지방의회 사무기구의 인사권 확대방안

Expanding the Power of Local Councils over their Secretariat

2003. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

황 아 란 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

우리나라의 지방자치제도는 분리형 기관구성체제 하에서 집행기관과 의결기관의 견제와 균형을 지향하고 있다. 지방의회는 주민의 의사와 이익을 대표하고 집행기관을 감시·견제하여 지역사회를 발전시키는 책무를 지님에도 불구하고 현실은 이상에 미치지 못하고 있다. 출발 10년이 넘은 오늘까지 지방의회의 의정활동에 대한 평가는 낮고 주민의 관심에서도 벗어나 있다. 그렇지만 이는 지방의원에게만 그 책임이 있는 것은 아니다. 지방의회의 활발한 기능을 가로막는 현실의 법제도적인 한계가 너무나 크기 때문이다. 따라서 의회기능의 활성화를 저해하는 법제도적 장치를 시급히 정비하여 지방자치의 발전을 기해야 한다는 것은 당위적인 현실이라 할 것이다.

본 보고서는 지방의회의 의정활동과 운영을 지원하도록 조직된 의회 사무기구의 인사권을 연구의 대상으로 삼아, 의회의 자율성을 신장시키면서 의정활동의 전문성과 효율성을 제고하여 의회의 기능과 의정활동의 질을 높이도록 인사권의 확대방안을 탐구하는 것을 목적으로 하였다. 지방의회 사무직원의 인사권 범위는 그 대상, 임용방법, 인사권 행사 범위 등을 고려할 때 다양한 정책방안이 제시될 수 있으며, 이에 따라 관련 법령과 제도적 정비가 요구된다. 본 연구는 지방의회 사무직원의 인사권에 대한 다양한 정책대안을 살펴보고 그 장단점을 비교함으로써 종합적인 정책판단을 도출하는데 기여하고자 한다.

황아란 박사의 노고에 치하하며, 심층면접을 비롯하여 연구조사에 협조해 주신 여러분께도 심심한 감사의 뜻을 전한다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

본 연구의 지방의회 인사권 확대방안은 지방의회 사무기구의 인사권 조정을 통하여 지방의회의 의정활동 보좌기능을 강화시키고 지방자치 본질의 범위 내에서 지방의회의 자율성과 운영의 효율성 및 전문성을 확보하는데 그 목적이 있다. 사무기구의 인사권을 주요 연구대상으로 삼은 것은 의회의 기능을 강화시키는데 있어서 이를 보좌하는 의회내 사무기구의 역할이 매우 중요하다고 보았기 때문이다. 의회내 사무기구의 발전 없이 의정의 효율성과 전문성을 제고시킬 수는 없을 것이다.

본 연구의 구체적인 내용을 요약하면 다음과 같다. 제2장에서는 이론적 논의로써 의회사무기구의 기능과 역할을 바탕으로 효과적인 의회 인사행정 시스템을 검토하고 기관구성별 외국의 사례를 비교·분석하여 시사점을 찾고자 하였다. 제3장에서는 지방의회 사무기구의 조직과 직원에 대한 현황을 분석하여 현행 인사제도의 문제점을 파악하는데 중점을 두었으며, 이러한 문제점의 인식을 근거로 인사권 독립에 대한 찬반 논의를 검토하여 주요 쟁점을 도출하여 심도 있게 검토하였다. 제4장에서는 구체적인 문제점과 개선방안에 대한 전문가 및 관계자의 의견을 수렴하여 의회의 인사운영에 대한 경험적 분석을 행하였다. 기존 연구의 경험적 자료들을 재분석함과 동시에 심층면접의 질적 분석을 중심으로 문제의 실태를 넓고 깊이 있게 파악하고자 하였으며, 구체적인 개선방안과 개선에 따른 예상되는 문제점들에 대한 논의를 종합하였다. 끝으로 제5장에서는 개선방안의 선택기준으로 자율성과 전문성, 효율성의 측면에서 비교평가를 함으로써 8개 방안에 대한 장단점과 기대효과를 논의하였다.

결론으로, 의회의 견제기능을 신장시키고 전문성을 제고시키기 위해서는 무엇보다도 의회 사무기구의 확충과 자율성을 개선해야만 한다. 이를 위한 구체적인 방안선택에 있어서는 의회의 자율성과 전문성을 제고시키는 1차적인 관심도 중요하지만 현실적으로는 효율성 측면을 보완하는 차원에서 접근하는 것이 적당하다고 본다. 본 연구에서 논의되는 여러 가지 개선 방안은 대부분 현실적으로 실현가능한 것으로 여겨지는데, 그 이유는 본 연구가 체계적인 분석틀 속에서 심층면접(in-depth interview)과 전문가 워크샵 등의 자료를 활용하는 질적(質的) 연구방법론을 채택한 데 있다고 본다. 바람직한 이상과 실현 가능한 현실은 만날 수 없는 서로 다른 세계가 아닌 것이다. 면접 과정에서 만난 공무원 세계의 현실과 전문가 워크샵에서의 진지한 토론이 주었던 논리적 이해는 이상과 현실이 매우 가까이 자리 잡고 있음을 말해주고도 남음이 있었다.

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구목적 ····· 1
1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구목적 및 내용 ····· 3
제2절 연구범위 및 분석의 틀 ····· 7
1. 연구범위 및 방법 ····· 7
2. 분석의 틀 ····· 8

제2장 지방의회의 사무기구 인사권에 관한 이론적 토대 ··· 11
제1절 의회사무기구의 기능 및 인사행정의 의의 ····· 11
1. 사무기구의 기능과 역할 ····· 11
2. 지방의회 인사행정의 의의 ····· 15
제2절 지방의회 인사행정의 구성요소와 운영효과 ····· 17
1. 인사행정의 구성요소 ····· 17
2. 인사행정의 운영효과 ····· 22
제3절 외국 지방의회의 사례 ····· 26
1. 분리형 기관구성: 미국, 일본 ····· 26
2. 통합형 기관구성: 영국, 프랑스, 독일 ····· 33
3. 요약 및 시사점 ····· 35

제3장 의회사무기구의 현황 및 인사권 독립 논의 ····· 37
제1절 지방의회 사무기구의 현황 ····· 37
1. 의회사무기구의 조직 ····· 37
2. 의회사무기구의 인사 직무 ····· 42
제2절 현행 인사제도의 문제점 ····· 51
1. 구조적 측면 ····· 52
2. 운영적 측면 ····· 55
제3절 인사권 독립의 찬반 논의 ····· 58
1. 찬반 논의의 쟁점 ····· 58
2. 인사권 강화의 기대효과 ····· 62
3. 기존 인사권 강화방안의 검토 ····· 63

제4장 의회 인사운영에 대한 경험적 분석 ····· 67
제1절 조사설계 ····· 67
1. 조사대상 및 방법 ····· 67
2. 심층면접 조사의 틀 ····· 69
3. 심층연구 조사의 주요내용 ····· 71
제2절 심층면접 분석결과 ····· 73
1. 의회사무직원의 인사권 행사 현황 ····· 73
2. 인사권 미독립의 문제점 ····· 85
3. 제도개선방안 ····· 91
4. 요약 및 시사점 ····· 113

제5장 개선방안 ····· 117
제1절 인사권확대방안의 기본방향 및 구성요소 ····· 117
1. 기본방향 ····· 117
2. 구성요소 ····· 119
제2절 의회사무기구의 인사권 조정방안 ····· 121
1. 완전 독립안 ····· 121
2. 일부 독립안 ····· 125
3. 현행유지의 개선안 ····· 128
4. 방안의 비교평가 ····· 132

【참고문헌】 ····· 135
【Abstract】 ····· 138
【부록 Ⅰ】 ····· 140
【부록 Ⅱ】 ····· 141

표 목 차

<표 2-1> 제3기 지방의회의 의안처리실적 ····· 14
<표 2-2> 제3기 지방의회의 조례제정·개폐처리 실적 ····· 15
<표 2-3> 일본 도도부현(都道府縣)의회 사무국직원 배치현황 ····· 29
<표 3-1> 시도 사무처 기구정원 ····· 44
<표 3-2> 시군구 사무국(과) 기구정원 ····· 46
<표 4-1> 사무기구 관련 경험분석연구의 주요 조사항목 ····· 70
<표 5-1> 전문위원 신분에 대한 장단점 비교 ····· 126

그림 목차

<그림 1-1> 지방의회 인사권 확대와 의정활동지원에 관한 분석 틀 ····· 8
<그림 2-1> 의회사무기구 지원체제의 구성차원 ····· 12
<그림 3-1> 시도 지방의회의 사무기구 ····· 38
<그림 3-2> 시군구 지방의회의 사무기구 ····· 39
<그림 3-3> 지휘·감독권 이원화에 따른 인사제도의 문제점 ····· 51
<그림 4-1> 심층면접조사의 틀 및 주요 내용 ····· 72
<그림 5-1> 의회사무기구 인사권확대방안의 기본방향 ····· 118

제1장 서 론

제1절 연구목적

1. 연구의 배경 및 필요성

우리나라 지방자치제도는 집행기관과 의결기관이 이원화된 기관분리형을 전제로 양자의 견제와 균형 속에서 민주적이고 자율적인 운영을 지향하고 있다. 지방의회는 헌법상 보장된 지방자치단체의 합의체의결기관으로서(헌법 제118조), 주민의 의사와 이익을 대표하고 집행기관을 감시·견제하여 지역사회를 안정적으로 발전시키는 책무를 지닌다.

그렇지만, 현실은 이상에 미치지 못하고 있다. 집행기관과 의결기관이 상호 견제와 협력 속에서 지방자치를 원만히 실천해 나가야 함에도 불구하고 출발한지 10년이 넘은 오늘까지 지방자치는 매우 제한적인 성과만을 거두고 있다. 의회는 주민의 여론을 충분히 반영하지 못하고 단체장은 지방자치의 원칙을 무색하게 할 만큼 과도하게 집중된 행정 권한을 의회의 견제 없이 집행하고 있다.

그런 점에서 1991년 지방의회 부활 이후 지금까지 지방의회는 의정활동에 대한 비판과 부정적 여론으로 그 존재가치가 제대로 평가받지 못하였고 주민의 관심에서 벗어나 있었던 것은 당연하다 하겠다. 그렇지만 이는 지방의원에게만 그 책임이 있는 것은 아니다. 법제도적인 측면에서 지방의회가 제대로 기능하기 어려운 한계가 있었다는 사실도 주목해야 할 필요성이 있다. 따라서 의회기능의 활성화를 저해하는 법제도적 장치를 시급히 정비하

여 지방자치의 발전을 기할 수 있도록 노력하여야 한다는 것은 당위적인 현실이라 할 것이다.

지방의회의 미약한 권한을 시사하는 대표적인 사례 가운데 하나로는 지방의회가 의회내 지원조직인 사무처(국,과)에 대한 인사권조차 갖고 있지 못하다는 점이다. 지방의회의 사무기구 공무원은 의장의 '추천'에 의해 단체장이 임명하도록 함으로써 의회 내부조직에 대한 인사권이 집행기관의 장에게 귀속되어 있다(지방자치법 제83조 2항). 또한 의회 사무기구 공무원의 임용·보수·복무·신분보장·징계에 관하여서도 지방자치법과 지방공무원법을 적용하도록 규정하고 있다(지방자치법 제84조 제2항). 이는 의회 사무기구의 인사조직권이 단체장의 지휘통솔하에 놓여있음을 의미하기 때문에 의회 인사권독립에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔던 이유이기도 하다.

지방자치의 발전을 위해서는 흔히 쌍두마차에 비유되는 지방의회와 지방자치단체의 장이 협력할 수 있는 제도적 장치와 관행이 확립되어야 하며, 그에 대한 기초가 상호 견제와 균형의 원리에 입각한 것이어야 함은 물론이다. 이와 같은 현실적 당위성에도 불구하고 그 구체적인 실천방안에 대한 지침은 이론적으로나 의회와 단체장의 의식에서나 부족한 것이 사실이다. 이 문제에 대한 송광태(1995)와 김순은(1995) 등의 선도적인 관심에도 불구하고 아직까지 이론과 실제적 개선방안에 대해서 만족할 만한 연구가 축적되지 못하고 있는 것이다. 지방자치 문제의 구체성에도 불구하고 대부분의 연구가 추상적인 이론의 제시에만 그치거나 양적인 자료에만 입각하여 실증적 분석을 행하고, 또 그에 기초하여 이론을 정립하고 있는 점은 그 하나의 예라 하겠다.

또 다른 아쉬운 점은 기존의 일부 연구가 제시한 개선 방안이 체계적이고도 심도 있는 분석의 기초가 결여되어 있다는 것이다. 물론 실증적인 분석

이 없다는 것은 아니다. 그러나 여론 조사 등 실증적 자료를 단순히 제시하는 데 그치는 경우가 많았고, 체계적인 분석틀이 결여된 상태에서 제시된 실증적 자료를 합리적인 지침으로 받아들이기는 힘들 것이다.

체계적인 분석틀에 기초하여 실증적 자료를 활용하는 것이 바람직한 연구의 방향임은 말할 필요도 없을 것이다. 따라서 본 보고서는 먼저 오늘날 실현되고 있는 지방자치의 현실을 구조적으로 이해한 후, 체계적인 분석틀 속에서 그 한계와 발전 방향을 이론적으로 검토하고자 한다. 그런 다음, 기존의 실증적 연구에서 부족했던 심층적 설문을 활용하여 지방자치가 안고 있는 문제의 구체적인 분석을 행할 것이다. 이를 위해서는 심층면접(in-depth interview)과 전문가 워크샵 등에서 드러난 자료를 활용하는 질적(質的) 연구방법론을 활용하고자 한다. 물론 이 방법은 기존 연구의 방식을 부정하는 것이 아니라 기존 연구의 보완적 역할을 할 것이며, 보다 현실감 있는 문제접근과 심도 있는 분석을 하기 위한 것이다.

2. 연구목적 및 내용

이론과 분석은 그 자체만으로 충분하지 않다. 현실의 개선방안을 찾는데 활용되어야만 비로소 그 효용이 드러난다 하겠다. 본 연구의 궁극적인 목적이 지방자치의 개선에 있는 것은 너무나 당연한 사실이기에 바람직한 지방자치를 위한 현실적 대안의 제시를 소홀히 할 수 없다. 그러므로 개선 대상의 목적과 한계를 여기서 분명히 밝힐 필요가 있겠다.

본 보고서는 지방의회의 의정활동과 운영을 지원하도록 조직된 의회 사무처, 사무국, 사무과(이하 사무기구)의 인사권을 연구의 대상으로 삼아, 의회의 자율성을 신장시키면서 의정활동의 전문성과 효율성을 제고하여 의

회의 기능과 의정활동의 질을 높이도록 인사권의 확대방안을 탐구하는 것을 목적으로 한다.[1] 그러나 의회 사무기구의 인사권 확대는 지방의회와 단체장의 기관간 권한의 변동을 의미하는 것이기 때문에 첨예한 이해대립을 극복할 수 있는 정치적인 결단이 요구되는 부분도 존재한다. 또한 사무기구 인사권 확대에 대한 제도적 접근의 한계는 이에 대한 현실수용의 정도에 달려 있는 것도 사실이다. 지금까지 의회 사무기구의 인사권 독립에 반대해 온 주요 논리가 바로 인사영역의 축소가 수반하는 승진적체 및 사기저하, 인사교류의 제한 및 능력발전 저하 등의 문제였던 것도 이 때문이다.

따라서 의회직렬의 신설 등 사무기구의 인사권 독립 또는 확대의 문제는 지방공무원 인사시스템 전체에 큰 변화를 가져오는 사안이라는 점에서 단계적인 접근이 요구되는 현실적 한계도 있음을 인정해야 할 것이다. 또한 인사운영의 또 다른 현실적인 한계로써 대부분의 의회 사무기구가 매우 소규모의 제한된 인력으로 구성되어 있다는 점도 방안제시의 적실성 측면에서 중요하게 고려되어야 할 요소라고 본다.

끝으로 본 연구의 중요성을 강조하면 다음과 같다. 사무기구의 인사권을 주요 연구대상으로 삼은 것은 의회의 기능을 강화시키는데 있어서 이를 보좌하는 의회내 사무기구의 역할이 매우 중요하다고 보았기 때문이다. 의회내 사무기구의 발전 없이 의정의 효율성과 전문성을 제고시킬 수는 없을 것이다. 주지하다시피 분리형 기관구성 체제하에서는 균형과 견제의 원리가 제대로 작동되어야만 지방자치의 발전을 기대할 수 있는 것이다. 그런 점에

1) 지방의회의 기능과 의정활동의 질을 높이기 위해서는 의정활동의 주체인 지방의원의 역할과 자질이 중요한 요건임은 물론이다. 이를 위하여 지방의원은 주민대표로서의 책임의식과 의정활동의 전문성 제고에 부단한 노력이 요구되며, 법·제도적인 측면에서 의회의 권한과 기능을 활성화시키는 여러 가지 방안이 뒷받침되어야 할 것이다. 본 연구에서는 의회사무의 인사권을 중심으로 지방의정의 자율성과 전문성 및 효율성을 높이기 위한 방안연구에 초점을 둔다.

서 사무기구의 인사권 확대방안은 크게 두 가지의 논리적이고 당위적인 점을 염두해 두어야 한다.

첫째, 기관분리형 구조하에서 지방의회는 집행기관(단체장)과의 관계에 독립성을 확보하여야 하며, 사무기구 직원은 의회에 근무하는 공무원으로서 의회의 자주성 확보에 노력하여야 한다. 그러나 지방의회 사무기구 공무원의 임명권이 단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 공무원들이 의회 사무기구로 발령 받았다 하더라도 의회보다 집행기관에 소속감을 가질 수밖에 없는 구조적 문제를 지닌다.

둘째, 지방의회에 근무하는 공무원의 경우, 의정활동에 전문성을 가진 인재의 임용이 우선적으로 요구되며, 따라서 의정활동에 관한 전문성을 입증할 수 있는 임용시험과목이 부과되어야 할 것이다. 그러나 아직도 26개 직렬의 지방고등고시 임용시험과목 중 「지방의회론」만이 일반행정직렬 2차 시험의 4개 선택과목 중 하나로 들어가 있는 것이 현실이다. 또한 지방자치단체는 의회사무기구 공무원 임용시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성과 무관하게 발령하고 있으며, 빈번한 인사이동으로 전문적인 의정활동보좌를 기대하기 어려운 것도 부인할 수 없는 현실이다.

종합하면, 본 연구의 지방의회 인사권 확대방안은 지방의회 사무기구의 인사권 조정을 통하여 지방의회의 의정활동 보좌기능을 강화시키고 지방자치 본질의 범위 내에서 지방의회의 자율성과 운영의 효율성 및 전문성을 확보하는데 있다. 지방의회 사무직원의 인사권 범위는 그 대상, 임용방법, 인사권 행사 범위 등을 고려할 때 다양한 정책방안이 제시될 수 있으며, 이에 따라 관련 법령과 제도적 정비가 요구된다. 본 연구는 지방의회 사무직원의 인사권에 대한 다양한 정책대안을 살펴보고 그 장단점을 비교함으로써 종합적인 정책판단을 도출하는데 기여하고자 한다.

본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다.

제2장에서는 이론적 논의로써 의회사무기구의 기능과 역할을 바탕으로 효과적인 의회 인사행정시스템을 검토하고 기관구성별 외국의 사례를 비교·분석하여 시사점을 찾고자 한다. 지방의회 사무기구의 인사행정은 의회활동의 수행에 필요한 인적자원의 효율적 관리활동을 뜻한다. 현행 의회-단체장 체제의 기관구성 하에 지방의회가 독립된 기관으로서 고유한 기능과 역할을 수행하기 위해서는 사무기구의 인사행정 역시 지방의회의 조직목표에 부합되도록 인적자원의 효율적인 관리가 절실하다 하겠다.

제3장에서는 지방의회 사무기구의 조직과 직원에 대한 현황을 분석하여 현행 인사제도의 문제점을 파악할 것이다. 그리고 문제점의 인식을 근거로 인사권 독립에 대한 찬반 논의를 검토하여 주요 쟁점을 도출할 것이다. 사무기구의 인사권은 임명권과 지휘·감독권의 이원화된 구조가 발생시키는 문제와 인사운영상의 현실에서 발견되는 문제로 접근할 수 있다. 사무기구의 인사권 독립은 이러한 문제의 한 처방으로써 제시될 수 있으나, 이것이 야기할 수 있는 또 다른 문제도 고려되어야 한다는 점에서 기존의 찬반 논의와 방안들을 좀 더 심도 있게 검토하겠다.

제4장에서는 구체적인 문제점과 개선방안에 대한 전문가 및 관계자의 의견을 수렴하여 의회의 인사운영에 대한 경험적 분석을 행하고자 한다. 심층면접의 질적 분석을 중심으로 우선 의회 안팎에서 들려주는 생생한 현장의 소리에 귀를 기울여 문제의 실태를 넓고 깊이 있게 파악할 것이다. 또한 구체적인 개선방안과 개선에 따른 예상되는 문제점들에 대한 논의를 객관적이고 중립적인 입장에서 종합함으로써 현실적으로 실현 가능한 제도적 개선의 시사점을 구체적으로 도출할 것이다.

끝으로 제5장에서는 앞서의 분석을 토대로 개선방안을 제시하되, 방안선

택을 위하여 자율성과 전문성, 효율성의 측면에서 비교평가를 함으로써 각각의 방안에 대한 장단점과 기대효과를 논의하도록 한다. 여기서 논의되는 여러 가지 개선 방안은 대부분 현실적으로 실현가능한 것으로 여겨지는데, 그 이유는 앞서 밝힌 바와 같이 본 연구가 체계적인 분석틀 속에서 심층면접(in-depth interview)과 전문가 워크샵 등의 자료를 활용하는 질적(質的) 연구방법론을 채택한 데 있다고 본다. 바람직한 이상과 실현 가능한 현실은 만날 수 없는 서로 다른 세계가 아닌 것이다. 면접 과정에서 만난 공무원 세계의 현실과 전문가 워크샵에서의 진지한 토론이 주었던 논리적 이해는 이상과 현실이 매우 가까이 자리 잡고 있음을 말해주고도 남음이 있었다.

제2절 연구방법 및 분석의 틀

1. 연구범위 및 방법

본 연구는 광역지방의회와 기초지방의회를 대상으로 지방의원을 제외한 지방의회내 사무기구 공무원에 대한 인사권을 연구대상으로 삼는다. 지방의회 사무직원의 인사권은 임용대상, 인사권 범위, 임용방법 등을 포함한다. 또한 인사권 범위확대와 관련하여 의회사무직원의 인사교류 활성화 방안과 지방의회의 의안심사 및 입법정책 보좌기능을 강화시킬 수 있는 전문인력 활용방안을 함께 검토하고자 한다.

연구에 필요한 자료조사방법으로는 문헌연구와 심층면접조사를 병행할 것이다. 문헌연구는 국내외의 기존연구를 중심으로 의회사무기구에 대한 이론적 논의와 외국 의회사무기구 인사시스템의 벤치마킹을 주로 할 것인 바,

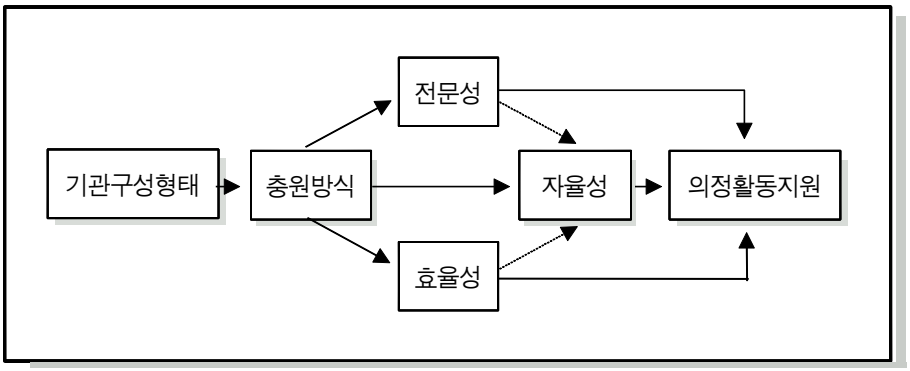
이는 국내 의회사무기구의 인사현황 및 과거 경험분석연구의 주요 쟁점에 대한 접근틀을 도출하기 위한 것이다.

본 연구의 심층면접 조사는 기존의 경험분석결과를 현 시점에서 재검토함과 동시에 사무기구 인사권행사의 현황과 문제점, 그리고 개선방안에 대한 구체적인 의견수렴을 위하여 실시한다. 면접 대상은 전문가 집단을 조사의 주된 대상으로 삼되, 지방의회 및 집행부 공무원, 지방의원 등도 현황 및 문제점에 대한 인식과 대안의 선호분포를 파악하기 위해 참고자료로 적극 활용할 것이다. 분석방법은 내용분석에 초점을 두는 질적 연구방법론을 채택한다.

2. 분석의 틀

본 보고서의 지방의회 인사권 확대방안 연구는 크게 자율성과 효율성 및 전문성의 세 가지 차원에서 접근한다(<그림 1-1> 참조).

<그림 1-1> 지방의회 인사권 확대와 의정활동지원에 관한 분석 틀



이러한 분석틀이 주장하는 세 가지 지향점을 제시하면, 첫째 기관구성 형태와 같은 구조적 맥락(structural context)이 의정활동의 지원체제를 결정하는데 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소라 할 수 있다. 기관분리형 구조하에서는 의회와 집행부가 상호 독립적이고 자율적인 관계를 설정하기 때문에 기관운영도 각자 독자적인 역할과 기능을 수행하기 위해 독립성과 자율성이 강조된다. 따라서 독립된 기관으로서 의회는 의회내 사무기구의 인사조직권을 보유하고 충원방식을 결정할 수 있는 실질적인 권한을 어느 정도 보유하느냐에 따라 의회의 자율성이 직접적인 영향을 받게 된다. 이와 반대로 기관통합형 구조하에서는 보통 의회 중심주의를 반영하여 의회의 통제하에 집행부가 운영된다. 따라서 의회지원 업무는 비록 집행부에서 담당한다하더라도 이에 대한 조직인사권은 궁극적으로 의회에 귀속된다. 두 개의 모델 모두 집행과 전문성에 있어서 장단점을 가지고 있기에 장점을 적극 활용하는 개선방안이 요구된다.

둘째, 의정지원활동의 역량을 제고하기 위해서는 의회내 사무기구의 효율적인 인사운영체계를 모색하여야 할 것이다. 특히 충원방식을 비롯하여 인사권 독립과 같은 인사체계의 전면적인 개편논의는 사무기구 운영에 직접적인 영향을 미치게 되며, 인사운영의 효율성에 따라 의회 사무기구의 자율성을 제고하는데도 기여하게 된다. 따라서 지방의회의 인사권확대가 운영상의 차원에서 실효성이 있도록 제도적인 점토와 보완이 필요하다. 본 연구에서는 사무기구 인사운영의 현황과 문제의 분석 위에서 인사권 확대 및 인사운영 활성화 방안을 모색할 것이다. 당해 지방자치단체의 조직 및 인력운용 방안과 연계하여 지방자치단체내 혹은 지방자치단체간 인사교류의 활성화 방안도 검토할 것이다.

셋째, 의회사무기구의 의정지원체제를 논의하는 가장 큰 이유는 입법과

정의 전문성을 보완하고 지원하기 위한 것이다. 의정활동의 질적 제고는 지방자치의 당면과제로써 전문성에 대한 요구가 높아지고 있는 현실이 이를 반영한다. 이는 의회사무기구의 지원 역시 단순히 일반 행정가에 의한 행정적 사무처리나 지원에서 벗어나 입법과정에서 필요로 하는 분야별 전문가를 충원하여 관리 육성해 나갈 필요성이 있음을 뜻한다. 의회사무직원에 대한 인사권 확대와 충원방식은 의정지원체제의 전문성을 제고시키는데 중요한 결정요소로써 의미를 지니며, 전문성은 대집행부와의 관계에서 의회의 자율성을 신장시키는데 기여한다. 본 연구에서는 의안심사 및 의회입법의 정책보좌기능을 강화하기 위하여 전문지원인력의 자격요건, 지위, 권한 및 (비)상임 전문위원 등 외부 전문인력 활용방안을 병행하여 검토할 것이다.

제2장 지방의회의 사무기구 인사권에 관한 이론적 토대

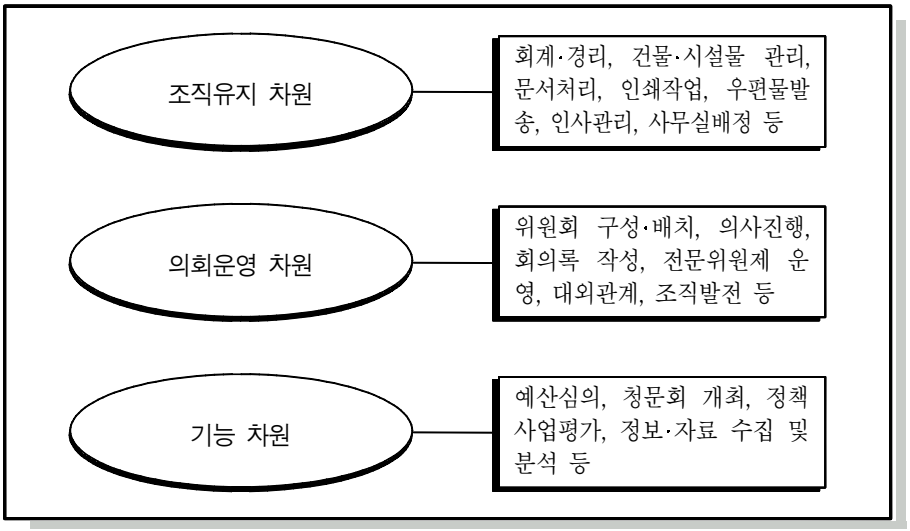
제1절 의회사무기구의 기능 및 인사행정의 의의

1. 사무기구의 기능과 역할

지방의회는 헌법 제118조에 근거를 둔 헌법기관으로서 헌법과 지방자치법에 규정된 지방의회의 지위와 자격을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체에 두는 지방의회는 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 지방의원으로 구성됨으로써 주민의 대표기관으로서의 지위(헌법 제118조 2항, 지방자치법 제26조의 2)를 지닌다. 둘째, 조례의 제정 및 개폐 등 입법기관으로서의 지위(동법 제35조1항)를 지닌다. 셋째, 행정사무에 대한 감사·조사 등 집행기관의 위법·부당한 행정을 감시·감독하는 통제기관으로서의 지위(동법 제36조, 제37조)를 지닌다. 넷째, 예산의 심의·의결 등 정책결정기관으로서의 지위(동법 제35조)를 지닌다. 따라서 지방의회의 주요 기능 역시 지방의회의 법적 지위를 기반으로 하여 대의기능, 입법기능, 행정감시 및 통제기능, 의결기능 등에 중요성을 둔다.

지방의회의 사무기구는 이러한 지방의회의 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구이다. 즉, 지방의회가 제기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제로써 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 업무를 수행한다고 할 수 있다. 지방의회 사무기구의 기능은 크게 세 가지 측면에서 논의하면 다음과 같다(<그림 2> 참조).[2)]

<그림 2-1> 의회사무기구 지원체제의 구성차원



첫째, 조직유지 차원(housekeeping dimension)에서 의회자체의 관리유지를 위한 기능으로써 조직관리를 위해 필연적으로 직면하게 되는 행정업무를 총칭한다. 예를 들어 의회의 회계 및 경리 업무, 의원의 등록 및 후생복지업무, 문서의 접수처리, 자료의 출판·관리, 청원 및 진정 등의 접수·분류, 청사·장비 등 시설물의 관리, 인사관리, 사무실배치 등의 업무가 이에 해당된다.

둘째, 의회운영차원(operational dimension)에서 의회의 특정 업무를 보좌하는 기능으로써 위원회의 회의장 준비·관리, 의사진행, 입법지원체제의 운영, 전문위원 운영, 보좌관제의 운영이 이에 속한다.

2) Worthley, J. A., *Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration,* Chicago: Nelson Hall,1976, pp. 160-166.

셋째, 기능차원(functional dimension)에서 의회기능을 발휘하기 위한 일체의 필요한 행위로써 예산심의, 청문회 개최, 각종 정책의 평가, 의안처리에 필요한 정보수집 및 분석 등의 업무가 이에 해당된다. 이에 덧붙여, 의장의 대외적 대표권에 속하는 사무로써 의결된 조례안 및 예산안 등의 이송, 청원처리결과의 통지, 의원 궐위시 관계기관에의 통지 등의 사무를 포함할 수 있다.

이들 차원을 업무의 성질로 분류해 보면, 조직유지 차원은 순수 행정관리 업무라고 할 수 있으며, 의회운영차원과 기능차원은 관리업무를 토대로 의회가 성취해야 할 의회 전속적인 성질의 업무라 할 수 있다.[3] 그런데 지방의회 사무기구의 중요성이 현재 강조되는 이유는 무엇보다 의회의 전문적인 의정활동과 보좌가 절실하다는데 있다. 그런 점에서 볼 때 후자의 업무, 특히 기능차원에서 논의하였던 지방의회의 의안심의·처리 등 입법기능에서 요구되는 전문적인 지원이 의회내에서 확대되고 강화되어야 할 필요성이 있다.

지방자치단체의 행정분야가 광범위하고 급변하고 있는 현실에서 생계활동을 병행해야 하는 지방의원이 제한된 시간과 전문성으로 이를 완전히 소화하기에는 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다. 전문성의 한계로 인한 사무기구의 적극적인 지원의 필요성은 지방의회의 의안처리실적에서도 시사해 준다(<표 2-1> 참조).

3) 박재창, "국회의 생산성 제고를 위한 입법지원체제 개혁의 방향과 과제", 한국선거학회 추계학술회의 발표논문, 2003.

<표 2-1> 제3기 지방의회의 의안처리실적 (1998.7. ~ 2002.6.)

구 분		계	조 례			예결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 결의	기타
			소 계	의원 발의	단체장 발의					
합 계		89,189	48,186 (54.0%)	4,518 (5.1%)	43,668 (49.0%)	6,348 (7.1%)	3,422 (3.8%)	459 (0.5%)	2,143 (2.4%)	28,631 (32.1%)
시도	정례	2,601	1,240	92	1,148 (235)	327	91	35	67	841
	임시	7,790	4,035	421	3,614 (595)	288	238	164	278	2,787
시군구	정례	22,364	10,215	742	9,473	3,143	1,002	43	466	7,495
	임시	56,434	32,696	3,263	29,433	2,590	2,091	217	1,332	17,508

주: ( ) 안은 교육감이 제출한 건수임.
자료: 행정자치부, 「제3기 지방의회백서」, 2003, p.92

<표 2-1>의 제3대 지방의회가 처리한 조례안은 기초의회와 광역의회를 합쳐 모두 48,186건으로 나타난다. 그러나 이 가운데 단체장과 교육감이 제출한 조례안을 제외한 의원발의는 4,518건으로 전체의 9.4%에 불과한 실정이다. 이는 입법기관으로서 지방의회가 지니는 지위와 기능을 위협하는 것이라 할 수 있다. 참고로, 법률안의 경우 국회의원의 발의 비중이 35.6%(14대)에서 58.6%(15대), 76.2%(16대)로 계속 증가되어 온 것과는 큰 비교가 된다.

지방자치단체의 장에게 입법기능이 오히려 압도당하고 있는 현실이라면, 지방의회가 갖는 입법기능은 결국 조례의 제정과 개폐과정에서 얼마나 효과적인 수정·보완이 이루어졌는가를 통해 발휘될 수밖에 없을 것이다. 그러나 <표 2-2>를 살펴보면 이 점에 있어서도 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없다. 즉 수정이나 변경 없이 원안대로 가결된 비율은 84%(시도 72%, 시군구 85%)나 되는 것으로 나타난다.

<표 2-2> 제3기 지방의회의 조례제정·개폐처리 실적 (1998.7. ~ 2002.6.)

구 분	접수	처리	처리내용					미처리
			가 결		부결	폐기	철회	
			원 안	수 정				
계	48,482	48,186	40,374	6,233	823	277	479	296
시도	5,350	5,275	3,788	1,309	54	41	83	75
시군구	43,132	42,911	36,586	4,924	769	236	396	221

자료: 행정자치부, 「제3기 지방의회백서」, 2003, p.93.

요약하면, 의회의 주요기능과 역할은 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 보다 강화되어야 하며, 이를 위해서는 지방의원의 제한된 시간과 물적·인적 자원의 제약을 보완해줄 제도적 장치가 필요하다. 의회내 사무기구의 적극적이고 전문적인 보좌가 특히 강조되는 것도 그 때문이다. 의정활동의 지원기구인 지방의회 사무기구가 제대로 기능하기 위해서는 우선 내부적인 인적 자원관리의 중요성에 관심을 기울여야 한다. 이는 사무기구의 역할과 기능이 결국 구성원인 사무기구 공무원의 능력과 의욕에 따라 그 양과 질이 크게 좌우된다는 점에서 인사행정의 운영효과는 의정의 성과제고와 직결된다고 하겠다.

2. 지방의회 인사행정의 의의

인사행정은 '정부활동의 수행에 필요한 인적자원(human resources)의 효율적 관리활동'을 의미한다.[4] 지방의회 사무기구의 인사행정 역시 의회활

4) 이종수 · 윤정진외, 「새행정학」, 대영문화사, 2002, p. 471.

동의 수행에 필요한 인적자원의 효율적 관리활동을 뜻한다. 즉, 의회사무기구의 인사행정은 인적자원을 충원하고 유지하며, 근무의욕을 고취하고 통제하는 일련의 활동을 포함하는 것이다.

인적자원의 효율적 관리란 측면에서 인사행정은 사기업의 인사관리와 유사할 수 있으나, 공익의 실현을 목표로 하는 정부기구의 인력관리 활동이란 점에서 차이를 지닌다. 즉 공익을 추구하는 정부조직의 활동은 공공성이 강조될 수밖에 없기 때문에 지방자치단체 의회 사무기구의 인적자원관리에서도 그 개념이나 목표, 과정에서 이러한 특성이 중요하게 부각된다. 또한 정부기구의 특성상 인사행정은 법령의 규제를 강하게 받으며, 정치적 환경 속에서 작동하기 때문에 정치적 영향을 받을 소지가 있는 것도 사실이다.

그런데 여기서 지방의회 사무기구의 인적자원관리를 별도로 논의하는 이유는 현행 의회-단체장 체제의 기관구성 하에 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 고유한 기능과 역할을 수행하기 때문이다. 지방의회는 곧 주민의 의사를 수렴하고 대표하는 합의체 결정기관을 의미하며, 입법기능과 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능이 의회가 지닌 주된 권한의 내용이기도 하다. 지방의회 사무기구의 인사행정은 지방의회의 이러한 기능이 원활히 작동될 수 있도록 조직목표를 일치시키고, 이를 지원하기 위한 인적자원의 관리체제를 구축해야 한다. 사무기구의 인적 자원관리를 집행기관과 달리할 필요성이 있다는 주장은 바로 의회의 고유기능을 수행하는데 의정의 특화된 전문성이 요구되며, 집행기관에 대한 감시·감독기관으로서 의회의 독립성과 자율성이 강조되는데 근거하는 것이다.

그런데 지방의회 사무기구는 지방의회의 소속기관으로써 지원역할을 담당하고 있으나, 의원 개인의 보좌기관이 아닌 기관의 보좌기구란 점에서 조직목표의 특성을 달리한다. 즉, 지방의회는 '가치에 대한 합의의 도출'을 이

끌어 내는 정치의 장(場)이라 할 수 있으나, 사무기구는 행정의 장(場)으로써 '사실에 대한 합의의 도출'을 지원하는데 목표를 둔다.

그런 점에서, 지방의회 사무기구 공무원에게는 정치적 중립성을 유지하고 가치중립적인 존재로서 경험과 전문적 기술성을 발휘하는 것이 최대의 행동목표가 되어야 한다고 주장된다.[5] 이러한 특성 때문에 의회사무기구에 근무하는 공무원은 각종 업무를 처리하는데 있어 정치적인 처리를 선호하는 의원과 갈등을 겪는 경우도 종종 발생한다. 물론, 의정활동의 최종 책임자는 지방의원이란 점에서, 그리고 지방의회 사무기구 소속공무원의 지원은 어디까지나 의사결정을 위한 행정적 차원의 지원이란 점에서 이러한 지원의 내용과 분석에 대한 선택은 의원의 책임에 속하는 것이라 할 수 있다.

제2절 지방의회 인사행정의 구성요소와 운영효과

1. 인사행정의 구성요소

지방의회 인적관리시스템의 과정과 그 구체적인 내용은 관점에 따라 다양하게 범주화될 수 있지만, 인사행정의 일반적인 구성요소로써 크게 6개 영역으로 정리하면 다음과 같다. 즉 인력계획, 공직구조의 형성, 충원, 능력발전, 동기부여, 그리고 규범과 통제 등으로 나눌 수 있다.[6] 여기서는 인사행정의 구성요소에 비추어 의회 사무기구가 안고 있는 문제점과 개선의 필요성을 논의하고자 한다.

5) 박재창, 「한국의회 행정론」, 법문사, 1995, p. 85.
6) 이종수·윤정진외, 「새행정학」, 대영문화사, 2002, pp. 491-560.

가. 인력계획

인력계획(manpower planning)은 행정조직에 필요한 인력의 수요와 공급을 예측하고 이를 토대로 최적의 공급방안을 모색하는 단계이다. 여기에는 직무의 종류와 내용 및 규모 등 인적자원의 질적인 측면에 대한 예측도 포함된다. 의회 사무기구의 경우, 의정환경의 변화에 따른 중장기 수요의 예측에 따라 파악된 인력 수요를 직급별, 직종별로 공급과 관리계획이 수립되어야 한다. 그런데 지방의회의 자주적인 인력계획이 부재한 상태에서 집행기관에 의존하는 현행의 체제는 의정지원에 필요한 유능한 인력을 공급받는데 한계를 지닐 수밖에 없다.[7)]

또한 인력계획에 대한 의회의 자주성 여부는 인력양성에도 중요한 영향을 미친다는데 주목할 필요가 있다. 지방의정의 유능한 지원인력을 확보하기 위해서는 교육체제, 즉 인력양성기관과 유기적인 연계가 필요하다. 수요가 공급을 결정한다는 측면에서 볼 때, 의정전문직에 대한 수요는 이에 필요한 전문교육과정의 개설을 통하여 전문인력이 양성될 것이기 때문이다. 여기에 직급과 직제의 분류는 요청되는 인력의 자질을 규정하는데 중요한 영향을 미친다는 점도 상기할 필요가 있다.

나. 공직구조의 형성

인력계획이 수립되면 인사기관은 현재 행정조직에서 수행되고 있는 업무의 증감에 대한 예측을 바탕으로 구체적인 직위에 대한 직무설계와 공직구조를 형성한다. 문제는 지방의회 인사구조의 불균형에 있다. 현재 의회 사

7) 우리나라는 지방자치단체의 장이 중기기본인력운용계획은 수립하여 시행하도록 하고 있다(「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제14조의 2).

무기구의 조직구성을 보면, 대체로 일반행정관리에 치우쳐 있는 경향을 볼 수 있다. 의회 지원기능의 중요성을 고려할 때 전문위원실 등 실제적인 의정활동을 지원하는 조직이 매우 빈약한 점은 집행기관 중심적인 사고가 의회 사무기구의 공직구조를 지배하고 있음을 시사한다.

또한 공직의 분류는 인적 자원을 충원하고 배분하는 인사행정의 기본적인 기능이란 점에서 중요성을 지닌다. 행정기능이 양적·질적으로 확대 심화됨에 따라 공무원의 수도 증가되고 있는 추세에서 공직 분류의 중요성은 더욱 커지고 있는 것이 사실이다. 그런 점에서 특히 지방의회 사무기구의 경우는 공직분류의 필요성이 제기된다 할 것이다. 즉 집행기관과 독립된 의회 소속 기구로써 그 기능과 역할에 부합된 새로운 직렬 신설 등 새로운 공직구조의 변화 필요성이 제기되고 있는 것은 자연스러운 현상이라 하겠다.

다. 충원

충원은 사무기구의 구성원을 선발하는 것을 뜻한다. 이는 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 공직에 결원이 발생하였을 때 조직 외부에서 새로운 인력을 선발하는 신규채용과 승진 및 전보를 통해 선발하는 내부임용으로 나눌 수 있다. 적재를 선발하여 적소에 배치하기 위한 충원은 무엇보다 그 모집단계에서부터 지방의회 사무기구에 필요한 자격요건을 부여하고 전문성과 능력을 검증할 수 있는 시험이 적용되어야 할 것이다.

그런 점에서 볼 때, 우리나라 사무기구의 충원은 일부 전문위원을 제외하면 대부분 집행기관 소속 공무원을 활용한 내부임용이 주를 이루고 있다는 데 문제가 있다. 따라서 의정활동의 전문적인 지원을 요하는 사무기구 직원의 경우는 전문성 확보차원에서 임용방법에 개선이 요구된다 할 것이다.

라. 능력발전

사무기구의 효율적인 업무수행을 위한 소속 공무원 개개인의 능력발전을 들 수 있다. 능력발전은 사무기구 전체의 효율적인 인력활용과 이를 통한 목표달성의 극대화란 관점에서 중요하다. 능력발전을 위한 제도적 장치로써 교육훈련, 근무성적평정 및 승진과 전직, 전보 등이 포함된다. 특히 근무성적평정은 훈련수요를 파악하고 승진/전보 및 보수 결정 등의 인사관리 자료를 얻고자 하는 인사행정상의 한 과정이라 할 수 있다.[8] 우리나라는 이 중 승진의 기준으로 근무성적평정을 이용하고 있다.[9]

그런데 의회 사무기구처럼 소규모의 부서에 근무하는 공무원의 경우, 직급분포비율에 따라 상대평가하는 평점에 불이익을 받을 가능성이 크다는 점이 문제로 제기될 수 있다. 뿐만 아니라 (행정)부단체장이 위원장인 근무성적평정위원회의 구성에 있어서 집행기관의 시각 지배적인 현실은 의회의 지원인력으로서 사무기구 공무원의 능력발전을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있음에 주의를 요한다.

한편, 전직과 전보는 사무기구 공무원의 인사교류의 일환으로써 이용된다. 이는 공무원 훈련과 능력발전의 기회로 활용하기 위해서 뿐 아니라 동일 업무를 장기간 담당함으로써 나타날 수 있는 권태방지나 담당업무와 개인능력의 일치를 시키기 위한 목적에서 실행된다. 그러나 인사교류의 이러한 취지는 일반 행정가에 적용되는 문제라고 본다. 의회 사무직원의 경우는 직무성격에 따라 전직과 전보가 신중하게 취해져야 한다. 전문위원과 같이

---

8) Glueck, W.F., *Personnel - A Diagnostic Approach*. 3rd ed. Taxas: Business Publications, 1982, p. 368.

9) 5급이하 공무원의 근무성적평정서는 근무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%로 구성되어 있다. 근무성적평정에 따라 서열명부가 작성되면 직급분포비율에 맞추어 상대 평가하여 근무성적평정표가 작성된다.

분야별 전문성을 요하는 자리에서는 순환보직이 적절하지 않을 수 있기 때문이다.

마. 동기부여

동기부여는 근무의욕 또는 사기가 조직 구성원의 능력발휘에 중요한 변수로 간주된다. 조직행태이론의 하나인 기대이론은 동기부여의 과정에 있어서 활동에 대한 노력도와 보상에 대한 기대감의 인과관계를 주요 내용으로 담고 있다. 즉, 노력에 대한 성과와 성과에 대한 보상이 동기유발에 중요한 요소로써 간주된다.

보상은 성취감 등 내재적 보상과 봉급이나 승진 등 외재적 보상으로 나눌 수 있다. 그런데 보상에 대한 만족도는 향후 동기유발의 과정에서 다시 보상의 유의성에 영향을 주고, 성과를 위한 노력을 기울이게 한다는 점에서 동기유발의 과정이 반복된다고 할 수 있다. 만약 지방의회의 협소한 인사범위에서 독립된 인사체계를 적용한다면, 직급보다는 보수의 외재적 보상이 의회사무직원에게 보다 중요한 동기부여의 유인책으로 활용될 수 있을 것이다.

바. 규범 및 통제

의회 사무기구 공무원의 태도와 활동이 조직목표와 일치되도록 유도하고 통제할 수 있는 행동규범과 통제가 필요하다. 공무원의 행동규범으로써 정치적 중립은 정쟁에 개입하지 않는 공평성과 비당파성의 견지를 뜻한다. 이는 행정의 안정성과 지속성을 유지하기 위하여 정권의 교체와 상관없이 업무를 수행할 수 있도록 공무원의 정치적 중립을 확보하는데 강조점을 둔다.

정치적 중립은 인사행정의 엽관주의와 정실주의의 폐해를 극복하기 위한

것으로 이해될 수 있다. 즉, 인사에 대한 정치적 간섭을 배제하여 정치적 남용으로부터 공무원을 보호하여 행정의 전문성과 안정성을 확보하기 위한 것이다. 특히 의회 사무기구 공무원의 경우, 의원 개인에 대한 보좌역할이 아닌 기관으로서의 의회와 위원회에 궁극적인 지원의 목표가 있다는 점에서 독자적인 업무수행의 정치적 중립성이 더욱 강조된다.

또한 정책보좌기구로써 의회 사무직원은 대표성을 부여받은 지방의원과의 관계에서 일종의 막료기관의 개념으로 이해될 수 있다. 그렇기 때문에 양자를 주종관계 보는 시각이 널리 보편화되어 있으며, 따라서 의회 사무직원의 행위 규범에는 의원에 대한 복종성 (deference)과 자신의 정책적 선호나 입장을 강조해서는 안 된다는 주장의 제한성(limited advocacy), 그리고 자신의 존재를 되도록 부각시키지 말아야 하는 익명성(anonymity)이 중요한 불문율로써 존재한다.[10]

2. 인사행정의 운영효과

의정활동의 성과를 향상시키기 위한 지방의회 사무기구의 인사행정은 결국 의회 사무직원의 인적 자원을 효율적으로 관리하는데 그 의의가 있다. 그런데 의회의 성과향상을 위한 인적자원관리의 운영효과는 직접적이고 가시적으로 나타나기보다는 의원의 의정활동성과를 통해 간접적으로 나타나게 된다. 이는 의회 사무기구가 의회의 보좌기구로써 설치되어 의정활동을 지원하고 보조하는데 설치목적을 두고 있기 때문이다. 따라서 지방의회의

10) Patterson, Samuel C., "The Professional Staffs of Congressional Committees." *Administrative Science Quarterly,* Vol.15 (1), 1970.

인사행정은 의장의 지휘 아래 사무기구의 인적자원을 효율적 관리하여 행정능률을 향상시키고, 그럼으로써 의정활동의 질과 성과를 높이는데 기여하는 것으로 이해할 수 있다.

가. 운영효과의 핵심요소

의회 사무기구의 성과향상에 기여하는 인적 자원의 관리과정은 앞서 논의한 여러 요소들 중에 특히 채용, 능력발전, 그리고 사기의 3대 지주로 구성된다. 즉 인사행정의 주요 3대 변수로써 적재의 충원, 지속적인 능력발전, 그리고 높은 근무의욕의 유지가 인사행정의 운영효과를 높이는 핵심적인 요소라 할 수 있다.

그런데 직업공무원제를 근간으로 하고 있는 현행 인사행정의 제도적 틀 속에서 볼 때에는 이 중에서도 채용, 승진, 전보 등 합리적인 충원체제의 확립이 무엇보다 중요하다고 본다. 이는 충원에 대한 인사권한이 의회 사무기구의 인력을 효과적으로 활용하고 운영하는데 가장 중요한 요소임을 뜻한다. 이와 아울러 의회 사무직원의 능력개발과 동기부여 등 근무의욕을 높일 수 있는 의사결정과 통제의 권한이 사무기구의 행정성과를 향상시키는데 중요한 요소가 되는 것은 물론이다.

인사행정의 운영효과는 인사과정에 대한 권한과 통제가 누구에게 있는가에 일차적인 초점을 두고자 한다. 의회 사무기구에 대한 인적자원의 운영은 지방의회에서 필요로 하는 의정활동의 행정적·전문적 지원을 효율적으로 이끌어낼 수 있는 권한과 통제의 문제로 귀착하여 논의할 수 있기 때문이다. 권한(authority)은 조직의 특정 지위로부터 주어지는 직무를 수행하고 타인에게 직무를 수행할 수 있게 하는 공식적인 권리로 정의할 수 있다. 즉 권한은 합법적 지위로부터 그 권리가 발생하는 것으로 직위와 연결된다. 이와

비교하여 권력(power)은 지위와는 상관없이 과업의 완수를 위하여 조직이나 개인을 움직일 수 있는 능력을 의미한다. 물론 공식적인 권한도 하나의 권력원천이지만 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 공식적·비공식적 힘을 의미한다는 점에서 권력은 권한보다 포괄적인 개념이며, 따라서 권한은 권력의 한 부분으로 이해될 수 있다.

나. 직위권력의 한계

지방의회 사무기구의 인적자원 관리의 운영효과에 있어서 권력을 논의하는 것은 의회 사무직원에 대한 인적자원 관리요소의 권한이 이원화되어 있기 때문이다. 지방의회 사무기구의 인적자원 관리요소에 대한 권한을 살펴보면, 임명을 비롯한 인사권은 지방자치단체의 장이 갖고 있는 반면, 지휘·감독권은 지방의회의 장이 갖고 있는 이원화된 체제라 할 수 있다.

문제는 어떤 인적자원 관리요소에 권한을 지니는가에 따라 직위권력(position power)의 차이를 가져올 수 있다는 점에 주의를 요한다. 만약 의회의장이 그 직위와 관련해 의회사무기구의 인사운영에 상당한 권력을 갖고 있으려면, 의회사무직원의 순응 혹은 비순응에 대하여 보상을 하거나 처벌을 할 수 있어야 한다. 그러나 이러한 권력을 지방의회 의장이 아닌 자치단체장이 갖고 있는 현실에서는 사무기구의 인사운영 효과가 제약을 받을 수밖에 없다 할 것이다.

지방의회 사무기구의 직무감독권자인 의장의 직위권력이 단체장보다 낮다고 평가되는 것은 특히 단체장이 다음과 같은 인적관리요소에 직위권력을 지닌 것에 기인한다. 첫째, 지방자치단체장은 의회 사무직원을 포함하여 모든 공무원에게 가장 중요한 문제라 할 수 있는 임명과 승진에 대한 결정권한과 휴직, 면직, 징계 등 인사에 대한 포괄적인 권한을 지니고 있다.[11] 비

록 의회 사무기구 직원의 감독권은 의회의장이 갖고 있지만, 단체장의 이러한 직위권력들은 의회사무직원의 직무를 통제하는데 있어서도 간접적이지만 중요한 영향을 미친다는데 주목할 필요가 있다.

둘째, 의회 사무기구의 조직과 기능을 결정하는 데 있어서 사무기구의 하부조직과 사무분장은 단체장 소관의 규칙(직제 및 사무분장 규칙)으로 제정하고 있는 현실이다. 즉 사무기구의 실질적 조직권은 지방자치단체장이 확보하고 있다는 것을 의미한다. 의회가 사무기구의 조직과 기능을 자주적으로 결정할 수 없다면, 의회의장이 지닌 감독권 역시 제한적일 수밖에 없는 문제로 귀착하게 된다.

셋째, 의회 사무직원의 정수를 조례로써 정하도록 하고 있으나, 정원 조례안은 단체장이 제안하는 것으로 의회는 의결권만을 지닌다. 다만 의회는 정원의 감축을 의결할 수 있는데 이 경우에도 미리 단체장의 의견을 듣도록 하고 있다(「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제24조). 또한 현재 각급 지방자치단체의 공무원 수는 행정자치부장관의 정원승인이 있어야 증원이나 변경이 가능하며, 직급별 정원은 정원의 총수 범위 안에서 지방자치단체의 규칙으로 정하고 있다. 결국 의회 사무직원의 수를 결정하는데 있어서 지방의회는 실질적인 정수 결정권이 없다는 것이다.

종합하면, 권한의 불완전성과 권력의 불균형 측면에서 이원화된 지방의회 사무기구의 인적자원 관리체제는 여러 문제를 내재하고 있어 인사운영의 효과를 제약하는 요인이 된다. 의회 사무기구의 인원결정이나 사무분장, 인사권 등에 대하여 지방의회 의장이 상당한 영향력을 행사할 수 있어야 사무직원의 동기부여를 위한 적절한 조치나 직무감독에 대한 통제가 제대로 이

11) 지방공무원법 제6조제1항은 “지방자치단체의 장은 이 법이 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직과 징계를 행하는 권한을 가진다”고 규정하고 있다.

루어질 수 있을 것이다. 이는 특히 사무기구의 인적자원 관리의 조직목표가 집행기관에 대한 견제·감시를 포함하여 지방의회의 기능과 활동을 효율적으로 지원하는 것에 있다는 점에 주의를 요한다. 의회사무기구에 대한 인적자원관리의 운영효과는 결국 이를 담보할 수 있는 인적자원 관리에 대한 의회 권력이 어느 만큼 확보되었는가에 달려있다 할 것이다.

제3절 외국 지방의회의 사례

1. 분리형 기관구성: 미국, 일본

가. 의회-시장형

의회-시장형 기관구성은 의결기관과 집행기관이 분리되어 상호 견제와 균형을 취하는 경우를 뜻한다. 우리나라의 지방자치단체와 같이 시민에 의해 선출된 단체장과 지방의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 전형적인 기관구성 형태는 그 특성상 기관운영의 독자성이 확보됨을 기본으로 한다. 다음은 일본과 의회-시장형을 취하는 미국지방자치단체(municipality)을 중심으로 지방의회 사무기구의 구성과 운영에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 일본

일본은 기관통합형의 중앙정부 구성과는 달리 모든 지방자치단체가 의회-시장형의 분리형 기관구성을 취하고 있다. 지방의회 사무기구의 배치와 구

성은 의장에게 권한이 주어져 있으며, 의회의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사한다(일본지방자치법 제138조 5항). 그리고 이들 의회 사무직원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.

이는 분리형 기관구성의 상호 견제와 균형의 원칙에 따라 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있다는 점에서 집행기관에 대한 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하는 의미를 지닌다. 다만, 의장이 의회 사무직원의 인사권을 행사하고 있으나 집행기관의 장과 사전에 협의와 통하여 인사교류 등 인적자원 운영의 묘를 살리고 있다. 즉, 일본은 出向(슛코우)이라는 인사제도를 이용하여 단체장이 집행기관의 공무원을 지방의회로 파견하고 있다.[12]

그러나 주목할 점은 일본의 지방의회 사무기구 운영과 관련하여 지적되고 있는 문제점들 가운데 이러한 인사교류 제도 때문에 기인하고 있음을 시사하는 부분이다.[13] 즉 집행기관 소속의 공무원이 지방의회로 파견됨으로써 지방의회 사무직원이지만 의원의 의정활동에 필요한 각종 정보를 능동적으로 제공하지 않는다는 점과 집행기관의 잦은 인사이동에 따라 장기간 전문성을 갖춘 유능한 의회 사무직원을 확보하기 어렵다는 점, 그리고 의회 사무직원이 집행기관을 의식하면서 사무의 중립성과 일체감을 결여하고 있는 문제 등이 그것이다.

이러한 문제점들은 지방의회가 사무기구에 대한 인사권을 지닌 경우에도 우리나라와 같이 단체장이 지방의회 사무기구의 인사권을 지닌 경우와 유사한 특징을 보인다는 점에서 주시할 필요가 있다. 이는 일본의 지방의회가 사무기구에 대한 인사권을 지녔지만 실제 인사운용에 있어서는 집행기관이

12) 한국지방행정연구원, 「현지에서 본 일본의 지방자치실제」, 연구자료집 제62권, 1997, p. 62.
13) 이용호(1993)와 김영곤(1998)의 논문을 참조하였음.

주도적인 역할을 담당하고 있기 때문에 나타나는 문제점이라 할 수 있다. 따라서 이러한 문제들을 근본적으로 해결하기 위해서는 단지 인사권 독립 자체만으로 충분하지 않으며, 실질적인 의회사무기구의 독립적인 인사권을 행사할 수 있는 여건마련이 주요 관건임을 시사해 준다.

또한 분리형 기관구성에서 기관간 인사교류의 활용이 지방자치단체의 인적자원을 효율적으로 관리를 위한 조치로써 이해될 수 있지만, 기능상 기관간 독립성과 자율성이 강조되는 분야에 있어서는 인사교류가 문제의 소지가 있음을 시사한다. 분리형 기관구성에서 지방의회 사무기구의 인사권이 지방의회에 귀속되는 원칙은 규범적인 측면에서 뿐 아니라 의회사무직원이 의정활동에 대하여 적극적이고 전문적인 지원을 확보하기 위함이다. 의회사무기구 가운데 특히 지방의회의 의결기능이나 집행기관에 대한 견제, 감시 기능을 지원하는 지원인력은 전문성 확보 뿐 아니라 소속기관에 대한 충성심과 소속감이 강조된다는 점에서 인사권의 독립이 요구된다.

한편, 우리나라와 같은 대의회제로 운영하고 있는 일본 지방의회의 사무기구 직원의 수를 살펴보면 <표 2-3>와 같다. 도도부현(都道府縣)의회의 경우, 의원 1인당 사무직원 수는 0.73명 정도 (靜岡 0.53명~東京1.13명)인 것으로 나타난다.

<표 2-3> 일본 도도부현(都道府縣)의회 사무국직원 배치현황

의원정수	사무직원정수	비율	상임위원회수	특별위원회수	내 용									
					계	국장	차장	부장	과장	과장대우	과장보좌	계장	주사기사	기타
2,910	2,135	73.3	2,135	73.3	2,008	47	44	4	131	73	405	580	588	136

출처: 日本 都道府縣議長會 홈페이지(http://www.gichokai.gr.jp/) '各都道府縣議會の概況'.

그런데 여기서 한 가지 고려해야 할 사항은 일본에서 지방의회 사무기구의 역할이다. 일본의 의회사무기구는 조사연구의 의정보좌 역할보다는 주로 의사운영 등 행정관리적인 측면에 비중을 두고 있다는 점이다. 이는 일본 지방의원의 지위가 명예직과 전업직의 중간 형태로서 일정한 보수를 받으며 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있다는 점에 기인한다. 따라서 일부 소규모의 기초 자치단체(시정촌)의 지방의회에서는 전문위원이나 의원보좌관과 같은 의정보좌 전문인력이 배치되지 않는 곳도 있다. 예컨대 인구 1만 5천명 정도의 內原(우치하라)町이나 인구 5천명 정도의 里美(사토미)村 등의 지방의회에서는 사무기구는 사무국장 1명과 서기 1명만으로 구성되어 있는 경우도 있다.[14] 이는 우리나라의 경우 최근까지 지방의원이 명예직으로서 생업과 의원직을 병행함으로써 의회업무에 전념하기 어려운 현실과 다른 점이라 할 수 있다.

14)한국지방행정연구원, 『현지에서 본 일본의 지방자치실제』, 연구자료집 제62권, 1997, p.67. 및 p.75.

2) 미국

미국은 다양한 기관형태를 지방자치단체마다 선택하고 있는데, 의회-시장형은 주로 인구 50만 이상의 대도시나 2만 5천명 이하의 소도시의 지방자치단체에서 많이 채택하고 있다.[15] 의회-시장형 기관구성을 취하는 미국의 지방자치단체에서 지방의회 사무기구의 인사권은 의회 또는 의장이 지닌다.[16]

전형적인 의회-시장형의 기관구성을 취하고 있는 미네소타주의 미네아폴리스시 경우를 살펴보자. 미네아폴리스 시의회의 행정기구를 총괄하는 시 사무국장(city clerk)은 시의회에서 2년의 임기로 선출된다. 미네아폴리스시의 시 사무국장은 시의 모든 공식 서류와 기록을 관장하며, 시의회의 의사운영과 회의기록, 의안 및 의결문서의 보관 등 시의회의 행정사무를 총괄하고 있다.

미네아폴리스 시의회의 사무기구는 시 사무국장이 시의회의 승인을 얻어 부사무국장을 임명하며, 시의회의 동의 아래 필요한 사무직원이나 보좌진을 임명하는 권한을 지닌다. 부사무국장은 사무국장을 보좌하며 의회내 상임위원회 회의에 참석하여 서기의 업무를 담당한다. 이는 시의회의 사무기구에 대한 전문적이고 효율적인 운영을 위하여 시 사무국장에게 인사운영과 행정책임을 부여하되, 시의회가 시 사무국장에 대한 직접적인 인사권을 지님과 동시에, 시 사무국장이 임명하는 시의회 사무기구 직원에 대한 승인 또는

15) 외국의 기관구성에 대한 자세한 내용은, 황아란, 「외국지방자치단체와 기관구성」, 연구보고서 284권, 한국지방행정연구원, 1997, 참조.

16) 의회-시장의 분리형 기관구성을 취하는 미국의 지방정부의 경우, 강시장 형태의 지방정부를 사례로 드는 것이 의회사무기구의 인사권을 살펴보는데 적절한 시사점을 제공해 준다. 즉, 약시장 형태나 시지배인형, 위원회형의 지방자치단체 등은 의회중심의 지방정부 운용이란 측면에서 의회사무기구의 인사권은 의회에 귀속됨이 당연하기 때문이다.

동의권을 지님으로써 시의회 사무기구 전반에 대한 인적 자원관리의 통제와 감독권을 행사함을 시사한다.

의회-시장형의 기관구성을 취하는 미국의 다른 지방자치단체의 경우도 시의회의 사무기구를 총괄하는 사무국장은 지방의회에서 선출되거나 임명된다. 또한 의회사무기구의 직원에 대한 인사권도 사무국장을 통하여 이루어지는 것이 일반적이지만, 이에 대하여 의회의 승인이나 동의를 받게 함으로써 궁극적으로 지방의회에 귀속되어 있는 것을 볼 수 있다.

그런데, 미국의 사례에서 한 가지 주목할 점은 분리형 기관구성형태를 가진 지방자치단체의 경우, 일반적으로 시장의 주요 소속기관(조정관, 법무관, 재무관, 자산평가관 등)에 대한 인사(임명)권 행사는 지방의회의 승인 또는 동의가 요구된다는 점이다. 이는 분리형 기관구성에서 강시장 형태의 기관운영을 하는 경우에도 시장의 주요 인사권에 대한 지방의회의 견제와 통제 장치를 마련함으로써 양기관 간의 균형을 이루고자 함을 시사하는 것이다. 그러나 분리형 기관구성의 취지, 즉 독자적이고 자율적인 기관운영을 확보하기 위하여 각 기관의 내부적인 조직구성과 운영에 필요한 인사권은 양 기관이 서로 독립적인 관계를 유지하는 것은 공통된 특징으로 발견된다.

나. 의회-시지배인형

의회-시지배인 체제는 의회의 의결기능과 시지배인(city manager) 하의 집행기능이 분리되어 운영되는 기관형태를 뜻한다. 즉, 시의회 의원은 비상임으로 일하며 정치와 행정의 분리를 강조하여 시지배인이 총괄하는 행정이나 운영에 직접 관여하지 않는 것을 특징으로 한다. 그런 점에서 의회-시지배인 체제는 실질적인 내용상 분리형 기관구성에 속한다고 할 수 있다. 다만, 시장이 당연직 의장을 겸임한다는 점에서 기관통합적 요소를 지니고

있으며, 또한 행정을 실질적으로 총괄하는 시지배인을 의회에서 선임한다는 점에서 기관통합형 구성에서 살펴볼 수 있는 의회 중심의 위상과 권한을 지닌다고 할 수 있다.

당연직 의장으로서 시장은 주민에 의해 직접 선출되는 사례가 많으며, 시의 공식적인 대표자로서, 그리고 시의회와 집행기관의 공무원을 이끄는 법적 최고 집행자로서의 지위를 지닌다. 그러나 시지배인 체제에서 시장은 행정 총수권자로서의 성격보다는 당연직 의장으로서의 권한이 더 강한 것을 특징으로 한다. 한편, 행정의 총책임은 시지배인에게 부여되어 있으며, 시의회에서 설정한 정책 및 목표에 대한 전문적인 행정수행을 담당하는 대신에 집행결과에 대하여 의회에 책임을 진다. 또한 의회-시지배인 체제의 기관구성형태에서는 일반적으로 집행기관에 대한 인사권이나 조직 운영권은 시장이 아닌 시지배인이 갖는다. 다만 시장은 이러한 권한이 부여되는 시지배인을 의회에서 선임 또는 해임할 때 의장으로서 참여하여 영향력을 행사한다.

의회-시지배인 체제가 의회와 집행기관의 분리된 운영체계를 지니고 있다는 것은 의회-시장형 기관구성에서 논의하였듯이 독립적인 조직과 인사권을 행사한다는 것을 의미한다. 따라서 시지배인이 집행기관 공무원의 인사권을 지니듯이 의회내 사무직원에 대한 인사권은 의회의장이 지닌다. 예를 들어 택사스 주의 에버린 시(Abilene city)의 경우를 살펴보면,[17] 의장 겸임의 시장이 의회의 동의를 얻어 의회사무국장에 해당하는 시 서기장(city secretary)을 임명한다. 시 서기장은 시의회의 의사록과 아젠다, 조례, 기타 공식문서 등을 관리·보관하며, 의회의 승인을 받아 필요한 직원을 임명할 수 있는 권한을 지닌다.

17) Abilene City Charter, Article 2 Sec 15.

미국의 의회-시지배인 체제에서 우리가 주목해야 할 점은 이러한 기관구성형태가 전문행정가에 의한 효율적인 업무수행에 초점을 두고 도입되었다는 점이다. 따라서 집행기관을 운영하는데 필요한 조직권과 인사권은 전문행정가인 시지배인이 총괄할 수 있도록 권한이 부여되어 있지만, 그것은 어디까지나 기관운영의 전문성과 효율성을 위한 것이다. 즉 의회-시지배인 체제는 기능적으로 분리되어 있으나 권한관계에서는 지방의회 우위의 기관구성형태에 속한다고 할 수 있다. 따라서 의장을 겸직하는 시장이 지방의회의 동의를 받아 의회 사무직원을 행사하는 것은 시장이 집행기관의 장이기 때문이 아니라 의회의장이기 때문에 가능한 것으로 본다.

2. 통합형 기관구성: 영국, 프랑스, 독일

영국과 프랑스, 그리고 독일[18]에서 살펴볼 수 있는 통합형 지방정부의 구성은 의회중심주의를 반영한다. 주민의 직접선거에 의해 선출되어 구성하는 지방의회가 중심이 되어 의결기능과 집행기능이 분리되지 않고 통합적으로 운영되는 것을 특징으로 한다. 따라서 이들 국가의 기관통합형 지방자치단체에서는 집행기관이 따로 분리되어 독립적으로 존재하기보다는 의회의 통제하에 집행기관을 운영하고 있다. 기관구성의 방식에 있어서 의회의장이 시장을 겸직하거나(영국, 프랑스,[19] 북독일의회형 지방자치단체[20]), 민선

18) 독일은 다양한 방식으로 지방자치단체의 기관구성을 취하고 있는데, 각 유형별 자세한 특징과 내용은, 황아란, 「외국 지방자치제도와 기관구성」, 연구보고서 제284권, 한국지방행정연구원, pp. 151-184, 참조.

19) 영국의 경우는 소·중선거구제로 의원이 선출되기 때문에 의장은 의회내에서 호선에 의해 선출되어 명예적이고 의전적인 시장의 역할을 수행하는 특징을 지닌다. 이

에 의해 선출된 시장이 의회의장을 겸직(남독일의회형 지방자치단체[21])여 지방자치단체의 대표로서의 지위를 지닌다.

또한 집행기관 소속의 각 국장이 의회소속의 각 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행하거나 (영국), 집행기관의 다수의 부단체장을 지방의원이 겸직함으로써(프랑스, 독일) 의회와 집행기관이 통합된 형태의 기관운영을 하고 있다. 그리고 통합형 기관구성을 취하는 지방자치단체에서는 행정의 전문성을 확보하기 위하여 집행기관의 행정을 총괄하는 최고위직 행정관리로서 수석행정관(영국: Chief Executive) 또는 행정사무총국장(프랑스: Secrétaire Général), 사무총장(독일: Stadtdirektor)을 두고 있는데 이들을 포함하여 주요 행정부서의 장을 의회에서 선임하고 있다.

통합형 기관구성에서 의회가 선임하고 지휘·감독하는 집행기관의 최고위직 행정관리는 앞서 논의한 의회-시지배인체제에서의 시지배인과 유사한 기능과 역할을 담당한다고 할 수 있다. 그러나 영국이나 프랑스, 독일의 지방자치단체에서 통합형 기관구성은 의회가 집행부서에 깊숙이 간여하여 것을 특징으로 한다는 점에서 차이가 있다. 다시 말해 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제뿐만 아니라 기관운영에 있어서도 의회의 영향력 하에 놓여 있다는 점에서 의회의 권한이 가장 강한 기관구성형태라 평가할 수 있다.

통합형 기관구성에서 의회 사무를 담당하는 직원에 대한 인사권이나 조

에 비해 프랑스는 정당명부식 비례대표로 의원을 선출하기 때문에 의장은 득표를 가장 많이 얻은 정당의 명부에서 1순위에 기재된 후보가 의회에서 선출되며, 강력한 리더쉽을 행사하는 명실상부한 시장을 역할을 수행하고 있다.

20) 북독일의회형을 취하는 지방자치단체는 니더작센주와 노르트라인-베스트팔렌주등에서 발견된다.

21) 남독일의회형에 속하는 경우는 주로 바덴-뷔르템베르크주, 바이에른주, 라인란트-팔트주에 있는 지방자치단체들로써 점차 이러한 기관구성형태가 확산되고 있는 추세에 있다. 이는 의장을 겸직하는 시장을 주민이 직접 따로 선출한다는 점에서 전통적인 통합형 기관구성방식과는 차이가 있다.

직운영권은 그것이 비록 시장의 권한사항이라 해도 이는 의장을 겸직하는 시장으로서 의미하기 때문에 의회에 속한 권한사항으로 해석하는 것이 적절하다. 다만, 통합적인 기관운영 시스템이기 때문에 우리나라와 같이 의회사무기구가 별도로 존재하기보다는 집행기관의 조직도 내에 의회업무를 전담하는 부서를 둠으로써 회기나 의사일정의 지원을 담당케 하고 있다.

3. 요약 및 시사점

기관구성의 유형별로 살펴본 의회 사무기구에 대한 인사권은 의회에 귀속된 것이라 할 수 있다. 의회 중심의 기관통합형에서는 말할 것도 없고, 분리형 기관구성에서도 지방의회가 의회내 사무직원에 대한 인사권을 지니는 것으로 나타난다. 의회-시장형의 기관구성을 취하는 일본과 미국 등의 지방자치단체에서 의회 사무기구의 인사권을 지방의회(의장)에 귀속시키는 것은 분리형 기관구성의 견제와 균형의 원리에 충실한 것을 기본으로 삼기 때문이다. 사실, 의회-시장형 기관구성은 이론상 의결기관과 집행기관의 권력관계가 대등·분리·독립의 관계이어야 한다는 점을 전제하는 것이다. 따라서 독자적인 기관운용을 보장하기 위해서는 인사제도에 있어서도 양 기관이 각기 독립성과 자율성이 확보되어야 하는 것은 당연하다고 하겠다.

그런데 기관분리형 지방자치단체의 사례에서 발견할 수 있었던 기관간 인사교류제도는 그 효과나 평가에 주목할 필요가 있다. 이는 의회가 의회직원의 인사권 행사시 집행기관과 협의를 통하여 인사교류를 시행하고 있다는 점에서 우리나라와 유사한 제도시행이기 때문이다. 물론 우리나라는 인사권 자체를 집행기관의 장이 갖고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있으나 인사

교류라는 차원에서 공통성이 있기 때문이다. 예컨대, 일본은 인적자원의 확보나 인사제도의 운용에 있어서 집행기관 공무원의 인사교류를 통하여 지방의회 사무기구 직원을 지방의회 의장이 임명하고 있다. 그러나 인사교류의 시행이 잦은 인사이동과 전문성의 저하, 소속감 결여 등의 이유로 인하여 적극적인 의정보좌가 미흡하다는 비판을 받고 있다. 특히 일본의 지방의회는 우리와 달리, 단체장이 임명하는 주요 소속기관(부단체장, 회계관, 감사위원, 교육위원 등)의 인사에 대한 승인권과 단체장에 대한 불신임 결의권과 같은 강력한 견제수단을 지니고 있음에도 불구하고 이러한 문제가 제기되고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

종합하면, 분리형 기관구성형태에서 지방의회가 독자적인 사무기구와 사무직원을 필요로 하는 근본 목적은 의회의 자주적인 활동을 확보하고 지방의회에 속한 사무를 효율적으로 처리하기 위함이다. 그런 점에서 의회사무기구의 인사권 독립은 필수적인 조건이라 할 수 있다. 그러나 일본의 사례에서 보듯 그 자체만으로는 충분조건이 되지 않는다고 할 수 있으며, 의회내 사무기구의 인사에 대하여 집행기관의 영향이 크면 클수록 의회가 제기능을 발휘하는데 문제가 많은 것을 시사해 준다.

제3장 의회 사무기구의 현황 및 인사권 독립 논의

제1절 지방의회 사무기구의 현황

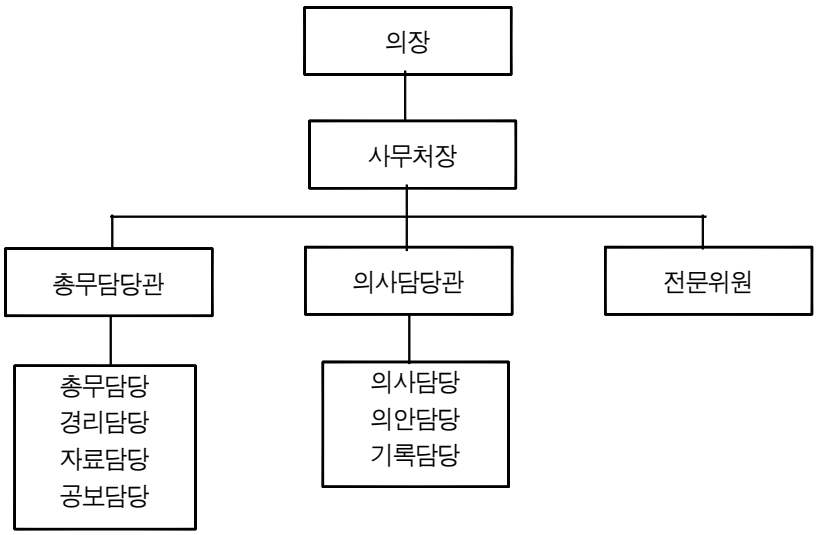
1. 의회 사무기구의 조직

가. 조직구성

지방의회 의장은 의회에 속한 사무를 효율적으로 처리하고 분리형 기관구성 하에서 의회의 자주적인 활동을 확보하기 위하여 독자적인 사무기구와 직원을 필요로 한다. 우리나라 지방의회는 의회의 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 설치하고 의장이 의회사무를 관장하도록 하고 있다. 이는 지방자치법 제82조와 각 지방의회에서 제정하는 조례 및 직제규칙에 법적 근거를 둔다.

의회 사무기구의 설치는 지방자치단체의 종류와 규모에 따라 달리하고 있다. 먼저 광역의회의 경우, 의회 사무기구의 설치와 관련하여 지방자치법 제82조 제1항은 “시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다”고 규정하고 있다. 광역의회의 사무기구를 개괄적으로 살펴보면, 크게 행정적인 업무를 관리하는 부서와 의정활동을 전문적으로 보좌하는 전문위원으로 구성되는 것은 기초의회와 공통적인 사항이다.

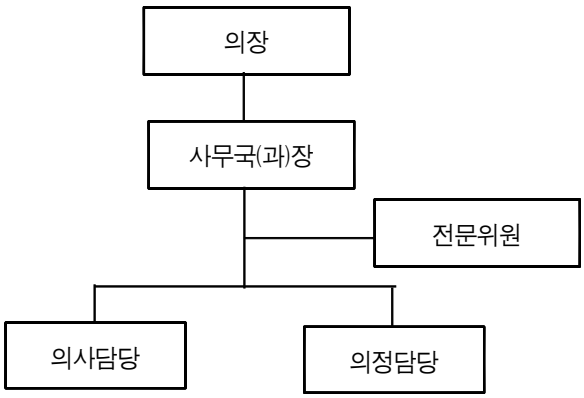
<그림 3-1> 시도 지방의회의 사무기구



주1: 시도에 따라 명칭과 기구구성에 차이가 있음
주2: 직급: 사무처장: 1~3급 (서울-1급, 부산-2급)
전문위원: 4급 담당관(과장): 4급 담당: 5급

광역의회는 시·도 의회 사무처의 하부조직으로 총무담당관, 의사담당관, 전문위원을 설치할 수 있다(<그림 3-1> 참조). 총무담당관 밑에는 총무담당, 경리담당, 자료담당, 공보담당을 두고, 의사담당관 밑에는 의사담당, 의안담당, 기록담당을 둔다(시·도의회사무처직제규칙). 전문위원은 각 상임위원회별로 1명씩 두고 있다. 참고로 서울특별시의회의 경우는 사무처의 하부조직으로 공보실, 의정담당관, 의사담당관 및 10명의 전문위원으로 구성되어 있다. 공보실 밑에 공보담당과 홍보자료담당을 두는 한편, 의정담당관 밑에 총무담당, 기획예산담당, 재무회계담당, 시설관리담당을 두고 있으며, 의사담당관 밑에 의사담당, 의안담당, 법제지원담당, 기록담당을 두고 있다.

<그림 3-2> 시군구 지방의회의 사무기구



주1: 시군구에 따라 명칭과 기구 구성에 차이가 있음
주2: 직급: 사무국(과)장: 4~5급 (서울의 자치구와 2급 시장 15개 시 - 4급)
전문위원: 5급 담당: 6급

한편, 기초의회에 대하여 동법 제82조 제2항은 “시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국 또는 사무과를 둘 수 있으며 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 근거하여 시·군·자치구 의회는 당해 지방자치단체의 「의회사무국(과) 설치 및 사무직원의 정수에 관한 조례」와 「의회사무국(과) 직제규칙」에 의하여 사무기구를 설치하고 있다.

시·군·구 의회의 사무기구는 집행기관과 균형을 고려하여, 그 규모에 따라 대체로 실·국제를 운영하고 있는 시·군·구는 사무국을, 실·국을 두고 있지 않는 시·군·구의 경우에는 사무과를 두고 있다. 그리고 사무국과 사무과에는 각각 사무국장과 사무과장을 둔다(<그림 3-2> 참조). 사무국(과)장 밑에는 보통 의사계와 의정계로 구성되며(인구 50만 이상 또는 출장소가 있는 8개 시), 일부 의원수가 많은 의회에서는 의안계가 따로 설치

되기도 한다(시·군·자치구의회사무국(과)직제규칙).[22] 전문위원은 상임위원회가 설치되어 있는 의회에는 각 상임위원회별로 1인씩을 두며, 상임위원회가 설치되지 않은 의회에는 1인을 둔다.

나. 정원

의회 사무직원의 정원은 조례로써 정하도록 하고 있는데(지방자치법 제83조 1항), 일반적으로 지방자치단체들은 이에 대한 구체적인 규정을 지방공무원정원조례 안에 포함하여 간략히 규정하고 있다. 서울특별시 강남구의 사례를 예시하면 다음과 같다.

<서울특별시 강남구의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례>
(1999.1.8. 조례 제420호)

제5조(직원의 정원) 의회에 두는 사무직원의 정원은 서울특별시 강남구지방공무원정원조례로 정한다.

22) 서울특별시의 자치구와 일부 기초의회에서는 사무국장 밑에 의정담당, 의사담당, 의안담당 등 3개 담당과 전문위원을 두고 있다.

<서울특별시 강남구 지방공무원 정원 조례>
(2002・ 4・12 조례 제525호)

제1조(목적) 이 조례는 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제21조의 규정에 의하여 서울특별시강남구에 두는 지방공무원정원에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정원의 총수) 서울특별시강남구에 두는 정원의 총수는 1,387명으로 하고, 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 집행기관의 정원 : 1,360명
2. 의회사무기구의 정원 : 27명

총 계 : 1,387명

제3조(직급별 정원의 규정) 서울특별시강남구의 구본청・의회사무국・직속기관 및 동에 두는 직급별 정원은 규칙으로 정한다.

그런데 의회 사무직원의 정원결정은 대통령령인「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 통제를 받는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이 대통령령 규정의 별표5에서는 의회사무기구의 설치기준과 직급규정이 세부적으로 명시되어 있다. 또한 관련 시행규칙의 별표2와 별표5에서는 각각 각급 지방자치단체의 지방공무원 정원의 총수를 결정하는 표준정원산식과 직급별 정원의 분포가 명시되어 있다.

이는 의회 사무기구의 정수가 조례로 정하는 사항이기는 하지만 정수결정권은 매우 미약하다는 것을 시사한다. 또한 직급별 정원은 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 (영 제21조2항) 하고 있기 때문에 지방의회가 소속기관인 사무기구의 정원산정에 대하여 미칠 수 있는 영향은 거의 배제되어 있다는 것을 보여준다.

2. 의회 사무기구의 인사

가. 인사권

의회 사무직원은 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명하도록 규정하고 있다(지방자치법 제83조 2항). 그리고 의회 사무직원은 의장의 지휘감독 하에 의회의 사무를 처리하나, 사무직원의 임용・보수・복무・신분보장・징계 등에 관하여는 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법(지방공무원법 제6조 제1항)을 준용하도록 규정하고 있다(지방자치법 제84조 제2항).[23]

바로 이러한 규정들이 의회 사무기구의 인사권 독립을 거론하게 되는 법적 근거로써 쟁점의 대상이 되고 있는 것이다. 즉 지방의회 사무기구의 직원은 지방의회 의장의 지휘와 통솔하에 감독을 받고 있지만, 임명을 비롯한 대부분의 인사권은 집행기관의 장이 행사하고 있다는 점이다. 분리형 기관구성 하에서 의회사무기구의 인사권과 지휘・감독권이 이원화된 체제를 유지하고 있는 것이 바람직한가 혹은 현실적으로 불가피한 것인가에 대한 논란이 계속되는 이유가 여기에 있다 할 것이다.

23) 지방자치법에서 사무직원의 임용 등에 관한 규정은 동법 제82조~84조 규정 이외에는 다른 규정이 없다.

나. 직원

의회 사무기구의 직원은 지방자치법 제82조 제3항에 의하여 지방공무원으로 보하도록 하고 있다. 또한 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원으로 하여금 겸무하게 할 수 있다(동법 시행령 제28조). 이 조항이 지방자치단체 집행기관의 공무원이 파견의 형식으로 지방의회 사무기구에 근무케 하는 법적 근거가 된다.

시·도의회 사무처장의 직급은 1급에서 3급까지 시도마다 차이가 있다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 서울시는 지방관리관(1급)으로, 부산시는 지방이사관(2급)으로 보하며, 나머지 시도의회의 사무처장은 지방부이사관(3급)으로 보하고 있다(<표 3-1> 참조).

또한 시·도의회의 총무담당관, 의사담당관은 지방서기관(4급)으로, 그 아래 담당은 지방사무관(5급)으로 보하고 있다. 그리고 시·도의회의 전문위원은 지방서기관 또는 4급 상당의 별정직 지방공무원으로 보하고 있으며, 전문위원의 수는 각 상임위원회마다 1명씩 두는 것이 일반적이다.

<표 3-1> 시도 사무처 기구정원

	의원 정수	위원회 수	사무처 기구정원						
			계	처장 1-3급	담당관 4급	전문위원 4급	담당·사무직원* 5급이하	기록 요원	(기타) 시설 관리
계	690	89	1176	16	31	94	569	145	321
(평균)	43.1	5.6	73.5	1	1.9	5.9	35.6	9.1	20.1
서울	104	9	206	1	3	10	95	16	81
부산	49	6	75	1	2	6	42	12	12
대구	29	5	55	1	1	5	26	8	14
인천	29	5	58	1	2	5	31	8	11
광주	17	4	51	1	2	4	26	5	13
대전	17	4	51	1	2	4	26	8	10
울산	17	4	47	1	1	4	21	6	14
경기	97	9	124	1	2	10	56	19	36
강원	47	5	61	1	2	5	28	8	17
충북	27	5	52	1	2	5	22	6	16
충남	36	5	63	1	3	5	33	9	12
전북	38	5	67	1	2	6	31	5	22
전남	55	6	69	1	2	7	37	10	12
경북	60	7	78	1	2	7	40	8	20
경남	51	6	69	1	2	7	32	12	15
제주	17	4	50	1	1	4	23	5	16

주: 담당(5급), 공보담당(5급), 비서(5,7급), 전문위원(6-8급), 사무직원(6-9급) 포함
행정자치부 내부자료(2002년. 1월 1일 기준)

전체적으로 볼 때, 시도 광역의회의 사무기구 직원은 평균 74명인 것으로 나타난다. 이는 시도 지방의원 1인당 평균 사무직원의 수가 1.7명인 것을 의미한다. 그러나 이 수치는 행정적인 업무를 담당하는 관리부서를 포함한 것으로 지방의원의 의정활동을 실질적으로 보좌하는 전문위원은 1인당

0.14명에 불과한 실정이다. 참고로 시도 의회의 사무기구 공무원은 총 1,176명인데 이는 일반직 전체 지방공무원 수(39,694명, 2002년 기준)에 약 3% 정도만을 차지하는 비율이다. 시도 의회별로는 최저 1.8%(대구)에서 최고 5.4%(제주)의 분포를 보여준다.[24]

한편, 시·군·구의회의 경우는 사무국장은 지방서기관(4급), 사무과장은 지방행정사무관(5급)으로 보하고 있다. 즉, 시장직급이 2·3급 시에는 4급의 사무국장을 두며, 그렇지 않은 시·군·자치구는 5급의 사무과장을 두도록 하고 있다(「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 10조의 3).

사무국(과)장을 보좌하는 의사담당과 의정담당은 지방행정주사(6급)로 보한다. 시·군·구 의회의 전문위원은 일반적으로 지방행정사무관(5급) 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 보하되, 여러 명의 전문위원을 두는 지방의회는 경우에 따라 지방행정주사(6급) 또는 6급 상당의 별정직 공무원을 더 배치하기도 한다. 보통 시·군·구 의회의 전문위원의 수는 1명 또는 2명씩 두거나 각 상임위원회마다 1명씩 두고 있다(<표 3-2>, <부록1> 참조). 서울시 구의회의 사례를 살펴보면, 4급 국장 1명, 전문위원 2명 및 3담당(의정, 의사, 의안)을 두고 있는 것을 볼 수 있다.

24) 일반직 전제 지방공무원 대비 의회 사무직원의 비율에서 2%이하인 곳은 서울(2.0%), 부산(1.93%), 대구(1.82%), 인천(1.98%) 등이며, 5% 이상인 곳은 경기(5.13%)와 제주(5.41%)이다.

<표 3-2> 시군구 사무국(과) 기구정원

	의원 정수	사무국(과) 기구정원					
		계	국(과)장 (4,5급)	전문위원 (5,6급)	담당·사무직원[1] (6급이하)	기록 요원	시설 관리
전체	3492	3530	235	479	1403	645	768
평균[2]	15.1	15.2[3]	1.0	2.1	6.0	2.8	3.3

자료: 행정자치부 내부자료(2002년. 1월 1일 기준)
주1: 담당(6급), 비서(7,9급), 사무직원(7-9급) 포함
주2: 평균은 전체 합계를 232(기초의회수)로 나눈 수를 뜻함
주3: 시군구 사무기구의 정원 분포는 9명~34명으로 나타남

전체적으로 볼 때, 시군구 기초의회의 사무기구 직원은 평균 15명인 것으로 나타난다. 또한 지방의원 1인당 평균 사무직원의 수는 1.01명으로 시도의원보다 적으며, 이 수치 역시 행정적인 업무를 담당하는 관리부서를 포함하고 있다는 점에서 결코 많다고 할 수 없을 것이다. 지방의원의 의정활동을 실질적으로 보좌하는 전문위원은 1인당 0.14명에 불과한 실정으로 시도의원의 경우와 거의 동일하다.

다. 직무

의회 사무직원의 직무와 관련된 법적 규정을 먼저 살펴보면, 사무처(국, 과)장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리하도록 정하고 있다(지방자치법 제84조 1항). 그리고 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 미리 지방의회 의장의 의견을 들어 당해 지방자치단체의 사무분장 규칙으로 정하도록 되어 있다(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

제10조의3).[25] 그런데 이러한 규정은 의회사무의 자율성을 제약하게 되는 문제를 지닌다고 평가할 수 있다. 의장에게 지휘·감독권을 부여하면서 정작 의회의 주요 사무에 대해서는 결정권이 아닌 의견제시권만을 부여하고 있기 때문이다.

한편, 의회 사무기구 공무원의 직무를 살펴보면 사무처(국,과)장의 경우는 의장의 지휘·감독 아래 소속직원을 통솔하여 의회의 원활한 운영을 돕는 직무를 수행하는 것이라 하겠다. 그리고 시·도 의회의 사무처장 밑에 두는 총무담당관과 의사담당관의 직무를 살펴보면, 전자는 지방의회와 사무처의 총괄 및 지원업무를 담당하며, 후자는 회의소집 및 진행보조, 의안접수 및 관리, 회의록 작성 등을 담당한다.

이러한 사무분장은 제2장에서 논의한 사무기구 지원체제의 구성차원과 반드시 일치되지는 않지만(<그림 2> 참조), 총무담당관의 업무는 주로 조직유지 차원의 순수 행정관리업무에 속한다고 할 수 있으며, 의사담당관은 대체로 의회운영차원에서 의회가 기능을 수행하는데 필요로 하는 업무를 담당한다고 할 수 있다. 그리고 뒤에 논의할 전문위원의 사무분장은 기능차원에 속한 업무로 분류할 수 있을 것이다.

먼저, 총무담당관과 의사담당관의 사무분장에 따른 구체적인 업무를 살펴보면 다음과 같다.

25) 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제10조의3 제1항 (별표5)에는 의회사무기구의 사무처(국,과)장, 전문위원, 담당관의 직급기준이 세부적으로 규정되어 있다.

1) 총무담당관의 직무

① 총무담당의 분장사무

- 의회기본운영계획의 수립 및 종합조정
- 문서, 보안, 관인관리
- 의원등록 및 기록관리
- 사무기구 조직 및 인사관리
- 의원 및 사무직원의 복리후생
- 의회의전 및 내외협력, 교류
- 의회시설유지관리, 장비관리 및 물품의 수급관리 등.

② 경리담당의 분장사무

- 의회소관 예산편성, 집행, 결산
- 의회소관 재산관리
- 공사, 용역 및 물품구매
- 회계직 관인관리
- 세외수입, 세입세출외 현금 및 유가증권 관리

③ 공보담당의 분장사무

- 의회홍보 기본계획수립 및 집행
- 자료수집, 조사연구 및 보관관리
- 보도자료 제공, 분석, 지원 및 홍보자료 발간
- 의정백서 및 각종 간행물 발간

2) 의사담당관의 직무

① 의사담당의 분장사무

- 의사운영계획 수립 및 조정
- 정기회, 임시회의 소집공고 및 운영
- 정기회, 임시회 의사진행 보좌
- 위원회 의사진행 지원, 의안처리 및 회의상황 종합
- 본회의장 및 회의실 사용조정
- 각종 회의록 녹음, 작성, 보관, 발간 및 열람
- 회의장 질서유지, 방청 및 참관

② 의안담당의 분장사무

- 각종 의안접수, 처리 및 의결문서의 보존, 발간, 이송
- 청원, 진정의 접수 및 처리
- 의안심의에 필요한 자료수집, 조사연구, 의원요구자료 처리

3) 전문위원의 직무

전문위원제도는 안건의 심사능력을 제고시키고 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위해 국회의 전문위원제도를 모방하여 만든 제도라 할 수 있다. 그러나 지방자치법에는 전문위원의 지위와 역할에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다. 전문위원의 주요 업무는 위원회의 의안을 심사하고 의사진행을 보좌하는데 있다. 즉, 위원회의 운영 및 의사진행을 보좌하고, 안건심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서를 작성한다. 전문위원의 역할과 기능을 크게 세 가지로 정리하여 설명하면 다음과 같다.[26]

---

26) 김성호, 「지방의회의 의정효율성 제고방안」, 연구보고서 95-3, 한국지방행정연구원, 1996, pp. 42-43.

첫째, 위원회의 회부된 안건에 대한 예비검토를 실시한다. 즉 회부안건의 제안이유, 문제점, 타당성, 기타 필요한 사항을 사건에 검토하여 그 결과, 즉 검토보고서를 위원회에 제출한다. 또한 위원회가 제안하는 안건의 초안을 담당한다.[27] 위원회 심사를 마친 심사보고서와 위원장의 본회의 구두보고서도 전문위원이 작성한다. 또한 행정사무감사 및 조사를 포함한 위원회의 제반 활동의 계획서와 결과보고서의 초안을 작성한다. 참고로 전문위원은 안건심사와 의사진행을 보조하기 위하여 위원회에서 발언할 수 있으며, 본회의에서는 본회의 의결이나 의장의 허가를 얻어서 발언할 수 있다.

둘째, 위원회의 운영을 보조하고 위원장을 보좌한다. 전문위원은 위원회의 의사일정, 상정안건, 회의자료준비 등 위원회의 의정활동을 보조한다. 또한 위원회의 회의진행과 위원회를 대표하는 위원장을 보좌하는 역할을 담당한다.

셋째, 위원회 위원장의 감독을 받아 위원회의 일반사무를 처리한다. 또한 전문위원을 보조하는 소속 공무원을 지휘·감독하며, 위원회에서의 각종 질의시 소속의원에 대한 질의자료를 제공한다.

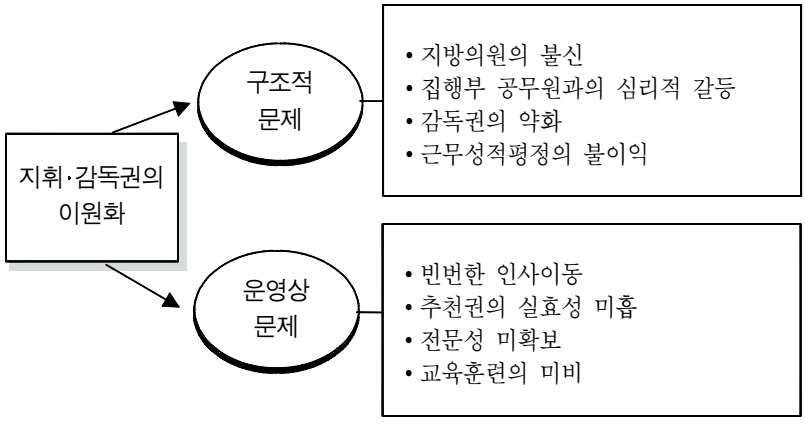
요약하면, 지방의회 사무직원의 직무를 살펴볼 때 의정업무와 관련하여 풍부한 경험과 축적된 지식이 요구되는 사무와 관련해서는 전문직화의 필요성이 높다. 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구된다. 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 하기 때문이다.

27) 전문위원이 초안을 담당한 경우에 검토보고서는 생략된다.

제2절 현행 인사제도의 문제점

의회사무기구 공무원에 대한 단체장의 인사권은 사무기구의 효율적인 의정지원활동을 저해하는 여러 가지 문제를 파생하고 있다. 본 연구에서는 현행 의회사무기구의 인사제도가 지닌 문제점을 구조적인 측면과 운영상의 측면에서 접근하여 분석하고자 한다(<그림 3-3> 참조). 먼저, 단체장의 인사권과 지방의회 의장의 지휘·감독권으로 이원화되어 있기 때문에 나타나는 구조적 문제는 지방의원의 불신, 심리적 갈등, 감독권의 약화, 근무성적평정의 불이익 등을 논의할 수 있을 것이다. 한편, 단체장의 인사권 행사로 인하여 운영적인 측면에서 발생하는 문제점으로는 빈번한 인사이동, 추천권의 실효성 미흡, 전문성의 미확보 및 능력발전의 저하 등을 논의할 수 있다.

<그림 3-3> 지휘·감독권 이원화에 따른 인사제도의 문제점



1. 구조적 측면

가. 지방의원의 불신

분리형 기관구성형태에서 단체장으로의 인사권 통합은 지방의원의 입장에서 의회사무기구 공무원들에 대한 신뢰를 저하시키는 요인이 될 수 있다. 이는 의회사무기구 공무원들이 집행기관의 입장을 우선적으로 고려하거나 대변한다는 불신을 바탕으로 한다.

이러한 문제는 인사구조상 의회사무기구 공무원들이 집행기관에 복귀하기를 원하고 있거나, 적어도 언젠가는 돌아가야 할 입장에 있기 때문에 받을 수 있는 불신이라 하겠다. 만약 의원들의 눈에 의회사무직원이 집행기관과의 연속된 관계 때문에 미덥지 않은 존재로 비추어진다면, 의원들은 의회사무직원의 도움을 아예 받지 않으려는 경우도 발생하게 된다.[28] 특히 집행기관을 감시·감독하는 의회의 기능을 수행하는데 있어서 중요 정보가 집행기관에 제공될 것을 우려하게 된다면 의정지원에 대한 의원의 기대는 불가능한 것이 될 것이다. 이러한 불신은 거꾸로 의회사무기구 공무원의 사기에 부정적 영향을 미친다는 점에서 사무기구의 효과적 인적자원 활용에 저해요인으로 작용한다.

나. 심리적 갈등

의회사무기구 직원은 거의 대부분 집행기관에서 파견된 공무원이기 때문에 집행기관과 의회 양쪽의 입장 사이에서 심리적 갈등을 겪는 경우가 많

28) 안성호, "지방의회사무기구의 개혁방안", 『지방의정』, 1993, 5·6월호, 동의대 행정대학원 지방자치연구소, 1993, pp. 37-38.

다.[29] 이는 앞서 논의하였듯이 언젠가는 집행기관으로 돌아가야 하는 입장에 있으므로 집행기관이 암묵적으로 요구하는 처신과 기대를 무시할 수 없기 때문이다. 동시에, 다른 한편으로는 지방의회 사무직원으로서 의회의 역할과 의원들의 기대와 요구에도 따르지 않을 수 없기 때문이다.

이러한 갈등은 결국 의회 사무직원의 근무의욕을 저하시키는 요인이 된다. 그 결과, 집행기관의 다른 부서로 다시 돌아가게 되길 희망하게 되거나, 의회사무기구를 잠시 머무는 곳으로 인식하게 만듦으로써 양질의 의정보좌를 기대하기 어렵게 한다. 또한 이러한 갈등은 단순히 근무의욕을 저하시키는 것에 국한된 것이 아니라, 본연의 업무를 수행하는데 있어서도 장애요인이 될 수 있다. 특히 집행기관을 감시·통제하는 의회기능의 경우에는 더욱 문제가 될 것이다. 만약 의회의 이러한 기능을 보좌하고 지원해야 하는 의회 사무공무원이 인사권자인 단체장이나 집행기관의 동료들을 의식하게 된다면, 의회가 바라는 노력이나 활동을 제대로 수행하기 어려울 것이며, 의원과의 협조 또한 원만하지 않는 결과를 낳게 될 것이기 때문이다.

다. 감독권의 약화

의회 사무기구의 인사행정에 있어서 감독과 통제는 소속 공무원의 태도와 활동을 사무기구의 조직목표에 일치되도록 유도하고 강제할 수 있는 중요한 관리요소이다. 그러나 인사권이 단체장의 권한 사항에 속하는 경우에는 지방의회 의장이 지휘·감독권을 지닌다하더라도 이에 대한 실효성을 확보하기 힘든 한계를 지닌다.

단체장은 지방의회의 사무직원을 임명하는 경우에만 사전에 의장과 협의

29) 이창호, 「지방의회 사무기구의 개선방안에 관한 연구: 광주 광역시와 남구의회를 중심으로」, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998, pp. 30-31.

하여 추천의 절차를 거치게 할 뿐, 휴직, 면직, 징계 등을 할 경우에는 그럴 의무가 없다. 따라서 지방의회 사무직원은 직무감독권자인 의장보다는 오히려 임용권자인 단체장의 눈치를 살피게 되고 신분상의 불이익을 받지 않도록 많은 노력을 기울이게 된다. 이는 특히 집행기관과 연계된 사무를 감독하는데 있어서 특히 문제가 된다. 예를 들어 단체장이 발의한 조례안을 심사하는 사무나 집행기관을 견제하는 행정감사 및 행정조사 등의 사무에 대하여 적극적이고 효과적인 지원활동을 의장이 통제할 수 없다면 사무기구의 효율적 인적자원관리는 기대하기 어렵게 된다.

라. 근무성적평정의 불리

근무성적평정은 능력발전을 위한 교육훈련의 수요를 파악하고 승진이나 전보, 그리고 보수결정 등에 영향을 미친다는 점에서 인적 자원관리에 매우 중요한 부분을 차지한다. 그러나 현행 지방공무원 평정규칙에 따르면, 의회사무기구는 서열명부만 작성하고 평정점은 전적으로 단체장의 영향력 아래에 있는 근무성적평정위원회가 하게되어 있다. 근무성적평정위원회의 위원장이 (행정)부단체장으로 되어있다는 점에서, “집행기관과 대립관계에 있는 의회의 사무공무원으로서 1년이 지나도록 부단체장 결재 한 번 받을 일없는 관계에 있기 때문에 피해의식에 젖을 밖에 없다”는 견해가 제시되기도 한다.[30] 이는 의회 사무기구에 소속된 공무원에게 의회근무가 개인의 인사관리에 유리하기보다 불리하다고 인식되는 중요한 근거 중의 하나를 시사한다.

근무성적평정의 불이익 가능성은 평가방법상의 문제에서도 찾을 수 있다. 근무성적평정위원회는 평정 단위별로 제출된 서열명부를 기초로 하여,

30) 허병천, 「지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 사무기구 개선에 관한 연구 - 대전광역시 의회를 중심으로」, 충남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998, p. 59.

직급별 분포비율에 맞도록 상대 평가를 하기 때문이다. 그 결과 적은 숫자가 근무하는 부서의 공무원이나 의회에 근무하는 공무원의 경우에는 상대적으로 불이익이 돌아갈 가능성이 있는 것이 사실이다. 이는 우수하고 유능한 공무원이 의회근무를 기피하게 만드는 중요한 요인이 될 수 있다는 점에서, 의회 사무기구가 우수한 인적자원을 확보하는데 한계요인이 되기도 한다.

2. 운영적 측면

가. 인사이동

지방의회 사무직원의 의회업무에 관한 지식과 경험의 축적을 저해하는 요인으로 간과할 수 없는 것이 빈번한 인사이동의 관행이다. 물론 사무직원을 한 자리에만 너무 오래 두는 것도 근무의욕을 떨어뜨리게 할 우려가 있다. 그러나 사무직원 개인의 경력관리나 능력발전을 위해서도 어느 정도 적절한 기간을 두고 자리를 옮기는 인사교류 시스템이 바람직하다는 것은 현대의 조직론이 강조하는 바이다.

현재 집행기관의 인사이동 주기는 보통 2년이거나 이보다 훨씬 짧은 경우도 종종 있다. 또한 근무기간이 미리 정해지는 것이 아니기 때문에 근무의 안정성이 떨어지는 요인이 된다. 언제 이동할 지 모른다는 불예측성과 업무에 익숙해지고 능률이 오르려 할만 하면 다른 자리로 옮겨가게 되는 현실은 효과적이고 적극적인 업무수행에 장애가 된다. 빈번한 인사이동이 의회사무 기구의 효율적인 인적자원활용에 심각한 저해요인이 됨은 물론이다.

나. 추천권의 실효성

지방의회 사무직원의 인사권은 단체장이 지방의회 의장의 추천으로 임명하도록 되어 있는데, 의장의 추천과 단체장의 임명 과정에서 의장과 단체장의 갈등이 제기되어 어려움을 겪게 되는 경우가 발생하기도 한다. 의장의 추천권은 1991년 12월 31일 개정된 지방자치법 제83조 2항의 '의장과 협의'하여 단체장이 임명하도록 한 것을 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법에서 '의장의 추천에 의하여' 단체장이 임명하도록 함으로써 의장의 인사권 개입을 강화시키고자 한 것이다.

그러나 실질적으로는 단체장이 의회사무직원을 발령하기 전에 의회의 의견을 듣는 정도에 불과한 정도로 운영되는 사례가 많아 문제점으로 지적된다. 집행기관에서 이미 내정된 공무원들을 지방의회 의장과 형식적인 협의를 거쳐 임명하는 경우가 일반적인 관행이라 하겠다. 즉, 실질적으로 우수한 인재를 의회의장이 추천하여 임용된 경우는 그리 많지 않다는 것이다. 또한 협의나 추천과정에서 양 기관이 심각한 대립과 갈등을 발생하는 경우도 발견되고 있어 의회사무직원에 대한 의회의 인사권 독립이 쟁점사항으로 주목을 받고 있다.

다. 전문성

의회 사무직원 임용시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성에 대한 검증없이 발령하고 있기 때문에 전문적인 의정활동보좌를 기대하기 어렵게 한다. 특히, 의안심사와 의사진행을 보좌하는 전문위원은 의사운영에 관한 폭넓은 전문지식과 풍부한 경험이 요구된다. 전문위원은 회의진행에 대한 능숙함 뿐 아니라 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례 등에 전문적

인 지식과 분석능력을 갖추어야 한다. 또한 당해 지방자치단체의 정책이나 행정사무에 대한 내용을 충분히 숙지하여 의회의 효율적인 운영을 위하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 한다.

그러나 지금까지 별정직 전문위원은 정당관계자 등 정치적 임용으로 충원되는 사례가 많고, 일반직의 경우는 승진을 위하여 또는 차후에 보직을 받기 위한 자리로 이용되거나, 정년을 앞두고 남은 재직연수를 채우기 위한 자리로 이용되기도 하였다. 특히 집행부의 공무원을 승진 전보시켜 임명하는 전문위원의 경우는 지방의회에 대한 소속감이 부족하여 집행부를 효과적으로 견제하지 못한다는 비판이 제기되고 있다.

라. 능력발전

의회 사무기구의 효율적인 업무수행을 위해서는 사무공무원의 능력발전을 위한 체계적인 노력이 필요하다. 의회사무 중에서 일반 관리업무는 집행기관과 비슷하지만, 회의 및 위원회 운영과 관련된 업무나 연구조사에 관련된 업무는 집행기관과 매우 다른 영역이기 때문에 전문화를 요한다. 그러나 지금까지 사무기구 공무원에 대한 교육, 연수, 훈련 등의 기회가 매우 제한적인 양상을 보이고 있는 것이 현실이다.

사무기구 공무원의 교육·연수는 대개 국가전문행정연수원이나 지방자치단체의 지방공무원교육원이 주관하여 실시하고 있는데, 의회 실무과정은 연1회 1주일 또는 2주일간 진행된다. 그런데 이러한 교육일정은 의회 회기를 피해야 하며 의회 사무기구별 1~2명만을 대상으로 실시되고 있어 한계를 지닌다. 뿐만 아니라 교육대상자 대부분이 의회에 전입된 지 얼마 안되어 업무가 생소한 상태에서 교육을 받게 되기 때문에 큰 효과를 기대하기는 어렵다.

이는 결국 사무기구의 인적자원을 보다 효과적으로 활용하고 발전시키는데 있어서 사무기구가 주체적이고 적극적인 입장에 서 있지 못한데서 이유를 찾을 수 있을 것이다. 물론 신규 업무에 대한 오리엔테이션 성격으로서의 교육이 필요한 것을 부정하는 것은 아니다. 그러나 보다 중요한 것은 의회업무를 추진하면서 경험하게 되는 어려움이나 미흡한 부분에 대한 분야별 교육이 절실한 현실이란 점이다. 즉 행정사무감사, 예산안심의 및 예산결산, 조례제정, 심의·의결, 의안발의, 건의안·결의안·동의안, 지방자치법 해설, 집회·회기·의사일정 작성 등 분야별 전문화된 프로그램이 개발되어 현실 적용성이 높은 교육훈련이 실시되어야 할 것이다.

제3절 인사권 독립의 찬반 논의

1. 찬반 논의의 쟁점

가. 찬성 논의

지방의회 사무기구의 인사권 문제에서 가장 쟁점이 되는 것은 지방자치법 제83조 제2항 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다”는 규정이다. 의회 사무기구의 인사권을 지방의회 의장이 갖게 하여 인사권을 독립하자는 주장은 무엇보다 규범적인 측면에 근거를 둔다. 즉 의회와 집행기관의 기관분리형 구성으로 지방자치단체를 구성하고 있는 현행 기관구성의 근본이념에 충실하기 위해서는 의회 사무기구의 조직과 인사에 대한 권한을 의회가 확보하여야 한다는 것이다.

기관분리제 하에서 양 기관간 상호관계의 기본은 균형과 견제의 원리라 할 수 있다. 그러기 위해서는 지방의회와 집행기관이 원칙적으로 각자 독립하여 그 업무를 수행하고 서로의 업무에 대하여 간섭하지 않는 불간섭의 원칙이 지켜져야 할 것이다. 이는 지방의회의 조직과 구성 및 업무수행에 대하여 지방자치단체장의 간섭을 배제시킬 수 있는 의회자율권이 인정될 때 가능하다는 점에서 인사권 독립이 주장되는 것이라 하겠다.[31]

한편, 지방의회 사무직원의 임명권을 비롯한 단체장의 인사권은 현실적인 측면에서도 의회사무기구의 보좌기능에 큰 영향을 미친다는 데 주목할 필요가 있다.[32] 앞서 제2절의 현행 인사제도의 문제점에서 논의하였듯이 단체장이 갖고 있는 인사권은 의회사무기구의 인적자원관리에 매우 큰 영향력을 미치게 되며, 그 결과 의회사무직원은 자신의 인사권에 직접적인 관계에 있는 사람의 명령을 우선적으로 따르게 될 소지가 높다.

의회 사무직원은 비록 직무에 대한 감독권이 의장에 부여되어 있지만 실질적인 인사권이 있는 집행부와 경쟁하려 하지 않으며, 집행부를 곤란하게 할 고급정보를 의원에게 제공하려 하지도 않는 소극적인 자세를 지니기 쉽다. 이는 고전적인 조직이론에서 말하는 명령통일의 원칙이나 지휘의 일원화 원칙 등 행정관리의 중요 원칙이 인사권과 연계되어야 한다는 지극히 평범한 논리의 연장이라 하겠다.

기관운영 측면에서 보다 중요한 현실문제는 집행기관에 대한 의회의 견제기능이 제대로 작동되지 못하는데 있다. 지방의원들이 이 문제를 제기하

31) 이기우, “지방의회 사무직원에 대한 임명권.” 「자치통신」, 제4권 제4호, 한국지방자치학회, 1992.

32) 많은 연구의 설문조사 분석결과를 살펴보면, 의회사무기구의 보좌기능의 문제점이 인사권에 기인한다는, 즉 의회 사무직원이 인사권 때문에 집행기관을 대변하고 있다는 응답이 지방의원과 사무기구 공무원 사이에서 상위의 높은 빈도를 차지한다.

며 의회 사무기구의 인사권 독립을 주장하는 것은 의회 사무기구의 지원기능에 대한 불만과 불신이 내포되어 있음을 시사한다. 이와 관련한 한 예로 박성태 대구시의회 운영위원장은 “기관대립형 의회제도를 채택한 나라에서 의회와 집행부 사이에 갈등이 빚어지면 의회사무처 직원들이 의원 편에 서는 것이 아니라 도리어 의원들의 일거수일투족을 임명권자인 집행부의 수장에게 보고하는 것이 우리의 현실”이라고 말하면서, “사무처 직원으로서 그렇게 처신하는 것이 소신 있게 일하는 것처럼 비치고 있는 실정에서 지방의회가 집행부를 제대로 견제하기를 바라는 것은 나무에 올라가 물고기를 구하는 격”이라고 현실의 문제를 지적하였다.[33]

요약하면, 기관분리제의 원칙에 의거하여 지방의회 의장에게 의회의 사무를 총괄하도록 하고 직무감독권을 부여하면서도 인사권을 따로 분리한 것은 상호 불간섭의 원칙에 위배되는 것이다. 뿐만 아니라 이는 지방의회 자체 내에서 의원과 사무직원 상호간의 신뢰와 협력을 저해시키고 의회기능을 약화시킨다는 점에서 효과적인 기관운영에 대한 큰 장애요인으로 지목된다. 따라서 분리형 기관구성의 기본원칙을 지키고, 의회사무기구가 집행기관에 대한 의회의 견제기능을 제대로 보좌하기 위해서는 의회가 사무직원에 대한 인사권을 비롯한 인사행정의 전반적인 권한을 확보하고 있어야 한다.

---

33) ‘기로에 선 지방의회-왜 무보수 명예직이어야 하는가?’『월간중앙 정치포럼개혁』 인터뷰 2003. 6.18일에서 발췌. 그는 또한 지방의원들을 지원해야 할 의회사무처 직원들이 도리어 직무감독권자인 의원들을 감시하는 현실을 이렇게 비유했다. “조명탄도 없고 지원 병력도 없는 상태에서 홀로 야간전투에 나선 사병의 신세죠. 사물놀이를 하는데 혼자서 북 치고, 장구 치고, 꽹과리에 징까지 쳐야 한다면 신명이 나겠습니까.”

나. 반대논의

인사권 독립에 대한 반대는 규범적인 측면이 아닌 현실적인 인사운영 측면에 근거를 둔다. 무엇보다 소수의 제한된 사무기구의 인력을 고려할 때 인사권 독립은 사무직원의 승진기회가 제약될 가능성이 높다는 점이다. 의회사무기구는 일반행정관리 직원을 포함하여 광역의회는 평균 74명, 기초의회는 15명에 불과한 실정이기 때문에 인사범위의 제약과 인사행정의 효율성 저하라는 한계를 예상할 수 있다.

또한 인사교류가 정체됨으로써 능력발전이 저해되고 근무의욕이 저하될 우려가 높다는 문제가 제기되기도 한다. 이는 직급별 정원이 규정되어 있는 현행의 인사체계에서 발생하는 필연적인 문제인 바, 적정 규모의 인력풀이 전제되지 않고서는 현실적용성에 한계를 지닌다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 이러한 한계를 극복할 수 있는 대안이 마련되지 않고서는 우수한 인력이 향후 의회 사무기구에서 근무하는 것을 기피하게 되는 요인이 될 수 있기 때문에, 인사권 독립은 의회사무기구의 인적자원관리에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상한다.

그밖에 인사권 독립을 반대하는 이유에는 지방의회의원에 대한 부정적인 인식이 작용하기도 한다. 지방의회에게 인사권을 넘겨줄 경우, 정치적인 입김이 크게 작용하는 엽관제적인 인사운영으로 의회 사무기구에 대한 합리적이고 공정한 인사운영이 확보되기 어렵다는 불신이 그것이다. 물론 이러한 반대주장은 집행기관의 기득권 유지라는 측면에서 단체장이 보유하고 있는 권한을 지방의회에 이양하는 것을 꺼리는 점으로 이해될 수도 있지만, 권한의 재배분에 있어서 상호간 신뢰가 중요한 요소임을 시사해 주는 것이기도 하다.

요약하면, 현행의 지방공무원 인사시스템을 그대로 유지한 체 지방의회

사무기구의 인사권 독립이 시행된다면 인사운영상의 비효율성과 한계가 예상된다는 것이 반대 주장의 근거이다. 따라서 인사권 독립의 우려와 반대를 표명하는 사람들은 이러한 문제점과 한계를 극복할 수 있는 대안마련이 선행되어야 할 것을 다른 한편으로 주장한다.

2. 인사권 강화의 기대효과

의회 사무공무원의 인사권 독립을 포함하여 의회사무기구의 인사권 강화 방안의 장단점은 기본적으로 앞서 논의한 인사권 독립의 찬반 논의와 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 지방의회 사무직원의 인사권을 강화시키는 방안의 긍정적 기대효과는 무엇보다 의회의 자율성과 독립성을 신장시키는데 기여할 것이란 점이다. 이는 나아가 집행기관에 대한 의회의 견제와 감시의 역할을 수행하는데 있어서 의회사무기구의 보다 적극적인 보좌기능을 기대할 수 있는 토대를 제공해 줄 것으로 예상된다. 또한 의회에서 필요한 적절한 인력을 자주적으로 충원할 수 있다는 점에서 의정활동 지원의 전문성을 제고시킬 수 있다는 긍정적인 기대효과도 지닌다.

이와는 반대로 의회 사무기구의 인사권이 강화 또는 독립하게 되면 지방자치단체와 의회간 인사교류가 현행보다 어려워질 것으로 예상된다. 사무기구의 조직이 현행처럼 그리 크지 않은 규모에서는 인사상 승진의 기회가 제약될 것이며, 따라서 우수인력의 의회근무 희망이 현행보다 오히려 더욱 낮아질 가능성이 제기된다.

또한 인사권이 완전히 독립된다면, 인사운영을 위한 인사위원회가 따로 설치되어야 한다는 문제가 제기되기도 한다. 즉 현실적인 측면에서 볼 때,

극히 소수의 인사관리를 위한 인사위원회의 설치문제는 그리 실익이 크지 않다는 점이다. 그러나 이러한 문제는 지방의회의 인사권을 강화시키는 어떠한 방안을 채택하는가에 따라, 혹은 인사위원회의 구성이나 운영의 묘를 어느 정도 살릴 수 있는가에 따라 달라질 수 있다고 본다.

종합하면, 지방의회 사무기구의 인사권 독립은 첫째, 기관분리형 체제에서 의회의 견제기능을 강화시키며 둘째, 의정활동에 대한 지원기구로서의 전문성을 확보하고 셋째, 지방의원과의 신뢰회복에 기여할 것이란 점에서 장점을 지닌다. 그러나 이러한 기대효과를 거두기 위해서는 인사권 독립의 부정적 파급효과 또는 단점으로 지적되고 있는 문제의 해결방안이 함께 고려되어야 할 것이다. 그렇지 않고 현행의 공무원 인사시스템에서 지방의회 사무직원의 인사권만 독립된다면, 인사교류의 정체나 승진기회의 제약 등 인사운영의 비효율성과 불공정성의 문제가 또다시 새로운 문제로 제기될 것이다. 따라서 이러한 문제를 해결하면서 지방의회에 근무하는 직원에게 인사상 불이익이 돌아가지 않도록 인사시스템에 대한 총체적이고도 신중한 접근이 요구된다.

3. 기존 인사권 확대방안의 검토

지방의회 사무기구의 인사권 확대와 관련하여 그 동안 가장 많이 논의되고 있는 것은 인사권 독립이다. 인사권 독립은 인사권 확대를 위한 가장 강력한 방안이라 할 수 있을 것이다. 그러나 인사권독립이 갖는 강화효과는 임용대상과 인사권 행사범위에 따라 정도가 정해진다고 볼 수 있다. 즉 지방의회의 독립된 인사권이 의회사무기구의 모든 직원을 대상으로 삼는가 아

니면 일부만을 대상으로 삼는가에 따라 달라진다. 또한 일부만을 대상으로 삼는 경우, 누구를 그 대상으로 삼는가에 따라서도 차이를 둘 수 있다. 뿐만 아니라 인사권 행사의 범위에 있어서 임명권을 비롯하여 채용, 임명, 지휘·감독, 징계, 승진, 전보, 휴직 등 모두를 포함하는가 아니면 일부를 포함하는가에 따라서도 인사권 강화의 효과가 크게 달라진다.

기존의 인사권 강화방안에서 논의되고 있는 의회사무기구 인사권 독립은 전직원을 대상으로 모든 인사권을 행사하는 완전독립의 가장 강력한 방안에서부터 직원의 일부만을 대상으로 하거나 임명권 등 인사권의 일부만을 인정하는 방안까지 다양하게 제기되고 있다(최병대 2003; 송광태 1995, 1999; 허병천 1998; 이창호 1998; 김성호외 1996; 안성호 1995; 양윤호 1995).

첫째, 의회직 신설을 포함하여 인사권의 완전독립을 주장하는 방안은 앞서 논의한 대로 의회의 자율성 신장과 의회 사무직원의 전문직화에 기여할 수 있는 장점을 지닌다. 반면에 사무직원의 승진기회를 제약함으로써 유능한 인재들이 의회 사무직을 기피할 우려를 지닌다. 또한 집행기관 공무원과의 인사교류에서 제약을 받을 수 있기 때문에 전체 지방공무원의 탄력적인 인사운영에 어려움을 주게 될 것으로 예상된다.

이러한 한계를 줄이는 방안으로써 의회직을 신설하되 인사행정의 범위를 권역별(예: 수도권, 충청권, 강원권, 호남권, 영남권, 제주권)로 실시하는 방안이 제시되기도 한다.[34] 이는 인력운영범위의 적정성을 높일 수 있고, 지역의 특수성과 이에 따른 업무의 전문성을 고려할 수 있다는 점에서 완전독립안의 단점을 보완할 수 있을 것이다. 그러나 권역별로 통합·운영되는

34) 송광태, “지방의회 사무기구의 과제와 개선방안”, 「중앙행정논집」, 제9권, 중앙대학교 국가정책연구소, 1995.

사무기구의 임명권을 실제로 어느 지방의회에서 갖게 하는가를 결정하는 문제와 인사교류에 있어서 지방의회간 협력이 어느 정도 잘 이루어질 수 있는가에 대하여 회의적인 반응도 제기된다. 이는 현행 지방자치단체간의 인사교류에서 나타나고 있는 문제점에 비추어 지방의회의 인사권독립이후에도 지방의회간의 인사교류가 그리 쉽게 이루어지지 않을 것이란 부정적 시각을 바탕으로 한다.

둘째, 사무기구의 직무 성격에 따라 임명권자를 이원화하는 방안이다. 즉 의회의장이 지방의회 사무직원들 중에 사무처(국,과)장과 전문위원에 대한 독립적인 인사권을 갖되 임용자격기준에 의해 계약직으로 임용하는 한편, 나머지 행정적인 사무를 수행하는 직원의 임명권은 현행대로 단체장이 갖는 것이다.

인사권의 이원화 방안은 사무기구의 핵심적이고 전문적인 의정활동의 지원을 하는 직원에 대하여 임명권자와 직무감독권자가 모두 의회 의장이 되도록 하는 것이다. 이는 의회 의장이 인사와 업무를 총괄하게 되고, 이에 따라 사무직원의 충성심을 확보할 수 있는 장점을 지닌다. 그러나 의회 사무기구내에 인사권을 달리하는 직원들 간의 갈등이 예상된다는 점과 의회의 사무기구에서 담당하는 업무나 기능이 의정활동의 지원을 목표로 하고 있다는 점에서 사무구분으로 인사권을 분리하는 것은 논리상의 한계를 지닌다.

셋째, 의회사무기구의 직원을 단체장의 복수 추천으로 의회의장이 임명권을 갖는 방안이다. 이 방안 역시 임명권자와 직무감독권자가 일치된다는 점에서 현행보다는 인사권의 강화효과를 지닌다고 할 수 있다. 또한 의회와 집행기관 사이의 인사교류 통로를 마련할 수 있다는 점에서 인사권 독립의 단점이 완화될 수 있는 효과를 지닌다. 그러나 추천의 범위를 결정하는 것이 단체장이고 채용이나 승진 등 중요한 인사권 행사가 단체장에게 귀속될

경우 지방의회의 인사권은 여전히 제한적인 효과만을 지닌다고 할 수 있다.

이상에서 간략하게 여러 방안을 논의했으나 이 논의는 다음 제4장의 심층면접을 통한 경험적 분석에서 좀 더 심도 있게 검토할 필요가 있다. 그리고 이를 토대로 본 연구의 결론이라 할 수 있는 제5장의 인사권 확대방안에서 이론과 실제를 종합하여 구체적으로 논의하고자 한다.

제4장 의회 인사운영에 대한 경험적 분석

제1절 조사설계

1. 조사대상 및 방법

지방의회 사무기구의 인사권에 대한 문제는 지방의회와 집행기관간 권한의 배분을 다룬다는 점에서 기관간에 상반된 입장을 보일 수밖에 없다. 즉 집행기관은 의회인사권 독립에 대하여 반대하는 경향이 강한 반면에, 의회에서는 이를 찬성하는 입장이 많은 것이 사실이다. 따라서 의회와 집행기관을 대상으로 단순히 설문조사를 통하여 찬반 입장을 분석하는 것은 별 의미가 없는 당연한 결과의 확인에 그칠 가능성이 높다.

물론 설문조사를 통하여 현행 사무기구 인사시스템의 문제와 개선 필요성의 정도를 파악하는 것은 나름대로 의미를 지닐 수 있다. 그러나 정형화된 설문지를 통하여 이를 심도 있게 분석하기에는 제한이 따를 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 연구조사에서는 심층면접(in-depth interview) 방식과 전문가 워크샵을 통하여 자료를 수집하는 질적 연구방법론을 택하였다. 다만, 현행 인사제도의 문제와 개선 필요성에 대한 전반적인 내용은 기존연구의 설문분석결과를 재분석하는 것으로 보완하고자 한다.

심층면접의 방법은 심도 있는 조사를 통하여 응답자의 성실한 답변을 유도하고, 어휘선택이나 표정, 태도 등에서 응답의 진위를 추정하는데 용이한 이점이 있다. 또한 구체적인 경험사례를 통하여 풍부한 자료를 수집할 수 있으며 논리의 일관성을 파악하는데 장점을 지닌다. 다만 주관적인 해석의 오

류에 빠지는 것을 방지하기 위하여 본 조사에서는 기본적인 사항에 대하여 '공통적'인 질문방식으로 면접을 실시한 후, 기타 관련된 주제에 대하여 자유로운 토론방식을 취하되 주요내용은 재확인하는 절차를 거치도록 하였다.

본 연구의 조사에서 심층면접의 대상은 의회 사무기구의 인사시스템에 전문적인 지식이나 경험을 지니고 있는 전문위원, 지방의원, 집행기관 공무원, 중앙부처(행정자치부) 공무원, 그리고 지방의회 분야의 관련 전문가와 시민단체를 포함한다. 그런데 앞서 지적하였듯이 지방의회 사무직원에 대한 인사권 문제는 기관간 권한의 재배분 문제와 연결되는 것이기 때문에 지방의회에 속해 있는 지방의원 및 전문위원이나 집행기관에서 일하는 공무원 간에는 입장차이에 따른 의견이 첨예하게 대립될 수 있다. 그럼에도 불구하고 이들을 포함한 것은 현행의 문제점과 대안을 모색하는데 있어서 구체적이고 현실적인 의견을 수렴할 수 있다고 보기 때문이다. 참고로 입장간 의견대립의 민감성을 고려할 때, 솔직하고 자유로운 응답을 유도하기 위하여 소속기관이나 면담자의 익명성을 보장할 필요가 있다. 참고로, 심층면접은 전문가 10명, 시민단체 5명, 의회전문위원 5명, 의회공무원 5명, 의회의원 5명, 집행기관 공무원 5명, 중앙부처공무원 5명으로 총 40명을 대상으로 삼았으며, 2003년 5월과 6월 그리고 10월과 11월에 걸쳐 실시하였다.[35]

35) 본 연구의 조사를 위하여 심층면접에 기꺼이 응해주신 분들에게 심심한 감사의 뜻을 전하고자 한다.

2. 심층면접 조사의 틀

본 연구의 심층면접조사는 기존의 연구에서 제기되었던 문제를 재검토하는 한편, 그 내용을 심층적으로 분석하는데 목적을 둔다. 지금까지 의회사무기구의 운영과 평가에 대한 기존 연구들을 살펴보면, 사무기구의 인사권과 관련한 문제제기와 이에 대한 개선방안에 초점을 둔 경우가 많았다. 특히 경험적 분석으로써 사무기구의 인사권 개선을 주장한 연구들은 현행의 단체장 인사권이 사무기구 직원의 소속감과 직무수행의 적극성을 저해함으로써 사무기구의 지원기능이 약화되고 지방의회의 전문성이 저하된다는 것을 문제로 지적하고 있다.

의회 사무기구의 인사권과 관련하여 본 연구의 기본 조사틀은 크게 세 분야로 구성된다. 즉 의회사무기구의 인사현황과 문제점, 그리고 개선방안으로 나누어 접근한다. 기존의 경험적 연구분석에서 주로 조사되었던 내용도 의회 사무기구에 대한 전반적 평가와 사무기구의 지원기능의 문제점, 의회근무에 대한 선호도 및 기피사유, 의회근무에 대한 회고적 평가 또는 만족도, 그리고 인사권을 포함한 사무기구 개선방안 등을 포함하고 있다(<표 4-1> 참조). 이는 기본적으로 현황 → 문제점→ 개선방안이라는 논리적이고 순차적인 접근을 위한 분석틀이라 할 수 있을 것이다.

<표 4-1> 사무기구 관련 경험분석연구의 주요 조사항목

연구자	조사시기, 대상, 인원	관련 조사항목
허병천(98)	1998.3.10-.4.3 대전시, 구 총 422명 (의원: 95 사무: 114 집행: 233)	사무기구 의정지원기능의 저해요인 사구기구 근무 선호도 및 기피사유 사무기구 근무평가 의회 전문성 평가 및 통제기능 평가 인사권 개선방안
이창호(98)	1998.5.4-.5.14 광주시, 남구 총 252명 (의원: 26 사무: 70 집행: 156)	사무기구 정책/의정보좌기능의 문제점 현행 인사권/감독권 분리의 문제점 사무기구 근무선호도 사무기구 근무평가(만족도) 인사권 개선방안
양윤호(95)	1993.11.11-12.20 전국 총 856명 (의원: 582, 사무: 274)	사무기구 근무평가 현행 인사권/감독권 분리의 문제점 사무기구 조직개선방안
송광태(95)	1994.10.18-11.5 서울시 총 265명 (의원: 67 사무: 110 집행: 28)	사무기구 업무수행의 저해 요인 인사권 개선방안
송광태(99)	경상남도 총 384명 (의원: 28 사무: 56 집행: 300)	사무기구 업무수행의 저해 요인 인사권 개선방안
김성호 외(02)	2002.5.16-5.31 전국 총 890명 (의원: 255 사무: 159 집행: 476)	사무기구 보좌활동 평가(만족도) 사무기구 보좌활동의 저해 요인
김성호 외(96)	1995.4.25-5.12 전국 총 1,344 (의원: 204 사무: 113 집행: 1,027)	사무기구 업무수행의 저해 요인 사무기구 근무선호도 인사권 개선방안

주: 조사인원은 의원, 공무원(사무기구/집행기관)만을 합산한 숫자임

본 연구의 심층면접 조사에서는 이러한 기본 조사틀을 바탕으로 기존의 조사결과를 현 시점에서 재검토하고자 한다. 또한 사무기구 인사권행사의 현황과 문제점, 그리고 개선방안과 관련하여 보다 구체적인 내용과 다양한

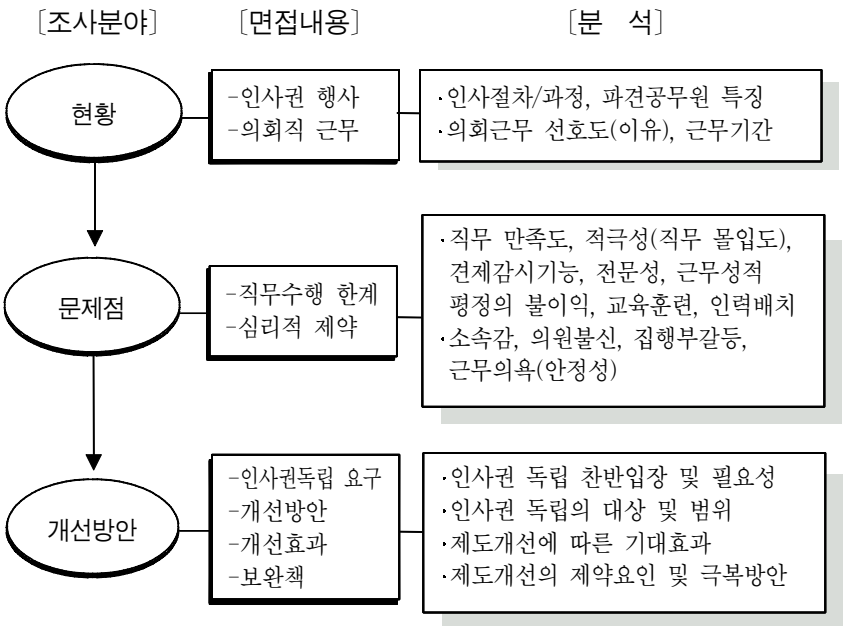
의견을 취합하여 분석하는 것을 주요 내용으로 삼는다. 이는 결국 의회사무기구의 인사권에 대한 개선방안을 도출하기 위한 분석이라 할 수 있다.

3. 심층연구 조사의 주요내용

심층면접조사는 자유로운 토의방식으로 진행하되 앞서 논의한 조사의 접근틀에 따라 분야별로 관심 주제를 사전에 정하여 조사를 실시하는 것이 효과적인 방법일 것이다. 다음은 의회 사무기구의 인사현황과 문제점 그리고 개선방안과 관련하여 심층면접조사에서 다루게 될 주제와 이를 통하여 분석할 내용을 정리한 것이다.

첫째, 현황파악에서는 인사권 행사과정과 실태, 집행기관 공무원의 의회 근무에 대한 선호도 및 의회 근무기간 등을 포함한다. 이를 통하여 분석하고자 하는 것은 단체장의 인사권 행사시 의회 의장의 추천이나 협의절차는 어느 정도 실효성이 있으며, 집행기관에서 어떠한 기준으로 공무원을 선정하여 의회에 파견하고 있는지, 직무성과는 어느 정도이며, 의회 인사권 독립의 요구나 필요성은 어느 정도 강한지 혹은 시급한 문제인지 등을 파악하는데 있다.

<그림 4-1> 심층면접조사의 틀 및 주요 내용



둘째, 현행 인사제도의 문제점에 대해서는 지방의회 사무직원의 인사권이 단체장에 있음으로 인하여 발생하고 있는, 혹은 발생할 수 있는 문제점을 포함한다. 이를 통하여 분석하고자 하는 것은 현행 제도가 지닌 가장 심각한 문제가 무엇이며, 실무적인 측면에서 직무수행의 한계로 나타나는 혹은 나타날 수 있는 문제점은 어떤 것들이 있는지(예: 직무 몰입도/적극성, 견제감시기능, 전문성, 근무성적평정의 불이익, 교육훈련, 인력배치 적절성), 그리고 심리적인 측면에서 제약요인으로 누적되어 작용할 수 있는 문제들은 어떤 것들인지를(예: 소속감, 의원불신, 집행부갈등, 근무의욕/안정성) 파악하는데 있다.

셋째, 인사권 제도개선과 관련해서는 인사권 독립의 찬반입장을 비롯하

여 인사권 독립시 현행 문제들에 대하여 기대되는 개선효과, 인사권 독립의 현실적인 한계 및 예상되는 어려움, 적용방안의 보완책 등을 포함한다. 이를 통하여 분석하고자 하는 것은 의회사무기구의 인사권 독립과 관련하여 구체적인 대상이나 범위 등에서는 어떠한 의견을 지니는지, 인사권 독립이 현행의 문제를 어느 정도 해소할 수 있다고 예상하는지, 인사권 독립이 가져올 수 있는 새로운 문제들은 어떠한 것이 있는지, 그리고 예상되는 문제를 완화 또는 해결할 수 있는 보완적인 조치들은 어떠한 것들이 가능한지 등을 파악하는데 있다.

다음에서 논의될 제2절의 분석결과는 이러한 내용을 토대로 우선 기존의 경험적 연구의 조사결과를 재검토한 후, 본 연구의 심층면접조사결과를 분석하는 것으로 구성하고자 한다. 조사대상의 규모에 있어서 심층면접조사의 결과는 일반화시키는데 한계를 지닐 수 있다. 그런 점에서 의회 사무기구의 인사권과 관련된 기존의 설문조사 결과들은 보완적 자료로써 유용성이 있다고 본다. 또한 기존의 조사결과들을 사전에 비교 검토하는 것은 심층면접조사에서 다루게 될 내용의 필요성과 중요성을 이해하는데도 도움이 될 것이다.

제2절 심층면접 분석결과

1. 의회사무직원의 인사권 행사 현황

지방의회 사무기구의 인사권 독립과 관련하여 먼저 기존 연구의 조사결과를 살펴보면, 특히 지방의원과 의회사무기구 공무원은 사무기구의 의정보좌활동의 저해요인으로써 인사권 문제를 가장 많이 지적하는 것으로 나타난

다(최병대 2003; 허병천 1998; 송광태 1999, 1995; 이창호 1998; 김성호외 2002, 1996).

최병대 (2003)의 전국조사 경우를 살펴보면, 지방의회 사무기구의 의정활동에 대한 불만족 원인으로 '인사권의 독립성 결여'가 지방의원과 사무기구 공무원 사이에서 가장 높은 응답순위를 차지하였다. 즉 지방의원은 54%, 사무기구 공무원은 38%가 인사권 미독립을 사무기구의 의정지원에 대한 불만족 요인으로 지적하였다.[36]

김성호 외(2002)의 전국조사 경우도 '사무기구의 의정 및 정책보좌기능의 저해요인'에 대하여, 지방의원은 49%, 사무기구 공무원은 53%가 '단체장의 인사권 때문에 집행부 입장을 고수'한다는 의견을 나타내고 있다.[37] 또한 동일한 설문항목으로 전국 조사하였던 다른 연구(김성호 외 1996)에서는 '단체장의 인사권 때문에 집행부 입장을 고수'한다는 의견이 지방의원 54%, 사무기구 공무원 36%으로 나타난 바 있다.[38]

허병천(1998)의 대전 연구에서도 의회사무기구의 의정활동지원에 대한 불만족 사유로써 지방의원의 62%, 사무기구 공무원의 73%가 사무기구의 인사권이 단체장에게 있는 문제를 제기하는 것으로 나타났다.[39] 이 연구에서는 '의정기능 지원을 위한 필수적 조치'로써 사무기구 공무원들은 '인사권을 의장에게 전환하는 것'에 대한 요구가 가장 많았다(46%).[40]

---

36) 최병대(2003), pp. 64-65. <표 10> 참조. 사무기구 의정활동의 불만족 요인은 집단간 시각의 차이를 발견할 수 있는데, 일반직 공무원의 경우는 의회사무기구의 전문성 결여에 대한 지적이 가장 많았다(44%).

37) 김성호 외(2002), pp. 59-60. <표 3-23> 참조.

38) 김성호 외(1996), pp. 96-97. <표 4-40> 참조.

39) 허병천(1998), pp. 62-63. <표 16-19> 참조.

40) 이와 관련하여, 의회사무기구 공무원들의 38%가 의회 전문위원의 증원이나 의원보좌기구(입법, 예산담당등)의 신설에 동의한 것으로 나타났다. 한편, 지방의원의 경우는 유급보좌관제도의 도입 요구가 가장 많았으며(59%), 인사권의 의장전환

송광태 (1999)의 경상남도 조사결과도 '의회사무처 의원보좌기능 수행의 문제점'에 대하여 의원의 71%, 사무처직원의 59%가 '인사권 미독립'을 가장 많이 지적하였으며, 다음으로 '빈번한 인사이동'이 문제인 것으로 나타난다(지방의원 14%, 사무처직원 16%).[41] 또한 송광태 (1995)의 서울시 조사에서 나타난 '의장의 추천권'에 대한 인식을 살펴보면, '독립성이 보장된다'는 응답은 소수에 불과하였으며(의원 8%, 사무처 10%, 집행기관 18%), 대부분이 '실효성이 적다'는 응답(의원 40%, 사무처 42%, 집행기관 46%)과 '의장의 독립적인 운영이 중요하다'는 응답(의원 51%, 사무처 32%, 집행기관 18%)이 차지하고 있다.

한편, 기존연구에서 조사된 집행부 공무원의 의회근무 선호도를 살펴보면 그리 높지 않은 것으로 나타난다. 이창호(1998)의 광주 조사의 경우, 의회사무기구의 근무를 '원한다'는 응답은 5%에 불과하며, '단기간이라면 무방하다'는 응답이 33%, '원치 않음'이 51%를 차지한다.[42] 이와 유사하게 김성호 외(1996)의 전국 조사에서도 '원한다'는 응답은 6%에 불과하며, '단기간이라면 무방'하다는 응답이 25%, '승진을 위한 것이면 무방'하다는 응답이 14%, '원치 않음'이 51%를 차지한다.[43] 허병천(1998)의 대전 조사결과도 '하고 싶다'는 근무희망은 41%인데 비하여 '하고 싶지 않다'는 응답은 59%를 차지한다.[44]

본 연구에서 단체장의 의회사무기구의 인사권 행사가 지금 어떠한 문제를 지니며 개선의 필요성이 어느 정도인지 분석하기 위해서는 먼저, 현행의

18%, 의회 전문위원 증원이나 의원보좌기구의 신설이 18%로 나타나고 있다(허병천(1998), p.68, <표 16-29> 참조).

41) 송광태(1999), p. 128. <표 12> 참조.

42) 이창호(1998), pp. 36-37. <표 3-7>참조.

43) 김성호 외(1996), pp. 98-99. <표 4-41> 참조.

44) 허병천(1998), pp. 56-57. <표 16-10> 참조.

제도시행에 대한 진단이 필요하다. 다음은 의회사무직원의 인사권 행사현황에 대한 심층면접 조사결과를 중심으로 단체장의 인사권 행사과정과 의회 파견공무원 특징, 의회근무의 선호도, 근무기간 등에 초점을 두고 분석하고자 한다.

가. 인사권행사

의회 사무기구의 인사권 행사에서 첫 번째 단계는 의장의 추천 절차라 할 수 있다. 따라서 '의장의 추천에 의한 단체장의 임명'이란 제도적 절차가 실제 어떻게 행해지고 있는지, 그리고 의장의 추천권이 실제 어느 만큼 의미를 지니는 것인지를 분석의 내용에 포함시켜야 할 것이다. 본 연구의 조사결과, 모든 면담자가 동의하였던 점은 의장의 추천권이 일반적으로 형식적인 수준에서 행사되고 있으며, 실제의 추천은 단체장이 제안하여 이루어진다는 점이다. 의회가 추천권한을 제대로 행사하지 못하는 주요 원인은 대체로 의원들이 집행기관 공무원을 파악하지 못하는 현실과 인사에 대한 무관심으로 나뉜다. 또한 의회에서 추천할 수 있는 인사대상의 범위가 제한적인 경우도 지적할 수 있다.

광역시의회 전문위원인 한 면담자(가1)는,

> "지난 지방선거에서 지방의원이 반을 훨씬 넘게 교체되었습니다. 초선의원으로서 의정활동이 생소할 뿐만 아니라 집행기관에 누가 일하는지도 모르는 경우가 허다합니다. 그렇기 때문에 실상은, 단체장이 역으로 후보 리스트를 의회에 보내면 의회에서 이를 수용해서 추천절차를 거치는게 일반적입니다. 엄밀하게 보면, 말이 추천이지 진정한 의미의 추천은 아닌 경우가 많다고 봐야 될 것입니다."

(질문: 실질적인 추천이 이루어지는 경우는 어떠한 경우입니까?)

"간혹 의회에서 특정인을 찍어서 선호하는 경우도 있을 수 있지만, 그런 경우는 의장의 정치적 배경이나 파워가 센 경우나 바닥이 좁은 지방에서 그런 것이고, 어찌됐든 최종 선택권은 단체장에게 있기 때문에 사전에 조율을 합니다."

기초의회 의원인 어떤 면담자(나1)는,

"인사권이 단체장한테 있는데..., 어차피 집행기관 공무원들 중에서 데려다 쓰는 것이고, 누가 누구인지 잘 모르는 상태에서 누가와도 비슷할 것이라는 생각도 들게 됩니다. 또 그런 일은 어차피 많이 신경쓰지 못하게 됩니다."

광역의회 의원인 한 면담자(나2) 역시,

"인사권이 단체장에게 있는 현행제도에서 추천이란 별 실효성이 없는 제도입니다. (의회에서) 원한다고 해도 단체장이 인사를 하지 않으면 그만인 이런 상황에서는 아무런 권한이 없다고 봐야되는 것 아닙니까. 그리고 단체장의 소속 정당이나 성향도 중요한데, 단체장이 (의회 다수당과) 다른 정당인 경우나 독단적인 스타일인 경우는 인사권행사에 있어서도 의회를 무시하는 경우가 종종 있기 때문에 어렵습니다."

광역단체 집행기관 공무원인 한 면담자(다1)는,

"의장 추천권의 의미를 따진다면, 사무처장에 대한 추천 정도가 실질적인 의미를 지닌다고 할 수 있고, 나머지 의회직원에 대한 인사는 사무처장이 주도적인 역할을 하는 것이 통상적입니다. 왜냐하면 집행기관 공무원에 대하여 잘 알고 있는 사람이 같은 집행기관 출신인 사무처장이기 때문이지요. 그러니까 사무처장이 누구를 추천할지 대강 정해서 (의장에게) 올리면 의장이 이를 집행기관에 추천하게 됩니다."

집행기관 공무원인 다른 면담자(다2)는,

> “의회사무국의 사무직원이 되고자 하는 경우, 사무국을 거치지 않고는 근무가 불가능합니다. 그러니까 집행기관의 부서장이 소속직원 중에 의회근무를 희망하는 경우가 있다면 의회사무국장에게 부탁을 해서 추천명부에 올라가도록 합니다. 또한 사무국장이 평소 알고 있던 공무원 가운데 성실하고 일 잘하는 사람을 추천하는 경우도 있습니다.”

이러한 면담내용은 의회사무기구 직원에 대한 의회의 추천권이 강제될 수 없다는 점에서 별로 실효성이 없음을 시사한다. 또한 의회사무기구의 공무원 가운데 사무처(국,과)장에 대한 인사는 의회사무기구를 총괄하는 사람이라는 의미에서 뿐 아니라 의회사무직원에 대한 인사추천을 실제 주도한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 그러나 사무처(국,과)장에 대한 의회의 추천권 역시 직급체계상의 한계로 인하여 매우 제한적일 수밖에 없는 현실을 발견할 수 있다. “사무처장은 어떻게 추천이 결정됩니까?”란 질문에 대하여,

광역단체 집행기관 공무원인 한 면담자(다1)는,

> “의회사무처에서 가장 중요한 인사가 사무처장이라 할 수 있는데 이 또한 현행 인사시스템은 단체장이 주도할 수밖에 없게 되어 있습니다. 현재 사무처장은 기획관리실장과 동급인 2급인데, 정원이 2명뿐입니다. 그런데 의장이 기획관리실장을 의회에 달라고 할 수 있겠습니까? 달라고 해도 주겠습니까? 단체장이 가장 신뢰하고 능력이 있다고 평가하는 사람이 기획관리실장이 되는 것인데... 인사이동에 한계가 있을 수밖에 없지요. 그런 점에서 과거 사무처장이 3급이던 시절은 의장의 입장에서 보면 선택의 폭이 비교적 넓었지만, 지금은 한계를 지닐 수밖에 없게 된 것입니다. 또, (의회가) 2급 승진대상자 중에서 사무처장을 추천하고 싶은 경우도 그렇습니다. 승진이란 것

이 단체장의 고유권한이기 때문에 누구를 2급으로 승진시켜 사무처장으로 보내달라고 강제할 수 없는 입장이고 보면, 결국 단체장이 모든 것을 실질적으로 주도하는 인사과정이라고 할 수 있습니다."

나. 파견공무원의 결정기준 및 특징

의장의 추천권이 요식적인 절차에 그치는 것이 일반적인 현상이라면, 결국 단체장이 인사권을 행사할 때 어떤 기준으로 의회에 파견할 공무원을 고르는지가 중요한 관건이라 할 수 있다. 의회가 사무기구에 대해 새로운 조직구상을 할 수 없는 상황이고 보면, 의회에서 특별히 필요로 하는 직원에 대한 요청이 없는 한 의회사무기구의 인적자원을 구성하는 것은 단체장이 주도한다고 보아야 할 것이다.

집행부서의 한 면담자(다3)는,

"별다른 사항이 없다면 단체장이 의회사무기구에 파견할 사람을 고르는 문제는 순환보직의 차원에서 그냥 보내는 경우가 많고, 승진시킨 공무원을 적응이나 훈련을 위한 자리마련 차원에서 보내는 경우도 있는게 사실입니다. 경우에 따라서는 인사이동을 앞두고 선호부서를 써베이한 결과를 고려에 넣기도 합니다."

중요한 것은 의회 사무기구의 인적자원을 어떻게 구성하는가에 따라 지원인력의 수준과 질이 결정되고, 조직역량이 좌우된다는 사실이다. 그런 점에서 볼 때, 의회가 사무기구 구성에 제한된 역할밖에 못하고 단체장이 주도하는 현실은 의회가 제기능을 다하는데 한계를 지닐 수 있다. 예를 들어 단체장은 의회사무직원을 임명하는데 있어서 집행부를 감시와 견제하는 의회에게 우수한 인력을 제공하려는 동기부여는 적을 수밖에 없다.

의회사무직원의 한 피면자(라1)는,

> “능력보다는 집행기관과 의회 사이에서 무난한 사람으로 생각되는 사람이 의회에 파견된다고 보면 될 것입니다. 그러니까 가교역할을 잘 할 사람이 우선입니다. 어느 쪽에도 크게 치우치지 않고 또 말이 날 소지는 피하는 경우죠.. (그러나) 의회에서 일한다고 의회를 위해 열심히 일할 사람 ... 그러니까 의회신봉주의자라고 생각된다면 절대 파견하지 않을 것입니다.”

(연속질문: 왜 그렇지요?)

> “당연한 것 아닙니까... 의회와 집행부는 서로 견제하는 관계인데 괜히 보내서 스스로 힘들게 만들 이유가 뭐가 있겠습니까?”

한편, 사무처(국,과)장이 사무직원에 대한 인사추천을 주도하는 경우에 있어서도 전문성이 주요 기준으로 지적되지는 않았다. 광역단체 집행기관 공무원인 한 면담자(다1)는 사무장이 어떤 사람들을 대체로 추천하는가에 대한 질문에,

> “그 기준은 무엇보다 착실성과 인간성이라 할 수 있습니다. 전문성이나 관심 그런 것은 중요하지 않고... 성실한지, 윗사람을 잘 모시는지...그런 것이 사람을 데려오는데 중요한 기준이 된다고 할 수 있습니다.”

한편, 단체장의 인사선택은 현재 의회에 근무하는 직원의 경력을 통하여 추정해 볼 수도 있을 것이다. 본 조사에서는 어떤 일을 하던 사람들이 의회로 파견되는지, 직무의 성격을 고려하여 의회관련 일을 본 경험이 있는 것에 우선 순위를 두는지, 혹은 특정 부서에서 많이 파견되는 경향이 있는지 살펴보고자 하였다.

이에 대하여 중앙부처 공무원인 한 면담자(마1)는 집행기관과 의회 간의

인사교류는 주로 순환보직의 차원에서 행해지고 있으며, 전문위원을 제외한 다면 의회업무가 크게 문제될 것이 없다는 점에서 기본적으로 업무상의 중첩성을 강조하고 있었다.

> "순환보직으로 의회에 파견하는 것이 일반적이긴 해도 그게 문제될 것은 없다고 봅니다. 전문위원의 경우에는 좀 다를 수 있지만, 그렇다고 크게 다르지는 않다고 봅니다. 물론 행정경험이 많으면 그만큼 의회업무를 보는데 도움이 되기는 하겠지만, 자리가 사람을 만든다고... 그 자리에 가면 필요한 건 다 배워서 할 수 있습니다."

(비연속 질문: 그렇지만, 전문분야에 대한 지식이나 경험이 필요하거나 중요하지는 않을까요?)

> "전문지식이란게 물론 있으면 좋겠지만, 뭐 그렇게 전문성을 필요로 하는 정도는 아니라고 봅니다. 그게 그거지... 뭐 그렇게 다르다고 구분할 게 있겠습니까?"

기초단체 집행기관 공무원인 어떤 면담자(다3)는,

> "의회근무와 관련해서 우리는 의회를 집행기관의 여러 부서 중의 하나로 생각하고 있습니다. 분리된 기관이라고 말은 그렇게 해도 우리 공무원들 입장에서는 그냥 (집행부의) 하나의 부서일 뿐입니다."

의회사무직원의 다른 한 면담자(라2) 역시,

> "(의회파견은) 대중 없어요. 순환보직이니까 다양하게 이 부서, 저 부서에서 사람들이 오고 가고 그래요. 일반행정직이란 것이 딱히 한 가지 일만 하는 것이 아니잖아요... 이것 저것 해야하고, 두루 두루 경험하는 과정에서 의회 일도 하는 것이지요"
> (연속질문: 그래도 의회에서 일하면서 적성에 맞는다던가 더 있고 싶다던가 그런 경우는 어떤가요?)

"사람에 따라 의회에서 일하는 것을 좋아하기도 하고, 그저 그렇기도 하고... 그렇지만 좋다고 해서 계속 한 자리에서 일할 수 있는 것은 아니잖아요. 몇 년 근무하다 인사발령이 나면 본청으로 다시 돌아가는 것이고, 그런 것이 당연한 것 아닌가요... 어디서 일하든 일하는 동안 열심히 하는 것이지요."

(비연속 질문: 어떠세요? 의회에서 일해 보시니까)

"저 개인적으로는 꽤 만족해요. 가끔 일이 몰릴 때도 있지만 그리 힘들지도 않고, (본청보다는) 비교적 좋은 편이에요. 전에는 야근이 많았거든요."

다. 의회근무기간

본 조사의 면담결과, 의회근무기간에 대해서는 다양한 응답이 있었다. 보통 2년에서 3년 사이가 많으며, 대체로 3년이 한계인 것으로 나타났다. 근무기간의 적정성에 대해서는 상반된 견해가 존재하였는데, 근무의 연속성이나 전문성을 중요시하는 입장에서는 이를 '빈번한' 인사교체로 인식하는 경향이 높았다. 이는 주로 전문가나 시민단체에서 제기하였던 입장이다.

반면에 다른 입장은 초선 지방의원과 집행기관 공무원 중에 제기되었는데, 후자는 집행기관 내에서는 이보다 더 짧은 주기로 인사이동이 행해지는 경우가 많다는 것이 이유였다. 한편, 지방의원은 의회에 (자신보다) 오래 근무한 사무직원이기 때문에 느끼는 애로사항을 지적하였다. 이는 초선의원의 경우 의회생활이 1년이 채 되지 않은 상태이기 때문에 상대적으로 2년, 3년이상 의회근무를 해오고 있는 사무직원에 대하여 느끼는 심리적 위축감 같은 것이었다.

지방의원인 한 면담자(나3)는,

> “눈치가 보이는 경우가 있어요. 의회업무를 잘 모르니까... 물론 (의회 직원들이) 깍듯하게 대우해 주고 친절하게 대하지만....어떻게 하는지 물어봐야 할 때 무시 받을 것 같은 기분이 들 때도 있고 그래요.”

> (비연속 대답) “만약 (인사권 독립으로) 지금보다 더 오래 근무하는 것으로 바뀐다면 터줏대감이 되어 시어머니 모시듯 해야할 지도 모르겠어요... 우리(의원)한테 뭐... 충성하고 나서서 자료 찾고 도와주고 그런 건 없어요. 선거 때마다 의원들이 대폭 물갈이되곤 하니까... 좀 그런 점이 있다고 봐요”

> (연속질문: 의원들 상대로 연찬 프로그램이나 교육 같은 것이 있지 않나요?)

> “그런게 있기는 하지만, 충분하지는 않아요. 하루나 이틀 정도인데 아무래도 부족하지요. 따로 보좌관이 있는 것도 아니고... 눈치껏 알아서 하는 거고... 그러다 보니 해주는 대로 따라가는 경우가 많지요.”

라. 의회근무 선호도

집행기관 공무원인 면담자를 대상으로 질문한 내용 중에 의회근무와 관련해서는 비교적 한직이란 의식이 공통적이었다. 또한 의회근무에 대한 선호/비선호 경향을 분석해 본 결과, 비선호가 약간 더 많은 것으로 나타났는데, 이는 앞서 기존연구조사의 결과와 유사한 내용이다.

의회직무의 선호도에 대하여서는 집행기관 면담자들에게 자유로운 면접형식으로 그 이유를 조사하였다. 분석결과, 선호이유는 승진, 시간의 여유, 영향력 있는 의원과의 인연맺음이 주로 언급되었다. 비선호 이유는 한직이란 이유와 직무성격의 수동성을 지적하였다.

중앙부처 집행기관 공무원인 한 면담자(마2)는,

> “저라면 의회에서 일하고 싶지 않습니다. 공무원이라면 자신의 고유 업무에 몰두하여 능동적으로 정책을 만들고 집행하고 그러면서 성취감을 얻는 것인데 .... 의회업무는 수동적이라고 생각됩니다. (의회업무는) 심하게 말하면 의원들 뒤치다꺼리하고 모시고 하는 일이라 제 적성에는 맞지 않습니다. 한직인 것도 사실이고요. 만약 승진을 위해서 잠시 근무하는 것이라면 모를까 스스로 지원하지는 않겠습니다.”

시도 집행기관 공무원인 어떤 면담자(다4)는,

> “예전과는 달리 의회근무를 선호하는 사람들이 늘고 있습니다. 마지못해 가던 시절과는 달라졌습니다. 일에 그렇게 시달리지도 않고 시간여유도 있고, 근무여건이 나쁘지 않거든요.”

그런데 이와 같이 의회근무를 기피하는 이유뿐 아니라 선호하는 이유도 자세히 살펴보면, 의회에 근무하고자 하는 공무원의 동기나 의욕이 지방의회의 발전적인 측면에 크게 기여할 것으로 보이지는 않는다. 이는 의회와 집행기관이 분리된 체제에서 결국 공무원들이 지향하는 목표는 집행기관에서 성장하고 자리잡고자 하는데 있기 때문이다. 지방의회를 단기적으로 거쳐하는 자리로 혹은 승진이나 여가시간을 활용하기 위한 수단으로 인식할 뿐 지방의회에 소속감과 사명감을 갖고 열심히 개선하고 발전시키려 노력하는 자세가 결여되어 있다면 지방의회의 발전은 기대하기 힘들 것이다.

2. 인사권 미독립의 문제점

의회사무기구에 대한 단체장의 인사권이 야기시키는 문제에 대하여 먼저 기존 연구의 조사결과를 살펴보면, 인사권과 감독권의 분리가 의회근무의 갈등요인으로 작용하고 있으며, 근무의욕이나 자긍심을 떨어뜨리게 만드는 문제인 것을 볼 수 있다(허병천 1998; 이창호 1998; 양윤호 1995).

예를 들어, 이창호(1998)의 '인사권과 감독권 분리가 야기하는 문제'에 대하여 사무기구 직원의 응답분포를 살펴보면, 중립유지노력이 가장 많으며(47%), 집행기관 입장 우선(20%), 심한 갈등(16%), 지방의회 입장우선(14%)으로 나타난다. 또한 의회근무에 대한 사무공무원의 만족도 역시 33%만이 만족하는 것으로 나타나고 있다.[45] 이와 유사한 결과는 다른 연구조사에서도 발견된다. 양윤호 (1995)의 동일한 설문항목에 대한 응답결과 또한 업무처리에 있어 중립을 지키려는 노력이 가장 많은(44%) 반면, 지방의회 입장 우선은 23%에 불과하며, 심한 갈등을 느끼는 경우도 20%, 임용권이 있는 집행기관의 편에 설 수밖에 없다는 응답도(13%) 적지 않게 나타난다.[46] 또한 의회사무처직원들 가운데 의회근무에 대하여 '자긍심을 갖는다'는 응답은 41%인데 비하여, '그저 그렇다'는 소극적인 응답이 31%, '조속히 전보되고 싶다'는 응답도 28%나 차지하는 것을 볼 수 있다.[47]

허병천(1998)의 조사 경우, 의회사무기구 근무에 대하여 의회공무원 가운데 '자부심을 갖는다'는 응답은 27%에 불과하며, '집행기관과 의원의 눈치를 보아야 하는 처신이 곤란한 자리'로 인식하는 것이 38%로 가장 많았다. 그리고 '집행기관과 마찬가지다'는 20%, '집행기관만 못하다'는 불만도

45) 이창호(1998), <표 3-12>, <표 3-6> 참조.
46) 양윤호(1995), <표4-7>, 참조.
47) 양윤호(1995), <표4-3>, 참조.

15%를 차지하는 것으로 나타난다.[48] 이러한 결과는 집행기관 공무원 대상의 설문에서 의회근무를 기피하는 이유에서 잘 드러난다. 의회사무기구에 근무하고 싶지 않은 이유로 '집행기관 공무원과 대립되기 때문에'가 50%, '집행기관과 의원사이의 처신곤란'이 39%로 대부분을 차지하고 있다.[49] 또한 의회사무기구 근무에 대한 의회공무원의 입장에서도 '의회의 입장에서 일한다'는 응답(41%)이 '의회와 집행기관의 중간'이란 응답(55%)보다 낮게 나타나 의회 소속감에 따른 적극적인 근무가 어려운 실정임을 보여주었다. 의원들 역시, 의회사무기구 직원의 근무입장이 대부분 '양쪽의 눈치를 보며 소신 없이' 근무한다고 인식(53%)하고 있으며, '의회의 입장'(12%)보다 '집행기관의 입장'으로 보는 견해(29%)가 많은 것으로 나타나 의회사무직원에 대한 의원들의 불신을 시사해 주었다.[50]

허병천(1998) 연구에서는 의회사무기구의 근무의욕을 저하시키고 기피하게 만드는 것이 인사권의 문제뿐 아니라 의회근무로 인한 인사상의 불이익에도 문제가 있음을 지적하고 있다. 조사결과, 의회사무기구 근무가 자신의 인사에 미치는 영향에 대하여 '불리하다'는 응답(76%)이 '유리하다'는 응답(12%)보다 높게 인식되고 있으며, 인사상 불리한 이유에 대해서는 '근무성적 평정의 불리'가 48%, '인사위원회구성에 의회간부 배제'가 19%, '향후 많은 기간 함께 근무해야할 집행부간부와 유대부족으로 장기적 안목에서 인사상 불이익'이 15%를 차지하고 있다.[51]

이러한 조사결과들은 분리된 인사권과 감독권의 구조적 문제가 심리적으로 그리고 업무상에 있어서 의회사무기구 직원들에게 갈등을 느끼게 하거나

48) 허병천(1998), <표 16-13>, 참조.
49) 허병천(1998), <표 16-11>, 참조.
50) 허병천(1998), <표 16-12>, 참조.
51) 허병천(1998), <표 16-14>, <표 16-15>, 참조.

소극적으로 대응하게 유도한다는 것을 시사해준다. 따라서 의회에 소속된 공무원들이 자신의 업무에 자긍심을 갖고 적극적으로 의회의 견제·감시기능 등 의정활동을 보좌하기 위해서는 제도적 개선이 필요하다 할 것이다.

다음의 심층면접을 통한 문제점 분석에서는 현행 단체장의 의회사무기구에 대한 인사권한이 지방의회의 인적자원구성과 활용에 어떠한 문제가 있으며, 그 정도는 어느 만큼 심각한지에 분석의 초점을 둔다.

가. 심리적 측면의 문제점

현행의 인사제도가 지닌 문제점에 대한 심층면접에서는 먼저 구조화된 설문지를 이용하여 면담자들에게 10개 항목에 대하여 평가를 하도록 하였다. 항목의 구성은 기존의 연구결과에서 제기된 문제점들과 예비조사와 전문가 워크샵을 통하여 빈번하게 지적되는 문제를 중심으로 선정하였다.

질문의 내용은 다음과 같다. "지방의회 사무직원의 인사권이 단체장에게 있음으로 인하여 생길 수 있는 다음의 문제점에 대하여 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?" 그리고 다음의 10개 항목을 제시하였다.

① 지방의회에 대한 낮은 소속감
② 직무에 대한 소극성(소극적인 자료수집 및 제공)
③ 단체장에 대한 견제·감시 기능의 약화
④ 의회사무직원에 대한 지방의원의 불신
⑤ 집행기관 공무원과의 심리적 갈등
⑥ 직무에 대한 낮은 전문성
⑦ 잦은 인사이동에 따른 근무의욕(안정성) 저하
⑧ 근무성적평정의 불이익
⑨ 인력배치의 부적절성 (승진이나 보직을 위한 이용)
⑩ 직무관련 교육・훈련기회의 부족

이들 항목 가운데 ①, ④, ⑤, ⑦은 심리적인 측면에서의 문제점이라 할 수 있으며, 나머지 ②, ③, ⑥, ⑧, ⑨, ⑩ 항목은 뒤에서 논의될 직무수행과 관련된 실무적인 측면에서의 문제점이라 할 수 있다. 대체로 심리적인 측면에서의 문제점에 대해서는 모든 응답자가 동의하는 태도를 취하였다.

특히, 이들 10개 항목 가운데 가장 큰 문제점은 심리적인 측면에서 제기되었는데, 특히 지방의원의 불신과 집행기관 공무원과의 심리적 갈등에 관계된 것이었다.

전문위원인 한 면담자(가1)는,

> "의회에 일하는 공무원은 '스파이'와 '샌드위치맨'으로 표현하면 딱 맞습니다. 지방의원과 집행기관 공무원 사이에서 스파이로 불신 받고, 양쪽에서 이러지도 저러지도 못하는 입장에 있는게 바로 의회공무원들입니다."

기초의원인 어떤 면담자(나4)는,

> "의회사무국 직원이 의회에서 일하고는 있지만, 인사권자가 단체장이기 때문에 집행기관 입장을 완전히 무시할 수 없는 사정은 접고 들어 가야하지 않겠습니까. 그러니까, 집행기관을 곤란하게 하는 문제는 피해야 하는 입장이고 보면 (의회직원에게) 속을 털어놓고 일하는 관계는 아닌 거지요."

광역의원인 한 면담자(나2)는.

> "유급보좌관제도가 필요하다는 주장의 일면에는 집행부의 문제를 캐고 따질 수 있도록 (정보수집과 대안모색을) 도와주고 하는데 전적으로 믿을 수 있는 사람, 즉 보좌관이 필요하다는 것입니다. 단체장이 인사권을 행사하고 또 얼마 있으면 집행부로 돌아갈 직원들에게 행정사무감사나 조사 같은 것을 맡기기는 짧은 시간에 제대로 되기도 어려워요..."

의회사무직원인 어떤 면담자(라3)는,

> “행정적인 일처리를 하는데 있어서 갈등은 그리 많지 않습니다. 그리고 전체를 놓고 볼 때 의회직원들이 양쪽에서 입장 곤란한 경우를 당하는 경우도 별로 없습니다. 다만... 의원님들이 집행부에 무리한 요구를 한다든가 업무 외적인 일로 힘들게 할 때 난처한 경우가 생길 수가 있지요.”

나. 실무적 측면의 문제점

실무적인 측면에서의 문제점 가운데 응답자들은 특히 견제·감시기능의 약화(항목 ③)와 직무의 소극성(항목 ②), 근무성적평정의 불이익(항목 ⑧), 인력배치의 부적절성에(항목 ⑨) 대한 문제점에 공통적으로 동의하였다. 반면에, 직무에 대한 낮은 전문성(항목 ⑥)이나 교육·훈련기회의 부족(항목 ⑩)은 면담자의 소속에 따라 차이를 보여주었다. 집행기관 공무원이나 중앙부처 공무원, 그리고 일부 전문가들은 이들 문제가 의회사무직원에 국한된 문제가 아니라는 평가와 함께 의회사무가 특별히 직무의 전문성이 높거나 요구된다고 보지 않는 경향을 보여주었다. 그러나 의회 전문위원과 의회사무직원, 그리고 시민단체와 일부 전문가들은 이들 문제에 대해서도 거의 모두가 한계를 지닌다는 것에 동의하였다.

기초의회 전문위원인 한 면담자(가5)는,

> “현재 의회에서 다루고 있는 대부분의 조례안은 단체장이 발의한 것들입니다. 그런데 전문위원들이 이에 대하여 검토의견을 제대로 제출하지 못하고 있는 것은 인력부족도 있지만 인사권과 관련하여 직무독립이 되어 있지 못한 상태이기 때문입니다. 집행부와 맞서는 검토의견을 제출하면 직위해제등 인사상의 불이익을 ‘각오하라’는 압력이 가해지는 경우도 있기에 심적 부담을 갖지 않을 수 없게 됩

니다. 의회 전문성을 높이고 제대로 의정활동을 지원하기 위해서는 인사권 독립이 전제되어야 합니다."

전문가인 어떤 면담자(바1)는,

"의회사무기구의 인사권 독립을 주장하는 가장 큰 이유 중에 하나가 의회의 기능을 제대로 할 수 있도록 만들기 위한 것입니다. 지금은 인사권 때문에 집행부에 대한 견제와 감시에 의회직원들이 적극적으로 나서서 지원하기 힘든 조건 아닙니까?"

의회 전문위원인 다른 면담자(가2) 역시 인사권 독립을 주장하면서 의회의 견제·감시 기능을 이유로 들었다.

"의회권한이 단체장보다 훨씬 약한 것이 현실인데, 게다가 의회사무직원조차도 맘대로 하지 못한데서야 위상도 떨어지고, ... 어디 일이 제대로 되겠습니까? 집행기관에 대해서 의회가 해야할 일이 무엇입니까? 견제하고 감시하고 그런 기능을 해야하는데 불시에 방문이라도 하면 (집행기관에서) 미리 다 알고 준비하고 기다리고 있는데서야 무슨 감시고 조사고 제대로 돌아가겠습니까?

(연속질문: 어떻게 알고 그럴 수가 있지요?)

"그야 친정(집행기관)하고 불편해지면 안되니까 미리 뒤에서 알려주고 그러는 거지요...서로 통하는 사이인데... 아름 아름 결국 다 알게 되지요"

의회사무직원인 어떤 면담자(라3)도,

"(의회의 견제·감시 기능의 대표적인 것으로) 행정사무 감사나 조사에 있어서 이를 지원해야 하는 사무직원 입장은 적극적인 것도 좋겠지만 (집행부를 곤란하게 하는 문제에) 어느 한 쪽에 치우치거나 무리하지 않고 중립적으로 일을 처리하는 것이 낫다고 생각을 합니다."

한편, 근무성적평정을 비롯하여 의회근무가 인사상의 불이익을 가져오는가와 관련해서는 근무성적평정위원회의 인적구성 문제를 지적하는 경우가 많았다.

의회사무직원인 한 면담자(라4)는,

> "인사위원회나 근무성적평정위원회나 모두 부시장이 위원장인데다 구성위원들도 의회간부가 포함되지 않기 때문에 의회직원 입장에서는 집행기관 공무원보다 상대적으로 불리한 면이 있지요. 집행부에 속해 있으면 아무래도 윗사람들 접촉할 기회도 있는거고 필요할 때 힘을 써줄 수도 있겠지만, 여기서는 떨어져 있기 때문에 심리적으로도 그렇고 실제도 그렇고... 마음을 비우고 지내는게 상책입니다."

그러나 의회사무직원인 다른 면담자(라5)는,

> "6급 이하인 경우에는 오히려 의회근무가 승진에 유리한 이점으로 작용할 때도 있습니다. 예전에 승진대상자를 선정할 때 집행부에서 4명이면 의회에서 2명 정도 비율로 하자고 의회의장이 강하게 요구한 경우가 있었는데, 그 공무원이 집행부에서 계속 근무하고 있었다면 결코 승진차례가 돌아가지 않았을 겁니다. 그런 점에서 의회에 근무해서 덕을 볼 수 있었던 경우라고 하겠습니다."

3. 제도개선방안

의회사무기구의 인사권 조정방안과 관련하여 먼저 기존 연구의 조사결과를 살펴보면, 의회직렬 신설을 비롯하여 의회사무기구의 직원구분에 따른 인사권 분리, 단체장 추천 및 의장 임명 등 다양한 방안에 대하여 검토가 이루어지고 있는 것으로 나타난다(최병대 2003; 송광태 1995, 1999; 허병

천 1998; 이창호 1998; 김성호외 1996; 양윤호 1995). 특히 의회직 신설에 대한 방안이 의회 사무기구 인사권 독립과 관련하여 가장 많이 논의되는 것을 살펴볼 수 있다.

최병대(2003)의 전국조사 결과, 의회사무기구 공무원의 충원방법 가운데 의회직렬 신설 (의장 또는 단체장 임명)방안이 44%로 가장 많이 선호되는 것으로 나타나며,[52] 의장 추천 및 단체장 임명의 현행 유지안에 대한 찬성도 34%를 차지하였다. 특히 지방의원은 의회직 신설 및 의장임명을 가장 많이 선호한(50%) 반면에, 집행기관 공무원은 현행유지안에 대한 찬성이 가장 높았다(45%). 의회 사무기구 공무원의 경우는 의회직 신설 및 의장임명 방안과 현행유지안에 대한 찬성이 각각 30%로 높게 나타났다.

송광태(1999)의 경상남도 조사결과에서는 의회 사무직원의 임명방법 개선에 대하여 지방의원과 사무처직원은 '의회직렬 신설 및 의장임명'을 가장 많이 선호하고 있는 것으로 나타난다(각각 64%, 71%). 이에 비하여 집행기관 공무원은 직무성격에 따라 임명권자를 구분한 방안인 '일반행정업무는 단체장, 전문보좌업무는 의장 임명'의 방안을 가장 선호하며(31%), 다음으로 의회직 신설(26%)을 선호하는 것으로 나타나고 있다.[53] 이와 유사한 설문문항의 서울시 조사(송광태 1995)에서는 지방의원과 사무처직원, 집행기관 공무원 모두 '의회직렬 신설 및 의장임명'이 각각 50%, 36%, 36%로 가장 선호되는 대안으로 나타나고 있으며, '직무성격에 따라 임명권자를 구분'하는 방안이 두 번째로 각각 35%, 29%, 25%를 차지하고 있다.[54]

52) 의회직 신설 및 의장임명 (27%)과 의회직 신설 및 단체장 임명(17%)을 포함한다 (최병대, 2003, <표 13> 참조).

53) 지방의원과 의회처 직원이 두 번째로 선호하는 방안은 직원을 구분한 인사권 분리 방안(각각 21%, 23%)이며, 집행기관 공무원은 세 번째로 '최소근무기간 명문화'(18%)와 네 번째로 현행의 '의장추천 단체장 임명'(17%)을 선택한 것으로 나타고 있다(송광태, 1999, <표 14> 참조).

김성호 외(1996)의 전국 조사결과에서도 지방의원과 사무기구 직원은 '의회직 신설 및 의장임명'을 가장 선호한 것으로 나타났으며(각각 35%, 50%), 다음으로 현행의 의장추천·단체장임명을 (각각 34%, 24%) 선호하는 것으로 나타난다. 이에 비하여 집행기관 공무원은 현행 유지안(40%) 다음으로 '의회직 신설 및 의장임명'안을 선호하는 것(29%)으로 나타나고 있다.[55]

허병천(1998)의 대전 연구에서는 의회직 신설에 대한 찬반조사결과, 찬성보다 반대의견이 많았으며 사무기구 공무원의 54%, 집행기관 공무원의 75%가 반대하는 것으로 나타났다.[56] 그런데, 의회직 신설이 바람직하지 않은 이유에 대하여 사무기구 공무원의 경우는 '승진등 인사상 불이익'이 가장 많았으며 (65%), '우수인재 기피'가 28%로 나타나고 있다. 이에 비하여 집행기관 공무원은 집행기관과의 단절이나 비협조를 가장 많이 우려하였으며 (77%), 승진등 인사사의 불이익이 15%로 나타나고 있다.[57] 또한 의회직 신설시 희망여부를 묻는 설문에 대하여 집행기관 공무원은 15%만이, 그리고 사무기구 공무원은 31%만이 희망을 표시한데 비해, 희망하지 않겠다는 응답은 집행기관 공무원의 64%, 사무기구 공무원의 27%를 보여주고 있으며, 나머지는 '생각해 보겠다'는 유보적인 입장을 나타내었다.[58] 이러한 결과는 의회직 신설이 공무원에게 인사상의 불이익으로 연결됨으로써 의회 인사권 독립문제의 장애요인이 될 수 있다는 점을 시사해 주며, 따라서 이를 보완할 수 있는 방안이 함께 검토되어야 할 필요성을 보여준다.

54) 송광태, 1995 <표 3> 참조.
55) 이 설문조사의 응답항목에는 '직무성격에 따라 임명권자를 구분한 방안'은 포함되지 않았다(김성호 외, 1996, <표 4-42> 참조).
56) 허병천, 1998, <표 16-24> 참조.
57) 허병천, 1998, <표 16-25> 참조.
58) 허병천, 1998, <표 16-26> 참조.

가. 인사권독립의 찬반입장

의회 사무기구의 인사권 독립 문제에 대한 찬반 입장은 예상대로 본 연구의 면접조사에서도 면담자의 소속에 따라 뚜렷한 차이를 확인할 수 있었다. 집행기관 공무원은 반대를, 의회관련 공무원은 찬성하는 경향을 보였다. 이들에 비해 비교적 중립적인 입장에 있다고 할 수 있는 전문가와 시민단체는 기본적으로 독립되어야 한다는 견해가 우세하였으나, 세부적인 내용(인사대상이나 방법 등)에서는 차이를 지니는 것으로 나타났다.

집행기관 공무원인 한 면담자(다5)는,

> “단체장이 임명하는 현행제도에 큰 문제는 없습니다. 의회와 문제가 된 적도 없구요... 공무원들은 승진도 하고 인사교류도 하고 그래야지, 한 자리에 오래 있는 것은 문제가 많습니다.”
> (비연속 질문: 집행기관과 의회가 분리된 구성에서 인사권한도 분리되어야 한다는 의견이 있는데 어떻게 생각하십니까?)
> “무슨 말인지 알겠지만, 문제가 크지도 않은데 바꿀 필요가 있습니까? 또... 같은 지방공무원인데 굳이 따로 인사를 해야할 필요가 있겠습니까? 그리고 의회직렬을 새로 만든다든가, 의회직원을 따로 뽑는다든가 하는 일이 말처럼 간단한 것이 아닙니다. 완전히 뒤집는 것인데... 꼭 그럴 필요가 있습니까? 문제가 되는 것을 조금 보완하는 차원이면 모를까...“
>
> (연속질문: 인사권이 독립된다면 어떤 문제가 있지요?)
>
> “한 자리에 오래 있는 것은 근무의욕도 떨어지고 자기발전에도 도움이 되질 않습니다. 인사권이 독립되어 양쪽으로 나눠진다면 인사교류는 거의 불가능하다고 보면 되요”

다른 집행기관 면담자(다4) 역시 인사교류의 한계를 인사권독립의 반대 이유로써 강조하였다.

> “지금도 광역과 기초간 교류가 힘든 것을 보면 알 수 있잖아요... 또 공무원한테는 승진이 중요한데, 의회직원이 몇 명되지도 않는 상황에서 승진이 힘들다면 무슨 희망으로 일하겠어요. 인사교류가 안된다면 의회에서 일하길 희망하는 공무원이 있을지가 의문입니다.”

중앙부처 공무원인 어떤 면담자(마2)는,

> “기본적으로 인사권독립에는 찬성을 합니다. 장기적으로 그렇게 가야한다고 봐요.”
>
> (연속질문: 장기적이라 한다면, 무슨 의미인가요?)
>
> “지방자치가 제대로 되고 시민의식이 성숙될 때, 그리고 지방의회가 스스로 독립적인 기구를 통해 인사를 할 수 있는 능력이 될 때 (인사권독립을) 하는 것이 바람직하다고 봅니다. 지금은 의원들 자질문제도 있고 의회가 뭐 그리 크지도 않은데 별도로 인사를 독립해서 할 필요가 있을지... 의구심이 듭니다.”

한편, 의회 전문위원인 한 면담자(가3)는,

> “의회와 집행기관이 분리되어 있는데... 인사권한도 의회에 주어야 하는 것이 맞습니다. 단체장한테 인사권이 있으니까 당연히 눈치를 볼 수밖에 없는 거지요. 의회입장에서 볼 때는 집안식구이지만 집안식구가 아니기도 하고 그렇게 됩니다.”

또한 전문가나 시민단체에서도 의회는 집행기관과 분리된 기관이며, 견제와 감시의 중요한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 인사권이 독립되어야 한다는데 기본적인 의견의 일치를 보여주었다.

전문가인 한 면담자(바1)는,

> “당연히 지방의회 인사권은 의회가 가져야 마땅한 겁니다.... 자꾸 인사교류 문제를 걸고넘어지면서 문제를 꼬이게 하는데, 현실적인 문제가 그렇다고 잘못된 제도를 그냥 두어서는 (지방자치가) 발전할 수 없어요. 그래서 기본적으로 인사권은 지방의회에게 주는 방향으로 바뀌는 것이 우선이고, 그러고 나머지 문제들을 풀어나가는 식이 되어야 합니다.”

전문가인 다른 면담자(바2) 역시,

> “인사권 독립은 처음부터 제기된 문제였는데 아직도 해결이 되지 않는게 참 안타까운 현실입니다. 답답한 일이지요... 의회사무직원에 대해 (인사권을) 전면적으로 독립시킬 수 없다면, 중요한 일부라도 우선 독립시키는 접근을 적극 추진해야 한다고 봅니다.”

시민단체의 어떤 면담자(사1)는,

> “(지방의회) 인사권 독립을 위해 그렇게 주장했는데도 아직 이런 상태입니다. 이번(정권)은 분권에 역점을 두고 있으니까 변화가 있을 것으로 기대가 됩니다. 만약 한꺼번에 (인사권 독립이) 힘들면 단계적으로 접근하는 방법도 방안으로 고려해 보았으면 합니다. 사실 인사권 독립만을 외쳐서는 안돼요. 의회도 그렇고 의원도 그렇고 문제가 많지요, (그렇지만) 분권을 하려면 의회에 권한을 더 주어야 하는데 인사권 독립은 그 중 하나입니다.”

나. 방안선택 ·인사권 독립의 대상 및 범위

의회 사무기구의 인사권 독립방안에 대한 본 연구의 조사에서는 인사대상과 범위를 중심으로 방안의 선택을 분석하는데 초점을 두었다. 이를 위하여 먼저 구조화된 설문지를 이용하여 면담자들에게 5개 항목에 대하여 인사권 독립의 필요성을 조사하였다. 질문의 내용은 다음과 같다. ″지방의회 사

무직원의 인사권 독립을 다음의 대상별로 평가하신다면, 그 필요성에 있어서 어느 정도 강하게 혹은 약하게 생각하십니까?“ 그리고 응답유목은 ①매우 필요함, ②필요한 편, ③그리 필요하지 않은 편, ④전혀 필요치 않음 등 네 가지가 제시되었다. 또한 평가의 대상으로 제시된 항목은 다음과 같다.

① 사무처(국,과)장
② 전문위원
③ 의안 처리 및 지원관련 직원 (의안작성, 의결문서정리, 청원접수 등)
④ 의사 운영관련 직원 (회의소집 및 진행 등)
⑤ 총무관련 직원 (의전, 후생복지, 재무/회계, 시설·장비관리 등)

응답결과를 살펴보면, 인사권 독립문제의 찬반 입장에 따라 방안의 선택도 강도에 있어서 차이가 나는 것을 확인할 수 있었다. 또한 인사권 독립방안을 면담하면서 자주 거론되는 화제는 현실적인 한계에 대한 것이었다. 이는 특히 집행기관 공무원과 전문가인 면담자들 사이에서 제기되었는데, 이 경우 면접 진행에 있어서는 먼저 인사권독립에서 파생할 수 있는 문제와 함께 이를 해소할 수 있는 방법이나 전제조건 등을 이야기하도록 하였다. 그런 후에 인사권 독립시 적용할 인사대상의 우선 순위나 범위에 대해 화제를 옮기는 방식을 택하였다. 반대로 인사권 독립에 찬성하는 경우에는 이를 적용할 인사대상이나 범위에 대해 이야기한 후, 예상되는 문제점과 보완책으로 화제를 옮기는 방식을 취하였다.

먼저 인사권 독립의 인사대상에 대한 응답결과를 전체적으로 살펴보면, 사무처(국,과)장과 전문위원실에 대한 우선 순위가 가장 높게 나타나며, 다음으로 의안처리담당, 의사운영담당, 총무담당 순으로 인사권 독립의 필요성이 나타나고 있었다. 사무처(국,과)장과 전문위원실에 대한 인사권 독립의 필요성을 살펴보면,

의회 전문위원인 한 면담자(가4)는,

> “지방의원과의 관계에 있어서도 그렇고, 조례제정이나 의안을 심의하고 지원하는 전문성에 있어서도 그렇고, 사무처장과 전문위원실이 가장 중요하다고 봅니다. 그런 점에서 이 둘에 대한 인사권 독립은 실질적으로 큰 의미와 효과가 있을 것으로 봅니다.”

지방의원인 어떤 면담자(나5)는,

> “의원들이 이제는 유급보좌관을 더 이상 고집하거나 주장하지 않습니다. 지금은 인사권부터 독립시켜야 한다는 주장이 앞서는데, 의원들과 가까이 업무를 보는 전문위원에 대해서라도 먼저 인사권이 독립되었으면 합니다.”

한편, 이들 외에 의안처리 및 지원관련 직원과 의사운영관련 직원, 그리고 총무관련 직원에 대해서는 소속입장에 따라 차이를 보여 주었다. 집행기관 공무원과 일부 전문가는 인사교류를 염두하여 전면적인 인사권 독립은 반대하거나 혹은 소극적인 입장을 보여주었다. 이는 전문위원실을 제외할 때, 다른 업무는 직무의 난이도나 전문성 측면에서 인사교류는 하는 것이 보다 낫다는 의식을 반영하는 것이었다.

집행기관 공무원인 한 면담자(다4)는,

> “의회직무가 집행기관에서의 업무보다 쉬우면 쉬웠지 결코 어렵거나 힘들다고 보지는 않아요. 직무의 전문성을 이유로 (인사권을) 분리하자는 것이면, 사실 전문위원도 크게 문제될 것이 없지만 ... 다른 사무직원들은 전혀 문제될 것이 없다고 판단됩니다.”

반면에 사무기구 공무원이나 일부 전문가, 시민단체는 전면적인 인사권 독립에 동의하는 경향을 보여주었다.

광역시 전문위원인 한 면담자(가1)는,

> “인사권 독립을 하려면 모두 다 해야합니다. 괜히 일부만 하면 안하느니만 못하는 결과를 초래할 수도 있습니다. 한 기관내에서 임명권이 다른 두 직원들이 일한다면 알게 모르게 편가르기가 돼서 서로 단합하기 힘들게 됩니다.”

또한 다른 전문위원(바7)은,

> “인사권 독립에 직무를 기준으로 한다는 것도 말이 되지 않습니다. 모든 일이 의회를 위해, 의회 중심으로 가기 위해서는 모든 직원에 대해 의장이 인사권을 가져야 합니다.”

한편, 인사권 범위와 관련해서는 임명권과 징계권, 승진과 전보권 등을 모두 포함하는 것에 대하여 일치된 의견을 보여 주었다. 이는 인사권 독립을 반대하는 입장에 있는 면담자의 경우에도, 인사권이 독립된다면 인사와 관련된 모든 권한을 함께 묶어 독립시켜야 한다는 것을 강조하였다.

또한 방안적용에 있어서 시도 광역의회와 시군구 기초의회간에 차이를 두어야 할 지 여부에 대해서는 대부분 동일하게 적용해야 한다는 의견이 우세하였다. 이는 지방의회가 광역이든 기초든 대등한 것인데 이를 달리 적용하는 것은 부적절하다는 이유 때문이었다. 그러나 일부 면담자들 가운데는 인사단위의 적정성을 이유로 들어 우선적으로 시도 광역의회의 인사권을 독립하는 방안을 제시하기도 하였다.

다. 제도개선효과

인사권독립의 제도개선에 따른 기대효과에 대한 본 연구의 조사는 앞서 논의하였던 현행 인사시스템의 문제점을 중심으로 두고 그 개선효과가 어느

정도인지 평가하는데 초점을 두었다. 이를 위하여 현행 인사시스템의 문제점을 질문하였던 동일한 방식으로 구조화된 설문지를 통해 면담자들이 평가하도록 하였으며, 어떤 문제에 가장 큰 개선효과가 있을 것으로 예상하는지를 조사하였다.

응답결과를 살펴보면, 면담자들은 공통적으로 심리적인 갈등이나 제약점들이 (예: 소속감이나 의원의 불신, 집행기관과의 심리적인 갈등 등) 대부분 해소되고, 이에 대한 개선효과도 가장 클 것으로 예상하였다. 다만 잦은 인사이동에 의한 근무의욕의 저하문제는 안정성이 제고되어 개선되는 효과가 있는 반면, 인사적체에 따른 부정적인 효과가 있을 것을 우려하는 사람들도 꽤 있었다.

한편, 실무적인 측면에서는 견제·감시 기능이 살아날 수 있을 것이란 데 가장 큰 기대를 걸었으며, 또한 직무에 대한 적극성 제고와 필요인력의 적재적소 배치, 그리고 근무성적평정의 불이익이 해소될 것으로 예상하였다. 그러나 직무의 전문성 제고나 교육·훈련에 대해서는 각 지방의회의 관심과 지원노력에 따라 달라질 것이란 지적이 있었다.

라. 인사권 독립의 제약요인 및 보완방안

인사권독립의 제도적 제약요인과 이에 대한 보완을 고려한 인사권 개선방안은 우선, 면담자들이 제안하는 방안과 한계요인은 무엇인지를 조사하였다. 인사권 독립에 대하여 부정적인 면담자들에 대해서는 그 이유를 묻고 이를 해결할 수 있는 방안을 논의하는 것으로 간접적인 방식을 취하였다. 인사권 독립과 관련하여 가장 큰 우려와 한계는 인사교류의 어려움으로 지적되었으며, 인사권 독립방안에서는 의회직렬 신설이 가장 많이 제시되었다.

우선 인사교류의 어려움을 한계로 지적한 면담자들 중에서 인사권독립을 찬성하는 입장과 반대 또는 유보하는 입장으로 나누어 개선방안을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 인사권 독립의 찬성론자들은 의회사무직원의 유인책을 승진이 아닌 보수로 해결하는 방안을 제시하였다.

의회 전문위원인 한 면담자(가3)의 경우,

> "인사권이 독립되는 상황에서는 기본 마인드가 바뀌어야 합니다. 직급 중심으로 생각하는 공무원 마인드에서 보수(강조)를 통해 조절하고 인센티브를 주는 방향으로 바뀌어야 됩니다. 요즘이 어느 시대입니까? 직급에 묶여 있어서는 아무 것도 될 수 없을 겁니다."

한편, 인사권 독립의 반대론자들은 근무기간의 조정을 해결방안으로 제시하였다. 즉 의회에 파견을 보낼 때 일정기간 의회에서 근무하도록 규정함으로써 안정성과 연속성이 보장될 수 있기는 제안하였다.

의회사무직원인 다른 면담자(라2)는,

> "이사람 저사람 자주 왔다 갔다 하는 문제는... 일을 좀 할만하면 옮기게되고, 그래서 마음 붙이고 일할 의욕이 떨어진다는 말을 하는 사람도 있어요. 흔히들 잠시 거쳐가는 자리라고 하잖아요, 여기가. 그래서 어느 정도 근무기간을 미리 정해 근무하게 하는 것도 한 방법이 될 것 같아요."

전문가인 어떤 면담자(바2)는,

> "인사권 독립이 당장 힘들다면, 최소한 근무기간을 확정하여 안정적으로 일하도록 하는 방안이라도 실시했으면 좋겠습니다. 안정성이 중요합니다(강조). 기간이 딱 정해진 것하고, 언제 옮길지 모르는 것하고는 다르지요. 물론 어느 정도 예상은 하겠으나..., 그래도 기간이

정해지면 그 기간동안은 의회 일에 소속감을 갖고 전념할 수 있지 않겠습니까?"

(연속질문: 어느 정도 기간이 적당하다고 생각하시는지요?)

"한 4-5년이 어떨까 합니다. 최소한 3년 정도는 되어야 한다고 생각하구요."

근무기간과 관련하여 광역시 전문위원인 한 면담자(가1)는 빈번한 인사이동에 따른 직무상의 전문성 문제를 제기하기도 하였다.

"전에 조사한 것을 본 적이 있는데, 초선의원보다도 재직기간이 짧은 사람(의회사무직원)들이 70%이상인 것으로 나타났습니다. 그러니까... 초선 의원들보다 의회사무를 더 모르기도 하는 경우가 많다고 볼 수도 있습니다. 의원을 지원해 줘야하는 입장에서 전문성이 더 떨어질 수도 있다는 얘기가 됩니다."

한편, 의회사무기구의 인사권 독립방안에서 가장 많이 제시된 의회직렬 신설은 인사단위의 적정성 확보가 관건으로 지적되었다. 인사단위의 적정성 확보를 위한 보완책으로는 시도 단위 혹은 권역별 단위로 의회간 인사교류를 할 수 있도록 하는 방안이 가장 많이 제시되었다.

광역시 전문위원인 한 면담자(가1)는,

"서울시의회 같은 경우는 규모도 크고, 각 상임위원회마다 있는 전문위원실도 직원이 기본적으로 5명씩되고 하니까 인사교류문제는 다른데 비해 크지 않다고 봅니다. 그렇지만 다른 시도의회는 전문위원실에 직원이 3명 정도이고, 기초의회는 한 두명 있는 전문위원 밑에 직원이 없기 때문에 인사교류가 문제가 될 겁니다. 그렇기 때문에 제 생각에는 시도 단위로, 권역별로 묶으면 더 효과적이고... 그렇게 광역단위에서 인사교류를 할 수 있도록 하는 방안을 검토하는게 좋을

> 겁니다. 서울시에는 25개 자치구가 있는데, 이들을 묶어서 인사교류를 할 수 있도록 하면 인사단위에 있어서 문제가 없을 겁니다.”
>
> (연속질문: 인사교류가 의회간에 잘 돌아갈까요?)
>
> “서울시 안에서 기술직 같은 것은 실제 다 구청간에 인사교류를 하고 있지 않습니까? 별 문제가 없다고 봅니다.”

그러나 인사교류 대하여 회의적인 태도를 보이는 경우도 몇몇 있었다. 이들은 다른 대안을 내는데 있어서도 매우 제한적인 태도를 취하는 경향이 많았다.

중앙부처 공무원인 한 면담자(마3)는,

> “인사교류라는 것이 말은 참 좋은 겁니다. 좋지요, 인사교류는. 그렇지만 기관간에 인사교류라는 것은 말이 그렇지 쉽지가 않은 겁니다. 자리가 있고, 직급이 맞아야 하고, 양쪽에서 모두 좋다고 해야하는데 그게 어디 쉬운 일인가요? 지방자치단체간에도 현재 어디 인사교류가 제대로 되고 있습니까? 전 어려운 문제라고 봐요.”

한편, 공정한 인사운영을 위한 보완책으로는 인사권 독립의 연착륙 전략이 제시되기도 하였다. 즉 1단계로 의회직렬을 신설하고 권역별로 의회간에 인사교류를 하되, 임명권은 현행처럼 당분간 단체장이 갖도록 하는 것이다. 그리고 어느 정도 정착이 되면 2단계로 임명권을 의장한테 넘기는 방안이다. 또한 정실인사를 막기 위한 방안으로써, 자격기준을 조례로 정하고 의회사무직원을 채용하도록 규정하는 방안이 제시되었다. 참고로 의회사무직원, 특히 전문위원의 자격기준의 명시나 요건강화에 대해서는 전문성 확보 차원에서도 많이 지적되는 방안이었다.

또한 일부 면담자들은 의원들의 자질에 문제를 제기하면서 인사운영상에 불공정하게 정실인사가 확산되지 않을까 우려하는 경우도 있었다.[59] 의회 사무기구의 인사독립은 의회의 권한을 귀속된다는 점에서 특히 의장선출 방법에 대한 현행의 문제점들을 개선·보완해야 할 필요성을 제기하기도 하였다.

전문가인 한 면담자(바3)는,

> "현재 의장단 선출과정은 그야말로 복마전인 경우가 많습니다. 과반수의 지지를 받지 못하는 경우 2차, 3차 투표로 이어지는데 이 과정에서 말도 못하는 부정부패가 엄청나게 벌어져요. 일종의 세싸움이고 담합의 과정인데 매표는 물론이고 정치적 보상이나 약속이 거래처럼 이루어지게 되는 거지요. 이런 상황에서 인사권이 의회로 넘어가면 엽관제적인 논공행상이 인사에 반영될 가능성이 매우 높다고 보는 겁니다."

마. 의회의 전문위원실 보강방안

의회의 전문성 제고방안 차원에서 전문위원실의 보강과 외부인력 활용방안을 조사하였는데, 우수한 인력을 전문위원으로 끌어들이기 위한 방안에서는 직급조정과 인력의 보강이 가장 많이 제시된 방안이었다.

광역의회 전문위원인 한 면담자(가1)는,

> "현 시점에서 의회에서 일 할 가장 적합하고 우수한 인력은 집행기관 공무원 중에 있다고 봅니다. 그들이 의회직으로 옮겨오도록 하기 위해서는 능력 있는 사람 중에 오래 일할 수 있는 사람을 데려와야

59) 참고로 면접 중에 단체장의 반발이나 국회의원의 반대 등이 의회의 인사권 독립에 장애요인이 될 것을 지적되기도 하였으나 이에 대해서는 뚜렷한 해결방안이 제시되지 못하였다.

하는데, 그러기 위해서는 한 직급을 올려서 전문위원으로 오도록 하는 것이 제일 실효성이 좋다고 생각합니다.”

이 면담자는 또한 직급의 중요성을 강조하면서,

“공무원 사회에서 직급이 깡패입니다. 직급이 모든 것을 결정하지요. 직급이 낮으면 힘을 쓸 수 없습니다. 그게 현실이에요(강조). 의회와 집행부가 대등한 관계를 유지하기 위해서는 상대하는 사람끼리 직급이 같아야 대등한 입장에서 협조를 요청해도 말이 먹히지, 지금 같은 상황에서는 어렵습니다. 사실, 지방의원들이 직접 공무원을 상대하는 경우가 어디 많습니까? 전문위원실에서 필요한 자료를 찾고 조사해서 정리하고 실제 일은 여기서(전문위원실) 다 하지요”

(연속질문: 어떻게 직급을 조정해야 한다는 말씀이신가요?)

“광역시도의회에서 사무처장은 기획관리실장급으로, 그리고 전문위원은 국장급(3급)으로 상향되어야 일을 제대로 할 수 있다고 봅니다. 지금은 직급상 과장급들을 상대하게 되는데, 문제가 있어요. 그리고 기초의회의 경우는 전문위원의 직급을 집행기관의 과장급으로 조정하는 것이 일하는데 균형이 맞습니다.”

(연속질문: 직급조정이 어렵지 않겠습니까?)

“물론 의회에 대해 곱지 않은 시선도 있고, 자기 밥그릇만 챙기는 것으로 비춰질 수도 있지만, 이런 애로사항에도 관심을 기울일 때가 되었다고 봅니다. 직급조정 문제는 복수직급 제도가 집행기관에서는 쓰고 있는데 의회라고 복수직급을 쓰지 못할 이유는 없다고 봅니다, 같은 지방공무원인데요.”

직급조정과 관련해서는 다른 전문위원(가3)도 실무상의 어려움을 토로하면서 비슷한 의견을 제시하였다.

> “전문위원으로 파견 오는 사람들이 실제 집행기관 공무원을 대할 때는 같은 직급을 많이 상대하게 됩니다. 그런데 그 관계라는 것도 힘겨울 때가 많아요. 인사권이 독립되어 다른 직급체계를 쓴다면 모를까..., 공무원 직급체계에서 같이 운영된다면... 인사권 독립과 별도의 문제로 직급조정은 되는 것이 바람직하다고 봅니다.”

전문위원실의 인력보강을 주장하는 면담자는 의정활동의 질이 의정지원 인력에서 나온다는 입장이었으며, 그러기 위해서는 전문위원실의 인력이 더 보강되어야 한다는 주장을 제시하였다.

기초의회 전문위원인 어떤 면담자(가5)는,

> “전문위원 한 명 갖고 무슨 일이 되겠습니까? 조례안을 만들고 하는 것은 꿈도 꿀 수 없는게 현실입니다. 그러나보니 거의 99%가 집행기관에서 조례안을 만듭니다. 의회에서는 제대로 심의하기 위해 조사하고 분석하고 할 여력이 없어요. 지금 의회가 그런 상황입니다. 사람들이 욕을 해도 할 수 없지만, 막상 일을 제대로 하려해도 그렇게 할 수 있는 시스템이 지금은 아니라고 봐요”

광역의회 전문위원인 한 면담자(가2)도 비슷한 맥락에서 전문위원실의 인력보강을 주장하면서 근무기간의 문제도 강조하였다.

> “전문위원을 도와줄 사무직원이 중요합니다. 비서나 타이핑하는 직원을 빼면 실제 일을 도와주는 건 한 두 명인데, 똑똑하고 괜찮은 공무원이 전문위원실에 와서 도와주면 가장 효과적입니다. 문제는 1, 2년 일을 배우고 잘 할 때쯤 되면 꼭 돌아가게 되어서 아쉬울 때가 많습니다. 무엇보다 좀 오래 있을 수 있는 사람이 여기에 와야 하는 게 중요해요.”

또한 전문위원실을 확충하는 방안에 있어서 대다수의 면담자들이 의원 개인 보좌관제도 도입을 시기상조로 반대하면서 전문위원실의 보강을 대안으로 논의하기도 하였다. 즉 전문위원실을 보강하되 위원회 중심체제로 전문분야별 지원을 강화하는 방향으로 인력이 확충되어야 할 것을 강조하였다.

이와는 반대로, 전문위원실의 인력보강 방안에 대해서는 부정적인 의견도 제시되었다. 부정적인 의견에는 현재 있는 인력도 제대로 활용하지 못하고 있는데, 인력만 늘인다고 전문성이 높아질 것으로 기대하지 않기 때문이다. 이런 의견은 주로 지방의회 사무기구가 집행기관에 비해 별로 일을 하지 않는 한직이란 인식이 바탕에 깔려 있는 경우가 많았다. 집행기관 공무원인 한 면담자(다5)는 직급조정에 반대를 표명하면서,

> "전문위원의 직급을 현행보다 한 계급씩 더 올리는 것이 바람직한가에 대해 저는 부정적입니다. 현재 시군(의회)의 전문위원으로 과장급(5급)에서 가는 문제도 과연 바람직한 것인가에 생각을 달리 할 수도 있습니다. 집행기관은 *IMF*이후 기구개편과 구조조정으로 과를 줄여서 대과체제로 운영되고 있습니다. 사람은 줄었는데 일은 엄청 늘어났습니다. 직급별 할당비율이 있는 현실에서 일의 난이도나 업무량을 비교해 볼 때 의회 전문위원으로 5급을 빼는 것은 비효율적이란 생각이 듭니다. 차라리 전문위원을 6급으로 배치시키고 현재 덩치가 큰 과를 분과시켜서 5급을 배치시키는 것이 전체적으로 더 효율적일 수도 있습니다."

직급조정에 대한 찬반 의견은 현상유지적인 시각에서 현행의 인사체제와 직급체계가 유지되는 것을 전제한 내용이라 할 수 있다. 그러나 사무기구에 대한 인사권이 확대되고 직급체계를 달리하는 인사체제가 도입된다면 직급은 비교의 대상이 아니라는 점에서 그리 중요한 문제가 아닐 수 있을 것이다.

이러한 점은 심층면접 과정에서 자주 느낄 수 있었는데, 특히 인사권 확대를 반대하는 입장에 서 있는 집행기관 공무원이나 사무기구 공무원의 기본 시각이 거의 모두 현행의 인사시스템을 전제하는 것들이기 때문에 나타나는 현상이라고 본다. 어쩌면 이는 자연스러운 현상이라 할 수 있는데, 이들 모두가 집행기관에 귀속감을 지닌 공무원이기 때문에 '일시적'으로 집행기관에서 파견을 나온 공무원이라 하더라도 의회를 집행기관과 독립된 기관으로서 제대로 인식하기 힘든 점이 있다고 본다.

한편, 외부인력을 전문위원실이나 상임위원회에 활용하는 방안데 대해서는 찬반이 엇갈리었다. 이러한 주장은 전문가나 시민단체에서 나왔는데, 주요 분야별로 위촉 전문가 또는 자문위원을 선정해 놓고 사안별로 필요할 때마다 적절한 외부 전문가를 데려다 활용하자는 내용이었다. 이에 대하여 반대하는 입장은 놀랍게도 주로 의회 전문위원에서 제기되었는데 주된 이유는 실효성이 없다는 주장이었다.

광역의회 전문위원인 한 면담자(가1)는,

> "실제 외부 전문가들을 위촉에서 활용하는 제도를 실시해 본 적이 있었습니다. 그런데, 그게 제대로 돌아가지가 않아요."
>
> (연속질문: 제대로 돌아가지 않았다는게 어떤거지요? 그리고 왜 그렇지요? 보수가 적었나요?)
>
> "대개들 보면, 성의 없이 준비해 오고, 또 무엇보다 잘 참석도 안하고..., 도움을 받고자 했는데 오히려 우리가 지원을 해 주는 입장이었어요. 그래서 그 뒤론 외부전문가를 활용하지 않고 있어요. 돈은 썩 많지는 않았지만, 또 그리 적었지도 않았다고 봐요. 아직 우리사회에서 지방의회에 봉사하고 기여하겠다하는 그런 의식이 약하기 때문이 그런게 아닌가 싶습니다."

끝으로 전문위원의 채용과 관련하여 별정직과 계약직에 대해서는 의견이 나뉘어졌다. 현재, 서울시와 같이 모든 전문위원을 별정직으로 두는 경우는 예외적인 것으로 다른 광역시도는 일반직과 별정직이 섞여 있거나 일반직이 많다. 그런데 인사권 독립문제와 관련하여 면접하는 과정에서 별정직의 장단점을 각기 강조하는 사례가 있었다. 독립성 차원에서 별정직이 단체장의 영향력에서 벗어나 있다는 점에서 장점을 지니는 것은 사실이다. 그러나 전문가나 중앙부처 집행기관의 면담자 중 일부는 별정직의 단점으로 엽관주의적 폐해로써 정치적 이용을 경계하는 태도를 취하였다.

광역의회 전문위원인 한 면담자(가1)는,

> "별정직으로 들어 온 전문위원 중에는 전문성이 인정되어 들어온 경우도 있지만, 대개 정당에서 일하던 사람이나 선거를 도와준 사람을 의원(의장)이 데려온 경우가 많았습니다. 그런데 이런 사람들이 유능하고 전문성이 있으면 전혀 문제가 없지만, 이런 얘기하는 것이 뭣하지만, 그렇지 않은 사람도 있는 게 사실입니다. 그러나 한 번 들어온 사람을 별정직이라고 해서 좇을 수가 있나요. 이들을 데려온 의원이 나가고 나서도(재선되지 않거나 다른 선거에 나가는 경우), 함께 나가는 것이 아니라 남아 있게 되니까 문제가 됩니다. 자리를 차지하고 있으니까 새로 사람을 뽑을 수도 없고..".

또 다른 광역의회 전문위원인 면담자(가4)는,

> "지금 별정직으로 있는 전문위원은 거의 모든 95년 지방선거 때 들어온 사람들입니다. 그런데 정치적인 배경으로 들어 온 전문위원은 당시 한나라당이 우세하였기 때문에 그 쪽 성향을 띠는 분들이 많다고 할 수 있습니다. 그런데 98년 지방선거에서는 (의회가) 민주당 의원들로 많이 물갈이가 되었기 때문에 이들 전문위원과 다수당 의원들 사이에서 힘들었던 점도 있었습니다. 이번에는 (2002년 선거를 뜻함) 또 한나라당으로 많이 바뀌었는데... 문제는 선거결과에 따라 바

> 람을 많이 타게 되어있어... 음지가 되기도 양지가 되기도, 그런 속내 사정이 있습니다."

따라서 계약직으로의 전문위원 채용에 대해서는 바로 별정직의 이러한 문제들을 경계하여 찬성하는 입장을 취하는 경우가 대부분이었다. 서울시의 경우 전문위원에 대한 자격요건 등 채용기준을 새로 만들어 놓은 상태이지만, 퇴직하는 전문위원이 없어 유명무실한 제도로써 사장되어 있는 실정이다.

그러나 이와 달리 계약직을 반대하는 경우는 계약직이라는 불안정성 때문에 별정직과는 정반대 이유에서 부정적인 입장을 취하고 있었다.

전문가인 한 면담자(바3)는,

> "계약직이 될 때, 문제는 언제 나갈 지 모르는 사람이기 때문에 (계약직에게) 충성도가 떨어진다는 것과, 업무 연계성 차원에서 횡적인 관계의 부서간에 정보교류나 지원이 잘 되지 못하는 문제가 발생할 수 있습니다. 지금 시행되고 있는 계약직이 바로 그런 문제들 때문에 성공적으로 평가받지 못하는 거 아닙니까?"

전문가인 다른 면담자(바4) 역시 계약직의 폐해를 지적하며,

> "계약직으로 할 경우, (신분상의 불안정 때문에) 이를 미끼삼아 주위에서 사적인 일을 부탁한다던가 부당한 요구를 해올 때 어쩌지 못하는 어려움을 예상하게 됩니다. 어떤 의원이 재계약을 앞둔 전문위원에게 레포트나 학위논문을 대신 써달라고 부탁한다고 합시다. 이를 거절하기란 쉽지 않은 문제가 되겠지요. 실제 이러한 일은 ○○에서도 종종 발생하는 일입니다."

바. 기타 의정지원의 보강방안

의정활동의 전문성을 제고시키기 위해서는 전문위원보다 지방의원의 질이 더 중요하다는 의견과 의회내 도서관을 설치하여 자료조사와 분석을 지원하자는 주장도 있었다. 전자는 전문성이 있는 지방의원이 선출되어야 하고,[60] 의원들의 전문성을 높이도록 교육프로그램을 개발하고 연찬회에 참석하도록 유도하는 방안을 모색할 필요성을 강조하였다. 이는 사실 지방의원에 국한된 것이 아니라 전문위원을 비롯한 지원인력의 경우도 급속히 변화하고 있는 의정환경과 전문지식의 축적을 위하여 지속적인 교육훈련이 요구된다는 점에서 함께 검토되어야 할 대상이라 할 것이다.

그런데, 시도 집행기관과 교육훈련 기관에서 근무한 경험이 있는 중앙부처 공무원인 한 면담자(마4)는 지방의원이나 사무기구 공무원에 대한 연찬/교육 프로그램의 실효성에 대하여 회의적인 입장을 표명하였다.

> "현행의 의원 연찬회는 그야말로 요식적인 절차에 그치는 경우가 많습니다. 1박 2일 정도 의원 대상 연찬 프로그램을 실시하는 경우, 무엇을 배우겠다는 최소한의 성의도 찾기 힘든 경우가 많이 있습니다. 물론 열심히 의욕과 열의를 갖고 참여하는 의원들이 있는 것도 사실이지만, 이는 매우 드문 사례에 속합니다. 제 때 (교육에) 들어오지 않는 경우는 말할 것도 없고, 눈살을 찌푸리게 하는 차림새나 교육태도는 어떤 프로그램을 준비해도 별반 차이가 없을 것이라 봅니다. 매번 느끼지만, 연찬 내용에 대한 관심보다는 의전적인 것에 더 신경을 쓰는 경향이 많기 때문에 이런 연찬회를 계속해야 할 지 회의적인 생각이 사실 들기도 합니다."

60) 유능한 지방의원의 확보를 위해 유급직화를 논의하는 면담자들도 있었다. 이는 주로 시민단체나 의회사무직원, 그리고 상당수 전문가 중에서 제시되었는데, 이와 관련한 자세한 내용은 본 연구의 범위를 벗어나는 것이기에 논의에서 제외하였다.

광역의회의 한 전문위원(가2)은 현행 교육·연수 프로그램의 문제점을 실효성 측면에서 지적하였다.

> "지금 의원 연찬회나 사무기구 직원의 연수프로그램은 일종의 '행사'로써 시행되고 있다고 봅니다. 대개의 경우 전문적이고 깊이 있는 내용을 다루기보다는 소양교육의 수준에서 피상적인 느낌을 주는 것들이 많기 때문에, 실무에 적용하기에는 현장감이 떨어지는 문제가 있습니다. 또한 의회 공무원의 경우 교육훈련의 기회가 자주 주어지는 것도 아니고... 교육이수 점수를 따는 것에 의미를 두는 정도가 아닐까 합니다."

또한 전문가인 한 면담자(바5)는 실효성 있는 교육훈련 프로그램의 대안으로써 사안중심으로 공청회나 세미나를 개최하여 의정의 전문성을 축적하자는 제안을 하였다.

> "전문성을 축적하고 실제 도움이 되는 교육훈련이라 할 것은 어떤 현안과제가 주어졌을 때 관련 분야의 전문가와 관계자를 불러모아 공청회나 세미나를 개최하는 것이 좋을 것입니다. 이를 통하여 필요한 전문지식을 보완하고 의견수렴도 하는 과정에서 의정의 전문성이 쌓아지는 것이 아니겠습니까?"

한편, 의회내 소규모의 자료실을 확대 개편하자는 의견을 정리해 보면, 도서관을 설치하여 지방자치단체의 주요 정책자료와 문서를 보관하며, 실질적으로 의사결정에 필요한 정보나 자료를 수집하고 분석하는 지원기능을 포함하자는 내용이었다. 특히 도서관내에 분야별 전문지식과 사실정보를 수집하고 분석하여 지방의원이나 전문위원이 어떤 현안과제에 대하여 질의를 해 올 때 참고자료를 작성해서 제공해 주는 체계를 갖추도록 하면 의정활동의 지원

에 큰 도움이 될 것이란 기대감이 높았다. 또한 어떤 전문가(바8)는 의회 지원인력으로서 전문위원실 등에 대학생 인턴제도 도입을 겸하여 지역사회와의 네트워크 형성과 향후 우수 인력 유치에 활용할 것을 제안하기도 하였다.

4. 요약 및 시사점

단체장의 의회사무기구의 인사권 행사는 '의장의 추천에 의한 단체장의 임명'이란 제도적 절차가 언제나 제대로 지켜지는 것은 아니라는 사실을 확인할 수 있었다. 특히 지방선거에 의해 새로 의회가 열리고 의장단이 구성된 후 집행기관 공무원들을 제대로 모두 파악하기 힘든 상황에서 어느 사람이 적임자인지 파악하기 곤란한 경우라면 추천은 요식적인 절차로 그치기 쉽다.

또한 의회사무기구의 인사가 대체로 순환보직이나 승진공무원의 적응·훈련 자리로써 이용되는 현실에서 의회발전을 위한 전문성이나 교육훈련은 소홀히 이뤄지기 쉽다. 공무원들의 의회근무 역시 2-3년 주기의 인사이동 속에서 귀속감이나 충성심을 갖고 의회발전을 위해 적극적인 지원노력을 이끌어낼 동기부여가 낮다는 점도 의회인사행정의 한계를 드러내는 부분이다. 이러한 제반 현실들은 결국 의회가 별개의 독립된 기관으로서 의회에 필요한 지원기구를 통할할 수 있는 권한이 확대되어야 하며, 그 점에서 인사권 독립의 필요성을 되새기게 한다.

현행 인사체제에서 가장 심각한 문제는 의회 사무직원에 대한 지방의원의 불신과 집행기관 공무원과의 심리적 갈등인 것으로 나타나며, 실무적인 측면에서는 특히 견제·감시 기능의 약화를 비롯한 직무의 소극성, 인사상의

불이익, 인력배치의 부적절 등이 지적되었다. 이러한 문제들은 의회 인사행정의 구조적인 문제와 운영상의 문제를 재확인 시켜주는 것으로써 인사권 독립이 더 이상 현실적인 한계 속에 논란이 되어 시간을 끌 문제가 아님을 시사해 준다.

전문가나 시민단체 면담자의 대부분이 의회 인사권 독립의 시급성을 주장하고 있었는데, 그 이유는 분리형 기관구성이란 규범적인 측면에서 뿐 아니라 현실적인 측면에서 드러나는 심각한 문제의 해결, 특히 의회사무직원의 심리적 갈등해소와 의회의 견제·감시 기능제고를 위해서도 인사의 자율성을 강조하는 것이었다.

인사권 강화방안의 구체적인 내용은 의회직렬을 신설하는 완전한 독립과 현실여건을 고려한 단계적인 확대방안으로 요약된다. 즉 장기적인 측면에서는 의회의 인사권이 단체장으로부터 완전히 독립되어야 하지만, 인사범위의 협소 등 현실의 한계를 고려하여 단계적으로 인사권을 확대함으로써 혼란과 시행착오를 줄이자는 것이다.

인사권의 단계적 확대방안으로써 인사대상과 관련해서는 의회 사무처(국,과)장의 인사권이 가장 큰 효과를 줄 것으로 기대된다. 이는 의회 사무기구 직원들의 실질적인 인사가 사무처(국,과)장에 의하여 주도되고 있다는 점이 이를 뒷받침한다. 인사체계상에서 보면, 의회의장이 사무처(국,과)장을 임명하고, 사무처(국,과)장이 의회사무기구 직원의 인사권을 갖되 의회의 동의나 승인을 받도록 하는 것이 가장 바람직한 방법이라 할 것이다.

또한 의회의 주요 기능이라 할 수 있는 입법기능과 집행기관에 대한 견제·감시 기능을 효과적으로 제고시키기 위해서는 이를 보좌하는 전문위원에 대하여 의회가 인사상 독립성을 확보할 필요성이 있다. 이는 특히 의정활동 지원의 전문성 제고가 강조된다는 측면에서 전문위원실의 보강과 전문위원

의 자질과 능력이 중요한 관건이라 할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 의회가 필요로 하는 인재를 일정한 자격요건에 의하여 자체적으로 충원할 수 있는 자율성이 요구됨을 시사해 준다.

한편, 인사권독립의 현실적 한계로써 가장 많이 지적되어 이를 반대하거나 유보적인 입장을 취하였던 인사단위의 적정성 문제는 인사교류의 측면에서 보완하는 방안이 주로 논의되었다. 현행 의회사무기구의 인력을 고려할 때, 협소한 인사범위를 넓히는 방안은 크게 집행기관과의 교류와 의회간 인사교류로 나뉘어 질 수 있다. 인사교류 방안은 특히 후자의 시도 또는 권역별 의회간 인사교류에 초점을 두는 것이다. 참고로 전자의 방안은 인사권의 단계적 확대방안으로써 현행의 인사교류 시스템에서 일부의 인사독립 우선대상(예: 사무처(국,과)장, 전문위원 등)을 제외하되, 일반행정관리 업무는 집행기관 공무원과 계속 인사교류를 하는 것이라 할 수 있다. 그러나 사무기구 직원의 수가 현행과 같이 적은 상황에서는 인사교류의 실효성이 한계를 지니게 될 뿐만 아니라 인사교류 당사자간의 상호협력이 전제되어야 한다는 점을 고려할 때 인사교류의 제도화 과정에서 새로운 문제가 제기되는 것에 주의를 요한다.

그밖에 전문위원의 현실적인 지원활동에서 지적된 한계 가운데 직급이나 인사주기의 문제는 현행 인사체제의 유지를 전제하는 소극적인 개선대안으로써 논의된 것이라 할 수 있다. 전문위원이 공무원 직급체계에서 같이 운영된다면 기관간 대등성이란 측면에서 집행기관 공무원과 대등한 관계를 유지할 수 있도록 직급을 상향조정할 필요성이 있으며, 직무의 전문성과 안정성 측면에서 인사주기가 연장되어야 할 필요성이 제기된다. 그러나 인사권독립으로 집행부 공무원과 전문위원의 직급체계를 달리한다면, 직급조정이나 인사주기는 불필요한 논의대상이 될 것이다.

끝으로 의정의 전문성 강화를 위한 기타 지원방안에서는 도서관 설치 및 자료수집·분석의 지원체제 구축, 위원회체제를 강화하는 방향에서 전문위원실의 보강하는 방안이 논의되었다. 전문위원은 엄격한 자격요건에 따라 전문분야별로 충원하고, 사안이나 필요에 따라 외부 전문인력을 비상임위원으로 충원할 수 있는 제도적 보완이 논의되기도 하였다. 또한 대학생 인턴제도를 도입하여 현장학습의 장을 마련하고 경험을 쌓게 함으로써 의정에 대한 관심을 높이며 향후 지역의 우수인력을 유치하는 방안이 제기되기도 하였다.

제5장 개선방안

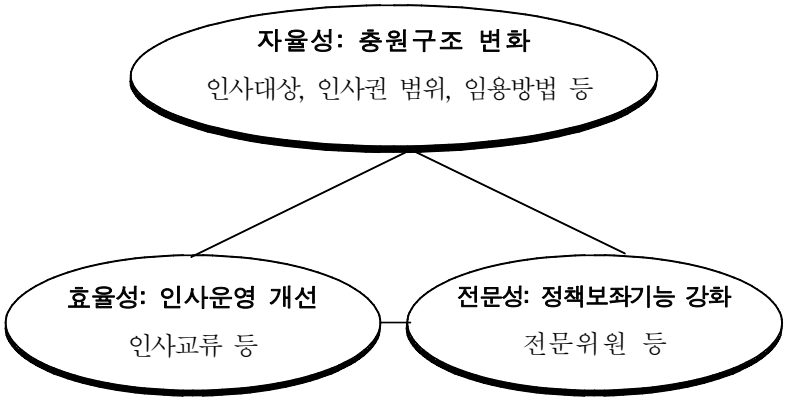
제1절 인사권확대방안의 기본방향 및 구성요소

1. 기본방향

지방행정의 내용이 날로 복잡 다양해지고 양적으로 증가하는 추세를 보이고 있을 뿐 아니라 양질의 행정서비스에 대한 주민 욕구가 증가하는 만큼 지방의회의 기능과 역할의 증대도 요구되고 있다. 그러나 지방의원의 신분이 비전업적이고 명예적인 지위에 있는 현실 여건에서는 지방의원의 의정활동에 한계가 있을 수밖에 없었다. 지방의회의 의정활동을 지원하고 보좌하는 기능이 강조되는 이유가 바로 여기에 있다.

본 연구는 분리형 기관구성하에 지방의회 의원이 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 지방의회 사무기구의 기능을 강화하는 측면, 특히 인사권확대방안에 연구의 초점을 두었다. 의회 사무기구의 인사권확대의 기본 방향은 충원구조의 변화를 통한 자율성 확보, 정책보좌기능의 강화를 통한 전문성 제고, 그리고 인사운영의 개선을 통한 효율성 신장에 두었으며, 그 구체적인 내용은 다 음과 같다(<그림 5-1> 참조).

<그림 5-1> 의회사무기구 인사권확대방안의 기본방향



지방의회 사무기구의 인사권 확대는 첫째, 지방의회의 독립성과 자율성을 제고하는 방향으로 나아가야 한다. 이는 의회-시장형의 기관분리를 취하는 현행 우리나라 지방자치단체의 기관구성에서 양 기관의 상호 견제와 균형의 원칙을 적용하는 것이다. 조직에 있어서 권력의 중요한 원천 가운데 하나는 조직 구성원의 신분에 직접적인 영향을 미치는 인사권이라 할 수 있다. 양 기관의 독립적이고 자율적인 대등한 권력관계는 그런 점에서 기관구성원의 인사권을 어느 정도 독립적으로, 혹은 자율적으로 행사할 수 있는가에 달려 있다고 본다.

둘째, 우수한 사무직원의 확보와 전문성을 강화시켜야 할 것이다. 지방의회 사무기구의 기능과 역할을 강화시키기 위해서 절대 필요한 것은 의정활동을 효율적으로 보좌할 수 있는 전문인력의 확보라고 하겠다. 이는 의회 사무직원의 직무성격에 따라 회의사무와 행정사무를 구분할 때, 특히 전자의 경우에 강조되어야 할 요건이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 인사교류 등을 포함한 탄력적인 인사운영을 통하여 지방자치단체

의 인적자원이 효과적으로 활용될 수 있는 제도적 장치를 찾는 것이 필요하다. 의회 사무직원에게 있어서도 승진과 인사교류는 매우 중요한 자기개발의 요건이라 할 수 있다. 우수하고 유능한 인재가 의회근무를 선호하게 하기 위해서는 능력발전과 동기부여에 대한 제도적 장치가 요구된다. 예를 들어, 승진기회의 제약이 유능한 인재의 의회근무를 기피하는 요인이 된다면, 적어도 보수체계의 개선 등 이에 상응하는 인센티브가 부여됨으로써 근무의욕을 고취할 수 있어야 할 것이다.

2. 구성요소

의회사무기구에 대한 의회의 인사권확대 방안으로 특히 중요하게 다루어져야 할 것은 인사권의 핵심적 구성요소라 볼 수 있는 인사권 확대의 대상, 범위, 임용방법 등이라 할 수 있다. 인사권은 인사의 대상과 행사의 범위에 따라 그 독립성의 정도가 정해진다고 할 수 있기 때문이다. 즉 인사권은 인사 대상을 어디까지 포함하며, 일부일 경우 누구를 대상으로 하는가에 따라서도 차이를 둘 수 있다. 또한 인사권의 행사 범위를 어디로 둘 것인가에 따라 인사권의 강화효과는 달라진다 할 수 있다. 이를 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 의회사무기구의 인사 대상을 기능과 역할의 차원에서 접근해 보면, 크게 사무처(국,과)장, 전문위원, 의사진행 지원업무 담당직원, 일반행정관리 직원 등으로 나눌 수 있다. 인사권확대 방안 논의에서는 이들 모두를 인사권확대 대상에 포함할지, 아니면 일부만을 대상으로 삼을지, 만약 일부가 된다면 누가 우선적인 대상이 될지가 그 핵심이다. 요컨대 인사권확대의 방

안은 이들 구성요소에 대한 개선을 초점으로 하고 있다.

둘째, 앞서 현행의 인사권과 지휘·감독권의 이원화 체제에서 논의하였던 문제점을 고려할 때, 인사권 행사범위의 확대는 지휘·감독권을 포함한 일체의 인사권 행사 요소가 의회의 권한으로 확대되어야 할 것이다. 인사권 행사범위에는 채용, 임명, 지휘·감독, 징계, 승진, 전보, 휴직 등이 포함될 수 있다. 그런데 인사권행사의 범위가 인사권의 중요한 구성요소가 되어야 하는 이유는, 때로는 현상유지적인 혹은 단계적인 확대방안이 검토될 수밖에 없는 현실적인 경우를 가정하지 않을 수 없기 때문이다. 이는 특히 사무기구와 집행기관간의 인사교류나 의회 간 인사교류 등 인사운영의 효율성 측면에서 인사권의 확대방안을 검토하는 경우, 인사권 행사요소의 유기적인 관계가 보다 중요하게 부각되기 때문이다.

셋째, 임용방법에 대한 논의는 인사권 독립으로 사무기구 직원에 대한 자율적인 채용이 이루어지는 것을 전제로 한다. 채용의 방식은 공채를 비롯한 특채나 추천 등이 있을 수 있는데, 본 연구에서는 이에 대한 세부적인 검토에 치중하기보다는 전문위원 등 채용에 있어서의 자격요건과 일반직, 별정직, 계약직 등의 신분을 방안의 구성요소에 포함하고자 한다.

다음의 제2절에서 논의될 의회 사무기구의 인사권 조정방안은 본 연구의 기본방향 하에서 이들 구성요소를 토대로 인사권의 확대를 검토하고 조정할 것이다. 이러한 인사권 조정은 크게 완전 독립안, 일부 독립안, 현행유지의 개선안으로 분류될 수 있으며, 그 안에서 세부적인 방안을 제시하고자 한다.

제2절 의회사무기구의 인사권 조정방안

1. 완전 독립안

가. 의회직렬의 신설: 기본안

제1안은 의장이 의회사무기구의 모든 사무직원에 대한 임용권을 가지며, 일반직에서 임명하지 않고 의회의 별도 직렬을 신설하여 충원하는 방안이다. 이 방안의 장점은 의회직렬이 일반행정직 공무원과는 달리 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동을 보좌한다는 투철한 직업의식과 봉사정신을 보유함으로써 의회의 자주성 확보에 노력하게 될 것이란 점이다.

의회직렬의 구체적인 신설방안을 논의하는데 있어서 강조할 점은 계급제가 아닌 직위분류제를 근간으로 삼을 것을 기본방향으로 정하여, 분류대상과 기준을 정하는 것이 바람직하다는 것이다.[61] 즉 담당하는 일이 무엇이며, 그에 따른 난이도와 책임이 어느 정도인가를 기준으로 분류한다. 예를 들면, 의회행정직의 세부 직류로는 일반행정직, 전문직, 기능직, 서기직, 기타 등으로 구분할 수 있을 것이다.

의회직의 신설 방안에서 직위분류제의 도입을 논의하는 것은 인사권 확대 논의가 인사권의 독립성 뿐 아니라 전문성에 대한 요구를 충족시키는 방안에도 초점이 모아져야 하기 때문이다. 직무의 구조적 배열을 중시하는 직위분류제는 직무수행에 필요한 전문지식으로 무장된 전문행정가를 요구하는 것이기 때문에 직무가 뚜렷이 구분되는 조직일수록 도입의 효과가 크다 할 수 있다. 그런 점에서 의회사무기구는 전문위원과 같이 의정활동의 핵심기능을

61) 직위분류제에 대한 도입필요성과 장단점은, 유민봉, 2001, pp. 96~104, 참조.

지원하는 업무와 일반행정관리의 업무, 기술·기능적인 업무 등 직무의 구분이 비교적 뚜렷하기 때문에 직위분류제 도입의 적실성이 높다고 본다.

또한 충원방법에 있어서도 직위분류제는 빈자리가 생길 때마다 거기에 요구되는 자격요건을 밝히고 누구에게나 지원자격을 부여하는 개방형을 취하게 된다는 점에서 행정의 전문화와 능률성을 제고시킬 수 있을 것이다. 이에 덧붙여 보수와 직무분담의 경우에도 동일한 업무를 수행한 사람에게 동일한 보수를 제공하는 보수의 형평성을 확보하고, 능력중심·실적중심으로 직무수행에 대한 객관적 평가가 이루어지게 된다는 점에서 의정활동지원체제의 전문성뿐 아니라 자율성도 신장될 것으로 기대된다.

반면에 의회직 신설방안은 인사규모의 적정성 측면에서 인사범위가 협소한데 따른 문제점이 예상된다. 즉 공직생활의 가장 중요한 유인요소라 할 수 있는 승진의 폭이 좁아져 공무원 지망자들에게 매력이 낮다는 단점을 지닌다. 또한 평생 의회에서만 근무하라고 한다면, 현재의 집행기관 공무원들은 대부분 수락하지 않을 가능성이 높으며, 전보될 수 있는 기관이 한정적이어서 자기발전의 기회가 줄어든다는 문제도 내포하고 있다. 따라서 제한적이나마 인사관리의 경직성을 완화하고 인적자원을 탄력적으로 운용하기 위한 방안으로써 일반행정관리직의 경우 집행기관과의 인사교류를 활용할 수 있는 통로를 열어두는 것이 필요하다고 본다.

그 밖에 의장의 독단적인 인사권 행사 등 의회의 인사관리가 정치적인 영향이나 비합리적인 요소에 좌우될 가능성이 존재한다는 점도 단점이 될 수 있다. 이에 대해서는 공정하고 효율적인 인사운영이 될 수 있도록 의회 내부적인 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

나. 의회간 인사교류

제2안은 의회직렬을 신설하는 제1안의 보완방안으로써 인사행정의 범위를 수도권, 충청권, 강원권, 호남권, 영남권, 제주권 등 권역별로 실시토록 하거나,[62] 기술직 분야처럼 시도단위에서 광역의회와 기초의회를 통합하여 관리하도록 하는 방안이다. 이는 제1안의 협소한 인사행정의 문제점을 완화시키기 위하여 제안되는 방안으로써 인사운영의 풀을 넓히는데 초점을 둔 것이다. 따라서 제1안과 비교해 볼 때 제2안은 상대적으로 인사운영 범위의 적정성을 높일 수 있고, 지역의 특수성과 이에 따른 업무의 전문성을 고려할 수 있다는 점에서 제1안의 단점을 보완할 수 있을 것이다.

그러나 권역별로 통합·운영되는 사무기구의 임명권을 실제로 어느 지방의회에서 갖는가를 결정하는 문제와 근무지의 변경과 우수인재에 대한 인사교류 회피 등 현행 자치단체간의 인사교류에서 이미 나타나고 있는 문제점들을 어떻게 해결할 것인가라는 새로운 과제가 발생한다. 따라서 이에 대한 적절한 대응책이 마련되지 않을 경우 기존의 제도하에서보다 인적교류가 제한됨으로써 오히려 의회사무직을 더욱 회피할 가능성도 예상된다.

다. 사무처(국,과)장 임명권의 의회동의 및 인사권 위임

제3안은 우선, 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키되, 사무기구를 총괄하는 사무처(국,과)장의 임명절차에 있어서 의회의 동의를 받도록 하는 방안이다. 즉 의장이 임명하되 예를 들어, 의원 과반수이상의 동의를 받도록 임명요건을 강화하는 것이다. 이 방안은 의회 사무직원의 총괄 책임자에

62) 송광태, "지방의회 사무기구의 과제와 개선방안," 「중앙행정논집」, 제9권, 중앙대학교 국가정책연구소, 1995.

대한 의장의 임명권 행사를 좀더 신중하게 하기 위한 것으로 의회의 동의를 받아 의장이 임명하게 하는 것이다.

또한 일반 사무직원의 경우, 실제적인 지휘·감독자가 사무처(국,과)장이란 점에서 사무기구에 대한 전체적인 인사운영을 효율적으로 관리할 수 있도록 인사권을 일치시킬 필요가 있다. 이와 관련한 방안으로는 의장이 의회 사무기구의 일반 사무직원에 대한 인사권을 사무처(국,과)장에게 위임하되, 사무처(국,과)장이 이를 행사할 때 의회의 동의나 승인을 받도록 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 의회 사무기구 인사권의 내부위임 방안은 특히 인사권 독립에 따른 의원들의 직접적인 인사개입을 막을 제도적 장치가 요구된다는 점에서 적극적으로 고려되어야 할 사항이다. 그런 점에서 사무처(국,과)장으로의 인사권 위임은 의회사무기구의 인사행정에 과도한 정치적 영향이나 엽관제적인 정실인사를 배제시키는 효과를 지니게 될 것으로 기대한다.

요약하면, 제3안의 핵심은 사무처(국,과)장에 대한 인사통제는 의회가 직접 하도록 임명권을 부여하되, 일반 사무직원의 경우는 사무처(국,과)장에게 인사권을 부여하고 대신 의회의 승인이나 동의를 받도록 하는 것이다. 이는 모든 사무직원에 대하여 실제적인 지휘·감독권을 임명권과 일치시킴으로써 인사운영의 효과성과 자율성을 신장시키는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 물론 책임과 권한의 일치라는 점에서 사무직원에 대한 인사권을 지닌 사무처(국,과)장이 사무기구의 인사운영과 성과에 대한 책임을 의회에 지는 것은 당연하다 하겠다.

2. 일부 독립안

가. 직무성격에 따른 인사권의 이원화

제4안은 사무기구의 직무 성격에 따라 인사권을 이원화하는 방안이다. 즉 의회의장이 지방의회 사무직원들 중 일부에 대해서만 우선적으로 인사권을 확보하도록 한다. 직무의 성격상 우선 대상이 되는 사람을 선택하는 문제는 의회 전속적인 성질의 업무를 지원하는 순으로 결정하는 것이 자율성을 제고하는 효과면에서 적절하다고 본다. 그런 점에서 의회사무기구를 총괄하는 사무처(국,과)장과 조례입법안을 다루는 전문위원이 인사권 독립의 일차적인 대상이 될 것이다. 그리고 의사진행의 보조를 담당하는 직원이 이차적인 대상이 될 것이며, 일반행정관리 업무를 담당하는 직원이 그 다음 대상으로 논의될 수 있을 것이다. 이 경우 인사권의 독립대상이 되지 않는 직원에 대한 임명권은 현행대로 단체장이 갖고 집행기관 공무원과 인사교류를 시행하게 될 것이다.

이 방안은 핵심적이고 전문적인 의정활동의 지원을 하는 직원에 대한 임명권과 직무감독권이 모두 의회에 귀속됨으로써 의회 의장이 인사와 업무를 총괄하게 됨에 따라 의회 핵심기능을 지원하는 보좌인력의 충성심을 확보할 수 있다는 장점을 지닌다. 또한 의회 사무기구를 총괄하는 사무처(국,과)장의 충원은 전문 CEO의 채용을, 전문위원의 충원은 위원회 배치를 고려하여 분야별 전문성을 확보하도록 자격요건을 엄격히 명시함으로써 의정지원의 전문성을 제고시킬 수 있다.

전문 CEO의 채용에 해당하는 사무처(국,과)장은 업무성과에 따른 연봉책정 및 재계약 여부가 기본이라는 점에서 계약직이 바람직한 반면, 전문위원은 업무의 연속성과 경험의 축적이 요구된다는 점에서 별정직이 바람직하

다. 그런데 이 점에 있어서는 계약직과 별정직의 장단점을 좀더 깊이 상호·비교할 필요가 있다(<표 5-1> 참조).

<표 5-1> 전문위원 신분에 대한 장단점 비교

구분	장점	단점
일반직 (현행)	①소관분야의 근무경험과 관련지식이 많은 공무원을 순환보직으로 활용 가능 ②집행기관의 행정정보에 대한 접근 유리 ③집행기관 소관부서와 상임위 간 협조체제 구축 유리	①집행기관 견제·감시기능 수행 불리 ②되돌아갈 집행기관 의식 ③의회와 집행기관 대립시 소신있는 업무수행 곤란 ④집행기관 인사계획에 의한 빈번한 인사이동
별정직	①집행기관을 의식하지 않는 전문인력 확보에 유리 ②장기보직·업무의 계속성으로 전문성 개발에 유리 ③장기적으로 의회사무기구의 인사독립성 확보에 유리	①임용과정에서 엽관적 임용 우려 ②사실상의 신분보장과 장기근무로 인해 타성적이고 능력발전 노력을 소홀히 할 수 있음 ③승진·전보기회의 제한으로 사기 저하 ④의회와 집행기관 협력관계 미흡 ⑤집행기관 행정정보 접근 불리
계약직	①능력 검증을 통한 재충원에 유리 ②현직자와 외부인원 간 경쟁 유발로 능력 발전	①신분상 가장 불안정함으로써 장기적인 지식과 경험 축적, 의욕면에서 가장 불리 ②의회와 집행부 간 협력체제 구축에 불리 ③집행기관 견제·감시기능 수행에 불리 ④집행기관 행정정보 접근 불리

별정직을 택하기 위해서는 특히 엽관제적 임용을 방지할 수 있는 장치가 보완되어야 할 것이다. 예를 들어 전문성이 확보될 수 있는 객관적인 자격요건과 공정한 임용절차의 규정은 기본이라 하겠다. 이에 비해, 계약직으로의 선택은 신분의 불안정으로 말미암아 발생할 수 있는 부정적 효과에 대한 방지책이 요구된다. 그런 점에서 근무성적평정의 객관적 기준의 명시와 재임용절차의 공정성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 경우에 따라서는 이 둘을 병합하여 운영의 묘를 살릴 수도 있다고 본다. 예를 들어, 엄격한 자격요건에 의해 계약직으로 충원하고 몇 차례 재계약으로 능력을 검증 받은 후에 별정직으로 전환할 수 있도록 함으로써 어느 정도 신분보장이 확보될 수 있게 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

한편, 인사권의 이원화 방안은 사무기구 내에 인사권을 달리하는 직원들 사이에 나타날 예상되는 갈등이 새로운 문제로 등장하게 된다. 또한 의회사무기구가 담당하는 업무나 기능이 본질적으로 의정활동의 지원을 목표로 하고 있다는 점에서 단순한 사무구분으로 인사권을 분리하는 접근방법은 논리상 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 이 방안은 인사권의 단계적 확대방안으로써 논의될 수는 있으나, 본질적인 측면에서 의회의 자율성과 독립성을 신장시켜야 하는 문제와는 거리를 두고 제시되는 방안이라 할 것이다. 그러나 제4안의 기능적 합리성을 간과해서는 아니될 것으로 본다.

나. 단체장의 복수추천 및 의장의 임명

제5안은 현행의 의장 추천 및 단체장 임명을 반대로 바꾸어 단체장이 복수로 추천하고 의장이 선택하여 임명하는 방안이다. 이는 의장 추천권이 실제 유명무실하고 제한적일 수밖에 없는 현실을 고려한 것이다. 인사교류를 전제로 추천과 임명의 관계를 논의한다면, 집행부에서 의회사무기구로 파견

되어 올 공무원을 선별하는 올바른 순서는 소속공무원에 대한 능력파악이 용이할 뿐만 아니라 무엇보다 인사권을 지닌 단체장이 주관하는 것이 그 첫 번째 단계라 할 수 있다. 의회에서 일할 공무원으로 누가 적임자인지를 선별하는 문제는 소속공무원을 보낼 사람, 즉 단체장의 협조가 절대적으로 필요하며, 이러한 협조가 전제되지 않고서는 실질적으로 인사교류가 불가능하기 때문이다. 현행의 제도는 이와 반대로 되어 있는 바, 의장의 추천권이 일종의 요식행위로 전락해 실효성이 없게 된 이유를 여기서 찾을 수 있다. 따라서 인사절차의 실효성을 고려할 때 단체장에게 추천권을 주는 한편, 의회 인사권의 자율성을 제고하는 차원에서 의장에게 임명권을 부여하는 방안을 제안하는 것이다.

이 방안 역시 의회사무직원에 대한 임명권자와 직무감독권자가 일치되는 장점을 지닌다는 점에서 현행보다는 인사권 강화효과를 갖는다고 볼 수 있다. 또한 의회와 집행기관 사이의 인사교류 통로를 마련할 수 있다는 점에서 협소한 인력자원이라는 인사권 독립의 단점을 완화하는 효과를 갖는다. 반면에 이 방안은 추천의 범위를 결정하는 것이 단체장이고 채용이나 승진 등 중요한 인사권의 행사가 현재처럼 단체장에게 계속 귀속될 경우 지방의회의 인사권은 제한적인 효과만을 지니게 된다는 점을 간과할 수 없다.

3. 현행유지의 개선안

가. 의장 추천권의 강화

제6안은 현행대로 의장의 추천과 단체장의 임명으로 하되, 의장이 추천하는 사람에 대하여 반드시 임명하도록 강제하고, 전출시에도 의장에게 추

천권을 부여함으로써 의장의 추천권한을 강화하는 것이다. 이 방안은 그 동안 추천권 행사에서 나타나는 운영상의 일부 문제를 해소할 수 있는 장점을 지닌다. 즉 추천과 임명이라는 이원화된 과정에서 의회와 집행부 간의 사전 협의가 요식적이거나 일방적인 절차로 흐르는 것을 방지하고, 의회사무기구의 인사운영에 자율성을 보다 높일 수 있도록 의장의 추천권에 대하여 실효성을 확보하는데 초점을 둔 것이다.

그러나 현행유지안은 인사권이 단체장의 고유권한으로써 의회사무기구의 인사운영에 절대적인 영향을 미친다는 현실적 한계를 인정하지 않을 수 없다. 따라서 임명권 부재에 따른 현행 사무기구의 구조적·운영적 측면의 문제는 거의 그대로 남는 단점을 지닌다고 할 수 있다.

나. 인사주기 및 직급의 조정

제7안은 사무기구의 운영상 나타나는 근무의 연속성과 대집행부 관계의 대등성을 위하여 인사주기를 미리 확정하고 직급을 상향조정하는 방안이다. 이 방안은 특히 전문위원제의 문제점에서 지적된 전문성 제고와 의정활동의 효율적인 업무지원을 가능케 하기 위하여 제안된다. 현행의 공무원인사체계에서 의회에 파견된 일반 공무원이 의회 고유의 업무영역을 넓히는 데는 업무의 파악과 연수시간 등 여러 가지 한계를 지닌다. 따라서 별정직이 아닌 일반행정가에게 조례입법 등 전문적인 업무를 익히고 의정활동의 전문성을 제고할 수 있게 하기 위해서는 연수기간을 포함하여 최소한 3-4년 정도의 인사주기에서 인력배치가 이루어져야 할 것이다. 이는 근무의 안정성을 예상할 수 있다는 측면에서 소속감을 지니고 업무에 전념할 수 있는 환경을 제공해 줄 것으로 기대된다.

또한 의정지원을 위한 전문위원의 주요 활동경로를 고려할 때 전문위원

의 직급조정도 검토되어야 할 사항이다. 의회와 집행기관에서 동일한 직급체계를 사용하는 현실에서는 전문위원의 직급이 직무활동의 효율성을 높이는데 중요한 영향을 미친다고 할 것이다. 이는 공무원의 직급이 업무상 관계의 접점을 결정하는 중요한 요인이기 때문이다. 따라서 의정지원의 핵심적인 역할을 하는 전문위원의 경우, 집행부 공무원과 위치상 대등한 관계를 유지하면서 업무상 긴밀한 협조를 이끌어내기 위하여 현행보다 한 단계씩 직급을 상향 조정하도록 한다. 즉, 광역의회의 전문위원은 국장급으로, 기초의회는 과장급으로 상향조정하되, 복수직급을 사용할 수 있도록 하여 운영의 묘를 살릴 수도 있을 것이다.

그러나 이 방안 역시 현행 사무기구 인사운영의 일부 문제만의 개선을 기대할 수 있을 뿐, 지방의회의 임명권 부재에 따른 구조적인 취약성이나 자율성의 한계는 극복하지 못하는 문제를 지닌다. 또한 직급 조정이 정원규정에 묶여 있는 현실에서 직급의 상향조정은 지방자치단체의 자체적인 정원조정에 한계를 드리울 수밖에 없다. 따라서 이 방안은 국·과장급의 증원과 함께 이를 의회 사무기구에 할당하는 병행조치가 취해질 때 실효성이 높아진다고 본다.

다. 의회의 인사관련 위원회 참여

제8안은 근무성적평정위원회와 인사위원회 위원장인 부단체장에 대한 임명 동의안을 의회가 갖도록 하며, 인사위원회의 구성에 의회 의장이 추천하는 인사가 포함되도록 하는 방안이다. 이 방안은 직업공무원제의 실적주의 적용을 받는 집행기관 및 의회사무기구의 공무원들에게 인사상 공평하고 합리적인 평정을 받을 수 있도록 인사제도상의 보완장치를 마련하고자 제안하고자 한다. 따라서 이 방안은 의회의 인사권한 확대라는 점에서는 간접적인

효과를 지니지만, 단체장의 인사권에 대한 의회의 견제권한을 보다 근본적으로 확대시킴으로써 기관간 견제와 균형의 원리를 이루고자 하는데 그 의의를 찾을 수 있다.

인사위원회는 지방자치단체의 모든 소속 공무원에 대한 제반인사를 총괄하는 기구라 할 수 있다. 현재 거의 모든 공무원이 집행기관 소속 공무원으로서 의회파견의 형식을 띠고 있기 때문에 집행기관 중심의 인사위원회 구성은 별 무리가 없었다.[63] 그런데, 제8안을 채택할 경우 앞으로는 의회 소속 공무원을 따로 임명하고 인사운용을 한다할지라도 인사위원회는 한 지방자치단체에 하나만 설치하여 운영해도 무방하다고 본다. 물론 의회와 집행기관 지방공무원의 인사를 총괄하는 인사위원회의 구성은 의회와 집행기관의 권력이 고르게 안배되어야 할 것이란 점에서 단체장의 추천뿐 아니라 의회의 추천권도 확보되어야 할 것이다.[64] 또한 인사위원회의 위원장과 근무성적평정위원회의 위원장이 부단체장으로 되어 있는 사항에 대해서는, 부장체장 임명에 의회의 동의를 받도록 함으로써 단체장의 인사독주를 견제하고 사무기구 인사에 대하여 의회가 간접적이나마 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

그러나 현상유지안으로 제시된 이 방안 역시 의회 사무기구에 대한 의회의 자율적 인사운영이나 전문적 의정지원을 위한 직접적인 개선방안이 되지는 못한다고 할 수 있다. 분리형 기관구성 하에서 견제와 균형의 원리가 작동되어야 한다고 할 때, 이 방안은 단체장의 인사 권한에 대한 의회의 견제장치를 마련함으로써 제한적이나마 기관간 권한행사에 균형을 이루고자하는데 초점을 둔 것으로 평가할 수 있다.

---

63) 의회사무기구의 인사권이 분리되면 의회에도 별도의 인사위원회나 소청심사위원회가 설치되어야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 이는 주로 인사권 독립이 가져올 부정적 파급효과로써 제기되고 있는데, 소규모의 의회 공무원을 위해 이를 설치하는 것은 실익이 높지 않다는 점을 바탕으로 둔다.

64) 현재는 단체장이 임명 또는 위촉하여 인사위원회를 구성한다(지방공무원법 제7조 3항).

4. 방안의 비교평가

지금까지 논의한 8개 방안을 기본방향에서 제시한 자율성, 전문성, 효율성 측면에서 비교 평가하면 다음과 같다.

먼저 자율성 측면에서 보면, 인사권의 독립 정도가 자율성을 측정하는 주된 요인이라 할 수 있다. 따라서 의회사무기구 인사권의 완전 독립안(제1안, 제2안, 제3안)이 자율성이 가장 높고, 다음으로 일부 독립안(제4안, 제5안), 그리고 현행유지의 개선안(제6안, 제7안, 제8안)을 평가할 수 있다. 그런데 제8안의 부단체장에 대한 의회의 인사동의권 및 인사위원회 위원에 대한 의장 추천권 부여방안은 인사권의 완전독립안과 병행하여 도입될 경우, 의회내 인사운영의 자율성을 제고시키는 동시에 기관간 권한의 균형과 견제를 이루는데 기여하게 될 것이란 점에서 가장 확대된 권한강화 방안이라 할 수 있다.

둘째, 전문성 측면에서 살펴보면 직위분류제 도입을 고려한 제1안의 의회직 신설과 제4안의 사무처장 및 전문위원의 인사권 분리가 가장 효과적일 것으로 평가되며, 제7안의 인사주기 및 직급의 조정은 현행체제 내에서 의정지원인력의 전문성을 신장시키는데 기여할 것으로 평가된다. 전문성의 보완은 전문인력의 충원을 위하여 자격요건이 필요하며, 지속적인 능력개발을 위한 교육·훈련이 요구된다. 또한 사무기구의 조직구성을 고려해 볼 때, 일반행정관리 업무 위주로 되어 있는 현행의 조직구조를 전문적인 의정지원인력의 확충으로 균형을 잡아 줄 필요성이 요청된다. 특히 조례입법 등 전문적인 의정지원활동을 위하여 전문위원실을 확대 개편할 필요가 있다. 이는 전문위원의 수를 늘리는 문제를 포함하여 전문위원을 보조할 지원인력도 확충되어야 하기에, 이를 위하여 대학생 인턴쉽제도의 도입 등도 검토할 가치가 있다고 본다.

셋째, 효율성 평가에서는 크게 인사규모의 적정성과 인사관리의 합리성이 주요 논의대상이 될 수 있다. 이는 인사권 확대방안의 현실적용성 측면에서 중요한 평가기준이라 할 수 있을 것이다. 전자는 인사권의 완전 독립안이 지니는 인사범위의 협소문제를 보완하는 차원에서, 그리고 후자는 실제 인사운영상에서 임명권과 지휘감독권을 일치시키며 합리적이고 공정한 인사행정을 확보하는 차원에서 접근하는 것이다. 흔히 인사규모의 적정성과 관련해서 인사권 독립에 따른 자율성의 신장이 효율성을 저해하는 것으로 평가하기 쉬우나, 자율성과 효율성이 반드시 상반된 관계에 있는 것은 아니다. 상반된 관계로 평가하는 경향은 무엇보다 현행 사무기구의 인력이 적다는 사실을 전제하는 데서 비롯되는 것이라 할 수 있다. 그러나 이는 앞서 논의하였듯이 의회 사무기구의 인력확충에 대한 현실적 요구가 높다는 점에서 향후에도 그 전제가 유효할 것인가는 의문이며, 이 문제는 좀 더 재고가 필요하다.

다만, 현행의 적은 인사규모가 그대로 유지되거나, 점진적인 인력확대를 추진한다면, 효율성 측면의 제고에는 인사교류의 통로를 보완하는 차원에서 일반행정관리직에 대한 인사교류(제1안, 제4안)나 의회간 인사교류(제2안)가 고려되어야 할 것이다. 한편, 인사관리의 합리성 측면에서는 사무처(국,과)장에게 사무기구 직원에 대한 인사권을 위임하고 의회가 사후통제하는 방안(제3안)이 추천된다. 이는 사무처(국,과)장의 지위와 역할을 강화하여 전문행정으로서 의회사무기구를 통할하고, 정치적이고 엽관제적인 인사운영의 폐해를 방지하여 합리적이고 효율적인 인사행정을 이루고자 함이다.

종합하면, 지금까지 논의된 모든 방안들은 자율성과 전문성, 그리고 효율성 측면에서 각각 장단점을 포함하고 있다. 그러나 의회의 인사권 확대방안 논의는 연구목적이 시사하듯이 의회의 자율성과 전문성을 제고시키는데 일차적인 관심을 두고 효율성 측면을 보완하는 차원에서 접근하는 것이 타당

하다고 본다. 시기적으로 현실적용성 측면에서 단계적인 인사권 확대방안을 논의한다면, 1단계로 의장의 추천권 강화 등 현행유지의 개선안부터 시작하여 2단계로 사무처(국,과)장 및 전문위원의 인사권 분리 등 일부 독립안을 거쳐 3단계로 의회직 신설 등 완전 독립안으로 나아갈 수 있을 것이다.[65]

하나 덧붙이면 기존의 방안검토나 본 연구의 심층면접에서 제시되었던 논의를 종합해 볼 때, 의회의 인사권 확대에 대한 대강의 합의는 이미 이루어진 상태라고 평가된다. 사무기구의 인사권 독립은 당위적인 측면에서 분리형 기관구성이 추구하는 견제와 균형의 원리에 부합되는 요구임을 부정하는 사람은 없다. 또한 현실적인 측면에서 의회의 견제기능을 신장시키고 전문성을 제고시키기 위한 가장 실효성 있는 접근으로써 의회 사무기구의 확충에 개선의 우선 순위가 모아지고 있다. 다만, 인사권 독립에 따른 인사교류의 폐쇄 등 운영상의 문제에 대한 우려 때문에 인사권의 확대정도에 의견차이가 나타나고 있을 뿐이다. 사실, 의회 사무기구의 인사권 독립은 인사시스템의 심대한 변화를 가져올 사항임에 틀림이 없다. 방향도 중요하나 그 속도도 그에 못지 않게 영향을 끼친다는 점에서 향후 완전 독립안으로 가기 위한 전 단계로써 일부 독립안의 채택이 현재의 여건에서는 현실과 이상의 적절한 접점이라고 할 수 있을 것이다.

65) 지방자치단체의 역량에 따라 인사권의 차등이양하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 물론 자치단체의 역량을 어떻게 평가할 것인가는 본 연구의 범위를 벗어나는 사항이지만, 의회사무기구의 규모나 재정력 등을 기준으로 할 때에는 서울이나 경기 등이 일차적인 대상으로 고려될 수 있을 것으로 본다.

【참고문헌】

강성철 · 김판석 · 이종수 · 최근열 · 하태권, 「새인사행정론」, 대영문화사, 2002.

강인호 · 최병대 · 문병기, “지방의회 사무기구의 기능강화방안에 관한 연구”, 2002년도 동계학술발표회 자료집, 한국지방자치학회, 2003.

김관선,「지방의회 조직과 운영의 개선방안에 관한 연구 - 광주광역시 의회를 중심으로」, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.

김동훈,「지방의회론」, 박영사, 2002.

김성호 · 황아란 · 안영훈,「지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안」, 연구보고서 제347권, 한국지방행정연구원, 2002.

김성호 · 송창석 · 김필두,「지방의회의 의정효율성 제고방안」, 연구보고서 제205권, 한국지방행정연구원, 1996.

김순은, “지방의회의 정책결정 보좌기관 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로,”「한국정책학회보」, 제4권 제1호, 1995.

김영곤,「지방의회 사무직원의 심리적 갈등분석 - 경상남도를 중심으로」, 창원대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.

박재창, “국회의 생산성 제고를 위한 입법지원체제 개혁의 방향과 과제,” 한국선거학회 추계학술회의 발표논문, 2003.

박재창,「한국의회 행정론」, 법문사, 1995.

송광태 “지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안 - 경상남도의회의 안건처리를 중심으로”, 제13권 제1호, 중앙대학교 국가정책연구소 중앙행정학 연구회, 1999.

송광태 “지방의회 사무기구의 과제와 개선방안”, 「중앙행정논집」 제9권, 중앙대학교 국가정책연구소, 중앙행정학 연구회, 1995.

안성호, 「한국지방자치론」, 대영문화사, 1995.

안성호, “지방의회사무기구의 개혁방안,” 「지방의정」, 1993, 5·6월호, 동의대 행정대학원 지방자치연구소, 1993.

양윤호, 「지방의회활성화를 위한 지방의회사무기구의 능력향상방안에 관한 연구」, 제주대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1995.

유민봉, 「한국인사행정론」, 박영사, 2001.

이기우, “지방의회 사무직원에 대한 임명권”, 「자치통신」, 제4권 제4호, 한국지방자치학회, 1992.

이용호, 「일본 지방의회의 실태와 우리나라 지방의회의 과제」, 부산광역시, 1993.

이종수 · 윤영진 외, 「새행정학」, 대영문화사, 2002.

이창호, 「지방의회 사무기구의 개선방안에 관한 연구 - 광주광역시와 남구의회를 중심으로」, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.

이한규, 「지방분권정치 전략」, 한국언론문화원, 2003.

진종석, 「지방의회의 권한강화에 관한 연구」, 경상대학교대학원 법학과 박사학위 논문, 2002.

최민호, 「지방의회운영」, 서강출판사, 1998.

최병대, “지방의회의 전문성 제고방안 - 지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로,” 「지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고」, 한국지방자치학회 정책토론회, 2003.

최병대, “지방의회의 발전과제: 지방의회와 집행부”, 「지방의회 10년의 성과와 발전과제」, 제26차 지방자치정책세미나, 한양대학교 지방자치연구소, 2001.

허병천, 「지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 사무기구 개혁에 관한 연구 - 대전광역시 의회를 중심으로」, 충남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.

황아란, 「외국 지방자치제도와 기관구성」, 연구보고서 제284권, 한국지방행정연구원, 1997.

한국지방행정연구원, 「현지에서 본 일본의 지방자치실제」, 연구자료집 제62권, 1997.

행정자치부, 「제3기 지방의회백서」, 2003.

日本 都道府縣議長會 홈페이지(http://www.gichokai.gr.jp/) '各都道府縣議會の概況', 2003. 8. 15.

Glueck, W. F, Personnel - A Diagnostic Approach, 3rd ed. Taxas: *Business Publications,* p. 368.

Patterson, S. C., "The Professional Staffs of Congressional Committees", *Administrative Science Quarterly*, Vol 15(1),

Worthley, J. A., *Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration*, Chicago: Nelson Hall, 1976, pp. 160-166.

Worthley, J. A. and E. G. Crane, "Legislative Organization in the United States Administration", *Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, Vol 24(2), 1976.

【Abstract】

Expanding the Power of Local Councils over their Secretariat

Under the council-mayor system, local autonomy can be well developed if the principle of checks and balances is properly working. In theory, separation of powers means that one branch cannot exercise the powers of the other branches. In practice, however, the separation is far from complete. Compared with the power of the mayor, local councils in Korea have limited power. Local councils have no power of personnel management over their secretariat, which is very important to enhance the functions of local councils.

This study focuses on expanding the power of local councils over their secretariat. By doing this, it will help not only to strengthen the function assisting the local council's activities, but it will also increase their autonomy, efficiency, and expertise.

The following are the contents of this study:

Chapter 2 presents a survey of previous work on the personnel system of local councils. It also contains the cases of other countries by their institutional frameworks. Chapter 3 points out the issues based on the present system and analyzes

arguments for and against the power of local councils on their secretariat personnel management. Chapter 4 shows the result of the empirical analysis, using the in-depth-interview method, on controversial issues and their solutions. Chapter 5 presents eight alternatives on the expansion of the power of local councils over their secretariat. It also discusses each of their strengths and weaknesses along with the three appraisal criteria of autonomy, expertise, and efficiency.

【부 록 Ⅰ】

시·군·자치구의회 기구 및 정원

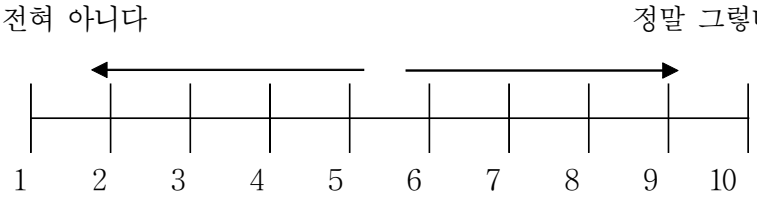
구분	의원정수	상임위수	사무기구정원												
			계	사무국장	사무과장	전문위원		담당	비서요원		사무직원	기록요원			시설관리
				행정4급	행정5급	행·별5급	행·별6급	행정6급	별정7급상당	별정9급상당	7~9급	별정7~9급	기능9급이상	기능10	기능8~10급
계	3,490	403	3,530	113	122	363	116	375	30	5	993	92	401	152	768
서울(25)	520	72	614	24	1	49	1	76	29	5	217	92	15		105
부산(16)	225	33	224	11	7	25	9	22	-	-	64	-	35	12	39
대구(8)	146	21	130	7	1	15	7	15	-	-	44	-	10	6	25
인천(10)	135	15	144	4	6	15	6	17	-	-	40	-	20	2	34
광주(5)	81	15	90	5	-	10	5	10	-	-	21	-	14	7	18
대전(5)	75	9	74	3	2	8	3	7	-	-	25	-	12	7	7
울산(5)	59	6	67	2	3	7	3	6	-	-	22	-	2	8	14
경기(31)	466	52	474	15	16	47	20	46	-	-	124	-	76	6	124
강원(18)	195	9	212	3	15	22	2	22	-	-	54	-	21	17	56
충북(11)	146	15	147	3	8	16	5	15	-	-	38	-	27	10	25
충남(15)	206	23	188	6	10	22	7	21	-	-	46	-	26	13	37
전북(14)	249	28	229	6	8	23	11	20	-	-	66	-	42	15	38
전남(22)	295	24	287	4	18	30	9	27	-	-	65	-	28	22	84
경북(23)	342	34	310	10	13	34	12	33	-	-	85	-	26	20	77
경남(20)	309	44	285	9	11	35	15	30	-	-	69	-	42	6	68
제주(4)	41	3	55	1	3	5	1	8	1	-	13	-	5	1	17

주: 2002년 1월 1일 기준임.

【부 록 II】

심층면접 설문지

<질문1> 다음의 질문에 대하여 1점에서 10점까지의 점수에서, 약한 편이면 5점이하를, 강한 편이면 6점이상을 주십시오



A. 지방의회 사무직원의 인사권이 단체장에게 있음으로 인하여 생길 수 있는 다음의 문제점에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 지방의회에 대한 낮은 소속감
② 직무에 대한 소극성(소극적인 자료수집 및 제공)
③ 단체장에 대한 견제·감시 기능의 약화
④ 의회사무직원에 대한 지방의원의 불신
⑤ 집행기관 공무원과의 심리적 갈등
⑥ 직무에 대한 낮은 전문성
⑦ 잦은 인사이동에 따른 근무의욕(안정성) 저하
⑧ 근무성적평정의 불이익
⑨ 인력배치의 부적절성 (승진이나 보직을 위한 이용)
⑩ 직무관련 교육·훈련기회의 부족

B. 의회가 인사권을 갖는다면 이러한 문제는 얼마나 개선될 것으로 생각하십니까?

① 지방의회에 대한 낮은 소속감
② 직무에 대한 소극성(소극적인 자료수집 및 제공)
③ 단체장에 대한 견제·감시 기능의 약화
④ 의회사무직원에 대한 지방의원의 불신
⑤ 집행기관 공무원과의 심리적 갈등
⑥ 직무에 대한 낮은 전문성
⑦ 잦은 인사이동에 따른 근무의욕(안정성) 저하
⑧ 근무성적평정의 불이익
⑨ 인력배치의 부적절성 (승진이나 보직을 위한 이용)
⑩ 직무관련 교육·훈련기회의 부족

<질문 2> 집행기관 공무원으로서 의회근무에 대한 **선호도**는 어떻습니까?

①매우 선호함 ②선호하는 편
③선호하지 않는 편 ④전혀 선호하지 않음

<질문 3> 지방의회 사무직원에 대한 **인사권 독립**에 대하여 얼마나 찬성 또는 반대하십니까?

①매우 찬성 ②찬성하는 편 ③반대하는 편 ④매우 반대

<질문 4> 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 독립된다면, 발생할 수 있는 **가장 큰 문제점**은 어떤 것이라 생각하십니까?

<질문 5> 지방의회 사무직원의 인사권 독립을 다음의 **대상별**로 평가하신다면, 그 필요성에 있어서 어느 정도 강하게 혹은 약하게 생각하십니까?

A. 사무처(국,과)장

①매우 필요　②필요한 편
③필요치 않은 편　④전혀 불필요

B. 전문위원

①매우 필요　②필요한 편
③필요치 않은 편　④전혀 불필요

C. 의안 처리 및 지원관련 직원
(의안작성, 의결문서정리, 청원접수 등)

①매우 필요　②필요한 편
③필요치 않은 편　④전혀 불필요

D. 의사 운영관련 직원 (회의소집 및 진행 등)

①매우 필요　②필요한 편
③필요치 않은 편　④전혀 불필요

E. 총무관련 직원
(의전, 후생복지, 재무/회계, 시설·장비관리 등)

①매우 필요 ②필요한 편
③필요치 않은 편 ④전혀 불필요

<질문 6> 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 강화한다면, **인사권 범위**와 관련하여 다음의 사항 중 어느 것에 동의하십니까?

①임명권
②징계권
③승진/전보권
④모두

<질문7> 질문 4와 관련하여 인사권 독립시 발생할 수 있는 문제점을 보완·해결할 수 있는 방안으로 어떠한 것이 있겠습니까?

<질문8> 사무기구의 전문성 강화방안으로써 정책지원 기능을 제고하기 위한 전문위원실의 제도적 개선방안으로 어떠한 것이 중요하다고 보십니까?

<질문9> A. 지방의회의 인사권 독립과 관련하여 광역의회와 기초의회 간에 차별성을 둘 필요가 있다고 보십니까? 아니면 동일하게 적용할 수 있다고 보십니까?

①차별적 적용 ②동일 적용

B. (차별을 둘 필요가 있다고 응답한 경우) 그 이유는 무엇이고, 어떻게 차별을 두는 것이 바람직하다고 보십니까?

지방의회 사무기구의 인사권 확대방안

발행일 : 2003년 12월 31일
발행인 : 김 홍 래
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 한국행정DB센타
Tel. 02)2269-7206
http://www.admindb.co.kr
인쇄처 : 현대애드.컴
Tel. 02)2275-8125
E-mail: hprint@empal.com

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-257-3 93350