

지방의정 브리프

지방의회 인사권 독립에 따른 의회사무기구 개편은 “선택이 아닌 필수”

이승모(전국시군자치구의회의장협의회 수석전문위원)



I. 서론

- 2020년 12월 9일 국회를 통과한 「지방자치법」전부 개정안이 담고 있는 여러 가지 의미중 하나는
 - 지방의회의 자율성 강화와 인사권 독립
 - 단체·단체장 중심의 제도자치 → 주민·의회중심의 생활자치
- 32년만에 전부 개정된 지방자치법의 성공적인 정착을 위해선 ‘의회사무기구의 설치기준’의 전면 개정이 필요
- 현재 의회사무기구 조직구성은 1991년 지방의회가 부활된 이후 1994년 제정된 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 시행규칙」으로 규정된 이후 “시행규칙”이 “규정”으로 바뀌었을 뿐, 국장(4급) 밑에 과장(5급)이 없는 불균형적인 조직형태와 집행부와와의 불균형적인 정원·직급 책정기준으로 지방의회의 완전한 인사권 독립에 한계
- 특히, 개정된 지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)에 부합하는 인구 50만 이상 대도시, 인구 100만 이상 특례시의 행정 규모와 그 특성을 고려한 의회사무기구 표준 조직모델이 절실히 요구되며, 장기적으로는 별도의 「지방의회의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 마련이 필요

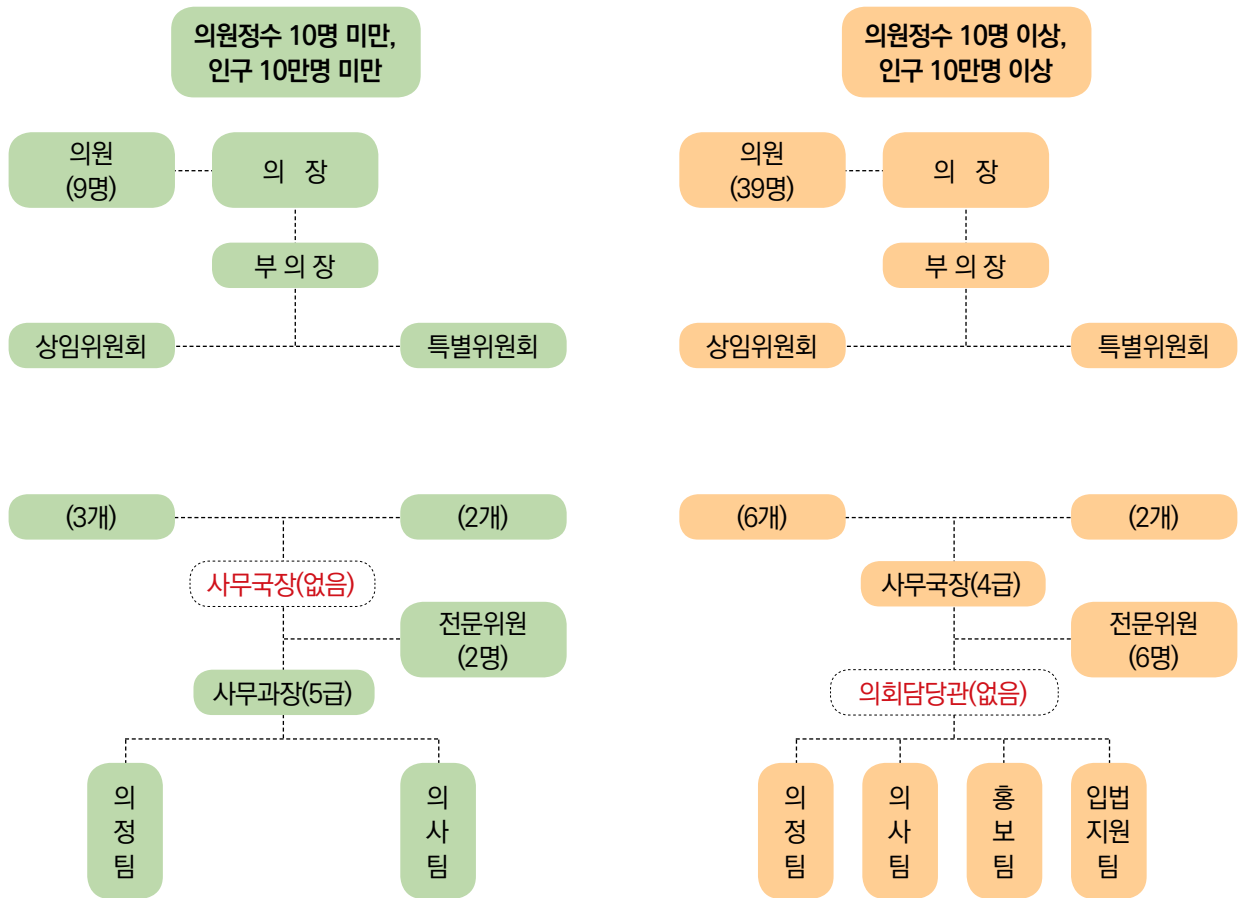
II. 현황(실태/문제점)

- 입법활동 동향
 - 지방자치법 전부개정 : 2021. 1. 12. (시행 2022. 1. 13.)
 - 지방자치법 시행령 입법예고 : 2021. 8. 27. ~ 10. 6.
 - 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 입법예고 : 2021. 8. 30. ~ 10. 12.
 - * ‘의원의 정책지원 전문인력’에 관한 사항만 해당
- 관련규정 : 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준 (제15조 제1항 관련 “별표4”)

구 분		설 치 대 상		
사무기구 설치기준	의회사무국	· 지방의원의 정수가 10명 이상의 시·군·자치구 · 실·국 설치기준 인구 10만 미만 구간 기준을 적용받지 아니하는 군		
	의회사무과	· 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·자치구 · 실·국 설치기준 인구 10만 미만 구간 기준을 적용받는 군		
공무원 직급기준	시·군·구	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
		4급 일반직공무원	5급 일반직공무원	-

• 사무기구 불균형적 조직구성 형태에 따른 운영상의 한계

- 의회사무기구의 중간관리층 부재(과장이 있는데 국장이 없고, 국장은 있는데 담당관이 없는 조직구조)



▶의원정수가 10명 이상의 기초의회는 사무국장(4급) 밑에 5급 담당관 설치 불가로 사무국장 부재시 수석팀장(6급)이 업무대행자로 지정되어 상위직급자인 전문위원(5급)이 결재를 득하여야 하고 상임위원회에 대리 참석하여야 하는 중간 관리자 없는 비정상적인 계선조직으로 갈등과 분쟁 발생의 단초가 되고 있고 업무추진의 비효율성 초래

- 집행부와 의회간 불균형적 행정조직의 직급 체계

▶의원정수 10명 미만의 기초의회는 의회사무과장(5급) 단위의 조직만 설치가능

▶기초의회의 최고 직급(5급)이 집행부(4급)보다 낮은 불균형적인 조직구조로 의회근무 기피현상과 행정경험이 풍부하고 우수한 전문인력 확보가 어려워 의회 고유기능인 '견제와 감시기관'으로서 제 역할을 다하지 못하는 등 운영상 많은 문제점 노출

〈집행부와 의회사무기구 최고 직급 비교〉

구 분	직 위	인 구 수(명)		
		50만 미만	50만 이상~100만 미만	100만 이상
집 행 부	부단체장	3급~4급	2급	2급
기초의회	의회사무국(과)장	4급~5급	4급	3급~4급

- 전문위원 직급의 5급, 6급으로 차등 복수직급으로 부여

▶ 전국기초의회(226개) 전문위원 현황 : 649명(5급 426명, 6급 241명)

▶ 전문위원은 조례 제·개정, 예산안 심의, 행정사무감사 등 상임위원회별 동등한 업무를 수행하고 있음에도 지방의원의 총 정수의 범위에서 5급, 6급 직급간 정원을 강제 배정하여 상임위원회의 형평성 논란 및 우수전문인력 확보의 문제점 노출로 양질의 지방의정활동 저하를 초래

● 지방행정 수요 변화에 비탄력적인 조직구성 운영상의 한계

- 1991년 지방의회가 부활된 이후 지방자치단체의 재정규모와 집행부 공무원 수는 크게 증가 추세에 있고 특히, 제2차 지방일괄이양법 시행으로 국가사무의 지방이양이 확대되면서 단위사무 또한 획기적으로 증가하고 있는 반면

【재정분권 지방일괄이양사업 등 자치사무 지속 확대(제2차 지방일괄이양 사무 214개, 41개사업 22,516억원)】

- 지방자치단체 집행부의 “견제와 감시”를 위한 의회사무기구 조직구성은 1994년 제정된 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 시행규칙」으로 규정된 이후 정원책정기준 변화 없이 지방행정수요 변화에 탄력적으로 대응하지 못하고 의회 본연의 기능과 역할을 수행하는데 한계를 드러내는 문제점을 노출

- 또, 2021년 8월 30일 입법예고한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 기초의원의 조례 제·개정, 예산안 심의, 행정사무감사를 지원하는 정책지원 전문인력인 정책지원관의 직급을 광역시·도회와 기초의회간 달리하고 있어 기초의회의 정책지원관 우수인력 확보의 어려움을 가중하는 악순환으로 제도 도입의 취지가 퇴색될 우려 상존

〈광역시·도의회와 기초의회 비교 현황〉

의원 1인당 평균 사무직원 수		정책지원 전문인력(정책지원관) 직급현황	
광역시·도의회	기초의회	광역시·도의회	기초의회
2.18명	1.38명	6급 이하	7급 이하

※ 전국 226개 기초의회에 근무하고 있는 공무원 수는 총 5,623명(의회별 평균 약 25명)

※ 기초의회 공무원 수 : 최고 - 수원 54명, 최저 - 울릉군 8명, 15명 미만(60개 의회)

Ⅲ. 개선방안

● 지방의회의 완전한 인사권 독립을 위해선 단순하고 획일적인 지방의원 정수에 의한 의회사무기구가 아닌 행정규모, 재정 자립도, 의원 정수 등 기초의회의 지역별 특성과 다양성·자율성을 고려한 별도의 「지방 의회의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」이 마련되어야 할 것으로 판단되며, 이를 위해선 무엇보다도 제도적·재정적 뒷 받침 필요

● 비록, 2022년 1월 13일 전면적인 개정 시행이 어려울지라도 중앙정부와 지방정부는 서로 대화하고 협치를 통하여 지방자치 2.0시대에 적합하고 지방의회가 의회 본연의 “견제와 감시”기능의 제 역할을 할 수 있도록 의회사무 기구조직과 정원책정기준(안) 마련을 위한 공동의 노력이 절실히 필요한 시점

〈의회사무기구 개편 제안〉

구 분		인구수			비 고
		50만 미만	50만 이상 ~ 100만 미만 (대도시)	100만 이상 (특례시)	
의회사무기구	의회사무국장 직 급	4 급	3급 ~ 4급	2급 ~ 3급	
	담 당 관	2담당관	3담당관	3담당관	
	의회전문위원 직 급	5급	5급	5급	
	정책지원관 직 급	6급	6급	6급	

※ 의회사무기구 정원책정 기준은 광역의회 기준 적용 : 의원 1인당 2.18명

※ 총무담당관(행정, 인사, 회계 등), 의정담당관(의회운영, 사무감사 등), 입법담당관(조례 제·개정 등)

내용문의 : 이승모(전국시군자치구의회의장협의회 수석전문위원, hmr9221@daum.net)