KRILA Focus
제50호
2012. 08

지방의회의 전문성 제고 방안

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Summary

지방의회의 출범 이후 현재까지 의정활동에 대한 국민의 기대는
만족스럽지 못한 것으로 평가되고 있으며, 핵심적 원인의 하나로
지방의원의 전문성 부족이 지적되고 있다.
이에 지방의원의 전문성을 제고하기 위한 대안으로 지방의원의 역량 강화를 위한
공천제도와 교육프로그램의 개선 방안과 전문성 지원시스템의 효율화를 위한
정책연구기능과 사무직원 인사권의 개선 방안을 제시하고 있다.

Ⅰ. 서론 _ p2
Ⅱ. 전문성의 개념과 구성요소 _ p3
Ⅲ. 지방의원 개인의 지적 역량 확보 방안 _ p6
Ⅳ. 지방의원 전문성 지원 방안 _ p13

KRILA Focus 제50호(2012. 08)

내용문의 한국지방행정연구원 금창호 자치행정연구실장
02-3488-7318 / gch@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(3488-7372)
본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.
www.krila.re.kr

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

지방의회의 전문성 제고 방안

금창호 (자치행정연구실장)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방의회의 전문성 제고 방안

I. 서론

□ 지방의회는 다양한 역할에도 불구하고 기본적으로는 지역주민으로부터 위임받은 권한에 기초하여 당해 지역의 문제를 해결하기 위한 최종적인 의사결정기관임
- 따라서 지방의회가 문제해결에 필요한 최적의 의사결정을 하기 위해서는 정책내용별로 합리적 판단을 할 수 있는 충분한 전문성을 구비할 필요가 있음

□ 그럼에도 불구하고, 기존의 각종 평가들에 따르면 지방의회가 합리적 의사결정을 위해 요구되는 충분한 전문성을 확보하고 있지 못한 것으로 나타나고 있음
- 예를 들면, 한국지방행정연구원(2011)이 실시한 지역주민 대상의 설문조사 결과에서 지방의회의 가장 큰 문제로 지방의원의 전문성 부족(41.5%)이 지적되었고, 우선적인 개선사항으로도 지방의원의 자질 향상(43.8%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있음
- 지방의원의 전문성이 부족하다는 평가는 1991년부터 현재까지 역대 지방의원 모두에 공통적으로 적용되어 온 지적임

□ 이와 같은 기존의 평가들을 감안하면, 지방의회의 효율적인 역할수행을 위해서는 다른 무엇보다 우선적으로 전문성 제고를 위한 개선대책의 수립이 요청되고 있음
- 즉, 지방의회의 다양한 역할 수행이 최적의 성과를 확보하기 위해서는 전제요건으로 지방의원의 전문성을 확충하기 위한 정책이 수반되어야 한다는 것임
- 지방의원의 의정활동을 뒷받침하기 위한 여러 가지 제도적 장치의 완비도 중요하지만, 우선적으로는 지방의원 개개인의 역량을 나타내는 전문성이 확보되어야 한다는 것임

Ⅱ. 전문성의 개념과 구성요소

1. 전문성의 개념

□ 전문성에 대해서는 다양한 개념규정이 가능하며, 특히 논의대상에 따라 전문성의 개념적 범위는 달라짐
- 예를 들면, 논의대상이 의사와 변호사와 같은 전문직업군에 해당하는지 아니면, 여기에서 논의하고자 하는 지방의원이냐에 따라 전문성의 개념적 범위는 다름

□ 그럼에도 불구하고, 전문성에 대한 통합적인 개념규정도 가능한데, 일반적으로 전문성이란 특정분야의 일을 수행하기 위해서 필요한 특정의 역량을 의미함
- 이와 같은 논의는 흔히 전문가로 지칭되는 특정의 직업군이 공통적으로 갖는 속성에 기초하고 있는데, 예를 들어, 전문가로 지칭되는 교수, 의사, 변호사 등은 그들의 직무를 수행할 수 있는 차별화된 역량을 보유하고 있고, 다수의 사람들이 그러한 역량을 인정하고 있음
- 예를 들면, 전문가가 보유해야할 역량으로는 흔히 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스 독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지향적인 전문직 문화 등이 지적되고 있음
- 그리고 이러한 역량의 요소들은 크게 지적 측면에 해당되는 요소들과 행태적 측면에 포함되는 요소들로 구분되며, 따라서 전문가 또는 전문성을 확보하기 위해서는 지적 측면과 행태적 측면에서 적정수준의 역량을 구비할 필요가 있음

□ 이러한 논의에 따르면, 전문성이란 특정분야의 일을 수행하기 위하여 필요한 지적 측면 및 행태적 측면의 특정역량을 보유한 상태를 말하며, 전문가란 이러한 상태를 보유한 사람을 의미하는 것임
- 물론 여기에서 말하는 지적 측면과 행태적 측면은 모든 전문가군에 공통적으로 적용되는 고정변수가 아니라 전문가군별 차별적인 내용을 갖는 것으로 간주됨
- 예를 들면, 의사에게는 의술과 관련된 지적 측면의 역량을 말하는 것이고, 변호사에게는 법률과 관련된 지적 측면의 역량을 말하는 것이며, 그리고 전문가 집단군별로

요청되는 사회적 규범이 존재하며, 규범을 준수할 때 전문성이 확보된 것으로 인정받게 되는 것임

전문성의 개념도

2. 전문성의 구성요소

□ 전문성의 여부를 판단하는 구성요소는 특정업무의 종류와 접근시각에 따라 매우 다양하게 제시되고 있음

– 즉, 기본적으로는 전문지식과 업무에 대한 숙련도, 기술 등과 같이 업무수행에 필요한 지적 역량을 제시하고 있으나, 이 외에도 윤리와 규범, 가치 등 의식적인 조건들도 포함되고 있음

– 이는 전술한 바와 같이 전문성의 개념을 전문가로 확대하여 사회적 책임을 강조하는 것에서 비롯되는 것으로 간주됨

– 다만, 여기에서 논의하는 지방의원의 경우 일반적인 전문가집단과 달리 규범적 태도는 다른 법령으로 규정되고 있으므로 지적인 역량요소만을 그 대상으로 하는 것이 타당함

전문성의 구성요소에 대한 제반 시각

학자명	구성요소
Barrilleaux, Feiock & Crew	• 전문기술, 정보처리, 혁신성, 능률성
Green, Keller & Wamsley	• 의사결정에서의 건전한 도덕적 통찰과 판단력, 임무에 대한 성실과 몰입, 공공가치에 대한 소명의식
Pugh	• 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스 독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지향적인 전문적 문화
권훈	• 체계적 지식, 자율적 규범, 이타적 규범, 고객에 대한 권위의 규범, 차별적 직업문화, 공동체와 법규로부터의 승인
박천오, 박경효	• 배타적 집단규범, 의사결정의 자율성, 자기통제 및 동료간 평가선호, 서비스 지향성, 강한 자기실현과 개발욕구, 정치에 대한 비판적 인식
이인재	• 전문교육 정도, 현장경험 및 관리능력, 전문자격증, 과업임무 수행능력, 전문가치와 윤리의 준수 정도
전수일, 봉민근	• 업무에 대한 숙련도, 전문지식, 기술
김순양	• 전문지식 구비 정도, 업무수행 자율성 정도, 전문적 권위의 인정 정도, 책임감과 윤리의식 정도, 전문성 발휘 정도, 전문직업문화 보유 정도
송근원	• 만족요인 : 업무속성, 성취감, 인정, 인간관계, 자율성, 업무이해 • 불만요인 : 승진, 임금, 신분보장, 조직행정, 작업환경, 업무량 • 가치요인 : 책임감, 사명감, 존엄성, 가치관 및 직업윤리 • 능력요인 : 자격증 등급, 경력, 전문능력 • 개인적 특성요인 : 성별, 나이, 결혼여부, 학력

3. 지방의원의 전문성 제고 구조

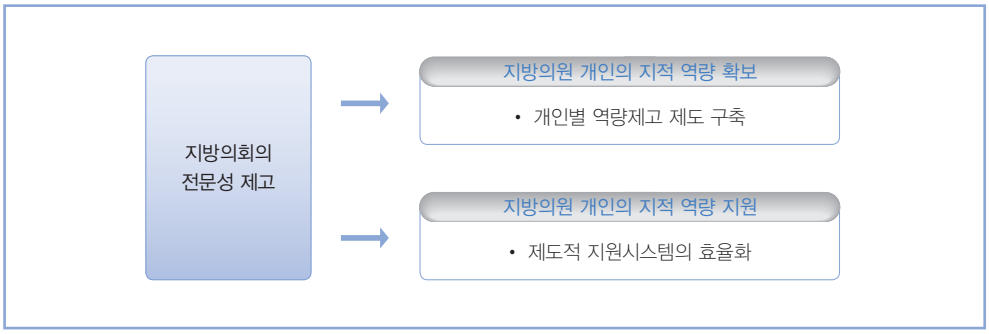
□ 지방의회의 전문성을 전술한 바와 같이 특정직무의 수행을 위해 요구되는 지적수준으로 규정할 경우 이는 결국 지방의원 개개인의 전문성 총합으로 판단할 수 있을 것임
– 그리고 지방의원 개개인의 전문성은 개인이 보유한 지적 역량과 이를 지원하기 위한 지원시스템의 구비수준에 의해 결정되는 것임

□ 지방의원 개인의 지적 역량을 제고하기 위한 대안은 우수인력의 지방의회 진입을 촉진하고, 지속적인 역량제고를 위한 제도적 장치를 마련하는 것임
– 이를 위해서 가장 우선적으로 고려할 수 있는 것은 지방의원 정당공천제도의 재검토와 지속적인 역량제고를 위한 교육프로그램의 충실화를 도모하는 것임

□ 지방의원 개인별 지적 역량을 지원하기 위한 대안은 현행의 각종 지방의회 지원시스템의 효능을 제고하는 제도적 개선대안을 마련하는 것임

– 이를 위해서는 지방의원 개인의 전문성을 보완하기 위한 시스템으로 전문위원 및 사무기구 등에 대한 효용성을 강화하는 제도적 개선대책을 강구하는 것임

지방의회 전문성의 제고 구조



Ⅲ. 지방의원 개인의 지적 역량 확보 방안

1. 정당공천제의 재검토

1) 현행 실태

□ 지방의원에 대한 정당추천제는 광역의회와 기초의회에 따라서 제도적 변천이 달라져 왔음

– 광역의원의 경우에는 1991년부터 현재까지 정당추천제가 도입되어 지속되어 온 것에 비하여 기초의원의 경우에는 당초 정당 추천이 배제되었다가 2006년 지방선거 부터 도입되어 현재는 정당 추천이 제도적으로 보장되어 있음

– 즉, 1994년 여·야 합의로 제정된 「공직선거 및 선거부정방지법」에서 기초와 광역을 포괄하여 정당 공천이 인정되었으나, 1995년 기초의원은 배제되는 법률 개정이 이루어지고, 이후 2005년 다시 기초의원이 정당 공천을 보장하는 「공직선거법」 개정으로 2006년 지방선거부터 정당 공천이 실시되고 있음

지방선거별 정당 추천제 현황

구분		정당 추천	선거운동
1991	시 · 군 · 구의원	정당 추천 불가	정당 표기 금지
	정당 추천 불가	정당 추천	정당 표기
1995 1998 2002	시 · 군 · 구의원	정당 추천 불가	정당 표기 금지
	시 · 군 · 구청장	정당 추천	정당 표기
	시 · 도의원	정당 추천	정당 표기
	시 · 도지사	정당 추천	정당 표기
2006 2010	시 · 군 · 구의원	정당 추천	정당 표기
	시 · 군 · 구청장	정당 추천	정당 표기
	시 · 도의원	정당 추천	정당 표기
	시 · 도지사	정당 추천	정당 표기

□ 현행 「공직선거법」 제47조에 따르면, 정당은 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 소속당원을 후보자로 추천할 수 있도록 하고 있음

– 다만, 비례대표 자치구 · 시 · 군 의원의 경우에는 그 정수의 범위를 초과하여 추천할 수 있음

공직선거법 제47조(정당의 후보자 추천)

① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 그 소속 당원을 후보자(이하 '정당추천후보자'라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구 · 시 · 군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.

② 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.

③ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.

④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시 · 도의원선거 또는 지역구자치구 · 시 · 군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

2) 문제점

□ 지방의원의 정당공천제는 제도적 유용성이 전혀 배제된 장치로 간주하기는 어려움

– 예를 들면, 지방자치도 민주정치의 일환인 이상 지방선거에 정당 참여는 당연한 것이고, 정당 참여로 인해 지방자치단체의 의사결정에 대한 책임소재가 명확해지며, 현실적으로도 지방선거의 정당 참여는 이루어져 왔다는 것 등이 정당공천의 긍정적 논거로 제시되고 있는 실정임

□ 그럼에도 불구하고, 정당공천제도가 초래하는 부정적 영향도 적지 않은 것으로 평가되고 있음

– 기존의 평가에 따르면, 정당공천제도의 도입으로 지방선거가 지역문제에 초점을 두기보다는 중앙정부의 중간평가로 전환되고, 중앙정치에 대한 예속화가 심화되며, 정당의 지역패권주의가 지방선거에서도 재현되는 등의 문제가 발생되는 것임

□ 특히, 우수인력의 지방의회 진입이란 기준에서 정당공천의 문제점을 살펴보면, 다음과 같음

– 즉, 정당공천을 받기 위하여 중앙당이나 지역의 국회의원에게 일종의 줄서기를 하는 것이 현실적 경향으로 이는 결과적으로 후보자의 자질과 역량의 관점에서 접근하는 것이 곤란하다는 것임

– 결국, 정당공천제도는 우수인력의 지방의회 진입이라는 측면에서는 개인의 역량보다 정당적 충성심이 강조되어 바람직한 결과를 초래하지 않는다는 것임

□ 정당공천제에 대한 기존의 각종 여론조사 결과에서도 부정적 평가가 다수를 차지하고 있음

– 즉, 한국지방자치학회(2005)의 조사에서는 116명의 조사대상 가운데 75.9%가 정당공천의 폐지가 바람직하다고 하였고, 21세기국가발전연구원(2008)의 조사에서는 2,056명의 조사대상 가운데 71.9%가 정당 공천에 부정적 응답을 하였으며, 국회지방자치발전연구회(2008)의 기초단체장 및 기초의원을 대상으로 한 조사에서도 응답자의 73.9%가 정당 공천의 폐지를 주장하였으며, 한국사회여론연구소(2009)의 조사에서도 응답자의 56.4%가 정당 공천의 폐지에 찬성하였음

3) 개선 방안

□ 전술한 정당공천제도의 문제점에 근거할 경우 우수인력의 지방의회 진입을 촉진하기 위해서는 원칙적으로 지방선거의 일부대상에 대해서는 정당공천을 배제하는 것이 요청됨

– 예를 들면, 기존의 정당 공천이 배제되었던 기초의원의 경우에는 과거로 환원하고, 기초단체장의 정당 공천 배제에 대해서도 충분한 검토가 수반될 필요가 있음

□ 그러나 현실적으로 지방선거에서 정당 공천을 원천적으로 배제하는 것은 용이하지 않으며, 따라서 보다 실천가능한 전략적인 대안의 모색이 필요함

– 이러한 측면에서 기존에 논의되던 국민경선제의 방식을 보다 체계화하는 방안을 모색하되, 장기적으로 정당 공천을 완전히 배제하는 점진적인 대응을 강구하는 것임

공천제 유형의 비교

구분	정당 : 주민 참여비율(%)	장점	단점
지역공천위원회 (기존 비경선)	100 : 0	• 정당 개입 용이 • 업무편의	• 공천 비리 • 정치 불신
공천배심원제	50-80 : 50-20	• 정당 개입 유지	• 배심원 위촉의 공정성 여부
국민경선제 + 여론조사	50 : 50	• 정당 운영 비민주성 개선	• 정당 영향력 잔재
주민공천경선제 + 여론조사	0-20 : 80-100	• 정당 영향권 축소 • 주민의사 전면 반영	• 주민대표 활동수준 좌우
정당공천 배제	–	• 정당 완전 배제 • 탈지역주의	• 후보 난립 • 사전검증 곤란

* 자료 : 성기중(2010). 지방선거에서의 정당공천제 문제의 개선방안. 대한정치학회보. 18(1).

2. 교육연수 기능의 강화

1) 현행 실태

□ 지방의원에 대한 교육연수는 이를 뒷받침하는 명시적 법적 근거는 없으나, 「지방자치법」과 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 전문성 제고를 위한 규정을 두고 있음

– 「지방자치법」 제38조 제2항의 규정에 따르면, 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력해야 하고, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제13조 제4항에 따르면, 국가 및 지방자치단체는 지방의회 의원의 전문성을 높이는 방안을 마련하도록 규정하고 있음

□ 현행의 지방의원에 대한 교육연수는 연수유형과 연수주체를 기준으로 다음과 같이 구분할 수 있음

– 연수유형을 기준으로는 연수 · 연찬과 간담회, 세미나 및 기타로 구분할 수 있고, 연수주체를 기준으로는 지방의회 자체와 외부기관으로 구분할 수 있음

□ 연수유형을 기준으로 지방의회의 교육연수 실태를 보면, 다음과 같음

– 제4기 지방의회를 대상으로 보면, 광역과 기초를 합쳐서 연수 · 연찬이 553.4건, 감당회가 3,697.7건, 세미나가 238.7건, 기타가 258.5건으로 나타나고 있어 주로 일회적인 간담회의 활용이 대부분을 차지하고 있음

제4기 지방의회 교육연수 실적

구분	연수 · 연찬(건)	간담회(건)	세미나(건)	기타(건)
합계	553.4	3,697.7	238.7	258.5
광역	59	163	52.2	34
1개 광역의회당	3.6	10.2	3.3	2.1
기초	494.4	3,534.7	186.5	224.5
1개 기초의회당	21	15.4	0.8	1

* 자료 : 행정안전부(2007). 지방의회백서.

□ 연수주체를 기준으로 지방의회의 교육연수 실태를 보면, 다음과 같음

– 지방의원에 대한 교육연수는 시행주체를 기준으로 지방의회가 자체적으로 제공하는 프로그램이 있고, 외부기관이 제공하는 프로그램이 있으며, 특히 외부기관은 다시 공공기관과 사설기관으로 구분됨

지방의원 교육연수의 시행주체별 실태

구분		주요 예시
지방의회 자체		간담회, 세미나, 연찬회, 해외연수
외부기관	공공 기관	국회 의정연수원(지방의원, 의회공무원 등) 지방행정연수원(지방의회 아카데미)
	사설 기관	자치행정연수원 현대지방의정연구원 ※ 의원연찬회, 해외연수 등 지원

2) 문제점

□ 지방의원에 대한 현행의 교육연수는 교육주체와 교육내용 및 교육방법 등에 걸쳐 다양한 문제점을 나타내고 있음

– 교육주체를 기준으로 보면, 현행의 지방의원에 대한 교육연수는 법적으로 제도화된 교육기관이 지정되어 있지 않고, 다수의 민관기관에서 산발적으로 교육프로그램을 개발하여 제공함으로써 지방의원의 경력이나 선수 등에 기초한 체계적인 교육연수가 제공되지 못하고 있음

– 교육내용을 기준으로 보면, 지방의회의 제도와 운영 등에 관한 직무교육을 중심으로 제공함으로써 실제 지방의원들이 직면하게 되는 지방행정의 종합적인 내용에 대한 이해를 돕는 것에는 한계가 있음

– 교육방법을 기준으로 보면, 단기간의 공급자 중심의 강의식 집합교육이 다수여서 수요자인 지방의원의 요구가 교육프로그램에 반영되지 않고, 더욱이 개별 지방의회의 일정으로 교육연수에 참여하지 못하는 경우가 빈번하게 발생된다는 것임

지방행정연수원의 지방의회아카데미 교육 내용

연도	교양 과목	지방의회 일반론	의회관련 전문 과목
2007	• 트랜드 리더십 • 이미지 메이킹 • 비전 전략 경영	–	–
2008	• 지방의원의 Karma (소명의식) • 트랜드 리더십	• 지방의정활동 우수사례 • 의결기관과 집행기관 상생협력 방안	• 행정사무감사 · 조사 기법
2009	• 저탄소 녹색성장과 한국경제 • 한국경제의 전망과 과제 • 성공리더의 이미지 관리법	• 선진국 지방자치 운영사례 공유 및 토론 • 지역발전과 지방의원의 역할 • 지방의정사례 공유 및 발전 방안 토의	• 효율적인 의정활동기법 토의 (조례 제정, 행정사무 감사, 예산심의)
2010	–	• 지방의원의 권한과 의무 • 의정활동 경험 및 성공사례 공유 • 지역발전과 지방의원의 역할	• 조례입법의 범위와 기법 • 예산심의 · 결산 검사기법
2011	–	• 지방의원의 소양과 역할 • 성공적인 의정활동 사례	• 지역주민 여론수렴 방법 • 정책의 조례화 기법 • 자치기본조례의 구조와 배경 • 감사의 본질과 핵심

3) 개선 방안

□ 지방의원의 교육연수 기능을 강화하기 위한 개선대안으로는 전술한 현행실태에 대한 한계를 보완하는 대책에서부터 다양한 방안을 검토할 수 있으나, 가장 근본적인 대책으로는 '(가칭)지방의정연수원'을 설립하는 것임

– '(가칭)지방의정연수원'은 집행기관의 공무원들이 '지방행정연수원'이나 시 · 도별 '지방공무원교육원' 등의 제도화된 전문교육기관을 통해서 직무교육을 제공받는 것에 비추어 지방의원들의 직무교육을 체계적으로 제공하는 전문교육기관으로서의 필요성이 요청되고 있음

– 특히, '(가칭)지방의정연수원'의 설립은 기존의 각종 연구에서도 제시되었고, '지방분권촉진위원회'를 비롯한 정부기관에서도 대안으로 검토되었음

– 다만, '(가칭)지방의정연수원'의 설립 방안에 대해서는 광역 및 기초의 지방의회의장협의회, 지방행정연수원, 한국지방행정연구원 등의 적정기관이 다각적으로 검토될 필요가 있음

■ 2003. 7 정부혁신지방분권위원회의 '지방의정 활동기반 강화' 방안의 일환으로 지방의원 연수 지원을 추진 과제로 채택
■ 2004. 3 시 · 도지사협의회에서 '지방의정연수원 설립 지원'을 건의
■ 2004. 3 정부혁신지방분권위원회에서 '지방의정활성화 방안' 1차 연구에서 전문연수기관의 필요성 제기
■ 2006. 10 전국 시 · 군 · 구의장협의회에서 '지방의회 전문연수원 건립 지원' 건의

IV. 지방의원 전문성 지원 방안

1. 정책연구기능의 강화

1) 현행 실태

□ 지방의회의 정책연구기능은 주로 전문위원을 중심으로 이루어지고 있으며, 전문위원은 「지방자치법」 제59조의 규정에 따라 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 두고 있음

– 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사와 행정사무의 감사 및 조사, 그 외의 소관사항에 관해 검토하고 관련자료의 수집 · 조사 · 연구의 업무를 수행하며, 직급과 정수는 지방의회의 규모에 따라 다름

전문위원의 직급 및 정수 기준

지방의원 정수		전문위원			
		총 정수	4급	5급	6급
시·도	20명 이하	5명 이내	4명	1명	–
	30명 이하	6명 이내	5명	1명	–
	40명 이하	8명 이내	6명	2명	–
	50명 이하	10명 이내	6명	4명	–
	60명 이하	12명 이내	7명	5명	–
	80명 이하	15명 이내	7명	8명	–
	100명 이하	17명 이내	8명	9명	–
	110명 이하	20명 이내	10명	10명	–
	120명 이하	21명 이내	11명	10명	–
	130명 이하	22명 이내	11명	11명	–
	131명 이상	23명 이내	12명	11명	–
시·군·구	7명	2명 이내	–	1명	1명
	9명 이하	2명 이내	–	2명	–
	15명 이하	3명 이내	–	2명	1명
	20명 이하	4명 이내	–	2명	2명
	25명 이하	5명 이내	–	3명	2명
	30명 이하	6명 이내	–	3명	3명
	35명 이하	7명 이내	–	4명	3명
	40명 이하	8명 이내	–	4명	4명
	45명 이하	9명 이내	–	5명	4명
	50명 이하	10명 이내	–	5명	5명
	51명 이상	11명 이내	–	6명	5명

□ 전술한 전문위원제도와 별도로 광역의회는 사무처에 입법기능과 정책연구기능을 전담하여 지원하는 '정책연구실'을 두고 있음

– '정책연구실'은 시도별로 명칭과 정원이 각각 다르나, 전반적으로 4명에서 15명 사이의 인력을 두고 있음

광역의회의 정책연구실 설치 현황(2011년 기준)

구분	소속	명칭	의원수	인력 현황			
				계	일반직	계약직	기능직
계		16개	843	146	96	37	13
서울	정책연구실	정책연구실	114	12	10	–	2
부산	정책연구실	정책연구실	53	11	–	10	1
대구	입법정책담당관	입법정책담당관	34	13	3	10	–
인천	입법담당	의사담당관	38	15	15	–	–
광주	의회운영전문위원	입법정책지원실	26	7	2	5	–
대전	입법정책실	입법정책전문위원	26	7	3	3	1
울산	운영전문위원	입법정책담당	26	5	4	–	1
강원도	전문위원	정책지원	47	8	7	–	1
경기도	입법정책담당관	입법정책담당관	131	11	7	3	1
충북	의사담당관	입법정책담당	35	4	3	–	1
충남	법제자료담당관실	법제자료담당관실	45	7	6	–	1
전북	전문위원	정책연구팀	43	12	12	–	–
전남	전문위원	정책연구담당	62	4	4	–	–
경북	입법정책지원팀	입법정책지원팀	63	8	4	3	1
경남	입법정책담당관실	입법정책담당관실	59	9	7	2	–
제주도	입법정책관	입법정책관	41	13	9	1	3

□ 지방의회에 설치된 전문위원실과 정책연구실간의 관장 기능은 다음과 같이 규정되고 있음

– 전문위원실은 입법기능에 초점을 두고 있음에 비하여 정책연구실은 입법과제의 자료수집 및 연구기능에 초점을 두고 있음

전문위원실과 정책연구실의 관장 기능 비교

의회 정책연구실의 주요 기능(규칙 제5조의2)	전문위원실 주요 기능(규칙 제6조)
• 입법정책과제 연구/개발 : 시정현안에 대한 연구조사 및 대안제시, 의원입법 지원 등 • 의정과제 분석/지원 : 각종 의안에 대한 자문, 행정사무감사 등 지원 • 여론수렴 지원 : 정책토론회, 시민공청회, 정책세미나, 정책간담회 등 시민참여 활성화로 공감대 형성 • 전문성 강화 네트워크 지원 : 의원연구모임, 의정자문위원회 등 운영 · 지원	• 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안건에 대한 검토보고 • 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집, 조사, 연구 및 소속위원회 의원에 제공 • 위원회 의사진행 보좌 • 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영 • 특별위원회 또는 협의회 활동 등 의사진행 지원 • 조례안 등의 기초 및 법제 지원 • 기타 소속위원회 소관에 대한 사항

2) 문제점

□ 현행의 지방의회 정책연구기능이 나타내고 있는 문제점은 다음과 같음

– 우선, 전문위원에 초점을 둘 경우 기본적으로 전문위원의 규모가 과소하고, 전문위원의 직급과 정수를 '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'에서 획일적으로 정하고 있어서 지방의회별 수요 탄력성이 낮으며, 집행기관의 실무부서장보다 직급이 낮아 대응한 지위에 기초한 견제 및 감독이 용이하지 않다는 것임

– 다음, 정책연구실에 초점을 둘 경우 기초자치단체의 경우 정책연구실이 상대적으로 미비하고, 광역자치단체의 경우에도 정책연구실이 일반행정직 위주로 운영되어 실효성 확보가 곤란하다는 점임

3) 개선 방안

□ 지방의회의 정책연구기능을 강화하기 위해서는 전술한 현행의 문제로 지적된 사항에 대한 획기적 개선 대안이 마련될 필요가 있음

– 우선, 단기적으로는 전문위원의 직급 및 정수에 대한 법적 근거를 현행의 대통령령에서 조례로 이관하여 지방의회별 수요에 적합한 인력운영이 가능하도록 하고, 전문위원의 임용자격을 강화하여 전문위원 인력의 전문성을 제고하는 조치가 수반되어야 함

– 다음, 장기적으로는 지방의회의 정책연구기능을 근본적으로 제고하는 방안으로 「지방자치법」의 개정을 통해서 지방의회에 '정책연구 인력'의 배치근거를 규정하고, 상임위원회별 1인 이상의 정책연구 인력을 배정하거나 나아가 일부 광역의회에서 요구하고 있는 국회의원과 마찬가지로 지방의원 개인별 연구지원 인력을 배정하는 대안도 전향적으로 검토할 필요가 있음

– 다만, 지방의원 개인별 연구지원 인력의 배정은 현행의 지방자치단체별 재정 능력을 감안할 때 단기적으로 현실화하기는 여러 가지 문제가 제기될 수 있으므로 관련 여건의 변화를 충분히 검토하여 정책화하는 것이 바람직함

3. 사무직원 인사권 독립

1) 현행 실태

□ 지방의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 시 · 도의 경우에는 사무처를 그리고 시 · 군 · 구의 경우에는 사무국 또는 사무과를 두고 있음

– 이들 사무기구에는 의장의 명을 받아 사무를 처리하기 위한 직원을 두며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장이 임명하되, 별정직 · 기능직 · 계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장 · 사무국장 · 사무과장에게 위임하고 있음

– 다만, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제13조 제4항에 따르면, 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하는 방안을 마련하도록 규정하고 있음

「지방자치법」의 지방의회 사무기구 및 직원 관련 규정

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

지방의회 사무기구의 설치 기준

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

지방의회 사무기구 공무원의 직급 기준

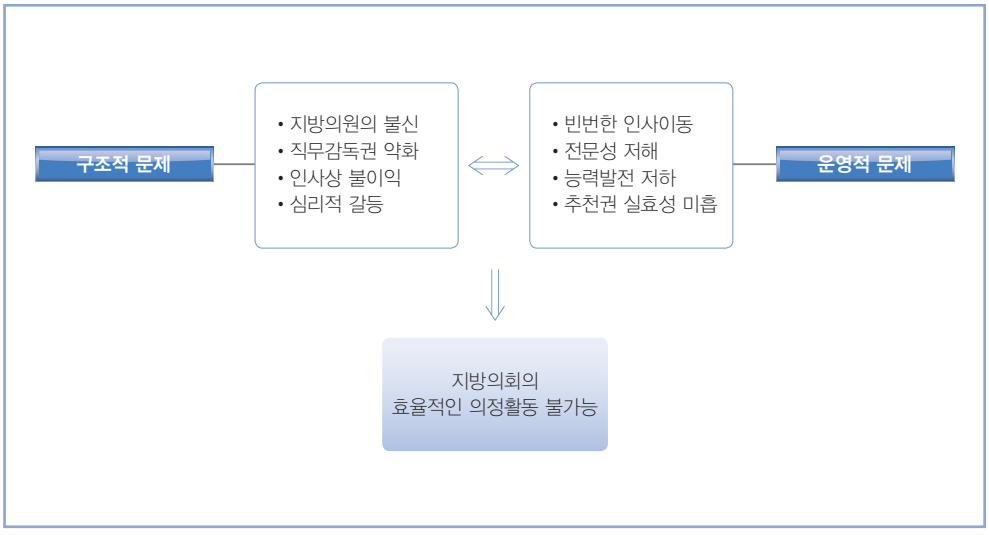
구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원	–	–	4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원	–	–	4급 일반직 지방공무원
	그밖의 광역 시·도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원	–	–	4급 일반직 지방공무원
	세종특별자치시	3급 일반직 지방공무원	–	–	4급 일반직 지방공무원
시·군·구	–	–	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	–

2) 문제점

□ 지방의회 사무직원의 인사권 비독립에 따른 문제는 구조적 문제와 운영적 문제로 구분하여 지적할 수 있음

– 구조적 측면에서는 지방의원의 불신과 직무감독권 약화, 인사상 불이익 및 심리적 갈등 등을 지적할 수 있고, 운영적 측면에서는 빈번한 인사이동, 전문성 저해, 능력발전 저하 및 추천권 실효성 미흡 등을 지적할 수 있으며, 이의 결과로 효율적인 의정활동을 도모할 수 있게 됨

사무직원 인사권 비독립에 따른 문제 구조



* 자료 : 한국정책포럼(2011). 지방의회 사무기구의 인사권 독립 시행 후 문제점 예측과 해소방안 연구

3) 개선 방안

□ 지방의회 사무직원의 인사권 독립에 관한 문제는 지방의회 의장이 임용권을 갖고, 의회직렬을 신설하는 대안이 지속적으로 논의되어 왔음

– 기존의 각종 연구들에 따르면, 의회직렬을 신설하는 대안에 대해서는 전반적으로 일치된 견해를 보이고 있음에 비하여 의회의장의 임용권에 대해서는 범위에 대한 이견들이 나타나고 있음

– 예를 들면, 사무직원과 전문위원의 분리나 단체장의 추천권을 전제한 임용권의 부여 등임

사무직원 인사권 독립에 관한 기존 연구

논문	검토 대안	개선 방안
황아란 (2003)	• 완전독립안 : 의회직렬의 신설안, 의회간 인사교류안, 사무처장 임명권의 의회동의 및 인사권 위임안 • 일부독립안 : 직무성격에 따른 인사권 이원화안, 단체장의 복수추천 및 의장 임명안 • 현행유지의 개선안 : 의장 추천권의 강화안, 인사주기와 직급 조정안, 의회의 인사관련 위원회 참여안	• 단계별 개선방안 제시 1단계 : 현행 유지의 개선안 2단계 : 일부 독립안 3단계 : 완전 독립안
강인호외 (2004)	• 제1안 : 의회의장이 일부 직급 이상에 대한 임용권을 행사하는 안 • 제2안 : 의회의장이 의회 사무직원에 대한 임용권을 가지되, 사무처장은 의회의 동의를 받아 의장이 임명하고(개방형 임용도 가능), 의회사무직원은 집행기관의 공무원 중에서 단체장의 추천으로 의장이 임명하는 방안 • 제3안 : 의회직렬을 신설하여 자율적 · 독립적으로 인력을 관리하는 방안	• 제1안 : 가장 소극적인 안 • 제2안 : 중간 정도 • 제3안 : 가장 바람직함
안영훈외 (2007)	• 제1안 : 시 · 도별 인사제도 도입 및 의회직렬 신설안 • 제2안 : 임명권 이원화 및 전문위원 개방직화하는 점진적 방안	• 제1안(인사권 독립 및 의회직렬 신설) 이 바람직
김재홍외 (2007)	• 지방행정직에 의회직 신설 • 일반사무직원과 전문위원의 임명권 분리 • 의회직 신설없이 임명권과 직무감독권 모두 의장에게 부여 • 현행 법규를 유지하면서 의회 최소 근무 기간 명시	• 용이성 정도에 따라 단계적 실시가 바람직
최봉기외 (2008)	• 단기적 · 과도기적 대책 : 일본제도의 수정 도입 • 장기적 · 합리적 대책 : 공무원의회직렬의 신설과 전문위원회 개방직렬제의 도입	• 제도적 기반 조성 • 단기대책 : 일본제도 수정 도입 장기대책 : 의회직렬 신설, 전문위원 개방직렬제 도입
양기근 (2008)	• 제1안 : 새로운 의회직을 신설 • 제2안 : 직무의 성격에 다른 임명권 이원화 방안 • 제3안 : 단체장의 복수 추천 및 의장의 임명권 신설 방안 • 제4안 : 2안과 3안 같은 점진적 개선안을 보완하는 입장	• 자치단체의 특수성을 고려하여 자치단체의 조례 제정을 통하여 실시

□ 전술한 기존 논의를 토대로 사무직원의 인사권 독립방안을 제시하면, 점진적인 접근 기조에서 다음과 같은 방향성을 갖는 것이 필요함

– 우선, 지방의회 직렬은 원칙적으로 인사권 독립과 병행하여 검토하여야 하나 단기적으로는 지방공무원 내에서 의회직렬을 신설하여 집행기관과 지방의회 사무기구 전체에 적용하되, 장기적으로는 인사권 독립의 진전도에 따라서 완전한 의회직렬의 신설을 검토하는 것이 바람직하고

– 다음, 사무직원의 임용권에 대해서는 현행의 의회의장 추천권의 효능을 높이는 대안과 임용권과 복무권의 분리대안 및 의회의장의 임용권 부여대안 등을 비교하여 검토하고, 장단기의 전략적 대안채택을 강구하는 것이 필요함

지방자치단체의 창조적 발전과 녹색성장을 선도하는
한국지방행정연구원

KRILA Focus는
국가적 · 사회적으로 이슈화된 지방자치 논제들 중
최신정보 및 정책자료로서 활용가능한
주제를 중심으로 발간하고 있습니다.

www.krila.re.kr

최근 간행물

2011

통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
통권 455 창조적 지역발전 전략
통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
연구총서 (통권 457) 지방세제의 선진화 – 자율성과 책임성 제고

2010

통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
통권 448 환경변화에 대응한 지방세제 개편
통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
연구총서 (통권 450) 녹색성장과 지역특화발전

2009

통권 428 지방자치법의 기능적 한계 극복방안: 지방자치법 60주년의 회고와 과제
통권 429 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구
통권 430 지역거버넌스 제도화 방안 연구
통권 431 지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안
통권 432 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석
통권 433 유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안:
태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를 중심으로
통권 434 지방자치단체의 기초생활질서 확립방안: 주차질서를 중심으로
통권 435 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구
통권 436 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구
통권 437 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략
통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안
통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안
통권 440 지방자치단체 녹색성장 추진전략
통권 441 지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안
통권 442 저탄소녹색성장의 지역경제발전효과 추정 및 극대화 방안
연구총서 (통권 443) 재정분권과 지방소비 · 소득세

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동) **TEL.** 02-3488-7372 **FAX.** 02-3488-7309