

# 지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안

사무기구를 중심으로

김건위 · 김필두 · 이병기



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

**지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**연구진** 김 건 위 (연구위원)  
김 필 두 (연구위원)  
이 병 기 (연구위원)

**발행일** 2021년 12월 31일

**발행인** 김 일 재

**발행처** 한국지방행정연구원

**주 소** (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

**전 화** 033-769-9999

**판매처** 정부간행물판매센터 02-394-0337

**인쇄처** 문화공감 02-2266-1897~8

**ISBN** 978-89-7865-501-9

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

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.



지방의회가 민선 지방자치를 시작한 지도 30년째 되는 해입니다. 지방자치는 주민이 필요로 하는 행정을 찾아 자기법규를 제정하고 적절한 시기에 재정을 투입하는 등 주민의 삶의 질과 복지수준을 높이는데 기여해 왔습니다. 여기에 지방의회는 주민의 뜻을 행정에 반영시키는 주민의 대표기관이자 조례의 입법, 예산안의 심의·확정과 같이 지방자치단체에서 벌어지는 각종 정책을 최종적으로 결정하는 최고 의결기관이기도 합니다.

2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안의 통과 의의는 법률의 기초가 되는 단체자치에서 주민자치로의 지방자치 패러다임 변화추진, 이에 따른 주민참여의 폭 확대, 지방자치단체와 지방의회의 권한 확대, 그리고 이에 상응하는 책임의 강화로 귀결된다고 할 수 있습니다.

지방자치법 개정은 또한 지방의회에 영향을 미치게 됩니다. 개정된 법률의 영향은 시행 시기가 2022년 1월 13일이기 때문에 그 파급의 영향력을 살펴보는 것은 의미가 있다 할 것입니다. 단순히 개정된 내용의 파악에만 그칠 것이 아니라, 향후 시행하게 될 법률의 내용을 심층 분석하여 지방의회가 대응을 준비하고 지속적으로 대응하는데 참고가 되는 자료가 필요할 것입니다.

이 연구의 목적은 지방의원을 지원하는 의회사무기구가 개정된 법률에 따라 실효성 있게 지방의원을 지원하고 지역 현안에 적절히 대응할 수 있는 역량을 높일 수 있는 방향과 방안을 제시하는 데 있습니다.

상기의 맥락에서 이 보고서는 지방의회 역량 강화를 위한 이론적 체계화, 실증적 분석 및 대안의 탐구를 통하여 방안을 제시하고 있습니다. 이 연구가 지방의회에 관심 있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바랍니다.

2021년 12월

한국지방행정연구원 원장 김일재



## 요약

지방자치법 전부개정은 당연히 지방의회에 영향을 미치게 되며, 개정 법률의 영향은 시행시기가 2022년 1월 13일이기 때문에 영향력을 살펴보는 것은 의미가 있다 할 것이다. 이 연구의 목적은 지방의회가 개정된 법률에 대해 실효성 있게 대응하도록 의회사무기구에 대한 개선방향과 대안을 제시하는 데 있다. 개정된 법률 중 지방의회 인사권 독립의 의의는 지방정부의 기관분립형 기관구성 체제하에서 의회와 집행기관 간 견제와 균형의 원리를 구현하는 데 있다 할 것이다.

그간 지방의회에 대한 국민적 공감대가 낮은 상황, 즉 지방의회의 역량이 국민의 기대에 미치지 못하는 상황에서 강시장-약의회의 불균형 상황을 타계하기 위해서는 지방의원(개인)과 의회(기관)을 지원하는 의회사무기구의 개선은 불가피하다고 할 수 있다.

먼저 의회사무기구의 정체성, 處라는 명칭이 갖는 특성을 정부조직법 등을 통해 살펴보았으며, 그 결과, 의회사무기구의 단독성이 미흡하여(집행부 의사에 치우칠 가능성이 높음) 견제와 균형의 원리에 부합치 않았다.

다음으로 조직구조의 형성원리 5개 즉, 전문화/분업의 원리, 조정·통합의 원리, 계층제의 원리, 통솔범위의 원리, 명령통일의 원리로 의회사무기구 구조를 분석하였다.

첫째, 전문화/분업의 원리, 구체적으로 기능적 분화가 제대로 되어 있는지에 대한 분석 결과, 집행부 견제를 할 수 있는 기능과 기구를 제대로 갖추고 있지 못하였다. 원인은 대통령령에 따라 기구 신설이 사실상 어렵기 때문이며, 이러한 조직의 정원과 관리권한이 집행부 장에게 있어서 이러한 문제를 한층 가중시키고 있었다.

둘째, 조정·통합의 원리(조정통합의 권한 여부)에서는 대통령령을 분석한 결과, 의회사무기구의 장인 지방의회 의장에게는 정원 및 기구에 관한 권한이 없으며, 그 권한은 지자체 장에게 있었다. 따라서 조직을 조정 및 통합할 수 있는 권한이 의회사무기구에 부재하다고 할 수 있다.

셋째, 계층제의 원리(피라미드형 조직구조의 형태 여부)를 통해 분석하면, 중간관리층이 부재한 형태를 띠고 있으며, 이에 따라 직급이 집행부와 균형을 이루지 못하는 문제가 나타나고 있었다. 원인은 독립적이지 못한 보좌기관의 형태를 대통령령에서 규정하고 있

기 때문이었다. 이에 따라 하부기구를 둘 수 없어 결국 중간관리층이 부재하며 이에 따라 직급도 집행부와 균형을 이루지 못하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

넷째, 통솔범위의 원리(관리자가 적절한 기능과 인력을 통솔 가능할 수 있도록 조직이 구성되어 있어야 한다)에 따른 분석 결과, 지방자치법 전부개정에 따른 업무량 변화가 예상되는 바 이에 따른 조직진단 시행과 모형 제시가 필요하나 그러한 진단과 모형제시가 부재하여 개선이 필요한 상황이다.

다섯째, 명령통일의 원리는 기관장이 지시를 내렸을 때 제대로 전달되어 바라던 사안이 처리될 수 있어야 한다. 인사권이 지방의회 의장에게 돌아가는 상황은 여러 가지 변수들을 생겨나게 하고 있다. 즉 지방의회의 인사순환 폭이 좁아지는 문제이다.

이러한 분석을 토대로 보았을 때, 대통령령의 개정이 지방자치법 전부개정과 연결되어야 하는데, 현재로서는 시간상의 한계 등으로 여의치 않아 보인다. 따라서 현 제도 내에서 지방자치법 전부개정 내용을 최대한 반영할 수 있도록 하는 조치가 우선적으로 필요할 것이다. 즉 의회사무기구 조직기구 및 정원의 수직적 보완(직급 불균형 해소 등)보다는 수평적 보완(인력 증감)만이 가능할 것이다. 중장기적으로는 대통령령 개정을 토대로 수직적 보완도 검토되어야 할 것이다. 이러한 어느 정도의 대집행부 견제가 가능한 의정지원 기능 역량을 갖춘 조직이 갖추어질 수 있을 경우, 지방의회 및 지방의원의 의정역량이 한층 제고되어 주민의 요구 등의 민주성 개선이 가능하리라 본다.



## 차 례

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
<b>제2장 이론적 논의</b>	<b>9</b>
제1절 지방분권의 의의	11
1. 집권과 분권	11
2. 지방분권 논의	15
3. 지방의회	18
4. 지방의회 사무기구	22
제2절 역량의 의의	24
1. 역량의 개념	24
2. 역량모형의 구성	28
제3절 선행연구	36
1. 지방의회 역량	36
2. 사무처(직원)의 역량	38
제4절 분석의 틀	41
1. 조직역량	42
2. 활용역량	42

<b>제3장 국내외 지방의회 조직역량</b>	<b>49</b>
제1절 광역 시의회 사무기구	51
1. 서울특별시	51
2. 부산광역시	57
3. 대구광역시	62
4. 인천광역시	66
5. 광주광역시	69
6. 대전광역시	72
7. 울산광역시	74
8. 세종특별자치시	78
제2절 광역 도의회 사무기구	82
1. 경기도	82
2. 강원도	86
3. 충청북도	90
4. 충청남도	93
5. 전라북도	96
6. 전라남도	100
7. 경상북도	103
8. 경상남도	106
9. 제주특별자치도	110
제3절 광역자치단체 사무기구	114
1. 조직	114
2. 인력	119
3. 예산	127

제4절 국외 지방의회 사무기구	129
1. 미국	129
2. 일본	134
제5절 지방의회 사무기구 시사점	137
1. 광역 지방의회	137
2. 국외 지방의회	137
<b>제4장 지방의회 활용역량</b>	<b>139</b>
제1절 의회사무기구의 정체성	141
1. 의회사무기구	141
제2절 지방의회 활용역량 분석	152
1. 전문화·분업 : 기능적 전문화 미흡	152
2. 조정·통합 : 인력 관련 예산협상권 부재	157
3. 계층제 : 독립성 약한 보좌기관	163
4. 통솔범위 : 조직진단 필요	177
5. 명령통일 : 정원 관련 예산협상권 부재	178
6. 분석결과 요약	179
제3절 활용역량 한계 원인 : 제도의 경로의존성	181
1. 지방의회 1기	181
2. 지방의회 2기	185
3. 지방의회 3기	186
4. 4기 ~ 현재	188



제4절 설문조사 결과	192
1. 조사개요	192
2. 조사결과	193
3. 요약 및 시사점	198
<b>제5장 지방의회 의정역량 강화방안</b>	<b>201</b>
제1절 기본방향	203
1. 지방의회 사무기구의 독립성 강화	203
2. 견제와 균형의 실현 : 무기대등의 원칙	207
제2절 지방의회 의정역량 강화방안	209
1. 단기-중·장기적 제도 개선	209
2. 무기대등의 원칙 적용 : 정원, 직급, 직제	210
3. 구조기능적 측면의 개선	213
<b>제6장 결론</b>	<b>219</b>
제1절 연구결과 요약	221
제2절 정책 제언	224
참고문헌	227
[부록] 의회사무처 기능 강화방안 관련 조사표	233
현장 인터뷰 결과	242
Abstract	248



## 표목차

〈표 2-1〉 지방자치법에 따른 지방의회 기능(의정활동) .....	21
〈표 2-2〉 국가공무원인재개발원(인사혁신처)의 직급별 역량모델 .....	31
〈표 2-3〉 의정활동 관련 지표 .....	37
〈표 3-1〉 서울특별시의회 의안 통계 .....	52
〈표 3-2〉 서울특별시의회 사무처 인력구성 .....	54
〈표 3-3〉 서울특별시의회 사무처 하위 조직별 인력현황 .....	55
〈표 3-4〉 서울특별시의회 예산현황 .....	56
〈표 3-5〉 부산광역시의회 의안 통계 .....	58
〈표 3-6〉 부산광역시의회 사무처 인력구성 .....	61
〈표 3-7〉 부산광역시의회 의회비 현황 .....	61
〈표 3-8〉 대구광역시의회 사무처 인력구성 .....	64
〈표 3-9〉 대구광역시의회 사무처 단위사업별 예산현황 .....	65
〈표 3-10〉 인천광역시의회 의회비 예산현황 .....	68
〈표 3-11〉 광주광역시의회 사무처 인력구성 .....	71
〈표 3-12〉 광주광역시의회 예산현황 .....	71
〈표 3-13〉 대전광역시의회 예산현황 .....	74
〈표 3-14〉 울산광역시의회 사무처 조직구성 .....	76
〈표 3-15〉 울산광역시의회 사무처 인력구성 .....	77
〈표 3-16〉 울산광역시의회 예산편성 내역 .....	77
〈표 3-17〉 세종특별자치시의회 사무처 인력구성 .....	80
〈표 3-18〉 세종특별자치시의회 의회비 예산편성 현황 .....	80
〈표 3-19〉 세종특별자치시의회 의회비 세부 현황 .....	81
〈표 3-20〉 경기도의회 사무처 인력구성 .....	84
〈표 3-21〉 경기도의회 사무처 예산편성 현황 .....	85
〈표 3-22〉 강원도의회 사무처 인력구성 .....	88
〈표 3-23〉 강원도의회 사무처 예산현황 .....	89
〈표 3-24〉 충청북도의회 사무처 인력구성 .....	92

〈표 3-25〉 충청북도의회 예산현황	92
〈표 3-26〉 충청남도의회 사무처 인력구성	95
〈표 3-27〉 충청남도의회 예산현황	95
〈표 3-28〉 전라북도의회 사무처 인력구성	99
〈표 3-29〉 전라북도의회 예산	99
〈표 3-30〉 전라남도의회 사무처 인력구성	102
〈표 3-31〉 전라남도의회 예산현황	102
〈표 3-32〉 경상북도의회 사무처 인력구성	105
〈표 3-33〉 경상북도의회 예산현황	106
〈표 3-34〉 경상남도의회 사무처 인력구성	109
〈표 3-35〉 경상남도의회 사무처 예산현황	109
〈표 3-36〉 제주특별자치도의회 사무처 인력구성	112
〈표 3-37〉 제주특별자치도의회 예산현황	113
〈표 3-38〉 지방의회의 기능 권한, 관련 사무처 조직	114
〈표 3-39〉 전국시도의회 사무처 조직구성 현황	117
〈표 3-40〉 시도의회 사무처 정원비교	119
〈표 3-41〉 전국시도의회 재정력 대비 인력구성	120
〈표 3-42〉 전국 시도의회 직원 현황	122
〈표 3-43〉 전국 시도의회 업무유형별 직원 구성 현황	123
〈표 3-44〉 전국 시도의회 입법·예산정책지원 인력 현황	125
〈표 3-45〉 전국 시도의회 시간선택제 임기제 공무원 현황	126
〈표 3-46〉 전국시도의회 지방의회 관련경비 예산편성액	128
〈표 3-47〉 미국에서의 집행기관-지방의회의 관계	129
〈표 3-48〉 미국 지방의회의 보좌기구 및 기능	130
〈표 3-49〉 미국지방의회 의원 지원·보좌인력 운영형태	131
〈표 3-50〉 주의회 인턴십 프로그램 운영	132
〈표 3-51〉 미국 주요 도시 지방정부의 사무직원 인사운영체계	133

• CONTENTS

〈표 4-1〉 시도 지방의회 사무기구의 조직구성 .....	153
〈표 4-2〉 질문내용 분석 .....	154
〈표 4-3〉 예산안 심의·의결 건수 .....	156
〈표 4-4〉 국회 입법지원조직 연간예산 .....	157
〈표 4-5〉 국가별 인사권 독립 여부 .....	162
〈표 4-6〉 지방의회 사무기구 운영에 관한 해외사례 시사점 .....	162
〈표 4-7〉 의회사무기구의 설치기준 .....	163
〈표 4-8〉 시도 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준 .....	168
〈표 4-9〉 전문위원의 직급 및 정수기준 분석 .....	169
〈표 4-10〉 의회사무처장 등의 직급기준 .....	171
〈표 4-11〉 시군구의회 의원정수 및 인구수에 따른 사무기구 및 직급기준 현황 .....	172
〈표 4-12〉 시도의회와 시군구의회 일부 자치단체 의원정수 비교 .....	172
〈표 4-13〉 시도의회와 시군구의회 일부 자치단체 의원정수 비교 .....	178
〈표 4-14〉 분석결과와 요약 .....	179
〈표 4-15〉 시군구의회 표준정원기준(서울시 제외) .....	182
〈표 4-16〉 1기 시군구의회 상임위원회 전문위원 배치기준 .....	183
〈표 4-17〉 1기 시도의회 표준정원기준(서울시 제외) .....	184
〈표 4-18〉 조사내용 구성 .....	192
〈표 4-19〉 응답자의 특성 .....	194
〈표 4-20〉 지방의회 사무기구 기능(대분류): 현재 수준, 기대수준, 개선 시급성 .....	196
〈표 4-21〉 지방의회 사무기구 기능(중분류): 현재 수준, 기대수준, 개선 시급성 .....	196
〈표 4-22〉 지방의회 사무기구 기능(소분류): 현재 수준, 기대수준, 개선 시급성 .....	196
〈표 4-23〉 지방의회 사무기구 기능: 강화 우선순위 .....	198
〈표 5-1〉 院·處·部の 법령 효력 차이 .....	204
〈표 5-2〉 지방의회 의정약량 강화방안: 단기-중·장기 방안 .....	209
〈표 5-3〉 지방의회 의정약량 강화방안: 정원, 직급, 직제 중심 .....	210



## 그림목차

## CONTENTS

〈그림 1-1〉 지방자치법 전부개정안의 주요 내용	3
〈그림 1-2〉 연구흐름도	7
〈그림 2-1〉 Wright의 정부간 관계 모형	14
〈그림 2-2〉 지방의회의 역량모델 도출	35
〈그림 2-3〉 지방의회 의정역량 강화방안 컨셉	41
〈그림 2-4〉 지방의회 의정역량 활용역량 관점	46
〈그림 2-5〉 지방의회 의정역량 강화방안의 분석틀	47
〈그림 3-1〉 서울특별시의회 구성	51
〈그림 3-2〉 서울특별시의회 사무처 조직구성	53
〈그림 3-3〉 부산광역시의회 구성	58
〈그림 3-4〉 부산광역시의회 사무처 조직구성	60
〈그림 3-5〉 대구광역시의회 구성	62
〈그림 3-6〉 대구광역시의회 사무처 조직구성	63
〈그림 3-7〉 인천광역시의회 구성	66
〈그림 3-8〉 인천광역시의회 조직구성	67
〈그림 3-9〉 광주광역시의회 구성	69
〈그림 3-10〉 광주광역시의회 사무처 조직구성	70
〈그림 3-11〉 대전광역시의회 구성	72
〈그림 3-12〉 대전광역시의회 사무처 조직구성	73
〈그림 3-13〉 울산광역시의회 구성	75
〈그림 3-14〉 세종특별자치시의회 구성	78
〈그림 3-15〉 세종특별자치시의회 사무처 조직구성	79
〈그림 3-16〉 경기도의회 구성	82
〈그림 3-17〉 경기도의회 사무처 조직구성	83
〈그림 3-18〉 강원도의회 구성	86

• CONTENTS

〈그림 3-19〉 강원도의회 사무처 조직구성 .....	87
〈그림 3-20〉 충청북도의회 구성 .....	90
〈그림 3-21〉 충청북도의회 사무처 조직구성 .....	91
〈그림 3-22〉 충청남도의회 구성 .....	93
〈그림 3-23〉 충청남도의회 사무처 조직구성 .....	94
〈그림 3-24〉 전라북도의회 구성 .....	97
〈그림 3-25〉 전라북도의회 사무처 조직구성 .....	98
〈그림 3-26〉 전라남도의회 구성 .....	100
〈그림 3-27〉 전라남도의회 사무처 조직구성 .....	101
〈그림 3-28〉 경상북도의회 구성 .....	103
〈그림 3-29〉 경상북도의회 사무처 조직구성 .....	104
〈그림 3-30〉 경상남도의회 구성 .....	107
〈그림 3-31〉 경상남도의회 사무처 조직 .....	108
〈그림 3-32〉 제주특별자치도의회 구성 .....	110
〈그림 3-33〉 제주특별자치도의회 사무처 조직구성 .....	111
〈그림 4-1〉 실·국의 조직형태(보조기구) .....	143
〈그림 4-2〉 중앙행정기관의 보좌기구 형태 .....	144
〈그림 4-3〉 국회 의정활동 지원조직 .....	146
〈그림 4-4〉 국회사무처 조직형태 .....	148
〈그림 4-5〉 국회도서관 조직형태 .....	149
〈그림 4-6〉 국회예산정책처 조직형태 .....	150
〈그림 4-7〉 국회입법조사처 조직형태 .....	151
〈그림 4-8〉 7기 지방의회 질문내용 분석 그래프 .....	155
〈그림 4-9〉 질문내용 분석 그래프 .....	155
〈그림 4-10〉 예산안 심의·의결 건수 그래프 .....	156
〈그림 4-11〉 지방의회 정원 및 행정기구의 법령 규율 범위 .....	158

〈그림 4-12〉 지방자치법 전부개정에 따른 인사권 독립 도식화	159
〈그림 4-13〉 지방의회기구의 인력 및 기구관련 권한 도식화	160
〈그림 4-14〉 시도 집행부 기구의 일반 형태	165
〈그림 4-15〉 시군구 집행부 기구의 일반 형태	166
〈그림 4-16〉 전문위원의 직급별 역피라미드 구조	170
〈그림 4-17〉 경남 창원시의회조직	173
〈그림 4-18〉 충북 청주시의회조직	174
〈그림 4-19〉 전남 담양군 의회조직	174
〈그림 4-20〉 지방의회기구의 보좌기관 성격(예산편성권 제약)에 따른 집행부와의 관계	175
〈그림 4-21〉 단독 행정기관 성격의 국회 의정지원 기관의 직급 개요	176
〈그림 4-22〉 국회의정지원 기관과 집행부간 직급 관계(무기대등의 원칙)	176
〈그림 4-23〉 1기 시군구의회 표준사무기구	182
〈그림 4-24〉 1기 시도의회 표준사무기구	184
〈그림 4-25〉 2기 시군구의회 표준사무기구	185
〈그림 4-26〉 2기 시도의회 표준사무기구	186
〈그림 4-27〉 3기 시군구의회 표준사무기구	187
〈그림 4-28〉 3기 시도의회 표준사무기구	187
〈그림 5-1〉 지방자치법 전부개정 前의 지방의회 사무기구의 형태	206
〈그림 5-2〉 지방자치법 전부개정 後의 지방의회 사무기구의 형태변화 이슈	207
〈그림 5-3〉 지방의회 의정약량 강화방안: 제도 내 변화 모색	211
〈그림 5-4〉 지방의회 의정약량 강화방안: 제도 개선	212
〈그림 5-5〉 지방의회 사무기구(보좌기관) 모형 형태	218







# 제1장

---

## 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



**지방분권 확대에 따른  
지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

# 제1장 서론

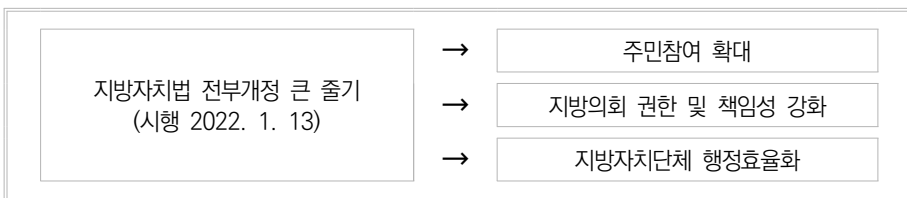
## 제1절 연구배경 및 목적

### 1. 연구배경

2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정안이 국회 본회의에서 의결되면서 32년 만에 자치분권 확대의 기틀이 마련되게 되었다. 그 골자는 자치분권을 획기적으로 확대하는 것을 주요 내용으로 ① 주민참여 확대, ② 지방의회 역량 강화와 책임성 확보, ③ 지방자치단체 행정 효율성 강화 등을 포함하고 있다.

민선 지방자치의 기반을 마련한 1988년 전부 개정이 이루어진 이후 32년 만에 가장 큰 변화로서 높아진 시민의식과 주민의 참여욕구 증대, 인구감소에 따른 지역소멸 위기 등의 환경변화에 대응하고, 지방자치 시스템의 혁신을 위해 추진된 것이라 할 것이다.

그림 1-1 지방자치법 전부개정의 주요 내용



지방자치법 전부개정 내용 가운데 주민참여 확대, 지방의회의 권한강화, 이에 따른 의회의 책임성 강화는 주민들로 하여금 지방의회에 대해 지금보다는 더 높은 기대감을 갖게 되는 계기가 되었다. 지방의회의 권한 강화와 주민참여 확대는 보완적 관계 아니면 경쟁적 관계가 될 수도 있을 것이라 운영의 묘가 중요해질 것으로 전망된다.

전부개정 법률의 시행 후 시행착오는 불가피하겠지만, 이것보다는 추후 지방의회가 현 재보다 나아진 위상과 모습을 보여줘야만 하는 것이 또 다른 위기이자 기회가 될 수 있다. 바람직한 지방의회의 모습을 갖추기 위해서는 현재의 지방의회가 강화할 점, 부족한 부분에 대해 보완할 점을 파악할 필요가 있을 것이다.

지방자치법 전부개정 법률은 지방의회에 영향을 미치는 내용을 상당수 담고 있기 때문에 지방의회가 준비하고 대처해야 할 사안들에 초점을 맞춰 현재의 문제점들을 분석하고 이를 토대로 개선할 사항을 도출하여 전략적 방향을 제시할 필요가 있다. 구체적으로는 의원의 의정활동을 보좌하고 지원하는 의회사무처 조직과 기능은 그중 커다란 부분을 차지하고 있다.

## 2. 연구목적

지방자치법 전부개정은 당연히 지방의회에 영향을 미치게 된다. 개정 법률의 영향은 시행시기가 2022년 1월 13일이기 때문에 영향력을 살펴보는 것은 의미가 있다 할 것이다. 단순히 개정된 내용의 파악에만 그칠 것이 아니라, 향후 시행될 법 내용을 심층 분석하여 지금부터 지방의회가 대응하고 준비하는데 참고가 되어야 할 것이다.

이 연구의 목적은 지방의회가 전부 개정된 지방자치법에 대해 실효성 있게 대응하도록 방향과 개선방안을 제시하는 데 있으며, 구체적으로는 그간 논의가 상대적으로 미흡했던 의회사무기구의 조직과 기능의 개선방안을 제시하는 것이다.

지방의회 사무기구는 지방의회에서 이루어지는 사무를 처리하기 위한 기관이며, 의장의 지휘감독 아래 있는 직속기구로 지방의회의 핵심기관이다. 지방의회에서 필요로 하는 일반행정 사무와 함께 의정활동 관련 사무도 처리하며, 지방의원이 수행하는 의정활동을 지원하는 등 다양한 사무를 수행하고 있다.

지방의회 사무기구와 여기에 소속된 인력은 지방의원이 수행하는 의정활동에 대한 직·간접적인 보조 및 보좌를 한다. 따라서 지방의회의 사무기구의 역량에 따라 지방의회 의정활동의 질적 수준이 결정되는 비서기구로서 우리의 지방자치가 확고히 뿌리내릴 수 있는

중요한 토대라 할 수 있다.

지방의원은 시간과 자원 등 물리적 한계와 전문성 부족 등으로 인해 단독으로 의정활동을 수행하는 것이 어렵기 때문에 사무기구의 의정활동 지원은 지방의원과 지방의회가 본연의 역할을 하는데 매우 중요한 구성요소라 할 수 있다.

아울러, 지방의회 사무기구는 주민대표성을 높이기 위해 의회와 주민간 소통과 연계 강화, 의정 보좌인력과 전문인력을 통한 의회의 의결기능 지원, 법제 및 예결산 심의 및 보조 등을 수행하고 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

시간적 범위로는 지방자치법 전부개정 법률통과(2020.12)를 기점으로 지방의회의 대응 역량과 관련된 현황 및 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하고자 한다.

공간적 범위로는 의회사무처를 중심으로 조직현황을 살펴보고, 추가적으로 정책적 함의를 가지는 일부 시군구 의회사무기구도 분석한다.

내용적 범위로는 지방자치법 전부개정 내용을 토대로 의회사무기구에 영향을 직접적으로 주고 있는 지방자치단체 정원 및 기구에 관한 규정 즉, 대통령령을 분석한다.

개정법률별 개략적 영향 분석과 아울러 법령 내용 가운데 지방의회 부분에 초점을 맞추어 심층 분석한다. 이 가운데에서 지방의회 사무기구 관련 쟁점이슈를 분석한다. 이후 의회사무기구 등에 미칠 영향을 분석하고 이를 토대로 사무기구의 조직 및 기능분석 차원에서 조직구성의 원리를 적용하여 분석을 진행한다.

### 2. 연구방법

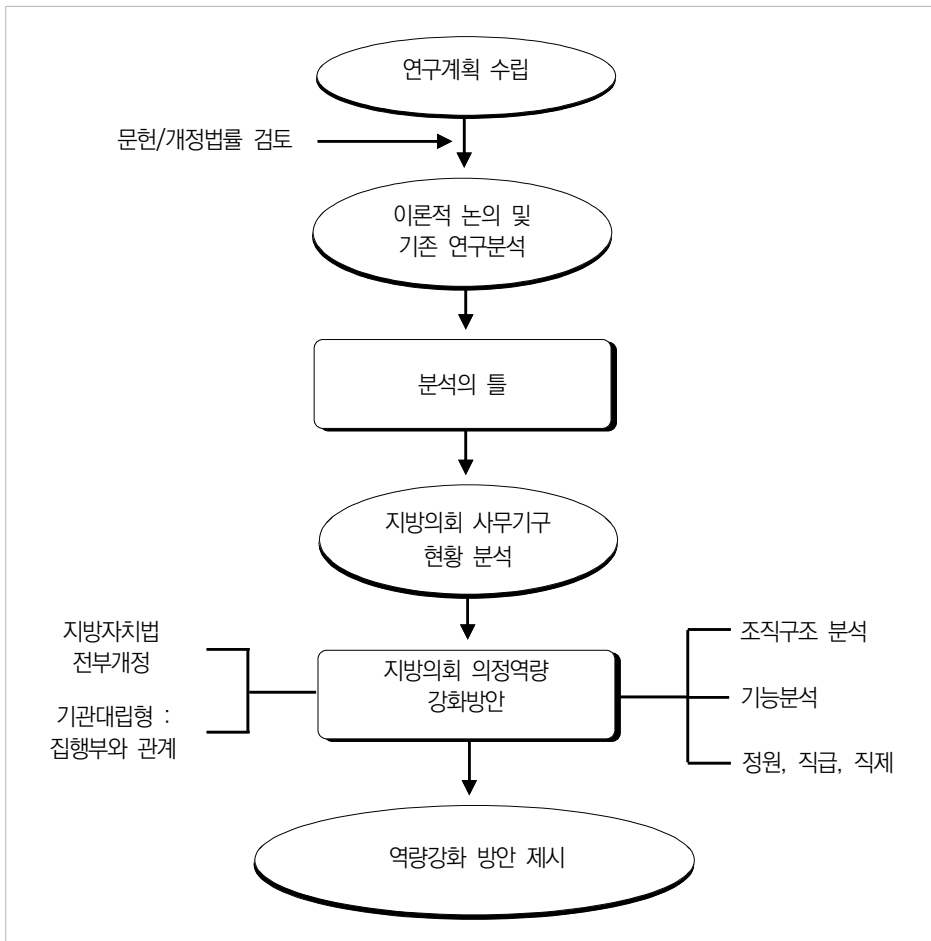
첫째, 문헌연구 및 정책자료를 조사·분석한다. 국내·외 연구논문 및 연구보고서 그리고 내부자료를 검토한다. 구체적으로는 의회사무기구와 관련한 국내·외 연구보고서, 연구논문, 정부간행물, 그리고 홈페이지 등을 참조하여 최신동향을 조사한다. 다음으로는 관련 정부정책 및 제도, 각종 기본계획 및 추진계획 등 정책자료 분석을 진행한다.

둘째, 사례연구 및 면담조사를 실시한다. 문헌연구 및 정책자료 등의 조사·분석 결과를 활용하여 국내 벤치마킹 사례를 선택하여 심층 분석을 한다. 이와 더불어 관련 담당공무원 및 이해관계자를 대상으로 인터뷰를 실시한다. 이를 위해 중앙부처 관련 담당자, 시도의회 및 시군구의회 협의체 관계장 등에 대한 인터뷰를 한다.

셋째, 전문가 대상 자문의견을 수렴한다. 지방의회 관련 전문가를 대상으로 의견을 수렴한다.

넷째, 17개 의회사무처의 주요 담당관 및 전문위원을 대상으로 조직과 기능상의 문제점과 대안과 관련하여 조사를 실시한다. 또한 조사표상의 한계를 완화하고자 의회사무처 관련 담당관 및 지방의원에 대한 인터뷰를 병행한다.

그림 1-2 연구흐름도









# 제2장

---

## 이론적 논의

제1절 지방분권의 의미

제2절 역량의 의미

제3절 선행연구

제4절 분석의 틀



**지방분권 확대에 따른  
지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제2장 이론적 논의

### 제1절 지방분권의 의의

#### 1. 집권과 분권

##### 1) 지방분권의 개념

일반적으로 분권이라 함은, 집권의 상대적인 개념으로 조직체, 지역공동체, 국가공동체, 또는 국제사회의 범위에서 자원과 결정권한이 분산되어 있는 상태를 의미한다. 그 중에서도 국가수준에서 분권은 중앙집권의 상대적인 개념으로 지역의 권한이 중앙과 대등한 수준에 이르는 상태를 의미한다. 특정지역 또는 특정계층에 집중되어 있는 자원과 권한이 다른 지역 또는 계층으로 이전됨에 따라 지역 간, 계층 간 자원과 권한의 균등화가 이루어진 상태를 분권이라고 한다. 이와 같은 맥락에서 지방분권은 국가의 자원과 권력이 지역에 분산되어 중앙정부와 지방정부의 권한이 대등하고, 자원배분에서 형평성을 확보한 상태를 의미한다. 즉 지방분권은 지방정부(지방자치단체)의 의사결정이 중앙정부로부터 독립적으로 수행되는 상태이며, 지방정부의 의사결정이 중앙정부의 의사결정과 대등한 수준의 효력 또는 권위를 갖는 상태로 정의된다.

지방분권은 궁극적으로 지방정부와 중앙정부의 권력과 자원배분의 상대적인 관계와 관련된 개념이다. 일반적인 조직에서의 분권화는 네트워크 조직으로서 각각의 독립된 조직체들이 대등한 위치에서 상호작용하여 협력적 의사결정에 도달하는 것을 의미한다. 또 각 조직의 특성화된 부분에 대해서 각자가 독립적으로 결정하여 전체조직의 조직목표를 달성하는 조직의 구조적 측면을 의미하기도 한다. 이상의 양자 간 분권의 의미 중 지방분권은 전자의 의미를 상대적으로 강조한다. 지방분권은 궁극적으로 중앙정부와 지방정부 사이의 관계로, 상호 대등한 관계에서 협력적 의사결정을 이끌어 내는 체계이다.

행정체제에서의 지방분권은 공공서비스 공급체계로서의 의미를 갖는다. 궁극적으로,

지방분권은 지역 주민의 공공서비스 수요를 파악하여 어떤 공공서비스를 얼마큼 누구에게 공급할 것인가를 결정하고, 집행하는 권한이 지역에 분산된 상태를 의미한다. 이와 같은 결정권한은 지방정부(지방자치단체)의 집행권한과 지방의회의 심의·의결 권한의 범위와 관련된다. 즉, 모든 공공서비스 공급에 있어서 지역주민의 공공서비스 수요에 대응하는 체계에 가까울수록 분권화 수준이 높은 것이다. 이와 다르게, 공공서비스의 공급결정과 집행이 중앙정부의 권한에 속하는 정도가 높을수록 집권화 수준이 높은 것이다.

공공서비스 공급체계를 집권적 형태로 구성하는 것과 분권적 형태로 구성하는 것은 어떤 것이 더욱 바람직하거나 또는 바람직하지 않다는 가치판단의 대상이 되지 않는다. 단지, 사회적으로 바람직하다고 인식되는 체계를 합리적인 절차에 의해 채택하는 것이다. 최근, 4차 산업혁명으로 노정되는 기술의 발달은 분권적 형태의 공공서비스 공급이 효율성을 확보할 수 있는 방향으로 환경이 변화하고 있다.

## 2) 헌법적 논의

일반적으로 지방정부의 자치권에 관한 시각은 고유권설, 전래설, 그리고 신고유권설 등 크게 네 가지로 구분된다. 우리나라의 헌법에서는 지방자치단체의 자치권에 대해 전래설의 견해를 따른다. 헌법에서의 지방자치는 주민복리에 관한 사무, 재산관리에 관한 사무, 조례제정에 관한 사무 등에 관한 권한을 보장한다. 지방자치에 관해 헌법은 제8장에서 2개의 조항으로 규정하고 있다. 헌법 제117조는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(헌법 제117조제1항)라고 규정하여 지방자치단체의 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권을 보장한다. 헌법재판소는 지방자치제도 보장의 본질적 내용을 자치단체, 자치기능, 자치사무 등에 관한 제도적 보장으로 규정하였다(헌법재판소 판결, 1994, 94헌마201). 즉, 헌법재판소의 견해는 우리나라의 지방자치단체의 자치권을 자치단체가 갖는 기본적인 권한, 또는 국가의 성립 이전부터 지방자치단체가 향유해온 권한에 해당하지 않고, 헌법으로부터 제도적으로 보장된 것이라는 시각이다.

현행 헌법에서의 자치권에 관한 논의는 자치권의 유래에 관한 논의로부터 자치권의 범위에 관한 논의까지 다양하게 진행되어왔다. 국가권력으로부터 배분된 권력으로 자치권

을 보는 시각에서는 지방정부에 대한 중앙정부의 통제를 정당화시키기도 한다. 이와 다르게, 자치권을 지방정부의 발생과 동시에 부여된 것으로 보는 시각에서는 중앙정부는 지방정부의 연합체로서의 의미를 가지며, 지방정부가 수행하는 것보다 중앙정부가 수행하는 것이 바람직하다고 여겨지는 공공서비스 공급에 대해 한정적으로 권한이 부여된다. 우리나라의 헌법은 지방자치단체의 조례제정이 법령의 범위 안에서만 이루어질 수 있도록 규정함으로써 지방정부의 권력은 중앙정부로부터 배분된 것으로 보는 견해가 강하다.

### 3) 정부 간 관계

자치권을 국가로부터 배분받은 권력으로 이해하는 시각뿐만 아니라 지방정부가 국가성립 이전부터 갖는 고유한 권한으로 이해하는 시각으로부터의 지방분권에 관한 논의는 결과적으로 중앙정부와 지방정부 사이의 관계에 관한 것이다. 정부 간 관계에 관한 고전적인 시각은 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 내포관계, 분리관계, 중첩관계 등으로 분류한다.

내포관계는 중앙정부와 지방정부 사이에 계층제적 위계가 존재하는 관계이다. 일반적으로, 권위주의적 정치체제에서 나타나는 정부 간 관계로, 중앙정부와 지방정부는 명령·통제 관계에 놓여있는 상태이다. 지방정부는 중앙정부의 하부행정기구로서의 역할을 수행하는 체제이며, 중앙집권적인 의사결정을 통한 정책결정으로, 지방분권 이전의 상태에 해당한다. 즉, 지방정부의 자치권은 정책집행단계에서의 재량권 수준으로 매우 미약하며, 지방의회의 역할이 요구되지 않는다.

중첩관계모형은 중앙정부와 지방정부가 각각 독립적인 정부로서 대등한 수준의 권한을 갖는 관계이다. 중앙정부와 지방정부는 모두 정부로서의 기능을 수행하므로, 일부 기능에서는 중첩성이 발생한다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 권력적인 관계 또는 계층제적 관계라기보다는 협력적 관계, 대등한 관계에 해당한다. 결과적으로, 국회의원과 지방의원에게 요구되는 역량은 공통적으로 요구되는 역량과 집행부의 수행 기능에 따라 차별적으로 요구되는 역량으로 구분된다.

대등관계 모형은 지방정부의 자치권이 제한된 범위 내에서 인정되는 유형의 정부 간 관계를 설명한다. 중앙정부와 지방정부는 상호 독립적인 관계를 원칙으로 한다. 중앙정부와 지방정부의 역할, 책임과 권한의 한계가 명확하게 구분되어 있다. 중앙정부는 지방정부

가 소관한 사항에 대해 관여하지 않으며, 지방정부는 법·제도적 차원에서 자치권이 보장된다. 다만, 지방정부 간 관계에 있어서 계층제적 권력관계가 발생한다. 중층구조의 지방행정체제에서 상위의 지방정부는 하위의 지방정부를 내포하는 관계를 형성한다.

정부 간 관계에서 국회의원(중앙)과 지방의원에게 요구되는 역량은 공통역량과 개별영역에 대한 특별한 역량으로 구분할 수 있다. 즉, 대의 민주주의 체제에서 의원이 갖추어야 할 역량은 국회의원과 지방의원 모두에게 공통적으로 요구되며, 중앙정부와 지방정부의 수직적 기능배분 상태에 따라, 국회의원과 지방의원에게 요구되는 전문분야에 대한 역량에는 차이가 발생한다. 또, 지방의회 의원 중 상위의 지방의회 의원에게 요구되는 역량의 범위가 상대적으로 크며, 하위의 지방의회 의원에게 요구되는 역량의 범위는 상대적으로 미약하다.

그림 2-1 Wright의 정부 간 관계 모형

모델 구분	대등 권위	중첩 권위	포괄 권위
관계	독립적	상호의존적	종속적
권위형태	자율적	교섭적	계층적
형태			

\* Wright(1988), 재인용, 오재일(2007)

우리나라의 지방자치는 제도적 차원에서 중앙정부와 지방정부 간의 정부 간 관계로 볼 수 없는 한계가 있는 바 지방의회의 역량에 관한 정의를 규정함에 있어서도 한계가 발생한다. 구체적으로, 우리나라의 지방자치단체는 지방정부만큼의 독립성과 자율성 그리고 충분한 수준의 기능배분상태에 도달하지 못하고 있다. 우리나라의 헌법에서 지방자치

단체에 배분된 자치권의 범위는 사법권이 제외되어 있으며, 입법권의 범위는 '법령의 범위 안'으로 제한되어 있다. 또, 행정권은 중앙정부의 지휘·통제의 범위 안에 있으며, 지방세목과 세율을 결정할 수 있는 재정권에도 한계가 있다. 결과적으로, 우리나라의 지방자치단체는 지방정부가 갖는 온전히 독립적인 입법권과 사법권, 그리고 행정권을 확보하지 못하고 있다. 물론, 지방자치단체가 해당지역을 통치하는 기구로서의 의미(김병준, 1997, 24-25), 지방자치단체와 지방정부를 구별하지 않는 사회적·학문적 인식의 일반화 등으로 지방자치단체와 국가 사이의 관계를 정부 간 관계로 접근할 수 있다. 그렇다 하더라도, 지방자치단체가 지방정부로서의 역할을 수행하기 위한 자치권을 충분히 확보하지 못하고 있는 바, 중앙정부와 지방정부의 관계는 중첩관계 수준에 불과하다.

## 2. 지방분권 논의

### 1) 현정부 출범 직후의 「지방자치법」 개정 논의

문재인 정부 출범시기에 논의된 「지방자치법」 개정안은 지방자치단체의 기능과 재정뿐만 아니라 지방의회와 주민자치에 관한 다양한 제도를 포괄하는 방향으로 논의되었다. 이 시기의 「지방자치법」 전부개정에 관한 논의는 지방재정에 관한 논의 외에 주민주권의 구현, 자치권 확대, 지방자치단체 투명성·책임성 제고, 중앙-지방 간 관계정립의 차원에서 논의되었다.

첫째, 주민주권의 구현 차원에서의 「지방자치법」 개정논의는 지방자치의 주체에 관한 논의, 지방자치제도 운영의 주체에 관한 논의, 주민참여 범위의 확대에 관한 논의 등이다. 지방자치의 주체는 단체자치의 개념에서 지방자치단체와 지방의회가 중심이 되는 것으로부터 주민자치의 원리를 명시하는 방향으로 논의되었다. 또, 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에서 주민이 참여할 수 있는 권리를 명문화하는 것에 관해 논의하였다. 다음으로, 지방자치제도의 운영 차원에서 조례제정과정에서 의회의 권한을 확대하는 방향으로 논의되었다. 마지막으로, 주민참여범위의 확대에 관한 논의에서는 주민감사청구 주민투표 등에 관한 기준을 확대하는 것에 관해 논의하였다. 예를 들어, 주민감사청구에서

의 서명인수의 하향조정이라던가, 주민참여의 연령을 19세 이상 주민에서 18세 이상의 주민으로 확대하는 것, 그리고, 주민투표 실시구역과 청구대상 등에 관한 조정 등에 관한 것이다.

둘째, 지방자치단체와 지방의회의 자치권 확대에 관한 논의는 중앙-지방 간의 사무배분, 지방의회의 자율권 강화 등에 관한 논의로 전개되었다. 먼저, 중앙-지방간의 사무배분은 사무배분 기준과 기준준수에 대한 의무규정을 명시하는 것에 관한 논의이다. 다음으로, 지방의회의 자율권 강화에 관한 논의는 지방의회 사무기구에 대한 인사권을 비롯하여 지방의회에 대한 법률규정에서의 재량권을 보장하는 것에 관한 논의, 그리고 부단체장의 수 등 지방자치단체의 조직구성의 자율권에 관한 것을 주요 쟁점으로 하였다.

셋째, 지방자치단체의 투명성·책임성 제고에 관한 논의는 정보공개 규정의 신설에 관한 논의와 불편·부당한 작위 또는 부작위에 관한 규정과 지방자치단체의 행정행위에 대한 강제성의 범위에 관한 논의이다. 먼저, 지방자치단체의 행정행위에 대한 투명성을 확보하기 위한 정보공개 일반규정의 신설과, 의회의 의정활동에 대해 공개하는 것을 제도화하는 방안에 관한 것이 주요 쟁점이 되었다. 다음으로, 불편·부당한 작위 또는 부작위에 관한 규정 등에 관한 논의는 지방자치단체의 행정행위에 대한 국가의 시정·이행 명령에 관한 논의로 전개되었다.

넷째, 중앙-지방 간 관계정립에 관한 논의는 중앙정부와 지방자치단체가 협력적 관계를 구축하는 데 필요한 제도정비에 관한 논의가 주요 쟁점이 되었다. 먼저, 대도시 특례에 관한 논의로 특례시의 설치와 대도시의 범위를 규정하는 것에 관한 논의가 주요 쟁점이다. 또, 지방자치단체장과 대통령의 소통창구를 제도화하는 것에 관한 것과 지방자치단체장이 인수위원회를 설치·운영하는 것에 관한 이슈가 주요 쟁점이다.

## 2) 국회에서의 「지방자치법」 개정 논의

문재인 정부는 출범 당시부터 지방분권 강화를 국정과제로 추진하면서 「지방자치법」 개정에 관한 논의를 지속해 왔다. 정부 차원에서의 「지방자치법」 개정 논의는 「지방자치법」 개정안으로 집약되어 2019년 3월에 국무회의의 의결 후 국회에 제출되었다. 2019년 20대 국회에 제출된 「지방자치법」 개정안은 2018년 9월에 확정된 「자치분권 종합계획」



의 6대 추진전략 33개 과제의 쟁점사항을 포괄하고 있다. 「자치분권 종합계획」에서의 6대 추진전략은 ‘주민참여 확대로 주민주권 구현’, ‘국가사무의 획기적인 지방이양’, ‘지방재정 확충 등 강력한 재정분권 추진’, ‘중앙-지방 및 지방자치단체 간 협력강화’, ‘지방자치단체의 자율성과 책임성 확대’, 그리고 ‘지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선’ 등이다.

20대 국회에 제출된 「지방자치법」 개정안은 「자치분권 종합계획」의 내용을 포함하는 방향으로 추진되었다. 구체적으로, 동 계획에서의 ‘주민참여 확대로 주민주권 구현’ 추진 전략은 주민자치회에 실질적인 권한을 부여하여 마을문제를 직접 해결하는 내용을 포함한다. 「자치분권 종합계획」의 내용에서는 주민자치회의 성격을 단순한 자문기구에서 실질적인 역할과 권한을 갖는 단체로 변경한다. 주민자치회는 읍·면·동 단위의 마을계획을 수립하고 주민총회를 개최할 수 있으며, 행정기관으로부터 공공서비스 공급에 관한 일부 사무를 수탁받을 수 있는 법인격을 갖춘 단체의 성격을 갖는다. 이와 같은 주민자치회의 성격에 관한 중앙정부의 인식을 반영하여 「지방자치법」 개정안이 국회에 제출되었다.

20대 국회에 제출된 「지방자치법」 개정안은 주민자치회의 법률적 성격 규정 이외에도 우리나라의 지방자치는 주민참여에 기반하는 지방자치를 지향하는 것을 명문화하였으며, 주민참여제도의 확대운영이 가능한 방향으로 변화를 추진하였다. 예를 들어, 지역주민이 지역의 주요 정책결정과 집행과정에 참여할 수 있도록 지방의회에 주민의 조례발안제를 도입하는 것과 주민감사청구 또는 주민소송의 주체에 관한 연령기준을 기존의 19세에서 18세로 하향조정하는 방안 등이 제시되었다. 이 외에도, 20대 국회에 제출된 「지방자치법」 개정안은 대도시 특례기준에 관한 인구 규모기준 이외의 기준 마련, 지방의회 인사권 독립, 지방자치단체의 자치조직권 확대 및 부단체장 직위 설치 운영의 자율성 확대, 그리고 지방자치단체의 기관구성 다양화 등의 내용을 포함하였다.

20대 국회는 정부가 제출한 「지방자치법」 개정안에 대해 의결하지 못하고 임기가 만료됨에 따라, 「지방자치법」 개정법률은 21대 국회에서 완료되었다. 20대 국회에 제출된 「지방자치법」 개정안에 대해서는 지방자치의 실현을 위해 정비되지 못한 규정이 반영되어 주민의 지방행정 참여권한을 신장시키는 데에 기여할 것으로 평가되었다(하혜영, 2019). 21대 국회의 출범 후 추진된 「지방자치법」 개정안에서도 지방행정에 대한 주민의 참여 확대를 추진하는 것을 주요 과제로 제시하였다. 행정안전부가 제시한 지방자치법 전부개

정안의 주요 쟁점은 주민주권강화, 지방자치단체의 역량강화 및 자치권 확대, 지방자치단체의 자율성 강화 및 투명성과 책임성 확보, 그리고 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정능률성 제고 등이다. 이외의 다양한 논의에서, 대도시특례지정요건, 지방의회 인사권 독립, 지방의회의 전문성 강화, 지방자치단체의 자치조직권 확대, 지방자치단체의 기관구성의 다양화, 조례제정의 범위 등과 함께 주민자치회의 구성을 포함하고 있다(홍준현, 2020).

### 3. 지방의회

#### 1) 지방의회의 법률적 지위

지방의회는 헌법과 법률(지방자치법)에 근거하여 설치 운영된다. 즉, 지방의회는 법적 지위를 갖는다. 첫째, 지방의회는 헌법기관으로서의 지위를 갖는다. 전술한 바와 같이 헌법 제118조제1항은 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정함으로써 지방의회의 설치의 법률적 근거는 헌법에 있다. 지방의회의 설치는 헌법에 근거하므로, 지방의회는 헌법기관으로서의 지위를 갖는다.

둘째, 지방의회는 입법기관이다. 지방의회의 법률적 지위는 의결기관이며, 지방의회가 의결할 수 있는 권한의 범위에는 조례를 제·개정 및 폐지를 포함한다. 현대사회의 대부분의 민주주의 국가가 채택하고 있는 대의 민주주의 체제에서는 의회를 구성하여 사회적 합의를 도출한다. 지방의회는 주민으로부터 대표성을 부여받아 지방자치단체의 조례를 제·개정 및 폐지할 수 있는 자치입법권을 직접 행사한다. 다만, 상위법령에 따라, 세목의 신설, 세율의 결정, 형사법규의 제정 등에 관한 의결은 제한된다. 헌법은 “조세의 종목과 세율을 법률로 정한다”(헌법 제59조)라고 규정함으로써 세목의 신설과 세율의 결정은 지방의회가 갖는 입법권의 범위에서 제외하였다. 또, 헌법은 법률에 의해서만 형사처벌이 가능하도록 규정한다(헌법 제12조). 이에 따라, 지방의회의 입법의 범위에서 형사처벌에 관한 입법은 제외된다. 즉, 형사처벌에 관한 조례는 제정할 수 없으며, 제정하더라도 효력을 갖지 못한다.

셋째, 지방의회는 심의·의결기관이다. 헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의

복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써, 자치입법권을 보장한다. 또, 지방자치법은 “지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다”고 규정한다(지방자치법 제30조). 지방의회는 그 권한의 범위가 법률에 의해 제한되고 있다하더라도, 지방자치단체의 경계범위 안에서의 최고 의사결정기관으로서 지위를 가진다. 조례의 제·개정 및 폐지뿐만 아니라, 예산·결산의 심의·의결 등 주민의 직접적인 의사결정이 필요한 사항에 대해 대의기관으로서의 역할을 수행한다. 이 외에도, 지방의회의 의결권의 범위는 지방자치법(제39조)에서 규정하고 있다. 구체적으로, 지방자치법은 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 심의, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 그 밖의 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등으로 규정하고 있으며, 동조 제2항에서는 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항 등으로 제시한다(지방자치법 제39조제1항).

넷째, 지방의회는 합법적인 주민의 대표기관이다. 대의 민주주의 체제에서, 주권자(주민)는 민주적 절차에 따라 의원을 선출하여 대표성을 부여한다. 국회를 구성하는 국회의원이나, 지방의원 모두 선거절차를 통해 선출됨으로써 주민의 대표기관으로서의 정당성을 확보한다. 헌법은 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”(헌법 제118조제2항)고 규정한다. 또, 지방자치법은 “지방의회 의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거에 따라 선출한다”(지방자치법 제31조)고 규정함으로써 선출을 통해 지방의회를 구성할 것을 규정한다. 합법적인 절차에 따른 선거과정을 통해 지방의원은 대표성을 확보한다. 지방의회는 법률에 의해 규정된 절차에 따라 선출된 의원들이 주민들로부터 권한을 위임받아 권한의 행사를 대리하는 대표기관이 된다.

다섯째, 지방의회는 집행기관의 견제기관으로서의 지위를 갖는다. 지방자치단체에 대해 집행기능과 의결기능을 분리하여 집행기관과 의결기관을 각각 설치하고 기관별로 권력을 분할하였다. 이와 같은 기관대립형 권력구조에서 지방의회는 의결기관으로서 지방자치

단체의 집행기관의 행정행위에 대해 감시기능을 수행한다. 집행기관의 불편부당한 행정행위가 발생하지 않도록 상시 견제하는 기능을 수행한다. 「지방자치법」은 “본회이나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다”(제40조제1항), “제1항에도 불구하고 폐회 중에 의원으로부터 서류제출 요구가 있을 때에는 의장은 이를 요구할 수 있다”(제40조제3항) 등의 규정을 두고 있다. 또, 「지방자치법」 제41조제4항은 지방의회가 지방자치단체의 집행기관을 감사·조사할 수 있도록 한다. 결과적으로, 지방의회는 법률에 의해 지방자치단체 집행기관에 대한 감사권, 조사권을 보장받고, 권한의 행사를 통해 집행기관을 견제한다.

## 2) 지방의회의 기능

「지방자치법」은 지방의회의 기능을 명문화하고 있다. 구체적으로, 지방의회의 의정활동은 의결기능, 민원처리기능, 집행부에 대한 감시기능 등으로 구분된다. 첫째 의결기능은 입법기능과 재정기능으로 구분된다. 입법기능은 조례의 제·개정 및 폐지에 관해 의결하는 기능이다. 지방의회는 조례를 의결하는 과정에서 동의, 승인, 의견청취 등의 기능을 수행한다. 개정되는 지방자치법 제19조에 따라서 주민이 단체장을 거치지 않고 직접 의회에 조례안의 제정이나 개·폐를 청구할 수 있게 되었다. 따라서 조례의 제정이나 개폐와 관련하여 주민과 지방의회의 정보교환이나 협의조정 등을 위한 토론회나 공청회 등의 개최가 더 많이 필요하게 되었다. 다음으로, 재정기능은 예산·결산·공유재산관리 등에 대해 심의·의결하는 기능이다.

둘째, 지방의회의 민원처리기능은 민원기능과 청원기능을 모두 포함한다. 먼저, 우리나라의 법령은 민원에 대해 일반민원과 고충민원으로 구분하고 있다. 또, 일반민원은 법정민원, 질의민원, 건의민원, 기타민원 등으로 구분한다. 지방의회의 민원처리기능에 해당하는 민원은 건의민원, 기타민원, 고충민원 등이다. 건의민원은 “행정제도의 운영 또는 개선을 요구하는 민원”이다(민원처리에 관한 법률 제2조1호가목). 기타민원은 행정기관의 행정행위에 대한 “상담·설명을 요구하거나, 일상생활에서의 불편한 사항에 대해 행정기관에 알리는” 민원이다(민원처리에 관한 법률 제2조1호가목). 또, 고충민원은 “행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나

국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원”(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 제2조5호)이다.

다음으로, 지방의회는 의결기능 중 조례 제·개정 및 폐지에 관한 기능수행의 맥락에서 청원을 처리하는 기능을 수행한다. 구체적으로, 지방의회는 “법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지”(청원법 제4조, 3호)에 관한 청원을 처리한다. 청원은 헌법에 의해 보장된 국민의 권리이다. 헌법은 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리”를 가지며(헌법 제26조제1항), “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다”(헌법 제26조제2항)고 규정한다. 또, 청원법은 청원을 제출할 수 있는 기관에 국가기관뿐만 아니라 지방자치단체와 그 소속기관, 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 개인을 포함함으로써 청원의 처리가 지방의회의 기능에 포함되는 법률적 근거를 제공한다. 지방의회는 헌법과 법률에 의해 청원의 처리, 특히, 조례의 제·개정 또는 폐지 등에 관한 기능을 수행한다.

셋째, 집행부에 대한 감시기능은 행정감사, 행정조사, 동의 등의 활동을 수행하는 것이다. 지방자치단체의 집행기관에 대한 지방의회의 조사 또는 감사 활동을 수행하는 과정에 지방의회는 집행기관에 대한 질의 또는 의견제출 등의 기능을 수행하기도 한다. 지방의회는 지방자치단체의 집행기관에 대한 질의 또는 의견제출 등의 기능을 통해 지방자치단체의 행정행위가 합법적인 절차에 의해 불편부당함 없이 집행되도록 감시하는 기능을 수행한다.

넷째, 개정된 지방자치법 제41조에 따른 정책지원 전문인력의 채용과 운영, 제103조에 따른 지방의회 소속 사무직원 임용권의 행사 등과 관련된 기능들이 추가될 예정이다.

표 2-1 지방자치법에 따른 지방의회 기능(의정활동)

지방의회 기능 (의정활동)	조항	주요기능 (주요 의정활동 예시)	
의결기능	제39조 제1항	입법	조례 심의·의결, 동의, 승인, 의견청취
		재정	예산·결산 심의·의결, 승인, 지방채발행 및 채무부담행위, 공유재산 관리, 민간투자, 출자출연 등
행정감시기능	제41조	행정감사, 행정조사, 동의	
민원처리기능	제73조	청원의 처리, 진정의 처리 등	

## 4. 지방의회 사무기구

### 1) 지방의회 사무기구의 법률적 지위

지방议회의 사무기구는 지방议회의 운영과 관련된 일반 행정사무와 지방의회 의원의 의정 활동을 지원하는 업무와 관련한 사무를 처리하는 법정 기구이다.

지방의회 사무기구 설치와 운영의 궁극적인 목적은 지방议회의 의정활동 활성화를 지원하는 것이다. 이러한 목적을 가지고 설치·운영되고 있는 지방의회 사무기구의 주된 역할은 지방议회의 의정활동을 종합적으로 지원하고, 지방의회가 주민의 대표성을 가지기 위하여 주민과 지방의회 간을 연계하는 역할을 수행한다. 또한, 지방의회 사무기구는 입법 기관으로서의 지방의회를 지원하기 위한 법제 및 예·결산 심의의 보조기능을 수행하며, 의정과 관련한 전문인력을 통해 지방议회의 의결기능을 지원하며, 감시기관으로서의 지방의회를 지원하기 위해 행정사무감사 및 조사기능 보조와 함께 불필요한 행정부와의 긴장 관계 완화를 위한 상호연계기구로서의 기능을 수행한다(강인호외, 2004).

시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과 등 의회사무기구를 설치할 수 있다. 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다(지방자치법 제90조, 시행령 제63조). 사무기구의 소속 직원은 지방자치법 제49조에 규정에 따라 지방의회 의장의 감독을 받는다.

지방자치법 전부개정에 따라서 개정된 제103조의 규정에 따라서 지방의회 소속 사무직원 임용권이 단체장에서 지방의회 의장에게 부여된다.

### 2) 지방의회 사무기구의 기능

「지방자치법」 제92조제1항은 “사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다”고 규정하고 있다.

지방의회 사무기구인 사무국(처)의 주요 기능은 기관(조직)유지관리기능, 의정지원기능, 의원지원기능, 전문적인 사항에 대한 연구 및 보고 기능 등이다. 먼저, 기관유지관리기능

은 일반적으로 총무·재무 기능이다. 구체적으로, 조직유지관리기능은 조직의 유지를 위해 수행하는 조직관리, 인사관리, 그리고 재무관리 기능 등이다. 다음으로, 의원지원기능은 의사기능으로, 의사진행계획 수립 및 조정, 정례회 또는 임시회의 소집공고 및 운영지원, 의사진행 보좌, 의안의 처리 및 의결의 문서화, 청원·민원의 접수 등의 기능을 포함한다. 또, 전문적인 사항에 대한 연구 및 보고 기능은 예산안, 조례안에 대한 전문적인 조사·분석을 수행하고 그 결과를 보고함으로써 지방의원의 의정활동을 위한 정보를 제공하는 것이다. 지방의회 사무기구는 조직유지관리기능, 의사지원기능, 전문정보제공기능 등을 주요 핵심기능으로 수행한다. 이외의 지방의회 사무기구의 기능으로는 홍보기능, 교류지원기능, 간행기능 등 지방자치단체별로 다양한 기능을 수행하고 있다.

지방자치법의 전부 개정에 따라서 새롭게 채용되는 정책지원 전문인력의 임용과 관리 운영에 관한 실무, 지방의회 소속 사무직원 임용권이 단체장에서 지방의회 의장에게로 이양됨에 따라서 발생하는 지방의회 소속 직원의 임용, 배치, 전보, 승진, 징계, 급여 등과 관련된 인사 기능들이 새롭게 지방의회 사무기구의 기능으로 추가될 예정이다.

## 제2절 역량의 의의

### 1. 역량의 개념

#### 1) 역량의 개념

역량에 관한 개념정의는 학문분야마다 다양하여 정확하게 합의된 학문적 정의는 없다. 다양한 학문분야에서 다양한 맥락으로 역량에 관한 접근이 이루어져 왔으며, 역량에 관한 개념은 연구자들마다 다르게 정의되어 왔으나(Cooper, 2000; Hayton & McEvoy, 2006; Shippmann et al., 2000), 보편적으로 활용되는 역량의 개념은 지식, 기술, 능력 또는 높은 수준의 직무 수행능력과 관련된 특성으로 정의된다(Lin & Chen, 2017). 고전적으로 인용되는 역량의 개념정의는 우수한 직무성과 도출이 가능하도록 저변에 내재되어 있는 개인의 특성(McClelland, 1973), 직무에서 효과적이고 탁월한 성과와 결정적으로 관련이 있는 특성(Boyatzis 1982) 등이다. 또, Spencer & Spencer(1993)는 “특정한 상황이나 직무에서 비교 준거기준에 비추어 효과적이고 우수한 행동의 원인이 되는 개인의 내재적 특성”(Spencer & Spencer, 1993)으로 역량의 개념을 정의한 바 있다. 최근, Lambert 등(2009)은 “실무자의 지식, 기술, 능력”으로 역량을 정의하였고, Lin & Chen(2017)은 “지식, 기술, 능력”으로 역량을 정의하였다.

역량의 개념에 관한 보편적인 시각은 개인이나 조직에서 요구하는 성과를 창출하거나, 또는 전문성을 확보하는 것을 의미한다. 직무교육의 목적과 역할의 측면에서, 보편적인 지식을 탐구하는 것이라기보다, 특정한 목표 또는 정해진 방향성을 갖는 전문적 지식을 습득하는 것과 관계된 것이다. 역량은 복잡성과 불확실성의 환경에서 성과를 창출할 수 있는 전문성을 확보하는 것이다. 즉 현대사회에서의 역량에 관한 논의는 직무와 관련한 다양한 상황에서 바람직한 선택을 할 수 있는 개인 또는 조직의 능력에 관한 것이다. 궁극적으로, 역량이라는 것은 개인과 조직의 목표를 달성하기 위한 직무능력을 의미한다.

이상의 역량에 관한 다양한 개념정의로부터 본 연구에서는 역량을 개인이나 조직이 직무 성과를 창출함으로써 특정한 목표를 달성할 수 있는 능력으로 정의한다. 즉, 역량의 주체는 개인뿐만 아니라 개인이 조직을 구성하는 각각의 조직구성원으로 모여 공통의 목표를 달성



할 수 있는 성과창출 능력을 포함한다. 구체적으로, 역량의 범위는 개인이 업무를 수행하여 성과를 창출함으로써 특정한 목표를 달성할 수 있는 능력뿐만 아니라 조직구성원들 각각의 역량을 이끌어 내어 조직의 목표를 달성할 수 있도록 하는 능력을 포함한다.

## 2) 지방의원의 역량

지방의회 의원의 역량에 관해 명확하게 합의된 개념은 존재하지 않는다. 다만, 지방의원의 역량은 지방의회의 기능과 동일한 체계로 역량분야를 구분하여 논의할 수 있다. 일반적으로 지방의회의 기능은 입법기능, 심의·의결기능, 행정감사기능, 주민대표기능 등이며, 지방의원은 지방의회의 기능을 수행하고, 직무성적을 창출할 수 있는 지식, 기술, 능력 등을 갖추고 있어야 한다. 구체적으로, 지방의원은 지방자치단체의 입법기관으로서 지방의회가 담당하는 기능, 즉 집행기관에 대한 감시와 주민의 대표로서 지방정치의 주체로서의 기능을 담당한다. 예를 들어, 지방의회는 지방정치의 의제를 형성함으로써 실질적으로 주민을 대표하고, 지방자치단체의 집행부의 행정사무에 대한 감사 등으로 주민통제기능을 수행한다. 이와 같은 지방의회의 기능을 수행하기 위해 요구되는 역량은 조직적 차원과 개인적 차원으로 구분할 수 있다.

먼저, 조직적 차원에서의 지방의원의 역량은 주민의 대표로서 지방의회의 기능을 수행하기 위한 지방의원의 역량은 소통능력을 핵심역량으로 한다. 주민의 대표로서 지방정치의 장 즉, 의회에서 플레이어로서의 지방의원은 정치적 과정을 통해 지역의제에 관한 의사결정에 도달한다. 이 과정은 일반적인 정치적 과정으로 절대적인 승자와 패자가 구분되는 게임이라기보다는 상호소통을 통한 절충안을 도출하는 협상과정이다. 지역사회의 특정한 구성원이 100% 만족하는 대안을 도출하기보다는 지역사회의 모든 구성원인 만족할 만한 수준의 대안을 도출하는 것이 지방의원이 우선적으로 달성해야 할 직무수행 목표이다.

조직적 차원에서 조직구성원의 소통역량은 전달역량, 기술역량, 논증역량으로 구성된다. Popper(1972)는 언어의 기능으로 표현기능, 전달기능, 기술기능, 논증기능 등을 제시하였다. 먼저, 표현기능은 언어적 기호를 사용하여 생명체의 내부 상태를 외부에 표현하는 기능이다. 다음으로, 전달기능은 발신자에게서 표현된 언어적 기호가 수신자에게 전달되어 수신자의 반응을 야기시키는 기능이다. 또, 기술기능은 이론이나 가설의 형태로 추정된

어떤 사태나 상태를 기술하는 기능이다. 마지막으로 논증기능은 합리적 근거를 갖고 어떤 명제나 기술을 시인하거나 부인하는 기능이다. 이 중 표현기능은 개인적 수준의 의견표출 역량에 해당하며, 지방의회의 조직구성원으로서 주민의 대표자의 기능을 수행함에 있어서 요구되는 역량은 전달역량과 기술역량, 논증역량 등이다.

다음으로, 개인적 차원에서의 지방의원의 역량은 지방의회의 기능을 수행하기 위한 전문성을 핵심으로 한다. 전문성은 특정분야에서 문제상황을 정확히 진단하는 통찰력과 주어진 과제나 문제상황을 해결하는 능력이다. 즉, 전문성은 특정분야와 관련분야의 지식과 기술을 활용하여 과업을 신속하고 정확하게 처리할 수 있는 직무역량을 의미한다. Weinstein(1993)은 수행적 의미의 측면에서 특정분야의 문제를 해결하는 데 필요한 기술이 높은 수준에 도달한 상태 또는 인식론적 의미의 측면에서 특정분야와 관련한 깊이 있고 폭넓은 지식과 경험을 바탕으로 과제에 대한 통찰력을 갖는 상태로 정리하였다. 신원득·문현미·백현식(2015)은 “특정영역이나 분야에서 관계되는 수준 높은 지식과 경험을 바탕으로 하여, 그것이 신뢰할만한 지위와 직무수행에 필요한 능력”으로 정의하였다. 또, 금창호·강신일(2014)은 “특정분야의 일을 수행하기 위하여 필요한 지적측면 및 행태적 측면의 특정역량을 보유한 상태”로 정의하였다. 이상에서, 전문성은 특정분야에서의 문제상황과 관련된 지식과 정보에 접근하고, 활용할 수 있는 능력을 갖춘 상태이다.

전문성은 ‘목적이 있는 연습(purposeful practice)’을 통해 함양될 수 있다(Ericson, 2006). 목적이 있는 연습을 통해 함양되는 전문성은 분명한 목표를 설정하고, 목표에 도달하기 위한 계획을 수립하며, 진보의 정도를 추적하고 관찰 할 수 있는 수단을 가지고 오랜 기간 집중 하여 실천함으로써 경험을 축적하여 확보할 수 있다. 목적이 있는 연습을 수행하는 과정에서 심층적인 지식과 문제해결 기술을 습득하고, 습득한 지식과 기술은 문제상황에서 자동적으로 발현하여 신속한 상황파악과 의사결정에 도달하도록 한다.

또 다른 맥락의 전문성으로, 지식과 기술을 환경변화에 효과적으로 적용함으로써 과거의 경험하지 못한 문제상황을 해결할 수 있는 능력의 의미로서 전문성 유형이 구분된다. 과거의 오랜 경험으로부터 습득한 통합적 지식과 기술에 기반한 전문성에 기반하여 인지적 유연성(cognitive flexibility), 메타 인지기술(meta-cognitive skills), 자기 규제(self regulation) 등을 포함(van Merriënboer, 2014; Lazzava, et. al., 2010) 하는 전문성이다.

Duggan(2007)은 전략적 직관으로 설명한 바, 익숙한 것을 인식할 때 순식간에 결론에 도달하는 빠른 생각, 과업에 능숙해 질수록 문제를 빠르게 해결할 수 있는 패턴을 인식하는 것으로부터 발현되는 직관이다. 전문성을 갖추는 것은 반복적인 과업수행을 통해 과업을 패턴화하여 빠르게 문제해결에 도달하거나, 과업의 패턴을 인식하여 새로운 과업의 문제 해결에 도달할 수 있는 능력을 포함한다. 이와 같은 전문성을 확보하기 위한 요인으로 직관, 통찰력 등이 제시된다.

### 3) 사무기구의 역량

지방의회 사무기구의 역량은 법률과 제도에 근거를 두고 지방의회가 수행해야 하는 역할을 효율적으로 수행하도록 지원하는 기능을 수행하기 위하여 필요한 것들이다. 따라서 지방의회 사무기구의 역량을 규정하기 위해서는 지방의회 사무기구가 지원해야 하는 지방의회의 기능과 역할을 명확하게 이해하는 것이 필요하다.

지방의회는 법률과 제도에서 규정되어 있는 바에 따라서 다양한 지위와 권한을 부여받고 있다. 지방의회의 지위로는 헌법기관의 지위와 주민대표기관의 지위, 의결기관의 지위, 입법기관의 지위 및 감시기관의 지위 등이 부여되어 있고, 지방의회의 권한으로는 조례의 제·개정권과 예산의 심의·확정권, 결산의 승인권, 집행기관에 대한 감시권 및 지역주민 청원의 수리·처리권 등이 부여되어 있다.

이상과 같이 지방의회가 가지고 있는 권한과 책임에 근거를 둔 지방의회 사무기구의 역량으로 첫째, 지방의회의 입법 지원 역량이다. 헌법에서 정하는 지방자치단체의 입법기관으로서의 지위에 따라 행사하는 조례제·개정권을 지방의회가 효율적으로 행사하기 위하여 지방의회 사무기구는 자치입법과 관련된 이론적 지식 역량(입법의 일반적인 논리와 이론, 입법의 필요성, 법률 용어, 국내외 유사 입법 사례, 상위법 혹은 다른 법률, 다른 조례 등과의 관계 등)이 필요하다.

둘째, 예·결산에 대한 지원 역량이다. 지방자치단체의 예산안과 결산안을 의결하는 권한을 가진 법정기관으로서의 지위를 가진 지방의회가 행사하는 예산심의 및 결산승인 등의 활동을 지원하기 위해서 지방의회 사무기구는 재정에 관한 일반적인 이론적 지식(세입 예산의 개념, 세입예산의 구조, 세출예산의 개념, 세출예산의 구조)을 가져야 하며, 예산과

결산의 과정에 관한 실무적인 지식, 지방예산의 개념 및 기능, 지방예산의 종류(지방재정과 국가·교육재정간 관계, 지방재정개관 및 예산과정 흐름, 재정분석 관련 역량 등이 요구된다. 구체적으로 예산편성→집행→결산→성과평가(재정분석)→재정 환류 과정의 선순환 체계로 이루어지는 지방예산의 과정에 대하여 이해하여야 한다.

셋째, 지방의회의 집행기관에 대한 감시기능을 효율적으로 지원할 수 있는 역량이 필요하다. 대표적인 지방의회의 집행기관 감시기능은 행정감사와 행정조사 기능이다. 먼저, 행정사무감사는 지방자치단체의 집행기관이 수행하는 정책결정 및 집행 등의 정책행위와, 행정행위에 대하여 지방의회가 정기적으로 실시한다. 행정사무감사의 대상은 자치사무, 지방자치단체의 장이 국가 또는 상위 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무이다. 다만 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외한다. 다음으로, 행정사무조사는 조사가 필요하다고 제시되는 특정사안에 대하여 본회의의 의결로서 조사의 시행을 결정한다. 행정사무조사는 재적의원 3분의 1 이상의 연서로, 이유를 명시한 서면으로 발의하고, 본회의에서 의결하여 본회의 또는 위원회에서 실시하여야 한다. 행정사무감사는 집행기관과 지방의회 간 갈등의 주요 원인이므로 양자 간의 갈등의 원인을 사전에 제거하거나 해소하는 것도 지방의회 사무기구의 역량에 속한다(행정안전부, 2020).

넷째, 청원 또는 민원에 대한 분석역량과 관련 법령(조례) 및 제도와 연계할 수 있는 역량이 필요하다. 주민이 행사하는 청원에 대한 수리·처리권의 행사를 효율적으로 지원하기 위한 주민과 지방의회 사이의 의사소통을 지원할 수 있어야 한다. 지방의회의 기능 중 민원·청원의 처리를 위해 주민으로부터 청원을 접수하고, 지방의원에게 의안의 형태로 제시할 수 있는 기능으로, 입법지원역량과 유사한 역량이다.

## 2. 역량모형의 구성

### 1) 이론적 역량모형

역량의 개념정의가 다양한 것과 동일하게 역량모형에 관한 개념정의 역시 다양하다. 역량모델에 관한 개념정의는 크게, 역량을 체계화시켜 놓거나 역량을 설명하는 도구로서

의 의미를 강조하는 논의와 역량모델의 활용필요성 측면에서의 인적자원관리체계로서의 의미를 강조하는 논의로 구분된다. 먼저, 역량을 설명하는 도구로서 역량모델에 관한 논의는 직무성과를 창출하는데 영향력이 큰 핵심적인 지식, 가치, 행동 등을 체계적으로 기술한 것을 역량모델로 정의한다. Mclagan(1989)은 역량모델에 대해 개인이 특정한 역할을 성공적으로 수행하고 성과를 창출하는데 기여하는 가장 핵심적인 지식, 가치 및 행동을 기술하여 체계화 시켜놓은 것으로 정의하였다. 또, Le Deist와 Winterton(2005)은 역량모델에 관해 조직의 전략과 인적자원개발을 연계하는 체계이며, 조직의 목표를 달성하기 위한 효과적인 역할 수행에 관한 지식, 기술, 행동을 규정하는 측정도구로서의 성격을 강조하였다. 즉, 역량모델은 역량에 관한 체계적이고 형식적인 기술이다.

다음으로, 역량모델의 유용성 측면에서 역량모델을 인적자원관리체계와 연계하여 논의하는 시각이 있다. Dubois(1993)은 직무설계, 채용, 성과관리, 경력관리, 성과평가, 보상제도 등 다양한 인적자원관리시스템을 구성하는 요소들의 집합으로 역량모델을 정의하였다. 또, Mansfield(1996)은 현재와 미래의 직원이 요구하는 사항을 충족시키고, 필요로 하는 능력과 사용가능한 능력 사이의 차이를 확인하는 기능을 수행하는 모형으로 역량모델을 정의하였다. Lucia & Lepsinger(2009)는 이와 같은 논의로부터, 인적자원관리체계를 구성하고 운영하기 위한 필수적인 요소들을 체계적으로 구조화하여 역량모델을 제시하였다. 구체적으로, McClelland(1973)은 역량을 “우수한 직무성과 도출이 가능하도록 내재되어 있는 개인의 특성”으로 정의하고, ‘동기’, ‘특질’, ‘자기개념’, ‘지식’, ‘기술’ 등을 역량을 구성하는 요인으로 제시하였다.

Boyatzis(1982)는 McClelland(1973)이 제시한 ‘역량’의 개념과 유사한 맥락에서 역량에 관해 정의하였다. Boyatzis(1982)는 역량을 “직무에서 효과적이고 탁월한 성과와 결정적으로 관련이 있는 특성”으로 정의하고, 21개의 하위 변수로 구조화하였다. Boyatzis(1982)가 제시한 21개의 하위 변수는 목표 및 행동관리(goal and action management), 리더십(leadership), 부하관리(directing subordinate), 타인에 대한 관심(focus on other), 인적자원(human resource), 전문지식(specialist knowledge) 등 6개 역량군(cluster)으로 구분된다. 첫째, 목표 및 행동관리 역량군은 효율성 지향(efficiency orientation), 생산성(productivity), 개념의 진단적 사용(Diagnostic use of concepts), 영향력 행사 등이다. 둘

째, 리더십 역량군은 자신감(self-confidence), 언어표현(use of oral presentation), 논리적 사고(logical thought), 개념화(conceptualization) 등이다. 셋째, 부하관리 역량군은 부하 육성 및 개발(developing others), 업무지시 및 통제(use of unilateral power), 자발성(spontaneity) 등이다. 넷째, 타인에 대한 관심 역량군은 자기통제(self-control), 객관성(perceptual objectivity), 체력과 적응력(stamina and adaptability), 친밀한 관계에 대한 고려(concern with close relationship) 등이다. 다섯째, 인적자원 역량군은 사회적 권력의 사용(use of socialized power), 긍정적 보상(positive regard), 집단적 절차의 관리(managing group process), 정확한 자기평가(accurate self-assessment) 등이다. 마지막으로, 전문적 지식은 기억(memory)과 전문화된 지식(specialized knowledge) 등이다.

Spencer & Spencer(1993)은 역량을 “특정한 상황이나 직무에서 비교준거기준(criterion reference)에 비추어 효과적이고 우수한 행동의 원인이 되는 개인의 내재적 특성(an underlying characteristics)”으로 정의하였다. 이들은 역량을 구성하는 요인으로 “동기(motive), 특질(traits), 자기개념(self-concept), 지식(knowledge), 기술(skill)” 등을 제시하였다(Spencer & Spencer, 1993). 먼저, 동기는 개인의 일관된 생각이 행동의 원인이 되는 것을 의미하는 바, 특정한 행위나 목표에 관한 개인의 일관된 생각(또는 목적)이 관련된 행동을 유발하고, 특정한 지향을 갖고, 의사결정(선택)에 영향을 미친다. 다음으로, 특질은 심리적 맥락에서 행동(반응)의 일관성을 설명하는 개념이다. 즉, 특정한 상황 또는 정보를 접하는 경우에 나타나는 일관된 반응성을 의미한다. 또, 자기개념은 태도, 가치관 또는 자기이미지를 의미하여, 과업완수의 신념을 갖는 것과 관련된다. 그리고, 지식은 특정분야에 대해 갖는 정보를 의미한다. 마지막으로 기술은 특정한 과제를 수행할 수 있는 신체적 정신적 능력을 의미한다. 이상의 역량을 구성하는 요인들 중 동기와 특질은 개인이 태어나면서 갖는 요소로 교육훈련과 관련이 없고, 지식과 기술은 교육훈련으로 개발할 수 있는 요소로 분류하였다.

## 2) 실무적 역량모형 : 국가공무원인재개발원<sup>1)</sup>

인사혁신처 소속 국가공무원 인재개발원은 역량을 우수성과자의 행동특성으로 관찰과

1) 국가공무원인재개발원의 직급별 역량정의를 인용하여 정리하였다.

측정이 가능하며, 행동으로 표현되는 내재적 특성으로 정의하였다. 즉 역량은 조직구성원의 업무수행과정에서 나타나는 구체적인 행동이며, 조직성과의 증대와 연계되어 개인수준에서 개발이 가능하며, 관찰과 측정이 가능한 것으로 정의한다. 이와 같은 역량은 조직이 추구하는 목표·가치·수행환경 등에 따라 변화할 수 있다고 설명한다. 인사혁신처의 역량 모델에서, 역량은 기술, 지식, 태도와 가치, 특질과 동기 등으로 구성된다. 기술은 훈련을 통해 습득되는 특정한 과업 수행능력으로 의사소통, 문제해결, 분석, 관계관리 등의 능력을 의미한다. 지식은 교육을 통해 습득되는 특정분야에 대한 정보능력으로, 전문적·기술적·산업적·기능적 지식으로 설명한다. 다음으로, 태도와 가치는 일하는 자세와 태도, 그리고 중점을 두는 가치로, 도전·공정·타인에 대한 존중 등으로 설명한다. 마지막으로 특질과 동기는 개인적인 자질·특성·사고방식으로 도덕성, 자신감, 자기개발 등으로 설명한다.

표 2-2 국가공무원인재개발원(인사혁신처)의 직급별 역량모델

구분	직급별 역량모델		
	사고분야	업무분야	관계분야
고위공무원단	문제인식 전략적 사고	성과지향 변화관리	고객지향 조정통합
과장급(4급)	정책기획	조직관리 성과관리	의사소통 이해관계 조정
5급	기획력 논리적사고	상황인식·판단력	의사소통능력 조정능력

국가공무원인재개발원의 역량모델은 직급별로, 구분하여 각각의 직급에서 중요한 역량을 사고분야, 업무분야, 관계분야(networking) 등으로 구분하여 설명한다. 고위공무원단의 중요역량은 문제인식과 전략적 사고(사고분야), 성과지향과 변화관리(업무분야), 고객지향과 조정통합(관계분야) 등으로 제시하였다. 또, 과장급(부서장급)의 중요역량은 정책기획(사고분야), 조직관리·성과관리(업무분야), 의사소통·이해관계조정(관계분야)로 제시하였다. 마지막으로 5급직원의 중요역량은 기획력·논리적사고(사고분야), 상황인식·판단력(업무분야), 의사소통능력·조정능력(관계분야) 등으로 제시하였다.

먼저, 고위공무원에 대해 문제인식, 전략적사고, 성과지향, 변화관리, 고객만족, 조정·

통합 등 6가지 역량을 제시하였다. 첫째, 문제인식은 문제를 감지·확인하고, 문제와 관련된 다양한 사안을 분석하여 문제의 핵심을 규명하는 능력으로 정보의 구조화, 문제파악, 원인규명 등의 하위요소로 구성된다. 둘째, 전략적 사고는 장기적인 비전과 목표를 설정하고, 이를 실행하기 위한 대안의 우선순위를 명확히 하여 추진방안을 확정하는 능력으로, 환경분석, 대안수립, 효과적 의사결정 등의 하위요소로 구성된다. 셋째, 성과지향은 주어진 업무의 성과를 극대화하기 위한 다양한 방안을 강구하고, 목표달성과과정에서도 효과성과 효율성을 추구하는 능력으로, 실행방안 제시, 실행력 확보, 실행지원 등의 하위역량으로 구성된다. 넷째, 변화관리는 환경변화의 방향과 흐름을 이해하고, 개인 및 조직이 변화 상황에 적절하게 적응·대응하도록 조치는 능력으로 변화수용, 변화주도, 저항극복 등의 하위요소로 구성된다. 다섯째, 고객만족은 업무와 관련된 상대방을 고객으로 인식하고, 고객이 원하는 바를 이해하고 그들의 요구를 충족시키려 노력하는 능력으로 적극적 경청, 효과적 의사전달, 정책수혜자 지향 등의 하위요소로 구성된다. 여섯째, 조정·통합은 이해 당사자들이 이해관계 및 갈등상황을 파악하고, 균형적 시각에서 판단하여 합리적 해결책을 제시하는 능력으로, 이해관계파악, 협력적 분위기 조성, 조정·통합 노력 등의 하위요소로 구성된다.

다음으로, 과장(부서장)급의 역량은 정책기획, 조직관리, 성과관리, 의사소통, 이해관계 조정 등 5가지로 제시하였다. 첫째, 정책기획 역량은 소관하는 정책의 실행에 관한 대안을 도출하는 역량이다. 정책의 집행과 관련한 다양한 정보를 수집하고 분석하여 정책의 타당성을 검토하고, 정책목적을 달성하기 위한 최적의 정책집행 대안을 탐색하고 제시할 수 있는 역량이다. 정책기획은 현안파악, 정책의 타당성 검토, 대안 제시 등의 하위요소로 구성된다.

둘째, 조직관리 역량은 조직목표의 달성 또는 정책목표의 달성을 위해 할당된 업무를 효과적으로 이행할 수 있도록 조직 내외의 관계를 고려하여 자원을 확보할 수 있는 역량이다. 부서장에게 요구되는 역량으로 부서에게 부여된 업무의 완수를 위해 부서 내부와 외부의 자원을 파악하고, 효과적으로 이용할 수 있도록 연계하고, 세부 업무를 조직화하는 능력이다. 조직관리 역량은 동기부여, 자원 확보, 자원의 조직화 등의 하위요소로 구성된다.

셋째, 성과관리 역량은 부서에 부여된 과업을 이행하기 위한 세부목표를 수립하고, 과업



의 목표와 세부목표의 연계성과 목표달성도를 지속적으로 관리할 수 있는 능력이다. 부서장은 부서에서 소관하여 집행한 정책목표의 달성을 위해 정책목표를 구체화한 하위의 세부목표를 구성한다. 하위의 세부목표를 달성하면, 부서에서 소관하는 정책목표를 달성할 수 있는 구조로 체계화하는 것이다. 또, 하위의 세부목표의 달성을 측정할 수 있는 지표체계를 구성하여 부서의 성과를 측정하고, 적절하게 관리할 수 있는 체계를 구축한다. 부서장에게 요구되는 성과관리 역량은 목표 수립 및 공유, 업무방향 제시, 실행모니터링 등의 하위요소로 구성된다.

넷째, 의사소통 역량은 상대방과의 의견교환에서 상대방의 의견을 경청하고, 충분히 이해하는 능력과, 자신의 의견을 충분히 전달할 수 있는 능력이다. 부서장은 부서의 내·외부의 자원을 확보하는 것뿐만 아니라 확보한 자원을 효과적으로 활용하는 능력을 요구받는다. 부서 내·외부의 구성원들과의 효과적인 의사소통을 통해 조직목표를 달성할 수 있도록 협력체계를 구축하는 것이다. 이와 같은 의사소통 역량의 하위 구성요소로서 적극적인 경청, 효과적인 전달 능력 등이 제시된다.

다섯째, 이해관계조정 능력은 부서장이 소관하는 부서의 내·외부 구성원 또는 다른 부서와의 사이에서 발생하는 갈등을 효율적으로 관리하여 이들과 협력적인 관계를 구축하고 유지하는 역량이다. 부서장은 조직 목표의 달성을 위해 다양한 이해관계자들과 협력한다. 이 과정에서 부서의 목표달성에 관여하는 다양한 이해관계자들은 저마다의 이해관계를 가지며, 갈등은 필연적으로 발생한다. 부서장은 부서의 목표달성에 협력적인 관계가 유지되도록 이해관계자들 간의 갈등을 파악하고, 조정할 수 있는 이해관계조정 역량을 요구받는다. 이해관계조정 역량은 이해관계자를 파악하는 능력, 협력관계를 구축하는 능력, 갈등 상황을 관리(중재·조정)하는 능력 등으로 구체화된다.

중앙부처 또는 광역자치단체의 팀장급 직위에 해당하는 5급 직원의 역량은 기획력, 논리적 사고, 상황인식·판단력, 의사소통능력 등이다. 첫째, 기획력은 구체적인 실행방안을 수립할 수 있는 역량이다. 조직목표를 명확하게 이해하고, 조직목표를 달성하기 위해 고려되어야 할 다양한 요인을 도출하는 능력이다. 또, 도출한 다양한 요인을 고려하여 조직목표의 달성을 위한 실행계획의 대안을 도출하고, 비교분석을 통해 최적안을 선별할 수 있는 능력이다. 이를 위해, 중앙부처 또는 광역자치단체의 팀장급 직위에 보임되는 5급 공무원

에게는 정책개발능력, 업무계획수립능력, 보고능력 등의 세부적인 역량이 요구된다.

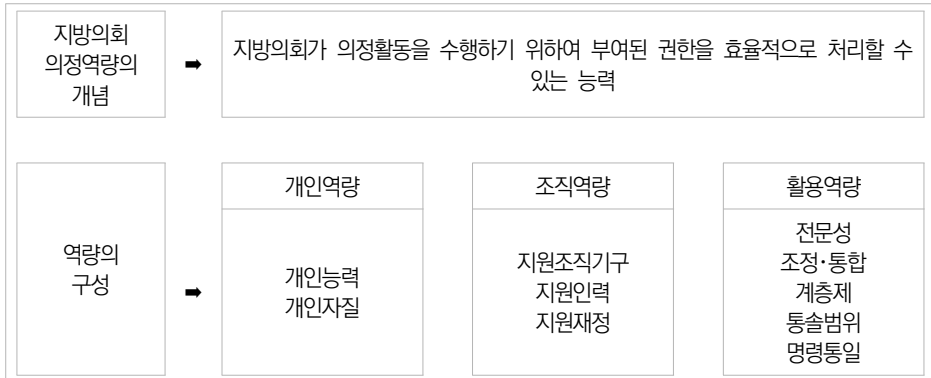
둘째, 5급 공무원은 논리적 사고 역량과 상황인식·판단 역량을 갖추어야 한다. 논리적 사고 역량은 과학적·분석적 시각을 통해 현재의 상황(문제점)을 인식하는 능력이다. 논리적 사고 역량과 상황인식·판단 역량은 현재의 상황에 대해 세부적인 요인들로 해체하고, 요인 간 관계를 분석함으로써 합리적인 대안을 도출하는 능력이다. 분석적 시각에 의한 현재상태의 인식과, 합리적 대안의 도출은 관련된 정보와 관련 없는 정보를 구분하는 능력, 관련된 정보들 간의 관계를 설정하는 능력 등 논리적인 사고체계를 통해 가능하다. 이에 따라, 5급 공무원은 정보수집 능력, 정보분석 및 활용 능력, 업무진행상황 점검 능력, 대안도출 능력 등이 하위역량을 요구받는다.

셋째, 부서장의 역량과 다른 수준의 의사소통 역량을 요구받는다. 부서장의 경우, 상대방의 의견을 경청하고, 정확하게 의사를 판단하며, 자신의 의견을 명확하게 제시할 수 있는 수준의 의사소통 역량을 요구받는다. 5급 공무원의 경우, 상대방의 의견을 경청하되, 상대방은 부서장과 부서 내 조직구성원으로 한정된다. 또, 자신의 의견을 명확하게 제시하기보다는 부서의 조직목표, 부서장의 지시사항, 부서의 구성원의 의사 등을 효과적으로 전달하는 능력을 의미한다. 5급 공무원의 의사소통 역량은 경청과 명확한 의견제시보다는 목표의 이해와 전달능력을 의미하며, 팀워크촉진 능력, 이견조율 능력 등으로 구성된다.

### 3) 시사점 : 이 연구에서의 지방의회 역량 모델

지방의회가 집행부와 달리 실제적으로 정책을 형성 및 집행하는 기관이 아니라는 점에서 지방의회의 역량은 기관역량을 기준으로 접근하는 것이 타당하다. 지방의회의 역할이 원칙적으로 집행기관처럼 특정의 시책이나 정책을 수립하고 집행하는 것이 아니라 지방자치단체 정책의 제반 과정에 대한 타당성이나 합리성, 합법성 등을 검토하고 비판하는 것에 초점을 두어야 한다. 그러므로 지방의회 역량의 모델을 구성하는 요소는 지방의회 의원의 개인역량, 지방의회를 운영하는 조직역량(지원제도), 지방의회의 조직기구, 인력, 재원 등을 효율적으로 활용할 수 있는 활용역량 등으로 구성된다. 다만, 지방의원의 개인역량은 개개인별로 편차가 크고 역량을 판단할 수 있는 객관적인 기준을 마련하기가 어렵기 때문에 이 연구에서는 제외하기로 한다.

그림 2-2 지방의회의 역량모델 도출



출처: 금창호 외(2020)의 내용 수정·보완

## 제3절 선행연구

### 1. 지방의회 역량

엄영호·손선화·박나라·김정숙(2020)은 지방자치단체의 성과에 영향을 미치는 요인을 도출하는 것을 목적으로 집행부와 의회의 역량을 분석하였다. 광역자치단체의 성과에 대한 영향요인으로 집행부와 의회의 특성이 모두 반영되는 것으로 전제하고, 각각의 역량이 성과에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석을 위해 의회의 역량을 주민대표성과 의회의 예산규모로 구조화하였다. 주민대표성은 지방의회에 대한 주민의 지지도로, 선거구별 당선자의 득표율과 투표율의 곱을 구하여 총계를 낸 후, 전체 지방의원의 수로 나누어 측정하였다. 또, 지방의회 예산규모는 지방의회의 인건비를 제외한 경비로 측정하였다. 분석 결과, 복지증대의 경우, 지방의회 예산규모는 광역자치단체의 성과에 부(-)의 영향력을 미치고, 경제성장의 경우, 지방의회의 예산규모는 광역자치단체의 성과에 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

황동연·배귀희(2019)는 지방의회 위상정립과 역량강화 방안을 제시하는 것을 목적으로 서울시의회를 분석하였다. 현재의 지방의회의 제도적 차원의 문제점을 진단하고, 지방의회의 위상정립과 역량강화 방안을 모색하는 가운데 지방의회의 역량을 대의역량, 입법역량, 정책역량, 행정관리역량으로 구조화하였다. 이들의 연구에서 대의역량은 주민을 대표하여 주민의 의사를 이해하고, 소통하는 역량으로 정의하였다. 입법역량은 자치입법을 착안하고 제도화할 수 있는 역량으로 정의하였으며, 정책역량은 “주민들로부터 위임된 의정 책임을 수행하는데 필요한 절차, 기술 및 지식 등을 갖고 지방정부의 정책성과를 향상시킬 수 있는 능력”(김찬동, 2010)으로 정의하였다. 또, 행정관리역량은 “지방의회가 지방자치단체의 장이 집행하는 행정사무를 감시하고 비판하는 능력”(신민철 등, 2016)으로 정의하였다.

임진영(2019)은 지방의회 책임성과 지방의원이 기본적으로 갖추어야 할 역량 또는 전문성 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과, 정책입법에 대한 책임성과 의원역량의 일부가 통계적으로 의미 있는 수준의 상관관계가 있는 것으로 분석하였다. 이를 통해 의원선출의 주요 요소로서 지방의회의 책임성 확보 및 책임성 제고를 위해서는 의원의 다양성과 전문

성이 요구되는 것으로 분석되었다. 이 연구에서는 우리나라 지방의회의 의정활동 관련 지표에 대해 선행연구를 다음과 같이 정리하였다.

표 2-3 의정활동 관련 지표

연구자	의정활동 관련 지표
유재균·박석희 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치입법 : 조례안 의원발의율, 조례안 수정가결율, 조례안 부결비율</li> <li>- 예·결산 심사 : 예산안 상임위 삭감율, 예산안 예결위 삭감율, 예산안 본 회의 삭감률</li> <li>- 집행기관 견제·감시 : 행정사무감사 비율, 시정질문 비율</li> </ul>
이영화·이영균 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법 및 의결기능 : 시의회 안건처리 상황, 조례안 처리실적</li> <li>- 주민대표기능 : 주민지지도(특표율), 연도별 청원, 탄원, 진정 등 건수</li> <li>- 견제·감시기능 : 행정사무감사 조사 시 시정 및 처리요구건수, 행정사무감사 조사시 시정 및 건의수, 예결산 처리건 수</li> </ul>
권영주 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법기능 : 연평균 조례안처리건 수, 지방의회의 발의 조례안 비율, 조례안 수정발의 비율, 연평균 결의안 수, 연평균 동의 승인안 수</li> <li>- 예산기능 : 연평균 예결산안 심의수, 예산안 수정가결 비율</li> <li>- 통제기능 : 연평균 감사대상 기관의 수, 연평균행정감사 지적건수, 연평균 - 감사자료 요구건수, 연평균 의견청취 수</li> <li>- 주민대표기능 : 연평균 청원접수 건수, 청원 채택비율, 연평균 진정처리건 수</li> </ul>
최근열·장영두 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정견제 : 행정견제실적(행정사무감사, 도정질문, 서면질문), 상임위별 행정견제 실행(행정사무감사, 서면질문 등)</li> <li>- 주민대표기능 : 연평균 민원 접수 및 처리 건수, 연평균 진정처리건수, 상임위원회 민원 접수 및 처리실적</li> </ul>

출처 : 임진영 (2019)

오영균(2015)은 지방의회 사무기구의 구성원에 관한 인적자원관리의 요인을 도출하고 인과관계를 확인하였다. 이와 같은 연구의 수행을 위해 요인분석기법을 활용하여 지방의회 사무기구의 인사관리를 구성하는 변수를 추출하였다. 또, 추출된 변수를 독립변수로 하고, 직무만족을 종속변수로 하는 회귀모형을 구성하여 인과관계를 확인하였다. 이 연구에서 직무역량은 직무를 수행하는데 필요한 내재적인 전문성으로 정의하고, 직무수행에 요구되는 개인적 지식, 기술능력과 동료와의 상호관계에서 요구되는 소통 및 협력 등의 관계역량으로 구조화하였다. 구체적으로, 직무역량에 대해 이념·문화 등의 가치공유, 전략, 역할과 상호관계, 제도·절차 시스템, 리더십, 고유능력 및 관리기술로 구조화하였다. 또, 전략적 인적자원관리에 대해 교육 및 자기개발, 역할분담체계, 성과관리 등으로 구조

화하였다. 연구결과, 교육 및 자기개발과 역할분담체제는 직무역량에 영향을 미치는 것으로 보고하였다.

## 2. 사무처(직원)의 역량

이현영(2010)은 공무원의 필요역량에 대한 중요도인식과 수행수준에 대한 인식의 차이를 각각 비교하고, 공무원 교육훈련 프로그램의 실효성을 분석하였다. 이 연구에서는 5급 사무관 승진대상자 교육프로그램 참여자를 대상으로 필요역량에 대한 설문조사를 통해 공무원의 필요역량에 대한 인식수준을 측정하였다. 이와 같은 연구의 수행을 위해 공무원의 필요역량에 대해 “업무기획, 문제해결, 정보관리, 적극적 업무수행, 협조 및 지원, 팀워크 지향” 등으로 역량을 구조화하였다(이현영, 2010). 연구 결과, 5급 사무관에게 필요한 역량은 보고서작성 역량, 구체적 업무계획의 수립 역량, 담당업무에 대한 전문성, 의사소통역량 등에 대한 필요성을 인식하고 있는 것으로 분석하였다.

첫째, 업무기획은 관련된 환경요소를 반영하여 새로운 대안을 제시하는 능력이다. 업무기획은 새로운 환경변화를 고려하여 정책대안을 발굴하고, 설득력 있는 보고서를 작성하는 능력이다. 설득력 있는 보고서를 작성하기 위해서는 발굴한 정책대안에 대해 구체적으로 세분화한 정책목표를 제시하고, 추진체계 및 투입에 대한 계획을 보고서에 포함하는 것이 필요하다. 이에 따라, 이 연구에서는 업무기획능력에 대해 정책대안 발굴, 업무계획 수립, 보고서 작성 능력 등으로 구조화하였다.

둘째, 문제해결역량은 문제의 발생을 예측하고, 정책추진과정에 관한 점검·관리를 통해 문제의 발생을 통제하는 능력이다. 또, 문제해결역량은 문제의 발생 시 적절한 대응방안 또는 해결방안을 제시하거나 또는 직접 해결할 수 있는 능력을 포함한다. 궁극적으로, 문제해결역량은 계획단계에서 문제의 발생을 예측하고, 집행단계에서 문제가 발생하지 않도록 관리하며, 문제가 발생하는 경우, 대응전략을 수립·집행할 수 있는 능력이다. 이상에서, 문제해결역량은 문제예측역량, 업무점검(모니터링) 역량, 그리고 효과적인 문제대응역량으로 구체화된다.

셋째, 정보관리역량은 필요한 정보를 수집하고, 분석하여, 현재상태(문제점)를 파악하고, 진단할 수 있는 능력이다. 업무와 관련한 정보를 수집·처리함으로써 문제점을 인식하고, 대응방안을 도출할 수 있는 역량이다. 이와 같은 역량은 정보수집 역량, 정보분석 역량, 정보활용 역량 등으로 세분화한다.

넷째, 적극적 업무수행 역량은 조직목표 달성을 위한 직무몰입능력으로 정의하였다. 적극적인 업무수행 역량은 조직의 성과창출을 위한 조직구성원의 업무수행 역량을 의미하며, 일반적인 업무수행능력이라기보다는 성과창출을 위해 투입하는 노력의 정도를 포함하는 개념이다. 이 연구에서, 적극적 업무수행 역량은 업무몰입, 적극성, 전문성 등으로 구조화하였다.

다섯째, 협조 및 지원 역량은 조직 내·외부 또는 이해관계자 등으로부터 협조와 지원을 이끌어 낼 수 있는 능력이다. 공무원은 항상 조직 내·외부에 다양한 관계를 형성하고 유지하여야 하며, 직무와 관련하여 필요한 경우, 협력적 관계로 발전시키는 능력이다. 이 연구에서, 다양한 이해관계자와 관계를 형성하고 유지하는 역량은 협력관계를 유지하는 능력, 효과적 의사전달 능력, 이견조율능력 등으로 구조화 하였다.

여섯째, 팀워크 지향 역량은 소속부서의 조직목표 달성을 위해 자발적 협조를 제공하는 능력이다. 소속부서 내에서 상급자와 하급자 사이의 매개역할을 수행하고, 조직구성원 간의 업무협조를 촉진하며, 스스로 자발적인 협조를 제공함으로써, 궁극적으로, 부서의 업무효율성을 향상시키는 역량이다. 이 연구에서는 팀워크 지향 역량을 상하매개, 팀워크 촉진, 협조성 등으로 구조화하였다.

왕태규·조성한·주영종(2018)은 인적자본의 질적 수준이 조직성과를 향상시킬 수 있다는 이론적 가정하에 공무원의 역량·동기·기회가 조직성과에 미치는 영향력을 분석하고, 공공봉사 동기의 조절효과를 분석하였다. 이들은 역량개발(교육훈련)변수에 대해 업무수행에 필요한 교육훈련·능력발전의 기회, 업무수행능력 향상을 위한 자기계발의 지속, 교육훈련·능력발전과 업무성과 제고와의 관련성 등으로 개념을 구성하였다. 연구결과, 공무원의 역량, 동기, 그리고 기회변수들은 조직성과에 유의미한 영향을 미치고, 공공봉사동기는 공무원의 기회변수에만 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

이관행(2014)은 지방의회 사무기구의 조직 및 인사운영에 관한 고찰을 통해 지방의회

사무기구 구성원에 대한 인사권의 개선방안에 관한 연구를 수행하였다. 그는 지방의회의 구조적인 문제로서 사무기구의 문제를 논의하는 과정에서 사무기구의 운영상의 문제점을 제시하였다. 또, 지방의회 사무기구를 지방의원의 의정활동을 지원하는 기관으로 정의하고, 지방의원의 조례 심의·의결, 예산·결산의 심의·의결, 기타 의정활동의 수행을 위한 사무보조 및 지원기능을 주요기능으로 정의하였다. 특히, 지방의회의 기능을 보다 효율적으로 수행하는 데 필요한 사무를 수행하는 것을 조직의 목표로 하는 조직으로 정의하고, 정책영역에 대한 전문적 지식과 경험의 축적을 지원하는 기능을 강조하였다. 연구 결과, 지방의회 사무기구 조직의 자율성 침해, 사무기구 보좌기능의 부족(인사의 비독립성, 인력의 비전문성 등)을 지방의회 사무기구의 문제점으로 진단하였다. 이와 같은 문제점의 개선을 위해, 지방의회 사무직원 인사권의 독립, 지방의회 사무기구의 전문적 운영, 인사의 자율권 등을 제시하였다. 궁극적으로, 이관행의 연구는 지방의회 사무기구의 역량으로 심의의결을 위한 전문성을 강조한다.

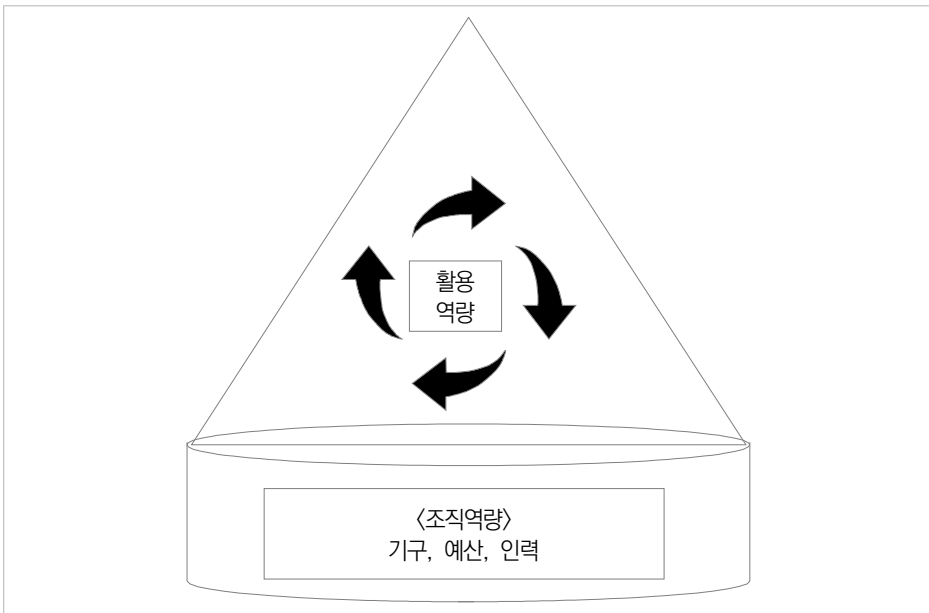


## 제4절 분석의 틀

지방자치법 전부개정에 따른 법률의 원활한 시행을 뒷받침해 주는 지방의회의 역량기반도 법이 의도했던 성공에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 지방자치법 법률 통과 과정상의 오류 중 하나는 이 법이 성공적으로 시행될 수 있는 의정기반을 갖추고 있는가에 대한 정밀한 진단이 결여된 채 법이 시행되게 된다는 것이다. 이러한 오류는 이 전에 접해보지 못한 새로운 법률을 결정할 때 흔히 나타나는 문제점이다.

전부개정 법률은 이전에 익숙지 않은 일종의 자율과 책임이 동반되게 되므로, 성공적 시행을 위해서는 충분한 조직의 역량이 필요하다. 여기서 조직역량이란 지방의회 의정기능이 원활히 수행될 수 있기 위해 갖추어야 할 인적, 물적, 법적, 제도적, 조직적 뒷받침을 모두 포함하는 것이다. 구체적으로는 법률에 실효성 담보를 위한 기구와 인력의 적절성, 예산배분 등의 합리성 등을 들 수 있다.

그림 2-3 지방의회 의정역량 강화방안 컨셉



이 연구의 목적은 2022년 1월 지방자치법 전부 개정법률의 시행에 대해 실효성 있는 지방의회의 대응방향과 제도개선 방안을 제시하는 것이다. 구체적으로, 의회사무처의 조직과 기능의 개선방안을 제시하는 데 궁극적인 목적이 있다. 이와 같은 연구목적의 달성을 위해 연구의 분석을 위한 준거틀의 구성하였다. 우선, 의정역량을 역량자원과 활용역량으로 구분하였다. 역량자원은 다시 조직, 인력, 예산 등으로 구분하였고, 활용역량은 역량자원을 효과적으로 활용할 수 있는 조직체계가 적절히 구성되어 있는지를 파악할 수 있는 조직구성 5대 원리, 즉, 전문성, 조정통합, 계층제, 통솔범위, 명령통일로 구분하여 분석체계로 활용하였다.

## 1. 조직역량

첫째, 지방의회 사무기구의 조직은 사무기구의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 지방의회 사무기구의 주요 기능인 기관(조직)유지관리기능, 의정지원기능, 의원지원기능, 전문적인 사항에 대한 연구 및 보고 기능 등에 맞게 조직을 구성하여야 한다.

둘째, 지방의회 사무기구의 인력은 사무기구의 기능을 구체화한 사무를 수행한다. 기관유지관리기능과 관련하여 조직관리, 인사관리, 재무관리 등의 사무를 수행한다. 의원지원기능과 관련하여 의사진행계획 수립 및 조정, 정례회 또는 임시회의 소집공고 및 운영지원, 의사진행 보좌, 의안의 처리 및 의결의 문서화, 청원·민원의 접수 등의 사무를 수행한다. 전문적인 사항에 대한 연구 및 보고 기능과 관련하여 예산안, 조례안에 대한 전문적인 조사·분석 등의 사무를 수행하고 있다. 그밖에 홍보 및 대민업무도 수행한다.

셋째, 예산으로, 지방의회 사무기구의 조직과 인력을 유지하기 위한 예산은 크게 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 국외여비, 의원 역량개발비 등으로 구분할 수 있다.

## 2. 활용역량

상기의 조직역량을 적절히 활용하여 성과를 거두기 위해서는 의회사무기구의 조직 구

조, 구체적으로 분업체제의 편성에 어떠한 원리 또는 요인이 고려되어야 할 것인가 하는 것이 이슈가 될 것이다.

관리기술적 면에서 구조상에 영향을 준다고 생각되는 것은 조직의 규모, 이용되는 지식·기술, 일의 복잡성, 즉 분화·전문화의 정도 및 분권화의 정도들이라고 생각되며, 이들의 여하가 관료제화의 정도에도 관련이 크다고 할 수 있다(박동서, 1995 : 315).

### 1) 전문화·분업

전문화란 업무를 성질별로 나누어 가급적 한 사람에게 동일한 업무만 분담시키는 것을 의미한다. 일반적으로 전문화와 분업이란 異語同義적인 것으로 이용되고 있으며, 기능의 성질에 따라 분담시키는 기능주의(functionalism)라고 하는 것도 같은 뜻의 것으로 해석되고 있다.

분업의 원리는 '전문화의 원리'라고도 불리며, 분업과 전문화가 동시에 이루어지는 것을 고려하면 이 둘은 동의어로 사용할 수도 있다. 이러한 분업원리는 조직의 하부구조에서 수행되는 기계적인 업무에서 쉽게 찾아볼 수 있지만, 조직의 상부구조에서 이루어지는 의사결정의 업무에서도 찾아볼 수 있다.

횡적인 분업에서 이질적인 일을 동일인·동일 부서가 가급적 담당하지 말아야 하는 것과 같이, 종적인 면에서도 각 계층은 그가 놓여져 있는 위치에 적절한 업무만, 즉 중앙부서의 경우는 가급적 직접 대민업무를 담당하지 않는 것이 바람직하며, 또한 계층의 수도 규모에 따라 다르겠지만 가급적 셋 이상 더 많아지지 않도록 하는 것이 조직 전체의 성과를 분업을 통해서 향상한다는 점에서 바람직한 것이다(박동서, 1995 : 317).

### 2) 조정·통합

조직이 추구하는 공동목적을 이루기 위하여 행동의 통일을 가져가기 위한 노력을 체계적으로 결합하고 배치하는 과정을 조정이라 한다.

Mooney는 조직의 제1원리를 조정원리로 제시하면서, 다른 조직원리가 가지는 의미를 내포하고 있으며, 목적을 표현하는 것이라고 하였다. 따라서 조정은 가장 중요한 조직원리

이며 조직책임자는 조정책임자가 되어야 함을 강조하였다.

Simon 등 행태론자들은 고전적 조직원리를 비판하였다. Simon은 조직원리가 무엇을 의미하는지 알 수 없다고 문제를 제기하였다. 특히, 고전적 조직원리는 그 원리를 정확하게 검증하는 과정이 이루어지지 않았다는 점에서 비판하였다. 즉, 고전적 조직원리는 “엄밀한 검증을 거치지 아니한 ‘격언’에 불과하다”고 논박하였다. 이러한 비판은 과학적 연구가 가져야 하는 객관성, 경험성, 재현가능성을 고려하면 당연한 것으로 볼 수 있다.

그러나 고전적 조직원리가 과학적인 연구로 이루어지지 않았다고 할지라도 다양한 조직현상의 개념을 정의하고, 조직운영 상 보편적 원칙을 발견하기 위해 기울인 학문적 노력은 과학적 관리론의 맥락에서 “행정관리론”을 태동시키는데 지대한 공헌을 했다고 볼 수 있다.

### 3) 계층제

계층제의 원리는 조직 내 권한, 의무, 책임 정도에 따라 조직의 상하 계층을 설정하는 것이며, 일반적으로 전체 구조는 피라미드형 계층제로 구성한다. 이러한 계층제(계서제) 원리는 군대, 관료제의 대표적인 특징이며, 중앙부처가 계장, 과장, 국장, 실장, 장관으로 구성되는 것을 대표적인 예이다.

첫째, 직무의 성질에 따라 분담이 달라지는 분업과 달리 정도의 차이에 기준을 두고 있다고 하는 점이 특색이라 할 수 있으나, 상하 계층 간에도 정도상의 차이만 있는 것이 아니라 성질이 다른 일을 하게 되어가고 있어 여기에도 분업의 원리가 적용되어 가고 있다는 것을 우선 유의하여야 한다. 둘째, 이는 신분상의 것이 아니라 직무상의 것이라고 하는 것이다. 셋째, 보다 능률적으로 조직의 목표를 수행하기 위해서 형성되는 것이며, 따라서 통솔의 범위와 밀접한 관련을 갖는 것으로서 이에 반비례하는 관계를 갖게 된다는 것이다.

### 4) 통솔범위

통솔범위는 한 사람의 감독자가 피감독자 몇 사람을 감독하거나, 한사람의 상관이 부하

몇 사람을 통솔하는 것이 주의력과 능력을 생각해 볼 때 가장 적합한가를 의미하는 것으로, 인간이 가지는 주의력과 통솔력에 지적·심리적 한계를 고려하여 설정해야 한다.

적정한 통솔범위가 어느 정도인지는 다양한 견해가 있지만 일반적으로 다수보다는 소수가 좋다는 견해가 우세하다. 이에 관한 연구를 하고 수학적 공식까지 제시한 V.A. Graicunas는 적게 6인을 적정수로 제시하였다(1933 : 183-187). 이와 같이 한 이유는 책임자가 직접 밀접히 접촉할 수 있어야 감독이 잘 이루어질 수 있다고 생각한 데 있는 것 같다. 그러나 최근에 이에 관한 연구에 의하면 이의 수를 약간 크게 잡아 적정수를 10인에 접근시키고 있는데(House & Miner, 1969 : 461), 이의 원인은 교통·통신의 발달, 개인이 아니라 집단 및 막료를 감독에 있어 이용하는 것, 가급적 계층의 수가 적은 조직은 택하려는데 있는 것 같다.

적정인원수가 어느 정도라고 제시하였지만, 기계적·획일적으로 어느 경우에도 적용되는 것은 아니고, 여러 가지 다음과 같은 사정에 따라 신축성 있게 고려되어야 한다(Hodgetts, 1976 : 213).

첫째, 직무의 성질이다. 직무의 내용이 비교적 동질적이고 단순한 것은 감독하기가 쉬워 많은 인원을 감독할 수 있는 것이다. 둘째, 시간적 요인이다. 그 기관이 창설된 지 오래된 기관이어서 비교적 관례적인 일을 감독하게 되면 인원수가 늘어날 수 있는 것이다. 그러나 계속 새로운 많은 연구를 요하는 발전적인 사업일 때는 사정은 달라진다. 셋째, 공간적 요인이다. 동일 장소에 피감독자가 있지 않은 경우 아무래도 인원수의 제약을 받으나, 최근의 통신·교통의 발전은 이를 어느 정도 극복해 가고 있다. 넷째, 인적 요인이다. 감독자 자신의 능력·성격은 물론 피감독자의 직업화의 정도가 고려되어야 할 것 같다. 특히, 전문직업화의 정도가 낮은 경우 인원수는 적어지며 자칫하면 심하고 엄한 감독을 하게 되는 결과를 초래하여 직원의 사기를 저하시키는 악순환이 되풀이되기 쉽다.

일반적 요인 외에 특히 고려할 것은 ① 누구나 행정수반에 직결되려고 또는 그 직속하에 위치함으로써 힘을 강화하려는 경향이 있다는 것, ② 많은 행정기관은 그와 관련된 이익단체가 결부되어 있으며, 이들 또한 기존 기관에 새 기능을 곁들여 맡게 하는 것을 원하지 않을 뿐만 아니라, 행정책임자도 새 기능은 새 기관에 전담시키는 것이 효율성이 크다는 일반이론을 따르려고 한다는 것이다.

## 5) 명령통일

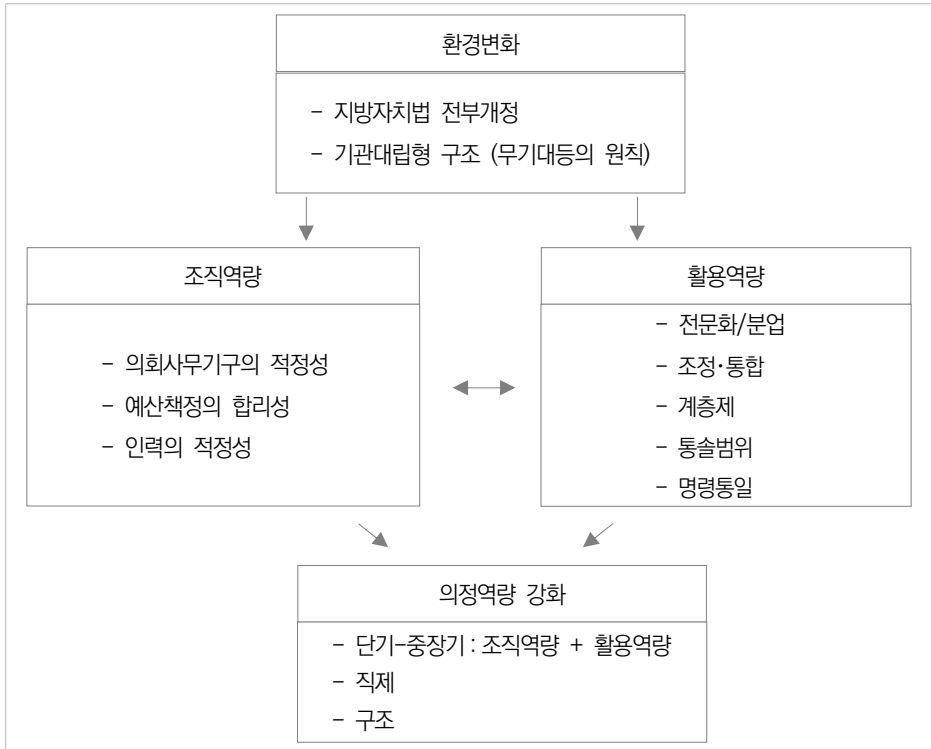
명령통일 원리는 조직 내 어떤 구성원이든 오직 한명의 상관으로부터 명령을 받아야 하며 그 한명의 상관에게 보고해야 한다는 것으로, 하나의 조직에는 한 명의 장이 있어야 한다는 것과 함께 그 한명의 장에게 조직을 운영하는데 필요한 최종권위가 부여되어야 한다는 것을 의미한다.

이것도 타 원리와 같이 현실적으로 지켜지고 있다는 것이 아니라, 가급적 이를 고려하면서 조직이 편성되어야 한다는 규범적인 성격을 띠는 것이다. 따라서 현실적으로는 이것이 그대로 적용될 수 없는데, 이의 주요 원인은, 첫째, 많은 전문가를 막료로써 쓰고 있어 이들이 계선상의 상관을 거치지 않고 직접 의사전달을 하고 있으며, 둘째 만일 이들이 무리하게 한 사람의 계선을 통해서만 의사전달을 하여야 하는 경우 오히려 일의 능률을 저하시키게 되기 때문이다. 그러므로 현실적으로 여러 사람의 상관과 의사전달을 하나 그들 간에 갈등이 있어 조정이 안 될 때에는 그 중 한 사람의 상관의 명령에 따르게 되는 것으로 수정되어야 할 것이다.

**그림 2-4 지방의회 의정역량 활용역량 관점**

	구분	핵심내용
의회사무기구 조직구조의 편성	① 전문화/분업의 원리	기능적 분화
	② 조정·통합의 원리	기관 책임자의 권한
	③ 계층제 원리	피라미드형 조직구조
	④ 통솔범위의 원리	단독 행정기관으로서의 적정 기능/인력
	⑤ 명령통일의 원리	기관 책임자의 권한

그림 2-5 지방의회 의정역량 강화방안의 분석틀







# 제3장

---

## 국내외 지방의회 조직역량

제1절 광역 시의회 사무기구

제2절 광역 도의회 사무기구

제3절 광역자치단체 사무기구

제4절 국외 지방의회 사무기구

제5절 지방의회 사무기구 시사점



**지방분권 확대에 따른  
지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제3장 국내외 지방의회 조직역량

### 제1절 광역 시의회 사무기구

#### 1. 서울특별시

##### 1) 의회 구성 및 운영

서울시의회는 의장 1인과 2인의 부의장 그리고 11개의 상임위원회와 2개의 상설특별위원회로 구성되어 있으며, 서울시의회 의원정수는 110명으로 상임위원회별로 소속 위원수는 최소 11명에서 최대 13명으로 구성되어 있다(그림 3-1 참조).

그림 3-1 서울특별시의회 구성



출처 : 서울특별시의회 홈페이지(<https://www.smc.seoul.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

[표 3-1]의 서울시의회의 의안처리 현황을 보면, 서울시의회는 동기간 동안 조례안을 1,560건 발의하였다. 이중 조례안 총 발의건수는 2,405건 중 1,199건으로 전체 조례안의 45.9%를 차지하여 타 광역시도의회에 비하여 상대적으로 의원발의안의 비중이 높은 편이다.

표 3-1 서울특별시의회 의안 통계

구분	접수	처리	처리내용					미처리	
			가결		부결	폐기	철회		
			원안	수정					
총계	2,405	2,065	1,500	344		181	40	338	
조례안	소계	1,560	1,275	772	310		177	16	283
	의원	1,199	945	527	258		151	9	254
	위원회	104	102	102					
	시장	211	187	109	45		26	7	24
	교육감	46	41	34	7				5
재의요구안	-7	-1	-1						-6
예산안	17	17	4	13					
결산안	10	10	10						
동의(승인)안	452	424	386	15		4	19	28	
결의안	83	74	71	1			2	9	
건의안	41	37	34	3				4	
의견청취안	60	59	58				1	1	
규칙안	6	6	4	2					
기타	소계	136	136	134			2		
	중요 동의	47	47	46			1		
	안건	89	89	88			1		
청원	40	27	27					13	

출처 : 서울특별시의회 홈페이지(<https://www.smc.seoul.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

2021년 01월 현재 서울시의회 사무처는 1실 5담당관 11전문위원실로 구성되어 있으며, 부서별 구성은 언론홍보실, 의정담당관, 의사담당관, 시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관의 담당관으로 되어 있고, 각 상임위마다 1인의 전문위원을 입법정책 전문보좌기 관으로 11전문위원실을 두고 있다. 또한 각 담당관은 팀으로 구성하여 운영하고 있다(그림 3-2)참조)

그림 3-2 서울특별시의회 사무처 조직구성



출처 : 서울시의회 2021 사무처 업무보고

서울시의회사무처 조직구조의 특징은 사무처장 아래에 의장 비서실장과 정책보좌관, 입법정책 자문관과 같은 참모조직을 두고 있고, 이외 민원행정, 민원관리 등과 같은 대시민기구를 시민권익담당관이라는 직제로 두고 있다.

서울시의회는 경우 특별광역시자치단체로서의 성격과 막대한 예산규모로 인하여 기타 광역시와 달리 입법담당과 예산정책담당을 별도의 조직으로 분리하여 운영하고 있다.

## (2) 정원

인력구성은 정원 343명에 현원 326명으로 일반직 206명이며, 이중 행정직은 153명, 기술직은 27명, 전문경력관 4명, 관리운영직군 21명으로 총 204명이며, 별정직은 9명, 개방형 13명, 임기제 일반 100명으로 구성되어 있다.

2021년 1월 현재 정원 343명에 현원 326명으로 과부족 정원은 17명으로 일반직에서는 홍보실장(승진예정), 6급 이하 3명, 기술직 1명(승진예정), 관리운영직군 3명, 임기제 일반 15명으로 나타나고 있다.

정원기준 직군별로 보면 행정직군은 206명, 기술직군 27명, 전문경력관 4명, 관리운영직군 21명이며, 별정직은 총 9명으로 4급 2명, 5급이하 7명이며, 개방형 3호 13명, 일반임기제 115명으로 구성되어 있다.

서울시의회는 사무처 정원 343명 중 일반임기제 정원이 115명으로 전체 정원의 33%를 차지하고 있다.

표 3-2 서울특별시의회 사무처 인력구성

구분	합계	일반직									별정직			개방형 (4호)	임기제 일반		
		행정직군				기술직군		전문 경력 관	관리 운영 직군	소계	4급	5급 이하	소계		5급	6급 이하	
		소계	1급 ~ 4급	5급	6급 이하	5급	6급 이하										
정원	343	206	5	25	124	1	26	4	21	9	2	7	13	115	20	95	
현원	326	204	4	25	121		26	4	24	9	2	7	13	100	20	80	

출처 : 서울특별시의회 홈페이지(<https://www.smc.seoul.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

서울시의회 인력구성을 업무별로 보면, 사무처 정원 343명 중 사무처 소속 지원인력에 해당하는 인력수는 202명이며, 의원의 의정활동을 보좌하는 보다 전문적인 입법예산정책 141명으로 구성되어 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 의정담당 81명, 언론홍보담당

28명, 의사담당 44명, 시민권익담당 11명, 입법담당 22명, 예산담당 16명이며, 전문위원실은 141명으로 구성되어 있다.

표 3-3 서울특별시의회 사무처 하위 조직별 인력현황 (2021.01 현재)

구분	합계	일반직									별정직			개방형 (4호)	임기제 일반		
		행정직군			기술직군			전문 경력 관	관리 운영 직군	소계	4급	5급 이하	소계		5급	6급 이하	
		소계	1급 ~ 4급	5급	6급 이하	5급	6급 이하										
정원 (현원)	343 (326)	206 (204)	5 (4)	25 (25)	124 (121)	1 (0)	26 (26)	4 (4)	21 (24)	9 (9)	2 (2)	7 (7)	13 (13)	115 (100)	20 (20)	95 (80)	
사무처	202 (195)	148 (146)	5 (4)	14 (14)	89 (87)	1 (0)	25 (25)	4 (4)	10 (12)	9 (9)	2 (2)	7 (7)	2 (2)	43 (38)	7 (7)	36 (31)	
의정	81 (81)	68 (70)	2 (2)	3 (3)	32 (29)	1 (0)	24 (24)		6 (12)	9 (9)	2 (2)	7 (7)		4 (2)		4 (2)	
언론	28 (26)	13 (13)	1 (0)	2 (3)	8 (8)			2 (2)						15 (13)	1 (1)	14 (12)	
의사	44 (40)	42 (38)	1 (1)	5 (4)	30 (31)			2 (2)	4 (0)					2 (2)		2 (2)	
시민	11 (11)	9 (9)	1 (1)	1 (1)	6 (6)		1 (1)							2 (2)	1 (1)	1 (1)	
입법	22 (22)	9 (9)		2 (2)	7 (7)								1 (1)	12 (12)	3 (3)	9 (9)	
예산	16 (15)	7 (7)		1 (1)	6 (6)								1 (1)	8 (7)	2 (2)	6 (5)	
전문 위원실	141 (131)	58 (58)		11 (11)	35 (34)		1 (1)		11 (12)				11 (11)	72 (62)	13 (13)	59 (49)	

출처 : 서울특별시의회 홈페이지(<https://www.smc.seoul.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (3) 예산

2021년 서울시의회 예산현황은 37,409백만 원으로 2020년 27,428백만 원에 비해 36.4% 증가하였다. 이러한 증가에 영향을 미친 예산항목은 의회청사 환경개선 사업비로 전년대비 213.3% 증가하였다.

서울시의회 청사의 경우 과거 제1공화국 시절부터 사용되던 청사건물로 노후화로 인한 시설보수가 필요한 시점이었으며, 이에 따른 의회청사의 시설개선 사업비의 증가가 2021년도 서울시의회 예산의 증가에 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 이외 국내외 교류사업(73.5%), 시민권익보호지원(55.3%), 의정활동홍보사업(22.3%)등이 큰 폭으로 증가한 예산 항목이다.

서울시의회 행정운영경비는 1,611백만 원으로 의회 전체예산의 4% 정도로 타 시도의회에 비해 매우 낮은 비중을 차지하는데, 전술한 전년도에 비해 시설보수에 투입된 예산액이 크게 증가하여 급량비, 행정사무용품구입, 직원여비, 부서운영비 등 일반 행정운영경비가 상대적 비중이 낮아지는 효과가 있었다.

표 3-4 서울특별시의회 예산현황

(단위: 백만 원)

구 분	2020년 (A)	2021년 (B)	증 감		
			금 액 (B-A)	% (B-A)/A	
총 계	27,428	37,409	9,981	36.4	
소 계	25,831	35,798	9,967	38.6	
사업 예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의회운영 사업</li> <li>- 회의록 발간, 청소년 의회교실 운영</li> <li>- 의회운영 지원, 유공시민 표창 및 시상</li> <li>- 의원수첩 등 제작, 노후집기 교체 및 정수물품 구매</li> <li>- 직원연수, 의정활동수행비</li> </ul>	12,143	12,768	626	5.2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의회청사 환경개선</li> <li>- 의회청사 유지관리, 의회 청사방호 및 청소관리</li> <li>- 의회청사 시설개선</li> </ul>	3,462	10,846	7,384	213.3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정보화 사업</li> <li>- 의정정보화 지원, 인터넷 홈페이지 운영,</li> <li>- 아카이브시스템 운영, 의정정보화시스템 유지보수</li> </ul>	2,196	2,554	358	16.3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의정활동 홍보 사업</li> <li>- 의회 소식지 발행,</li> <li>- 홍보촬영장비 관리, 의정활동 영상홍보물 제작</li> <li>- 시민 여론조사 운영, 의정활동 홍보 및 광고</li> </ul>	5,842	7,143	1,301	22.3



구 분	2020년 (A)	2021년 (B)	증 감		
			금 액 (B-A)	% (B-A)/A	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국내 외 교류사업</li> <li>- 국외 상호결연도시의회대표단 초청</li> <li>- 해외상호결연도시 및 국제회의 참석, 국내 의정활동 교류</li> </ul>	268	465	197	73.5	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 입법활동 지원 사업</li> <li>- 의회 입법정책 연구용역</li> <li>- 의회 전문도서관 운영, 정책위원회 운영 강화</li> <li>- 의회 정책기능 지원, 입법·법률고문 운영</li> </ul>	1,375	1,450	75	5.5	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 예산정책활동 지원 사업</li> <li>- 서울시 재정 및 예산운영 연구 분석</li> <li>- 시민과 함께하는 서울살림토론회 등 개최</li> <li>- 시민의견 청취를 위한 공청회 및 토론회 개최</li> <li>- 의안의 비용추계정보시스템 유지관리</li> <li>- 예산정책연구위원회 운영</li> </ul>	460	440	△ 20	△ 4.3	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시민권익보호 지원</li> <li>- 현장중심 민원처리 지원, 의정모니터 운영</li> <li>- 의회신문고 운영 및 현장보고서 발간</li> </ul>	85	132	47	55.3	
소 계	1,597	1,611	14	0.9	
행정 운영 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본경비</li> <li>- 급량비, 행정사무용품 구입, 직원여비, 부서운영비 등</li> </ul>	1,597	1,611	14	0.9

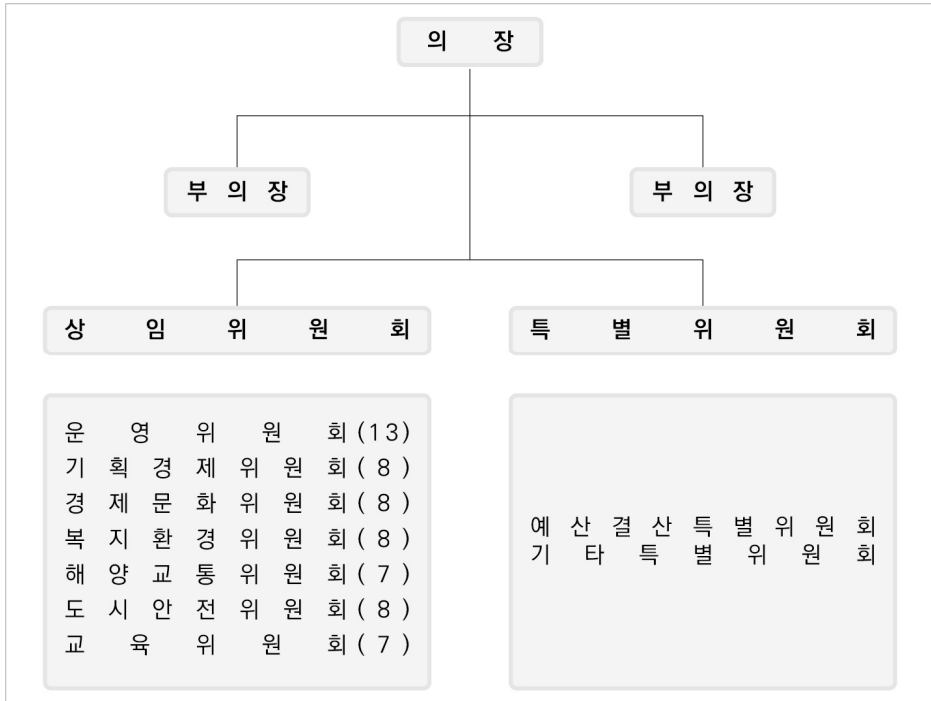
출처 : 서울특별시의회 홈페이지(<https://www.smc.seoul.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2. 부산광역시

### 1) 의회 구성 및 운영

부산광역시의의회는 총 7개의 상임위원회를 구성하고 있으며, 상임위 관련 분야는 운영, 기획재정, 경제문화, 복지환경, 해양교통, 도시안전, 교육 등이며, 상임위원회별 소속 위원 수는 최소 7명에서 최대 13명으로 구성되어 있다.

그림 3-3 부산광역시의회 구성



출처: 부산광역시의회 홈페이지(<https://council.busan.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

표 3-5 부산광역시의회 의안 통계

구분	접수	처리	처리내용					미처리	
			가결		부결	폐기	철회		
			원안	수정					
총계	2,405	2,065	1,500	344		181	40	338	
조례안	소계	1,560	1,275	772	310		177	16	283
	의원	1,199	945	527	258		151	9	254
	위원회	104	102	102					
	시장	211	187	109	45		26	7	24
	교육감	46	41	34	7				5

구분	접수	처리	처리내용					미처리
			가결		부결	폐기	철회	
			원안	수정				
재의요구안	-7	-1	-1					-6
예산안	17	17	4	13				
결산안	10	10	10					
동의(승인)안	452	424	386	15		4	19	28
결의안	83	74	71	1			2	9
건의안	41	37	34	3				4
의견청취안	60	59	58				1	1
규칙안	6	6	4	2				
기타	소계	136	136	134			2	
	중요 동의	47	47	46			1	
	안건	89	89	88			1	
청원		40	27	27				

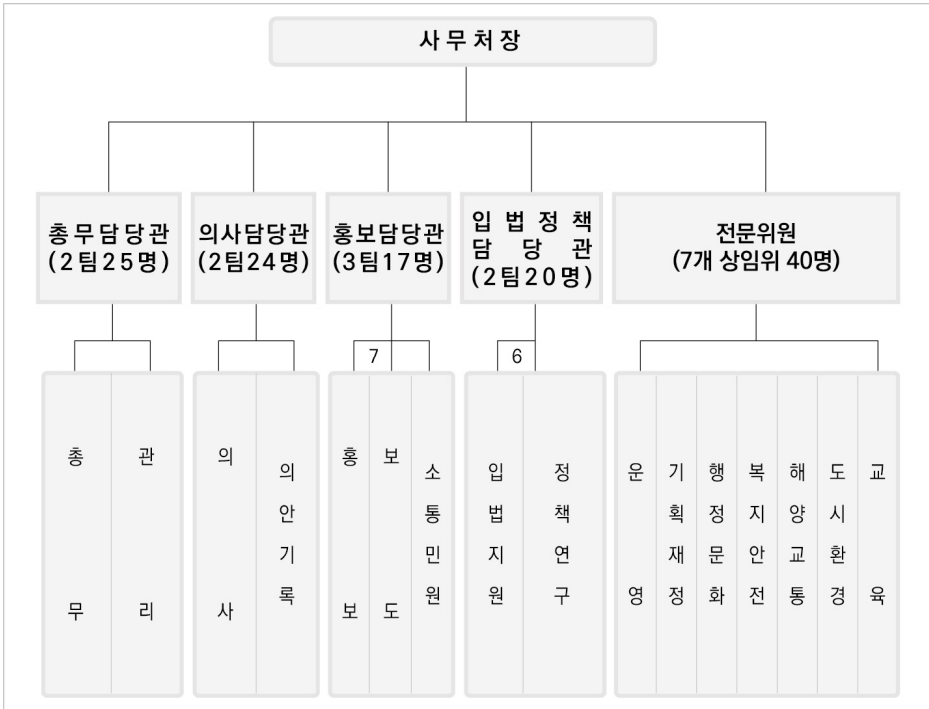
출처 : 부산광역시의회 홈페이지(<https://council.busan.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

부산시의회 사무처는 1인의 사무처장 하에 총무, 인사, 홍보, 입법정책의 4담당관과 7개 상임위원회에 전문위원을 두고 있는 구조로 되어 있다. 총무담당관실은 총무와 관리 2개 팀으로 구성(25명)되어 있으며, 의사담당관은 의사팀과 의안기록팀으로 구성(24명), 홍보담당관은 홍보, 보도, 소통민원의 3개의 팀으로 구성(17명)하고 있으며, 입법정책담당관은 입법지원과 정책연구의 2개 팀으로 구성(20명)되어 있다. 전문위원실은 7개 상임위에 총 40명의 인원으로 구성되어 있다. 한편 입법정책담당관실에 예산분석팀은 2021년 2월 신설 예정이다.

그림 3-4 부산광역시의회 사무처 조직구성



출처: 부산광역시의회 홈페이지(<https://council.busan.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## (2) 인력

인력구조는 2021년 기준 122명에 현원 126명으로 4명이 과충원된 상태이다. 직군별로 볼 때 일반직(별정직 포함)은 정원 105명에 현원 110명이며, 6급 이하의 비중이 일반직 정원의 73%를 차지하고 있다. 일반임기제 인력은 정원 17명에 현원 16명으로 사무처 전체 정원의 14% 정도를 차지하고 있어 서울시의회에 비교하여 상대적으로 보좌인력의 비중이 낮은 편이다.

부산시의회의 특징 중의 하나는 사무처 인력구조 중 보좌인력의 비중이 전체 정원의 14% 정도로 타 서울시의회에 비하여 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

표 3-6 부산광역시의회 사무처 인력구성(2021. 01.기준)

구 분	계	일반직(별정 포함)					일반임기제			
		소계	2급	4급	5급	6급 이하	소계	6급	7급	9급
정 원	122	105	1	10	18	76	17	15	1	1
현 원	126	110	1	10	18	81	16	14	1	1
과 원	4	5	-	-	-	5	△1	△1	-	-

\* 별도인력(27명) : 교육청 파견 9, 의장협의회 1, 휴직 3, 공무직 14  
출처 : 부산광역시의회 홈페이지(<https://council.busan.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (3) 예산

의회예산현황을 보면 의정활동지원, 의사운영지원, 의정활동홍보, 입법정책연구 등의 사업비 예산은 16,481,959천 원 중 6,021,651천 원으로 의회예산의 36.3%를 차지하고 있으며, 인건비 및 수당 등 인력운영비는 9,954,634천 원으로 약 60% 정도를 차지하고 있으며 여비, 부서운영비 등 행정운영경비는 595,674천 원으로 3.5% 정도를 차지하고 있다.

예산측면에서의 특징으로는 사업비의 비중이 낮고(36.3%), 인건비와 행정운영경비 등 경직성 경비가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

표 3-7 부산광역시의회 의회비 현황(2021.1)

(단위 : 천 원)

구 분	2021년 예산	2020년 예산	증 감	비 고
계	16,581,959	17,063,537	△481,578	
사 업 비	6,031,651	7,208,632	△1,176,981	
인력운영비	9,954,634	9,183,269	771,365	인건비, 수당 등
기 본 경 비	595,674	671,636	△75,962	여비, 부서운영비 등

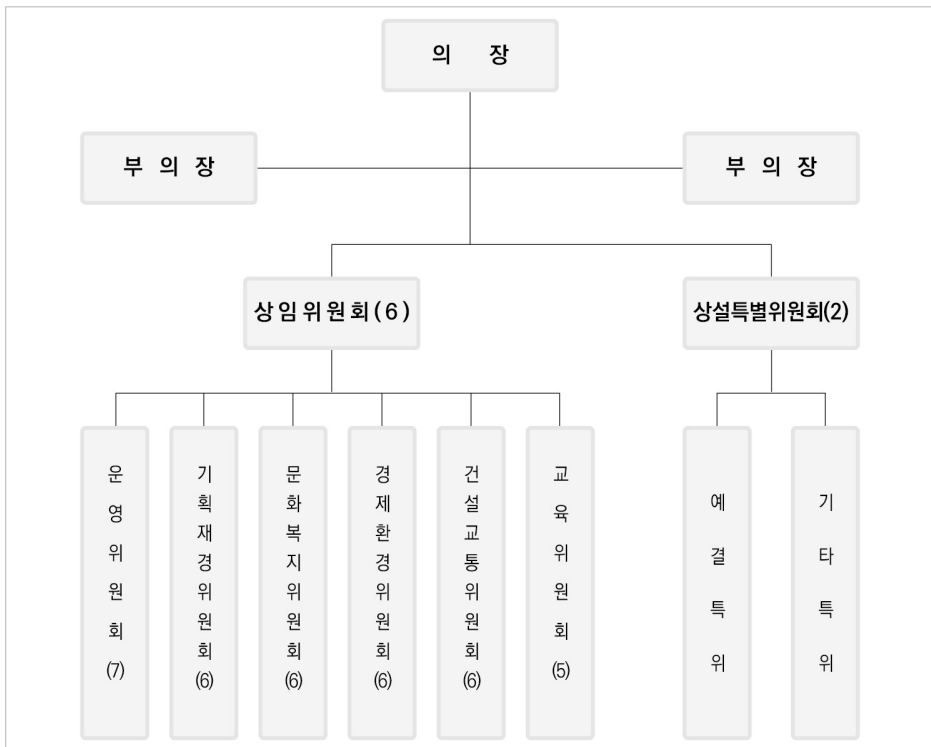
\* 사업비 : 의정활동지원, 의사운영지원, 의정활동홍보, 입법정책연구  
출처 : 부산광역시의회 홈페이지(<https://council.busan.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### 3. 대구광역시

#### 1) 의회구성 및 운영

대구시의회는 운영위원회, 기획재경위원회, 문화복지위원회, 경제환경위원회, 건설교통위원회, 교육위원회 등 총 6개의 상임위원회를 구성하고 있으며, 상임위원회별 소속 위원 수는 최소 5명에서 최대 7명으로 구성되어 있다. 의회의 구성은 특별한 자문구조를 두지 않은 의장 1인 부의장 2인, 상임위원회와 상설특별위원회를 통하여 운영하고 있다.

그림 3-5 대구광역시의회 구성



출처 : 대구광역시의회 홈페이지(<https://council.daegu.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2) 사무처 구성 및 운영

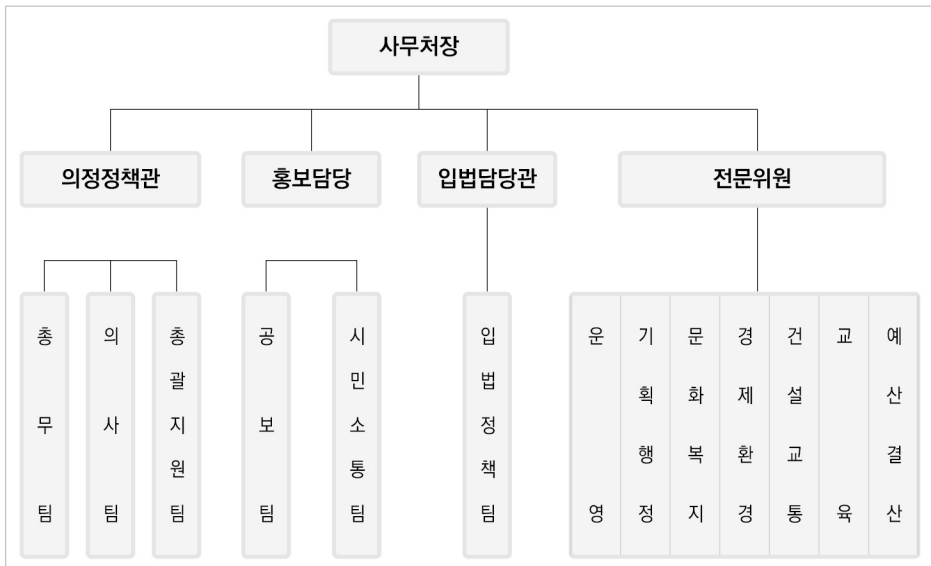
### (1) 조직

대구시의회 사무처의 구성은 1처장, 1정책관, 2담당관, 각 상임위별 전문위원의 형태로 구성되어 있으며, 의정정책관실에 총무팀, 의사팀, 총괄지원팀의 3팀을 두고 있으며, 홍보담당관실에 공보팀과 시민소통팀, 입법담당관실에 입법정책팀을 두고 있다.

조직 기능상 의정, 홍보, 입법, 전문위원의 네 기능이 핵심이며, 총무, 의사 등의 기능은 의정정책관실에 두고, 홍보담당관실에 대민기능 또는 협치기능을 두고 있는 구조이다.

대구시의회 사무처의 구조상 특이점 중의 하나는 타 광역의회에서는 입법정책과 예산정책을 분리하여 운영하거나 입법정책과 예산정책을 담당하는 기구를 설치하여 운영하는 경우가 있는데 비해, 대구시의회의 경우 예산정책을 담당하는 독자적인 기구를 두고 있지 않다는 특징이 있다.

그림 3-6 대구광역시의회 사무처 조직구성



출처 : 대구광역시의회 홈페이지(<https://council.daegu.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

대구시의회의 인력구성(2021)을 보면, 1정책관, 2담당관, 7전문위원(정원 92명)으로 구성하고 있으며, 인력구성을 세부적으로 보면 3급 1명, 행정4급 8명, 행정5급 15명 등 총 정원을 1명 초과한 93명으로 구성되어 있다.

**표 3-8** 대구광역시의회 사무처 인력구성

(2021.01.기준)

구 분		계	2~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
총 계	정 원	92	1	9	13	28	32	9	
	현 원	93	1	8	15	30	34	5	
의정 정책관실	정 원	33	1	1	3	12	11	5	
	현 원	35	1	1	4	11	13	5	
홍보 담당관실	정 원	16		1	2	4	6	3	
	현 원	15		1	2	5	7		
입법 담당관실	정 원	12		1	1	3	7		
	현 원	12		1	1	3	7		
전문위원실	정 원	31		6	7	9	8	1	
	현 원	31		5	8	11	7		

출처 : 대구광역시의회 홈페이지(<https://council.daegu.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (3) 예산

대구시의회의 2021년 예산규모는 12,319,343천 원으로 사업별로 보면, 의정활동지원사업, 회기운영 관련사업, 의정지원 장비구축사업, 의정활동홍보사업, 그리고 행정운영경비로 구성되어 있다.

이중 행정운영경비는 21,2133천 원으로 전체 의회예산의 1.72%로 매우 작은 규모이며,



인력운영경비는 7,799,842천 원으로 63.3%를 차지하고 있어 인력운영경비 측면에서는 기타 의회와 비슷한 지출규모를 보이고 있다.

표 3-9 대구광역시의회 사무처 단위사업별 예산현황

단 위 사 업	세 부 사 업	2021년	2020년	증감액
	합 계	12,319,343	11,810,913	508,430
의정활동지원	의정활동비 지원	2,230,515	2,261,239	△ 30,724
	국내외 선진도시의회 교류사업	314,060	348,520	△ 34,460
	의원 부담금	213,834	210,741	3,093
	입법정책 및 연구활동 지원	185,926	51,010	134,916
	의정활동 자료수집	176,590	192,181	△ 15,591
회기운영	의회운영 보고자료 발간	223,728	338,413	△ 114,685
	의정활동 활성화 지원	142,160	164,900	△ 22,740
	증인 출석여비	100	300	△ 200
의정지원 장비구축	청사 환경정비	20,000	50,000	△ 30,000
	근무환경개선 장비구입	20,000	50,000	△ 30,000
	의정지원 차량유지비	36,190	67,190	△ 31,000
	인터넷방송시스템 운영 및 유지관리	59,674	64,474	△ 4,800
	의정지원 시설장비 유지	42,032	52,032	△ 10,000
	의정지원 차량구입	0	35,000	△ 35,000
의정활동홍보	의정활동 홍보물 제작	632,809	673,382	△ 40,573
	의정활동 촬영 차량 유지비	9,750	11,550	△ 1,800
행정운영경비	인력운영비	7,799,842	7,018,617	781,225
	기본경비	212,133	221,364	△ 9,231

출처 : 대구광역시의회 홈페이지(<https://council.daegu.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 4. 인천광역시

### 1) 의회구성 및 운영

인천시의회는 총 6개의 상임위원회를 구성하고 있으며, 관련 분야는 운영, 기획행정, 문화복지, 산업경제, 건설교통, 교육 등으로 상임위원회별 소속 위원 수는 최소 7명에서 최대 11명으로 구성되어 있다.

그림 3-7 인천광역시의회 구성



출처 : 인천광역시의회 홈페이지(<https://www.icouncil.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### 2) 사무처 구성 및 운영

#### (1) 조직

인천시의회 사무처 조직은 3담당관과 전문위원으로 구성되어 있다. 총무담당관 아래에 총무담당 관리담당, 보도담당, 미디어홍보담당, 의장비서실을 두고 있으며, 의사담당관 아래에 의사담당, 의안담당, 기록담당을 입법정책담당관실에 입법정책담당, 정책지원담

당, 법제지원1담당, 법제지원2담당을 두고 있으며, 전문위원실에는 각 상임위별 수석전문위원과 특별하게 예산결산전문위원을 두어 예결산을 전문적으로 담당하고 있다.

인천시 조직구성의 특징으로는 별도의 홍보담당관을 두지 않고 총무담당관 아래에 홍보기능을 두고 있는 점이며, 의장비서실을 지원조직 형태로 두지 않고 총무담당관 아래에 라인조직으로 구성하고 있는 점, 입법정책기능을 법제지원 1, 법제지원 2로 나누어 세분화하고 있다는 특징이 있다.

그림 3-8 인천광역시의회 조직구성



출처 : 인천광역시의회 홈페이지(<https://www.icouncil.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

인천시의회의 인력구성(2021)을 보면, 3담당관 7수석전문위원, 1실 11담당, 7전문위원(정원 116명)으로 구성하고 있으며, 인력구성을 세부적으로 보면 행정4급 1명(예결수석전문위원), 행정5급 2명(보도팀장, 정책지원팀장), 행정6급 2명(정책지원 전문가 1, 변호사 1 / 2월말 채용 예정), 교육청(파견) 1명 : 전산7급 1명(의정한올네트워크 구축사업 추진)으로 구성되어 있다.

인천시의회의 인력구성의 특징은 예산결산에 대한 전문성을 높이기 위해 직급편제에 있어서 예산결산전문위원의 직급을 4급 행정직으로 두고 있는 점이다.

### (3) 예산

인천시의회의 2021년도 예산액은 16,167,057천 원으로 이중 인력운영비는 9,025,764천 원으로 55.8%를 차지하고 있으며, 기본경비는 2.65%로 낮은 비중을 차지하고 있다. 의회사업비는 6,712,056천 원으로 의회예산액의 41.5%를 차지하고 있다.

행정운영경비를 제외한 의회사업비 중에서는 의정활동 역량제고 항목이 의회사업비 전체 16,167,057천 원 중 3,392,735천 원으로 41.55%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 의회청사유지관리비용이 1,571,086천 원으로 9.7%를 차지하고 있다. 기타 의회홍보비의 경우 880,272천 원으로 5.4%를 차지하고 있다.

인천시의회의 경우 행정운영경비와 의회청사유지관리비를 제외한 의정활동 수행과 관련한 비용은 의회비 예산 전체의 30%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

표 3-10 인천광역시의회 의회비 예산현황

(단위: 천 원)

사업명	예산액	전년도 예산액	증 감
합계	16,167,057	16,347,898	△180,841
▪ 신뢰받는 의정 수행	6,712,056	7,376,250	△664,194
• 성숙한 의정활동 수행	4,260,698	4,157,916	102,782
- 의정활동 역량제고	3,392,735	3,446,281	△53,546
- 의정활동 지원	867,963	711,635	156,328
• 열린의회 홍보 내실화	880,272	572,076	308,196
- 홈페이지 운영관리	65,722	62,246	3,476
- 의정활동 홍보	773,430	440,680	332,750
- 의회체험학습	22,120	26,400	△4,280
- 인터넷 생방송 운영	19,000	42,750	△23,750
• 의회청사 유지관리	1,571,086	2,646,258	△1,075,172
- 시설물 유지관리	1,571,086	2,646,258	△1,075,172
• 행정운영경비	9,455,001	8,971,648	483,353
- 인력운영비	9,025,764	8,570,075	455,689
- 기본경비	429,237	401,573	27,664

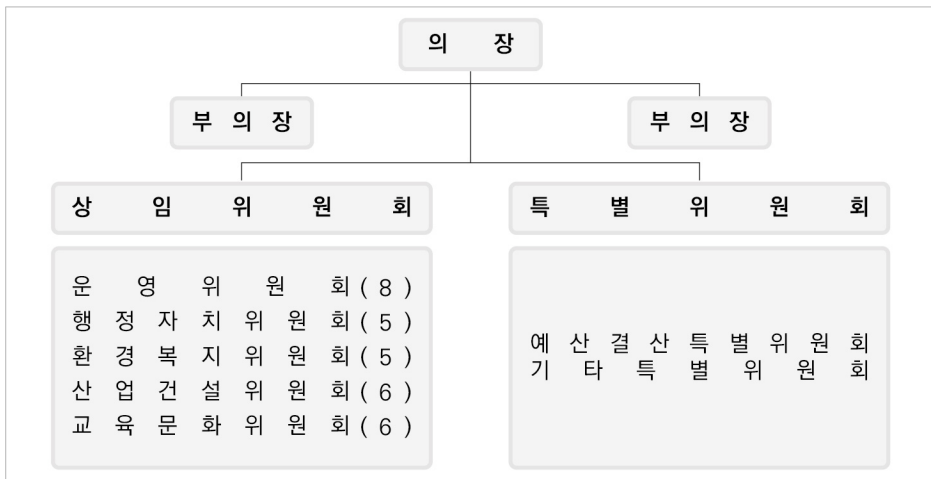
출처 : 인천광역시의회 홈페이지(<https://www.icouncil.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 5. 광주광역시

### 1) 의회구성 및 운영

광주시의회의 의원정수 23명(지역구 20, 비례대표 2)에 5개의 상임위원회를 구성하고 있으며, 관련 분야는 운영, 행정자치, 환경복지, 산업건설, 교육문화 등이며, 상임위원회별 소속 위원 수는 최소 5명에서 최대 8명으로 구성되어 있다.

그림 3-9 광주광역시의회 구성



출처 : 광주광역시의회 홈페이지(<https://council.gwangju.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### 2) 사무처 구성 및 운영

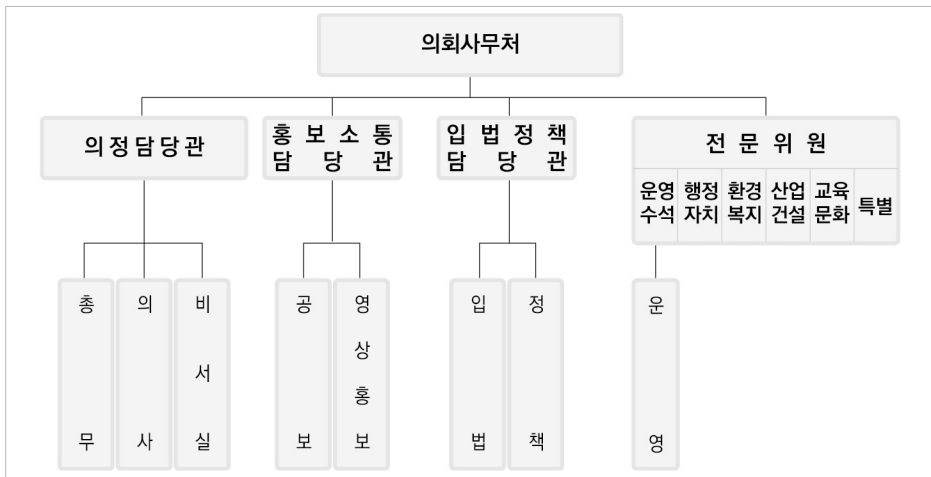
#### (1) 조직

광주시의회 사무처의 구성은 의정담당관, 홍보소통담당관, 입법정책담당관의 3담당관과 6인의 상임위 소속 전문위원, 특별위 소관 1 전문위원으로 구성되어 운영하고 있다. 광주시의회는 의정담당관실에 총무, 의사, 의장비서실을 배치하였으며, 홍보소통담당관 아래에는 공보팀과 영상홍보팀을 두고 있고, 입법정책담당관 아래에는 입법팀과 정책팀을

두고 있는 구조이다.

광주시의회의 사무처 주요 조직구성 및 업무분장은 타 광역시도의회와의 주요 업무분장 내용과 대동소이 한 구조로 되어 있다.

**그림 3-10** 광주광역시의회 사무처 조직구성



출처 : 광주광역시의회 홈페이지(<https://council.gwangju.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

광주시의회 사무처의 2021년 사무처 인력정원은 77명에 현원 74명으로 3명이 미충원 상태이며, 직급별로 볼 때 2급 1명, 4급 9명, 5급 8명, 6급 23명, 7급 23명, 8급 13명으로 6급이하 인력의 비중이 전체 77명 중 59명으로 76.6%를 차지하고 있다.

이를 다시 업무별/기능별로 살펴보면, 의정인력이 28명, 홍보 11명, 입법 12명, 전문위원실 26명으로 의정관련 인원 28명, 홍보관련 11명, 입법정책 11명, 전문위원실 28명으로 구성되어 있다.

광주시청 소속 (파견)인력은 정원 71명 중 69명, 교육청 6명 중 5명이며, 시간선택제임 기제 16명, 공무원 9명, 기간제 2명(의사팀, 교육청 속기)으로 구성되어 있다.

표 3-11 광주광역시의회 사무처 인력구성

구분	합계		2급		4급		5급		6급		7급		8급	
	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원
합계	77	74	1	1	9	9	8	8	23	22	23	23	13	11
의정	28	27	1	1	1	1	3	3	8	8	9	8	6	6
홍보	11	11	-	-	1	1	2	2	3	3	4	5	1	-
입법	12	11	-	-	1	1	2	2	5	4	4	4	-	-
전문	26	25	-	-	6	6	1	1	7	7	6	6	6	5

출처 : 광주광역시의회 홈페이지(<https://council.gwangju.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (3) 예산

광주시의회의 예산규모는 의회예산 9,822,076천 원 중 의정활동 사업비는 3,653,628천 원으로 전체 의회예산의 37.2%를 차지하고 있으며, 행정운영경비는 6,168,448천 원으로 62.8%이나 이중 인력운영비는 5,958,525천 원으로 전체 의회예산의 60.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

표 3-12 광주광역시의회 예산현황

(단위: 천 원)

정책사업	사업별	2021년	2020년	증감	비고
	단위사업				
	계	9,822,076	9,487,913	334,163	
시민과 함께하는 열린의정 수행	소계	3,653,628	3,619,396	34,232	
	생산적이고 효율적인 의회운영	2,558,855	2,716,576	△157,721	의회비 및 상임위원회 운영비용 등
	의정활동 홍보강화	602,308	479,838	122,470	소식지·홍보물 제작, 의정모니터 운영, 홈페이지, 인터넷 중계 등
	의정활동 지원기능 강화	462,465	392,982	69,483	의정활동 지원을 위한 일반수용비, 연구용역 등
	시설관리	30,000	30,000		통신방송시설 유지보수

사업별		2021년	2020년	증감	비고
정책사업	단위사업				
	소계	6,168,448	5,868,517	299,931	
행정운영 경비	인력운영비	5,958,525	5,658,682	299,843	사무처 직원(일반직, 임기제, 공무원) 보수
	기본경비	209,923	209,835	88	행정사무경비, 업무 추진비 등

출처 : 광주광역시의회 홈페이지(<https://council.gwangju.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 6. 대전광역시

### 1) 의회 구성 및 운영

대전시의회는 의원정수 22명에 총 5개의 상임위원회를 구성하고 있으며, 관련 분야는 운영, 행정자치, 복지환경, 산업건설, 교육 등이며, 상임위원회별 소속 위원 수는 최소 5명에서 최대 9명으로 구성되어 있다.

그림 3-11 대전광역시의회 구성



출처 : 대전광역시의회 홈페이지(<https://council.daejeon.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)



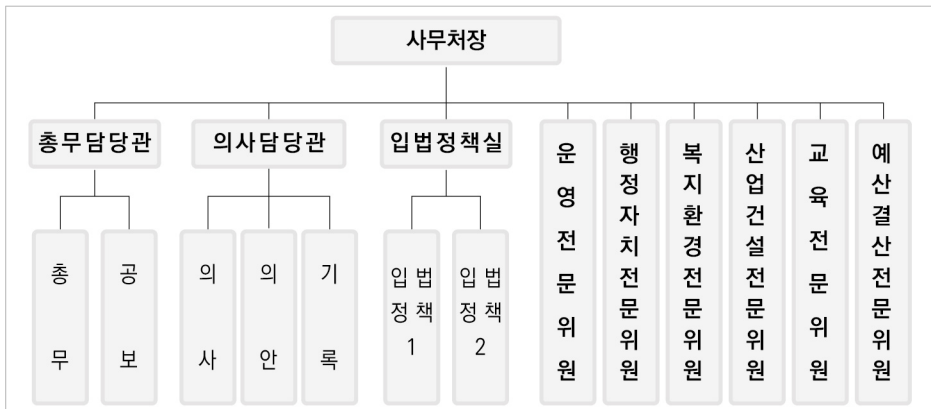
## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직 및 인력

대전시의회 사무조직 2021년 2담당관 1실 7팀 6전문위원(정원 85명, 현원 85명)으로 구성되어 있다. 총무담당관은 총무팀과 공보팀으로 의사담당관은 의사팀, 의안팀, 기록팀, 입법정책실에 입법정책 1, 2를 두고 있으며, 전문위원은 5개 상임위 소관 전문위원과 예산결산전문위원을 두고 있다.

조직구성상 특징은 타 시도의회와 달리 홍보기능을 수행하는 독자적인 조직을 두지 않고 총무담당관 아래에 의정업무 등을 포함한 총무팀과 홍보를 담당하는 공보팀을 두고 있다는 점이며, 인천시의회와 유사하게 의사기능을 중요한 기능을 부각시키고 있다는 특징이 있다.

그림 3-12 대전광역시의회 사무처 조직구성



출처 : 대전광역시의회 홈페이지(<https://council.daejeon.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (2) 예산

대전시의회 2021년 예산현황을 보면, 의회 총예산(총예산) 10,520,262천 원 중 의원

경비는 2,046,896천 원(19.45%)이며, 의정수행 및 지원 등에 배정된 예산은 8,473,366천 원(80.55%)으로 책정되어 있다.

항목별로 보면 10,520,262천 원 중 행정운영경비는 7,090,827천 원으로 67.4%를 차지하고 있으며, 이중 인력운영비는 6,840,518천 원으로 전체 의회예산의 65%를 차지하여 인력운영경비의 비중이 상대적으로 높게 차지하고 있는 구조이다.

표 3-13 대전광역시의회 예산현황

(단위: 천 원)

구분	예산액	전년도 예산액	증감	증감율(%)
총계	10,520,262	10,848,088	△ 327,826	△ 3.02
▪ 열린의정 운영	3,429,435	4,180,721	△ 751,286	△ 17.97
의정업무수행 (의원경비)	2,046,896	2,107,033	△ 60,137	△ 2.85
의정 수행 및 지원	962,697	1,194,092	△ 231,395	△ 19.38
생산적·효율적인 의사운영	320,705	774,046	△ 453,341	△ 58.57
지방의회 입법정책연구	52,636	54,584	△ 1,948	△ 3.57
위원회 운영	46,501	50,966	△ 4,465	△ 8.76
▪ 행정운영경비	7,090,827	6,667,367	423,460	6.35
인력운영비	6,840,518	6,412,243	428,275	6.68
기본경비	250,309	255,124	△ 4,815	△ 1.89

출처: 대전광역시의회 홈페이지(<https://council.daejeon.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## 7. 울산광역시

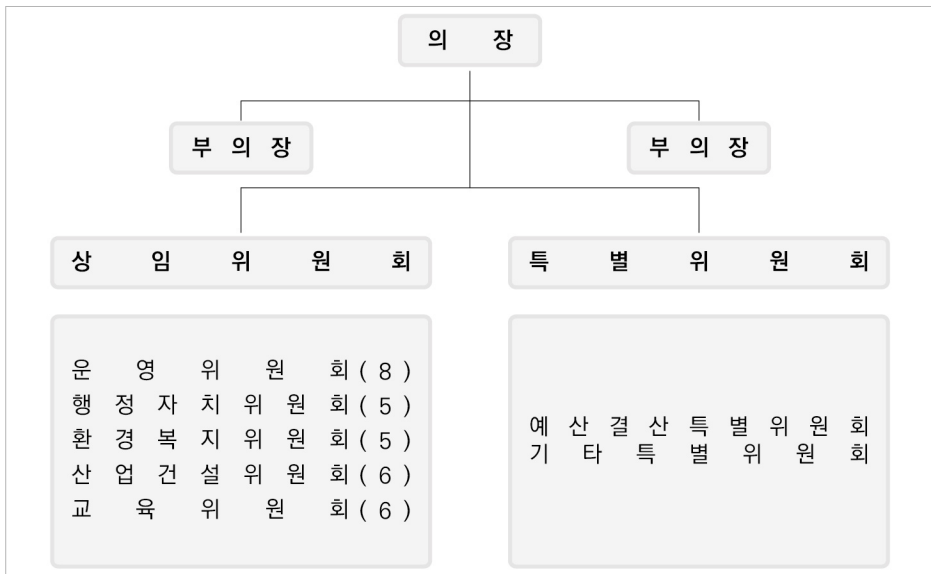
### 1) 의회 구성 및 운영

울산시의회는 총 5개의 상임위원회와 2개 특별위원회로 구성하였으며, 관련 분야는 운영, 행정자치, 환경복지, 산업건설, 교육분야로 구성하였으며, 특별위원회는 예산결산, 기

타 특별위원회로 구성되어 있다.

상임위원회별 소속 위원 수는 최소 5명에서 최대 6명으로 구성되어 운영 중에 있다.

그림 3-13 울산광역시의회 구성



출처 : 울산광역시의회 홈페이지(<https://www.council.ulsan.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

울산시의회 사무처는 의정담당관과 입법정책담당관의 2담당관 5개의 상임위 소속 전문위원과 1개의 특별위원 소속 전문위원의 6전문위원으로 구성되어 있다.

의정담당관 아래에는 총무담당, 의사담당, 공보담당, 비서실장의 4개의 팀으로 구성되어 있으며, 총무기능, 의사기능, 홍보기능, 비서기능 등을 총괄하도록 하여 의정담당관실의 기능과 규모가 상대적으로 타 의회에 비하여 강화된 구조를 가지고 있다.

표 3-14 울산광역시의회 사무처 조직구성



출처 : 울산광역시의회 홈페이지(<https://www.council.ulsan.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

입법정책담당관 아래에는 입법정책 1팀과 입법정책 2팀을 두고 입법정책 관련 기획, 자료수집 및 분석제공, 자치법규 제·개정 의원발의 실무 지원, 의원연구단체 운영 및 연구 활동 지원, 의원발의 조례 관련 간담회·토론회 등 행사에 관한 사항 등을 담당하고 있다.

## (2) 인력

울산시의회 사무처의 2021년 사무처 인력정원은 64명에 현원 65명으로 1명으로 과충원 상태이며, 직급별로 볼 때 2급~3급 1명, 4급 7명, 5급 6명, 6급 19명, 7급 25명, 8급 5명, 9급 2명으로 6급 이하 인력의 비중이 전체 65명 중 51명으로 78.46%를 차지하고 있다. 이를 다시 업무별/기능별로 살펴보면 의정담당관 아래에 34명, 입법정책 8명, 전문위원실 23명으로 구성되어 있다.

표 3-15 울산광역시의회 사무처 인력구성

(단위: 명, 2021.1.14. 기준)

구 분	직 급	계	2~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
		계	정원 64	1	7	6	19	18	11
	현원	65	1	7	6	19	25	5	2
의 정 담 당 관	정원	35	1	1	4	8	11	8	2
	현원	34	1	1	4	8	15	3	2
입법정책 담 당 관	정원	6	-	1	2	2	-	1	-
	현원	8	-	1	2	2	3	-	-
전 문 위 원 실	정원	23	-	5	-	9	7	2	-
	현원	23	-	5	-	9	7	2	-

출처: 울산광역시의회 홈페이지(<https://www.council.ulsan.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## (3) 예산

울산시의회 예산현황(2021)을 보면 총예산 8,393,484천 원 중 지방의회운영관련 경비는 3,484,087천 원이며, 행정운영경비는 4,909,397천 원으로 전년도(2020)에 비교하여 총계 규모로는 5.68% 증가하였다. 이중 지방의회운영경비는 4.87% 증가하였고, 행정운영경비는 6.32%의 증가하였다.

구성별로 볼 때 지방의회 운영경비는 41.5%, 인력운영비는 57%를 차지하고 있으며, 지방의회운영 관련 경부 세부내역 중에서는 기타 의회와 같이 의원 국외여행경비가 주가 되는 의정활동역량강화비가 23.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

표 3-16 울산광역시의회 예산편성 내역

(단위: 천 원)

정책사업	사 업 별		2021년	구성비 (%)
	합	단위사업		
지방의회 운영	합	계	8,393,484	100
		소	3,484,087	41.5
		의정운영 강화	451,576	5.3
		의정홍보기능 강화	578,577	6.8
		의정활동지원기능 강화	451,928	5.3

사 업 별		2021년	구성비 (%)
정책사업	단위사업		
	의정활동역량강화	2,002,006	23.9
행정운영 경비	소 계	4,909,397	58.5
	인력운영비	4,786,854	57
	기본경비	122,543	1.5

출처 : 울산광역시의회 홈페이지(<https://www.council.ulsan.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 8. 세종특별자치시

### 1) 의회 구성 및 운영

세종시의회는 5개의 상임위원회와 상설의 예산결산특별위원회 1개, 그리고 필요에 따라 설치되는 비상설의 기타 특별위원회의 형태로 구성되어 있다.

상임위원회의 구성은 운영위원회, 행정자치위원회, 환경복지위원회, 산업건설위원회, 교육위원회로 구성되어 있으며 의원수는 위원회 당 5명 내외로 구성되어 있다.

그림 3-14 세종특별자치시의회 구성



출처 : 세종특별자치시의회 홈페이지(<https://council.sejong.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

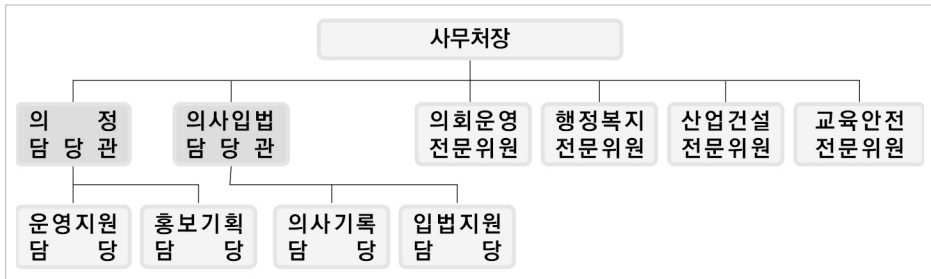
## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

세종특별자치시의회 사무처는 2담당관 4전문위원체제로 구성되어 있다. 의정담당관 아래에는 운영지원담당, 홍보기획 담당을 두고 있다. 타 시도의회 달리 세종시의회는 의사담당관과 입법담당관을 통합하여 의사입법담당관을 두고 있으며 그 아래에 의사기획 담당, 입법지원 담당을 두고 있다. 전문위원은 의회운영, 행정복지, 산업건설, 교육안전의 4개 상임위에 두고 있다.

세종시의회 사무처 조직구성의 특이점은 입법정책을 담당하는 입법담당관을 별도의 기구로 두지 않고 의사기능과 입법정책기능을 통합하여 의사입법담당관이 의사와 입법기능을 총괄하도록 하고 있다. 이와 같이 소규모 조직이 가지는 전형적인 특징인 기능과 기구의 통합은 세종시의회가 다른 광역시도의회와 달리 과거 연기군의회에서 광역의회로 행정수도의 이전과 함께 성장한 것에 기인한다.

그림 3-15 세종특별자치시의회 사무처 조직구성



출처 : 세종특별자치시의회 홈페이지(<https://council.sejong.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (2) 인력

2021년 기준 세종시의회 인력구성 현황을 보면 정원 51명에 현원 49명이며, 시청 정원 외(18명) : 임기제 11(입법지원 7, 속기3, 사서1), 공무원 5(비서3, 사무1, 사진1), 청경 1,

지원 1명으로 구성되어 있으며 그 외 교육청 정원 외(3명): 입법지원 2, 파견 1 등이다. 인력구성 중 특이사항은 소방직을 따로 두고 있다.

표 3-17 세종특별자치시의회 사무처 인력구성

(단위: 명, '21.1월 기준)

구분	계	일반(별정)직								소방직	교육청
		소계	2·3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	소방경	
정원	51	45	1	5	6(1)	11	16	5	-	1	6*
현원	49	43	1	5	6(1)	12	11	7	-	1	6

출처: 세종특별자치시의회 홈페이지(<https://council.sejong.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

### (3) 예산

2021년도 세종시의회 예산현황을 보면 총예산 6,428,855천 원 중 의정운영기본지원경비는 2,473,738천 원이며, 자치입법활동지원비는 119,884천 원, 행정운영경비는 3,835,233천 원이다. 이중 인력운영경비는 3,700,705천 원으로 57.6%를 차지하고 있다.

표 3-18 세종특별자치시의회 의회비 예산편성 현황

(단위: 천 원)

사업별		'20 예산	'21 예산	증감액
단위사업	세부사업			
	합 계	6,428,855	6,604,094	175,239
의회운영 기본지원	소계	2,473,738	2,672,424	198,686
	의정활동지원 및 조직운영	239,529	242,760	3,231
	의정활동 수행(의회비)	1,640,836	1,697,411	56,575
	의정홍보 강화	488,181	589,869	101,688
	의사운영 지원	71,042	73,259	2,217
	의사입법담당관(기본경비)	-	19,415	19,415
	의회교실 운영	9,150	9,710	560
	의회청사 환경개선	25,000	40,000	15,000



사업별		'20 예산	'21 예산	증감액
단위사업	세부사업			
자치입법 활동지원	소 계	119,884	156,803	36,919
	전문위원회 운영	84,931	85,000	69
	의회운영전문위(기본경비)	-	39,193	39,193
	자치입법 활동지원 및 연구기능 강화	34,953	32,610	△2,343
행정운영 경 비	소 계	3,835,233	3,774,867	△60,366
	인력운영비	3,700,705	3,693,930	△6,775
	기본경비	134,528	80,937	△53,591

출처 : 세종특별자치시의회 홈페이지(<https://council.sejong.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

표 3-19 | 세종특별자치시의회 의회비 세부 현황

(단위 : 천 원)

구 분	'20 예산	'21 예산	증감액
합 계	1,640,836	1,697,411	56,575
의정활동비	324,000	324,000	-
월정수당	611,496	625,638	14,142
국내여비	6,480	6,480	-
국외여비	77,143	77,000	△143
의정운영공통경비	190,921	190,921	-
의회운영업무추진비	192,278	227,082	34,804
의원역량개발비 (공공위탁, 자체교육)	10,000	10,000	-
의원역량개발비 (민간위탁)	26,433	32,180	5,747
의원정책개발비	70,000	70,000	-
의장협의체부담금	90,047	90,047	-
의원국민연금부담금	19,875	20,334	459
의원국민건강보험부담금	22,163	23,729	1,566

출처 : 세종특별자치시의회 홈페이지(<https://council.sejong.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

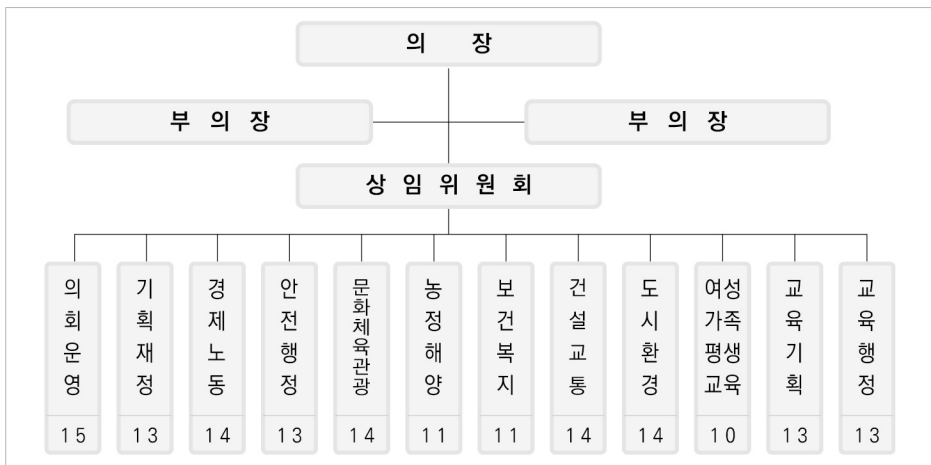
## 제2절 광역 도의회 사무기구

### 1. 경기도

#### 1) 의회 구성 및 운영

경기도의회는 17개 시도의회 중 가장 규모가 큰 의회로 의원 정수가 142명에 달하고 있는 대규모 의회이다. 의회구성은 12개의 상임위원회에 예결산특별위원회를 비롯한 다수의 특별위원회를 운영하고 있으며 위원회 당 의원 구성은 11명~15명 사이에서 구성되고 있다.

그림 3-16 경기도의회 구성



출처: 경기도의회 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

#### 2) 사무처 구성 및 운영

##### (1) 조직

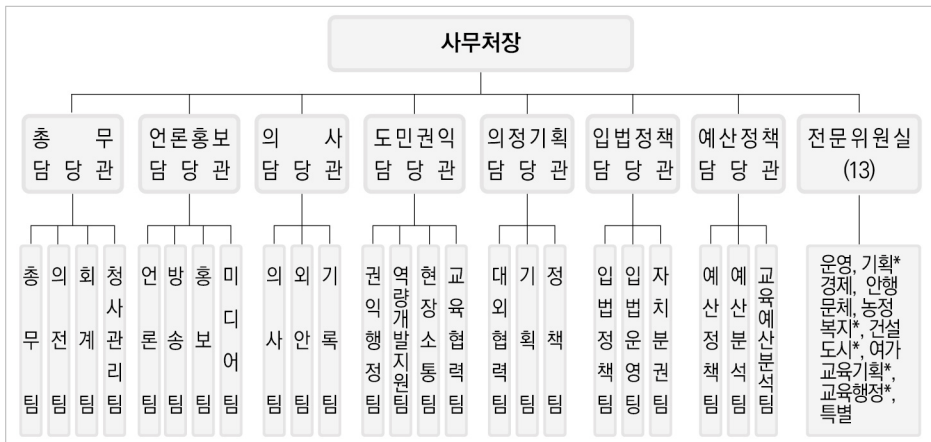
경기도의회는 서울시의회와 더불어 사무처 조직의 기구구성에 있어서도 그 기능의 다

양성이 두드러지는 의회다. 2021년 현재 7담당관, 13전문위원실을 운영하고 있다.

7담당관의 구성은 총무담당관(총무팀, 의전팀, 회계팀, 청서관리팀), 언론홍보담당관(언론팀, 방송팀, 홍보팀, 미디어팀), 의사담당관(의사팀, 의안팀, 기록팀), 도민권익담당관(권익행정팀, 역량개발지원팀, 현장소통팀, 교육협력팀), 의정기획담당관(대외협력팀, 기획팀, 정책팀), 입법정책담당관(입법정책팀, 입법운영팀, 자치분권팀), 예산정책담당관(예산정책팀, 예산분석팀, 교육예산분석팀)으로 구성되어 있다.

이와 같이 서울시의회와 더불어 경기도의회 초광역자치단체 의회로서 전통적인 의회사무처 기능인 총무, 의정, 입법정책 등의 범위를 벗어나 전문적이고 세분화된 대민지원 및 협치기능 등의 의회기능을 수행하고 있다.

그림 3-17 경기도의회 사무처 조직구성



출처 : 경기도의회 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

2021년 현재 경기도의회 사무처 정원은 267명이며, 정원의 인력을 포함하면 총 직원 수는 385명에 이르는 규모를 가지고 있다. 현재 정원외로 운영하고 있는 인력규모는 118명으로 시간선택제임기제(63) : 총무(4), 언론홍보(4), 의사(1), 도민권익(37), 의정기획(4), 입법

(1, 전문위원실(12), 교육청 파견(22) 도민권익(3), 의정기획(3), 예산정책(3), 교육기획위(5), 교육행정위(5), 특위(3)로 구성되어 있다. 무기계약직은 17명으로 총무담당관실에 13명, 언론홍보관실에 4명이 배치되어 있으며, 기간제 근로자는 6명으로 환경미화(5명), 장애보조(1명), 그리고 기타로는 청경(8명), 소방파견(2명), 의정기획(1명), 안전행정(1명)을 운영하고 있다.

표 3-20 경기도의회 사무처 인력구성

(21. 2. 1. 기준, 단위: 명)

구 분	계	2~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	전문 경력관
합계	267(69)	1	18(2)	41(10)	91(24)	94(28)	17(2)	4(3)	1
총무	51(1)	1	1	7	19(1)	18	4	1	
언론홍보	28(7)		1	4(1)	10(1)	10(3)	2(2)		1
의사	35		1	3	14	11	6		
도민권익	14		1	3	4	6			
의정기획	14(8)		1(1)	3(2)	4(2)	6(3)			
입법정책	15(5)		1(1)	3	9(4)	2			
예산정책	20(15)		1	2(1)	5(4)	12(10)			
전문위원실	90(33)		11	16(6)	26(12)	29(12)	5	3(3)	

출처: 경기도의회 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

### (3) 예산

2021년도 경기도의회 예산현황을 보면 총예산 75,399백만 원 중 의회 정책사업비로 포함된 예산규모는 46,155백만 원이며, 의회 예산의 61.2%를 차지하고 있다.

행정운영경비는 29,244백만 원으로 의회예산의 38.8%를 차지하며, 이중 인력운영비는 27,837백만 원으로 광역시도의회 중 의회운영, 의정홍보, 의사운영, 의정지원, 입법활동, 예산분석지원, 의원활동비 등 정책사업비의 비중이 60%를 넘어가서 일상적 경비보다 사업성 경비의 비중이 높은 특징을 가지고 있다.

표 3-21 경기도의회 사무처 예산편성 현황

구분		예산액	비율(%)	
총계		75,399	100	
정 책 사 업 비	소계	46,155	61.2	
	의회운영 지원	[총무] 의회운영, 청사방호의 효율성 제고, 국내외 교류사업 추진, 청사시설 유지관리, 차량유지 관리, 의정지원능력 강화, 스마트의회 구현, 사회복지시설 지원, 지방의회 박람회 개최	10,135	13.4
	의정홍보 지원	[언론] 영상 및 언론매체 홍보, 의정홍보 역량강화, 의정 정보화 추진, 도민소통 의정홍보, 경기도의회 홍보대사 운영, 의회도서관 운영, 미디어 홍보, 의정홍보 지원 위원회 운영, 의정보달시스템 구축운영, 신청사 라키비움 건립	18,801	24.9
	의사운영 지원	[의사] 본회의 운영, 청소년 의회교실 운영, 의정모니터 운영, 행정 사무감사 및 조사지원, 의안 접수 및 배부, 기록업무 지원	549	0.7
	의정지원 강화	[도민] 의원 의정역량 강화 지원, 지역상담소 운영, 교육연수 위원회 운영, 행동강령운영 자문위원회 운영, 도민과의 소통을 위한 인식 조사, 중증장애의원 보조인력 지원	1,803	2.4
		[의정] 의정기획 업무추진, 광역의회 생활정치 활성화 및 도민소통 강화	285	0.4
	입법활동 지원	[입법] 입법운영 지원, 입법정책위원회 운영, 지방자치분권 도민홍보, 연구활동 지원 심의위원회 운영, 의원 정책개발 연구용역, 자치분권 및 기관용역 등 연구용역, 자치분권발전 위원회 운영	1,685	2.2
	예산분석 지원	[예산] 예산분석, 예산정책 활동지원	76	0.1
	의원 활동비	의정지원 기준경비 (의정활동비, 월정수당, 의원 국내외여비, 의원상해부담금 등)	12,821	17.0
행 정 운 영 경 비	소계	29,244	38.8	
	인력 운영비	직원인건비, 직무수행경비, 국민건강보험금	27,837	36.9
	기본경비	일반운영비, 업무추진비, 자산취득비 등	1,407	1.9

(단위: 백만 원)

구분	2021년	2020년	증 감	증감비율
계	75,399	57,043	18,356	32% ↑
정 책 사 업	46,155	31,319	14,836	47% ↑
행 정 운 영 경 비	29,244	25,724	3,520	14% ↑

출처: 경기도의회 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/site/main/home>) (검색일: 2021.09.30.)

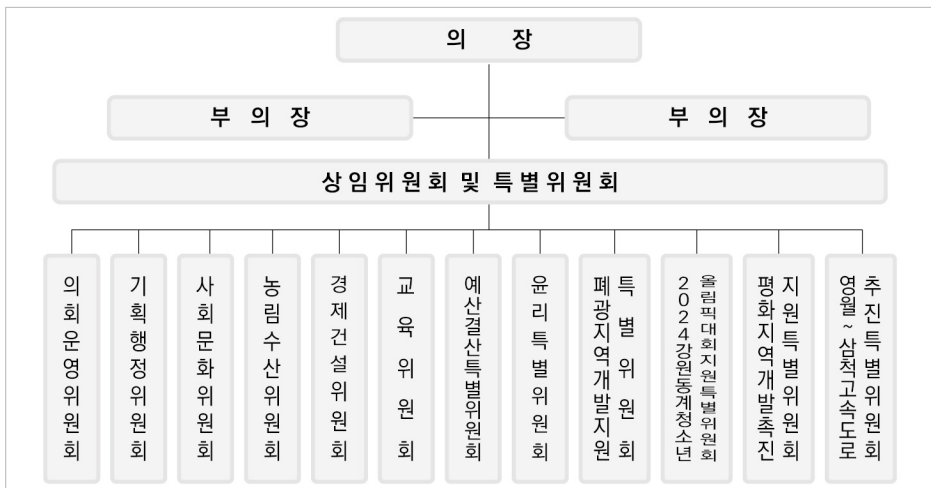
## 2. 강원도

### 1) 의회 구성 및 운영

강원도의회의는 의원정수 46명으로 의장 1명, 부의장 2명, 6개의 상임위원회와 상설특위 2개, 기타 특별위원회 4개로 구성되어 있다.

상임위원회는 운영위원회, 기획행정위원회, 사회문화위원회, 농림수산위원회, 경제건설위원회, 교육위원회이며, 예산특별위원회, 윤리특별위원회 2개의 상설특별위원회와 폐광지역개발지원특별위원회, 2023강원동계청소년올림픽대회지원 특별위원회, 평화지역개발촉진지원 특별위원회, 영월~삼척고속도로추진 특별위원회로 구성되어 있다.

그림 3-18 강원도의회 구성



출처 : 강원도의회 홈페이지(<https://council.gangwon.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### 2) 사무처 구성 및 운영

#### (1) 조직

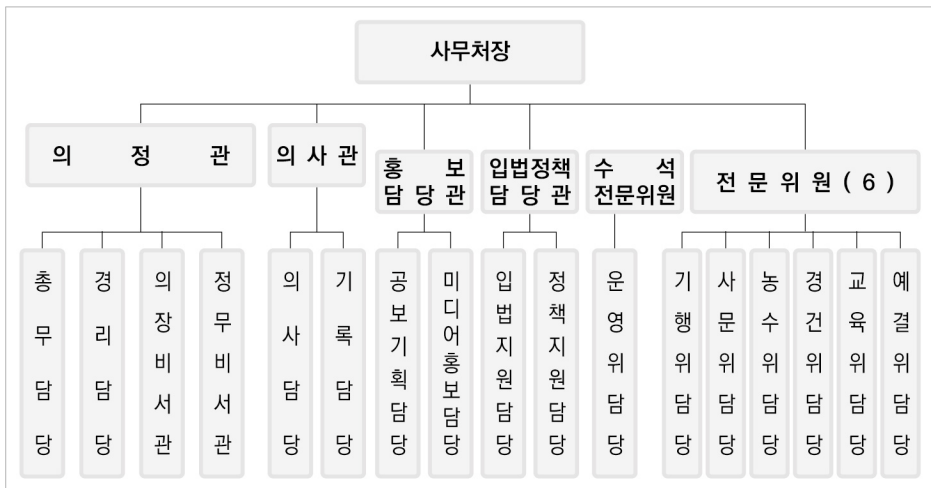
사무처 기구의 구성은 1처, 2관, 2담당관, 7전문위원, 17담당으로 구성되어 있다.

강원도의회는 경우 특이사항으로 타 의회와 달리 담당관제와 별도로 '관'을 두고 있는데 2개의 관(의정관, 의사관)과 홍보담당관, 입법정책담당관, 1수석위원 6전문위원으로 구성되어 있다.

의정관실에는 총무팀, 경리담당, 의장비서관, 정무비서관을 두고 있으며, 의사관실에 의사담당과 기록담당을, 홍보담당관실에는 공보기획담당과 미디어홍보담당을 두고 있으며, 입법정책담당관 아래에 입법지원담당과 정책지원담당으로 구분하여 입법과 정책을 분리하고 있다.

도의회 기구중의 특이 사항의 하나로 의정관 아래에 정무를 담당하는 정무비서관을 독자적으로 설치하고 있다는 점이다.

그림 3-19 강원도의회 사무처 조직구성



출처: 강원도의회 홈페이지(<https://council.gangwon.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## (2) 인력

의회사무처의 인력구성은 정원 92명에 현원 92명이며, 2~3급은 1명, 4급 10명, 5급 16명, 6급 22명, 7급 18명, 8급 13명, 9급 11명, 경료고가 1명을 두고 있다.

[표 3-22]의 인력구성은 도교육청에 파견근무중인 9명을 포함하지 않는 현황(의사관실 2, 교육전문위원실 5, 예산결산특별전문위원실 1, 입법정책담당관실)이고, 정원 외 인력은 14명(시간선택제 임기제 2, 청원경찰 2, 공무원 9, 기간제 1)이다.

표 3-22 강원도의회 사무처 인력구성

구 분	계	일 반 직							
		2~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	경력관
정 원	92	1	10	16	22	18	13	11	1
현 원	92	1	9	16	21	34	8	2	1
과·결원	0	-	-1	-	-1	16	-5	-9	-
도교육청	9	-	1	1	3	4	-	-	-

출처 : 강원도의회 홈페이지(<https://council.gangwon.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (3) 예산

2021년도 강원도의회 예산현황을 강원도의회는 의회예산을 의회비, 정책사업, 행정운영경비로 구분하고 있다.

의회비목은 주로 의원에게 지출되는 경비항목으로 구성하였으며, 세부항목은 의정활동비, 월정수당, 의원국내외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원역량개발비, 의원정책개발비, 의장협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원건강보험부담금 등으로 나타났다.

정책사업비는 주로 의회사무처 운영과 전문위원실 운영과 관련하여 소요되는 경비로 구성되어 있으며, 이외 인력운영경비와 사무처 기본경비로 구성된 행정운영경비로 편성하고 있다.

지방의회운영경비는 4.87% 증가하였고, 행정운영경비는 6.32% 증가하였는데, 구성별로 볼 때 지방의회 운영경비는 41.5%, 인력운영비는 57%를 차지하고 있다. 지방의회운영 관련 경부 세부내역 중에서는 기타 의회와 같이 의원 국외여행경비가 주가 되는 의정활동역량강화비가 23.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있다.



표 3-23 강원도의회 사무처 예산현황

(단위: 천 원)

구 분	사 업 내 용	예산액	전년도 예산액	비교증감	
	합 계	13,792,931	13,542,741	250,190	
의회비	의정활동비	828,000	828,000	0	
	월정수당	1,671,393	1,625,869	45,524	
	의원국내여비	350,000	350,000	0	
	의원국외여비	186,186	186,186	0	
	의정운영공통경비	441,873	441,873	0	
	의회운영업무추진비	226,800	226,800	0	
	의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)	1,000	1,000	0	
	의원역량개발비(민간위탁)	20,910	20,910	0	
	의원정책개발비	230,000	230,000	0	
	의장협의체부담금	121,870	121,870	0	
	의원국민연금부담금	47,417	47,716	-299	
	의원국민건강부담금	62,133	58,850	3,283	
정책사업비	의사운영지원	의사일정 인쇄물, 어린이·청소년도의회 운영 등	84,700	85,400	-700
	자치입법 및 연구활동 지원	의정자문단 및 의원연구회 운영 등	55,190	54,800	390
	조례 입법평가 운영	조례 입법평가 위원회 운영 및 연구용역 추진	166,900	0	166,900
	전문위원실 운영	의정지원 보고서, 인문학 아카데미 운영 등	118,300	126,000	-7,700
	총무 및 의정행사	각종 보고서 제작, 의정행사 운영, 의정활동보조 기간제근로자 보수 등	176,936	214,367	-37,431
	의회국제교류 활동 강화	공무국외심의위원회 수당 및 국외여비 등	59,400	59,400	0
	도의회 개원 기념행사	도의회 개원기념 행사운영비 및 초청여비	29,000	29,000	0
	강원발전 의원 한마음 대제전	강원발전 의원한마음 대제전 행사운영비	14,400	16,000	-1,600
	자료실운영	의정 전문도서 및 간행물 구입비	17,000	17,000	0
	의정홍보운영	강원의정 발간 및 도의회 이미지 홍보비	461,800	522,500	-60,700
	강원의정발간	강원의정, 시각장애인용 강원의회 발간	239,400	239,400	0
	의정 전산 시스템 운영	전산시스템 유지보수 및 인터넷 사용료	117,040	175,300	-58,260
	의정 중계방송 시스템 운영	중계방송시스템 유지보수	116,000	22,000	94,000
	청사시설 유지관리	청사 보수, 미술작품, 공공요금 등	557,920	455,722	102,198
	인력운영비	직원, 임기제, 공무직 근로자 인건비	7,115,505	7,078,501	37,004
	기본경비	각 부서별 기본운영경비	275,858	308,277	-32,419

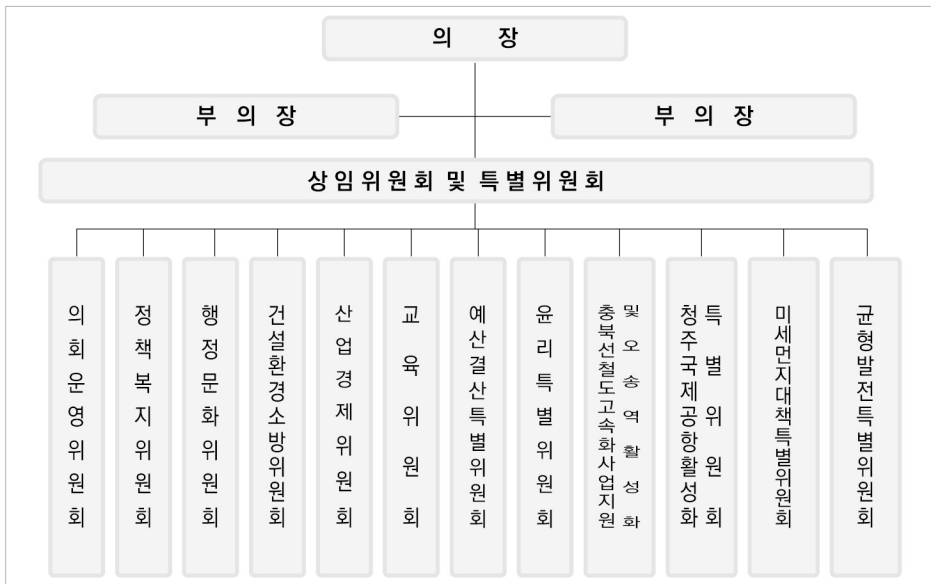
출처: 강원도의회 홈페이지(<https://council.gangwon.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

### 3. 충청북도

#### 1) 의회구성 및 운영

충청북도의회 의원 정수는 32명이며, 의회구성은 6개의 상임위와 2개의 상설 특별위원회로 구성되어 있다. 특위로는 충북선철도고속화사업지원 및 오송역 활성화 특별위원회, 청주국제공항활성화 특별위원회, 미세먼지대책특별위원회, 균형발전특별위원회 등 지역의 특성을 반영한 특별위원회를 구성하여 운영 중에 있다.

그림 3-20 충청북도의회 구성



출처 : 충청북도의회 홈페이지(<https://council.chungbuk.kr/kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

#### 2) 사무처 구성 및 운영

##### (1) 조직

충북 의회 사무처 구성은 1처 3담당관 6전문위원실로 구성되어 있다. 총무담당관실에

총무팀, 홍보팀, 미디어팀이, 의사담당관실에 의사팀과 기록팀이 있으며, 입법정책담당관실에 입법운영팀, 정책1팀 정책2팀으로 구성되어 있다. 특히, 의정을 명기한 부서는 없으며, 총무팀에서 의정기능을 함께 수행하는 형태이다.

그림 3-21 충청북도의회 사무처 조직구성



출처 : 충청북도의회 홈페이지(<https://council.chungbuk.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

충북의회 사무처(2021)는 정원 85명에 현원 85명으로 구성되어 있으며, 직군별로는 일반직이 93명 69.9%를 차지하고 그 외 소방 1명, 별정 2명, 시간선택제 임기제 18명, 청원경찰 2명 공무원 6명, 교육청 14명으로 구성되어 있다.

충청북도의회 사무처의 인력구성상의 특징 중의 하나는 상대적으로 타 시도의회에 비하여 정책보좌인력의 수가 크지 않다는 것이다. 특히 타 시도의회가 의회의 인사독립성과 전문성을 강화하기 위하여 최근 일반임기제 공무원이나 시간선택제 임기제 공무원 등을 채용하고 있는 추세에서 충북 의회 사무처는 시간제 임기제 공무원은 가급 3명, 나급 1, 라급 1명 5명에 불과하다는 특징이 있다.

표 3-24 충청북도의회 사무처 인력구성

(단위: 명)

구분	합계	2·3급	4급	5급		6급	7급	8급	9급	전문경력관 (나군)	별정 (8급)
				일반	임기제						
정원	85 (7)	1	9 (1)	13 (1)	2	25 (2)	23 (2)	9 (1)	1	1	1
현원	85 (9)	1	9 (1)	13 (1)	2	30 (3)	26 (3)	4 (1)	-	-	-

출처: 충청북도의회 홈페이지(<https://council.chungbuk.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

### (3) 예산

충북 의회 사무처의 예산편성은 의정활동 지원, 의정홍보강화, 의사운영 및 기록관리, 의회전문성 제고, 인력운영비, 기본경비로 편성되어 있다. 인력운영비는 8,949백만 원으로 전체 의회예산의 56.3%를 차지하고 있으며, 기본경비는 345백만 원으로 2.7%로 타 지방의회와 비슷한 수준을 유지하고 있다.

인력운영비와 기본경비로 구성되는 행정운영경비 외에 의회활동과 관련한 예산은 의정활동업무추진비로 의회예산의 30.6%를 차지하고 있으며, 의정홍보비는 842백만 원으로 6.8% 등을 차지하고 있다.

표 3-25 충청북도의회 예산현황

(단위: 백만 원, %)

단위사업	사 업 별	예산액	구성비율
	세부사업		
	계	12,339	100
의정활동 지원	소 계	3,907	31.7
	의정활동업무추진	3,781	30.6
	의원 공무국의 출장 및 국제교류 지원	106	0.9
	의회자료실관리	14	0.1
	모범우수공무원 산업 시찰	6	0.0
의정홍보 강화	소 계	842	6.8
	의정활동 홍보	624	5.1
	미디어홍보	218	1.8



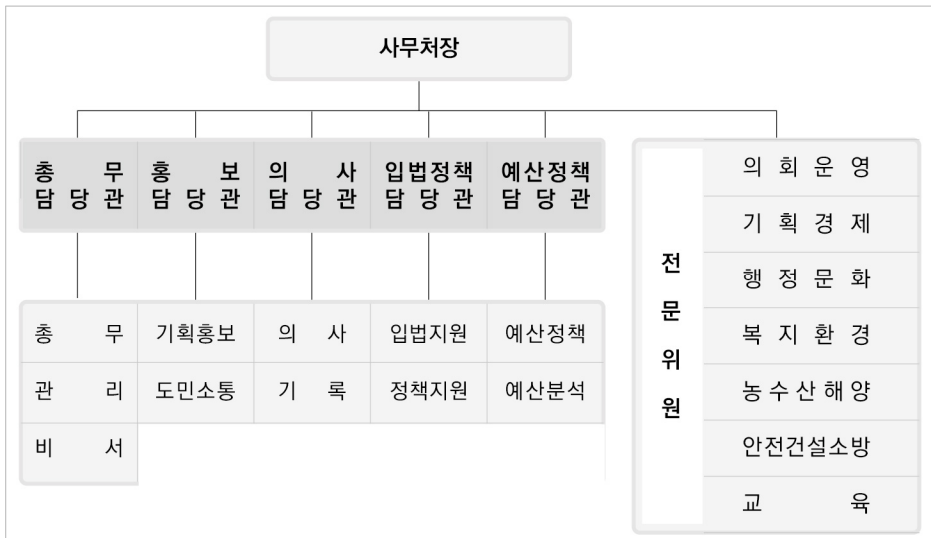
## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

충청남도의회 사무처의 구성은 1처 5담당관 7전문위원실로 구성되어 있으며, 총무담당관실에 총무, 관리, 비서가 있고, 홍보담당관실에 기획홍보와 도민소통, 의사담당관실에 의사와 기록이 있으며, 입법정책담당관 아래 입법지원과 정책지원, 예산정책담당관 아래 예산분석 기구를 두고 있는 형태이다.

충남도의회는 충북도의회와 달리 홍보담당관실에 도민소통팀을 두어 대민기능을 의회 사무처기구에 두고 있으며, 입법정책담당관 외에 별도의 예산정책담당관을 두어 예산정책과 예산분석 기능을 수행하고 있다. 이와 같이 의정지원 기능을 수행하는 기구에 예산정책담당관을 두는 경우는 주로 전문위원실에 예결산특별 전문위원이 없는 경우에 지원조직에 회계기능을 수행하는 기구를 두고 있는 경우가 많다.

그림 3-23 충청남도의회 사무처 조직구성



출처 : 충청남도의회 홈페이지(<https://council.chungnam.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

충남 의회 사무처의 정원(2021)은 136명이며 현원 137명으로 1명 과원인 상태로 일반 직(정원 93)이 92명, 소방 등 기타직이 45명 등 137명으로 구성되어 있다.

표 3-26 충청남도의회 사무처 인력구성

(단위: 명, 2021.1월 기준)

구분	합계	일 반							소방	별정	시간 선택제 임기제	청경	공무	교육
		소계	2·3 급	4급	5급	6급	7급	8·9 급						
정원	136	93	1	11	17	22	30	12	1	2	18	2	6	14
현원	137	92	1	11	17	23	26	14	1	1	18	2	6	17

출처: 충청남도의회 홈페이지(<https://council.chungnam.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## (3) 예산

충남의회 사무처의 총예산액 15,577백만 원 중 사무처 운영비는 11,759백만 원, 의정활동비 3,818백만 원, 의회예산은 도예산의 0.19%를 차지하고 있다. 15,577백만 원 중 인력 운영비가 차지하는 비중은 8,775백만 원으로 56.3%이고, 의정활동 지원 경비는 31.3%를 차지하고 있으며, 의정홍보강화 등에 책정된 경비는 6.8%를 차지하고 있다.

충청남도의회비 예산의 경우 의원정수 규모에 비해 의회사무처의 인력의 수는 많은 편이지만 인력운영비의 비중이 타 광역시도의회의의 규모와 큰 차이가 나지 않는다는 특징을 보이고 있다.

표 3-27 충청남도의회 예산현황

구분	세항별	예산액	비고
총계		15,577	
사무처 운영	소계	11,759	
	인력운영비	8,775	인건비, 직급보조비, 성과상여금 등

구 분	세 항 별	예산액	비 고
	사업예산	2,685	의정홍보, 지역민원상담소, 정책활동지원 등
	기본경비	299	사무관리비, 여비, 업무추진비 등
의정 활동	소계	3,818	
	의정활동비	756	의정자료수집 및 연구비(월 120만 원), 보조활동비(월 30만 원)
	월 정 수 당	1,669	월정수당(월 3,312천 원)
	국 내 여 비	68	원격지 회의참석, 현장방문 등
	국 외 여 비	176	공무국외출장 여비
	의정운영공통경비	383	의정활동 및 예결특위 업무추진
	의회운영업무추진비	262	의장단, 상임위원장 업무추진
	의원역량개발비	66	의원 위탁교육비 등
	의원정책개발비	210	조사, 연구 등 용역
	의장협의체부담금	117	시·도의회의회협의체 부담금
	의원국민연금· 건강부담금	111	의원 국민연금 및 건강보험 기관부담금

출처 : 충청남도의회 홈페이지(<https://council.chungnam.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

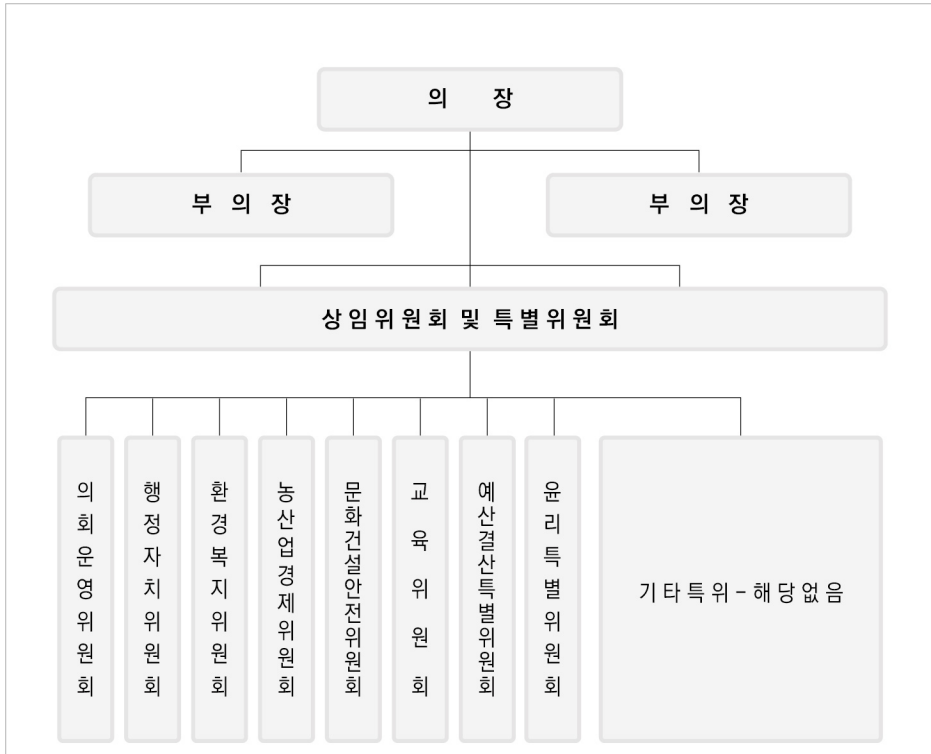
## 5. 전라북도

### 1) 의회구성 및 운영

전라북도의회 의원정수는 39명으로 6개의 상임위원회와 2개의 상설 특별위원회를 구성되어 있다. 상임위는 의회운영위원회, 행정자치위원회, 환경복지위원회, 농산업경제위원회, 문화건설안전위원회, 교육위원회 등이며, 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회를 두고 있다.



그림 3-24 전라북도의회 구성



출처 : 전라북도의회 홈페이지(<https://www.assem.jeonbuk.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

전북의회 사무처의 기구 구성은 2담당관 7전문위원실로 구성되어 있다. 총무담당관실에 총무팀과 정책홍보팀, 의사담당관실에 의사팀과 임시조직으로 의정민원팀, 기록팀을 설치하고 있다. 법정책담당관실에는 입법지원팀과 예산정책분석팀을 설치하고 있다.

전문위원은 7개의 상임위에 두고 있으며, 예산결산특별 전문위원은 따로 두지 않고 있으며, 이 기능은 입법정책담당관 아래의 예산정책분석팀에서 수행하고 있다.

그림 3-25 전라북도의회 사무처 조직구성



출처 : 전라북도의회 홈페이지(<https://www.assem.jeonbuk.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

의회 사무처의 인력구성은 총정원 127명에 일반직 106명, 공무원 15명, 청원경찰 6명으로 구성되며 임기제 직원은 19명으로 주로 전문위원실에 배치되어 있다. 일반직(106명)의 경우도 본청 97명, 교육청 9명이 배치되어 있다.

표 3-28 전라북도의회 사무처 인력구성

(단위: 명)

구분	직급 계	일 반 직					공무직	청원 경찰
		소계	2급	4급	5급	6급이하		
정 원	127(19)	106	1	10(1)	14(1)	81(17)	15	6
현 원	124(19)	103	1	10(1)	11(1)	81(17)	15	6
과부족	△3	△3	-	-	△3		-	-

\* ( ) 임기제 직원(19명(4급 1, 5급 1, 6급 12, 7급 5))

출처: 전라북도의회 홈페이지(<https://www.assem.jeonbuk.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## (3) 예산

전북도의회는 세출예산규모(2021)는 13,409백만 원으로 전년대비 187백만 원이 감소되었다. 사업별로 볼 때 기본경비와 인력운영비를 포함한 행정운영경비는 8,075백만 원으로 전체예산의 60.2%를 차지하고 있으며, 행정지원강화비는 35.4%, 원활한 회기운영지원비는 1.0%, 의안심사 보좌기능 예산은 3.3%를 차지하고 있다.

타 광역시도의회에 비교해 보면, 의회 사업비보다는 행정운영경비의 비중이 다소 높은 것으로 나타나고 있다.

표 3-29 전라북도의회 예산

(단위: 백만 원, %)

정책사업	2021년	2020년	증감액	비율
계	13,409	13,596	△ 187	100
행정지원 기능강화(총무담당관)	4,758	4,806	△ 48	35.4
원활한 회기운영 지원(의사담당관)	134	335	△2 01	1.0
의안심사 보좌기능 강화(전문위원실)	442	436	6	3.3
행정운영경비	8,075	8,019	56	60.3

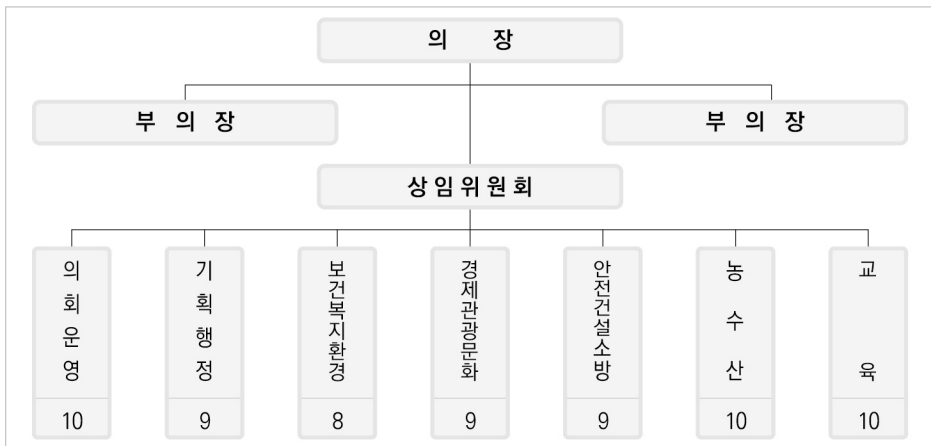
출처: 전라북도의회 홈페이지(<https://www.assem.jeonbuk.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## 6. 전라남도

### 1) 의회구성 및 운영

전라남도의회의 의원 정원은 58명(지역 52, 비례 6)으로 7개의 상임위원회와 4개의 상설 특별위원회(예산결산특별위원회, 윤리특별위원회, 여수·순천 10·19사건 특별위원회, 광양만권 환경안전 특별위원회)와 5개의 특위로 구성하고 있다.

그림 3-26 전라남도의회 구성



출처: 전라남도의회 홈페이지(<https://www.jnassembly.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

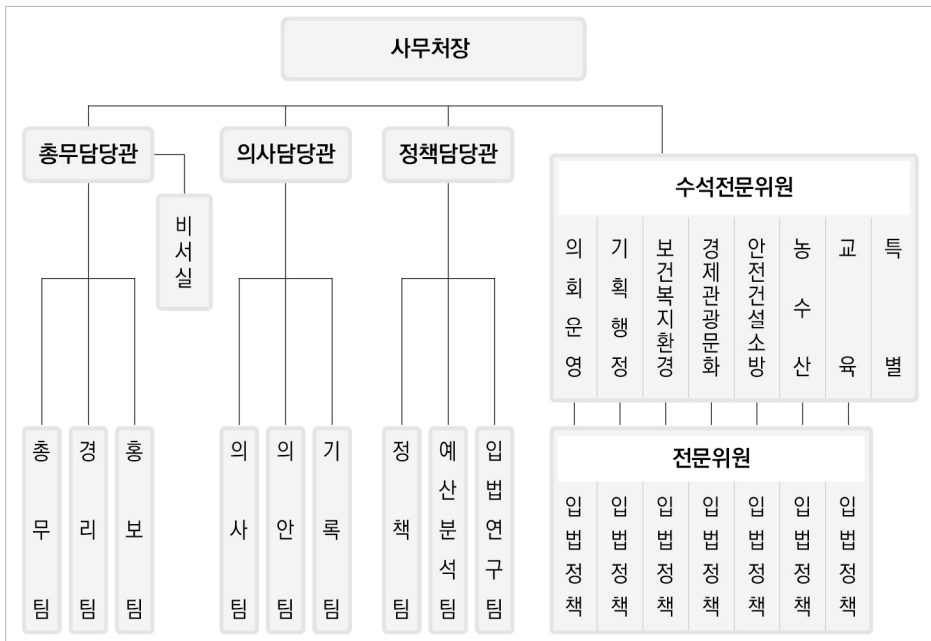
### 2) 사무처 구성 및 운영

#### (1) 조직

전남 의회 사무처의 기구구성은 3담당관, 8수석전문위원의 형태로 총무담당관, 의사담당관, 정책담당관, 7수석전문위원으로 구성되어 있다. 총무담당관실에는 총무팀, 경리팀, 홍보팀과 비서실을 두고 있으며, 의사담당관실에 의사팀, 의안팀, 기록팀을 두고, 정책담당관실에 정책팀, 예산분석팀, 입법연구팀을 두고 있다.

전라남도의회 사무처 조직구성의 특은 서울시의회와 같이 각 상임위별로 수석전문위원을 두고 그 아래에 전문위원을 배치하고 있는 형태로 전반적으로 의회 보좌기구인 전문위원실의 위상 내지 역할을 강화한 것으로 판단된다.

그림 3-27 전라남도의회 사무처 조직구성



출처 : 전라남도의회 홈페이지(<https://www.jnassembly.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

전남의회 사무처의 인력구성(2021)은 정원 150명에 현원 144명이며, 일반직은 전체 정원은 104명으로 69.3%를 차지하고 있고 시간선택제 공무원의 비중은 16명으로 대부분 전문위원실 소속이다. 기타 공무원 22명, 교육청 파견 8명 등이 있으며 정원 150명중 3명의 결원은 시간제 당연퇴직 및 의원면직에 따른 결원이고, 일반직 결원(7)은 정원 증원에 따른 것으로 파악되고 있다.

표 3-30 전라남도의회 사무처 인력구성

(단위: 명)

구분	계	일반직								시간 선택제	공무직	파견	
		소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			교육청	소방직
정원	150	104	1	11	15	34	35	4	4	16	22	8	0
현원	144	97	1	11	14	33	28	7	3	14	22	10	1
과부족	△6	△7	-	-	△1	△1	△7	3	△1	△2	-	2	1

출처: 전라남도의회 홈페이지(<https://www.jnassembly.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

### (3) 예산

전남도의회 예산(2021) 총 규모는 7,895백만 원으로 도 전체 일반회계 예산액의 82,548억 원의 0.1% 정도를 차지하고 있어 상대적으로 타 시도에 비해 의회예산의 규모는 크지 않은 편이다. 의회예산 총액 7,895백만 원 중 의원의정활동 지원비는 4,589백만 원으로 59.4%를 차지하고 있으며, 행정운영경비는 530백만 원으로 6.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

표 3-31 전라남도의회 예산현황

(단위: 백만 원, %)

사업명		예산액	구성비	비고
단위 사업	세부 사업			
합	계	7,895	100	
의원 의정활동	의정활동지원	4,689	59.4	
	국내외 연수 및 교류활동	80	1.0	
의정활동 기반구축	의정활동 행정지원	164	2.1	
	청사운영 및 시설물 관리	487	6.2	
의사운영	의정활동 홍보	1,188	15.0	
	의사운영 지원	241	3.1	
	청소년의회교실 운영	60	0.8	
의회 정책개발 지원	기록관리	38	0.5	
	정책개발 및 연구활동	163	2.1	
	의회 자료실 운영	21	0.3	
	예산분석 지원	28	0.3	
위원회 활동지원	입법활동 지원	51	0.6	
	위원회 운영	155	2.0	
행정 운영경비	인력운영비	200	2.5	
	기본경비	330	4.1	

출처: 전라남도의회 홈페이지(<https://www.jnassembly.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

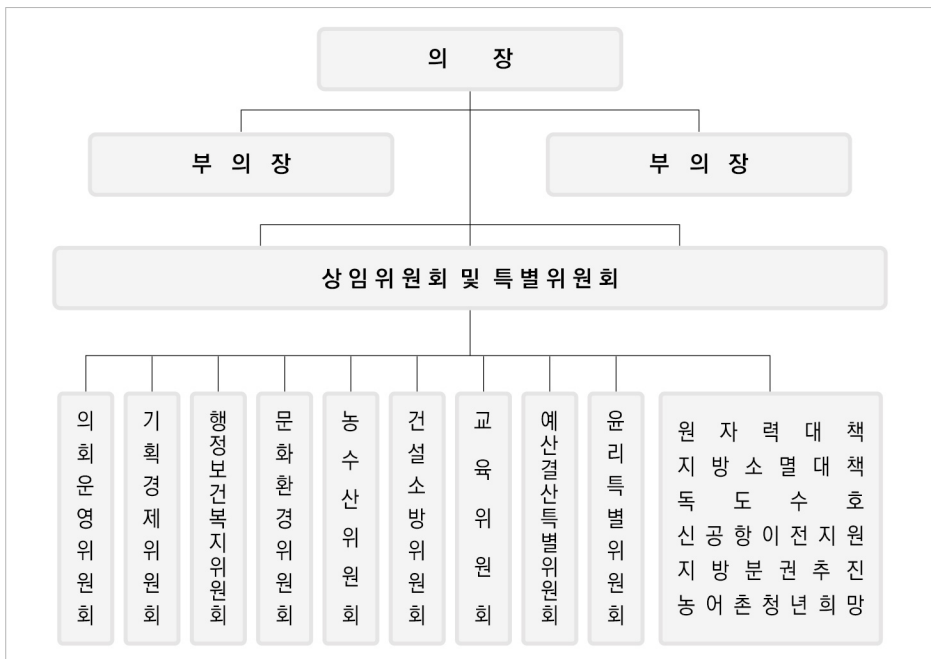
## 7. 경상북도

### 1) 의회구성 및 운영

경상북도의회의 의원정수는 60명이며 의회구성은 7개의 상임위원회 2개의 상설 특별위원회로 구성되어 있다. 상임위원회는 운영위원회, 기획경제위원회, 행정보건복지위원회, 문화환경위원회, 농수산위원회, 건설소방위원회, 교육위원회이며, 2개 상설 특위는 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회로 구성되어 있다.

이외 원자력대책 특별위원회, 지방소멸대책 특별위원회, 독도수호특별위원회, 신공항 이전특별위원회, 지방분권추진 특별위원회, 농어촌청년희망 특별위원회 등이 기타 특위로 구성되어 있다.

그림 3-28 경상북도의회 구성



출처 : 경상북도의회 홈페이지(<https://council.gb.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

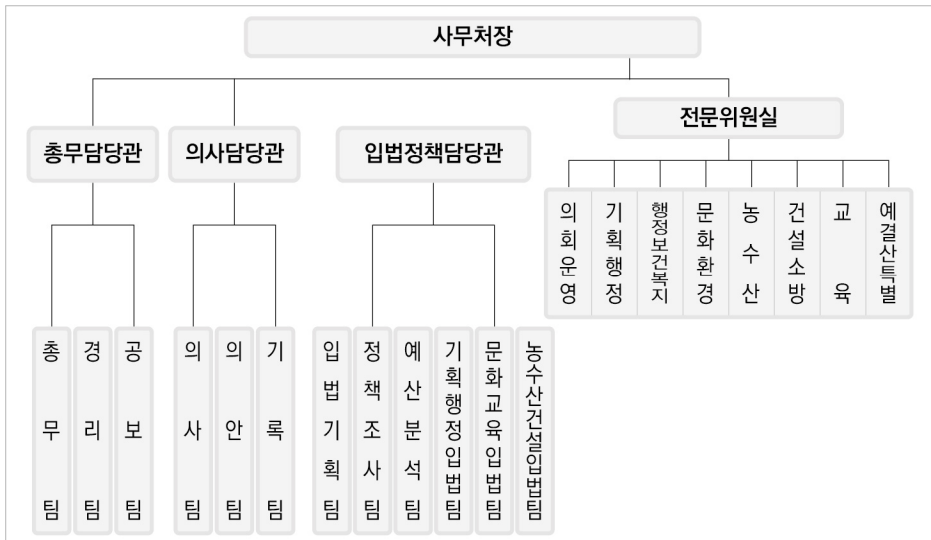
## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

경북의회 사무처의 조직기구는 3담당관 8전문위원실로 구성되어 있다. 총무담당관실에 총무팀, 경리팀, 공보팀을 두고 있으며, 의사담당관실에는 의사팀, 의안팀, 기록팀을 입법정책담당관실에 입법기획팀, 정책조사팀, 예산분석팀, 행정획정입법팀, 문화교육입법팀, 농수산건설입법팀을 두고 있다.

경북 의회사무처의 기구구성상의 특징은 입법정책담당관실을 여러개의 분과별 전문팀 제로 세분화하고 있다는 점이다. 타 시도의회가 입법지원과 예산지원 등으로 구분하거나 입법정책 1, 2 등으로 팀을 포괄적으로 기구를 구성하고 있는데 반하여 경상북도의회는 문화교육입법, 농수산건설입법, 정책조사, 기획행정입법 등 팀을 정책분야별로 구체적으로 세분화하여 운영하고 있다.

그림 3-29 경상북도의회 사무처 조직구성



출처 : 경상북도의회 홈페이지(<https://council.gb.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)



## (2) 인력

경상북도의회 사무처의 인력구성은 정원 117명에 현원 117명으로 정원을 모두 채우고 있는 상태이며, 직군별로 보면 일반직은 99명으로 84.6%를 차지하고 있으며, 임기제 공무원 17명으로 13.6%이며, 별정직으로 7급 상당의 인력을 1명 두고 있다.

부서별 인력구성을 보면 총담당관실 37명, 의사담당관실 18명, 입법정책담당관실 25명, 전문위원실 37명으로 입법정책담당관실과 전문위원실의 인력규모가 상대적으로 타 광역 시도의회에 비하여 상대적으로 비중이 높은 편에 속한다.

특히 전문위원실의 경우 현원이 37명인데 비해 현원은 43명으로 늘리고 입법정책담당관실의 정원 25명은 17명으로 줄여 전문위원실의 비중을 높이고 있는 상태로 파악되고 있다.

표 3-32 | 경상북도의회 사무처 인력구성

구 분	현원/ 정원	일 반 직						임 기 제				별정 7급 상당
		소계	2급	4급	5급	6급 이하	전문 경력관	소계	4급	5급	6급 이하	
합계	117	99	1	7	16	72	3	17	3	5	9	1
	117	99	1	7	16	72	3	17	3	5	9	1
총무 담당관실	37	36	1	1	4	27	3					1
	38	37	1	1	4	28	3					1
의사 담당관실	18	18		1	3	14						
	19	19		1	3	15						
입법정책 담당관실	25	10			1	9		15	1	5	9	
	17	7			1	6		10	1	4	5	
전문 위원실	37	35		5	8	22		2	2	0	0	
	43	36		5	8	23		7	2	1	4	

\* 정원 외 27명 : 교육청 6명, 시간선택제(다급) 6명, 청경 4명, 공무원 11명  
출처 : 경상북도의회 홈페이지(<https://council.gb.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (3) 예산

경북도의회의 2021년 의회예산 총액은 19,857백만 원이며, 이중 의원의 의정활동에 소요되는 의정활동비는 5,347백만 원으로 의회예산의 26.9%를 차지하고 있다. 의회 사무

처와 관련된 의회운영경비는 2,677백만 원으로 13.5를 차지하며, 인력운영비와 일반경비로 구성되는 행정운영경비는 11,304백만 원으로 56.9%를 차지하고 있다.

표 3-33 경상북도의회 예산현황

(단위: 백만 원)

구분		예산액	비 고
합계		19,857	
의정 활동 (의원)	소계	5,347	
	의정활동비	1,080	의정자료수집, 활동비
	월정수당	2,294	월정수당
	의원국내여비	210	국내출장여비
	의원국외여비	217	국외연수, 국제교류 여비
	의정운영 공동 경비	624	본회의, 상임위, 특위 의정활동비
	의회운영 업무추진비	281	의장, 부의장, 상임위원장, 예결위원장
	의원역량·정책개발비	320	의원교육경비, 의원정책개발비
	협업체, 연금·건강, 상해보험금	321	의장협의체, 연금·건강부담금, 상해보험금
의회 운영 (사무처)	소계	14,510	
	원활한 의정지원 업무추진	2,677	의정활동, 의정홍보, 시설장비
	효율적인 의사진행	203	의원연수, 청소년 의회교실
	입법정책지원 업무추진	148	정책연구, 입법정책지원
	위원회 의정활동지원	178	위원회 활동지원
	행정운영경비	11,304	인력운영비, 기본경비

출처: 경상북도의회 홈페이지(<https://council.gb.go.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

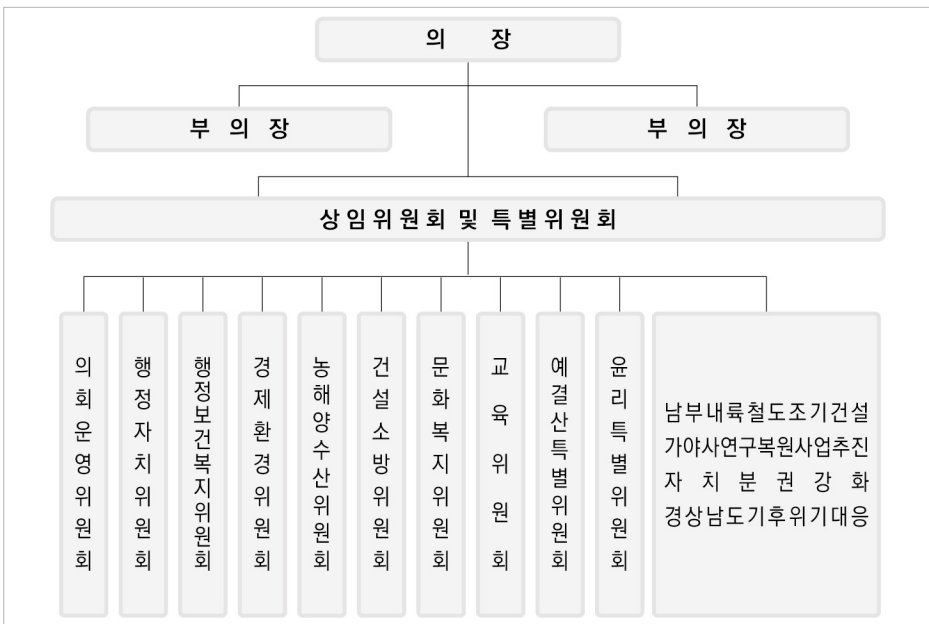
## 8. 경상남도

### 1) 의회구성 및 운영

경상남도의회 의원정수는 58명으로 의회구성은 8개의 상임위원회와 2개의 상설 특별위원회 그리고 4개의 기타특별위원회로 구성되어 있다. 상임위는 의회 운영위원회, 기획행정위원회, 행정보건복지위원회, 경제환경위원회, 농해양수산위원회, 건설소방위원회, 문

화복지위원회, 교육위원회의 6개의 상임위원회와 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회의 2개의 상설특위, 남부내륙철도조기설치특별위원회, 가야사연구복원사업추진특별위원회, 자치분권강화특별위원회, 경상남도기후위기대응 특별위원회의 4개의 기타 특별위원회로 구성되어 있다.

그림 3-30 경상남도의회 구성



출처 : 경상남도의회 홈페이지(<https://council.gyeongnam.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

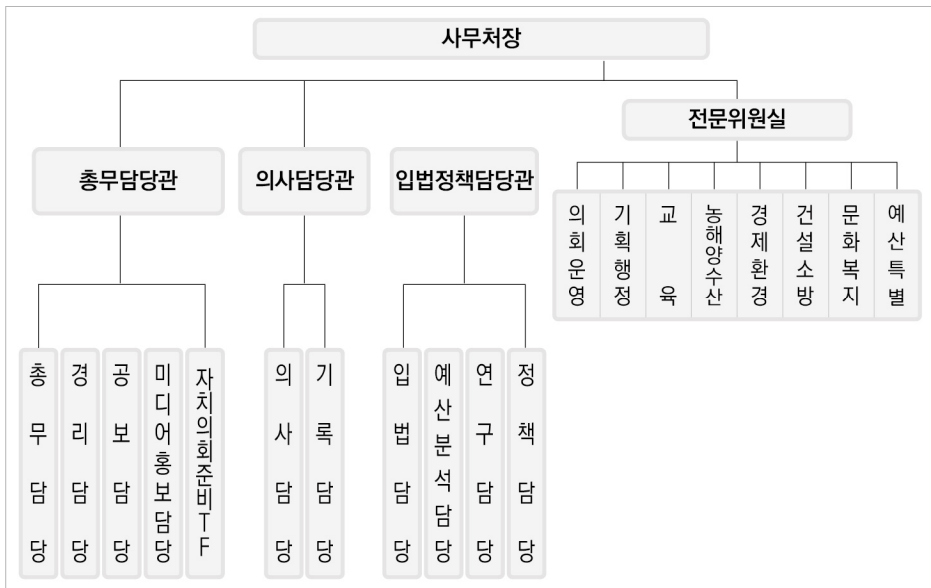
## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

경남 도의회 사무처의 조직은 3담당관, 8전문위원실로 구성되어 있으며, 3담당관은 총무담당관, 인사담당관, 입법정책담당관을 설치하여 운영하고 있다. 총무담당관실에는 총무담당, 경리담당, 공보담당, 미디어홍보담당의 4개 담당이 있고, 의사담당관실에는 의사

담당, 기록담당, 입법정책담당관실에는 입법담당, 예산분석담당, 예산분석팀, 기획행정입법팀, 문화교육입법팀, 농수산건설입법팀으로 구성되어 있다.

그림 3-31 경상남도의회 사무처 조직



출처 : 경상남도의회 홈페이지(<https://council.gyeongnam.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

경남도의회 사무처의 정원(2021)은 116명이며, 이중 별정직은 10명, 임기제제 공무원은 14명이며, 정원 외를 포함한 총인원은 150명으로 도청 115명, 교육청 5명, 휴직 4명, 청원경찰 4명, 공무직 14명, 기간제 8명으로 구성되어 있다.

경남도의회 사무처 인력구성상의 특이점은 별정직 정원대비 현원이 적어 신규인력에 대한 신규 충원의 여지가 있다. 정원으로 보면 4급에 8명의 별정직, 6급 1명, 7급 1명으로 총 10명의 별정직 정원이 있으나 현원은 별정직 3명, 개방형 3명, 임기제 13명으로 점진적으로 별정직의 비중이 축소되고 있는 상태로 판단된다.

표 3-34 경상남도의회 사무처 인력구성

구분	계	2~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
정원	116 (별정10, 임기14)	1	11 (별정8)	17 (임기2)	42 (별정1, 임기9)	29 (별정1, 임기2)	9 (임기1)	7
현원	115 (별정3, 개방3, 임기13)	1	11 (별정1, 개방3)	18 (임기2)	45 (별정1, 임기9)	35 (별정1, 임기2)	5	

\* 총인원 150명(도청 115, 교육청 5, 휴직 4, 청원경찰 4, 공무원 14, 기간제 8)

출처 : 경상남도의회 홈페이지(<https://council.gyeongnam.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

### (3) 예산

경남 도의회 사무처의 2021년 예산 총액은 17,772,241천 원으로 전년도인 2020년에 비하여 1.5% 증가하였다. 이를 부서별로 살펴보면, 의사담당관실, 교육 및 예산결산특별전문위원실은 감소하였고, 기타 담당관실 및 전문위원실은 증가한 것으로 나타났다.

표 3-35 경상남도의회 사무처 예산현황

(단위 : 천 원)

구분	2021	2020	증감	
			금액	증감률
계	17,772,251	17,515,661	256,590	1.5
총무담당관실	16,728,354	16,434,186	294,168	1.8
의사담당관실	103,857	375,532	△271,675	△72.3
입법담당관실	524,884	298,384	226,500	75.9
의회운영전문위원실	65,156	50,306	14,850	29.5
기획행정전문위원실	48,200	47,995	205	0.4
교육전문위원실	49,100	51,182	△2,082	△4.1
농해양수산전문위원실	48,200	47,995	205	0.4
경제환경전문위원실	48,200	47,995	205	0.4
건설소방전문위원실	48,200	47,995	205	0.4
문화복지전문위원실	48,200	47,995	205	0.4
예산결산특별전문위원실	59,900	66,096	△6,196	△9.4

출처 : 경상남도의회 홈페이지(<https://council.gyeongnam.go.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

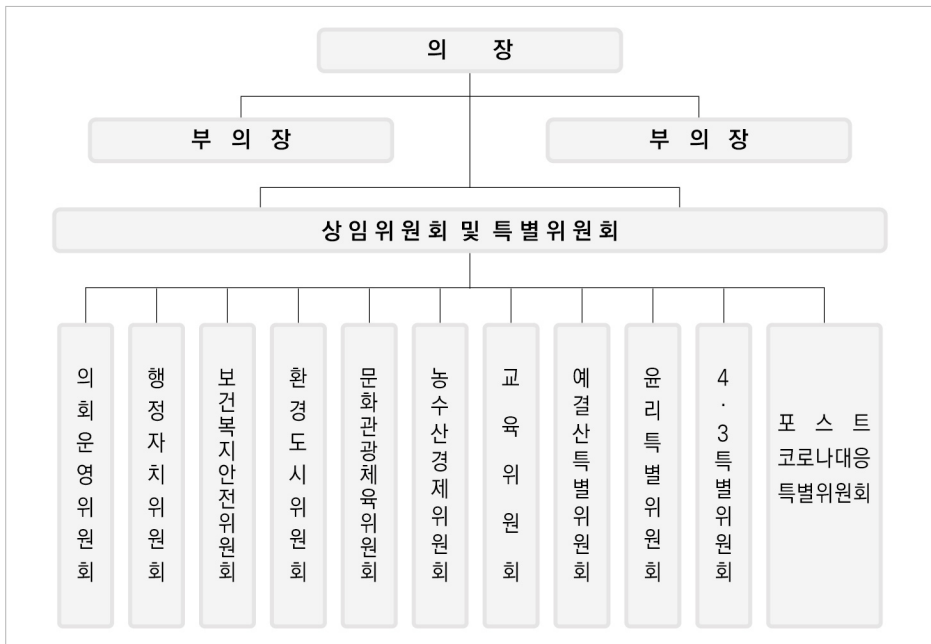
## 9. 제주특별자치도

### 1) 의회구성 및 운영

제주도의회는 의원정수가 43명으로 의회구성은 7개의 상임위원회와 2개의 상설 특별위원회 그리고 2개의 기타특별위원회로 구성되어 있다.

상임위는 의회운영위원회, 행정자치위원회, 보건복지안전위원회, 환경도시위원회, 농수산경제위원회, 문화관광체육위원회, 교육위원회의 7개의 상임위원회와 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회의 2개의 상설특위, 4.3특별위원회, 포스트코로나 대응특별위원회로 구성되어 있다.

그림 3-32 제주특별자치도의회 구성



출처 : 제주특별자치도의회 홈페이지(<https://www.council.jeu.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 2) 사무처 구성 및 운영

### (1) 조직

의회사무처 조직은 4담당관·8전문위원, 9팀으로 구성되어 있다. 총무담당관실에 총무팀과 경리팀, 의사담당관실에는 의사팀과 기록팀을 정책입법담당관실에는 정책분석팀, 입법정책팀, 법제지원팀, 공보관실에는 공보팀, 미디어팀을 두고 있다.

그림 3-33 제주특별자치도의회 사무처 조직구성



출처 : 제주특별자치도의회 홈페이지(<https://www.council.jeu.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## (2) 인력

제주도의회 인력구성은 정원 168명 중 현원 165명으로 운영하고 있으며, 일반직 및 별정직이 131명 전문경력관 3명, 청원경찰 13명, 공무원직 24명으로 구성되어 있다. 이중 시간선택제임기제 공무원은 6명(행정자치전문위원 2명, 정책입법담당관 3명, 공보관 1명)이며, 기간제 인력은 9명으로 장애의원 보조인력 3명, 시설물청소원 3명, 행정도우미 2명, 속기 1명이다.

표 3-36 제주특별자치도의회 사무처 인력구성

(단위: 명)

구분	총계	일반직 및 별정직									청원경찰	공무직
		소계	2~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	전문경력관		
정원	168	131	1	11	30	37	36	9	4	3	13	24
현원	165	131	1	11	30	35	42	7	2	3	11	23
계	△3	-	-	-	-	△2	6	△2	△2	-	△2	△1

출처: 제주특별자치도의회 홈페이지(<https://www.council.jeju.kr/>) (검색일: 2021.09.30.)

## (3) 예산

제주도의회 의회예산은 2021년 세출예산기준 21,000백만 원이며, 이중 인력운영비는 12,747백만 원으로 의회예산의 60.7%를 차지하고 있으며, 의원의정활동비는 3,920백만 원으로 18.7%를 차지하고 있어 인력운영비의 비중이 타 시도에 비해 다소 높은 편으로 나타나고 있다.



표 3-37 제주특별자치도의회 예산현황

(단위: 백만 원)

사업별·편성목별		2021년	2020년	전년대비증감	
				금액	비율(%)
합 계		21,000	21,642	△642	△3.0
의회운영경비	소계	17,075	17,715	△640	△3.6
	인력운영비	12,747	12,522	225	1.8
	기본경비	270	299	△29	△9.7
	총무관리	894	1,240	△346	△27.9
	시설관리	814	830	△16	△1.9
	회의운영	502	452	50	11.1
	입법정책활동	207	420	△213	△50.7
	공보관리	781	861	△80	△9.3
	미디어홍보	232	281	△49	△17.4
	민원관리	28	46	△18	△39.1
	위원회운영	600	764	△164	△21.5
사업별·편성목별		2021년	2020년	전년대비증감	
				금액	비율(%)
합 계		21,000	21,642	△642	△3.0
의원의정활동비	소계	3,925	3,927	△2	△0.1
	의정활동비	774	774	0	0.0
	월정수당	1,756	1,708	48	2.8
	의원국내여비	140	140	0	0.0
	의원국외여비	100	198	△98	△49.5
	의정운영공통경비	388	356	32	9.0
	의회운영업무추진비	284	274	10	3.6
	의원역량개발비	39	34	5	14.7
	의장협의체부담금	113	113	0	0.0
	의원정책개발비	215	215	0	0.0
	건강보험료 및 국민연금부담금	116	115	1	0.9

출처 : 제주특별자치도의회 홈페이지(<https://www.council.jeu.kr/>) (검색일 : 2021.09.30.)

## 제3절 광역자치단체 사무기구

### 1. 조직

우리나라의 시도의회는 외국의 시도의회와 달리 기관대립형의 구조를 기본으로 하여 대부분의 시도의회가 유사한 기관 구조를 가지고 있다.

광역 시도의회마다 공통적으로 설치하고 있는 사무기구와 해당 의회의 지역경제, 역사적, 지리적, 문화적 특성을 반영한 특성화된 기구를 갖추고 있다. 공통된 기능을 수행하는 유사한 구조를 갖춘 기구는 의정 및 총무기능을 수행하는 기구, 의사기능을 수행하는 기구, 홍보기능을 수행하는 기구, 입법정책기능을 수행하는 기구, 예산결산기능을 수행하는 기구, 전문위원실로 구분할 수 있다.

이를 기능별로 보면 주민대표기능, 자치입법기능, 집행부에 대한 감시감독기능, 예산결산심의기능, 정책결정기능 등으로 분류할 수 있고 정책과정별로 나누면 정책형성 및 정책결정의 지원기구, 정책집행 지원기구, 정책분석 및 평가 지원 및 보좌기구, 환류관련기구 등으로 의회의 정책과정과 관련하여 해당 기능을 수행하는 기구로 구성하고 있다.

표 3-38 지방의회의 기능 권한, 관련 사무처 조직

기능	권한	관련 의회사무처 조직	
		지원	보좌
주민대표기능	청원, 민원처리, 의견수렴활동, 의정홍보활동, 결의 및 건의안	홍보기구 시민권익담당	전문위원실
자치입법기능	조례 제·개정	입법담당관	전문위원실
집행부에 대한 감시·감독기능	행정사무 감사·조사권, 출석 및 답변요구권, 자료요구권, 시정질문, 5분 발언 등	의사	전문위원실
예산·결산심의기능	예산심의 확정권, 결산심사 승인권	예산정책담당관	예결산전문위원실
정책결정기능	자치단체에 대한 정책질문 질의권, 정책의제발굴 제안권, 정책에 대한 승인 및 동의권, 주요 정책에 대한 보고 및 청취 등	의사	전문위원실

## 1) 입법정책기능, 예산정책기능

지방의회의 본연적 기능 중의 하나는 주민을 대표하여 주민복리와 지역의 이해에 관련된 조례안을 입안하는 입법기능과 재정의 감시자로서 기관대립형의 의회구조에서 집행부에 대한 견제감시의 일환으로 예결산에 대한 심사를 하는 것이라고 할 수 있다.

지방의회마다 입법정책기능과 예산정책기능은 고유의 핵심기능으로 사무처의 지원기구 중에서는 입법정책담당관과 예산정책담당과, 전문위원실에서 지방의원을 지원·보좌하고 있다.

의회규모에 따라 규모가 큰 의회에서는 지방의회에서는 이러한 두 기능을 분리하여 입법담당관과 예산담당관 예결산특위 전문위원으로 그 역할을 세분하고 있는 곳도 있으며(대표적으로 서울특별시의회와 경기도의회), 이 두 기능을 하나의 조직편제로 두고 팀을 나누어 운영하는 의회도 있으며(제주특별자치도의회), 정책담당관이라는 명칭하에 정책담당 1, 정책담당 2 등으로 구분하여 나누는 의회도 있다(전라남도의회).

예산정책기능을 수행하기 위해 별도의 기구를 두고 있는 의회는 서울시의회, 경기도의회, 충남도의회 등 세곳의 의회이며, 나머지 의회는 대체적으로 입법정책담당관실에서 예산분석팀을 하위 기구로 운영하는 형태이다.

세종, 부산, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원, 충북, 제주 등의 의회는 해당 기구를 두고 있지 않고 예결산 전문위원이 이 기능을 수행하고 있다

## 2) 홍보기능

서울특별시의회 등 7개 의회는 언론홍보실 혹은 홍보담당관, 공보관(제주)과 같은 홍보 및 대 언론전담 기구를 두고 있으며, 최근에는 전통적인 공보활동 이외에 미디어 홍보, 영상홍보와 같은 뉴미디어 대응 홍보기능을 강화하고 있다.

독자적인 홍보조직이 없는 의회의 경우 홍보기능은 대체적으로 총무담당관 혹은 의정담당관실에서 그 기능을 함께 수행하고 있다. 홍보기능을 수행하는 조직을 독자적으로 두고 있는 의회는 서울, 부산, 대구, 광주, 경기, 강원, 충남, 제주 등이다. 이중 대구, 충남 등은 대민업무기능도 담당하고 있다. 이외 의회의 경우 홍보기능은 인천, 울산(의정담당관

실), 세종(의사입법담당관실), 충북, 전북, 전남, 경북, 경남(총무담당관실)에서 수행하고 있다.

### 3) 의사기능

의사기능은 지방의회의 본연적 기능으로서 대부분의 의회에서 독자적인 기구를 설치하여 운영하고 있다. 의사기능은 의사담당관하에 통상 의사팀, 의안팀, 기록팀 등을 구성하여 운영하고 있다.

몇몇 의회에서는 의사기능을 총무담당관 아래 혹은 의정담당관 아래에 두고 팀제로 운영하고 있는 곳이 있는데 대구, 광주, 울산(의정담당관실 의사팀)의 세 곳의 의회에서 이러한 형태로 운영하고 있다.

### 4) 의정기능

의정기능은 총무기능으로 불리며 의회사무처의 총무관련 기능을 수행함. 이 기능을 수행하는 기구는 총무담당관 혹은 의정담당관의 명칭으로 편제되어 있다.

부산, 인천, 대전, 경기, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남, 제주 등 대부분의 의회에서 총무담당관이라는 명칭으로 편제되어 있다

의정담당관을 운영하고 있는 곳은 서울, 광주, 울산, 세종, 강원(의정관) 등이다.

상당수의 의회에서 이 기능을 수행하는 기구는 가장 큰 권한을 가지고 있으며, 인천시의 회, 경남도의회 등은 총무담당관실의 규모가 큰 의회의 대표적인 형태이다.

### 5) 대민업무

서울특별시의회(시민권익담당관), 경기도의회(도민권익담당관실)는 지역 주민의 민원을 접수·처리하는 대민업무 전담기구를 두고 있다.

경기도의회의 경우 관내 31개 시군에 “지역상담소”를 운영 중이며, “도민권익담당관실”이 지역상담소를 관장하고 있다.

표 3-39 전국시도의회 사무처 조직구성 현황(2021. 5)

구분	입법기능	예산정책기능	의정기능	의사기능	홍보기능	대민기능	전문 위원실
서울	입법담당관 - 법제지원팀 - 입법정책팀 - 지방분권지원팀 - 의정자료팀	예산정책담당관 - 예산분석팀 - 정책조사팀 - 사업평가팀	의정담당관 - 총무팀 - 의정지원 - 교류협력실 - 시설관리팀	의사담당관 - 의사팀 - 의안팀 - 기록팀	언론홍보실 - 언론팀 - 홍보팀 - 영상 미디어팀	시민권익담당관 - 민원행정팀 - 민원관리팀	11 전문 위원
부산	입법정책담당관 - 입법지원 - 정책연구	-	총무담당관 - 총무 - 관리	의사담당관 - 의사 - 의안기록	홍보담당관 - 홍보 - 보도 - 소통민원	*홍보담당관실 소통민원팀에 서 수행	7 상임
대구	입법담당관 - 입법정책팀	*예산결산 전문위원실에서 수행	의정정책관 - 총무팀 - 의사팀 - 총괄지원팀	*의정정책관 실에서 수행	홍보담당관 - 공보팀 - 시민소통팀	*홍보담당관실 시민소통팀에서 담당	6 상임 1 특별
인천	입법정책담당관 - 입법정책담당 - 정책지원담당 - 법제지원 1 - 법제지원 2	*예산결산전문위 원실에서 수행	총무담당관 - 총무담당 - 관리담당 - 보도담당 - 미디어홍보담당 - 의정비서실	의사담당관 - 의사담당 - 의안담당 - 기록담당	*별도조직을 두지않고 의정담당관실에 서 수행	-	6 상임 1 특별
광주	입법정책담당관 - 입법 - 정책	*예산결산 전문위원	의정담당관 - 총무 - 의사 - 비서실	*의정담당관실 에서 수행	홍보소통담당관 - 공보 - 영상홍보	-	5 상임 1 특별
대전	입법정책실 - 입법정책 1 - 입법정책 2	*예산결산 전문위원	총무담당관 - 총무 - 공보	의사담당관 - 의사 - 의안 - 기록	**총무담당관실 공보팀	-	5 상임 1 특별
울산	입법정책담당관 - 입법정책 1 - 입법정책 2	*예산결산 전문위원	의정담당관 - 총무 - 의사 - 공보 - 비서실장	*의정담당관실 에서 수행	*의정담당관실에 서 수행	-	5 상임 1 특별
세종	의사입법담당관 - 의사기록담당 - 입법지원담당	-	의정담당관 - 운영지원 - 홍보기획	의사입법담당관실	의사입법담당관실	-	4 상임
경기	입법정책담당관 - 입법정책팀 - 입법운영팀 - 지지분권팀	예산정책담당관 - 예산정책팀 - 예산분석팀 - 교육예산분석팀	총무담당관 - 총무팀 - 의전팀 - 회계팀 - 청사관리팀	의사담당관 - 의사팀 - 의안팀 - 기록팀	언론홍보담당관 - 언론팀 - 방송팀 - 홍보팀 - 미디어팀	도민권익담당관 - 권익행정팀 - 역량개발지원팀 - 현장소통팀 - 교육협력팀	12 상임 1 특별
*경기도의회외의 경우 별도의 의정기획담당관실을 기획기능을 추가로 두고 그 산하에 대화합력팀, 기획팀, 정책팀을 두고 있다.							

● 지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안: 사무기구를 중심으로

구분	입법기능	예산정책기능	의정기능	의사기능	홍보기능	대민기능	전문 위원실
강원	입법정책담당관 - 입법지원담당 - 정책지원담당	*예산결산 전문위원	의정관 - 총무담당 - 경리담당 - 의장비서관 - 정무비서관	의사관 - 의사담당 - 기록담당	홍보담당관 - 공보기획담당 - 미디어홍보담당	-	1 수석 5 상임 1 특별
충북	입법정책담당관 - 입법운영실 정책 1팀 정책 2팀		총무담당관 - 총무팀 - 홍보팀 - 미디어팀	의사담당관 - 의사팀 - 기록팀	*총무담당관실	-	6 상임
충남	입법정책담당관 - 입법지원 - 정책지원	예산정책담당관 - 예산정책 - 예산분석	총무담당관 - 총무 - 관리 - 비서	의사담당관 - 의사 - 기록	홍보담당관 - 기획홍보 - 도민소통	-	7 상임
전북	입법정책담당관 - 입법지원팀 - 예산정책분석팀	*입법담당관실 수행	총무담당관 - 총무팀 - 정책홍보팀	의사담당관 - 의사팀 - 의정민원TF - 기록팀	*총무담당관실 에서 수행	-	5 상임 1 특별
전남	정책담당관 - 정책팀 - 예산분석팀 - 입법연구팀	*정책담당관실	총무담당관 - 총무팀 - 경리팀 - 홍보팀 - 비서실	의사담당관 - 의사팀 - 의안팀 - 기록팀	*총무담당관실 에서 수행	-	7 상임 1 특별 *상위 마다 수석전 문위원 존재함
경북	입법정책담당관 - 입법기획 - 정책조사 - 예산분석 - 기획행정입법 - 문화교육입법 - 농수산건설입법		총무담당관 - 총무팀 - 경리팀 - 공보팀	의사담당관 - 의사팀 - 의안팀 - 기록팀	*총무담당관실 에서 수행	-	7 상임 1 특별
경남	입법정책담당관 - 입법담당 - 예산분석담당 - 연구담당 - 정책담당		총무담당관 - 총무담당 - 경리담당 - 공보담당 - 미디어홍보담당 - 자치의회준비TF	의사담당관 - 의사담당 - 기록담당	*총무담당관실 에서 수행	-	7 상임 1 특별
제주	입법담당관 - 정책분석 - 입법정책 - 법제지원		총무담당관 - 총무 - 경리	의사담당관 - 의사 - 기록	공보관 - 공보 - 미디어	-	7 상임 1 특별

## 2. 인력

2021년 1월 현재 전국 시도의회 사무처 정원현황으로 교육청 정원을 포함 인력구성 현황은 [표 3-40]과 같다.

2021년 1월 현재 17개 시도의회 사무직원은 총 2,155명으로 시도의원 1인당 2.67명의 비율이다. 의원 1인당 사무처 인력의 비중이 가장 높은 의회는 대전(4.18명)이었으며, 서울(3.19명), 제주(3.19명), 울산(3.18명), 광주(3.35명), 대구(3.33명)등이 높은 편에 속하는 의회였으며, 경기(2.01명), 강원(2.15명), 경북(2.05명), 경남(2.09명)등의 의회가 상대적으로 의원1인당 인력비중이 낮은 의회로 나타났다.

시도의회 전체를 볼 때 6급 이하 공무원의 비중이 75.03%로 전체 사무처 직원수의 3/4을 차지하고 있다.

일반적으로 시도议회의 경우 사무처장의 경우 1급의 경우 서울특별시 일반직 지방공무원으로 보하고 기타 광역시도의 경우 2~3급으로 임명하기 때문에 이 직급은 사무처장이라 할 수 있고 4급, 5급의 경우 담당관으로 임명하고 있다.

**표 3-40** 시도의회 사무처 정원비교(2021. 1월 현재, 교육청 정원 포함)

구분	의원수	직 원 정 원						의원 1인당 직원비율	*시간선택제 포함시
		계	1급	2·3급	4급	5급	6급 이하		
서울	110	351	1		19	51	280	3.19	3.62(47명)
부산	47	131		1	11	19	100	2.79	2.89( 5명)
대구	30	99		1	10	14	74	3.30	3.43( 4명)
인천	37	116		1	10	19	86	3.13	3.70(21명)
광주	23	77		1	9	8	59	3.35	4.04(16명)
대전	22	92		1	9	14	68	4.18	4.18( 0명)
울산	22	70		1	8	6	55	3.18	3.18( 0명)
세종	18	50		1	6	7	36	2.78	
경기	142	285		1	20	44	220	2.01	2.44(62명)
강원	46	99		1	11	17	70	2.15	
충북	32	85		1	9	15	60	2.66	

구분	의원수	직 원 정 원						의원 1인당 직원비율	
		계	1급	2·3급	4급	5급	6급 이하	정원 대비	*시간선택제 포함시
충남	42	102		1	11	16	74	2.43	
전북	39	105		1	10	14	80	2.69	
전남	58	112		1	12	16	83	1.93	
경북	60	123		1	11	22	89	2.05	
경남	58	121		1	12	18	90	2.09	
제주	43	137	1	1	12	31	93	3.19	
합계	829	2,155	2	16	190	331	1,617	2.67	

[표 3-41]은 광역시도의회의 인력구성을 시도의 재정력과 관련시켜 분석하였다.

전문위원 정수는 개정 전 지방자치법 제15조2항의 전문위원 정원규정에 맞춰 산정하였으며, 정책협력지원인력의 정수의 경우 개정된 지방자치법의 규정에 의거하여 의원 정수의 1/2로 산정하고 있다.

의원 1인당 직원수가 가장 많은 시도의회는 대전(4.2명)이었으며, 그 다음으로 대구와 광주(3.3명)이며, 다음으로 서울과 울산, 제주(3.2명), 인천(3.1명) 순으로 나타났다.

표 3-41 전국시도의회 재정력 대비 인력구성

(단위: 명, %)

구분	의원수	직원 정원	전문 위원 정원	정책 협력 지원 인력	의원 1인당 직원수	의원 정수 대비 전문위원 비율	재정 자주도	재정 자립도	의회비 비중
서울	110	351	20	55	3.2	18.2	77.95	77.28	0.72
부산	47	131	10	24	2.8	21.3	52.58	41.43	0.86
대구	30	99	6	15	3.3	20.0	54.48	39.99	0.81
인천	37	116	8	19	3.1	21.6	56.81	47.53	0.79
광주	23	77	6	12	3.3	26.1	57.06	37.15	0.98
대전	22	92	6	11	4.2	27.3	56.13	35.57	0.92
울산	22	70	6	11	3.2	27.3	59.12	44.95	1.25
세종	18	50	5	9	2.8	27.8	62.77	56.1	3.85



구분	의원수	직원 정원	전문 위원 정원	정책 협력 지원 인력	의원 1인당 직원수	의원 정수 대비 전문위원 비율	재정 자주도	재정 자립도	의회비 비중
경기	142	285	23	71	2.0	16.2	49.69	49.05	0.98
강원	46	99	10	23	2.2	21.7	41.51	34.81	1.48
충북	32	85	8	16	2.7	25.0	39.04	25.9	1.22
충남	42	102	10	21	2.4	23.8	41.67	31.33	1.18
전북	39	105	8	20	2.7	20.5	35.85	21.28	1.03
전남	58	112	12	29	1.9	20.7	36	22.12	1.05
경북	60	123	12	30	2.1	20.0	38.16	25.07	1.21
경남	58	121	12	29	2.1	20.7	39	31.91	1.05
제주	43	137	10	22	3.2	23.3	62.49	32.65	1.63

출처 : 행정안전부(2021). 통합지방재정공시를 토대로 제작성

의원1인당 직원수가 적은 의회는 전남(1.9명) 경기(2.0명), 경북과 경남(2.1명) 강원(2.2명), 등인 것으로 나타났다.

의원정수 대비 전문위원의 운용비율이 높은 의회는 대전(27.3%), 울산(27.3), 세종(27.8%)등의 의회이며, 서울(18.2%)과 경기(16.2%)의 경우 의회 규모에 비하여 의원총수 대비 전문위원의 운영비가 낮은 것으로 분석되었다.

특히 서울시의회의 경우 높은 재정자립도와 재정자주도에 비해 일반회계대비 의회관련 경비비율은 낮은 것으로 나타났는데, 이러한 현상의 원인은 서울시의 재정규모가 상대적으로 타 시도자치단체에 비해 규모가 큰 영향인 것으로 분석된다.

향후 시도의회의 인사권의 자율적 행사가 확대될수록 서울의 경우 전문위원실의 규모가 커지는 방향으로 개편될 가능성이 높으며, 경기의 경우는 담당관이나 조사관 등의 인력과 전문위원의 수가 충원될 가능성이 높다.

그 외 의원1인당 인력수가 2명 내외인 전남, 경남, 경북, 강원 등의 지방의회는 일반회계 대비 위회관련경비가 차지하는 비중이 높고, 지방재정자주도와 지방재정자립도 등의 재정 건전성 지표가 열악한 관계로 전문위원과 같은 높은 직급의 정책인력보다는 입법조사원, 입법조사관등의 직제 형태로 일반임기제 또는 한시임기제, 시간선택제 임기제등의 낮은

직급의 정책지원인력의 형태로 의회 인력을 운용할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

제주특별자치도의회 의원 교육위원 5명까지 포함한 829명을 시도위원의 정원으로 산정하고 있다.

표 3-42 전국 시도의회 직원 현황

구분	의원 정수	총계	정원 내				정원 외					
			소계	일반	별정	일반 임기	소계	시간 선택	교육	실무원	공무직	기타
총계	829	2,426	1,861	1,528	62	271	565	194	119	3	193	56
서울	110	380	308	202	11	95	72	52	8	0	11	1
부산	47	157	127	107	6	14	30	8	8	0	14	0
대구	30	105	86	66	8	12	19	4	7	0	8	0
인천	37	124	99	95	3	1	25	5	10	0	10	0
광주	23	98	67	54	2	11	31	16	6	0	9	0
대전	22	95	76	60	8	8	19	6	5	0	8	0
울산	22	72	56	53	1	2	16	4	5	2	5	0
세종	18	62	40	38	1	1	22	11	5	0	6	0
경기	142	340	241	183	6	52	99	51	17	0	24	7
강원	46	106	82	78	1	3	24	5	8	1	10	0
충북	32	86	72	68	2	2	14	5	7	0	2	0
충남	42	103	84	79	2	3	19	4	8	0	6	1
전북	39	111	88	74	1	13	23	0	2	0	15	6
전남	58	131	84	72	2	10	47	16	8	0	23	0
경북	60	138	112	104	1	7	26	0	4	0	8	14
경남	58	137	107	95	3	9	30	0	4	0	10	16
제주	43	181	132	100	4	28	49	7	7	0	24	11

\* 시간선택은 시간선택제 임기제, 기타에는 청소, 경비, 소방 등이 포함됨  
출처: 전국시도의회장협의회. 2019. 2월 현재

전국시도의회 의원 업무유형을 성격별로 총무의사, 입법예산, 홍보, 전문위원실별로 보면 [표 3-43]와 같다.

전국시도의회 전체로 볼 때, 총무·의사기구에는 1,070명(44.11%), 입법·예산기구에는

248명(10.22%), 홍보에는 184명(7.58%), 전문위원실에는 908명(37.43%), 기타 교섭단체지원 기구 등에는 16명(0.66%)이 근무하고 있어 의회운영을 위한 기본 기능인 총무, 의사업무에 종사하는 인원과 정책보좌인력의 구성은 45:55정도로 구성되어 지방분권이 강화되는 과정에서 정책기능이 점진적으로 활성화되고 있음을 보여주고 있다.

표 3-43 전국 시도의회 업무유형별 직원 구성 현황

(단위: 명, %)

구분	총원	총무·의사		입법·예산		홍보		전문위원실		교섭단체지원	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	2,426	1,070	44.11	248	10.22	184	7.58	908	37.43	16	0.66
서울	380	136	35.79	35	9.21	37	9.74	172	45.26	0	0.00
부산	157	55	35.03	20	12.74	18	11.46	64	40.76	0	0.00
대구	105	43	40.95	12	11.43	14	13.33	36	34.29	0	0.00
인천	124	59	47.58	16	12.90	0	0.00	49	39.52	0	0.00
광주	98	47	47.96	11	11.22	0	0.00	40	40.82	0	0.00
대전	95	52	54.74	17	17.89	0	0.00	26	27.37	0	0.00
울산	72	34	47.22	6	8.33	0	0.00	32	44.44	0	0.00
세종	62	36	58.06	0	0.00	0	0.00	26	41.94	0	0.00
경기	340	114	33.53	46	13.53	88	25.88	76	22.35	16	4.71
강원	106	55	51.89	0	0.00	12	11.32	39	36.79	0	0.00
충북	86	44	51.16	0	0.00	0	0.00	42	48.84	0	0.00
충남	103	47	45.63	13	12.62	0	0.00	43	41.75	0	0.00
전북	111	55	49.55	0	0.00	0	0.00	56	50.45	0	0.00
전남	131	58	44.27	16	12.21	0	0.00	57	43.51	0	0.00
경북	138	77	55.80	22	15.94	0	0.00	39	28.26	0	0.00
경남	137	74	54.01	21	15.33	0	0.00	42	30.66	0	0.00
제주	181	84	46.41	13	7.18	15	8.29	69	38.12	0	0.00

### 1) 총무업무 수행인력

전국 시도의회 총무업무를 수행하는 직원은 전체 시도의회 사무처 인력 2,477명 중 2,070명으로 44.1%를 차지하고 있다.

시도의회 중 총무·의정 업무를 수행하는 인력의 비중이 가장 높은 시도의회는 58.06%의 세종자치시의회이며, 대전시의회(54.74%), 강원도의회(51.89%), 충북도의회(51.16%), 경북도의회(55.89%), 경남도의회(54.01%) 등이다

총무·의사 업무 수행 인력의 비중이 낮은 의회는 경기(33.53%), 서울(35.79%), 부산(35.03%)등의 의회로 규모가 큰 의회일수록 총무·의정업무보다 정책업무를 수행하는 인력의 비중이 높게 나타나고 있다.

## 2) 입법·예산 수행 인력

[표 3-43]에 따르면 입법·예산정책 지원 기구에 소속된 인력은 248명으로 전국시도의회 인력의 10.22%에 해당하고 있다.

입법·예산정책 지원업무 수행인력의 비중이 가장 높은 의회는 대전시의회로 전체인력 95명 중 17명(17.89%)이 업무를 수행하고 있으며, 경북(15.94%), 경남(15.33%)등이 타 시도의회에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

[표 3-44]은 전국시도의회 사무처 인력 중 입법·예산정책 지원 인력과 전문위원실 인력의 비중만을 따로 집계한 결과이다.

이들 인력은 의회사무처 인력 중 총무나 의사업무와 같은 의회행정업무와 달리 의회정책관련 업무에 종사하는 인력에 포함시킬 수 있다.

서울시의회의 경우 전문위원실 내에도 의사지원팀과 입법지원팀으로 분류되고 의사지원팀 인력의 경우 상당수가 행정업무를 수행하는 팀장과 주무관으로 구성하고 있다.

입법지원팀의 경우 전문위원, 입법조사관 등의 정책업무를 수행하는 인력으로 구성하였다.

따라서 단지 소속기구가 입법담당관실, 예산정책관실, 전문위원실이라고 하여 이 기구들에 속한 인력이 본질적으로 모두 정책관련 업무를 수행한다고 하기는 어렵다.

시도의원 1인당 입법·예산정책 지원 인력의 비율은 1.39명이나, 해당 기구 소속 인력 중 행정사무지원 인력 등이 있음을 고려할 때 의원 1인당 입법·예산정책 지원 인력의 실질 비율은 더 낮아 질 것으로 예상된다.

또한 전문위원실 인력 중 주무관등의 의정관련 인력을 제외하고 (수석)전문위원과 입법

조사관과 시간선택제 임기제 공무원 등 실제적으로 입법·예산정책업무를 수행하는 인원을 반영하면 의원 1인당 입법·전국 17개 시도의회에 소속되어 있는 입법·예산정책지원인력은 542명으로 의원 1인당 0.7명에 그치는 것으로 나타났다(전국시도의장협의회, 2019).

표 3-44 전국 시도의회 입법·예산정책지원 인력 현황

(단위: 명)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계	1,156	207	84	48	65	51	43	38	26	122	39	42	56	56	73	61	63	82
전문 위원실	908	172	64	36	49	40	26	32	26	76	39	42	43	56	57	39	42	69
입법 담당	212	21	20	12	16	11	17	6	-	24	-	-	13	-	16	22	21	13
예산 담당	36	14	-	-	-	-	-	-	-	22	-	-	-	-	-	-	-	-

\* 울산광역시의회와 세종특별자치시의회는 다른 시도의회와는 달리 별도의 의사담당관을 두고 있지 않음

\* 입법담당기구 212명 중에는 전남시의회 정책담당관 소속 16명과 제주특별자치도의회 입법예산분석담당관 소속 13명을 포함

출처 : 전국시도의장협의회(2020). 광역지방행정 DB

### 3) 홍보, 대민업무 수행 인력

홍보 및 대민업무 수행인력은 총원 2,426명 중 184명으로 7.58%를 차지하고 있다.

홍보, 대민업무를 수행하는 인력의 비중이 가장 높은 의회는 경기도의회로서 전체 사무처 인원 340명 중 88명을 이 업무분야에 투입하고 있다. 경기도의회의 경우 도민권익담당관아래에 권익행정팀, 역량개발지원팀, 현장소통팀, 교육협력팀 등의 기구를 운영하고 있는 결과이다.

이외 강원 12명(12.32), 대구 14명(13.33%), 부산 18명(11.46%) 등이 홍보 및 대민업무 수행인력의 비중이 높은 의회로 나타나고 있다.

그 외 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등의 의회는 홍보 및 대민업무를 수행하는 인력이 부재하는 것으로 통계상 처리되었으나 실제로

이들 의회는 총무담당관 또는 의정담당관실에서 홍보업무를 수행하기에 홍보담당관이 직제상 존재하지 않음으로 인해서 통계적 처리에 의해서 발생된 결과이다.

#### 4) 시간선택제 임기제 공무원

2020년 12월 국회를 통과하여 2022년 1.31.에 시행될 지방자치법 전부개정안에 제41조의 의원정수의 1/2범위 내에서 둘 수 있는 '정책지원관'의 경우 대다수가 임기제공무원(일반임기제, 시간선택제 임기제, 한시임기제 등)으로 임용될 예정이다.

2019년 현재 서울특별시의회 등 14개 의회는 194명의 시간선택제 임기제 공무원을 두고 있다.

시간선택제 임기제 공무원 중 전문위원실, 입법담당관 등의 입법·예산·정책업무와 직접적인 관련성이 높은 기구에 배치된 인력은 124명이며, 총무·의사·홍보 등의 기구에 배치된 인력은 70명이다.

시간선택제 임기제 공무원 전원을 전문위원실에 배치한 의회는 서울, 부산, 대구, 광주, 울산, 전남 등 6개 의회이며, 충청남도의회는 4명 전원을 입법담당기구에 배치했고, 대전광역시의회는 6명 중 5명을 입법담당기구에 배치했으며 충북과 제주는 각각 5명 중 4명, 7명 중 6명을 전문위원실에 배치하고 있다.

시간선택제 임기제 공무원 전원을 입법·예산·정책업무와 직접적 관련성이 낮은 총무담당 등의 기구에 배치한 의회는 인천, 경기, 강원 등 3개 의회의 분류는 실제 업무의 내용과 관계없이 소속 기구의 명칭에 기초한 것이다.

표 3-45 전국 시도의회 시간선택제 임기제 공무원 현황

(기준년도, 2019. 단위: 명)

구분	계	전문 위원실	총무 담당	의사 담당	입법 담당	홍보 기구	대민 기구	협치 담당
서울	52	52	-	-	-	-	-	-
부산	8	8	-	-	-	-	-	-
대구	4	4	-	-	-	-	-	-
인천	5	-	2	3	-	-	-	-

구분	계	전문 위원실	총무 담당	의사 담당	입법 담당	홍보 기구	대민 기구	협치 담당
광주	16	16	-	-	-	-	-	-
대전	6	-	1	-	5	-	-	-
울산	4	4	-	-	-	-	-	-
세종	11	2	-	9	-	-	-	-
경기	51	-	3	1	-	2	41	4
강원	5	3	-	1	-	1	-	-
충북	5	4	1	-	-	-	-	-
충남	4	-	-	-	4	-	-	-
전북	0	-	-	-	-	-	-	-
전남	16	16	-	-	-	-	-	-
경북	0	-	-	-	-	-	-	-
경남	0	-	-	-	-	-	-	-
제주	7	6	-	-	-	-	1	-
계	194	115	7	14	9	3	42	4

출처 : 전국시도의장협의회(2020) 광역지방행정DB

### 3. 예산

2019년 의회비의 전국 시도의회 평균은 9억9천7백만 원으로 의정운영공통경비 4억5천1백만 원, 의회운영업무추진비 2억5천5백만 원, 국외여비 1억6천9백만 원, 의원 역량개발비 3천만 원으로 나타났다.

지방의회 관련경비 총액한도액 대비 편성액이 100%가 넘는 곳은 서울(106.0%), 세종(124.0%), 경기(115.0%), 강원(108.0%), 경북(109.0%)의 순으로 나타났다.

지방의회 관련경비 총액한도액 대비 편성액이 100% 이하인 곳은 대구(92.0%), 인천(87.0%), 광주(91.0%), 대전(84.0%), 울산(80.0%), 충북(98.0%), 전남(87.0%), 경남(97.0%) 등으로 나타났다.

의원국외여비, 의원역량개발비 등은 COVID 19로 인하여 감소하였으며, 그에 따라 전체 적으로 지방의회관련 경비 예산편성 금액은 전년도에 비해 감소하였다.

표 3-46 전국시도의회 지방의회 관련경비 예산편성액(2021)

(단위: 백만 원)

자치단체	지방의회 관련경비 총액 한도액(A)	지방의회 관련경비 예산편성액(B)					총액한도액 대비편성액 비율(B/A) *100
		합	의정운영 공통경비	의회운영 업무추진비	의원 국외여비	의원역량개 발비 (민간위탁)	
서울본청	1,875	1,987	1,015	396	510	66	106.0 %
부산본청	880	888	419	226	206	38	101.0 %
대구본청	652	598	223	221	133	21	92.0 %
인천본청	781	676	309	261	76	30	87.0 %
광주본청	528	483	236	229	0	18	91.0 %
대전본청	515	435	157	229	38	11	84.0 %
울산본청	510	409	189	206	0	13	80.0 %
세종본청	426	527	191	227	77	32	124.0 %
경기본청	2,130	2,459	1,250	465	630	114	115.0 %
강원본청	810	876	442	227	186	21	108.0 %
충북본청	646	635	262	232	127	14	98.0 %
충남본청	807	854	383	261	176	34	106.0 %
전북본청	735	735	327	247	156	6	100.0 %
전남본청	989	864	579	282	0	3	87.0 %
경북본청	1,038	1,132	624	281	217	10	109.0 %
경남본청	1,026	997	451	255	245	46	97.0 %
제주본청	799	799	388	284	100	27	100.0 %
평균	891	903	438	266	169	30	100.0 %

출처 : 행정안전부(2021) 지방자치단체 통합재정공시. 일반회계, 당초예산 기준



## 제4절 국외 지방의회 사무기구

### 1. 미국

#### 1) 지방의회 구성

미국은 각 주마다 독자적인 헌법을 가지고 있기에 지방자치제도에서는 집행기관과 지방의회와의 기관 구성형태는 다양성을 특징으로 한다. 이러한 미국의 대표적인 주정부 기관구성 형태는 크게 의회-지배인 (Council-manager government)형과 시장-의회 (Mayor-council)형으로 나눌 수 있다(김우연, 2019).

지방의원은 의원의 급여 지급 여부에 따라 전문직 의원(Professional Legislatures), 시민 의회 의원(Citizen Legislatures), 그리고 혼합형 의회 의원(Hybrid Legislatures)의 형태로 구분할 수 있다(Hamm & Moncriff, 1999).

표 3-47 | 미국에서의 집행기관-지방의회의 관계

구분	의회-지배인형	시장-의회형
대표적인 도시	Phoenix, San Antonio, Dallas, San Jose, Austin, Fort Worth, Charlotte, El Paso	New York, Los Angeles, Chicago, Houston, Philadelphia, San Diego, San Francisco, Detroit, Columbus
운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방의회가 지배인을 임명하고 행정을 맡기는 형태</li> <li>■ 의회는 정책결정, 조례제정, 예산승인 등</li> <li>■ 지배인은 시의회의 제안에 따라 의례적인 업무에 종사</li> <li>■ 지배인의 업무의 내용과 책임범위는 지배인이 임명될 때 성립하는 계약에 규정됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무국장은 지방의회에서 선출하거나 임명,</li> <li>■ 사무직원에 대한 인사권은 지방의회의 승인과 동의를 얻어 사무국장이 행사</li> <li>■ 지방의회가 사무기구 운영에 관한 전반적이고 최종적인 인사권과 감독권 행사함.</li> </ul>

출처 : 전국시도지의회회장협의회. 지방의회 인사권 독립 및 정책지원 전문인력 도입에 따른 시도의회사무처 조직 및 인력운영 개편방안. 2019를 토대로 작성

## 2) 의회 사무기구의 구성과 운영

### (1) 조직

#### 가. 의회사무처(Clerk Office)

지방 의회에서는 의회사무처(Clerk Office)가 조직되고 의회사무처는 의회의 운영에 관한 전반적인 업무를 관장한다. 의회사무처의 주요 기능과 역할은 법령의 작성과 예산의 준비, 위원회 소속 의원요구 자료의 준비 등 의회의 원활한 진행에 관한 사항. 의원들과 의정지원 인력들의 급여와 여비를 관리하고, 전체적인 예산집행 사항을 관리·감독. 외빈들의 의전 업무를 수행함으로써 우리나라의 시도의회 의회사무처와 유사한 역할을 수행하고 있다.

#### 나. 입법사무소(Legislative Office)

의원들의 입법활동 지원, 각종 조례 및 예산안의 준비와 작성. 의원들의 해당 의원들의 상임위 혹은 회기 중 출결 확인 등의 역할을 수행한다.

#### 다. 경호실(Sergeant)

의회 내의 시설물 관리와 경비 책임을 맡고 있으며, 더불어 의사당 내에 출입하는 민원 인들과 외부 손님들의 안내 및 보안책임을 진다.

표 3-48 미국 지방의회의 보좌기구 및 기능

보좌기구	기능 및 역할
의회사무처 (Secretary / Clerk Office)	- 의회의 관리 및 보관 책임 - 의회 구성원의 급여 등 재정 업무 담당 - 의회의 전반적인 행정처리 - 필요시 의원들의 의전과 의정활동 지원
입법사무소 (Legislative Office)	- 조례 및 예산안의 준비와 작성 - 의원들의 출결 확인 - 입법활동 지원
경호실 (Sergeant)	- 건물 및 시설물 관리와 정족수 확인 - 접빈객 안내 및 의전 업무

출처: 전국시도지회의장협의회. 지방의회 인인권 독립 및 정책지원 전문인력 도입에 따른 시도의회사무처 조직 및 인력운영 개편방안. 2019를 토대로 작성

## (2) 인력구성

미국의 지방의회에서는 각 의회의 여건에 따라 의원들의 전문성 강화와 정책결정과정의 질을 높이기 위하여 개인 보좌인력이나 공동보좌, 그리고 의회사무처의 전문가 등을 통한 조직적 차원과 개인적 차원의 보좌인력 지원을 하고 있다.

보좌인력의 운영은 지역의 규모, 구성형태(기관대립형 혹은 기관통합형)에 따라 차이가 있는데, 인구 규모가 작고 기관통합형으로 운영되는 시의회나 카운티의회의 경우는 별도의 개인 보좌인력을 두지 않고 지방의회 사무직 공무원이 지원하는 공동보좌관 제도를 활용하는 경향이 강하다.

기관대립형으로 운영되는 뉴욕시나 로스엔젤레스와 같은 대도시의회는 사무처 차원의 공동보좌관 제도와 개인 차원의 개별 보좌진 모두 지원하는 것이 일반적인 형태이다(박운희, 2016, 재인용).

뉴욕주, 캘리포니아주, 펜실베이니아주는 2,000명 이상의 보좌인력을 운영하기도 하며, 규모가 작은 시민의회 형태의 버몬트주, 뉴멕시코주, 사우스다코타주의 경우에는 100명 미만의 의정지원 보좌인력이 운영되기도 한다.

소규모의 작은 카운티나 소도시에서는 개인보좌인력을 별도로 두는 경우는 거의 없으며, 경우에 따라 행정공무원이나 자문관의 도움을 받는 경우가 많다.

주(State)의회의 경우 사무처의 전문인력 외에 의원의 전문성을 보장하기 위한 개인보좌진 제도나 공동보좌진 제도를 운영하고 있다.

각 지방의회 차원에서도 지방의회 의장 혹은 원내총무나 위원회장에게는 별도의 추가 인력을 배치하는 경우도 있다. 그리고 도시의회 차원에서는 입법자료를 수집하고 분석하는 전문인력이 도시의 상황에 따라 개인별 혹은 위원회별로 배속되어 있는 경우도 있다.

표 3-49 미국지방의회 의원 지원·보좌인력 운영형태

개인별 보좌인력 지원		조직별 보좌인력 지원	
사례 지역	운영형태	사례 지역	운영형태
San Francisco(1인당 2명), Los Angeles(1인당 4명), Billings(1인당 1명)	- 의원개인별 보좌인력 배치 - 의회사무처가 채용	Baltimore, Fort Lee	의회사무처 내 의정지원 조직을 운영, 의원들이 필요시 해당 조직의 인력에게 요청

개인별 보좌인력 지원		조직별 보좌인력 지원	
사례 지역	운영형태	사례 지역	운영형태
Berkeley, Birmingham, Delaware, New York(연간 지원액 범위내 인력 채용)	- 의회가 보좌인력 인건비지원 - 의원 직접 채용	Colorado Springs	의회사무처가 아닌 지방정부 공무원으로 구성된 조직
Colorado Springs, Cambrides, Madison, Stamford(2~3명, 상근/비상근)	- 전담 공무원을 의원개인에게 배치	Baltimore	상임위원회별 전문위원 배치

출처: 전국시도의회의장협의회. 지방의회 인사권 독립 및 정책지원 전문인력 도입에 따른 시도의회사무처 조직 및 인력운영 개편방안. 2019를 토대로 작성

미국의 지방의회 의정지원제도에서 특기할만한 것은 지역내 대학과 연계하여 운영하는 인턴십 프로그램이다. 인턴십 제도는 대부분 유급으로 운영되는 경우가 많고, 자원봉사 형태로 운영되는 비제도화된 인턴십은 무급으로 운영되고 있다.

인턴십 프로그램의 운영 방식은 크게 대학-주의회 협약형과 의회 주관형의 두 가지로 구분되며, 구체적인 내용은 [표 3-50]과 같다.

표 3-50 주의회 인턴십 프로그램 운영

구분	내용	사례
대학 - 주의회 협약형	- 협약 대상 대학에 재학중인 대학·대학원들을 대상으로 인턴십 운영(유급 전공 학부 고학년 또는 대학원생) - 사무처, 상임위, 의원 개인별 매칭 등 인턴 방식은 지역마다 다양하게 운영(대부분이 활동비 지급(유급)) - 입법자료조사, 사무보조, 각종 연구보조, 주민 의견수렴 업무 지원 등 - 1개월~1년 등 활동기간 다양	Washington, North Carolina, Delaware, Georgia, Oregon, West Virginia, Wyoming 등
의회 주관형	- 지역 내 대학·대학원생을 대상으로 개방된 형태로 운영 - 사무처, 상임위, 의원 개인별 매칭 등 인턴 방식은 지역마다 다양하게 운영 - 대학-주의회 협약형에 비해 자원봉사 형식(무급)으로 운영되는 프로그램 있음	Montana, Arizona, Alabama, California, Minnesota, Ohio 등

### 3) 미국 지방의회 사무기구 운영 특징 및 시사점

사무국장(city clerk)은 시 전체의 선거인명부 관리, 법률과 조례의 공포, 시의 행정업무에 대한 법적 기록관리, 시의회의 회기운영절차 등 의정지원에 관한 업무를 수행하고 있다.

사무장의 임명이나 선출은 지방자치단체에 따라 방식이 다양하다. 사무국장(city clerk)은 지방자치단체의 사정에 따라 주민에 의해 선출되거나, 지방의회 승인 하에 단체장이 임명하거나 의회가 임명한다. LA시의 경우 선출직이 아니라 시장이 임명하는 일반공무원으로 채용되고 있다.

사무국장(city clerk)은 지방자치단체의 투명성 제고를 위하여 단체장이나 지방의회의 통제 하에서 활동하는 것이 아닌, 독립적인 기관으로써 입법 활동 기록관리 업무를 담당한다.

입법조사활동은 의회 소속의 전문 애널리스트와 의원 개별의 보좌관 등이 담당하고 의회에 소속되어 예산조사 및 분석, 입법 자료와 조사활동 등을 실시하고 있으나 객관적이고 중립적인 성격을 가지고 있다.

의원 보좌관들은 의원의 의정활동을 직접적으로 지원하고 있다.

표 3-51 미국 주요 도시 지방정부의 사무직원 인사운영체계

구분	뉴욕	LA	볼티모어	
행정 업무 지원	채택제도	city clerk	city clerk	의회 사무기구
	임명권자	의회	의회 승인하 단체장 임명	의회
	주요업무	지방의회 절차의 기록/공식 문서의 보관/문서의 인증/선거 등 개별프로그램 수행	좌동	좌동
	성격	객관, 독립적	객관, 독립적	독립적
입법활동 지원 (의회소속)	별도 기관, 법률 전문스태프	별도기관	각 상임위 소속(조직지원)	

출처 : 안영훈·주재복(2013)

## 2. 일본

### 1) 의회 사무기구 구성

#### (1) 조직구성

일본의 경우 지방자치법 제138조에 근거하여 광역(도도부현)의회에 의회사무국을 두어야 한다고 규정하고 있다. 기초(시정촌)의회의 경우에는 조례가 정하는 바에 따라 지방의회에 사무국을 설치할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 광역(도도부현) 지방의회는 사무국을 반드시 설치해야 하나, 기초(시정촌)의회의 경우에는 해당 자치단체의 조례에 근거하여 의회사무국의 설치여부를 결정할 수 있다.

한편, 광역 지방정부의 의회 사무기구는 일반적으로 의사, 총무, 조사과의 과 체제를 유지하면서 도서실과 같은 부속기구를 설치하는 형태이다. 전문위원제도는 없으나, 조사과에서 전문위원 역할을 수행하고 있는 점이 우리나라의 경우와 차이가 있다.

지방의회 사무처에 설치되어 있는 조사과는 지방의원들의 연구단체 운영 및 학술연구, 조례제정에 필요한 자료수집 및 검토 등의 지방의회 조례제정지원, 지방의회 상임위에 상정되는 안건에 대한 검토 및 소관사항에 대한 자료분석, 지방의원들의 의정활동 지원, 해당 상임위원회 차원의 각종 회의(공청회, 세미나 등) 운영 등의 업무를 지원하는 역할을 수행 및 보좌하는 기능을 수행한다.

광역 지방의회 사무기구의 구성은 지방의회 의장에게 주어진 권한으로 의회의장이 사무국의 간부(국장, 서기장 등)에서 담당 직원 등에 대한 인사권을 행사할 수 있으며, 사무국에서는 의장의 결정에 따라 해당 사무를 처리한다(지방자치법 제138조제5항).

일본은 지방자치법 제138조에 따라 지방의회 의장이 사무직원에 대한 인사권을 행사하는 하지만, 실질적인 인사권은 집행기관의 장이 행사하여 현재(지방자치법 개정 이전) 우리나라의 지방의회 사무처 운영과 유사한 측면이 있다.

#### (2) 인력구성

지방의회 사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 인사권은 의장이 보유하고 있으나 실질적으로 인사권의 행사는 제약이 있다. 지방의회 사무국 직원은 집행기관에서 인사이

동된 공무원이고, 정원은 조례에서 집행기관과 통합되어 운영하거나 별도로 규정한다.

집행기관에서 의회 사무국으로의 인사이동은 지방의회 의장의 명의로 발령하지만 사실상 직원 본인의사, 의회사무국 및 집행기관과 상호 협의하여 집행기관의 인사시스템에 따라 결정하는 방식이다. 인사이동은 의회사무국이 필요한 직원수요를 제시하면 집행기관에서는 이를 고려하여 인사담당부서(인재 및 총무부서 등)에서 반영한다.

일반적으로 지방의회 사무국의 인력수요에 따른 충원은 최종적으로는 독립적인 인사위원회에서 실시한다. 인사위원회가 결정한 시험방식에 따라 채용조건 등의 요건을 집행기관에 송부하면 이 기준에 따라 관련 시험 등을 실시하여 적격자를 선발하는 방식이다.

사무처 직원들에 대한 근평은 지방의회 의장과 무관하게 관련 내부규정에 따라 상급자 평가하는 방식으로 평가하며, 승진 또한 인사위원회가 실시토록 하여 의회의장의 개별적 관여를 할 수 없도록 제도적화 하고 있다. 다만, 모든 자치단체가 동일한 인사관리시스템을 적용하는 것이 불가능한 것으로 고려하면, 인사 등 인력운영에 따른 최종 결정은 의장과 단체장의 상호 협의 및 협조하여 운영되고 있는 것으로 판단된다.

#### 가. 지방의회 의원 개인보좌제도

지방의원 개인의 의정활동을 지원하기 위한 개인보좌 등의 지원제도에 특별한 규정은 없으나, 의정활동을 지원하기 위한 의정활동비를 활용한 인건비 지출을 경비로 인정하고 있다. 의정활동비의 성격은 의원이 고유 의정활동을 수행하기 위한 조사활동 등을 지원하기 위한 목적에 교부되는 경비의 성격을 가진다. 경우에 따라 의원의 개인적인 후원회 등의 지원을 받아 개인보좌관을 운용하는 경우도 있다.

이와 같이 의정조사비는 의원이 지역문제 해결이나 지역정책의 형성과정에 조사, 정책 수립, 자료수집 및 분석 등을 위하여 의원이 직접 수행하거나 보좌 또는 지원인력을 고용하여 전문성을 강화할 필요성이 있다는 측면에서 소정의 예산을 지원하는 것으로 의정조사비 지원은 회파(會派: 일종의 교섭단체 또는 의원연구모임 등)에 대한 지원과 의원별 지원으로 나누어진다.

다만, 이러한 의정조사비를 사용하는데 있어 의정조사활동은 의원의 직책, 직무를 수행하기 위하여 필요한 범위 내에서 사회통념상 타당한 범위 내로 사용할 것을 전제로 하고 있는 것으로 평가된다.

다만, 의정조사비 외에 인건비로 지출할 수 있는 항목은 급료, 사회보험비, 아르바이트 고용임금 등으로 구성되어 있다. 아르바이트의 경우 의정조사를 위해 대학생 등의 아르바이트생을 고용하는 경우 1-2인의 직원을 의원 개별적으로 고용하여 의정조사를 지원할 수 있도록 하고 있다.

한편, 의원은 인건비를 통하여 의정조사 이외에 개인적 사무비서로 이용할 수 있고 지역 활동을 위해서도 활용할 수도 하고 있다. 이 경우 인건비 지원은 개인이 고용한 인원에 대하여 전액을 지원하는 것이 아니라 일부(50%범위내) 지원한다.

## 2) 지방의회 사무기구의 운영

일본 지방의회의 경우 형식적으로는 인사권 독립이 이루어졌으나 실질적으로는 자치단체장에게 인사권이 있다는 것이다. 의회의장은 의회조직에 대한 독립적인 권한을 보유하고 제도 역시 집행기관 소속 공무원이 지방의회로 파견됨으로써 실질적인 측면에서 자치단체장에게 인사권이 주어지는 형태를 전제로 한 것이다.

집행기관 소속 공무원의 파견은 기본적으로 순환보직 등으로 인한 의정지원 전문성의 부족을 예상할 수 있다. 의회사무국의 직원들은 대체로 3년 정도 근무한 이후 순환보직으로 집행기관으로 돌아가는 것이 일반적이다. 따라서 지방의회 및 전문성을 요구되는 관련 업무에 대한 경험을 축적하기 어렵다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

지방의회와 관련된 전문성과 의정경험을 갖춘 의회사무국 직원들의 부족으로 의회의 효율적 정책추진과 예산배분 등 독자적인 의정지원활동을 수행하기는 어려운 실정이다. 의정예산이 대체로 인건비로 구성되어 있고 일정부분 의회와 단체장이 상호 협의하여 예산을 편성하고 집행하고 있으나, 의회의 독자적인 운영방침을 결정하여 추진하기는 어려운 상황이다.

지방의원을 지원하는 조직차원에서의 의정지원은 의회사무국의 인적, 물적 지원을 통하여 받을 수 있다. 그러나 실질적으로 의회사무국 구성원들이 집행부에서 인사 이동된 직원들이고, 일정기간 단위로 순환보직을 한다는 것은 지방의원들의 의정지원에 대한 체계적이고 전문적인 지원을 받지 못하고 있다는 의미를 내포한다.



## 제5절 지방의회 사무기구 시사점

### 1. 광역 지방의회

우리나라의 광역 지방의회는 기관대립형의 구조를 갖추고 있고, 대부분의 시도의회가 유사한 의회운영 구조를 가지고 있다. 광역의회의 경우 대다수가 5-7개의 상임위원회와 2개의 상설특별위원회, 광역시/도의 특성을 반영한 특별위원회를 설치하고 있다.

광역의회 사무처의 경우 해당 광역자치단체의 지역경제, 역사적, 지리적, 문화적 특성을 반영한 특성과 기구를 설치하고 있으나, 전체적으로 보면 유사한 구조를 가지고 있다. 특히, 공통된 기능을 수행하는 의정 및 총무, 의사, 홍보, 입법정책, 예산결산기능을 수행하는 기구와 전문위원실의 경우 대부분 유사한 기능과 구조를 가지고 있다.

광역의회 사무기구의 입법정책지원은 전문위원과 입법정책담당관으로 구성되어 있다. 먼저 광역시의회의 경우, 서울시의회는 예산정책담당관과 입법정책담당관이 있어 충분하지 않지만 의원들의 예산 및 입법에 관한 많은 업무에서 의원들을 체계적으로 보좌하고 있다. 반면, 부산, 광주, 울산, 세종 입법정책담당관과 전문위원으로 구성하고 있으나 예산결산관련 담당관이나 전문위원은 없고, 대구, 인천, 대전 입법정책담당관과 예산결산전문위원을 두고 있다.

광역도의 의회의 경우 경기, 충남, 전남의 경우 예산정책담당관과 입법정책담당관실을 설치하고 있으며, 충북의 경우에는 입법정책담당관과 전문위원으로 구성하고 예산결산관련 담당관이나 전문위원은 없고, 강원, 전북, 경북, 경남, 제주도의 경우 입법정책담당관과 예산결산전문위원을 설치하고 있다.

그러나 대부분의 광역의회 사무처 조직에 입법 및 예산정책이외에 총무 및 의사기능을 담당하는 담당관과 관련 전문위원 등에서는 유사한 조직구성을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

### 2. 국외 지방의회

우리나라 광역의회 사무기구에 대한 시사점을 도출하기 위해 외국의 지방정부 사례를

미국과 일본을 중심으로 검토하였다.

먼저, 미국의 경우 각 주마다 독자적인 헌법을 가지고 있어 지방자치제도에서는 집행기관과 지방의회와의 기관 구성형태 등은 자율과 다양성이라는 측면에서 접근할 필요가 있다. 이러한 측면에서 지방의회 사무기구도 각각의 주정부 의회에서는 보좌제도를 지역의 특성에 맞도록 개별 또는 공동 보좌제도로 운영하고 있다. 즉, 지역의 특성을 반영하여 인구가 적은 지방의회에서는 공동으로 보좌제도를 운영하고, 인구규모가 큰 지역에서는 의원별 개인 보좌제도를 운영하는 방식이다.

지방의회 사무기구에서 근무하는 공무원은 전문직으로 운영하고 있다. 이들에 대해서는 해당 지방정부 본청 및 의회에서도 인사상의 독립성을 보장함으로써 전문성을 강화하고 있다.

다음으로 일본의 경우 지방자치법에 근거하여 광역(도도부현) 의회는 사무기구를 반드시 설치하도록 하고 있으며, 기초(시정촌)의회의 경우에도 조례에 따라 사무기구의 설치가 가능하다. 지방의회 사무기구는 지방의회 의장에게 권한이 주어져 있으며 의장은 사무국장 등 직원의 임명권을 행사하고, 사무직원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. 그러나 지방의회 의장이 사무직원에 대한 인사권을 행사하기는 하지만, 집행기관의 장과 사전 협의하여 상호 인사교류를 하여 실질적인 인사권은 집행기관의 장이 행사하는 것과 큰 차이가 없다는 평가이다.

한편, 지방의원에 대한 보좌제도는 법규로 규정하고 있지는 않으나, 정무조사비와 개인 후원회를 활용하여 의원재량에 따라 개인보좌관을 채용·운용하고 있다. 일본에서도 보좌제도는 조직보좌와 개인보좌 제도를 운용하고 있다. 그러나 개인보좌는 정무조사비하에 인건비 항목을 활용하여 1-2명의 보좌관을 고용할 수 있지만, 인건비의 50% 이내에서 지원하고 있다.



# 제4장

---

## 지방의회 활용역량

제1절 의회사무기구의 정체성

제2절 지방의회 활용역량 분석

제3절 활용역량 한계 원인

제4절 설문조사 결과



**지방분권 확대에 따른  
지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제4장 지방의회 활용역량

### 제1절 의회사무기구의 정체성

#### 1. 의회사무기구

##### 1) 개요

지방의회는 헌법 제118조를 근거로 하는 헌법기관이다. 지방의회 사무기구의 기능은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 조직유지 차원(housekeeping dimension)으로 회계·경리, 건물·시설물 관리, 문서처리, 인쇄 작업, 우편물 발송, 인사관리, 사무실 배정을 들고 있다. 둘째, 의회운영 차원(operational dimension)으로 위원회 구성·배치, 의사진행, 회의록 작성, 전문위원제 운영, 대외관계, 조직 발전 등을 들 수 있다. 셋째, 기능 차원(functional dimension)으로 예산 심의, 청문회 개최, 정책사업 평가, 정보·자료 수집 및 분석이다(Worthley, 1976; 황아란, 2003).

상기의 의회사무기구(처/국/과)의 조직형태를 분석하기에 앞서 기본적으로 조직형태를 결정하는 요인이 계선과 참모이니 만큼 이와 관련되어 먼저 서술하기로 한다.

우리나라 「정부조직법」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령) 등에서 정하고 있는 법정 행정조직체계는 각 행정기관의 하부조직으로서 ‘보조기관’과 ‘보좌기관’을 구분하고 있다.

‘보조기관’은 행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조하거나 행정기관의 목표달성에 직접적으로 공헌하는 계선기관(line)을 말한다. ‘보좌기관’은 행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적달성에 간접적으로 기여하는 막료기관(staff)을 의미한다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제2조)<sup>2)</sup>.

의회사무기구는 기관대립형 구조에서 독립적인 보좌기관이다. 지방자치단체의 보조기관, 소속행정기관, 하급행정기관과는 구별되나 기관대립형 의회제도를 채택하고 있는 우리나라의 경우, 법인격을 갖춘 지방자치단체 내에서 집행기관에 대립되는 의결기관으로서 지방의회를 두고 있는 지방자치법의 취지를 고려할 때, 의회사무기구는 의회의 원활한 운영과 지원을 위하여 설치된 의회의 내부기구로서 사무처(국·과)장은 의회사무의 전결권의 범위 안에서 권한을 행사하고 그 대표권은 의장을 통해서만 행사된다고 해야 할 것이다(행정안전부, 2020 : 106).

## 2) 조직형태를 결정하는 요인 : 계선과 참모

조직의 형태를 결정하는 두 가지가 있다. 하나는 집행을 담당하는 계선조직(보조기관, 수직적 관계)이며, 다른 하나는 보조적인 기능을 수행하는 참모조직(보좌기관, 수평적 관계)이다.

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2016. 1. 22.>

2. “의회사무기구”란 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 설치된 의회사무처·의회사무국과 의회사무과 등의 기구를 말한다....
8. “보조기관”이란 지방행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관을 말한다.
9. “보좌기관”이란 지방행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관을 말한다.

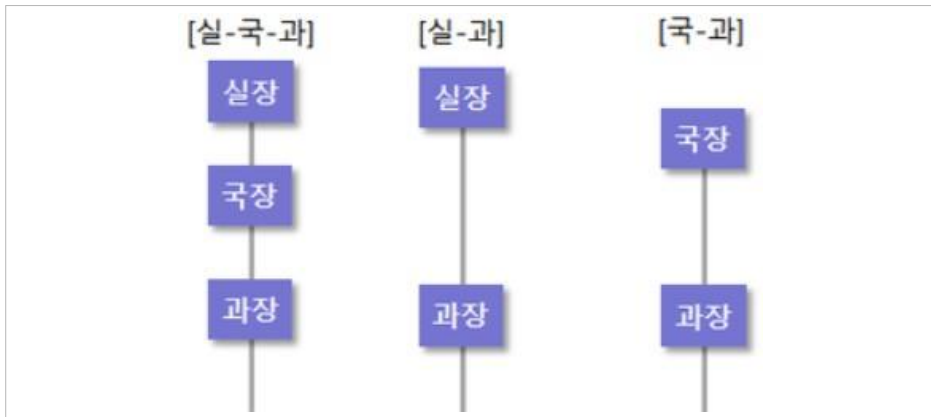
여기서 일정한 형태의 조직은 보조기관이 존재해야 하고 이를 뒷받침하기 위한 보좌기관이 필요한데, 先 보조기관, 後 보좌기관의 형태가 될 것이다. 이는 상기의 규정의 제2조9항을 통해 알 수 있다.

2) 대표적인 마크로 제도로는 1960년말 발전행정론의 도입 이후 이루어진 차관보(1962), 담당관(1970) 제도를 들 수 있다.

### (1) 계선

계선은 계층제 조직에서 집행·운용·활동·권한 측면을 의미한다. 계선조직은 행정체계의 중추적인 위치에서 법령집행, 정책결정을 통해 직접적으로 국민에게 봉사하는 임무를 맡고 있다. 따라서 계선은 조직의 목적을 달성하기 위해 직접적인 기여를 하는 조직으로 조직의 뼈대를 이루는 것으로 비유할 수 있다.

그림 4-1 실·국의 조직형태(보조기구)



### (2) 참모

참모제도는 18C 프러시아의 프레데릭 황제가 군대를 체계화하기 위해 광범위하게 활용한 것으로 민간기업은 20세기 초에 도입되었으며 이후 기능적 분화를 통해 지속적인 발전이 이루어졌으며, 기업의 능률화를 높이는데 큰 기여를 하였다.

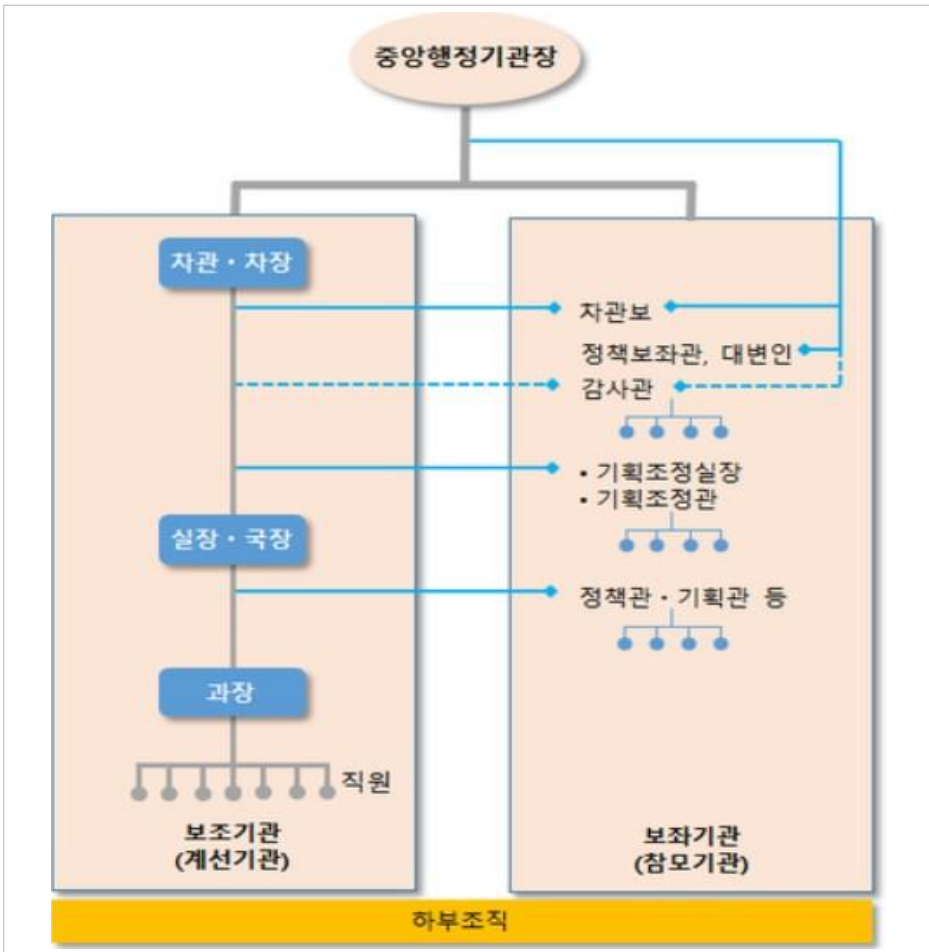
참모조직은 계선이 원활하게 조직목표를 달성할 수 있도록 지원·조성·촉진하며, 이를 위하여 기획·통제·인사·회계·법무, 정보의 수집·분석, 자문·권고·협의·조정, 공보·조달·조사·연구 등을 수행한다.

참모는 조직목표 달성에 직접 기여하지만 명령·집행·결정을 행할 수 있는 독자적인

권한을 가지고 있지는 않다.

오늘날 행정의 복잡도가 높아짐에 따라 참모의 중요성은 더욱 높아지고 있다. 계선과 참모의 기능을 이론적으로 구분할 수 있지만 실제로 엄격한 구분이 쉽지 않으며, 서로 상반되는 명령이 내려질 수 있어, 계선과 참모 간 불협화음이 발생할 가능성도 있다. 하지만 한편으로 상호 보완적인 성격을 가진다고 볼 수도 있다.

그림 4-2 중앙행정기관의 보좌기구 형태





### (3) 계선과 참모의 불화 가능성

대개 참모는 계선에 비해 사회적 지위가 높고, 교육수준이 높으며, 우월감을 가지고 있어 보다 이론적이며 젊고 의욕적인데 반하여, 계선은 경험적이며 현실적인 행동파이기 때문에 상호 갈등이 발생할 수 있다.

참모는 계선의 영역을 침해하기 쉽기에, 계선은 참모로 인하여 위신과 영향력을 손상당하고, 이로 인해 불화가 일어나기 쉽다. 또한 참모는 계선에 의하여 자신의 영역을 침해당하는 경우 본인의 지위가 위태롭지 않을지 의구심을 갖게 된다. 대개 참모는 계선에 대하여 비판적인 경향을 보이는 경우가 많다.

### (4) 불화의 해결방안 : 의회사무기구의 조직편제 방향

계선과 참모 간 책임한계를 명확히 하여 갈등 발생을 최소화해야 한다. 또한, 비공식적인 집회와 회합 등을 통해 계선과 참모 간 친밀도를 높여야 한다. 아울러, 계선과 참모에 대해 인사교류를 실시하여 상호 이해를 제고할 필요가 있다.

기관장은 스스로 리더십을 적극 발휘하여 참모를 활용해야 하며, 조직의 전체 목표 달성을 위하여 계선과 참모 관계를 조정하는 노력이 필요하다.

계선은 참모의 권고를 활용하기 위하여 참모의 의견을 받아들이기 위한 열린 태도를 가져야 하며, 참모 역시 계선에게 유용한 권고와 조언을 할 수 있도록 전문가적 시각뿐만 아니라 현실적인 측면에서 계선의 입장을 고려해야 한다.

의회사무기구에 있어 보조기관(계선)과 보좌기관(전문위원)이 속해 있기 때문에 이에 대한 조화를 꾀해야 함을 알 수 있다.



### (1) 국회사무처

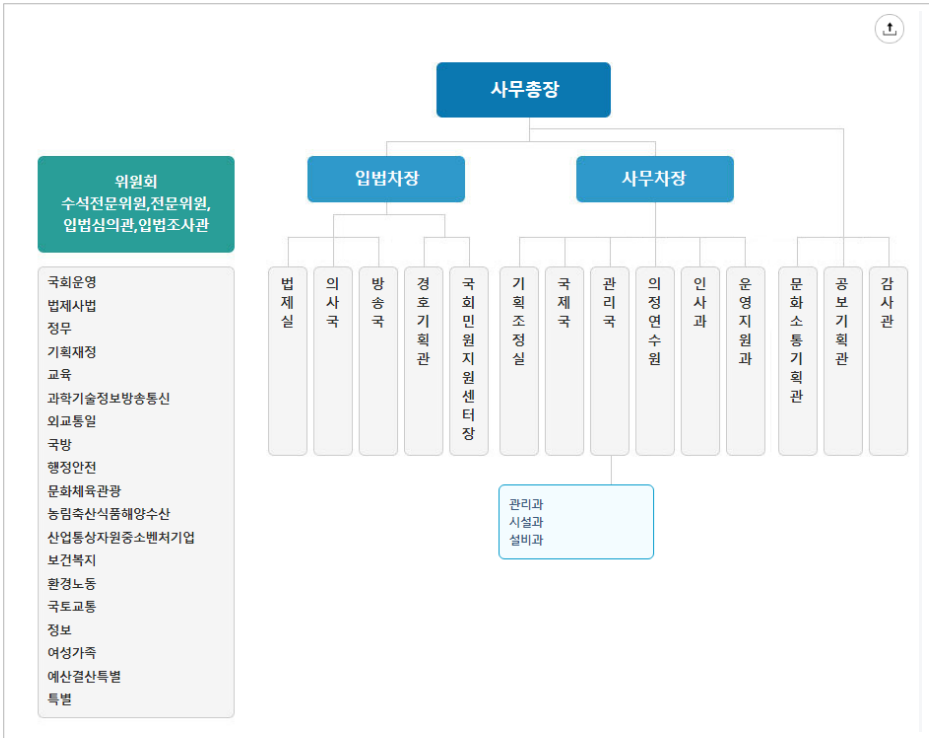
국회사무처는 제헌국회 때 설립되어 국회와 역사를 함께하는 대표적인 입법지원 조직이다. 국회의사무처는 국회의장의 지휘·감독을 받아 국회의원의 의정활동을 지원하고 국회의장의 지휘·감독을 받아 국회의원의 의정활동을 지원하고 국회의 행정사무를 처리하기 위하여 국회에 두는 기관이다.

국회의원이 발의하는 법안 비중이 증대되고 있는 상황과 국회의 입법·정책 역량의 중요성이 높아지고 있다. 국회의 위원회 중심주의로 인해 상임위원회의 기능과 역할이 강화되는 것을 생각해 보면 국회의원의 전문성이 쟁점이 되고 있다. 따라서 국회의원의 전문성을 확보하기 위한 국회사무처와 유관 입법지원조직의 중요성이 높다.

#### (1)-1 국회사무처 법제실

법제실은 제헌국회 때부터 사무총장 산하에 법제조사국으로 있다가 제6대 국회에서 국회도서관 산하 입법조사국으로 옮겨졌다. 그 후 1989년 3월 국회의원의 입법활동을 지원하는 기구로 국회사무처 입법조사국 내에 법제 담당관실이 신설되었다. 이후 1994년 8월 법제 및 예산심의 지원을 강화 차원에서 입법조사국을 폐지하고 법제예산실을 신설하였으며, 이 중 법제지원은 2개과에서 담당하였다. 의원들의 법제지원기능 강화 요청이 증가함에 따라 2000년 1월 법제예산실은 법제실과 예산정책국으로 이원화하였으며 법제실을 3개과로 구성하고 전문인력을 법제관으로 충원하였다. 이후 2003년 7월 의원입법의 대폭적인 증가로 5개과로 확대되었고, 2009년 4월 상임위원회별로 연계성과 대응성을 체계적으로 갖추고 행정입법 검토를 하기 위해 9개로 확대 개편하였다. 현재의 법제실은 2011년 9월 위헌법률 관련 연구·분석 활동 전담기구인 법제연구과를 신설하여 총 10개과(법제총괄과, 사법법제과, 행정법제과, 과학기술교육문화법제과, 복지여성법제과, 정무환경법제과, 재정법제과, 산업경제해양법제과, 국토교통법제과, 법제연구과로 구성되어 각 위원회 소관별로 분장되어 국회 법률안의 입안을 지원하고 있다.

그림 4-4 국회사무처 조직형태



\* 2021.04.02. 검색

## (2) 국회도서관

국회도서관은 입법활동을 지원하는 기관으로서 국회의원 및 관계직원에게 입법활동과 국정심의를 위해 요구되는 각종 정보를 수집·정리·분석하여 제공하고 있다.

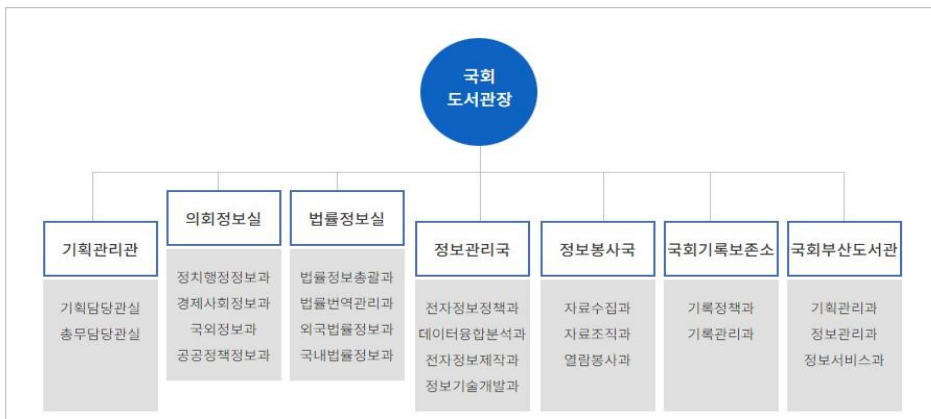
국회도서관은 1952년 임시수도(부산)에서 「국회도서관법」로 개관하였다. 당시 부산으로 피난 간 국회의원들이 경남도청 한쪽에 3,600여 권의 장서와 직원 1명만으로 전시 중의 유실된 자료를 수집·보관하기 위해 임시서고를 만든 것이 시초였다.

1955년 국회도서관으로 승격되면서 도서과와 열람과의 2개과로 편성되었다. 1963년 국회도서관법 제정과 동시에 국회의 독립기관(2국 8과)으로 발족되었다. 1975년 여의도

국회의사당으로 장소를 이전하였고 1981년 국회법 개정으로 국회사무처 부속기관으로 개편되었다가 1988년 국회도서관법 제제정 및 공포로 입법부의 독립기관으로 환원되었다. 현재는 일반도서 약 460만 책과 전자파일도서 약 130만 책 그리고 비도서 약 53만 점을 포함하여 전체 소장 장서가 약 640만 책/점에 이르며, 전자원문 데이터베이스 구축 건수는 국내 최고 수치인 약 2억4천2백만 면에 달한다.

1963년 국회도서관법 제정과 함께 국회 독립기관으로 2국 8과 체계로 발족했으며, 1989년 국회도서관운영에 관한규칙 및 국회도서관 직제규칙 제정으로 2국 2실 1담당관 및 총무과 신설, 정원 256명, 1994년 2실 2국 1담당관 및 총무과, 정원 276명, 1995년 1실 3국 1담당관 및 총무과, 정원 276명, 1999년 1실 2국 1담당관 및 총무과, 정원 251명, 2002년 1실 2국 1담당관 및 총무과, 정원 271명, 2003년 1실 2국 1관 12과 1담당관, 정원 275명, 2006년 1실 3국 15과, 정원 298명, 2007년 1실 3국 15과, 정원 281명, 2007년 1실 2국 1관 1심의관 15과, 정원 267명으로 직제 개편과 더불어 국회기록보존소가 국회도서관으로 이관, 2010년 1실 2국 1관 1심의관 16과, 정원 290명, 2011년 2실 2국 1관 1심의관 17과, 정원 300명, 2013년 2실 3국(소) 1관 18과, 정원 304명으로 확대되어왔으며, 2016년 2실 3국(소) 1관 19과, 정원 317명으로 개편 확대된 후에 이 직제가 2018년 현재까지 지속되고 있다.

그림 4-5 국회도서관 조직형태



### (3) 국회예산정책처

국회예산정책처는 국회 및 국회의원의 의정활동 지원을 위한 재정전문기관이다. 국회 예산정책처는 2003년 7월 국회예산정책처법(법률 제6931호)이 제정되고, 동년 10월에 2실 1국 1관 1심의관 15팀의 부서와 정원 92명으로 직제가 제정되었다. 2006년 국회예산정책처법 일부개정령으로 2실 1국 1관 1심의관 15팀 그리고 정원 96명으로 소폭 확대되었다(법률 제8050호). 이후에도 직제 일부개정령으로 조직이 점진적으로 확대 개편되었는데, 주요한 시기와 내용은 2009년에 2실 1국 1관 1심의관 17팀, 정원 105명, 2010년에 2실 1국 1관 2심의관 18팀, 정원 116명, 2011년에 2실 1국 1관 2심의관 18팀, 정원 125명, 2012년에 2실 1국 1관 2심의관 2담당관 16과, 정원 125명, 2015년에 2실 1국 1관 2심의관 2담당관 18과, 정원 138명으로 지속적으로 직제가 확대되어 왔다. 현재의 직제는 2017년 8월에 예·결산 분석과 사업평가 등 분산·중첩되어 있는 기능을 통합하고 경제분석 및 비용추계 기능 강화 등으로 업무효율성을 제고하기 위해 2실 1국 1관 2심의관 3담당관 17과, 정원 138명으로 이루어졌다. 이때 신설된 부서는 추계세제분석실이며, 예산분석실과 경제분석국, 기획관리관이 재편되었다.

그림 4-6 국회예산정책처 조직형태

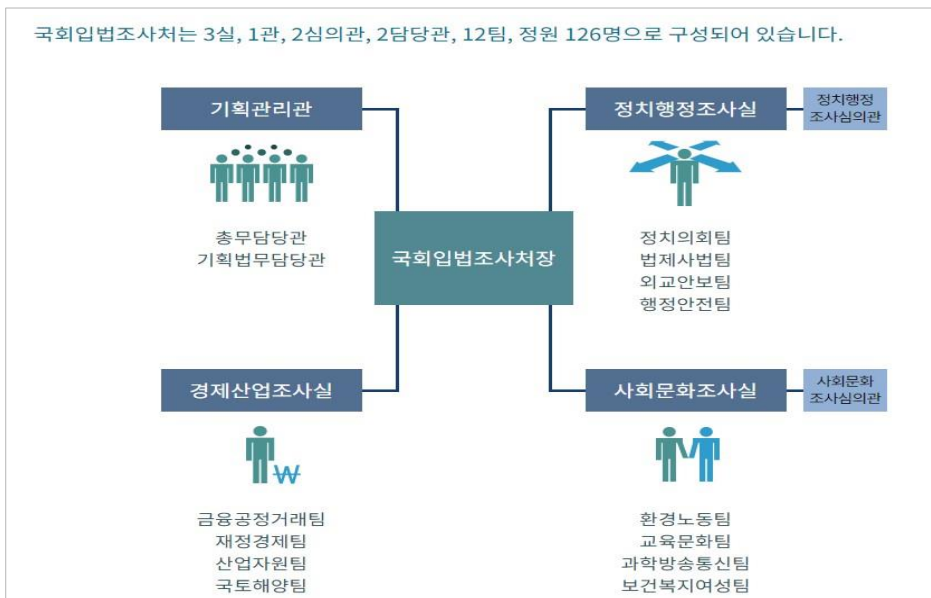


\* 2실 1국 1관, 3담당관 17과 (‘21.04.02 검색)

#### (4) 국회입법조사처

국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 정보를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하기 위한 기관이다. 국회입법조사처는 2005년 양질의 입법 및 정책관련 정보가 국회의원에게 신속·정확하게 제공될 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 법안으로 제안되었다. 이후 2007년 1월 국회입법조사처법이 공포(법률 제8263호)되고, 동년 7월 국회입법조사처는 2실 1관 10팀, 정원 65명으로 직제가 제정되었다. 2009년 국회입법조사처 직제 개정으로 3실 1관 1심의원 14팀, 정원 92명, 2010년 3실 1관 1심의원 14팀, 정원 101명, 2011년 12월 3실 1관 1심의원 12팀 2담당관, 정원 117명, 2013년 3실 1관 1심의원 12팀 2담당관, 정원 119명으로 확대 되었으며 2016년 3실 1관 2심의원 12팀 2담당관, 정원 126명으로 확대 개편된 후로 2018년 현재까지 동일하게 직제가 구성되어 있다.

그림 4-7 국회입법조사처 조직형태



\* 2021.04.02. 검색

## 제2절 지방의회 활용역량 분석

### 1. 전문화·분업 : 기능적 전문화 미흡

국회 의정지원체제와 비교해 볼 때, 지방의회의 기능과 역할은 수행에 한계를 가지고 있다. 독립적 권한을 가지고 운영 중인 국회에 비하면 조직 자체를 독립적으로 운용할 수 있는 기능과 규모에 대해 좀 더 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 이러한 원인은 후에 상술하겠지만, 대통령령(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)과 정원 관련한 행안부 예산협의권의 부재, 두 가지 주된 이유가 있기 때문이다.

먼저 지방의회의 기능과 관련해서 17개 시도의회사무기구의 조직구성을 보면 다음과 같다.

서울특별시의회는 경우 사무처장 산하에 언론홍보, 의정, 의사, 시민권익, 입법과 예산 등을 다루는 6개의 담당관 조직이 있으며 11개의 전문위원실을 두고 있다. 여타 시도의회에 비해 규모에 있어 비교적 크다고 볼 수는 있지만, 집행부와의 대응적 관계를 형성하는 수준이냐에 대해서는 검토할 필요가 있다.

세종특별자치시의회는 시도의회이지만 의정담당관과 의사입법담당관 2개의 부서가 총무, 공보, 의정지원, 입법정책을 담당하고 있다. 이는 실질적으로 의원들의 요청사항에 대한 대응과 집행부와의 대등한 관계를 형성하는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

국회 의정활동 지원조직은 사무처, 도서관, 입법조사처, 예산정책처가 독립적으로 법률을 가지고 운용하고 있다. 즉, 기능적으로 보면 조직유지 및 운영, 자료, 입법, 예산의 기능을 크게 가지고 있다고 할 수 있다. 그에 비하면 시도의회 사무처 조직은 대부분이 총무, 의사, 입법, 홍보 정도의 4가지 기능만으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

지방의회 기능이 어떠한 상황에 있는지를 지방의회 백서를 통해 좀 더 구체적으로 살펴 보도록 하겠다. 1991년 이후의 시도의회와 기초의회를 모두 포함한 지방의회 전체를 분석 하였고, 시간적 범위는 제1기(1991년 7월)부터 제7기(2018년 6월)까지 총 28년간으로 하였다.



표 4-1 시도 지방의회 사무기구의 조직구성

('21년 3월 현재)

의회	사무 처장	담당관(실)								전문 위원	의원 정수
		연론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책	총무	홍보		
서울	1급	6	연론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책		11	110
부산	2급	4	총무		의사		홍보		입법정책	7	47
대구	2급	3	의정정책관			홍보			입법	7	30
인천	2급	3	총무			의사			입법정책	7	37
광주	2급	3	의정			홍보소통			입법정책	6	23
대전	2급	3	총무			의사			입법정책실	6	22
울산	2급	2	의정				입법정책			5	22
세종	2급	2	의정				의사입법			4	18
경기	2급	7	총무	연론 홍보	의사	도민 권익	의정 기획	입법 정책	예산정책	13	142
강원	2급	4	의정관		의사관		홍보		입법정책	7	46
충북	2급	3	총무			의사			입법정책	6	32
충남	2급	5	총무		홍보	의사	입법정책	예산정책		7	42
전북	2급	3	총무			의사			입법정책	6	39
전남	2급	3	총무			의사			정책	8	58
경북	2급	3	총무			의사			입법정책	8	50
경남	2급	3	총무			의사			입법	8	58
제주	2급	4	총무		의사		정책입법	공보관		8	38

출처 : 전국시도의회의장협의회(2020) 참조

지방의원 임기를 기준으로 제1기는 1991년 7월 1일~1995년 6월 30일, 제2기는 1995년 7월 1일~1998년 6월 30일, 제3기는 1998년 7월 1일~2002년 6월 30일, 제4기는 2002년 7월 1일~2006년 6월 30일, 제5기는 2006년 7월 1일~2010년 6월 30일, 제6기는 2010년 7월 1일~2014년 6월 30일, 그리고 제7기는 2014년 7월 1일~2018년 6월 30일로 각각 구분된다.

첫째, 지방의원들의 질문내용을 분석하였다. 지방의원은 본회의에서 단체장이나 관계 공무원으로 하여금 출석 요구를 하여 주요 현안에 대한 질문을 할 수 있으며, 이는 잘못된 정책의 시정을 촉구함과 동시에 향후 정책운영의 방향을 제시하는 하나의 수단이다.

지방의회의 질문 현황을 살펴보면, 그 실적이 감소하고 있다. 근래 7기에서의 질문내용 비중을 보면 건설도시 24.4%, 기타 20.7%, 자치행정 16.5%, 지역경제 12.1%, 농림수산 9.2%, 교육 9.2%, 재무 4.3%, 소방민방위 2.6%를 차지하고 있다. 즉, 예산정책과 관련된 질문건수는 큰 비중을 차지하고 못하다고 할 수 있다. 결론적으로 지방의회의 예산정책 관련 기능이 타 기능에 비해 상대적으로 약하다고 할 수 있다.

표 4-2 질문내용 분석

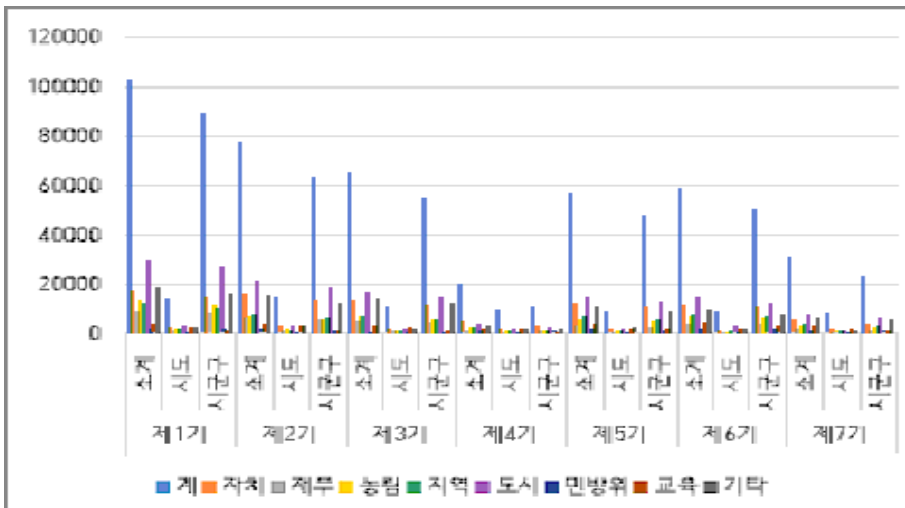
(단위: 건)

구분	계	자치 행정	재무	농림 수산	지역 경제	도시 건설	민방위 소방	교육 행정	기타	
제1기 (’91.7~ '95.6)	소계	102,614	17,209	8,626	13,186	11,784	29,243	1,501	3,199	18,260
	시도	14076	2509	935	1631	1638	2782	200	2086	2295
	시군구	88538	14700	7691	11555	10146	26461	1301	1113	15965
제2기 (임기3년) (’95.7~ '98.6)	소계	77,251	15,908	6,369	6,978	7,422	21,061	1,284	3,196	15,033
	시도	14540	2595	955	1374	1198	2703	145	2523	3047
	시군구	62711	13313	5414	5604	6224	18358	1139	673	11986
제3기 (’98.7~ '02.6)	소계	65018	13373	4700	6786	6544	16388	574	2895	13788
	시도	10332	1833	669	1130	960	1679	97	2136	1828
	시군구	54686	11540	4001	5656	5584	14709	477	759	11960
제4기 (’02.7~ '06.6)	소계	19,514	4,505	1,202	2,047	2,297	3,709	878	1,778	3,098
	시도	9114	1461	528	1022	1111	1555	258	1626	1553
	시군구	10400	3044	674	1025	1186	2154	620	152	1545
제5기 (유급제) (’06.7~ '10.6)	소계	56,583	11,684	2,853	5,634	6,736	14,511	1,412	3,306	10,538
	시도	8885	1250	347	684	1113	1710	334	1558	1889
	시군구	47698	10434	2506	4950	5623	12801	1078	1748	8649
제6기 (’10.7~ '14.6)	소계	58,211	11,328	3,583	6,530	7,299	14,615	1,629	4,088	9,139
	시도	8402	951	320	414	861	2575	119	1520	1642
	시군구	49809	10377	3263	6116	6438	12040	1510	2568	7497
제7기 (’14.7~ '18.6)	소계	30,856	5,106	1,317	2,835	3,747	7,526	794	2,845	6,386
	시도	7704	1710	383	638	880	1165	178	1809	941
	시군구	23152	3396	934	2197	2867	6361	616	1036	5445

그림 4-8 7기 지방의회 질문내용 분석 그래프



그림 4-9 질문내용 분석 그래프



둘째, 예산안 심의·의결 건수실적을 보면, 지방의회는 매년 예산안을 심의하고 의결하며, 당초예산의 변경이 필요한 일정한 사유가 발생한 경우에는 회계연도 중에 추가경정예산을 심의·의결하게 된다.

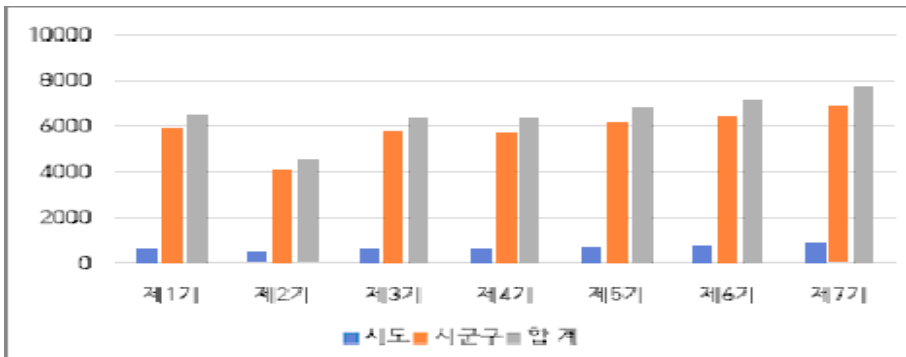
표 4-3 예산안 심의·의결 건수

(단위: 건)

구 분	예산안 심의·의결 건수		합 계
	시도	시군구	
제1기 (‘91.7~’95.6)	598	5,875	6,473
제2기(임기3년) (‘95.7~’98.6)	450	4,038	4,488
제3기 (‘98.7~’02.6)	615	5,733	6,348
제4기 (‘02.7~’06.6)	613	5,705	6,318
제5기(유급제) (‘06.7~’10.6)	674	6,146	6,820
제6기 (‘10.7~’14.6)	739	6,407	7,146
제7기 (‘14.7~’18.6)	858	6,827	7,685

제2기를 제외하고는 제5기부터 소폭의 증가 추세를 나타내고 있으나, 전반적으로 지방의회 예산안 처리 건수가 증가하고 있다는 점을 봤을 때 지방의원의 예산활동이 보다 활발해지고 있음을 알 수 있다. 즉, 업무량은 점점 증가추세에 있는 반면, 이에 대한 질의 실적이 감소추세에 있다는 것은 지방의원의 지원이 원활치 않다는 방증이기도 하다.

그림 4-10 예산안 심의·의결 건수 그래프



전문적 의정활동 지원기능은 현재로서도 한계가 나타나기도 하는 바, 지방의회에 대한 전폭적 지원이 필요한 분야이다. 대부분의 시·도의회가 전문위원실 외에 입법이나 예산정책관련 조직들을 운영하고 있기는 하나 전문성에 한계가 나타나기도 하며 지원인력 부족으로 인한 의정활동 지원에 아쉬움을 느끼고 있는 분야이다.

정책지원 전문인력 제도의 도입으로 이러한 기능 강화에 어느 정도 도움이 될 수도 있을 것이라고 예상할 수도 있으나 정책지원 전문인력 운용을 지켜보아야 할 것 같다.

현재 110명의 의원이 활동하고 있는 서울특별시의회 경우 서울시 예산의 0.01%도 되지 않는 300억 원 정도의 예산을 활용하고 있으나, 국회의 경우 300명의 국회의원 입법지원을 위해 국회 입법지원조직만이 활용하는 예산이 2020년에 6천7백87억 원에 이르고 있다. 이는 서울특별시의회가 의원들에게 제공하는 의정활동비와 월정수당을 포함한 예산이 300억 원 정도임을 감안하면 대단히 큰 규모이며 이는 지방의회가 인사독립을 하게 되면 벤치마킹 사례로 활용해야 할 것이다.

표 4-4 국회 입법지원조직 연간예산

(단위: 백만 원)

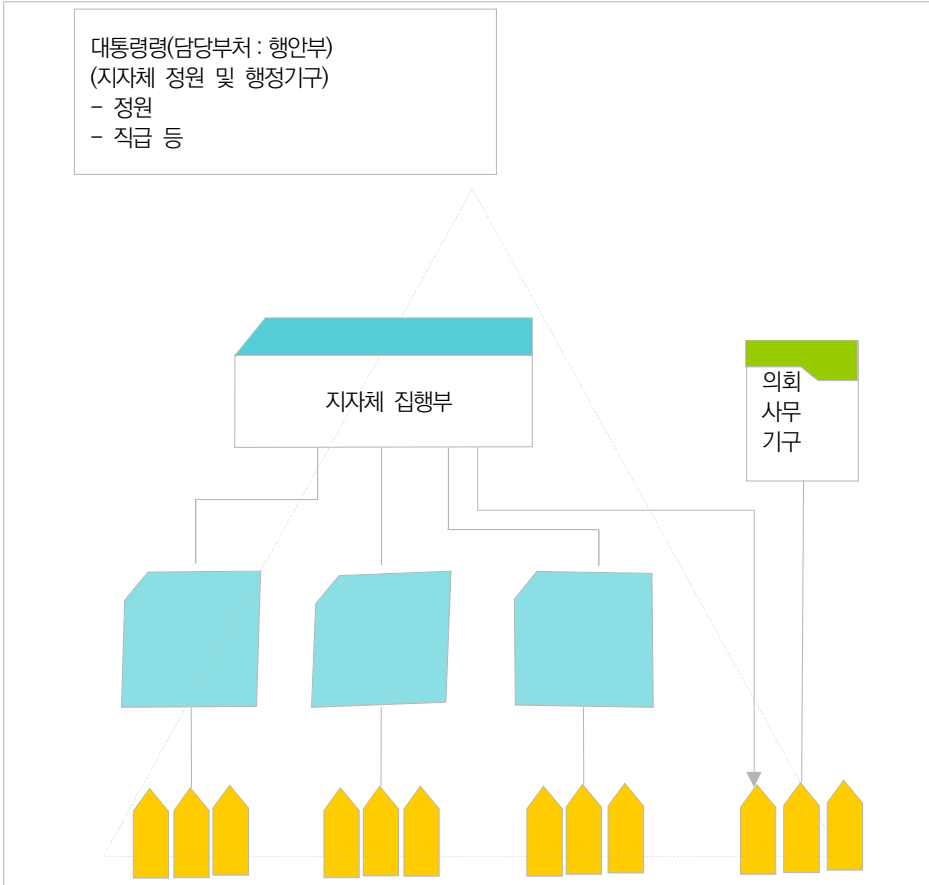
분류	2020년	2019년	2018년	2017년	2016년	2015년
국회사무처	576,895	550,757	524,991	498,668	484,018	457,954
국회도서관	64,242	54,314	46,179	43,343	41,767	41,012
국회예산정책처	20,452	19,168	18,131	17,497	16,022	15,332
국회입법조사처	17,147	16,665	15,860	14,761	14,206	13,303
합 계	678,736	640,904	605,161	574,269	556,013	527,601

출처 : 전국시도의회의장협의회(2021 : 78)

## 2. 조정·통합 : 인력 관련 예산협상권 부재

조직의 공동목적을 이루기 위하여 행동의 통일을 가져가기 위한 노력을 체계적으로 결합하고 배치하는 과정을 조정이라고 설명했다. 조정은 전면적 조직의 원리이므로 조직 책임자가 곧 조정의 책임자가 되어야 한다.

그림 4-11 지방의회 정원 및 행정기구의 법령 규율 범위



최근 지방자치법 전부개정에 따라 인사권이 기존의 지자체 장으로부터 지방의회 의장으로 바뀌게 되었다. 그럼에도 불구하고 의회사무기구의 정원 등에 대한 협상권과 예산편성권이 부여되어 있지 않다.

그림 4-12 지방자치법 전부개정에 따른 인사권 독립 도식화

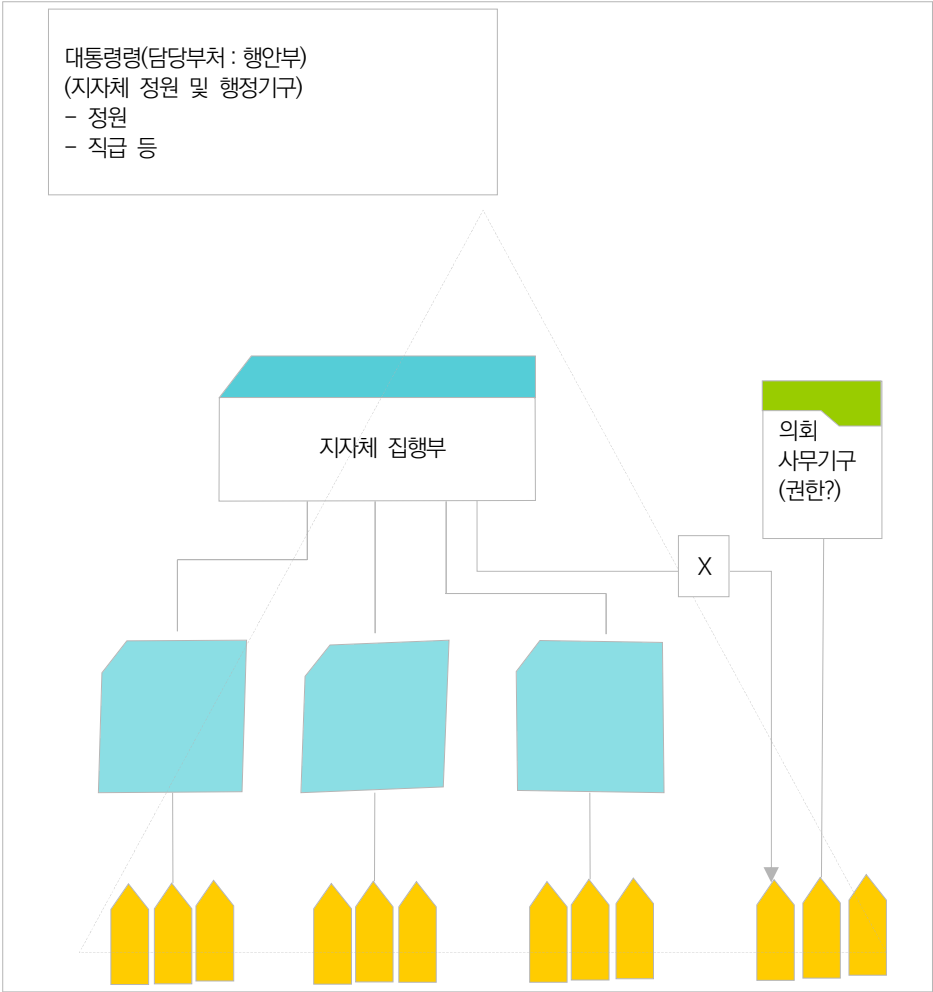
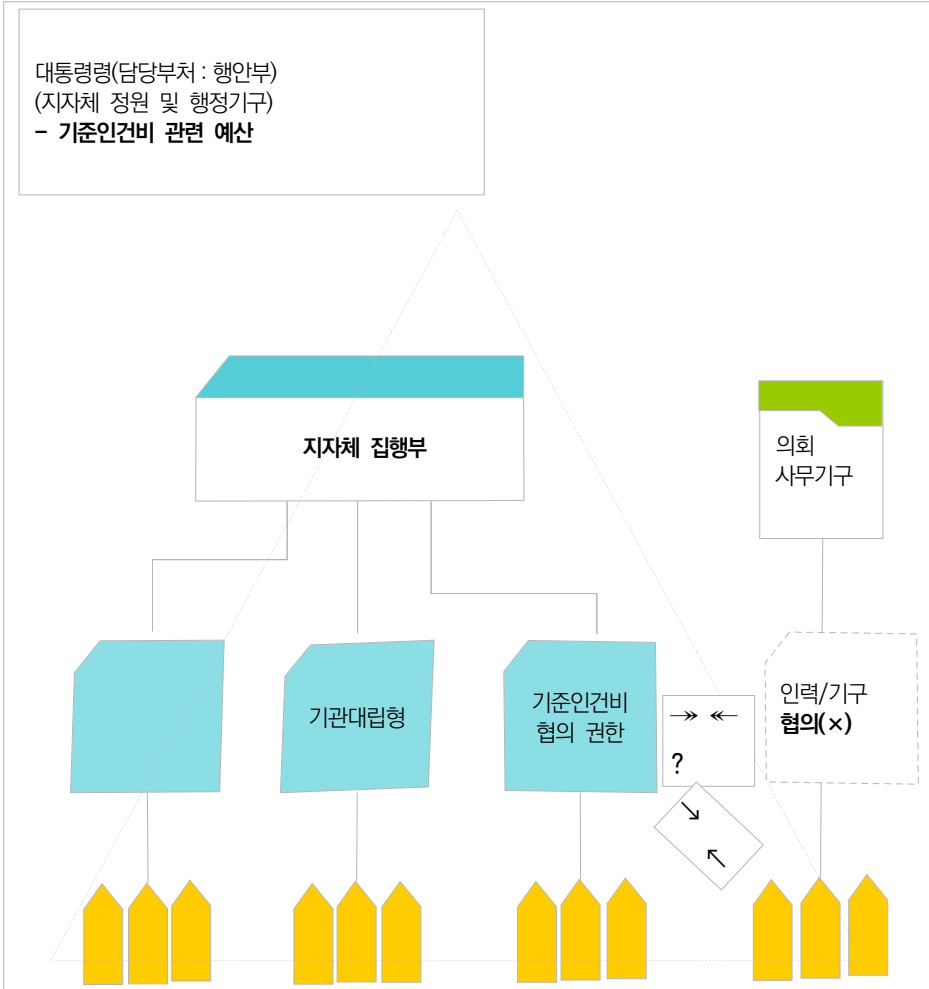


그림 4-13 지방의회기구의 인력 및 기구관련 권한 도식화





「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

제22조(정원책정의 일반기준) ① 정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. <개정 2012. 4. 10., 2013. 12. 4.>

1. 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다.
2. 지방자치단체는 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하여야 한다.

...

② 제1항에 따른 정원의 관리기관은 다음 각 호와 같다. <개정 2012. 4. 10.>

1. 시·도의 경우: 본청, 의회사무처, 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청
2. 시·군·구의 경우: 본청, 의회사무국·사무과, 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 자치구가 아닌 구, 읍·면·동과 그 출장소

제24조(정원의 관리) ① 지방자치단체의 장은 조직간의 균형있고 합리적인 정원관리를 위하여 지방공무원 종류별로 정원책정기준에 따라 정원을 책정하여야 한다. 이 경우 공무원 종류별 정원책정기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. <개정 2008. 2. 29., 2008. 7. 3.>

....

- ⑤ 지방자치단체의 장은 효율적인 정원관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 정원의 관리기관별 지방공무원의 정원을 조정할 수 있다.

외국의 지방의회 사무기구 구성, 특히 인사권 독립과 관련하여 다양한 제도가 있다. 이러한 제도는 자치단체와 의회가 기관통합형(의회의장형, 위원회형)인지 기관대립형(시장-의회형(의회-시장배인형, 약시장-의회형, 강시장-의회형, 강시장-사무총장형), 수장-의회형, 외회-참사회형, 주민총회형 등 다양)인지에 따라 구분하여 살펴볼 수 있다.

미국은 주(州) 혹은 자치단체마다 다양한 제도를 채택하고 있다. 가장 일반적인 형태는 의회-지배인형으로 거의 절반(49.1%)에 달하며, 시장-의회형은 43.3%, 위원회형 2.0%, 주민총회형 4.7% 등으로 구성되어 있다(안영훈·김성호, 2007: 206).

기관대립형의 시장-의회형을 채택하고 있는 국가 가운데 미국의 일부 자치단체, 그리고 일본과 대만의 경우 지방의회 직원에 대한 인사권은 지방의회(의장)가 가지고 있다. 하지만 일본의 경우 사무기구 직원은 지방공무원법에 따른 일반직 공무원 가운데 자치단체장과 협의하여 지방의회 의장이 임명권을 행사한다. 이러한 내용을 정리하면 다음의 [표

4-5)와 같다.

**표 4-5** 국가별 인사권 독립 여부

기관구성형태	국가	인사권 독립 여부	의회사무기구 공무원 신분
기관통합형	영 국	독립	전문계약직
	프랑스	독립	행정직(예외적으로 별정직 인정)
	독 일	독립	전문계약직
의회-지배인형	미국 일부	독립	전문계약직
시장-의회형	미국 일부	독립	전문계약직
"	일 본	독립	행 정 직
"	대 만	독립	행 정 직

출처: 김문성·권영주·이종수(2011: 38)

**표 4-6** 지방의회 사무기구 운영에 관한 해외사례 시사점

구분	미국	일본	영국
사무직원 에 대한 인사권 및 감독권 분리 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무국장에 대한 선출 및 임명권 의장이 행사</li> <li>■ 사무직원의 인사권은 사무국장이 행사하되 의회 승인 및 동의 요건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의장이 인사권을 가지나, 관행 상 집행기관의 장과 사전 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관통합형으로 원칙적으로 발생하지 않음</li> </ul>
의정활동 지원 및 보좌 인력 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무국 외 의정관, 입법전문 애널리스트, 개인 보좌관 운영</li> <li>■ 지방의회 규모에 따라 공동보좌제도 및 개별보좌제도 상이</li> <li>■ 대도시의회는 공동보좌와 개별보좌 모두 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보좌관 제도 관련규정은 없지만, 정부조사비 및 개인후원회 활용이 가능</li> <li>■ 정부조사비에서 보좌관 운용에 관한 인건비 지출(급료, 수당, 사회보험료 등) 인정</li> <li>■ 개인후원회를 통한 개인보좌관 채용, 운용 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무기구의 존재는 대체로 미약하나, 의회사무직을 전문직으로 운영</li> <li>■ 의회 규모에 따라 개인보좌조직도 제공되는 경우 있음</li> <li>■ 사용 인건비 상한선 및 총액을 통해 보좌인력 통제(스코틀랜드)</li> </ul>
사무기구 및 직원의 전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방의회 사무직원을 전문직으로 채용</li> <li>■ 지방의회 전문직협회 구성</li> <li>■ 협회에서 교육, 커뮤니케이션, 네트워크 구축, 자격증 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무기구 내 정규 조직으로서 조사과에서 입법 활동 및 의원의 정책 능력 강화를 위한 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방의회 사무직원을 전문직으로 운영</li> <li>■ 전문직협회에서 교육, 자격증 부여</li> </ul>

출처: 배귀희 외(2019: 97)

### 3. 계층제 : 독립성 약한 보좌기관(국/과 신설 불가; 중간관리층 부재)

#### 1) 기구 분석 : 하부기구 설치 한계

계층제는 결국 조직구조가 피라미드형의 구조가 형성되어야 한다. 앞서 의회사무기구의 성격은 독립성을 가진 단독 행정기관이어야 한다는 것을 살펴보았다. 그렇다면 대통령령에서는 의회사무기구를 어떻게 규정하고 있는가를 분석하면 다음과 같다.

지방의회 사무기구의 설치기준은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 [별표4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준에 제시되어 있다.

표 4-7 의회사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만.” 구간 기준을 적용받지 아니하는 군
의회사무과	지방의원 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받는 군

출처 : 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 제15조 별표4

상기 표를 보면, 지방의회 사무기구의 명칭 등은 시도-시군구에 따라 구분하되, 의원수에 따라 시군구는 의회사무기구를 국과 과로 구분지어 놓고 있다. 부연하면 처-국-과의 순으로 설치되어 있다고 할 것이다.

의회사무기구 조직이 피라미드를 이루는지를 살펴볼 필요가 있다. 지방의회 사무기구의 설치기준을 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서의 기구설치의 일반요건과 견주어 살펴보면 다음과 같다.

### 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

제6조(기구설치의 일반요건) ① 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다.

② 실·본부[본부는 특별시·광역시·특별자치시·도나 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 한한다는 업무의 성질상 국으로서의 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치한다. 이 경우 실·본부 밑에는 국 또는 과를 둘 수 있다. <개정 2012. 6. 29., 2019. 4. 30.>

③ 제2항에도 불구하고 시·군·자치구(이하 “시·군·구”라 한다)는 업무의 성질상 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 실을 설치한다. <신설 2019. 4. 30.>

④ 담당관은 전문적 지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정 개선 등에 관하여 기관장이나 보조기관(국장은 제외한다)을 보좌하기 위하여 필요한 경우에 설치하되, 특별한 경우를 제외하고는 기획업무를 담당하는 실장 밑에 설치하며, 담당관 밑에는 과를 둘 수 없다. <개정 2019. 4. 30.>

⑤ 과는 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·구는 6급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다. <개정 2019. 4. 30., 2021. 1. 5.>

1. 국의 소관 업무(국이 설치되지 아니한 시·군·구의 경우에는 그 소관 사무를 말한다)를 업무의 양이나 성질에 따라 여러 개로 분담하여 수행할 필요가 있을 것
2. 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있을 것

⑧ 실·국 및 과·담당관의 명칭은 제1항부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 실·국은 본부·단·부로, 과·담당관은 팀으로 각각 달리 정할 수 있다. 이 경우 명칭을 달리 정한 보조기관 또는 보좌기관은 이 영을 적용함에 있어서 실·국 또는 과·담당관으로 본다.

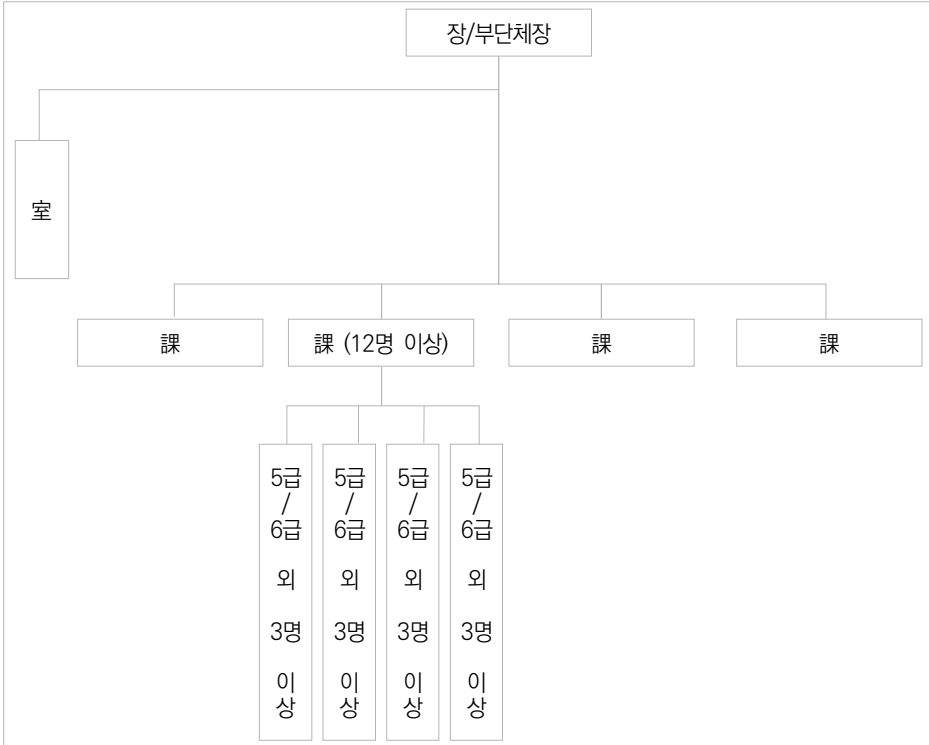
일반적 형태는 ① 실·본부(보좌기구) ② 국 (보조기구: 4개 과 이상의 하부조직) ③ 과 (보조기구) ④ 12명의 직원 (5급 4명 이상, 6급 4명 이상 포함)의 형태를 띠게 규정하고 있다. 여기서 12명에는 4명 이상의 5급 또는 6급으로 구성된다고 하기 때문에 4개의 일종의 계나 팀이 필요하게 된다. 즉 과는 4개 이상의 팀이나 계로 구성되게 하고 있다. 그렇다면 계나 팀원의 수는 12/4를 할 경우 계장(팀장)을 제외하고 각 팀당 3명 이상으로 구성되어야 하는 것으로 간주할 수 있다.

그림 4-14 시도 집행부 기구의 일반 형태



시도 기구의 형태를 도식적으로 나타내면 전문화·분업, 조정·통합, 계층제, 통솔범위, 명령통일의 원리를 집약한 형태라고 볼 수 있다. 이러한 조직규모는 해당 지역의 인구수 등 여타 변수를 참고로 하여 총량이 정해지고 이에 따라 지자체별 인력배분을 하는 구조라 할 것이다.

그림 4-15 시군구 집행부 기구의 일반 형태



\* 최근 대통령령이 개정되어 지자체 자율적으로 국을 신설할 수 있게 되었으나, 상기 모형은 기본적인 형태라고 할 수 있음

시군구의 경우, 성질상 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 실을 설치하도록 하고 있다. 즉, 과의 위 수준인 보조기구인 국을 건너뛰고 보좌기관인 실을 설치하는 형태를 갖게 하고 있다. 즉, 기초의 경우는 과 수준의 위 단위의 국 수준을 그간 억제했다고 볼 수 있으나 최근 대통령령 개정을 통해 국을 인구 등의 기준에 맞춰 증설하는 것이 가능하게 되었다. 결국 기초단위의 조직형태는 실-국-과의 체계가 가능해졌다.

이와 대비되게 의회사무기구의 수준은 의원수 및 인구수에 따라 인원의 제약이 따른다. 집행부는 인구, 면적 등의 수에 따라 영향을 받아 인력 증감이 결정되나, 지방의회는 의원수(전문위원; 증가의 여지가 거의 없음; 유연성 없음)와 인구수(집행부에 의해 결정; 전문

위원을 제외한 인원)에 의해 영향을 받는 구조라 서로 양립해서 증가되지 않는 현상이 발생하고 있다.

부연하면 기초의회의 조직구조의 경우 의원정수, 인구수에 비례하여 “의회사무국”과 “의회사무과”로 구분하여 「의회사무기구의 설치기준 및 직급기준」을 정하고 있으며, 인구 100만 명 이상 시는 의회사무국장 3급, 5급 담당관을 두고 있다.

#### 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

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.

② 시·도의 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시의 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다. <개정 2011. 8. 22.>

③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.

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.

제15조를 보면 시도와 인구 100만 명 이상이 된 시의 의회사무국에의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있고, 기초는 그 대상이 되지 않고 있다. 즉, 시군구 의회기구인 의회사무국 밑으로는 과를 설치할 수 없게 되어 있다.

보좌기관의 성격을 가지고 있기 때문에(담당관을 설치할 수 있다고 했기 때문), 밑으로는 국·과의 신설은 불가하다. 즉, 의회사무기구는 보조기관이 없는 보좌기관만 있는 조직모양새를 갖추고 있어 조직의 기본 형태(상기의 국회 의정지원조직 형태를 참고) 즉, 보조기관 + 보좌기관의 형태를 갖추고 있지 못하다.

## 2) 전문위원 분석 : 역피라미드 구조

지방의회의 전문성을 강화하기 위해서는 지방의회에 대한 조직적 차원의 지원과 개인적 지원제도로 구분할 수 있다.

조직적 차원의 지원체계는 전문위원실과 입법정책담당, 홍보담당, 의정담당 등을 통해서 이루어진다. 개인적 차원에서는 전문위원과 입법조사관(서울), 예산분석관(경남), 정책관(경남), 정책연구위원(제주), 연구위원(부산) 등의 지원제도가 있다. 이는 앞서 시도의회 기능을 분석을 참고하면 된다.

**표 4-8** 시도 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조제2항 관련)

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	21명 이내	11명	10명
120명 이하	22명 이내	12명	10명
130명 이하	23명 이내	12명	11명
131명 이상	24명 이내	13명	11명

지방의회는 상임위원회를 중심으로 의정활동이 이루어진다. 지방의회의 위원회는 위원장과 위원으로 구성되어 활동을 이루어진다. 상임위원회의 위원장과 위원이 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원을 두도록 하고 있다(지방자치법 제59조1항).

첫째, 위원회에 두는 전문위원의 직무범위는 ① 위원회에서의 의안과 청원 등의 심사 ② 행정사무감사 및 조사 ③ 그 밖에 소관사항과 관련하여 검토 보고 ④ 관련 자료의 수집·



조사·연구를 수행하는 것이다.

둘째, 지휘·감독에서 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리에 있어서 소속위원회 위원장의 지휘를 받는다. 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장의 지휘·감독을 받는다.

전문위원은 지방자치법에 따라서 설치되고 운영되며, 그 정원은 「지방자치단체 행정기구 및 정원 등에 관한 규정」에 의해서 설치된다. [별표 4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준, [별표5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준 등에 제시되어 있다.

그런데 전문위원수에서 4급과 5급 이하의 전문위원수가 불일치하고 있다. 시도의회의 경우 4급 수석전문위원과 5급 전문위원 체계로 구성된다는 점을 고려할 때 실제 전문위원의 직원을 부여 받지 못한 상태에서 전문위원의 역할을 하는 문제가 발견되고 있다.

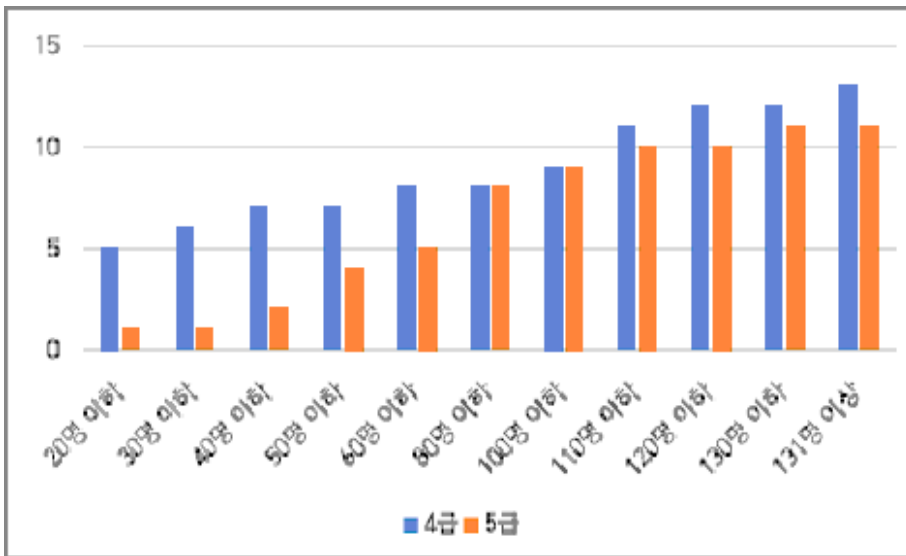
[별표5]에서 4급과 5급 전문위원수가 일치하는 것은 지방의원수가 80명 이하일 때 각각 8명, 100명 이하일 때 각각 9명을 두도록 되어 있다. 그럼에도 4급과 5급 전문위원수는 '총 정원'으로 제한받고 있다. 지방의회가 무분별한 조직팽창을 막기 위한 제도로 이해될 수 있지만, 현실적 여건에 부합하지 못하다. 즉, 상급자가 하급자 보다 많은 역피라미드 현상이 빚어지고 있다.

표 4-9 전문위원의 직급 및 정수기준 분석

지방의원의 정수	전문위원			
	총 정수	4급(A)	5급 이하(B)	차이(B-A)
20명 이하	6명 이내	5명	1명	4명
30명 이하	7명 이내	6명	1명	5명
40명 이하	9명 이내	7명	2명	5명
50명 이하	11명 이내	7명	4명	3명
60명 이하	13명 이내	8명	5명	3명
80명 이하	16명 이내	8명	8명	0명
100명 이하	18명 이내	9명	9명	0명
110명 이하	21명 이내	11명	10명	1명
120명 이하	22명 이내	12명	10명	2명
130명 이하	23명 이내	12명	11명	1명
131명 이상	24명 이내	13명	11명	2명

국회의 경우 「국회법」 제42조(전문위원과 공무원)에 관한 규정을 두고 있고, 전문위원과 공무원에 대해서는 「국회사무처법」 제8조 및 제9조에서 구체적으로 명시하고 있다. 국회의 위원으로 두는 공무원은 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둔다고 되어 있다.<sup>3)</sup>

그림 4-16 전문위원의 직급별 역피라미드 구조



- 3) 「국회사무처법(법률제17337호) 제8조(위원회의 공무원) ① 위원회에 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둔다. 다만, 특별위원회의 수석전문위원과 위원회의 입법심의관은 필요한 경우에만 둘 수 있다.
- ② 수석전문위원은 별정직으로 하고 차관보와 같은 금액의 보수를 받는다.
- ③ 수석전문위원 외의 전문위원은 2급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원은 제외한다)으로 보한다.
- ④ 입법심의관은 2급 또는 3급, 입법조사관은 3급부터 5급까지인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원은 제외한다)으로 각각 보한다.
- ⑤ 의장은 필요하다고 인정할 때에는 전문위원과 필요한 공무원을 특별위원회에 겸직근무하게 할 수 있다.
- ⑥ 전문위원의 임용자격과 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.[전문개정 2018. 6. 12.]

정리하면, 의회사무기구는 보좌기관의 성격을 가지며, 이에 따라 국·과와 같은 보조기구를 두는 것이 불가하며, 인력활용에 있어서도 전문위원은 의원수에 의해 고정되어 있어 인력증감의 유연성이 거의 없다. 그나마 전문위원 외의 의원사무직원은 지자체장이 인구수 및 타 지자체와의 균형(제22조1항)을 고려하여 인력을 할당하게 되어 있지만, 집행부를 우선적으로 고려할 가능성이 높아, 의회 사무기구 직원수 할당에는 소홀할 개연성이 높다. 이는 앞에서 제시한 시도의회 사무기구의 조직기능을 보면 이를 추정할 수 있다.

지방의회사무기구의 직원 수 = 사무직원 (개별 지자체에 할당되는 인력수; 지자체 장에 의해 할당; 약간 유동적) + 전문위원(의원수에 따라 인력증감의 유연성 거의 없음)

전문위원의 직급 구조가 역피라미드의 형태를 띠고 있어 전문화·분업, 계층제, 통솔범위 등의 조직구조 형성원리에 적합하지 않은 양상을 보이고 있다.

표 4-10 | 의회사무처장 등의 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 광역시·특별자치시 및 도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
시·군·구		-	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	-

의회사무처장 등의 직급기준을 보면 처장의 하부조직에 국/과장 등이 비어 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, 보좌기관이기 때문에 하부조직을 둘 수 없고, 담당관만을 설치할 수

있다. 그나마도 집행부가 행안부와 협의한 결과를 토대로 할당하느냐의 여부에 달려있다고 할 것이다.

**표 4-11** 시군구의회 의원정수 및 인구수에 따른 사무기구 및 직급기준 현황 (‘21. 6월 기준)

구분	의원정수 10명 미만, 인구 10만 명 미만	의원정수 10명 이상 인구 10만 명 이상	인구 100만 명 이상
226개 의회	91	131	4
의회 최고 직급	사무과장(5급)	사무국장(4급)	사무국장(3급)
문제점	사무국장(없음)	사무과장(없음)	1 담당관(있음)

출처: 전국시군자치구의회의장협의회 행정안전부장관 면담자료(2021)

지방의원 정수가 10명 이상의 기초의회는 사무국장(4급) 및 하부조직에, 5급 과장(담당관) 설치 불가로 실무에 대한 책임과 조정자 역할을 수행할 수 있는 중간관리자가 없다.

의원정수 10명 미만의 기초의회는 의회사무과장(5급) 단위의 조직만 설치가 가능하며, 기초의회의 최고 직급(5급)이 집행부(4급)보다 낮아, 상호 불균형적 조직 구조 형태를 보이고 있으며, 의회의 조례, 입법, 예산, 행정감사 등 과도한 업무량으로 고유기능인 견제와 감시기능의 제 역할을 못하는 문제점이 나타날 가능성이 높다.

**표 4-12** 시도의회와 시군구의회 일부 자치단체 의원정수 비교 (‘21. 6월 기준)

기초의회	광역의회
창원시(44명), 청주시(39명), 수원시(37명), 성남시(35명), 전주시(34명), 고양시(33명), ※ 의원정수 21인 이상 기초의회: 31개	세종시(18명), 대전시(22명), 광주시(23명), 대구시(30명), 충북시(32명), 인천시(38명)

출처: 전국시군자치구의회의장협의회 행정안전부장관 면담자료(2021)

시·도의회는 의원정수 관계없이 3개 이상의 담당관(4급)을 설치 운영하고 있으나, 이와 비교하여 기초의회의 경우 행정사무기구 조직체계 개정의 당위성 제기는 필요충분하다고

볼 수 있다.

그림 4-17 경남 창원시의회조직('21. 6월 기준)

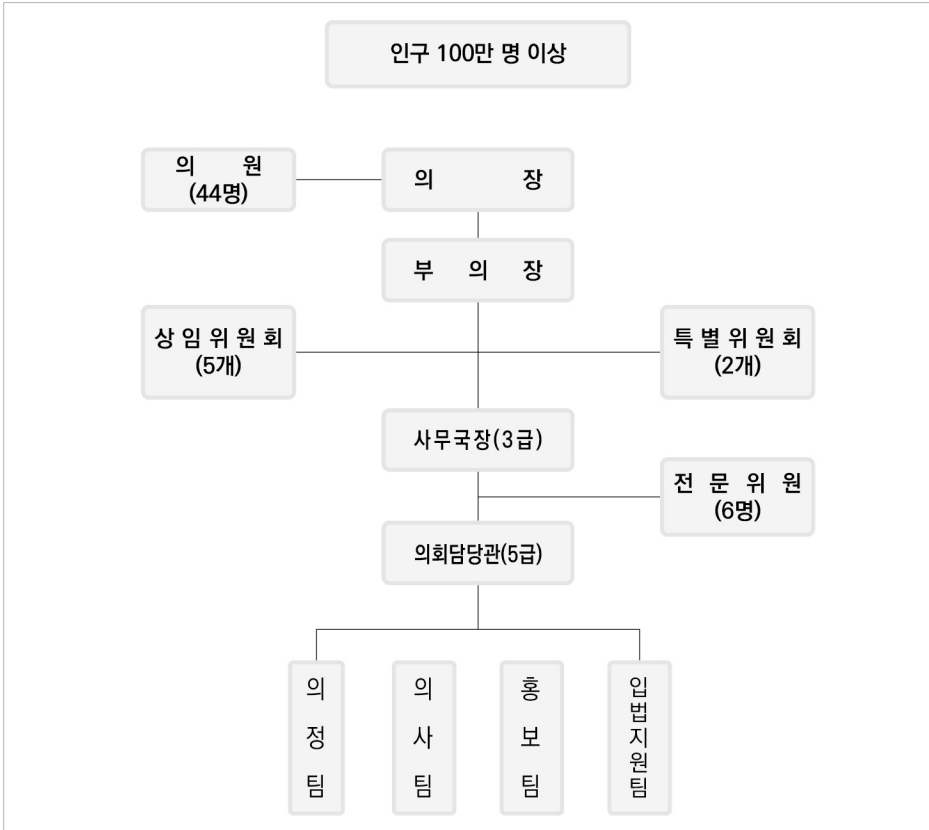


그림 4-18 충북 청주시의회조직('21. 6월 기준)

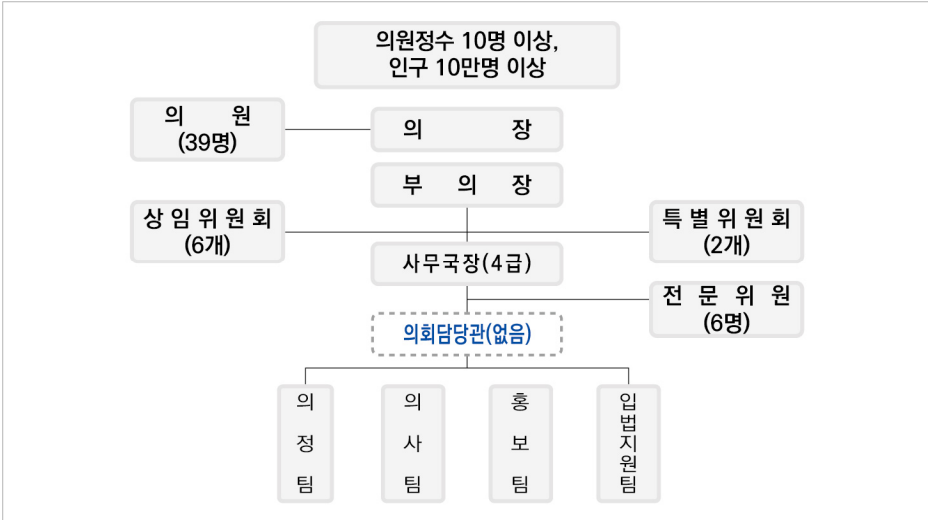


그림 4-19 전남 담양군 의회조직('21. 6월 기준)

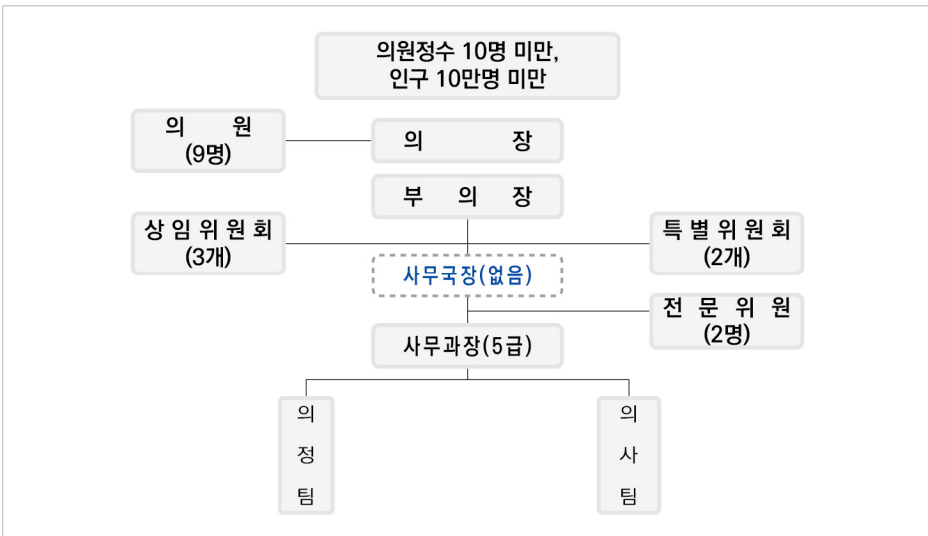
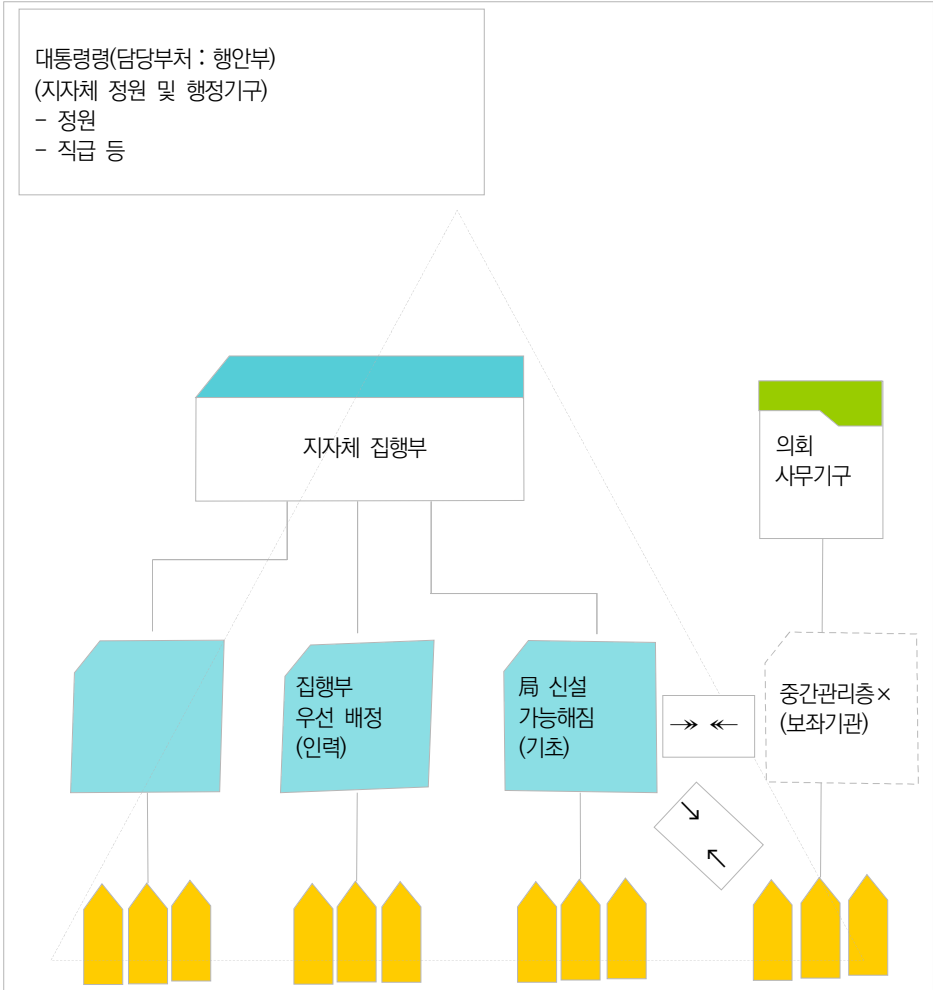


그림 4-20 지방의회기구의 보좌기관 성격(예산편성권 제약)에 따른 집행부와의 관계



정리하면 현재의 의회사무기구의 조직은 독립된 조직 형태를 갖추지 못하기 있다. 따라서 조직 기능은 유지 + 운영(의정활동 및 지원)되는 형태에서 지방자치법 전부개정으로 α(인사권 + 정책지원인력 등)의 기능이 확대되었지만, 그 변화에 맞춰 대응을 못하고 있다고 할 수 있다.

- 지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안: 사무기구를 중심으로

지방자치법 전부개정에 따른 의회사무기구 기능의 변화 양상  
 ∴ 조직 기능 = 유지(+α 인사권 관련) + 운영(의정활동: +α 인사권 관련)  
 ⇒ + 기능 (권한) → + 증원 → + 직급 검토 필요

그림 4-21 단독 행정기관 성격의 국회 의정지원 기관의 직급 개요

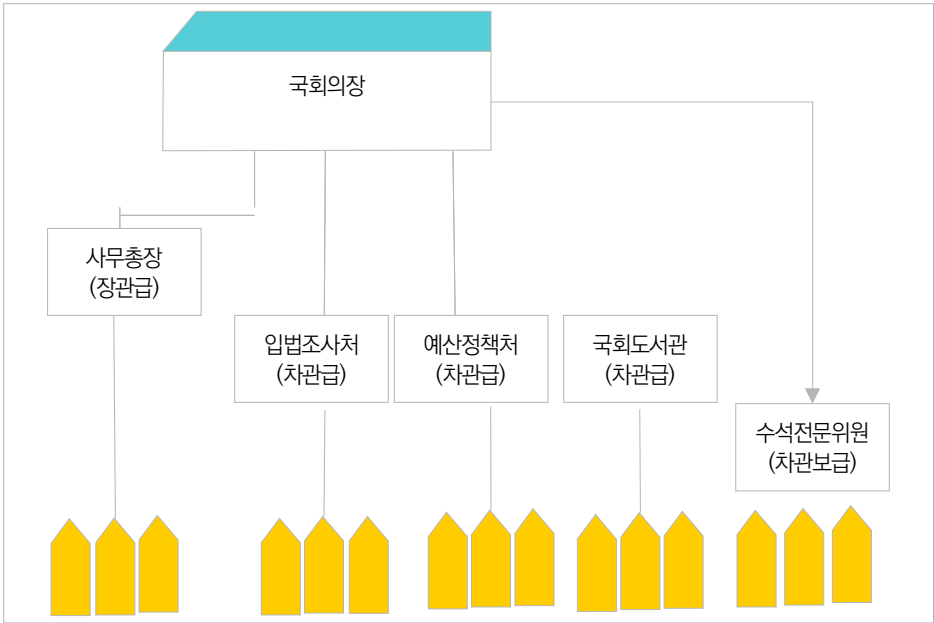
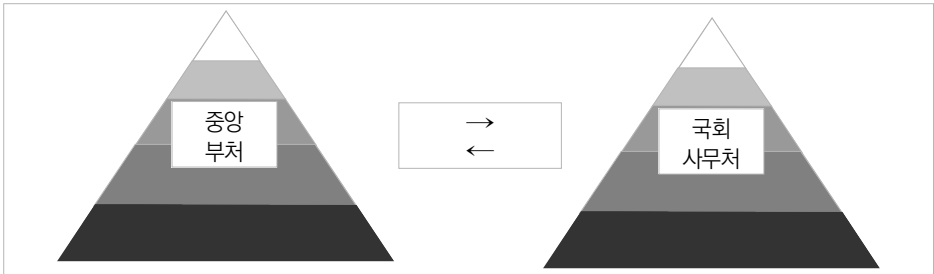


그림 4-22 국회의정지원 기관과 집행부간 직급 관계(무기대등의 원칙)





지방의회의 사무직원에 대한 인사권한이 돌아왔으나, 조직과 관련되어 인력 배분 등의 권한이 지방의회나 지방의회 의장에 보장되지 않고, 피감시기관인 집행기관의 장에게 있는 것은 지방자치를 주도하는 지방의회의 위상을 저하시킬 우려가 크다.

지방의회 의장과 의원이 자치단체장의 학연, 지연, 혈연, 또는 동일한 정당의 당원 등 관련성으로 인해 단체장의 의증과 다른 직원을 의회사무 직원으로 추천하지 못하고, 추천 하여도 거부당하는 경우가 많았었다.

따라서 지방의회는 집행기관이 작성한 인사명부를 결재하는 정도 이상의 대응이 현실적으로 어려운 경우가 많았다. 게다가 지방의회 사무직원이 집행기관으로 복귀시키는 정보는 의장과 협의 없이 단체장이 시행할 수 있어 의장의 인사권은 실질적인 효력을 가지지 못하는 경우가 많았다. 이러한 상황을 고려해보면 지방의회의 인사권과 관련된 인력 및 예산에 대한 권한이 없는 경우 실질적으로 인사권을 행사하기 어려울 가능성이 제기된다.

#### 4. 통솔범위 : 조직진단 필요

통솔범위는 한 사람의 감독자가 피감독자 몇사람을 감독하거나, 한사람의 상관이 부하 몇 사람을 통솔하는 것이 주의력과 능력을 생각해 볼 때 가장 적합한가를 의미하는 것이다.

의회사무조직은 보좌기관의 성격을 갖고 있어 중간관리층이 없다는 사실, 즉 보조기관의 형태를 가질 수 없기 때문에 통솔범위에 있어 문제점을 갖고 있을 수밖에 없다. 따라서 의회의 최고 직급이 집행부보다 낮아 무기대응의 원칙의 적용이 안되고, 중간관리층이 없기 때문에 의회의 조례, 입법, 예산, 행정감사 등 과다한 업무량으로 제 역할을 못하는 문제점이 나타날 수 있다.

또 한편으로는 지방자치법 전부개정에 따라 증가될 기능을 고려하여 적정 규모의 인력이 산정되어야 하는 것이다. 즉, 기존의 인력산정을 새롭게 하여야 하는 문제가 남는다. 이를 토대로 기준인건비 등의 새로운 모형이 필요로 되어 지며, 이를 토대로 매년 분석 및 관리가 가능할 것으로 판단된다.

현재의 지방의회 사무기구는 집행기관의 집행형 관리조직과 동일한 구조로 구성되어

있으며 의정활동을 직접 보좌하는 지원인력보다는 관리부서의 인력이 많다는 사실은 의정 활동 보좌를 위한 조직으로 보기 어렵다.

시도의회와 기초의회의 입법보좌인력은 상대적으로 관리조직 인력보다 적으며, 그 결과 의정활동 지원 기능이 약화되어 있으며 추후 인사권 독립이 실현되는 경우 인사정체가 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 인사권 독립이 시행되는 경우 발생할 의회사무직원의 인사정체를 줄이기 위하여, 큰 원인이 되는 직접 보좌조직과 기관운영(관리) 조직의 비현실적인 구조에 대한 개편이 우선적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

## 5. 명령통일 : 정원 관련 예산협상권 부재

하나의 조직에는 한 명의 장이 있어야 한다. 즉, 조직을 운영할 최종권위는 한 명에게 부여해야 한다. 하지만 이와 관련하여 지방의회 관련 인력이나 예산 등을 협의할 권한이 부여되어 있지 않다. 즉, 인력과 이에 수반되는 예산 협의는 지자체 장의 권한이다.

표 4-13 시도의회와 시군구의회 일부 자치단체 의원정수 비교

구분	시기
지방의회의장 임명	1949 ~ 1961
지방의회 해산	1961 ~ 1988
단체장 임명(의장과 협의)	1988 ~ 1994
단체장 임명(의장의 추천)	1994 ~ 2006
단체장 임명(일반직) 사무처장 임명(하위직)	2006 ~ 2014

출처 : 지방분권촉진위원회(2010. 12), 지방의회활성화방안. 지방의회활성화소위 보고서

지방의회가 단체장에게 실무적으로 예산을 편성해 의회의결을 받도록 하는 제도를 개선하여 지방의회에게도 일정부분 예산을 편성하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다. 이는 앞서 설명한 기관대립형 구조 및 지방자치법 전부개정이라는 환경적 변화를 인지하고 대응해야 하기 때문이다.

## 6. 분석결과 요약

상기의 분석을 토대로 그 결과를 크게 기관 정체성과 조직구조에 대한 분석을 토대로 요약해서 정리하면 다음과 같다.

첫 번째, 의회사무기구의 기관 정체성에 대해 정부조직법 및 헌법, 그리고 국회사무처를 통해 분석한 결과, 의회사무기구는 단독 행정기관의 성격을 가져야 한다. 그러나 현재의 조직형태는 독자적인 조직이라기보다는 대통령령에 따라 독자성이 없는 보좌기구의 성격을 갖고 있었으며, 이에 따라 하부조직을 만들 수 없어 규모 면에서도 집행부 견제가 여의치 않을 수밖에 없는 구조를 갖고 있었다.

두 번째, 조직구조의 형성원리 5가지를 적용하여 의회사무기구에 대한 분석한 결과 전체적으로 조직구조 원리에 맞지 않는 구조와 기능을 갖고 있었다.

첫째, 전문화 및 분업원리와 관련해서는 17개 의회사무처에 대한 조직구성을 분석한 결과 대부분 총무, 의사, 입법, 홍보 4가지 기능만으로 구성되어 있으며, 그나마 법제 및 예산분석을 담당할 입법담당관과 예산담당관을 갖고 있는 의회는 3군데의 의회뿐이었다. 또한 지방의회 1기 ~ 7기 동안의 지방의회백서를 분석한 결과 가운데 예산관련 질의의 비중은 다른 분야의 질의비중보다 매우 적은 것으로 나타나 이에 대한 기능보완이 필요할 것으로 분석되었다.

표 4-14 | 분석결과의 요약

구분	핵심내용	분석결과
기관의 정체성	단독 행정기관	- 단독성 미흡 (견제와 균형원리 미흡)
조직구조의 형성원리	전문화/분업	- 기능적 전문화 미흡 (예산관련 견제 미흡)
	조정·통합	- 인력 관련 협상권한 및 관리권한 부재
	계층제	- 보좌기관 성격에 따라 하부 기구 부재 - 전문위원의 경우, 역피라미드 구조 - 대집행부 직급 불균형

구분	핵심내용	분석결과
통솔범위	단독 행정기관으로서의 적정한 기능/인력	- 지방자치법 전부개정을 반영한 기능/인력모형 부재
명령통일	기관 책임자의 권한	- 정원 관련 관리 및 협상권한 등 부재
상기의 원인	- 제도 고착화 - 의회사무기구 독립성	- 제도의 경로의존성 - 국민 공감대 형성 미흡

둘째, 조정통합의 원리와 관련해서는 의회의 인력 관련 예산협의권이 집행부의 장에게 있어 의회사무기구에 대한 조정 및 통합 권한이 부재하였다. 즉, 기관대립형 체계에서 의회사무기구 정원 등의 권한이 집행부에 있어 원리에 부합하지 않는 체계를 갖고 있었다.

셋째, 계층제의 원리와 관련해서는 현행 대통령령에서 독자성이 없는 보좌기관으로 간주하여 피라미드 형태의 조직을 갖고 있지 못하여 중간관리층이 부재한 결과를 낳고 있으며, 이에 따른 집행부와의 직급 불일치가 발생하고 있었다. 이는 무기대등의 원칙에 부합치 않아 의회 본연의 기능중 하나인 대집행부 견제와 균형이 이루어지지 못하고 있었다. 또한 의회사무기구 내에서도 전문위원 직급이 역피라미드 형태를 띠고 있어 전문화, 계층제, 통솔범위 등의 원리에 부합치 않았다.

넷째, 통솔범위의 원리와 관련해서는 지방자치법 전부개정된 내용을 담은 기준인건비 모형을 만들고 있지 못하며, 중간관리층이 부재한 상태에서의 업무량을 파악하지 못하고 있었다.

다섯째, 명령통일의 원칙과 관련해서는 사무기구 인사권이 지방의회 의장에게 회귀함에 따라 의회사무기구의 명령과 통일을 이루게 되었지만 인사순환의 폭이 몹시 좁아듦에 따라 이러한 원칙이 지켜지기 어렵게 되었다. 즉 지방자치법 전부개정안이 시행되고 얼마간은 기관대립형의 구조하에서 집행부와의 인사교류가 불가피한 상황에 이르게 될 것으로 전망된다.

### 제3절 활용역량 한계 원인 : 제도의 경로의존성<sup>4)</sup>

과거 만들어진 제도, 구조, 규격 등이 현재 최선이 아닐 수 있음에도 불구하고, 계속 사용되는 현상을 제도의 경로의존성이라고 한다.

#### 1. 지방의회 1기('91.7~'95.6)

지방의회는 의회의 사무처리를 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무기구를 설치한다. 기초자치단체 의회에는 사무국 또는 사무과를, 광역자치단체 의회에는 사무처를 두되, 사무기구에는 사무처장, 사무국장 및 직원을 둘 수 있다. 또한 지방의회 사무기구에 배치하는 사무직원은 지방공무원으로 보하도록 하고 있다.

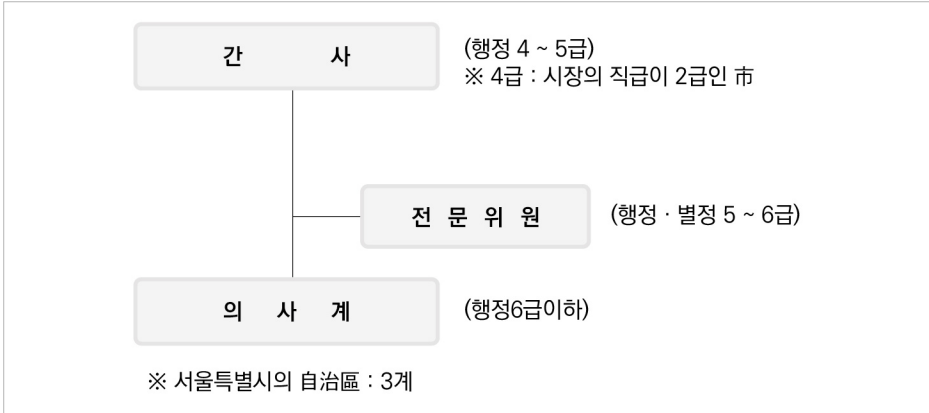
##### 1) 시군자치구 의회

시군 및 자치구 의회는 당해 지방자치단체의 「의회사무국(과) 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례」와 「의회사무처 직제규칙」에 의하여 의회사무기구를 설치하고 있다.

1991년 기초의회가 구성되어 자치단체의 법적지위가 동등한 시군구별로 구분하여 최소의 필수기구인 표준기구를 유지토록 하여, 정원은 의원정수 및 상임위원회수 등 자치단체별 의회규모에 따라 예상업무량을 감안하여 유형별로 정원기준을 차등책정하였다. 사무기구의 주요내용은 2급 시장시에는 4급 간사, 전문위원 2명 및 의사계를 두고, 여타 시군구는 5급 간사, 전문위원 1명 및 의사계를 두도록 하였다. 서울시의 구의회는 4급 간사 1명, 전문위원 2명 및 3계(의정, 의사, 의안)를 두고 표준정원은 26~31명으로 하였다. 특히 전문위원은 상임위원회에 배치되어 위원회의 회의진행, 회부된 안건의 검토, 청원·진정 등에 대한 처리보좌 또는 자료수집 및 조사·연구업무를 관장토록 하였다(내무부, 1996).

4) 이 부분에 필요한 자료는 행정안전부가 지방의원 임기(1991년 7월 1일~2018년 6월 30일) 종료 시 마다 발간·배포하는 지방의회 백서를 통해 자료를 분석하였다.

그림 4-23 1기 시군구의회 표준사무기구



출처: 내무부(1996: 48)

표 4-15 시군구의회 표준정원기준(서울시 제외)

의원정수별	시군구	시군구당 표준정원	사무직원 총수
계	238		2,563
30인 초과	17	16 (2급시장市 17)	287
21~30인	22	13	286
20인 이하	199	10	1,990

출처: 내무부(1996: 49)

정원책정기준은

- 간사 1, 전문위원 1 (2급시장인 15개 市 2), 사무직원 2~7명
- 기록요원 2~3, 의장실요원 1, 타자요원 1, 운전원 2명

이후 1991년 12월 31일 지방자치법이 개정되어 간사의 명칭이 사무국·과로 변경되었다. 그리고 1992년 9월에는 당해 자치단체의 부단체장 및 실·국장의 직급을 고려하여 사무국장의 직급을 조정한다는 방침아래 단체장 직급이 3급이면서 부단체장 직급이 3급인

시·구에는 사무과를 사무국(4급)으로 승격하고, 인구 50만 이상의 시와 출장소가 설치된 시에는 1계(의사계)를 2계(의사, 의정계)로 증설하였다. 아울러 상임위원회가 설치된 시군 구의회에 대해 상임위원회 전문위원을 보강하였다(내무부, 1996).

표 4-16 1기 시군구의회 상임위원회 전문위원 배치기준

구분	전문위원 보강기준
5개 상임위 설치단체	5급 3명, 6급 2명
4개 상임위 설치단체	5급 2명, 6급 2명
3개 상임위 설치단체	5급 2명, 6급 1명

출처 : 내무부(1996 : 50)

이후 1996년 1월에는 본격 지방자치시대를 맞아 지방의회 의원의 원활한 기능수행을 위하여 국이 설치된 시·구의회 사무과를 사무국으로 승격시켰다(내무부, 1996).

## 2) 시도의회

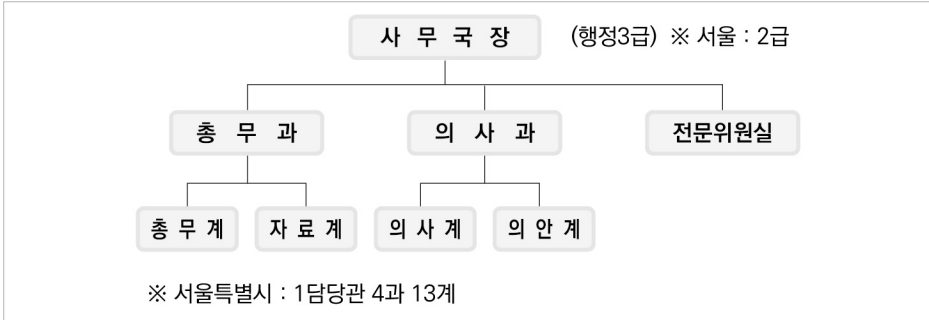
시도의회는 당해 지방자치단체의 「의회사무처의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례」와 「의회사무처 직제규칙」에 의하여 의회사무처를 설치하고 있다.

1991년 시도의회가 구성되어 시도별 표준기구를 두도록 하고, 정원은 의원정수 등 의회 규모에 의거하여 유형별 정원기준을 차등책정토록 하였다.

사무기구 관련 주요내용은 3급 사무국장, 4급 총무과장과 의사과장 및 전문위원, 그리고 총무과에 총무계, 자료계, 의사과에 의안계를 두고 각 계장은 5급 지방공무원으로 보하도록 하였다.

서울시는 2급 사무국장, 4급 의정과장, 의사과장, 의안담당관 및 전문위원을 두고, 의정과에 의정계, 경리계, 시설계를, 의사과에 의사계, 자료계, 기록계를, 의안담당관실에 의안 1, 2, 3계 등을 두며, 각 계장은 5급 지방공무원으로 보하도록 하였으며 표준정원은 113명으로 하였다.

그림 4-24 1기 시도의회 표준사무기구



출처: 내무부(1996: 51)

표 4-17 1기 시도의회 표준정원기준(서울시 제외)

의원 정수	구분 시도수	시도당 표준정수						총수
		계	총무계	자료계	의사계	의안계	전문위원실	
계	14	22~33명	9~11	2	8~11	2~3	2~6	391
101명 이상	1	33	11	2	11	3	6	33
71~100명	3	31	10	2	11	3	5	93
51~70명	4	29(부산30)	10	2	10	3	4(부산5)	117
21~50명	5	25	9	2	9	2	3	124
20명 이하	1	23	9	2	8	2	2	23

출처: 내무부(1996: 51)

※ 정원책정 기준

- 총무계: 국장 1, 과장 1, 계장 1, 직원 2~4, 의장비서 1, 운전원 2, 타자원 1
- 자료계: 계장 1, 직원
- 의사계: 과장 1, 계장 1, 직원 1~3, 기록요원 3~5, 타자원 1
- 의안계: 계장 1, 직원 1~2
- 전문위원실: 전문위원 2~6 / 상임위원회별 1명

이후 1991년 12월 31일 지방자치법이 개정되어 사무국의 명칭이 사무처로 변경되었다.



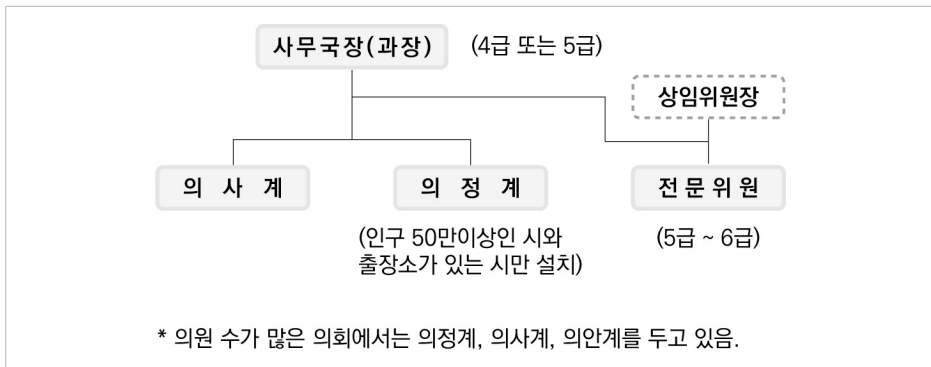
1991년 9월 시도의회 개원 이후 의회 운영과정에서 전문위원실의 기본인력 부족으로 인해 입법활동 지원이 미약함에 따라 상임위원회 전문위원별 직원(행정7급) 1명을 증원 배치하고 이와 함께 기록관리인력도 함께 보강하였다(행정자치부, 1999).

## 2. 지방의회 2기('95.7~'98.6)

### 1) 시군자치구 의회

사무기구의 주요내용은 시장직급이 2·3급 시에는 4급 국장, 전문위원 1명 및 의정계·의사계를 두고, 여타 시군구는 5급과장, 상임위원회가 설치된 곳은 상임위원로 전문위원 1명, 상임위원회가 설치되지 않은 곳은 전문위원 1명 및 의사계를 두도록 하였다. 서울시의 구의회는 4급 국장 1명, 전문위원 2명 및 3계(의정, 의사, 의안)를 두고 표준정원은 26~31명으로 하였다(행정자치부, 1999).

그림 4-25 2기 시군구의회 표준사무기구



출처 : 행정자치부(1999 : 43)

### 2) 시도의회

사무기구 관련 주요내용은 2~3급 사무처장, 4급 총무과장과 의사과장 및 전문위원, 그

리고 총무과에 총무계, 자료계, 의사과에 의안계를 두고 각 계장은 5급 지방공무원으로 보하도록 하였다. 서울시는 1급 사무처장, 4급 의정과장 등 1담당관 4과 및 전문위원을 두고, 의정과에 의정계, 경리계, 시설계를, 의사과에 의사계, 자료계, 기록계를, 의안담당관실에 의안 1, 2, 3계 등을 두며, 각 계장은 5급 지방공무원으로 보하도록 하였으며 표준정원은 223명으로 하였다(행정자치부, 1999).

**그림 4-26 2기 시도의회 표준사무기구**



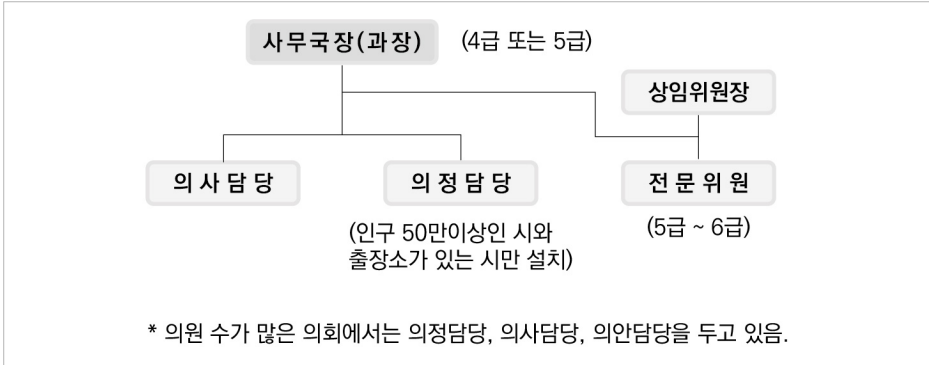
출처: 행정자치부(1999: 45)

### 3. 지방의회 3기('98.7~'02.6)

#### 1) 시군자치구 의회

사무기구의 주요내용은 시장직급이 2·3급 시에는 4급 국장, 전문위원 1명 및 의정담당·의사담당을 두고, 여타 시군자치구는 5급과장, 상임위원회가 설치된 곳은 상임위별로 전문위원 1명, 상임위원회가 설치되지 않은 곳은 전문위원 1명 및 의사담당을 두도록 하였다. 서울시의 구의회는 4급 국장 1명, 전문위원 2명 및 3담당(의정, 의사, 의안)을 두고 표준정원은 26~31명으로 하였다(행정자치부, 2003).

그림 4-27 3기 시군구의회 표준사무기구

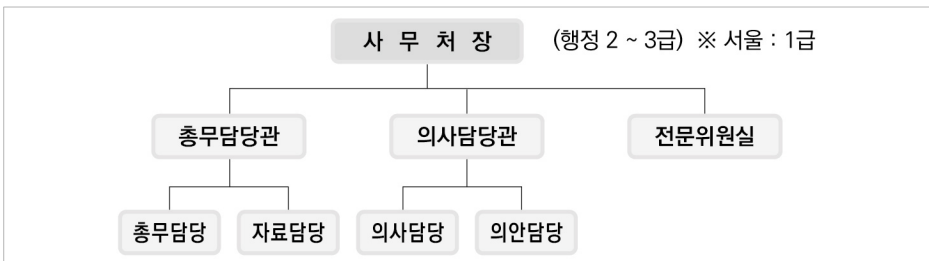


출처 : 행정자치부(2003 : 79)

## 2) 시도의회

사무기구의 주요내용은 2~3급의 사무처장, 4급의 총무과장과 의과과장 및 전문위원, 그리고 총무과에는 총무담당·자료담당, 의과에는 의안담당을 두고 각 담당은 5급 지방 공무원으로 보하도록 하였다. 서울시는 1급의 사무처장, 4급의 의정과장 등 1담당관 4과 및 전문위원을 두고, 의정과에는 의정담당·경리담당·시설담당, 의과에는 의사담당·자료담당·기록담당, 의안담당관실에는 의안 1, 2, 3담당 등을 두며, 각 담당은 5급 지방공무원으로 보하도록 하였으며 표준정원은 223명으로 하였다(행정자치부, 2003).

그림 4-28 3기 시도의회 표준사무기구



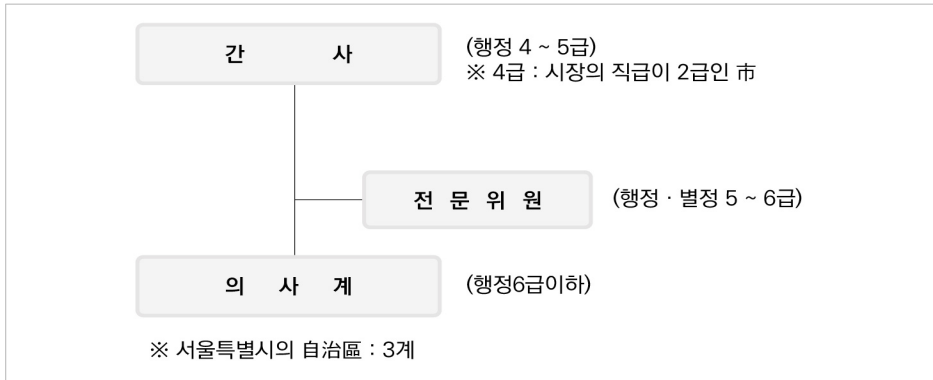
출처 : 행정자치부(2003 : 81)

## 4. 4기 ~ 현재

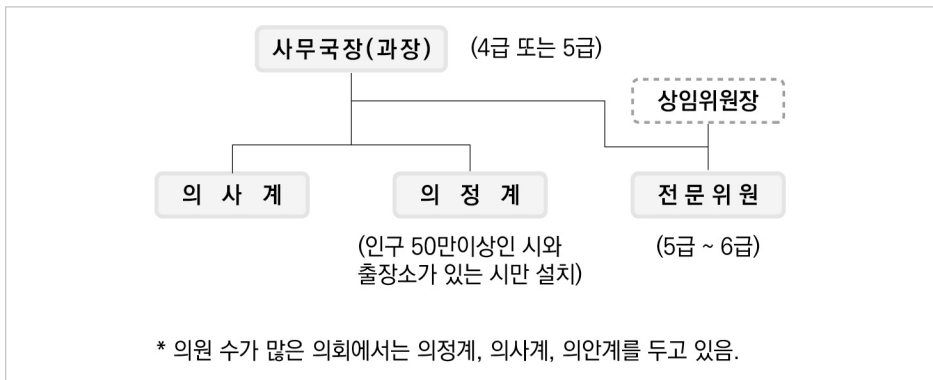
의회사무기구와 관련해서는 표준기구가 없으며, 조례로 위임하였다. 현재 조직형태는 기존의 3기의 표준기구모형에서 크게 벗어나지 않고 있는 것으로 판단된다. 이를 지방의회 기수별로 나타내 보면 다음과 같다.

### 1) 시군자치구 의회의 형태 변천

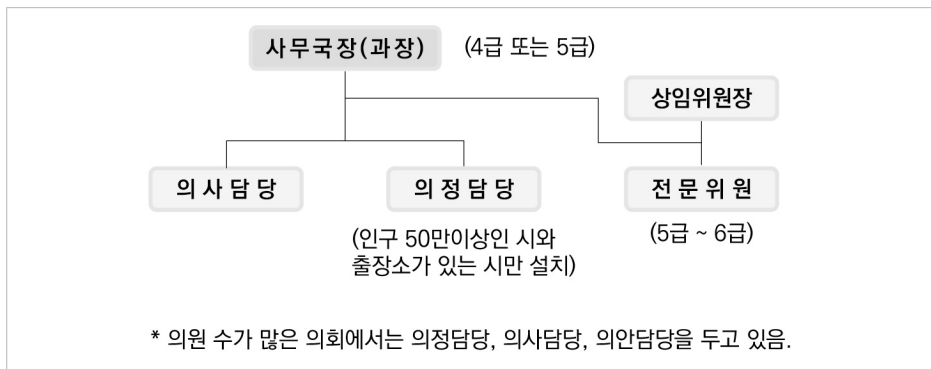
#### ① 1기



#### ② 2기

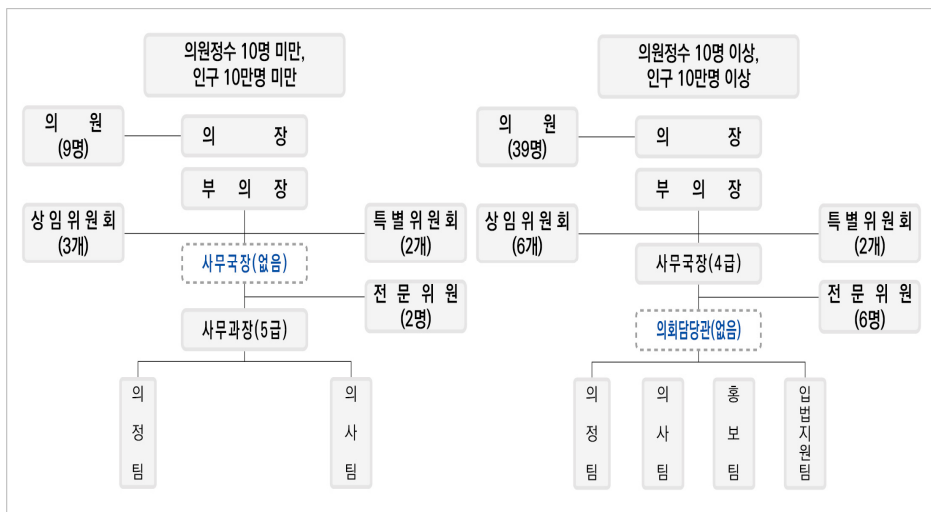


③ 3기



\* '담당'은 1998년 정부가 '계(係) 제도를 폐지하면서 '계장' 대신 도입한 직위 명칭임

④ 현재



시군자치구 의회사무기구의 형태를 보면 3기의 표준모형과 대동소이 하거나 여기에 홍보팀, 입법지원팀 정도의 증가가 있어 보인다.

앞에서 언급한 바와 같이 보좌기관의 형태를 띠고 있기 때문에 국이나 과의 신설은

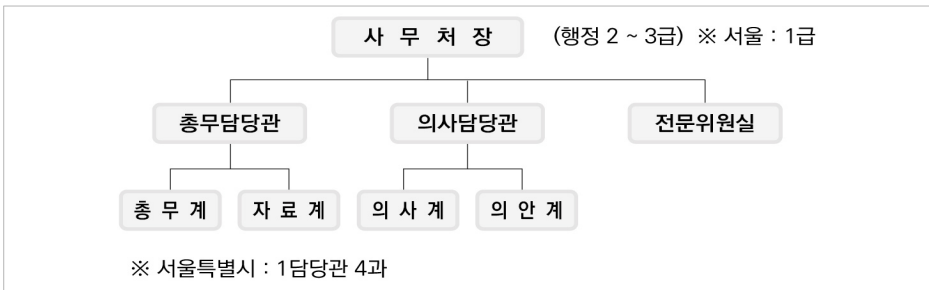
불가하여, 피라미드형의 계층형태를 갖추고 있지 못하다.

## 2) 시도의회의 변천

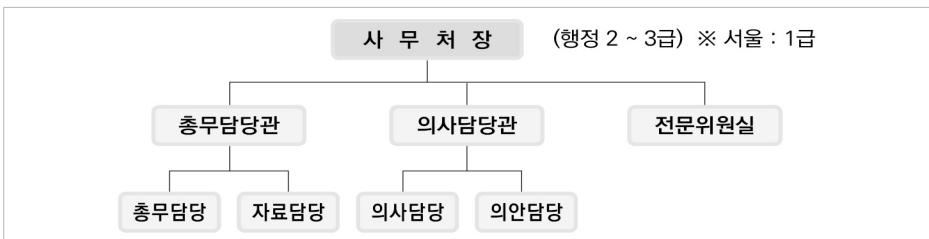
### ① 1기



### ② 2기



### ③ 3기



④ 현재



시도의회사무기구의 형태를 보면 3기의 표준모형에서 입법정책담당관, 공보관 정도의 증가가 있어 보인다.

앞에서 언급한 바와 같이 보좌기관의 형태를 띠고 있기 때문에 과의 신설은 불가하여, 피라미드형의 계층제 형태를 갖추고 있지 못하다.

## 제4절 설문조사 결과

### 1. 조사개요

지방의회 사무기구 기능에 대한 현재의 수준진단을 통해 향후의 기능 강화 방안을 도출 하는데 참고하기 위하여 지방의회 사무기구의 운영 전문위원과 담당관을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 시도의회회장협의회와의 협조를 통해 17개 시도의회 사무기구에 설문지를 배포한 후 시도의회회장협의회를 통해 수거하였다. 조사는 2021년 8월 31일부터 9월 9일까지 10일 동안 실시하였다.

조사내용은 지방의회 사무기구의 사무처리와 의정활동지원의 현재 수준, 강화할 필요가 있는 기능의 우선순위, 강화되어야 할 정도, 강화가 필요한 시급성, 그리고 인구통계학적 질문으로 구성하였다. 이 가운데 강화할 필요가 있는 기능의 우선순위는 조직유지, 의회운영, 기능유지, 여론수렴, 입법지원, 정책지원, 조사분석, 역량강화 8개 기능 가운데 우선순위를 조사하였다. 그 이외의 현재 수준, 강화되어야 할 정도, 강화가 필요한 시급성은 8개 주요 기능 하위에 세부 업무를 바탕으로 구성하였고, 리커트 5점 척도로 구성하였다. 사무처리는 조직유지(4), 의회운영(5), 기능유지(5), 여론수렴(4)으로 18개 항목, 의정활동지원은 입법지원(3), 정책지원(5), 조사분석(4), 역량강화(2)으로 14개 항목으로 구성하였다. 조사내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

표 4-18 조사내용 구성

사무처리		의정활동지원	
조직 유지	1. 인사관리	입법 지원	1. 조례 및 규칙 등의 제·개정 및 폐지 등
	2. 회계·경리		2. 법령 개선 건의안
	3. 건물·시설물 관리		3. 해외 지방자치법규 동향파악
	4. 대외관계		
의회 운영	1. 위원회구성·배치/의원연구단체 운영	정책 지원	1. 집행기관 집행에 대한 정책대안 마련
	2. 의사진행		2. 예·결산 심의
	3. 회의록 작성		3. 행정사무감사
	4. 전문위원·정책지원전문인력 운영		4. 대집행부 질문
			5. 의회 결의안/동의안 등 지원



사무처리		의정활동지원	
기능 유지	5. 조직발전	조사 분석	1. 의안의 조사 및 분석
	1. 자치법규 입법		2. 각종 영향평가 분석
	2. 예·결산 심의확정		3. 자치법규 및 예·결산 자료조사 및 분석
	3. 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가		4. 의원요청사항 분석
	4. 교육자치 관련 업무	역량 강화	1. 의원/소속공무원의 기능강화 연수
5. 각종 의결권 행사	2. 의원청렴도 증진		
여론 수렴	1. 집단민원 처리	X	
	2. 청원처리/SNS 민원처리		
	3. 민원현장 확인		
	4. 정보·자료수집 및 분석		

## 2. 조사결과

17개 시도의회사무처당 3부씩 설문지를 배포하였으나, 기관별로 3부 넘게 응답을 제출한 기관으로 인해 총 응답은 79명으로 나타났다. 이 가운데 응답이 불성실한 9명의 응답을 제외하고 70명의 응답결과에 대한 분석을 실시하였다.

### 1) 응답자 특성

전체 70명의 응답자의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별은 남성(39명, 55.7%)이 여성(31명, 44.3%)보다 다소 높은 비율을 보였으며, 연령은 40대(29명, 41.4%)가 가장 많고 그 다음으로 50대(22명, 31.4%), 30대(17명, 24.3%), 20대(2명, 2.9%) 순으로 나타났다.

의회사무처 부서별로는 총무담당관(24명, 34.8%)이 가장 많고, 그 다음으로 운영전문위원(20명, 29.0%), 입법담당관(14명, 20.3%), 그외 입법 또는 예산 관련 담당관(실)(8명, 11.6%), 예산담당관(3명, 4.3%) 순으로 나타났다. 직급은 6급(32명, 47.1%)이 가장 많고, 그 다음으로 7급(17명, 25.0%), 5급(11명, 16.2%), 4급·8급(4명, 5.9%) 순으로 나타났다.

근무유형은 일반직(55명, 78.6%)이 가장 많고, 임기제(13명, 18.6%), 기타(2명, 2.8%) 순으로 나타났다. 의회 근무년수는 응답자 전체 평균은 3.05년으로 나타났으며, 일반직은

1.82년, 임기제는 7.54년, 기타는 7.50년으로 일반직에 비해 임기제와 기타의 근무년수가 상대적으로 긴 것으로 나타났다. 이러한 차이는 임기제와 기타의 경우 의회 소속 전문인력 인 반면 일반직은 의회 이외의 자치단체 다른 부서로 발령이 가능하기 때문에 나타난 것으로 판단된다.

표 4-19 응답자의 특성

구분		n	비율 (%)	비고	구분		n	비율 (%)	비고					
성별	남성	39	55.7		소속 기관	시 도	서울	9	12.9					
	여성	31	44.3				부산	4	5.7					
	소계	70	100				대구	3	4.3					
연령	20대	2	2.9	인천			3	4.3						
	30대	17	24.3	광주			4	5.7						
	40대	29	41.4	대전			2	2.9						
	50대	22	31.4	울산			4	5.7						
	소계	70	100	세종			7	10.0						
직급	4급	4	5.9	결측 2			소속 기관	시 도	경기	5	7.1			
	5급	11	16.2						강원	4	5.7			
	6급	32	47.1						충북	3	4.3			
	7급	17	25.0						충남	4	5.7			
	8급	4	5.9						전북	3	4.3			
	소계	68	100						전남	3	4.3			
근무 유형	일반직	55	78.57				소속 기관	부 서	경북	4	5.7			
	임기제	13	18.57						경남	4	5.7			
	기타	2	2.86						제주	4	5.7			
	소계	70	100						소계	70	100			
의회 근무 년수	일반직	55	1.82	평균					소속 기관	부 서	운영전문위원	20	29.0	
	임기제	13	7.54								총무담당관	24	34.8	
	기타	2	7.50		입법담당관	14					20.3			
	전체	70	3.05		예산담당관	3					4.3			
					소속 기관	부 서					그외 입법 또는 예산 관련 담당관(실)	8	11.6	
											소계	69	100.0	결측 1

## 2) 지방의회 사무기구 기능 : 현재수준, 기대수준, 강화 시급성

지방의회 사무기구 기능에 대한 현재수준, 기대수준, 강화 시급성에 대해 평균값을 바탕으로 대중소 분류별 분석결과는 다음과 같다.

먼저 현재수준의 경우 대분류는 사무처리 기능(3.27)이 의정활동지원(3.24)보다 다소 높게 나타났으며, 중분류는 의회운영(3.46), 정책지원(3.43), 기능유지(3.41)이 높게 나타났으며, 그 다음으로 조사분석(3.15), 역량강화(3.12), 여론수렴(3.16), 입법지원(3.11) 순으로 나타났고, 조직유지(2.98)는 가장 낮게 나타났다. 소분류는 회의록 작성(3.84), 의사진행(3.77)조례 및 규칙 등의 제개정 및 폐지 등(3.58), 예결산 심의(3.57), 각종 의결권 행사(3.56), 행정사무감사·위원회 구성 배치/이원 연구단체 운영(3.53), 예결산 심의확정(3.52), 대집행부 질문·의회 결의안/동의안 등 지원(3.50), 자치법규 입법(3.44)로 높게 나타난 반면 해외 지방자치법규 동향 파악(2.51), 인사관리(2.61), 각종 영향평가 분석(2.90), 조직발전(2.96)은 낮게 나타났다.

다음으로 기대수준의 경우에도 현재수준과 마찬가지로 대분류는 사무처리(3.76)가 의정활동지원(3.59)보다 다소 높게 나타났다. 중분류는 조직운영(3.84), 기능유지(3.80), 의회운영(3.71)이 높게 나타났으며, 여론수렴(3.68), 조사분석(3.63), 정책지원(3.61) 역량강화(3.58), 입법지원(3.50) 순으로 나타났다. 소분류는 인사관리(4.24), 전문위원/정책지원전문인력 운영(4.03), 조직발전(4.01)이 매우 높게 나타난 반면, 회의록 작성(3.33), 의사진행(3.44), 의회 결의안/동의안 지원(3.45), 법령 개선 건의안·해외 지방자치법규 동향파악(3.47)은 낮게 나타났다.

강화 시급성의 경우 대분류는 의정활동지원(3.43)이 사무처리(3.14)보다 높게 나타났으며, 중분류는 조사분석(3.50), 역량강화(3.47), 정책지원(3.43)이 높게 나타났고 그 다음으로 기능유지(3.36), 의회운영(3.35), 입법지원(3.32), 여론수렴(3.26) 순으로 나타났고, 조직유지(2.50)는 가장 낮게 나타났다. 소분류는 전문위원/정책지원전문인력 운영(3.80), 조직발전(3.79), 의안의 조사 및 분석(3.59), 자치법규/예결산 자료조사 및 분석, 의원청렴도 증진(3.56), 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가·집행기관 집행에 대한 정책대안 마련(3.51)이 높게 나타난 반면, 인사관리(1.84), 건물시설물 관리(2.69), 대외관계(2.71), 회계경리(2.76), 회의록 작성(2.96), 의사진행(2.99)은 낮게 나타났다.

표 4-20 지방의회 사무기구 기능(대분류): 현재 수준, 기대수준, 개선 시급성

구분	현재 수준	기대수준	개선 시급성
사무처리	3.27	3.76	3.14
의정활동지원	3.24	3.59	3.43

표 4-21 지방의회 사무기구 기능(중분류): 현재 수준, 기대수준, 개선 시급성

구분	현재 수준	기대수준	개선 시급성	
사무처리	조직유지	2.98	3.84	2.50
	의회운영	3.46	3.71	3.35
	기능유지	3.41	3.80	3.36
	여론수렴	3.16	3.68	3.26
의정활동지원	입법지원	3.11	3.50	3.32
	정책지원	3.43	3.61	3.43
	조사분석	3.15	3.63	3.50
	역량강화	3.12	3.58	3.47

표 4-22 지방의회 사무기구 기능(소분류): 현재 수준, 기대수준, 개선 시급성

대	중	기능 소분류	현재수준		기대수준		강화 시급성	
			n	%	n	%	n	%
사무 처리	조직 유지	1. 인사관리	70	2.61	70	4.24	70	1.84
		2. 회계경리	70	3.06	70	3.69	70	2.76
		3. 건물시설물 관리	70	3.14	70	3.63	70	2.69
		4. 대외관계	70	3.11	70	3.81	70	2.71
	의회 운영	1. 위원회 구성 배치/이원 연구단체 운영	70	3.53	70	3.73	70	3.23
		2. 의사진행	70	3.77	70	3.44	70	2.99
		3. 회의록 작성	70	3.84	70	3.33	70	2.96
		4. 전문위원/정책지원전문인력 운영	70	3.20	70	4.03	70	3.80
		5. 조직발전	70	2.96	70	4.01	70	3.79
	기능 유지	1. 자치법규 입법	70	3.44	70	3.86	70	3.39
		2. 예결산 심의확정	69	3.52	70	3.76	70	3.39
		3. 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가	70	3.30	70	3.97	70	3.51
		4. 교육자치 관련 업무	70	3.23	70	3.77	70	3.27
		5. 각종 의결권 행사	68	3.56	70	3.66	70	3.23

대	종	기능 소분류	현재수준		기대수준		강화 시급성	
			n	%	n	%	n	%
의정 활동 지원	여론 수렴	1. 집단민원 처리	69	3.06	70	3.66	70	3.17
		2. 청원처리/SNS 민원처리	69	3.12	70	3.63	70	3.21
		3. 민원현장 확인	69	3.33	70	3.61	70	3.29
		4. 정보 자료수집 및 분석	69	3.12	70	3.83	70	3.39
	입법 지원	1. 조례 및 규칙 등의 제 개정 및 폐지 등	69	3.58	70	3.54	70	3.36
		2. 법령 개선 건의안	69	3.25	70	3.47	70	3.37
		3. 해외 지방자치법규 동향파악	69	2.51	70	3.47	70	3.23
	정책 지원	1. 집행기관 집행에 대한 정책대안 마련	70	3.03	70	3.69	70	3.51
		2. 예결산 심의	70	3.57	70	3.66	70	3.44
		3. 행정사무감사	70	3.53	70	3.67	70	3.47
		4. 대집행부 질문	70	3.50	70	3.59	70	3.37
		5. 의회 결의안/동의안 등 지원	70	3.50	69	3.45	70	3.33
	조사 분석	1. 의안의 조사 및 분석	70	3.13	70	3.67	70	3.59
		2. 각종 영향평가 분석	70	2.90	70	3.64	70	3.43
		3. 자치법규 및 예·결산 자료조사 및 분석	70	3.27	70	3.67	70	3.56
		4. 의원요청사항 분석	70	3.30	70	3.54	70	3.41
역량 강화	1. 의원/소속공무원의 기능강화 연수	70	3.04	70	3.50	70	3.39	
	2. 의원청렴도 증진	70	3.20	70	3.66	70	3.56	

### 3) 지방의회 사무기구 기능 : 강화 우선순위

지방의회 사무기구 기능 중분류(8개)에 대하여 강화가 우선적으로 필요한 것이 무엇인지 조사를 실시하였다. 순위에 대해 응답한 결과를 바탕으로 역순으로 점수를 부여하여<sup>5)</sup> 어떤 기능강화가 필요한지 도출하였다.

기능강화 우선순위를 바탕으로 산출한 점수 합계를 우선순위 응답자 67명으로 나누어 평균값을 살펴보면 정책지원(5.43), 5.42(입법지원)가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 조직유지(5.34), 의회운영(5.03), 조사분석(4.37), 역량강화(4.19), 기능유지(3.22), 여론수렴(3.03) 순으로 나타났다.

5) 순위가 높은 경우 높은 점수를 부여하고 순위가 낮은 경우 낮은 점수를 부여하였다. 실제 점수는 1순위(8점), 2순위(7점), 3순위(6점), 4순위(5점), 5순위(4점), 6순위(3점), 7순위(2점), 8순위(1점)로 부여하였다.

표 4-23 지방의회 사무기구 기능 : 강화 우선순위

구분	조직 유지	의회 운영	기능 유지	여론 수렴	입법 지원	정책 지원	조사 분석	역량 강화
점수	358	337	216	203	363	364	293	281
응답자	67	67	67	67	67	67	67	67
평균 점수	5.34	5.03	3.22	3.03	5.42	5.43	4.37	4.19
순위	3	4	7	8	2	1	5	6

### 3. 요약 및 시사점

시도의회 사무처의 운영전문위원과 담당관을 대상으로 설문을 실시하여 시도의회 사무처 기능의 현재 수준, 기대수준, 강화 시급성, 그리고 우선순위를 조사하고 분석을 실시하였다. 그 결과 현재수준은 사무처리가 3.27, 의정활동지원은 3.24로 사무처리가 다소 높게 나타났지만 전반적으로 보통 수준으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 기대수준의 경우 사무처리가 3.76, 의정활동지원이 3.59로 기대수준 역시 사무처리가 의정활동지원보다 다소 높게 나타났지만 현재 수준을 크게 벗어나지 않은 것으로 나타났다. 반면 강화 시급성에 있어서는 의정활동지원이 3.43, 사무처리가 3.14으로 의정활동지원의 개선이 시급한 것으로 나타났다.

여기에 더하여 강화 우선순위에 대해 조사한 결과를 바탕으로 점수를 부여하여 응답자 평균값을 산출하여 살펴본 결과 정책지원(5.43)과 입법지원(5.42)가 높게 나타나 우선적으로 강화가 요구되는 것으로 나타났다.

이러한 조사결과를 종합해 볼 때 의회 사무기구의 실무자들이 인식하고 있는 의회 사무기구의 현재 수준은 사무처리와 의정활동지원 모두 보통 수준이며, 기대수준 역시 높지 않은 것으로 나타났다. 현재 수준이 보통이라는 점은 문제가 되지 않지만 지방의회 사무기구의 기대수준이 크게 높지 않은 점은 의회 사무기구 발전을 위한 노력을 저해할 우려가 크다. 의회 사무기구에 대한 기대수준이 높지 않은 것은 현재 사무기구가 하는 역할이 매우 제한적이라는 점에 기인하는 것일 수 있다. 의회 사무기구가 발전할 수 있는 토대를

만들기 위한 다양한 노력이 선행될 필요가 있다.

여기서, 현재 사무처리에 비해 의정활동지원이 다소 낮게 나타난 점과 강화 시급성이 높다고 나타난 점, 그리고 지방의회 사무기구 기능 강화 우선순위에서 정책지원과 입법지원이 가장 높게 나타난 것을 생각해보면 현재 의정활동지원 기능이 부족하며, 시급히 개선할 필요가 있다는 점을 알 수 있다. 지방의회 사무기구의 의정활동지원 기능을 강화시키기 위한 다양한 방안을 도입하고 시행해야 할 것이다.







# 제5장

---

## 지방의회 의정역량 강화방안

제1절 기본방향

제2절 지방의회 의정역량 강화방안



**지방분권 확대에 따른  
지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제5장

## 지방의회 의정역량 강화방안

## 제1절 기본방향

## 1. 지방의회 사무기구의 독립성 강화

## 1) 집행부에서의 독립된 조직형태 필요

의회사무기구는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 의회사무처/국/과로 지칭하고 있다. 따라서 의회사무기구의 성격을 ‘처(處)’라는 명칭을 통해 파악할 수 있을 것이다. 국과 과는 보조기관의 형태에서 나타나는 조직명칭이다.<sup>6)</sup>

먼저, 정부조직법에서 규정하기로는 “부(部)”는 대통령 통할 하에 두도록 되어 있고, “처(處)”는 국무총리 소속으로 두게 되어 있으며, “청(廳)”은 각 “부”의 소속 기관으로 되어 있다. 즉, 부(部)와 처(處)의 경우 단독 행정기관이며, 청(廳)의 경우 소속된 부가 있는 것이다.<sup>7)</sup> 원(院)은 대통령의 보좌기관으로 부(部)와 같이 계선조직이 아닌, 대통령의 직속기구이다. 예전의 경제기획원과 지금의 감사원, 국가정보원이 여기에 속한다. 처(處)는 국무총리 직속기구이다. 여기서 법제처와 국가보훈처는 국무총리 산하의 기관이며 예전의 기획예산처도 같은 맥락의 기관이다. 부(部)는 국가기관의 계선조직이며 독립된 행정기관이다.

법률의 제정은 국회가 하지만 행정부는 법률의 하위법인 영을 제정한다. 영에는 대통령령, 총리령, 부령이 있으며, 대통령령은 국무회의 의결을 통해 대통령이, 총리령은 국무총리가, 부령은 각 부의 장관이 제정한다. 가장 큰 차이점은 부령은 있지만 원령과 처령은 없다는 것이다.

6) 의회사무기구의 성격을 단독 행정기관의 성격을 갖는 보좌기관이라고 보면, 국/과의 명칭은 행정기관의 하부기구의 보조기구로 사용하는 명칭이기 때문에 의회사무국이나 의회사무과라는 명칭은 검토되어야 할 사안이다.

7) 정부조직법 제2조(중앙행정기관의 설치와 조직 등) ① 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다. ② 중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부·처·청과 다음 각 호의 행정기관으로 하되, 중앙행정기관은 이 법 및 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.

표 5-1 院·處·부의 법령 효력 차이

'院'에서는 대통령령과 원의 규칙을 정할 수 있고 '處'에서는 총리령과 처의 규칙을 정할 수 있으나 '部'에서는 부령과 부의 규칙을 정할 수 있는 것이다.	원령은 없음 처령은 없음 부령은 있음
--	----------------------------

'원(院)'은 국무총리의 통제에 있지 않은 기관이라 할 수 있다. '청(廳)'은 부(部) 장관 산하에 있는 독립된 기관으로 부(部) 본부에서는 외청이라 칭한다. '청(廳)'은 영을 정할 수 없고 부(部)에서 정한 부령에 따른다.

원(院)의 장은 장관급이나 총리와 장관급 사이라 할 수 있고(감사원장, 국가정보원장), 부(部)의 장은 장관이고(각부 장관), 처(處)의 장(처장)은 장관급이나 장관과 차관의 사이라 할 수 있으며(법제처장, 국가보훈처장), 청(廳)의 장(청장)은 차관급이다.

정리하면, 보조기관의 성격을 가지는 기관은 령을 제정할 수 있지만, 보좌기관의 성격을 가지는 기관은 령을 제정할 수 없다.

## 2) 사무기구의 독자성 강화

여기서의 논의의 초점은 의회사무처(국/과)는 독립된 조직형태를 띠고 있는가의 문제이다. 과거 우리나라는 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 별도의 지방의회에 사무국(과)을 두지 않고 의장이 간사와 서기를 약간 명 임명하였다(舊지방자치법 제30조).

즉, 道 및 시읍면의 공무원이 간사 등을 겸임하였었다. 道는 지방課에 의회係를 두어 의회사무를 전담하여 수행하도록 하였으므로 인력과 예산은 절감되었으나, 지방의회 기능을 지원하고 관리하는데 있어서는 다양한 문제가 발생하였다. 그러므로 예전 지방자치법은 조례로 정하는 바에 의하여 특별시·직할시·도의회에는 사무처장과 직원을, 시·군·자치구의회의는 사무국(과)장과 직원을 둘 수 있도록 하였었다.

이와 같은 배치가 우리나라 헌법의 권력분립의 원칙에 과연 합치되고 있는 것인지 검토가 필요하다. 이를 위해서는 지방의회 사무직원 임명 관련 지방자치법상의 연혁을 확인해 볼 필요가 있다.

(법률 제32호) 지방자치법이 최초로 제정된 1949년 7월 4일 당시 법률 제30조24는 지방

의회에 서무를 정리하기 위하여 간사와 서기 약간 명을 둘 수 있다고 규정하고, 간사와 서기는 의장이 임명한다고 규정한 바 있다. 즉, 최초 법률은 의회사무직원인 간사와 서기 임명권을 당해 기관의 장인 지방의회 의장에게 부여했다는 것이다.

상기 규정은 1961년 5·16 이후 지방의회가 해산될 때까지 6번에 걸친 개정이 있었으나, 그대로 존속되었으며, 1988년 지방자치법 전면 개정 과정에서 문제가 되고 있는 조항이 삽입되었다. 1988년 4월 6일 전부 개정된 동법(법률 제4004호) 제83조는 “지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하되, 사무직원은 지방의회의 의장과 협의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.”고 규정한 것이다.

1994년 3월 16일 개정된 동법 제83조제2항에서 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의해 지방자치단체장이 임명한다고 개정하였는데, ‘의장과 협의하여’를 ‘의장의 추천에 의하여’로 변경된 것이다. 그러나 형식상으로는 ‘추천’이었지만 집행기관에서 작성한 결재 서류에 지방의회 의장이 서명을 하는 형식에 불과했었다고 한다. 이후 개선요구가 증가하자 2006년 4월 28일 개정에서 기존 조항(제83조제2항)에 “지방자치단체의 장은 사무직원 중 기능직 등에 대한 임용권을 지방의회 사무처장 등에게 위임하여야 한다.”고 규정함으로써 일반직을 제외한 하위직 직원에 대한 부분적 변경조치를 취하였다.

2007년 5월 11일 지방자치법의 전부 개정이 다시 이루어졌으나, 이 조항과 관련하여 변화가 없는 채 조항 번호만 옮겨져 오늘에 이르고 있다.

이러한 연혁을 생각해보면 제일 먼저 고려되어야 할 점은 권력분립 원칙이다. 우리 헌법은 특정 조항에서 권력분립 원칙을 명시하고 있지는 않지만, 헌법기관 간 권력을 분할하고 있으며, 상호 견제와 균형을 도모하도록 하고 있다. 그래서 각각 별도의 장(章)에서 정부기관의 권력내용과 관계를 규정하였으며, 이러한 중앙정부 간 권력관계는 지방정부에도 그대로 적용된다는 것이 학계의 정설이다(정종섭, 2006: 817; 허영, 2006: 632).

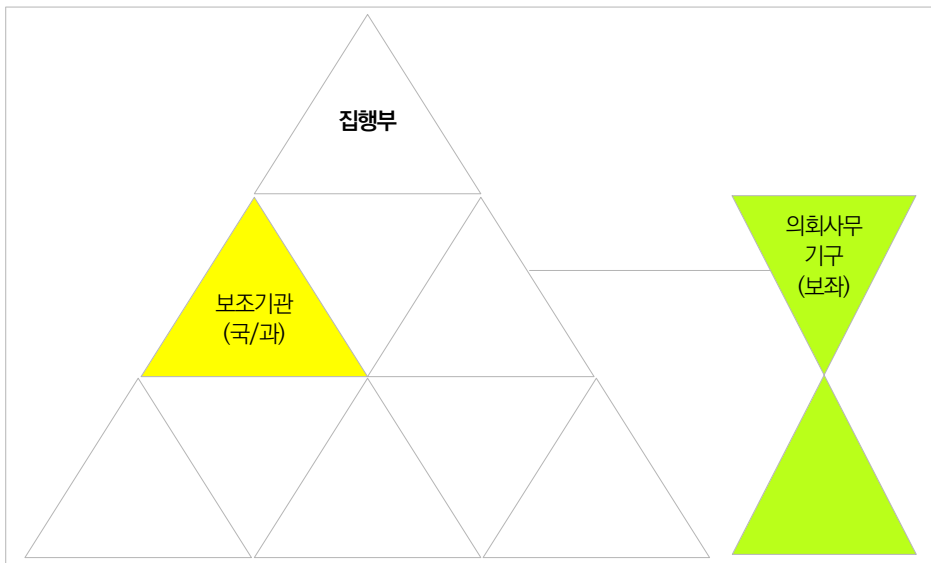
지방자치단체장과 지방의회 간 헌법과 법률이 허용하는 범위 안에서 상호 간에 수평적인 권력분할과 권력분립의 관계가 성립되며, 이러한 관계는 지방의회의 일부인 의회사무기구에도 적용되어야 타당하다.

우리 헌법 제118조는 지방자치단체에 의회를 두되, 조직과 권한, 의원선거에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있다. 지방의회는 헌법상 기구이며, 조직과 권한, 선거 등을

법률에 위임하였지만, 중앙정부조직에 적용되는 권력분립 원칙은 지방자치단체와 지방의회에도 그대로 적용되어야 할 것이다.

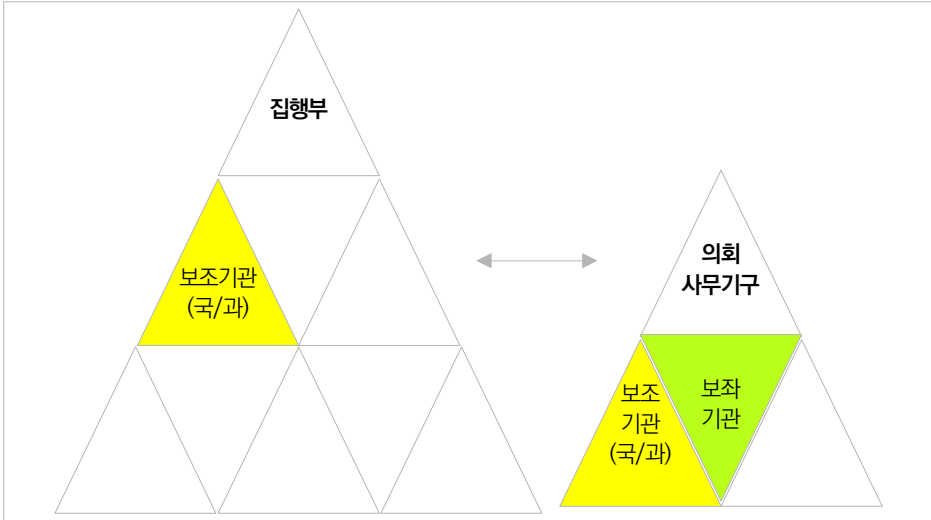
하지만 기존의 집행부 장이 지방의회 직원에 대한 임명권을 가진 상태에서는 의회를 보좌하는 보좌기관의 형태에 대해서 논란이 생길 수 있다. 즉, 의회사무기구의 독립성이 약하다고 할 수 있다. 하지만 지방자치법 전부개정(2022년 1월 13일 시행)을 앞둔 상황에 서는 ① 기관대립형을 취하고 있는 체제, ② 여기에 인사권이 지방의회 의장에게 돌아가는 상황에서 독립된 성격의 보좌기관으로 간주함이 타당할 것이다.

**그림 5-1** 지방자치법 전부개정 前의 지방의회 사무기구의 형태



독립된 성격의 기관이 된다면 보조기구와 보좌기구를 둘 수 있게 된다. 독립적 권한을 가지고 운영 중인 국회 지원조직 형태를 보면, 일종의 의회 운영 등의 역할을 수행하는 국회사무처 역시 거시적으로는 보조기관의 형태를 띠고 있으며, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처는 보좌기관의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

그림 5-2 지방자치법 전부개정 後의 지방의회 사무기구의 형태변화 이슈



여기서 거시적으로 보좌기관의 성격을 가지는 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 조직을 분석해 보면, 다시 보조기관 + 보좌기관적 성격을 지닌 형태로 보인다. 즉 단독 행정기관의 조직 형태는 전형적으로 보조기관 + 보좌기관의 형태를 취한다고 볼 수 있다.

## 2. 견제와 균형의 실현 : 무기대등의 원칙

무기대등의 원칙은 보통 무기평등의 원칙, 당사자 대등주의와 같은 뜻으로 재판에 나서는 양 당사자가 대등한 지위에서 법적 다툼을 해야 한다는 의미로 법학 분야에서 쓰이는 원칙이다.

약술하면 민사소송에서는 원고와 피고가 서로 대등하지만 형사소송에서는 당사자가 대등한 위치에 있다고 보기 어렵다. 형사소송에서 국가기관의 힘을 위임받은 검사는 막강 수사권과 방대한 법률적 지식을 갖고 있기 때문이다. 반면 피고는 원고에 비해 사건 정보

도 많지 않고, 법률적 지식도 부족하다. 이렇다 보니 재판에서 피고가 검사(원고)와 대등한 입장에서 맞서기란 현실적으로 불가능하다. 이를 보완하기 위해 피고에게 법률적 지식을 갖춘 변호인을 선임할 권리가 있다. 또 피고인에게는 불리하면 진술을 하지 않을 권리도 있다. 이 같은 피고인의 권리를 보장해줘 형사소송에서도 원고와 피고가 비교적 대등한 위치에서 재판을 할 수 있는 것이다. 그래서 일반적으로 변호인을 선임할 권리나 묵비권을 행사할 권리 등은 '무기대등의 원칙'을 실현하기 위해 피고인에게 주어지는 정당한 권리라고 한다.

무기대등의 원칙이 깨어지면, 부족한 무기를 가진 쪽은 노력, 의지 같은 것으로 그 부족 부분을 메꿔야 하는데 쉽지는 않다.

강시장-약의회의 우리 현실에서는 견제와 균형을 이루기 위한 차원에서 무기대등의 원칙을 차용하여 적용할 필요가 있다고 본다. 구체적으로는 집행부 지방자치단체와 지방의회를 떠받치고 있는 제도·구조·행태적인 측면, 즉, 일종의 노력의 산물일 수 있는 전략보다는 규모·기술 등을 개선하여 결국에는 견제와 균형을 이루는 게 더 의미가 있을 것으로 본다.



## 제2절 지방의회 의정역량 강화방안

### 1. 단기·중·장기적 제도 개선

이 연구에서 도출된 지방의회 의정역량의 문제점을 토대로 의정역량 강화방안을 단기(대통령령 개정 미고려)와 중·장기(대통령령 개정 고려) 측면에서 제시하면 다음과 같다.

**표 5-2** 지방의회 의정역량 강화방안 : 단기·중·장기 방안

제도변경 미고려(단기)	제도변경 고려(중장기)
issue 1-1 : 의회사무기구 정체성 기준인건비에 지방자치법 전부개정에 따른 인력 증 원 등 반영 검토	issue 1 : 의회사무기구 정체성 보조기관을 둘 수 있도록 령을 개정할 것인가의 정책 판단
issue 2-1 : 전문화/분업의 원리 기준인건비에 지방자치법 전부개정에 따른 시도는 담당관 증원 및 시군구는 인력 등 반영 검토	issue 2 : 전문화/분업의 원리 시도(현 령상 담당관 설치만 가능; 국-과 설치 불가) 및 시군구(담당관 설치도 불가) 의회사무기구에 정원 및 기구증설을 할 수 있도록 령을 개정할 것인가의 판단
issue 3-1 : 조정·통합의 원리 기준인건비에 대한 인력 등의 내용을 의회와 공유하 도록 권고하는 방안	issue 3 : 조정·통합의 원리 기준인건비를 지자체 집행부와 별도로(현 령 개정) 통보 대상기관으로 지방의회로 인정할 것인가의 판단
issue 4-1 : 계층제의 원리 직급 상향 불가하되, 지방자치법 전부개정 내용을 반영하여 정원 증원 등 검토	issue 4 : 계층제의 원리 현 령을 개정하여 보조기관을 설치하게 하고 직급 상향을 검토를 판단(동시에 이루어져야 함)
issue 5-1 : 통솔범위의 원리 조직진단을 통해 지방의회의 현황에 대한 진단을 하 는 방안; 순위 보다는 현황과 문제점을 제시; 지방자 치법 전부개정에 따른 인력산정모형을 새롭게 만드 는 것이 전제 필요	issue 5 : 통솔범위의 원리 령에서 23조 이하의 내용에 지방의회를 별도의 조직 진단 대상기관으로 할지에 대한 검토 필요
issue 6-1 : 명령통일의 원리 인사순환의 폭 문제를 연구를 통해 결과 도출 필요	issue 6 : 명령통일의 원리 인사순환의 폭이 좁아진 문제에 대해 집행부-의회간 협의 or 광역-기초간 협의를 제도화 고려

## 2. 무기대등의 원칙 적용: 정원, 직급, 직제

**표 5-3** 지방의회 의정역량 강화방안: 정원, 직급, 직제 중심

현 제도 내	대통령령 개정 고려
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준인건비 산정에 고려</li> <li>• 지방자치법 전부개정을 반영한 의회인력에 대한 검토(정책지원관, 채용, 교육훈련, 연금관리 등 고려)</li> <li>• 새로운 의회인력 모형 개발</li> </ul> </li> <li>- 기준인건비 산정방식 재검토</li> <li>• 기존 회귀분석(평균에서 큰 차이가 나지 않음; 기존 값에서 큰 변동 없음)에 대한 검토                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 지방자치법 전부개정 내용 반영</li> </ul> </li> <li>• 새롭게 조직진단을 하여 지방의회 모형을 정립한 후, 그 인력을 기반으로 향후 회귀분석 방식을 적용하여 관리</li> <li>- 기준인건비 협의 대상: 지방의회</li> <li>• 의회와의 기준인건비 관련 내용 협의 및 공유 지침 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 의장에게 지방의회 정원의 관리 권한 부여</li> <li>- 지방의회 인력관련 예산 편성 및 행안부 협의 권한 부여</li> <li>- 새로운 의회인력 모형 개발</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직급                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구 등을 통하여 직급 상향 검토</li> <li>전문위원 직급 조정 검토</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직급                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구 등을 통한 직급상향 고려</li> <li>전문위원 직급 상향 고려</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도의회</li> <li>• 예산담당관 신설 등에 대한 고려</li> <li>- 시군구의회</li> <li>• 입법 및 예산관련 인력의 보강 고려</li> <li>• 중간관리 조직 신설 및 확대 검토</li> <li>• 인구 50만 이상 특례시 및 자치구 관련 직제 부여 검토 필요</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조기관이 가능하도록 변경</li> <li>• 보좌기관 형태를 보조기관 형태로 전환</li> <li>• 입법 및 예산관련 인력 및 조직에 대한 고려</li> <li>• 표준직제 모형 권고안 개발</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직류                             <ul style="list-style-type: none"> <li>의회직류를 조례로 지자체에서 운영할 수 있어 고려 필요</li> <li>• 경기도의회(의안번호 2079, '21.9.9)에 경기도의회 공무원 직류 운영에 관한 조례안이 통과된 사례</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직류                             <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 차원에서 권고안이나 표준조례안 제시 필요</li> </ul> </li> </ul>

역량 강화의 구조적 제도측면을 입체적으로 도식화하면 다음의 [그림 5-3]과 같다. 즉, 의회사무기구를 단독 행정기관으로 간주하여 기준인건비 등을 행안부가 관리하는 형태이다.

그림 5-3 지방의회 의정역량 강화방안: 제도 내 변화 모색

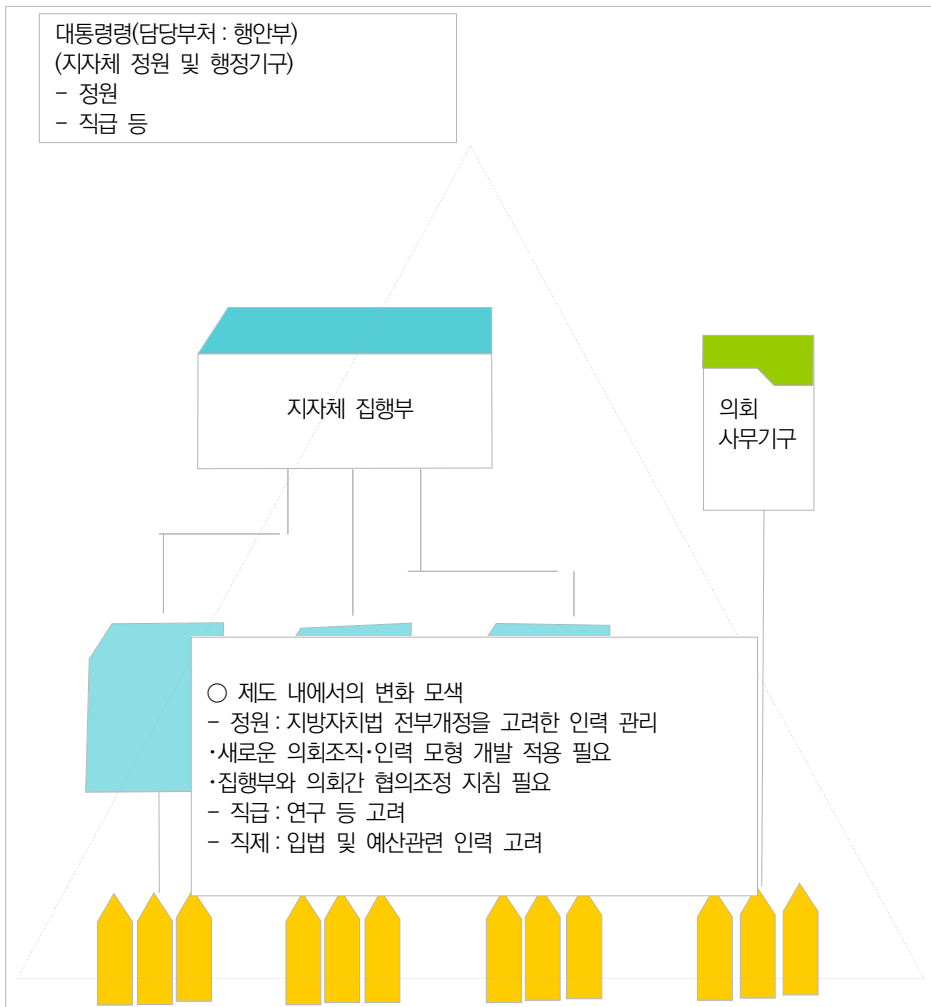
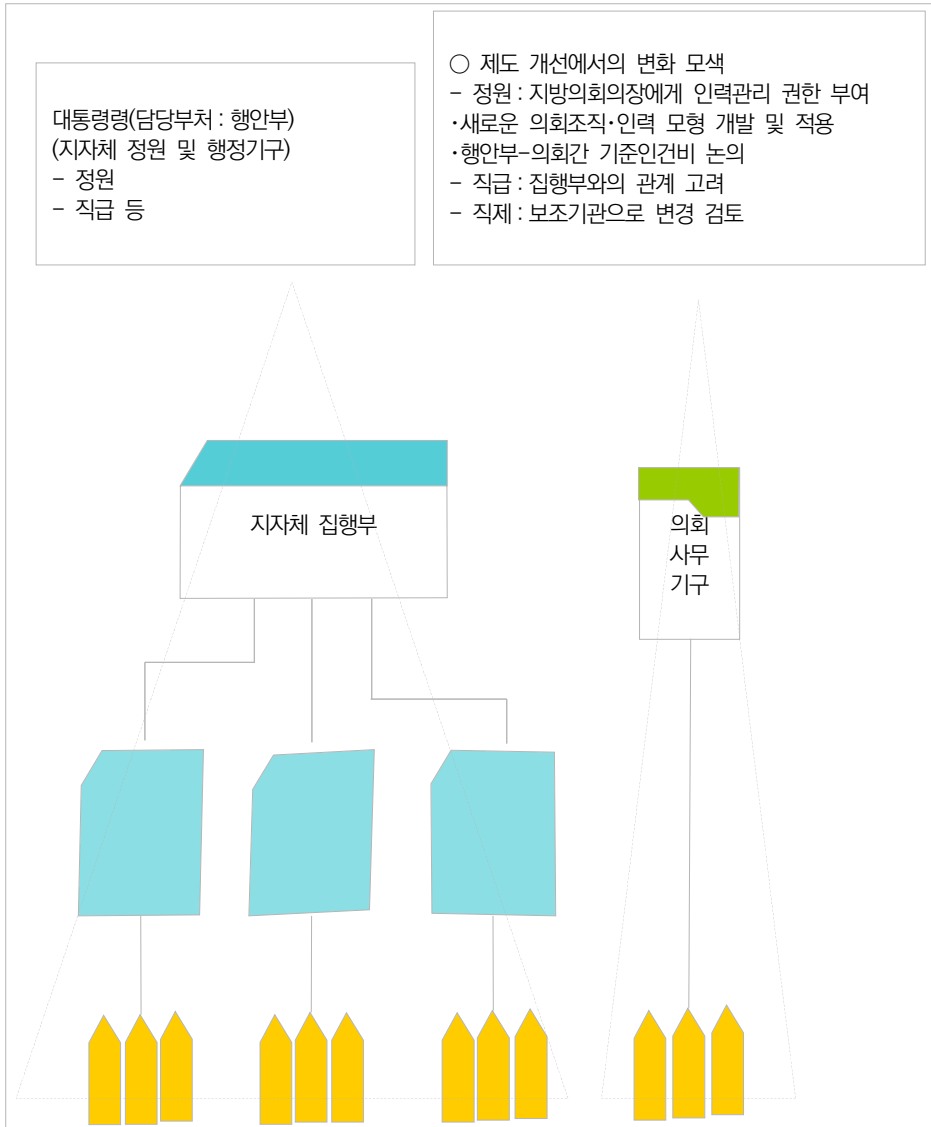


그림 5-4 지방의회 의정역량 강화방안: 제도 개선



### 3. 구조기능적 측면의 개선

상기의 조직형성원리, 무기대등의 원칙과 더불어 구조기능적 측면에서 지방의회 의정역량 강화방안을 제시하면 다음과 같다.

#### 1) 조직구조의 변화 모색 : 직위분류제

의회사무기구는 계급제적 사무기구 운영에 의해, 사무처장의 직급이 1급에서 3급까지 편차가 크고, 과수준의 조직도의회규모에 따라 입법담당관이 있는 곳과 예산담당관만 있는 곳이 있는가 하면, 양쪽을 모두 갖춘 기관이 있는 등 17개 시도별 편차가 크다. 그럼에도 불구하고, 의회사무기구가 수행해야 하는 업무는 어느 정도 동질적일 수 있는데, 어떤 의회는 입법에만 초점을 두는가 하면, 다른 의회는 예산분석기능에만 초점을 두는 등 조직설계의 자율성에 의해 사무기구의 운용역량에 차이가 발생하고 있다. 이러한 원인은 집행부의 관료제 조직의 설계원리인 계급제의 인력구조와 조직구조를 견지함에서 발생하고 있다. 즉, 기존 중앙정부의 하부행정기관으로 보던 관행에 의해, 지방자치단체의 인구규모에 따라 1급조직, 2급조직, 3급조직의 차등화가 있었던 것이고, 이 관행이 의회사무기구의 조직에도 적용되었던 것이다.

지방자치법 전부개정 시기에 의회사무기구의 제도설계 패러다임의 전환을 검토해 보는 것이 필요하다. 의회제도의 핵심은 합의제 조직이고, 대화와 토론을 통하여 문제해결을 다각적으로 숙의하면서, 의사결정의 참여자들의 상호 존중과 양보에 의하여 합의로서 조직을 운영하는 곳이다. 따라서 계급제의 사고방식인 명령과 통제, 계급과 분업에 의한 전문성 향상과 조정통제구조에 입각한 조직원리를 벗어나서 생각해 볼 시점이기도 하다.

의회제도에 부합하는 사무기구는 이 점에서 의사일정을 운영하는 것을 지원하는 사무기구에는 관료제적 조직화를 하더라도, 숙의와 토론을 위한 자문, 조사, 연구, 분석을 위한 연구조직의 조직설계가 필요하다. 즉, 직위분류제에 입각한 의회사무기구의 재조직화를 검토해 볼 시기가 도래했다고 본다.

## 2) 기능적 전문화 추진

지방의회의 구성과 사무기구 조직의 기능적 전문화가 필요하다.

시도 지방의회는 보통 6~7개의 상임위원회와 특별위원회로 구성되어 있다. 따라서 의회사무처 조직도 이에 대응할 수 있도록 다양하고 심도 있는 의정 및 조례입법지원 및 상임위원회별 전문화·세분화된 의정활동 지원서비스 조직으로의 재구성이 필요하다. 이를 위해서는 사무조직의 조직계층 재구성을 통해 자체 승진 및 근평체계 마련이 필요하다. 현재의 제도 내에서의 구조를 피라미드 형태의 계층제 조직이 될 수 있도록 하는 방안에 대한 검토와 더불어 인사권 회귀에 따른 직원들의 평가방안에 대해서도 검토가 필요하다.

의회사무기구의 기능은 의사운영 부문과 연구조사 및 자문 부문으로 나누어진다. 후자의 경우에는 수평적 동심원형 조직설계가 필요하다. 유사조직 형태는 연구원 조직형태나 법원조직의 조직설계 원리를 참고할 필요가 있다.

다음으로 사무기구에 전문위원실을 강화하고, 의사 및 의정지원조직보다 기능확대 및 전문화를 한층 강화시키는 구조개편이 필요하다. 이는 보좌기관인 연구원 조직이나 법원의 행정조직 혹은 국회사무처 조직을 참고할 필요가 있다.

구체적으로 보면 ① 입법활동 지원기능 강화를 위한 법제담당관 신설이 필요하다. 이는 국회사무처에서 제일 먼저 생긴 조직이면서도 의회의 본질적 기능을 수행하리라 예상되기 때문이다. ② 행정사무감사 및 조사기능, 예·결산 심의기능 강화 및 통합이 필요하다. 상임위원회 전문성 강화를 고려해야 하여, 위원회 중심의 심사제도 운영에 따른 상임위원회 전문성 강화의 요구에 부응하는 방향으로 고려할 필요성이 있다. ③ 집행부 견제 기능의 충실한 수행이 보장되어야 한다. 행정사무감사 대상 기관수를 조정하거나 종합감사제를 도입하는 등의 방안을 강구하여 집행부 견제 기능에 실효성을 제고할 필요가 있다. ④ 행정지원부서(총무담당관)의 의원 교육·연수기능의 강화가 필요하다. 지방의원과 사무직 직원을 대상으로 하는 교육훈련 프로그램의 체계화 및 기능강화가 필요하다. ④-1 향후에는 입법조사·연구기능을 수행하는 지방의정센터(가칭)의 설립을 검토할 필요도 있다. 지방의원의 역량 제고뿐만 아니라, 입법조사 및 연구기능의 강화를 위해 지방의정센터 혹은 의정연수아카데미의 설치를 고려할 필요가 있다. ⑤ 지방공무원법에 의하여 지방의회에

인사위원회를 설치하고, 이는 의회사무기구의 사무인력에 대한 채용, 승진, 교육훈련, 성과평가, 수급계획 등을 의사결정하는 조직을 설치할 검토해야 한다. 인사위원장에는 의회사무기구의 최고위급 공무원(사무처장, 사무국장, 사무과장)으로 하고, 16인에서 20인 이하의 인사위원을 내부와 외부에서 위촉을 검토해야 한다(지방공무원법 제7조2항). 즉, 의회 인사위원회 구성 시 정치적 중립성 확보 방안을 고려해야 한다.

또한 다수 정당 의장에 의한 인사 독단 가능성에 대한 안전 장치 마련이 필요하다. 현행 3년 임기의 인사위원회 위원을 의장이 위촉하는 제주특별자치도의회 사례를 검토할 필요가 있다. 또한 의회 인사위원회 구성시 집행부 공무원의 참여 배제를 고려해야 한다.

### 3) 인력충원 원칙 및 방식 개선

첫째, 적정한 인적자원의 확보를 통해 기능적 능동성과 적극성 확보가 필요하다. 임기제, 계약직 중심의 인력구성은 직업의 안정성 부족으로 우수 인력확보에 장애가 따를 수 있다. 의회사무처에 집행부 경험이 부족한 인력이 중심이 되면 집행부와의 업무협력이 있어 한계가 나타날 수 있으므로 일정 인력은 집행부에서 일정 기간 파견을 받아야 할 필요가 당분간은 있다.

입법지원 서비스의 핵심역량인 ` , 정책 및 예산분석능력, 의정지원 능력 등이 갖추어진 인력의 확보를 위해 교육 및 경력개발기능을 강화하고 특히 지방의회의 입법 및 정책역량에 중요한 검토보고 기능을 지원할 충분한 인력정원 배정으로 능동성을 확보해야 한다.

둘째, 사무기구 인력충원의 정치적 중립성과 역동성의 조화가 필요하다. 임기제 계약직 중심의 인력충원방식을 도입하면 사무기구 인력 중 특히 전문위원의 충원과정에서 시도의원과 정당 등의 영향력 행사로 전문적 자율성과 가치판단은 장점이 될 수도 있으나, 인력의 정치적 중립성 확보에 난관이 생길 수도 있다. 다른 한편으로 시험선발된 정규직 공무원으로 전문위원 중심구조가 되면 법과 규범 중심의 사전 및 사후통제의 장점은 있을 수 있으나, 전문위원실 업무수행에 있어 민주적 책임성 부족 문제가 발생할 가능성은 있다. 이는 실질적인 의회 인사권 독립을 위한 조치이기도 하다.

셋째, 사무기구 인력의 독립성과 협조 능력의 조화가 필요하다. 사무기구 인력은 차후 지방의회 고시 또는 임용시험 등 독립적인 충원방식을 통해 확보하여 의회사무처의 독립성을 확보하면서 집행기관의 업무이해 및 협력을 위해 일정 정도는 집행부 파견인력이 공존하는 구조가 필요하다.

의원의 의정활동을 지원하되, 개인 비서화 되지 않도록 지방공무원으로 하기로 한 이상, 정치적 중립성을 확보하면서, 정책지원에 대한 전문성을 가진 인력을 채용하는 것이 필요하다. 이에 상응하는 성과평가를 받도록 하는 것이 필요하고, 이를 위한 시범실시 후에 전면도입을 검토할 필요가 있다.

이를 위해 의회 인력평가방식에 대한 가이드라인 제시가 필요하다. 정책지원전문인력의 업무 특성상(의원 의정활동 지원) 의원 주도 평가 요구 제기 가능성이 있다. 이에 대한 순기능 및 역기능에 대한 검토가 필요할 것이다.

#### 4) 실효성 있는 인사권 독립 확보: 조직권, 예산편성권, 기준인건비

지방의회의 인사권 독립은 향후 지방의회의 조직권, 예산편성권 등의 뒤따라야 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 집행부와는 별도로 지방의회에 기준인건비제 도입이 이루어져야 한다.

지방의회로 인사권이 돌아가게 되었으므로 이에 상응하는 조직과 인사행정을 하기 위한 권한이 필요한 것이다. 즉, 지방의회에 조직권 도입이 필요하며, 기본적으로 지방자치단체 행정기구와 정원기준에 관한 규정 등의 개정이 필요하다.

다음으로 시도 및 기초의회의 기본적인 조직환경이 현재보다 향상 및 개선되어야 한다. 이를테면, 승진, 인사교류, 복리후생, 교육훈련 등 인사권 전반과 관련한 기틀이 확립되어야 한다. 향후 지방의회에서 공무원들의 근무를 기피하는 현상이 나타나 오히려 현재보다 더 불편해질 수 있음을 감안하여, 향후 지방의회 인사권 독립을 활성화할 수 있는 다양한 뒷받침들이 조속하게 이루어져야 할 것이다.

#### 5) 지방의회사무기구 모형 가이드라인



의회사무기구는 집행부에서 독립된 독자적 보좌기관이다. 보좌기관의 성격을 갖고 있기 때문에 보조기관 + 보좌기관의 비중에서 보좌기관이 차지하는 비중이 커야 할 것이다.

첫째, 지방의회 1기~3기까지 오면서 중앙정부에 의해 제시된 표준 형태는 말그대로 기본형태를 갖고 있어야 하며, 여기에 더해 그간 상대적으로 미흡했던 기능에 대한 보강이 필요하다.

둘째, 상기의 기본적 형태를 가지면서 지방의회에서 적절히 모형을 내재화 하여 의회사무기구의 직제를 설계하면 될 것이다. 하지만 이에는 조직진단이라는 진단을 통해 정밀함이 전제되어야 한다. 즉, 각 의회별로 환경과 상황이 상이하므로 자체적인 조직진단을 통해 각 의회에 맞는 조직의 구성안이 필요하다.

앞에서 본바와 같이 의회 사무기구의 역할과 기능이 사회상이 변화함에 따라 엄청나게 커지고 있음을 감안하여 독자적인 조직 및 인사시스템을 갖춰야 할 것이며 정책지원관의 활용을 위해서도 사무기구 조직은 확대되고 직급도 상향되어야 할 것이다.

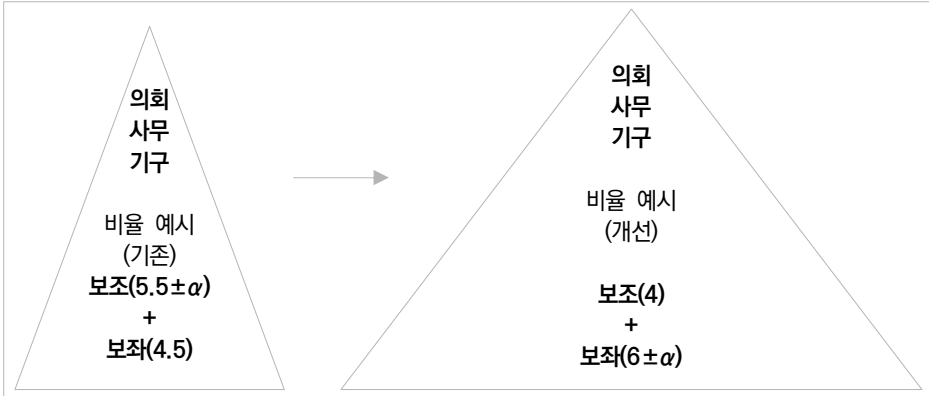
현행 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조제1항은 “국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다.”고 하고 같은 조 제5항에서 “과는 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명[시·도는 5급 4명 이상, 시·군·구는 6급 4명 이상 포함] 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다.”고 규정하고 있다.

보조기구로는 의회조직유지, 운영, 및 기능의 유지, 주민여론 수렴과 민원해결을 위해서는 이에 상응하는 담당관급 조직구성이 필요할 것이다. 또한 의정활동을 지원하는 보좌기구로 입법지원, 예산정책지원, 조사·분석, 의회 역량강화 분야를 담당할 담당관이 필요할 것으로 사료된다.

다만 각 의회의 형편에 따라 조직을 조절할 수는 있을 것이다. 이를테면 다른 목적을 가진 조직을 둘 수도 있고 조직의 기구를 축소·통합해 운용할 수도 있을 것이다. 전문위원의 경우 현재의 역피라미드 구조를 개선해서 국회와 같이 수석전문위원과 전문위원으로 구분하여 피라미드 구조를 만들어야 한다.

- 지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안: 사무기구를 중심으로

그림 5-5 지방의회 사무기구(보좌기관) 모형 형태





# 제6장

---

## 결론

제1절 연구결과 요약

제2절 정책 제언



**지방분권 확대에 따른  
지방의회 의정역량 제고 방안**  
: 사무기구를 중심으로

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제6장

## 결론

## 제1절 연구결과 요약

2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안의 통과 의의는 법률의 기초가 되는 단체자치에서 주민자치로의 지방자치 패러다임 변화추진, 이에 따른 주민참여의 폭 확대, 자자체와 지방의회의 권한 확대, 그리고 이에 상응하는 책임의 강화로 귀결된다고 할 수 있다.

지방자치법 전부개정은 당연히 지방의회에 영향을 미치게 된다. 개정 법률의 영향은 시행시기가 2022년 1월 13일이기 때문에 영향력을 살펴보는 것은 의미가 있다 할 것이다. 단순히 개정된 내용의 파악에만 그칠 것이 아니라, 향후 1년 뒤 시행되게 될 법 내용을 심층분석하여 지금부터 지방의회가 대응을 위한 준비를 하는데 참고가 되어야 하는 것이다. 이 연구의 목적은 지방의회가 개정된 법률에 대해 실효성 있게 대응하도록 의회사무기구에 대한 개선방향과 대안을 제시하는 데 있다.

지방의회 인사권 독립의 근본 목적은 지방정부의 기관분립형 기관구성 체제하에서 의회와 집행기관 간 견제와 균형의 원리를 구현하는데 있다. 전부개정된 지방자치법은 지방정부의 기관구성을 기관분립형뿐만 아니라 다양화할 수 있도록 길을 터놓고 있다. 만약 기관통합형의 기관구성 구조를 가져가는 지방자치단체에서는 사실상 의회 인사권 독립의 의미가 없어지게 된다. 따라서 이 연구는 기관대립형 구성을 전제로 이루어졌다.

우선, 지방의회 의정역량 강화를 위해서는 기관대립형 구조에서 나타난 상황 즉, 강시장-약의회의 불균형 상황의 문제를 일정 정도 완화하기 위해서는 무기대등의 원칙이 실현되어야 한다는 것이다.

그간 지방의회에 대한 국민적 공감대가 낮은 상황, 즉 지방의회의 역량이 국민의 기대에 미치지 못하는 상황에서는 이를 타계하기 위해 지방의원과 의회를 지원하는 의회사무기구의 개선은 불가피하다고 할 수 있다.

상기의 상황과 지방자치법이 전부 개정되어 시행을 앞두고 있는 현실은 의회사무기구 개선의 필요충분조건이 만들어졌다고 할 수 있다.

먼저 의회사무기구, 구체적으로 處라는 명칭이 갖는 특성을 정부조직법 등을 통해 살펴 보았으며, 현재의 의회사무기구는 단독성이 미흡하여(집행부 의사에 치우칠 가능성이 높음) 견제와 균형의 원리에 부합치 않았다. 하지만 헌법의 취지, 기관대립형 구조 그리고 지방자치법 개정을 통해 인사권이 지방의회 의장에게 돌아가는 상황을 통해 의회사무처는 독립적 행정기구로 봐야 한다는 결론에 다다랐다.

다음으로 조직구조의 형성원리 5개 즉, 전문화/분업의 원리, 조정·통합의 원리, 계층제의 원리, 통솔범위의 원리, 명령통일의 원리로 의회사무기구의 구조를 분석하였다.

첫째, 전문화/분업의 원리, 구체적으로 기능적 분화가 제대로 되어 있는지에 대한 분석 결과, 대집행부 견제를 할 수 있는 기능과 기구를 제대로 갖추고 있지 못하였다. 그 이유는 대통령령에 따라 기구신설이 사실상 어렵기 때문이며, 조직의 정원과 관리권한이 집행부 장에게 있어 이러한 문제를 한층 가중시키고 있기 때문이다.

둘째, 조정·통합의 원리, 이 원리에서의 키워드는 조정통합의 권한 여부가 되는데, 대통령령을 분석하면 의회사무기구의 장인 지방의회 의장에게는 정원 및 기구에 관한 권한이 없으며, 그 권한은 지자체 장에게 있었다. 따라서 조직을 조정 및 통합할 수 있는 권한이 의회사무기구에 부재하다고 할 수 있다.

셋째, 계층제의 원리, 즉 피라미드형 조직구조의 형태를 띠고 있는가가 핵심이다. 이와 관련해서는 중간관리층이 부재한 형태를 띠고 있으며, 이에 따라 직급이 집행부와 균형을 이루지 못하는 문제가 있었다. 그 이유는 독립적이지 못한 보좌기관의 형태를 대통령령에게 규정하고 있기 때문이다. 이에 따라 하부기구를 둘 수 없는 조직형태가 만들어질 수밖에 없어 결국 중간관리층이 부재하며 이에 따라 직급도 대집행부와 균형을 이루지 못하고 있었다.

넷째, 통솔범위의 원리, 관리자가 적정한 기능과 인력을 통솔 가능할 수 있도록 조직이 구성되어 있어야 한다는 것이다. 하지만 지방자치법 전부개정에 따라 업무량 변화가 예상되는바 이에 따른 조직진단과 모형제시가 필요하지만 현재는 그러한 조직진단과 모형제시는 부재하다.

다섯째, 명령통일의 원리이다. 기관장이 지시를 내렸을 때 제대로 전달되어 바라던 사안이 처리될 수 있어야 하는 것이다. 인사권이 지방의회 의장에게 돌아가는 상황은 여러 가지 변수들을 생겨나게 하고 있다. 즉 지방의회의 인사순환 폭이 좁아짐에 따라 집행부 직원들을 포함하여 인사를 같이 하려는 고려도 할 수 있을 것이다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 기관대립형 구도에서는 맞지 않으며, 또한 명령통일의 원칙, 지방의회 의장의 지시가 제대로 잘 처리될지 의문이 들 수 있는 상황이라는 것이다.

이러한 분석을 토대로 보았을 때, 대통령령의 개정이 지방자치법 전부개정과 연결되어야 하는데, 현재로서는 시간상의 한계 등으로 쉽지 않아 보인다. 따라서 현 제도 내에서 지방자치법 전부개정 내용을 최대한 반영할 수 있도록 하는 조치가 우선적으로 필요할 것이다. 즉 의회사무기구 조직 기구 및 정원의 수직적 보완보다는 수평적 보완만이 가능할 것이다. 여기에는 인력 및 기구수 보완이 동반될 가능성이 높다. 중장기적으로는 대통령령 개정을 토대로 수직적 보완도 검토되어야 할 것이다. 여기에는 기구 및 직급 등이 고려되어야 할 것이다. 이러한 어느 정도의 대집행부 견제가 가능한 조직형태가 갖추어져 있을 경우, 즉 지방의회 의정역량이 한층 제고되었을 때 주민의 요구 등 민주성의 개선이 가능하리라 본다.

## 제2절 정책 제언

2014년도에 지방자치법의 개정에서 '대의기관'이라는 명칭을 처음으로 등장했다. 이는 그 이전에는 지방자치법에서 지방의회의 권한으로써 조례의 제·개정, 예산심의 의결권한, 사무감사 및 조사권한, 청원수리 권한 등을 부여하고 있었지만, 운영상에서 그러한 기능을 부여한 것이고, 대의 '기관'으로서 법률적으로 인정하고 있지 않았다는 반증일 수 있다.

21세기 들어와 대의 민주주의의 한계로 인해, 직접 민주주의와 참여 민주주의, 속의 민주주의를 위한 노력이 정부차원에서 진전되고 있고, 이 역할을 할 기관으로서 지방의회 제도에 주목해야 한다.

한국 행정의 중앙 및 지방조직체계는 대륙계의 중앙-지방조직체계가 강하여, 행정법학계가 영미계의 자치와 보충성 원리에 입각한 중앙-지방정부간 관계를 받아들이지 않았기에, 실질적으로는 여전히 중앙집권적 국정운영 시스템이 강하게 잔존하고 있다.

지방자치법 전부개정 법률은 2022년 1월 13일 시행을 앞둔 상황이다. 이러한 상황에서 지방의회와 관련해서는 인사권 독립은 영향이 크나큰 변수가 되었다. 이러한 상황과 맞물려서 지방의회를 지원하기 위한 사무기구의 위상은 재정립되어야 하는 상황이다. 즉, 인사권 독립에 따른 지방의회 사무기구의 자리매김, 그간 역량이 미흡하다는 지적 등을 감안하여 제자리로 돌려 놓아야 하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 지방자치법 전부개정의 후속 작업으로 대통령령인 지방자치단체의 기구 및 정원 등에 관한 규정의 개정이 필요하다. 하지만 규정의 개정에는 역시 지방자치법의 개정만큼이나 시간적 경과가 예상된다.

우선적으로는 현 제도 내에서의 의정역량을 강화시킬 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이를 병행해서 제도 개선의 노력 역시 뒷받침되어야 할 것이나, 제도개선이 필수적이라고 할 수 있다.

첫째, 의회사무기구의 독립성을 확실하게 제도적으로 보장해줘야 한다. 이는 시행령과 대통령령의 개정을 통해 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 대집행부 견제를 할 수 있는 기능과 기구를 제대로 갖출 수 있도록 즉, 조직의 정원과 관리권한을 의회사무기구의 장에게 귀속되게 해야 할 것이다.

셋째, 의회사무기구에 하부기구를 둘 수 있도록 하여 중간관리층이 있도록 해야 할 것이



며, 직급도 대집행부와 균형을 이루도록 해야 할 것이다.

넷째, 지방자치법 전부개정에 따라 업무량 변화가 예상되는 바 이에 따른 조직진단과 모형제시가 필요하다.

다섯째, 인사권이 지방의회 의장에게 돌아가는 상황은 여러 가지 변수들을 생겨나게 하고 있다. 당분간은 인사순환의 폭이 좁아지게 되는 시행착오를 겪을 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 시급한 조치가 필요할 것이다.

이와 더불어 제도 개선의 변화를 꾀하여야 할 것이다. 여기에는 인사권이 지방의회 의장에게 회귀되기 때문에 무엇보다도 지방의회 의장의 역량, 가령 교섭능력 등의 강화가 뒷받침되어야 한다. 여기에 지방의회의 전문성 강화를 위해서는 집행부, 타 의회사무기구와의 정보교류, 그리고 광역 단위 및 기초 단위 의회와의 협력도 병행되어야 한다. 이와 더불어 교육확대 및 강화도 필요로 되어 진다.

이 연구를 통해 지방의회 의정활동 등과 관련된 문제점과 이에 따른 한계를 완화할 수 있는 방안을 제시하였다. 그간 의회사무기구는 지방의회에 의해 수동적인 업무를 수행하는 성격이 강하였다. 하지만 향후 지원기관으로서 역량을 함양할 수 있는 제도적 차원과 더불어 조직적 차원의 문제점과 개선방안을 통해 보다 능동적인 존재로 탈바꿈할 수 있으리라 기대해 본다.

이 연구는 지방의회 역량 강화 방안을 마련하려는 목적으로 의회사무기구를 중심으로 연구를 진행하였으나 다음과 같은 면에서 한계를 지닌다.

첫째, 이 연구는 의회사무기구와 관련한 과제를 전반적인 차원에서 다루고 있기 때문에 좀 더 깊이 있는 분석은 상대적으로 이루어지지 못했다. 지방의회 역량 강화와 관련해서는 이 연구의 분석틀에 포함되지 않은 다양한 가치와 요소가 많이 존재할 것으로 판단된다. 따라서 차후 지방의회 역량강화의 경우, 깊이 있는 분석(가령, 조직진단과 지자체별 의회사무기구 모형)이 후속적으로 수행되어야 할 것이다.

둘째, 자료획득의 한계로 인해 의회사무처의 인식조사, 문헌 및 법령분석, 그리고 전문가 자문에 의존한 분석으로 한계가 있다. 즉, 이 연구는 기본적으로 의회사무처 중심의 전반적인 사무기구의 역량의 문제점과 그 대응방안을 모색하는데 1차적 목적을 두었다. 하지만 기존의 인식조사 외에 다방면에 걸친 여타의 자료에 대한 정보를 알 수 있었다면

좀 더 포괄적이고 세밀한 분석도 아울러 수행할 수 있었을 것이다. 또한 수도권 일부 의원과 담당관만을 대상으로 인터뷰한 한계 역시 존재한다. 따라서 차후 이러한 실질적인 자료의 획득이 가능해진다면 측정의 타당성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 차후 연구의 목적과 상황에 따라 분석방법이 달라져야 할 것이다. 지금의 의회사무기구에 대한 분석은 현재의 광역 차원에서만 논의되는 수준이기 때문에 한계를 지닐 수 있다. 따라서 차후에는 기초의회 사무기구에 대한 분석과 더불어 향후 지방의회에 역량에 대한 영향요인과 그 영향이 미치는 강도 등을 다각도로 측정할 필요가 있다. 또한 자율과 책임이라는 지방자치법 취지에 맞게 지방의회의 평가를 통해 국민 신뢰를 증진시킬 방안에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강상원·이승모. (2008). 광역의회 의정활동 특성분석: 서울시의회 (1991-2006)를 중심으로. 「행정문제논집」, 23(2): 67-98.
- 강성철·김판석·이종수·진재구·최근열. (2011). 「새인사행정론」. 서울: 대영문화사.
- 강인호 외. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 「한국행정연구」, 13(1).
- 강인호·백형배·이계만·김창남. (2010). 광주광역시시회의 의정활동 평가. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 201-218.
- 강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회 (1991-2001)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(3): 5-19.
- 국회사무처. (2016). 「국회법해설」.
- \_\_\_\_\_. (2015). 「업무현황보고」.
- 권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.
- 권영주. (2011). 「지방의회 사무기구의 인사권 독립」. 한국지방정부학회.
- 금창호·강신일. (2014). 지방의원의 전문성 강화 방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 369-386.
- 김도희. (2018). 지방의원 유급제 도입이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선과제: 울산광역시의회를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 91-118.
- 김상구·우양호. (2013). 지방의회 의정활동 20년의 성과평가와 발전방향: 부산광역시의회 중심으로. 「한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집」, 145-170.
- 김성준·강영훈. (2008). 제주특별자치도의회 조직 및 인사권 강화. 「법과 정책」, 14(1).
- 김영수. (2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(1): 185-207.
- 김재흥. (2008). 「지방의회 사무기구 인사권 개선방안」.

- 김찬동. (2010). 지방의회의 위상분석. 「2010 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 735-750.
- 박광국·황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구. 「한국행정학보」, 280: 241-261.
- 박기관. (2015). 「한국의회행정론」. 청목출판사.
- \_\_\_\_\_. (2019). 광역의회 의정활동의 성과평가와 과제. 「한국행정논집」, 28(3)
- \_\_\_\_\_. (2010). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구. 「한국정책연구」, 10(3).
- \_\_\_\_\_. (2016). 광역의회 의정활동의 성과평가와 과제: 강원도의회 시계열적 분석을 중심으로. 「한국행정논집」, 28(3): 389-414.
- 박기관 외. (2001). 「지방정부기능론」. 삼영사.
- 박노수. (2014). 「지방의회 의원 보좌인력의 차등도입방안 연구」. 한국도시행정학회.
- \_\_\_\_\_. (2019). 「공공외교의 관점에서 본 지방의회 의원외교활동 연구」. 한국지방자치학회.
- \_\_\_\_\_. (2018). 「지방의회 자치입법역량 강화를 위한 법적검토」. 한국지방자치법학회.
- \_\_\_\_\_. (2021). 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권독립 실천방안」. 한국지방자치학회.
- \_\_\_\_\_. (2017). 「차기정부에서의 지방의회 개혁과제」. 한국지방자치학회.
- \_\_\_\_\_. (2010). 서울특별시의회 입법활동에의 영향요인 연구: 의원집단과 지원인력집단의 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 169-192.
- 박노수 외. (2019). 「신지방의회론」. 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. (2021). 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권 독립 실천방안」. 전국 시도의회회장협의회.
- 박재창. (1995). 「한국의회 행정론」. 서울: 법문사.
- 박종관·유준석. (2005). 지방의회 의정활동의 평가. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 67-88.
- 박태현·박순중·강상원. (2017). 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의 회 출범이후 10 년을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 135-160.
- 방동희. (2016). 지방자치의 헌법적 보장과 자치권 제한의 한계. 「지방자치법연구」, 51: 107-108.
- 신민철·배준식·이정용·곽윤석. (2016). 「서울시의회 정책역량 강화 위한 지원제도 개선 방안」. 서울연구원 연구보고서.

- 신원득·문현·백현식. (2015). 「지방의정 전문성 측정지표 개발에 관한 연구」. 정책연구. 2015-81
- 안영훈. (2007). 「지방의회 운영체제 다양화에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 기본과제.
- 엄영호·손선화·박나라·김정숙. (2020). 집행부와 의회의 역량이 지방정부 성과에 미치는 영향연구. 「사회과학논집」, 52(2): 143-163.
- 오영균. (2015). 지방의회 지원기구 직무역량 및 직무만족 제고를 위한 전략적 인적자원관리요인에 관한 연구: 경기도의회사무처 사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 29(3): 27-45.
- 왕태규·조성한·주영중. (2018). 공무원의 역량. 동기. 기회가 조직성과에 미치는 영향: 공공봉사동기의 조절효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(2): 83-113.
- 원구환. (2004). 참여정부의 중앙-지방정부 관계분석. 「한국지방자치학회보」, 16(4): 53
- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 23-43.
- 윤혜진·박순중. (2019). 지방의회 청원 처리결과의 영향요인 분석-제 7 대~ 제 9 대 서울시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(2): 237-262.
- 이관행. (2014). 지방의회 사무기구의 의정지원기능에 관한 연구. 「한국정책논집」, 14(0): 18-37.
- 이기우. (1992). 지방의회 사무직원에 대한 임명권. 「자치통신」, 4(4). 한국지방자치학회.
- 이영희·이영균. (2010). 지방의회의 의정활동 평가. 「한국정책과학학회보」, 14(2): 179-209.
- 이은영. (2016). 보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인: 제 6·7·8 대 서울시의회 보건·복지분야 조례안을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(3): 89-109.
- 이종수·윤정진 외. (2002). 「새행정학」. 서울: 대영문화사.
- 이현영. (2010). 공무원의 필요역량에 대한 중요도 및 수행수준 인식비교를 통한 역량기반 공무원 교육훈련 방향에 대한 고찰. 「한국인사행정학회보」, 9(3): 57-73.
- 임정빈. (2020). 지방정부 비대면 업무 시스템의 구축과 활용이 업무시스템의 유용성에 미치는 영향. 「한국정책과학학회보」, 24(3).
- 임진영. (2019). 지방의회 책임성과 의원역량의 관계 분석. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 729-745.

- 전국시도의회의장협의회. (2019). 「지방의회 인사권 독립 및 정책지원 전문인력 도입에 따른 시도의회사무처 조직 및 인력운영 개편방안」.
- \_\_\_\_\_. (2019). 「광역의회와 의회사무처실태진단 및 개선방안. 2019」.
- \_\_\_\_\_. (2014). 「주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국」.
- \_\_\_\_\_. (2007). 「지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관 제 도입에 관한 연구」.
- 조선일. (2005). 지방의회 의정활동의 평가와 과제. 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 167-191.
- 최근열. (2013). 「지방의회 사무기구의 인사권 개선방안」. 15(3).
- 최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가. 「한국행정논집」, 21(3): 863-894.
- 최봉기. (1994). 대구직할시의회 의정활동 분석과 의회기능의 강화방안. 「한국행정학보」, 28(2): 629-648.
- 최봉기 외. (2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구. 「한국행정논집」, 20(1)
- 최봉석. (2018). 「지방자치법론」. 삼원사.
- 최인정·김상봉. (2018). 지방의회의원 의정활동 평가도구 개발에 관한 기초연구: 전라북도 의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(2): 59-94.
- 최춘규. (2020). 지방의회 정책지원전문인력 도입에 관한 입법적 연구-제주도의회정책자문위원의 법적 고찰 및 시사점을 중심으로. 「입법학연구」, 17(2).
- 하동현·안영훈. (2013). 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석. 「한국행정학회 2013 행정학하계공동학술대회 발표논문」.
- 하동현·안영훈. (2012). 「일본 지방공무원 인사제도 연구를 통한 지방의회 인사권 독립에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구.
- 한국지방자치학회. (2008). 「지방의회의 이해」. 서울: 박영사.
- 한국지방행정연구원. (2015). 「공무원 직렬체계 개선방안 연구」.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「지방의회 사무기구의 인사권 확대방안」.
- 행정안전부. (2019). 「지방의회 백서(2014.7~2018.6)」. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (2015). 「지방의회 백서(2010.7~2014.6)」. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (2011). 「지방의회 백서(2006.7~2010.6)」. 서울: 행정안전부.

- \_\_\_\_\_. (2007). 「지방의회 백서(2002.7~2006.6)」. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「지방의회 백서(1998.7~2002.6)」. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (1999). 「지방의회 백서(1995.7~1998.6)」. 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_. (1996). 「지방의회 백서(1991.7~1995.6)」. 서울: 행정안전부.
- 홍정선. (2015). 「신지방자치법」. 서울: 박영사
- 황동연·배귀희. (2019). 지방의회 위상정립과 지방의원 역량강화방안: 서울시의회를 중심으로. 「국가정책연구」, 33(2): 263-287.
- Abney, G., & Lauth, T. P. (1986). *The politics of state and city administration*. SUNY Press.
- Boyatzis, R. E.(1982). *The Competent Manager a Model for Effective Performance*. New York : Wiley & Son. p. 23.
- Cooper, R. B. (2000). Information technology development creativity: A case study of attempted radical change. *Mis Quarterly*, 24(2): 245-276.
- Duggan W. (2007). *Strategic intuition: the creative spark in human achievement*, New York : Columbia Business School Publishing.
- Ericsson, K. A. (2006). *The Fluence of Experience and Deliberate Practice on the Development of Superior Expert Performance*, K. A. Ericsson, N. Charness, P. J. Feltovich & R. R. Hoffman, eds., *The Cambridge Handbook of Expertise and Expertise Performance* (New York: Cambridge University Press, 2006), p. 694
- Glueck, W.F. (1982). *Personnel - A Diagnostic Approach*. 3rd ed. Texas: Business Publications.
- Hayton, J. C., & McEvoy, G. M. (2006). Competencies in practice: An interview with Hanneke C. Frese. *Human Resources Management*, 45(3): 495-500.
- Hill, K. Q., & Mladenka, K. R. (1992). *Democratic Governance in American States and Cities*. Pacific Grove, CA: Brooks.
- Lambert, B. W., Ohai, T., & Kerkhoff, E. M. (2009). *World-class selling: New sales competencies*. American Society for Training and Development.
- Lazzava, E. H., A. S. Dietz, S. J. Weaver, D. Pavlas, K. Heyne, E. Salas & S. Ramachandran, Guideline for Training Adaptive Expertise, *Proceedings of the*

- Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*, 54(27): 2294-2298.
- Lin, Y. H., & Chen, Y. S. (2017). Determinants of green competitive advantage: The roles of green knowledge sharing, green dynamic capabilities, and green service innovation. *Quality & Quantity*, 51(4): 1663-1685.
- McClelland, D. C.(1973). Testing for Competence Rather than for "Intelligence". *American Psychologist*, 28(1): 1-14.
- Patterson, Samuel C. (1970). The Professional Staffs of Congressional Committees. *Administrative Science Quarterly*, 15 (1).
- Popper, K. R. (1972). *Objective Knowledge*, Oxford: Clarendon Press.
- Schneider. A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement, *Studies in Comparative International Development*, 38(3): 32-56.
- Shippmann, J. S., Ash, R. A., Batjtsta, M., Carr, L., Eyde, L. D., Hesketh, B., Kehoe, J., Pearlman, K., Prien, E. P., & Sanchez, J. I. (2000). The practice of competency modeling. *Personnel Psychology*, 53(3): 703-740.
- Spencer, L. M. & Spencer, S. M.(1993). *Competence at Work: Models for Superior Performance*. Nj: John Wiley & Sons. p. 9.
- van Merriënboer, J. J. G. (2014) How Experts Deal with Novel Situations: A Review of Adaptive Expertise, *Educational Research Review*, 12: 17-21.
- Weinstein, B. D. (1993). What is an expert?, *Theoretical Medicine*, 14: 58-59.
- Worthley, J. A. (1976). *Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration*, Chicago: Nelson Hall. pp. 160-166.

광역자치단체 의회 홈페이지.

대한민국 국회 홈페이지.

인사혁신처 국가공무원인재개발원 홈페이지

전국시도의회 의장협의회 홈페이지



## 부록

### 의회사무처 기능 강화방안 관련 조사표

#### ○ 목적

- 지방의회 사무처 기능에 대한 현재의 수준진단을 통해 향후의 기능강화 방안을 도출하는데 참고

#### ○ 조사설계

- 조사시기 : '21.08.31 - 09.09 (10일)

- 조사방법 : 조사표 배포조사

- 시도의회의장협의회 협조를 통해 조사표를 각 17개 의회사무처에 배포 후, 시도의회의장협을 통해 수거

- 조사표 : 각 의회사무처당 3명을 조사 (17개 시도 \* 3명 = 51부)

- 조사대상 : 운영 전문위원, 담당관

- ① 운영전문위원 1명, ② 총무담당관 1명, ③ 입법 또는 예산담당관 1명

- 분석방법 : 빈도분석 및 교차분석 실시

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

저희 행안부 산하의 국책연구기관인 한국지방행정연구원에서는 자체 계획에 의하여 수행하는 연구사업(기본과제)으로 ‘지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안’이라는 주제의 보고서를 연구 진행중에 있습니다.

이 조사표는 의회사무처의 기능과 관련하여 여러분의 고귀한 의견을 듣고자 작성된 것입니다.

조사내용은 연구목적으로만 사용될 것이며, 통계적으로 처리되므로 비밀이 보장됩니다.

바쁘신 중에도 잠시 시간을 내시어 의회사무처 발전을 위해 답변을 해주시기를 간곡히 부탁드립니다.

한국지방행정연구원 지방의정연구센터장 김건위  
cigma@krila.re.kr   연락처: 033-769-9855

1. 현재 의회사무처의 기능별 수준을 어떻게 생각하시는지 각 기능별로 체크해 주세요.(※ 조사표에 포함되어 있지 않은 주요 기능의 경우 기타에 해당 기능을 기재해 주시고 체크해 주십시오.)

의회 사무 처	대기능	주요기능	현재 기능수준				
			매 양 함 ①	약 함 ②	보 통 ③	가 함 ④	매 가 함 ⑤
사무 처리	1.조직유지	1. 인사관리					
		2. 회계·경리					
		3. 건물·시설물 관리					
		4. 대외관계					
		5. 기타 ( )					
	2.의회운영	1. 위원회구성·배치/의원연구단체 운영					
		2. 의사진행					
		3. 회의록 작성					
		4. 전문위원·정책지원전문인력 운영					
		5. 조직발전					
		6. 기타 ( )					
	3.기능유지	1. 자치법규 입법					
2. 예·결산 심의확정							
3. 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가							
4. 교육자치 관련 업무							
5. 각종 의결권 행사							
6. 기타 ( )							
4.여론수렴	1. 집단민원 처리						
	2. 청원처리/SNS 민원처리						
	3. 민원현장 확인						
	4. 정보·자료수집 및 분석						
	5. 기타 ( )						
의정 활동 지원	5.입법지원	1. 조례 및 규칙 등의 제·개정 및 폐지 등					
		2. 법령 개선 건의안					
		3. 해외 지방자치법규 동향파악					
		4. 기타 ( )					
	6.정책지원	1. 집행기관 집행에 대한 정책대안 마련					
		2. 예·결산 심의					
		3. 행정사무감사					
		4. 대집행부 질문					
		5. 의회 결의안/동의안 등 지원					
		6. 기타 ( )					
	7.조사분석	1. 의안의 조사 및 분석					
		2. 각종 영향평가 분석					
3. 자치법규 및 예·결산 자료조사 및 분석							
4. 의원요청사항 분석							
5. 기타 ( )							
8.역량강화	1. 의원/소속공무원의 기능강화 연수						
	2. 의원청렴도 증진						
	3. 기타 ( )						

2. 아래 대기능 중 향후 의회사무처에서 강화할 필요가 있는 기능의 우선 순위를 적어주세요.

의회 사무처	대기능	향후 강화될 기능 우선순위 (1 ~ 8 순으로 적으세요)
사무처리	조직유지	
	의회운영	
	기능유지	
	여론수렴	
의정활동지원	입법지원	
	정책지원	
	조사분석	
	역량강화	

3. 향후 의회사무처 각 주요기능 중 강화되어야 할 정도에 대해서 체크해 주세요.(※ 조사표에 포함되어 있지 않은 주요 기능의 경우 기타에 해당 기능을 기재해 주시고 체크해 주십시오.)

의회 사무 처	대기능	주요기능	향후 강화되어야 할 주요기능				
			매 우 약 화 ①	약 화 ②	보 통 ③	강 화 ④	매 우 강 화 ⑤
사무 처리	1.조직유지	1. 인사관리					
		2. 회계·경리					
		3. 건물·시설물 관리					
		4. 대외관계					
		5. 기타 ( )					
	2.의회운영	1. 위원회구성·배치/의원연구단체 운영					
		2. 의사진행					
		3. 회의록 작성					
		4. 전문위원·정책지원전문인력 운영					
		5. 조직발전					
		6. 기타 ( )					
	3.기능유지	1. 자치법규 입법					
		2. 예·결산 심의확정					
		3. 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가					
		4. 교육자치 관련 업무					
		5. 각종 의결권 행사					
		6. 기타 ( )					
	4.여론수렴	1. 집단민원 처리					
		2. 청원처리/SNS민원처리					
		3. 민원현장 확인					
4. 정보, 자료수집 및 분석							
5. 기타 ( )							

의회 사무 처	8대 기능	주요기능	향후 강화되어야 할 주요 기능				
			매 우 약 화 ①	약 화 ②	보 통 ③	강 화 ④	매 우 강 화 ⑤
의정 활동 지원	5.입법지원	1. 조례 및 규칙 등의 제·개정 및 폐지 등					
		2. 법령 개선 건의안					
		3. 해외 지방자치법규 동향파악					
		4. 기타 ( )					
	6.정책지원	1. 집행기관 집행에 대한 정책대안 마련					
		2. 예·결산 심의					
		3. 행정사무감사					
		4. 대집행부 질문					
		5. 의회 결의안/동의안 등 지원					
		6. 기타 ( )					
	7.조사분석	1. 의안의 조사 및 분석					
		2. 각종 영향평가 분석					
		3. 자치법규 및 예·결산 자료조사/분석					
		4. 의원요청사항 분석					
		5. 기타 ( )					
	8.역량강화	1. 의원/소속공무원의 기능강화 연수					
2. 의원청렴도 증진							
3. 기타 ( )							

4. 향후 의회사무처 강화되어야 할 기능의 긴급성 정도에 대해 체크해 주세요  
 ※ 조사표에 포함되어 있지 않은 주요 기능의 경우 기타에 해당 기능을 기재해 주시고 체크해 주십시오.

의회 사무 처	대기능	주요기능	향후 긴급하게 강화되어야 할 주요기능				
			매우 긴급하 지않음 ①	긴급 하지않음 ②	보통 ③	긴급 ④	매우 긴급 ⑤
사무 처리	1.조직유지	1. 인사관리					
		2. 회계·경리					
		3. 건물·시설물 관리					
		4. 대외관계					
		5. 기타 ( )					
	2.의회운영	1. 위원회구성·배치/의원연구단체 운영					
		2. 의사진행					
		3. 회의록 작성					
		4. 전문위원·정책지원전문인력 운영					
		5. 조직발전					
		6. 기타 ( )					
	3.기능유지	1. 자치법규 입법					
		2. 예·결산 심의확정					
		3. 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가					
		4. 교육자치 관련 업무					
		5. 각종 의결권 행사					
		6. 기타 ( )					
	4.여론수렴	1. 집단민원 처리					
		2. 청원처리/SNS민원처리					
		3. 민원현장 확인					
4. 정보, 자료수집 및 분석							
5. 기타 ( )							

의회 사무 처	8대 기능	주요기능	향후 긴급하게 강화되어야 할 주요기능				
			매우 긴급 하지 않음 ①	긴 급 하 지 않 음 ②	보 통 ③	긴 급 ④	매 우 긴 급 ⑤
의정 활동 지원	5.입법지원	1. 조례 및 규칙 등의 제·개정 및 폐지 등					
		2. 법령 개선 건의안					
		3. 해외 지방자치법규 동향파악					
		4. 기타 ( )					
	6.정책지원	1. 집행기관 집행에 대한 정책대안 마련					
		2. 예·결산 심의					
		3. 행정사무감사					
		4. 대집행부 질문					
		5. 의회 결의안/동의안 등 지원					
		6. 기타 ( )					
	7.조사분석	1. 의안의 조사 및 분석					
		2. 각종 영향평가 분석					
		3. 자치법규 및 예·결산 자료조사/분석					
		4. 의원요청사항 분석					
		5. 기타 ( )					
	8.역량강화	1. 의원/소속공무원의 기능강화 연수					
2. 의원청렴도 증진							
3. 기타 ( )							



5. 인구통계학적 조사

성별	① 남성	② 여성
2. 연령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상	
3. 소속	시도	( ) 예 : 서울특별시
	사무처	① 운영 전문위원 ② 총무담당관 ③ 입법담당관 ④ 예산담당관 ⑤ 입법정책 등 입법 또는 예산관련 유사 담당관(실) ( )
4. 직급	( ) 급	
5. 근무유형	① 일반직 ② 임기제 ③ 기타( )	
6. 의회근무년수	( ) 년	

끝.

## 현장 인터뷰 결과

- 일시: 2021-09-10(금): 13:00 - 15:30
- 장소: 경기도의회 3층 회의실
- 참석: 연구진 - 김건위 지방의정연구센터장  
          전문가 - 소순창 건국대 교수, 권정선 경기도의회 의원, 박형규 경기도의회 입법정책담당관

-----

### ● 소순창 교수

1. 의회입법 관련 기능에 도민들 의견을 수렴하는 전담부서가 필요
  - 도민 의견을 수렴해서 의회사무처에서 활용하고 입안하는 것이 필요
  - 현재는 없거나 부족한 상황
  - 도의회가 기초의회보다 도민의견 수렴에 약할 가능성이 높음
  - ⇒ 이는 결국에 의회의 신뢰를 증진시켜주는 기능하게 될 수 있음
2. 예산을 지원하는 담당부서를 만들거나 기능을 강화해야 함
3. 인사권 독립관련 채용, 교육훈련, 승진 등 준비가 안된 상태라 봄
  - 신속히 준비해야 진정한 인사권 독립이 될 것이라 봄
  - 걱정이 많이 되는 부분으로 시험과목 등을 하루속히 정해야 함

### ● 박형규 입법정책담당관

- 3-1. 경기도의회에서 시험과목이 통과된 상태(어제); 행정직렬 중 의회직류
  - 의정연수원 등은 필요할 것으로 사료됨 (전문성 강화를 위해)

4. 지방의회 업무량 관련해서 의회의 업무량은 적지는 않다고 봄
  - 의원보좌가 쉽지는 않음(계량화가 불가능한 부분이 상당)
  - 지방자치법 전부개정에 따라 의회인력 중 인사관리 업무가 증가될 것으로 예상
  
5. 지방자치법 시행령(안) 입법 예고와 관련하여 정책지원관과 관련된 문구 중 사적 활용이란 표현은 의회를 적절치 못하다고 봄
  - 기존의 정책지원전문인력에서 '인력'이란 표현보다는 지원관이란 표현이 더 나은 것처럼, 지방의회 의원이 정책지원관을 사적으로 활용하면 안된다는 표현은 적절치 못하다고 봄

● 권정선 경기도의회 의원

1-1. 의회사무처 기능

- 의회사무처가 구체적인 역할에 대해서는 인지가 잘 안되고 있음
- 오리엔테이션은 했으나 그에 대해 대다수의 의원들이 의회사무처 기능과 역할에 대한 파악이 여의치 않아 보이며, 혹자는 의장의 보좌 역할 정도로 인식하는 것으로 파악됨
- 운영위 시기 외에는 의회사무처 직원들과 소통하는 경우가 많지 않음
- 지방자치법 전부개정에 대해서는 특별히 체감되지는 않으나, 기존의 의회사무처 기능 가운데 홍보 기능이 약한 편이라 이에 대한 강화가 필요함

2-1. 필요한 기능

- 예산심의 할 때를 위한 자료요청이 많음
- 하지만 자료요청에 대해서 방대한 자료가 의원들에게 오고 있음; 용이한 업무파악을 위해 자료를 가공분석해서 제공해줬으면 함
- 전문위원들이 지원을 잘 해 주고 있으나 의원이 직접 챙겨야 하는 부분도 상당함

5-1. 정책지원전문인력(정책지원관)에 대한 생각

- 정책지원관에 대한 기대가 높지 않으면, 그 이유는 공동으로 해당 인력을 활용해야 하는 한계가 있어서 임

## 6. 의정활동시 애로사항

### ① 여비 관련 처리 등의 至難

- 광역의원의 경우, 관용차 지원이 여의치 않아서 개인차량을 이용하는 경우가 대부분으로 여비가 지원이 안되고 있는 상황임(의정활동비에 포함되어 있으나 한계가 있음)
- 가령, 톨비 수령도 쉽지 않음; 공문이나 증빙자료를 제출해야 하나, 의원활동 성격상 쉽지 않음
- 활동이 많고 이동이 많은 의원일수록 손해를 볼 수밖에 없는 구조

### ② 지원인력 절실

- 의원 혼자 모든 걸 처리해야 하니 상당히 힘든 경우가 다반사
- 가령, 운전을 하면서 계속 통화하는 경우가 다반사(민원전화가 상시)

### ③ 지방의원 업무량은 알려진 것보다 상당 수준

- 업무량으로 보서는 국회의원보다 적지 않다고 봄; 민원 등 전화를 거의 상시적

### ④ 우선 지원이 필요한 부분

- 보좌인력이 우선 급하고, 활동이 많은 의원이 손해를 앓 볼 수 있어야 한다고 봄·가령, 출장시에는 출장지역에서 주유를 해야 한다는 식의 행정절차는 과감한 개선이 필요하다고 봄(출장에서는 어느 액수만큼 주유해야 하는지 알 수 없음)
- ⇒ 광역의원들(기초의원 포함) 업무가 많고 열심인 분들이 많으며, 정책 제안을 정책으로 전환시킬 수 있을 수 있도록 지원할 수 있는 인력 지원 절실

● 박형규 경기도의회 입법정책담당관

7. 중앙정부의 시각 변화 필요

- 지방자치의 본질은 결국 독립적이어야 하는 것임
- 비유하자면 결혼 후 용돈을 타서 사용하지 않듯이, 독자적이어야 함
- 중앙정부가 지자체와 의회를 믿고 권한을 대폭 이양했으면 함
- 예) 해외연수비 4백만 원 정도를 지급했었던 지방의회 초창기에는 의원들이 모두가 해외연수를 가거나 가려 했으나, 현재는 내부심의회가 엄격해서 해외연수가 상당히 힘들어진 상황
- 내부 통제가 엄격해져서 연수가 까다로워졌음
- 즉, 당국에서 규제를 풀어주면 문제는 상당 부분 완화될 수 있다고 봄

8. 지방의회 역량 상승된 부분을 감안할 필요

- 소수의 역량있는 의원에게 의한 변화 목도
- 소수의 리더나 능력있는 의원들에 의해 의회가 발전되는 형태를 목도하고 인지하고 있으며, 결국에는 제도가 바뀌어 가게 되는 상황을 경기도의회 3대에서 10대 기간의 근무 경험을 통해 목도하고 체감하고 있음
- 초창기에는 소위 지역의 토호 세력이 의회에 들어 왔었으나, 이제는 의원들 학력 상승뿐만 아니라 역량있는 의원 들어 많이 들어오는 상황임

3-3. 지방자치법 시행령에 대한 철저한 대비 필요

- 인사순환의 폭
- 시행령(안)이 입법예고 되었지만, 가령, 광역은 나름 직원수가 많아 문제가 적을 것이나 기초의회는 우려됨

▲ 문제해결의 키는 결국 조직권과 예산권

- 결국 조직권, 예산권을 쥐야 하며, 그럴 경우 여러 부작용이 줄어들게 될 것임
- 지금은 통제도 많이 받고 있기 때문에 의원들이 제대로 활동할 수 있는 시스템을 만들어줘야 함

- 현재 의원이 역할을 수행할 수 있는 환경은 매우 어렵다고 느껴지며, 실제 의원이 누가 되더라도 역할수행이 쉽지 않을 것같은 느낌을 받음

### 5-3. 보좌인력은 필수

- 보좌인력이 안되면 의회사무처 직원을 통해서라도 보완이 이루어질 수 있어야 함
- 보좌인력을 바라보는 시각은 중앙정부, 국회의원들 모두가 차이가 있음
- 지방의회에 자율권을 주는 것이 중요함(가령, 총액인건비 같이)
- 인사권 독립시 기초의회는 인사순환의 폭이 기존에도 넓지 않아서 문제발생 소지가 있을 것임
- 자율적으로 기초간 시스템을 만들든가 아니면 몇 개의 안을 중앙정부 차원에서 제시해 주는 것도 방법임
- 모델을 제시하고 자율권을 줘야 함
- 지방의회가 인사권 독립해서 상황이라 어려워 질 것으로 예상되나, 초창기에는 어쩔 수 없이 문제가 있겠지만 자율적 조정이 될 거라 봄

### 7. 지방의원 의정활동의 내실화 보장 필요

- 지방의원의 연봉은 대략 6천만 원 중후반 정도의 연봉이나, 실제로 경조사 등의 비용을 제하면 의원 뭇은 거의 없다고 봄
- 지방의원이 제대로 활동하게 시스템을 갖춰야 한다고 봄(지금은 언론 등을 통해서도 통제가 잘 이루어지고 있음)

### 9. 지방의원 교육 관련

- 지방의원 교육은 반복해서 하는 것이 중요
- 특히 수당 등과 관련해서는 관심이 의외로 많음
- 대만의 지방의회 스타일을 우리의 지방의원들이 선호하는 것으로 보임
- 가령 재원을 포괄적으로 주고 이에 대한 성과로 평가를 받는 체계
- 일본의 제도는 정례회에만 시스템이 포커싱 되어 있으며 임시회는 거의 없애, 우리의 사정에는 맞지 않음

⇒ 제대로 된 지원체계 마련이 중요

5-2. 정책지원관(정책지원전문인력) 수의 아쉬움

- 보좌인력을 의원 2명에서 1명을 활용하라는 방식은 사실상 현장에서 활용이 불가능하다고 보여짐
- 지방의원들은 임기를 보좌인력 같이 하기를 원하는데, 중앙정부의 생각은 이 부분에서 차이가 나타남(사적 활용 경계)
- 심의기능을 강화하면 될거라 봄
- 심의위원회 구성에 있어서도 외부인사에서 위촉하면 된다고 봄
- 중앙-지방이 협력하는 체계(지방의회 2.0에서 3.0으로의 전환도 고려해야 함)

3-4. 의회직류면 집행부에 못가게 될 수 있어 제도적으로 일종에 묶인 걸 풀어줘야 함

- 의회업무는 가령 의원 1명의 지시를 처리하기도 쉽지 않고 계량화하기 쉽지 않음 (방송, 홍보 등 관련 지원이 한 번에 이루어져야 함)
- 의회 전문가 양성도 쉽지 않음
- 즉, 다분야에 대해 숙지할 것을 요구할 수밖에 없는데, 가령 인사전공자에게 재무 관련 지시나 업무를 하게 될 경우 또다른 연구 등을 해야 하는 상황
- 따라서 인재 풀을 형성해 놓고 필요시 활용하는 것이 아이디어라 봄

3-5. 행안부는 인사권 독립에 따른 메뉴얼 제시 작업이 제일 급하고 중요함;

1-2. 경기도의회사무처의 경우, 입법, 예산, 전문위원실까지 기본체계는 되어 있음

- 2급 처장..3급 중간다리 즉, 징검다리가 필요
- 위원회 수를 정하지 않아야 하며, 전문위원 수도 고정화시키지 않았으면 함
- 전문위원 부족문제가 발생중
- 따라서 상임위원회 전문위원 정수를 풀어줘야 함

## Abstract

### A Study on the Improvement of Local Council Competency due to the Expansion of Decentralization : Focusing on the Secretariat of the Local Council

The entire revision of the Local Autonomy Act will affect local councils, and it will be meaningful to examine the influence of the revised law because the enforcement period of the revised law is January 13, 2022. The purpose of this study is to present improvement directions and alternatives to local councils effectively respond to the revised laws. Among the revised laws, the significance of independence of personnel rights of local councils is to realize the principle of checks and balances under the system of organization-separated institutions of local governments.

First of all, in order to strengthen the capacity of local councils, the principle of arms equality must be realized to alleviate the problem of the imbalance between the strong the head of a local government and the weak council in an institutional confrontation structure. In a situation where public consensus on local councils has been low, that is, local councils' capabilities do not meet the expectations of the people, it is inevitable to improve the secretariat of the council to support local council members (individuals) and council (institutions).

First, the identity of the council's Institution district and the characteristics of the name were examined through the Government Organization Act, and as a result, the independence of the council's institutions was insufficient.

Next, the structure of the secretariat of the council was analyzed with five principles of formation of the organizational structure: the principle of specialization/division



of labor, the principle of coordination and integration, the principle of hierarchical system, the principle of command and unification.

First, as a result of analyzing the principle of specialization/division of labor, and specifically whether the functional differentiation is properly established, the function and organization to check the executive department were not properly equipped. The reason is that it is virtually difficult to establish an organization in accordance with the Presidential Decree, and the capacity and management authority of the organization were adding to this jurisdiction to the executive director.

Second, as a result of analyzing the Presidential Decree in the principle of coordination and integration, the chairman of the local council, who is the head of the secretariat of the council, does not have authority over the quota and organization. Therefore, it can be said that there is no authority to coordinate and integrate the organization in the secretariat of the council.

Third, when analyzed through the principle of hierarchical system whether or not the pyramid-type organizational structure is in the absence of an intermediate management layer, and accordingly, there was a problem that the position was not balanced with the executive branch. The reason is that the Presidential Decree stipulates the form of an assistant agency that is not independent. As a result, there was no middle management group because the subordinate organization could not be established, and accordingly, the position was not balanced with the executive branch.

Fourth, as a result of the analysis according to the principle of the scope of leadership (the organization should be organized so that managers can control appropriate functions and manpower), changes in workload are expected due to the revision of the Local Autonomy Act.

Fifth, from the principle of unification of orders, when the head of the agency gives instructions, it must be properly communicated and the desired issue must be handled. The situation in which personnel rights return to the chairperson of the local council is creating various variables. In other words, as the personnel circulation of local

councils narrows, it may be possible to consider working with the executive branch, including employees of the executive branch. This is not true of the institutional confrontation structure discussed above, and it may be questionable whether the principle of unification of orders and the instructions of the chairman of the local council will be properly handled.

Based on this analysis, the revision of the Presidential Decree should be linked to the revision of the Local Autonomy Act, but at present, it does not seem possible due to time limitations. Therefore, measures to ensure that all amendments to the Local Autonomy Act can be reflected as much as possible within the current system will be needed first. In other words, only horizontal supplementation (increase or decrease of The number of people) will be possible rather than vertical supplementation (resolution of position imbalance, etc.) of the organization and quota of the council secretariat. In the mid- to long-term, vertical supplementation should also be reviewed based on the revision of the Presidential Decree. If an organization with council support capabilities that can check the executive branch to some extent is equipped, the capabilities of local councils and local council members will be further enhanced to improve democracy, such as residents' demands.