

지방의회 의정역량 강화를 위한 의정지원 제도 개선방안 : 대만과 일본의 의정활동 지원현황을 중심으로

박형규* / 전부열** / 성은빈*** / 홍수동****

30여년 가까운 지방자치는 이제 주민의 복리와 주민과 가장 가까이에서 함께하는 생활의 일부로 자리매김하였다. 지방사무가 급격히 증가함에 따라 지방의회의 역할과 책임도 막중해졌다. 이에 주민의 대표기관이자 헌법이 보장하는 지방자치를 실시하는 지방위원의 집행부 견제와 감시, 주민복리 증진을 위한 의정활동의 역할 또한 가볍지 않을 것이다.

그러나 지역주민을 위해 활동하는 지방의회의 중요성에도 불구하고 지방의회의 지원체계와 제도가 미비하여 지방의회의 의정활동이 쉽지않은 않다. 그나마 다행인 것은 정부의 의지와 그간 지방의회 의원들의 지방자치분권, 의회 인사권 독립 등 정부 등을 향한 꾸준한 건의와 노력의 결과로 지방자치법 전부개정안 국회제출을 앞두고 있다는 것이다. 아직 걸음마 단계이지만 이를 시작으로 지방의회의 점진적인 변화를 기대해본다.

이번 연구의 목적은 지방의회의 선진 사례인 대만, 일본의 지방의회 운영제도 중 인사권 독립, 보좌관제도, 후원회 등을 통해서 우리나라에 발전적으로 도입할 수 있는 사항을 검토함으로써 앞으로 지방의회 의원의 원활한 의정활동 향상에 대한 방안을 모색하는 것이다.

대만과 일본의 경우 의원에게 의정활동에 필요한 충분한 지원금과 후원회제도를 두고 있으며, 의회 인사권한도 의장에 부여하고 있다. 대만의 경우 우리나라 국회의원 수준에 해당하는 보좌인력(6-8명)을 둘 수 있도록 하여 입법업무, 회계감사, 서면 또는 구두질의, 유권자대상 서비스 업무에 대한 역할을 부여하고 있다.

본 연구에서 지방의회 의정활동 지원의 개선점으로 의정활동비를 현실화하고 보좌인력 제공, 인사권 확보를 위한 독립성강화, 후원회 인정 등에 대한 도입의 필요성을 제안하고자 한다.

주제어 _ 지방자치제도, 지방의회, 인사권 독립, 보좌관 제도, 후원회, 대만, 일본

* 경기도의회 입법정책담당관, 사회복지학박사(제1저자)
** 경기도의회 입법운영팀장(공동저자)
*** 법학박사, 경기도의회 입법조사관(공동저자)
**** 경기도의회 입법조사관(교신저자)

Improvement plan of the assembly support system for strengthening the capacity of the local assembly

Park, Hyung-Kyu* / Jeon, Bu-Yul** / Sung, Eun-Bin*** / Hong, Soo-Dong****

Local autonomy, which has been around for 30 years, has now become a part of living together with the residents' welfare. In other words, it is a very up close system to residents. With the rapid increase in local affairs, a local assembly has to play a bigger role and has more responsibilities on its shoulders. Considering growing significance of local assembly, checking and monitoring the executive branch of the local assembly is required as it implements local autonomy guaranteed by the constitution as a representative of residents in its constituency. At the same time, its legislative activities have a great implications on promotion of residents welfare. In spite of the importance of local assemblies for local residents, it is not easy for assembly members to act in their politics mainly due to insufficient system and institution of supporting local assemblies. It is fortunate that the central government is willing to submit the revised bill to the National Assembly as a result of constant proposals and efforts made by members of local assemblies, such as the decentralization of local autonomy and transfer of the authority over personnel to local assemblies and so on. Local assemblies in Korea are still in its infancy, but we expect to see gradual changes in them.

The purpose of this study is to examine the successful factors of foreign countries like Taiwan and Japan and review possibilities of introducing numerous systems or institutions into Korea, for example, the independence of authority over personnel, assigning aides to members, and association of supporters so as to find out improvement measures.

Japan and Taiwan have systems providing financial support to members of local assembly and allow them to get financial help from support associations. Furthermore, the authority over personnel is given to the president of a local assembly. For Taiwan, a member of local assembly could hire around 6-8 aides, which is equivalent to the number of aides who a national assembly member could hire in Korea. Those aides do their own tasks such as making suggestion of legislation, accounting audit, making written or oral questions, providing services to their electors and so on.

This paper suggests ways to overhaul and improve current local assembly system and presents reasons to introduce effective foreign system into Korea.

Key words _ Local Government System, provincial assemblies,
Independence of Nominating for Local Assemblies, Assembly Members' Aide, Taiwan, Japan

* Park, Hyung-Kyu Ph.D, Science of Social Welfare, Legislative Policy Division Manager, Gyeonggi-do Assembly (First Author)

** Jeon, Bu-Yul Legislative Team Manager, Legislative Policy Division, Gyeonggi-do Assembly (Co-Author)

*** Sung, Eun-Bin Ph.D, Legislative Researcher, Legislative Policy Division, Gyeonggi-do Assembly (Co-Author)

**** Hong, Soo-Dong Legislative Researcher, Legislative Policy Division, Gyeonggi-do Assembly (Corresponding Author)

I. 서론

주민 가까이에서 주민의 복리를 위하여 존재하는 지방자치는 이제 생활의 일부분이라고 해도 지나치지 않다. 30년 가까운 지방자치제도는 주민들의 삶의 질을 개선시켰다. 주민과 밀접한 행정으로 필요한 수요가 무엇인지 보다 정확한 파악이 가능했고 이를 바탕으로 지역과 주민에 맞는 행정이 가능했다. 그 결과 중앙정부에서 일률적으로 시행하던 소모적 복지정책에서 수요에 맞는 맞춤형 행정서비스가 이루어졌다. 우리가 접하고 있는 발전된 공공서비스는 지방자치제도의 발전과 흐름을 같이한다.

지방자치제도와 관련하여 우리 헌법은 지방자치단체의 권한, 종류, 기관에 대하여 규정한다. 지방자치단체에 지방의회를 두고(헌법 제118조제1항), 관련된 사항을 법률로 정한다(같은 조 제2항).

지방의회는 헌법상 기관으로 지방의회의 의정활동은 지방자치에서 가장 중요한 영역으로 꼽힌다. 특히 지역주민을 위한 정책의 산출과 단체장의 견제 및 감시라는 중요한 책무를 가지고 있는 지방의회의 역할은 지방자치의 성공과 실패를 가름할 수 있는 중요한 의의를 가지고 있다(문원식, 2014:1).

지방의회의 중요성에도 불구하고 지방의회가 본연의 임무를 다하기는 쉽지 않다. 문제점은 우선 지방의회의 권한을 협소하게 해석하여 지방자치단체의 기관 내지는 일부분으로 취급하는 형식적(외재적) 한계이고, 국회에 비하여 낮은 수준으로 생각되어 온 역량부족 문제이다. 이는 실질적(내재적) 극복 요인이다. 외재적 한계는 국가와 지방자치단체와 권력의 재편성을 통한 개선방안을 논의할 수 있고, 내재적 한계는 의정활동 강화 방안으로 이어진다(문원식·박형규·홍수동 2016:174-175).

이 글에서는 지방자치제도 발전에 지방의회의 역할이 가장 중요하다고 전제하고 지방의원의 역량 강화 방안에 대하여 살펴보고자 한다. 대만, 일본의 지방자치와 지방의회의 제도분석을 통하여 우리나라 지방의회 의정활동 향상을 위한 시사점을 찾아 적용방안 등을 모색하고자 한다.

II. 지방의회 의원 지원의 필요성

1. 지방의회의 지위와 권한

우리 헌법은 지방자치와 관련한 2개 조항 중 1개 조항을 지방의회 설치에 할당한다. 제118조제1항은 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 하여 지방의회의 헌법상 근거를 규정하고, 제2항에는 “지방의회의 조

직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 권한에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 하여 구체적인 구성에 대하여 법률에 위임하고 있다. 이에 따라 지방자치법에서는 제5장에서 지방의회를 별도로 규정하고 12개 절, 63개 조에서 상세히 지방의회의 역할을 정하고 있다.

지방의회의 역할은 우선 대표기관으로서 역할을 들 수 있다. 지방의회는 헌법에서 직접 규정되고 있다는 의미에서 헌법기관의 성질을 갖는다(강재규, 2011:157). 즉 지방의회는 헌법이 보장하는 지방자치제도의 핵심기관이고 지방의회를 통한 민주주의의 구현은 지방자치제도의 핵심가치인 것이다. 국회와 다르게 지방의회는 지역에 설치되어 지역의 현안과 주민의 복지를 보다 직접적으로 대표하고 수행할 수 있다는 점에서 그 존재의미를 찾을 수 있다. 대표기관으로서 역할이란 지방의회가 주민의 정치적 대표기관임을 의미하는 동시에 지방의회의 행위는 법적으로 모든 주민의 행위와 동일시 된다는 의미에서 법적 대표기관을 의미한다(홍정선, 2015:230). 지방의회는 주민에 의해 직접 선출된 의원으로 구성된다는 점에서 국민에 의해 직접 선거되는 국회와 민주적 정당성의 범위가 다를 뿐 간접민주주의의 실현기관이라는 점에서 본질적으로 같다. 오히려 국민이 아닌 외국인 등 일부 영역에서 주민의 범위가 보다 확장된다는 점에서 민주적 정당성은 크다고도 평가할 수 있다.

또한 지방의회는 의사결정기관의 역할을 갖는다. 지역주민들의 의사결정을 대의하는 지역내 최고의 의결기관으로 모든 자치사무에 대한 결정권한을 갖는다. 지방자치법 제39조는 조례, 예산·결산, 지방세, 기금, 재산취득, 청원 등에 대한 의사형성권을 열거하고 있다.

대표기관과 의결기관에서 파생되는 또 하나의 권한은 자치입법권이다. 기존 지방의회는 집행부의 산하기관 또는 행정기관으로 인식되는 경향이 강했다. 그러나 지방의회의 조례제정을 통한 실질적 입법형성 기능은 행정입법과는 구분하여야 한다. 지방의회가 행정기관이라고 그간 인식하여 온 것은 권력분립 원리와 국가조직체계의 관점에서 지방의회는 궁극적으로 입법권이 아니라 행정권에 귀속한다는 것을 뜻하는 것이고, 지방의회가 자치입법기관이라고 하는 것은 기능적 관점에서 지방의회가 자치입법인 조례의 제정 및 개폐에 대한 의결권을 갖는다는 것을 뜻하는 것이므로 지방의회를 행정기관으로 보면서 동시에 자치입법기관이라고 하는 것은 모순되지 않는다(홍정선, 2015:233).

2. 지방의원의 권리 및 역할

지방의원은 주민의 대표기관인 지방의회의 구성원으로서 지위를 갖는다. 앞서 본 바와 같이 헌법 제118조제2항은 의원선거 통한 지방의회 구성을 명문으로 규정하고 있다. 앞서 서술한 바와 같은 논리로 지방의회와 마찬가지로 지방의원도 헌법으로 보장되고 있다.

지방자치법의 지방의회 장에서는 제12절의 3개 조항을 제외하고는 지방의원을 직접 또는 간접적으로

규정하고 있다. 즉 지방의회의 구성원인 지방의원이 지방의회와 동일시 할 수 있을 정도이며, 지방의회의 대표성은 지방의원 개개인의 대표성에서 나오는 것이므로 지방의원이 가지는 민주적 정당성이 지방의회의 민주적 정당성을 결정하게 된다.

지방의원의 권리는 의정활동을 전제로 한 권리와 의원 개인으로서 권리로 크게 나누어 볼 수 있다. 전자에는 직무상 권리와 재산상 권리, 후자는 면책특권이나 불체포특권과 같은 제도적 보장장치이나 국회의원과 달리 지방의원에게는 의원 개인의 특권이 인정되지는 않는다.

지방의원의 직무상 권리는 발의권, 질문권, 질의권, 토론권, 표결권, 문서열람권으로 세분화 할 수 있다(홍정선, 2015:366). 각각의 상세는 지방자치법 규정에 따른 것인데, 지방의원의 조례안 발의권(지방자치법 제66조제1항), 지방자치단체장·교육감 및 관계공무원에 대한 질문권(같은 법 제42조), 위원장 등에 대한 의안질의권, 심의중인 의안에 대한 토론권이다. 또한 본회의 및 위원회에서 표결에 참여할 수 있는 권리를 가진다.

의정활동의 본질적 권리인 직무상 권리 외에 재산상 권리를 들 수 있다. 재산상권리를 의정활동비와 상해 등 보상금으로 구분할 수 있으나, 의정활동비는 직무상 권리에 가까운 권리고, 상해 등 보상금은 의원개인권리에 보다 가깝다.

지방의원에게는 1. 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비 2. 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비 3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당 이 지급된다(지방자치법 제33조제1항). 의정활동비와 여비, 월정수당은 각 지방자치단체의 조례로 정하고 있다(지방자치법 제33조제2항).

지방의원에게 월정수당을 지급하는 것은 지방의회의원들의 직무전념, 이권개입방지, 품위유지 등을 고려한 것이라 볼 것이지만(홍정선, 2015:368), 단순히 실비 보상적인 성격 보다는 직무를 위한 정책개발의 용도로 지급되는 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.

3. 지방의회의 역할 증대

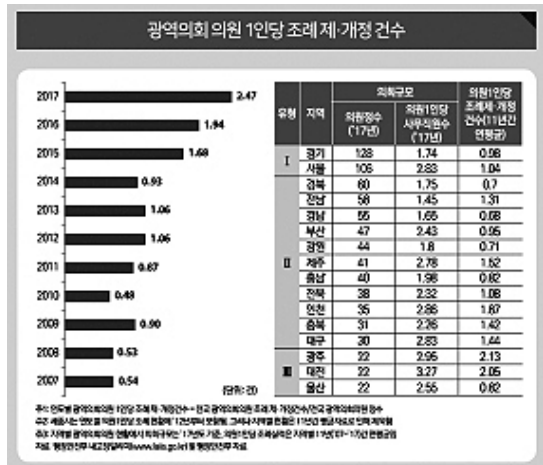
사회의 발전에 따라 국가사무가 지역으로 확대되는 것은 자연스러운 현상이다. 인구의 증가와 경제발전은 다양한 수요를 불러오고 행정의 복잡화와 다양화로 이어진다. 대국가적 권리와 자유권이 우선시 되는 사회에서는 국가주도적인 일률적인 기본권 보장이면 충분하지만 사회권이 중시되는 발전된 사회에서는 일률적인 수요대응보다는 각기 필요한 법적·행정적 권리보장이 필요하게 된다. 이것이 헌법과 지방자치법에서 자치사무를 확대하여 주민복리를 증진시키려고 하는 목적이 된다.

자치사무의 확대경향에서 지방의회의 업무증가는 당연한 현상이다. 또한 반대로 지방의회의 기능적 확대로 지방자치의 발전을 이끌어 낼 수도 있다. 이러한 현상은 실증적으로도 나타난다. 지방자치단체에서 처리하여야 할 지방사무(자치사무)가 확대되고, 지방의회의 조례 및 주민복지에 대한 건의사항이 급격하게 늘어났다. 이와 함께 행정수요는 더욱 다양화 되었다.

1) 지방의원의 과다한 의정활동 업무량

한편 급격한 행정수요의 증가는 지방의회와 지방자치단체의 업무과중으로 이어져 주민복지의 불만사항이 되는 부작용이 나타나기도 하였다.

지방의회의 의정활동 실적은 ① 회기운영 실적, ② 의안처리 실적, ③ 조례 제정·개폐 실적, ④ 예산안심의 실적, ⑤ 행정사무감사 실적, ⑥ 집행기관에 대한 질문 실적, ⑦ 청원 처리 실적, ⑧ 특별위원회 운영실적 등으로 구분하여 볼 수 있다.



자료 : [국회입법조사처(2018. 8. 21.)지표로 보는 이슈]

의원 1인당 조례발의 건수가 경기도의회와 같이 의원 수가 많은 지방의회를 기준으로 보면 지표로서 현실과 다소 맞지 않는 부분도 있다. 단순히 건수가 중요한 것이 아니고 그 이외의 다양한 의정활동에 대한 평가가 이루어져야 하기 때문이다. 그렇기는 하여도 일반적으로 객관화된 자료로 참고할 수 있을 것이다.

지방자치가 부활한 1991년과 현재를 대비하면 300여건에서 900여 건으로 조례건수는 3배 가까이 증가하였다. 특히 서울이나 경기도와 같은 인구가 집중된 지방자치단체일수록 더욱 두드러진다.

경기도의회의 제9대(2014.7.~2018.6.)의 의안합계는 2,208건에 달한다(조례 1311, 규칙안 20, 승인안 45, 동의안 170, 중요동의 90, 결의안 148, 건의안 165, 예산·결산안 59, 의견청취안 6, 재의 11, 기

타 159)¹⁾. 의원 1명이 17건이 넘는 안건을 처리하였고 예산결산안과 같은 종합적 검토가 필요한 사안은 2달 가까운 시일이 소요됨을 고려해보면 적지 않은 업무량을 소화하고 있다.

2) 국회와 비교해 열악한 광역의회 인력지원 실태

국회의 경우 19대 국회가 처리한 안건이 15,444이고 의원 1명 당 약 50건의 안건을 처리하였다.²⁾ 단순 안건처리 수로만 보더라도 경기도의 지방의회의원이 처리하는 사무가 국회의원이 처리하는 의안의 1/3 정도에 해당한다는 분석이 가능하다. 그러나 국회의원이 업무역량이 지방의원보다 3배에 달하는 것 인지는 의문이다. 국회의원의 법률안 제출 등 사무처리는 조직과 예산의 뒷받침이 크다고 생각하기 때문이다. 의안의 검토와 처리과정에서 필수적인 것은 정보수집과 자료분석 기능이다. 이는 개인의 역량으로 해결할 수도 없고 기대해서도 안 된다. 의원들이 국민의 대의기관으로서 민의를 대변하고 국민대표로서의 국민이 원하는 사항을 발 빠르게 그리고 효과적으로 수행하기 위한 체계적이고 전문적인 시스템과 지원 조직이 반드시 필요하다.

국회가 입법조사처, 예산정책처, 국회도서관 등에서 전문인력의 체계적인 지원을 받고 있는 반면에 각 지방의회에는 입법조사관에 의한 의정활동 지원이 없거나 1명 정도의 인력 지원을 받는 상황이며, 사무처 또는 사무국의 지원이 있기는 하나 어느 정도 의회사무에 대한 경험을 가진 의회사무기구의 일반행정직에 대해서도 1~3년 만에 교체하는 잦은 인사이동으로 지방의회는 인적역량을 제대로 활용하지 못하게 되는 결과를 가져오는 경우가 빈번한 실정이다. 이는 의회사무조직에 대한 인사권한이 의장이나 사무처장에 있지 않고 지방자치단체의 장에게 의존하고 있는 구조적 문제점에서 기인한다.

국회의원의 의정활동을 지원하는 조직은 ‘인턴보좌관’ 2명을 포함해서 무려 9명의 개인보좌 인력을 지원받고 국회의원의 수당(일반수당, 관리업무수당, 정액급식비, 입법활동비, 상여금, 세비 등)을 포함하면 1인당 약 6억 7,500만원의 예산이 소요된다.³⁾ 이에 비하여 지방의회 의원의 경우 경기도의회를 예로 들면, 월정수당 연 4,600만원 등 6,400만원 정도의 의정활동비를 받는다.⁴⁾ 국회의원의 1/10 정도 비용으로 지방의회의원이 의정활동을 하는 점, 지역구에서 보다 직접적인 현안을 접하고 민원을 해결하는 점을 고려해보면 1/10의 비용으로 1/3의 사무를 처리하는 것은 적은 지원으로 매우 많은 일을 하고 있다고 평가할 수 있다.

1) <http://www.ggc.go.kr/app/bill/statistics/status?menu=4/9/3> 경기도의회 홈페이지

2) <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> 국회의안정보시스템

3) <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=6117553&memberNo=11312542&vType=VERTICAL> 노컷뉴스 2017.1.13.

4) 지방자치단체마다 조례로 정하고 있으므로 경기도의회를 예시하였다. 「경기도의회 의원 의정활동비용 지급에 관한 조례」 별표에 따라 지급된다. (2019.1.14, 개정)

Ⅲ. 지방의회 의정활동 지원제도

앞서 서술한 바와 같이, 사무의 다양화는 지방자치단체의 행정수요 급증으로 이어지고 지방의회의 업무량도 덩달아 늘어난다. 반대로 지방의회에서 선도적인 조례를 입안하여 주민복리를 위한 사업을 시행하기도 한다. 국회와 단순 수치로만 비교해도 2배 이상의 효율을 내고 있다고 평가할 수 있다. 국가사무가 지역사무로 이관이 가속화 되고, 자치사무의 범위도 늘어나고 있는 상황에서 지방의회와 지방의원에 대한 지원은 반드시 필요하다. 직접민주주의가 현실적으로 불가능한 현대사회에서 간접민주주의는 값싼 비용으로 주민의 직접통치를 실현시킬 수 있는 방법이다. 주민복리 증진을 위하여 지방의회의 역할을 강화시키는 것이 가장 효율적인 방법이 되는 것이다. 그렇다면 우리나라에서 지방의회에 어떠한 지원을 하고 있는가. 지원이 지방의회의 의정활동을 위해 적절한 것이며 효과적인 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 이하에서는 우리나라의 지방의원 지원제도와 연혁적, 제도적으로 유사한 제도를 운영하는 대만과 일본의 사례를 검토해보기로 한다.

1. 한국

1) 입법기관의 분류

우리나라는 중앙입법기관으로서 국회가 있고 각 지방자치단체마다 지방의회를 두고 있다. 현재 광역시도는 17개 기관이 있으며 기초의회는 226개로 총 243개의 지방입법 기관을 두고 있다. 중앙-광역의회-기초의회 단위의 체계를 가지고 있다. 지방자치단체 마다 입법기관으로 지방의회를 두고 있지만, 현행 「지방자치법」 제22조에 따라 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있으므로 중앙 입법기관인 국회뿐만 아니라 행정기관인 대통령령의 구속을 받으므로 자율적인 입법기능을 행사하지 못하고 있다.

2) 지방의회의 구성

지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출되며(지방자치법 제31조) 지방선거에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하여 「공직선거법」에서 선거에 관한 사항을 관장하고 있다. 경기도의 경우 390개 지역구와 비례대표 57명의 지방의원이 선출된다.(2018. 3. 21, 현재) 우리나라는 기초의원 및 광역의원 선거 시 정당공천제를 실시하므로 지방의원 선거가 지역구 국회의원에 달려있어 선거과정에 있어서 공정성, 지역 현안이 실종된 전국선거로 전락하는 등 많은 문제점도 있다(이기우, 2016:14). 지방의원이 지역 국회의원의 의사에 따라 정치참여 여부가 결정되지 않고, 그 지역에 적합한

인재가 선출될 수 있는 선거제도 개편이 필요한 실정이다.

3) 지방의회 인사권

현행 「지방자치법」 제91조제2항에 따르면 지방의회 사무직원은 그 지방자치단체의 장이 임명하므로 지방의회 직원에 대한 인사권은 의회에 있지 않고 단체장에 있다. 의장은 추천권을 행사하는 것에 그치고 있어 지방의회의 인사권 독립은 아직 이루어지지 않고 있다. 하지만 2019년 3월 28일 국회에 제출된 「지방자치법 전부개정법률안」⁵⁾에서는 지방의회 인사권 독립과 정책전문 지원인력 제도 등을 두고 있어 해당 법안이 통과된다면 의회 직원에 대한 의회 인사권한 확대는 물론 의원의 의정활동 범위가 넓어질 것으로 보인다.

4) 지방의원 보좌관제도

지방의회의 전문성을 강화하고 집행부와의 정보 공유, 지방의원의 입법역량 강화, 나아가 집행기관을 효과적으로 견제하기 위한 제도적 장치로 유급 의원보좌관 제도의 도입을 적극 고려할 필요가 있다(김찬동, 2009:363-364). 서울시와 경기도가 유급보좌관제도의 도입을 추진하여 헌법소원심판과 조례안재의결무효소송 등 사법판단을 통하여 추진이 무산되었고 이후 정책기구를 통한 의정활동 지원도 하지 못하게 되었다.

그러나 서울시 조례안재의결무효소송(대법원1996.12.10선고 96추121판결) 당시에는 지방의원이 명예직 신분이었으므로 이를 30년이 지난 이 시점에서 의원의 신분도 달라져 사실상 국회의원과 다를 바 없는 상황에서 이를 적용하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 사법부의 판단은 여전히 지방의원에 대한 시각이 정체되어 있다. 경기도가 서울시 판결 이후 20년이 지난 시점에서 제기된 조례안재의결무효확인 소송(대법원 2012.5.24. 선고2011추49)에서 의원 입법활동 지원을 위해 의원1명당 1명의 정책연구원을 두는 부분에 대해서도 의회의 패소판결을 내려 보좌관제도 도입 문턱이 여전히 높음을 알 수 있다.

5) 후원회 제도

우리나라의 경우 현행 「정치자금법」에서는 지방의회 의원에 대한 후원회를 인정하고 있지 않다. 다만, 정치관계법 개정안에 대한 중앙선거관리위원회의 의견(2018.10.31. 국회업무보고)에 따르면 「정치자금

5) 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회위원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

법》을 개정하여 지방의회 의원 후보까지도 후원회 설치를 허용하고, 정치자금 수입·지출의 실시간 공개 등을 담고 있다.⁶⁾

6) 의정활동비 지원

국회의원은 「국회의원 수당에 관한 법률」⁷⁾에 따라 유급보좌관을 두는 데 비하여 지방의원에게는 이러한 근거 규정을 두고 있지 않다. 즉 지방의회에서 직원을 채용하는 형식으로 지방의원들의 의정활동을 보좌하는 것은 위법한 행위가 된다. 공식적으로 유급보좌관을 두고 있는 지방의원은 없으며, 개인의 비용으로 개별 보좌직원을 두는 몇몇 지방의원이 있을 뿐이다. 사무처 또는 사무국에서는 의회 전체에 대한 의정지원을 담당할 뿐 개별 의원에 대한 직접적인 의정지원을 하지 못한다. 국회의원과 지방의원을 비교한다면 국회의원은 국회사무처를 비롯하여 입법조사처와 예산정책처, 국회도서관의 일반적 조력을 받을 뿐 아니라 의원 개인 보좌인력(9명)을 통하여 특화된 의정활동 지원을 직접적으로 받는다.

지방의원에게 지원되는 것은 수당형식의 금전적인 지원이다.

지방자치법 제33조에 따라 의정활동비 등의 지원은 지방자치법시행령 제33조의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(지방자치법 제33조제2항). 지방자치법시행령 제33조는 월정수당은 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 자체적으로 결정하도록 하고 의정활동비는 의정자료수집·연구비와 보조활동비를 합하여 월 150만원을 상한으로 두고 있다.

〈각 지방의회 별 월정수당 등 지급액〉

구분	월정수당	의정자료수집연구비	보조활동비	월 지급액 계
서울	3,864,590	1,200,000	300,000	5,364,590
부산	3,358,430	1,200,000	300,000	4,858,430
대구	3,342,540	1,200,000	300,000	4,842,540
인천	3,459,000	1,200,000	300,000	4,959,000
광주	3,228,110	1,200,000	300,000	4,728,110
대전	3,355,000	1,200,000	300,000	4,855,000
세종	2,831,000	1,200,000	300,000	4,331,000
울산	3,345,000	1,200,000	300,000	4,845,000
경기	3,835,000	1,200,000	300,000	5,335,000
강원	3,040,000	1,200,000	300,000	4,540,000
충북	3,078,000	1,200,000	300,000	4,578,000
충남	3,172,000	1,200,000	300,000	4,672,000
전북	3,002,000	1,200,000	300,000	4,502,000
전남	2,733,330	1,200,000	300,000	4,233,330
경북	3,043,333	1,200,000	300,000	4,543,333
경남	3,249,490	1,200,000	300,000	4,749,490
제주	3,251,250	1,200,000	300,000	4,751,250

※자료 : 각 시도의회 의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례 참고. (인천광역시의회는 의회 운영에 관한 조례에 규정됨) 2019. 2. 현재

초기 지방의회 의원이 무보수 명예직이었던 것에 비하여 2003.7.18. 지방자치법 개정으로 “명예직”조항이 삭제되고 실질적인 의정활동비를 받을 수 있게 되었다. 즉 의원에게 지급되는 월정수당은 노무에 대한 대가성, 생활보조적 성격을 갖는다. 월 270~380만원 정도의 수당액은 20년차 7급공무원의 연봉 수준에 해당한다(공무원보수규정 별표3 자료). 지방의원의 평균연령이 50대 중반임을 고려해 볼 때 판단이 조심스럽기는 하지만 업무량에 비하여 오히려 적은 액수라고 생각된다. 또한 명예직이 삭제되며 겸직금지가 크게 강화되었음을 고려해 볼 때 월정수당으로 의정활동에 전념할 수 있는 환경이 되는지는 의문이다. 자료수집 명목으로 총액 150만원이 지급되고 있기는 하나, 전문적인 의정자료 수집을 위한 보좌인력 확보는 쉽지 않다.

이를 보완하는 방법은 의정활동에만 전념할 수 있는 수준의 수당을 확보하거나, 의정활동을 분담할 수 있는 전문인력을 보강하는 것이다. 현행 지방자치법의 체계에서 보좌인력을 확충하는 것은 쉽지가 않고, 수당의 인상은 여러 비판을 받는다.

2. 대만

경기도의회는 자치분권의 강화, 지방자치법 개정과 지방의회의 인사권 독립 움직임에 대응하기 위하여 2018.12. 1주일간 대만과 일본에 연수단을 파견하였다. 각 연수단은 15명 내외의 규모로 의원, 공무원, 언론인을 포함하였다.

1) 입법기관의 분류

대만은 중앙입법기관으로 우리의 국회에 해당하는 입법원이 있고, 지방입법기관으로 우리와 마찬가지로 지방의회를 둔다. 우리의 광역자치단체에 해당하는 6개 직할시, 3개 시, 13개 현으로 구성되며, 우리의 기초자치단체에 해당하는 226개 향, 진, 시가 있다. 중앙정부-광역정부-기초정부로 구성되는 체계는 우리와 크게 다르지 않다.

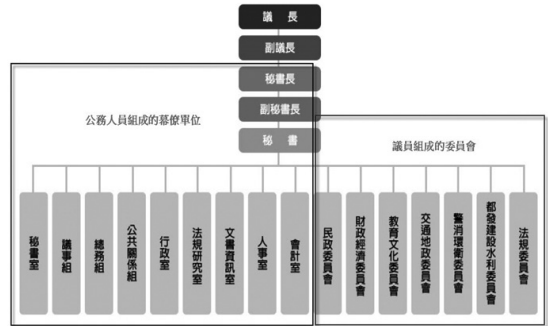
2) 지방의회의 구성

지방의회는 우리와 마찬가지로 자율적 조직으로 구성된다. 경기도의회가 방문했던 타이중시를 예로

6) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924026435&code=11121900&cp=nv> 국민일보, 2018.10.31

7) 제9조(보좌직원) ① 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 보좌직원을 둔다. ② 보좌직원에 대하여는 별표 4에서 정한 정원의 범위에서 보수를 지급한다.

들면, 14개 선거구에서 총 64명을 선출한다. 사무국 조직은 각 분야별로 구성되는데, 비서실(秘書室), 의사팀(議事組), 총무팀(總務組), 공공관계팀(公共關係組), 행정실(行政室), 법규연구실(法規研究室), 문서자문실(文書資訊室), 인사실(人事室), 회계실(會計室)이다. 상설위원회는 우리의 상임위원회와 유사한 조직이다. 민정위원회, 재정·경제위원회, 교육·문화위원회, 교통·지정위원회, 경찰·소방·환경·위생위원회, 도시·발전·건설·수리위원회, 법규위원회, 절차위원회, 기율위원회로 경찰 등 일부조직을 제외하면 우리의 자치사무 처리형태와 다르지 않다.



※ 자료 : 대만 동하이 대학 황신다 교수 제공

3) 지방의회 인사권

의회사무국의 인사권한은 의장이 가진다. 이는 관계법령에서 규정하는 데 「공무원승진법」, 「공무원승진법 시행세칙」, 「각 기관직 및 관등직 등 정원배치 준칙」, 「인사업무 표준작업과정」, 의회별 자치법규인 「의회조직 자치조례」 등 법령에 근거한다. 실제 운영사항이 구체적으로 달라지고 많은 예외규정으로 제약이 있기는 하지만 “의회사무국 공무원의 임명권은 의장이 독립시행한다”는 것이 원칙이다.

지방의회의 관료 구성은 정식공무원, 계약직 임시직원, 의원조리(보좌) 등 3종류 직류로 구성된다. 각 지방자치단체별로 “조직자치 조례”를 둔다. 타이중 시의 경우 정식공무원은 72명, 계약직 임시직원은 35명, 업무보조는 공무원 5명당 1명의 비율로 채용한다. 실제 업무 필요에 따라 계약직 직원은 증원이 가능하다. 보좌관의 역할을 하는 의원조리는 각 지방자치단체별 「지방민의 대표비용지급 및 총인장 사무보조비 보조조례」에 따라 6~8명의 보좌관을 직접 채용하고, 의회 인사실에서 관련 행정업무를 처리하는 절차로 규정되어 있다.

일반직 공무원에 대한 인사절차는 의장이 진행하기는 하지만 반드시 법률규정에 따라야 한다는 제약은 있다. 예컨대 의장이 의회 비서장을 임명하고 싶다면, 먼저 스스로 의회 내부에서 ‘승진’을 시킬 것인지, 아니면 ‘외부 선발’을 할 것인지 결정해야 한다. 또한 임의로 응시자격을 정할 수 있는 것이 아니라 「공무원 승진법」 및 시행세칙에 근거하여, 법률규정에 따른 비서장 직위자격에 부합하는 자에 대하여 인선해야 한다.

내부선발을 결정한 경우 ‘승진점수표준표’가 정한 종합시험평가항목에 따라 후보자에 대한 1차 점수를 책정하고, ‘적격심사위원회’에 제출하여 심사를 한다. 즉 최종 점수는 의장이 모두 결정하는 것이 아니고, ‘적격심사위원회’에서 결정하는데, 종합 점수를 확인하여, 1~3등을 결정하고 의장이 이 3명 중 1명을 선택하여 임명할 수 있다. 그렇기 때문에 반드시 최고점자가 선택되는 것이 아니라 의장이 결정하

여 임명한다. 이 부분에서는 의장의 인사권한이 크다고 볼 수 있다. 이 후 선발 과정과 자료를 상급 기관인 행정원 인사총처 및 고시원에 보고하고, 위법행위 여부를 확인받게 된다. 절차상 위법행위가 없다면 그대로 인사결정이 된다.

외부선발 시 먼저 인사관련 공무원들과 함께 자격조건을 정하고, 전국 공무원을 대상으로 결원공고를 낸다. 지원자 명단이 결정 된 후 ‘적격 심사위원회’의 심사평가를 받고, 1~3등을 결정한다. 이후 의장이 3명 중 1명을 선택하면, 관련 선발 과정과 자료를 상급 기관인 행정원 인사총처 및 고시원에 보고하고 마찬가지로 위법행위 여부를 확인받게된다. 위법행위가 없다면 이대로 인사결정이 되는 것은 내부와 외부가 같다. 결론적으로 관련 규정 및 실제 운영 과정에서 많은 제약이 있기는 하지만 기본적으로 “의회 사무국 공무원의 임면권은 의회(의장)이 독립시행한다”라고 할 수 있다.

4) 지방의원 보좌관 제도

대만의 보좌관(공비조리)은 직할시의회와 시의회별로 차이가 있는데, 직할시의원은 6~8명, 시(현)의원은 2~4명을 채용할 수 있다. 이들 보좌관은 임기가 정해져 있는데, 의원과 임기가 같다. 보좌관의 대우는 직할시의원 보좌관의 총 인건비가 월 860만원 범위에서 1인당 280만원을 초과할 수 없다. 즉 월액 각 100만원 정도로 8명을 고용하거나, 월액 각 280만원 보좌관을 3명 고용하거나 선택하여 보좌진을 운영할 수 있는 것이다. 의회에서 지원하는 보좌관 이외에 개별적으로 채용하는 경우를 사비조리(사비보좌관)라 한다. 공비보좌관과 사비보좌관을 모두 의원의 필요에 따라 자체적으로 결정하며 자체적으로 채용을 진행한다. 의원보좌관의 업무범위 역시 의원이 자체적으로 관리하고 정한다.

의회 사무국 내에 의원개인별 사무실이 있다. 우리나라도 일부 지방의회에서 의원회관을 운영하고 의원 개인 사무실을 제공하고 있는데, 대만은 숙식이 가능하도록 침실이 딸린 사무실이 제공되는 등 호화롭다는 느낌이 들 정도로 여유로운 환경이 제공되고 있었다. 의원사무실은 보좌관들이 함께 사용한다.

보좌관의 업무는 ① 법안업무 ② 회계감사(예산결산 심사) ③ 서면질의 또는 구두질의 관련 원고 작성 ④ 선거구 경영(유권자 대상 서비스) 으로 나눌 수 있는데, 질의원고 작성에서 의제내용의 파악과 자료수집능력이 중시되고 주로 이 업무를 담당한다. 또한 지역구를 의원이 직접 관리하기도 하지만 경조사 참석, 지방주민활동, 지방건설공사 추진, 프로젝트 개선, 청원에 대한 협조 등을 보좌관이 상당부분 담당하고 이 역할이 상당히 중요하다. 보좌관을 지역민이 평가한다고 까지 이야기되는 이유이다.

대만에서 보좌관 제도의 찬반론이 있는데, 찬성론으로 과거 의원이 반드시 자비를 이용해 감독, 예산심사, 법안 연구 등 활동에 종사하여 경비부담을 받았던 것을 대폭 감소시켜 주고, 전문 보좌관 인재를 육성하거나 남겨둘 수 있게 해주었다는 점이다. 또한 공비 보좌관이 있게 되면서 이러한 경비 부족으로 인해 발생하는 문제를 감소시켰고, 젊은 인재들이 정치경험을 쌓게 됨으로써 향후 의원이 되는 교두보

가 된다는 긍정적 측면도 있다. 반면, 현재 제도적으로 의회와 협력해서 의원 보좌관을 육성하는 전문 기관이 없으므로 정치학과 등 대학에서 훈련된 성과를 가지고 정치현장에 투입되는 실효성이 적으며 의원 보좌관의 총액 월급이 정해져 있는 상태이므로 승진의 길이 사실상 막혀있어 장기간 전문적으로 업무를 수행하지 못하고 임시직에 머무른다는 비판도 있다.

5) 후원회 제도

우리나라는 지방의원들이 후원회를 두지 못한다. 대만은 지방의원 후원회 제도가 존재한다. 의원이 후원금을 받는 한도는 없으며, 유권자인 개인은 연간 약 1,080만원까지 후원가능하다. 다만 정치인 1명에게 360만원을 후원하는 제한은 있다. 기업후원도 가능한데, 기업은 1년 3,600만원까지 후원이 가능하다.

6) 기타 의정활동 수당

그 밖에 대만지방의원에게는 다양한 수당이 추가 지원된다. 언뜻 봐서는 과도하다는 생각이 들 정도로 지원은 풍부하다.

1. 출석비(出席費) : 회기 출석 시 1일 1,000 TWD(타이완달러)(약 36,000원)
2. 교통비(交通費) : 회기 출석 시 1일 1,000 TWD(약 36,000원)
3. 식비(膳食費) : 회기 출석 시 1일 450 TWD(약 16,000)
4. 춘절 위로금(구정 상여금 春節慰勞金) : 직할시의원 1년 176,618 TWD(약 645만원) / 현(시)의원 112,913 TWD(약 415만원)
5. 대민서비스비(為 民服務費) : 직할시의원 매월 20,000 TWD(약 730만원) / 현(시) 의원 9,000 TWD(약 330만원) / 실비지급
6. 해외 시찰비(出國考察費) : 직할시의원 1년 150,000 TWD(약 548만원) / 현(시) 의원 100,000 TWD(약 365만원) / 실비지급
7. 건강검진비(健康檢查 費) : 1년 16,000 TWD(약 58만원) / 실비지급
8. 보험비(保險費) : 1년 15,000 TWD(약 54만원) / 실비지급
9. 의장특별비(議長特別費) : 직할시의원 200,000 TWD(약 740만원) / 현(시)의원 88,000 TWD(약 320만원)
- 9.1. 부의장특별비(副議長特別費) : 직할시의원 140,000 TWD(약 510만원) / 현(시)의원 44,000 TWD(약 160만원)
10. 보좌관 임금(助理薪資) : 직할시 의회 의원 240,000 TWD(약 877만원) 지원 /

- 현(시) 의회 의원 80,000 TWD(약 290만원) 지원
- 직할시 의회의원 공비 보좌관(公費助理) 6~8명 /
현(시) 의회 의원 공비 보좌관 2~4명)

3. 일본

1) 입법기관의 분류

일본은 우리와 비슷한 3단 입법기관 체계이다. 한국, 대만, 일본이 중앙입법기관-광역입법기관(광역의회)-기초입법기관(기초의회)인 것은 모두 같다. 구체적인 구성에서는 약간 차이를 보이는 데, 일본 국회는 우리와는 달리 양원제로 구성되며, 광역단체는 도도부현, 기초단체는 시정촌으로 기본 구성된다. 도도부현은 1도(도쿄도), 1도(홋카이도), 2부(오사카부, 교토부), 43현으로 구성된다. 시정촌은 20정령시, 772시, 743정, 189촌을 합하여 총 1,724개에 달한다.⁸⁾ 도도부현 이외의 행정구역으로 중핵시, 특례시 등이 있으며 그 밖의 기초자치단체로 23특별구(도쿄내), 175구, 18지청·진흥국⁹⁾, 307군이 별도로 있다. 광역단체인 도도부현과 기초단체인 시정촌에 의회를 둔다.

2) 지방의회의 구성

일본의 지방의회는 우리와 마찬가지로 헌법과 지방자치법에 따라 구성된다. 일본헌법 제93조는 “지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 의하여, 그 의사기관으로서 의회를 설치한다.”고 규정하고 있고, 지방자치법 제89조에서는 “보통지방공공단체에 의회를 둔다”라고 규정하고 있는 점은 우리 제도와 많은 유사점을 갖는다. 그러나 지방자치단체의 규모에 대하여는 어느 정도의 자율성을 갖는데 우리의 기초자치단체에 해당하는 규모의 정촌위원회와 같이 의회가 없이 선거권을 갖는 자로 구성된 총회를 구성하기도 한다. 이는 미국 등에서 타운미팅(town meeting)과 같은 직접민주적 구성이다.

일본 중앙정부가 국왕(천황)이 있고 양원제와 수상을 두는 특징을 갖는 데에 비하여, 지방자치단체는 우리와 유사한 일원제를 택한다. 일본은 지방의회의 구성에서도 상당한 자율성을 부여하고 있는데 대표적으로 의원의 정수도 지방자치단체에서 정할 수 있다. 인구단계별 상한에 따른 제한이 있기는 하지만 그 범위 안에서 의회의 규모를 어떻게 할 것인지도 지방자치단체에서 조례로 정할 수 있는 것이다.¹⁰⁾

8) 2019.2. 현재. 일본정부통계(<https://www.e-stat.go.jp/municipalities/number-of-municipalities>)

9) 시정촌을 보다 효율적으로 넓은 지역을 관리하기 위해 구분된 행정구역 (<https://kotobank.jp/word/振興局-537348>)

10) 일본지방자치법 제90조 ① 도도부현의회의 의원의 정수는 조례로 정한다. 제91조 ① 시정촌의회의 의원의 정수는 조례로 정한다.

3) 지방의회 인사권

일본의 의회 공무원의 인사권은 규정상 의장이 갖는다(일본지방자치법 제138조¹¹⁾). 다만 실제로는 의장이 전속으로 인사권을 실행하지 못하는 경우가 많다고 한다. 대만의 경우보다 후퇴한 형태로 운영된다고 평가할 수 있다. 즉 일본 지방의회의 인사권은 의장과 지방자치단체의 장이 상호 협의하여 결정하는 형태이다. 임용을 의장이 하기는 하지만 이는 형식적인 측면이 강하고, 일반행정직 공무원으로 채용되어 근무하므로 실제 권한은 단체장에게 있다고 볼 수 있다. 한국과 마찬가지로 집행부 공무원이 의회로 발령받아 근무하는 형태가 되므로 언젠가 다시 집행부로 돌아갈 상황이 발생한다. 의회 공무원이 집행부에 대하여 대립하거나 업무상 강한 요청이 어려운 현실이다.

4) 지방의원 보좌관 제도

일본은 우리나라와 마찬가지로 보좌관 제도가 없다.

사무국은 의원개인에 대한 지원구조가 아니라 의원 전체에 대하여 정책보좌를 수행한다. 다만 보좌관을 채용할 수 있도록 총액으로 정무활동비를 제공하는데, 보좌관을 원하는 의원은 정무활동비의 상한범위에서 보좌관을 채용하여 인건비로 지출할 수 있다.

5) 후원회제도

우리나라와 다르게 일본 지방의원 후원회제도가 있다. 다만 의원 개인에게 직접 후원을 할 수 있는 것은 아니고 정치인 후원회 등 단체를 통하여 기부할 수 있는 형태이다. 이는 실질적 차이는 없어 보이며 운영상 절차나 투명성을 강화하기 위한 형식적 절차이다. 개인이 기부할 수 있는 것은 연간 1,000만원 한도가 있으나 의원 1인당 받을 수 있는 상한은 없다. 이상 대만과 일본의 제도를 한국과 비교하여 표로 정리해 보면 다음과 같다.

11) 일본지방자치법 제138조

- ① 도도부현의 의회에 사무국을 둔다.
- ② 시정촌 의회에 조례로 정하는 바에 따라 사무국을 둘 수 있다.
- ③ 사무국에 사무국장, 서기 그 밖의 직원을 둔다.
- ④ 사무국을 두지 않는 시정촌의 의회에 서기장, 서기 그 밖의 직원을 둔다. 다만, 정촌에는 서기장을 두지 않을 수 있다.
- ⑤ 사무국장, 서기장, 서기 그 밖의 직원은 의장이 임명한다.
- ⑥ 사무국장, 서기장, 서기 그 밖의 직원의 정수는 조례로 정한다. 다만, 임시직은 그렇지 않다.

구분	한국	일본	대만
의회 인사권	<ul style="list-style-type: none"> 의회공무원 인사권은 자치단체장에 있음 (※ 지방자치법 개정안에서는 의장이 행사) 	<ul style="list-style-type: none"> 인사권이 의장에게 있으나, 실제로는 의장과 단체장이 협의하여 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 의회직원 인사권은 의장에 있으나, 국가시험 등을 통과한 공무원 중에서 공정하게 선발
보좌관 제도	<ul style="list-style-type: none"> 의원 개인보좌관 없음. 지방자치법 개정 후 의원 2~3명 당 한명의 정책지원인력 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 의원 개인보좌관 없음. 다만, 의원에게 지급되는 정무활동비로 필요에 따라 개별 직원 채용 가능. 	<ul style="list-style-type: none"> 사무처가 예산을 지원하여 채용하는 보좌관은 6~8명 사무처와 별도로 의원개인이 보좌관 채용 채용 총원 : 직할시의회는 6~8명/ 현의회는 2~4명 (총액 약 873만원 범위에서 채용하되, 1명당 월급 291만원이 상한)
후원회 제도	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원 후원회 없음 후원회 둘 수 있도록 정치자금법 개정 논의 중(선관위 추진 입장) 	<ul style="list-style-type: none"> 정치인후원회(단체)를 통한 기부 가능 후원인 1명당 1,000만원 기부한도 있음. 의원이 받을 수 있는 한도는 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> 선거기간 중에만 인정되며, 개인 및 기업별로 모금상한액 있음. - 개인 : 후원금 총 약 1,100만원, 정치인 1명 당 후원금 약 365만원 이내 - 기업 : 100만 타이완 달러 (약 3,650만원) 상한액
기타 의정 활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> 월정수당 280~360만원(의회별로 다름), 연구비 등 150만원, 여비(실비) 등을 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 급여 월 960만원, 정무활동비 월 540만원 회파(교섭단체) 지원금 별도 지급 (의원당 140만원 정도로 의원수 비례 지급. 지방의회마다 액수 차이 있음) 	<ul style="list-style-type: none"> 급여 및 수당, 상여금 약 월 526만원 보좌관 두는 경우 인건비 별도 지원 (최대 873만원)

6) 의정활동 지원금

각 지방의원 별로 약간씩 차이가 있기는 하나 광역의원은 의원에게 급여로 월 960만원, 정무활동비로 약 540만원 정도를 지원한다. 즉 월 보조금으로 1,500만원 가량을 지원받고 있기 때문에 정무활동비로 개별 직원을 채용함으로써 사실상 보좌관을 제공받는 효과를 누릴 수 있는 것이다. 다만 이 경우 항목 및 사용액을 신고하여야 하며, 지방의회는 회파¹²⁾ 및 의원별로 사용액을 상세히 공개한다. 정무활동비는 포괄적인 사용이 가능하며 의원 개인에게 지급되는 정무활동비와 별도로 회파에 지급되는 정무활동비가 있다. 회파 구성의원 수에 비례하여 연간 1천만원에서 많게는 25억원까지 지급되는 경우가 있었다. 정무활동비로 회파에 별도로 직원을 두고 운영하는 경우도 있었다. 별도 직원운영은 정책연구실 기능을 수행하게 되며 사실상 보좌관으로 활용도 가능한 것으로 해석된다.

12) 우리나라 교섭단체와 비슷하다. 다만 한 정당이 하나의 교섭단체를 구성하는 우리나라와는 달리 일본은 한 정당이 여러 회파를 구성하기도 하고 여러 정당이 한 회파를 구성하기도 한다.

Ⅳ. 지방의회 의정활동 지원의 개선점

1. 의장 직속의 전문보좌기구 설치

의정활동을 강화하기 위한 조직개편 방안으로 사무처장 아래에 2개의 실국을 설치하여 입법지원기구를 강화하는 방안이 거론된다. 현행 지방자치법 제91조제2항 등 법령의 제약이 있고, 법령의 범위에서 사무처의 기능도 전문화되어가고 있지만 실국장이 없는 사무처장 통할 체계에서는 운용상 한계가 드러나기도 한다. 국회의 입법조사처, 예산정책처의 기능과 같은 전문성 있는 독립기구가 필요하다. 현재는 서울이나 경기도와 같은 거대 지방의회에서도 독립기구가 실현되지 못하고 있고, 규모가 적은 지방의회는 상임위에 전문위원이 한 두명 있는 상황에 그치고 있다. 상임위에서 담당하고 있는 입법연구, 정책제언 기능을 별도로 분리하여 전문성을 가질 필요가 있다. 향후 인사권 독립 등 지방자치법이 개정되어 의장이 독립적인 권한을 가지게 되면 의원의 수요에 맞는 전문적인 지원이 가능하게 된다. 국회 조직역시 사무처 소속이 아닌 의장직속으로 설치되어 있듯이 지방의회도 참고할 필요가 있을 것이다.

2. 정책전문 지원 인력 도입 및 전문성 강화

지방의회의 끊임없는 보좌관제도도입에 대한 요구와 건의로 국회제출된 「지방자치법 전부개정안」에서는 지방의원의 개별적 보좌인력 대신 조례로 정하는바에 따라 정책지원 전문인력을 두도록 하고 정책지원 전문인력의 직급, 직무, 임용절차 등 필요한 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 아직 세부적인 시행령은 나오지 않았지만 자치분권 종합계획 발표 당시 의원 2명당 1명의 정책지원 인력을 두어 의원의 의정활동을 지원하도록 하겠다는 입장이다. 국회의원 당 9명의 보좌인력을 두는 것에 비하면 매우 열악한 지원이다. 지방의원이 2명당 1명꼴로 배치된 인력을 의정활동 지원에 효과적으로 활용할 수 있을지 의문이다. 적어도 의원 한명 당 1명씩은 배치하여 의정활동의 일부 예컨대, 지역민원 업무대행, 입법정책 등 관련 자료 수집 및 제공 등을 담당하게 하여 지방의원의 과중한 업무를 담당할 수 있도록 할 필요가 있다.

현재 「지방자치법 전부개정안」에서 구체적인 정책전문 지원 인력에 대한 구체적 내용이 없으나 국회를 거쳐 시행된다면 다음과 같은 사항을 고려하여 운영될 필요가 있다. 첫째, 현재 「지방공무원법」 및 임용령 등 관련 법령안 개정이 이뤄지지 않는 현실에서 즉 의회직렬이 없는 상황에서 전문성을 갖춘 일반임기제로 채용할 필요가 있다(류춘호, 2019:28) 장기적으로는 의회직렬을 신설하여 전문성을 확보하고 집행부와 대등한 위치에서 견제와 균형을 이루는 것이 가장 바람직할 것이다. 둘째, 전문인력이 지방의원

의 예산, 입법, 감사, 유권자 응대 등의 업무를 보좌할 수 있도록 하고 개인 비서로 전락하지 않도록 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 셋째, 채용된 전문인력이 영속성을 갖고 의회에 정착할 수 있도록 지속 가능한 교육 훈련체계를 마련하여야 할 것이다.

3. 의회 인사권 확보를 통한 독립성 강화

지방의회 사무처가 의정활동 지원을 강화하기 위해서는 구조적인 개선도 뒤따라야 한다. 앞서 말한 전문기구의 설치 또는 상임위원회 강화는 의장이 사무처의 기구와 정원에 대한 권한을 갖고 있을 때 의미가 있다. 현재와 같이 집행부에 인사권을 의존하고 있는 상황에서는 의원의 수요에 따른 지원이 어렵다. 선출직이 아닌 공무원은 결국 피임용권자의 위치에 있다. 일반공무원이 적극성을 갖지 못하는 이유이다. 그러나 의회직렬 신설 등 자체적인 인사제도를 갖춘다면 의회전문성을 갖는 공무원이 늘어나고 대립관계를 전제로 하는 우리 법체계하에서 견제와 균형이라는 지방자치제도 원리에 보다 충실하고 효율적인 조직의 운영이 가능하다.

현재 지방자치법 전부개정법률안(정부안)이 3월 28일에 국회에 제출되었으며, 공포 후 1년 이후부터 시행되는 것으로 예정되어 있다. 지방자치법에서 지방의회 공무원에 대한 인사권을 지방의회 의장에게 두는 것을 골자로 하고 있다. 기존 제주특별자치도에서는 조례에 따라 의회 사무직원에 대한 임용권한이 의장에게 있다. 그러나 이는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」에 따라 특별로 인정되는 예외적 사항일 뿐이며 일반적인 인사권은 아니다. 오히려 기존의 인식은 의장이 인사권을 갖지 않는 것이 타당하다고 하였다.

경기도의회가 헌법소원을 제기한 지방자치법 제91조제2항 위헌소원 결정(헌재 2014. 1. 28. 2012 헌바216)에서 “지방의회 의장에게 소속 사무직원의 임용권을 부여하게 된다면, … 별도의 의회직렬을 신설 … 광역 단위로 임용시험 등을 통한 신규임용 체계를 갖춘다 하더라도 … 직렬 당 그 인원이 수십 명에 불과할 수밖에 없어 … 인사적체, 신규임용 저조로 인한 우수인력 확보의 어려움, 의회직렬에의 기피 현상 등이 발생할 우려 … 사무직원을 전문계약직의 형태로 단기고용하는 … 그 역시 경력직공무원에 대한 선호 등 우리 사회의 고용구조상 수월치 않을 … 자칫 정치적 엽관주의가 만연할 위험성이 … 지방자치단체 소속 지방공무원을 파견하는 형식으로 인력수급을 하되 임용권은 지방의회 의장이 갖는다는 방식 … 또한 현재 제기되는 문제점은 해결하지 못한 채 실제로는 지방자치단체의 장의 적극적인 협조를 얻지 못한다면 파견되는 지방의회 사무직원의 수준 저하 등과 같은 위험만을 가중시킬 우려”¹³⁾ 등 부정적 판단을

13) 헌법재판소판례집 26-1상, 94-97쪽

전제로 한다. 그러나 지방의회 인사권 독립은 기관대립형을 취하고 있는 우리 지방자치제도하에서 대립 기관 상호 견제와 균형을 달성하고 인사권자와 인사감독권자의 일치가 필요하다는 점, 실질적 인사권이 있는 집행부를 견제하지 않으려는 특성으로 현실적 문제점이 발생하는 점, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 등 현행 법령에서 지방의회 의장의 소속 공무원에 대한 독립적 권한 강화방안을 마련할 법률상 의무가 있는 점 등을 고려해 볼 때 기존의 인식에는 많은 변화가 필요하다(이상갑, 2018:19).

4. 후원회 제도도입

우리 지방의회의 후진적인 부분 중 하나가 바로 후원회 제도이다. 앞서 본바와 같이 대만과 일본 모두 지방의원에 대한 후원회를 인정하고 있으나, 우리 「정치자금법」은 아직까지 지방의회 의원에 대한 후원회 지정을 인정하지 않고 있다. 이 부분에 대해서도 헌법소원 제기 등 지방의회 및 시도의장협의회 차원에서 후원회를 인정해줄 것을 수차례 촉구하였다. 과거 명예직, 무보수 지방의원에서 전업으로 의정활동을 하고 있고 지방의원이 원칙적으로 겸직이 금지되어 있는 점과 후원회지정을 인정하는 다른 선출직 공무원과의 형평성 측면에서도 지방의원만을 후원회에서 배제하는 것은 정당성을 인정받기 어렵다는 것이다.

앞서 언급한바와 같이 중앙선거관리위원회가 「정치자금법」을 개정하여 지방의원 후보까지 후원회 설치를 허용하겠다고 발표한 만큼 현재 진행되고 있는 「지방자치법 전부개정법률안」 추진에 발맞춰 조속한 법률개정을 통해 다음 지방선거에서는 적용될 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 의정활동비 지원 체계화

지방의원에 지원되는 의정활동비 등으로는 의정 자료 수집·연구 등을 위해 매월 지급하는 의정활동비와 공무여행 시 지급하는 여비, 직무활동에 대해 지급하는 월정수당이 있다. 최근 지방자치법 시행령 개정으로 개선된 부분은 월정수당으로 종전 월정수당 지급 기준액과 범위 등을 시행령에서 구체적으로 정했던 사항을 지방자치단체가 지역 주민수, 재정능력 등을 종합적으로 고려하여 정하도록 자율권을 부여한 것이다. 이는 각 지방의 다양한 여건과 상황을 존중한 것으로 매우 바람직한 현상이다.

그러나 전반적인 의정활동비 지원 측면에서 본다면 아직은 현실과 동떨어져 있다. 예컨대 「지방자치법 시행령」 제33조 별표5는 지방의회 의원 여비지급범위 중 원격지 거주 의원 여비지급 기준을 숙박하는 경우에만 운임, 숙박비 및 식비를 지급하도록 되어있어 숙박하지 않으면 여비를 받을 수 없는 불합리한 구조에 있다. 숙박하지 않더라도 운임 및 식비를 지급하도록 하는 별표 개정이 시급하다.

그 밖에 국회의원에게 지급하고 있는 입법활동비(입법기초자료 수집·연구 등 입법활동을 위한 필요경

비), 입법 및 정책개발비(입법 및 정책개발활동 지원경비) 등에 준하는 의정활동 수당을 입법화하여 다양한 의정활동을 할 수 있도록 지원하여 지방의원의 자발적인 연구모임 활성화를 통한 지방의원의 연구역량 증진 및 지방의회의 지방자치단체에 대한 견제기능이 강화될 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결 어

이 글에서는 지방자치제도의 발전과 주민들의 복리를 가장 효율적으로 향상시킬 수 있는 것은 주민의 가까이에 있는 지방의회와 지방의원들임을 전제로 하였다(보충성의 원칙, 효율성의 원칙). 지방의회의 발전방향은 의회의 구성원인 지방의원에 대한 의정활동 지원으로 이루어지는 것이 효과적이고, 연혁과 제도가 비슷한 대만과 일본의 사례를 참고하려 하였다. 우리지방자치제도는 많은 발전을 이룩했다. 과거 선진지시찰이라는 이름으로 일본 등 해외제도를 그대로 도입하려 노력했다면, 이제는 오히려 우리의 제도가 더 발전되어 있는 상황도 있었다. 외국의 제도를 답습하는 차원을 넘어서 참고하여 발전시키는 상황이 되었다고 생각한다.

현재 지방자치법 전부개정법률안이 국회 통과만을 앞두고 있다. 이 법률안은 전국시·도의장협의회 등 지방의회의 자치분권에 대한 끊임없는 노력의 결과로 지방의회 인사권 독립 등 기존 지방자치제도에서 훨씬 발전된 내용을 담고 있다. 대통령의 주도로 발의된 헌법개정안은 국회의 반대로 진행되지 못하고 있지만, 법률의 영역에서라도 자치분권을 강화하려는 노력에 대한 기대는 어느 때보다도 크다. 특히 우리나라 지방의회 구조는 소위 강시장 약의회 형의 구조를 가지고 있어 기관대립형을 취하지만 대등한 구조의 견제와 균형, 주민대의기관으로서의 제대로된 감시기능이 이뤄지고 있지 않다. 여기에 더해 중앙집권적 통제방식으로 지방의회의 조직, 입법, 예산 등에서 자율성을 갖고 있지 못한 것이 현실이다. 지방자치법 전부개정법률안이 통과된다면 조금이나마 이러한 잘못된 구조가 근본적으로 바뀌는 토대가 될 것으로 기대한다.

30년 전 1987년 헌법체제에서 국민의 자유가 어느 정도 실현되었다고 자찬한다면, 이제는 주민 복지와 생활의 향상을 위하여 지속된 노력이 필요하다. 주민이 원하는 것이 무엇인가를 파악하고 어떻게 충족시킬 것인가는 중앙정부보다 지방의회가 중심이 되어 지역에서 논의가 이루어져야 한다. 그러려면 현재보다 더 많은 환경 개선이 필요하다. 의정활동 지원이 확충되면 우수 의원의 유인책으로 작용할 수 있고 이는 주민복리의 향상으로 이어진다. 제도개선은 역량강화로 이어진다. 의회 인사권 독립 등 의정활동 지원 강화방안은 주민의 삶의 질 향상을 위한 효율적인 투자가 될 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강석주(2013). 『지방의원 의정활동 지원제도에 관한 연구』, 고려대학교 행정대학원 석사논문
- 강재규(2011). “행정사무감사실효성 확보방안에 관한 연구”, 『지방자치법 연구』 제31호, 151-174
- 김찬동(2009). “지방의회의 정책역량과 제도선택 - 정책활동지원제도 도입을 사례로-”, 서울행정학회 학술대회 논문집, 서울행정학회, 351-368
- 류춘호(2019). “지방의회 ‘정책지원 전문인력’의 향방”, 『월간 공공정책』제159호, 한국자치학회, 28-30
- 문원식(2014). “지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석”. 『한국정책연구』 제14권 제2호, 경인행정학회, 1-21
- 문원식·박형규·홍수동(2016). “자치입법권의 범위와 한계”, GRI논총 18권 1호, 경기연구원, 170-190
- 박형규(2010). “지방의회 제도개선 요구”, 『공공정책 21』, 한국공공정책연구소, 28-30
- 신원득·문현미(2017). 「지방의회 후원회 제도의 도입과 전망」, 경기연구원
- 신원득(2008). 「지방의원 의정비 제도의 진단과 과제」, CEO Report, 경기연구원
- 이기우(2016). “지방의원 선거 정당공천이 필요한가”, 『월간 공공정책』, 제126호, 한국자치학회, 14-16
- 이상갑(2018). “지방의회 인사권 독립에 관한 연구”, 『한국과 국제사회』 제2권2호, 한국정치사회연구소, 5-40
- 이준일(2015). 『헌법학강의』, 홍문사
- 홍정선(2015). 『신지방자치법』 제3판, 박영사
- 입법정책연구회(2015). 『지방의회 의원 보좌관제도에 관한 연구 - 지방자치법 개정안에 따른 사전입법 영향분석 -』
- <http://www.ggc.go.kr> 경기도의회 홈페이지
- <http://likms.assembly.go.kr> 국회 의안정보시스템
- <https://www.e-stat.go.jp/municipalities/number-of-municipalities> 일본정부통계
- <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924026435&code=11121900&cp=nv국민일보,2018.10.31>

박형규 lucky88@gg.go.kr

동국대학교 법정대학교 동 대학원을 졸업하고 2008년 강남대학교에서 사회복지학박사(노인복지행정 전공)학위를 받았다. 현재 경기도의회 입법정책담당관으로 지방의회에서 27년간 근무하고 있으며 한국 지방자치학회 이사를 맡고 있다. 강남대학교, 성결대학교 행정학과, 장안대학교 행정학과·사회복지학과, 성결대학교 대학원, 평택대학교 대학원, 보건복지인력개발원, 경기도인재개발원 강사를 역임하였다. 관심분야는 자치법규와 입법, 노인복지행정 등이며 주요 논문으로는 지방의원의 행정사무감사·조사 실시기법(자치의정), 조례의 입법영향평가 시행사례분석(자치의정), 자치조례 입법평가에 대한 소고(자치발전), 자치법규 입법영향분석에 대한 소고(자치발전), 지방의회 인사권독립 제도개선에 관한 연구(한국지방자치학회), 대만 지방의회 보좌관제도(공공정책), 임종교육서비스가 노인의 죽음태도에 미치는 영향(한국노인복지학회) 등 다수의 논문을 발표하였다.

전부열 jby@gg.go.kr

아주대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고, 경기대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 현재 경기도의회 입법정책담당관실 입법운영팀장으로 입법조사관의 의정지원활동 및 자치법규 제·개정 사항을 총괄하고 있다. 경기도·경기도의회에서 29년간 근무하고 있으며 4년 간 공무원 임용시험 면접관으로 활동하였다. 관심분야는 지방분권과 지방의회의 인사권 독립, 정책보좌관제도, 지방의회 의정역량 강화를 위한 제도개선 등이다.

성은빈 eunbinni@gg.go.kr

2011년 서강대학교 법과대학 대학원에서 헌법학으로 박사학위를 받고 서강대학교 강사 및 동 대학원 법학연구소 인권법센터 연구위원을 거쳐 현재 경기도의회 입법정책담당관실에 조례 입법업무를 담당하고 있다. 주요실적으로는 「제3기 헌법재판소 평등권에 관한 판결 성향분석」, 「대학자치에 관한 연구」, 「지방의회의 효율적인 자치입법 활동을 위한 개선방안: 경기도 사례를 중심으로」 등이 있다.

홍수동 manual@gg.go.kr

한국외국어대학교 법학과를 졸업하고 고려대학교 법학과 박사과정에 재학 중이다. 현재 경기도의회 입법정책담당관실 입법조사관으로 근무하고 있다. 주요실적으로 「주민복지 강화를 위한 지방분권의 보장」, 「개헌 이후 지방분권의 과제」, 「자치입법권의 범위와 한계」 등이 있다.