

일본의 지방분권화와 의회관계의 변화

고선규*

tohokugo@hanmail.net

Contents

1. 서론
2. 지방분권의 내용과 목적
3. 지방분권의 추진과 지방의회의 변화
4. 지방분권화와 지방의회의 과제
5. 결론: 한국에 대한 시사점

Abstract

日本政府は、戦後体制の官僚組織の肥大化、中央集権的政治体制の非効率性と国の財政赤字を解消する努力の一環として地方分権改革に踏み出した。地方分権を推進するプロセスでは、過大な権限が集中している中央政府の権限と役割を地方へ移転するため、中央省庁の組織改編と中央-地方間の役割分担を見直す地方分権が行われてきている。地方分権は、住民自治と団体自治それから住民の行政・政治参加の活性化にその目的がある。日本の地方社会が、行政・住民・企業間の提携と協力による地域振興と住民参加に基づいた分権社会を新しいモデルとして設定したのは、これからの時代は行政のみでは、様々なニーズに対応できないからである。

1997年7月、地方分権を具体化していくための制度的装置として地方分権一括法が成立した。この法律の成立によって中央政府-地方政府、また地方議会の役割にも大きな変化が発生し、機関委員事務の廃止・地方自治団体の自治権限は大きく拡大した。地方議会の条例制定機能と行政に対する調査・監査機能も拡大した。地方議会の議案と修正案提出条件の緩和、政務調査費の交付、常任委員会の運営条件、条例会議の招集回数、議長の権限拡大等大きな変化をもたらしている。地方議会の運営においても自治基本条例の制定を通じて「討論する議会」、住民に「開かれた議会」を目指して様々な改革が行われ、国会-地方議会間の役割と権限は大きく変化した。

Key Words : 地方分権, 中央-地方関係, 地方議会, 地方自治

1. 서론

지방자치는 지역주민이 지방공공단체를 구성하여 지역이 직면한 문제를 스스로 또는 대표자를 통해서 결정하고 해결하는 원리나 제도를 의미한다. 이러한 점에서 지방자치제도는 민주주의의 토대이자 출발점이다. 지방자치의 성숙정도는 민주주의 발전정도를 나타내는 하나의 제도이자 척도이다. 지방자치의 발달은 중앙-지방과의 관계 속에서 지방의 자율성이 확보되어야 하고 지방행정에 주민이 적극적으로 참여하는 주민자치를 토대로 이루어진다. 더구나 지방의회의 자율성 확보와 지방정부에 대한 감시와 견제 기능의 원활한 수행은 지방자치발전의 핵심적인 요소이다. 이러한 지방의회의 기능이나 역할은 어느 나라를 막론하고 비슷할 것이다. 그리고 지방의회의 정치적 의미나 역할도 중앙-지방과의 역할분담 속에서 파악될 수 있을 것이다.

일본 정부는 일련의 개혁을 통하여 중앙정부와 지방정부가 동시에 겪고 있는 재정적 위기를 탈출하고자 하였다.¹⁾ 특히 지방분권화 개혁은 중앙정부는 국제정치 외교에 전념하고 내정은 지방정부에 맡김으로써 점차 치열해지고 있는 국제경쟁에 효율적으로 대처하는 방법으로 거론되었다. 1993년 10월 제3차 행정개혁심의회 최중담신은 지방분권의 목적을 ‘국가는 외교, 방위 등 국가존립에 직접 관계되는 정책이나 전국 규모로 실시할 필요가 있는 정책을 분담한다’, ‘지역에 관한 행정은 지방자치체가 입안, 실시하는 것을 원칙으로 한다. 이를 위해 국가로부터 지방으로 권한이양과 보조금의 일반재원화로 지방자치단체의 재정기반을 강화할 필요가 있다’라는 제안을 제시하였다.²⁾

또한 일본정부는 점차 증가하고 있는 주민들의 정치 참여 욕구를 충족시켜야 하는 과제에 직면하게 되었다. 혁신자치체의 탄생에서 보여 주는 것과 같이 일본의 주민들은 주민운동을 통하여 자신들이 원하는 지방자치단체의 장을 선출하는 등 주민들의 정치 참여 의식은 매우 높았다. 이러한 사회적 배경과 세계적 흐름인 시민의식 고양, 그리고 이에 따른 시민사회의 발전은 일본 주민들의 참여 의식에도 적지 않게 영향을 주게 되었다. 지역사회의 발전을 위해 지역 주민

1) 이진원(1999) 『일본의 지방분권화와 개헌논의』 『동서연구』 71-2 참조, pp.25~47

2)村上順(2003) 『日本の地方分権』, 弘文堂, p.63

들의 참여는 매우 중요한 것으로 인식되기 시작하였다. 이러한 인식을 바탕으로 지방분권추진위원회는 지방의 정책 형성과정에 지역주민의 광범위한 참여를 유도하고 행정과 주민, 관련 기업과의 연계와 협력에 의한 지역진흥을 지방분권의 목표로 설정하고 새로운 분권형 사회의 모습을 제시하였다. 지방분권회는 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 나누어 생각할 수 있다. 이 두 가지 방향은 지방분권 개혁의 커다란 축이자 목표라고 할 수 있다. 즉, 얼마나 철저한 단체자치와 주민자치를 달성하는가가 지방분권화를 얼마나 이루느냐를 가늠할 수 있는 척도로 여기고 있다.³⁾ 그리고 그 이후 이 두 척도는 일본에서 지방분권을 논하는 자리에서 항상 중요한 논제로 등장하고 있다.

한국의 지방자치는 지방자치단체장과 의회의원을 모두 주민이 직접 선출하는 이원적 대표제를 채택하고 있다. 자치단체장과 의회의 기능은 상호 분립적임과 동시에 견제와 균형을 근간으로 하고 있다. 자치단체장은 지방행정을 관장하는 대표자이고 의회는 주민의 의사를 대표하는 대표기관이자 의사기관(議事機關)이다. 그리고 지방의회는 의회가 가지는 일반적인 기능이나 역할과 더불어 지역사회가 안고 있는 다양한 쟁점이나 현안문제를 정치과정에 쟁점화 시키는 기능을 하게 된다.

지방의회의 제도적 모순과 관련해서는 지방정부에 비해 상대적으로 지방의회의 권한이 약한 구조적 모순이 존재한다. 견제와 균형의 상호보완적 관계를 전제로 한 기관대립형을 채택하고 있는 우리나라의 지방의회제도도 미국의 강한 시장제도와 일본의 수장제 형식을 따르고 있지만 지방의회와 집행기관의 장과 견제와 균형의 관계는 성립되기 어렵다. 제도적으로 집행기관장의 권한이 강력하게 수행되고 유지되도록 규정되어 있어 견제와 균형의 의미는 사실상 구호에만 그치고 있다고 보아도 과언이 아닐 것이다. 이러한 한국의 제도적 측면을 고려한다면 일본의 사례는 한국에 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

그러므로 본 연구는 2001년 이후 진행된 일본 지방분권의 내용과 목적, 중앙-지방의 관계 변화 특히 지방의회의 기능이나 역할변화에 대해서 고찰한다. 그

3) 무라마쓰 미치오와 이나쓰구 히로아키는 이러한 단체자치와 주민자치를 일본 헌법 제8장 제92조에 규정된 ‘지방자치의 본지(本旨)’라는 것을 “단체자치와 주민자치를 동시에 주장하는 것”이라고 하면서 “단체자치의 중시에서 분권개혁이 주민자치의 중시에서 각종 주민참가 등을 포함한 주민자치의 흐름이 도출되었다”라고 하고 있다. 村松岐夫, 稲繼裕昭(2003) 『包括的地方自治ガバナンス改革』, 東洋經濟新報社, p.11

리고 한국에 대한 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다.⁴⁾

2. 지방분권의 내용과 목적

일본은 지방분권의 추진과 중앙-지방관계, 국회-지방의회의 관계 재설정을 위하여 지방분권개혁추진회의를 설치하였다. 지방분권개혁추진회의는 ‘국가와 지방공공단체의 역할분담에 따른 사무 및 사업 그리고 세·재원 배분, 지방공공단체의 행·재정개혁 추진 등 행정체제 정비, 기타 지방제도에 관한 중요사항에 대해 지방분권을 한층 더 추진한다는 관점에서 조사 심의’하는 자문기관으로 지방분권추진위원회에 이어 설치되었다. 이 회의는 2001년 7월 9일 제1회 본회의를 시작으로 약 3년 동안 43회에 걸친 본회와 52회에 걸친 소회를 통하여 총무성(総務省), 재무성(財務省), 국토교통성(国土交通省), 후생노동성(厚生労働省), 문부과학성(文部科学省), 농림수산업성(農林水産省), 환경성(環境省), 경제산업성(経済産業省), 경찰청(警察庁), 소방청(消防庁) 등 정부의 성청과 전국지사회(全国知事会), 전국시장회(全国市長会), 전국정촌회(全国町村会) 등 지방단체 전국도도부현의회의장회(全国都道府県議会議長会), 전국시의회의장회(全国市議会議長会), 전국정촌의회의장회(全国町村議会議長会) 등 지방의회, 그리고 다수의 전문가 의견을 듣고 위원들⁵⁾ 간의 자유토론을 거쳐 최종적인 의견을 제시하였다.

일본이 추구하는 지방분권을 단체자치에 중점을 두는 것인가, 주민자치에 중점을 두는 것인가를 둘러싼 논쟁은 ‘중간논점’을 정리할 때부터 ‘사무 사업에 관한 의견’, 그리고 주로 재정 문제를 주제로 하고 있는 ‘삼위일체 개혁에 관한 의견’, ‘지방공공단체의 행·재정개혁 추진 등 행정체제 정비에 관한 의견’을 제시

4) 본 논문은 2007년 국회용역의 일부로 작성된 논문을 수정보완한 것이다.

5) 지방분권개혁추진회의위원으로는 西室泰三(株式会社東芝取締役)의장 水口弘一(株式会社野村総合研究所顧問)의장대리겸 소위원장 赤崎義則(鹿児島市長) 巖崎美紀子(筑波大学社会科学系教授) 岡崎洋(神奈川県知事)[사무 사업에 관한 의견 이후로 谷本正憲(石川県 知事)로 교체] 神野直彦(東京大学大学院経済学研究科教授) 竹内佐和子(東京大学大学院工学系研究科助教授) 寺島実郎(株式会社三井物産戦略研究所所長) 森田郎(東京大学大学院法学政治学研究科教授) 吉田和男(京都大学大学院経済学研究科教授) 吉永みち子(논픽션작가)로 민간기업과 학계 지방단체장 민간 출신들로 이루어졌다.

할 때까지 꾸준하게 논의되었지만, 특히 ‘사무 사업에 관한 의견’과 ‘지방공공단체의 행·재정 개혁추진 등 행정체제 정비에 관한 의견’을 논의하는 자리에서 많은 논쟁을 벌이고 있다. 이를 둘러싼 개혁추진회의 위원들과 지방자치단체 그리고 정부 성청의 의견은 표면적으로는 지방분권의 궁극적인 목적이 주민자치라고 하면서 그 표현 방법에서 약간씩의 차이를 보이고 있으며, 지방공공단체는 실질적으로는 단체자치에 중점을 두고 있다.

지방분권의 개념에 대해 가장 활발하고 적극적인 의견을 개진한 것은 개혁추진회의 위원들이었고 지방공공단체 관계자나 정부성청관계자들은 명확한 태도를 보이지 않고 있다. 개혁추진회의 위원들은 지방자치의 목적과 개념을 확실하게 주민자치에 두고자 한 노력들이 보인다. 위원들은 처음부터 이 회의의 목적이 주민자치에 대한 논의라는 것을 명확하게 하기를 바랐다. 중간 논점을 정리하는 단계에서 이미 분권개혁의 다음 단계로 주민자치 지방공공단체에서의 의사결정 방식이 논의 되어야 하고 지방이 자율적으로 여러 가지 형태의 효율화 내지 행정개혁을 가능하게 하고 주민자치를 충실하게 하는 구조를 만드는 것이 중요하다고 인식하게 되었다. 그리고 지방공공단체의 행정구조도 주민자치를 위한 것이어야 한다고 주장하였다. 더구나 분권개혁추진위원회는 향후 지방분권과정에서 ‘주민자치’와 ‘주민참가’ 부분이 확대되어야 한다고 강력하게 요구하였다.

지방공공단체도 주민의 중요성에 대해 언급하면서 이를 위해 주민과 가까운 곳에 있는 지방공공단체로의 분권을 주장하고 있다. 수익과 부담의 관계라는 것은 주민에게 가까운 곳에서 판단하는 것이 기본적인 방향, 이른바 ‘근접성 원리’를 강조하였다. 지방공공단체는 분권의 목적이 주민을 위한 것이고 이는 단체자치를 통해서 이루어진다는 의견으로 해석하고 있다.

그러나 중앙 성청(省庁)의 지방분권의 개념에는 단체자치를 주장하는 의견 이외에는 지방분권의 개념을 주민자치로 생각하는가, 단체자치로 생각하는가를 명확하게 표시하지 않았다. 이러한 의견은 각 성청의 사무를 지방공공단체에 이양한다는 내용보다는 각 성청의 관할 사무에 주민들의 직접 참여를 중시하고 있다는 것을 강조하고 있다. 이는 중앙 성청의 지방공공단체에 대한 불신의 표시이며, 지방공공단체로의 분권을 하기보다는 자신들의 사무에 주민들을 직접 참여시켜 주민들의 의사를 반영하는 것이 낫다는 의견의 표시라고도 볼 수 있다.

이러한 논의를 보면, 일본에서 지방분권은 단체자치와 주민자치 중 어느 한 쪽을 강조하고 있지는 않다. 지방공공단체의 자치를 강조하면서도 또 한편으로는 주민자치의 중요성을 강조하고 있다.

다음으로는 중앙 성청의 권한을 어느 정도까지 지방공공단체에 이양을 할 것인가 하는 지방분권의 정도에 대하여 살펴보기로 한다. 이는 분권이라는 것이 권한의 이양과 직접 관련이 있기 때문일 것이다.

개혁추진회의는 지방의 자율을 강조하고 지역의 실태와 특성을 중시할 것을 강조하였다. 지방 공공단체의 행정개혁 자체에 대해서도 지방이 자율적으로 행정개혁을 할 수 있는 환경을 제공하는 것이 분권의 취지라고 보았다. 이것은 지방의 자율이 가장 중요한 지방분권의 취지임을 강조한 것으로 이해된다.

구체적으로 중앙 성청의 권한을 지방으로 이양하는 내용에 대해서도 지역의 특성에 따라 현지사(県知事), 의회, 주민이 참여하여 치안을 확보하고 지역의 실태에 기초한 형태의 농업정책, 지역에 연계된 교육 등을 강조하여 지역의 실정을 잘 알고 있는 지방공공단체로의 철저한 권한 이양을 주장하였다. 이는 곧 국가가 기준을 제시하고 이에 맞추어 지방의 실정에 따르는 현행 구조에 대한 근본적인 개혁을 주장한 것이다.⁶⁾ 중앙 성청이 지방공공단체를 하급단체로 취급하여 지도와 조언을 하고, 사업의 계획과 기준은 중앙 성청이 제시하고, 지방은 이에 따라 사업을 집행하여야 한다는 인식을 비판한다. 지방은 자립·자율적인 단체로 지방의 사무는 지방의 주도하에 시행하는 분권을 강조 하였다. 더구나 ‘삼위일체 개혁에 관한 의견’을 논의 하는 과정에서 세원이양이 명확하게 명시되어 있지 않는 것에 대해 신랄한 비판을 제기하였다. 논의과정에서 일부 위원은 소위원장이 위원들의 전체적인 의사와 관계없이 사안을 제시하고 이를 토대로 회의를 진행하였다는 절차상의 문제와 소위원장의 안(案)이 중앙정부로부터 지방정부로의 세원이양에 대한 구체적인 내용이 결여되어 있으며 이는 세제 담당 성청인 재무성의 의견을 그대로 반영하고 있는 것이라는 이유로 발표문에 서명을 거부하였다.

지방공공단체는 지방분권추진위원회의 활동 이후 추진된 지방분권의 내용을

6) 이진원(2007) 『일본의 지방분권과 거버넌스』 한국세계지역학회 『세계지역연구논총』 25-3, p.207~224

비판하면서 보다 폭넓고 철저한 분권을 주장하였다. 지방에 대한 중앙정부의 과도한 규제, 관여가 지방의 자립 행·재정 운영을 방해하고 있다고 중앙정부를 비판하였다. 여러 가지 형태의 지배와 종속관계가 아직도 계속되고 있으며 특히 보조금, 재량권 없는 현장, 전국 표준화는 역시 자립성과 효율성을 상실하는 요인으로 지적되었다.

지방분권으로 이양된 권한은 매우 불완전한 것이며, 이를 시정하기 위해서는 지방공공단체의 자율성에 입각한 폭넓은 권한의 이양을 요구하고 있다. 이와 함께 지방공공단체 중에서도 시정촌(市町村) 관계자는 주민들의 ‘생활세포’인 기초자치체로의 이양을 주장하고 있다. 이들은 주민의 생활에 밀접한 관계를 갖고 지역의 사정을 숙지하고 있는 시정촌이야말로 지방분권의 가장 적합한 담당자라고 설명하면서 중앙 성청에서 도도부현(都道府県)으로만의 분권이 아닌 시정촌으로까지의 분권을 강조하고 있다.

한편 중앙 성청의 태도는 위원들과 지방공공단체가 지적한 대로 중앙정부의 지방공공단체로의 권한 이양에 소극적이고 지방공공단체에 대한 불신감을 표시하고 있다. 중앙정부가 사무사업의 주도권을 갖고 기준을 설정하며 계획을 세우면 지방은 이를 지방의 실정에 맞게 운영을 하는 지방분권을 생각하고 있는 것으로 보인다. 지방분권의 주무관청(主務官庁)이라고 할 수 있는 총무성은 겉으로는 중앙과 지방의 관계를 대등하게 재구성한 것이라고 하면서, 총무성은 자신들의 책무에 대해 헌법이 보장하는 지방자치의 본지(本旨)를 실현하기 위해 기획, 입안하는 것이 필요하고 지방자치관련 정책결정은 자신들의 관할이라고 밝히고 있다. 이와 같이 정책의 결정 및 시행에 대해 중앙 성청은 국가 전체의 입장에서 반드시 관리해야 하며 지방공공단체의 역할을 집행기관으로 한정하려는 인식이 매우 강하게 나타났다. 중앙 성청은 지방공공단체로의 권한 이양에 대한 불안감을 표시하기도 하였다.

지방분권을 추진하는데 있어서 국가의 권한을 이양 받는 지방공공단체의 행정체계의 정비가 우선인가, 아니면 국가에서 지방공공단체로 권한을 이양하는 것이 우선인가 하는 문제는 중앙 성청과 지방공공단체에 있어서는 매우 민감한 사안이다. 앞에서 설명한 바와 같이 지방공공단체에 대해 강한 불신감을 갖고 있는 중앙 성청의 입장에서는 무조건적인 권한 이양에 대해 부정적인 의견을 표시하

고 있으며, 지방공공단체는 자신들을 무능력하다고 여기고 신뢰하지 않는 중앙 성청에 대해 매우 불쾌해하면서 권한 이양을 우선할 것을 주장하고 있다.

지방분권의 우선순위와 관련된 내용을 보면 명확한 우선순위를 설명하고 있지는 않지만 개혁추진회의 위원들이 지방공공단체의 문제점과 행정체제 정비를 강하게 주장한 것과 같이 지방행정의 투명성 향상, 설명책임 등 행정체제 정비와 지방공공단체의 자기 책임을 강조하고 이와 함께 권한 이양과 세·재원의 이양을 검토해야 한다고 주장하고 있다.⁷⁾

일본의 지방분권을 추진하는 과정에서 권한을 이양해야 하는 중앙 성청 그리고 권한을 보다 많이 이양 받고자 하는 지방공공단체 사이의 지방분권 정책을 둘러싼 의견은 적지 않은 차이를 보이고 있다. 먼저 지방분권의 개념을 보면, 개혁추진회의 위원들은 지방자치의 궁극적인 목적을 주민자치에 두고 있으며, 중앙 성청은 총무성이 표면적으로는 단체자치를 말하고 있지만 확실하게는 자신들의 의견을 표시하고 있지는 않다. 그렇지만 전반적인 의견의 분위기는 주민의 참여를 자치의 중요한 요소로 생각하고 있는 것으로 보인다. 반면, 지방공공단체는 ‘주민을 위한 자치는 곧 단체자치’라는 논리로 주민자치를 부정하고 있지는 않지만 어디까지나 단체자치를 강조하고 있다.

가장 많은 논의가 이루어 졌던 지방분권의 정도를 둘러싸고는 개혁추진회의 위원들과 지방공공단체가 광범위하고 철저한 권한 이양을 주장하고 있는 반면에 중앙 성청은 지방공공단체로의 폭넓은 권한 이양에 불안감을 표시하고 있으며 사무사업의 중심은 중앙 성청이라고 주장하고 있다.

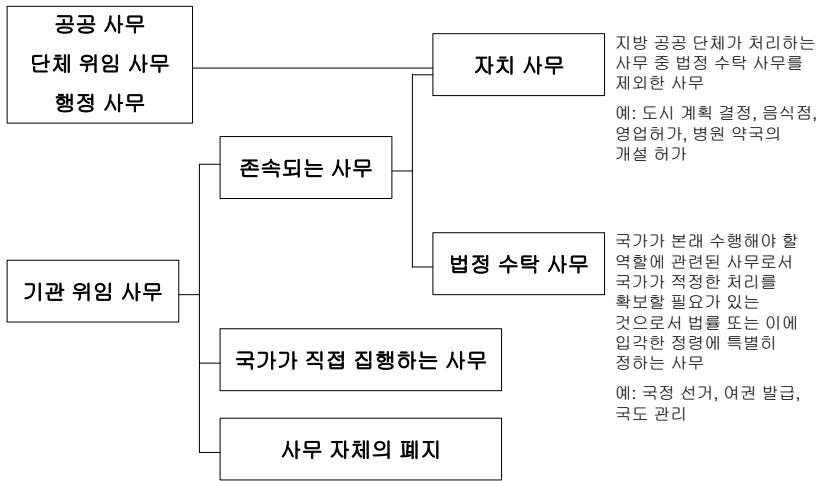
개혁추진회의의 논의 과정을 살펴본 결과 일본이 목표로 하고 있는 지방분권의 개념이 표현은 다르지만 ‘주민자치’라고 정리할 수 있다. 그리고 이를 위한 지방행정체제의 정비와 분권을 강조하고 있다. 그렇지만, 그 정도와 순서에 대해서는 의견 차이를 보이고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 중앙 성청은 지방분권의 ‘주민자치’ 성격을 강조한 반면, 지방공공단체는 ‘단체자치’의 성격을 강조하고 있다. 그리고 지방공공단체는 중앙 성청에 대해서 적극적인 권한 이양을 요구하고 있고, 지방공공단체에 대해서는 중앙 성청이 행정체제 정비를 강조하고 있다.

7) 이진원 전계서, pp.207~224

3. 지방분권의 추진과 지방의회의 변화

지방분권의 추진은 규제완화와 더불어 행정개혁을 담보하는 주요한 요인 중 하나이다. 1993년 6월 3일 <지방분권의 추진에 관한 결의> (중의원), 6월 4일 참의원에서 <지방분권의 추진에 관한 결의> 채택을 계기로 그 움직임이 본격화되었다. 그리고 1993년 10월 27일에는 제3차 『행정개혁심의위원회 최종답신』이 마련되었는데, 여기에서 ‘규제완화’와 ‘지방분권’을 중점적으로 추진한다는 내용이 명시된 이후 마침내 1999년 7월에 지방분권일괄법이 성립했다. 이것을 계기로 중앙-지방관계, 지방의회의 역할에 중요한 변화가 일어나기 시작하였다.

그림 1) 지방분권과 지방 공공 단체 사무의 변화



출처: 장병구(2003) 『일본의 지방분권과 주민자치』, 북피디닷컴, p.16.

지방분권일괄법에 따라 국가와 지방공공단체의 관계는 크게 변화하였다. 종래의 상하·주종관계로부터 대등·협력의 관계로 조정되었다. 중앙-지방은 사무를 재배분하고, 중앙정부의 지방정부에 대한 관여를 재검토함과 아울러 기존의 기관위임사무는 제도 자체가 폐지되었다. 기관위임사무는 지사(知事)·시정촌의 장을 국가의 한 기관으로 간주하고 지방자치단체에 국가의 사무를 위임하여 집행시키고 주무대신의 포괄적인 지휘감독을 받는 제도이다. 실제로 기관위

임사무는 도도부현의 사무의 70~80%, 시정촌의 사무의 30~40%를 차지할 정도로 많은 비중을 차지하고 있었다. 이러한 이유로 이전부터 중앙집권형 행정시스템의 중핵을 형성하고 지방이 중앙에 종속된다는 비판이 강하게 제기되었다. 기관위임사무의 폐지에 따라 지방공공단체가 처리하는 모든 사무는 <지방공공단체의 사무>가 되었으며 지방공공단체의 자기결정권이 대폭 확대되었다.

의회의 주된 기능은 조례의 제정 등 단체의사를 결정하는 의결기관으로서의 기능과 지사(知事)·시정촌의 장 등의 행정집행을 감시하는 감시기관으로서의 기능이다. 지금까지 기관위임사무에 대해서는 단체 사무가 아니기 때문에 지방정부가 관여할 수 없었다. 그러나 지방공공단체의 사무가 확대됨에 따라 의회의 권한도 확대되었다. 즉, 지방공공단체의 사무는 자치사무와 법정수탁사무로 새롭게 구분되었지만, 어느 쪽의 사무에 대해서도 조례를 제정할 수 있게 되었다. 그리고 의결기관으로서 권한이 미치게 되었으며, 정령(政令)에서 정하는 일정한 사무를 제외하고는 어느 사무에 대해서도 조사 및 감사의 청구와 조사권의 행사가 가능해졌다.

〈표 1〉 지방분권과 새로운 사무 구분

	기관 위임 사무		자치 사무	법정 수탁 사무
조례 제정권	불 가	⇒	법령에 반하지 않는 한 가능	법령에 반하지 않는 한 가능
지방 의회의 권한	* 검역, 검사권 등 자치령에서 일정 사무 (국가의 안전, 개인의 비밀에 관련된 것 및 지방노동위원회·수용위원회의 권한에 속하는 것) 는 대상 외 * 100조 조사권의 대상 외	⇒	원칙적으로 권한 행사 가능 (지방노동위원회 및 수용위원회의 권한에 속하는 것에 한하여 대상 외)	원칙적으로 권한 행사 가능 (국가의 안전, 개인의 비밀에 관련된 것 및 지방노동위원회·수용위원회의 권한에 속하는 것은 대상 외)
감사 위원의 권한	자치령으로 정하는 일정 사무는 대상 외	⇒	원칙적으로 국가 등에 심사 청구는 불가	원칙적으로 국가 등에 심사 청구는 가능
행정 불복 심사	일반적으로 국가 등의 심사 청구는 가능	⇒	원칙적으로 국가 등에 심사 청구는 불가	원칙적으로 국가 등에 심사 청구는 가능
국가 등의 관여	포괄적 지휘 감독권, 개별법에 의거한 관여	⇒	관여의 새로운 틀	

출처: 장병구(2003) 『일본의 지방분권과 주민자치』, 북피디닷컴, p.17.

국가는 분권시대에 적합한 지방의회를 구성하기 위해 지방분권 일괄법 및 그 후의 수차례에 걸친 지방자치법 개정에서 지방의회에 관한 제도개정을 진행시켜 왔다. 우선, 지방분권일괄법에 의해 의회의 의원정수를 정하는 방법이 지금까지는 법정 정수를 지정하는 제도와 인구수를 포함해 <상한기준>을 설정하는 방법이 적용되어 왔다. 그러나 법 시행 이후에는 조례로 결정하는 것으로 변화하였다. 또한, 지방의회 의원의 의안제출과 수정동의안 발의 요건이 의원정수의 <8분의 1 이상>에서 <12분의 1 이상>으로 완화되었다.

종래에는 <지방 공공단체의 의원은 의안을 제출할 때에는, 의원 정수의 8분의 1 이상의 찬성이 필요>, 혹은 <의안에 대한 수정 동의를 의제로 할 때에는 의원 정수의 8분의 1 이상의 발의에 의하여야 함>이라고 규정되어 왔다.

지금까지 <8분의 1 이상>으로 제한했던 취지는 최소한의 의원 정수가 12명으로 구성되는 경우가 많았으므로 이를 고려한 계산이다. 8분의 1 이상이면 2명이 되는 것을 감안하여 제한해 온 것이었다. 그러나 실제로는 의원 정수를 삭감하는 조례를 제정하여 정수가 8명 이하로 변화된 시정촌도 있을 수 있으므로 현재는 1명이라도 의안 제출 등을 할 수 있도록 개정한 것이다.

기관 위임 사무를 폐지함에 따라 조례 제정권과 조사권의 범위를 확대하는 등 지방의회가 수행해야 할 역할도 크게 확대되었다. 따라서 운용적인 면에서 뿐만 아니라 제도적인 면에서도 지방의회의 심의를 한층 더 활성화 할 필요성이 제기되고 있다고 생각된다.

임시의회의 소집 청구에 관한 지방자치법에 의하면 의회는 <보고를 청구하고, 사무의 관리(중략)를 검사하는> 권한을 갖고 있다. 이것은 집행 기관에 관한 일반적 감시권이라고 불린다. 이 임시권에 근거하여 자치단체장에게 보고를 받고, 임시의회 소집을 청구하며 해당 의회의 심사를 수행하여 의회는 결의 등의 의사 결정을 행할 수 있도록 규정하고 있다. 그러므로 임시의회의 소집청구에 대해서는 법률행정을 필요로 하지 않고 일반적 감시권에 근거하여 지방정부 측으로부터 보고를 받기 위해 소집 청구가 가능한 것으로 결론지었다.

그리고 2000년 5월부터는 조례결정으로 지방의회위원이 조사연구를 위해 정무조사비를 교부할 수 있게 되었다. 또한, 의회의 의견서는 종래의 관계행정청에 더해 국회에도 제출할 수 있게 되었다. 상임위원회의 수는 지금까지 인구규

모에 따라 제한되어 왔다. 그러나 법률개정으로 각 지방의회는 조례로 자유롭게 설치할 수 있게 되었다. 동시에 지금까지 일본의 지방의회의원은 각각 하나의 상임위원회에만 소속되어 있었다. 그러나 2006년 6월 개정에서는 복수의 위원회에도 소속될 수 있도록 개정되었기 때문에 의원수가 적은 의회에서도 실효성 있는 상임위원회 제도 운영이 가능하게 되었다.

또한, 2002년 3월부터는 의안의 심사와 사무 조사를 위해 의원을 파견할 수 있게 되었다. 2004년 3월의 개정에서는 지금까지 연간 4회 이하로 소집되던 조례회의 소집 횟수를 각 자치단체 의회가 조례로써 자유롭게 결정할 수 있게 되었다.

게다가 2006년 6월의 개정에서는 소속 상임위원회의 수의 개정 이외에도 의장권한을 확대하였다. 지방의회의장은 의회소집청구권, 상임위원회에 의안을 제출할 수 있는 권리가 부여되었다. 의안의 심사와 사무 조사를 위해 필요한 전문적 사항의 조사를 학식경험자 등에 맡기는 것도 가능하게 되었다.

4. 지방분권화와 지방의회의 과제

일본의 지방분권을 추진하는 것을 목적으로 설치된 개혁추진회의의 위원들과 권한을 내어 놓아야 하는 중앙 성청 그리고 권한을 보다 많이 이양 받고자 하는 지방공공단체 사이의 지방분권 정책을 둘러싼 의견은 적지 않은 차이를 보이고 있다. 먼저, 지방분권의 개념을 보면 개혁추진회의의 위원들은 지방자치의 궁극적인 목적을 주민자치에 두고 있으며 중앙 성청은 지방분권의 담당 관청이라고 할 수 있는 총무성이 표면적으로는 단체자치를 말하고 있지만 확실하게는 자신들의 의견을 표시하고 있지는 않다. 그렇지만 전반적인 의견의 분위기는 주민의 참여를 자치의 중요한 요소로 생각하고 있는 것으로 보인다. 반면, 지방공공단체는 주민을 위한 자치는 곧 단체자치라는 논리로 주민자치를 부정하고 있지는 않지만 어디까지나 단체자치를 강조하고 있다.

개혁추진회의의 논의의 과정을 살펴본 결과 일본이 목표로 하고 있는 지방분

권의 개념이 표현은 다르지만 ‘주민자치’라고 정리할 수 있다. 그리고 이를 위한 지방행정체제의 정비와 분권을 강조하고 있다. 그렇지만 그 정도와 순서에 대해서는 의견의 차이를 보이고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 개혁추진회의 위원들과 중앙 성청은 지방분권의 ‘주민자치’ 성격을 강조한 반면 지방공공단체는 ‘단체자치’의 성격을 강조하고 있다. 그리고 개혁추진회의 위원들과 지방공공단체는 중앙 성청에 대해서 적극적인 권한 이양을 요구하고 있고 지방공공단체에 대해서는 개혁추진회의 위원들과 중앙 성청이 행정체제 정비를 강조하고 있다.

일본의 지방자치는 지방자치단체장과 의회의원을 모두 주민이 직접 선출하는 이원적 대표제를 채택하고 있다. 자치단체장과 의회의 기능은 상호 분립적임과 동시에 견제와 균형을 근간으로 하고 있다. 자치단체장은 지방행정을 관장하는 대표자이고 의회는 주민의 의사를 대표하는 대표기관이자 의사기관(議事機關)이다. 그리고 지방의회는 의회가 가지는 일반적인 기능이나 역할과 더불어 지역 사회가 안고 있는 다양한 쟁점이나 현안문제를 정치과정에 쟁점화 시키는 기능을 하게 된다.

전문위원의 부족문제를 해결하기 위한 대안으로는 정당별로 전문위원이나 입법전문위원을 독자적으로 채용하는 방안도 충분히 검토될 수 있을 것이다. 의회가 독자적으로 입법지원이나 심의기능 강화를 위하여 전문위원 수를 늘리기 위해서는 구조적인 제약이 존재하므로 각 정당이 독자적으로 전문위원을 채용하는 것은 중앙부처와 갈등 없이도 가능할 것이다. 실제로 정당이 독자적으로 전문위원을 채용하여 운영하고 있는 사례는 일본에서 나타나고 있으며, 그 효율성도 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 일본에서 정당이 고용한 전문위원의 급여는 정당소속 의원들에게 지급되는 입법조사비를 재정 풀로 운영되고 있다.⁸⁾

또한, 부족한 의회직원 수를 늘리는 것과 의회직원의 인사권 독립문제도 주요한 과제 중의 하나이다.⁹⁾ 의회직원의 증원이나 인사권 문제는 예산이 동반되는 현실적인 문제이기도 하나 다른 측면에서 본다면 의회민주주의의 근간과 관련된 문제이기도 하다. 지방정치의 발전과 풀뿌리 민주주의 발전을 위해서는 지방의회 역할정립과 기능이 필수불가결하다. 그러므로 의회직원, 전문위원 증원,

8) 정당이 독자적으로 전문위원을 채용하여 운영하고 있는 사례는 일본 아이치 현 의회를 참조.

9) 임승빈(2003) 『지방분권과 지방의회의 발전』 『지방의정』, pp.131~133

인사권 독립문제는 민주주의 발전이라는 측면에서 고려되어야 한다. 당장에 현실적인 증원이 어렵다면 의회직원이 전문성을 가지고 입법, 정책과정을 지원할 수 있도록 장기근무제도 등을 도입하는 것도 하나의 방안으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 지방의회가 조례제정을 통하여 자치단체와 관계개선을 의도할 수 있다고 본다. 최근 일본에서 광역의회가 정책입안과 제언기능강화를 위하여 기본조례를 제정하는 수가 늘어나고 있다. 지방의회는 기본조례제정을 통하여 의회의 정책입안기능의 충실, 자치단체장과 지방자치단체의 감시 및 평가기능 강화, 의회에 부속기관, 조사기관의 설치를 의도하고 있다(三重県). 지방의회의장 자문위원회를 설치하여 민간 인력과 전문적 지식을 활용한다. 지역의 공인회계사, 변호사, 세무사, 학자, NGO, NPO관련 전문가 등이 의정활동에 참여할 수 있도록 한다. 그리고 부속기관 설치를 제도화하여 의정활동을 지원하는 싱크탱크 조직을 설립하여 의정활동이나 행정부 감시활동을 지원하는 움직임이 보이고 있다. 자치단체장과의 관계설정 부분이 조례에 포함되어 단체장과 긴장관계를 구축하고 사무집행을 감시, 평가한다. 자치단체에 대해 정책제언을 활성화하고 심의기능을 회복하는 것을 명시하고 있다. 지방의회의 적극적인 정보공개와 설명책임(accountability)부과 등도 포함되고 있다.

〈표 2〉 일본의 단체장과 지방 의회의 권한의 균형관계

의회	단체장
의회 소집 청구권 예산조례 의결권 · 재의결권 전결 처분 승인 특별직 선임 동의권 불신임 의결권 조사권, 감사 청구 검사권	의회 소집권 예산조례 제안권 · 재의 요구권 전결 처분권 특별직 선임 의회 해산권

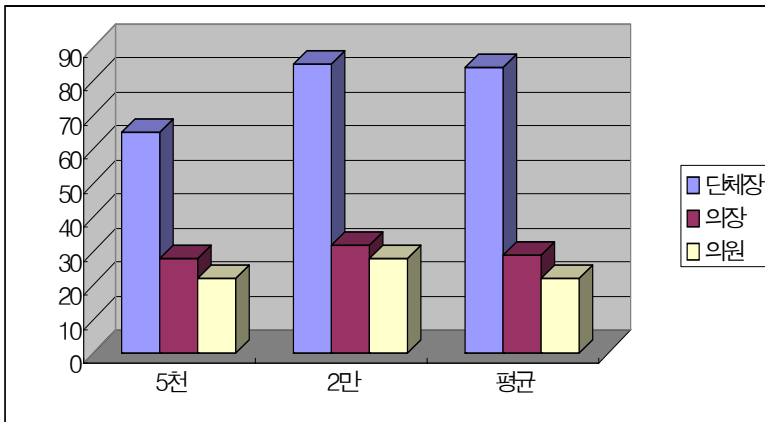
일본의 지방분권 일괄법에서 결실을 맺은 제1차 분권개혁은 단체자치 확충의 측면에 역점이 두어졌고, 주민자치 확충의 측면에서는 거의 성과를 보이지 않고 있다. 그 후 수차례에 걸친 지방제도조사회 역시 주민소송제도의 개정, 지방의회의원정무조사비제도의 창설, 의회상임위원회 설치 규제의 완화, 의회 전문 위

원제도의 창설, 임시회 소집 요청권을 의장에게 부여하는 등등 주민자치를 확충시키는 조치들을 취해왔다. 그 가운데서도 지방의회의 활성화에 대응하는 약간의 개혁을 거듭해왔으나 이것은 모두 단편적인 개혁에 머무르고 있다.

그러나 이들 중 대다수는 도도부현 의회의장회, 시의회의장회, 정촌의회의장회가 제출한 요구에 기반한 것으로 지금까지 수장의 상대적 우위체제를 시정하는 방향으로의 개혁이었다. 지방의회를 종합적으로 평가하고 활성화시키는 근본적인 개혁은 아직 이루어지지 않고 있다.

한편으로 제1차 분권개혁이후, 지방의회·지방의회의원에 대한 여론의 비난은 날이 갈수록 강해져왔다. 주민직접청구에 근거한 주민투표조례안의 부결, 시정촌 합병에 동반한 의원 정수 특례와 재임 특례, 자치 기본 조례 제정에 대한 의회의 소극적 태도 등에 지역주민이 반발하는 경우도 적지 않다. 더욱 새로운 것은 오사카 시(大阪市)의 방만 경영문제, 기후 현(岐阜県)과 나가사키 현(長崎県)의 예산의 부정적 처리 문제, 후쿠시마 현(福島県)과 와카야마 현(和歌山県)의 담합 의혹 문제와 정치 자금 문제 등이 발각되었다. 이러한 일련의 문제발생에 지방의회의원과 자치단체장 간 유착관계가 보도되어 지방의회는 행정부나 자치단체장에 대한 관리 기능을 제대로 수행하지 않은 것은 아니냐는 비판이 제기되었다.

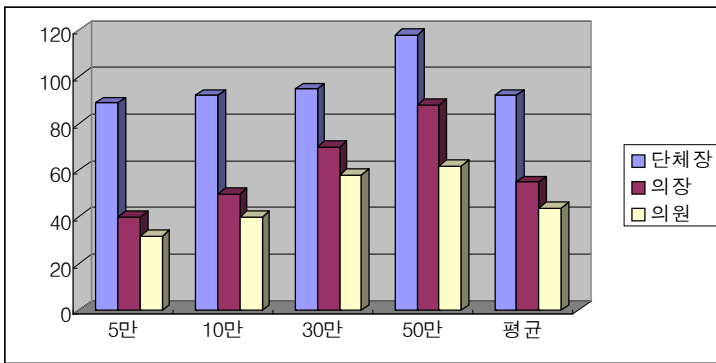
〈그림 2〉 정촌지역의 단체장과 지방의회의원 월 보수 현황



출처: 일본전국시회의의장연합회, 전국정촌의회의의장연합회(2003)

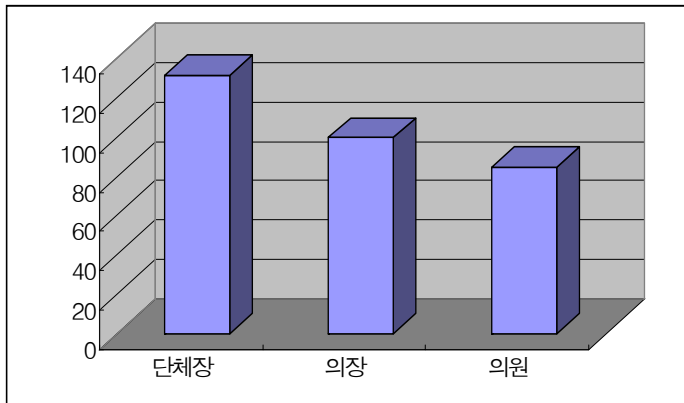
사실, 지방의회에 대한 주민의 비판은 이례적인 사건에 대한 것만은 아니다. 주민의 비판은 오히려 지방의회·지방의원의 일상 활동을 대상으로 하고 있다. 의회심의회가 걸치레뿐인 것, 자치단체장이 제안한 의안은 수정·부결되는 경우가 극히 드물다는 것, 의원이 의안을 제안하는 것이 적다는 것 등 의회는 일을 하고 있기는 한가라는 의문을 제기하였다. 이외에도 의원수가 지나치게 많지는 않은가, 의원보수가 지나치게 높지는 않은가, 정무조사비가 원래의 취지와는 상관없이 쓰이고 있지는 않은가 하는 비판이 제기되고 있다.

〈3 그림〉 시지역의 단체장과 지방의회의원 월 보수 현황



출처: 일본전국시의회의장연합회, 전국정촌의회의장연합회(2003)

〈그림 4〉 현지역의 단체장과 지방의회의원 월 보수 현황 (전국 평균)



출처: 일본전국시의회의장연합회, 전국정촌의회의장연합회(2003)

이러한 의회·의원에 대한 불신이 일상적으로 축적되어 있는 상황에서 이러한 사건의 발생하면 의회의 존재가 주민자치의 벽이 되고 있다고 실감하게 하거나 혹은 의회가 수장과 유착하고 있다는 것을 안 순간, 의회에 대한 비판이 일거에 분출되고 있는 것이다.

이렇듯 지방의회·지방의회의원에 대한 세간의 비판이 날이 갈수록 강해지고 있다고는 하지만 지방의회를 비판하는 주민의 대다수는 지방의회가 불필요하다고는 생각하지 않고 있다. 그들은 <열린 의회>, <토론하는 의회>, <행동하는 의회>를 요구하고 있다. 이런 것을 통감하게 만든 것은 현재 일본 전국 각지에 파급되기 시작한 자치 기본 조례의 제정운동이다.

미에 현(三重県)의 ō카이치 시(四日市)와 홋카이도(北海道)의 구리야마초(栗山町)와 같이 의회의 발의권으로 자치 기본 조례나 의회 기본 조례 같은 것을 제정한 자치단체는 아직은 소수파이기는 하지만 자치 기본 조례의 다수는 자치단체장의 발의권으로 제정되었다. 그러나 수장의 발의권으로 시작된 것도 자치 기본 조례안을 기안하는 과정에서 주민을 포함하는 주민참가기관에서 조례안에 포함해야 할 사항에 대해 심의하는 것이 통례이다. 그러나 의회에 대한 주문사항을 증대시키고 엄격히 하면 할수록 의회의 다수파는 이것에 반발하여 자치기본조례안을 부결시켜 버릴 가능성이 높아지게 되었다.

주민의 다수는 아직 지방의회의 활성화에 강한 기대를 가지고 있다. 지방의회에 대한 비판을 극복하기 위해서는 지방의회 의원의 철저한 의식개혁과 지방의회제도를 근본적으로 개혁하는 과정이 요구된다. 지방의회의원은 우선 지나친 선량의식과 특권의식을 버릴 필요가 있다. 그리고 의회야말로 주민참가의 중추기관이라는 것을 실증하기 위해 의회를 <열린 의회>로 바꾸어 자치단체장·직원기구와 주민참가의 정도를 경합하는 관계를 구축해야 한다.

제도개혁은 우선 의회가 각계각층의 주민을 균형 있게 대표하는 의원구성이 되도록 의원의 선거제도를 개선할 필요가 있다. 첫 번째는 여성의원, 샐러리맨 의원을 증가시키기 위해서는 어떻게 하는 것이 좋을지를 진지하게 검토하지 않으면 안 된다. 두 번째는 지방의회 적어도 기초 자치체인 시구정촌의 의회는 상시회의(常會)·임시회라는 회기제(會期制)를 그만 두고 매주 정기일 야간에 개최하는 방안도 필요하다. 이러한 제도개혁은 샐러리맨과 의원의 겸직을 용이하

게 한다. 세 번째는 일본 지방의원은 상근직에 가까운 보수를 받고 있으나 이것은 세계 각국의 지방의회제도를 고려할 때 특수한 제도이다. 그런 유급제가 과연 필요한가에 대한 재검토가 필요한 상황이다.

5. 결론: 한국에 대한 시사점

우리나라의 지방의회는 일본과 마찬가지로 ①주민 대표기관, ②의결기관, ③입법기관, ④집행기관, ⑤감시기관 등의 지위를 갖고 있다. 지방의회가 주어진 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 지방의회와 관련된 제반 조직이나 제도가 정비되고 이러한 제도나 조직의 역할정립이 필요하다. 더구나 우리나라 지방자치단체는 의결기관과 집행기관이 권력분립원칙에 의하여 분리, 구성되어 있는 기관대립형태를 택하고 있다. 기관대립형 기관구성형태는 지방의회와 자치단체장의 협력과 대립, 견제와 균형원리를 동시에 요구함으로써 상당한 정도의 긴장과 갈등이 내재되어 있는 제도이다.

제도적인 측면에서 지방의회는 지방정부에 비해 상대적으로 지방의회 권한이 약한 구조적 모순이 존재한다. 견제와 균형의 상호보완적 관계를 전제로 한 기관대립형을 채택하고 있는 우리나라의 지방의회제도는 미국의 강한 시장제도와 일본의 수장제 형식을 따르고 있지만 지방의회와 집행기관의 견제와 균형의 관계는 성립되기가 어렵다. 제도적으로 집행기관장의 권한이 강력하게 수행되고 유지되도록 규정되어 있어 견제와 균형의 의미는 사실상 구호에만 그치고 있다고 보아도 과언이 아닐 것이다. 집행기관의 장은 지방의회로부터 이관된 조례에 대하여 재의 요구권, 제소 및 집행정지결정 신청권, 그리고 선결처분권 등을 수행함으로써 얼마든지 지방의회 기능을 약화 내지 무력화시킬 수 있는 방법을 제도적으로 보장받고 있는 실정이다.¹⁰⁾

이는 지방자치의 근본취지에 어긋난다는 점을 전제로 하고 있지만, 지방의회 의 입장에서 보면 이는 집행기관의 장의 권한이 강력해지는 대신 이를 감시하

10) 이기우(2005) 『지방자치 기반강화를 위한 헌법개정』 『한국지방자치학회보』 T7-4, pp. 9~22

는 지방의회의 권한은 약화된다는 것을 의미하므로 견제와 균형 차원에서 지방의회 기능을 강화시켜 주민의 대표기능을 발휘할 수 있도록 조정하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다.

지방의회 의원직은 상근직이 아니고 자신의 생업에 종사하는 별도의 직업을 가지고 있기 때문에 지방의원의 겸직과 겸업 금지의 한계를 설정한다는 것은 지방의회의 활성화와 관련된다. 지방의원의 겸직과 겸업에 대한 규제는 지방의회의 활성화 차원에서 국가별로 약간씩 다르게 운용하고 있으며, 우리나라에서는 지방자치법(제33조)에서 규제하고 있지만 현실적으로 많은 문제점이 지적되고 있다. 그러나 기존의 이러한 문제는 의원직 유급화로 인해 제도적 개선은 이루어졌지만 향후 유급화가 의회의 자율성 향상에 연결될 수 있을지 그 결과가 주목된다고 볼 수 있다.

지방의원의 월급에 해당하는 보수금액은 겸업을 전제로 하므로 전업의원에게 주어지는 급여가 아니라 회의수당이나 보수의 형태로 제공되므로 명확한 정의와 사회적 합의가 필요하다. 일본에서도 지방분권화와 더불어 의원의 적정 보수 수준이 사회적 쟁점으로 등장하였다. 적정한 보수 금액과 지방자치단체의 재정적 압박이 그 핵심으로 제기되었다. 한국의 경우는 이제 막 유급화가 시작된 단계이지만 적정수준과 지방의회 의원의 역할에 대한 재정립이 필요하다.

지방의회의 자율성이나 역할 범위는 중앙-지방, 국회-지방의회의 역할 분담이라는 구조적 틀 속에서 규정되는 부분이 크다. 그러므로 우선 한국에서도 중앙-지방, 국회-지방의회의 역할 분담에 대한 권한 재설정이 필요하다. 권한 재설정과 관련된 문제제기와 전략적 접근방법은 일본사례에 대한 벤치마킹이 필요하다고 본다. 그리고 지방의회의 자율성 확보와 전문성 제고방안과 관련해서 일본의 지방의회 운영사례는 한국에 적지 않은 시사점을 제공해 주고 있다.

일본의 경우 현(縣)의회 행정감사 기간은 50-60일 정도로 한국보다 훨씬 길다. 그리고 의원들만으로 구성된 행정감사는 전문성의 한계로 형식적인 측면에 치우칠 우려가 있다. 그러므로 민간 전문가가 행정감사에 참여하는 제도의 신설이 강화되어야 한다. 일본의 경우, 대학교수나 회계사, 변호사, 전직 공무원 등이 민간감사위원으로 참여하고 있다.

이러한 제도는 행정감사의 효율성 확보와 의정활동의 투명성 확보에도 크게

기여 할 것으로 보인다. 동시에 시민사회의 의정참여와 행정과정에 대한 감시기능이 강화됨으로써 의회와 시민사회간의 커뮤니케이션은 물론 의회의 자율성 강화에도 기여할 것이다.

의회의 심의기능강화를 위해서는 지방의회 사무처 기능을 강화해야만 한다. 특히, 입법정책담당관실이 담당하고 있는 입법지원업무와 입법정책업무의 활성화가 필요하다. 현재 지방의회의 입법정책담당관실에는 14명의 직원이 근무하고 있다. 심의기능이나 조례제정기능은 주로 전문위원실에서 지원하고 있는데 경기도의 경우, 전문위원은 11명에 불과하다. 각 상임위원회별로 전문위원은 1명에 불과하다. 심의기능이나 조례제정기능을 강화하기 위하여 2006년 7월부터 입법전문위원제도가 새롭게 신설되어 실질적으로 올 9월부터 입법전문위원이 각 상임위원회별로 1명씩 배정되었다. 그리고 각 상임위원회 전문위원실에는 7급 공무원 1명, 6급 공무원 1명, 기능직 1명이 배속되어 있다.

그러나 입법전문위원이 새롭게 보강되었어도 심의기능이나 입법지원, 정책활동지원이 1-2인 소수에 의해 진행되는 사실에는 변함이 없다. 상임위 전문위원은 전체적인 것을 총괄하고 실질적으로는 입법전문위원이 입법, 정책 활동을 지원하는 현행시스템에는 한계가 있을 수밖에 없다. 더구나 각 상임위원회에서는 전문위원 혼자서 전부 담당해야하는 문제는 의안처리의 제도적 한계를 명확하게 보여주고 있다.

<표 3>을 살펴보면 지방의회의 직원 수나 전문위원 수가 상대적으로 많은 것은 아니다. 전문위원은 일률적으로 상임위원회 당 1인씩으로 규정하고 있는 결과로 시·도별 차이를 보이지 않고 있다. 지방의회 전문위원 수를 늘리기 위해서는 자치단체의 승인이 필요하고 나아가서는 행정자치부의 승인을 받아야 하는 구조적 문제가 있어 지방의회만으로 해결되는 것은 아니다. 이러한 상황은 결국 지방의회의 자율성 확보는 지방정치 문제로 해결되는 것이 아니라 중앙-지방간의 구조적 문제로 귀착된다는 사실을 확인시켜주고 있다. 지방행정이 중앙정부나, 중앙정치에 종속되게 만드는 보조금제도를 포함하여 종합적인 중앙-지방간 분권개혁이 필요하다고 본다.

〈표 3〉 각 시도별 지방의회의 다수당과 의회 인적현황¹¹⁾

지역	시장 소속정당	다수당(%)	의회직원수	전문위원 수	상임위 수
서울	한나라당	한나라당(96)	232	10	10
부산	한나라당	한나라당(96)	92	6	7
대구	한나라당	한나라당(97)	65	5	5
인천	한나라당	한나라당(97)	69	5	5
대전	한나라당	한나라당(89)	65	5	5
광주	민주당	민주당(95)	20	4	4
울산	한나라당	한나라당(79)	51	4	4
경기	한나라당	한나라당(97)	156	11	10
강원	한나라당	한나라당(90)	71	6	5
충북	한나라당	한나라당(87)	65	5	5
충남	한나라당	한나라당(55)	69	5	5
전북	열린우리당	열린우리당(58)	97	6	6
전남	민주당	민주당(90)	70	7	7
경북	한나라당	한나라당(91)	93	7	7
경남	한나라당	한나라당(89)	86	7	6
제주	무소속	한나라당(61)	109	7	7

국회의 전문위원 수나 입법심의관, 입법조사관, 입법조사관보 등의 인적구성이나 전문성 등을 고려하면 현격한 차이를 보이고 있다. 또한, 국회의원은 비서, 보좌관 등의 인적 자원을 가지고 활동하고 있으나 지방의회의원은 혼자서 의정 활동을 전개해야만 한다. 이전 서울시가 추진한 지방의회 의원의 개인보좌관제는 중앙정치의 논리에 의해 좌절되었다. 지방의원의 개인보좌관제도가 현실적으로 어렵고 유권자 감정에 맞지 않는다면 정당 입법전문위원제도와 연계하여 논의가 필요하다고 본다.

지방의회의 전문 인력과 입법, 정책과정 지원에서 인력부족은 의회정보화라는 정책적 대안을 요구하고 있다. 과거에 진행된 의안심사나 조례제정, 정책결정 등에 관련된 지식과 정보, 자료를 데이터베이스(DB)화하여 의안심사나 행정사무감사에 효율적으로 대처할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 이러한 입법정보,

11) 각 시도별 의회의 직원 수, 전문위원 수는 각 의회사무처에 전화로 직접 문의하여 파악한 수사이며, 입법전문위원은 포함되어 있지 않음.

정책정보의 정보화는 부족한 인적 자원을 보완하는 기능을 수행하게 될 것이다.

전문위원의 부족문제를 해결하기 위한 대안으로는 정당별로 전문위원이나 입법전문위원을 독자적으로 채용하는 방안도 충분히 검토될 수 있을 것이다. 의회가 독자적으로 입법지원이나 심의기능 강화를 위하여 전문위원 수를 늘리기 위해서는 구조적인 제약이 존재하므로 각 정당이 독자적으로 전문위원을 채용하는 것은 경기도청이나 중앙부처와 같듯이 없어도 가능할 것이다. 실제로 정당이 독자적으로 전문위원을 채용하여 운영하고 있는 사례는 일본에서 나타나고 있으며 그 효율성도 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 일본에서 정당이 고용한 전문위원의 급여는 정당소속 의원들에게 지급되는 입법조사비를 전부 재정으로 충당하고 있다.¹²⁾

다음으로는 지방의회의 정책결정 과정에 지역사회의 다양한 전문가를 참여시키는 방안이 매우 중요하다. 현재 일본에서 지방의회는 기본조례제정을 통하여 의회의 정책입안기능의 충실, 자치단체장과 지방자치단체의 감시 및 평가기능 강화, 의회에 부속기관, 조사기관의 설치를 의도하고 있다(三重県).

지방의회의장 자문위원회를 설치하여 민간 인력과 전문적 지식을 활용한다. 지역의 공인회계사, 변호사, 세무사, 학자, NGO, NPO관련 전문가 등이 의정활동에 참여할 수 있도록 한다. 그리고 부속기관 설치를 제도화하여 의정활동을 지원하는 싱크탱크 조직을 설립하여 의정활동이나 행정부 감시활동을 지원하는 움직임이 보이고 있다. 한국의 경우, 대체로 지방정부 산하에 정책연구를 수행하는 연구원이 설치되어 있으나 이를 의회산하에 두도록 하여 의회의 정책개발을 지원하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

자치단체장과의 관계설정 부분이 조례에 포함되어 단체장과 긴장관계를 구축하고 사무집행을 감시, 평가한다. 그리고 자치단체에 대해 정책제언을 활성화하고 심의기능을 회복하는 것을 명시하고 있다. 지방의회의 적극적인 정보공개와 설명책임부과 등도 포함되고 있다.

일본의 지방의회에서 진행되고 있는 <열린 의회>, <토론하는 의회>, <행동하는 의회>로의 변화 움직임은 한국사회에 많은 시사점을 제공 해주고 있다.

12) 정당이 독자적으로 전문위원을 채용하여 운영하고 있는 사례는 일본 아이치 현의회를 참조.

일본의 이와테 현(岩手県)의회는 지방의회의원에게 제공되는 정무조사비의 사업내역을 공개하고 있다. 이는 지방의원의 정책개발비용의 투명화라는 측면에서 좋은 반응을 얻고 있다. 그리고 미에 현(三重県)은 정책조례를 제정하기 위하여 정당을 초월한 「조례안 검토위원회」를 조직하여 타운 미팅(town meeting)을 개최하는 등 지역사회 현안에 대한 의견수렴을 도모하고 있다. 이러한 과정은 지역의회를 활성화 시키고 지역사회의 정책결정에 주민참여를 활성화시키기 위한 유용한 방안이 될 것이다.

그리고 지방의회 회기와 관련하여 좀더 지역의회에 자율성이 부여될 필요가 있다. 한국은 광역지방의회의 경우, 120일 내외의 회기가 정해져 있다. 회기를 고정할 것이 아니라 현재 일본에서 진행되고 있는 바와 같이 지방의회가 자율적으로 조례로 결정하도록 하는 것이 필요하다. 지역사회의 특수성을 고려하여 자율적으로 결정할 수 있도록 자율성을 부여해야 할 것이다.

또한 2002년 3월부터는 의안의 심사와 사무 조사를 위해 의원을 파견할 수 있게 되었다. 2004년 3월의 개정에서는 지금까지 연간 4회 이하로 소집되던 조례회의 소집 횟수를 각 자치단체 의회가 조례로서 자유롭게 결정할 수 있게 되었다. 게다가 2006년 6월의 개정에서는 소속 상임위원회의 수의 개정 이외에도 의장권한을 확대하였다. 지방의회의장은 의회소집청구권, 상임위원회에 의안을 제출할 수 있는 권리가 부여되었다. 이렇듯 지방의회의 회의와 관련된 자율성 확대는 한국에도 벤치마킹 대상이 될 것이다.

더구나 회의 시간과 요일에 관련해서도 지방의회가 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 부여되어야 할 것이다. 일본의 오사카 시의회는 야간의회와 토요일, 일요일 회의를 개최하고 있다. 2006년 3월 정례회의 5일 중 하루는 일요일에 개최하였다. 그리고 야간회의도 제도화하여 정기적으로 야간회의를 실시하고 있다. 2006년 현재 토요일, 일요일 회의제도를 도입한 지방자치단체는 46개 시 지역, 야간회의 제도를 도입한 시 지역은 21개의회이다.

이렇게 의회의 회의시간을 자율적으로 조정한다면 직장인의 의회진출이 증가하고 여성 비율도 늘리는 효과를 가져 올 수 있다. 뿐만 아니라 의회방청도 관련해서도 일반인의 방청이 가능해져 지방의회나 현안에 대한 지역주민의 관심이 증가되는 효과를 가져 올 수 있다. 이러한 회의 요일과 시간조정을 통한 주

민참여의 확대는 한국에도 참고가 될 것이다.

마지막으로 국회-지방의회의 역할 조정을 통하여 지방의회의 조례제정 범위 확대가 필요하다. 일본은 지방분권 확대를 통하여 조례제정 범위가 확대되었다. 일본에서 지방공공단체의 사무는 자치사무와 법정수탁사무로 구분되지만, 어느 쪽의 사무에 대해서도 조례를 제정할 수 있게 되었다. 그리고 의결기관으로서 권한이 미치게 되었으며, 정령(政令)에서 정하는 일정한 사무를 제외하고는 어느 사무에 대해서도 조사 및 감사의 청구와 조사권의 행사가 가능해졌다. 조례 범위 확대에는 중앙-지방의 역할 조정, 국회-지방의회의 입법권 재정립이 필요하다. 일본의 사례는 한국에서 역할분담을 통한 지방의회의 역할 확대에 많은 시사점을 제공해 줄 것이다.

참고문헌

- 이진원(1999) 『일본의 지방분권화와 개헌논의』 『동서연구』 11-2, 25~47
- 이진원(2007) 『일본의 지방분권과 거버넌스』 한국세계지역학회 『세계지역연구논총』 25-3, pp.207~224
- 이기우(2005) 『지방자치 기반강화를 위한 헌법개정』 『한국지방자치학회보』 17-4, pp.9~22
- 임승빈(2003) 『지방분권과 지방의회의 발전』 『지방의정』, pp.131~133
- 장병구(2003) 『일본의 지방분권과 주민자치』, 북피디닷컴, pp.16~17
- 浅野正彦(2007) 『市民社会における制度改革』, 慶応義塾大学出版会
- 阿部 斉·新藤宗幸(2000) 『日本の地方自治』, 東京大学出版会, pp.45~56
- 井田正道(2007) 『日本政治の潮流』, 北樹出版, pp.99~122
- 大森 弥(2004) 『分権改革と地方議会』, きょうせい, pp.87~182
- 村上順(2003) 『日本の地方分権』, 弘文堂, p.63
- 村松岐夫, 稲継裕昭(2003) 『包括的的地方自治ガバナンス改革』, 東洋経済新報社, p.11
- 森本哲朗(2006) 『現代日本の政治と政策』, 法律文化社, pp.203~224
- 地方分権改革推進会議(<http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html>)
- 地方分権改革推進会議メールマガジン
(<http://www8.cao.go.jp/bunken/backnumber.html>)
- 地方分権改革推進会議について(<http://www8.cao.go.jp/bunken/kaigi.html>)

地方分権改革推進会議についての動き

(<http://www8.cao.go.jp/bunken/ugoki.html>)

地方分権改革会議本会議(議事概要、議事録、提出資料、記者会見録)

- ❖ 투고일 : 2007. 12. 31.
- ❖ 심사일 : 2008. 1. 25
- ❖ 심사완료일 : 2008. 2. 5.