

지방의회 소속 공직자 교육 프로그램의 방향과 내용

경희대학교 행정학과 교수 김태영

지방의회 소속 공직자 장기교육 프로그램 설계 배경

- 2020년 「지방자치법」 전부개정 핵심 내용 중 하나는 지방의회의 위상과 역할 강화에 관한 것임
 - 지방행정을 지방자치로 오해한 결과 그 동안 과도하게 집행부 중심 가치를 실시해 온 것도 상당 부분 사실임
 - 주민과 지방의회는 자치의 대상이 아니라 자치의 주체이며, 최근의 「지방자치법」 전부 개정도 이와 같은 기형적인 지방자치를 일정 부분 조정하자는 취지를 포함하고 있는 것으로 보임
- 「지방자치법」 제4조는 기관구성의 다양성 가능성을 열어두고 있으며, 이는 지방의회의 위상과 역할에 대한 전면적인 조정을 염두에 둔 것임
 - 자치선진국에서처럼 지방의회 중심 기관통합형이 일부 지역에서도 채택된다면 더 이상 집행부 중심이 아닌 지방의회 중심 지방자치 가능하다
 - 지방의회 소속 공직자에 대한 인사권을 기존 단체장에서 지방의회 의장으로 넘기는 내용이 포함되어 있으며, 이는 「지방공무원법」(제6, 7조, 제30조의 2, 제32, 39조 등)과 「지방공무원 교육훈련법」(제3조 등)의 개정을 통하여 뒷받침됨
 - 지방의회는 집행부와 별도로 자체 인사위원회를 두어 독립적으로 인사행정에 관한 사무를 처리하게 됨
- 지방의회 인사권독립과 지방자치단체 기관구성 다양성 등이 허용됨에 따라 지방의회의 위상과 역할의 변화가 예견되며, 그 결과 지방의회 소속 공직자들에 대한 교육의 내용과 방식도 달라져야 할 것임
 - 집행부 소속 공직자와 의결기관 소속 공직자가 갖추어야 할 역량은 원칙적으로 크게 다를 바 없지만 일정 부분 달라질 부분도 있음
 - 현재 지방의회 소속 공직자들에 대한 체계적인 장기교육 프로그램을 갖추고 있는 교육기관이 없는 것으로 파악됨(국회의정센터의 중기 교육 프로그램은 제한적임)
 - 이 글은 지방자치단체를 구성하는 한 축으로서 지방의회에 속한 공직자들이 특별히 갖추어야 할 역량을 염두에 두고 각종 교육기관은 그들에게 어떤 교육 프로그램을 제공하는 것이 적절할지에 관해 대략의 방향을 제시하고자 함

현황 및 교육프로그램 설계 방향

- 우선 의결기관으로서의 지방의회의 특성에 부합한 교육 프로그램이 마련되어야 할 것인데, 전술된 바와 같이 현재 지방의회 소속 공직자들에 대한 장기교육 프로그램은 없음
 - 집행기관과 의결기관의 교과서적 구분이 아니라 결정과 집행이 분리되지만 하나의 기구(법인)안에서 자치가 이루어진다는 논리와 철학에 기초해서 교육 프로그램이 설계되어야 할 것임
- 이론적으로 따지면 지방의회 소속 공직자들이 집행부 소속 공직자들에 비해 우위에 위치함. 따라서 헌법 가치에 대한 학습이 특별히 더 강조되어야 할 것이며 리더십 교육에 대한 특별 프로그램 운영은 더욱 중요함
- 교육 대상은 원칙적으로 4급~5급에 해당되지만 전체 공직자가 대상이 될 수 있음

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
사도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역시·특별자치시 및 도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
사·군·구		4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원		

※ 주 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조 [별표 4]

- 교육 프로그램 설계의 기본방향은 리더십 교육을 강화한다는 것임
 - 이를 기초로 세부적인 기본 실무 교육도 병행되어야 할 것임
 - 교육 프로그램 설계에 할당되는 시간의 비중은 리더십 교육, 실무교육이 대략 3:7 정도 배정되는 것이 적절함
 - 7월에 해당하는 실무 교육에는 조례, 행정사무감사, 예산 결산 심사, 지방인사제도, 여론 수렴, 의정활동 지원 프로그램 등이 포함됨
 - 따라서 리더십 교육의 비중이 상대적으로 크다고 할 수 있으며 리더십 교육 프로그램은 별도의 과정으로 분리되어 운영될 수도 있음
 - 실무과정에는 정부회계, 전산 교육 등도 포함되며, 특히 회의 진행, 상임위 운영 등 지방의회 운영 전반에 관한 실무교육도 포함되며, 전반적인 대략의 설계 방향은 다음과 같음

<그림 1> 중점 추진방향

① 중앙-지방 상생적 협력관계 구축을 위한 의회 차원의 추진 역량 강화

- 지방시대에 있어서 지방의회 간부 공무원의 중앙지방 관계의 변화에 대한 이해가 필요
- 지방자치단체의 의회와 집행기관 간, 광역의회의 경우 교육청 등과의 상생, 협력관계의 형성이 중요

② 지방시대 뉴거버넌스의 정책 창조자 양성

- 「지방자치법」의 개정과 지방시대가 도래함에 따라 의정 환경이 변화되며, 의회, 집행기관, 시민단체, 주민 등과의 협업의 정신이 필요하며 뉴거버넌스 시대 의회 간부들의 선제적 대응 및 정책창조를 통한 역할을 강화 필요

③ 지방의회 의회운영 및 의정활동 지원역량 제고

- 지방의회의 핵심 관료로서 실무적인 분야에 대한 이해와 학습을 통한 의회 운영의 기술 확립 및 소속 구성원들의 전문적 역량을 적시에 완성도 높게 활용할 수 있는 역량을 강화

④ 소통과 협력의 민주적 리더십

- 의회 간부 공무원들의 지방자치단체 기관간의 협력과 소통 능력을 제고하여 협력적 관계 유지·발전의 선구가 되고 의회 간, 국제적으로 의국의 지방의회 등과 소통 능력을 발휘할 수 있도록 소통 및 협력역량의 강화가 필요

대안 및 제언 : 교육프로그램 세부 내용 제언

- 첫째, 헌법 일반에 관한 심도 있는 교육프로그램을 마련해야 할 것임
 - 단순 상위법으로서의 헌법에 관한 교육이 아니고, 민주사회에서 헌법정신과 관련된 심도 있는 철학에 대한 학습이 필요함
 - 이를 위해 각종 사례들이 활용되며, 기본 강의뿐만 아니라 토론과 실습 등이 수반될 것임. 예컨대, 효율성의 가치를 제고한다는 관점에서 해당 사례를 접한 공직자들은 어떻게 대응해야 할 것인지를 고민하는 시간을 갖게 될 것임
 - 한편 형평성이라는 가치를 중진시킨다는 관점에서 특정 사례 관련 공직자들은 어떤 포지션을 취해야 할 것인지 등에 대하여 논의하는 시간을 갖게 될 것임
 - 기타 윤리성, 합리성 등 다양한 보편가치들을 기준으로 실제 상황에 직면한 공직자들이 취해야 할 태도나 입장 등과 관련된 학습을 하게 될 것이며, 이를 위한 풍부한 사례들이 활용되어야 할 것임(5~6주 배정)
- 둘째, 자치법규에 대한 이해와 조례 실무에 관한 전문 교육 프로그램이 필요함
 - 헌법가치에 대한 이해는 공직가치와 함께 기본 소양에 해당되며, 자치법규에 대한 이해는 기본 직무역량에 해당되므로 심도 있는 자치법규 관련 학습 프로그램이 필요함
 - 최근 개정된 「지방자치법」을 위시하여 「지방재정법」, 「지방공무원법」 등 다양한 종류의 관련 법령 등에 대하여 학습할 기회를 가져야 할 것임(2~3주 배정)
- 셋째, 리더십과 정책결정에 관한 학습이 반드시 필요함
 - 리더십의 경우 의정활동을 지원하기 위한 기본 역량이며 학습 효과가 크지 않은 분야가 리더십 교육이라고 하지만 올바른 리더십을 이해하고 증진하는데 도움이 되는 교육 프로그램은 존재함
 - 행정학, 경영학, 심리학, 정치학, 역사학 등 다양한 분야의 학문들을 융합하여 리더십에 대한 이해 증진 노력이 필요하며 이는 정책결정과정을 이해하고 실제 정책을 만든데 있어서 실무자로서 역할을 수행할 때 중요한 역량임
 - 정책이 형성되는 과정에 대한 이해와 정책이 결정되는 과정과 집행되는 과정을 정밀하게 이해할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것임
 - 정책평가에 대한 이해는 지방의회 소속 공직자들에게는 특히 더 중요하며 협의의 정책평가는 특정 프로그램이나 특정 정책의 결과에 대하여 실적평가와 성과평가를 수행하는 것을 지칭함
 - 평가를 통하여 환류가 발생하게 되고, 공직자들은 환류 기법을 익히고 더 나은 정책을 만든데 도움을 받을 것이며 넓은 의미에서 정책평가는 집행부가 수행하는 일체의 행위를 평가하는 것을 의미함
 - 예산과 결산에 대한 평가도 정책평가에 해당되며 이를 위하여 정부회계를 학습하는 것도 중요함
 - 행정사무감사 역시 광의의 정책평가에 해당될 수 있으며 행정사무감사의 학습은 집행부가 단순히 기관 운영에만 관심을 기울였는지, 아니면 기관이 수행해야 할 임무를 통하여 주민의 삶이 개선되었는지 등을 총체적으로 살피는 것임(11~12주 배정)
- 넷째, 지방의회 운영 일반에 관하여 학습할 기회를 가져야 할 것임
 - 통상적인 관료제의 기본 원칙에 충실한 집행부의 운영 원칙과 상당 부분 다른 조직운영 방식을 학습할 필요가 있음
 - 회의 소집과 운영, 상임위 운영 방식 등을 포함하여 여론 수렴 절차와 기법 등 기술적인 측면에서도 역량을 증진 시켜야 할 것임
 - 정책지원관의 활용과 관련된 학습도 별도로 필요하며 이를 위하여 정책지원관의 역할과 활용에 대한 프로그램 개발도 필요하고 이들의 적절한 배치에 대한 학습도 필요함
 - 전문위원의 역할에 대한 이해와 활용 방식에 대한 교육훈련도 필요함
 - 전문위원의 경우 지방의회의 최고 멘토 집단이며 전문위원의 활용 수준 정도에 따라 지방의회의 역량이 결정될 수도 있고 의정활동 관련 정밀한 활용법에 대한 전문 지식을 습득할 수 있어야 할 것임(4~5주 배정)
- 다섯째, 조례, 예 결산 실무 등에 관한 학습임
 - 조례의 제정, 개정 등과 관련된 실무교육은 필수불가결하며 예산, 결산 관련 추가 학습의 기회도 가져야 할 것임
 - 특히 정부회계론, 지방재정론 등에 대한 학습은 해당 분야에서의 경쟁력을 증진시킬 것임
 - 조례, 예산, 결산 등에 대한 학습은 본 과정의 핵심이며, 시간 배정도 최소한 각각 4~5주 정도이어야 하고 모든 과정은 토론과 실무 연습을 병행하여 진행될 것임(8~10주 배정)
- 여섯째, 지방인사제도에 대한 별도의 학습 프로그램을 마련해야 할 것임
 - 이는 원칙적으로 집행부 소속 공직자들에 대한 교육 프로그램과 중복됨
 - 다만, 지방인사제도에 대한 학습을 기반으로 의결기관의 조직 특수성을 감안한 효율적인 인사제도의 활용을 기대할 수 있을 것임
 - 추후 의회직렬에 대한 논의의 공간과 지방의회 간 인사교류제도 등에 대한 효과적인 이해를 위해서도 본 과정은 반드시 필요할 것이며 이 내용은 2~3주 정도 배정될 것임(2~3주 배정)
- 일곱째, 여론수렴 방식과 절차, 그리고 대국민 홍보 등을 위한 특별한 교육 프로그램도 필요함
 - 기초 정책과목을 이수해야 할 필요가 있으며, 이는 단기 요약 과정을 통하여 해결될 수 있음
 - 기타 미디어, 커뮤니케이션 이론 학습 등을 통하여 지방의회의 대외적 경쟁력을 증진시킬 수 있으며 지방의회의 소속 공직자들의 경우 특별히 언론, 미디어 등에 대하여 심도 있는 학습 기회를 이룰 수 있을 것임
 - 지방의회는 디지털 플랫폼으로서 역할을 수행해야 할 것이며, 시민을 대리하여 다양한 의견과 여론을 수집하고 전파하고 반영하여 좋은 의사결정을 해야 하기 때문임(3~4주 배정)
- 여덟째, 교육방식의 획기적 변화를 추구해야 할 것임
 - 본 과정은 원칙적으로 집합교육의 형식을 취하지만 온라인 방식도 병행하는 것이 더 효과적임
 - 집합교육의 경우 매주 분임토의 시간이 배정되고, 개별과제 및 분임과제를 추진하여 교육의 효과를 배증시킬 것임
 - 온라인 교육의 경우, 15~20분 단위 기본강의를 위주로 진행하되, 학습목표, 학습내용, 학습요약, 질의응답, 자료공유, 분임토의 등의 세부 모형을 따라 정밀하게 운영될 것임
 - 대략의 교육 프로그램 설계 내용은 다음과 같음

구분	교육 분야	시간(비율)	주요 교과 내용	비고
핵심역량 670h (46.2%)	의정지원 혁신	129시간(8.9%)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방시대 실현을 위한 의정환경 변화 협력 정신 • 지방자치제도의 이해, 의정환경 강화 • 의정활동 지원관리, 의회조직 인사관리, 대시민, 언론, 중앙 및 지방정부와의 연계 • 의회 기본직무관리, 의회 운영관리 • 집행기관 등과의 협력, 의회의 책임과 의무 	의회 분회 301h (20.7%)
	과제연구	172시간(11.8%)	<ul style="list-style-type: none"> • 의회보임 연구 2과제 1. 지방의회와 집행기관 간 협력방안 2. 지역균형발전 및 초광역연결 구축방안 • 개인 연구 2과제 1. 소속의회 현안과제(또는 인사권 독립이후 의회사무기구 운영 개선방안) 2. 지방의회 자율성 및 독립성 확보방안 	
	리더십 및 갈등관리	000시간(00.0%)	<ul style="list-style-type: none"> • 리더십 역량, 자기변화훈련, 갈등관리 역량 	
기본역량 734h (50.7%)	기반기차	000시간(00.0%)	<ul style="list-style-type: none"> • 공직윤리, 헌법가치 등 공직가치, 미래 지방시대 분야 국정과제 	장기 과정 공통
	직무가치	000시간(00.0%)	<ul style="list-style-type: none"> • 일반행정직무, 직무소양 등 	
	자기개발가치	000시간(00.0%)	<ul style="list-style-type: none"> • 체육, 소양교과, 글로벌역량 	
기타		000시간(00.0%)	<ul style="list-style-type: none"> • 입·수료식, 과정안내, 자치회 활동 등 	

미래 자치와 교육프로그램의 중요성

- 미셸 푸코에 의하면 “자치(self-governing)란 자기 스스로 자신을 통치하는 것을 의미하며, 복수의 개인이 접점을 이루는 지점에서 논의와 협의를 필요하며 이때 공동체 자치가 시작된다”고 함
 - 공동체 자치를 흔히 주민자치라고 하며 이를 지방자치라고 부르는 집행부가 주도하는 자치는 지방행정의 다른 이름일 뿐이며, 지방의회와 주민이 주도하는 자치는 지방자치라고 할 수 있음
 - 지방의회와 주민이 플랫폼을 구축하여 이루어지는 자치가 가까운 장래에 일반화될 것으로 전망됨
 - 지방의회에 속한 공직자들에게 필요한 교육은 바로 헌법에 기초한 올바른 공직가치관과 의결기구에 필요한 리더십, 그리고 각종 직무에 필요한 핵심역량 강화 교육일 것임
 - 집행부 공직자에게 요구되는 덕목과 지방의회 소속 공직자들에게 요구되는 덕목이 대부분 중복되었지만 그럼에도 불구하고 각각은 별도의 역량이 요구됨
 - 이 글은 별도의 역량에 해당될 것으로 판단되는 부분에 기초하여 대략의 교육 프로그램 내용과 방향을 제시하고 있음
 - 모든 과정과 개별과목들은 이론 강의와 병행하여 토의, 실무 교육으로 진행될 것이며 특히 온라인 교육 프로그램으로 진행되는 과정은 별도의 특화된 방식으로 설계될 필요가 있음
 - 좋은 교육 프로그램은 지방자치를 더욱 성숙시키고 성숙된 지방자치는 주민의 삶을 풍요롭게 하고 지역과 국가 경쟁력을 증진시킬 것임

* 2024년 지방자치단체개발원 장기교육과정 프로그램 설계 내용 일부를 소개한 글임(세부 교과과정은 본 지면에는 생략됨)

분야	세부 분야	시간	구분	주요 교과 내용
총계				301h(43주, 43일)
의정지원 혁신역량	의정지원 역량강화	129h	강의	가) 지방자치에 대한 이해
				나) 지방의회 운영
				다) 자치법규에 대한 이해
				라) 조례입법 활동
				마) 예 결산 활동
				바) 행정사무감사 및 조사
				사) 지방의회 인사제도의 이해와 관리
				아) 의회 청원 및 민원의 관리와 처리
				자) 의회의 지방정책개발 및 제도화
				차) 의회의 홍보 및 언론대응
				카) 지방의회 위상강화 전략
				타) 주민자치의 이해와 활성화 방안
				파) 기관구성다양화 방안과 지방의회
의정지원 내재역량	분임연구	86h	첨여	서) 지방의회 역량 제고 및 현안 해결방안 연구
				아) 중앙정부-집행기관과의 소통 및 협력강화
				자) 의회의 투명성과 신뢰도 증진을 위한방안
개인연구	86h	자체 연구	차) 소속 지방의회에서 부여한 과제의 연구	
			카) 지방의회 책임성-청렴성 강화를 위한 방안	

내용문의 김태영(경희대학교 행정학과 교수, tykim@khu.ac.kr)