

지방의회 의정활동 역량강화 방안

A Study on the Local Council's Clerical Staff and Legislative
Aides for Enhancing Councilmembers Capability in Korea

2013. 12

연구자

안영훈(연구책임자)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

우리나라 지방자치를 규정한 헌법 제118조 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 명시하고 있다. 헌법에 근거를 둔 지방의회는 주민을 대표하는 최고의결 기관으로서 주민의 의사를 대표한다. 지방자치단체 외적으로는 주민을 대신해서 의사를 표명하고, 그것을 근거로 관할지역 내에서 수행사무 등에 관한 입법기관의 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 기관 내부적으로는 단체장과 지방공무원들에 대한 감사 및 감시기관으로서 주민을 위한 책임 역할도 담당하고 있다.

하지만 1991년 지방의회가 의정활동을 시작한 이후 지방의회 및 지방의원의 의정활동과 관련해 제기되는 문제들에 대해서 여전히 해결의 실마리가 크게 보이지 않는다는 비판이 있다. 지방의원에 대한 문제점 중에서 가장 심각한 것이라면 그 무엇보다도 지방의원의 전문성 부족이라는 지적이 많다. 하지만 지방의원의 의정활동을 지원하는 지원체제가 완비되지 못했다는 비판도 상당하다.

그중에서 지방의회 사무직원의 부족, 전문위원제도와 정책보좌인력 등 의정지원 체제의 미비점 등이 시급히 해결해야 할 문제들이다. 이러한 문제들을 해결하고자 2013년 출범한 새정부는 국정과제로 지방의회 활성화를 위한 제도개선 사항을 추진하고 있다. 본 연구원에서도 이러한 정부의 국정과제를 지원하기 위해 ‘지방의회 의정활동 역량 강화’라는 연구보고서를 발간하게 되었다.

본 연구서에서 제안하고 있는 제도 개선사항과 관련법령의 개정 방안들이 지방의원들의 의정활동에 필요한 역량을 확대 및 강화시키는데 조금이라도 도움이 되었으면 하는 바람이다. 본 연구를 위해 힘쓴 연구자의 노고를 격려하며 향후 기초자치단체 의회역량도 강화시킬 수 있는 후속 연구가 계속 이어지기를 기대한다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요 약

1. 문제제기

지방의회는 다양한 의정활동과 그에 관련된 기능을 수행하기 때문에 지방의원의 의정활동을 효율적으로 지원하는 일정한 조직과 인력을 필요로 한다. 그 주된 이유는 우리나라 지방의회가 소의회형으로의 빠른 전환, 분야 및 분과별 위원회 중심의 의회운영으로 지방의원들의 전문역량 강화도 더욱 요구되기 때문이다.

그런데 우리나라에서 지방의회 의정지원체제가 미흡하다는 지적이 대부분이다. 현재 주민과 지방자치 전문가 등이 지방의회와 지방의원에 대한 비판적 견해를 갖는 원인이기도 하다. 이런 원인이 되는 의정활동 지원체제의 미흡으로부터 현재 지방의회의 전문성 부족, 결과적으로 지방의원 개개인의 전문성 부족 등의 문제로 나타나고 있다는 지적이다.

이러한 인식 하에 2013년 5월 제정 발효된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 특별법)에서는 새정부가 추진해야 할 국정과제의 하나로 지방의회 활성화를 위한 제도개선 사항을 명시하고 있다. 그리하여 ‘지방의회의 인사권’ 독립에 관한 문제 등이 지방의정 활성화를 위해, 그리고 지방의회의 역량을 강화시키는데 중요한 제도개선 대상이 되었다(특별법 제14조).

이러한 문제의식 하에 우리나라 지방의회에 대한 지원체제의 운영실태를 살펴보고, 그에 따른 문제점, 장애요인을 검토하여 제도 개편을 위한 개선방안에 대하여 법적 제도적 대안을 연구하였다.

2. 주요 연구내용

본 연구에서는 지방의회 의원의 역량 강화는 지방의회의 지원체제를 강화함으로써 개선될 것이라 보았다. 지방의회의 지원체제란 우리나라 지방자치법상 지방

의회의 사무기구(사무처, 사무국, 사무과)라는 실체를 직접적으로 통칭한다고 할 수 있으며, 이 조직은 지방의회 의정활동과 관련된 주요 기능과 운영체계를 원활하게 지원하기 위하여 구성된 지방자치단체 내의 의정지원기구를 의미한다.

그렇기 때문에 이 기구는 지방의회가 본래의 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제의 구성요소이다.

지방의회 사무기구와 그에 속한 인력의 존재 목적은 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조 및 보좌하는 것에 있다. 의정활동을 위해 지방의회 사무기구는 ‘의정활동 지원체제의 중심체’로서 사무기구라고 하는 조직과, 관련인력(일반 직원, 전문위원, 별정직 직원, 기능직 직원, 자문위원 등)들을 포함한다. 이와 관련해 지방의회 기능 강화를 위해서는 반드시 지원체제가 존재하여 그로부터 지원받는 다양한 정보와 자원들은 의정활동의 전문성과 같은 역량을 높이는데 필수적인 요소이다. 학술적으로도, 지방의회 뿐만 아니라 주의회 등 의회의 정책능력과 의정지원기구의 지원 간에 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명된 바 있다. 국내의 기존연구에 있어서도 의정활동에 가장 필요한 역량 중의 하나가 전문성을 발휘하는 것이고, 이를 강화하기 위해서는 지원체제 즉 의회사무기구의 운영체계를 개선하고 그 사무기구의 전문역량을 제고하는 것이 급선무라고 주장하고 있다.

이와 관련하여 본 연구에서 논의하고 있는 내용을 정리하면, 지방의회의 전문성을 높여 제대로 된 지방의회 의정활동을 하도록 해야 하는 바 그렇게 하기 위해서는 지원체제의 중심기관인 지방의회 사무기구의 역량(what it can do)을 강화하는 것이 필수적이라는 점이고, 국가 정책과제의 하나로서 이를 추진 할 만큼 중요한 제도개선 사항인 것이다.

3. 제도 개선안 제안

가. 지방의회의 의회사무직원에게 인사권 자율성 보장

현행 지방의회-자치단체장간 분리형 기관구성 하에서는 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 집행기관에 대한 고유한 견제와 감시 기능 및 역할을 수행

해야 하는 상황이다. 하지만 집행기관에 대해서는 수많은 전문직 공무원이 업무를 맡아 직접 집행하고 지원하는 체제이나, 그와 비교되는 지방의회는 주민의 대표이자 합의체 의결기관으로 주민을 대신한 입법기능과 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능을 수행하고 있어서 집행기관에 비하여 상대적으로 전문적인 의정활동 보조인력을 더 많이 필요로 한다.

지방의회 사무기구 공무원의 임명권이 현재와 같이 자치단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 공무원들이 지방의회 사무국(과)으로 발령받았다 하더라도 거의가 의회보다 집행기관에 소속감을 갖게 되는 것은 당연할 것이다. 따라서 향후 우리나라의 지방의회 사무기구가 전문성을 강화시켜 지방의원의 의정활동을 효과적으로 지원하기 위해서는 새로운 개혁방안을 더욱 심도 있게 검토하여 도입 활용하는 것을 권고한다.

① 먼저, 지방의회의 자치입법권 확대가 전제되어야 하기 때문에 이를 위한 방법인 바, 일부 일본의 자치단체 의회에서는 의장의 인사권 행사를 실질적으로 강화시키기 위하여 지방의회의 헌법인 의회기본조례를 제정하고 여기에 인사권의 확립을 명시하기도 하였다(의회기본조례). 사례로는 나루토(鳴門)시의 “의회기본조례”와 같이 의회사무국의 임면권을 의장에게 전속시켜 자율권을 보장해야 한다.

② 둘째, 공무원 신분은 단 한 가지의 직무(위)를 점하는 것이 아니고, 각 직무별로 다양하게 분류할 수 있으며, 이들 각 직무에 따른 전문직의 자격증을 부여하는 것을 제도화하는 방식의 도입이 필요하다. 이는 ‘의회전문직렬’의 신설과 같은 것으로서 이에 대해서는 입법관련 전문교육 이수 후 습득할 수 있는 ‘입법전문 자격증제’를 통해서 지방자치단체의 어느 의회에서든지 개방직에 의한 의회전문위원을 공모할 수 있도록 제도화한다든지, 새로운 방식의 의회전문직렬 도입으로 이를 9급-1급까지의 계급제가 아닌 직렬 내에서 직무난이도에 따라 3-4개 정도의 직급 체계만 유지할 수 있도록 인사제도를 구축 운영하여, 승진에 대한 열망보다는 호봉 등의 승급체계를 유지하여 전문직에 더 종사할 수 있도록 하는 ‘의회전문직렬’ 제도의 설치를 통한 지방의회 사무기구 인력운영체계를 획기적으로 새롭게 전환하는 방안을 도입 운영할 필요가 있다.

나. 자율적 인사권 확보를 위한 입법 개정안

지방의회의 의원보좌기구, 정책연구실 등의 설치를 해당 자치단체의 조례로 자율화가 가능하도록 하고, 사무처와 사무국 내에 의정활동을 지원하는 별도의 지원 기구를 따로 설치가 가능하도록 규정할 필요가 있다. 전체 사무처와 사무국장 등 의회사무기구 인력에 대한 인사권은 지방의회의장이 본회의의 동의를 얻어 임명할 수 있는 독립적인 인사권을 갖도록 규정한다. 또한 전체 사무처와 사무국의 직원에 대한 인사 및 임면권 및 지휘·감독권은 사무처장과 사무국장에게 위임하여 지휘하도록 한다.

이와 별도로 사무처장과 사무국장 등의 임기 보장 및 독립적 인사권 지휘에 관한 자세한 규정에 관한 제정사안의 논의가 사전에 필요하다. 따라서 이와 관련된 필요사항의 제정은 해당 자치단체가 조례로 정할 수 있도록 규정하되, 일반적으로 공통적인 사항은 지방자치법 <사무기구> 조항에서 규정할 수 있다.

가령 제주특별자치도는 이미 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」를 제정하고, 제2조에서 제주특별자치도 의회의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가진다(제2조)고 규정하였다. 또한 제주특별자치도의회에 ‘의회인사위원회’를 설치하여 운영하고 있고(제3조), 의회인사위원회의 기능으로서(제5조), 의회사무처 소속 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 승진임용의 사전심의 등 집행기관과 달리 독립적인 인사권을 행사하도록 규정하고 있다.

4. 결론

우리나라 지방자치단체는 획일적인 기관대립형을 유지하고 있어서 지방의회의 자율성은 물론이고 지역특성에 맞는 조직구성이 이루어지지 못하고 있다. 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하는 차원에서 지방의회 운영체제 자율화를 위한 직제편성 및 인사권 등은 자치단체가 스스로 기본조례(지방정부 헌법체계)로서 결정하도록 함이 타당하다.

우리나라 지방의회의 운영체제 다양화를 가능하게 하는 방법 중의 하나가 바로

자치단체별로 기본조직조례를 제정·운영하는 방안이 있다. 기초 및 광역자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없으므로 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관 구성 및 지방의회 운영체제를 고려하여 실행할 수 있도록 홈룰제도 형태의 획기적 변화를 추진해야 한다.



제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
1. 문제제기	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구대상과 범위	4
2. 연구분석틀	6
제2장 지방의회의 지위 및 의정활동 지원체제의 의의	7
제1절 지방의회의 지위와 기능	7
1. 지방의회의 법적 지위	7
2. 지방의회의 기능과 역할	10
제2절 지방의회의 특성	13
1. 지방의회의 관계적 특성	13
2. 지방의회의 운영체계 특성	16
제3장 지방의회의 의정활동 지원체제 운영실태 분석	21
제1절 의정활동 지원체제의 구성 및 운영체계	21
1. 의정활동 지원체제의 구성 요소	21
2. 의정활동 지원체제의 운영체계	28
제2절 의정활동 지원체제의 운영실태 분석	30
1. 지방의회 사무기구의 인력 운영현황	30

2. 지방의회 전문(보좌)인력의 운영현황	37
제3절 의정활동 지원체제의 운영체계상 주요 문제점	44
1. 지방의회 사무기구 직원 인사권의 집행부 예속	44
2. 지방의회 사무기구 전문(보좌)인력 확보의 한계	45
3. 지방의회의 형식적 인사추천권	48
제4장 외국 지방의회의 의정활동 지원체제 사례 분석	50
제1절 일본 지방의회의 지원체제 운영사례	50
1. 지방의회 사무기구 및 인력 구성과 운영체계	50
2. 지방의회 사무기구 및 인력 운영현황	57
3. 일본 제도의 특징 및 한일 비교	58
제2절 미국 지방의회의 사무기구 및 인력운영 사례	63
1. 지방정부의 기관구성 유형 및 지방의회 운영체계	63
2. 뉴욕시의회 지원체제 운영사례	67
3. 로스엔젤레스시의회의 지원체제 운영사례	73
4. 미국 제도의 특징 및 시사점	80
제3절 영국 지방의회의 사무기구 및 인력운영 사례	84
1. 영국 지방정부의 유형	84
2. 스코틀랜드 지역정부의회의 지원체제 운영사례	84
3. 영국 대도시 지방의회의 지원체제 운영사례	88
4. 영국 제도의 특징 및 시사점	91
제4절 프랑스 지방의회 지원체제 운영사례	93
1. 프랑스 지방의회의 특징	93
2. 지방의원의 의정활동 지원체제	94
3. 지방의회 지원체제의 특징	94
4. 개인 지방의원에 대한 지원체제	95

제5절 외국과 우리나라 지방의회 간 운영체계 비교	96
1. 의회-시장간 기관통합형 운영체계가 주류	96
2. 선진국 지방의회의 자치인사권·자치조직권 보장	97
3. 전문직렬제 중심의 지방공무원제도	97
4. 집행기관과 의회사무기구의 통합적, 이중적 지원체제 운영	97
제5장 지방의회의 의정활동 지원체제 개편 필요성	100
제1절 의정활동 관련 환경변화 분석	100
1. 상대적으로 과소한 우리나라 지방의원 수	100
2. 의정활동 및 지방의원 역할의 중요성 확대	105
3. 의정활동 업무량 증가추세 분석	107
제2절 의정활동 환경변화에 따른 보완노력 분석	114
1. 정부(국회)와 지방의회의 개선노력	114
2. 개선노력에 대한 평가 결과	124
제3절 의정활동 지원체제의 개편쟁점 분석	129
1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 쟁점	129
2. 지방의회 사무기구의 전문(보좌)인력 확대에 관한 쟁점	136
제4절 의정활동 지원체제의 개편 당위성	139
1. 의정활동 지원체제 개편에 관한 기존의 견해	139
2. 의회직 인사권 독립의 당위성	140
3. 지방의원을 위한 전문(보좌)인력 강화의 당위성	142
4. 2013년 새정부의 의정활동 지원체제 개편 방향	143
제6장 지방의회 의정활동 역량강화를 위한 지원체제 개선방안	144
제1절 지원체제 개선을 위한 기본방향	144
1. 의정활동 지원체제 개선안 모색	144
2. 의정활동 지원체제 강화를 위한 인력체계 개선시 고려사항	145

제2절 지원체제 개편안	147
1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립 확보방안	147
2. 광역의회의원 전문(보좌)인력 도입방안	158
제3절 관련법령 개정안	164
1. 관련법의 주요 개정방안	164
2. 지방의회 사무기구 인사제도 개선을 위한 법 개정안	165
3. 지방의원 전문위원(보좌관)제 관련 법개정안	172
4. 지방의원 개별보좌관제 도입을 위한 주요 법 개정안	176
제7장 결 론	182
1. 지방의회 지원체제의 개선 필요	182
2. 의정활동 역량강화를 위한 지원체제 활성화 전략	183
3. 의정활동 역량강화를 위한 의회의 주민참여제 확산 필요	187
【참고문헌】	188
【Abstract】	193




표 목 차

- 〈표 2-1〉 지방자치법상 지방의회의 지위 8
- 〈표 2-2〉 지방의회의 공식적 및 비공식적 의정활동 영역 13
- 〈표 2-3〉 지방의회와 단체장 간의 불균형적 권한배분 관계 15
- 〈표 2-4〉 2013년 지방의원 정수 현황 17
- 〈표 2-5〉 2013년 현재 상임위원회를 설치한 지방의회 현황 18
- 〈표 3-1〉 광역의회 사무처의 부서별 주요 기능 24
- 〈표 3-2〉 의회사무기구 공무원 직급기준 25
- 〈표 3-3〉 시도의회 사무처의 구성(2013년 1월 기준) 26
- 〈표 3-4〉 「지방자치법」상 의회 사무기구와 인력구성에 관한 조항 28
- 〈표 3-5〉 우리나라 시도의회 사무기구의 인력 운영체계 30
- 〈표 3-6〉 전국 시도 및 시군구 의회사무기구의 총인원(2013년) 31
- 〈표 3-7〉 전국 시도의회 사무처의 직급별 총인원 (2013년) 32
- 〈표 3-8〉 전국 시도의회 사무처 세부인력 (2013년) 33
- 〈표 3-9〉 2006년 당시 각 시도 및 시군구의 의회사무기구 인력현황 34
- 〈표 3-10〉 자치단체장과 지방의회 사무기구 장의 임명직원 수 비교 (2006 기준) 35
- 〈표 3-11〉 2010년 6월 당시 시도의회 사무국·과 총괄 35
- 〈표 3-12〉 의회사무 인력 총수와 집행기관 인력 총수 비교 (2007년 기준) 36
- 〈표 3-13〉 전문위원의 직급과 정수 41
- 〈표 3-14〉 17개 시도의회별 입법·정책보좌 인력 구성 비율 (2013) 43
- 〈표 3-15〉 단체장과 사무기구의 장의 전문위원에 대한 인사권 행사 현황(2006) 45
- 〈표 3-16〉 지방의회 사무기구 직원 중 입법보조와 기관운영 인력간 대비 47

〈표 3-17〉 의회 사무직원의 겸무에 관한 시행령 조항	48
〈표 4-1〉 광역의회 의회사무국의 조직(2012년 7. 24 기준)	51
〈표 4-2〉 일본 광역의회 사무기구의 인력 운영체계 사례	53
〈표 4-3〉 광역자치단체 사무국 직원 수 (2011년 7.1 기준)	55
〈표 4-4〉 일본 정촌의회 사무국 인력 평균	57
〈표 4-5〉 일본 정촌 의회사무국 직원 현황	58
〈표 4-6〉 일본 정촌 의회사무국장(서기장)의 재직연수	58
〈표 4-7〉 일본 광역의회 사무기구 직원의 근무 기간 (2007년 7월 기준)	60
〈표 4-8〉 한국과 일본 지방의회 사무기구의 인력 운영체계 비교	61
〈표 4-9〉 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 기관구성 형태	64
〈표 4-10〉 2010년 뉴욕시의회 의원보좌인력 보수총액 결정분	71
〈표 4-11〉 2013년 뉴욕시의원 개인보좌관의 직위표준표	72
〈표 4-12〉 2013년 뉴욕시의원 지역사무실의 개인보좌관 명단	72
〈표 4-13〉 미국 지방정부의 기관구성 유형 분류(1984~2006)	81
〈표 4-14〉 미국 지방정부 수준의 의정·입법 분야 전문직 공무원 임용자격 요건	82
〈표 4-15〉 스코틀랜드 지역의회의원 의정활동 및 지원인력 인건비	88
〈표 4-16〉 맨체스터시 시법무의정국의 운영체계	90
〈표 5-1〉 일본과 우리나라의 지방의원 수(2006년 기준)	101
〈표 5-2〉 유사 인구규모의 한·일 광역단체 지방의원 법정정수 대비표(인구수)	101
〈표 5-3〉 우리나라와 외국의 기초정부별 인구·면적 비교	103
〈표 5-4〉 지방의원 1인당 대표하는 인구수 비교(2013년)	104
〈표 5-5〉 경기도의회 행정사무감사 실시현황(2002~2004년간)	107
〈표 5-6〉 연도별 지방자치단체 예산액 증가추이	108
〈표 5-7〉 조례안 관련 직무분석 결과	110
〈표 5-8〉 지역활동 관련 직무분석 결과	110
〈표 5-9〉 의정활동에 관한 광역의원 1인당 직무량 조사결과	111

〈표 5-10〉 역대 서울시의회 조례안 제안 현황 112

〈표 5-11〉 1995~2005년 간 국회의 지방의회 인사권
 독립 관련 입법추진 연혁 114

〈표 5-12〉 2010년 기준 국회 계류 법안별 요지(17개 법률안 정리) 116

〈표 5-13〉 2011년 기준 국회제출 지방의회 활성화를 위한 개정법률안 118

〈표 5-14〉 2012년도 소요액 119

〈표 5-15〉 소요비용 추계(단위 : 억원) 120

〈표 5-16〉 지방의회의 전문가 활용제도 도입현황 (2011년 기준) 120

〈표 5-17〉 2011년 행정안전부의 개정법률안에 관한 의견124

〈표 5-18〉 지방정부 기관운영 원리의 변화 133

〈표 6-1〉 의회 독립직렬 신설방안 등 대안별 장·단점 147

〈표 6-2〉 3단계 보좌관제 도입 방안 159

〈표 6-3〉 보좌관 1인의 인건비 명세 161

〈표 6-4〉 정무조사의 항목 및 내용 163

〈표 6-5〉 개정안 1-1 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에
 관한 규정 제15조 폐지 167

〈표 6-6〉 개정안 1-2-1 : 지방의회 사무기구의 설치근거 168

〈표 6-7〉 개정안 1-2-2 : 지방의회 사무기구의 설치근거,
 지방의원 보좌기구, 의장의 인사권 확보 규정169

〈표 6-8〉 개정안 1-3 : 지방의회 사무기구에 대한 지방의회의장의
 인사권한 규정 170

〈표 6-9〉 개정안 1-4 : 의회사무직원에 대한 인사·교육에
 대한 독립적 규정 170

〈표 6-10〉 개정안 1-5 : 지방공무원법상 관련조항의 개정 171

〈표 6-11〉 개정안 1-6 : 지방교육자치법상 관련조항의 개정 171

〈표 6-12〉 개정안 2 : 지방의회의 조직 및 인사권에 의한
 전문위원회도 운영 및 보조인력 활용 규정174

〈표 6-13〉 개정안 3 : 지방의회 사무직원 정원 및 의원보좌관제의 인력운영 보장	177
〈표 6-14〉 개정안 4-1 : 지방의회 사무직원과 보조직원의 채용안	178
〈표 6-15〉 지방공무원임용령 지방의회전문위원채용자격기준제정(안)	180

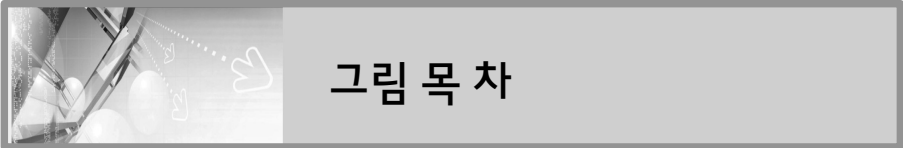


그림 목 차

〈그림 2-1〉 우리나라 지방의회들의 법적 근거 및 지위 7

〈그림 2-2〉 헌법 및 지방자치법상 지방의회들의 자치입법권 보장 근거 9

〈그림 2-3〉 지방의회들의 의정활동의 범위 12

〈그림 3-1〉 지방의회 사무기구의 설치 및 운영 근거 23

〈그림 3-2〉 지방자치법상 전문(보좌)위원 관련 규정 37

〈그림 4-1〉 미국 지방정부의 의정활동 지원체제(의원보좌관 포함) 66

〈그림 4-2〉 뉴욕시의 조직 및 시의회 지원체제 조직도 68

〈그림 4-3〉 로스엔젤레스 제5선거구 지역도 78

〈그림 4-4〉 스코틀랜드 지역정부 조직도 85

〈그림 4-5〉 스코틀랜드 지역정부 조직도상 의회업무 관련부서 86

〈그림 4-6〉 맨체스터시의 시법무의정관 중심의 의정활동 지원체제 89

〈그림 4-7〉 시의회와 집행부 간 통합형 기관운영 관계 91

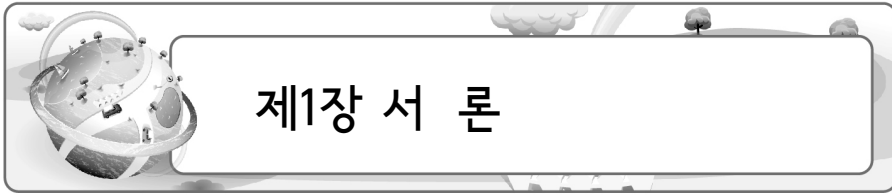
〈그림 4-8〉 주요 선진국 지방의회 지원체제 및 유급보좌관제(2013. 6 기준) .. 98

〈그림 5-1〉 의정연구센터의 주요사업분야 122

〈그림 5-2〉 경기개발연구원의 의정연구센터 조직 및 인력 (2013년 현재) 123

〈그림 5-3〉 경기도 광역의회사무처와의 관계도 123

〈그림 6-1〉 지방의회 사무기구 인사권 자율화를 위한 지방자치법 개정안 166



제1절 연구의 목적



1. 문제제기

우리나라 헌법 제8장(지방자치)의 제117조는 ‘지방자치단체’의 사무수행 권리를 명시하고 있으며, 제118조에서는 ‘지방자치단체에 의회’를 설치하도록 규정하였다. 이에 ‘지방의회’는 헌법에서 보장하고 있는 지방자치단체 구성의 핵심적 기구라고 할 수 있다. 이와 관련한 지방의회의 조직·권한·의원선거 등 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하였다.

헌법 취지에 따라 우리나라 지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고결정기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두는 기관대립형 운영체제를 규정하고 있다. 그리하여 지방자치단체 내에 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하면서, 두 기관은 법적으로 상호 대등한 관계를 유지하는 것을 원칙으로 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 집행기관인 단체장이 지방의회에 대하여 우월한 지위를 유지하고 있어 「수장 중심주의」적, 강시장-약의회 형태로 지방자치단체가 운영되고 있다.

현대사회가 점차적으로 복잡해져 오면서 지방자치단체가 지역주민들을 위해서 제공하는 지방공공서비스 공급체계도 분야별로 전문성을 크게 요구하고 있기 때문에, 지역주민을 대표하는 지방의회의 업무도 그만큼 더 중요해져 왔다. 지방의회 의정활동의 중요성에 대해서는 양적인 사례를 살펴봐어도 바로 알 수 있다.

예를 들면, 의회의 가장 중요한 입법발의 역할의 경우, 경기도의회는 2010~2013년 기간 동안 조례안 발의 및 제출 건수는 총 565건이 넘어 전대의 의회에 비해서 211건인 59.6%가 증가하였다. 서울시의회도 같은 기간 동안 약 530건의 조례제안으로 과거 300~400여개 수준이었던 입법활동이 크게 증가한 양상을 보인다(한국행정학회, 2012). 2012년 기준으로 이미 서울시의 예산규모는 약 31조로서 국가 전체 예산의 10%을 차지하고 있기 때문에 예산의 심의, 승인 및 결산검사 등에 관련된 서울시의회의 업무량, 전문성 정도 등이 너무나도 중요하게 되어 버렸다. 우리나라 시도의회 등 광역의원 1인당 예산심의를 하고 있는 액수만도 2013년 기준으로 광역시·도 예산총액(일반회계+특별회계)이 108조 3,045억원에 달하기 때문에 지방의회의 중요성은 더 이상 설명이 필요없다고 할 것이다.

그러나 주민을 대표하는 지방의회의원들은 일반시민으로서 선출되기 때문에 일부 전문성이 있는 선출자도 있지만, 통상적으로 지방의회의 의정활동에 대한 경험이 상대적으로 적은 당선자들이 많다. 그렇기 때문에 지방의원을 지원하는 목적으로 설치 운영되고 있는 지방의회 사무기구와 그에 속한 인력으로부터의 도움은 의정활동의 효과를 높이는데 중요한 요인이 되는 것은 사실이다. 하지만 지방의회가 구성된 1991년부터 20여년이 지난 지금까지, 기관분립형 구조 하에서 지방의회의 사무기구 공무원의 인사권과 임용 권한이 집행기관 대표인 자치단체의 장에게 부여되어 행사되고 있다. 이러한 사실은 지방의회와 집행기관 간 상호불간섭에 의한 견제와 균형 원리에 맞지 않고, 도리어 집행기관에 대한 감시·감사권을 가진 지방의회의 자율성과 독립성만 저해시키는 결과를 가져온다는 비판이 끊이지 않고 있다. 기존연구들의 주요 비판내용도 주로 이것과 관련되어 있다.

헌법과 지방자치법 취지에 맞는 지방의회의 지위와 역할을 수행하기 위해서는 이러한 문제들을 어떻게 제도적으로 수정, 보완하며 운영을 활성화시킬 것인지에 대한 해결방안 제시가 더 많이 연구되어 실현 가능한 대안들이 다양하게 제시되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

2. 연구의 목적

앞서 언급한 것처럼 인사권의 집행부 연속이라는 문제와 함께, 지방의원의 의정활동 지원을 위한 전문보좌관제의 도입 요구도 항상 정부와 지방의회 간 쟁점으로 논의되어와 지금까지도 해결점을 찾지 못하고 있다.

현재 지방의회의 정책보좌기구는 의회사무처에 전문위원 또는 입법정책담당을 두고 있고, 사무직원이 상임위별로 의정지원을 하고 있으나, 전문인력이 부족하여 체계적인 의정지원 활동에 한계가 노출되어 왔다. 이에 대해서 지방의원의 의정활동을 전담 지원하도록 하는 별도의 보좌인력을 두어 지방의원에 대한 전문성을 강화하자고 하는 의견이 지방의회와 지방자치 관련 학계에서 지속적 제기되어 왔던 것이다.

이에 2013년 새로 출범한 정부에서도 안전행정부를 중심으로 위에서 언급한 두 가지 주제를 중심으로, 지방의원 의정보좌 제도의 합리적 개선 등 '지방의회의 의정활동 역량강화' 추진과 관련한 국정과제 실시를 보고한 바 있다(2013년 4월 5일 안전행정부 업무보고).¹⁾

따라서 본 연구에서는 우리나라 지방의회의 사무기구와 그 인력의 운영체계를 살펴보고 문제점을 적시한 후 개선방안과 함께 사무기구 인력의 인사권에 관한 의회의 자율성 확대방안을 강구해 보고자 한다. 이와 함께 지방의원의 의정활동에 중요한 지원체제의 한 요소가 되는 의원 보좌관제 도입에 관한 구체적인 대안과 그 적용가능성에 대해서도 검토해 보려고 한다. 이러한 연구를 위해서 지금까지 정부가 노력해 온 관련정책들을 재검토 하고, 선진 외국의 지방의원의 역량강화를 위한 보좌 및 보좌기능들의 경우에는 어떤 지원체제를 구축 운영하여 추진하고 있는지 좀 더 세부적으로 살펴봄으로써 개선된 대안을 모색하는 연구에 시사점을 도출하여 본 연구결과의 한 개선방안으로 제안해 해보고자 한다.

1) 안전행정부 장관도 2013년 4~5월 정책발표에서 “지방의회가 제 기능을 할 수 있도록 연내 광역의회에 유급보좌관제 도입을 추진하겠다”고 밝힌 적이 있다.

제2절 연구범위 및 방법



1. 연구대상과 범위

가. 주요 연구대상과 범위

최근에 지방의회 및 지방의원의 의정활동과 관련해서 제기되는 문제들은 지방의원의 전문성 부족과 함께 지방의회 사무직원의 부족, 자치입법권 등 자치권의 제약, 전문위원제도와 정책보좌인력 등 의정지원체제의 미비 등은 물론 주민의 참여 및 주민감시체제의 부재라는 제도 운영의 문제점들로 인하여 지방의회의 활동에 대해서도 상당히 부정적인 시각이 팽배되고 있다. 따라서 이러한 부정적 이미지를 개선할 수 있도록 지방의회의 정책기능 및 전문성 강화를 위해서 지방의원의 다양한 의정활동에 대한 의회사무기구를 통한 조직적 지원활동이 확대 가능하도록 하는 방안을 연구한다. 또한 지방의원이 처리하는 조례안, 예·결산, 청원 등의 안건은 매우 방대하고 복잡하며 전문지식을 필요로 하기 때문에, 지방의원 보좌기능 활성화를 위한 구체적 방안 및 적용 가능성을 위해 의회 사무기구의 전문(보좌)인력 확대에 관해서도 연구 범위로 하고자 한다.²⁾

이에 주요 연구범위는 우리나라 시도 광역의회 사무기구를 대상으로 사무기구의 조직 및 운영에 관한 법적 근거와 인사 운영체계, 인사 운영에 관한 현황 분석 및 선진국 지방의회 운영사례 분석, 그에 따른 대안 검토가 주 연구대상이 된다. 또한 광역의원의 보좌기능 강화에 초점을 두고 지방의원의 의정활동의 범위와 역할, 이를 뒷받침 할 수 있는 전문(보좌)인력의 강화 방안 및 비용 추계, 이와 관련한 외국 사례 등을 연구대상으로 하였다.

2) 2013년 5월 제정 발효된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 특별법, 제14조)에서는 새정부가 추진해야 할 국정과제로 지방의회 활성화를 위한 제도개선 사항을 명시하였다. 즉, ‘지방의회의 인사권’ 독립에 관한 문제 등이 지방의정 활성화를 위해, 그리고 「지방의회의 역량을 강화」 시키는데 중요한 제도개선 대상이다.

나. 연구방법론

지방의회의 의정역량 강화를 위한 새로운 제도 도입 등 의회사무기구 관련 운영체계의 개선안을 연구하는 것이 주목적이므로, 먼저 지방자치법 및 시도 지방의회 의정활동을 지원하는 사무기구의 운영체계와 인력 구성현황 등에 관한 법·실무적 근거자료 분석, 관련문헌, 기존연구, 통계자료 등을 수집 정리하여 기본 데이터를 확보한 후 이에 대해서 심층적으로 분석해 자료화 하고자 하였다.

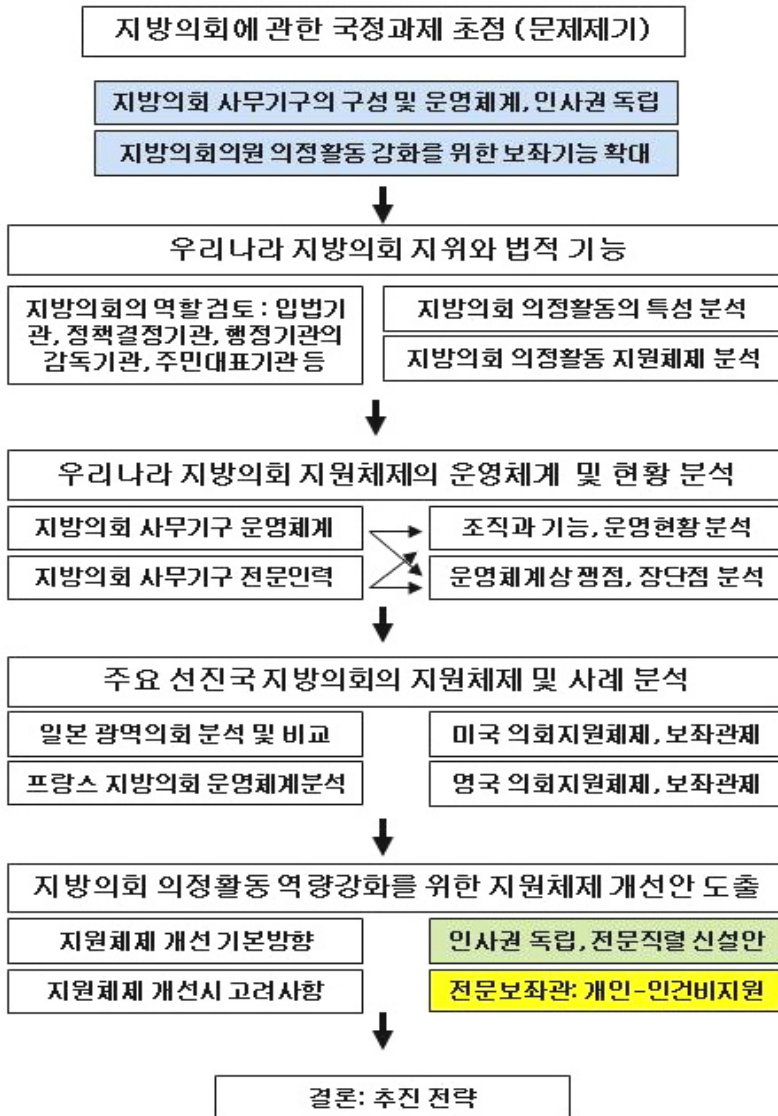
예를 들어, 실무적으로는 지방의회 사무기구 및 사무직원의 인사운영 등에 관한 기존문헌, 연구자료, 의정활동 보고서 등을 검토하고 우리나라 시도 지방의회 사무직원의 인사운영현황(2002~2013년)도 총체적으로 분석하고자 한다. 그리고 인사권 운영에 관한 관계공무원 등에 대한 인식 수준 및 인사제도 공감대를 위한 지방의회 전문가와의 워크숍, 전문가회의 등으로부터 취득한 결과를 정리하여 제도 개선을 위한 대안 모색에 참고하고자 한다.


또한 관련 증거 등을 얻기 위해서 영국, 미국, 프랑스, 일본 등 외국의 지방의회 사무기구 및 관련 조직의 인사운영체계 등을 분석해 선진국의 의회운영체계에 따른 다양한 의정활동 지원체제의 실체를 명확히 이해하고자 한다. 이를 통해 지방의회의 정책역량 강화방안을 위한 적합한 시사점을 얻고자 한다.

본 연구는 총체적으로 지방의회가 의정활동을 수행함에 있어서 역량강화를 위한 지원제도 등에서 많은 문제점들로 지적된 요인의 실태 파악 및 문제점 분석을 거쳐, 해결방안으로서 지방의회 의정활동에 필요한 역량을 제고할 수 있는 지원체제 개선에 관한 법·제도적 대안을 연구한다. 따라서 실무적으로는 새로운 제도운영이 안착될 수 있도록 법제 개선안과 실천전략을 제안하고자 한다.

주요 연구순서는 먼저 지방의회 법적 지위와 역할을 검토하고 의정활동의 개념적 범위 및 내용을 인지한 뒤(제2장), 지방의회의 의정활동 지원체제의 중심인 의회사무기구의 운영실태 분석(제3장), 지방자치 선진국의 의정체계 및 운영사례 분석 비교(제4장), 이후에는 개편 필요성에 대한 논리를 정리하고(제5장), 최종적으로 대안제시를 위해 지금까지 정부정책을 모두 검토한 후(제5장), 이를 기반으로 실천 가능한 개편방안과 법 개정안 등을 강구하고자 한다(제6장).

2. 연구분석틀





제2장 지방의회의 지위 및 의정활동 지원체제의 의의

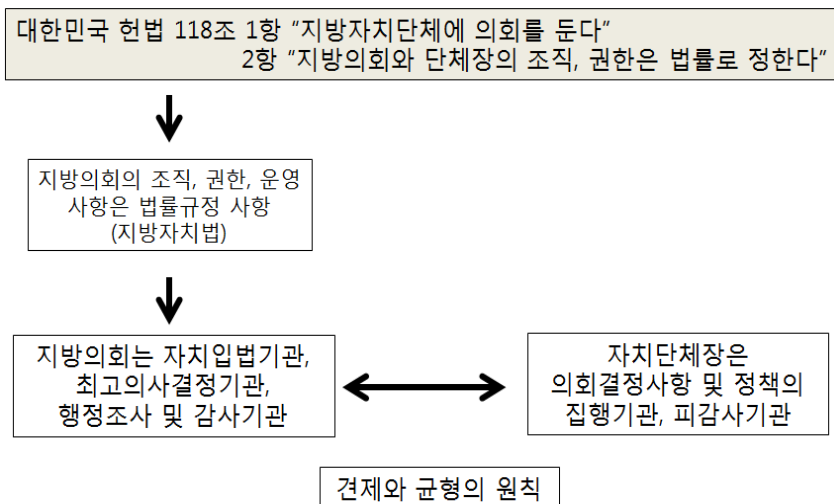
제1절 지방의회의 지위와 기능

1. 지방의회의 법적 지위

가. 지방의회의 법적 근거

우리나라 지방의회는 헌법 제118조 제1항의 규정에 따라 단체장과 함께 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 통치기구이다. 지방의회의 조직, 권한, 운영 등 그 지위와 기능은 지방자치법에서 세부적으로 규정하고 있다.

〈그림 2-1〉 우리나라 지방의회의 법적 근거 및 지위



헌법에서는 지방자치를 실시하도록 하면서 동시에 지방의회의 설치를 관련조항의 제1항에서 규정하였다. 또한 지방자치 실시에 관한 세부사항의 규정은 기본 법률인 지방자치법에서 정해두고 있으며, 특히 집행기관의 장인 단체장과 견제기관으로서 지방의회를 두도록 하고 있다.

나. 지방의회의 지위

지방의회는 주민대표기관, 의결기관, 입법기관, 집행기관(단체장 포함)에 대한 감시기관의 지위로서 그에 맞는 기능을 수행한다. 왜냐하면 아래 표에서 보는 바와 같이 우리나라 지방자치법에서는 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두는 기관대립형 운영체계를 규정하면서 그 지위를 인정하고 있다.

〈표 2-1〉 지방자치법상 지방의회의 지위

지방의회의 지위	법적 근거
주민대표기관의 지위	지방자치법 제31조의 ‘지방의회의원의 선거’ 규정에서 주민직선에 의한 선출
의결기관의 지위	지방자치법 제39조 ‘지방의회의 의결사항’ 규정에 근거하여 의결기능 행사
	지방자치법 제107조 ‘지방의회 의결에 대한 재의요구와 재소’ 규정, 제108조 ‘예산상 집행불가능한 의결의 재의요구’ 규정 등에서 지방자치단체의 장으로부터 재의요구를 받는 사안에 대하여 제한된 의결권을 행사함
입법기관의 지위	지방자치법 제22조 ‘조례’ 규정에 근거
감시기관으로서의 지위	자치단체 집행부에 대한 행정사무감사 및 조사를 행사하는 감시기관 지방자치법 제41조 행정사무감사권 및 조사권, 제42조는 ‘행정사무감사 또는 조사 보고에 대한 처리’ 규정

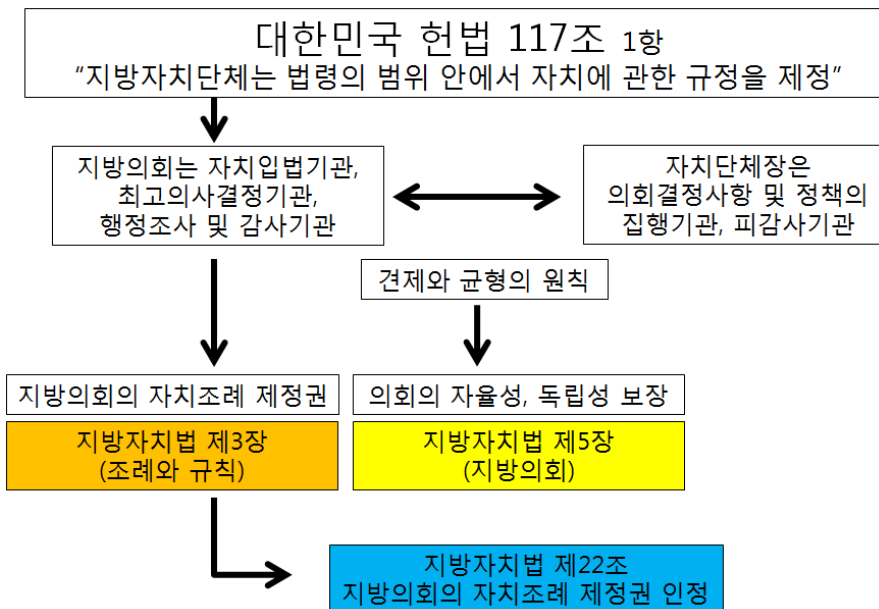
지방의회는 주민의 대표기관으로 지방자치단체의 주요 정책, 주민의 부담에 관련된 사항 또는 지방자치단체의 운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 의결기관

(헌법 제118조 2항, 지방자치법 제39조)이다.

지방의회는 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관(지방자치법 제39조 제1항 제1호)이며, 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 선출된 의원으로 구성되므로(지방자치법 제31조) 주민대표기관의 지위를 갖고 주민의 청원처리, 집행부의 감시감독을 수행한다. 즉, 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등의 의결권을 갖는 외에, 행정사무감사 및 조사권과 이와 관련하여 서류의 제출요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한을 부여받고 의정활동을 수행하고 있는 감시기관이다. 그리하여 지방자치단체 내에 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하면서, 두 기관은 법적으로는 상호 대등한 관계에 있다.

아래 그림에서 보듯이 우리나라 헌법과 지방자치법에서는 지방의회의 가장 중요한 권한 중에 하나인 자치입법권을 부여하고 있다.

〈그림 2-2〉 헌법 및 지방자치법상 지방의회의 자치입법권 보장 근거



지방의회는 헌법과 지방자치법에서 보장하고 있는 법적 지위에 근거하여 주민 대표기관으로서 집행부 감시 및 통제기관으로서, 그리고 의결기능을 통해 최종 정책 결정기관으로서 다양한 기능과 역할을 수행한다.

2. 지방의회의 기능과 역할

가. 지방의회의 기능

지방의회의 기능은 지방의원들이 공적으로 업무를 수행하기 위한 공적책무이다. 일반적으로 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시 기능, 대의기능, 조정조화 기능, 협력봉사 기능, 자율운영 및 발전관리 기능 등으로 분류할 수 있다. 또 정책 결정 기능은 발의권과 의결권으로, 정책입안 기능은 조례안 입안으로, 행정통제 기능은 행정감사 및 조사권으로 대표된다. 나아가 정책심의 기능은 조례 또는 예산안의 심의, 연간사업계획의 적법성 타당성에 대한 정책질의회와 심의를 의미하며, 정책대안 제시 기능은 지방자치단체장의 장단기 개발계획이나 주민복지사업 기타 각종 지역문제를 해결하기 위해 수행된다.³⁾

이미 신원득(2010:26~32)의 연구에서는 기존연구들이 다양하게 분류해 보았던 지방의회의 기능을 총정리 해서 세부적으로 소개하면서 그와 관련한 분류를 제시하고 있다. 또 오래 전부터 김동훈(2002)도 지방의회의 기능을 광의로 볼 때에는 입법 및 정책기능, 주민의사 대표기능, 통제 및 견제기능 등 지방의회가 수행하는 모든 기능을 의미한다고 하고 이를 다시 ‘의정활동’이라고도 하였다. 따라서 의회(의정)활동은 의원이 지방의회의 구성원으로서, 주민의 대표로서 지방의회의 조직과 운영, 의원회의 권한행사에 성실하게 봉사적으로 참가함을 의미한다. 협의로는 의회의 자치입법기능 수행으로, “조례안의 발의 제출되고 심사과정을 거쳐 의결되

3) 임령 외(2009), 서울특별시의회 의정활동 통합성과지표 개발을 위한 조사 연구 : 전문가 델파이 조사를 중심으로, 서울특별시의회, 2009, 2, p.12에서는 기존연구들을 총망라하면서, 그러한 연구들이 분류한 다양한 의회기능을 소개하고 있다.

는 입법과정의 활동”을 말한다고 하였다. 하지만 의원의 역할과 지방의회가 수행하는 권한에 대해서는 구분할 필요가 있을 것으로 본다.

한편, 지방의회의 기능 이외의 것으로는 “의회(의정) 외의 활동”(김동훈, 2002)이라고 할 수 있는데, 이는 주민대표로서 지역 정치지도자로서 지역사회 문제 해결을 위한 정치적 압력단체의 역할로 중앙, 상급단체 등에 교섭과 절충 역할을 하는 지방의원의 의원활동이 있다. 이 활동의 요체는 주민, 이익단체, 정당과 지방의회 간의 연결 기능을 수행하는 것을 포함하고 있다.

다시 신원득과 이상미(2006 : 6)는 그 이전에는 지방의회의 기능과 관련하여, ‘관리지원체계’라는 용어를 사용하였고, 그 분류를 “의정활동을 효율적으로 하도록 지원하는 조직으로서 기능적 전문성의 측면에서, 행정 및 재정관리지원, 의사진행지원, 입법 및 정책지원으로 구분하고, 다시 입법 및 정책지원은 주된 기능(입법 및 정책입안지원, 집행심사 및 평가지원)과 보조기능(정보 및 자료제공지원, 의정활동 홍보지원, 대외협력 및 교류지원)으로 구분하기도 하였다.⁴⁾

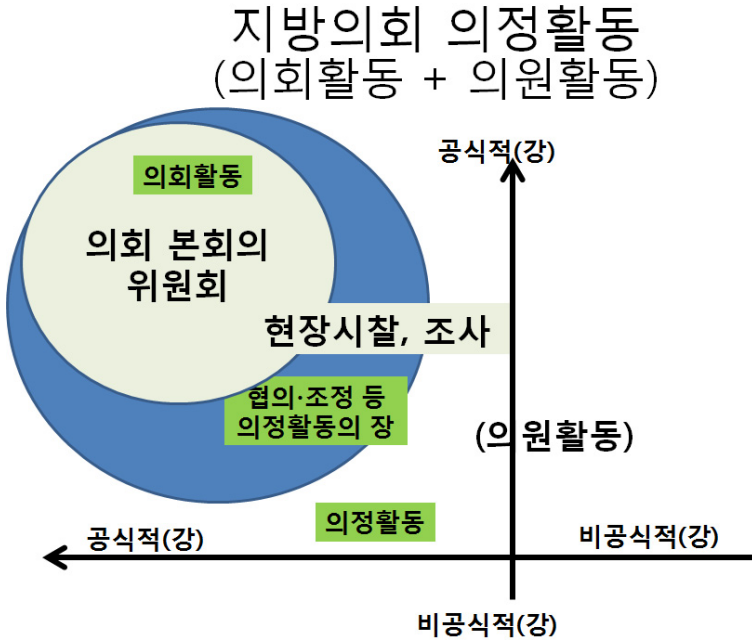
나. 지방의회의 의정활동

본 연구에서는 우리나라 지방의회의 기능에 관한 모든 연구들이 제안한 견해를 종합하여 그것이 지방의회 및 지방의원의 ‘의정활동’에 포함되는 내용을 형성한다는 점을 다시 한번 강조하려고 한다.

정리하자면, 지방의회가 총체적으로 기관 차원에서 그리고 지방의원 개개인이 주민의 대표자로서 각각 수행하는 모든 공적 기능들을 ‘의정활동’이라고 말할 수 있다. 이러한 ‘의정활동’은 크게 의회활동과 의원활동으로, 그리고 공식적 및 비공식적 의정활동으로 구분이 가능하다. 이러한 총괄적 분류를 시도한 일본 학자의 견해와 신원득(2012)의 연구 등에서 차용하면, 다음 장의 그림과 표로 정리가 된다. 지방의회의 의정활동과 기능적 내용 및 그 범위 등이 명료하고 구체적으로 체계화가 될 수 있다.

4) 신원득과 이상미(2006), 경기도의회 의정활동성화를 위한 지원체계 발전방안, 경기개발연구원, p.6.

〈그림 2-3〉 지방의회의 의정활동의 범위

**의회회의 중의 활동**

- 조례의 제정 및 개폐
- 예결산안 심의의결
- 행정사무 감사조사
- 동의안 결의안 처리
- 규칙안 규약안 처리
- 승인 및 변경안 처리
- 선거 및 선임안 처리
- 보고 청취 질의 답변
- 청원(수리권)안 처리

비회기 중 공식적 활동 및 비공식적 활동

- 현장 및 방문조사
- 시설확인 및 답사
- 연찬회 간담회 참석
- 워크숍 토론회 참석
- 국내외 비교시찰
- 격려 및 위문활동
- 국제(자매결연)교류 관련활동
- 지역현황사형 청취
- 다양한 업무의 운영실태 확인
- 각종 지역행사 참석

참조 : 신원득(2010, 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구, 경기개발연구원 : 24쪽 의정활동의 개념) 및 신원득(2012)에서 재인용.

〈표 2-2〉 지방의회의 공식적 및 비공식적 의정활동 영역

구분	지방의회의 의정활동	지방의원의 의정활동
공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 조례 제·개정 - 행정사무 감사·조사 - 예산심의, 결산심의 - 행정사무 처리상황 점검(보고청취) - 집행부에 대한 정책질의, 건의 등 - 결의, 동의, 승인 - 청원처리, 진정처리 - 공청회·주민간담회, 세미나·토론회 - 의정보고회 - 국제교류활동 - 의정홍보 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의출석(본회의, 위원회 등) - 입법발의 - 정책대안 제시 - 협의·조정, 문제제기 - 질의, 발언, 자료요구 - 보고 - 청원소개 - 직책수행(의장, 위원장 등) - 공청회·주민간담회 참여 - 세미나·토론회 참여 - 의정보고회(지역구) 개최
비공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 현장방문 - 연구활동 	<ul style="list-style-type: none"> - 현장방문 - 연구활동 - 지역사회활동 - 주민과의 유대 강화활동 - 봉사활동 - 토론계사판 운영 등 인터넷 활용

참고 : 신원득(2012)

제2절 지방의회의 특성



1. 지방의회의 관계적 특성

가. 지방의회와 자치단체장 간 기관분립 및 견제와 균형 관계

먼저 우리나라 지방의회는 헌법에 설치 근거를 두고 있다는 점을 시작으로해서 여러 가지 면에서 국회와 그 역할과 기능 등에서 유사성을 갖고 있다. 특히 헌법에 그 설치근거를 두고 있고, 공직선거법에 의해서 민주적 선거방식에 의해 선출된 의원으로 구성되고, 집행기관과 대등한 “독립적 지위”에 있는 대의기관이라는 점에서 국회의 의정활동과 지방의회의 의정활동이 거의 동일한 성격의 가까운 유사성이 있다는 점을 보여주고 있다(박봉국, 2006:180).

예를 들면, 두 기관과의 법적 지위와 기능은 크게 차이가 있다는 것을 알고 있지만, 대의기관으로서 의회조직의 유사성, 회의의 종류의 유사성(본회의, 위원회 운영제도, 소위원회 구성도 유사), 안건의 심의절차 등이 동일하다. 이는 기본적으로 회의체이기 때문에 회의운영상 제원칙이 동일하다는 것을 알 수 있고, 따라서 일반의사절차도 국회와 동일한 원칙과 절차로 진행된다.

지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두도록 규정하고, 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등의 의결권을 갖는 외에, 행정사무감사 및 조사권과 이와 관련하여 서류의 제출요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한을 부여하고 있다. 단체장에게는 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로서 통할대표권, 사무관리 집행권, 직원 임명권을 부여하는 외에 지방의회가 의결한 조례안과 기타 의결사항에 대한 재의요구와 재의요구된 조례안이 재의결되어 법령에 위반된 경우 대법원에 제소할 수 있는 제도를 두어 양기관 상호간의 견제와 균형을 유지하도록 한다.

하지만 우리나라 지방자치제도가 강시장-약의회 형태의 획일적인 운영체제를 유지하는 상황에서 부여된 관할행정구역 내에서의 제한된 의무와 권리를 행사하는 지방의회만으로서의 특성이 다르게 나타난다. 즉, 우리나라는 지방자치단체 내 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하고, 두 기관은 법적으로 상호 대등한 관계에 있으나 현실적으로 집행기관인 장이 우월한 지위를 유지하고 있어 「수장 중심주의」적 형태를 취하고 있다.

나. 지방의회의 자치단체장에 대한 불균형적 권한 관계

이러한 거버넌스 형태는 지방자치단체 내 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하게 하지만 위에서 살펴본 바와 같이, 우리나라에서는 현실적으로 집행기관인 단체장이 우월한 「수장 중심주의」이다. 이러한 불균형적 관계는 지방자치법에서도 그대로 들어난다.

예를 들면, 지방의회에 부여된 권한은 주로 지방자치법 제5장 제3절에 규정되어 있다. 즉,

- 의결권 제39조, 서류제출요구권 제40조, 의회규칙제정권 제43조
- 행정사무 감사권 및 조사권 제41조, 행정사무 감사 또는 조사 보고 처리권 제41조의2
- 행정사무 처리상황 보고와 질문응답권 제42조와도 연관된다.

반면 단체장에게는 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로서 통할대표권, 사무관리 집행권, 직원 임명권을 부여하는 외에 지방의회가 의결한 조례안과 기타 의결사항에 대한 재의요구와 재의 요구된 조례안이 재의결되어 법령에 위반된 경우 법원에 제소할 수 있는 제도를 둔다.

이러한 불균형적 관계를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 지방의회와 단체장 간의 불균형적 권한배분 관계

지방의회가 집행기관에 작용하는 관계 →	← 집행기관이 지방의회에 작용하는 관계
조례안, 예산안 및 결산, 청원, 기타의 안건의 심의 및 의결권	임시회 소집요구권, 선결처분권
선결처분에 대한 동의권, 단체장 기타 관계공무원의 출석요구권	의안제출권, 재의요구권, 대법원제소권
행정사무감사 및 조사권, 서류제출요구권, 기타 질문 질의	의회사무직원의 인사권 등
제도화 되지 않고 있는 권한관계 : 단체장의 불신임권, 지방의회해산권	
보충적 수단 : 주민자치권의 행사	
주민의 조례의 제정 개폐청구권(지방자치법 제15조의3) 주민감사청구(제16조) 주민투표제(제14조) 주민소송제(제17조) : 주민이 상급청에 감사청구절차를 거쳐 당해 단체장을 대상으로 직접손해배상을 청구하는 제도 주민소환제(제20조 및 주민소환법)	

말하자면, 지방의회와 단체장 간의 갈등은 주로 지방자치법상 권한 배분과 규정의 애매성 등에 원인이 있을 수 있으나 가장 큰 원인은 단체장의 권한이 지방의회의 권한보다 크다는 점(선결처분권, 재의요구권, 의회사무직원에 대한 인사권 등)에서 상대적인 불균형이 더 크게 작용하기 때문이다.

2. 지방의회의 운영체계 특성

가. 소의회제로의 전환

소의회제는 전문성과 능률성을 강조하고 주민의 재정부담이 그만큼 줄어들 뿐 아니라 개인당 주민대표 범위가 확대됨으로써 의원 개개인의 상대적 위상이 커지게 되는 반면 주민의 대표기관으로서 다양한 주민의사를 올바르게 의사결정에 수렴하지 못하고, 의회가 특수계층의 이익을 중시하여 운영되는 문제가 있다.

1995년 4월 1일 전문개정이 이루어진 공직선거법에 규정된 지방의회의원선거를 보면, 광역의원 정수를 기초자치단체마다⁵⁾ 2명으로 하되, 산정된 의정정수가 14명 미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 14명으로 한 소의회제 운영체제이다.

이후 제2기 지방의원 수가 너무 많다고 하여 1998년 4월 30일 법 개정으로 정수를 감축 조정하였고, 다시 2006년 이후의 제5기 지방의회부터는 공직선거법을 개정하여 광역의회의 정수 책정기준을 종전방식으로 존치하고, 기초의회는 동법 제 23조의 규정에 의하여 당해 시도의 총정수 범위 내에서 당해 시도의 기초의원선거 획정위원회가 기초단체의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 하였다.

그 후 지방의회 의원정수는 의원의 신분, 보수, 국민정서 등과 밀접하게 관련이 있고, 주민대표성과 능률성, 전문성 중 어느 쪽을 강조하느냐에 따라서 대의회제와 소의회제를 선택하게 되었고, 우리나라 의원총수는 점차 축소되어 왔다.

- 1991년 광역 및 기초의원수 5,170명 / 광역 866명, 기초 4,304명
- 1995년 5,513명 : 광역 972명, 기초 4,541명
- 1998년 4,180명 : 광역 690명, 기초 3,490명
- 2002년 4,178명 : 광역 682명, 기초 3,496명
- 2006년 총3,626명 : 광역의원 정수 738명, 기초의원정수 2,888명
- 2010년 총3,731명 : 광역의원 773명, 교육 : 82명, 기초의원 2,888명

5) 하나의 기초자치단체가 2 이상의 국회의원 지역선거구로 된 경우에는 국회의원 지역선거구를 말하고, 행정구역의 변경으로 국회의원 지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니한 때에는 행정구역을 말한다

- 2014년 7월부터 4년 임기로 선출되는 제6기 광역자치단체 지방의원들의 경우는 교육위원 82명이 일반위원으로 통합되어 전체 지방의원의 숫자는 그만큼 줄어들게 되어 있다.

〈표 2-4〉 2013년 지방의원 정수 현황

시·도	총계	광역의원					기초의원		
		계	일반계	지역	비례	교육	계	지역	비례
계	3,731	855	773	691	82	82	2,876	2501	375
서울	533	114	106	96	10	8	419	366	53
부산	235	53	47	42	5	6	182	158	24
대구	150	34	29	26	3	5	116	102	14
인천	150	38	33	30	3	5	112	97	15
광주	94	26	22	19	3	4	68	59	9
대전	89	26	22	19	3	4	63	55	8
울산	76	26	22	19	3	4	50	43	7
세종	15	15	15	13	2	0	0	0	0
경기	548	131	124	112	12	7	417	363	54
강원	216	47	42	38	4	5	169	146	23
충북	165	35	31	28	3	4	130	113	17
충남	209	42	37	34	3	5	167	142	25
전북	240	43	38	34	4	5	197	173	24
전남	305	62	57	51	6	5	243	211	32
경북	347	63	58	52	6	5	284	247	37
경남	318	59	54	49	5	5	259	226	33
제주	41	41	36	29	7	5	0	0	0

출처 : 244개 지방의회, 안전행정부 2013년 내부자료.

나. 위원회 중심주의

우리나라 지방의회 운영방식은 ‘위원회중심주의’ 및 ‘본회의결정주의’에 입각하여 의안의 심사는 주로 상임위원회에서 이루어지고, 본회의에서는 위원회로부터 보고된 내용을 중심으로 그 가부를 결정하며 위원회로 하여금 사전심사를 거쳐

소관안전에 대한 세부적이고 전문적인 심사를 하는 것을 원칙으로 한다.

지방의회 운영의 효율성과 전문성을 제고하기 위하여 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회(본회의, 상임위원회, 특별위원회)를 설치할 수 있고, 지방의회의 내부조직은 의장과 부의장이 임기 2년의 의장단을 구성. 2006년 4월 28일 지방자치법 개정으로 모든 지방의회가 의원정수에 상관없이 상임위원회와 특별위원회를 구성할 수 있다.

〈표 2-5〉 2013년 현재 상임위원회를 설치한 지방의회 현황

구 분	의회수	의원정수	상임위원회 설치수별 의회수												
			계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	
계	계	244	3,731	244	63		11	126	21	10	6	5			2
	광역	17	855	17					1	4	5	5			2
	기초	227	2,876	227	63		11	126	20	6	1				

구 분	의회수	의원정수	구성인원별 상임위원회수(미구성 제외)														
			계	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
계	계	244	3,731	627	7	67	127	110	125	70	53	28	21	4	8	1	6
	광역	17	855	111				21	14	15	18	14	12	2	8	1	6
	기초	227	2,876	516	7	67	127	89	111	55	35	14	9	2			

출처 : 2012. 12. 31 기준, 안전행정부 내부자료.

이와 같이 의정활동을 위해서는 상당한 수준의 전문성을 요구하고 있는데, 이를 보완하기 위해서 지방의회의 의정활동을 보좌하고 행정적인 업무를 처리하기 위하여 지방의회와 지방의원을 지원하는 일정한 사무조직(사무처, 사무국)을 두고 운영하고 있다.

다. 의정활동의 전문성 증대로 지원체제의 중요성 가중

지방의회는 앞서 언급한 다양한 의정활동과 그에 관련된 기능을 수행하기 때문에 지방의원의 의정활동을 효율적으로 지원하는 일정한 조직과 인력을 필요로 한

다. 소의회형으로 빠른 전환, 분야 및 분과별 위원회 중심의 의회운영으로 지방의원들의 전문역량 강화가 더욱 요구되고 있다.

그런데 우리나라에서 지방의회 의정지원체제가 미흡하다는 지적이 대부분이다. 현재 주민과 지방자치 전문가 등이 지방의회와 지방의원에 대한 비판적 견해를 갖는 원인이기도 하다. 이런 원인이 되는 의정활동 지원체제의 미흡으로부터 현재 지방의회의 전문성 부족, 결과적으로 지방의원 개개인의 전문성 부족 등과 같은 문제들이 발생하고 있다는 주장이다(지방자치학회, 2007; 서울특별시의회, 2009).

여기서 지방의회의 지원체제란, 우리나라 지방자치법상 지방의회의 사무기구(사무처, 사무국, 사무과)라는 실체를 직접적으로 통칭한다고 할 수 있으며, 이 조직은 지방의회 의정활동과 관련된 주요 기능과 운영체계를 원활하게 지원하기 위하여 구성된 지방자치단체 내의 의정지원기구를 의미한다. 그렇기 때문에 이 기구는 지방의회가 본래의 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제의 구성요소이다. 따라서 지방의회 사무기구와 그에 속한 인력의 존재 목적은 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조 및 보좌하는 것에 있다. 의정활동을 위해 지방의회 사무기구는 ‘의정활동 지원체제의 중심체’로서 사무기구라고 하는 조직과, 관련인력(일반직원, 전문위원, 별정직 직원, 기능직 직원, 자문위원 등)들을 포함한다.

이와 관련해 지방의회 기능 강화를 위해서는 반드시 지원체제가 존재하여 그로부터 지원받는 다양한 정보와 자원들은 의정활동의 전문성과 같은 역량을 높이는 데 필수적인 요소이다. 학술적으로도, 지방의회 뿐만 아니라 주의회 등 의회의 정책능력과 의정지원기구의 지원 간에 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명된 바 있다.⁶⁾ 국내의 기존연구에 있어서도 의정활동에 가장 필요한 역량 중의 하나가 전문성을 발휘하는 것이고, 이를 강화하기 위해서는 지원체제 즉 의회사무기구의 운영체계를 개선하고 그 사무기구의 전문역량을 제고하는 것이 급선무라고 주장하고 있다.

사실 일반주민을 대표한 평범하고 상식적 지적 능력을 가진 주민대표자가 지방

6) 미국의 주의회의 정책능력과 의정지원기구 간 상관관계가 높다는 조사결과를 보인 관련 연구들은 Rosenthal(1989), Jewell and Patterson(1973), Weberg(1993) 등이 있다.

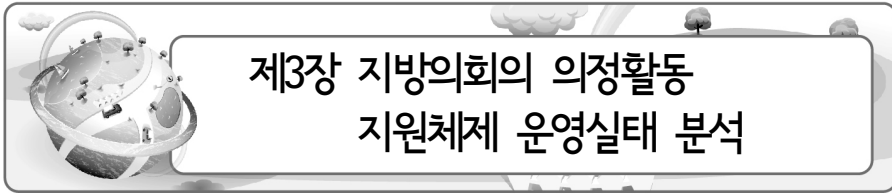
의원으로 선출되는 것이며, 더구나 지방의원의 초선비율이 높고 상임위원회의 구성과 운영이 합리적이지 못하고, 전문성이 부족한 현실에서는 사무기구의 존재가치가 아주 중요하다.

이러한 인식 하에 2013년 5월 제정 발효된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 특별법)에서는 새정부가 추진해야 할 국정과제의 하나로 지방의회 활성화를 위한 제도개선 사항을 명시하고 있다. 그리하여 ‘지방의회의 인사권’ 독립에 관한 문제 등이 지방의정 활성화를 위해, 그리고 지방의회의 역량을 강화시키는데 중요한 제도개선 대상이 되었다(특별법 제14조).

제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다. ③ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다. ④ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

지금까지 논의된 내용을 정리하면, 지방의회의 전문성을 높여 제대로 된 지방의회 의정활동을 하도록 하기 위해서는 지원체제의 중심기관인 지방의회 사무기구의 역량(what it can do)을 강화하는 것이 필수적이라는 점이고, 국가 정책과제의 하나로서 이를 추진할 만큼 중요한 제도개선 사항인 것이다.

따라서 다음 장에서는 지방의회 지원체제의 운영실태를 살펴보고, 그에 따른 문제점, 지방의원 역량강화에 장애로 여겨지는 요인 등을 검토하여 제도 개편을 위한 개선방안에 고려하고자 한다.



제1절 의정활동 지원체제의 구성 및 운영체제



1. 의정활동 지원체제의 구성 요소

가. 지방의회 사무기구

1) 지방의회 지원체제의 구성

지방의회 사무기구란 지방의정활동과 관련한 사무를 처리하고, 지방의원의 의정활동을 지원하는 사무조직을 말한다. 우리나라 시·도의회에는 사무처를, 시·군·자치구의회의에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있다(지방자치법 제82조). 즉, 지방의회의 사무기구(사무처, 사무국, 사무과)는 지방의회 의정활동과 관련한 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구로서 지방의회가 본래의 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제를 구성한다. 따라서 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 중요한 업무를 수행한다.

지방의회 의정활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 여러 가지 지원시스템을 두고 있으나 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 지방의회의 의사일정이 전반적으로 원활하게 추진되도록 설치된 의회사무기구에 의한 지원체제가 있고, 다른 하나는 지방의원의 의정활동에 필요한 전문적 지식을 제공하기 위한 것으로 우리나라의 전문위원제도를 그 예로 들 수 있다.

특히 지방의회의 의안심의·처리 등 입법기능에서 요구되는 전문적인 의정활동에 대한 보좌가 절실하게 필요한 입장에서 지방의회 내에서의 지원이 가장 중요하

다고 할 것이다. 통상 지방의원이 시민의 대표이기는 하지만 실생활에서 생계활동을 병행해야 하는 의원들로서는 제한된 시간과 전문성의 결여로 인하여 단독으로는 의정활동을 효과적으로 수행할 수 없기 때문에 지방의회 내부적으로, 특히 의회사무기구를 중심으로 지방의회의 의정활동을 효과적으로 지원하는 것이 지방의회와 지방의원의 의정활동에 있어서의 역량을 높여줄 수 있는 가장 중요한 구성요소가 된다.

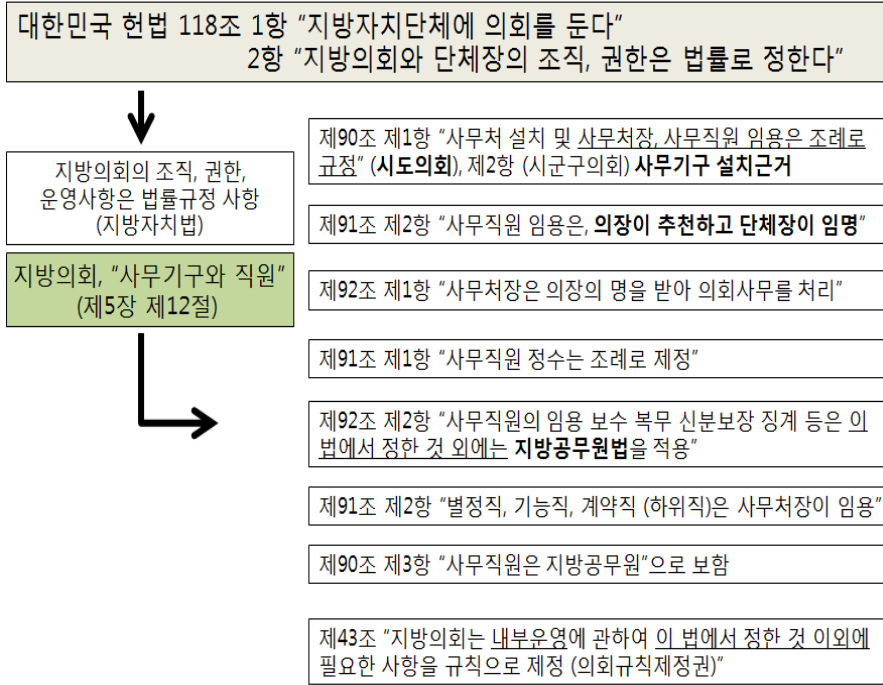
2) 지방의회 사무기구의 설치 및 법적 근거

지방자치법에 지방의회 사무기구의 설치에 관한 근거 규정이 존재하는 바, 광역의회(시·도)는 사무를 처리하기 위하여 조례에 따라 사무처를, 기초의회(시·군 및 자치구)에서는 사무국이나 사무과의 설치가 가능하며, 각각 사무처장, 사무국장(사무과장) 및 직원을 둘 수 있다고 규정하고 있다(동법 제90조).

의회 사무기구의 설치는 지방자치단체의 종류와 규모에 따라 다르다. 시·도(광역)의회에 대해서는 지방자치법 제82조 제1항에서 “시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다”고 규정하고 있다.

따라서 시·도의회는 크게 행정업무를 관리하는 부서와 의정활동을 전문적으로 보좌하는 전문위원으로 구성되어 있다. 행정업무를 관리하는 부서를 포함한 지방의회 사무기구에 대해서는 지방의회가 이를 설치하고 의장이 의회사무를 관장하도록 하고 있다(지방자치법 제82조와 각 지방의회의 조례 및 직제규칙에 근거).

〈그림 3-1〉 지방의회 사무기구의 설치 및 운영 근거



나. 지방의회 사무기구의 조직과 기능

1) 지방의회 사무기구의 표준적 구성

시도 광역의회를 중심으로 보면, 지방의회 사무기구는 사무처장을 중심으로 총무담당관, 의사담당관, 입법정책실, 입법활동을 지원하기 위한 위원회에 전문위원을 두고 있다. 총무담당관은 총무, 공보, 경리, 관리담당, 의사담당관은 의사, 의안, 기록담당, 입법정책담당은 입법, 정책담당이 설치되며, 상임위원회별로 전문위원들이 있다(시·도의회사무처직제규칙). 전문위원은 각 상임위원회별로 1명씩 두는 것이 보통이었다. 시군구 기초의회는 사무국(과)장을 중심으로 의사담당관과 의정담당 그리고 상임위원회별로 전문위원이 있다.

〈표 3-1〉 광역의회 사무처의 부서별 주요 기능

부서명	주요 기능
공보담당관실	<ul style="list-style-type: none"> □ 의정홍보 종합계획 수립 및 평가 □ 의정정보화·의회홍보지 등 간행물 제작 총괄 □ 의회자료실·의회홈페이지 운영 □ 영상홍보물·보도자료 제작 총괄
총무담당관실	<ul style="list-style-type: none"> □ 도의회 정책협의회·의원행사·행정감사 업무 □ 표창·재산등록·상시학습 업무 □ 예산·후생복지 □ 의전행사 계획수립·수행 □ 결산·회계업무 □ 도의회 청사관리 총괄
의정담당관실	<ul style="list-style-type: none"> □ 전자회의시스템 운영·관리 □ 본회의 준비 및 의사진행 보조 □ 청원 및 행정사무감사 지원 □ 의안정보시스템 관리 □ 회의록 작성·발간업무 총괄
입법정책 담당관실	<ul style="list-style-type: none"> □ 의원연구단체 운영 및 학술연구용역 담당 □ 의회운영 및 특별위원회소관 입법 지원 □ 조례안 발굴·검토·수정 지원
전문위원실	<ul style="list-style-type: none"> □ 상임위원회에 상정되는 검토보고 및 소관사항에 대한 자료 수집·분석·제공 및 질의자료 제공 □ 의사 진행 및 위원회 주관 공청회·세미나 등의 운영

일반적으로 시·도에 따라 명칭과 기구 구성에 차이가 있으며, 직급의 경우도 사무처장은 1~3급(서울-1급, 부산-2급), 전문위원 4급, 담당관(과장) 4급 및 담당 5급 등이다. 의회공무원의 직급기준은 서울특별시의 경우 의회사무처장을 1급 일반직 지방공무원으로 보고 있으며, 도는 담당관의 경우는 4급 일반직 지방공무원으로 보하도록 하고 있다.

시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만명 이상이 된 시 의회사무국에는, 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수는 지방의원의 정수에 따라 전문위원의 총 정수를 규정하고 있다.

〈표 3-2〉 의회사무기구 공무원 직급기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울 특별시	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산 광역시	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역 시·도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	세종특별 자치시	3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
시·군·구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

2) 지방의회 사무기구의 구성 사례

우리나라는 지방자치단체에 따라 조금씩 세분화되어 설치되기도 하나 대부분 3부분으로 구분되어 조직 운영되고 있으며 각 시도의회 사무처의 홈페이지를 중심으로 구성된 조직을 파악하여 2012~2013년 현재 상황을 정리한 내용은 다음 표와 같다.

〈표 3-3〉 시도의회 사무처의 구성(2013년 1월 기준)

	사무처장	
	사무처 조직	전문위원실
서울	입법정책자문관 공보실장(공보임, 홍보팀) 의정담당관(총무팀, 의정사업팀, 국제교류팀, 시설관리팀) 의사담당관(의사팀, 의안팀, 의정정보화팀, 기록팀) 입법담당관(도시경제입법팀, 사회문화입법팀) 예산정책담당관(예산분석팀, 정책조사팀)	- 수석전문위원(11) : 운영, 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 문화관광, 보건복지, 건설, 도시관리, 교통, 교육, 예결특별 - 전문위원(11) : 운영, 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 문화관광, 보건복지, 건설, 도시관리, 교통, 교육, 예결특별
부산	총무담당관(총무담당, 관리담당) 의사담당관(의사담당, 의안기록담당) 홍보담당관(홍보담당, 보도담당) 입법정책담당관(입법지원담당, 정책연구팀)	- 수석전문위원(7) : 운영, 기획재경, 행정문화, 보사환경, 창조도시교통, 도시개발해양, 교육 - 전문위원(8) : 운영(2), 기획재경, 행정문화, 보사환경, 창조도시교통, 도시개발해양, 교육
대구	의정담당관(총무담당, 공보담당, 의사담당, 시민협력담당) 입법정책담당관(입법지원담당, 입법정책담당)	- 전문위원(6) : 운영, 행정자치, 문화복지, 경제교통, 건설환경, 교육
인천	총무담당관(총무담당, 관리담당, 홍보담당, 의장비서관) 의사담당관(의사담당, 의안담당, 기록담당) 입법정책담당관(기획교육담당, 문화복지담당, 산업건교담당, 특위운영전문위원)	- 전문위원(6) : 의회운영, 기획행정, 문화복지, 산업, 건설교통, 교육
광주	- 총무담당관(총무, 공보, 의장비서관) - 의사담당관(의사, 의안) - 입법정책담당관(입법, 정책)	- 전문위원(5) : 운영, 행정자치, 환경복지, 산업건설, 교육
대전	- 총무담당관(총무담당, 공보담당) - 의사담당관(의사담당, 의안담당) - 입법정책실장(입법정책전문위원)	- 전문위원(5) : 운영, 행정자치, 복지환경, 산업건설, 교육
울산	- 의정담당관(총무담당, 의사담당, 공보담당) - 입법정책담당관(입법제1담당, 입법제2담당)	- 전문위원(5) : 운영, 행정자치, 환경복지, 산업건설, 교육
경기	- 공보담당관(공보담당, 언론담당) - 총무담당관(총무담당, 의전담당, 회계시설담당) - 의정담당관(의사담당, 의안담당, 기록담당) - 입법정책담당관(입법정책담당, 입법운영담당) - 예산정책담당관(경제예산담당, 정책분석담당)	- 수석전문위원(12) : 의회운영, 기획, 경제투자, 행정자치, 문화체육관광, 농림수산, 보건복지공보, 건설교통, 도시환경, 여성가족평생교육, 교육, 특별 - 전문위원(12) : 교육은 2명, 특별은 없음

	사무처장	
	사무처 조직	전문위원실
강원	- 의정관(총무담당, 공보자료담당, 의장비서관) - 의서관(의사담당, 기록담당)	- 전문위원(7) : 운영예결, 기획행정, 사회문화, 농림수산, 경제건설, 교육, 정책지원
충북	- 총무담당관(총무팀, 비서관, 홍보팀) - 의사담당관(의사팀, 기록팀)	- 수석전문위원(6, 1석공석) : 의회운영, 정책복지, 행정문화, 산업경제, 건설소방(공석), 교육 - 전문위원(7) : 의회운영(운영 1, 입법1), 정책복지, 행정문화, 산업경제, 건설소방, 교육
충남	- 총무담당관실(총무담당, 기획홍보담당, 의정비서관) - 의사담당관실(의사담당, 기록담당) - 입법정책담당관실(입법지원담당)	- 수석전문위원(6) : 의회운영, 행정자치, 문화복지, 농수산경제, 건설소방, 교육, 특별 - 전문위원(6) : 특별은 없음
전북	- 총무담당관(총무담당, 공보담당, 의장비서관실장) - 의사담당관(의사담당, 기록담당)	- 전문위원(7) : 운영, 행정자치, 환경복지, 산업경제, 문화관광건설, 교육, 특별
전남	- 의정지원관(총무담당, 정책총괄담당, 홍보담당, 비서관) - 입법지원관(의사담당, 입법총괄담당, 기록담당)	- 수석전문위원(8) : 의회운영, 기획사회, 행정환경, 경제관광문화, 건설소방, 농수산, 교육, 특별 - 전문위원(6) : 의회운영과 특별제외
경북	- 총무담당관(총무담당, 경리담당, 공보담당) - 의사담당관(의사담당, 의안담당, 기록담당) - 입법정책관(입법정책지원)	- 전문위원(7) : 의회운영, 기획경제, 행정보건복지, 문화환경, 농수산, 건설소방, 교육
경남	- 총무담당관(총무담당, 경리담당, 공보담당) - 의사담당관(의사담당, 기록담당) - 입법정책 담당관(입법지원담당, 정책연구담당)	- 수석전문위원(7) : 운영특별, 기획행정, 교육, 농수산, 경제환경, 건설소방, 문화복지 - 전문위원 : 운영특별(운영1, 특별1), 기획행정, 교육, 농수산, 경제환경, 건설소방, 문화복지
제주	- 총무담당관(총무담당, 경리담당, 공보담당) - 의사담당관(의사담당, 기록담당) - 입법정책관(입법지원담당, 법제심사담당)	- 전문위원(8) : 의회운영, 행정자치, 복지안전, 환경도시, 문화관광, 농수축·지식산업, 교육, 예산결산특별

위 표에서 보는 바와 같이 시도의회 사무기구 표준기능들을 분석해 보면, 필수기능을 담당하는 부서로서는 의정운영담당(의사진행, 의안관리, 기록관리), 예산정책담당(예산 및 경제분석, 재정분석, 사업평가), 입법조사담당(입법지원, 정책분석, 여론조사), 대외홍보담당(의정홍보, 매체관리, 교류협력), 기획조정실(기획예산, 재무회계, 시설관리) 등이 주류를 이루고 있다는 점을 파악할 수 있다. 이외에 ‘전문위원실 + 도서관 + 의정연구센터’ 등도 지원체제의 구성요소로 기능을 수행하고 있다.⁷⁾

2. 의정활동 지원체제의 운영체제

가. 지방의회 사무기구의 인력 구성 및 운영 근거

「지방자치법」 제90조~제92조는 지방의회의 사무기구와 직원에 대한 내용을 다음과 같이 규정하고 있다. 주요내용을 살펴보면, i) 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 두도록 하고 있고, ii) 사무직원은 지방공무원으로 임명하며, iii) 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장(長)이 임명하도록 하고 있다.⁸⁾ 그리고 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조에 의한다. 다만, iv) 별정직시·도계약직시·도기능직 공무원에 대한 임용권은 의회사무처장이 갖도록 하고 있다. 이에 대한 내용을 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 3-4〉 「지방자치법」상 의회 사무기구와 인력구성에 관한 조항

조항	규정 내용
제90조 (사무처 등의 설치)	① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
제91조 (사무직원의 정원과 임명)	① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
제92조 (사무직원의 직무와 신분보장 등)	① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

7) 2013년 조사결과(5월) 및 다음 문헌 참조: 신원득 외(2012), 지방의회 사무기구 운영체제 진단, 경기개발연구원, p.130~131.

8) 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회 의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무처장등이라 함)에게 위임 규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같다.

위 표에서 알 수 있듯이, 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속하며, 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회사무처장 등에게 위임할 수 있도록 되어 있다.

지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무처장등이라 함)에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같으며, 지방교육자치에관한법률 제17조 역시 교육위원회 사무직원에 대한 임명권은 교육감에게 부여하고 있다.⁹⁾

나. 지방의회 사무기구의 인력 운영체제

지방의회 사무기구 직원의 임용권자를 보면, 한국에서 임용권자는 지방자치단체의 단체장이다(지방공무원법 제6조). 단체장은 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등에 대한 임용권을 가진다. 조례에 따라 권한의 일부를 보조기관, 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다.¹⁰⁾

다시 말하면, 인사권 운영규정의 하나인 한국의 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속하며, 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회사무처장 등에게 위임할 수 있도록 되어 있다(백종인, 2011 : 19).

9) 제17조(교육위원회 사무에 대한 지원) ① 교육위원회 및 시·도의회는 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회 사무처에 지원조직과 사무직원을 둔다.

②제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 지방공무원으로 보한다.

③제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.

10) 현행법상 의회사무기구설치기준은 '지방자치단체의 행정기구와 정원규정 등에 관한 규정' 별표4 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조 제1항 관련)에서 규정되어 있는 바, 그 내용은 다음과 같다.

• 의회사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구
의회사무과	군 및 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·자치구

〈표 3-5〉 우리나라 시도의회 사무기구의 인력 운영체계

사무기구 대상인력	인력에 대한 인사권	제주특별자치도 운영체계
사무직원의 인사권	단체장이 권한을 행사	제주특별자치도는 이원화 되어 일반직은 단체장, 그 외는 의장
지방의회 사무처장(국장)에 관한 인사권	단체장이 임명	제주특별자치도:의장이 임명
전문위원/정책자문위원	- 상임위원회별 전문위원 - 일반직은 단체장, 의장	제주특별자치도는 상임위원회별 정책자문위원 (5급 상당의 계약 또는 별정직 지방공무원) (제주특별자치도법 제45조)

또한 임용권자는 대통령령에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관해야 한다. 세부적으로 더 보면, 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명한다(지방자치법 제91조). 다만, 지방자치단체 단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등은 지방자치법의 내용 이외에는 지방공무원법이 적용되고 있다.

제2절 의정활동 지원체제의 운영실태 분석



1. 지방의회 사무기구의 인력 운영현황

가. 2013년 현재 수준

2013년을 기준으로 전국 의회사무기구의 총인원은 5,717명으로 의원 1인당 약 1.5배의 인력 수준을 유지하고 있다. 시도의회의 경우, 2013년 현재 사무기구의 총인원은 1,707명으로 총 855명의 지방의원과 대비하면 약 1.9명의 지원인력이 있다고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 10 전국 시도 및 시군구 의회사무기구의 총인원(2013년)

구 분	시·도의회	시·군·구의회
	사무직원	사무직원
계	1,624	4,093
서울	243	688
부산	111	221
대구	86	136
인천	97	173
광주	68	103
대전	76	91
울산	56	77
세종	23	-
경기	175	609
강원	73	259
충북	70	194
충남	92	242
전북	79	267
전남	71	326
경북	97	366
경남	96	341
제주	111	-

출처: 2012. 12. 31 기준, 안전행정부 내부자료.

그러나 다음 표에서 보는 바와 같이 기능직이 429명 수준으로 이 인력은 주로 의회개최와 의사진행 시 물적, 재정적, 기술적 지원과 같은 간접적인 업무 수행으로 의정활동을 지원하는 인력이므로 실제로는 1,272명의 일반직과 계약별정직이 지원한다고 할 때 평균 1.4명의 지원인력이 광역의회의원의 의정활동을 지원한다고 할 수 있다.

〈표 3-7〉 전국 시도의회 사무처의 직급별 총인원 (2013년)

구분	합 계			
	계	일반직	계약·별정직	기능직
총계	1,707	1,073	199	429
서울	261	108	92	61
부산	121	86	1	34
대구	87	55	13	19
인천	107	86	1	20
광주	66	42	2	22
대전	74	48	8	18
울산	64	50	1	13
세종	30	23	4	3
경기	176	111	25	40
강원	83	53	1	29
충북	81	54	2	19
충남	84	61	-	23
전북	80	50	9	21
전남	79	57	3	19
경북	101	66	10	25
경남	97	60	9	28
제주	116	63	18	35

출처 : 2012. 12. 31 현재, 전국시도의회장협의회 집계.

〈표 3-8〉 전국 시도의회 사무처 세부인력 (2013년)

구 분	처장				담당관실									
	1급	2급	3급	소계	담당관		담당		일반직담당 (계약직포함)				기능직	
					4급	계약	5급	계약	소계	6급	7급	8급 이하	사무 보조	시설 관리
	1	15	1	892	43	6	122	15	436	197	185	54	122	148
서울	1	-		140	4	2	12	5	64	29	25	10	18	35
부산	-	1		68	3	1	8	-	37	28	8	1	9	10
대구	-	1		56	1	1	9	-	27	10	15	2	11	7
인천	-	1		59	3	-	11	-	32	16	11	5	6	7
광주	-	1		41	2	1	6	1	19	8	9	2	8	4
대전	-	1		41	2	1	6	-	22	10	11	1	3	7
울산	-	1		42	2	-	6	-	24	7	9	8	5	5
세종			1	14	1	-	4	-	6	3	3	-	1	2
경기	-	1		92	5	-	11	4	53	22	23	8	4	15
강원	-	1		37	2	-	5	-	14	6	5	3	5	11
충북	-	1		32	2	-	5	-	16	8	7	1	3	6
충남	-	1		37	3	-	6	-	18	8	8	2	9	1
전북	-	1		33	2	-	5	-	14	7	7	-	3	9
전남	-	1		37	2	-	6	1	16	6	7	3	6	6
경북	-	1		55	3	-	7	2	27	12	10	5	5	11
경남	-	1		53	3	-	7	1	28	9	16	3	2	12
제주	-	1		55	3	-	8	1	19	8	11	-	24	-

출처 : 2012. 12. 31 현재, 전국시도의회장협의회 집계.

나. 2013년 이전의 수준

이는 2006년부터 지방의원이 유급제로 전환된 때부터 총 지원인력의 변화를 살펴봐도 크게 진전이 없는 상황이다. 즉, 2006년을 기준으로 의회사무직원 수를 보면, 당시 의원 1인당 의회사무처의 직원수는 1.17명으로 광역자치단체의 경우는 1.79명, 기초자치단체의 경우는 1.05명 수준이었다. 의회당 사무처 직원수는 19.6

명으로 광역자치단체의 경우는 76.3명이고(최하 48명부터 최고 206명까지), 기초자치단체의 경우는 15.7명으로(최하 7명부터 최고 28명까지)로 나타났다. 이 숫자는 2004년을 기준으로 한 의회사무직원 수와 비교해도 거의 증원이 없는 수치를 보였다.

또한 2006년 당시 서울시의회 사무기구의 구성 사례를 보아도 사무처장, 공보실(2명), 의정담당관(총무담당, 기획예산담당, 재무회계담당, 실험관리담당), 의사담당관(의사담당, 의안담당, 법제지원담당, 기록담당), 정책연구실(정책연구 1, 2) 등으로 구성되었었고, 상임위원회는 전문위원(10명)과 의안심의담당 10명이 있었다.¹¹⁾

〈표 3-9〉 2006년 당시 각 시도 및 시군구의 의회사무기구 인력현황

구분 (2006년도)		합 계		시 도		시 군 구	
총인원		4,890		1,220		3,670	
사무 직원	일반	2,257	4,320명 (88%)	616	1,127명 (92%)	1,641	3,193명 (87%)
	별정	183		45		138	
	계약	9		9		0	
	기능	1,871		457		1,414	
전문 위원	일반	477	570명 (12%)	63	93명 (8%)	414	477명 (13%)
	별정등	93		30		63	

2007년도 상반기의 경우에도 이러한 수치가 2002~2003년도와 비교해도 거의 변화가 없었던 것으로 나타났다.¹²⁾ 뿐만 아니라 아래 표에서 보는 바와 같이 자치단체장이 임명한 지방의회 사무기구의 인력 수를 살펴보아도 집행기관의 수장인 단체장으로서의 인사권 영향력이 과거와도 큰 변화가 없이 컸다는 점이다.

11) 서울특별시의회사무처설치조례 직원 정원표 : 이 조례는 지방자치법 제82조 내지 제83조 규정에 의하여 서울특별시의회를 위하여 사무를 처리하기 위한 의회사무기구의 설치와 지방공무원인 사무직원의 정수 및 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

12) 안영훈, 박해육(2010), 지방의원의 사무직원에 대한 효율적 인사운영 방안, 한국지방행정연구원 정책과제.

〈표 3-10〉 자치단체장과 지방의회 사무기구 장의 임명직원 수 비교 (2006 기준)

구분	계	단체장 임명	의회사무기구의 장 임용	비고
계	4,890	2,734 (55.9%)	2,156 (44.1%)	
일반직 사무직원	2,734	2,734	-	사무기구의 장, 담당관, 담당, 일반직 전문위원 등
별정직 사무직원	276	-	276	전문위원 일부, 속기사(서울시의회, 서울시 각 자치구의회)
기능직 사무직원	1,871	-	1,871	속기사, 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조
계약직 사무직원	9	-	9	편집실 편집요원 등

※ 2006. 7. 1 기준으로 기초의회, 광역의회 포함

그 이후 2010년 제6기 지방의회가 출범하기 전에도 당시 사무직원의 총수는 정원 5,461명이었으며, 광역의회 1,505명(정원분포 53 ~ 245명, 평균 94.1명)과 기초의회의원 3,956명(정원분포 10 ~ 39명, 평균 17.2명)인 상황이었기 때문에 의원 1인당 약 1명 수준의 사무직원 인력도 되지 못하였다.

〈표 3-11〉 2010년 6월 당시 시도의회 사무국·과 총괄

구분	의원정수	상임위수	계	사무국장		전문위원		담당	사무직원
				행정4급	행정5급	5급	6급		
합계	2923	478	3957	111	119	434	204	438	2651
서울	419	75	671	24	1	54	26	80	486
부산	182	36	219	9	7	29	11	19	144
대구	140	18	139	6	2	15	11	15	90
인천	111	18	162	5	5	16	8	23	105
광주	68	15	93	4	1	10	5	10	63
대전	63	14	92	4	1	10	5	11	61
울산	50	9	76	2	3	8	5	6	52
경기	417	60	574	14	17	60	31	65	387
강원	169	10	246	3	15	25	14	28	161
충북	131	19	185	3	9	22	7	17	127

구분	의원정수	상임위수	계	사무국장	사무과장	전문위원		담당	사무직원
				행정4급	행정5급	5급	6급	행정6급	
충남	178	41	239	6	10	32	13	25	153
전북	197	31	266	6	8	29	16	33	174
전남	252	34	313	5	17	39	14	33	205
경북	287	36	351	10	13	43	23	38	224
경남	259	62	331	10	10	42	15	35	219
제주									

뿐만 아니라 지방의회 사무기구의 인력과 집행부의 인력 총수 간에도 지속적인 불균형이 계속되어 왔다. 2006년 당시에도 각 시·도의회 사무직원 수가 총 4,890명(88%)으로 2002년과 2004년을 기준으로 각 시·도의회 사무직원 증감을 비교해 보아도 크게 증가된 수치가 없었다. 이는 2004년 광역의회 당 사무처 직원 수는 평균 73.5명이지만, 2006년의 경우 평균 76.3명으로 단지 3명의 증가만 보였다. 광역의회 사무처를 중심으로 집행기관과 비교한 지방공무원 수는 턱없이 부족한 인력현황의 차이를 보이기도 하였다.

〈표 3-12〉 의회사무 인력 총수와 집행기관 인력 총수 비교 (2007년 기준)

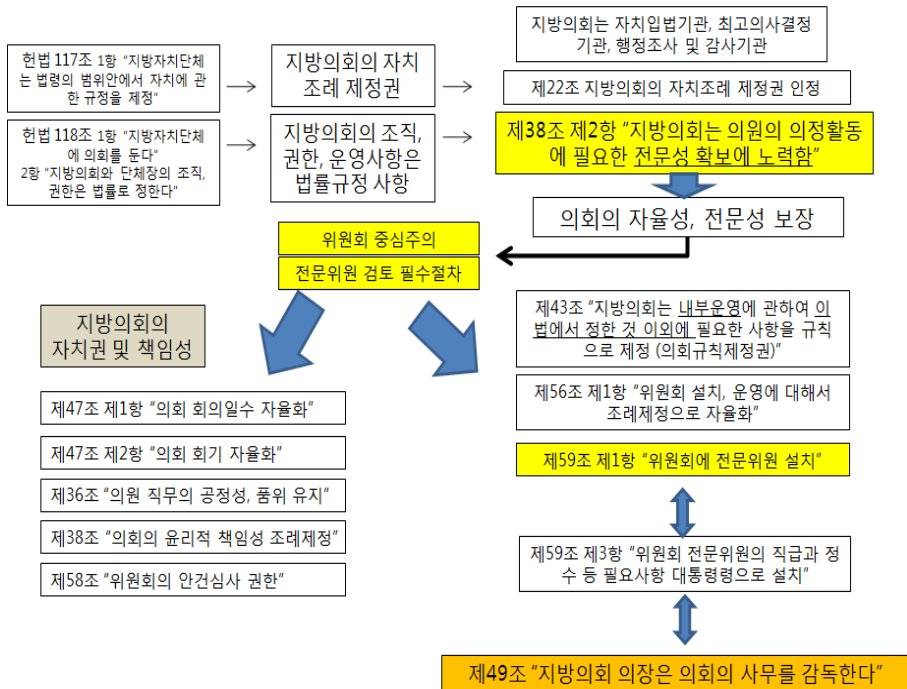
기관별 자치단체별	총 계	본 청	의회사무처	직속기관	사업소
부산광역시	6,263	1,886	102	2,195	2,080
대구광역시	4,572	1,267	65	1,437	1,803
울산광역시	2,334	950	53	715	616
경 기 도	7,825	1,869	142	5,276	538
충 청 남 도	3,227	1,091	73	1,723	340

2. 지방의회 전문(보좌)인력의 운영현황

가. 지방의회 전문(보좌)인력의 개념 및 역할

지방의회에서 의정활동을 지원하는 제도는 크게 3가지로 구분된다. 즉, 의회사무기구 활용 및 정책연구실 운영, 지방의회 위원회 전문위원제도, 임시보조인력 활용방안 등이다. 이 중에서 현재 공식적으로 지방자치법에서 인정하고 있는 것은 위원회 전문위원제이다. 지방의회의 전문위원이란 지방자치법 제59조에 명시하고 있는 바와 같이(아래 그림 참조) 실무적으로 지방의원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 지방의회 위원회 소속 또는 위원회 지원 인력으로서 전문지식을 가진 위원(전문위원)을 의미한다.

〈그림 3-2〉 지방자치법상 전문(보좌)위원 관련 규정



전문위원의 역할에 관한 법규정을 보면, “전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다(동법 제59조 제2항).” 그리고 전문위원의 주요업무는 위원회의 의안심사, 의사진행의 보좌 의사운영, 의안심사, 의정활동의 보좌 기능으로 구분이 된다. 또한 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안전에 대한 검토보고, 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집 조사 연구 및 소속위원회에 대한 자료의 제공, 소속위원회 의사진행의 보좌 등의 업무를 수행한다.

예를 들면, 경기도 의회의 경우 전문위원은 소속위원회에 대한 질의자료의 제공, 소속위원회 주관 공청회·세미나·간담회·국내외 친선교류 등 운영, 소속위원회 자료실의 운영, 기타 소속위원회 소관에 관한 사항 등의 업무를 담당하고 있다(‘경기도의회사무처설치조례시행규칙’ 제6조에 전문위원의 업무에 관한 분장 사항, 신원득 외, 2008:12).

한편, 지금까지 정치적으로 정부와 국회, 이해당사자인 지방의원들이 언급하고 있는 ‘유급보좌관제’의 개념에는, 앞서 지방자치법에서 명시하고 있는 (위원회) ‘전문위원’의 협의적 개념과, 지방의원들의 경우에는 지방의원 개인별로 지원받기를 원하는 개별 ‘전문보좌관’제도의 개념이 혼재되어 있다고 하겠다.

이점에 대해서는 국회의 의정지원시스템을 생각해 보면 이해가 쉽다. 우리나라의 지방의회는 모두 알고 있듯이 헌법에 그 설치근거를 두고 있고, 또한 공직선거법에서 민주적 선출방식으로 주민을 대표하여 선출되고, 지방자치단체 내에서 집행기관과 대등한 “독립적 지위”에 있는 대의기관으로서(박봉국, 2006:180), 그 유사성이 우리나라 국민 전체를 대표하는 국회와 유사하다.

그러한 맥락에서 국회의원에 대한 지원체제를 살펴보자. 국회 전체의 조직 차원에서는 “법제실, 예산정책처, 입법조사처” 등으로부터 의정활동과 관련해서 충분한 지원을 받는다. 나아가 국회의원 개인별 지역활동, 정책활동, 정당활동 등은 모두 “국회의원의 의정활동”에 속하고 있고(신원득 외, 2012:86~87; 한국행정학회, 2012:60, 제4장 이하), 이와 같은 국회의원의 의정활동을 전문적으로 지원하기 위해서 개인차원에서는 국회보좌관을 두도록 하여, 국회의 운영예산에 그 인건비를 포함하여 지원하고 있다. 국회 전체적으로 ‘전문위원’이라고 할 때에는 “전문보좌

관, 입법심의회관, 입법보좌관, 의회사무직원, 임시직의 인턴” 등 세부적으로 구분할 수 있다는 점에서, 현재 지방자치법 제38조제2항에서 “지방의회는 의원의 의정활동에 필요한 전문성 확보에 노력”하라고 규정한 취지를 고려해 볼 때 지방의회의 ‘전문위원’에는 지방의회라는 조직 전체 차원 뿐만 아니라 개인적 차원에서 전문보좌인력으로서 ‘개별 유급보좌관’도 포함이 된다고 하겠다.

이러한 “전문(보좌)위원회”의 도입 목적은 주로 자치입법에 대한 지원 등 정책 지원의 수요와 행정사무감사 및 조사 등 사무지원 수요가 증가함에 따라서 체계적이고 전문적인 지방자치 입법활동 지원에 필요한 입법조치의 하나로 도입을 요청하는 것이고, 이미 지방자치법에서는 ‘전문위원’의 개념으로 활성화 되고 있는 것이다.

현대 대의기관의 특징의 하나인 지방의회의 위원회제도는 국회의 위원회제도와 마찬가지로 모든 안건을 처음부터 본회의에서 처리하기에는 현실적으로 비효율적이고 거의 불가능하기 때문에 해당 안건에 대한 전문지식을 가진 소수의 지방의원들로 구성된 위원회로 하여금 그 안건을 처리하기 전에 이에 대하여 심사 검토하게 하고, 판단자료를 본회의에 제출하여 본회의의 의안처리의 효율성을 제고하자는데 그 본래의 목적이 있다. 이 목적을 충실히 달성하도록 하기 위해서 근본적으로 지방자치법에서 ‘위원회 전문위원’이라는 개념 하에 그 필요성을 명시하고 발전시켜야 한다고 규정한 것으로 이해하고 해석되어야 한다.

다음 제4장에서 외국의 지방의회 의정활동의 역량강화를 위한 지원체제의 하나로 미국 등의 경우에는 개인의원별 보좌관제를 활성화하고 있는 것을 볼 수 있다. 지금도 우리나라 지방의회의 의장에 대해서는 개인 보좌인력을 지원하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

지금까지 논의 요지는 지방의회의 정책결정 능력을 향상시키는 방법에 있어서 전문(보좌관)위원회가 유효하다는 것을 말해 준다. 의회의 정책결정능력이라 함은 정보수집, 분석능력, 법제능력, 주민의사 수렴능력, 대화와 협상능력 등의 총체적 개념으로 이러한 능력을 제고하는 데에는 뒤에서 볼 의회사무직원 뿐만 아니라 의정활동의 핵심 사안에 대한 전문위원, 개별(유급)보좌관에 의한(의정활동) 보좌기능과 지원 역할도 매우 중요하다는 점이다.

나. 지방의회 전문(보좌)인력의 범위

지방의회에 대한 전문적 정책의회로의 역할 기대는 지식정보화 사회가 가속됨에 따라 더욱 커지고 있다. 지방정부의 경쟁력 강화를 위해서 지방의회는 수동적인 입장에서 집행기관에 대한 견제와 감시기능에서 만족하던 단계를 넘어서는 적극적인 역할수행이 꾸준히 요구되어 왔다.¹³⁾ 과거로부터 의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는 주로 행정조사 및 감사에 따른 의정활동과 개별 위원회체제에서의 전문위원실 등의 필요성이었다.¹⁴⁾

지금도 마찬가지로 기본적인 지원방안으로 도서관 설치 및 자료수집·분석의 지원체제도 필요하지만, 지방의회의 본질적인 업무로는 조례제정, 예산 및 결산 승인, 집행기관의 사업 승인 및 이의 실행에 대한 행정감사와 조사 등으로 집행기관 업무에 대한 전문적 분석 능력을 필요로 하고 있다. 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구되며, 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 하기 때문이다.

여기서는 지방자치법과 관련법령에서 현재 명시적으로 규정된 전문위원의 범위를 살펴보기로 한다. 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있도록 하고 있다. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 4급의 정원은 아래에서 제시한 정수를 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 또한, 지방의원의 정수는 2014년 6월 30일까지는 「지방교육자치에 관한 법률」에서 정한 교육의원 정수를 제외한 수이며, 교육의원 정수가 6명 이상인 시·도는 4급 1명과 5급 1명의 전문위원을 추가로 둘 수 있고, 교육의

13) 송광태, 지방자치 10년을 평가한다 ; 지방의회의 위상정립과 발전과제, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2005 ; 송광태, (2003), 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안, 「한국지방자치학회보」, 제15권 제3호, 한국지방자치학회.

14) 의원보좌관제에 대한 찬성(송광태 교수 발제, 전국시군자치구의회의장협의회, 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회, 2006년 4월).

원 정수가 6명 미만인 시·도는 4급 1명의 전문위원을 추가로 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이 경우 추가로 두는 전문위원은 「지방교육자치에 관한 법률」 제17조에 따라 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다고 규정하고 있다.¹⁵⁾

〈표 3-13〉 전문위원의 직급과 정수

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	5명 이내	4명	1명
30명 이하	6명 이내	5명	1명
40명 이하	8명 이내	6명	2명
50명 이하	10명 이내	6명	4명
60명 이하	12명 이내	7명	5명
80명 이하	15명 이내	7명	8명
100명 이하	17명 이내	8명	9명
110명 이하	20명 이내	10명	10명
120명 이하	21명 이내	11명	10명
130명 이하	22명 이내	11명	11명
131명 이상	23명 이내	12명	11명

다. 지방의회 사무기구의 전문(보좌)인력 현황

2013년 기준으로 볼 때, 전국 시도의회 의원 전문위원은 전국시도의회장협의회가 집계한 통계상 시도의회 사무처의 총 인원 652명 중에서 수석전문위원, 전문위원, 입법심의회관(조사관)까지만을 고려해 보면 229명으로 집계된다. 전체적으로는 기능직을 제외하고, 일반직까지 포함하면 실질적으로 의정활동을 지원하는 전문지원인력은 581명 정도라고 할 수 있다.

그런데 다음 2013년도 통계자료로 본 전문위원의 총 사무기구 인력 대비 비율을 보면, 시도의회 전체 직원 1,712명 중 전문위원은 총 232명으로 이를 대비하면,

15) 재인용 : 한국행정학회(2012), 서울시의회 의정발전지원센터 운영방안에 관한 연구, p.50~52.

평균 13.5%로 나타난다. 이에 시도의회의 상임위원회 총수는 112개이고, 상임위원회당 전문위원 수는 2.06명의 비율로 조사되며, 다시 세종시를 포함한 광역의원외의 경우로 환산하면, 의원 1인당 전문위원 수는 0.27명이므로, 의정활동을 위한 전문성 확보에는 절대 인력이 부족하다는 사실을 파악할 수 있다.

구분	전문위원실 (제주도 정책자문위원실 포함)												
	합계	수석전문위원		전문위원			입법심의관전문 또는 조사관		일반직 (계약직 포함)				기능직 (계약직 포함) 사무직
		4급	계약	4급	5급	계약	5급	계약	소계	6급	7급	8급 이하	
	652	105	3	2	69	18	15	17	352	184	141	27	71
서울	101	9	1	-	-	10	12	-	54	37	9	8	15
부산	39	7	-	-	8	-	-	-	22	12	10	-	2
대구	30	6	-	-	1	-	-	-	22	11	8	3	1
인천	38	6	-	-	6	-	-	-	24	12	12	-	2
광주	19	3	-	-	-	-	-	-	11	5	5	1	5
대전	24	5	-	-	-	-	2	-	11	7	4	-	6
울산	21	5	-	-	-	-	-	-	13	5	5	3	3
세종	11	-	-	2	2	-	-	-	7	3	3	1	-
경기	66	11	-	-	9	3	-	-	39	17	14	8	4
강원	35	7	-	-	8	-	-	-	14	8	6	-	6
충북	38	6	-	-	5	2	-	-	19	12	7	-	6
충남	37	7	-	-	6	-	-	-	19	9	10	-	5
전북	40	5	1	-	6	-	-	-	23	9	14	-	5
전남	33	8	-	-	6	-	-	-	18	9	9	-	1
경북	37	7	-	-	4	2	-	-	16	9	5	2	8
경남	33	6	1	-	7	1	-	-	17	11	6	-	1
제주	50	7	-	-	1	-	1	17	23	8	14	1	1

출처 : 2012. 12. 31 현재, 전국시도의장협의회 집계.

〈표 3-14〉 17개 시도의회별 입법·정책보좌 인력 구성 비율 (2013)

구분	의원 (명)	위원회 (개)	의회 직원 (명)	전문위원실 직원* (명/%)	전문위원 ** (명)	직원대비*** (%)	전문위원실 대비(%)****
서울	114	11	269	101/37.5	32	11.8	31.6
부산	53	7	116	38/32.7	15	12.9	39.4
대구	34	6	87	28/32.1	7	8	25
인천	38	6	107	40/37.3	12	11.2	30
광주	26	5	69	21/30.4	5	7.2	23
대전	26	5	74	24/32.4	7	9.4	23.8
울산	26	5	64	21/32.8	5	7.8	23.8
세종	15	4	30	11/36.6	4	13.3	36.3
경기	131	11	176	64/36.3	23	13	35.9
강원	47	6	84	34/40.7	14	16.6	41.1
충북	35	6	81	39/48.1	13	16	33.3
충남	42	6	84	38/45.2	13	15.4	34.2
전북	43	5	80	40/50	12	15	30
전남	62	7	79	34/43	14	17.7	41.1
경북	63	7	101	37/36.6	13	12.8	35.1
경남	59	7	96	41/42.7	15	15.6	36.5
제주	41	7	115	48/41.7	28	24.3	58.3
전국	855	111	1,712	659(38.49)	232	13.5	35.2

* 전문위원실(제주도 정책자문위원실 포함) 직원 수에는 수석전문위원, 전문위원, 입법심의관(또는 조사관), 일반직(계약직 포함), 기능직 사무직 등을 포함한 숫자이며, %는 의회직원 총수 대비 비율임

** 전문위원에는 (수석)전문위원·입법심의관(또는 조사관)을 포함한 것임

*** 의회직원 총수 대비 전문위원의 %임

**** 전체 전문위원실 직원 대비 전문위원의 %임 (출처 : 2013. 5월 기준, 안전행정부 내부자료).

제3절 의정활동 지원체제의 운영체계상 주요 문제점



1. 지방의회 사무기구 직원 인사권의 집행부 예속

지금까지 의정활동 지원체제상 의회사무기구의 인력 운영실태와 전문위원 등에 대한 임명권 행사 같은 운영체계상 현황을 살펴보았는데, 이러한 분석으로부터 알 수 있는 분명한 사실은, 지방의회와 집행기관 간 권한의 불균형 관계를 단적으로 나타내는 대표적인 사례로서 집행부를 견제하고 감시하는 기능을 포함한 의원들의 의정활동에 대하여 이를 지원하는 사무직원들의 인사운영상 지방의회가 자율적인 인사권을 갖고 있지 못하다는 점이다. 즉, 지방의회의 사무기구 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고, 지방의회의 의장은 단지 ‘추천권’만을 갖게 되어 있어 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 모순이 존재하고 있다. 문제의 소지를 안고 있는 인사권 운영규정의 하나인 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속한다. 즉, 지방의회 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조¹⁶⁾와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조에 근거한다.

지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속하며, 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회사무처장 등에게 위임할 수 있도록 되어 있다. 말하자면, 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장

16) 제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다. ② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다. ③ 임용권자(임용권의 위임을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.

· 사무과장(이하 사무처장등이라 함)에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같으며, 지방교육자치에관한법률 제17조 역시 교육위원회 사무직원에 대한 임명권은 교육감에게 부여하고 있다.

또한 우리나라는 2006년부터 지방자치법 제51조의2를 신설하여 위원회에 자치입법활동을 지원하기 위한 전문위원을 둘 수 있도록 하였는데, 그때에도 여전히 지방의회의 사무기구 직원에 속하고 있는 전문위원의 직급과 정수 등 필요한 사항에 대해서도 동일하게 대통령령으로 규정하고 있다. 대신 사무처장 등이 가지는 인사권 범위는 별정직·기능직·계약직 공무원에 한정되었으나, 이 제도의 도입 당시 통계에서도 전국 246개 지방의회 직원 4,890명 중 일반직이 2,734명(55.9%), 계약직과 별정직은 285명으로 전체 5.8%에 불과하며, 기능직의 경우 1,871명(38.3%)에 이르는 하였으나 그 직무가 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조 등으로 임용권자가 누구이든 지방의회 의정활동의 활성화에 직접적 영향을 미치지 못하였던 상황이었다. 그러한 상황에서 단체장의 인사권 행사 영향력은 지방의회의 권한을 훨씬 넘어서 있었다(아래 표 참조).

〈표 3-15〉 단체장과 사무기구의 장의 전문위원에 대한 인사권 행사 현황(2006)

계	자치단체장 임명 (일반직)		의회사무기구의 장 임용(별정직)		비고
	인원	비율	인원	비율	
570	477	83.7%	93	16.3%	법 개정일 현재 별정직 전문위원도 전원 자치단체장이임용한 자원임

2. 지방의회 사무기구 전문(보좌)인력 확보의 한계

지방의회 사무기구는 지방의회의 원활한 의정활동이 가능하도록 지원하는 기구이나, 실제 지방의원의 초선비율이 높고 상임위원회의 구성과 운영이 합리적이지 못하고 전문성이 부족한 현실에서 지방의회의 사무기구와 의정활동을 직접 지원하는 전문보좌인력의 존재가치는 매우 크다. 그런데 현행 지방의회의 의정활동

보좌인력에 대해서는 전문위원제도만 규정되어 있을 뿐 지방의원 개인에 대한 개별보좌관에 대한 근거규정은 없다. 다만 광역의회의 경우 법령의 근거없이 정책연구실 또는 입법정책담당관실 등을 운영하고 있다. 따라서 의정활동에 대하여 현재는 의회사무처 설치 및 상임위원회별 전문위원제 등 때로는 편파적 방법으로 의정활동을 지원하고 있는 실정이다.

지방의회의 전문위원제도는 국회의 전문위원제도를 모방하여 만든 제도이며 주로 안전의 심사능력을 제고시키고 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위하여 설치하였다. 이들의 주요 업무는 위원회 의안을 심사하고 의사진행을 보좌하여, 안전심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서를 작성하여 지방의원의 의정활동을 보좌하는데 없어서는 안되는 지원인력이라고 할 수 있다.¹⁷⁾

과거를 돌이켜 봐도 2004~2006년간 전문위원의 변화는 거의 없으며, 당시 총인원은 570명으로 이중 일반직은 477명, 별정직은 93명이고, 기초의회의 전문위원은 477명(별정직 63명), 광역의회의 전문위원은 93명(별정직 30명) 정도였었다. 그 결과 당시의 각 시·도별 지방의회의 전문위원 1인당 의원수는 7.3명으로 광역의회의 경우 7.3명, 기초의회의 경우 역시 7.3명으로 조사된 바 있으나, 그 전인 2002년도 지방의회 사무기구의 정원 중 전문위원 수를 비교해도 몇 년 후의 전문위원 수는 큰 차이가 없었다.

그러자 정부는 2006년부터 전문위원제의 설치를 명문규정화 하였고, 그 때문에 여러 지방자치단체에서 활발하게 이 제도를 활성화 하려는 움직임을 보여 왔고 어느 정도 인력 증원은 이행되기도 하였다. 하지만 큰 변화가 있었다고는 볼 수 없다. 예를 들면, 2007년 서울시의회의 경우 서울시의회의 경우 10개 상임위원회 별로 10명의 별정직 또는 일반직 전문위원이 있었으며 이를 보좌하는 의안심의담당으로 10명의 5급직 일반직 공무원이 배치되어 있었다. 경기도의회의 경우 역시 11개 상임위원회, 2개 특별위원회(예산결산, 윤리특별위원회)가 있었으나 의회기구에는 전문직급에 의한 전문위원은 3명 뿐이었고 나머지는 모두 ‘일반직’ 전문위

17) 전문위원의 역할과 기능 등에 관해서는 김성호, 「지방의회의 의정효율성 제고방안」, 연구보고서 95-3, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 42-43.

원이 재직하고 있었다. 인천시의회는 2개 담당관실과 7개 담당이 있었으며, 8개 전문위원실을 운영하고 있었지만 대부분 일반행정직으로 전문위원을 채용하고 있었던 상태였다.

그 후 2010년부터 제6기 지방의회가 시작된 다음, 서울시의회의 경우 2012년을 기준으로 보아도, 의회사무처 전체 인력은 249명인데 그 중 일반직 86명, 별정직 35명, 기능직 80명, 계약직 48명으로 각각에 대해 전체인력에서 차지하는 비중을 살펴보면, 일반직 34.5%, 별정직 14.1%, 기능직 32.1%, 계약직 19.3%에 달하고 수준이다. 이는 별정직과 계약직을 합할 경우 33.4%인 점을 감안할 때, 일반직이 이를 상회하고 있다는 점에서 과거와 크게 다를 바 없이 의회의 전문인력 확보가 미흡한 상태로 지방의회 의정지원 업무의 연속성 저하는 물론, 전문성 저하도 불가피한 경우라는 것을 감지할 수 있다(한국행정학회, 2012).

전문위원 수를 보더라도, 서울시의회의 경우 11개 상임위원회에 각각의 전문위원실(45~50명)을 운영하며, 통상 수석전문위원 1명, 전문위원 1명, 입법조사관 2명으로 구성 운영되고 있다. 시도의회로서 경기도 다음으로 인력과 예산이 많은 서울시의회임에도 불구하고 1개 위원회에 겨우 4명 정도의 전문인력들이 위원회 소관 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 수행하고 있는 빈약한 실정이다.

또 다른 사례로 전라북도의회와 전라북도에서 가장 큰 기초자치단체인 전주시의회 및 가장 규모가 작은 진안군의회의 현황을 비교표로 보면 지금까지의 현상에 대해서 그 실태를 이해하기 쉽다.¹⁸⁾

〈표 3-16〉 지방의회 사무기구 직원 중 입법보조와 기관운영 인력간 대비

■ 전라북도 광역의회의 경우(2011.10.기준)

구 분	총 직원(명)	입법보조		기관운영	
		인원(명)	구성비(%)	인원(명)	구성비(%)
계	80	12	15	68	85

18) 이하 백종인, 2011 : 23 참조.

■ 전주시 기초의회의 경우(2011.10.기준)

구 분	총 직원(명)	입법보조		기관운영	
		인원(명)	구성비(%)	인원(명)	구성비(%)
계	13	4	30	9	70

■ 진안군 기초의회의 경우(2011.10.기준)

구 분	총 직원(명)	입법보조		기관운영	
		인원(명)	구성비(%)	인원(명)	구성비(%)
계	13	4	30	9	70

위의 <표 3-16>들을 통해서 광역의회와 기초의회의 인력구성 비율들을 보면, 조직의 형태상 의정보좌를 위한 직접적 인력보다 관리부서 인력이 배 이상으로 훨씬 많아 의정활동 보좌기구로서의 본연의 역할을 하는 데에는 본질적 한계가 있다는 것을 알게 된다.

3. 지방의회의 형식적 인사추천권

우리나라의 지방의회 인사권과 관련하여 더욱 더 문제를 야기시키는 요인으로서는 법령근거로는 집행부와 집행부를 감사 및 감시하는 의무를 가진 지방의회의 사무기구에서 공무원이 겸직할 수 있도록 규정한 조항이다. 지방공무원법 시행령 제63조에서 “「지방자치법」 제90조에 따라 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다”고 하였다.

<표 3-17> 의회 사무직원의 겸무에 관한 시행령 조항

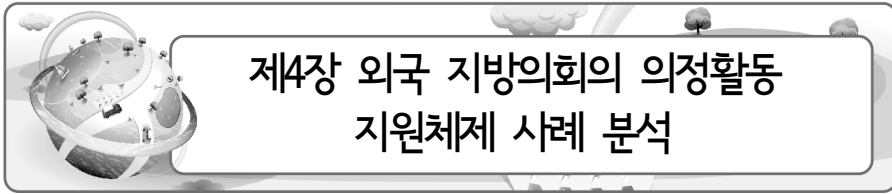
조 항	규정 내용
지방자치법 시행령 제63조	지방자치법 제90조에 따라 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다.

그리고 “사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 「지방자치법」 제92조 제2항에서 규정하고 있고, 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다”고 규정하였다.

위의 규정들이 의미하는 것은 법령상 지방의회 사무처장 등 사무직원은 집행기관 소속 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있도록 함으로써(지방자치법시행령 제63조) 지방의회의장의 감독권이 실질적으로 행사할 수 없도록 한 것과 마찬가지로는 점이다. 지방의회 사무기구의 근본적인 존립이유는 대집행부 견제기관으로서의 지방의회를 위한 행정적 지원과 정책적 보좌조직임에도 불구하고 지방의회의장이 가지는 권한은 단지 추천권뿐이라고 할 수 있다. 그리고 이 추천권도 임명권자가 자치단체장인만큼 집행기관의 인사정책 집행상 임명권자의 양해와 협조 없이는 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사는 실질적이지 못한 상황이다.

즉, 현행법은 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 사무처장 등에게 위임하고 있으나 이들에 대한 임용권을 가진 사무처장 등은 명목상 임명권자로 지방자치단체장에 의해 임명된 피임용자이다. 뿐만 아니라 지방의회 내부에 인사위원회 등을 통한 의회의 통제 내지 관여가 법적으로 허용되어 있지도 않고 있어¹⁹⁾, 그 인사권 행사에서도 결국 집행부적 시각을 크게 벗어나지 못하고 있다. 그리하여 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 실제로 지방의회 사무기구 인력의 경우 전문인력을 충원하기 보다는 대부분 집행기관의 (일반직) 공무원이 임명되며, 그것도 의정활동의 핵심사항과 관련된 업무에 일반직으로서 전문위원의 역할을 수행하는 경우가 상당수라는 것을 알 수 있다.

19) 지방공무원법 제7조 제1항에 의하면 지방자치단체에 임용권자별로 인사위원회를 두도록 되어 있으나, 임용권을 위임받은 자는 제외하도록 되어 있다.



제1절 일본 지방의회의 지원체제 운영사례



1. 지방의회 사무기구 및 인력 구성과 운영체제

가. 지방의회 사무기구 및 인력 구성

일본은 광역의회(도도부현)는 법률에 따라 사무기구(사무국)을 반드시 설치해야 하며, 기초의회(시정촌)는 조례에 따라 임의적으로 설치가 가능하다(일본 지방자치법 제138조 제1항, 제2항). 의장은 사무기구의 사무국장, 서기²⁰⁾, 그 외 직원을 임명한다. 사무국을 설치하지 않은 시정촌 의회에는 서기장, 서기, 그 외 직원을 두고 있지만, 정촌의 경우 서기장을 두지 않을 수도 있다(동법 제3항, 제4항).

일반적인 조직 구성은 총무과, 의사과, 조사과의 3과 체제이며, 부속기관으로 도서실이 설치되어 있다. 총무과와 의사과는 대체적으로 명칭이 대체로 동일하나, 조사과는 지방의회의 정책능력 강화라는 일련의 개혁논의와 맞물려 변화를 보이고 있다. 도쿄도, 요코하마시 등과 같이 정책조사과, 정무조사과 등으로 개칭하거나 미에현의회처럼 기능이 강화된 기획법무과 등 종래와는 다른 조직을 설치하기도 한다. 이는 일반적인 조사를 비롯하여 법률적 기능 강화(정책법무)를 통해 집행기관에 대한 견제기능을 높이려는 의도이다.

20) 서기는 지방공공단체 의회의 사무국 또는 사무국을 두지 않은 시정촌의 의회에 설치된 직원으로 상사의 지휘를 받아 의회사무(회의 준비, 회의록 작성 등)에 종사하는 자를 이른다.

〈표 4-1〉 광역의회 의회사무국의 조직 (2012년 7. 24 기준)

지역	도도부현	사무국 기구	사무기구
홋카이도 도호쿠	홋카이도	3과 1실	총무과, 의사와, 정책조사과, 의사와 속기실
	아오모리	3과	조사과, 의사와, 총무과
	이와테	2과	총무과, 의사와(의사관리, 정무조사)
	아키타	3과	총무과, 의사와, 정무조사과
	미야기	3과	총무과, 의사와, 정무조사과
	야마가타	2과 1실	총무과, 의사와(의사, 정무조사실)
	후쿠시마	3과	총무과, 의사와, 정무조사과
간토	도쿄	3부(7과 1관)	관리부, 의사와, 조사부
	가나가와	2부(4과)	총무부(총무과, 경리과), 의사와(의사, 정책조사과)
	치바	4과	총무과(비서제1반/비서제2반, 총무반, 조정반), 의사와(의사반, 위원회반), 정무조사과(조사정책실, 의회홍보반), 도서과(도서반, 의회사편찬반)
	이바라키	3과	총무과, 의사와, 정무조사과
	도치기	3과	총무과, 의사와, 정무조사과
	사이타마	4과 1실	비서과, 총무과, 의사와, 정책조사과, 도서실
	군마	3과	총무과, 의사와, 조사홍보과
	야마나시	2과	총무과, 의사와(의사)
	나가노	3과	총무과, 의사와, 조사과
	니가타	2과	총무과, 의사와(의사)
도카이 호쿠리쿠	아이치	3과	총무과, 의사와, 조사과
	미에	3과	총무과, 의사와, 기획법무과
	시즈오카	3과 2실	총무과, 의사와, 정책조사과, 비서실, 의회도서실
	기후	2과 1실	총무과, 의사와(의사), 의회도서실
	도야마	3과	총무과, 의사와, 조사과
	이시가와	3과 1실	총무과, 의사와, 기획조사과, 도서실
	후쿠이	2과 1실	?
킨키	교토	3과	총무과, 의사와, 조사과
	오사카	3과	총무과, 의사와, 조사과
	효고	3과 1실	총무과, 의사와, 조사과, 도서실
	나라	3과	사무과, 의사와, 조사과
	와카야마	3과	총무과, 의사와, 조사과
	시가	2과 2실	총무과, 의사와(의사, 정무조사실, 도서실)

지역	도도부현	사무국 기구	사무기구
츠히고쿠	히로시마	4과	비서과, 총무과, 의사과, 정책조사과
	오카야마	2과 1실	총무과, 조사과, 정무조사실
	돗토리	2과 1실	총무과, 조사과, 의사·법무정책과, 도서실
	시마네	3과 1실	총무과, 의사조사과, 정무조사과, 의회도서관
	야마구치	2과 1실	총무과, 의사조사과, 정무기획실
시고쿠	카가와	3과	총무과, 의사과, 정무조사과
	도쿠시마	3과	총무과, 의사과, 정책조사과
	고치	3과	총무과, 의사과, 정무조사과
	애히메	2과 1실	총무과, 의사조사과, 정무조사실
규슈	후쿠오카	3과	총무과, 의사과, 조사과
	오이타	3과	총무과, 의사과, 정무조사과
	사가	2과	총무과, 의사조사과
	나가사키	3과	총무과, 의사과, 정무조사과
	미야자키	3과	총무과, 의사과, 정책조사과
	구마모토	3과	총무과, 의사과, 정무조사과
	가고시마	3과 1실	총무과·비서실, 의사과, 정무조사과
	오кина와	3과	총무과, 의사과, 정무조사과

출처 : 해당 지방자치단체 홈페이지 조사(하동현·안영훈, 2013)

조직구성은 조례 및 관련 규정으로 구체화된다. 일본에서는 사무국장, 서기장, 비서 및 기타직원 등 의회직원의 정수는 조례로 규정하지만 임시고용은 그렇지 않다(일본 지방자치법 제138조 제6항). 의회의 사무국장, 서기장, 서기, 그 외의 직원에 관한 임용, 직제, 급여, 근무시간, 그 외 근무조건 등은 지방자치법과 지방공무원법 규정에 따른다(동법 제138조 제8항). 도쿄도의 경우, “도쿄도의회 의회국 조례”에서 3부(관리부, 의사부, 조사부)를 설치하고 있으며 “도쿄도의회 의회국 조직규정”에서 조직설계, 담당직책, 업무 내용 등이 명시되고 있다.

일본은 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시할 권한이 있다(지방자치법 제138조 제5항). 그리고 일부는 기관의 상급 공무원에 위임할 수 있다(지방공무원법 제6조). 위임의 상세한 내용은 조례로 규정되어 있다.

나. 지방의회 사무기구 및 인력 운영체계

일본에서는 지방의회 사무 혹은 관련 사무에 종사한다고 일본 지방자치법에 서는 포괄적으로 제시되어 있고, “의회관련 사무에 종사”한다고 규정되어 있다(동법 제138조 7항). 일본 광역자치단체의 지방의회 사무기구의 인력 운영체계(인사평정, 인사이동 등)들을 비교 검토하여 요약하면 다음 표와 같다.²¹⁾

〈표 4-2〉 일본 광역의회 사무기구의 인력 운영체계 사례

		도쿄	가나가와현	요코하마시
임명권		의장	의장	의장
채용 절차		인사위원회가 실시	인사위원회가 실시	인사위원회가 실시
지방의원				
사무국 직원의 정원		조례규정, 별도산정 148명	조례 규정, 별도 산정	조례규정, 별도 산정 51명(현 48명)
파견 (출향)	출향자의 결정	의장과 의회사무국이 협의→결국 인사시스템으로 명부를 작성	인사위원회와 현 인재과와 조정, 의사국의 요청, 본인 의향, 면접등 실시	본인 의사, 집행부, 소속기관 의향을 고려하여 명부 작성
	의회국 배치 방식	의장이 인사시스템에 따라 배치	인사이동에 의한 결정	- 결원 발생시, 의회국과 집행기관(총무국)이 협의하여 전 시적인 차원에서 직원배치. - 의회국 직원 임명권은 의장에게 있으므로 집행기관과 협의/결정된 배치를 의장이름으로 발령
	집행부	인사시스템으로 배치	동일 취급	동일 취급
근무 평정 · 승진	근무 평정	의장이 권한 보유 하지만, 의회국사안결정규정에 따라 결정권한이 국장에게 배분됨. 과장/부장이 평가후 국장이 최종 결정	의장이 권한 보유 직급별로 정해진 평가자가 존재. 각 조직의 직속상사가 평가	의장이 권한 보유 직속 상사가 평정. 의장은 평가에 관여 없음
	승진 절차와 선고	- 인사위원회가 도쿄도의 승진시스템, 통일적 시험으로 진행. 의장은 승진 결정권한 없음	의장은 승진, 배치의 권한은 있으나(후보자를 결정) 최종적으로 단체장과 협의 결정	연차, 근무성적을 고려한 동일 시스템으로 승진(계장은 시험) - 의회국측의 의향을 들면서 단체장이 전시적인 관점에서 조정

21) 하동현, 안영훈(2013), 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교, 행정학회 하계학술대회 발표논문.

	도쿄	가나가와현	요코하마시
직급 · 직렬 · 직종	집행기관과 동일, 직종은 사무직원	집행기관과 동일	집행기관과 동일 단지 직명은 “서기”
인사이동	의사국에 임명 통달 의회사무국이 의장에 상 세 설명 ○ 인사시스템으로 의장 의향반영 불가 ○ 인사이동은 4.1일 ○ 출향이후의 인사이동 - 출향이 된 이후의 이동 은 본인의 의사가 중요 - 총무국 인사부 인사과 담당	○ 의장이 특정인물 지명 불 가. 필요한 인재상을 언 급하면 인사국이 고려하 여 인사이동. 또한 완전 한 인사시스템으로만 배 속되는 것은 아님	○ 집행부 인사과 담당자 와 의사국 인사담당이 협의하여 배치
재직연수	(우동)	(우동)	2-6년 대략 4년정도로 이동
근무성적 인정	그대로 인정	그대로 인정	그대로 인정
의원 요구 조사 대응	의회국 조사부 조사정보과 /11년 119건, 10년 99건, 09년 96건	11년도 395건, 10년도 356건, 09년도 363건	의사국 정책조사계/ 11년도 517건(의원 1인당 6건)

일본의 의회사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 임명권은 의장이 보유하고 있으나 이의 행사는 제도적으로도 제약이 있다. 의회사무국 직원은 집행기관에서 출향된 공무원이며, 정원은 조례에서 집행기관과 통합적이거나 별도로 규정한다. 지방의회 사무기구 인력에 대한 채용은 제3의 기관인 인사위원회가 독자적으로 실시하며, 인사위원회가 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면 건강진단, 면접 등을 통해 최종 선발하게 된다.

의회사무국으로의 출향은 본인의사, 의회사무국, 집행기관이 상호 협의하여 자치단체의 인사시스템에 따라 결정하며 의회사무국으로의 인사이동은 지방의회의장 이름으로 발령한다. 출향여부는 자치단체의 인사시스템에 따라 실시되지만, 출향이 결정된 이후 의회국 내의 이동에서는 본인의 의사가 중요하다. 인사이동은 의회국이 필요한 인재상을 제시하면 이를 고려하여 집행기관의 인재국이나 총무국이 반영시킨다.

보통 의회사무국 직원들은 순환보직에 따라 2-4년 정도 근무하고 집행기관으로 이동하며 때로는 10년 이상 장기근무한 직원도 소수이나 존재한다. 또한 채용은

제3의 기관인 인사위원회가 독자적으로 실시한다. 인사위원회가 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면 건강진단, 면접 등을 통해 최종 선발한다. 근무평정은 직급별로 정해진 평가자(직속상사)가 존재하여 이를 평가하며 의장은 직접적으로 평가에 관여하지 않는다.

도쿄도의 경우, 정기평정과 특별평정이 있으며 정기평정의 경우, 1차 평정자는 과장, 최종평정자는 국장이다. 피평정자의 상사인 부장은 조정자로서 과장의 평정과 국장의 최종평정에서 상호 조정하는 역할을 수행한다. 최종 평정 실시 후 의장에게 그 결과를 제출한다. 의장은 평정결과에 대하여 재평정을 시키거나 필요시 조정할 수 있다. 규정 이외의 인사고과 관련 필요 사항은 국장이 규정한다(東京都議会議員局職員の人事考課に関する規程). 의회 직원들의 근무평정은 집행기관에서 근무한 것과 마찬가지로 동일하게 인정된다.

〈표 4-3〉 광역자치단체 사무국 직원 수 (2011년 7.1 기준)

지역	도도부현	인구 (2011년 10월)	의원정수 (조례) a	사무국 직원정수 b	비율 (b/a%)	사무국 기구
홋카이도 도호쿠	홋카이도	549만	104	82	78.8	3과 1실
	아오모리	136만	48	27	56.3	3과
	이와테	131만	48	33	68.8	2과
	아키타	107만	45	36	80.0	3과
	미야기	232만	61	43	70.5	3과 1실
	야마카타	116만	44	34	77.3	2과 1실
	후쿠시마	199만	58	36	62.1	3과
간토	도쿄	1319만	127	148	116.5	3부(7과 1관)
	가나가와	906만	107	78	72.9	2부(4과)
	치바	621만	95	66	69.5	5과
	이바라키	296만	65	41	63.1	3과
	도치기	200만	50	38	76.0	3과
	사이타마	720만	94	66	70.2	4과 1실
	군마	200만	50	36	72.0	3과
	야마나시	86만	38	33	86.8	2과
	나가노	214만	58	38	65.5	3과
니가타	236만	53	47	88.7	2과	
도카이 호쿠리쿠	아이치	742만	103	70	68.0	3과
	미에	185만	51	37	72.5	3과
	시즈오카	375만	69	40	58.0	3과 2실

지역	도도부현	인구 (2011년 10월)	의원정수 (조례) a	사무국 직원정수 b	비율 (b/a%)	사무국 기구
	기후	207만	46	27	58.7	2과 1실
	도야마	108만	40	40	100.0	3과
	이시가와	117만	43	38	88.4	3과 1실
	후쿠이	80만	37	27	73.0	2과 1실
킨키	교토	263만	60	52	86.7	3과 1관
	오사카	887만	109	75	68.8	3과
	효고	558만	89	52	58.4	3과 1실
	나라	140만	44	36	81.8	3과
	와카야마	99만	42	45	107.1	3과
	시가	141만	47	28	59.6	2과 1실
츄고쿠	히로시마	286만	66	40	60.6	4과
	오카야마	194만	56	33	58.9	2과 1실
	돗토리	56만	35	23	65.7	2과 1실
	시마네	71만	37	21	56.8	3과
	야마구치	144만	49	31	63.3	2과 1실
시고쿠	카가와	99만	41	35	85.4	3과 1실
	도쿠시마	78만	41	27	65.9	3과
	고치	76만	39	37	94.9	3과
	애히메	142만	47	30	63.8	2과 2실
규슈	후쿠오카	508만	86	51	59.3	3과
	오이타	119만	44	35	79.5	3과
	사가	85만	38	35	92.1	2과 2실
	나가사키	142만	46	39	84.8	3과
	미야자키	113만	39	37	94.9	3과
	구마모토	181만	49	40	81.6	3과
	가고시마	170만	51	42	82.4	3과 1실
	오кина와	140만	48	43	89.6	3과
합계			2737	2048	74.8	

이와 같이 도쿄도는 과장/부장이 부하직원을 평가한 뒤, 국장이 최종적으로 이를 판단하며 이후 의장에 보고. 이러한 근무성적은 집행부로 돌아갈 때에도 그대로 성적이 인정된다고 할 수 있다. 승진 선고는 인사위원회가 실시하며, 의장의 개별적 관여는 하지 않는다. 즉, 지방자치단체의 통일적인 승진시스템에 따라 명부가 작성되며, 최종 결정은 의장과 단체장의 상호 협의로 이루어진다. 의장의 관여도는 지방자치단체에 따라 조금씩 상이한데, 도쿄도는 의장의 영향력은 거의 없으나 가나가와현과 요코하마시는 사무국과 집행기관이 상호 협의하면서 결정된다.

2. 지방의회 사무기구 및 인력 운영현황

가. 광역의회 사무기구 및 인력

2011년을 기준으로 볼 때 일본의 광역의회의원 총수는 2737명, 의회사무국 총 직원 수는 2048명이며, 광역의회 사무국의 직원 수는 해당 자치단체 의원정수의 74.8% 수준이었다.²²⁾ 또한 사무국 직원이 의원정수보다 많거나 동일한 곳은 전체 47개 광역자치의회 가운데 도쿄도의회, 도야마, 와카야마의 3곳뿐이었고 90%이상 되는 곳도 고치현, 사가현, 미야자키현의 3곳으로 대체로 인구규모가 100만 전후의 소규모 자치단체였으며 광역자치단체 의회 사무국은 대체로 총무과, 의사과, 조사과의 3과로 설치되어 있는 경우가 다수였다.

나. 정촌의회 사무기구 및 인력

2010년 7월 1일 현재 941정촌의회(757정의회, 184촌의회)를 대상으로 조사된 것을 보면, 정촌은 조례로 설치가 임의 규정되어 있는데 이 중 935 단체에 사무국이 설치되었고 평균 정수는 2.6명에 불과하였다.

〈표 4-4〉 일본 정촌의회 사무국 인력 평균

의회사무국		조례정수 평균(명)
설치정촌수	미설치정촌수	
935단체	6단체	2.6

설치된 단체의 직원 상황은 전임·겸임자를 평균하여 1의회당 2.5명이었고, 사무국 미설치 단체는 겸임자로 1.7명에 불과하였다. 평균적으로 2.5명의 직원이 근무하는 것을 알 수 있다.

22) 이하 일본 지방의회와 관련해서는 2012년 연구를 수행한 ‘하동현·안영훈, 일본 지방공무원 인사제도 연구를 통한 지방의회 인사권 독립에 관한 연구’(2012-1, 한국지방행정연구원 정책연구)의 내용을 중심으로 정리하였다.

〈표 4-5〉 일본 정촌 의회사무국 직원 현황

설치/미 설치	정촌수 (단체)	의회사무국 직원						의회 평균
		사무국장/서기장		직원/서기 등		합계		
		전임	겸임	전임	겸임	전임	겸임	
설치	935	800	129	1097	313	1897	442	2.5
		929		1410		2339		
미설치	6	0	6	0	4	0	10	1.7
		6		4		10		
합계	941	800	135	1097	317	1897	452	2.5
		935		1414		2349		

의회 사무국장의 재직연수는 대체로 1년 이상-3년 미만이 가장 많았고 1년 미만도 전체의 3분에 1정도 되었다. 일부 장기 근무하는 경우도 있으나 대체로 5년이내에 자리를 이동하는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 일본 정촌 의회사무국장(서기장)의 재직연수

	1년미만	1년-3년미만	3년-5년미만	5년-10년미만	10년이상	합계
전임	256	369	114	55	6	800
겸임	47	54	18	14	2	135
합계	303	423	132	69	8	935

3. 일본 제도의 특징 및 한일 비교

가. 일본 지방의회 사무기구 운영체계의 특징

1) 실질적인 의회의장 인사권의 제약

의장은 의회조직에 대한 독립적인 권한을 보유하고 제도 역시 이를 전제로 구비되어 있으나 사무국 직원들이 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지니고 있다. 따라서 일본 내에서도 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황으로 기본적인 문제제기도 우리나라의 맥락과 유

사하다. 일부 자치단체 의회에서는 의장의 인사권 행사를 실질적으로 강화시키기 위하여 지방의회의 헌법인 의회기본조례를 제정하고 여기에 인사권의 확립을 명시하기도 하는데 그 예로써 나루토(鳴門)시의 “의회기본조례”에는 의회사무국의 임면권은 의장에게 있으며 어떠한 간섭을 받아서는 안된다고 규정하고 있다.²³⁾

2) 의회 관련 전문성 강화의 어려움

의회사무국의 직원들은 대체로 3년 정도 근무한 이후 순환보직으로 집행기관으로 돌아가는 것이 일반적인 유형이므로 따라서 의회관련 업무에 대한 전문성과 경험을 축적하기가 어려운 실정이다. 우리나라의 의회에는 상임위원회별로 전문위원 그리고 제주특별자치도에는 정책자문위원도 존재하고 있으나, 일본의 경우, 의회사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원들로 의사국 정책조사계 등이 의원들의 요청으로 조사업무를 담당하고 있다. 이러한 사실로부터 일본 지방의회의 경우도 한국과 마찬가지로 전문적인 의정지원인력을 확보하는데 어려움이 있다.

3) 단체장의 예산편성/집행권 행사로 의회운영체계의 자율성 한계

의회 관련 예산편성 및 집행은 단체장에 의해 실시된다. 따라서 의회의 자율적인 의사를 바탕으로 정책을 추진하고 예산을 배분하기는 어려운 실정인 바, 예산이 대체로 인건비로 구성되어 있고 일정부분 의회와 단체장이 상호 협의하여 예산을 편성하고 집행하고 있으나 의회의 독자적인 운영방침을 결정하기는 어렵다.

23) (의회사무국의 총실) 제24조 의회사무국의 사무국장, 서기, 그 외 직원의 임면은 지방자치법 제138조 제5항 및 지방공무원법 제6조 제1항의 규정에 따라 의장에 전속하여 어떠한 간섭되어서는 안된다. 2 의장은 지방공무원법 제6조 제2항에 따라 동조 제1항의 권한을 미리 의회사무국의 상급 지방공무원에 위임할 수가 있다.

4) 의회사무국 직원의 낮은 소속감

일본 의회사무국 직원들의 인식도 조사에 따르면, 집행기관으로 돌아가고 싶다는 비율이 과반수(52%)를 넘었고 의회사무직이 설치된다면 여기에 변경하고 싶다는 의견은 13%에 불과하였다. 따라서 의회업무가 높은 보람을 주고 있음(67%)에도 불구하고 대다수(74%)가 집행기관 소속으로 돌아가기길 원하고 있는 실정이다.

아래 표에 의하면 주로 인사이동이 3년 정도(도쿄도의 경우)가 주기이므로 출향된 직원들 역시 평균 3-4년 의회사무기구에서 근무하는 것이 일반적이다.

〈표 4-7〉 일본 광역의회 사무기구 직원의 근무 기간 (2007년 7월 기준)

구성비	3년 미만	3년 이상-5년 미만	5년 이상-10년 미만	10년 이상-15년 미만	15년 이상-20년 미만	20년 이상	합계
(%)	65.5	15.7	9.2	3.6	1.6	4.4	100

출처 : 全国都道府県議会議長会第11回都道府県議会提要 2009년 1월

위의 표에서 보는 바와 같이 의회사무국 직원의 65.5%가 근무기간이 3년 미만이다. 때때로 20년 이상 장기 복무하거나(4.4%) 몇 차례 근무를 경험하는 직원들도 존재하지만 전체적으로 소수로 기록되어 왔다. 10년 이상 근무자는 직원 전체의 10%미만(9.6%)인 것으로 나타나고 있다. 직원 규모는 “도쿄도 직원정수조례”에서 집행기관을 포함하여 개별 조직별로 규정되었다. 의장은 조례에서 규정된 직원정수(도쿄도는 의회국)을 사무기구 내에 배분한다. 집행기관에서 출향된 직원들은 집행기관에서는 정원 외로 간주한다. 하지만 지방자치단체 공무원의 정원관리는 통합적으로 실시되고 있다.

이러한 상황에서 지방의회 공무원들의 마음가짐과 순환교류 행태에 의해서 의회직장의 인사권이 실질적으로 발휘되고 있지 못하며 사무국에 대한 소속감 또한 약한 상황이 초래되어, 의회 정책의 수립이나 견제 기능의 도움이 되는 사무국 인재의 육성이 어렵다는 비판적인 평가도 제기되어 왔다.

나. 사무기구의 인력 운영체제 한일 비교

우리나라와 일본은 강시장-약의회 형태로 지방자치단체 기관구성이 획일적으로 동일한 방식으로 운영되고 있으며, 지방자치법 체계도 유사한 골격과 내용으로 운영되고 있다.

일본은 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시한 권한이 부여받고 있으며(일본 지방자치법 제138조 제5항), 일부는 기관의 상급 공무원에 위임할 수 있다(지방공무원법 제6조). 위임의 상세한 내용은 조례로 규정되어 있다.

〈표 4-8〉 한국과 일본 지방의회 사무기구의 인력 운영체제 비교

	한국	일본
사무직원의 인사권	단체장이 권한을 행사 (제주특별자치도는 이원화 되어 일반직은 단체장, 그 외는 의장)	의장에 권한 부여
지방의회 사무처장(국장)에 관한 인사권	단체장이 임명 (제주특별자치도:의장이 임명)	의장이 임명
전문위원/ 정책자문위원	- 상임위원회별 전문위원 (제주특별자치도는 상임위원회별 정책자문위원) - 일반직은 단체장, 의장	- 별도의 전문위원은 존재하지 않음 - 조사부에서 관련 업무 실시

다. 사무기구의 운영체제상 쟁점

지금까지 논의한 사항을 보면, 한국과 일본은 기본적으로 지방의회의 제도와 그 운영체제에서 유사성을 지니고 있다. 따라서 현재 비판되는 문제점에 대해서는 본질적인 차이는 거의 없고 정도의 차이만 있다.

일본에서는 실제 지방의회 사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지니고 있다. 따라서 일본 내에서도 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황으로, 기본적인 문제제기도 우리나라

라의 맥락과 유사하다. 또 한일 양국의 의회사무기구 직원들은 집행기관 근무와 연관된 순환보직으로 의회사무기구에서는 주로 총무나 의회운영 등의 일반적인 업무대응에 한정되어 있다.

일본에서는 전문위원제도가 아직 도입되고 있지 않기 때문에 이의 도입을 주장하기도 하며, 또 직원의 전문능력 향상을 위한 또한 외부 전문기관과의 협동작업과 인재육성 차원의 인턴십 확대를 제기하는 경우도 종종 있다. 그러나 아직 우리나라 지방의회가 유급보좌관제의 도입을 적극 요구하는 상황과는 온도차이가 있다고 할 것이다.

한편 기관 간의 관계에 있어서는, 단체장과 의회와의 분리된 형태를 한국에서는 기관대립 혹은 기관분리형이라는 용어를 주로 사용하나 일본에서는 이원대표를 자주 활용한다. 즉, 주민을 대표하는 두 축이 단체장과 의회라는 의미이기도 하다. 새로운 분권시대에 주민대표의 한 축으로서의 지방의회는 더욱 적극적으로 주민들과 소통하여 참여를 의회 내로 유도하며, 함께 지역발전을 논의해야 한다는 취지라고 할 것이다.

일본의 의회사무국에 대하여 의회와 주민들 간의 생각은 의회가 이러한 둘의 관계 형성에 주요한 일익을 담당하는 기관으로 인정하고 있다. 즉 “주민과 의회를 연계한다”라는 방향성에서 의회사무국의 재구성이 이루어지고 있는 것이 한국과 다른 차이이기도 한 것이다(議事事務局研究会, 2010 : 2011, 江藤, 2012).

아무튼 지방의회의 정책비판 능력의 강화가 요청되고 있는 현 상황 속에서 한국과 일본 두 나라에서는 사무기구 직원들의 전문성 강화는 우선적인 과제라고 아니할 수 없다.

제2절 미국 지방의회의 사무기구 및 인력운영 사례



1. 지방정부의 기관구성 유형 및 지방의회 운영체제

가. 지방정부의 기관구성 유형

미국은 연방국가로서 주정부 차원에서 그리고 다시 지방정부별로 다양한 자치체층과 지방행정기관으로 운영되고 있다. 즉 주별로 별도의 헌법이 존재하여 집행기관과 의회와의 운영형태가 다양하게 혼재되어 있다.²⁴⁾

대표적인 지방정부의 기관구성 형태는 의회-전문경영인제(Council-manager government)형과 시장-의회제(mayor-council)이며 위원회(commission)가 가장 소수이다. 의회-전문경영인제와 위원회형은 지방의회가 주도하는 기관통합형으로 지방의회 사무국에 대한 인사권을 행사하고 있다.

기관구성이 기관대립형인 시장-의회형(mayor-council)은 2006년 통계조사표에 따르면 미국 지방정부 전체의 43.3%를 차지하였다. 특히 다음 표에서 보는 바와 같이 미국의 상위 25개 대도시의 68%가 시장-의회형을 채택해 오고 있는데, 이것은 단순히 시장-의회형이 아니라 바로 전문경영인 체제가 포함된 제도운영이 다수를 이루고 있는 것이다. 말하자면 단순한 시장-의회형이 아닌, 시장이 대표가 되는 ‘집행기관’에는 임명부시장(뉴욕시) 등을 포함한 임명직에 의한 전문직 경영인(Manager)들이 시장을 보조하는 기관으로 활동하고 있다. 그렇기 때문에 이것을 다시 강시장형과 약시장형으로 나눌 수 있으며 약시장형은 타운 등 기초정부에서, 강시장형은 대도시에서 채택 운영되고 강시장제와 약시장제 지방정부에서는 대부분 전문경영인이 보조기관으로서 활동한다.

24) 여기서 주의회는 제외한다. 한국의 상당수 문헌들이 미국의 주를 지방정부로 파악하며 주의회의 입법서비스 지원부서를 지방의회 사무국의 기능으로 소개하는 사례가 있다. 하지만 미국, 독일 등 연방제를 채택하는 국가들의 주는 하나의 국가(state) 차원의 개념으로, 법체계, 조직 운영 등의 비교요인으로서 한국의 광역자치단체와 평면적 비교가 적절치 않다. 미국은 우리나라 자치제도 차원의 광역자치단체가 없기 때문에, 여기서는 인구규모의 수준으로 광역의회와 유사성을 가진 미국 대도시 중심의 지방정부의회를 대상으로 분석하였다.

〈표 4-9〉 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 기관구성 형태

도시	인구(반올림)	시스템	비고
New York	818만명	mayor-council	o
Los Angeles	379만	mayor-council	o
Chicago	270만	mayor-council	o
Houston	210만	mayor-council	o
Philadelphia	152만	mayor-council	o
Phoenix	145만	council-manager	
San Antonio	133만	council-manager	
San Diego	131만	mayor-council	o
Dallas	120만	council-manager	
San Jose	95만	council-manager	
San Francisco	82만	mayor-council	o
Jacksonville	81만	mayor-council	o
Detroit	81만	mayor-council	o
Indianapolis	81만	mayor-council	o
Austin	79만	council-manager	
Columbus	77만	mayor-council	o
Fort Worth	73만	council-manager	
Charlotte	70만	council-manager	
Memphis	68만	mayor-council	o
Boston	68만	mayor-council	o
Baltimore	64만	mayor-council	o
Ei Paso	62만	council-manager	
Seattle	62만	mayor-council	o
Denver	61만	mayor-council	o
Milwaukee	61만	mayor-council	o

출처 : http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf.

그런 점에서 의회-전문경영인제 유형을 간략히 살펴보면 지방의회가 시티매니저(전문경영인)를 임명하고 행정을 맡기는 형태가 있고, 시장-의회형에서는 시장이 시티매니저를 임명하고, 강의회제에서는 시장의 임명권은 의회의 승인 또는 임명절차를 밟게 된다. 약의회제에서는 강시장이 전문경영인을 임의로 임명하여 시경영을 맡길 수도 있다. 대도시와 같은 강시장-강의회제 지방의회는 정책결정,

조례제정, 예산승인, 전문매니저를 임명하고 전문매니저는 대체로 시의회의 제안에 따라 의례적인 업무에 종사하며 업무내용과 책임 범위는 전문매니저가 임명될 때 성립되는 계약사항에 규정되기도 한다. 이때 시의회는 집행부로부터 상당한 정도의 의정활동에 필요한 전문성을 지원받는 것이 보통이다.

미국 지방정부의 사례들은 상당히 다양한 형태로 지방정부가 운영되기 때문에 나머지 세부적인 의회 사무기구 운영체계 등에 대해서는 보다 구체적인 대도시 사례를 중심으로 살펴본다.

나. 지방의회 사무기구의 구성 및 운영체계

대부분의 미국 지방정부에서는 의회 명칭을 Council이라고 하나, 플로리다주 Hills Borough에서는 Board of Commissioner, 코네티컷 주 Stamford에서는 Board of Representatives, 뉴욕주 Port Chest Village에서는 Trustee라는 명칭을 사용하고 있다. 그리고 지방의원의 명칭은 대부분 Councilman이라고 하나 일부 지방정부에서는 Freeholder, Representative 등을 사용하기도 한다.²⁵⁾

카운티의회의 지원제도를 보면, 먼저 우리나라의 의회사무처 및 의회사무처장 등의 역할을 하는 시법무의정관(국장)(Clerk, Manager, Administrator)의 명칭이 다양하다. 이들의 경우 주민직선의 시법무의정관도 있으나 인구가 적은 곳에서는 의회가 직접 임명하는 곳도 많다. 이는 집행부로부터의 간섭을 배제하고 독립성 유지를 위한 조치라고도 하겠다.

예를 들면, 텍사스주의 카메론 카운티(Cameron County)는 의회 의원들에게 개인 보좌관과 지구당 사무실 비용까지 지불하고 있었고, 인구 10만 미만의 작은 지역은 대부분 의회의원에 대한 전담직원은 없고, 대신 시법무의정 담당부서(Manager, Clerk Office)에서 지원하고 있다.

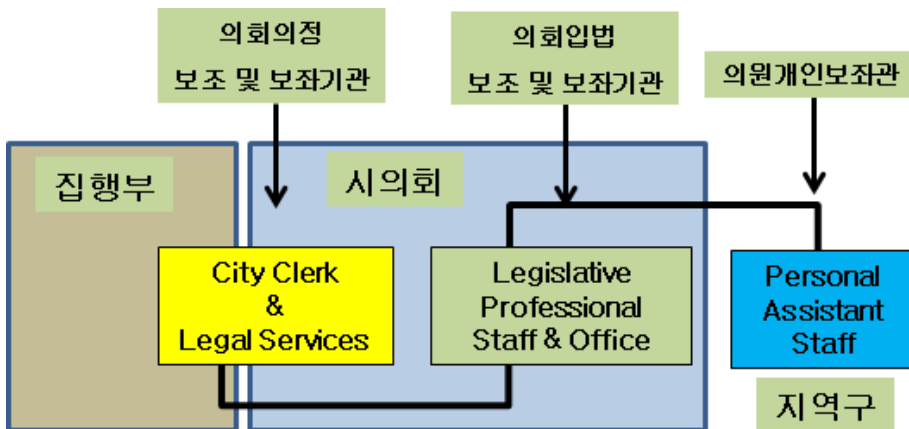
미국 지방정부 의회는 우리나라의 지방의회처럼 일정하게 정해진 회기가 있는 것이 아니라 일반적으로 주 1회 또는 격주로 회의를 개최하며, 지방의원들이 주로

25) 안영훈(2012), 선진국 지방자치제도 : 미국편, 한국지방행정연구원, 행정안전부.

자신들의 직업을 가지고 있기 때문에 회의는 주로 일과시간 이후인 평일 저녁에 개최하는 것이 보통이다. 의회의 회의에는 특별한 경우가 아니면 관계 공무원들은 참석하지 않고 지방의원들과 지역주민들이 참석한다. 우리나라와 같이 의원들이 질문하고 공무원들이 답변하는 형식이 아니라 주민들이 의원들에게 질문하고 의원들이 답변하고 활발한 토론을 거쳐 정책을 공개적으로 결정하는 것이 보통의 회의진행 방식이다. 회의의 진행은 의장이 의사일정을 설명하고 이에 대하여 주민들이 사전에 의회의 의정절차 및 의사진행 관리책임자인 시법무의정관(Clerk)에게 발언권을 신청하여 질문한다. 의원들이 주로 비상근직이기 때문에 주민들의 각종 질문에 충분히 답변하기 위해서는 회의시작 몇 시간 전에 관계 공무원들로부터 현안에 대해 설명을 받는데 이를 사전회의(Pre-meeting)라고 한다. 의사결정은 주민들과 의원들 간에 충분한 토론이 종결된 이후 주민들이 알 수 있도록 의원들이 공개적으로 의사결정을 한다.

정리하면, 대부분의 시정부의회에서 의정활동을 위한 지원체제를 구성하는 인력으로는 가장 먼저 기록 및 사무 전반을 담당하는 시법무의정관(City Clerk), 의회의 입법활동을 정책적으로 지원하는 의회 소속의 입법전문 애널리스트(legislative analyst LA), 의원 개인의 의정활동을 직접적으로 지원하는 보좌관(Legislative professional staff) 등으로 구분할 수 있다.

〈그림 4-1〉 미국 지방정부의 의정활동 지원체제(의원보좌관 포함)



미국 지방정부 조직 차원에서 입법절차(공포, 인허가 인가, 법무기록) 등의 업무를 포함한, 의회업무(의정절차 및 의사진행 등)를 담당하는 시법무의정 사무국은 대체로 City Clerk Office로 표현하고 있다.

예를 들면, 뉴욕시(the city of New York : office of the city clerk), LA시(city of Los Angeles : office of the city clerk), 시카고시(city of chicago : office of the city clerk), 휴스톤시(city of Houston : Administrative Office of City Council, Office of the City Secretary) 등이 그것이다.

2. 뉴욕시의회 지원체제 운영사례

가. 시의회 사무기구 조직과 인력

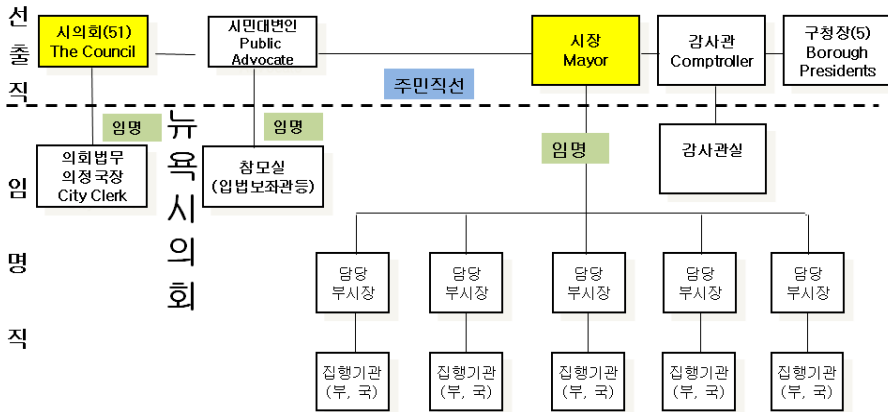
1) 뉴욕시 기관구성(시장-의회 기관분립형) 및 조직

뉴욕시의회(New York City Council, 시정부헌장 제21조 이하)는 시민대변인(public advocate)과 뉴욕시 5개 버로(Borough) 전역의 51개 의원선거구에서 선출된 51명 시의원으로 구성된다. 이들은 각 의원선거구(council district)를 대표하는 지방의원이다(뉴욕시정부헌장 제24조).²⁶⁾ 시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관의 총수(대표자)로써 집행기관 고위공무원을 포함한 인사권을 행사한다(뉴욕시정부차터, 제6조)²⁷⁾

26) 브루클린 16, 퀸즈 14, 맨하탄 10, 브롱스 8, 스테튼아일랜드 3명 등. 한편 시의회의장(Speaker)은 시의회 다수당인 민주당 대표는 다수당 대표(Majority Leader), 소수당인 공화당 대표는 소수당 대표(Minority Leader)라고 한다.

27) 뉴욕시정부 차터(지방정부헌법), 제6조 : chief executive officer of the city : a. The mayor shall appoint heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers.

〈그림 4-2〉 뉴욕시의 조직 및 시의회 지원체제 조직도



2) 시의회 사무기구 및 인력 구성

뉴욕시 지방의회의 사무기구와 인력 운영체제와 관련하여 뉴욕시정부 차터(이하 뉴욕시헌장/뉴욕시 차터) 제26조는 시의원 보수 등을 규정하고 있다. 시의원 보수 112,500 달러 (기본급), 시의원으로서의 기본보수 이외에 위원회위원장 등에 대한 직책수당 지급규정과 함께 시의원의 의정활동 보상비 수준에 대한 인상건에 대해서는 별도의 보상수준결정위원회를 통해서 결정하도록 하고 있다.

시의회 의장실에 별도 직원이 배치되어 있고 각 상임위원회 담당직원이 있으며, 또한 의회 개원 시 회의장 관리와 회의진행 중 의장의 명을 수행하는 의회경호원 (Sergeant-At-Arms)도 있다. 또한 시의회와 함께 업무를 수행하는 시민대변인은 본인이 자율적 임명권을 가진 개인보좌관(최소한 2명 이상) 및 사무국(appropriate board, body or committee)을 설치하여 주민청원 등 의정활동을 지원 받을 수 있다 (시 차터 제24조 9-d조).²⁸⁾

28) 뉴욕시정부헌장 제24조 9-d조 : d. The public advocate may, by written authority filed with the appropriate board, body or committee and with the city clerk, designate any two officers or employees appointed by the public advocate to exercise the powers specified in this subdivision. Either such officer or employee, so designated, may act in the place of the public advocate on any board, body or committee, other than the council, of which the public advocate is a member whenever the public

시정부 조직 중에 시법무의정국(City Clerk Office)에서 의회사무를 총괄하며 시법무의정국장(City Clerk) 밑에 입법문서과 직원들이 의회관련 문서, 의사록 등을 관리한다.

나. 시의회 사무기구와 인력 운영체제

1) 뉴욕시의회 시(의회)법무의정국장(City clerk of the council)

시의회 업무처리와 관련해서 우리나라 지방의회 사무기구의 의회사무처장과 같은 역할을 수행하는 뉴욕시의회 city clerk(시법무의정국장)에 대해서는 시의회가 임명하며 6년간 관련 업무를 수행한다(뉴욕시헌장 제48항). 뉴욕시 시법무의정국장은 시법무의정국(Office of the City Clerk)의 보조를 받아, 동시에 입법전문실, 의회사무국 등을 총괄하고(뉴욕시헌장 제48조 시의회 법무의정국장의 임무), 의회의 동의를 받아 입법전문직원(Legislative professional staff)의 인사권을 집행한다(제28조 이하).

시의회 Clerk의 주요 기능은 ①시의회가 제정한 모든 법률을 인증(attest)하며, ②주의회에서 조치가 요구되면서 시에 영향을 미치는 모든 법률 또한 인증하고, ③ 시의회 절차를 기록하는 것이다.

City clerk은 법에 근거하여 몇몇 부서가 보관하도록 된 서류를 제외하고는 시의 모든 보고서와 서류에 책임을 진다. 그리고 의회 진행 및 모든 자치법규별 기록을 하며, 사무실에 적절하게 보관한다. 시의 Clerk는 시의 부동산, 보조금, 계약, 채권, 세금 정보, 그리고 시의 의무의 다른 형태 등의 행위와 임대를 인증한다. 시의회 업무와 관련한 또 다른 의무로는 시의회 위원회의 자격과 선거관리위원회 등의 관리업무도 포함된다. City Clerk은 뉴욕시의 인감(seal) 관리자이다.

뿐만 아니라 집행부를 위해서 시장의 행정명령, 시장의 법적 약속 증명서(서약서), 시직원 사무국의 선서, 시 마셜 본드, 주민청원 등을 포함한 모든 서류와 문서들을 책임지고 관리, 기록하고 있다. 또 예산심의, 재정세계 정책 및 집행결과 심

advocate shall be absent from a meeting of said board, body or committee for any reason whatever.

의, 집행부 정책평가 등 전반적 시의회 업무를 지원한다. 상임위원회 등 각종 위원회 활동을 지원하기도 하며 개별적으로 의원활동을 지원할 수도 있다. 또한 의회 사무처장은 시의회를 대신해서 집행부의 정책 및 업무에 관하여 관여할 수 있다 (제48조 b).

2) 뉴욕시의회 시(의회)법무의정국(Office of city clerk)

시법무의정국장을 보조하는 사무국은 뉴욕시 정부의 가장 오래된 부서 중의 하나인데, Clerk의 본래 임무는 타운 입법 기관의 절차를 기록하고 자치단체의 공식 문서에 도장을 찍고 인증하는 것이었다. 역사적으로 Clerk는 시의회의 Clerk의 역할과 뉴욕주법 하에 조직된 뉴욕시로 알려진 자치단체 조직(Municipal Corporation)의 Clerk의 이중적인 역할을 수행해 왔다.

현재 법무의정국에서는 별개로 구분된 주요 사무소(bureau)를 설치하였는데 로비스트관리과(Lobbying Bureau)와 민원관리과(Marriage Bureau)가 있다.

① 로비스트관리과(Lobbying Bureau)는 로비스트의 등록, 로비스트로부터의 행위들에 대한 정기적인 보고서의 제출, 보고서의 감사를 포함하고 있는 시의 로비법의 집행에 책임을 지고 있다. 또한 로비스트 파일링 내용, 로비스트와 그들 조직의 법과 관련된 훈련 정보를 시민들에게 제공하며, 로비법 위반 조사가 요구될 때 조사부(Department of Investigation, DOI)와 긴밀한 작업을 한다.

② 민원관리과(Marriage Bureau)는 결혼신고 및 등록, 국내 파트너십 등록, 시민 결혼식 관리, 결혼 주례자(officiants)의 등록, 1930년 이후 시 Clerk가 발행한 결혼 기록의 사본과 개정, 비장애 인증서(Certificates of Non-Impediment) 등에 관한 업무와 서비스를 제공한다.

3) 뉴욕시의회 의회전문직 공무원(Legislative professional staff)

뉴욕시의회는 의회 내 전문직제를 설치하여 시정부의 예산과 결산, 지방세 제도의 개선, 예산변경, 지방채 발행 및 시장의 경영보고서 등에 대하여 전문적인 검토

와 분석을 해 줄 수 있는 입법전문직 공무원제(Legislative professional staff)를 운영하고 있다(뉴욕시정부헌장 2010 : 제47조). 이들 전문직 공무원은 지방의회 각 위원회와 의원들을 보좌하여 지방정부 조례 제정, 집행기관의 경영실적 평가 등에 관한 지원활동을 수행한다.

뉴욕시 사무직원은 시의회 운영관련 행정 등을 담당하는 일반직원(central staff members)이며 이중에서 각 위원회별로 전문위원(Committee staffing) 등이 있다. 그리고 시의원 개인별 보좌인력(aides) 등이 있다. 뉴욕시의회는 시의회 운영을 위한 별도의 <운영예산>이 있어서 자체적으로 사용처를 결정하여 시장에게 제출하고 그 운영예산 안에 의회사무직원 보수 총액 등이 배분, 결정된다. 시의회 의결규칙(resolution)으로 결정하여 시장에게 통지한다. 즉, 일반직원의 보수총액은 뉴욕시 차터 제100(c)조에 근거하여 별도로 시의회 승인으로 결정된다. 이때 시의회의원 실 운영비용(Council Member Office Budget)이 구분되며, 그 안에 뉴욕시 의원의 개별보좌인력에 대한 보수총액 등이 결정 배분된다.

〈표 4-10〉 2010년 뉴욕시의회 의원보좌인력 보수총액 결정분

BUDGET OBJ			FY 2010	FY 2010
			POSITIONS	COUNCIL
CODE	CODE	DESCRIPTION		BUDGET
0101	001	Council Members	51	\$5,755,500
	021	Councilmanic Aides		\$11,740,776
	041	Stipend		\$467,500
				Total:0101 \$17,963,776
U/A TOTAL				
			51	\$17,963,776

2013년 현재 뉴욕시의회 사무기구의 총인력(aides and central staff members)은 550명 수준이다.

다. 뉴욕시의회 의원보좌인력 사례

- ① 다음 표는 뉴욕시의 시의회의원 별 보좌인력을 구성하는 의원보좌관의 직위 표준이다.²⁹⁾

〈표 4-11〉 2013년 뉴욕시의원 개인보좌관의 직위표준표

시의원 (지역구 및 의정관리) 보좌실장	Chief of Staff
시의원 지역구 관리국장	Director of Constituent Services
시의원 홍보국장	Director of Communications
시의원 정보보좌관	Community Liaison
시의원 입법보좌관	Legislative Director
시의원 대외(연락)담당관	Scheduler

출처 : 연구자가 조사하여 작성

그리고 뉴욕시의회 의원보좌인력의 평균 보수는 보좌실장(Chief of Staff) \$85,000, 입법보좌관(Legislative Aide) \$51,000~\$52,000 등이며, 입법보좌관의 평균 보수는 뉴욕시정부 전체 공무원 평균 보수보다 약 \$1,000 높다.

- ② 크리스틴 쉰, 뉴욕시의회 의장 : 보좌인력 총 16명
 ③ 뉴욕시 22구 시의원, Peter F. Vallone Jr. (D)의 보좌인력 사례 (2013년 9월)
 - 지역 사무실 : District Office 22-45 31st Street. Astoria, New York 11105

〈표 4-12〉 2013년 뉴욕시의원 지역사무실의 개인보좌관 명단

Chief of Staff	Jonathan Chung
Director of Constituent Services	Jonathan Szott
Director of Communications	Michael Pantelidis
Community Liaison	Daniel Macias
Legislative Director	Sally Frank
Scheduler	Brenda Andrie

29) 이하 미국과 영국 사례분석 내용들에 대해서는 연구자가 직접 시헌장, 시의회 보고서, 시예산보고서, 웹사이트, 시의원 홈페이지 등 관련 웹사이트와 시정부 문서들을 분석하여 재구성하였다.

이외에도 시의원을 보좌할 수 있는 자원봉사(interns)들이 있다. 시의원을 돕는 인턴들은 기본적으로 보수를 받지 않는 자원봉사 방식으로 도움을 주면서 광범위한 의정활동을 지원하고 있다.

3. 로스엔젤레스시의회의 지원체제 운영사례

가. 시의회 사무기구 조직과 인력

1) 로스엔젤레스시 기관구성 및 조직

일반시정부(Municipalities) 의회의 하나인 인구 380만명 이상의 로스엔젤레스시정부(City of Los Angeles)는 시장-의회제(Mayor-Council)를 채택하고 있으며 여기에 위원회제(Commission)를 가미하고 있다. 로스엔젤레스시는 기관구성 조직상 시장-시의회-위원회로 구성되어 있으면서, 기본적으로 시장과 시의회의원(15명 상근 및 유급직)을 4년마다 주민직선으로 선출한다.

시의회 의원의 정수는 15개 구(districts)에서 각각 한명씩 선출되므로 15명임이다. 시장의 경우 두 번 재임할 수 있고, 시의회 의원은 세 번 정도 재임이 가능하다. 그 외에도 시감사관(City Controller) 그리고 시검사(City Attorney)를 4년마다 주민직선에 의해 선출하며 이 역시 두 번 재임할 수 있다.

그리고 로스엔젤레스시에는 각종 위원회가 존재한다. 예를 들면 경찰위원회, 소방위원회, 인사위원회, 기획위원회 등이 그 좋은 예이다. 이들 위원회 위원들은 시의회의 동의를 얻어 시장이 임명한다. 마찬가지로 시정부의 과장(General Managers of the City departments) 수준의 인사도 시의회의 승인을 얻어 시장이 임명한다. 그리고 대부분의 시 공무원들은 시헌장(City Charter)의 공무원 규정에 따라 임명된다. 가장 최근의 효력을 갖고 있는 시정부 헌장(City Charter)은 2000년 7월부터 시행되었으며, 여기에는 주민자치위원회(Neighborhood Councils)의 창설을 규정한 바 있다. 주민자치위원회의 목표는 지역의 수요에 시정부가 잘 반응할 수 있도록 시정부의 통치와 정책결정과정에서 주민들의 참여를 촉진하는데 있다.

로스엔젤레스 시의회는 15명으로 뉴욕시의회 51명, 시카고 시의회 50명보다 적기 때문에 그만큼 미국에서 시장-의회(mayor-council) 지방정부 운영 형태이지만 가장 강력한 시의회 운영시스템의 하나로 인정받고 있다.

2) 시의회 사무기구 및 인력 구성

앞서 밝힌 바대로 로스엔젤레스시는 의회의 권한이 강력하기 때문에, 시의회의 사무기구에 의한 지원 뿐만 아니라 시 집행부에서도 의정활동을 지원하는 지원체제가 가동된다. 예를 들면, 집행부의 행정수장인 수석행정관(city administrative officer, CAO)은 시장이 임명하지만, 시의회의 동의를 필요로 하는 임명직 최고관리자이다. 이 수석행정관은 집행부 업무 뿐만 아니라, 시 행정부 내에서도 의정업무를 담당하고 지원하는 서기국을 통해서 지원하게 된다. 시 집행부의 서기국은 시의회를 담당하는 부서로서 의제준비과(Calendar section), 의제처리과(Council Index section), 기타 의정지원 서비스 제공과(Secretarial Service section) 등 3개 전담팀으로 구성되어 의정활동을 지원하고 있다.

그리고 모든 다른 지방정부의 City Clerk과 마찬가지로 로스엔젤레스 시에서도 시 전체의 업무를 담당하는 법무의정관(city clerk)이 있어서 시의회 업무를 지원한다. 로스엔젤레스 시법무의정관은 재무관(treasurer)과 함께 모두 시장이 임명권을 행사하지만 임명과 해임시 반드시 시의회의 사전동의를 필요로 한다.

한편, 시의회 사무기구는 기본적으로 의회업무 지원인력(legislative support)과 지역구 관련 의정활동 지원인력(constituent services)으로 구분된다. 그리고 시의회를 중심으로 시의회의 강력한 의회활동 및 의정활동을 지원하기 위하여 특별히 독립적으로 운영되는 입법전문인력(legislative analyst)의 지원도 받는다. 이 중에서 시의회 수석입법분석관(CLA, Chief Legislative Analyst)은 2013년 9월 현재 시의회 공무원 중에서 가장 높은 보수를 받고 있다. 시의회 수석입법분석관(CLA)은 시의회의 2/3 이상의 찬성으로 임명, 해임되며 시장의 인사권과 독립적으로 운영된다. 더불어 의회내 상임위원회에 의원들의 입법활동과 관련된 자료조사 및 분석기능을 수행하고 있으며, 또 각 상임위원회에는 입법보조공무원(Legislative Assistant)

이 임명되고 있다. 구성인력은 각 분야 전문가로 충원되고 있다. 이런 의회 사무기구 인력들은 지방의회 및 의원들에 대하여 다양한 입법자료, 전문정보 등을 제공해 준다.

나. 시의회 사무기구 및 인력 운영체제

1) 시의회 법무의정국장

로스엔젤레스시의 city clerk(시법무의정국장)는 시장에 의해 지명되며 의회가 승인한다. 의회 대다수가 동의할 때 시장이 city clerk를 면직시킬 수 있다. city clerk는 의사일정, 절차 등을 준비하는 업무는 물론 시의 인증, 조례, 계약, 기록 등을 관리한다.³⁰⁾

구체적으로 담당업무를 보면, ① 모든 조례, 계약, 기록 및 문서를 보관하며, 근무시간 동안 이를 공개하며, ② 지방의회 회의에 참석하고 각 절차들을 기록한다, ③ 현장에 명시된 것을 제외한 모든 공식적인 진술(oath)과 확증을 관리하며, ④ 현장에 제시된 선거를 감독한다. ⑤ 공식적 보증(bond)을 기록/보관하며, 지방의회가 승인한 공무원 혹은 고용된 자의 모든 법인 담보보증(corporate surety bonds)을 배치하거나 갱신하는 업무를 총괄한다.

2) 시의회 수석입법분석관(CLA, Chief Legislative Analyst)

시의회 수석입법분석관(CLA)은 로스엔젤레스시에서 가장 강력한 임명직 자리이고 이에 대해 지방정부 차터로 임용규정을 정하였으며, 그에 근거하여 수행업무들이 명시되어 있다. 주요 집행업무는 시의회의원들을 위한 시정부 예산분석, 예산수립에 대한 조언 및 정책건의, 분석 등 기술적이고 전문적인 검토의견을 제공한다.

30) 로스엔젤레스시 차터 : [http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/laac/administrativecode?fi=templates&in=default.htm&3.0\\$vid=amlegal:losangeles_ca_mc](http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/laac/administrativecode?fi=templates&in=default.htm&3.0$vid=amlegal:losangeles_ca_mc) (2013년 9월 검색).

입법분야에 대해서는 전반적인 전문사항을 검토 분석하여 의견제시하며 시의회를 대신하여 시행정부의 예산분석 및 평가도 별도로 시행한다. 또한 시의회의 입법과정에서 시장과의 협의사항, 협상 등을 주도하며 수석입법분석관 이외의 직원들은 전문직이지만 채용, 이직 등이 자유롭다. 이 때문에 수석입법분석관은 가장 오랫동안 시의회 업무를 총괄 지휘, 지원하는 자리로서 시의회의 역사를 대변한다고 할 수 있다.

그리고 LA시의의회에는 의원들의 입법기능을 지원하기 위해 수석입법분석관실(Office of Chief Legislative Analyst)이 설치되어 있다. 동 실의 장이 수석입법분석관이며 관련 분석가들이 입법조사 활동을 수행한다. 수석입법분석관(CLA)과 50여명의 전속 입법전문가, 의정지원 인력 등으로 구성된다. 의원의 2/3이상의 찬성으로 임명, 해임이 가능하다.

CLA의 주요 역할을 보면(시정부 현장) ① 시의 투표 요약 대책 준비, ② 의회 위원회에 대한 기술적인 지원 ③ 시의 입법 프로그램을 발전시키는 등 CLA는 시의회를 대표하고 예산을 분석하는 책임자이다. 또 CLA는 입법 과정에서 입법 쟁점에 대한 관련 조사와 선택을 제공하며 시장과 여타 선출직 공무원과의 협상을 지원하는 역할도 수행한다.

3) 시의회 의회전문직 공무원

시의회 각 상임위원회에는 입법보조공무원(Legislative Assistant)이 임명된다. 그리고 시의회 사무실에 상근하는 보좌관(City Hall Staff)은 10명 내외로 주로 의원의 입법활동을 지원한다.

또 지역구 내에 있는 사무실 보좌관(Office Staff—선거구)으로 이는 주로 개인 보좌인력(City Hall Staff)이다. 그리고 지역구 사무실에서 근무하는 지역구 (개인) 보좌인력(District Staff)으로 구분하여, 임용하고 있으며 각 의원마다 지역구 크기마다 인원수는 차이가 있지만 주로 6명 내외로 있다. 지역주민의 민원수렴 기능을 주로 보좌한다.

다. 로스엔젤레스시의회 의원보좌인력 사례

시의회 사무실에서 근무하지만, 지역구에 주로 근무하는 의원(전문)보좌인력에 대한 예산지원은 시의원 개인에 대해 책정된 전체 예산범위 내에서 보좌관 수와 보좌관 개개인의 연봉을 의원이 정하여 지급한다. 수석보좌관 수준은 연봉이 8만 달러 수준에 전용차량도 제공되기도 한다.

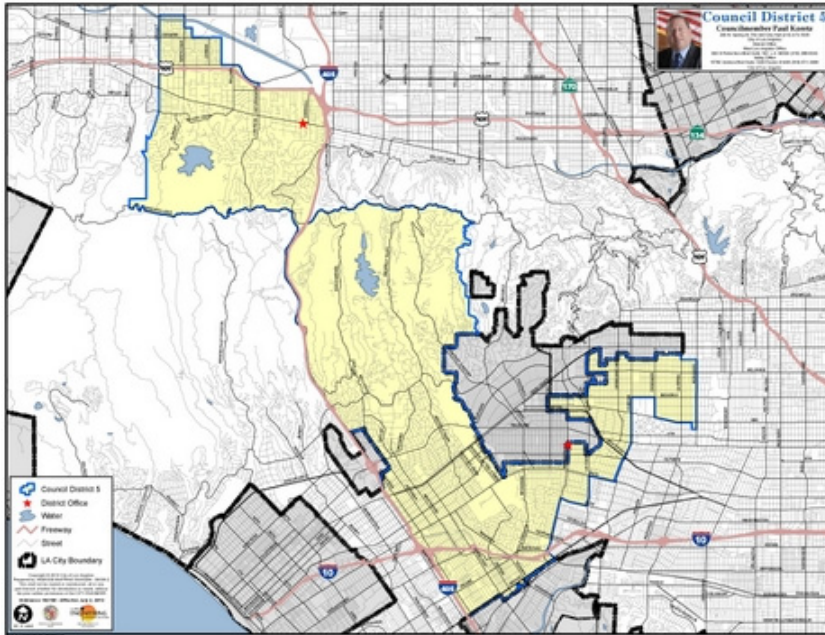
2013년 예산기준으로 로스엔젤레스시의 의원의 연보수는 평균 \$178,789.18의 수준이 된다. 이때 수석입법분석관 등 의회입법 및 의정전문보좌인력의 보수들이 보통 시의원의 보수보다 더 높은 수준이다. 하지만 시의원에게도 전용차량, 퇴직금 등이 지급되며, 보수 이외에 3개 정도의 사무실 운영비, 15명 내외의 보좌관 활동비, 각종 장비 구입비, 공무여행, 자료집 발간 등 입법활동에 수반되는 예산 등이 폭 넓게 지원된다.

시의회 중에서 가장 높은 연봉을 받는 전문직 공무원의 순위는 다음과 같다. Chief Legislative Analyst Council \$256,803.12, Asst Chief Legis Analyst Council \$201,776.49, Asst Chief Legis Analyst Council \$165,390.48, Asst Chief Legis Analyst Council \$165,390.48, Legislative Analyst V Council \$156,319.69, 다음으로 시의회(지역구 사무실에 주로 근무하는) 의원보좌관들(Council Aide, VII 급)의 보수는 \$154,846.08 수준이다.

① 제5선거구 지방의원 Paul Koretz (폴 코레츠)

로스엔젤레스 시의회의원인 폴 코레츠의 지역구에는 약 26만 명의 주민이 거주하고 있으며 다음의 지역들을 포함하고 있다(다음 지역구 지도 참조) : Bel Air, Beverly Crest, Beverlywood, California Country Club, Carthay Circle, Century City, Cheviot Hills, Comstock Hills, Encino, Fairfax, Hollywood, Melrose, Oak Forest Canyon, Palms, Pico-Robertson, Roscomare, Tract 7260, West of Westwood, Westside Village, Westwood, Westwood Gardens and Westwood South of Santa Monica.

〈그림 4-3〉 로스엔젤레스 제5선거구 지역도



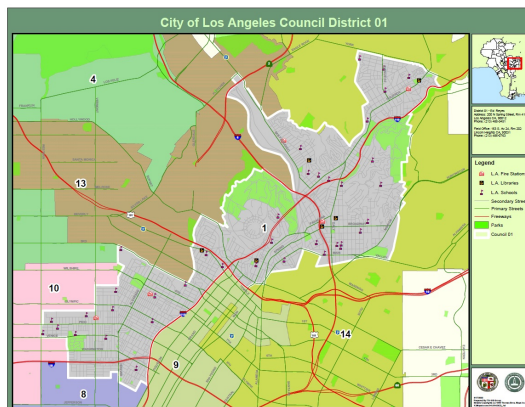
2013년 기준으로 폴 코레츠 지방의원을 보조 및 보좌하는 전체 인원(Staff)은 18명이며 다음 표와 같이 근무지에 따라서 인력구성이 다르게 운영되고 있다.

City Hall Office (2+8)	West Los Angeles Field Office (5)	Valley District Office (3)
Chief of Staff Deputy Chief of Staff Director of Communications Director of Planning and Land Use Senior Legislative Deputy Legislative Deputy Deputy of Environmental Affairs and Sustainability Office Manager Council Deputy Executive Assistant	Chief Field Deputy, Senior Field Deputy Economic Development Director / Westwood Deputy Community Liaison / Field Deputy Council Aide	Planning Deputy Field Deputy Council Aide

② 제1 선거구의 길 세딜(Gil Cedill) 지방의원(Councilmember)

이 지방의원의 보좌관들은 지역구 사무실 현장지원 보좌관 7명, 시의회 사무실 보좌관 9명 등이 활동하고 있다.³¹⁾

City Hall Office (시의회 사무실) (9)	Glassell Park Office (지역구 사무실) (7)	관할 지역
Chief of Staff Deputy Chief of Staff Senior Planning Deputy Special Projects Deputy Planning Deputy Communications Deputy Office Manager Council Aide Council Aide	District Director	
	Deputy Field Director	Lincoln Heights, Cypress Park, Glassell Park
	Field Deputy	Mt. Washington, Montecito Heights
	Field Deputy	Angelino Heights, Chinatown, Elysian Park, Highland Park, Solano Canyon, Victory Heights
	Field Deputy	Koreatown, Pico Union, Temple Beaudry, University Park, Westlake
	Director of Constituent Services	Chinatown, Highland Park, Montecito Heights, Mt. Washington, Angelino Heights, Elysian Park, Solano Canyon, Glassell Park, Victory Heights
	Constituent Services	Cypress Park, Lincoln Heights, Koreatown, Pico Union, Temple-Beaudry, Westlake, University Park



31) <http://council.lacity.org/Directory/CouncilDistrict1/Contact/index.htm>.

제1 선거구의 경계는 다음의 지역들을 포함하고 있다 : Glassell Park, Cypress Park, Highland Park, Mt. Washington, Solano Canyon, Elysian Park, Echo Park, Westlake, Angelino Heights, Temple Beaudry, Chinatown, Forgotten Edge, Lincoln Heights, Montecito Heights, Pico Union, Adams-Normandie, University Park, Victory Heights, Koreatown, Mid Cities and Mac Arthur Park.

③ 제9 지역구의 시의원인 Jan Perry (여자 시의원)

지역구에서 보좌하는 인력조직의 경우, 지역구의 사무실 배치 수에 따라 다를 수도 있다. 예를 들면, 9지역의 시의원인 Jan Perry 여자 시의원의 경우 다음 표로 보는 바와 같이 두 장소로 나뉘어 보좌인력이 조직 운영되고 있다.

시의회에서 보좌하는 인력	지역구 사무실 보좌인력
Chief of Staff (개인의원 보좌인력 중 모든 업무를 관장) Assistant Chief of Staff Executive Assistant/Scheduler for Councilwoman Jan Perry Senior Deputy Communications Director Senior Policy and Planning Advisor Legislative Deputy Economic Development Consultant Council & Communications Aide	District Office Director Interim Field Director Director of Educational Initiatives Senior Field Deputy Field Deputy Council Aide

4. 미국 제도의 특징 및 시사점

가. 다수의 지방정부에 강력한 권한의 시의회 존재

미국 대도시 지방정부의회의 운영사례로부터 얻은 결론은 다음과 같다. 우리가 아래 표의 2006년을 기준으로 미국의 대도시 지방정부의 기관구성 유형에서 보는 바와 같이 가장 선호되는 기관구성 형태는 시의회-전문경영인형(Council-Manager Government)의 지방정부 체제이다(2006년 기준 49.1%).³²⁾

〈표 4-13〉 미국 지방정부의 기관구성 유형 분류(1984~2006)

기관구성 유형	2006	2004	2000	1996	1992	1988	1984
Council-Manager	3,505 (49.1%)	3,453 (48.7%)	3,302	2,760	2,441	2,356	2,290 (35%)
Mayor-Council	3,096 (43.3%)	3,089 (43.6%)	2,988	3,319	3,635	3,686	3,686 (56%)
Commission	143 (2.0%)	145 (2.0%)	143	154	168	173	176 (3%)
Town Mtg.	337 (4.7%)	338 (4.8%)	334	365	363	369	370 (6%)
Rep. Town Mtg.	63 (.9%)	63 (.9%)	65	70	79	82	81 (1%)
Unknown		3(.04%)					
Total*	7,144 (100%)	7,091 (100%)	6,832	6,668	6,686	6,666	6,603 (100%)

이 통계에서 보면 시의회-전문경영인 형태의 지방정부가 많다는 것은, 그만큼 의회우월적 기관통합형이 대부분이라는 것인데, 그 이유는 지방정부의 책임자는 당연히 주민대표기관인 의회로 보았고, 집행부는 단지 의회가 결정한 정책과 예산으로 행정을 수행하는 행정기관에 불과한 것으로 보아 의회의원이 모든 것을 통치하고 책임지는 통합형을 선호하였던 것이라 할 수 있다. 하지만 대도시 25개를 사례로 본 지방정부 유형에서는 시장-의회(mayor-council)로 운영되지만 시의회의원의 자치입법권, 임명(동의)권, 예산승인권 등 상대적으로 대등한 권한을 행사하는 대의기관의 역할을 수행하면서 우리나라 지방의회와 달리 충분한 지원체제로 의정활동의 뒷받침을 받고 있다.

32) 총통계(Totals) 수치는 주민수 2,500명 이상의 지방정부에 대한 통계이고, 주민 2,500명 미만의 지방정부는 대략 3만 여 개로 추정되고 있다. Source for statistics inside table only : "Inside the Year Book : Cumulative Distribution of U.S. Municipalities" in The Municipal Year Books 1984-2006, published by the premier local government leadership and management organization, ICMA, Washington, D.C.

구분	지방정부 조직차원의 지원체제			의원 개인별 지원체제
	법무·의정국	시의회지원국		지역구 의원보좌관
명칭	시법무의정국장 (City Clerk)	Legislative professional staff (Aides)	입법(수석)전문관 Legislative analyst	Legislative Aides (Staff)
직무	기록, 인허가, 의정절차, 법령공포 등 시사무의 법률적 관계 전반을 담당	의회업무 지원인력 (legislative support)	상임위원회에서의 전문위원 등 역할	지역구 관련 의정활동 지원인력 (constituent services)
신분 보장	시정부 직업공무원	시정부 직업공무원	시정부 직업공무원	전문(임시직)직 공무원
총원 절차	공개채용	공개채용	공개채용	- 지방의원이 개인별로 임의 채용 - 전문직 공개채용

〈표 4-14〉 미국 지방정부 수준의 의정·입법 분야 전문직 공무원 임용자격 요건

직급	의회 및 집행부 관련분야 전문직 공무원의 최소임용자격
Aide	Typically requires high school diploma, GED or equivalent and one or more years of government, public service or customer service experience
Analyst	Typically requires completion of two years (60 semester or 90 quarter units) of college work and two or more years of government, public service or customer service experience
Advisor	Typically requires a Bachelors degree or equivalent and two or more years of government, public service or customer service experience
Director	Typically requires a Bachelors degree in political science, public administration, business administration, journalism, public relations or related field and five or more years of government or public service experience. Experience working for an elected official at the federal, state, or local level or as a public or private sector manager is highly desirable. A Masters degree in public or business administration; or a degree in a technical field related to a municipal function is highly desirable

나. 법무의정국장(city clerk)에 의한 긴밀한 지원체제

미국의 법무의정국장(city clerk)은 시 전체의 선거인명부 관리, 법률과 조례의 공포, 시행정업무에 대한 법적 기록관리 등 시 전체의 법무업무를 총괄하지만, 동시에 시의회의 회기운영절차 등 의정지원에 관한 업무도 총괄 지원하는 기능을 담당한다. 하지만 법무의정국장에 대한 임명이나 선출 등은 지방정부에 따라 임명서 방식이 다양한 편인데 city clerk는 지방자치단체의 개별적 사정에 따라 주민에 의해 직접 선출되거나, 지방의회 승인 하에 단체장이 임명하거나, 의회가 임명한다.

다만 city clerk는 지방정부 단체장과 지방의회로부터 독립적인 위치에 있으면서 지방의회 입법 활동의 기록 관리를 주요 업무로 담당하고 독립적인 제3자적인 기관의 역할을 수행하고 있다.

다. 의원의 개인보좌인력은 정치입문의 통로로 활용

미국에서 시의원의 개별 보좌관 인력들은 의회우월주의에 의한 책임정치의 구현에 그 초점을 두고 있기 때문에 의원의 입법활동을 지원하고, 시의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 정치를 지망하는 젊은 엘리트들에게는 매우 매력 있는 자리로서 선거 시 자원봉사로 의원선거를 도운 사람이나 각 분야의 전문가들로 충원되고 있다. 말하자면 지방의회 수준에서 의원 보좌관들은 의원의 입법활동을 지원하면서 개인의 경력을 쌓은 후 의원선거에 출마하는 경우가 많아 정치가로 진입하는 유력한 통로가 된다.

제3절 영국 지방의회의 사무기구 및 인력운영 사례



1. 영국 지방정부의 유형

영국은 1970년대부터 지방행정의 효율성 제고를 위해 지방자치단체 통·폐합과 계층구조 축소를 지속적으로 추진하여 25년 이상 존속하고 있는 자치단체가 하나도 없는 실정이다.

2013년 현재 영국 국민의 3분의 2 이상이 통합지방정부(Unitary Local Authority) 관할지역에 거주하게 되면서 평균 주민 수는 약 150,000여명으로 서유럽 대륙계 국가들의 평균 10배 수준이다. 잉글랜드 지역에 가장 많은 인구들이 살고 있고, 이 지역을 중심으로 지방정부의 자치계층이 2층제 또는 통합형으로 역사적 변화를 거치면서 동시에 기관구성 통치구조도 다양해져 왔다.

영국의 기초정부(District)의 경우 평균 인구는 7만~8만 명으로 지방의회 의원의 임기는 4년이며, 지방의원의 정수는 도시형 디스트릭트의 경우 50~80명이고, 농촌형 디스트릭트는 30~60명 수준이다. 카운티의 평균 주민수는 150만 명이고 지방의원 정수는 60~100명 수준이다.

2. 스코틀랜드 지역정부의회의 지원체제 운영사례

가. 스코틀랜드 지역정부의 광역의회 구성

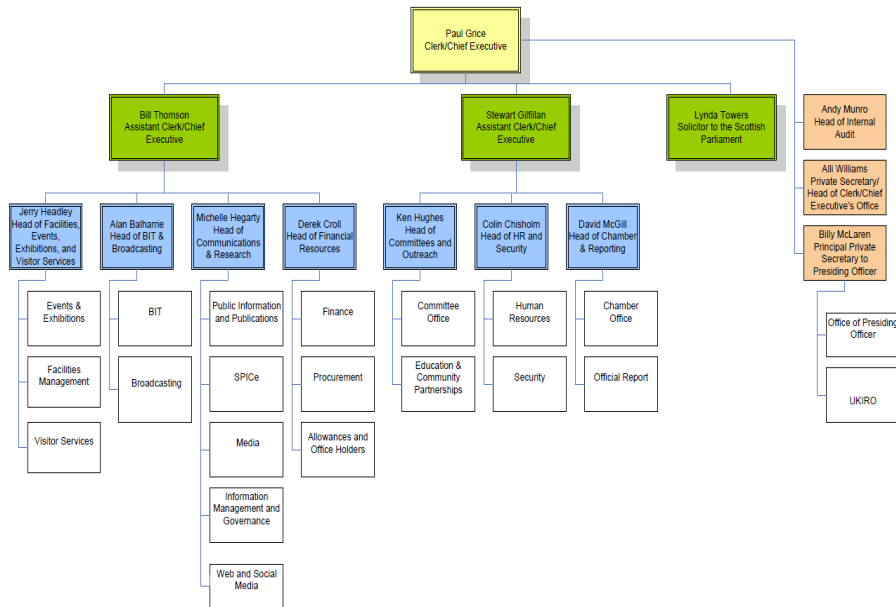
영국에서 스코틀랜드는 지역정부를 구성하고 있다. 따라서 우리나라의 광역자치단체의 차원과 유사한 지방정부인데, 스코틀랜드 지역의 총인구는 2008년 추정에 따르면 5,168,500명이며, 지역정부 수도인 Edinburgh는 약 446,110명이 거주한다. 이 지역에서 가장 큰 도시는 Glasgow이며 약 577,980명이다. 타 주요 도시의 인구는 Aberdeen (179,950), Dundee (141,930), Inverness (42,400), Stirling (33,060)

등이다.

지역 내에는 353개의 지방의원 선거구가 있고, 스코틀랜드 전체적으로 통합지방정부 의원 1,222명이 있다. 지방정부법 개편에 의하여 이들 지방정부 통치 모델은 과거의 통합형, 직선제 시장형, 리더-내각형 등 다양한 기관구성 형태에 기초하고 있다.

한편, 스코틀랜드 지역정부 구성의 법적 근거와 지위로는 1998년 영국 국회가 제정한 스코틀랜드법(Scotland Act)은 스코틀랜드 지역의회를 설치 운영하도록 하고, 법률제정권을 부여하였다(Scotland Act 1998, ss. 28(1), 29(1)).³³⁾

〈그림 4-4〉 스코틀랜드 지역정부 조직도



<http://www.scottish.parliament.uk/abouttheparliament/>

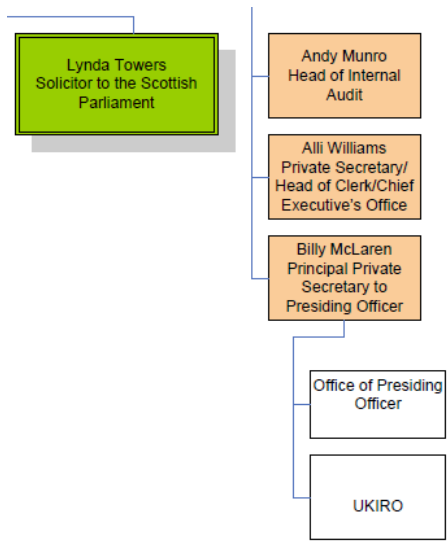
33) 지역정부의 집행기관 구성에 대한 법적 근거는 스코틀랜드법 제2부 44~66조에 근거한다(Part II of the Scotland Act, ss 44 to 63).

스코틀랜드 지역의회(Scottish Parliament)는 다수당 대표로 제1장관을 선출하고 제1장관은 스코틀랜드 행정부(Scottish Government)의 수장이다. 이는 전통적인 의원내각제 형태의 기관통합형 통치구조를 계승한 것이다. 지역정부의 기관구성 형태는 전형적인 의회-집행부 통합형의 의원내각제 정부를 구성하고 있으며, 스코틀랜드 지역의회(Scottish Parliament)에는 총 129명의 광역의원이 있다.

이들 지역 의원은 73개 선거구 다수 득점자(constituency members)와 스코틀랜드 8개 지역을 대표한 각 7명씩 지역의원(regional members)으로 선출되었다. 이 방식은 유럽연합의회 구성방식과 유사하며, 이와 별도로 영국 전체 하원의원 중에서 스코틀랜드 대표 국회의원은 59명이 있기도 하다.

나. 스코틀랜드 지역정부의 광역의회 사무기구

〈그림 4-5〉 스코틀랜드 지역정부 조직도상 의회업무 관련부서



의회-집행부형의 통치구조상 집행부 내에 광역의회의원을 지원하는 부서가 함께 설치 운영되고 있다(그림 참조). 그리하여 지역의회의원 중에서 집행부위원으로 행정기관의 업무를 담당하는 6명의 지역의원들은 집행위원(Scottish Parliamentary

Corporate Body members)의 지위를 갖고 지역정부의 의정활동과 함께 시행정부의 업무의 일부도 담당하고 있다. 따라서 집행기구(Scottish Parliamentary Corporate Body)를 중심으로 지역정부의원들은 지역의회의 의정활동에 필요한 지원을 받고 있으며, 따라서 의정업무를 담당하는 부서를 포함한 지역정부 조직 전체에 종사하는 지역정부공무원 총수는 500명이다.³⁴⁾

이 중에서 지역의회의 의정활동을 집중적으로 지원 담당하는 부서는 우선 지역정부 법무국장(Solicitor to the Scottish Parliament), 지역의회의장실(Presiding Office), 지역정부 법무의정담당관(Head of Clerk) 등이다.

다. 스코틀랜드 지역의회의원의 보좌인력 사례

한 광역의원 사례를 보자. 보수연합정당 소속의 여성의원인 Mary Scanlon이라고 하는 지역의회의원의 보좌인력은 6명으로 다음과 같다.

지역구 사무실 담당	Constituency Office
현장(사례)조사관	Case Worker
연구관	Researcher
지역의회 의원사무실 담당	Parliamentary Office
지역의회 의원사무실 입법보좌	Parliamentary Aide
의원정무보좌	Personal Assistant

이들 스코틀랜드 지역의회의원의 보좌인력에 대한 인건비 근거를 보면, 모든 지역의원들은 지역의원별로 상한선이 정해진 보좌인력 사용 인건비(staff salary costs)의 총액을 넘지 않는 범위 내에서 개인의 의지에 따라서 인원수를 고려하여 채용할 수 있다. 정당별로는 당 전체에 할당된 보좌인력 공통비용(Pool costs)의 한도를 넘지 말아야 한다.

이 모든 인건비는 당회계연도의 지역의원 보좌인력 인건비 계정율(financial year specified in the Schedule of Rates)에서 정한 한도를 지켜 사용해야 한다. 보좌인력 인건비 내역을 보면, 시간외 근무수당, 기타 여비 등은 지원하지만, 국민의료

34) <http://www.scottish.parliament.uk/abouttheparliament/>

보험비 등은 제외된다. 이외에도 지역구 사무실 운영비 등 여타 의정활동을 위한 지원비를 책정해 두고 있다.

〈표 4-15〉 스코틀랜드 지역회의의원 의정활동 및 지원인력 인건비

1회기년도 기간 내의 의원보좌인력 인건비 상한액	£60,300 (파운드)
1회기년도 기간 내의 지역구 사무실 운영비	£16,900
1회기년도 기간 내의 통신사용비	£1,270
1회기년도 기간 내의 의정활동을 위한 숙박비 상한액	£13,000
1회 숙박비 상한액 (스코틀랜드 지역수도권 외)	£144

출처 : 스코틀랜드 지역의회 의정비 산정표(Members Expenses Scheme, 2013).

3. 영국 대도시 지방의회의 지원체제 운영사례

가. 맨체스터시 지방의회 사무기구 및 인력 운영체제

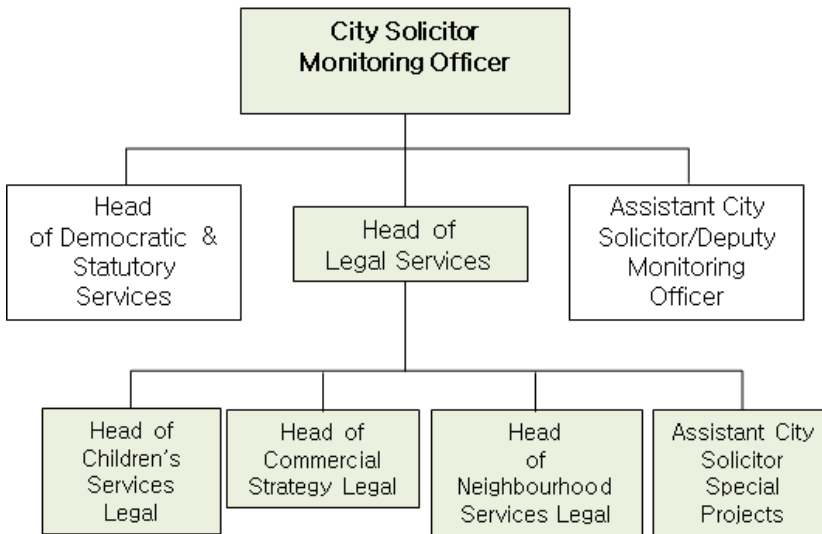
인구 50만 수준의 맨체스터 대도시의 기관구성이 ‘리더(시장)+의회 내각집행부형’으로 32개 선거구를 중심으로 96명의 지방의원들이 선출된다. 리더와 집행위원으로 구성된 운영(집행)이사회는 지방의원 9명이 집행부의 업무를 담당하고 있으며 상임위원회와 분과위원회 등으로 운영된다. 지방의원의 의정활동에 대해서는 맨체스터시 지방정부헌법 제6장 시의회 활동을 위한 공용물건 사용 등으로 명시되어 있다. 그리고 지방의회 의원과 사무국 직원 간의 업무적 관계를 규정한 원칙, 조례 등도 제정되어 있다.

지방의원에 대한 지원제도 근거는 시 지방정부헌법 제6장(Part 6 Section F)에서 “집행부로부터의 전적인 지원을 받을 수 있다”는 점을 규정하고 있으며, 이것으로 지방의원이 지원받을 수 있는 근거가 된다. 지방의원의 개인보좌인력에 대해서는 주로 제7장 ‘지방의원 보수 기준’에 명시되어 있다. 여기에서 기본수당에 지방의원으로서 의정활동을 수행하기 위한 사무실 사용비도 포함되어 있다.³⁵⁾

35) A basic allowance of the amount specified in Schedule 1 is payable each Year to each Member. The basic allowance is inclusive of provision for all telephone expenses (including mobile phone), travel

맨체스터 시정부의 시법무의정관(City Solicitor)에 대해서는 시 지방정부 헌법 제3장section F에서 규정하고 있는 바, 시법무의정관은 미국의 City Clerk과 마찬가지로 시의회의 법적 자문 등 의회 사무처 수장의 역할과 함께, 시정부의 모든 재산 및 등기, 청원 등, 법무업무를 총괄하는 권한을 행사하고 있다. 시법무의정관은 동시에 시업무 감찰관(Monitoring officer)으로서 법무업무 관련 조사관, 규제심의 등 다양한 업무들도 수행한다. 집행부에 소속되어 있으면서도 별도의 기능을 수행하고 있고, 의정지원업무도 동시에 수행하고 있다.

〈그림 4-6〉 맨체스터시의 시법무의정관 중심의 의정활동 지원체제



출처 : Manchester 시정부 인사위원회(Personnel Committee on 16 March 2011) 결정 사항, 2013년 내부
자료 : Manchester City Constitution (시정부 헌법), 2013년 5월.

맨체스터시정부의 법무의정국장(City Solicitor)은 맨체스터시 집행부 조직 하에 위치해 있으면서, 지방의회 본회의와 상임위원회 등 의정활동 업무를 총괄적으로 지원하는 역할을 담당한다.

and subsistence, office and all other expenses incurred in carrying out a Members' duties except where otherwise provided for in this Scheme or where facilities are provided free to Members by the Council.

〈표 4-16〉 맨체스터시 시법무의정국의 운영체계

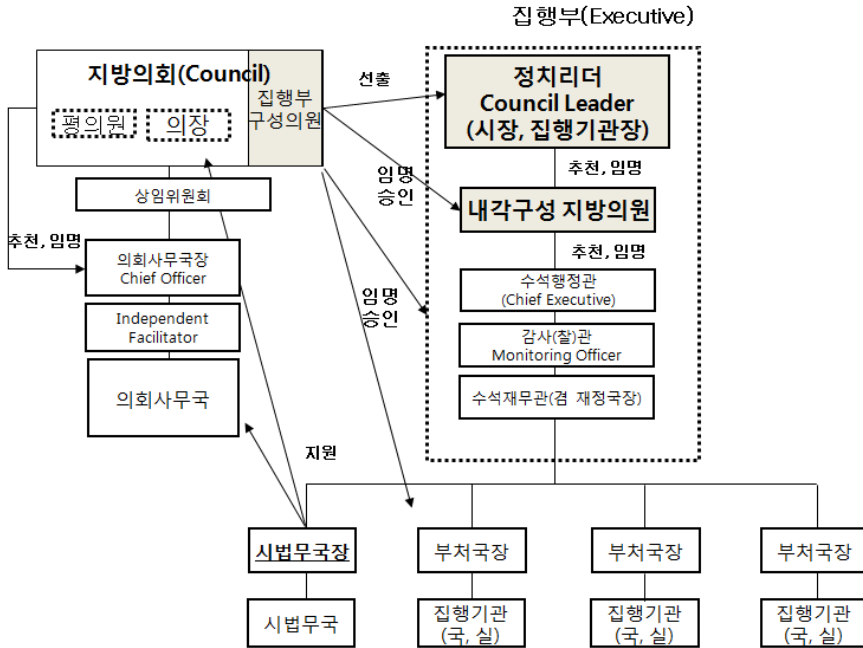
시의회 법무의정국 지위	보수 (파운드)	기능
City Solicitor (시법무의정국장)	116,238.00	시정부 법무관이면서 법정감찰관(Monitoring Officer) 역할을 수행하고 동시에 시의회 의정 절차 등에 관한 지원을 총괄
Assistant City Solicitor and Deputy Monitoring Officer (시법무의정차장 겸 법정부감찰관)	63,501.00	시법무의정국장을 지원하고, 시정부헌법에 관련된 주요 법무업무, 거버넌스업무 등 담당
Head of Democratic and Statutory Services (선거법무과장)	63,501.00	선거업무, 선거인명부 관리, 지방의회 업무 지원, 위원회 등에 법무서비스 등 지원
Head of Legal Services (의정지원과장)	75,663.00	시의회 의정지원, 의회운영, 의사진행 등 총괄
Head of Children's Services Legal (아동법무과장)	65,000.00	아동복지 지원, 복지서비스 등에 관한 법무 업무 총괄
Head of Neighbourhood Services Legal (근린서비스법무과장)	65,000.00	근린서비스 및 성인복지, 고용 등 법무업무 총괄
Head of Commercial Legal Strategy 상(경제법무과장)	69,126.00	상공업 분야 법무서비스 총괄
Assistant City Solicitor Special Projects (시사업법무과장)	63,810.00	시정부 정책 및 프로그램, 상경제 활동 관련 법무업무 총괄

나. 리버풀시의회 사무기구 운영사례

리버풀시(Liverpool City Council)의 기관구성 형태는 시의회-집행부 간 통합형(2012년 5월 이전)에서 직선시장-시의회 내각집행부형 통치체제로 전환하였고, 이를 위해서 2012년 5월 3일 직선시장을 선출하였다.

리버풀시의회(Liverpool City Council)는 현재 90명 시의원으로 구성되며, 이들에 대한 의회사무처의 지원체제는 지방정부헌법, 제14조 3항에 근거를 두고 유지되고 있다. 의회사무국장 또는 의정법무국장(a chief officer or clerk)이 인사관리를 맡기도 한다. 시의회의장 역할은 매 1년마다 의회에서 선출되는 의전시장(Lord Mayor)이 담당하며 시의회와 집행부 간 통합적 기관운영 관계를 유지하는 거버넌스 체제이다.

〈그림 4-7〉 시의회와 집행부 간 통합형 기관운영 관계



4. 영국 제도의 특징 및 시사점

가. 집행부-의회의 기관통합형 의정활동 지원체제 유지

영국 지방의회의 큰 특징 중의 하나는 기관통합형이 주류를 이루고 있는 바, 이는 지방의회 중심의 책임내각형 집행부(Cabinet System) 제도가 중심이다. 이러한 통치 거버넌스 시스템에서는 지방의회에서 의회사무직원 인사권을 모두 행사하는 방식으로 운영되며, 지방공무원 중 고위직(의회직 포함)공무원의 정치적(자율적)임용제도가 큰 기능을 담당한다. 이때에도 대도시 지방정부는 지방정부헌법(Local constitution)의 제정을 통해서 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담 등을 명시하여 이행하고 있다.

나. 집합적 지원체제의 활용

영국 대도시의회는 지방의원의 의정활동에 대한 지원을 할 때 주로 정당을 기반으로 한 집합적 지원체제를 적극 활용하고 있다. 이를 기초로 지방의원들은 전체 회의나 위원회의 회의 참석 외에 선거구에 가서 상담소를 운영할 수 있다. 사무실 제공은 각종 위원회의 위원장, 정당 지도자에 한정하는 것이 보통이나, 주로 스코틀랜드 지역의회와 같이 규모가 큰 지역정부의회, 대도시의회 등이 중점적으로 의정활동 지원을 위한 별도의 인건비 등을 책정하는 추세에 있다.

그리고 기타 모든 의원들이 공동으로 이용할 수 있는 의원실을 제공하는 경우도 있다. 또한 의원 개인 자택에서 직무수행활동을 하는 경우도 있는 것처럼 다양하게 의정활동을 하고 있고, 그에 대해서는 지방정부의 예산이 허용되는 한도 내에서 상한액을 결정하여 지원하고 있다.

다. 지방의회 지원체제를 위한 운영예산 결정권

대체로 영국 지방정부 경우는 의회 전체 수준에서 모든 의원들에게 개인비서를 제공하고 있지는 않지만, 집행부 책임을 맡고 있는 지방의원들에 대해서는 예외없이 의원들의 지역구를 중심으로 한 일반 사무경비, 비서 및 조사수당 등의 명목으로 의회에서 지급하는 ‘사무실 운영비’(Office costs allowance) 등 상한액 수준을 정한 범위 내에서 자신의 필요에 따라 다양한 형태로 개인보좌인력을 고용하고 있다.

지방정부의회에 따라서는 소속정당이 같은 여러 명의 지방의원들이 공동으로 지방의회 사무기구 내에 의원보좌실을 설치 운영하고, 공동으로 개인보좌인력을 고용하여 활용하기도 한다.

이와 연계해서 앞의 의정지원 비용명세서에 살펴 본 바와 같이 일반 사무에 대한 보조가 필요하다면 사무비서(secretaries)를, 조사에 대한 보조가 필요하다면 조사비서(research assistants) 등을 소속 정당에 할당한 의정활동 지원비 예산총액 한도 내에서 각각 고용할 수 있다.

결과적으로 고용된 개인보좌인력의 보수, 근무조건, 고용기간, 업무활동의 범위 등은 의원 개인의 필요에 따라 재량껏 결정할 수 있으며, 일반적으로 의정활동

지원에 사용되는 비용명세서에 근거해서 정당하게 사용되는 것이 중요한 규정이다. 그리고 당연히 기관통합형이 대부분인 영국 지방정부는 집행부 공무원들도 지방의회 의정활동을 지원하기 위해 의회사무기구 등을 매개로 또는 직접적으로 지방의원의 의정활동 지원을 상시적으로 제공하고 있다. 또한 시법무관(City Solicitor)이 집행기관 전체의 (법무)감찰관으로서 집행부 기능 뿐만 아니라 시의회의 의정절차, 선거인명부, 인허가절차 등 다양한 법무지원업무도 총괄적으로 수행하는 통합운영체제로 유지되고 있다.

제4절 프랑스 지방의회 지원체제 운영사례



1. 프랑스 지방의회의 특징

프랑스의 기초자치단체(코뮌)는 인구 5천이하가 전체의 96.5%로서 지방의원의 임기는 6년이며, 지방의원의 정수는 9~69명으로 주민 100명 이하는 9명, 인구 30만이상은 69명이다. 중간자치단체(데파르트망) 의회의 임기는 6년으로, 의원정수는 20~68명 정도이다. 인구규모와 비교하면 세계 최대의 대의회제를 운영하는 셈이다.

2007년 기준으로, 기초의원만 514,519명이며, 이중에서 433,928명은 주민수 3천 5백명 미만의 기초자치단체의 의원들이다. 3천5백 이상의 주민이 거주하는 기초자치단체의 의원들은 80,591명이고, 이중에서 파리, 리옹, 마르세이유 대도시 의원수는 총 704명이다(지방의원 총수 : 520,436명 : 기초의원수 514,591, 도의원수 4,037 지역의원수 1,880 등)³⁶⁾

36) 프랑스 통계자료, Les Collectivités locales en chiffres 2007, 2007년 3월, 프랑스 내무부 발간.

2. 지방의원의 의정활동 지원체제

지방의원의 의정활동을 위한 민·형사상 보호는 1992년까지 1974년 법규정에 근거하였으나 1992년 2월 3일 법에 의해서 지방의원의 민·형사책임과 직업상의 보호에 관하여 새롭게 규정하고 있다. 개인직업을 가진 지방의원들이 의정활동으로 인하여 직장을 결근하게 되는 경우 이의 정당성을 인정하도록 법적으로 그 보장을 강화하고 있고(1992년 11월 16일 시행령), 주민 10만 이상의 지방의원 및 시장의 의정활동에 대하여 시간 초과에 관한 보상수당을 지급한다. 기타 퇴직과 관련해 프랑스는 모든 국민이 국민건강보험과 국민연금보험의 혜택을 받고 있는 가운데 1992년 이전까지 시장과 부시장에게만 적용되었던 퇴직보상급여를 1992년 2월 3일 법에서는 지방의원 모두에게도 퇴직보상급여 혜택을 확대시켰다. 따라서 의정활동 급여를 받는 모든 지방의원은 국민연금제도 이외에도 별도의 보충퇴직급여 혜택을 받고 있으며 이에 대한 납부액은 지방자치단체의 의무적 경상경비로 규정해 지급하고 있다.

지방의정활동과 관련하여 발생한 민사상의 사고 등 손실보상의 경우는 1941년 기초자치단체법으로부터 자치단체가 금전적 보상의 책임을 지도록 규정하여 왔으며 1992년 법 제44조에서 더욱 그 보장조건을 확대하는 규정을 제정하였다.

그러나 지방의원의 개인적인 책임으로 발생한 사고 등에 대해서는 모든 지방의원들로 하여금 각자가 개별보험에 가입하여 그 보험제도를 통해서 공무수행 상 고의에 의하지 않은 신체적·물질적 손해발생, 형사상·경범죄상 소송이 발생할 경우에 대한 소송경비 등을 보장받을 수 있도록 보험제도 활용을 권고하고 있다.

3 지방의회 지원체제의 특징

프랑스 지방의회는 기관통합형으로 지방의회의 의장이 단체장이 됨으로써 의정일치에 의한 강력한 집행권을 행사하고 있고, 국가사무와 지방사무를 동시에 수행하는 이중적 행정주체의 역할을 담당한다. 특히 자치단체의 수를 고려해 볼 때 너무나 규모가 작은 지방자치단체들이 대다수를 구성하고 있어서 국토정비와 설비투자 등 비용이 많이 드는 현대 지방자치단체의 임무를 수행하기에는 물질적

· 재정적인 수단이 아주 미약한 상황에 있다. 하지만 이 같이 불리한 여건을 극복하기 위해서 수많은 자치단체간협력조합을 활용하고 있다.

집행부와 의정업무 등을 총괄하는 수석행정관으로서 행정사무총국장(Secretaire General)이 의회로부터 임명된다. 이를 포함하여 주요 행정부서의 장을 의회에서 선임하고 있으므로, 이를 통해 의회가 집행부서에 깊숙이 관여하고 있다. 결과적으로 프랑스와 같은 통합형 기관운영체제에서는 의회가 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제뿐만 아니라 기관운영에 있어서도 의회의 영향력 아래에 놓여 있어 의회의 권한이 강한 기관구성 형태로 평가된다고 할 것이다.

프랑스에서는 단체장의 직무를 겸직하고 있는 지방의회 의장에 대해서도 적극적인 지원체제가 가동된다. 의장비서실의 비서관들은 이들에 법적으로 정해진 특정업무가 있는 것은 아니지만, ① 첫째, 일정관리, 인터뷰, 우편물 관리, 연설문 작성 지원 등의 의원 일상 업무 보좌, ② 둘째, 의원과 같은 당 소속의 의원들과의 관계 및 다른 당의 의원들 간의 관계 유지, ③ 셋째, 언론 관리 및 홍보 활동 등을 담당한다.³⁷⁾

4. 개인 지방의원에 대한 지원체제

프랑스 지방공무원 제110조에 근거, 지방의원들은 자유로이 자신의 비서관들을 채용하고 임무를 부여할 수 있게 되어 있다. 이러한 자율적 권한은 각 지방의회에서 결정 하에 이루어지며, 예산과 인원수 등도 이곳에서 결정된다. 적극적인 정책 집행을 위해 파리시의회는 전문적 지방공무원에 대하여 강력한 자유재량 방식의 인사권을 행사하고, 주로 고위직급에 한정되어 의회의 인사권을 이행하고 있다.

기초자치단체이자 광역자치단체의 지위를 가진 파리시의회는 우리나라와는 달리, 핵심적으로 자치입법권과 자치행정권 및 집행부 지방공무원에 대한 포괄적인 인사권을 소유하고 있기 때문에 집행기관에 대한 정책결정권 및 정책집행권을 모두 행사할 뿐만 아니라, 조직구성 및 운영에 대해서도 다양한 운영체제를 자율적으로 조례로 제정하여 운영하고 있다.

37) 한국행정학회(2012), 서울시의회 의정발전지원센터 운영방안에 관한 연구, p.67~69.

제5절 외국과 우리나라 지방의회 간 운영체계 비교



1. 의회-시장간 기관통합형 운영체계가 주류

일본을 제외하고, 미국을 포함한 주요 선진국의 지방정부 형태는 기관통합형이 중심이고 이중에서도 지방의원의 일부가 집행부를 구성하는 영국 의회주의 모델(British model)을 기저로 하는 ‘내각책임제(Cabinet System)’ 형태의 지방정부를 운영하는 경우가 다수이며 그러면서 집행기관과 지방의회 간 조직운영상의 독립적 형태는 유지하고 있다.

미국 뿐 아니라 영국(프랑스, 독일) 등 통합형 지방정부는 지방의회 중심으로 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 기관구성 형태에서 지방의회가 강력한 정책결정권 및 인사권을 행사한다. 단체장-의회 통합형 선진국 지방정부의 경우는 집행부의 중심축이 되고 있는 지방의회가 전문경영인인 수석행정관을 임명함과 동시에 이 수석행정관의 인사권 하에 지방의회 사무기구의 인사권이 귀속되므로 전체적으로는 지방의회가 최종적으로 모든 인사권과 정책결정권을 가진다.

그리고 각 지방정부마다 인사권에 대한 독립적인 권한을 인정하고 있다. 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 운영하고, 그 때문에 각 외국의 지방정부들이 지방정부 내 및 지방정부간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들의 인사교류 시스템에 대해서 자유시장 경제원리에 근거한 직위분류 형태의 전문직 채용제도를 운영하면서 의회기구의 전문가(입법전문관, 의원보좌관 등) 활용이 가능하게 된 것이다.

2. 선진국 지방의회의 자치인사권 · 자치조직권 보장

우리나라 지방의회와 달리 주요 선진국에서는 지방의회가 국가(주정부) 법령에 근거하여 집행부와 의회의 사무직원(고위직을 포함)에 대한 임용, 인사운영 절차 등의 기본조례를 제정하고, 최종적인 임용승인권능을 행사한다. 집행기관 및 의회를 구성한 선출직(시장, 의장, 의원)에 대하여 자유재량직 임명에 의한 인력관리를 법적으로 보장하고 있다.

3. 전문직렬제 중심의 지방공무원제도

지방정부마다 인사권에 대한 독립적인 권한을 인정하고, 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 운영하고 그 때문에 각 외국의 지방정부들이 지방정부 내 및 지방정부간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들의 인사교류 시스템에 대해서 자유시장 경제원리에 근거한 자율적 노동시장을 중심으로 한 직위분류 형태의 전문직 채용제도를 운영하면서 의회기구의 전문가(입법전문관, 의원보좌관 등) 활용이 가능하게 된 것이다.

외국 지방의회 사무기구의 인력운영은 전국전문직협회를 통한 전문직렬제의 자격증, 인증제 등을 시행하고 이를 근거로 지방정부의 (지방의회 사무기구를 포함한) 고위직, 전문직, 일반행정직, 기능직 등에 대한 인사교류 네트워크를 활용하여 인력관리를 시행한다.

4. 집행기관과 의회사무기구의 통합적, 이중적 지원체제 운영

외국의 경우, 집행부에 속한 의원 또는 집행부에 속하지 않은 평의원 등에 대해서는 지방정부 행정기관 지방공무원 전체의 지원을 받고 있으며, 의원에 대한 개별적인 차원에서의 의정활동 지원과 관련해서는 개별 또는 공동운영방식(Pooling System)의 전문인력 지원을 받고 있다. 특히 정치적인 임용과 관련한 권한을 부여

하여 시장, 의장 등 선출직에 대해서 개별 정책보좌관, 정책전문위원으로 보좌하도록 하고, 이들을 중심으로 비서실, 내각사무실, 참모실 등 하나의 보좌기구를 구성하여 지원하는 체제가 유지되고 있다.

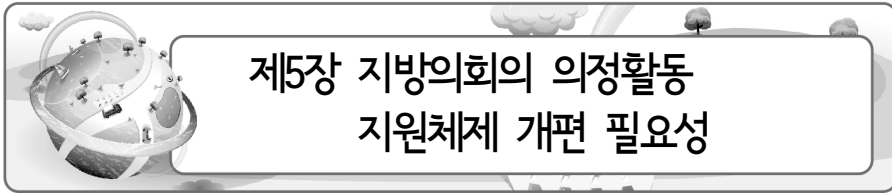
일본을 제외하고, 주요 선진국의 의회직 공무원은 전문직으로 운영되면서 인사의 독립성, 전문성을 보장받고 있으며 의회 지원은 집행부에서도, 의회직 사무기구에서도 동시에 지원하고 있다.

〈그림 4-8〉 주요 선진국 지방의회 지원체제 및 유급보좌관제(2013. 6 기준)

미국 영국 일본	인구 (명)	기관구성	지방의회의 원 수(명)	선거구	지방의원 기 분연봉	지방의원 의정+ 직무 수당	운영위원회 수	유급보좌관제 (전문위원)	법적 근거
뉴욕시	8,336,697	시장-의회 분립형	51	51	\$112,500	지역구 사무실 운영, 보좌관 등 지원	상임 35+분과 위 7	전 의원	City Charter
로스앤젤레스시	4,065,585	시장-의회형+위원회제	15	15	\$120,000	전용차량 퇴직금, 사무실 운영비, 보좌관 활동비, 입법 활동비 등	15+분과위	전 의원	City Charter
버밍햄시	1,074,300	리더(시장)+의회 내각집행부형	120	40	리더, 의원 £ 16,267	리더 £ 50,352 집행위원 (9) £ 1~30,000 의정수당, 여비 등	상임 11+분과 위	리더, 의장, 상임위원장	Local Constitution
맨체스터시	503,127	리더(시장)+의회 내각집행부형	96	32	리더, 의원 £ 15,956	리더 £ 39,848 집행위원 (9) £ 32,752	상임 9+분과 위	리더, 의장, 상임위원장	Local Constitution
리버풀시	446,000	직선시장-의회 내각집행부형	90	30	시장 £ 1,679, 의원 £ 10,077	시장 £ 75,360, 집행부 의원 (9) £ 30,000	상임 11+분과 위	리더, 의장, 상임위원장	Local Constitution
도쿄도	13,159,388	시장-의회 분립형	127	42	의장 127,100 엔, 의원 102,200엔	정무활동비(720만 엔), 비용변상(43 만엔), 개인후원제 도	상임 9+분과 위	개인결정-지급에 의한 보좌인력	도쿄도 의회규 조례, 지방자치 법, 지방공무원 법

위 표에서 보는 바와 같이 일본 지방의회의원의 보수는 비상근 공무원에 대한 노동의 대가로 노동일수에 보수 지급이 이루어지고, 지방자치법에는 지방의원에게 보수를 지불하도록 규정하고 있으나 금액 등의 세부 사항에 대해서는 각 지방자치단체의 조례로 규정한다.

일본 지방의회의 정무조사비는 정책 작성에 필요한 조사비용으로 사용된다. 종래에는 금전적 여유가 있는 부현 및 대도시 지방자치단체에 한해 정무조사비가 지급되었으나 최근에 와서 정촌의회의원에게도 지급되고 있다. 하지만 지역에 따라 정무조사비 금액의 차이는 크다. 평균 정무조사비는 연간 도도부현 454만엔, 시 48만엔, 정촌 2만5천엔이었다(2004년 기준). 도도부현의회는 개인당 월 25만엔(오кина와현/도쿠시마현) ~ 월 60만엔(도쿄도), 정령시의회는 개인당 월 1만엔~월 50만엔(오사카시), 일반시의회는 개인당 월 5천엔~월 2만엔 수준이다.



제1절 의정활동 관련 환경변화 분석



1. 상대적으로 과소한 우리나라 지방의원 수

가. 우리나라와 일본의 지방의원 총수 비교

1) 서울과 동경의 지방의원 수

한국과 일본의 지방의원 수를 비교함에 있어서 시계열적 자료수집 및 비교의 한계로 2006년도 기준과 2013년도 기준을 각각 비교해 이 기간 동안 숫적인 증감을 비교한 자료를 근거로 삼고자 한다. 따라서 먼저 2006년도 수준의 두 나라를 대표하는 지방의회를 보면, 서울특별시 및 경기도와 비슷한 인구규모를 가진 동경도의회를 비교할 경우, 2006년 당시 서울특별시의회와 경기도의회가 106명과 119명인데 동경도의회는 127명 되었고 이들 지방의원의 보수도 세계 최고의 보수를 받고 있었다.³⁸⁾

38) 이미 앞의 표 〈주요 선진국 지방의회의 지원체제〉 편에서 도쿄도의 의원들에 대한 2013년 정부활동비 및 비용변상비 등과 2013년 현재 한국 광역의회 지방의원의 의정비 수준(평균 5천만원) 간에도 역시 비교차가 크다.

〈표 5-1〉 일본과 우리나라의 지방의원 수(2006년 기준)

국가별		인구 (천명)	의원1인당인구	의원 총수
일본	시	-	4,630	23,696
	정촌	-	660	57,220
	기초평균	125,860	1,555	80,916
	도도부현	125,860	40,770	3,087
	계	125,860	1,498	84,003
한국	시군구	47,976	13,723	3,496
	시·도	47,976	70,346	682
	계	47,976	11,483	4,178

인구 3백만 명대의 부산광역시의회의 의원정수가 42명이었는데 비해 같은 3백만 명대의 일본 시즈오카현 의회의 경우 그 배가 넘는 85명의 의원정수를 보유하고 있었다.

〈표 5-2〉 유사 인구규모의 한·일 광역단체 지방의원 법정정수 대비표(인구순)

시·도별	우리나라		일본		
	인구(천명)	의원정수	의원정수	인구(천명)	도도부현
경 기	10,463	119	127	12,064	동경도
서 울	10,173	106	120	8,805	오사카부
부 산	3,666	42	85	3,767	시즈오카현
경 남	3,144	53	73	2,986	이바라기현
경 북	2,696	55	72	2,879	히로시마현
인 천	2,579	31	69	2,644	교토부
대 구	2,525	29	67	2,476	니이가타현
전 남	1,986	51	61	2,108	기후현
전 북	1,907	38	60	2,005	도치기현
충 남	1,953	38	59	1,951	오카야마현
강 원	1,521	40	53	1,528	아마구치현
충 북	1,489	31	53	1,493	에히메현
대 전	1,443	19	51	1,416	이와테현
광 주	1,401	19	49	1,318	오кина와현
울 산	1,081	19	46	1,023	가가와현

※ 상기 법정정수 비교표의 자료는 우리나라 인구는 2005.1.1. 기준, 일본은 2002.3.1. 기준, 우리나라 의원정수는 제5기 의원수였다.

특히 인구 100만 명대의 우리나라 여타 광역시의회의 의원정수가 19명이었는데 비해서 같은 인구 수준의 일본 광역의회는 위의 표에서와 같이 모두 50명대의 의원을 두고 있었던 것을 알 수 있다.

2) 일본 지방의원보다 과도한 업무를 수행하는 우리나라 지방의원

2006년을 기준으로 한 위의 표에서 살펴본 바와 같이, 일본은 전체적으로는 지방의원 1인당 담당 인구수가 1,498명, 우리나라의 지방의원들은 1인당 주민 13,231명을 담당하고 있었던 당시 상황은 단지 9분의 1에 불과하였다.

그리고 일본의 경우 우리보다 더 큰 ‘대의회제’를 실시하고 있다는 사실과 일본 지방의회는 연간 4회의 정례회외만 개최하고, 뿐만 아니라 지방자치단체마다 ‘감사위원회’에서 자치단체에 대한 감사업무를 총괄하고 있기 때문에, 우리나라 지방의회와 같이 몇 개월씩 준비하는 행정사무감사 업무 등이 없어 일본 지방의회는 그만큼 업무량과 곤란성이 우리나라 지방의회보다 상당히 적었다는 점이다.

달리 말하면, 일본 지방의회는 의원정수에 있어서도 우리보다 23배나 많으며(한국 : 3,626명, 일본 : 84,003명 - 인구비례로도 우리나라의 9배 이상을 상회하고 있다), 회의도 연간 4회만 개최하도록 법정화 되어 있기 때문에 보좌관제도의 도입이 현실적으로 필요치 않을 수 있다는 것이다.

나. 우리나라와 외국의 지방의원 총수 비교

기초자치단체 수준에서 우리나라 지방의원 수와 다른 외국의 기관통합형 중심의 기초정부 의원 수를 비교해 보아도 우리나라의 기초의원 및 광역의원 수가 상당히 부족하다는 사실을 알 수 있다. 이는 바로 우리나라 지방의원들이 다른 나라 지방의원들보다도 업무 부담이 몇 십 배 이상 많다고 하는 것을 지금도 입증해 주고 있다.

〈표 5-3〉 우리나라와 외국의 기초정부별 인구·면적 비교

국가명	인구 (천명)	면적 (km ²)	기초정부		
			개수	평균인구	평균면적
대한민국	48,584	99,924	234	207.6	427.0
일본	127,347	377,385	3,394	53.2	157.6
미국	280,563	9,384,677	19,429	14.4	483.0
영국	60,178	241,752	434	138.6	557.0
프랑스	59,440	543,965	36,700	1.6	14.8
독일	82,506	357,021	15,300	5.4	23.3
오스트리아	8,170	83,855	2,350	3.5	35.7
스페인	40,077	504,782	8,100	5.0	62.3
네덜란드	16,068	41,863	548	29.3	76.4
포르투갈	10,084	92,389	308	32.7	300.0
핀란드	5,184	338,127	452	11.5	748.0
노르웨이	4,525	386,919	435	10.4	889.5

출처 : 행정자치부 자료(2005)

다. 전체 인구를 기준으로 한 지방의원 총수 비교

자치단체장과 지방의회로 대표되는 기관분립형을 유지하고 있는 우리나라 지방자치 상황에서 지방의회는 헌법(제118조 2항, 지방자치법 제26조 2항, 동법 제35조)에서 인정하고 있는 주민을 대표하는 기관인데, 앞서 살펴본 바처럼 다른 나라에 비해서 주민을 대표하는 그 숫자는 너무나 적고 반대로 지방의원의 의정업무량은 과다한 불균형 상태이다. 전체 인구수를 고려해 볼 때도 앞서 2005~2006년의 통계적 상황은 8년이 지난 2013년을 기준으로 비교해 보아도 여전히 주민을 대표하는 우리나라 지방의회 의원들의 업무는 과중한 상황임을 알 수 있다.

현 수준을 가늠하기 위해서 2013년 현재 기준으로 보자. 우리나라의 제6기 지방의회의원의 총수 구성은 아래 표와 같다. 광역의원 855명으로 최대 인원을 가진 경기도는 131명 의원이 있다. 세종시는 15명의의원으로 광역의회를 구성한다. 기초의회의 경우는 총 2,876명이며, 전체적으로 244개 지방의회의원들이 모두 3,731명이 된다. 이에 대하여 2012년 11월 기준으로 본 한국 지방의원 1인당 인구수는,

우선 광역의회의 경우 지방의원 1인당 평균 인구수는 59,568명이다.³⁹⁾ 다른 나라와 달리 한국의 지방의원 주민대표성이 과도한 상황이다.

〈표 5-4〉 지방의원 1인당 대표하는 인구수 비교(2013년)

국가별	인구(백만명)	의원1인당 인구(약 명)	의원총수(명) (*단체장 포함)
미 국	330	710	460,000(*)
프랑스	65	130	500,000(*)
영 국	63	3,150	20,000(*)
일 본	126	1,600	80,000 (광역의원 : 2,737)
한 국	50	13,400	3,731

출처 : 연구자가 각 국가의 2013년 인구기준으로 작성 (*는 각국 의원총수 중 만 단위 이하에 대해서 어림수로 표시한 것임)

위의 표에서 보는 바와 같이 여기서 알 수 있는 것은 크게 두 가지인데, 가장 두드러진 점은 다른 지방자치 선진국에 비해서 우리나라의 지방의원 수가 상대적으로 부족하다는 점이다.

그리고 우리나라보다 인구가 약 1천5백만 명 정도 더 많은 프랑스의 지방의원 수는 50만명이 넘어 우리나라 지방의원 총수의 130배 이상이고, 영국도 8배 이상의 지방의원 수를 갖고 있어서 그만큼 우리나라의 지방의원은 다른 나라에 비해서 의정활동 업무량 수행에 상당한 부담을 안고 있는 것을 짐작할 수 있다.

이러한 점에서 지방의회와 지방의원의 의정활동을 지원하는 의회사무기구의 실질적 지원인력 확보는 의정역량을 강화시키는데 중요한 자원이 된다.

39) 최대가 경기도의회로서 92,152명을 대표하고 있으며, 최소로는 세종시의회로 지방의원 1인당 7,413명을 대표하고 있다. 참고로 제주특별자치도의회는 14,227명을 대표한다. 기초의회의 경우 지방의원 1인당 평균 인구수는 17,467명이며, 최대 경기도 남양주시의회 의원들은 1인당 42,573명을 대표하고, 최소로는 경북의 울릉군의회가 1,541명을 대표하고 있다(행정안전부, 2013:38).

2. 의정활동 및 지방의원 역할의 중요성 확대

가. 의정활동의 중요성 확대

서울 및 경기도 등 광역의회 같은 경우 인구 1천만이 넘고 한 해 예산규모가 30조원 이상인데,⁴⁰⁾ 이와 같이 거대예산이 소요되는 정책 등에 대한 안전심의회는 물론 지역사회 발전을 위한 정책집행 과정과 결과 등에 대하여 지방의원들만의 개인적 역량으로 문제를 파악하고, 해결책을 만들어 내는 데에는 상당한 한계가 있다. 각 지방의원들은 자기의 전문분야에서의 정책개발 및 의정활동 뿐만 아니라 다른 다양한 분야에 대해서도 지역주민들과 지역사회 발전을 위한 끊임없는 노력을 하기 때문에, 더 더욱 전문적인 지원이 필요하다.

하지만 현재 우리나라 지방의회에는 입법조사관에 의한 공식적인 의정활동 지원제도가 없고, 앞에서 지적한 바와 같이 지방의회 사무직원들도 전문직이나 별정직에 의한 의회전문 공무원을 임용하는 것이 아니며, 또한 어느 정도 의회사무에 대한 경험을 가진 일반행정직에 대해서도 평균 1~2년만에 교체하는 잦은 인사이동으로 지방의회는 인적 역량을 제대로 활용하지 못하게 되는 결과를 가져오는 경우가 빈번하다.

현대 민주주의 국가에서는 오히려 각 국민의 요구와 취향에 따른 다양성을 인정하는 것이 본래의 다원적 민주주의 통치체제에도 부합되는 것이라 하겠다.

지방의회가 날로 확대 다양화 되는 행정수요에 대응하기 위해 조례의 제·개정 에 관한 입법기능 이외에도 지방의원 스스로가 직접 집행적 기능을 담당함으로써 행정기관에 대한 소극적인 감시·감독 기능을 넘어 지역사회의 진정한 거버넌스 주체로서 지역발전과 주민만족을 위한 지방행정의 최일선 기관으로서 역할을 다할 수 있도록 현재의 문제점을 해결할 수 있는 제도개선과 다원적 운영체제의 제도 도입이 필요해지고 있다.

외국 지방의원들의 경우에는, 의회와 집행부간 통합형 기관운영 방식을 최대한

40) 광역의회 1인당 예산 심의 액수(2013년 전국시도의장협의회 추계자료 : 2013년, 광역시·도 예산총액(일반회계+특별회계) : 108조 3,045억원 / 광역의원 1인당 심의 예산 액수 : 약 1,266억원)

활용하기 때문에 급속하게 변화하는 사회경제적 환경에 대처하는 데에도 유용하게 적용하고 있어서, 집행부의 사무가 지방의회의 사무이기도 하고, 집행부 공무원이 지방의회의 공무원이기도 한 통합적 거버넌스(Corporate governance)체제를 운영할 수 있다.

나. 지방의회의원 역할의 중요성 확대

지방의회 및 지방의원의 지역리더로서의 역할 필요성에 대한 재인식이 증가되고 있다. 현재 지역사회는 도시화 현상이 깊어지면서 노령화, 그리고 개방경제에 의한 금융위기의 여파로 실업인구의 증가를 초래하고 있고, 더불어 정치성향과 시민의 욕구가 함께 급속도로 변화하고 있기 때문이다.

예를 들면, 지역사회의 범죄발생에 대한 관심도 커져 경범죄, 교통법규위반, 생활경범죄, 방범예방 등 생활치안정책에 대한 관심도가 고조되면서 생활복지, 주민생활지원 등의 분야가 지방자치단체가 담당해야 할 중요한 분야들이 되고 있다.

이러한 변화에 대처하기 위해서는 단체장 개인의 정치적 책임만으로는 해결하기 쉽지 않기 때문에, 지방의회의 법적 지위와 권한이 사실상 지역사회의 주요문제를 해결할 수 있도록 집행적 권한으로서 실천될 수 있도록 실질적인 지방자치의 제도화로 발전할 때 더욱 그 가치를 부여받을 수 있을 것이다.

특히 집행권한 중에서도 조정, 협의, 갈등해결, 의견수렴 등이 지역사회의 갈등을 해결하는 중요 요인들이고 이러한 중재자, 대표자의 역할을 도맡아 수행하는 기관이 바로 지방의회이므로 더욱 더 지방의원들의 역할 강화를 위한 지방자치제도의 대변화가 절실히 필요한 시점이기도 한 것이다.

그리고 지방의회와 지방의원은 정책의 최종결정기구로서 그 역할이 더욱 증대되고 있다. 자치단체 수준에서 세부적인 실행사항과 일상적인 관리사항 등의 결정권에 대해서는 단체장이 집행부를 지휘하여 충실히 실천할 수 있도록 하지만, 우리나라 헌법에서 규정하고 있는 바와 같이 주민의 대표인 합의제 기구로서의 지방의회는 그 지역에서 최고 정책결정기구이기 때문에 지역민들의 이해관계가 폭넓게 걸려 있는 사항 등에 대해서는 지방의회를 통해서 정책이 최종적으로 결정되어야 하는 것들이 지속적으로 증가하여 왔다.

이러한 이유로 정부와 국회는 지방의회와 지방의원의 인사권 확대, 전문인력의 지원 등을 위해 노력해 왔다. 하지만 여전히 지방의원에 대한 지원체제가 강력하게 그 역할을 다하고 있지 못한 실정이다. 이러한 가운데 계속해서 지방의원의 업무량은 증가 추세에 있다.

3. 의정활동 업무량 증가추세 분석

다음에서는 시도의회 의정활동과 관련하여 지방의회와 지방의원들이 수행하는 의정업무량을 대표하는 사례들을 정리하면서, 지방의정 활동량이 점차 증가되면서 의회 전문인력에 의한 보조 및 보좌 기능이 점차 더욱 필요해져 왔다는 사실이 인정될만한 자료들을 제시하려고 한다.

가. 지방의원의 의정활동 업무량 증가 추이

1) 의정활동 업무량 분석: 제4기 경기도의회 의정활동 사례

경기도의회가 과거 2002년~2004년의 2년 간 처리한 안건은 총 5,100여건으로 추정되었고, 이중에서 조례안 2,600여건, 예산안 및 결산 300여건, 중요재산 취득 처분 160여건, 청원심사 100여건, 건의안 및 결의안 170여건, 기타 1,800여건 등으로 업무를 처리한 것으로 분류한 바 있다(신원득, 이상미, 2004:87).

〈표 5-5〉 경기도의회 행정사무감사 실시현황(2002~2004년간)

연도	기간	대상기관	출석요구		감사결과		
			증인	참고인	서류요구	시정처리 요구	건의
2002년	11.21~11.30 (10일간)	16개 기관	247명	7명	2,757건	338건	158건
2003년	11.21~11.30 (10일간)	18개 기관	232명	7명	2,773건	265건	202건
2004년	11.22~12.1 (10일간)	20개 기관	268명	7명	2,903건	304건	180건

광역의회가 행정사무감사시 요구한 사항은 주로 서류요구, 증인 및 참고인의 출석요구, 감사결과에 따른 시정 및 처리요구와 건의 등의 업무를 수행하였다. 이 중에서 2002~2004년 간 경기도의회 경제투자위원회의 행정사무감사 요구 및 처리결과를 보면, 시정처리요구 41건, 건의 50건 등 총 91건의 요구사항이 발생하였다고 한다.

2) 지방자치단체로 이양된 사무의 증가에 따른 지원 강화 필요

중앙정부로부터 지방자치단체에 이양한 대상사무의 경우 과거 1999년부터 2008년 8월까지 총 1,288건의 사무가 추가 이양되어⁴¹⁾ 그만큼 지방의원의 업무량도 증가한 바 있다.

〈표 5-6〉 연도별 지방자치단체 예산액 증가추이

연도별	1991	1995	1998	2002	2006	2008
예산액 (억원)	21조 8,500억원	36조 6,600억원	51조 6,000억원	72조 8,800억원	115조 4,700억원	124조 9,700억원

※ 연도는 제1기에서 제5기 지방의회까지 기별 임기개시 연도(2008년도 제외)

지방자치단체 사업량의 지표이자 지방의회의 심의대상 업무량이라 할 수 있는 예산액 역시 위의 표에서 보는 바와 같이 지방의회 출범당시인 1991년의 21조 8,500억원에서⁴²⁾ 2008년 기준으로 124조9,660억원으로⁴³⁾ 5.7배 이상 커졌는데 이에 따른 지방의회의 업무량도 지속적으로 증가해 왔음을 짐작하게 한다.

향후 지방분권이 가속화되어 자치경찰, 특별지방행정기관의 업무가 이양되었고, 현재의 단체위임사무와 기관위임사무가 폐지되어 ‘법률수임사무’로 변경되어 이들 사무가 지방으로 이양될 경우에도, 그리고 2010년부터 교육위원회가 폐지되면서 일반 시도의회에서 업무가 이행되고 있다는 사실 등을 미루어 볼 때에도 광

41) ‘지방분권 추진과제 심의안건’, 지방분권추진위원회 제3실무위원회 회의자료, p.16

42) 세출예산 순계

43) 당초예산 순계

역의회의 일상 업무는 현재보다 배 이상 증가하였다고 볼 수 있다. 에 따른 지방의회의 보좌인력 지원 필요성은 더욱 절실해져 갔다.

나. 2007년 광역의원 의정활동에 관한 실제 업무량 조사

본 연구자가 포함된 연구팀들은 지난 2008년 광역의회와 의원에 대한 의정활동 직무량을 조사한 바 있다(한국지방자치학회, 2008). 우선 의원에 대한 직무량 분석이 일반공무원과 다른 점을 보면, 일반공무원에 대한 직무량 분석은 기본적으로 1년 단위의 업무 수와 이를 처리하는데 소요된 시간을 산출하여 1일 또는 1년 단위의 직무량으로 도출한다. 지방의원은 주민 직선에 의한 정무직 지방공무원의 신분으로 일반공무원과 근무규정이 다르고 법적으로 부여된 의정활동은 일반 행정업무와 그 성격을 달리하는데 그럼에도 불구하고 의정활동의 내역을 각 활동별 소요시간을 산출한다. 따라서 지방의원에 대한 직무분석은 가장 중요한 법적인 의정활동을 규정한 뒤 이를 중심으로 1년을 단위로 하여 각 활동별 처리건수와 소요시간을 파악하였다. 즉, 법적인 의정활동으로 조례안 처리, 청원, 대집행부 질의, 건의안 및 발의안(지방정책활동), 행정사무감사 및 조사, 지역활동, 특별활동 등이 조사 대상이었다.

그리고 광역의원의 직무량 분석을 위한 조사표 조사는 16개 광역자치단체 전체를 대상으로 2008년 8월~9월 2개월간 실시하였으며, 강원도와 전라북도 및 제주도를 제외한 14개 광역의회로부터 총 371명의 광역의원(254명) 및 의회전문위원이 응답을 하였다. 광역의원의 직무량 조사 대상이 되는 의정활동 이행기간은 조사기간을 기준으로 전년도 의정활동 기간인 당시 2007년 1월 1일부터 같은 해 12월 31일까지 1년 활동기간을 기준으로 응답을 요구하여 답을 얻었다.

- ① 조례안 제·개정과 관련된 광역의회의원 1인의 평균 직무량을 분석한 결과를 보면, 전체 처리건수 중에서 일부개정안이 평균 2.5건으로 가장 많고, 처리시간 역시 약 76시간으로 가장 많았다. 조례 제·개정에 관한 의원의 업무량을 고려해 볼 때, 평균 약 1건당 총 처리시간은 약 70시간 정도가 소요되었고,

세부적으로 관련 자료조사에 소요되는 시간이 평균 32시간, 관련 법령에 대한 검토시간은 평균 16시간, 집행부로부터 정책이행과 관련한 실무적인 조언 청취는 약 9시간 정도의 시간이 소요되었던 것으로 조사되었다. 또한 제·개정안의 시안작성에는 평균 10시간 정도가 소요되었던 것으로 의원 직무량이 분석되었다.

〈표 5-7〉 조례안 관련 직무분석 결과

구분	건수	소요시간(평균시간 : 시간단위)					
		계 (총 처리시간)	관련 자료조사	관련 법령검토	집행부 조언청취	시안작성	기 타
제정안	0,866142	74,07008	32,03543	15,68504	9,11811	9,976378	7,464567
전부개정안	0,480315	26,37244	9,437008	5,846457	5,433071	2,531496	3,116535
일부개정안	2,42126	75,62835	29,31614	18,76693	11,16063	7,988583	8,451181
의회규칙안	0,405512	6,087795	1,807087	1,137795	0,579921	1,594488	0,968504
기 타	1,259843	29,88976	12,48425	9,783465	4,153543	2,854331	0,614173

② 지역활동과 관련된 광역의회의원 1인의 평균 의정활동량을 분석한 결과를 보면, 전체 처리건수 중에서 출신지역 자치단체 행사현장 방문이 평균 47건으로 가장 많았고, 이에 소요되는 시간도 약 48시간 정도로 선출된 지역구를 위한 의정활동에 가장 많은 시간을 할애하였던 것을 알았다.

〈표 5-8〉 지역활동 관련 직무분석 결과

지역 활동	방문 횟수	평균소요시간 (시간 단위)
해당 자치단체 사업현장 방문	24,12205	34,96654
시군구 위임사무 사업현장 방문	10,48425	10,19291
출신지역 자치단체 행사현장 방문	47,77953	47,73898
관할지역 시군구 교육청 및 학교 방문	14,95669	13,3311
관할지역 관변단체 및 시민단체 방문	29	24,57874
관할지역 사건 사고 현장 방문	9,972441	10,80669
기 타 ()	4,314961	0,612205

③ 의정활동에 관한 광역의원 1인당 직무량 조사결과를 종합하면 다음 표와 같이 조사되었다.

〈표 5-9〉 의정활동에 관한 광역의원 1인당 직무량 조사결과

의정활동 구분	건수	조례 제개정 소요시간(평균 시간)					
		계 (처리시간)	관련 자료조사	관련 법령검토	집행부 조언청취	시안작성	기 타
조례 제개정	1건당	74 시간	32 시간	16 시간	9 시간	10 시간	7 시간
의정활동 구분	건수	청원 및 진정처리 소요시간(평균 시간)					
		계 (처리시간)	현지조사 및 확인	관련당국 방문조사	이해관계인 의견수렴	기 타	
청원서	1건당	4.5 시간	1.5 시간	1 시간	0.8 시간	0.2 시간	
진정서	1건당	4.2 시간	2 시간	1 시간	1 시간	0.2 시간	
기타 (탄원서 등)	1건당	4.8 시간	2 시간	1 시간	1.5 시간	0.3 시간	
의정활동 구분	건수	대집행부 질의관련 소요시간(평균 시간)					
		계 (처리시간)	자료조사	현장조사 및 확인	집행부 조언청취	기타	
대집행부질문	1건당	12 시간	7 시간	3.5 시간	1 시간	0.8 시간	
긴급현안질문	1건당	25.6 시간	14 시간	7 시간	3 시간	1.6 시간	
서면질문	1건당	7.5 시간	3.5 시간	2 시간	1 시간	1 시간	
의정활동 구분	건수	행정사무감사 및 조사 소요시간(평균 시간)					
		계 (처리시간)	자료조사	시전현장조사	기 타		
행정사무감사	1건당	5.5 시간	3 시간	1.5 시간	1 시간		
행정사무조사	1건당	4.4 시간	2.2 시간	1.2 시간	1 시간		

다. 2012~2013년 광역의회 의정활동 업무량 분석

가장 최근의 경기도의회의 의정활동 사례를 보면, 경기도의회의 조례안 발의내역(조례안 제출건수)의 경우 2000년대 이후로 제7대 경기도의회 조례안 제안건수는 총 565건으로 최근 제6대 의회가 211건인 59.6% 증가하였다. 의원발의 조례안은 제6대 의회에서 32건(0.9%)에서 제7대에는 231건(40.9%)로 증가하였다. 그리고

예결산 심의의 상시화, 조례안의 비용추계 의무화 제도를 시행한 때문 경기도의회는 방대한 예산안과 세부항목들을 심도 있게 심의할 전문성을 더욱 필요로 하게 되었다(신원득 외, 2012 : 121 이하). 예산안 결산안에 대한 의회(상임위원회 및 예산결산특별위원회)의 심의일정 부족을 보완하기 위함인데, 각 상임위원회별로 예산심의를 10~12일 정도 걸리고, 예결특위에서는 약 13일 소요됨으로 짧은 기간 동안 심의가 끝나야 하는 부담이 있다. 뿐만 아니라 경기도의회는 2011년 7월 14일 제45차 지방자치법 개정으로 제66조의3(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)이 신설되면서 예산이 수반되는 조례의 제개정 등 의안에 대한 비용추계 검토안도 부차적으로 필요하게 되었다.

서울시의회의 경우 조례 제안 현황을 살펴보면(아래 표), 제8대 의회 출범 이후 2년이 지난 현재 총 530건의 조례안이 제안되어 과거에 비해 기하급수적으로 증가하였다. 특히 의회(지방의원 및 위원회)가 발의한 조례안이 전체의 61.5%를 차지하여 제6대 의회의 16.6%, 제7대 의회의 44.7%에 비해 집행부 제출 조례안을 압도하였다(한국행정학회, 2012:2~3).

〈표 5-10〉 역대 서울시의회 조례안 제안 현황

구분		제3대 (1991~1995)	제4대 (1995~1998)	제5대 (1998~2002)	제6대 (2002~2006)	제7대 (2006~2010)	제8대 (2010~현재)
조례 제안 건수	소계	413	334	543	433	725	530
	의원+위원회	52	53	96	72	324	326
	집행부	361	281	447	361	401	204
의회조례 비율		12.6%	15.9%	17.7%	16.6%	44.7%	61.5%

비록 서울시의회가 정책의회로서 전문성 제고를 위하여 지난 2011년 조직개편을 통해 입법담당관과 예산정책담당관을 신설하는 등 의회사무처 소속의 보좌기구를 확대하였으나, 2012년 기준으로 서울시의 예산규모 또한 서울시 본청과 교육청 등을 포함하면 약 31조(국가 전체 예산의 10%에 해당)에 달하여 의원 1인당

약 2,800억 원을 심의하고 결산검사 등의 업무량은 더욱 증가하였다.

우리나라 시도의회의 경우 의원 1인당 예산심의 액수도 2013년을 기준으로 하면, 광역시·도 예산총액(일반회계+특별회계)이 108조 3,045억원에 달하기 때문에 결과적으로 의원 1인당 심의 예산액수는 약 1,266억원으로 의회에서의 예산심의 및 지출항목 승인에 의한 지역발전정책, 주민서비스 제공 등으로 주민들에게 직접적으로 미치는 다양한 파급효과와 정책적 영향력이 크다고 할 것이다.

광역의회의원의 업무량 증가 원인의 하나가 되기도 한 집행부의 행정업무에 대한 통제감시 기능 수행을 보면, 행정사무감사에서 지적건수 또한 4.58건(제3대 의회) → 7.37건(제4대 의회) → 8.94건(제5대 의회) → 9.85건(제6대 의회) → 14.21건(제7대 의회) → 20.7건(제8대 의회)으로 계속 증가추세를 보였다.

그럼에도 불구하고, 2012년 기준으로 서울시 의회사무처 전체 인력은 249명이었고, 그 중 일반직 86명, 별정직 35명, 기능직 80명, 계약직 48명으로, 각각에 대해 전체인력에서 차지하는 비중을 살펴보면, 일반직 34.5%, 별정직 14.1%, 기능직 32.1%, 계약직 19.3%에 달하여, 별정직과 계약직을 합할 경우에도 33.4%인 점을 감안할 때, 일반직이 이를 상회한다는 점에서 사무인력 및 전문(보좌)인력의 지원이 지속적으로 강화되지 못했다는 사실을 볼 때, 지방의회 의정활동 업무의 연속성 저하는 물론, 전문성 저하도 분명히 발생되었다는 것을 알 수 있다(한국행정학회, 2012 : 22~23).

정부와 국회도 이렇게 열악해 진 지방의원 지원체제를 강화시키기 위해서 여러 가지 보완책들을 준비하고 시행해 왔다. 그렇지만 아직도 지방의원들의 의정활동 역량을 강화시키기 위해서 필요한 지원체제가 제대로 자리잡지 못하고 있다.

지금까지 정부와 국회가 제시해 이행된 보완조치들을 검토해 보고 지금도 개선이 필요한 부분이 확실히 무엇인지 살펴보고자 한다.

제2절 의정활동 환경변화에 따른 보완노력 분석



1. 정부(국회)와 지방의회의 개선노력

가. 국회와 정부의 개선조치

지방의회위원의 역할 중요성 확대가 지속됨에 따라 정부와 국회도 지방의회 발전을 위한 다양한 제도적 변화를 제시하여 발전시켜 왔다.

과거 1952년~1961년까지 의장이 임명하는 간사와 서기를 둘 수 있도록 하였고, 이를 지방자치단체의 공무원이 겸임하도록 규정한 바 있었다. 또 1989년 3월 야당 발의에 의해 국회에 통과된 지방자치법개정안에서 “사무직원은 의회의장이 임명한다. 다만 사무국장은 당해 의회의 동의를 얻어 임명한다”고 규정한 바 있었으나 이 개정안이 대통령에 의해서 거부된 바 있었다.

이처럼 지방의회 사무기구의 합리적 개선을 위한 국회의 입법노력을 요약하면 다음 표와 같다.

〈표 5-11〉 1995~2005년 간 국회의 지방의회 인사권 독립 관련 입법추진 연혁

발의 일자	발의자	개정 법률 명칭	주요 골자	처리결과
1992. 9. 26	박상천 의원 등 99인	지방자치법 개정법률안	지방의회 사무직원은 당해 지방의회의 장이 임명하도록 함(안 제83조제2항)	1993. 5. 12 철회
1993. 2. 19	박상천 의원 외 95인	상동	지방의회 사무직원은 지방의회의 의장이 당해 지방자치단체의 장과 협의하여 임명하되, 전문위원과 별정직 공무원은 협의를 거치지 않고 임명하도록 함(안 제83조제2항)	제166회 국회(임시회)제2차 정치관계법 심의특별위원회(1994.3. 4) 상정, 원안폐기의결
1996. 11. 9	정균환 의원 외 70인	상동	의회의 사무직원은 지방의회의 의장이 임용하되, 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 지방의회에 설치된 지방의회직원인사위원회의 심의를 거쳐 임용(안 제83조제2항, 제3항 및 제4항)	임기만료 폐기

발의 일자	발의자	개정 법률 명칭	주요 골자	처리결과
2003. 6. 17	김성순 의원외 18인	상동	지방의회의 사무직원을 지방의회 의장이 임명하도록 함(안 제83조)	임기만료 폐기
2004. 7. 7	권오을 의원 외 13인	상동	지방의회의 사무직원은 지방의회의 의장이 임명함(안 제83조제2항)	행정자치위원회 대안에서 누락
2005. 9. 15	이시종 의원 외 20인	상동	지방의회의 의장은 소속 직원에 대한 임면권을 가지며 시·도 및 시·군·자치구의회는 공동으로 상호 인사 교류를 위한 인사교류협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있도록 함(안 제36조의3)	행정자치위원회 대안에서 누락

1) 2006년 지방의원 유급직제 시행

국회는 2003년 7월 18일자로 지방자치법 제32조에서 지방의원의 신분을 명예직에서 유급제로 전환하는 근거를 마련하였고, 2005년 8월 4일 총재 회기수당을 매월 정액으로 지급하는 월정수당으로 개정하였다. 유급직과 관련한 각 자치단체별 주요 특징을 보면, 자치단체는 지방의원의 보수 수준을 결정함에 있어서 지방자치단체의 재정력, 재정자립도, 기준재정수요의 충족도, 지방근로자의 평균 연봉 등을 고려하여 결정하였다.

지방의원직의 유급직화로 전환되면서 의원정수가 감축되었는바, 이는 제3기 선거의 총의원수와 비교해서 약 20%가 감소한 수준으로 우리나라는 선진국의 기초자치단체 평균 주민수에 비해서 훨씬 많은 주민을 수용하고 있기 때문에 문제가 된다(기초단체 평균 주민수 : 약 20만명).

2) 2006년 이후 지방의회 자율권 강화 조치

지방자치법은 지방의회의원이 준수해야 할 윤리강령 및 윤리실천규범을 조례로 정하도록 규정했고, 의정활동에 필요한 전문성 확보를 위해 의원들이 노력하도록 지방의회의 의무조항을 신설하였다. 그리고 지방의회의 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 법으로 규제하지 않고 당해 지방자치단체의 조례로

정하도록 하였다.

또한 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 했으며, 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하고, 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하였다.

3) 2010년 지방의회의 사무기구 인사권 독립 및 보좌관제 도입 노력

국회의원들은 지방의회 사무기구의 인력에 대한 인사권을 집행부로부터 독립 시키는 방향의 입법안 등을 꾸준히 관련 국회 때마다 지방자치법 일부 개정법률안 등을 제출하면서 개선하려는 노력을 추진해 왔다. 그 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5-12〉 2010년 기준 국회 계류 법안별 요지(17개 법률안 정리)

법률	발의자	요지	세 부 개 정 내 용
지방자치법	임동규의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보좌인력 확보 ○ 인사권독립 ○ 인사청문회 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도위원의 의정활동을 지원하기 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 1인의 보조직원을 둠 ○ 지방의회사무직원의 임명권을 지방의회 의장에게 부여하여 지방의회인사의 독립성 강화 ○ 시·도의 정무직 또는 별정직 부시장·부지사를 임명할 때는 시·도의회 인사청문회를 거치도록 함
	임동규의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문위원의 개방 직화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문위원을 일반직으로 보하지 않고 별정직 또는 계약직공무원으로만 임용하도록 함
	김성곤의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보좌인력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의회위원의 의정활동을 한시적으로 지원하기 위하여 의원마다 공무원이 아닌 보좌직원(인턴 보좌관)을 두도록 함
	김성조의원 등 17인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문위원실 보강 및 보좌 인력 증원 ○ 인사권독립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회에 수석전문위원·일반전문위원과 입법 심의관·입법조사관 등 기타 필요한 공무원을 둘 수 있도록 하되, 필요한 경우 위원회공무원을 의원담당관으로 보할 수 있도록 함 ○ 지방의회의회장은 소속직원에 대한 임면권을 가지도록 함

법률	발의자	요지	세 부 개 정 내 용
지방공무원법	김성조의원 등 18인	○ 인사권독립	○ 지방의회에 두는 사무직원의 임면 권을 지방의회 의장에게 부여하고자 함.
지방교육 자치에 관한 법률	김성조의원 등 18인	○ 인사권독립	○ 교육위원회의 사무직원에 대한 임명권을 지방의회 의장에게 부여하고자 함
제주특별 자치도 설치및 국제자유 도시 조성을 위한 특별법	김성조의원 등 12인	○ 인사권독립	○ 의회사무처 직원을 제주도의회 의장이 임용하도록 함
지 방 자 치 법	이해훈의원 등 10인	○ 인사권독립	○ 지방의회의장은 소속직원에 대한 임명권을 가지도록 함
	양승조의원 등 11인	○ 인사권독립	○ 사무직원임용권을 의장에게 부여, 지방의회 사무직원의 인사독립성을 담보하고자 함
	이성현의원 등 11인	○ 인사권독립 등	○ 사무직원의 임용권을 의장에게 부여하고, 교섭단체 정책연구위원 및 정책조사처 설치
	이상민의원 등 10인	○ 인사권독립	○ 지방의회의장은 소속직원에 대한 임명권을 가지도록 함
	김동철의원 등 10인	○ 부단체장, 공기업 사장 청문	○ 시·도지사가 임명하는 1인의 정무직 부단체장 및 공기업사장에 대한 인사청문회 실시함
	김태원의원 등 17인	○ 행정사무 감사 및 조사권 강화	○ 감사조사에서 서류제출을 요구를 거부할 경우 고발 또는 과태료를 부과할 수 있도록 함
	김우남의원 등 12인	○ 행정사무 감사 및 조사권 강화	○ 감사조사에서 서류제출을 요구를 거부할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 함
	유정현의원 등 12인	○ 조례안 제출시 비용추계서 제출	○ 예산상의 조치를 수반하는 의안을 제출할 경우 예상되는 비용에 대한 추계서를 제출하도록 함
	최규식의원 등 14인	○ 지방의회의 결산 심의권 강화	○ 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우 변상 및 징계조치 등을 요구할 수 있도록 함
	박대해의원 등 10인	○ 지방의회 소집공고일 개선	지방의회 임시회의 소집공고일을 집회일 3일 전으로 개정하여 업무공백을 최소화

4) 2011~2012년 입법노력

2011~2012년 국회에서 제출한 지방자치법 관련 개정법률안의 내용을 요약하면 아래 표와 같은데 특히 원혜영의원이 발의한 내용들을 보면, 지방의회 위원회의 자치입법활동을 지원하기 위하여 두고 있는 전문위원은 지방의회, 특히 기초의회가 별도의 입법지원기관이나 보좌관제도 등을 운영하지 않는 관계로 위원회 심사를 위해 회부되는 모든 안전에 대한 검토·보고 뿐만 아니라 소속 위원들의 의정 활동을 돕는 역할도 수행하고 있다.

〈표 5-13〉 2011년 기준 국회제출 지방의회 활성화를 위한 개정법률안

개정안	발의일	회부일
원혜영의원 대표발의안①	2011. 8. 10	2011. 8. 11
유성엽의원 대표발의안	2011. 8. 16	2011. 8. 17
윤석용의원 대표발의안	2011. 9. 9	2011. 9. 14
김영진의원 대표발의안	2011. 10. 24	2011. 10. 25
원혜영의원 대표발의안②	2011. 10. 27	2011. 10. 28
정부 제출안	2011. 10. 31	2011. 11. 1

그러나 지방의회 전문위원의 경우 일반직공무원이 순환보직형태로 지방자치단체장의 임면을 통해 활동하고 있어 소신 있는 지원활동을 기대하기 어려운 실정이며, 이는 지방자치단체 집행부를 견제·감시해야 할 지방의회의 독립성과 전문성을 저해하는 결과를 가져오게 하는 원인이 되고 있다. 이를 개선하기 위해 지방의회의 위원회에 두는 전문위원은 별정직 지방공무원으로 보하되, 지방의회의장이 임명하도록 하고, 지방의회의 안전심사시 전문가를 활용할 수 있도록 하기 위해 「국회법」에 규정되어 있는 전문기활용제도를 도입하려는 법안을 제출한 바 있다.

“(가) 지방의회 위원회에 두는 전문위원을 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 임용권한을 지방의회 의장에게 부여한다(안 제59조의2 신설). (나) 지방의회 위원회가 그 의결로 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 활용할 수 있도록 한다(안 제59조의3 신설).”

이러한 내용들은 현재 지방의회 의원의 경우 위원회에 두는 소수의 전문위원 외에는 별도의 개인보좌인력이나 자치입법활동 지원기구가 없어 활발한 의정활동이 어렵다는 점을 감안하여 「국회법」⁴⁴⁾에서 규정하고 있는 전문가 활용제도를 지방의회에도 도입하여 안전심사시 지방의회의 전문성을 제고하려는 취지도 담겨있었다.

2011년 원혜영 의원안의 자료를 근거로 한 인력산정 비용추계 자료에 따르면 다음과 같은 내용으로 제안하였다. 원혜영 의원이 제안한 법률개정안은 지방의회 위원회가 그 의결로 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 활용할 수 있도록 제안하고 있고, 이에 따른 발생비용을 다음과 같이 계산한 바 있다.

비용추계의 기본전제 :

- (1) 추계기간은 2012년부터 2016년까지 5개년으로 한다.
- (2) 조례에 따라 결정되는 지원단가는 100,000원으로 계산한다.
- (3) 248개 지방의회 상임위원회는 평균 5개로 가정한다.
- (4) 물가상승률 등을 감안한 경상가격을 기준으로 한다.

비용추계 결과 : 지방의회 위원회의 안전심사시 전문가를 활용하기 위한 지방자치법 일부개정안의 취지에 따라 발생하는 비용은 2012년 기준으로 37억2천만원 등 향후 5년간 총 199억원이 소요될 것으로 추정되었다.

상세 비용추계 :

〈표 5-14〉 2012년도 소요액

2011년	단가	소요 비용
248개 지방의회	100,000	3,720,000,000원 (248개×3인×100,000원×10회×5개 위원회)

44) 「국회법」제43조(전문가의 활용) ① 위원회는 그 의결로 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있다. <개정 2000.2.16> ② 위원회가 제1항의 규정에 의하여 전문가를 심사보조자로 위촉하고자 할 때에는 위원장이 의장에게 이를 요청한다. 이 경우 의장은 예산사정 등을 감안하여 그 인원 또는 위촉 기간 등을 조정할 수 있다. ③ 제1항의 규정에 의하여 위촉된 심사보조자는 국가공무원법 제33조의 결격사유에 해당하지 아니하는 자이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 한 국가공무원법 제7장 복무에 관한 규정이 준용된다. ④ 위촉된 심사보조자에 대한 수당의 지급기준 기타 필요한 사항은 의장이 정한다.

〈표 5-15〉 소요비용 추계(단위: 억원)

	2012	2013	2014	2015	2016	합계
전문가 활용	37.2	38.5	39.8	41.1	42.4	199

주: 물가상승률 2013년부터 매년 3.4% 적용(한국은행 자료)

나. 지방의회의 개선노력

2007~2009년의 경우 일부 지방의회는 의정활동의 효과적 수행을 지원할 수 있도록 의원 개인의 전문지식 제고를 조력하기 위하여 국회의 입법보좌인력과 동일하지는 않지만 임시 유급직의 사무보조인력을 활용하기 위한 ‘인턴제’(유급 사무보조인력)를 실시하고자 의결한 바 있다. 지금까지의 도입 노력들은 아래 표와 같다.

예를 들면, 2007년도의 경우 서울시의회는 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산을 의결하였고, 경기도의회도 예산(안)에 신규 항목으로 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 비목을 설치하여 관련예산을 편성·의결한 바 있다.

〈표 5-16〉 지방의회의 전문가 활용제도 도입현황 (2011년 기준)

시·도	규정상 표현	관련 규정
서울특별시	전문가	의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례 제18조
부산광역시	전문가	의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례 제14조
인천광역시	심사보조자	의회 운영에 관한 조례 제35조
대전광역시	심사보조자	의회 위원회조례 제6조의2
광주광역시	심사보조자	의회 회의규칙 제60조의2
울산광역시	심사보조자 또는 참고인	의회 회의규칙 제60조
경기도	심사보조자	의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영 조례10조
충청북도	자문위원	의회 위원회 조례 제12조의 2
전라북도	심사보조자	의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례 제14조
전라남도	심사보조자	의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례 제16조
경상남도	심사보조자로서 자문위원	의회 회의규칙 제58조의2
제주특별자치도	심사보조자	의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 제14조

자료: 행정안전부

서울시의회의 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산의결에 대하여 행정자치부는 2007년 예산의결에 대한 재의요구 및 관련 예산의 집행중지를 요청하였고, 경기도의회의 경우도 2007년 1월 15일 의회 예산(안)에 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인 부임)’ 항목 설치하고 12억8424만4000원을 계상하여 의결하였으며, 도지사도 이에 동의하였으나 행자부가 이에 대하여 재의요구를 하였다.

국회와 정부 등에서 지방의회의 전문성 제고와 의원의 질적 향상을 위한 여러 보완적 조치를 제도적으로 추진하였지만 기본적인 문제점들이 해결되지 않은 상황에서는 이런 개선노력들이 아직까지도 커다란 효과를 보지 못하였다.

그리고 서울시의회에 추진 활용해 왔던 ‘의정인턴제도’는 2011년 6월 서울특별시 기관운영감사 결과 처분요구에 의하여 잠정 중단되었으나, 2012년 ‘청년일자리 창출을 위한 인턴십 운영’ 제도의 수행 중에, 서울특별시의회(피고)를 대상으로 하는 행정안전부장관(원고)의 관련 <예산안 재의결 무효확인 소> 소송에 의하여 집행정지 상태(대법원 2012쿠6, 2012. 3. 23)에 있다. 서울시의회, 부산시의회, 인천시의회의 경우도 유사한 상태에 있다.

2013년 현재 국회와 정부 등에서 지방의회의 전문성 제고와 의원의 질적 향상을 위한 여러 보완적 조치를 제도적으로 추진하였지만 기본적인 문제점들이 해결되지 않은 상황에서는 이런 개선노력들이 아직까지도 커다란 효과를 보지 못하였다. 그리고 서울시의회에 추진 활용해 왔던 ‘의정인턴제도’는 2011년 6월 서울특별시 기관운영감사 결과 처분요구에 의하여 잠정 중단되었다. 뿐만 아니라 2012년 ‘청년일자리 창출을 위한 인턴십 운영’ 제도의 수행 중에, 서울특별시의회(피고)를 대상으로 하는 행정안전부장관(원고)의 관련 <예산안 재의결 무효확인 소> 소송에 의하여 집행정지 상태(대법원 2012쿠6, 2012. 3. 23)에 있다. 이로 인하여 서울시의회, 부산시의회, 인천시의회의 경우도 유사한 상황에 처한 바 있다.

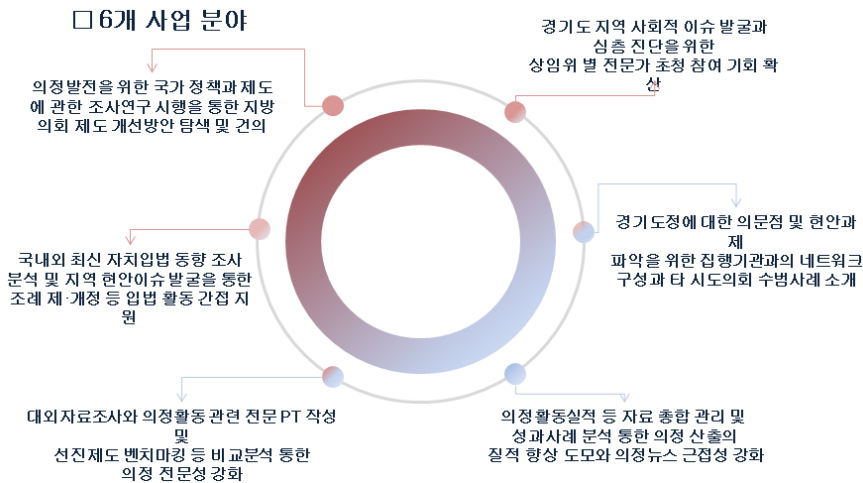
2013년 현재 경기도 광역의회의 ‘정책전문보좌기구의 활용’ 사례가 있는데, 경기도의회는 2013년 현재 경기개발연구원의 협조를 받아 ‘정책보좌중심형의 정책(연구)보좌 전문기구’(경기개발연구원의 의정연구센터)를 활용하고 있다. 아래와 같은 근거에 기반을 둔 정책보좌인력의 효율적인 조직과 운용을 위해 ‘의정지원센터’ 방식으로 운영하고 있다.

국회에서 국회의장 소속하에 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 조직을 설치하여 의정활동을 위한 입법, 정책연구 등 전문적 조사를 포괄적으로 지원하는 한편, 이를 보조하는 정책(연구)보좌진을 실무적으로 운용함

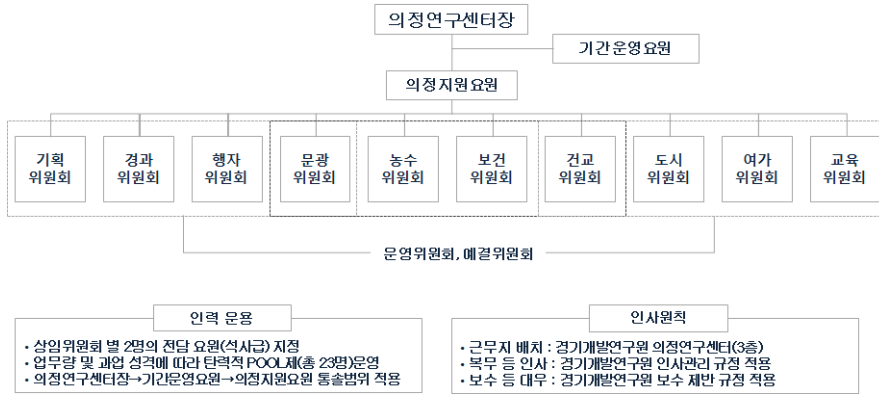
의정지원센터의 구성은 지방의회 전반에 걸쳐 연구 및 대외 교류·협력을 담당하는 연구지원부서와 의원의 개인별 정책보좌를 담당하는 의정지원단을 두는 방안으로 운영하며, 의정지원단은 실제로 각 의원 개인별로 지원되는 정책보좌진과 정책보좌진의 역할과 기능을 평가하고 교육하는 평가·교육부서와 이들을 관리하는 행정관리부서로 구성도 가능하다.

경기개발연구원 의정연구센터의 주요사업으로는 경기도 광역의회는 의정지원센터 방식을 참고하여 경기개발연구원과 협력 하에 의정활동에 필요한 전문적 지원사항을 보좌받도록 협력관계를 유지하고 있다.

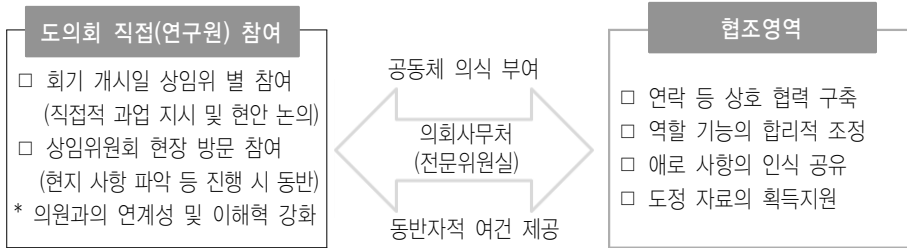
〈그림 5-1〉 의정연구센터의 주요사업분야



〈그림 5-2〉 경기개발연구원의 의정연구센터 조직 및 인력 (2013년 기준)



〈그림 5-3〉 경기도 광역의회사무처와의 관계도



한편, 서울시의회의는 2013년 상반기를 기준으로 볼 때, 경기도의회의 의정연구센터 활용방안을 검토한 후에 이와 유사한 개념을 활용한 의원보좌 지원방안을 도입·운영하는 방안을 고려중이다. 서울시의회의에서는 「서울특별시의회 의정발전지원센터 운영방안」 등으로 추진을 고려하는 상황인데 지원방식은 크게 관학협력 모형 및 관민협력 모형 등을 고려하고 있다.

2. 개선노력에 대한 평가 결과

가. 지금까지 정부의 정책방향

가장 최근에 국회에서 논의된 ‘지방의회 인사권’에 관해 국회의원들이 제의한 법률안의 내용과 그에 대한 관할부처(행정안전부)의 견해를 살펴보면 과거 정부의 정책방향 무게가 어디에 있는지 짐작할 수 있다.

〈표 5-17〉 2011년 행정안전부의 개정법률안에 관한 의견

발의자	주요내용	부처 검토의견	관련 법령조항
양승조	- 지방의회 의장에게 임용권 부여 : 사무직원은 의장이 임용하고, 사무처장/국장/과장은 의장이 지방의회의 동의를 얻어 임용	장기검토	법 제91조제2항
이은재	- 지방의회 의장이 전문위원 임용 : 위원회에 두는 전문위원은 별정직 지방공무원으로 보함 - 의장이 전문위원을 임용하고, 교육훈련과 근무성적평정 등 실시	수용곤란 장기검토	법 제59조제3항 ~제5항
이시종	- 지방의회 의장에게 임용권 부여: - 의회 사무직원은 조례로 정하는 바에 따라 의장이 임명 - 시도의회에 해당 시도의회 및 관할 시군구의회 사무직원의 인사교류를 위하여 인사교류협의회를 설치 운영	장기검토	법 제91조제2항 ~제3항
김성조	- 위원회 전문위원실 확대: - 위원회에 전문위원 외에 수석전문위원, 입법심사관, 입법조사관 등을 둘 수 있고 의장이 임명 - 전문위원은 위원회 간건 심사, 행정사무 감사 등과 관련한 검토 보고 및 자료수집, 조사, 연구를 행함 - 지방의회 의장에게 임용권 부여: - 의회 사무직원의 직급과 정수는 조례로 정하고, 의장이 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 관련사항을 처리 - 지방의회는 인사적체 해소 등을 위하여 공동으로 인사교류를 위한 인사교류 협의회를 광역단위로 설치 운영	장기검토	법 제59조 법 제91조
안경률	- 지방의회 의장의 사무직원 인사추천권 강화: - 의회 사무직원은 현행대로 단체장이 임명하되, 정당한 사유가 없으면 의장이 추천한 자를 임명 - 의회 의장은 사무직원 추천시 타 단체장의 동의를 얻어 그 소속 공무원을 추천할 수 있도록 하고, 시도의회 의장은 단체장에게 인사교류를 요청할 수 있도록 함	일부수용	법 제91조
임동규	- 지방의회 의장에게 임명권 부여: - 의회 사무직원은 의장이 임명	장기검토	법 제91조 제2항
이혜훈	- 지방의회 의장에게 임명권 부여: - 의회 사무직원은 의장이 임명하고, 이에 필요한 사항은 조례로 정하도록 함	장기검토	법 제91조 제2항, 제3항

위의 <표>에서 요약한 바와 같이 국회에서는 주로 지방의회 의장으로 하여금 사무직원 및 사무처장/국장/과장 등 책임자에 대한 임명권을 행사할 수 있도록 자율권을 보장해 주자는 의견이 대부분이었다. 이러한 취지는 의회의장으로 하여금 전문위원을 임용하도록 하고 그에 관련한 인사평정권도 부여하는 안(이은재의원)과 맥락을 같이 하고 있다. 그러나 주무부처에서는 이와 같은 견해에 대해서는 ‘수용곤란’과 ‘장기검토’라고 하는 과거로부터 동일한 부정적 답변으로 일관하고 있었다. 주무부처의 입장에서는 현재의 지방자치법 체계에서 제시된 의회와 단체장(집행부) 간의 관계 및 대

대통령령에서 규정하고 있는 지방공무원의 인사체계가 의회-집행부 간 분리되는 것을 원하지 않는 입장을 되풀이 한 것으로 평가할 수 있다.

이는 역설적으로 본 연구의 주요 주제인 의회 사무기구의 자율적 인사권에 관한 독립성이 여전히 필요하다는 점, 그리고 의정활동의 역량이 제고될 수 있는 방안의 중요한 수단인 전문(보좌)인력의 지원이 지금도 우리나라의 각 지방의회에는 절실히 필요하다는 사실을 확인시켜 주는 것이라 할 것이다.

나. 사무기구의 자율적 인사권 독립 필요

지방의회 사무기구의 정원 결정과 관련하여 지방의회의 조직권 및 인사권 등은 여전히 자율권을 갖지 못했다고 할 수 있다. 예를 들면, 광역의회인 서울시의 경우, “서울특별시의회사무처설치조례”(제6조 직원의 정원)와 “서울특별시의회사무기구및사무분장규칙”(동조 제8조) 등에 근거하고 있으며, 기초의회의 한 사례로서 안양시의 경우도 이와 동일한데, 이를 보면 “안양시의회사무기구설치및직원정수조례”(제6조 시행규칙)와 “안양시의회사무기구및사무분장규칙”과 “안양시지방공무원정원조례”(제2조 정원의 총수)에서 “안양시에 두는 지방공무원 정원의 총수를 정하며, 기관별 정원은 다음 각호와 같다”고 하여 직급별 정원의 규정은 동조례의 별표로 정원규정을 두고 있다. 즉, 의회 사무직원의 정원은 조례로써 정하고 있으나, 일반적으로 지방자치단체는 이에 대한 구체적인 규정을 지방공무원정원조례 안에 포함하여 간략히 규정하고 있다.

이러한 제한근거는 다음과 같다. 의회 사무직원의 정원결정은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 제약을 받고 있다. 즉, 동 대통령령 규정의 별표5에서 의회사무기구의 설치기준과 직급규정을 세부적으로 명시하고 있다. 이 사실로 볼 때, 비록 의회 사무기구의 정수를 조례로 정하고 있지만 정원의 결정권은 지방의회의 권한이 아니라는 점이며, 또 직급별 정원은 지방자치단체의 규칙으로 정하도록(위의 규정 제21조2항) 하고 있기 때문에 더더욱 지방의회 소속 사무인력의 정원 산정에 대해서는 지방의회의 자율권으로 결정할 수 있는 어떠한 권한이나 영향력도 없다고 봐야 할 것이다.

뿐만 아니라 지방의회 사무기구의 공무원에 대한 임명권이 현재와 같이 자치단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 공무원들이 지방의회 사무국(과)으로 발령받았다 하더라도 거의가 의회보다 집행기관에 소속감을 갖게 되는 것은 당연할 것이다. 더구나 집행기관에 대한 소속감으로 인하여 지방의회를 위한 적극적인 의정지원활동에 한계를 갖게 되는 것은 당연할 것이다. 집행부에 의한 인사권 행사는, 의회사무기구 공무원을 임용할 때에도 지방의정에 대한 직무연수나 전문성을 소지한 직원과 무관하게 인사발령이 가능하고, 설사 의정활동에 대한 전문성을 갖춘 공무원이라고 하더라도 그 전문성을 발휘할 수 없도록 전문성에 근거한 보직경로를 존중하지 않는, 의정활동 지원업무와는 무관한 인사이동이 고질화 되어 왔던 것도 사실이다.

본래 지방의회의 의정활동을 적극 지원해야 하는 주된 이유로는, 현행 지방의회-자치단체장간 분리형 기관구성 하에서는 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 집행기관에 대한 고유한 견제와 감시 기능 및 역할을 수행해야 하기 때문이다. 그리고 집행기관에 대해서는 수많은 전문직 공무원이 업무를 맡아 직접 집행하고 지원하는 체제이지만, 지방의회는 주민의 대표이자 합의체 의결기관으로 주민을 대신한 입법기능과 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능을 수행하고 있어서 집행기관에 비하여 상대적으로 전문적인 의정활동 보조인력을 더 많이 필요로 한다.

지금까지 제한된 권한 범위 하에 있는 지방의회 사무기구의 직원들에 대한 인사운영체계에 의하여 당연히 지방의원에게 대한 적극적인 지원체제가 미약한 상황이고, 그 결과 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동에 대하여 이들이 지방의원

의 의정활동을 원활하게 지원하지 못하고 있다. 그 이유들을 정리해 보면, 우선 조직 본연의 역할과 조직구성원의 소속 불일치가 발생하기 때문이다. 집행기관의 업무와 의결기관의 업무를 동시에 해야 하는 역설적 상황 내지는 기능적 모순에 직면하게 되기 때문인데, 이는 곧 집행기관 소속 공무원의 지방의회 사무조직에 대한 충성심 결여로 나타난다. 궁극적으로는 순환보직에 의한 지방의회 의정활동 지원기능상 직원들의 전문성이 저하되는데 일조하게 된다. 이러한 문제는 더구나 지방의회의 자치입법권이 상위법령에 제한되어 있어 폭넓은 자치입법권의 보장을 어렵게 하고 있다. 그러한 영향으로 결국 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회 위상이 매우 낮게 평가되어 온 원인으로 작용해 왔다. 이러한 모든 점을 고려해 볼 때 지방의회 사무기구에 대한 인사권은 지금보다 더 획기적인 인사 자율권을 확보하고, 보장해 줄 필요가 있다.

다. 사무기구의 전문(보좌)인력 지원 필요

2014년 6월에 임기를 마치는 현 제6기 지방의원들의 직업별 현황을 보면, 광역의회의원의 경우 직업으로서 전업의 지방의원은 670명(78.8%)이 된다. 기타 79명(9.3%), 상업에 종사한 의원은 33명(3.9%), 농축산업 19명(2.2%), 건설업 13명(1.5%), 교수 12명(1.4%), 약의사 6명(0.7%) 등의 직업군을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 기초의회의 경우에는 전업의 지방의원으로는 2,024명(70.9%)이고 기타 245명(8.6%), 농축산업 210명(7.4%), 상업 197명(6.9%), 건설업 53명(1.9%), 회사원 32명(1.1%), 광공업 23명(0.8%) 등을 차지한 바 있다(행정안전부, 2013:38).

이와 같이 지방의원들의 직업적 성향에서 보는 바와 같이 의원직이 유급제로 전환된 이후 전업 형태의 지방의원직을 수행하는 주민대표자들이 숫적으로 증가하였다는 점을 알 수 있다. 또 다른 성향으로는 다양한 업종으로부터 선출되어 지방의회에서 의정활동을 수행하게 된다는 사실이다. 이러한 사실로부터 지방의원들의 의정활동에서 잠재적 역량을 더욱 더 발휘할 수 있도록 하게 하고, 일반 주민들을 대표하는 평범한 지방의원에 대한 의정활동 전문성을 높여주게 하기 위해서는 지방의회 사무기구로부터 전문지원인력의 도움을 절대적으로 필요로 하게 된다.

그리고 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 특정분야의 업무만을 할 수 없는 불특정 다수인의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 반드시 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있다.

이러한 사정을 고려하여, 우리나라 지방자치법 제59조는 별도로 ‘전문위원’제도를 명시하고 있다. 사실 전문위원제도는 자치입법 활동을 지원하기 위한 것으로 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 담당하기 위해 존재한다. 전문위원제의 연장이자 또 다른 지원인력 방식의 하나인 의원보좌관제의 필요성은 단순히 의원의 의정활동을 지원하는 개별보좌관을 두고 그들에게 보수를 주자는 것이 아니라, 그 효과가 의원들의 전문성 향상에 기여할 수 있는가 하는 점에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원이지만, 결과적으로는 의회 기능을 강화시켜 지역발전에 기여하는 수단이 되는 것이기 때문에 필요한 지원제도로 자리매김 할 필요가 있다. 그런데 지방의회 의원에 대한 보좌관을 설치하는 문제에 대해서 대법원에서는 다른 견해를 제시하였다. 즉, 2012년 2월 서울특별시의회는 지방의회의 의정활동 지원을 위해 보좌직원을 둘 수 있도록 ‘서울특별시의회 기본 조례안’을 제정하였으나 서울시는 ‘법령에 위반된다’는 이유를 들어 재의요구 후, 의회가 이를 재의결하자 소송을 제기하였다. 이에 대해서 대법원 제2부는 판결문에서 “지방의회 의원에 대해 입법활동을 지원하기 위해 보좌직원을 두는 것은 지방의회 의원의 신분, 지위 및 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로 이는 개별 지방의회의 조례로 규정할 사항이 아니라 국회의 법률로 규정해야 할 입법사항”이라고 판시하면 국회가 ‘법률’로 보좌관을 설치 운영하도록 명령하였다. 결과적으로 지방자치법 제90조와 제59조에 관련된 ‘지방의회 위원회에 전문위원’을 두는 규정으로는 의원 개인별 활동에 대한 보좌를 하는 개인보좌관제를 둘 근거로 작용하지 못한다고 하였다.

다음 절에서는 이러한 대법원의 결정을 염두에 두고 향후 개선안을 도출하기 위해서, 의정활동 지원체제를 개선하는 방안들에 대한 찬성과 반대의 의견을 청취하여 쟁점사항 중심으로 논의 후 개선할 수 있는 대안들을 찾아보기로 한다.

제3절 의정활동 지원체제의 개편쟁점 분석



1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 쟁점

가. 의회사무기구 인사권 독립에 관한 반대 논리

지방의회 사무기구의 인사권을 독립적으로 행사할 수 있도록 해 주자는 견해에 대해서 국회 및 과거 행정자치부 등으로부터 반대 여론이 가장 높았다. 의회 사무기구의 인사권 확대 내지 독립은 지방의회와 단체장 상호간 권한 관계의 변화를 촉발할 수 있는 것이기 때문에 첨예한 이해대립을 극복할 수 있는 정치적인 결단이 요구되는 상황일 수 있다. 또한 사무기구 인사권 독립에 대한 제도적 접근의 한계는 이에 대한 현실수용의 정도에 달려 있는 것이 사실이기도 하기 때문이다. 지방의회의 인사권과 전문(보좌)인력에 대한 국회의 법안 제출, 이에 대한 주무부처(행정안전부)의 반대견해 등에 관한 열기가 가장 뜨거웠던 2006~2008년 당시의 자료들을 분석함으로써 현재 지방의회의 인사권 독립에 관한 견해에 대한 찬성과 반대 논리를 정리해 보기로 한다.

1) 의회사무직렬 운영시 소수 인력의 인사관리 실효성 문제

의회사무기구 인사권독립과 관련한 제258회 임시회 국회 행정자치위원회 법안심사소위원회 회의에서 제기된 반대 논리를 보면(이하 2006년 국회자료 중심), 2006년 당시 행정자치부(지방행정본부 자치제도팀)에서는 “지방의회에서는 의회사무처 소속 인원 전체의 인사권을 넘겨달라고 하지만, 전체 인사권이 부여된다고 할 때 현행 기초의회와 같은 경우는 인원수도 적고 현실적인 문제도 상당히 많아서 관련 법체계를 바꾸어야 한다는 점에서 불가”하다고 하였다(제258회 임시회 국회 행정자치위원회 법안심사소위원회 회의록 중, 제1차 소위, 2006.02.09.). 또한 당시 행정자치부 제2차관은 “의장이 임용권을 갖게 되면 인사위원회를 별도로 설

치해야 되고, 20개 관련 법령을 모두 고쳐야 함. 얼마 되지 않은 직원들을 위해서 이와 같은 제도를 설치하는 것은 비효율적인 것으로 판단”된다는 견해를 밝히기도 하였다(제2차 소위, 2006.02.16.).⁴⁵⁾

이외에 국회의원 중에서는, 김정권 의원은 “집행부의 장은 기존의 기득권으로 인해 의회사무처의 인사권을 의장에게 절대 이양시키지 않을 것”이라고 하였다(제258회 임시회 국회 행정자치위원회 법안심사소위원회 회의록 중 제2차 소위, 2006.02.16.). 강창일 의원은 “의회사무처의 인사권을 의장에게 이양시키는 것에 대해서 집행부의 장은 자기 떡을 뜯어먹는 것처럼 생각해서 반대할 것”이라고도 하였다(제3차 소위, 2006.02.20.). 이인기 의원은 “집행부 장의 의견을 수렴한 결과, 지방의회 사무처의 인사권 독립을 반대하고 있었으며, 이에 따라 신중한 접근이 요구” 된다고 하였다(제3차 소위, 2006.02.20.).

이는 법안심사소위원회 회의에서 김정권, 강창일 의원은 인사권 축소에 대한 집행부 장의 기득권에 대해서 언급하였고, 이인기 의원은 집행부의 장과의 대화를 통해 인사권 독립을 반대하는 입장을 취하였던 것이다. 지방자치단체 행정기관의 대표이고 집행부의 장이 가진 인사권에 대한 기득권이 어느 정도는 의회사무기구의 인사권 독립을 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 판단된다.

2) 소수 인력에 의한 인사교류 시스템의 단점을 주장

또 인사교류가 정체됨으로써 능력발전이 저해되고 근무의욕이 저하될 우려가 높다는 문제를 들어 인사권의 독립에 대한 실효성이 없다는 반대논리를 제기하고 있다. 이 경우는 직급별 정원이 규정되어 있는 현행 인사체계에서 발생하는 필연적인 문제인 바, 적정 규모의 인력풀에 의한 인사관리가 전제되지 않고서는 현실 적용성에 한계를 지닌다는 것을 의미한다. 다른 한편으로는 이러한 한계를 극복할 수 있는 대안이 마련되지 않고서는 우수한 인력이 향후 의회 사무기구에서 근무하는 것을 기피하게 되는 요인이 될 수도 있기 때문에, 인사권 독립은 의회사무기구

45) 국회 회의록<<http://likms.assembly.go.kr/record>>에 근거.

의 인적자원관리에 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장이다.

실제 집행부 공무원들의 의회직 인사권 독립에 대한 반대의사가 과거로부터 지금까지 상당수 존재하는 상태이다. 의회사무기구의 인사권 독립을 반대한 의견이 더 많은 경우도 있었는데, 과거의 예들을 다시 보면 허병천(1998)의 대전지역 연구에서 나타난 결과였다. 이것은 바로 사무기구 공무원(54%) 보다는 집행기관 공무원들(75%)이 의회직의 신설을 더 반대하였던 결과이다.

그 주된 이유를 보면 사무기구 공무원에게는 의회직이 신설되면, 적은 인원으로 운영되어야 하기 때문에 ‘승진 등 인사상 불이익’에 대한 걱정이 가장 많았고(65%), 그 다음으로 이러한 인사운영상의 어려움 때문에 ‘우수인재 기피’가 있을 것이라는 의견(28%)이었다. 집행기관 공무원들의 견해로는 의회직이 신설되면, 집행기관과의 단절 또는 비협조의 문제가 가장 많이 발생할 것을 우려하였으며(77%), ‘승진 등 인사상의 불이익’도 문제가 될 수 있다고(15%) 생각하기 때문이라고 보여진다. 이러한 의견들을 종합해 보면, 의회직의 신설로 인하여 공무원들에게 인사상의 불이익으로 영향이 나타날 것을 두려워하는 현상의 표출이라고 하겠다.

3) 의회사무직원에 대한 정치적 엮관주의 관행을 염려

이처럼 지방의회의원에 대한 부정적인 인식이 작용하는 경우 지방의회에 인사권을 넘겨주게 되면 정치적인 입김이 크게 작용하는 엮관제적인 인사운영으로 의회 사무기구의 공무원 인사에 대한 합리적이고 공정한 인사운영이 확보되기 어렵다는 불신이 있기 때문이기도 하다.

전체적으로 사무기구의 인사권 독립에 반대하는 주된 이유는 바로 현행 지방공무원 인사시스템을 그대로 유지한 채 지방의회 사무기구의 인사권 독립이 시행된다면 인사운영상의 비효율성과 한계가 예상된다는 것이 주요 반대논거라고 하겠다. 이 때문에 인사권 독립에 반대를 표명하는 사람들로서는 이러한 문제점과 한계를 극복할 수 있는 대안 마련이 선행되어야 인사권의 자율성 확보가 가능할 것이라고 믿고 있다.

4) 정리

지금까지 의회 사무기구의 인사권 독립에 반대해 온 주요 논리가 바로 인사영역의 축소가 수반하는 승진적체 및 사기저하, 인사교류의 제한 및 능력발전 저하 등의 문제였던 것도 이와 관련이 있다. 그리고 인사운영의 또 다른 현실적인 한계로써 지적하는 사항으로 대부분의 의회 사무기구가 매우 소규모의 제한된 인력으로 구성되어 있기 때문에 인사권의 독립에 의한 자율적 인사운영 시스템이 제대로 작동하지 못한다는 현실적인 제약을 고려해야 한다는 의견들이 다수의 반대자들이 주장하는 논리라고 할 수 있다.

즉, 사무기구의 공무원 인사운영에 관한 현실적인 측면을 볼 때 의회사무기구는 일반행정관리 직원을 포함하여 광역의회는 평균 74명, 기초의회는 15명에 불과하므로 실질적으로 인사범위의 제약과 인사관리의 효율성이 저하된다는 한계를 예상할 수 있다. 이는 소수의 제한된 사무기구 인력의 인사관리 시스템을 고려해 볼 때 인사권 독립으로 인하여 사무직원의 승진기회가 제약될 가능성이 높다는 점에서 인사관리의 실효성이 떨어진다는 것 등이 주된 반대논리를 뒷받침 하는 것으로 보인다.

나. 의회사무기구의 인사권 독립에 찬성하는 논리

1) 기관분립형상 ‘권력분립 원칙’ 존중이 조직운영의 기본

지방정부 수준에서 ‘권력분립의 원칙’ 준수는 모든 선진국에서 지켜지는 기본 원칙이다. ‘견제와 균형(checks and balances)의 원리’는 사실상 기능주의적 접근 시각으로서 ‘권력분립 원칙’(principle of separation of powers)에 따라서 균형적인 조직을 구성하고 있는가, 또는 한 기관의 권한이 다른 기관보다 더 크지 않은가 등에 초점을 두고 상대적인 감독권, 거부권 등에 의한 대등한 권한의 유지를 강조하는 원리이다. 즉, 현대국가를 통치하기 위해서는 입법, 사법, 행정의 어느 하나의 국가기능으로만 분류하기가 어렵기 때문에 국가작용의 기능별 기관구성을 다양하게 조직하여 운영하고 있다. 이러한 통치원리를 지방자치 수준에서 적용하여

운영하는 것이 지방의회-시장형의 기관분립 형태라고 할 수 있고, 주요 선진국의 모든 지방정부의 기관운영체제에서 보편적으로 적용되는 기본원리이므로 우리나라 기관운영체제에서도 이에 맞는 운영원리를 적용해야 할 것이다.

그리고 영국 지방자치 학자의 견해를 빌리면(Leach, 1994), 지방자치단체는 이제 지방자치정부(local-self government)로서 주민의 선거를 통해서 구성된 통치기관(elected political institution)으로 지역사회를 대표하는 정부이자 정치적 제도(a government and a political institution)이다. 주민을 대표하는 지역의 정치체(local polity)로서 지방정부는 과거의 획일적인 조직, 기관구성 형태로는 변화무쌍한 현재의 행정환경과 주민의 욕구를 충족시킬 수 없기 때문에 더 이상의 획일성 보다는 다양성이 요구되고 각 지역에 맞는 적절한 조직형태를 근간으로 운영되어야 한다는 주장이다(Leach, 1994:26).

〈표 5-18〉 지방정부 기관운영 원리의 변화

전통적 조직모델에 근거한 운영원리	새로운 조직모델에 근거한 운영원리
전통적이고, 정적인 관리	변화중심의 관리
중앙부처-중앙집권적 중심 운영	개방적이고, 쌍방향적 의사소통형태
단기적 점진주의 중심	고객중심의 운영
규칙중심	시장경제원리에 기초한 유연한 조직운영
수동적 인사정책	적극적인 인사정책
통합적 조직문화의 부재	관리목표를 반영한 조직문화 유지
재정-예산 규칙중심의 운영	정책중심의 운영

출처 : Leach, 1994:

의회 사무기구의 인사권을 지방의회 의장이 갖게 하여 인사권을 독립하자는 주장은 무엇보다 규범적인 측면에서 그 당위성이 있는데 이는, 지방의회-단체장간 분리형 기관구성 체제하에서는 견제와 균형 원리가 제대로 작동되어야만 지방자치의 발전을 기대할 수 있고, 이를 위해서라도 지방의회는 집행기관(단체장)과의 관계에서 독립성을 확보하여야 한다. 지방의회와 집행기관의 기관분립형 제도에서 지방자치단체를 구성하고 있는 현행 기관구성의 근본이념에 충실하기 위해서

는 의회 사무기구의 조직과 인사에 대한 권한을 지방의회 스스로가 가질 수 있도록 인사권의 자율성을 확보하는 것이 당연한 논리적 귀결이라고 할 수 있다.

이는 또한 집행기관과 비교해서 미약한 권한을 행사하는 지방의회의 기능을 강화시키는데 있어서 이를 보좌하는 의회 내 사무기구의 발전 없이 의정활동의 효율성과 전문성 역시 제고시킬 수 없을 것이기 때문에 의회 사무기구의 공무원에 대한 인사권 독립이⁴⁶⁾ 의회발전에 중요한 요인의 하나가 되는 것이다.

2) 집행부에 대한 감시기능에 필수적인 의회의 인사권 독립

기본적으로 의회사무처 기구와 관련해서 지방자치법에서 별도로 규정하고 있는 것은 지방자치법상 지방의회를 지원하는 사무기구의 중요성을 인정하고 있는 것이라고 할 수 있다. 의회의 장에서 이를 규정한 것은 더욱 우리나라 지방정부에 대하여 기관분립 형태를 채택하고 있기 때문에 기본적으로 ‘견제와 균형 원리’에 따라서 의회를 보좌하는 사무기구는 당연히 지방의회의 권한에 귀속되는 것으로 인정하고 있기 때문이라고 할 것이다.

그런데 우리나라 지방정부의 기관운영 측면에서 나타나는 보다 현실적인 문제는 지방의회의 고유의 권한으로 인정되어야 할 의회사무인력에 대한 인사권을 사실상 갖고 있지 못하기 때문에 집행기관에 대한 의회의 견제기능이 제대로 작동되지 못한다는 데에 그 심각성이 있다.⁴⁷⁾ 지방의원들이 이 문제를 제기하며 의회사무인력에 대한 인사권 독립을 주장하는 것은 사무기구의 지원기능에 대한 불만과 불신이 내포되어 있음을 시사하고 있다.

46) 이기우, “지방의회 사무직원에 대한 임명권.” 「자치통신」, 제4권 제4호, 한국지방자치학회, 1992.

47) 박성태 대구시의회 운영위원장은 “기관대립형 의회제도를 채택한 나라에서 의회와 집행부 사이에 갈등이 빚어지면 의회사무처 직원들이 의원 편에 서는 것이 아니라 도리어 의원들의 일거수일투족을 임명권자인 집행부의 수장에게 보고하는 것이 우리의 현실”이라고 말하면서, “사무처 직원으로서 그렇게 처신하는 것이 소신 있게 일하는 것처럼 비치고 있는 실정에서 지방의회가 집행부를 제대로 견제하기를 바라는 것은 나무에 올라가 물고기를 구하는 격”이라고 현실의 문제를 지적하였다.(『기रो에 선 지방의회-왜 무보수 명예직이어야 하는가?』 「월간중앙 정치포럼개혁신」 인터뷰 2003. 6.18일에서 발췌). 그는 또한 지방의원들을 지원해야 할 의회사무처 직원들이 도리어 직무감독권자인 의원들을 감시하는 현실을 이렇게 비유했다. “조명탄도 없고 지원 병력도 없는 상태에서 홀로 야간전투에 나선 사병의 신세조. 사물놀이를 하는데 혼자서 북 치고, 장구 치고, 팽과리에 징까지 쳐야 한다면 신명이 나겠습니까.”

실제로 의회사무기구의 세부조직은 대통령령인 <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>에 근거하여, 시도의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 의회사무기구에 상임위원회별로 전문위원을 두는 것도 <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정> 제10조의3의 제3항에서 명시하고 있다. 따라서 의회사무기구가 집행기관에 대한 의회의 견제기능을 제대로 보좌하기 위해서는 의회가 사무직원에 대한 인사권을 비롯한 인사행정의 전반적인 권한을 확보하고 있어야 한다. 이러한 취지에서 2006년 개정 지방자치법에서 전문위원의 직무와 직급 등을 법률에 명시하였다고 보는데, 그 주된 이유는 국회법에 따른 것이라고 할 수 있다. 국회법 제42조는 의원의 개인활동과 위원회 활동에서 전문위원의 역할과 직무의 중요성을 인정하여 별도로 전문위원을 규정하고 있다. 이를 근거로 지방의회의 지원체제 강화의 필요성을 인정하여 국회법과 동일하게 지방의회 및 위원회의 운영에서 전문위원의 역할과 직무의 중요성을 감안하였기 때문에 국회법의 입법례를 따랐던 것은 당연하다고 할 것이다.

3) 인사권자와 인사감독권자의 일치 필요

지방자치단체가 집행기관과 의결기관으로 분리되어 있어 각각 독립적인 기능을 하고 있으므로 의결기관의 직원은 의결기관이 충원하는 것이 조직원리에 부합된다. 직업공무원제를 근간으로 하고 있는 현행 인사행정의 제도적 틀 속에서 볼 때에 이중에서도 채용, 승진, 전보 등 합리적인 충원체제의 확립이 무엇보다 중요하게 여겨지고 있으며 이와 아울러 의회 사무직원의 능력개발과 동기부여 등 근무의욕을 높일 수 있는 의사결정과 통제의 권한이 사무기구의 행정성과를 향상시키는데 중요한 요소가 된다는 것도 이미 알고 있다.

그렇다면 이러한 조직원리로부터 이해되어야 할 것은 바로 의회사무기구의 인력 충원에 관한 인사권한이 의회 사무기구의 인력을 효과적으로 활용하고 운영하는데 가장 중요한 요소임을 확인시키고 있는 점이다. 그런데 현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권을 비롯한 인사발령권 등이 자치단체장의 인사권 하에 귀속되어 있기 때문에 실제로 이러한 권한이 의회사무기구의 보좌기능에 큰 영향을 미치고 있다.⁴⁸⁾ 왜냐하면, 비록 의회 사무직원의 직무에 대한 감독권이 의장에 부여되

어 있지만, 실질적인 인사권이 있는 집행부와 경쟁하려 하지 않으며, 집행부를 곤란하게 할 고급정보를 의원에게 제공하려 하지도 않는 소극적인 자세를 갖게 되기 쉬운 샌드위치가 되는 입장에 놓이게 되면서 결과적으로 의회사무직원은 자신의 인사권에 직접적인 관계에 있는 사람의 명령을 우선적으로 따르게 될 소지가 높은 것이기 때문이다.⁴⁹⁾

그렇기 때문에 명령통일의 원칙이나 지휘의 일원화 원칙 등 행정관리의 중요 원칙이 인사권과 연계되어야 한다는 지극히 당연한 논리의 귀결인 것이다.

4) 정리

기관분립형의 원칙에 의거하여 지방의회 의장에게 의회의 사무를 총괄하도록 하고 직무감독권을 부여하면서도 인사권을 따로 분리한 것은 상호 불간섭의 원칙에 위배되는 것이다. 뿐만 아니라 이는 지방의회 자체 내에서 의원과 사무직원 상호간의 신뢰와 협력을 저해시키고 의회기능을 약화시킨다는 점에서 효과적인 기관운영에 대한 큰 장애요인으로 지목되어 왔다.

2. 지방의회 사무기구의 전문(보좌)인력 확대에 관한 쟁점

가. 전문보좌관제 도입에 반대하는 논리

1) 인턴보좌관제 도입을 반대해 온 행정자치부 논리

각 지방의회가 예산편성을 등을 근거로 의정활동 지원을 위한 유급직 인턴보좌관제를 도입하고자 의결한 내용에 대하여 행정자치부는 다음과 같은 이유를 근거

48) 많은 연구의 설문조사 분석결과를 살펴보면, 의회사무기구의 보좌기능의 문제점이 인사권에 기인한다는, 즉 의회 사무직원이 인사권 때문에 집행기관을 대변하고 있다는 응답이 지방의원과 사무기구 공무원 사이에서 상위의 높은 빈도를 차지한다.

49) 의회사무 담당공무원들과의 심층 인터뷰로부터 동일한 취지의 견해를 들어 볼 수 있었다(심층면담 일시 : 2008년 7~8월, 2013년 5~6월 등).

로 반대한 경우도 있었다. 즉, 일본이나 유럽 같은 선진국에도 없는 보좌관제 도입은 시기상조일 뿐더러 관련 법률에도 근거 조항이 없는 위법적 행위로 간주하였기 때문이다.⁵⁰⁾

즉, 지방자치 관련 법규에 지방의원(개인에 대한) 사무보조인력 제도가 존재하지 않기 때문에 지방자치법 위반이라고 주장하고 있다. 이를 자세히 보면, 인턴에게 일시 사역인부임을 지급하는 것이 지방재정법 위반이었다. 특히 지방재정법 제41조 및 동법 시행령 제47조에 근거한 지자체 세입세출예산 과목구분과 설정규정에 배치되었다. 뿐만 아니라 대통령령인 자치단체기구정원규정은 자치단체가 청소나 경비 등 단순노무인력을 제외한 상시인력을 채용할 경우에 인턴 등 비정규직이 아닌 정규인력을 확보해 쓰도록 규정하고 있기 때문에 ‘불법’으로 간주하였다.

2) 전문보좌관제 도입에 따른 집행부 인사승진 기회의 제한 염려

의회의원들과 실무적으로 가까이서 일을 하고 있는 전문위원의 경우 집행부에서 근무하던 일반직 및 별정직 상당의 지방공무원들 임용되어 왔기 때문에, 별정직 등에 의하여 새롭게 의회에서만 근무할 전문직 의회공무원을 임용한다고 하면 기존의 집행부 소속 하에서 의회까지 영향을 미치던 인사범위가 축소되어 승진기회의 폭이 줄어드는 데에 따른 갈등이 발생하므로 집행부 직원들로부터의 반대의견이 다수를 차지하게 된다.

이러한 사실은 이미 과거의 집행부 직원들에 대한 의견조사에서도 대부분 나타나고 있었다. 즉, 의회사무기구의 전문위원 채용에 대한 부정적 이미지를 갖고 있던 주된 이유는 바로 의회사무기구에서 일하는 전문위원들이 별정직으로 채용되면, 집행부 쪽에서는 인사권을 통해 지금까지 의회사무기구 내에까지 시행되어 온 일반직의 승진자리를 잃게 되므로 (집행부를 포함한) 기존 공무원들의 승진 폭(기회)이 그만큼 줄어든다는 단점이 있기 때문이다.

50) 이점에 대해서는 이미 2013년 대법원 제2부의 판결로 인하여 지방의원의 보좌관을 두는 문제는 ‘조례’가 아닌 ‘법률’규정 사안이라는 최종 판결을 통해서 서울시의회의 관련 조례안에 대한 법령위반 사항을 다시 한번 확인하였다.

현재 의회 전문위원의 경우 집행기관의 일반직 공무원을 포함해서 일반직 및 별정직의 지방서기관, 또는 지방4급 상당의 공무원으로 임용되고 있기 때문에 의회전문직 등 의회직렬이 신설되는 경우, 집행기관과의 인사교류가 단절되면서 승진기회가 박탈된다는 기존의 기득권 상실에 대한 예측 때문이 큰 원인이다.

나. 보좌관계 도입에 찬성하는 논리

1) 광역의회 수준에서 실무상 필요성을 제기

000 지방의원(서울시)은 다른 지방의원들과 같은 견해라고 밝히면서, “먼저 지방의회가 행한 예산 확정권한은 존중되어야 할 것이다. 인턴에게 일시 사역인부임을 지급하는 것이 지방재정법 위반이라고 하지만, 지방의회의 예산안 심의, 확정권한이 준법률적 성격을 갖고 있기 때문에 설사 편성규정과 확정권한이 충돌한다고 해도 지방의회의 확정권한이 우선되어야 할 것이다”라고 주장하였다. 또한 “의회에서 심의, 확정된 예산안은 공포로써 효력이 발생하는 조례와 달리 의결하여 확정된 시점부터 효력이 발생하게 됨으로써 준법률로 인정받고 있다. 또한 지방의회의 조례제정 권한이 법령의 범위에까지 미치는 것을 고려해 보면 의회가 심의, 의결한 서울시 예산안은 그 자체로서 인정되어야 한다”고 주장한 바 있다.

현실적인 문제인식을 고려해 볼 때, 지방정부의 문제가 복잡하고 재정규모가 클 뿐만 아니라 행정수요가 날로 증가하고 있어 지방의원이 보좌인력 없이 혼자서 시민들의 기대치에 맞는 의정활동을 펼치기에는 현실적인 한계가 큰 것이 사실이고, 지방의회가 제대로 일을 하여 예산절감, 행정의 효율성 증대, 정책의 민주성 제고, 정책에 대한 시민참여 확대 등 투입 대비 더 많은 산출효과를 거둘 수 있다면 이는 지방자치 발전을 위한 사회적 비용으로 인정받아야 한다.

000 지방의원(서울시)은 “21세기 한국의 글로벌 환경에서 경쟁력 강화를 위해서는 중앙정부와 지방정부는과의 틀에서 벗어나 현상에 대한 혁신적이고 새로운 아이디어와 비전을 공유하고 진취적으로 행동해야 할 것이다. 지방자치의 발전과 국가경쟁력을 높이는 차원에서 발상의 전환을 촉구하면서 지방의회 인턴보좌관계 문제해결의 새로운 돌파구가 생기길 바란다”고 하는 의견을 제시하였다.

시민들에게 더 나은 서비스를 제공하고 시정의 발전을 이루기 위해서 다른 나라가 시행하고 있지 않더라도 독창적으로 이를 시도할 만한 가치가 있다. 필요는 공급을 낚아야 하고, 의원들이 일용직을 활용하고 깊은 연구를 통해서 새로운 대안을 내는 것은 일반 행정업무를 시행하는 것 보다 더 비중이 높은 일이고 우선순위에 앞서는 일이다.

2) 광역의회 수준 의정활동의 전문성 증대

앞에서도 조사결과 등을 제시한 바 있는 지방의원들의 업무 성격과 업무량은 점차적으로 증가해 왔다. 이와 동시에 지방의회 사무직원의 직무를 살펴볼 때 의정업무와 관련하여 풍부한 경험과 축적된 지식이 요구되는 사무와 관련해서는 전문직화 필요성이 상당히 높다. 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구되며, 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력도 필요해 졌다. 또 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있는 다양한 전문성도 점차 확대되어 왔다.

제4절 의정활동 지원체제의 개편 당위성



1. 의정활동 지원체제 개편에 관한 기존의 견해

의회사무기구의 인사권 독립 등 개선방안과 관련한 기존연구들의 조사내용을 요약해 보면 의견조사는 ‘인사권의 독립과 의회직 신설’에 찬성해 왔다.

김성호 외(1996:표4-42)의 전국조사 내용을 보면, 지방의원(35%)과 사무기구 직원(50%)은 ‘의회직 신설 및 의장임명’을 가장 선호하였다. 그리고 두 번째로 현행

의 의장추천·단체장임명에 대하여 지방의원은 34%, 사무직원은 24%의 선호를 보여 인사권 독립의 필요성을 강조하고 있는 반면, 집행기관 공무원은 현재의 제도 유지를 선호하였고(40%), 그 다음으로 의회직 신설에 대하여는 약 29% 찬성한 바 있었다.

지역적으로는 경상남도에 대한 조사결과(송광태, 1999;표14)를 보면, ‘의회직렬 신설 및 의장임명’을 가장 많이 선호하였는데 지방의원은 64% 찬성, 사무처직원은 71% 찬성하는 입장이었다. 그러나 집행기관 공무원은 직무성격에 따라 임명권자를 구분하는 방향을 선호하여 ‘일반행정업무는 단체장, 전문보좌업무는 의장 임명’의 방안을 찬성하고 있었고(31%), 그 다음으로 의회직 신설(26%)을 선호한 것으로 조사되었다. 지방의원과 의회처 직원은 이 방안에 대해서 차선책으로 선호하는 것으로 나타났다.

하지만 시간이 흐를수록 인사권의 독립성에 대한 의견이 더 필요한 것으로 조사되었다. 최병대(2003)의 전국조사 내용을 근거로 하면, 의회사무기구의 인사권 독립을 위한 대안 중에서 의회직렬의 신설이 필요하다는 의견이 가장 선호되었다(44%). 그러나 특이한 점은, 집행기관 공무원의 경우에는 현행유지안에 대한 찬성이 가장 높았으나(45%), 의회사무기구의 직원들의 입장에서는 의회직 신설 및 의장임명 방안이 30% 더 높게 나타났다.

2. 의회직 인사권 독립의 당위성

현실적으로 지방의회가 의회사무직원에게 대한 추천권을 갖고 있다고 하나, 선거를 통해서 새롭게 구성된 지방의회 의장단이 공무원에 대한 의회전문성 등을 제대로 판단할 수 없는 상황에서 집행기관 직원들을 대상으로 인사추천을 한다는 것은 형식적인 절차만 될 것이다. 이로 인하여 어느 직원이 더 의회사무직원으로서 적합하고 더 필요한 인재인지 알 수 없을 뿐만 아니라, 그 필요한 직원을 제대로 선별, 추천하는 정보도 제대로 제공받지 못할 가능성이 있기 때문에 현행 지방자치법에서 지방의회에 부여하고 있는 의회사무직원에게 대한 ‘인사추천권’이란 결과

적으로 지방의회 운영의 효과성을 높이려는 의지와는 아무런 관계없이 작용하게 된다.

또한 의회사무기구의 인사이동이 집행기관의 장에 의해서 이루어지는 현 상황에서 직원들이 승진 등 순환보직에 의해서 집행기관으로 인사이동을 할 경우, 그동안 의회활동에 대한 전문성과 노하우를 쌓아 왔던 의회소속 일반행정직의 의회(의사)담당관 및 전문위원들이 집행기관의 직무수행을 위하여 인사이동 하게 되면 의회발전을 위한 인력의 손실이 될 뿐만 아니라 이들이 의회기구에 근무하는 동안에도 차후의 인사이동 및 승진전보의 상황을 고려해야 하기 때문에 의회직원으로서 귀속감과 충성심 등은 아예 없거나 또는 현실적으로 집행기관장을 비롯한 집행기관에 억매는 상황이 발생하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능 등 본연의 의회임무를 수행하는데 커다란 도움이 되지 못하는 것은 자명해 질 것이다. 지금까지의 연구결과들이 이러한 사실을 입증한다.

이는 바로 집행부 직원들과 의회사무 직원들을 모두 통합해서 인사관리를 하는 것이 가장 문제가 되고 있다. 집행기관의 공무원과 의회사무기구의 공무원은 동일한 사항을 처리하는 것이 아니기 때문에 신규채용, 교육훈련 등을 그 담당전문 분야에 따라서 반드시 구분할 필요가 있으나, 현재의 현실은 의회에 근무하는 직원이나 집행기관에 근무하는 직원이나 모두 2~3년을 주기로 해서 상호 인사이동을 하는 상황에서는 인사이동의 대상이 되는 두 기관의 직원들에게 모두 불안요인으로 작용하는 인사행정의 한계를 내재적으로 갖고 있기 때문이다.

결과적으로 지방의회 사무기구에 근무하는 의회직원들은 우선 집행부 직원과는 다른 별도의 전문지식을 가져야 할 필요가 있고, 그리고 인사관리에 있어서도 집행기관 직원과 다른 인사교류 시스템을 운영하여 의회활동에 직접 관련된 인력간의 교류를 통해서 지방의회 운영상의 단절이 없도록 해야 한다. 나아가 집행기관의 공무원들과는 다른 교육훈련 내용을 배워야만 지방의회의 발전에 도움을 줄 수 있는 전문인력으로 거듭날 수 있을 것이기 때문에 이런 점에서 반드시 의회사무직의 인사권은 집행기관으로부터 독립될 필요가 있다.

3. 지방의원을 위한 전문(보좌)인력 강화의 당위성

앞서 살펴본 의정활동의 업무량 증가 뿐만 아니라, 현재 지역사회는 도시화 현상이 깊어지면서 노령화, 그리고 개방경제에 의한 금융위기의 여파로 실업인구의 증가를 초래하고 있고, 더불어 정치성향과 시민의 욕구가 함께 급속도로 변화하고 있다. 이와 함께 지역사회의 범죄발생에 대한 관심도 커져 경범죄, 교통법규위반, 생활경범죄, 방범예방 등 생활치안정책에 대한 관심도가 고조되면서 생활복지, 주민생활지원 등의 분야가 지방자치단체가 담당해야 할 중요한 분야들로 더욱 확대되었고, 그만큼 지방의회와 지방의원의 의정활동 분야도 다양해지고, 덩달아 지방의회와 지방의원의 업무범위도 신속하게 증대되었다.

이러한 변화에 대처하기 위해서는 단체장 개인의 정치적 책임만으로는 해결하기 쉽지 않기 때문에, 지방의회의 법적 지위와 권한이 사실상 지역사회의 주요문제를 해결할 수 있는 집행적 권한으로서 실천성을 담보할 수 있도록 실질적인 지방자치 제도 개선으로 발전할 때 더욱 그 가치를 부여받을 수 있다. 특히 집행권한 중에서도 조정, 협의, 갈등해결, 의견수렴 등이 지역사회의 갈등을 해결하는 중요 요인들이고 이러한 중재자, 대표자의 역할을 도맡아 수행하는 기관이 바로 지방의회이므로 더욱 더 지방의원들의 역량 확대 및 역할 강화를 위한 지방자치 제도의 대변화가 절실히 필요하고 지방의회의 역량 발휘를 위한 지원체제의 활성화가 가장 시급한 과제이다.

그리고 현행 지방의회-자치단체장간 분리형 기관구성 하에서는 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 집행기관에 대한 고유한 견제와 감시 기능 및 역할을 더욱 효과적으로 수행해야 하는 상황이다. 집행기관에 대해서는 수많은 전문직 공무원이 업무를 맡아 직접 집행하고 지원하는 체제이지만, 지방의회는 주민의 대표이자 합의체 의결기관으로 주민을 대신한 입법기능과 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능을 수행하고 있어서 집행기관에 비해서 상대적으로 전문적인 의정활동 보조인력을 더 많이 필요로 하고 있다.

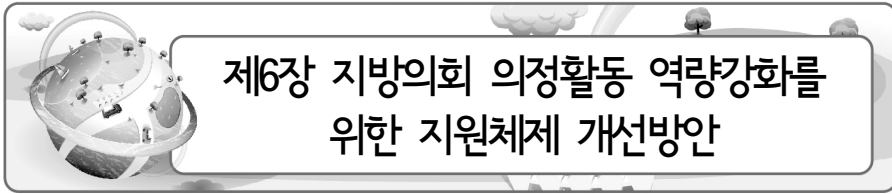
4. 2013년 새정부의 의정활동 지원체제 개편 방향

이러한 맥락에서 2013년 출범한 박근혜정부는 ‘지방의회 의정활동 역량강화’라는 국정과제를 제시하고 그 내용으로 지방의회의 인사권 독립과 전문인력 중심의 의원보좌관제 등의 실시를 제시하여 실천하려고 한다. 실천성 담보를 위해 ‘지방분권 및 행정체제개편 특별법’에서도 이 개편주제에 대하여 법조항의 명문규정으로 제정함으로써 제도개편이라는 정책의지가 법적 효력을 갖게 되었다. 우리는 이들 주제의 개편방향에 대한 해답을 얻기 위해서 제4장에서 지방정부 선진국들의 다양한 사례를 분석하여 그 당위성을 뒷받침하였다.

기본적으로 선진국 지방의회는 시, 마을, 타운, 카운티, 특별구 등 다양한 조직 유형 속에서 활동하고 있기 때문에 지방정부의 내부 조직형태도 시경영인제, 강시장제, 약시장제, 위원회형 등 다양한 모습을 갖추고 지방의회의 의정활동에 기반이 되고 있다. 선진국의 지방의회는 지방의원을 보좌하는 의회직 공무원은 실무적으로 의회전문직(렬)으로 운영되어 인사의 독립성, 전문성을 보장받고 있다. 또한 의회에 대하여 집행부와 의회직 사무기구에서 동시에 지원하고 있어서 의회사무직원 뿐만 아니라 집행부의 직원 임용에 대해서 그 최종적인 승인절차는 지방의회를 거치는 등 지방의회 중심으로 활발하게 지역사회를 리드해 가고 있다.

이와 같은 모든 장점들을 고려해서, 주민을 대표하는 지방의회가 앞으로도 다양한 역할을 수행할 수 있도록 다각적으로 의정활동을 지원해야 하고, 관련제도의 개선이 시급한 실정이다. 지금까지의 현황 분석과 외국사례로부터의 교훈 등을 검토하고 종합하여, 다음 장에서는 의정활동 역량강화를 실현시킬 수 있는 중요한 제도 개선안을 도출해 보고자 한다.

본 연구의 주요 연구대상인 지방의회 사무기구 직원의 인사권 자율성 확대와 전문보좌인력의 확보 방안을 중점적으로 연구하여 관련법령 개정안도 제안하고자 한다.



제6장 지방의회 의정활동 역량강화를 위한 지원체제 개선방안

제1절 지원체제 개선을 위한 기본방향



1. 의정활동 지원체제 개선안 모색

가. 지방의회 사무직렬의 신설 효과에 관한 고려

지금까지의 논의를 정리해 볼 때, 지방의회의 본래적 기능인 입법활동 및 지역 주민을 대표해서 집행기관에 대한 견제·감시 기능제고 등을 위해서라도 지방의회 사무직원에 대한 인사의 자율성을 강조하는 제도운영이 요구된다. 그리고 자율적 의정활동이 좀 더 전문적인 방향에서 올바른 의회운영 및 의정활동 결과를 도출하기 위해서는 의정분야의 전문성을 높일 수 있도록 전문(보좌)인력에 의한 지원체제 강화가 필수적이라 아니할 수 없다.

먼저 의회사무직원의 인사권에 대하여 지방의회가 독립적으로 행사하게 되면 (독립적 사무직렬의 신설), 일단 의회직원과 지방의원 간 불신이 제거되면서 실무적으로 의정활동에 관련한 직무에 적극적으로 지방의원을 보좌할 수 있게 되며, 이어서 사무직원들은 의회 관련분야의 전문성을 높여 지방의회가 견제와 감시 기능뿐만 아니라 지역사회와 지역주민을 위한 정책을 개발하는 역량을 갖추고 발휘할 수 있도록 할 것이다.

이처럼 독립적 지방의회 사무직렬제를 운영하게 된다면 집행기관과의 불안한 인사교류를 고려하지 않고, 보다 안정적으로 일관된 의정활동 지원업무를 수행할 수 있게 되므로 심리적으로 집행기관 공무원에 대한 인사상 눈치를 보지 않아도 될 것이며, 상호간 인사이동 등에 따른 직무의 소극성, 인력배치의 부적절 등과 연계된 갈등발생도 없을 것으로 본다.

나. 의회활동의 전문성 지원을 위한 전문보좌직의 필요성 고려

의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는 주로 행정조사 및 감사에 따른 의정활동과 개별 위원회체제에서의 전문위원실 등의 필요성이라고 할 수 있다. 기본적인 지원방안으로 도서관 설치 및 자료수집·분석의 지원체제도 필요하지만, 지방의회의 본질적인 업무로는 조례제정, 예산 및 결산 승인, 집행기관의 사업 승인 및 이의 실행에 대한 행정감사와 조사 등으로 집행기관 업무에 대한 전문적 분석 능력을 필요로 하고 있다.

따라서 위원회제도를 중심으로 활동하는 지방의원에 대하여 법제전문위원 또는 정책분야별 전문위원들로부터의 지원이 요구되고 있으므로 일반행정직에 속하는 직원일지라도 자격요건상 전문분야별 전문성이 절대적으로 필요하고 이에 근거한 별도의 인력충원과 지방의회 활동 중 사안별로 필요한 경우가 발생하기 때문에 이에 대한 대처를 위한 외부 전문인력으로서의 비상임 전문위원 등 의회사무기구 내부적으로도 별도의 인사제도 운영이 요구되고 있다.

2. 의정활동 지원체제 강화를 위한 인력체제 개선시 고려사항

인사권은 인사의 대상과 행사의 범위에 따라 그 독립성 정도가 정해진다고 할 수 있기 때문에 핵심적 구성요소라고 할 수 있는 인사권 확대의 대상, 범위, 임용방법 등에 의한 개선안 마련이 요구된다고 할 것이다.

기능과 역할을 고려해 볼 때, 크게 사무처(국, 과)장, 전문위원, 의사진행 지원업무 담당직원, 일반행정관리 직원 등으로 구분이 가능하다. 또 인사권 확대·강화의 대상이 되는 것은 이 모든 직원이 될 것인지 아니면 일부만을 대상으로 할지 또는 그 중에서도 누가 우선적인 대상이 될 것인지가 개선방안 도출의 핵심이 된다고 할 수 있다.

인사권 행사범위의 확대는 지휘·감독권을 포함한 일체의 인사권 행사 요소가 의회의 권한으로 확대되어야 할 것이다. 인사권 행사범위에는 채용, 임명, 지휘·감독, 징계, 승진, 전보, 휴직 등이 포함된다. 사무기구와 집행기관간의 인사교류나

의회 간 인사교류 등 인사운영의 효율성 측면에서 인사권의 확대방안을 검토하는 경우, 인사권 행사범위가 내포하고 있는 각 요소의 유기적인 관계가 보다 중요하게 부각되기 때문이다.

임용방법에 대한 논의는 인사권 독립으로 사무기구 직원에 대한 자율적인 채용이 이루어지는 것을 전제로 한다. 그리고 임용방식에는 공채, 특채, 추천 등이 있다. 특히, 전문위원 등의 채용에 있어서의 자격요건과 일반직, 별정직, 계약직 등의 신분 등에 관한 논의가 인사권 독립을 실현시킬 수 있는 주요 열쇠가 될 것이다.

현재 일반관리직 중에서도 의사계와 의안계 중심으로 사무처(국)이 편성되어 있어서 자료의 수집, 정리, 분석을 위한 자료계의 인원은 명목적이거나 미미한 인력 지원이라는 지적이 있으므로 사무기구 직원의 직무를 일반행정 업무와 전문보좌 업무로 구분하여 의회직렬을 관리할 수 있다.

그리고 지방의회가 제대로 역할 수행을 하도록 하기 위해서는 가장 기본적으로 의원의 입법활동을 보좌하여, 정책결정 능력을 향상시켜야 할 필요가 있기 때문에 의정활동의 핵심요원과 순환근무요인이 상대적으로 적은 전문위원, 별정직 등에 대한 인사권을 우선적으로 부여하는 방법도 있을 수 있다. 이는 특히 의정활동 지원의 전문성 제고가 강조된다는 측면에서 전문위원실의 보강과 전문위원의 자질과 능력이 중요한 관건이라 할 수 있다.

이를 위해서는 의회가 필요로 하는 인재를 일정한 자격요건에 의하여 자체적으로 충원할 수 있는, 외국(미국과 영국 등)에서 채택하고 있는, <의회전문직에 대한 자격증제>의 설치, 운영을 고려해 볼 수 있다.

제2절 지원체제 개편안



1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립 확보방안

가. 인사권 독립을 위한 단계적 개선안의 개요

지방의회로 하여금 자율적 인사권을 행사할 수 있도록 하기 위한 개선방안에 대해서는 인사권을 확대하는 안을 구체화 하는 것이 방안이다. 인사권 확대를 구체화 한다는 것은 지금까지 분석한 현행 제도를 개선하여 발전시키는 것인데, 이러한 개선방안을 단계적 발전방안으로 구분하면 크게 3가지 인사권 발전안이 제시될 수 있다. 즉, (1) 현행 인사제도의 운영을 개선하여 인사관리의 효율성을 높이는 방안, (2) 의회사무직원의 정책보좌기능을 강화하고, 전문성을 제고하는 방안, 그리고 보다 획기적이고 급진적인 방안으로는 (3) 의회사무직원의 임용구조를 확대하여 자율성을 확보하는 방안 등이 될 수 있다. 이를 먼저 표로 요약하고 보다 세부적인 방안을 검토해 본다.

〈표 6-1〉 의회 독립직렬 신설방안 등 대안별 장·단점

방 안	장 점	단 점
현 행	<ul style="list-style-type: none"> 집행부와 인사교류 원활 승진등을 집행부와 통합 실시로 의회근무 직원 불만 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 의회의 전문성 약화 의회의 집행부 견제기능 약화
제1안 단체장의 복수추천과 의장의 임명	<ul style="list-style-type: none"> 임명권 독립 및 인사권 강화 집행부와 인사교류 통로 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 추천의 범위, 채용 및 승진 등 임명권이 단체장에게 귀속되어 의회 인사권 독립의 제한적 효과 지방자치법과 배치(개정 필요)
제2안 직무성격에 따라 임명권 이원화 (의장 : 사무처(국 과)장, 전문위원의 계약직 단체장 : 행정사무직등 기타)	<ul style="list-style-type: none"> 핵심적이고 전문적인 의정활동 전문화 의장의 의회내 조직장악력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 인사권 이원화에 따른 갈등 예상 인사권 분리의 한계 (궁극적으로 의정활동 지원)
제3안 의회직렬 신설을 포함한 인사권 완전 독립안	<ul style="list-style-type: none"> 의회의 전문성, 자주성 강화 지방의회의 의정활동 적극적 보좌 집행부와와의 견제 균형 원리에 부합 	<ul style="list-style-type: none"> 적은 인원으로 인한 승진폭 좁음 의회 직 지망생들의 매력 낮음 퇴직시까지 의회내 근무(교류차단)로 근무의욕저하

나. 인사권 독립을 위한 점진적 개선방안: 제1안과 제2안

1) 점진적 개선방안: 복수추천에 의한 의장임명권 부여 (제1안)

가장 최소한의 노력을 들여 개선할 수 있는 단계적 방안으로서 단체장과 지방의회 의장의 복수 추천에 의하고, 예를 들면 단체장 3배수 추천을 통해서, 지방의회 의장이 제한적 인사권을 갖도록 하며, 최소 근무기간을 정하여 안정성과 지속성을 유지하도록 하는 점진적 방안을 고려해 볼 수 있다.

이 방안은 우선 전문보좌업무를 담당하는 의회직원의 임명권을 지방의회 의장에게 부여하며, 의회사무기구 공무원에 대한 최소 근무기간을 설정한다. 이 방안은 임명권자와 직무감독권자가 일치된다는 점에서 현행보다는 인사권의 강화 효과를 지닌다고 할 수 있다. 또 의회와 집행기관 사이의 인사교류 통로를 마련할 수 있다는 점에서 인사권 독립의 단점이 완화될 수 있는 효과를 지닌다.

그러나 추천의 범위를 결정하는 것이 단체장이고 채용이나 승진 등 중요한 인사권 행사가 단체장에게 귀속될 경우 지방의회 의 인사권은 여전히 제한적인 효과만을 지닌다고 할 수 있다.

2) 점진적 개선방안: 부분적 독립안으로서 인사권 이원화(제2안)

두 번째 점진적 개선안으로서, 일반행정업무와 전문보좌업무로 구분하여 전자는 현행대로 하여 단체장이 인사권을 지니고, 후자는 지방의회 의장이 인사권을 갖도록 한다. 즉, 의회의장이 지방의회 사무직원들 중에 사무처(국,과)장과 전문위원에 대한 독립적인 인사권을 갖되 임용자격 기준에 의해 계약직으로 임용하는 한편, 나머지 행정적인 사무를 수행하는 직원의 임명권은 현행대로 단체장이 갖는 것이다.

인사권의 이원화 방안은 사무기구의 핵심적이고 전문적인 의정활동의 지원을 하는 직원에 대하여 임명권자와 직무감독권자가 모두 의회 의장이 되도록 하는 방안이다. 이는 의회 의장이 인사와 업무를 총괄하게 되고, 이에 따라 사무직원의 충성심을 확보할 수 있는 장점을 지닌다. 그러나 의회 사무기구 내에 인사권을

달리하는 직원들 간의 갈등이 예상된다. 점과 의회의 사무기구에서 담당하는 업무나 기능이 의정활동의 지원을 목표로 하고 있다는 점에서 사무구분으로 인사권을 분리하는 것은 논리상 한계를 지니기도 한다.

단기적 개선방안의 시각에서, 지방의회행정 중에서도 일반행정업무와 전문보좌업무로 구분하여 전자는 현행대로 하여 단체장이 인사권을 지니되, 후자는 지방의회 의장이 인사권을 갖도록 하는 방안 제시가 가능하다. 이 방안은 사무기구의 핵심적이고 전문적인 의정활동을 지원하는 입법전문 직원에 대하여 임명권자와 직무감독권자가 모두 의회 의장이 되도록 하는 방안이 된다.

말하자면 최소한 지방의회의장이 사무처(국·과)장과 전문위원회에 대한 독립적인 인사권을 갖되, 임용자격 기준에 의한 계약직으로 임용하는 한편, 나머지 행정적인 사무를 수행하는 일반직공무원의 임명권은 현행대로 단체장이 갖도록 하는 방안이다. 전문위원의 경우 현재 집행기관의 일반행정직 공무원 위주로 보하고 있으나, 해당 상임위원회의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하지 못한 자가 상당수 있으므로 해당 상임위원회가 요구하는 전문성을 가진 자로 보하기 위해서는 지방의회직 공무원을 신설하는 것이 필요하다. 단기적으로는 의회전문위원직을 개방직화 하고 전문계약직제로 도입하는 것이 불가피하기 때문이다.

이 경우, 상임위별 전문위원 임용자격을 법령(지방자치법 또는 대통령령) 또는 조례에 엄격히 규정하여 지방의회 내부적 갈등소지가 있는 엽관제의 우려를 불식하고 제도 본래의 취지를 살리도록 하는 방안이 전제될 필요가 있다.

예를 들면, 제주특별자치도는 이미 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용 등에 관한 조례」를 제정하였고, 제2조에서 제주특별자치도의회의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 갖고 있다(제2조). 또 제주특별자치도의회에 ‘의회인사위원회’를 설치한다는 규정에 근거하여(제3조) 이를 활용하고 있으며, 의회인사위원회의 기능으로는(제5조) 의회사무처 소속 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 승진임용의 사전심의 등 집행기관과 달리 독립적인 인사권을 행사할 수 있도록 하였다. 이 인사위원들은 도의회의장이 임명 또는 위촉하도록 하고 있다.

이미 제주특별자치도의회에 독립적인 인사권을 부여하고 있는 사례를 참고하

여 보다 확대된 지방의회의 독립적 인사권으로 발전시켜 이를 각 시·도의회에 확대 운영할 필요가 있을 것이다.

3) 점진적 개선안의 문제

위에 제시한 점진적 개선방안들을 보완하는 입장에서, 현재의 범규대로 지방의회 의장이 추천하여 단체장이 임명하되 의회사무기구에 발령을 받는 경우에는 최소 근무기간을 인사규정에 명시하는 등 일정한 원칙을 세워 근무기간만이라도 심리적 안정을 보장해 주는 제도적 보완 방법을 고려해 볼 수 있다. 현재 상황을 최대한 고려한 단계적인 안으로 사무처장, 전문위원 등은 의장이 임명하고, 행정직은 현행대로 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 단계적 방안의 장점으로는 의회사무처의 핵심부서 인사권은 의회의장이 행사하고, 상호교류가 필요한 행정직은 자치단체장이 행사하여, 인사의 독립성과, 인사정체 문제를 해결할 수 있다고 보며, 이 제도의 단점으로는 의회사무처 직원 인사권의 이원화로 갈등 발생이 우려되는 바이다.⁵¹⁾

이들 점진적 안은 사무기구 직원에 대한 임명권과 직무감독권이 모두 의회 의장에게 귀속되어 인사와 업무를 총괄하게 되고, 이에 따라 의회가 사무직원의 충성심을 확보할 수 있게 된다는 이점이 있다. 하지만 직원들은 언젠가 집행기관으로 돌아가야 한다는 점에서 앞서 제기되었던 근본적인 문제에 대한 갈등 소지는 여전히 해소시킬 수 없다. 따라서 가장 혁신적이라고 할 수 있지만, 확실한 방안을 검토하지 않을 수 없다.

51) 예를 들면, 송광태 교수 발제, 전국시군자치구의회의장협의회, 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회, 2006년 4월.

다. 의회직렬 신설 및 인사권의 완전 독립안(제3안)

1) 인사권 독립을 위해서는 새로운 의회직렬의 신설 필요

향후 지방자치의 발전을 위한 집행부와 의회간의 합리적이고 대등한 관계설정을 위해서는 의회직을 신설하는 것이 필요하다. 이 경우 현행과는 달리 의회사무직을 별정직으로 하여 의장이 독자적으로 임면하는 방안이 최적의 대안으로 고려될 수 있다.

우선 기본적으로 제도운영의 기본원리를 존중해서 기관대립제의 취지를 살려야 할 것이며, 집행기관과 의회 간 상호불간섭의 원칙에 충실하여 지방의회가 직원들에 대한 직무감독권과 인사권을 함께 가지게 하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 그래야만 지방의회의 사무직원들이 지방의회에 대한 귀속감을 가지고 의정지원을 성실히 수행할 수 있기 때문이다.

2) 인사권 독립을 위한 기본원칙

첫째, 지방의회의 독립성과 자율성을 제고하는 방향으로 가야 한다. 이는 의회시장형의 기관분리를 취하는 현행 우리나라 지방자치단체의 기관구성에서 양 기관의 상호 견제와 균형의 원칙을 적용하는 것이다. 조직에 있어서 권력의 중요한 원천 가운데 하나는 조직 구성원의 신분에 직접적인 영향을 미치는 인사권이라 할 수 있다. 양 기관의 독립적이고 자율적인 대등한 권력관계는 그런 점에서 기관구성원의 인사권을 어느 정도 독립적으로, 혹은 자율적으로 행사할 수 있는가에 달려 있다고 판단된다.

둘째, 우수한 사무직원의 확보와 전문성을 강화시켜야 할 것이다. 지방의회 사무기구의 기능과 역할을 강화시키기 위해서 절대 필요한 것은 의정활동을 효율적으로 보좌할 수 있는 전문인력의 확보라고 할 수 있다. 이는 의회 사무직원의 직무 성격에 따라 회의사무와 행정사무를 구분할 때, 특히 전자의 경우에 강조되어야 할 요건이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 인사교류 등을 포함한 탄력적인 인사운영을 통하여 지방자치단체의 인적

자원이 효과적으로 활용될 수 있는 제도적 장치를 찾는 것이 필요하다.

의회 사무직원에게 있어서도 승진과 인사교류는 매우 중요한 자기개발의 요건이라 할 수 있다. 우수하고 유능한 인재가 의회근무를 선호하게 하기 위해서는 능력발전과 동기부여에 대한 제도적 장치가 요구된다. 예를 들어, 승진기회의 제약이 유능한 인재의 의회근무를 기피하는 요인이 된다면, 적어도 보수체계의 개선 등 이에 상응하는 인센티브가 부여됨으로써 근무의욕을 고취할 수 있어야 할 것이다.

3) 제도의 장점

대안으로서 이 안은 의회직렬 신설과 사무직원 인사권의 완전독립 등 의장에게 임용권을 부여하되, 승진이나 교류차단의 문제를 보완하기 위하여 시도 단위 또는 전국 단위의 의회직렬 간 인사교류를 실시하는 방안이 검토될 수 있다.

장점으로는 의회의 전문성, 자주성을 강화할 수 있을 것이며, 의회직원들이 지방의회의 의정활동을 적극적으로 보좌할 것이라고 판단함. 독립적인 인사권 운영은 집행부와의 견제와 균형 원리에도 부합하는 것이다.

4) 인사권 독립을 위한 세부 개선안

(가) 의회직렬 신설안의 내용

의회직렬을 신설하여 인사권을 단체장으로부터 완전히 독립하되, 권역별(예 : 수도권, 중부, 강원, 호남, 영남, 제주 등)로 광역과 기초를 통합하여 인사범위를 정하며, 권역별 인사위원회를 설치하는 안이 있다(최병대 2003; 송광태 1995, 1999; 허병천 1998; 이창호 1998; 김성호외 1996).

이때 사무처(국)장에 대한 인사권은 반드시 지방의회에 귀속하도록 한다. 특히 인사대상과 관련해서는 의회 사무처(국,과)장의 인사권이 가장 큰 효과를 줄 것으로 기대되며, 향후 의회 사무기구 직원들의 실질적인 인사가 사무처(국,과)장에 의하여 주도될 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

그렇다면 이에 대해서는 지방의회 또는 의회를 대표하는 지방의회의장의 권한

으로 정치적 임명이 가능하도록 제도화 할 수 있다. 사무처장, 사무국장, 사무과장 등 의회공무원 고위직에 대한 자유재량적 임명권을 행사함에 있어서 반드시 기본적으로 지방공무원법에 기본자격 요건을 제정하여 정치적으로 완전한 자의성을 갖지 않도록 함으로써 엽관주의를 배제하는 방법이 활용되어야 할 것이다.

이를 위해서는 전국적으로 또는 권역별로 의회사무기구의 공무원제도를 관리하는 가칭 <의회사무직 공무원제 인사관리센터>를 운영하고 이를 주관하는 <인사위원회> 등은 시도의회의장협의회 및 시군구의회의장협의회 등의 대표위원, 시도 및 시군구 집행기관의 대표위원, 정부관료 대표 등으로 구성되도록 기구설치가 가능해야 할 것이다.

지방의회에 의회직렬을 신설할 경우 지방의회 의장에게 전체 직원 인사권을 부여할 수 있으나, 정치적 독단 또는 엽관주의의 폐해, 유능한 인재의 발굴에 제한적인 시각을 줄 수 있기 때문에 보다 객관적인 인사제도를 운영해야 할 것이며, 이를 위해서라도 반드시 전문직렬 중심의 의회사무직(행정직)과 의정전문위원직을 신설, 운영해야 할 것이다.

(나) 의회직 신설에 따른 인사교류 방안

완전 독립안에 대한 단점을 보완하기 위한 권역별 인사교류제도 시행한다. 의회직 신설을 포함하여 인사권의 완전독립을 주장하는 방안은 의회의 자율성 신장과 의회 사무직원의 전문직화에 기여할 수 있는 장점을 지니지만, 반면 사무직원의 승진기회를 제약함으로써 유능한 인재들이 의회 사무직을 기피할 우려를 나올 수 있다. 또 집행기관 공무원과의 인사교류에서 제약을 받을 수 있기 때문에 전체 지방공무원의 탄력적인 인사운영에 어려움을 줄 수 있다.

이러한 한계를 줄이는 방안으로써 의회직을 신설하되 인사행정의 범위를 권역별(예 : 수도권, 충청권, 강원권, 호남권, 영남권, 제주권)로 실시하는 방안이 제시되기도 한다.⁵²⁾ 이 안은 인력운영범위의 적정성을 높일 수 있고, 지역의 특수성과

52) 유사한 주장에 대해서는 송광태, “지방의회 사무기구의 과제와 개선방안”, 『중앙행정논집』, 제9권, 중앙대학교 국가정책연구소, 1995.

이에 따른 업무의 전문성을 고려할 수 있다는 점에서 완전 독립안의 단점을 보완할 수 있을 것이다.

권역별로 통합·운영되는 사무기구의 임명권을 실제로 어느 지방의회에서 갖게 하는가를 결정하는 문제와 인사교류에 있어서 지방의회 간 협력이 어느 정도 잘 이루어질 수 있는가에 대하여 회의적인 반응도 제기되고 있다. 이러한 문제는 지방의회 사무직원의 인사권 독립이 이루어진 이후에도 지방의회 간 인사교류가 그리 쉽게 이루어지지 않을 것이란 부정적 시각이 바탕에 깔려 있기 때문이다.

그러나 외국 사례를 보더라도 권역별 인사제도를 제대로 관리할 수 있는 인사관리센터를 활성화 한다면 제도운영에 큰 도움이 될 것으로 본다.

라. 의회직렬 신설을 위한 제도화 방안

1) 단점 해결방안

의회직렬 신설안에 대하여 단점으로 지적하는 사항은 다음과 같다. 즉, 적은 인원으로 인한 승진 폭이 좁을 수 있으며, 의회직 지방생들의 매력이 낮다고 하는 의견과 그로 인하여 퇴직 시까지 의회내 근무(교류차단)로 근무의욕이 저하될 가능성이 있기 때문에 의회근무 직원들의 의회직 회피 가능성도 배제할 수 없다는 점을 들고 있다.

의회직렬을 두어 시도단위 또는 권역별로 인사를 할 경우, 인사적체의 요인을 해소할 수 있으며, 이러한 한계는 소수직렬 공무원의 경우 당연히 갖는 한계이므로 의정직렬만의 한계는 아니다.

의정직렬로 충원되는 직원은 채용 당시부터 임용주체인 의회의 의정활동 지원 목적에 부합되는 자세로 근무 할 것이며 현재와 같은 파견 인력보다 의정지원부서에만 근무할 인력을 채용할 경우, 조직에 대한 충성도가 제고되어 의정활동의 질이 제고될 수 있다.

타의에 의한 지방의회라는 의결기관에서의 근무가 아니라 자의에 의한 것으로 의회직을 회피할 이유도 없고 근무의욕이 낮아질 이유가 없다. 인근 시군구와

시도근무 여건이 조성되어 집행기관 근무 공무원 보다 오히려 인사의 폭이 확대될 수 있다. 특히 전국적으로 인정받는 동일한 자격증제 또는 시험자격제도에 의한 의회직렬간의 개방형 인사교류제도를 운영하게 될 경우에는 더욱 인사교류 기회가 넓어질 것이다.

의정직렬의 경우, 지방행정 각 실국업무 경험이 부족하여 의정활동의 질이 저하될 수 있다는 우려가 있으나 의원과 주민의 입장에서 감시 견제하는 것이 주 임무이므로 채용 당시부터 의정활동을 실질적으로 지원할 수 있는 전문교과목을 시험과목으로 부여하여 의정전문성을 가진 인력을 채용할 경우, 오히려 의정전문성을 높이고 의정활동의 질이 제고될 수 있다.

2) 의회직렬 신설에 따른 인사제도의 보완

(가) 의정직 인사근거규정 마련

사무처(국·과) 근무 공무원을 의정직렬로 충원하되, 의정직 공무원 승진후보자 명부를 특별·광역시, 도 단위별로 통합 작성(지방공무원법 제39조 제5항, 지방공무원임용령 제32조 제3항)하는 방안이 있다.

- 시도의 의정직 인사 통합관리(시도와 시군구의회 의장협의회 합의 전제) 방안.

- ① 의정직의 승진심사는 시도와 시군구의회가 통합하여 실시
- ② 당분간은 행정·의정 복수직으로 운영하면서 의정직이 근무하던 직위에 결원발생시 해당 의정직으로 충원
- ③ 행정직 결원 발생시 우선으로 의정직으로 충원

(나) 사무처(국/과) 근무 공무원의 시도별 인사 운영방식

운영목적으로는 기관 간 승진불균형 해소, 소수직렬 승진기회 확대 등 의정직이 갖는 인력운용상의 특수 문제 해소를 그 목적으로 한다.

통합승진 방법을 활용하여 승진임용 예정일 기준으로 시도, 시군구의회 통합결

원을 산출하여 승진예정인원 결정한다. 시도, 시군구의회 통합승진 후보자명부를 작성하고 다면평가. 승진심사위원회 심사, 인사위원회 의결을 거쳐 승진예정자를 결정한다.

또한 시도, 시군구의회 간 의정직 정기 인사교류를 실시하도록 한다. 인사교류 협의회 의결 및 승진·전보(교류)계획에 의거 시도, 시군구의회 소속직원 중 승진 예정자, 인사고충자, 교류희망자, 장기근속자 등을 대상으로 인사교류를 실시한다. 승진예정자에 대하여는 승진 및 기관별 정·현원 일치를 위하여 인사교류와 동시에 시도의회는 시도의회의장이, 시군구의회는 시군구의회의 의장이 승진 임용한다.

마. 인사권 독립에 따른 기대효과

의회사무직 공무원의 인사권 독립을 포함하여 의회사무기구의 인사권 강화방안의 장단점은 기본적으로 앞서 논의한 인사권 독립의 찬반 논의와 동일한 맥락에서 이해될 수 있다.

지방의회 사무직원의 인사권을 강화시키는 방안의 긍정적 기대효과는 무엇보다 의회의 자율성과 독립성을 신장시키는데 기여할 것이라는 점이다. 이는 집행기관에 대한 의회의 견제와 감시의 역할을 수행하는데 있어서 의회사무기구의 보다 적극적인 보좌기능을 기대할 수 있는 토대를 제공해 줄 것으로 예상되기 때문이며, 또한 의회에서 필요한 적절한 인력을 자주적으로 충원할 수 있다는 점에서 의정활동 지원의 전문성을 제고시킬 수 있다는 긍정적인 기대효과가 있는 것이다.

의회사무기구의 인사권이 강화 또는 독립하게 되면 지방자치단체와 의회간 인사교류가 현행보다 어려워질 수 있다. 사무기구의 조직이 현행처럼 그리 크지 않은 규모에서는 인사상 승진의 기회가 제약될 것이며, 따라서 우수인력의 의회근무 희망이 현행보다 오히려 더욱 낮아질 가능성이 제기된다. 인사권이 완전히 독립된다면, 인사운영을 위한 인사위원회가 따로 설치되어야 한다는 문제가 제기된다. 현실적인 측면에서 볼 때, 극히 소수의 인사관리를 위한 인사위원회의 설치문제는 큰 실익이 없을 수 있다. 그러나 이 문제는 지방의회의 인사권을 강화시키는 어떠한 방안을 채택하는가에 따라, 혹은 인사위원회의 구성이나 운영의 묘를 어느 정

도 살릴 수 있는가에 따라 달라질 수 있다고 본다.

현실적으로 지방의회가 의회사무직원에게 대한 추천권을 갖고 있다고 하나, 선거를 통해서 새롭게 구성된 지방의회 의장단이 공무원에 대한 의회전문성 등을 제대로 판단할 수 없는 상황에서 집행기관 직원들을 대상으로 인사추천을 한다는 것은 형식적인 절차만 된다. 이로 인하여 어느 직원이 더 의회사무직원으로서 적합하고 더 필요한 인재인지 알 수 없을 뿐만 아니라, 그 필요한 직원을 제대로 선별, 추천하는 정보도 제대로 제공받지 못할 가능성이 있기 때문에, 현행 지방자치법에서 지방의회에 부여하고 있는 의회사무직원에게 대한 ‘인사추천권’이란 결과적으로 지방의회 운영의 효과성을 높이려는 의지와는 아무런 관계없이 작용한다.

또한 의회사무기구의 인사이동이 집행기관의 장에 의해서 이루어지는 현 상황에서 직원들이 승진 등 순환보직에 의해서 집행기관으로 인사이동을 할 경우, 그동안 의회활동에 대한 전문성과 노하우를 쌓아 왔던 의회소속 일반행정직의 의회(의사)담당관 및 전문위원들이 집행기관의 직무수행을 위하여 인사이동 하게 되면, 의회발전을 위한 인력의 손실이 될 뿐만 아니라, 이들이 의회기구에 근무하는 동안에도 차후의 인사이동 및 승진전보의 상황을 고려해야 하기 때문에 의회직원으로서 귀속감과 충성심 등은 아예 없거나 또는 현실적으로 집행기관장을 비롯한 집행기관에 귀속되는 상황이 발생하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능 등 본연의 의회임무를 수행하는데 커다란 도움이 되지 못하는 것은 자명해 질 것이고, 지금까지의 연구결과들이 이러한 사실을 대부분 주장하고 있다.

집행부 직원들과 의회사무 직원들을 모두 통합해서 인사관리를 하는 것이 가장 문제가 되고 있다. 집행기관의 공무원과 의회사무기구의 공무원은 동일한 사항을 처리하는 것이 아니기 때문에 신규채용, 교육훈련 등을 그 담당전문 분야에 따라서 반드시 구분할 필요가 있으나, 현재의 현실은 의회에 근무하는 직원이나 집행기관에 근무하는 직원이나 모두 2~3년을 주기로 해서 상호 인사이동을 하는 상황에서는 인사이동의 대상이 되는 두 기관의 직원들에게 모두 불안요인으로 작용하는 인사행정의 한계를 내재적으로 갖고 있다.

결과적으로 지방의회 사무기구에 근무하는 의회직원들은 우선 집행부 직원과는 다른 별도의 전문지식을 가져야 할 필요가 있고, 그리고 인사관리에 있어서도

집행기관 직원과 다른 인사교류 시스템을 운영하여 의회활동에 직접 관련된 인력 간의 교류를 통해서 지방의회 운영상의 단절이 없도록 해야 할 것이며, 나아가 집행기관의 공무원들과는 다른 교육훈련 내용을 배워야만 지방의회의 발전에 도움을 줄 수 있는 전문인력으로 거듭날 수 있을 것이기 때문에 이러한 점에서 의회 사무직의 인사권은 집행기관으로부터 독립이 필요하다는 것이다.

2. 광역의회의원 전문(보좌)인력 도입방안

가. 전문직 보좌관계의 단계적 도입방안 개요

앞서 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 개선안으로 점진적 방안과 혁신적 방안 등을 단계적으로 검토하여 제시하였다. 이와 마찬가지로 시도의회의원들에 대한 전문(보좌)인력을 지원하는 방안으로서 크게 두 가지 방식을 고려해 볼 수 있다. 하나는 인력 중심으로 보좌인력을 제공하는 방안으로 단계적으로 3가지 점진적 발전방안을 고려해 볼 수 있다(아래 표 참조).

이 방안은 유급보좌관계 도입 방안을 보다 단계적으로 이행하는 방안으로서 초기 단계에서는 현재 시행하는 방안과 유사한 것으로 의회 전체 소속(전문보좌기관 설치), 상임위원회별 정책전문위원제의 확대 등 2가지 점진적 방안을 도입하는 경우와 보다 급진적인 방안으로서 광역의원 개인별 보좌인력을 직접 지원하는 의원 개인별 보좌인력 임용방안이다.

다른 방안은 위의 점진적 방안 및 급진적 방안과 함께 혼용할 수 있는 경우로서 인력지원과 함께, 또는 인력의 직접 지원없이, 지방의원에게 의정활동 비용으로서 충분하게 개인적인 인력 채용이 가능하도록 금전적으로 지원하는 방안도 있다. 이 경우는 일본과 같이 광역의회 및 광역의원의 자율성에 근거하여 보좌인력의 자율적 활용이 가능하도록 개인의원에게 직접 인건비를 보조하여 간접적으로 지원하는 방식이다.

〈표 6-2〉 3단계 보좌관제 도입 방안

방 안	내 용	사 례
제1단계 의장 소속하에 전문보좌기관 설치, 운영	<ul style="list-style-type: none"> 의장 소속으로 의정 활동의 전문성을 지원할 기관을 설치, 운영하는 방법 현행법제 및 정책지원실의 확대 운영형태 	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 국회의 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’가 그 사례임 ※ 국회의 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’는 국회사무총장 소속이 아닌 국회의장 직속으로 설치되어 있음(정당출신 인사로 임명되는 사무총장의 영향이 미치지 않도록 하기 위한 조치임).
제2단계 상임위원회별 정책전문위원 실 설치안	<ul style="list-style-type: none"> 현재 광역의회 상임위원회별 전문위원실을 확대개편 전문위원 또는 입법조사관을 임명하여 위원회에서 보좌함 	<ul style="list-style-type: none"> 광역의회 전문위원으로 하여금 광역의원을 보좌할 수 있도록 하기 위하여, 전문위원 아래 세부분야별 전문가로 입법조사관을 2-5명씩 두어 전문위원이 위원회 수준에서 광역의원을 보좌하는 ‘정책전문위원제’의 활용 로스엔젤레스 시의 입법기능 보좌를 위한 의회입법분석실(Office of Chief Legislative Analyst)의 구성인력은 각 분야 전문가로 충원하고 있음
제3단계 광역의회의원 의 개별 보좌관제 도입 방안	<ul style="list-style-type: none"> 광역의원 개인별로 보좌관을 지원하는 안과 ‘인턴제’로 제도 정착 시까지 지원함 	<ul style="list-style-type: none"> 의회내 상임위원회에 의원들의 입법활동과 관련된 자료조사 및 분석기능을 수행하고, 각 상임위원회에서 의원을 보좌하도록 함 또는 광역의원에게 일본의 정무조사비와 같은 성격의 개인별 보좌관제를 활용하도록 광역의원 임기 내에 한정된 별정직 형태의 개인보좌인력 확보 방안임 부수적으로 ‘인턴제’로 보좌인력을 지원하는 제도를 마련하여 ‘개인보좌관제’가 정착될 수 있을 때까지 이를 과도적인 조치로 활용하도록 함. 로스엔젤레스시 의원들에게 제공하는 상근보좌관제(City Hall Staff)와 같음

나. 제1단계 방안: 의장 소속 하의 ‘전문보좌기관’ 설치

이는 전문인력 풀을 활용하는 제도의 하나로서 각 상임위가 필요로 하는 분야의 전문가로 충원하되, 상임위원회별 의정활동에 필요한 입법 및 정책연구를 분담하도록 하며, 충원된 전문가는 지방의회의 전체 수준에서 의원의 위원회 내부에서의 의정활동을 위한 입법, 정책연구 등 전문적 조사를 포괄적으로 지원하게 한다.

이 제도는 국회에서 국회의장 소속 하에 ‘예산정책처’, 입법조사처’를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 부서를 의장 직속으로 설치가 가능하도록 할 수 있다. 따라서 지방의원을 지원하는 전문가는 원칙적으로 상임위원회별 전문성을 갖춘 자로 충원하고, 분담한 상임위원회 위원

과 전문위원의 입법 및 정책에 대한 자문과 지원을 과업으로 부여하되, 비회기 중에는 분담 상임위원회의 전문위원과 공동으로 현안 정책문제를 연구, 지원하도록 한다.

다. 제2단계 방안: 상임위원회별 (정책)전문위원제 확대

현재 지방의회 상임위원회의 전문위원은 검토의견 작성, 회의진행 보좌에 급급하고 있어 해당 상임위원회 소속 위원에 대한 정책지원, 입법지원 서비스는 거의 하지 못하고 있는 실정임. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현행 전문위원제의 인력을 확대하고, 향후 이러한 인력을 중심으로 한 전문위원실로 확대·개편하도록 할 필요가 있다.

시·도의회의 경우 현재 제한된 전문위원만으로는 효율적인 입법활동의 보좌가 미흡하므로 전문위원과 유기적인 관계를 가질 수 있도록 별도의 전문인력을 더 충원할 수 있도록 하여 입법조사관 등을 통해서 위원회별로 광역의원을 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 이러한 인력충원 과정을 통해서 향후 광역의회의원 2~3인당 전문보좌인력을 지원할 수 있도록 한다. 하지만 광역의회의 경우 전문위원제를 전문위원실로 개편하고 입법조사관을 2~5명씩 둔다 해도 업무지원의 강도가 개인보좌관에 까지는 효과가 미치지 못할 것이다.

라. 제3단계 방안: 광역의회의원의 개인별 보좌관제 도입

(1) 도입방안 개요

광역의원의 경우 보좌관을 별정직으로 충원할 수 있도록 하고, 정치적 입김에 대한 우려를 불식시키기 위해 일정 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 제도화 하여야 할 것이다.

개인별 보좌관의 임용기간은 광역의원이 임의적 재량권 하에서 활용 가능하도록 하고 의원의 임기종료시 함께 임용기간이 만료되도록 제한 규정을 두도록 한다. 개인별 보좌관제가 제도적으로 완전히 정착될 수 있을 때까지 임시직 등을 활용한 의원 개인별로 필요한 ‘인턴제’를 최대한 활용할 수 있도록 경과규정으로 보완적 조치를 한다.

(2) 개인보좌관제 도입시 인건비 추계

광역의원 지원을 위한 보좌관제 도입 관련 1인 당 인건비 추계는 다음과 같다. 즉, 시도의원에 대한 개별 보좌관제 도입에 따른 소요비용은 평균 별정직 5급 5호봉 또는 계약직 ‘나’급 상당 보좌관을 기준으로 책정 가능하다.

〈표 6-3〉 보좌관 1인의 인건비 명세

구 분	1인당 지급액	구 분	1인당 지급액
계		급 량 비	
기 본 급		업무추진여비	
수 당		직급보조비	
복리후생비		대민활동비	

유급 보좌관 대우에 대해서는 계약직 ‘나’급: 약 349억원(855명×약 4천 88만원)의 경우 전체 광역자치단체 예산의 0.03%이며, 별정직 5급 5호봉으로 추정하면, 약 246억원(855명×약 2천 880만원)의 경우 전체 광역자치단체 예산의 0.02%가 된다.

(3) 개인별 보좌관제 도입의 장점 및 효과

시도의원에 대한 보좌관제도의 도입은 ①지방의원의 개별 의원입법의 기능을 강화하고, ②심도 있는 예결산심의 및 감사기능을 강화할 것이며, ③지방의원의 개별민원 해결과 의정활동의 질을 제고할 뿐 아니라 활동범위를 확대할 수 있고, ④지방행정 및 의정 전문성과 사회봉사 의지를 가진 자에 대한 일자리 창출을 가능하게 한다.

마. 인건비 보조에 의한 지원 방식

이 지원방식에 대해서는 일본의 자율적 보좌관제를 검토하는 것으로 방안 제안을 대신하고자 한다. 다만 다음 절에서 구체적으로 관련법령의 개정을 위해 보다 세부적인 법 개정안을 제안하여 보완한다.

(1) 일본의 자율적 보좌관제 사례 분석

일본의 경우 법규에 의한 보좌관제도에 대한 규정이 없지만 정무조사비 및 개인 후원회를 활용, 의원재량으로 개인보좌관을 채용·운용하고 있다(이하 신원득 외, 2012). 일본의 지방의원의 의정활동에 대한 보상 시스템으로 「보수제도」를 채택하고 있으며, 이와 별도로 지방의회 의원의 조사 연구에 이바지하기 위해 필요한 경비의 일부로서 정무 조사비를 교부하고 있다.

일본 지방의원의 경우 정무조사비로 활용할 수 있는 내용 중, ‘인건비’로 지출할 수 있는 경비를 인정하고 있다.⁵³⁾ 인건비항목은 “의원 개인 또는 회파가 실시하는 조사 연구를 보조하는 직원을 고용하는 경비”로서 보좌관(직원)을 고용·운용할 경우 직원의「급료, 수당, 사회보험료, 임금 등」을 지출할 수 있다.

(2) 일본 교토부의회 정무조사비 교부사례⁵⁴⁾

정무조사비 교부 및 운영의 근거

교토부 정무 조사비의 교부에 관한 조례(2001년 3월 30일, 교토부 조례 제14호)

교토부 정무 조사비의 교부에 관한 규정(2001년 3월 30일)

정무 조사비의 교부 대상 및 액수

정무 조사비는, 교토부 의회의 회파(소속 의원) 및 의원 개인에게 교부하며,

i) 회파와 관련되는 정무 조사비는, 월액 100,000엔에 해당회파의 소속 의원의 수를 곱해 얻은 액을 회파에 대해 교부하며, ii) 의원개인에 교부하는 정무조사비는, 재직하는 의원에 대하여 월액 400,000엔을 매월 첫날에 교부함

- 53) 일본 지방자치법 제100조 제1항에는 “보통 지방공공단체의 의회는, 해당 보통 지방공공단체의 사무에 관한 조사를 실시하여, 선거인 그 외의 관계인의 출두 및 증언 및 기록의 제출을 청구할 수 있다.”고 규정하며, 제14항에는 “보통 지방공공단체는, 조례가 정하는 바에 따라 그 의회의 의원의 조사 연구에 필요한 경비를 그 의회에 있어서의 회파 또는 의원에 대하여 정무조사비를 교부할 수 있다. 이 경우 해당 정무조사비의 교부의 대상, 금액 및 교부의 방법은 조례로 정하지 않으면 안 된다.”고 하며, 제15항에는 “전항(前項)의 정무조사비의 교부를 받은 회파 또는 의원은, 조례가 정하는 바에 따라 당해 정무조사비와 관련되는 수입 및 지출의 보고서를 의장에게 제출하는 것으로 한다.”고 규정하고 있다.
- 54) 일본 지방자치법 제100조 제14항 및 제15항, 정무조사비 교부에 관한 조례에 따라 회파의 대표자 및 의원은, 정무조사비와 관련되는 수입 및 지출의 보고서를, 정하여진 양식에 의해 연도 종료일의 다음날부터 기산해 30일 이내에 의장에게 제출해야 하며, 수지 보고서를 제출할 때는, 해당 수지 보고서에 기재된 지출에 대한 영수증 혹은 증거서류의 사본 및 정무 조사의 주된 활동을 기재한 보고서를 첨부해야 하며, 수지보고서 등 서류의 구비 및 정산을 실시해야 한다.

〈표 6-4〉 정부조사의 항목 및 내용

항 목		내 용
조사 연구비	회파	회파가 실시하는 부의 사무 및 지방 재무 행정에 관한 조사 연구 및 조사위원회탁에 필요로 하는 경비(조사위원회탁비, 교통비, 숙박비 등)
	개인	의원이 실시하는 부의 사무 및 지방 재무 행정에 관한 조사 연구 및 조사위원회탁에 필요로 하는 경비(조사위원회탁비, 교통비, 숙박비 등)
연수비	회파	회파가 개최하는 연수회 또는 강연회등의 실시에 필요한 경비 및 타단체가 개최하는 연수회, 강연회등에의 소속 의원 및 회파의 고용하는 직원의 참가에 필요로 하는 경비(회장비·기재 빌려 비, 강사 사례금, 회비, 교통비, 숙박비 등)
	개인	단체등이 개최하는 연수회 또는 강연회등에의 의원 및 의원의 고용하는 비서등의 참가에 필요로 하는 경비(회비, 교통비, 숙박비 등)
회의비	회파	회파에 있어서의 각종 회의에 필요로 하는 경비(회장비·기재 차용비, 자료 인쇄비 등)
	개인	의원이 실시하는 지역 주민의 부정에 관한 요망 및 의견을 흡수하기 위한 각종 회의에 필요로 하는 경비(회장비·기재 빌려 비, 자료 인쇄비 등)
자료 작성비	회파	회파가 의회 심의에 필요한 자료를 작성하기 위해서 필요로 하는 경비(인쇄·제본대, 원고료 등)
	개인	의원이 의회 심의에 필요한 자료를 작성하기 위해서 필요로 하는 경비(인쇄·제본대, 원고료 등)
자료 구입비	회파	회파가 실시하는 조사 연구를 위해서 필요한 도서·자료등의 구입에 필요로 하는 경비(서적 구입비, 신문 잡지 구독료 등)
	개인	의원이 실시하는 조사 연구를 위해서 필요한 도서·자료등의 구입에 필요로 하는 경비(서적 구입비, 신문 잡지 구독료 등)
홍보비	회파	회파가 실시하는 의회 활동 및 부정에 관한 정책등의 홍보 활동에 필요로 하는 경비(홍보지·보고서등 인쇄비, 우송료, 교통비 등)
	개인	의원이 실시하는 의회 활동 및 부정에 관한 정책등의 홍보 활동에 필요로 하는 경비(홍보지·보고서등 인쇄비, 우송료, 교통비 등)
사무비	회파	회파가 실시하는 조사 연구와 관련되는 사무 수행에 필요한 경비(사무용품·비품 구입비, 통신비 등)
	개인	의원이 실시하는 조사 연구 활동을 위해서 필요한 사무소의 설치 및 관리에 필요로 하는 경비(사무소의 임차료, 관리 운영비등) 및 의원이 실시하는 조사 연구와 관련되는 사무 수행에 필요로 하는 경비(사무용품·비품 구입비, 통신비 등)
인건비	회파	회파가 실시하는 조사 연구를 보조하는 직원을 고용하는 경비(급료, 수당, 사회보험료, 임금 등)
	개인	의원이 실시하는 조사 연구를 보조하는 직원을 고용하는 경비(급료, 수당, 사회보험료, 임금 등)

제3절 관련법령 개정안



1. 관련법의 주요 개정방안

가. 위원회 전문위원제 개선의 정당성

가장 근본적으로는 지방의회 사무기구와 그 직원에 대한 독립적이고 자율적인 인사권을 보장하는 제도를 시행해야 하지만, 아직까지 지방자치법상 지방의회 사무기구 인력에 대한 지방의회의 자율적 인사권을 보장하지 않기 때문에 지방의회 스스로 전문성을 제고하고자 하는 노력을 제한하고 있는 상황이다.

이는 지방자치법 제38조 제2항에서 “지방의회는 소속 의원들의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 하여 의정활동 전문성의 제고의무를 명문화 한 규정에 대하여, 전문위원에 관한 지방자치법 제59조 제3항에서 “전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정”하도록 하여 전문위원제의 운영을 제한하고 있는 것은 지방자치법 취지에 맞지 않는 상황으로 폐지 대상이다.

나. 위원회 전문위원제 관련 제한규정의 자율화 필요

의정활동의 전문성 확보를 요구한 동법 제38조 제2항의 규정은 각 지방의회별로 상임위원회를 조례로 자율적으로 정하도록 되어 있는 지방자치법 제56조 제1항과 함께 지방의정활동의 전문성과 책임성을 제고하고자 하는 조치인 바, 대통령령에 의한 위원회 전문위원의 직급과 정수 제한 사항은 지방자치법 조항 상호간의 정책적 모순을 나타내고 있으며, 또한 지방의회 인사상의 자율권을 침해하고 있고, 지방의원으로서 하여금 전문성 제고라는 의무규정에 대한 이행불가항력적 상황을 초래하게 할 수 있으므로 지방자치법 취지에도 정면으로 배치된다.

2. 지방의회 사무기구 인사제도 개선을 위한 법 개정안

가. 자율적 인사권 확보를 위한 입법 개정안 보완 사항

지방의회의 의원보좌기구, 정책연구실 등의 설치를 해당 자치단체의 조례로 자율화가 가능하도록 하고, 사무처와 사무국 내에 의정활동을 지원하는 별도의 지원 기구를 따로 설치가 가능하도록 규정한다.

전체 사무처와 사무국장 등 의회사무기구 인력에 대한 인사권은 지방의회의장이 본회의의 동의를 얻어 임명할 수 있는 독립적인 인사권을 갖도록 규정한다. 또한 전체 사무처와 사무국의 직원에 대한 인사 및 임면권 및 지휘·감독권은 사무처장과 사무국장에게 위임하여 지휘하도록 한다.

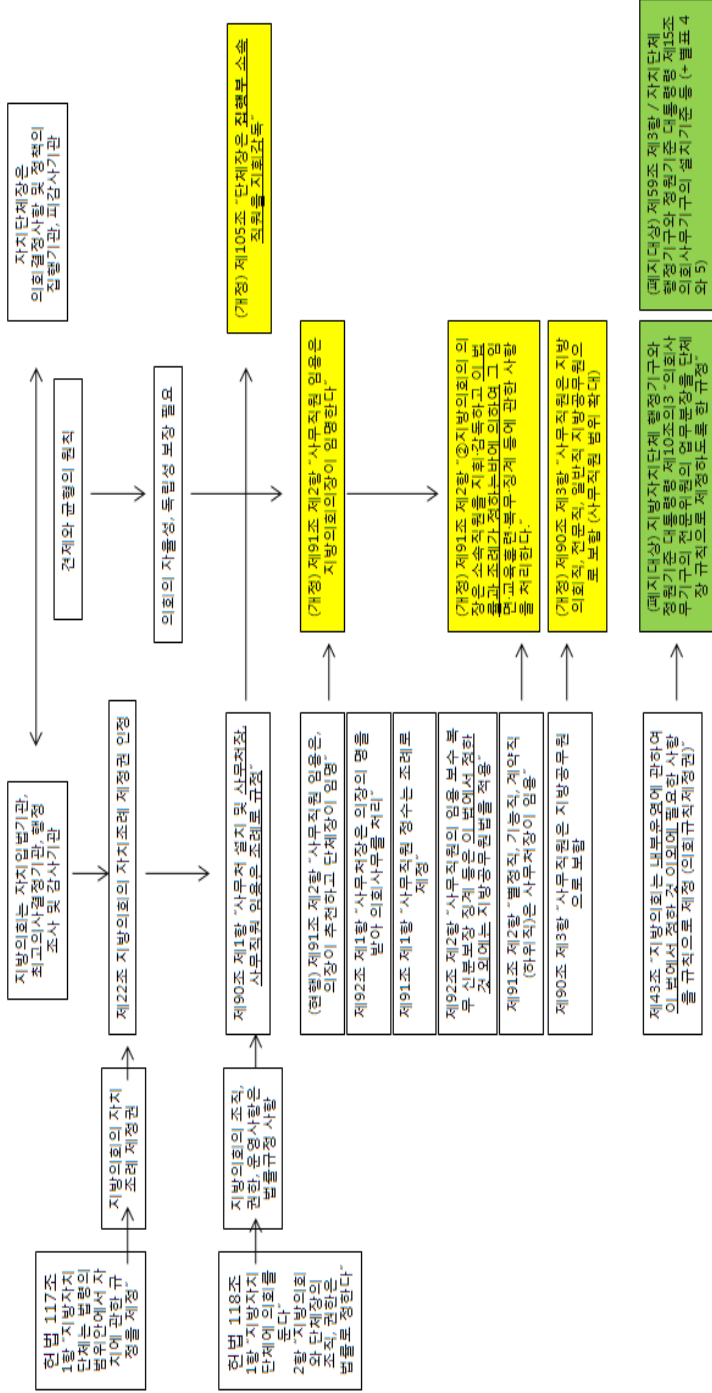
이와 별도로 사무처장과 사무국장 등의 임기 보장 및 독립적 인사권 지휘에 관한 자세한 규정에 관한 제정사안의 논의가 사전에 필요할 것이다. 따라서 이와 관련된 필요사항들의 제정은 해당 자치단체가 조례로 정할 수 있도록 규정하되, 일반적으로 공통적인 사항은 지방자치법 <사무기구> 조항에서 규정할 수 있다.

가령 일본 지방자치법 제11절 의회사무국 관련 조항 중 의장의 사무국 직원에 대한 인사권(제138조 제5항)과 직원의 정수는 조례로 정하도록(제138조 제6항) 규정하고 있다. 이에 제주특별자치도는 이미 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」를 제정하고, 제2조에서 제주특별자치도의회의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가진다(제2조)고 규정하였다. 또한 제주특별자치도의회에 ‘의회 인사위원회’를 설치하여 운영하고 있고(제3조), 의회인사위원회의 기능으로서(제5조), 의회사무처 소속 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 승진 임용의 사전심의 등 집행기관과 달리 독립적인 인사권을 행사하도록 규정하였다.⁵⁵⁾

55) 다음 그림인 지방의회 사무기구 인사제도 개선을 위한 주요 법 개정안(개요) 참조.

〈그림 6-1〉 지방법의 사무기구 인사권 자율화를 위한 지법자치법 개정안

지방법원의 자율성 강화를 위한 의회인사권 독립안



나. 관련법령(의회사무기구 정원 등 규정)의 폐지 또는 개정안(1-1)

폐지가 필요한 규정인 지방의회 사무기구의 정원 등은 <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(자치단체 기구와 정원에 관한 대통령령) 중 제15조 의회사무기구의 설치기준에 근거하고 있으므로 이 규정을 폐지하고 각 자치단체의 조례로 제정하도록 한다. 자치단체 기구와 정원에 관한 대통령령 <별표 4> 의회사무기구의 설치기준 및 <별표 5> 시·도 전문위원 직급과 정수 기준 등에 대해서도 폐지하도록 한다.

〈표 6-5〉 개정안 1-1 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조 폐지

기구 및 정원에 관한 대통령령의 현행 규정	개정안 (조항 폐지 및 재개정)
<p>제15조 (의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다.</p> <p>② 시·도 의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(정수)는 별표 5와 같다.</p> <p>③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.</p> <p>④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.</p>	<p>제15조 (의회사무기구의 설치기준 등) 폐지</p> <p>또는 (개정안)</p> <p>제15조 (의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 <u>해당 자치단체의 조례로 정한다.</u></p> <p>② 시·도 의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(정수)는 <u>해당자치단체의 조례로 정한다.</u></p>

다. 지방의회 사무기구 설치를 위한 의무규정 개정안(1-2-1)

지방의회 사무기구를 조례에 의하여 의무적으로 설치·운영할 필요가 있는데, 지방의회 사무기구의 직원으로는 지방의회직, 전문직을 신설하고 일반직 지방공무원 이외에 지방의회직과 전문직이 별도로 채용될 수 있도록 근거규정을 두도록

한다. 이는 동시에 지방의회 위원회의 전문위원 또는 의정활동 담당관으로 계약직 공무원을 채용할 수 있는 근거를 마련하는 규정도 마련할 필요가 있다.

〈표 6-6〉 개정안 1-2-1 : 지방의회 사무기구의 설치근거

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>제90조 (사무처 등의 설치) ①시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>	<p>제90조 (사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 <u>입법·예산결산심사등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여</u> 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회에 <u>사무처를 두며</u>, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 <u>사업법·예산결산심사등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여</u> 조례로 정하는 바에 따라 시·군 및 자치구의회에 <u>사무국이나 사무과를 두며</u>, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 <u>직원을 둔다</u>.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 <u>지방의회직, 전문직, 일반직 지방공무원과 계약직 지방공무원으로 보한다</u>.</p>

라. 지방의회의 의회사무기구 인사권 독립 규정의 신설안(1-2-2)

이 개정안은 지방의장에 의한 의회사무기구 직원에 대한 인사권의 독립을 보장 하되, 본회의의 의결을 거쳐 시행하도록 한다. 즉, 지방의원 보좌인력을 확보하기 위하여 의정활동 지원기구를 별도의 지원기구로 설치할 수 있도록 하여, 필요한 경우 의장 직속 하에 또는 조례를 제정하여 설치·운영이 가능하도록 규정한다.

〈표 6-7〉 개정안 1-2-2 : 지방의회 사무기구의 설치근거,
지방의원 보좌기구, 의장의 인사권 확보 규정

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>제90조 (사무처 등의 설치) ①시·도의 회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>	<p>제90조 (사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 입법·예산결산심사등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회에 사무처를 두며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 <u>사입법·예산결산심사등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라</u> 시·군 및 자치구의회에 <u>사무국이나 사무과를 두며,</u> 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둔다.</p> <p>(③사무처와 사무국 내에 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하는 별도의 지원기구를 둘 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방의회직, 전문직, 일반직 지방공무원으로 보한다.</p> <p>(신설 규정)</p> <p>④사무처장과 사무국(과)장은 시도 및 시군자치구의회 의장이 <u>본회의의 동의를 얻어 임명한다.</u></p> <p>⑤사무처장과 사무국(과)장은 시도 및 시군자치구의회 의장의 감독을 받아 지방의회의 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.</p> <p>⑥이 법에서 정한 사항 외에 지방의회 사무처와 사무국(과)에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.</p>

마. 의회사무직원에 대한 지방의회의장의 임명권과 인사교류기구 설치

여기서는 지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임면권 등)의 제2항을 개정하고, 제3항에서 인사교류기구의 설치를 규정하도록 한다. 따라서 지방의회의 의장은 소속직원을 지휘·감독하고 법령과 조례가 정하는바에 의하여 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 한다.

또한 시·도 및 시·군·자치구의회는 공동으로 상호 인사교류를 위한 인사교류 협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있도록 규정한다.

〈표 6-8〉 개정안 1-3 : 지방의회 사무기구에 대한 지방의회의장의 인사권한 규정

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>제91조 (사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p>	<p>제91조(사무직원의 정원과 임면권 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수(와 직급)는 조례로 정한다.</p> <p>(개정)</p> <p>② 지방의회의 의장은 소속직원을 지휘·감독하고 이 법률과 조례가 정하는바에 의하여 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p> <p>③ 시·도 및 시·군·자치구의회는 공동으로 상호 인사교류를 위한 인사교류 협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있다.</p>

한편, 집행부 소속 직원과 의회사무기구 소속 직원의 인사권은 별도로 규정한다. 즉, 동법 제105조에 규정된 “자치단체장의 직원 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등”에 관한 조항은 집행부 소속 직원에 한정한다.

〈표 6-9〉 개정안 1-4 : 의회사무직원에게 대한 인사·교육에 대한 독립적 규정

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>제105조 (직원에게 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p>	<p>제105조 (직원에게 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 집행부 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p>

바. 관련 법령의 개정

〈표 6-10〉 개정안 1-5 : 지방공무원법상 관련조항의 개정

지방공무원법의 현행 규정	개정안
<p>제6조 (임용권자) ①지방자치단체의 장(특별시·광역시·도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법이 정하는 바에 따라 그 소속공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다.</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다.</p> <p>③(생략)</p> <p>(신설)</p>	<p>제6조 (임용권자) ①지방자치단체의 장(특별시·광역시·도의 교육감을 포함한다. 이하 같다) 및 특별시와 광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 지방의회의 의장은</p> <p>_____.</p> <p>② _____</p> <p>_____</p> <p>_____ 그 소속기관의 장에게</p> <p>③(현행과 같음)</p> <p>제6조의3(지방의회 소속 공무원의 인사) ①지방의회 소속 공무원의 인사관리는 시·도를 단위로 하여 행한다.</p> <p>②인사위원회의 설치 등 지방의회 소속 공무원의 인사에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>

〈표 6-11〉 개정안 1-6 : 지방교육자치법상 관련조항의 개정

지방교육자치법의 현행 규정	개정안
<p>제17조 (교육위원회 사무에 대한 지원) ①·②(생략)</p> <p>③제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.</p>	<p>제17조 (교육위원회 사무에 대한 지원) ①·②(현행과 같음)</p> <p>③ _____</p> <p>_____ 당해 지방의회의 의장이 임명한다.</p>

3. 지방의원 전문위원(보좌관)제 관련 법개정안

가. 전문위원제 개선의 정당성

가장 근본적으로는 지방의회 사무기구와 그 직원에 대한 독립적이고 자율적인 인사권을 보장하는 제도를 시행해야 하지만, 아직까지 지방자치법상 지방의회 사무기구 인력에 대한 지방의회의 자율적 인사권을 보장하지 않기 때문에 지방의회 스스로 전문성을 제고하고자 하는 노력을 제한하고 있는 상황이었다.

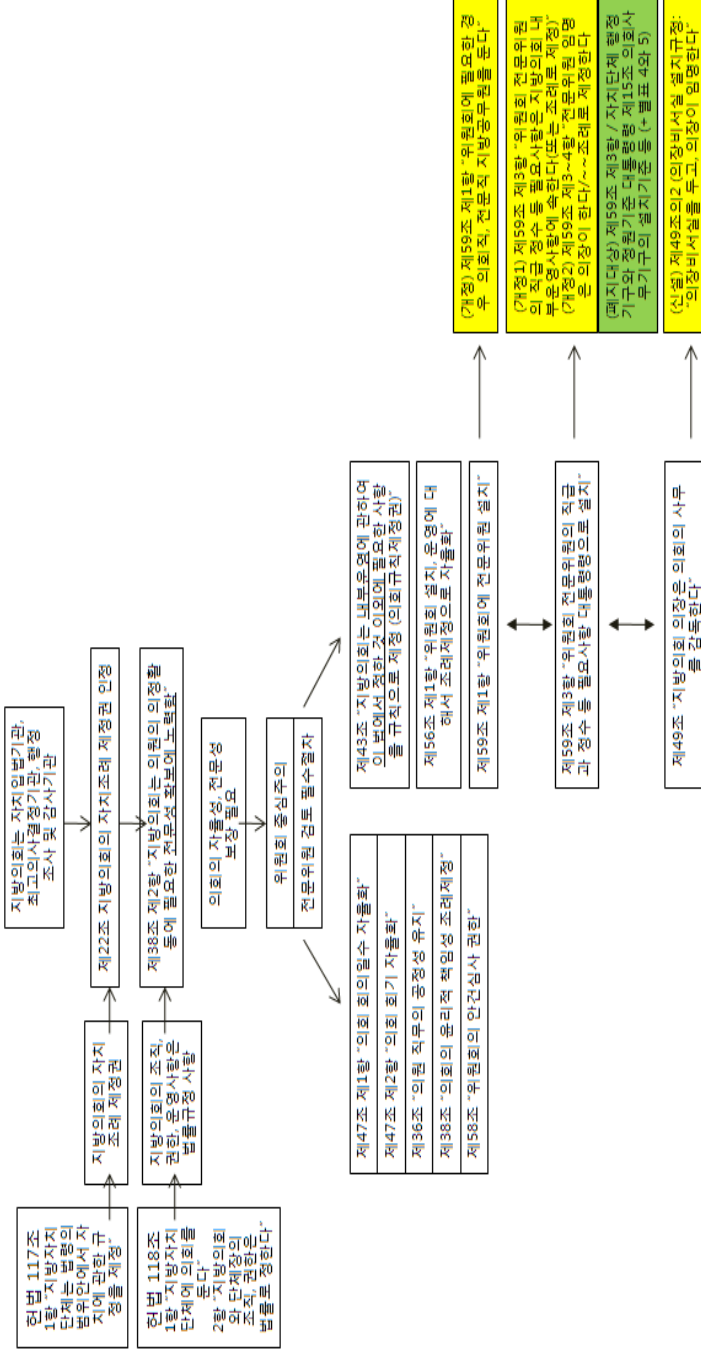
이는 지방자치법 제38조 제2항에서 “지방의회는 소속 의원들의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 하여 의정활동 전문성의 제고의무를 명문화 한 규정에 대하여, 전문위원에 관한 지방자치법 제59조 제3항에서 “전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정”하도록 하여 전문위원제의 운영을 제한하고 있는 것은 지방자치법 취지에 맞지 않는 상황으로 폐지 대상이다.

나. 위원회 전문위원제 관련 제한규정의 자율화 필요

즉, 의정활동의 전문성 확보를 요구한 동법 제38조 제2항의 규정은 각 지방의회 별로 상임위원회를 조례로 자율적으로 정하도록 되어 있는 지방자치법 제56조 제1항과 함께 지방의정활동의 전문성과 책임성을 제고하고자 하는 조치인 바, 대통령령에 의한 위원회 전문위원의 직급과 정수 제한 사항은 지방자치법 조항 상호간의 정책적 모순을 나타내고 있으며, 또한 지방의회 인사상의 자율권을 침해하고 있고, 지방의원으로 하여금 전문성 제고라는 의무규정에 대한 이행 불가항력적 상황을 초래하게 할 수 있으므로 지방자치법 취지에도 정면으로 배치된다.

이상의 취지를 고려하여 지방의회 전문성 강화를 위한 전문위원제 및 보좌관제도 도입안을 포함한 법 개정안을 포괄적으로 보면 다음 그림과 같다.

지방의회의 전문성 강화를 위한 보좌관제 도입안



다. 상임위원회별 정책전문위원의 설치 및 활용에 관한 규정 개정

입법심의관, 입법조사관과 같은 인력충원을 보충하고, 전문위원을 추가배치 할 수 있도록 하기 위하여 기존의 전문위원제를 확대하는 방안을 규정하도록 한다.

전문위원에 대한 임명은 일반적으로 지방의회의장이 행사하도록 하되 조례에 의하여 그 정원과 배치, 사무분장, 채용조건 등에 관하여 사무처장과 사무국장에 게 위임하도록 규정한다.

위원회에서 별도로 "필요한 경우 지방공무원 또는 (임시) 계약직원"을 추가함으로써(지방자치법 제59조 제1항) 향후 입법심의관, 입법조사관 등의 인력으로 보충할 수 있도록 하며, 이에 대한 세부 전문위원 기구운영 및 의원별 전문위원 및 입법보좌관 등의 활용사항은 조례가 아닌, 지방자치법 제43조 "의회규칙 제정권" 규정에 근거하여, 각 해당 지방의회의 의회내부 운영규칙으로 정하여 자율적인 지원기구로 활용하도록 규정한다.

〈표 6-12〉 개정안 2 : 지방의회의 조직 및 인사권에 의한 전문위원제도 운영 및 보조인력 활용 규정

지방자치법 현행 규정	개정안
<p>제59조 (전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원 의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>(제3항 개정) (제4항 신설)</p>	<p>제59조 (전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원 의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 한다)과 필요한 경우 (지방의회직, 전문직, 계약직) 지방공무원(또는 임시직원을) 둔다(둘수 있다).</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>(기존의 제3항은 폐지)</p> <p>③ 전문위원은 사무처장과 사무국장의 제청으로 지방의회의 의장이 임명한다.</p> <p>④ 위원회에 두는 전문위원과 지방공무원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 지방의회의 조례에서 정하는 바에 의한다.</p>

제59조 제3항 위원회의 전문위원에 대한 직급과 정수에 관한 대통령령의 규정 사항에 대해서는 지방자치법상의 취지를 하위법인 대통령령에서 제한하고 있으므로 이는 폐지하도록 한다. 따라서 <개정안 2>에서 제59조의 제3항은 폐지하고, 개정안의 제3항으로 대체한다.

한편, 지방자치법 제3절의 ‘의회의 권한’에 관련된 절에서 의회 입법권의 하나로 규정하고 있는 제43조의 의회규칙 제정권 규정에 근거해서, “이 법에서 정한 것”(위임조례 사항이나 필수규정 사항 등에 관련되는 것) 이외의 것에 대해서는 필요한 사항을 “의회규칙”으로 정하도록 하고 있다. 국회의 경우도 이와 같다. 즉, 국회는 국회사무처의 설치 및 운영 사항에 대하여 <국회법>과 <국회사무처법>에 근거를 두고, <의회규칙>으로 <국회사무처 직제>를 제정하였으며, 그 <의회규칙>의 경우 “제1조 (목적) 이 규칙은 국회사무처법의 규정에 따라 국회사무처(이하 “사무처”라 한다)의 하부조직과 그 분장사무, 직위에 대한 직급, 공무원의 직급별 정원 기타 사무처 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”에서 “사무처 운영에 필요한 사항을 규정”하고 있다.

따라서 지방의회는 전략적으로 ‘조례’ 수준에서는 “의회사무기구 설치 및 직원 정수에 관한 조례”를 제정할 경우에는 개괄적인 사항만을 규정하도록 한다. 이와 같이 제정할 경우 자치단체의 장에 의한 재의요구와 제소 사항의 문제를 피할 수 있다.

그런 연후에 지방의회의 <의회규칙>으로 나머지 세부적인 사항으로 ‘의회사무의 운영’과 ‘의회의 회의운영, 위원회 운영 및 하부조직으로서의 전문위원 구성, 운영, 전문위원실 운영, 윤리실천규범 사항의 세부적인 운영’ 등을 제정하도록 하면 된다(강장석, 2008:60-61). 이와 같은 내용은 사실상 지방의회 운영과 관련된 사항으로 이미 지방자치법상 ‘내부운영’의 범주에 들어가기 때문에 ‘의회규칙’으로 제정하는 것이 더 바람직한 경우가 되는 것이다. 따라서 전문위원회 운영을 위한 전문위원실 설치, 정책연구실(연구위원회) 설치, 입법 법률고문(자문실)의 설치 운영 등을 <의회규칙>으로 제정하면 될 것임. 예를 들면, 서울시 의회 등에서는 이러한 사항들을 모두 ‘조례’(직권조례)로 제정·운영하고 있기 때문에 자치단체의 장의 재의요구 대상 또는 과거 행정안전부의 조례심의 대상으로 ‘이슈화’가 되어 왔던 점을 상기할 필요가 있다.

지방의회의 <의회규칙>으로 정하는 사항 중에는 “비용소요” 부분이 있을 경우에는 ‘예산의 범위 내에서’ 할 수 있도록 하거나 다른 방법을 강구할 필요성은 고려해 두어야 할 부분이다.

지금까지는 지방의회의 전문위원 및 일반적인 보좌관 임용시 필요한 법 개정안을 제안하였다. 다음으로는 지방의원에 대한 ‘개별보좌관제’의 도입을 위한 법 개정안으로 이미 앞에서 밝힌 바와 같이, 우리나라의 대법원에서는 개별보좌관제를 위해서는 법률적인 규정이 필요하다는 판결을 하였기 때문에 이에 근거하여 별도로 ‘개별보좌관제’ 도입에 관한 법 개정안을 부가적으로 고려하여 제시하고자 한다.

4. 지방의원 개별보좌관제 도입을 위한 주요 법 개정안

가. 보좌관제 도입 법 개정안

지방의원 개별보좌관의 도입에 대하여 현재 다수의 국민정서가 이를 받아들이지 않을 경우,⁵⁶⁾ 3~4인의 의원별로 임기 내에 한하여 담당관을 임명·운영할 수 있도록 근거를 마련해 둔다는 방향에서 다음과 같이 제정도 가능하다.

즉, 시도의회 의원 개인별로 필요한 개인보좌관의 인력을 충원하기 위하여 계약직공무원으로 담당관(정책전문위원)을 둘 수 있도록 규정하는 방안이 있다. 이들 계약직공무원은 임기를 제한할 수 있도록 하여 탄력적으로 인력채용 제도를 운영할 수 있도록 한다.

이와 관련해서는 역시 국회사무처법상 입법조사관 등 담당관의 활용 사례를 보기로 한다. 즉, 국회사무처는 사무처 직원에 대한 정원, 담당관의 설치 및 사무분장 등은 국회사무처 직제 규정으로 제정하고 있으며, 위원회의 입법조사관 등 담당관에 대해서는 국회사무처법상 이를 사무총장이 설치할 수 있도록 규정하고 있다(국회사무처법 제7조 제5항)

56) 예를 들면, 지난 해 서울시와 경기도 광역의회에 이어서, 2008년 하반기에 인천시의회가 의정활동을 돕는 ‘청년 인턴제 도입’을 추진하고자 하였을 때 지역의 시민단체와 공직사회에서 이는 문제가 되었던 ‘보좌관제’의 다른 명칭이나 다른없고 현재로서는 도입 운영의 당위성이 없다고 반발을 하는 상황이었다.

〈표 6-13〉 개정안 3 : 지방의회 사무직원 정원 및 의원보좌관제의 인력운영 보장

지방자치법 현행 규정	개정안
<p>제91조 (사무직원의 정원과 임명) ①지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>②사무직원은 지방议회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p>	<p>제91조 (사무직원의 정원과 임명) ①지방의회에 두는 사무직원의 직급과 정수는 조례로 정한다.</p> <p>②사무직원은 <u>사무처장과 사무국장의 추천에 따라 그 지방议회의 의장이 임명한다.</u> 다만, 지방议회의 의장은 사무직원 중 <u>별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여 정하도록 한다.</u></p> <p>③사무직원 중에서 시·도의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 <u>계약직공무원으로 (의원)담당관을 보할 수 있다.</u></p> <p>④의정활동을 지원하는 <u>(의원)담당관의 운영과 조직 및 직급과 정수는 조례로 정한다.</u></p>

나. 시도 광역의원의 개인별 보좌관제 도입을 위한 개정안

시도의원의 경우 보좌관을 별정직으로 충원할 수 있도록 하고, 정치적 입김에 대한 우려를 불식시키기 위해 일정 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 법령상 제도화가 필요하다.⁵⁷⁾

1) 임시직의 인턴제 활용 방안

- ① 시도의회에 일시에 개인의원 전원에 대하여 보좌관제를 시행하는 것에는 지방재정 부담이 커질 수 있으므로 단계적인 시범사업으로 도입이 가능하다.
- ② 또는 보조인력으로 ‘인턴제’를 시행하여 운영한 후 이를 확대하여 개인별 보좌관제로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

57) 제4장 외국 지방의회 개인보좌관제 사례 등 참조.

〈표 6-14〉 개정안 4-1 : 지방의회 사무직원과 보조직원의 채용안

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>제90조 (사무처 등의 설치) ①시·도의 회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>	<p>제90조 (사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 <u>입법·예산결산심사등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회에 사무처를 두며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</u></p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 <u>사입법·예산결산심사등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·군 및 자치구의회에 사무국이나 사무과를 두며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둔다.</u></p> <p>(③사무처와 사무국 내에 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하는 별도의 지원기구를 둘 수 있다.)</p>
<p>제91조 (사무직원의 정원과 임명) ①지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p>	<p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방의회직, 전문직, 일반직 지방공무원으로 보한다.</p> <p>(신설 규정)</p> <p>④사무처장과 사무국(과)장은 시도 및 시군자치구의회의 의장이 <u>본회의의 동의를 얻어 임명한다.</u></p> <p>⑤사무처장과 사무국(과)장은 시도 및 시군자치구의회의 의장의 감독을 받아 지방의회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.</p> <p>⑥위원회 전문위원과 필요한 공무원 중 그 소관업무의 성질상 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 계약직공무원으로도 보할 수 있다.</p> <p>⑦위원회공무원의 직무에 관하여 필요한 사항은 의장이 이를 정한다.</p> <p>⑧위원회 소속 지방의원을 보좌하는 입법조사관의 설치에 관한 사항은 사무처장·사무국장·사무과장이 이를 정한다.</p> <p>⑨이 법에서 정한 사항 외에 지방의회 사무처와 사무국(과)에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.</p>

2) 보좌관제 도입을 위한 임용조건 규정

(가) 의회전문위원으로서 보좌관 임용조건

현행 지방의회전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며, 그 법령식도 조례 또는 규칙 등에서 개괄적으로 정하고 있다. 그러나 의회전문위원의 임용자격은 기본적으로 해당분야의 전문지식을 가진 자여야 하므로(국회법 제42조 참조) 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회전문위원 채용자격기준을 지방공무원임용령에 정해야 할 것이다. 또한 각 상임위원회의 전문분야를 중심으로 입법 및 정책실무 또는 일정한 기간 동안 이와 관련된 교육 또는 연구경력이 있는 자로서 일반직·별정직 구별없이 상기 기준에 적합한 자를 임용하도록 명문화 하는 것이 필요하다.

따라서 지방의회 전문위원의 직무규정을 법제화하고 업무의 한계를 명확하게 규정하는 것은 전문위원들의 권한과 책임을 구체화함으로써 지방의회의 효율적인 입법 및 정책심의기능을 제고하게 된다.

지방의회 전문위원의 직무와 권한에 적합한 전문가가 임용되게 함과 동시에 그 직급을 상향조정하여 사기를 진작하고 유능한 전문가의 영입을 도모하도록 한다. 특히 현대 지방행정은 일반상식만으로는 대처할 수 없는 환경, 건축, 토목, 보건 등과 같이 전문적 지식과 경험이 요구되는 분야가 많이 있으므로 이 경우 외부 전문가를 지방의회의 비상임전문위원으로 활용할 수 있도록 함으로써 의정활동의 질을 제고할 수 있다. 이를 위해서는 지방의회전문위원직무규정과 지방의회전문위원 채용자격기준을 제정해야 한다.

(나) 전문위원의 직무 제정

지방자치법 제59조 제2항(전문위원의 직무)에서

- ① 전문위원은 지방의회의장(또는 소속위원회 위원장)의 지휘를 받아 그 업무를 처리하며 그 위원회 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ② 전문위원은 다음 각 호의 업무를 행한다.
 1. 조례안·예산안·청원 등 소관안건에 관한 검토보고
 2. 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사

연구 및 소속 위원에 대한 제공

3. 소속 위원에 대한 질의자료의 제공
4. 의사진행의 보좌
5. 기타 소속 위원(회)소관에 관한 사항 등으로 규정 가능하다.

(다) 지방의회 전문위원의 채용자격기준 제정(안)

지방의회의 전문위원이나 또는 의원 개별 보좌관으로서 자격요건은 가능하면 동일하게 법적으로 명시하여 상호간 인사교류 등도 가능하도록 하는 것이 필요하다. 이에 따라서 지방공무원임용령에 그 규정을 동일하게 두도록 한다.

임용자격 기준에 대해서는 크게 두 가지 안을 제안할 수 있다. 다음 표는 그 두 가지 안을 축약한 ‘임용조건에 관한 기준’ 사례를 제시하고 있다.

〈표 6-15〉 지방공무원임용령 지방의회전문위원채용자격기준제정(안)

구분	자 격 기 준
전문 위원 (3~4 급 상당)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 후 7년이상, 석사학위를 취득한 후 12년이상, 학사학위를 취득한 후 16년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 후 3년이상인 자 3. (의료법 등 지방행정 관련분야) 전문의 자격 취득 후 3년 이상 경력이 있는 자 4. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 7년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 12년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 6. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 12년이상인 자로서 7년이상 당해분야의 경력이 있는 자
전문 위원 (4~5 급 상당)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 후 3년이상, 석사학위를 취득한 후 9년 이상, 학사학위를 취득한 후 12년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 자 3. (상동) 의료법에 의한 전문의 자격이 있는 자 4. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 3년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 6. 5급 이상 공무원으로 근무한 실적이 10년 이상인 자로서 5년이상 당해분야의 경력이 있는 자
전문 위원 (6 급 상당)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 연구·기술분야의 박사학위취득자 또는 석사학위를 취득한 후 6년이상, 학사학위를 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급 자격을 취득한 후 3년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 자 5. 5급 이상 공무원으로 근무한 실적이 7년 이상인 자로서 3년이상 당해분야의 경력이 있는 자

〈지방전임계약직 “나”급〉

채용예정 직무분야와 관련된 박사학위를 취득한 자

채용예정 직무분야와 관련된 석사학위를 취득한 후 2년 이상 해당분야의 경력이 있는 자

채용예정 직무분야와 관련된 학사학위를 취득한 후 4년 이상 해당분야의 경력이 있는 자

학사학위 취득 후 6년 이상 채용예정 직무분야의 경력이 있는 자

9년 이상 채용예정 직무분야의 경력이 있는 자

6급 또는 6급 이상에 상당하는 공무원으로 2년 이상 채용예정 직무분야의 경력이 있는 자

「국가기술자격법」에 따른 채용예정 직무분야와 관련된 기사자격을 취득한 후 3년 이상 해당분야의 경력이 있는 자

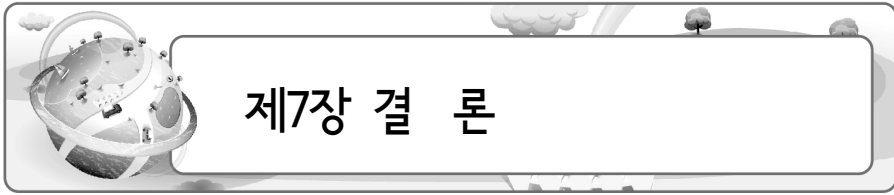
※ 채용예정 직무분야 관련학과 : 법학, 행정학, 정치학, 교육학 등 해당직무와 관련된 학과

※ 해당분야 경력 인정범위 : 지방자치, 입법 및 정책, 예산 및 재정 등과 관련된 연구·실무분야(지방의회 근무경력자 우대)

(라) 전문가의 의정활동참여 근거규정 제정(안)

지방자치법제59조의2(비상임전문위원의 선임) 규정 방안으로 다음 4가지를 고려해 볼 수 있다.

- ① 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 2인 이내의 전문가를 비상임전문위원으로 위촉할 수 있다.
- ② 위원회가 제1항의 규정에 의하여 비상임전문위원을 위촉하고자 할 때에는 위원장이 그 이유를 부처 의장에게 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 예산사정을 감안하여 그 인원 또는 위촉기간 등을 조정할 수 있다.
- ③ 제1항 규정에 의하여 위촉된 비상임전문위원은 지방공무원법 제31조의 결격사유에 해당하지 아니하는 자이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 한, 지방공무원법 제6장 부분에 관한 규정이 준용된다.
- ④ 위촉된 비상임전문위원에 대한 수당의 지급기준, 기간 기타 필요한 사항은 의장이 정한다.



제7장 결 론

1. 지방의회 지원체제의 개선 필요

지금까지 살펴본 바와 같이 한국과 일본 지방의회 사무기구가 유사한 법 체계와 근거 및 공통적 조직구성, 그리고 기관분립형 하에서의 사무기구 직원들의 유사한 인사운영 시스템 등과 같이 많은 부분에서 제도운영 측면의 공통분모를 갖고 있었다. 하지만 정부와 지방의회 이해관계자들로부터 표출되어 나오는 지방의회 사무기구의 개편방향과 개혁과제는 상당한 차이가 보였다는 점도 알게 되었다. 한국과 일본 두 나라 지방의회 사무기구 운영체계 등에서 보여주고 있는 공통적인 문제를 해결할 수 있는 좀 더 근본적이고 획기적인 방안에 대해서는 두 나라의 정부와 국회는 적극적으로 추진하고 있는 것 같지 않다.

미국 뿐 아니라 영국과 프랑스, 그리고 독일, 프랑스 등 주요 선진국에서 상당수 적용되고 있는, 통합형 지방정부는 지방의회 중심으로 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 내각형 기관구성 형태의 거버넌스 체제를 유지하면서 지방의회가 강력한 정책결정권 및 인사권을 행사하기도 한다(안영훈, 2007). 그리고 각 지방정부마다 지방의회의 인사권에 대한 독립적인 권한을 인정하고 있는 바, 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 운영하고 있다. 때문에 각 외국의 지방정부들이 지방정부 내 및 지방정부 간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들의 인사교류 시스템에 대해서 자유시장 경제원리에 근거한 자율적 노동시장을 중심으로 한 전문경력직의 지방의회 직렬신설로 다양한 채용제도를 운영하면서 의회기구의 전문가(입법전문관, 의원보좌관 등) 활용 가능성을 높이고 있다.

2. 의정활동 역량강화를 위한 지원체제 활성화 전략

가. 자치입법권과 자치행정권 통합운영체제 구축

지방정부는 삼권분립의 원칙이나, 독립적 기능분립의 원칙이 우선적으로 적용되지 않고 정부(정치)와 행정간 경계는 <선출직>과 <임명직, 전문직>과의 차이가 더 크며 그에 따른 정치적-행정적 분류가 큰 주축이 되고 있다. 하지만 그와 같이 삼권분립 원칙 적용이 완전하지 않다는 의미는 바로, 지방정부는 지방행정의 통합 운영 정치체(polity)로써 지역발전을 위한 그 정치적 <책임성>이 가장 중요하다고 할 것이다. 이것을 대변하는 것이 대부분의 선진국 지방의회가 주민직선으로 선출된 지방정치인으로 구성된 지방의회로 하여금 정책결정권 및 정책집행권을 통합적으로 행사하는 집행부-의회 통합형 운영체제를 제도화 한 이유이다.

이와 같이 지방 거버넌스의 중심기구로서 역할을 재정립할 필요가 있고, 이 주체가 바로 선출직 지방의원들로 구성된 지방의 입법기관이자 최고의결기관인 지방의회인 것이다. 그렇기 때문에 지방의원의 기능과 역할을 현재와 같은 소극적이거나 수동적인 방식으로 지방자치단체의 운영체제를 유지해서는 안되고, 보다 역동적인 방식으로 변화를 유도하는 것도 다양한 측면에서 국가역량 강화를 위한 한 방편의 하나가 될 것이다.

사례로는 미국을 포함한 주요 선진국의 지방정부 형태는 기관통합형이 중심이고 이중에서도 지방의원의 일부가 집행부를 구성하는 영국 의회주의 모델(British model)을 기저로 하는 ‘내각책임제(Cabinet System)’ 형태의 지방정부를 운영하는 경우가 다수인 상황과 같은 방향이다. 영국의 지방자치단체들은 중앙정부가 법률로 사전에 정한 3~4가지의 기관구성 형태를 놓고 주민투표를 통해서 선택하고, 이를 지방정부헌법에 규정해 두고 운영하고 있다.

이 두 나라만 보아도 가장 먼저 헌법에서 지방자치단체의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 인정하는 것이 필수이다. 이어서 지방자치단체의 기관구성 조례, 아니 더 발전된 단계의 지방정부 홈룰(home rule)을 거쳐 각 지역의 특색과 지역주민의 선택의지를 담은 지방정부헌법으로 자치권이 확보되면 확실해 지는 것이다.

나. 의사결정 및 정책결정 절차의 투명화

지방의원들의 정치적 책임성을 향상시키는 것이 주요 방법인데 이를 위해서는 정책결정과정과 집행과정 및 결과에 대한 책임성을 부여하는 제도화가 필요하다. 이를 성공시키기 위해서 선행되는 것은 바로 지역주민들로부터 신뢰를 얻어야 할 것이고, 따라서 지방의회가 효과적인 결과를 얻기 위해서는 주민의 신뢰도를 향상시키는 것이 중요하다. 기본적으로 기 제정된 지방의원의 윤리강령을 제대로 준수하도록 하고, 이에 근거하여 지방의원 스스로 윤리위원회가 확실하게 운영되도록 주민참여도 고려한 제도개선이 필요하다.

지방의회 내부 절차상 지역주민이 지방의회 총회, 전체(본)회의에 참석해서 직접 질문을 할 수 있는 질의시간의 확대 및 실질적 운영방식, 인터넷과 지역방송을 통한 지방의회 개최 및 전후의 지방의회 의사진행 등의 적극 공개주의와 주민의 직접참여제도 등의 폭넓은 홍보가 필요하고 공개 및 투명성 원칙을 필수절차로 정착시키도록 법제화가 필요하게 된다.

그렇게 되면 지방의회가 결정하고자 하는 정책결정사항 등 의결내용을 사전에 인터넷과 지역신문에 적극 공지하는 제도(Forward Plan)를 활성화 하는 것도 필요하다. 영국에서는, 평균 66%의 지방정부들이 총회에서 주민에 의한 직접질문이 가능하도록 주민참여제도를 운영하고 있다. 뿐만 아니라 평균 74% 이상의 영국 지방정부는 총회에서 주민들이 직접 바로 ‘청원’할 수 있는 제도도 운영하고 있다. 지방의원들이 주도하는 조사위원회 회의(Scrutiny meetings)에서 주민의 공개질의를 받도록 제도화 한 지방정부도 45%가 넘고 있다. 지방의원과 단체장 등이 진행하는 정책결정회의(full council, executive committees, policy committees)에 언론이 참여하는 비율을 보면, 단체장이 주관하는 집행부 회의보다는 지방의원들의 총회에 참관하는 비율이 더 높게 나타나고 있다.

다. 자치기본조례(홈룰 또는 지방자치단체 헌법)의 제정·운영

이상 외국의 경우와 같이, 우리나라도 지방의정 활동의 성공 조건을 지역의 적합한 환경을 고려하여 지방의회가 스스로 제정할 수 있도록 지방자치단체에게 개

별적으로 자율권에 근거하여 운영할 수 있는 <자치기본조례>를 제정 운영하도록 함으로써 자치권 활성화를 도모할 필요가 있다.

지방자치단체의 모든 조례 등의 기본법규가 되는 지방자치단체 헌법 형태의 통합기본법 운영을 고려할 필요가 있다. 이러한 제도를 미국에서는 Home-rule charter 제도, 영국에서는 Local Constitution, 일본에서는 <자치기본조례> 등으로 표현하고 있다. 미국에서는 각 지방정부마다 지방정부 기본조례(홈룰 또는 Charter) 제도를 채택하여 완전하게 자율적인 기관구성 및 조직·인사권을 지방의회 중심으로 행사하고 있다는 것을 잘 알고 있다. 영국도 전통적으로 구성하였던 기관통합형으로부터 3가지 유형의 선택적인 기관구성 모델을 제시하면서 다양한 지역주민들의 정치적 요구에 부응하기 위해서 개별 지방정부에 적합한 지방정부 헌법(local constitution)을 제정하여 지방정부의 조직 및 운영에 관한 기본조례로 사용하고 있다.

지방자치단체의 조직권 및 인사권은 지방정부의 행정을 수행하는데 손과 발로서 매우 중요한 수단이다 그런데 실질적으로 중앙정부가 지방자치단체의 조직·인사권을 크게 제약하여 우리나라는 지방에서 획일적인 기관대립형을 유지하고 있어, 지방의회의 자율성은 물론이고 지역특성에 맞는 개성 있는 조직구성이 이루어지지 못하고 있다. 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하는 차원에서 지방의회 운영체제 자율화를 위한 직제편성 및 인사권 등은 자치단체가 스스로 기본조례로서 결정하도록 함이 타당할 것이다. 즉, 우리나라 지방의회의 운영체제 다양화를 가능하게 하는 방법 중의 하나가 바로 자치단체별로 기본조직조례를 제정·운영하는 것이다. 기초 및 광역자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없으므로 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관구성 및 지방의회 운영체제를 고려하여 실행할 수 있도록 홈룰제도 형태의 획기적 변화를 추진해야 한다.

라. 지방의회의 의회사무직원에 대한 인사권 자율성 보장

현행 지방의회-자치단체장간 분리형 기관구성 하에서는 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 집행기관에 대한 고유한 견제와 감시 기능 및 역할을 수행해야 하는 상황에서, 집행기관에 대해서는 수많은 전문직 공무원이 업무를 맡아 직접 집행하고 지원하는 체제이지만, 지방의회는 주민의 대표이자 합의체 의결기관으로 주민을 대신한 입법기능과 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능을 수행하고 있어서 집행기관에 비하여 상대적으로 전문적인 의정활동 보조인력을 더 많이 필요로 한다.

지방의회 사무기구 공무원의 임명권이 현재와 같이 자치단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 공무원들이 지방의회 사무국(과)으로 발령받았다 하더라도 거의가 의회보다 집행기관에 소속감을 갖게 되는 것은 당연할 것이다. 따라서 향후 우리나라의 지방의회 사무기구가 전문성을 강화시켜 지방의원의 의정활동을 효과적으로 지원하기 위해서는 지금까지 한국과 일본 중앙정부와 국회가 제시하지 않았던 새로운 개혁방안을 더욱 심도 있게 검토하여 도입 활용하는 것을 권고하고자 한다.

① 하나는 지방의회의 자치입법권 확대가 전제되어야 하기 때문에 이를 위한 방법인 바, 일부 일본의 자치단체 의회에서는 의장의 인사권 행사를 실질적으로 강화시키기 위하여 지방의회의 헌법인 의회기본조례를 제정하고 여기에 인사권의 확립을 명시하기도 하였다(의회기본조례). 사례로는 나루토(鳴門)시의 “의회기본조례”에는 의회사무국의 임면권은 의장에게 전속되어 있으며 어떠한 간섭을 받아서는 안 된다고 규정되어 있다.⁵⁸⁾

② 둘째는 공무원 신분은 단 한가지의 직무(위)를 겸하는 것이 아니고, 각 직무별로 다양하게 분류할 수 있으며, 이들 각 직무에 따른 전문직의 자격증을

58) (의회사무국의 충실)

제24조 의회사무국의 사무국장, 서기, 그 외 직원의 임면은 지방자치법 제138조 제5항 및 지방공무원법 제6조 제1항의 규정에 따라 의장에 전속하여 어떠한 간섭되어서는 안 된다.

2 의장은 지방공무원법 제6조 제2항에 따라 동조 제1항의 권한을 미리 의회사무국의 상급 지방공무원에 위임할 수가 있다.

부여하는 것을 제도화하는 방식의 도입이 필요하다. 이는 ‘의회전문직렬’의 신설과 같은 것으로서 이에 대해서는 입법관련 전문교육 이수 후 습득할 수 있는 ‘입법전문 자격증제’를 통해서 지방자치단체의 어느 의회에서든지 개방식에 의한 의회전문위원을 공모할 수 있도록 제도화한다든지, 새로운 방식의 의회전문직렬 도입으로 이를 9급~1급까지의 계급제가 아닌 직렬 내에서 직무난이도에 따라 3~4개 정도의 직급체계만 유지할 수 있도록 인사제도를 구축 운영하여, 승진에 대한 열망보다는 호봉 등의 승급체계를 유지하여 전문직에 더 종사할 수 있도록 하는 ‘의회전문직렬’ 제도의 설치를 통한 지방의회 사무기구 인력운영체계를 획기적으로 새롭게 전환하는 방안을 도입할 준비가 필요하다.

3. 의정활동 역량강화를 위한 의회의 주민참여제 확산 필요

제도변화를 위해서 선결적으로 주민의 신뢰를 바탕으로 지방의원(의회)의 윤리강령 시스템을 구체적으로 효과성 있도록 운영하는 것이 필요하다. 동시에 지방의원들의 주민의견 수렴 및 일상생활에서의 요구사항 등에 관한 의견수렴 및 조사기능(scrutiny system)을 활성화 하는 것도 절대적으로 필요하다. 즉, 지방의원들로 하여금 외부조사위원회(External scrutiny)와 같은 상임위원회제도를 운영하여 지방의원들이 상시적으로 공적인 외부의정활동을 통해서 주민들의 의견을 체계적으로 반영하도록 함. 형식적인 참여예산제도, 주민자치회 등을 보다 내실 있고 효과적으로 활성화가 필요하다.

【참고문헌】

- 가상준(2007). “정치적 선호도와 당선 횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징”, 『사회과학연구』, 15(2) : 236-279 .
- 강장석(2008), 한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인 : 지방자치법 제91조의 위헌성 및 월권적 자치법규 검토, 한국지방자치학회 한국지방자치학회보, 2008년 .
- 김동훈(2002), 지방의회론, 서울 : 박영사, (1995) 수정판.
- 김병록(2002). “국회의 위원회 제도에 관한 연구”, 『헌법학 연구』, 8(2) : 271-294.
- 김병섭 외.(2001). 조직의 이해와 관리, 대영문화사.
- 김성호, 황아란, 안영훈(2002), 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원, 2002.
- 김영천(2008). “제7대 서울특별시의회 상임위원회 명칭변경 및 합리적인 소관조정”, 서울특별시 의회.
- 김찬동(2010), 지방의회와 지역자치의 단절 : 주민자치위원회의 활성화를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회, 2010년.
- 김희근(2002). “지방의회의 위원회제도에 관한 연구”, 『공법 연구』, 30(5) : 283-327
- 경기개발연구원(1997), 일본의 지방의회 : 운영과 실제, 경기개발연구원(1998), 일본의 지방정치와 의회.
- 노찬백(2006). “지방의회의 위원회 운영에 관한 연구”, 『한국동북아논총』, 41 : 397-425.
- 박봉국(2006), 지방의회과정론, 서울 : 박영사.
- 박찬표(2004). “국회 위원회 제도의 이론적 탐색과 개선방안”, 『헌법학 연구』, 10(3) : 75-107.
- 백종인(2011), 『지방의회 인사권독립과 관련한 예상 문제점과 해소방안에 대한 고찰』, 『전국시·도의회의장협의회 제9차 정책자문회의 회의자료』, 전국시·도의회의장협의회 사무처, pp.17~48.
- 송광태 · 황아란(2007). 「지방의원 유급제의 실태분석과 향후 개선방안」. 정부혁신지방분권위원회 보고서.
- 신원득(2008), 지방의회의 의원신분에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 신원득(2010), 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 신원득(2012), 경기도의회 인사권독립 · 정책연구원제도 운영방안 연구, 2012. 10, 경기도 의회.

- 신원득·이상미(2008), 지방의회 법령의 이해, 경기개발연구원·경기도의회.
- 안영훈·김성호(2007), 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구, 한국지방자치학회, 국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망, 2007. 7.
- 안영훈(2007), 지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구, 서울 : 한국지방행정연구원.
- 안영훈·김순은(2009) 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관 도입을 위한 지방자치법 개정 논거자료 : 제2장 광역의회의원 보좌관제 도입방안, 전국시도의장협의회, 2009년 2월.
- 안영훈(2009), 지방의회 지원조직 개편방안 모색 : 사무기구 및 서울시 중심, 서울시정개발연구원 포럼, 2009년 5월.
- 안영훈(2012), 선진국 지방자치제도 : 미국편, 서울 : 한국지방행정연구원·행정자치부.
- 안영훈(2012), 선진국 지방자치제도 : 프랑스편, 서울 : 한국지방행정연구원·행정자치부.
- 월권적 자치법규 검토, 한국지방자치학회보, 제20권 제4호(통권64호), 2008. 12.
- 육동일(2008), 제주특별자치도 선거구 조정 및 의원정수 적정성에 관한 소고, 제8대 제주특별자치도의회 후반기 출범 기념 정책세미나 발표논문, 2008년 9월 26일.
- 이규환(2006). “지방의회의원의 보수액 책정 - 서울특별시의회의원을 중심으로” 2006.3.30.
- 이기우(2009), 지방의회운영의 자율성 향상방안-자치입법을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회, 2009년.
- 이철우·정재화(2009), 지방의회 사무기구의 인사권 개선에 관한 연구, 한국정책연구 제9권 제3호, 2009.12.
- 전국시군자치구의회의장협의회(2006), 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회, 2006년 4월.
- 전기성(2008), 지방의회의원 의정비책정 합리화방안, 한국지방자치학회 주관 토론회, 2008년 9월.
- 채원호(2010), 지방의회의정역량 강화방안, 한국행정학회 비정기학술대회, 2010년.
- 최병대·송광태.(1995). “지방의회 위원회의 전문성제고에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 7(2) : 123-150 .
- 최봉기, 정은영, 이석원(2008), 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구, 한국정부학회(구 대구경북행정학회), 한국행정논집, 제20권 제1호 2008년.
- 최홍석, 정재진(2006), 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제10권 제3호, 2006. 11, pp. 211~233.
- 하동현, 안영훈(2013), 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교, 행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 하세현.(2002). “국회 초기에 있어서 위원회의 운영”, 「일본연구논총」, 15 : 129-173.

- 한국지방자치학회(2008), 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구, 2008년 4월 전국시도의장협의회.
- 한국행정학회(2012), 서울시의회 의정발전지원센터 운영방안에 관한 연구.
- 황아란(2007), 지방의원 유급제와 의정비 결정 방향, 부산광역시 지방의회 의정비 공청회, 2007년.
- 행정안전부(2012), 지방의회 운영 가이드북 : 지방의회 운영개요, 법령 해설, 의정활동사례, 서울 : 행정안전부.
- 행정안전부(2013), 제6기 후반기 지방의회 현황, 행정안전부 2013년 1월.

■ 각국의 헌법 및 지방자치 관련법 참조

- 우리나라, 지방자치법, 2013.
- 일본, 신일본 지방자치법, 2013.
- 프랑스, 지방자치통합법전, 2013.
- 영국, 지방정부법 1972, 1985, 2000(Chapter 22), 2002, 2006, 2011. 레이체스터 시정부 자치 기본조례(Leicester City Council Act 2013, 2006 Chapter ii for the better control of street trading in the City of Leicester), 리버풀 시정부 자치기본조례(Local constitution).
- 미국, 워싱턴 D.C. 시정부 차터(City Charter, 2011), 뉴욕주 헌법(2008), 뉴욕시정부 차터 (City Charter, 2008), 캘리포니아 헌법(2008), 로스앤젤레스 시정부 차터(City Charter, 2008) 등 2013년도 기준.
- Brugue, Quim & Valles, J. M.(2005). “New-Style Council, New-Style Councillors : From Local Government to Local Governance”, An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 18(2) : 197-226.
- Chandler J.A.(1993), Local government in liberal democracies : An introductory survey, London, Routledge.
- Christoffersen Henrik and Larsen Karsten Bo(2007), Economies of Scale in Danish Municipalities : Expenditure Effects versus Quality Effects, Local Government

- Studies, vol.33, n°1, p.77~95, 2007년 2월.
- Gray, Andrew & Jenkins, Bill.(1999). “Democratic Renewal in Local Government : Continuity and Change”, *Local Government Studies*, 25(4) : 26-45.
- Hansen, Karin.(1997). “The Municipality Between Central State and Local Self- Government : Towards a New Municipality”, *Local Government Studies*, 23(4) : 44-69.
- Hansen, Karin.(2001). “Local Councillors : Between Local 'Government' and Local 'Governance'”, *Public Administration*, 79(1) : 105-123.
- Henry, Gary T. & Harms, Stephen W.(1987). “Board Involvement in Policy Making and Administration”, *Public Administration Review*, March/April.
- Ihrke, Douglas et al.(2003). “Understanding Innovation in Municipal Government : City Council Member Perspectives”, *Journal of Urban Affairs*, 25(1) : 79-90.
- John, Peter & Cole, Alistair.(1999). Political Leadership in the New Urban Governance : Britain and France Compared”, *Local Government Studies*, 25(4) : 98-115.
- Johnson, Bertram.(2007). “Collective Action, City Council Committees, and State Aid to Cities”, *Journal of Urban Affairs*, 42(4) : 457-478.
- Kelly, Graham.(1980). “The Council of Europe and Local Government”, *Local Government Studies*, 6(4) : 63-70.
- Leach S. et al.(2003), *Strengthening Local Democracy : Making the Most of the Constitution*, Office of the Deputy Prime Minister : London, 2003년 7월.
- Luis de Castro, Jose.(1999). “The Other Dimension of Third-Level Politics in Europe : The Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe”, *Regional Federal Studies*, 9(1) : 95-110.
- Magstadt, Thomas M.(2005), *Nations and Governments : Comparative politics in Regional Perspective*, Thomson Wadsworth : United States, 5th, 2005.
- Pelissero, John P. & Krebs, Timothy B.(1997). “City Council Legislative Committees and Policy-making in Large United States Cities”, *American Journal of Political Science*, 41(2) : 499-518.
- Stoker, G. et al.(2002), *Report of ELG Survey Findings for ODPM Advisory Group, Evaluating Local Governance : New Constitutions and Ethics*, Department of Government : Manchester University, 2002년 11월.

- Stott, Martin.(1997). “Oxfordshire County Council and the Local Government Review : A Participant's Perspective”, Public Administration, 75 : 119-128.
- Svara, J. H.(2003). “Two Decades of Continuity and Change in American City Councils.”
- Svara, J. H.(2002). “The Roles of the City Council and Implications for the Structure of City Government”, National Civic Review, 91(1) : 5-23.
- 江藤俊昭. (2012). 「自治体議会学：議会改革の実践手法」. ぎょうせい.
- 濱崎晃.(2008). 地方分権転換期日本における地方議会の政策立案機能強化の処方せん：2つの事例から. 公共政策学会発表文.
- 尾崎善造. (2012). 「地方議会の12か月」. 学陽書房.
- 駒林良則. (2010). 議会事務局の現在・未来 「ガバナンス」8月：39-41
- 議会事務局研究会.(2010). 今後の地方議会改革の方向性と実務上の問題、特に議会事務局について中間報告書
- 議会事務局研究会.(2011). 議会事務局新時代の幕開：議会事務局研究会最終報告書.
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム.(2012). 「議会改革白書」. 生活社.

❖ ABSTRACT

A Study on the Local Council's Clerical Staff and Legislative Aides for Enhancing Council members Capability in Korea

The Korean Constitution recognizes the right to local autonomy of the decentralized public entities laid down in Title VIII of the constitution. The constitution guarantees forming local council (Article 118), stipulating the democratic and representative nature for local government entities, together with assuring the right to implement local tasks by them within the scope and remits of the legislation related. While the structural form of local government is in fact guaranteed by the Local Autonomy Act which makes uniform the structure of all levels of local governments, a strong mayoral leadership prevails, in consequence, everywhere over weakened local council since the inception of decentralization system in Korea ; since 1991, local councils with the elected representatives have been established and first local election for the heads of local governments started in 1995.

As legal competencies, local council members have authority to decide by making the byelaws and regulations the matters of the following: enactment, revision and abolition of Municipal Ordinance of lower-level and upper-level of local governments; deliberation and confirmation of a budget planned by mayors and governors; approval of settlement of accounts; imposition and collection of user fees, allotted charges, local tax and service charges from local residents and service users; establishment and disposal of public facilities; acceptance and resolution of a petition and other matters under its competence pursuant to general laws and subordinate statutes.

To exercise more and more complicated and expanded local government tasks above mentioned, and assume heavily burden-bearing responsibility for local citizens in financial crisis context over the globe, every local councilmember absolutely needs to be seconded by a various supporting staff and experts in many fields of local affairs. But, Korean members of the local council have not been considered enough supported, not only from local council

office and secretarial staff, but also by the executive departments when they exert their activities of deciding policies and overseeing daily management of the latter, even though they were since 2006 allowed to receive member allowances as both an official remuneration and part of the reimbursement during their responsibilities exercising. It is in part because the executives (mayors and governors) of local governments in Korea have been largely enjoying the personnel management and staff nomination powers and, consequently, that all the administrative and legislative personnel working in the city council office are under the influence of the personnel management powers of the heads of local governments.

Having said that, this study firstly examined the present Korean contexts on the local council's secretariat staff organization and personnel management, which revealed the one-sided control authority of the executives, mainly due to the unified system of the strong mayor-weak council power structure of all municipal and regional governments. For instance, every local council chairman whether or not in the upper level and lower level of local authorities have never held since 1991 any nomination powers to the Chief Staff of local council office and its secretarial assistants, in which a power pendulum is always heavily biased toward the Mayor and that the basic principle of the "Checks and Balances" between the executive and the legislative remained broken in Korean local government system. Local councilmembers for their activities should have encountered great difficulty without the help from the local council's secretariat staff whose typical duties include researching and responding to inquires from residents, sometimes, on behalf of council members; drafting written communications involving strategy, policies and/or procedures on behalf of the former; and serving as the representative of the elected official regarding certain functions; generally speaking, they schedule and prepare the council agenda and process all files for council consideration during the on-and-off legal meeting sessions.

Nevertheless, despite a variety of the amendments to the Local Autonomy Act proposed by the majority and opposition political, party and the abolishment of the non-paid elected councilmember system in 2006, local council chairs or ordinary members presently are not endowed to control the personnel management and nomination power of their own assistants and legislative aides, compared to the heads of the executive who are wholly beneficiaries of the strong mayoral system in Korea.

To change these dysfunctions and uniform, biased power structure in Korean local

government, this study reviewed, in third part, many developed countries systems, such as the US, UK and France, that provide all local councilmembers for their official activities naturally and logically with a great degree of administrative and legislative performant aids. In light of these good examples, the final chapter pointed out some advantages of introducing a new personnel classification exclusively reserved for the legislative and analytic aides working in the City Council Office or attached to individual local elected officials within the officialized scope of tasks exercising.

As a first solution, we can think that a member of staff or aides may be engaged either by a single council member or jointly by two or more council members through a pool and a same party. Above all, these reform measures are being followed by creating “a new professional class applied to the City Council tasks and duties”. So, one of the solution this study suggests is ; the requirements for a position as a legislative aide can vary according to the office and needs of the local legislator, but what is sure in this situation is that Municipal and Regional Council’s clerk profession is to be created as an individual staff class of the professional classification in local public servants for further enhancing the local councilmembers capabilities and contributing to fully support their official performances. And incumbents in these positions have to be appointed, part-time or full-time, by the local council members without the interference of the executives who are, always and in theory, under the oversight and administrative scrutiny of the elected officials representing constitutionally the constituents.

Finally, the following measure will be another path to seeking the answer to the question of how to enhance council members performance, that is: by providing the financial aids such as incidental and ancillary employment costs and temporary legislative aides and staff cover costs, a member is allowed to engage staff under a contract of employment (whether on a full-time or part-time basis), under a contract for services or by virtue of an arrangement with the executive’s budget availability, pursuant to the byelaws or governmental regulations which have to be stipulated prior to the execution of the regime beforementioned.

For concluding, the best way of overcoming the problems raised in an unbalanced political and administrative situations between the Council and the Executive in local government is as follows: within appropriations for such purpose, the council shall have a whole authority to manage staff management within the City Council and retain their own professional staff,

in order to help them to review and analyze proposed budgets and departmental estimates, requests for new taxes or changes in taxes, budget modifications, capital borrowings and mayoral management reports. Such staff management power for the Council will help bring out the apparent and effectively tangible results in their analysis of proposed legislation and in review of the performance and management of city agencies, which are considered measurable variables to the effectiveness of the elected officials.

지방의회 의정활동 역량강화 방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-371-8

