

지방의정 브리프

지방의회 인사권 독립의 실효성 있는 운동을 위한 조직 구조 개선

도일환(대한민국시군자치구회의의장협의회 사무처장)

1. 문제제기

- 「지방자치법 전부개정」이 2020.12.9. 국회를 통과한 후 1년의 유예기간을 거쳐 2022.1.13. 시행되면서 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 지방의회 의장에게 부여됨
- 지방의회 의장이 사무직원에 대한 임면권을 행사하는데 조직의 구조적 문제, 법적·제도적인 문제로 인하여 승진, 인사 순환의 폭 등의 한계로 의회근무 기피현상 발생
- 중앙정부는 지방의회를 통제하는 수단으로써 하위법령 개정에 대해 미온적인 조치로 일관하는 등 지방의회 인사권 독립의 자율성 확보에 걸림돌이 되고 있음

2. 현실과 문제점

- 「지방자치법」 전부개정의 취지에 불부합하는 인사권 수행
 - 의회 조직권 및 기준인건비 등이 부여되지 않아 「지방자치법」 전부개정의 취지를 충분히 달성하지 못하고 있음
- 경직된 지방의회 기구 설치
 - 지방의회 사무기준, 직급기준 설치 산설(97.2.4. 시행) 이래 직급체계 고정
 - 행정수요 급증 및 예산 규모의 증가로 지방자치단체 조직 대폭 확대

〈 기초의회 의원정수 및 사무기구 직급기준 현황〉

합계	의원정수 10명 미만, 인구 10만 명 미만	의원정수 10명 이상, 인구 10만 명 이상	인구 100만 명 이상
226 의회	91 의회	131 의회	4 의회
의회 최고직급	사무과장(5급)	사무국장(4급)	사무국장(3급)
문제점	사무국장 없음	사무과장 없음	1담당관 있음

〈출처: 협의회 내부자료〉

- 지방의회 조직의 운영상 문제점

구분	광역의회	기초의회
문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 사무처장(1급) 아래 상위 직급(2~3급) 부재로 인해 조직관리 및 인사운영의 효율성 저하 • 대통령령에 의해 사무기구 내 상위 직급설치 불가로 4급 이하 공무원의 승진 경로가 막혀 인사적체·사기 저하 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 정수 10명 이상 기초의회는 사무국장(4급)의 하부조직에 5급 과장(담당관)설치 불가로 중간관리자가 없음 • 의원정수 10명 미만인 기초의회는 국장 없는 의회사무과장(5급) 단위의 조직만 설치 가능

〈출처: 협의회 내부자료〉

- 지방의회 인사 발령 현황
 - 인사권 독립 이후 전국 226개 기초의회 인사발령 대상 4,158명 중 의장이 직접 인사발령을 낸 직원 수는 2,921명 (70.3%)이고 지방자치단체의 장과 인사협약을 통한 원대복귀 조건부 인사교류(파견)는 1,237명(29.7%)로 나타남

〈 기초의회 인사권 독립 이후 발령 현황〉 (2022.6.30. 기준, 단위: 명)

		4급 이상	5급	6급 이하	비고
계	4,158	114	531	3,513	
임용	2,921(70.3%)	75	316	2,530	
파견	1,237(29.7%)	39	215	983	

〈출처: 협의회 내부자료〉

※ 실제 의회 소속 공무원 속기사, 임기제 공무원들을 제외하면 파견 비율이 더 높을 것임

3. 법제도의 문제점

1) 조례 위임사항 제한 제도

- 지방자치법 제28조 제2항에 의하면, 지방자치단체의 자치입법권 확대를 위하여 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 위임한 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없도록 규정
- 지방자치법 부칙 제3조에서 조례의 제정 범위를 제한하는 하위 법령 금지에 관한 적용례를 그대로 적용하고 있음

2) 지방의회 조직권 부재

- 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 제15조 및 제 36조에 의거, 지방자치단체의 장에게만 조직권 부여

3) 지방의회 규칙 제정권 제한 문제

- 같은 법 영 제15조 제4항 의회 사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항을 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 것은 지방의회 인사권 독립과 배치되는 법령 미비사항 발생

4) 기준인건비 통합 운영의 문제

- 같은 법 영 제4조에서 지방자치단체의 기준인건비를 지방의회를 포함한 지방자치단체의 장에게 부여함

5) 전문위원 직급의 문제

- 자치입법 활동을 지원하고 있는 전문위원의 직급을 기초의회의 경우 5급, 6급으로 차등하여 복수직급으로 운영

4. 개선방안

지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립을 실질적으로 실현하려면
지방의회 사무직원의 구조적 문제와 법적 제도적 문제 해결이 선행되어야 함

1) 지방의회 조직·직급체계 개선

- 법률의 개정이 필요 없는 대통령령 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 개정
 - ※ 관련 규정 제4조, 제15조 제1항 및 제2항 관련 〈별표 4〉 및 〈별표 5〉
- 시·도의회 사무처에 상위 직급(2급 및 3급) 설치 허용
- 인구 50만 명 이하 기초의회의 이원화 된 조직 구조(사무국, 사무과)를 “사무국”으로 일원화 및 2담당관 신설 (의정담당관, 입법담당관)
- 인구 50만 명 이상 특례시 및 자치구 의회 사무국장 직급 상향(4급→3급) 및 3담당관 신설(총무담당관, 의정담당관, 입법담당관)

2) 법제도의 개선

- ① 조례 위임사항 제한제도 개선(지방자치법 부칙 제3조 삭제 등)
- ② 지방의회의 조직권 부여
 - 규정 제36조 2항 하단에 의회조직권을 부여할 수 있도록 단서조항 신설
- ③ 지방의회 규칙 제정권 제한 정비(규정 제15조 제4항)
- ④ 지방의회의 독립된 기준인건비 신설(규정 제4조)
 - 지방의회가 사무기구와 직원의 직급 및 정원을 자율적으로 결정할 수 있도록 독립된 기준인건비 신설
- ⑤ 전문위원 직급 상향 및 정수 개정(규정 제15조 제2항 관련 「별표5」)
 - 기초의회 전문위원 직급 5·6급 복수 운영→5급 동일직급으로 일원화
 - 전문위원 정수를 지방의회에 설치된 상임위원회 수에 따라 정하도록 조례 위임(예산결산위원회, 운영위원회 등)

내용문의 : 도일환(대한민국시군자치구회의의장협의회 사무처장, ncac@chol.com)