

자치분권재설계와 지방의회 역량 강화방안*

Re-design of Autonomous Decentralization and Strengthening the Capacity of Local Councils

김 찬 동***

Chandong Kim

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 문제제기
- II. 지방자치의 역량강화와 지방의회
- III. 한국의 자치역량강화를 위한 헌법개헌논의와 지방의회
- IV. 미래지향적 지방의회역량강화 방향
- V. 결론

국민주권정부의 태동은 국정운영의 근본적인 틀을 전환할 필요성이 있다. 기존의 국가중심의 국정운영이나 대통령중심, 그리고 국회정당중심의 국정운영은 주권재민의 국정운영을 위해서는 재설계되어야 한다. 국정구조의 재설계를 위해서는 먼저 헌법개정이 이루어져야 하고, 지역대표형상원, 국민발안, 읍면동 직접자치 등의 의회중심의 국정운영철학이 반영된 제도재설계가 필요하다. 자치분권재설계에는 의회중심의 국정운영철학이 도입되어야 하는데, 총회제 의회, 고유권설에 입각한 지방정부형성, 중앙-지방정부의 대등한 역할분담, 정당공천권폐지, 근린계층에 자치공동체형성 등이 도입되어야 한다. 또 지방자치도 단체장중심에서 의회중심자치로 전환되어야 하고, 지방의회법제정과 지방정부 기관구성다양화, 지방재정자립도 향상, 지방의원역량강화를 위한 연수시설 혹은 지방의회전담연구원의 설치도 필요하다. 여기서 제기되는 논의가 지방의회법 제정시에 불법형식이 아니라, 실질적인 지방의회 중심의 지방자치시스템이 설계될 수 있는 토대가 되길 기대한다.

□ 주제어: 지방의회, 의회역량강화, 자치분권 재설계, 풀뿌리의회, 권역의회

* 이 연구는 충남대학교(교육 연구 및 학생지도비)에 의해 지원되었음.

** 충남대학교 도시자치융합학과 교수

논문 접수일: 2026. 1. 5. 심사기간: 2026. 1. 5. ~ 2026. 2. 4. 게재확정일: 2026. 2. 4.

The birth of a national sovereign government needs to change the fundamental framework of state administration. Existing state-centered administration, presidential-centered, and parliamentary party-centered state administration should be redesigned for sovereign residents. To redesign the state structure, the constitution must be revised first, and an institutional redesign that reflects the philosophy of state administration centered on parliament, such as regional representative members, people's initiative, and direct autonomy in Eup, Myeon, Dong, is necessary. The reorganization of autonomy should introduce a parliamentary-centered philosophy of state administration, such as a general assembly, formation of local governments based on the theory of proprietary rights, equal division of roles between central and local governments, abolition of political party nomination rights, and formation of a community autonomous community in the neighborhood. Local autonomy should also be converted from the head of the organization to parliament-centered autonomy, and it is necessary to enact local council laws, diversify the composition of local government institutions, increase local financial independence, and establish training facilities or local council research institutes to strengthen local council capabilities.

□ Keywords: Local Councils, Parliamentary Capacity Enhancement, Autonomous Decentralization Redesign, Grassroots Councils, Regional Councils

I. 문제제기

국민주권정부로서의 이재명 정부는 5년동안 국정을 기획하고 집행하고 책임지는 기회를 가지게 되었다. 1년차에는 국정운영에 대한 기획과 의사결정이 이루어지고, 2-3년차에는 집행이 되어야 한다. 4-5년차에는 모니터링과 평가정리가 이루어져야 할 것이다.

국민주권정부라는 것을 말로만 아니라, 몸으로 실천해 낸 순간이 국회에서 12·3계엄을 막아낸 순간일 수 있다. 이 순간은 국민주권의 대의자인 국회의원들이 국회의결을 통해, 계엄을 해제하였고, 주권자인 국민들이 국회로 달려가서 군인들의 국회장악을 온 몸으로 막아내었던 것이다. 다시말해, 국민주권의 구현은 국민들과 국회가 힘을 합쳐서 대통령의 불법적 계엄포고령을 해제시킨 것에서 이루어졌다. 이론이 아니라, 살아있는 역사적 경험으로서 국민주권을 실현한 것이다. 이 경험은 앞으로 이재명 정부가 국민주권정부를 구현해나가는데 철학적 기반이 되고 있다. 즉 국민주권은 주권자 국민의 참여와 대의자인 국회의원들이 함께 한 방향으로 힘을 합쳐나가는 것으로 지켜지는 것이고, 이것이 국정의 제도설계에도 반영되도록 제도 개혁이 이루어져야 하는 것이다. 이 점에서 기존에 국민주권의 철학에 반하는 제도구조를 뜯어고치는 과제가 남겨져 있는 것이라고 할 수 있다¹⁾.

국민주권정부라는 개념은 국정운영의 근본적인 틀이 전환되어야 한다는 의미가 있다. 기존에는 국가중심국정운영 혹은 대통령중심 국정운영 혹은 국회정당중심 국정운영이었다고 한다면, 헌법에서 제시한 가치인 주권재민의 규정에 따라 국민이 주권자가 되는 국정운영을 해야 한다는 것이다²⁾. 이것은 국정운영의 패러다임이 전환되는 것이고, 이를 위해서는 국정의 담당조직구조의 개편, 국정자원의 재배치, 국가권력의 하향적 이동 등의 구조개편이 1년차에는 이루어져야 한다는 것이다³⁾.

이것을 가능하게 하는 것은 국정의 구조가 설계되어 있는 헌법이 개정되어야 한다. 헌법개정의 논의에 어떤 의제를 제시하는가는 새로운 국민주권정부로서의 이미지를 개략적으로 그려지게 될 것이다.

이점에서 최근 헌법개정에 대한 다양한 논의들을 살펴볼 필요가 있다⁴⁾. 헌법개정의 다양한 논의들 중에서 이처럼 현재의 헌법구조에 대한 변화를 주자는 주장들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 김호기. 2025.8.14 국민주권과 국민행복의 새로운 대한민국을 소망한다. 대한민국정책브리핑(전자정부 누리집)
 2) 이현일(2025.12.22). 강훈식 생중계업무보고, 국민주권정부 실현에 한걸음다가서. 더팩트
 3) 윤진우(2025.9.15). 처3개 장관관 두명 늘리고, 기재부 금융위는 쪼개고. 이코노미조선
 4) 오현석(2025.9.16). 123개국정과제피운 이...1호는 대통령4년연임개헌. 중앙일보

지역대표형 상원, 국민발안, 읍면동 직접자치 등을 제안하고 있는 것도 국정운영구조에 대한 변혁을 주장하는 것이다. 이러한 주장의 배경에는 현재의 국정운영이 중앙정부와 정치권 엘리트 중심의 경쟁정치행정이라고 하는 진단이 있다. 그러면서 고도의 중앙집권과 지나친 대의제가 문제원인이라고 진단한다. 즉 지역과 국민으로부터 멀어진 정치행정으로 인해서, 정치권력유지와 확대목적의 정쟁이 일상화되어 있다는 인식을 가지고 있다. 또 민주와 효율의 정치행정과는 작별을 고하게 된 것이 지나친 대의제라고 하면서, 이것이 결국 사회갈등을 조울 통합하는 대신에 사회갈등을 생산하고 있다는 것이다⁵⁾.

이 국정운영에 대한 진단을 바탕으로 현재의 정치행정체제문제와 한계를 극복하는 대안으로 지역대표형 상원, 국민발안, 읍면동 직접자치 등을 새정부에서 일차적으로 제도화해야 한다는 것이다.

본 고의 주제인 신정부의 지방의회역량강화는 국민주권정부로서 의회중심의 국정운영의 철학을 구현하는데 필요한 의제이다⁶⁾. 국가와 정부의 운영을 행정부가 주도하는 것이지만, 이에 대한 정책입법을 하는 공간은 국회이고, 국회는 시민사회의 다양한 의지를 일반의지로서 대의하는 곳이어야 한다. 지방의회는 지역의 시민사회 일반의지를 대의하는 곳이고, 이 점에서 단체장보다는 정책을 바라보는 안목에서 보다 거시적이고, 보다 시민사회 반응적이어야 한다. 이러한 역량을 구비할 수 있는 국회와 지방의회가 되어야 국민주권정부에 합당한 의회상이 될 것이다. 이하에서는 2장에서 지방의회역량강화에 대한 이론적 방향, 3장에서는 자치역량강화와 의회역량강화에 대한 한국적 맥락전개를, 4장에서는 현시점에서의 지방의회역량강화를 위한 논점들을 체계적으로 제시하고자 한다.

II. 지방자치의 역량강화와 지방의회

1. 지방자치의 역량

지방자치의 역량을 회복하는 첫 걸음은 주민들의 주권자 정체성을 회복하는 것이다. 주권자가 입법을 하는 것이고, 주권자가 법집행을 하는 책임자를 선출하는 권한을 가지고 있어야

5) 송창석, 2025. 국민참여개헌바로 지금이다. 제6회지역혁신분권자치거버넌스대회자료집. pp525-530

6) 이재명정부는 의회 및 정치개혁공약을 통해, 국회로 감사원이전, 국무총리 등 국회추천과 동의, 대통령 법률안거부권제한 등의 국회권한강화와 견제기능확대를 제시하고 있다. 또 선거제도개혁으로 비례성을 강화하고, 위성정당을 방지하며, 결선투표제 도입 등을 제시하고 있다.

한다. 그리고 주권자의 대표들이 세금을 정하고, 집행을 위탁받은 공무원들이 법대로 집행하고, 그 과정과 결과를 투명하게 공개하여 설명책임을 져야 하는 것이다.

이 점에서 지방자치 역량의 회복은 입법권을 주권자인 주민들이 가지고 있어야 한다. 이것이 물리적으로 가능한 것은 총회제 의사결정이 가능해야 한다(곽현근, 2019). 또 총회제 의회들이 연합하여 보다 넓고 인구규모가 큰 지역에서의 입법을 수행할 대의자들을 구성할 수 있어야 한다. 즉 이것이 가능하려면, 상향적 자치계층을 주권자인 주민들이 구성하는데, 참여하고 통제할 수 있어야 한다. 이러한 일련의 시스템이 작동하도록 하기 위해서는 주민발안권이 있어야 하고, 주민투표가 가능해야 하며, 주민소환도 가능해야 한다.

여기서 한국의 현실에서 가장 중요한 것은 주민발안권이고, 국정차원에서는 국민발안권을 가지고 헌법개정을 제안할 수 있어야 한다(최환용, 2022). 현재의 헌법에서는 헌법개정을 발안할 수 있는 권한이 대통령과 국회에만 있다. 국회가 양당에 의하여 분할되어 있을 경우에는 2/3의 다수를 차지하는 정당이 나오거나 구성되지 않는 한 헌법개정은 불가능한 구조인 것이다. 이래서는 국회주권과 대통령주권이 되는 셈이고, 국민들이 국회의원과 대통령을 선출하였지만, 입법에서는 국민이 주권자가 아닌 셈이 되는 것이다. 이것은 대의제로서의 국회, 대의제로서의 지방의회가 현재의 헌법구조에서 그 위상이 대통령이나 단체장에 비하여 낮게 되어 있기 때문이다.

국민주권정부로서의 회복을 위해서는 먼저 국회와 지방의회에 대한 입법 발안권을 주권자인 국민들이 가지는 제도적 장치를 도입해야 한다⁷⁾. 그러나 현실적으로 5천만명의 국민들이 헌법발안을 위하여 한 곳에 모이는 것이 현실적으로 어려우므로, 헌법개정에 대한 국민발안권을 헌법조문에 넣는 것이 주권자 국민의 역량을 강화하는 것이다. 또 주권자 국민들이 풀뿌리 근린구역에서는 총회제 의회를 구성하고, 여기에 주권자로서 참여하는 제도적 장치가 도입되어야 지방자치의 역량이 강화되고, 주권자 주민들의 주권성을 회복하고 구현할 수 있는 것이다.

국정차원에서도 민주적 국정운영역량을 회복하기 위해서는 국민개헌헌법발안, 국민의 입법

7) 총회제 의회의 전형은 유엔총회와 같이 모든 회원국이 1국1표의 원칙에 따라 참여하는 최고 의사결정기구를 들 수 있다. 또 대한민국 국회도 5대국회까지는 본회의중심 즉 총회방식으로 운영되었으나, 현재는 효율성을 위해 상임위원회가 먼저 안건을 처리하는 위원회 중심주의를 채택하고 있다. 총회방식의 운영은 모든 구성원이 평등하게 발언권과 표결권을 가지고 의사결정과정의 공개적이라는 잇점이 있지만, 사안이 복잡할 경우 전문성과 효율성이 떨어질 수 있다. 지방자치에서 규모가 작은 경우에는 총회방식의 의회운영이 가능하나, 인구규모가 일정규모 이상 커지게 되면, 총회방식의 운영은 어려워진다.

8) 헌법개정에 대한 국민발안권이 삭제된 것은 유신헌법(1972)에 의해서였다. 국민의 헌법개정에 대한 발안권은 1954년 제2차 개정헌법부터 18년간 국민이 가지고 있었던 것인데, 이것이 지난 60여년간 삭제되어 있었던 것이다.

발안, 국민정책발안 등이 가능한 제도적 장치가 있어야 할 것이다. 그래야 제왕적 대통령제의 개혁이나, 연방적 수준의 지방분권, 불평등과 차별완화, 기후위기 저출생 고령화 양극화 등과 같이 국민 상호간의 토론과 합의를 통해 다양한 담론형성과 양보와 타협을 통한 국정외제가 의결될 수 있을 것이기 때문이다(김순은, 2023).

지방자치 차원에서도 주민자치의 역량을 회복하기 위해서는 공동체를 구성하는 주민들이 주권자로서의 권리의식과 의무책임이 균형있게 구비되어야 한다. 이러한 주민들의 성숙한 역량을 구비하기 위해서는 총회제에 의한 다양한 담론제기와 토론, 수평적 합의 경험 등을 통해, 개인의 의견과 공동체의 공공성을 조정하는 시민성을 함양해야 하는 것이다. 이것을 경험하고 교육할 수 있는 주민생활의 공간이 바로 총회제 의회이고, 이것은 그리스 아테네의 아고라에서 직접참여정치를 하였던 원형을 생각나게 하는 것이다.

정보통신과 IT기술이 발달되어, 물리적 공간에서 총회의 구성원이 전원 모이는 것이 불가능할지라도 온라인 상에서 총회의 구성원이 정부의 이슈에 대하여 제안하고, 토론하며, 의사 결정을 할 수 있는 플랫폼의 운영이 가능한 시대이다. 이 점에서 읍면동 근린구역이나 시군구 지방행정구역에서 주권자 구성원이 전원 참여하는 온라인 정부운영이 가능할 수 있고, 국정 차원에서도 국민주도적인 디지털 플랫폼의 구축과 활성화를 지향할 수 있는 여지가 크다(김필두, 2022).

요컨대 자치역량의 강화는 주권자인 주민들이 지방자치에 대한 주인으로서 지방정부를 형성하는데 있어 참여해야 한다. 로크의 사회계약론에서 시민정부론의 구성원리를 국가만이 아니라 지방자치정부를 구성하는데도 적용하는 정치철학이 적용되어야 한다. 이것이 고유권설에 대한 지방자치론이다(박종수, 2022). 전래설에 의한 지방자치로서는 지방자치의 역량을 강화하기가 현실적으로 매우 어렵다.

2. 국가-지방정부간 관계와 지방자치역량

고유권설에 입각한 지방자치론이 제도설계에 도입되기 위해서는 국가의 형성에 사회계약론에 의하여 주권자인 국민이 국가의 일반의지를 형성하듯이, 지방자치에서도 주민이 주권자로서 지방정부를 형성할 수 있는 천부의 권리를 가지고 있어야 한다. 그래야 중앙-지방정부간 관계가 대등한 관계가 되고, 정부로서의 역할분담에 입각한 파트너관계를 가질 수 있다. 만일 국가만이 주권을 가지고, 국가만이 지방자치권을 부여하는 딜론의 원칙을 고수한다고 하면, 국가이기주의에 의하여, 지방정부는 온전한 자치역량을 가지기가 어렵다.

여기서 한국의 국가와 지방자치단체간의 관계는 전형적으로 단체자치 패러다임에 입각하여 국가가 부여하는 자치권의 범위내에서 지방자치단체는 자치권을 행사하는 제도설계이다. 그래서 국가가 제정한 법령의 범위안에서(혹은 범위에서) 조례를 제정할 수 있다는 것이다. 특히 국세의 비중이 지방세의 2배이상을 선점하고 있는 재정구조에서, 지방자치단체는 국가의 중앙정부에 의존하지 않을 수 없는 구조이다. 지방자치단체의 격차가 커지면 커질수록, 중앙정부의 예산에 의존하지 않을 수 없고, 지방자치는 형해화되지 않을 수 없다. 비록 지방의회와 선거에 의해 선출된 단체장이 있다고 하더라도, 중앙정부로부터의 사업을 확보하여 국고 보조금을 가져오지 않으면, 능력이 없다고 평가받는 구조인 것이다(박기관, 2022).

다음은 한국의 국가와 지방자치단체간의 관계구조를 법제를 통해서 살펴보자. 한국의 국가와 지방자치단체간의 관계를 구조적으로 규정하는 것은 현재의 87년 헌법체제와도 관련이 있다. 87헌법체제는 권력집중과 승자독식을 특징으로 한다(성낙인, 2024). 제왕적 대통령제와 거대 양당 중심제로 운영되는 구조를 통하여 과도한 중앙집권제로 인하여, 지방이 배제되었으며, 대의제와 관료제를 기반으로 한 대의자들이 주권자인 국민의 참여를 배제하는 구조였다. 결과적으로 다수결이 소수를 배제하는 현상이 나타났고, 엘리트가 상호 유착하여 엘리트를 위한 엘리트 제국을 구축한 것이 아닌가 한다. 또 다른 정당에 속한 엘리트 상호간에는 혐오와 분노, 적대와 대결이라고 하는 상극적 정치 행태가 지배하고 있는 셈이다.

이러한 중앙정부와 지방자치단체간의 정치구조하에서는 지방정치도 엘리트가 지배하고, 정당간에는 상호 갈등과 비판을 위한 비판이라는 틀 속에 갇혀 버리게 된다. 지역발전과 지역주민을 위한 우선성은 정당의 이기적 욕망을 위하여 뒷전으로 돌려지게 되는 것이다.

다음으로, 국가와 지방자치단체간의 관계에서 의회정치란 관점에서 지방정부의 역량을 현격하게 떨어뜨리고 구속하는 것은, 지방자치단체의 정치후보들에 대한 중앙정부 정당의 공천권이다. 즉 국회의원이거나 당협위원장들이 지방의회와 단체장 후보자들에 대한 공천권을 하향적으로 행사한다는 점이다. 이것을 통하여 중앙정치가 지방정치를 구속하고, 지방이 중앙에 의존하게 하는 관계구조를 제도화한 것이다.

한 때, 기초지방자치단체의 지방의원들에 대한 공천권을 폐지한 적이 있었다. 최소한 기초 지방의회는 주민들이 후보자를 결정하고, 선택할 수 있는 풀뿌리자치권을 부여하여야 한다는 취지를 가지고 있는 제도였다. 그러나 이것을 정당민주주의 국가에서 정당의 책임정치를 확보한다는 명분으로 기초지방의회의원들에 대한 공천제도를 2006년부터 도입한 것이다. 그리고 2014년에 폐지를 논의하였지만 결국 다시 공천제도가 지속되었다. 주민주권정부를 구현하는데 있어, 지방의회의 역량강화를 위해서는 지방의회의원들이 주권자인 주민들이 후보자를 결정하고, 최종적으로 의원을 선출할 수 있는 독립적인 권한을 가질 수 있어야 한다(최준혁, 2024).

이러한 주권자의 지방의원선출권이 지방자치단체의 외부에서 후보자를 결정하여 하향적으로 내려온다면, 이는 지방자치권의 기본구조가 침해되는 것일 수 있다.

특히 정책학적인 관점에서 본다면, 국정이나 지역권역의 정책은 보수당과 진보당이라고 하는 정책대결을 통하여 균형적인 정책기조를 유지하는 것이, 정책에 대한 책임성확보와 정책대상자들에 대한 편향적 자원배분을 막을 수 있는 가능성이 높다.

그러나 기초자치나 근린자치의 경우에는 정책적 편향성을 균형화시키는 것 보다는 정당정치의 어느 편이 국정을 담당하더라도 지역발전과 지역공동체의 선호를 우선하여 반영할 수 있는 정당정치 중립적인 지방의회의 구성이 필요하다.

이 점에서 주권자인 주민들의 생활정치를 좌우하는 이슈들에 대한 의사결정권은 정당정치로부터 자유로운 위상을 가지게 하는 것이 필요하다. 예를 들어 가정의 정치적 색깔로 인하여 부부와 부자간에 서로 소통을 하지 않고 대립을 한다면 이는 가장 기본적인 인간사회 관계가 깨어지는 것이다. 이 점에서 가정의 부부관계나 부자관계, 그리고 가족간에는 정당선호도보다 더 우선되는 가치로서 서로 사랑하고 신뢰하면서 행복을 추구할 가치가 우선되도록 하는 것이다.

이처럼 근린구역이나 기초지역구역에서의 공동체생활이나 공공성의 질서속에서 정치공동체를 형성해야 하는 공간에서는 정당정치의 편향된 정책지향을 가지고 대립하거나 갈등하는 상황에서 자유롭게 해 두어야 할 것이다. 그리고 굳이 정당정치를 하고자 한다고 하면, 최소한 근린구역이나 기초지역구역의 생활정치에서 떠나도록 한다든지, 정당정치 중립성을 요구할 필요가 있다.

이것은 공공성을 담당하는 공무원들에게 정치적 중립성을 지키도록 요구하고, 그 대가로 공무원들은 전문성에 입각한 신분보장을 약속하는 것과 유사하다. 즉 공동체에서의 신뢰성, 기초지역구역에서의 공공성을 확보하기 위하여, 근린정부와 기초지역구역에서의 자치의회에서는 정당정치 중립성을 요구하는 것이다(김순은, 2022). 그 대가로 근린의회와 기초지역구역에서의 연임과 종신성(정년까지의 직무수행)을 예외적으로 보장해 주는 것이다. 이것은 국가나 광역정치에서의 대통령의 연임금지(즉 5년단임)나 지방자치단체 단체장의 3선초과 금지 규정과 같은 임기제한규정의 적용을 받는 것과 대비되는 것이다.

다시말해 국가와 지방정부간의 관계를 규정짓는 제도들에 대한 재검토와 국가의 중앙정부 역할과 지방정부 그리고 근린정부의 역할에 대한 명확한 구분을 통하여, 각 정부들의 구성원리와 제도설계 원리가 어떻게 달라지고 구별되는가에 대한 철학과 가치에 대한 재점검이 필요한 것이다.

지방의회의 역량강화란 관점에서 보면, 국회의 역할과 지방의회 그리고 근린의회에 대한 역할구분을 수직적이고 종속적으로 규정할 것이 아니라, 수평적이며 파트너십에 입각한 제도

설계가 필요한 것이다. 그리하여 정당의 수직적 관료제구조가 지방의회의 자율성과 독립성을 침해하는 제도는 폐기되어야 한다. 정당공천제는 폐기되어야 한다. 풀뿌리 민주주의에 의하여 상향적으로 후보자가 추천되고, 자치공동체의 민주적 의사결정의 세례를 받도록 해야 한다.

3. 의회중심자치와 단체장중심자치의 차이

지방자치의 역량을 강화하는데 있어, 의회중심의 지방자치 시스템과 단체장 중심의 지방자치시스템 중에서 어느 쪽이 지방의회의 역량강화가 우선되는가를 보면, 전자인 경우이다. 즉 단체장 중심의 지방자치단체의 기관구성을 통해서 지방의회는 자치단체의 중핵적 조직이 되기 어렵다. 지방의회가 지방자치정부의 구성에 주도적이고 중핵적인 위상을 가지고 있어야, 지방의회의 역량강화를 능동적으로 활성화할 수 있다.

여기서, 주권자의 일반의지가 정부의 구체적인 입법과 집행과정에 어떻게 구현되고, 어떤 우선순위를 가지고 운영되는가를 살펴볼 필요가 있다. 로크는 자연법에 기초하여 인간은 공동생활을 위하여 사회계약을 체결하여 공동체와 국가의 공공성을 구현하기 위한 일반의지를 형성해야 한다고 하였다. 그래야 자연상태의 약육강식의 세계를 벗어나서, 일반의지에 의한 법적 질서가 작동하는 세계로 들어가게 되고, 이것이 인류사회의 근대화 혹은 문명화라고 하였다.

또 로크는 일반의지가 구현되는 데 있어서, 입법부에 대한 신뢰가 강하고, 행정부에 대한 우월적 지위를 가져야 한다는 주장을 했다⁹⁾. 그 이유는 개인의 재산이 왕의 통치하에서는 안전하지 못하다는 것을 역사적으로 깨달았다는 것이다. 그래서 입법권이 인간집합체(즉 원로원이나 의회와 같은 합의체)의 손에 쥐어지기까지는 결코 안전하지 않다는 것이다.

그래서 입법부를 설치할 때, 비로서 모든 개인은 다른 가장 비천한 사람들과 동등하게 그 자신이 입법부의 일원으로서 만든 법률에 복종하게 된다는 것이다. 그래서 시민적 사회에서는 그 누구도 법의 지배를 면할 수 없게 되는 것이고, 이것이 가능하게 하는 것은 통치권력에 대한 시민정부의 구성이 이루어질 때라는 것이다(김찬동, 2025).

정책학에서도 정책의 입법과 의사결정이 이루어지는 곳은 국회와 지방의회이고, 이를 집행하

9) 로크는 당시 왕권신수설을 주장한 윌머경의 가장권론(1680) 주장에 대해, 이를 반박하는 논문으로서 시민정부론을 썼다. 여기서 로크는 윌머경과 같이 성경을 근거로 하면서도 논리정연하게 반박하는 주장을 한 것으로서, 인간은 자유롭게 평등하며, 독립적인 자연상태에서부터 시작하여, 인간은 그 동의에 입각하여 구성된 공동사회의 권력을 승인하고, 신탁에 의하여 권력이 형성된다고 하였다. 그리하여 그 신탁에 위배하는 권력에 대해서는 저항권을 주장하기도 하였다. 또 인간은 재산소유를 기본적 자연권에 속하는 것으로 보았고, 그 재산 소유권의 보장이야말로 시민정부 설립의 가장 핵심적인 목적이라고 하였다. 여기서 재산에는 생명, 자유, 재산이라고 하는 세가지의 요소가 포함된 것으로 보았다(존로크, 1970)

는 역할과 책임을 지고 있는 곳이 행정부이며 단체장을 포함한 집행부라고 할 수 있다. 이 점에서 주권자인 국민이나 주민의 일반의지를 일차적으로 반영하여 구현하는 곳은 의회인 것이다.

이 점에서 국정이든 지방자치정부가든간에, 의회중심의 국정과 의회중심의 자치정이 이루어져야 한다. 대통령이나 단체장은 국회와 의회가 입법한 법률과 조례에 따라서 그것을 집행하는 역할과 책임을 지고 있는 것이다. 이 점에서 지방자치는 지방의회가 중심이 된 운영이 민주공화정의 운영방식에 보다 부합한다.

그러나 한국의 지방자치제도에서는 단체장이 지방의회보다 우월한 지위와 기능을 하도록 되어 있다. 이렇게 제도설계된 이유에는 여러 가지가 있을 수 있으나, 중앙정부의 지방행정통제를 위하여 그 책임자를 한명으로 단일화해 둘 필요성이 있어서, 단체장중심의 지방행정을 하도록 제도설계가 되어 있다고 볼 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 한국의 지방자치법 제114조에 의하면, 단체장의 권한은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통괄한다고 규정하고 있다. 여기서 단체장이 주민 전체의 선거를 통하여 선출되고, 지방의원들은 특정한 선거구에서 선출되거나 비례대표로 당선되는 것이어서, 지방자치단체를 대표하는 것은 단체장이라고 생각할 수 있다.

그렇다면, 지방의회의 의장은 지방자치단체를 대표할 수 없다는 질문과 지방의회의장과 단체장의 대표성 중에서 어느 쪽이 보다 주권자인 주민들의 다양한 의사를 대변하는 것인가라는 점이다.

여기서 국가행정의 지방행정 관리란 관점에서 보면, 지방자치단체의 대표권과 사무총괄권을 단체장에게 주어져 있는 것이 효율적인 국정관리란 관점에서 바람직할 수 있다.

그러나 시민사회의 자치권이라는 관점에서 보면, 다양한 시민사회의 입장을 대변하고 조정하여 합의된 의사결정을 내리는 곳은 지방의회이다. 이 점에서 시민사회의 다양한 의사가 조정되어 시민사회의 주권을 최종적으로 대의하는 곳은 지방의회이며, 의회내의 다양한 대의자들의 대화와 합의를 통한 의사결정을 대표하는 곳은 지방의회의장이라고 해야 할 것이다.

그래서 미국의 기관구성방식 중에서 의회-매니저형의 지방정부형태가 나오는 것은 의회가 지방자치의 우월적 위상을 가지는 것에 대한 제도적 설계상의 표현이라고 할 것이다. 또 지방의원의 선거방식 중에서 전체 선거구에서 의원을 선출하는 것은 바로, 특정 지역선거구의 대표라는 한계를 극복하기 위한 선거제도상의 장치라고 할 수 있다. 또 강의회-약시장의 형태에서 시장은 지방의회에서 선출되거나 지방의회의장이 겸직을 하는 경우가 있는 것이다.

요컨대, 선진국의 지방자치제도의 기관구성방식의 제도적 발달궤적을 보면, 지방의회가 자치권과 집행부 구성의 주도권을 가지고 있는 것이다. 대도시화로 인하여, 이질적인 지방자치의제를 합의를 통한 의사결정보다는 신속하게 효율성있는 의사결정의 책임이 필요하게 될 때, 시장의 위상을 강화하기 위하여 전체 선거구를 통하여 선출되게 하는 강시장-약의회제도가

나타나는 것이다. 이 경우에도 주권자인 시민들의 다양한 의사를 대의하고, 강시장을 통제할 수 있는 위상은 지방의회에게 있다.

다음은 한국의 지방의회의 역량을 시스템적으로 강화하기 위해서는 단지 지방의회조직의 역량강화 논의를 벗어나서 지방의회들간의 역할분담과 보충성의 원칙에 입각한 풀뿌리 의회의 우선성을 가질 수 있는 시스템 개혁이 필요하다는 관점에서 분석틀을 제시하고 논의를 전개해 보고자 한다.

4. 분석틀

지방의회역량강화를 위하여 지방자치법에서 지방의회법을 분법하고자 하는 논의가 있는데, 이것은 오히려 지방자치법을 형해화하는 현상이 발생할 수 있다. 즉 기존에 지방자치법에서 지방재정법을 분법하여, 재정자치가 지방자치에서 빠져버리고 중앙정부의 권한으로 인식하게 되기도 하였다. 마찬가지로, 지방의회역량을 강화한다고, 기존에 단체자치 패러다임과 단체장 우위의 지방자치구조를 그대로 둔채로, 지방의회의 독립성과 전문성, 인사권 등을 강화하였지만, 여전히 단체장이 예산편성권을 가지고 있고, 중앙정부가 지방의회에 대한 조직권을 가지고 있는 것은 변함이 없는 것이다.

이 구조적 한계를 벗어나서 지방의회의 역량을 실질적으로 강화하기 위해서는 헌법개정에서 의회중심의 지방자치가 가능하도록 지방정부로서의 위상이 확보되어야 한다. 또 지방자치도 실질적인 지방정부로서의 자치권을 가지도록 분권자치가 이루어져야 한다. 이 논의를 3장에서 다루고, 4장에서는 미래지향적인 지방의회중심의 국정운영과 풀뿌리 민주주의를 위한 의회차원의 역량강화방안을 제시하는 구조로 논의를 제시해나가고자 한다.

Ⅲ. 한국의 자치역량강화를 위한 헌법개헌논의와 지방의회

1. 헌법개정논의

이재명 정부의 국정기획위원회의 123개 국정과제중에서 첫 번째로 제시된 것이 진짜 대한민국을 위한 헌법개정이다. 이처럼 국정과제의 첫 번째로 제시할 정도로 헌법개정에 대한 논의가 임기중에 이루어질 가능성이 높다.

그렇다면, 자치역량을 강화할 수 있는 헌법개정의 이슈는 어떤 것이 있는가? 국정과제중에서 자치분권과 관련된 것은 모두가 잘사는 균형성장이라는 영역의 23개 과제가 있고 이 중에서 전략1이 자치분권 기반의 균형성장이고 전략2가 활력이 넘치는 민생경제로 되어 있다.

자치분권과 보다 밀접한 관련이 있는 영역은 전략1의 자치분권기반을 구축하는 것이다. 49번의 5극3특과 중소도시 균형성장, 50번의 행정수도 세종완성, 52번의 주민삶의 질 향상을 위한 자치분권 역량제고 53번의 지방재정확충으로 자치재정권 확대 및 지역경제활성화, 54번 소멸위기지역 재도약을 위한 지원강화, 55번의 지역교육혁신을 통한 지역인재 양성 등을 들 수 있다.

지방자치와 관련된 헌법개정의 이슈로서는 2018년 제20대국회의 헌법개정특별위원회(2016년)의 제안과 2018년의 문재인 대통령의 국민헌법자문특별위원회의 개헌안을 들 수 있다. 헌법개정특별위원회에서는 11개분야 44개 주요의제 중에서 국민기본권, 정부형태, 지방분권 등의 의제를 제시하였지만, 풀뿌리민주주의의 기본축인 지방의회에 대한 논의는 제외되어 있었다(한국지방자치학회, 2025:471)

헌법개정안에서는 통치권의 주체로서 지방분권국가선언을 하고 있다. 즉 헌법개정특별위원회의 개헌안에서는 ‘대한민국은 지방분권국가이다’ 혹은 ‘대한민국은 분권형 국가를 지향한다’라는 조문을 넣었다. 이것은 프랑스 헌법 제1조에서 헌법차원에서 공화국의 기본가치로서 지방분권을 명문화하고 있는 것을 본받은 것이다.

둘째로 지방자치권의 연원을 명시하고 사무배분의 보충성의 원칙을 헌법규정으로 천명하는 것이다. ‘주민은 그 지방사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다’ ‘지방정부의 종류는 종전에 의하되, 이를 변경하고자 하는 경우에는 주민투표를 거쳐 법률로 정한다’ ‘정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다’라고 헌법개정특별위원회안에서 제시하였다.

대통령개헌안에서는 자치권의 연원이 주민으로부터 나옴을 명시하였다. ‘지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리를 가진다’라고 하여, 현재 이재명 정부의 국민주권정부 혹은 주민주권정부를 헌법적 가치로서 명시하고 있는 조항이 있는 점이 특이하다.

셋째로 입법기관으로서의 지방의회를 헌법에 명시하는 것이다¹⁰⁾. ‘입법권은 국민 또는 주

10) 대통령개헌안에서는 입법권의 귀속주체에 대하여 침묵하고 있어, 여전히 입법권을 국회만에 두는 것으로 되어 있다. 이것은 국회의 헌법개정특별위원회의 자문위원회 안보다 퇴보한 것이다. 단지 ‘지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다’라고 하여 오히려 국회의 위상을 지방의회보다 더욱 높이는 조항을 삽입하고 있어, 과연 이것이 자치분권을

민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다' '지방정부는 그 관할구역에 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다' '중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만 지방정부는 지역특성을 반영하기 위하여 필요한 경우에는 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련된 주택 교육 환경 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다'라는 규정을 두어서, 입법권의 귀속주체를 국회만이 아니라, 지방의회 혹은 국민이 직접 행사할 수 있는 규정을 두었다. 이것이야말로 국민주권원리를 반영한 것이고, 이재명 정부에서 헌법개정을 한다고 할 때, 이 조항은 반드시 반영되어야 할 것이다.

넷째로 지방정부의 자주조직권을 헌법에 명시하였다. 헌법개정특별위원회의 자문위원회 안에서는 '지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직 인사 권한, 선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다'라고 하여, 자주조직권을 규정하고 있다.

다섯째로 양원제의 도입과 국가자치분권회의의 설치이다. 헌법개정특별위원회 안에서는 '양원제 도입시 비례대표의 확대시 국회의원의 수를 200명이상으로 되어 있는 부분을 추가로 증가할 수 있을 수 있다는 것을 제시하고 있다. 대통령개헌안에서는 '정부와 지방정부간 협력을 추진하고 지방자치와 지역간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다' '국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다'고 하였다.

이 조항은 2022년 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률을 통하여 중앙지방협력회의가 설치되어 있고, 여기에는 대한민국의회의장과 대한민국의군자치구의회의장도 포함하여 위원구성이 이루어져 있다.

요컨대, 지방의회의 역량강화를 위해서는 헌법차원에서 자치분권 개헌을 위하여 제시되었던 조문들은 포함되어야 할 것이다. 특히 셋째 의제인 입법기관으로서 국회만을 상정하였던 것을 국회와 지방의회 그리고 국민 또는 주민이 직접행사할 수 있다는 것을 헌법으로 명시하는 것은 국민주권정부의 의회역량 강화에 핵심적인 조항이라고 할 것이다.

2. 지방자치 역량강화논의

지방자치의 역량강화에 기여하는 지방의회의 개혁방안으로서 남겨진 과제로 첫째, 지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 정부제출의 입법제정 둘째, 지방의회의 역량강화를 위한 지방의회전담 연구원 및 지방의원 연수시설의 설치 셋째, 지방의회의 자치입법권 위상제고 넷째 지방의회법제정 다섯째, 지방자치기본법 제정 등을 들 수 있다.

지향하는 조문이라고 할 수 있는가라는 의문을 받기도 하였다.

지방자치의 역량강화는 기본적으로 지방자치단체의 재정역량과 관련이 깊다. 아무리 자치분권이 강화된다고 해도, 지방자치단체 운영의 재정이 중앙정부로부터의 국고보조금에 의존하고 있는 비율이 과반이상이라고 한다면, 그 지방자치단체의 지방의회가 자치권을 가지고 운영하기 어렵다. 재정통제권을 가진 곳의 말을 지방자치 공무원들은 우선하지 않을 수 없기 때문이다.

결과적으로 중앙정부로부터의 재정은 패키지로 지방자치단체에 이관되거나 일반교부세로서 지방자치단체에 주어져야 한다. 그렇지 않다고 하면, 기본적으로 재정자립도가 높아야 지방의회가 자치권을 가지고 집행부를 통제해 나갈 수 있다.

한국의 현재 지방자치단체의 재정자립도는 평균 50% 대이기는 하지만, 도의 재정자립도나 군의 재정자립도는 30%대 이하이고, 심지어 10%대에 이르기기도 한다.¹¹⁾ 이래서는 지방자치단체라고 하기 어렵다. 상위지방자치단체나 중앙정부로부터의 국고보조금에 의존하여 지역의 사업이 추진되고 있다면, 지방의회는 집행부나 주민들에 대한 영향력이 제한되지 않을 수 없다.

따라서 한국의 현실에서 자치가 자치답게 이루어지고, 온전한 자치권이 부여되어, 자치역량을 가지고 지방자치가 이루어지기 위해서는 재정역량이 선행되어야 한다. 자치적 재정역량이 구비된 곳에서 온전한 자치권을 가진 지방의회가 역량을 발휘할 수 있는 것이고, 재정역량이 구비되지 않은 곳에서는 지방의회가 역량을 가진다고 해도 그 역량을 제대로 발휘하기 어렵다. 결과적으로 지방의회의 역량개발이라고 하는 것에 관심을 소홀히 하지 않을 수 없고, 지방의회는 형해화되기 쉬운 것이다.

지방자치의 역량강화를 위한 남겨진 과제의 첫 번째로, 기관구성다양화의 경우도 이것을 하향적으로 좋은 것이니까 하라고 해서는 작동하지 않는다. 현재와 같이 굳이 기관대립형을 취하는 것이 재정여건상 비효율적이라는 것을 스스로 인식하고, 기관통합형으로 전환하여, 예산절감과 제도적 갈등을 해소하려고 하는 자율적 결단과 의지가 필요한 것이다. 이것은 주민들도 공감해야 하고, 현재의 지방의회의원들과 단체장도 공감해야 할 것이다.

구체적으로 기관통합형으로 전환할 경우, 예산이 어느 정도 절감되고, 제도적 갈등을 얼마나 해소할 수 있을지에 대한 검토와 이에 근거한 제도개혁이 필요하다. 지역적으로 단체장과 지방의회의 다수당이 구조적으로 일치하는 곳에서는 굳이 기관대립형을 취할 필요는 없다. 중앙정부가 기관분리형이라고 지방자치단체도 굳이 기관분리형으로 할 필요는 없다. 특히 기초지방자치단체나 근린지방자치체에서는 굳이 기관분리형을 선호할 이유가 없다.

둘째로 지방의회의 역량강화를 위한 전담연구원의 설치와 의원 연수시설의 설치의 지방의회 협의체 혹은 연합체가 일정한 재원을 출연하여 만드는 것이 필요하다. 그리고 이에 대해서

11) 행정안전부 2025년 지방예산현황발표(재정정책과) 참조(2025.3.12)

국세에서 부분적으로 지원하는 방식으로 재원을 형성하는 것이 좋다. 그리고, 그 연구원과 연구시설의 운영자들에 대한 인사권은 지방의회협의체 혹은 연합체의 의회에서 가지도록 하는 것이 바람직하다.

셋째 지방의회의 자치입법권 위상강화와 관련해서는 조례를 최소한 행정입법(시행령 등)보다 상위에 두도록 규정해야 한다는 점이다. 중앙정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체로 이어지는 계서제적인 행정부의 구조속에서 중앙정부의 대통령령이나 시행령이 조례보다 상위의 규범으로 다루어지고 있는 현실은 지방자치를 통하여 단체장이나 지방의회의원들을 선출해두어도 지방자치단체 집행부의 공무원들은 직무수행의 지휘감독권자로서 중앙정부부처의 상급 공무원을 우선하는 경향이 나타나는 것이다.

다음으로, 지방의회의 조례 위상을 강화하기 위해서는 법률의 조례위임방식을 개선하여, 시행령 등 하위 법령으로 위임할 사항을 바로 조례로 직접 위임하여 좀더 구체화하는 것이다. 물론 모든 법령에서 이렇게 하기는 어렵지만, 특히 지방자치분권을 강화해야 할 필요가 있는 경우에는 법률에서 조례로 직접 위임하는 사례들을 축적해 나갈 필요가 있다.

또 지방예산을 법률 즉 조례 형성으로 제정하는 예산 조례주의를 도입하여, 예산 집행에 대한 지방의회의 통제를 강화하는 것이다. 단체장이나 집행부 공무원의 행정재량에 의한 예산 사용을 통제하기 위한 것이다. 물론 실제 행정에서는 집행상의 상당한 재량권을 가지고 있어야 다양하게 변화하는 행정환경에 대응할 수 있다. 이 점에서 집행부 공무원의 재량권 행사를 투명하게 하고, 설명책임을 지방의회에 대해서 지도록 하는 것이 가능하도록 예산의 조례주의를 도입할 필요성이 있다.

3. 실질적 지방의회 역량강화논의

지방의회의 역량강화는 세가지 차원으로 나누어서 검토할 수 있다. 첫째는 지방의회를 구성하는 지방의원의 역량강화, 둘째는 지방의회의 조직역량의 강화, 셋째는 지방의회가 속해 있는 지방자치단체의 역량강화로 나누어서 살펴볼 필요가 있다(김찬동, 2014).

첫째로, 지방의원의 정책역량을 지원하기 위하여 2019년 정책지원관제도의 도입은 지방의회의원의 역량을 강화하기 위한 제도적 수단이었다. 또 2005년에 도입되었던 지방의원의 유급화도 보다 역량있고, 시간적 투입을 강화할 수 있는 제도적 수단의 하나였다고 볼 수 있다. 최근에는 정책지원관제도가 지방의원 2인에 1명을 두는 것으로 되어 있어, 이를 의원1인에 1명을 둘 수 있도록 해 달라는 제안을 하고 있는데, 이것도 역시 지방의원의 정책활동의 역량 강화를 위한 제도적 제안이라고 할 수 있다.

그러나 이 부분에 대해서는 현재의 지방자치제도하에서는 재검토의 여지가 있다. 즉 원래 정책지원관 제도는 광역지방자치단체에 대한 지방의회의 정책검토의 전문성을 지원하기 위한 제도였지, 기초지방자치단체의 지방의회에 대한 지방의원들의 정책검토를 지원하기 위한 것은 아니었다. 이러한 구분이 생긴 것은 광역지방자치단체의 지방의회의 심의와 의결에는 정책적으로 다른 가치를 지향하는 정당을 가진 정당의 정책활동을 전제한 것이었고, 이러한 경쟁적 정당활동이 효과적으로 이루어지기 위해서는 초선이나 정책에 대한 비전문성을 가진 광역의원들이 개인적인 자원과 역량만으로 의정활동을 하기에는 무리가 있다는 것을 전제로, 광역의회의원에 대한 정책지원인력을 두려고 한 것이었다.

그러나, 이것이 국회의 법률심의과정에서 기초지방자치단체의 지방의원들도 이러한 지원제도가 필요하다는 확일성과 평균성의 논리에 의하여 기초지방의회에도 도입된 것인데, 현실에서는 기초지방자치단체의 의원들의 의정활동은 전업으로 활동하기도 쉽지 않고, 일상의 생활 정치를 하는 과정에서 주민들의 민원과 지역이슈를 종합적으로 제기하는 경향이 있어, 굳이 일반공무원으로서 정책지원인력이 필요하지 않은 경우가 많다.

이 점에서 정책지원인력을 기초지방의회에까지 도입하는 제도에 대해서는 다른 방식으로 지방의회의 역량을 강화하는 방안을 모색하는 것이 합리적일 수 있다. 또 정책지원인력제도가 제도의 원래 목적에 부합한 효과와 성과를 내고 있는가에 대한 모니터링과 제도효과평가를 해서, 왜곡된 심의과정의 결과를 수정하고 개선해야 할 필요성이 있다.

다음으로, 지방의회의 조직역량강화를 위한 노력은 중앙-지방협력회의라는 제도적 틀 안에서 제기되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 중앙-지방협력회의를 통하여 지방의회의 역량강화를 위하여 제안된 사항들은 다음과 같다(주희진, 2025).

첫째, 효율적 업무추진 및 인사운영을 위한 직급체계개선이다. 서울과 경기도의 의회사무처에 3급설치를 통하여 통솔범위를 완화하고, 다른 광역 시도에는 선임과장급 1개직위를 복수직급으로 하여 4급을 3·4급으로 하는 것이다.

둘째, 전문위원 정수기준을 개선하여, 현재의 전문위원 정수기준 상한을 확대하여 적정규모의 전문위원을 확보한다. 셋째, 특례시의 역할확대에 따른 사무기구 조직과 인력의 보강이다. 2명 이상의 담당관(5급)을 배치한다. 이러한 조치를 통하여 지방의회의 사무기구의 역량을 강화하도록 요구하고 있다¹²⁾.

또 자치입법권의 자율성을 확대하는 법제제도 개선하고 있다. 자치입법권을 제약하는 행정규칙 92건을 발굴하여, 부처협의를 통하여 정비과제 67건을 확정하기도 하였다. 또 지방재정사무의 지방자율성을 제약하는 법령으로서 179개의 정비과제를 발굴하였고, 부처와 협의하여

12) 제8회 중앙지방협력회의 회의록(2024.11.6) p10

정비안을 마련하고 있다¹³⁾. 이러한 노력도 지방의회의 역량을 강화하기 위한 현실적인 노력들이라고 할 수 있다.

마지막으로 지방의회의 역량강화를 위해서는 지방자치단체의 역량강화를 통하여 자연스럽게 의회역량이 강화될 수 있다. 이에 대해서는 이미 앞 절에서 논의하였으므로 여기서는 생략하도록 한다.

여기까지 지방의회의 역량강화를 위한 시스템적 구조하에서 제도개혁대안들을 검토해 보았다. 다음은 현재의 법제도와 정책적 개선노력의 연장선상에서 지방의회의 역량강화방안에 대해서 논의해 보고자 한다.

IV. 미래지향적 지방의회역량강화 방향

1. 권역의회 구성과 활성화

미래지향적 행정체제개편에 관한 보고서에서 지방의회와 관련된 부분은 찾아보기 쉽지 않다. 굳이 지방의회와 관련된 부분을 찾아보려고 한다면, 특별지방자치단체의 의회활성화라고 하는 부분이다. 즉 ‘특별지방자치단체 의회의 경우, 겸직의원의 활동을 보장하고, 책임성을 확보할 수 있도록 관련 제도를 개선할 것을 권고함’ 이라고 되어 있다. 즉 특별지방자치단체 의회는 구성 지방자치단체 의회 의원으로 구성되도록 하고 있는데(지방자치법 204조), 이들이 겸직을 할 수 있도록 한 것이다.

그런데 겸직의 경우는 비용을 절감할 수 있고, 광역시도의회의 의사를 바탕으로 특별지방자치단체에서 의사를 표명하고 의사결정할 수 있는 잇점이 있다. 그러나 각 구성조직의 입장과 이해관계가 충돌할 경우에는 다수결로 이루어지게 되고, 구성 의회의 비준을 받아야 하기에, 자율적인 의사결정이 어려울 수 있다.

특히 특별지방자치단체의 구성목적이 수도권인 인구 블랙홀에 대응하기 위하여 비수도권의 인구와 산업경제의 대응축을 형성하는 것이 주된 목적이라고 할 때, 초광역 특별지방자치단체의 독자적인 비전과 방향선택을 위한 기능과 역할에서는 구성 지방의회의 입장에 구속되지 않고, 초광역권의 의원으로서 독자적인 의사결정을 할 수 있는 권한이 필요할 수도 있다.

여기서, 권역권 특별지방자치단체의 의원들을 어떻게 구성하고, 선출할 것인가는 매우 중요

13) 제8회 중앙지방협력회의 회의록(2024.11.6.) pp9-10

한 이슈가 된다. 권역 전체를 선거구로 하여 선출하게 할 것인가, 아니면, 지역권역을 몇 개의 선거구로 나누어서 각각 선출하게 할 것인가, 그렇지 않다면, 전체선거구와 부분선거구의 비율을 나누어서 선출하게 할 것인가이다. 이것은 선거구제도의 설계와 관련된 것으로, 지역권역 특별지방자치단체가 어떻게 기능하고 역할을 하게 할 것인가라는 의회제도 설계철학과 목적과 관련이 있는 것이다.

충청광역연합의 주된 사무는 초광역교통망구축을 통한 단일생활경제권 형성, 산업경제분야 협력사무로서 신성장동력발굴, 충청권 문화관광 경쟁력 확보 및 환경문제에 대한 공동대응 등이다. 이처럼 충청광역연합의 사무가 자치적으로 의사결정되고 추진되기 위해서는 중앙정부의 관련 정부조직과 인력, 예산이 광역연합 특별지방자치단체로 이관(devolution)되어야 하는 것이다.

충청광역연합의 사례를 가지고 살펴보자. 충청광역연합의 규약을 보면, 그 목적이 충청권(대전, 세종, 충북, 충남) 지방자치단체들이 모여 수도권 집중문제를 해결하고, 충청권 동반성장을 목적으로 결성된 지방자치단체라고 되어 있다.

충청광역연합은 집행기관과 의회로 나누어지고, 연합집행기관에서는 연합의 장이 연합사무를 총괄하고, 연합의회에서 임기 1년으로 선출되어 진다. 그리고 구성단체의 장은 연합협의회를 구성하여 운영하게 된다

또 연합의회에서는 구성단체의 지방의회가 선임한 지방의회 의원 16명(임기2년)으로 구성되고, 의장1명과 부의장2명을 선출하도록 되어 있다. 여기서 규약의 개정, 조례의 제개정 및 폐지, 예산결산의 심의와 확정 등을 의결하도록 되어 있다.

여기서 미국의 초광역권(Megaregion)의 교통계획수립사례를 통하여 기존의 행정구역을 중심으로 교통계획단위가 수립되던 것에서 권역교통축의 이해당사자들로 확대하여 참여하는 거버넌스 시스템을 구축하는 것을 볼 수 있다.

미국의 초광역권은 단순히 대도시 몇 개를 연결한 물리적 공간 범위를 넘는 교통과 정보, 경제활동의 흐름이 긴밀하게 연결된 거대 네트워크를 의미한다(황진욱, 2022:6). I-95 고속도로축 연합의 경우, 미국 북동부 메인주에서부터 동남부 플로리다주까지 이어지는 95번 주간선고속도로주변에 형성된 여러 개의 초광역권을 아우르는 기관이다. 이 기관은 확대된 참여그룹들 간의 의견을 효율적으로 조율하고 충분한 지원을 제공받기 위해, 각 주정부의 교통부(state DOT), 교통 및 항만 당국, 철도여객수송공사(Amtrak), 연방교통부(Federal DOT) 소속 공무원등 다양한 이해당사자들로 연합의 이사회(Executive Board)를 구성하였다.

여기서 주목할 것은 초광역권 교통계획 수립에서도 관련된 지방자치단체만으로 이사회를 구성하는 것이 아니라, 연방교통부의 소속 공무원들을 이사진으로 참여시킨 것이다. 한국에서 충청광역연합이 실질적으로 권한과 예산을 위임받아서 의사결정과 집행이 이루어지기 위해서

는 초광역연합의 이사회를 구성하고, 여기에 중앙정부의 국토교통부, 행정안전부, 산업통산부, 문화체육관광부, 환경부 등의 소속 공무원들이 충청광역연합의 이사회에 정식 멤버로서 참여하여야 할 것이다.

단지 지방자치단체의 파견 공무원들이 광역연합의 집행부 과장급으로 구성되어서는 구성 지방자치단체의 집행부 및 광역의회의 비준을 받는데 어려움이 있을 수 있다. 또 광역연합장이 광역연합의 집행부를 책임진다고 하나, 예산이나 권한이 중앙정부 부처의 권한과 중첩되어 있거나, 중앙정부의 예산을 가져와야 하는 구조에서는 수평적 의사결정이 이루어지기 어려울 수 있다.

요컨대 권역의회로서의 광역연합의회가 역량을 강화하여, 권역 특별지방자치단체가 구성목적에 구현하기 위해서는 한국의 현실에서, 광역연합의회가 연합장에게 집행을 위탁하는 것이 아니라, 광역연합이사회를 구성하도록 하고, 여기에 중앙정부의 관련 공무원들이 이사로서 참여하도록 하여, 집행에 관한 의사결정에 중앙정부와 광역연합이 수평적으로 협력할 수 있는 거버넌스를 구축하여야 할 것이다. 즉 광역연합정부의 기관구성을 의회-단체장 형태가 아니라, 의회-집행이사회 형태로 바꾸고 여기에 중앙정부의 담당 공무원들이 참여하여, 중앙정부의 예산과 권한을 광역연합권에 투입할 수 있는 소통시스템을 구축하도록 해야 할 것이다.

2. 풀뿌리의회 구성과 활성화

한국의 지방자치제도에서는 단체자치 패러다임에 의하여 설계된 유형이어서, 풀뿌리 의회에 대한 개념이 제도설계에는 반영되어 있지 않다. 주민자치패러다임에 의한 지방자치는 근린공동체 단위나 근린구역 단위의 자치에서 주권자인 주민들이 총회로서 참여하여 의사결정과 입법에 참여하고, 일정기간의 집행을 담당할 위원회의 위원들을 주민들이 직접 참여하거나, 자신을 대리할 대표자를 세워서 위원회에 위탁하는 구조를 가지는 것이다(김찬동, 2022).

한국의 지방자치법에는 아직 주민자치라는 개념이 자치체로서 들어와 있지 않다. 주민자치 위원회라는 개념이 지방자치법 시행령에 들어와 있으나, 이것은 어디까지나 읍면동 행정사무의 하나로 들어와 있는 것이지, 주권자로서 주민들이 자치체의 의사결정에 참여하는 근린의회의 개념으로 들어와 있는 것은 아니다.

이 점에서 한국의 지방의회의 역량강화라고 할 때는 현재의 광역시도의 지방의회의 역량을 강화하는 것을 생각하기 쉽다. 그래서 지방의회의 인사권을 독립시킨다든지, 지방의회의 정책 지원인력을 2인의 의원에 1명씩 둘 수 있도록 하는 것이 지방의회의 조직역량을 강화하는 것이라고 생각하였던 것이다(김찬동, 2009; 2014).

그러나 지방의회의 역량이라 함은 개별 의회의 조직역량이나 개인역량을 강화하는 것에 더하여, 지방의회라는 시스템의 역량을 강화하는 것이 더 필요하다. 즉 한국의 지방자치제도에 서 풀뿌리 의회로서의 총회제 의회를 도입하는 것은 기존의 제도적 장치에서는 놓치고 있는 부분이기 때문이다. 보다더 주민들과 가까운 곳에 주민총의로서 의사결정하고 입법할 수 있는 제도적 장치가 도입되어야 하고, 그 공론장으로서의 총회에서 자치안건을 제안하고, 의제 화하고, 그것을 결정하고 집행할 수 있는 일련의 풀뿌리 의회가 있어야 한다. 그래야 현재의 시군구의회나 광역시도의회가 선거구로 나누어져서 할거적으로 주민의사를 대변하면서, 다수 결로 결정되어지는 다수결 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 것이다. 성숙한 민주주의로서 풀뿌리 민주주의는 다른 의사와 이해관계의 주민들이 서로 대화하고 토론하면서, 공동체로서의 공공성을 세우기 위하여, 대의를 존중하면서, 사리사욕을 절제하고 양보하는 합의과정이 필요한 것이다. 그리고 총회를 이끌어 가는 리더들에 대한 존중과 신뢰, 그리고 리더들은 주 권자 주민들에 대한 사랑과 소통의 친밀성과 호혜성이 기반이 되어야 하는 것이다.

이것을 공동체 자치라고 하기도 하는데, 한국의 지방자치제도에서는 공동체 자치의 개념이 들어와 있지 않고, 공공체 자치로서의 단체자치가 들어와 있는 셈이다.

이 점에서 읍면동이나 그 이하의 통리단지구역에 주권자 주민들이 민주적으로 참여하여 의 사결정을 하고 입법할 수 있는 풀뿌리 의회가 구성되고 운영되어야 한다. 이것이 가능할 수 있도록 법제도의 신설이 필요한 것이다¹⁴⁾.

풀뿌리 의회는 주권자인 주민들이 모두 회원으로 참여하는 자치회를 구성하여야 한다. 그리고 공동체를 규율하는 규약을 주민들의 총의로서 의결하여야 하고, 일정기간(통상1년) 동안 집행을 책임질 집행위원회를 구성하여 운영한다(김찬동, 2018). 집행위원회는 분과위원회를 구성할 수 있고, 매년 1회 이상의 주민총회를 위한 자료준비와 운영을 수행한다. 그리고 자치회의 예산과 회계는 재정위원회가 독립적으로 운영하고, 주민총회에 그 과정과 결과를 보고하도록 한다. 풀뿌리 의회는 주민들의 자발성과 자율성을 기반으로 조직되고 운영되어야 하며, 공공성을 가질 수 있도록 권력구조를 설계하여야 한다. 특정한 개인이나 집단이 자치회의 권력을 독점하거나 세습하는 것은 규제되어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 최소한의 자치회의 민주 공화정이 운영될 수 있도록 헌법이나 법률에서 외재적 규제를 해 줄 필요는 있다.

물론 이 부분도 직접적으로 국가나 지방자치단체가 외재적으로 규제하기 보다는 각 자치회들의 협의체 혹은 연합체에서 자율적 규제를 하도록 하는 것이 바람직하다. 단, 협의체나 연

14) 이재명 정부의 국정기획위원회의 보고자료에 의하면 풀뿌리 민주주의 확대라는 과제에 주민자치회 본격실시, 주민선택읍면동장제 시범실시, 주민소환제 등 주민참여제도 개선이라고 하는 단위과제가 있는데, 이번 국민주권정부에서는 풀뿌리 민주주의의 제도로써 총회제 주민자치회가 도입되기를 기대 해 본다.

합체가 민주 공화정의 가치나 철학을 벗어나는 것은 국가의 규제가 필요할 것이다.

이처럼 신정부의 지방의회의 역량강화는 풀뿌리 의회를 지방자치법의 개정으로 설치하는 제도적 장치를 도입하는 것이다. 이를 전면적으로 도입하는 것이 어렵다면, 자치특구를 설치하여 선택적이고 시범적으로 도입하는 것이다. 도시지역의 아파트단지에는 이미 풀뿌리의회로서의 발전가능성을 내포하고 있는 입주자대표회의라는 조직이 있다. 이것이 보다 주민주권에 입각한 민주적 운영과 참여적 운영이 되도록 활성화시켜야 한다. 아파트단지에는 세대별로 관리비가 있고, 공유서비스를 통하여 거주공동체를 구성하고 있다. 단지 각 세대들이 서로 소통하거나 공동체로서의 의식이 없어서, 원자화되어 있고, 개별화되어 있어 과연 거주공동체로서의 자치관리에 참여하도록 하는 것이 가능할 것인가라는 문제는 남겨져 있다. 그러나 아파트단지의 커뮤니티 시설을 설치하고, 이 시설을 입주주민들이 이용하면서 이용자들간의 공동체를 구성하기도 하고 소통하기도 하는 곳이 선호되는 아파트단지가 되고 있다. 이러한 시대적 흐름을 반영하면서, 풀뿌리 자치공동체로서 전환될 수 있는 커뮤니티 자치정책이 필요하다. 이것이 궁극적으로는 지방의회 시스템의 자치역량을 활성화하는 제도적 대안이 될 수 있다.

3. 양원제 의회로서의 상원

지방자치와 지방의회의 역량을 강화하는데 양원제 의회도입과 지역대표와 지역조정형 상원을 설치하는 것이다. 제2국무회의 설치를 통하여 행정부내에서 지역정책을 조정하고 심의의 결하는 국정의 컨트롤타워를 설치하려고 하였고, 이것이 현재의 중앙-지방협력회의라는 형태로 법제도화되어 있다. 그런데 이것은 행정부내의 지역정책조정에 대한 것이라고 한다면, 입법부내에서의 지역을 대변하고 지역정책에 관련된 입법을 조정하는 공간으로서 상원의회가 필요하다.

참고로 독일의 상원(Bundesrat)은 지역대표형 상원제도로써 참고할 만하다. 독일의 상원의원은 별도의 선거를 필요로 하지 않는다는 점이다. 그러면서도 지역권역을 대표할 수 있는 기능을 수행할 수 있다.

즉 상원의원은 각 주정부의 주지사와 장관으로 구성하고 있다. 별도의 선거 없이 각 주정부의 주지사와 장관들이 당연직으로 겸직하고 있는 것이다. 또 표결방식에서도 찬반표결을 각 주정부별로 동일한 의사표결을 원칙으로 하고 있다. 즉 바이에른 주의 6명의 상원의원은 표결에서도 6명 모두가 찬성 또는 반대표결을 해야 한다는 원칙이다. 이렇게 하는 이유는 개별 의원의 정치적 성향이나 정책적 견해를 표명하는 곳이 아니라, 주정부 차원에서 사전에 논의

된 의사를 근간으로 하여 모두가 일치된 동일한 의견으로 표결을 하라는 것이다.

또 각 주별 의석배분에서 최대와 최소의석의 규모가 2배를 넘지 않는다. 즉 최대 인구수가 있는 노트라인 베스트팔렌 주의 의석수가 6명인데, 인구수 70만명의 브레멘 주의 의석수가 3명이다. 즉 브레멘의 인구수는 노트라인 베스트팔렌의 3.9%에 불과하지만, 상원의석수는 1/2을 차지하고 있는 것이다(정재각, 2011).

상원의회 구성시에, 현재의 17개 광역시도로서 구성하는 것이 미래 한국의 국정운영에 바람직한 것인지, 아니면, 초광역권역으로 5극3특을 바탕으로 상원을 구성하는 것이 바람직한지에 대한 검토도 필요하다.

5극 3특의 경우, 수도권, 충청권, 대경권, 부울경권, 호남권이라고 하는 초광역권역을 구성하는 것을 전제로 하고 있다. 이것은 수도권 일극집중으로 인한 심각한 지역불균형의 문제에 대응하기 위하여 수도권에 대응할 지역권역을 강화하는 정책을 의미한다.

상원의회의 구성은 헌법개정을 전제하고 있으므로, 헌법개정시에 지방자치의 계층으로서 현재의 광역시도를 광역으로 할 것인지 아니면, 초광역계층으로서 광역연합에 권한과 예산을 이관하여 지역권역 발전의 책임조직으로 둘 것인지에 대한 제도적 선택이 선행되어야 한다.

이러한 헌법차원의 제도적 선택이 이루어지기 전에는 현실적으로 중앙-지방협력회의를 통하여 지방자치의 역량을 정책적으로 혹은 제도적으로 강화시켜나가는 시스템의 구조속에서 논의할 수 밖에 없다.

현재까지 중앙-지방협력회의는 2022년 3월 제1회를 시작으로 매년 2-3회 개최되었고, 2022년과 2023년에는 2회, 2024년에는 3회, 2025년에 1회 개최되었다. 여기서 주로 논의된 것은 지역대표형상원도입에 대한 논의가 있었다. 이것은 수도권중심의 단원제 한계를 극복하여, 상원에서 지방관련 예산이나 법률안 심사를 할 수 있는 토대를 만들기 위한 것이다.

4. 정당공천제폐지

정당공천제는 지방자치가 중앙정치에 의존되어서, 지방자치 문제를 지방의 주민이 스스로 결정하고 집행하는 자치의 근본을 흔드는 제도라고 할 수 있다. 이 점에서 신 정부에서 주민주권에 입각한 국정을 운영하는데 있어서 지방자치에 대한 근본적 시스템의 하나로서 기초지방자치단체의 단체장과 지방의원들에 대한 중앙정당의 공천제를 폐지하여야 할 것이다.

이것이 지방의회가 중앙정당의 공천제에 의하여 외재적 통제를 받아서, 지방의회로서의 자주적인 역량을 제약받고, 지방의회가 형해화되는 현상을 해결할 수 있을 것이다.

현재 이렇게 정당공천제가 기초지방자치단체에까지 들어와 있는 것은 중앙정당이 지방선거

에 출마할 후보를 선택하고 공천을 줌으로서, 정당차원의 사전 검증이 된 후보자를 지방자치 단체의 주민들에게 제시할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 그리고 정당이 지방자치에 대해서 책임을 진다는 명분이 있었던 것이다.

그러나 현실적으로는 지역정치가 중앙정치권에 예속되었고, 지역문제를 중앙당의 정책과 정강에 따라서 줄을 서는 폐단이 생기고 있다. 지방의원과 단체장이 공천권에 막강한 영향력을 가지고 있는 국회의원의 눈치보기와 줄서기에 급급한 것이다. 지방자치단체의 주권자인 주민들의 의사와 선호를 우선한 지방의회활동을 하기보다는 공천권자의 선호와 색깔을 무조건 추종하는 현상이 나타나, 지방자치의 본질을 왜곡하고 있는 것이다.

지방의회는 주권자인 주민들의 총의를 대변하는 기관이어야 한다. 주민들의 총의가 상호 친밀성과 호혜성을 가지고 이루어지기 위해서는 그 규모가 공동체로서 작동하는 규모여야 한다. 혹자에 따라서는 공동체적인 규모가 300여명이라는 사람도 있고, 5천명정도가 도시공동체의 규모라는 학자도 있다.

한국에서는 주민들의 총의가 상호 친밀성과 호혜성을 가지고 이루어지기 위해서는 통리 정도의 규모나 동일한 거주공간과 시설을 공유하는 아파트단지나 한 개의 동 정도라고 하기도 한다. 제주특별자치도의 금악리, 행원리, 가시리, 선흘1리, 마라리 등 일부 리단위에서 주민자치의 성공사례가 보고되기도 하는데, 이런 지역은 정당활동으로부터 중립성을 가져야 지속가능성을 확보할 수 있다.

마찬가지로 아파트단지의 입주자 대표회의도 정치적 중립성을 요구하고 있고, 주민자치위원회나 주민자치회 활동에도 정치적 중립성을 요구하고 있다. 즉 자치와 정치는 분리되어서 비정당성을 가져야 지속가능할 수 있다. 즉 이 원칙이 무너지면, 정당의 교체에 따라 자치활동이 파행적이 될 수 있고, 정당간의 갈등과 대립이 그대로 자치영역속으로 파고들게 된다. 자치로서의 공동체성을 지키기 위하여 최소한의 제도적 장치가 정당개입으로부터의 중립성과 독립성 확보이다. 정치와 자치는 분리되는 원칙이 필요하고, 이를 위해 정당의 공천제는 폐지되어야 한다. 이것이 자치의 본질을 유지하고, 자치로서의 총회 혹은 의회 역량을 강화하는 장치이다.

V. 결론

지방의회역량은 시스템적으로 논의되어야 한다. 지방의회만을 현재의 시스템 구조속에서 역량을 강화한다고 해서 지방의회역량이 강화되어, 지역문제를 자치적으로 의사결정하고 집

행할 수 있는 것이 아니다. 지방의회를 둘러싼 시스템 환경구조가 중앙정부 주도적으로 지역 문제를 결정하고 집행하는 구조라고 한다면, 지방의회는 왜소화되지 않을 수 없다.

또 지방의회의 역할과 기능을 결정하는 지방자치 패러다임이 단체장 우월적 기관구성방식을 택하고 있다고 하면, 지방의회는 보충적 기능에 한정되지 않을 수 없다.

한국의 지방자치제도에서 35년째 지방의회에 의한 지방자치가 부활하여 운영되어 오고 있지만, 중앙집권적 시스템구조하에서 단체장 우월적 기관구성방식을 가지고 단체자치 패러다임에 의하여 지방자치제도가 설계되어 있는 구조에서는 지방의회는 그 역량 발휘가 다각적으로 제약되지 않을 수 없었던 것이다.

그래도 지방자치라고 하면, 지방의회가 대의기관으로서 조례를 제정하고, 집행부의 예산결산을 심의의결하며, 행정사무감사를 할 수 있는 기능을 가지고 있다는 것을 알기에, 지방의회가 지방자치에서 제대로 된 기능과 역할을 하기 위한 제약요소를 풀어내려고 노력해 왔던 것이다.

그러한 노력의 결과가 지방의회 사무처 인력에 대한 인사권 독립, 지방의회 의원들의 정책 활동을 지원하기 위한 정책지원인력제도 등을 지속적으로 주장하여 왔고, 2019년 지방자치법의 전부개정에 의하여 이러한 제도들이 반영되었던 것이다.

그렇지만, 과연 그러한 제도개선노력이 지방자치의 철학적 기반인 풀뿌리 민주주의와 주민 주권론에 기반한 자치제도 설계에 입각한 것인가에 대해서는 여전히 의문이 남는다.

이 점에서 이재명 정부에 의하여 국민주권정부의 국정개혁 노력에 부합하는 지방자치제도가 새롭게 설계되어야 하고, 그러한 과정에서 지방의회의 역량강화를 위한 노력도 열매를 맺을 수 있기를 기대해 본다.

본 고에서는 이러한 노력의 일환으로서 헌법개헌에 의한 지방자치 시스템의 개혁, 현재의 법제도와 정책적 노력에 기반한 지방의회의 역량강화 방안에 대한 몇가지의 아이디어를 시론적으로 논의해 본 것이다.

아직 가야할 길이 멀고 험하지만, 한국이 자치문화선진국이 되기 위해서는 지방의회를 둘러싼 자치시스템에 대한 구조적인 개혁이 이루어져서, 풀뿌리 민주주의 제도를 주권자인 주민들이 경험하고 누리고, 성과와 열매를 맺을 수 있는 날을 기대해 본다.

【참고문헌】

- 곽현근. (2019). 주민주권강화를 위한 주민자치제도화 방향 「한국지방자치학회 학술대표발표자료집」. 한국지방자치학회.
- 김순은. (2023). 「지방자치와 지방분권의 대전환(자치분권2.0시대의 개막)」. 조명문화사
- 김순은. (2022). 자치분권2.0시대 주민자치회의 위상과 과제. 「한국행정연구」, 31(4): 1-22.
- 김필두. (2022). 디지털전환시대의 읍면동주민자치플랫폼 구축방안. 「자치발전」, 343: 38-43.
- 김찬동. (2025). 로크와 주민자치. 「월간주민자치」, 2025년3월호.
- 김찬동. (2022). 주민조례발안권과 지방의회 입법권과의 연계방안. 「지방의회학회연례학술대회자료집」, 141-153.
- 김찬동. (2018). 지방의회의 본질과 재설계방향. 「한국지방자치학회 창립 제30주년기념 추계국제 학술대회 자료집」.
- 김찬동. (2014). 「지방의회역량강화를 위한 정책지원전문인력도입방안」. 서울연구원.
- 김찬동. (2009). 지방의회의 정책역량과 제도선택: 정책활동지원제도 도입을 사례로. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」. 서울행정학회.
- 박기관. (2022). 지방자치법전부개정이후자치분권의 실질화를 위한 지방재정확충방안에 관한 연구. 「한국콘텐츠학회논문지」, 22(1): 583-594.
- 박노수. (2025). 국민주권정부의 자치의회제도 개혁방향: 국민주권 실현과 지방자치 역량강화를 중심으로. 「제6회지역혁신분권자치거버넌스대회자료집」, 584-606.
- 박종수. (2022). 지방자치법 전부개정과 지방의회의 지위 및 권한 강화에 관한 고찰. 「법학연구」, 15(1): 3-33 .
- 성낙인. (2024). 「87년체제의 종언과 제7공화국」. 나남신서.
- 송창석. (2025). 국민참여개헌바로 지금이다. 「제6회지역혁신분권자치거버넌스대회자료집」, 525-530.
- 정재각. (2011). 「독일연방제도에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서 2011-44.
- 존로크·이극찬 역. (1970). 「시민정부론」. 삼성문화문고
- 주희진. (2025). 지방의회, 제도의 사각지대에서 다시서다: 자치권회복과 지방의회법제정을 위한 입법과제. 「이슈리포트」, 2025-1. 한국지방행정연구원.
- 최준혁. (2024). 한국정당공천제도의 구조적 한계와 개혁과제. 「법학연구」, 27(1): 89-115.
- 최환용. (2022). 직접 민주주의 요소의 강화와 국민발안권의 도입에 관한 고찰. 「법학논총」, 34(3). 국민대학교법학연구소.
- 한국지방자치학회. (2025). 「신지방의회론」 개정판. 대영문화사.
- 황진욱. (2022). 미국의 초광역권(Megaregion)교통계획 수립사례. 「도로정책Brief」, 149(10월호)

김 찬 동: 현재 충남대학교 도시자치융합학과에 교수로 재직중이며, 서울대학교 행정대학원에서 정책학으로 석사를, 일본 동경대학교에서 법학박사(정치학전공) 학위(논문명: 行政責任の限界と政治行政システム, 2004)를 받았다. 주요관심분야로는 지방자치, 도시정책, 주민자치 등이며, 최근 저서로는 주민자치제도와 민주주의혁신(2022, 학술원우수도서선정), 주민자치패러다임과 자치분권시스템개혁(2024), 주민자치정책론(2019) 등이 있다(cdkim15@cnu.ac.kr).