

지방의회 인사권 독립 현실과 대안의 모색¹⁾

한양대학교 공공정책대학원 겸임교수(자치와의회연구소 대표) **박순중**

1. 들어가며 : 지방의회 인사권 변천과 관련 법령

- 1991년 지방의회 부활 이후 여러 차례 「지방자치법」 개정을 통해 지방의회 인사권은 의장(간사와 서기) → 의장과 협의 및 단체장(사무직원) → 의장 추천 및 단체장(사무직원) → 의장(사무직원)에게로 회귀 되었고 그 변천 과정을 정리하면 다음과 같음

연혁	지방의회 인사권 관련 해당 조문
지방자치법 [1949. 8. 15.]	제30조 지방의회에 서무를 정리하기 위하여 간사와 서기 약간인을 둘 수 있다. 간사와 서기는 의장이 임명한다.
지방자치법 [1988. 5. 1.]	제83조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장과 협의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.
지방자치법 [1994. 3. 16.]	제83조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.
지방자치법 [2006. 4. 28.]	제83조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
지방자치법 [2007. 5. 11.]	제83조를 제91조로 변경
지방자치법 [2022. 1. 13.]	제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다. ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

1) 본고는 박순중·박기관(2022). 지방의회 인사권 독립을 위한 의회직렬 신설 방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 34(2): 65-86의 논문의 일부 발췌 및 수정·보완한 것입니다.

- 지방의회 인사권 독립과 관련해 현행 「지방공무원법」과 「지방공무원교육훈련법」 등의 규정 사항은 다음과 같음
 - 시·도의회 의장 및 시·군·구의회 의장을 임용권자로 규정하고 임용권자별로 인사위원회 설치
 - 행정안전부-지방의회 간, 자치단체의 집행기관-지방의회 간, 지방의회 상호 간(광역의회-기초의회, 기초의회 상호 간) 인사교류를 할 수 있는 근거 마련
 - 지방의회도 신규임용시험을 실시하되, 필요시 집행기관 등에 위탁가능하며, 광역-기초의회 간 6급 이하 기술직 등에 대하여 명부 통합 작성 가능
 - 인사행정의 능률성 확보 차원에서 지방자치단체의 장과 지방의회 의장은 소속 공무원의 보건·휴양·안전·후생, 그 밖에 필요한 사항에 대한 기준을 설정하고, 이를 실시하되 상호 간에 협의하여 통합 운영 가능
 - 의장은 소속 지방공무원의 교육훈련을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 하고, 지방의회 소속 지방공무원의 체계적인 능력개발을 위하여 5년 단위의 교육훈련기본계획 수립 등

2. 지방의회 인사권 독립의 현실과 운영 실태

- 지방의회 인사권 독립에 따라 의회사무기구 소속 공무원의 임용권이 의장에게 이관되었음에도 자체 조직권과 예산권은 여전히 단체장에게 그 권한이 부여되어 있음
 - 실제로 지방의회사무기구 조직과 정원, 예산편성권 등이 모두 단체장에게 있기 때문에 단체장의 협조 없이는 지방의회 스스로 조직을 개편하거나 정원을 확대하는 등 그 필요와 의지에 따라 자율권을 행사하기에는 여전히 어려운 실정
- 기초의회는 물론이고 광역의회마저도 의회사무기구 소속 공무원의 숫자가 집행기관에 비해 적고, 최상위직(의회사무기구의 장) 아래 중간 직급 체계(광역의회의 경우 2~3급, 기초의회의 경우 4~5급) 부존재 등으로 인해 자체 승진체계를 구축하기에 어려움이 있는 등 정상적인 조직체계 구축이 이뤄지지 못하고 있음
- 단체장의 경우 임기가 4년인 반면, 지방의회 인사권자인 의장의 임기가 2년 단위로 이뤄짐에 따라 집행기관 대비 인사권자의 잦은 변동으로 인한 혼란이 발생할 가능성 높음
- 제도 시행과 정착을 위한 준비기간이 짧고, 인사권 독립 관련 제반 여건의 미성숙 등으로 인해 의회근무 기피 경향도 나타나는 등 원활한 의정활동을 지원하는데 필요한 적정 조직체계 구축과 인력 충원에 어려움 상존
- 인사권 독립 이외 지방의회직렬이 별도로 신설되지 못함에 따라 여전히 집행부 소속 공무원과의 교류 또는 파견 형태로 인사관리가 이뤄질 수밖에 없어 실질적인 의미의 인사권 독립과는 괴리가 있는 상황이고, 집행기관 파견 공무원의 경우 여전히 단체장의 눈치를 볼 수밖에 없는 구조
- 특히 지방의회와 단체장 간의 정치적 갈등으로 인해 집행기관 소속 의회 파견직원의 일방적인 복귀(또는 전원 철수) 조치 등 양 기관 간 원활한 인사교류가 이뤄지지 못할 경우 의회의 정상적인 운영이 아예 불가능한 상황을 초래하는 사례도 존재
- 의회사무기구 자체의 체계적인 교육훈련계획의 형식적인 수립, 지방의회 소속 공무원을 위한 독자적인 전문교육 기관과 체계적인 교육훈련프로그램 부족 등으로 인해 소속 공무원의 전문성에 대한 우려 섞인 시각도 존재

3. 지방의회 인사권 독립 실질화를 위한 대안의 모색

전부개정 「지방자치법」 시행 이후 지방의회 인사권 독립의 실질화를 위한 대안을 단기과제, 중장기 과제로 구분하여 제시하면 다음과 같음

- 단기과제
 - 지방의회 사무기구의 자체 예산편성권을 의장에게 부여해 단체장으로부터 예산 독립성과 자율성 강화
 - 지방의회 사무기구 설치 및 조직구성에 관한 자율성 부여. 즉 지방의회 사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관해 해당 지방의회 규칙으로 정할 수 있도록 대통령령 개정 필요
 - 지방의회 사무기구 직급 기준 및 체계 상향 조정 또는 자율화. 광역의회는 의회사무기구의 장의 하위직급으로 2차장제(입법차장, 사무차장) 도입 및 2~3급 직급을 신설하고, 기초의회는 부국장 또는 부과장 도입 및 4~5급 직급 신설 등 필요
 - 지방의원 위원회 전문위원 정수 및 직급체계 개선 또는 자율화를 통한 위원회 운영의 자율성 강화
 - 지방의회 사무기구 정원(중기기본인력운용계획 포함) 및 기준인건비 등을 집행기관으로부터 별도 분리함으로써 단체장으로부터의 지방의회 독립성·자율성 강화
 - 지방의원 정책지원 전문인력(정책지원관) 제도 운영의 자율성 확대와 의원 1인당 1명 이상의 정책지원관 배치
 - 지방의회별 내실있는 자체 교육훈련계획 수립, 지방의회 소속 공무원을 위한 독자적인 전문교육기관 설립과 단기·중기·장기 형태의 수요자 맞춤형 교육프로그램 마련 등
- 중장기과제
 - 중기적 관점에서는 지방자치법의 한 부분으로 규정되어 있는 지방의회 관련 사항을 별도의 법률로 제정. 즉 「지방의회법」 제정을 통한 지방의회 자율성과 독립성 강화
 - 장기적 관점에서는 지방의회직렬 신설을 통한 완전한 인사권 독립 실현이 요구되며 이는 다음 2가지 차원으로 구분해 살펴볼 수 있음. 첫 번째는 지방의회직렬을 신설하는 방식에 관한 사항이고, 두 번째는 지방의회직렬 신설에 따른 인사관리 대상과 범위라고 할 수 있음. 이와 관련해 보다 구체적인 사항을 검토하면 다음과 같음
 - 첫째, 지방의회직렬 신설 방식의 대안으로는 ① 현행 법령체계에서 ‘지방의회직류’를 신설하는 방안, ② 기존 지방공무원 일반직공무원 직급표에 지방의회직렬을 신설하는 방안, ③ 지방의회 일반직공무원의 직급표를 별도로 신설하는 방안 등이 있음
 - 인사권 독립의 장기적 관점의 대안으로 지방의회직렬 신설이 필요하다는 점에 초점을 두고 독립성의 정도, 인사관리의 용이성, 제도 도입의 실현가능성 등을 기준으로 판단한다면, 제1안은 실현가능성 측면에서는 높으나 별도의 지방의회직렬 신설이 전제되지 않아 독립성의 정도가 낮은 점을 감안하면 합리적인 대안으로 볼 수 없음
 - 제3안은 집행부 공무원과는 달리 별도의 독자적인 직급표를 가질 뿐만 아니라, 원칙적으로 의회사무기구 소속 직원 전체에 대한 인사권을 지방의회가 가지게 된다는 점에서 독립성의 정도가 가장 높음
 - 만약 집행부와 지방의회 간 인사교류 사유가 발생한 경우 별도의 전직 절차 없이 동일한 직렬끼리 상호 교류가 가능하다는 점에서 제2안보다 인사관리 용이성이 높으므로 제3안이 가장 타당한 대안으로 판단됨. 다만 실현가능성 측면에서 제1안보다는 제2안과 제3안이 높은 수준의 정치적·행정적 합의 과정과 절차가 요구됨

〈표-1〉 지방의회직렬 신설 방식별 대안에 대한 평가

구 분	제1안 (의회직류 신설)	제2안 (의회직렬 신설)	제3안 (별도 직급표 신설)	비 고
독립성의 정도	낮음	보통	높음	
인사관리 용이성	보통	낮음	높음	
제도 도입의 실현 가능성	높음	보통	보통	

- 둘째, 지방의회직렬 신설에 따른 인사관리 대상과 범위에 관한 대안으로는 ① 현행 유지(지방의회별 독자적 인사관리), ② 지방의회직렬과 기존 감사직류의 통합 운영 ③ 광역단위 운영 ④ 권역별(수도권, 강원권, 충청권, 전라권, 경상권) 운영, ⑤ 전국단위 운영 등의 방안이 있음
 - 인사권 독립의 장기적 관점의 대안으로 지방의회직렬 신설이 필요하다는 점에 초점을 두고 승진체계 구축 가능성, 인사관리 용이성, 제도 도입의 실현가능성, 지방의회별 인사권 행사의 자율성 등을 기준으로 판단한다면, 제1안은 각 지방의회가 독자 운영하는 것으로 소수직렬화에 따른 제반 문제를 해결할 수 없기 때문에 합리적인 대안으로 볼 수 없음
 - 제2안은 감사직류를 포함하더라도 여전히 소수직렬의 한계를 극복할 수 없으며, 제4안과 제5안은 개별 지방의회 인사권을 유명무실하게 하고 지나친 인사관리 광역화에 따른 또 다른 문제를 야기할 수 있다는 점, 지방자치 본래 목적과 부합하지 않는 점 등을 고려할 때 적절한 대안이라 할 수 없음
 - 따라서 현재 선거관리위원회와 기술직 통합인사 등 광역단위로 인사관리를 하고 있는 사례가 존재하고, 승진체계 구축 가능성과 인사관리 용이성 등 소수직렬화에 따른 전반적인 문제를 해결할 수 있다는 점을 감안할 때 광역단위로 운영하는 제3안이 가장 타당한 대안으로 판단됨

〈표 2〉 지방의회직렬 신설에 따른 인사관리 대상과 범위 등 각 대안에 대한 평가

구 분	제1안 (현행)	제2안 (의회+감사)	제3안 (광역단위)	제4안 (권역단위)	제5안 (전국단위)
승진체계 구축 가능성	낮음	보통	높음	높음	높음
인사관리 용이성	낮음	보통	높음	높음	높음
제도 도입의 실현가능성	높음	낮음	높음	낮음	낮음
지방의회별 인사권 행사의 자율성	높음	높음	보통	낮음	낮음

- 이상을 종합하면, 첫째, 지방의회직렬 신설 방식은 제3안(지방의회 직급표 별도 신설), 둘째, 지방의회직렬 신설에 따른 인사관리 대상과 범위는 제3안(광역단위 운영)을 합리적인 대안으로 평가할 수 있음
 - 지방의회 직급표를 집행부 소속 공무원과 구별해 신설함으로써 단체장으로부터의 독립성과 자율성이 보장될 수 있을 것이며, 또한 소수직렬화에 따른 의회사무기구 조직 설계와 인사 운영의 어려움을 해소하기 위해 인사관리 대상과 범위를 광역단위로 확대한다면 제반 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것임
 - 이러한 구조가 확립된다면 의회사무기구 소속 직원이 더 이상 단체장의 눈치를 보지 않고, 장기적 관점에서 오로지 지방의원의 의정활동을 지원하게 될 것이며, 이를 통해 지방의원 의정활동을 보좌하는 유일한 조직인 의회사무기구의 전문성 향상이 기대될 뿐만 아니라 안정적인 근무 여건이 조성되어 지방의회 역할과 기능 강화라는 인사권 독립의 본래 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대됨

4. 나오며

- 2022년 전부개정 「지방자치법」의 본격 시행으로 지방의회사무기구 소속 공무원 인사권이 의장에게 부여되는 등 인사권 독립이 법적인 측면에서 이뤄졌으나, 실제적인 측면에서는 다양한 문제가 표출되고 있음
 - 특히 기초의회는 물론이고 광역의회의 경우에도 의회사무기구 소속 직원을 독자적으로 충원하지 못해 기존과 같이 집행부 공무원의 파견을 받는 형태로 운영하는 곳이 다수임. 현행 법령에서도 집행부와 지방의회 간 인사교류를 허용하고 있다는 점에서 인사권 독립의 본래 목적인 지방의회의 독립성과 전문성 강화의 목표를 효율적으로 달성하지 못하고 있는 것이 현실임. 실제로 제도 도입 초기이긴 하나 승진 기회 축소와 적은 인력 구조로 인해 지방의회 근무를 기피하는 등 인사권 독립 이전과 같은 상황이 재현되고 있음
 - 또한 인사권 이외 조직권과 예산권이 부여되어 있지 않아 여전히 반쪽짜리 인사권 독립에 불과하다는 지적이 계속되고 있음
- 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 지원하는 핵심적인 역할을 수행하고 지방의회 고유의 기능을 강화하는 데 있어 필수적인 기관임. 그동안 인사권 독립은 지방의회 자율성과 독립성, 전문성 강화를 목적으로 추진되었다는 점을 감안할 때 반쪽짜리가 아닌 완전한 독립이 이뤄져야 함. 그러기 위해서는 지방의회직렬을 신설하는 방안이 조속히 마련되어야 할 것임

내용문의 박순종(한양대학교 공공정책대학원 겸임교수, bbaks95@naver.com)