

지방의회 인사권 독립 그 이후: 현황과 과제

서울시립대 교수 박노수

I. 들어가며

지방자치제도가 부활한 지 30년 만에 그간 지방의회의 대표적인 제도적 개선 요청사항 중 하나였던 인사권 독립 및 정책지원전문인력제가 도입되어 2022년 1월 13일부터 그 운용을 시작하였음.

지방의회 직원들의 인사권이 독립되면 우리나라 지방자치단체의 기관구성 형태가 기관 분립형임을 감안할 때 의회 소속 공무원들이 단체장의 눈치를 보지 않고 지방의회가 독립적으로 승진, 복무, 후생복지, 교류, 교육 등을 수행함으로써 소속 공무원들의 전문성과 집행기관에 대한 견제·감시 능력이 배가되어 지방의회 의원의 의정활동 지원에 전념할 수 있을 것으로 전망하였음. 또한 지방의회 의원들의 전문성을 보완하고 의정활동을 지원하기 위한 사실상의 보좌인력에 상응하는 정책지원 전문인력은 지방의회 의원 2인당 1명의 지원인력이 도입됨으로써 어느 정도 지방의회의 역할 강화에 도움이 될 것으로 예상하였음.

이에 따라 전부개정 지방자치법이 시행된 지 1년여가 지난 상황에서 현재까지의 제도 도입 이후의 변화된 상황을 살펴보고 개선방안을 제안하고자 함.

II. 지방의회 인사권 독립 전후의 지방의회 역할의 비교분석

지방의회의 역량 비교분석으로는 다양한 방법이 있을 수 있으나 본 연구에서는 지방의회의 인사권 독립 및 정책지원전문인력 제도 도입 후 1년 정도 지난 상황이므로 광역의회는 우리나라의 대표의회라 할 수 있는 서울특별시의회 및 경기도의회의 의안처리 상황을 중심으로 파악해 보았으며, 기초의회는 특례시의회 중 고양특례시 의회의 의안처리 상황을 중심으로 분석하였음.

분석대상 의회의 의안처리 통계를 가지고 분석하였고 통계자료는 2014년 제9대 의회 개원 이후 1년간, 2018년 제10대 의회 개원 이후 1년, 2022년 제11대 의회 개원 이후 5월 31일까지의 통계자료를 확인하였으며, 그 이유는 2022년 1월 13일부터 전부개정 지방자치법이 시행되었으나 정책지원전문인력의 경우 의회에 따라 임용 시기가 다르며 2022년 7월 1일부터 제11대의회가 출범하여 활동하기 시작하였으므로 개원 이후 같은 기간을 설정하여 비교하였음.

의회의 공식적인 의안처리 통계 중에는 의원들이 자발적으로 발의하거나 제안하는 활동이 있고 집행기관이나 주민들이 제출하여 행하는 의정활동 분야가 존재함.

자발적인 의정활동에는 주민들의 의견수렴, 의회 내에서 자치법규의 제·개정·폐지안의 발의, 건의안이나 결의안의 발의, 집행기관장 등을 대상으로 하는 행정사무 처리상황에 대한 점검이나 정책적 대안 제시를 위한 질문, 자료요구 등이 있으며 집행기관 등의 제출 등을 통해 이루어지는 의정활동에는 자치법규의 심의 의결, 예결산 안의 확정 및 승인, 제출된 의안의 동의나 승인, 의견청취안의 의회 의사결정 등이 있으면 주민으로부터 제출되는 청원, 주민발의 조례안 등에 대한 의사결정 등으로 이루어짐.

〈표 1〉 의회 의정활동 방식의 범주

구분	내용
자발적 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> 주민들로부터의 의견수렴, 의회 내에서 자치법규의 제·개정·폐지안의 발의, 건의안이나 결의안의 발의, 집행기관장 등을 대상으로 하는 행정사무 처리상황에 대한 점검이나 정책적 대안 제시를 위한 질문, 자료요구 등
집행기관 등의 요청에 의한 의정활동(교육청 포함)	집행기관 <ul style="list-style-type: none"> 자치법규의 심의 의결, 예산안 의결의 확정 및 승인, 제출된 의안의 동의나 승인, 의견 청취안의 의회의사 결정 등
	주민 <ul style="list-style-type: none"> 청원, 주민발의 조례안 등

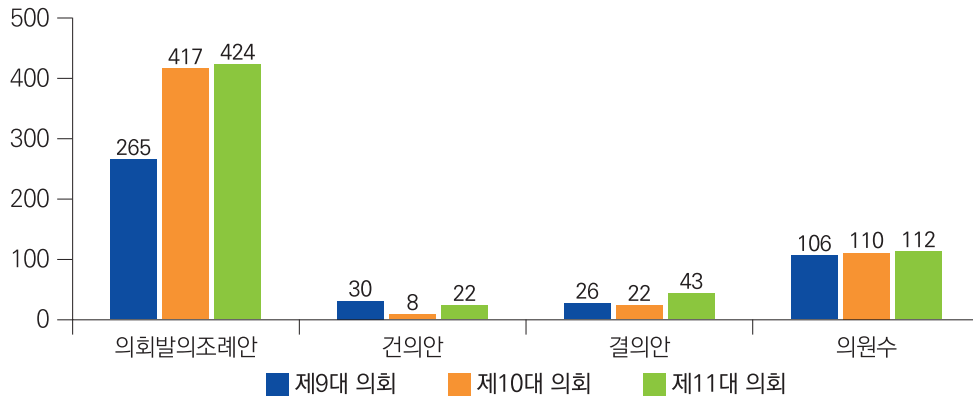
본 고에서는 이러한 기준을 바탕으로 의회에서 공식적으로 공개하는 의안처리 통계 중 의회가 의지를 가지고 자발적으로 활동할 수 있는 부분의 통계를 활용하였음.

1 분석 결과

1) 광역의회

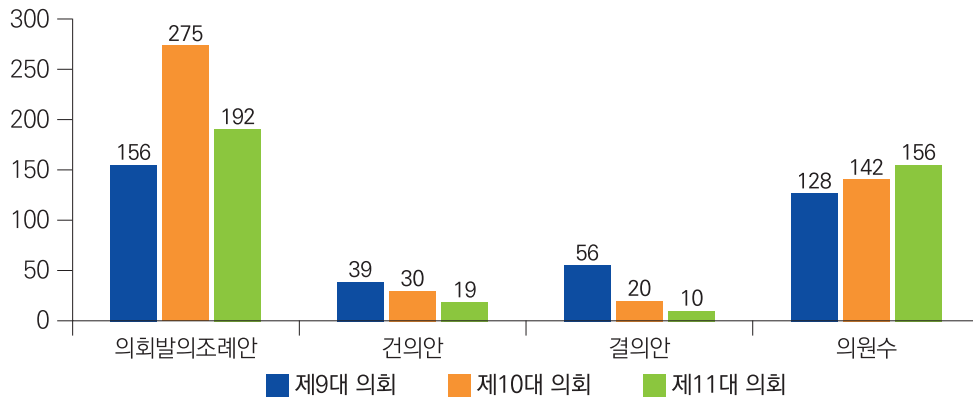
광역의회는 17곳의 광역의회 중 서울특별시의회 및 경기도의회를 대상으로 분석하였으며 결과는 다음과 같음.

〈그림 1〉 서울특별시의회 대수별 자발적 의정활동 비교



* 출처: 서울특별시의회 의안처리 통계를 바탕으로 재구성

〈그림 2〉 경기도의회 대수별 자발적 의정활동 비교

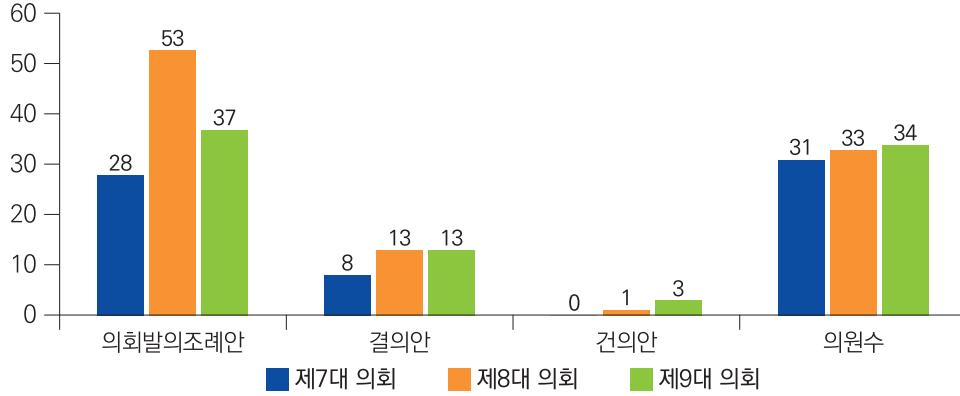


* 출처: 경기도의회 의안처리 통계를 바탕으로 재구성

2) 기초의회

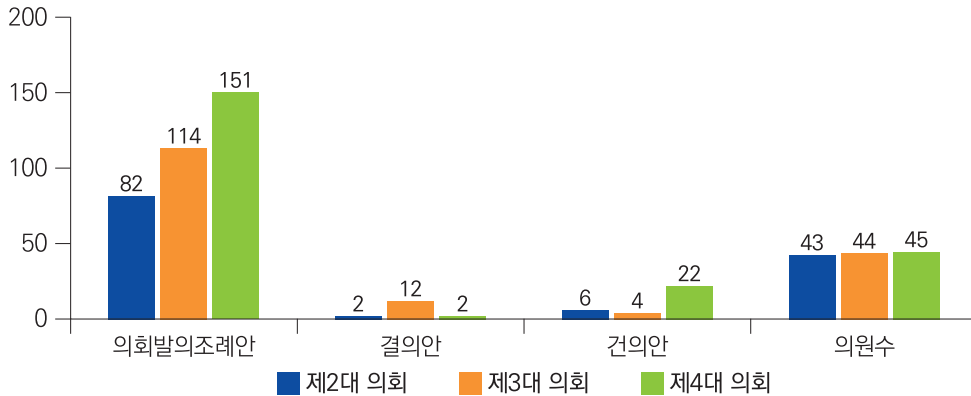
현재 전국적으로 기초자치단체 중 4곳(고양, 창원, 용인, 수원)이 특례시 지위를 부여받고 있는바, 이 중 수도권의 고양특례시의회와 경남지역의 창원특례시의회의 현황을 분석하였음.

〈그림 3〉 고양특례시의회 대수별 자발적 의정활동 비교



* 출처: 고양특례시의회 의안처리 통계를 바탕으로 재구성

〈그림 4〉 창원특례시의회 대수별 자발적 의정활동 비교



* 출처: 창원특례시의회 의안처리 통계를 바탕으로 재구성

2 분석 결과 및 함의

1) 광역의회

광역의회는 분석 대상인 서울특별시의회와 경기도의회의 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이 지방의회의 인사권 독립과 정책지원전문인력제도의 도입을 전후하여 의회의 의안처리 상황으로 볼 때 큰 변화가 없음을 확인할 수 있었음.

오히려 인사권 독립 및 정책지원전문인력제도가 도입되기 이전인 서울과 경기도의 제9대 의회와 제10대 의회 사이에 의회의 입법활동 결과 차이가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있었으며 제10대 의회와 양 제도가 의회에 도입된 제11대 의회와는 별반 큰 차이가 없음을 확인할 수 있었음.

이는 여러 가지 점에서 함의하고 있는바, 첫째, 지방의회가 인사권 독립이 되었다고 해서 조직이 의회 사무기구의 기능에 맞게 확대 조정되지 않은 점이 있음. 아직도 ‘지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정’을 비롯하여 각 지방자치단체 의회 사무기구의 조직권을 자치단체장의 규칙으로 정하고 있는 것임.

여러 연구에서 분석하고 있는 것처럼 지방의회의 인사권 독립 이후 자치단체 기관별 정원 규칙의 개정이 제대로 이루어지지 않았고 개정하였더라도 피상적으로 자치단체 정원 중 극히 일부를 의회 사무기구 정원으로 늘렸고 이중 상위직보다는 하위직 위주로 늘려 조직의 활성화에 기여하지 못했다는 점을 들 수 있음.

둘째, 의회의 인사권이 독립되고 인사위원회가 구성되어 운용하고 있는바, 의회의 특성상 의원 의정활동의 전문적 지원을 위해 전문직 요원들이 가능한 한 적절히 배치되어야 하나 인사 운용의 특성상 일반직 공무원들과 전문직 공무원들이 승진요소 등을 감안하여 주도권 다툼 등이 나타나면서 개방형, 별정직, 일반임기제 공무원들의 전문적인 지원이 점점 축소되고 있는 경향이 있음. 예를 들면 서울특별시의회의 경우 ‘사무기구의 직무분석 연구용역’ 등의 결과를 바탕으로 일반임기제 공무원(상임위원회 및 사무처 정책지원부)의 수를 줄여가고 있음. 인사권 독립 전후의 서울특별시의회 사무처 공무원의 직종별 증감 상황을 분석하면 <표-2>와 같음.

<표 2> 인사권 독립 전후의 서울특별시의회 사무처 공무원의 직종별 증감 상황

구분		2021년 8월	2023년 6월	비고
정원	계	356	374	+18
	일반직	216	245	+29
	별정직	9	9	-
	개방형/임기제	131	120	-11
정책지원관		55(시간선택제)	56	+1

- 비교 대상 시점의 서울특별시의회 사무처 정원을 비교하면 정책지원관을 제외하고 전체 정원이 총 18명 증가했음.
- 하지만 일반직 정원이 29명 증가하는 동안 임기제 공무원 정원은 11명이 오히려 감소하였음.
- 4급 직위의 경우 과거보다 2개 직위(정책지원담당관, 인사담당관)가 순증했으며 과거 개방형으로 보임했던 수석전문위원(보건복지) 직위와 담당관(재정분석담당관) 2개 직위를 일반직으로 전환함에 따라 일반직은 4개 직위가 순증한 반면, 개방형 임기제 직위는 2개가 감소함.
- 상임위원회에 배치된 6, 7급 입법조사관 직위 가운데 인사권 독립 이전에는 전부 일반임기제 공무원으로 임용했으나, 현재 5개 위원회(운영, 행정자치, 기획경제, 보건복지, 예결특위)에 8개 직위에 일반직 입법조사관을 발령해 임기제가 감소하였음.

* 출처: 서울특별시의회 내부 자료를 필자가 재구성

셋째, 정책지원전문인력의 개인별 전문성 격차가 심하여 의원 의정활동 지원에 한계가 노정되고 있음. 임용 시 학력과 경력을 위주로 임용한다고는 하나 의원의 의정활동 다양하여 모든 의정활동을 지원하기는 역부족이기도 하는 실정임.

넷째, 정책지원전문인력의 수가 의원 2인당 1명의 정책지원관으로 임용하는 현재의 제도는 지방의회의 현실을 도외시하는 유명무실한 제도라 할 수 있음. 만약 1명의 정책지원관이 당선 횟수가 다른 의원이나 소속 정당이 다른 의원이나 성별이 다른 의원들을 지원하게 된다면 다양한 문제에 직면하게 됨. 예를 들면 지원하는 의원의 소속 정당이 다를 경우 같은 사실을 정책지원관 한 사람이 다르게 검토해야 하는 딜레마에 빠지게 됨.

다섯째, 앞서도 분석하였다시피 의회 소속 공무원들의 직종 등을 바탕으로 주도권 다툼이 벌어지는 상황에서 임기제, 개방형 공무원들의 불안이 가중되어 의원 및 다수당의 눈치를 살피게 되고 소신 있는 전문가 의견을 검토할 수 없게 되어 의원들의 의정활동 지원이 활발하게 이루어지지 못할 수 있음.

2) 기초의회

기초의회는 분석 대상인 고양특례시의회 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이 지방의회의 인사권 독립과 정책지원 전문인력제도의 도입을 전후하여 의회의 의안처리 상황으로 볼 때 큰 변화가 없음을 확인할 수 있었음.

다만 창원특례시의회의 경우 구체적으로 확인할 수는 없었으나 의회의 인사권 독립 및 정책지원전문인력제도가 도입된 이후 제4대 의회에서 의안의 처리 통계로 본다면 많은 변화가 이루어졌으며 의원들의 의정활동이 활발하게 이루어지고 있음을 확인할 수 있음. 아울러 의원들의 소속 정당의 구조도 비교적 다양하게 구성되어 있어서 이러한 부분이 의원들의 의정활동에 작동되고 있지 않나 하는 추론을 가능케 함.

그러나 이러한 결과는 전국 226개 기초의회에 모두 적용되는 것을 아닐 것으로 생각되며 의회 구성의 규모에 따라 다를 수 있을 것으로 판단됨. 이러한 점에서 고양특례시의회에서 확인할 수 있는 바와 같이 기초의회는 의회의 인사권 독립과 정책지원전문인력제도가 도입된 현재까지도 입법활동에 있어서는 단체장 제출 우위가 확인된 바 있으며 의원들의 다양한 의정활동 지원이 의회사무기구를 통해 원활하게 이루어지지 못하고 있음을 파악할 수 있었음.

기초의회도 광역의회에서 분석한 함의와 유사한 양상을 가지고 있으며 이에 더하여 기초의회의 정책지원전문 인력으로 임용되어 활동한 후 광역의회로 옮기는 사례가 빈발하여 정책지원관 임용이 우려된다는 기초의회 현장의 상황을 확인할 수 있었음.

III. 지방의회의 인사권 독립 이후 향후 개선과제

1. “지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정”의 개정을 통한 지방의회 기준인건비제, 조직권, 예산편성 요구권 등의 제도적 개선이 필요함.
2. 지방자치법 개정을 통한 정책지원전문인력 인원을 의원과 1대1 매칭으로 보완이 필요함.
3. 지방자치법 시행령 개정을 통한 정책지원전문인력의 업무 범위 규정을 네거티브형식으로의 전환을 통한 자율화 및 확대의 필요성이 있음.
4. 지방자치법 개정을 통한 지방의회 교섭단체 내 국회의 사례와 유사한 정당별 정책연구위원회제도의 도입이 요청됨.
5. 지방의회 의원의 활동 및 역할의 확장에 따른 현행 의정활동비 등 지원비용의 현실화가 요청됨.

[참고문헌]

- 김상미·박노수 외(2019) 「신지방의회론」 박영사.
- 박노수(2021) 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권독립 실천방안」 한국지방자치학회
- 박노수(2018) 「지방의회 자치입법역량 강화를 위한 법적검토」 한국지방자치법학회
- 박순중·박노수(2014) 「지방의회 의원 보좌인력의 차등도입방안 연구」 한국도시행정학회
- 서울특별시의회 홈페이지(www.smc.seoul.kr)
- 경기도의회 홈페이지(www.ggc.go.kr)
- 고양특례시의회 홈페이지(www.goyangcouncil.go.kr)
- 창원특례시의회 홈페이지(https://council.changwon.go.kr)
- 국가법령정보센터(www.law.go.kr)
- 지방자치법
- 지방자치법시행령
- 지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정

내용문의 박노수(서울시립대 교수, pnosoo@uos.ac.kr)