

# 「지방자치법」 전부개정 이후 지방의회의 현실과 지향점

경상남도의회 입법담당관 황 외 성

## 들어가며

- 1991년 지방의회 부활로 지방자치제도가 새로운 전기를 맞았으나, 지방의원에 대한 대우는 무임금 봉사 직위로 전문성은 간과된 상태에서 출발함
- 사무처 직원의 전문성과 공무원 수 부족으로 기본적인 행정사무 지원 그 이상을 기대하기 어려웠음
- 인사권을 가진 집행부와 「공직선거법」 또는 공무원 중립의무 등을 의식, 적극 지원의 한계도 존재했음
- 지방의회 발전을 위해서는 인사권 독립과 최소한의 보좌기능인 의원1인 1보좌관제는 30년 숙원이었음
- 2021년 12월 「지방자치법」 개정은 기대에 미치지 못해 반쪽짜리 개정이라는 것이 지방의회의 공통 평가임. 이에 「지방자치법」 개정과 이후 지방의회 현실 및 과제, 지향점을 중심으로 논의하고자 함

## 「지방자치법」 개정 주요 내용과 현실

### 1 「지방자치법」 개정의 주요 내용

- 「지방자치법」 개정 과정에서 지방의회별 또는 전국시·도의회·의장협의회 및 의회운영위원장협의회 등을 중심으로 지방의회 발전을 위한 주요 의제들을 건의하는 노력의 결과는 미완의 인사권 독립과 정책지원관 제도 도입으로 축약할 수 있음

〈표 1〉 지방의회 관련 「지방자치법」 등 개정 요구 및 반영

구분	현행		요구	반영	비고
보좌관 도입	무		1인1보좌관	정책관 도입(1/2명)	정무기능 배제
인사권 독립	무(협의)		단체장→의장	단체장→의장	조직·예산권 배제
조직 확대·직급 상향	서울	1급	1급	미반영	부처장(2급)·국장(3급2국) 신설 : 미반영
	부산	2급			
	그 외	2~3급			
전문위원	직급 상향	수석전문위원	4급→3급	미반영	
		전문위원	5급→4급		
	정원기준	「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조2항 별표5		삭제	미반영

\* 시·도의회·의장협의회 자료 참고

■ 1인1보좌관 제도 부재

- 정무기능을 배제한 정책지원관 신설, 일반직(일반임기제) 공무원으로 한정(광역의회 6급 이하, 기초의회는 7급 이하, 의원정수의 1/2)

■ 조직권·예산권 미독립

- 조직권과 예산권을 지방자치단체장이 행사하는 불완전한 인사권 독립

2] 개정 이후의 현실과 개정 내용에 대한 개선방안

- 「지방자치법」 개정 과정에서 지방의회가 요구한 핵심사안 대부분이 미 반영됐고, 그나마 반영된 인사권도 자치단체장에게 그대로 남겨두어 지방의회가 독립적으로 할 수 있는 것이 없는 현실임
- 1인1보좌관제 대신 도입된 정책지원관의 업무도 정무 역할을 배제한채 지휘권은 의원이 갖도록 하는 모호한 제도로 혼선을 빚고 있는 현실임

1) 조직·예산권

■ 조직권

- 의장협의회는 지난 「지방자치법」 개정 과정에서 자치단체장에 주어진 기준인건비에 따른 기구와 정원 운영권, 지방자치단체로 한정된 차기연도 기준인건비 운영 분석대상에 지방의회 의장을 추가하도록 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정을 건의했으나 반영되지 않음
  - 이는 「지방자치법」 개정 이후에도 지방자치단체에 조직권을 둬으로써 환경과 수요에 맞는 지방의회 자율적 조직편성을 제한하고 있어, 지자체장의 승인 없이는 1명의 증원도 불가해 인사권 독립이라 하기에는 너무나 공색한 실정임
  - 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조제1항 ‘의회사무기구의 설치 및 직급기준’ 과 제2항 ‘위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수 기준’에 직급과 정수가 별표4와 별표5로 한정되어 있어 자율권이 없고, 제4항 담당관과 전문위원의 사무분장도 자치단체의 규칙으로 정하게 되어 있어 기구설치와 업무분장도 자치단체장에 부여돼 있음
    - ▶ 개선방안 : 지방의회는 조례나 규칙으로 정하도록 규정해야 함

■ 예산권

- 예산편성권은 지방자치단체에, 예산 심의·의결권은 의회에 부여되어 있음. 그러나 의회의 예산은 대부분 인건비와 사무운영비인 데다 조직권과 연동됨. 따라서 의회 조직편성을 의회에 자율권을 부여하고 그에 걸맞은 예산을 자율로 편성하는 것이 바람직함. 의회 예산의 집행부 통제는 의회의 기능 위축 초래 등 견제·감시기관의 법적 위상을 심각하게 훼손할 수 있음
  - ▶ 개선방안 : 의회 조직과 운영에 부합하는 예산을 의회운영위원회가 자율 편성해 제안하면 자치단체가 예산안에 반영하는 예산편성의 의회 독립성 확보를 위한 제도 마련이 필요함

2) 정책지원 전문인력 운용

- 정부(행정안전부)는 정책지원관의 업무 범위와 운용에 대해 「지방자치법」 제41조에 규정하고 가이드라인을 제시함
- 정책지원관 도입은 지방의회 1인1보좌관제도 요구에 대한 절충안으로 제시한 것이라 할 수 있음
- 지방의원의 정책활동에 대한 지원은 하되, 정무 및 개인적 이용은 제한됨을 분명히 함

- **가이드라인** : 정무적·사적 업무 금지, 의원실 배치 금지, 전문위원실 배치 시 업무구분 명확화
- 채용직위** : 광역의회 6급 이하, 기초의회 7급 이하 일반직 또는 일반임기제
- 배치** : 독립부서(담당관실) 설치·배치, 전문위원실 배치, 혼합 배치(담당관실+전문위원실) 운영
- 지휘·관리권** : 정책(의원 지휘), 근태(부서장 지휘)

■ **제도의 현실적 문제점**

- 정책지원관에 대한 지휘권이 의원에 주어져 있어, 보좌인력인지 정책인력인지 명확하지 않아 인력 운영의 혼선 야기
- 정무기능과 정책기능의 구분이 모호함으로 업무범위 이탈 가능성 존재
- 전문위원실 배치 시 정책 전문인력에 대한 지도·평가 한계 및 역량 하향평준화 우려
- 의원 2인 1정책지원관 지정 운영 시, 정당을 달리하는 의원의 배치 문제, 정책지원관의 제한된 전문성 문제 (전문분야 중심의 인력 운영·지원 어려움) 발생
- 전문위원실 일반 직원과 정책지원관의 업무 구분이 모호해 갈등·업무혼재 현상 유발 및 의원 정책활동 지원을 위한 집중도 저하, 정책지원관의 정체성에 대한 회의감 야기
- 일반임기제 채용 시에 채용 직급의 경력조건 등에 대한 변별력 부족으로 일반직과의 위화감 발생

▶ **개선방안**

- 단기적으로 정책기능 강화방안을 마련하고, 중장기적으로 정책기능과 별도의 보좌기능 도입 검토
- 인사권은 의장에게 있고, 처장이 의장의 지시를 받는 점을 고려해 정책지원관에 대한 지휘·감독권을 처장 또는 부서장으로 하는 것이 혼선 방지에 도움이 될 것임
- 정책지원관을 총괄하는 독립부서 신설로 의원 요청 의제에 맞는 전문분야의 정책지원관이 지원하는 조직 체제 및 운영으로 양질의 지원과 정책지원관의 역량 제고, 효율적 평가 등의 시스템 구축 필요(정책지원 촉진을 위해 최소한 혼합형 배치·운영 필요)
- 광역의회 대부분이 일반임기제를 채용한 형태인데, 인사권이 독립된 마당에 의원 임기와 기간을 같이하는 별정직이 아닌 이상, 일반직으로 채용하는 방안도 검토 필요. 일반임기제로 할 경우, 전문성·변별력 확보와 일반직과의 위화감 최소화를 위한 채용조건 강화 검토(예: 석·박사급, 일반직 6급 소요기간 감안한 경력기간 산정)

〈표 2〉 정책지원관 부서 배치 유형별 분석

적합도	부서	전문위원실	정책지원관실(독립부서)	혼합형
의원과의 친밀도		높음	보통	보통
정무적·사적 사용 안전성		낮음	높음	보통
관리 및 평가 용이성		낮음	높음	보통
일반 업무와 혼용 가능성		높음	낮음	보통
정책의 질 및 역량 제고도		낮음	높음	보통

3) 보좌 및 정책인력에 대한 국회와 지방의회 비교·고찰

■ **국회**

- 국회 조직을 살펴보면 지방의회의 지향점이 명확해짐. 국회의 경우, 대별하면 사무총장하에 사무차장과 입법 차장을 두고, 처장급으로 국회도서관장·예산처장·입법조사처장을 둬. 그리고 17개 상임위원회 전문위원실·예산결산특별위원회와 특별위원회·국회 보좌관실이 있음

〈표 3〉 국회 조직의 기능별 인력 현황(단위 : 명)

부처	사무처 등	법제실	예산처	입법조사처	전문위원실		보좌관실 (지역 포함)
					입법조사관	전문위원 등	
인원	970	77	177	173	177	161	의원1인 8
합계	604						2,400
					338		
총계	1,735						2,400

\* 의회조직 참고 작성

- 특히 법제·예산·입법조사 등 정책관련 인력이 604명으로 보좌관을 제외한 전체 직원의 35%에 달함. 이들 기능을 국회 의정활동의 구심점으로 해서 이를 조직에서 생성·제공되는 정보(자료)들을 전문위원실·보좌관실 등의 업무에 중요한 기초자료로 활용되는 구조임

### ■ 지방의회

- 지방의회는 초창기는 의원 입법활동 정도의 지원을 전문위원실에서 감당했으나, 점차 입법→연구→정책→예산분석 부서가 추가되어 가는 추세임. 지방의회의 규모와 역량에 따라 차이는 있으나 입법·정책·예산 분야 인력이 정원 대비 10% 정도 수준이라 양적·질적 부족해 기능 확대가 요구되는 상황임
- 2021년 「지방자치법」 개정으로 입법·예산·정책 기능(역할)이 급선무인 상황에서 이 기능이 간과되고 도입된 것이 정책지원관제도인데, 보좌기능과의 위상(성격) 모호, 배치에 따른 업무 혼재, 지휘계통 모호 등으로 인해 정책지원 기능과 보좌기능이 혼재되어, 제도운영 혼란기·과도기 상황임(현재 정책지원관이 정무·보좌기능 수행과의 경계선이 모호해 관련 법 위반에 노출되어 있음)

### 3) 제도 개선방안

- 정책지원관 제도 자체가 명확하지 못하고 순서도 뒤바뀌었다는 판단임
- 현재의 정책지원관 역할 정도라면, 국회와 같이 기존의 정책인력인 입법·예산·조사·분석 등 정책기능이 확대된 이후 보좌기능 성격이 짙은 정책지원관이 도입되어야 의회 본연의 기능이 원활히 작동될 것임
- 정책지원관 제도로 지방의회 30년 영원인 보좌관 제도를 상쇄될 수 없고 지방의회 운영에 혼란만 가중되는바, 정책지원관은 본래의 입법·예산·분석 정책인력으로 전환하고, 정무기능이 포함된 별도의 보좌관 제도 도입이 요구됨

## ☞ 지방의회가 나아가야 할 방향

### 1 「지방자치법」 개정을 통한 노력

#### 1) 자치단체와 지방의회 간 조직의 균형 달성

- 광역시·도의 경우 부지사(1급) 2명, 3~4개 과 위에 3급 국장, 과장, 담당 위계인 데 반해, 광역의회는 처장(2~3급) 밑에 4급 과장인 담당관과 수석전문위원을 두고 있어, 집행부에 비해 낮은 직급으로 인해 구조적으로 견제·감시를 위한 불균형이 존재함. 즉 4급 과장이 10~20개 인대도 국장급인 3급은 없음
- 국회의 경우, 장관급 총장, 차관급 차장, 1급 실·처장·수석전문위원을 두고 있고, 2급 전문위원과 2급 국장 하에 3급 과장을 두는 등 집행부에 상응하는 직급을 두고 있는 것과 비교하면 차이가 너무 큼

- 30년 전 1994년 지방자치단체 조직 관리지침에서 1997년 국가공무원 지방직 전환 및 부서 조정에 따라 집행기관 국장은 국가 4급에서 지방 3급(과장은 국가 5급→지방 4급)으로 조정하면서 의회는 제외시킨 점을 고려해야 하는 타당성도 있음
- 상임위원회에 두는 전문위원 정수 기준(별표5)을 두어 지방의원 수에 대비한 전문위원의 정수를 제한하고 있고, 특히 전문위원실별로 수석전문위원과 전문위원을 두는 국회와는 달리 4급 전문위원보다 5급 전문위원의 수가 적어 전문위원실 운영에도 문제가 발생함

## 2) 개선방안

- 위 <표 1>에서 제안한 바와 같이 1급 처장1, 2급 부(副)처장1, 3급 국장2명으로 확대·상향하고, 3급수석전문위원, 4급 전문위원으로 상향하되, 전문위원 수는 별표5를 삭제하여 자율권을 부여해야 함

## 2 「지방의회법」 제정 노력

### 1) 지향점

- 지방자치가 부활한 지 30년 만에 지방의회 인사권이 독립되고 정책지원관 제도가 신설되었지만, 예산권과 조직권이 없고 보좌관 제도도 정책지원관 제도로 변화되어 지방자치 발전을 위한 지방의회의 온전한 위상 확보와 기능 수행은 요원한 상황임. 결국 독립된 법을 가진 국회처럼 이러한 내용들을 담은 지방의회를 위한 독립된 「지방의회법」 제정이 지방의회가 지향해야 할 방향임
- 「지방자치법」 개정 당시부터 새로이 부각된 「지방의회법」 제정을 위한 지방의회의 요구와 노력이 지속되고 있으나 동력이 부족해 지금보다 한층 더 전향적인 전략으로 조직적인 접근을 해야 할 것임
- 단기적으로는 접근이 다소 쉬운 「지방자치법」 개정에 담을 수 있는 안을 최대한 반영하는 노력과 동시에, 중장기적으로 「지방의회법」 제정을 위한 노력을 배가하는 투-트랙(two-track) 전략 구사가 요구됨

### 2) 국회 동향과 졸탁동시

- 21대 국회 임기만으로 폐기되었던 「지방의회법」 제정(안)들이 22대로 이어지고 있고, 이와 별개로 「지방자치법」 개정 움직임도 동력을 이어가고 있음

〈표 4〉 국회의 지방의회 관련 법안 입법동향

「지방의회법」(이해식·강득구)		「지방자치법」	
내용	요지	내용	요지
자치입법권	법령 위반되지 않는 범위	자체 감사기구 설치(최형두)	지방의회 자체 감사기능 부여
예산편성권	운영위원회 심사로 계상		
조직권	지방의회 조례로 규정	정책지원관 산정기준(정부)	의원정수 흡수 경우 1명 추가
자체감사	독립적 감사기능 수행		
인사교류협의회	광역단위 설치 가능	구금 시 의정비(한정애)	의정활동비·수당·여비 등 지급 금지
인사청문회 주체	소관 상임위가 주체		

\* 국회 입안 자료참고

- 「지방의회법」 제정(안)에는 지방의회가 지속적으로 요구해 왔던 자치입법권 강화와 예산권·조직권 독립 등을 중심으로 하고 있고, 감사기구 설치와 의원활동비 미지급 등은 「지방의회법」 제정(안)과 「지방자치법」 개정(안)에 동시에 들어 있음. 지방자치 발전을 위한 노력은 결국 지역주민과 지방정부와 지방의회의 몫임. 결과가 주어져지만을 기다리기로는 요원할 수밖에 없음. 지방의회의 현실적 상황 극복과 국회의 제도적 개선 노력이 근본적인 문제해결의 열쇠가 될 것임

※ 본 기고문은 저자의 개인적 견해이며, 한국지방행정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.