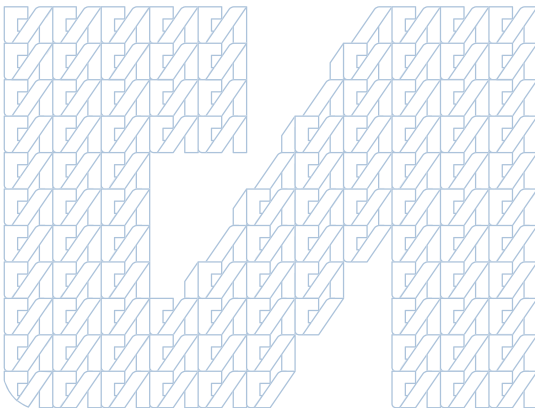


# 지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응: 조직운영방안을 중심으로

유병선·김흥주·김찬동



정책연구 2021-26

# 지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응: 조직운영방안을 중심으로

유병선·김흥주·김찬동

**연구 책임**

• 유병선 / 성장동력연구실 책임연구위원

**공동 연구**

• 김흥주 / 세종연구실 연구위원  
• 김찬동 / 충남대학교 행정학부  
자치행정학과 교수

정책연구 2021-26

**지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응:  
조직운영방안을 중심으로**

발행인 정 재 근

발행일 2021년 9월 30일

발행처 대전세종연구원

34051 대전광역시 유성구 전민로 37(문지동)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3508

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: 갖피플 TEL 042-223-0020

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종자치특별시의 정책적 입  
장과는 다를 수 있습니다. 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나  
복제는 금합니다.

# 요약

## ■ 연구개요

- 2020년 전부개정된 지방자치법의 주요 내용 파악과 관련 법의 개정 동향을 파악함으로써 지방의회의 대응방안, 특히 조직운영방안을 모색할 필요성이 제기됨
- 이에 본 연구에서는 지방자치법의 제정 및 개정과정, 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용에 대한 분석을 진행하였음. 아울러 지방의회 인사권 운영의 해외사례를 고찰하고 시사점을 도출함
- 개정된 지방자치법의 주요 내용을 반영하여 광역 및 기초의회의 대응방안을 대전광역시의회, 유성구의회, 세종시의회를 대상으로 분석함
  - 구체적으로 인사권독립 및 정책지원 전문인력 제도 도입에 따른 지방의회의 조직운영방안에 대한 연구를 진행함
- 아울러 제도의 변화에 대응하기 위한 광역의회와 기초의회의 조직운영 협력방안을 제시함

## ■ 정책 제언

- 미국, 일본, 영국, 프랑스 등의 지방의회 조직운영사례를 검토한 결과 지방의회 사무직 공무원들을 대상으로 '전문직'중심의 독립직렬제도를 운영하고 있음을 확인할 수 있었음

- 일본의 경우 지방의회 인사권이 의회 의장에게 부여되어 있으나 실제 운영에 있어 집행기관의 공무원을 파견받는 형식을 취하고 있는 것이 확인됨. 이는 궁극적으로 의장의 인사권이 집행기관의 장과 사전에 협의해야 하는 제약을 갖고 있음을 의미함. 이러한 점은 한국 지방의회의 인사권 독립 이후 조직운동을 효율적으로 확보하기 위한 후속적 제도 개선이 요구됨을 시사하는 것이라 할 수 있음
  
- 지방의회의 인사권 독립에 부합하는 조직운영방안의 핵심은 직위분류제에 따라 의회직렬을 새롭게 만들고, 필요하면 행정직군이 아닌 의회직군을 별도로 만들 수 있도록 직위분류제의 개혁을 시도할 필요가 있음. 물론 이러한 개혁은 개별 지방의회의 노력을 넘어서 시도의회·의장협의회·의회 공동노력이므로 국회의 입법과정 혹은 중앙정부의 대통령령에 반영될 수 있도록 건의와 제안, 제도개혁의 지속적인 노력이 필요함
  
- 대전광역시의회는 예산분석을 담당하는 조직이 다른 시도의회에 비해 상대적으로 결여되어 있다고 평가됨. 이것은 현재의 대전시의회 사무국의 조직설계 시 지방의회의 기능 중에서 입법정책에 대한 지원을 우선한 가치관을 가지고 디자인되었던 것으로 사료됨. 따라서 향후 조직 운영에 있어 예산분석 조직을 강화할 필요가 있음
  
- 유성구의회가 미래의 바람직한 의회상으로서 ‘정책의회’를 지향하기 위해 현재 의정팀과 의사팀으로만 구성되어 있는 사무국의 조직에 정책팀을 새로이 조직하는 것이 필요함. 이 정책팀에 팀장으로 정책지원 전문인력을 배치하여, 의회에서 위원장 등의 보직을 맡고 있지 않은 지방의원들에 대한 정책지원활동을 전문적으로 수행하도록 하는 것이 필요함
  - 한편, 정책지원 전문인력을 상임위원회의 전문위원실에 배치할 수도 있음. 외부공개채용을 통하여 자치분권과 지방의회에 대한 석사학위 이상의 자격을 구비한 소유자를 채용하여, 의회가 지속적으로 자치분권의 역량을 제고하도록 조직설계를 할 수 있음

- 세종시의회의 경우 인구 30만의 도시의회로서 굳이 기관대립형의 기관 구성을 하는 것 보다 기관통합형의 기관구성을 선택할 수 있고, 이 경우에는 지방의회 사무기구에 별도의 인사위원회를 설치하는 것보다 ‘의회 직렬’을 신설하고, 행정직군의 인사직렬운영의 하나로서 운영할 수 있을 것임. 세종시의 경우 특별법에 의해 조직특례를 활용할 수 있음
  - 한국의 지방자치단체의 단체장이 제왕적 권한을 가진 독임제의 구조라는 비판을 받아 왔기 때문에, 통합형의 기관구성을 통하여 시장도 2년에 한 번씩 교체하는 방식을 통해 집행부의 권한을 분산시키는 것도 지방자치단체의 권력 구조를 민주화시키는 방법 중에 하나임
  
- 한편 세종특별자치시는 특별자치도시로서 의정활동의 정책전문성을 제고하기 위한 다양한 시도를 할 수 있음. 예를 들어, 대전세종연구원예 의정지원센터를 설치하고 연구원과 조사원을 16명 정도 선발하여 이들을 의원들과 1:1로 매칭시켜서 연구원의 정책연구 성과를 활용하면서 의정활동과 연계시킬 수 있는 플랫폼으로 활용하는 방법도 고려할 수 있음
  
- 광역·기초의회 조직운영 협력방안으로는 첫째, 지방의회 사무기구의 고위 공무원단 신설, 둘째, 광역권역 단위의 지방의회 공무원 의회직렬 도입, 셋째, 광역·기초의회 사무기구의 통합 인사위원회 운영 등을 제안함
  
- 본 연구에서는 대전광역시의회, 유성구의회, 세종시의회의 조직운영 방안을 모색하였음. 2022년 지방의회의 인사권 독립이 얼마 남지 않은 현 시점에서 행정안전부가 지방의회 조직 구성, 인사 권한 부여, 정책 지원 전문인력 활동 범위 등에 대한 결정을 못하고 시행령 마련 등 후속 조치가 이루어지지 않고 있음. 따라서 관련 행위 주체들의 노력과 협력이 절실하게 요구됨

# 차 례

1장 서론 .....	3
1절. 연구의 필요성과 목적 .....	3
1. 연구의 필요성 .....	3
2. 연구목적 .....	4
2절. 연구방법 및 내용 .....	5
1. 연구방법 .....	5
2. 연구내용 .....	5
3절. 선행연구 및 차별성 .....	6
2장 지방자치법의 제정 및 개정과정 .....	9
1절. 지방자치법의 제정 배경과 내용 .....	9
1. 지방자치법의 제정 배경 .....	9
2. 주요 내용 .....	10
2절. 지방자치법의 주요 개정과정 .....	12
1. 지방자치 시험기: 1~5차 개정 .....	12
2. 지방자치 단절기: 군사독재정권 시기 .....	14
3. 지방자치 도입기: 1988년 전면개정 이후 .....	15
3절. 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용 .....	19
1. 사무직원 인사권 .....	19
2. 정책지원 전문인력 제도 신설 .....	20
3. 의회 회의 운영의 자율성 보장 .....	21
4. 지방의원의 겸직 관련 규제 강화 .....	21
5. 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정 정비 .....	22
6. 기록표절제도 원칙 도입 .....	22
7. 정보공개 의무·방법에 대한 일반규정 신설 .....	23

3장 지방의회 인사권 운영의 해외사례와 시사점 .....	27
1절. 지방의회 인사권 운영의 해외사례 .....	27
1. 미국 사례 .....	27
2. 일본 사례 .....	33
3. 기관통합형 사례 .....	37
2절. 해외사례의 시사점 .....	39
4장 지방의회 조직운영의 제도 변화 .....	43
1절. 이전의 지방의회 사무국의 조직운영 .....	43
1. 설치근거 및 성격 .....	43
2. 사무기구 조직 .....	45
3. 사무직원 .....	50
2절. 지방자치법 개정에 따른 조직운영 .....	52
1. 인사권 독립과 조직운영 .....	52
2. 정책지원 전문인력 제도 도입 .....	53
5장 지방의회 조직운영방안 .....	63
1절. 대전광역시의회 조직운영방안 .....	63
1. 인사권 독립 .....	63
2. 정책지원 전문인력 제도 운영 .....	67
3. 조직개편방안 .....	69
2절. 유성구의의회 조직운영방안 .....	72
1. 인사권 독립 .....	72
2. 정책지원 전문인력 제도 운영 .....	75
3. 조직개편방안 .....	76
3절. 세종시의의회 조직운영방안 .....	79
1. 인사권 독립 .....	79
2. 정책지원 전문인력 제도 운영 .....	83
3. 조직개편방안 .....	86



4절. 광역·기초의회 조직운영 협력방안 .....	97
1. 지방의회 사무기구의 고위공무원단 신설 .....	100
2. 광역권역 단위의 지방의회 공무원 의회직렬 도입 .....	103
3. 광역·기초의회 사무기구의 통합 인사위원회 운영 .....	104
6장 연구개요 및 정책 제언 .....	109
1절. 연구개요 .....	109
2절. 정책 제언 .....	110
참고문헌 .....	113

## 표 차례

[표 2-1] 1949년 제정 지방자치법의 주요 내용 .....	10
[표 2-2] 지방자치법 1-5차 개정의 주요 내용 .....	12
[표 2-3] 군사독재정권 시기 지방자치 관련 주요 조치 .....	14
[표 2-4] 1988년 이후 지방자치법 개정과정 .....	15
[표 2-5] 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용 .....	19
[표 3-1] 미국 지방의회의 보좌기구 및 기능 .....	29
[표 3-2] 미국 지방의회 보좌인력 지원제도 .....	30
[표 3-3] 미국 주요 도시 지방정부의 사무직원 인사운영체계 .....	33
[표 4-1] 의회사무국 설치기준 변화 .....	44
[표 4-2] 시도의회 전문위원 직급 및 정수 기준 .....	48
[표 4-3] 시군구의회 전문위원 직급 및 정수 기준 .....	49
[표 4-4] 의회사무기구 공무원 직급 기준 .....	50
[표 4-5] 시도의회 사무처 기구와 현황 .....	51
[표 4-6] 시군구의회 사무처 기구와 현황 .....	51
[표 4-7] 국회와 지방의회 사무기관의 의정보좌인력 비교 .....	58
[표 5-1] 대전광역시의회 사무기구 인력 현황 .....	63
[표 5-2] 17개 시도 예산분석, 예산정책 구성현황 .....	71
[표 5-3] 지방의회공무원 채용관련 공고예시 .....	74
[표 5-4] 유성구의회 사무기구의 조직 및 인력현황 .....	77
[표 5-5] 세종시의회 인력 현황 .....	87
[표 5-6] 세종특별자치시 인력 현황 .....	88
[표 5-7] 세종특별자치시의 공무원 직급별 정원책정 기준 .....	90
[표 5-8] 일반직 직군 직렬구분 .....	100

## 그림 차례

[그림 3-1] 도쿄도의회의 사무기구 조직 .....	36
[그림 4-1] 국회 사무조직도 .....	56
[그림 5-1] 대전광역시의회 사무처 조직도 .....	64
[그림 5-2] 세종특별자치시의회 사무처 조직도 .....	87

# 서론

- 1절. 연구의 필요성과 목적
- 2절. 연구방법 및 내용
- 3절. 선행연구 및 차별성

## 1장



# 1장 서론

## 1절. 연구의 필요성과 목적

### 1. 연구의 필요성

- 2020년 12월 9일 32년 만에 전부 개정된 지방자치법이 2021년 1월 12일에 공포되어 2022년 1월 13일 시행 예정임. 그동안 자치분권과 관련한 제도화는 지방분권특별법(2004년), 지방분권 촉진에 관한 특별법(2008년), 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2013년), 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2018년) 제정 등을 통해 이루어져 옴
- 이번 지방자치법 개정의 주요 맥락은 획기적인 주민주권 구현, 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대, 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고, 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고 등으로 이루어짐
- 개정된 지방자치법에는 지방의회의 권한 및 책임을 강화하는 규정이 다수 포함됨. 지방의회는 1961년에 해산되었다가 1991년에 재구성된 이래 지방행정의 변화에 따른 제도 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔는데, 이번 개정은 그동안 지방의회 관련 제도 개선 요구를 반영한 것임
- 지방의회의 권한 강화와 관련해서는 사무직원 인사권 독립, 정책지원 전문인력 제도 신설, 의회 운영방식 자율화 등의 내용이 담겨져 있음. 지방의회의 책임 강화와 관련해서는 의원 겸직금지, 지방의회 윤리심사, 의정활동 투명성, 정보공개 등과 관련한 내용이 포함됨

- 특히 지방의회의 인사권 독립은 지방의회가 오랫동안 요구해 온 사항으로 큰 의의를 가짐. 하지만 현재로서는 의회사무처 직원과 관련한 시행령(대통령령)이 공포되어야 구체적인 방향 설정이 이루어질 수 있는 한계를 가짐
- 2021년 초부터 대구, 경기, 여수 등 광역 및 기초의회에서 지방의원, 사무처 직원, 자문단 등으로 구성된 ‘인사권 독립 TF팀’을 구성하여 선제적인 대응방안을 모색을 진행하고 있음
- 이러한 맥락에서 개정된 지방자치법의 주요 내용 파악과 관련 법의 개정 동향을 파악함으로써 지방의회의 대응방안을 모색할 필요성이 제기됨

## 2. 연구목적

- 개정된 지방자치법의 주요 내용과 정부의 후속 제도 개선 동향을 파악하여 광역 및 기초의회의 대응방안을 모색하고자 함
- 특히 인사권독립 및 정책지원 전문인력 제도 도입에 따른 지방의회의 조직운영 방안에 대한 연구를 진행하고자 함
- 제도의 변화에 대응하기 위한 광역의회와 기초의회의 협력방안을 제시하고자 함

## 2절. 연구방법 및 내용

### 1. 연구방법

- 본 연구는 문헌연구와 전문가 자문을 병행할 것임
  - 문헌연구는 개정된 지방자치법의 내용 및 관련 연구 등에 대한 조사, 지방의회의 조직운영방안 등에 대한 선행연구를 참조할 것임
  - 전문가 자문: 지방정치 및 행정 전문가를 대상으로 심층면접(FGI)

### 2. 연구내용

- 주요 연구내용은 다음과 같음
  - 지방자치법의 역사와 주요 개정사
  - 2020년 지방자치법 전부개정의 핵심 내용: 지방의회 인사권독립(103조), 정책지원 전문인력 제도(제41조), 의운영방식의 자율화(제5장), 의원 겸직금지(제43조), 윤리특위 설치 의무화(제65조)와 윤리심사 자문위원회 설치(제66조) 의정활동 투명성을 위한 기록표결제도 원칙 도입(제74조), 의정활동 정보공개(제26조) 등
  - 인사권 독립과 관련한 지방공무원법, 지방공무원 교육훈련법, 지방공무원 임용령, 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 등 시행령 개정 동향 파악
  - 핵심 추진사항에 대한 지방(광역·기초)의회의 대응방안 제시: 지방자치법 개정에 따른 조례 제·개정 준비, 인사권독립 준비, 정책지원 전문인력 제도 도입, 조직 인사의 효율적 운영방안 등
  - 제도 변화에 대응하기 위한 광역의회와 지방의회의 협력방안 제시



### 3절. 선행연구 및 차별성

- 유병선(2019)은 지방분권 달성을 위해서는 자치입법권이 확대된 지방자치법 개정이 이루어져야 함을 강조함. 아울러 조례 입법평가 제도의 실시의 필요성과 지방의회의 역량 강화방안을 제시함
- 김순은(2020)은 지방자치법 전부개정의 의의를 이론적 관점과 정책적 관점에서 분석함. 이론적 관점에서는 주민주권과 거버넌스의 확대에 의의를 두었고, 정책적 관점에서는 국정과제의 목표달성, 지방자치의 정상화와 다양화, 자치입법권의 강화 등에 의의를 부여함
- 하혜영(2021)은 지방의회 관련 지방자치법 전부개정의 주요 내용을 소개하고 향후 과제를 제시함. 지방의회 인사제도의 안착을 위한 공정하고 투명한 채용절차 마련, 정책지원 전문인력이 지방의원의 사적 업무에 동원되지 않도록 하기 위한 인사운영 방침의 마련 등이 필요하다는 의견을 제시함
- 김찬동(2021)은 지방자치법 전문개정과 분권정책에 대한 연구를 진행하였는데, 특히 지방의회 인사권독립과 관련하여 의회직 공무원을 새롭게 구성할 경우의 조직개편 방안을 대전광역시유성구의회를 예를 들어 간략하게 제시함
- 현재로서는 개정된 지방자치법의 주요 내용과 의의에 대한 연구가 주종을 이루고 있으며, 지방의회의 대응방안에 대한 구체적인 연구는 간헐적으로 진행되고 있는 상황임. 본 연구는 대전광역시의회와 대전광역시 기초의회(유성구의회), 세종시의회의 대응방안에 대한 연구를 구체적으로 진행한다는 점에서 다른 선행연구와 차별됨

# 지방자치법의 제정 및 개정과정

- 1절. 지방자치법의 제정 배경과 내용
- 2절. 지방자치법의 주요 개정과정
- 3절. 2020년 개정 지방자치법의  
지방의회 관련 내용

## 2장



## 2장 지방자치법의 제정 및 개정과정

### 1절. 지방자치법의 제정 배경과 내용

#### 1. 지방자치법의 제정 배경

- 「제헌헌법」의 지방자치 규정
  - 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리하고, 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 함(제96조)
  - 지방자치단체의 조직과 운영에 대한 사항은 법률로 정하고, 지방자치단체에는 각각 의회를 둠. 지방의회의 조직, 권한과 의원선거는 법률로 정하도록 함(제97조)
  
- 건국 당시 지방행정조직은 조선총독부의 지방관제에 따랐으므로 이를 개정하기 위해 1948년 11월 17일 법률 제8호로 「지방행정에 관한 임시조치법」이 공포됨(김필두, 2019)
  - 이 법은 「지방자치법」 제정을 전제로 한 6개월간의 한시법으로 1949년 5월 17일까지 법적 효력을 갖고 있었음. 국가의 행정구획은 시, 도, 구, 부, 군, 도(島), 서(署: 경찰서, 소방서), 읍, 면으로 함. 각 지방행정구역에 두는 국가의 보통지방행정관으로 서울시에는 시장, 도에는 도지사, 구에는 구청장, 부에는 부윤, 군에는 군수, 도에는 도사를 두었으며, 읍·면에서 시행하는 국가행정사무는 법률이 정하는 바에 의해 읍·면에 위임하여 시행하도록 함(김동훈, 1995)
  - 법 제정을 서두를 수밖에 없는 상황이었지만 지방자치를 즉각 실시해야 한다는 국회의 의견과 1년 이내의 기간에 대통령령으로 실시해야 한다는 정부 입장 간 대립으로 지연됨

- 아울러 국회 지방자치단체의 자율성을 강조하는 입장과 정부의 지자체에 대한 국가의 감독을 강화해야 한다는 입장이 대립되다가 정치적 타협으로 절충하여 국회를 통과하게 됨(유병선 외, 2017)
- 1949년 7월 4일 법이 제정되고 공포 및 시행은 1949년 8월 15일에야 이루어짐

## 2. 주요 내용

[표 2-1] 1949년 제정 지방자치법의 주요 내용

날짜	제도내용			비고
	지방의회	자치단체장	장과 의회의 관계	
지방자치법 제정 (1949.7.4.)	주민직선제 의원임기 4년 명예직	특별시·도: 대통령 임명 시·읍·면: 의회간선	장에 대한 불신임권 및 의회해산권 인정	특별시·도 시·읍·면 자치

출처: <https://mois.go.kr/chd/sub/a03/age/screen.do>(검색일: 2021. 7. 30.) 재구성

- 자치단체의 종류를 정부의 직할하에 도와 서울특별시를 도의 관할구역 내에 시·읍·면을 두게 함(제2조)
- 지방의회는 인구 기준으로 의원 수를 정하였으며(제12조, 제13조), 명예직으로 하였고(제16조), 임기는 4년으로 함(제17조)
- 도지사와 서울특별시장은 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 각기 지방의회에서 무기명투표로 선출하도록 함(제98조)
- 지방의회는 그 자치단체의 장을 불신임할 수 있고, 불신임의결이 있을 시의회를 해산할 수 있음(제121조)

- 1952년 4월 및 5월에 지방의원선거가 실시되어 지방의회가 구성될 때까지 의회기능을 서울특별시와 도에서는 내무부장관이, 시·읍·면에서는 도지사의 승인을 얻어 각 자치단체장이 수행함
- 대통령이 시장을 임명하고, 도지사가 읍면장을 임명하는 경과규정이 효력을 지속함(김필두, 2019)

## 2절. 지방자치법의 주요 개정과정

### 1. 지방자치 시험기: 1~5차 개정

[표 2-2] 지방자치법 1-5차 개정의 주요 내용

제·개정 정일	내용			비고
	지방의회	자치단체장	장과 의회의 관계	
1949. 12.15.	시·도는 내무부장관, 시·읍·면은 도지사의 승인으로 의회 의결 대치	특별시·도지사는 대통령, 시·읍·면장은 도지사가 임명		의회구성까지 경과 조치 시읍면의회선거(1952.4.) 시도의원선거(1952.5.)
1956. 2.13.	의원임기 4년→3년 회의일수 제한	시·읍·면장 직선제 임기 4년→3년	시·읍·면장에 대한 불신임권과 의회해산권 폐지	기초단체의원및장선거 (1952.8.) 시도의원선거(1956.8.)
1956. 7.8.	의원정원 및 선거구 관계 부분 개정			
1958. 12.26.	의원임기 3년→4년	시·읍·면장 임명제로 전환		
1960. 11.11.		모든 단체장 주민직선제		의회, 단체장 선거 (1960.12.)

출처: <https://mois.go.kr/chd/sub/a03/age/screen.do>(검색일: 2021. 7. 30.) 재구성

- 1949년 12월 15일 제1차 개정에서는 법 제정 당시 누락된 규정을 보충하였고, 이론적으로 불합리한 조항을 일부 수정함
  - 시·도는 내무부장관이 시·읍·면은 도지사의 승인으로 의회 의결을 대치함
  - 특별시·도지사는 대통령이 시·읍·면장은 도지사가 임명하도록 함
- 1952년 4월 25일 한국전쟁 중에 시읍면의회의회선거, 동년 5월 10일 도의회의원선거가 실시됨

- 시, 읍, 면의회 의원선거는 미수복지역인 한강 이북지역과 치안이 확보되지 않은 지리산 지역을 제외하고 실시되어 17,559명의 각급의회 의원이 선출됨. 도의회의원선거 역시 서울, 경기, 강원도를 제외한 7개 도에서만 실시되어 총 306명의 도의회의원이 선출됨(김동훈, 1995)
- 이승만 정부는 국회에서 야당 의원의 수가 많게 되자, 지방선거를 통해 정치적 세를 확장하고자 함(유병선 외, 2017)

○ 1956년 2월 13일 제2차 개정의 주요 내용은 다음과 같음

- 의원 임기를 4년에서 3년으로 줄이고, 의회의 회의일수를 제한함
- 시·읍·면장의 직선제를 채택하고 임기를 4년에서 3년으로 단축함
- 시·읍·면장에 대한 불신임권과 의회해산권을 폐지함

○ 1956년 7월 8일 3차 개정에서는 의원정원 및 선거구 관계 부분 개정이 이루어졌는데, 주요 내용은 다음과 같음

- 도 및 서울특별시의 의회의원선거구를 변경함
- 서울특별시 이외의 시의 구청장의 임명권자를 시장으로 함
- 법률 제385호 (2차 개정)지방자치법중개정법률에 의하여 재임중에 임기가 단축된 지방의회의원과 시·읍·면장을 종전의 임기대로 재임하게 함

○ 1958년 12월 24일 제4차 개정은 지방자치를 관치적인 것으로 변질시킨 최악의 개정으로 평가되며(김동훈, 1995), 주요 내용은 다음과 같음

- 지방의원의 임기를 3년에서 4년으로 연장함
- 시·읍·면장의 선거제를 폐지하고 도지사의 임명제로 전환함. 이승만 정부는 지방자치단체장 임명제 도입 등을 통해 지방자치의 의미를 퇴색시킴

○ 1960년 11월 1일 5차 개정이 이루어졌는데, 내각책임제를 채택한 민주당 정부는 민주주의 정착과 지방분권 등을 추구함

- 도지사·서울특별시장·읍면장과 동리장을 직선제로 선출하도록 하였고 임기를 4년으로 함



- 지방의원의 정원을 인구비례대표제로부터 민의원선거구 기준으로 재조정하여 증원함
  - 선거권 연령을 21세에서 20세로 낮추고, 부재자 선거제도를 채용함
  - 제5차 개정법률에 의거 제3회 지방선거로 서울특별시 및 도의회의원선거(1960.12.12.)와 시·읍·면의회의원선거(1960.12.19.)가 실시됨
- 민주당 정부에서 지방선거를 통해 지방자치의 정착을 도모하였으나 지방자치에 대한 경험 부족, 정치적 혼란 등으로 지방자치에 대한 불만이 고조됨. 결국 5.16 군사쿠데타의 발발로 지방자치는 단절기에 들어가게 됨

## 2. 지방자치 단절기: 군사독재정권 시기

[표 2-3] 군사독재정권 시기 지방자치 관련 주요 조치

개정일	내용	비고
1961.6.6.	「국가재건비상조치법」 공포: 도지사·서울특별시장 및 인구 15만 이상의 시장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명, 기타 자치단체장은 도지사가 임명	5.16 군사쿠데타
1961.9.1.	「지방자치에 관한 임시조치법」 공포: 농촌의 기초자치단체를 읍·면에서 군으로 개정, 자치단체의 장 임명제, 지방의회 의결 상급관청의 승인으로 대행	

- 1961년 5월 16일 군사혁명위원회 포고 제4호에 의거 전국의 지방의회가 해산됨
  - 군사혁명위원회는 지방자치제도의 실시가 민심을 분열시키고 정치적 분쟁을 야기시키며 예산 낭비를 발생시킨다는 지방의회 해산 이유를 듦
- 1961년 5월 22일 국가재건최고회의의 포고 제8호에 의거 읍·면에서는 군수, 시에서는 도지사, 서울특별시와 도에서는 내무부장관의 승인을 얻어 집행하도록 함

- 1961년 6월 6일 「국가재건비상조치법」이 공포되어 도지사·서울특별시 장, 인구 15만 이상의 시장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고, 기타 자치단체장은 도지사가 임명하도록 함
- 1961년 9월 1일 「지방자치에 관한 임시조치법」이 공포되어 다음과 같은 조치가 취해짐
  - 농촌의 기초자치단체를 읍·면에서 군으로 개정함
  - 지방의회의 의결을 요하는 사항에 관해 도·서울특별시는 내무부장관, 시·군은 도지사의 승인을 얻어 시행하도록 함
  - 읍·면장은 군수가, 동·이장은 시·읍·면장 또는 구청장이 임명하도록 함
- 이상과 같은 과정을 거치면서 지방자치제도는 중앙집권적 정치형태를 유지한 정부 정책에 의해 헌법에서만 그 명맥을 유지할 뿐 실제 실시되지 않음(유병선 외, 2017)
  - 제3공화국 헌법에서는 ‘지방자치단체의 조건과 운영에 관한 사항은 법률로서 정한다’고 규정하였으나, 실제 법률 제정을 유보함
  - 제4공화국 헌법에서는 지방자치단체의 업무 및 자치규정, 종류, 지방의회의 조직, 권한, 선거, 선출방법 등을 법률로서 정한다고 규정하였음에도 불구하고, 부칙 제10조에서 ‘이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다’고 규정함

### 3. 지방자치 도입기: 1988년 전면개정 이후

[표 2-4] 1988년 이후 지방자치법 개정과정

개정일	내용	비고
1988.4.6. 전면개정	시도와 시군구를 자치단체로 합 단체장 주민직선(한시적으로 임명제)	「지방자치에 관한 임시조치법」 폐지
1989.12.30.	지방의회에 지방감사권 인정 시도 부단체장 사·도지사가 추천한 자 임명 지방의원선거는 1990.6.30. 단체장 선거는 1991.6.30.한 실시	최초 선출지사의 임기중은 종전대로 임용

개정일	내용	비고
1990.12.31.	지방의원선거는 1991.6.30. 단체장 선거는 1992.6.30.한 실시	
1991.5.23.	의원겸직 금지규정 중 농업, 수산업, 축산업협동조합장 등 제외	서울특별시 행정 특례에 관한 법 제정(1991.5.31.)
1991.12.31.	회의참석인원 여비지급 지방의원 구급·체포시 통보제 시군·자치구 의회에도 상임위원회를 둠	
1994.3.16.	도농복합 형태의 시 설치 증언선서 조항 설치 단체장에 대한 이행명령제 도입 등	단체장선거 1995.6.30.이전으로 규정
1994.12.20.	직할시를 광역시로 개정, 단체장 연임제한 등	
1999.8.31.	주민의 조례제안 감사 청구제 도입 중앙 및 지방 분쟁조정제도 강화 등	
2004.1.29.	지방의원 명예직 규정 삭제 주민투표 관련 규정 정리	주민투표법 제정 (2004.1.29.)
2005.1.27.	주민소송제 도입	
2005.8.4.	지방의원 유급제 도입	
2006.4.28.	지방의원 윤리강령/실천규점 조례 제정 규정 윤리특별위원회 설치 가능 규정	
2014.1.21.	지방의회를 지방자치단체 독립기관으로 명시	

- 제5공화국 헌법에서는 지방의회의 구성을 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 하되, 시기를 법률로서 정하도록 규정함
  - 이에 따라 1984년 11월 정치권에서 여야 간 합의를 통해 1987년 상반기까지 적합한 일부 지역에서 지방의회를 우선 구성하고 여건이 조성되는 대로 점차 확대 실시하기로 함
  - 이후 연구위원회, 공청회 등을 거쳐 지방자치 실시 방안이 수립되었고 지방자치법 등 관련 법안이 1986년 정기국회에 제출됨
  
- 1987년 6.29선언에서 지방자치 실시가 발표되었고, 동년 10월 개정된 헌법에서 지방의회 구성에 대한 유예 부칙규정을 삭제함

- 1988년 4월 6일 지방자치법 제7차 개정이 이루어졌고 주요 내용은 다음과 같음
  - 지방자치단체의 종류를 특별시·직할시·도 및 시·군·구(특별시·직할시의 구에 한함)로 함
  - 지방의회의원의 정수는 특별시·직할시·도는 25인 내지 70인, 시·구는 15인 내지 25인, 군은 10인 내지 20인으로 하되, 의원은 임기 4년의 명예직으로 함
  - 지방자치단체의 장은 선거에 의하여 선출하되, 따로 법률로 정할 때까지는 정부에서 임명함
  
- 그러나 새로운 개정안은 국회에서 논의를 거치지 않고 정부안 그대로 통과되었기 때문에<sup>1)</sup> 시행을 앞두고 여야 간 이견이 발생하여 새로운 개정문제가 대두됨
  - 제13대 국회의원선거 결과 여소야대 정국이 형성됨. 1988년 12월 야 3당은 독자적인 지방자치법 개정안을 국회에 제출한 후 합의를 통해 1989년 3월 9일 통일안을 만들어 국회를 통과시킴. 그러나 동년 3월 24일 대통령이 거부권을 행사함으로써 개정안이 폐기됨
  
- 우여곡절 끝에 여야 4당의 합의로 1989년 12월 30일 지방자치법이 개정 공포됨
  - 이 개정안에는 1990년 6월 30일 이전에 기초 및 광역 지방의회를 구성한다는 규정이 있었는데, 노태우 대통령과 여당은 이를 이행하지 않음
  
- 1990년 12월 31일 지방의회의원 및 지방자치단체장선거 시기를 규정한 제9차 개정안이 정치적 이해관계의 대립을 거쳐 통과됨. 1991년 3월 26일 기초의회선거가, 6월 20일 광역의회선거가 실시됨

---

1) 당시 국회는 의원들이 임기가 만료되어 가는 시점이었고, 4월 26일 제13대 국회의원선거가 임박한 시점에서 국회의원선거법 개정안의 통과에 관심이 집중되었다.

- 1994년 3월 16일 지방자치단체장 선거를 1995년 6월 30일 이전으로 규정한 일부개정안이 통과됨
  - 1995년 6월 27일 지방선거가 치루어져 지방자치단체장선거가 1960년대 이후 30년 만에 부활하게 됨
  
- 1999년 8월 31일 일부개정을 통해 주민감사청구제도, 주민조례제정 및 폐쇄 청구제도를 도입함
  
- 2005년 1월 27일 일부개정으로 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위 등을 시정해 줄 것을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제도 도입을 통해 주민참여 확대와 지방행정의 책임성을 강화함
  
- 2005년 8월 4일 일부개정을 통해 지방의원의 회기 수당을 월정수당으로 전환하여 전문성을 갖고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀을 마련 함
  
- 2006년 4월 28일 일부개정으로 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령 및 윤리실천규범을 조례로 정하도록 하고, 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 함
  
- 2014년 1월 21일 일부개정을 통해 지방의회의 법적 지위가 지역주민의 대의기관임을 명문화하여 지방의회의 독립기관으로서의 지위를 가짐을 명시함

### 3절. 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용

[표 2-5] 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용

구분		현행	개정
권한 강화	사무직원 인사권	의회 사무직원 임용권은 단체장 부여(단 임용권 일부를 지방의회 사무처장 등에 위임)	의회 사무직원 임명권을 지방의회 의장에게 부여(제103조)
	정책지원 전문인력 제도	규정 없음	의원정수 1/2 범위에서 정책지원 전문인력 제도 신설(제41조)
	의회 운영방식	회의 운영방식 등 지방의회 관련 사항 법에 상세 규정	의회 운영을 조례로 위임해 지역별로 정하도록 자율화(제5장)
책임 강화	의원 겸직금지	겸직금지 대상 개념이 불명확, 겸직신고 내역 외부 미공개 등	겸직금지 대상의 구체화, 겸직신고 내역 공개 의무화 등(제43조)
	지방의회 윤리심사	윤리특위 설치 임의 규정, 윤리심사자문위 설치 미규정	윤리특위 설치 의무화(제65조), 윤리심사 자문위 설치 등(제66조)
	의정활동 투명성	의회 표결방법 원칙 관련 근거 미비	기록표결제도 원칙 도입(제74조)
	정보공개	자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정	의회 의정정보 등 정부공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설(제26조)

출처: 하혜영(2021)

#### 1. 사무직원 인사권

- 지방의회 사무직원의 인사권한이 지방의회 의장에게 부여됨<sup>2)</sup>
  - 원래 정부안은 시·도의회 인사권 독립만 내용을 담고 있었으나, 국회 논의과정에서 시·군·구의회까지 인사권 독립까지 논의됨

2) 제103조 ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

- 지방의회 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 그 자치단체의 장이 임명하고, 일부 공무원<sup>3)</sup>에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하게 되어있음
  - 임용권이 지방의회 사무직원 중 일부만 지방의회에 위임되어 있고, 직원의 대부분은 지방자치단체와의 순환보직 형식으로 인사이동이 진행되어 옴. 이에 따라 업무의 연속성, 전문성, 지방의회에 대한 소속감이 결여되는 문제점이 지적되어 옴(하혜영 2018)
- 지방의회 인사권 독립에 따라 「지방공무원법」, 「지방공무원 교육훈련법」 일부개정안이 국회에 제출되어 있음(2020. 7. 3.)
  - 위 개정안에 시·군·구의회 의장까지 임용권을 부여하는 「지방자치법」 개정사항을 추가 반영하여 조문 정비안을 마련중에 있음
  - 「지방공무원 임용령」 등 하위 인사관계법령도 2021년 내로 정비될 예정임

## 2. 정책지원 전문인력 제도 신설

- 그동안 지방의회에서는 지방의원별 유급보좌관제도를 도입해 달라는 요구가 지속적으로 제기되었으나 법률적 근거가 없는 관계로 지방자치단체와 지방의회 간 갈등관계가 형성되기도 함
  - 지방의회의 역할이 증대되어 옴에도 불구하고 집행기관에 비해 전문성이 부족한 것이 현실임
- 이번 개정법률에서는 지방의회 의원의 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함<sup>4)</sup>

3) 별정직 공무원, 「지방공무원법」 제25조의 5에 따른 임기제공무원, 대통령으로 정하는 일반직공무원

4) 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ①지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

- 그러나 인원 충원 시 일시선발에 드는 재정 및 행정부담을 고려하여 연차적으로 2022년에 절반을, 나머지는 2023년에 충원하기로 함(부칙 제6조)
- 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하기로 함(제41조 제2항)

### 3. 의회 회의 운영의 자율성 보장

- 정례회의 집회일, 운영 등에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있게 함(제53조 제2항)
  - 이전법률에서는 정회의 운영 등 관련 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있음
- 지방의회에서 의결할 의안의 경우 조례로 정하는 수 이상의 지방의회 의원의 찬성으로 발의되도록 개정함(제76조 제1항)
  - 이전법률에서는 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상 연서로 발의할 수 있었음

### 4. 지방의원의 겸직 관련 규제 강화

- 기존의 지방의원 겸직제도의 ‘원칙적 허용, 예외적 금지’원칙을 유지하면서, 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시됨(제43조 제5항)
  - 지방의원은 다음 기관·단체 혹은 이 기관·단체가 운영하는 시설대표·임원·상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회 제외)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임해야 한다고 규정함. 사임해야 하는 4개 유형의 기관/단체는 ①지자체 출자·출연, ②지자체 사무위탁, ③지자체로부터 운영비/사업비 등 지원, ④지자체장 인가를 받아 설립된 조합 등임



- 이전법률에서는 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다고 규정하고 있음
- 겸직이 허용되는 경우에도 의무적으로 겸직 내역을 공개하는 규정을 신설함
- 지방의회 의장은 의원의 겸직 신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체 조례로 정하는 바에 따라 공개해야 함(제43조 제4항)

## 5. 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정 정비

- 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계 등을 심의하는 윤리특별위원회의 설치를 의무화함(제65조)
- 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두어 지방의회의원의 겸직 및 영리행위에 관한 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 자문을 하도록 함(제66조)

## 6. 기록표결제도 원칙 도입

- 본회의에서 표결할 경우 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부를 결정하는 원칙이 마련하여 의정활동 투명성을 높이게 됨(제74조)

## 7. 정보공개 의무·방법에 대한 일반규정 신설

- 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치에 관한 정보를 주민에게 공개하도록 함
  - 주민들의 정보 접근성을 높이기 위해 정부는 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있도록 함



# 지방의회 인사권 운영의 해외사례와 시사점

1절. 지방의회 인사권 운영의  
해외사례

2절. 해외사례의 시사점

## 3장



# 3장. 지방의회 인사권 운영의 해외사례와 시사점

## 1절. 지방의회 인사권 운영의 해외사례

### 1. 미국 사례

- 미국의 경우 지방정부의 기관구성형태가 다양하기에 지방의회의 운영제도도 다양하게 나타남. 시장-의회형이나 의회-지배인형의 경우에는 상호 독립적인 조직권과 인사권을 가지고 있으므로 지방의회의 인사권은 당연히 의장에 있음. 물론 이것이 자치조직권을 가지고 있는 기본원칙이라고 할 수 있음
  - 시장-의회형의 경우, 지방의회의 사무를 총괄하는 사무국장은 지방의회의 승인이나 동의를 받는 것으로 지방의회에 대한 인사권은 지방의회의 장에게 있음
  - 회의-지배인형의 경우에도 집행기관을 운영하는데 필요한 조직권과 인사권을 전문행정가인 시 지배인이 총괄하지만, 이 지배인에 대한 임명권을 지방의회의장(의장이 시장을 겸임함)이 지방의회의 동의를 거쳐서 임명하고, 의회 사무직원에 대한 임명권도 지방의회 의장이 지방의회의 동의를 받아서 임명함
  
- 미국의 카운티의 경우 의회의 회의록 작성이나 의사 일정을 전담하는 기구로서 clerk office나 manager office 혹은 administrative office가 있는데, 이들 의회 업무를 담당하는 책임자는 대부분 주민이 직접 선출하는 민선직임. 인구가 적은 카운티에서는 의회에서 직접 임명하기도 함

- 미국의 경우 의회가 입법 기능과 함께 집행기능을 통합하여 운영하는 경우가 많아 의회사무국에 대한 임명권을 의회가 가지는 것으로 볼 수 있음. 또 어떤 경우에는 시의원 외에도 시의회 행정원, 서기, 회계, 지방검사, 보안관 등의 직책을 주민이 직접 선출하여 의회와 집행부의 업무를 분담하기도 함
- 결과적으로 미국의 경우에는 의회에서 임명하는 행정관이 집행을 담당하는 구조이고, 그러한 인사권은 의회에 있는 것이 당연히 여겨짐
- 단 의회-민선행정관형과 같이 주민의 투표로 선출되는 행정기관의 장이 공무원임명권과 해임권을 가지는 경우에도 의회사무국에 대한 인사권은 의회가 가지는 것이 당연히 여겨짐. 그 정도로 자치권의 중심적인 기관은 의회임
- 미국의 의회사무국의 경우, 전업직 의회인가 시민의회 의회인가에 따라서 구분하여 살펴볼 필요가 있음. 전업직 의회의 경우에는 의회사무처가 조직되는 것이 일반적이고, 의회사무국에서 법령과 예산을 준비하고, 각 위원회의 위원들이 요구하는 자료를 준비하여 의회의 운영이 이루어지도록 하고 있음
- 또 의회사무처(clerk office)에서 의원들과 의정지원 인력에 대한 급여와 여비를 관리하고, 전체적인 예산집행사항을 관리·감독하는 역할을 수행함(배귀희, 2019)
- 또 입법사무소(legislative office)는 의원들의 입법활동을 지원하는 기구이고, 각종 조례 및 예산안의 준비와 작성을 지원하는 곳임. 이외에 미국의 지방의회에는 경호실(sergeant)도 설치하여, 의회 내의 시설물 관리와 경비책임을 맡고, 의사당 내에 출입하는 민원인들과 외부 손님들에 대한 안내와 보안책임을 짐

[표 3-1] 미국 지방의회 의 보좌기구 및 기능

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

출처: 배귀희(2019)

- 미국의 경우 지방의회 의 규모와 위상에 따라서 다양한 사무기구의 형태와 규모가 존재함. 즉 인구가 많고 행정조직이 복잡한 뉴욕주와 캘리포니아주, 펜실베이니아주 등에는 2000명 이상의 사무기구의 인력과 보좌인력을 운영하는 경우도 있고, 시민의회 형태인 버몬트주, 뉴멕시코주, 사우스다코다주 등의 경우에는 100명 미만의 사무기구 지원인력을 운영하는 경우도 있음
- 또 소규모의 작은 카운티나 소도시에서는 의원들이 무급의 명예직이기에, 개인 보좌 인력을 별도로 두는 경우가 거의 없고, 주로 행정기구의 공무원이나 자문관의 도움을 받는 경우가 많음
- 의원들의 의정활동을 지원하는 방식에서도 미국에서는 크게 3가지 정도로 구분하여 볼 수 있음. 첫째는 의원 개인별로 의정활동에 대한 보좌인력을 운영하는 경우이고, 둘째는 의원의 의정활동을 지원하는 보좌인력조직을 설치하여 운영하는 경우이며 세째는 상임위원회별로 전문위원을 배치하여 의정활동을 지원하는 경우임<sup>5)</sup>

5) 한국의 지방자치법 전부개정에서는 첫 번째의 방식을 도입하는 것에 대한 문제제기로 시작되었지만, 결국 법률상으로는 의원 개인에 대한 보좌는 어렵고, 2인에 1명의 공동보좌



- 미국의 지방의회에 대한 보좌인력 지원제도에 대한 유형을 정리하면 다음과 같음. 첫 번째의 개인별 보좌인력의 경우에도 의회사무처가 직원을 채용하여 의원 개인에게 배치하는 형태(San Francisco, Los Angeles, Billings)와 의회사무처는 인건비를 지원하고, 의원이 직접 보좌인력을 채용하는 방식(Berkeley, Birmingham, Delaware, New York)이 있고, 전담공무원을 의원 개인별로 배치하여 의정을 지원하는 경우(Colorado Springs, Cambrides, Madison, Stamford)도 있음

**[표 3-2] 미국 지방의회 보좌인력 지원제도**

구분	유형 및 내용	사례
개인별 보좌인력	-의원 개인에게 보좌인력 배치(의회사무처가 채용)	San Francisco(1인당 2명), Los Angeles(1인당 4명), Billings(1인당 1명)
	-개인보좌인력 인건비 지원(의원이 직접 채용)	Berkeley, Birmingham, Delaware, New York(연간 지원액 범위내 인력 채용)
	-전담 공무원을 의원 개인별로 배치하여 의정 지원	Colorado Springs, Cambrides, Madison, Stamford(2~3명, 상근/비상근)
보좌인력 조직 운영	-의회사무처 내 의정지원 조직 운영	Baltimore, Fort Lee
	-지방정부 내 의정지원 조직 운영	Colorado Springs
기타	-상임위원회별 전문위원 배치	Baltimore

출처: 배귀희(2019)

- 다음으로 두 번째 유형에 해당하는 보좌인력조직을 운영하는 경우에도 의회사무처 내에 의정지원 조직을 운영하면서, 의원들의 필요시에 해당 조직의 인력으로부터 의정활동에 필요한 자료조사 등을 요청하는 경우

를 하게 하는 것이어서 결과적으로 의원들의 의정활동을 지원하는 보좌인력조직을 새롭게 설치하여 지원하지 않으면 안되는 구조가 되어 있는 셈이다. 물론 사무국에 의정활동지원의 조직을 두는 경우도 있지만, 세 번째 유형인 상임위원회에 의정활동 지원조직을 두고, 소속 의원들에 대한 의정활동의 지원을 추가로 하는 방식도 검토할 수 있을 것임

(Baltimore, Fort Lee)와 의회사무처가 아닌 지방정부의 공무원으로 구성된 의정지원 조직을 운영하는 경우(Colorado Springs)도 있음

- 뉴욕시의 경우, 시장-의회형의 기관분리형을 취하고 있지만, 뉴욕시의 회의 사무국장은 시의회가 임명함. 회의 사무국장의 임기는 6년이고, 회의의 동의를 받아서 회의 직원에 대한 인사권을 집행하므로 의회사무국에 대한 직원인사는 전적으로 의회의 권한에 해당함
- 뉴욕시의 공무원제도 운영은 뉴욕주의 공무원법을 따르고 있으나, 공무원 채용이나 인사관리 등에서는 뉴욕시의회가 제정하는 조례에 근거를 두고 운영하고 있음. 뉴욕시의회의 내부조직은 '전문직제'를 설치하여, 전문적인 검토와 분석을 담당하고 있음. 즉 의회전문직(legislative professional staff)을 운영하고 있는 것임. 전문직으로서 예산결산심의, 재정세제, 지방채 발행, 시장의 경영보고서 등에 대한 전문적인 검토와 분석을 행하고 있음. 특이한 점은 의회사무국장은 시의회를 대신하여 집행부의 정책이나 업무에 관여할 수 있는 권한이 있다는 것이다<sup>6)</sup>.
- 메릴랜드 주의회의 경우, 사무처장이 어떤 정당에도 소속되면 안 되고, 상원의장과 하원의장이 공동으로 지명하여 임명함. 즉 지방의회에 대한 인사권은 상하 양원의 권한임(손진상, 2013)
- 알래스카 주의회의 경우, 자치헌장(charter)에 바탕을 두고 주의회가 조직구조를 확립할 권리를 가지고 있으며, 예산의 제안과 편성, 부서의 평가, 세금조사, 경영관리 등의 보고서를 검토하기 위한 인력을 고용할 수 있다. 또 사무처의 직원은 의원들이 제안한 입법안, 집행부의 성과 관리를 검토하고, 예산과 재정에 대한 전문적인 자료조사와 분석을 수행하는데, 이들에 대한 인사권은 의회의 동의를 거쳐 의장이 시행하고 있음(배귀희, 2019)

---

6) 뉴욕시기본조례 제48조의 b항(손진상, 2013 재인용)

- 의회사무처의 주요 기능은 입법조사기능, 자료분석기능, 법제기능, 의사보좌기능 등을 수행함. 또 위원회별로 1명 또는 복수의 직원이 배치되어 있어, 위원회의 속기록 작성, 보고서 작성, 자료 정리 등의 업무를 수행하는데, 사무처리와 일정 등 의회행정 업무를 맡은 직원과 전문적인 지식과 경력을 가진 보좌인력이 있어 각 위원회별로 전문적인 부문의 조사와 연구를 수행하고 있음
  - 특이한 부분은 사무처 내에 입법사무소(legislative office)를 운영하여, 의원들과 위원회의 정책활동과 입법활동을 지원하면서, 지방정부의 조례제정업무나 집행기관의 경영실적 평가 등에 대한 지원 활동을 수행하고 있다는 점임<sup>7)</sup>
- 한편, 미국의 지방의회 사무직원들은 ‘전문직’으로 채용하고 있고, 전국적으로 구성되어 있는 ‘지방의회 전문직협회’가 있어, 교육과 네트워크 구축, 자격증 부여, 커뮤니케이션 등의 역할을 수행하고 있음
- 요컨대 미국의 의회사무기구의 사무장(city clerk)에 대한 인사권은 기본적으로 의회가 가지고 있거나(뉴욕시), 의회 승인하에 시장이 임명하는 경우(LA시)가 있지만, 의회 사무기구에 대한 인사권은 의회가 최종적인 권한을 가지도록 하는 것이 의회의 위상을 정상화하는 것이라고 할 것임
- 한편 지방자치단체의 투명성을 제고하기 위하여, city clerk를 지방의회의 통제하기 두기보다는 어느 정도의 독립적인 기관으로서 입법활동을 기록 관리하게 하기도 함. 그래서 입법조사활동을 의회소속의 전문 애널리스트에게 맡기기도 하고, 이들은 의회에 소속되어 있으면서, 예산조사 및 분석, 입법 자문과 조사활동 등을 실시하고, 무당파적인 성격을 가지도록 하고 있음(배귀희, 2019)

---

7) 의회가 의회로서의 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 집행기관의 경영을 평가할 수 있는 전문성을 가진 인력에 의한 지원을 받을 수 있어야 한다는 점에서 2020년 12월의 지방자치법 전부개정을 통하여, 의회 사무처에 대한 인사권을 의회 의장에게 돌려주는 것은 의회 역할과 기능의 정상적인 회복을 위한 제도개혁이라고 할 것임

[표 3-3] 미국 주요 도시 지방정부의 사무직원 인사운영체계

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

출처: 안영훈·주재복(2013)

## 2. 일본 사례

- 일본 지방자치단체의 경우 기관분립형을 취하고 있고, 지방의회 사무국장에게 대한 인사권은 지방의회 의장에게 있음. 이 점에서 일본의 지방의회는 한국의 지방의회보다 일찍이 인사권의 독립성을 확보하고 있음
  - 이러한 점에서 한국의 지방자치제도는 단체장의 권한을 의도적으로 강하게 해 둔 것임을 알 수 있고, 이것은 일본제도를 모방하였다고 하면서도 중앙정부의 통제적 영향력을 확보하기 위하여 지체된 지방자치를 의도를 가지고 설계된 것으로 짐작할 수 있는 부분임
- 구체적으로 일본의 지방자치법에서는 제138조에서 ‘도도부현의 의회에 사무국을 설치한다’라고 규정하고 5항에서 ‘사무국장, 서기장, 서기 기타 직원은 의장이 임명한다’고 명확히 규정하여, 지방의회조직의 자치권을 명시하고 있음
  - 반면 한국의 경우 2021년 12월의 지방자치법 전부개정이 있기 전까지는 사무국장과 의회직원에게 대한 인사권이 지방자치단체장에게 있었다는 것은 ‘의도된 지방자치 지체’를 계획한 것이었다고 평가할 수 있음

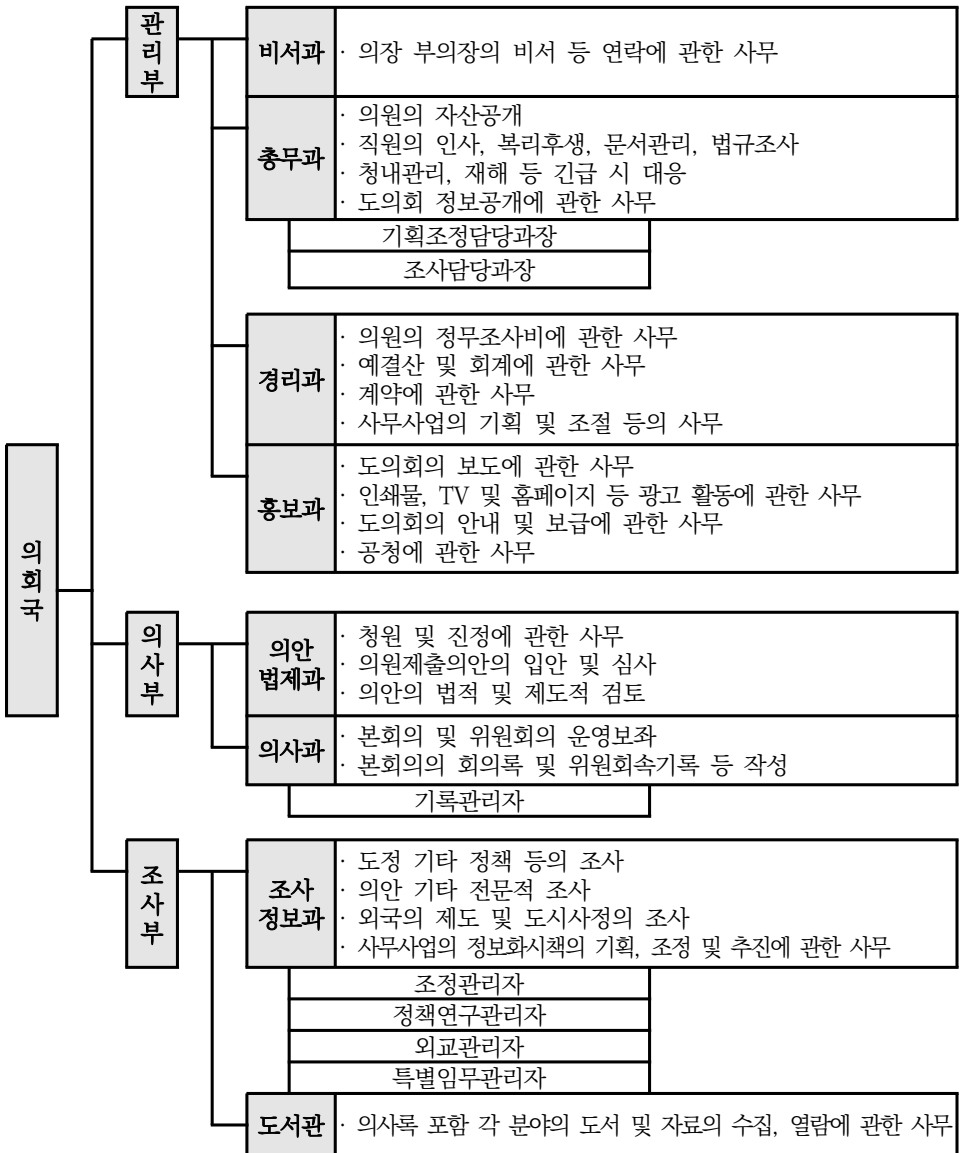
- 일본의 경우 슈코우(出向) 제도에 의하여 지방자치단체장이 집행기관의 공무원을 지방의회로 파견하지만 지방의회 사무기구의 배치와 구성은 의장의 권한이며, 의회 의장이 사무국장, 서기장, 기타 직원에 대한 임명권을 가지고 있음
  - 지방의회 의장이 의회사무직원에게 대한 인사권을 가지고 있으면서도 집행기관과 사전협의를 통해, 인사교류를 통해 인적자원을 확보하고 있는 것임
  - 여기서 알 수 있는 것은 법제상으로는 의회 의장에게 인사권이 있는 것으로 되어있지만, 실제 운영에서 집행기관의 공무원을 파견받는 방식이기에 궁극적으로는 의장의 인사권이 집행기관의 장과 사전에 협의해야 하는 제약을 가지고 있음
  
- 한편 일본 지방의회의 사무직원들이 현실적으로는 의정활동을 적극적으로 지원하지 않는 문제점이 지적되기도 함. 즉 의회 사무직원들은 주로 의사운영 등 행정관리적인 측면에 비중을 두고 있고, 의정활동에 관해 직접 보좌하진 않음. 그것은 지방의원들에게 일정한 보수를 지급하고 있고<sup>8)</sup>, 그 보수로 의원 스스로 조사, 연구하는 역할을 담당하도록 하고 있기 때문임
  - 또 이들 의회 근무 직원들은 장기간 의회 근무를 강요할 수 없고 인사이동으로 언젠가는 집행부로 돌아가야 하는 것을 의식하게 되기에, 지방의회만을 위하여 공정하고 독립적인 사무처리가 쉽지 않을 수 있음. 다시 말해 지방의회의 각종 정보가 집행부로 유출될 수 있고, 이로 인해 지방의회에 전속된 전문성을 가지기 어려울 수 있음
  
- 지방의회 사무국 직원에 대한 배치나 근무평적 등의 인사권은 의장이 보유하지만 실질적으로는 인사권에 제약이 있음. 즉 인사이동은 의회사무국이 필요한 인재상을 제시하면, 이를 고려하여 집행기관의 인재국이 나 총무국에서 이를 반영하는 절차를 거치고 있기 때문임

---

8) 일본의 지방의원의 지위가 명예직과 전업직의 중간형태라고하나, 동경도원의원의 경우 전업직에 가까운 보수를 받고 있다. 또 정책활동을 지원할 수 있도록 별도의 예산이 지원되기 때문에 굳이 지방의회사무국의 직원들이 적극적으로 의정활동을 지원하지 않을 수 있음

- 의회사무국으로의 인사이동은 지방의회 의장의 명의로 발령하지만, 사실상 직원 본인의 의사나, 의회사무국과 집행기관이 상호 협의하여 집행기관의 인사시스템에 따라서 결정되는 경우가 많기 때문임
- 일본의 경우, 의회사무국에는 총무과, 의사과, 조사과의 3개의 과 구조를 가지고 있는 경우가 많음. 이들 사무기구의 인력에 대한 채용은 제 3의 기관인 인사위원회가 독자적으로 실시하고 있음. 인사위원회가 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면, 건강진단이나 면접 등을 통해 선발함
  - 근무평정은 직급별로 정해진 평가자로서 직속 상사가 존재하고, 평가하는 구조임. 단 의장은 직접적으로 평가에 관여하지 않음
  - 승진은 인사위원회에서 실시하고, 의장이 역시 관여하지 않으나 승진의 명부에 대한 최종결정은 의장과 단체장의 상호협의를 거쳐서 이루어짐
- 구체적인 사례로서 도쿄도의회 사무국을 살펴보면, 본회의와 위원회의 운영에 관한 사무를 지원하거나 의회활동에 필요한 자료를 작성하고 조사하는 기능을 수행하는 있는데, 의회국의 조직은 크게 관리부, 의사부, 조사부로 나누어져 있음
  - 관리부는 부장과 참사가 책임을 지고 있고, 비서과, 총무과, 경리과, 홍보과로 나누어져 있음. 의사부는 의회운영을 담당하고 의안법제과와 의사과로 나누어짐. 조사부는 조사정보과와 도서관으로 나누어져 있음
- 도쿄도의회국의 조직도를 보면, 관리부의 조직이 의사부나 조사부에 비해 그 규모가 상대적으로 큼을 알 수 있음. 이것은 의회사무기구의 본질로서 조사분석과 정책분석에 입각한 조례입법으로 보고 있지 않은 조직설계의 가치관을 표현하고 있는 것으로 볼 수 있음
- 요컨대, 일본 지방의회의 인사권을 의회 의장이 가지고 있다고는 하나, 사무국 직원들이 집행기관으로부터 파견된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 가지고 있음을 알 수 있음. 이와 같이 의회사무국의 직원

들이 일정한 기간 근무한 후에 순환보직으로 다시 집행기관으로 돌아가는 것이 일반적인 경우인데, 이런 구조로서는 지방의회의 전문성과 역량을 지속적으로 축적하고 함양하기가 어렵다고 볼 수 있음



출처: 도쿄도의회 홈페이지

(<https://www.gikai.metro.tokyo.jp/outline/office.html>, 검색일: 2021. 7. 30.)

[그림 3-1] 도쿄도의회 사무기구 조직

- 도쿄도의회는 경우 주로 집행부에서 오랜 행정경험을 가진 베테랑 공무원을 파견받아서 정년까지 의회사무기구에서 근무하도록 하는 방식으로, 집행부에서의 행정 경험을 가진 인력을 의회사무국이 활용하는 정년시키는 구조로 가는 방법도, 의회사무기구의 전문성을 확보하고 그 위상을 제고하는 방법을 사용하고 있음
- 의회사무국의 예산편성과 관련해서도 의회의 자율적인 의사를 바탕으로 예산을 편성하기는 어려운 구조임. 예산의 대부분이 인건비로 구성되고 있고, 의회의장과 단체장이 상호 협의하여 예산편성을 하고 있어, 의회가 독자적인 조직예산의 운영은 어려운 것이 현실임

### 3. 기관통합형 사례

#### 가. 영국

- 의회 중심의 기관통합형 제도를 취하고 있는 나라에서는 의회사무국의 인사권이 당연히 독립되어 있기에 문제가 될 소지가 없음
- 영국의 경우에는 통합형으로서 집행기관을 지방의원 중심으로 구성하고 있기에 집행부의 고위직 지방공무원 중에서 수석행정관, 감사관, 수석재무관 등 지방의회의 승인을 거쳐서 임명함. 지방의회의 사무를 총괄하는 의회사무국장도 지방의회가 임명하고, 의정활동 팀을 구성하여 지방의회 운영을 지원함
- 의회사무직의 경우 ‘전문직’으로 하고 있고, SLCC(society of local council’s clerks)나 ACSeS(association of council secretaries and solicitors) 등 전문직협회를 통해 교육과 자격증을 부여받음. 이들 전문직협회가 중앙정부와 지방정부를 막론하고, 의회사무국의 인사행정에 관한 협력관계를 가지고 인사시스템을 운영하고 있음



## 나. 프랑스

- 프랑스의 경우에도 지방의회가 결정하면 공무원들이 집행하는 구조로 되어 있기에 별도의 집행기관을 가질 필요가 없음. 지방의회가 지방자치와 지방정부의 중심이 되고, 집행기관은 지방의회에 소속된 조직이기 때문임
- 또 기관통합형의 이런 지방의회조직에서는 의장이 시장을 겸하기에, 집행부의 국장들까지 의회의 동의를 받아서 임명함. 파리의 경우에는 부시장까지도 지방의원 중에서 선출하고 있음

## 2절. 해외사례의 시사점

- 해외사례를 검토한 결과 지방의회 사무직 공무원들을 대상으로 ‘전문직’ 중심으로 독립직렬제도를 운영하고 있는 것을 확인할 수 있었음
- 미국의 경우에는 ‘전문직 중심의 직위분류제’라는 제도를 실시하고 있고, 이 직렬들은 독립되어 있음. 지방의회 사무직은 전국단위의 협회 중심으로 교육과 자격증제도를 운영하고 있음. 지방의회직을 관장하는 광역협의회나 전국중심의 협회가 구성되어, 교육과 훈련, 상호 정보제고와 네트워크 구축, 그리고 자격증을 부여하고 있음(손진원, 2013)
- 일본의 경우 지방의회 인사권이 의회 의장에게 부여되어 있지만, 실제 운영에 있어 집행기관의 공무원을 파견받는 형식을 취하고 있어 궁극적으로 의장의 인사권이 집행기관의 장과 사전에 협의해야 하는 제약을 갖고 있음. 이러한 점에서 지방의회의 인사권 독립 이후 조직운영을 어떻게 효율적으로 할 것인가에 대한 과제가 남게 됨
- 프랑스와 영국의 경우 지방의회 공무원들은 독립직렬로 운영되고 있음. 이처럼 지방의회 사무직 공무원들을 ‘전문직’으로 하고 있는 것은 의회 사무국의 업무과 집행부의 부처 업무들간에 상호 전문성을 인정한다는 의미가 있음. 이처럼 지방의회가 중심이 된 지방자치를 하고 있기에 의회 의장이 집행부의 장을 겸임하고 있음
- 한편 도시화로 인하여 대도시지역에서는 기관분리형의 지방정부가 늘어나고 있는 추세이지만, 이 경우에도 지방의회 사무국에 대한 인사권은 지방의회에 있음



# 지방의회 조직운영의 제도 변화

- 1절. 이전의 지방의회 사무국의  
조직운영
- 2절. 지방자치법 개정에 따른  
조직운영

## 4장



## 4장 지방의회 조직운영의 제도 변화

### 1절. 이전의 지방의회 사무국의 조직운영

#### 1. 설치근거 및 성격

- 지방의회에는 의회의 사무를 처리하고 위원들의 회의 활동을 보조하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여, 사무기구를 두고 있음. 시도의회에는 사무처를 두고 있고, 시군구의회에는 사무국 또는 사무과를 두고 있음
- 지방의회는 그 본질적 업무인 조례안의 심의의결, 예산안의 심의확정, 그리고 그 외의 활동을 수행하기 위하여 각종 사무의 보조 및 지원이 필요하고 이를 위하여 사무국을 두어, 본회의와 위원회의 의정활동을 지원하고 있음. 시도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 두고, 사무처에는 사무처장과 직원을 두고 있음. 시군구의회는 경우에는 사무국 또는 사무과를 설치하고, 사무국 또는 사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있음
- 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 의한 규정 별표 4에 의하여, 시군구의회는 경우, 지방의회의원 정수가 10인 이상인 시와 자치구의 경우에는 사무국을 두고, 군과 지방의회의원 정수가 10인 미만인 시와 자치구에는 의회사무과를 두고 있음. 특히 2012년 6월 29일의 규정 개정을 통하여, 세종특별자치시 부분을 반영하여 설치기준이 변경됨
- 한편, 2016년 12월 30일 규정 개정을 통하여, 군의 경우 의회사무국을 설치할 수 없었지만, 이 개정을 통하여, 지방의원 정수가 10명 이상이면서, 실국이 설치된 군은 의회사무국을 설치할 수 있도록 함

- 또 2018년 2월 20일 동 규정을 개정 시행하면서 인구 10만 명 미만인 시군도 1개 이상 또는 3개 이하의 범위에서 실국을 설치할 수 있도록 하고, 실 과 담당관 설치기준을 폐지함으로써 자율적으로 의회사무과를 설치할 수 있도록 함

[표 4-1] 의회사무국 설치기준 변화

사무기구명	설치대상	
	변경전	변경후
의회사무처	특별시 광역시 도, 특별자치도	특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
의회사무국	상임위원회가 설치된 시 자치구	지방의회의원정수가 10인이상인 시 자치구 지방의회의원의 정수가 10인이상이면서 별표3 제1호 실국의 설치기준에서 인구 10만 미만 구간의 기준을 적용받지 아니하는 군
의회사무과	군 및 상임위원회가 설치되지 아니한 시 자치구	군 및 지방의회의원의 정수가 10인미만인 시군자치구 별표3제1호 실국의 설치기준에서 인구 10만미만 구간의 기준을 적용을 받는 군

출처: 행정안전부(2020)

- 이처럼 의회사무기구의 위상과 설치기준을 지방자치단체의 위상과 지방의원수라고 하는 정량적 기준을 가지고 구분하고 차별화하고 있는데, 지방의회가 지방자치의 중심적 기관으로서 자치조직권을 가지고 자율적 운영의 위상과 권한을 가져야 한다는 차원에서 보면, 행정안전부의 규정에 의해 이처럼 통제되고 있는 것은 바람직한 것이라고 보기는 어려움
- 이에 대해 행정안전부도 의회사무기구는 지방자치단체의 보조기관이나 소속행정기관, 하급행정기관과는 그 성격이 구별되어야 한다고 하면서, 의회사무기구에 대한 대표권은 의장을 통해서만 행사되어야 한다는 인식을 가지고 있음(행정안전부, 2020)

- 의회사무기구의 구성에 관하여 제도변천의 역사를 보면, 초창기에는 독자적인 사무기구 자체가 존재하지 않았음. 즉 (구)지방자치법에서는 ‘의회에 사무를 정리하기 위하여, 간사와 서기 약간 명을 둘 수 있다’고 하여, 사무기구를 두지 않고, 지방자치단체의 공무원으로 하여금 겸무하도록 하였음. 그러다가 1988년 4월 6일 전문개정된 새로운 지방자치법을 통해, 지방의회의 전속기구로서 사무기구를 두도록 입법화한 것임
- 특히 지방자치단체에서 차지하는 지방의회의 위상과 기능이 중앙정부의 국회의 역할과 기능에 상응하다고 할 때, 지방의회의 사무기구의 설치목적이나 사무처장(사무국장 및 사무과장)의 직무 및 그 수행방법이 국회사무처와 동형화시킬 필요가 있음. 그럼에도 불구하고, 2020년 12월의 지방자치법 전부개정이전까지는 지방의회사무기구 소속공무원에 대한 임용권이 지방자치단체장에게 있었던 것은 ‘정상적인 지방자치와 지방의회의 역할’을 하기 어렵게 만든 제도적 요인이라고 할 것임

## 2. 사무기구 조직

- 지방의회의 사무기구는 사무처장, 사무처장 보좌기관, 전문위원과 공무원으로 구성됨. 지방의회사무기구의 주된 기능은 의회가 조직으로서 운영하는 데 필요한 일반관리사무와 심의의결을 위한 전문조사연구사무로 구분할 수 있는데, 전자는 사무처의 보좌기관에서 담당하고, 후자의 경우는 전문위원실을 통하여 처리된다고 할 수 있음
- 사무처(국, 과)장은 의장의 명을 받아서 의회의 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘 감독하는 역할이다. 사무처장의 권한은 사무통할권과 소속공무원의 지휘감독권으로 구분할 수 있음. 여기서 사무통할권이라 함은 일반 행정사무에 관한 사무 전반에 미치지만, 행정사무가 아닌 의안에 대한 심사와 관련된 사무에는 미치지 않는 것임. 즉 전문조사연구사무에 대해서는 상당한 정도의 자율성과 독립성이 보장되는 관계 구조를 가지고 있다고 할 수 있음



- 사무처장의 소속공무원에 대한 지휘 감독권은 사무처 소속 공무원에 대한 일반적인 지휘 감독권을 의미함. 사무처장이 권한을 행사함에 있어 자의적으로 할 수 있는 것은 아니고, 의장의 명을 받아서 행사하여야 한다는 절차상의 제약이 있음. 사무처장의 인사권자가 지방자치단체장이라고 하여서, 단체장의 명을 받는 것은 아니라는 점임. 즉 지방의회 사무처의 소속 공무원에 대한 지휘감독권은 기본적으로 지방의회 의장에게 있어야 함. 그러나 인사이동이나 승진, 교육훈련 등에 대한 인사권이 지방자치법 전부개정(2020.12)이 되기 전에는 지방자치단체장에게 있었음
- 그런데 지방의회 의장의 사무처장에 대한 감독권은 일반적 형식적 감독권에 지나지 않고, 중요하다고 인정되는 사항 외에는 조례에 의하여 사무처장에게 일반적으로 위임되어 있었음
- 사무처장의 보좌기관으로서 총무기능, 의사진행보조기능, 기록기능 등을 관장하는 조직과 직원을 두고 있음. 사무처장의 보좌기관은 그 지방자치단체의 의회 규모나 재정 형편 등에 따라서 조례로 달리 둘 수 있으므로, 일률적으로 규정하기는 어려움
- 시도지방의회의 경우에는 의회사무처의 하부조직으로서 담당관을 둘 수 있고, 총무 혹은 의정담당관과 의사담당관을 두고 있다. 또 총무 또는 의정담당관 밑에 총무담당, 경리담당, 자료담당, 공보담당 등을 두고 있으며, 의사담당관 밑에는 의사담당, 의안담당, 기록담당을 두고 있음
- 시도의회 사무처의 경우에 정책의회를 지향하기 위하여, 입법 및 예산 등의 정책지원을 위해, 입법 및 예산담당관과 홍보담당 부서를 추가할 수 있도록 하고 있음
  - 예를 들어, 서울특별시의회의 경우에는 언론홍보실, 입법정책자문관, 입법담당관, 예산정책담당관을 두고 있고, 경기도의회에는 서울시의회

와 유사하게 언론홍보담당관, 입법정책담당관, 예산정책담당관을 두고 있어 3조직으로 분화되어 있음

- 부산광역시의회와 강원도의회에는 홍보담당관, 입법정책담당관을 두고 있으며, 대구광역시의회에는 홍보담당관, 입법담당관을 두고 있는 것처럼 2개의 조직으로 분화된 경우도 있음
- 인천광역시의회와 광주광역시의회, 울산광역시의회와 충청북도의회, 경상북도의회에는 입법정책담당관을 두고 있고, 대전광역시의회에는 입법정책실을, 경상남도의회와 제주특별자치도에는 입법담당관을 두고 있는 방식으로 1개의 조직으로 두고 있는데, 그 명칭은 입법에 방점이 있는 명칭과 입법과 정책을 병기한 명칭으로 나누어짐

○ 다음으로 한국의 지방의회에서 전문위원을 두도록 하여, 의안과 청원 등의 심사 그리고 행정사무감사 및 조사, 소관 사항에 대한 검토를 하도록 하고 있음. 이 점에서 한국의 지방의회에서 전문위원의 역할과 기능은 의회를 정책의회답게 하는데 매우 중요한 역할이 부여되어 있는 것임

○ 전문위원들은 관련 자료의 수집이나 조사, 연구를 수행하기도 하도록 되어 있고, 이러한 연구와 조사를 전문적으로 수행하기 위하여, 그 직급과 정수를 지방자치단체의 기구 및 정원규정으로 정하고 있음

○ 전문위원은 의회사무기구에 속한 공무원 신분을 가짐. 그 역할이 일반 행정에 대한 관리사무가 아니라, 의안과 청원의 심사, 행정사무감사와 조사, 소관사항에 관련된 검토보고와 관련자료의 수집, 조사 연구라고 하는 사무이므로, 연구직에 해당하는 직무임

○ 그런데 이들 전문위원들은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 소속위원회의 사무를 처리하도록 하고 있고, 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 위원회의 의안심사와 의사진행을 보좌하도록 되

어 있음. 또 그 외의 일반적인 사무를 처리하는데 있어서는 의회사무처장(혹은 국장과 과장의 지휘 감독을 받도록 하고 있어 이중적 지휘감독을 받도록 되어 있음

- 지방의회의 인사권이 독립되면 전문위원들에 대한 지휘감독을 지방의회 인사위원회에서 받도록 별도로 규정하는 방법이 검토되어야 할 것임
- 전문위원의 직급과 정수에 대해서는 2010년 6월 30일 개정된 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정에서는 지방의회별 의원정수 기준에 따라서 책정하도록 하고 있음

**[표 4-2] 시도의회 전문위원 직급 및 정수 기준(개정 2016.12.30.)**

지방의회 의원의 정수	전문위원		
	총정수	4급	5급이하
20명이하	5명내	4명	1명
30명이하	6명내	5명	1명
40명이하	8명내	6명	2명
50명이하	10명내	6명	4명
60명이하	12명내	7명	5명
80명이하	15명내	7명	8명
100명이하	17명내	8명	9명
110명이하	20명내	10명	10명
120명이하	21명내	11명	10명
130명이하	22명내	11명	11명
131명이상	23명내	12명	11명

출처: 행정안전부(2020)

1. 총정수는 당해 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것임
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당 계급의 별정직 지방공무원으로 임명할 수 있음
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위 안에서 직급간 상호조정이 가능하나, 4급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없음

[표 4-3] 시군구의회 전문위원 직급 및 정수 기준(개정 2016.12.30.)

지방의회의원의 정수	전문위원		
	총정수	5급	6급이하
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: 행정안전부(2020)

1. 총정수는 당해 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것임
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직 지방공무원으로 임명할 수 있음
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위 안에서 직급간 상호조정이 가능하나, 5급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없음

○ 한편, 제주특별자치도의 경우에는 특별자치도 설치법에 의하여, 도의회의 조례의 제정이나 개폐, 예산 결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있도록 하고 있음. 또 2015년 7월 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법의 전부개정으로 상임위원회에만 배치하도록 한 정책자문위원을 정원의 범위 내에서 특별위원회를 포함하여 최대 21명의 정책자문위원을 배치 운영할 수 있도록 하고 있음

○ 이때 배치된 정책자문위원은 도의회의 특별위원회에서도 조례의 제정이나 개정 폐지, 예산과 결산의 심사, 행정사무감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원과 지방자치법 제56조에 따른 위원회의 의정활동을 지원하도록 하고 있음. 여기서 알 수 있는 것은 지방의회의 정책입법활동을 지원하는 전문성을 강화하기 위한 조직의 확대가 지속적으로 이루어지고 있는 것임

### 3. 사무직원

- 지방의회 사무기구의 사무직원은 지방공무원이고, 이들은 의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명한다. 사무직원의 정수는 조례로 정하고 있음. 지방의회 사무기구의 사무직원들은 지방공무원법의 적용을 받고, 이들의 임용, 보수, 복무, 신분보장, 징계 등에 대해서 지방자치법에서 정한 것을 제외하고는 지방공무원법의 적용을 받음
- 지방의회의 사무기구의 공무원 직급기준은 2018년 2월 20일 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정의 개정으로 다음과 같이 변경됨. 사무처장은 서울특별시만 1급이고, 부산광역시 2급 지방공무원, 그 외의 광역시도와 특별자치시 및 특별자치도의 경우는 2급일반직 혹은 3급일반직 지방공무원으로 되어 있음
- 광역시도의 경우에는 의회사무국장이 없고, 과장 또는 담당관으로 4급일반직 지방공무원으로 하고 있고, 시군구의 경우에는 의회사무국장을 두는 곳은 4급일반직 공무원이지만, 의회사무과장을 두는 것은 5급일반직 지방공무원으로 하고 있어, 시도와 시군구의 의회사무국의 동일직급이라고 하더라도 급이 한 단계 낮은 것을 알 수 있음

[표 4-4] 의회사무기구 공무원 직급 기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시도	서울 특별시	1급일반직 지방공무원			4급일반직 지방공무원
	부산 광역시	2급일반직 지방공무원			4급일반직 지방공무원
	기타 광역시 특별자치시 및 도	2급일반직 지방공무원 또는 3급일반직 지방공무원			4급일반직 지방공무원
시군구			4급일반직 지방공무원	5급일반직 지방공무원	

출처: 행정안전부(2020)

- 구체적으로 지방의회 사무기구에 배치된 지방공무원을 시도의회와 시군구의회로 나누어서 현황을 보면 시도의회에 1,547명이 배치되어 있고, 시군구의회에 2,921명이 배치되어 있음

[표 4-5] 시도의회 사무처 기구와 현황

의원 정수	상임 위수	계	처장	담당관	전문위원		담당	정책 자문 위원	사무 직원
			1-3급	4급	4급	5급	5급		
794	111	1547	17	56	108	69	182	21	1094

참고: 2018년 6월 정원기준/ 정책자문위원은 제주특별자치도의회에 해당함

[표 4-6] 시군구의회 사무처 기구와 현황

의원 정수	상임 위수	계	국장	과장	전문위원		담당	사무직원
			4급	5급	5급	6급	6급	
2898	542	2921	106	112	390	202	472	1639

참고: 2018년 6월 정원기준

- 다음으로 사무기구의 사무직원에 대한 임용권이 지방의회의장에게 있지 않고, 지방자치단체장에게 있었는데, 이 중 별정직, 임기제, 대통령령이 정하는 일반직 공무원에 대한 임용권이 2013년 7월 16일 지방자치법을 개정하여, 지방의회사무처장(국장, 과장)에게 위임하고 있음. 이로 인해, 지방의회 사무기구 소속의 일반직 공무원에 대한 임용은 의장이 추천권을 행사하고, 지방의회 사무에 대한 지휘권에 근거하여, 지방의회 내 사무직원에 대한 전보나 사무기구의 장이 행사하는 임용권에 관여하는 구조로 되어 있음
- 또 지방공무원법 제6조 제2항은 지방자치단체의 임용권의 일부를 조례로 지방의회 사무기구의 장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있어, 조례를 통하여 지방의회 사무직원에 대한 전보권을 의회사무기구의 장에게 위임하여 운영하고 있는 지방자치단체가 상당수 있음(행정안전부, 2020)

## 2절. 지방자치법 개정에 따른 조직운영

### 1. 인사권 독립과 조직운영

- 지방자치법 전부개정 103조를 통하여 지방의회의 인사권이 독립되어 지방의회 소속 사무직원의 임용권을 지방의회 의장에게 부여하게 됨. 즉 동법 103조 2항에서 지방의회 의장은 지방의회 사무직원을 지휘, 감독하고, 법령과 조례, 의회규칙으로 정하는 바에 따라서 그 임면, 교육, 훈련, 복무, 징계 등에 관한 사항을 처리한다고 하고 있음
- 이는 전부개정 전의 지방자치법 제91조 2항에서 ‘사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각호의 어느 하나<sup>9)</sup>에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위임하여야 한다’ 라고 되어 있던 것임
- 이번 지방자치법 전부개정을 통하여 지방의회를 주민의 대의기관으로서 ‘자치조직권’을 가질 수 있도록 회복한 것임. 즉 지방자치법 제30조에서 2014년에 지방의회의 법적 성격을 ‘주민의 대의기관’이라고 규정한 것임
- 지방의회의 권한으로서 예산의 심의확정, 결산의 승인, 행정사무 감사권 및 조사권, 의회규칙자율제정권(법43조) 등 집행기관에 대해서 견제할 수 있는 권한을 가지고 자율적 운영을 할 수 있도록 하고 있으면서도, 유독 사무기구의 직원에 대한 인사권을 지방의회의장에게 부여하고 있지 않았던 것은 지방자치단체의 관료제(공무원)에 대한 지휘감독권을 단체장에게 부여하였던 ‘단체자치의 전통’이 계수된 것으로 보임

---

9) 별정직 공무원, 임기제 공무원, 대통령령으로 정하는 일반직 공무원을 이룸

- 이 점에서 이번 지방자치법 전부개정을 통하여 지방의회 사무기구의 직원에 대한 인사권을 지방의회의 의장에게 부여한 것은 단체자치의 전통을 벗어나고자 하는 의회개혁의 일환이라고 할 수 있음

## 2. 정책지원 전문인력 제도 도입

- 지방자치법 전부개정 제41조에서 정책지원 전문인력을 도입하도록 하고 있음. 모든 지방의회에서 의원정부의 1/2범위에서 지방의원의 의정활동을 지원할 정책지원 전문인력을 충원하도록 한다는 것이다. 이것은 2023년까지 단계적으로 도입하도록 하고 있음
- 정책지원 전문인력이 필요성에 대한 논의가 시작된 것은 서울시의회에서 매년 20조 이상의 예산을 100여명의 시의원들이 처리하는데, 1인당 2천억의 예산을 다루어야 하고, 서울시 본청직원만 해도 1만5천 명의 직원에 대한 사무감사를 해야 하기에 1인당 150여 명의 직원의 사무를 감사한다는 것은 물리적으로 불가능하다는 문제 제기에서 시작된 것이었음
- 서울시의원의 경우 1천만명의 시민을 대의하는 기관이므로, 시의원1명당 10만 명의 시민을 대의하게 되는데, 이것은 서울시의 50 명의 국회의원들이 대의하는 1인당 약 20만 명과 비교하면, 2배의 차이가 있는데, 국회의원들이 국회활동을 위한 지원인력을 8-10명의 보좌인력을 세금으로 지원받고 있는 것임. 이렇게 되어서는 서울시의회의 의원들의 의정활동을 효과적으로 하기 어렵다는 문제의식에서 출발한 것임
- 이번에 도입되는 정책지원 전문인력은 지방의회 의원들의 의정자료의 수집과 연구를 지원하는 전문인력이기에 어떤 역량을 구비한 사람을 채용할 것인가라는 문제와 채용절차, 신분 등에 대한 면밀한 검토가 필요함



- 국회의 법안 통과과정에서 제시된 내용을 살펴보면, 신분을 임기제 공무원으로 하자는 제안도 있었고 광역의 경우 6급으로 하고, 기초의회의 경우 7급으로 설계하는 구상을 행정안전부차관이 제시하기도 함(신원득, 2021). 또 정책지원전문인력은 지방자치단체의 재정상태를 고려하여 단계적으로 도입하는 것이 바람직하다는 의견도 있었고, 명칭을 의정지원관<sup>10)</sup>으로 하자는 제안도 있었음
- 그러면서 정책지원전문인력이 의원 개인의 보좌관으로 되는 것은 막아야 하고, 소속을 위원회나 사무처에 배치하는 것을 희망하고 있다고 행정안전부차관을 답변하기도 함
- 문제는 정책지원 전문인력을 규정한 지방자치법 전부개정 제41조가 제5장 지방의회의 제2절 지방의회의원에 관한 규정 속에 포함되어 있다는 것임. 또 제41조의 제목도 ‘의원의 정책지원 전문인력’으로 되어 있어, 의원의 개인적 의정활동을 지원하는 인력으로 보인다는 점임
- 또 단계적 도입이 논의된 것은 내년(2022년)이 지방의회선거가 있는 해여서 지방의원 정소의 1/4만 채용하고, 2023년 12월 31일까지 지방의원 정수의 1/2범위 내에서 연차적으로 도입하자는 제안도 있었음. 요컨대, 지방의원의 정책지원 전문인력을 공무원으로 채용하게 될 경우, 이들에 대한 직무를 명확히 하고, 그 직무에 대한 관리와 평가, 교육과 승진, 인사교류 등을 어떻게 할 것인가에 대한 구체적인 논의가 필요하게 될 것임
- 국회와 행정부와의 관계가 견제와 균형에 의한 권력의 분립을 민주주의 제도의 기본이라고 할 때, 국회의 사무처의 자치조직권과 자치인사권을 국회의장에게 있는 것과 같은 제도설계를 도입하는 것이 정상이라고 할 수 있음

10) 행정안전부 차관이 국회 제9차 소위원회(2020.11.30.)에서 답변한 내용 속에 나타남

- 그럼에도 한국의 지방자치 제도설계에서 지방의회에 자치조직권이 부여되지 못하고, 지방자치단체의 대표권을 지방자치단체장에게 있고, 지방의회에는 의회로서의 조례제정권이나 예산과 결산의 심의의결권 등을 부여하고 있지만 의회조직으로서의 자치조직권과 자치인사권이 부여되지 않은 것은 여전히 중앙집권적인 관료제의 통제와 지방행정의 단체장을 통하여 지방자치단체를 통제하였던 지방자치제도 부활 이전의 관행과 제도설계 논리가 잔존하고 있는 것이라고 볼 수 있음
  
- 국회의 경우에는 국회의 운영을 위한 국회사무처 외에도 다양한 입법과 정책지원조직이 존재함. 즉 위원회의 전문위원실은 물론이고, 예산정책처, 입법조사처, 법제실이 있고, 이외에도 국회도서관, 국회 의정연수원이 있음. 이러한 조직들은 국회가 국정과정에서 전문성을 가지고 국회의원들의 직무수행을 돕는 조직이라고 할 것임
  
- 국회의 사무조직도를 보면, 사무총장 밑에 입법차장과 사무차장이 있고, 이외에도 국회 예산정책처에 정원 138명의 2실, 1국, 1관 2심의관 3담당관 17과가 조직되어 있음



[그림 4-1] 국회 사무조직도

- 이외에도 국회입법조사처와 국회도서관, 국회의정연수원등이 국정과정  
에 대한 견제와 균형의 역할 수행을 위해 조직되어 있음. 물론 국회의  
지위와 위상에 비해 지방의회의 지위와 위상은 차이가 있는 것은 분명  
함. 국회에는 법률을 제정할 수 있는데 비해, 지방의회는 법령의 범위  
내에서 조례를 정할 수 있는데 불과하고, 국회는 조세의 종류와 세율을  
정할 수 있는 재정에 대한 입법권을 가지고 있지만, 지방의회는 법률의  
위임이 있어야 주민에 대한 의무부과나 벌칙을 정할 수 있어, 그 입법  
에 대한 권한에서 현격한 차이가 있음
  
- 또 국회는 국가예산 전체에 대한 심의의결권을 가지고 있지만, 지방의  
회는 지방자치사무에 대한 심의의결권을 가지고 있고, 국고보조사업이  
나 기관위임사무에 대해서는 심의의결권이나 사무감사권이 없거나 제  
약되어 있음. 이 점에서도 지방의회의 권한과 정책과정에 대한 역할에  
서 한정적이 될 가능성이 높음

- 또 국회에는 의정활동을 지원하기 위하여 조직차원의 지원제도 외에도 국회의원 개인 차원의 지원제도도 구비되어 있음. 즉 의원보좌진을 둘 수 있도록 되어 있고, 이들은 국회의원의 입법활동을 지원하는 정책보좌와, 지역의 대표활동을 보좌하는 지역보좌(정무보좌)하는 인력이 있고, 국회의원으로서의 의사사무를 보좌하는 사무보좌도 있음. 이들은 소속 국회의원의 직접적인 지휘감독을 받음. 이들의 채용과정은 소속 국회의원의 제청으로 국회의장 또는 사무총장이 임용하고 있으며, 이들의 신분은 직업공무원으로서 별정직에 해당한다고 할 수 있음. 국회에는 국회의원의 정책활동을 지원하기 위한 의정보좌직원이 약 2100명이 있고, 의원당 9명의 공무원과 2명의 의회인턴을 채용하고 있음
  
- 반면, 지방의회의 만형격인 서울시의회 의원활동을 보좌하는 인력은 전혀 없고, 서울시의회 사무처의 사무인력에 의한 조직보좌인력은 의원당 2.7명정도에 그치고 있음. 즉 국회의원들에게 개인보좌인력으로서 9명과 조직보좌지원인력으로서 6.5명과 비교되는 부분임

**[표 4-7] 국회와 지방의회 사무기관의 의정보좌인력 비교**

구분	국회	서울특별시의회
의원수	국회의원: 299명(지역구 252명, 비례 47명)*	시의원 : 110명(지역 100명, 비례 10명)
의정보좌직원	의원 보좌관: 2,100명 교섭단체 정책연구위원: 67명	없음
지원조직인원	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회사무처: 1,352명</li> <li>국회예산정책처: 125명</li> <li>국회입법조사처: 119명</li> <li>국회도서관: 304명</li> <li>국회의정연수원: 49명</li> </ul> 계: 1,939명	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반직: 200명</li> <li>별정·개방·임기제: 98명</li> </ul> 계: 298명
의원 1인당 직원 비율	개인보좌 지원인력: 7명 조직보좌 지원인력: 6.5명	개인보좌 지원인력: 없음 조직보좌 지원인력: 2.7명
인사권	국회의장의 승인을 얻어 사무총장이 임면	직원 임용권은 지방자치단체장에게 있으며 단 일반직의 경우 지방의회 의장의 추천에 의해 지방자치단체장이 임명
사무처	사무총장, 2차장, 2실, 4국, 1원, 3관, 38과	1실, 5담당관, 11전문위원실
정책전문지원조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>위원회 전문위원실: 수석전문위원 19명 포함 총 329명</li> <li>국회도서관: 2실, 3국, 1관, 19과</li> <li>예산정책처: 2실, 1국, 1관, 2심의관, 3담당관, 17과</li> <li>입법조사처: 3실, 1관, 2심의관, 2담당관, 12팀</li> <li>의정연수원: 2과, 1분원장, 8담당</li> </ul>	입법담당관(4팀) 예산정책담당관(3팀) 전문위원실(22명)

주: 서울시의회의 정책지원조직은 별도의 조직이 아닌 서울시의회 사무처내의 조직임  
 자료: 서울시특별시의회·국회사무처·국회도서관·예산정책처·입법조사처, 의정연수원 홈페이지

○ 이처럼 지방자치법 전부개정에 의하여 정책지원 전문인력을 두어야 한다는 논의의 뿌리를 추적해 보면, 지방의원들의 정책활동에 대한 개인적 지원을 하기 위한 인력으로서 문제제기가 된 것이었음. 그래서 이번

지방자치법 전부개정에서도 지방의원에 대한 규정을 하는 부분에 정책 지원 전문인력을 두는 규정이 들어 있는 것임

- 즉 제5장 지방의회 제2절 지방의회의원에 대한 규정을 하고 있는 부분에 제41조의 규정으로 의원의 정책지원 전문인력에 대한 규정이 들어 있는 것임. ‘지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다’로 되어 있고, 2항에서 ‘정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급 직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’고 하고 있다. 여기서 대통령령으로 정한다는 것은 구체적인 정책지원 전문인력의 임용과 운영에 대한 부분은 다시 중앙정부의 통제를 받도록 하는 것이지, 지방의회에 자율적인 제도설계 권한을 부여하지 않겠다는 의미가 담겨 있는 것으로 해석될 수 있음



## 지방의회 조직운영방안

- 1절. 대전광역시의회 조직운영방안
- 2절. 유성구의회 조직운영방안
- 3절. 세종시의회 조직운영방안
- 4절. 광역·기초의회 조직운영 협력  
방안

## 5장





## 5장. 지방의회 조직운영방안

### 1절. 대전광역시의회<sup>11)</sup> 조직운영방안

#### 1. 인사권 독립

##### 가. 대전시의회 사무국의 직원현황

[표 5-1] 대전광역시의회 사무기구 인력 현황(2021.7.27. 현재)

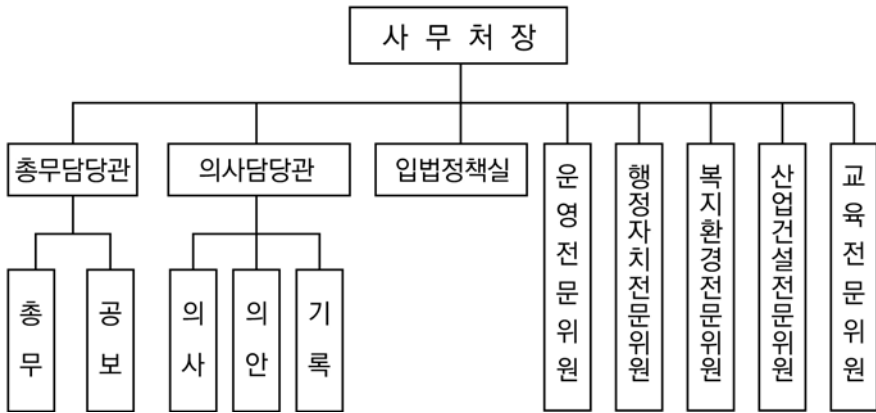
		처장	담당관, 실장, 수석전문위원	팀장, 전문위원	주무관
총무 담당관	총무팀	1	1	1	9
	공보팀			1	7
	의장비서실		1		4
	의원부속실				8
의사 담당관	의사팀		1	1	7
	기록팀			1	7
	의안팀			1	2
입법 정책실	입법정책1팀		1	1	9
	입법정책2팀			1	4
전문 위원	운영수석전문위원		1	1	3
	행정자치수석전문위원		1	1	4
	복지환경수석전문위원		1	1	4
	산업건설수석전문위원		1	1	4
	교육수석전문위원		1	1	3
	예산결산수석전문위원		1	1	3

11) 대전광역시의회 지방자치연구회는 ‘지방자치법 개정에 따른 지방의회 변화’를 위한 간담회(2021. 7. 6.)와 대전광역시의회는 ‘지방의회 출범 30주년 성과와 과제 정책토론회’(2021. 7. 13.)를 개최함

- 대전시의회사무처는 사무처장과 2담당관1실, 6전문위원으로 구성되어 있음. 총무담당관에는 총무팀과 공보팀이 있고, 의사담당관에는 의사팀과 기록팀, 의안팀이 있음. 입법정책실에는 입법정책1팀과 입법정책2팀으로 구성되어 있음
- 전문위원을 보면, 운영수석전문위원, 행정자치수석전문위원, 복지환경수석전문위원, 산업건설수석전문위원, 교육수석전문위원, 예산결산수석전문위원으로 구성되어 있음
- 인력현황을 보면, 처장 1, 4 담당관과 실장, 수석전문위원 6, 팀장 6, 전문위원 6, 주무관 78명으로 구성되어 있다.
- 대전시의회의 사무처에 대한 조직도는 보면 다음과 같음

**의회사무처**

- (기구 및 인력) 2담당관 1실 5팀 5전문위원(정원79명, 현원76명)



[그림 5-1] 대전광역시의회 사무처 조직도

- 대전시의회 의장이 대전시의회 사무국 공무원들에 대한 인사권자가 됨으로 인해, 지방공무원법의 인사권자가 되는 것이라고 볼 수 있음. 이로 인해 지방공무원법 제6조 임용권자에게 부여되는 소속 공무원에 대한 임명, 휴직, 면직과 징계를 하는 권한을 가지고, 그 권한의 일부를 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라서 사무처장(국장 혹은 과장)에게 위임할 수 있다. 또 임용권자는 대통령령이 정하는 바에 따라 소속공무원의 인사기록을 작성하고 보관하여야 함
- 또 인사권자는 공무원의 인사관리를 과학화하기 위하여, 공무원의 인사기록을 데이터베이스화하여, 관리하고, 인사업무를 전자적으로 처리할 수 있는 시스템을 구축하여 운영할 수 있음
- 다음으로 인사권자는 인사위원회를 설치할 수 있음. 지방자치단체장에게 설치하는 것을 제1인사위원회와 제2인사위원회라고 한다면, 지방의회의장에게 설치하는 인사위원회는 제3인사위원회라고 칭할 수 있음
- 이에 따라 대전시의회에도 인사권이 의회 의장에게 부여되었으므로, 인사위원회를 설치할 수 있고, 인사위원은 16인 이상 20명 이하의 위원으로 구성하게 됨(지방공무원법제 7조 2항)
- 인사위원으로서의 지방공무원법에 의하면, 다음의 자격요건을 가진 사람 중에서 위촉할 수 있음. ‘1 법관, 검사 또는 변호사 자격이 있는 사람, 2 대학에서 조교수 이상으로 재직하거나 초등학교 중학교 고등학교 교장 또는 교감으로 재직하는 사람 3 공무원으로서 20년이상 근속하고 퇴직한 사람 4 비영리민간단체 지원법에 따른 비영리민간단체에서 10면이상 활동하고 있는 지역단위조직의 장 5 상장법인의 임원 또는 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따라 지정된 공기업의 지역단위조직의 장으로 근무하고 있는 사람’등임

- 인사위원으로 위촉할 수 없는 사람은 '1 제31조 각호의 어느 하나에 해당하는 사람, 2 정당법에 따른 정당의 당원 3 지방의회의원'이다. 따라서 대전시의회 인사위원회에는 지방의원은 위촉될 수 없음
  
- 다음으로 대전시의회 인사위원회의 기능을 보면, 지방공무원법 제8조를 적용할 수 있음. 즉 인사위원회가 관장하는 사무로서는 '1 공무원 충원 계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시 2 임용권자의 요구에 따른 보직관리 기준 및 승진 전보임용 기준의 사전의결 3 승진임용의 사전 심의 4 임용권자의 요구에 따른 공무원의 징계 의결또는 제69조의 2에 따른 징계부가금 부과결 5 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 공무원의 임용 교육훈련 보수 등 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의 6 임용권자의 인사운영에 대한 개선권고 7 그밖에 법령 또는 조례에 따라 인사위원회 관장에 속하는 사항'으로 되어 있음
  
- 또 제9조에 의하여 인사위원회의 기관으로서 인사위원회에 위원장과 부위원장 각 1명을 두고, 위원장은 시도의 국가공무원으로 임명하는 부시장, 부지사, 부교육감, 시군구의 부시장, 부군수, 부구청장이 된다고 하고 있는데, 지방자치법 전부개정에 의한 대전시의회 인사위원회에는 사무국장을 위원장으로 둘 수 있음. 위원장은 인사위원회를 대표하며, 인사위원회 사무를 총괄함
  
- 지방공무원법 제10조에는 인사위원회의 회의에 대해서 규정하고 있는데, 인사위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하고 위원장은 그 의장이 됨. 또 인사위원회 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 8명의 위원으로 구성하고 위촉된 위원이 전체 구성원의 2분의 1이상이어야 함
  
- 대전시의회 인사위원회의 회의는 구성원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함. 다만 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대해서는 서면으로 심의 의결할 수 있음

- 제11조에는 인사위원회의 사무직원으로서 간사와 서기를 두도록 하고 있음. 간사와 서기는 해당기관의 장이 그 소속 공무원 중에서 임명하고, 간사는 위원장의 명을 받아 인사위원회의 사무를 처리하면, 서기는 간사를 보조함

## 2. 정책지원 전문인력 제도 운영

- 대전시의회의 경우, 정책지원 전문인력으로 2022년 12월 31일까지는 5명의 정책지원 전문인력을 채용할 수 있음. 국회의 논의에 의하면, 광역시도의회의 경우에는 5급 상당의 정책지원 전문인력을 채용할 수 있다고 하는 것이고, 최근 행정안전부에서 지방자치법 시행령을 준비하는 과정에서는 6급 상당의 정책지원 전문인력을 염두에 두고 있는 것으로 보임
- 그런데, 대전시의회 사무처의 경우에는 이미 입법정책실이 있고, 16명의 사무직원을 운영하고 있음. 이 점에서 새로 충원되는 5명 상당의 정책지원 전문인력을 기존의 입법정책실을 증원하는 형태로 조직운영을 할 것인지, 새롭게 정책지원전문인력을 별도의 조직으로 두고, 이 조직은 시의원들의 정책활동을 지원하는 개인공동보좌인력으로 할 것인지를 검토할 수 있음
- 여기서 현재의 입법정책실을 보면, 입법정책1팀과 입법정책2팀으로 구성되어 있는데, 이 조직의 주된 사무는 조사연구와 자료수집임. 즉 행정사무조직이 아니라 연구조사조직이라고 해야 할 것이고, 연구조사의 전문성과 자율성을 확보하기 위해서는 사무처와는 별도로 의정연구센터로서 별도의 조직으로 둘 수도 있을 것임. 입법정책1팀은 행정자치와 교육분야에 대한 조사연구와 자료수집을 담당하고 있고, 입법정책2팀에는 복지환경과 산업건설분야의 조사연구와 자료수집을 담당하고 있음

- 그럼에도 불구하고, 현재의 입법정책실은 사무처의 하위조직으로 조직 설계되어 있고, 사무처장의 지휘통제를 받고 있으며, 사무처장은 의장의 지휘통제를 받고 있음. 단, 이들은 지방자치법 전부개정이 되어 인사권이 독립되는 2021년 12월까지의 대전시장에게 인사권이 부여되어 있음. 2022년 1월부터는 대전시의회 의장에게 인사권이 부여되므로, 의회 의장은 입법정책실에 대한 인사권을 가지게 됨은 물론이고, 새롭게 임용하는 정책지원 전문인력을 채용하고, 배치할 수 있는 권한도 갖게 됨
  
- 정책지원 전문인력은 그 직무가 의회의 정책활동을 지원하기 위한 전문인력이므로 개방형 직위가 될 가능성이 높음. 이에 대한 규정은 지방공무원법 제29조의 4(개방형직위)가 적용된다고 할 것임. 즉 ‘임용권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위를 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다’고 되어 있음
  
- 즉 대전시의회의장은 정책지원전문인력으로 개방형 직위로 지정하고, 운영함으로써 전문성을 가진 인재를 채용할 수 있음. 법 제29조의 4 단서 조항에서 ‘지방자치법 등 지방자치단체의 조직관계 법령이나 조례 규칙에 따라 시도는 5급 이상, 시군구는 6급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 임명할 수 있는 직위 중 임기제 공무원으로도 보할 수 있는 직위는 개방형직위로 본다’고 되어 있음. 만일 대전시의회에서 새롭게 채용하는 정책지원 전문인력을 6급 상당으로 하고자 한다면, 이 조문의 개정을 요청하여야 할 것임

### 3. 조직개편방안

- 대전시의회 의장이 사무기구의 인사권을 갖게 될 경우, 지방공무원법의 제3장 직위분류제 부분을 주목할 필요가 있음. 즉 지방공무원법 제 22조에서 직위분류제는 모든 대상 직위를 직무의 종류와 곤란성, 및 책임도에 따라 직군, 직렬, 직급 또는 직무등급에 속하는 직위에 대하여는 같은 자격요건을 필요로 하고 동일하거나 유사한 보수가 지급되도록 분류하여야 한다고 되어 있음
- 그리고 제22조의 2에서 임용권자는 합리적인 인사관리를 위하여 필요하면 직무분석을 할 수 있다고 하고, 직무분석 및 그 결과의 활용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음. 또 제24조에서 직위분류제의 실시는 일반직을 대상으로 하는 직위분류제는 대통령령으로 정하는 바에 따라 실시하기 쉬운 것부터 단계적으로 실시할 수 있다고 하고 있음
- 여기서 대전시의회 사무국의 직위분류제를 새롭게 하여, 지방의회 사무기구의 전문성 강화와 사무처리의 역량을 지속적으로 강화할 수 있는 새로운 직위분류 시스템을 재설계할 필요가 있음
- 즉 직위분류제에 따라 의회직렬을 새롭게 만들고, 필요하면 행정직군이 아닌 의회직군을 별도로 만들 수 있도록 직위분류제의 개혁을 시도할 필요도 있음. 물론 이러한 개혁은 대전시의회만의 노력을 넘어서 시도 의회의장협의회 등의 공동노력이라, 국회의 입법과정 혹은 중앙정부의 대통령령에 반영될 수 있도록 건의와 제안, 제도개혁의 지속적인 노력이 필요할 수 있음
- 의회직렬을 만든다고 하면, 직류로서 의회행정직류와 의회입법직류, 의회정책직류 등으로 세분화하여 직위분류를 할 필요가 있음. 만일 의회



직군을 만든다고 하면, 의회행정직렬과 의회정책직렬로 대별하여, 지방 의회의 운영을 위한 일반적인 의회행정직무와 지방의회가 정책의회로서 역할과 기능을 수행하는데 필요한 연구 및 조사직위를 위한 의회정책직무를 구분하여 별도의 직렬로 직위분류제도를 디자인하는 것을 중장기적으로는 검토할 필요가 있음

- 다음으로 제4장에서는 임용과 시험에 대해서 규정하고 있는데, 지방의회 정책지원 전문인력에 대해서 지방공무원으로 한다고 하고 있으므로, 지방공무원법의 적용대상이 되어야 할 것임. 법제 25조에서 임용의 기준은 ‘공무원의 임용은 시험성적, 근무성적, 경력평정, 그밖의 능력의 실증에 따라 한다’고 규정하고 있으므로, 대전시의회 정책지원 전문인력을 임용할 시에는 시험을 치르거나 경력을 평정하는 등의 능력을 실증하는 과정을 거쳐야 함
- 또 지방공무원법 제25조의 5에 의하여 근무기간을 정하여 임용하는 공무원 규정에 따라 정책지원 전문인력의 경우 일정기간을 정하여 근무하는 임기제 공무원으로 할 수 있음. 즉 법에서는 ‘전문지식 기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직 공무원을 임용할 때는 일정 기간을 정하여 근무하는 공무원(임기제 공무원)을 임용’할 수 있음
- 또 제26조에서 결원보충방법으로서 임용권자는 공무원의 결원을 신규 임용 승진임용, 전직 또는 전보의 방법으로 보충한다고 하고 있어, 지방의회의장은 지방의회 사무기구의 결원을 다양한 방식으로 충원할 수 있음
- 예를 들어, 현재의 사무국에 근무하는 일반직 공무원이 집행부로 전원 복귀한다고 하면, 그 결원을 신규로 채용하거나, 의회사무국에 근무하기를 원하는 공무원을 전보받아 충원할 수 있음

- 다음으로 대전시의회의 역량강화를 위한 사무기구의 조직개편에서 우선 눈에 띄는 것은 예산분석기능을 전담하는 조직을 설치하고 인력을 확보하는 것이 필요함. 즉 대전시의회의 경우에는 입법정책실이 설치되어 입법정책1팀과 입법정책2팀을 조직하고 있는데, 이것은 지방의회의 기능 중에서 조례입법에 특화되어 있는 사무기구의 유형임
- 이렇게 지방의회의 사무기구에서 입법기능에 특화되어 있는 시도의회는 대전을 비롯하여, 대구, 울산, 세종의 지방의회를 들 수 있다. 이외에도 주로 입법기능에 특화되어 예산분석기능이 없는 경우로서, 인천, 광주, 강원, 충북, 제주 등을 들기도 함(류춘호, 2021)
- 다시 말해, 대전시의회의 경우에는 예산분석을 담당하는 조직이 다른 시도의회에 비해 상대적으로 결여되어 있다고 평가됨. 이렇게 말할 수 있는 것은 현재의 대전시의회 사무국의 조직설계 시, 지방의회의 기능 중에서 입법정책에 대한 지원을 우선한 가치관을 가지고 디자인되었던 것을 사료됨
- 참고로 17개 시도의회에서 예산분석이나 예산정책을 담당하는 전담조직을 설치한 사례를 보면, 예산분석팀을 둔 경우가 8곳이고, 예산정책팀을 둔 곳도 2곳, 예산정책담당관을 둔 곳도 3곳임

**[표 5-2] 17개 시도 예산분석, 예산정책 등 구성현황**

구분	계	단체
예산정책담당관	3	서울, 경기, 충남
예산분석팀	8	서울, 부산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북(예산정책분석)
예산정책팀	2	경기, 충남

## 2절. 유성구의회<sup>12)</sup> 조직운영방안

### 1. 인사권 독립

- 유성구 의회의 경우, 의회사무국의 공무원은 3개의 전문위원실과 의정팀과 의사팀의 2개 팀으로 구성되어 있음. 전문위원실은 의회운영, 행정자치, 사회도시 전문위원이 있고, 전문위원을 보조하는 직원이 2명 있음
- 2개 팀의 경우를 보면, 의사팀은 주로 속기와 회의록발간이 주된 임무로 되어 있고, 의정팀은 의장수행, 경리계약, 급여, 차량관리 및 운영, 의정홍보 등의 직무를 수행하고 있음. 의정팀의 직원은 12명으로 구성되어 있고, 의사팀은 3명의 직원으로 구성되어 있음
- 지방자치법 전부개정으로 의회의장에게 사무국의 인사권이 이관되어 올 경우, ‘지방의회 인사위원회’를 설치하고 집행부의 인사위원회와는 별도로 인사권을 운영하게 될 것임
- 문제는 지방의회의 인사권을 지방의회의장이 가지게 됨으로써, 현재의 의회사무국 공무원을 그대로 유임할 것이냐 새롭게 채용할 것인가라는 점임. 지방의회가 집행부를 견제하고 감시하는 조직으로서 집행부의 소속으로부터 분리하는 것이 목적이라고 한다면, 의회직 공무원을 새롭게 구성하는 것이 필요함
- 이 점에서 의회사무국의 목표와 비전, 역할과 직무를 재설계하고, 그 직무를 수행하는데 적합한 역량과 자격을 명확히 하는 것이 필요함. 새

---

12) 대전광역시유성구의회는 ‘유성구의회 30주년, 지방자치·지방분권 정책 세미나’(2021. 4. 14.)를 개최함

롭게 구성하는 의회사무국의 직위들은 직위분류제에 따라서 직급과 직무체계를 새롭게 설계하는 것이 필요함

- 기존의 관료제는 조직설계로부터 시작하여 하향적으로 조직을 계층화하고, 분업에 의한 조직 세분화를 진행하는 조직구조설계가 필요했음. 그리고 그 조직구조단위당 담당 법률이나 사업예산들을 관리하기 위한 세부적인 직무들을 나누고, 그 직무를 수행할 담당자에 할당하는 방식으로 설계되었음. 또 인사관리란 측면에서도 공무원의 경우, 계급제의 자격제 시스템에 의하여, 시험을 통하여 5급, 7급, 9급의 공무원을 선발하고, 이들이 호봉제에 의하여 승급하여 일정한 연한이 차서 승진에 필요한 요건을 구비하면 승진시키는 구조를 가지고 있음. 채용되는 공무원은 행정직과 기술직으로 나누고, 각 직군별로 세부화된 직렬로 채용을 하고 있음
- 이번 지방자치법 전부개정에 의하여 지방의회의 사무국 공무원을 기존의 계급제 방식으로 채용한다면, 공개경쟁으로서 ‘자치행정’ 직렬을 새롭게 만들고, 직류로서 ‘지방의회’ 직류를 신설하는 것이 필요함. 그리하여 9급부터 채용하고, 이를 인사혁신처에 채용을 위탁하는 것도 공정성을 위하여 필요한 부분일 수 있음
- 시험과목으로서는 9급의 경우에는 국어, 영어, 한국사를 필수로 하면 서, 선택으로서는 지방자치학개론, 지방자치법, 지방의회론을 선택과목으로 포함시켜야 할 것임. 7급의 경우에도 자치행정직렬에 지방의회직류를 신설하고, 학력 및 자격에서는 지방자치전공석사 혹은 지방의회전공석사 학위를 가진 사람을 우대할 수 있을 것임. 이 경우 공개경쟁보다는 경력경쟁을 통하여 일정한 경력과 학위를 구비한 소지자를 선발하는 것도 고려할 수 있음

[표 5-3] 지방의회공무원 채용관련 공고예시

구분	모집단위			선발 예정	임용시험 응시자격	
	직렬	직류	직급	선발 인원	응시 연령	학력 및 자격 (시험과목)
공개 경쟁	자치 행정	지방 의회	9	2	20세 이상	제한없음 (지방자치론, 지방의회론, 자치분권론, 지방자치법 등)
경력 경쟁	자치 행정	지방 의회	7	3	20세 이상	관련분야 석사이상 학위소지자

- 만일 직위분류제에 의하여 새롭게 지방의회 사무국 공무원을 선발한다면, 현재의 직위들의 업무수행에 필요한 직무와 미래의 지방의회의 위상과 역할을 그리면서 새롭게 필요한 직무들을 명확히 조사하는 것이 필요함. 그리고 그 직무들을 수행할 직위들을 설계하고, 그 직위들의 그룹을 만들고, 팀조직을 형성해야 함. 다시 말해, 의회사무국의 조직을 상향적으로 건축구조물을 만들어가듯이 세워나가는 조직구조설계를 선행하고, 그 조직구조에 적합한 사람을 공개채용하는 방식으로 의회사무국의 공무원의 충원을 새롭게 해 나갈 수 있음. 이 때 이 충원의 주도권을 의회 의장에게 부여하고, 의회 의장은 인사관리의 공정성과 전문성을 확보하기 위하여 의회 사무처장에게 ‘지방의회 인사위원회’ 위원장으로서 내외부의 인사위원들을 위촉하여 지방의회 인사관리의 공정성과 투명성을 확보해야 함
  
- 아울러 유성구의회는 관련 조례를 만들고, 어떤 방식의 의회직 공무원 조직을 만들어 갈 것인가에 대한 조직구조설계가 선행되어야 할 것임. 그리고 단기적으로는 3년, 중장기적으로는 5년에서 10년의 기간을 염두에 두고, 현재의 인력을 새롭게 충원하여, 지방의회가 지방자치정부의 핵심적 기관으로서 그 지위와 위상을 회복할 수 있도록 해야 할 것임

## 2. 정책지원 전문인력 제도 운영

- 유성구의회외의 경우 구의원이 12명이 있고, 그 구성을 보면, 의장 부의장이 2인, 위원장이 4인이 있어, 의회의 사무국 조직의 지원을 받는 의원이 50%에 이른다고 할 수 있음. 즉 유성구의회외의 조직도를 보면, 의장과 부의장의 의회조직직무수행을 위한 지원인력이 2-3인 있는 것을 알 수 있고, 의회운영, 행정자치, 사회도시, 예산결산특위를 위한 지원인력으로서 전문위원 3인과 직원 2인으로서 5인이 전문적으로 지원하고 있음
- 이렇게 되면 의회조직의 직위를 가지고 있지 않은 지방의원의 의정활동은 어떻게 지원받는가 문제가 남음. 이 경우는 유성구의회외의 경우 지역구의원이 10명, 비례대표가 2명으로 구성되고 있기에 지역구의원의 경우, 지역구 소통활동과 함께 정책활동, 의회직무활동을 모두 담당해야 하고, 비례대표의 경우에는 정책활동과 의회직무활동에 한정될 수 있음. 정책활동의 경우에도 정책조사활동, 정책연구활동을 바탕으로 정책형성활동과 정책결정활동, 정책평가활동이 정책과정(policy process) 활동으로서 기대됨
- 이 경우, 지방의원의 정책지원 전문인력의 필요성은 유성구의 정책활동 중에서 지방의원이 개인적으로 조사하고 연구하는 영역을 넘어서서 보조를 받을 '전문인력'을 필요로 한다고 볼 수 있음
- 이 부분의 필요성에 대해서는 지방의원들의 수요조사가 필요하고, 그 수요인력에 상응하는 인건비와 활동비 등 예산소요를 지방의회가 재정적으로 부담할 수 있는 여력이 있는가를 판단하여야 할 것임
- 지방자치법 전부개정외의 국회논의과정을 보면, 시군구의 경우에는 7급 시간제 지방직 공무원을 채용하는 것을 통해 정책지원전문 역량을 지

원하는 것으로 되어있음. 유성구의회는 경우에는 12명의 지방의원이 있으므로, 2023년까지는 6명을 채용할 수 있고, 2022년 12월까지 3명을 채용할 수 있게 됨

- 정책지원 전문인력을 이렇게 채용할 경우, 약 1억 원 내외의 예산이 소요될 것이고, 이에 상응하는 의정활동의 정책활동에 성과를 어떻게 낼 수 있을 것인가를 인력운영의 구조를 설계하여야 할 것임. 이 인력을 상임위원회별로 배치한다고 하면, 현재의 전문위원과 직원 이외에 7급 상당의 시간제 지방직 공무원을 추가로 증원하게 되는 셈이 됨. 지방의회 운영의 정책전문성을 어떻게 향상하고, 그 성과를 입증할 수 있을지가 중요한 과제임
- 지방의원들의 정책지원전문성에 대한 논의를 지방의원과 의회사무국의 공무원, 그리고 지역사회의 주민과 전문가들이 함께 토론했으며 유성구의회에 적합한 도입방안을 2021년 중에는 마련하여 2022년의 예산산정에 반영하여야 할 것임

### 3. 조직개편방안

#### 가. 유성구의회 사무기구의 현황

- 유성구의 의회사무국은 사무국장과 3 전문위원, 의정팀과 의사팀으로 구성되어 있음. 전문위원실에는 직원이 총 2명 배치되어 있고, 의정팀에는 9명, 의사팀에는 3명의 직원이 팀장 외에 배치되어 있음 총 20명의 사무국 직원이 있는 셈이고, 이들이 지원하는 의원들은 12명이다. 의장 1, 부의장 1, 위원장 4명이고, 의원 6명으로 구성되어 있음

[표 5-4] 유성구의회 사무기구의 조직 및 인력현황

	사무국장	전문위원	팀장	팀원, 직원
사무국장	1			
의정팀			1	9
의사팀			1	3
의회운영 전문위원		1		
행정자치 전문위원		1		1
사회도시 전문위원		1		1

#### 나. 조직개편 및 운영방안

- 서울시의회 사무처의 조직구조를 보면, 입법정책활동을 중요한 역할로 상정하고 있어서 사무처장의 직속으로 입법정책차문관이란 직위가 있음. 또 사무국의 조직에서도 입법담당관, 예산정책담당관이 있고, 각각 입법정책팀, 법제지원팀, 지방분권지원팀, 의정자료팀이 입법담당관에 속해 있고, 예산분석팀, 정책조사팀, 사업평가팀이 예산정책담당관에 속해 있음. 다시 말해, 사무국의 조직이 매우 분화되어 있고, 의정활동의 정책지원을 위하여 체계적으로 조직화되어 있음
- 이 점에서 유성구의회가 미래의 바람직한 의회상으로서 ‘정책의회’를 지향하고자 한다고 하면, 현재, 의정팀과 의사팀으로만 구성되어 있는 사무국의 조직에 정책팀을 새로이 조직하는 것이 필요함. 이 정책팀에 팀장으로 정책지원전문인력을 배치하여, 의회에서 위원장 등의 보직을 맡고 있지 않은 지방의원들에 대한 정책지원활동을 전문적으로 수행하도록 할 수 있을 것임. 그 직무에 대한 평가는 의정팀장이나 의사팀장과 병렬적으로 받게 될 것임



- 한편, 정책지원전문인력을 상임위원회의 전문위원실에 배치할 수도 있을 것임. 외부공개채용을 통하여 자치분권과 지방의회에 대한 석사학위 이상의 자격을 구비한 소유자를 채용하여, 의회가 지속적으로 자치분권의 역량을 제고해 가도록 조직설계를 할 수 있을 것임
  
- 또 조직개편과 관련하여, 의회사무국의 인사권이 독립되므로, 의회인사위원회를 구성하고, 그 직무를 의정팀장에게 담당하도록 하거나, 필요하면 인사조직혁신팀(혹은 자치분권인사팀)을 새롭게 구성하여 의회사무국의 인력관리에 관한 전담팀을 신설할 수 있을 것임. 이를 통해, 자치분권 2.0 시대의 지방의회가 지역주민과 소통하고 자치권을 지역주민들과 공유할 수 있도록 지방의회의 책임성과 투명성을 높여나가는 심의민주주의를 새롭게 구축하는 사명을 부여할 수 있을 것임
  
- 유성구의회에도 사무국의 인사권이 유성구의회의장에게 부여되므로, 인사권자로서 유성구의회 인사위원회를 구성할 수 있음. 인사위원은 7명에서 9명 이하의 위원으로 할 수 있음. 즉 이는 지방자치법 제7조 2항의 단서조항에 의하여, 해당 지방자치단체의 인구수 위원선정의 어려움 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방자치단체에 두는 인사위원회는 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성할 수 있다는 규정에 따른 것임

### 3절. 세종시의회 조직운영방안

#### 1. 인사권 독립

- 세종시의 경우 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법에 의하여 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고, 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하는 목적으로 설치된 도시임. 이 점에서 세종특별자치시는 그 명칭으로서는 ‘특별자치’를 하는 도시로 되어 있지만 사실은 중앙정부 ‘직할도시’로서의 법률적 위상을 가지고 있는 것임.<sup>13)</sup> 이 점에서 도시의 명칭과 법률상의 기대되는 역할 사이에 괴리가 매우 큰 도시라고 할 수 있음
- 법률 제3조에서 국가의 책무로서 ‘세종특별자치시가 행정 재정 자주권을 제고하고, 국가균형발전을 선도하는 구심적 역할을 수행할 수 있는 시책과 방안을 마련하여야 한다’로 하고 있음
- 이 점에서 세종특별자치시가 행정과 재정의 ‘자주권’을 제고할 수 있는 시책과 방안을 마련하여야 하는데, 이 점에서 이번에 전부개정된 지방자치법에 따른 의회의 위상 강화와 관련된 법률조문을 활용하고 적용할 수 있는 여지를 모색해 보는 것이 본 연구의 과제라고 할 것임
- 특히 제5조에서 다른 법률과의 관계에서 ‘이 법에 규정된 세종특별자치시의 조직운영, 특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만 다른 법률에 세종특별자치시에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다’라고 하여, 이 법률에서 세종시의 ‘자치분권’을

---

13) 세종특별자치시설치등에 관한 특별법 제 6조에는 ‘정부의 직할로 세종특별자치시를 설치한다’라는 규정이 있다. 직할로 하면서도 ‘특별자치’를 하도록 하는 시책이라고 한다면, 세종특별자치시에는 정부직할이지만, 이 법률에 의하여 자치권을 정상적으로 부여하여, 세종시민에 의한 자치, 세종시민을 위한 자치, 세종시민의 자치시가 될 수 있도록 자치분권의 정상적 제도적 설계가 이루어지도록 노력해야 할 것임

위하여 조직과 운영에 대한 특별한 규정을 한다면, 다른 법률에 우선하여 적용할 수 있는 것임

- 예를 들어 다른 법률에 해당하는 전부개정된 지방자치법에서 ‘지방의회 의 인사권 독립’과 ‘정책지원 전문인력’에 대하여, 구체적인 제도설계를 하고 있지 않은 상태에서 이 법의 개정에 의하여, 선도적으로 지방의회의 조직을 계급제시스템에서 직위분류제시스템으로 전환하고, 각 직위에 대해서 직무와 직급을 새롭게 설계하여, 사무처장과 전문위원실장을 국장급으로 의정과장과 의사과장, 전문연구위원을 과장급으로, 팀장과 입법조사원을 사무관급으로 신설할 수도 있을 것임
- 물론 이 경우, 집행부에 해당하는 부시장과 국장급의 인원과 위상과 대등한 직급으로 해야 하는가, 그렇지 않고, 지방의회 사무국은 기본적으로 의원들의 정치활동과 전문위원들의 연구조사분석활동을 담당하는 조직으로서 역할을 수행하고 그것을 지원하는 행정관리조직으로서의 역할과 기능을 부여할 수 있음
- 여기서 의원들의 정치활동과 의회 전문위원들의 연구조사분석활동과의 관계를 수직적으로 볼 것이냐 수평적인 역할분담으로 볼 것이냐에 따라서 의회조직구조와 설계가 달라질 수 있음
- 통상적으로 한국에서는 정치조직이 정책조직보다 우위에 있는 관계로서 인식하기도 하지만, 시민주권의 관점에서 보면, 정치조직의 정당성은 선거를 통하여 시민들의 정당성을 확보하는 제도적 장치에 의한 것이고, 정책조직의 정당성은 그 구성원들이 자격시스템(merit system)에 의하여, 그 자격과 역량에 의하여 시민들로부터 공공적 정당성이 부여되어 있는 것으로 볼 수 있음

- 한편, 관료제의 공무원들의 경우 이들이 행사하는 권한의 정당성은 계급제의 시스템에 의하여 통제받고, 정치조직에 의하여 '민주적 통제'를 받고 있기는 하지만, 이들은 공개시험에 의한 경쟁에 의하여 그 자격과 역량이 검증되어서 공공성을 관리하도록 그 역할과 지위를 보장받고 있는 것임. 이 점에서 관료제 공무원들에 대한 신분적 보장과 정치적 중립성의 요구는 정치조직이 교체되어 바뀌더라도 국가와 지방정부의 공공성을 지속적으로 유지관리하기 위하여 헌법적으로 보장된 정당성이라고 할 것임
  
- 물론 이들 관료제의 공무원들은 내부적인 통제만이 아니라 외재적인 통제를 받고 있는 있음. 그러나 이러한 통제가 시민주권과 국민주권의 헌법적 원리에서 벗어나지 않도록 해야 할 것임
  
- 외재적인 통제를 받더라도 관료제의 공무원들이 개인적인 단위로 받는 것이 아니라, 이들이 소속된 조직과 계층제적 정부구조를 통하여 조직 단위와 시스템 단위로 간접적으로 받는 것임. 이점에서 개별적인 공무원들은 시민주권과 국민주권으로부터 공공성을 정의롭게 법치적으로 관리하도록 권한과 책임을 부여받은 것으로 볼 수 있음
  
- 즉 이 점에서 외재적 통제는 집행부 전체적으로는 입법부로부터 민주적 통제를 받고, 기관통합형인 경우에는 지방의회의장의 통제를 기관대립형인 경우에는 단체장(시장)의 통제를 받는다고 볼 수 있음
  
- 다음으로 세종특별자치시 등에 관한 특별법 제8조를 보면, 법령 적용상의 특례라는 조문이 있는데, 지방의회 관련으로 보면 4항에서 '다른 법령에서 지방의회, 시도의회 또는 시군구의회를 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시의회를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다'고 하고 있음

- 이 점에서 세종시의회의 경우에는 인구 30만의 도시의회로서 굳이 기관대립형의 기관구성을 하기 보다는 기관통합형의 기관구성을 선택할 수 있고, 이 경우에는 지방의회 사무기구에 별도의 인사위원회를 설치하기 보다는 ‘의회직렬’을 신설하고, 행정직군의 인사직렬운영의 하나로 운영할 수 있을 것임
- 의회직렬을 신설하게 되면, 행정직렬과는 분리하여, 의회직무에 대한 전문성을 가진 직렬로서 독립적으로 운영할 수 있어야 함. 물론 처음부터 의회사무기구의 직위들을 의회직렬로서 충원하기는 어려울 수 있으므로, 현재 의회사무기구에 보직을 받고 있는 공무원들 중에서 직렬전환에 대한 시험과 역량검증을 통하여 의회직렬로 일부 받아 들이고, 중장기적으로는 의회직렬에 대한 7급과 9급의 공무원을 직위분류제의 외부공개경쟁채용의 방식을 통하여 충원할 수 있음
- 직위분류제의 경우는 그 직위에 해당하는 직무와 직급에 상응하는 인재를 내외부에서 공모하여 경쟁채용을 하게 될 것이고, 이에 대한 공개 경쟁채용시험은 인사혁신처의 일반공무원 채용과정과 동일한 절차를 거쳐서 채용할 수 있음
- 또 세종특별자치시의 경우에는 특별법에 의하여 조직특례를 활용할 수도 있음. 즉 법제 15조에서 ‘세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모, 면적, 도시발전 단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있다’고 하고 있음

## 2. 정책지원 전문인력 제도 운영

- 세종특별자치시의회의회는 18명의 의원으로 구성되어 있음. 16개의 선거구가 있고, 2명의 비례대표로 구성되어 있음. 조치원읍에 1-3선거구가 있고, 4-6선거구는 주로 면에 해당하는 선거구임. 제7선거구부터 제16선거구까지 9개의 선거구가 도시지역의 동지역 선거구임. 여기서 선거구가 도시지역인가 농촌지역인가를 구분하였는데, 이것은 정책지원이 주로 도시지역의 이해관계가 이질적인 사람들의 문제를 공론화하는 과정에서 발생할 가능성이 높고, 농촌지역과 같이 이해관계가 동질적인 경우에는 정책지원을 위한 인력이 필요하지 않을 수도 있다는 의견이 있기 때문임. 물론 일반화시키기는 어려울 수 있으나, 일부 의원들의 인터뷰에 의하여 구분해 본 것이고, 정책지원 전문인력제도가 의제로서 형성된 것도 사실은 서울시의회와 같이 대도시의회에서 복잡한 도시정책문제를 심의 의결하는데 의원들의 의정활동을 전문적으로 지원받을 필요성에서 제기된 것이기도 하기 때문임
- 세종특별자치시의 경우에는 광역시도급의 위상을 가지고 있지만, 인구 규모에서 보면, 30만이 조금 넘는 것으로 일반시의 규모에 해당함. 물론 세종특별자치시의 경우, 수도권 인구의 이전을 통하여 50만 명의 인구 규모를 예상하고 있고, 장기적으로는 80만명의 대도시로서의 도시발전계획을 가지고 있기도 함
- 문제는 현재도 인구 34만 명 정도의 인구 규모를 조성하는데 있어, 인근 대전광역시에서 12만명이 이동하였다고 하고, 공주나 충청권의 인근 도시에서 인구가 이동하여, 세종특별자치시를 통하여 지역균형발전에 기여하고자 하는 설립 취지와는 달리, 오히려 인근 지역을 궁핍화시키는 작용을 하고 있어, 특별자치시로서의 지역발전을 위한 자치역량을 구비할 수 있는가는 의문이라고 할 수 있음

- 세종특별자치시가 그 설립법이 예정하고 있는 수도권의 인구분산과 균형발전의 모델도시가 되기 위해서는 특별자치시의 발전을 위한 정책적 노력이 더욱 요구된다고 할 것임. 일상적인 도시관리를 위한 행정관리만이 아니라, 국가균형발전정책에 기여할 수 있는 정책도구로서의 세종특별자치시의 역할과 기능을 수행하기 위한 정책적 노력이 요구된다고 할 것임. 물론 이를 위하여 국무총리실에 세종특별자치시를 지원하기 위한 조직이 있기는 하지만, 중앙정부 차원에서 지원하는 노력은 전국적이고 다양한 정부부처의 입장을 고려하여 나오는 정책대안일 가능성이 높아, 세종특별자치시의 관점에서 특별자치도시를 만들고, 이를 바탕으로 지역발전에도 기여하고, 국가균형발전정책에도 기여할 수 있는 창의적이고 발상의 전환을 이끌어낼 수 있는 정책개발과 정책구상이 필요함
- 이러한 역할과 기능을 수행하기 위해서 세종특별자치시의회의 정책역량이 필요한 것이고, 이를 확보하기 위한 조직역량과 인적 역량을 구비하여야 할 것임
- 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 보면, 제14조에서, 이미 지방의회 활성화에 대한 법률규정을 가지고 있음. 즉 제3항에서 ‘국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다’고 규정하고 있음
- 즉 자치분권에 관한 특별법에서 지방의회의원의 전문성을 높이는 방안을 국가와 지방자치단체는 마련하여야 함. 이 부분을 근거로 하여, 세종특별자치시는 특별자치의 모델로서 의회 의원의 전문성을 높이는 방안을 국가와 함께 마련할 수 있는 것임
- 이 점에서 이번 지방자치법 전부개정에서 상정하고 있는 정책지원 전문인력이란 제도와는 별개로도 세종특별자치시의회의 의원들의 전문성

제고를 위한 새로운 제도를 설계할 수 있을 것임. 예를 들어 의원들의 정책활동을 지원하기 위한 보좌관제도를 시범적으로 도입하는 방안을 강구해 보는 것이다. 시범실시를 하는 경우에는 그 제도로 인한 효과와 비용에 대한 분석을 통하여, 그 제도의 실효성을 점검할 필요가 있음. 예를 들어 도시지역의 의정활동을 하는 의원들에게 1인씩의 보좌관을 붙여주었을 때, 그 의정활동의 성과가 보좌관을 붙이지 않았을 때 비해, 조례제정건수나 의정질의건수, 예산심의시의 예산절감액, 청원처리건수, 민원처리건수 등을 비교해 비용대비 성과가 유의미하게 있다고 하면, 의원 개인당 보좌관을 1인당 제공하는 제도를 채택할 수 있을 것임

- 이외에도 세종특별자치시는 특별자치도시로서 의정활동의 정책전문성을 제고하기 위한 다양한 시도를 할 수 있음. 예를 들어, 대전세종연구원에 의정지원센터를 설치하고, 연구원과 조사원을 16명 정도 선발하고, 이들을 의원들과 1:1로 매칭시켜주어서, 연구원의 정책연구 성과를 활용하면서, 의정활동과 연계시킬 수 있는 플랫폼으로 활용하는 방법도 고려할 수 있음
- 의원의 입장에서는 의정지원센터가 보유하고 있는 연구원과 조사원의 풀(pool)을 의정활동을 위하여 활용할 수 있는 잇점이 있고, 대전세종연구원의 입장에서도 집행부의 정책을 정책평가나 정책의제설정의 관점에서 폭넓게 연구하고 조사할 수 있는 역량을 확보할 수 있을 것임
- 이외에도 정책지원 전문성을 확보하는 방법은 상임위원회의 수를 늘리는 것이 있음. 즉 세종특별자치시의 경우, 4개의 상임위원회로 구성되어 있는데, 각 상임위원회마다 5-6명의 위원들로 구성되어 있음. 또 위원회마다 5-10명의 공무원들이 위원회 활동을 지원하고 있음. 여기서 상임위원회의 경우, 위원장과 부위원장 2인에 대한 지원이 소속 상임위원회의 공무원들에 의하여 이루어지고 있음



- 이 점에서 상임위원회를 8개로 늘리게 되면, 상임위원회마다 위원장과 부위원장을 두게 되므로, 모든 의원들이 위원장 혹은 부위원장이 될 수 있고, 전담 상임위원회 소속 공무원들에 의하여, 정책 활동에 대한 지원을 받을 수 있게 될 것임
- 예를 들어 행정복지위원회를 행정위원회와 복지위원회로 나눈다든지, 산업건설위원회를 산업위원회와 건설위원회로 나누고, 교육안전위원회를 교육위원회와 안전위원회로 나누며, 예산결산특별위원회나 행정수도 완성 특별위원회, 대학캠퍼스 유치 특별위원회, 공공시설물 인수점검 특별위원회 등 특별위원회 중에서 상시적으로 지속가능한 활동이 이어지는 것을 상임위원회로 증설하여 운영할 수 있음
- 이러한 논의가 가능할 수 있는 것은 세종특별자치시는 자치분권을 위한 특별한 자치제도를 시범적으로 운영할 수 있는 특별법의 존재하기 때문임. 이 점에서 세종특별자치시의회의 경우, 지방자치법의 전부개정에 의한 제도를 충분히 활용하면서도, 자치분권에 대한 특별법을 활용하여, 지방의회의 정책 전문성을 제고할 수 있는 새로운 제도, 창의적인 제도를 설계하고 시범적으로 실시해 봄으로써, 다른 지방자치단체의 지방의회에 대하여 선도적인 제도혁신을 시도해 볼 수 있음

### 3. 조직개편방안

- 세종시의회의 사무기구는 사무처장과 2담당관 4전문위원으로 구성되어 있음. 의정담당관에는 운영지원담당과 홍보기획담당이 있고, 의사입법담당관에는 의사기록담당과 입법지원담당이 있음. 전문위원에는 의회운영전문위원, 행정복지전문위원, 산업건설전문위원, 교육안전전문위원의 4 전문위원이 있음. 사무기구의 인력현황은 처장 1명, 3 담당관과 비서관이 있고, 전문위원은 6명, 담당이 5명, 주무관이 57명이 있음

[표 5-5] 세종시의회 인력 현황(2021. 7. 27현재)

		처장	담당관, 비서관, 전문위원	담당, 전문위원	주무관
사무처장		1			
의정 담당관	운영지원담당		1	1	8
	홍보기획담당			1	6
	정책담당			1	1
	의장비서실		(1)		5
의사입법 담당관	의사기록담당		1	1	8
	입법지원담당			1	3
전문위원	의회운영전문위원		1		4
	행정복지전문위원		1		7
	산업건설전문위원		1	1	7
	교육안전전문위원		1	1	8

○ 세종특별자치시의회 사무처에 대한 조직도는 다음과 같음



[그림 5-2] 세종특별자치시의회 사무처 조직도

○ 세종특별자치시 행정기구 및 정원조례에 의하면, 제7장에서 공무원정원을 규정하고 있고, 제46조에서 '의회사무기구의 정원: 46명'으로 하고 있다.

또, 세종특별자치시 의회사무처의 조직정원은 사무처장에 일반직 2-3급으로 1명, 일반직 4급으로 3명, 별정직으로 4급상당으로 2명으로 되어 있음

- 집행부의 정원과 직급구조를 보면, 2-3급이 1명으로 되어 있어, 세종특별자치시의 경우에는 집행부의 최고위 일반공무원과 의회사무처의 최고위일반공무원과의 직급이 동일하게 맞추어져 있는 것을 알 수 있음. 이것은 지방의회사무처가 집행부의 행정사무감사나 예산심의의결을 수행하는 활동을 지원하고 보좌한다고 할 때, 필요한 구조라고 할 것임

[표 5-6] 세종특별자치시 인력 현황

직급별	기관별	총계	본청	의 회 사무처	직속 기관	사업소	합 의 제 행정기관	읍면동
총 계		2,450				-		
정무직계		2	1				1	
시장		1	1					
감사위원장		1					1	
일반직 계		1,818				-		
2급·3급		2	1	1				
3급		8	7		1			
3급4급		1	1					
4급		59	47	3	2	4	1	2
4급5급		1				1		
5급이하		1,740						
전문경력관		7						
연구직 계		37				-		
연구관		3	1		2			
연구사		34				-		
지도직 계		33				-		
지도관		4			4			
지도사		29				-		
소방직 계		550				-		
소방준감								
소방정		3	1		2			
소방령 이하		547				-		
별정직 계		10				-		
1급상당		1	1					
4급상당		4	2	2				
5급상당 이하		5				-		

출처: 세종특별자치시 행정기구 및 정원조례

- 세종특별자치시의 의회사무기구의 인사권이 지방의회 의장으로 이관되어, 의회사무기구로서의 전문성과 역량을 지속적으로 함양한다는 관점에서 조직개편을 한다고 할 때, 연구직이 주된 구성인력이 되는 방식도 검토해 볼 필요가 있음. 즉 의회사무처의 역할과 기능이 정책에 대한 조사, 연구, 분석과 평가를 주로 하는 것이고, 이를 바탕으로 예산심의 의결과 행정사무감사, 그리고 조례입법이 이루어지는 것이므로, 의회사무기구의 조직 정체성을 새롭게 설계하는 것도 검토가 필요함
- 이것은 계급제라는 조직운영 패러다임에서 벗어나서, 의회사무기구는 직위분류제에 의하여 연구직 공무원들로 충원하고, 조직의 주된 기능을 조사연구와 분석평가로 전환하고, 이에 부합하는 인재들로 충원하는 것임. 이렇게 되면, 의회사무기구의 인력의 주된 전문성은 정책학에 대한 역량을 가진 인재로서 채용하게 될 것이고, 주로 정책학의 석사와 박사급의 인력을 채용하게 될 것임<sup>14)</sup>
- 세종특별자치시의 공무원의 직급별 정원을 보면, 일반직 공무원의 경우, 계급별로 피라미트의 구조분포를 하고 있는 것을 알 수 있음. 특히 7급의 비율이 가장 높고, 4급 이상은 5% 이내로 되어있어, 주로 사무관리를 하는 인력이 중심이 되고있는 구조임. 또 계급구조도 5층으로 되어있어, 상위직급으로의 승진을 위해서는 경쟁이 치열하고, 그중에서도 소수만이 4급 이상으로 승진할 수 있는 구조임
- 반면, 연구직의 경우를 보면, 연구사가 85%이고 연구관이 15% 이내로 되어 있어, 일반직 공무원에 비해 연구관의 비율이 높으나, 계급구조가 2층으로 되어있음. 연구직의 경우에는 자신의 연구 분야를 자율적으로 수행하고, 그에 대한 성과를 도출하는 자기와의 연단과정이므로 굳이

---

14) 미국의 주의회의 공무원 중에는 주의 경제나 정책을 전문적으로 분석하는 인재를 채용하고, 이들의 조사분석 보고서를 바탕으로 정책질의나 예산심의 등에 활용하고 있음

계급을 여러 개를 두고, 승진을 통해 타율적인 인센티브를 줄 필요가 덜함. 이 점에서 지방의회 사무국의 기능과 역할이 주로 집행부의 정책과 행정에 대한 조사연구, 분석평가라는 직무라고 할 때, 연구직의 공무원으로 배치하여, 이들을 통하여 집행부의 정책을 자율적으로 조사분석하여 그 결과를 가지고 의원들의 의정활동이나 위원회의 의정활동을 지원하도록 할 수 있음

**[표 5-7] 세종특별자치시의 공무원 직급별 정원채정 기준**

공무원의 직급별 정원채정 기준(제47조제2항 관련)

**1. 일반직공무원**

구 분	4급이상	5급	6급	7급	8급·9급	전문경력관
비 율	5%이내	16%이내	27%이내	38%이내	13%이상	1%이내

**2. 연구직·지도직공무원**

구 분	연구직		지도직	
	연구관	연구사	지도관	지도사
비 율	15% 이내	85% 이상	15% 이내	85% 이상

**3. 소방직공무원**

구 분	소방정 이상	소방령	소방경	소방위	소방장	소방교	소방사
비 율	3%이내	5%이내	9%이내	9%이내	18%이내	30%이내	26%이상

**4. 별정직공무원**

구 분	4급상당 이상	5급상당	6급상당	7급상당	8급상당
비 율	50%이내	20%이내	10%이내	10%이내	10%이상

- 지방자치법 전부개정에 의하여 지방의회의 위상을 제고하는 조치로서 의회사무기구에 대한 인사권을 의회의장에게 이관되는 것을 계기로 하여 지방의회가 주민의 대의기관으로서 자치권을 가지고 자율적으로 운영될 수 있는 기반을 마련하여야 함. 이러한 조직개혁작업은 현재의 여러 가지 조직과 인력의 이해관계와 관행이 있으므로 일시에 조직개편을 하기가 쉽지 않을 수 있고, 자칫 그러한 급진적인 개혁으로 인하여, 기존에 지방의회 사무국이 가지고 있던 조직역량조차 잃어버리거나 감퇴할 위험성도 있음. 이 점에서 세종특별자치시 의회사무기구에 대한 조직개편은 단기적 방안과 중장기적 방안으로 나누어서 정리해볼 필요가 있음

## 가. 단기적 방안

- 먼저 세종특별자치시 의회 의장은 현재 의회사무기구의 재직 인력 중에서 의회사무기구에서 최소한 5년이상, 10년이상, 혹은 정년시까지 근무할 의사가 있는 직원을 파악하는 것이 필요함. 이에 따라 5년이상 근무하기를 원하는 인력을 제외한 의회사무처 인력은 집행부로 돌려보내고, 그 결원 인원에 대해서 직급과 인원을 파악해야 함
- 다음으로 결원 인원에 대해서 신규채용을 인사위원회(지방자치법 시행령의 개정에 의하여, 제3인사위원회가 구성될 수 있다면 이에 따르고, 그렇지 않은 경우에는 집행부의 인사위원회에 의뢰함)에 의뢰하여야 함. 여기서 직무는 일반행정과는 구분되는 의회직류 혹은 의회직렬로서 모집공고를 하는 것이 필요함. 이 경우도 직류와 직렬구분에 대한 지방공무원법의 개정이 전제되어야 함. 만일 의회직렬로서 공개채용하는 것이 어렵다고 하면, 일단 행정직렬로서 모집하되, 그 근무부서가 의회사무기구임을 공지하고, 기본적으로 의회사무국에서 지속적으로 근무하는 조건임을 명시하는 것이 필요함

- 승진의 경우에도 평균적인 행정직렬의 승진 소요 연수에 따라서 산정하고, 상위직급이 결원이 생긴 경우에 승진된 후보자들 중에서 보직을 하도록 하는 방식을 취하면서, 의회직렬로서의 전문성과 역량을 지속적으로 함양시켜 나가는 조직관리 역량이 필요함. 이러한 의회사무기구로서의 독자적인 조직관리를 위하여 의회사무국 인사위원회를 독자적으로 설치하여, 의회사무기구 인력에 대한 인력수급계획, 승진, 교육훈련, 보직, 징계 등에 관한 사항을 종합적으로 다룰 수 있도록 해야 할 것임
- 그리고 의회사무기구 인사위원회의 경우도 지방공무원법에 따라 16-20인 정도의 인사위원으로서 정치적 중립성과 외부의 전문가들에 의한 투명한 인사관리가 이루어져야 할 것임
- 정책지원 전문인력은 전문위원실에 배치하여 전문위원들이 위원회에서 위원회의 의정활동을 지원하듯이 정책지원 전문인력이 의원 개인들의 의정활동을 지원하는 조직보좌의 형태를 취하는 것이 바람직함. 왜냐하면, 현재는 개정된 지방자치법에서 정책지원 전문인력을 일반직 공무원으로 하고 있기에, 정치적 중립성을 가지고 정책지원에 대한 전문성을 가진 인력을 채용하여야 할 것이고, 이들의 근무기간도 임기제가 아니어야 할 것임. 만일 임기제 공무원으로 채용한다고 하면, 5년 이내의 기간에 임기제로 임용되게 되고, 이는 정책지원전문인력으로서의 지속적인 정책지원역량을 확보하는데 어려움이 있을 수 있음
- 세종특별자치시의 경우에는 18명의 의원이 있으므로, 2023년부터는 9명을 채용할 수 있고, 2022년에는 4명을 채용할 수 있게 됨. 또 시도 지방의회 경우에는 5급 내지는 6급 이하에 해당하는 정책전문 지원인력을 채용할 수 있으므로, 연구직으로서 7급 4명을 공개경쟁시험을 통하여 채용하고, 이들은 의회 사무기구의 정책지원을 위한 조직역량확보로서 제도설계하는 것이 바람직할 수 있음

- 만일 그렇지 않고, 이들을 임기제 공무원으로 임용할 경우, 2년 혹은 5년이라고 하는 한정된 기간만을 근무하게 되고, 이들에 대한 근무성적평가에 의하여, 재임용을 하지 않을 수 있게 됨. 물론 이러한 제도운영을 통하여 보다 뛰어난 역량을 가진 정책지원 전문인력을 확보할 수 있는 여지는 있지만, 정책지원 전문인력으로서의 신분상의 불안정으로 인하여, 정책지원이라고 하는 사무를 넘어서 정치지원 사무로까지 넘어갈 가능성도 있음
- 의원들의 의정활동에 대한 정책지원 전문성이라고 하는 것에 대한 어떤 해석을 하는가에 따라서 제도선택의 길이 달라질 수 있음. 의원들의 의정활동에서 지원을 원하는 부분이 정치적인 사무영역에 대한 활동이라기 보다는 정책적인 전문성에 대한 사무지원을 하는 것이라고 하면, 정책지원에 대한 전문성을 확보한 일반직 공무원을 채용하고, 이들을 의원의정 의정책지원 조사원(7급)으로 채용하는 것임. 그리고 이들이 일정한 기간(예를 들어 5-10년) 근무하게 되면, 6급으로 승진평가를 통하여 승진시키면 됨. 5급의 의원의정 정책지원 조사관(5급)의 경우에는 박사급의 학위를 가진 인력을 직접 공개경쟁시험을 통하여 채용하거나, 6급중에서 경력평가를 통하여 승진시키는 방안도 강구할 수 있을 것임
- 이 경우 정책지원 지원인력과 전문위원실의 인력을 총괄하는 조직으로서 의회조사연구실을 4급조직으로 두거나, 3-4급으로 겸임하는 실장직급을 둘 수 있을 것임
- 또한 정책지원 시 도시지역(동지역)에 해당하는 정책지원과 농촌지역(면지역과 읍지역)에 해당하는 곳을 나누어서 정책지원하는 것은 업무의 동질성을 확보하여 정책지원의 전문성을 확보하는 지침이 될 수 있을 것임



## 나. 중장기적 방안

- 세종특별자치시는 명칭대로라고 하면, ‘특별자치’를 할 수 있는 자치권을 부여받아, 다양한 방식의 지방자치제도를 선도적으로 시범 실시하면서, 한국의 자치분권개혁의 방향을 선도하는 역할을 할 것이 기대됨. 이 점에서 이번 지방자치법 전부개정으로 인하여 의회의 위상을 제고하여, 집행부와 대등한 권한을 가지게 하여, 지방의회의 본연의 역할인 집행부에 대한 견제와 균형, 감사와 예산심의의결, 조례제정에서 주민주권에 입각한 주민대의기관으로서의 역할을 실질적으로 수행할 것이 기대됨
- 중장기적으로는 먼저 세종특별자치시의 경우, 광역 시도급에서는 최초로 기관구성을 기관통합형으로 구성해보는 것도 하나의 선도적인 방법이 될 것임. 이렇게 되면, 세종특별자치시의 경우, 의회 의장이 특별자치시의 시장을 겸임하게 됨. 그리고 의회 의장은 지방의회의 다수당의 대표가 의장을 하게 될 것이므로, 의회 의장이 집행부의 실국에 대한 지휘감독권과 인사권을 가지게 되고, 겸하여, 의회사무처에 대한 지휘감독권과 인사권을 가지게 될 수 있음
- 이 경우에는 굳이 의회 사무기구의 인력을 의회사무기구에서만 근무하도록 한정시킬 필요가 없고, 집행부에서 사무처리의 역량과 전문성을 가지고 있는 직원을 선발하여, 의회사무기구의 역량강화를 위하여, 의회사무기구로 인사발령을냄으로써, 의원들의 의정활동을 지원하고 보좌하도록 할 수 있음
- 이렇게 될 경우, 지방자치법 전부개정에서 의회사무국에 대한 인사권을 단체장에서 의회 의장으로 이관하는 개혁은 그다지 의미가 없게 됨. 왜냐하면, 지방자치단체의 기관구성이 기관대립형인 경우에 지방의회를 통한 집행부의 견제를 위한 인적역량이 확보되지 않았던 문제를 해결

하기 위한 제도였던 것인데, 기관통합형이 될 경우, 지방의회의 다수당의 대표가 집행부의 정책과 행정을 지휘감독하게 되고, 지방의회의 상임위원회에서 심의의결한 것을 반영하여 집행하는 구조로 전환될 것이기 때문임

- 즉 기관통합형의 의회의장은 독자적으로 집행부를 지휘감독하는 독임형의 리더라기 보다는 지방의회의 본회의 혹은 상임위원회의 심의의결 결과를 바탕으로 각 실국의 행정이나 정책을 집행하도록 연계시켜주는 매개적 리더로서 역할을 할 것이 기대되기 때문임
- 이처럼 통합형의 기관구성을 하게 되면, 의회 의장도 임기 2년으로 한번 선출하면, 임기가 보장되는 방식보다는 의원들의 다수결의 합의에 의하여 의장이 선출되고, 4년의 임기 동안 그 의장은 시장의 역할을 수행하게 할 수 있음
- 만일 그렇지 않고, 현재처럼 2년마다 의회 의장을 선출하고 교체하게 된다면, 시장의 임기도 2년마다 교체되는 구조가 될 수 있고, 이것은 집행부의 리더십이 약해지게 될 수 있음. 물론 이렇게 되더라도, 지방의회의 상임위원회의 심의의결이 실질적으로 집행부의 실국의 정책결정과 정책방향 선택에 참여하고 주도하게 될 가능성이 높으므로 굳이 시장에게 집행부를 전체적으로 조정하는 권한을 부여할 필요가 없을 수 있음
- 특히 한국의 지방자치단체의 단체장이 제왕적 권한을 가진 독임제의 구조라는 비판을 받아 왔기 때문에, 통합형의 기관구성을 통하여 시장도 2년에 한 번씩 교체하는 방식을 통해, 집행부의 권한을 분산시키는 것도 지방자치단체의 권력구조를 민주화시키는 방법 중에 하나임

- 또 기관통합형의 경우, 인사위원회에 지방의원들이 참여하여, 집행부의 집행활동에 대한 중장기적인 평가를 하게 될 수도 있음. 이것은 집행부 공무원들에 대한 지방의회의 통제권을 더욱 강하게 하는 효과를 나타낼 수 있음. 물론 이렇게 될 경우, 집행부 공무원들의 정치적 중립성의 확보가 어려울 수 있다거나, 정치인으로서의 의정활동과 공무원으로서의 집행활동이 각자의 역할과 강점을 가지고 균형있게 수행되지 않을 가능성도 있음. 통합형 기관구성으로 전환될 경우, 지방공무원들의 채용과 승진 등 인사관리에서 주민주권의 관점에서 투명성과 공개성을 가지고 통제되는 주민참여 시스템이 구축되어야 할 것임

## 4절. 광역·기초의회 조직운영 협력방안

- 중장기적으로 의회사무기구의 전문성강화와 인사권의 독립적 운영을 위한 제도로써 ‘의회직렬’을 별도로 구성하여 승진과 채용 등 인사관리를 별도로 하는 방안이 제시되고 있음
- 즉 국회의 경우에는 국회법에 따라 별도의 직군으로 편성되어, 국회직 공무원으로 분류되고, 공무원시험도 별도로 시행하고 있음. 이를 통해 국회직 공무원으로서의 정체성을 가지고 행정부와는 별도로 인사관리를 함으로써, 국회 사무처의 역량과 전문성을 지속적으로 함양하고, 의회조직에 대한 공무원들의 충성을 확보하고 있음
- 해외의 사례를 보더라도 미국의 경우에는 집행부와 별도의 인사위원회를 지방의회에서도 운영하고 있고, 인사권도 의회 의장이 가지도록 명시하고 있음. 한국의 지방의회도 그 위상을 자치권의 중심기관으로서 역할을 수행하도록 하기 위해서는 의회조직에 대한 자치조직권과 자치인사권, 그리고 자치재정권을 가지도록 해야 함. 즉 지방의회 사무기구에 전속적으로 배치되어, 지방의회사무기구의 역량제고와 전문성향상에 전념할 수 있는 인력을 운영하기 위해서는 의회직렬의 신설이 필요함
- 그런데, 의회직렬을 별도로 운영한다고 할 때, 비판받는 것은 하나의 직렬로서 운영하기에는 그 규모가 너무 소수여서, 한번 채용되고 나면, 상위직급의 인력이 정년퇴임하지 않으면, 승진도 없고, 조직이 정체되기 쉬우며, 의회사무기구의 공무원의 입장에서도 동일한 직무를 반복적으로 수행하거나 순환하면서 수행하게 되어, 직무에 대한 신선함이 떨어지고, 루틴한 업무를 반복하게 되어 역량함양이 어렵다는 지적이 제기될 수 있음

- 예를 들어 대전시 유성구의회의 경우를 보면, 직원 14명, 팀장 2명, 전문위원 3명의 구조로서는 한번 채용된 인력은 팀장이 사무국장으로 승진하지 않는 한, 승진이란 없는 셈이 됨. 즉 의정팀에만 10년 이상 근무할 수도 있고, 의사팀에 갔다고 순환 근무를 한다고 하더라도 업무의 다양성이 확보되지 않게 됨
- 따라서 행정직렬로서 다양한 행정영역에서 순환근무를 함으로써, 업무의 신선함을 확보할 수 있다는 이점과 승진에의 가능성이 열려 있다는 부분이 강조됨. 반면 세무직렬과 같은 소수직렬의 경우에는 5급까지만 승진이 가능하고, 4급으로는 T/O가 없기에 행정직렬로 전환하지 않으면 승진할 수 없다는 지적이 제기되기도 함
- 이런 문제점을 해결하면서도 의회직렬로서의 승진할 수 있는 T/O를 확보할 수 있는 방법으로서 자치구의회의 사무국의 인력들을 하나의 풀(pool)로서 만들어서 자치구의회의 사무기구 간에 순환 근무하게 한다든지, 광역시의회의 사무국으로 순환 근무할 수 있도록 의회직렬의 운영 규모를 확대하는 방안을 제시하기도 함
- 이러한 아이디어는 기술직렬의 인사운영에서 힌트를 얻은 것임. 즉 광역시와 자치구간의 기술직렬의 경우, 승진관리에서 각 지방자치단체가 독자적으로 하기 보다는 광역시와 자치구간의 협력체제를 구축하여, 폭넓게 인사운영을 하고 있음
- 여기서 한국의 공무원제도의 직렬체계를 살펴보면, 지방공무원법에서는 직위분류제를 규정하고 있지만, 실제로는 직위분류가 그다지 활성화되어 있지 않다고 할 수 있음. 즉 직렬을 시험과목이나 전보승진의 경로, 교육훈련의 단위, 정원관리의 기준 등으로 사용하고 있고, 직류는 시험과목과 응시자격의 기준, 운영에서의 채용과 근평, 보직관리 승진 등의 단위로 활용하고 있음

- 또 이런 직렬체계는 직위분류제의 따라 직무조사와 분석, 평가를 거쳐서 도입된 것이라기 보다는 단순히 공직을 분류하고 구분하기 위한 도구에 불과하여, 여전히 계급제가 우선되는 체계를 고수하고 있는 것이 현실임. 이처럼 한국의 지방공무원제도에서 계급제와 폐쇄형 충원체제, 그리고 일반관리자 중심의 임용, 신분보장 등을 여전히 지속하고 있는 것은 이들 공무원들의 성실한 직무수행과 장기근속, 그리고 조직에 대한 충성을 유도하기 위한 것으로 보여짐. 즉 공무원 조직의 근간을 이루는 부분은 여전히 폐쇄형의 임용체계를 고수하면서, 개방형 직위에 대해서는 직위분류제를 적용하여 실시하고 있음. 2006년부터 고위공무원단에 대해서는 계급을 폐지하고, 직무등급제를 적용하여, 고위공무원단을 운영해 오고 있는데, 직무등급이 적용되는 고위공무원단에는 직위분류제적 요소가 강하게 적용되고 있음
- 다음으로 현재의 지방공무원의 직군별 직렬 분류체계를 보면, 일반직종내에 행정직군, 기술직군, 관리운영직군의 3개로 나누어져 있고, 행정직군에는 8개의 직렬이 포함되어 있고, 기술직군에는 22개의 직렬이, 관리운영직군에는 16개의 직렬이 포함되어 있음. 직렬과 직류의 구보를 보면, 행정직렬의 경우, 세무나 전산, 사회복지, 사서 등에 비해 지나치게 과대한 규모로 운영되고 있음. 즉 서울시의 경우에는 행정직렬이 80-90%에 이를 정도로 압도적인 비율로 운영되고 있음
- 행정직렬에 행정직류를 보면, 다양한 직류 중에 하나로서 행정직류가 운영되고 있음. 여기서 의회직렬을 별도 운영한다는 것은 세무나 사회복지, 사서 등과 같이 특정한 전문영역을 가진 영역을 의미할 수 있고, 그 전공이나 사무분야의 내용이 행정직렬과는 특히 구분되는 영역이라고 할 수 있음
- 의회직렬의 경우는 지방자치법과 지방자치행정, 정책학에 대한 전공을 하면서, 의회의사운영에 대한 전문성을 요구하는 직무로서 구성되어 있

다고 할 수 있음. 이 점에서 행정직렬과 구분되는 의회직렬을 별도로 신설하여 운영하는 것이 타당하다고 할 수 있음

**[표 5-8] 일반직 직군 직렬구분**

직군	직렬(직류)
행정	행정(일반행정, 법무행정, 재경, 국제통상, 노동, 문화홍보, 감사, 통계, 기업행정, 운수), 세무(지방세), 전산(전산), 교육행정(교육행정), 사회복지(사회복지), 사서(사서), 속기(속기), 방호(방호, 경비)
기술	공업(일반기계, 농업기계, 기계운전, 조선, 일반전기, 전자, 원자력, 금속, 야금, 섬유, 일반화학, 가스, 자원), 농업(일반농업, 잠업, 식물검역, 농화학, 축산, 생명유전), 녹지(산림자원, 산림보호, 산림이용, 조경), 수의(수의), 해양수산(일반해양, 일반수산, 수산제도, 수산증식, 어로, 수산물검사, 일반선박, 선박항해, 선박기관 해양교통시설), 보건(보건), 식품위생(식품위생), 의료기술(의료기술), 의무(일반의무, 치무), 약무(약무, 약제), 간호(간호), 보건진료(보건진료), 환경(일반환경, 수질, 대기, 폐기물), 항공(일반항공, 조종, 경비), 시설(도시계획, 일반토목, 농업토목, 수도토목, 건축, 지적, 측지, 교통시설, 도시교통설계, 디자인), 방재안전(방재안전), 방송통신(통신사, 통신기술, 전송기술, 전자통신기술) 위생(위생, 사역), 조리(조리), 간호조무(간호조무), 시설관리(시설관리), 운전(운전)
관리 운영	토목운영(토목운영), 건축운영(건축운영, 배관운영), 통신운영(통신운영), 전화상담운영(전화상담운영), 전기운영(전기운영), 기계운영(기계운영, 영사운영), 열관리운영(열관리운영), 화공운영(화공운영), 가스운영(가스운영), 기후환경운영(기후환경운영), 선박항해운영(선박항해운영), 선박기관운영(선박기관운영), 농림운영(영림운영, 원예운영), 사육운영(사육운영), 보건운영(보건운영), 사무운영(워드운영, 필기운영, 계리운영, 사서운영, 전산운영)

## 1. 지방의회 사무기구의 고위공무원단 신설

- 고위공무원단은 공무원의 인력관리에서 기존의 경력직(일반직, 특정직, 기능직)과 특수경력직(정무직, 별정직, 계약직, 고용직)의 2원적 구조에서 고위공무원단을 추가하여 공직인력구조를 3원화하도록 한 제도로 2003년부터 제도 도입을 위한 노력을 하였고, 2005년부터 본격적으로 시행되고 있음

- 이렇게 고위공무원단이 신설되어, 1급에서 3급이 공무원을 통합 운영하여, 통합관리되는 집합체로서 정무직과 일반직의 중간에 위치하는 위상을 부여함. 이를 통해 직업공무원으로서의 특성을 지니는 일반직과 정무직 성격을 지니는 정무직 간에 완충적인 역할을 수행하도록 한 것임
- 이 점에서 의회조직의 경우, 선출직으로 구성되는 의원들과 의회사무기구에서 의사진행과 정책지원을 담당하는 중하위직 사이에서 완충적 역할을 하면서도 정책형성과 정책결정, 그리고 정책평가에서의 전문성을 가진 의회사무기구의 고위 관리직이라고 할 수 있음. 여기에 해당하는 것은 사무처장(국, 과장)과 수석전문위원(혹은 전문위원)에 해당하는 직무라고 할 수 있을 것임
- 행정부에서 운영하는 고위공무원단의 경우는 일반직 별정직 공무원의 1%내외(941직위)에 해당하는 한정된 직위에 적용되었음. 또 고위직 공무원의 경우는 중앙인사위원회의 심의를 받아야 하고, 특별히 전문성이 요구되는 직위에는 개방형 직위제도를 운영하였으며, 보수와 관련해서도 연봉제와 성과급 연봉제를 병용함
- 고위직을 특정조직에서만 한정하여 운영하기보다는 이동성과 개방성을 가지고 다양한 조직에서의 경험을 통하여, 지방자치 전체의 관점에서 원활한 정책추진을 모색하고, 자치분권의 경쟁력을 확보하기 위해서도 지방의회 사무기구 간에 자치의회 고위공무원단을 구성하는 것도 의미가 있을 수 있음
- 물론 이렇게 자치의회 고위공무원단을 구성할 경우, 이들에 대한 직무분석과 평가 등을 종합적으로 관리하여 합리적인 인력관리시스템을 구축할 필요가 있을 수 있음. 즉 객관적이고 공정한 기준에 의한 인력관리가 이루어질 수 있도록 정보공개와 성과평가결과의 공유가 필요함



- 지방의회 사무기구의 고위공무원단은 주로 사무처장(국장)이나 국장정도로 볼 수 있고, 기초 시군구 지방의회의 경우는 사무국장(과장)이나 과장급 정도로 볼 수 있음. 요컨대 자치의회 고위공무원단 제도는 자치분권에 입각한 의회사무기구의 조직역량을 견인할 수 있는 인재들을 다양한 경로에서 발굴한다는 의미를 가짐. 그래서 자치의회 고위공무원단의 제도설계를 첫째, 권역별로 하는 방안, 둘째, 광역지방자치단체 내에서 하는 방안, 셋째 전국적인 차원에서 시도해 보는 방안 등으로 구분할 수 있을 것임
  
- 먼저 권역별로 한다는 것은 대전광역시와 세종특별자치시, 충청남도과 충청북도를 하나의 권역으로 묶고, 지방의회 사무기구를 가장 자치분권의 가치에 부합하게 운영하여, 의회의 위상을 제고하고 의회역할을 효과적으로 관리한 의회직렬인재를 사무처장(국장)으로 채용하는 방식을 고려할 수 있음. 이때 내부채용과 외부공모를 동시에 진행하여, 의회사무기구에서 중하위직으로서 의회직무에 대한 전문성을 구비한 인재를 폭넓게 발굴할 수 있는 이점이 있음
  
- 둘째, 광역지방자치단체 내에서 한다는 것은 대전시의회의 사무기구의 사무처장의 채용 시 대전시의회의 내부인력에 의해서도 채용의 기회를 주지만, 5개의 자치구 지방의회의 사무국장(과)장으로서 의회사무기구의 운영이나 의정활동의 정책지원을 성공적으로 수행한 경력과 성과를 반영하여, 경쟁을 통한 외부공모를 할 수 있음
  
- 셋째, 전국적 차원에서 자치의회 사무기구의 고위공무원단을 운영한다는 것은 행정안전부에서 자치분권 역량 제고를 위해 국회사무처의 의회 인력만이 아니라, 지방자치단체 지방의회의 의회인력이 상호 정보를 교환하고 의회발전을 위하여 협력할 수 있는 플랫폼을 만들어주어서, 전문적인 의회인력을 육성하고 차세대 의회 인력의 교육을 위한 투자를 한다는 의미로도 볼 수 있음

## 2. 광역권역 단위의 지방의회 공무원 의회직렬 도입

- 의회사무기구에 대한 인사권 독립을 논의할 때, 인사권이 완전독립하고, 의회직에 대해서 별도의 직렬로서 운영하는 방안에 대해 이미 지방자치법 전부개정이 이루어지기 전에 운영방안과 이에 대한 문제점이 논의된 적이 있음. 즉 권영주(2011)에 의하면, 사무기구의 인사권 독립에 대한 4가지의 대안 중에서 제1안 의회직렬안이 그것임. 이 안에 의하면, 사무기구의 직원을 의회직으로 하고, 이에 대한 인사권을 지방의회가 가지는 것임. 별도의 의회직렬을 구성하고, 채용과 인사평정, 승진, 교육훈련을 광역단위의 의회사무기구가 운영하는 것임
- 이 경우 문제점으로 지적되는 소수직렬화문제를 해결하기 위하여, 의회직렬을 별도로 몇 개의 광역자치단체가 광역권역을 구성하여 지방의회사무기구의 공무원에 대한 인사관리를 하는 조합방식의 광역의회행정을 위한 조직을 만들 수 있음
- 권영주(2011)안에 의하면, 의회직군이 신설되어, 소수의 직원이 평생 여기에 근무할 경우 승진의 문제와 사기의 문제가 발생한다는 함. 또 지방의회는 정치의 장이므로, 정치적 상황에 따라서 인사가 이루어질 가능성이 있다는 것임. 이러한 문제를 해결하기 위해서, 몇 대안들을 제시하고 있음
- 첫째, 의회 간 인사교류안을 제시하고 있음. 즉 사무기구의 직원들이 작은 시군의 의회에 묶여서 헤어지지 못하는 것을 방지하기 위하여 의회 간의 인사교류를 활성화하는 것이다. 의회직렬을 수도권, 충청권, 강원권, 영남권, 호남권 등 광역별로 묶어서 실시하는 방안임. 즉 인사운영의 풀을 확대해서 광역 간에는 자유롭게 의회 간 이동이 가능하게 하자는 것임. 이 경우 광역별로 의회직 공무원에 대한 인사권을 누가 가질 것인가 하는 문제와 근무지역 변경에 따른 직원의 사기 저하 문제, 우수인재의 오지근무 회피 등의 문제가 제기될 수 있음

- 둘째, 의회 간 이동을 하지 않고, 특정 지방자치단체에 속하지만, 행정 직군으로 하면서도 행정직군 내에 의회직렬을 두고, 인사권은 의회의장이 가지도록 하는 방안임. 이 방안은 광역권역 간의 이동을 하지 않는 점이 위의 방안과 차별됨. 이때, 의회직렬로 할 경우, 소수직렬이 되는 것은 피할 수 없는 현실일 수 있으므로, 감사직렬과의 인사교류를 할 수 있게 하여, 집행부 내에서의 감사업무를 통하여 획득한 역량을 의회 사무기구에서 활용할 수 있고, 또 의회 사무기구에서 획득한 역량을 활용하여 집행부의 감사역량을 향상시킬 수도 있는 장점이 있음. 이 경우 의회사무기구에 대한 직원인사권이 정치에 의해 좌우되고 정실인사가 이루어질 가능성이 있음. 따라서 사무처장(국, 과장)을 임용할 때는 지방의회의 동의를 얻어 의회 의장이 임명하고, 나머지 직원들에 대한 인사권은 ‘의회사무기구 인사위원회’를 구성하여 사무처장(국, 과장)이 위원장의 직무를 수행하도록 하는 방안임. 이렇게 하면, 사무처장(국, 과장)은 임명권자인 지방의회의장의 지휘하에 따라 사무직원에 대한 지휘감독권을 행사하는 것이 가능하며, 정실화되는 폐단을 방지할 수 있음

### 3. 광역·기초의회 사무기구의 통합 인사위원회 운영

- 광역의회 사무기구와 기초의회 사무기구의 공무원에 대한 통합적 인사관리를 통하여 의회 사무기구 공무원의 직무역량을 함양하고, 교육훈련과 채용 승진 평가 등의 인사관리를 체계적으로 수행하는 방안이 있을 수 있음
- 예를 들면, 대전시 의회 내에 광역·기초의회 사무기구에 대한 통합 의회사무기구 인사위원회를 설치하는 것임. 여기서는 대전시의회의 사무기구에 대한 독자적인 인사관리에 대한 결정을 처리할 뿐만 아니라, 유성구, 동구, 중구, 서구, 대덕구 지방의회의 사무기구에 대한 인사관리를 통합적으로 수행함으로써, 정실인사의 폐단을 방지해 보자는 것임

- 지방공무원법 제7조에 의하면 인사위원회를 임용권자별로 둘 수 있도록 하고 있음. 즉 특별시와 광역시 도 또는 특별자치도에는 필요하면, 제1인사위원회와 제2인사위원회를 둘 수 있음. 인사위원회는 16명 이상 20명 이하의 위원으로 구성하는데, 임용권을 위임받은 기관에 두는 인사위원회와 해당 지방자치단체의 인구수, 위원선정의 어려움 등을 고려하여, 대통령령으로 지방자치단체에 두는 인사위원회는 7명이상 9명 이하의 위원으로 구성할 수 있음. 또 인사위원으로 위촉될 수 없는 사람으로서, 지방의회의원이나 정당법에 따른 정당의 당원인 경우에는 위원으로 위촉할 수 없도록 하고 있음. 즉 광역지방자치단체 지방의회 내에 두는 지방의회 사무기구의 인사위원회에는 지방의원들이 들어갈 수 없고, 이 점에서 의회 의장이나 지방의원들은 인사위원회에 위원으로 위촉될 수 없음
  
- 다시 말해, 별도의 지방공무원법의 개정 없이는 지방의회 사무기구에 대한 인사권이 지방자치단체장에서 지방의회 의장으로 이관되더라도, 현재의 법률로서는 임용권자는 인사위원회를 두고 정치적 영향력이 바로 개입될 수 없도록 운영하여야 할 것임. 이 점에서 정치기관으로서의 지방의회가 공공성을 가지고 있기에 정당의 사무기구의 직원을 채용하는 것과는 다른 절차와 규범이 필요하다고 할 것임. 지방의회는 공공성을 가지고 특정한 비공공성을 가진 조직의 직원채용과는 다른 규범과 절차가 필요함
  
- 시군구의 경우, 지방의회 사무기구에 소속한 공무원의 수가 작기에, 하나의 인사위원회를 구성하여 운영하는 것이 용이하지 않다고 하면, 각 시군구의 상위지방자치단체의 시도의회에 설치한 제3인사위원회(가칭)을 통하여, 의회 사무기구에 대한 소속직원들의 채용, 교육, 배치 등을 통합적으로 실시할 수 있는 별도의 인사위원회를 설치하도록 할 수 있음

- 이를 하향적으로 법률이나 법령의 개정을 통하여 제도적으로 실시하는 것도 하나의 방법이지만, 시군구의 지방의회 의장들이 하나의 협의체 혹은 지방의회 사무기구 인력에 대한 인사를 위한 조합을 구성하여 운영하는 것도 하나의 방법일 수 있음

## 연구개요 및 정책 제언

1절. 연구개요

2절. 정책 제언

## 6장



## 6장 연구개요 및 정책 제언

### 1절. 연구개요

- 2020년 전부개정된 지방자치법의 주요 내용 파악과 관련 법의 개정 동향을 파악함으로써 지방의회의 대응방안, 특히 조직운영방안을 모색할 필요성이 제기됨
- 본 연구에서는 지방자치법의 제정 및 개정과정, 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용에 대한 분석을 진행하였음. 아울러 지방의회 인사권 운영의 해외사례를 고찰하고 시사점을 도출함
- 개정된 지방자치법의 주요 내용을 반영하여 광역 및 기초의회의 대응방안을 대전광역시의회, 유성구의회, 세종시의회를 대상으로 분석함
  - 구체적으로 인사권독립 및 정책지원 전문인력 제도 도입에 따른 지방의회의 조직운영방안에 대한 연구를 진행함
- 아울러 제도의 변화에 대응하기 위한 광역의회와 기초의회의 조직운영 협력방안을 제시함



## 2절. 정책 제언

- 미국, 일본, 영국, 프랑스 등의 지방의회 조직운영사례를 검토한 결과 지방의회 사무직 공무원들을 대상으로 ‘전문직’중심의 독립직렬제도를 운영하고 있음을 확인할 수 있었음
- 일본의 경우 지방의회 인사권이 의회 의장에게 부여되어 있으나 실제 운영에 있어 집행기관의 공무원을 파견받는 형식을 취하고 있는 것이 확인됨. 이는 궁극적으로 의장의 인사권이 집행기관의 장과 사전에 협의해야 하는 제약을 갖고 있음을 의미함. 이러한 점은 한국 지방의회의 인사권 독립 이후 조직운동을 효율적으로 확보하기 위한 후속적 제도 개선이 요구됨을 시사하는 것이라 할 수 있음
- 지방의회의 인사권 독립에 부합하는 조직운영방안의 핵심은 직위분류제에 따라 의회직렬을 새롭게 만들고, 필요하면 행정직군이 아닌 의회직군을 별도로 만들 수 있도록 직위분류제의 개혁을 시도할 필요가 있음. 물론 이러한 개혁은 개별 지방의회의 노력을 넘어서 시도의회·시장협의회의 공동노력이므로 국회의 입법과정 혹은 중앙정부의 대통령령에 반영될 수 있도록 건의와 제안, 제도개혁의 지속적인 노력이 필요할 수 있음
- 대전광역시의회의 경우에는 예산분석을 담당하는 조직이 다른 시도의회에 비해 상대적으로 결여되어 있다고 평가됨. 이것은 현재의 대전시의회 사무국의 조직설계 시 지방의회의 기능 중에서 입법정책에 대한 지원을 우선한 가치관을 가지고 디자인되었던 것으로 사료됨. 따라서 향후 조직운영에 있어 예산분석 조직을 강화할 필요가 있음
- 유성구의회가 미래의 바람직한 의회상으로서 ‘정책의회’를 지향하기 위해 현재 의정팀과 의사팀으로만 구성되어 있는 사무국의 조직에 정책팀을

새로이 조직하는 것이 필요함. 이 정책팀에 팀장으로 정책지원 전문인력을 배치하여, 의회에서 위원장 등의 보직을 맡고 있지 않은 지방의원들에 대한 정책지원활동을 전문적으로 수행하도록 하는 것이 필요함

- 한편, 정책지원 전문인력을 상임위원회의 전문위원실에 배치할 수도 있을 것임. 외부공개채용을 통하여 자치분권과 지방의회에 대한 석사학위 이상의 자격을 구비한 소유자를 채용하여, 의회가 지속적으로 자치분권의 역량을 제고하도록 조직설계를 할 수 있을 것임

○ 세종시의회의 경우 인구 30만의 도시의회로서 굳이 기관대립형의 기관구성을 하는 것 보다 기관통합형의 기관구성을 선택할 수 있고, 이 경우에는 지방의회 사무기구에 별도의 인사위원회를 설치하는 것보다 ‘의회직렬’을 신설하고, 행정직군의 인사직렬운영의 하나로서 운영할 수 있을 것임. 세종시의 경우 특별법에 의해 조직특례를 활용할 수 있음

- 한국의 지방자치단체의 단체장이 제왕적 권한을 가진 독임제의 구조라는 비판을 받아 왔기 때문에, 통합형의 기관구성을 통하여 시장도 2년에 한 번씩 교체하는 방식을 통해 집행부의 권한을 분산시키는 것도 지방자치단체의 권력 구조를 민주화시키는 방법 중에 하나임

○ 한편 세종특별자치시는 특별자치도시로서 의정활동의 정책전문성을 제고하기 위한 다양한 시도를 할 수 있음. 예를 들어, 대전세종연구원에 의정지원센터를 설치하고 연구원과 조사원을 16명 정도 선발하여 이들을 의원들과 1:1로 매칭시켜서 연구원의 정책연구 성과를 활용하면서 의정활동과 연계시킬 수 있는 플랫폼으로 활용하는 방법도 고려할 수 있음

○ 광역·기초의회 조직운영 협력방안으로는 첫째, 지방의회 사무기구의 고위공무원단 신설, 둘째, 광역권역 단위의 지방의회 공무원 의회직렬 도입, 셋째, 광역·기초의회 사무기구의 통합 인사위원회 운영 등을 제안함

- 본 연구에서는 대전광역시의회, 유성구의회, 세종시의회의 조직운영방안을 모색하였음. 2022년 지방의회의 인사권 독립이 얼마 남지 않은 현 시점에서 행정안전부가 지방의회 조직 구성, 인사 권한 부여, 정책 지원 전문인력 활동 범위 등에 대한 결정을 못하고 시행령 마련 등 후속 조치가 이루어지지 않고 있음. 따라서 관련 행위 주체들의 노력과 협력이 절실하게 요구됨

## 참고문헌

- 강영주·금창호(2015), 「지방공무원 직렬체계 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원
- 권영주(2011), “지방의회의 전문성 강화방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로.” 『한국인사행정학회보』10(2)
- 김동훈(1995), 『지방의회론』, 서울: 박영사
- 류춘호(2021), 지방의회의 입법지원기구와 의정지원 역량강화. 자치의정 제24권 제4호(2021.7,8월호).
- 배귀희(2019), 지방의회인사권독립 및 정책지원전문인력 도입에 따른 시도의회사무처조직 및 인력운영 개편방안. 전국시도의회의장협의회 정책연구용역 최종보고서. 한국지방계약학회
- 서울시립대학교 산학협력단 도시의정발전연구센터(2021), 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권 독립 실천방안」, 전국시도의회의장협의회
- 손진상(2013), 지방의회 사무기구 인사제도의 문제점과 개선방안. 공법학연구 14(1) 한국비교공법학회.
- 신원득(2021), 지방의회의 역량강화와 인사권 독립. 자치의정 제24권 제2호(2021.3,4월호)
- 유병선 외(2017), 「국가균형발전과 지방자치분권」, 대전: 대전세종연구원
- 하혜영(2018), 「지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로」, 『NARS 현안분석』 Vol. 5. 서울: 국회입법조사처
- 하혜영(2021), 「지방의회 관련 지방자치법 전부개정 주요내용과 향후과제」, 국회입법조사처 이슈와 논점. 제1809호
- 한국지방자치학회(2019), 『신지방의회론』, 서울: 박영사
- 행정안전부(2020), 「제7기 지방의회백서」



34051 대전광역시 유성구 전민로 37(문지동)  
TEL. 042-530-3500 FAX. 042-530-3508  
[www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)