



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방의회 지방연구원 설립 허용〉
■ 김성원의원 대표발의(의안번호 제22005942호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김성원의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 11. 27.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

중앙사무의 지방이양 확대 등으로 지방의회의 역할이 더욱 중요해짐에 따라 「지방자치법」 전부개정('22. 1. 13. 시행)을 통해 지방의회 인사권 독립을 이루어 독립적인 인사운영 체계를 갖추었으나, 의정활동 보좌인력 부족, 지방의회의 조직권·예산편성권 미독립으로 지방의정활동을 체계적으로 지원하고 중요한 지역사회 문제를 주체적·능동적으로 해결하기에는 아직 인프라가 매우 부족함.

이를 보완하기 위해 지방의정을 연구하고 정책을 개발할 지방의정연구원의 설립이 절실한 상황이지만 현 법령체계에서는 지방의회 주도로 지방연구원을 설립하고 운영할 수 없는 실정임.

이에 지방의회에서 지방의정연구원의 설립을 주도할 수 있도록 지방연구원 설립의 주체에 지방의회를 포함하여 지방의회의 전문성을 제고하고 지방자치발전을 도모하려는 것임(안 제4조제1항 및 제2항 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 지방자치단체뿐 아니라 지방의회도 지방자치단체출연 연구원(이하 “지방연구원”)을 설립할 수 있도록 하려는 것임(안 제4조 제1항 등).

현행	개정안
제4조(설립 및 등기 등) ① 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지방연구원을 둘 수 있다.	제4조(설립 및 등기 등) ① ----- -----한다) 또는 특별시의회·광역시의회·특별자치시의회·도의회 및 특별자치도의회(이하 “시·도의회”라 한다)-----.
② 제1항에도 불구하고 인구(「주민등록법」에 따라 등록된 주민 수를 말한다) 50만 이상의 시(이하 “대도시”라 한다)에도 지방연구원을 둘 수 있다.	② ----- -----한다) 또는 시의회(이하 “대도시의회”라 한다)-----.
③ 지방연구원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
④ 제3항에 따른 설립등기사항은 다음 각 호와 같다. 1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소 4. 지방연구원의 장의 성명과 주소 5. 공고의 방법 ⑤ 지방연구원의 설립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	
제5조(정관) ① (생략)	제5조(정관) ① (현행과 같음)
② 지방연구원의 정관변경은 이사회 의 의결을 거쳐 특별시장·광역시장	② ----- -----

현행	개정안
· 특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 <u>대도시 시장의 승인을 받아야 한다.</u> 제8조(임원의 선임) ①·② (생략) ③ 이사(이사장은 제외한다)는 정관에 명시된 사람(이하 “<u>당연직이사</u>”라 한다)과 원장이 학계·산업계 등의 추천을 받아 이사회 의결을 거쳐 <u>시·도지사 또는 대도시 시장이 임명하는 사람</u>이 된다. ④ (생략) 제17조(사업계획 등 승인) 지방연구원은 매 회계연도의 사업계획서와 예산서를 작성하여 대통령령으로 정하는 기간 내에 <u>시·도지사 또는 대도시 시장에게 제출하고, 그 승인을 받아야 한다.</u> 제18조(결산서 등 제출) 지방연구원은 매 회계연도 종료 후 대통령령으로 정하는 기간 내에 <u>시·도지사 또는 대도시 시장에게 사업실적 보고서와 다음 각 호의 서류를 첨부한 수입·지출 결산서를 제출하여야 한다.</u> 1. (생략) 2. 공인회계사의 감사증명서(<u>시·도지사 또는 대도시 시장이 필요하다고 인정하는 경우만 해당한다</u>) 3. (생략) 제20조(지방연구원협의회 구성) ① 지방연구원은 지방연구원 상호간의	----- ----- <u>한다</u>), 대도시 시장 또는 시·도 의회 의장, 대도시 의회 의장-----. 제8조(임원의 선임) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- <u>시·도지사, 대도시 시장 또는 시·도 의회 의장, 대도시 의회 의장</u>-----. ④ (현행과 같음) 제17조(사업계획 등 승인) ----- ----- ----- ----- <u>시·도지사, 대도시 시장 또는 시·도 의회 의장, 대도시 의회 의장</u>-----. 제18조(결산서 등 제출) ----- ----- ----- <u>시·도지사, 대도시 시장 또는 시·도 의회 의장, 대도시 의회 의장</u>-----. 1. (현행과 같음) 2. -----<u>시·도지사, 대도시 시장 또는 시·도 의회 의장, 대도시 의회 의장</u>--- 3. (현행과 같음) 제20조(지방연구원협의회 구성) ① -----

현행	개정안
정보교류, 연구실적의 상호활용, 공동 연구사업 등을 하기 위하여 해당 <u>시·도지사 또는 대도시 시장</u>의 승인을 받아 관계 지방연구원 간 지방연구원 협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다. ② <u>지방자치단체</u> 및 지방연구원은 협의회에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 제22조(검사 및 감독) ① <u>시·도지사 또는 대도시 시장</u>은 지방연구원 사무의 검사 및 감독을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 지방연구원에 관계 서류·장부 또는 그 밖의 참고자료의 제출을 요구하거나 소속 공무원으로 하여금 지방연구원의 사무 및 재산상황을 검사하게 할 수 있다. ② (생략)	----- ----- <u>시·도지사, 대도시 시장 또는 시·도의회 의장, 대도시 의회 의장</u>----- -----. ② <u>지방자치단체, 지방의회</u> ----- -----. 제22조(검사 및 감독) ① <u>시·도지사, 대도시 시장 또는 시·도의회 의장, 대도시 의회 의장</u>----- -----. ② (현행과 같음)
부 칙	
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

지방연구원은 지방자치단체의 출연금 등을 재원으로 하여 지역발전 방안 연구, 지방자치단체 정책개발 지원 등을 수행하는 기관으로서¹⁾, 현행 지방자치제도가 정립²⁾되던 시기인 1990년(충북연구원)부터 설립되기 시작하였으며, 2000년에는 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」이 제정되어 설립 및 관리·감독을 위한 법적 근거가 보완되었음.

[지방연구원 현황]

(2024년 기준)

구분	설립연도	설립주체	연구원명
광역 자치 단체	1990년	충청북도	충북연구원
	1991년	경상북도	경북연구원
	1997년	경상북도	경북여성정책개발원
	1991년 (2015년 통합)	광주광역시+전라남도	광주전남연구원
	1992년	서울특별시	서울연구원
	1992년	부산광역시	부산연구원
	1992년	경상남도	경남연구원
	1994년	경기도	경기연구원
	1994년	강원도	강원연구원
	1995년	인천광역시	인천연구원
	1995년	충청남도	충남연구원
	1997년	제주특별자치도	제주연구원
	2000년	울산광역시	울산연구원
	2001년 (2016년 통합)	대전광역시+세종특별자치시	대전세종연구원
	2005년	전라북도	전북연구원
	2023년 (대구경북연구원에서 분리)	대구광역시	대구정책연구원

1) 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 “지방자치단체출연 연구원”이란 지방자치단체 등이 출연(出捐)·보조하고, 연구를 주된 목적으로 수행하는 연구원을 말한다.

2) 현행 지방자치제도는 1987년 개헌 → 1988년 「지방자치법」 전부개정 → 1991년 지방의회 선거 → 1995년 지방자치단체장 선거의 순으로 시행됨.

구분	설립연도	설립주체	연구원명
기초 자치 단체	2013	수원시	수원시정연구원
	2015	창원시	창원시정연구원
	2017	고양시	고양시정연구원
	2018	용인시	용인시정연구원
	2023	전주시	전주시정연구원
	2023	성남시	성남시정연구원
	2023	화성시	화성시연구원
	2024	청주시	청주시정연구원
	2024	시흥시	시흥시정연구원

자료: 행정안전부 제출자료 등을 바탕으로 재작성

한편, 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」(이하 “지방연구원법” 이라 함)은 2000년 제정 당시 지방연구원의 남설로 인한 재정 낭비를 방지하고자 광역자치단체에 대해서만 그 설립을 허용하였으나, 2012년 9월부터는 인구 100만명 이상 대도시, 2022년 10월부터는 인구 50만명 이상 대도시까지 이를 허용하는 등 점차 허용 범위를 확대하고 있음.

개정안은 해당 지방자치단체의 지방의회도 독자적으로 지방연구원을 설립할 수 있도록 허용하려는 것임.

이에 대하여 행정안전부는 i) 통상 지방자치단체의 지방연구원은 그 설립 조례를 통해 지방의회 의정 관련 연구를 할 수 있도록 근거를 마련하고 있고³⁾, ii) 현행법이 지방연구원의 남설을 방지하기 위하여

3) 「서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례」
제3조(사업) 연구원은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

설립 요건을 제한하고 있는 취지 등을 고려할 때, 개정안에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

그러나 i) 우리나라의 지방의회와 지방자치단체는 기관대립형 구조로서, 지방의회가 지방자치단체의 행정을 견제·감시하는 역할을 담당하고 있으므로, 지방의회가 지방자치단체로부터 분리된 독자적인 연구 인프라를 확보하는 것이 필요할 수 있고, ii) 같은 이유에서 국회는 국가 미래 환경 예측 및 중장기 발전전략 도출에 있어 독자적인 연구 역량을 확보하기 위하여 국회출연연구원인 국회미래연구원⁴⁾을 두고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

iii) 한편, 지방의회가 수행해야 할 역할과 기능은 빠르게 확대되고 있음에도 불구하고 이를 체계적으로 뒷받침할 수 있는 지방의회 인프라 구축은 별다른 진전을 보이지 못하고 있어 독자적인 지방연구원 설립을 허용할 필요가 있다는 지방의회의 의견도 고려할 필요가 있음⁵⁾.

-
1. 시 행정 및 **의회 의정**에 관한 중·장기계획 및 자료의 조사·기술개발·연구
 2. 시 행정 및 **의회 의정**의 주요 당면과제에 대한 조사·기술개발·연구
 3. 산업 및 기업연계 기술발전을 위한 조사·기술개발·연구
 4. 국내외 선진 우수기술 발굴·평가·실증 및 기술사업화 지원
 5. 정부, 지방자치단체 및 국내·외의 연구기관과 민간단체로부터의 연구용역, 원가계산 등의 수탁
 6. 시 행정 및 **의회 의정**에 관한 연구관련 도서 및 간행물 발간
 7. 연구기관과의 공동연구, 학술대회 및 정보교류 협력
 8. 자치구의 요청에 따른 자치구 행정과 **자치구의회의 의정**에 관한 연구로 서울연구원장(이하 "원장"이라 한다)이 필요하다고 인정하는 경우
 9. 그 밖에 도시문제 해결을 위하여 필요한 사업

4) 「국회미래연구원법」

제1조(목적) 이 법은 국회미래연구원을 설립하여 미래 환경의 변화를 예측·분석하고 국가 중장기 발전전략을 도출함으로써 국회의 정책역량 강화와 국가 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 5) 「지방의정연구원 설립을 위한 법률 개정 촉구 건의안」, 대한민국시도의회 운영위원장협의회회원 일동, 2024. 10. 30.

추가적으로, 개정안과 같은 별도의 입법조치 없이도 현행법령상 조례로 지방의회가 독자적으로 지방연구원을 설립할 수 있는지 여부에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

이와 관련하여 최근 경기도의회에서 지방의회가 독자적으로 지방연구원을 설립할 수 있는 「경기도의정연구원 설립 및 운영에 관한 조례안」을 의결(2024. 12. 13.)하였는데, 이에 대해 행정안전부는 동 조례안이 「지방자치법」 및 지방연구원법에 위배된다는 이유로 재의요구(2024. 12. 30.)⁶⁾를 하였음.

행정안전부는 재의요구의 근거로 지방의회가 독자적으로 지방연구원을 설립하는 것은 i)별도의 조직을 설립할 권한 및 조직에 대한 예산편성권한이 없는 지방의회가 자치단체의 장의 권한을 침해한 것으로 상위법(「지방자치법」 및 지방연구원법)에 위배되고, ii)지방연구원 설립시 자치단체장이 행정안전부장관에서 신청하여 허가를 받아야 하는 지방연구원법 시행령 제2조⁷⁾에 어긋난다는 점을 들고 있음.

6) 2025년 2월 14일 기준 동 조례안은 경기도의회에서 재의절차를 진행 중

7) 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 시행령」

제2조(지방연구원의 설립절차) ③ 지방연구원의 설립허가를 받으려는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 대도시 시장은 별지 제1호서식의 설립허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

1. ~6. (생략)

④ 행정안전부장관은 제3항의 설립허가신청서의 내용이 다음 각 호의 기준에 적합하다고 인정되는 경우에는 그 설립을 허가하고, 별지 제2호서식의 법인설립허가증을 발급하여야 한다.

1. 목적사업이 구체적이며 실현가능하다고 인정될 것

2. 출연재산의 수입 등으로 조성하는 재원(財源)의 수입으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정될 것

3. 목적사업이 공익을 유지 또는 증진하는 것이라고 인정될 것

그러나 i) 현행 지방연구원법 제4조제1항은 “특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지방연구원을 둘 수 있다.”고 규정하면서 지방연구원의 설립의 주체를 자치단체장으로 한정하지 않고 있으므로, 지방의회도 설립의 주체로 볼 여지가 있다는 점, ii) 「지방자치법」 상에서도 소속 행정기관의 설치는 지방자치단체가 조례로 할 수 있다고 정하고 있는 등⁸⁾ 지방의회가 설치권한이 보유하고 있다고 해석할 수 있는 여지도 있으므로, 지방연구원의 경우도 이러한 해석이 가능할 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5333

8) 「지방자치법」

제126조(직속기관) 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도만 해당한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

제127조(사업소) 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다.

제128조(출장소) 지방자치단체는 외진 곳의 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다.

제129조(합의제 행정기관) ① 지방자치단체는 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

제130조(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 자문기관(소관 사무에 대한 자문에 응하거나 협의, 심의 등을 목적으로 하는 심의회, 위원회 등을 말한다. 이하 같다)을 설치·운영할 수 있다.

지방의정연구원 설립을 위한 법률 개정 촉구 건의안

1991년 지방의회의 출범과 1995년 지방자치단체 민선으로 기관대립형의 지방자치가 구축된 이후 중앙사무의 지방이양 확대와 자치법규 및 지방예산 규모의 비약적 증가 등으로 지방의회의 역할이 점점 중요해지고 있다.

하지만 현행 「지방자치법」은 의정활동 보좌인력 부족, 지방의회의 조직권·예산편성권 미독립으로 인해 지방의회가 중요한 지역사회 문제를 주체적·능동적으로 해결하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 기관대립형의 지방자치 제도하에서 지방의회가 수행해야 할 역할과 기능은 빠르게 확대되고 있음에도 불구하고 이를 체계적으로 뒷받침할 수 있는 지방의회 인프라 구축은 별다른 진전을 보이지 못하고 있다.

이러한 한계를 보완하기 위하여 지방의정에 대한 전문적인 연구기관이 절실하지만, 지방연구원 설립 및 운영의 원칙을 규정하고 있는 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」(이하: 지방연구원법) 및 동법시행령은 설립 및 운영 주체를 지방자치단체(집행기관)로 하고 있고, 예산승인·임원선임·경영평가·업무검사·감독 등의 관리·운영권한도 지방자치단체(집행기관)로 명시하고 있다. 이에 따라, 지방의회 주도로 의정연구원을 설립하고 운영하는 것은 현실적으로 불가능한 실정이다.

따라서, 기관대립형 지방자치 하에서 지방의회가 지방행정에 대한 체계적인 견제와 감시라는 본연의 임무를 충실히 수행하기 위하여 지방의정연구원의 별도 설립은 반드시 필요하며, 이를 위해 「지방연구원법」 및 동법 시행령의 조속한 개정을 강력히 촉구한다.

2024년 10월 30일

대한민국시도의회 운영위원장협의회회원 일동



행정안전부

행 정 안 전 부

수신 수신자 참조

(경유)

제목 「경기의정연구원 설립 및 운영에 관한 조례안」 재의요구

1. 경기도 법무담당관-24156(2024.12.18.)호 및 행정안전부 선거의회자치법규과-6185(2024.12.18.)호와 관련입니다.
2. 경기도의회에서 '24.12.13. 의결된 「경기의정연구원 설립 및 운영에 관한 조례안」 이 「지방자치법」, 「지방연구원법」에 위반된다고 판단됩니다.
3. 이와 관련하여 경기도지사는 「지방자치법」 제192조제1항에 따라 경기도의회에 재의요구를 하여 주시고 그 결과를 우리부로 회신하여 주시기 바랍니다.

< 조례안 검토의견 >

- 현행 「지방자치법」 상 지방의회는 별도로 조직을 설립하거나 예산권을 행사할 수 있는 근거가 없으며, 「지방연구원법」 도 지방의회 소속 지방의정연구원을 설립할 수 있는 명시적인 근거가 없음.
 - 경기도의회 건의문에서도 현행 「지방연구원법」 상 지방의회 주도로 의정연구원을 설립하는 것은 불가능하다는 점을 인정하고 상위 법률 개정이 필요하다는 입장임.
- 현재 지방연구원을 설립하기 위해서는 시·도지사 또는 50만 대도시 시장이 적법한 서류를 구비하여 지방연구원 설립을 신청하고 행정안전부장관의 허가를 받아 법인 설립 허가증을 수령한 이후 법인 등기를 거쳐 설립 및 운영되어야 함.
 - 반면, 조례안은 지방연구원의 적법한 허가를 받지 않은 상태에서 경기의정연구원을 설립하도록 하고 있으므로 「지방연구원법」 제4조 및 같은 법 시행령 제2조에 위반됨.
- 또한, 「지방자치법」 상 지방의회와 지자체장은 기관대립형 구조에 해당하므로, 조례안 제3조에 따라 지방의회의 고유 기능과 밀접한 도의회 의정발전 중장기 계획 수립 등을 담당하는 의정연구원을 지자체장인 도지사로 하여금 우회적으로 설립 및 운영하도록 조례안을 제정하는 것은 「지방연구원법」 제1조, 제5조, 제8조, 제17조에 위반됨.
- 나아가, 현재 「경기연구원 설립 및 운영 조례」 제3조는 경기연구원이 도의회 주요현안 사항과 제도개선에 대한 조사·연구를 수행하도록 하고 있음에도 불구하고, 조례안 제3조에서 중복적으로 도의회 주요현안 사항과 제도개선 조사·연구 사업을 규정하여 의정연구원을 별도로 신규 설립하도록 하는 것은 「지방연구원법」 제1조(목적)상 합리적 운영에 위반됨. 끝.