「지방정부연구」 제20권 제1호(2016 봄): 457-475
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.1 (2016 Spring)
DOI http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.1.19

광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구: (가칭) 광역정책지원단의 설립을 중심으로*

유 동 상**
강 인 호***

국문요약

본 연구는 기존의 지방의회 전문성 강화와 관련된 대안들이 현재의 상위법령의 제약, 재정건전성 악화 우려, 그리고 이로 인한 주민의 사회적 합의 도출의 어려움 등으로 인해 실현가능성이 낮다는 점에서 출발하였다. 이로 인해 본 연구는 현실적인 대안이 될 수 있는 광역-협력적 거버넌스의 이론적 근거 하에 '(가칭)광역정책지원단' 설립을 제시하고 있다. '광역정책지원단'은 그 성격상 일정 권역내의 기초지방자치단체들이 공동부담으로 설립할 수 있기 때문에 재정 건전성 악화 우려를 불식시킬 수 있다는 장점이 있다. 또한 지방자치단체가 공동으로 출자 혹은 출연하여 공동의 광역연구기관을 설립하기 때문에 법적 문제가 제기될 가능성이 매우 낮다. 이러한 공동의 투자는 지역주민들로 하여금 연구기관의 설립에 동의를 구할 수 있는 원동력이 될 것이다. 오늘날 지방자치단체의 당면한 문제는 더욱더 복잡해지고 다양화되고 있다. 이러한 문제해결을 위해서 지방의회는 전문성을 구비하고, 문제해결을 위한 정책대안을 개발·제시해야 할 것이다. 이를 위한 현실적인 전문성 제고 방안이 '(가칭)광역정책지원단' 설립이라고 판단된다.

주제어: 광역-협력적 거버넌스 구축, 광역정책지원단, 지방의회 전문성, 지방의회, 지방의원

Ⅰ. 서론

1991년 지방의회가 부활된 이후 25년이 경과되었다. 지난 25년 동안 지방의회는 적지 않은 성과를 거두었다. 한국의 지방자치 발전을 위하여 나름대로 많은 노력을 기울여 왔으며, 지방자치의 실현이라는 측면에서 민주주의 공고화에 많은 기여를 했다고 할 수 있다. 하지만 여전히 법·제도적 한계로 좌절을 경험하고 있으며, 특히 지방의원의 전문성 문제로 언론에 회자되면서 지방의회 무용론이 대두된 것도 사실이다[1]. 지방의회의 성과는 연구들마다 상이하게 나타나고 있다. 그러

* 본 논문은 2015년도 조선대학교 연구비 지원을 받아 연구되었으며, 논문에 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원분들께 깊은 감사를 드립니다.
** 제1저자
*** 교신저자

나 공통적으로 지역 내 민주주의 정착에 기여했으나 이를 실질적으로 뒷받침할 만한 전문성과 역량이 부족했다는 것이 일반적인 평가이다(강인호 외, 2004: 204; 김순은 외, 2016: 149-150).

지방의회가 주민의 의사와 이익을 대표하는 동시에 집행기관을 감시·견제하는 책무수행을 위해서는 법·제도적 차원의 뒷받침이 필요하다. 이러한 노력이 부족하다면 막강한 조직과 인력, 정보를 가지고 있는 집행기관을 적절히 통제하지 못하고 단순한 거수기로 전락할 수도 있다. 지방의회가 본연의 기능을 실질적으로 행사할 수 있도록 법적 권한과 조직·인력·예산을 지원해 주지 않으면 한국의 지방자치는 여전히 반쪽자리로 남을 수밖에 없다. 지방자치의 완전한 실현과 지방의회의 기능약화에 따른 존립위기를 극복하고, 지방의회를 창조적 방향으로 개선할 수 있는 수단의 하나가 지방의회 의원의 전문성 강화일 것이다. 지방의회는 주민들의 사회적 가치를 배분하는데 영향을 미치는 다양한 정책문제를 심의하고 결정하는 곳이다(Crane et. al., 1968). 따라서 지방의회의 역할과 위상 강화는 지방자치제도 전반의 성패와도 직결된다(Abney & Lauth, 1986; Hill & Mladenka, 1992). 지방의회가 입법과 정책기능을 제고하고 집행기관을 적절히 통제하기 위해서는 지방의원의 개별적 역량이 강화되어야 한다. 이를 위해 현재 지방의회는 정책보좌기구로서 의회사무기구를 설치하고 있다. 즉 광역의회의 경우 전문위원 또는 입법정책담당을 두고 상임위별로 의정지원활동을 펼치고 있다. 그러나 전문 인력의 부족으로 체계적인 의정활동지원에는 한계가 있다는 지적이다(한국지방행정연구원, 2013). 이러한 현상은 상대적으로 재정력이 취약하고, 인구가 소규모인 기초의회의 경우 더욱더 심화되고 있다. 대다수의 기초의회가 전문 인력의 채용을 통한 의정활동 지원이 불가능한 것으로 파악되고 있다(최근열, 2015). 이러한 문제점 극복을 위해 지방의원 보좌관제도를 도입해야한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 지방의원의 전문성 강화를 위해 지방의원 보좌관제도를 도입하지는 논의는 상위법령의 근거 불충분, 지방 재정력의 건전성 악화, 보좌관의 개인 비서화 등을 이유로 제도화되지 못하고 있다(임승빈, 2013). 지방의원의 전문성 강화를 위한 조직 및 운영차원에서의 논의는 의회사무기구의 독립 혹은 의회사무기구 소속 직원의 인사권 독립 등으로 다루어지고 있다(강인호 외, 2004; 최봉기 외, 2008; 권영주, 2011). 이러한 논의의 요지는 의회사무기구의 인사권 독립을 통해 사무직원들의 인센티브 구조를 개선하고 새로운 의회직렬을 만들어 지방의회의 전문성을 제고해야 한 것이다(권영주, 2011). 그러나 이러한 주장은 상위법령의 제약, 의회사무기구의 불필요한 조직 확대와 취약한 지방재정에 미치는 부정적 영향 등으로 실행가능성이 낮다고 할 수 있다.

"현대의회는 행정국가가 되면서, 집행부의 전문적인 지식과 정보를 다루고 분석할 수 있는 역량이 갖추어지지 않으면, 의결권이나 행정감시권을 수행할 수 없는 경우들이"(김찬동, 2008: 439)발생하기 때문에 의원들의 전문성이 더욱더 강조되고 있다. 최근 지방의원이 처리하는 조례안, 예산·결산 및 청원 등은 그 안건이 더욱더 복잡해지고 전문적인 지식을 필요로 하고 있다. 또한 지역주민의 복리 증진을 위한 적극적인 정책입안 기능을 의원들에게 필요로 하고 있다. 지방의원들에

1) 지방의회에 대한 부정적 평가는 지방의회의 기본적인 문제라기보다는 대부분 제도자체와 일부 의원들의 개인적인 행태에 대한 비판에서 출발한다고 할 수 있다. Edwards와 그의 동료들(2008)은 지방의회가 비판의 대상이 되는 이유는 지방의회의 활동이 이해되기 어렵고, 제도적으로 집행기관의 장이나 연방정부 만큼 대중적인 관심을 받지 못하고 있으며, 저조한 의정활동성과 때문이라고 주장하고 있다.

게 전문성 강화를 위한 유·무형적 지원이 필요한 시점이다. 그러나 의회사무기구의 독립이나 의원 보좌관제도의 도입은 현실적으로 실행 가능한 대안이 못되고 있다. 따라서 본 논문에서는 현실적으로 시행이 어려운 의회사무기구의 독립이나 의원보좌관제도의 도입보다는 현재의 법·제도 내에서 지방의회가 보다 전문적인 정치·행정적 지식을 바탕으로 지방의회의원의 전문성 강화에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이러한 방안 모색을 위해 의회사무기구의 인사권 독립, 의원보좌관제도 및 지방의회의원의 전문성 강화를 위한 다양한 논의들을 우선 살펴보고, 이러한 논의들이 가지고 있는 현실적인 어려움을 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 지방의회의원의 전문성을 강화시킬 수 있는 실현가능한 대안을 모색하는 것이 본 논문의 목적이다.

Ⅱ. 지방의회의 기능과 전문성

한국의 지방자치단체는 지방의회 의원들이 의정활동을 원활하게 수행할 수 있도록 의회사무기구를 두고 있다. 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 광역의회 의원의 경우 1인당 평균 사무직원의 수가 1.7명이다. 기초의원의 경우에는 1.1명이다. 이러한 숫치는 지방의원들이 의회사무기구로부터 충분한 의정활동지원을 받지 못하고 있다는 것이다. 각 지방의회별로 살펴보면, 광역의회 중 대전이 2.7명으로 가장 많았고 전남이 0.9명으로 가장 낮은 것으로 나타나 의정활동을 보좌하는 사무직원의 수가 광역의회별로 편차가 큰 것으로 나타나고 있다. 기초의회의 경우 거의 유사한 분포를 보이고 있으나 서울이 1.4명으로 가장 많고 경상남북도, 부산 및 대구 등이 1.0명으로 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 1〉 광역 및 기초 지방의회 의원, 사무직원, 전문위원 현황(2015년 말 기준)

구분	광역자치단체					기초자치단체				
	의원	사무직원	직원/의원	전문위원	위원/의원	의원	사무직원	직원/의원	전문위원	위원/의원
합계	789	1,322	1.7	158	0.2	2,898	3,316	1.1	656	0.2
서울	106	237	2.2	20	0.2	419	591	1.4	86	0.2
부산	47	90	1.9	10	0.2	182	176	1.0	41	0.2
대구	30	66	2.2	6	0.2	116	112	1.0	25	0.2
인천	35	81	2.3	5	0.1	116	139	1.2	25	0.2
광주	22	51	2.3	5	0.2	68	76	1.1	15	0.2
대전	22	59	2.7	5	0.2	63	77	1.2	15	0.2
울산	22	45	2.0	5	0.2	50	64	1.3	13	0.3
세종	15	19	1.3	3	0.2	-	-		-	
경기	128	147	1.1	22	0.2	431	497	1.2	94	0.2
강원	44	62	1.4	8	0.2	169	204	1.2	42	0.2
충북	31	58	1.9	8	0.3	131	154	1.2	29	0.2
충남	40	60	1.5	11	0.3	169	186	1.1	42	0.2
전북	38	69	1.8	8	0.2	197	216	1.1	47	0.2
전남	58	54	0.9	12	0.2	243	261	1.1	55	0.2
경북	60	77	1.3	11	0.2	284	294	1.0	65	0.2
경남	55	70	1.3	12	0.2	260	269	1.0	62	0.2
제주	36	77	2.1	7	0.2	-	-		-	

자료: 행정자치부(2016),「행정자치통계연보」.

전문위원의 경우 광역의회는 의원 1인당 평균 0.2명인 것으로 나타나 전문적인 정책보좌 인력이 절대적[2]으로 부족한 것으로 나타났다. 기초의회 역시 유사한 분포를 보이고 있다. 울산광역시의 기초의회는 0.3명으로 타 기초의회 보다 높은 것으로 나타났는데, 이는 상대적으로 재정력이 좋은 울산광역시의 특징으로 보인다.

지방의회의 전문성은 보좌기구 및 인력의 전문성과 직접적인 관련이 있다. Rosenthal(1989: 69)은 1960년대 중반 이전 대다수 미국의 州의회가 저조한 성과로 비판의 대상이 되었지만, 1965년부터 1985년에 걸쳐 의원들이 의정활동에 전념하는 시간을 늘리고, 또한 전문 지원 인력을 증원하고, 절차와 시설을 개선함에 따라 의정활동이 더욱더 활발해지고 전문성과 대의성(代議性), 민주성이 강화되었다고 보고하였다. 김광남 외(2007)의 조사 역시 이와 유사하다. 이 조사연구에 따르면, 보좌기구의 전문성과 지방의원의 전문성과는 밀접한 관련성이 있다는 것이다. 따라서 지방의회의 본래 기능을 원활히 수행하기 위해서는 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위한 전문적인 보좌기관의 제도화가 필요하고, 특히 전문성을 가진 지방의회 보좌 인력의 확충은 무엇보다도 중요하다(Rosenthal, 1989). 권영주(2011)는 지방의회사무기구의 독립이 지방의회의 전문성을 높일 수 있다고 주장하고 있다. 권교수에 의하면, 지방의회의 전문성을 높이기 위해서는 의정활동을 지원해 주는 사무직원들의 능력을 지방의회 의원들이 충분히 동원하고 활용할 수 있어야 하는데, 현행 제도하에서는 사무직원들의 임명권이 지방자치단체장에게 있기 때문에 의회 사무직원의 활용을 적극적으로 할 수 없는 상황이라는 것이다. 지방의회의 사무직원이 의원들에게 전력을 다해야 함에도 불구하고 자치단체장의 눈치를 볼 수밖에 없는 구조라는 것이다.

Ⅲ. 광역-협력적 거버넌스

앞에서 살펴보았듯이 지방의원보좌관제도를 도입하거나, 의회사무기구 직원의 인사권을 독립시키는 것이 지방의회의 전문성 강화에 기여한다는 것은 재론의 여지가 없다(권영주, 2011; 임승빈, 2013). 그러나 지방의원보좌관제도를 도입하거나, 의회사무기구 직원의 인사권을 독립시키는 방식은 상위법령의 제약, 지방재정 건전성 약화, 그리고 사회적 합의 측면에서 다양한 문제점을 노출시키고 있어 현실적으로 실현가능성이 적은 대안이라고 할 수도 있다. 임승빈 교수(2013)가 지적했듯이 이러한 제도적 변화를 위해서는 「헌법」과 「지방자치법」 등 여러 관련법의 개정이 선행되어야 하는데 이는 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 이러한 문제점들을 피하면서 현실적으로 가능한 대안이 있어야 한다. 본 논문에서는 이러한 관점에서 광역-협력적 거버넌스 구축을 통해 현실적으로 가능한 대안을 도출하고자 한다.

광역 거버넌스 이해를 위해서는 우선 로컬 거버넌스에 대한 논의가 필요하다. 로컬 거버넌스는 처음으로 Stoker(1997)가 영국 지방정부의 역할이 변화하는 현상을 설명하기 위해 사용했다.

2) 지방의회와 국회의 단순 비교는 무리지만, 국회의 경우 입법조사처 직원만 107명이고, 예산정책처의 연구 인력을 포함하면 국회의원 1인당 연구보좌 인력은 1.2명을 넘고 있다(금창호·강신일, 2014: 378-379).

Stoker는 지방정부의 복지서비스 공급을 설명하기 위해 로컬 거버넌스를 사용했는데, 지방정부가 민주성 부족으로 인한 정당성의 위기에 있으므로 로컬 거버넌스의 개념은 지방정부의 서비스 전달기능보다는 지방정부의 정치적 역할에 초점을 두어야 한다고 강조했다. 즉 지방정부가 일방적으로 결정하고 집행하던 비민주적 역할을 축소하고, 다양한 이해 관계자들이 참여하는 네트워크를 형성, 이를 조정하는 정치적 역할을 증대해 나가야 한다는 것이다. 로컬 거버넌스 개념은 학자들과 학문적 성향에 따라 다양한 모형들이 제시되고 있다. Ross(2001)는 로컬 거버넌스를 지방수준의 새로운 의사결정방식으로서, 로컬 거버넌스의 주체는 공공기관뿐만 아닌 공공과 시민사회와의 새로운 관계를 발전시키는 개념으로 이해하였다. 최영출(2004)은 지방정부수준에서 정부커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태라고 개념을 규정하면서 지리적으로 제한된 공간 내의 다양한 참여자들의 공동의사결정을 강조했다. 박재욱(2000)은 "단순한 시민참여 개념보다 적극적인 개념으로 행정기관과 기업 및 시민집단 간의 관계에 근거하여 공·사간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 공공문제를 해결해가는 방식"이라 정의하고 있다. 결국 로컬 거버넌스는 "기존의 지방정부 중심의 통치 방식에서 탈피하여, 지역의 공공문제 해결을 위하여 정부, 기업, NGO, 이익단체 등 다양한 지역의 구성원들이 동반자 관계에 기초하여 의사결정의 전반에 참여하는 문제해결방식 또는 사회적 조정장치"(한국지방행정연구원, 2013)로 설명될 수 있다. 따라서 광역 거버넌스는 이러한 로컬 거버넌스의 속성을 지닌 광역단위의 집합적 거버넌스라고 할 수 있다.

광역-협력적 거버넌스의 논의를 위해서는 또한 협력적 거버넌스에 대한 설명이 필요하다. Shergold(2008)는 협력적 거버넌스를 자율적인 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통해 기존의 전통적인 조직경계와 정책을 벗어난 새로운 사회문제 해결방식으로 개념화했다. Agranoff(2007)는 의도적으로 형성되어 비 계층적인 권위구조에 따른 의사소통 체계를 가지는 "공공관리 네트워크(Public Management Network: PMN)"로 개념화하면서 구조화된 새로운 사회문제 해결방식임을 강조하였다. 이명석(2010)은 계층제, 시장, 네트워크의 세 가지 사회적 조정양식이 가지는 한계점을 보완하기 위해 이러한 세 가지 조정양식이 자율적인 행위자와 조직들 사이의 다양한 형태의 상호작용을 통해 최적의 조합을 달성하고 이를 통해 조직의 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결방식이라고 주장했다. 또한 기존의 공공부문 주도의 협력적 거버넌스에서 사회구성원의 상호작용을 포괄적으로 고려하는 수평적, 민주적 협력적 거버넌스를 강조하였다.

광역-협력적 거버넌스는 광역 거버넌스와 협력적 거버넌스의 융합형태로서 광역수준의 지역을 공간단위로 사회문제 해결을 위해 지방정부, 민간부문, 시민단체 등 다양한 사회 구성원들의 자율적인 협력을 통한 수평적 네트워크를 지향하는 거버넌스를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 광역-협력적 거버넌스는 다음과 같은 역할 수행이 가능하다고 할 수 있다.

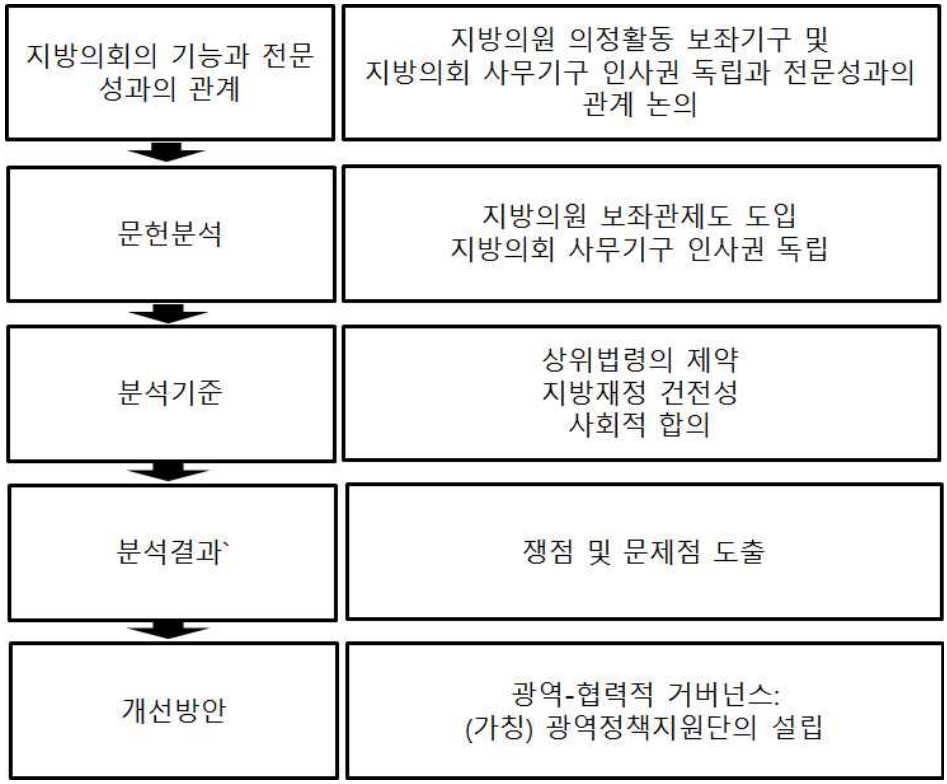
첫째, 지방정부, 민간, 시민단체 등 사회구성원이 정부의 공식적 권위가 아닌 직접적인 참여에 의해 자발적으로 사회문제를 해결한다는 측면에서 현재의 계층제와 법질서의 변화 없이 해결책모색이 가능하다. 즉 상위법령의 제약으로부터 자유로울 수 있다는 것이다.

둘째, 광역-협력적 거버넌스는 문제해결에 있어 참여자들의 적극적인 상호작용을 중시하고 이들 간의 상호작용을 통해 사회문제 해결을 위한 의견일치가 가능해지고 사회적 합의를 이끌어내는 데 유리하다. 이것은 사회적 합의 가능성이 높다는 것을 의미한다.

셋째, 광역-협력적 거버넌스는 거버넌스에 참여하는 구성원들이 자발적으로 형성하는 것이기 때문에 강제적이고 제도적인 조직보다 비용-편익 측면에서 유리하다고 할 수 있다. 즉 지방재정의 건전성을 위협하는 요인들을 최소화할 수 있다는 것이다.

지방의회의 전문성 강화라는 문제 또한 지방자치의 발전과 주민의 복리를 위해 반드시 해결해야 할 사회문제라 한다면 이 문제는 협력적 거버넌스를 활용하여 해결이 가능하다고 할 수 있다. 이러한 논의에 근거하여 본 연구를 위한 분석틀을 제시하면 〈그림 1〉과 같다. 우선 기존의 지방의회의 전문성 강화를 위한 논의들을 살펴보고 이러한 논의들이 현실화되지 않는 이유를 법·제도의 개정, 사회적합의 도출의 어려움, 그리고 재정적인 문제라는 세 가지 분석기준에 대비하여 그 쟁점과 문제점을 진단하고 이러한 문제점 해결의 대안으로서 광역-협력적 거버넌스 구축을 활용한 지방의회 의원의 전문성 강화 방안을 제시하고자 한다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



Ⅳ. 선행연구 분석

1. 선행연구 검토

1) 지방의회 사무기구[3]의 인사권 독립[4]

지방의회사무기구의 의원들의 의정활동을 보좌하기 위한 초기 연구는 지방의회사무기구의 기능 개선에 초점이 맞추어져 있었다. 김동훈(1993)은 지방자치가 발전함에 따라 지방의회의사무기구의 개편과 인력의 확충, 그리고 인사권이 독립되어야 한다고 주장하였다. 송광태(1995)는 서울시의회 사무기구의 업무분장 개선을 통해 사무기구가 원활하게 지방의원들을 보좌할 수 있도록 하는 개선방안을 제시했다. 이후 2000년대에 들어오면서 지방의회사무기구의 기능강화, 사무직원들의 역량강화(강인호 외, 2004)에 대한 논의가 지속되어 왔다. 지방의회사무기구의 인사권 독립에 대한 논의는 2000년대 중반 이후부터 본격화되었다. 이용우(2007)는 지방의회의 인사권을 개

3) "지방의회 사무기구는 의회의 일반적인 행정사무뿐만 아니라 본 회의, 상임위원회, 각종 소위원회의 등 회의를 준비하고 진행을 보조하며, 조례안의 심의·의결, 예산안의 심의·확정, 행정사무감사 및 조사업무와 집행기관을 견제·감시하기 위한 기타 활동 등 광범위한 분야에 걸쳐 의원의 의정활동을 지원하는 기능을 수행하고 있다. 즉 의회가 제 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체계인 사무기구는 직·간접적으로 의원들의 의정활동을 보조하면서 사실상 의정활동의 질적 수준을 결정한다는 점에서 비서기구(secretary)로서의 업무를 수행한다고 할 수 있다. 따라서 의회사무기구의 지원기능은 세 가지 측면에서 논의할 수 있다. 첫째, 조직유지 차원에서는 의회 자체의 관리유지를 위한 기능으로서 회계, 시설물 관리, 문서접수처리, 사무실 배치 등의 업무가 여기에 속한다. 둘째, 운영차원에서의 의회라는 조직 속에서 특정 업무의 역할을 보좌하는 기능으로서 의사진행, 입법지원체제의 운영, 전문위원 운영 등이 여기에 속한다. 셋째, 기능차원에서 의회에 요구되는 기능을 발굴하기 위하여 필요로 하는 일체의 행위를 말하는 것으로서 예산심의, 각종 정책의 평가, 의안처리를 위한 정보수집 및 분석 등의 업무가 여기에 속한다. 의회는 정치의 장이지만 사무기구는 행정의 장이다."(강인호 외, 2004: 205-206에서 재인용).

4) "의회사무기구 인사권 독립 필요성은 지방의회의 지방정책에 대한 책임성 강화와 밀접한 관련을 맺고 있다. 대부분 지방자치단체는 자신의 정책개발을 위하여 주민에 의하여 직접 선출된 독립적이고 자율적인 정치적 집단(지방의회)을 활용하며 집행기관을 관리·감독하고 있다. 이에 집행기관은 정책집행에 가시적인 책임을 지게 되는데, 이러한 상황과 같은 정책형성 및 정책집행에 관한 책임성 메카니즘은 직업공무원과 선출직 지방의원 간 긴밀한 관계성을 갖는 공동 활동(shared activity)영역이다. 의회사무기구 인사권 독립 필요성은 또한 지방의회의 현실적인 지위 및 권한강화와도 깊은 관련이 있다. 지방정부라는 제한된 범위에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제도 미약하고, 전문적인 자치입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 이행하기 위한 지방의회의 자치권도 보장받지 못하는 현 상황에서 실질적인 의정성과를 기대하기 어려운 실정이다. 특히 기관대립형 하에서는 집행기관의 장이 행정적 문제보다는 선거 등의 정치적 문제에 더 큰 신경을 쓰게 되고, 행정이 집행기관의 장에 의해 주도되므로 행정과정에 다양한 주민의 사가 충분히 반영되지 못하고 있다. 인사운영 개선의 필요성 증대도 의회사무기구 인사권 독립을 위해 필요하다. 지방의회-단체장 간 균형과 견제 형태의 지방정부 운영체제를 가진 한국의 경우, 지방의회사무기구를 통해서 집행기관의 정책과 입법을 분석 평가하고, 예산안과 조례안을 지방의원의 관점에서 입법 대안으로 제안하거나 예산안을 심사할 수 있도록 의회사무기구의 전문 인력 확보가 필수적이다. 또한 집행부에 대한 효율적인 견제와 감시가 중요한 기능을 수행함에 따라서 지방의회의장의 의회사무기구직원 인사에 대한 독립성 강화 등 합리적이고 효율적인 인사운영 개선이 필요하다."(한국거버넌스학회 의정연구회, 2013: 11에서 재인용).

별의회가 권한을 가져야 한다면서 지방의회의 인사권 독립은 당위적인 것이라 주장하였다. 최봉기 외(2008)는 지방의회사무기구의 실태를 조사·분석한 후, 지방의회의 역량강화를 위해 지방의원들 스스로 목소리를 높여 지방의회사무기구의 인사권 및 관리운영권의 완전한 독립을 위한 현실적 대안을 제시해야한다고 주장했다. 강장석(2008)은 지방의회사무기구 인사권의 독립은 현행 자치법규의 월권적 성향에 의한 것이기 때문에 지방자치의 궁극적 발전을 위해 「지방자치법」개정이 선행되어야 한다고 주장했다.

〈표 2〉 지방의회사무기구 인사권 독립에 관한 연구

저자	내용
김동훈(1993)	지방의회의 사무기구 개편과 인력의 확충, 인사권의 독립
송광태(1995)	서울시의회 사무기구의 업무분장의 개선을 통해 사무기구가 원활하게 지방의원들을 보좌할 수 있도록 개선방안을 제시
강인호 외(2004)	지방의회 사무기구의 기능강화, 사무직원들의 역량강화
이용우(2007)	지방의회의 인사권 독립에 대한 당위성 논의
최봉기 외(2008)	지방의회 사무기구실태 조사·분석을 통해, 지방의회의 역량을 강화하기 위해 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 보다 현실적인 관점에서 제시
강장석(2008)	지방의회 사무기구 인사권의 독립은 현행 자치법규의 월권적 성향에 의한 것이기 때문에 지방자치의 궁극적 발전을 위해서는 지방자치법의 개정 등이 필요함을 주장
양기근(2008)	경상남도 의회를 대상으로 지방의회의 의정활동이 활발히 이루어지고, 기능을 다하기 위해서는 의회사무기구의 인력확충과 제도개선 그리고 인사권의 독립이 선행되어야 한다고 주장
최봉기(2012)	지방의회가 제 기능을 발휘하기 위해서는 지방의회 사무기구의 인사권 독립은 물론 광역의원들에게 의정활동 보좌 인력을 지원해야 한다고 주장
박형규(2012)	대만의 지방의회의 인사권 독립을 벤치마킹하여 한국에서도 의회 사무기구의 인사권 독립이 실현되어야 한다고 주장
백종인(2011)	현실적으로 지방의회의 사무기구 인사권이 독립된 후 예상되는 문제점과 해소방안을 논의하고, 인사권 독립에 반대하는 주장에 대한 논리적 반박을 제공하고 있음
권영주(2011)/ 대구경북연구원(2012)	인사권의 독립을 위해 지방의회 사무기구의 의회직렬제의 신설필요성 제기
하동현·안영훈(2012, 2013)	외국 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 벤치마킹하고, 전문성 강화를 위해 인사권 독립이 필요하다고 주장
신원득·이상미(2008)	상위법령의 부재 및 제한으로 인해 인사권의 독립이 어려움을 분석
이철우·정재화(2009)	경기 동북부 지방의회 의원들을 대상으로 설문분석을 통해 직무에 따른 임명권 이원화 주장

2000년대 후반부터 지방의회사무기구의 인사권 독립에 대한 현실적 대안 제시가 활발하게 논의되었다. 양기근(2008)은 경상남도의회를 대상으로 지방의회의 의정활동이 활발히 이루어지고 그 기능을 다하기 위해서는 의회사무기구의 인력확충과 제도개선 그리고 인사권 독립이 선행되어야 한다고 주장하였다. 최봉기(2012)는 지방의원들의 전문성 강화를 위해서는 지방의회사무기구의 인사권 독립은 물론 광역의원들에게 의정활동 보좌 인력을 지원해야 한다고 주장했다. 박형규(2012)는 대만 지방의회의 인사권 독립을 벤치마킹하여 한국에서도 지방의회사무기구의 인사권

독립이 실현되어야 한다고 주장하였다. 백종인(2011)은 보다 현실적으로 지방의회사무기구 인사권이 독립된 후 예상되는 문제점과 해소방안을 논의함으로써, 인사권 독립에 반대하는 입장에 대해 반박을 하고 있다. 이 외에도 인사권의 독립을 위해 지방의회사무기구의 의회직 신설(권영주, 2011)이 필요하다는 논의, 일본 등 외국의 지방의회사무기구의 인사권 독립을 벤치마킹한 연구(하동현·안영훈, 2012; 2013), 법·제도적인 문제제기(신원득·이상미, 2008), 경기 동북부 지방의회 의원들을 대상으로 설문분석을 통해 직무에 따른 임명권 이원화(이철우·정재화, 2009) 등 인사권 독립에 대한 논의는 현재에도 지속되고 있다.

2) 지방의원 보좌관제도의 도입[5)]

지방의회 의원들의 의정활동을 원활하게 수행할 수 있도록 지원하고, 이들의 전문성을 강화하기 위한 또 다른 논의는 보좌관제도의 도입이다. 보좌관제도 도입에 대한 논의는 크게 당위적·규범적인 논의와 실질적 접근 두 가지로 나눌 수 있다. 송광태(2003)는 보좌관제도가 지방의원들의 전문성을 강화시키고 이를 통해 의정활동을 원활하게 수행하는데 그 역할에는 재론의 여지는 없으나, 현실적으로 불가능하기 때문에 의회사무기구직원에 대한 인사권 독립과 전문위원실의 인력을 보강하는 차원에서 대안을 제시하였고 보좌관제도의 도입은 장기적 과제로 남겨 놓았다. 진세혁·임병연(2005)은 일본과 미국 등 선진국의 지방의회 정책보좌기능이 실효를 거두고 있는 것처럼, 한국도 지방의회의원의 정책능력과 전문성 제고를 위해 정책보좌관제도를 도입해야 한다고 주장하면서, 현재의 지방자치단체의 재정적 여건을 고려해 단기적으로 비상근 전문 인력을 적극적으로 활용해 볼 것을 제안했다. 최진혁(2011)은 현행 지방의원들의 정책결정능력 제고를 위한 전문적 보좌인력이 부족하다고 지적하면서 장기적으로 의원 보좌관제도의 도입을 검토할 필요가 있다고 지적하였다. 임영덕·신나은(2012)은 광역지방의회에서는 집행부의 방대한 조직에 대한 효율적인 견제·감시의 한계, 자료수집·주민의견수렴·각종 민원처리·조례 및 예산심의 폭주 등의 현실적인 이유와 지방의회가 행정부의 대칭축에서 정책제안이나 정책집행상의 감시기능 등을 원활하게 수행하기 위해서는 조직적 차원의 정책보좌 및 협력만으로는 불가능하고 비회기중에 활동하는 각종 사항을 효과적으로 보좌하기 위해서는 개인적 차원의 인력지원이 불가피한 사항임으로 의원보좌관제도를 도입해야 한다고 주장하였다.

---

5) 광역의회의원들이 보좌관제도 도입을 주장하는 논의의 핵심은 상대적으로 의원 1인당 주민대표 범위와 관할구역이 넓으며, 의원들의 의정업무량이 과다하다는 것이다(최병대, 2009; 강상원 외 2009). 지방의원의 업무량은 "1999년부터 2012년까지 총 3,078건의 국가사무가 지방으로 이양됨에 따라 이를 감독할 지방의원의 업무량 역시 지속적으로 증가하고 있고, 이들 사무를 제대로 견제·감독해야할 지방의원이 혼자서 감당하기에는 현실적으로 역부족한 상황"이라는 것이다(김석조, 2013: 4). 지방의회 유급보좌관제도의 도입 필요성은 전국시·도의회의장협의회를 중심으로 중앙정부와 정치권에 지속적으로 요구했던 현안이었다. 그동안 중앙정부는 국민적 공감대 형성 미흡과 유급제의 시행에 따른 시기상조론, 재정부담 문제 등을 이유로 반대의 입장을 취했으나, 박근혜정부 출범 초기 이 문제를 긍정적으로 검토했었다. 보좌관제도 도입과 관련하여 언론에서는 500억 정도의 추가비용이 발생할 것이라고 예측하였고, 전국시·도의회의장협의회에서는 연간 246억원 정도가 소요될 것으로 당시 전망했다. 이 액수는 당시 전체 광역의회가 다루는 전체 예산 가운데 0.01% 정도에 불과한 액수라고 주장했다(한국거버너스학회 의정연구회, 2013: 15).

또한 지방의원의 경우 지역구 관리 등의 정치적 활동이 많은 점을 감안한다면, 집행부를 견제·감시하는 지방의원 고유의 기능 수행에 어려움이 있다고 보면서, 보좌관제도가 도입된다면 이들의 전문적 식견을 바탕으로 좀 더 내실 있는 의회 기능을 수행할 수 있다고 주장하는 연구도 있었다(한상우, 2007). 장영두(2006) 역시 지방의회 의원들이 주민의 복리증진에 기여하기 위해서는 의회의 정책연구기능이 강화되어야 하고, 전문위원의 질적·양적 증가와 더불어 보좌관제도의 도입을 장기적으로 고려해야 한다고 주장하고 있다. 이와 유사하게 이정훈·김진윤(2010)은 지방의원 개인의 전문성 향상을 위해서는 상임위원회 중심으로 의정활동을 보좌할 수 있는 정책지원인력의 보강이 필요하다고 지적하고 있다. 이외에도 지방의회사무기구의 인사권 독립과 병행하여 보좌관제도의 도입, 그리고 합리적인 의정비 지급 등 다양한 제도들을 복합적으로 제시함으로써, 단편적인 하나의 제도 개선을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화보다는 광범위한 관련 법·제도의 복합적 개선이 필요하다는 주장도 있다(강인호, 2013; 김순은, 2013).

보좌관제도의 도입과 관련하여 가장 많은 논의가 이루어지고 있는 것은 실질적인 접근 방식이다. 안영훈·김성호(2007)는 광역의원들을 대상으로 한 조사에서 전문보좌관을 의원의 신분, 정수, 예산 등의 요인들과의 관계 속에서 보좌기관을 의장소속의 독립기관, 위원회 보좌관, 의원 개별보좌관 순의 3단계 도입방안을 제시하였다. 또한 보좌관제도의 도입과 더불어 전문위원실의 인력의 충원, 의정지원인력의 확충이 동시에 이루어 져야 한다는 경남발전연구원(2007)의 연구도 있다. 경기도 의회(2007)는 국내·외 사례들을 비교·분석해 지방의회의 전문성 향상과 정책기능 제고를 위해 전문보좌관제의 도입이 필요하다고 주장하고 있다. 박형규(2007)는 지방의원의 전문성을 입법기능에 두고, 지방의회의 입법활동 활성화를 위해 입법지원기능이 강화되어야 하는데, 이를 위해서는 유급보좌관제의 도입이 필요하고 이를 통해 지방의원들이 입법전문성 향상, 입법자료 수집 및 입법기능의 효율적 수행이 가능하다고 제시하고 있다.

조석주·박기관(2010)은 좀 더 구체적으로 단계별 차등적 보좌관제 도입을 제시하고 있다. 하나는 보좌인턴제를 시범실시한 후 유급 보좌관제를 확대 실시하는 방안, 열악한 지방재정의 부담을 고려하여 유형별로 3-4개의 의회를 대상으로 공동 보좌관제를 시범실시한 후 모든 광역의회로 확대하는 방안, 그리고 마지막으로 자치단체의 규모에 따른 차등적 및 단계적 실시를 검토해 볼 필요가 있다고 했다. 이정진·하혜영(2011)은 지방의회 정책 보좌기구의 현황과 관련된 논의들을 검토하면서 지방의원들의 의정 활동을 지원하고 정책 전문성을 높이기 위해서는 지방의회에 별도의 정책보좌기구를 설치하는 방안, 위원회별 전문위원수를 확대하는 방안, 광역의원에 한해 유급 보좌관을 도입하는 방안 등을 제시하였다. 김찬동(2010)은 현재 의정활동의 지원을 위한 자치법령들이 지방자치단체의 다양한 사회적·지리적·경제적 다양성을 고려하지 못하고 획일적이어서, 자치단체의 다양한 요인들과 지방의원들의 직무량, 수준 등을 고려한 법률개정이 선행되어야 한다고 주장하고 있다. 박순종·박노수(2014) 또한 보좌관제도의 도입은 지방자치단체의 지역적 여건과 특수성을 고려하여 지역특성에 부합하는 제도설계가 필요하다고 주장하면서, 이를 위해 보좌관제도의 도입여부를 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있도록 선택권과 자율성을 부여하는 개방형 제도와 중앙정부 관리의 효율성을 위한 메뉴형을 혼합할 것을 제시하고 있다. 제3의 조직구성을

〈표 3〉 지방의원 보좌관제도 도입에 관한 연구

저자	내용
송광태(2003)	보좌관제도가 현실적으로 불가능함으로 의회사무직원에 대한 인사권의 독립과 전문위원실의 인력을 보강하는 차원에서 대안을 제시하고 보좌관제도의 도입은 장기적 과제로 남김
진세혁·임병연(2005)	일본과 미국의 지방의회 정책보좌기능을 분석하여 한국도 지방의회의원의 정책능력과 전문성의 제고를 위해서는 정책보좌관제도를 도입해야 한다고 주장
최진혁(2011)	현행 지방의원들의 정책결정능력을 제고하기 위한 전문적 보좌 인력이 부족하다고 지적하면서 장기적으로 의원 보좌관제도의 도입을 검토할 필요가 있음을 지적
임영덕·신나은(2012)	광역지방의회에서는 집행부의 방대한 조직에 대한 대칭축에서 정책제안이나 정책집행상의 감시기능 등을 원활하게 수행하기 위해서는 조직적 차원의 정책보좌 및 협력만으로는 불가능함으로 의원보좌관제도를 도입해야 한다고 주장
한상우(2007)	지방의원의 경우 지역구 관리 등의 정치적 활동이 많은 점을 감안한다면, 집행부를 견제하거나 감시하는 지방의원 고유의 기능수행을 위해 보좌관제도의 도입이 필요하다고 주장
장영두(2006)	지방의회 의원들이 주민의 복리증진에 기여하기 위해서는 의회의 정책연구기능이 강화되어야 하고, 이를 위해 전문위원의 질적·양적 증가와 더불어 보좌관제도의 장기적 도입 검토가 필요하다고 주장
이정훈·김진윤(2010)	지방의원 개인의 전문성을 향상시키기 위해서는 상임위원회를 중심으로 의정활동을 보좌할 수 있는 정책지원 인력의 보강이 필요하다고 지적
강인호(2013)/ 김순은(2013)	지방의회 사무기구의 인사권 독립과 병행하여 보좌관제도의 도입, 그리고 합리적인 의정비 지급 등 다양한 제도들을 복합적으로 제시함으로써, 단편적으로 하나의 제도 개선을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화보다는 광범위한 관련 제도의 복합적 개선이 필요하다고 주장
안영훈·김성호(2007)	광역의원들을 대상으로 한 조사에서 전문보좌관을 의원의 신분, 정수, 예산 등의 요인들과의 관계 속에서 보좌기관을 의장소속의 독립기관, 위원회 보좌관, 의원 개별보좌관 순의 3단계 도입방안을 제시
경남발전연구원(2007)	보좌관제도의 도입과 더불어 전문위원실의 인력의 충원, 의정지원인력의 확충이 동시에 이루어져야 한다고 주장
경기도 의회(2007)	국내·외 사례를 비교·분석하여 지방의회의 전문성 향상과 정책기능 제고를 위해 전문보좌관제의 도입이 필요하다고 주장
박형규(2007)	지방의원의 전문성을 입법기능에 두고, 지방의회의 입법활동 활성화를 위해 입법지원기능이 강화되어야 한다고 주장
조석주·박기관(2010)	단계별 차등적 보좌관제 도입을 제시하고 있음. 보좌인턴제를 시범실시한 후 유급 보좌관제를 확대 실시하는 방안, 열악한 지방재정의 부담을 고려하여 유형별로 3-4개의 의회를 대상으로 공동 보좌관제를 시범실시한 후 모든 광역의회로 확대하는 방안, 그리고 마지막으로 자치단체의 규모에 따른 차등적 및 단계적 실시를 검토해 볼 필요가 있다고 주장
이정진·하혜영(2011)	지방의회 정책 보좌기구의 현황과 관련된 논의들을 검토하여 지방의원들의 의정 활동을 지원하고 정책 전문성을 높이기 위한 방안으로 지방의회에 별도의 정책보좌기구를 설치하는 방안, 위원회별 전문위원의 확대 적용하는 방안, 광역의원에 한해 유급 보좌관을 도입하는 방안 등을 제시
김찬동(2010)	의정활동의 지원을 위한 자치법령들이 지방자치단체의 다양한 사회적, 지리적, 경제적 다양성을 고려하지 못하고 있어 지나치게 획일적이라고 지적하면서, 이러한 다양한 요인들을 고려하여 지방의원들의 직무량과 수준 등을 고려한 법률개정이 선행되어야 한다고 주장하고 있음. 이와 더불어 지역사회 인재개발관점에서 지방의회 보좌 인력의 강화가 필요하다고 주장
박순종·박노수(2014)	보좌관제도의 도입은 지방자치단체의 지역적 여건과 특수성을 고려하여 지역특성에 부합하는 제도설계의 필요성을 제시하면서, 이를 위해서는 보좌관제도의 도입여부는 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있도록 선택권과 자율성을 부여하는 개방형 제도를 선택하고 중앙정부 관리의 효율성을 위해 메뉴형을 혼합할 것을 제시
금창호·강신일(2014)	기존의 지방의원 전문성 제고를 위한 다양한 제도들에 대한 논의가 현실적으로 한계가 있다고 지적하면서 국회의 입법조사처를 벤치마킹하여 지방의원의 전문성 제고를 위한 조직적 지원시책으로 “(가칭) 지방의정센터” 설립을 제시하고 그 구체적인 설립방안을 제시

통해 지방의원을 보좌해야 한다는 주장도 있다. 금창호·강신일(2014)은 기존의 지방의원 전문성 제고를 위한 다양한 제도들에 대한 논의가 현실적으로 한계가 있다고 지적하면서, 국회의 입법조사처를 벤치마킹하여 지방의원의 전문성 제고를 위한 조직적 지원시책으로 "(가칭) 지방의정센터" 설립을 제시하고 그 구체적인 설립방안을 제시하고 있다.

2. 선행연구의 쟁점과 문제점

지방의회 사무기구는 「지방자치법」지방의회의 사무기구 설치에 관한 규정이 존재함으로 인해 지방의회는 자신들의 의정활동을 보좌할 수 있는 사무기구를 설치하는데 법적 문제는 없다. 그러나 사무기구의 직원을 지방의회의장이 추천을 하고 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있는 상황에서는 지방의회의 독립성이 보장될 수 없으며, 또한 보좌 인력을 두는 것은 법령에 규정이 명시되지 않아 지방의회의 전문성을 높이는 데는 그 한계가 있다.[6] 이러한 법적 한계에도 불구하고 선행연구들은 지방의회사무기구의 인사권을 독립하는데 필요한 논리를 제공하고 있어 향후 인사권 독립의 논리적 근거로 활용하기에 충분하다. 그러나 대부분의 선행연구들이 제시하고 있는 인사권 독립의 방향은 기존의 「헌법」, 자치법규 등 상위법령의 개정이 선행되지 않고는 불가능한 사안들이다. 또한 현재의 기관대립형 지방자치제도 하에서 집행부의 동의여부, 중앙정부와의 갈등 등 다양한 비현실성을 내포하고 있어 문제가 될 수도 있다. 지방의회의 인사권을 독립할 경우 소규모 지방자치단체는 조직 확장 및 인력보충이 불가피해 취약한 지방 재정력을 고려해 볼 때 경제적으로 혹은 지역주민들의 사회적 합의를 이끌어내는 데는 한계가 있을 수 있다.

보좌관제도의 도입에 대해서 정부는 지방의원보좌관제 도입을 지방자치단체의 열악한 재정과 법률적 근거가 존재하지 않는다는 이유로 반대하고 있다.[7] 반면, 찬성 측의 입장에서는 「헌법」에 규정된 지방자치의의와 「지방자치법」의 취지에 따라 도입 가능성을 열어두어, 각 지방자치단체가 해당 지방자치단체의 재정상황, 개인보좌관제 필요성 등을 검토하여 도입 여부를 스스로 판단할 수 있도록 해야 한다는 입장이다. 정부는 지방의회 의원의 전문성 강화에 대해 의원 보좌 인력을 충원하는 것을 반대하면서 보좌관제 도입보다는 정책지원 차원에서 상임위원회에 전문 인력을 배치하는 등 조직적인 보좌 인력 보강을 통한 전문성 확보를 권고하고 있다(김찬동, 2007). 그러나 찬성 측의 입장은 조직적 보강이나 연구기관 등을 통한 전문성 확보에는 한계가 있는 것이며 이는

6) 「지방자치법」 제90조-제92조는 지방의회의사무기구와 직원에 대한 내용을 규정하면서, 조례로 사무처를 두고, 사무직원은 지방공무원으로 임명하며, 사무직원은 지방의회의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있다.

7) 정부의 입장은 지방의회가 조례로 유급보좌관을 두는 것은 현행 지방자치법상 규정되어 있지 않아 조례 개정만으로 시행될 수 없는 사항으로, 제도의 도입은 지방자치법령 위반이며, 별정직 증원은 자치단체의 행정기구와 정원규정 제16조 제3항에 의거 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 하는 사항임에도 불구하고 승인을 받지 않은 상태에서 당해 조례 개정안을 의결하는 것은, 법령에 위반되는 것으로서 재의가 불가피하다는 입장이다. 또한, 의원보좌관에 필요한 예산편성은 지방재정법 제41조 및 동법 시행령 제47조에 근거한 지방자치단체의 세입세출예산과목구분과 설정 규정을 위반하고 있기 때문에 법적근거 없이 유급보좌관을 두는 것은 불법이라고 주장하고 있다.

과거의 중앙집권적 권력행사에서 비롯된 사고로 지방의회의 자율성과 독립성을 침해하는 것이라 주장하고 있다. 또한 국회의원보다 주민대표성이 훨씬 높은 지방의원이 개인보좌관을 둘 수 없다는 것은 현실적으로 매우 부적절한 처사라고 주장하고 있다(신원득, 2010). 전국의 모든 지방자치단체에 일률적으로 동일하게 보좌관제도를 도입하는 것은 기초자치단체의 재정상황과 기초의회의원 등의 역할과 지위를 고려할 때 무리가 있는 것은 사실이다. 따라서 모든 지방자치단체에 보좌관제도를 도입하고자 하는 것이 아니라면 지방자치단체의 실정에 맞게 그리고 각 지방자치단체가 필요성 여부를 스스로 판단하여 결정할 수 있도록 각 지방자치단체의 조례에 별도로 규율하는 방식이 검토되어야 한다. 지방의회의원 보좌관 도입을 반대하는 또 다른 논거는 지방자치단체의 열악한 재정 상황과 더불어 지방의회 의원의 보좌관제 도입이 주민의 세금에 부담을 지우고 사회복지 등 다른 부분에 쓰여 질 수 있는 세금이 보좌관제 운영에 투입됨으로써, 이는 결국 주민의 권리제한 및 의무부과에 해당한다는 주장이다. 그러나 보좌관제 도입으로 지방의원이 집행부에 대하여 주민의 세금이 필요한 곳에 적절히 쓰여 지는지 견제와 감시기능을 철저히 수행하고 입법 활동을 더욱 강화함으로써 주민대표 기관으로서의 역할에 집중도를 높일 수 있다면, 오히려 주민의 권리를 공고히 하는 동시에 자치단체장의 선심성 사업을 통제하여 예산절감도 이룰 수 있는 등 더 큰 이익으로 돌아올 수 있을 것이라는 주장도 팽배하다.

위에서 언급한 바와 같이 의회사무기구 인사권의 독립이나 지방의원 보좌관제도의 도입을 통한 지방의회 전문성 강화는 많은 논의에도 불구하고 현실적으로 실행 가능성이 낮다(임승빈, 2013). 따라서 본 연구는 이러한 쟁점 및 문제점들을 피하면서 실행 가능성이 있는 광역-협력적 거버넌스를 활용한 '(가칭)광역정책지원단'의 설립을 지방의원의 전문성 강화방안으로 제시하고자 한다.

Ⅴ. 광역-협력적 거버넌스 대안: (가칭)광역정책지원단

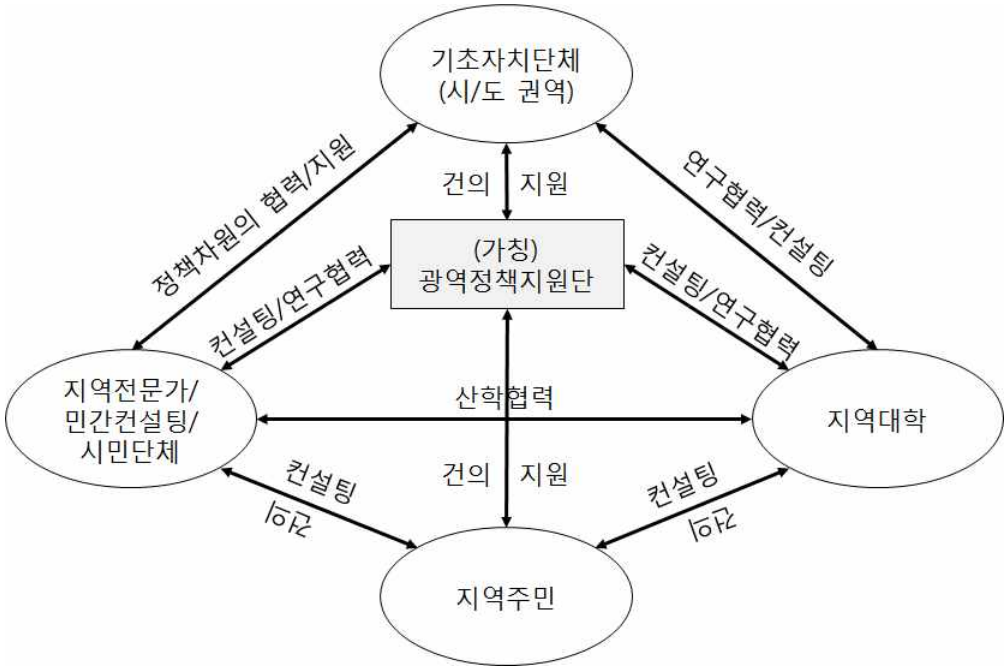
1. (가칭)광역정책지원단 설립의 논거

기존의 선행연구 분석을 통해 나타난 지방의원의 전문성 강화방안에 대한 논의의 문제점은 기존의 상위법령에 의한 제약, 지방자치단체의 재정 건전성 악화 우려, 이에 따른 주민의 사회적 합의 도출의 어려움 등으로 정리될 수 있다. 이러한 문제점을 극복하고 현실적인 지방의원 전문성 강화를 위해 '(가칭)광역정책지원단'(이하 광역지원단)의 설립을 제안한다. 광역자치단체 내의 기초지방자치단체가 일정액을 출자 혹은 출연하여 지원단을 설립하고 필요로 하는 정책지원을 받을 수 있도록 하는 것이다. 설립목적은 기본적으로 기초지방자치단체가 당면하고 있는 다양한 정책문제를 해결하는데 지방의원의 전문성을 제고하기 위해 필요한 것으로 한정하여 정책관련 조사·연구 및 관련정보의 제공 등을 주요 목적으로 하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 광역지원단은 과거 한국지방행정연구원이 지방자치단체의 출자·출연으로 설립된 것으로 비추어 볼 때 상위법

령의 제한을 받지 않을 가능성이 높아 법·제도상 현실성이 높다고 할 수 있다.[8)]

광역지원단은 기초지방자치단체가 가지고 있는 다양한 정책적 문제를 광역권역별로 하나의 조직이 지원을 함으로써 전문성 강화를 위해 자치단체별로 새로운 조직의 설립이나, 인사권의 독립 문제에서 자유로울 수 있고 또한 기초지방자치단체가 광역지원단의 운영에 필요한 재원을 서로 분담함으로써 악화되고 있는 지방재정에 큰 영향을 미치지 않고 설립·운영이 가능할 것으로 판단된다. 이로 인해 주민의 세금을 지방의회 의원들에게 과도하게 사용한다는 사회적인 반발을 최소화할 수 있어 광역지원단은 현실적으로 실현가능한 대안이라고 판단된다.

〈그림 2〉 (가칭)광역정책지원단과 참여자와의 관계

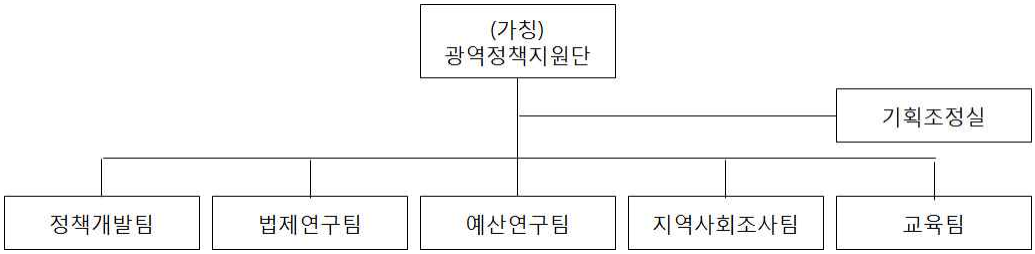


2. (가칭)광역정책지원단의 운영

광역지원단의 기능은 전술한 설립목적을 중심으로 기능을 설계해야 할 것이다. 지방의회의 전문성을 강화하여 지방의회가 그 본연의 기능을 다할 수 있도록 정책자문 및 정책개발, 지역사회 분석(주민선호, 지역자원 발굴 등), 예산심의 및 결정 교육 및 지원, 관련법령 및 법규의 이해 및 적용 등의 주요기능을 수행하여야 할 것이다. 그러나 이러한 기능은 광역지원단의 거버넌스 구성원인 기초자치단체들의 요구 및 특성 등을 고려하여 그 기능을 탄력적으로 운영할 필요성이 있다.

8) 한국지방행정연구원은 지방자치의 정착, 발전을 위한 조사, 연구 및 정책개발을 추진하고 행정환경 변화에 대한 지방자치단체의 능동적인 대응을 지원하기 위해 시·도 지방자치단체가 함께 발의·출연하여 설립되었다.

〈그림 3〉 (가칭)광역정책지원단 조직구성안



광역지원단의 조직은 주요기능을 수행할 수 있도록 지원단장하에 정책개발팀, 법제연구팀, 예산연구팀, 지역사회조사팀, 교육팀, 기획조정실로 구분하여 조직화하는 것이 필요하다. 팀제로 구성하는 이유는 현안문제를 능동적으로 대처하기 위해서는 고정적인 조직보다는 유연한 조직형태가 훨씬 유리하다는 판단이며, 이러한 모든 기능을 총괄·조정할 수 있는 기획조정실을 두는 것이 합리적일 것이다. 그러나 이러한 조직형태 또한 광역지원단에 참여하는 기초자치단체들이 현안문제, 특성, 요구 등이 충분히 반영되어야 할 것이다.

광역지원단의 인력은 참여하는 지방자치단체의 수, 인구 및 지방재정력 등을 산정기준으로 하여 인력규모를 산정하는 것이 바람직 할 것이다. 지원 단위 연구 인력은 일정한 자격기준이 부여되는 전문계약직으로 하고, 임면권은 참여 지방자치단체의 합의에 따라 이루어질 수 있도록 함으로써 인력구성이 편향되는 것을 막고 전문적인 인력으로만 구성할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 김찬동(2007)이 주장하였듯이, 지역인재의 등용을 위해서 광역권 내의 지역인재를 우선적으로 채용하는 방식이 채택되어야 할 것이다. 지방자치의 목적 중 하나인 지역의 균형적 발전을 도모하기 위해서도 지역인재의 등용은 필요하며, 또한 지역에 대한 이해가 높은 지역 출신의 인재를 등용함으로써 보다 현실적인 정책지원이 이루어질 수 있다.

Ⅵ. 결론

본 연구는 지방의회의 전문성 강화를 통해 지방의회가 제 역할을 수행하기 위한 기존의 다양한 논의들이 현실적으로 실행될 수 없다는 한계에 관심을 가지고 논의를 전개하였다. 기존의 선행연구들을 분석해 보면 지방의회의 전문성 강화를 위한 다양한 논의가 전개되었으나 현재의 법·제도적 한계, 재정 건전성 악화 우려, 그리고 이로 인한 주민의 사회적 합의를 도출해 내기 어렵기 때문에 논의의 당위성에도 불구하고 현실적인 대안이 될 수 없다는 결론에 도달하게 되었다. 이에 본 연구에서는 이러한 문제점들을 피하면서도 현실적인 대안일 될 수 있는 광역-협력적 거버넌스의 이론적 바탕 하에 (가칭)광역정책지원단을 제시하고 있다.

광역지원단은 그 성격상 일정 권역 내의 기초지방자치단체들의 공동부담으로 설립될 수 있기 때문에 재정적 측면에서 현실적인 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다. 기초지방자치단체들은

광역자치단체보다 재정적인 어려움을 겪고 있는 경우가 많기 때문에 독립적인 보좌기구의 설립이나, 보좌관제도의 도입은 자칫 재정적인 부담을 더욱 가중시킬 가능성이 있다. 그러나 기초자치단체들도 정책 사안이 광역자치단체와 마찬가지로 복잡하고 다양하기 때문에 제도적 필요성이 같다고 판단된다. 따라서 이러한 재정적 어려움을 피하기 위해 공동출자 혹은 출연하여 광역연구기관을 설립하고, 정책지원을 받아 지방의회의 전문성을 제고시키는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 공동투자는 지역주민들로 하여금 연구기관의 설립에 동의를 구할 수 있는 원동력이 될 것이다. 또한 공동으로 연구기관을 설립하는 것은 현행 법·제도상 문제가 되지 않을 것이다. 과거 한국지방행정연구원이 광역자치단체들의 공동출자로 설립되었듯이, 광역지원단 또한 중앙수준이 아닌 광역수준에서 유사한 방식을 선택하는 것이기 때문에 설립의 법적 문제는 제기되지 않을 것으로 판단된다.

지방자치단체의 당면한 문제는 나날이 복잡하고 다양하게 변화해 가고 있다. 이러한 다양하고 복잡한 문제의 해결을 위해서는 의사결정기관인 지방의회가 전문성을 가지고 문제해결을 위한 정책대안을 개발하고 제시해야 할 것이다. 공공서비스는 집행기관만이 제공하는 것이 아니라 지방의회가 합리적인 정책결정을 통해 지역사회에 적합한 정책을 제공하는 것도 포함하는 것이다. 지방의회의 전문성을 제고하기 위해 비현실적인 그리고 당위적인 논의보다 이제는 현실적으로 가능성 있는 대안의 제시가 필요할 때라 판단된다.

참고문헌

강상원·최병대. (2010). 지방의회 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교: 지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.

강인호·최병대·문병기. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 「한국행정연구」, 13(1): 203-234.

강인호. (2013). 지방의회의 위상강화를 위한 노력과 행동. 「한국지방자치학회 및 전국시도의회운영위원장협의회 공동주최 토론회발표논문집」. 5-19.

강장석. (2008). 한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인: 지방자치법 제91조의 위헌성 및 월권적 자치법규 검토. 「한국지방자치학회보」, 20(4): 47-66.

권영주. (2011). 지방의회사무기구의 인사권 독립. 「한국지방정부학회학술대회자료집」, 152-174.

금창호·강신일. (2014). 지방의회 전문성 강화방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 369-386.

김동훈. (1993). 지방의회 사무국의 기능수행상의 문제점과 발전방향. 「자치행정」제60호.

김문성 외. (2011). 지방의회사무기구의 인사권독립 시행 후 문제점 예측과 해소방안 연구. 「전국시도시사협의회」.

김석조. (2013). 미래국가 경쟁력 강화를 위한 지방의회 활성화. 「지방자치 NEWS&ISSUE」, 47: 11-14.

김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 31-51.

_____. (2013). 지방의회의 의정역량 강화 방안. 지방의회 제도개선과 지방 3.0 추진전략. 「한국

지방자치학회·한국지방행정연구원 공동주최 세미나발표자료집」.
김순은·최지민·어유경. (2016). 민선자치 시대의 지방의회 20주년 평가. 한국지방자치학회(편).「한국 지방자치의 발전과 쟁점」, 93-149. 서울: 대영문화사.
김찬동. (2008). 정책의회와 제도선택: 동경도의회를 중심으로.「서울행정학회동계학술대회발표논문집」. 440-412.
_____. (2010). 지방의회와 지역자치의 단절: 주민자치위원회의 활성화를 중심으로.「한국행정학회 하계학술대회발표논문집」. 312-335.
문원식. (2014). 지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석.「한국정책연구」, 14(2): 1-21.
박순종·박노수. (2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구.「도시행정학보」, 27(3): 61-89.
박영강 (2011). 지방의회의 활성화를 위한 제도적 개선방안: 지방자치 재개 20주년에 즈음하여.「한국지방정부학회학술대회자료집」.
박재욱. (2004). 도시 거버넌스와 통치엘리트: 시민의식조사를 중심으로.「21세기 정치학회보」, 14(1): 1-22.
서울특별시의회. (2009).「광역시의회의 정책보좌기능에 관한 연구」.
송광태. (2003). 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안: 지방의회의 조직을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 15(3): 23-54.
신원득·이상미. (2008). 지방의회 법령의 이해.「경기개발연구원 보고서」
양기근. (2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안: 경상남도의회를 중심으로.「한국지방자치연구」, 10(2): 69-91.
이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성.「현대사회와 행정」, 20(5): 23-53.
이용우. (2007). 지방의회사무기구의 인사권 독립.「자치의정」, 10(5).
_____. (2009). 주요 선진국의 지방의회 사무직원 인사운용제도.「지방자치」, 제245호.
이재필. (2014). 정책보좌기능 강화를 통한 경상북도의회 의정역량 제고방안.「대구경북연구원보고서」
이철우·정재화. (2009). 지방의회 사무기구의 인사권 개선에 관한 연구.「한국행정학회하계학술대회논문집」, 312-335.
임영덕·신가은. (2012). 지방의회 의원 보좌관제 도입에 관한 소고: 서울특별시의회를 중심으로.「인하대학교 법학연구」, 15(3): 159-187.
임승빈. (2013). 지방의원 보좌관제도 도입방안에 관한 논의.「지방의회 인사권독립을 위한 지방자치 개혁토론회 논문집」, 경기도 의회.
장영두. (2006). 지방의회 사무기구의 전문화: 입법정책지원기능을 중심으로.「한국공공관리학보」, 20(1): 226-248.
전국시도의회의장협의회. (2007).「지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원보좌관제 도입에 관한 연구」.
조석주·박기관. (2010). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구.「한국정책연구」, 10(3): 393-413.
진세혁·임병연. (2005). 외국의 지방의회 정책보좌기능에 관한 연구.「사회과학연구」. 12(1). 35-58.
최근열. (2015). 기초지방의회 역량강화 방안.「한국지방자치연구」, 17(3): 55-74.
최근열· 장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도 의회를 사례로.「한국행정논집」, 21(3): 863-892.
최병대. (2009).「경기도의회 정책보좌기능 제고방안」. 경기개발연구원.

최봉기 외 (2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구. 「한국행정논집」, 20(1): 137-210.

최영출. (2004) 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과정. 「지방행정연구」, 18(1): 223-245.

최진혁. (2014). 지방의회 의원보좌관 제도의 설계방안. 「월간자치발전」, 9월: 32-43.

하동현·안영훈. (2012). 일본 지방공무원 인사제도 연구를 통한 지방의회 인사권 독립에 관한 연구. 「한국지방행정연구원 보고서」.

한국거버넌스학회 의정연구회. (2013). 창조적 역할 수행을 위한 지방의회의 과제: 정책의회 관점에서. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터. 「정책이슈토론집 제2호」.

한국지방행정연구원. (2013). 「지방의회 지원체제 활성화방안에 관한 연구」.

한상우 외. (2011). 서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구. 「서울특별시의회 연구용역보고서」.

「행정자치통계연보」. (2016). 서울: 행정자치부.

Abney, Glenn, and Lauth, Thomas P. (1986). *The Politics of State and City Administration*. Albany: State University of New York Press.

Agranoff. R. (2007). *Managing within Networks: Adding Values in Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Ansell, C. and Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *JPART*. 18(4): 543-571.

Hill, Kim Quaile, and Maldenka, Kenneth R. (1992). *Democratic governance in American States and Cities*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

Rosenthal, Alan. (1989). The Legislative Institution: Transformed and at Risk In Horn, Carl Van(ed.). *The State of the States*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Shergold, P. (2008). Governing through Collaboration. in O'flynn, J. and J. Wanna. (eds.). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* ANU Press.

Stoker, Gerrry. (1997). Local Government in Britain after Thatcher. in Lane, Jan Erik(ed.). *Public Sector Reform*. London: Sage.

강인호(姜仁皓): 미국 The University of Akron에서 행정학박사학위(An Empirical Study of Administrative Ethics in Korean Local Governments, 1997)를 취득하고 조선대학교 사회대 행정복지학부 교수로 재직 중이다. 주요학문분야는 도시행정·지방자치·인적자본론 등이다. 국가공무원 공개경쟁시험의 실용성에 관한 연구(공저, 2013), 지역역사문화 및 생태자원의 개발진단 및 활용방안(공저, 2014), 지역박람회의 거버넌스 특성에 따른 조직 역동성 연구(공저, 2014), 도시수축(공저, 2015) 등 다수의 연구논문과 저서가 있다(inhog@chosun.ac.kr).

유동상(劉東相): 미국 Florida State University에서 행정학박사학위(Institutions, Political Market, and Local Land Use Policy Change, 2008)를 취득하고 현재 건국대, 대진대, 성결대 등에서 강의를 하고 있다. 주요학문분야는 자치행정·도시행정 등이다. 지방공무원 시험의 실용성에 관한 연구(공저, 2011), 국가무원 공개경쟁시험의 실용성에 관한 연구(공저, 2013) 등 다수의 연구논문과 저서가 있다(fsu0814@hanmail.net).

〈논문접수일: 2016. 4. 18 / 심사개시일: 2016. 4. 25 / 심사완료일: 2016. 5. 20〉

Abstract

A Study on Improving the Expertise of Local Council Members through Regional-Cooperative Governance: Focus on the Establishment of a "Regional Policy Support Group"

Yoo, Dong Sang

Kang, In Ho

This study starts from the fact that the previous literature have provided nonrealistic alternatives to enhance local councils' expertise. Even though all of the alternatives have been justified, they could not be feasible because of the constraints of parent laws, deteriorated local financial health, and the difficulties of deriving social consensus. So, based upon the regional-cooperative governance, this study tries to provide a feasible alternative that can avoid the previous problems, tentatively named "Regional Policy Support Group."

"Regional Policy Support Group" can be more feasible than the previous alternatives. Since it is jointly established by local governments, it could reduce the concerns about local government financial health. In addition, legal issues regarding the establishment of a new organization would not be raised since it is financed and jointly owned by local governments. Finally, those advantages would be a driving force to get social consensus from local residents.

The problems that local governments face have become complex and changed day to day. Local councils, as a policy decision making body, should enhance their expertise to address those problems effectively. One of feasible way to support and enhance it should be the establishment of a "Regional Policy Support Group."

Key Words: Regional-Cooperative Governance, Regional Policy Support Group, Local Councils' Expertise