 이상이 자치단체장, 지방의회의원과 같은 지방직을 겸하고 있음.
  - 지방의원의 겸직은 허용되나, 무제한적으로 되는 것은 아님.
- 다음에 해당하는 공직은 겸직 금지
  - Department의 단체장, 부단체장, 사무총장
  - 지휘관급 경찰공무원, 공안경찰관, 수사관, 경찰서장
  - 유럽/ 레지옹 의회의원, 파리시외 인구 2만 이상 품문 단체장, 인구 10만 이상 품문 부단체장은 품문의원을 겸직할 수 없음.
- 누구든지 2곳 이상의 Department의회 의원이 될 수 없음.
- 하원의원은 상원의원을 겸직할 없음.

- 하원 의원은 유럽/Région, Déartment, 파리시의회 의원, 파리시의 인구 2만 이상  
    꼼문 단체장, 인구 10만 이상 꼼문 부단체장 등의 선출직 중 하나만 겸직 가능  
    (2000년 4월 5일 기관(Organ)에 관한 법 개정)

#### 나. 지방의회 간의 관계

- 지방의회 간에는 관계는 행정적 라인이 아니라 선거를 통한 정치적 라인으로 존재하  
    며 광역자치단체의원이 시의원으로서 기초 자치단체 의회 의원을 겸함으로, 자치단체  
    간 정책 조정과 협조를 원활하게 하는데 도움을 주며 경비절약에도 기여함.
- 지방의회 간 어떤 수직적인 관계는 존재하지 않으며 기초·광역자치단체 구분 없이 자  
    치단체 간 어떠한 간섭이나 통제를 배제함. 특히 자치단체 간 이해충돌이나 특수한  
    업무를 수행하고자 할 때, 지방의회 간에 서로의 중재나 도움이 필요하기 때문에, 상  
    호관계가 밀접하게 형성됨.
- 수평적 겸직은 권력분립원칙에 배치되며, 수직적 겸직은 정치계급의 집중을 초래하여  
    정치체계에 불균형을 야기한다는 비판을 받고 있음.

<그림 4-6> 국가와 지방자치단체 간의 연계: 분권행정과 분산행정의 조화



#### 4. 국가대표 도지사(Préfet) 역할과 변화

- 1982년 지방분권 정책의 일환으로 가장 큰 변화를 받은 부분은 도의회와 도지사(국가대표)의 관계변화에서 나타남. 프랑스 지방행정은 국가의 대표기관으로서 국가권력의 상징이라고 할 수 있는 도지사제도를 통하여 이루어 옴. 도지사는 1982년 지방분권개혁이후 기능변화를 가져옴.
- 정치적 행정적으로 실권을 장악한 도지사(국가대표)의 권한을 행정적 권한에 한정해야 한다는 주장은 프랑스 지방분권의 가장 핵심 분야였으며, 이는 도지사의 위상의 변화를 가져오게 됨. 따라서 지방의회의 장이 그 자치단체의 집행기관의 장으로서의 역할

할을 담당하게 됨. 그러나 도지사제도가 폐지된 것이 아니라, 여전히 존속하며 기능과 역할의 변화를 가져온 것임.

- 도지사는 오늘날에 정치적 분야, 선거 등에 관여하며 지방청 행위의 조정자 역할을 함. 이는 도지사가 이해관계 조정에 지방엘리트들의 협조가 필요함을 보여줌.

<표 4-15> 도지사의 기능 및 역할변화

도지사 역할 - 1982년 지방분권개혁 이전	지방분권개혁 이후
① 도단위 지역에서 국가의 대표	지속
② 자기지역에서 특별행정기관서비스(각 행정부 서비스)를 조정	지속
③ 지방자치단체의 행정적 후견인	철폐
④ 그런 측면에서 행정재판의 기능을 담당(재의요구, 사전통제)	수정/보완
⑤ 도, 지역의 집행기관으로 존재	철폐

### Ⅲ. 국회-광역-기초의회의 권한과 연계성

#### 1. 지방자치단체 기관구성에 따른 제도적 연계성의 특징

##### 가. 기관통합형

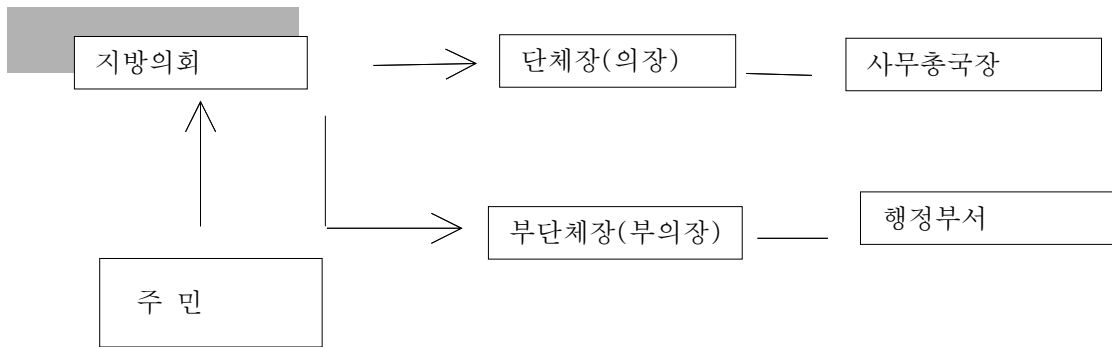
- 모든 지방자치단체에 통합된 조직(l'organisation intégrée) 내에 의결기관(지방의회)과 집행기관(집행위원회와 의장)을 배열하고 있으며 주민의 직접선거에 의해서 구성되는 의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸직하도록 되어 있음. 의장겸직의 단체장을 포함한 의회가 자치단체의 모든 권한을 보유하고, 행정의 궁극적인 책임을 지도록 하고 있음.
- 외형상 의원내각제도의 형태에 따라 기관통합 형태를 채택하며, 반면 내용상 두 기능을 대립시키고 있음.
  - 두 권한사이의 연결고리는 자치단체장의 정치담당부(le Cabinet)에 의해 보장되어 긴밀한 관계를 형성하게 됨. 시읍면의회(le conseil municipal)는 소수당에 처한 시

읍면장(le maire)을 자동적으로 면직시킬 수 없고 시읍면장도 시읍면의회를 해산할 수 없음.

○ 지방의회와 부단체장의 연계

- 의원총수의 30% 범위 내에서 지방의회는 부단체장(부의장 겸직)을 선출하며, 부단체장은 소관별로 상임위원회(일반적으로 부단체장이 위원장을 맡음)와 집행기관에 연계하도록 하고 있음.

<그림 4-7> 기관구성에 따른 지방의회와 집행부 간의 연계



- \* 주민은 직선으로 지방의회를 선출함.
- \* 지방의회는 간선으로 단체장 및 부단체장을 선출함.

2. 지방의회의 행정사무에 관한 권한의 배분과 연계성

가. 지역(레지옹) 지방의회

○ 의회구성

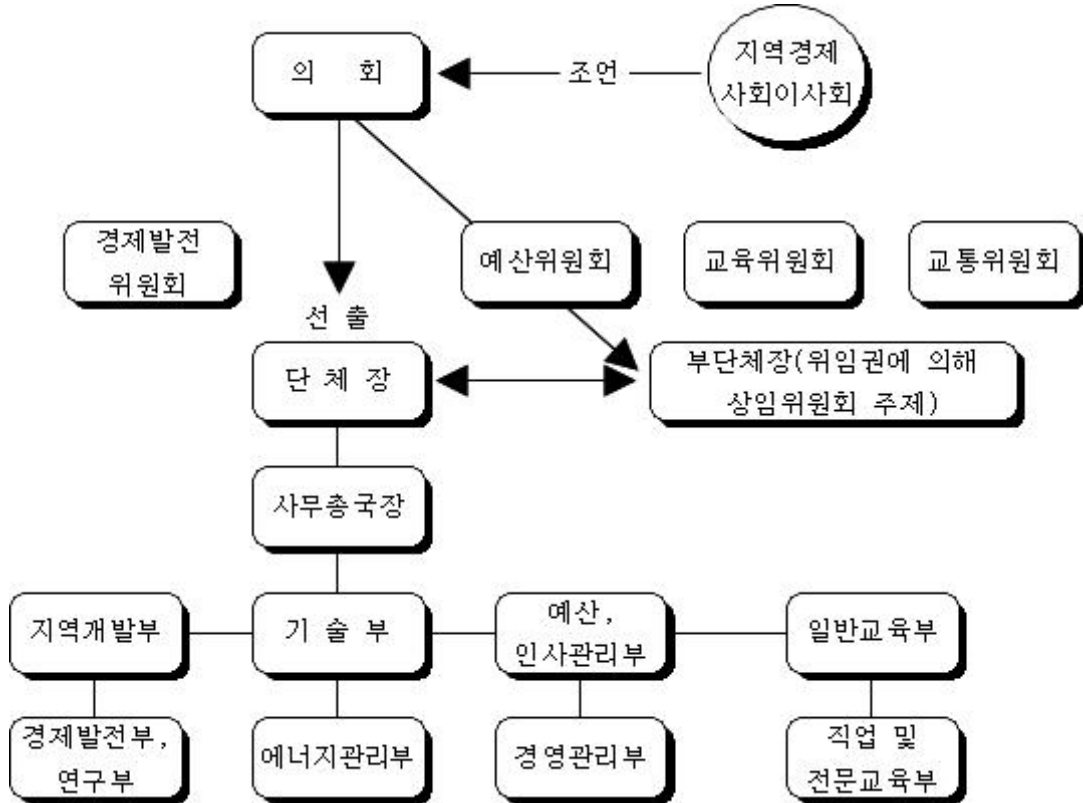
- 지역(레지옹)의회 의원은 6년 임기로 선출(3년마다 1/2교체). 도명부 투표에 의한 비례대표제를 채택하고 있으며 선거인의 유효투표수 5%를 득표하지 못한 명부는 의석 배분을 받을 수 없음. 지역의회의원 수는 26개 지역의 도 사이에 배분되어 있음. 2001년 기준 1829명으로 구성되어 있음.

○ 의회의 사무권한(compétence générale)



- 예산 및 결산 승인. Region의회는 보통 상임위원회를 4개 설치하며, 이 가운데 의원 중 30%가 구성원이 됨.

<그림 4-8> 레지옹(Région)의 기관구성



<표 4-16> 지역(레지옹)의회 의원정수

지 역	지역의회 의원수
Alsace	47
Aquitaine	85
Auvergne	47
Bourgogne	57
Bretagne	83
Centre	77
Champagne-Ardenne	49
Franche-Comté	43
Guadeloupe	41
Guyane	31
Ile-de-France	209
Languedoc-Roussillon	67
Limousin	43
Lorraine	73
Martinique	41
Midi-Pyrénées	91
Basse-Normandie	47
Haute-Normandie	55
Nord-Pas-de-Calais	113
Pays de Loire	93
Picardie	57
Poitou-Charentes	55
Provence-Alpes-Côte d'Azur	123
Réunion	45
Rhône-Alpes	157
총계	1829

자료 : Jacques Moreau(1995), pp.183-184.

- 지방의회는 단체장 및 부단체장을 선출하며 4개의 상임위원회(경제발전 위원회, 예산 위원회, 교육위원회, 교통위원회)를 설치함. 단체장은 집행부 행정사무를 관장함. 부단체장은 상임위원회 위원장을 겸임함.

#### 나. 도(데파르트망) 지방의회

- 의회구성
  - 도의회의원은 6년 임기로 선출되며 도의회(le conseil général / assemblée du département)는 강푹(canton)단위로 한 명의 의원을 선출하는 2차에 걸친 단기 다수대표

제를 채택함. 일반적으로 강동의 수가 도의회의원수가 됨. 2005년 기준으로 보면, 100개의 도에 3,808개의 강동이 존재하므로 3,808명의 도의회의원 수가 선출됨.

- 이들 구성원 중에서 집행부(un bureau)와 의장을 선출함.

○ 의회의 사무권한의 일반 원칙

- 사무에 대한 심의권한: 82년 지방자치법에 명시된 Département에 관계되는 모든 업무에 대해 사무권한의 일반원칙이 적용되며, 이 사무들은 의회의 심의 대상이 됨.

○ 사무권한 관련분야

- 건설교통부문: Département소속의 도로 유지와 관리, 대중교통체계, 학생수송, 상업항구의 통합관리

- 국토계획: Département개발 계획, Commune 간 국토개발, 도시개발계획 기준, 공영주택단지 건설계획

- 교육문화부문: 교육(중학교, 청소년 기술학교), 문화유산보호, 관광사업, 도서관관리

- 사회복지부문: 공공사회부조, 모자복지, 장애인 복지, 의료부조, 보건의료

- 경제활동 부문: 직·간접지원

○ 상임위원회(commission permanente)

- 상임위원회는 통상 부단체장들이 주재함.

- 의회 회기기간 외에는 상임위원회가 의회를 대신하여 Département의 사무를 실제적으로 관장함.

다. 기초(품문) 지방의회

○ 의회구성 권한

- 시읍면(commune)지방의회는 6년 임기로 혼합명부투표(scrutin de liste mixte)로 선출됨(인구 3500명 이상 commune). 규모가 작은 시읍면은 다수명기식투표(scrutin plurinominal)를 함.

- 의원 수는 인구규모에 따라 9명에서 69명에 이르며 주민 100명 미만에서는 9명의 의원에

서 300,000명 이상의 시읍면에서는 69명의 의원수를 선출함(파리시의회는 163명).

○ 의회권한

- 국가행정기관 또는 법령에 의해서 부여받은 참고인 자격의 의견제출에 대해 모든 경우에 의회는 의회의 의견(avis)을 표명하며 Commune의 권한에 속하는 건설사업, 공유 재산 관리 등과 함께 지방공공서비스를 창출하며, 폐지하는 기능을 가짐. 또한 지역이익을 대변해야 하는 모든 경우에 대한 의회의견을 발의하며 단체장 선출(시장 Maire).

○ 부단체장 선출

- 의회임기동안 법정인원수의 30% 범위 내에서 부단체장을 선출함.

**라. 의원의 권리 및 신분**

○ 지방의원은 무보수 명예직

- 직무수행에 필요한 교통비 등 실비 수당을 지급하며 의정활동에 대한 지급경비는 공무원의 보수기준과 관련해서 결정함. 단체장(의장), 부단체장 등은 위임받은 특정업무에 따른 수당 지급

○ 레지옹의원의 의정활동 지급경비

- 주민 1백만 이하 8,121 프랑, 3백만 이상 14,212 프랑.
- 지급경비는 매년 재평가를 실시함.

○ 지방의회 의원은 면책특권을 갖고 있지 않음

**마. 파리시 시의회**

1) 파리 자치단체 행정조직

- 파리시 행정은 20개 부서로 조직됨. 20부서 외에 시행정을 총괄하는 시 사무국(le

secrétariat général de la mairie), 정치영역과 행정영역을 연계하는 시장의 정치담당부(le Cabinet du mairie), 파리시의회 사무국(le secrétariat général du conseil de Paris)으로 구성되어 있음.

2) 시사무국

- 시사무국장은 시청 행정조직의 책임자임. 파리시 행정서비스의 장으로 활동함.

3) 시장의 정치담당부

- 시의회의원과 시사무국장의 연계 속에 시장의 정책을 실행화하기 위한 목적이 있는 전략적 기구임. 파리시의회로 옮겨질 제안 의견을 제시함.

4) 파리시의회 사무국

- 의회기능을 보전하며 구청장들과의 연계를 고려하여 설립되었으며 파리시의회 회기의 외형적 조직을 담당함. 주요 업무로는 파리시의회 협의사항의 공개화보증, 파리시의회 협의사항의 승인에 송부하는 역할을 담당함.

5) 파리시 시의회

- 구성
  - 163명으로 구성(82년 지방자치법 이후)되어 있으며, 임기는 6년. 선거구는 Arrondissement, 2차 다수득표명부식으로 선출되며, Department의회와 Commune의회는 동일의원으로 구성됨. 단 회의는 Department권한 사항과 Commune권한 사항으로 분리하여 개최함. Arrondissement에서 선출된 517명의 지방의원 가운데 1/3은 시의회(163명)구성하며, 나머지 354명은 Arrondissement의회를 구성함.
- 의원 지위와 보수
  - 파리시 시의원의 보수는 명예직이 원칙임. Department의원직을 겸직하고 있는 관계로, 매월 공무변상비를 지급받음. 일반적으로 Department의원의 변상비는

통일적으로 주민 120만 이상일 경우 약 15,300 프랑, Commune의원으로서는 약 1,319 프랑을 지급함.

## IV. 지방자치단체의 사무와 연계성

### 1. 레지옹(상위 자치단체)

#### 가. 국가경제계획분야

- 중앙정부가 계획하는 국가경제계획안을 확정하기 위해서는 반드시 레지옹 의견을 수렴해야 됨.
  - 레지옹의 단체장은 국가경제계획위원회 구성원으로 국가경제계획과 정책집행에 참여함.
- 레지옹은 지역경제계획안을 수립함.
  - 계획수립 시 데파르트망, 10만이상의 품문, 품문 간의 연합체, 경제사회관련 단체 등의 의견을 의무적으로 수렴해야 함.

#### 나. 국토의 개발 계획 분야

- 레지옹은 국가의 발전계획과 지역발전계획에 대해 계획계약을 체결할 수 있음.
  - 계획계획이 성립되기 위해서는, 국가발전계획과 지역발전 계획의 상호연계성이 검토되어야 하며, 국가와 상위자치단체가 공동으로 실행하여야 할 활동이 지정되어 있음.
- 레지옹은 국토정비와 발전을 위한 협의체(conférence régionale de l'aménagement et développement)를 구성. 이는 공공서비스와 민간서비스에 관련하여, 상위자치단체 차원의 기초계획안과 중간자치단체 간의 기초계획안의 작성에 협의를 함.

#### 다. 도시계획분야

- 지역의 도시계획과 관련하여, 규칙제안 및 의사 표시

**라. 대중교통분야**

- 레지옹은 대중교통을 위한 기간설비 설립 및 운영함.
  - 대중교통을 위한 여러 행위에 대한 법규제정과 관련조치에 대해 감독을 하며, 통제도 가능함.

**마. 교육 및 직업훈련 분야**

- 직업과 교육훈련분야에서 가장 중요한 권한을 소유함.
  - 레지옹은 관련 행정구역내 중학교, 고등학교, 특별교육기관 등의 교육프로그램을 수립하며, 고등학교 설립, 유지 및 관리. 교육일부와 직업훈련에서 국가와 상위자치단체 간의 공동책임 규정(1983년 1월 7일 법)하며, 직업훈련센터 설치. 26세 미만의 청년을 위한 지속적인 교육 및 연구와 기술개발 분야
- 전문직업교육분야 관련 프로그램을 작성 시행하기 위해, 국가, 레지옹, 교육자조합, 상공회의소, 관련협회 등의 임원들로 ‘레지옹 동수위원회’(comité régional paritaire)를 구성하며, 이들의 의견을 수렴함.
- \* 국가는 교육정책의 규범 결정, 전국차원의 지속적 교육 및 직업훈련 촉진과 조정하는 역할을 함.

**2. 데파르트망(중간 자치단체)**

**가. 보건과 사회복지분야**

- 국가는 보건과 사회복지분야에서 제한된 권한만 행사하며, 국가의 권한이 아닌 모든 것은 중간자치단체에 속함.
  - 사회복지 관련된 업무: 어린이, 가족, 노인을 위한 보조금 지급; 왕진치료의 지원, 병원치료의 지원; 장애인에 대한 생활지원; 성인장애인을 위한 수당 등
  - 중간자치단체는 사회복지에 관계된 모든 책임을 지고 있음.

- 사회부조에 관련된 업무(장애자, 비숙련의 청장년의 교육과 직업을 담당하는 기관의 설치에 대한 권한: 노숙자와 노인을 위한 시설물, 청년 근로자를 위한 기숙사의 설치 및 운영에 책임)
  - 사회부조광역기초계획안(schéma départemental d' action sociale) 작성. 사회적 요구의 성격을 규정하며, 요구의 성격에 따라 사회적 서비스 또는 의학적, 사회적 서비스에 적합한 기관을 신설 및 활동계획 작성. 그리고 다른 기관 및 자치단체 간의 협의를 통해, 그리고 주기적인 수정을 거침.

#### 나. 도시계획

- 중간자치단체는 도시계획분야에서 필요한 보충적인 역할만을 수행함. 도시계획의 주요 권한은 하위자치단체에 속함.
  - 하위단체가 준수해야할 공공의 기준제시, 필요한 자연녹지 보호 등에 관여.

#### 다. 국토의 장기계획과 발전분야

- 국가가 수립한 장기국토계획의 지역수준에서 수행을 목적으로 국가와 계획계약(contrat de plan)을 직접체결 할 수 있으며 중간자치단체는 상위자치단체가 수립한 장기지방계획의 수행을 위해 계약체결을 할 수 있음. 또한 하위자치단체 간에도 계약을 체결 할 수 있음.

#### 라. 교육일부와 직업훈련분야

- 교육과 직업교육에서 역할은 상위자치단체의 역할이 크며, 중간자치단체의 역할은 미미함.

### 3. 품문(하위 자치단체)

#### 가. 품문의 사무

- 일반적 행정사무
- 영속적 행정사무



○ 이양행정사무

- 도시계획, 교육문화, 경제활성화 등의 분야에서 기초자치단체의 행정권한이 더욱 확대됨.

나. 도시계획분야

○ 1983년 1월 7일 법에 따라 도시계획과 관련하여 포괄적인 권한이 부여됨.

- 하위자치단체의 권한은 생활권의 정비, 자연 지역과 환경의 보존, 도시지역과 농촌지역의 균형발전 도모에 연계되며, 지역에 속한 토지의 사용에 대한 예측과 결정을 하는데 따라 하위자치단체의 권한내에서 행사하게 됨. 또한 지시적 기초계획안(schéma directeur)과 토지이용계획안(plan d'occupation des sols)을 결정하게 됨.
- 도시계획의 문제는 하위자치단체의 새로운 권한의 범위로 규정함에 따라 더 이상 국가에 속하는 사항이 아니라, 국가와 하위자치단체 간의 공동의 분야로 함.

다. 보건 사회복지분야

○ 보건과 사회복지의 지원에 대한 긴급승인의 판단과 긴급사항까지도 검토할 수 있음.

라. 국토의 장기계획과 발전 분야

- 상위자치단체가 전국적인 국가차원의 계획을 할 경우, 관련된 지역에 대한 지방계획(plan régional)을 작성할 때, 의무적으로 중간자치단체의 의견을 구하여야 함(1982년 7월 29일 계획화법 이후).
- 이해관계가 있는 하위자치단체는 상위자치단체가 구성한 회의에 참가하여 의견을 개진하거나, 의견을 구하며 상위자치단체는 하위자치단체의 의견을 청취한 후에 구체적인 안을 결정할 수 있으며, 이런 의견청취의 과정이 없는 경우에는 계획자체가 무효가 될 수 있음.

마. 지방공공서비스 설립권

- 자체주민을 위한 공익서비스를 창설 가능(박물관, 도서관 등)

<표 4-17> 자치단체 계층별 사무배분 사례

계층	자치단체	역점사업	국가기관
레지옹	경제 사회개발계획 직업훈련, 기업활동 지원 등 관광촉진 도시, 농촌 지역관리 학교관리(고등학교 및 직업학교)	국가와 지역의 장기계획에 따른 개발, 교육	자치단체 적법성 통제 치안 직업교육 및 경제활동지원
데파르트망	재난구조 사회보건활동 관광 학교관리(중학교)	사회복지	운전면허, 외국인등록 원호업무 치안 관광, 교통, 환경
품문	선거, 호적, 병사관리 주민복지사무, 주민보건관리, 청소 학교관리(유치원, 초등학교)	도시계획	

#### 4. 프랑스 지방자치 단체 간 협력과 연계성 특징

○ 개념: 자치단체 간 협력

- 자치단체 간 협력은 관련 자치단체가 각각의 행정관할구역의 범위를 넘어서는 공공서비스를 제공하기 위한 목적을 가짐. 행정서비스, 재정능력, 경제성, 행정능력의 보완 등에 공동 이해관계가 있는 자치단체들이 포괄적 또는 부분적으로 공동의 행정권한이 미치는 범위 내에서 협력하는 제도임. 협력관계에 있는 자치단체들은 다양한 협력방식을 찾게 됨.
- 영국의 경우는 자치단체 상호 간 협력조직이 많지 않은데, 이는 지방 수준에서 공공서비스 공급이 주로 특별행정기관(central government-sponsored agencies)을 통해서 이루어지고 있기 때문. 대륙법계의 국가를 중심으로 이용되는 자치단체 협력방식은 주로 공공법인의 지위를 부여한 여러 가지의 조합제도를 활용함으로써 지속성, 전문성, 특수성 등을 장점으로 활용하여 자치단체 간 협력제도를 운영함.
- 협의회와 조합제도를 중심으로 각국의 특성에 맞는 다양한 협력방식을 발전시킴: 자치단체 협의회(kommunale arbeitgemeinschaft, working group), 공법협약체(öffentlich-rechtlicher Vertrag, convention de droit public), (독일형)행정협의회(Verwaltungsgemeinschaft, association des communes), 자치단체조합(및 목적조합, Zweckverband), 대도시권자치단체협회(Nachbarschaftsverbände), 지역협력

협의회(Regionalverbände, associations régionales) 등 다양함

○ 제도적 특징: 자치단체 간 제도적 협력의 배경

- 프랑스는 인구규모가 독일보다 작음에도 불구하고 기초 단체 수에 있어서는 독일의 약 4배 규모이며, 현재는 36,565개에 이룸(1789년에는 44,000개 였음).
- 작은 규모의 인구를 가지는 특징. 36,565개 기초자치단체중 90%이상이 2,000 명 이하의 주민수를 가지고 있으며, 이중 2.3%만이 인구 10,000명 이상을 가지며, 기초자치단체의 면적은 평균 약 15km<sup>2</sup>.
- 지방자치단체 간 협력 방식을 대상지역(농촌, 도시, 인구규모 등), 의무적 권한의 존재여부 및 업무영역(주택, 소방, 도시계획, 도시교통, 문화체육, 교육시설, 환경보호, 지역정비), 자원(부담금, 고유세목) 등에 따라 다양한 협력방식이 허용되며, 제도적으로 보장되고 있음. 도심지 전체의 지역발전과 공공시설관리를 위한 사무처리는 실제로 새로운 지방행정기구를 설치하는 것과 유사한 성격을 갖고 있음.

○ 지방자치단체 간 협력의 특징

- 지방자치단체의 자율적 의사에 따라 결정되며, 지방자치단체의 의사를 강제하는 법적 규정은 존재 하지 않으며 타율적 지방자치단체 간 협력은 존재 하지 않음.

○ 자치단체 간 협력은 그 주체에 따라 광역(중간)자치단체가 중심이 되는 것과, 기초자치단체가 중심이 되는 것으로 나뉨.

○ 프랑스의 자치단체 간 협력은 일부사무조합 또는 혼합사무조합 등과 같은 조합방식이 중심이 되어 왔으며, 근래에는 구성자치단체로부터 별개의 독자적인 운영자율권을 인정받은 자치단체 간 협력공공법인(Etablissement public de coopération intercommunale, EPCI)을 구성하고 있음. 협력공고업인이 구성자치단체들을 대표해서지방공공서비스의 공급과 공공설비의 관리 등 지역발전을 위한 중요한 기능들을 집행할 수 있도록 공동조합제도를 확대 발전시켜 오고 있음.

○ 자치단체 간 협력방식 분류

- 협력방식에 있어서 자치단체 간 통합을 선호하는 방식과 법인설립에 기초하여 협력

방식을 제도화(조합제도)하여 운영하고자 하는 방식과 구별 됨.

<표 4-18> 자치단체 협력방식의 법제도에 의한 분류

협력방식	국가	특 징	사 례
제도적 협력 (법인설립, 조합제도)에 의한 방식	프랑스, 일본, 프랑스, 벨기에 등	- 나폴레옹 행정체제의 영 향을 강하게 받은 국가 - 특별한 목적을 수행하는 공법 인체를 설치하고 2차 선거방식 에 의한 의결기관을 가진 특별 공법인의 지위를 부여한 조직체 를 통한 협력방식 추진을 추진	- 프랑스: 1989년 3월 22법으로 기초 자치단체 간 협력조직 구성을 확대 - 벨기에: 1836년 기초자치단체법 제 132조의 자치단체 간협력조직, 1986년 12월 22일 법 제3조에서 자치단체조 합의 공법인체 지위 인정
자치단체 간 통합방식 선호	독일, 영국, 스칸디나 비아국가, 미국	- 나폴레옹 행정체제의 직접 적인 영향을 받지 않은 나라 - 중앙집권적 성향이 약한 나라에서 실시 - 고도로 산업화가 된 선 진국이면서 지역적 인구밀 도가 높은 나라	- 독일:25,000개에서 1만여 개로 또 다시 8천여개로 통합 - 다만, 독일의 경우는 공공법인에 의 한 조합방식의 기초자치단체 간 협력 기구도 활발하게 운영
협력제도의 초기단계	한국, 이태리, 그리스	- 협력제도의 구축이 미약 하거나 초기단계	- 이태리:1990년 6월 8일 법 제142호 에서 광역행정권(metropolitan area) 의 설치 및 자치단체 간 협력방식을 권고 - 한국은 지방자치법 제8장 지방자치 단체조합의 설립 제3절 제149조 1항 에 의거 공법인 설립

## 5. 광역자치단체 위주의 협력체

- 광역자치단체 간의 협력은 1871년 최초로 제도화됨. 이는 여러 자치단체의 이익을 위 하여 “도협의회”, “도 연합체”를 구성할 있음.

### 가. 수평적 협의체: 도협의회와 도연합체

- 도협의회(conférence intred-épartmentale)와 도연합체(éntente interdépartmentale)에 기 초자치단체의 참여를 허용함.

나. 수직적 협의체 : 혼합조합

- 혼합조합(syndicat mixte)
    - 혼합조합(syndicat mixte) 수평적 협력에 기초한 것으로 여러 다른 계층의 지방자치 단체를 구성원으로 하며, 지방자치단체뿐만 아니라, 기초자치단체 간 협력체, 다른 종류의 공공기관, 기타 자문기간도 구성원으로 참여 함.
    - 구성원 간의 담당사무, 위원배분, 자원분담에 반대하는 단체는 혼합조합에 참여할 수 없음.
  - 혼합조합의 장점:
    - 재정적, 행정적 정책수단의 확보 및 다양한 전문기관과 경험을 정책 이용하는 것이 용이함.
    - 혼합조합의 정책 분야.
- 예) 관광지 개발, 스포츠단지 조성, 농업발전과 위행, 공업단지 조성, 지역경제 개발, 생활쓰레기 수거 및 처리, 사회 및 문화시설 건설, 공동비행장 건설 등

<표 4-19> 광역자치단체 간 협력체와 특징

형 태	도협의회 / 도연합체	혼합조합
설립연도	1871	1935
인구규모	제한없음	제한없음
설치주체	광역자치단체	광역자치단체
구성원 단체	광역자치단체, 기초자치단체	광역자치단체, 기초자치단체, 공공기관, 자문기관
담당사무	한 가지 사무	여러 가지 사무

6. 기초자치단체 수준의 협력과 연계성

가. 협력과 연계성의 개요

- 지방자치단체 간 협력은 프랑스혁명의 유산인 과다한 기초자치단체의 수를 경감시키려는 중앙정부의 목적 하에 수행됨. 이에 대해서 정부는 재정적 지원을 함.
- 지방자치단체가 공적법인의 성격을 갖는다면, 기초자치단체 간 협력체는 공적 권력기관의 성격을 가지며, 기초자치단체 간 협력체는 특수성의 원칙에 따라 일반적인 기능

이 아니라, 특수한 기능을 수행함.

- 프랑스에서 기초자치단체 간 협력체는 발달한 반면, 광역과 기초자치단체 간 협력체는 상대적으로 발전하지 못함. 이는 규모가 큰 지방자치단체 간 협력체가 상대적으로 작은 지방자치단체 간 협력체의 권한을 침해할 것에 대한 우려가 있기 때문임.

#### 나. 자치단체 간 공동협력 유형

\* 관련된 자치단체들의 예산분배에 의한 재정적 참여를 근간으로 이루어지는 공동협력

- 연합형태(forme associate)

- 단일 목적, 다목적, 혼합적으로 나뉨

- 연방형태(forme fédérative):

- 디스트릭트(districts)
- 도심권 공동체(CU)
- 신도시연합체(SAN)
- 기초자치단체 간 공동체(CC)
- 자치시 간 공동체(CV)

- 기초자치단체 간 협력체는 1999년 7월 법에 의하여 3가지 방식으로 단순화됨.

- 도시권과 농촌권을 중심으로 도시권공동체(communautés d'agglomération: CA)

- 도시권공동체의 권한은 4개의 의무적 권한(경제개발, 공간계획, 주거의 사회적 균형, 도시정책)과 5가지 권한, 즉 도로 및 주차장, 하수처리, 상수도, 환경(보호 및 평가, 대기 및 소음방지, 가정쓰레기), 체육 및 문화시설 중에서 적어도 3가지 권한을 행사하여야 함.

- 이러한 권한의 선택과 권한 행사는 이들 코뮌의 이익이 인정될 때 도시권공동체 회의 3분의 2의 찬성으로 의결됨

○ 대도시공동체(communautés urbaines: CU)

- 대도시공동체(communautés urbaines: CU)는 1966년 12월 31일 법률에 의하여 신설 후 수 차례의 개정(71, 77, 82, 88, 92, 95, 99년)을 거쳐 오늘에 이르고 있음.
- 1999년 7월 법률 이후 설치된 대도시공동체는 다음권한을 행사함.
  - 코뮌 공간의 경제, 사회 및 문화적 발전 및 계획
  - 코뮌의 공간계획(도시기본계획 및 부문별 계획, 토지이용계획 등)
  - 코뮌 지역에 대한 주거의 사회적 균형(지방주거프로그램, 주거정책 등)
  - 대도시공동체 내의 도시정책(도시개발, 범죄 예방 등)
  - 집단이익의 서비스 관리(상하수도, 묘지, 도축장, 소방 등)
  - 환경 및 생활환경의 보호 및 평가(가정쓰레기, 대기오염 및 소음방지)
- 권한의 시행은 코뮌 이익이 있는 것으로 인정될 때 대도시공동체 의회의 3분의 2의 의결로 결정됨.

○ 코뮌공동체(communautés de communes: CC)

- 1992년 2월 6일의 법에 의하여 신설된 코뮌공동체(communautés de communes: CC)는 1992년 192개에서 2000년 1월 1,494개로 매우 급속하게 증가하는 양적인 성공을 거두고 있음.

○ 코뮌공동체는 권한 I에 속하는 공간계획, 공동체 전체에 관련된 경제개발 행위는 2개 모두 당연히 행하여야 하고, 권한 II의 경우는 4개(환경의 보호와 평가, 주택 및 생활환경 정책, 도로, 문화 및 체육시설 등)에서 적어도 1개의 권한을 선택하여 행하여야 함.

<표 4-20> 코뮌공동체(communautés de communes)의 권한

권한 I (의무적 권한)	권한 II (4개 중에서 적어도 1개 선택)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공간계획</li> <li>- 공동체 전체에 관련된 경제개발 행위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경의 보호와 평가</li> <li>- 주택 및 생활환경 정책</li> <li>- 도로의 신설, 정비 및 유지</li> <li>- 문화 및 체육시설과 유치원 및 초등교육 관련 시설의 건설, 유지 및 관리</li> </ul>

<표 4-21> 기초자치단체(코뮌) 간 협력방식의 변천

구분	1972	1980	1992	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000
단일목적조합 (SIVU)	9,289	11,664	14,596	-	14,584	14,614	-	-	14,885	-
복합목적조합 (SIVOM)	1,243	1,980	2,478	-	2,362	2,221	-	-	2,165	-
혼합조합	-	-	-	-	-	1,216	-	-	1,454	-
디스트릭트	95	147	214	252*	290*	18	316	310	307	281
대도시공동체 (CU)	9	9	9	9	9	10	11	12	12	12
코뮌공동체 (CC)	-	-	-	193	554	894	1,105	1,241	1,348	1,494
도시공동체 (CV)	-	-	-	3	4	4	5	5	5	1
신도시조합 (SAN)	-	-	9	9	9	9	9	9	9	9
도시권공동체 (CA)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50
고유세원 협력체수	-	-	-	466	866	1,235	1,446	1,577	1,681	1,847
협력체수	-	-	-	5,071	8,973	13,566	16,240	17,760	19,127	21,328

출처 : ministère de l'intérieur, D.G.C.L.(\*는 고유세원 직접지방세: 주거세, 토지세, 사업세 등을 가짐)

## 7. 국가와 레지옹(Région) 간의 계획계약제도

### 가. 계획계약의 의의

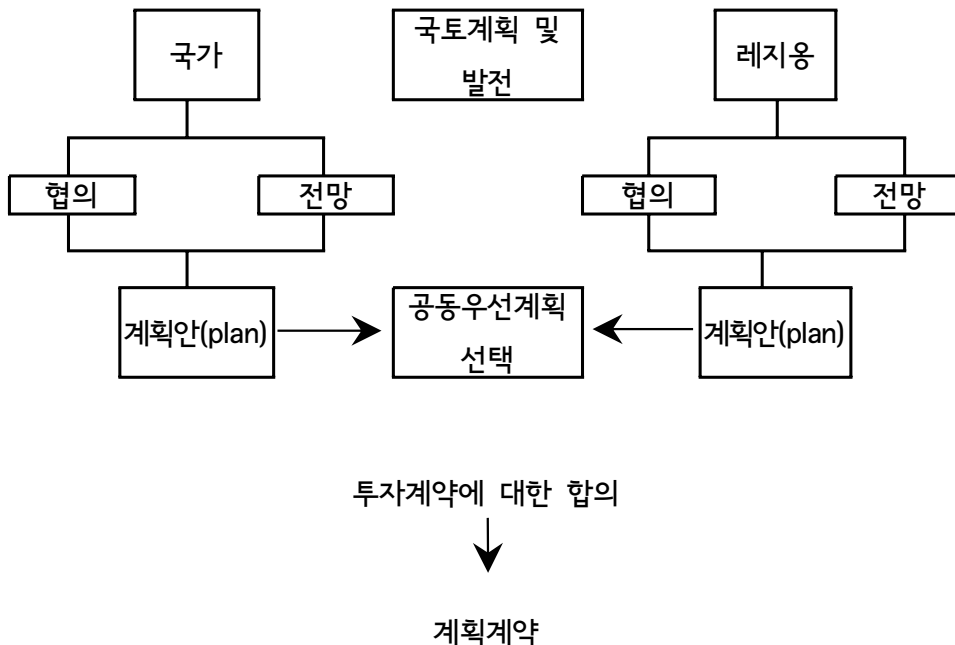
- 1982년 지방분권 실시와 더불어 계획의 분권화, 민주화를 위하여 1982년 7월에 '계획의 개혁법률'을 제정한 후 1984년부터 계획계약(contrat de plan) 제도를 도입함. 계획계약은 4차례의 계획계약(제1차: 1984-1988년, 제2차1989-1993년, 제3차: 1994-1999년, 제4차: 2000-2006)을 시행을 통해 수차례에 걸친 계약체결 및 집행과정을 통해 축적된 경험과 평가를 바탕으로 절차 및 내용을 수정·보완하여 이제 프랑스를 대표하는



분권화된 계획제도로 발전되어 가고 있음.

- 계획계약 제도는 국가적 차원에서 필요한 정책과 지역적 차원에서 우선적으로 추진할 필요가 있는 정책을 조화롭게 추진하여 국가 및 지역발전을 동시에 추구하고 있음. 계획계약을 통해서 국가의 우선사업과 자치단체의 우선사업은 균형을 갖게 추진되게 함으로 국가전체의 정책적 목표를 이루어감. 이는 지역 간의 조화와 균형된 발전을 이루게 하여줌. 지방자치단체는 계획계약을 이용하여, 자신이 원하는 분야를 재정적 도움을 받아 육성시켜 나갈 수 있는 기회를 얻게 됨.
- 계획계약의 재정은 일반적으로 국가와 레지옹이 동등하게 부담하는 것을 원칙으로 하나, 일정한 조건하에서는 레지옹의 특수한 상황이 고려됨.
- 계약의 협상은 레지옹 차원에서 레지옹을 대표하는 레지옹의회의장과 국가를 대표하는 레지옹지사에 의하여 이루어짐. 레지옹지사는 레지옹과 중앙정부 간의 조정을 담당하는 국토 및 지역발전기획단(DATAR)의 도움을 받아 국토 계획발전부처 간 위원회(CIADT)의 훈령(instructions)에 바탕을 두고 협상.

<그림 4-9> 계획계약의 기본 원리



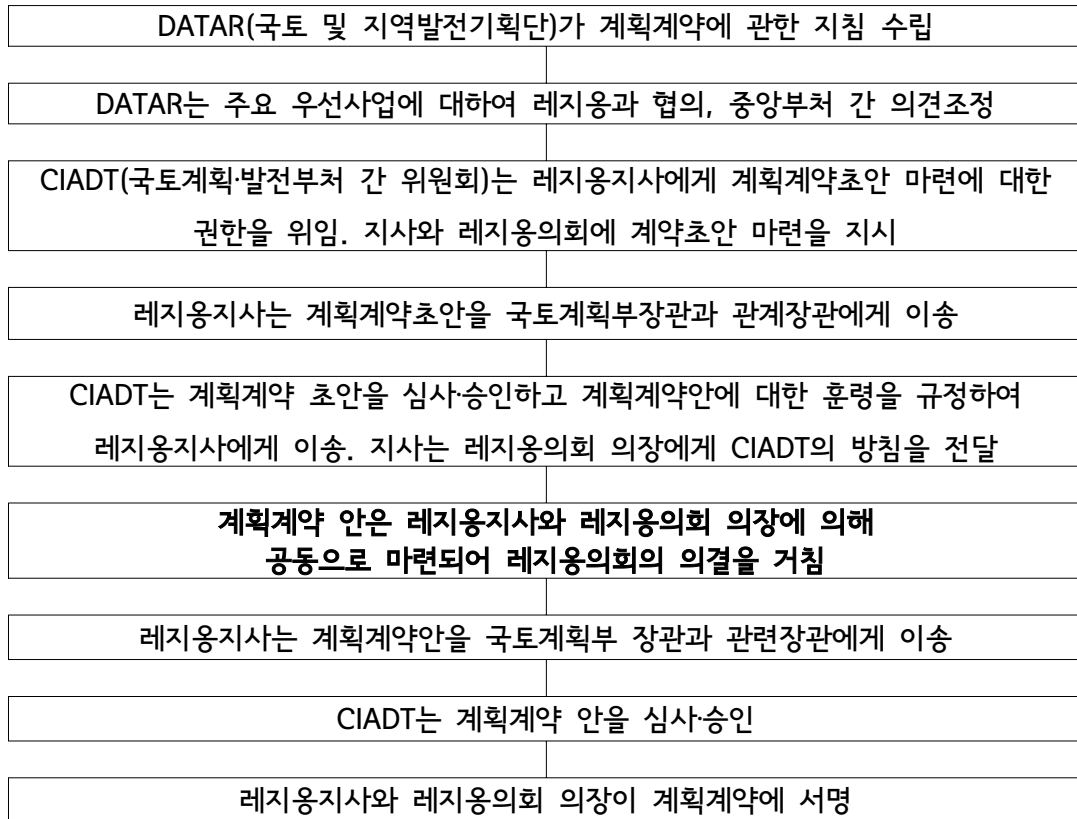
자료 : Leroy, M.(2000). La Logique Financiere de L'action Publique Conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région, L,Harmattan, p. 73.

- 국토정비 및 개발을 위한 전국계획(schéma national)
  - 계획계약(contrats de plan)은 국가와 주로 Région(계약당사자) 간에 공동의 사업에 대하여 계약을 함. 계약은 사업과 재정투자이며, 통상 5년 간 지속됨.
  - 지방분권화에 따라 권한의 분산에 따른 역기능을 방지하고 지역 간 조화를 이루려는 정책대안으로 이용되며 국가차원 및 지역차원의 사항에 대한 정책적 연계성을 통한 조화로운 국가 및 지역개발을 도모하고자 함.
  
- 국토정비 개발을 위한 Région계획(schéma régional)
  - 국가의 개발정책과 지역의 개발을 고려하여 국토개발을 추진
  - 환경, 지속적인 개발, 공공기간시설, Région이익을 위한 업무 기본방향 제시
  
- 국가-Région 간 계획계약(contrats de plan Etat-région)
  - 전국계획의 기본방향을 고려하여 Région계획과 연계하는 계약임.

#### 나. 계획계약과 자치단체 간의 연계성

- 계획계약의 체결과 의회의결
  - 수립은 국토 및 지역발전기획단(DATAR)의 지침 마련에서 시작함. 계획의 체결에서 국가의 대표인 레지옹 지사 와 지방자치단체인 레지옹의 실무진(대부분 레지옹계획 위원회의 보좌를 받음) 간에 협상을 통하여 “조정(jeux de pouvoir)” 작업이 점차적으로 행하여짐. 이러한 협상은 국가기획단(commisariat général du plan)과 국토 및 지역발전기획단(DATAR)에 의하여 신중하게 추진됨.
  - 협상에서 국회의원이거나 데파르트망 의회의장이 참여할 수 있음. 이들은 어떤 사업의 예산규모를 정할 경우에는 관련 장관이나 수상에게 직접 압력을 가하며, 수상은 주요 사항에 대해서 중재를 하게 됨.
  - 계획계약안은 레지옹지사와 레지옹의회 의장에 의해 공동으로 마련되어 레지옹의회 의 의결을 거침게됨. 국가의 대표인 레지옹 지사와 지역의 대표인 레지옹의회 의장이 서명함으로써 완료됨.

<그림 4-10> 계획계약의 수립절차



**다. 사례: 2000-2006년 계획계약사업**

- 지속적 지역발전분야(총 316억 8900만 프랑 투자)
- 대중교통 서비스 개선에 투자(시설확충에 39억 2500만 프랑지출)
- 중소기업발전을 위하여 지역경제활성화에 중점을 두는 정책(기술혁신 및 수출기업에 15억 3500만 프랑 지출)
- 청소년 정보화 사업(10억 95550만 프랑 투자)

**라. 계획계약의 평가**

- 국가와 지자체 간의 새로운 관계를 성립하는데 기여하였으며, 계약의 준비를 통해 관심과 참여의 증대를 가져옴. 국가와 지역의 파트너들(공공단체, 민간, 단체, 협회)간에 정책을 통해 서로 밀접한 관계를 갖도록 하여줌. 국가, 데파르트망 이외에 도시들(도시계약을 매개로 하여 서로 다른 도시 간에)도 점점 더 국가와 레지옹 간 계약에 참여하게 됨. 이는 결과적으로 자치단체 간의 협력관계(파트너십)과 민주주의적 접근과 정책결정에 도움을 줌.

- 국토정책의 일관성 유지와 지역의 우선적 사업선택과 시행을 하게 됨.

## V. 국회-광역-기초의회 간의 행정감사권의 배분과 연계성

### 1. 지방자치단체 간 감독금지의 원칙

- 지방자치단체 간의 감독금지(Absence de tutelle d'une collectivité sur une autre)의 원칙이 적용됨.
- 권한의 이양은 자치단체들 중 어느 하나가 다른 자치단체에 어떠한 형태라도 감독을 설정하거나 행사하도록 하여서는 안되며 권한이양을 통해서 한 자치단체가 다른 자치단체에게 행정적·재정적·기술적 감독 등 여하한 형태의 감독도 허용할 수 없음(1983년 1월 7일 법률 제2조).
- 오직 국가만이 규제권을 발동할 수 있으며, 국가만이 시읍면·도 및 지역자치단체에게 의무를 부과할 수 있을 수 있고, 다만 지방자치단체 중에서 한 자치단체가 그 권한의 행사를 용이하게 할 목적으로 다른 지방자치단체와 협약을 체결할 때에 한해서만 지방자치단체 간의 관계가 설정될 수 있도록 함.

### 2. 국가의 지방자치단체에 대한 감독

- 적법성 감독
  - 행정행위를 대상으로 하며, 통제는 사전통제가 아닌, 사후통제로 이루어지며, 사후통제는 문서에 근거한 감독행위, 행정행위의 시기적절성 및 합법성에 대한 통제권을 행사함. 적법성에 대한 사법적 통제는 과거의 Prefet에 의한 후견감독 제도를 대신 함.
- 적법성 감독의 대상기관
  - Commune, Département, Région 등 모든 자치단체.
  - 자치단체의 위임권을 받아 활동하는 모든 지방공공기관(약 9만 여개)

- 적법성 감독의 대상행위로서 의무적 통보행위
  - 지방의회 또는 지방의회의 위임을 받아서 심의결정된 사항
  - 지방의회가 행정사무 권한 범위 내에서 결정한 법규적 성격의 행위
  - 공공계약, 지방채 발행, 상공업형 지방공공서비스의 양도, 대리경영 등에 관한 협정
  - 행정기관과 관련된 지방공무원 임명, 진급 등의 사항
  - 개별경찰 행정행위와 규제경찰행정 행위
  
- 지역회계 감사원(la chambre régionale des comptes)에 의한 감독
  - 지역회계 감사원은 재정의 균형상태와 예산관리에 대한 감사를 통해서 자치단체에 대한 경영상태를 감사함.
  - 중앙정부(주무부장관)의 재정적 감독은 1982년에 모두 폐지되었음(Loi n°82-213 제2장 재정적 감독의 폐지-Suppression de la tutelle financière).
  - 중앙정부(도의 국가대표)는 자치단체의 행위가 위법하다고 판단되면 행정법원에 소를 제기할 수 있고, 자치단체의 예산과 재정운영이 위법하거나 건전재정의 요구에 반한다고 판단될 때에는 지역회계감사원(la chambre régionale des comptes)을 통해 시정을 요구함.
  
- 회계감사관(comptable)에 의한 감독
  - Commune에서는 예산수입관, Département와 Région에서는 재무지출총괄국장(trésorier-payeur général)이 담당.
  - 국가의 회계관에 의한 사무권한을 대폭 축소함.

<표 4-22> 국가 간 중앙통제 비교

	프랑스	독 일	일 본	미 국	한 국
통제(권력적 · 비권력적)	비권력적	비권력적	비권력적, 권력적 (검열, 임시대리 자의 선임 등)	비권력적	권력적
중앙통제의 범위	합법성	합법성	합법성	합법성	합법성, 합목적성
주무부장관의 역할	행정법원 및 지방회계검사 원에의 제소	행정법원 및 회계검사원에 의 제소	법원에의 제소	법원에의 제소	취소 · 정지명령, 직무이행명령 및 대집행, 감사 등
합법성의 판단기관	사법부 및 지 역회계검사원	사법부	사법부	사법부	주무부장관
통제시기	사후적	사후적 (예외: 지방채 발행 인가)	사후적 (예외: 지방채 발행 인가)	사후적 (예외: 지방채 발행 인가)	사전적, 사후적

## VI. 시사점

- 프랑스는 국가의 단일성체계 안에서 강력한 국가중심의 지방정치 · 행정을 유지해나가기려는 전통을 가지고 있는데, 이는 자코뱅주의(Jacobinisme)와 나폴레옹주의(Napoléonisme)의 오래된 역사성에서 비롯됨.
- 국가와 지방자치단체 간의 연계성 확보차원에서 프랑스는 정치영역에서의 수평적 관계, 행정에서의 수직적 관계에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계의 특징을 보여줌.

### 1. 보충성의 원칙(le principe de subsidiarité)의 강조

- 프랑스는 헌법 제72조 2항에 의하면 “지방자치단체는 각 계층에 가장 잘 사용될 수 있는 권한(전체를 위한) 결정을 행사하는 임무를 가진다.”는 보충성원리를 지방자치의 원리로 강조하고 있음. 지방자치단체의 권한은 주민의 가장 가까운 수준에서 가장 효과적으로 행사될 수 있는 차원에서 배분되도록 함.
- 헌법개정 이전의 권한배분과의 차이점은 보충성의 원에 따른 권한 배분에서 보여줌. 헌법개정 이전(12개 분야)보다 많은 분야(21개 분야)에서 자치단체별로 예시하고 있음.

<표 4-23> 2003년 헌법개정 이후의 권한배분

헌법개정 이전(1983년 이후)- 12개 분야	헌법개정 이후(2003년 이후)- 21개 분야
1)지역기획, 국토계획, 경제발전, 2)직업훈련 및 견습, 3)도시개발계획과 유물 및 유적보호, 4)사회부조 및 위생, 5)운하, 하항, 6)해항, 7)낙시, 8)해양경작지, 9)학교교통(수송), 10)교육, 11)환경 및 문화활동, 12)농업	1)안전, 2)사회활동, 건강 3)교육(건설 및 기능과 관련된 업무), 4)청소년 5)스포츠 6)문화활동 7)관광 8)직업훈련 9)경제개입 10)도시정책 11)도시계획 12)국토개발계획, 농촌개발 13)주거 14)환경/유적 15)쓰레기 16)상수도 17)전산통신망 18)에너지 19)항구, 수로, 해수연결 20)학교교통(수송), 공공교통 21)도로

○ 권한배분

- 지역(레지옹) 자치단체는 대학교의 설립, 직업훈련에 관한 수단행사, 철도수송, 지역화 가능한 숙소의 도움, 중소기업에의 도움의 권한을 행사하게 함.
- 도(데파르트망) 자치단체는 고속도로를 제외한 전체 도로망을 관리하며, 학교건강을 책임을 짐.
- 시읍면(콤뭉) 자치단체는 경제개입, 사회부조, 환경분야에 확장된 권한을 행사하게 하고 있음.

2. 자치행정구현에 부응하는 지방분권체계를 모색

- 국가와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능배분은 자유스러운 행정을 어떻게 하면 구축할 수 있는가의 제도디자인에서, 여러 가지 원칙을 제시하고 있음.
- 지방자치단체 간의 감독금지원칙, 총체적 이양의 원칙 등을 제시함.

3. 선도지방자치단체(collectivité <chefs de file>)의 지명

- 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간의 계약화를 통해 보완적으로 권한배분의 유연성을 확보하게 함. 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간의 권한의 중복으로 인한 비효율적 기능배분 현상을 극복하기 위해 선도지방자치단체(une collectivité

chef de fil)를 지명하면서 계약을 사용함으로써 같은 수준에 지방자치단체를 공동으로 계획을 수행하도록 함.

- 여러 지방자치단체가 협력하여 공동으로 처리해야 할 상황에서는 관련 지방자치단체 중 한 지방자치단체가 대표가 되어 선도 지방자치단체로서 다른 지방자치단체와 협력을 구축할 수 있게 하는 것임.
- 선도지방자치단체(collectivité <chefs de file>)의 지명은 동반권한(compétences partagées) 영역에서 추구된 정책의 연계성(조화성)을 실현시키는데 유용하게 활용할 수 있음.

#### 4. 국가의 지방자치단체에 대한 <감독권의 폐지>

- 프랑스의 1982년 지방자치법은 자치단체의 행위에 대하여 중앙행정당국이 행하는 방식의 통제가 아닌, 사법부의 행정재판 즉 합법적 감독원칙을 제시하고 있음. 이는 국가의 지방자치단체에 대한 <감독권의 폐지>을 말함.
- 1982년 법률은 예산 및 회계의 통제와 관련하여 사후감사를 위한 새로운 기구로 중립적이고도 전문적인 지역감사원을 신설. 이는 지방분권화와 관련한 개혁 중에서 주요한 특징의 하나임. 지방자치단체는 지방의회의 결산심사를 받는데 이는 정치적, 행정적 차원의 승인에 해당하고, 회계적 차원에서 실질적 합법성(légalité)의 승인은 지역회계원이 담당함.

#### 5. 기초자치단체 간 협력

- 지방자치단체 간 협력은 과다한 기초자치단체의 수를 경감시키려는 중앙정부의 목적 하에 수행. 이러한 기초자치단체 간 협력체는 특수성의 원칙에 따라 특수한 기능을 수행함. 일반적으로 지방자치단체 간 조합(syndicats de communes)을 이용하여, 자치단체 간 협력을 이루며, 공동목적을 이루어 감.
- 지역의 특성에 따라 자치단체의 규모에 맞는 조합형태의 관리운영 방식을 자치법에 명시해 주고 있음. 조합들의 운영을 위한 내부운영방식(운영이사회, 사무국 등의 재정·인사)을 법적으로 분명하게 규정함으로써 여러 자치단체가 관련되는 상황에서 대표성과 형평성을 해치지 않도록 함.



- 한국의 지방자치단체 간 협력을 위한 제도는 현행법상 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁, 광역계획, 지방자치단체장 등의 협의체가 중심을 이루고 있음. 이는 프랑스와 비교하여 볼 때, 제도(행정, 재정, 계획 등) 상호 간의 연계가 부족하며, 법적 지위가 결여되어 집행력과 책임성에 한계를 갖고 있음.
- 우리나라 지방자치법에 명기되어 있는 조합제도에 관한 법률내용을 보다 명확한 규정이 필요함. 조합설립(제159조), 조합조직(제160조), 조합장권한(제161조), 조합규약(제162조), 조합지도감독(제163조), 조합규약변경 및 해산(제164조) 등 조합설립을 위한 법·제도적 근거 마련.

## 6. 계획계약

- 계획계약(contrats de plan)을 통해 지역 간 조화를 이루어 나감. 국가차원 및 지역차원의 사항에 대한 정책적 연계성을 통한 조화로운 국가 및 지역개발을 도모하고자 함.
- 계획계약은 국가와 지자체 간의 새로운 관계의 정립과 자치단체 간의 협력관계(파트너십)과 민주주의적 접근과 정책결정에 도움을 줌.
- 본 제도를 한국에 도입하기 위해서는 한국의 행정행위론을 중심에서 행정계약으로의 관심이동과 계약의 법제를 정립할 필요가 있음. 우리나라에서는 공법·사법 이원적 구조를 취하고 있고, 공법상 계약과 사법상 계약의 구별 기준이 확립되어 있지 않으며, 공법상 계약의 법리도 제도적으로나 이론적으로나 아직 명확히 정립되어 있지 않음.

## 7. 의원직 겸직과 연계성

- 지방의회는 수평적인 정치적 관계와 수직적인 행정적 관계의 체계 안에서 작용함.
- 프랑스의 지방의회는 겸직제도(cumul des mandats)로 인하여 일부의원들은 양쪽 의회에 가담하게 됨.
- 프랑스의 겸직제도는 세계에서 유일한 제도임.



## 제5장 국회와 서울시 및 자치구의의회 간 효율적 연계성 확보방안

### 제1절 기본방향

- 국회와 지방의회 양자 모두 입법기관으로서의 기능을 수행하지만, 그 내용과 적용범위에 있어서 일정한 차이가 존재함.
  - 국회에서의 입법은 법률의 형식으로 국가 전 지역의 모든 국민에게 적용되는 데 비해서 지방의회가 제정하는 법은 법령의 범위 내에서 조례의 형식으로 당해 지방자치단체 구역 내의 당해 주민에게만 적용됨.
- 국회와 지방의회, 그리고 국회의원과 지방의원 간의 이러한 차이에도 불구하고, 선출직 공무원으로서 국회의원과 지방의원은 대의기관으로서 입법기능과 집행부 감시기능, 그리고 대표기능을 수행한다는 공통점을 지니고 있음.
- 나아가 국회와 지방의회의 활동이 영향을 미치는 범위에 있어서 현실적으로 인적·영토적 중첩(personal and territorial overlapping)이 존재함.
  - 지방의회 활동이 영향을 미치는 지역의 주민은 국민의 일부분과 중복되며, 모든 지방의회의 활동이 영향을 미치는 주민 전체는 국민 전체에 해당함.
  - 지방의회의 활동이 영향을 미치는 지방자치단체 구역 또한 국토의 일부분과 중첩되며, 모든 지방의회의 활동이 영향을 미치는 지역의 총합은 국토 전체에 해당함.
- 국회와 지방의회 간에 존재하는 인적·영토적 중첩과 수행하는 기능의 유사성은 실제 구체적인 의정활동의 중첩으로 귀결되므로 관련된 세 주체, 즉 국회와 광역의회, 그리고 기초의회 간 활동의 효율적 연계가 필요함.
  - 상이한 정부수준의 의회 간 의정활동의 효율적 연계를 위해서 매개적 역할을 수행하는 광역의회의 역할이 상대적으로 중요하며, 의정활동과 관련된 공식적·비공식적 장치의 체계적인 개선과 적극적인 활용이 필요함.

- 상이한 정부수준의 의회 간 의정활동의 효율적 연계는 일차적으로 세 주체 간 협력적이고 수평적인 관계의 정립을 통해 가능함.

## 1. 협력적·수평적 연계를 위한 제도개선 방안

- 지방분권정책의 추진으로 중앙과 지방의 관계가 동반자적 관계로 변화하고 있는 것과 마찬가지로 국회와 서울시의회 및 자치구의회의 관계도 지방정치의 중앙예속화에 따른 수직적·계층적 관계에서 수평적·협력적 관계로 전환되어야 할 시점임.
- 지방분권을 통해 우리가 기대하는 것은 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도를 줄임으로써 지방정부 스스로가 문제해결능력을 갖도록 하는 것임.
  - 재정권한의 측면에서는 주민과 함께 하는 가까운 정부인 지방정부가 중앙정부에 비해 더 많은 권한을 갖도록 하는 것임.
  - 책임성의 측면에서는 보다 많은 권한을 갖게 된 지방정부가 주민의 세금에 대한 책임성을 더욱 강화해 주기를 희망하는 것임.
  - 주민참여의 측면에서는 더 이상 주민이 행정의 소비자가 아니라 공동생산자이기를 바라는 것임.
  - 정부 간 관계의 면에서는 중앙과 지방이 대등한 입장에서 쌍방향적 협력체계를 구축해 주기를 기대하는 것임.
  - 특히, 지방의정의 측면에서는 주민으로부터 신뢰받고 중앙정치에 종속되지 않는 주체적인 지방의회를 기대하는 것임.
- 이를 위해서는 지방의회가 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 제도적 측면에서 지방의회의 권한을 확보하는 것이 무엇보다 중요함.
  - 몇 차례 지방자치법령의 개정에도 불구하고, 여전히 지방의회의 권한과 지방의원의 권한범위는 매우 협소하고, 따라서 의결권의 범위도 상당히 제한되어 있는 것이 현실임.
  - 전체적으로 볼 때, 지방자치단체가 처리하는 사무총량 중에서 지방의회가 의결내지 관여할 수 있는 범위는 광역자치단체의 경우 55%내외이며, 기초자치단체의 경우 40% 내외로 규정한 연구도 있음.
- 이를 위해서는 서울시의회를 포함한 지방의회의 조례 제정권 강화, 자치사무의 범위

확대 등을 통한 행정사무 감사권의 확대 및 명확화, 협력적인 청원수리 및 감사기능 방안의 마련, 그리고 지방의회의 입법 참여제도 개선 등의 제도적인 장치의 마련 및 개선이 시급함.

## 2. 협력적·수평적 연계를 위한 서울시의회의 역할강화 방안

- 국회와 지방의회의 관계는 곧 국회와 서울시와의 관계라 하여도 무방할 정도로 서울시의회를 둘러싸고 있는 많은 네트워크에서 서울시는 적극적 역할이 요구받고 있음.
  - 국회, 서울시의회, 자치구의회가 국민과 주민의 대표성을 갖고 효율적으로 의정활동을 하기 위해서는 지방의회 전국 협의체인 전국시도의회의장협의회 및 전국시군자치구의회의장협의회 등의 적극적인 역할이 요구됨.
- 서울시의회는 1000만 시민을 대표하는 기관으로서 서울시의 조직규모나 예산 등 다른 시도의회에 비할 바 없는 큰 책임을 지고 있으며 자치구와의 적극적 협력 및 전국적인 시도의회장협의회의 대정부 정책건의에서 그 영향력을 적극적으로 이끌어 내어야 할 것임.
- 최근의 지방분권화 정책의 경우를 살펴보더라도 어느 일방의 노력만으로 성공을 기대할 수 없으며, 모든 분권주체들이 분권화를 공동가치로서 공유하고 협조해 나갈 때 보다 실현가능해 질 것임이 명확함.
  - 분권화의 노력이 국회의 적극적인 호응을 받지 못하고 있으며, 재정분권은 경제부처의 논리에 밀려 표류할 수 있음.
- 국회와 지방의회가 보다 적극적으로 제 역할을 해 주어야 할 것임. 특히, 서울시의회가 먼저 대안을 제시하고 분권주체들을 설득하여야 하며 스스로 관리 및 기술역량을 제고하기 위한 체계적 노력을 전개하여야 할 필요성이 있음.
  - 분권화가 바람직한 거버넌스로서의 특성을 갖기 위해서는 이해관계자들의 적극적인 참여가 보장되어야 하고 이를 지원·조정하는 역할을 서울시의회가 효과적으로 수행하여야 할 것임.
- 국회, 서울시의회, 자치구의회 간 협력을 위해 서울시의회가 수행하여야 할 역할을 유

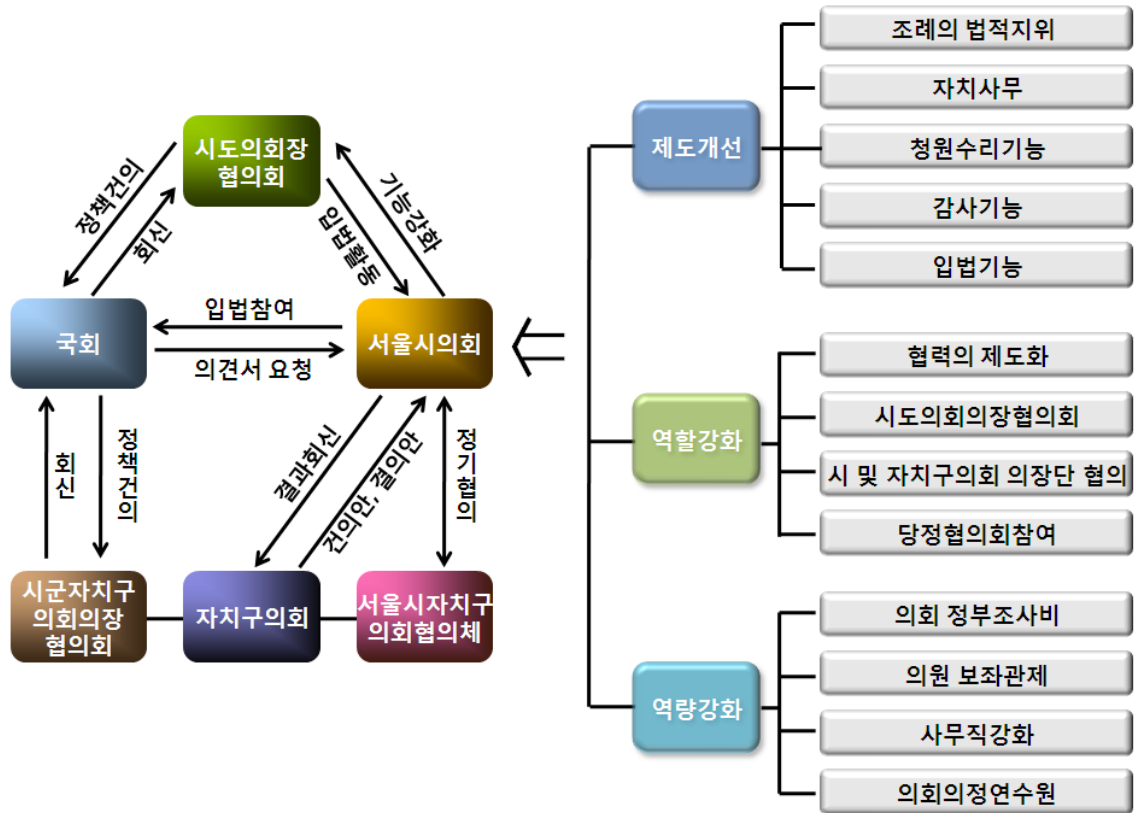
형화하면 지원자로서의 역할, 설득자로서의 역할 그리고 조정자로서의 역할로 구분할 수 있을 것임.

- 먼저, 지원자로서의 역할이란 중앙정부에 대정부정책 건의를 할 수 있는 시도의회의 장협의회와의 관계에서 서울시의회가 직·간접적으로 지원하는 것을 의미함.
  - 설득자로서의 역할이란 국회의 입법활동에 지방 분권의 지속적인 추진을 위해 서울시 및 서울시의회의 입장을 설득하고 이해시키는 것을 의미함.
  - 마지막으로 조정자로서의 역할은 수도권이라는 대도시권역에서 자치구의 이해관계를 조정하고 협력하는 역할을 수행하는 것을 의미함.
- 국회와 자치구의회의 매개자로서 서울시의회는 상이한 수준의 의회 간 협력적·수평적 연계를 위해서 시도의회의장단협의회에서의 위상 제고를 바탕으로 서울시의회의 체계적인 입장의 마련과 적극적인 관철을 위해 서울시 광역 및 자치구의회 의장단 협의회를 구성하며, 당정협의회 개최시 시도의회의장협의회 참석 및 의견개진을 제도화 할 수 있도록 적극적인 역할을 선도해야 함.

### 3. 협력적·수평적 연계를 위한 서울시의회의 역량강화 방안

- 위로는 국회와, 그리고 아래로는 자치구의회와의 협력적·수평적 연계를 위해서는 일차적으로 연계의 핵심적인 역할을 수행해야 하는 서울시의회의 역량을 강화해야 할 필요성이 제기됨.
- 서울시의회의 역량강화는 일차적으로 서울시 의원 및 서울시 보좌 인력의 전문성을 제고하는 것이 선결과제임.
- 서울시의회가 국회와 자치구의회를 포함한 상이한 정부 수준의 의회 간 협력적이고 수평적인 관계를 정립하기 위해 선결되어야 할 역량강화를 위해서는 정무조사비의 신설, 의원보좌관제의 도입, 사무처의 독립 및 인사교류의 활성화, 그리고 의회의정연수원의 설치 등이 이루어져야 함.

<그림 5-1> 서울시의회의 참여모형 및 강화 방안



## 제2절 협력적·수평적 연계를 위한 제도개선 방안

### 1. 조례의 법적 지위 재정립

- 지방자치가 실질적 구현을 위해 지방정부는 자기고유사무에 관하여 완전한 정책결정권을 독자적으로 행사하고 국가위임사무의 집행에 있어서도 수평적 협력의 방식으로 실질적 정책결정권을 행사할 수 있어야 함.
- 특히 지방의회는 주민의 대표성을 바탕으로 의결권을 갖고 있기 때문에 정책형성 및 결정권을 행사할 수 있어야 함.
- 지방의회는 법령의 범위 내에서 또는 법령의 위임 하에서 해당 지방자치단체의 사무에 한해 조례를 제정할 수 있으나, 조례의 사무적 한계와 관련하여 국회와 지방의회 간의 권한 분담이 명확하지 않음.

- 지방자치관련 법령은 지방의회의 의결권은 물론 조례제정 및 개정권을 엄격히 통제하고 있음.
  - 현행법은 지방자치단체의 사무범위를 의도적으로 한정함으로써, 결과적으로 지방의회의 조례제정권의 범위를 제약하고 있음
  - 조례 제·개정과 의결도 상위법에 근거하도록 되어 있어, 상위법이 장기간 개정되지 않거나, 현실에 부합하지 않을 경우, 이는 지방의회의 활동을 다시금 제약하게 됨.
  
- 조례의 법적 지위를 위임입법으로 설정할 경우, 주민의 권리와 의무부과에 관한 사항, 벌칙제정사항, 재산권에 대한 규제, 지방자치단체의 과세권 등에 대한 엄격한 법령유보의 입장에 서게 됨.
  - 예를 들어 재산권에 대한 규제의 경우, 공공복리의 요청이 있어도 조례로써 규정할 수 없고 오로지 법률에 의하여야 하며, 재산권은 전국적 거래의 대상이 될 수 있기 때문에 그 내용을 정하거나 이것을 제한하기 위해서는 반드시 통일적인 법률에 의하여야 한다는 견해임.
  - 이러한 재산권법정주의는 우선 헌법 제23조 제1항에서 법률로 정한다고 규정되어 있다는 것을 근거로 하여 법률로써만 재산권을 규제할 수 있다고 형식논리주의적 해석에 입각하고 있음. 지방세의 과세권에 대해서도 조세법률주의원칙에 입각하여 개별 법률의 위임 없이는 지방세의 세목, 과세객체, 세율, 부과·징수에 관한 사항을 조례로써 규정할 수 없다는 견해임.
  
- 이는 조례가 지방자치단체 스스로의 권능으로 주민에게 의무를 부과하고 권리를 제한할 수 있는가하는 문제와 관련된 것임.
  - 조례는 법률이 아니므로 법률의 위임 없이 조례를 근거로 하는 주민의 권리제한이나 의무부과를 인정하지 않고 있으므로 우리의 판례나 학설에 의하면 조례를 근거로 하는 지방세의 부과는 불가능하다는 주장이며, 그 법리적 근거로서는 지방자치권의 본질 중 전래설에 의하면, 지방세의 과세권도 지방자치단체 고유의 권한은 아니라고 봄.
  
- 문제는 우리의 법체계상 조례제정권은 헌법이 보장한 법임에도 불구하고 헌법이 예정한 조례제정권의 범위를 심각하게 제한하는 법률유보 해석으로 인하여 이러한 소모적



인 논쟁이 지속되고 있는 실정은 아닌지 반성해 볼 필요가 있다는 것임.

- 행정부의 실무계에서는 실정법률상 조례를 위임법의 일종으로 해석하고 이를 법령에 적용하고 있지만, 공법학계와 사법계에서는 헌법이 예정하고 있는 조례제정권의 범위를 확보하고자 하는 노력이 판례와 학설에 반영되고 있음.
- 이와 같이 실정법과 학설이 대립되고 판례가 사건의 유형에 따라 다소 간 유동성을 보여주는 가장 큰 이유는 조례의 법적 지위에 대한 해석이 다른데서 연유된 것이라 할 수 있음.
  - 예컨대 조례의 법적 지위를 위임입법의 일종으로 간주하는 한 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙의 제정, 지방세 부과, 재산권 규제 등 현행 헌법상의 재정을 해소하기에 어려움이 따름. 또한 조례의 법적 지위를 위임입법이라는 지위에 두고서는 조례제정권의 범위를 확대하는 것이 법 논리적이나 입법 실무적으로 한계가 있음을 나타내주고 있음.
- 이상과 같이 위임입법설에 근거한 조례의 법적 지위는 헌법의 보장에 근거한 조례의 법적 지위에 적합한 조례제정권의 범위를 확보해 주지 못하고 있다고 할 수 있음. 실질적으로 조례제정권은 헌법의 보장에 의거하여 지역주민들로부터 신탁 받은 권한으로서 지방분권과 주민의 인권보장을 제도적으로 확보하기 위한 불가결의 수단이며, 실정법률과 사회적 사실 간의 차이를 해소하기 위하여 조정기능을 가진 광범위한 입법권한이라는 점에서 법단계설에 의한 논리해석의 전환을 촉구하고 있음.
  - 조례의 법적지위는 실질적 법질서의 보장을 위하여 단순히 법률과의 상충 여부에서 그 서열을 논할 것이 아니라 헌법원리에까지 소급하여 판단되어야 할 것임. 법률과 조례의 상충을 최소화하고 조례가 지역법규범으로서의 기능을 정상적으로 발휘하기 위해서는 조례준법률설의 입장에 서지 않을 수 없다고 봄.
- 또한 조례는 지방자치단체의 자치입법권에 의거하여 제정된 법을 의미한다는 점에서 위임입법과 다름. 지방자치단체의 조례제정권은 헌법상 지방자치단체에 보장된 입법권으로서 법령의 근거가 없다고 하더라도 자기의 사무에 관하여 법령의 범위 안에서 자주적으로 조례를 제정할 수 있기 때문에 자주법임.

- 형식적인 면에서 조례는 헌법 제117조 제1항에 의하여 헌법 제40조의 예외로서 인정되고 있으며, 전체 국민의 간섭 없이 지방의회의 자주적 의사에 근거하여 제정되고 지방자치단체와 거기에 소속된 주민들의 이익을 위하여 적용되는 법을 의미함. 특히 조례는 지방의회의 의결로 제정되고 그 효력은 당해 지방자치단체의 구역에 한정되므로 국가법에 대비되는 지역법의 의미를 가짐.
- 조례제정권을 헌법이 보장하고 있는 이유는 현대국가가 복지국가의 실현을 위하여 매우 복잡하고 전문적인 행정을 수행하고 있으므로 중앙정부가 지방자치단체에 소속된 지역주민들의 행정수요에 일일이 관심을 가지고 만족스럽게 충족시켜 주는 것으로 현실적으로 불가능하다고 인식하기 때문임. 이는 각 지역이 경제적·사회적·문화적 욕구가 서로 다르기 때문에 지역적 복지수준의 지향목표가 역시 다를 수밖에 없으며, 개별 지역주민의 다양한 욕구를 적극적·창의적으로 충족시키기 위해서는 합법적인 입법 절차를 거쳐 지역에 적용되는 법으로서의 조례를 제정하게 함으로써 지방행정의 실효성과 민주적 정당성을 확보하려는데 그 목적이 있음.
- 이러한 의미에서 헌법 제117조 제1항은 헌법이 조례제정권을 제도적으로 보장한 조항이며, 헌법 제40조에서 입법권은 국회에 속한다고 하는 국회입법주의에 중대한 예외 내지 제약을 명문화한 것으로서, 지방자치단체에 대한 중앙정부와 국민의 관여를 자제하고 그 부분의 보호와 권력분립의 원리를 실현하기 위하여 지방자치권을 승인한 결과임. 이러한 점에서 조례는 분명히 위입입법이 아니라 법률에 준하는 의회제정법으로서 지역법규범인 것임.
- 그러므로 조례의 법적 지위는 입법론적 입장에서 법률과 대립적·종속적 지위로 파악할 것이 아니라 동일한 법질서 가운데 기능에 따라 입법권의 분담이라는 관점에서, 법률로는 전국적·획일적·통일적으로 행하여야 할 기본적·일반적 사항을 규율하고, 조례로는 해당지역의 특성에 맞는 개별적 기준이나 구체적인 규제를 정함으로써 양자를 일체화하여 일정한 목적을 달성하도록 배려하여야 함.
- 이는 법률과 조례가 국가사회의 행정목적 실현을 위하여 총·횡적 제휴 아래 상호기능을 분담하고 보충하는 역할을 하고 있음을 의미하기 때문임.
- 조례가 헌법상 법률에 준하는 법규범이라면 이제부터는 학계와 법조계에서 조례의 법적 지위에 걸맞게 법리상 쟁점사항들의 처리방식도 일관성 있게 적용하여야 할 것임.

**제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안**

- 예컨대, 주민의 권리제한·의무부과에 관한 사항, 조례의 사법심사에 있어서도 동일한 기준을 적용하도록 함으로써 법 상호 간의 상충이나 위헌성을 극복하고 일관성 있는 판례를 형성하여야 할 것임.

- 법령과 사회적 사실 간의 격차를 조절하는 기능이 법률보다 우수하다는 점에서 조례의 법적지위는 제 법규와의 관계 속에서 재설정되어야 할 것임. 이로써 학계에서나 법조계에서 이를 일관된 통설로서 수용하여 모든 법적 판단의 준거로 적용하여 해석상의 혼란을 초래하지 않도록 하여야 할 것임. 조례는 그 법적 특질 상 행정입법과 구별되는 법률에 준하는 법규범이므로 준법률로서의 법적 지위를 재정립하여야 할 필요가 있음.

**<표 5-1> 조례 관련법규 개정(안)**

관련법규	현 행	개 정(안)
지방자치법	제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. <u>다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.</u>	제22조(조례) -----법령을 위반하지 아니하는 범위----- -----<단서 삭제>
	제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.	제23조(규칙) ----- 법령이나 조례를 위반하지 아니하는 범위 안에서----- -----.

**2. 자치사무의 범위 확대 및 명확화**

- 국회와 지방의회 간의 입법기능 수행을 위한 협력은 기본적으로 자치사무의 범위를 확대하는 것에서부터 시작하여야 함.

**가. 사무배분의 의의 및 중요성**

- 국가의 공공사무는 국가가 수행해야 할 국가사무와 지방자치단체가 수행해야 할 자치사무로 나뉘고, 처리에 관한 권한을 국가와 지방자치단체에 부여하는 것을 사무배분이라고 함.

- 사무배분의 문제는 권력형태와도 밀접한 관련을 맺는데, 사무가 국가에 집중적으로 배분되면 중앙집권체제, 지방자치단체에 집중적으로 배치되면 지방분권체제가 되는 것임.
- 사무배분은 중앙정부 또는 지방자치단체가 사실상 담당·처리하는 행정사무의 처리권한 및 책임을 배분하는 것으로 정부 간의 행정처리 권한, 비용부담의 주체, 책임소재를 구분하고 이에 따라 인력과 재원까지도 재조정되는 중요성을 지니기 때문에 사무배분의 문제는 자치권행사의 범위를 한정함과 동시에 실질적인 자치권의 내용을 의미하게 됨.
- 그러나, 사무배분은 이론적인 행정기능에 따라 구분한다고 하더라도 실제적으로는 논란의 여지가 많은데, 이는 모든 행정사무에 대해 국가사무와 자치사무로 명확히 구분하는 것이 현실적으로 매우 어려울 뿐만 아니라 사무배분은 시대와 국가상황에 따라 달라지기 때문임.
- 그럼에도 불구하고 사무배분이 필요한 이유는 첫째, 행정행위에 대한 책임소재를 분명하게 하기 때문이며 둘째, 지방자치단체의 고유한 사무를 법으로 명확히 규정함으로써 지방자치단체의 자율권을 확대시킬 수 있기 때문이며 셋째, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 명확히 함으로써 중앙정부의 과도한 간섭을 배제하고 업무수행에 필요한 경비부담의 주체를 명료화 할 수 있기 때문임.

#### 나. 국가사무 및 지방사무의 명확화

- 지방자치법은 제9조에서 제11조에 걸쳐 비교적 구체적으로 지방자치단체의 사무에 관하여 규정하고 있음.
  - 지방자치법은 제9조 제1항과 동조2항에서 그 자치단체의 사무를 크게 ①지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 ②주민의 복지증진에 관한 사무 ③농림, 상공 등 산업진흥에 관한 사무 ④지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치, 관리에 관한 사무 ⑤교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무 ⑥지역 민방위 및 소방에 관한 사무 등으로 구분하고 있으며, 지방자치법 제10조에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을, 제11조에서는 지방자치단체에 의해 처리가 제한되는 국가사무를 규정하고 있음.

## 제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

- 지방자치법 제9조 제2항은 지방자치단체의 사무를 구주의 전통적인 방식에 따라 자치 행정사무와 국가사무의 이원적인 구분방식을 전체로 하여 규정하고 있음.
  - 이러한 구분방식에 따르면, 자치행정사무는 지방의회의원이 감당하여야 할 사무가 되고, 국가사무는 국회의원이 감당해야 할 사무가 될 것임. 그러나 이러한 구분방식이 말하는 자치사무가 국가로부터 별개의 존재로서의 지방자치단체의 사무(즉 고유사무)를 의미하는 것이라면, 이는 문제가 있음.
  - 왜냐하면 엄밀한 의미에서 지방자치행정은 국가행정의 통합적인 한 구성부분인 바, 지방자치단체의 사무는 모두 국가사무일 수 밖에 없는 것이고, 이 때문에 지방자치단체의 고유사무와 위임사무로 구분하는 것은 곤란하기 때문임.
  - 따라서 지방자치법이 말하는 자치사무란 국회의원과 지방의회의원에게 있어서 국가 이전부터 존재하는 고유사무라는 의미가 아니라 헌법과 법률이 일차적으로 지방자치단체의 사무로 규정한 사무라고 이해되어야 함.
  
- 또한 지방자치법 제9조 제2항은 지방자치단체의 사무를 예시하고 있으나 이것 역시 자치사무와 국가사무에 의문을 줄 수 있음에 따라서 위임에 의한 지방자치단체의 국가사무의 수행과 지방자치단체 자치사무의 수행 구분을 보다 분명히 하는 것이 필요함.
  - 지방자치법의 동 조항은 각종의 사무를 예시하면서도 그것이 자치사무인지 또는 위임사무인지를 분명히 구분하여 규정하고 있지 않기 때문임.
  
- 지방자치법 제11조는 지방자치단체에 의한 처리가 제한되는 국가사무를 규정하고 있는데, 역으로 이것은 많은 국가사무는 지방자치단체에 의해 수행될 수도 있음을 의미하는 것이라고 볼 수 있음.
  
- 이것은 지방자치법 스스로가 국가사무와 자치사무의 구분이 반드시 명백한 것은 아니라는 전제에 입각하고 있다는 것을 간접적으로 나타내는 것이라 하겠음.
  - 현행 지방자치법이 지방자치단체는 국가 이전의 고유한 임무를 갖는 것이 아니라, 지방자치 사무의 종류와 내용은 기본적으로 입법자의 의사여하에 따라 정해지는 것이라는 논리하에 있는 것이라 볼 수 있게 하는 근거가 됨.
  
- 국회의원이 비록 선거구를 갖는다고 해도 그는 국민의 대표자로서 전체 국민의 관련

된 사무를 수행하여야 하며, 반대로 지방의회의원은 당해 지방에 관련된 사무를 수행하여야 함.

- 경합적인 사무와 관련하여 지방자치법 제9조 제2항 제2호「라」번은 아동의 복지사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있고, 아동복지법 제3조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 아동을 건전하게 육성할 책임을 진다”고 규정하고 있는데, 이는 아동의 복지에 관한 사무는 국가사무이기도 하고 자치사무이기도 함을 의미함.

- 이러한 경우 앞의 원칙에 따르게 되면, 전국적인 아동복지의 문제는 국회, 지방의 아동복지 문제는 지방의회 임무 영역이 될 것임.

- 위임사무와 관련하여 법리적으로 본다면, 국가의 위임사무는 국가사무이므로 국회의 임무영역에 놓인다고 보아야 함. 그러나 위임사무 중에서도 단체위임사무는 자치사무에 준하는 것으로 보아 지방의회에서도 이에 관여할 수도 있을 것임.

- 청원과 관련하여 국회의원(헌법 제26조, 국회법 제116조 내지 제199조)이나 지방의회의원(헌법 제26조, 지방자치법 제65조 내지 제68조) 모두 국회나 지방의회에 청원을 소개할 수 있음. 그러나 상기의 원칙에 따라 국가사무와 관련된 청원의 소개는 국회의원이, 당해 지방자치단체의 자치사무에 관련된 청원의 소개는 지방의회의원이 분담해야 할 것임.

- 행정사무 조사·감사와 국정조사·감사와 관련하여 적절한 협조와 동시에 명확한 사무구분이 필요함.

#### 다. 자치사무의 범위확대

- 일반적으로 국가사무와 자치사무는 국회와 지방의원의 역할분담 기준임. 그러나 현행 법상 국가사무와 자치사무의 구분이 용이하지 않을 뿐만 아니라 자치사무의 종류와 범위가 입법자에 의해 정해지고, 국가사무 또한 위임에 의해 지방자치단체가 수행하고 있는 경우가 많음. 특히, 국가와 지방자치단체 모두에 의해서 수행될 수 있는 사무의 경우에는 사무구분방식이 국회의원과 지방의원의 역할분담의 기준을 제공하지 못함.

## 제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

- 기관위임사무 그 자체는 국가의 사무로서 유보하면서 그것을 국가기관의 장에게 위임하는 것이기 때문에 그 관리·집행에 대하여 장을 국가의 통제·감독 아래 둠과 동시에 지방자치의 본질에 근거하여 지방자치단체에 보장되어 있는 자치권이 기관위임사무에 대해서는 대폭 제약되어 있는 것이 현행법제의 특징임. 기관위임사무는 지방자치권을 침해하는 제도이기 때문에 그 폐지 내지는 대폭 축소를 논하는 견해가 유력함. 이를 통하여 자치사무의 확대가 이루어질 수 있기 때문임.
- 기관위임사무는 전국적 통일성·공평성의 확보, 국가와 지방사무의 공동처리의 필요성, 국가가 일선행정기관을 지속적으로 신설하는 것이 비효율적이라는 등을 이유로 적극적으로 활용되어 왔음.
- 원래 기관위임사무는 지방자치단체의 사무를 국가에 유보하면서 그 지휘·감독 아래 지방자치단체의 기관을 통하여 집행시킨다고 하는 중앙집권적 성격이 강한 제도이며, 이러한 성격은 현재까지도 기본적으로 변하지 않고 있음.
- 따라서 현행 기관위임사무제도는 기본적으로 폐지 내지 대폭축소의 방향으로 검토하되, 전국적 통일성·공평성의 확보와 지방사무의 공동처리에 대해서는 기관위임방식과는 다른 방식으로 해결하여야 할 것임. 그러므로 기관위임사무의 신설은 엄격하게 규제하고 현재의 기관위임사무는 사무배분의 원칙과 기준에 따라 정리하고 그 합리화를 추진해 나가야 할 것임.
- 기관위임사무를 정리할 수 있는 대안은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 첫째, 기관위임사무를 대폭 이양하는 방안과 둘째, 기관위임사무를 폐지하는 방안을 고려할 수 있음.
- 첫째, 기관위임사무의 대폭적인 이양방안은 우리나라의 현행 사무구분 즉, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무를 그대로 인정하고 다만 기관위임사무를 사무배분원칙과 기준에 따라 정리하는 방안임. 기관위임사무의 정리는 법령 제·개정을 요하는 것이 대부분이기 때문에 소관 부처와의 협의가 무엇보다 중요함.
- 둘째, 기관위임사무를 폐지하는 것도 고려할 수 있음. 기관위임사무제도의 폐지는 일본의 사례에서 시사점을 찾을 수 있음. 일본에서는 1999년 기관위임사무를 폐지하고 지방자치단체가 수행하는 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 재구성하였음.

- 법정수탁사무는 자치사무와 같이 지방자치단체의 사무이나 사무의 성질상 본래 국가가 처리해야 할 사무라는 점에서 처음부터 자치단체가 처리해야 하는 자치사무와는 다른 법적 효과를 가짐. 기관위임사무와 비교한다면, 국가에게 종래에 인정되었던 포괄적인 지휘감독권과 직무집행명령이 인정되지 않고, 국가의 조언, 권고, 자료제출의 요구 등은 그대로 인정되며, 시정조치요구 대신 시정지시권한이 국가에 부여되고, 협의, 동의, 허가, 인가, 승인, 대집행 등이 인정됨.
- 행정안전부에서는 지방자치제도를 제약한다는 지적을 받고 있는 '기관위임사무'를 전면 폐지하고, 폐지된 사업은 자치사무로 이양하거나 국가사무로 환원하고, '법정수임사무'(가칭)를 신설하여 이양이나 환원이 어려운 기관위임사무를 대체할 계획을 갖고 있음.
  - 법정수임사무는 기관위임사무처럼 중앙정부가 지방에 사무를 맡기고 감독권 등을 행사하지만 지방정부의 자율성이 강화될 것으로 기대되는데 그 범위와 그에 따른 예산과 인력확충방안이 함께 논의되어야 할 것이며, 이에 대하여 서울시의회도 적극적인 조사와 함께 합리적인 사무분담이 이루어지도록 하여야 할 것임.

### 3. 청원수리기능 협력방안

#### 가. 국회와 지방의회 간 청원의 대상 구분

- 헌법은 제26조에서 모든 국민의 청원권을 보장하는 한편 청원에 대한 국가의 심사의무를 규정하고 있음. 국회의원에 의한 청원수리기능은 국회법과 국회청원심사규칙에 의거하고 있고, 지방의회의원의 경우 지방자치법 제35조 지방의회의 의결사항 중 하나로 청원의 수리와 처리를 규정하는 한편 제65조로부터 제68조에 이르기까지 청원수리에 관한 규정을 두고 있음.
- 청원의 내용에 관해 청원법 제4조에서는 피해의 구제, 공무원 비리의 시정 또는 징계나 처벌의 요구, 법률·명령·규칙의 제정 및 개폐, 공공제도나 시설의 운영, 기타 공공기관의 권한사항 등을 규정하고 있음. 그리고 국회청원심사규칙에서는 불수리 청원사항을 규정하고 있는데 재판에 간섭하는 내용, 국가기관을 모독하는 내용, 동일 내용의 청원서를 이중으로 제출하는 것 등임.
- 현재 국회의 청원처리실태를 보면 지방의회가 담당할 내용이 다수 포함되어 있는 바, 예컨대 지역개발사업과 관련된 청원이 소관 지역구 국회의원의 소개로 국회에 제출되



고 있음. 이러한 문제점을 시정하기 위해 국회와 지방의회 간의 청원대상 구분이 필요함.

#### 나. 청원수리기능의 효율적 추진을 위한 협력방안

- 국회와 지방의회의 청원수리를 위한 협력방안으로 국회와 지방의회 간의 협의체를 활용하는 방안을 고려 할 수 있음. 지역주민들이 국회나 지방의회에 청원을 제출하는 경우 청원내용에 따라 제출대상기관을 재분류 한 후 국회와 지방의회가 각각 수리토록 하는 것임.
- 즉, 지역적인 문제인 경우 비록 국회에 청원이 제출되었다 하더라도 지방의회로 넘기고, 지방의회에 제출된 청원 중에서 국가 전체적인 사안이 있는 경우 국회에 제출토록 조정하는 것이 바람직함. 이를 위해 청원법 등 관련 법령을 개정하여 국회와 지방의회가 각자 수리할 수 있는 청원의 내용과 범위를 명확하게 하는 것도 하나의 대안이 될 것임.

### 4. 감사기능 협력방안

#### 가. 지방자치단체에 대한 국가감사의 조정

- 지방자치단체에 대한 국가의 감사는 감사원 감사를 비롯하여 정부합동감사로서의 중앙부처감사, 국회의 국정감사가 해당됨. 이러한 국가감사들은 독립성과 전문성을 가진 감사기관과 인력에 의해 이루어진다는 점에서 지방자치단체의 문제점을 시정하고 개선하는데 도움을 주는 것은 사실임.
- 그러나 국가감사기관의 조직과 인력이 한정되어 있고, 더욱이 지방자치의 실시 이후 지방자치단체 자치사무의 증가로 국정감사의 과도한 시행은 한계를 노정하고 있는 것도 사실임.
- 현재 지방자치단체 감사에 있어서 가장 문제가 되고 있는 것은 처벌위주의 감사, 중앙집권형 감사, 중복감사, 자체감사의 독립성과 전문성 부족 등임. 여기서 특히, 문제가 되고 있는 것은 중복감사의 문제임. 따라서 중복감사의 해소, 자체감사의 독립성과 전문성 확보가 필요하며, 이는 국정감사와 지방의회감사에도 똑같이 적용될 수 있을 것임.

## 나. 국회와 지방의회 간 감사기능 협력 방안

### 1) 감사 위임 및 성과감사

- 지방자치단체에 대한 국정감사는 앞으로 국가위임사무에 대한 행정성과를 감사하는 성과감사중심으로 감사를 전환할 필요가 있음.
- 즉, 국정감사가 적발위주의 무작위적 종합감사에서 탈피해 행정의 전문화를 위한 제도개선과 예방지도적 감사와 효율성 감사에 보다 초점을 두어야 할 것임. 국정감사의 성과감사를 실효성 있게 추진하기 위해서는 국회소속의 전문감사기구 설치가 필요할 것이지만, 2001년 이후 본격적으로 실시하고 있는 지방자치단체 합동평가의 결과를 적극적으로 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 지방자치단체 합동평가는 매년 16개 시·도를 대상으로 실시되고 있으며, 평가대상은 국가위임사무나 국가예산의 지원을 받는 사업들인 만큼 성과감사로서 국정감사의 준거기준이 될 수 있을 것임. 만일 합동평가 결과 우수한 자치단체로 평가 받은 경우 국정감사에서 제외시켜 주고 그렇지 않은 자치단체에 대해서는 국정감사를 통해 정책과잉의 문제점을 파악하고 개선요구를 할 수 있을 것임.
- 한편, 국회가 지방자치단체의 자율권을 존중하고 감사권의 중복행사로 인한 지방행정의 비효율성 조장을 피하기 위해 가능한 범위 내에서 감독기관에 대한 간접적인 감사를 통하여 정보를 수집하고 통제권을 행사하며 불가피한 경우에만 직접적인 국정감사권을 발도하는 것도 고려할 수 있음. 이 경우에는 지방의회가 국회의 위임에 의하여 국정감사권과 조사권을 행사할 수 있도록 하는 것임. 이 때 지방의회는 국가사무를 처리하는 국가기관으로서의 지위를 갖게 되며 국회와 지방의회의 협력적 관계를 강화시킬 수 있을 것임.

### 2) 지방의회 행정사무감사기간 및 시기 자율화

- 지방자치법은 각 지방자치단체의 사정이나 여건을 전혀 고려하지 않고 획일적으로 매년 1회 정례회 중에 7-10일 이내로 행정사무감사를 실시하도록 규정하여 지방의회의 자율성을 저해하고 있어, 지방의회의 특성에 맞게 행정사무감사의 시기와 기간의 자율화 필요함.

제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

- 현재「지방자치법」은 지방의회에게 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 10일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 7일의 범위에서 감사를 실시하도록 하고 있으며,「지방자치법 시행령」에서는 그 시기를 정례회로 한정하고 있음.
- 지방의회의 자율성을 고려하여 자치단체에 대한 행정사무감사의 경우 실질적이고 충분한 감사가 이루어 질 수 있도록 그 시기와 기간을 각 자치단체의 특성에 맞게 자율적으로 조례로 규정할 수 있도록 관련 법령의 개정이 필요할 것임.

<표 5-2> 행정사무 감사권 및 조사권 관련법규 개정(안)

관련법규	현행	개정(안)
지방자치법	제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 10일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 7일의 범위에서 감사를 실시하고, 자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의의 의결로 본회의나 위원회에서 조사할 수 있다. ② 생략	제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 감사를 실시하고, 자치단체의 사무 중 특정사안에 관하여 본회의의 의결로 본회의나 위원회에서 조사할 수 있다. ② 현행과 같음
지방자치법 시행령	제39조(행정사무 감사 또는 조사의 실시) ① 법 제41조에 따른 지방자치단체의 사무에 대한 감사는 그 지방자치단체의 조례에 정하는 바에 따라 매년 제1차 또는 제2차 정례회의 회기 내에 한다. ② 생략	제39조(행정사무 감사 또는 조사의 실시) ① (삭제) ② 현행과 같음

5. 국회 상임위원회 입법과정에서의 서울시의회 참여 제도화

- 국회와 지방의회의 입법협력방안의 하나로 국회입법과정의 지방의회 참여방안을 고려할 수 있음. 지방의회의장단협의회나 전국의정협의회는 지방자치단체와 관련된 주요 법안의 상정시 의견서를 국회에 제출하거나 의견을 진술할 기회를 부여받도록 함.
- 현재 지방자치법상 ‘지방자치단체의 장 또는 지방의회의장협의회체’등을 통한 정부에 대한 의견제출권이 있으며, 또한 법제업무운영규정에는 ‘중앙정부 부처가 법령안 입법계

획을 추진할 경우 '관계기관과 충분한 협의기간을 두어야 하는'것 이외에 각 개별법상 '시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 의견을 들은 후 관계지방자치단체장과 협의하여야 한다'등 지방정부의 의견제출권을 두고 있으나, 실제 채택의 여부에 대한 판단은 중앙정부가 갖고 있다는 측면에서 이의 실효성 확보를 위한 제도적 장치가 필요한 실정임.

- 독일에서도 이와 유사한 수준의 제도적 장치를 마련하고 있음.
  - 1975년 6월 연방의회는 의사규칙에 '연방단계에서 조직되어 있는 지방자치단체연합조직은 위원회의 의결에 앞서 의견을 진술할 기회를 가진다'는 조항을 신설하였고, 의사규칙 제69조 제5항에서는 '지방자치단체에 중요한 이해관계가 있는 법률안이 위원회에서 심의되는 경우, 연방수준의 지방자치단체에 의결 전 의견진술권을 부여하여야 한다' 규정하고 있으며, 연방정부는 연방의회와 유사한 취지로 연방정부규칙에 지방자치단체연합조직의 참여규정을 제도화하였음(김성호, 1997 : 71~76)
- 다만, 의견 제출의 대표성을 확보하기 위하여 전국지방자치단체협의회의 내부조직은 민주적으로 구성되고 자주적으로 충분한 토론을 거쳐 지방자치단체의 합의된 의견을 도출할 수 있도록 운영되어야 할 것임.
- 독일에서는 지방자치단체 협의회를 공법인으로 구성하는 것은 국가의 개입을 초래하고 국가로부터의 독립성 확보라는 관점에서 바람직하지 않다고 보지만, 그 대표성을 인정하고 있기 때문에 국회의 입법과정에 의견진술권을 부여하고 있음.
- 일본에서는 전국시장회나 전국시의회의장회 등은 공법상 법인격을 갖추지 않은 임의단체임에도 일본 지방자치법제263조의 3규정에 따라 지방자치단체장 및 지방의회의장이 전국적 협의회를 구성한 경우에 그 대표자가 그 취지를 총무성 장관에게 제출하도록 의무화하고 있으며, 총무성장관의 승인을 받은 협의회에게 법령안에 대한 의견제출권을 인정하고 있다는 점에서 공법인으로서의 성격을 가진 단체라 할 수 있음.
- 중앙정부와 국회는 법령안 제개정 시 일반 국민이나 이해 관련 단체의 의견뿐만 아니라 헌법상 보장된 지방자치단체의 법적 지위를 존중한다는 의미에서 이를 구별하여 서울시의회 또는 시도의회의회장협의회의 의견을 특별히 중요하게 다룰 필요가 있음.

## 제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

- 우리나라는 모든 국민에게 법령안에 대한 의견제출권을 실정법으로 부여하고 있음.
- 국회는 의원입법 가운데 지방자치 및 지방자치단체의 사무 등과 관련된 법률제·개정안 제안이유를 해당 서울시의회(지방의회) 또는 시도의회의회장협의회에게 통지하여야 하며, 정부는 지방자치 및 지방자치단체의 사무 등과 관련된 법률제·개정안 제안이유와 함께 지방자치단체 또는 그 협의회 의견서를 첨부하여 국회에 제출하도록 함.
- 효과적으로 국회의 입법과정에 참여하기 위해서는 국회에서 서울시의회와 시도의회 의장협의회에게 법령 제·개정안 제안이유와 정보를 사전에 제공하고 전달함으로써 지방자치단체로부터의 환류(feed back)가 이루어지도록 하여야 하며, 법률제·개정안을 충분히 검토하여 지방자치단체 상호 간의 조정을 거쳐 합의된 안을 마련할 수 있는 시간적 여유를 주어야 함.
- 지방자치단체 협의회는 개별적으로 단체의 의견을 취합·조정하여 합의에 이름으로써 원칙적으로 단일 의견서를 국회에 제출하여야 하나, 만일 시도의회의회장협의회 정책건의와 서울시의회의 의견이 다르고 합의가 되지 않을 때에는 부득이한 일이라는 하나 각각 국회에 제출할 수 있도록 하여야 할 것임.
- 왜냐하면, 지방자치단체 간, 기관 간 의견 대립이 있을 때에는 이를 최종적으로 조정하고 결정을 하여야 할 책임은 국회에 있다는 전제하에 지방자치단체 간 의견 조정 단계에서 무리하게 결론을 내리게 하여 또 다른 갈등을 초래하기 보다는 지방자치단체와 개별 지방자치단체 협의회가 다양하게 의견을 제출할 수 있는 방안을 열어 둘 필요성이 있을 것임.
- 특히 서울시 행정의 경우 종합행정으로서 사실상 국방, 외교, 통일 관련 업무를 제외하고는 거의 국회 상임위원회와 비슷한 상임위원회가 구성되어 있어 국회 소관 상임위원회에서의 심의단계에서 당해 법률에 대한 서울시의회 소관상임위원회에 정보를 제공케하고 서울시의회 상임위원회 의견서를 검토하고 그 대표자의 진술을 듣는 것만으로 그치지 않고 질의·응답 및 토의가 이루어지는 절차 및 제도화가 중요하다 할 것임.
- 국회 소관상임위원회의 의안 심의단계에서는 의안을 제출한 정부부처 뿐만 아니라 서울시의회(전국 공통적인 경우는 시도의회의회장협의회와 협의과정이 필요할 것임)을 당해 의안에 관하여 토의가 이루어져야만 당해 의안에 대한 정부와 지방자치단체의 의견을 구체적으로 파악할 수 있기 때문에 양자의 의견을 고려한 합리적인 판단이

가능하게 될 것임.

- 국가의 법률과 정책에 대하여 지방자치단체의 참여를 허용하는 것은 크게 문제되지 않을 수 있지만 단순한 의견제시적 참여가 아니라 그러한 의견제시에 대하여 중앙부처의 회시를 의무화하는 것을 포함한다면 참여의 대상과 범위는 문제될 수 있음.
  - 지방자치단체의 고유사무에 대하여 일정한 수준을 넘은 국가의 간섭과 통제를 불허하듯이 모든 국가의 법률과 주요 정책에 대하여 일정한 수준을 넘은 자치단체의 참여는 바람직하지도, 가능하지도 않을 것임.
  - 지방자치단체의 이해관계와 지방자치제도에 중대한 영향을 미치는 중앙정부의 법률과 주요 정책에 대하여 해당 지방자치단체 및 시도의회의장협의회 참여를 보장하고 중앙부처의 성실한 회신 의무를 지우는 것이 타당할 것임.
- 지방자치법을 개정하여 자치단체와 지방자치제도에 영향을 미치는 중앙정부의 주요 정책 결정에 있어서 지방자치단체와 지방자치단체연합은 의견을 제시할 수 있고, 중앙정부는 이에 대하여 회신을 의무화할 필요가 있음.
  - 법제업무 운영규칙을 개정하여 지방자치단체가 법률안을 검토하도록 할 때는 해당 법률안이 지방자치단체에 미치는 영향 여부를 명시하고 검토할 시간을 충분히 주도록 할 필요가 있음.

## 제3절 서울시의회의 연계적 역할 강화 방안

### 1. 국회와 지방의회 간 협력의 제도화 방안

- 국회와 지방의회 간 협력기구의 설치에 앞서 제시하였듯이 국회와 지방의회 간 수행기능의 역할분담과 협력을 제도적으로 보장하기 위해 필요함. 기본적으로 국회의원은 국가사무를, 지방의원은 자치사무를 자신의 영역으로 한다고 하여도 그 양자 간에 명확한 구분이 되는 것이 아닌 만큼 서로 간의 협력과 조정이 필요하다고 보임.
- 이를 실현하기 위한 협력의 제도화는 의회활동의 내실화를 위한 것으로 양자의 협력

이 권력분립원리에 반하는 것은 아니라 할 것임. 또한 양자의 결합은 결코 지방의회의 약화를 초래하기 위한 것이 아니라 국회와 지방의회가 각기 자신의 기능을 충실하게 발휘하기 위한 것임. 소속정당을 초월한 국회와 지방의회 간의 협의체 구성은 국민과 주민복리의 향상을 위해 바람직하다 할 것임.

- 정부가 지향하는 분권형 정부 간 관계에 부합하는 중앙과 지방 간 협력의 제도화를 위한 선진국 사례를 참고하면 아래와 같은 방안이 가능할 것으로 보여짐.
- 첫 번째 안으로 기존의 제도적 틀을 크게 변경시키지 않으면서 기존 제도를 개선하는 온건하고 정태적인 방안을 들 수 있음. 그러나 이 방안은 참여의 활성화 효과가 크지 않을 것임. 확실한 효과를 보기 위해서는 실효성인 낮은 기존 제도들을 이것저것 늘어놓고 자 해보려고 시도하기보다는 한두 가지라도 이미 선진국에서 효력이 검증된 제도를 우리의 실정에 맞게 창의적으로 수용할 필요가 있을 것임.
- 두 번째 안은 기존의 지방자치단체 전국 협의체를 보다 적극적으로 통합 및 활성화 하여 국가와의 교섭기능을 강화하는 방안임.
- 기존의 행정부시장·부지사회의, 지방자치제도발전위원회, 법령심사위원회 등을 혁신하여 지방자치단체(집행기관과 지방의회)와 그 협의회의 국정참여 기회와 내용을 확충하는 방안을 강구하는 것임. 지방자치단체와 그 협의체의 국정참여를 관례나 상황에 따라 임의로 허용하던 것을 좀 더 확고한 제도로 정비하는 것임.
- 지방자치단체의 주도적 참여를 유도하고, 참여 대상정책을 확대함과 동시에 단순히 의견을 듣는 데 그치지 않고 의사결정에 통제력을 행사할 수 있도록 함.
- 나아가, 일정수의 지방자치단체들과 지방자치단체 전국연합체에게 법률안을 발의할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있음. 그리고 최근에 많이 거론되고 있는 시·도지사의 국무회의 참석과 함께 시·도의회의장의 국회참석을 고려할 수도 있다. 그러나 이 방식은 시·도지사와 시·도의회의장이 과연 모든 회의에 참석할 필요가 있는지와 함께 시·군·자치구의 장 및 의회의장과의 형평성 문제가 제기될 수 있음.

## 2. 시도의회의장협의회에서 서울시의회의 역할 강화

### ○ 지방자치단체 협의회 조직 지원

- 지방정부가 정책형성을 주도하기 위해서는 지방정부가 인지한 문제와 상황 그리고 그 대안에 대한 설명력과 기대효과에 대한 분석과 미래예측이 전제되어야 설득력을 얻을 수 있음.
- 이와 같은 작업을 바탕으로 주민과의 공감대 형성이 있을 경우 강력한 영향력을 발휘할 수 있을 것임.
- 따라서 지방자치단체 협의회는 스스로의 역량을 갖추기 위해서는 관여되는 모든 인적·물적 자원을 동원해야 함.

### ○ 지방정부의 정책형성 논리의 개발

- 제기된 문제의 해결을 위해서 기존의 법률이나 시행령 등 관련 근거에 의하여 대응하여도 무방하다는 중앙정부의 시각을 교정하기 위해서는 지방정부의 정책을 뒷받침할 수 있는 충분한 논리개발이 필요함.

### ○ 지방정부의 형성정책에 대한 지지와 동원의 확산

- 지방정부가 형성한 정책의 타당성을 제고하기 위해서는 주민에 대한 이해와 동의를 구하는 것이 전제조건이 되기 때문에 주민 혹은 대표적인 주민의사 결집체인 민간단체 등의 합의를 유도.
- 이를 위해서 세미나, 공청회, 간담회, 토론회 등의 방식이 필요하며 또 다른 한편으로는 중앙정부(관련부처) 주관의 각종 회의 등에 주민 및 민간단체등도 지방정부를 대신하여 의견개진을 할 수 있도록 파견제도를 포함한 조례정비 등이 선행되어야 함.



<표 5-3> 조직운영의 대표성과 민주성 확보

지방자치단체 협의회는 지방자치단체장과 지방의회의 의견을 대표할 수 있는 대표성을 가지고 있어야 한다. 유의하여야 할 사항은 지방자치단체협의회를 국회의 입법에 대한 참여주체로 제도화하더라도 국회의 입법과정에 대한 개별 지방자치단체의 참여를 완전히 배제하는 것은 아니다. 국회에 제출되는 법령이 특정 자치단체 또는 소수 자치단체의 이해와 관련될 때에는 지방자치단체협의회가 그 의견의 대변에 소홀하게 될 우려가 있고 지역 간 대립과 갈등이 예상되는 경우, 불가피하게 개별 지방자치단체에 의견을 제출할 수 있는 기회를 부여할 수 밖에 없기 때문이다.

또한 지방자치단체 협의회는 조직화의 정도가 높고 민주적으로 운영되어야 하며 그 구성원의 의견과 협의체의 견해가 일치하고 있다고 평가될 수 있어야 한다. 즉, 지방자치단체협의회는 민주적으로 구성되고 충분한 토론을 거쳐 지방자치단체의 합의된 의견을 자주적으로 도출할 수 있어야 한다.

협의회 자체 내에서 정당, 지역, 이념 등에서 차이가 있어 조정의 역할이 필요하다. 이들 내부 분열의 요인을 극복하는 것은 소수 활동의 힘의 통제와 운영 절차, 구성원들내의 회합을 구축하는 힘 등이 필요하다.

### 3. 서울특별시 의회 및 자치구의회의 의장단 협의회 구성

- 서울이라는 대도시는 자치구와 효율적이고 유기적인 연계를 통하여 지역 주민들에게 적극적으로 서비스를 제공할 필요성이 있다고 할 것임.
- 서울시의 경우 비법정단체이지만 서울시자치구의회의장협의회, 서울시자치구의회부의장협의회, 서울시자치구행정위원장협의회 등 지방자치와 서울시 자치구의 공통적인 행정협력을 위해 비공식적 네트워크가 형성되어 있음.
  - 자치구의회 행정위원장 협의회는 서울시 25개 자치구의회 행정위원장을 대상으로 매월 구별로 순차적으로 개최되며 정기적인 모임을 통해 지방자치 발전을 위한 발전방향 모색 등 생산적인 의회 활동을 위한 정보공유의 장으로 활용되고 있음.
- 이를 공식적 네트워크화하여 정기적으로 자치구의회의장단과 서울시 의장단들의 정기적인 모임과 협의를 통해 서울시 중장기개발계획의 수립, 도로·지하철 등 대규모 SOC사업의 공동추진, 자치구 간 관광벨트 구축 등 자치구의 상호 이해의 방향을 서울시의회가 함께 조정하는 방향으로 협력을 강화할 필요성이 있음.

- 다만 현재의 정치·행정체계에서는 의회의 권한이 제한되어 있으며, 지역구 주민의 이익을 대변하여야 하는 의회위원의 성격상 의회차원에서의 협력은 집행부차원에서의 협력보다 실효성이 적은 것은 사실임.
- 의회차원에서의 협의체 구축은 그 실효성이 제한적이기 때문에 기능주의적 접근을 통해서 공통의 이익을 창출하여 상호 협력이 가능한 쉬운 분야로부터, 그리고 협력형태에서도 거부감이 없이 쉽게 구성할 수 있는 낮은 단계의 협력부터 시작하는 것이 바람직할 것임.
- 이를 위해 단계별로는 자치구의회와 서울시의회 간의 규약을 통한 제도화가 필요함
  - 의장단의 모임이 교류형식보다 자치구의 이익을 뛰어 넘어 서울시의 발전을 위한 상호 편익과 갈등의 예방에 이를 수 있도록 제도화가 필요함.
  - 자치구의회의장협의회는 법인격을 가지고 있지 못하기 때문에 협의회의 결정사항이 자치구의 이행을 강제할 수 있는 구체적인 직·간접적 수단이 없어 형식적 기구에 불과할 수 있음.
  - 서울시의회와 자치구의회 간 협의회를 구성하기 위해서는 갈등분야보다 상호 편익을 증진시킬 수 있는 안건을 중심으로 협력모형 사례를 도출하고 이에 대한 긍정적 효과를 바탕으로 의견제출권과 정책안들을 도출할 수 있도록 예산의 지원이 필요할 것임.

#### 4. 당정협의회 개최 시도의회의회장협의회 관계자 참석의 제도적 보장

- 시도의회의회장협의회가 중앙정부에 건의·제출한 정책건의에 대한 논의가 이루어 질 경우 당정협의회시 지방자치단체 협의회의 관계관이 당정협의회에 참석하여 정책(안)에 대한 취지의 설명과 협조를 득할 수 있는 기회가 제도적으로 뒷받침되어야 할 것임.
  - 당정협의회제도는 행정부가 국회에 제안하는 다양한 정책에 대하여 그 결정이 있기 이전에 집권당의 의사를 반영하기 위하여 또는 여당이 국회에 정책을 제안하기 이전에 행정부의 의사를 반영하고 상호이해를 조정하는 기능을 갖고 있음 당정협의회에 관한 제반사항은 '당정협조에 관한 처리지침(국무총리훈령 제178호)'에 의하여 협의사항에 대해 매우 포괄적으로 정해져 있음(이성우, 1993 :140).
  - 당정협의회는 여러 가지 형태로 운영되고 있으나, 여당대표와 국무총리가 주재하고 당 3역이 참여하는 고위당정협의회와 관계장관 및 정책조정실장이 참여하는 당정협

의회, 그리고 정책조정실장, 관련 분과위원회 전문위원과 관계부처 차관, 기획관리실장 및 담당국장 등이 참여하는 당정실무협의회가 있음.

- 따라서 고위당정협의회에 시도의회의회장협의회 회장의 참석 및 당정실무협의회에 시도의회의회장협의회 관계관이 참석하여 지방자치단체의 이해와 지방의회의 정책방향을 건의할 수 있는 적극적인 참여제도가 마련되어야 할 것임.

## 제4절 서울시의회 의정역량 강화 방안

### 1. 서울시의회 정무조사비 신설

#### 가. 신설방안

- 앞 장의 일본 도쿄도의회 사례조사에서 제시했듯이 정무조사비의 신설을 적극 검토할 필요가 있음.
  - 도쿄도의회 개혁위원회는 2007년 12월 의회운영위원회 이사회산하 기구로 설치되어 정무조사비 개선안을 검토한 바 있으며, 법령, 판례, 다른 광역단체 상황 등을 검토하여 효고현(兵庫縣)의회나 오사카부(大阪府)의회를 시찰하고 의견을 청취함.
  - 2008년 4월 도쿄도 정무조사비 교부에 관한 조례시행 규정이 개정되어 적정한 예산집행을 위한 안내서를 작성하였으며, 정무조사활동에 대한 정의를 내리고 사용기준을 개정함.
  - 앞으로 영수증 첨부과 제3자기관의 감사체제를 설치, 대상비용 등에 대하여 지속적으로 검토하기로 함.
- 지방자치법의 규정을 바탕으로 정무조사비 관련 조례 등을 제정하여 정무조사비의 근거를 구체적으로 마련
- 지방의원의 직무가 주민의사를 대표하고 정책을 형성함에 있으며, 의회역할이 단체장과 기타 집행기관이 추진하는 시책평가와 감시, 정책입안이라는 점에서 정무조사비를 총당할 수 있는 정무조사활동을 다음과 같이 규정.
  - 조사연구활동: 시정의 과제, 의회에서 심의하는 안건 등에 대하여 조사연구를 위한 활동

- 정보수집활동: 서울시민, 정치가, 행정공무원, 민간단체 등과 의견교환, 기타 정보를 수집하기 위한 활동
- 정책입안활동: 정책이나 방침을 입안, 발신하기 위하여 정당단체의 정책이나 방침에 대하여 의견교환이나 조정하는 활동
- 홍보와 공청활동: 서울시민에 대한 홍보, 공청활동
- 기타 정무조사활동: 의원직무나 의회역할을 다하는 과정에서 필요한 정무조사활동 등

## 나. 시행원칙

○ 정무조사비의 기본원칙을 다음과 같이 규정.

- 정무조사비 총당에 관한 원칙: 실비변상하고 배우자, 피부양자, 동거자와 생계를 같이 하는 자나 의원이 대표나 임원인 법인에 대한 지출은 실비변상 할 수 없으므로 신중하게 대응할 것. 또한, 부동산이나 자동차 등의 고액물품 구입에 총당할 수 없으며, 사무소 수리나 개조에 투자하여 부동산 가치를 높이거나 자산형성이 가능한 부분은 지출할 수 없음.
- 정무조사비 총당범위와 증거서류의 정리/보관: 정무조사 활동에 정무조사비를 지출하는데 있어서 의원의 책무, 직무를 위한 사회통념상 가능한 범위 내이어야 하며, 활동내용이나 증거서류를 보관, 정리해야 함.
- 정당단체의 의원에 대한 포괄위탁 절차: 정무조사비는 조례에 따라 의장에게 신고한 정당단체에 교부되기 때문에 소속의원이 정무조사 활동비를 사용할 경우에 정당에 포괄 위탁하는 것이 바람직 함.
- 기타 사항: 일반적으로 의원활동은 정무조사활동과 기타의원 활동, 예를 들면 정당활동이나 후원회활동 등과 사적인 활동을 구별하기 어려울 경우, 합리적으로 설명할 수 있는 범위 내에서 하고, 그렇지 못할 경우에 별도로 규정.

## 2. 의원 보좌관제 도입<sup>1)</sup>

### 가. 문제의 제기

○ 지방분권 정책의 가속화에 따라 지방자치단체의 행정이 점차 복잡다양해지고, 지식정

1) 의정보좌관제 도입방안에 대해서는 그동안 전국시도의회의장협의회와 전국시군자치구의회의장협의회에서 내부조사자료와 연구보고서를 통하여 여러 차례 방안을 제시하였는 바, 본 보고서의 일부자료와 방안은 이들을 참고하였음.

## 제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

보화·지방화·도시환경의 개발 등 지방의회의 정책결정, 즉 의사결정기관으로서의 역할이 비약적으로 증대되고 있음.

- 특히 지속적인 지방분권과 권한의 지방이양 그리고 특별지방행정기관의 지방이관이 이루어지면 지금의 집행기관은 명실상부한 지방정부의 막대한 권한을 갖게 됨.
- 따라서 지속가능한 지역개발정책의 수립을 위한 지원이나 집행부 견제 등 지방의회의 의정활동 내실화를 위해서는 지방의원의 전문성이 그 어느 때보다 절실히 요구되고 있으며, 지방의원의 의정 활동을 지원하는 전문 보좌인력의 지원이 절실히 필요한 시점임.
- 이와 관련하여 현재 지방의회의 사무기구에는 전문위원이 배치되어 지방의원의 입법 지원 및 의안심사, 회의진행 등 의정활동을 보좌하는 지위에 있을 뿐 법적 위상이 정립되어 있지 않고 있으며, 대부분의 전문위원들이 집행기관의 장이 임명권을 갖고 있어 순환보직에 따라 전문위원 자리가 수시로 교체되는 등 순환보직 인사제도의 하나로 운용되고 있음. 반면, 똑같은 의정 활동을 하는 국회의원은 '인턴보좌관' 2명을 포함해 무려 8명씩의 개인 보좌인력을 지원하고, 사무처 전체로는 국회의원 1인당 12.7명의 공무원을 배정하고 있음.
- 일부에서는 지방재정의 열악하고, 보좌관제도를 두어야만 할 정도로 업무량이 많지 않아 지방의원의 개인비서 역할을 하게 될 가능성이 매우 높아 제도도입이 시기상조라고 주장하고 있으나, 현실적인 문제를 고려해 볼 때, 지방의원이 보좌인력 없이 혼자서 주민들의 기대치에 맞는 의정활동을 펼치기에는 한계가 있는 것이 사실이고 지방의회가 제대로 일을 하여 예산절감, 행정효율성 증대, 정책의 민주성 제고 등 투입 대비 더 많은 산출효과를 거둘 수 있다면 이는 지방자치발전을 위한 사회적 비용으로 인정받아야 할 것임.
- 따라서 지방의원 전문보좌관제는 각 자치단체 마다 재정력의 차이가 있고, 지방의원들의 재산 정도와 활동 영역도 상이하기 때문에 전국 일률적으로 정하기보다는 자치권의 정도, 의원 정수, 재정 여건, 주민 여론 등을 고려하여 우선적으로 광역단체부터 시범적으로 운영하는 방안을 검토해야 하는 등 지방의회의 개인별 전문보좌관제도는 반드시 도입 시행되어야 할 필요성이 제기됨.

## 나. 의정보좌제도 의의와 효과

### 1) 의정 보좌제도의 의의

- 행정수요가 날로 증가함에 따라 자주재원으로 자치단체의 개발·운영이 가능한 자치단체는 의사결정의 잘못이 막대한 재정손실을 유발하게 되고 시민에게 미치는 피해는 더욱 크다 할 것임.
- 의정지원 보좌제도는 충실한 정책개발과 지속 가능한 지역개발계획의 수립, 주민의 대표로서 다양한 여론을 수렴하여 정책화의 필요성이 대두되며 집행부에 대한 바람직한 견제와 지원을 위해 지방의원의 전문성이 전제조건이 되는 시점에서 정책기능 및 전문적 지식과 입법기술을 보완해줄 일정액의 보수가 지급되며 신분이 보장되는 의원의 개인 보좌관을 의미함.
- 즉, 의정지원 보좌제도란 국회의원 또는 지방의원들의 의정활동, 곧 정책결정 집행부 견제, 주민 대표로서의 활동 등 의정활동을 직·간접적으로 보좌할 수 있도록 전문 인력을 지원하는 제도임.
- 의회 의정보좌 인력의 유형은 행정보좌관, 입법보좌관, 연구조사원, 공보비서관, 사무관리관 등으로 구분할 수 있으며, 이에 있어서 보좌관은 의사결정 및 체제유지 등 의정활동을 직·간접적으로 보좌하는 역할을 담당함.
  - 현재 서울시 광역의회 보좌인력 유형은 전문위원, 입법 등의 심의관, 정책연구실 및 인턴(의정서포터즈)이 있음.
  - 이와 관련하여 지방자치법에는 전문위원의 지위와 역할에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않았으나, 2006년부터 지방자치법 제51조의2를 신설하여 위원회에 자치 입법활동을 지원하기 위한 전문위원을 둘 수 있도록 하였음

### 2) 의정 보좌제도의 필요성

- 지방분권 추진을 통해 더 많은 권한과 사무가 지방으로 이양되면서 지방사무가 증가하고 인력과 예산이 증대되고 있으므로 지방의회가 심사해야 할 안건이 증가되고 있으며, 지방행정의 전문화·다양화 등 급속한 행정환경하에서 지방의회 역량강화가 요구되고 있는 실정임

- 광역의원에게 주민의 다양한 여론을 수렴하고 입법 및 정책수립에 필요한 자료의 조사·연구·지원 등 의정활동을 보좌하기 위해 지방의원보좌관의 필요성을 매우 크다고 할 것임.

### 3) 의정 보좌제도의 효과

- 서울시의회 의원은 시간·자원 및 전문성의 부족으로 이러한 역할을 같은 비중으로 수행 할 수는 없을 것이므로 지역구보다는 해당 자치단체의 대표라는 점에 기초하여 정책결정의 영향범위가 다른 역할에 비해 보다 광범위하다는 점을 인식해야 할 것이며, 따라서 광역의원은 정책결정자로서의 역할에 보다 우선권을 부여해야 할 것임
- 하지만 정책결정자 역할의 강화는 결과적으로 주민과의 긴밀한 유대를 약화시킬 수 있음. 주민과의 관계는 주민여론에 입각한 정책활동에 의해 강화되며, 고충처리 역할은 지방의원의 보유자원을 고려할 때 한계가 있다는 점을 인식하게 되는데 보좌관제의 도입으로 전문성 및 입법기술 등의 보유로 전문성의 한계를 극복하도록 하는 효과를 가짐.

## 다. 의정보좌제도 현황

### 1) 광역의회 의정보좌제도 현황

- 국회의 경우 국회의원에 대한 입법보좌부서로 6명의 입법보좌직원 외에 차관보급을 수석전문위원으로 하는 20개의 전문위원실, 그리고 1급 내지 4급 상당의 별정직 국가공무원 40여명으로 구성된 교섭단체 정책연구실, 관리관과 이사관을 실·처장으로 하는 법제실과 예산정책처 등을 설치하여 국회의원의 입법활동을 지원하고 있으며 국회도서관에도 관리관을 실장으로 하는 입법전자정보실을 설치하여 국회의원의 입법활동을 지원하고 있음.
- 반면에 현재 광역의원 역할 수행에 있어서의 지원 인력은 사실상 전문위원실로 꾸리고 있는 실정임. 즉, 광역의원 보좌관은 충실한 정책개발과 지속가능한 지역개발 계획의 수립, 주민의 대표로서 다양한 여론을 수렴하여 정책에 반영하고 집행부에 대한 견제와 감시 및 지원을 위해 의원의 정책기능 및 전문적 지식과 입법기술을

보완해 줄 일정한 보수를 지급받고 신분이 보장되는 의원의 개인보좌관이 절실히 필요하나 현 제도상 지방의원의 의정활동을 보좌하는 기관은 의회의 피감기관인 집행기관의 장이 임명하는 전문위원실 밖에 없는 실정임.

- 전문위원실에도 광역의회의 경우 특정 시·도의회를 제외하고는 거의 모든 시·도가 6·7급 직원 각 1인씩만 배치함으로써 일상적인 위원회 행정업무처리에 급급하고 있는 실정임.
- 전체 사무직원도 국회의 경우는 국회사무처와 국회도서관의 전체직원이 3,809명 수준으로 의원 1인당 사무직원은 약 12.7명에 달하고 있으며, 국회의원의 의정활동을 지원하는 전문 인력 또한 인턴 포함 총 8명에 달하는데 반해, 광역은 의원 1인당 1.7명에 에 불과하며, 개인보좌관은 전무한 실정임.

<표 5-4> 국회와 지방의회 사무직원 현황

구분	의원정수	사무 직원수	의회당 평균직원수	의원 1인당직원수	개인 보좌인력	비 고
국회 의원	299	3,809	3,809	12.7	8	·사무처 1,166명 ·도서관 251 ·의원비서실 2,392
광역 의회	733	1,220	76.3	1.7	-	의회수 16
기초 의회	2,888	3,670	15.7	1.2	-	의회수 230

자료: 전국시군자치구의회의장협의회 내부자료(2006.7.1현재)

## 라. 외국 지방의회의 의정보좌관 제도

### 1) 미 국

- 주 의회의 경우에는 각 주의 상황에 따라 의원의 전문성을 보좌하기 위한 개인보좌관이나 공동보좌관, 주의회 사무처의 전문인력 등 다양한 보좌인력을 지원하고 있음.
- 주 의회 상원의원들에게는 상근보좌관 지원은 물론이고, 지역구 사무실에도 보좌인력을 지원하고 각 위원회에도 전문인력을 배치하여 의정활동을 지원하는데 의회의 장과 각 원내총무에게는 별도의 지원인력을 추가로 지원함.



## 제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

- 예를 들면, 1996년 의회를 기준으로 뉴욕주에 3,899명, 펜실베니아주에 2,702명, 캘리포니아주에 2,610명, 위스콘신주에 552명의 보좌인력이 있으며 시민의회 형태의 버몬트주 58명, 사우스타코타주 94명, 뉴멕시코주 94명 등으로 상대적으로 적은 보좌인력이 지원됨.
- 반면 하원의원의 경우에는 개인별로 보좌인력의 지원을 받지 않으나 회기 동안에 공동 보좌관의 지원을 받기도 하는데 일반적으로 하원의원 3인이 1인의 공동보좌관을 두고 있음.
- 메릴랜드주의 경우 2001년 주 의회 상원 및 하원의원 의정활동 보좌를 위한 개인 및 공동보좌인력은 모두 364명에 예산은 \$22,503,050에 달함(진세혁·임병연, 2005).
- 한편 시의회의 경우 각 상임위원회별로 입법분석관이 배치되며 메릴랜드주의 경우 입법서비스부(Department of Legislative Services)를 통해 주의원 개개인들에게 의정활동서비스를 제공하는데 2001년 현재 이 입법서비스부는 354명의 전문 및 행정직원을 두고 입법회계감사실(Office of Legislative Audit), 입법정보시스템부(Office of Legislative Information Systems), 정책분석실(Office of Policy Analysis)의 3개부서와 하위부서로 구성되어 있음.

### 2) 일본

- 일본의 지방의회는 우리나라와 거의 동일한 법적 지위를 가짐. 도도부현 의회는 40-120인까지의 범위에서 조례로 정하는 선출직 의원으로 구성되고 일본 지방자치법 제138조는 도도부현과 시정촌 의회에 조례에 의거해서 사무국을 설치할 수 있다고 규정하고 있음.
- 일본 지방의회 의원은 1945년 이후 유급으로 전환하여 운영함에 따라 의원 개인에 대한 보좌관 또는 특별한 지원전담인력을 두고 있지 않고 있으나 의회차원에서 보좌기능이 없고, 사무직원의 수도 적기 때문에 의원 개인이 보좌관을 채용하여 활용하고 있음.
- 다만 일본에서 개인이 채용하는 보좌관이 가능한 것은 높은 수준의 유급제 외에 개인 후원제도가 활성화되어 있기 때문임(임승빈, 2005). 아울러 정당 차원에서 지방의원

지원을 위한 전문인력을 제공하여 개인보좌관 형태의 기능을 수행토록 하기도 함.

<표 5-5> 일본 시의회의원의 평균보수월액(2005. 12. 31 현재, 552시)

(단위: 만엔)

인 구 \ 구 분	시 수	의장 보수액	부의장 보수액	의원 보수액
5만 미만	177	41.38	35.82	33.27
5~10만 미만	183	49.35	43.59	40.61
10~20만 미만	104	58.94	52.81	48.74
20~30만 미만	31	69.83	62.84	56.67
30~40만 미만	19	71.16	64.72	59.33
40~50만 미만	15	78.98	71.19	64.16
50만 이상	23	96.44	85.57	74.81
전국평균	552	53.27	47.14	43.40

- 인구 1천만 명 이상의 서울시, 경기도와 유사한 동경도를 살펴보면, 서울시의원 106명, 경기도의원 119명에 비하여 동경도 의회는 127명이며, 보수도 세계 최고수준이며, 사무직원은 127명에 이룸(박재욱, 2003 : 35).
- 일본의 경우 지방의원 1인당 담당 인구가 1,489명이나 한국의 경우 11,483명으로 7배를 넘음. 서울시의회의 경우 96명의 지역구원이 1,020만 여명의 인구를 대표하고 있는 데 이것은 의원 1인당 약 10만 명 이상의 시민을 대표하는 것으로 국회의원보다도 더 많은 지역구민을 대표하고 있는 실정임. 그런데도 한국의 광역의정 활동에는 1명의 보좌관도 허용하지 않는 것은 국회나 일본의 제도와 비교할 시 구체적 관할 사안이 다르다 하더라도 문제가 있는 것으로 볼 수 있음.

<표 5-6> 일본과 한국의 지방의원 수

국가별	인구	의원 1인당 인구	의원 총수
일본	시	4,630	23,696
	정,촌	660	57,220
	도,도,부,현	125,860	40,770
	계	125,860	1,498
한국	시,군,구	47,976	13,723
	시,도	47,976	70,346
	계	47,976	11,483

자료 : 전국시도의회의장협의회(2007.7~8 : 135)

3) 프랑스

- 프랑스는 3계층의 지방자치제도를 시행하고 있으며 의원은 무보수 명예직으로 겸직이 허용됨. 매회기 때 마다 코뮌의회는 의장의 회의 주재를 도울 보좌관을 1명 또는 그 이상 임명하기도 하는데, 의원이나 사무국장, 시장 비서관 같은 사람이 이 보좌역을 맡으며 기관통합형을 갖는 대부분의 유럽 지방의회가 유사하다고 볼 수 있음.

4) 주요 국가 지방의정제도의 시사점

- 국가들의 경우 집행부에 속한 의원 또는 집행부에 속하지 않은 평의원 등에 대해서는 지방정부 행정기관 지방공무원 전체의 지원을 받고 있으며, 의원에 대한 개별적인 차원에서의 의정활동 지원과 관련해서는 개별 또는 공동운영방식(Pooling System)의 전문인력 지원을 받고 있음.

마. 의정보좌관 제도 도입방안

- 국회의원의 경우 10여명 내외의 보좌인력으로 부터 의정활동을 지원받도록 제도화하고 있음에도 불구하고, 풀뿌리 민주주의의 기초라 할 수 있는 지방의회와 지방의원의 경우에는 중앙정부가 지방의원을 보좌할 수 있는 인턴제를 금지하고 있고, 변형된 의원보좌관 제도 등도 인정하지 않고 있음
- 우선 서울시의회는 소관 예산의 규모나 집행부 조직 규모를 고려하여 볼 때 선도적이고 시범적인 전문보좌관제 도입을 고려하여야 할 것임.
  - 의원의 신분, 정수조정, 소요예산, 지방의원 1인당 담당 인구수, 집행기관의 행정기구 수 등의 요인들과 관련시켜 적극적인 설득과 여론 환기가 필요함.
- 의원의 보좌기능 강화하기 위해 의장 소속의 독립 지원기관(정책연구실) 설치, 위원회 보좌관(입법조사관 도입) 도입, 의원의 개별보좌관제 도입 순으로 3단계의 도입방안을 고려해본다면 서울시의회는 현재 전문위원실의 입법조사관 2인과 개방형5호 전문위원 1인을 확충해왔고 이제는 의원의 개별보좌관제를 도입하여야 할 것임.

<표 5-7> 보좌관제 도입 방안 3단계

방안	내용	사례
제1단계 의장 소속하에 전문보좌기관 설치, 운영	· 의장 소속으로 의정 활동의 전문성을 지 원할 기관을 설치, 운영하는 방법 · 현행법제 및 정책지 원실의 확대 운영형 태	· 우리나라 국회의 '예산정책처', '입법조사처'가 그 사례 임 ※ 국회의 '예산정책처', '입법조사처'는 국회사무총장 소 속이 아닌 국회의장 직속으로 설치되어 있음(정당출신 인사로 임명되는 사무총장의 영향이 미치지 않도록 하 기 위한 조치임).
제2단계 상임위원회별 정책전문위원 실 확대, 개편안	· 현재 광역의회 상임 위원회별 전문위원실 을 확대개편 · 전문위원 또는 입법조 사관을 임명하여 위원 회에서 보좌함	· 광역의회 전문위원으로 하여금 광역의원을 보좌할 수 있도록 하기 위하여, 전문위원 아래 세부분야별 전문가 로 입법조사관을 2-5명씩 두어 전문위원이 위원회 수준 에서 광역의원을 보좌하는 '정책전문위원회'의 활용 · 로스엔젤레스 시의 입법기능 보좌를 위한 의회입법분석 실(Office of Chief Legislative Analyst)의 구성인력은 각 분야 전문가로 충원하고 있음
제3단계 의원의 개별 보좌관제 도입	· 광역의원 개인별로 보 좌관을 지원하는 안	· 의회내 상임위원회에 의원들의 입법활동과 관련된 자료 조사 및 분석기능을 수행하고, 각 상임위원회에서 의원 을 보좌하도록 함 · 또는 광역의원에게 일본의 정무조사비와 같은 보좌관 활동비를 지급하여 개인보좌인력을 확보하도록 하되, 과도조치로 '인턴제'를 도입, 운영하는 방안 등이 있음. · 로스엔젤레스시 의원들에게 제공하는 상근보좌관제 (City Hall Staff)와 같음

- 모든 시도의회에서 일시에 보좌관제를 시행하는 것에는 지방재정 부담이 커질 수 있으므로 서울시의회에 선도적으로 의원 보좌관제를 도입하고 그 성과여부에 대한 검증을 바탕으로 전국적으로 확대실시하는 방안의 연구가 필요하다고 판단됨.
- 의원 2인당 1명의 보좌관을 도입부터 시범적으로 시행한 후, 1~2년 뒤 평가하여 단계적으로 확대하는 방안, 또는 과도기적으로 '인턴제'를 시행하여 시범적으로 운영한 후 이를 확대하여 개인별 보좌관제를 운영하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 예를 들어, 시도의원에게 대한 개별 보좌관제 도입에 따른 소요비용을 추정해 보면 주로 인건비로 계정하게 되고 평균적으로 별정직 5급 5호봉 또는 계약직 '나'급 상당 보좌관을 기준으로 책정한다고 보면, 대략 3,978만원의 인건비가 소요되고, 이를 다시 전국의 시·도의원 738명에게 별정직 5급 5호봉, 또는 계약직 '나'급에 해당하는 보좌인력 738명을 고용하는 경우로 가정하면 연간 소요예산액은 294억원이 소요되는 것으로 나타남.

<표 5-8> 보좌관 1인의 인건비 명세

(2005년도 일반직 공무원 5급 5호봉 기준, 단위 : 천원)

구 분	1인당 지급액	구 분	1인당 지급액
계	39,783	급 량 비	240
기 본 급	20,365	업무추진여비	420
수 당	6,285	직급보조비	3,000
복리후생비	8,211	대민활동비	600

<표 5-9> 시·도의원 보좌관 도입 시 연간 소요예산 총액(상동)

보좌관 1인당 지급액(천원)	개인보좌관 도입 시 지급액(738명)		
	지급액	시·도예산 총액 대비 (2006년도)	조세부담 총액 대비 (2006년도)
39,783	294억원	0.05%	0.02%
비 고	-	시·도예산 총액 63조 9,375억원	조세 부담 총액 165조 6,132억원

- 이 금액은 2006년도 시·도 예산총액 63조 9,375억원의 0.05%에 해당하고, 2007년도 전체 국민이 부담하는 연간 조세총액 165조 6,132억원의 0.02% 정도 수준에 머무르고 있음. 만일 광역의원들이 전문보좌관의 도움으로 예산심사활동을 통해 선심성 예산 등을 1%를 더 절감하도록 한다면 연간 6,394억원의 세금을 절약하는 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것으로 추정이 가능.

- 현재 의원 의정활동 지원을 위한 인턴제는 지방의회에 대한 주민참여가 확대될 수 있고 지방에서의 정치지도자를 양성할 수 있는 민주주의의 훈련장이 될 수 있어 결과적으로 지역주민들의 지방정치에 대한 관심과 이해력을 높이는 정치교육의 기회로도 활용이 가능하고, 지방의회의 주민대표 기능을 강화하고 의정활동에 대한 홍보효과를 높일 수 있는 긍정적인 방향으로 작용할 수 있다는 장점이 있음.
- 그러나 의정서포터즈와 같은 인턴제는 행정안전부 훈령이 규정하는 단순 '사무보조인부'와는 그 기능면에서 소속 지방의원의 정치활동을 보좌하는 등 현격한 특성을 가진

**서울시의회와 국회 및 자치구의회 간의효율적 연계성 확보에 관한 연구**

다고 할 수 있으므로 이를 훈령상의 단순 ‘사무보조자’로 간주하지 말고, 현재 각 광역의회에서 종전부터 계상하고 있는 ‘의정활동지원 인부임’과 같은 성격으로 편성할 수 있도록 조정이 필요함.

- 동일한 예산편성제도를 채택, 운영하고 있는 국가예산편성지침에서는 국회의원의 ‘사무보조인부’ 보수를 편성할 수 있도록 허용하고, 지방의원의 ‘사무보조인부’에 대해서는 중앙정부 훈령으로 이를 차단하는 것은 법규의 통일성은 물론 형평의 원칙과도 일치하지 않아 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단됨.
- 장기적으로 1인 1 의원보좌관을 적정한 신분과 지위를 주어 의원 의정활동을 적극적으로 지원할 수 있도록 하고 전문위원실과 연계되도록 함
- 단기적으로 지방의원 보좌관제 실시 요구에 대응한 절충안으로 상임위원회별로 3명당 1인의 의정지원보좌관을 두어 수석전문위원 또는 전문위원이 총괄하여 의정활동 지원할 수 있도록 하고 그에 따른 성과체계 구축하는 것이 필요할 것임.
- 현재 서울시의회가 시행하고 있는 전문위원과 입법조사관제도는 전문적인 검토보고서 및 효율적인 상임위원회 의사진행 등에 기여하고 있으나 조례 발의 등 입법 보좌 활동은 미흡할 수 밖에 없어 의원의 입법발의 및 정책자료 조사 등의 업무를 할 수 있는 의원보좌관제도 도입은 반드시 필요할 것임.

**<표 5-10> 보좌관 제도 관련법규 개정(안)**

관련법규	현행	개정(안)
지방자치법	제90조(사무처 등의 설치) ①(생략) ②(생략)	제90조(사무처 등의 설치) ①(현행과 같음) ②(현행과 같음) <신설> ③시·도지방의원의 입법활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 보조직원을 둔다.
	③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.	④제1항과 제2항 및 제3항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

### 3. 지방의회 의회직렬 신설 및 사무기구 인사권 독립 및 인사교류<sup>2)</sup>

#### 가. 의회직렬 신설 및 사무기구 인사권의 독립

- 의회직렬을 신설하여 의회사무기구의 장을 비롯한 전 직원의 인사를 당해 지방议회의 의장이 행하도록 하여 사무직원 인사권 문제를 해소하는 기본 방향은 기관대립제의 취지에 충실하여 사무직원들이 의회에 소속감을 가지고 의정지원 조직으로서의 역할과 기능을 적극적으로 수행하도록 하여야 함.
  - 지방의회 의장에게 의회사무를 총괄하도록 하고 직무감독권을 부여하고 있음에도 불구하고 지방의회 사무기구의 직원 중 별정직, 기능직, 계약직을 제외하고 대부분을 차지하는 일반직 공무원을 자치단체장이 임명·임용하고 있어 사무직원에 대한 인사권을 따로 분리한다는 상호 불간섭의 원칙에 위배됨.
  - 사무기구에 근무하는 직원들은 나중에 되돌아가게 될 집행부와 지방의회 양측의 입장을 동시에 고려해야 하므로 이들의 행태는 다분히 이중적이고 기회주의적이 될 가능성이 많아 지방의회가 가진 본연의 기능인 견제·감시 기능이 제대로 수행되지 못하고 있음.
  - 지방议회의 의회직렬을 신설하고 의회사무기구의 장을 비롯한 전직원의 인사를 당해 지방议회의 의장이 행하도록 하여 지방议회의 전문성과 독립성을 제고하도록 하여야 함.
- ※ 인사권 독립에 따른 의회직원의 승진체계 마련 및 비전 제시 필요
- 사무처 직원인사와 직무감독에 있어 의장과 사무처장의 권한의 한계 범위를 명확하게 분리 수행하도록 하는 것이 필요함.

2) 이에 관해서는 그동안 전국시도의회의장협의회와 전국시군자치구의회의장협의회에서 내부조사자료와 연구보고서를 통하여 여러 차례 방안을 제시하였는 바, 본 보고서의 일부자료와 방안은 이들을 참고하였음.

<표 5-11> 사무직원 관련법규 개정(안)

관련법규	현행	개정(안)
지방자치법	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 생략 ② 사무직원은 지방의회의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 현행과 같음. ② 사무직원은 당해 지방의회의 의장이 임명한다.

나. 국회, 서울시의회, 그리고 자치구의회 간 인사교류의 활성화

- 의회 사무기구에 대한 독립성을 바탕으로 사무기구의 의정 지원 인력의 전문성을 제고하고 국회와 광역의회, 그리고 자치구의회 간 협력적 관계를 구축하기 위해 사무기구의 의정지원인력 간 인사교류의 활성화가 필요함.
- 국회와 지방의회 간, 그리고 광역의회와 기초의회 간 정기적 인사교류 및 사안별 인사교류를 위한 제도적 장치 마련
  - 정기적 인사교류: 의회 사무처의 의정지원 인력을 대상으로 1~2년의 기간으로 동일 혹은 유사 상임위원회 지원 인력의 인사교류
  - 특정의 공통 관심 사안에 대해 6개월 등의 기간을 대상으로 인사교류
- 지방분권화가 가속화됨에 따라 자치경찰권, 자치교육 등 막강한 권력을 부여받게 될 자치단체장과 집행기관에 대해 의회 본연의 견제와 균형의 논리로서 본연의 책무를 효율적으로 책임있게 수행하기 위해서는 의회사무기구의 구성원을 스스로 조직하고 선발할 수 있어야 한다. 즉 직원에 대한 인사권의 독립성이 최대한 보장되어야 한다.
- 현재와 같이 별정직, 계약직, 기능직에 대하여 지방의회사무기구의 장에게 임용권을 위임하고 일반직에 대하여는 지방자치단체장이 임용권을 행사하는 이원화 된 인사제도로는 집행기관에 대한 견제와 균형차원의 인사독립성을 확보할 수 없다. 의회사무기구의 장인 사무처장·국장·과장에 대하여 단체장이 여전히 인사권을 가지고 있게 되고,



전문위원이나 전문위원실 소속 직원들에 비하여 일반행정업무에 종사하는 담당관 소속 직원들이 승진이나 근무평정 등에 더 우대를 받는 역전현상이 존재하고 있는 현실태를 고려할 때 오히려 조직내부의 갈등을 유발할 수 있다는 점을 유의하여야 한다.

- 이러한 차원에서 지방자치법 제83조 제2항의 “사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의해 자치단체의 장이 임명”하도록 되어 있는 조항을 지방의회 의장이 단독으로 임명하도록 하고 이와 관련하여 지방공무원법 제6조의 임용권자의 규정에 지방의회 의장을 포함시켜 독립된 권한이 부여되도록 해야 한다.
- 직원의 전문성을 제고하고 직무의 연속성과 안정성을 도모하기 위해서는 국회와 같이 의회행정직 또는 의회입법직을 신설하여 의회관련 업무에 전념하도록 해야 한다. 따라서 의회직을 별개의 직렬로 두어 전문성을 갖춘 자로 충원함으로써 의회의 독립성과 전문성을 동시에 확보 할 필요가 있다. 다만, 의회직원의 직렬화로 한 의회에서 계속적으로 근무하게 되는 경우에 나타나기 쉬운 인사적체, 학습기회의 한계 등을 극복하기 위해 지방의회직 공무원을 각 시·도 단위 또는 시·군·자치구 단위로 인사교류를 시행하여 의회 직렬화에 따른 승진한계를 극복하고 의회 운영기법과 경험전수 등으로 의정지원역량을 강화해 나가야 한다.

#### 다. 사무직원 임용제도

- 전국시군자치구의장협의회가 제시한 사무기구 직원의 임용제도의 개선방안은 다음과 같다.
  - 첫째, 의회직렬의 신설을 통해서 의장이 의회 사무기구 조직에 대한 전면적인 조직권과 인사권을 갖는 방안으로 사무기구 인력의 전문성을 확보하고 동시에 의회에 독립성을 부여하는 적극적인 형태이다. 하지만 의회직렬 신설의 문제와 연계되어야 그 실효성을 담보할 수 있고 좁은 인력풀로 인한 승진적체, 집행부 소속 공무원과의 갈등 문제가 발생할 가능성이 있다. 의장의 전횡을 막기 위해서 의원들의 동의를 얻도록 하거나 하는 방안 혹은 사무국(과)장에 대한 인사권을 의장이 행사하고 이하 사무직원들에 대한 인사는 실제적인 지휘·감독 하에 있는 사무국(장)에게 위임하여 의회의 동의나 승인절차를 거치도록 하는 방안도 검토 가능하다.
  - 둘째, 의장과 단체장이 일정한 기준 하에서 인사권을 나누어 행사하는 방안으로 사무국(과)장, 전문위원, 별정직 사무직원의 인사권은 의장에게 귀속하게 하고 여타의 사무직원

- 에 대해서는 현행과 같이 단체장의 인사권을 인정하도록 하는 형태이다. 의장이 독자적으로 인사권을 행사하도록 하는 방안보다는 다소 미흡하긴 하지만 최소한의 독자적 인사권은 확보하면서 동시에 하위직 공무원의 경우 승진 등의 인사문제를 해결할 수 있다.
- 셋째, 단체장이 적당한 인사를 추천하고 의장이 추천자를 임명하도록 하는 방안으로 단체장이 복수의 인사를 추천하도록 강제하는 경우 의장의 인사권에 대한 고유한 권한을 일정부분 확보하는 동시에 현행처럼 단체장의 인사권도 일정부분 보장하도록 함으로써 인사권이 어느 한곳에 쏠리면서 발생할 수 있는 줄서기 등의 역기능을 제어할 수 있는 있다. 하지만 보기에는 양자 사이의 적절한 인사권 배분을 고려한 제도로 보이지만 실질적으로 의장의 인사권이 심각하게 침해받을 여지가 있다.
  - 넷째, 의회직렬의 신설은 의장이 의회사무기구의 모든 직원에 대한 인사권을 갖고, 현재와 다른 의회의 별도 직렬을 신설하여 필요한 인력을 충원하는 것으로 의회직의 특수성과 전문성을 인정하고 의회의 자주성 확보에 기여할 것으로 예상된다. 많은 인사제도의 도입이나 변화에 대한 논의 가운데 지방의회 차원에서는 가장 바람직한 제도로 인식되고 있다.
- 의회 사무국 직원의 임명 방법에 대한 선호를 설문조사한 결과 아래 <표 5-12>와 같이 의원의 71% 이상은 의회직렬의 신설을 통해서 의장이 임명권을 행사해야 한다고 생각하고 있으나, 전문위원의 경우는 단체장과의 협의 하에 의장이 임명하는 방안과 응답자의 비율에서 크게 차이를 보이지 않고 있으며, 사무국 직원의 경우 절반의 응답자가 의회직 신설이나 의장의 임명권 행사에 동의하면서도 현행과 같은 단체장의 임명권 행사에 대해서도 25% 이상이 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타남.

<표 5-12> 의회사무국 직원의 임명 방법

단위 : 명(%)

구 분	의원	전문위원	사무국직원	계
의회직을 신설하여 의장이 독자적으로 임명	42(71.2)	21(42.0)	27(50.0)	90(55.2)
단체장과의 협의하에 지방공무원중에서 의장이 임명	11(18.6)	19(38.0)	13(24.1)	43(26.4)
현행대로 의장의 추천을 받아 단체장이 임명	5(8.5)	10(20.0)	14(25.9)	29(17.8)
단체장이 독자적으로 임명	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기 타	1(1.7)	0(0.0)	0(0)	1(0.6)
계	59(100)	50(100)	54(100)	163(100)

※ 시·군·자치구 의정역량 강화방안(2007. 5) 참조

제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

- 집행부에 대한 견제와 감시 기능 강화를 위해 가장 필요하거나 강화되어야 하는 사항에 대한 설문조사 결과에서도 응답자의 65.4%가 의회직렬의 신설을 통한 의회 인사권의 독립이 필요하다고 응답하였다.

<표 5-13> 집행부에 대한 견제와 감시기능 강화 방안

단위 : 명(%)

구 분	의원	전문위원	사무국직원	계
단체장에 대한 불신임안 또는 사퇴권고안 발의권 부여	6(10.5)	2(4.0)	3(5.8)	11(6.9)
부단체장등 주요 보직의 인사동의권등 인사권에 대한 견제 장치의 마련	12(21.1)	6(12.0)	4(7.7)	22(13.8)
의회직렬의 신설을 통한 의회 인사권의 독립	36(63.2)	32(64.0)	36(69.2)	104(65.4)
전문위원의 전문성 강화 방안 마련	1(1.8)	8(16.0)	8(15.4)	17(10.7)
기 타	2(3.5)	2(4.0)	1(1.9)	5(3.1)
계	57(100)	50(100)	52(100)	159(100)

※ 시·군·자치구 의정역량 강화방안(2007. 5) 참조

- 또한 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다고 규정함에도 불구하고 지방자치단체의 정원을 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여 자주 조직권을 제약하고 있다. 또한 지방자치단체의 통합정원관리로 인하여 기관분리형의 취지와 무관하게 의회에서 1명을 증원하려해도 해당 집행기관의 동의를 얻어야 하는 것이 현실이다.
- 기관분리형을 채택하고 있는 우리나라의 지방자치제도 하에서 지방의회와 집행기관이 견제와 균형을 달성하고 주민의 투표성에 입각하여 집행기관을 효과적으로 통제하기 위해서는 의회사무기구가 기관분리주의의 취지에 맞게 제 기능을 다해야 한다.
- 지방의회의 사무기구가 능률적으로 운영될 수 있도록 융통성을 부여하고, 자율적인 내부 조직권을 가질 수 있도록 정부는 지방자치단체에 그리고 지방자치단체 내에서 지방의회에 권한을 이양 또는 위임하여야 한다.

#### 4. 의회의정연수원의 설립<sup>3)</sup>

- 지방의원, 의회직원, 전문위원, 보좌진들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전파할 수 있는 전문연수기관의 설치가 필요함.
- 현재 지방의원들은 자신의 전문성을 높이기 위하여 각종 연찬회(세미나, 간담회 등)와 해외연수를 활용하고 있으나 의원대상 연찬프로그램은 일부 특수대학원과 각 의회별로 세미나, 연수회, 토론회가 산발적으로 운영되고 있으며 전문지식을 습득하는데 한계가 있음.
  - 연찬회, 간담회, 세미나의 경우 지방자치 관련 전문가나 교수의 특강이 주를 이루고 있으며 현장실무 경험을 통한 의정활동을 위한 전문적 지식 습득은 어려움.
- 현재 공무원교육훈련기관으로는 중앙부처 소속 교육훈련기관 26개, 지방공무원교육원 15개<sup>4)</sup>, 소방학교 5개 등 총 46개 기관이 존재하고 있으나<sup>5)</sup> 지방의회 의원들과 의회 직원들의 전문적 소양을 기를 수 있는 의정교육훈련기관은 전무함.
  - 2006년 국가전문행정연수원에서 전환한 지방혁신인력개발원<sup>6)</sup>이 의원들을 대상으로 하는 교육과정은 「지방의회의원과정」 단 하나뿐이며, 지방공무원의 지방자치 이해를 위한 교육과정은 「지방의회지원과정」 뿐임.
  - 국회 연수원의 의회전문과정도 지방의원과 지방의회 사무직원의 교육 수요를 충족하기에는 턱없이 부족함.
- 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 다른 사무직원과는 특화된 전문지식과 경험의 축적이 요구되나 개별적인 경험과 관례에 의해 이루어지고 있어 타 전문위원과의 지식 교류에 어려움.
- 지방의원뿐만 아니라 지방의회를 지원할 사무기구 공무원의 능력 개발을 위한 체계적

3) 본 보고서의 내용중 일부 분석자료와 본 연구진의 의사와 일치하는 부분은 전국시도의회의장협의회와 전국시군자치구의회의장협의회에서 발간한 연구보고서 내용의 일부를 발췌, 정리하여 인용하였음.

4) 울산광역시만 현재 없고 나머지 15개 광역자치단체마다 공무원교육원을 운영하고 있음

5) 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실 참조.

[http://csc.go.kr/policy/pol0301.asp?bbs\\_id=101&siid=171](http://csc.go.kr/policy/pol0301.asp?bbs_id=101&siid=171)

6) 국가전문행정연수원이 2005년 1월 1일 부터 자치인력개발원으로 2006년 1월 1일부터는 지방혁신인력개발원으로 명칭이 바뀌었으며 전국의 지방공무원들을 교육 및 연수시키는 행정안전부의 소속기관이다.

## 제5장 국회와 지방의회 간의 효율적 연계성 확보방안

인 노력과 지원 역시 필요하지만, 현실은 매우 제한되어 있음.

- 지방의원, 의회직원, 전문위원, 보좌진들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전달할 수 있는 (가칭)의회의정전문연수원의 설립이 필요함.
- 이와 아울러 효율적인 의정활동의 지원을 위해서는 조례의 제·개정, 예·결산 심사, 행정사무 감사, 각종 법령 등에 대한 체계적이고 통합적인 연수프로그램을 제공할 수 있는 인력개발이 필요함.
- 의정전문연수원이 설립되면 교수진 및 사무기구를 통하여 현재 각 의회마다 개별적으로 시행하고 있는 국내연수 및 해외연수 프로그램에 대한 지원도 담당케 하여 지방의회 의원들의 국내 및 국외 연수의 효율성을 증대시킬 것으로 기대됨.
- 현실성 있는 의정연수로 그 성과를 크게 제고시키고, 의원 간 및 의회 간 교류와 협력체계를 구축함으로써 의회활동의 전문성, 효율성을 높일 수 있으며, 그 결과 지방의회와 의원에 대한 주민의 신뢰를 회복할 수 있을 것임.
- (가칭) 의정전문연수원을 설립하기 위해서 추진주체, 연수교육프로그램의 개발 및 연수소요 예측, 연수원 건립시기와 규모, 재원조달 방안 및 연수원 건립 로드맵에 대한 타당성 조사가 필요할 것임.
  - 추진주체는 행정안전부·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회 공동 설립위원회 구성을 고려해볼 수 있음
  - 재원조달방안은 국회, 행정안전부, 시도의회의장협의회, 전국 시·군·자치구의회의장협의회가 기금을 조성하여 진행하는 것이 협력적인 의정활동 연계를 위한 타당한 대안이 될 수 있을 것임.



## 제6장 결론

- 우리나라는 오랜 중앙집권적 전통으로 인하여 행정부의 경우는 정책의 결정, 추진 등에서 중앙정부와 지방정부의 관계가 유기적인 체계를 유지하고 있으나 국회-광역-기초의회 간의 관계에 대해서는 상호연계성에 대한 인식이 희박함.
- 행정체계에 있어서 각급 정부 간의 유기적 연계성이 필요한 것처럼 의회 간의 관계에 있어서도 각급 의회 간의 유기적 연계성이 중요하며 국가 전체적인 관점에서 입법 및 의회기능의 효율적 수행을 위해서는 국회와 광역 및 기초의회 간의 연계성이 필요하며, 분권화의 취지에 맞게 각 의회 간 관계가 분업적 협력관계로 발전할 수 있는 제도적 장치가 필요함.
- 이러한 관점에서 국가 전체적인 수준에서 국회와 지방의회 간의 분업적 협력관계의 바람직한 역할분담모형을 확립하고 국회와 지방의회제도의 체계화를 위해서는 국회와 지방의회의 연계성에 대한 연구가 매우 중요함에도 불구하고 이에 대한 선행연구가 미약하며 제도적 방안도 확립되어 있지 못한 실정임.
- 이에 본 연구는 이론적 경험적 연구를 통하여 서울시의회를 중심으로 국회-광역의회-기초의회 간의 연계성을 확립하기 위한 방안과 서울시의회의 발전적 위상정립과 의회운영에 관한 구체적인 방안을 제시함으로써 대한민국의 의회제도의 발전과 정부 간 관계의 개선을 통한 분권화 과정에서의 효율적인 국가 의회제도의 확립에 기여하는데 연구의 목적을 두고 있음.
- 본 연구에서 서울시의회와 국회 및 구의회 간의 연계성이란 이들 의회 간에
  - 기능적으로 합리적 분권과 분업이 잘 이루어지고(기능적 연계성)
  - 제도적으로 통제 지원 협력관계가 잘 이루어지고(제도적 연계성)
  - 이를 이루기 위해 각 의회의 위상과 의원의 신분이 적절하게 규정되어 있는 상태를 말함(사회문화적 연계성)
- 국회와 지방의회 간의 연계성을 평가할 수 있는 주요 지표는 기능적 연계성에 대한 평가지표로서 입법권의 배분, 행정사무에 관한 권한 배분, 행정감사권의 배분, 재정에

관한 권한 배분과 제도적 연계성의 평가지표로서 의회 간 통제관계, 의회 간 경합관계, 의회 간 협력관계, 의회 간 지원관계, 그리고 사회문화적 연계성의 평가지표로서 의원의 신분과 지위, 의회의원에 대한 儀典 등을 들 수 있음.

- 본 연구를 위해서는 지방분권화의 선진국이면서 비교적 발달된 의회제도를 확립하고 있는 국가 중 대표적으로 중앙집권국가인 일본, 프랑스와 연방국가인 독일을 선정하여 사례조사를 통한 제도에 대한 비교적 고찰을 통하여 본 연구에 필요한 시사점을 토출하고 대안제시에 활용하였음.
- 일본의 국회의원-광역의원-기초의원 관계는 정치적인 네트워크로 구축되어 있음. 국회의원들은 지방단체장이나 지방의원들의 계열화를 촉진하여 자신의 선거에 활용하거나 지자체의 정책결정에 영향력을 행사하고자 함. 따라서 국회의원과 도도부현의원-시정촌구 의원은 상호 간 계열화되고 있으며, 자민당이 가장 전형적인 사례임. 도쿄도 의원들도 단체장이 본인과 직접 연결되어 있다는 것은 지방선거시에 매우 유리하게 작용한다는 점을 잘 알고 있음.
- 일본의 지방의회는 중앙정부에 대하여 의견표명권을 가짐. 중앙정부의 정책변경을 촉구하기 위하여 제시하는 의견제출권은 그 대표적인 것임. 지방자치법 제99조에는 지방정부의 공익사항에 대하여 의견서를 국회 또는 관계부처에 제출할 수 있음. 의견제출권은 중앙정부의 정책형성과정에 있어서 지방의회가 정책형성이나 수정할 수 있도록 제안권을 설정한 것임. 지방분권개혁의 과정에서 법률이 개정되면서 재판소를 제외한 국회에 의견을 제출할 수 있도록 2000년 지방자치법이 개정됨.
- 일본 지방의원의 연금제도는 제대로 알려져 있지 않음. 일본의 단체장들을 위한 연금제도는 아직까지 없음. 단체장 퇴직금은 있으나, 미야기현(宮城縣)에서는 2006년 퇴직금 폐지조례를 가결하여 이마저 없앤 바 있음. 지방의원의 연금수급 자격은 재직 12년 이상부터임. 지방의원의 연금재정은 도도부현과 정촌이 1995년부터, 그리고 도시는 1999년부터 적자상태임. 적립금은 시정촌 모두 2008년도에 완전히 사라짐. 시정촌 합병으로 연금재정은 매우 위기적인 상황임.
- 이에 따라 일본지방의원의 연금제도가 개정되었음. 급부수준을 올리고 부담금을 동시에 올리는 작업이 2007년 4월 시행됨. 부담금율은 도도부현이 12>13%로, 도시가 13>16%로, 정촌이 15>16%로 인상되었음. 공적부담금은 도도부현이 보수월액의



10%로 설정하고 시정촌은 12%로 되었음. 그러나 시정촌합병의 완화조치로 공적부담금을 16.5%로 조정함. 급부액은 현재 평균연금액이 도도부현의회 218만엔, 시의회 133만엔, 정촌의회 73만엔으로 각각 12.5% 인하함. 재직기간 12년 미만인 경우 퇴직 일시금도 감액되었음.

- 연금제도는 다른 외국의 국회의원 연금제도와 마찬가지로 불안정한 신분에 대하여 지방의원의 안정된 생활을 보장하기 위한 것임. 이 때문에 우수한 인재를 끌어들이는데 도움이 됨. 단지, 지방의원의 연금은 본래 필요한가라는 의문도 있음. 지방의원연금은 지방공무원 등 공제조합법의 제11장 지방의원의 연금제도에 규정되고 있음. 앞으로 지방의원들이 전문적이고 전업으로서 충실히 활동하기 위해서는 연금제도를 보다 강화할 필요가 있음. 이것은 지방의회의 기능활성화에 기여하기 때문임. 한국에서도 지방의회의 수준을 높이면서 지방재정이 상대적으로 안정된 서울시의회에서 선도적으로 지방의원 연금제도를 검토할 것이 요망됨.
- 일본은 지방자치법 제100조 제13항과 제14항에 근거하여 도쿄도 정무조사비 교부조례, 도쿄도 정무조사비 교부시행 규칙, 도쿄도 정무조사비 규부시행 규정에 근거하여 지출하게 되어 있음.
- 독일 자치시의회 연합회(DST)와 크라이스의회 연합회(Deutscher Landkreistag)는 연방정치에 제도적으로 참여 하고 있으며 한국에서도 전국시도의회의장협의회가 공식적으로 특히 국회의 입법과정 및 심의에 참여할 수 있는 제도화 장치가 필요함(지방자치에 관련된 법안, 재정 문제 등). 이는 정부의 입법발의에 대해, 광역자치단체에게 입법안 제출권을 부여해야 함을 의미.
- 프랑스는 국가의 단일성체제 안에서 강력한 국가중심의 지방정치·행정을 유지해나가려는 전통을 가지고 있는데, 이는 자코뱅주의(Jacobinisme)와 나폴레옹주의(Napoléonisme)의 오래된 역사성에서 비롯됨.
- 국가와 지방자치단체 간의 연계성 확보차원에서 프랑스는 정치영역에서의 수평적 관계, 행정에서의 수직적 관계에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계의 특징을 보여줌.
- 프랑스의 지방의회는 겸직제도(cumul des mandats)로 인하여 일부의원들은 양쪽 의회에 가담하게 됨. 프랑스의 겸직제도는 세계에서 유일한 제도임.

## 서울시의회와 국회 및 자치구의회 간의효율적 연계성 확보에 관한 연구

---

- 본 연구에서는 각 의회 간 관계가 분업적 협력관계로 발전할 수 있도록 광역의회인 서울시의회를 중심으로 의회 간 제도적·기능적 문제를 종합적으로 분석하여 국회 및 기초의회와의 효율적 연계를 위한 서울시의회의 전략적 포지셔닝에 대한 구체적인 대안들을 제시하였으며 본 연구에서 제안한 주요내용은 다음과 같음.
- 지방분권정책의 추진으로 중앙과 지방의 관계가 동반자적 관계로 변화하고 있는 것과 마찬가지로 국회와 서울시의회 및 자치구의회의 관계도 지방정치의 중앙예속화에 따른 수직적·계층적 관계에서 수평적·협력적 관계로 전환되어야 할 시점임.
- 이를 위해서는 서울시의회를 포함한 지방의회의 조례 제정권 강화, 자치사무의 범위 확대 등을 통한 행정사무 감사권의 확대 및 명확화, 협력적인 청원수리 및 감사기능 방안의 마련, 그리고 지방의회의 입법 참여제도 개선 등의 제도적인 장치의 마련 및 개선이 시급함.
- 국회, 서울시의회, 자치구의회가 국민과 주민의 대표성을 갖고 효율적으로 의정활동을 하기 위해서는 지방의회 전국 협의체인 전국시도의회의장협의회 및 전국시군자치구의회의장협의회 등의 적극적인 역할이 요구됨.
- 국회와 자치구의회의 매개자로서 서울시의회는 상이한 수준의 의회 간 협력적·수평적 연계를 위해서 시도의회의장단협의회에서의 위상 제고를 바탕으로 서울시의회의 체계적인 입장의 마련과 적극적인 관철을 위해 서울시 광역 및 자치구의회 의장단 협의회를 구성하며, 당정협의회 개최시 시도의회의장협의회의 참석 및 의견개진을 제도화 할 수 있도록 적극적인 역할을 선도해야 함.
- 서울시의회의 역량강화는 일차적으로 서울시 의원 및 서울시 보좌 인력의 전문성을 제고하는 것이 선결과제임.
- 서울시의회가 국회와 자치구의회를 포함한 상이한 정부 수준의 의회 간 협력적이고 수평적인 관계를 정립하기 위해 선결되어야 할 역량강화를 위해서는 정무조사비의 신설, 의원보좌관제의 도입, 사무처의 독립 및 인사교류의 활성화, 그리고 의회의정연수원의 설치 등이 이루어져야 함.
- 법령과 사회적 사실 간의 격차를 조절하는 기능이 법률보다 우수하다는 점에서 조례

의 법적지위는 제 법규와의 관계 속에서 재설정되어야 할 것임. 이로써 학계에서나 법조계에서 이를 일관된 통설로서 수용하여 모든 법적 판단의 준거로 적용하여 해석상의 혼란을 초래하지 않도록 하여야 할 것이므로 현행 지방자치법 제22조(조례)는 「법령을 위반하지 아니하는 범위」로 개정하고 단서는 삭제하도록 함.

- 국회와 지방의회의 청원수리를 위한 협력방안으로 국회와 지방의회 간의 협의체를 활용하는 방안을 고려 할 수 있음. 지역주민들이 국회나 지방의회에 청원을 제출하는 경우 청원내용에 따라 제출대상기관을 재분류 한 후 국회와 지방의회가 각각 수리토록 하는 것임.
- 정무조사비의 신설을 적극 검토할 필요가 있음. 지방자치법의 규정을 바탕으로 정무조사비 관련 조례 등을 제정하여 정무조사비의 근거를 구체적으로 마련.
- 의원의 보좌기능 강화하기 위해 의장 소속의 독립 지원기관(정책연구실) 설치, 위원회 보좌관(입법조사관 도입) 도입, 의원의 개별보좌관제 도입 순으로 3단계의 도입방안을 고려해본다면 서울시의회는 현재 전문위원실의 입법조사관 2인과 개방형5호 전문위원 1인을 확충해왔고 이제는 의원의 개별보좌관제를 도입하여야 할 것임.
- 지방의회의 의회직렬을 신설하고 의회사무기구의 장을 비롯한 전직원의 인사를 당해 지방의회의 의장이 행하도록 하여 지방의회의 전문성과 독립성을 제고하도록 하여야 함.
- 이러한 차원에서 지방자치법 제83조 제2항의 “사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의해 자치단체의 장이 임명”하도록 되어 있는 조항을 지방의회 의장이 단독으로 임명하도록 하고 이와 관련하여 지방공무원법 제6조의 임용권자의 규정에 지방의회 의장을 포함시켜 독립된 권한이 부여되도록 해야 한다.
- 직원의 전문성을 제고하고 직무의 연속성과 안정성을 도모하기 위해서는 국회와 같이 의회행정직 또는 의회입법직을 신설하여 의회관련 업무에 전념하도록 해야 한다. 따라서 의회직을 별개의 직렬로 두어 전문성을 갖춘 자로 충원함으로써 의회의 독립성과 전문성을 동시에 확보 할 필요가 있다. 다만, 의회직원의 직렬화로 한 의회에서 계속적으로 근무하게 되는 경우에 나타나기 쉬운 인사적체, 학습기회의 한계 등을 극복하기 위해 지방의회직 공무원을 각 시·도 단위 또는 시·군·자치구 단위로 인사교류를 시행하여 의회직렬화에 따른 승진 한계를 극복하고 의회 운영기법과 경험전수

등으로 의정지원역량을 강화해 나가야 한다.

- 지방의원, 의회직원, 전문위원, 보좌진들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전파할 수 있는 전문연수기관의 설치가 필요함.

## 참고문헌

- 가상준(2002). “광역의회 전문화를 통한 지방정치 발전.” 『시민정치학회보』 제5권. 시민정치학회.
- 강인호·최병대·문병기(2004). “지방의회지원기능의 강화방안에 관한 분석”. 『한국행정연구』 제13권 제1호. 한국행정연구원.
- 김병국(1996). “민선단체장 이후 자치단체장과 지방의회 간 관계변화”. 『지방행정연구』 제11권 제1호.
- 김병찬·정정길(1995). 『50년대의 지방자치』. 서울: 서울대출판부.
- 김성호(1997). 『외국의 지방선거제도 분석』. 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_(2004). “지방자치단체 전국 협의체의 국정참여 결과분석”. 『한국지방자치학회보』. 제16권 제2호(통권46호).
- 김순은·박영강(1993). “광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회 간 전문성 비교를 중심으로”. 『한국행정학보』 제27권 제3호. 한국행정학회.
- 김순은(1995). “지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구”. 『한국 정책학회보』 제4권 제1호. 한국정책학회.
- 김필두(1996). “지방의회의 ‘유급보좌관제’ 신설논쟁”. 『지방행정정보』 통권 54호. 한국지방행정연구원.
- 김찬동(2007). “정책중심적 지방의회와 정책보좌활동의 구조 분석”. 『동계학술대회논문집』. 한국행정학회. 12.
- 김천영(2000). “뉴패러다임으로서의 정부 간 관계(IGR): 접근논리와 처방적 모형구상”. 한국정책학회 발표논문집.
- 박동명(2007). “광역의회 입법정책지원의 제고방안”. 『자치의정』
- 박재욱(2003). “분권화시대 지방정치의 전망과 과제”. 『하계학술대회논문집』. 한국행정학회.
- 박홍식(2004). “기초지방의회의 의정활동 평가에 관한 분석적 연구 : 강릉시의회의 의정활동 사례를 중심으로”. 『현대사회와 행정』 제14권 제2호. 한국국정관리학회.
- 배준구(2004). 『프랑스의 지방분권』. 도서출판 금정.
- 백운철·윤광재(2000). 『프랑스 지방자치학』. 형설출판사.
- 서울특별시의회(2006). 『의정백서』. 서울특별시의회
- 신원득·이상미(2006). “경기도의회 의정활성화를 위한 지원체계 발전방안”. 경기개발연구원.

- 안영훈·김성호(2007). “지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제도 도입에 관한 연구”. 『한국지방자치학회 하계학술대회 논문집』. 한국지방자치학회.
- 안영훈(1997). 『현지에서 본 프랑스 지방자치제도』. 한국지방행정연구원.
- 안용식·김천영(1995). 『지방정부 간 협력관계론』. 서울: 대영문화사.
- 이상윤·이종수(2006). 『21세기 지방자치와 지역문화』. 서울 : 대왕사.
- 이용우(2005). “지방의회 의원의 입법보좌기능 강화방안”. 『자치발전』 한국자치발전연구원.
- 임도빈(2002). 『프랑스의 정치행정체제』. 법문사.
- 임승빈(2005). 『정당공천제와 후원회제도』. 지방정치제도 개선을 위한 대토론회. 한국행정학회 자료집.
- 전국시군자치구의회의장협의회(2006). 내부자료.
- \_\_\_\_\_ (2007). 『시·군·자치구의회의정역량 강화방안』
- 전국시도의회의장단협의회(2003). 내부자료.
- \_\_\_\_\_ (2007). “지방의회사무기구 인사권 독립 및 광역의원 보좌관제 도입에 관한 연구”. 『자치발전』. 한국자치발전연구원.
- \_\_\_\_\_ (2007). “지방의회사무기구 인사권 독립 및 광역의원 보좌관제 도입에 관한 연구”. 『자치의정』. 지방의회발전연구원.
- 정부혁신지방분권위원회(2007). 『참여정부의 지방분권』
- 정세욱(2004). 『자치행정학』. 법문사.
- 조경호·김명수(1995). “한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가”. 『한국행정학보』제29권 제1호.
- 진세혁·임병연(2005). “외국의 지방의회 정책보좌기능에 관한 연구”. 『사회과학연구』제12권 제1호. 동국대학교 : 35~58.
- 최병대(2006). “지방의회 인턴십제도의 도입 : 서울특별시의회를 중심으로”. 『자치행정』. 지방행정연구소.
- \_\_\_\_\_ (2007). “지방의회 인턴십 제도의 발전방안”. 『자치의정』3.4월.
- 최진혁(2002). “프랑스 신지방분권화의 정치·행정적 논리”. 한국정책학회 발표논문집.
- 함성득·김혁·조준우(2004). “한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구 : 한국의회 보좌제도 개선방안의 모색”. 『국제정치논총』제44집 제1호.
- 한승준(1998). “프랑스 지방자치제의 권한배분문제 : 도시계획부문을 중심으로”. 프랑스와 한국에서의 지방자치. 제3회 한국/프랑스 국제학술세미나.
- 행정안전부(2007). 『지방의회백서(4기)』. 행정안전부

- Banner, G(2006). "Local Government - a strategic resource in German Public Management Reform. In: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.). Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison. Wiesbaden: VS Verlag. (i. E).
- Bogumil, J and Kuhlmann, S(2005). "Wandel Eruopäischer Lokalsysteme: Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik". Kommunale Aufgaben- und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, DFG-Forschungsantrag vom 19.6.2005, Bochum.
- Borraz, O and le Galés, P(2005). "France : the intermunicipal revolution". In : Denters, B./ Rose, L.E.(Hrsg.) : Comparing Local Governance, Rends and developments, Houndsmill, S. 12-28.
- Chung-Lae Cho, Jun Hyun Hong and Deil S. Wright 2008. "From Dependency to Interdependency in Korean Intergovernmental Relations". Chapel Hill, NC (discussion paper).
- Daniel J. Elazar(1965). "The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century". Annals 359(2): 10-22.
- Deil S. Wright(1988). "Understanding Intergovernmental Relations". Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Deil S. Wright(2008). "한국의 정부 간 관계: 지방 의존형에서 중앙-지방 상호 의존형 까지 60년". <http://www.kipa.re.kr>.
- Deutsch Morton(1973). "The Resolution of Conflict". New Harven, Connecticut: Yale University Press.
- G. John Ikenberry(1988). "An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. International Organization Vol.42, No.1. 73
- Hoffmann-Martinot, V(2003). "The French Republic. One yet Divisible?". in: Kersting, N./ Vetter, A. (Hrsg.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency? Opladen, S. 157-182.
- Kuhlmann, S(2006). "Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch- französischer Vergleich". In: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg): Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 2006 (i. E)
- Leroy, M.(2000). La Logique Financiere de L'action Publique Conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région, L,Harmattan.

- Norton, A(1994). "International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analyses of Advanced Democracies". Aldershot.
- William Anderson(1960). "Intergovernmental Relations in Review". Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Wollmann, H(2004). "Local government reforms in Great Britain". Sweden, Germany and France: between multi-function and single purpose organisations, in: Local Government Studies, Vol. 20, No. 4, 639-665.
- Wollmann, H(2006). "Staatsorganisation zwischen Funktional und Territorialprinzip im Ländervergleich, Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene". In: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 2006 (i. E)
- Yoo-Sung Choi and Deil S. Wright 2004. "Intergovernmental Relations in Korea and Japan: Phases, Patterns, and Progress Toward Decentralization (Local Autonomy)". International Review of Public Administration 9(1): 1-22.
- 石川信太郎(1999).『国家なる幻影』. 東京：文芸春秋.
- 市川宏雄(2002).『東京都を読む辞書』. 東京：東洋経済新保社.
- 上杉隆『新阪・石原伸太郎(2001).『5人の参謀』. 東京：小學館.
- 佐々木信夫(2000).『都庁：もう一つの政府』. 東京：岩波新書.
- 佐々木信夫(2005).『東京都政』. 東京：岩波新書.
- 中邨草(1993).『東京市政と都市計画』. 東京：敬文堂.
- 日比野昇編(1991).『東京都知事』. 東京：日本経済評論社.
- 山崎正(2002年).『東京知事の研究』. 東京：明石書店.
- 東京都
- (2001).『職員ハンドブック2001』. 東京：東京都.
- (2002).『都政要覧・平成14』. 東京：東京都.
- (2002).『都議会のはなし2003』. 東京：東京都議会.
- (2008).『東京都社会指標』. 東京：東京都生活文化スポーツ局広報聴部都民の声課.
- (2008).『都政』. 東京：東京都生活文化スポーツ局広報聴部都民の声課.



서 명 : 서울시의회와 국회 및 자치구의회간의 효율적 연계성 확보에 관한 연구

판 사 항 : 1판 1책 짝음 2009년 8월

저자사항(연구진) : 책임연구원 - 한 상 우

연 구 원 - 정 재 각, 양 기 호, 김 연 희,

최 송 이, 김 진 영, 신 환 창

발 행 인 : 서울특별시의회 의장

발 행 처 : 서울특별시의회 정책연구실

주 소 : 서울특별시 성동구 행당동 17번지 한양대학교 지방자치연구소

전화번호 : 02) 2220 - 1513

팩스번호 : 02) 2292 - 1935

연구기관 : 한양대학교 지방자치연구소

본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을 알려드립니다.