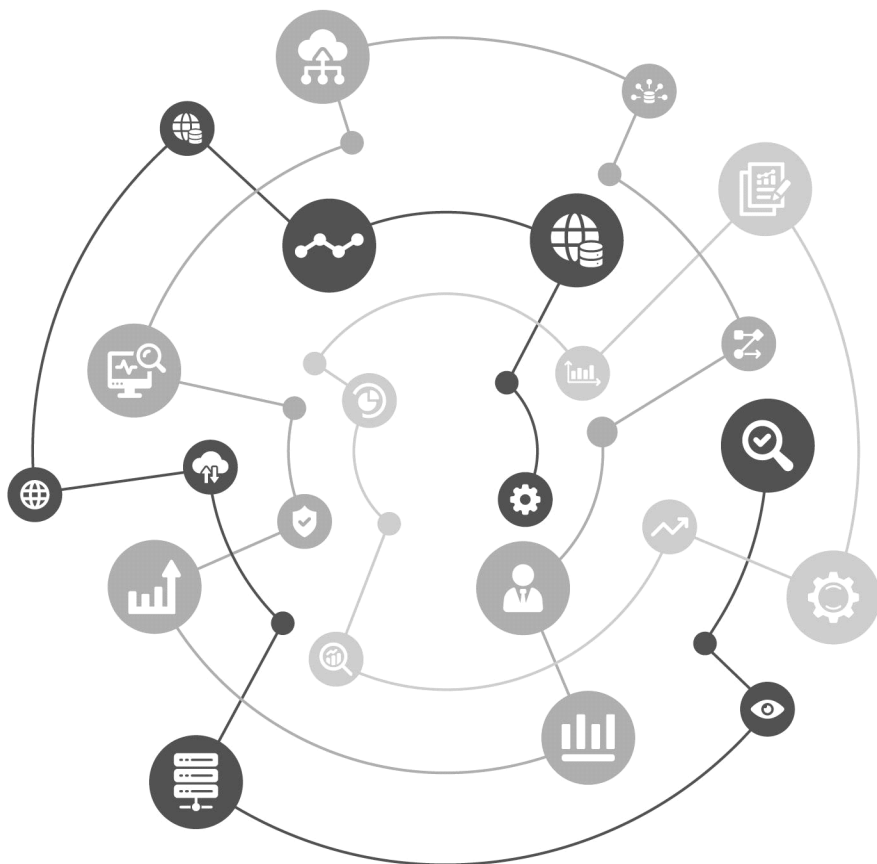


지방의회 자율성 제고 방안에 관한 연구

자치입법권 및 자치조직권을 중심으로

주희진 | 고경훈 | 정기용



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방의회 자율성 제고 방안에 관한 연구 - 자치입법권 및 자치조직권을 중심으로

연구진 주 희 진(부연구위원)
고 경 훈(연구위원)
정 기 용(부연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-524-8

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

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



서 문

PREFACE

1991년 지방자치가 부활한 이후, 지방의회는 지방자치를 견인하는 두 개의 축으로서 많은 역할을 수행해 왔습니다. 주민의 대표기관으로서 주민의 뜻을 행정에 반영시키는 역할을 하면서 조례의 입법과 예·결산 심사와 행정사무감사 등을 통하여 지방자치단체에서 수행하는 각종 정책을 최종적으로 결정하고 감시하는 최고의 의결기관입니다.

2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정으로 지방자치와 지방의회는 또 한번 커다란 전환기를 맞이하고 있습니다. 우리는 변화된 제도를 통하여 더 높은 수준의 전문성과 역량을 토대로 책임성과 투명성을 전제로 한 더 나은 지방자치를 맞이하게 될 것입니다.

이 연구의 목적은 이러한 변화된 제도 하에서 지방의회가 더 많은 자율성을 가지고 더 일 잘하는 지방의회가 될 수 있는 토대를 마련하기 위하여 지방의회의 자율성을 확대하고 더 나아가 위상을 제고하기 위한 방향과 방안을 제시하는 데 있습니다.

상기의 맥락에서 이 보고서는 그동안 지방의회가 가지고 있는 자율성의 제약 실태를 기관간 관계와 제약형태에 따른 새로운 이론적 틀에 맞추어 분석하였고 이러한 제약 실태가 현장에서 어떠한 방식으로 적용되는지 등에 대하여 실증적으로 분석하였다는 점에서 지방의회가 직면하고 있는 다양한 문제의 해결방안을 모색하는데 도움을 줄 수 있을 것입니다.

지방자치의 발전을 위한 지방의회의 역할과 중요성이 그 어느 때보다 강조되고 있는 현 시점에서 이 연구가 지방의회에 관심 있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바랍니다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

1991년 지방자치가 부활한 이후 지방과 지방의회의 자율성(autonomy) 확대에 대한 논의가 계속되고 있고, 2022년 1월 전부개정된 지방자치법 시행됨에 따라 지방의회의 자율성을 확대하기 위한 여러 가지 제도적 기반이 마련되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 지방의회 현장과 학계에서는 지방의회의 자율성이 기대한 만큼 제고되지 못하였다는 목소리가 나오고 있는 반면, 일각에서는 여러 가지 제도적 장치가 마련되었음에도 불구하고 지방의회가 이를 제대로 운영하지 못하기 때문이라는 비판도 동시에 나오고 있다.

이에 본 연구는 새로운 정책 환경 하에서 지방의회의 현 자율성 실태를 분석하고 기관별 수준을 진단하여 우리나라 지방의회의 자율성 확보방안을 모색하고자 한다. 특히 지방의회를 둘러싼 제도·환경은 많은 변화를 겪고 있으며 지방의회에게 요구되는 역할과 기능 역시 변화되고 있는 가운데 이를 반영한 지방의회의 자율성 확보 및 미래상을 실현하기 위한 구체적 개선방안을 모색하고자 한다.

본 연구는 총 5개 장으로 구성되며, 제1장은 서론으로 연구의 배경 및 목적을 제시한다.

제2장은 이론적 논의로서 지방의회의 의의 및 지방의회의 자율성, 지방의회의 기관간 관계에 대한 이론적·제도적 논의를 제시한다. 특히 지방의회의 관련 기관간의 관계를 기준으로 수직적(국회-광역의회-기초의회) 관계와 수평적 관계(지방의회-집행부)로 구분하고, 자율성 제약의 발생 요인에 따라 공식적 통제(법·제도에 의한 자율성 제약 요인)와 비공식적 통제(관습 등 운영 과정에서 발생하는 자율성 제약 요인) 등으로 구분한 분석 틀을 제시하였고, 이를 토대로 제3장 이하에서 지방의회의 자치입법권·자치조직권의 수준을 진단하였다.

제3장은 지방의회 자치입법권의 실태분석 및 수준을 진단하였다. 지방의회 자치입법권과 관련하여 자치법규 등의 규모는 지속적으로 증대하고 있음에도 불구하고 「헌법」과 「지방자치법」 등에 의한 자치입법권의 범위 등의 제약, 중앙정부·상위 지방자치단체 및 집행부로 인한 재의·제도 등 자치입법권의 자율

성을 제약하는 주요 요인으로 제시되었다. 이러한 자치입법권의 제약 요인은 대체로 공식적 통제에 의한 제약이 주로 발생하고 있었으며, 관계적인 측면에서 살펴보면 수직적 제약이 수평적 제약보다 더 많이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 자치입법권은 주로 법률에 의하여 부여되는 권한이기 때문에 이에 대한 제약 역시 법률에 근거하여 주로 나타나고 있었다. 또한 자치입법권의 자율성 수준을 진단한 결과, 지방의회는 국회 및 집행부에 비하여 자율성의 수준이 낮은 것으로 나타났다.

제4장은 지방의회 자치조직권의 실태분석 및 수준을 진단하였다. 지방의회 자치조직권과 관련하여 최근 전부개정된 「지방자치법」을 통한 여러 조직 관련 제도가 개선되고 있음에도 불구하고 여전히 지방의회의 조직에 대한 자율성은 미흡한 수준으로 나타났다. 구체적으로 자치조직권의 제약 요인으로는 첫째, 기구설치의 제약으로서 사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치의 제약과 의회사무기구 설치기준의 비탄력성, 둘째, 기구구성의 제약으로서 지방의회의 조직구성권 부재, 셋째, 직급의 제약으로서 의회사무기구, 전문위원의 직급 제약 및 의회와 집행부간 직급 불균형, 넷째, 정수의 제약으로는 전문위원과 지원(보좌)인력의 정수의 제약이 도출되었다. 다섯째, 운영적 제약으로는 전문위원 운영에 대한 불명확성, 집행부와 의 직급 불균형에 따른 견제·감시 기능의 약화, 광역의회와 기초의회간 전문성 격차 문제, 승진 적체 및 의회근무 기피, 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화, 정책지원관의 지역별 편차 및 인력 확보의 문제, 의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란, 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등 등이 도출되었다. 구체적으로 살펴보면, 공식적 통제는 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 이루어지고 있으며, 주로 의회사무기구의 '구조적인 측면'에서 공식적 통제가 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 반면, 운영적 측면'은 비공식적 방식에 의한 통제가 많이 나타나고 있었다. 이러한 점을 보았을 때 지방의회의 자치조직권은 법과 규정에 의한 제도에 의한 공식적 통제뿐만 아니라 실제 조직을 운영하는 과정



에서 발생하는 다양한 사회·문화적 환경이 지방의회의 자율적인 조직운영을 제약하는 큰 요인으로 작용한다는 점을 확인할 수 있다. 또한 자치조직권의 자율성 수준을 진단한 결과, 자치입법권과 마찬가지로 지방의회는 국회 및 집행부에 비하여 자율성의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 특히 비공식적 통제와 수평적 제약이 상대적으로 더 많이 발생하고 있는 자치조직권의 경우 광역의회와 기초의회에 따라 중요하게 인식하는 자치조직 제약요인이 상이하게 나타나고 있었다. 이는 지방의회의 여건과 상황에 따라 지방의회의 자율성도 달라질 수 있음을 시사한다.

제5장에서는 연구요약 및 지방의회의 자율성 및 위상 제고 방안을 제시하였다. 지방의회의 자율성을 확대하기 위한 방안으로 먼저 자치입법권의 경우 자치입법 역량의 강화, 자치입법권 범위의 확대, 자치입법권의 실효성 확보, 자치입법절차의 개선, 중앙 및 지방정부의 관계 재정립(재의요구제도의 정비) 등을 제시하였다. 한편, 자치조직권의 자율성을 확대하기 위해서는 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등 법·제도의 정비, 인사시스템의 정비(단기: 인사교류시스템 정비, 중기: 지방의회 내 인사위원회 등 정비, 중장기: 의회직렬 신설), 지방의회에 대한 조직구성권 부여, 지방의회 전문성 제고 등을 위한 역량 강화 등의 방안을 제시하였다. 마지막으로 지방의회의 자율성을 확대하고 나아가 지방의회의 위상을 제고하기 위하여 먼저 지방의회 활성화를 위한 지방분권형 개헌, 지방의회의 권한과 위상을 확대할 수 있는 다양한 기관구성 형태 논의, 「지방의회법」의 제정 등 자치입법 환경의 개선 등을 제안하였다.

이상의 논의를 토대로 본 연구는 그동안 지방의회를 둘러싸고 논의되고 있었던 자치입법권과 자치조직권을 통제·제약하는 요인과 형태에 따라 재분류하였다. 또한 이러한 문제를 실제 지방의회의 현장에서 어느 정도 중요하고 시급한 문제로 인식하는지 검증함에 따라 지방의회의 자율성을 확대하고 나아가 지방의회의 위상을 제고하기 위한 정책적 제언을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지방의회의 자율성 제약 요인을 외부적

요인에 한정하였다는 점, 지방의회 자율성 제약 요인의 실태를 분석하기 위한 현장 조사로서의 조사 대상자가 지방의회 관계자에 한정하였다는 점 등은 한계로 지적될 수 있을 것이다. 따라서 향후 연구에서는 지방의회의 자율성을 제약하는 내부적 요인 및 보다 다양한 이해관계를 가진 조사대상자에 대한 후속 연구가 필요할 것이다.



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	6
1. 연구 범위	6
2. 연구 방법	6
제2장 이론적 논의	7
제1절 지방의회의 의의	9
1. 지방의회의 의의	9
2. 지방자치법과 지방의회	13
3. 지방자치법 내 지방의회 관련 주요 제도	21
제2절 지방의회의 자율성 및 타 기관과의 관계	36
1. 지방정부의 자율성에 대한 검토	36
2. 지방의회와 관련 기관과의 관계에 대한 검토	39
3. 지방의회와 관련 기관과의 비교	44
제3절 소결 및 수준진단의 틀	52
제3장 지방의회 자치입법권의 실태분석 및 수준진단	55
제1절 자치입법권의 의의	57
1. 자치입법권의 개념 및 필요성	57
2. 자치법규의 종류	58
제2절 자치단체 자치입법 현황	63
1. 자치법규 보유 현황	63
2. 자치법규 운영 현황	66
3. 재의요구 및 대법원 제소 현황	69
4. 주민 조례 제정·개폐 청구 현황	73

제3절 자치입법권의 자율성 제약 실태분석	75
1. 조사 설계	75
2. 지방의회 자치입법권의 실태 분석	78
제4절 자치입법권 자율성 수준진단	100
1. 자치입법 자율성 수준진단	100
2. 자치입법 제약 수준진단	102
제5절 소결	108
제4장 지방의회 자치조직권의 실태분석 및 수준진단	111
제1절 자치조직권의 의의	113
1. 자치조직권의 의미와 특징	113
2. 자치조직권 관련 주요 제도 및 변천과정	115
제2절 지방의회 자치조직 현황	134
1. 지방의회 사무기구 현황	134
2. 지방의회 인력 현황	138
제3절 자치조직권의 자율성 제약 실태분석	145
1. 조사 설계	145
2. 지방의회 자치조직권의 실태분석	148
제4절 자치조직권의 자율성 수준진단	173
1. 자치조직 자율성 수준진단	173
2. 자치조직 제약 수준진단	174
제5절 소결	182



제5장 지방의회 자율성 확대 및 위상 제고 방안	187
제1절 연구의 요약	189
제2절 지방의회 자율성 확대 및 위상 제고 방안	192
1. 자치입법권 자율성 확대 방안	192
2. 자치조직권 자율성 확대 방안	200
3. 지방의회 위상 제고 방안	210
제3절 연구의 한계	216
참고문헌	218
부록: 지방의회 자율성 제고 방안 모색을 위한 전문가공무원 조사	223
Abstract	231



표 목차

<표 2-1> 지방의회의 의정활동	10
<표 2-2> 지방의회의 지위	11
<표 2-3> 지방의회의 권한	12
<표 2-4> 제정 지방자치법 주요 내용	13
<표 2-5> 지방자치법 주요 개정과정	14
<표 2-6> 한국 지방의회의 인사권 독립 변천	16
<표 2-7> 지방의회 관련 주요 지방자치법 전부개정 내용	18
<표 2-8> 주민조례청구제도 주요 변경 사항	24
<표 2-9> 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준	26
<표 2-10> 정책지원 전문인력 및 전문위원 비교	27
<표 2-11> 정책지원 전문인력 배치 및 복무 형태별 특징 비교	29
<표 2-12> 지방의회 의정활동비 지급 범위	30
<표 2-13> 의정활동비 제도변화	32
<표 2-14> 지방정부의 자율성에 관한 선행연구 검토	38
<표 2-15> 라이트의 정부간 관계 모형	40
<표 2-16> 정책지원 전문인력 및 전문위원 비교	44
<표 2-17> 국회와 지방의회 간 지위 비교	47
<표 2-18> 지방의회와 집행부 간 권한 관계	49
<표 2-19> 지방의회와 집행부 간 불균형적 권한 배분 관계	51
<표 2-20> 지방의회 및 관련 기관간 관계유형	52
<표 2-21> 지방의회 자율성 실태분석 및 수준진단의 틀	53
<표 3-1> 지방자치단체의 사무 범위(지방자치법 제13조 제2항)	59
<표 3-2> 법령에서 규칙으로 정할 수 있도록 규정한 사항	61
<표 3-3> 지자체별 자치법규 현황(2022. 12. 31. 기준)	63
<표 3-4> 시·도, 시·군·구별 자치법규 현황(2022. 12. 31. 기준)	64
<표 3-5> 최근 10년간 자치단체 자치법규 보유 현황(2013년~2022년)	65



<표 3-6> 자치법규 운영 현황(2022. 12. 31. 기준)	66
<표 3-7> 발의 주체별 제·개정, 폐지 조례 현황(2022. 12. 31. 기준)	67
<표 3-8> 최근 10년간 발의 주체별 조례 현황(2013년~2022년)	68
<표 3-9> 재의요구 현황(2022년)	69
<표 3-10> 지방자치 실시 이후 재의요구 현황	70
<표 3-11> 지방자치 실시 이후 대법원 제소 현황	72
<표 3-12> 주민 조례 제정·개폐 청구 현황(2000년~2022년)	73
<표 3-13> 인구통계학적 특성: 자치입법권 인식조사	75
<표 3-14> 자치입법권 실태 및 수준 조사 내용	77
<표 3-15> 범위의 제약 실태(인식조사 결과)	80
<표 3-16> 국가사무의 처리 제한(지방자치법 제15조)	82
<표 3-17> 지방자치단체의 종류별 사무배분기준(지방자치법 제14조 제1항) ..	83
<표 3-18> 대상사무의 제약 실태(인식조사 결과)	84
<표 3-19> 행정·사법적 제약 실태(인식조사 결과)	89
<표 3-20> 실효성의 제약 실태(인식조사 결과)	91
<표 3-21> 중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안의 제공실태(인식조사 결과) ..	98
<표 3-22> 자치입법권의 전반적 수준	101
<표 3-23> 지방의회 자치입법권 자율성 제약 실태 종합: 전반적 수준	103
<표 3-24> 대상별 지방의회 자치입법권 자율성 제약 요인 순위 비교: 전반적 수준 ..	103
<표 3-25> 기준별 자치입법권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제의 중요성	106
<표 3-26> 기준별 자치입법권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 시급성 ..	106
<표 3-27> 기준별 자치입법권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 난이도 ..	107
<표 3-28> 자율성 제약 요인에 대한 공식적 통제의 근거 법령: 자치입법권 ..	109
<표 3-29> 자치입법권 자율성 제약 수준진단 결과 종합(상위 3개)	110
<표 4-1> 자치조직권 내용	114
<표 4-2> 지방의회 사무기구 8대 기능 및 역할	117

<표 4-3> 지방의회 사무기구 설치 규정의 변천과정	118
<표 4-4> 지방의회 사무기구 설치기준의 변천과정	119
<표 4-5> 지방의회 사무기구 인사권 변천과정	121
<표 4-6> 지방자치단체 정원관리제도 변천과정	123
<표 4-7> 표준정원제, 총액인건비제 주요 내용 비교	126
<표 4-8> 정책지원 전문인력(정책지원관) 사무범위	133
<표 4-9> 광역의회 사무기구 현황	134
<표 4-10> 광역의회 사무기구 설치 현황	136
<표 4-11> 기초의회 사무기구 현황	137
<표 4-12> 광역의회 인력 현황	138
<표 4-13> 광역의회 기능별 직원 구성 현황	140
<표 4-14> 기초의회 기능별 직원 구성 현황	141
<표 4-15> 정책지원관 총 정수	143
<표 4-16> 광역의회 정책지원인력(정책지원관) 모집 현황	144
<표 4-17> 인구통계학적 특성: 자치조직권 인식조사	145
<표 4-18> 자치조직권 실태 및 수준 조사 내용	147
<표 4-19> 지방자치법에 따른 정책지원관 정수(인식조사 결과)	149
<표 4-20> 기구 설치의 제약 실태(인식조사 결과)	152
<표 4-21> 의회사무기구 직급 기준	153
<표 4-22> 규정에 따른 의회사무기구의 직급 기준 제약 실태(인식조사 결과) ..	154
<표 4-23> 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준: 시·도	154
<표 4-24> 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준: 시·군·자치구	155
<표 4-25> 규정에 따른 전문위원의 직급 기준 제약 실태(인식조사 결과) ..	156
<표 4-26> 기구 구성(정원관리권)의 제약 실태(인식조사 결과)	157
<표 4-27> 의회사무기구 및 집행부 직급 비교	160
<표 4-28> 시군구의회의 의원 정수 및 인구수에 따른 사무기구 및 직급기준 현황 ..	161
<표 4-29> 의회와 집행부간 직급 불균형 제약 실태(인식조사 결과)	161



<표 4-30> 광역의회와 기초의회의 전문인력 비중 비교	162
<표 4-31> 의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피 제약 실태 (인식조사 결과)	164
<표 4-32> 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화 실태 (인식조사 결과)	166
<표 4-33> 정책지원관 충원 현황	168
<표 4-34> 의회와 집행부 공무원간 업무비협조 등의 갈등 제약 실태 (인식조사 결과)	171
<표 4-35> 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등 제약 실태 (인식조사 결과)	172
<표 4-36> 자치조직권의 전반적 수준	173
<표 4-37> 지방의회 자치조직권 자율성 제약 실태 종합: 전반적 수준	174
<표 4-38> 대상별 지방의회 자치조직권 자율성 제약 요인 순위 비교: 전반적 수준 ...	176
<표 4-39> 기준별 자치조직권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제의 중요성 ...	179
<표 4-40> 기준별 자치조직권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 시급성 ...	180
<표 4-41> 기준별 자치조직권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 난이도 ...	181
<표 4-42> 자율성 제약 요인에 대한 공식적 통제의 근거 법령	184
<표 4-43> 자치조직권 자율성 제약 수준진단 결과 종합(상위 5개)	185
<표 5-1> 지방분권형 「헌법」 개정안: 자치입법권 범위 확대	193
<표 5-2> 자치입법 평가기준의 대안	198
<표 5-3> 자치조직권 확대를 위한 「지방자치법」 개정안	201
<표 5-4> 인사교류 관련 「지방공무원법」 개정안	204
<표 5-5> 일반직공무원 직급표 수정안(「지방공무원 임용령」 별표1)	207
<표 5-6> 지방분권형 「헌법」 개정안	212



그림 목차

CONTENTS

[그림 2-1] 지방의회와 타 기관과의 관계	42
[그림 3-1] 최근 10년간 자치단체 자치법규 보유 현황(2013년~2022년)	65
[그림 3-2] 최근 10년간 발의주체별 조례 현황(2013년~2022년)	68
[그림 3-3] 최근 10년간 발의주체별 재의요구 현황(2013년~2022년)	71
[그림 3-4] 지방의회 자치입법권 자율성 제약 요인: 종합	108
[그림 4-1] 지방의회 자치조직권 자율성 제약 요인: 종합	183

1

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법





Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

지방의회는 지역주민의 권한을 위임받아 지방자치단체의 의사를 최종적으로 결정하는 합의제 기관으로서, 1991년 이후 주민이 선출한 의원으로 구성된 주민의 대표기관이자 자치입법기관이다. 특히 대립형 기관구성을 채택하는 지방자치단체에서는 집행기능을 담당하고 있는 단체장과 더불어 지방자치의 주요 주체의 하나로서 지방자치 및 민주주의 성숙에 중요한 역할을 수행하고 있다. 즉, 지방의회는 지방정부의 각종 사무에 관하여 의사결정권을 가진 의결기관이자 집행기관의 행정을 견제·감시하는 통제기관의 기능을 수행하기 때문에 그에 맞는 권한, 전문성, 자율성 등의 보장은 필수적인 조건이다.

2022년 1월 13일부터 전부개정 「지방자치법」이 시행됨에 따라 지방의회의 운영과 관련된 정책환경도 변화가 예상된다. 이때 이루어진 지방자치법 전부개정의 방향은 주민주권 확립, 자치단체의 자율성 확대, 중앙-지방 간 협력적 관계로의 전환 등으로 요약할 수 있다. 특히 지방의회 관련하여 지방의회의 자율성과 전문성, 청렴성을 강화하는 방향으로의 제도 개선이 다수 포함되었다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 지방의회 사무직원의 인사권 독립으로서, 시·도지사의 권한이었던 시·도의회사무처 소속 사무직원에 대한 임용권을 시·도의회 의장에게 부여하여 인력운영의 자율성을 제고하였다. 둘째, 정책지원 전문인력의 도입으로서, 자치단체의 입법수요 증가에 대한 대응과 집행부 견제 역할 및 입법역량 등 전문성 강화를 위해 지방의회에 정책지원 전문인력으로서 정책지원관을 도입하였다. 셋째, 지방의회 운영방식의 자율화로서, 의안의 발의 요건, 정례회·임시회 운영 등 지방의회의 운영방식을 지방의회의 여건에 맞게 정할 수 있도록 자율화하였다. 넷째, 청렴성을 강화하는 방안으로서 의원 겸직금지 대상의 명확화, 지방의원 윤리 책임성 강화 및 의정활동의 투명성 제고를 위한 의정활동정보 공개의무 등을 명시하였다.

한편, 지방정부의 자율성 수준에 대한 논의는 사람마다 다르게 나타내고 있는데, 이

는 자율성의 수준에 대한 정확한 파악이 어려운데 기인하는 측면과 더불어 자율성의 차원에 대한 상이한 관점에서 비롯되는 측면이 강하다. 상이한 관점에서 비롯된 경우를 보면 분권적 시각을 가진 사람들은 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권, 그리고 기능배분 정도 등 제도적 측면을 중시한 반면, 집권적 시각을 가진 사람들은 주어진 제도 내에서 실제로 권한을 행사하는 측면, 즉 제도운영적인 측면을 중시하는 것으로 평가된다. 예컨대, 조직관리 자율성의 경우 제도적 측면에 한정하면 인구기준에 근거한 조직설치범위, 직급별·직종별 공무원 비율, 그리고 정원관리제 등에 의해 지방정부의 자율성이 엄격히 제한되고 있다고 할 수 있다. 그에 반해 승진과 보직 부여 등 법률적 권한의 범위 안에서 인사권을 행사하는 제도운영적 측면에서는 지방정부의 자율성이 상당히 높아 남용의 가능성마저 있는 것으로 인식될 수 있다.

이처럼 상이한 관점에서 비롯된 문제는 단기적으로 해결하기 어렵지만 자율성 수준에 대한 정확한 파악 곤란에서 비롯된 문제의 경우 지방정부의 자율성에 대한 지표를 개발하고 그 수준을 측정함으로써 어느 정도 완화할 수 있을 것이다(하혜수, 2001).

1991년 지방자치가 부활한 이후 지방의 자율성(autonomy) 확대에 대한 논의가 계속되고 있고, 최근 정부간 관계론(IGR)에서도 중앙-지방관계, 지방-지방관계를 상호 대등한 수평적인 관계로 이해하면서 논의를 전개하고 있다(Wright, 1988; 사득환, 2002: 124). 그러나 이러한 지방의회의 자율성 확대 노력에도 불구하고 여전히 상대적으로 낮은 지방의회의 위상에 대한 우려의 목소리가 지속적으로 제기되고 있다.

국회의 경우 「국회법」 등 관련 법률에 따라 입법활동을 비롯한 각 영역에서의 체계적인 지원과 운영이 이루어지고 있다. 그러나 지방의회는 여전히 지방자치법의 한 장(제5장)에서 명시되고 있을 뿐이다. 특히 집행부 중심의 현행 「지방자치법」의 구조 하에서는 지방의회와 집행부의 기관대립형 권력구조 운영에 한계가 존재한다.

지방의회를 둘러싼 환경의 변화 및 지방의회에 대한 역할 강화에도 불구하고 여전히 지방의회의 확대에 대한 비판적 시각도 존재한다. 지난 30년간 지방의회는 법적으로 부여된 권한의 행사를 통해 지방자치단체의 정책을 최종적으로 결정하는 동시에 집행기관의 행정운영을 감시하는 성과를 거두었으나, 한편으로는 전문성의 부족과 각종 비리 연계 등으로 다양한 비판을 받기도 받고 있는 것도 현실이다. 금창호 외(2021)에 따르면, 지방의회에 대한 국민들의 인식조사 결과, 지방의회의 의정활동을 제고하기

위한 투입변수(정당공천제 유지 필요성, 의원의 전문성과 자질 충분성, 의회운영 제도의 구비, 의정활동 지원 조직 등의 확보성)는 전반적으로 낮은 수준으로 평가되고 있으며, 의정활동 성과 역시 낮은 수준으로 평가되고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 새로운 정책 환경 하에서 지방의회의 현 자율성 실태를 분석하고 기관수준별 수준을 진단하여 우리나라 지방의회의 자율성 확보방안을 모색하고자 한다. 이를 위한 세부 목적을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방의회의 자율성을 측정하기 위한 방안으로서 지방의회의 다양한 기관 간 관계 속에서의 자율성 유형을 구분한다. 또한 그동안 우리나라 지방의회의 각종 제도의 변화모습을 분석함으로써 지방의회에게 요구되는 사회적·환경적 요구와 미래방향을 모색하고자 한다.

둘째, 우리나라 지방의회의 자치분야별 자율성 실태분석 및 수준을 진단한다. 특히 자치입법권과 자치조직권의 차원에서 지방의회가 각 분야별로 어느 정도 수준의 자율성을 행사할 수 있고, 실제로 행사하고 있는지 실태분석을 실시한다. 이를 통하여 현재 지방의회의 자율성을 저해하는 요인을 확인하고 이에 대한 개선방안을 모색한다.

셋째, 지방의회의 바람직한 미래상 및 실행방안을 제시한다. 1991년 이후 지방의회를 둘러싼 제도·환경은 많은 변화가 있었으며, 이러한 변화 속에서 지방의회에게 요구되는 역할과 기능 역시 변화하고 있다. 이에 본 연구에서는 지방의회를 둘러싼 제도·환경 변화를 반영한 지방의회에게 요구된 역할과 기능 파악 및 향후 지방의회의 미래상을 정립하고자 한다. 또한 지방의회의 미래상을 실현하기 위한 구체적 개선방안을 법·제도적 측면, 운영적 측면에서 제시하고, 실현가능성과 용이성 등을 고려하여 지방의회 자율성을 확보하는 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

첫째, 시간적 범위로서, 분석을 위한 기초자료는 민선 8기 상반기(2023년 5월)까지 하며, 조직·인사분야의 경우 조사시점을 기준으로 조사할 수 있다.

둘째, 내용적 범위로서 먼저 지방의회의 의의와 지방의회의 자율성과 기관간 관계에 대한 이론적 논의 및 지방의회 관련 법제도의 변화를 분석한다. 또한 지방의회의 자치권(입법권, 조직권)의 분야별로 자율성 실태를 분석하고, 각 자치분야별로 기관간 자율성의 수준을 진단한다. 마지막으로 지방의회를 둘러싼 제도·환경 변화를 반영한 지방의회의 자율성 확보방안을 모색한다.

셋째, 대상적 범위로서 지방의회의 자치권 중 자치입법권과 자치조직권을 대상으로 지방의회의 위상 실태를 분석한다. 또한 국회, 광역의회, 기초의회 및 집행부 등 지방의회 및 관련 기관과의 자율성 수준을 비교하여 진단한다.

2. 연구 방법

첫째, 지방의회 관련 제도의 연구동향과 실태파악을 위하여 연구기관, 연구자 등이 연구한 기존 문헌연구 수행한다. 특히 다양한 기관에서 발간한 다양한 문헌자료의 검토를 통해 현재 현황과 문제점 도출에 대한 사전적 예비조사 실시한다.

둘째, 우리나라 지방의회의 자치권 수준을 진단하고 미래방향 설정 및 개선방안 도출을 위하여 전문가 인식조사를 진행한다. 지방의회 관계자(지방의원, 직원), 학자, 유관 기관(대한민국시도의회의장협의회, 대한민국시군자치구의회의장협의회 등) 및 전문가를 대상으로 인식조사를 실시한다. 또한 필요시 전문가 FGI(Focus Group Interview) 개최 등을 개최하여 지방의회 관련 제도 및 자치권과 관련하여 문헌연구를 통해 확인이 어려운 현실적인 문제 등을 확인하고, 지방의회의 자율성 확보방안에 대한 전문가의 심도 깊은 토론의 기회를 마련하여 자료를 수집한다.

2

이론적 논의

제1절 지방의회의 의의

제2절 지방의회의 자율성 및
타 기관과의 관계

제3절 소결 및 수준진단의 틀





Korea Research Institute for Local Administration

제2장 이론적 논의

제1절 지방의회의 의의

1. 지방의회의 의의

1) 의미 및 활동

지방의회는 주민이 직접 선출한 의원들로 구성된 지방자치단체 최고의사결정기관으로 「헌법」 제118조 제1항의 규정에 따라 지방의회의 설치를 보장하고 있으며, 지방의회는 단체장과 지방자치단체를 구성하는 통치기구이다. 지방의회의 지위 및 기능 등 지방자치 실시에 관한 세부사항은 지방자치법에 규정하고 있으며, 지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하기 위해 지방의회를, 외부에 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 집행하기 위해 단체장을 두는 운영체계를 규정하고 있다. 즉, 집행기관의 장인 단체장을 견제하는 기관으로서 지방의회를 설치하고 있어, 지방자치단체 내 단체장과 지방의회 기관을 분리하고 권한을 분담하는 체계를 유지하면서 지방의회와 단체장은 상호 대등한 관계를 가진다(안영훈·주재복, 2013; 고경훈·김진위, 2019; 행정안전부, 2020).

지방의회는 의회를 대표하는 의장과 부의장, 위원회, 사무기구로 구성되며 주민이 직접 선출한 지방의회의원 중 무기명투표로 의장과 부의장이 선출된다. 시·도의회의 경우 의장 1인과 부의장 2인, 시·군·자치구의회의 경우 의장과 부의장 각 1인을 무기명 투표로 선출되며, 의장과 부의장의 임기는 2년이다.

위원회는 조례가 정하는 바에 따라 지방의회에 설치할 수 있으며, 상설되어 있는 상임위원회와 특정 안건을 심사하기 위한 특별위원회가 있다. 상임위원회는 의회 의사를 최종적으로 결정하는 본회의에 앞서 이를 사전심사하기 위한 상설화된 위원회를 의미하며, 역할은 예비적 심사기관으로서 회부된 안건을 심사하고 그 결과를 본회의에 보고하여 본회의의 판단자료를 제공한다. 특별위원회는 상임위원회 소관사항이 아니거나 상임위원회에서 처리하는 것이 부적당한 특정한 안건을 심사·처리하기 위한 위원회로 여러 개의 상

임위원회 소관과 관련되어 있거나 특별한 사안을 조사하는 등 필요한 경우에 설치된다.

사무기구는 의회의 사무를 처리하고 지방의회위원의 회의활동을 보조하기 위해 설치되며, 시·도의회는 사무처를 두고 시·군·자치구의회는 사무국(과)을 설치한다. 사무기구 내 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관사항 등을 검토하며 정책지원관은 지방의회위원의 의정활동을 지원하며, 의회 의사운영·행정사무를 처리하는 사무직원이나 위원회 차원의 자치입법활동을 지원하는 전문위원의 역할과 구분된다(행정안전부, 2022a).

지방의회의 기능은 일반적으로 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시 기능, 대의기능, 조정조화 기능, 협력봉사 기능, 자율운영 및 발전관리 기능 등으로 분류할 수 있으며, 정책 결정 기능은 발의권과 의결권으로, 정책입안 기능은 조례안 입안이 있으며, 행정통제 기능은 행정감사 및 조사권이 있다. 지방의회의 기능 이외로 의정활동이 있는데, 의정활동이란 지방의회가 총체적으로 기관 차원에서 그리고 지방의원 개개인이 주민의 대표자로서 각각 수행하는 모든 공적 기능들을 의미한다. 의정활동은 의회활동과 의원활동 및 공식적 및 비공식적 의정활동으로 구분할 수 있다(안영훈, 2013; 고경훈·김건위, 2019).

표 2-1 지방의회의 의정활동

구분	의회활동	의정활동
공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 제·개정 • 행정사무 감사·조사 • 예산심의·결산심의 • 행정사무 처리상황 점검 • 집행부에 대한 정책질의, 건의 등 • 청원처리, 진정처리 • 공청회·주민간담회, 세미나·토론회 • 의정보고회 • 국제교류활동 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 본회의 또는 위원회 등 회의출석 • 입법발의 • 정책대안제시 • 협의·조정 문제제기 • 질의, 발언, 자료요구 • 청원소개 • 의장 및 위원장 등 직책수행 • 공청회, 주민간담회 등 참여 • 세미나·토론회 참여 • 의정보고회 개최 등
비공식적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> • 현장방문 • 연구활동 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장방문 • 연구활동 • 지역사회활동 • 주민과의 유대 강화활동 • 봉사활동 등

출처: 신원득(2012), 안영훈(2013), 고경훈·김건위(2019) 재구성

2) 지위 및 권한

지방자치단체 통치기구로 지방자치단체의 의사를 확정하는 최종 의결기관으로서의 지위와, 주민이 직접 선출한 대표기관으로서의 지위, 지방자치단체 조례를 개정 또는 폐쇄하는 입법기관으로서의 지위, 지방의회 결정사항이 실현되고 있는지를 감독 및 확인하는 행정감시기관으로서의 지위를 가진다(행정안전부, 2020).

표 2-2 지방의회의 지위

지위	내용
헌법상 기관	<ul style="list-style-type: none"> 헌법 제118조에 따라 지방자치단체에 의회를 두며, 헌법 제117조 및 제118조에서 주민복지사무, 재산관리, 법령의 범위 내 조례제정 등의 권한 및 지방자치단체의 종류, 의회구성에 대한 사항을 규정함 헌법에서 지방자치에 관한 제도적인 보장을 실시함
주민대표 기관	<ul style="list-style-type: none"> 주민이 선출한 지방의회의원으로 구성되며 주민의 대표기관으로서의 지위를 가짐 주민에 의해 선출된 의원은 주민의 대표자이며, 주민의 대표자로 구성된 지방의회는 주민의 대표기관으로서의 지위를 가짐 지방의회는 주민의 대표기관이지만 지방자치단체의 대표기관은 아니며, 지방자치단체를 대표하는 기능은 지방자치단체의 장이 가짐
의결기관	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 최고 의사결정기관으로 지방자치단체의 정책, 입법 및 운영에 관한 사항을 심의 및 결정하는 지위를 가짐 지방자치단체의 의사를 확정하는 기관이므로 의사기관이라고도 함
입법기관	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체는 자치권의 일환으로 자치입법권을 가짐 조례는 법령의 범위 내 지방자치단체 사무에 관한 지방의회의 의결을 거쳐 제정 또는 폐쇄됨 지방자치단체장도 규칙제정권이 부여되지만, 지방의회가 제정한 조례의 범위 내, 법령 또는 조례가 위임한 사항에 대해서만 규칙을 제정할 수 있음
행정감시기관	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 지방자치제도는 기관대립의 원칙을 통해 지방의회위원 및 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하고 지방의회 및 지방자치단체장에게 독립적인 지위와 권한을 부여함 지방의회는 감시권을 통해 집행기관을 견제하여 행정수행을 건전하고 합법적 및 합목적적으로 운영할 수 있도록 함 지방의회는 집행기관이 의회가 의결한 내용을 집행하는지를 감시하는 감시기관으로서의 지위를 가짐

출처: 행정안전부(2020) 재구성

지방자치법에서는 지방의회에게 의결권, 선거권, 행정사무감사·조사권, 자율권, 동의권, 승인권, 청원 수리·처리권 등의 다양한 권한을 부여하고 있다. 지방의회의 권한은 내용과 대상으로 구분할 수 있는데, 내용과 관련해서는 자치입법 관련 조례제정권, 자치재정 관련 의결권(승인권), 자치행정 관련 조사권, 동의권 및 승인권이 있다. 대상에 대해서는 지방자치단체의 기능에 관한 권한, 집행기관 간 관계 권한, 의회 운영에 관한 권한이 있다.

지방의회의 권한은 지방자치단체가 처리하는 모든 사무에 권한을 미치는 것은 아니며, 일정한 한계가 존재하는데, 지방자치법 및 기타 법령의 범위 내에서 권한이 행해져야 한다. 또한, 지방의회 권한은 정당한 절차를 거쳐 행사해야만 하며, 법령 등에서 주어진 권한 외 또는 절차상 중대하고 하자가 있다면 지방의회의 권한은 무효가 된다. 이와 함께, 지방의회의 권한은 의결기관으로서 지방의회에게 부여한 권한이며 지방의회의원인 개인에게 부여된 것은 아니다(행정안전부, 2020; 조경훈 외, 2021).

표 2-3 지방의회의 권한

권한	내용
의결권	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 권한 중 가장 근본적이며 본질적인 권한임 지방자치단체사무 중 기본적 및 중요한 사항에 대해 지방자치법, 개별법령 및 조례에 규정된 사항만 의결권을 행사할 수 있음 조례의 제정·개폐 의결, 예산 심의·의결, 주요정책 및 방침을 결정하는 권한을 가짐
선거권	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의 선거권은 의장·부의장, 상임위원장 및 기타 법률에서 의회가 선거하도록 규정된 경우의 선거에 관한 권한을 가짐
행정사무감사·조사권	<ul style="list-style-type: none"> 집행기관에 대한 통제수단으로 행정감시권이 있으며, 일반적이고 포괄적인 범위의 감시권인 행정사무감사권 및 특정 사안에 대한 개별적이고 구체적으로 인정하는 사무조사권이 있음 기타, 지방자치단체의 행정사무 전반에 대한 질의권, 특정 안건을 질의하기 위한 지방자치단체장 또는 관계 공무원의 출석을 요구할 수 있는 권한이 있음
자율권	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회가 집행기관 등으로부터 간섭을 받지 않고 스스로 규율할 수 있는 권한임 의회의 개회, 폐회, 회기 결정, 질서 유지 및 징계, 의원 자격심사 등의 권한을 가짐
동의권	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장 및 집행기관의 행위 중 주요 사항에 대해 집행을 위해 의회의 동의를 요구할 수 있는 권한을 가짐
승인권	<ul style="list-style-type: none"> 집행기관이 처리한 사항에 대해 사후적으로 지방의회의 승낙을 받도록 하는 권한임 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인, 예비비 지출 및 결산의 승인 등이 있음

권한	내용
청원 수리 ·처리권	• 주민의 의견을 행정에 반영시키기 위해 지방자치단체 사무 전반에 대해 청원을 수리하고 처리하는 권한을 가짐

출처: 행정안전부(2020), 조경훈 외(2021) 재구성

2. 지방자치법과 지방의회

1) 지방의회의 제도적 배경

대한민국 지방의회는 1948년 7월 17일 제헌헌법 제정을 통해 기반이 마련되었으며, 1949년 7월 4일 「지방자치법」이 제정되고 8월 15일 시행되면서 지방의회의 법적 근거가 확립되었다. 1949년 제정 지방자치법의 주요 내용은 도·시·읍·면에 주민의 직접 선출에 의한 지방의회를 설치하고 서울특별시장 및 도지사는 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 지방의회에서 무기명으로 선출하도록 규정하였다. 이러한 내용은 1952년 4월 및 5월 지방의원 선거를 통해 지방의회가 구성될 때까지 서울특별시 및 도의 의회 기능은 내무부장관이, 시·읍·면의 의회기능은 도지사의 승인을 통해 자치단체장이 수행하였다(유병선 외, 2021; 조경훈 외 2021).

표 2-4 제정 지방자치법 주요 내용

구분	주요 내용			비고
	지방의회	자치단체장	지방의회-단체장 관계	
지방자치법 제정 (1949.7.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민직선제 • 의원임기 4년 명예직 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시·도: 대통령 임명 • 시·읍·면: 의회간선 	<ul style="list-style-type: none"> • 장에 대한 불신임권 • 의회해산권 인정 	특별시·도 시·읍·면 자치

출처: 유병선 외(2021: 10)

지방의회는 1952년 지방의회 의원선거를 시작으로 실시되었으나 1961년 지방의회가 해산되었으며, 30년간 지속된 후 1991년 지방의원 선거를 통해 지방의회가 재구성

되었다(하혜영, 2021). 지방자치법은 2019년 제정 이후 2023년 6월까지 총 70회 개정되었으며 1988년 지방자치법 전부개정 이후 2020년 12월 지방자치법 전부개정법률안이 의결되어 전부개정된 지방자치법이 2021년 1월 공포 및 2022년 1월 13일 시행되었다. 지방자치법의 주요 개정사항을 정리하면 다음과 같다.

표 2-5 지방자치법 주요 개정과정

시기	내용
1949. 7.	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제정
1949. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 시·도는 내무부장관, 시·읍·면은 도지사의 승인으로 의회 의결 대치 특별시·도지사는 대통령, 시·읍·면장은 도지사가 임명
1956. 2.	<ul style="list-style-type: none"> 의원임기 4년→3년 회의일수 제한 시·읍·면장 직선제 임기 4년→3년 시·읍·면장에 대한 불신임권과 의회해산권 폐지
1956. 7.	<ul style="list-style-type: none"> 의원정원 및 선거구 관계 부분 개정
1958. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 의원임기 3년→4년 시·읍·면장 임명제로 전환
1960. 11.	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 전면개정 및 공포 모든 단체장 주민직선제
1961. 9.	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치에 관한 임시조치법 제정 및 공포 지방의회 해산, 지방자치단체 실질적 폐지
1988. 4.	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 전면개정 및 공포 시도 및 시군구를 자치단체로 설정 단체장 주민직선(한시적 임명제) 지방자치에 관한 임시조치법 폐지
1989. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회에 지방감사권 인정 시도 부단체장 시·도지사가 추천한 자 임명
1990. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원선거 1991년 6월 단체장 선거 1992년 6월 실시
1991. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원 구급·체포시 통보제 시군·자치구 의회에도 상임위원회 설치
1994. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 직할시를 광역시로 개정 단체장 연임제한
1999. 8.	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 조례제안 감사 청구제 도입 중앙 및 지방 분쟁조정제도 강화

시기	내용
2004. 1.	• 주민투표 제도 도입
2005. 1.	• 주민소송제 도입
2005. 8.	• 지방의원 유급제 도입
2006. 4.	• 지방의원 윤리강령/실천규점 조례 제정 규정 • 윤리특별위원회 설치 가능 규정
2014. 1.	• 지방의회를 지방자치단체 독립기관으로 명시
2021. 1.	• 지방자치법 전부개정 및 공포 • 지방의회 권한 및 책임 강화

출처: 유병선 외(2021), 이재호(2019), 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>) 재구성

2) 전부개정 지방자치법 주요 내용

2022년 1월 13일 시행된 전부개정 지방자치법은 1988년 이후 32년만에 전부개정되면서 지방의회 권한과 책임을 강화하는 규정이 다수 포함되었다. 지방의회와 관련된 개정된 주요 내용을 살펴보면 지방의회의 권한을 강화하는 내용과 지방의회의 책임을 강화하는 내용으로 구분할 수 있다(하혜영, 2021).

(1) 지방의회 권한 강화

지방의회의 권한을 강화하기 위해 사무직원의 인사권 독립, 정책지원 전문인력 제도 도입, 의회 운영방식의 자율성이 부여되었다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 지방의회 의장에게 사무직원의 인사권한이 부여되었다(제103조 제2항). 지방의회는 의회의 사무를 처리하기 위해 사무기구 및 직원을 두고 있는데, 기존에는 의회의 사무직원은 지방의회가 추천하지만 임용권은 단체장에게 부여되어 있었으며, 별정직, 기능직 및 계약직 등 일부 사무직원만 지방의회 사무처장 등에게 임용권이 위임되어 있었다. 이러한 사무직원의 임용권 대부분이 단체장에게 부여되어 있고 순환보직 형식으로 인사이동이 진행되어 업무의 연속성, 전문성 및 지방의회 소속감 등이 결여되는 문제점이 있었다. 이러한 문제점이 반영되어 개정된 지방자치법에는 의회 사무직원의 임명권을 지방의회 의장에게 부여되었다(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

표 2-6 한국 지방의회의 인사권 독립 변천

시 기	내 용	지방의회 인사권자
1949년	제정 「지방자치법」제30조	• 지방의회 의장 임명
	1961년	• 지방의회 해산으로 지방의회 폐지
1988년	「지방자치법」 전부개정 제83조 제2항	• 지방자치단체장 임명(지방의회 의장과 협의)
1994년	「지방자치법」 개정	• 지방자치단체장 임명(지방의회 의장 추천)
2007년	「지방자치법」 개정 제91조 제2항	• 일반직: 지방자치단체장 임명(지방의회 의장 추천) • 별정직·기능직·계약직: 지방의회 사무기구장·사무국장·사무과장 임명
2013년	「지방자치법」 개정 제91조 제2항	• 일반직: 지방자치단체장 임명(지방의회 의장 추천) • 별정직 임기제 일부: 지방의회 사무기구장·사무국장·사무과장 임명
2022년	「지방자치법」 전부개정	• 지방의회 의장 임명

출처: 김상미(2022); 김정인(2022), p. 6. 수정

둘째, 기존에 존재하지 않은 정책지원 전문인력제도가 신설되었다. 과거 지방의회는 의원별 유급보좌관제도 도입에 대한 요구가 지속되어 지방자치단체와 지방의회 간 갈등이 발생하였다. 지방의회의 역할이 증가되었으나 집행기관과 비교하여 전문성 부족이 꾸준히 지적되었다. 전부개정된 지방자치법에는 지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위해 의원 정수의 1/2 범위에서 정책지원 전문인력제도를 신설하였다(제41조). 다만, 정책지원 전문인력의 선발에 따른 재정 및 행정부담 등을 고려하여 2022년 및 2023년간 순차적으로 정책지원 전문인력을 충원하도록 하였다(부칙 제6조)(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

셋째, 지방의회 운영의 자율성을 보장하기 위해 지방자치법 ‘제5장 지방의회’와 관련된 규정이 일부 수정되었다. 기존 지방자치법은 회의 운영방식은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정되어 있었다. 전부개정된 지방자치법에는 지방의회 운영에 관한 정례회의 집회일 등을 지방자치단체의 조례로 정할 수

있도록 자율화하였다(제53조 제2항). 이와 함께, 기존에는 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10명 이상이 연서를 통해 발의할 수 있었던 지방의회 의안이 조례로 정하는 일정 수 이상의 의원의 찬성으로 발의될 수 있도록 개정되었다(제76조 제1항)(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

(2) 지방의회 책임 강화

지방의회의 책임을 강화하기 위해 지방의원 겸직 관련 규제, 지방의회 윤리 심사 강화, 기록표결제도 원칙 도입, 의정활동 정보공개 사항이 규정되었다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 기존에는 지방의회 의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리목적의 거래를 할 수 없었으며, 관련된 시설 또는 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다고 규정하여 지방의회 의원은 겸직이 원칙적으로 허용되었고 예외적으로 금지되었다. 따라서, 겸직금지 대상의 개념이 명확하지 않았으며, 겸직내역을 공개하지 않았다. 전부개정된 지방자치법에는 지방의원 겸직 관련 규제를 강화하기 위해 겸직금지 대상이 구체화 되었으며, 겸직이 허용된 경우에도 의무적으로 겸직신고 내역을 공개하도록 의무화되었다(제43조). 따라서, 지방의회 의장은 의원의 겸직 내용을 게시하거나 공개해야 한다(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

둘째, 지방의회에 윤리특별위원회 및 윤리심사자문위원회와 관련된 규정이 정비되어 지방의회 의원의 윤리심사가 강화되었다. 기존에는 윤리특별위원회의 설치에 임의 규정이었으며 윤리심사자문위원회 설치에 규정되어 있지 않았으나 전부개정된 지방자치법에는 지방의회 의원의 윤리실천규범의 준수 여부와 징계 등을 심의하기 위한 윤리특별위원회 설치를 규정하였다(제65조). 이와 함께, 지방의회 의원의 겸직, 영리행위 등에 관한 자문과 징계에 관한 자문을 위해 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 윤리특별위원회에 설치되도록 하였다(제66조)(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

셋째, 지방의회 기록표결제도 원칙이 도입되었다(제74조). 기존에는 지방의회 표결방법 원칙에 대한 근거가 미비하였으나 전부개정된 지방자치법에서는 본회의에서 표결할 경우 조례 또는 회의규칙에 정하는 방식에 따른 기록표결로 가부를 결정할 수 있도록 원칙이 규정되어 의정활동의 투명성이 강화되었다(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

넷째, 지방의회 의정활동, 집행기관의 조직 및 재무 등의 정보를 구체적으로 공개할 수 있는 규정이 신설되었다(제26조). 기존에는 지방자치단체의 의정활동 등의 정보를 공개하는 의무와 방법에 관한 규정이 없었으나, 전부개정된 지방자치법에서는 주민들의 의정활동에 대한 정보를 확인할 수 있도록 정보공개시스템을 구축 및 운영할 수 있도록 규정하였다(하혜영, 2021; 유병선 외, 2021).

표 2-7 지방의회 관련 주요 지방자치법 전부개정 내용

구분	전부개정 이전 지방자치법	전부개정 지방자치법
권 한 강 화	의회 사무직원 임용권은 단체장에게 부여 일부 임용권을 지방의회 사무처장 등에 위임	의회 사무직원 임명권을 지방의회 의장에게 부여
	제91조(사무직원의정원과임명) ② 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다. ② 지방의회 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.
	미규정	의원정수 1/2 범위에서 정책지원 전문인력제도 신설
정책지원 전문인력 제도	미규정	제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
의회 운영방식	회의 운영방식 등 지방의회 관련 사항 법에 규정	의회 운영을 조례로 위임하여 지역별로 정하도록 자율화

구분	전부개정 이전 지방자치법	전부개정 지방자치법
	<p>제44조(정례회) ② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>제66조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다.</p>	<p>제53조(정례회) ② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>제76조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성으로 발의한다.</p>
책입강화	<p>겸직금지 대상 개념의 불명확 겸직신고 내역 외부 미공개 등</p>	<p>겸직금지 대상의 구체화, 겸직신고 내역 공개 의무화 등</p>
	<p>의원 겸직금지</p> <p>제35조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다</p> <p>⑤ 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.</p> <p>⑥ 지방의회의원은 소관상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 하지 못하며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	<p>제43조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(職)을 겸할 수 없다.</p> <p>④ 지방의회의 의장은 제3항에 따라 지방의회의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.</p>
지방의회 윤리심사	<p>윤리특별위원회 설치 임의 규정 윤리심사자문위원회 설치 미규정</p>	<p>윤리특별위원회 설치 의무화 윤리심사 자문위원회 설치 등</p>
	<p>제57조(윤리특별위원회) 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다.</p> <p>제87조(징계의요구) ① 지방의회의 의장은 제86조에 따른 징계대상 의원이 있어 징계요구가 있으면 윤리특별위원회 나본회의에 회부한다.</p> <p>② 제83조제1항을 위반한 의원에 대하여 모욕을 당한 의원이 징계를 요구하려면 징계사유를 적은 요구서를 의장에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 의장은 제2항의 징계요구가 있으</p>	<p>제46조(지방의회의 의무 등) ① 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 한다.</p> <p>제65조(윤리특별위원회) ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 “윤리특별위원회”라 한다)는 지방의회의원의</p>

구분	전부개정 이전 지방자치법	전부개정 지방자치법
	<p>면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.</p>	<p>윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.</p> <p>제66조(윤리심사자문위원회)</p> <p>① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회 의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.</p> <p>② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.</p>
<p>의정활동 투명성</p>	<p>의회 표결방법 원칙 관련 근거 미비</p>	<p>기록표결제도 원칙 도입</p>
	<p>미규정</p>	<p>제74조(표결방법) 본회의에서 표결할 때에는 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부(可否)를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 무기명투표로 표결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제57조에 따른 의장·부의장 선거 2. 제60조에 따른 임시의장 선출 3. 제62조에 따른 의장·부의장 불신임 의결 4. 제92조에 따른 자격상실 의결 5. 제100조에 따른 징계 의결 6. 제32조, 제120조 또는 제121조, 제192조에 따른 재의 요구에 관한 의결 7. 그 밖에 지방의회에서 하는 각종 선거 및 인사에 관한 사항
<p>정보공개</p>	<p>자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정</p>	<p>의회 의정활동 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 규정 신설</p>

구분	전부개정 이전 지방자치법	전부개정 지방자치법
	미규정	제26조(주민에 대한 정보공개) ① 지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회 의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 “지방자치정보”라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.

출처: 하혜영(2021), 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>) 재구성

3. 지방자치법 내 지방의회 관련 주요 제도

1) 입법관련: 주민조례청구제도

(1) 의미 및 도입

주민조례청구제도는 「지방자치법」 제19조, 「주민조례발안에 관한 법률」, 「지방자치단체 주민조례발안에 관한 조례」 및 「지방자치단체 의회 회의규칙」에 따라 일정한 수 이상의 주민들이 연서(連署)를 통해 “해당 지방자치단체의 의회에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구”할 수 있는 제도를 의미한다(「주민조례발안에 관한 법률」 제2조).

「지방자치법」 제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.
② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

주민조례청구제도는 1999년 8월 31일 「지방자치법」 개정을 통해 도입되었으며, 지방자치시대를 맞이하여 지방자치행정에 대해 지역주민이 직접 참여하여 민주성과 책임성을 제고하기 위함이다(행정안전부, 2022c). 1999년 도입된 주민조례청구제도는 청구요건이 엄격하고 절차가 복잡하여 활용실적이 저조한 문제점이 지적되어 주민의 주권을 강화하는 주민조례청구제도를 활성화시키기 위해 2021년 10월 19일 「주민조례발

안에 관한 법률」이 제정(2022년 1월 13일 시행)되었다. 「주민조례발안에 관한 법률」은 주민조례청구제도를 독립적으로 운영하기 위한 근거 규정이 2021년 1월 12일 전부 개정 된「지방자치법」에 마련된 후 후속으로 추진되었다(하혜영, 2022).

지방자치단체는 법령의 범위 내에서 권한에 속하는 사무와 관련된 조례 또는 규칙 등을 제정할 수 있으나, 조례안 발의 주체의 대다수는 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이며, 주민들이 청구하는 조례안은 일부분이었다(하혜영, 2018). 따라서, 주민조례청구제도는 지방자치단체장 또는 지방의회의원이 주민의 입법요구를 충족시키지 못하였으며, 주민의 의견을 제대로 반영하지 못하였으므로, 주민의 의견이 지방행정에도 도입될 수 있도록 직접민주제를 도입한 것이다. 우리나라 주민조례청구제도는 미국, 일본, 독일, 스위스 등 해외 주요국에서 실시하는 발안 제도의 일환으로 국민 또는 주민이 특정 정책을 제안하고 법령을 개정하기 위해 일정한 수의 지지 서명을 모집하는 집단행동으로 새로운 정책 또는 입법을 제한하는 것이다(하혜영, 2022).

(2) 주요 내용

주민조례청구제도의 청구대상은 「지방자치법」 제28조(조례)에 따라 법령에서 정한 자치사무 범위 내와 조례제정 외 기존 조례의 개정과 폐지도 청구가 가능하지만 「주민조례발안에 관한 법률」에서는 청구에서 제외되는 사항을 규정하고 있다.

제4조(주민조례청구 제외 대상) 다음 각 호의 사항은 주민조례청구 대상에서 제외한다.

1. 법령을 위반하는 사항
2. 지방세·사용료·수수료·부담금을 부과·징수 또는 감면하는 사항
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항
4. 공공시설의 설치를 반대하는 사항

단, 법령을 위반하는 사항 중 법령에는 헌법, 법률, 대통령, 총리령, 부령뿐만 아니라 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규도 포함된다(행정안전부, 2022c).

청구권자는 18세 이상의 주민으로서 해당 지방자치단체 관할 구역에 주민등록이 되어 있어야 하며, 외국인은 「출입국관리법」제10조에 따라 영주할 수 있는 체류자격을

취득한 일로부터 3년이 지나고 지방자치단체의 외국인등록대장에 등록되어있어야 가능하다(「주민조례발안에 관한 법률」 제2조). 특히 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되면서 청구권자의 요건이 완화되었는데, 기존의 주민조례청구제도는 선거권 기준 연령과 동일한 19세 이상이었으나 선거권 연령이 19세에서 18세로 낮춰지는 「공직선거법」이 2020년 1월 14일 개정되어 주민조례청구권자의 연령도 18세로 낮아지게 되었다(하혜영, 2022).

연서 주민수는 청구권자의 총수(18세 이상 주민 총수) 중 지방자치단체의 조례에서 정하는 청구권자 수 이상의 주민 연서가 필요하다(「주민조례발안에 관한 법률」 제5조 제1항). 단 제주특별자치도 및 세종특별자치시는 특별법에 따라 별도로 규정되어 있다(행정안전부, 2022c).

제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.

1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 200분의 1
2. 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시: 청구권자 총수의 150분의 1
3. 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 100분의 1
4. 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 70분의 1
5. 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 50분의 1
6. 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 20분의 1

② 청구권자 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 따라 산정한다.

③ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제2항에 따라 산정한 청구권자 총수를 공표하여야 한다.

청구절차는 청구권자가 조례의 제정, 개정 및 폐지를 청구하기 위해서는 청구인의 대표자인 청구대표자를 선정하여 청구대표자가 해당 지방의회 의장에게 청구의 취지 및 이유 등이 포함된 청구서 및 주민조례청구안을 첨부하여 해당 지방의회 의장에게 대표자 증명서의 발급을 신청해야 한다(「주민조례발안에 관한 법률」 제6조제1항제1호)(행정안전부, 2022). 기존에는 청구자가 지방자치단체장에게 주민조례청구를 제출하고 절차(조례규칙심의회 등)를 통해 지방의회에게 제출되었으나, 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되면서 청구권자는 지방의회에게 직접 청구할 수 있게 되었다(하혜영, 2022).

지방의회는 주민조례청구안이 수리되면 수리된 날로부터 1년 이내에 심의·의결하도록 의무하였으며(필요시 1년 이내의 범위에서 1차례 기간 연장 가능), 주민조례청구안을 수리한 지방의회의원의 임기가 종료되더라도 자동폐지되지 않으며, 차기 지방의회까지는 계속 심사할 수 있다(「주민조례발안에 관한 법률」제13조제1항, 제3항). 기존 주민조례청구제도는 지방의회 심의 및 의결 기간을 규정하지 않았으며, 단체장 또는 지방의회의원의 임기가 만료되면 자동폐기 되었다.

2021년 1월 전부개정이 되기 전「지방자치법」에 규정된 주민조례청구제도와 「주민조례발안에 관한 법률」제정에 따른 주민조례청구제도의 주요 변경된 사항을 정리하면 다음과 같다.

표 2-8 주민조례청구제도 주요 변경 사항

구분	변경 전	변경 후
근거법령	<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치법」 제15조, 제15조의2, 동법 시행령 제11조~제17조 	<ul style="list-style-type: none"> 「주민조례발안에 관한 법률」
청구권자	<ul style="list-style-type: none"> 19세 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 18세 이상
접수기관	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 의장
청구요건	<ul style="list-style-type: none"> 시·도: 1/100 이상 1/70 이하 기초(50만 이상): 1/100 이상 1/70 이하 기초(시·군 및 자치구): 1/50 이상 1/20 이하 	<ul style="list-style-type: none"> 특별시, 인구 800만 이상 광역시·도 : 1/200 이하 인구 800만 미만 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시: 1/150 이하 인구 50만~100만 시·군·자치구: 1/100 이하 인구 10만~50만 시·군·자치구: 1/70 이하 인구 5만~10만 시·군·자치구: 1/50 이하 인구 5만 미만의 시·군·자치구: 1/20 이하
청구서명 및 명부	<ul style="list-style-type: none"> 청구인명부 보정기간 (광역 5일 이내, 기초 3일 이내) 무효서명 : 조례규칙심의회를 거쳐 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 청구인명부 보정기간 연장(광역 15일 이상, 기초 10일 이상) 무효서명 기준 구체화
지원	<ul style="list-style-type: none"> 정보시스템 구축(시행령) 	<ul style="list-style-type: none"> 정보시스템 구축·운영 사항을 법률로 명시 청구권자가 조례청구를 할 수 있도록 국가 및 지자체의 필요 한 조치 의무화 신설

조례안 발의	<ul style="list-style-type: none"> • 청구 수리한 날부터 60일 이내 자치단체장이 발의 	<ul style="list-style-type: none"> • 청구 수리한 날부터 30일 이내 지방의회 의장이 발의
지방의회 심사	<ul style="list-style-type: none"> • 의결기간 : 규정 없음 • 의원 임기만료시 폐기 	<ul style="list-style-type: none"> • 의결기간 : 수리한 날로부터 1년 이내 (필요시 1년 이내 연장) • 임기만료로 폐기되지 않고, 차기 의회에 한하여 계속 심사

출처: 하혜영(2022: 5) 재구성

2) 의정지원 관련

(1) 전문위원제도

전문위원이란 지방의회 위원회의 위원이 아닌 해당 분야에 전문지식을 가진 위원으로 위원회의 입법활동을 보좌하는 지방의회 사무기구 소속의 공무원을 의미한다(행정안전부, 2022b). 지방의회는 지방자치제도의 발전에 따라 지방자치단체의 견제 및 감시기능 외 자치입법권과 재정권을 가지고 있다. 지방자치단체는 전문직 공무원을 채용해 업무를 수행할 수 있으나 지방의회는 전문인력이 부족하여 「지방자치법」 제68조에 따라 지방의회 위원회에 전문위원을 두고 있다(정창수, 2019).

지방자치법 제68조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방 의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.
 ② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.
 ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 이외의 소관사항 등을 검토 및 보고하며, 관련 자료를 수집, 조사 및 연구하는 역할을 수행한다(「지방자치법」 제68조). 지방의회의원에게 가장 전문성이 필요한 분야는 의회 상임위원회의 조례안, 예·결산 등을 심의 및 의결하는 것이다. 따라서, 전문위원은 조례안의 입안을 검토하고 정책 분석·평가, 국내·외 법제 운영 조사 및 연구, 의원 법제활동 지원 등 지방의회의원의 전문성을 강화하는 업무를 수행한다. 세부적인 전문위원의 역할을 살펴보면 위원회 운영 및 의사진행을 보좌하고, 안전심사와 관련된 심사보고서 및 검토보고서를 작성하며, 관련된 자료를 수집 및 조사 연구하는 역할을 수행한다(정창수, 2019).

전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리할 때에는 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 의안심사 및 의사진행을 보좌하며, 그 외의 사무에 대해서는 의회사무처장, 의회사무국장 또는 의회사무과장의 지위 및 감독을 받는다. 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수는 「지방자치단체 행정기구 및 정원예 관한 규정」에서 정한다(행정안전부, 2022b).

표 2-9 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

구분	지방의원정수	전문위원		
		총 정수	4급	5급 이하
시·도	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
구분	지방의원정수	전문위원		
		총 정수	5급	6급 이하
시·군·자치구	7명	2명 이내	1명	1명
	9명 이하	2명 이내	2명	
	15명 이하	3명 이내	2명	1명
	20명 이하	4명 이내	2명	2명
	25명 이하	5명 이내	3명	2명
	30명 이하	6명 이내	3명	3명
	35명 이하	7명 이내	4명	3명
	40명 이하	8명 이내	4명	4명
	45명 이하	9명 이내	5명	4명
	50명 이하	10명 이내	5명	5명
	51명 이상	11명 이내	6명	5명

출처: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [별표 5]

(2) 정책지원 전문인력제도

① 의미 및 직무

전부개정 된 「지방자치법」에는 지방의회의 권한을 강화하기 위해 정책지원 전문인력제도가 신설되었다. 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위해 의원 정수의 1/2 범위에서 정책지원 전문인력을 운영하고 있으나(「지방자치법」 제41조) 전문인력 선발에 따른 재정 및 행정적 부담을 고려하여 2022년 및 2023년간 순차적으로 정책지원 전문인력을 충원하도록 하였다(부칙 제6조).

정책지원 전문인력은 지방공무원이므로 「지방공무원법」에 따른 임용방법 및 절차 등 공무원 인사 관계 법령을 따른다. 정책지원 전문인력의 임용되는 직위의 명칭은 ‘정책지원관’으로 지방의회의원 의정활동 지원 등 도입취지와 관련 없는 업무를 병행하는 것을 방지하기 위해 명칭과 직무를 조례에 규정하고 업무분장 등에 정책지원관을 명시하는 것이 바람직하다(행정안전부, 2022b).

정책지원관은 의회의 행정사무 처리 및 의사를 운영하는 사무직원 및 위원회의 자치입법활동을 지원하는 전문위원과 달리 지방의회의원의 의정활동을 지원하는 역할을 수행한다. 정책지원 전문인력은 「지방자치법」 제47조부터 제52조까지의 지방의회의 의결사항, 인사청문회, 서류제출 요구, 행정사무 감사권 및 조사권, 행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리, 행정사무처리상황의 보고와 질의응답, 의회 규칙과 「지방자치법」 제83조 회의규칙과 관련된 의정활동을 지원한다(행정안전부, 2022a).

표 2-10 정책지원 전문인력 및 전문위원 비교

구분	정책지원 전문인력	전문위원
법적근거	「지방자치법」 제41조	「지방자치법」 제68조
업무	지방의회의원의 의정활동 지원	위원회 자치입법활동 지원
업무 예시	<ul style="list-style-type: none"> 의원의 의안작성, 입법정책 검토 (의원발의안 초안 작성 등) 의원 시정질문에 필요한 자료 수집·분석·제공 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회에 상정된 안건(조례안 등) 검토보고서 작성 위원회 차원의 정책자료 수집·조사·분석·연구

출처: 행정안전부(2022: 20)

정책지원 전문인력은 「지방공무원법」 및 「공직선거법」 등의 법령에 따라 정치적 중립의무를 준수하면서 직무를 수행해야 하므로 국회의원 보좌관과 달리 선거에 영향을 미치는 선거, 지역구관리, 주민 여론조사, 업적 홍보 등의 업무는 수행할 수 없다(행정안전부, 2022b). 이와 함께, 정책지원 전문인력은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조에 따라 일반직지방공무원 또는 일반임기제 공무원으로 임용할 수 있으며, 시·도의 의회사무기구 정책지원 전문인력은 6급 이하, 시·군·구의 의회사무기구 정책지원 전문인력은 7급 이하로 임용할 수 있다.

② 정책지원 전문인력 운영방안

「지방자치법」 전부개정으로 정책지원 전문인력 설치에 대한 규정은 신설되었으나 운영과 관련된 사항은 조례로 정하도록 되어 있다. 다만, 지방의회 간 정책지원관에 대한 합의가 이루어지지 않고 있으며, 정책지원관의 채용, 직급, 업무 등에 운영방법이 제시되어 있지 않아 정책지원관 도입이 늦춰지고 있는 상황이다(주희진, 2023).

정책지원관의 배치 및 복무 등에 운영방법은 제시되지 않은 문제점이 존재한다. 정책지원 전문인력을 위원회 및 사무처(국/과) 중 의회 여건에 따라 조례로 자율적인 형태로 정할 수 있어 정책지원 전문인력을 위원회 또는 사무처에 배치하는 형태에 따라 각각 장·단점이 존재한다(고경훈, 2023).

첫째, 위원회형은 위원회 내 전문위원실에 정책지원 전문인력을 배치하여 전문위원이 관리하는 형태를 의미하며, 소관 위원회 의원의 지시에 따른 정책 지원활동을 수행하며, 그 외 복무, 성과관리 등의 사항은 지방의회 사무처장이 관리하는 형태를 의미한다. 장점은 상임위원회의 전문성을 강화하는 것에 유리하며, 지방의회의원과의 소통이 강화되는 점이 있다. 단점으로는 전문위원의 지휘·감독을 받아 지방의회의원의 의정활동 지원 외 추가 업무를 수행하거나, 타 정책지원 전문인력 간 업무상 모순 발생 등이 발생할 수 있다.

둘째, 사무처형은 지방의회 사무기구 내 정책지원 전문인력을 별도의 부서 또는 팀에 배치하여 관리하는 형태를 의미하며, 기존 조직 내에서 정책지원 전문인력을 관리할 수 있으며, 복무관리를 위해 별도의 담당관, 과 또는 팀을 신설할 수 있다. 정책지원 전문인력이 20명 이상인 대규모 지방의회에서는 기존의 조직으로 정책지원 전문인

력의 복무관리가 어려운 문제점이 있으므로 별도의 담당관 또는 과를 신설하는 것이 적합하다. 다만, 정책지원 전문인력의 수가 12명 시·군·구 의회 및 일반 시·도의회는 복무관리를 위해 별도의 담당관 또는 과가 아닌 팀을 신설하는 것이 적합하다(고경훈, 2023). 이러한 정책지원 전문인력 배치 행태인 위원회형과 사무처형의 특징을 비교하면 다음과 같다.

표 2-11 정책지원 전문인력 배치 및 복무 형태별 특징 비교

구분	위원회형	배치형
배치	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 내 전문위원실 배치 전문위원 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 사무기구 내 별도 부서 또는 팀 배치 기존 조직 내 관리: 정책지원관 수 12명 미만 등 소규모 지방의회 및 의원회가 없는 지방의회 적합 별도 담당관 또는 과 신설: 정책지원관 20명 이상 대구도의회 적합 팀 신설: 일반 시·도의회, 정태기우너관 수가 12명 이상인 시·군·구 의회 등 중간규모 의회 적합
복무	<ul style="list-style-type: none"> 정책지원 활동: 소관 위원회 의원 관리 그 외(복무활동, 근무상황 등): 사무처장 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 정책지원 활동: 의원 관리 그 외(복무활동, 근무상황 등): 사무처(국·과)장 관리
장점	<ul style="list-style-type: none"> 상임위원회 별 전문성 강화 유리 의원과의 친밀성 증대, 시의적절한 지원을 통한 의원과의 소통 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 정책지원관 복무관리 통제 가능 의원 개인 보좌관화 방지 유리 정책연구 집중력 강화, 자율적 및 능동적 의정활동 지원 가능 정책지원 업무 집중 및 효율성 극대화
단점	<ul style="list-style-type: none"> 전문위원 지휘·감독으로 업무 외 추가 업무 담당 가능성 존재 정책지원 업무에 대한 집중도 하락으로 의정활동 지원의 문제점 발생 정책지원 전문인력 배치로 지방의회 각 위원회 내 전문위원 및 기존 인력과의 업무상 모순 발생 가능성 존재 업무의 연속성 및 전보 등 인사관리 측면에서 한계점 발생 가능 지방의회의원과 유대감 강화로 의정활동 외 사적 업무 수행 우려 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 정당이 서로 다른 2명의 의원을 1명의 정책지원관이 지원할 경우 갈등 발생 의정활동 범위 외 일반업무 관련 의회 사무기구 장의 지휘·감독을 받는 이중적 지휘·명령 체계로 혼란 발생 기존 의회 사무기구 소속 공무원과는 다른 차원의 지휘·명령 체계 구축 필요 성과 평가를 위한 법령 또는 조례상 명확한 근거 필요 전문위원실을 통한 업무 요청시 의원의 정확한 의미 파악의 어려움

출처: 고경훈(2023) 재구성

(3) 의정활동비

① 구성 및 결정

「지방자치법」 제40조에 의해 지방의회의원은 의정활동 지원을 위해 의정활동비, 월정수당, 여비를 지급받으며, 의정활동비란 “의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급”하는 비용을 의미하며, 월정수당은 “지방의회의원의 직무활동에 대해 지급”하는 월정수당, 여비는 “본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급”하는 여비를 의미한다(「지방자치법」 제40조제1항). 이러한 의정활동비의 지급기준은 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 내에서 지방자치단체의 조례로 결정한다(「지방자치법」 제40조제2항). 이러한 내용을 통해 의정활동비는 지방의회의원의 의정활동에 소요되는 비용을 통칭하는 것이라 할 수 있다(고경훈·김건위, 2019).

지방의회의원의 의정활동비 지급범위는 「지방자치법 시행령」 제33조에 따라 시·도회의원은 월 120만원 이내, 시·군·구회의원은 월 90만원 이내로 지급한다.

표 2-12 지방의회 의정활동비 지급 범위

구분	의정활동비 지급범위	
	의정자료수집·연구비	보조활동비
시·도의회 의원	• 월 1,200,000원 이내	• 월 300,000원 이내
시·군·자치구 의원	• 월 900,000원 이내	• 월 200,000원 이내

출처: 「지방자치법 시행령」 [별표 5]

월정수당은 의정비심의위원회에서 결정하며 의정비심의위원회는 “교육계·법조계·언론계·시민사회단체, 통·리의 장이나 지방의회의 의장 등으로부터 추천을 받아 지방자치단체의 장이 위촉”한 위원으로 구성된다(「지방자치법 시행령」 제34조제2항). 이와 함께, 의정비심의위원회는 지역주민 수, 소득수준, 물가상승률, 지방공무원 보수 인상률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합하여 월정수당 기준액을 결정하며, 월

정수당 기준액 산정은 의정비심의위원회 구성 다음 연도부터 다음 지방의회의원 선거가 있는 해까지(4년간) 적용된다(행정안전부, 2022b).

② 의정활동비 제도변화

지방의회의원은 지방의회 도입 이후 지방의회의원의 성격을 고려하여 무보수 명예직을 유지해야 한다는 주장과 상근 전문직으로 전환해야 한다는 주장이 대립되고 있었다. 1988년 전부개정 된 지방자치법에는 지방의회의원을 명예직으로 규정하면서 회의 참석에 따른 일비, 여비를 대통령령 범위 안에서 조례로 결정할 수 있도록 하였다. 이후 1994년 지방자치법이 개정되면서 의정활동비가 추가되었으며, 광역의원에게도 의정활동보조비가 지급되었다.

2003년 지방자치법 개정으로 지방의회의원이 명예직에서 상근 전문직으로 전환되면서 의정활동비, 여비 및 회기수당을 대통령령 범위 안에서 조례로 결정할 수 있게 되었다. 이와 함께, 광역의원에게만 지급되던 의정활동보조비가 기초의원에게도 지급되도록 확대되었다. 2005년 6월에는 회기수당을 매월 정책으로 지급하는 월정수당으로 개정하여 월정수당제가 도입되었다. 이와 함께, 2006년 2월에는 의정비심의위원회 구성 및 의정활동비 결정을 매년 하는 것으로 결정하였으며, 이러한 월정활동비를 매년 결정하는 것이 2014년까지 유지되었다.

의정활동비 지급과 관련하여 주민 의견을 수렴하기 위해 공청회, 주민의견조사 등 주민의견 수렴 절차가 규정되었으며(2006년 10월), 주민의견 수렴 결과를 의정활동비 결정에 반영하도록 하였다(2008년 10월). 단, 지방공무원의 보수인상률 범위 내에서 월정수당을 인상하는 경우에는 주민의 의견수렴이 생략되었다(2014년 6월).

2018년 10월에는 지자체의 주민 수, 재정 능력, 물가인상률, 지방공무원 보수인상률, 의정활동 실적 등을 고려하여 월정수당을 결정하도록 자율화되었으며, 2022년 1월 지방자치법 전부개정을 통해 타 공무원과의 형평성을 고려해 지방의회의원의 여비도 공무원 여비 규정의 기준에서 조례로 결정할 수 있도록 의정비심의위원회의 심의대상에서 여비가 제외되었다(고경훈·김건위, 2019; 행정안전부, 2022b).

표 2-13 의정활동비 제도변화

시기	주요 내용
1991. 12.	• 예비, 여비 지급
1994. 3.	• 의정활동비, 의정활동보조비(광역), 여비, 회기수당
2003. 7.	• 지방의회의원 상근전문직 전환 • 의정활동비, 의정활동보조비(광역, 기초), 여비, 회기수당
2005. 6.	• 회기수당 월정수당 개정, 월정수당제 도입
2006. 2.	• 월정수당 결정주기 결정(매년) • 의정비심의위원회 구성(10인)
2006. 10.	• 월정수당 결정에 주민 의견수렴 절차 규정
2008. 10.	• 월정수당 결정에 주민 의견수렴 절차 및 결과 반영 규정
2014. 6.	• 월정수당 결정절차 간소화 • 월정수당 결정주기 결정(매년 => 지방의회의원 선거가 있는 4년마다 1회)
2018. 10.	• 월정수당 결정 자율화
2022. 1.	• 의정비심의위원회 심의대상 중 여비 제외

출처: 고경훈·김건위(2019: 20), 행정안전부(2022b) 재구성

3) 회의 및 운영 관련

(1) 겸직금지원칙

2006년 1월 지방의회의원의 유급제가 도입에 따라 지방의회의원에게 월정수당제가 도입되었으며 의정비심의위원회의 심의를 통해 지방자치단체는 자율적으로 월정수당제를 결정할 수 있게 되었다. 월정수당제 도입으로 지방의회의원의 직무전념과 공정한 직무수행의 필요성이 증가하였으나, 월정수당의 과도한 인상 및 부적절한 결정이 문제로 지적되었다. 이에 따라, 지방의회의원의 직무수행의 윤리성, 공정성 및 투명성을 제고하기 위해 지방의회의원의 겸직금지와 영리행위의 제한을 강화하기 위해 2009년 4월 「지방자치법」이 개정되어 지방의회의원의 겸직금지 범위가 확대되었다(행정안전부, 2022b). 또한, 2021년 1월 전부개정 된 「지방자치법」에는 지방의회의 책임을 강화하기 위해 겸직금지의 범위를 확대하였다.

겸직금지의 원칙이란 특정 공직에 있는 자에게 직무수행에 방해되거나 적당하지 않

은 직업의 겸직을 금지하는 것으로 모든 선출직 공무원은 임기 중 법률에 따라 일정한 직업 및 직위를 겸직할 수 없는 의무가 있다(행정안전부, 2022b). 겸직을 금지하는 이유로는 첫째, 권력분립 구현, 둘째, 선출직 공무원의 직무활동 보장하기 위함이다. 겸직을 통해 직무수행 병행이 어려워 성실하게 직무를 수행할 수 없는 문제점이 발생할 수 있다. 셋째, 공정한 직무수행을 보장하기 위함이다. 선출직 공직자가 전체 주민의 이익이 아닌 겸직에 따른 특정 이익을 추구하게 될 우려가 있으므로 겸직을 금지하고 있다. 이러한 겸직금지 원칙은 범위가 넓은 경우 권력분립 원리가 구현되고, 직무 공정성이 확보되며, 직무에 대한 전념성이 확보되지만, 겸직금지 원칙의 범위가 좁을 경우 지역 내 사회활동 등 다양한 활동을 통해 능력이 검증된 인사가 지방의회에 활발히 유입된다는 장점이 있다(행정안전부, 2020).

이러한 겸직금지원칙은 지방의회의원도 적용되는데, 「지방자치법」 제43조제1항 각 호에 규정된 직을 겸직할 수 없으며, 겸직할 경우 「지방자치법」 제90조에 의해 당연 퇴직사유가 되는 절대적인 겸직금지이다(행정안전부, 2020).

제43조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(職)을 겸할 수 없다.

1. 국회의원, 다른 지방의회의원
2. 헌법재판소 재판관, 각급 선거관리위원회 위원
3. 「국가공무원법」 제2조에 따른 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 따른 지방공무원(「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다)
4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함한다)의 임직원
5. 「지방공기업법」 제2조에 따른 지방공사와 지방공단의 임직원
6. 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 업연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고(이들 조합·금고의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임직원과 이들 조합·금고의 중앙회장이나 연합회장
7. 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 교원
8. 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직
9. 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직

제44조(의원의 의무) ④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제43조제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서는 아니 된다.

⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 할 수 없으며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제90조(의원의 퇴직) 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 때에는 지방의회의원의 직에서 퇴직한다.

1. 제43조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직에 취임할 때

단, 지방의회의원이 「지방자치법」 제43조제1항 각 호에 규정된 직을 제외한 겸직이 허용된 직을 겸직하게 된 경우에도 지방의회의원은 지방의회 의장에게 겸직신고를 해야 하며, 지방의회 의장은 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 지방의회 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 방법에 따라 공개해야 한다(「지방자치법」 제43조제3항 제4항).

위와 같이 겸직금지와 함께 지방의회의원의 겸직을 제한하는 규정이 있다. 지방의회의원은 「지방자치법」 제43조제5항에 규정된 직을 겸직할 경우 사임하여야 하며, 지방의회 의장은 겸직한 지방의회의원이 사임하지 않을 경우 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회 의장은 「지방자치법」 제66조에 따라 윤리심사자문위원회의 의견을 듣고 그 의견을 존중해야 한다(「지방자치법」 제43조제6항).

제43조(겸직 등 금지) ⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.

1. 해당 지방자치단체가 출자·출연(재출자·재출연을 포함한다)한 기관·단체
2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체
3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체
4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원

(2) 기록표결제도

표결권은 지방의회의원의 기본적인이고 중요한 권한으로 심의 안전에 대해 찬성, 반대 또는 기권의 의사를 표시할 수 있는 권한을 의미한다. 표결방법은 기록표결 및 비기록표결로 크게 구분할 수 있는데, 기록표결이란 기명투표, 전자투표, 호명투표와 같이 투표자와 찬성 및 반대의원의 성명을 회의록에 기록하는 표결을 의미한다. 비기록표결이란 무기명 투표, 거수 또는 기립 표결, 이의유무표결과 같이 찬성 및 반대의원의 성명을 기록하지 않고 회의록에 표결결과만 기록하는 표결을 의미한다(행정안전부, 2022a; 2022b).

2021년 1월 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의 책임을 강화하기 위해 기록표결제도 원칙이 도입되었다. 기록표결제도의 도입으로 지방의회의 안전심의결과에 대한 지방의회의원의 성명을 회의록에 게재 및 반포하여 의정활동의 투명성이 제고되었으며 주민의 알권리를 충족시켜주게 되었다.

「지방자치법」 제74조는 본회의 표결시 기록표결로 가부를 결정한다고 규정하고 있으나, 각종 선거, 징계 및 의사에 관한 예외적인 사항에 대해서는 무기명 투표로 표결할 것을 규정하고 있다.

제74조(표결방법) 본회의에서 표결할 때에는 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부(可否)를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 무기명투표로 표결한다.

1. 제57조에 따른 의장·부의장 선거
2. 제60조에 따른 임시의장 선출
3. 제62조에 따른 의장·부의장 불신임 의결
4. 제92조에 따른 자격상실 의결
5. 제100조에 따른 징계 의결
6. 제32조, 제120조 또는 제121조, 제192조에 따른 재의 요구에 관한 의결
7. 그 밖에 지방의회에서 하는 각종 선거 및 인사에 관한 사항

제2절 지방의회의 자율성 및 타 기관과의 관계

1. 지방정부의 자율성에 대한 검토

지방의회의 자율성의 개념을 논의하기에 앞서 이와 유사한 개념으로 사용되거나 혹은 혼용되는 자치권과의 개념적 차이를 논할 필요가 있다. 먼저 자치권은 중앙정부와 지방정부간의 권한배분 관계에서 논의되는 개념으로서 중앙정부로부터 지방정부의 운영에 필요한 권한을 확보해 가는 과정으로의 개념으로 이해할 수 있다(하혜수 외, 2000). 반면 자율성은 법적 기관의 유무에 관계없이 자기 조직의 운영에 필요한 권한과 능력을 확보한 정도와 관련된 개념으로 사용된다. 예컨대, Gargan(1997)은 자율성의 개념을 정부관리능력(governing capacity)을 포함하는 개념으로 사용하였으며 이때 정부관리능력이란 해당 조직에게 기대되고 요구되는 역할을 수행할 수 있는 능력으로 정의하였다(Gargan, 1997: 517-520).

이상의 논의를 토대로 보았을 때 자율성은 권한으로서의 자치권과 이를 활용하여 운영할 수 있는 능력까지 개념적 범위를 확장한다는 점에서 자율성의 개념이 자치권보다 광의의 개념으로 볼 수 있다. 이러한 자치권과 자율성의 개념적 구분에도 불구하고 자율성의 개념을 지방정부에 적용할 경우 많은 학자들은 서로 교환적인 개념, 즉 자치권과 자율성을 거의 동일한 개념으로 사용하고 있다(Wright, 1994; 이달곤, 1996; 하혜수, 2001).

자율성에 대한 연구를 살펴보면 위와 같은 논리로 자율성을 광의의 개념으로 보는 연구와 협의의 개념으로 보는 연구로 구분할 수 있다.

첫째, 협의의 개념으로서 지방정부의 자율성은 외부의 간섭과 제약으로부터 자유로운 정도, 즉, 지방정부의 정책결정에 있어서 자유로운 대안 선택의 정도를 의미한다(Gurr&King, 1987; 하혜수, 2001). 다시 말하면 중앙정부나 상급정부의 간섭이나 지역의 외부 요인에 의하여 제약되는 정도를 토대로 지방정부의 자율성을 확인할 수 있다는 것이다. 협의의 개념으로서의 자율성 개념을 적용한 연구는 다시 자율성을 제약하는 요인에 집중한 연구와 권한의 범위에 따라 자율성을 구분한 연구로 구분된다. 먼저 자율성의 제약요인으로 자율성을 구분한 대표적인 연구로서 Gurr & King(1987)은 헌법적 규정, 기능위임정도, 비공식적 조언 및 지침 등으로부터 자유로운 정도를

자율성의 제1유형으로 구분하였고, 지역의 조건이나 지역지배집단의 권력, 지역여론 등에 의한 제약으로부터의 자유로운 정도를 제2유형으로 구분하였다. 즉, Gurr & King은 결국 두 가지 유형의 제약요인으로부터 얼마나 자유로운가에 따라 지방정부의 자율성이 결정된다고 하였다.

한편, 협의의 개념 중 자율성의 권한 범위에 따라 구분한 연구로서 Clark(1984)는 상급정부의 통제로부터의 자유로운 정도를 의미하는 소극적 권력(immunity power)과 더불어 구체적인 수권 없이도 지방정부가 의도한 바를 행사할 수 있는 적극적 권력(initiative power)로 구분하여 지방정부의 권한의 범위에 따라 지방정부의 자율성을 구분하였다. 또한 Boyne(1993)은 Clark과 마찬가지로 상급기관으로부터의 제약 정도에 따라 결정되는 총체적 자율성(aggregate autonomy)을 제시하였지만, 중앙정부 등의 통제가 높은 상황에서도 지방정부의 특성과 다양성을 인정할 수 있는 정도, 즉 획일적인 기준과 지침을 강요하지 않는 정도를 의미하는 개별적 자율성(individual autonomy)을 구분하여 제시하였다.

둘째, 광의의 개념으로서 지방정부의 자율성은 협의의 개념으로서의 외부 제약요인으로부터의 자유로운 정도로서의 자치권한과 와 더불어 이러한 권한을 행사하여 지역 주민의 복지수준을 증진시킬 능력, 즉 자치능력까지 포함하는 개념이다. 예컨대, Wolman & Goldsmith(1996)는 지방정부의 자율성을 소극적 자율성과 적극적 자율성으로 분류하며, 자치권한으로서의 소극적 자율성은 중앙정부 등의 제약 상황 하에서 지방정부가 자유롭게 정책을 결정할 수 있는 정도로 정의하였고, 적극적 자율성은 이러한 소극적 자율성을 토대로 실질적으로 지역주민의 복지수준에 영향을 미칠 수 있는 능력까지 포함한 개념으로 정의하였다. 한편 하혜수(2001) 역시 광의의 자율성의 개념으로서 지방정부가 의 권한 확보 정도와 이 권한을 확보할 수 있는 능력으로 자율성을 정의한 바 있다.

이상의 논의를 정리하면 다음 <표 2-14>와 같다. 많은 연구들이 지방정부의 자율성을 논의하기 위하여 자치권한의 측면에 집중하였다. 자율성을 확보하기 위해서는 우선 중앙정부 등 상급기관에 의한 제약요인과 그 정도에 대한 파악을 중요하게 다루고 있다.

표 2-14 지방정부의 자율성에 관한 선행연구 검토

구 분	학자	자율성의 개념	자율성의 유형	자율성의 범위		
				자치권한(협의)		자치역량(광의) 능력
				권한범위	제약요인	
광의	Wolman & Goldsmith (1992)	자치권한 + 자치능력	소극적 자율성		중앙정부와 지역사회의 제약	
			적극적 자율성			지역주민의 복지수준에 영향을 미칠 수 있는 정도
	하혜수 (2001)	중앙정부 지역의 정치경제적 제약 없이 정책을 추진한 권한과 이를 행사할 수 있는 능력			중앙정부·지역의 정치경제적 제약	권한을 행사할 수 있는 능력
협의	Clark(1984)	지방정부가 행사할 수 있는 권력	적극적 권력	구체적 수권의 부여 없이 지방정부가 행사할 수 있는 권력		
			소극적 권력		상급정부의 통제나 감독에 대한 두려움	
	Gurr & King (1987)	외부 제약으로부터 자유로운 정도	제1유형		헌법적 규정, 기능위임정도, 재정적 통제, 비공식적 조인과 지침 등	
			제2유형		지방경제조건, 지배이익집단의 권력, 지역여론 등	
Boyne (1993)	제약요인 하에서의 지방정부의 재량 정도	총체적 자율성		재정통제, 기능배분, 법제도적 제약		
		개별적 자율성	지방정부의 특성과 다양성 인정 정도			

출처: 선행연구를 토대로 저자 작성

2. 지방의회와 관련 기관과의 관계에 대한 검토

1) 정부간 관계에 대한 이론적 논의

정부간 관계(Inter-governmental Relations, IGR)란 연방이나 국가 내에서 중앙과 지방 혹은 지방과 지방간에 존재하는 상호 작용의 관계를 의미한다. 초기 정부간 관계론은 연방국가들에게서 연방정부와 주정부 간의 연방주의에 상응하는 중앙정부와 지방정부간의 합리적 관계정립을 위하여 본격적으로 연구되었다(심익섭, 2010: 9). 그러다 점차 범위가 확장되어 연방과 주 뿐만 아니라 주정부와 주정부, 주정부와 지방정부, 지방정부간의 상호 관계 등을 포괄적으로 취급하는 정부간 관계(IGR)라는 시각으로 전환되었다(강용기, 2004: 5). 즉, 정부간 관계는 일반적으로 모든 형태의 정부단위나 수준 사이에서 발생하는 상호작용과 활동의 총체라고 이해할 수 있다(Anderson, 1960).

이러한 정부간 관계에 대한 확장적 논의는 모든 정부단위의 관계를 포괄한다는 점에서 의의가 있다. 즉, 수직적인 관점에서 연방정부-주정부-지방자치단체, 또는 중앙정부-지방정부 및 중앙정부-광역정부-기초정부 간의 관계와 더불어 수평적인 관점에서 주정부(중앙정부) 간 혹은 지방정부 간의 관계도 포함하는 개념으로 볼 수 있다.

특히 이러한 포괄적인 관계성은 특히 지방분권과도 밀접하게 연계될 수 있는데, 지방분권으로 인한 수직적 권한 배분은 수직적 정부간 관계에서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 우리나라 역시 지방자치제가 본격 시행됨에 따라 중앙정부와 지방정부간의 기능 및 사무 등의 배분문제에 대한 논의가 본격적으로 시작되었고, 확대된 정부간 관계에 대한 논의는 중앙정부 기능의 지방이양이라는 당위성을 설명하는데 적용되고 있다(사득환, 2002)

정부간 관계에 대한 대표적인 유형으로서 라이트(Deil Wright)의 정부간 관계모형으로 정부간 관계를 크게 3가지로 구분하였다. 첫째, 중앙과 지방 간의 내포모형인 '수직적 관계모형'은 중앙-지방정부 간의 지배-피지배 관계를 강조한다. 이는 지방정부가 중앙정부에 대해 일방적 의존관계와 수직적, 계층적 형태를 위하며 중앙집권론적 패러다임에 기초한 유형이다. 이 유형은 정부간 관계가 아직 전문화되지 못하고 미숙한 상태에 있는 것을 의미하는데, 일반적으로 자치가 실시되기 이전의 관계를 설명하는데 적합하다고 할 수 있다(원구환, 2004: 53). 이 모형에서 지방정부의 위치나 권한은 자율

적이기 못하고 중앙정부에 의존하게 되고, 그 결과 중앙정부와 지방정부의 관계는 수직적·위계적 관계를 갖게된다(Wright, 1988; 강재호, 2004; 배진탁, 2017: 15).

둘째, ‘수평적 관계모형’은 중앙-지방이 대등한 지위에 놓이는 관계로서, 주정부의 독립성을 강조하는 분리모형을 의미한다. 이 모형에서는 지방정부의 독자적인 권한과 기능 행사가 가능하며, 중앙정부와 지방정부간 관계는 비교적 대등한 관계를 보인다. 특히 지방정부는 독자적이고 자율적으로 권한을 행사하기 때문에 때때로 중앙정부와 마찰을 빚기도 한다. 따라서 이 모형에서는 중앙정부와 지방정부간, 혹은 지방정부와 지방정부간 갈등 및 협력관계를 설명하는데 유용한 모형으로 볼 수 있다.

셋째, 중첩모형이라 할 수 있는 ‘상호의존적 관계모형’은 중앙-지방은 물론 지방정부 간에도 서로 제약하면서도 상호 협력하는 관계를 말하는데, 상호의존성을 중시함으로써 중첩모형, 상호의존모형 등으로 불린다. 이 모형은 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상·교환관계와 협력, 그리고 경쟁을 본질로 한다는 측면에서 의미가 크다.

표 2-15 라이트의 정부간 관계 모형

구 분	수평적 관계모형	상호의존적 관계모형	수직적 관계모형
권한 상태	분리	중첩	포괄
정부간 관계	독립적	상호의존적	종속적
권위	자치	협상	계층
사무분담	고유사무 주종 기관위임사무 전무	고유사무 강제 기관위임사무 약세	고유사무 약세 기관위임사무 주종
재정관계	완전 분리	상호의존성	완전 종속
인사관계	완전 분리	분리 및 상호교류	완전 종속

출처: 최길수(2003) 토대로 저자 재정리

2) 지방의회의 위상과 유관기관과의 관계에 대한 논의

지방의회 위상은 공식적 및 비공식적 규칙에 따라 지방의회에 부여된 책임 및 권한의 범위와 정도를 의미하며, 지방의회 위상은 제도적 및 법적 권한 관계와 지방의회에 부여된 기능 및 역할에 대한 평가를 통해 파악할 수 있다(박기관 외, 2018).

첫째, 제도적 및 법적 권한 관계란 중앙과 지방과의 관계 및 지방자치단체 기관 간 법적 권한 관계를 의미하며, 법적 권한 관계는 중앙정부-지방정부, 지방자치단체 내 권력 배분의 문제를 나타낸다. 중앙정부 및 지방정부 간 관계를 결정하는 권한은 중앙정부에 집중되어 있으며, 여전히 중앙정부의 지방통치제도가 존재한다. 따라서, 중앙정부와 지방정부 간 관계가 일방적이고 수직적인 관계이므로 지방정부의 정책결정범위는 제한적이고 위상은 낮다. 지방자치단체 내 관계는 집행기관인 지방정부와 의결기관인 지방의회 사이는 수평적이며, 상호 간 적절한 견제와 균형이 유지되는 것이 원칙이지만 현실적으로는 집행기관과 지방의회 간 관계에는 불균형이 존재한다. 이러한 수평적 관계에서 불균형이 발생하는 원인으로는 집행기관이 지방의회의 재의요구권, 재소권, 선결처분권, 인사권 등이 지적되고 있다(김은순, 2014). 둘째, 지방의회에 부여된 기능 및 역할에 대한 평가를 통해 지방의회의 위상을 파악할 수 있다. 이러한 관점은 단순한 법적인 제도가 중요한 것이 아니며, 내부 구성 요소의 역할 및 기능이 의회 위상에 중요한 것으로 판단한다(송광태, 2005).

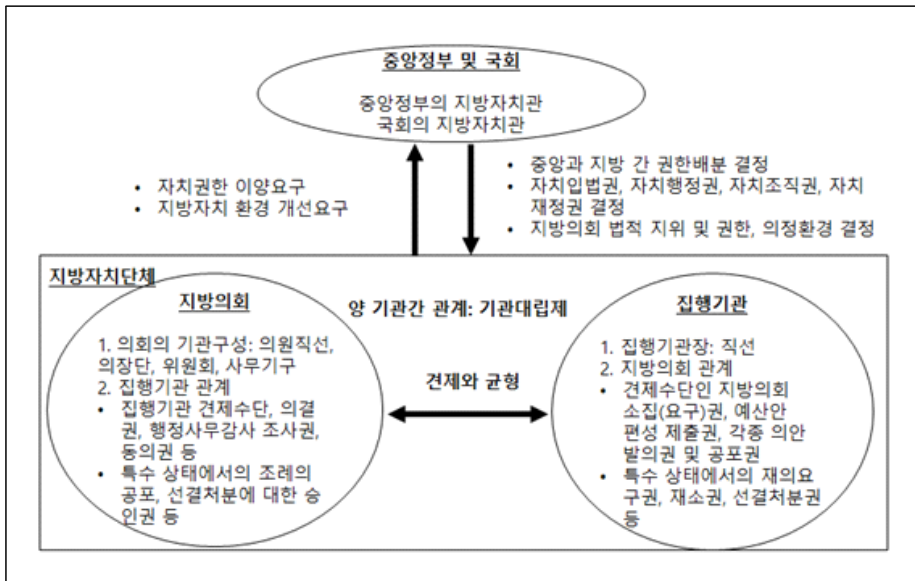
지방의회의 위상은 법학, 행정학의 관점에 따라 다르게 파악할 수 있다(김찬동, 2010). 법학의 관점에서 지방의회의 위상을 살펴보면, 헌법 제117조에서는 지방자치단체의 자치권으로서 지방의회와 지방자치단체장을 규정하고 있으나, 지방의회의 권한은 헌법에 보장되어 있지 않다. 따라서, 지방의회의 위상은 지방자치단체의 사무에 대해 전권한성을 가지지만 지방사무를 규율하는 개별 법령이 존재하므로 지방의회는 실질적인 전권한성을 가지고 있다고 판단하기 어렵다. 또한, 헌법 제117에서는 ‘법령의 범위 안에서’라는 규정을 통해 지방의회의 입법권을 국회 입법권보다 낮은 것으로 해석할 수 있다(이기우, 2005).

행정학 관점에서 지방의회의 위상을 살펴보면 지방의회는 지방정부의 의사결정 기관으로 지역의 대표성 및 정당성을 가진 최고 의사결정 기관이다. 또한, 지방자치단체

의 현안 해결을 위한 정책결정권을 가지므로 지방의회는 지역의 문제를 권위적으로 결정하는 의사결정 최고기구이지만 지방자치단체의 보조기관에 불과하다는 의견이 존재한다(김찬동, 2010).

이와 함께, 지방의회는 위상은 법학 및 행정학의 관점이 아닌 지방의회를 둘러싼 다양한 이해관계기관과의 관계 속에서 파악하는 것이 바람직하다는 의견이 있으므로(송광태, 2005), 지방의회와 다양한 기관과의 관계를 나타내면 다음과 같다.

그림 2-1 지방의회와 타 기관과의 관계



출처: 박기관 외(2018: 9). 재구성

지방의회는 위상과 관련된 논의를 종합하면 첫째, 지방의회는 입법적 역량을 제고할 수 있는 입법권한의 확대가 점증적으로 이루어지고 있어 지방의회는 지방자치를 실현하기 위한 제도적인 제약이 많이 있다. 둘째, 집행기관의 견제기관으로서의 행정통제 권한에 제약이 존재한다. 셋째, 지방의회는 위상을 제고하기 위해서는 지방자치단체 예산에 대한 통제권이 많이 확보되어야 하지만 현실적으로는 중앙정부 중심의 예산편

성의 영향으로 지방의회 수준에서 자율적으로 운영할 수 있는 예산이 제한적이다(박기관 외, 2018).

3) 지방의회의 관련 기관과의 관계에 대한 선행연구

먼저 지방의회와 집행기관 간의 관계에 대한 연구는 주로 규범적·이론적 차원에서 논의되거나 혹은 특정 주제나 분야를 중심으로 이루어졌다. 주로 이론적 차원에서는 지방의회와 집행부와의 의의, 기관구성의 특성 등을 설명하거나 민주주의와 갈등 및 견제의 차원에서 논의되거나 선진국의 지방자치제도에 대한 관계성을 제시하는데 초점이 맞추어졌다. 1990년대 중후반 이후부터는 선언적 연구에서 나아가 경험적 사례를 본격적으로 다루기 시작했다(김영기, 1998; 송건섭 외, 2016: 25). 지방의회와 집행부 간의 ‘관계성’에 초점을 둔 연구는 대체로 두 기관의 갈등에 대한 연구가 주를 이루고 있다(박천오 외, 2003; 박형배 외 2006; 김대현, 2011; 송건섭 외 2016). 이들 연구는 지방의회와 집행부 간에 발생하는 다양한 갈등 사례를 통하여 갈등을 유발하는 요인과 개선방안을 제시하거나 갈등을 유발하는 다양한 요인을 도출하는 연구가 주를 이루고 있다. 이 외에 지방의회와 집행부와의 관계는 지방의회의 다양한 기능 속에서의 성과를 설명하는 과정에서 논의되기도 하였다(송건섭 외, 2013; 신원득 외, 2015; 정재명, 2017; 김정숙 외, 2021; 박소정 외, 2021). 즉, 지방의회의 의정활동 성과로서 집행부에 대한 견제·감시의 수행 정도를 분석하는 연구가 그것이다.

그러나 이상에서 본 바와 같이 기관의 차원에서 지방의회와 관련기관과의 관계에 대한 연구는 ‘관계성’에 초점을 두기 보다는 지방의회의 실태를 진단하기 위한 ‘비교’ 연구가 보다 주를 이루고 있다. 즉, 지방의회의 현황 및 실태분석의 일환으로서 지방의회를 둘러싼 다양한 현안을 분석하기 위하여 각 주제별로 관련기관과의 비교에 대한 연구가 대부분 이루어지고 있다. 따라서 주제별로 분석대상의 범위와 수준은 상이하게 나타나고 있다.

표 2-16 정책지원 전문인력 및 전문위원 비교

구 분	주요 내용	비교대상		연구자
		수직	수평	
자치 입법권 관련	조례 제정 범위	· 법률 · 상위조례		최근열(2015), 고인석(2019)
	자치법규 운영	· 광역-기초간	· 단체장	최근열(2018)
자치 조직권 관련	사무기구 설치 불균형 및 전문성 미흡	· 국회 · 집행부 · 광역-기초간	· 광역간 · 집행부	박노수 외(2021), 최근열(2013), 이관행(2015), 이정만(2017), 김건위 외(2021)
	인력구조 불균형 (인사권 등)	· 광역-기초간	· 집행부	안영훈 외(2013), 최근열(2013), 최근열(2015), 이관행(2015), 이정만(2017), 박노수 외(2021),
	직급 불균형		· 집행부	최근열(2013), 박노수 외(2021), 김정인(2022)
	의정활동 보좌(지원)	· 국회	· 집행부	안영훈 외(2013), 이관행(2015), 최근열(2015), 이정만(2017), 고인석(2019)
	의정비 불균형	· 국회의원 · 광역-기초간	· 단체장	구본충 외(2014), 최근열(2015), 고경훈 외(2019)

3. 지방의회와 관련 기관과의 비교

1) 지방의회와 국회와의 비교

(1) 공통점

지방의회는 지역의 주민을 대표하는 의원으로 구성된 합의제 대의기관이며, 국회는 국민을 대표하는 의원으로 구성된 합의제 대의기관이다. 따라서, 지방의회와 국회는 역할과 기능에 대해 다양한 공통점이 존재한다. 지방의회 및 국회의 의정활동은 민주적 절차에 따른 선거를 통해 선출된 의원으로 구성되어 있으며 집행기관과 대응한 지위라는 부분에서 유사한 특징이 있다. 이러한 국회와 지방의회의 공통점은 다음과 같

다(박봉국, 2006; 박기관, 2015).

첫째, 헌법에 설치 근거가 규정되어 있다는 설치 근거의 동일성이다. 헌법 제40조는 국회의 입법권을 규정하고 있으며, 헌법 제117조 제1항 및 제118조 제1항은 지방자치단체의 권한 및 설립 근거를 규정하고 있다.

둘째, 대의제 원리에 따른 합의제 기관이다. 국회 및 지방의회는 국민 또는 주민이 선거에 의해 선출된 대표들로 구성된 합의제 기관이다. 다만, 지방자치법은 지방의회를 지방자치단체 의사를 내부적으로 결정하는 최고 의결기관이라는 지위를 부여하고 있으며, 외부적으로는 주민에 의해 선출된 지방자치단체장을 지방자치단체의 의사를 표명하고 사무를 통합하여 관할 및 집행하는 대표기관으로 두고 있다. 따라서, 지방의회는 헌법상 규정된 기관이지만, 지방의회는 국회와 달리 최고기관은 아니다(안영훈, 2013).

셋째, 국회 및 지방의회는 국가 또는 지방자치단체의 주요 의사를 결정하는 정책결정기관이다. 국회는 정책결정권을 법률 제·개정권, 예산안 심의·확정권, 입법권, 심사권을 통해 행사한다. 지방의회는 지방자치단체의 중요한 정책을 조례의 제·개정 및 폐지, 예산안 심의, 확정 및 승인을 통해 결정한다.

넷째, 국회 및 지방의회는 법률 또는 조례를 제정할 수 있는 입법기관이다. 국회의 법률제정권은 모든 국민에게 영향을 미치고 국가작용의 근거가 되므로 중요한 권한이다. 지방의회 역시 조례의 제정 및 개폐를 통해 주민에게 영향을 미친다.

다섯째, 국회 및 지방의회는 행정부 또는 집행기관을 견제, 감시 및 통제하는 기관이다. 국회는 국정감사 및 조사를 통해 행정부의 국정 운영 실태를 파악하며, 예산심의회에 그 결과를 반영하면서 국정통제 기능을 수행한다. 지방의회 역시 행정사무감사 및 조사를 통해 집행기관을 견제 및 감시하는 기능을 수행한다.

이외에도, 기관 운영, 의원 임기, 선거에서 정당 공천제 채택 등 공통점이 존재한다(박봉국, 2006; 박기관, 2015; 박기관 외, 2018).

(2) 지위 비교

일반적으로 인정되는 국회의 헌법상 지위는 국민의 대표기관, 입법기관, 국정 통제

기관으로서의 지위가 있다. 국민의 대표기관으로서의 지위는 현행 헌법에 명문으로 규정된 것은 아니지만 일반적인 견해에 따르면 국회는 국민 대표성이 전제되어 있다. 국민이 직접 국가의 중요한 의사결정을 하는 것이 민주주의 이념에 더욱 부합하지만, 국민의 대표를 선출하여 국민의 의사를 결정하는 대의제가 합리적이기 때문이다(권영성, 2010, 김학성, 2015).

입법기관으로서의 지위는 헌법 제40조 ‘입법권은 국회에 속한다’고 규정하면서 인정된다. 다만, 입법권이 국회의 권한에 포함된다는 의미이며, 의회가 입법권을 독점하는 것은 아니다. 국회 입법권의 예외는 정책상의 국가 기능의 질적 및 양적인 변화에 따른 국회 외 다른 국가 기관에게도 일부 실질적인 입법권을 부여하고 있다(권영성, 2010).

국정통제기관으로서의 지위는 국회는 국민을 대표하여 국가기관이 헌법과 법률에 정한 바를 이행 또는 이행하지 않는지 감시하면서 국정을 감시, 견제하는 통제기관으로서의 지위는 중요해지고 있다(김학성, 2015). 행정부 및 사법부의 국정수행을 통제하면서 통치권 행사의 절차적 정당성을 확보하며, 견제와 균형을 통해 권력분립으로 국가질서를 유지하는데 중요한 의미를 가진다(박기관 외, 2018).

지방의회는 주민에 의해 선출된 의원으로 구성된 지방자치단체의 의사기관이므로 주민대표, 의사기관, 합의제 기관이라는 특징이 있다(최창호·강형기, 2014). 따라서, 지방의회는 헌법기관, 주민대표기관, 입법기관, 지방행정 통제기관으로서의 지위를 갖는다.

헌법기관으로서의 지위는 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무 처리와 재산관리, 법령의 범위 내에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 지방자치단체의 기능을 제시 및 헌법 제117조 제2항은 “지방자치단체의 종류도 법률로 정하도록” 규정하고 있다. 이러한 헌법 규정을 통해 지방의회는 헌법상 기관이며, 지방자치에 관한 제도를 보장하고 있다.

주민대표기관으로서의 지위는 지방의회는 주민이 선출한 지방의회의원으로 구성되며, 주민의 대표인 지방의회의원을 통해 간접적인 방식으로 정치적 의사결정에 참여하므로 지방의회는 주민의 대표기관으로서의 지위를 가진다. 따라서, 지방의회의 의사가 없으면 지방자치단체의 행위 및 의사는 유효하게 성립할 수 없다.

입법기관으로서의 지위는 가장 기본권인 권한으로 지방의회는 자치법규인 조례를 제·개정 및 폐지할 수 있는 권한이 있다. 헌법 제117조 제1항은 “법령의 범위 내에서” 자치 규정을 제정할 수 있도록 하므로 지방의회는 법령에 위반하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있는 권한을 가진다.

통제기관으로서의 지위는 지방의회는 집행기관과 상호독립적인 지위를 갖지만 상호 견제와 균형을 위해 집행기관에 대한 행정감시기관으로서의 지위를 갖는다. 이를 통해 지방의회는 지방자치단체장이 집행하는 행정사무를 감시 및 통제할 수 있으며, 재정예 관한 심의·의결권을 통해 정책을 통제할 수 있는 기능을 수행할 수 있다. 이와 함께, 지방자치단체의 저축, 및 운영에 관한 사항을 결정하는 기관으로서의 지위도 갖는다 (최창호·강형기, 2014).

표 2-17 국회와 지방의회 간 지위 비교

지 위	국 회	지방의회
대표기관	국민에 기반 국정 담당	주민에 기반 지역정책 담당
입법기관	헌법과 법률의 제·개정, 폐지	상위 법률에 근거하여 조례의 제·개정, 폐지
통제기관	행정부와 사법부의 국정 수행 감시·견제·통제	집해익관의 행정사무 감시·통제
최고기관	상대적으로 대통령의 우위성	상대적으로 지방자치단체의 장 우위성

출처: 주희진·고경훈(2023). 「지방의회 위상 강화를 위한 방안」 발표자료

(3) 권한 비교

국회의 권한은 성질 또는 내용을 기준으로 입법 권한, 재정 권한, 국정 감시 및 통제 권한, 국가기관 구성 권한으로 구분할 수 있다. 국회가 법을 제정하는 권한이 입법 권한이다. 세부적으로는 헌법 개정안 발의 및 의결, 법률 제·개정 등이 있다. 재정 권한은 자원 조달을 위한 조세와 관련된 재정권력작용, 재원을 관리 및 운영하는 예산 재정 관리작용, 집행된 재정을 감독 및 심사하는 결산 관련 재정심사와 감독작용으로 구분할 수 있다. 국정감시 및 통제 권한은 의회가 다양한 국가기관을 감시, 견제할 수

있는 권한을 의미하며, 우리나라 정부형태인 대통령제에서는 권력이 균형되는 것을 이상적으로 판단하므로 국회의 국정감시 및 통제권이 상대적으로 약하다. 국가기관 구성에 관한 권한은 대통령 선출권¹⁾, 대법원장, 국무총리, 헌법재판소장, 대법관 등의 선출권을 가진다(권영성, 2010; 김학성, 2015).

지방의회의 권한은 지방자치단체 또는 지방의회의 의사를 결정하는 의결권, 지방자치단체의 행정사무를 감시하고 통제할 수 있는 행정사무감사 및 조사권, 지방의회가 국가 및 집행기관으로부터 지방의회 조직 및 운영에 대해 간섭을 받지 않고 스스로 규율할 수 있는 자율권이 있다. 이와 함께, 의회 내부조직의 구성원 및 지방자치단체 조례 등에 의해 선거권이 있으며, 지방자치단체장 및 집행기관의 행위 중 주요 사항에 대해 집행을 위해 의회의 동의를 요구할 수 있는 동의권, 집행기관이 처리한 사항에 대해 사후적으로 지방의회의 승낙을 받도록 하는 승인권 등이 있다(행정안전부, 2020).

2) 지방의회와 집행부와의 비교

(1) 지방의회와 집행부 간 권한 비교

지방자치단체는 의회(의결기관)와 지방자치단체장(집행부, 집행기관)을 대등한 위치로 분리하여 구성하면서 의회와 집행부는 자주적으로 기능을 수행하면서 상호 견제와 균형을 통해 지방자치가 효율적으로 운영된다. 지방의회는 지방자치단체의 정책을 의결하는 권한을 갖지만 집행할 수 있는 권한은 없으며, 단체장은 의회의 의결에는 관여하지 못하고 의회가 의결한 정책을 집행한다. 지방의회와 집행부는 원칙적으로 대의권 및 업무집행권으로 분립이 유지되고 있으나 이러한 기관분립은 지방자치단체 기관 간 권력 남용을 방지하기 위함이다. 이러한 관점에서 본다면 지방의회와 집행부는 갈등 관계가 아닌 협조적인 관계인 ‘평상적 관계’와 상호 견제와 균형 관계인 ‘비평상적 관계’로 구분할 수 있으며(행정안전부, 2020), 지방의회와 집행부 간 권한 관계를 나타내면 다음과 같다.

1) 현행 헌법에서는 대통령은 직선제로 선출하도록 규정하고 있으나 선거결과 최고득표자가 2인 이상인 경우는 국회 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 후보자가 대통령으로 당선되는 간선제를 규정하고 있음

표 2-18 지방의회와 집행부 간 권한 관계

지방의회	지방자치단체장(집행부)
<ul style="list-style-type: none"> • 의안발의권 • 의결권: 조례의 제정·개폐, 예산 심의·확정, 결산 승인, 사용자·수수료·분담금 등의 부과·징수, 예산외 의무부담 등 • 행정사무감사 조사권 • 서류의 제출요구권 • 지방자치단체장 또는 관계공무원 출석·답변요구권 • 입시회의 소집 공고권 • 청원의 심사와 처리권 • 청원서 이송·처리결과 보고 요구권 • 의회사무직원의 임명 추천권 • 재외요구된 조례안에 대한 재의결·확정권 • 재외요구된 일반의결에 대한 재의결·확정권 • 재외요구된 예산관련 의결의 재의결·확정권 • 재외지시된 의회의결의 재의결·확정권 • 선결처분의 사후 승인권 • 지방자치단체장의 사임통지 수령권 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 통할대표권 • 의안의 제출권 • 사무의 관리 및 집행권 • 조례의 공포권 • 예산안의 편성·제출권 • 예산불성립시의 예산집행권 • 서류의 제출권 • 지방자치단체장 또는 관계공무원의 출석·답변권 • 입시회의 요구권 • 부의안건의 공고권 • 위원회 개최 요구권 • 의회사무직원의 임명권 • 조례안의 재외요구권 • 일반의결에 대한 재외요구권 • 예산상 집행불가능한 의결의 재외요구권 • 재외요구 지시에 의한 재외요구·재소권 • 선결처분권

출처: 행정안전부(2020: 27-28) 재구성

평상적인 관계는 지방의회와 집행부 간 협조적인 관계로 마찰 및 갈등이 있지 않는 관계를 의미한다. 지방의회가 지방자치단체에 대해 가지는 권한은 의결권, 행정감시권, 행정사무처리상황의 보고수리 및 질문권 등이 있다. 의결권은 지방자치단체에서 필요한 사항에 대한 조례제정 또는 주민의 이해와 관련된 정책 또는 방침을 결정하는 권한을 의미하며, 행정감시권은 집행부의 행정집행을 감시·통제하는 권한이다. 행정감시권은 행정감사권, 행정조사권, 서류의 제출요구권, 지방자치단체장 또는 관계공무원의 출석·답변요구권으로 구분할 수 있다. 행정사무처리상황의 보고수리 및 질문권은 지방의회가 집행부의 행정사무 감시권한을 바탕으로 이행하는 권한을 의미한다. 집행부는 지방의회와 관련이 없는 통할대표권, 사무의 관리·집행권, 지방자치단체·공공단체의 지위·감독권, 소속직원 감독권·인사권, 기관 또는 시설 설치권, 규칙 등이 있다. 평상적인 관계에서 집행부가 지방의회에 가지는 권한은 의안 제출권, 조례 공포

권, 예산안의 편성·제출권, 예산불성립시의 예산 집행권, 의회 출석·답변권, 임시회의 소집요구권, 의회사무직원 임명권 등이 있다.

비평상적인 관계는 지방의회 의결이 지방자치단체의 의사에 반하거나 집행부가 집행하려는 사무에 대해 지방의회의 의결을 얻을 수 없는 경우 지방의회와 집행부 간 견제와 균형의 관계를 의미한다. 이러한 비평상적인 관계에서는 지방자치단체장의 재의요구권, 지방의회 재의요구된 의안에 대한 재의결 및 확정권, 선결처분 및 선결처분의 사후승인권 등이 있다(행정안전부, 2020).

이러한 지방의회와 집행부 간 독자적인 권한을 통해 기능이 분리되고 견제와 균형이 유지되는 권력분립이 이루어진다. 상호작용은 분리를 전제로 하므로 견제와 균형은 권력 분립을 전제로 하고 있으며 이를 통해 지방의회와 집행부는 함께 발전하는 관계이다(조재현, 2019).

(2) 지방의회와 집행부 간 불균형 관계

지방의회와 집행부는 권력분립을 통해 견제와 균형을 이루고 있으나 우리나라는 현실적으로는 집행부가 우월한 지위를 가지는 형태인 수장 중심적인 형태를 취하고 있다. 이러한 불균형적인 관계는 의결권, 서류제출 요구권, 의회규칙제정권, 행정사무 감사권 및 조사권, 행정사무 감사 또는 조사 보고 처리권, 행정사무 처리상황 보고와 질문응답권을 통해 확인할 수 있다. 반면, 집행부는 지방자치단체를 대표하고 지방의회가 의결한 조례안 및 기타 의결사항이 법령에 위반될 경우 법원에 제소할 수 있는 제도를 두면서 불균형 관계를 확인할 수 있다(안영훈, 2013).

표 2-19 지방의회와 집행부 간 불균형적 권한 배분 관계

지방의회와 집행기관에 작용하는 관계	집행기관이 지방의회에 작용하는 관계
조례안, 예산안 및 결산, 청원, 기타 안건의 심의 및 의결권	임시회 소집요구권, 선결처분권
선결처분에 대한 동의권, 단체장 기타 관계공무원의 출석요구권	의안제출권, 재의요구권, 대법원제소권
행정사무감사 및 조사권, 서류제출요구권, 기타 질문 질의	의회사무직원의 인사권 등
제도화 되지 않고 있는 권한관계: 단체장의 불신임권, 지방의회해산권	
보충적 수단: 주민자치권의 행사	
주민의 조례의 제정 개폐청구권	
주민감사청구, 주민투표제, 주민소송제, 주민소환제	

출처: 안영훈(2013: 15)

지방의회와 집행부 간 발생하는 갈등의 원인은 불균형적 권한 배분 이외에도 다양하게 제시된다(정원희 외, 2013). 지방의회와 집행부 간 갈등의 대표적인 원인은 지방자치단체의 구성 방식으로 기관통합형이 아닌 기관대립형의 구조로 지방자치단체는 구성 방식의 특성상 대립되는 기관으로 권한의 배분 등으로 갈등이 발생할 수 있다(이상갑, 2018). 전술한 내용과 같이 우리나라는 지방의회와 지방자치단체장은 견제와 균형을 위해 대등한 관계이지만 실질적으로 단체장의 권한이 지방의회보다 큰 수장 중심적인 집행부 우위의 권력분립의 형태를 가지고 있다(안영훈, 2013; 조재현, 2019).

집행부가 지방의회보다 권한이 우위에 있지만 지방의회의 의결기능과 집행부의 집행기능 분리로 상호 견제와 균형을 통해 지방자치의 효율성과 책임성을 제고시키므로 불가피한 선택이라는 의견이 존재한다(정원희 외, 2013). 다만, 불가피한 상황인 것을 고려하더라도 불균형적인 권한 배분으로 갈등이 발생할 수 있다(조재현, 2019),

제3절 소결 및 수준진단의 틀

지방의회의 자율성 제약요인이 기인되는 위치에 따라 내/외부로 구분하고, Wright에 따른 정부간 관계를 토대로 기관 간의 관계 위치에 따라 수직적/수평적으로 구분하였다. 첫째, 수직적인 계층구조를 고려한 지방의회의 상위관계로서 의회간 관계(inter-council relations)이다. 중앙의 국회 및 상위정부로서의 상위 지방의회 등 외부 권한에 의해 지방의회에 부여된 제한이며, 의회 간의 관계에서 지방의회 및 기초지방의회는 국회 및 광역지방의회와 비교했을 때, 상대적으로 자율성이 위축되어 있고, 이는 법적 재량권, 제도적 한계와도 관련이 있다. 둘째, 수평적 계층구조를 고려한 지방의회의 동위관계로서 정부 내 관계(intra-governmental relations)이다. 이는 동일 지방정부 내의 집행기관에 의한 자율성 제한이다. 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관인 지방의회와 결정된 자치단체의 의사를 집행하는 집행기관, 즉 자치단체의 장은 상호 대등한 관계를 유지하여야 하나, 지방의회는 여전히 집행기관에 종속되는 문제를 노정하고 있다.

지방자치가 아직 미숙한 우리나라에서 지방정부의 권력의 유형은 자율적이지 못하고 수직적·계층제적인 형태를 띠고 있다. 따라서 본 연구는 상위관계로서 의회간 관계(국회-지방의회 간, 혹은 광역의회와 기초의회 간)와 동위관계로서 정부 내 관계(지방의회와 집행부의 관계)에서 기관간 권한 및 영향력 행사 등을 중심으로 지방의회의 자치권 실태를 분석하고자 한다.

표 2-20 지방의회 및 관련 기관간 관계유형

기관간 관계 자율성 제약요인	수직적	수평적
내부	-	정부 내 관계 집행부
외부	의회간 관계 국회, 광역의회, 기초의회	-

이상의 논의를 토대로 본 연구는 지방의회의 자율성을 제약하는 요인을 제약 방식에 따른 통제 유형(공식적 통제, 비공식적 통제)과 자율성 제약의 원인이 되는 기관간 관계에 따른 유형(수직적 제약, 수평적 제약)으로 구분하여 우리나라 지방의회의 실태 및 자율성 수준을 진단하고자 한다.

본 연구에서 지방의회의 자율성 실태분석 및 수준 진단을 위한 틀은 다음 <표 2-21>과 같다.

먼저 지방의회의 자율성 제약 방식으로서 공식적 통제는 법과 제도 등에 의하여 통제되는 방식으로 각종 법과 규정, 지침 등에 의하여 구조적으로 자율성이 제약되는 방식을 의미한다.

또 다른 통제 방식으로 비공식적 통제는 구조적인 제약 규정 등은 없지만 지방의회의 운영 과정 혹은 운영하는 환경에서 비공식적으로 적용되는 정형화된 규칙이나 관행에 의한 통제를 의미한다.

두 번째 축으로서 기관간 관계는 의회간의 수직적 관계는 지방의회와 국회, 광역의회와 기초의회간의 관계를 살펴보면, 정부 내 관계로서 수평적 관계는 동일 지방정부 내에서의 지방의회와 집행부의 관계를 살펴본다.

표 2-21 지방의회 자율성 실태분석 및 수준진단의 틀

자율성 제약 원인 기관	지방의회-국회	광역의회-기초의회	지방의회-집행부
자율성 제약 방식	수직적 제약 (의회간 관계)		수평적 제약 (정부 내 관계)
공식적 통제	법·제도에 의한 통제		
	<ul style="list-style-type: none"> 국회 및 광역의회의 감독과 통제로 인한 제약 		<ul style="list-style-type: none"> 집행부에 의한 제약
비공식적 통제	지방행정의 정형화된 규칙과 관행에 의한 통제		
	<ul style="list-style-type: none"> 국회 및 광역의회의 감독과 통제로 인한 제약 		<ul style="list-style-type: none"> 집행부에 의한 제약

주: 자치입법분야, 자치조직분야로 구분하여 각각 분석

3

지방의회 자치입법권의 실태분석 및 수준진단

제1절 자치입법권의 의의

제2절 자치단체 자치입법 현황

제3절 자치입법권의 자율성 제약
실태분석

제4절 자치입법권 자율성 수준진단

제5절 소결





Korea Research Institute for Local Administration

제3장 지방의회 자치입법권의 실태분석 및 수준진단

제1절 자치입법권의 의의

1. 자치입법권의 개념 및 필요성

지방자치제도는 일정한 지역을 단위로 지역 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무, 재산관리에 관한 사무, 기타 법령이 정하는 사무를 자기 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하는 한편, 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하기 위한 제도이다(헌재 1991. 3. 11. 91헌마21 결정). 지방자치제도를 통해 지방자치단체는 자신의 사무를 처리할 수 있는 범위, 즉 자신의 정책을 구현해 낼 수 있는 범위에서 그에 필요한 권한을 가지며 그 권한은 헌법 및 법률에 따라 보장되고 있다(행정안전부, 2022a: 3).

지방자치단체의 권능은 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권으로 나눌 수 있는데, 이 가운데 자치입법권은 통상 독립적이나 본질적으로 국가에 귀속되는 행정주체가 자신의 사무를 위하여 일방적이고 고권적인 규정(자치법규)을 정립할 수 있는 권한을 말한다(강명희, 2019: 144-145). 그리고 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정함으로써 지방자치단체의 자치입법권을 제도적으로 보장하고 있다. 자치입법권은 자치사무를 구체적으로 수행하기 위한 전제가 되는 것이므로, 이는 지방자치제도 보장의 핵심보호영역에 속한다고 할 수 있다(홍정선, 2015: 299-300). 따라서 자치입법의 보장내용에 대해서는 입법 재량이 주어진다하더라도 자치입법 기능을 불가능하게 할 정도로 핵심적인 내용을 침해할 수는 없는 것이며, 자치입법제도의 존속을 위태롭게 하는 입법은 우리 헌법상 허용될 수 없는 것이다.

이와 같이 헌법이 지방자치와 관련된 법규범의 정립권한을 지방자치단체에 부여하는 이유는 지방행정의 자기책임성을 확보하고, 지방문제는 해당 지역에서 가장 잘 판

단할 수 있다는 점, 지방문제를 해당 지역이 자기책임 하에 규율하도록 하고자 하는 점에 근거하며, 나아가 규범정립자와 규범수범자 사이의 간격을 줄이고자 함에 있다(심경수, 2012: 11). 즉 자치법규의 제정은 지방의 자율성을 보장하는 핵심이자 자치 사무를 구체적으로 수행하기 위한 전제가 되는 것이며, 이를 통하여 규범의 사회적인 힘을 활성화 하고, 지역적인 특성을 고려하여 탄력적인 규율을 가능하게 하고자 하는 것이다.

2. 자치법규의 종류

1) 조례

조례는 지방의회의 의결로써 이루어지는 자치입법의 한 형식으로, 「지방자치법」 제 28조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 대한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 규정하여 지방자치단체의 조례제정권을 보장하고 있다.

조례는 그 위임근거에 따라 자치조례와 위임조례로 구분할 수 있는데, 이 가운데 자치조례는 지방자치단체가 처리해야 하는 고유한 사무에 대하여 법령의 직접적이고 개별적인 근거가 없더라도 스스로의 판단에 따라 제정하는 조례를 말한다. 따라서 자치조례는 스스로 자기의 사무범위 안에서 조례를 정한다는 점에서 사무 수행의 기본이 되는 조례이다(행정안전부, 2022a: 5). 위임조례는 법률 또는 대통령령·부령 등 법령에서 조례 제정의 근거를 두고, 이에 따라 제정하는 조례를 말한다. 다만, 지방자치법 제28조 제1항의 단서에 따라 주민의 권리제한 또는 의무부과에 대한 사항이나 벌칙에 관한 사항을 규정하기 위해서는 법률의 위임이 필요한바, 이러한 내용의 조례는 위임조례일 수밖에 없다.

조례는 해당 지방자치단체의 사무를 처리하기 위하여 제정하는 것인데, 지방이 처리하는 사무라도 모두 조례로 정할 수 있는 사무에 해당하는 것은 아니다. 조례로 정할 수 있는 사무는 지방자치단체의 자치사무 및 개별 법령에 의해 지방자치단체에 위임된 단체사무에 한한다. 자치사무는 헌법과 법률에 따라 지방자치단체가 주민의 복리 등을 위하여 직접 수행하도록 정한 사무이고, 단체위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체

로부터 법령에 따라 지방자치단체가 위임 받은 사무를 말하는데, 실무상 단체위임의 형식으로 사무가 위임된 경우는 많지 않으므로(행정안전부, 2022a: 5-6) 자치사무를 중심으로 살펴본다. 자치사무에는 지방자치법 제13조 제1항에 따른 사무 및 같은 조 제2항이 예시하고 있는 사무가 해당된다. 즉, 지방자치단체는 첫째, 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 둘째, 주민의 복지증진, 셋째, 농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 넷째, 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 여섯째, 지역민방위 및 지방소방, 일곱째, 국제교류 및 협력 관련 사무를 처리한다. 보다 구체적인 내용은 다음의 표와 같다.

표 3-1 지방자치단체의 사무 범위(지방자치법 제13조 제2항)

구분	지방자치단체의 사무 범위
지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등	가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선 자. 공유재산(公有財産) 관리 차. 주민등록 관리 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
주민의 복지증진	가. 주민복지에 관한 사업 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리 다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원 라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 마. 공공보건요기기관의 설립·운영 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도 자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리 차. 지방공기업의 설치 및 운영

구분	지방자치단체의 사무 범위
농림·수산·상공업 등 산업 진흥	가. 못·늪지·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통 지원 다. 농업자재의 관리 라. 복합영농의 운영·지도 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도 바. 농가 부업의 장려 사. 공유림 관리 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업 자. 가축전염병 예방 차. 지역산업의 육성·지원 카. 소비자 보호 및 저축 장려 타. 중소기업의 육성 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원 하. 우수지역특산물 개발과 관광민예품 개발
지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리	가. 지역개발사업 나. 지방 토목·건설사업의 시행 다. 도시·군계획사업의 시행 라. 지방도(地方道), 시도(市道)·군도(郡道)·구도(區道)의 신설·개선·보수 및 유지 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원 바. 농어촌주택 개량 및 취락구조 개선 사. 자연보호활동 아. 지방하천 및 소하천의 관리 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리 차. 소규모급수시설의 설치 및 관리 카. 도립공원, 광역시립공원, 군립공원, 시립공원 및 구립공원 등의 지정 및 관리 타. 도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리 파. 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리 하. 지방 궤도사업의 경영 거. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리 너. 재해대책의 수립 및 집행 더. 지역경제의 육성 및 지원
교육·체육·문화·예술의 진흥	가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

구분	지방자치단체의 사무 범위
	다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리 라. 지방문화·예술의 진흥 마. 지방문화·예술단체의 육성
지역민방위 및 지방소방	가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급
국제교류 및 협력	가. 국제기구·행사·대회의 유치·지원 나. 외국 지방자치단체와의 교류·협력

2) 규칙

규칙이란 지방자치단체의 장이 자신의 권한에 속하는 사무를 수행하는 데 있어서 필요한 사항을 규정한 자치입법의 한 형식으로, 지방자치법 제29조는 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 따라서 법령이나 조례가 위임한 사항에 대하여 지방자치단체의 장이 규칙을 제정할 수 있음은 당연하다.

표 3-2 법령에서 규칙으로 제정할 수 있도록 규정한 사항

구분	근거조문	내용
지방자치법	제117조 제118조	<ul style="list-style-type: none"> • 사무의 위임·위탁 • 소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련
지방자치법 시행령	제68조 제72조제1항 제81조제2항	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 장의 사무인계 • 지방자치단체장 권한대행 사무의 처리 • 이장의 임명 등 인사운영에 관한 사항
지방재정법	제31조	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수
지방공무원법	제30조의2 제37조제5항 제78조제3항	<ul style="list-style-type: none"> • 인사교류협의회 구성 등 기타 인사교류에 관한 사항 • 임용후보자 자격이 상실되는 훈련성적 기준 • 제안제도의 운영

지방공무원 임용령	제4조제1항 제9조제1항 제11조제1항 제12조제2항 제17조제1항 제38조제5항 제52조	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적인 규칙제정권 • 인사위원회의 회의록 작성 • 공개경쟁 신규임용시험 합격자의 등록에 관한 사항 • 신규임용후보자의 명부작성에 관한 사항 • 특별임용요건의 세부사항 규정 • 승진후보자 명부의 작성에 관한 사항 • 임용시험 응시자격
--------------	----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

출처: 행정안전부(2022a :7)

그런데 법령 또는 조례가 위임한 사항이 아니더라도 규칙을 제정할 수 있는가는 문제될 수 있으나 규칙도 자주입법의 하나이므로 반드시 법령 내지 조례의 위임이 필요한 것은 아니라고 본다(최우용, 2015: 44). 즉, 지방자치단체장의 권한에 속하는 자치사무인 경우에는 자치사무인지 기관위임사무인지 여부를 구분하지 않고 상위법령이나 해당 지방자치단체의 조례 등을 위반하지 않는 범위 내에서 사무의 집행을 위한 구체적인 사항을 규칙으로 제정할 수 있는 것이다(행정안전부, 2022a: 6)

제2절 자치단체 자치입법 현황

1. 자치법규 보유 현황

‘22년말 자치법규는 총 130,954건으로, 이 가운데 조례가 104,122건, 규칙이 26,832건이다. 전년 대비 자치법규 수의 증가현황을 살펴보면, 전국 지방자치단체의 조례 및 규칙의 수가 2021년 124,896건에서 2022년 130,954건으로 4.9% 증가하였고, 그 중 조례는 2021년 98,933건에서 2022년 104,122건으로, 규칙은 2021년 25,963건에서 2022년 26,832건으로 모두 증가하는 추세를 보이는데, 전년 대비 자치입법이 활발하였다는 것을 알 수 있다.

표 3-3 지자체별 자치법규 현황(2022. 12. 31. 기준)

구분	'21년말 보유 ①			'22년말 보유 ②			증감(②-①)			평균 (②/지자체수)
	계	조례	규칙	계	조례	규칙	계	조례	규칙	
계	124,896	98,933	25,963	130,954	104,122	26,832	6,058	5,189	869	539
시·도	15,013	12,405	2,608	15,647	13,027	2,620	634	622	12	920
시·군·구	109,883	86,528	23,355	115,307	91,095	23,355	5,424	4,567	857	510

출처: 행정안전부(2023: 2)

한편, 광역 및 기초자치단체별 자치입법 평균 보유수를 비교해 보면, 시도가 920건, 시군구가 510건으로 광역자치단체가 약 1.8배 많은 것으로 나타났다. 광역자치단체 가운데 시의 자치법규 평균 보유 수는 879건, 도는 957건이며, 이 가운데 경기도가 1,113건으로 가장 많은 조례를 보유하고 있으며, 충청북도가 564건으로 조례의 수가 가장 적었고, 규칙의 경우에는 서울특별시가 240건으로 가장 많고, 부산광역시가 110건으로 가장 적은 규칙을 보유한 것으로 나타났다. 기초자치단체의 경우 자치법

규 평균 보유 수는 시는 602건, 군은 486건, 구는 439건이었으며, 이 가운데 조례는 창원시가 686건으로 가장 많았고, 인천 동구가 223건으로 가장 적었으며, 규칙은 창원시가 203건으로 가장 많고, 부산 중구가 67건으로 가장 적은 것으로 나타났다(행정안전부, 2023: 2).

표 3-4 시도, 시·군·구별 자치법규 현황(2022. 12. 31. 기준)

구분		'22년말 보유			평균(보유수/지자체수)		
		계	조례	규칙	계	조례	규칙
계		130,954	104,122	26,832	539	429	110
광역 (17)	시(8)	7,034	5,838	1,196	879	730	149
	도(9)	8,613	7,189	1,424	957	799	158
기초 (226)	시(75)	45,159	35,798	9,361	602	477	125
	군(82)	39,884	31,570	8,314	486	385	101
	구(69)	30,264	23,727	6,537	439	344	95

출처: 행정안전부(2023: 2)

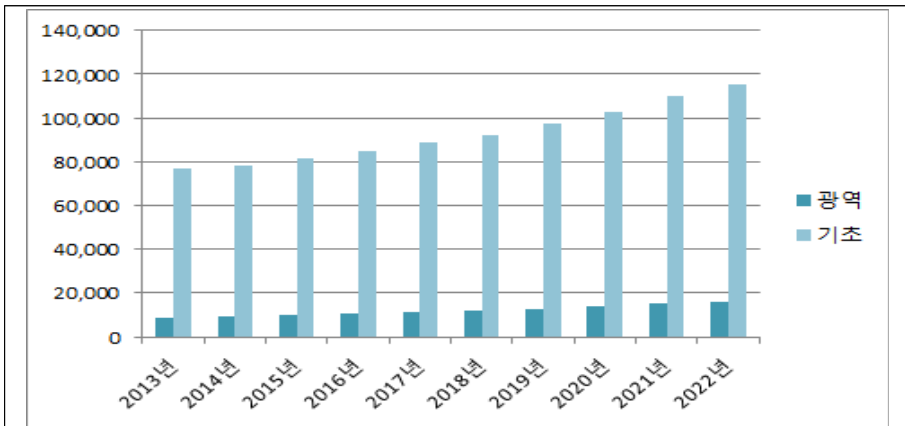
최근 10년 간 자치법규 보유 현황을 살펴보면, 조례와 규칙의 수는 지방자치제도의 발전과 함께 양적으로 상당히 증가하여 왔음을 알 수 있다. 먼저, 광역자치단체의 경우에는 2013년 전체 8,677건(조례 6,432건), 평균 510건에서 2018년 전체 11,674건(조례 6,264건), 평균 687건이었고, 2022년 전체 15,647건(조례 13,027건), 평균 920건 등으로 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 기초자치단체의 경우에도 2013년에는 전체 77,018건(조례 55,462건), 평균 339건에 불과하였으나 계속 증가세를 보이며 2018년 전체 92,005건(조례 70,024건), 평균 407건, 2022년에는 전체 115,307건(조례 91,095건), 평균 510건 등으로 나타났다.

표 3-5 최근 10년간 자치단체 자치법규 보유 현황(2013년~2022년)

구분	광역				기초			
	총계	조례	규칙	평균	총계	조례	규칙	평균
2022	15,647	13,027	2,620	920	115,307	91,095	23,355	510
2021	15,013	12,405	2,608	883	109,883	85,528	23,355	486
2020	13,677	11,186	2,491	805	102,508	79,914	22,594	454
2019	12,677	10,234	2,443	745	97,470	75,180	22,290	431
2018	11,674	6,264	2,410	687	92,005	70,024	21,981	407
2017	11,112	8,751	2,361	654	88,683	66,957	21,726	394
2016	10,382	8,509	2,323	611	84,620	63,161	21,459	374
2015	9,712	7,439	2,273	571	81,531	60,110	21,421	360
2014	9,052	6,787	2,265	532	78,111	56,689	21,422	346
2013	8,677	6,432	2,245	510	77,018	55,462	21,556	339

출처: 행정안전부 2013~2022년 지방자치단체 조례·규칙 현황을 참조하여 재구성

그림 3-1 최근 10년간 자치단체 자치법규 보유 현황(2013년~2022년)



2. 자치법규 운영 현황

‘22년말 총 32,173건(조례 25,506, 규칙 6,667)의 자치법규가 제개정 및 폐지되었으며, 제개정 및 폐지 건수는 전년 대비 3,598건 감소(6.8%)하였다. 제개정 및 폐지 건수를 각각 살펴보면, 제정 7,340건(조례 6,340건, 규칙 1,000건), 개정 23,871건(조례 18,482건, 규칙 5,389건), 폐지 962건(조례 684건, 규칙 278건)으로 나타났다. 또한 자치법규 운영 현황을 자치단체 규모별로 비교하면, 자치법규 운영 평균은 사도가 261건, 시군구의 경우 123건으로 광역자치단체가 약 2.1배 가량 높은 것으로 조사되었다.

표 3-6 자치법규 운영 현황(2022. 12. 31. 기준)

구분	'21년말 보유①	'22년 자치법규 운영				기타* ⑥	증감⑦ (③-⑤-⑥)	'21년말 보유 (①+⑦)	
		소계②	제정③	개정④	폐지⑤				
합계	124,896	32,173	7,340	23,871	962	320	6,058	130,954	
시·도	소계	15,013	4,440	831	3,479	130	67	634	15,647
	조례	12,405	3,685	775	2819	91	62	622	13,027
	규칙	2,608	755	56	660	39	5	12	2,620
시·군·구	소계	109,883	27,733	6,509	20,392	832	253	5,424	115,307
	조례	86,528	21,821	5,565	15,663	593	405	4,567	91,095
	규칙	23,355	5,912	944	4,729	239	-152	857	23,355

주: 전년도 통계 오류사항(중복, 미반영 등)

출처: 행정안전부(2023: 3)

한편, 제·개정 및 폐지된 조례 25,506건을 발의 주체별로 살펴보면, 광역의 경우 단체장 발의 조례의 비율이 54.1%, 의원 발의 조례의 비율이 45.9%로 단체장 발의 비율이 높으며, 기초의 경우에는 단체장 발의 비율이 더 높는데 단체장 발의 조례의 비율이 69.3%, 의원 발의 조례의 비율은 30.7%에 불과한 것으로 나타났다. 의원발

의 조례의 비율은 전년대비 7.1% 하락('21년 40.0%에서 '22년 32.9%)했으며, 시도는 25.7%('21년 71.6%) 시군구는 4%('21년 34.7%) 하락하였다.

표 3-7 발의 주체별 제·개정, 폐지 조례 현황(2022. 12. 31. 기준)

구분	총계	단체장 발의 (%)	의원 발의① (%)	제정		개정		폐지		의원수 ②	의원 1인당 발의수 ①/②
				단체장 발의 (%)	의원 발의 (%)	단체장 발의 (%)	의원 발의 (%)	단체장 발의 (%)	의원 발의 (%)		
총계	25,506	17,108 (67.1)	8,398 (32.9)	2,837 (44.7)	3,503 (55.3)	13,746 (74.4)	4,736 (25.6)	525 (76.8)	159 (23.2)	3,865	2.17
시·도	3,685	1,992 (54.1)	1,693 (45.9)	145 (18.7)	630 (81.3)	1,797 (63.7)	1,022 (36.3)	50 (54.9)	41 (45.1)	877	1.93
시·군·구	21,821	15,116 (69.3)	6,705 (30.7)	2,692 (48.4)	2,873 (51.6)	11,949 (76.3)	3,714 (23.7)	475 (80.1)	118 (19.9)	2,988	2.24

출처: 행정안전부(2023: 3)

최근 10년 동안 발의 주체별 조례의 비율을 살펴보면, 단체장 발의 조례의 비율이 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 2013년 제·개정 및 폐지된 전체 조례 15,049건 가운데 단체장 발의 조례는 11,496건, 의원 발의 조례는 3,553건으로 단체장 발의 조례가 전체의 76.4%를 차지하고 있으며, 의원 발의 조례는 23.6%에 불과하였다. 2014년에는 단체장에 의한 발의 건수가 더 증가한바, 전체 조례 15,426건 가운데 단체장 발의 조례는 12,972건, 의원 발의 조례는 2,383건으로 단체장 발의 건수가 전체의 84.5%, 의원에 의한 발의 건수는 15.5%로 더 낮아졌고, 2015년에는 전체 26,124건 가운데 단체장 발의 조례가 21,266건, 의원 발의 조례가 4,858건으로 의원 발의 조례의 비율(18.6%)이 다소 증가하기는 하였으나 여전히 단체장에 의한 발의 건수가 높은 비율(81.4%)을 차지하고 있다.

2016년부터 2018년 동안은 다소간의 증감세를 보이기는 하지만 의원 발의에 의한 조례 건수가 증가하기 시작하여 2019년부터 눈에 띄는 변화가 관찰된다. 2016년에서

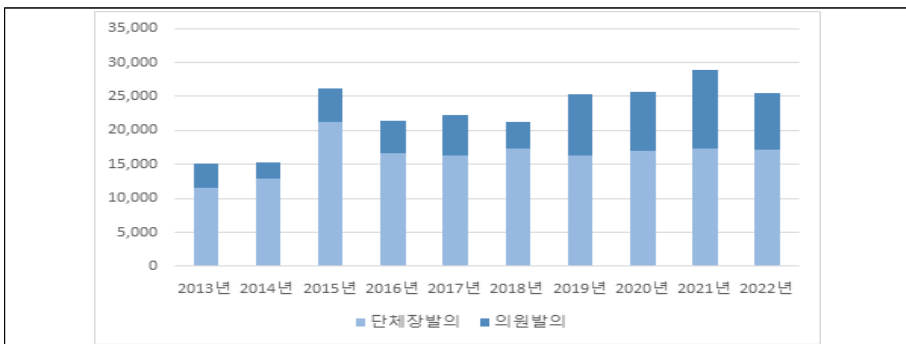
2022년 단체장 발의 조례는 16,000여건에서 17,000여건 사이로 큰 변화를 보이지 않는 반면, 의원발의 조례는 2016년 4,872건에서 2019년 8,852건으로 크게 증가하여 2021년에는 11,553건에 달하는 등 의원 발의 조례가 상당히 증가하는 추세를 보이고 있는 것이다. 이처럼 지방의회 의원이 발의하는 조례가 점차 증가한다는 것은 지방의회의 입법권한이 보다 활발히 행사되고 있다는 측면에서 긍정적인 변화로 해석할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 단체장에 의한 조례 발의 건수에는 훨씬 못미치는 상황이다.

표 3-8 최근 10년간 발의 주체별 조례 현황(2013년~2022년)

구분	총계	단체장 발의		의원 발의	
		조례 수	비율(%)	조례 수	비율(%)
2022	25,506	17,108	67.1	8,398	32.9
2021	28,908	17,355	60	11,553	40
2020	25,651	17,050	66.5	8,601	33.5
2019	25,253	16,401	64.9	8,852	35.1
2018	21,249	17,386	81.8	3,863	18.2
2017	22,304	16,353	73.3	5,951	26.7
2016	21,503	16,631	77.3	4,872	22.7
2015	26,124	21,266	81.4	4,858	18.6
2014	15,426	12,972	84.5	2,383	15.5
2013	15,049	11,496	76.4	3,553	23.6

출처: 행정안전부 2013~2022년 지방자치단체 조례·규칙 현황을 참조하여 재구성

그림 3-2 최근 10년간 발의주체별 조례 현황(2013년~2022년)



3. 재의요구 및 대법원 제소 현황

‘22년말 재의요구 된 조례는 26건(사도 18건, 시·군·구 8건)으로 전체 발의건수(25,506건)의 0.1%에 해당하며, ‘21년 31건과 비교했을 때, 다소 감소한 것이다. 그리고 이 가운데 상급기관 지시(장관 4, 시·도지사 2)에 의한 재의요구 건수는 6건으로 전년과 동일하며, 재의요구 된 조례안 가운데 의원 발의안이 24건(92.3%)으로 대부분을 차지하고 있다. 재의요구 사유별로 보면, 법령위반이 22건, 이의 2건, 공익위반 2건으로 나타난다.

표 3-9 재의요구 현황(2022년)

구분	재의 요구 건수	제안자		재의요구 유형 및 사유						
		단체장 발의	의원 발의	자체 재의 요구			상급 기관 지시			
				이의	법령 위반	공익 위반	시·도지사		장관	
							법령 위반	공익 위반	법령 위반	공익 위반
총계	26	2	24	2	16	2	2	0	4	0
시·도	18	-	18	-	14	-	-	-	4	-
시·군· 구	8	2	6	2	2	2	2	-	-	-

출처: 행정안전부(2023: 8)

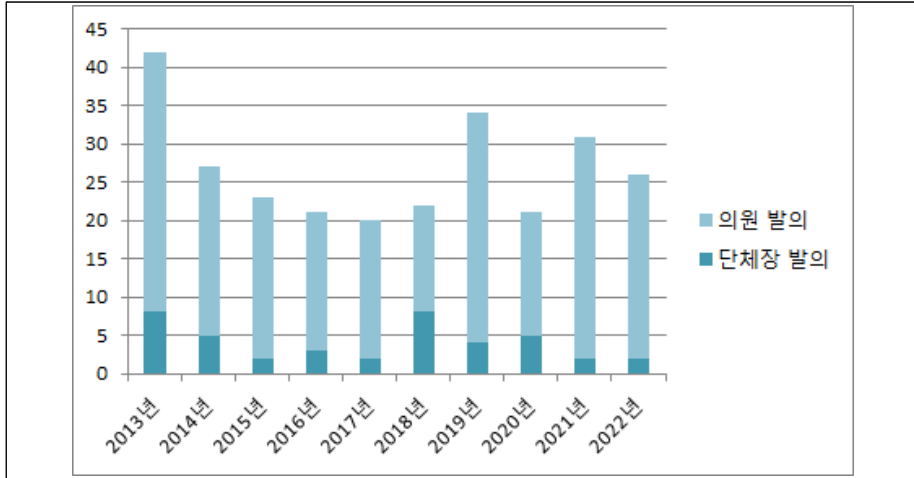
‘95년 지방자치제 실시 이후 조례에 대한 재의요구 건수는 총 1,175건이며, 이 가운데 지방자치단체장에 의한 재의요구가 609건, 상급기관 지시에 의한 재의요구는 장관 126건, 시도지사 440건 등 총 566건으로 나타나고 있다. 발의주체별로는 전체 1,175건 가운데 단체장 발의 조례안에 대한 재의요구는 393건(33.44%), 의원발의 조례안에 대한 재의요구가 782건(66.55%)으로 압도적으로 높다.

표 3-10 지방자치 실시 이후 재의요구 현황

연도별	합계	발 의		유 형			사 유		
		단체장	의원	자체	상급기관 지시 시·도지 사	장관	이의	법령 위반	공익 위반
합 계	1175	393	782	609	440	126	190	903	82
'22년	26	2	24	20	2	4	2	22	2
'21년	31	2	29	25	1	5	8	20	3
'20년	23	7	16	17	6		10	10	3
'19년	34	4	30	25	3	6	14	17	3
'18년	22	8	14	16	5	1	5	15	2
'17년	20	2	18	13	6	1	6	12	2
'16년	21	3	18	14	2	5	5	16	
'15년	23	2	21	19	3	1	8	14	1
'14년	27	5	22	21	3	3	7	14	6
'13년	42	8	34	29	12	1	9	28	5
'12년	27	8	19	16	9	2	5	22	
'11년	50	5	45	36	9	5	4	46	
'10년	36	11	25	19	15	2	5	31	
'09년	53	10	43	43	9	1	7	46	
'08년	48	22	26	30	16	2	11	35	2
'07년	43	18	25	24	16	3	11	30	2
'06년	35	17	18	16	16	3	8	22	5
'05년	81	20	61	12	59	10	4	74	3
'04년	60	30	30	16	30	14	9	49	2
'03년	40	22	18	17	18	5	5	32	3
'02년	30	10	12	9	11	2	3	16	3
'01년	44	27	17	17	24	3	10	30	4
'00년 이전	367	150	217	155	165	47	34	302	31

출처: 행정안전부(2023: 10)의 자료를 재구성

그림 3-3 최근 10년간 발의주체별 재의요구 현황(2013년~2022년)



조례가 양적으로 증가하게 되면, 합법성 및 합목적성에 어긋난 조례의 수도 비례하여 증가할 수밖에 없으나, 조례의 양적 증가에도 불구하고, 조례안에 대한 재의 요구는 조례의 증가에 비례하여 증가하지는 않고 있다. 그런데 재의요구 사유별로 보면, 조례에 대한 이의가 190건, 상위법령 위반을 이유로 한 재의요구가 총 903건, 공익위반 82건 등으로 나타나고 있다. 또한 상위법령 위반을 이유로 한 재의요구가 압도적으로 높은 것이고, 법령위반을 사유로 재의요구하여 재의결된 조례 가운데, 대법원에 제소된 조례도 179건에 달한다. 그리고 이 가운데 해당 조례안 의결의 효력이 부정된 경우는 91건, 인정된 경우는 50건에 불과하였다. 자치입법의 질적 개선 및 정비가 요구되는 대목으로, 조례의 입법과정에서 투입되는 입법비용을 고려할 때, 조례안이 재의요구 및 대법원 제소로 이어질 경우 막대한 비용손실을 초래할 수 있는바, 유의할 필요가 있다. 다만, 최근 10년 동안의 결과를 보면, 전체 대법원 제소 사건 41건 가운데 조례안 의결의 효력이 인정된 경우는 15건, 부정된 경우는 6건에 불과한바, 과거 대비 자치입법의 질적 향상이라는 긍정적인 변화가 엿보이는 상황이다. 그리고 이는 동시에 지방자치단체의 장 및 상급기관 등의 재의요구권 또는 제소권 등의 남용에 대한 경계의 필요성을 방증하는 것이기도 하다.

표 3-11 지방자치 실시 이후 대법원 제소 현황

연도별	계	제 소 자			제 소 결 과				
		장관	시도지사	시군구 청장	무효	유효	취하	각하	계류
합 계	179	12	80	87	91	50	29	4	5
'13~'22년 소 계	41	2	24	15	6	15	14	1	5
'22년	10	1	8	1	3		2		5
'21년	3		3		1	2			
'20년	3		3			2	1		
'19년	0								
'18년	1		1				1		
'17년	2		1	1		1	1		
'16년	2			2		1	1		
'15년	1		1				1		
'14년	10	1	6	3	1	2	6	1	
'13년	9		1	8	1	7	1		
~'12년 소 계	138	10	56	72	85	35	15	3	
'12년	8	2	2	4	6	1	1		
'11년	9	2	4	3	6	2	1		
'10년	6		2	4		3	3		
'09년	22		3	19	2	20			
'08년	5			5	3		2		
'07년	8		6	2	7	1			
'06년	3	1	1	1	2	1			
'05년	4	2	1	1	2		2		
'04년	6	1	4	1	5		1		
'03년	3		2	1	3				
'02년	2		1	1	2				
'01년	6		2	4	5	1			
'00년 이전	56	2	28	26	42	6	5	3	

출처: 행정안전부(2023: 11)의 내용을 바탕으로 재구성

4. 주민 조례 제정·개폐 청구 현황

‘22년말 주민조례는 광역자치단체가 16건, 기초자치단체가 23건 등 총 39건이 청구된 바 있다. 이 39건 중에는 안전한 식재료 공급, 노동자 권리보호, 탄소중립, 청년복지, 학생인권 등 청구 주제도 다양해진 것으로 분석되고 있다(행정안전부, 2023: 7). 주민조례청구제도는 ’00년부터 시행되어 ’22년까지 총 337건이 청구되어(원안의결·수정의결 등 가결 145건, 부결 43건, 각하철회·폐기 115건) 연평균 14.65건에 불과하였다. 따라서 ’22년의 39건은 주민조례발안법 시행(’22. 1. 13.)과 관련하여 주민조례에 대한 관심이 제고된 결과로 분석되며, 주민입법 참여의 활성화가 기대되는 상황이다.

표 3-12 주민 조례 제정·개폐 청구 현황(2000년~2022년)

연도별	계	청구결과						
		원안의결	수정의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행중
계	337	41	104	43	43	19	53	34
’22년	39	3	-	1	6	2	2	25
’21년	20	-	4	3	3	2	-	8
’20년	8	-	3	-	1	2	2	-
’19년	28	-	12	4	-	5	6	1
’18년	3	-	-	1	2	-	-	-
’17년	16	-	2	4	6	1	3	-
’16년	4	-	2	-	2	-	-	-
’15년	6	1	1	1	1	-	2	-
’14년	7	-	5	2	-	-	-	-
’13년	6	2	1	-	1	-	2	-
’12년	5	-	3	1	1	-	-	-
’11년	6	1	4	-	1	-	-	-
’10년	15	4	6	1	3	-	1	-

연도별	계	청구결과						
		원안 의결	수정 의결	부결	각하 (반려)	철회	폐기	진행중
'09년	9	-	3	2	1	-	3	-
'08년	4	1	1	1	-	1	-	-
'07년	11	1	7	2	-	1	-	-
'06년	7	3	3	1	-	-	-	-
'05년	47	6	11	6	4	2	18	-
'04년	30	8	10	6	1	1	4	-
'03년	48	9	25	4	4	-	6	-
'02년	2	-	-	-	1	-	1	-
'01년	12	2	1	2	3	2	2	-
'00년	4	-	-	1	2	-	1	-

출처: 행정안전부(2023: 7)

제3절 자치입법권의 자율성 제약 실태분석

1. 조사 설계

1) 조사 개요

자치입법권의 자율성 제약 실태를 분석하기 위하여 본 연구에서 제시한 분석틀에 따라 공식적 통제와 비공식적 통제, 수직적 제약과 수평적 제약을 문헌검토를 통하여 다각도로 살펴본다. 즉, 우리나라 지방의회의 자치입법권의 자율성이 제약받고 있는 다양한 문제를 문헌검토를 통하여 공식적 통제와 비공식적 통제, 수직적 제약과 수평적 제약으로 분류하였다.

두 번째로 위와 같은 자치입법권의 자율성 제약 요인의 분류가 실제 현장에서도 발생하고 있는지, 지방의회 현장에서는 이러한 문제를 어느 정도 심각하게 받아들이고 있는지를 확인하기 위하여 추가적으로 전문가와 지방의회 공무원을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 본 인식조사는 2023년 9월 1일부터 9월 15일까지 15일간 진행되었고, 총 68명이 조사에 응답하였다. 이 중 결측이 있는 응답지 8부를 제외한 60부를 대상으로 앞의 장에서의 문헌검토를 통하여 도출된 우리나라 지방의회 자치입법권의 제약요인을 토대로 구조화된 조사표를 작성하여 조사를 실시하였다. 또한 설문에 의한 인식조사가 종료된 이후, 인식조사에서 1차 조사된 자치입법권 관련 제약·갈등 사례를 심층적으로 조사하기 위하여 12명에 대하여 심층인터뷰를 실시하여 보다 심층적인 분석을 실시하였다.

지방의회 자치입법권의 실태 및 수준을 진단하기 위한 인식조사 응답자의 특성은 다음과 같다.

표 3-13 인구통계학적 특성: 자치입법권 인식조사

구 분		표본구성	
		명	%
전체		68	100
성별	남성	36	52.9
	여성	32	47.1
연령	20대	5	7.4

	30대	25	36.8
	40대	23	33.8
	50대	12	17.6
	60대 이상	2	2.9
소속기관	전문가	14	20.6
	공무원	46	67.6
	지방의원	8	11.8
의회형태 (전문가 제외, 총 54명)	광역의회	29	53.7
	기초의회	25	46.3

2) 조사 내용

지방의회 자치입법권의 실태 및 수준을 조사하기 위한 본 인식조사는 크게 자치입법권의 수준 진단, 자치입법권의 제약요인 및 구체적인 자치입법권 제약·갈등 사례 조사 등으로 구분된다.

먼저 자치입법권의 수준 진단은 전반적인 우리나라 지방의회의 자치입법권 수준에 대하여 조사하고, 관계에 따라 첫째, 국회와 지방의회의 관계에서 우리나라 지방의회(광역+기초)의 자치입법권의 수준 진단, 둘째, 광역의회와 기초의회의 관계에서, 광역의회에 비하여 기초의회가 가지는 자치입법권의 수준을 진단하였다.

자치입법권의 제약 요인은 각 요인 별로 자치입법권의 제약 정도와 중요성, 문제해결의 시급성, 난이성 등 네 가지 항목으로 구분하여 각각 조사하였다. 구체적인 제약 요인으로는 첫째, 범위의 제약으로서 자치입법권의 범위로서 헌법, 지방자치법상 ‘법령의 범위’에서 조례 제정, 둘째, 대상사무의 제약으로서 자치사무와 단체위임사무에 한정, 실효성의 제약으로서 조례 위반에 대한 제재수단(벌칙 등) 마련의 어려움, 넷째, 행정·사법적 제약으로서 재의요구 지시 및 제소제도, 다섯째, 운영상 제약으로서 중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안의 제공 등을 제시하였다.

이 외에도 지방의회의 자치입법권과 관련하여 발생하고 있는 제약·갈등사례는 개방형 질문으로 두어 보다 다양한 의견을 조사하였다.

표 3-14 자치입법권 실태 및 수준 조사 내용

구 분	평가항목		평가내용
자치입법권 수준 진단	전반적 수준		- 전반적 수준
	수준 비교 ① (국회-지방의회)		- 국회-지방의회
	수준 비교 ② (광역의회-기초의회)		- 광역의회-기초의회
자치입법권 제약요인	범위의 제약	자치입법의 범위로서 헌법, 지방자치법상 '법령의 범위'에서 조례 제정	<ul style="list-style-type: none"> - 자치조직권의 제약 정도 - 문제의 중요성 - 문제해결의 시급성 - 문제해결의 난이도
	대상사무의 제약	자치입법의 대상으로서 자치사무와 단체위임사무	
	실효성의 제약	조례 위반에 대한 제재수단(벌칙 등) 마련의 어려움	
	행정·사법적 제약	재의요구 지시 및 제소제도	
	운영상 제약	중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안의 제공	
자치조직권 제약·갈등 사례	<ul style="list-style-type: none"> - 국회-지방의회 간 - 광역의회-기초의회 간 - 의회-집행부 간 		

2. 지방의회 자치입법권의 실태 분석

1) 공식적 통제

(1) 수직적 제약

① 범위의 제약

가. 「헌법」에 따른 통제

지방자치제도의 정착과 더불어 자치입법이 활성화되고 있는 추세임은 분명하지만 국가 및 지방자치단체가 각각의 사무를 효과적으로 처리하기 위해 필요한 사무처리규정인 법령 및 조례, 규칙은 자치단체의 경우 평균 조례 건수 429건, 규칙은 110건으로(2022년 말 기준, <표 3-4> 참조) 국가의 법령이 5,800여 건에 달하는 상황과 비교해 보면 미미한 규모라고 할 수 있다. 지방자치단체의 자치법규가 이처럼 적은 까닭은 지방자치단체가 정할 일들을 중앙정부가 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 과도하게 제한하거나 침해하고 있기 때문일 것이다(고경훈, 2009: 62). 이하에서는 현행법상 자치입법권의 한계를 살펴본다.

헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정하고 있는바, 지방자치단체는 이 규정에 따라 자치입법권을 제도적으로 보장받는다. 그러나 문언대로 헌법상 자치권의 범위는 법령에 의해 형성되고 제한되는 것이므로 지방자치의 구현 내용이 국회의 입법제량에 의존하는 구조를 보인다(김해룡, 2012: 12). 지방자치단체의 자치권에 관한 이 선언적 규정이 지방자치의 실현을 기본적으로 법률사항으로 한정하게 하여 지방자치 운영상 비효율성의 원인이 되는 것이다(고인석, 2020: 426).

특히, 헌법 제117조는 자치입법권의 범위를 ‘법령의 범위 안에서’로 한정하고 있는바, 지방자치단체는 중앙집권적 행정체제에서 하위법령인 조례입법권의 행사를 통해 지방행정을 수행하고 있으므로 이와 같은 헌법규정은 지방자치의 목적구현에 있어서 한계로 작용하고 있다(고인석, 2021: 9). 또한, 여기서 ‘법령’은 법률과 명령을 아우르는 단어로 통상 국가가 가지고 있는 입법권의 산출물인 각종 법률과 이를 집행하기 위해 행정부가 정하는 각종 시행령 및 각 중앙행정기관이 발하는 부령 등을 의미한다.

그런데 헌법재판소는 “법령의 직접적인 위임에 따라 수임행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이라면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능하게 된다고 보아야 한다”고 판시한 바 있다(헌재 1992. 6. 26. 91헌마25 결정; 헌재 2002. 10. 31. 선고 2001헌라1 결정). 즉, 헌법 제117조의 ‘법령’에는 법규명령으로서 기능하는 행정규칙까지 포함되는 것이므로 이는 결과적으로 자치입법권의 범위를 제약하는 원인이 되는 것이다.

나. 「지방자치법」에 따른 통제

「지방자치법」 제28조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 해당 지자체의 고유사무 가운데 개별 법령에서 지방자치단체의 조례로 위임된 사항에 대하여 조례로 정할 수 있음은 당연하다(자치분권아카데미, 2021: 29). 또한 지방자치단체의 자치입법권은 헌법 제117조에 따라 포괄적으로 위임받은 지방자치단체의 자주입법권이라 할 것이므로, 지방자치단체는 법령에 구체적인 위임근거가 없더라도 조례를 제정할 수 있는 것이다(대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결). 다만, 지방자치단체는 ‘법령의 범위’에서 조례를 제정할 수 있는 것이므로 자치입법권을 보장하는 법 문언자체에서 오는 자치입법권의 한계가 존재한다.

현행 「지방자치법」 제28조는 ‘법령의 범위에서’ 자치입법권을 행사토록 하고 있고, 여기에서 말하는 법령의 범위에는 전술한 바와 같이 법률 이외에도 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것이며, 행정규칙까지 해당되어 자치입법권의 범위를 제약하는 원인으로 지적되고 있다(고인석, 2021: 10). 법률은 물론 대통령령, 부령에서까지 조례제정의 범위를 통제할 수 있도록 하여 법령에 명시적 규정이 없으면 벌칙 하나 제대로 정할 수 없는 것이 현실인 것이다(고경훈, 2009: 63). 특히 문제가 되는 것은 각 부장관이 발령하는 부령인데, 부령은 중앙정부가 자치단체 및 자치사무를 보다 효과적으로 감독하고 집행하기에 편리하도록 세부적인 사항까지 규정함

으로써 자치입법권을 제약하고 있다. 즉, 지방자치단체가 정할 일들을 중앙정부가 대통령령 또는 부령 등으로 모두 규정하여 지방자치단체의 자치입법권을 과도하게 제한하거나 침해하고 있는 것이다(고경훈, 2009: 62). 하나의 사무에 관하여 이미 관련된 법규가 존재하는 이상, 그 사무에 대하여는 자치입법권을 행사하기 어렵고, 보다 효율적인 사무처리를 위해 입법적인 시도를 한다고 하더라도 국가법령이 개정되지 않는 이상 지방자치단체 차원에서 이에 반하는 자치법규를 제정할 수는 없기 때문이다.

또한 「지방자치법」 제28조 제1항 단서에 따라 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항, 벌칙 등을 정할 때에는 법률의 위임이 필요하다. 따라서 자치입법권은 ‘법률의 위임’이라는 제한도 가지게 되는데, 이는 헌법 제117조 제1항이 ‘법령의 범위 안에서’라는 제한만을 두고 있는데 반하여, 하위 법률인 지방자치법이 ‘법률의 위임’을 요구하여 그 제한 범위를 넓히고 있는 것이어서 위헌의 소지가 있다는 주장도 있다(강명희, 2019: 149). 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 포괄적인 자치입법권을 행사할 수 있음에도 불구하고 해당 단서조항이 지방자치제도의 전권한성과 자기책임성을 제한하는 기능을 하게 되므로 이와 같은 입법방식은 자치입법권을 과도하게 침해하는 요인이 되는 것이다(고인석, 2021: 11).

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 인식조사 결과에서도 헌법 및 지방자치법에 의해 조례 제정 범위의 제약이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 인식조사 결과 평균 3.71점으로 헌법 및 지방자치법상 ‘법령의 범위’에서 조례 제정의 제약이 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 특히 공무원(3.65점)보다 전문가(3.92점)가 상대적으로 제약 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났으며, 공무원 중에서도 광역의회 소속 공무원(3.60점)보다 기초의회 소속 공무원(3.71점)이 조례 제정에서 범위의 제약이 높다고 인식하는 것으로 나타났다.

표 3-15 범위의 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
범위의 제약: 헌법, 지방자치법상 ‘법령의 범위’에서 조례 제정	3.71	3.92	3.65	3.60	3.71

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 FGI 결과에서도 헌법 및 지방자치법상 ‘법령의 범위’에서 조례를 제정하는 것이 지방의회의 자치입법권을 제약하는 것이라는 의견이 나타났다. 공무원의 경우 법령의 범위라는 제한으로 지방자치단체의 특성을 반영한 조례 제정이 불가능 한 점과 자율성이 제한된다는 의견을 제시하였다. 이와 함께, 전문가는 법령의 범위에 의해 자치입법권이 무색할 정도로 제약을 받는다는 의견을 제시하는 등 헌법 및 지방자치법상 범위에서의 조례 제정 범위를 제약하는 것은 지방의회의 자치입법권을 제약하는 요인이라 판단하였다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 법령의 범위를 넘지 않도록 해야 하는 문제로 상위법이 없어 조례제정이 안된다는 의견이 지배적이므로 법령이 없는 자치사무 법제화가 자유롭지 못함
- (공무원) 상위법을 기준으로 따르려다 보니 지자체 특성을 반영하기 어려움
- (공무원) 상위법에 따라 지방의회는 움직여야 하므로 조례 제정 등에 대한 지방의회의 핵심역할에 제약이 있음
- (전문가) 법률의 위임이 있어야 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있다고 하여 제한된 영역에서만 입법권을 행사함. 자치입법이 무색할 정도로 제약을 받으며, 특히 혁신적인 내용의 조례입법이 좌절되는 경험을 많이 경험함
- (공무원) ‘법령의 범위’의 해석을 보수적으로 하여 조례를 제정하고자 하는 의회와 집행부 간 갈등이 발생함

② 입법대상의 제약

지방자치단체가 조례 등 자치법규를 제정할 수 있는 사무의 범위도 자치입법권의 범위를 결정하는 요인이다. 「지방자치법」 제28조 제1항은 지방자치단체로 하여금 법령의 범위에서 ‘그 사무에 관하여’ 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 조례는 해당 지방자치단체의 사무를 처리하기 위하여 제정하는 것이므로 결국 조례로 정할 수 있는 사무의 범위는 자치입법권의 범위가 되는 것이다. 그런데 전술한 바와 같이 조례로 정할 수 있는 사무는 「지방자치법」 제13조 제1항에 따른 사무 및 제2항에 예시되어 있는 자치사무와 단체위임사무이며, 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무로서 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무는 조례의 대상 사무에는 포함되지 않는다(최우용, 2015: 33). 즉, 지방자치단체의 장이 누군가로부터 위임을 받았다면 그 사무는 지방의회를 포함하는 지방자치단

체의 사무가 아니라 지방자치단체의 장의 사무로만 보아야 하는 것이고, 이와 같은 기관위임사무에 관해 자치법규를 정하기 위해서는 규칙으로 정해야 한다(행정안전부, 2022a: 6).

이 밖에도 「지방자치법」은 제11조 제2항에 “국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.” 는 조항을 신설하여 보충성의 원칙을 명문으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 「지방자치법」 제13조 제2항은 지방자치단체의 사무를 예시하면서 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라는 단서조항을 같이 규정함으로써 보충성의 원칙을 유명무실하게 하고 있다(자치분권아카데미, 2021: 25). 이로 인해 지방사무에 대해서도 법률에 이와 다른 규정이 있으면 국가의 법령이 우선하게 되므로(지방자치법 제13조 제2항) 지방자치단체가 자율적으로 제정할 수 있는 조례의 범위는 매우 좁은 편이다. 또한, 우리나라 지방자치법 체계상 어느 사무가 지역 주민생활과 밀접한 관련이 있는지, 그리고 어느 사무가 시도 혹은 국가의 사무인지를 판단하는 주체는 지방자치단체가 아니고 국가라는 점 역시 자치입법권을 제약하는 원인으로 작용할 수 있다(자치분권아카데미, 2021: 28).

한편, 「지방자치법」 제15조는 다음의 국가사무에 대하여는 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체가 처리할 수 없도록 명문으로 제한하고 있다. 지방자치단체는 본래 국가로부터 수권한 자치입법을 일정한 지역 내에서 해당 지역의 지방적 이익을 증진시키기 위한 단체이므로, 법령이 명백히 국가사무로 유보하지 않은 사항이라도 국가전체를 통하여 획일적으로 규율할 사항과 국가 전반 또는 전 국민에게 미치는 사항에 관하여는 조례를 제정할 수 없는 것이다(최우용, 2015: 33).

표 3-16 국가사무의 처리 제한(지방자치법 제15조)

지방자치단체에 제한된 국가사무
1. 외교·국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무

지방자치단체에 제한된 국가사무

4. 빗새, 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등은

마지막으로 우리나라 지방자치단체는 광역과 기초로 중층구조를 이루고 있어서 이와 같은 계층별로 조례와 규칙 제정의 권한을 구분하기도 한다(자치분권아카데미, 2021: 30). 이에 따라 「지방자치법」 제14조는 지방자치단체의 종류별로 다시 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무를 다음의 표와 같이 구분하는 한편, 제30조는 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반해서는 아니 된다.”고 명시하고 있다. 이와 같은 규정은 조례 및 규칙의 제정에서 광역 및 기초 자치단체 간의 위계를 규정한 것으로 이해할 수 있는데, 이는 기초자치단체를 광역자치단체의 하급기관으로 인식해 온 과거의 관념에서 만들어진 입법인바, 기초자치단체의 자치입법권을 침해할 위험성이 있다(정세욱, 2000: 160-161).

표 3-17 지방자치단체의 종류별 사무배분기준(지방자치법 제14조 제1항)

구분	지방자치단체의 사무 범위
공통	가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선 자. 공유재산(公有財産) 관리 차. 주민등록 관리 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

시·도	가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 나. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 라. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무 바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
시·군·구	시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무(다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리 가능)

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 인식조사 결과에서도 3.65점으로 자치입법의 대상이 자치사무와 단체위임사무라는 점에서 자치입법권의 제약이 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 전문가(3.78점)가 전체 공무원(3.60점)보다 대상사무의 제약이 자치입법권을 제약하는 정도가 높다고 인식하는 것으로 나타났다. 다만, 공무원 중 광역의회 소속 공무원(3.40점)보다 기초의회 소속 공무원(3.85점)이 대상사무의 제약이 자치입법권을 제약하는 정도가 크다고 인식하고 있으며, 이러한 기초의회 소속 공무원의 인식은 전문가보다도 높은 것으로 나타났다.

표 3-18 대상사무의 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
대상사무의 제약: 자치사무와 단체위임사무만 자치입법의 대상	3.65	3.78	3.60	3.40	3.85

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 FGI 결과에서도 자치법규를 제정할 수 있는 사무의 범위가 지방의회의 자치입법권을 제약한다는 의견이 제시되었다. 전문가들은 지방자치단체가 조례 제정을 통해 많은 역할을 할 수 있도록 많은 사무를 위임해줘야 한다는 의견을 제시하였으며, 또한 모든 자치사무를 지방의회에서 조례로 제정할 수 있도록 해야 한다는 의견을 제시하였다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (전문가) 지방자치단체가 조례를 통해 많은 역할을 할 수 있도록 많은 사무를 위임해주어야 함
- (전문가) 모든 자치사무를 지방의회에서 조례로 제정할 수 있도록 모든 법을 자치분권 입법 취지에 맞게 고쳐야 함

③ 행정·사법적 제약: 재의요구 지시

자치입법권과 관련해서 재의요구제도는 지방자치단체의 장이 지방의회의 의결사항에 대하여 재의결을 요구하는 것이고, 제소제도는 지방자치단체의 장이 해당 의결 또는 재의결의 무효를 주장하여 대법원에 제소하는 것으로, 이는 주민의 권익을 보호함과 동시에 조례 등의 적법성을 확보한다는 정당한 목적을 가진다(행정안전부, 2022b: 2). 그러나 지방자치법은 재의요구제도를 운영함에 있어 시·도에 대해서는 주무부 장관에, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사에 대해 재의요구 지시권 및 제소권을 인정하고 있는바, 이는 지방의회의 자율성을 통제하는 기제로 작동할 수 있다.

주무부 장관 및 시·도지사가 재의요구를 지시하는 경우는 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되는 때이다(지방자치법 제192조 제1항). 시·군·자치구의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 재의요구를 지시하지 않는다면 주무부 장관이 직접 시장·군수·자치구청장에 대하여 재의요구를 지시할 수도 있다(지방자치법 제192조 제2항). 따라서 지방자치단체는 집행기관과 지방의회 사이에 이견이 없더라도 국가의 재의요구 지시에 따라야 하는 것이다(김병록, 2009: 249). 또한, 지방자치단체장의 재의요구권과 상급기관의 재의요구 지시권은 상호독립된 권한으로 지방자치단체장이 이미 재의요구를 하였다고 해서 재의요구 지시 권한이 제한되는 것도 아니다(행정안전부, 2022b: 5). 한편, 재의결된 사항이 법령위반으로 판단됨에도 해당 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하면 주무부 장관이나 시·도지사가 제소를 지시하거나 직접 대법원에 제소할 수도 있다(지방자치법 제192조 제5항 및 제6항).

중앙정부 재의요구 지시권 및 제소권이 행사된 사례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, '12. 4. 18. 의원발의 「서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례」는 '12. 7. 9. 의회의결되었으나, 이 가운데 시우회 등에서 추진하는 사업 중 시정과 밀접한 사업에 대해

예산의 범위안에서 지원하는 내용을 골자로 하는 조례안 제3조는 상위법령에 위반된다는 이유로 '12. 7. 30. 행정안전부 장관이 재의요구를 지시하였으나 서울특별시장이 이에 응하지 아니한바, 해당 조례는 같은날 공포되었다. 이에 '12. 8. 3. 행정안전부 장관은 대법원에 제소하였고, 다음과 같은 이유로 해당 조례안에 대한 의결의 효력이 부인되었다.

지방재정법 제17조 제1항 제4호 및 제2항에서 정한 '지방자치단체가 권장하는 사업' 인지 여부는 보조금 지출대상인 단체의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 지자체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. 그런데 ① 시우회 등은 친목 등을 주된 목적으로 하는 단체인 점, ② 조례안의 추진 사업은 구체적인 전망 등에 대한 예측가능성이 없고 실질적인 사업범위를 제한하기 어려운 점, ③ 보조금 규모도 제한이 없어 시의 재정에 불균형을 초래할 우려가 있는 점, ④ 시장과 의회의 합리적인 의사결정이나 통제를 기대하기 어려운 점, ⑤ 일반적·포괄적 보조금 지원을 허용하는 것은 특혜에 해당한다고 볼 여지가 크다는 점 등을 종합하면 이 사건 조례안이 정한 사업이 서울시의 권장사업에 해당한다고 볼 수 없으므로 조례안 제3조는 지방재정법 제17조를 위반하여 위법하다는 것이다(대법원 2013. 5. 23. 선고 2012추176 판결).

다음으로 '16. 6. 27. 의원발의 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」는 '16. 10. 18. 의회 의결되었으나, 이 가운데 조례안 제3조 제2항은 경기도의회 교섭단체의 정책기능 강화를 위한 정책위원회를 설치·운영하도록 규정하면서 정책위원회의 직원을 「경기도 의회사무처 설치 조례」에서 정하는 바에 따르도록 하였는데, 「경기도 의회사무처 설치 조례」 제4조 제2항은 그 직원을 6급 이하 일반직 공무원으로 하도록 규정하고 있었다. 이 내용은 헌법 제7조 제2항의 공무원의 정치중립의무를 위반한 것이자 공무원의 정치운동을 금지하고 있는 「지방공무원법」 제57조에 위반된다는 이유로 '16. 11. 8. 행정안전부 장관이 재의요구를 지시하였고 이에 경기도지사는 '16. 11. 8. 재의요구 하였으나 재의결되어, '17. 4. 11. 경기도지사가 대법원에 제소하게 된 것이다.

해당 조례안에 대해 대법원은 지방의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것은 지방의회의원의 신분·지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초

래하는 것으로서 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항이며, 지방자치법은 지방의회의원의 신분·지위 및 그 처우에 관하여 의정활동비, 공무여비 및 월정수당에 관한 내용을 규정하고 있는 등(법 제33조) 「지방자치법」이나 다른 법령에서 지방의회의원에 대하여 전문위원이 아닌 유급 보좌 인력을 둘 수 있는 법적 근거를 찾아볼 수 없음을 확인하였다. 그리고 이 사건 정책위원회의 실질적 역할과 기능 그 업무 내용 등을 종합하여 보면 지방의회에서 정책위원회를 설치하고 그 직원을 6급 이하 일반직 공무원으로 두어 의정활동을 지원하는 것은 지방의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것과 마찬가지로 볼 수 있다는 점에서 이 사건 조례안 제3조 제2항은 법령에 위반됨을 선언하였다(대법원 2018. 7. 11. 선고 2017추5046 판결).

‘21. 6. 7. 의원발의 「부산광역시 납품도매업 지원에 관한 조례」는 ’21. 6. 30. 의회 의결되었고, 이 가운데 조례안 제9조는 시장이 납품도매업차량에 주정차 위반 과태료 부과 처분이 자동으로 유예될 수 있도록 구청장 등과 적극 협의하도록 규정하고 있었다. 그런데 주정차 위반 과태료 부과는 「도로교통법」에 따른 국가사무의 기관위임사무로 이에 대한 사항은 조례의 제정범위에 속하지 않는다는 이유로 ’21. 7. 13. 행정안전부 장관이 재의요구를 지시하였고, 그 결과 재의결 되어, ’21. 8. 17. 행정안전부 장관은 이에 대한 대법원 제소를 지시하게 된 것이다.

대법원은 도로교통법상 주정차 위반행위에 대한 과태료 부과 관련 사무는 전국적으로 통일적인 규율이 요구되는 국가사무에 해당하므로 이와 관련한 지방자치단체의 장의 사무는 국가행정기관의 지위에서 하는 기관위임 사무임을 확인하면서, 조례안 제9조 제1항은 기관위임사무인 주정차 위반행위에 대한 과태료 부과 처분에 관한 사항을 법령의 위임 없이 조례로 정한 경우에 해당하므로 조례제정권의 한계를 벗어난 것으로 위법하다고 결론내렸다(대법원 2022. 4. 28. 선고 2021추5036 판결).

입법기관이 의결하는 조례안을 집행하는 지방자치단체의 장의 이의제기수단인 재의요구 제도는 대통령의 거부권 행사와 유사한 성격을 가진다(김병록, 2009: 274). 그런데 지방자치단체의 장의 재의요구가 상급기관의 요구나 지시에 의하여 이루어지게 하는 것, 즉 주무부 장관이나 시·도지사가 일방적으로 지방의회의결의 위법성과 공익성 침해 여부를 판단하도록 한 것은 지방자치단체에 대한 통제로서 지나친 측면이 있다. 또한 살펴본 바와 같이, 지방자치단체의 장이 재의를 요구할 의사가 없음에도 주

무부 장관이나 상급자치단체의 장이 재의요구를 지시하고, 이를 거부하면 대법원에 제소할 권한을 부여하는 것은 지방자치제도의 본질을 침해할 여지도 있는 것이다.

한편, 광역자치단체장에 의한 재의요구 지시 및 제소권이 행사된 사례는 다음과 같다. '05. 2. 28. 평창군수 발의 「평창군 행정기구설치조례」는 '05. 3. 24. 의회의결되었다. 그런데 이 가운데 긴급히 발생하는 한시적 행정 수요에 효율적으로 대처하기 위하여 산업경제팀, 사회복지팀, 상하수도팀의 한시기구를 두도록 한 조례안 부칙 제2조는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조 제1항, 제10조, 제10조의2에 위반된다는 이유로 '05. 4. 8. 강원도지사가 재의요구를 지시하였다. 그러나 평창군수는 이에 응하지 않고 해당 조례안을 공포함으로써, '05. 4. 19. 강원도지사가 직접 대법원에 제소하게 된 것이다.

이에 대해 대법원은 「지방자치법」 제102조 제1항 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조 제1항의 한시기구제도는 행정기구 조직의 경직성·회일성으로 인해 특정시기에 특정상황에서 발생하는 행정수요에 유효적절하게 대처하지 못하게 되는 불합리를 제거하여 지방자치단체의 자율성 및 자치역량을 강화하기 위한 것이므로, 한시기구의 설치요건(긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대한 대처, 일정기간 후에 종료되는 사업을 수행하기 위한 부득이한 경우 등)의 의미를 당해 지방자치단체의 행정수요 특성을 고려하여 신축성 있게 해석·적용할 필요가 있으나, 행정기구의 확장이나 팽창의 수단으로 사용될 수는 없음을 확인하였다. 또한 조례안 부칙 제2조가 설치하고자 하는 산업경제팀은 경제정책·향토자원기업지원 업무를, 사회복지팀은 사회보호·생활지원여성 및 청소년정책 업무를, 상하수도팀은 상수도·하수도 관련 업무를 각 분장사무로 하고 있는데 이는 기초지방자치단체인 평창군에 항시 존재하는 행정수요이지 한시적 행정수요 또는 일정기간 후에 종료되는 사업에 해당한다고 보기 어려우므로 위 부칙 조항은 한시기구에 관한 상위법령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 위반된다는 이유로 해당 조례안에 대한 지방의회 의결의 효력을 부정한바 있다(대법원 2005. 9. 29. 선고 2005추31 판결).

지방자치는 지방자치단체 안에서 집행기관과 의결기관 간의 상호견제를 통한 균형을 유지하는 것인데, 수평적 관계가 아닌 상급기관이 지방자치단체 내의 현안을 지나치게 간섭하는 것은 바람직하지 않다(조창현, 1994: 161). 중앙정부 및 광역자치단체

에 대해 재의요구 지시권 및 제소권을 인정하는 것은 결국 조례에 대한 사전적 규범통제 수단으로 기능하는 것이고 이는 결국 국가에 대한 지방자치단체의 지도·감독을 인정하는 것인바, 자치입법권을 제약하는 원인이 될 수밖에 없다. 다만, 살펴본 바와 같이, 조례안에 대해 상급기관이 재의요구를 지시하고 제소권 행사를 통해 대법원이 해당 조례안의 효력을 부정했다는 것은 지방의회가 상위법령에 위반되는 내용 또는 법령의 위임 없이 제정한 조례안을 의결했음을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 지방의회의원들의 입안, 정책심의 및 평가능력 부족의 문제는 지속적으로 제기될 수밖에 없고, 실제로 법령과 비교했을 때, 조례 및 규칙의 완성도는 그에 미치지 못하는 상황이므로, 지방의회 의원을 비롯한 자치입법관계자의 역량과 전문성에 관한 문제도 논의되어야 할 것이다.

한편 전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 인식조사 결과 재의요구 지시 및 제소제도가 지방의회의 자치입법권을 제약한다고 인식하는 것으로 나타났다. 전문가 및 공무원 전체 평균은 3.30점으로 나타났으며, 공무원(3.26점)보다 전문가(3.42점)가 재의요구 지시 및 제소제도가 지방의회 자치입법권을 제약하는 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다. 다만, 공무원 중 기초의회 소속 공무원(3.47점)은 재의요구 지시 및 제소제도가 지방의회 자치입법권을 강하게 제약한다고 인식하고 있으나 광역의회 소속 공무원(3.08점)은 제약의 정도가 보통 수준으로 인식하는 것으로 나타났다. 또한, 전문가 및 공무원은 이러한 재의요구 지시 및 제소제도는 앞서 살펴본 헌법·지방자치법상 법령의 범위 제약(3.71점) 및 자치사무와 단체위임사무에 의한 제약(3.65점)보다는 자치입법권을 제약하는 정도가 낮다고 인식하는 것으로 나타났다.

표 3-19 행정·사법적 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
행정·사법적 제약: 재의요구 지시 및 제소제도	3.30	3.42	3.26	3.08	3.47

④ 자치입법의 실효성 제약

자치입법권의 실효성을 확보하기 위해서는 조례 위반에 대해서도 지방자치단체가 제재할 수 있어야 한다. 현행 지방자치법은 지방자치단체로 하여금 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있도록 규정하고 있다(지방자치법 제34조 제1항). 조례 위반자에 대하여 조례로는 행정형벌은 부과할 수 없지만 행정질서벌인 과태료는 부과할 수 있는 것이다. 다만, 「지방자치법」 제28조 제1항의 단서규정에 따라 법률의 위임이 있어야만 조례로써 주민에게 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있으므로 일단은 법률의 위임받은 사항에 대하여 과태료 부과가 가능한 것이고, 이에 더하여 해당 법령에 의한 벌칙 수단이 강구되지 않아야 비로소 조례위반자에 대한 과태료 부과가 가능해진다. 그런데 이러한 경우는 현실적으로 매우 드물기 때문에 자주적인 조례에 의한 과태료 부과징수 조항은 별로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

지방사무의 처리는 지역주민의 권리 및 의무와 관련되는 것이므로 지방자치법에 따르면 결국 개별 지방사무마다 개별적인 법률의 유보가 있어야 한다는 것과 크게 다르지 않고, 이는 결국 자치행정권 및 입법권을 부인하는 것이다. 조례위반에 대해 과태료만을 정할 수 있게 하고 지방자치단체가 독자적으로 그 위반에 대한 벌칙을 제정·적용할 수 없다면 그 조례는 이미 법규로서의 실효성을 상실한 것이나 다름없다. 법률이나 명령에 의해서 주민에게 권리의무를 부과할 수 있으면서 지방정부와 주민에 있어 그들에게 자율적인 법규인 조례에 의하여, 특히 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 주민의 권리나 의무에 관한 사항을 정할 수 없다는 것은 모순이다(이종원 외, 1998: 14).

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 인식조사 결과에서도 조례 위반에 대한 제재수단 마련의 어려움은 지방의회의 자치입법권을 제약하는 요인으로 인식한다는 결과가 나타났다. 전문가 및 공무원 전체 평균은 3.90점으로 타 자치입법권을 제약하는 요인인 범위의 제약(3.71점), 대상사무의 제약(3.65점) 및 행정·사법적 제약(3.30점)보다 조례 위반에 대한 제재수단 마련의 어려움이 더 큰 제약요인으로 인식하고 있다. 공무원(3.87점)보다 전문가(4.00점)가 제약의 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다. 다만, 공무원 중 광역의회 소속 공무원은 3.68점으로 제약의 정도를 낮게 인식한 반면, 기초의회 소속 공무원은 4.09점으로 전문가보다 높게 제약의 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다.

표 3-20 실효성의 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
실효성의 제약: 조례 위반에 대한 제재수단 마련의 어려움	3.90	4.00	3.87	3.68	4.09

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 FGI 결과에서도 조례 위반에 대한 제재수단의 마련의 어려움이 지방의회의 자치입법권을 제약한다는 의견이 제시되었다. 전문가는 조례 위반에 따른 제재수단의 마련과 조례 위반에 따른 처벌이 현실적으로 매우 드물기 때문에 지방의회의 자치입법권은 진정한 의미에서 입법권으로 보기 어렵다는 의견을 제시하였다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (전문가) 조례가 지니고 있는 의미(제재수단 및 위반 시 처벌의 어려움 등)의 한계로 지방의회 자치입법권은 진정한 의미에서 입법권으로 보기 어려움

(2) 수평적 제약

① 행정·사법적 제약: 재의요구 및 제소제도

지방자치단체의 장에 의한 재의요구 및 제소제도는 지방자치단체 내부에서 지방의회의 권한행사에 관한 집행기관의 견제수단 및 조례의 적법성 확보를 위해 도입한 것이다(김병록, 2009: 248). 예를 들어, '15. 10. 12. 서울 중랑구의회에서 발의, 같은 달 27에 의결된「서울특별시 중랑구 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」에 대하여 중랑구청장이 재의를 요구한 사례가 있었다. 재의 결과, 해당 조례안은 부결되었는데, 「지방공기업법」 제58조 및 같은 법 시행령 제56조의3제5항은 임원추천위원회의 의결정족수에 대하여 규정하고 있고, 같은 조 제10항은 시행령에서 규정한 사항 외에 추천위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 공사의 정관으로 정하도록 하고 있어

상위법에서 조례로 위임한 사항이 아니므로 이를 조례에서 달리 정할 수 없다는 것이다. 지방자치단체의 장애 의한 실제 재의요구 및 대법원 제소 사례를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

‘07. 9. 18. 의원발의 「인천광역시 민간투자사업심의회 운영 조례」는 같은 날 의회의결 되었으나 지역개발사업에 대한 민간투자사업의 추진절차 및 지역개발에 관한 사항(안 제1조) 및 지역개발사업에 관한 사항을 심의하기 위하여 위원회를 설치한다는 규정(안 제10조)은 「지방자치법」 제22조 및 제9조 제1항의 조례제정권의 범위를 위배한 것이라는 이유로 ‘07. 10. 8. 인천광역시장의 재의요구 하였다. 그러나 ‘07. 11. 1. 해당 조례안이 재의결된바, 인천광역시장은 ‘07. 11. 19. 이를 대법원에 제소하게 된 것이다.

이에 대해 대법원은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 국가산업단지개발사업과 경제자유구역 내에서 시행되는 각 개발사업의 추진절차 및 사업자선정은 국가사무에 해당하고, 이와 관련한 시·도지사의 사무는 국가행정기관의 지위에서 하는 기관위임사무라는 점을 확인하면서, 각 개발사업을 지역개발사업이라고 정의한 안 제2조의 (다)목, (마)목 및 제10조의 ‘지역개발사업에 관한 사항’ 부분은 국가사무를 법령의 위임 없이 조례로 정한 것으로 「지방자치법」 제9조 제2항이 정한 조례제정권의 한계를 일탈하여 위법한 것으로 판단하였다. 또한 안 제9조 제3항은 경제자유구역 개발계획의 우선 적용을 배제하고 있어 조례 제정권의 한계를 일탈하였거나 경제자유구역법령에 위배되어 위법하다는 이유로 해당 조례의 의결에 대한 효력을 부인하였다(대법원 2009. 12. 24. 선고 2007추141 판결).

‘06. 3. 20. 의원발의 「정선군 세자녀 이상 세대 양육비 등 지원에 관한 조례」는 ‘06. 4. 25. 의회의결 되었으나, 정선군수는 해당 조례안 가운데 지원대상은 시행일 이후 관내에서 출생한 자에 한하되 셋째 이후의 출생자녀 모두로 한다는 제4조 및 지원액은 매년 지원대상 자녀 1명당 300만원 범위 안에서 군민의 평균적인 양육비 등을 참작하여 운영위원회 심의를 거쳐 군수가 최종적으로 결정한다는 제11조는 「저출산고령사회기본법」 제8조 제1항에 따른 국가사무에 대한 지자체의 과도한 부담인 동시에, 조례의 제정취지와 같거나 유사한 목적의 국가지원이 이루어지면 중복지급의 문제가 발생할 수 있다는 이유로 ‘06. 5. 15. 재의요구 하였다. 재의결과 해당 조례가 재의결

되자, 정선군수는 '06. 6. 29. 이를 대법원에 제소하였는데, 대법원은 다음과 같은 이유로 해당 조례안의 효력을 인정하바 있다.

대법원은 이 사건 조례안은 세 자녀 이상 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원할 수 있도록 하는 것으로서 이는 지방자치단체 고유의 자치사무 중 주민의 복지증진에 관한 사무를 규정한 「지방자치법」 제9조 제2항 제2호 (라)목의 아동·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진에 해당되는 사무이고, 주민의 편의 및 복리증진에 관한 내용을 담고 있어 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니라는 점을 확인하였다. 또한 조례가 규율하는 특정사항에 관한 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의해 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라도 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에 그 조례는 법령에 위반되지 않는다고 판단하였다(대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결).

'07. 9. 11. 의원발의 「서울특별시 중구 영유아 보육 조례」는 '07. 9. 12. 의회의 결 되었으나 법률의 위임 없이 보육시설종사자의 정년을 정한 조례안 제17조 제3항이 위법하다는 이유로 '07. 10. 3. 중구청장에 의해 재의요구되었다. 재의결과 해당 조례안이 재의결되면서, '07. 10. 25. 중구청장은 이를 대법원에 제소하였고, 대법원은 조례안 제17조 제3항은 보육시설 종사자의 정년을 시설장 62세, 보육교사 57세로 정함으로써 그 적용을 받는 서울특별시 중구의 공립보육시설 종사자에 대하여 헌법 제15조가 보장하는 직업의 자유를 제한하고 있으므로 이에 대해서는 법률의 위임이 있어야 그 효력이 있음을 확인하는 한편, 「영유아보육법」은 보육시설위탁 등에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정하도록 하고 있고, 동법 시행규칙 제24조 제8항은 보육시설의 운영위탁에 관한 구체적인 사항은 공립보육시설의 경우 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있을 뿐이며, 「영유아보육법」이 보육시설종사자에 대한 결격사유(제20조), 자격(제21조)을 규정하는 반면, 정년 등 연령에 관한 조항을 두고 있지 않으며 이를 지방자치단체의 조례에 위임하는 규정을 두고 있지도 아니하다는 이유로 해당 조례에 대한 재의결은 무효라고 판단하였다(대법원 2009. 5. 28. 선고 2007추134 판결).

‘16. 11. 7. 의원발의 「제주특별자치도 도민문화시장 육성 및 지원 조례」는 ’16. 12. 14. 의회의결 되었으나, 해당 조례안 내용 가운데 도민문화시장에서 신고수리 없이 농수축산물을 가공조리 판매토록 하는 것은 「식품위생법」 위반이며, 도민문화시장의 개설 및 시설 기준을 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」과 다르게 규정한 것은 상위법령 위반에 해당하고, 자치조례라 하더라도 법률의 위임 없이 신고의무를 부과한 것은 「지방자치법」 제22조 단서에 반한다는 이유로 ‘17. 1. 4. 제주특별자치도지사에 의해 재의요구 되었다. 그러나 해당 조례안은 재의결되었고, 이에 ’17. 4. 3. 제주특별자치도지사가 이를 대법원에 제소하게 된 것이다.

대법원은 이 사건 조례안 규정들을 모두 살펴보아도 도민문화시장에서 판매되는 가공조리 식품에 대하여 식품위생법령의 적용을 배제하거나 식품위생법령과 모순 충돌되는 규정이 없으며, 시장개설자에게 도민문화시장 운영관리와 관련하여 관계 법령 및 조례를 준수할 의무를 부과하고 있는 등 상위 법령인 식품위생법령에 위반된다고 볼 수 없다는 점, 지방자치단체가 조례를 제정함에 있어 그 내용이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙인 경우에는 법률의 위임이 있어야 하는데, 「유통산업발전법」 제14조 제1항은 도민문화시장과 같은 임시시장의 개설방법, 시설기준, 그 밖에 관리 및 운영에 관한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는바, 조례안 제5조, 제6조에서 정한 임시시장 개설 절차 및 시설기준 등에 관한 사항은 「유통산업발전법」에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 해당하며 이는 법률의 위임에 따라 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 정한 것이므로 「지방자치법」 제22조 단서에 위반되지 않는다는 이유로, 해당 조례안 의결의 효력을 인정한 바 있다(대법원 2018. 7. 12. 선고 2017추10 판결).

이처럼 지방자치단체의 장은 지방의회에서 의결된 조례안에 대해 재의를 요구할 수 있고, 조례안 등 재의결된 사항이 법령위반으로 인정될 경우 지방자치단체의 장은 이를 대법원에 제소할 수도 있다(지방자치법 제120조 제3항 및 제192조 제4항). 지방자치단체의 장이 재의요구를 할 수 있는 경우는 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 지방의회로부터 이송받은 조례안에 대하여 이의가 있을 경우인데(지방자치법 제32조 제3항), 이는 지방의회와 집행기관 사이 정책 충돌이 있을 때 이를 조정하기 위한 수단으로, 특별한 제한을 두지 않고 있다. 둘째, 지방의회 의결이 월권, 법령위반, 공익을

현저히 해친다고 인정될 경우(지방자치법 제120조 제1항), 셋째, 지방의회 의결이 예산 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되거나(지방자치법 제121조 제1항) 법령에 따른 의무부담경비·비상재해로 인한 시설의 응급복구경비를 줄이는 의결을 할 경우이다(지방자치법 제121조 제2항).

그런데 「지방자치법」 제120조 제1항에 규정된 공익을 해한다고 인정될 경우는 실제에 있어서는 조례안에 대한 이의를 재의요구 사유로 규정하고 있는 동법 제32조 제3항과 큰 차이가 없고, 대법원 제소사유가 법령에 위반되는 경우로 한정되어 있는 것과 대조를 이룬다(김병록, 2009: 251). 또한 재의요구 사유는 엄격하고 객관적으로 규정되어 있어야 함에도 불구하고 추상적인 개념으로 규정하는 점, 조례 등의 합법성(법령 위반)뿐만 아니라 합목적성(공익위반)까지 문제삼을 수 있도록 하는 것은 각 지방의회의 재량적 판단문제에 대한 자율성을 지나치게 침해하는 것이다(이종원 외, 1998: 15). 뿐만 아니라, 재의결된 조례의 일부만이 위법한 경우에도 조례의 전부가 무효로 된다. 조례의 일부에 대한 효력배제는 결과적으로 조례 전체의 내용을 변경하는 것으로 지방의회의 고유권한을 침해하고 또한 재의요구시 일부에 대한 재의요구나 수정 재의요구가 허용되지 않기 때문이다(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결; 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결). 대법원을 이를 지방의회의 결정을 존중한다는 측면에서 설명하지만 의결의 내용 전부가 아니라 그 일부만이 위법한 경우에도 의결 전부의 효력을 부인하는 것이 과연 자치입법권을 존중하는 가장 바람직한 방식인지도 의문이 남을 수밖에 없다.

지방의회 의결에 대한 자치단체장의 재의요구 및 제소규정 등은 결국 지방의회에 대한 지방자치단체장의 규제를 허용하는 것으로, 이는 지방의회와 집행기관을 수평적인 관계가 아니라 수직적인 상하관계로 전락시키는 원인인 동시에 자치입법권을 제약하는 요인이 될 수 있다. 또한 특히, 현행법과 같이 지방자치단체장의 의한 재의요구를 광범위하게 인정하는 것은 의회를 집행기관에 종속시키고 단체장의 정책방향을 의회에 강요함으로써 의회의 자주입법 기능을 무력화하는 수단이 될 수 있음에 유의하여야 한다. 지방자치단체의 장이 객관적이고 합리적인 사유가 있을 때에만 재의요구권 및 제소권을 행사할 수 있도록 제도적인 재정비가 필요할 것이다.

② 집행부 장에게도 부여되는 조례 제안권

조례의 제정과 개폐는 지방의회의 전속적이고 고유한 권한임에도 불구하고 조례안의 제안권은 지방의회 의원뿐만 아니라 지방자치단체의 장에게도 부여되고 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이(〈표 3-8〉 참조), 실제 조례안의 작성 및 제출은 집행부에 의하여 행해지는 경우가 대부분이다. 지방자치단체의 장에 의한 조례안의 제안은 보통 상위법령이 제정·개폐되면 그 법질서의 변동을 따르기 위한 경우가 많아 중앙주도의 자치입법을 양산함으로써 지방의회의 권한과 위상을 축소시키는 결과를 초래하기도 한다(김병록, 2009: 272).

뿐만 아니라, 전술한 바와 같이 지방의원이 발의한 조례안의 경우 지방의회에서 심의의결되더라도 해당 지방자치단체에 의한 재의요구 및 제소권에 의한 제약을 받는다. 또한 「지방자치법」 제122조 제1항은 “지방자치단체의 장은 지방의회가 지방의회의원이 구속되는 등의 사유로 제73조에 따른 의결정족수에 미달될 때와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산 보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분(先決處分)을 할 수 있다.”고 규정함으로써 지방자치단체의 장에 대한 선결처분권을 인정하고 있다. 물론 단체장의 선결처분은 지방의회의 승인을 받지 않으면 그 효력을 상실하지만(지방자치법 제122조 제2항 및 제3항) 선결처분권을 광범위하게 인정하고 있다는 점에 대해서는 논의할 필요가 있다.

의결정족수에 미달될 경우, 의회를 소집할 시간적 여유가 없는 경우, 의결이 지체될 경우 등 거의 모든 경우에 선결처분권을 행사할 수 있도록 한 것은 분명 단체장에게 지나치게 많은 권한을 부여한 것이다. 이는 의회와 집행부 사이 균형을 깨뜨리는 결과를 가져올 수 있는바, 견제기능을 가지를 상호관계를 고려할 때 바람직한 방식이라 보기 어렵고, 선결처분이 행해지면 일단 그 효력이 발생한다는 점에서도 지방의회의 조례심사권을 침해할 가능성이 높은 입법이다(김병록, 2009: 272-276).

2) 비공식적 통제

(1) 수직적 제약

① 운영적 제약: 중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안의 제공

「지방자치에 관한 임시조치법」에 의해 지방의회가 구성되기 전까지 지방의회의 결사항은 시·도의 경우에는 내무부 장관이, 시·군의 경우에는 시·도지사의 승인을 통해 시행하였다. 또한, 상급관청이 조례안의 심사편의를 도모하고 조례의 전국적 통일을 선호하여 조례준칙을 사전에 작성하여 각 지방자치단체에 시달하였으며 지방자치단체장은 그 준칙을 바탕으로 자치단체의 경미한 사항을 수정한 후 상급관청의 승인을 통해 공포 및 시행되는 경우가 많았다(김병록, 2009: 255).

하지만, 지방의회가 구성되고 지방자치제가 부활하고 재시행된 이후에도 중앙정부 차원에서 표준조례안 또는 조례준칙안을 작성하여 지방자치단체에게 제공하는 관행이 유지되고 있다. 이는 지방의회의 입법역량이 성숙될 때까지 자치입법에 상당한 도움을 준 것이 분명하나, 표준조례안에 따라 제개정된 조례는 지방의 특수성을 담아내지 못할 뿐만 아니라, 현실과 동떨어진 규정으로 전락할 위험을 내포한다. 뿐만 아니라, 표준조례안의 제공은 「지방자치법」제184조에 규정된 지방자치단체의 사무에 관한 중앙정부의 조언·권고·지도에 해당한다고 볼 수 있으며 지방자치단체의 사무에 관한 사전적 관여의 성격을 지닌다. 하지만, 조언·권고·지도는 사실행위로서의 성격으로 지방자치단체가 반드시 따라야 할 의무는 없으나 중앙정부가 지방의회의 입법능력을 과소평가하고 중앙정부 자신의 능력을 과신한 것에서 비롯된 것이므로 지방자치단체의 자치입법의 본래적 의미를 퇴색시키는 결과를 초래하고 있다(김병록, 2009: 255-256).

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 인식조사 결과에서도 중앙정부 차원에서의 제공되는 표준조례안은 지방의회의 자치입법권을 제약하는 요인으로 인식한다는 결과가 나타났다. 다만, 그 정도는 다른 지방의회의 자치입법권을 제약하는 요인보다 제약의 정도를 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 전문가 및 공무원 전체 평균은 3.11점으로 제약 정도를 보통 수준으로 인식하고 있으며, 상대적으로 전문가(3.21점)가 공무원(3.08점)보다 제약의 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다. 공무원의 인식조사 결과를 살펴보면 광역의회 소속 공무원은 3.00점으로 표준조례안의 제공이 지방의회의

자치입법권을 제약하는 정도가 보통으로 인식하는 것으로 나타났으며, 기초의회 소속 공무원은 3.19점으로 상대적으로 제약의 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다.

표 3-21 중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안의 제공(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
운영상 제약: 중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안의 제공	3.11	3.21	3.08	3.00	3.19

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 FGI 결과에서도 표준조례안 제공에 대한 문제 점을 지적하였다. 공무원은 표준조례안의 정밀성이 부족하다는 의견과 함께, 표준조례안 배포 전 법제처의 검토를 통해 표준조례안의 전문성 및 신뢰성의 제고가 필요하다는 의견을 제시하였다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- **(공무원)** 표준조례안의 정밀성이 떨어지고 지방보조금법 등 상위법령과 충돌여지가 있는 요소가 존재함
- **(공무원)** 표준조례안 배포 전 법제처 검토를 거치는 등 절차를 보완하여 지방의회 조례 입안 시 신뢰를 제고할 수 있도록 하는 노력이 필요함

② 운영적 제약: 자치입법 환경의 제약

지방의회는 집행기관에 비해 조직이나 권한 등이 취약하여 제대로 된 견제와 감시기능을 수행하는 데에 한계를 노정하고 있다. 이는 결국 지방의회를 지탱하는 법적 근거가 견고하지 못한 데에서 그 원인을 찾을 수 있는데 지방의회의 경우 별도의 법이 아닌 지방자치법 내에 일부로 규정되어 있을 뿐만 아니라, 단체장에 대한 견제와 감시의 역할을 할 수 있는 권한과 위상을 제대로 부여 받지 못해 법적 제한과 역할의 한계가 발생할 수밖에 없는 상황이다. 다만, 종래에는 지방의회사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 권한은 집행부 권한에 속해 왔으나 전부 개정된 「지방자치법」

은 지방의회 사무직원에 대한 제 권한을 지방의회 의장에게 부여하였고(지방자치법 제 103조 제2항), 정책지원 전문인력을 보강할 수 있는 근거규정을 신설한바(지방자치법 제41조), 지방의회 운영에 관한 자율성이 강화된 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이와 같은 개정에도 불구하고 「지방자치법」은 지방의회의 운영에 관하여 여전히 구조적인 한계를 노정하고 있다. 「지방자치법」 제103조 제1항은 “지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.”고 규정하고 있기 때문에 결국 지방의회의 구성은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 통해 구체화될 수밖에 없고, 이와 같은 지방의회의 인사권 독립은 사실상 실효성이 없다. 또한 정책지원 전문인력제도가 신설되었으나 지방자치단체에 예산·조직권이 집중된 점은 변하지 않아 집행부에 종속되는 구조가 유지되고 있는바, 집행부에 대한 온전한 감시·견제기능을 수행하기도 어려운 상황이다(한국행정학회, 2022: 68).

제4절 자치입법권 자율성 수준진단

1. 자치입법 자율성 수준진단

지방의회의 자치입법권의 자율성 수준은 지방의회 자체만으로 진단할 수 있으나 국회와 지방의회 간 및 광역의회와 기초의회 간 비교를 통해 지방의회의 자치입법권의 자율성을 세부적으로 진단할 수 있다. 전문가 및 공무원을 대상으로 지방의회의 자치입법권의 전반적인 수준에 대한 인식조사 결과 2.50점으로 보통보다 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 특히 공무원(2.58점)보다 전문가(2.21)가 지방의회 자치입법권의 자율성이 더 낮다고 인식하는 것으로 나타났다. 공무원의 세부적인 인식조사 결과를 살펴보면 광역의회 소속 공무원(2.72점)보다 기초의회 소속 공무원(2.42점)이 전반적인 지방의회의 자치입법권 수준이 낮다고 인식하는 것으로 나타났다.

국회와 비교한 지방의회의 자치입법권 자율성 수준에 대한 인식조사 결과를 살펴보면 전체 점수가 1.90점으로 나타나 지방의회는 국회와 비교하였을 때 자치입법권의 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다. 세부적인 결과를 살펴보면, 공무원(1.97점)보다 전문가(1.64점)가, 그리고 공무원 중에서도 광역의회 소속 공무원(2.16점)보다 기초의회 소속 공무원(1.76점)이 지방의회의 자치입법권의 수준이 국회와 비교하여 더욱 낮은 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

지방의회 중 광역의회와 비교한 기초의회의 자치입법권 자율성 수준에 대한 인식조사 결과 전체 점수가 2.13점으로 기초의회의 자치입법권은 광역의회와 동등하지 않고 낮은 것으로 인식하고 있다. 전문가(2.14점)와 전체 공무원(2.13)은 비슷한 수준으로 기초의회의 자치입법권이 광역의회보다 낮은 것으로 인식하는 것으로 나타났다. 다만, 공무원 인식조사 결과를 세부적으로 살펴보면 기초의회 소속 공무원(1.95점)은 광역의회 소속 공무원(2.28점)보다 기초의회의 자치입법권이 광역의회와 비교하여 매우 낮은 것으로 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 소속의 차이 영향으로 판단되며, 같은 지방의회 소속 공무원이라도 광역의회와 지방의회 간 범위의 제약, 대상사무의 제약, 실효성의 제약, 행정·사법적 제약 및 운영적 제약 등으로 자치입법권의 수준이 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

표 3-22 자치입법권의 전반적 수준

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
전반적 수준	2.50	2.21	2.58	2.72	2.42
국회와 비교한 지방의회의 수준	1.90	1.64	1.97	2.16	1.76
광역의회와 비교한 기초의회의 수준	2.13	2.14	2.13	2.28	1.95

전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 심층인터뷰 결과에서도 국회와 비교하여 지방의회의 자치입법권의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 지방의회의 자치입법권이 국회보다 낮은 원인에 대한 의견이 많이 제시되었는데, 지방의회를 국회의 하부기관으로 인식하는 분위기, 국회의 실질적인 권한을 통해 지방의회의 역할 감소, 기관 독립성의 차이, 연구 및 지원 인력 차이 등으로 지방의회의 자치입법권이 국회보다 낮은 것으로 나타났다. 특히, 지방의회의 권한 부족에 대한 의견이 많이 제시되었는데, 향후 지방의회의 자치입법권의 자율성을 강화하기 위해서는 조례 제정을 위한 실질적 권한 강조, 전문인력의 확대가 중요한 것으로 볼 수 있다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 지방의회를 국회의 하부기관으로 취급하는 분위로 국회와 지방의회 간 수준 차이가 존재함
- (공무원) 국회가 실질적인 권한을 갖고 있으므로 지방의회에서 할 수 있는 역할이 상당히 제한적임
- (공무원) 국회와 지방의회 간 기관 독립성에서 차이가 나타남. 국회는 완전히 독립적인 존재이지만 지방의회는 독립적인 존재가 아니므로 차이가 국회와 지방의회 간 차이가 나타남
- (공무원) 지방의회는 국회와 비교하여 자치입법을 위한 연구 및 지원 인력이 매우 부족하므로 자치입법권 수준에서 차이가 나타남

이와 함께, 전문가 및 공무원을 대상으로 실시한 심층인터뷰를 통해 지방의회 중 광역의회와 기초의회 간 자치입법권의 수준 차이를 확인할 수 있다. 심층인터뷰 결과 공무원 및 전문가들은 광역의회와 비교하여 기초의회는 조례제정의 제약과 한계가 있으

며, 특히 광역의회의 조례를 반영해야 하는 분위기의 영향으로 기초의회의 자치입법권의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 이와 함께, 광역자치단체와 기초자치단체의 예산 차이의 영향으로 광역의회의 조례제정의 범위가 넓기 때문에, 기초의회는 특색있는 사업을 추진할 수 없다는 의견이 제시되었다. 반면, 광역의회와 기초의회는 자치입법권에서 큰 차이가 없다는 의견도 제시되었지만, 전문가 및 공무원의 전반적인 의견은 광역의회보다 기초의회가 조례제정의 제약이 많은 것으로 나타났다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 광역의회와 비교하여 기초의회는 조례제정이 어려움. 실질적인 민원은 기초의회에 많이 제기되므로 기초의회의 적절한 대응을 위한 조례제정 확대가 필요함
- (공무원) 기초의회는 광역의회의 조례 범위를 넘을 수 없으므로 특색 있는 사업을 추진하는데 제약이 많음
- (공무원) 조례 성격상 지원에 관한 내용이 많은데 광역자치단체가 기초자치단체보다 예산적 여유가 많으므로 다양한 조례를 발의하고 의제를 설정할 수 있음
- (공무원) 광역의회는 기초의회보다 상위에 있어 광역의회에서 제·개정하는 조례 및 규칙에 따라 기초의회가 움직여야 하므로 기초의회에 제약이 많음
- (전문가) 기초의회가 만드는 조례의 대부분은 광역의회에서 만들어진 뒤 확산되는 경우가 많음. 즉, 광역의회에서 먼저 조례를 제정하고 그 정책이 효과가 있을 경우 기초의회가 조례를 제정하는 경향이 있음
- (공무원) 광역의회와 기초의회 간 제정할 수 있는 조례의 차이에 대한 기준이나 관련 논의가 충분치 않은 상황에서 유사·중복 또는 상충되는 내용이 있는 조례가 있음. 기본적으로 광역의회와 기초의회는 자치입법권은 큰 차이 없이 낮은 수준이라고 할 수 있음

2. 자치입법 제약 수준진단

1) 전반적 제약 수준

지방의회 자치입법권 자율성을 제약하는 요인에 대한 인식조사 결과를 종합하면 다음 <표 3-23>과 같다. 구체적으로 살펴보면, 전체를 대상으로 보았을 때 제재수단 마련의 어려움 등 상위 3개의 제약 요인은 모두 평균 3.50점 이상으로 보통 이상의 제약을 인식하는 것으로 나타났다.

전체를 대상으로 보았을 때, 제재수단 마련의 어려움은 평균 3.90점으로 가장 제약 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났고, 그 뒤로 법령의 범위에서 조례 제정(3.71점), 자치입법 대상의 제약(3.65점) 등의 순으로 나타났다. 특히 전체 대상의 경우 상위 3개의 제약 요인 모두 공식적 통제에 해당하는 제약 요인인 것으로 나타나 법·규정에 의한 지방의회의 자치입법 자율성의 제약이 상대적으로 높은 수준이라는 것을 확인할 수 있다.

표 3-23 지방의회 자치입법권 자율성 제약 실태 종합: 전반적 수준

세부 내용	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
법령의 범위에서 조례 제정	3.71	3.92	3.65	3.60	3.71
자치사무와 단체위임사무만 자치입법의 대상	3.65	3.78	3.60	3.40	3.85
제재수단 마련의 어려움	3.90	4.00	3.87	3.68	4.09
재의요구 지시 및 제소제도	3.30	3.42	3.26	3.08	3.47
표준조례안의 제공	3.11	3.21	3.08	3.00	3.19

한편, 대상별로 자율성 제약 요인의 순위를 비교하면, 대체로 집단별로 제약 요인에 대한 인식 수준이 비슷하게 나타나고 있다. 이를 토대로 볼 때, 자치입법권의 제약 요인은 대체로 공식적 통제에 의하여 발생하기 때문에 의회의 형태에 따라 다르게 나타나기 보다는 지방의회 전반에 걸쳐 동일한 문제의식을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

표 3-24 대상별 지방의회 자치입법권 자율성 제약 요인 순위 비교: 전반적 수준

제약 내용 순위	전체	전문가	공무원 + 지방의원		
			전체	광역	기초
1	제재수단 마련의 어려움	제재수단 마련의 어려움	제재수단 마련의 어려움	제재수단 마련의 어려움	제재수단 마련의 어려움

제약 내용 순위	전체	전문가	공무원 + 지방의원		
			전체	광역	기초
2	법령의 범위에서 조례 제정	법령의 범위에서 조례 제정	법령의 범위에서 조례 제정	법령의 범위에서 조례 제정	자치사무와 단체위임사무 만 자치입법의 대상
3	자치사무와 단체위임사무 만 자치입법의 대상	자치사무와 단체위임사무 만 자치입법의 대상	자치사무와 단체위임사무 만 자치입법의 대상	자치사무와 단체위임사무 만 자치입법의 대상	법령의 범위에서 조례 제정
4	재의요구 지시 및 제소제도	재의요구 지시 및 제소제도	재의요구 지시 및 제소제도	재의요구 지시 및 제소제도	재의요구 지시 및 제소제도
5	표준조례안의 제공	표준조례안의 제공	표준조례안의 제공	표준조례안의 제공	표준조례안의 제공

한편, 지방의회 자율성 제약 요인의 수준을 중요성과 시급성, 난이도로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 이러한 기준에 따른 분석은 문제 해결을 위한 전략을 도출하는데 함의를 줄 수 있다. 예컨대, 중요성과 시급성이 높은 반면 난이도가 낮은 제약 요인의 경우 단기적으로 해결 방안을 모색할 수 있는 전략을 마련해야 하는 반면, 중요도는 높지만 난이도 역시 높은 경우에는 보다 중장기적인 차원에서의 방안 모색이 필요할 것이다. 또한 기준별 격차가 클수록 인식되는 문제와 해결방안의 방안 마련의 우선순위를 다르게 마련되어야 한다는 것으로 볼 수 있다.

전반적으로 보았을 때 자치입법권의 제약 요인별 격차는 크지 않은 것으로 나타나고 있어 문제의 중요성과 시급성, 난이도가 유사한 방향성을 가지는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면 법령의 범위에서 조례 제정의 문제를 가장 중요하고 시급한 문제로 인식하는 것으로 나타났으며, 그 뒤로 제재수단 마련의 어려움, 자치입법 대상의 제약 등이 모든 집단에서 중요성, 시급성 및 난이도가 높게 나타났다. 다만, 표준조례안의 제공의 경우 집단별로 난이도가 다르게 나타나고 있는데, 전문가 집단에게는 동 제약 요인에 대한 해결의 난이도가 상대적으로 낮게 나타나고 있는 반면, 지방의회의

현장에 있는 공무원과 지방의원에게는 동 요인의 난이도가 타 기준(중요도, 시급성)에 비하여 크게 낮게 았다고 나타나 표준조례안의 적용이 지방의회의 현장에서는 자치입법과정에서 무시할 수 없는 하나의 요인으로 인식하는 것으로 볼 수 있다.

2) 제약 요인별 수준

지방의회의 자치입법권 자율성 수준을 분석하기 위해 자치입법권을 제약하는 요인으로 범위의 헌법 및 지방자치법상 ‘법령의 범위’에서 조례를 제정하는 범위의 제약, 자치입법의 대상으로서 자치사무와 단체위임사무인 대상사무의 제약, 조례 위반에 대한 제재수단(벌칙 등) 마련의 실효성의 제약, 재의요구 지시 및 제소제도인 행정·사법적 제약 및 중앙정부 차원에서 제공되는 표준조례안 제공인 운영적 제약을 제시하였다. 이러한 자치입법권을 제약하는 요인별 수준을 파악하기 위해 전문가 및 공무원을 대상으로 인식조사를 실시하였다.

인식조사 결과 자치입법권 제약요인의 수준을 살펴보면 표준조례안 제공인 운영적 제약을 제외하고 다른 제약요인의 문제의 중요성과 문제해결의 난이도는 유사한 수준으로 나타나고 있으며, 문제해결의 시급성은 문제의 중요성 및 문제해결의 난이도 보다 낮은 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면 문제의 중요성이 가장 높다고 인식하는 것은 헌법 및 지방자치법상 법령의 범위에서 조례를 제정하는 범위의 제약인 것으로 나타났으며, 다음으로 자치입법의 대상으로서 자치사무와 단체위임사무인 대상사무의 제약으로 나타났다. 전문가와 공무원 모두 범위의 제약이 문제의 중요성이 가장 높은 것으로 인식하고 있으나 두 번째로 문제의 중요성이 높은 제약으로 전문가는 제재수단 마련의 어려움이라 응답한 반면, 공무원은 대상사무의 제약으로 응답하여 인식의 차이를 확인할 수 있다.

표 3-25 기준별 자치입법권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제의 중요성

구 분	문제의 중요성				
	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
법령의 범위에서 조례 제정	3.85	4.42	3.67	3.76	3.57
자치사무와 단체위임사무만 자치입법의 대상	3.73	4.00	3.65	3.44	3.90
제재수단 마련의 어려움	3.68	4.07	3.56	3.56	3.57
재의요구 지시 및 제소제도	3.23	3.42	3.17	3.04	3.33
표준조례안의 제공	3.05	3.07	3.04	3.12	2.95

문제해결의 시급성 측면을 살펴보면 조례제정 범위의 제약과 대상사무의 제약이 가장 시급한 것으로 나타났다. 문제해결의 시급성에서 조례제정 범위의 제약과 대상사무의 제약은 전체 점수가 3.41점으로 동일하였으나, 전문가는 조례제정 범위의 제약, 공무원은 대상사무의 제약이 가장 문제해결이 시급하다고 인식하는 것으로 나타났다. 즉 전문가는 헌법 및 지방자치법에 의한 법령의 범위에서 조례를 제정하는 문제해결이 가장 시급하다고 인식한 반면 공무원은 대상사무 제약이 가장 문제해결이 시급하다고 인식하는 것으로 나타났다.

표 3-26 기준별 자치입법권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 시급성

구 분	문제해결의 시급성				
	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
법령의 범위에서 조례 제정	3.41	3.92	3.26	3.44	3.04
자치사무와 단체위임사무만 자치입법의 대상	3.41	3.64	3.34	3.16	3.57
제재수단 마련의 어려움	3.36	3.50	3.32	3.28	3.38
재의요구 지시 및 제소제도	3.03	3.00	3.04	2.92	3.19
표준조례안의 제공	2.90	2.64	2.97	3.08	2.85

문제해결의 난이도 측면을 살펴보면 제재수단의 마련의 어려움이 가장 해결하기 어려운 제약 요인으로 나타났으며 다음으로는 조례제정의 범위, 대상사무의 제약 순으로 나타났다. 특히 이러한 인식은 공무원과 비교하여 전문가에게 높게 나타나고 있으며, 전문가들의 제재수단 마련의 어려움은 4.14점으로 나타나 조례 위반에 대한 제재수단(벌칙 등) 마련이 어려운 상황이라는 것을 보여주는 결과라 할 수 있다.

표 3-27 기준별 자치입법권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 난이도

구 분	문제해결의 난이도				
	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
법령의 범위에서 조례 제정	3.70	3.92	3.63	3.60	3.66
자치사무와 단체위임사무만 자치입법의 대상	3.60	3.78	3.54	3.36	3.76
제재수단 마련의 어려움	3.75	4.14	3.63	3.52	3.76
재의요구 지시 및 세소제도	3.36	3.21	3.41	3.40	3.42
표준조례안의 제공	2.78	2.35	2.91	3.20	2.57

전반적으로 비공식적 통제(표준조례안 제공)보다 공식적인 통제(조례제정의 범위, 대상사무 제약, 실효성의 제약)가 문제의 중요성, 해결의 시급성 및 난이도가 높은 것으로 나타났으며, 공무원 중 광역의회 소속 공무원보다 기초의회 소속 공무원에서 이러한 인식이 발생하고 있다는 점은 자치입법권의 제약이 광역의회보다 기초의회가 높은 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

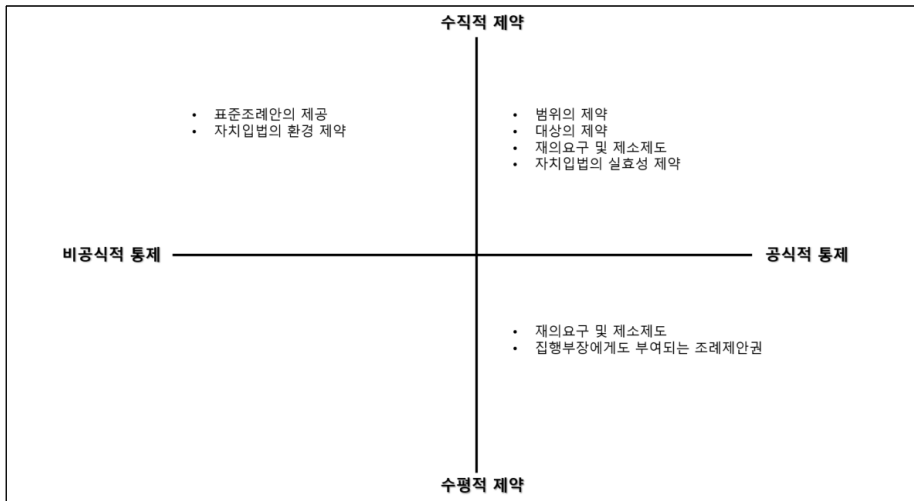
따라서, 이러한 결과를 토대로 자치입법권을 제약하는 요인을 해결하기 위해서는 적극적인 법이나 규정 등에 대한 개정을 통해 문제를 해결할 수 있으며 지방의회의 자치입법권의 제약을 해소할 수 있는 방안으로 판단할 수 있다. 또한, 문제의 중요성과 시급성을 고려하여 지방의회의 조례제정 범위 확대와 조례제정의 대상사무의 확대를 위해 장기적인 측면에서 법이나 규정 등을 개선할 수 있도록 노력이 필요하다.

제5절 소결

자치입법권의 제약 요인은 대체로 공식적 통제에 의한 제약이 주로 발생하고 있었으며, 관계적인 측면에서 살펴보면 수직적 제약이 수평적 제약보다 더 많이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 자치입법권은 주로 법률에 의하여 부여되는 권한이기 때문에 이에 대한 제약 역시 법률에 근거하여 주로 나타나고 있었다. 이는 다시 말하면 자치입법권의 제고를 통한 지방의회의 자율성이 확대되기 위해서는 우선적으로 법률의 개정이 선행되어야 한다는 점을 의미한다. 또한 지방의회의 자치입법권에 있어서 공식적 통제와 수직적 제약이 많다는 것은 그만큼 중앙정부에 의한 사전적 통제가 강하게 작용하고 있음을 의미한다.

기관간의 관계에서 제약 요인을 살펴보면, 자치입법권의 경우 수직적 제약이 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 자치입법권의 경우 수직적 제약은 공식적 통제인 법률에 의하여 중앙정부와의 관계에서 주로 발생하고 있으며, 재의요구 지시의 경우 상급기관에 의한 제약이 동시에 발생하고 있었다. a

그림 3-4 지방의회 자치입법권 자율성 제약 요인: 종합



또한 구체적으로 공식적 통제방식에 의한 자율성 제약 요인을 살펴보면, 자치입법권은 「헌법」에 의해 명시된 자치입법의 범위를 토대로 자치입법권을 제약하는 요인은 대부분 「지방자치법」에 의하여 명시되어 있다. 이러한 결과를 토대로 보았을 때, 향후 「지방자치법」의 개정을 통하여 자치입법권 확대 방안을 모색할 수 있을 것이다.

표 3-28 자율성 제약 요인에 대한 공식적 통제의 근거 법령: 자치입법권

구 분	제약 내용	세부 내용	공식적 통제		
			헌법	지방자치법	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
자치 입법 권	범위의 제약	자치입법의 범위로서 헌법, 지방자치법상 '법령의 범위'에서 조례 제정	○	○	
	입법대상의 제약	자치입법의 대상으로서 자치사무와 단체위임사무		○	
	행정·사법적 제약	재의요구 지시 및 제소제도		○	
	실효성의 제약	자치입법의 실효성 제약		○	
	조례제안권 부여	집행부 장에게도 부여되는 조례 제안권		△ (조언·권고·지도)	

한편, 자치입법권의 전반적 제약 수준에 대한 진단 결과 모든 대상에서 제재수단 마련의 어려움이 가장 수준으로 자치입법권을 제약한다고 응답하였고, 그 뒤로 법령의 범위에서 조례 제정 및 자치입법의 대상의 순으로 대체로 나타났다.

또한 제약요인을 기준별로 살펴본 결과 법령의 범위에서 조례 제정 및 자치입법의 대상은 상대적으로 제재수단 마련의 어려움보다 더 중요하고 시급하다고 인식하는 반면 난이도는 상대적으로 더 용이하게 인식하는 것으로 나타났다.

표 3-29 자치입법권 자율성 제약 수준진단 결과 종합 (상위 3개)

구 분	대상별		상위 3위		
			1위	2위	3위
전반적 제약수준	전체		3	1	2
	전문가		3	1	2
	공무원+ 지방의원	전체	3	1	2
		광역	3	1	2
		기초	3	2	1
제약 요안 기준별 수준	중요성				
	전체		1	2	3
	전문가		1	3	2
	공무원+ 지방의원	전체	1	2	3
		광역	1	3	2
		기초	2	2, 3	
	시급성				
	전체		1, 2		3
	전문가		1	2	3
	공무원+ 지방의원	전체	2	3	1
		광역	1	3	2
		기초	2	3	1
	난이도				
전체		3	1	2	
전문가		3	1	2	
공무원+ 지방의원	전체	1, 3		2	
	광역	1	3	2	
	기초	2, 3		1	

주: 1. 법령의 범위에서 조례 제정, 2. 자치입법의 대상, 3. 제재수단 마련의 어려움
4. 재의요구 지시 및 제소제도, 5. 표준조례안의 제공

4

지방의회 자치조직권의 실태분석 및 수준진단

제1절 자치입법권의 의의

제2절 지방의회 자치조직 현황

제3절 자치조직권의 자율성 제약
실태분석

제4절 자치조직권의 자율성 수준진단

제5절 소결





Korea Research Institute for Local Administration

제4장 지방의회 자치조직권의 실태분석 및 수준진단

제1절 자치조직권의 의의

1. 자치조직권의 의미와 특징

1) 의미

지방자치단체는 존립목적을 구현하기 위해 일정범위의 권능을 의미하는 자치권을 보유하며, 우리나라의 지방자치단체가 보유한 자치권으로는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권이 있다(주재복, 2003: 16; 금창호·권오철, 2007: 7). 자치입법권은 지방자치단체가 법규를 스스로 정립할 수 있는 권한을 의미하며(최창호, 2006: 207), 자치행정권은 지방자치단체가 국가 또는 상급자치단체로부터 독립하여 지방사무인 고유사무를 자치적으로 집행할 수 있는 권한을 의미한다(최창호, 2006: 230). 자치재정권은 지방자치단체가 행정 수행을 위한 경비를 충당하기 위한 재원을 자주적으로 조달하고 자유롭게 판단하여 사용하는 권한을 의미하며(조창현, 1991: 76), 자치조직권은 법령의 범위 내 지방자치단체가 재량으로 내부조직의 형성, 편경 및 폐지할 수 있는 권한을 의미한다(홍정선, 2018: 61). 즉, 자치입법권은 입법에 대한 자율권, 자치행정권은 사무처리에 대한 자율권, 자치재정권이 재원의 사용 및 충당에 대한 자율권을 의미한다면, 자치조직권은 조직의 구성 및 운영에 대한 자율권을 의미한다(금창호·권오철, 2007: 11).

자치조직권은 자주조직권 및 자주인사권, 두 가지로 구분할 수 있는데, 자주조직권이란 지방자치단체의 내부조직인 행정기구를 지방자치단체의 책임으로 결정하고 사무를 처리하고 분장을 결정할 수 있는 권한을 의미하며, 자주인사권은 지방자치단체가 업무 수행을 위해 인력 구성을 자율적으로 할 수 있는 권한을 의미한다(김희진, 2022: 35-36).

지방자치단체의 자치조직권은 지방자치제도가 실시된 이후 몇 차례에 변화가 이루어

어졌지만 현행 법규에서는 조례규정사항과 규칙규정사항으로 구분할 수 있으며, 포함된 내용은 다음과 같다(금창호·권호철, 2007: 11; 윤영근·박해육, 2017: 11).

표 4-1 자치조직권 내용

구분	비고
조례규정사항	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 및 구/읍/면/동 사무소 소재지의 변경 또는 설치 • 지방의회의 위원회 설치 • 직속기관의 설치 • 리의 하급조직 • 공사의 설립 • 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 • 지방의회 사무직원의 정원 등
규칙규정사항	<ul style="list-style-type: none"> • 시/군/자치구의 행정기관 • 지방자치단체 지방공무원의 정원 • 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등

출처: 김흥주(2020: 20) 재인용

2) 특징

자치조직권의 특징으로는 국가 주권 아래의 권한인 예속성, 국가 통치권으로부터의 독립성을 가지는 자주성, 자치계층에 따른 차별적 권능인 차별성이 있다(금창호·권호철, 2007: 12-13).

예속성은 지방자치단체의 자치조직권은 국가로부터 완전히 독립적인 것이 아님을 의미하며 지방자치단체의 자치조직권은 국가주권 아래의 권한이며, 원칙적으로 국법에 의해 정해지는 권한을 의미한다. 따라서 국가와 지방자치단체 간 권한 배분은 국가에 의해 결정되며, 권한의 행사 역시 국가의 감독과 통제를 받게 된다(금창호·권호철, 2007: 12; 송인엽·이환범, 2020: 4).

자주성은 예속성과 상반되는 특성으로 독립성 또는 자기 책임성이라고도 지칭된다. 지방자치단체의 자치권은 자기결정권을 의미하며, 지방자치단체는 국가 및 중앙정부로부터 자기결정권이 확보되어 있다. 자치조직권은 지방자치단체가 중앙정부의 통제 또는 간섭으로부터 기구 설치 및 운영에 얼마나 자율권을 가지는지 판단되며, 따라서

자주성은 지방자치단체가 지역적 특성에 따른 적절한 기구의 설치와 운영을 자체적으로 결정할 수 있는 권한을 의미한다(금창호·권오철, 2007: 12-13; 송인엽·이환범, 2020: 4).

차별성은 계층이 다른 지방자치단체 간 자치조직권의 내용과 범위가 다르게 나타남을 의미한다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 자치조직권은 다르게 부여되며 운영권의 범위와 내용도 다르게 부여된다. 차별성의 대표적인 사례는 지방자치단체의 인구 규모에 따라 기구설치 범위가 다르다는 것이다(금창호·권오철, 2007: 13; 송인엽·이환범, 2020: 4-5).

2. 자치조직권 관련 주요 제도 및 변천과정

1) 지방의회 사무기구 관련 제도

(1) 지방의회 사무기구의 의의 및 기능

지방의회 사무기구는 의회의 일반 행정사무뿐만 아니라 지방의정 활동과 관련한 사무를 처리하고, 지방의원의 의정활동을 지원하는 사무조직으로서 지방의회를 지원하기 위한 핵심적인 기관으로(이관행, 2015: 499), 「지방자치법」 제102조 제1항에 따라 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 설치할 수 있다. 지방의회 사무기구는 지방자치단체의 보조기관, 소속행정기관 및 하부행정기관과는 구별되며, 시·도의회는 사무처를 두고 시·군·자치구의의회는 사무국(과)을 둔다(행정안전부, 2022a: 19).

지방의회 사무기구는 의회사무에 대한 행정처리와 기타 의정운영에 관한 사항과 함께 입법보좌기관으로서의 전문적 기능을 수행하므로 필요성과 존재가치가 증가하고 있으며, 특히 단순한 행정처리를 위한 보조기관이 아닌 의정활동영역 중 조례안의 발의 및 심사, 예·결산 심의 등 전문성이 필요한 분야라는 점에서 사무기구의 조사와 분석 기능을 담당하는 역할도 수행한다(이관행, 2020: 178). 따라서, 지방의회 사무기구의 역량에 따라 지방의회 의정활동이 더욱 활성화될 수 있으며, 지방자치가 정착될 수 있는 중요한 토대 역할을 수행한다(이관행, 2020: 178).

지방의회 사무기구의 기능으로는 주민과 지방의회 간 연계기능 수행을 통해 지방의

회의 주민 대표성을 확보하며, 지방의회를 지원하기 위한 입법기관으로 법제 및 예·결산 심의를 보조하는 역할을 수행한다. 또한, 지방의정과 관련된 전문인력을 활용한 지방의회 의결기능 지원, 행정사무감사 및 조사기능 보조 및 불필요한 행정부와의 긴장 관계를 완화하기 위한 상호연계기구로서의 기능을 수행한다(강인호 외, 2004: 206).

박노수 외(2021: 8-9)의 연구에서는 지방의회 사무기구의 기능 및 역할을 크게 사무처리 및 의정활동지원 분야로 구분하고 세부적으로 8가지 기능과 역할을 제시하였다. 사무처리 분야는 일반적인 사무처리와 관련된 기능 및 역할로 조직유치, 의회운영, 기능유치, 여론수렴을 세부적인 기능 및 역할로 제시하였다. 조직유치 기능 및 역할은 의회 자체의 유지관리 기능으로 조직관리를 위한 행정업무 처리를 의미하며, 의회운영은 법령에서 정한 의회 업무 수행을 위한 기능으로 상임위원회와 특별위원회의 구성 및 배치 업무와 각종 위원회 진행, 전문위원 및 정책지원 전문인력 운영 등이 포함된다. 기능유치는 의회 및 의원의 기능을 발휘하기 위한 필요 행위로 조례 또는 규칙 등의 자치법규의 입법과 예·결산안의 심의 및 확정과 기타 지방자치법에 규정된 의결권 행사를 지원하기 위한 업무가 포함된다. 여론수렴은 의회와 주민 간 의사소통 기능으로 집단 및 개인 민원 처리, 민원현장 확인 등 민원에 대한 상호작용 등이 포함된다.

의정활동지원 분야는 지방의회 의원의 의정활동 관련 조직차원에서의 지원과 관련된 기능 및 역할을 의미한다. 입법지원은 지방의회의 기본적인 역할 중 하나인 의원의 자치법규 입법을 지원하기 위해 조례 및 규칙 등의 제·개정, 폐지 입법지원, 법령 개선 건의안, 해외 지방자치법규 동향 파악 등이 포함되어 있다. 정책지원은 의원의 의정활동 중 정책 분석과 결정을 위한 지원기능으로 행정 집행과 관련된 정책대안의 마련, 행정사무감사, 대집행부 질문 등이 있다. 조사·분석은 의원의 의정활동을 위해 필요한 각종 정보의 조사·분석 기능으로 의안의 조사 및 분석, 자치법규 및 예·결산 자료 분석, 각종 영향평가 내용 등이 포함된다. 의회역량강화는 초선 지방의회 의원 등을 대상으로 하는 역량강화 연수 지원 및 지방의회 소속 공무원의 교육훈련, 비교연수 및 각종 위원회와 연구단체 등의 학습지원 등의 업무가 포함된다. 이러한 내용을 토대로 지방의회 사무기구는 사무처리 분야는 행정관리업무이며, 의정활동지원 분야는 관리업무를 바탕으로 의회가 성취해야 할 전속적인 성격을 띤 업무라 할 수 있다.

표 4-2 지방의회 사무기구 8대 기능 및 역할

분야	기능	역할
사무 처리	조직유지	• 인사관리, 회계·경리, 건물 시설물 관리, 문서처리, 인쇄작업, 우편물 발송, 사무실 배정, 대외관계 등
	의회운영	• 위원회 구성·배치, 의원연구단체 운영, 의사진행, 회의록 작성, 전문위원·정책지원 전문인력제 운영, 조직발전 등
	기능유지	• 자치법규 입법, 예·결산 심의 확정, 집행기관 행정사무 및 정책사항 평가, 교육자치 관련 업무, 각종 의결권 행사 등
	여론수렴	• 집단민원 처리, 청원처리, 민원현장 확인, SNS민원 처리, 정보·자료 수집 및 분석 등
의정 활동 지원	입법지원	• 조례 및 규칙 등의 제·개정 및 폐지, 자치법규 입법지원, 법령 개선 건의안, 해외 지방자치법규 동향 파악 등
	정책지원	• 집행기관 행정 집행에 대한 정책대안 마련, 예·결산심의, 행정사무감사, 대집행부 질문, 의회 결의안, 동의안 지원 등
	조사분석	• 의안의 조사 및 분석, 각종 영향평가 분석, 자치법규 및 예결산 자료조사 및 분석, 의원요청사항 분석 등
	역량강화	• 의원 및 의회 소속 공무원의 역할역량 및 기능 강화 연수, 의원청렴도 증진 등

출처: 박노수 외(2021: 9)

(2) 지방의회 사무기구 설치 규정의 변천과정

지방의회 사무기구 설치의 법적 근거는 1949년 제정된 「지방자치법」 제30조인 “지방의회에 사무를 정리하기 위하여 간사와 서기 약간인을 둘 수 있다”에서 확인할 수 있다. 이후 1988년 전부개정 「지방자치법」을 통해 시·도의회 및 시·군 및 자치구의회에 사무기구를 설치할 수 있도록 개정되었다. 시·도의회는 사무국을 둘 수 있으며, 사무국에는 사무국장장과 직원을 둘 수 있고, 시·군 및 자치구의회에서는 간사와 약간 명의 직원을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 「지방자치법」 제정 이후 1988년까지는 기초지방의회에서는 사무기구를 설치하지 않은 것을 알 수 있다(이관행, 2020: 179, 187).

1991년 일부개정 「지방자치법」을 통해 시·도의회는 사무처를 둘 수 있으며, 사무처장과 직원을 두고, 시·군 및 자치구의회는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며, 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다고 개정되었다. 이러한 내용은 사무기구의 명칭을 사무국에서 광역의회와 기초의회로 구분하기 위함이었으며, 조문 제목 역시

1991년 이전에는 “사무국등의 설치”였으나 1991년 「지방자치법」이 개정되면서 “사무처등의 설치”로 개정하였다. 이와 함께, 제1항의 내용 중 “사무국”을 “사무처”로, “사무국장”을 “사무처장”으로 개정하였다. 또한, 제2항의 내용 중 “간사와 약간 명의 직원”을 “사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원”으로 개정하였다. 제3항에서는 “사무국장·간사”를 “사무처장·사무국장·사무과장”으로 개정하였다(이관행, 2020: 188-189).

이후 사무기구 설치와 관련된 규정은 크게 변화된 것 없이 현재까지 유지되고 있다. 다만, 사무기구의 인사권의 독립성 자율성에 대한 문제가 지속적으로 지적되었으나, “직원은 공무원으로 보한다”는 규정도 유지되고 있다(이관행, 2020: 180).

표 4-3 지방의회 사무기구 설치 규정의 변천과정

시 기	내 용	조문
1949년	제정 「지방자치법」 제30조	제30조 지방의회에 사무를 정리하기 위하여 간사와 서기·약간인을 둘 수 있다. 간사와 서기는 의장이 임명한다.
1988년	「지방자치법」 전부개정 제82조	제82조 (사무국등의 설치) ①시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국을 둘 수 있으며, 사무국에는 사무국장·사무과장과 직원을 둔다. ②시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 간사와 약간 명의 직원을 둘 수 있다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 사무국장·간사 및 직원(이하 이節에서 “事務職員”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
1991년	「지방자치법」 일부개정 제82조	제82조 (사무처등의 설치) ①시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장·사무과장과 직원을 둔다. ②시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이節에서 “事務職員”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
2023년	「지방자치법」 제102조	제102조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 제103조, 제104조 및 제118조에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

출처: 국가법령정보센터

(3) 지방의회 사무기구 설치기준의 변천과정

지방의회 사무기구의 설치기준은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 세부사항을 규정하고 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조는 광역의회와 기초의회를 구분하여 시·도의회에서는 의회사무처를 설치하도록 규정하고 있으며, 기초의회는 지방의원 정수를 설치기준으로 구분하여 시·군 및 자치구의회에서는 의회사무국 또는 의회사무과를 설치하도록 규정하고 있다(이관행, 2020: 180).

과거에는 상임위원회가 설치된 시·자치구는 사무국을 군과 상임위원회가 설치되지 않은 시·자치구는 사무과를 설치하도록 규정하였으나, 2007년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 개정하여 지방의회의 사무기구 설치기준을 개정하였다. 2012년에는 세종특별자치시 출범을 반영하여 의회사무처 설치기준을 개정하였으며, 2016년 12월 30일 규정을 개정하여(2017. 1. 1. 시행) 군은 종전에는 의회사무국을 설치할 수 없었으나, 지방의회 의원정수가 10명 이상이고 실·국이 설치된 군은 의회사무국을 설치할 수 있도록 개정하였다. 2018년 인구 10만 명 미만인 시·군도 실·국을 1개 이상 3개 이하로 설치할 수 있도록 개정되었으며, 실·과·담당관 설치기준을 폐지하여 의회사무과를 자율적으로 설치할 수 있도록 하였다(이관행, 2020: 181).

표 4-4 지방의회 사무기구 설치기준의 변천과정

시 기	의회사무기구명	설치대상
2007년	의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도
	의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구
	의회사무과	군 및 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·자치구
2012년	의회사무처	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
	의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 사·자치구
	의회사무과	군 및 지방의원의 정수가 10명 미만인 사·자치구

시 기	의회사무기구명	설치대상
2017년	의회사무처	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
	의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구 또는 지방의원의 정수가 10명 이상이면서 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 있는 군
	의회사무과	지방의원의 정수가 10명 미만이거나, 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·구
2018년	의회사무처	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
	의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받지 아니하는 군
	의회사무과	지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받는 군

출처: 국가법령정보센터

(4) 지방의회 사무기구 인사권 제도의 변천과정

지방의회 사무기구의 인사권이란 지방의회가 목표달성을 위해 필요한 사무직원의 계획 수립, 임용, 교육훈련, 동기부여 및 통제 등의 전반적인 관리활동을 의미하며(노인만, 2015: 88), 2022년 전부개정 된 「지방자치법」 시행으로 지방의회의 인사권 독립을 위한 법적 근거가 마련되었다(류춘호, 2022: 392).

1949년 제정된 「지방자치법」 제30조에 의하면 지방의회 사무기구 인사권은 지방의회 의장에게 있었으나, 1961년 지방의회가 해산되면서 지방의회 사무기구의 인사권 제도가 변화하게 되었다. 1988년 전부개정 된 「지방자치법」 제83조 제2항에 의해 지방의회 사무기구의 인사권은 지방자치단체장에게 부여되었다. 다만, 제83조 제2항은 지방자치단체장에게만 인사권을 부여한 것은 아니며 지방의회 의장과 협의하여 지방자치단체장이 임명하는 것으로 하였다. 이후 1994년 「지방자치법」 개정으로 지방의회 사무기구의 인사권이 지방자치단체장에게 있으나, 지방의회 의장의 협의를 아닌 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명하는 것으로 변경되었다(김정인, 2022: 4-5).

2007년 「지방자치법」 개정으로 사무직원의 임명권이 변경되었다. 개정 전과 같이 사무직원의 인사권은 지방의회 의장의 추천으로 지방자치단체장이 임명하지만, 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·

사무과장에게 위임되었다. 2013년 「지방자치법」은 2012년 변경된 공무원의 분류체계를 반영하여 사무직원의 인사권은 지방의회 추천에 따라 지방자치단체장이 임명하고 일부 공무원인 별정직 공무원, 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원, 대통령령으로 정하는 일반직공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 위임하는 것으로 개정되었다. 이후 2022년 시행된 전부개정 「지방자치법」에서 지방의회 의장이 지방의회 사무직원의 지휘·감독하고 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하는 것으로 개정되면서 지방의회 의장에게 지방의회 사무기구의 인사권이 주어졌다(김정인, 2022: 5).

이러한 내용을 토대로 지방의회 사무기구의 인사권은 제정 「지방자치법」에서는 지방의회 의장에게 인사권이 존재하였다. 1988년 지방자치단체장으로 지방의회 의장과 협의 또는 추천을 전제로 한 인사권이 이전되었으나, 이후 일반직 공무원에 대한 인사권은 지방자치단체장이 전적으로 행사하였다. 지방의회 사무기구 인사권은 「지방자치법」 전부개정을 통해 지방의회 의장에게 이전되었다(김정인, 2022: 5)

표 4-5 지방의회 사무기구 인사권 변화과정

시 기	내 용	조문	지방의회 인사권자
1949년	제정 「지방자치법」 제30조	제30조 지방의회에 서무를 정리하기 위하여 간사와 서기약간인을 둘 수 있다. 간사와 서기는 의장이 임명한다.	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 의장 임명
1961년			<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 해산
1988년	「지방자치법」 전부개정 제83조 제2항	제83조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장과 협의하여 당해지방자치단체의 장이 임명한다.	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장 임명 (지방의회 의장 협의)
1994년	「지방자치법」 일부개정 제83조 제2항	제83조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해지방자치단체의 장이 임명한다.	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장 임명 (지방의회 의장 추천)
2007년	「지방자치법」 개정 제91조 제2항	제91조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명	<ul style="list-style-type: none"> 일반직: 지방자치단체장 임명 (지방의회 의장 추천) 별정직·기능직·계약직: 지방의회 사무처장

시 기	내 용	조 문	지방의회 인사권자
		한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	사무국장·사무과장 임명
2013년	「지방자치법」 개정 제91조 제2항	제91조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원	<ul style="list-style-type: none"> • 일반직 지방자치단체장 임명 (지방의회 의장 추천) • 별정직 임기제 일부 일반직: 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장 임명
2022년	「지방자치법」 전부개정	제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의장 임명

출처: 김정인(2022: 6) 재구성

2) 행정기구 및 정원관리제도

지방자치단체의 자치조직권은 2014년 기준인건비제가 도입되기 전까지 4차례에 걸쳐 변화되어 왔다. 1961년 지방자치가 중단된 이후 1987년까지는 개별승인제로 운영되었으며, 1988년 「지방자치법」 제8차 개정을 통해 「지방자치단체의 지방공무원 정원 기준 등에 관한 규칙」 및 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따라 지방자치단체가 기준범위 내에서 규칙을 제정하여 운영되는 기준정원제가 도입되었다. 1991년 지방자치가 부활된 이후 1994년 「지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정」에 따라 표준정원제가 도입되었으며, 2005년부터 2006년까지 2년간 총액인건비제

시범운용을 통해 2007년 도입되었다. 2014년에는 지방자치단체의 인력 및 조직운영의 자율성을 강화하기 위해 기준인건비가 도입되어 지금까지 이어지고 있다(금창호·권오철, 2007: 16-17; 윤영근·박해육, 2017: 22).

표 4-6 지방자치단체 정원관리제도 변천과정

시기	1987년	1888년	1994년	2007년	2014년
제도	개별승인제도	기준정원제도	표준정원제도	총액인건비제도	기준인건비제도
관계 법령	지방자치에 관한 임시조치법	지방자치단체의 지방공무원정원기준 등에 관한 규칙(내무부령) 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력불균형을 다소 시정	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	재정력 근거 총액인건비 운영

출처: 금창호·권오철(2007: 17), 주재복·고경훈(2019: 17) 재인용

(1) 개별승인제

개별승인제는 1961년 제정된 「지방자치에 관한 임시조치법」에 따라 대통령령 및 규칙으로 지방자치단체 행정기구 및 정원을 개별적으로 승인한 방식으로 지방자치가 중단된 1964년부터 1987년까지 시행되었다. 지방자치가 중단된 이후 지방자치단체의 자치조직권이 잠정적으로 유보되었으며, 대통령령 및 내무부 장관의 승인에 통해 조직운영에 관한 사항을 결정할 수 있었다. 따라서 「지방자치에 관한 임시조치법」 제6조에 의해 도와 직할시의 행정기구는 대통령령으로 규정하고 시와 군의 행정기구는 내무부

장관의 승인을 받도록 받도록 하였다. 이와 함께, 동법 제7조 제1항에 근거하여 공무원 정원 및 국가공무원의 배치는 대통령령으로 규정하고, 지방공무원의 정원은 동법 제7조 제2항에 근거하여 내무부 장관의 승인을 받도록 하였다(금창호·권오철, 2007: 18; 윤영근·박해육, 2017: 23).

(2) 기준정원제

기준정원제는 정원관리의 기본이념에 입각하여 실시된 제도로 1988년 「지방자치법」 제8차 개정에 의해 시행되었다. 정원관리란 공식적으로 지정된 정수 또는 정원에 의해 조직에 배치되는 인원의 수를 통제하는 관리제도를 의미하며, 그 목적은 조직의 활동이 능률적으로 수행되기 위해 필요한 적정인원을 통제 및 배치하고 불필요한 인력 팽창을 규제하며, 재정적 부담을 완화하기 위함이다. 기준정원제는 지방자치단체가 자주적인 정원관리를 위해 과도한 구체성을 지양하고 지방자치단체 간 균형을 도모하기 위해 실시되었다. 기준정원제는 15개 유형으로 지방자치단체를 구분하고 각 유형별 기준인원 설정 후 각 기준정원 범위 내 지방자치단체별 정원을 관리하는 제도이며, 각 지방자치단체의 분야·직종·직급별 정원도 기준에 의해 관리한다. 이와 함께, 직할시, 도, 시·군·자치구로 구분된 정원모형은 측정된 사무량을 토대로 기준정원을 정하는 방식이 아닌 거시적으로 타 지방자치단체와 비교를 통해 결정되었다(금창호·권오철, 2007: 19).

(3) 표준정원제

표준정원제는 1994년 「지방자치단체의 행정기구 및 정원 기준 등에 관한 규정」에 의해 도입된 지방자치단체의 행정기구 및 정원을 통합관리하는 제도를 의미한다. 표준정원제는 개별 지방자치단체의 행정기구 설치범위 및 정원범위를 설정하고 조직관리의 자율성을 동 범위 내에서 부여하였다. 이러한 표준정원제는 기준정원제와 유사한 측면이 있으나 차이점으로는 지방자치단체의 자치조직권을 강화하는데 집중한 것으로 평가된다(윤영근·박해육, 2017: 27). 특히 표준정원제는 지방자치의 부활에 따른 행정여건의 변화를 반영하여 도입된 제도로 도농통합시와 일반시를 분리하였으며, 지방자치단체를 10개로 유형화 및 표준정원 운용 주기를 3년으로 설정하는 등 조직운영의 탄력

성과 자율성이 부여되었다(주재복·고경훈, 2019: 23).

표준정원제는 기준정원제보다 정원관리의 자율성을 강화한 제도로 기준정원제에서는 기준범위 내 세부 기준을 통해 분야별, 직종별 및 직급별 기준을 정하였으나 표준정원제는 직종별 및 직급별 정원관리 기준 제시를 통해 정원관리 기준을 폐지하였다. 이러한 내용을 토대로 표준정원제는 지방자치단체의 인력관리에 대한 자율성이 기준정원제보다 향상된 것으로 평가된다(금창호·권오철, 2007: 25; 윤영근·박해육, 2017: 30).

다만, 표준정원제 역시 한계점이 존재하는데, 기준정원제의 문제점이 표준정원제에서도 나타났다. 세부적으로 살펴보면 첫째, 자치조직권 측면에서는 중앙정부의 통제원칙이 기준정원제와 동일하게 표준정원제에서도 유지되었다. 행정기구 설치의 법령 또는 중앙정부의 승인을 통해 제한받고 있으며 정원책정에서는 분야별 관리기준은 폐지되었으나 직종별 및 직급별 관리기준은 유지되었다. 둘째, 제도적 측면에서 표준정원제의 정원산정 방법이 기준정원제와 동일한 타 지방자치단체와 비교를 통해 결정하는 거시적인 방법을 활용하여 행정수요 대비 필요한 인력을 산출하는 어려움이 유지되었다. 셋째, 운영적 측면에서는 정원산정을 위해 기본변수를 구체화하고 보정변수를 활용하는 등 지방자치단체의 특성이 반영되었으나 인구, 면적, 행정수요가 유사한 지방자치단체 간 인력의 규모가 불균형한 문제를 해소하지 못하였다(금창호·권오철, 2007: 25; 윤영근·박해육, 2017: 30).

(4) 총액인건비제

총액인건비제는 자치조직권을 강화하기 위해 도입된 제도로 지방자치단체가 기구와 정원을 운영하는데 필요한 인건비 및 경비 총액을 기준으로 자율적으로 기구와 정원을 관리하며 책임을 지는 제도를 의미한다. 총액인건비제는 2005년 2월부터 10개 지방자치단체를 대상으로 1단계 총액인건비제를 시범실시하였으며, 2006년 1월 2단계 총액인건비제 시범사업을 9개 지방자치단체를 추가하여 총 19개 지방자치단체에서 실시되었다. 이후 2007년 1월 시범운영이 종료되고 전체 지방자치단체를 대상으로 총액인건비제가 실시되었다. 총액인건비제 실시와 함께 한시기구, 직속기관 및 시·도의 5급 정원 책정을 위한 승인권 등이 폐지되면서 지방자치단체의 자치조직권이 확대되었다(금창호·권오철, 2007: 33-35; 윤영근·박해육, 2017: 31).

표준정원제는 각 지방자치단체가 공무원 정원의 한도를 설정하여 자체적으로 운영할 수 있는 자율권이 주어진 제도로 상위직급 책정과 기구증설 등으로 조직이 팽창할 것을 우려하여 법령기준 및 승인절차 등으로 통제하였다. 반면, 총액인건비제는 정원, 상위직급 책정 및 기구 증설을 총액인건비 기준을 통해 관리하므로 기구와 정원에 대한 승인절차를 폐지하여 자치조직권이 확대된 특징이 있다(김창호·권오철, 2007: 36; 윤영근·박해육, 2017: 32). 이러한 총액인건비제는 지방자치단체의 자치조직권을 강화하고 행정수요 변화에 유연하게 대응할 수 있는 장점이 있으나, 기구의 설치기준은 대통령령으로 명시되어 있어 실제 운영과정에서 자치조직권의 제약이 유지되었다는 한계가 존재한다(박해육, 2013: 53). 표준정원제와 총액인건비제의 주요 내용을 비교하면 다음과 같다.

표 4-7 표준정원제, 총액인건비제 주요 내용 비교

구분	표준정원제	총액인건비제
산정방식	<ul style="list-style-type: none"> 표준정원산식에 근거: 10개 자치단체유형별 산식 	<ul style="list-style-type: none"> 총액인건비에 근거: 10개 자치단체 유형으로 구분
	<ul style="list-style-type: none"> 소방직외 공무원과 소방직 공무원의 정원산식으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원은 구분하지 않고 11개 기능별로 수요 산정
	<ul style="list-style-type: none"> 보정산정을 위한 보정비율 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 지역여건과 인력운영 현실 고려 보장
정원관리	<ul style="list-style-type: none"> 종류별 정원책정 기준 	<ul style="list-style-type: none"> 지역여건과 인력운영 현실 고려 보장
	<ul style="list-style-type: none"> 직급별 정원정책 기준: 행정자치부령의 기준 준수 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 조례로 규정
	<ul style="list-style-type: none"> 고위직 정원책정 승인: 시·도 및 특별시 자치구는 4급 이상, 시군 및 광역시 자치구는 5급 이상 지방공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부장관 승인폐지
	<ul style="list-style-type: none"> 한시정원 책정: 승인 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부장관 승인폐지
	<ul style="list-style-type: none"> 보정정원 초과책정: 승인 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부장관 승인폐지
	<ul style="list-style-type: none"> 교육공무원 정원책정: 승인 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부장관 승인폐지
기구관리	<ul style="list-style-type: none"> 실·국·본부 및 과 담당관: 인구기준에 따라 7개 그룹으로 세분화 	<ul style="list-style-type: none"> 유형구분 폐지
	<ul style="list-style-type: none"> 설치가능한 실·국 및 실·과 담당관 수 명시 	<ul style="list-style-type: none"> 과단위 이하 기구는 자율 국단위(3급 이상) 기구 설치 범위

구분	표준정원제	총액인건비제
		제시 • 한시기구와 사업소장의 직급이 3급 이상인 경우 사전 협의
	• 보조·보좌기관의 직급기준	• 존치: 행정자치부장관 승인
	• 직속기관·사업소·출장소장의 직급 기준	• 존치: 행정자치부장관 승인
시·군·구의 기구	• 실·국 및 실·과 담당관: 인구에 따라 25개 그룹으로 세분화	• 국 설치 시·군·구와 국 미설치 시·군·구로 이원화
	• 설치가능한 실·국 및 실·과 담당관 수 명시	• 국 설치 시·군·구: 과단위 이하 자율설치, 국단위(4급 이상) 설치기준 존치 • 국 미설치 시·군·구: 과단위(5급) 설치기준 존치, 주민생활지원 기구 설치 가능
	• 보조·보좌기관의 직급기준	• 존치: 행정자치부장관 승인
부단체장 등	• 부단체장과 전문위원의 정수	• 존치
의회사무기구	• 의회사무기구의 직급기준	• 존치
한시기구	• 행정자치부장관의 승인	• 존치(시·도는 1국(3급), 국 설치, 시·군·구는 1국(4급))
여유기구	• 시·도: 1실·국 2과 담당관 (서울과 경기도는 1실·국 3과 담당관)	• 존치: 1실·국
	• 시·군·구: 1실·과 담당관(인구 50만 이상 시는 2실·과 담당관)	• 존치: 국 미설치 시·군·구는 1실·과 담당관

출처: 하혜수·양덕순(2007: 141-142); 김흥주(2019: 55-56) 재인용

(6) 기준인건비제

기준인건비제는 총액인건비제의 문제점인 총정원과 인건비 총액이 이중으로 관리되어 자치조직권의 자율성과 탄력성이 낮아지는 문제를 해결하기 위해 2014년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정을 통해 도입되었다. 기준인건비제는 행정안전부가 제시한 기준인건비 범위 내 지방자치단체의 행정기구와 정원운영의 책임성을 높이고 자율적으로 정원을 관리하고자 하는 목적이 있다(주재복·고경훈,

2019: 23). 기준인건비제와 관련된 주요 법령의 내용은 다음과 같다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조(기준인건비제 운영) ① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.
② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.
④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

기준인건비제는 지방자치단체의 재정력을 고려하여 3단계인 1~3% 범위 내에서 정원관리의 탄력성을 부여하기 위해 자율운영 범위를 허용하는 제도로 지방자치단체는 행정안전부의 승인 없이 자율적으로 기준인건비 및 자율범위 내에서 자율적으로 운영이 가능하게 되었다. 따라서, 지방자치단체를 재정력에 따라 상·중·하 3개의 유형으로 구분하고 상위 유형은 3%, 중위 유형은 2%, 하위 유형은 1%인 자율범위 내에서 행정안전부의 승인없이 장원의 탄력적인 운영이 가능해졌다(윤영근·박해육, 2017: 33-34).

2014년 기준인건비제가 도입된 이후 2017년 12월 행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정을 통해 기준인건비 제도 개선 계획을 발표하였다. 세부적으로 살펴보면 첫째, 지방자치단체가 여건 및 필요에 따라 자율적으로 정원을 관리할 수 있도록 기준인건비를 초과하여 인건비를 집행하여도 별도 제약을 적용하지 않도록 하였다. 다만, 책임성을 강화하기 위해 지방의회에 인력운용의 결과를 의무적으로 제출하도록 하였으며, 주민공개를 강화하는 등의 사후관리 방안을 모색하였다. 둘째, 인구 10만 미만의 시·군의 과 설치 상한 기준을 삭제하고 국 설치가 가능하도록 하여 이를 통해 지방자치단체는 자율적인 과 단위 이하의 조직운영이 가능해졌다. 셋째, 인구 100만 이상 대도시를 중심으로 행정수요의 특수성을 반영하여 직급 기준의 탄력성이 확대되었다. 넷째, 지역별 지방자치단체의 특수성을 반영하여 직급기준을 맞춤형으로 개선하였다(행정안전부, 2017).

3) 전문인력 제도

(1) 전문위원제도

전문위원이란 지방의회 위원회에서 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위해 전문지식을 가진 위원을 의미하며(「지방자치법」 제68조 제1항), 2006년 개정된 「지방자치법」 제51조의2를 통해 지방의회에 전문위원을 둘 수 있는 법적근거가 마련되었으며 지금까지 이어지고 있다. 다만, 전문위원의 직급 및 수는 「지방자치단체 행정기구 및 정원에 관한 규정」에서 정하고 있어(행정안전부, 2022b: 227) 전문위원의 직급 및 수가 제한되고 있다(류춘호, 2020: 24).

지방자치법 제68조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방 의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.
 ② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.
 ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방의회도 국회와 마찬가지로 위원회의 전문위원제의 활성화가 중요하게 논의되고 있으며, 전문위원제도는 지방의회의 위원회 중심주의 운영과 관련된 실무적인 지원을 하기 위해 필요하다. 전문위원은 정책지원에 대한 수요와 행정사무감사 및 조사 등에 대한 사무지원 관련 수요가 증가하면서 전문적인 지방자치 입법 활동을 지원하기 위한 입법조치로 도입되었다. 또한, 지방의회 위원회제도는 모든 안건을 본회의에서 처음부터 처리하는 것이 비효율적이며 사실상 불가능하다. 따라서, 해당 안건에 대한 전문지식을 갖춘 소수의 지방의원으로 구성된 위원회가 안건 처리 전 심사를 검토하고 판단 자료를 본회의에 제출하여 의안처리의 효율성을 제고하기 위한 목적이 있다(안영훈·주재복: 129-130),

전문위원은 위원회의 사무를 처리하기 위해 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 위원회의 의안심사 및 의사진행을 보좌하고 그 외 일반적인 사무를 처리하기 위해서는 의회사무처장, 의회사무국장 또는 의회사무과장의 지휘·감독을 받는다(행정안전부, 2022a: 19). 전문위원은 지방의회 사무기구 소속의 공무원으로 위원회에서 의안 및 청원 등을 심사하고 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관사항과 관련된 내용을 검토

및 보고하고 관련 자료를 수집·조사·연구 등의 기능을 수행한다(행정안전부, 2022b: 227).

국회의원은 「국회의원수당 등에 관한 법률」 제9조에 의해 보좌직원을 8명 둘 수 있으며, 의정활동에 필요한 전문위원, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등으로부터 지원을 받을 수 있다. 하지만, 지방의회 의원은 2022년 시행된 전부개정 「지방자치법」에 의해 정책지원 전문인력이 도입되기 전까지는 실질적인 지원을 받을 수 있는 기구는 전문위원제도에 불과하였다. 이러한 전문위원은 자치입법활동 관련 단순한 지원이 아닌 지방의회 정책결정을 보좌하는 중요한 역할을 담당하고 있으며, 정책지원 기능과 함께, 위원회의 의안심사의 효율성과 객관성 및 중립성을 확보하는 역할을 담당하므로 그 중요성이 크다(류춘호, 2020: 23).

(2) 정책지원 전문인력: 정책지원관제도

지역사회는 저출산·고령화, 지방소멸 등 사회적 환경변화로 생활복지 및 주민생활 지원 분야 등 지방자치단체가 담당해야 할 중요한 이슈가 확대되었으며, 그만큼 지방의회와 의원의 의정활동 분야도 다양해지고 업무범위도 증가하게 되었다. 이러한 사회적 변화에 대응하기 위해 지방의회는 지역사회의 갈등 및 문제를 해결하는 역할을 수행하는 기관이므로 지방의원의 역량 확대와 역할 강화를 위해 보조인력의 활성화가 시급한 과제로 논의되었다. 이와 함께, 지방의회는 집행기관에 대한 견제와 감시기능을 수행해야 한다. 집행기관은 전문직 공무원이 직접 업무를 집행하고 지원하는 체제이지만, 지방의회는 상대적으로 전문적인 의정활동 보좌인력이 부족하여 정책지원관에 대한 필요성이 증가하게 되었다(안영훈, 2013: 142).

세부적인 정책지원관의 필요성에 대한 논의는 서울시의회에서 시작하였으며, 서울시의회는 100여명의 시의원이 매년 20조 이상의 예산을 처리하는데, 시의원 1인당 2천억 원의 예산을 다루고, 서울시 본청직원 1만 5천 명의 사무감사를 실시해야 한다. 따라서, 물리적으로 불가능하다는 문제에서 제기되어 정책지원 전문인력인 정책지원관에 대한 필요성이 증가하게 되었다(유병선 외, 2021: 53).

이러한 정책지원 전문인력의 확대 필요성을 바탕으로 지방의회는 지방의회 의원의 전문성을 강화하기 위해 의원별로 정책보좌관제도의 도입을 지속적으로 요구하였으며,

조례제정을 통해 정책보좌관제를 도입하고자 하였으나 대법원에서 지방자치법령상 근거의 부재로 무효판결을 받아 무산되었다(박순종·박노수, 2014: 63). 이후 지방의회는 정책지원관 도입을 위해 지방자치법 개정하기 위한 노력을 실시하였다. 박근혜 정부에서는 최초로 지방의원의 정책지원 전문인력을 도입하겠다는 의지가 표명되었으나 실현되지 못하였으며, 제19대 국회에서 정책지원 전문인력을 도입하기 위해 정청래 의원이 발의한 지방자치법 개정안이 소관 상임위원회를 통과하였으나 국민적 여론과 재정 부담을 근거로 법제사법위원회에서 폐기되었다. 문재인 정부에서도 제20대 국회 때 정책지원 전문인력 도입이 포함된 지방자치법 전부개정안이 제출되었으나 제20대 국회 임기만료로 폐기되었다. 이후 제21대 국회에서 정책지원 전문인력에 대한 논의과정을 거쳐 정책지원 전문인력인 정책지원관 도입이 포함된 전부개정 「지방자치법」이 2022년 1월 시행되었다(박순종, 2021: 120).

정책지원 전문인력이란 지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위해 2022년 시행된 전부개정 「지방자치법」에 신설된 제도로 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있으며(「지방자치법」 제41조), 정책지원 전문인력의 명칭은 ‘정책지원관’이다(「지방자치법」 시행령 제36조 제3항). 다만, 전문인력의 선발과 재정 및 행정적 부담을 고려하여 2022년까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년까지는 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위까지 연차적으로 도입하도록 하였다(「지방자치법」 부칙 제6조).

정책지원 전문인력은 지방공무원이므로 「지방공무원법」에 따른 임용방법 및 절차 등 공무원 인사 관계 법령을 따르며(행정안전부, 2022b: 88), 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제5항에 따라 시·도의 정책지원관은 6급 이하, 시·군·구 정책지원관은 7급 이하의 일반직 지방공무원으로 임명된다. 단, 정책지원관을 임기제 공무원으로 임명하는 경우 「지방공무원 임용령」 제3조의2 제1호에 따라 일반 임기제 공무원으로만 임명할 수 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제6항).

「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

「지방자치법 시행령」 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) ③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다.

1. 사도의 경우 : 6급 이하
2. 시·군·구의 경우 : 7급 이하

⑥ 제6항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 “일반임기제공무원”이라 한다)만으로 임명할 수 있다.

정책지원관은 지방의회 의원의 의정활동을 지원하지만, 지방의회의 운영 및 행정사무를 처리하는 사무직원 또는 전문위원과는 역할이 다르며(행정안전부, 2022a: 20), 정책지원관은 지방공무원이므로 「지방공무원법」 및 「공직선거법」 등 관계 법령에 따라 정치적 중립의무를 준수하는 범위에서 직무를 수행해야 한다(행정안전부, 2022a: 20). 정책지원관의 업무는 「지방자치법 시행령」 제36조에서 포괄적으로 명시하고 있으며, 구체적인 업무는 지방의회 조례로 정할 수 있다.

「지방자치법 시행령」 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) ① 법 제41조제1항에 따른 정책지원 전문인력(이하 “정책지원전문인력”이라 한다)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다.
② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다.

정책지원관이 지원하는 업무로는 조례 제정·개정·폐지, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동, 자료 수집·조사·분석 지원, 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료의 취합 및 분석, 행정사무의 감사 및 조사 지원, 의원의 시정 질의서 작성과 과련 자료의 취합 및 분석, 의원의 공청회·세미나·토론회 등의 개최와 지원 등이 있다(류춘호, 2022: 412).

이와 함께, 정책지원관은 「지방자치법」 제47조부터 제52조까지와 제83조 규정과 관련된 의정활동을 지원한다(「지방자치법 시행령」 제36조 제1항).

표 4-8 정책지원 전문인력(정책지원관) 사무범위

규정 및 사무범위

「지방자치법」 제47조(지방의회 의결사항), 제47조의2(인사청문회), 제48조(서류제출 요구), 제49조(행정사무 감사권 및 조사권), 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리), 제51조(행정사무 처리상황의 보고와 질의응답), 제52조(의회규칙), 제83조(회의규칙)

출처: 국가법령정보센터

제2절 지방의회 자치조직 현황

1. 지방의회 사무기구 현황

1) 광역의회

광역의회는 17처장, 120개의 상임위원회, 67개 담당관(실), 121개 전문위원실을 두고 있고, 전문위원실과 담당관(실), 전문위원실의 전국평균은 각각 7.05개, 3.94개, 7.12개이다.

표 4-9 광역의회 사무기구 현황

(2022.12.31. 기준), (단위: 개)

기구	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
상임위	11	7	7	6	5	5	5	5	13	7	6	7	5	8	7	8	8	120
처장	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
담당관	7	4	4	3	3	4	3	2	7	4	3	5	3	4	4	3	4	67
전문위원실	12	7	7	6	5	6	5	4	13	7	6	7	7	7	8	7	7	121

출처: 대한민국시도의회회장협의회(2023)

구체적으로 담당관실별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 입법과 예산정책을 전담하는 담당관(실)을 모두 두고 있는 의회는 서울, 경기, 충남도의회 등 3개 의회이며, 입법정책 전담부서는 이름은 조금씩 상이하지만 17개 광역의회²⁾에서 모두 두고 있는

2) 대구, 전북, 경남의회 등 3개 의회는 “입법담당관”을 두고 있고, 부산, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원, 충북, 경북, 제주 등 9개 의회는 “입법정책담당관”(제주는 정책입법담당관)을 두고 있다. 세종시의회는

것으로 나타났다.

반면, 17개 광역 시도 중 10개의 의회에서만 예산정책 전담부서를 설치·운영하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 예산정책 전담부서가 설치되어 있는 10개의 광역의회 중 서울, 경기, 충남 등 3개 의회에서만 예산정책담당관실 등의 담당관을 별도로 설치하였고, 부산, 인천, 강원, 전남, 경북, 경남, 제주 등 7개 의회에서는 별도의 담당관실을 설치하지 않고 입법정책담당관실 등에서 하나의 팀으로 예산정책을 지원하고 있다.

홍보 및 언론기구를 살펴보면 서울(언론홍보실), 부산(홍보담당관), 대구(홍보담당관), 광주(홍보팀), 대전(홍보소통담당관), 울산(홍보담당관실), 경기(언론홍보담당관), 강원(홍보담당관), 충북(홍보담당관), 충남(홍보담당관), 전북(의정홍보담당관), 전남(홍보담당관), 경남(소통홍보담당관), 제주(공보관) 등 14개 의회에서 별도의 독립된 홍보 및 언론담당 기구를 두고 있다.

대민업무기구는 서울(정책지원담당관 내 현장민원팀), 경기(도민권익담당관) 등 2개의 의회는 주민의 민원을 접수·관리하는 별도의 대민업무 전담기구를 두고 있으며, 경기도의회는 관내 31개 시·군에 ‘지역상담소’를 설치하여 이를 도민권익담당관에서 관장하도록 하고 있다.

한편 정책지원관제도의 도입으로 정책지원관의 지방의회의원 정수의 1/2 범위에서 채용되었으며, 정책지원관의 배치는 별도의 전담부서를 설치하거나 기존의 전문위원실에 배치되는 등의 방식으로 배치되고 있다. 17개 광역 시도 중 별도 부서로서 정책지원담당관을 설치·운영하는 의회는 서울, 부산, 대구 등 3개 의회가 있고, 기존의 담당관(입법담당관 등)에 정책지원관을 배치하는 의회는 세종, 대전, 울산, 전남 등 4개 의회가 있다. 한편 인천, 대구, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주 등 10개 의회는 전문위원실에 정책지원관을 배치하고 있다.

의사·기록업무와 입법지원을 담당하는 “의사입법담당관”을 두고 있고, 전남도의회는 “정책담당관”을 두고 있다.

표 4-10 광역의회의 사무기구 설치 현황

(2022.12.31. 기준)

구 분	입법정책	예산정책	홍보·언론	대민업무	정책지원 (정책지원관 배치)
서울	○	○	○	○	○
부산	○	△	○	X	○
대구	○	X	○	X	○
인천	○	○	X	X	X
광주	○	X	○	X	X
대전	○	X	○	X	△ (입법담당관)
세종	○	X	X	X	△ (입법담당관)
울산	○	X	○	X	△ (입법담당관)
경기	○	○	○	○	X
강원	○	△	○	X	X
충북	○	X	○	X	X
충남	○	○	○	X	X
전북	○	X	○	X	X
전남	○	△	○	X	△ (정책담당관)
경북	○	△	X	X	X
경남	○	△	○	X	X
제주	○	△	○	X	X

주1: 예산분석지원을 지원하는 담당 부서(담당관)가 있으면 ○, 담당 팀(예. 입법정책담당관 내 예산 분석팀)이 있으면 △로 표기

주2: '정책지원'에서 ○ 정책지원관이 별도의 전담부서로 배치된 경우를 의미하고, △는 기존 부서(입법담당관 등)에 배치된 경우, X는 전문위원실에 배치된 경우를 의미함

2) 기초의회

2023년 7월 기준 기초의회의 의원 정수는 총 2,988명이며, 상임위원회 수는 총 560개이다.

사무기구의 장으로서 행정4급인 사무국장은 총 117명이며, 행정5급인 사무과장은 110명이며, 5급인 전문위원은 총 428명, 6급인 전문위원은 242명으로 나타나고 있다.

표 4-11 기초의회 사무기구 현황

(2023.7월 기준), (단위: 개)

기 구	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	합계
시군 구 수	25	16	9	10	5	5	5	31	18	11	15	14	22	22	18	226
의원 정수	427	182	128	128	69	63	50	463	174	136	177	198	247	281	270	2,988
상임 위	80	42	24	23	17	16	12	71	11	24	37	40	64	53	58	560
사무 국장 (4급)	24	9	6	6	4	4	3	16	3	3	8	7	5	11	8	117
사무 과장 (5급)	1	7	3	4	1	1	2	15	15	8	7	8	17	11	10	110
전문 위원 (5급)	54	27	18	15	9	10	9	63	24	23	26	28	40	41	41	428
전문 위원 (6급)	29	15	12	12	7	5	4	38	19	7	17	16	18	24	19	242

주: 기초의회가 없는 세종, 제주를 제외함

출처: 대한민국시군구의회의장협의회(2023)

2. 지방의회 인력 현황

1) 광역의회

광역의회 인력 현황을 살펴보면 다음 <표 4-12>와 같다. 17개 광역의회의 전체 인력은 3,029명으로 일반직이 59.2%, 별정직이 2.0%, 일반임기제 19.0%, 시간선택제임기제 6.3%를 차지하고 있다. 단, 본 전체 인력은 정원 내 인원과 시간선택제임기제 등의 정원 외 인력을 합친 인원이며, 기타 인원(교육청, 실무원, 공무원 등)까지 합친 인원이다.

다만, 본 자료는 대한민국시도의회의장협의회로부터 2022년 12월 31일을 기준으로 제공받은 자료이기 때문에 2023년부터 본격적으로 도입된 정책지원관의 수는 반영되지 않은 자료이다.

2022년 12월 말을 기준으로 보았을 때 총 인력규모는 서울과 경기 등 의원정수가 많은 의회가 많은 인력을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편 일반임기제의 구성 비율은 서울이 38.0%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 그 뒤로 전남(24.0%), 경북·경남(19.6%), 경기(19.5%), 제주(17.6%)의 순으로 나타나고 있다.

또한 정원 외 인력으로 들어가는 시간선택제임기제는 전체의 6.3%를 차지하고 있으며, 의회별 총 인력 대비 경기가 14.8%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다, 그 뒤로 광주(12.0%), 서울(9.7%) 등의 순으로 나타났다.

표 4-12 광역의회 인력 현황

(2022.12.31. 기준)

구 분	총계	일반직		별정직		일반임기제		시간선택제 임기제	
		명	%	명	%	명	%	명	%
전체	3,029	1,792	59.2	60	2.0	575	19.0	190	6.3
서울	476	239	50.2	9	1.9	181	38.0	46	9.7
부산	177	116	65.5	0	0.0	25	14.1	12	6.8
대구	136	94	69.1	1	0.7	12	8.8	5	3.7

구 분	총계	일반직		별정직		일반임기제		시간선택제 임기제	
		명	%	명	%	명	%	명	%
인천	141	103	73.0	3	2.1	12	8.5	3	2.1
광주	108	60	55.6	3	2.8	17	15.7	13	12.0
대전	128	74	57.8	9	7.0	20	15.6	1	0.8
세종	78	49	62.8	3	3.8	7	9.0	6	7.7
울산	96	70	72.9	1	1.0	9	9.4	4	4.2
경기	467	230	49.3	7	1.5	91	19.5	69	14.8
강원	135	102	75.6	1	0.7	11	8.1	1	0.7
충북	111	78	70.3	1	0.9	10	9.0	11	9.9
충남	143	90	62.9	2	1.4	21	14.7	6	4.2
전북	143	77	53.8	7	4.9	28	19.6	0	0.0
전남	173	89	51.4	7	4.0	43	24.9	4	2.3
경북	158	106	67.1	1	0.6	31	19.6	1	0.6
경남	166	109	65.7	3	1.8	23	13.9	0	0.0
제주	193	106	54.9	2	1.0	34	17.6	8	4.1

주1: 기타 인력(교육청, 실무원, 공무원, 청소·경비·소방 등의 인력을 제외함)

주2: 총계는 정원 내 인력과 정원 외 인력을 포함한 수치임

광역의회 인력의 기능별 구성 현황을 살펴보면 전체에서는 총무·의사분야가 36.0%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 그 뒤로 전문위원실이 34.6%, 입법·예산이 9.9% 홍보·대민이 8.5%의 순으로 나타났다. 또한 기타로서 경기도의회는 교섭단체를 지원하기 위하여 의정기획담당관을 별도로 두고 있다.

특히 주목할 점은, 지방의회의 전문성을 지원하기 위한 기구로는 입법·예산 담당과 전문위원실 등으로 볼 수 있는데, 이와 관련된 기능은 전체의 약 36%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

구체적으로 의회별로 살펴보면, 전남도의회가 전체의 62.4%가 입법·예산 및 전문위원실 인력으로 구성되어 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 그 뒤로 인천(54.6%), 충남(53.9%), 전북·경북(53.2%), 부산(53.1%) 등의 순으로 나타났다. 이와 같이 전문분야에 대한 인력 구성은 17개 광역의회에서 평균 약 50.5%의 비중³⁾을 차지하고 있으나 강원(42.2%), 대구(45.5%) 등은 평균보다 낮은 비중의 전

3) 경기도의회의 경우 의정기획담당관실 및 전문위원실에 배치되어 있는 시간선택제임기제 인력 및 서울시의회 시간선택제임기제 인력 일부는 의정활동의 전문성을 지원하기 위한 인력으로 구분될 수 있어 이를 반영하여 평균치를 도출하였다.

문인력을 두고 있는 것으로 나타났다.

다만, 앞서 언급한 바와 같이 본 자료는 정책지원관이 본격적으로 도입되기 전인 2022년 말 기준의 자료이기 때문에, 정책지원관이 도입된 이후의 전문성 지원 인력은 훨씬 높아졌을 것이며 이에 대한 추가적인 현황조사가 이루어져야 할 것이다.

표 4-13 광역의회 기능별 직원 구성 현황

(2022.12.31. 기준)

구 분	총계	총무·의사		홍보·대민		입법·예산		전문위원실		기타	
		명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전체	3,029	1,089	36.0	261	8.6	299	9.9	1,049	34.6	56	1.8
서울	476	151	31.7	43	9.0	39	8.2	164	34.5	0	0.0
부산	177	64	36.2	18	10.2	26	14.7	68	38.4	0	0.0
대구	136	60	44.1	13	9.6	13	9.6	49	36.0	0	0.0
인천	141	63	44.7	0	0.0	16	11.3	61	43.3	0	0.0
광주	108	38	35.2	15	13.9	12	11.1	42	38.9	0	0.0
대전	128	53	41.4	15	11.7	11	8.6	48	37.5	0	0.0
세종	96	35	36.5	12	12.5	15	15.6	33	34.4	0	0.0
울산	78	12	15.4	0	0.0	12	15.4	29	37.2	0	0.0
경기	467	191	40.9	89	19.1	38	8.1	120	25.7	56	12.0
강원	135	64	47.4	13	9.6	17	12.6	40	29.6	0	0.0
충북	111	52	46.8	0	0.0	13	11.7	45	40.5	0	0.0
충남	143	48	33.6	17	11.9	22	15.4	55	38.5	0	0.0
전북	143	64	44.8	0	0.0	11	7.7	65	45.5	0	0.0
전남	173	52	30.1	11	6.4	19	11.0	89	51.4	0	0.0
경북	158	57	36.1	0	0.0	11	7.0	73	46.2	0	0.0
제주	166	85	44.0	15	7.8	24	12.4	68	35.2	0	0.0

주: 경남도의회는 기능별 인력 배치 현황자료를 제출하지 않아 제외하였음

2) 기초의회

기초의회의 전체 직원 구성을 살펴보면 담당관 등 사무직원은 67.4%의 비중을 차지하고 있고, 전문위원실에는 전문위원을 비롯하여 12.9%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 한편 전문위원은 2023년 7월 현재 15.7%를 차지하고 있으나, 이는 정원의 약 66%에 해당하는 규모이기 때문에 제도가 정착됨에 따라 정책지원관의 비중은 늘어날 것으로 보인다.

한편, 지방의원에 대한 전문적 지원을 담당하는 전문위원실 및 정책지원관의 비중을 살펴보면 기초의회 전체로는 28.6%의 비중을 보이고 있으며, 전문성 지원 인력의 전체 기초의회 평균치는 약 29%인 것으로 나타난다. 구체적으로 살펴보면 경남이 33.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 충남이 23.0%로 가장 낮은 비중을 보이고 있다.

특히 기초의회의 경우 광역의회와 달리 사무기구의 형태 및 각 기구에 대한 인력 현황이 제시되어 있지 않아 입법·예산지원 인력을 구분할 수 있기 때문에 이에 대한 인력이 포함되어 있지 않았음에도 불구하고, 광역의회의 전문인력이 평균 약 50.5%인 반면, 기초의회는 약 28.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

다만, 기초의회의 경우 대한민국시군구의회의장협의회에서 실태조사를 통하여 인력 현황을 조사하고 있으나, 광역의회와 같이 형태별, 기능별 인력현황 등 세부적인 항목으로 구분하여 제시하지 못하였으며, 이에 대한 추후 보완연구가 필요할 것이다.

표 4-14 기초의회 기능별 직원 구성 현황

(2023.7월 기준, 단위: 명)

구 분	총계	사무국·과장		담당관 등 사무직원		전문위원실		정책지원관 (현원)	
		명	%	명	%	명	%	명	%
전체	5,723	227	4.0	3,860	67.4	740	12.9	896	15.7
서울	936	25	2.7	641	68.5	95	10.1	175	18.7
부산	304	16	5.3	192	63.2	42	13.8	54	17.8
대구	231	9	3.9	144	62.3	31	13.4	47	20.3

구 분	총계	사무국·과장		담당관 등 사무직원		전문위원실		정책지원관 (현원)	
		명	%	명	%	명	%	명	%
인천	249	10	4.0	162	65.1	27	10.8	50	20.1
광주	144	5	3.5	93	64.6	16	11.1	30	20.8
대전	135	5	3.7	96	71.1	19	14.1	15	11.1
울산	108	5	4.6	70	64.8	13	12.0	20	18.5
경기	1,001	31	3.1	702	70.1	109	10.9	159	15.9
강원	325	18	5.5	229	70.5	50	15.4	28	8.6
충북	266	11	4.1	173	65.0	34	12.8	48	18.0
충남	318	15	4.7	230	72.3	45	14.2	28	8.8
전북	376	15	4.0	240	63.8	53	14.1	68	18.1
전남	441	22	5.0	305	69.2	61	13.8	53	12.0
경북	452	22	4.9	311	68.8	76	16.8	43	9.5
경남	437	18	4.1	272	62.2	69	15.8	78	17.8

주1: 담당관 등 사무직원은 담당관(5급), 담당팀장(행정6급), 이외 사무직원을 합친 인원 수입

주2: 전문위원실은 전문위원(5급, 6급) 및 전문위원 보좌인원을 합친 인원 수입

3) 정책지원관

앞서 언급한 바와 같이, 광역의회의 인력 현황은 본격적으로 정책지원관이 도입되기 전의 자료이기 때문에 정책지원관의 현황에 대한 추가적인 조사가 필요하다.

정책지원관의 총 수는 광역의회 432명, 기초의회 1,467명이며, 광역의회의 경우 10명에서 78명이며, 기초의회는 10명 미만에서 약 50명까지 다양하게 분포하고 있다.

정책지원관의 현원은 현재까지도 이직 등으로 인한 변동이 급격하게 이뤄지고 있기 때문에 정확한 실태조사가 이루어지고 있지는 않지만, 행정안전부에 따르면 2023년 9월 기준으로 법정 정원(의원중수 1/2) 대비 광역의회는 약 92%, 기초의회는 약 63%가 충원되었다.

표 4-15 정책지원관 총 정수

(단위: 명)

구 분	광역		기초	
	의원정수	정책지원관 총정수	의원정수	정책지원관 총정수
전체	877	432	2,988	1,431
서울	112	55	427	207
부산	47	23	182	86
대구	32	16	128	62
인천	40	20	123	59
광주	23	11	69	33
대전	22	11	63	31
울산	22	11	50	24
세종	20	10	-	-
경기	156	78	463	222
강원	49	23	174	80
충북	35	17	136	66
충남	48	24	177	83
전북	40	20	198	95
전남	61	30	247	119
경북	61	30	281	134
경남	64	32	270	130
제주	45	21	-	-

주: 광역의회는 제9기 전반기 의원정수 기준이며, 기초의회는 제8기 후반기 지방의회 의원정수 기준임
출처: 광역의회 : 대한민국시도의회회장협의회(2023), 기초의회 : 대한민국시군구의회회장협의회(2023)

정책지원관의 신분 및 직급은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 명시하고 있으나, 구체적인 방법은 조금씩 차이가 있는 것으로 나타났다. 예컨대, 대부분의 광역의회는 6급 혹은 7급의 임기제공무원으로 두고 있으며 대구, 울

산시의회의 경우 일반직공무원과 임기제공무원을 함께 두고 있다.

정책지원관의 배치는 의회마다 다르게 나타나고 있는데 대체로 상임위원회 내의 전문위원실에 배치하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 서울, 부산, 대구 등 3개 의회가 있고, 기존의 담당관(입법담당관 등)에 정책지원관을 배치하는 의회는 세종, 대전, 울산, 전남 등 4개 의회가 있다. 한편 인천, 대구, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주 등 10개 의회는 전문위원실에 정책지원관을 배치하고 있다.

표 4-16 광역의회 정책지원인력(정책지원관) 모집 현황

(단위: 명)

구분	의원정수	정책 지원관 총정수	채용형태		배치부서
			직위	인원	
서울	112	56	임기 6급	28	정책지원담당관
부산	47	23	임기 6급	12	정책지원담당관
대구	32	16	일반 6급	1	정책분석담당관
			임기 6급	8	
인천	40	20	임기 6급	11	전문위원실
광주	23	11	임기 6급	6	전문위원실
대전	22	11	임기 6급	6	입법정책담당관
울산	22	11	일반 6급	1	입법정책담당관
			임기 6급	1	
			일반 7급	2	
			임기 7급	2	
세종	20	10	임기 6급	6	의사입법담당관
경기	156	78	임기 6급	78	전문위원실
강원	49	24	임기 6급	7	전문위원실
충북	35	17	임기 7급	8	전문위원실
충남	48	24	임기 7급	14	전문위원실
전북	40	20	임기 7급	5	전문위원실
전남	61	30	임기 7급	16	정책담당관
경북	61	30	임기 6급	6	전문위원실
			임기 7급	9	
경남	64	32	임기 6급	14	전문위원실
제주	45	21	임기 5급	21	전문위원실

주: 제주도의회를 제외한 지방의회의 정책지원인력은 「지방자치법 시행령」 제36조에 따라 “정책지원관”의 명칭을 사용하며, 제주도의회의 정책지원인력은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제39조에 근거하여 “정책연구위원”의 명칭으로 운영되고 있음

출처: 주희진(2023) 재수정

제3절 자치조직권의 자율성 제약 실태분석

1. 조사 설계

1) 조사 개요

자치조직권의 자율성 제약 실태를 분석하기 위하여 본 연구에서 제시한 분석틀에 따라 공식적 통제와 비공식적 통제, 수직적 제약과 수평적 제약을 문헌검토를 통하여 다각도로 살펴본다. 즉, 우리나라 지방의회의 자치조직권의 자율성이 제약받고 있는 다양한 문제를 문헌검토를 통하여 공식적 통제와 비공식적 통제, 수직적 제약과 수평적 제약으로 분류하였다.

두 번째로 위와 같은 자치조직권의 자율성 제약 요인의 분류가 실제 현장에서도 발생하고 있는지, 지방의회 현장에서는 이러한 문제를 어느 정도 심각하게 받아들이고 있는지를 확인하기 위하여 추가적으로 전문가와 지방의회 공무원을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 본 인식조사는 2023년 9월 1일부터 9월 15일까지 15일간 진행되었고, 총 68명이 조사에 응답하였다. 이 중 결측이 있는 응답지 8부를 제외한 60부를 대상으로 앞의 장에서의 문헌검토를 통하여 도출된 우리나라 지방의회 자치조직권의 제약요인을 토대로 구조화된 조사표를 작성하여 조사를 실시하였다. 또한 설문에 의한 인식조사가 종료된 이후, 인식조사에서 1차 조사된 자치조직권 관련 제약·갈등 사례를 심층적으로 조사하기 위하여 12명에 대하여 심층인터뷰를 실시하여 보다 심층적인 분석을 실시하였다.

지방의회 자치조직권의 실태 및 수준을 진단하기 위한 인식조사 응답자의 특성은 다음과 같다.

표 4-17 인구통계학적 특성: 자치조직권 인식조사

구 분		표본구성	
		명	%
전체		68	100
성별	남성	36	52.9

구 분		표본구성	
		명	%
연령	여성	32	47.1
	20대	5	7.4
	30대	25	36.8
	40대	23	33.8
	50대	12	17.6
	60대 이상	2	2.9
소속기관	전문가	14	20.6
	공무원	46	67.6
	지방의원	8	11.8
의회형태 (전문가 제외, 총 54명)	광역의회	29	53.7
	기초의회	25	46.3

2) 조사 내용

지방의회 자치조직권의 실태 및 수준을 조사하기 위한 본 인식조사는 크게 자치조직권의 수준 진단, 자치조직권의 제약요인 및 구체적인 자치조직권 제약·갈등 사례 조사 등으로 구분된다.

먼저 자치조직권의 수준 진단은 전반적인 우리나라 지방의회의 자치조직권 수준에 대하여 조사하고, 관계에 따라 첫째, 국회와 지방의회의 관계에서 우리나라 지방의회(광역+기초)의 자치조직권의 수준 진단, 둘째, 광역의회와 기초의회의 관계에서, 광역의회에 비하여 기초의회가 가지는 자치조직권의 수준을 진단하였다.

자치조직권의 제약 요인은 각 요인 별로 자치조직권의 제약 정도와 중요성, 문제해결의 시급성, 난이성 등 네 가지 항목으로 구분하여 각각 조사하였다. 구체적인 제약 요인으로는 첫째, 기구 설치의 제약으로서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하 규정)에 따른 사무기구의 설치기준, 둘째, 기구 구성의 제약으로서 규정에 따라 지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권으로 설문하였다. 셋째, 직급의 제약은 다시 세 가지 요인으로 구분하였는데, 규정에 따른 의회사무기구 직급기준(시·도 및 시·군·구 의회사무처장 등 기구의 직급기준 명시), 규정에 따른 전문위원의 직급기준 및 의회와 집행부 간의 직급 불균형을 설문하였다. 넷째는 정수의 제약으

로서 규정에 따른 전문위원의 정수기준 및 지방자치법에 따른 정책지원관의 정수를 조사하였고, 마지막으로 운영적 제약 실태를 조사하였다. 운영적 제약 실태는 네 가지로 구분되며 의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피, 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원 간 갈등, 의회와 집행부 공무원 간 업무비협조 등의 갈등, 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능의 약화 등을 제시하였다.

이 외에도 지방의회의 자치조직권과 관련하여 발생하고 있는 제약·갈등사례는 개방형 질문으로 두어 보다 다양한 의견을 조사하였다.

표 4-18 자치조직권 실태 및 수준 조사 내용

구 분	평가항목	평가내용	
자치조직권 수준 진단	전반적 수준	- 전반적 수준	
	수준 비교 ① (국회-지방의회)	- 국회-지방의회	
	수준 비교 ② (광역의회-기초의회)	- 광역의회-기초의회	
자치조직권 제약요인	기구 설치의 제약	규정에 따른 사무기구 설치기준	- 자치조직권의 제약 정도 - 문제의 중요성 - 문제해결의 시급성 - 문제해결의 난이도
	기구 구성의 제약	지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권	
	직급의 제약	의회사무기구 직급기준	
		전문위원의 직급기준	
	정수의 제약	의회와 집행부간 직급 불균형	
		전문위원 정수 기준	
	운영적 제약	정책지원관 정수	
		승진 적체 및 의회근무 기피	
		일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등	
		의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등	
	공무원 순환보직으로 인한 견제·감시기능 약화		
자치조직권 제약·갈등 사례	- 국회-지방의회 간 - 광역의회-기초의회 간 - 의회-집행부 간		

2. 지방의회 자치조직권의 실태분석

1) 공식적 통제

(1) 수직적 제약

① 「지방자치법」에 따른 통제

가. 정수의 제약 : 지원(보좌)인력에 대한 정수의 제약

국회의원은 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」에 의거하여 8명(인턴 포함 9명)의 보좌직원을 둘 수 있도록 제도화되어 있다. 보좌직원의 구성은 4급상당의 보좌관부터 9급상당의 비서관까지 다양한 급수가 명시되어 있어 국회의원의 의정활동을 체계적으로 지원할 수 있는 토대를 마련하고 있다. 또한 신분은 국회의원의 임기에 맞도록 별정직국가공무원으로 보하도록 하고 있다.

「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」 [별표 1]

보좌직원	정원
보좌관(4급상당 별정직국가공무원)	2명
선임비서관(5급상당 별정직국가공무원)	2명
비서관(6급상당 별정직국가공무원)	1명
비서관(7급상당 별정직국가공무원)	1명
비서관(8급상당 별정직국가공무원)	1명
비서관(9급상당 별정직국가공무원)	1명

반면 지방의회는 「지방자치법」에 의하여 의정활동을 지원할 수 있는 정책지원관(정책지원 전문인력)을 둘 수 있도록 하고 있다. 특히 지방의회의 정책지원관은 지방의원의 정수에 따라 정책지원관의 정수가 결정되는 구조를 가지고 있는데, 지방의원의 1/2 범위에서 정책지원관을 둘 수 있도록 하고 있다. 이는 국회의원 1인이 9명의 보좌직원을 둘 수 있도록 하고 있는 반면, 지방의회의원은 2인당 1명의 지원인력을 두고 있어 실질적으로 지방의회의 정책지원관은 18명의 국회보좌관의 몫을 수행해야 한다고 볼 수 있다. 국회보좌관과 달리 정책지원관은 지방의원의 수행업무 및 행정업무 등은 담당하고 있지 않는다 하더라도 지방의회의원의 의정활동 전반에 대한 지원이 업무로 명시되어 있는 만큼 광범위한 업무를 담당한다는 것은 부정할 수 없다.

「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
 ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

한편, 지방자치법에 따른 정책지원관 정수의 제약에 대한 인식조사 결과, 전반적으로는 평균 3.68점으로 보통 이상의 제약에 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 또한 이러한 인식은 전문가가 평균 3.92점으로 공무원에 비하여 상대적으로 더 제약 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다.

한편, 공무원은 전체 3.60으로 인식하고 있었으며, 광역과 기초 모두 보통 이상의 제약이 있는 것으로 나타났으며 광역의회에서 소폭 더 제약을 크게 인식하는 것으로 나타났다.

표 4-19 지방자치법에 따른 정책지원관 정수(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
정수의 제약: 지방자치법에 따른 정책지원관 정수	3.68	3.92	3.60	3.68	3.52

나. 운영적 제약: 전문위원 운영에 대한 불명확성

국회의 경우 「국회법」 제42조(전문위원과 공무원)에 관한 규정을 두고 있고, 전문위원과 공무원에 대해서는 「국회사무처법」 제8조 및 제9조에서 구체적으로 명시하고 있다(김건위 외, 2021: 170). 국회의 위원으로 두는 공무원은 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둘 수 있도록 명시하고 있다.

「국회사무처법」 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 입법심의회는 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.

그러나 지방의회의 경우 위원회에는 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관사항과 관련하여 검토·보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구 등 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하고 있으나(지방자치법 제68조 제1항, 제2항). 세부적인 사항은 다시 대통령령에서 정하도록 하고 있을 뿐이다.

- 「지방자치법」 제68조(전문위원)** ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.
- ② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖에 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.
 - ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

전문가·공무원 인터뷰에서도 이와 같은 내용은 다수 지적되고 있다. 예컨대, 국회의 상임위원회별 다수의 전문위원과 4급~6급의 조사관 등의 다양한 입법지원인력이 존재한다. 하지만 지방의회의 경우 전문위원 정수가 정해져있기 때문에 전문위원 정수에 맞게 상임위원회를 구성할 수밖에 없으며 상임위원회에도 1명의 전문위원을 둘 수 있을 뿐이다. 또한 전문위원을 보좌할 수 있는 직원 역시 지방의회의 상황에 따라 둘 수 있지만, 별도의 입법지원인력을 두기 위해서는 다시 정원관리권을 가지고 있는 집행부와 장과 논의해야 하지만, 현실적으로 쉽지 않은 실정이다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (전문가) 국회는 상임위원회별 전문위원이 상당수 있으며 입법조사관들로부터 입법적 지원을 상당히 받을 수 있다는데서 조직운영 및 인사의 자율성 차이가 큰 것으로 보임
- (전문가) 지방의회의 전문위원의 수와 직급규정은 모두 대통령령이 행정기구 설치 및 정원규정의 제약에 따름. 따라서 지방자치법상 제102조, 제68조에 따라 지방의회에 자율성을 두는 것처럼 보이나 실제 대통령령에 제약되는 구조임

② 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 통제

가. 기구 설치의 제약: 사무기구 설치기준에 따른 자율적 기구 설치 제약

지방의회의 사무기구에 대한 사항은 지방자치법에 의하여 조례로 둘 수 있도록 되어 있으나(지방자치법 제102조), 사무기구의 형태, 직원의 정수 및 직급, 위원회에 두는 전문위원의 총정수와 직급, 직급별 정수의 상한까지 모두 대통령령으로 정하는 기준에 따라 정한다는 지방자치법 제103조에서 따라 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여 제한되고 있다. 즉, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 사무기구의 규모와 명칭까지 지방의원의 수와 연결시키고, 이에 따라 전문위원이나 사무직원의 직급과 수를 통제하고 있는 실정이다(이관행, 2020: 180). 법률과 조례는 각각 국민과 주민에 의해 선출된 국회의원과 지방의원에 의해 제정된다는 점에서 법률보다 하위인 대통령령이 주민의 대표기관인 지방의회의 자율적인 조직의 편성과 운영이 제한되고 있다.

국회는 의정활동을 지원하기 위한 조직으로 국회사무처와 국회 법제실, 국회예산정책처, 국회입법조사처 및 국회도서관 등을 운영하고 있으며, 각각의 기관은 별도의 법률에 근거하여 설치되어 있다. 따라서 이러한 지원기관을 통하여 국회의원은 동일하게 의정활동에 대한 전문적이고 체계적인 지원을 받을 수 있다. 한편 지방의회 역시 지방의회 사무처 조직은 대부분 총무, 의사, 입법, 홍보 정도의 4가지 기본기능을 위한 조직과 지방의회의 상황에 따라 추가적인 지원조직을 설치하고 있다.

그러나 위와 같이 지방의회의 경우 국회와는 달리 의정활동을 전문적으로 보좌할 수 있는 기관의 설치가 지방의회에 따라 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 광역의회의 경우만 보더라도 입법지원을 위한 전담부서는 모든 광역의회에서 설치되고 있는 반면, 예산·결산 분석 등을 지원하는 부서는 전체 17개 중 10개 광역의회에서만 설치되고 있을 뿐이다⁴⁾.

또한 기초의회의 경우에는 이러한 의정활동을 전담하여 지원하는 부서의 설치 현황은 더욱 열악하다. 이러한 의정지원기관을 두지 못하는 것은 결국 지방의원의 전문성

4) 10개 의회 중 서울, 경기, 충남 등 3개 의회는 예산정책담당관 등 별도의 전담부서를 설치하고 있고, 대구, 인천, 강원, 전남, 경북, 경남, 제주 등 7개 의회는 입법정책담당관 등에서 “예산팀”의 형태로 운영하고 있음

과 견제·감시기능과도 연계될 수 있다는 점에서 지방의회 간 간격의 격차를 더 크게 만드는 요인으로 작용하기도 한다(김건위 외, 2021: 152).

인식조사 결과, 규정에 따른 사무기구의 설치 기준에 대한 제약에 대하여 평균 4.06으로 높은 수준의 제약이 있는 것으로 나타났다. 특히 전문가의 경우 평균 4.50으로 제약 수준이 매우 높게 나타났으며, 공무원과 지방의원 역시 평균 3.93점으로 높게 제약 수준을 인식하는 것으로 나타났으며, 광역의회와 기초의회는 유사한 수준으로 나타났다.

표 4-20 기구 설치의 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
기구 설치의 제약: 규정에 따른 사무기구의 설치 기준	4.06	4.50	3.93	3.92	3.95

또한 전문가·공무원 인터뷰에서도 이러한 문제는 다수 지적되었다. 특히 기초의회 직원들을 중심으로 이러한 문제에 대한 지적이 강하게 제기되었다. 대부분 직원이 30명 내외로 구성되어 있는 기초의회의 경우 더 높은 수준의 의정활동을 지원하고 싶어도 이를 위한 지원기구를 별도로 신설하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 광역의회나 규모가 큰 기초의회에 비하여 지방의원의 의정활동 지원에 한계가 존재한다고 지적한 바 있다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 기초의회는 입법과 예산지원기구가 부재함. 국회의 입조처 등과 같은 입법지원기구가 없으며 구성할 여력도 없어 문제가 더욱 심각함.
- (공무원) 지방의원에 대한 지원을 제대로 하기 위해서는 우선 의회사무기구의 역량 강화가 우선 시되어야 할 것임. 그러나 지방의회별로 지원 기구를 두는지 여부가 너무 큰 차이가 나다 보니 결국 지방의회 자체의 역량 차이가 의정활동의 질에 큰 영향을 미칠 수 밖에 없음
- (공무원) 광역처럼 과나 팀까지는 아니더라도 예산이나 입법 담당 직원이 있으면 좋겠음

나. 직급의 제약: 사무기구의 직급기준

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 의회사무기구 직급기준을 보면, 의회사무처장 다음으로 바로 과장 또는 담당관으로 연결되고 있다. 사무국장과 사무과장의 하부조직이 부재한 상황으로 앞서 의회사무기구의 장이 대부분 2급인 상황을 토대로 보았을 때, 3급이 부재한 현 상황에서는 2급과 4급으로 이어지며 중간단계인 3급이 없는 상황이다.

표 4-21 의회사무기구 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
사·군·구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

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

규정에 따른 의회사무기구의 직급 기준에 대하여 평균 3.91점으로 제약 정도가 보통 이상으로 작용하고 있다고 인식조사 대상자들은 응답하였다. 특히 전문가 집단에서 의회사무기구의 직급 기준에 대한 제약 정도를 더 높게 인식하고 있으며(4.14점), 공무원과 지방의원의 경우 광역의회가 기초의회보다 소폭 더 높은 점수가 나타났지만 대체로 비슷한 수준으로 제약 정도를 높게 인식하는 것으로 나타났다.

표 4-22 규정에 따른 의회사무기구의 직급 기준 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
직급의 제약: 규정에 따른 의회사무기구의 직급기준	3.91	4.14	3.84	3.88	3.81

다. 정수 및 직급의 제약: 전문위원 정수 및 직급의 제약

전문위원의 경우 전문위원의 직급과 정수는 지방자치법에 따라 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 별표로 정하고 있다. 총 정수는 지방의회 위원회에 두는 전문위원의 수를 합한 것을 말하며, 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당 계급의 별정직 지방공무원을 보할 수 있다. 그러나 전문위원의 직급별 정원은 총 정수 범위 안에서 직급 간 상호 조정은 가능하나, 시·도의 4급 정원과 시·군·자치구의 5급 정원은 별표 기준의 정수를 초과할 수 없다.

즉, 지방의회의 전문위원은 지방자치법에 따라서 설치되고 운영되고 있으나, 「국회법」과 같은 지방의회의 독립법률이 부재한 현재 전문위원의 정원은 대통령령인 「지방자치단체 행정기구 및 정원 등에 관한 규정」에 [별표 4]와 [별표 5]에 규정되어 있을 뿐이다.

표 4-23 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준: 시도

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

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
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

주: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 [별표 5]

표 4-24 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준: 시·군·자치구

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
35명 이하	7명 이내	4명	3명
40명 이하	8명 이내	4명	4명
45명 이하	9명 이내	5명	4명
50명 이하	10명 이내	5명	5명
51명 이상	11명 이내	6명	5명

주: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 [별표 5]

규정에 따른 전문위원의 직급의 제약은 전체 3.80점으로 나타나 보통 이상의 제약이 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 전문가 집단에서 평균 4.00점으로 가장 높게 나타나고 있으며 공무원과 지방의원의 경우 평균 3.73점이나 광역의회가 기초의회보다 제약 수준을 소폭 더 높게 인식하는 것으로 나타났다.

표 4-25 규정에 따른 전문위원의 직급 기준 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
직급의 제약: 규정에 따른 전문위원의 직급기준	3.80	4.00	3.73	3.80	3.66

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- **(전문가)** 지방의회의 전문위원의 수와 직급규정은 모두 대통령령인 행정기구 설치 및 정원규정의 제약에 따름. 따라서 지방자치법상 제102조, 제68조에 따라 지방의회에 자율성을 두는 것처럼 보이거나 실제 대통령령에 제약되는 구조임
- **(전문가)** 전문위원 정수와 직급은 지방의회의 상임위원회를 구성하는데 제약이 따름. 예산결산 승인, 행정사무감사, 입법적 활동에 큰 제약이 따를 수 밖에 없음

(2) 수평적 제약

① 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 통제

가. 기구 구성의 제약: 지방의회의 조직구성권의 부재

최근 지방자치법 전부개정에 따라 인사권이 기존의 지방자치단체 장으로부터 지방의회 의장에게 부여되는 것으로 변화하였다. 그럼에도 불구하고 의회사무기구의 정원 등에 대한 협상권과 예산편성권이 부여되지 않았다는 점에서 지방자치법이 전부개정된 이후로 지속적으로 ‘반쪽짜리 전부개정’이라는 지적이 제기되고 있다.

지방의회의 조직구성권은 여전히 집행부와 같이 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여 정원관리 되고 있다는 점에서 자치권과 자율성이 제약되고 있다. 구체적으로 살펴보면 동 규정의 제24조에서 지방자치단체의 정원 관리의 주체는 지방자치단체의 장이라는 것을 명시하고 있고, 동 규정 제22조 제2항에서 정원의 관리기관으로 의회사무처(국, 과)를 명시하고 있어, 지방의회의 조직구성권은 지방의회 의장이 아닌 지방자치단체의 장에게 부여되고 있다.

즉, 지방자치법 전부개정으로 의회사무기구 공무원에 대한 인사권은 의장에게 부여되었지만, 여전히 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

으로 인하여 지방의회의 조직권은 집행부에 부여되고 있어 사무기구 부서별 인원 조정 및 부서 신설 등은 집행기관의 동의 없이는 사실상 불가능한 상황이다(김정인, 2022: 15).

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

제22조(정원책정의 일반기준) ② 제1항에 따른 정원의 관리기관은 다음 각 호와 같다.

1. 시·도의 경우 : 본청, 의회사무처, 합의회행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청
2. 시·군·구의 경우 : 본청, 의회사무국·사무과, 합의회행정기관, 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 공무원종류별 정원 책정기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

한편, 지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권에 대한 인식조사 결과, 전문가 및 공무원·지방의원은 가장 높은 제약 요인으로 인식하는 것으로 나타났다. 전체 평균은 4.11점으로 매우 높은 수준의 제약이 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 특히 광역의회에 비하여 기초의회의 공무원과 지방의원이 정원관리권의 부재를 조금 더 심각하게 인식하는 것으로 나타났다.

표 4-26 기구 구성(정원관리권)의 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
기구 구성의 제약 : 지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권	4.11	4.35	4.04	3.96	4.14

지방의회의 정원관리권의 부재 및 조직구성권의 부재에 대한 문제는 전문가와 공무원 인터뷰 모두에서 가장 많은 문제점으로 지적되었다. 대체로 인사권 독립에도 불구하고 조직권이 부재함에 따라 여전히 집행부에 의존적·예속적인 관계를 벗어나지 못하고 있다는 문제를 지적하고 있다. 예컨대, 인사권 독립으로 의회공무원에 대한 임명장

은 의장이 주지만, 실질적인 사무분장이나 인력구성 등을 위해서는 결국 집행부의 동의나 승인이 전제가 되어야 한다는 점에서 여전히 지방의회의 조직권은 집행부에 예속되어 있다는 것이다.

특히 최근 여러 기초의회에서 지방의회와 집행부간의 갈등으로 인하여 지방의회로 파견된 집행부 공무원을 일반적으로 복귀시켜 의회사무기구의 운영이 불가능한 사례가 발생하는 등 여전히 독립되지 못한 지방의회의 조직권으로 인한 갈등이 발생하고 있다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- **(전문가)** 조직인사권에 대한 권한이 집행부에 있어 의회의 조직인사권이 다수 제약되고 있는 실정임. 현재는 집행부에서 진행하기 때문에 의회에서 인력을 요구해도 결국 집행부에서 최종결정하는 방식임
- **(전문가)** 지방자치법 전문개정으로 지방의회의 인사권이 독립되었다고 하나, 실질적으로는 의회 정원을 늘리거나, 직급을 상향하는 것 등은 권한이 없는 상황으로 결국 지방의회의 조직과 규모가 집행부의 통제 하에 있음
- **(공무원)** 의회의 조직구성, 증원, 교육 파견에서부터 정부포상에 이르기까지 집행부의 동의가 필요한 상황임
- **(공무원)** 지방의회의 조직권은 독립되지 않았고, 집행부에 의존하는 경향은 아직도 의회국 운영 전반이 집행부에 의존하고 있다는 점에서 실질적인 독립이 아닌 형식적 독립에 불과함
- **(공무원)** 실제 의회에서는 사무분장이나 독립된 예산 편성이 불가능함에 따라, 사무분장에 있어서도 단체자의 승인이 필요한 구조임
- **(전문가)** 지방의회의 인사권 독립에도 불구하고 여러 가지 이유로 집행부 공무원을 파견하는 식으로 운영되는 경우가 너무 많음
- **(전문가)** 지방의회는 더 이상 지방자치단체(집행부)의 예속이나 행정기관이 아닌 독립적 견제기관이라는 점을 명확히 해야 할 것이며, 조직권을 제약하고 있는 다양한 관계 법령의 제한과 통제를 개선하기 위한 현실적인 대안 제시가 필요함

다만, 지방의회가 인사권과 더불어 조직권까지 가졌을 때 지방의원이 지나치게 인사에 관여할 수 있다는 문제점이 지적된 바, 지방의회에 대한 무조건적인 조직권부여 보다는 조직권을 부여함에 따른 견제장치, 투명한 인사시스템 등이 반드시 병행되어야 할 것이다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- **(전문가)** 무조건적인 조직권을 부여하는 경우, 인사권자(의장)에 따라 자의적으로 운영될 가능성이 매우 높음. 또한 의정임기인 2년 주기로 인사가 확연히 변화될 수 있음(피바람). 따라서 인사 조직에 대한 제약도 일부 필요함
- **(공무원)** 너무 작은 조직에서 의장의 권한으로 인사권이 행해지다 보니 인사 원칙이 무시되는 경우도 발생하고 있음. 전보 및 승진 제한을 무시하거나 늘 발탁인사가 발생하여 내부적인 불만도 쌓여감.

나. 기구 설치의 제약 : 의회사무기구 설치기준의 비탄력성

「지방자치단체의 행정기구와 정원관리 등에 관한 규정」 [별표 1]과 [별표 2]는 집행부의 구성에 대한 설치기준을 제시하며, 인구, 면적 등에 따라 실·국·본부의 수를 정해진 범위 안에서 정할 수 있도록 하고 있다.

반면, 지방의회는 [별표 4]에서 의원 수 및 인구에 따라 설치 형태(의회사무처·국·과)가 정해지고 있으나 세부 구성과 관련해서는 집행부에 비하여 탄력성이 떨어진다고 볼 수 있다. 예컨대, [별표 5]에 따라 전문위원의 정수가 정해져 있기 때문에 상임위원회 수 역시 그 수가 정해져 있어 지역적 특성에 따른 상임위원회의 탄력적 구성이 현실적으로 불가능한 실정이다. 또한 정원관리권이 집행부의 장에게 있는 이상 전문위원을 제외한 인원 역시 사실상 집행부에 의하여 주로 결정되는 구조이다.

〈전문가공무원 인터뷰 중〉

- (전문가) 지방의회의 사무기구의 설치기준, 전문위원의 수와 직급규정은 모두 대통령령인 행정기구 설치 및 정원규정의 제약에 따름. 따라서 지방자치법상 제102조, 제68조에 따라 지방의회에 자율성을 두는 것처럼 보이나 실제 대통령령에 제약되는 구조임
- (전문가) 전문위원 정수와 직급은 지방의회의 상임위원회를 구성하는데 제약이 따름. 예산결산승인, 행정사무감사, 입법적 활동에 큰 제약이 따를 수 밖에 없음

다. 운영적 제약: 집행부와의 직급 불균형에 따른 견제·감시 기능의 약화

실제로 광역의회의 사무기구 장의 직급을 살펴보면 대통령령에서 정한 바에 따라 서울시의회 1급, 울산·세종·강원도의회 3급을 제외하면 대부분 2급으로 운영되고 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여 집행기관의 경우 기획담당관 실장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원이며, 실·국·본부장은 지역에 따라 차이가 있으나 대부분 1급에서 3급의 일반직지방공무원이다. 즉, 의회사무기구의 장이 집행기관에서는 실·국·본부장의 직급으로 인식될 수 밖에 없는 구조이다. 따라서 지방의회가 집행기관에 대한 견제·감시 기능을 지원하는 데에도 실질적인 제약이 발생할 수 있다는 문제점이 지적되는 것이 이러한 사무기구 직원의 직급 불균형 문제에서 비롯된다고 할 수 있다.

표 4-27 의회사무기구 및 집행부 직급 비교

	의회		집행부	
	사무기구 장	기획담당실장	실·국 본부장	
서울	1급	고위공무원단에 속하는 일반직 공무원	1급 또는 2급 일반직지방공무원(4명) 2급 또는 3급 일반직지방공무원	
부산	2급		2급 일반직지방공무원(1명) 2급 또는 3급 일반직지방공무원(2명) 3급 일반직지방공무원	
대구	2급		3급 일반직지방공무원	
인천	2급		3급 일반직지방공무원	
광주	2급		3급 일반직지방공무원	
대전	2급		3급 일반직지방공무원	
울산	3급		3급 일반직지방공무원	
세종	3급		3급 일반직지방공무원	
경기	2급		2급 또는 3급 일반직지방공무원 (2명, 이 중 1명은 행정(2)부지사 밑에 두는 기획 담당 실·국장)	
강원	3급		3급 일반직지방공무원	
충남	2급			
충북	2급			
전북	2급			
전남	2급			
경북	2급			
경남	2급			
제주	2급			

출처: 김건위(2021)

기초의회 역시 지방의원 정수가 10명 이상인 기초의회는 사무국장(4급) 및 하부조직에, 5급 과장(담당관) 설치할 수 없는 상황이다. 이렇게 중간관리자의 부재로 인한 실무에 대한 책임과 조정자 역할에 대한 약화가 발생할 수 밖에 없는 상황이다.

특히 의원정수 10명 미만의 기초의회는 의회사무과장(5급) 단위의 조직만 설치가 가능하며, 기초의회 의 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(김건위 외, 2021: 172).

표 4-28 시군구의회 의원 정수 및 인구수에 따른 사무기구 및 직급기준 현황

구분	의원정수 10명 미만, 인 구 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), (김건위 외, 2021: 172)

한편, 의회와 집행부간의 직급 불균형에 따른 자치조직권의 제약에 대하여 평균 3.95점으로 제약의 수준이 높은 것으로 인식조사 결과 나타났다. 이는 전문가 집단에서 가장 뚜렷하게 나타났고(4.21점), 광역의회와 기초의회는 유사한 수준으로 나타났다.

표 4-29 의회와 집행부간 직급 불균형 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
직급의 제약: 의회와 집행부간 직급 불균형	3.95	4.21	3.87	3.88	3.85

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (전문가) 집행부 대비 지방의회 공무원 조직의 직급 불평등으로 인해 업무비협조 등 다양한 문제가 발생하고 있으며, 중간 관리 계급(4급)에서 직급체계가 끝나 상위직급 부재(실·국장급)로 인해 조직관리 등에 많은 문제가 발생하고 있음

2) 비공식적 통제

(1) 수직적 제약

① 광역의회와 기초의회의 전문인력 규모 격차에 따른 전문성 격차 문제

기초의회의 경우 광역의회와 달리 사무기구의 형태 및 각 기구에 대한 인력 현황이 제시되어 있지 않아 입법·예산지원 인력을 구분할 수 있기 때문에 이에 대한 인력이

포함되어 있지 않았음에도 불구하고, 광역의회의 전문인력이 평균 약 50.5%인 반면, 기초의회는 약 28.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

또한 정책지원관의 전체 규모가 기초의회가 더 많은 반면, 기초의회의 입법·예산부서의 설치는 광역의회에 비하여 미약하다는 점을 고려하였을 때, 실제 광역의회와 기초의회의 전문인력의 차이는 훨씬 더 클 것으로 사료된다. 이러한 점은 결국 광역의회와 기초의회간의 전문성의 격차로 이어질 수밖에 없다. 따라서 지방의원의 개인적 역량의 차이 뿐만 아니라 광역의회와 기초의회는 구조적인 차원에서 전문성의 차이가 발생할 수밖에 없는 구조로 해석할 수 있다.

표 4-30 광역의회와 기초의회의 전문인력 비중 비교

(단위: %)

구 분	광역의회	기초의회
	- (기준) 2022. 12. 31. - (구성) 전문위원 + 입법·예산부서인력 - (비고) 정책지원관 일부 포함	- (기준) 2023. 7월 - (구성) 전문위원 + 정책지원관 - (비고) 입법·예산담당인력 불포함
전체	50.5	28.6
서울	42.7	28.8
부산	53.1	31.6
대구	45.6	33.7
인천	54.6	30.9
광주	50	31.9
대전	46.1	25.2
울산	50	30.5
세종	52.6	-
경기	48.1	26.8
강원	42.2	24.0
충북	52.2	30.8
충남	53.9	23.0
전북	53.2	32.2
전남	62.4	25.8

구 분	광역의회	기초의회
	- (기준) 2022. 12. 31. - (구성) 전문위원 + 입법·예산부서인력 - (비고) 정책지원관 일부 포함	- (기준) 2023. 7월 - (구성) 전문위원 + 정책지원관 - (비고) 입법·예산담당인력 불포함
경북	53.2	26.3
경남	-	33.6
제주	47.6	-

주1: 담당관 등 사무직원은 담당관(5급), 담당팀장(행정6급), 이외 사무직원을 합친 인원 수임

주2: 전문위원실은 전문위원(5급, 6급) 및 전문위원 보좌인원을 합친 인원 수임

(2) 수평적 제약

① 의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여 지방의회 사무기구 직원은 사실상 4급까지 승진이 제한되어 있다. 17개 광역의회의 사무기구 직원 현황을 살펴보면 대부분 시도의회 직원들의 상위직급 비율은 낮으며, 중하위직 직급 분포가 매우 높게 나타난다. 예컨대, 지방의회 의원규모가 큰 서울시의회의 경우 승진 대상이 되는 일반직 공무원 중에서 4급 7.3%, 5급 14.6%, 6급 이하가 76.9%를 차지하고 있다. 즉, 대부분 시도의회 일반직공무원들은 중하위직에 집중되어 있는 것이다.

사무기구 직원들이 승진할 수 있는 직급이 한정되어 있고 하위직급 분포가 과하게 높을 때 향후 심각한 승진 및 전보 적체를 유발할 수 있는 지방의회 독립 인사권 운영에 문제를 유발시킬 수 있다. 이처럼 사무기구장의 직급 제한, 직원 중 일반직공무원들의 승진 직급 제한, 지나친 하위직 직급 분포 등은 복무관점에서 지방의회 사무기구 직원 독립 인사권 운영을 제한하고 있다(김정인, 2022: 402-403).

한편, 의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피로 인한 지방의회 자치조직 운영의 제약 정도는 평균 3.86점으로 보통 이상의 제약이 있는 것으로 나타났다. 특히 이러한 인식은 기초의회에서 두드러지게 나타나고 있는데, 기초의회는 평균 4.14점으로 자치조직을 제약하는 요인 중 가장 높은 제약 요인으로 인식하고 있었다. 이러한 결과는 평균 의회사무기구의 직원이 30명 내외인 기초의회에서 독립적인 조직 운영이 매우 어려울 것이라는 우려가 현실적 문제로 일어나고 있음을 나타낸다.

표 4-31 의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
운영적 제약: 의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피	3.86	3.78	3.89	3.68	4.14

이처럼 의회직원의 승진 적체와 의회근무 기피의 문제는 실제 지방의회가 독립된 인사권을 가지고 자율적으로 운영하는데 실질적인 걸림돌로서 크게 작용한다는 점이 다수 제기되었다. 인사권이 독립되었으나 여전히 집행부로부터 파견되는 공무원으로 의회사무기구의 직원이 충원되는 현 시점에서 그 이유 중 하나로서 의회근무 기피 및 승진 적체의 문제가 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

앞선 인식조사의 결과와 같이 집행부에 비하여 상대적으로 인력 규모가 작은 지방의회의 경우 그만큼 승진할 수 있는 기회 역시 작아진다. 따라서 공무원의 입장에서는 자연스럽게 승진의 기회가 상대적으로 더 높은 집행부를 선호할 수 밖에 없고 이는 자연스럽게 의회근무를 기피하는 현상으로 이어진다는 것이다. 특히 이러한 현상은 규모가 작은 기초의회에서 더욱 드러나고 있다. 평균적으로 직원의 규모가 30명 내외인 기초의회에 경우 더욱 승진 적체의 문제는 심화되며 이로 인한 의회근무 기피는 더욱 독립적인 지방의회의 조직 운영을 어렵게 하는 악순환이 반복될 수 밖에 없다.

과거 순환보직으로 집행부에 복귀할 수 있기 때문에 의회공무원으로의 파견에 공무원들의 저항이 크지 않았다면, 인사권 독립 이후 집행부로의 복귀가 확실하지 않은 상태에서 집행부 공무원은 선뜻 지방의회로 갈 수 없고 이러한 문제는 의회직이 신설되지 않는 한 지속적으로 발생할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 지속적이고 적극적인 지방의회-집행부간 인사교류 시스템을 정비하고, 광역의회와 기초의회 등 규모의 차이가 큰 지방의회를 고려하여 이에 따른 차별적 인사·조직 시스템의 마련이 필요하다는 지적이 제기되기도 하였다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉 의회근무 기피

- (공무원) 의회의 인사권 독립 후 의회 근무를 희망하는 직원이 전무한 상황으로 의회와 집행부 간의 인사교류가 전혀 이루어지지 않고 있어 승진적체가 심각한 상황에 직면할 것으로 예상됨
- (공무원) 인사권이 독립되었지만 실제 조직 및 정원에 대한 권한이 집행부에 있기 때문에 여전히 집행부에 종속되는 관계임. 따라서 의회근무 기피현상은 자연스럽게 따라올 수 밖에 없음
- (공무원) 기초의회는 인원수가 너무 적어 승진 적체 등의 문제가 너무 심함
- (전문가) 규모가 크지 않은 광역의회 혹은 기초의회에서 규모에 의한 문제는 다양한 조직권 제약요소로 작동함. 따라서 적어도 광역의회와 기초의회의 차별적 시스템에 대한 고민이 필요함
- (전문가) 지방의회의 인사권을 의장에게 부여하더라도, 일반직의 경우 전과 같이 집행부 순환을 할 수 있게 하는 방안을 검토할 필요가 있음

② 공무원의 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능의 약화

지방의회 사무기구의 구성을 직종별로 살펴보면, 2021년 1월 기준 시·도의회는 전체 직원 2,634명 가운데 일반직 1,609명(61.1%), 별정직 69명(2.6%), 일반임기제 334명(12.7%)으로 나타나고 있으며 정원의 인원은 622명(23.6%)으로 나타나고 있다. 전체 직원 가운데서 일반직이 60% 이상을 차지하고 있어 집행기관과의 잦은 순환보직 등을 고려할 때 의정지원 업무의 연속성 및 전문성 저하를 피하기 어려운 인력체계라고 할 수 있다. 또한 정원의 인원이 전체의 약 24%를 차지하고 있어 지방의회 사무인력의 안정적인 운영을 위한 방안 마련이 필요할 것으로 사료된다.

특히 위원회의 전문위원 정수를 보면, 2020년 12월 기준 시·도의회는 4급 106명, 5급 50명으로 156명, 시·군·구의회는 5급 435명, 6급 229명으로 664명인 것으로 파악된다. 전체 지방의회 전문위원 정원수가 820명으로 전체 사무직원 6,098명(광역의회 1,954명, 기초의회 4,144명)의 13.4%를 차지하고 있어 사무기구 인력이 의정활동 보좌를 위한 전문적 인력보다 일반행정 관리 인력 중심으로 편성되어 있음을 알 수 있다. 다만, 최근 지방자치법 전부개정으로 의원정수 1/2의 범위로 의정지원 전문인력인 정책지원관이 도입됨에 따라 일반행정 관리인력 중심의 편성 경향은 향후 축소될 것으로 보인다.

공무원의 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능의 약화에 대한 문제로는 평균 3.65점으로 보통보다 조금 높은 수준으로 제약이 있는 것으로 나타났다. 특히 순환보

직으로 인한 문제는 전문가에 비하여 공무원과 지방의원에게서 더 높은 점수가 나타났는데, 이는 실제 업무를 수행하는 현장에서 동 문제가 더 크게 작용한다는 것을 의미한다. 또한 이러한 문제는 광역의회와 기초의회 모두 전체 평균 및 전문가에 비하여 더 높게 나타났다는 것을 보았을 때, 공무원 순환보직 혹은 집행부 공무원의 지방의회로의 파견으로 인한 문제는 지방의회의 형태나 규모와 관계 없이 일관되게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

표 4-32 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능의 약화(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
운영적 제약: 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능의 약화	3.65	3.21	3.78	3.84	3.71

이처럼 여전히 지방의회에의 집행부 공무원의 파견이 다수 이루어지고 있는 현 시점에서 의회공무원의 활발한 의정활동지원 업무 수행은 오히려 집행부 직원들에게는 일종의 '배신자'라는 낙인 '처럼 인식되어 의회공무원의 전입을 의도적으로 막거나 부서 배치에 있어서 공식적/비공식적 불이익을 제공하는 사례도 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제는 결국 집행부에서 파견된 의회공무원이 파견 기간동안 적극적인 의회 업무 수행을 자발적/비자발적으로 방해하는 하나의 요인으로 지적되기도 한다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉: 파견된 공무원의 본청 복귀 시 불이익

- (공무원) 의회에서 업무를 충실히 한다는 것은 집행부 입장에서는 견제와 감시를 심하게 받을 수 있다는 것이기 때문에 소위 '배신자'라는 낙인이 찍히기도 함
- (공무원) 의회에서 소위 '일 잘하는 직원'이 집행부로 복귀할 때 의도적으로 전입을 막거나 부서배치에 있어서 공식적/비공식적 불이익을 제공하는 사례가 발생하기도 함

또한 반대로 집행부에서 소위 일 잘하는 공무원의 파견을 의도적으로 막는 경우도 발생하고 있다. 지방의회의 견제와 감시를 받는 집행부의 입장에서는 지방의회에서 일

을 잘 한다는 것은 결국 집행부에 대한 견제와 감시가 더욱 철저하게 이루어진다는 것을 뜻하기도 하기 때문이다. 이러한 인식은 조직문화 전반에 영향을 미치기도 하는데 오히려 업무 능력이 떨어지거나 퇴직 전 공무원들을 주로 의회로 파견해 집행부에 대한 제대로 된 견제와 감시가 이루어지지 못하는 사례도 다수 발생하고 있다고 지적하였다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉: 전문성이 떨어지는 직원의 의회 배치

- **(지방의원)** 집행부에서 소위 일 잘하는 직원을 본청에 배치하려고 하고 의회에 잘 배치하지 않으려 함
- **(공무원)** 의회사무기구에서 일하고 싶은 직원은 능력으로 어필하기 보다는 인맥, 로비, 정치 등의 방법으로 배치받는 경우가 많음. 이에 따라 제대로 된 업무 수행(집행부에 대한 견제와 감시)이 잘 이루어지지 않고 있음

다만, 이러한 순환보직으로 인한 문제점에도 불구하고 무조건적인 변화는 지양해야 한다는 의견도 제시되었다. 즉, 의회직 공무원의 인력 풀이 충분하지 못한 상황에서 무조건 순환보직(집행부의 공무원 파견)을 막는 것은 적합하지 않다는 것이다. 특히 지방자치단체 업무에 대하여 전문적이고 높은 이해도를 가진 집행부 파견 공무원은 지방의회의 업무 수행에 매우 중요하며, 기존에 가지고 있는 공무원 간의 관계를 통하여 오히려 더 원활한 업무협조도 가능할 수 있기 때문이다. 따라서 순환보직에 대한 무조건적인 경계나 비판보다는 개선과 적절한 활용방안을 함께 모색할 필요가 있다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉: 순환보직에 대한 무조건적인 비판 지양

- **(공무원)** 집행부 공무원으로 일했기 때문에 지역 실정에 대하여 더 잘 아는 것은 분명히 임기제 공무원이나 처음 의회직공무원으로 온 사람에 비하여 장점임
- **(공무원)** 기존에 가지고 있던 집행부 공무원과의 친분은(같은 부서에서 일했던 동료 등)은 오히려 자료요청이나 업무협조에 비공식적으로 활용하여 더 원활한 소통을 가능케 함
- **(전문가)** 무조건적인 순환보직 형태에 대한 비판보다는 개선과 적절할 활용이 필요함

③ 정책지원관의 지역별 편차 및 인력 확보의 문제

정책지원관의 현원은 현재까지도 이직 등으로 인한 변동이 급격하게 이뤄지고 있기

때문에 정확한 실태조사가 이루어지고 있지는 않지만, 행정안전부에 따르면 2023년 9월 기준으로 법정 정원(의원중수 1/2) 대비 광역의회는 약 92%, 기초의회는 약 63%가 충원되었다.

특히 기초의회의 경우 정책지원관의 정원을 확보하지 못하는 등 인력 확보에 어려움을 겪고 있는 지역이 많이 있으며, 특히 광역의회보다는 기초의회에서, 수도권보다는 비수도권에서 이러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 예컨대, 기초의회 중에서도 가장 적은 충원률을 보이는 지역은 경북(32.1%), 충남(33.7%), 강원(35.0%) 등 비수도권 지역인 것으로 나타났다.

표 4-33 정책지원관 충원 현황

(2023. 9월 기준, 단위: 명)

구 분	광역		기초			
	의원정수	정원	의원정수	정원	현원	충원률
충원률	약 92%		약 63%			
전체	877	432	2,988	1,431	896	62.6
서울	112	55	427	207	175	84.5
부산	47	23	182	86	54	62.8
대구	32	16	128	62	47	75.8
인천	40	20	123	59	50	84.7
광주	23	11	69	33	30	90.9
대전	22	11	63	31	15	48.4
울산	22	11	50	24	20	83.3
세종	20	10	-	-	-	
경기	156	78	463	222	159	71.6
강원	49	23	174	80	28	35.0
충북	35	17	136	66	48	72.7
충남	48	24	177	83	28	33.7

구 분	광역		기초			
	의원정수	정원	의원정수	정원	현원	총원률
전북	40	20	198	95	68	71.6
전남	61	30	247	119	53	44.5
경북	61	30	281	134	43	32.1
경남	64	32	270	130	78	60.0
제주	45	21	-	-	-	

주: 총원률은 2023년 9월 현재 기준임

출처: 광역의회 : 대한민국시도의회의장협의회(2023), 기초의회 : 대한민국시군구의회의장협의회(2023)

이러한 현상의 원인으로는 여러 가지로 지적되고 있으나, 먼저 광역의회와 기초의회 간의 정책지원관의 직급 차이라 하나의 원인으로 지적되고 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 광역의회의 정책지원관은 6급 이하로, 기초의회는 7급 이하로 둘 수 있도록 되어 있다.

따라서 기초의회에 정책지원관으로 채용되었다 하더라도 광역의회 정책지원관의 채용이 시작되면 광역의회로 이직하는 경우가 다수 발생하고 있다. 실제로 제도의 도입 초기 정책지원관을 채용하여 운영하던 기초의회에서 광역의회의 채용이 시작된 이후 정책지원관이 대거 이직하는 사례가 전국에서 일어났다. 일부 기초의회는 정책지원관의 이직으로 인하여 결원에 대한 재채용이 필요하지만 그 시기를 광역의회 정책지원관 채용이 종료된 이후로 무기한 연기한 기초의회가 적지 않게 나타나고 있다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 기초의회에서 정책지원관을 뽑는다 하더라도 이들이 여기서 경력을 쌓고 다른 곳으로 가버리는 경우가 많음 그러니까 우리는 정책지원관 채용만 1년 내내 하고 있는 실정임
- (공무원) 광역의회 중 대규모로 뽑는 경우가 있어요. 그 인근 지역의 기초의회 정책지원관은 어짜피 광역의회에 다 한번씩 원서는 낼거예요. 이직만으로도 직급이 하나 올라가니까 안 갈 이유가 없지요.
- (정책지원관) 저 역시 기초의회에서 광역의회로 이직했어요. 기초의회에서의 경력이 큰 도움이 된 것 같아요.

두 번째 원인으로서는 정책지원관의 충원률이 수도권에 비하여 비수도권에서 더 두드러지게 나타나고 있다는 점은 결국 인구소멸의 문제 혹은 지역인재의 부족 문제로도 연관지어 논의할 수 있다. 전문적인 영역의 의정활동을 지원하기 위해 도입된 정책지원관의 제도 취지를 보더라도 정책지원관은 외부의 임기제공무원으로 채용하는 경우가 많다. 그만큼 지방의회 외부의 전문성을 가진 인재가 정책지원관에 유입될 수 있도록 해야 하는데 인구가 적은 혹은 청년층 등 경제활동가능인구가 적은 지역의 경우 당연히 이러한 인재풀 자체가 적다는 것이 태생적인 한계로 지적되고 한다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 정책지원관 공고를 여러번 냈지만 응시자가 없어서 뽑지 못하고 있음
- (공무원) 정책지원관에 응시한 사람들 대부분이 이전 기관에서 정년퇴임을 하였거나, 혹은 전문성은커녕 지방의회에 대한 기본적인 지식이 부족한 사람들이 오게 되어 뽑는데 어려움이 많음

한편, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제15조 제5항에서는 정책지원관의 직급을 광역의회는 6급 이하, 기초의회는 7급 이하로 정책지원관을 둘 수 있다고 명시하고 있다. 약 2년동안 운영되고 있는 정책지원관제도와 관련하여 특히 기초의회에서 광역의회로의 이직이 빈번하게 발생함에 따라 기초의회는 지속적인 인력난을 겪고 있는 현상에 대하여 일부 전문가·공무원 인터뷰에서 동 규정에 따른 직급의 차이가 임기제공무원으로 임용된 정책지원관의 이직을 부추긴다고 응답한 바 있다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 유사한 업무를 수행하는 정책지원관은 광역/기초에 따라 역량의 차이가 크게 없음에도 불구하고 규정에서 광역의회와 기초의회 정책지원관의 직급 상한을 달리 둠에 따라 이직률이 높음
- (공무원) 의원 지원의 역할에서는 차이가 크지 않은데, 무조건 의회의 규모(광역/기초)에 따라 직급에 차등을 두는 것은 불합리한 차별의 여지가 있다고 생각함
- (전문가) 의회마다 상황이 모두 다른데 일률적인 제도의 도입으로 인한 문제가 발생함. 예컨대, 정책지원관을 의원정수의 1/2 수준에서 광역 6급, 기초 7급으로 일률적으로 배정했는데, 이러다보니 기초의회에서는 정책지원관 자체를 선발하지 못하는 일이 반복적으로 발생하고 있음

④ 의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란

앞서도 언급한 바와 같이, 지방의회는 집행부를 감시·견제하는 역할을 수행하기 때

문에 지방의회의 역할을 잘 수행한다는 것은 그만큼 집행부 입장에서는 대응하기 힘들어질 수 밖에 없다. 한편, 지방의회에서 견제와 감시 기능을 수행하기 위해서는 이에 대한 정확한 자료와 정보가 전제되어야 하는데 그 정보는 집행부에게 있기 때문에 지방의회는 「지방자치법」 제48조에 따른 서류제출을 요구할 수 있다.

이러한 지방의회와 집행부간의 정보의 비대칭으로 인하여 지방의회와 집행부간, 혹은 지방의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등이 발생하기도 한다. 지방의회가 가지는 정보의 부족은 과도한 자료요구로 이어지기도 하며, 과도한 자료요구는 집행부에게 행해지는 지방의회의 갑질 혹은 공격으로 간주하여 더욱 자료 제출에 소극적인 대응으로 이어지는 악순환이 반복되기도 한다.

〈전문가·공무원 인터뷰 중〉

- (공무원) 집행부에서 신규사업에 대한 업무과다 등으로 제료자출 등에 대한 요구를 거부 및 업무협약에 소극적인 행태를 보이기도 함
- (공무원) 의회에서 집행부에 자료요구를 할 때 '집행부에 대한 갑질'이라고 규정하며 갈등이 발생한 사례도 있음
- (전문가) 지방의회의 자료제출요구에 집행부는 비공개 대상 정보, 영업상 비밀 및 개인정보 등의 이유로 자료 제출을 꺼려하거나 일부러 시간을 지연시키기도 함

그럼에도 불구하고 지방의회와 집행부 공무원간 업무비협조 등의 갈등이 자치조직을 얼마나 제약하나에 대한 인식조사 결과, 보통 수준(평균 3.45점)의 제약이 발생하는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 전문가와 공무원·지방의원에서 유사한 점수로 나타나고 있다.

표 3-34 의회와 집행부 공무원간 업무비협조 등의 갈등 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
운영적 제약: 의회와 집행부 공무원간 업무비협조 등의 갈등	3.45	3.35	3.47	3.48	3.47

⑤ 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등

한편, 지방의회-집행부 공무원간의 갈등 뿐만 아니라 지방의회 내부에서의 직원간 갈등 역시 자율적인 조직운동을 방해하는 한 요인으로 지적되기도 한다.

인사권 독립 이전에는 집행부 소속 공무원이 지방의회에 파견되는 형태로 운영되고 있는 한편, 지방의회에서 요구되는 다양한 전문성을 확보하기 위하여 외부에서 전문가를 채용하는 방식(개방형 임기제, 일반임기제 등)을 혼합하여 조직을 운영하였다. 특히 고위직에 개방형 임기제의 채용에 대하여 행정직의 일부 불만이 제기되기도 하였지만 대부분 의회 내부에서의 승진보다는 본청에 복귀한 후 집행부에서의 승진에 더 많은 관심을 두는 문화가 일반적으로 적용되었다. 이에 따라 일반직 공무원과 임기제 공무원간의 직급을 둔 갈등은 상대적으로 적게 나타났다.

그러나 인사권이 독립된 이후 집행부로 복귀하지 않는 의회직 공무원이 생겨나면서 의회 내부에서의 승진이 중요한 이슈로 떠올랐고, 특히 집행부에 비하여 상대적으로 규모가 작은 지방의회는 경우 승진의 기회는 더욱 작아졌다. 이러한 과정에서 한정된 승진의 기회를 두고 행정직과 임기제간의 갈등이 더욱 심화되기도 하였는데, 실제 한 공무원은 임기제 공무원이 없으면 그 수만큼 일반직 공무원의 승진기회가 더 커지기 때문에 임기제 공무원에 대한 견제나 모함이 커지는 상황이 발생하기도 한다고 언급한 바 있다. 한편, 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간의 갈등에 대하여 전체 평균 3.16점으로 보통 수준의 인식조사 결과가 나타났다.

〈전문가-공무원 인터뷰 중〉

- (전문가) 인사권 독립의 가장 큰 문제점은, 집행부-의회간 순환보직이 아닌 의회 내에서만 승진이 이루어짐에 따라 한정된 승진 자리를 두고 일반직과 임기제의 갈등이 더욱 커지게 됨
- (공무원) 행정직 입장에서 의회사무처에서 임기제를 내보내면, 그 수만큼 행정직으로 대체되거나, 승진의 기회로 삼을 수 있기 때문에 임기제 공무원에 대한 견제나 모함이 더 커져 갈등이 첨예한 양상으로 치달기도 함

표 4-35 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등 제약 실태(인식조사 결과)

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역의회	기초의회
운영적 제약: 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등	3.16	3.21	3.15	3.32	2.95

제4절 자치조직권의 자율성 수준진단

1. 자치조직 자율성 수준진단

지방의회의 자치조직권에 대한 전반적인 수준은 평균 2.15점으로 낮은 수준으로 인식하는 것으로 나타났다. 대상별로 살펴보면 전문가 집단에서 1.85점으로 가장 낮게 인식하는 것으로 나타났다.

국회와 비교하였을 때 지방의회의 자치조직권 수준은 전체 평균 1.61점으로 국회에 비하여 지방의회의 자치조직권이 상당히 낮은 수준으로 응답 결과 나타났다. 이는 모든 집단에서 유사하게 나타나고 있으며 특히 전문가 집단에서 더욱 이러한 인식이 강하게 나타났다.

한편, 광역의회에 비하여 기초의회의 자치조직권 수준에 대하여서는 전체 2.08점으로 기초의회의 자치조직권이 광역의회에 비하여 더 낮다는 인식이 강하게 나타났다. 특히 이러한 인식은 기초의회에서 더욱 강하게 나타나고 있다.

표 4-36 자치조직권의 전반적 수준

구 분	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
전반적 수준	2.15	1.85	2.23	2.24	2.23
국회와 비교하였을 때, 지방의회의 수준 (국회가 더 높다)	1.61	1.42	1.67	1.80	1.52
광역의회와 비교하였을 때, 기초의회의 수준 (기초의회가 더 높다)	2.08	2.28	2.02	2.20	1.81

2. 자치조직 제약 수준진단

1) 전반적 제약 수준

지방의회 자치조직권 자율성을 제약하는 요인에 대한 인식조사 결과를 종합하면 다음 <표 4-37>과 같다. 구체적으로 살펴보면, 전체를 대상으로 보았을 때 공무원간 갈등(의회-집행부간, 행정직-임기제간)을 제외한 나머지 요인에서는 모두 평균 3.5점 이상으로 나타나 제약 정도를 높은 수준으로 인식하는 것으로 나타났다.

전체를 대상으로 보았을 때, 지방의회의 조직구성권의 부재는 평균 4.11점으로 다른 요인에 비하여 가장 제약 정도가 높은 것으로 인식하고 있으며 그 뒤로 사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치의 제약(4.06점), 의회와 집행부간 직급 불균형(3.95점), 의회사무기구 직급기준(3.91점) 등의 순으로 나타났다. 특히 전체 대상의 경우 상위 3개의 제약 요인 모두 공식적 통제에 해당하는 제약 요인인 것으로 나타나 법·규정에 의한 지방의회의 자치조직 자율성의 제약이 상대적으로 높은 수준이라는 것을 확인할 수 있다.

표 4-37 지방의회 자치조직권 자율성 제약 실태 종합: 전반적 수준

제약 내용	세부 내용	전체	전문가	공무원+지방의원		
				전체	광역	기초
기구설치의 제약	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약	4.06	4.50	3.93	3.92	3.95
기구구성도의 제약	지방의회의 조직구성권 부재	4.11	4.35	4.04	3.96	4.14
직급의 제약	의회사무기구 직급기준	3.91	4.14	3.84	3.88	3.81
	전문위원 직급의 제약	3.80	4.00	3.73	3.80	3.66
	의회와 집행부간 직급 불균형	3.95	4.21	3.87	3.88	3.85
정수의 제약	전문위원 정수의 제약	3.75	4.21	3.60	3.68	3.52
	지원(보좌)인력에 대한 정수의 제약	3.68	3.92	3.60	3.68	3.52
운영적	승진 적체 및 의회근무 기피	3.86	3.78	3.89	3.68	4.14

제약 내용	세부 내용	전체	전문가	공무원+지방의원		
				전체	광역	기초
제약	공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화	3.65	3.21	3.78	3.84	3.71
	의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란	3.45	3.35	3.47	3.48	3.47
	의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등	3.16	3.21	3.15	3.32	2.95

또한 대상별로 자율성 제약 요인의 순위를 비교하면, 지방의회의 조직구성원 부재와 사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치의 제약이 모든 집단에서 1위와 2위를 차지하는 것으로 나타나, 지방의회의 자치조직권과 관련하여 이 두 요인이 가장 제약 정도가 높게 인식되는 요인인 것으로 나타났다. 그 뒤로는 의회와 집행부간 직급 불균형, 의회사무기구의 직급기준 등의 순으로 나타났다. 또한 상위 4개의 제약 요인이 모두 공식적 통제라는 점은 지방의회의 자치조직 제약이 법과 제도에 의해 발생하는 제약이 여전히 크게 작용되고 있다는 점을 확인할 수 있다.

그러나 비공식적 통제에 해당하는 제약 요인의 정도는 대상에 따라 다르게 인식하는 것으로 나타났다. 공무원의 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시 기능의 약화는 전문가 집단에서는 총 11개의 제약 요인 중 10번째로 동 요인에 의한 조직권의 자율성은 크게 제약되지 않는다고 인식하고 있는 반면, 공무원과 지방의원 집단에서는 6번째 제약 요인으로 나타났다. 이는 지방의회의 인사권 독립으로 순환보직에 따른 문제를 해결할 수 있는 제도적 기반은 마련되었음에도 불구하고, 실제 지방의회의 현장에서는 여러 가지 이유로 여전히 순환보직의 형태가 지속되고 있으며, 이로 인한 문제는 여전히 발생하고 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 승진 적체 및 의회근무 기피의 문제는 지방의회의 형태에 따라서도 매우 크게 다르게 인식되는 것으로 나타났다. 광역의회의 경우 동 요인의 제약 순위는 8위에 머무르고 있는 반면, 기초의회에서는 1위의 제약 요인으로 인식조사 결과 나타났다. 이는 규모가 작은 기초의회의 경우 지방의회의 자치적·독립적으로 조직을 운영하는데 있어서 승진 적체 및 의회근무 기피가 가장 큰 문제로 인식되고 있다는 점을 의미한다.

표 4-38 대상별 지방의회 자치조직권 자율성 제약 요인 순위 비교: 전반적 수준

제약 내용 순위	전체	전문가	공무원 + 지방의원		
			전체	광역	기초
1	지방议회의 조직구성권 부재	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약	지방议회의 조직구성권 부재	지방议회의 조직구성권 부재	승진 적체 및 의회근무 기피
2	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약	지방议회의 조직구성권 부재	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약	지방议회의 조직구성권 부재
3	의회와 집행부간 직급 불균형	<ul style="list-style-type: none"> • 의회와 집행 부간 직급 불균형 • 전문위원 정수의 제약 	승진 적체 및 의회근무 기피	<ul style="list-style-type: none"> • 의회사무기구 직급기준 • 의회와 집행 부간 직급 불균형 	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약
4	의회사무기구 직급기준		의회와 집행부간 직급 불균형		의회와 집행부간 직급 불균형
5	승진 적체 및 의회근무 기피	의회사무기구 직급기준	의회사무기구 직급기준	전문위원 직급의 제약	의회사무기구 직급기준
6	전문위원 직급의 제약	전문위원 직급의 제약	공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화	공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화	공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화
7	전문위원 정수의 제약	지원(보좌)인력 에 대한 정수의 제약	전문위원 직급의 제약	<ul style="list-style-type: none"> • 전문위원 정수 의 제약 • 지원(보좌)인력 에 대한 정수 의 제약 • 승진 적체 및 의회근무 기피 	전문위원 직급의 제약
8	지원(보좌)인력 에 대한 정수의 제약	승진 적체 및 의회근무 기피	<ul style="list-style-type: none"> • 전문위원 정수 의 제약 • 지원(보좌)인력 에 대한 정수 의 제약 		<ul style="list-style-type: none"> • 전문위원 정수의 제약 • 지원(보좌)인 력 에 대한 정수 의 제약
9	공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화	의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란			

제약 내용 순위	전체	전문가	공무원 + 지방의원		
			전체	광역	기초
10	의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 순환 보직으로 인한 전문성과 견제 감시기능 약화 	의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란	의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란	의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란
11	의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등 	의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등	의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등	의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등

한편, 지방의회 자치조직권 제약 요인의 수준을 살펴보면 모든 제약요인이 대체로 문제의 중요성과 시급성은 유사한 수준으로 나타나고 있으나, 전문가 집단과 공무원 및 지방의원 집단은 방향성이 상이하게 나타나고 있다. 예컨대, 전문가 집단에는 비공식적 통제로 인해 발생하는 제약요인의 중요성과 시급성을 상대적으로 낮게 인식하고 있는 반면, 지방의회 현장에 있는 공무원 및 지방의원은 비공식적 통제로 인한 제약요인을 보다 중요하고 시급한 문제로 인식하고 있다.

구체적으로 살펴보면 문제의 중요성이 가장 높다고 인식하는 것은 지방자치단체 장에게만 부여되는 정원관리권인 것으로 나타났으며 그 뒤로 사무기구 설치기준의 제약과 의회직원의 승진적체 및 의회근무 기피 문제가 중요도가 높은 제약 요인으로 나타났다. 한편, 시급성 측면에서 살펴보았을 때, 지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권이 가장 시급하게 해결을 요하는 제약 요인인 것으로 나타나, 지방의회의 인사권 독립에도 불구하고 정원관리권의 부재로 인한 조직구성권의 부재는 지방의회의 자치조직권과 관련하여 가장 중요하고 시급한 현안 사항인 것으로 볼 수 있다.

반면, 난이도의 차원에서 살펴보면 공식적인 통제와 비공식적 통제에 따라 반대의 양상이 나타나는 것을 확인할 수 있다. 즉, 공식적 통제의 경우 세 개의 기준(중요도, 시급성, 난이도)의 격차가 크게 나타나는 반면, 비공식적 통제는 세 개의 기준의 격차가 상대적으로 작게 나타난다. 이는 공식적 통제로 인해 발생하는 제약 요인의 경우 난이도와 타 기준의 격차가 큰 요인부터 우선순위를 도출할 수 있지만 비공식적 통제

로 인한 제약 요인의 경우 우선순위를 부여하기 어렵다고 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 공식적 통제의 경우 자치조직권 제약 요인의 중요도와 시급성에 비하여 난이도를 낮게 인식하고 있는 반면, 비공식적 통제의 경우 오히려 높은 난이도로 인식하는 것으로 나타나고 있다. 특히 이러한 경향은 학자에 비하여 공무원에게서 더 두드러지게 나타나고 있으며, 광역의회에 비하여 기초의회에서 더 크게 나타나고 있다. 상대적으로 인력풀이 훨씬 적은 기초의회에서 이러한 경향이 발생하고 있다는 점은 자치조직권을 활용한 운영이 광역의회보다 기초의회가 어려운 상황에 직면하고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

공식적 통제는 법이나 규정 등에 대한 개정을 통하여 그 과정의 어려움에도 불구하고 가시적인 성과를 기대할 수 있는 반면, 비공식적 통제는 명시적인 제도의 변화에도 불구하고 지방의회를 둘러싼 문화와 환경, 인식 등의 쉽게 변하지 못하기 때문인 것으로 판단할 수 있다. 즉, 상대적으로 중요도와 시급성이 낮음에도 불구하고 이에 대한 변화는 상당히 어려운 것으로 볼 수 있다.

따라서 이러한 결과를 토대로 보았을 때 공시적 통제와 비공식적 통제로 인한 자치조직권 제약 요인에 대한 해결을 위한 접근방법은 다른 전략으로 대응해야 할 것이다. 즉, 공식적 통제가 명시적인 법이나 규정 등을 개정하기 위한 노력과 이를 위한 사회적 합의 도출 등에 초점을 맞추어야 한다면, 비공식적 통제로 인한 제약 요인은 지방의회를 둘러 싸고 있는 뿌리 깊은 인식의 전환, 조직문화의 변화 등 보다 장기적인 측면에서의 전략 마련이 필요하다.

2) 제약 요인별 수준

문제의 중요성 측면에서 자치조직권의 제약 요인 수준을 살펴보면, 정원관리권의 제약이 가장 중요한 문제로 지적되었고 그 뒤로 사무기구 설치기준의 제약, 의회사무기구 직급기준의 제약, 의회와 집행부간 직급 불균형의 문제 등의 순으로 나타났다. 이러한 순위는 전문가와 공무원 전체의 경우에도 동일하게 나타났다. 특히 정원관리권의 제약은 모든 집단에서 동일하게 가장 중요한 문제로 인식하는 것으로 나타났으며 이에 대한 개선방안의 모색이 필요한 것으로 나타났다.

그러나 광역의회의 경우 사무기구 설치기준의 제약보다는 의회와 집행부간 직급 불

균형을, 기초의회의 경우에는 의회사무기구의 직급 기준의 제약 보다는 승진적체 및 의회근무 기피, 순환보직의 문제를 더욱 중요한 문제로 인식하는 것으로 나타나 의회의 형태에 따라 제약 요인의 중요성은 조금씩 다르게 나타났다.

표 4-39 기준별 자치조직권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제의 중요성

구 분	문제의 중요성				
	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
사무기구 설치기준 제약	4.01	4.64	3.82	3.80	3.85
정원관리권 제약	4.38	4.71	4.28	4.36	4.19
의회사무기구 직급기준 제약	3.93	4.28	3.82	3.88	3.76
전문위원 직급기준 제약	3.65	4.00	3.54	3.40	3.71
의회와 집행부간 직급 불균형	3.85	4.07	3.78	3.92	3.61
전문위원 정수기준 제약	3.56	4.00	3.43	3.48	3.38
정책지원관 정수 제약	3.51	4.07	3.34	3.24	3.47
승진적체 및 의회근무 기피	3.78	3.50	3.87	3.60	4.19
의회 내 공무원간 갈등	3.16	3.00	3.21	3.60	2.76
의회와 집행부 공무원간 등 갈등	3.46	3.14	3.56	3.64	3.47
순환보직 문제	3.56	2.85	3.78	3.72	3.85

어떠한 제약요인을 시급하게 해결해야 할 것인지를 보았을 때, 문제의 중요성과 마찬가지로 정원관리권의 제약이 가장 시급하게 해결되어야 할 문제로 나타났으며, 순서 또한 중요성과 유사하게 나타났다.

그러나 전문가 집단의 경우 의회사무기구의 직급기준 제약보다는 정책지원관의 정수 제약이 보다 시급하게 해결해야 할 문제라고 인식하였고, 공무원과 지방의원에서는 사무기구의 설치기준의 제약 문제는 중요하지만 보다 시급하게 해결해야 할 문제는 의회와 집행부간 직급 불균형 문제인 것으로 나타났다. 또한 기초의회에서는 의회와 집

행부간 직급 불균형보다는 승진적체 및 의회근무 기피 문제를 보다 시급하게 해결해야 할 문제로 응답하였다.

요컨대, 사무기구의 설치기준의 제약 문제 등은 중요하게 해결해야 할 문제이지만 보다 단기적인 측면에서 시급하게 우선적으로 해결해야 할 문제는 운영적 측면에서 직급 불균형 혹은 승진적체나 의회근무 기피 문제를 해결할 수 있는 방안을 전략적으로 먼저 마련할 필요가 있다.

표 4-40 기준별 자치조직권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 시급성

구 분	문제해결의 시급성				
	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
사무기구 설치기준 제약	3.85	4.50	3.65	3.64	3.66
정원관리권 제약	4.30	4.50	4.23	4.28	4.19
의회사무기구 직급기준 제약	3.86	4.00	3.82	3.76	3.90
전문위원 직급기준 제약	3.53	4.00	3.39	3.32	3.47
의회와 집행부간 직급 불균형	3.80	3.85	3.78	3.80	3.76
전문위원 정수기준 제약	3.45	3.92	3.30	3.28	3.33
정책지원관 정수 제약	3.33	4.07	3.10	3.08	3.14
승진적체 및 의회근무 기피	3.61	3.28	3.71	3.56	3.90
의회 내 공무원간 갈등	3.11	3.07	3.13	3.44	2.76
의회와 집행부 공무원간 등 갈등	3.40	3.42	3.39	3.52	3.23
순환보직 문제	3.46	3.00	3.60	3.60	3.61

한편, 문제해결의 난이도 측면에서는 정원관리권 제약이 가장 높은 순위로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 보았을 때 정원관리권의 제약 문제가 가장 중요하고 심각함에도 불구하고 이를 해결하기 위한 방안 법·규정의 개정이 필요하기 때문에 보다 장기적인 관점에서의 논의가 필요할 것으로 해석할 수 있다.

타 기준과 다르게 문제해결의 난이도 측면에서는 공식적 통제보다는 비공식적 통제

로 인한 제약 요인이 보다 높은 순위로 나타났는데, 비공식적 통제는 명문화된 규정으로 개선하거나 단기간에 변화시킬 수 있는 요인이 아닌 조직의 전반에 뿌리 깊이 내려진 요인들이기 때문에 비공식적 통제로 인해 발생하는 제약 요인의 개선이 공식적 통제로 인해 발생하는 요인에 비하여 개선이 보다 어려운 것으로 볼 수 있다.

따라서 이러한 비공식적 통제로 인해 발생하는 자치조직권의 제약 요인은 앞서 살펴본 문제의 중요성과 시급성이 높은 요인에 대하여 중점적으로 조직 내부의 인식과 문화·환경을 변화시킬 수 있는 방안의 모색이 필요할 것으로 사료된다.

표 4-41 기준별 자치조직권 자율성 제약 요인 수준 비교: 문제해결의 난이도

구 분	문제해결의 난이도				
	전체	전문가	공무원+지방의원		
			전체	광역	기초
사무기구 설치기준 제약	3.86	4.00	3.82	3.92	3.71
정원관리권 제약	4.10	4.00	4.13	4.32	3.90
의회사무기구 직급기준 제약	3.71	3.78	3.69	3.84	3.52
전문위원 직급기준 제약	3.35	3.50	3.30	3.48	3.09
의회와 집행부간 직급 불균형	3.43	3.35	3.45	3.80	3.04
전문위원 정수기준 제약	3.10	3.50	2.97	3.20	2.71
정책지원관 정수 제약	3.21	3.42	3.15	3.36	2.90
승진적체 및 의회근무 기피	3.50	3.35	3.54	3.68	3.38
의회 내 공무원간 갈등	3.28	3.50	3.21	3.56	2.81
의회와 집행부 공무원간 등 갈등	3.63	3.78	3.58	3.60	3.57
순환보직 문제	3.68	3.35	3.78	3.72	3.85

제5절 소결

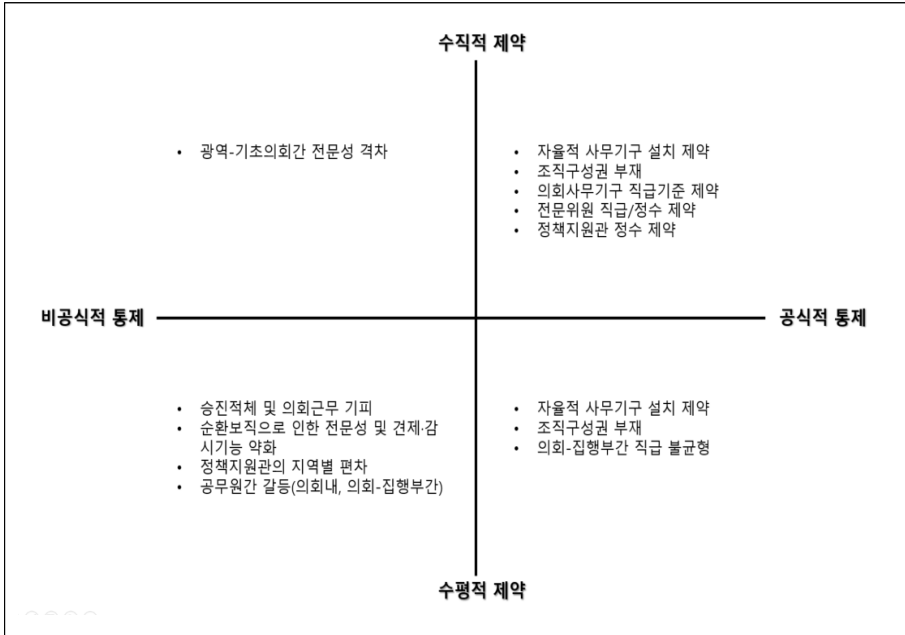
[그림 4-1]과 같이 자치조직권의 제약 요인으로는 첫째, 기구설치의 제약으로서 사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치의 제약과 의회사무기구 설치기준의 비탄력성, 둘째, 기구구성의 제약으로서 지방의회의 조직구성권 부재, 셋째, 직급의 제약으로서 의회사무기구, 전문위원의 직급 제약 및 의회와 집행부간 직급 불균형, 넷째, 정수의 제약으로는 전문위원과 지원(보좌)인력의 정수의 제약이 도출되었다. 다섯째, 운영적 제약으로는 전문위원 운영에 대한 불명확성, 집행부와의 직급 불균형에 따른 견제·감시 기능의 약화, 광역의회와 기초의회간 전문성 격차 문제, 승진 적체 및 의회근무 기피, 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화, 정책지원관의 지역별 편차 및 인력 확보의 문제, 의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란, 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등 등이 도출되었다.

구체적으로 살펴보면, 공식적 통제는 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 이루어지고 있으며, 주로 의회사무기구의 '구조적인 측면'에서 공식적 통제가 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 반면, 운영적 측면은 비공식적 방식에 의한 통제가 많이 나타나고 있었다. 이러한 점을 보았을 때 지방의회의 자치조직권은 법과 규정에 의한 제도에 의한 공식적 통제뿐만 아니라 실제 조직을 운영하는 과정에서 발생하는 다양한 사회·문화적 환경이 지방의회의 자율적인 조직운동을 제약하는 큰 요인으로 작용한다는 점을 확인할 수 있다.

특히 기관간의 관계에서 제약 요인을 살펴보면, 자치조직권은 수직적 제약과 수평적 제약이 함께 발생하고 있다. 이는 자치입법권의 경우 상위기관에 의한 제약이 주로 발생하는 반면, 자치조직권은 상위기관과 더불어 집행기관에 의해서도 자율성이 제약을 받고 있다. 다시 말해 상급기관에 의한 수직적 제약으로 인하여 1차적으로 자율적인 조직 운영이 사전적으로 제약을 받는 동시에 수평적 제약으로 인하여 2차적으로 제약을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방의회의 자치조직권이 원활하게 행사되 기에는 현실적으로 많은 어려움에 직면하고 있음을 확인할 수 있다.

또한 자치조직권의 경우 수직적 제약은 주로 공식적 통제에 의하여 발생하고 있는 반면, 수평적 제약은 규정에 의한 공식적 통제와 더불어 조직 내부에서 적용되고 있는 비공식적 통제도 함께 발생하고 있는 것으로 나타났다.

그림 4-1 지방의회 자치조직권 자율성 제약 요인: 종합



한편, 자치조직권의 경우 법률인 「지방자치법」에 의한 제약보다는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 등에 관한 규정」에 의한 제약이 압도적으로 더 많은 것으로 나타났다. 이는 「헌법」 제118조 제2항에서 지방의회와 지방자치단체의 조직·권한·운영을 법률로 위임하고 있음에도 불구하고, 현재와 같이 「지방자치법」은 이를 다시 행정입법인 「지방자치단체의 행정기구 및 정원관리 등에 관한 규정」에서 정하도록 위임하고 있기 때문에 자치조직권이 지나치게 통제되고 있는 실정이다.

표 4-42 자율성 제약 요인에 대한 공식적 통제의 근거 법령

구 분	제약 내용	세부 내용	공식적 통제		
			헌법	지방자치법	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
자치 조직권	기구설치의 제약	사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치 제약		○	○
		의회사무기구 설치기준의 비탄력성			○
	기구구성의 제약	지방의회의 조직구성권 부재			○
	직급의 제약	의회사무기구 직급기준			
		전문위원 직급의 제약			○
		의회와 집행부간 직급 불균형			
	정수의 제약	전문위원 정수의 제약			○
		지원(보좌)인력에 대한 정수의 제약		○	
	운영적 제약	전문위원 운영에 대한 불명확성		○	
		집행부와의 직급 불균형에 따른 견제·감시 기능의 약화			○

한편, 지방의회 자치조직권의 제약 수준을 진단한 결과를 살펴보면, 대상별 및 제약 요인의 기준별로 다르게 나타나고 있다.

먼저 전반적 수준은 기초의회를 제외한 모든 대상에서 정원관리권의 부재 및 사무기구 설치기준의 제약이 가장 높은 수준의 제약으로 인식하는 것으로 나타났다. 이에 반해 기초의회의 경우 오히려 승진적체 및 의회근무 기피가 자치조직권의 가장 큰 제약 요인으로 인식하는 것으로 나타났다.

제약요인의 기준별로 살펴보면, 정원관리권의 부재는 모든 대상에서 가장 높은 수준의 중요성, 시급성, 난이도를 가진다고 응답하고 있다. 이는 지자체장만이 가지는 정

원관리권이 지방의회의 자치조직권과 관련한 가장 크고 시급한 문제이지만, 이것의 해결 역시 어렵기 때문에 장기적인 접근이 필요함을 시사한다고 할 수 있다.

한편, 중요성과 시급성의 경우 모든 대상에서 유사한 방향으로 나타나고 있다. 예컨대, 사무기구 설치기준의 제약이나 의회-집행부간 직급 불균형 등의 문제는 중요하고 시급하게 해결되어야 할 문제이지만, 이들의 문제는 상대적으로 난이도가 높다는 응답이 공통적으로 나오고 있다. 하지만 상대적으로 비공식적 통제요인인 순환보직의 문제 혹은 공무원간의 갈등(의회내, 의회-집행부간)은 중요도나 시급성에서는 타 요인에 비하여 순위가 떨어지지만 난이도의 측면에서 상위로 나타나고 있다. 이는 행태적인 측면에서 발생하는 요인인 비공식적 통제의 경우는 법·제도의 개정보다 변화되기가 더욱 용이하다고 인식하는 것으로 볼 수 있으므로, 단기적인 해결 방안을 모색하기 위한 하나의 방안으로 고려할 수 있다.

표 4-43 자치조직권 자율성 제약 수준진단 결과 종합 (상위 5개)

구 분	대상별	상위 5위					
		1위	2위	3위	4위	5위	
전반적 제약수준	전체	2	1	5	3	4	
	전문가	1	2	5, 6		3	
	공무원 + 지방의원	전체	2	1	8	5	3
		광역	2	1	3, 5		11
		기초	8	2	1	5	3
제약 요인 기준별 수준	중요성	전체	2	1	3	5	8
		전문가	2	1	3	5, 7	
	공무원 + 지방의원	전체	2	8	1, 3		5, 11
		광역	2	5	3	1	11
		기초	2, 8		1, 11		3
	시급성	전체	2	3	1	5	8
		전문가	1, 2		7	3, 4	
		공무원 + 지방의원	전체	2	3	5	8
광역			2	5	3	1	8
기초			2	3, 8		5	1

구 분	대상별	상위 5위					
		1위	2위	3위	4위	5위	
난이도	전체	2	1	3	11	10	
	전문가	1, 2		3, 10		4, 6, 9	
	공무원+ 지방의원	전체	2	1	11	3	8
		광역	2	1	3	5	11
		기초	2	11	1	10	3

주: 1. 사무기구 설치기준 제약, 2. 정원관리권 제약, 3. 의회사무기구 직급기준 제약, 4. 전문위원 직급기준
 5. 의화 집행부간 직급 불균형, 6. 전문위원 정수기준, 7. 정책지원관 정수, 8. 승진직제 및 의회근무 기피
 9. 의회 내 공무원간 갈등, 10. 의화-집행부간 공무원 갈등, 11. 순환보직 문제

5

지방의회 자율성 확대 및 위상제고 방안

제1절 연구의 요약

제2절 지방의회 자율성 확대 및
위상 제고 방안

제3절 연구의 한계





Korea Research Institute for Local Administration

제5장 지방의회 자율성 확대 및 위상 제고 방안

제1절 연구의 요약

1991년 지방자치가 부활한 이후 지방과 지방의회의 자율성(autonomy) 확대에 대한 논의가 계속되고 있고, 2022년 1월 전부개정된 지방자치법 시행됨에 따라 지방의회의 자율성을 확대하기 위한 여러 가지 제도적 기반이 마련되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 지방의회 현장과 학계에서는 지방의회의 자율성이 기대한 만큼 제고되지 못하였다는 목소리가 나오고 있는 반면, 일각에서는 여러 가지 제도적 장치가 마련되었음에도 불구하고 지방의회가 이를 제대로 운영하지 못하기 때문이라는 비판도 동시에 나오고 있는 실정이다.

한편, 지방의회의 자율성에 대한 개념은 학자마다 다르게 정의하고 있으며, 이에 대한 지표 역시 매우 다양하게 나타나고 있다. 특히 평가자의 주관적인 인식에 자율성 수준은 매우 다르게 나타날 수 있기 때문에 자율성을 직접 측정하는 것은 여러 가지 사회적 합의가 선행되어야 할 것이다.

이에 본 연구에서는 지방의회의 자율성 실태를 분석하기 위하여 자율성을 제약하는 요인의 발생 방식에 따라 공식적/비공식적 통제 및 발생 관계에 따라 수직적/수평적 제약으로 구분하여 실태 분석 및 자율성 수준을 진단하였고, 이에 대한 개선방안을 모색하였다.

첫째, 지방의회 자치입법권과 관련하여 자치법규 등의 규모는 지속적으로 증대하고 있음에도 불구하고 「헌법」과 「지방자치법」 등에 의한 자치입법권의 범위 등의 제약, 중앙정부·상위 지방자치단체 및 집행부로 인한 재의·제도 등 자치입법권의 자율성을 제약하는 주요 요인으로 제시되었다. 이러한 자치입법권의 제약 요인은 대체로 공식적 통제에 의한 제약이 주로 발생하고 있었으며, 관계적인 측면에서 살펴보면 수직적 제약이 수평적 제약보다 더 많이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 자치입법권은 주로 법률에 의하여 부여되는 권한이기 때문에 이에 대한 제약 역시 법률에 근거하여 주로 나타나고 있었다. 이는 다시 말하면 자치입법권의 제고를 통한 지방의회의 자율성이 확

대되기 위해서는 우선적으로 법률의 개정이 선행되어야 한다는 점을 의미한다. 또한 지방의회의 자치입법권에 있어서 공식적 통제와 수직적 제약이 많다는 것은 그만큼 중앙정부에 의한 사전적 통제가 강하게 작용하고 있음을 의미한다.

둘째, 지방의회 자치조직권과 관련하여 최근 전부개정된 「지방자치법」을 통한 여러 조직 관련 제도가 개선되고 있음에도 불구하고 여전히 지방의회의 조직에 대한 자율성은 미흡한 수준으로 나타났다. 구체적으로 자치조직권의 제약 요인으로는 첫째, 기구 설치의 제약으로서 사무기구 설치 기준에 따른 자율적 기구 설치의 제약과 의회사무기구 설치기준의 비탄력성, 둘째, 기구구성의 제약으로서 지방의회의 조직구성권 부재, 셋째, 직급의 제약으로서 의회사무기구, 전문위원의 직급 제약 및 의회와 집행부간 직급 불균형, 넷째, 정수의 제약으로는 전문위원과 지원(보좌)인력의 정수의 제약이 도출되었다. 다섯째, 운영적 제약으로는 전문위원 운영에 대한 불명확성, 집행부와의 직급 불균형에 따른 견제·감시 기능의 약화, 광역의회와 기초의회간 전문성 격차 문제, 승진 적체 및 의회근무 기피, 공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감시기능 약화, 정책지원관의 지역별 편차 및 인력 확보의 문제, 의회 공무원과 집행부 공무원간 갈등으로 인한 업무처리 혼란, 의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원간 갈등 등이 도출되었다. 구체적으로 살펴보면, 공식적 통제는 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 이루어지고 있으며, 주로 의회사무기구의 '구조적인 측면'에서 공식적 통제가 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 반면, 운영적 측면'은 비공식적 방식에 의한 통제가 많이 나타나고 있었다. 이러한 점을 보았을 때 지방의회의 자치조직권은 법과 규정에 의한 제도에 의한 공식적 통제뿐만 아니라 실제 조직을 운영하는 과정에서 발생하는 다양한 사회·문화적 환경이 지방의회의 자율적인 조직운영을 제약하는 큰 요인으로 작용한다는 점을 확인할 수 있다.

셋째, 지방의회 자치입법권과 자치조직권의 자율성 수준을 진단한 결과, 두 개의 분야 모두 국회 및 집행부에 비하여 지방의회의 자율성의 수준은 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로 자치입법권의 경우 자치입법의 범위 및 대상의 제약 및 제재수단 마련의 어려움이 중요도와 시급성, 난이도에서 모두 높게 나타났다. 한편, 자치조직권의 경우 특히 정원관리권의 부재로 인한 조직구성권의 문제, 규정에 의한 설치기준의 제약, 의회-집행부간 직급 불균형 등의 문제가 전반적으로 중요도와 시급성이 높으며 난이도 역

시 높게 나타났다. 특히 비공식적 통제와 수평적 제약이 상대적으로 더 많이 발생하고 있는 자치조직권의 경우 광역의회와 기초의회에 따라 중요하게 인식하는 자치조직 제약 요인이 상이하게 나타나고 있었다. 이는 지방의회의 여건과 상황에 따라 지방의회의 자율성도 달라질 수 있음을 시사한다.

제2절 지방의회 자율성 확대 및 위상 제고 방안

1. 자치입법권 자율성 확대 방안

1) 자치입법 역량 강화

내부 효율성의 측면에서 볼 때, 자치입법권을 효율적으로 행사하기 위하여 가장 요
구되는 것은 관련 사안에 대한 지방의회 의원을 비롯한 자치입법관여자의 전문적 지식
이다(고경훈, 2009: 61). 지방자치단체는 제도적으로 부여된 자치입법권 조차 효율적
으로 행사하지 못하고 있는 실정이며 특히 지방의회 의원들의 정책심의 및 평가능력
부족의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 실제로 법령과 비교했을 때, 조례 및 규칙
의 완성도는 그에 미치지 못하는 상황이다.

이에 따라 조례의 신뢰성 담보 및 자치입법의 질을 제고하기 위한 노력의 일환으로
행정안전부 및 각 부처는 표준조례(안)을 제안하고 있다(전훈, 2011: 68). 표준조례
는 최소한의 가이드라인으로 이용되어야 함에도 불구하고, 대부분의 지방자치단체는
각 지방의 상황을 고려하지 않은 채 획일적인 기준을 만들어 제시한 이 표준조례(안)
을 거의 그대로 수용하는 형편이다(강명희, 2019: 160). 이와 같은 방식으로 제개정
된 조례는 지방의 특수성을 담아내지 못할 뿐만 아니라, 현실과 동떨어진 규정으로 전
락할 위험을 내포한다. 따라서 표준조례(안)을 양산하기 보다는 입법자의 역량을 강화
할 수 있는 방법을 모색하여야 하는 것이다.

이를 위해서는 의원의 전문성 강화, 그 밖에 입법관여자에 대한 전문적 입법교육,
외부 입법전문가의 입법자문 및 입법전문위원의 영입 등과 같은 방법을 통해 입법을
담당하는 사람들의 전문성을 향상시킬 필요가 있다. 특히, 그 동안 지방의회 의원에
대한 입법교육은 국회의정연수원을 통한 일주일 간의 단기연수로 이루어지고, 지방자
치단체의 입법보좌진에 대해서는 법제처의 2~4일 남짓의 입법역량강화 교육이 시행되
어 왔다(고인석, 2016: 337). 그러나 이와 같은 교육방식으로는 지방의회 의원을 비
롯한 입법관여자의 전문성 강화를 기대하기는 어려운바, 상시적인 입법교육 연수과정
을 개설하여 지속적으로 훈련·교육함으로써 조례의 완성도를 향상시키고, 위헌, 위법
요소가 있는 조례나 규칙이 제정되지 않도록 해야 할 것이다(강명희, 2019: 156).

2) 자치입법권 범위의 확대

현행 지방자치법 제28조는 ‘법령의 범위에서’ 자치입법권을 행사토록 하고 있는바, 법률은 물론 대통령령, 부령에서까지 조례제정의 범위를 통제할 수 있도록 하여 법령에 명시적 규정이 없으면 벌칙 하나 제대로 정할 수 없는 것이 현실이다(고경훈, 2009: 63). 특히 문제가 되는 것은 각 부장관이 발령하는 부령인데, 부령은 중앙정부가 자치단체 및 자치사무를 보다 효과적으로 감독하고 집행하기에 편리하도록 세부적인 사항까지 규정함으로써 자치입법권을 제약하고 있다. 또한 중앙정부의 표준조례(조례준칙)까지 고려한다면 그 범위는 더욱 좁아지게 된다. 지방자치법이 ‘법령의 범위에서’만 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있고 대부분의 자치사무에 대해 그 시행절차를 대통령령 및 부령으로 정하고 있는 현실에서 이를 달리 정할 소재가 없는데, 우리나라 지방의회 의원들이 자치입법을 한다는 것은 쉬운 일이 아닌 것이다(고경훈, 2009: 65). 따라서 지방자치단체 자치입법권을 확대 강화하기 위해서는 우선 자치입법권의 근거가 되는 헌법 및 지방자치법 등의 제개정이 필요하다.

우선 자치입법권의 행사를 ‘법령의 범위 안에서’로 규정하고 있는 헌법 제117조 및 ‘법령의 범위에서’로 규정하고 있는 현행 지방자치법 제28조는 최소한 ‘법률에 위반되지 아니하는 범위 내’로 개정하고 엄격한 법률유보원칙을 밝히고 있는 단서는 삭제하는 것이 바람직 할 것이다(신봉기, 2008:599). 일본의 경우에는 자치규정의 제정범위에 관하여 헌법에서 법령이 아닌 ‘법률의 범위 내’로 정하고 있으므로(일본 헌법 제92조), 이와 같은 입법방식을 참조할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 지방자치법은 조례를 제개정할 경우 해당 내용이 지방의회의 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 지방자치단체의 장이 재의요구를 할 수 있도록 하는 등(지방자치법 제120조) 자치단체의 내부적인 제한도 존재하므로 해당 규정에 대한 검토도 필요할 것이다.

표 5-1 지방분권형 「헌법」 개정안: 자치입법권 범위 확대

법률명	현행	개정안
헌법	제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, <u>법령의 범위 안에서</u> 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	제117조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나

법률명	현행	개정안
	〈신 설〉	의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.
지방자치법	제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.	제28조(조례) ① -----법률에 위반되지 않는 범위에서 ----- ----- ----- ----- ----- -----

한편, 자치입법권의 대상은 해당 지방자치단체의 자치사무이므로 지방자치법상 자치사무의 확장은 자연스럽게 자치입법권의 확대로 연결될 수 있다. 현행 지방자치법상 지방자치단체가 독자적으로 조례를 제정할 수 있는 분야는 대부분 문화관광 또는 복지에 한정되어 있는바, 이를 통해 지역경제의 활성화나 지방재정의 충실화를 기대하기는 어려운 상황이다(고경훈, 2009: 68). 또한 전술한 바와 같이 현행 지방자치법은 단체위임사무에 대해서는 지방의회의 관여를 허용하는 반면, 기관위임사무에 관해서는 지방자치단체의 장이 이를 수행하고 지방의회가 개입할 수 없도록 하고 있다. 광범위한 기관위임사무의 범위를 고려했을 때, 이는 지방자치의 영역을 좁히는 원인이 되는데, 그 사무의 성격에 따라 지방의 창의성이 발휘될 여지가 없는 일부 사무를 제외하고는 단체위임사무로 이전하는 등 검토도 필요할 것이다(자치분권아카데미, 2021: 197-198). 전국적으로 통일성, 표준화가 필요하거나 국가의 고유사무가 아닌 영역에서의 지방자치단체 자치입법권은 현재보다는 신장되어야 하고, 공공부문을 효율화하고 지역실정을 제대로 반영하기 위해서는 자치사무에 관하여 법령에 의해 그 세부적인 내용을 정하기보다 조례로 그 세부 기준과 내용을 정할 수 있도록 함으로써 법령에 의한 지나친 간섭은 피하는 것이 바람직할 것이다(최우용, 2015: 56).

마지막으로, 지방자치단체는 지방의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 권한을

가지나, 법령의 위임이 필요하거나 지방자치법 제28조 제1항 단서로 인해 제정이 불가능한 경우도 존재한다. 그러나 현행 법체계 하에서는 지방자치단체가 조례제정을 위하여 국회의 입법과정에 참여하거나 조례제정을 위한 위임조항 신설을 요청할 방법은 없다(전훈, 2011: 68). 지방자치단체의 요구사항을 국회 또는 각 정부부처에 요청할 수 있는 제도적인 근거를 마련한다면 지방자치단체가 보다 적극적으로 조례를 제정할 수 있고 법률의 위임여부 또는 위헌성에 대한 불필요한 논쟁에서도 벗어날 수 있을 것이다(강명희, 2019: 161). 따라서 지방자치단체가 국회의 입법과정에 참여하여 조례제정을 위한 근거규정을 마련해 줄 것을 청구할 수 있는 공식적인 통로를 제도화 하여야 한다.

가령, 지방자치단체가 중앙정부의 주무부서에 조례제정을 위한 근거를 마련해 줄 것을 청구하고 그 청구를 받은 중앙정부가 일정한 기간에 법률안을 국회에 제출하도록 의무를 부과하는 조항을 지방자치법에 규정하는 방식이 가능할 수 있다(고경훈, 2009: 75). 다만, 법률안 제출요구권의 남용을 방지하기 위해서 당해 지방의회의 재적의원 2/3이상의 찬성을 얻어 관할 중앙부처에 요구하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또는 현행 지방자치법은 제182조에 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장 등은 전국적 협의체 또는 연합체를 설립할 수 있는 근거를 두고, 이와 같은 경우 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부 장에게 제출하거나 지방자치와 관련된 법률의 제개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다. 전국적 협의체나 연합체가 아닌 개별 지방자치단체 차원에서도 이와 같은 제도를 시행할 수 있도록 지방자치법을 개정한다면 지방자치단체의 자치입법권을 확대강화하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

3) 자치입법권의 실효성 확보

현행 지방자치법은 지방자치단체로 하여금 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있도록 규정하고 있다(지방자치법 제34조 제1항). 그런데 이 조항이 주민에 대한 의무강제수단으로 실효적으로 기능하기 위해서는 관련 법률을 개정할 필요가 있다. 나아가 지방의회에서 민주적 절차에 따라 제정된 조례로 벌칙을 규정하는 것이 죄형법정주의 원칙에 반한다고 볼 수 없으며, 또한 이와 관련하

여 외국의 사례를 보면, 영국과 미국 및 일본 등의 지방자치법은 주민의 권리와 의무에 관한 사항은 물론 벌칙에 관한 규정도 원칙적으로 정할 수 있도록 하고 있다(고경훈, 2009: 77). 따라서 지방자치법 제34조에 조례로 벌칙을 정할 수 있는 최대한도를 규정하는 등의 방식도 더불어 검토되어야 할 것이다.

4) 자치입법절차의 개선

자치입법과정은 지방자치단체와 지방의회가 단체위임사무로서 지방행정 및 정책에 관한 고유한 자치사무영역의 범위 내에서 필요한 자치입법인 조례의 제·개정을 위한 입법절차를 진행하는 것을 의미한다(고인석, 2019: 28). 조례를 제정하기 위해서는 입법예고, 법제심사 의뢰, 조례심의회 의결, 지방의회 의결, 조례심의회 의결(공포 또는 재의요구 결정), 행정안전부/시·도에 사전보고, 공포 또는 재의요구 절차를 거치게 된다. 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있고(지방자치법 제120조 제1항), 재의결된 조례안이 법령에 위배된다고 인정되면 대법원에 제소할 수 있다(지방자치법 제120조 제3항).

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체장에 의한 재의요구 및 대법원에 제소된 조례건수가 적지 않은 상황이고, 개정사항을 미반영하거나 법령의 근거 없이 제정한 조례도 적지 않다. 이는 입법과정에 투입된 비용손실을 초래함은 물론이고, 조례의 신뢰도를 떨어뜨리는 원인이 된다. 따라서 조례 등의 자치입법 과정에서도 헌법 및 법률, 법률의 위임에 따른 민주적 절차에 입각하여 입법목적의 정당성 및 절차적 정당성을 확보할 필요가 있다(고인석, 2019: 29). 지방의회의 입법과정에 대한 중요성도 국회의 입법과정 못지않게 중요한바, 자치입법의 경우에도 입법내용의 합헌성과 정당성을 담보하기 위해서는 공정한 입법과정을 마련하여야 하고 입법원칙의 준수가 요구되는 것이다(신가은, 2016: 49). 입법평가제도를 도입하면, 입법의 합리화를 위한 도구로서 기능하여 즉흥적인 졸속입법이나 효과가 불확실한 입법을 사전에 방지하는 등 법령의 규율 체계가 간소해지는 방향으로 실질적인 법제 조정이 이루어질 수 있다(강현철, 2012: 79-80). 특히, 조례에 대한 입법평가는 평가대상 조례와 관련된 법령에 대한 입법평가를 아래로부터 병행적으로 재평가해보는 기회를 제공하여 법질서 전체의 통일성을 확보하는 계기도 될 수 있다(조만형, 2016: 426).

이에 따라 개별 지방의회에서도 자치입법평가제도를 운영하고는 있으나 조례입법평가를 제도화 한 자치단체는 52곳에 불과하다. 최초로 입법평가조례를 제정한 자치단체는 광주광역시로, 2013년 7월 ‘광주광역시 조례 사후 입법평가 조례’를 제정하였고, 이를 시작으로 현재 광역의 경우에는 울산, 부산, 대전, 경남, 충남, 전남, 강원, 제주 등 9개 자치단체가 입법평가제도를 운영하고 있으며, 기초의 경우에는 광주 광산, 경기 수원, 충남 아산 등 43개 자치단체가 입법평가제도를 운영하고 있다. 다만, 이들 자치단체 가운데에서도 사전 입법평가를 제외하고 사후 입법평가만을 규정한 곳도 적지 않다.

자치입법의 효율성 및 적법성을 제고하기 위해서는 법적 근거에 따라 종합적이고 체계적인 시스템에서 입법평가를 실시할 수 있도록 이에 대한 제도화가 필요하다. 또한 입법단계에서의 세심한 검토가 필요함은 물론, 입법 후의 사회현실의 변화 및 타법령의 변화 등을 지속적으로 모니터링하고 이를 적극적으로 반영하여야 한다(최혜신, 2017: 55). 또한 자치입법평가제도를 운영함에 있어서는 일반적 법률에 대한 평가기준을 그대로 수용하여 조례의 입안과정에서 적용하기 보다는 지역의 실정에 맞게 보다 다양한 요소가 고려될 수 있도록 합리적인 자치입법평가 기준을 정립할 필요도 있다. 가령 개별 조례의 내용에 있어서 입법목적의 정당성 외에도 체계적합성, 효율성 등 큰 틀의 범위 내에서 합헌성·위헌성 문제와 입법에 대한 경제성 등을 고려한 분석기준이 다양하게 적용되어야 하는 것이다(고인석, 2019: 31). 또한 자치자치입법의 경우 입법평가기준을 확립함에 있어 의회입법의 경우와 차별화되는 지점은 절차적 정당성, 실효성, 체계적합성이라 할 수 있다(고인석, 2019: 37). 절차적 정당성에 관해서는 특히, 주민의 참여채널 및 참여도의 확대가 필요하고, 실효성에 있어서는 입법의 위헌성 내지 위법성의 소지를 사전에 예방하는 것이 중요하다. 특히 주민참여를 확대하는 것은 주민의 생활과 밀접한 정책관련 입법결정과정에서 주민의 의사를 적극 반영함으로써 수범률을 개선하게 하는바, 이는 입법의 실효성과 효율성을 담보한다는 순기능으로 이어질 수 있다. 마지막으로 체계적합성의 측면에서는 법령의 위임범위 이탈을 사전에 평가함으로써 입법으로 인한 갈등과 충돌을 예방하는 것이 중요하다. 이와 같은 내용을 바탕으로 자치입법에 대한 세부적 입법평가의 체계와 기준에 대한 대안을 제시하면 다음의 표와 같다.

표 5-2 자치입법 평가기준의 대안

평가영역	평가기준	평가요소
입법목적의 정당성	<ul style="list-style-type: none"> - 입법의 필요성 - 입법내용의 중요성 - 입법의 규율필요성 	<ul style="list-style-type: none"> - 입법의 영향력 - 정책적 필요성 - 대안의 필요성
절차적 정당성	<ul style="list-style-type: none"> - 입법절차의 정당성 - 주민참여 절차의 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 입법원칙의 준수 - 입법절차의 준수 - 입법참여제도의 확대 - 주민참여율 향상
실효성	<ul style="list-style-type: none"> - 입법의 수범력 확보 - 입법의 현재성 - 입법의 위헌성·위법성 판단 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 입법에 대한 수범 - 입법의 목표달성도
체계적합성	<ul style="list-style-type: none"> - 상위법 위임범위 - 상위법과의 체계·자구위반 - 타법과의 관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 상위법 체계적합성 - 상위법 내용과의 불일치 - 유사입법과의 체계적합성
규제의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 규제 필요성 - 규제 대비 효과성 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제의 필요성 - 규제의 적정성
효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 행정적 효과 - 정책적 효과 - 경제적 효과 - 비용편익 	<ul style="list-style-type: none"> - 규율 필요성 - 사회 정책적 효과성 - 입법비용 대비 효과성 - 비용편익분석
친숙성	<ul style="list-style-type: none"> - 실현가능성 - 공익성 	<ul style="list-style-type: none"> - 민주적 적용가능성 - 정책의 공공성

출처: 고인석(2019: 35)

이와 같이 자치입법에 특화된 체계화·세분화된 자치입법 평가기준은 자치입법권의 확대 및 자치입법의 질적 향상을 담보할 것이며, 상위법 위반 및 입법내용의 정당성 위반 등으로 인한 중앙정부 및 지방자치단체의 갈등을 해소하고 결과적으로는 주민의 실질적인 권익을 보장하는 자치입법의 실현을 가능하게 할 것이다.

5) 중앙 및 지방정부의 관계 재정립(재의요구제도의 정비)

지방자치법상 재의요구제도는 지방의 사무를 자기 책임의 원칙하에 자율적으로 결정한다는 지방자치제도의 의의를 고려한다면 중앙과 지방의 관계는 수평적이어야 하고 상호 보완이 가능한 협력관계로 정의되어야 한다. 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관인 지방의회와 결정된 자치단체의 의사를 집행하는 집행기관의 자치단체의 장 역시 상호 대등한 관계를 유지하여야 한다. 그러나 지방자치법에는 지방정부가 자치단체가 아니라 국가의 단순한 지방행정기관으로 그 위상을 전락시키는 조항들이 포함되어 있다. 특히, 지방의회의 경우에는 중앙정부 뿐만 아니라, 집행기관에도 종속되는 문제를 노정하고 있다.

가령 지방자치법은 집행기관 및 지방의회의 관계를 규정하면서, “지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.”고 규정하고 있다(지방자치법 제120조 제1항). 또한 동법 제121조 제1항은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있는 경우에도 재의 요구를 인정한다. 한편, 국가와 지방정부의 관계에 대하여 제192조 제1항은 “지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이처럼 조례 등의 합법성뿐만 아니라 합목적성까지 문제 삼을 수 있도록 하는 것은 각 지방의회의 재량적 판단문제에 대한 자율성을 지나치게 침해하는 것이다(이종원 외, 1998: 15). 또한 지방의회 의결에 대한 중앙정부 및 자치단체장의 재의요구 및 제소규정 등은 결국 상급기관의 장에 의한 규제를 허용하는 것으로, 지방의회와 중앙정부 및 지방정부를 수평적인 관계가 아니라 수직적인 상하관계로 전락시키는 원인인 동시에 자치입법권에 대한 제약이 될 수 있으므로 이에 대한 제도적인 개선방안이 마련되어야 한다.

2. 자치조직권 자율성 확대 방안

1) 법·제도의 개선

지방자치단체장 우위의 기관구성 하에서 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있고, 그 결과 집행기관과 지방의회 상호간의 관계에서 지방의회의 위상은 매우 취약한 상황이다. 우리나라의 강시장-약의회 구도하에서는 지방자치단체의 자치조직권이 확대되더라도 지방의회 자치조직권의 확대는 쉽게 기대하기 어렵다(고인석, 2023). 이에 따라 지방의회의 자치조직 자율성으로 근본적으로 개선하기 위해서는 이를 통제하고 있는 법령의 개정이 선행되어야 할 것이다.

(1) 「지방자치법」 개정

「지방자치법」 제102조에서는 사무처의 설치에 관한 일반적 규정을 두고 있으며, 제 103조에서는 사무직원의 정원과 임면에 관한 규정으로서 지방의회에 두는 사무직원의 수와 인건비에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 조례위임사항을 규정하고 있다.

그러나 지방자치법상 지방의회에 관한 세부사항을 규정하지 않고 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 기준에 따라 지방의회 자치조직권에 관한 사항을 조례로 규정하도록 함으로써 지방의회 자치조직권의 핵심인 인사권은 일차적으로 중앙정부의 통제를 받게 되어 있으며, 이차적으로 공무원 보수 등 총액 인건비제도에 의해 정원관리권, 예산권 등이 지방자치단체장에게 귀속되어 지방의회의 자치조직권이 실질적으로 보장받지 못하는 구조가 되어 있다. 개별 지방자치단체별로 지방의회의 자치조직권 행사에 있어서 각 지방자치단체의 현실적 여건과 상황이 상이함에도 불구하고 행정조직과 정원 등에 관한 사항을 「지방자치법」상 보편적·획일적인 기준만을 규정하고 법령에 위임함으로써 중앙정부에 의한 사전규제가 발생하고 있는 실정이다(고인석, 2023: 324-325).

2022년 1월 시행된 전부개정 지방자치법상 지방자치단체장에서 지방의회로의 인사권 독립은 외관상 자치조직권의 확대로 파악할 수 있다. 그러나 「지방자치단체의 행정

기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 중앙정부의 지방자치단체와 지방의회에 대한 자치조직권의 통제와 지방자치단체의 장애계만 부여된 정원관리권 및 예산권은 지방의회의 인사권 행사에 있어서 여전히 지방자치단체의 장애 크게 영향을 미칠 수밖에 없는 상황으로 귀결될 수밖에 없는 현실이다.

한편, 현행 「지방자치법」은 시·도의회 사무처리를 위한 의회사무처의 설치를 조례로 정하도록 하고 있으며, 지방의회 의장이 지방의회 사무처 사무직원에 대한 지휘·감독권의 행사와 사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 관할하도록 규정하고 있다. 그러나 「지방자치법」에서는 지방의회 자치조직에 관한 기본적인 내용만 규정하고 기구의 신설과 정원 관리 등에 대해서는 대통령령에 위임하고, 그 대통령령의 기준에 근거하여 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있어 실질적으로 자율적인 지방의회 조직 운영은 결국 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구 및 정원관리 등에 관한 규정」에 의하여 통제되고 제약받고 있는 실정이다.

따라서 지방의회 자치조직권의 확대를 위해서는 「지방자치법」 제103조를 개정하여 중앙정부의 자치조직권에 대한 사전통제 및 규제의 실질적인 근거가 되고 있는 대통령령에의 위임 내용의 부분을 삭제하고 관련 부분의 내용을 「지방자치법」에서 각 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정할 필요가 있다. 이와 같이 지방의회 사무처의 조직관 인적 구성의 범위를 조례로 정하도록 「지방자치법」에서 직접 위임이 이루어져야만 지방의회의 기능과 권한의 확대로 이어질 수 있을 것이다.

표 5-3 자치조직권 확대를 위한 「지방자치법」 개정안

법률명	현행	개정안
지방자치법	<p>제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.</p> <p>② (생략)</p>	<p>제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 조례로 정한다.</p> <p>② (현행과 같음)</p>

(2) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정

지방의회의 자치조직은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 근거하여 지방자치단체의 행정기구의 조직 및 정원의 기준에 대한 상한선과 직급책정 등 구체적인 사항이 정해져 있어 사실상 자율성이 크게 제약받고 있는 실정이다. 이러한 사항은 앞 장에서의 전문가·공무원 인식조사 결과에서도 나타났듯이 지방의회의 자율적 자치조직을 제약하는 가장 큰 요인으로 지적된 바 있다.

즉, 대통령령인 본 규정을 통하여 지방의회의 행정조직, 정원, 직급 등 자치조직권은 사전적으로 중앙정부에 의하여 강력한 통제를 받고 있으며, 동 규정의 지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권 등의 내용을 통하여 이차적으로 집행부에게도 자율적 자치조직이 제약받고 있는 실정이다.

「헌법」 제118조 제2항에서 지방의회와 지방자치단체의 조직·권한·운영을 법률로 위임하고 있음에도 불구하고, 현재와 같이 「지방자치법」이 아닌 정부의 행정입법인 법령으로 지방자치단체의 자치조직권을 일괄적·세부적으로 규율하고 있는 것은 「헌법」이 보장하고 있는 지방자치의 본질과 「헌법」의 위임에 의해 인정하고 있는 자치조직권을 지나치게 통제하는 것으로서 위헌적 요소를 내포하고 있다고 볼 수 있다(고인석, 2023: 332). 예컨대, 동 규정 제15조 제1항 별표4에 의해 지방의회 사무기구의 설치기준과 직급기준이 명시되어 있으며, 제15조 제2항에 의한 인구기준에 따른 행정기구와 정원 책정 및 이를 기준으로 별표5에 명시된 지방의회 시·도의회 사무처, 사무국 하부조직 담당관 설치, 지방의회 위원회 전문위원의 직급과 정수 등은 자율적인 지방의회의 조직 운영이 강력하게 중앙정부에 의하여 통제되고 있다.

지방의회 자치조직권의 경우 관련 법령의 개정수준을 넘어서 이제는 법률에 의한 구성보다는 지방의회의 자치조직권에 대한 자율성 보장을 위하여 조례에 의한 구성으로 나아가는 것이 타당할 것이다. 이를 위하여 구체적으로 의회사무기구 내의 실·국 설치가 가능하도록 하는 동 규정의 개정이 필요할 것이다. 또한 광역의회 사무처장의 직급을 1급으로 상향·단일화(별표4), 사무처에 2급과 3급 직제를 둘 수 있도록 사무처 2·3급 직급 신설, 전문위원 직급 및 정수기준 삭제 및 조례로 정하도록 하고 전문위원 급수의 2분화⁵⁾ 및 직급상향, 의회사무기구의 실국설치 근거규정 도입 등 지방의회의 현실을 적극 반영할 필요가 있다. (박노수 외, 2021; 김진영, 2022).

2) 인사시스템의 정비

공무원 인사제도는 지방공무원의 신분과 관련된 각종 제도를 의미하며, 신규임용, 승진, 전보, 근무성적평정제도와 능력발전을 위한 교육훈련제도 및 보수·수당을 포함한 후생복지제도 등을 의미한다.

그러나 인사권 독립에 따른 지방의회의 공무원 인사제도를 논의하기에 앞서 지방의회의 자치조직의 운영의 큰 제약 요인 중 하나인 지방의회 사무기구 공무원 수의 절대적 부족 문제에 대한 해결방안이 우선적으로 필요하다. 여전히 집행부 공무원을 파견 받는 방식으로 운영되고 있는 지방의회(특히 기초의회)가 많으며, 광역의회도 집행부에 비하여 적은 공무원 규모로 승진 적체 등의 문제와 이로 인한 의회 근무 기피 등의 악순환이 발생하고 있는 실정이다. 따라서 자율적인 지방의회의 조직 운영을 위해서는 우선 지방의회 사무기구의 인력풀 자체를 확대할 수 있는 방안의 모색이 우선적으로 필요하다.

(1) 단기적 방안: 인사교류시스템의 정비

지방의회의 자율적 조직 운영을 위한 단기적 방안으로는 먼저 인사교류시스템을 정비할 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 의회사무기구 공무원의 수 자체가 부족한 상황에서 바로 독립적인 조직 운영은 불가능하다.

따라서 이러한 문제를 보완하기 위하여 인사교류제도를 마련하여 운영할 필요가 있다. 이러한 타 기관과의 인사교류는 다양한 인적 자원의 활용 가능성이라는 관점에서 의회 이슈 및 의제 발굴, 현안 및 정책 대안 제시 등 의회 및 사무기구의 전문성과 역량을 강화시킬 수 있는 방안으로 제시되고 있다(하민지, 2021). 또한 의회 차원에서는 새로운 인재를 유입하여 육성할 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 이러한 인사교류 제도는 해외 주요 국가들도 활발하게 운영하고 있는데 프랑스 파리시 지방의회의 경우 일반직(의회직) 지방공무원들의 전문성 향상을 위해 인사교류를 제도화하고 적극적으로 시행하고 있다(한국지방행정연구원, 2007).

5) 집행기관과의 형평성 차원 및 업무수행의 효율성 차원에서 3급 수석전문위원의 신설 및 직급 2분화(3급 신설, 4급 현행유지 등)

구체적으로 지방의회-집행부간, 광역의회-기초의회간, 지방의회간, 지방의회-국회간, 지방의회-중앙부처(행안부 등) 및 지방의회-산하기관 및 유관기관간 등 다양한 형태의 인사교류 방안 등을 검토할 수 있다. 이를 위하여 「지방공무원법」을 개정하여 집행기관과 의회간, 지방의회(광역-광역, 광역-기초)간 인사교류협의회 설치 규정을 마련할 필요가 있다.

표 5-4 인사교류 관련 「지방공무원법」 개정안

법률명	현행	개정안
지방공무원법	<p>제30조의2(인사교류) ① (생략)</p> <p>② 시·도지사 또는 시·도의회 의장은 해당 시·도 또는 관할 구역의 시·군·구의 다른 기관 간, 해당 시·도와 관할 구역의 시·군·구 간, 관할 구역의 시·군·구 간, 해당 시·도 또는 관할 구역의 시·군·구와 교육·연구기관 또는 공공기관 간에 인사교류가 필요하다고 인정하면 해당 시·도지사 또는 시·도의회 의장 소속 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류안을 작성하여 관할 구역의 지방자치단체의 장 등에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장 등은 정당한 사유가 없으면 인사교류를 하여야 한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제30조의2(인사교류) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- --집행기관과 의회 간, ----- -----(지방의회를 포함한다), ----- (지방의회를 포함한다), ----- (지방의회를 포함한다) -----</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

이 외에도 승진체제를 위한 통합인사제도의 운영, 인사교류 확대 차원에서 지방의회의 인사교류시 전출제한의 유연화, 의회교육기능 강화(지방의회를 위한 특화교육 등) 등을 함께 고려할 수 있다.

한편, 이러한 인사교류제도 하에서 의회사무기구 직원의 안정적 업무 수행을 위한 제도적 보완이 동시에 마련되어야 할 것이다. 최근 한 기초의회의 경우 지방의회와 집

행부간의 갈등 속에서 지방의회에 파견된 집행부 공무원을 조기 복귀시킴으로서 지방 의회의 업무가 마비되는 경우가 발생하기도 하였다. 또한 인식조사 결과에서도 순환보 직으로 인한 견제·감시기능의 약화는 지방의회의 자치조직권을 제약하는 요인으로 지적되기도 하였다. 물론 현행 「지방공무원임용령」은 앞선 사례와 같은 경우를 방지하고 안정적인 직위의 업무 수행을 보장하기 위하여 제27조에서 공무원이 해당 직위에 임용 된 날로부터 1년 이내에 다른 직위로 전보할 수 없다는 내용의 전보 제한을 명시하고 있다. 그러나 집행부에서 파견된 의회사무기구 직원의 보다 안정적이고 독립적인 업무 수행을 위하여 지방의회와 집행부간의 합의에 의한 구체적이고 면밀한 안전장치의 마련이 필요할 것이다.

(2) 중기적 방안: 지방의회 내 인사위원회 등 정비

인사위원회는 「지방공무원법」 제7조에 따라 지방자치단체에 임용권자별로 두도록 되어 있다. 전부개정된 「지방자치법」 제103조에 따라 지방의회 사무기구 직원의 인사 권자가 지방자치단체의 장에서 지방의회의 의장으로 변경되었기 때문에 지방의회 사무 기구에 인사위원회가 별도로 설치·운영되어야 한다. 인사위원회는 사무직원 총원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 임용권자의 요구에 따른 보직관리 기준 및 승진·전보·임용 기준의 사전의결, 승진임용의 사전심의, 임용권자의 요구에 따른 사무직원의 징계의결 또는 징계부가금 부과 의결 등의 업무를 담당한다(「지방공무원법」 제8조제1항). 그리고 이러한 인사위원회의 운영은 무엇보다 투명하고 중립적이며 공정한 절차가 반드시 전제되어야 한다. 다만 현재에도 인사위원회는 운영하고 있으나 부단체장이 위원회의 위원장을 맡고 있으며 운영적인 측면에서도 상정된 안건에 대한 심도 있는 논의는 잘 이루어지지 않는 등 형식적으로 추진되는 한계가 있다는 지적이 제기되고 있는 바(경기도의회, 2022), 실질적인 심의 기능이 이루어질 수 있도록 정비할 필요가 있다.

또한 인사위원회와 마찬가지로 「지방공무원법」 제13조는 임용권자별로 지방의회 사무직원이 징계, 그 밖에 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 구제절차로서 소청을 심사·결정하기 위해 소청심사위원회를 두도록 명시하고 있으므로 이에 대한 논의도 함께 이루어져야 할 것이다. 다만 소청심사위원회는 동법 제13조에 의거하여 시·

도에 설치하여 관할 시·군·자치구의 소청심사도 함께 다루고 있으므로, 광역의회에 소청심사위원회를 설치, 기초의회의 소청심사를 함께 다룰 수 있도록 한다.

(3) 중장기적 대안: 의회직렬 신설

지방의회는 국회와 마찬가지로 집행부(행정부)와 구분되는 법적 지위와 역할을 갖고 있으며 이에 상응한 직무의 독립성과 고유성 확립이 필요하다. 이러한 원칙 하에서 국회 사무처는 국회직 공무원을 별도로 뽑고 있으며 선거관리위원회나 법원 등도 고유한 업무를 반영하는 별도의 인사체계를 가지고 있으나 지방의회는 2022년 1월부터 인사권이 독립되었을 뿐 여전히 별도의 인사체계를 구축하지 못하고 있는 실정이다.

지방의회는 집행부에 대한 견제·감시 기능을 수행하는 통제기관이라는 점에서 의회 공무원은 집행부의 공무원과 구분되는 직무를 수행해야 한다. 또한 지방의회가 수행하는 입법기능, 정책결정기능, 견제·감시기능을 지원하기 위해서는 이에 맞는 전문성이 필요하다. 특히 선수가 낮은 지방의원의 비중이 높은 경우 의원들의 전문성을 보완할 수 있는 역할이 의회 공무원에게 강하게 요구되는 바, 이러한 전문성을 양성하고 지속할 수 있는 제도적 기반의 마련이 필요하다. 이를 위한 대안으로 「지방공무원 임용령」의 개정을 통한 의회직렬 신설을 학계와 지방의회를 중심으로 제시되고 있다. 미국이나 영국의 경우 입법 전문가(legislative professional staff)를 양성하고 있으며 이들을 대상으로 의회 사무직원을 충원하고 있다. 이들은 입법전문가로서 소정의 자격과 역량을 갖추고 있기 때문에 개방성과 전문성을 동시에 만족시킬 있다(한국정치외교사학회, 2021).

다만, 직렬 체계를 개선하여 의회직렬을 신설할 경우 소수직렬에 해당할 가능성이 높아 여전히 승진 적체, 인사교류 등의 문제로 기피하는 현상이 발생할 수 있다. 지방의회 자치조직권의 제약 요인에서도 살펴본 바와 같이, 집행부에 비하여 상대적으로 규모가 작은 지방의회, 특히 기초의회에서 더욱 독립적인 인사운영 시 인사·승진적체의 우려가 강하게 제기되고 있는 실정이다.

따라서 한번에 의회직렬을 신설하는 방안보다는 현행의 행정직군 행정직렬에 의회 직류를 신설하여 행정직렬 내에서 보다 원활한 승진 및 인사교류를 활용할 수 있도록 하고 장기적으로 독립된 의회직렬을 신설하는 방안(박노수 외, 2021)이나 계약직 확

대, 복수 직급화, 직급 상향 조정, 인사통합 등의 방식(신원득, 2012; 이용우, 2014)도 고려할 필요가 있다.

표 5-5 일반직공무원 직급표 개정안 (「지방공무원 임용령」 별표1)

직군	직렬	직류	계급								
			1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
행정	행정	일반 행정	지방 관리관	지방 이사관	지방 부이사 관	지방 서기관	지방 행정 사무관	지방 행정 주사	지방 행정 주사보	지방 행정 서기	지방 행정 서기보
		법무 행정									
		재경									
		국제 통상									
		노동									
		문화 홍보									
		감사									
		통계									
		기업 행정									
		의회 행정 (신설)									

3) 지방의회에 대한 조직구성권 부여

지방의회의 자치조직권을 보장하기 위해서는 지방의회 사무기구의 설치와 정원 관리에 있어서 최대한의 자율성을 확대할 필요가 있다. 앞서 논의한 바와 같이 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원 관리 등에 관한 규정」 제4조는 지방자치단체가 기구설치 및 정원관리를 기준인건비 범위 안에서 자율적으로 책정할 수 있도록 규정하고 있다. 예컨대, 동 규정인 기구설치의 일반요건에서 실·국·본부의 설치요건을 엄격히 제한하고 있으며, 본청의 실장·국장·본부장·과장의 직급기준을 정하여 준수하도록 제한

하고 있다(주재복 외, 2010). 즉, 중앙정부의 법령의 범위 안에서만 지방자치단체의 기구설치 등이 가능하여 지역의 여건이나 실정을 고려한 탄력적 조직 운영에 대한 사전적인 통제라는 본질을 벗어나지 못하고 있다(경기도의회, 2022).

따라서 중앙에 의한 사전적인 통제를 방지하기 위하여 중앙정부의 직접적인 통제 대신 일본과 같이 조직편성권의 전면적인 조례 위임과 정원관리 및 인건비 결정의 자율성을 확대할 필요가 있다.

일본 「지방자치법」

제138조의3 보통지방자치단체의 집행기관 조직은 보통지방자치단체의 장의 관할 하에 각각 명확한 직무와 권한을 가진 집행기관에 의하여 체계적으로 구성된다.

제158조 지방자치단체의 장은 관할 사무를 분담하기 위하여 필요한 내부조직을 설치할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장 직속조직에 관한 내부조직의 설치와 업무는 조례로 정한다.

161조 ② 도도부현의 경우 부지사 및 부시정촌장의 수는 조례로 정한다.

중앙정부에 의한 제약뿐만 아니라 동 규정 제24조는 정원의 관리 권한을 지방자치단체의 장에게 부여함으로써 실질적으로 지방의회의 사무기구 설치 및 정원 관리는 집행부에게 한번 더 제한받고 있는 실정이다. 이러한 이중 제약은 지방의회가 행정수요에 적절하게 대응하고 자율적인 조직 운영을 방해하는 요인으로 작용하고 있으며, 실제 본 연구에서 수행한 인식조사에서 역시 모든 집단에서 지방의회의 정원관리권 부재, 즉 조직구성권의 부재를 가장 큰 제약 요인으로 뽑기도 하였다.

따라서 지방의회의 자치조직권 즉, 사무기구의 자율성을 강화하기 위해서는 현행 기준인건비제도에 대한 정비가 필요하다. 예컨대 현행법에 규정된 지방자치단체의 기준인건비를 집행부와 지방의회로 나누어 별도의 지방의회 기준인건비 도입을 하나의 예로 제시할 수 있을 것이다. 혹은 기준인건비제를 배제하는 측면에서 기구의 설치요건, 기구설치의 상한 등을 규정하고 있는 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 개정 혹은 폐지하고 「지방자치법」에서 이를 직접 각 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 다만, 지방의회가 기준인건비를 배제하거나 별도의 제도를 운영할 경우 방만 운영의 우려 등에 대한 치밀한 대응이 필요할 것이다.

4) 지방의회 전문성 제고 등을 위한 역량 강화

현행 지방공무원제도 운영의 현실 속에서 지방의회의 입법생산성을 고양하기 위해서는 지방의회의 정책형성 기능의 강화 및 의정역량의 강화가 수반되어야 한다(고인석, 2023: 334). 지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 지원제도의 다양화는 국회차원의 지원제도에 비추어 보면 반드시 검토되어야 하는 과제이다.

광역의회와 달리 기초의회에서는 정책지원관의 도입에도 불구하고 입법과 예산 등의 전문성이 요구되는 영역에서 여전히 전문적 지원의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 앞서 광역의회와 기초의회의 전문인력 비중 차이 및 인식조사 결과에서도 나타났듯이, 특히 기초의회의 경우 작은 규모 내에서 별도의 입법·예산 등의 기능을 전문적으로 지원할 수 있는 조직을 마련하는 것은 현실적으로 불가능한 상황이다. 정책지원관의 도입에 따라 일부 이들을 보완할 수 있는 제도가 마련되기는 하였지만 여전히 이에 대한 보완의 필요성은 현장을 중심으로 지속적으로 제기되고 있다.

이에 따라 지방의회 전문가를 양성할 수 있는 다양한 교육기관의 마련이 필요하다. 지방의정연수원 등 지방의회 전문 연구기관의 설립에 대해서는 이전부터 많은 논의가 있어 왔다. 이러한 전문 연구기관은 지방의회의 현안사항 등에 대한 조사·연구 뿐만 아니라 기초의회에 대한 입법·예산분석 지원 기능을 부여한다면, 기초의회에서 직면하고 있는 전문성 격차의 문제를 일부 해결할 수 있을 것이다.

또한 전부개정된 「지방자치법」에 의해 도입된 정책지원 전문인력은 지방의회의 전문성 제고를 위한 제도 중 하나이다. 이를 통해 도입된 정책지원관은 지방의회의 다양한 의정활동을 지원하는 업무를 수행하고 있으나 2022년 1월 시행된 이후 정책지원관의 지방의회에 대한 전문성에 대한 문제는 여전히 지속되고 있다. 현재에도 국회나 지방자치인재개발원 등의 교육기관을 통하여 정책지원관의 역량을 강화하기 위한 다양한 교육이 제공되고 있으나 2,000명 가까이 채용된 정책지원관을 모두 충당하기에는 역부족이다.

따라서 지방의정연수원과 같은 지방의회 교육기관의 신설이나 대학 내 지방의회 전공 혹은 지방의회 전문가과정 등을 설치하여 지방의회로의 인재 유입을 촉진시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 지방의회 전문대학원의 설치 등 의회전문가 과

정을 통하여 지방의회 전문가의 유입을 촉진은 지방의회의 전문성 강화를 위한 하나의 대안으로 고려할 수 있을 것이다.

한편, 전문성의 확대를 위한 지방의회의 사무기구설치와 정원관리방안으로서는 개방형제도의 활성화와 지방의회 직렬의 도입을 통한 신규 의회인력의 입법전문성의 확대가 필요하다. 「서울특별시의회 입법·법률고문 운영 조례」에 근거한 입법·법률고문제도 운영은 지방의회 인적구성의 한계를 극복하기 위한 지방의회 입법지원기능의 수행이라고 할 수 있다. 입법연구기관 및 입법자문위원회 등의 적극적인 활용을 통한 지방의회 입법기능 및 권한의 확대가 지방자치의 효율성을 높일 수 있는 부분이다(고인석, 2023: 334).

3. 지방의회 위상 제고 방안

지방분권을 강화한다는 것은 국가와 지방자치단체가 입법권·사법권·행정권을 합리적으로 배분함으로써 조화로운 지방자치제도를 구현하고자 하는 것이다(최용전, 2018: 151). 「지방자치법」의 전부개정과 지방의회 스스로의 역량 강화를 위한 여러 가지 노력에도 불구하고 본 연구의 결과와 같이 여전히 지방의회의 위상에 대한 물음을 지속적으로 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 지방의회의 활성화를 위한 법적인 근거를 이미 마련하고 있으며, 지방의회의 위상을 제고하기 위한 구체적인 방향성을 제시하고 있다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제38조에서는 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선을 명시하고 있는데, 제1항에서는 자치입법권을 강화하기 위한 조례 제정 범위 확대 등을, 제2항에서는 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 권한을 강화하는 방안의 마련을, 제3항에서는 지방의회위원의 전문성 제고 및 지방의회 소속 공무원의 인사권 독립에 관한 방안 마련이 명시되어 있다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제38조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례 제정 범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 지방의회위원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

1) 지방의회 활성화를 위한 지방분권형 개헌

위의 논의에도 불구하고 현재의 강시장-약의회 구도에서 지방의회의 위상을 제고하는 우선 지방의회의 기능과 권한의 확대를 내용으로 하는 지방분권형 개헌을 통하여 근본적인 변화에 대한 논의가 필요하다. 즉, 주민주권실현의 주체인 지방의회의 자치입법권 확대, 주민대표성에 근거한 자치입법기관인 지방의회의 자치조직권 보장, 자치입법부로서의 대의기관인 지방의회의 정책결정과정에서 주민참여권의 적극적 보장 등이 이루어져야만 비로소 근본적인 지방의회의 위상을 제고할 수 있는 발판을 마련할 수 있을 것이다.

지방자치에 관한 현행 「헌법」 제117조와 제118조는 제헌헌법 이후 별다른 차이를 보이고 있지 않으며 최근 요구되고 있는 국가권력과 자치권의 상호관계, 지방재정의 보장, 폭넓은 자치입법권, 제한된 국가감독권, 지방자치단체의 넓은 세소권 등에 관한 규정은 없는 실정이다(홍정선 외, 2019: 11). 예컨대, 현재 「헌법」 제118조 제1항은 '지방자치단체에 의회를 둔다'고 명시하고 있다. 지방자치단체는 집행부와 지방의회로 구성되고 있음에도 불구하고 우리나라의 법률은 집행부의 장을 '지방자치단체의 장'으로 명시함에 따라 본 조항은 지방의회가 집행부의 소속으로 있는 기관으로 이해될 우려가 있으며, 강시장-약의회의 구조⁶⁾ 하에서 지방의회는 여전히 실질적으로 지방자치단체에 종속되어 제대로 된 견제와 감시 기능을 수행하는 데에는 한계가 있다. 또한 동조 제2항에서 지방의회는 헌법기관임에도 불구하고 지방자치단체의 기관에 불과하고, 의회의 의원선출방식, 조직 및 권한도 국회의 입법권에 의하여 구체화되도록 정하고 있는 실정이다(최용전, 2018: 151).

이에 실질적인 지방자치와 지방분권이 이루어지기 위해서는 우선 지방분권형 개헌이 이루어져야 할 것이다. 향후 지방분권형 「헌법」은 지방의회를 헌법기관으로서 지방정부를 구성하는 중요한 기관임을 명시해야 한다. 이와 관련하여 독일, 스페인, 이탈리아, 프랑스 등의 지방정부 또는 지방자치단체의 구체적 종류를 「헌법」에서 규정하고 있으며, 최근 지방의회의 기능 및 권한과 관련하여 구체적 기능 및 권한의 범위를 헌

6) 한국의 정부형태 및 권력구조는 강력한 중앙집중형 대통령제의 선택으로 인하여 중앙정부의 강한 권한이 그대로 지방자치단체 장에게 이어져 지방의회 기능의 행사가 제약될 수밖에 없는 원인을 제공하고 있다(고인석, 2023: 322).

법 사항으로 도입하는 추세가 이어지고 있다(고인석, 2023: 331). 또한 지방의회 등 지방정부의 구성·운영에 관한 구체적인 사항을 현행 제118조 제2항과 같이 일반적 법률 위임규정이 아닌 지방의회의 기능 및 권한의 범위를 헌법사항으로 규정하여 지방의회 자치조직권의 위임근거를 명확하게 규정하여 자율적인 방식으로 정할 수 있도록 폭넓은 재량권을 부여해야 할 필요가 있다.

표 5-6 지방분권형 「헌법」 개정안

법률명	현행	개정안
헌법	<p>제118조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.</p> <p>② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다</p>	<p>제118조 ① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다</p> <p>② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.</p>

2) 지방의회의 권한·위상 확대를 위한 기관구성 형태 논의

한편, 우리나라는 지방의회의 집행부 간의 관계가 강시장-약의회형을 택함으로써 집행부 중심의 지방정치가 운영되었다. 이에 따라 집행부의 영향력은 지방의회를 압도하는 경우가 대부분이며, 자치입법권의 제약 사례에서도 본 바와 같이 집행부의 장은 지방의회의 의결에 대해 재의요구권을 폭넓게 행사할 수 있는 지방의회가 집행부를 견제·감시하기에는 어려운 태생적인 구조를 가지고 있다.

이에 따라 전부개정된 「지방자치법, 제4조에서는 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례를 명시함으로써 기관구성을 다양화할 수 있는 제도적 토대를 마련하였다. 즉, 우리나라의 강시장-약의회형의 지방정치 권력구조를 변경할 수 있는 혁신적인 조치로서 지역주민들에게 주민투표로 변경할 수 있는 주민선택권을 부여한 것이다.

「지방자치법」

제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리할 수 있다.
② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

즉, 현행 강시장-약의회형의 획일적인 지방자치단체 기관구성 형태를 주민의 의지와 지역 실정에 맞도록 주민투표를 통하여 지금과 같은 단체장-지방의회 대립형, 단체장-지방의회위원장 겸직의 통합형, 집행기능과 의결기능을 혼합한 형태의 절충형, 주민이 직접적으로 참여하는 형태인 주민총회형 등 다양하게 논의되고 있다. 이미 기관구성 다양화를 시도한 영국의 경우 기관통합형과 기관분리형의 2개 유형의 지방정부가 공존하는 개혁이 진행 중임을 감안하면, 우리나라 역시 다양한 형태의 기관구성을 논의할 수 있을 것이다.

지방의회의 위상을 강화하기 위한 기관구성의 형태로서 통합형 모델을 고려할 수 있다. 먼저 통합형은 집행기능과 의결기능을 단일기관인 지방의회에 집중시킨 유형이다. 이는 권력구조의 측면에서 의원내각제와 유사하고, 의회의 장이 자치단체의 장을 겸하고 있다는 점이 특징이다. 다만 자치단체의 장은 자치단체를 대표하는 상징적인 의미를 가질 뿐 실질적인 집행권은 의회에 있다는 점에서 대립형과 차이가 있다. 이러한 통합형을 취할 경우 본 연구에서 제시하였던 지방의회의 자율성 제약 요인 중 특히 수평적 제약 요인을 어느 정도 해소할 수 있다. 수평적 제약의 경우 지방의회와 집행부간의 권한 등의 격차에서 유발되는 제약이기 때문에 지방의회에 권한이 집중되어 있는 통합형의 경우 이러한 두 기관간의 격차는 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다.

지방의회의 위상을 강화하기 위한 또 다른 기관구성 형태로서 시 전문경영인 제도(city manager)를 고려할 수 있다. 이 제도는 민간기업처럼 주주(유권자)가 이사회(의회)를 선출하여 이사회는 최고경영인(city manager)을 선임하는 방식으로 1908년 버지니아주의 Staunton시에서 처음 시작되었다. 의회는 정책을 만들어 내고 선임된 city manager는 이를 수행하는 것이다. 즉, city manager는 의회가 결정한 정책을 책임지고 능률적으로 집행하는 일을 담당하며, 의회의 동의를 받아 행정부서장에 대한 임면·파면 등의 인사권을 지니는 실제적인 행정의 총책임자가 되는 것이다(강인호,

2006: 64). 특히 이 형태는 city manager는 선거에 의해 구성되는 의회에 의하여 임명되기 때문에 city manager의 직위 역시 의회의 자유재량에 속하는 등 의회가 시를 운영하는 전권을 지닌다는 점에서 여러 형태의 기관구성 중 의회의 권한이 가장 큰 유형 중 하나라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 아직 우리나라는 기관구성 다양화의 의미와 필요성에 대하여 국민적 공감대가 형성되지 않은 상태에서 지방의원의 역량에 대한 불신과 나아가 지방의회 전반에 대한 불신, 지자체장 직선제에 대한 주민의 높은 열의 등은 기관구성 다양화가 현실화 될 수 있을 지에 대한 많은 논란이 제기되고 있다. 따라서 우리나라 혹은 각 지방자치단체에 적합한 기관구성의 형태에 대하여서는 향후 더 많은 논의가 필요할 것으로 보인다.

3) 「지방의회법」의 제정 등 자치입법 환경 개선

보다 근본적인 자치입법권의 신장을 위해서는 지방의회의 사무국 직원 및 자치입법 지원인력에 관한 사항에 대해서는 조례를 통해 지방자치단체가 스스로 규정할 수 있도록 함으로써 자치입법 환경을 개선하여야 한다. 이를 위해서는 먼저, 지방자치단체를 단위로 해서 지방자치단체의 장에게 기준인건비를 통보하도록 한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조를 개정해 집행부와 지방의회의 기준인건비를 분리할 필요가 있다. 또한 의회사무처·실·국 설치를 위한 근거규정을 마련하고 의회 조직 및 정원을 확대할 수 있도록 지방자치단체 행정기구와 정원기준에 관한 규정을 폐지 또는 개정을 검토할 필요가 있다. 단순하고 획일적인 지방의원 정수에 의한 의회사무기구가 아닌 행정규모, 재정자립도, 의원 정수 등 지방의회의 지역별 특성과 다양성·자율성을 고려한 '의회사무기구의 설치기준 및 직급기준'의 설계가 필요한 것이다. 동 규정의 별표4 및 별표 5를 개정해 지방의회사무기구 설치기준 및 직급의 기준을 확대하는 동시에 전문위원의 직급 및 정수 역시 조례로 정할 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로 정책지원 전문인력 도입의 목적이 지방의원의 의정활동이 지원인 만큼 정책지원 전문인력의 정원을 지방의원의 정수 범위 내에서 조례로 결정할 수 있도록 하고, 정책지원의 배치, 선발, 직무 등 운영과 관련된 사항 역시 조례에 위임할 필요가 있을 것이다.

그리고 보다 장기적인 관점에서 지방자치의 한 축인 지방의회가 제대로 된 의정활동을 수행하기 위해서는 국회법과 같이 독립된 지방의회법 제정을 통해 지방의회 위상제고 및 독립성을 보장하여야 하며, 이를 통해 지방의회의원이 의정활동을 수행하는 데 어려움이 없게 하고 지방의회의 조직·운영 등 전반을 아우를 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 국회의원의 경우 의정활동의 근거가 되는 국회법이 있고, 이에 비해 더 많은 수의 지방의원들이 활동하고 있는 지방의회에 관해서는 독립된 법이 없다는 것은 문제이며, 따라서 지방의회법이 별도로 독립되어 지방의회의 역할과 권한이 제대로 정립되어야 할 것이다.

제3절 연구의 한계

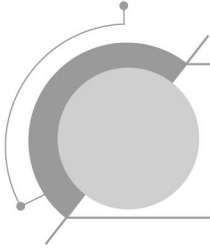
본 연구는 그동안 지방의회를 둘러싸고 논의되고 있었던 자치입법권과 자치조직권을 통제·제약하는 요인과 형태에 따라 재분류하였다. 또한 이러한 문제를 실제 지방의회의 현장에서 어느 정도 중요하고 시급한 문제로 인식하는지 검증함에 따라 지방의회의 자율성을 확대하고 나아가 지방의회의 위상을 제고하기 위한 정책적 제언을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지며, 후속 연구에서 이러한 한계를 극복하고자 하는 노력이 필요하다.

첫째, 본 연구는 지방의회의 자율성이 제약되는 범위로서 자치입법권과 자치조직권에 한정하고 있으며, 특히 외부로부터의 제약에 초점을 맞추고 있다. 지금까지 지방의회의 자율성에 대한 논의는 주로 법률 등에 의한 중앙과의 관계 혹은 집행부와와의 관계에서 지방의회가 동등한 권한을 부여받지 못한다는 측면에서 많은 문제점이 지적되어 왔다. 하지만 일각에서는 지방의회의 내부적 역량에 대한 불신으로 인해 자율성이 제약되고 있다고 지적하기도 한다. 즉, 지방의회의 자율성 제약은 법령 등의 원인에 의하여 초래되기도 하지만 다른 한편으로는 지방의회 자체에 대한 역량 부족, 불신의 결과로서 자율성을 제약받는다는 주장도 있다. 따라서 지방의회의 자율성을 논의하기 위해서는 법령 등에 의한 통제 여부 및 기관간의 관계에 의한 제약여부와 함께 지방의회 자체적인 원인도 함께 살펴보아야 다각적이고 종합적인 논의가 가능할 것이다. 따라서 본 연구는 외부적인 요인에만 초점을 두어 분석을 실시하였지만, 추후 지방의회의 내부적 요인에 대한 후속 연구가 필요할 것이다.

둘째, 본 연구는 문헌검토 등을 토대로 도출한 지방의회의 자치입법권과 자치조직권의 제약 실태를 현 지방의회의 상황 하에서 검증하기 위하여 전문가 및 지방의원과 지방의회 소속 공무원을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 즉, 지방의회의 문제점을 현장 검증 한다는 측면에서 지방공무원에 대한 인식조사는 의미가 있으나 그 대상이 달라질 경우 인식의 정도 등은 달라질 수 있을 것이다. 가령 본 연구의 인식조사 대상은 지방의회 소속 공무원이지만, 동일 집행부 공무원을 대상으로 인식조사를 하거나 혹은 국회 소속 공무원을 대상으로 인식조사를 실시할 경우 제약 실태 및 요인별 인식은 차

이가 있을 수 있을 것이다. 따라서 보다 일반적인 인식 동향을 파악하기 위해서 추후 연구에서는 인식조사의 대상 범위 및 규모를 확대할 필요가 있다.



참고문헌

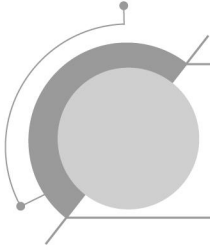
- 강용기. (2004). 정부간 관계(IGR)의 거버넌스: 전라북도의 지방자치단체간 상호관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 1-29.
- 강인호·최병대·문병기. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 「한국행정연구」, 13(1): 203-234.
- 강재호 외. (2004). 「중앙-지방간 협력관계 증진방안 연구」. 대통령자문정책기획위원회 보고서.
- 강현철. (2021). 지방의회 자치입법권 확립을 위한 조례입법평가에 관한 연구. 「유럽헌법연구」, (36): 455-489.
- 경기도의회. (2022). 「지방의회의 자치조직권 강화를 위한 체계 구축」. 경기도의회.
- 고경훈. (2023). 지방의회 정책지원 전문인력 운영방안. 「지방의정브리프」, Vol. 31.
- 고경훈·김건위. (2019). 「지방분권시대 지방의회제도 개선방안 연구: 지방의회 의정비와 겸직제도를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 고인석. (2019). 지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안. 「유럽헌법연구」, (28): 495-523.
- 고인석. (2020). 지방의회의 자치입법기관으로서의 의회기능 회복방안에 관한 연구. 「법학연구」, 20(3): 55-73.
- 고인석. (2021). 지방의회 자치입법권 강화방안. 「지방자치법연구」, 21(4): 3-36.
- 고인석. (2023). 지방의회의 기능적 한계와 지방분권형 헌법개정을 통한 개선방안: 지방의회 자치조직권의 확대와 입법역량 강화를 중심으로. 「법이론실무연구」, 11(2): 315-340.
- 금창호 외 4인. (2022). 「2030 지방의회 미래비전과 발전과제」. 한국지방행정연구원.
- 김건위·김필두·이병기. (2021). 「지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안: 사무기구를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 김남철 외 3인. 「지방자치법 전부개정에 따른 자치입법권의 범위 및 확대 방안」. 대통령소속 자치분권위원회.

- 김민호·조용기. (2022). 지방의회 자치입법권의 문제점과 개선방안. 「미국헌법연구」, 33(2): 1-34.
- 김상미. (2022). 「지방의회」. 김순은 외. 한국의 지방자치: 분권, 치리, 정책. 서울: 법문사.
- 김정인. (2022). 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구: 전부개정된 「지방자치법」 시행 후의 현황과 과제. 「한국행정논집」, 34(3): 389-410.
- 김정숙·엄영호·손선화·박나라. (2021). 지방정부의 성과 결정 요인 분석: 의회-집행부 특성과 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 55(3): 381-408.
- 노인만. (2015). [의정제안] 실질적 지방자치 위해 지방의회 인사권 독립 필요. 「월간 공공정책」, 120: 87-90.
- 대한민국시도의회의장협의회. (2019). 「광역의회와 의회사무처실태진단 및 개선방안 2019」.
- 대한민국시도의회의장협의회. (2021). 「2021년 시도의회 사무기구 및 직원 현황」. 대한민국시도의회의장협의회.
- 류춘호. (2020). 지방의회 전문위원제도와 의정활동 지원. 「월간 공공정책」, 180: 23-25.
- 류춘호. (2022). 지방의회 전문성 강화와 임기제 공무원 인사 관리전략. 「한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문집」, 391-434.
- 문상덕. (2009). 자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향. 「법제연구」, 37: 39-71.
- 박기관 외. (2019). 「자치·분권시대 지방의회 위상 정립 및 지방의회의원 역량 강화 방안」. 서울특별시의회.
- 박노수 외(2021). 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권 독립 실천방안」. 서울시립대학교 산학협력단.
- 박소정·이수영. (2021). 지방의원의 전문성과 지방의회의 견제기능 간의 관계에 관한 연구; 단체장과 의회 관계의 조절효과를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 23(2): 49-70.
- 박순중. (2021). 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입을 위한 쟁점과 차등적 제도 설계방안. 「한국지방자치학회보」, 33(2): 119-145.
- 박순중. (2022). 지방의회 정책지원 전문인력 도입과 과제. 「공공정책」, 198: 14-16.

- 박순종·박노수. (2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구. 「도시행정학보」, 27(3): 61-89.
- 박해육. (2013). 「지방자치단체의 조직운영 자율성 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 배진탁. (2017). 「지방분권형 정부간 관계로의 제도적 변화와 지방정치리더의 역할에 관한 연구」. 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 사득환. (2002). 정부간 관계 변화와 지방정부간의 환경협력. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 123-144.
- 서우선. (2015). 지방의회와 국회의 공통점·차이점-문답사례중심. 「자치발전」, (11): 54-60.
- 송건섭·하세현. (2013). 기초지방의회 의정성과의 변화추이: DEA-MAlmquist 모형 활용. 「한국행정논집」, 25(1): 315-338.
- 신원득·이상미. (2006). 경기도의회 의정활성화를 위한 지원체제 발전방안. 「GRI 정책브리프」, 2006-13.
- 신원득. (2012). 지방의회 사무기구 운영체제 진다. 「GRI 정책브리프」, 2012-06.
- 신원득. (2018). 분권화시대 한·일간 지방의회 비교연구. 「GRI 정책브리프」, 2018-20.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」, 16(2): 5-32.
- 안성수·정세영. (2021). 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안: 경상남도의회를 중심으로. 「정책개발연구」, 21(1): 193-217.
- 안영훈. (2013a). 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 안영훈. (2013b). 「지방의회 지원체제 활성화 방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 안영훈·주재복. (2013). 「지방의회 지원체제 활성화 방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 원구환. (2004). 참여정부의 중앙-지방정부 관계 분석. 「한국지방자치학회보」, 16(4): 51-70.
- 유병선·김홍주·김찬동. (2021). 「지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응: 조직운영방안을 중심으로」. 대전세종연구원.
- 이관행. (2015). 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제. 「강원법학」, 46: 495-530.

- 이관행. (2020). 지방의회 사무기구의 자치조직권 강화 방안. 「지방자치법연구」, 20(3): 175-207.
- 이재호. (2019). 지방자치법 전부 개정의 내용과 향후 과제. 「UDI 이슈리포트」, 제 176호.
- 정창수. (2019). 지방의회 발전과제로서 전문위원 역량 강화 방안 연구. 「한국지방행정학보」, 16: 199-225.
- 조경훈 외. (2021). 「효율적인 경기도의회 상임위원회 운영을 위한 직무조정 및 개편 방안 연구」. 경기도의회.
- 조성규. (2005). 참여정부의 행정분권법제에 대한 평가. 「한국지방자치법학회 학술대회 자료집」.
- 조재현. (2019). 지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리. 「헌법재판연구」, 6(2): 79-106.
- 주재복·고경훈. (2019). 「지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 주희진. (2023). 지방의회 정책지원관의 쟁점과 개선방안. 「지방의정브리프」, 29. 2023. 1.
- 최길수. (2003). 영유아보육정책의 정부간관계 모형정립에 관한 연구: Wright의 모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 15(2): 163-181.
- 최영진 외. (2021). 「지방 의회 인사권 독립에 따른 의회 직렬 신설 방안에 관한 연구」. 한국정치외교사학회.
- 최준규·이지은·신원득. (2022). 자치분권, 지방의회의 새 길을 찾다. 「이슈&진단」, 510. 1-22.
- 하민지. (2021). 「지방의회 인사권 독립에 따른 경상남도의회 사무기구 개편 방향」. 경남연구원.
- 하혜수. (2001). 지방정부의 자율성수준 측정에 관한 연구: 지방공무원의 주관적 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 25-49.
- 하혜영. (2021). 지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제. 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1809호.
- 하혜영. (2022). 「주민조례발안에 관한 법률」 주요 내용과 향후 과제. 국회입법조사처, 「NARS 현안분석」, 제225호.
- 행정안전부. (2022a). 「지방의회의원 의정활동 안내서」. 행정안전부.

- 행정안전부. (2022b). 「지방의회 운영 가이드북」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2022c). 「「주민조례발안에 관한 법률」 주요 내용과 향후 과제」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2020). 「지방의회백서」. 행정안전부.
- 홍정선·방동희. (2019). 지방자치 70년, 회고와 과제: 헌법과 지방자치법의 제정·개정을 중심으로. 「지방자치법연구」, 19(3): 3-71.
- Boyne, G. (1993). Central Policies and Local Autonomy: The Cases of Wales. *Urban Studies*, 30(1): 87-101.
- Boyne, G. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies*, 33(4-5): 703-721.
- Clark, Gordon L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(spring)
- Clark, Gordon L. (1985). *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Gargan, John J. (1997). Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century. Gargan, John J., *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy: Theory and Practice. King, Desmond S. & J. Pierre, *Challenges to Local Government*. London: Sage, 15-36.
- Gurr, T. and Desmond S. King. (1987). *The State and the City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- W. Anderson (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: Univ. Of Minnesota Press.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Books/Cole Publishing Company.



부록: 지방의회 자율성 제고 방안 모색을 위한 전문가공무원 조사

지방의회 자율성 제고 방안 모색을 위한 전문가공무원 조사

안녕하십니까?

여러분의 가정과 직장, 그리고 계획하시는 일에 기쁨과 행복이 가득하시길 기원합니다.

한국지방행정연구원에서는 지방의회의 자율성을 제고하고 위상을 강화하기 위하여 '지방의회 자율성 제고 방안에 관한 연구: 자치입법권, 자치조직권을 중심으로' 연구를 수행하고 있습니다.

본 연구는 새로운 정책 환경 하에서 지방의회의 여러 기관 간의 관계 속에서의 자율성 실태를 분석하여, 지방의회의 자율성을 저해하는 요인을 도출하고 이에 대한 개선방안을 모색하여 우리나라 지방의회의 바람직한 미래상을 제시하는 것을 목적으로 합니다.

이에 전문가를 대상으로 지방의회의 자치입법·자치조직 실태와 주요 문제점, 지방의회 자율성 제약요인과 이에 대한 개선방안, 지방의회의 미래방향에 대한 의견을 구하고자 합니다.

귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의거)에 따라 순수하게 통계자료로만 사용되며, 연구 이외의 다른 목적으로는 절대 사용되지 않음을 밝혀드립니다.

귀하의 솔직하고 성실한 답변은 연구의 매우 소중한 자료로서, 좋은 연구결과를 얻기 위한 기초가 될 것입니다.

귀하의 도움에 진심으로 감사드립니다.

2023년 9월

※ 연구책임자 : 한국지방행정연구원 주희진 부연구위원

※ 공동연구원 : 한국지방행정연구원 고경훈 연구위원, 정기용 부연구위원

※ 문의 : 033-769-9840, iamheejin@krila.re.kr

2-5. 지방의회의 자치입법권의 제약요인에 대한 중요성, 시급성, 난이도에 대하여 표시하여 주십시오.

제약내용	문제의 중요성					문제해결의 시급성					문제해결의 난이도				
	낮음	→			높음	낮음	→			높음	낮음	→			높음
“법령의 범위”에서 조례 제정	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
자치사무와 단체위임사무만 자치입법의 대상	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
제재수단(벌칙 등) 마련의 어려움	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
재의요구 지시 및 제소제도	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
표준조례안의 제공	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문 2-6. 이 외에 국화-지방의회간, 광역의회-기초의회간에 발생하고 있는 자치입법권 제약 요인은 무엇이라고 생각하십니까? 제약요인 혹은 구체적 사례를 적어주십시오.

1. 국화-지방의회	
2. 광역의회-기초의회	

문 2-7. 자치입법권을 행사하는 과정(조례의 제·개정 등)에서 집행부-지방의회간에 발생한 갈등 사례가 있다면 적어주십시오.

(예. 사전 의견조회시 업무 비협조, 무조건적인 반대입장 표명 등)

제약요인	세부내용	제약 정도				
		약함	→			강함
운영적 제약	의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피	①	②	③	④	⑤
	의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원 간 갈등	①	②	③	④	⑤
	의회와 집행부 공무원 간 업무비협조 등의 갈등	①	②	③	④	⑤
	공무원 순환보직 으로 인한 전문성과 견제·감시기능의 약화	①	②	③	④	⑤

3-5. 지방의회의 자치조직권을 제약하는 요인의 제약 정도에 대하여 표시하여 주십시오.

제약내용	문제의 중요성					문제해결의 시급성					문제해결의 난이도									
	낮음		→			높음		낮음		→			높음		낮음		→			높음
규정에 따른 사무기구 설치기준	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지방자치단체의 장에게만 부여되는 정원관리권	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
규정에 따른 의회사무기구 직급기준	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
규정에 따른 전문위원의 직급기준	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
의회와 집행부간 직급 불균형	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
규정에 따른 전문위원의 정수기준	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지방자치법에 따른 정책지원관 정수*	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
의회사무기구 직원의 승진 적체 및 의회근무 기피	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

의회 내 일반직 공무원과 임기제 공무원 간 갈등	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
의회와 집행부 공무원 간 업무비협조 등의 갈등	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
공무원 순환보직으로 인한 전문성과 견제·감 시기능의 약화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

문 3-6. 이 외에 국회-지방의회간, 광역의회-기초의회간에 발생하고 있는 자치조직권 제
약 요인은 무엇이라고 생각하십니까? 제약요인 혹은 구체적 사례를 적어주십시오.

1. 국회-지방의회	
2. 광역의회-기초의회	

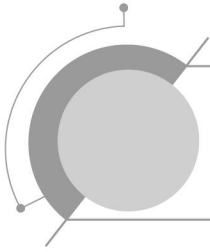
문 3-7. 지방의회 인사권 독립 등 자치조직권의 측면에서 집행부와 지방의회간에 발생하
고 있는 주요 문제점 혹은 이슈, 갈등사례 등을 적어주십시오.

(예. 의회 내 공무원간 / 집행부와 의회공무원간 갈등상황 및 인사 관련 주요 문제점 등)

VI. 지방의회 자율성 제고에 대한 자유의견

이상에서 언급된 내용 이외에 자치입법권과 자치조직권의 측면에서 지방의회의 문제점 및 개선방안을 적어주시면, 연구보고서에 충실히 반영하도록 하겠습니다.

조사에 끝까지 응답해주셔서 감사합니다.



Abstract

A Study on Enhancing the Autonomy of Local Councils : Focusing on Autonomous Legislative Powers and Autonomous Organization Power

Since the revival of local autonomy in 1991, ongoing discussions have centered around expanding the autonomy of local governments and their councils. Following the enforcement of the comprehensively revised Local Autonomy Act in January 2022, a variety of institutional foundations were established to bolster the autonomy of local councils. However, despite these advancements, feedback from both the field and academic communities indicates that the autonomy of local councils has not improved as anticipated. Concurrently, criticism has arisen regarding the councils' ineffectiveness in utilizing available institutional mechanisms, despite the establishment of several such systems.

In response, this study aims to analyze the current state of autonomy of local councils within a new policy environment and diagnose their levels of autonomy at both legislative and organizational levels. It acknowledges the evolving dynamics and roles expected of councils amidst changing institutional and environmental conditions. The goal is to explore specific improvement strategies to secure autonomy for local councils and to realize their future vision.

The research is structured into five chapters, with Chapter 1 serving as the introduction. This chapter outlines the background and objectives of this research.

Chapter 2 presents theoretical discussions on the significance of local councils and examines the theoretical and institutional aspects of their autonomy.

It distinguishes between the relationships of various council bodies, categorizing them into vertical (National Assembly – Metropolitan Council – Local Council) and horizontal (Local Council – Executive Branch) relationships. It introduces an analytical framework that differentiates formal controls (constraints imposed by laws and regulations) from informal controls (constraints arising from customs and operational processes), based on the factors influencing autonomy constraints.

Chapter 3 analyzes the state and levels of legislative autonomy in local councils. Despite a continuous increase in the volume of local regulations, legislative autonomy faces constraints due to the limitations set by the Constitution and the Local Autonomy Act, as well as interventions from the central government, superior local governments, and the executive branch. These constraints on legislative powers are identified as being predominantly formal controls, with vertical constraints occurring more frequently than horizontal ones. This analysis reveals that the level of autonomy of local councils is lower compared to the National Assembly and the executive branch.

Chapter 4 examines the state and levels of organizational autonomy in local councils. Despite the recent improvements in organizational regulations through the revised Local Autonomy Act, autonomy concerning organizational matters remains inadequate. The study pinpoints constraints on the establishment of offices, structural composition, position grades, and personnel limitations within councils, highlighting the impact of both formal and informal controls on their autonomy.

Chapter 5 offers recommendations for enhancing the autonomy and status of local councils. For legislative autonomy, suggestions include strengthening legislative capacity, widening the scope of legislative powers, ensuring the effectiveness of legislative actions, and refining procedures, as well as revisiting the dynamic between central and local governments. For organizational autonomy, recommendations encompass legal and regulatory reforms, personnel system reforms, granting councils the power to organize themselves, and strengthening councils' professional competencies.

The study acknowledges certain limitations, including its focus on external constraints and the restriction of survey participants to council stakeholders. It recommends future research to explore internal factors and suggests considering a broader range of stakeholders for a more comprehensive analysis of autonomy in local councils.