

지방의회 지원체제 활성화 방안에 관한 연구

연구진

안영훈(한국지방행정연구원 연구위원)

주재복(한국지방행정연구원 연구위원)

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제2장 지방의회 지원체제에 관한 실태 분석	7
제1절 지방의회 지원체제의 필요성	9
1. 지방의회의 기능	9
2. 지방의회의 특징 및 단체장과 지방의회의 불균형적 관계	12
3. 지방의회 역할 수행에 필요한 제도적 지원체제의 부족	15
제2절 지방의회 사무기구의 조직 구성 및 기능	18
1. 지방의회 사무기구의 조직 구성 및 기능	18
2. 지방의회 사무기구의 인력구성 및 운영	21
제3절 지방의회 지원체제의 운영실태	24
1. 사무기구 직원의 인사권 예측의 문제	24
2. 사무기구 직원 전문성 확보의 문제	28
3. 지방의원 유급보좌관제 도입 필요성에 대한 논의 및 대응	32
제4절 지방의회 지원체제 개선 노력	38
1. 지방의회 지원체제 개선을 위한 정부의 노력	38



2. 지방의회 지원체제 개선을 위한 시도의회의 노력 47

제3장 주요 선진국의 지방의회 지원체제

운영실태 분석 51

제1절 일본의 지방의회 지원체제 53

1. 일본 지방의회의 사무기구 및 인력 운영 제도 53

2. 일본 제도의 특징 및 시사점 60

제2절 미국의 지방의회 지원체제 62

1. 미국 지방정부 의회 62

2. 뉴욕시 및 로스엔젤레스시 지방의회 보좌인력 자료 66

3. 미국 제도의 특징 및 시사점 73

제3절 영국의 지방의회 지원체제 76

1. 영국 지방정부의회의 지원체제 76

2. 영국 제도의 특징 및 시사점 83

제4절 프랑스의 지방의회 지원체제 85

제5절 주요 선진국 지방의회의 지원체제에 관한 시사점 88

1. 우리나라 지방의회 사무기구 및 인사운영 제도의 차이 88

2. 우리나라와 주요 선진국 지방의회 지원체제 간 제도적 차이 90





제4장 지방의회 지원체제 개선방안 93

제1절 지방의회 사무기구 지원인력의 인사제도 개선 95

- 1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 찬반의견 95
- 2. 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 위한 개선방향 102
- 3. 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 기대효과 109

제2절 지방의회 의정활동 강화를 위한 보좌인력 운영체제 개선 112

- 1. 광역의회의원 보좌관제 도입의 필요성 112
- 2. 광역의회의원 보좌관제 도입 방안 115

제3절 지방의회 의정활동 지원체제 개선을 위한 관련법령 개정안 121

- 1. 지방의회 사무기구 인사제도 개선을 위한 법 개정안 121
- 2. 지방의원 전문위원(보좌관)제 개선 필요성 128
- 3. 지방의원 전문위원(보좌관)제 강화를 위한 법 개정안 132
- 4. 지방의원 개별보좌관제 도입을 위한 주요 법 개정안 137

제5장 결 론 145

제1절 한국과 일본 지방의회 지원체제 개선방향 검토 147

1. 지방의회 사무기구의 인력운영체계 관련 한일비교	147
2. 지방의회 사무기구의 운영체계 개선방향 한일비교	151
제2절 지방의회 지원체제 개선을 위한 새로운 과제	160
1. 지방의회 지원체제의 개선 필요성	160
2. 지방의회 지원체제 활성화를 위한 제도개혁 방향	161
참고문헌	167



표 차례

<표 1> 지방의회의 자치법상 지위	11
<표 2> 지방의회와 단체장 간의 불균형적 권한 관계	13
<표 3> 지방의회와 단체장 간의 불균형적 권한배분 관계	15
<표 4> 한국과 일본 지방의회 사무기구의 기본조직 및 기능 (광역의회 사례)	20
<표 5> 「지방자치법」상 지방의회 사무기구 조직 및 인사운영 제도	22
<표 6> 2013년 전국 시도 및 시군구 지방의회 사무기구의 인력 현황	23
<표 7> 시도 광역의회 사무기구의 인력구성 및 운영체계	23
<표 8> 전국 시도의회 사무처 세부인력	25
<표 9> 지방의회 사무직원의 입법보조조직 및 기관운영조직 대비표	28
<표 10> 한국 시도의회 사무처 총인원 현황 (2012. 12. 31 현재, 전국시도의장협의회 집계)	30
<표 11> 17개 광역의회별 입법·정책보좌 인력 구성	31
<표 12> 서울특별시 의회의 공식활동의 직무량 분석결과	32
<표 13> 서울특별시 의회의 비공식활동의 직무량 분석결과	33
<표 14> 의정활동에 관한 광역의원 1인당 직무량 조사결과	34
<표 15> 1995~2005년 간 국회의 지방의회 인사권 독립 관련 입법추진 연혁	40
<표 16> 2010년 기준 국회 계류 법안별 요지 (17개 법률안 정리)	42
<표 17> 2011년 기준 국회제출 지방의회 활성화를 위한 개정법률안	44
<표 18> 지방의회의 전문가 활용제도 도입현황 (2011년 기준)	45
<표 19> 2012년도 소요액	46

<표 20> 소요비용 추계	46
<표 21> 광역자치단체 사무국 직원 수(2011년 7.1 현재)	54
<표 22> 의회사무국 직원 상황	55
<표 23> 의회 사무국장(서기장)의 재직연수	56
<표 24> 광역의회 사무국 직원의 근무 기간 (2007년 7월 기준)	58
<표 25> 미국 지방정부에서의 집행부-의회 간 기관구성 비율	63
<표 26> 로스앤젤레스 시의회 5구위원의 개인보좌인력 (18명의 Staff)	71
<표 27> 로스앤젤레스 시의회 1구위원의 개인보좌인력 현황	72
<표 28> 미국 주요 대도시 지방정부의 사무직원 인사운영체계(요약)	75
<표 29> 영국 지방의회의원의 선거구 정수	77
<표 30> 스코틀랜드 지역의회의원 의정활동 및 지원인력 인건비	81
<표 31> 2011년 행정안전부의 개정법률안에 관한 의견	105
<표 32> 의회 독립직렬 신설방안 등 대안별 장·단점	108
<표 33> 3단계의 단계적 보좌관계 도입 방안	117
<표 34> 보좌관 1인의 인건비 명세	118
<표 35> 정부조사의 항목 및 내용	120
<표 36> 지방공무원임용령 지방의회전문위원채용자격기준제정(안)	142
<표 37> 한국과 일본 지방의회 사무기구의 인력운영체계	148
<표 38> 일본 광역의회 사무기구의 인력운영체계	149
<표 39> 일본의 지방의회 관련 주요 지방자치법 개정연혁	154
<표 40> 지방의회 사무기구 개선에 관한 한일 비교	157



그림 차례

<그림 1> 우리나라 지방의회의 헌법과 지방자치법상 관계로 본 지위와 기능	10
<그림 2> 지방의회의 의정활동 구분	16
<그림 3> 지방의회 사무기구의 설치 및 운영 근거	19
<그림 4> 지방자치법상 전문보좌관제 관련 규정	37
<그림 5> 스코틀랜드 지역정부 조직도	78
<그림 6> 스코틀랜드 지역정부 조직도상 의회업무 관련부서	80
<그림 7> 주요 선진국 지방의회의 의정활동을 위한 지원체제 및 유급보좌관제	90
<그림 8> 지방의회 사무기구 인사권 자율화를 위한 지방자치법 개정안	122

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 분석틀

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구 배경

- 현재 지방의회의 정책보좌기구는 의회사무처에 전문위원 또는 입법정책 담당을 두고 있고, 사무직원이 상임위원으로 의정지원 하고 있으나, 전문인력이 부족하여 체계적인 의정지원 활동에 한계
 - 지방의원의 의정활동 전담 지원하는 별도의 보좌인력을 두어 전문성을 강화하자는 의견이 지방의회와 지방자치 관련 학계에서 지속적 제기
 - 최근 서울시 등 일부 시도의 조례, 예산 편성 등을 통한 의원 개인별 보좌인력 도입 시도에 대해 대법원 무효 확인 등 사회적 논란 야기
- 지방의회의 정책활동에 필요한 전문지식과 정책정보를 지원해 줄 수 있는 정책보좌기능의 강화 필요성이 대두
 - 전문적이고 효율성 있는 정책의회가 되기 위해서 지방의회 보좌기능 활용 방안 모색과 기존 제도의 개선 및 강화방안 연구가 더욱 필요해 짐
- 선진 외국의 지방의원 보좌기능 사례 연구를 통해, 우리나라 지방의회 의원 보좌관제 도입의 구체적인 대안과 그 적용가능성 검토를 뒷받침 할 필요가 있음
 - 지방의원 의정보좌 제도의 합리적 개선 등 ‘지방의회의 의정활동 역량 강화’ 추진과 관련 정부보고(’13. 4. 5 안전행정부 업무보고)

2. 연구의 필요성

- 최근 지방의원이 처리하는 조례안, 예·결산, 청원 등의 안건은 매우 방대하고 복잡하며 전문지식을 필요로 함
 - 지방의원의 다양한 의정활동에 대한 의회사무기구의 조직적 지원활동도 미약한 수준이라는 정치권 지적도 있음
- 따라서 지방의회의 정책기능 및 전문성 강화를 위해 지방의원 보좌기능에 대한 실태와 문제점 분석을 통한 구체적 대안 제시가 지속적으로 증대되어 왔음
 - 이에 본 연구에서는 지방의원 보좌기능 활성화를 위한 구체적 방안 및 적용 가능성을 검토할 필요가 있음
- 지방의회에 대한 부정적 평가의 유발 원인
 - 자치입법권 등 자치권의 제약, 지방의원의 전문성 부족, 전문위원제도와 정책보좌인력 등 의정지원체제의 미비, 주민의 참여 및 주민감시체제의 부재, 지방의회 사무직원의 부족 등이 지속적으로 제기
 - 따라서 헌법과 지방자치법 취지에 맞는 지방의회의 지위와 역할을 수행하기 위해서 이 문제들을 어떻게 제도적으로 수정, 보완하며 운영을 활성화시킬 것인가 고민해 해결방안의 제시가 필요함
- 지방의회의 인사권을 제약하는 요인들을 개선하기 위하여 국회와 정부는 지방의회 인사독립권과 관련된 지방자치법 개정 법률안들을 몇 차례 발의하여 제도 개선을 꾀하였으나 여전히 법제화 되지 못함

제1절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 광역의회 중심의 지방의회 지원체제에 대한 연구
 - 주요 연구범위의 초점은 우리나라 시도 광역의회 사무기구를 대상으로 사무기구의 조직 및 운영에 관한 법적 근거와 인사운영체제, 지방의회 의장 인사권 행사 현황 등 분석
 - 광역의원 보좌기능 강화에 필요한 대안 제시 및 비교 분석
 - 광역의원 보좌인력 지원 방안 및 보좌인력 도입에 따른 소요 비용 추계
- 지방의회 지원체제의 실태와 문제점 비교 분석
 - 현행 지방의원 보좌기능의 현황·실태 분석
 - 문제점 도출과 대응전략 제시
 - 선진 외국의 사례 소개
- 지방의회 지원체제 강화를 위한 유급직 보좌인력 도입 방안 연구
 - 관련제도 활성화를 위한 구체적 방안 및 적용 가능성 검토
 - 현행 지방공무원 인력운용 및 인사관리 제도와의 부조화를 배제할 수 있는 현실적인 개선 방안 및 시사점 제시
 - 관련사항에 관한 선진 외국사례 소개
- 기타 관련사항에 대한 제도적 장치 등 추가검토 사항
 - 제한적인 인사권 부여, 책임성 제고를 위한 의정비 개선 방향, 정책연수를 위한 공무국외여행 제도 개선, 지방의원 전문성 제고 등

2. 연구의 방법

- 지방의회 의정활동 및 사무기구 운영 관련 자료분석
 - 지방의회 사무기구 및 사무직원의 인사운영 등에 관한 기존문헌, 연구자료 검토
 - 우리나라 시도 광역의회의 지원체제 관련 현황 분석과 기존연구 및 관련 논문, 기초통계, 수집 사례, 신문기사, 인터넷 홈페이지, 수행 용역 보고서 등으로부터 2차 자료의 수집 및 내용 검토
- 주제 관련 지방의회 관련 지방공무원에 대하여 의견수렴
 - 지방의회 사무직원의 인사운영 및 광역의원 유급 보좌관제 등에 관한 의견조사 실시
 - 구체적 사례분석을 위해 광역의회의원, 의회담당 사무직원, 전문위원 등 이해관계자 중심으로 직·간접 인터뷰 및 자문
 - 지방의회 지원체제상 사무기구의 인사권 운영에 관한 관계공무원 인식 수준 및 인사제도의 개선방안에 관한 기존 조사자료 검토 및 공감대 조성을 위한 의견수렴(In-depth 조사 또는 설문조사)
 - 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의원 유급보좌관제 시행에 관한 워크숍 실시로 의견수렴
 - 지방자치학회 전문가, 국회의원, 각 지역별 광역의원 대표 등 참석에 따른 의견교환, 의견청취
- 외국자료 분석으로 선진국 지방의회 지원체제 사례분석
 - 일본, 영국, 미국, 프랑스의 지방의회 지원체제 사례 연구
 - 선진국 지방의회의 다양한 운영체계에 따른 의정지원 사례 분석
 - 지방의회 (의원)보좌인력 등에 관한 인사의 독립성, 전문성 운영실태 등 분석

제2장

지방의회 지원체제에 관한 실태 분석

제1절 지방의회 지원체제의 필요성

제2절 지방의회 사무기구의 조직 구성 및 기능

제3절 지방의회 지원체제의 운영실태

제4절 지방의회 지원체제 개선 노력

제 2 장

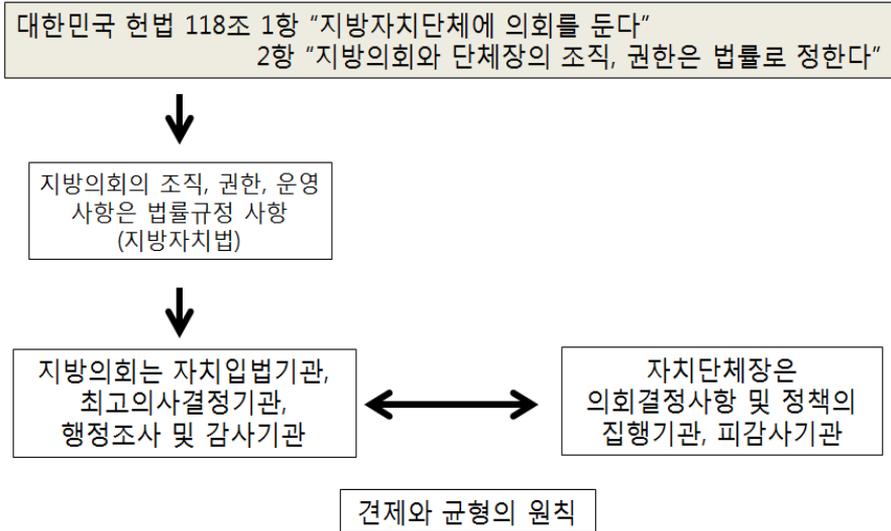
지방의회 지원체제에 관한 실태 분석

제1절 지방의회 지원체제의 필요성

1. 지방의회의 기능

- 지방의회의 법적 지위와 기능
 - 우리나라의 지방의회는 헌법 제118조 제1항의 규정에 따라 단체장과 함께 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 통치기구임
 - 지방의회의 조직, 권한, 운영 등 그 지위와 기능은 지방자치법에서 세부적으로 규정하고 있음
 - 즉, 헌법에서 지방자치를 실시하도록 하면서, 지방의회의 설치를 규정하고 있음. 또한 지방자치 실시에 관한 세부사항의 규정을 기본법률인 지방자치법에서 정해두고 있으며, 특히 집행기관의 장인 단체장과 견제 기관으로서 지방의회를 두도록 하고 있음
- 지방의회의 지방자치법상 지위
 - 지방의회는 주민대표기관, 의결기관, 입법기관, 집행기관(단체장 포함)에 대한 감시기관의 지위로서 그에 맞는 기능을 수행함
 - 우리나라 지방자치법에서는 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두는 기관대립형 운영체계를 규정하고 있음

<그림 1> 우리나라 지방의회의 헌법과 지방자치법상 관계로 본 지위와 기능



- 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등의 의결권을 갖는 외에, 행정사무감사 및 조사권과 이와 관련하여 서류의 제출요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한을 부여받고 의정활동을 수행하고 있음
- 그리하여 지방자치단체 내에 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하면서, 두 기관은 법적으로는 상호 대등한 관계에 있음

<표 1> 지방의회의 자치법상 지위

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

○ 지방의회는 최고 의사결정기관, 자치입법기관, 주민대표기관

- 주민의 대표기관으로 지방자치단체의 주요 정책, 주민의 부담에 관련된 사항 또는 지방자치단체의 운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 의결기관(헌법 제118조 2항, 지방자치법 제39조)
- 지방의회는 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관(지방자치법 제39조 제1항 제1호)이며, 지방자치단체의 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 선출된 의원으로 구성되므로(지방자치법 제31조) 주민대표기관의 지위를 갖고 주민의 청원처리, 집행부의 감시감독을 수행

※ 지방의회 지원체제란

- 우리나라 지방자치법상 지방의회의 사무기구(사무처, 사무국, 사무과)는 지방의회 의정활동과 관련한 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구임
- 이러한 기구는 지방의회가 본래의 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제를 구성하고 있음
- 따라서 지방의회 사무기구의 존재목적은 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 중요한 업무를 수행하는 지원체제로서 사무기구라는 조직과 관계된 인력(직원)을 포함하는 것을 의미함

2. 지방의회의 특징 및 단체장과 지방의회의 불균형적 관계

- 수장중심적 기관대립형에 의한 단체장과 지방의회의 불균형적 관계
 - 지방자치법에 의해 우리나라의 지방자치제도는 지방의회와 단체장간 기관분립주의 원칙을 기본으로 하고 있음
 - 이러한 거버넌스 형태는 지방자치단체 내 단체장과 지방의회 두 기관의 상호 분리, 권한의 분담체제를 유지하고, 두 기관은 법적으로 상호 대등한 관계에 있으나 현실적으로 집행기관인 장이 우월한 지위를 유지하고 있어 「수장 중심주의」적 형태임
 - 따라서 -지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두도록 규정하였음
- 역할분담체계의 불균형적 견제와 균형 관계
 - 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등의 의결권을 갖는 외에, 행정사무감사 및 조사권과 이와 관련하여 서류의 제출요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한을 부여
- 지방의회에 부여된 권한: 지방자치법 제5장 제3절
 - 의결권 제39조, 서류제출요구권 제40조, 의회규칙제정권 제43조
 - 행정사무 감사권 및 조사권 제41조, 행정사무 감사 또는 조사 보고 처리권 제41조의2
 - 행정사무 처리상황 보고와 질문응답권 제42조
- 단체장의 권한
 - 단체장에게는 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로서 통할대표권, 사무관리 집행권, 직원 임명권을 부여하는 외에 지방의회가 의결한 조례안과 기타 의결사항에 대한 재의요구와 재의 요

구된 조례안이 재의결되어 법령에 위반된 경우 법원에 제소할 수 있는 제도를 둠

<표 2> 지방의회와 단체장 간의 불균형적 권한 관계

지방의회	단체장(집행부)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 의안발의권 ○ 의결권: 조례 제정/개폐, 예산 심의/확정, 결산 승인, 사용료/수수료/분담금의 부과/징수, 예산외 의무부담 등 ○ 행정사무감사/조사권 ○ 단체장의 출석/답변요구권 ○ 임시회 소집공고권 ○ 청원의 심사와 처리권 ○ 청원서 이송/처리결과보고 요구권 ○ 의회사무직원 임명추천권 ○ 재의요구된 조례안 등에 대한 재의결/확정권 ○ 선결처분의 사후승인권 ○ 지방자치단체장의 사임통지수령권 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 통할대표권 ○ 의안발의권 ○ 사무의 관리 및 집행권 ○ 조례의 공포권 ○ 예산안 편성/제출권 ○ 예산불성립시 예산집행권 ○ 단체장 및 공무원의 출석/답변권 ○ 임시회 요구권 ○ 총선거 후 최초의 임시회 소집권 ○ 부의안건의 공고권 ○ 위원회 개최요구권 ○ 의회사무직원 임명권 ○ 조례안 등의 재의요구권 ○ 선결처분권

○ 소의회제 형태의 위원회 중심주의

- 지방의회는 소의회제로 전환하려는 모습을 보이고 있음¹⁾
- 소의회제는 전문성과 능률성이 강조되고, 주민의 재정부담이 줄어들 뿐 아니라 개인당 주민대표 범위가 확대됨으로써 의원 개개인의 상대적 위상이 커지게 됨
- 반면 주민의 대표기관으로서 다양한 주민의사를 올바르게 의사결정에 수렴하지 못하고, 의회가 특수계층의 이익을 중시하여 운영되는 문제가 있을 수 있음
- 그리고 지방의회 운영방식은 ‘위원회중심주의’ 및 ‘본회의결정주의’에

1) 1991년 광역 및 기초의원수 5,170명 / 광역 866명, 기초 4,304명에서부터 2010년 총3,731명 : 광역 의원 843, 기초의원 2,888명으로 축소되었다. 일본도 같은 경향을 보이고 있다.

입각하여 의안의 심사는 주로 상임위원회에서 이루어지고, 본회의에서는 위원회로부터 보고된 내용을 중심으로 그 가부를 결정하는 방식으로 회의가 운영되고 있음

- 위원회로 하여금 사전심사를 거쳐 소관안건에 대한 세부적이고 전문적인 심사를 하는 것을 원칙으로 하기 때문임
- 지방의회 운영의 효율성과 전문성을 제고하기 위하여 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회(본회의, 상임위원회, 특별위원회)를 설치할 수 있고, 지방의회는 의장과 부의장이 의장단을 구성함
- 한국은 지방의회가 의원정수에 상관없이 상임위원회와 특별위원회를 구성할 수 있도록 조례의 권한이 확대되어 왔음

3. 지방의회 역할 수행에 필요한 제도적 지원체제의 부족

- 지방의회와 비교해 볼 때 큰 단체장의 권한
 - 지방의회와 단체장 간의 갈등은 주로 지방자치법상 권한 배분과 규정의 애매성 등에 원인이 있을 수 있으나 가장 큰 원인은 단체장의 권한이 지방의회의 권한보다 큰 것에 원인이 있음

<표 3> 지방의회와 단체장 간의 불균형적 권한배분 관계

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

- 지방의회의 다양한 기능에 따른 의정활동
 - 지방의회의 기능은 지방의원들이 공적으로 업무를 수행하기 위한 공적 책무임. 일반적으로 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시 기능, 대의 기능, 조정조화 기능, 협력봉사 기능, 자율운영 및 발전관리 기능 등으로 분류
 - 또는 정책결정 기능은 발의권과 의결권으로, 정책입안 기능은 조례안

입안으로, 행정통제 기능은 행정감사 및 조사권으로 대표됨

- 나아가 정책심의 기능은 조례 또는 예산안의 심의, 연간사업계획의 적법성 타당성에 대한 정책질의와 심의를 의미하며, 정책대안 제시 기능은 지방자치단체장의 장단기 개발계획이나 주민복지사업 기타 각종 지역문제를 해결하기 위해 수행됨²⁾

○ 지방의회의 의정활동 기능

- 이러한 지방의회의 기능은 의정활동에 포함되며, 의정활동은 의회활동과 의원활동으로, 그리고 공식적 및 비공식적 의정활동으로 구분됨(신원득, 2012)

<그림 2> 지방의회의 의정활동 구분

구분	지방의회의 의정활동	지방의원의 의정활동
공식적 의정활동	-조례 제·개정 -행정사무 감사·조사 -예산심의, 결산심의 -행정사무 처리상황 점검(보고청취) -집행부에 대한 정책질의, 건의 등 -결의, 동의, 승인 -청원처리, 진정처리 -공청회·주민간담회, 세미나·토론회 -의정보고회 -국제교류활동 -의정홍보	-회의출석(본회의, 위원회 등) -입법발의 -정책대안 제시 -협의·조정, 문제제기 -질의, 발언, 자료요구 -보고 -청원소개 -직책수행(의장, 위원장 등) -공청회·주민간담회 참여 -세미나·토론회 참여 -의정보고회(지역구) 개최
비공식 의정활동	-현장방문 -연구활동	-현장방문 -연구활동 -지역사회활동 -주민과의 유대 강화활동 -봉사활동 -토론게시판 운영 등 인터넷 활용

2) 임령 외(2009), 서울특별시의회 의정활동 통합성과지표 개발을 위한 조사 연구: 전문가 델파이 조사를 중심으로, 서울특별시의회(2009.12)에서는 기존연구들을 총망라하면서, 그러한 연구들이 분류한 다양한 의회기능을 소개하고 있다.

○ 다양한 의정활동 지원체제의 미비

- 지방의회는 앞서 언급한 다양한 의정활동을 수행하기 때문에 이에 지방의회의 의정활동을 보좌하고 행정적인 업무를 처리하도록 하며, 지방의원의 의정활동을 효율적으로 지원하기 위해 일정한 조직과 인력을 필요로 하게 됨
- 이것이 지방의회의 지원기구로 운영되는 사무조직(사무처, 사무국)임. 그런데 현재 주민과 지방자치 전문가 등 지방의회와 지방의원에 대한 비판적 견해가 대부분 일치하고 있는 원인의 하나로 우리나라에서 지방의회 의정지원 체계가 미흡하다는 지적이 대부분임
- 이러한 지원체제의 미흡으로부터 현재 지방의원의 전문성 부족과 정책인력의 부족, 그리고 결과적으로 그에 따른 지방의원 개개인의 전문성 부족이라는 결과가 초래하였다고 주장함(지방자치학회, 2007; 서울특별시의회, 2009)

○ 지방의회 기능 강화를 위한 지원체제는 필수적임

- 학술적으로도, 지방의회 뿐 만 아니라 주의회 등 의회의 정책능력과 의정지원기구의 지원 간에 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명된 바 있음
- 이에 대한 연구로 Rosenthal(1989)은 미국 50개 주의회를 분석하여 정책보좌관과 정책연구기관이 주의회를 전문성 있는 의회로 발전시키는데 결정적인 역할을 했다고 조사하고 있고, Jewell and Patterson(1973), Weberg(1993) 등도 연구조사도 동일한 결론을 제시한 바 있음
- 국내학자들의 경우도 지방의회 의정활동의 전문성 확보가 무엇보다 중요하고(최진혁, 2011: 289-290), 이를 위한 사무기구의 지원체제 강화가 급선무라는 다수의 의견을 제시하고 있음
- 이와 같이 지방의회를 지원하는 지원체제의 중심이 되는 지방의회 사무기구는 지방의회의 원활한 의정활동이 가능하도록 지원하는 기구로

서 중요한 부분임

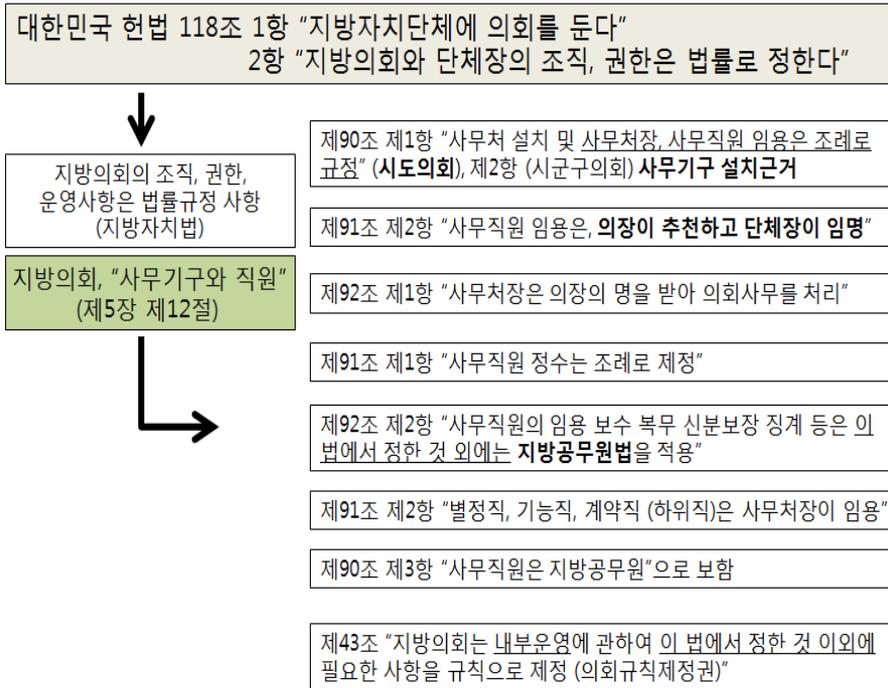
- 실제 지방의원의 초선비율이 높고 상임위원회의 구성과 운영이 합리적이지 못하고 전문성이 부족한 현실에서 사무기구의 존재가치는 매우 크다고 말할 수 있음
- 이에 다음 장에서는 지방의회 사무기구의 운영 실태를 중심으로 현 지원체제의 상황을 살펴보기로 함

제2절 지방의회 사무기구의 조직 구성 및 기능

1. 지방의회 사무기구의 조직 구성 및 기능

- 지방의회 사무기구의 법적 근거
 - 지방자치법에 지방의회 사무기구의 설치에 관한 근거 규정이 존재함. 광역의회(시·도)는 사무를 처리하기 위하여 조례에 따라 사무처를, 기초의회(시·군 및 자치구)에서는 사무국이나 사무과를 설치가능하며, 각각 사무처장, 사무국장(사무과장) 및 직원을 둘 수 있다고 규정(동법 제 90조)

<그림 3> 지방의회 사무기구의 설치 및 운영 근거



○ 사무기구의 인력구성 및 운영 근거

- 의회 인력구성 및 운영 「지방자치법」 제90조~제92조는 지방의회의 사무기구와 직원에 대한 내용을 규정하면서, 조례로 사무처를 두고, 사무직원은 지방공무원으로 임명하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장(長)이 임명하도록 한 것이 기본 골격임³⁾

○ 지방의회 사무기구의 기능

- 통상 지방의회는 사무처/국으로 구성되어 있음. 이 사무처/국은 지방의회의 의정활동에 대하여 원활한 업무수행을 위해 의회사무처/국장 밑에 보통 공보담당관, 총무담당관, 의정담당관, 입법정책담당관을 두고 있음

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

<표 4> 한국과 일본 지방의회 사무기구의 기본조직 및 기능 (광역의회 사례)

사무기구 기능	한국 (서울시)	일본 (도쿄도)	주요기능
공보 및 홍보	공보담당관실	관리부 홍보과	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 의정홍보 종합계획 수립 및 평가 ▫ 의정정보화·의회홍보지 등 간행물 제작 총괄 ▫ 의회자료실·의회홈페이지 운영 ▫ 영상홍보물·보도자료 제작 총괄
의정업무	총무담당관실	관리부 총무과 관리부 경리과	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 도의회 정책협의회·의원행사·행정감사 업무 ▫ 표창·재산등록·상시학습 업무 ▫ 예산·후생복지 ▫ 의전행사 계획수립·수행 ▫ 결산·회계업무 ▫ 도의회 청사관리 총괄
의사업무	의정담당관실	의사부 의사과	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 전자회의시스템 운영·관리 ▫ 본회의 준비 및 의사진행 보조 ▫ 청원 및 행정사무감사 지원 ▫ 의안정보시스템 관리 ▫ 회의록 작성·발간업무 총괄
입법업무	입법정책 담당관실	조사부 조사정보과 의사과 의안법제과	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 의원연구단체 운영 및 학술연구용역 담당 ▫ 의회운영 및 특별위원회소관 입법 지원 ▫ 조례안 발굴·검토·수정 지원
지방의원 보좌업무	전문위원실	조사부에서 주요 담당	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 상임위원회에 상정되는 검토보고 및 소관사항에 대한 자료 수집·분석·제공 및 질의자료 제공 ▫ 의사 진행 및 위원회 주관 공청회·세미나 등의 운영

○ 의회 사무기구의 표준적 구성

- 시도 광역의회를 중심으로 보면, 지방의회 사무기구는 사무처장을 중심으로 총무담당관, 의사담당관, 입법정책실, 입법활동을 지원하기 위한 위원회에 전문위원을 두고 있음. 총무담당관은 총무, 공보, 경리, 관리 담당, 의사담당관은 의사, 의안, 기록담당, 입법정책담당은 입법, 정책담당이 설치되며, 상임위원회별로 전문위원들이 있음
- 시군구 기초의회는 사무국(과)장을 중심으로 의사담당과 의정담당 그리고 상임위원회별로 전문위원이 있음. 지방자치단체에 따라 조금씩 세분

화되어 설치되기도하나 대부분 3부문으로 구분되어 조직 운영되고 있음

2. 지방의회 사무기구의 인력구성 및 운영

○ 사무기구 인력의 인사운영

- 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조에 의함
- 지방의회 사무기구 직원의 임용권자를 보면, 한국에서는 임용권자는 지방자치단체의 단체장임(지방공무원법 제6조). 단체장은 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등에 대한 임용권을 가짐
- 조례에 따라 권한의 일부를 보조기관, 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있음. 또한 임용권자는 대통령령에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관해야 함
- 세부적으로 더 보면, 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명함(지방자치법 제91조). 다만, 지방자치단체 단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 함. 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등은 지방자치법의 내용 이외에는 지방공무원법이 적용되고 있음

<표 5> 「지방자치법」상 지방의회 사무기구 조직 및 인사운영 제도

분류	지방자치법 조항	내용
사무처 등의 설치	제90조	<p>①시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>
사무직원의 정원과 임명	제91조	<p>①지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p>
사무직원의 직무와 신분보장 등	제92조	<p>①사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.</p> <p>②사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.</p>
의회 사무직원의 겸무	지방자치법 시행령 제63조	지방자치법 제90조에 따라 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다.

<표 6> 2013년 전국 시도 및 시군구 지방의회 사무기구의 인력 현황

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

(2012. 12. 31, 안전행정부 내부자료)

<표 7> 시도 광역의회 사무기구의 인력구성 및 운영체제

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

제3절 지방의회 지원체제의 운영실태

1. 사무기구 직원의 인사권 예속의 문제

- 자치단체장에 의한 사무기구 직원의 인사운영권
 - 문제의 소지를 안고 있는 인사권 운영규정의 하나인 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속함
 - 지방의회 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조4)와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조임
 - 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속하며, 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회사무처장 등에게 위임할 수 있도록 되어 있음.⁵⁾ 말하자면, 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무

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

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

- 의회사무기구의 설치기준

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

처장등이라 함)에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같으며, 지방교육자치에관한법률 제17조 역시 교육위원회 사무직원에 대한 임명권은 교육감에게 부여하고 있음⁶⁾

- 현 상황에서 더욱 더 문제를 야기한 법령근거로는 집행부와 집행부를 감사 및 감시하는 의무를 가진 지방의회의 사무기구에서 공무원이 겸직할 수 있도록 규정한 조항임
- 즉, 지방공무원법 시행령 제63조에서는 “「지방자치법」 제90조에 따라 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다”고 하였음

<표 8> 전국 시도의회 사무처 세부인력

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

- 6) 제17조(교육위원회 사무에 대한 지원) ① 교육위원회 및 시·도의회는 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회 사무처에 지원조직과 사무직원을 둔다.
 ②제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 지방공무원으로 보한다.
 ③제1항의 규정에 따라 두는 사무직원은 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.

구 분	처장				담당관실									
	1급	2급	3급	소계	담당관		담당		일반직담당 (계약직포함)				기능직	
					4급	계약	5급	계약	소계	6급	7급	8급 이하	사무 보조	시설 관리
	1	15	1	892	43	6	122	15	436	197	185	54	122	148
전남	-	1		37	2	-	6	1	16	6	7	3	6	6
경북	-	1		55	3	-	7	2	27	12	10	5	5	11
경남	-	1		53	3	-	7	1	28	9	16	3	2	12
제주	-	1		55	3	-	8	1	19	8	11	-	24	-

(2012. 12. 31 현재, 전국시도의장협의회 집계)

○ 불균형적 기관분립형 하에서 지방의회의 견제적 위상 약화

- 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하고 있어 집행기관과 의결기관 상호간에 조직운영상 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이나 우리나라는 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어⁷⁾ 두 기관 간의 불균형이 큼
- 현행법에서 지방의회 사무직원의 인사에 관하여 견제대상이 되어야 할 자치단체장의 임명에 의존하도록 한 것은 지방의회 인사에 대한 집행부로의 연속이며, 독립적이어야 할 지방의회에 대한 집행부의 지나친 간섭과 개입으로서 상호 대등한 위치에서 견제와 균형을 취하여야 할 양 기관의 권력적 형평성과 지방자치법의 본질적 취지에도 부합하지 않다는 점 등을 문제로 여기고 있음(백종인, 2011: 21)
- 제한된 권한 범위 하에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제가 미약하고, 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 집행하기 위한 의회의 자치입법권이 폭넓게 보장받고 있지 못한 상황임. 실제로 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가된 바 있음

7) 지방의회의 의결에 대해 단체장의 폭넓은 재의요구권과 재소권, 선결처분권, 지방자치단체장의 지방의회 사무직원 임명권 등이 두드러진 예이다.

- 지방의회 사무직원에 대한 인사권의 독립 필요성
 - 앞서 살펴본 바와 같이 지방의회와 집행기관 간 권한의 불균형 관계를 단적으로 나타내는 대표적인 사례는 바로 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대하여 지방의회가 자율적인 인사권을 갖고 있지 못한 것임. 즉, 지방의회 사무기구 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고, 지방의회 의장은 단지 ‘추천권’만을 갖게 되어 있어 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 모순이 존재하고 있음
 - 지방의회 의장의 추천권은 형식적 권한을 부여한 실정임. 지방자치법상 사무처장 등의 직무감독권자는 지방의회 의장으로, 의장은 지방의회 사무기구에 대한 법적 실질적 감독권자임
 - 지방의회 사무기구는 대집행부 견제기관으로서 지방의회를 위한 행정적 지원과 정책적 보좌조직임에도 지방의회 의장이 가지는 권한은 단지 추천권뿐임. 그리고 이 추천권도 임명권자가 자치단체장인만큼 집행기관의 인사정책 집행상 임명권자의 양해와 협조 없이는 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사는 실질적이지 못함
 - 또한 법령상 지방의회 사무처장 등 사무직원은 집행기관 소속 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있도록 함으로써(지방자치법시행령 제63조) 지방의회 의장의 감독권은 실질적인 행사가 쉽지 않음
- 사무처장 등에의 인사권 위임도 형식적 운영 가능성을 내포
 - 현행법은 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 사무처장 등에게 위임하고 있음. 그러나 이들에 대한 임용권을 가진 사무처장 등은 명목상 임명권자로 지방자치단체장에 의해 임명된 피임용자임
 - 뿐만 아니라 지방의회 내부에 인사위원회 등을 통한 의회의 통제 내지 관여가 법적으로 허용되어 있지도 않고 있어⁸⁾, 그 인사권 행사에서도

8) 지방공무원법 제7조 제1항에 의하면 지방자치단체에 임용권자별로 인사위원회를 두도록 되어 있

결국 집행부적 시각을 크게 벗어나지 못하고 있음

- 실제로 지방의회 사무기구 인력의 경우 전문인력을 충원하기 보다는 대부분 집행기관의 공무원으로 임명되고 있음

2. 사무기구 직원 전문성 확보의 문제

○ 현행 지방의회 사무기구의 성격과 한계

- 지방의회 사무기구는 지방의회의 원활한 의정활동이 가능하도록 지원하는 기구이나, 실제 지방의원의 초선비율이 높고 상임위원회의 구성과 운영이 합리적이지 못하고 전문성이 부족한 현실에서 사무기구의 존재가치는 매우 큼
- 예를 들면, 전라북도의회와 전라북도에서 가장 큰 기초자치단체인 전주시의회 및 가장 규모가 작은 진안군의회의 현황을 비교하면 이해가 쉬움⁹⁾
- 아래 <표 9>에서 보듯이, 조직의 형태상 의정보좌를 위한 직접적 인력보다 관리부서 인력이 배 이상으로 훨씬 많아, 의정활동 보좌기구로서의 본연의 역할을 하는 데에는 본질적 한계가 있어 보임

<표 9> 지방의회 사무직원의 입법보조조직 및 기관운영조직 대비표

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

으나, 임용권을 위임받은 자는 제외하도록 되어 있다.

9) 이하 백종인(2011: 23) 참조.

■ 전주시 기초의회의 경우(2011.10.현재)

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

■ 진안군 기초의회의 경우(2011.10.현재)

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

○ 광역의회 사무기구 인력 현황

- 한국의 광역의회 사무기구 총 인력은 1707명으로 대강 시도 및 시군구 지방의원 1인당 사무처 직원 수 1.17명의 수준에서, 광역의회는 1.7명, 기초의회는 약 1.2명 수준임
- 평균적으로 광역의회의 사무기구 직원 수는 평균 77명 수준을 보이고 있음. 단순한 통계치로 보더라도 광역의회의 사무기구 총 인력과 집행기관의 총 공무원 수는 비교가 되지 않을 정도로 인력차이가 심함
- 의회사무기구 내부적으로는 조직의 형태상 의정보좌를 위한 직접적 인력보다 관리부서 인력이 배 이상으로 훨씬 많아, 의정활동 보좌기구로서의 본연의 역할을 하는 데에는 본질적 한계가 있어 보임¹⁰⁾

10) 예: 전라북도 광역의회사무직원의 입법보조조직 및 기관운영조직 대비표(2011.10.현재)

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

<표 10> 한국 시도의회 사무처 총인원 현황(2012. 12. 31 현재, 전국시도의장협의회 집계)

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

○ 의회 전문직 보다는 일반직이 수적으로 우세

- 서울시의회의 경우 2012년을 기준으로 보면 의회사무처 전체 인력은 249명이고, 그 중 일반직 86명, 별정직 35명, 기능직 80명, 계약직 48명으로, 각각에 대해 전체인력에서 차지하는 비중을 살펴보면, 일반직 34.5%, 별정직 14.1%, 기능직 32.1%, 계약직 19.3%에 달하고 있음
- 이는 별정직과 계약직을 합할 경우 33.4%인 점을 감안할 때, 일반직이 이를 상회한다는 점에서 지방의회 의정지원 업무의 연속성 저하는 물론, 전문성 저하가 불가피함(한국행정학회, 2012)
- 한편, 서울시의회의 경우 11개 상임위원회에 각각의 전문위원실을 운영(45~50명)하며, 통상 수석전문위원 1명, 전문위원 1명, 입법조사관 2명으로 구성 운영됨. 1개 위원회에 4명 정도의 전문인력들이 위원회 소관

의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 수행하고 있음

○ 전문 지원인력의 미흡

- 사무처장 등이 가지는 인사권 범위는 별정직·기능직·계약직 공무원에 한정되어 있으나, 이 제도의 도입 당시 통계를 보면, 전국 246개 지방의회 직원 4,890명 중 일반직이 2,734명(55.9%), 계약직과 별정직은 285명으로 전체 5.8%에 불과하며, 기능직의 경우 1,871명(38.3%)에 이르는 하였으나 그 직무가 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조 등으로 임용권자가 누구이든 지방의회의정활동의 활성화에 직접적 영향을 미치지 못하고 있음

<표 11> 17개 광역의회별 입법·정책보좌 인력 구성

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

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

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

***. 의회직원 총수 대비 전문위원의 %임

****. 전체 전문위원실 직원 대비 전문위원의 %임

- 우리나라 지방의회의장의 추천권은 형식적 권한을 부여한 것임. 지방자치법상 사무처장 등의 직무감독권자는 지방의회의장으로, 의장은 지방의회 사무기구에 대한 법적 실질적 감독권자임. 또한 법령상 지방의회 사무처장 등 사무직원은 집행기관 소속 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있도록 함으로써(지방자치법시행령 제63조) 지방의회의장의 감독권은 실질적인 행사가 쉽지 않음. 뿐만 아니라 지방의회 내부에 인사위원회 등을 통한 의회의 통제 내지 관여가 법적으로 허용되어 있지도 않고 있어¹¹⁾, 그 인사권 행사에서도 결국 집행부적 시각을 크게 벗어나지 못하고 있음. 실제로 지방의회 사무기구 인력의 경우 전문인력을 충원하기 보다는 대부분 집행기관의 공무원으로 임명되고 있음

3. 지방의원 유급보좌관제 도입 필요성에 대한 논의 및 대응

- 전문인력의 지원을 필요로 하는 광역의회 의정업무
 - 사례: 서울특별시 광역의회 의원의 의정활동 업무량 분석
 - 서울특별시 의회의 공식회의 참여시간의 분석결과 : 정례회, 임시회 및 특별위원회의 공식 회의일수는 144.5일이고, 의원들의 평균 참여일수는 144일이며, 공식적인 근무시간은 755시간으로 1일 8시간 근무기준으로 환산하면 94.4일을 근무한 것으로 조사된 바 있음

<표 12> 서울특별시 의회의 공식활동의 직무량 분석결과

구분	정례회	임시회	특별위원회	합계
개최일수	55	79	10.5	144.5
참석일수	55	79	10	144
참석시간	6	5	3	14
총 근무시간	330	395	30	755(1일 8시간 기준 94.4일)

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

- 서울특별시 의회의 비공식적 의정활동의 직무분석 결과 : 서울시 의원 1인당 1년 평균 144건의 사무를 처리하며, 여기에 소요되는 시간은 441.5시간으로 1일 8시간 근무기준으로 환산하면 연간 55.2일을 근무하는 것으로 나타났음
- 또한 의정활동 종류별로 구분하여 보면, 처리건수에서는 지역활동이 64.5건으로 가장 많고, 처리시간에서도 역시 지역활동이 121시간으로 가장 많은 것으로 조사된 바 있음

<표 13> 서울특별시 의회의 비공식활동의 직무량 분석결과

구 분	처리건수	처리시간
조례안	9.5	37
청원 및 진정	2	35
대집행부 질의	23	92.5
건의 및 발의안	3.5	36
행정사무감사 및 조사	25.5	120
지역활동	64.5	121
특별활동	16	-
합 계	144	441.5(1일 8시간 기준 55.2일)

○ 광역의원 1인당 직무량(사례)

- 2008년 한국지방자치학회의 조사결과 법적으로 부여된 공식적인 의정 활동으로 조례안 처리, 청원, 대집행부 질의, 건의안 및 발의안(지방정책활동), 행정사무감사 및 조사 등에 국한할 경우

<표 14> 의정활동에 관한 광역의원 1인당 직무량 조사결과

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

- 지방의회 의정활동을 위한 전문인력 확보수단의 미흡에 따른 전문보좌관 제 필요성
 - 우리나라 지방자치법 제59조는 별도로 ‘전문위원’제도를 명시하고 있음. 사실 전문위원제도는 자치입법 활동을 지원하기 위한 것으로 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 담당하기 위해 존재함

- 그러나 이는 전문성 확대 근거인 동시에 인사권을 제약하는 근거로도 작용함. 예를 들면, 서울시의회 사무처에서 정책적 역량과 관련된 조직은, 전문위원실을 제외할 경우, 5개 팀(입법담당관내 3개 팀, 예산정책담당관 내 2개 팀)에 불과함
 - 결과적으로 제한된 권한 범위 하에 있는 지방의회 사무기구 직원들은 지방의원에 대한 적극적인 지원체제의 미약함 속에서 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 지원하지 못하고 있음
 - 그 이유는 우선 조직 본연의 역할과 조직구성원의 소속 불일치가 발생하기 때문임. 집행기관의 업무와 의결기관의 업무를 동시에 해야 하는 역설적 상황 내지는 기능적 모순에 직면하게 되기 때문임. 이는 곧 집행기관 소속 공무원의 지방의회 사무조직에 대한 충성심 결여로 나타남
 - 궁극적으로는 순환보직에 의한 지방의회 의정활동은 지원기능상 직원들의 전문성이 저하되는데 일조하게 됨. 이러한 문제는 더구나 지방의회의 자치입법권이 상위법령에 제한되어 있어 폭넓은 자치입법권의 보장을 어렵게 하고 있음. 그러한 영향으로 결국 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회 위상이 매우 낮게 평가되어 왔음
- 광역의회 의정활동에 전문보좌직에 의한 지원 필수
- 지방의회에 대한 전문적 정책의회로의 역할 기대는 지식정보화사회가 가속됨에 따라 더욱 커질 것으로 예상됨. 지방정부의 경쟁력 강화를 위해서 지방의회는 수동적인 입장에서 집행기관에 대한 견제와 감시기능에서 만족하던 단계를 넘어서는 적극적인 역할수행이 요구됨¹²⁾
 - 의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는 주로 행정조사 및 감사에 따른 의정활동과 개별 위원회체제에서의 전문위원실

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

등의 필요성이라고 할 수 있음.¹³⁾ 기본적인 지원방안으로 도서관 설치 및 자료수집·분석의 지원체제도 필요하지만, 지방의회의 본질적인 업무로는 조례제정, 예산 및 결산 승인, 집행기관의 사업 승인 및 이의 실행에 대한 행정감사와 조사 등으로 집행기관 업무에 대한 전문적 분석능력을 필요로 하고 있음

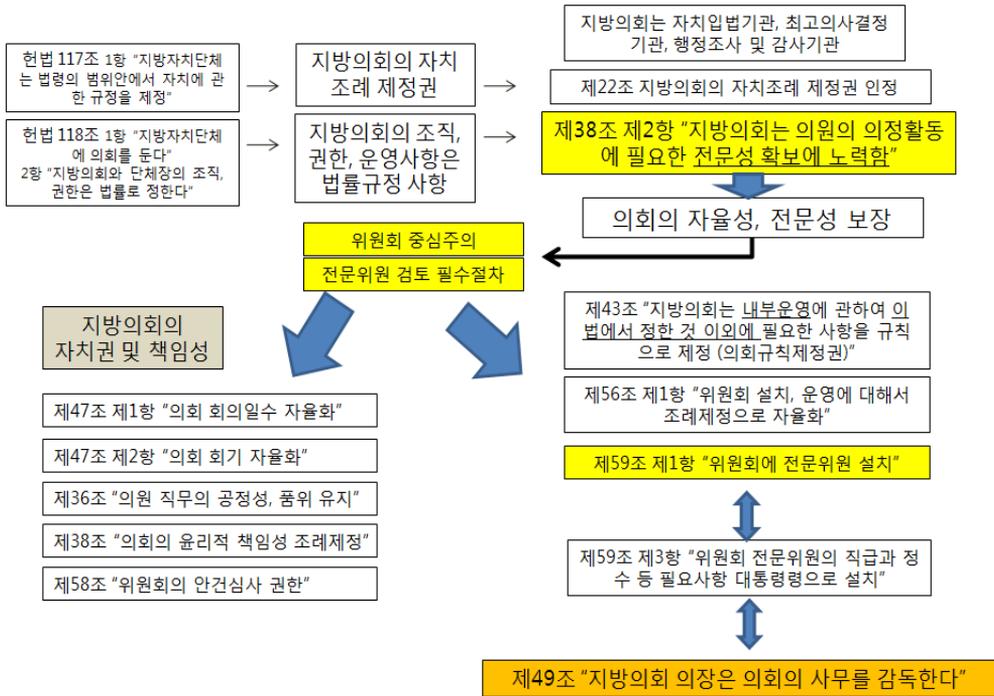
- 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구되며, 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 하기 때문임

○ 의정활동 수비범위의 다양한 확대로 지원수단 필수

- 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 특정분야의 업무만을 할 수 없는 불특정 다수인의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 반드시 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있음
- 보좌관제의 필요성은 단순히 보좌관을 두고 그들에게 보수를 주는 것이 아니라, 그 효과가 의원들의 전문성 향상에 기여할 수 있는가에 초점을 맞추어야 할 것이며, 지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원이지만, 결과적으로는 의회 기능을 강화시켜 지역발전에 기여하는 수단이 되는 것임

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

<그림 4> 지방자치법상 전문보좌관제 관련 규정



○ 기존연구에서 입증된 의원 정책보좌제도의 중요성

- 입법기관의 특성상 의회의 정책결정 능력의 한계를 극복하는데 전문성의 지원이 필수적인 요소임. 즉, 정책보좌제도의 역할은 보좌관제의 조직 및 인적 구성, 특히 전문위원의 전문성과 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명됨
- Rosenthal(1989)이라는 학자는 미국 50개 주의회를 분석하여 정책보좌관과 정책연구기관이 주의회를 전문성 있는 의회로 발전시키는데 결정적인 역할을 하였다고 조사함. 또한 Jewell and Patterson(1973), Weberg(1993) 등의 학자들도 연구조사를 통해서 같은 견해를 밝힌 바 있음. 예를 들면, 전문위원들이 의원 정책보좌관으로서 의원에게 전문지식과 정보, 기술을 제공함으로써 논란의 쟁점을 효율적으로 처리하는데 기여하고, 나아가 효과적인 의정활동을 함으로서 집행부서와 정당의 통제로부터

벗어나는 데 결정적인 역할을 하게 함(Jewell and Patterson, 1973)

- 결과적으로 의회의 정책결정 능력을 향상시키는 방법에 전문보좌관제가 유효하는 것을 말함. 의회의 정책결정능력이라 함은 정보수집, 분석능력, 법제능력, 주민의사 수렴능력, 대화와 협상능력 등의 총체적 개념으로 이러한 능력을 제고하는데 의회사무직원과 전문위원, 개별보좌관 등의 보좌기능과 지원 역할이 매우 중요함

제4절 지방의회 지원체제 개선 노력

1. 지방의회 지원체제 개선을 위한 정부의 노력

- 지방의회의원의 역할 중요성 확대가 지속됨에 따라 정부와 국회도 노력함
 - 먼저 지방의회 및 지방의원의 지역리더로서의 역할 필요성에 대한 재인식이 증가되고 있음. 현재 지역사회는 도시화 현상이 깊어지면서 노령화, 개방경제에 의한 금융위기의 여파로 실업인구의 증가를 초래하고 있고, 더불어 정치성향과 시민의 욕구가 함께 급속도로 변화하고 있기 때문임
 - 예를 들면, 지역사회의 범죄발생에 대한 관심도 커져 경범죄, 교통법규 위반, 생활경범죄, 방범예방 등 생활치안정책에 대한 관심도가 고조되면서 생활복지, 주민생활지원 등의 분야가 지방자치단체가 담당해야 할 중요한 분야들이 되고 있음
 - 이러한 변화에 대처하기 위해서는 단체장 개인의 정치적 책임만으로는 해결하기 쉽지 않기 때문에, 지방의회의 법적 지위와 권한이 사실상 지역사회의 주요문제를 해결할 수 있는 집행적 권한으로서 실천될 수 있도록 실질적인 지방자치의 제도화로 발전할 때 더욱 그 가치를 부여받

을 수 있을 것임

- 특히 집행권한 중에서도 조정, 협의, 갈등해결, 의견수렴 등이 지역사회의 갈등을 해결하는 중요 요인들이고 이러한 중재자, 대표자의 역할도 맡아 수행하는 기관이 바로 지방의회이므로 더욱 더 지방의원들의 역할 강화를 위한 지방자치 제도의 대변화가 절실히 필요한 시점임
- 그리고 지방의회와 지방의원은 정책의 최종결정기구로서 그 역할이 더욱 증대되고 있음. 자치단체 수준에서 세부적인 실행사항과 일상적인 관리사항 등의 결정권에 대해서는 단체장이 집행부를 지휘하여 충실히 실천할 수 있도록 하지만, 우리나라 헌법에서 규정하고 있는 바와 같이 주민의 대표인 합의제 기구로서의 지방의회는 그 지역에서 최고 정책결정기구이기 때문에 지역민들의 이해관계가 폭넓게 걸려 있는 사항 등에 대해서는 지방의회를 통해서 정책이 최종적으로 결정되어야 하는 것들이 지속적으로 증가하여 왔음. 이러한 이유로 정부와 국회는 지방의회와 지방의원의 인사권 확대, 전문인력의 지원 등을 위해 노력하고 있음
- 정부와 국회의 지방의회 사무기구의 인사제도 개선을 위한 입법 노력
 - 과거 1952년~1961년까지 의장이 임명하는 간사와 서기를 둘 수 있도록 하였고, 이를 지방자치단체의 공무원이 겸임하도록 규정한 바 있었음. 또 1989년 3월 야당 발의에 의해 국회에 통과된 지방자치법개정안에서 “사무직원은 의회의장이 임명한다. 다만 사무국장은 당해 의회의 동의를 얻어 임명한다”고 규정한 바 있었으나 이 개정안이 대통령에 의해서 거부된 바 있었음
 - 지방의회 사무기구의 합리적 개선을 위한 국회의 입법노력을 요약하면 다음 표와 같음

<표 15> 1995~2005년 간 국회의 지방의회 인사권 독립 관련 입법추진 연혁

발의 일자	발의자	개정법률 명칭	주요 골자	처리결과
1992. 9. 26	박상천 의원 등 99인	지방자치법 개정법률안	지방의회 사무직원은 당해 지방의회의 장이 임명하도록 함(안 제83조제2항)	1993. 5. 12 철회
1993. 2. 19	박상천 의원 외 95인	상동	지방의회 사무직원은 지방의회의 의장이 당해 지방자치단체의 장과 협의하여 임명하되, 전문위원과 별정직공무원은 협의를 거치지 않고 임명하도록 함(안 제83조 제2항)	제166회 국회(임시회)제2차 정치관계법 심의특별위원회(1994.3.4) 상정, 원안폐기의결
1996. 11. 9	정균환 의원 외 70인	상동	의회의 사무직원은 지방의회의 의장이 임용하되, 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 지방의회에 설치된 지방의회직원인사위원회의 심의를 거쳐 임용(안 제83조제2항, 제3항 및 제4항)	임기만료 폐기
2003. 6. 17	김성순 의원외 18인	상동	지방의회의 사무직원을 지방의회 의장이 임명하도록 함(안 제83조)	임기만료 폐기
2004. 7. 7	권오을 의원 외 13인	상동	지방의회의 사무직원은 지방의회의 의장이 임명함(안 제83조제2항)	행정자치위원회 대안에서 누락
2005. 9. 15	이시종 의원 외 20인	상동	지방의회의 의장은 소속 직원에 대한 임면권을 가지며 시·도 및 시·군·자치구의회는 공동으로 상호 인사교류를 위한 인사교류협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있도록 함(안 제36조의3)	행정자치위원회 대안에서 누락

○ 2006년 지방의원 유급직제 시행

- 국회는 2003년 7월 18일자로 지방자치법 제32조에서 지방의원의 신분을 명예직에서 유급제로 전환하는 근거를 마련하였고, 2005년 8월 4일 종래 회기수당을 매월 정액으로 지급하는 월정수당으로 개정하였음
- 유급직과 관련한 각 자치단체별 주요 특징을 보면, 자치단체는 지방의원의 보수 수준을 결정함에 있어서 지방자치단체의 재정력, 재정자립

도, 기준재정수요의 충족도, 지방근로자의 평균 연봉 등을 고려하여 결정하였음

- 지방의원직의 유급직화로 전환되면서 의원정수가 감축되었는바, 이는 제3기 선거의 총의원수와 비교해서 약 20%가 감소한 수준으로 우리나라는 선진국의 기초자치단체 평균 주민 수에 비해서 훨씬 많은 주민을 수용하고 있기 때문에 문제가 됨(기초단체 평균 주민 수 : 약 20만 명)

○ 2006년 지방의회 자율권 등의 강화를 위한 조치

- 현행 지방자치법은 지방의회의원이 준수해야 할 윤리강령 및 윤리실천 규범을 조례로 정하도록 규정했고, 의정활동에 필요한 전문성 확보를 위해 의원들이 노력하도록 지방의회의 의무조항을 신설
- 그리고 지방의회의 연간 회의 총일 수와 정례회 및 임시회의 회기는 법으로 규제하지 않고 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 했음
- 또한 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 했으며, 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하고, 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하였음

○ 2007~2009년 광역의회 의정활동 지원을 위한 ‘인턴제’의 도입

- 일부 지방의회는 의정활동의 효과적 수행을 지원할 수 있도록 의원 개인의 전문지식 제고를 조력하기 위하여 국회의 입법보좌인력과 동일하지는 않지만 임시 유급직의 사무보조인력을 활용하기 위한 ‘인턴제’(유급 사무보조인력)를 실시하고자 의결한 바 있었음
- 예를 들면, 2007년도의 경우 서울시의회는 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산을 의결하였고, 경기도의회도 예산(안)에 신규 항목으로 ‘행정사무감

사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 비목을 설치하여 관련예산을 편성·의결한 바 있음. 서울시의회의 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산의결에 대하여 행정자치부는 2007년 예산의결에 대한 재의요구 및 관련 예산의 집행중지를 요청하였고, 경기도의회의 경우도 2007년 1월 15일 의회 예산(안)에 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 항목 설치하고 12억8424만4000원을 계상하여 의결하였으며, 도지사도 이에 동의하였으나 행자부가 이에 대하여 재의요구를 하였음

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

○ 2009~2010년 인사권 독립 등 관련 국회 지방자치법 일부 개정법률안

<표 16> 2010년 기준 국회 계류 법안별 요지(17개 법률안 정리)

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

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

○ 2011~2012년 국회에서 제출한 지방자치법 관련 개정법률안

<표 17> 2011년 기준 국회제출 지방의회 활성화를 위한 개정법률안

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

- 특히 원혜영의원이 발의한 내용들을 보면, 지방의회 위원회의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 두고 있는 전문위원은 지방의회, 특히 기초의회가 별도의 입법지원기관이나 보좌관제도 등을 운영하지 않는 관계로 위원회 심사를 위해 회부되는 모든 안건에 대한 검토·보고 뿐만 아니라 소속 위원들의 의정활동을 돕는 역할도 수행하고 있음.
- 그러나 현재 지방의회 전문위원의 경우 일반직공무원이 순환보직형태로 지방자치단체장의 임면을 통해 활동하고 있어 소신 있는 지원활동을 기대하기 어려운 실정이며, 이는 지방자치단체 집행부를 견제·감시해야 할 지방의회의 독립성과 전문성을 저해하는 결과를 가져오게 만드는 원인이 되고 있음.
- 이를 개선하기 위해 지방의회의 위원회에 두는 전문위원은 별정직 지방공무원으로 보하되, 지방의회의장이 임명하도록 하고, 지방의회의 안건심사시 전문가를 활용할 수 있도록 하기 위해 「국회법」에 규정되어 있는 전문가활용제도를 도입하려는 법안을 제출함
- 가. 지방의회 위원회에 두는 전문위원을 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 임용권한을 지방의회 의장에게 부여함(안 제59조의2 신설).
- 나. 지방의회 위원회가 그 의결로 3인 이내의 전문가를 심사보조자로

활용할 수 있도록 함(안 제59조의3 신설)

- 이러한 내용들은 현재 지방의회 의원의 경우 위원회에 두는 소수의 전문위원 외에는 별도의 개인보좌인력이나 자치입법활동 지원기구가 없어 활발한 의정활동이 어렵다는 점을 감안하여 「국회법」¹⁴⁾에서 규정하고 있는 전문가 활용제도를 지방의회에도 도입하여 안전심사시 지방의회의 전문성을 제고하려는 취지도 담겨있었음

<표 18> 지방의회의 전문가 활용제도 도입현황 (2011년 기준)

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

(자료 : 행정안전부, 2012)

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

○ 비용추계 자료 (원혜영 의원 자료)

- 원혜영 의원이 제안한 법률개정안은 지방의회 위원회가 그 의결로 3인 이내의 전문가를 심사보조자로 활용할 수 있도록 제안하고 있고, 이에 따른 발생비용을 다음과 같이 계산한 바 있음
- 비용추계의 기본전제
 - (1) 추계기간은 2012년부터 2016년까지 5개년으로 함.
 - (2) 조례에 따라 결정되는 지원단가는 100,000원으로 계산함.
 - (3) 248개 지방의회 상임위원회는 평균 5개로 가정함.
 - (4) 물가상승률 등을 감안한 정상가격을 기준으로 함.
- 비용추계 결과: 지방의회 위원회의 안전심사시 전문가를 활용하기 위한 지방자치법 일부개정안의 취지에 따라 발생하는 비용은 2012년 37억2천만 원 등 향후 5년간 총 199억 원이 소요될 것으로 추정
- 상세 비용추계

<표 19> 2012년도 소요액

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

<표 20> 소요비용 추계

(단위: 억원)

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

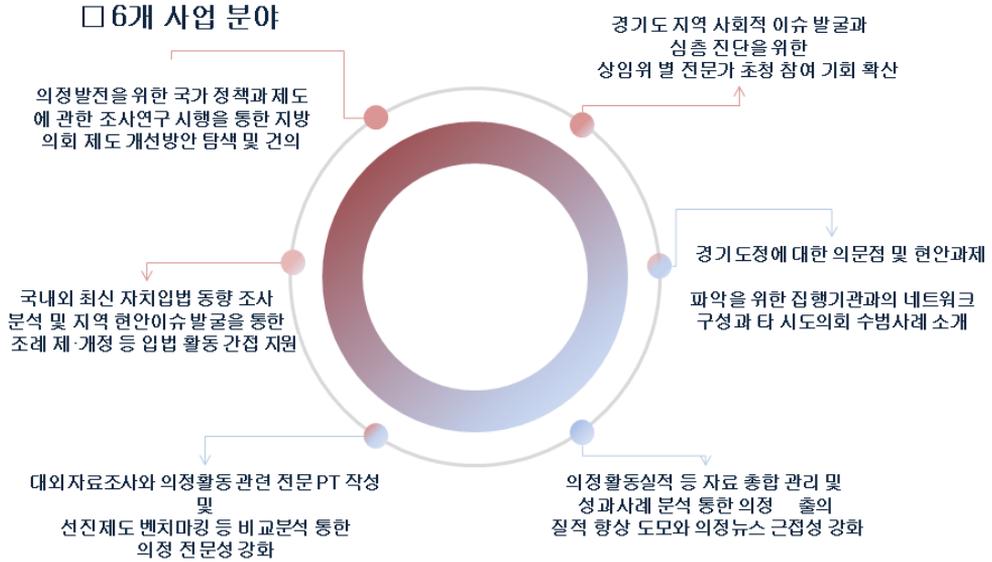
주: 물가상승률 2013년부터 매년 3.4% 적용(한국은행 자료)

2. 지방의회 지원체제 개선을 위한 시도의회 노력

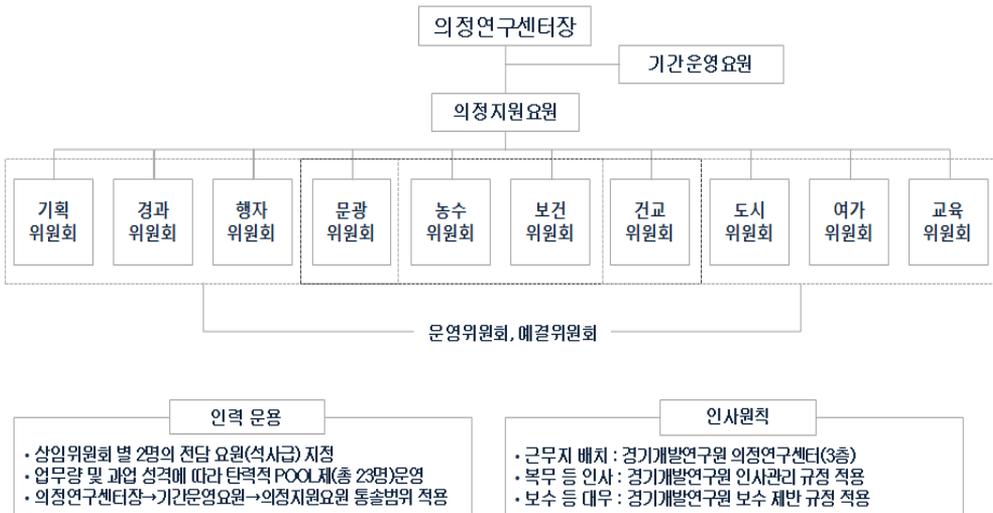
- 시도 광역의회의 임시 유급직 활용을 위한 제도 운영
 - 2007~2009년의 경우 일부 광역의회는 의정활동의 효과적 수행을 지원할 수 있도록 의원 개인의 전문지식 제고를 조력하기 위하여 국회의 입법보좌인력과 동일하지는 않지만 임시 유급직의 사무보조인력을 활용하기 위한 ‘인턴제’(유급 사무보조인력)를 실시하고자 의결한 바 있었음
 - 예를 들면, 2007년도의 경우 서울시의회는 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산을 의결하였고, 경기도의회도 예산(안)에 신규 항목으로 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 비목을 설치하여 관련예산을 편성·의결한 바 있음.
- 행정자치부의 대응
 - 서울시의회의 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산의결에 대하여 행정자치부는 2007년 예산의결에 대한 재의요구 및 관련 예산의 집행증지를 요청하였고, 경기도의회의 경우도 2007년 1월 15일 의회 예산(안)에 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 항목 설치하고 12억8,424만 4,000원을 계상하여 의결하였으며, 도지사도 이에 동의하였으나 행자부가 이에 대하여 재의요구를 하였음
- 2013년 현재 상황
 - 국회와 정부 등에서 지방의회의 전문성 제고와 의원의 질적 향상을 위한 여러 보완적 조치를 제도적으로 추진하였지만 기본적인 문제점들이 해결되지 않은 상황에서는 이런 개선노력들이 아직까지도 커다란 효과를 보지 못하였음
 - 그리고 서울시의회에 추진 활용해 왔던 ‘의정인턴제도’는 2011년 6월 서울특별시 기관운영감사 결과 처분요구에 의하여 잠정 중단되었음

- 2012년 ‘청년일자리 창출을 위한 인턴십 운영’ 제도의 수행 중에, 서울 특별시의회(피고)를 대상으로 하는 행정안전부장관(원고)의 관련 <예산안 재의결 무효확인의 소> 쟁송에 의하여 집행정지 상태(대법원 2012 쿠6, 2012. 3. 23)에 있음
 - 서울시의회, 부산시의회, 인천시의회의 경우도 유사한 상황임
 - 경기도 광역의회의 ‘정책전문보좌기구의 활용’ 사례
 - 경기도의회는 2013년 현재 경기개발연구원의 협조를 받아 ‘정책보좌중심형의 정책(연구)보좌 전문기구’(경기개발연구원의 의정연구센터)를 활용하고 있음
 - 아래와 같은 근거에 기반을 둔 정책보좌인력의 효율적인 조직과 운용을 위해 ‘의정지원센터’ 방식으로 운영
- 국회에서 국회의장 소속하에 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 조직을 설치하여 의정활동을 위한 입법, 정책연구 등 전문적 조사를 포괄적으로 지원하는 한편, 이를 보조하는 정책(연구)보좌진을 실무적으로 운용함
- 의정지원센터의 구성은 지방의회 전반에 걸쳐 연구 및 대외 교류·협력을 담당하는 연구지원부서와 의원의 개인별 정책보좌를 담당하는 의정지원단을 두는 방안으로 운영
 - 의정지원단은 실제로 각 의원 개인별로 지원되는 정책보좌진과 정책보좌진의 역할과 기능을 평가·교육하는 평가·교육부서와 이들을 관리하는 행정관리부서로 구성도 가능함
- 경기개발연구원 의정연구센터의 주요사업
 - 경기도 광역의회는 의정지원센터 방식을 참고하여 경기개발연구원과 협력 하에 의정활동에 필요한 전문적 지원사항을 보좌 받도록 협력관계를 유지하고 있음

- 의정연구센터의 주요사업분야



- 경기개발연구원의 의정연구센터 조직 및 인력 (2013년 현재)



- 경기도 광역의회사무처와의 관계도



○ 서울시 광역의회

- 서울시 광역의회는 경기도 광역의회 의정연구센터 활용방안을 검토한 후 이와 유사한 개념을 활용한 의원보좌 지원방안을 도입·운영하는 방안을 고려중임. 즉, 서울시의회에서는 「서울특별시의회 의정발전지원센터 운영방안」 등으로 추진을 고려하는 상황임
- 지원방식은 크게 관학협력 모형 및 관민협력 모형 등으로 연구검토하고 있음

제3장

주요 선진국의 지방의회 지원체제 운영실태 분석

제1절 일본의 지방의회 지원체제

제2절 미국의 지방의회 지원체제

제3절 영국의 지방의회 지원체제

제4절 프랑스의 지방의회 지원체제

제5절 주요 선진국 지방의회 지원체제의 시사점

제 3 장

주요 선진국의 지방의회
지원체제 운영실태 분석

제1절 일본의 지방의회 지원체제

1. 일본 지방의회의 사무기구 및 인력 운영 제도

가. 지방의회 사무기구 운영 현황

- 일본의 광역의회 의회국의 현황¹⁵⁾
 - 광역의회 의원 총수는 2737명, 의회사무국 총 직원 수는 2048명이며, 광역의회 사무국의 직원 수는 해당 자치단체 의원정수의 74.8% 수준이었음
 - 사무국 직원이 의원정수보다 많거나 동일한 곳은 전체 47개 광역자치의회 가운데 도쿄도의회, 도야마, 와카야마의 3곳뿐이었고 90%이상 되는 곳도 고치현, 사가현, 미야자키현의 3곳으로 대체로 인구규모가 100만 전후의 소규모 자치단체였음
 - 광역자치단체 의회 사무국은 대체로 총무과, 의사과, 조사과의 3과로 설치되어 있는 경우가 다수였음

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

<표 21> 광역자치단체 사무국 직원 수(2011년 7.1 현재)

지역	도도부현	인구 (2011년 10월)	의원정수 (조례) a	사무국 직원정수 b	비율 (b/a%)	사무국 기구
홋카이도 도호쿠	홋카이도	549만	104	82	78.8	3과 1실
	아오모리	136만	48	27	56.3	3과
	이와테	131만	48	33	68.8	2과
	아키타	107만	45	36	80.0	3과
	미야기	232만	61	43	70.5	3과 1실
	야마가타	116만	44	34	77.3	2과 1실
	후쿠시마	199만	58	36	62.1	3과
간토	도쿄	1319만	127	148	116.5	3부(7과 1관)
	가나가와	906만	107	78	72.9	2부(4과)
	치바	621만	95	66	69.5	5과
	이바라키	296만	65	41	63.1	3과
	도치기	200만	50	38	76.0	3과
	사이타마	720만	94	66	70.2	4과 1실
	군마	200만	50	36	72.0	3과
	야마나시	86만	38	33	86.8	2과
	나가노	214만	58	38	65.5	3과
니가타	236만	53	47	88.7	2과	
도카이 호쿠리쿠	아이치	742만	103	70	68.0	3과
	미에	185만	51	37	72.5	3과
	시즈오카	375만	69	40	58.0	3과 2실
	기후	207만	46	27	58.7	2과 1실
	도야마	108만	40	40	100.0	3과
	이시가와	117만	43	38	88.4	3과 1실
	후쿠이	80만	37	27	73.0	2과 1실
킨키	교토	263만	60	52	86.7	3과 1관
	오사카	887만	109	75	68.8	3과
	효고	558만	89	52	58.4	3과 1실
	나라	140만	44	36	81.8	3과
	와카야마	99만	42	45	107.1	3과
	시가	141만	47	28	59.6	2과 1실
츄고쿠	히로시마	286만	66	40	60.6	4과
	오카야마	194만	56	33	58.9	2과 1실
	돗토리	56만	35	23	65.7	2과 1실
	시마네	71만	37	21	56.8	3과
	야마구치	144만	49	31	63.3	2과 1실
시고쿠	카가와	99만	41	35	85.4	3과 1실
	도쿠시마	78만	41	27	65.9	3과
	고치	76만	39	37	94.9	3과
	애히메	142만	47	30	63.8	2과 2실
규슈	후쿠오카	508만	86	51	59.3	3과

지역	도도부현	인구 (2011년 10월)	의원정수 (조례) a	사무국 직원정수 b	비율 (b/a%)	사무국 기구
	오이타	119만	44	35	79.5	3과
	사가	85만	38	35	92.1	2과 2실
	나가사키	142만	46	39	84.8	3과
	미야자키	113만	39	37	94.9	3과
	구마모토	181만	49	40	81.6	3과
	가고시마	170만	51	42	82.4	3과 1실
	오키나와	140만	48	43	89.6	3과
합계			2737	2048	74.8	

○ 정촌의회 의회사무국의 현황

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

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

- 설치된 단체의 직원 상황은 전임·겸임자 평균하여 1의회당 2.5명이었고, 사무국 미설치 단체는 겸임자로 1.7명에 불과하였음. 평균적으로 2.5명의 직원이 근무하고 있는 상황임

<표 22> 의회사무국 직원 상황

설치/ 미설치	정촌수 (단체)	의회사무국 직원						1의회 평균
		사무국장/서기장		직원/서기 등		합계		
		전임	겸임	전임	겸임	전임	겸임	
설치	935	800	129	1097	313	1897	442	2.5
		929		1410		2339		
미설치	6	0	6	0	4	0	10	1.7
		6		4		10		
합계	941	800	135	1097	317	1897	452	2.5
		935		1414		2349		

- 사무국장의 재직연수는 대체로 1년 이상-3년 미만이 가장 많았고 1년 미만도 전체의 3분에 1정도 되었음. 일부 장기 근무하는 경우도 있으나 대체로 5년 이내에 자리를 이동하는 것으로 나타남.

<표 23> 의회 사무국장(서기장)의 재직연수

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

나. 지방의회 사무기구 운영체제

○ 지방의회 사무기구 운영체제

- 일본의 의회사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 임명권은 의장이 보유하고 있으나 이의 행사는 제도적으로도 제약되고 있음
- 의회사무국 직원은 집행기관에서 출향되어진 공무원이며, 정원은 조례에서 집행기관과 통합적이거나 별도로 규정함. 의회사무국으로의 출향은 본인의사, 의회사무국, 집행기관이 상호 협의하여 자치단체의 인사시스템에 따라 결정함. 의회사무국으로의 인사이동은 지방의회의장 이름으로 발령 냄
- 출향여부는 자치단체의 인사시스템에 따라 실시되지만, 출향이 결정된 이후 의회국 내의 이동에서는 본인의 의사가 중요함
- 인사이동은 의회국이 필요한 인재상을 제시하면 이를 고려하여 집행기관의 인재국이나 총무국이 반영시킴
- 의회사무국 직원들은 순환보직에 따라 2-4년 정도 근무하고 집행기관으로 이동함. 때로는 10년 이상 장기근무한 직원도 소수이나 존재함
- 채용은 제3의 기관인 인사위원회가 독자적으로 실시함. 인사위원회가

- 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면 건강진단, 면접 등을 통해 최종 선발함
- 근무평정은 직급별로 정해진 평가자(직속상사)가 존재하여 이를 평가하며 의장은 직접적으로 평가에 관여하지 않음
 - 도쿄도의 경우, 과장/부장이 부하직원을 평가한 뒤, 국장이 최종적으로 이를 판단. 이후 의장에 보고. 이러한 근무성적은 집행부로 돌아갈 때에도 그대로 성적이 인정됨
 - 승진 신고는 인사위원회가 실시하며, 의장의 개별적 관여는 하지 않음. 즉, 지방자치단체의 통일적인 승진시스템에 따라 명부가 작성되며, 최종 결정은 의장과 단체장의 상호 협의로 이루어짐. 의장의 관여도는 지방자치단체에 따라 조금씩 상이한데, 도쿄도는 의장의 영향력은 거의 없으나 가나가와현과 요코하마시는 사무국과 집행기관이 상호 협의하면서 결정됨

다. 일본 지방의회 사무기구 운영체계상 문제점

- 지방의회 사무기구 운영체계상 문제점
 - 결과적으로 제한된 권한 범위 하에 있는 지방의회 사무기구 직원들은 지방의원에 대한 적극적인 지원체제의 미약함 속에서 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 지원하지 못하고 있음
 - 그 이유는 우선 조직 본연의 역할과 조직구성원의 소속 불일치가 발생하기 때문임
 - 집행기관의 업무와 의결기관의 업무를 동시에 해야 하는 역설적 상황 내지는 기능적 모순에 직면하게 되기 때문임. 이는 곧 집행기관 소속 공무원의 지방의회 사무조직에 대한 충성심 결여로 나타남. 궁극적으로는 순환보직에 의한 지방의회 의정활동 지원기능상 직원들의 전문성이 저하되는데 일조하게 됨

- 이러한 문제는 더구나 지방의회의 자치입법권이 상위법령에 제한되어 있어 폭넓은 자치입법권의 보장을 어렵게 하고 있음. 그러한 영향으로 결국 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회 위상이 매우 낮게 평가되어 왔다. 일본도 이와 유사한 제도를 운영하고 있어서 큰 차이가 없음

○ 사무국 직원 인사권의 문제

- 일본 지방의회 사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 임명권은 의장이 보유하고 있으나 이의 행사는 제도적으로도 제약되고 있음. 의회사무국 직원은 집행기관에서 ‘출향’되어진 공무원이며,¹⁶⁾ 정원은 조례에서 집행기관과 통합적이거나 별도로 규정함
- 의회사무국으로의 출향은 본인의사, 의회사무국, 집행기관이 상호 협의하여 자치단체의 인사시스템에 따라 결정함
- 예를 들면 아래 표와 같이, 주로 인사이동이 3년 정도(도쿄도의 경우)가 주기이므로 출향된 직원들 역시 평균 3-4년 의회사무기구에서 근무하는 것이 일반적임

<표 24> 광역의회 사무국 직원의 근무 기간(2007년 7월 기준)

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

출처: 全国都道府県議会議長会第11回都道府県議会提要 2009년 1월

16) 인사이동-출향(出向): 직원들은 의장과 단체장과의 사전 협의를 통하여 집행부에서 의회국에 “출향”시키는 방식으로 배치된다. 출향이란 “동일한 지방자치단체 내에서 서로 다른 임명권자 상호간의 이동/인사교류의 발령형식”이다(齋藤 2005:38). 출향명령(出向命令)이란 “이전의 직위에서, 수용기관 임명권자의 임용에 대하여 동의한 사실을 해당 직원에 통지하는 사실상의 의사표시이다. 출향의 성격은 수용기관 임명권자의 임용 실태에 맞추어, 승인, 강임, 전임이 판단된다. 공무원을 일단 퇴직하여 출향할 경우(퇴직출향), 신분보장의 관점에서 해당직원의 동의를 필요한 반면, 퇴직을 동반하지 않을 경우(재직출향), 임용이 적법하면 이에 따른 의무가 발생한다.

- 위의 표에서 보는 바와 같이 의회사무국 직원의 65.5%가 근무기간이 3년 미만임. 때때로 20년 이상 장기 복무하거나(4.4%) 몇 차례 근무를 경험하는 직원들도 존재하지만 전체적으로 소수임
 - 10년 이상 근무자는 직원 전체의 10%미만(9.6%)인 것으로 나타나고 있음. 직원 규모는 “도쿄도 직원정수조례”에서 집행기관을 포함하여 개별 조직별로 규정됨. 의장은 조례에서 규정된 직원정수(도쿄도는 의회국)을 사무기구 내에 배분함. 집행기관에서 출향된 직원들은 집행기관에서는 정원 외로 간주됨. 하지만 지방자치단체 공무원의 정원관리는 통합적으로 실시되고 있음
- 채용과 근평
- 일본 지방의회 사무기구 인력에 대한 채용은 제3의 기관인 인사위원회가 독자적으로 실시함. 인사위원회가 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면 건강진단, 면접 등을 통해 최종 선발함
 - 근무평정은 직급별로 정해진 평가자(직속상사)가 존재하여 이를 평가하며 의장은 직접적으로 평가에 관여하지 않음. 도쿄도의 경우, 정기평정과 특별평정이 있으며 정기평정의 경우, 1차 평정자는 과장, 최종평정자는 국장임. 피평정자의 상사인 부장은 조정자로서 과장의 평정과 국장의 최종평정에서 상호 조정하는 역할을 수행함
 - 최종 평정 실시 후 의장에게 그 결과를 제출함. 의장은 평정결과에 대하여 재평정을 시키거나 필요시 조정할 수 있음. 규정 이외의 인사고과 관련 필요 사항은 국장이 규정함(東京都議会議会局職員の人事考課に関する規程). 의회 직원들의 근무평정은 집행기관에서 근무한 것과 마찬가지로 동일하게 인정됨
- 일본 지방의회 의원의 보수
- ‘급여’가 지급되는 국회의원과 달리 지방의원에게는 ‘보수’가 지급됨
 - 비상근 공무원에 대한 노동의 대가로 노동일수에 보수 지급

- 지방자치법에는 지방의원에게 보수를 지불하도록 규정하고 있으나 금액 등의 세부 사항에 대해서는 각 지방자치단체의 조례로 규정
- 2005년 4월 1일 현재 월평균 보수의 최고액과 최저액은 다음과 같음
 - ※ 참고로 2006년 현재 지방의원의 평균 근무일수는 도도부현의원 85일, 시의원 78일, 정촌의원 44일임
- 일본 지방자치법에서 지방의회 의원에게 금하는 업무
 - 의원 개인이 속한 보통지방자치단체에 대하여 청부하는 것
 - 의원 개인이 속한 보통지방자치단체에 대하여 청부하는 자의 지배인이 되는 것
 - 의원이 속한 보통지방자치단체에 대하여 주로 동일한 행위를 하는 법인의 무한책임사원, 임원, 집행직 또는 감사직, 또는 이에 준하는 직, 지배인 또는 정산원이 의원이 되는 것

2. 일본 제도의 특징 및 시사점

- 실질적인 의장 인사권 행사의 제약
 - 의장은 의회조직에 대한 독립적인 권한을 보유하고 제도 역시 이를 전제로 구비되어 있으나 사무국 직원들이 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지님
 - 따라서 일본 내에서도 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황으로 기본적인 문제제기도 우리나라의 맥락과 유사함
 - 일부 자치단체 의회에서는 의장의 인사권 행사를 실질적으로 강화시키기 위하여 지방의회의 헌법인 의회기본조례를 제정하고 여기에 인사권의 확립을 명시하기도 함. 그 예로써 나루토(鳴門)시의 “의회기본조례”에는 의회사무국의 임면권은 의장에게 전속되어 있으며 어떠한 간섭을 받아서는 안 된다고 규정됨¹⁷⁾

- 의회 관련 전문성 강화의 어려움
 - 의회사무국의 직원들은 대체로 3년 정도 근무한 이후 순환보직으로 집행기관으로 돌아가는 것이 일반적인 유형임. 따라서 의회관련 업무에 대한 전문성과 경험을 축적하기가 어려운 실정임
- 의회 내 전문스태프의 부재
 - 우리나라의 의회에는 상임위원회별로 전문위원 그리고 제주특별자치도에는 정책자문위원도 존재하고 있으나,
 - 일본의 경우, 의회사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원들로 의사국 정책조사계 등이 의원들의 요청으로 조사업무를 담당하고 있음
- 예산편성/집행의 단체장 주도, 이로 인한 자율적 의회운영의 한계
 - 의회 관련 예산편성 및 집행은 단체장에 의해 실시됨. 따라서 의회의 자율적인 의사를 바탕으로 정책을 추진하고 예산을 배분하기는 어려운 실정임. 예산이 대체로 인건비로 구성되어 있고 일정부분 의회와 단체장이 상호 협의하여 예산을 편성하고 집행하고 있으나, 의회의 독자적인 운영방침을 결정하기는 어려운 상황
- 의회사무국에 대한 직원들의 낮은 소속감
 - 일본 의회사무국 직원들의 인식도 조사에 따르면, 집행기관으로 돌아가고 싶다는 비율이 과반수(52%)를 넘었고 의회사무직이 설치된다면 여기에 변경하고 싶다는 의견은 13%에 불과하였음
 - 따라서 의회업무가 높은 보람을 주고 있음(67%)에도 불구하고 대다수(74%)가 집행기관 소속으로 돌아가기길 원하고 있는 실정임

17) (의회사무국의 충실)

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

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

○ 의회 관련 인재 육성의 어려움

- 의장의 인사권이 실질적으로 발휘되고 있지 못하며 사무국 소속감 또한 약한 상황이므로 의회 정책의 수립이나 견제 기능의 도움이 되는 사무국 인재가 육성되기 어렵다는 비판적인 평가가 제기되고 있음

제2절 미국의 지방의회 지원체제

1. 미국 지방정부 의회

가. 지방정부 의회의 특징과 운영 현황

○ 미국 지방정부의 기관구성 특징 및 현황¹⁸⁾

- 지방정부별로 다양한 자치계층과 지방행정기관으로 운영되고 있음. 즉 주별로 별도의 헌법이 존재하여 집행기관과 의회와의 운영형태가 다양하게 혼재됨
- 대표적인 지방정부의 기관구성형태는 시티 매니저(the Council-manager government)형과 시장-의회제(mayor-council)이며 위원회(commission)가 가장 소수임
- 의회-매니저와 위원회형은 지방의회가 주도하는 기관통합형으로 지방의회 사무국에 대한 인사권을 행사하고 있음
- 의회-매니저형을 간략히 살펴보면 지방의회가 시티매니저를 임명하고 행정을 맡기는 형태임. 시의회는 정책결정, 조례제정, 예산승인, 매니저

18) 여기서는 주의회는 제외함. 한국의 상당수 문헌들이 미국의 주를 지방정부로 파악하며 주의회의 입법서비스 지원부서를 지방의회 사무국의 기능으로 소개하는 사례가 상당수 있음. 하지만 미국, 독일 등 연방제를 채택하는 국가들의 주는 하나의 국가(state) 개념으로 단순히 한국의 광역자치단체의 비교대상으로서는 적절치 않음. 오히려 한국의 국회와 비교 대상이 되는 것이 타당할 것임 (이하, 하동현·안영훈(2012), 지방의회 인사권 독립에 관한 연구, 한국지방행정연구원 정책과제).

를 임명함. 매니저는 대체로 시의회의 제안에 따라 의례적인 업무에 종사하며 업무내용과 책임범위는 매니저가 임명될 때 성립되는 계약사항에 규정되어 있음

- 기관구성이 기관대립형인 시장-의회형(mayor-council)은 2006년 통계조사표에서는 지방정부 전체의 43.3%를 차지하고 있었음. 특히 미국의 상위 25개 대도시의 68%가 시장-의회형을 채택하고 있었음. 강시장형과 약시장형으로 나눌 수 있으며 약시장형은 타운 등은 기초 지방정부에서, 강시장형은 대도시에서 채택되는 경향이 있음

<표 25> 미국 지방정부에서의 집행부-의회 간 기관구성 비율

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

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

- 기록 및 사무 전반을 담당하는 City Clerk, 의회의 입법활동을 정책적으로 지원하는 의회 소속의 전문 애널리스트, 의원 개인의 의정활동을 직접적으로 지원하는 보좌관 등으로 구분 가능함
- 대도시 시의회 사무국의 명칭
 - 미국 도시의 지방의회 사무국은 대체로 City Clerk Office로 표현
 - 뉴욕시(the city of New York): office of the city clerk
 - LA시(city of Los Angeles): office of the city clerk
 - 시카고시(city of chicago): office of the city clerk
 - 휴스톤시(city of houston): Administrative Office of City Council, Office of the City Secretary

나. 뉴욕시의 시법무의정국(The Office of the City Clerk)

- 의회가 city clerk(시법무의정국)을 임명하며 6년간 업무에 종사함(뉴욕시 정부헌장 제48항)
- city clerk은 법에 근거하여 몇몇 부서가 보관하도록 된 서류를 제외하고는 시의 모든 보고서와 서류에 책임을 짐. 한편 의회 진행 및 모든 자치법규별 기록을 할 것이며, 사무실에 적절하게 보관함
- 이 사무국은 뉴욕시 정부의 가장 오래된 부서 중의 하나라 Clerk의 본래 임무는 타운 입법 기관의 절차를 기록하고 자치단체의 공식 문서에 도장을 찍고 인증하는 것이었음
- 역사적으로 Clerk는 시의회의 Clerk의 역할과 뉴욕주법 하에 조직된 뉴욕시로 알려진 자치단체 조직(Municipal Corporation)의 Clerk의 이중적인 역할을 수행해옴
- 시의회의 Clerk의 주요 기능은 ①시의회가 제정한 모든 법률을 인증(attest)하며, ②주의회에서 조치가 요구되면서 시에 영향을 미치는 모든

법률 또한 인증하며, ③ 시의회 절차를 기록함

- 시의 Clerk는 시의 부동산, 보조금, 계약, 채권, 세금 정보, 그리고 시의 의무의 다른 형태 등의 행위와 임대를 인증함. 또한 시장의 행정명령, 시장의 법적 약속 증명서, 시직원 사무국의 맹세, 시 마셜 본드, 주민투표의 청원 등을 포함되는 모든 서류와 문서들을 책임지고 있음
- 또 다른 의무는 위원회의 자격과 선거관리위원회의 포함하고 있음.
- City Clerk은 뉴욕시의 인감(seal)의 관리자임. 시의 인감은 시 깃발의 중앙에 있음. 5곳의 버로우(borough)는 개별적인 깃발을 지니고 있음.
- 법무의정국에서는 별개로 구분된 주요 사무소(bureau)를 설치하였는데 the Lobbying Bureau와 the Marriage Bureau가 있음
- The Lobbying Bureau는 로비스트의 등록, 로비스트로부터의 행위들에 대한 정기적인 보고서의 제출, 보고서의 감사를 포함하고 있는 시의 로비법의 집행에 책임을 지고 있음. 또한 로비스티 파일링 내용, 로비스트와 그들 조직의 법과 관련된 훈련 정보를 시민들에게 제공하며, 로비법 위반 조사가 요구될 때 조사부(Department of Investigation, DOI)와 긴밀한 작업을 함
- The Marriage Bureau는 결혼 라이선스, 국내 파트너십 등록, 시민 결혼 세레모니, 결혼 주례 선생님(officiants)의 등록, 1930년 이후 시 Clerk가 발행한 결혼 기록의 사본과 개정, 비장애 인증서(Certificates of Non-Impediment)를 제공함

다. 로스엔젤레스시의 시법무국

- 로스엔젤레스 시의 city clerk(법무의정국장)는 시장에 의해 지명되며 의회가 승인함. 의회 대다수가 동의할 때 시장이 city clerk를 면직시킬 수 있음¹⁹⁾

- city clerk는 시의 인증, 조례, 계약, 기록 등을 관리함. 구체적으로 ① 모든 조례, 계약, 기록 및 문서를 보관하며, 근무시간 동안 이를 공개하며, ② 지방의회 회의에 참석하고 각 절차들을 기록함, ③ 현장에 명시된 것을 제외한 모든 공식적인 진술(oath)과 확증을 관리하며, ④ 현장에 제시된 선거를 감독함, ⑤ 공식적 보증(bond)을 기록/보관하며, 지방의회가 승인한 공무원 혹은 고용된 자의 모든 법인 담보보증(corporate surety bonds)을 배치하거나 갱신함

2. 뉴욕시 및 로스엔젤레스시 지방의회 보좌인력 자료

가. 뉴욕시의회

- 뉴욕시의회 관련 의회운영 규정
 - 뉴욕시 차터 제26조는 시의원 보수 등을 규정함¹⁹⁾
 - 시의원 보수 112,500 달러 (기본급)
 - 시의원으로서의 기본보수 이외에 위원회위원장 등에 대한 직책수당 지급규정
 - 시의원의 의정활동 보상비 수준에 대한 인상 건에 대해서는 별도의 보상수준결정위원회를 통해서 결정하도록 함
- 뉴욕시의회 자체 운영예산
 - 뉴욕시의회는 시의회 운영을 위한 별도의 <운영예산>을 자체적으로 사용처를 결정하여 시장에게 제출함
 - 그 운영예산 안에 의회사무직원 보수 총액 등이 배분, 결정됨. 시의회 resolution (결의규칙)로 결정하여 시장에게 통지함
- 뉴욕시의회 입법담당직원(legislative professional staff)

19) 관련 차터 http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=amlegal:laac_ca

20) 안영훈(2012.12). 선진 지방자치제도: 미국편, 한국지방행정연구원·행정안전부.

- 뉴욕시정부헌장 제2장 의회편 제47조항에 입법 전문스태프(legislative professional staff) 관련 내용이 기술되어 있음
- 이들은 제출된 예산 및 부처의 계상, 새로운 세금 요구 혹은 세금비율 변화, 예산 변형, 시장의 관리 평가를 분석, 검토함. 또한 제출 법률을 분석하고 행정 기관의 성과와 관리를 판단함에 있어 위원회와 지방의원들을 지원함
- 뉴욕시의회 자체 운영예산 근거에 따른 사무기구 인력
 - 사무직원은 시의회 운영 행정 등을 담당하는 일반직원(central staff members)
 - 이중에서 각 위원회별로 전문위원(Committee staffing) 등이 있고
 - 시의원 개인별로 보좌인력(aides) 등 시의회의원 운영예산(Council Member Office Budget)이 구분되어 그 속에 보좌인력에 대한 보수총액 등이 결정 배분됨
 - 다만, 일반직원의 보수총액은 뉴욕시 차터 제100(c)조에 근거하여 별도로 시의회의 승인에 따른 ‘결의규칙’으로 결정됨
 - 시의회 사무기구의 총인력 수 550명 (aides and central staff members)
- 2010년 시의회 자체운영예산 중 의원 개인보좌인력의 보수 총액 결정분

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

- 사례 1 : 크리스틴 퀸, 뉴욕시의회 의장, 직원 16명
 - 시의회의원 별 보좌인력 구성 (표준)
 - (시의원 보좌실장) Chief of Staff
 - (시의원 지역구 관리국장) Director of Constituent Services

(시의원 홍보국장) Director of Communications

(시의원 정무보좌관) Community Liaison

(시의원 입법보좌관) Legislative Director

(시의원 연락담당관) Scheduler

- 이들 보좌인력의 평균 보수
 - \$85,000 Average Chief of Staff Salary
 - \$51,000 Average Salary
- 사례 2: 뉴욕 22구 시의원, Peter F. Vallone Jr. (D)
 - 지역 사무실 : District Office 22-45 31st Street. Astoria, New York 11105
 - 보좌직원:
 - Chief of Staff - Jonathan Chung
 - Director of Constituent Services - Jonathan Szott
 - Director of Communications - Michael Pantelidis
 - Community Liaison - Daniel Macias
 - Legislative Director- Sally Frank
 - Scheduler - Brenda Andrie
 - 시의원 인턴십 모집 (자원봉사) : 인턴(interns)은 기본적으로 보수를 지급하지 않는 자원봉사 방식으로 운영하고, 의정활동을 지원 받음

나. 로스엔젤레스 시의회

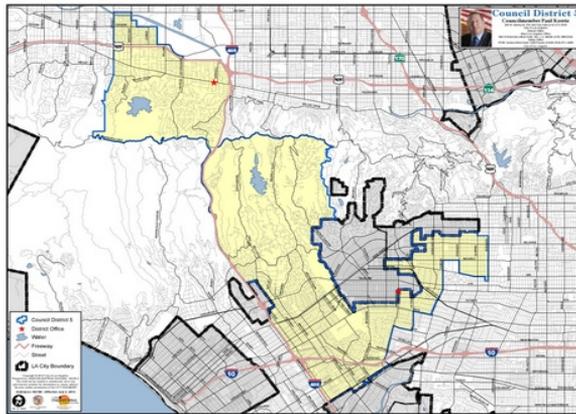
- 특징
 - 로스엔젤레스 시의회는 15명으로 뉴욕시의회 55명, 시카고 시의회 50명보다 적기 때문에 그만큼 미국에서 mayor-council 운영체제이지만, 가장 강력한 시의회 운영시스템의 하나임

- 시의회 사무기구 구성 및 인력
 - 기본적으로 의회업무 지원인력(legislative support)과 지역구 관련 의정 활동 지원인력(constituent services)으로 구분되며,
 - 시의회의 강력한 의회활동 및 의정활동을 지원하기 위하여 특별히 독립적으로 운영되는 입법전문인력(legislative analyst)의 지원을 받음. 이 중에서 가장 높은 시의회 수석입법분석관(chief legislative analyst, CLA)은 시의회 인력 중에서 가장 높은 보수를 받음
 - 지방의회 및 의원들에 대하여 다양한 입법자료, 전문정보 등을 제공해 주고 있음
 - 시의회 수석입법분석관은 시의회의 2/3 이상의 찬성으로 임명, 해임됨. 시장의 인사권과 독립적으로 운영됨
 - 반면, 시 집행부의 행정수장인 수석행정관(city administrative officer, CAO)은 시장이 임명하지만, 시의회의 동의를 필요로 하고 있음
 - 동일하게 시 전체의 업무를 담당하는 법무담당관(city clerk)과 재무관 (treasurer) 등은 모두 시장이 임명권을 행사하되, 임명과 해임시 반드시 시의회의 사전동의를 필요로 함
- 시의회 수석입법분석관(CLA, Chief Legislative Analyst)
 - LA시 의회에는 의원들의 입법기능을 지원하기 위해 수석 입법분석가실(Office of Chief Legislative Analyst)이 설치되어 있음. 동 실의장이 수석 입법분석가이며 관련 분석가들이 입법조사 활동을 수행함²¹⁾. CLA와 50명의 전속 애널리스트와 지원 스태프로 구성되며, 4백만 달러정도로 운영됨
 - CLA는 두번째로 큰 도시의 입법, 정책, 이니셔티브의 효과적인 작동을 확보하기 위하여 15명 의원에 대한 독립적이고 비당파적 전문 분석가이자 수석 어드바이저로 활동함

21) http://cityfone.lacity.org/verity/departments_directory/c030cla.pdf?0.312350643132.

- 의회 투표의 3분의 2이상으로 CLA가 지명되거나 사임될 수 있음
- CLA는 2000년 시 헌장의 개정에서 제시되었고 시청에서 가장 강력한 직위 중의 하나임. CAO가 예산에 대하여 의회와 단체장에게 자문된다 고 하여도 의회는 예산에 대한 개별적 판단을 원함
- 의회를 지원하는 CLA의 역할이 조례에 명시되고 있음 ① 시의 투표 요약 대책 준비, ② 의회 위원회에 대한 기술적인 지원 ③ 시의 입법 프로그램을 발전시키는 등 CLA는 의회를 대표하고 예산을 분석하는 책임을 지님
- CLA는 입법 과정에서 입법 쟁점에 대한 관련 조사와 선택을 제공하며, 단체장과 타 선출직 공무원과의 협상을 도와주기도 함
- 시의회 의원보수 연 보수 \$178,789.18 (2013년 예산기준)
- 시의회 사무기구의 전문인력 보수가 시의원 보수보다 더 높음
- 시의회 중에서 가장 높은 연봉을 받는 인력
 - 1인 Chief Legislative Analyst Council \$256,803.12
 - 3인Asst Chief Legis Analyst Council \$201,776.49, \$165,390.48, \$165,390.48
 - 1인 Legislative Analyst V Council \$156,319.69
- 다음으로 시의회 의원보좌관들의 보수: Council Aide (VII 급) \$154,846.08
- 시의원 개인보좌인력
 - 크게 시의회에서 근무하는 개인 보좌인력(City Hall Staff)과 지역구 사무실에서 근무하는 지역구 보좌인력(District Staff)으로 구분하여 임용하고 있음
 - 각 의원마다 지역구 크기마다 인원수는 차이가 있음
- Los Angeles 시의회의원의 개인보좌인력 운영사례
 - ① 제5선거구 지방의원 Paul Koretz

- 로스엔젤레스 시의회의원인 폴코레츠의 지역구에는 약 26만 명의 주민이 거주하고 있음: Bel Air, Beverly Crest, Beverlywood, California Country Club, Carthay Circle, Century City, Cheviot Hills, Comstock Hills, Encino, Fairfax, Hollywood, Melrose, Oak Forest Canyon, Palms, Pico-Robertson, Roscomare, Tract 7260, West of Westwood, Westside Village, Westwood, Westwood Gardens and Westwood South of Santa Monica.



<표 26> 로스엔젤레스 시의회 5구의원의 개인보좌인력(18명의 Staff)

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

② 제1 선거구 Councilmember Gil Cedill

- 지방의원 보좌관 : 지역구 사무실 현장지원 보좌관 7명, 시의회 사무실 보좌관 9명(아래 표 참조)²²⁾

<표 27> 로스엔젤레스 시의회 1구의원의 개인보좌인력 현황

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



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

③ 9지역구의 시의원인 Jan Perry 여자 시의원의 경우

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

- 지역구에서 보좌하는 인력조직: 지역구의 사무실 배치 수에 따라 다를 수도 있음

3. 미국 제도의 특징 및 시사점

- 미국의 법무의정국장(city clerk)은 시 전체의 선거인명부 관리, 법률과 조례의 공포, 시행정업무에 대한 법적 기록관리 등 시 전체의 법무업무를 총괄하지만, 동시에 시의회의 회기운영절차 등 의정지원에 관한 업무도 총괄지원하는 기능을 담당하기도 함. 따라서 법무의정국장에 대한 임명이나 선출 등은 지방자치단체에 따라 임명 방식이 다양한 편
 - 상당수 미국 도시들은 단체장, 지방의원을 비롯하여 city clerk 역시 주민들의 투표로 선출하는 경우가 조사대상인, 시카고, 포트웨인시를 비롯해 상당수 존재하고 있음
 - city clerk는 지방자치단체의 개별적 사정에 따라 주민에 의해 직접 선출되거나, 지방의회 승인 하에 단체장이 임명하거나, 의회가 임명함
 - 한편 LA, 휴스톤시처럼 선출직이 아니라 시장이 임명하는 일반공무원으로 채용되고 있었음

- 미국의 city clerk는 단체장과 지방의회로부터 독립적인 위치
 - city clerk는 자치단체의 투명성 제고라는 관점에서 지방의회 입법 활동의 기록 관리를 주요 업무로 담당. 하지만 이는 지방의회의 통제하에서 활동하기보다는 선출직으로서 공복이라는 책임감하여 단체장과 의원들 간의 독립적인 제3자적인 기관의 역할이 강조되고 있었음
- city clerk의 중요 업무는 지방자치단체의 공식적인 입법상황 및 절차를 기록하고 공식문서를 보관하는 것으로 지역의 역사가라고 표현되기도 함
 - 의원이 의뢰하는 입법 조사 관련 업무에는 종사하지 않음
 - 공통적으로 지방의회 입법 관련 진행과 절차의 기록, 공식 문서의 보관, 문서의 인증 등을 실시하며 이를 주민들에게 공개하고 있음.
 - 한편 개별 지방자치단체별로 선거 관련, 차량등록, 주차 관련 등 매우 다양한 개별 정책 등을 담당, 수행하고 있음
- 입법조사활동은 의회 소속의 전문 애널리스트와 의원 개별의 보좌관 등이 담당하고 있음
 - 입법전문 애널리스트는 의회에 소속되어 예산조사 및 분석, 입법 자문과 조사활동 등을 실시하고 있으나 객관적이고 무당파적인 성격
 - 의원 보좌관들은 의원의 의정활동을 직접적으로 지원하고 있음
 - 미국 지방의회 사무기구의 역할 등을 정리하면, city clerk을 어떻게 임명하느냐의 인사권 소재가 업무 운영방식에 큰 영향을 미친다고는 판단하고 있지 않음

<표 28> 미국 주요 대도시 지방정부의 사무직원 인사운영체제 (요약)

		뉴욕	LA	시카고	휴스턴	포드웨인
city clerk	임명권자	의회	의회 승인하 단체장 임명	선출직	의회 승인하 단체장 임명	선출직
	주요 업무	지방의회 절차의 기록/공식 문서의 보관/ 문서의 인증/선거 등 개별프로그램 수행	상동	상동	상동	상동
	사무국 구성	-	-	-	11명	7명
	성격	객관, 독립적	객관, 독립적	객관, 독립적	객관, 독립적	객관, 독립적
입법활동 지원(의회소속)	별도 기관, 법률 전문 스태프	별도기관, 법률 애널리스트 사무국				

- 미국에서 시의원 보좌관제의 운영은 의회우월주의에 의한 책임정치의 구현에 그 초점을 두고 있으나, 다른 한편으로 미국의 고유한 정치문화의 한 특성으로 나타나는 성향을 포함하기도 함
 - 말하자면 지방의회 수준에서 의원 보좌관들은 의원의 입법활동을 지원하고, 시의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 정치를 지망하는 젊은 엘리트들에게는 매우 매력 있는 자리로서, 선거 시 자원봉사로 의원선거를 도운 사람이나 각 분야의 전문가들로 충원되고 있음
 - 이들 보좌관들은 의원의 입법활동을 지원하면서 개인의 경력을 쌓은 후 의원선거에 출마하는 경우가 많아 정치가로 진입하는 유력한 통로가 되고 있음

제3절 영국의 지방의회 지원체제

1. 영국 지방정부의회의 지원체제

가. 지방정부의회의 특징 및 운영

- 지방정부의 구성 특징
 - 영국은 1970년대부터 지방행정의 효율성 제고를 위해 지방자치단체 통·폐합과 계층구조 축소를 지속적으로 추진하여 25년 이상 존속하고 있는 자치단체가 하나도 없는 실정임
 - 2013년 현재 영국 국민의 3분의 2이상이 통합형 단일자치단체(Unitary Local Authority) 관할지역에 거주하게 되면서 평균 주민 수는 약 150,000여명으로 서유럽 대륙계 국가들의 평균 10배 수준임²³⁾
 - 잉글랜드 지역에 가장 많은 인구들이 살고 있고, 이 지역을 중심으로 지방정부의 자치계층이 2층제와 단층제(Single Tier) 또는 통합형으로 역사적 변화를 거치면서 동시에 기관구성 통치구조도 다양해져 왔음
 - 영국의 기초자치단체(District) 평균 인구는 7만~8만 명으로 지방의회 의원의 임기는 4년이며, 지방의원의 정수는 도시형 디스트릭트의 경우 50~80명이고, 농촌형 디스트릭트는 30~60명임. 광역자치단체(County)의 평균 인구는 150만 명이며, 지방의원의 임기는 4년이고, 의원정수는 60~100명임
- 지방의회의 구성 및 특징
 - 영국도 프랑스와 마찬가지로 중복(복수) 의원직이 허용되고 있음. 잉글랜드 지역의 지방의원 총수를 그 기수별로 보면, 1997년(20,226명), 2001년(20,295명), 2004(19,657명) 그리고 2010년 8월 기준으로 영국의

23) 이하 참조는 ‘하동현(2012), 선진 지방자치제도 미국편.

지방의원수는 21,470명이고 결원을 제외한 의원 중 남성 의원이 15,098명, 여성 의원이 6,216명임

<표 29> 영국 지방의회의원의 선거구 정수

지역	지자체	선거구명	정수
잉글랜드	카운티	Division	1~3명
	디스트릭트	Ward	1~3명
	대도시권 디스트릭스	Ward	3명
	유니터리	Ward	1~3명
	런던구	Ward	1~3명
	시티	Ward	2~10명
웨일즈	유니터리	Ward	1~5명
스코틀랜드	유니터리	Ward	3~4명
북아일랜드	디스트릭트	Ward	5~7명

나. 지역정부(광역자치단체) 지방의회

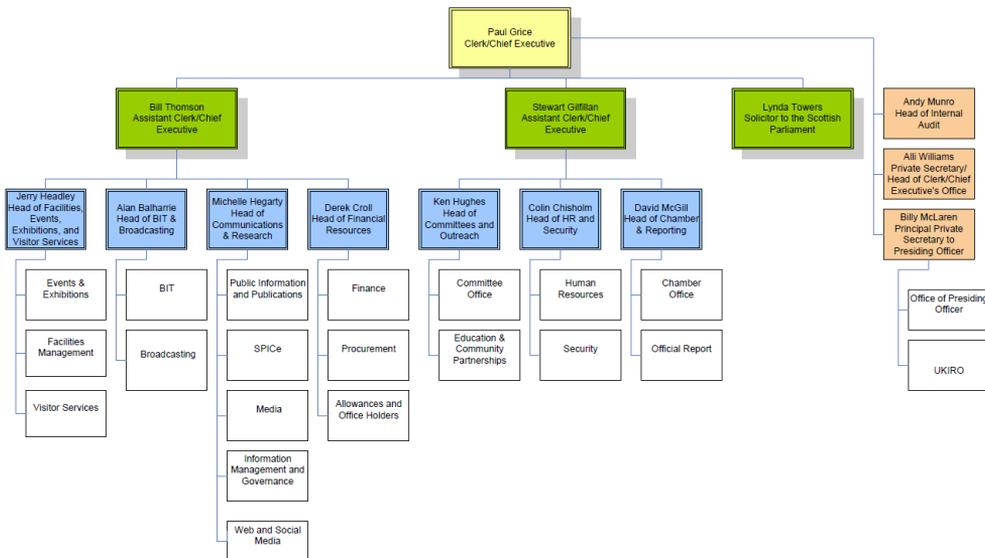
○ 스코틀랜드 지역의회의 구성 및 특징

- 스코틀랜드 지역의 총인구는 2008년 추정에 따르면 5,168,500명이며, 지역정부 수도인 Edinburgh는 약 446,110명
- 가장 큰 도시는 Glasgow이며 약 577,980명이며, 타 주요 도시의 인구는 Aberdeen (179,950), Dundee (141,930), Inverness (42,400), Stirling (33,060) 등임
- 지역 내에는 353개의 지방의원 선거구가 있고, 스코틀랜드 전체적으로 통합지방정부 의원 1,222명이 있음
- 지방정부법 개편에 의하여 이들 지방정부 통치 모델은 과거의 통합형, 직선제 시장형, 리더-내각형 등 다양한 기관구성 형태에 기초하고 있음

○ 지역의회의와 행정부 통합형 지역정부

- 스코틀랜드 지역정부 구성의 법적 근거와 지위로는 1998년 영국 국회가 제정한 스코틀랜드법(Scotland Act)은 스코틀랜드 지역의회를 구성하도록 하고, 법률제정권을 부여하였음(Scotland Act 1998, ss. 28(1), 29(1))

<그림 5> 스코틀랜드 지역정부 조직도

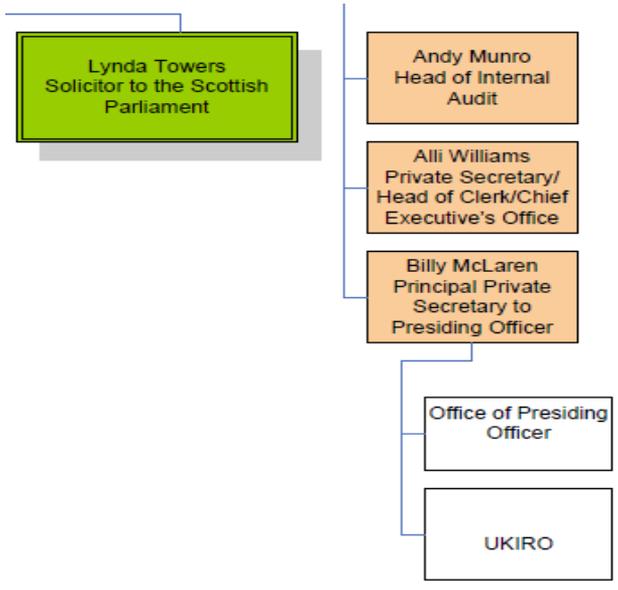


<http://www.scottish.parliament.uk/abouttheparliament/>

- 스코틀랜드 지역의회(Scottish Parliament)는 다수당 대표로 제1장관을 선출하고 제1장관은 스코틀랜드 행정부(Scottish Government)의 수장이 됨. 이는 전통적인 의원내각제 형태의 기관통합형 통치구조를 계승한 것임
- 지역정부의 집행기관 구성에 대한 법적 근거는 스코틀랜드법 제2부 44~66조에 근거(Part II of the Scotland Act, ss 44 to 63)
 - 지역정부의회의 구성
 - 스코틀랜드 지역정부는 전형적인 의회-집행부 통합형의 의원내각제 정

- 부를 구성하고 있으며, 스코틀랜드 지역의회(Scottish Parliament) 총 129명 의원으로 구성됨
- 이들 지역 의원은 73개 선거구 다수 득점자(constituency members)와 스코틀랜드 8개 지역을 대표한 각 7명씩 지역 의원(regional members)으로 선출되었음
 - 이 방식은 유럽연합의회 구성방식과 유사함. 이와 별도로 영국 전체 하원의원 중에서 스코틀랜드 대표 국회의원은 59명이 있음
- 지역정부의회의 사무기구는 조직도 내에 통합형으로 운영
- 집행부의 업무를 담당하고 있는 6명의 지역 의원들은 집행위원(Scottish Parliamentary Corporate Body members)으로서, 지역정부의 의정활동과 함께 시행정부의 업무의 일부도 담당하고 있음
 - 집행기구(Scottish Parliamentary Corporate Body)를 중심으로 지역정부의 의원들의 의회 및 의정활동을 지원하는 바, 이 조직에 종사하는 지역정부공무원의 총수는 500명임(<http://www.scottish.parliament.uk/about/parliament/>)
 - 이 중에서 지역 의원의 의정활동을 집중적으로 지원 담당하는 부서는 우선 지역정부 법무국장(Solicitor to the Scottish Parliament), 지역의회의장실(Presiding Office), 지역정부 법무의정담당관(Head of Clerk) 등임
 - 이러한 지역 의회의 의정활동을 중점적으로 지원하는 부서들은 위 스코틀랜드 지역정부

<그림 6> 스코틀랜드 지역정부 조직도상 의회업무 관련부서



- 사례: Mary Scanlon 지역의회위원의 보좌인력
 - 보수연합정당 소속 지역의원,
 - 여성의원에 대한 보좌관으로는 총 6명이 지원하고 있음
 - 보좌관 :
 - 1 Constituency Office (지역구 사무실 담당)
 - 2 Case Worker (현장사례조사관)
 - 3 Researcher (연구관)
 - 4 Parliamentary Office (지역의회 사무국 담당)
 - 5 Parliamentary Aide (지역의회 입법보좌)
 - 6 Personal Assistant (의원정무보좌)
- 스코틀랜드 지역의회위원의 보좌인력에 대한 인건비 근거
 - 모든 지역의원들은 지역의원별로 상한선이 정해진 보좌인력 사용 인건비(staff salary costs)의 총액을 넘지 않는 범위 내에서 개인의 의지에

따라서 인원수를 고용할 수 있음

- 정당별로는 당 전체에 할당된 보좌인력 공통사용비(Pool costs)의 한도를 넘지말아야 함
- 이 모든 인건비는 당해회계연도의 지역의원 보좌인력 인건비 계정을(financial year specified in the Schedule of Rates)에서 정한 한도를 지켜 사용해야 함
- 보좌인력 인건비 내역을 보면, 시간외 근무수당, 기타여비 등을 지원하지만, 국민의료보험비 등은 제외됨
- 이외에도 지역구 사무실 운영비 등 여타 의정활동을 위한 지원비를 책정해 두고 있음

<표 30> 스코틀랜드 지역의회의원 의정활동 및 지원인력 인건비

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

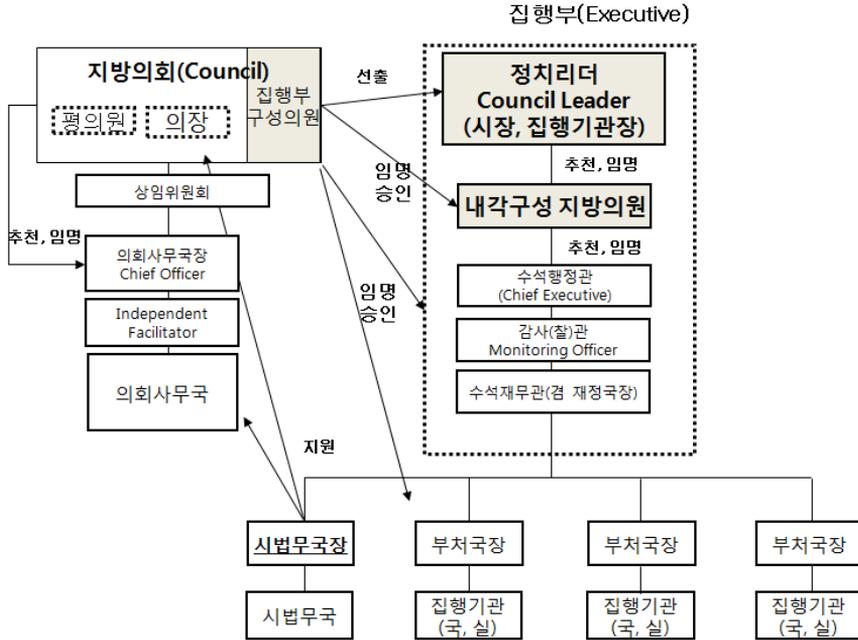
출처: 스코틀랜드 지역의회 의정비 산정표(Members Expenses Scheme, 2013)

다. 일반시 지방의회 사무기구

○ 리버풀시의회 사무기구사례

- 리버풀시(Liverpool City Council) 기관구성 : 시의회-집행부 간 통합형(2012년 5월 이전)에서 직선시장-시의회 내각집행부형 통치체제 전환(2012년 5월 3일 직선시장 선출)
- 리버풀시의회(Liverpool City Council) : 현재 90명 시의원에 대한 의회사무처의 지원체제(지방정부헌법, 제14조 3항)를 유지하고, 의회사무국장(a chief officer or clerk)이 인사관리. 시의회의장 역할은 매 1년마

- 다 의회에서 선출되는 의전시장(Lord Mayor)이 담당
- 의회사무국장(a chief officer or clerk)이 인사관리
- 시의회와 집행부 간 통합적 기관운영 관계도



○ 맨체스터 시정부의회

- 인구 50만 수준의 맨체스터 대도시는 기관구성 형태가 ‘리더(시장)+의회 내각집행부형’으로 32개의 선거구를 중심으로 96명의 지방의원들이 선출됨
- 리더와 집행위원으로 구성된 운영(집행)이사회는 지방의원 9명이 집행부의 업무를 담당하고 있으며 상임위원회와 분과위원회 등으로 운영됨
- 지방의원의 의정활동에 대해서는 맨체스터 시 지방정부 헌법 제6장 시의회 활동을 위한 공용물건 사용 등이 명시되어 있음. 지방의회 의원과 사무국 직원 간의 업무적 관계를 규정한 원칙, 조례 등도 제정되어 있음
- 지방의원에 대한 지원제도 근거는 시 지방정부 헌법 제6장(Part 6

Section F)에서 “집행부로부터의 전적인 지원을 받을 수 있다”는 점을 규정하고 있으며, 이것으로 지방의원이 지원받을 수 있는 근거가 되고 있음

- 지방의원의 개인보좌인력에 대해서는 주로 제7장 ‘지방의원 보수 기준’에 명시되어 있음. 여기에서 기본수당에 지방의원으로서 의정활동을 수행하기 위한 사무실 사용비도 포함됨²⁴⁾
- 맨체스터 시정부의 시법무관(City Solicitor)에 대해서는 시 지방정부 헌법 제3장section F에서 규정하고 있는 바, 시법무관은 시의회의 법적 자문 등 의회 사무처 수장의 역할과 함께, 시정부의 모든 재산 및 등기, 청원 등, 법무업무를 총괄하는 권한을 행사하고 있음. 시업무 감찰관(Monitoring officer)으로서 법무업무 관련 조사관, 규제심의 등 다양한 업무들을 수행함. 집행부에 소속되어 있으면서도 별도의 기능을 수행하고 있고, 의정지원업무도 동시에 수행하고 있음

2. 영국 제도의 특징 및 시사점

- 영국 지방의회의 특징: 기관통합형이 주류
 - 의회 중심의 책임내각형 집행부(Cabinet System) 제도가 주류
 - 지방의회에서 의회사무직원의 인사권 행사
 - 지방 고위직(의회직 포함공무원의 정치적 재량) 임용제도
 - 지방정부는 지방정부헌법(Local constitution, 자치기본조례)를 통해 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담 등 명시

24) A basic allowance of the amount specified in Schedule 1 is payable each Year to each Member. The basic allowance is inclusive of provision for all telephone expenses (including mobile phone), travel and subsistence, office and all other expenses incurred in carrying out a Members' duties except where otherwise provided for in this Scheme or where facilities are provided free to Members by the Council.

- 지방의원의 의정활동에 대한 지원
 - 지방의원들은 전체 회의나 위원회의 회의 참석 외에 선거구에 상담소를 운영할 수 있음.
 - 사무실 제공은 각종 위원회의 위원장, 정당 지도자에 한정하는 것이 보통이나, 주로 스코틀랜드 지역의회와 같이 규모가 큰 지역정부의회, 대도시의회 등이 중점적으로 의정활동 지원을 위한 별도의 인건비 등을 책정하는 추세에 있음
 - 기타 모든 의원들이 공동으로 이용할 수 있는 의원실을 제공하는 경우도 있음
 - 의원 개인 자택에서 직무수행활동을 하는 경우도 있는 것처럼 다양하게 의정활동을 하고 있고, 그에 대해서는 지방정부의 예산이 허용되는 한도 내에서 상한액을 결정하여 지원하고 있음
- 지방의회 의정활동 지원예산 상한액 결정에 따른 자율적 사용
 - 대체로 영국 지방정부 경우는 의회 전체 수준에서 의원들에게 개인비서를 제공하고 있지는 않지만, 집행부의 책임을 맡고 있는 지방의원들에 대해서는 예외 없이 의원들의 지역구를 중심으로 한 일반 사무경비, 비서 및 조사수당 등의 명목으로 의회에서 지급하는 ‘사무실 운영비’(Office costs allowance) 등의 상한액 수준 내에서 자신의 필요에 따라 다양한 형태로 개인보좌인력을 고용하고 있음
 - 지방정부의 의회에 따라서는 소속정당이 같은 여러 명의 지방의원들이 공동으로 지방의회 사무기구 내에 의원보좌실을 설치 운영하는 방식으로 공통의 개인보좌인력을 고용할 수도 있음
 - 이와 연계해서 앞의 의정지원 비용명세서에 살펴 본 바와 같이 일반 사무에 대한 보조가 필요하다면 사무비서(secretaries)를, 조사에 대한 보조가 필요하다면 조사비서(research assistants) 등을 소속정당에 할당된 의정활동 지원비 예산총액 한도 내에서 각각 고용할 수 있음

- 결과적으로 고용된 개인보좌인력의 보수, 근무조건, 고용기간, 업무활동의 범위 등은 의원 개개인의 필요에 따라 재량껏 결정할 수 있으며, 일반적으로 의정활동 지원에 사용되는 비용명세서에 근거해서 정당하게 사용되어야 함
- 그리고 당연히 기관통합형이 대부분인 영국 지방정부에서는 집행부의 공무원들도 지방의회 의정활동을 지원하기 위해 의회사무기구 등을 매개로 또는 직접적으로 지방의원의 의정활동 지원을 상시적으로 제공하고 있음. 또한 시법무관(City Solicitor)이 집행기관 전체의 (법무)감찰관으로서 집행부의 기능 뿐만 아니라 시의회의 의정절차, 선거인명부, 인허가절차 등 다양한 법무지원업무도 총괄적으로 수행하는 통합운영체제로 유지되고 있음

제4절 | 프랑스의 지방의회 지원체제

- 프랑스 지방의회의 특징
 - 프랑스의 기초자치단체(코뮌)는 인구 5천이하가 전체의 96.5%로서 지방의원의 임기는 6년이며, 지방의원의 정수는 9~69명으로 주민 100명 이하는 9명, 인구 30만이상은 69명임. 중간 자치단체(데빠르트망)는 임기 6년으로, 의원정수는 20~68명 정도임
 - 인구규모와 비교하면 세계 최대의 대의회제라 할 수 있음. 2007년 기준으로, 기초의원만 514,519명이며, 이중에서 433,928명은 주민 수 3천5백명 미만의 기초자치단체의 의원들이며, 3천5백 이상의 주민이 거주하는 기초자치단체의 의원들은 80,591명이고, 이중에서 파리, 리옹, 마르세이유 대도시 의원수는 총 704명임(지방의원 총수: 520,436명 : 기초의원수 514,591, 도의원수 4,037 지역의원수 1,880 등)²⁵⁾

○ 지방의원의 의정활동 지원체제

- 지방의원의 의정활동을 위한 민·형사상 보호는 1992년까지 1974년 법규정에 근거하였으나 1992년 2월 3일 법에 의해서 지방의원의 민·형사 책임과 직업상의 보호에 관하여 새롭게 규정하고 있음
- 개인직업을 가진 지방의원들이 의정활동으로 인하여 직장을 결근하게 되는 경우 이의 정당성을 인정하도록 법적으로 그 보장을 강화하고 있고(1992년 11월 16일 시행령), 주민 10만 이상의 지방의원 및 시장의 의정활동에 대하여 시간 초과에 관한 보상수당 지급
- 기타 퇴직과 관련해 프랑스는 모든 국민이 국민건강보험과 국민연금보험의 혜택을 받고 있는 가운데 1992년 이전까지 시장과 부시장에게만 적용되었던 퇴직보상급여를 1992년 2월 3일 법에서는 지방의원 모두에게도 퇴직보상급여 혜택을 확대시켰음. 따라서 의정활동 급여를 받는 모든 지방의원은 국민연금제도 이외에도 별도의 보충퇴직급여 혜택을 받고 있으며 이에 대한 납부액은 지방자치단체의 의무적 경상경비로 규정해 지급하고 있음
- 지방의정활동과 관련하여 발생한 민사상의 사고 등 손실보상의 경우는 1941년 기초자치단체법으로부터 자치단체가 금전적 보상의 책임을 지도록 규정하여 왔으며 1992년 법 제44조에서 더욱 그 보장조건을 확대하는 규정을 제정
- 그러나 지방의원의 개인적인 책임으로 발생한 사고 등에 대해서는 모든 지방의원들로 하여금 각자가 개별보험에 가입하여 그 보험제도를 통해서 공무수행 상 고의에 의하지 않은 신체적·물질적 손해발생, 형사상·경범죄상 소송이 발생할 경우에 대한 소송경비 등을 보장받을 수 있도록 보험제도 활용을 권고하고 있음

○ 지방의회 지원체제의 특징

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

- 프랑스 지방의회는 기관통합형으로 지방의회의 의장이 단체장이 됨으로써 의정일치에 의한 강력한 집행권을 행사하고 있고, 국가사무와 지방사무를 동시에 수행하는 이중적 행정주체의 역할을 담당
 - 특히 자치단체의 수를 고려해 볼 때 너무나 규모가 작은 지방자치단체들이 대다수를 구성하고 있어서 국토정비와 설비투자 등 비용이 많이 드는 현대 지방자치단체의 임무를 수행하기에는 물질적·재정적인 수단이 아주 미약한 상황에 있지만, 이와 같은 불리한 여건을 극복하기 위해서 수많은 자치단체간협력조합을 활용
- 지방의회 차원의 의정활동 지원
- 집행부와 의정업무 등을 총괄하는 수석행정관으로서 행정사무총국장 (Secrétaire General)이 의회로부터 임명됨. 이를 포함하여 주요 행정부서의 장을 의회에서 선임하고 있으므로, 이를 통해 의회가 집행부서에 깊숙이 관여하고 있음
 - 따라서 프랑스와 같은 통합형 기관운영체계에서는 의회가 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제뿐만 아니라 기관운영에 있어서도 의회의 영향력 아래에 놓여 있어 의회의 권한이 강한 기관구성 형태로 평가됨
- 단체장 겸직의 지방의회 의장에 대한 지원
- 의장비서실의 비서관들은 이들에 법적으로 정해진 특정임무가 있는 것은 아니지만, 첫째, 일정관리, 인터뷰, 우편물 관리, 연설문 작성 지원 등의 의원 일상 업무 보좌,
 - 둘째, 의원과 같은 당 소속의 의원들과의 관계 및 다른 당의 의원들간의 관계 유지, 셋째, 언론 관리 및 홍보 활동 등을 담당함²⁶⁾
- 개인 지방의원에 대한 지원
- 프랑스 지방공무원 제110조에 근거, 지방자치의원들은 자유로이 자신의 비서관들을 채용하고 임무를 부여할 수 있게 되어 있음. 이러한 자

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

율적 권한은 각 지방자치의회에서의 결정 하에 이루어지며, 예산과 인
원수 등도 이곳에서 결정됨

- 적극적인 정책집행을 위해 파리시 의회는 전문적 지방공무원에 대하여 강력한 자유재량 방식의 인사권을 행사하고 있음. 주로 고위직급에 한정되어 의회의 인사권을 이행하고 있음
- 기초자치단체이자 광역자치단체의 지위를 가진 파리시의회는 우리나라와는 달리, 핵심적으로 자치입법권과 자치행정권 및 집행부 지방공무원에 대한 포괄적인 인사권을 소유하고 있기 때문에 집행기관에 대한 정책결정권 및 정책집행권을 모두 행사할 뿐만 아니라, 조직구성 및 운영에 대해서도 다양한 운영체제를 자율적으로 조례로 제정하여 운영하고 있음

제5절 | 주요 선진국 지방의회 지원체제에 관한 시사점

1. 우리나라 지방의회 사무기구 및 인사운영 제도의 차이

- 지방의원 정수의 차이
 - 일본 지방의회는 의원정수에 있어서도 우리보다 23배나 많으며(2006년 기준/ 한국: 3,626명, 일본 : 84,003명 - 인구비례로도 우리나라의 9배 이상을 상회하고 있음), 회의도 연간 4회만 개최하도록 법정화 되어 보좌관제도의 도입이 현실적으로 필요치 않을 수 있음
 - 기초자치단체 수준에서 총인구 및 기초정부의 수와 평균인구, 그리고 지방의원 수를 종합적으로 비교하면, 우리나라의 기초의원 수가 상당히 부족하다는 사실을 알 수 있음
 - 이 사실로 보아도 우리나라 지방의원들이 다른 나라 지방의원들보다도

업무 부담이 과중한 상황임

- 의회-시장간 기관통합형 지방정부 운영체제가 주류
 - 일본을 제외하고, 미국을 포함한 주요 선진국의 지방정부 형태는 기관 통합형이 중심이고 이중에서도 지방의원의 일부가 집행부를 구성하는 영국 의회주의 모델(British model)을 기저로 하는 <내각책임제>(Cabinet System) 형태의 지방정부를 운영하는 경우가 다수임. 그러면서 집행기관과 지방의회 간 조직운영상의 독립적 형태는 유지하고 있음
- 주요 선진국 지방의회의 자치인사권, 자치조직권의 보장
 - 우리나라 지방의회와 달리 주요 선진국에서는 지방의회가 국가(주정부) 법령에 근거하여 집행부와 의회의 사무직원(고위직을 포함)에 대한 임용, 인사운영 절차 등의 기본조례를 제정하고, 최종적인 임용승인권을 행사
 - 집행기관 및 의회를 구성한 선출직(시장, 의장, 의원)에 대하여 자유재량직 임명에 의한 인력관리를 법적으로 보장
 - 미국 뿐 아니라 영국과 프랑스, 그리고 독일, 프랑스 등 통합형 지방정부는 지방의회 중심으로 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 기관구성 형태에서 지방의회가 강력한 정책결정권 및 인사권을 행사함
- 단체장-의회 통합형의 지방정부 체제 하에서는 통합적 인사권 운영
 - 단체장-의회 통합형 선진국 지방정부의 경우는 집행부의 중심축이 되고 있는 지방의회가 전문경영인인 수석행정관을 임명함과 동시에 이 수석행정관의 인사권 하에 지방의회 사무기구의 인사권이 귀속되므로 전체적으로는 지방의회가 최종적으로 모든 인사권과 정책결정권을 가짐

2. 우리나라와 주요 선진국 지방의회 지원체제 간 제도적 차이

- 선출직에 대한 집행기관과 의회사무기구의 통합적, 이중적 지원체제 운영
 - 외국의 경우, 집행부에 속한 의원 또는 집행부에 속하지 않은 평의원 등에 대해서는 지방정부 행정기관 지방공무원 전체의 지원을 받고 있음
 - 의원에 대한 개별적인 차원에서의 의정활동 지원과 관련해서는 개별 또는 공동운영방식(Pooling System)의 전문인력 지원을 받고 있음. 특히 정치적인 임용과 관련한 권한을 부여하여 시장, 의장 등 선출직에 대해서 개별 정책보좌관, 정책전문위원으로 보좌하도록 하고, 이들을 중심으로 비서실, 내각사무실, 참모실 등 하나의 보좌기구를 구성하여 지원하는 체제가 유지됨
 - 일본을 제외하고, 주요 선진국의 의회직 공무원은 전문직으로 운영되면서 인사의 독립성, 전문성을 보장받고 있으며 의회 지원은 집행부에서도, 의회직 사무기구에서도 동시에 지원하고 있음

<그림 7> 주요 선진국 지방의회의 의정활동을 위한 지원체제 및 유급보좌관제

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

※ 일본 지방의회의 정무조사비 : 정책 작성에 필요한 조사비용

- 종래에는 금전적 여유가 있는 부현 및 대도시 지방자치단체에 한해 정무조사비가 지급되었으나 최근에 와서 정촌의회의원에게도 지급
- 지역에 따라 정무조사비 금액의 차이는 큼
- 평균 정무조사비는 연간 도도부현 454만엔, 시 48만엔, 정촌 2만5천엔(2004년 기준)
- 도도부현의회 : 개인당 월 25만엔(오키나와현/도쿠시마현) ~ 월 60만엔(도쿄도)
- 정령시의회 : 개인당 월 1만엔~월 50만엔(오사카시)
- 일반시의회 : 개인당 월 5천엔~월 2만엔

○ 지방공무원제도는 기본적으로 전문직종(직렬)제도로 운영

- 지방정부마다 인사권에 대한 독립적인 권한을 인정하고, 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 운영하고, 그 때문에 각 외국의 지방 정부들이 지방정부내 및 지방정부간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들의 인사교류 시스템에 대해서 자유시장 경제원리에 근거한 자율적 노동시장을 중심으로 한 직위분류 형태의 전문직 채용제도를 운영하면서 의회기구의 전문가(입법전문관, 의원보좌관 등) 활용이 가능하게 된 것임
- 외국 지방의회 사무기구의 인력운영은 전국전문직협회를 통한 전문직렬제의 자격증, 인증제 등을 시행하고 이를 근거로 지방정부의 (지방의회 사무기구를 포함한) 고위직, 전문직, 일반행정직, 기능직 등에 대한 인사교류 네트워크를 활용하여 인력관리를 시행

제4장

지방의회 지원체제 개선방안

제1절 지방의회 사무기구 지원인력의
인사제도 개선

제2절 지방의회 의정활동 강화를 위한
보좌인력 운영체제 개선

제3절 지방의회 의정활동 지원체제 개선을
위한 관련법령 개정안

제 4 장

지방의회 지원체제
개선방안

제1절 지방의회 사무기구 지원인력의 인사제도 개선

1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 찬반의견

가. 의회사무기구 인사권 독립 반대논리

- 의회 사무기구의 인사권의 확대 내지 독립은 지방의회와 단체장 상호 간 권한 관계의 변화를 촉발할 수 있는 것이기 때문에 첨예한 이해대립을 극복할 수 있는 정치적인 결단이 요구되는 상황일 수 있음. 또한 사무기구 인사권 독립에 대한 제도적 접근의 한계는 이에 대한 현실수용의 정도에 달려 있는 것도 사실임

1) 의회사무직원의 소수 인력에 대한 인사관리 실효성 저하를 주장

○ 국회 및 행정자치부 등의 인사권 반대 여론

- 의회사무기구 인사권독립과 관련해 과거 국회 행정자치위원회 법안심사소위원회 회의에서 제기된 반대 논리가 주류였음
- 예를 들면, 제258회 임시회 국회 행정자치위원회 법안심사소위원회 회의록 중, “지방의회에서는 의회사무처 소속 인원 전체의 인사권을 넘겨달라고 하지만, 전체 인사권이 부여된다고 할 때 현행 기초의회와 같은 경우는 인원수도 적고 현실적인 문제도 상당히 많아서 관련 법체계를 바꾸어야 한다는 점에서 불가함”(제1차 소위, 2006.02.09)
- 또는 제258회 임시회 국회 행정자치위원회 법안심사소위원회 회의록

중, 김정권 위원 : “집행부의 장은 기존의 기득권으로 인해 의회사무처의 인사권을 의장에게 절대 이양시키지 않을 것임” (제2차 소위, 2006.02.16).

- 이인기 위원 : “집행부 장의 의견을 수렴한 결과, 지방의회 사무처의 인사권 독립을 반대하고 있었으며, 이에 따라 신중한 접근이 요구됨”(제3차 소위, 2006.02.20). 법안심사소위원회 회의에서 김정권, 강창일 위원은 인사권 축소에 대한 집행부 장의 기득권에 대해서 언급하였고, 이인기 위원은 집행부의 장과의 대화를 통해 인사권 독립을 반대하는 입장을 취한 바 있음
- 지방정부 행정기관의 대표이고 집행부의 장이 가진 인사권에 대한 기득권이 어느 정도는 의회사무기구의 인사권 독립을 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 판단됨

2) 소수 인력에 의한 인사교류 시스템의 단점을 주장

- 또한 인사교류가 정체됨으로써 능력발전이 저해되고 근무의욕이 저하될 우려가 높다는 문제를 들어 인사권의 독립에 대한 실효성이 없다는 반대논리를 제기하기도 하였음
 - 이 경우 직급별 정원이 규정되어 있는 현행의 인사체계에서 발생하는 필연적인 문제인 바, 적정 규모의 인력풀에 의한 인사관리가 전제되지 않고서는 현실적용성에 한계를 지닌다는 것을 의미하기도 하며, 다른 한편으로는 이러한 한계를 극복할 수 있는 대안이 마련되지 않고서는 우수한 인력이 향후 의회 사무기구에서 근무하는 것을 기피하게 되는 요인이 될 수도 있기 때문에, 인사권 독립은 의회사무기구의 인적자원 관리에 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장
- 집행부 공무원들의 의회직 인사권 독립에 대한 반대의사
- 의회사무기구의 인사권 독립을 반대한 의견이 더 많은 경우도 있었음. 과거의 예를 보면, 허병천(1998)의 대전지역 연구에서 나타난 결과에서

사무기구 공무원(54%) 보다는 집행기관 공무원들(75%)이 의회직의 신설을 더 반대하였음

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

3) 의회사무직원에게 대한 정치적 엽관주의 관행에 대한 염려를 주장

- 지방의회의원에 대한 부정적인 인식이 작용하는 경우로써, 지방의회에게 인사권을 넘겨주게 되면 정치적인 입김이 크게 작용하는 엽관제적인 인사운영으로 의회 사무기구의 공무원 인사에 대한 합리적이고 공정한 인사운영이 확보되기 어렵다는 불신이 있기 때문이기도 함
- 전체적으로 사무기구의 인사권 독립에 반대하는 주된 이유는 바로 현행 지방공무원 인사시스템을 그대로 유지한 채 지방의회 사무기구의 인사권 독립이 시행된다면 인사운영상의 비효율성과 한계가 예상된다는 것이 반대논거라고 할 수 있기 때문에 인사권 독립에 반대를 표명하는 사람들로서는 이러한 문제점과 한계를 극복할 수 있는 대안 마련이 선행되어야 인사권의 자율성 확보가 가능할 것이라는 논리임

○ 정리

- 의회 사무기구의 인사권 독립에 반대해 온 주요 논리가 바로 인사영역의 축소가 수반하는 승진적체 및 사기저하, 인사교류의 제한 및 능력발

- 전 저하 등의 문제였던 것도 이와 관련이 있음
- 인사운영의 또 다른 현실적인 한계로써 지적하는 사항으로 대부분의 의회 사무기구가 매우 소규모의 제한된 인력으로 구성되어 있기 때문에 인사권의 독립에 의한 자율적 인사운영 시스템이 제대로 작동하지 못한다는 현실적인 제약을 고려해야 한다는 의견들이 다수의 반대자들이 주장하는 논리임
 - 즉, 사무기구의 공무원 인사운영에 관한 현실적인 측면을 볼 때 의회사무기구는 일반행정관리 직원을 포함하여 광역의회는 평균 74명, 기초의회는 15명에 불과하므로 실질적으로 인사범위의 제약과 인사관리의 효율성이 저하된다는 한계를 예상할 수 있기 때문임
 - 이는 소수의 제한된 사무기구의 인력을 고려해 볼 때 인사권 독립으로 인하여 사무직원의 승진기회가 제약될 가능성이 높다는 점에서 인사관리의 실효성이 떨어지기 때문에 반대한다는 논리임

나. 의회사무기구의 인사권 독립 찬성논리

1) 기관분립형상 ‘권력분립 원칙’ 존중이 조직운영의 기본

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

- 이러한 통치원리를 지방자치 수준에서 적용하여 운영하는 것이 지방의 화-시장형의 기관분립 형태라고 할 수 있고, 주요 선진국의 모든 지방 정부의 기관운영체제에서 보편적으로 적용되는 기본원리임
- 새롭게 변화된 기관운영 원리에 맞추어야 할 필요성
 - 지방자치단체는 이제는 지방자치정부(local-self government)로서 주민의 선거를 통해서 구성된 통치기관(elected political institution)으로 지역사회를 대표하는 정부이자 정치적 제도(a government and a political institution)임
 - 주민을 대표하는 지역의 정치체(local polity)로써 지방정부는 과거의 획일적인 조직, 기관구성 형태로는 변화무쌍한 현재의 행정환경과 주민의 욕구를 충족시킬 수 없기 때문에 더 이상의 획일성 보다는 다양성이 요구되고 각 지역에 맞는 적절한 조직형태를 근간으로 운영될 필요성이 요구되었음

2) 의회사무기구의 인사권 독립은 '견제와 균형 원리'의 기본

- 사무기구 인사권의 자율성 확보가 시급
 - 의회 사무기구의 인사권을 지방의회 의장이 갖게 하여 인사권을 독립 하자는 주장은 무엇보다 규범적인 측면에서 그 당위성이 있음. 즉, 지방의회-단체장간 분리형 기관구성 체제하에서는 견제와 균형 원리가 제대로 작동되어야만 지방자치의 발전을 기대할 수 있고, 이를 위해서라도 지방의회는 집행기관(단체장)과의 관계에서 독립성을 확보해야 한다는 논리
 - 지방의회와 집행기관의 기관분립형 제도에서 지방자치단체를 구성하고 있는 현행 기관구성의 근본이념에 충실하기 위해서는 의회 사무기구의 조직과 인사에 대한 권한을 지방의회 스스로가 가질 수 있도록 인사권의 자율성을 확보하는 것이 당연한 논리라는 주장
 - 이는 또한 집행기관과 비교해서 미약한 권한을 행사하는 지방의회의

기능을 강화시키는데 있어서 이를 보좌하는 의회 내 사무기구의 발전 없이 의정활동의 효율성과 전문성 역시 제고시킬 수 없을 것이기 때문에 의회 사무기구의 공무원에 대한 인사권 독립이²⁷⁾ 의회발전에 중요한 요인의 하나가 된다는 것임

3) 집행부에 대한 감시기능에 필수적인 의회의 인사권 독립

- 기본적으로 의회사무처 기구와 관련해 지방자치법에서 별도로 규정하고 있는 것은 지방자치법상 지방의회를 지원하는 사무기구의 중요성을 인정하고 있는 것이라고 할 수 있으며, 의회의 장에서 이를 규정한 것은 더욱 우리나라 지방정부가 기관분립형태를 채택함에 따라 기본적으로 ‘견제와 균형 원리’에 의해 의회를 보좌하는 사무기구는 당연히 지방의회의 권한에 귀속되는 것으로 인정하고 있기 때문이라고 할 것임
- 그런데 우리나라 지방정부의 기관운영 측면에서 나타나는 보다 현실적인 문제는 지방의회의 고유의 권한으로 인정되어야 할 의회사무인력에 대한 인사권을 사실상 갖고 있지 못하기 때문에 집행기관에 대한 의회의 견제기능이 제대로 작동되지 못한다는 데에 자치발전의 장애라고 인식하고 있음
- 지방의원들이 이 문제를 제기하며 의회사무인력에 대한 인사권 독립을 주장하는 것은 사무기구의 지원기능에 대한 불만과 불신이 내포되어 있음을 시사하고 있음
- 실제로 의회사무기구의 세부조직은 대통령령인 <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>에 근거하여, 시도의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 의회사무기구에 상임위원회별로 전문위원을 두는 것도 <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>에서 명시하고 있음
- 따라서 의회사무기구가 집행기관에 대한 의회의 견제기능을 제대로 보

27) 이기우(1992), “지방의회 사무직원에 대한 임명권.” 『자치통신』, 제4권 제4호, 한국지방자치학회.

좌하기 위해서 의회가 사무직원에게 대한 인사권을 비롯한 인사행정의 전반적인 권한을 확보해야 한다는 논리임

- 이러한 취지에서 2006년 개정 지방자치법에서 전문위원의 직무와 직급 등을 법률에 명시하였다고 봄. 그러한 주된 이유는 국회법에 따른 것이라고 할 수 있음. 국회법 제42조의 경우에는 의원의 개인활동과 위원회 활동에서 전문위원의 역할과 직무의 중요성을 인정하여 별도로 전문위원을 규정하고 있으며, 이러한 것을 근거로 지방의회의 지원체제 강화의 필요성을 인정하여 국회법과 동일하게 지방의회 및 위원회의 운영에서 전문위원의 역할과 직무의 중요성을 감안하였기 때문에 국회법의 입법례를 따랐다고 할 것임.

4) 인사권자와 인사감독권자의 일치 필요

- 지방자치단체가 집행기관과 의결기관으로 분리되어 있어 각각 독립적인 기능을 하고 있으므로 의결기관의 직원은 의결기관이 충원하는 것이 조직원리에 부합됨
- 직업공무원제를 근간으로 하고 있는 현행 인사행정의 제도적 틀 속에서 볼 때에 이중에서도 채용, 승진, 전보 등 합리적인 충원체제의 확립이 무엇보다 중요하게 여겨지고 있음. 이와 아울러 의회 사무직원의 능력개발과 동기부여 등 근무의욕을 높일 수 있는 의사결정과 통제의 권한이 사무기구의 행정성과를 향상시키는데 중요한 요소가 된다는 것도 이미 알고 있음
- 그렇다면 이러한 조직원리로부터 이해되는 것은 바로 의회사무기구의 인력 충원에 관한 인사권한이 의회 사무기구의 인력을 효과적으로 활용하고 운영하는데 가장 중요한 요소라는 것임
- 현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권을 비롯한 인사발령권 등이 자치단체장의 인사권 하에 귀속되어 있기 때문에 실제로 이러한 권한이 의회사무기구의 보좌기능에 큰 영향을 미치고 있는 것이 사실임.²⁸⁾ 왜

냐하면, 비록 의회 사무직원의 직무에 대한 감독권이 의장에 부여되어 있지만, 실질적인 인사권이 있는 집행부와 경쟁하려 하지 않으며, 집행부를 곤란하게 할 고급정보를 의원에게 제공하려 하지도 않는 소극적인 자세를 갖게 되기 쉬운 샌드위치가 되는 입장에 놓이게 되면서 결과적으로 의회사무직원은 자신의 인사권에 직접적인 관계에 있는 사람의 명령을 우선적으로 따르게 될 소지가 높기 때문임

- 따라서 명령통일의 원칙이나 지휘의 일원화 원칙 등 행정관리의 중요 원칙이 인사권과 연계되어야 한다는 논리임

○ 정리

- 기관분립형의 원칙에 의거하여 지방의회 의장에게 의회의 사무를 총괄 하도록 하고 직무감독권을 부여하면서도 인사권을 따로 분리한 것은 상호 불간섭의 원칙에 위배된다는 주장이 다수
- 뿐만 아니라 지방의회 자체 내에서 의원과 사무직원 상호간의 신뢰와 협력을 저해시키고 의회기능을 약화시킨다는 점에서 효과적인 기관운영에 대한 큰 장애요인으로 지목되어 왔음

2. 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 위한 개선방향

가. 인사권 독립을 위한 고려사항

- 개선방안을 구성하는 인사권 구성요소 : 대상, 범위, 임용방법
 - 인사권은 인사의 대상과 행사의 범위에 따라 그 독립성 정도가 정해진다고 할 수 있기 때문에 핵심적 구성요소라고 할 수 있는 인사권 확대의 대상, 범위, 임용방법 등에 의한 개선안 마련이 요구됨

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

- 의회사무기구의 인사권 행사 대상
 - 기능과 역할을 고려해 볼 때, 크게 사무처(국,과)장, 전문위원, 의사진행 지원업무 담당직원, 일반행정관리 직원 등으로 구분이 가능
 - 인사권 확대·강화의 대상이 되는 것은 이 모든 직원이 될 것인지 아니면 일부만을 대상으로 할지 또는 그 중에서도 누가 우선적인 대상이 될 것인지가 개선방안 도출의 핵심임
- 의회사무기구 인사권 행사범위의 확대
 - 인사권 행사범위의 확대는 지휘·감독권을 포함한 일체의 인사권 행사 요소가 의회의 권한으로 확대되어야 할 것임
 - 인사권 행사범위에는 채용, 임명, 지휘·감독, 징계, 승진, 전보, 휴직 등이 포함됨
 - 사무기구와 집행기관간의 인사교류나 의회 간 인사교류 등 인사운영의 효율성 측면에서 인사권의 확대방안을 검토하는 경우, 인사권 행사범위가 내포하고 있는 각 요소의 유기적인 관계가 보다 중요하게 부각되기 때문임
- 임용방법의 확대
 - 임용방법에 대한 논의는 인사권 독립으로 사무기구 직원에 대한 자율적인 채용이 이루어지는 것을 전제로 함. 그리고 임용방식에는 공채, 특채, 추천 등이 있음
 - 특히, 전문위원 등의 채용에 있어서의 자격요건과 일반직, 별정직, 계약직 등의 신분 등에 관한 논의가 인사권 독립을 실현시킬 수 있는 주요 열쇠가 될 것임
- 일반행정업무와 전문보좌업무로 구분한 인사관리제도 운영
 - 현재 일반관리직 중에서도 의사계와 의안계 중심으로 사무처(국)이 편성되어 있어서 자료의 수집, 정리, 분석을 위한 자료계의 인원은 명목

적이거나 미미한 인력 지원이라는 지적이 있으므로 사무기구 직원의 직무를 일반행정업무와 전문보좌업무로 구분하여 의회직렬을 관리할 수 있음

- 지방의회가 제대로 역할 수행을 하도록 하기 위해서는 가장 기본적으로 의원의 입법활동을 보좌하여, 정책결정 능력을 향상시켜야 할 필요가 있기 때문에 의정활동의 핵심요원과 순환근무요인이 상대적으로 적은 전문위원, 별정직 등에 대한 인사권을 우선적으로 부여하는 방법도 있을 수 있음
- 이는 특히 의정활동 지원의 전문성 제고가 강조된다는 측면에서 전문위원실의 보강과 전문위원의 자질과 능력이 중요한 관건이라 할 수 있음. 이를 위해서는 의회가 필요로 하는 인재를 일정한 자격요건에 의하여 자체적으로 충원할 수 있는, 외국에서 채택하고 있는 <의회전문직에 대한 자격증제>의 설치, 운영을 고려해 볼 수 있음

나. 의회직렬 신설 및 점진적 개선안

○ 의정 전문성 지원을 위한 의회직렬의 신설 필요

- 현재와 같이 지방의회 공무원을 집행기관 공무원을 순환보직 차원에서 임면할 경우, 지방의회 사무처에서의 의정활동의 질적 수준을 제고하기 쉽지 않기 때문에 의정활동에 대한 소양을 가진 의회전문직 종사자가 충원되어 지속적으로 의회업무를 수행하는 것이 기본적으로 바람직하고, 의회직렬의 신설이 전제될 필요가 있음
- 이를 위해서 지방의회에 근무할 행정직 공무원으로서 의정활동에 필요한 전문성을 가진 자로 충원하기 위한 의회직렬을 신설하고 전문직과 의회행정직으로 구분이 가능함
- 전문직은 개방형으로 운영함으로써 집행기관의 경력직 공무원 또는 계약직 민간 전문가의 충원을 가능하게 하기 위하여 전공분야와 자격요

건을 법제화하되, 전문직은 자격요건을 갖춘 자 중에서 공모를 거쳐 보임하도록 제도화가 가능

- 의회 전문직에는 전문위원직 또는 입법조사직 등 전문직으로 분류하고 엄격한 자격기준에 따라 임용될 수 있도록 규정함. 이는 의회사무처(국, 과) 입법조사직 공무원이 의회의 전문적 업무를 수행함에 있어서 일반 행정직 공무원과 다른 근무자세와 의회입법권 등에 관한 전문성 배경이 필요하기 때문임
- 또한 현실적으로 조례의 입법은 일반적인 행정경험과 상식만으로는 타당한 조례입법 직무수행이 어렵기 때문에 법률의 입법 전문성보다 더 폭 넓은 행정실무 소양을 가진 입법전문가가 담당하여야만 상하위법간의 균형과 조화를 이룰 수 있을 것으로 판단됨

<표 31> 2011년 행정안전부의 개정법률안에 관한 의견

발의자	주요내용	행안부 검토의견	관련 법령조항
양승조	- 지방의회 의장에게 임용권 부여: 사무직원은 의장이 임용하고, 사무처장/국장/과장은 의장이 지방의회의 동의를 얻어 임용	장기검토	법 제91조제2항
이은재	- 지방의회 의장이 전문위원 임용: 위원회에 두는 전문위원은 별정직 지방공무원으로 보함 - 의장이 전문위원을 임용하고, 교육훈련과 근무성적평정 등 실시	수용근란 장기검토	법 제59조제3항~제5항
이시종	- 지방의회 의장에게 임용권 부여: - 의회 사무직원은 조례로 정하는 바에 따라 의장이 임명 - 시도의회에 해당 시도의회 및 관할 시군구의회 사무직원의 인사교류를 위하여 인사교류협의회를 설치 운영	장기검토	법 제91조제2항~제3항
김성조	- 위원회 전문위원실 확대: - 위원회에 전문위원 외에 수석전문위원, 입법심의관, 입법조사관 등을 둘 수 이TEhfr 하고 의장이 임명 - 전문위원은 위원회 안건 심사, 행정사무 감사 등과 관련한 검토 보고 및 자료수집, 조사, 연구를 행함	장기검토	법 제59조 법 제91조

발의자	주요내용	행안부 검토의견	관련 법령조항
	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의장에게 임용권 부여: - 의회 사무직원의 직급과 정수는 조례로 정하고, 의장이 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 관련사항을 처리 - 지방의회는 인사적체 해소 등을 위하여 공동으로 인사교류를 위한 인사교류 협의회를 광역단위로 설치 운영 		
안경률	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의장의 사무직원 인사추천권 강화: - 의회 사무직원은 현행대로 단체장이 임명하되, 정당한 사유가 없으면 의장이 추천한 자를 임명 - 의회 의장은 사무직원 추천시 타 단체장의 동의를 얻어 그 소속 공무원을 추천할 수 있도록 하고, 시도의회 의장은 단체장에게 인사교류를 요청할 수 있도록 함 	일부수용	법 제91조
임동규	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의장에게 임명권 부여: - 의회 사무직원은 의장이 임명 	장기검토	법 제91조 제2항
이혜훈	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의장에게 임명권 부여: - 의회 사무직원은 의장이 임명하고, 이에 필요한 사항은 조례로 정하도록 함 	장기검토	법 제91조 제2항, 제3항

○ 임명권 이원화와 전문위원직 확대 및 강화

- 단기적 개선방안의 시각에서, 지방의회행정 중에서도 일반행정업무와 전문보좌업무로 구분하여 전자는 현행대로 하여 단체장이 인사권을 지니되, 후자는 지방의회 의장이 인사권을 갖도록 하는 방안도 제기됨
- 이 방안은 사무기구의 핵심적이고 전문적인 의정활동의 지원을 하는 입법전문 직원에 대하여 임명권자와 직무감독권자가 모두 의회 의장이 되도록 하는 방안
- 최소한 지방의회의회장이 사무처(국·과)장과 전문위원에 대한 독립적인 인사권을 갖되, 임용자격 기준에 의한 계약직으로 임용하는 한편, 나머지 행정적인 사무를 수행하는 일반직공무원의 임명권은 현행대로 단체장이 갖도록 하는 방안임
- 전문위원의 경우 현재 집행기관의 일반행정직 공무원 위주로 보하고

있으나, 해당 상임위원회의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하지 못한 자가 상당 수 있으므로 해당 상임위원회가 요구하는 전문성을 가진 자로 보하기 위해서는 지방의회직 공무원을 신설하는 것이 필요함. 단 기적으로는 의회전문위원직을 개방직화 하고 전문계약직제로 도입하는 것이 불가피함

- 이 경우, 상임위별 전문위원 임용자격을 법령(지방자치법 또는 대통령령) 또는 조례에 엄격히 규정하여 지방의회 내부적 갈등소지가 있는 엮관제의 우려를 불식하고 제도 본래의 취지를 살리도록 하는 방안이 전제될 필요가 있음
- 제주특별자치도는 이미 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」를 제정하였고, 제2조에서 제주특별자치도의회의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 갖고 있음(제2조). 또 제주특별자치도의회에 ‘의회인사위원회’를 설치한다는 규정에 근거하여(제3조) 이를 활용하고 있으며, 의회인사위원회의 기능으로는(제5조) 의회사무처 소속 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 승진임용의 사전심의 등 집행기관과 달리 독립적인 인사권을 행사할 수 있도록 하였음
- 이 인사위원들은 도의회의장이 임명 또는 위촉하도록 하고 있음. 이와 같이 이미 제주특별자치도의회에 독립적인 인사권을 부여하고 있는 사례를 참고하여 보다 확대된 지방의회의 독립적 인사권으로 발전시켜 이를 각 시·도의회에 확대 운영할 필요가 있음

<표 32> 의회 독립직렬 신설방안 등 대안별 장·단점

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

○ 3가지 인사권 확대방향

- 의회사무직원의 임용구조를 확대하여 자율성을 확보하는 방안
- 의회사무직원의 정책보좌기능을 강화하고, 전문성을 제고하는 방안
- 현행 인사제도의 운영을 개선하여 인사관리의 효율성을 높이는 방안

다. 의회직렬 신설에 따른 인사제도의 보완방향

○ 의정직 인사근거규정

- 사무처(국·과) 근무 공무원을 의정직렬로 충원하되, 의정직 공무원 승진후보자명부를 특별·광역시, 도 단위별로 통합 작성(지방공무원법 제 39조 제5항, 지방공무원임용령 제32조 제3항)

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

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

○ 사무처(국과) 근무 공무원의 시도별 인사 운영방식

- 운영목적 : 기관간 승진불균형 해소, 소수직렬 승진기회 확대 등 의정직이 갖는 인력운용상의 특수 문제 해소

○ 통합승진 방법

- 승진임용 예정일 기준으로 시도, 시군구의회 통합결원을 산출하여 승진 예정인원 결정
- 시도, 시군구의회 통합승진 후보자명부를 작성하고 다면평가. 승진심사위원회 심사, 인사위원회 의결을 거쳐 승진예정자를 결정

○ 시도, 시군구의회간 의정직 정기 인사교류

- 인사교류협의회 의결 및 승진·전보(교류)계획에 의거 시도, 시군구의회 소속직원 중 승진예정자, 인사고충자, 교류희망자, 장기근속자 등을 대상으로 인사교류를 실시
- 승진예정자에 대하여는 승진 및 기관별 정·현원 일치를 위하여 인사교류와 동시에 시도의회는 시도의회의장이, 시군구의회는 시군구의회의 의장이 승진 임용하도록 함

3. 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 기대효과

가. 의회직 신설의 당위성 및 관련효과

- 지방의회 의장의 ‘인사추천권’만으로는 의정활동 지원 실효성이 없음

- 현실적으로 지방의회가 의회사무직원에게 대한 추천권을 갖고 있다고 하나, 선거를 통해서 새롭게 구성된 지방의회 의장단이 공무원에 대한 의회전문성 등을 제대로 판단할 수 없는 상황에서 집행기관 직원들을 대상으로 인사추천을 한다는 것은 형식적인 절차만 됨
 - 이로 인하여 어느 직원이 더 의회사무직원으로서 적합하고 더 필요한 인재인지 알 수 없을 뿐만 아니라, 그 필요한 직원을 제대로 선별, 추천하는 정보도 제대로 제공받지 못할 가능성이 있기 때문에, 현행 지방자치법에서 지방의회에 부여하고 있는 의회사무직원에게 대한 ‘인사추천권’이란 결과적으로 지방의회 운영의 효과성을 높이려는 의지와는 아무런 관계없이 작용함
- 집행기관장의 인사교류권 독점으로 의회 전문인력의 손실 방지
- 또한 의회사무기구의 인사이동이 집행기관의 장에 의해서 이루어지는 현 상황에서 직원들이 승진 등 순환보직에 의해서 집행기관으로 인사이동을 할 경우, 그 동안 의회활동에 대한 전문성과 노하우를 쌓아 왔던 의회소속 일반행정직의 의회(의사)담당관 및 전문위원들이 집행기관의 직무수행을 위하여 인사이동 하게 되면, 의회발전을 위한 인력의 손실이 될 수 있음. 뿐만 아니라, 이들이 의회기구에 근무하는 동안에도 차후의 인사이동 및 승진전보의 상황을 고려해야 하기 때문에 의회직원으로서 귀속감과 충성심 등은 아예 없거나 또는 현실적으로 집행기관장을 비롯한 집행기관에 귀속되는 상황이 발생하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능 등 본연의 의회임무를 수행하는데 커다란 도움이 되지 못하는 것은 자명해 질 것임. 지금까지의 연구결과들이 이러한 사실을 대부분 주장하고 있음
- 의회사무기구와 집행기관간 독립적인 인사관리제도가 필요
- 집행부 직원들과 의회사무 직원들을 모두 통합해서 인사관리를 하는 것이 가장 문제가 되고 있음. 집행기관의 공무원과 의회사무기구의 공

무원은 동일한 사항을 처리하는 것이 아니기 때문에 신규채용, 교육훈련 등을 그 담당전문 분야에 따라서 반드시 구분할 필요가 있으나, 현재의 현실은 의회에 근무하는 직원이나 집행기관에 근무하는 직원이나 모두 2~3년을 주기로 해서 상호 인사이동을 하는 상황에서는 인사이동의 대상이 되는 두 기관의 직원들에게 모두 불안요인으로 작용하는 인사행정의 한계를 내재적으로 갖고 있음

- 결과적으로 지방의회 사무기구에 근무하는 의회직원들은 우선 집행부 직원과는 다른 별도의 전문지식을 가져야 할 필요가 있고, 인사관리에 있어서도 집행기관 직원과 다른 인사교류 시스템을 운영하여 의회활동에 직접 관련된 인력간의 교류를 통해서 지방의회 운영상의 단절이 없도록 해야 할 것이며, 나아가 집행기관의 공무원들과는 다른 교육훈련 내용을 배워야만 지방의회의 발전에 도움을 줄 수 있는 전문인력으로 거듭날 수 있기 때문에 이러한 점에서 의회사무직의 인사권은 집행기관으로부터 독립이 필요하다는 것임

○ 지방의회 사무직렬의 신설 효과

- 지방의회의 본래적 기능인 입법활동 및 지역주민을 대표해서 집행기관에 대한 견제·감시 기능제고 등을 위해서라도 지방의회 사무직원에 대한 인사의 자율성을 강조하는 제도운영이 요구됨
- 의회사무직원의 인사권에 대하여 지방의회가 독립적으로 행사하게 되면, 일단 의회직원과 지방의원 간 불신이 제거되면서 실무적으로 의정활동에 관련한 직무에 적극적으로 지방의원을 보좌할 수 있게 되며, 사무직원들은 의회 관련분야의 전문성을 높여 지방의회가 견제와 감시 기능뿐만 아니라 지역사회와 지역주민을 위한 정책을 개발하는 역량을 갖추고 발휘할 수 있도록 할 것임
- 또한 집행기관과의 불안한 인사교류를 고려하지 않고, 보다 안정적으로 일관된 의정활동 지원업무를 수행할 수 있게 되므로 심리적으로 집행

기관 공무원에 대한 인사상 눈치를 보지 않아도 될 것이며, 상호간 인사이동 등에 따른 직무의 소극성, 인력배치의 부적절 등과 연계된 갈등 발생도 없을 것임

제2절 지방의회 의정활동 강화를 위한 보좌인력 운영체계 개선

1. 광역의회의원 보좌관제 도입의 필요성

- 지방의회는 주민의 대표기관인 지방의회 기능
 - 주로 자치입법기능과 정책개발과 집행부에 대한 행정사무감사 및 조사 등의 기능을 수행함
 - 이러한 주민대표자로서의 기능을 수행함에 있어서 전 분야의 지방의정 활동에 대한 전문성을 가질 수 없기 때문에 국회와 마찬가지로 전문인력(의원 보좌관)의 지원을 통해서 의정활동 역량을 강화하고 전문성을 높이기 위한 종합적인 의정활동 지원인력 활용제도를 도입 운영하여야 한다는 의견이 지속되어 왔음
- 지방의회의 전문성 향상에 관한 의무규정 제시
 - 지방자치법 제38조 제2항에서 “지방의회는 소속 의원들의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있음
 - 즉, 지방의회는 의회 스스로 의정활동에 필요한 전문성 확보에 노력하도록 지방의회 및 지방의원들에게 일정한 의무를 부과하고 있음
 - 이는 국회의 전문위원제도의 경우와 같이 위원회 안건에 대한 검토보고 절차를 국회법 제58조에서 법정 필수사항으로 규정하여 ‘전문위원

제'의 절차적, 기능적, 입법절차상 전문성을 확보하는 필수역할을 강조하고 있는 바와 같도록 하는 취지에서 새롭게 지방자치법에서 규정하고 있는 내용임

○ 광역의회 의정활동에 전문보좌직에 의한 지원 필수

- 지방의회에 대한 전문적 정책의회로의 역할 기대는 지식정보화사회가 가속됨에 따라 더욱 커질 것으로 예상됨. 지방정부의 경쟁력 강화를 위해서 지방의회는 수동적인 입장에서 집행기관에 대한 견제와 감시기능에서 만족하던 단계를 넘어서는 적극적인 역할수행이 요구됨²⁹⁾
- 의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는 주로 행정조사 및 감사에 따른 의정활동과 개별 위원회체제에서의 전문위원실 등의 필요성이라고 할 수 있음.³⁰⁾ 기본적인 지원방안으로 도서관 설치 및 자료수집·분석의 지원체제도 필요하지만, 지방의회의 본질적인 업무로는 조례제정, 예산 및 결산 승인, 집행기관의 사업 승인 및 이의 실행에 대한 행정감사와 조사 등으로 집행기관 업무에 대한 전문적 분석능력을 필요로 하고 있음
- 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구되며, 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 하기 때문임

○ 의정활동 수비범위의 다양한 확대로 지원수단 필수

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

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

- 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 특정분야의 업무만을 할 수 없는 불특정 다수인의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 반드시 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있음
 - 보좌관제의 필요성은 단순히 보좌관을 두고 그들에게 보수를 주는 것이 아니라, 그 효과가 의원들의 전문성 향상에 기여할 수 있는가에 초점을 맞추어야 할 것이며, 지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원이지만, 결과적으로는 의회 기능을 강화시켜 지역발전에 기여하는 수단이 되는 것임
- 기존연구에서 입증된 의원 정책보좌제도의 중요성
- 입법기관의 특성상 의회의 정책결정 능력의 한계를 극복하는데 전문성의 지원이 필수적인 요소임. 즉, 정책보좌제도의 역할은 보좌관제의 조직 및 인적 구성, 특히 전문위원의 전문성과 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명됨
 - Rosenthal(1989)이라는 학자는 미국 50개 주의회를 분석하여 정책보좌관과 정책연구기관이 주의회를 전문성 있는 의회로 발전시키는데 결정적인 역할을 하였다고 조사함. 또한 Jewell and Patterson(1973), Weberg(1993) 등의 학자들도 연구조사를 통해서 같은 견해를 밝힌 바 있음. 예를 들면, 전문위원들이 의원 정책보좌관으로서 의원에게 전문 지식과 정보, 기술을 제공함으로써 논란의 쟁점을 효율적으로 처리하는데 기여하고, 나아가 효과적인 의정활동을 함으로서 집행부서와 정당의 통제로부터 벗어나는 데 결정적인 역할을 하게 함(Jewell and Patterson, 1973)
 - 결과적으로 의회의 정책결정 능력을 향상시키는 방법에 전문보좌관제가 유효하는 것을 말함. 의회의 정책결정능력이라 함은 정보수집, 분석능력, 법제능력, 주민의사 수렴능력, 대화와 협상능력 등의 총체적 개념

으로 이러한 능력을 제고하는데 의회사무직원과 전문위원, 개별보좌관 등의 보좌기능과 지원 역할이 매우 중요함

2. 광역의회의원 보좌관제 도입 방안

- 광역의회에 대한 개인별 보좌관제 도입을 위한 2가지 방안
 - 시도의회의원들에 대한 유급직 보좌관제 도입과 관련해서는 크게 두 가지 방식을 고려할 수 있음
 - 하나는 광역의원 개인별 보좌관제 도입시 보좌인력을 직접 지원하되 의회 전체 소속(전문보좌기관 설치), 상임위원회별 정책전문위원제의 확대, 의원 개인별 보좌관제 등 단계별 3가지 방식의 보좌인력 직접지원 방안이 있음
 - 또 다른 하나는 광역의회 및 광역의원의 자율성에 근거하여 보좌인력의 자율적 활용이 가능하도록 개인의원에게 직접 인건비를 보조하여 간접적으로 지원하는 방식을 고려해 볼 수 있음. 이에 대해서는 대표적으로 일본 사례를 검토하고자 함

가. 단계적 3가지 방식의 보좌관제 도입방안

- 제1단계 : 광역의회의원의 개인별 보좌관제 도입 방안
 - 광역의원의 경우 보좌관을 별정직으로 충원할 수 있도록 하고, 정치적 입김에 대한 우려를 불식시키기 위해 일정 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 제도화 하여야 할 것임
 - 개인별 보좌관의 임용기간은 광역의원이 임의적 재량권 하에서 활용 가능하도록 하고 의원의 임기종료시 함께 임용기간이 만료되도록 제한 규정을 두도록 함
 - 개인별 보좌관제가 제도적으로 완전히 정착될 수 있을 때까지 임시직

등을 활용한 의원 개인별로 필요한 ‘인턴제’를 최대한 활용할 수 있도록 경과규정으로 보완적 조치를 함

○ 제2단계 : 상임위원회별 (정책)전문위원제 확대

- 현재 지방의회 상임위원회의 전문위원은 검토의견 작성, 회의진행 보좌에 급급하고 있어 해당 상임위원회 소속 위원에 대한 정책지원, 입법지원 서비스는 거의 하지 못하고 있는 실정임. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현행 전문위원제의 인력을 확대하고, 향후 이러한 인력을 중심으로 한 전문위원실로 확대·개편하도록 할 필요가 있음
- 시·도의회외의 경우 현재 제한된 전문위원만으로는 효율적인 입법활동의 보좌가 미흡하므로 전문위원과 유기적인 관계를 가질 수 있도록 별도의 전문인력을 더 충원할 수 있도록 하여 입법조사관 등을 통해서 위원회별로 광역의원을 지원하는 방안을 검토할 수 있음
- 이러한 인력충원 과정을 통해서 향후 광역의회의원 2~3인 당 전문보좌인력을 지원할 수 있도록 함

※ 광역의회외의 경우 전문위원제를 전문위원실로 개편하고 입법조사관을 2~5명씩 둔다 해도 업무지원의 강도가 개인보좌관에 까지는 효과가 미치지 못할 것임

○ 제3단계 : 의장 소속 하에 ‘전문보좌기관’설치

- 전문인력 풀을 활용하는 제도의 하나로써 각 상임위가 필요로 하는 분야의 전문가로 충원하되, 상임위원회별 의정활동에 필요한 입법 및 정책연구를 분담토록 하며, 충원된 전문가는 지방의회의 전체 수준에서 의원의 위원회 내부에서의 의정활동을 위한 입법, 정책연구 등 전문적 조사를 포괄적으로 지원하게 함
- 이는 국회에서 국회의장 소속 하에 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 부서를 의장 직속으로 설치가 가능하도록 할 수 있음
- 따라서 지방의원을 지원하는 전문가는 원칙적으로 상임위원회별 전문

성을 갖춘 자로 충원하고, 분담한 상임위원회 위원과 전문위원의 입법 및 정책에 대한 자문과 지원을 과업으로 부여하되, 비회기 중에는 분담 상임위원회의 전문위원과 공동으로 현안 정책문제를 연구, 지원하도록 함

<표 33> 3단계의 단계적 보좌관제 도입 방안

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

- 광역의원 지원을 위한 보좌관제 도입 관련 1인 당 인건비 추계
 - 시도의원에 대한 개별 보좌관제 도입에 따른 소요비용은 평균 별정직 5급 5호봉 또는 계약직 ‘나’급 상당 보좌관을 기준으로 책정 가능

<표 34> 보좌관 1인의 인건비 명세

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

- 유급 보좌관 대우
 - 계약직 ‘나’급: 약 349억 원(855명*약 4천 88만원)의 경우 전체 광역 자치단체 예산의 0.03%
 - 별정직 5급 5호봉 : 약 246억 원(855명*약 2천 880만원)의 경우 전체 광역자치단체 예산의 0.02%

나. 인건비 보조에 의한 지원 방식

- 사례: 일본의 자율적 보좌관제
 - 일본의 경우 법규에 의한 보좌관제도에 대한 규정이 없지만 정무조사비 및 개인후원회를 활용, 의원재량으로 개인보좌관을 채용·운영하고 있음(이하 신원득 외, 2012)
 - 일본의 지방의원의 의정활동에 대한 보상 시스템으로 「보수제도」를 채택하고 있으며, 이와 별도로 지방의회 의원의 조사 연구에 이바지하기 위해 필요한 경비의 일부로서 정무 조사비를 교부함
- 개인보좌관제 활용을 위한 인건비 보조

- 일본 지방의원의 경우 정무조사비로 활용할 수 있는 내용 중, ‘인건비’로 지출할 수 있는 경비를 인정하고 있음³¹⁾
- 인건비항목은 “의원개인 또는 회파가 실시하는 조사 연구를 보조하는 직원을 고용하는 경비”로써 보좌관(직원)을 고용·운용할 경우 직원의「급여, 수당, 사회보험료, 임금 등」을 지출할 수 있음

○ 일본 교토부의회 정무조사비 교부사례³²⁾

정무조사비 교부 및 운영의 근거
 교토부 정무 조사비의 교부에 관한 조례(2001년 3월 30일, 교토부 조례 제14호)
 교토부 정무 조사비의 교부에 관한 규정(2001년 3월 30일)
 정무 조사비의 교부 대상 및 액수

정무 조사비는, 교토부 의회의 회파(소속 의원) 및 의원 개인에게 교부하며, i) 회파와 관련된 정무 조사비는, 월액 100,000엔에 해당회파의 소속 의원의 수를 곱해 얻은 액을 회파에 대해 교부하며, ii) 의원개인에 교부하는 정무조사비는, 재직하는 의원에 대하여 월액 400,000엔을 매월 첫날에 교부함.

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

<표 35> 정무조사의 항목 및 내용

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

제3절 지방의회 의정활동 지원체제 개선을 위한 관련법령 개정안

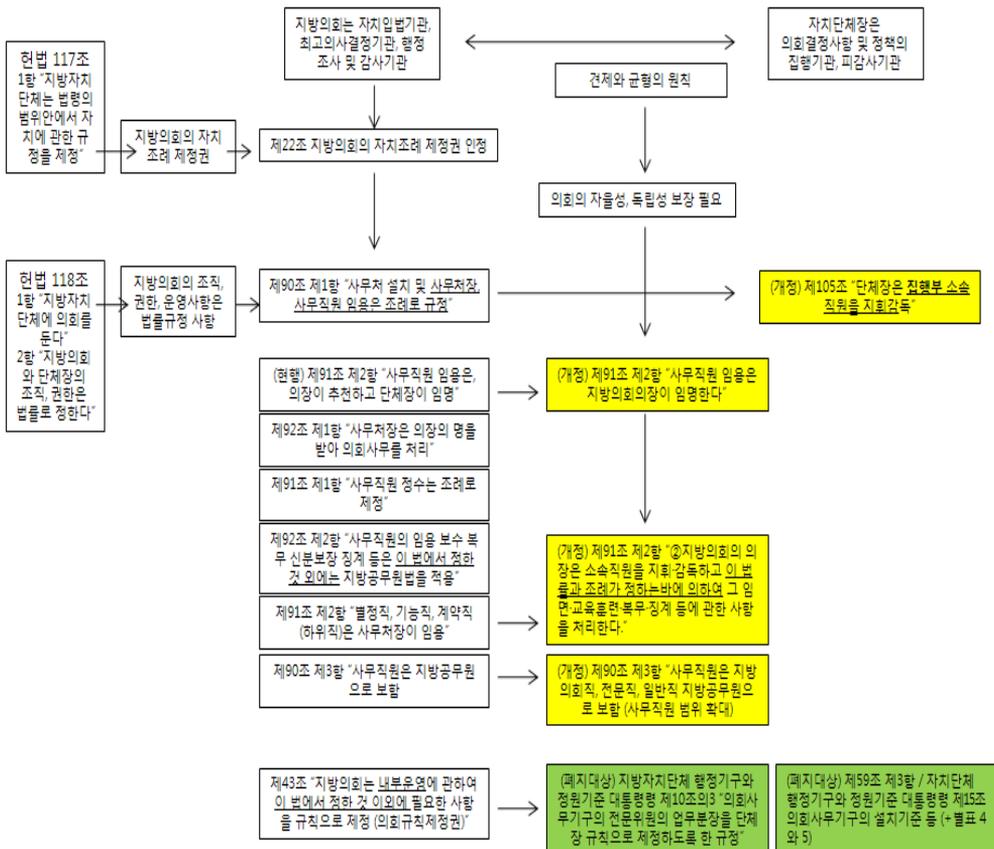
1. 지방의회 사무기구 인사제도 개선을 위한 법 개정안

- 지방의회 사무기구의 자율적 인사권 확보를 위한 입법 개정안 보완 사항
 - 지방의회의 의원보좌기구, 정책연구실 등의 설치를 해당 자치단체의 조례로 자율화가 가능하도록 하고, 사무처와 사무국 내에 의정활동을 지원하는 별도의 지원기구를 따로 설치 가능하도록 규정
 - 전체 사무처와 사무국장 등 의회사무기구 인력에 대한 인사권은 지방의회의장이 본회의의 동의를 얻어 임명할 수 있는 독립적인 인사권을 갖도록 규정함
 - 또한 전체 사무처와 사무국의 직원에 대한 인사 및 임면권 및 지휘·감독권은 사무처장과 사무국장에게 위임하여 지휘하도록 함
 - 이와 별도로 사무처장과 사무국장 등의 임기 보장 및 독립적 인사권 지휘에 관한 자세한 규정에 관한 제정사안의 논의가 사전에 필요할 것임. 따라서 이와 관련된 필요사항들의 제정은 해당 자치단체가 조례로 정할 수 있도록 규정하되, 일반적으로 공통적인 사항은 지방자치법 <사무기구> 조항에서 규정할 수 있음
- 일본 사례
 - 일본 지방자치법 제11절 의회사무국 관련 조항 중 의장의 사무국 직원에 대한 인사권(제138조 제5항)과 직원의 정수는 조례로 정하도록(제138조 제6항) 규정하고 있음
- 제주특별자치도 사례
 - 제주특별자치도는 이미 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무

처 직원의 임용 등에 관한 조례」를 제정하고, 제2조에서 제주특별자치도 의회의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가진다(제2조)고 규정하였음. 또한 제주특별자치도의회에 ‘의회인사위원회’를 설치하여 운영하고 있고(제3조), 의회인사위원회의 기능으로서(제5조), 의회사무처 소속 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시, 승진임용의 사전심의 등 집행기관과 달리 독립적인 인사권을 행사하도록 규정함

○ 지방의회 사무기구 인사제도 개선을 위한 주요 법 개정안 (개요)

<그림 8> 지방의회 사무기구 인사권 자율화를 위한 지방자치법 개정안



- 관련법령인 의회사무기구 정원 등 규정의 폐지 또는 개정안
 - 폐지가 필요한 규정 : 지방의회 사무기구의 정원 등은 <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(자치단체 기구와 정원에 관한 대통령령) 중 제15조 의회사무기구의 설치기준에 근거하고 있으므로 이 규정을 폐지하고 각 자치단체의 조례로 제정하도록 함
 - 자치단체 기구와 정원에 관한 대통령령 <별표 4> 의회사무기구의 설치 기준 및 <별표 5> 시·도 전문위원 직급과 정수 기준 등에 대해서도 폐지하도록 함

<개정안 1-1> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령) 제15조 폐지

기구 및 정원에 관한 대통령령의 현행 규정	개정안 (조항 폐지 및 재개정)
<p>제15조 (의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제 90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다.</p> <p>② 시·도 의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(정수)는 별표 5와 같다.</p> <p>③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.</p> <p>④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.</p>	<p>제15조 (의회사무기구의 설치기준 등) 폐지 또는 (개정안)</p> <p>제15조 (의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제 90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 해당 자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>② 시·도 의회사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(정수)는 해당자치단체의 조례로 정한다.</p>

- 지방의회 사무기구 설치를 위한 의무규정 (개정안 1-2-1안)
 - 지방의회 사무기구를 조례에 의하여 의무적으로 설치·운영함
 - 지방의회 사무기구의 직원으로는 지방의회직, 전문직을 신설하고 일반직 지방공무원 이외에 지방의회직과 전문직이 별도로 채용될 수 있도록 근거규정을 둠
 - 이는 동시에 지방의회 위원회의 전문위원 또는 의정활동 담당관으로 계약직 공무원을 채용할 수 있는 근거를 마련하는 규정도 마련할 필요가 있음

<개정안 1-2-1> 지방의회 사무기구의 설치근거

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

- 지방의회의 의회사무기구 인사권 독립 규정의 신설 (개정안 1-2-2안)
 - 지방의장에 의한 의회사무기구 직원에 대한 인사권의 독립을 보장하되, 본회의의 의결을 거쳐 시행하도록 함
 - 지방의원 보좌인력을 확보하기 위하여 의정활동 지원기구를 별도의 지

원기구로 설치할 수 있도록 하여, 필요한 경우 의장 직속 하에 또는 조례를 제정하여 설치·운영이 가능하도록 규정함

<개정안 1-2-2> 지방의회 사무기구의 설치근거, 지방의원 보좌기구, 의장의 인사권 확보 규정

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

- 의회사무직원에 대한 지방의회의장의 임명권과 인사교류기구의 설치
 - 지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임면권 등)의 제2항을 개정하고,

제3항에서 인사교류기구의 설치를 규정하도록 함

- 따라서 지방의회의 의장은 소속직원을 지휘·감독하고 법령과 조례가 정하는바에 의하여 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 함
- 또한 시·도 및 시·군·자치구의회의는 공동으로 상호 인사교류를 위한 인사교류 협의회를 광역자치단체 단위로 둘 수 있도록 규정함

<개정안 1-3> 지방의회 사무기구에 대한 지방의회의장의 인사권한 규정

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

- 집행부 소속 직원과 의회사무기구 소속 직원의 인사권은 별도로 규정함
- 동법 제105조에 규정된 “자치단체장의 직원 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등”에 관한 조항은 집행부 소속 직원에 한정함

<개정안 1-4> 의회사무직원에 대한 인사·교육에 대한 독립적 규정

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

○ 관련 법령의 개정 필요

<개정안 1-5> 지방공무원법상 관련조항의 개정

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

<개정안 1-6> 지방교육자치법상 관련조항의 개정

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

2. 지방의원 전문위원(보좌관)제 개선 필요성

○ 법 개정 제안 의의

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 주로 자치입법기능과 정책개발과 집행부에 대한 행정사무감사 및 조사 등의 기능을 수행함
- 이러한 주민대표자로서의 기능을 수행함에 있어서 전 분야의 지방의정 활동에 대한 전문성을 가질 수 없기 때문에 국회와 마찬가지로 전문인력(보좌관)의 지원을 통해서 의정활동 역량을 강화하고 전문성을 높이고자 종합적인 의정활동 지원인력 활용제도를 위한 법 개정안을 제안하고자 함
- 제안하고자 하는 지방의원에 대한 의정활동 지원제도는 3단계로 그 도입안을 제안하고자 하며, 구체적으로 ① 지방의원별 개인보좌관 및 임시보조직원(인턴) 등에 의한 지원제도 ② 위원회별 전문위원제 ③ 지방의회 사무직원에 의한 인력풀 활용의 입법기능 지원제(정책연구실 운영 등) 등의 방안을 제안함
- 지방의회의원은 선출직공무원으로서 그 신분과 수행 역할, 그에 따른 의정활동의 중요성 등을 고려해 볼 때 지방자치법상 지방의회와 의원에 대한 지원제도의 개선이 계속되어 왔음에도 불구하고 여전히 지방의원에 대한 지원제도는 의원의 전문성 제고와 업무부담을 경감시켜주기에는 여전히 턱없이 부족한 상황이기 때문에 이에 대한 개선을 위해 관련 법 개정안을 제안하고자 함

○ 지방의회의 의정활동 지원제도는 크게 3가지를 유지함

- 의회사무기구 활용 및 정책연구실 운영, 지방의회 위원회 전문위원제도, 임시보조인력 활용방안 등으로 구분됨
- 이중에서 공식적으로 지방자치법에서 인정하고 있는 것은 위원회 전문위원제임

- 지방의회의 전문위원이란(지방자치법 제59조)
 - 전문위원이란 지방자치법 제59조에 명시하고 있는 바와 같이 실무적으로 지방의원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방의회 위원회 소속 또는 위원회 지원 인력으로서 전문지식을 가진 위원(전문위원)을 의미함
 - 국회의 경우 전문위원에 대하여 전문보좌관, 입법심의관, 입법보좌관, 의회사무직원, 임시직의 인턴 등으로 구분하고 있음
- 전문위원의 역할
 - “전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.(동법 제59조 제2항)”
 - 전문위원의 업무 : 위원회의 의안심사, 의사진행의 보좌 의사운영, 의안심사, 의정활동의 보좌기능으로 구분), 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안전에 대한 검토보고, 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집 조사 연구 및 소속위원에 대한 자료의 제공, 소속위원회 의사진행의 보좌
 - ※ 경기도 의회의 경우, 전문위원은 소속위원회에 대한 질의자료의 제공, 소속위원회 주관 공청회·세미나·간담회·국내외 친선교류 등 운영, 소속위원회 자료실의 운영, 기타 소속위원회 소관에 관한 사항 등의 업무를 담당(‘경기도의회사무처설치조례시행규칙’ 제6조에 전문위원의 업무에 관한 분장 사항, 신원득 외, 2008:12)
- 지방의회 전문위원제의 도입 목적
 - 주민의 대표기구인 지방의회에 대하여 지원기능을 크게 의사운영, 의안심사, 의정활동의 보좌기능으로 구분할 수 있고, 지방의회도 국회와 마찬가지로 ‘위원회 중심주의’를 채택하고 있어서 위원회의 전문위원제 활성화가 요구되고 있음
 - 지방의회의 위원회 중심주의 운영을 위한 실무적 지원에 필요
 - 자치입법에 대한 지원 등 정책지원의 수요와 행정사무감사 및 조사 등

사무지원 수요가 증가함에 따라서 체계적이고 전문적인 지방자치 입법 활동 지원에 필요한 입법조치의 하나로 도입된 바 있음

- 지방의회의 위원회제도는 국회의 위원회제도와 마찬가지로 모든 안건을 처음부터 본회의에서 처리하기에는 현실적으로 비효율적이고 거의 불가능하기 때문에 해당 안건에 대한 전문지식을 가진 소수의 지방의원들로 구성된 위원회로 하여금 그 안건을 처리하기 전에 이에 대하여 심사 검토하게 하고, 판단자료를 본회의에 제출하여 본회의의 의안처리의 효율성을 제고하자는데 그 목적이 있음

○ 도입 근거

- 지방자치법상 지방의회의 전문성 향상에 관한 의무규정을 도입한 바 있음
- 이미 지방자치법 제38조 제2항에 “지방의회는 소속 의원들의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 규정하여 지방의회의 의정활동에 필요한 전문성 확보에 노력하도록 지방의회 및 지방의원들에게 일정한 의무를 부과한 바 있음

○ 확대 필요성

- 지방의원의 집행부에 대한 심의안건의 내용과 수의 증가로 인하여 업무량이 증가하게 되자, 각 자치단체마다 자율적으로 지방의회를 운영하도록 지방의회의 입법권 행사에 대한 자치권을 폭 넓게 보장해 주는 취지로 이와 같이 지방자치법상의 권한 및 지원제도 확대 개정이 지속되고 있음
- 특히 지방자치법상 지방의원의 역할 증대와 전문성 요구 증가에 따른 제도개선의 한 방법으로 위원회의 전문위원제를 도입한 것임
- 지방의회의 전문위원제는 국회의 전문위원제도의 경우와 같이 위원회 안건에 대한 검토보고 절차를 법정 필수사항으로 규정하여(국회법 제 58조) ‘전문위원제’의 절차적, 기능적, 입법절차상 전문성을 확보하려고

하는 필수 역할을 강조한 것이며, 이러한 취지에서 새롭게 지방자치법에서도 도입한 제도임

- 지방의회에서 전문위원회의 검토과정은 필수
 - 지방자치법상 제58조 규정을 고려해 볼 때, 의사절차상 위원회에 상정
 되는 모든 안건은 전문위원의 검토보고를 필요 요건으로 규정하고
 있음

지방자치법 제58조 (위원회의 권한) 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등 또는 지방의회가 위임한 특정한 안건을 심사한다.

- 전문위원의 의안 검토보고의 효과성 입증
 - 전문위원의 의안 검토보고 결과는 지방의원의 인식이나 대응전략에 크
 게 영향을 미치고 있음
 - 전문위원의 검토결과에서 지적된 사항들에 대하여 대개 의원들이 위원
 회의 심사과정에서 주로 거론하고 있으며, 집행기관의 위원회에 대한
 업무보고나 행정사무감사 시에도 의원들은 전문위원실의 보좌를 받고
 있음
- 국회의원을 위한 지원제도: 국회사무처의 전문위원제
 - 국회는 법적 절차, 기능적 역할, 절차상 필요성 등에서 지방의회와 유사
 - 국회는 법적으로 사무기구(국회사무처)에 대한 독립적 인사권, 전문성
 을 보장함으로써 국회의원의 국민대표기능을 수행하도록 지원을 하고
 있음
 - 국회는 국회의원을 지원하기 위하여 국회법을 제정하고 국회사무처, 예
 산정책처의 신설 지원, 국회 전문위원제도 등에 관한 근거를 두고 이를
 시행하고 있음
 - 특히 국회사무처에 법제심의관을 비롯한 전문인력을 제도적으로 배치
 하여 국회의원의 활동을 지원함

- 국회사무처의 지원근거 및 조직, 운영 근거
 - 국회법, 국회사무처법, 국회사무처 직제 규정 등에 근거하고 있음
 - 국회사무처는 국회법상 제21조에 신설 및 지원 근거를 두고 있으며, 국회예산정책처는 2003년 신설하였고(동법 제22조의2) 또한 국회입법조사처는 2007년 신설·운영하고 있음(동법 제22조의3)
- 국회의원 의정활동 지원을 위한 전문위원회 운영
 - 국회는 전문위원제를 통해서 국회의원의 의정활동을 지원
 - 국회는 ‘위원회 중심주의’에 따라 국회의원의 전문성을 높이고, 입법적 역량과 책임성을 확보할 수 있도록 국회법에 ‘국회 전문위원의 위원회 안건에 대한 검토보고 절차’를 법정 필수사항으로(국회법 제58조 위원회의 심사) 규정하여 시행하고 있음
 - 국회는 예산결산특별위원회에서의 사안 검토보고와(국회법 제84조), 행정부가 제출한 행정입법의 법률내용에 대한 검토보고(제98조의2 제3항, 제4항) 등 모두 법적인 절차로 규정하고 있음
- 국회의 전문위원제도 취지(국회법 제42조)
 - 요약하면, 국회전문위원의 위원회 안건에 대한 검토보고 절차는 법정 필수사항(동법 제58조)으로 규정하여 ‘전문위원제’의 절차적, 기능적, 입법절차상 전문성을 확보하는 필수역할을 강조하고 있음

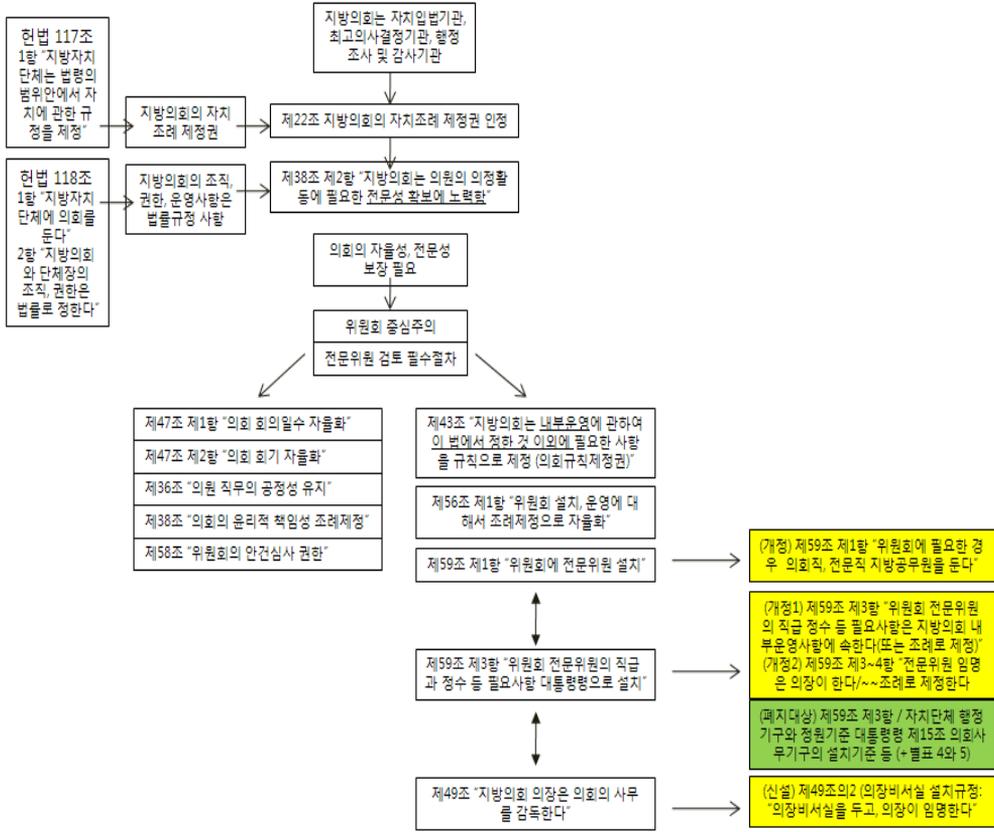
3. 지방의회 전문위원(보좌관)제 강화를 위한 법 개정안

- 전문위원제 개선의 정당성
 - 가장 근본적으로는 지방의회 사무기구와 그 직원에 대한 독립적이고 자율적인 인사권을 보장하는 제도를 시행해야 하지만, 아직까지 지방자치법상 지방의회 사무기구 인력에 대한 지방의회의 자율적 인사권을 보장하지 않기 때문에 지방의회 스스로 전문성을 제고하고자 하는 노

력을 제한하고 있는 상황임

- 이는 지방자치법 제38조 제2항에서 “지방의회는 소속 의원들의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 하여 의정활동 전문성의 제고의무를 명문화 한 규정에 대하여, 전문위원에 관한 지방자치법 제59조 제3항에서 “전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정”하도록 하여 전문위원제의 운영을 제한하고 있는 것은 지방자치법 취지에 맞지 않는 상황으로 폐지 대상임
- 위원회 전문위원제 관련 제한규정의 자율화 필요
 - 즉, 의정활동의 전문성 확보를 요구한 동법 제38조 제2항의 규정은 각 지방의회별로 상임위원회를 조례로 자율적으로 정하도록 되어 있는 지방자치법 제56조 제1항과 함께 지방의정활동의 전문성과 책임성을 제고하고자 하는 조치인 바,
 - 대통령령에 의한 위원회 전문위원의 직급과 정수 제한 사항은 지방자치법 조항 상호간의 정책적 모순을 나타내고 있으며, 또한 지방의회 인사상의 자율권을 침해하고 있고, 지방의원으로서 하여금 전문성 제고라는 의무규정에 대한 이행 불가항력적 상황을 초래하게 할 수 있으므로 지방자치법 취지에도 정면으로 배치됨

○ 지방의회 전문성 강화를 위한 전문위원회 및 보좌관제 도입안



○ 상임위원회별 정책전문위원의 설치 및 활용에 관한 규정 개정

- 입법심의관, 입법조사관과 같은 인력충원을 보충하고, 전문위원을 추가 배치 할 수 있도록 하기 위하여 기존의 전문위원제를 확대하는 방안을 규정하도록 함
- 전문위원에 대한 임명은 일반적으로 지방의회의장이 행사하도록 하되 조려에 의하여 그 정원과 배치, 사무분장, 채용조건 등에 관하여 사무처장과 사무국장에게 위임하도록 규정함
- 위원회에서 별도로 "필요한 경우 지방공무원 또는 (임시) 계약직원"을

추가함으로서(지방자치법 제59조 제1항) 향후 입법심의관, 입법조사관 등의 인력으로 보충할 수 있도록 하며, 이에 대한 세부 전문위원 기구 운영 및 의원별 전문위원 및 입법보좌관 등의 활용사항은 조례가 아닌, 지방자치법 제43조 “의회규칙 제정권” 규정에 근거하여, 각 해당 지방의회의 의회내부 운영규칙으로 정하여 자율적인 지원기구로 활용하도록 규정함

<개정안 2> 지방의회의 조직 및 인사권에 의한 전문위원제도 운영 및 보조인력 활용 규정

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

- 제59조 제3항 위원회의 전문위원에 대한 직급과 정수에 관한 대통령령의 규정사항에 대해서는 지방자치법상의 취지를 하위법인 대통령령에서 제한하고 있으므로 이는 폐지하도록 함
- 따라서 <개정안 2>에서 제59조의 제3항은 폐지하고, 개정안의 제3항으로 대체

- 지방자치법 제43조의 의회규칙 제정권의 근거조항의 의미
 - 지방자치법 제3절의 ‘의회의 권한’에 관련된 절에서 의회 입법권의 하나로 규정하고 있는 제43조의 의회규칙 제정권 규정에 근거해서, “이 법에서 정한 것”(위임조례 사항이나 필수규정 사항 등에 관련되는 것) 이외의 것에 대해서는 필요한 사항을 “의회규칙”으로 정하도록 하고 있음
 - 국회의 경우도 이와 같음
 - ※ 즉, 국회는 국회사무처의 설치 및 운영 사항에 대하여 <국회법>과 <국회사무처법>에 근거를 두고, <국회규칙>으로 <국회사무처 직제>를 제정하였으며, 그 <국회규칙>의 경우 “제1조 (목적) 이 규칙은 국회사무처법의 규정에 따라 국회사무처(이하 “사무처”라 한다)의 하부조직과 그 분장사무, 직위에 대한 직급, 공무원의 직급별 정원 기타 사무처 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”에서 “사무처 운영에 필요한 사항을 규정”하고 있음
 - 따라서 지방의회는 전략적으로 ‘조례’ 수준에서는 “의회사무기구 설치 및 직원정수에 관한 조례”를 제정할 경우에는 개괄적인 사항만을 규정하도록 함. 이와 같이 제정할 경우 자치단체의 장에 의한 재의요구와 제소 사항의 문제를 피할 수 있음
 - 그런 연후에 지방의회의 <의회규칙>으로 나머지 세부적인 사항으로 ‘의회사무의 운영’과 ‘의회의 회의운영, 위원회 운영 및 하부조직으로서의 전문위원 구성, 운영, 전문위원실 운영, 윤리실천규범 사항의 세부적인 운영’ 등을 제정하도록 하면 됨(강장석, 2008:60~61). 이와 같은 내용은 사실상 지방의회 운영과 관련된 사항으로 이미 지방자치법상 ‘내부운영’의 범주에 들어가기 때문에 ‘의회규칙’으로 제정하는 것이 더 바람직한 경우가 되는 것임
 - 따라서 전문위원제 운영을 위한 전문위원실 설치, 정책연구실(연구위원회) 설치, 입법 법률고문(자문실)의 설치 운영 등을 <의회규칙>으로 제정하면 될 것임. 예를 들면, 서울시 의회 등에서는 이러한 사항들을 모두 ‘조례’(직권조례)로 제정·운영하고 있기 때문에 자치단체의 장의 재

- 의요구 대상 또는 행정안전부의 조례심의 대상으로 ‘이슈화’가 되어 왔던 점을 상기할 필요가 있음
- 지방의회의 <의회규칙>으로 정하는 사항 중에는 “비용소요” 부분이 있을 경우에는 ‘예산의 범위 내에서’ 할 수 있도록 하거나 다른 방법을 강구할 필요성은 고려해 두어야 할 부분임

4. 지방의원 개별보좌관제 도입을 위한 주요 법 개정안

가. 보좌관제 도입 법 개정안

- 지방의원 보좌관제 도입
 - 지방의원 개별보좌관의 도입에 대하여 현재 다수의 국민정서가 이를 받아들이지 않을 경우,³³⁾ 3~4인의 의원별로 임기 내에 한하여 담당관을 임명·운영할 수 있도록 근거를 마련해 둔다는 방향에서 다음과 같이 제정도 가능함
 - 시도의회 의원 개인별로 필요한 개인보좌관의 인력을 충원하기 위하여 계약직공무원으로 담당관(정책전문위원)을 둘 수 있도록 규정하는 방안이 있음
 - 이들 계약직공무원은 임기를 제한할 수 있도록 하여 탄력적으로 인력 채용 제도를 운영할 수 있도록 함
- 국회사무처법상 입법조사관 등 담당관의 활용 사례
 - 국회사무처는 사무처 직원에 대한 정원, 담당관의 설치 및 사무분장 등은 국회사무처 직제 규정으로 제정하고 있으며, 위원회의 입법조사관 등 담당관에 대해서는 국회사무처법상 이를 사무총장이 설치할 수 있

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

도록 규정하고 있음(국회사무처법 제7조 제5항)

<개정안 3> 지방의회 사무직원 정원 및 의원보좌관제의 인력운영 보장

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

- 시도 광역의원의 개인별 보좌관제 도입을 위한 개정안
 - 시도의원의 경우 보좌관을 별정직으로 충원할 수 있도록 하고, 정치적 입김에 대한 우려를 불식시키기 위해 일정 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 제도화가 필요함
- 뉴욕 및 로스엔젤레스 시의회 보좌관제 사례
 - 각 분야 전문가로 의원 사무실에 상근하는 보좌관(City Hall Staff)은 10명 내외로 주로 의원의 입법활동을 지원하고, 또한 지역구 내에 있는 사무실 보좌관(Office Staff—선거구)은 6명 내외로 있으며 주로 지역주민의 민원수렴 기능을 보좌함. 일본 동경도 의원들과 마찬가지로, 로스엔젤레스 시의원의 높은 보수를 통해서 개인별 보좌인력을 확보하고 있음

○ 임시직의 인턴제 활용 방안

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

<개정안 4-1> 지방의회 사무직원과 보조직원의 채용안

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>제90조 (사무처 등의 설치) ①시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 <u>조례로 정하는 바에 따라</u> 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 <u>조례로 정하는 바에 따라</u> 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>	<p>제90조 (사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 <u>입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라</u> 시·도의회에 사무처를 두며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>②시·군 및 자치구의회에는 <u>사입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라</u> 시·군 및 자치구의회에 사무국이나 사무과를 두며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둔다.</p> <p>(③사무처와 사무국 내에 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 <u>의정활동을 지원하는 별도의 지원기구를 둘 수 있다.</u>)</p> <p>③제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 <u>지방의회직, 전문직, 일반직 지방공무원으로 보한다.</u></p>
<p>제91조 (사무직원의 정원과 임명) ①지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원</p>	<p>(신설 규정)</p> <p>④사무처장과 사무국(과)장은 시도 및 시군자치구의회의 의장이 <u>분회의의 동의를 얻어</u> 임명한다.</p> <p>⑤사무처장과 사무국(과)장은 시도 및 시군자치구의회의 의장의 감독을 받아 지방의회의 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.</p> <p>⑥위원회 전문위원과 필요한 공무원 중 그 소관업무</p>

지방자치법의 현행 규정	개정안
<p>에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p>	<p>의 성질상 특히 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 계약직공무원으로도 보할 수 있다.</p> <p>⑦위원회공무원의 직무에 관하여 필요한 사항은 의장이 이를 정한다.</p> <p>⑧위원회 소속 지방의원을 보좌하는 입법조사관의 설치에 관한 사항은 사무처장·사무국장·사무과장이 이를 정한다.</p> <p>⑨이 법에서 정한 사항 외에 지방의회 사무처와 사무국(과)에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.</p>

나. 보좌관계 도입을 위한 임용조건 규정

○ 의회전문위원으로서 보좌관 임용조건

- 현행 지방의회전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며, 그 범형식도 조례 또는 규칙 등에서 개괄적으로 정하고 있음
- 그러나 의회전문위원의 임용자격은 기본적으로 해당분야의 전문지식을 가진 자여야 하므로(국회법 제42조 참조) 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회전문위원 채용자격기준을 지방공무원임용령에 정해야 할 것임
- 또한 각 상임위원회의 전문분야를 중심으로 입법 및 정책실무 또는 일정한 기간 동안 이와 관련된 교육 또는 연구경력이 있는 자로서 일반직·별정직 구별 없이 상기 기준에 적합한 자를 임용하도록 명문화 하는 것이 필요함
- 따라서 지방의회 전문위원의 직무규정을 법제화하고 업무의 한계를 명확하게 규정하는 것은 전문위원들의 권한과 책임을 구체화함으로써 지방의회의 효율적인 입법 및 정책심의기능을 제고하게 됨
- 지방의회 전문위원의 직무와 권한에 적합한 전문가가 임용되게 함과 동시에 그 직급을 상향조정하여 사기를 진작하고 유능한 전문가의 영

입을 도모하도록 함

- 특히 현대 지방행정은 일반상식만으로는 대처할 수 없는 환경, 건축, 토목, 보건 등과 같이 전문적 지식과 경험이 요구되는 분야가 많이 있으므로 이 경우 외부전문가를 지방의회의 비상임전문위원으로 활용할 수 있도록 함으로써 의정활동의 질을 제고할 수 있음. 이를 위해서는 지방의회전문위원직무규정과 지방의회전문위원 채용자격기준을 제정해야 함

1) 전문위원의 직무 제정

지방자치법 제59조 제2항(전문위원의 직무)

- ① 전문위원은 지방의회의장(또는 소속위원회 위원장)의 지휘를 받아 그 업무를 처리하며 그 위원회 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ② 전문위원은 다음 각 호의 업무를 행한다.
 1. 조례안·예산안·청원 등 소관안건에 관한 검토보고
 2. 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사 연구 및 소속 위원에 대한 제공
 3. 소속 위원에 대한 질의자료의 제공
 4. 의사진행의 보좌
 5. 기타 소속 위원(회)소관에 관한 사항

2) 지방의회 전문위원의 채용자격기준 제정(안)

<표 36> 지방공무원임용령 지방의회전문위원채용자격기준제정(안)

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

3) 전문가의 의정활동참여 근거규정 제정(안)

- 지방자치법제59조의2(비상임전문위원의 선임) 규정 방안
 - ① 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 2인 이내의 전문가를 비상임전문위원으로 위촉할 수 있다.
 - ② 위원회가 제1항의 규정에 의하여 비상임전문위원을 위촉하고자 할 때에는 위원장이 그 이유를 부쳐 의장에게 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 예산사정을 감안하여 그 인원 또는 위촉기간 등을 조정할 수 있다.
 - ③ 제1항 규정에 의하여 위촉된 비상임전문위원은 지방공무원법 제31조의 결격사유에 해당하지 아니하는 자이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 한, 지방공무원법 제6장 부분에 관한 규정이 준용된다.
 - ④ 위촉된 비상임전문위원에 대한 수당의 지급기준, 기간 기타 필요한 사항은 의장이 정한다.

제5장

결론

제1절 한국과 일본 지방의회 지원체제 개선방향 검토
제2절 지방의회 지원체제 개선을 위한 새로운 과제

제5장

결론

제1절 | 한국과 일본 지방의회 지원체제 개선방향 검토

1. 지방의회 사무기구의 인력운영체제 관련 한일비교

- 한국과 일본 지방의회 사무기구 운영체제 비교의 장점
 - 우리나라와 일본은 강시장-약의회 형태로 지방자치단체 기관구성이 획일적으로 동일한 방식으로 운영되고 있으며, 지방자치법 체계도 유사한 골격과 내용으로 운영되고 있음
 - 이에 일본의 지방의회는 앞서 외국의 지방의회 사례를 분석한 제3장에서 살펴본 바와 같이 ‘출향제도’ 등의 소극적인 방식이긴 하지만 이미 지방의회의장에게 사무기구의 인사권을 양도하였으며, 의정비 지원을 하면서 정무조사비와 같이 의정활동을 위한 정책활동 지원비를 공식적으로 제공하고 있으므로 이와 관련한 일본 지방의회 사무기구의 운영 사례 등을 검토하여 향후 대안이 될 가능성이 높은 정책 개선안을 정리해 보고자 함
- 한국 지방의회 사무기구의 인력운영체제
 - 한국은 앞서 살펴본 바와 같이 의회 인력운영체제에 대해서 「지방자치법」 제90조~제92조는 지방의회의 사무기구와 직원에 대한 내용을 규정하면서, 조례로 사무처를 두고, 사무직원은 지방공무원으로 임명하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장(長)이 임명하도록 한 것이 기본 골격임³⁴⁾

○ 일본 지방의회 사무기구의 인력운영체제

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

<표 37> 한국과 일본 지방의회 사무기구의 인력운영체제

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

- 일본에서는 사무국장, 서기장, 비서 및 기타직원 등 의회직원의 정수는 조례로 규정하지만 임시고용은 그렇지 않음(일본 지방자치법 제138조 제6항). 의회의 사무국장, 서기장, 서기, 그 외의 직원에 관한 임용, 직제, 급여, 근무시간, 그 외 근무조건 등은 지방자치법과 지방공무원법 규정에 따름(동법 제138조 제8항).
- 반면 일본에서는 지방의회 사무 혹은 관련 사무에 종사한다고 일본 지방자치법에서는 포괄적으로 제시되어 있고, “의회관련 사무에 종사”한

34) 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무처장등이라 함)에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같다.

다고 규정되어 있음(동법 제138조 7항)

- 일본 광역자치단체의 지방의회 사무기구의 인력 운영사례(인사평정, 인사 이동 등)를 검토하면 다음 표와 같음

<표 38> 일본 광역의회 사무기구의 인력운영체계

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

	도쿄	가나가와현	요코하마시
인사이동	의사국에 임명 통달 의회사무국이 의장에 상세 설명 ○ 인사시스템으로 의장 의향반영 불가 ○ 인사이동은 4.1일 ○ 출향이후의 인사이동 -출향이 된 이후의 이동은 본인의 의사가 중요 -총무국 인사부 인사과 담당	○ 의장이 특정인물 지명 불가. 필요한 인재상을 언급하면 인사국이 고려하여 인사이동. 또한 완전한 인사시스템으로만 배속되는 것은 아님	○ 집행부 인사과 담당자와 의사국 인사담당이 협의하여 배치
재직연수	(좌동)	(좌동)	2-6년 대략 4년정도로 이동
근무성적 인정	그대로 인정	그대로 인정	그대로 인정
의원 요구 조사 대응	의회국 조사부 조사정보과/11년 119건, 10년 99건, 09년 96건	11년도 395건, 10년도 356건, 09년도 363건	의사국 정책조사계/ 11년도 517건(의원 1인당 6건)

○ 한국과 일본 지방의회 사무기구 운영체제상 공통점

- 지금까지 논의한 사항을 보면, 한국과 일본은 기본적으로 지방의회의 제도와 그 운용에서 유사성을 지니고 있음. 따라서 현재 비판되는 문제 점은 본질적인 차이는 거의 없고 정도의 차이만 있음
- 일본에서는 실제 지방의회 사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지니고 있음. 따라서 일본 내에서도 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황으로, 기본적인 문제제기도 우리나라의 맥락과 유사함
- 또 한일 양국의 의회사무기구 직원들은 집행기관 근무와 연관된 순환 보직으로 의회사무기구에서는 주로 총무나 의회운영 등의 일반적인 업무대응에 한정되어 있음. 지방의회의 정책비판 능력의 강화가 요청되고 있는 현 상황 속에서 직원들의 전문성 강화는 우선적인 과제라고 아니 할 수 없음
- 그러나 두 나라는 그 개편방향을 달리하고 있다는 점을 발견할 수 있

음. 한국의 의회사무직원 인식조사 결과와 마찬가지로, 일본 의회사무국 직원들의 인식도 조사에 따르면, 집행기관으로 돌아가고 싶다는 비율이 과반수(52%)를 넘었고 의회사무직이 설치된다면 그곳으로 소속을 변경하고 싶다는 의견은 13%에 불과하였음. 따라서 의회업무가 높은 보람을 주고 있음(67%)에도 불구하고 대다수(74%)가 집행기관 소속으로 돌아가기길 원하고 있는 실정이었음

2. 지방의회 사무기구의 운영체계 개선방향 한일비교

○ 지방의회의원의 역할 중요성 확대

- 현대사회에서 지방분권 가속화에 따라서 지방의회 및 지방의원의 지역 리더로서의 역할 필요성에 대한 재인식이 증가되고 있음. 농촌 중심의 지역사회는 도시화 현상이 깊어지면서 노령화, 그리고 개방경제에 의한 금융위기의 여파로 실업인구의 증가를 초래하고 있고, 더불어 정치성향과 시민의 욕구가 함께 급속도로 변화하고 있음
- 특히 집행권한 중에서도 조정, 협의, 갈등해결, 의견수렴 등이 지역사회의 갈등을 해결하는 중요 요인들이고 이러한 중재자, 대표자의 역할도 맡아 수행하는 기관이 바로 지방의회이므로 더욱 더 지방의원들의 역할 강화를 위한 지방자치 제도의 대변화가 절실히 필요한 시점임
- 그리고 지방의회와 지방의원은 정책의 최종결정기구로서 그 역할이 더욱 증대되고 있음. 자치단체 수준에서 세부적인 실행사항과 일상적인 관리사항 등의 결정권에 대해서는 단체장이 집행부를 지휘하여 충실히 실천할 수 있도록 하는 것이 필요함. 하지만, 지방의회는 우리나라 헌법에서 규정하고 있는 바와 같이 주민의 대표인 합의제 기구로서 그 지역에서 최고 정책결정기구이기 때문에 지역민들의 이해관계가 폭넓게 걸려 있는 사항 등에 대해서는 지방의회를 통해서

정책이 최종적으로 결정되어야 하는 것들이 지속적으로 증가하여 왔음

- 이러한 이유로 정부와 국회는 지방의회와 지방의원의 인사권 확대, 전문인력의 지원 등을 위해 노력하고 있음. 하지만 이러한 지방의회 운영 체계에 대한 개선노력은 한국과 일본을 비교해 볼 때, 관심도와 우선순위 등에서 개편과제나 방향에서 차이를 보였음

○ 지방의회의 전문성 강화를 위한 한국 정부의 ‘개선’ 노력

- 한국 정부와 국회는 지방의회 사무기구의 인사제도 개선을 위한 입법 노력에 더 초점을 두고 개선 노력을 기울여 왔음. 국회는 2005년 8월부터 지방의원의 유급직화를 실행하도록 하였고, 그에 따라 지방의원의 보수 수준을 결정함에 있어서 지방자치단체의 재정력, 재정자립도, 기준 재정수요의 충족도, 지방근로자의 평균 연봉 등을 고려하여 결정하였음
- 2006년 지방의회 자율권 등의 강화를 위한 조치로 의정활동에 필요한 전문성 확보를 위해 의원들이 노력하도록 지방의회의 의무조항을 신설 하였으며, 지방의회의 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 법으로 규제하지 않고 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 했음
- 또한 일부 지방의회는 의정활동의 효과적 수행을 지원할 수 있도록 의원 개인의 전문지식 제고를 조력하기 위하여 국회의 입법보좌인력과 동일하지는 않지만 임시 유급직의 사무보조인력을 활용하기 위한 ‘인턴제’(유급 사무보조인력)를 실시하고자 의결하였던 바 있음³⁵⁾
- 결과적으로 국회와 정부 등에서 지방의회의 전문성 제고와 의원의 질

35) 예를 들면, 2007년도의 경우 서울시의회는 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산을 의결하였고, 경기도의회도 예산(안)에 신규 항목으로 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 비목을 설치하여 관련예산을 편성·의결한 바 있음. 서울시의회의 ‘인턴제’의 도입에 따른 예산의결에 대하여 행정자치부는 2007년 예산의결에 대한 재의요구 및 관련 예산의 집행중지를 요청하였고, 경기도의회의 경우도 2007년 1월 15일 의회 예산(안)에 ‘행정사무감사지원 인턴운영(일시사역인부임)’ 항목 설치하고 12억8424만4000원을 계상하여 의결하였으며, 도지사도 이에 동의하였으나 행자부가 이에 대하여 재의요구를 하였음.

적 향상을 위한 여러 보완적 조치를 제도적으로 추진하였지만 기본적인 문제점들이 해결되지 않은 상황에서는 이런 개선노력들이 아직까지도 커다란 효과를 보지 못하였음

- 우리나라의 경우 2000년 이후 국회 지방자치법 일부 개정법률안의 주된 개정내용은 지방의회에 관한 인사권 독립과 전문위원 및 유급보좌관제 도입 등이 주류를 이루었음.³⁶⁾ 하지만 인사권 독립의 경우는 지방의회의장에게 임명권 등을 부여하는 입법안이 주류를 이루었으나, 독립적 의회직렬 신설에 의한 인사권 독립방안에 대해서 제시한 국회입법안은 없었음
- 현재와 같이 지방의회 공무원을 집행기관 공무원을 순환보직 차원에서 임면할 경우, 지방의회 사무처에서의 의정활동의 질적 수준을 제고하기 쉽지 않기 때문에 의정활동에 대한 소양을 가진 의회전문직 종사자가 충원되어 지속적으로 의회업무를 수행하는 것이 기본적으로 바람직하다고³⁷⁾ 할 것이나 이러한 ‘획기적인 제도개혁’은 정치권에서는 전혀 고려하지 않았던 것임
- 반면, 지방의회 전문위원으로 하여금 안전검토, 의사진행 보좌, 검토 보고서 및 심사보고서 작성, 기타 의원들의 요구사항에 대한 보좌 등을 수행하도록 하고 있다는 점에서(최병대 외, 2009: 38), 그리고 입법기관으로서 지방의회는 조례제정과 법률적인 문제를 다루기 위해서 다년간 법률분야에 종사한 전문가의 도움이 필요하다는 취지에서³⁸⁾ 전문인력 등의 지원체제 중심의 인사권 개선방안은 큰 주목을 받아 왔음.³⁹⁾ 그

36) 참조: 안영훈(2013), 성숙한 지방자치 구현과 지방의회 정책역량 강화 방안 모색을 위한 정책토론회, 국회의원 강기운·정정래, 한국지방자치학회 주최, 2013. 6.4. 발표문. 2010년 기준 국회 계류 법안별 요지(17개 법률안 정리) 참조.

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

38) 지방자치법 제38조 제2항에서 “지방의회는 소속 의원들의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 규정.

39) 송광태(2005), 지방자치 10년을 평가한다 ; 지방의회의 위상정립과 발전과제, 대한지방행정공제

결과 2013년 박근혜정부가 들어서면서, 안전행정부장관은 광역의회의원에 대한 유급보좌관제의 전면 실시를 약속하고 이의 실행방안을 검토하였던 것임

- 지방의회의 전문성 강화를 위한 일본 정부의 ‘개혁’ 노력
 - 반면, 일본 지방의회 사무기구에 대한 개혁의 맥락은 한국과 상당한 차이를 보였음
 - 일본의 제1차 3위1체 개혁, 시정촌 통합 그리고 제2차 지방분권개혁 논의와 궤를 같이 하는 바, 지방의회 개혁에 대하여 일본 내부의 흐름은 크게 지방의회의 자율성 확보와 내적 개혁의 추진으로 요약됨(아래 표 참조). 이는 지방의회가 종래에 비해 자율적인 권리와 책임성이 부가되는 방향으로 지방자치법 등이 개정되고 있으며 법해석 역시 이러한 흐름임
 - 그리하여 지방의회 스스로도 개혁위원회 등을 설치하여 지방의회 개혁에 대한 방향성을 설정하여 추진하여 왔음

<표 39> 일본의 지방의회 관련 주요 지방자치법 개정연혁

연도	주요 법안
1999년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관위임사무 폐지에 따른 조례제정권의 확대 ○ 의원정수의 조례정수제도의 창설 ○ 의원의 의안제출요건, 수정동의의 발의요건의 완화(8분의 1이상--> 12분의 1이상)
2000년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의회 의견서의 국회제출 ○ 정무조사비 제도의 창설 ○ 상임위원회 수 제한의 폐지/조례화
2002년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의원파견에 관한 근거와 절차의 명확화 ○ 의회 내 선거에 접자투표를 도입 ○ 직접청구의 요건 완화

회, 지방행정; 송광태(2003), 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안. 「한국지방자치학회보」, 제15권 제3호. 한국지방자치학회.

연도	주요 법안
2004년	○ 의회 정례회 소집 횟수의 조례화
2006년	○ 의장에 임시의회소집청구권 부여 ○ 전결처분 요건의 명확화 ○ 위원회제도의 개정: 의원의 복수위원회의 소속가능, 위원회 위원회에 관하여 폐회 중에도 의장이 지명함으로써 선임할 수 있도록 함, 위원회의 의안제출권 인정 ○ 전문지식의 활용, 정책입안 기능 강화
2008년	○ 의회활동 범위의 명확화 ○ 의원보수에 관한 규정의 정비(명칭변경 및 규정의 명확화)
2011년	○ 의원정수의 법정상한의 철폐 ○ 의결사건 범위의 확대 ○ 의원연금제도의 폐지(지방공무원등 공제조합법) ○ 시정촌 기본구상의 법정화 폐지
2012년	○ 지방의회의 통년 회기제 ○ 전결처분이 승인되지 못할 때의 조치 ○ 해산/해직 청구에 필요한 서명수 요건의 완화 ○ 정무조사비에서 정무활동비로 명칭 변경 ○ 본회의에서도 공청회 개최, 참고인 소치 가능

○ 일본 지방의회 개혁의 방향성

- 첫째, 지방의회 개혁의 의제 설정인 바, 일본 중앙정부는 2001년 이후 지방자치제도의 통치구조에 대한 본격적으로 다루기 시작하였음. 특히 지방의회에 관해서는 제28차 및 제29차 지방제도조사회에서 지방의회에 대한 논의를 본격적으로 다루었음
- 먼저 제28차 동 조사회의 주요 논점은 지방의 자주성/자립성의 확대와 지방의회였고⁴⁰⁾ 제29차 동 조사회는 향후의 기초자치단체와 감사/의회 제도였음⁴¹⁾

40) 地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申.

41) 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申 :지방자치단체의 자주적인 정책입안의 범위가 확대하는 동시에, 이를 처리하는 사무도 복잡화/고도화되고 있다. 의회의 정책형성기능이나 감시기능을 보좌하는 체제가 더욱 중요하게 되었다. 정책입안, 법제적 검토, 조사 등에 우수한 능력을 지닌 사무국 직원의 육성, 의회도서관의 문헌/자료의 충실화 등 의회가 담당하는 기

- 둘째, 지방의회와 관련된 지방자치법의 개정임. 상기의 방향에서 지방자치법의 개정이 이루어지고 있음. 즉, 지방의회의 자율성과 책임성이 확대되고 둘째 단체장과 의장 간의 관계를 상호 대등하게 견제하도록 함
 - 셋째, 주민의사를 더욱 반영시키고자 하였고, 이는 의회 운영의 효율성을 기하자는 의도였음. 주요 내용을 살펴보면 의원정수의 법적 상한 규제가 철폐되었고 전반적으로 정수가 감소하는 상황임. 정책입안 능력의 강화를 위하여 정무조사비 제도와 창설되었고 정무활동비로 명칭도 변경하였음
 - 넷째 지방의회 스스로도 변화를 모색하고 있음. 각 지방자치단체 협의회에서 지방의회의 방향성을 논의하는 과정에서 의회사무국에 대한 논의를 시작하였음. 전국의 지방의회 대표단체인 의회 3단체 역시 각각의 연구회 조직을 설치하여 의회개혁을 제언을 제시하고 있음(江藤, 2012:52-53). 전국도도부현의회의장회, 전국시의회의회의장회, 전국정촌의회의장회 등의 지방의회 3단체와 경제동우회 등의 경제단체 그리고 도쿄재단, 일본총합연구소 등의 민간 싱크탱크 등도 지방의회 제도의 방향성에 대한 각 종 제언들을 제시하고 있음
- 일본 의회기본조례의 제정 노력
- 특히 지방의회 개혁 및 활성화의 출발점으로 의회기본조례의 제정이 인식됨
 - 의회기본조례는 의회운영의 기본 규범으로, 의회운영 사항, 정보공개, 주민참가가 주요 내용으로 포함되어 있음. 2006년 5월 18일 홋카이도의 쿠리아마초(北海道栗山町)에서, 광역의회에서는 같은 해 미에현(三重県)에서 처음으로 제정되었음. 이후 일본 전국적으로 확산되면서, 2012년 12월말 현재, 371개 자치단체(24광역자치단체, 8정령시, 215시, 124정촌⁴²)로 확산되었음

능을 보좌, 지원하기 위한 체제의 정비, 강화가 이루어져야 한다.”

- 의회기본조례를 제정한 지방의회는 그렇지 않는 의회에 비해 의원 간의 토론, 주민과의 소통, 의안에 대한 찬반의 공개 등이 증가하고 있는 것을 알 수 있음(長野, 2012)
 - 향후 스스로의 의회 개혁과 주민들에게 존재감을 표시하기 위해서라도 이 조례가 제정될 것으로 보임(尾崎, 2013). 하지만 문제는 조례의 증가가 아니라 필수적인 내용들이 포함되어 있는가가 중요한 바, 동 조례의 필수 항목으로 의회보고회, 의원들 간의 자유토론, 청원/진정자의 의견 진술 등이 열거되는데 이 내용들이 결여되는 경우도 다수 있기 때문임(東京財団, 2010a)
- 한일 지방의회 사무기구의 개선방향 비교
- 지금까지 한국과 일본의 지방의회 사무기구의 운영근거, 조직구성 및 인력운영체계 등을 검토하였고, 이와 관련된 한국과 일본 정부의 개선 및 개혁 노력을 검토하였음
 - 이와 관련된 개선방안들은 한국과 일본 의회사무기구의 제도적 유사성 하에서 공통적인 개선 방안들이 제시되기도 하고, 다른 내용과 방향의 개선안도 제시될 수 있다고 판단됨

<표 40> 지방의회 사무기구 개선에 관한 한일 비교

비교분야	주요 내용	한국	일본
인사	○ 인사권	○ 의장으로의 인사권의 이관 ○ 독자채용	○ 인사권의 실질적인 행사: 예산편성권의 이양과 집행권 부여 ○ 대규모의회의 독자채용 ○ 지방의회 협의회가 채용한 직원을 각 의회에 파견
조직	○ 조직 효율성	○ 별도 채용에 의한 독자기구화(학계, 지방의회) ○ 의장에게 부여한 인사권	○ 팀내 구성원들 간의 조직력 향상: 팀원이라는 인식 강조 ○ 의식개혁의 강조: 자발적인 업무 개

42) http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku_kihonjourei.html

비교분야	주요 내용	한국	일본
		독립(국회) o 인사위원회의 별도 설치	선 노력 o 의회사무국의 공동설치(가능)
정책능력	o 조직 내 능력 향상 o 대외 지원조 직의 연계	o 전문위원제의 강화 o 유급보좌관계 도입	o 각종 연수의 활성화 o 대학 등 대외 전문기관과의 연계 o 의원들 스스로의 정무조사비 활용을 통한 조사능력 확대 o 전문위원의 활용 o 전문가/기관과의 계약에 의한 전문 업무 수행 o 공공정책대학원생의 인턴십 제도의 활용
관계형성 및 구축	o 대 주민	o 주민 주도의 의정비 산정 위원회 o 의정활동 모니터링 o '주민자치회' 제도 활성화	o 의회의 정보공개 강화 o 의회에의 주민 참여 확대 o 의회 모니터 및 서포트 제도

- 인사의 측면에서 양국에 공통적으로 제시되고 있는 것은 지방의회가 실질적으로 직원들에 대하여 행사하는 인사권의 독립이며 이를 위한 권한의 이관, 독자채용 등이 제시되기도 하였음. 한국에서는 인사권 문제가 지방의회 개혁의 주요 쟁점으로 그동안 논의되어 왔으나 일본의 경우 형식적이거나 분리, 독립되어 있으므로 지방협의체의 강력한 요구사항은 되지 못하고 있음
- 조직 측면에서는, 한국은 주로 인사권의 독립이 되면 독자채용과 인력 분배를 어떻게 할 것인가에 주로 초점이 맞추어졌음. 일본도 광역단위의 채용, 사무국의 공동설치(법으로 가능), 협의체의 채용과 파견 등의 내용도 나오고 있지만 무엇보다도 강조되는 것은 의식개혁의 측면임
- 의회사무국에 대한 기관으로서의 충성도가 낮은 상황에서 구성원들 간의 팀 의식 강조는 향후 조직력을 향상하여 자발적인 업무개선을 유도하는 효과를 지님. 의회개혁의 의회사무국 연구회나 실무연구회 등이

- 모두 사무국 직원들이 주도한다는 점이 이를 잘 대변함⁴³⁾
- 정책적 측면에서는 한일 양국이 상당히 다른 개편안을 추구하고 있음. 한국의 경우 전문위원제를 채용하고 있음. 이와 관련된 제도적 보완이 요청되고 있으며 의원 보좌관제의 도입도 강력히 주장되고 있음
 - 일본에서는 전문위원제도가 아직 도입되고 있지 않기 때문에 이의 도입을 주장하기도 함. 또 직원의 전문능력 향상을 위한 외부 전문기관과의 협동작업과 인재육성 차원의 인턴십 확대가 제기되기도 함
 - 기관 간의 관계에 있어서는, 단체장과 의회와의 분리된 형태를 한국에서는 기관대립 혹은 기관분리형이라는 용어를 주로 사용하나 일본에서는 이원대표를 자주 활용함
 - 즉, 주민을 대표하는 두 축이 단체장과 의회라는 의미임. 따라서 새로운 분권시대에 주민대표의 한 축으로서의 지방의회는 더욱 적극적으로 주민들과 소통하여 참여를 의회 내로 유도하며, 함께 지역발전을 논의해야 한다는 취지임
 - 일본에서는 의회와 주민들 간의 관계 형성에 주요한 일익을 담당하는 기관은 의회사무국으로 설정하고 있음. 즉 “주민과 의회를 연계한다”라는 방향성에서 의회사무국의 재구성이 이루어지고 있는 것이 한국과 다른 차이임(議회사務局研究会, 2010: 2011, 江藤, 2012)

43) 일본 의회사무국연구회, 2010년 3월에 중간보고서 “향후 지방의회개혁의 방향성과 실무상의 문제: 특히 의회사무국에 관하여”, 2011년 3월에 최종보고서 “의회사무국 신시대의 개막”(議회사務局新時代の幕上げ).

제2절 지방의회 지원체제 개선을 위한 새로운 과제

1. 지방의회 지원체제의 개선 필요성

- 한국과 일본 지방의회 사무기구 운영체제의 획기적 변화 필요성
 - 지금까지 살펴본 바와 같이 한국과 일본 지방의회 사무기구가 유사한 법체제와 근거 및 공통적 조직구성, 그리고 기관분립형 하에서의 사무기구 직원들의 유사한 인사운영 시스템 등과 같이 많은 부분에서 제도 운영 측면의 공통분모를 갖고 있었음
 - 하지만 정부와 지방의회 이해관계자들로부터 표출되어 나오는 지방의회 사무기구의 개편방향과 개혁과제는 상당한 차이가 보였다는 점도 알게 되었음
 - 한국과 일본 두 나라 지방의회 사무기구 운영체제 등에서 보여주고 있는 공통적인 문제를 해결할 수 있는 좀 더 근본적이고 획기적인 방안에 대해서는 두 나라의 정부와 국회는 적극적으로 추진하고 있는 것 같지 않음
- 외국의 지방의회 사무기구 운영체제의 기본틀: 통합형 지방정부
 - 예를 들면, 미국 뿐 아니라 영국과 프랑스, 그리고 독일, 프랑스 등 주요 선진국에서 상당수 적용되고 있는, 통합형 지방정부는 지방의회 중심으로 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 내각형 기관구성 형태의 거버넌스 체제를 유지하면서 지방의회가 강력한 정책결정권 및 인사권을 행사하기도 함(안영훈, 2007)
 - 그리고 각 지방정부마다 지방의회에 대한 독립적인 권한을 인정하고 있는 바, 지방공무원제도는 전문직 형태의 직위분류제로 운영하고 있음. 때문에 각 외국의 지방정부들이 지방정부 내 및 지방정부 간 의회사무기구 직원 및 집행부 직원들의 인사교류 시스템에 대해서

자유시장 경제원리에 근거한 자율적 노동시장을 중심으로 한 전문경력
직의 지방의회 직렬신설로 다양한 채용제도를 운영하면서 의회기구의
전문가(입법전문관, 의원보좌관 등) 활용 가능성을 높이고 있음

2. 지방의회 지원체제 활성화를 위한 제도개혁 방향

1) 향후 자치입법권과 자치행정권의 통합운영체제의 구축 운영 필요 : 통 합형 지방정부 도입

- 지방정부는 삼권분립의 원칙이나, 독립적 기능분립의 원칙이 우선적으로 적용되지 않고 정부(정치)와 행정간 경계는 <선출직>과 <임명직, 전문직>과의 차이가 더 크며 그에 따른 정치적-행정적 분류가 큰 주축이 되고 있음
- 하지만 그와 같이 삼권분립 원칙 적용이 완전하지 않다는 의미는 바로, 지방정부는 지방행정의 통합운영 정치체(polity)로써 지역발전을 위한 그 정치적 <책임성>이 가장 중요하다고 할 것임. 이것을 대변하는 것이 대부분의 선진국 지방의회가 주민직선으로 선출된 지방정치인으로 구성된 지방의회로 하여금 정책결정권 및 정책집행권을 통합적으로 행사하는 집행부-의회 통합형 운영체제를 제도화 한 이유임
- 이와 같이 지방거버넌스의 중심기구로서 역할을 재정립할 필요가 있고, 이 주체가 바로 선출직 지방의원들로 구성된 지방의 입법기관이자 최고의결기관인 지방의회인 것임. 그렇기 때문에 지방의원의 기능과 역할을 현재와 같은 소극적이거나 수동적인 방식으로 지방자치단체의 운영체제를 유지해서는 안 되고, 보다 역동적인 방식으로 변화를 유도하는 것도 다양한 측면에서 국가역량 강화를 위한 한 방편의 하나가 될 것임
- 사례로는 미국을 포함한 주요 선진국의 지방정부 형태는 기관통합형이

중심이고 이중에서도 지방의원의 일부가 집행부를 구성하는 영국 의회 주의 모델(British model)을 기저로 하는 <내각책임제>(Cabinet System) 형태의 지방정부를 운영하는 경우가 다수인 상황과 같은 방향임

- 영국의 지방자치단체들은 중앙정부가 법률로 사전에 정한 3~4가지의 기관구성 형태를 놓고 주민투표를 통해서 선택하고, 이를 지방정부헌법에 규정해 두고 운영하고 있음
- 이 두 나라만 보아도 가장 먼저 헌법에서 지방자치단체의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 인정하는 것이 필수임. 이어서 지방자치단체의 기관구성 조례, 아니 더 발전된 단계의 지방정부 홈룰(home rule)을 거쳐 각 지역의 특색과 지역주민의 선택의지를 담은 지방정부헌법으로 자치권이 확보되면 확실해 지는 것임

2) 의사결정 및 정책결정 절차의 투명화

- 지방의원들의 정치적 책임성을 향상시키는 것이 주요 방법인데 이를 위해서는 정책결정과정과 집행과정 및 결과에 대한 책임성을 부여하는 제도화가 필요함. 이를 성공시키기 위해서 선행되는 것은 바로 지역주민들로부터 신뢰를 얻어야 할 것이고, 따라서 지방의회가 효과적인 결과를 얻기 위해서는 주민의 신뢰도를 향상시키는 것이 중요함
- 기본적으로 기 제정된 지방의원의 윤리강령을 제대로 준수하도록 하고, 이에 근거하여 지방의원 스스로 윤리위원회가 확실하게 운영되도록 주민참여도 고려한 제도개선이 필요함
- 지방의회 내부 절차상 지역주민이 지방의회 총회, 전체(본)회의에 참석해서 직접 질문을 할 수 있는 질의시간의 확대 및 실질적 운영방식, 인터넷과 지역방송을 통한 지방의회 개최 및 전후의 지방의회 의사진행 등의 적극 공개주의와 주민의 직접참여제도 등의 폭넓은 홍보가 필요함. 또한 공개 및 투명성 원칙을 필수절차로 정착시키도록 법제

화가 필요하게 됨

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

3) 자치기본조례(홈룰 또는 지방자치단체 헌법)의 제정·운영으로 지방의회의 다양성 활성화를 통한 지원체제 및 전문성 강화

- 지방의정 활동의 성공 조건을 지역의 적합한 환경을 고려하여 지방의회가 스스로 제정할 수 있도록 지방자치단체에게 개별적으로 자율권에 근거하여 운영할 수 있는 <자치기본조례>를 제정 운영하도록 함으로써 자치권 활성화를 도모할 필요가 있음
- 지방자치단체의 모든 조례 등의 기본법규가 되는 지방자치단체 헌법 형태의 통합기본법 운영을 고려할 필요가 있음. 이러한 제도를 미국에서는 Home-rule charter 제도, 영국에서는 Local Constitution, 일본에서는 <자치기본조례> 등으로 표현하고 있음
- 미국에서는 각 지방정부마다 지방정부 기본조례(홈룰 또는 Charter) 제도를 채택하여 완전하게 자율적인 기관구성 및 조직·인사권을 지방의

- 회 중심으로 행사하고 있다는 것을 잘 알고 있음. 영국도 전통적으로 구성하였던 기관통합형으로부터 3가지 유형의 선택적인 기관구성 모델을 제시하면서 다양한 지역주민들의 정치적 요구에 부응하기 위해서 개별 지방정부에 적합한 지방정부 헌법(자치헌법, local constitution)을 제정하여 지방정부의 조직 및 운영에 관한 기본조례로 사용하고 있음
- 예를 들면, 지방자치단체의 조직권 및 인사권은 지방정부의 행정을 수행하는데 손과 발로서 매우 중요한 수단임. 그런데 실질적으로 중앙정부가 지방자치단체의 조직·인사권을 크게 제약하여 우리나라는 지방에서 획일적인 기관대립형을 유지하고 있어, 지방의회의 자율성은 물론이고 지역특성에 맞는 개성 있는 조직구성이 이루어지지 못하고 있음
 - 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하는 차원에서 지방의회 운영체제 자율화를 위한 직제편성 및 인사권 등은 자치단체가 스스로 기본조례로서 결정하도록 함이 타당할 것임. 즉, 우리나라 지방의회의 운영체제 다양화를 가능하게 하는 방법 중의 하나가 바로 자치단체별로 기본조직조례를 제정·운영하는 것임
- 기초 및 광역자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없으므로 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관구성 및 지방의회 운영체제를 고려하여 실행할 수 있도록 흡률제도 형태의 획기적 변화를 추진해야 함

4) 지방의회의 의회사무직원에게 대한 인사권 자율성 보장 필요

- 현행 지방의회-자치단체장간 분리형 기관구성 하에서는 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 집행기관에 대한 고유한 견제와 감시 기능 및 역할을 수행해야 하는 상황에서,
- 집행기관에 대해서는 수많은 전문직 공무원이 업무를 맡아 직접 집행

하고 지원하는 체제이지만, 지방의회는 주민의 대표이자 합의체 의결기관으로 주민을 대신한 입법기능과 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제 기능을 수행하고 있어서 집행기관에 비하여 상대적으로 전문적인 의정 활동 보조인력을 더 많이 필요로 함

- 지방의회 사무기구 공무원의 임명권이 현재와 같이 자치단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 공무원들이 지방의회 사무국(과)으로 발령받았다 하더라도 거의가 의회보다 집행기관에 소속감을 갖게 되는 것은 당연할 것임
- 따라서 향후 우리나라의 지방의회 사무기구가 전문성을 강화시켜 지방의원의 의정활동을 효과적으로 지원하기 위해서는 지금까지 한국과 일본 중앙정부와 국회가 제시하지 않았던 새로운 개혁방안을 더욱 심도 있게 검토하여 도입 활용하는 것을 권고하고자 함
 - ① 하나는 지방의회의 자치입법권 확대가 전제되어야 하기 때문에 이를 위한 방법인 바, 일부 일본의 자치단체 의회에서는 의장의 인사권 행사를 실질적으로 강화시키기 위하여 지방의회의 헌법인 의회기본조례를 제정하고 여기에 인사권의 확립을 명시하기도 하였음(의회기본조례)
 - 사례로는 나루토(鳴門)시의 “의회기본조례”에는 의회사무국의 임면권은 의장에게 전속되어 있으며 어떠한 간섭을 받아서는 안 된다고 규정되어 있음.⁴⁴⁾ 하지만 앞서 제시한 바와 같이 이 수준보다 더 확대된 지방의회의 자치입법권 확보를 위해서 미국에서 채택한 홈룰 방식과 영국의 지방정부헌법(Local Constitution) 틀에 의한 자치입법권 체계의 확대 장치를 제도화 하는 것이 더욱 바람직함
 - ② 둘째는 공무원 신분은 단 한가지의 직무(위)를 겸하는 것이 아니고,

44) (의회사무국의 충실)

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

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

각 직무별로 다양하게 분류할 수 있으며, 이들 각 직무에 따른 전문직의 자격증을 부여하는 것을 제도화하는 방식의 도입이 필요함. 이는 ‘의회전문직렬’의 신설과 같은 것으로서 이에 대해서는 입법관련 전문교육 이수 후 습득할 수 있는 ‘입법전문 자격증제’를 통해서 지방자치단체의 어느 의회에서든지 개방직에 의한 의회전문위원을 공모할 수 있도록 제도화한다든지, 새로운 방식의 의회전문직렬 도입을 의미함. 이를 9급~1급까지의 계급제가 아닌 직렬 내에서 직무난이도에 따라 3~4개 정도의 직급체계만 유지할 수 있도록 인사제도를 구축 운영하여, 승진에 대한 열망보다는 호봉 등의 승급체계를 유지하여 전문직에 더 종사할 수 있도록 하는 ‘의회전문직렬’ 제도의 설치를 통한 지방의회 사무기구 인력운영체계를 획기적으로 새롭게 전환하는 방안을 도입할 준비가 필요함

5) 지방의정 활동에 주민참여 기능 제도 정착으로 주민과의 직접적 의사소통 채널 상시화

- 제도변화를 위해서 선결적으로 주민의 신뢰를 바탕으로 지방의원(의회)의 윤리강령 시스템을 구체적으로 효과성 있도록 운영하는 것이 필요함. 동시에 지방의원들의 주민의견 수렴 및 일상생활에서의 요구사항 등에 관한 의견수렴 및 조사 기능(sc scrutiny system)을 활성화 하는 것도 절대적으로 필요함
- 지방의원들로 하여금 외부조사위원회(External scrutiny)와 같은 상임위원회제도를 운영하여 지방의원들이 상시적으로 공적인 외부의정활동을 통해서 주민들의 의견을 체계적으로 반영하도록 함. 형식적인 참여예산제도, 주민자치회 등을 보다 내실 있고 효과적으로 활성화가 필요함

참고문헌

- 가상준(2007), “정치적 선호도와 당선 횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징”, 「사회과학연구」, 15(2): 236-279
- 강장석(2008), 한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인: 지방자치법 제91조의 위헌성 및 월권적 자치법규 검토, 한국지방자치학회 한국지방자치학회보, 2008년
- 김성호·황아란·안영훈(2002), 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원, 2002
- 김영천(2008), “제7대 서울특별시의회 상임위원회 명칭변경 및 합리적인 소관 조정”, 서울특별시 의회
- 김찬동(2010), 지방의회와 지역자치의 단절: 주민자치위원회의 활성화를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회, 2010년
- 배귀희(2012), 지방의회 의정지원제도 개선 방안: 서울시의회 의정발전지원센터의 설치 및 운영을 중심으로
- 백종인(2011), 「지방의회 인사권독립과 관련한 예상 문제점과 해소방안에 대한 고찰」, 『전국시·도의회의장협의회 제9차 정책자문회의 회의자료』, 전국시·도의회의장협의회 사무처, pp.17~48.
- 송광태(2003), 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안, 「한국지방자치학회보」, 제15권 제3호, 한국지방자치학회
- 송광태(2005), 지방자치 10년을 평가한다 ; 지방의회의 위상정립과 발전과제, 대한지방행정공제회, 지방행정
- 송광태·황아란(2007), 「지방의원 유급제의 실태분석과 향후 개선방안」. 정부혁신지방분권위원회 보고서.
- 신원득(2008), 지방의회의 의원신분에 관한 연구, 경기개발연구원
- 신원득(2010), 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 신원득 외(2012), 경기도의회 인사권독립·정책연구원제도 운영방안 연구, 2012.

10, 경기도 의회

- 신원득·이상미(2008), 지방의회 법령의 이해, 경기개발연구원·경기도의회
- 안영훈·김성호(2007), 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관 제 도입에 관한 연구, 한국지방자치학회, 국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망, 2007. 7.
- 육동일(2008), 제주특별자치도 선거구 조정 및 의원정수 적정성에 관한 소고, 제8대 제주특별자치도의회 후반기 출범 기념 정책세미나 발표논문, 2008년 9월 26일
- 이기우(2009), 지방의회운영의 자율성 향상방안-자치입법을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회, 2009년
- 이철우·정재화(2009), 지방의회 사무기구의 인사권 개선에 관한 연구, 한국정책연구 제9권 제3호, 2009.12
- 전국시군자치구의회의장협의회(2006), 지방의회 역할 강화를 위한 정책 토론회, 2006년 4월
- 전기성(2008), 지방의회의원 의정비책정 합리화방안, 한국지방자치학회 주관 토론회, 2008년 9월
- 최봉기, 정은영, 이석원(2008), 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구, 한국정부학회(구 대구경북행정학회), 한국행정논집, 제20권 제1호 2008년
- 최흥석, 정재진(2006), 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제10권 제3호, 2006. 11, pp. 211~233.
- 하동현·안영훈(2012), 일본 지방공무원 인사제도 연구를 통한 지방의회 인사권 독립에 관한 연구, 한국지방행정연구원 정책과제 2012-1
- 하동현·안영훈(2013), 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석, 2013년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문
- 하세헌(2002), “국회 초기에 있어서 위원회의 운영”, 「일본연구논총」, 15: 129-173

황아란(2007), 지방의원 유급제와 의정비 결정 방향, 부산광역시 지방의회 의정비 공청회, 2007년

■ 각국의 헌법 및 지방자치 관련법 참조

우리나라, 지방자치법, 2013.

일본, 신일본 지방자치법, 2013.

프랑스, 지방자치통합법전, 2013.

영국, 지방정부법 1972, 1985, 2000(Chapter 22), 2002, 2006, 2011, 2013. 레이 체스터 시정부 자치기본조례(Leicester City Council Act 2013, 2006 Chapter ii for the better control of street trading in the City of Leicester), 리버풀 시정부 자치기본조례(Local constitution, 2013)

미국, 워싱턴 D.C. 시정부 차터(City Charter, 2013), 뉴욕주 헌법(2013), 뉴욕시 정부 차터(City Charter, 2013), 캘리포니아 헌법(2013), 로스엔젤레스 시정부 차터(City Charter, 2013)

Brugue, Quim & Valles, J. M.(2005), “New-Style Council, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance”, An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 18(2): 197-226

Chandler J.A.(1993), Local government in liberal democracies: An introductory survey, London, Routledge.

Christoffersen Henrik and Larsen Karsten Bo(2007), Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects, Local Government Studies, vol.33, n°1, p.77~95, 2007년 2월.

Gray, Andrew & Jenkins, Bill.(1999), “Democratic Renewal in Local

- Government: Continuity and Change”, *Local Government Studies*, 25(4): 26-45
- Hansen, Karin.(2001), “Local Councillors: Between Local ‘Government’ and Local ‘Governance’ ”, *Public Administration*, 79(1): 105-123
- Ihrke, Douglas et al.(2003), “Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Member Perspectives”, *Journal of Urban Affairs*, 25(1): 79-90
- Johnson, Bertram.(2007), “Collective Action, City Council Committees, and State Aid to Cities”, *Journal of Urban Affairs*, 42(4): 457-478
- Kelly, Graham.(1980), “The Council of Europe and Local Government”, *Local Government Studies*, 6(4): 63-70
- Leach S. et al.(2003), *Strengthening Local Democracy : Making the Most of the Constitution*, Office of the Deputy Prime Minister: London, 2003년 7월.
- Magstadt, Thomas M.(2005), *Nations and Governments: Comparative politics in Regional Perspective*, Thomson Wadsworth: United States, 5th, 2005.
- Pelissero, John P. & Krebs, Timothy B.(1997), “City Council Legislative Committees and Policy-making in Large United States Cities”, *American Journal of Political Science*, 41(2): 499-518
- Stoker, G. et al.(2002), *Report of ELG Survey Findings for ODPM Advisory Group, Evaluating Local Governance: New Constitutions and Ethics*, Department of Government: Manchester University, 2002년 11월.
- Svara, J. H.(2003), “Two Decades of Continuity and Change in American City Councils”
- Svara, J. H.(2002), “The Roles of the City Council and Implications for the Structure of City Government”, *National Civic Review*, 91(1): 5-23