



# 지방의회 위상 강화를 위해 무엇을 할 것인가?

경기도의회사무처장 김 종 석

## 들어가며

- 76년의 지방자치 역사를 살펴보면, 용어 선택부터 그 한계가 명백함
  - 중앙정부가 있으면 지방정부가 있어야지 ‘지방자치단체’는 뭐란 말인가? 나아가 지방의회를 지방자치단체에 포함시킴으로써 ‘강(強) 집행부 약(弱) 의회’를 배태하지 않았나 싶기까지 함
- 현재, 지방자치와 분권 강화는 중요한 시대정신, 역사 흐름 중 하나임은 분명함
  - 많은 국민이 지방자치의 효용성을 체감하고 있고, 지방정부 시·도지사와 시장·군수·구청장, 시·도 및 시·군·구 의원들의 중앙정부와 국회로의 활발한 진출도 그 증거라 할 수도 있을 것임
- 지방자치와 분권을 명시한 헌법 개정을 실현하고, 2018년 기준으로 각각 7:3 비율인 중앙정부와 지방정부의 국가사무에 대한 예산규모가 궁극적으로 6:4 정도가 되어야만 진정한 의미로 지방자치와 자치분권을 실현할 수 있다고 말할 수 있음
- 그러나, 한편으로 지방자치와 분권의 현장을 깊게 들여다보면, 너무도 열악한 현실에 기초적인 지방자치 토대 강화를 위해서 법과 제도 개선이 시급한 실정임

**📖 (주요 이슈 1) 지방의원 정책지원관 정수 확대 필요 ... 의원 1인당 1명 정책지원관**

■ **현재 전국 지방의회가 겪고 있는 가장 큰 문제 중 하나는 정책지원관의 운영에 대한 문제임**

- 정책지원관은 「지방자치법」 제41조에 의거 지방의원의 의정활동 지원을 목적으로 도입된 제도로, 의원정수의 1/2까지만 채용할 수 있음
- 임면권과 지휘 권한이 국회의원에게 있는 국회 보좌진들과는 달리, 정책지원관의 임면권 및 지휘 권한은 지방의원이 가지고 있지 않음
- 특히 지방의원 2명당 한 명꼴로 배치되는 기형적인 구조로 인하여 정책지원관의 운용 과정에서 너무나 많은 문제점이 발생하고 있음

■ **가장 크게 지적되는 문제로는 의정활동 지원의 질 저하 문제가 초래되고 있다는 것임**

- 중앙사무의 지방이양 확대 및 지역균형발전, 지방소멸 해소 등 지방의정의 수요는 복잡 다양화 및 전문화추세지만 현행 정책지원관 규모로 이를 뒷받침하기에는 역부족임
- 지방의원 2명당 정책지원관 1명이 배정·지원되면서, 지방의회의 전문성을 강화하기 위해 도입된 정책지원관 제도가 오히려 신속성, 정확성, 전문성 저하의 문제가 발생함. 이에 따라 맞춤형 의정활동 지원에 큰 지장이 초래되고 있음

■ **정책지원관 업무 효율성 저하 문제도 심각한 상태임**

- 담당의원간 업무처리 우선순위 문제 발생, 업무배분의 비효율성을 오로지 정책지원관이 감내해야 하는 실정임

■ **지방의원의 의정활동 기밀성 보장도 어려움**

- 국회입법조사처는 “의원이 요청한 자료는 의원에게만 배타적으로 제공된다는 것으로 의원의 입법아이디어를 보호하고 정보공개 시 발생할 수 있는 다양한 문제를 차단하기 위해 의정활동 기밀성 원칙이 지켜져야 한다”라는 견해를 내놓은 바 있음
- 또한 행정안전부의 <최근 4년간 자치법규 및 예산심사 규모 등 현황>을 보더라도, 조례 보유현황과 예산 규모 증가가 각각 약 40% 증가하고 있어, 지방의회의 역할과 기능은 날로 커지고 중요해지고 있음
- 그러나 지방의원 2명당 1명이 배치되는 형태로 운영되는 정책지원관의 경우, 특히 배정받은 지방의원의 소속 정당이 서로 다를 경우 정책지원관은 업무처리에 있어서 혼선이 필연적으로 발생할 수 밖에 없음
- 특히 이러한 경우 업무를 처리하는 과정에서 지방의원 의정활동의 기밀성이 훼손될 우려가 제기되기도 함

〈 최근 4년간 자치법규 및 예산심사 규모 등 현황 〉

구분		'23년초(A)	'21년초	'19년초(B)	증액규모(A-B)
조례 보유현황	17개 시도 (경기)	13,027건 (1,113건)	11,186건 (967건)	9,264건 (776건)	3,763건(41% ↑) (337건, 43% ↑)
예산 규모 (일반+특별, 당초예산)	17개 시도 (경기)	2,150,581억 (338,105억)	1,864,283억 (288,724억)	1,570,704억 (243,731억)	579,877억(37% ↑) (94,374억, 39% ↑)

\* 출처 : 행정안전부 / (기준) 1월 1일

- 정책지원관의 정원 확대를 위한 「지방자치법」 개정을 통해, 지방의회 의원 1인당 1명의 정책지원관 배치가 실현되기를 기대해 봄

## 📄 (주요 이슈 2) 지방의회 자체 세출예산편성권과 자체 조직권 부여 필요

- 「지방자치법」 전부개정 시행(22.1.13)으로 지방의회 인사권이 의장에게 주어졌지만, 지방의회는 조례 제·개정 및 폐지, 예산 심의·개정 및 폐지, 결산 승인 등에 대해서만 의결이 가능할 뿐 여전히 지방의회의 자체 세출예산편성권과 자체 조직권은 부여되지 않고 있음
  - 그 결과 지방의회 조직 신설 및 의정지원 인력 추가 채용 등 지방의회 소요경비에 대해 자체 예산편성권이 없어 지방정부와의 협의를 통해서만 예산편성이 가능함
  - 지방의회 의정지원 인력 정수를 추가 확보하더라도 지방의회사무처에 배정된 총액인건비 범위 내에서만 인력 채용이 가능해 지방의회 자율성과 독립성이 현저히 침해받고 있음
- 지방의회 기구·정원 자율 결정을 통한 운영을 위해서 지방의회에 자치조직권 부여도 보장되어야 함
  - 현재 지방의회 조직구성은 여전히 집행기관인 지방자치단체의 장이 관장하고 있으며, 「지방자치단체의 행정 기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조는 기준인건비를 자치단체 단위로 운영하도록 규정하고 있음
  - 지방의회의 전문성 강화 및 신설 법정업무 처리를 위한 인력·조직 확충 어려움을 해소하기 위해, 합리적이고, 효율적인 지방의회 조직 운영기반 마련을 위해 지방의회에 자치조직권을 부여해야 함
- 현행 행정기구(국단위) 하위부서 조직형태에서 의회사무기구에 별도 조직권한을 부여함으로써, 지방의회 의장이 기구와 정원을 자율적으로 운영할 수 있도록 하고 자체 세출예산편성권을 부여하도록 관련 법령의 개정이 필요함

## 📄 (주요 이슈 3) 지방의회사무처에 감사기구 구성 및 감사권한 부여 필요

- 현행 「공공감사법(제2조 제3호)」에 따르면 자체 감사기구를 설치할 수 있는 ‘지방자치단체’의 범위에 지방의회는 별도 규정이 없음
  - 감사기구의 장과 감사담당자의 임용권은 ‘단체장’에게 있다고 규정되어(법 제8조, 제16조), 지방의회 자체적으로 감사인력 임면이 불가능한 기형적 감사구조로 의회사무처의 일원화된 인사관리가 한계에 봉착함
  - 지방의회 의장(임용권자)은 징계요구 및 처분권한은 있으나, 대상을 감사(조사)할 수가 없음
  - 의회사무처 직원은 의회 감사기구가 아닌 단체장 소속 감사기구의 감사(조사)를 거쳐 의회 인사위원회에서 징계 의결하고 있음
- 지방의회 인사권 독립 취지를 크게 훼손하고 있는 실정을 감안하여 조속한 시일 내에 「공공감사법」 개정을 통해 지방의회사무처에 감사기구 설치 및 감사권한을 부여해야 함

**📄 (주요 이슈 4) 광역지방의회 사무처 중간 직제(3급) 신설 필요**

- 17개 광역 시·도별 사무처 조직 및 의원 수가 상이함에도 불구하고, 획일적으로 사무처에 의회사무처장(2급)과 담당관(4급)만 설치하도록 되어 있음
  - 현재, 전국 17개 시·도 광역의회 사무처장은 1~3급(서울 1급, 기타 시·도 2급)임
  - 각 시·도 별 시·도의원 수는 경기도의원 156명, 세종시의원 20명으로 상이하며, 의회 사무처 직원도 의원 수에 비례해 다름
- 특히 현재 지방의회는 3급 직제가 부재한 기형적 조직구조 형태임
  - 지방의회사무처보다 규모가 작은 지방정부의 집행부 실·국에서는 3급 국장을 두어 적정 통솔범위 유지하고 있는 반면, 사무처에는 국장급 직제가 부재함으로 인해서, 행정지원 업무가 사무처장에게 집중됨으로써, 사무처장 통솔범위 한계가 발생하고 있음
- 더 큰 문제는 지방의회 인사권 독립으로 인해(사실상 집행부와 인사 교류가 막힘으로 인해) 지방 의회사무처 공무원들의 경우 최대 4급까지 밖에 승진할 수 없어, 의회사무처 공직자들의 권리가 침해 받고 있을 뿐만 아니라 사기 또한 크게 저하되고 있다는 점임
- 따라서 의회사무처장(2급) 아래에 3급 직제를 신설하여 사무처장의 업무를 보조하도록 하고, 의회사무처의 의정활동 보좌 기능 강화 및 사무처 직원들의 승진 제한 해소와 사기 진작 등을 위해서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 별표 4 개정이 이루어져야 할 것임

**📄 (주요 이슈 5) 지방의회 상임위원회 전문위원 정수 현실화 필요**

- 전국적으로 지방의원 수는 확대된 반면, 의정활동의 꽃이라 할 수 있는 의원의 상임위원회 활동을 지원하는 전문위원 수는 확대되지 않음으로써 내실있는 의정활동이 큰 지장을 받고 있음
  - 예컨대, 경기도의회의 의원정수는 10대 의회 142명에서 11대 의회 156명으로 14명(9.8%)이 증가하였으나, 4급 전문위원 수는 13명(5급 11명)으로 종전과 동일함
  - 이러한 구조 속에서 1개 상임위원회를 늘리고 싶어도 4급 전문위원 수를 최대 의원정수 131명 기준으로 상한선을 설정해 놓아서 증원 자체가 불가하기 때문임

〈 전문위원 정수기준(「지자체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 별표5」, '19.4.30 개정시행) 등 〉

- 전문위원 정수기준(11개구간) : 최저의원 20명 이하(4급5, 5급1) ~ 최고의원 131명 이상(4급13, 5급11)
- 의원수 : (광역전체) 민선7기 829명 → 민선8기 877명, 증48(5.7%) / (경기) 민선7기 142명 → 민선8기 156명, 증14(9.8%)
- 4급전문위원 : (광역전체) 민선7기 126명 → 민선8기 128명, 증2(1.5%) / (경기) 민선7기 13명 → 민선8기 13명(無)

- 그 결과 지방의회 최대 규모인 경기도의회는 타 시도의회와 비교했을 때 역차별을 받는 실정임
  - 또한 현행 기준에 따라 5급 정수도 부족한 상황으로 상임위원회의 원활한 의정활동 및 입법지원에 어려움이 초래되고 있음
- 따라서 「지자체 행정기구와 정원 등에 관한 규정」 별표5 개정을 통해 전문위원 정수구간 확대가 필요함. 현행 상한선인 11개 구간을 13개 구간으로 구간을 늘려서, 구간별로 4급 1명을 증원하고, 5급 정수를 4급과 동일하게 맞추는 조치가 필요함

 **결론: 지방자치와 분권 강화, 「지방의회법」 제정이 답이다!**

- 대한민국 국회는 「국회법」에 따라 운영과 지원이 뒷받침되고 있지만 지방의회는 현행법 규정이 「지방자치법」의 한 장 수준으로 매우 빈약한 실정임
- 지방자치와 분권 강화를 위해서는 우선 그 골간을 바로 세워야 하고, 「지방의회법」 제정이 바로 그 정답이자 해법임
  - 앞서 지방의회가 처한 여러 가지 문제점을 지적하였고, 개별 법령으로 이 모든 문제점을 해결하기란 현실적으로 거의 불가능함
  - 결국은 이 모든 문제에 대한 대안과 해법을 「지방의회법」 제정을 통해 해결해야 할 것임

※ 본 원고의 내용은 연구원의 공식입장이 아니라, 저자의 의견임을 밝힙니다.