

미래를 위한 지방의회지표 개발: 지표 현황과 대안

한국지방행정연구원 부연구위원 김 필

1 논의의 필요성

- **(지방의회지표의 의미)** 지방의회의 특성과 성과를 평가하기 위해 사용되는 척도로, 일반적으로 의회의 역할과 기능을 측정하고 입법·감사·행정부 통제 등 다양한 측면을 고려함. 조례안·청원 처리율, 위원회 활동, 의회의 부패수준 및 투명성과 같은 요소를 포함할 수 있음
- **(타 정부기관·시민과의 데이터 공유 필요)** 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(법률 제17370호, '20.6.9. 제정 및 '20.12.10. 시행)에 의거하여 지방의회 역시 데이터 공유·분석 및 정책활용을 위한 데이터 체계 구축이 요구됨
- **(지방의회의 효과적 운영)** 의장, 부의장, 상임 및 특별위원회 등 다양한 하부조직이 존재하는 지방의회는 지표의 생산과 관리를 통해 상호 의사소통을 원활히 하여 효과적인 협력 구조를 구축할 수 있음. 또한 해당 지방의회의 상대적 위치 파악, 예산·인력 등 자원의 효율적 배분, 환경변화에 대한 민첩한 대응이 가능함

2 주요 쟁점 사항

- **(국민국가 의회 지표 중 지방의회 도입 가능 지표)** 국민국가의 의회 관련 지표는 전세계적으로 다수 생산되고 있는 추세이며, 입법부가 수행해야 할 역할에 대한 담론에 의거하여 지속적으로 업데이트되고 있음. 그러나 지방의회지표의 맥락은 분권화·민주화·자치의 관점에서 바라보았을 때 다소 다를 수 있으므로 이에 대한 논의가 요구됨
- **(지방의회지표의 분류기준)** 2021년 전부개정된 「지방자치법」은 지난 30년간 지속되어온 지방행정의 발전 및 인구감소·산업구조재편 등 환경변화를 반영함. 특히 주민 주권, 기관구성 다양화, 지방의회 책임성과 같이 지방의회의 역할에 대한 진전된 논의를 담고 있음. 따라서 이에 근거한 지표분류 체계를 제안함
- **(현재 지방의회지표에 대한 평가)** 2022.12 기준으로 수집가능한 지방의회 관련 지표는 총 100개로 전문가들이 이에 대한 신뢰성, 접근성, 지표활용도에 대하여 평가함
- **(지방의회지표에 대한 제안)** 2022.12 기준으로 필요한 지방의회 관련 지표에 대하여 전문가 제안 및 연구진 논의를 바탕으로 도출한 후, 필요성, 측정가능성, 활용가능성을 평가함

3 지방의회지표의 현황

■ 국민국가 의회 지표 중 지방의회 도입 가능 지표

- 의회제도는 국가마다 의원내각제(공화제, 입헌군주제), 입헌군주제, 대통령제에 따라 다르게 구성되어 있음. 영국 의회는 예산 승인 외에도 정부 정책 심의, 헌법 개정 관여 등 다양한 기능을 수행하지만, 권력분립을 중시하는 미국은 행정부를 견제하고 국정 일반에 대한 발언권을 행사함(임도빈, 2015)
- 정당 수, 정치체제 경쟁성, 의회의 합법성, 후원금 금지 여부와 같은 지표는 국민국가 단위에서 평가되는 것이 바람직함. 그러나 전체 인구 대비 의원 수, 의회 및 정당의 부패수준, 입법부 소속 관료가 사익추구를 위해 권한을 남용하지 않는가 여부, 의회 능력지수와 같은 지표는 지방의회에서도 도입할 수 있을 것으로 판단됨

〈표 1〉 국민국가 의회 지표 중 지방의회 도입 가능 지표 예시

	지표	기관(출처)
국민국가 ¹ 의회 한정 지표	정당 수	Political Constraint Index, Management dept. at Wharton School, Univ. of Pennsylvania
	정치체제 경쟁성	Polity IV
	의회의 합법성	Institutional Profile Database(IPD)
	정당에 대한 기업의 후원금 금지 여부	IDEA(http://www.idea.int/vt/)
지방의회 도입 가능 지표	전체 인구 대비 의원 수	Political Constraint Index, Management dept. at Wharton School, Univ. of Pennsylvania
	정당, 의회의 부패 수준	QoG standard(Global Corruption Barometer)
	입법부 소속 관료가 사익추구를 위해 권한을 남용하지 않는가 여부	World Justice Project, Rule of Law Index
	의회 능력지수	OoG standard(Fish and Kroening 2009)

주) 국민이 한정되어 있는 특정한 영토를 지배하고 자주적인 주권을 가지는 정치적인 공동체. 국제사회에서 주권국가로 인정되며, 국제적 정치상호작용과 협력을 수행함. 예) 한국, 미국 등

■ 지방의회지표의 분류기준

- 자치입법권이란 지방자치단체가 자치법규인 조례와 규칙을 자주적으로 정립하는 권리로, 헌법 제117조 1항에 근거함
- 자치입법권에는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정하는 권한인 조례제정권과 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정하는 권한인 규칙제정권이 존재함
- 자치입법권은 1991년 지방의회가 구성되면서 지방자치단체의 자율적이고 창의적인 입법 활동을 보장하기 위하여 본격적으로 논의되기 시작하였음
- 2022.12 기준으로 통계청(e-지방지표 등), 행정안전부(내고장알리미 등), 교육부(교육통계서비스 등), 중앙선거관리위원회 통계시스템, 대한민국시도의회의장협의회, 투명사회를 위한 정보공개센터 등에서 수집한 총 100개의 자치입법권 관련 지표를 「지방자치법」의 관련 법령에 맞추어 구분하면 다음 표와 같음

〈표 2〉 지방의회지표의 분류기준

대분류	소분류	관련 법령	지표 수
주민	주민투표	「지방자치법」 제18조	5
	조례 제정, 개정, 폐지 청구	「지방자치법」 제19조	11
	규칙의 개정과 제정, 폐지 의견 제출	「지방자치법」 제20조	3
	감사 청구	「지방자치법」 제21조	1
	주민소송	「지방자치법」 제22조	2
	주민소환	「지방자치법」 제25조	1
	정보공개	「지방자치법」 제26조	9
조례와 규칙	조례 규칙 심의회	「지방자치법시행령」 제28조	1
	조례 위반	「지방자치법」 제26조	1
선거	선거 결과	「지방자치법」 제36조	9
지방의회	지방의회의원 임기	「지방자치법」 제39조	8
	지방의회의원 의정활동비	「지방자치법」 제40조	12
	지방의회 의정비 심의회	「지방자치법시행령」 제34조~제35조	0
	지방의회 정책지원 전문 인력	「지방자치법」 제41조	1
	지방의원 체포(부패)	「지방자치법」 제113조	1
	행정사무 감사	「지방자치법」 제49조~제51조	1
	감사 외 기타 권한 행사 결과	「지방자치법」 제47조~제48조, 제52조	1
	소집과 회기	「지방자치법」 제53조~제56조	3
	의장	「지방자치법」 제57조~제63조	3
	부의장	「지방자치법」 제57조~제63조	2
	위원회	「지방자치법」 제64조~제71조	4
	회의	「지방자치법」 제72조~제84조	8
	청원	「지방자치법」 제85조~제88조	1
	의원의 사직, 퇴직과 자격심사	「지방자치법」 제89조~제93조	0
	질서	「지방자치법」 제94조~제97조	0
	징계	「지방자치법」 제98조~제101조	6
	사무기구와 직원	「지방자치법」 제102조~제104조	6
합계			100

■ 현재 지방의회지표에 대한 평가

- 2022년 12월 8일부터 19일까지 12일 동안 총 30명의 지방행정 및 자치분권 제도 관련 전문가에게 기존 지표 및 새로운 통계 지표에 대한 서면 자문을 실시(김필 외, 2022)
- 기존 지표에 대한 신뢰성(정확성), 접근성(자료 구득가능성), 지표활용도에 대하여 ‘매우 낮음(1점)’~‘매우 높음(5점)’의 리커트 척도로 응답함
- 평균값을 기준으로 가장 높은 신뢰성을 보인 지표 소분류는 ‘지방의회의원 임기’(M= 4.4, SD=0.7), ‘선거결과’(M=4.2, SD=0.7), ‘사무기구와 직원’(M=4.1, SD=0.8)임
- 가장 높은 접근성을 보인 지표 소분류는 ‘조례제정, 개정, 폐지 청구’(M= 4.3, SD=1.0)임
- 가장 높은 지표활용도를 보인 지표 소분류는 ‘지방의회의원 임기’(M= 4.1, SD=1.0), ‘지방의회의원 의정활동비’(M=4.1, SD=0.8), ‘감사 외 기타 권한 행사 결과’(M=4.0, SD=0.9)임

〈표 3〉 현재 지방의회지표에 대한 평가

대분류	소분류	신뢰성		접근성		지표활용도	
		평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
주민	주민투표	3.4	0.7	2.8	0.7	3.1	1.3
	조례제정, 개정, 폐지 청구	3.9	0.8	4.3	1.0	3.9	0.9
	규칙의 개정, 제정, 폐지 의견 제출	3.9	0.8	3.7	0.9	3.4	1.0
	주민소송	3.2	1.0	2.8	0.7	2.6	0.7
	주민소환	3.1	1.2	2.3	0.9	2.4	0.7
	정보공개	3.3	0.9	2.9	0.9	3.3	1.0
	평균	3.6	0.9	3.1	0.9	3.1	0.9
조례와 규칙	조례 규칙 심의회	3.6	0.7	2.9	1.1	3.1	0.9
	조례 위반	3.3	1.0	3.0	1.2	2.7	1.2
	평균	3.5	0.9	3.0	1.2	2.9	1.1
선거	선거결과	4.2	0.7	3.8	0.8	3.9	1.1
	평균	4.2	0.7	3.8	0.8	3.9	1.1
지방의회	지방의회의원 임기	4.4	0.7	3.9	0.9	4.1	1.0
	지방의회의원 의정활동비	3.6	0.5	3.0	1.1	4.1	0.8
	지방의회 정책지원 전문 인력	3.4	0.5	2.8	0.8	3.2	1.2
	지방의원 체포(부패)	2.6	0.9	2.1	0.8	2.7	1.2
	감사 외 기타 권한 행사 결과	4.0	0.9	4.2	0.7	4.0	0.9
	의장	3.7	0.7	3.2	0.8	3.1	1.1
	부의장	3.6	0.9	3.1	0.9	2.3	0.5
	위원회	3.8	0.7	2.9	1.1	3.8	0.8
	회의	3.0	0.9	2.8	1.0	3.1	0.8
	청원	3.7	0.5	2.7	0.7	2.9	0.9
	징계	2.8	1.0	2.3	0.9	2.8	1.1
	사무기구와 직원	4.1	0.8	3.3	0.7	3.8	1.0
	평균	3.6	0.8	3.0	0.9	3.3	0.9
전체 평균		3.6	0.8	3.1	0.9	3.3	1.0

4 지방의회지표의 대안

■ 지방의회지표에 대한 제안

- 연구진이 기존 지표를 참고하여 기초자치단체 단위로 존재하지 않는 지표 중 브레인스토밍을 통해 도출한 신규제안지표(안)에 대하여 조사함. 새로운 지표에 대하여 전문가들은 필요성, 측정가능성, 활용가능성에 대하여 ‘있음’, ‘없음’으로 응답함
- ① 자치행정권, 자치조직권 등 다른 분야에 비해 신규제안지표(안)에 대한 필요성과 측정가능성이 높았으며, ② ‘조례안 접수, 처리 내용(가결, 부결, 폐기, 철회, 미처리)’ 등에 대한 필요성과 활용가능성이 가장 높았고, ③ ‘주민소환투표 청구권자 총수 및 서명인수’는 필요성과 활용가능성에서 가장 낮았으며, ④ ‘위원회별 청원 처리’가 측정가능성이 가장 높고 ‘행정사무 감사결과’가 측정가능성이 가장 낮을 것으로 나타남

〈표 4〉 새로운 지방의회지표의 제안

분류	신규 제안지표(안)	필요성	측정가능성	활용가능성
주민	주민 감사 청구 건수	93.3%	96.7%	90.0%
	주민소환투표청구권자 총수 및 서명인수	83.3%	90.0%	80.0%
조례 및 규칙	조례안 접수, 처리내용(가결, 부결, 폐기, 철회, 미처리 등)	100.0%	96.7%	100.0%
지방의회	정책지원관 수, 직위(급수), 배치부서 등	93.3%	96.7%	93.3%
	사직·퇴직의원수, 자격심사 건수, 자격상실 의원수	90.0%	90.0%	83.3%
	지방의원 부패관련 지표(기소, 체포 등)	96.7%	93.3%	93.3%
	행정사무 감사 결과(시정, 처리 요구사항, 건의사항, 기타(자료제출 등))	96.7%	86.7%	93.3%
	위원회별 청원처리(소계, 채택, 불채택, 폐치, 철회), 미처리	90.0%	100.0%	90.0%
전체 평균		92.9%	93.8%	90.4%

■ 개선 방안 및 정책적 대안 제시

- 이미 발달되어 있는 국민국가 의회 관련 지표 중 적절한 지표 도입 가능하며 다만 국민국가 의회와 대별되는 지방의회가 함양해야 하는 가치에 적합한 지표 발굴이 요구됨
- 「지방자치법」에 근거한 지표 분류 체계는 법령의 변화에 따라 업데이트가 가능하고 누구나 접근가능하며 오랜 세월 다수 이해관계자의 논의를 거쳐 만들어진 분류체계라는 점에서 적절하다고 여겨짐
- 중앙선거관리위원회 통계시스템, 대한민국시도의회의회장협의회, 투명사회를 위한 정보공개센터 등 다양한 민·관 주체가 지방의회 관련 지표를 생산하고 있으므로 통일된 플랫폼을 통해 지표의 신뢰성, 접근성, 활용성을 높일 수 있을 것임
- 기존에 생산된 데이터(측정가능성이 높은 지표)를 중심으로 필요성과 활용가능성을 고려하여 새로운 지표를 시군구 단위로 생산하는 것이 바람직함

[참고문헌]

- 김필·전대욱·이경은·주희진·김해솔(2022) 「지방행정 및 자치분권 제도 관련 새로운 통계지표체계 제안」, 한국지방행정연구원 보고서.
- 임도빈(2015) 「한국정부 왜 16위인가?」, 서울:문우사.

[웹사이트]

- Political Constraint Index (<https://mgmt.wharton.upenn.edu/faculty/heniszpolcon/polcondataset/>)
- Polity IV (<https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>)
- Institutional Profile Database(IPD) (<http://www.cepii.fr/institutions/en/ipd.asp>)
- IDEA (<http://www.idea.int/vt/>)
- QoG standard (<https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/>)
- Rule of Law Index (<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>)

[법령]

- 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」
- 「지방자치법」

내용문의 김 필(한국지방행정연구원 부연구위원, kimfeel@krila.re.kr)

