

# 지방의정 브리프

## 전부개정 지방자치법 시행에 따른 기대와 발전방향

김 순 은(자치분권위원회 위원장)



### I. 서론

- 우여곡절을 거쳐 단체장은 임명직으로 유지한 채 지방의회 선거만 실시하는 지방자치의 부활이 1991년 이루어짐. 자치 단체의 권한은 임명직 단체장에게 집중되어 강시장-약의회 구조를 띠게 됨. 1995년 임명직 단체장이 선출직으로 전환 되었음에도 불균형적 권한 배분은 시정되지 않았음
- 자치단체 권한이 불균형적으로 배분된 가장 큰 요인 중의 하나는 지방의회 사무기구의 인사권을 단체장에게 부여한 것임. 1988년 지방의회의 협의권, 1994년 지방의회의 추천권이 인정되었고 2006년에는 별정직, 기능직, 계약직 공무원의 인사권을 사무기구의 장에게 위임함. 그럼에도 근본적인 인사권 독립은 이루어지지 못했음
- 사무기구의 인사권 독립과 더불어 지방의원의 업무량을 감안하여 정책보좌관의 필요성이 1991년 이후 제기되었음. 서울특별시의회는 당시 유급보좌관 조례를 제정하였으나 대법원의 위법 판결로 무산된 적이 있음
- 2020년 12월 9일 국회에서 통과된 지방자치법 전부개정으로 지방의회 사무기구의 인사권이 독립되고 정책지원 전문인력 제도가 도입됨. 지방자치법 정부안에는 광역의회의 사무기구에 대해서만 인사권을 독립시키는 것이었으나 국회의 논의 과정에 기초의회에까지 확대되었음

### II. 지방의회의 기대와 이슈

- 30년 전부터 염원해 온 사항이 해결되었기 때문에 사무기구의 인사권 독립에 대한 지방의회의 기대는 매우 큼. 반면 지방 의원 정수의 50% 이내에서 점진적으로 도입하는 정책지원 전문인력 지원제도에 대해서는 기대와 실망이 혼재함. 도입에 대해서는 기대감을 표시하였으나 50% 이내의 제한에 대해서는 아쉬움을 표시함
- 정책지원 전문인력의 확대에 대해서는 제도의 시행을 거치면서 지방의회가 업무의 양을 주민들에게 설명하고 주민의 신뢰를 회복하게 되면 확대하는 방향으로 개정될 소지가 큼
- 반면 사무기구의 인사권 독립은 시행과정 상에 매우 까다로운 실무적인 어려움이 존재할 것으로 예상됨. 특히 지방의원의 수와 사무기구의 규모가 작은 지방의회일수록 독립적인 인사권의 행사에 실무상 어려움을 겪게 될 것으로 예상됨

### Ⅲ. 발전방향

- 사무기구 독립과 관련된 지방의회의 발전방향은 지방의회의 규모와 시기별로 대분하여 논의하는 것이 현실적인 대안으로 사료됨. 인사권은 매우 다의적 용어임. 여기에는 신규채용, 승진임용, 면직, 파견, 전보, 휴직, 직위해제, 복직, 정직, 강등, 해임, 파면 등의 행정행위가 포함되며 부문별로 인사권의 행사를 세분화하는 것은 실용적인 대안임
- 독립적으로 인사권을 행사하더라도 독립된 인사위원회를 구성할 것인지, 집행부의 인사위원회를 활용할 것인지, 공동으로 인사위원회를 구성할 것인지에 대해서는 단체장과 협의하는 것이 바람직함
- 지방의회의 규모별 발전방향
  - 1) 시·도의회 및 50만 이상 대도시의회
    - ▶ 시·도의회와 50만 이상 대도시의회의 경우 사무기구가 일정규모 이상이기 때문에 독립적인 인사권을 행사하는 데 커다란 어려움이 없을 것으로 보임. 중·장기적으로 집행부의 감사인력을 지방의회에 배속하여 의회·감사직렬의 신설을 통한 사무기구의 확대를 추진하는 것도 감사의 실효성과 사무기구의 효율성을 높이는 등 바람직한 방안임
  - 2) 50만 미만 시·군·구의회
    - ▶ 중·장기적으로는 시·도의회와 같이 의회·감사직렬의 신설, 인사권역의 확대, 기관통합형의 도입 등을 검토해 볼 수 있음
    - 감사인력을 지방의회로 배속하여 지방의회의 규모를 확대하는 것은 시·도의회와 동일한 취지임
    - 단일 시·군·구의 규모로 독립적인 인사권의 행사가 어렵기 때문에 군의 경우 국회의원 선거권역, 광역의회와의 통합운영, 광역시와 특별시의 자치구 통합운영 등의 방안을 중·장기적으로 검토해 볼 수 있음
    - 기관구성의 다양화 차원에서 인구감소지역의 경우 기관통합형으로 전환하게 되면 인사권 독립의 이슈는 근본적으로 해결됨

〈표 1〉 지방의회 규모와 시기별 발전방향

	단기적 발전방향	중·장기적 발전방향
시·도의회 및 50만 이상 대도시의회	독립된 인사권 행사	- 의회·감사직렬의 신설 검토
50만 미만 시·군·구의회	인사권의 부문별 단체장에게 위임(위탁) 및 협의권 행사	- 의회·감사직렬의 신설 검토 - 인사권역의 확대 검토 - 기관통합형의 도입 검토

- ▶ 단기적으로는 〈표 2〉에서와 같이 인사권의 구분에 따라 단체장과 협의하는 것이 효과적인 방안임. 예시로 〈표 2〉와 같은 방안을 대안으로 검토할 수 있음

〈표 2〉 50만 미만 시·군·구의회 인사권의 행사와 위임·위탁

	지방의회의 행사	단체장에게 위임 후 협의	단체장에게 위탁
인사권의 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 파견</li> <li>- 전보</li> <li>- 휴직</li> <li>- 복직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 승진임용</li> <li>- 직위해제</li> <li>- 면직</li> <li>- 정직</li> <li>- 강등</li> <li>- 해임</li> <li>- 파면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규채용</li> </ul>

- ▶ 통상의 인사권에 포함되는 파견, 전보, 휴직, 복직 등의 권한은 지방의회가 행사하고 수요의 발생이 많지 않은 신규채용은 단체장에게 위탁(위임)처리하게 함
- ▶ 승진임용과 공무원의 인사상 불이익을 주는 직위해제, 면직, 정직, 강등, 해임, 파면 등은 단체장과 협의 하에 처리함이 바람직할 것으로 보임

내용문의 : 김순은(자치분권위원회 위원장, [sekim0313@snu.ac.kr](mailto:sekim0313@snu.ac.kr))