

지방의회 인사권 독립 등에 따른 인사조직제도 개편방안

2022. 4

조 성 호 행정학 박사

(경기연구원 선임연구위원, 경기도 의정포럼 총괄간사
前대통령소속 자치분권위원회 위원)

- 목 차 -

I. 문제의 제기 / 1

II. 지방의회 인사·조직권의 현황과 과제 / 3

III. 지방자치법 전부개정과 지방의회 인사·조직권의 과제 / 14

IV. 지방의회 인사·조직권의 확보방안 / 28

**【참고자료】 한·일간 지방의회 비교를 통한 한국 지방의회 발전
방안 / 30**

지방의회 인사권 독립 등에 따른 인사조직제도 개편방안

I. 문제의 제기

- 지난 2017년 3월 문재인 대통령은 지방분권형 헌법개정안을 발의하였으나 무산됨
 - 지난 2017년 3월 13일 국민헌법자문특별위원회는 헌법개정안을 문재인 대통령에 보고하고, 대통령은 6월 지방선거 시에 개헌안에 대한 국민투표를 목표로 3월 26일 헌법 개정안을 발의함
 - 이러한 헌법 개정안과 관련하여, 정치권에서는 지방분권 개헌 내용과 국민투표 시기에 대해 합의를 보지 못함
- 그 결과 연방제에 버금가는 지방분권을 공약한 문재인 정부의 획기적 지방분권 추진은 도전에 직면
- 이에 따라, 정부는 차선택책으로서 2018년 10월에 지방자치의 기본법인 지방자치법을 30년 만에 전부개정을 추진
 - 지방자치법 전부개정안은 2019년 3월말에 국회에 송부되었으나 무산됨
- 21대 국회들어 지방자치법 전부개정안이 재발의되어('20. 7), 2021년 12월에 국회에서 통과되어, 현재 지방의회에서는 지방의회의 인사조직제도 개편논의가 활발하게 전개되고 있음
- 그러나 지방의회는 인사권만 있고 조직권이 없어, 효율적인 지방의회 사무기구의 운용이 어려운 실정임
 - 현 제도 내에서는 인사권이 독립되더라도 의회사무기구 조직기구 및 정원의 수직적 보완보다는 수평적 보완(소수의 인력 증감)만이 가능한 상황임

<표 1> <지방의회 인사권 독립과 사무기구 운용의 한계>

- 집행부 견제를 할 수 있는 기능과 조직을 제대로 갖추고 있지 못할 것으로 전망되는데, 그 이유는 조직기구와 관련된 권한은 집행부 장에게 있기 때문임
- 지방의회 의장에게는 정원에 관한 관리 권한이 없으며, 그 권한 역시 지자체 장에게 있음. 중간 관리층이 부재한 형태를 띠고 있어 직급이 집행부와 불균형을 이루게 됨
- 지방자치법 전부개정에 따라 지방의회 업무량 변화가 예상되는 바, 이에 따른 조직진단 시행 등이 필요하나, 이 역시 집행부 장에게 있음
- 의회 사무기구의 기구 및 정원관련 권한 및 이에 연계된 예산권은 집행부 장에게 있어, 결국에는 하나의 기관에 2개의 권한이 존재하는 모순된 형태가 상존하고 있음(김건위, 2022)

■ 따라서 이 글에서는 i) 지방의회 인사·조직권의 현황과 과제, ii) 지방자치법 전부개정과 지방의회 인사·조직권의 과제, iii) 지방의회 인사·조직권의 확보방안을 제시하고자 함

II. 지방의회 인사·조직권의 현황과 과제

1. 지방의회 인사권 측면

1) 지방의회 인사권의 현황

- 1991년 지방의회 출범 이후 가장 논란이 되어 왔던 이슈는 지방의회 사무기구 인사권의 문제임
 - 강단체장-약의회형 기관구성이 우리나라 지방자치단체의 기본모형임에도 불구하고, 지방의회를 보좌하는 사무기구에서 근무하는 공무원에 대한 인사권은 집행부의 장에게 귀속시킴
 - 1991년 사무기구의 인사권을 집행부의 장에게 부여한 것은 견제와 균형에 기초한 강단체장 - 약의회형 기관구성의 원리에 위반됨
- 역사적으로 1988년 지방자치법에 집행부의 장과 지방의회 의장이 인사권을 협의하도록 개정되었으며, 1994년에는 지방의회 의장이 집행부의 장에게 인사권을 추천하여 임명하도록 개정됨
 - 1994년 임명권은 지방의회 의장의 협의권에서 추천권으로 개선되었지만, 실질적으로 개선된 효과는 보지 못하였음

<표 2> 지방의회 사무기구 인사권의 변천

구분	1988년	1994년	2006년	비고
사무기구 인사권	• 의장과 협의 • 지방정부 장 임명	• 의장의 추천 • 지방정부 장 임명	• 의장의 추천 • 지방정부의 장 임명 • 별정직, 기능직, 계약직은 사무기구장에게 위임	• 제주특별자치도의회 특례 • 정책자문위원 • 의장의 인사권(일반직 제외)

자료 : 김순은(2018), “지방의회 의장 리더십과 의회 사무직원 인사권 독립”, 『자치의정 9·10월』.

- 2006년 제주특별자치도에 한해 지방자치법에 별정직·기능직·계약직 직원에 대한 인사권을 사무기구에게 위임하는 규정을 신설함¹⁾
 - 2006년 제주특별자치도의회는 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”을 통하여, 지방의회 의장의 권한으로 상임위원회별

1) 김순은(2018). “지방의회 의장 리더십과 의회 사무직원 인사권 독립”, 『자치의정 9·10월』.

3명 이내의 정책자문위원을 위촉할 수 있도록 특례를 제정함

■ 2020년 12월 지방자치법 전부개정안이 통과되기 전까지, 지방의회의 사무직원 인사권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 귀속되어 있음

- 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속하며, 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회사무처장 등에게 위임할 수 있도록 규정하고 있음
- 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회 사무직원에 대한 지방의회 의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임을 규정하고 있음

<표 3> 지방자치법 전부개정전 의회직원의 인사권

구 분	내 용
지방공무원법 제6조 (임용권자)	① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 "임용권"이라 한다)을 가진다. ② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다. ③ 임용권자(임용권의 위임을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)는 대통령령으로 바에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.
지방자치법 제91조 (사무직원의 정원과 임명)	① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
지방자치법 제92조 (사무직원의 직무와 신분보장 등)	① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

■ 2020년 12월 지방자치법 전부개정안이 통과되면서, 지방의회 의장에게 의회 소속 직원의 임용권이 부여됨(제106조)

- 시도지사 또는 시군구청장의 권한이었던 지방의회 소속 사무직원에 대한 임용권을 지방의회 의장에게 부여

■ 한편, 지방의회의 조직권 확보는 행정안전부의 기구 및 정원 규정에 대한 변화가 없어 이루어지지 않고 있음

- 지방의회 내 위원회 설치, 사무국에 대한 관리자의 직급, 직원에 대한 정수는 기준인건비제에 묶여 지방의회의 자율성이 미흡한 실정임

2) 외국의 지방의회 인사권의 현황

- 지방의회 의장의 사무직원 인사권 부여는 글로벌 스탠더드임. 미국은 주정부 및 지방정부의 경우, 의회 의장에게 인사권이 부여됨
 - 뉴욕시의 경우, 법무의정국의 책임자인 법무의정국장을 뉴욕시 헌장 제28조에 따라 시의회가 임명함
- 이와 더불어, 법무의정국장은 의회의 동의를 받아 법무의정국 공무원 및 입법전문직원의 임면권을 행사함(뉴욕시정부 헌장 제47조)
- 일본은 강단체장-약의회 형태로 자치단체 기관구성이 우리나라와 동일한 방식으로 운영되고 있으며, 지방자치법 체계도 유사한 골격과 내용으로 운영
 - 일본은 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시할 권한을 부여받고 있으며(일본 지방자치법 제138조 제5항), 일부는 기관의 상급 공무원에 위임함(지방공무원법 제6조)
- 우리나라의 경우, 과거 지방의회 사무직원의 임명권을 자치단체장에게 부여한 것은 강단체장 - 약의회형 기관구성의 원리와 배치됨
 - 지방의회 사무직원들은 의장이 사무 감독권이 부여되어 있지만 인사권이 없어, 실질적인 인사권이 있는 집행부와 경쟁하려 하지 않으며, 순환보직에 의해 의정활동을 지원하기 때문에 전문성은 저하됨
 - 이에 따라, 행정직 공무원으로 임용된 공무원들은 지방의회 사무처 등으로 발령받았다 하더라도, 대부분 의회보다 집행기관에 소속감을 갖게 됨
- 따라서 2020년 12월 지방자치법 전부개정안이 통과되어 지방의회의 사무직원 인사권이 지방의회 의장에 귀속됨에 따라, 지방의회와 단체장 간에 견제와 균형의 원리를 구현하게 됨

2. 지방의회 조직권 측면

1) 지방의회 조직권의 현황

- 1949년 제정 지방자치법상의 지방의회 조직권은 지방의회의 사무를 정리하기 위한 간사와 서기만을 명시함

<표 4> 제정 지방자치법 상의 지방의회 사무기구

제정 지방자치법 제30조 지방의회에 사무를 정리하기 위하여 간사와 서기약간인을 둘 수 있다. 간사와 서기는 의장이 임명한다.

- (1988년 지방자치법 제8차 개정) 광역자치단체 의회(시도의회)는 사무를 처리할 수 있는 사무국을 설치할 수 있으며, 사무국은 사무국장 및 직원을 둘 수 있도록 명시함
 - 하지만, 기초자치단체 의회(시·군 및 자치구의회)는 기존대로 간사와 약간의 직원만 둘 수 있도록 명시함

- (1991년 지방자치법 제12차 개정) 광역자치단체(시·도) 의회 뿐만 아니라 기초자치단체의회(시·군 및 자치구)도 사무를 처리할 수 있는 사무국을 설치할 수 있으며, 사무국은 사무국장 및 직원을 둘 수 있도록 명시함
 - 그러나 1991년 지방자치법 제12차 개정이후, 사무기구 설치와 관련된 사항이 크게 변하지 않았음

<표 5> 1988년 지방자치법(제8차 개정) 상의 지방의회 사무기구	<표 6> 1991년 지방자치법(제12차 개정) 상의 지방의회 사무기구
제82조 (사무국 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무국을 둘 수 있으며, 사무국에는 사무국장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 간사와 약간 명의 직원을 둘 수 있다.	제82조 (사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 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.

- 구체적인 지방의회 사무기구 설치는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 규정하고 있음
 - 광역자치단체는 의회사무처를 설치할 수 있으며, 기초자치단체는 의회사

무국 또는 의회사무과를 설치할 수 있음

- (광역자치단체) 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 의회 사무처를 설치할 수 있음
- (기초자치단체) 지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구는 의회 사무국을 설치할 수 있으며, 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구는 의회사무과를 설치할 수 있음

<표 7> 지방의회 사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	• 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
의회사무국	• 지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만”구간의 기준을 적용받지 아니하는 군
의회사무과	• 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만”구간의 기준을 적용받는 군

자료 : 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 별표 4

- 의회사무기구 장의 공무원 직급기준은 광역자치단체의 경우 1~3급에 해당하며, 기초자치단체의 경우 3~5급에 해당함
 - 광역자치단체의 의회사무처의 경우, 서울특별시 1급, 부산광역시 2급, 그 외는 2~3급에 해당함
 - 기초자치단체의 의회사무국 및 사무과의 경우, 각각 4급, 5급에 해당함

<표 8> 지방의회사무기구의 설치기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역 시·특별자치시 및 도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
시·군·구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

자료 : 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 별표 4

- 지방의회 사무기구의 정원은 지방자치법 제91조 제1항의 규정에 조례로 정하도록 되어 있어 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있음

- 하지만 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조와 그 시행규칙이 정하는 기준에 따라 사실상 규제되고 있으며, 이는 지방의회 사무기구가 철저히 중앙정부의 통제 하에 있다고 할 수 있음

■ 시·도의회는 당해 지방자치단체의 의회사무처의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례와 의회사무처직제규칙에 의하여 의회사무처를 설치함

- 시·도의회는 당해 지방자치단체의 의회사무처의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례와 의회사무처직제규칙에 의하여 의회사무처를 설치하고 있음

<표 9> 시·도의회 사무처 기구 현황(2018년 6월 기준)

(단위 : 명)

의원 정수	상임위수	계	처장	담당관	전문위원		담당	정책자문 위원	사무직원
			1~3급	4급	4급	5급	5급		
794	111	1,547	17	56	108	69	182	21	1,094

주 : 정책자문위원은 제주도특별자치도

자료 : 행정안전부(2020), 「제7기(2014~2018) 지방의회백서.

- 시·군·구의회는 당해 지방자치단체의 의회사무국(과) 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례와 의회사무국(과) 직제규칙에 의하여 의회사무기구를 설치하고 있음

<표 10> 시·군·구 의회 사무처 기구 현황(2018년 6월 기준)

(단위 : 명)

의원 정수	상임위수	계	국장	과장	전문위원		담당	사무직원
			1~3급	4급	4급	5급	5급	
2,898	542	2,921	106	112	390	202	472	1,639

자료 : 행정안전부(2020), 「제7기(2014~2018) 지방의회백서.

■ 2017년 기준으로 지방의회에 근무하는 사무직원의 수는 총 5,758명이며, 이 중에서 광역의회는 1,760명, 기초의회는 3,998명임

- 17개 광역의회의 사무처 직원은 정원기준으로 1,760명이고, 정원 외(시간선택임기제, 실무관, 공무원 등) 인원까지 포함할 경우 총 2,212명임

■ 226개 기초의회의 사무국(과) 직원은 정원 기준(일반직, 별정직, 일반임기제)으로 총 3,998명이고, 정원 외 인원(시간선택임기제, 실무관, 공무원 등)까지 모두 포함할 경우 총 4,603명임

<표 11> 광역의회 사무처 직원 현황 (2017년 기준)

(단위 : 명)

설치대상	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	총계
총계	366	143	102	124	99	94	69	52	284	84	88	101	110	113	121	105	157	2,212
소계 (정원)	300	114	85	100	65	72	36	35	223	79	70	79	88	84	105	91	114	1,760
일반직 (정원)	301	92	72	93	55	62	53	31	172	76	65	73	67	75	84	78	86	1,435
별정직 (정원)	10	8	2	6	2	4	1	3	6	-	2	3	8	9	8	9	28	109
일반임기제 (정원)	89	14	11	1	8	6	2	1	45	3	3	3	13	-	13	4	-	216
시간선택 임기제	51	10	4	5	18	8	-	8	34	-	6	5	-	-	-	-	-	149
교육청 소속	5	5	7	9	7	5	5	4	11	-	7	10	-	8	4	-	6	93
실무원	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	3	-	1	-	4	-	-	12
공무직	-	14	6	10	9	8	5	4	8	4	2	6	15	21	4	10	26	152

주 :속기직렬, 운전직렬, 관리운영직군 등 대통령령으로 정하는 일반직 공무원은 별도로 표시되지 않고 일반직(정원)에 포함되어 있음
 자료 : 하혜영(2018), 「지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로」 NARS 현안 분석 제5호, 국회입법조사처

<표 12> 기초의회 사무국(과) 직원 현황 (2017년 기준)

(단위 : 명)

설치대상	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	총계
총계	706	239	148	184	118	101	87	749	288	201	278	350	401	390	363	4,603
소계 (정원)	679	221	138	165	92	92	78	620	248	167	233	267	319	360	319	3,998
일반직 (정원)	587	211	131	164	87	92	75	608	248	166	231	258	316	357	315	3,846
별정직 (정원)	75	4	2	1	3	-	-	-	-	-	-	-	2	-	3	91
일반임기제 (정원)	17	6	5	-	2	-	3	12	-	1	2	7	2	3	1	61
시간선택 임기제	12	3	-	6	2	1	-	33	-	5	-	3	-	-	-	65
실무원	-	5	2	1	2	2	5	21	5	7	5	15	36	7	10	123
공무직	5	8	3	9	19	5	3	47	26	21	35	48	38	21	33	321
기타	10	2	5	3	3	1	1	28	9	1	5	17	8	2	1	96

주 :실무원(기간제 계약직), 공무직(무기계약직), 기타(청소, 경비 등)

자료 : 하혜영(2018), 「지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로」 NARS 현안 분석 제5호, 국회입법조사처

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

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

<표 13> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정상의 지방의회 사무기구

제3조(전문위원)
① 소속 위원회의 업무를 처리하기 위해 두는 전문위원별 직급은 별표 1과 같다.
② 전문위원은 다음 각 호의 사무를 분장한다.
1. 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안건에 대한 검토보고
2. 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속 위원의 의안심의에 필요한 자료의 제공
3. 위원회에서의 각종 질의 시 소속 위원에 대한 질의자료의 제공
4. 위원회 의사진행 보좌
5. 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영
6. 기타 소속 위원회 소관에 대한 사항

■ 전문위원의 직급은 시·도는 4~5급, 시·군·구는 5~6급으로 구성되며, 전문위원의 정수는 지방의원의 정수에 비례하여 구성됨

<표 14> 시·도 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	21명 이내	11명	10명
120명 이하	22명 이내	12명	10명
130명 이하	23명 이내	12명	11명
131명 이상	24명 이내	13명	11명

<표 15> 시·군·구 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	

2) 지방의회 조직권의 과제

- 「지방자치법」에서는 지방의회 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 규정하고 있으나, 현실은 「지방자치단체의 행정기구와 정원규정 및 시행규칙」으로 사실상 규제하고 있음
 - 이와 같은 법과 제도는 지방의원들의 의정활동을 보좌하고, 의회 사무를 처리하기에는 역부족임
- 지방의회의 사무정원의 규모는 매우 부족한 편이고, 지방의회 사무직원의 직급과 정수를 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에서 획일적으로 정하고 있어서 지방의회별 수요 탄력성이 낮음
 - 집행기관의 실무부서 장보다 직급이 낮아 대응한 지위에 기초한 견제 및 감독이 용이하지 않음
- 의정활동을 효율적으로 운용할 수 있도록 제도적인 여건이 마련되어야 하는데, 현행 제도상으로는 사무기구의 자율성 및 전문성을 확보하는 데에는 일정한 한계가 있음
 - 지방의회는 전문성보다 각계각층의 대표성이 우선시되는 의원들로 구성되어 이들 의원이 선거를 통해 주기적으로 교체되는 까닭에 특정 정책영역에 대한 전문적인 지식과 경험을 축적함에 있어서 근본적인 한계가 있음
 - 이에 따라, 사무기구의 인력구성원들이 그러한 한계를 보좌할 수 있어야 함

III. 지방자치법 전부개정과 지방의회 인사·조직권의 과제

- 이 글에서는 지방자치법 전부개정안 중에서 지방의회의 인사·조직권 관련 핵심쟁점을 분석하여, 지방의회 대응과제를 분석하고자 함
- 인사권 측면 : 지방의회 인사권 독립, 겸직금지 명확화
- 조직권 측면 : 정책지원 전문인력, 자치단체 기관구성 형태 다양화, 특별자치단체 설치·운영

1-1. 인사권 측면 : 지방의회 인사권 독립²⁾

1) 현황 및 개정 필요성

- 단체장이 지방의회 사무직원의 임용권 행사(지방자치법 제91조)
- 지방의회의 전문성 강화를 위해, 의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고

2) 개정 내용

- 지방의회 의장에게 의회 소속 직원의 임용권 부여(제106조)
- 시도지사 또는 시군구청장의 권한이었던 지방의회 소속 사무직원에 대한 임용권을 지방의회 의장에게 부여
- 지방의회별 평균 사무기구 인력규모(정원) : 시도 206.3명, 시군구 17.9명

3) 지방의회의 대응 과제

- (의회직렬 신설) 지방의회 인사권이 확보됨에 따라 의회직렬 신설이 필요함
- 의회직렬을 신설할 경우, 의회의 전문성과 자주성 강화, 의회의 의정활동 적극적 보좌, 집행부와의 견제·균형 원리에 부합하는 지방의회의 위상이 확보될 것으로 예상

2) 지방의회 인사권 독립 등 지방자치법 개정의 주요쟁점은 행안부(2021)의 지방자치법 전부개정 주요내용을 참고

<표 17> 의회직렬 신설안의 평가

구 분	장 점	단 점
현 행	- 집행부와 인사교류 원활 - 승진 등을 집행부와 통합 실시로 의회근무 직원 불만 없음	- 의회의 전문성 약화 - 의회의 집행부 견제기능 약화
의회직렬 신설(안)	- 의회의 전문성, 자주성 강화 - 지방의회의 의정활동 적극적 보좌 - 집행부와의 견제·균형 원리에 부합	- 적은 인원으로 인한 승진폭 좁음 - 의회직 지망생들의 매력 낮음 - 퇴직 시까지 의회 내 근무(교류차단)로 근무의욕 저하

자료 : 안영훈(2013). 『지방의회 의정활동 역량강화 방안』, 한국지방행정연구원.

1-2. 인사권 측면 : 겸직금지 명확화

1) 현황 및 개정 필요성

- 지방의원의 영리목적 거래금지 대상 및 겸직금지 대상을 규정함(제33조)
 - 지방의회 의원이 부적절한 자리에 겸직한 경우, 의장이 사임 권고 가능
 - 겸직시 지방의회 의장에게 의무적으로 겸직신고 하도록 규정
- 금직금지 대상으로 규정된 ‘공공단체’, ‘관리인’ 등의 개념이 불명확하여 별도 유권해석에 의존하고 있으며, 불명확성을 이유로 사퇴를 거부하는 사례 발생
- 겸직신고 및 사임권고 제도가 도입(‘09)되었으나, 신고내역이 외부에 미공개되고 사임권고가 재량사항이어서 신고를 누락하는 등 실효성이 부족함

2) 개정 내용

- (겸직대상 구체화) 자치단체의 출자·출연기관, 자치단체로부터 운영비·사업비를 지원받는 단체 등의 대표, 임원, 상근직원 등으로 겸직금지 대상을 구체화 함
- (겸직신고 공개 의무화 및 의무 위반시 사임권고 의무 부과) 겸직신고 내역을 외부에 공개하고, 지방의원 겸직금지 의무 위반시 의장에게 사임권고 의무를 부과

3) 지방의회의 대응과제

- (겸직금지 명확화 방안) 겸직금지는 특정의 공직에 있는 자가 당해 직무를 완전히 수행하여 나가는 데 방해가 되는 부적당한 직업을 겸하는 것을 금지하는 것을 의미함
- 즉, 지방의원이 공정한 직무를 집행하도록 하기 위한 제도이며, 의원은 주민의 대표로서 당해 자치단체와의 관계에서 공명정대하여야 한다는 것을 의미함
- 따라서 지방의회의 겸직금지 관련 조례에 겸직대상을 구체화하고, 공개 의무화, 의무 위반시 사임권고 의무 부과 등을 규정해야 함
- 다만, 지방자치법 개정에 따라, 기관구성의 다양화로 기관통합형 형태가 채택될 경우 의원의 내각에 가능해짐에 따라 지방자치법의 자치단체 공무원 겸직금지 규정(제35조)은 개정되는 것은 바람직함

2-1. 조직권 측면 : 자치단체 기관구성 형태 다양화

1) 현황 및 개정 필요성

- 자치단체 기관구성은 기관대립형(단체장-의회 대립형)으로 전국이 동일하게 규정
- 단일한 유형의 기관구성으로는 지방행정 환경변화와 지역여건 및 주민의사에 부응하는 유연한 대응에 한계

2) 개정 내용

- 지방자치법 제4조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) 신설
 - 새로운 행정환경에 탄력적으로 대응할 수 있도록, 자치단체가 의사결정·집행구조를 자율적으로 선택하는 기관구성 형태의 다양화 제도 마련

- 행안부에서는 특별법을 제정하여 기관구성 유형, 단체장 선임방식, 변경절차 등 구체적 필요사항 규정을 도입할 예정
- 기관구성 유형(예시) : 단체장 중심형, 단체장 권한 분산형, 의회중심형(책임행정관형)

3) 지방의회의 대응 과제

(1) 많은 국가의 지방정부들이 기관구성의 다양화 추진

- (미국) 전통적으로 기관대립형(시장-의회형)이 주류를 이루었으나, 21세기에 들어오면서 지방재정 부족과 행정수요 증가로 인해 기관통합형(책임행정관형)이 대폭 증가함
 - (법적 근거) 미국의 지방자치를 통계로 확인하면 미국의 의회-책임행정관형을 채택한 도시들은 1984년 전체의 33.7%에서 2009년 48.9%로 증가하였으며, 시장-의회형을 선택하고 있는 도시들은 1984년 55.8%에서 2009년 43.5%로 감소
 - 지방정부는 주정부로부터 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권한을 부여받고 있음. 주정부는 지방정부의 자치권의 범위와 기관구성 형태 등에 관해 헌장(charter)에 규정해 놓음
- (영국) 위원회형이 중심을 이루어 왔으나, 최근에는 다양한 기관구성의 유형을 인정하여 기관대립형 등 다양한 지방정부 형태가 도입됨
 - (법적 근거) 그간에 내각제형 지방의회가 중심이 되어 왔지만, 구체적으로 1996년부터 제도 변화를 통해서 다양한 분야의 지방사무 관련법들도 제정되면서 지방정부 유형들을 다양하게 바꾸고자 하는 시도를 하였음
 - 1998년부터 노동당 정부는 환경·교통·지방자치부 권고로 “2000년 지방자치법”을 제정하여 정부가 기관구성 유형을 제시하고 주민투표로 결정
- (독일) 의원통합형이 중심을 이루어 왔으나, 최근에는 다양한 기관구성의 유형을 인정하여 기관대립형 지방정부 형태가 도입되고 있음
 - (법적 근거) 독일은 법률을 개정하여 모든 지방자치단체의 기관구성 형태를 직접 변경함

■ (일본) 획일적 기관대립형을 채택하고 있으나, 다원주의 도입 등 단체장권한 분산을 통해 약시장형으로 운영함(부단체장 임명시 지방의회 동의, 각종 행정위원회 설치, 의회의 단체장 불신임 등)

- (법적 근거) 의원내각제인 국가와 달리 지방공공단체는 의회 의원과 별도로 집행기관의 단체장(수장)을 주민이 직접 선출하도록 헌법에 규정하고, 집행기관 내에 단체장으로부터 독립된 지위와 권한을 갖는 기관(각종 행정위원회)을 설치하여 중립성·공정성이 필요한 업무를 수행함

<표 18> 주요국가의 기관구성 현황

구 분	기관구성 형태
미 국	• 기관대립형(약시장-의회형), 기관통합형(의회-책임행정관형), 위원회형
영 국	• 기관통합형(의원내각형), 위원회형
독일	• 기관통합형(의원내각형), 기관대립형(강시장-의회형)
일본	• 기관대립형(약시장-의회형)

<표 19> 주요 지방정부의 기관구성 현황

구 분		기관구성 형태
미국	미주리 주	기관대립형(강시장-의회형)
	플로리다 주	기관대립형(강시장-의회형)
	뉴욕 주	기관대립형(강시장-의회형)
영국	런던광역시	기관통합형(의원내각형)
	맨체스터시	기관통합형(의원내각형)
	지역정부	기관통합형(의원내각형)
독일	노르트라인 - 베스트팔렌주	기관통합형(의원내각형)
	뮌헨시	기관대립형(강시장-의회형)
프랑스	일드프랑스	기관통합형(의원내각형)
스페인	카탈루니아	기관통합형(의원내각형)
스위스	취리히	위원회형
	제네바	기관통합형(의원내각형)

(2) 특별법 제정을 통해 지방정부 기관구성의 다양화 추진이 필요

■ 행안부에서는 「(가칭)지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법(안)」 마련을 추진

- 도입 형태별 명칭 등 총칙 사항(목적·정의·타법과의 관계 등)

- 도입 형태별 구성내용과 기존 법률 배제 사항(형태별 각 장(章)으로 구성)
- 지방자치단체 기관구성 형태 변경 절차 및 방법 등

■ 인구규모 등 지역특성에 따라 지방정부의 기관구성 다양화가 필요

- (기관구성 유형) i) 의회중심형(지방의회 의원으로 별도의 내각 구성), ii) 위원회형(지방의회 내 위원회가 직접 집행), iii) 책임행정관형(행정전문가를 별도로 임명하여 집행권 위임), iv) 단체장 권한분산형(일본 등)
- (한국 적용예시) i) 광역자치단체 현행 유지, ii) 기초자치단체 인구 100만 이상 단체장 권한 분산, iii) 중도시 다양한 대안 가능, iv) 인구 10만 미만 기관통합형

2-2. 조직권 측면 : 특별자치단체 설치·운영

1) 현황 및 개정 필요성

- 특수한 목적을 수행하기 위해 필요한 경우 따로 특별자치단체를 설치할 수 있도록 규정(지방자치법 제2조③항), 설치·운영에 관하여는 규정이 없음
- 광역행정수요에 효율적으로 대처하기 위한 방안으로 특별자치단체의 필요성이 제기되어 자치분권 과제로 추진
- 지방자치법상 특별자치단체의 설치근거(제2조)만 규정되어 있어, 설치 및 운영에 관한 입법 불비의 상태를 해소 필요

2) 개정 내용

■ 지방자치법 제12장 특별자치단체 신설

- 설치(제1절) : 구성 자치단체 협의에 따른 규약 → 구성 자치단체 의회 의결 → 행안부 승인
- 기관구성(제2절) : 특별자치단체 의회는 구성 자치단체 의회의원들로 구성, 단체장은 특별자치단체 의회에서 선출

- 운영(제3절) : 특별자치단체 경비는 구성 자치단체가 분담(구성 자치단체는 특별회계 설치)

3) 지방의회의 대응 과제

(1) 지역화 시대에는 광역연합형 특별자치단체가 경쟁력

■ 지역의 경쟁력이 국가경쟁력을 결정하는 지역화 시대(Regionalization)가 도래

- 1990년대 이후 세계화에 따른 지역화 시대의 도래와 더불어, 근대화의 주역이었던 국민국가는 역할과 기능이 약화되고 제2 근대화의 주역으로 지역(Region)이 부상
- 세계 각 국가들은 지역의 경쟁력을 제고하기 위하여, 지역 중심의 거버넌스 체제의 구축을 강력히 추진

■ 21세기는 행정구역 중심의 칸막이 행정보다는 지역 단위로 지방정부가 연합하여 광역행정을 수행하는 특별자치단체의 시대임

- 미국과 일본, 유럽의 프랑스, 영국, 독일, 스위스 등 대부분의 지역에서 특별자치단체를 운영하거나 설립을 추진 중에 있음
- 이러한 특별자치단체의 유형은 광역정부 연합형, 기초정부 연합형, 광역-기초정부 연합형이 있음

(2) 대부분의 선진국 지방정부들이 광역연합형 특별자치단체를 추진

① 설립목적

■ 해외의 광역연합형 특별자치단체는 지역 간의 문제 발생으로 인한 해결을 위해 공통적으로 도입되었음

- 해외의 특별자치단체는 국가법률(일본, 프랑스), 자치단체법률(미국)에 근거하여 설치됨

<표 20> 해외 광역연합형 특별자치단체의 도입배경 및 법적근거

구분		도입배경	법적근거
일본	간사이 광역연합	- 지방분권형 지역사회 실현 - 간사이 지역 전체의 광역행정을 담당하는 책임주체의 구축 - 간사이 지역에 소재하고 있는 국가의 특별지방행정기관으로부터 사무이양을 적극 추진	일본 지방자치법 제284조의 3
	오키 광역연합	- 재무행정 운영의 효율화 - 주민의 복지 향상 - 주민안전 강화	일본 지방자치법 제284조의 3
미국	워싱턴DC 대도시권	광역업무처리 필요성 증가(지역 간 문제 해결)	-
	펜한들 지역계획위원회	펜한들 지역의 공중보건, 안전, 시민복지 등의 개선	텍사스 지방정부법률 제391장
프랑스	그랑파리 메트로폴	수도권 개발정책인 그랑파리 프로젝트와 연계되어 탄생	MAPTAM 법

② 기관구성

■ 해외 특별자치단체의 기관구성은 의회와 집행기관이 분리 되어있는 기관분리형(일본, 미국)과 의회와 집행기관이 통합되어 있는 기관통합형(프랑스)으로 분류됨

<표 21> 해외 광역연합형 특별자치단체의 기관구성

구분		의회	집행기관
일본	간사이 광역연합	간사이 광역연합의회	간사이 광역연합위원회
	오키 광역연합	오키 광역연합의회	오키 광역연합위원회
미국	워싱턴DC 대도시권	입법위원회	운영위원회
	펜한들 지역계획위원회	집행위원회	수석전문행정관
프랑스	그랑파리 메트로폴	메트로폴 위원회	

③ 기능 및 사무

■ 해외 특별자치단체는 광역사무인 소방·방재, 의료, 교통, 도시개발계획을 공통적으로 수행함

<표 22> 해외 광역연합형 특별자치단체의 기능 및 사무

구분		주요 기능
일본	간사이 광역연합	• 광역방재 / 광역관광·문화·스포츠 진흥 / 광역산업진흥 / 광역의 료 / 광역환경보전 / 자격시험·면허 / 광역직원연수
	오키 광역연합	• 오키 병원의 설치, 관리 및 운영 / 개호보험 실시 / 응급의료대책 사 업 / 소방 관련 정·촌 사무 / 장애인 지원시설의 설치 및 운영, 복 지사업/ 레인보우 플라자의 설치, 관리 및 운영 / 오키 광역연합의 인재육성 기금의 설치 / 화약류 단속 / 고압가스 보안
미국	워싱턴DC 대도시권	• 대중교통계획 / 대중교통 운영관리 / 대도시권 개발계획 / 보건의료 계획 및 공동체 서비스 급여 / 재난안전 및 공공안전 / 수자원관리 / 환경보전 및 자원관리 / 전략정책 및 협의회 운영자금
	펜헨들 지역계획위원회	• 인력(고용)창출 / 고령화복지지원 / 지방정부 시민서비스 / 지역경 제발전 / 갈등해결 / 지역긴급911 네트워크 관리 / 범죄사범 / 쓰레 기처리 / 물 관리 / 재난대응 / 지역민원서비스 / 지역대중교통계획
프랑스	그랑파리 메트로폴	• 지역주거정책, / 메트로폴 공간정비, 경제적·사회적·문화적 발전 / 도시 관련 정책 / 환경보호

④ 재원조달

- 해외 특별자치단체의 재정수입은 소속 자치단체의 분담금과 중앙정부의 지
원금 및 자체수입으로 구성됨

<표 23> 해외 광역연합형 특별자치단체의 재원조달

구분		주요 내용
일본	간사이 광역연합	• 분담금과 부담금 / 사용료와 수수료 / 국고지출금 / 재산수입 / 전 입금·이월금·기타수입
	오키 광역연합	• 일반회계 / 특별회계(개호보험, 오키병원사업, 소방사업)
미국	워싱턴DC 대도시권	• 연방기금(운영비, 직접지원금) / 지방정부협의회 분담금 / 주정부 및 특별구 분담기금 / 지역사업기금 / 이용료 / 공여금 및 기타 / 자산운용 및 이자수입 / 특별기금
	펜헨들 지역계획위원회	• 연방기금 / 정부를 통한 연방기금 / 주정부 기금 / 주정부 비상대응 기금 / 갈등관리 법원비용 지원금 / 계약서비스 수익 / 지방정부협 의회 회원부담금 / 지방정부 매칭기여금 / 이자 및 기타 수입
프랑스	그랑파리 메트로폴	• 기업 부가가치세 / 정부 경상보조금 / 일부 정부 보조금 및 기업토 지세 등 / 정부 보조금 / 상업지역 이용세 / 기타수입

(3) 지방정부 간의 협력제도의 패러다임 전환을 위해서, 광역연합형 특별 자치단체 도입이 필요

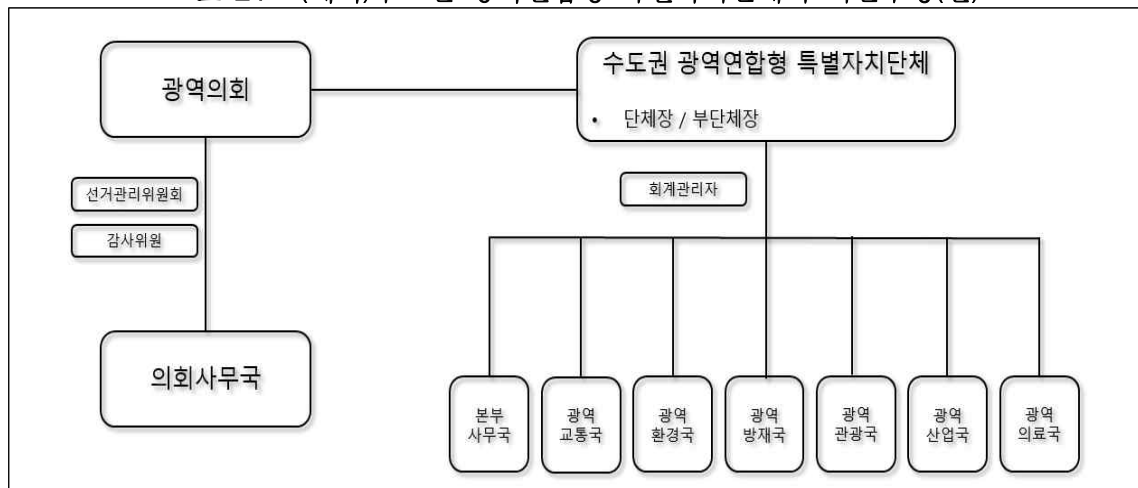
- 그간에 자치단체 간에 협력제도로써 사무 공동처리(협력사업, 위탁사업), 행정협
의회, 자치단체조합은 지방자치법(1988)의 법적 근거로 마련되어 많이 설치됨

- 그러나 자치단체조합을 제외한 다른 협력제도들은 자치단체간 상호협약의
및 조정을 목적으로 하기 때문에 집행력을 보장할 수 없고, 협의결과를
강제할 수 없다는 한계가 있음
- 자치단체조합의 경우에도, 독자적인 정책결정 주체가 아니라는 한계를
가지고 있음에 따라 광역행정이 실제적으로 효력을 발휘하기 위해서는
법인격과 충분한 행·재정적 권한이 보장된 특별지방자치단체의 도입이
시급함

■ 따라서 광역자치단체 내지 시군별로 광역연합형 특별자치단체의 설립이 시
급함

- (예시) 수도권 광역연합형 특별자치단체의 사무는 ① 광역교통, ② 광역환
경, ③ 광역방재, ④ 광역의료, ⑤ 광역관광, ⑥ 광역산업으로 규정하고자 함

<표 24> (예시)수도권 광역연합형 특별자치단체의 기관구성(안)



2-3. 조직권 측면 : 정책지원 전문인력

1) 현황 및 개정 필요성

- 제주도의 경우 제주특별법 제39조에 따라 정책연구위원(전문인력) 운영중임
- 서울시 등 일부 지방의회에서 의원의 정책지원을 위해 시간선택제 임기제
공무원을 활용중임

- 지방의회의 전문성·정책역량 강화를 위해, 전문인력 보강을 통한 체계적 지원 필요

2) 개정 내용

- 지방자치법 제42조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) 신설

- 제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력)

- ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 1/2 범위내에서 해당 자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
- ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 부칙 제6조 : 2022년까지는 의원정수의 1/4 범위에서, 2023년까지는 의원정수의 1/2 범위에서 연차적으로 도입

3) 지방의회의 대응 과제

(1) 지방의원 의정활동 지원체계는 국가지역별로 상이³⁾

① 미국

- (오하이오주) 주의회는 오하이오주 입법서비스위원회(LSC, Legislative Service Commission)를 둠

- 입법서비스위원회(LSC)의 역할은 주의회 의원들에게 재정과 관련한 기술적 자료조사 등 예산분석 서비스를 제공
- 입법서비스위원회(LSC)는 각 상임위원회와 소위원회에 최소한 1명 이상의 직원을 제공하여 각 위원회의 예산분석을 지원

- (메릴랜드주) 주의회는 상·하의원들에게 보좌인력을 제공하고, 입법서비스 부서를 둠

3) 신원득(2012), 지방의회 사무기구 운영체제 진단 등 경기연구원 내부의 지방의회 관련 자료를 토대로 작성함

- 상원의 경우 의원 개인에게 1명의 개인보좌관을 두고, 하원의원에게는 3인당 1인의 공동보좌관을 둠
- 메릴랜드주 입법서비스부서(DLS)의 역할은 주의회 의원들에게 입법회계감사, 입법정책분석, 입법정보시스템의 부서로 나뉘어 각종 정책자료를 생산하여 제공함

■ (뉴욕시) 시의회는 시법무의정국(Office of the City Clerk)와 의회 내 전문직제를 설치하여 입법전문직 공무원제(Legislative professional staff)를 운영함

- 시법무의정국의 역할은 시법무의정국장(city of clerk)이 예산심의, 재정세제 정책 및 집행결과 심의, 집행부 정책평가 등 전반적인 시의회 업무를 지원
- 입법전문직 공무원의 역할은 시정부의 예산과 결산, 지방세 제도의 개선, 예산변경, 지방채 발생 및 시장의 경영보고서 등에 대하여 전문적인 검토와 분석

■ (LA시) 시의회는 시법무의정국(Office of the City Clerk)와 시의회 수석 입법분석관(CLA, Chief Legislative Analyst)을 두고 있음

- 시법무의정국의 역할은 의사일정, 절차, 시의 인증, 조례, 계약, 기록 등을 관리
- 시의회 수석입법분석관(CLA)의 역할은 시정부 예산분석, 예산수립에 대한 조언 및 정책건의, 분석 등 기술적이고 전문적인 검토의견을 제공

② 영국

■ (스코틀랜드 지역정부) 지역의회의 의정활동을 지원하는 담당부서는 지역정부 법무의정담당관(Head of Clerk)이 있으며, 지역의회의원의 보좌인력은 6명을 둠

- 지역의회의원의 보좌인력의 구성은 i) 지역구 사무실 담당, ii) 현장(사례)조사관, iii) 연구관, iv) 지역의회 의원사무실 담당, v) 지역의회 의원사무실 입법보좌, vi) 의원 정무보좌 등으로 되어 있음

■ (맨체스터시) 시의회는 시법무의정관(City Solicitor)에 의해 지원받고 있음

- 시법무의정관(City Solicitor)은 지방정부에 소속되어, 시의회의 법적자문 등 의회사무처 수장의 역할을 하며, 시정부의 모든 재산 및 등기, 청원 등 법무 업무를 총괄함

③ 일본

■ 일본은 도·도·부·현과 시·정·촌에 사무국을 두고 있음

- 사무국은 일반적으로 총무과, 인사과, 조사과의 3과 체제로 구성됨
- 동경도의회는 사무기구를 통해 정책활동을 보좌하고 있으며, 현재 의원 개인을 위한 정책보좌관제도를 운영하고 있지 않으나, 정무조사를 위한 별도의 비용을 책정
- 가나가와현의회는 사무기구를 통해 정책활동을 보좌하고 있으며, 전문위원 제도 등은 도입하지 않으나, 조사과에서 각 위원회별 1명의 직원을 지정해 의정활동을 보좌함

<표 25> 각 국의 비교검토 결과

구분		입법·예산정책 지원	의안심사 지원	의원보좌
경기도		입법정책담당관실 예산정책담당관실	전문위원실	없음
미국	오하이오주	없음	입법 서비스 위원회 (LSC, Legislative Service Commission)	없음
	메릴랜드주	입법 서비스 부서(DLS, Department of Legislative Service)	없음	상원 1인당 1명 하원 3인당 1인
	뉴욕시	시법무의정국 (Office of the City Clerk)	없음	개인별 보좌인력이 있음
	LA시	시법무의정국 (Office of the City Clerk)	없음	개인별 보좌인력이 있음
영국	스코틀랜드 지역정부	법무의정담당관 (Head of Clerk)	없음	지역의회의원 1인당 6명
	맨체스터시	시법무의정관 (City Solicitor)	없음	없음
일본	동경도	조사국	없음	없음
	가나가와현	조사국	없음	없음

(2) 의정활동 보좌제도의 개혁 필요

- 의안심사 지원을 위한 전문위원실은 세계적으로 사례가 거의 없어, 지방의회 인사권 독립과 더불어 존치에 대한 재검토가 필요
 - 선진국의 지방의회처럼 입법·예산정책 지원, 의원보좌를 강화하는 제도적 개편이 필요
- 의회위원의 개인적 차원의 정책보좌인력이 부족하므로, 지방자치법 개정을 통한 의원보좌관 제도의 도입 필요
 - 단기적으로는 동경도의회처럼 정무조사를 위한 별도의 비용을 책정하거나, 메린랜드주의 하원처럼 의원 3인당 1명의 정책보좌인력을 두는 방안을 검토 필요
 - 중장기적으로는 지방의원(광역의원) 1인당 1명의 정책보좌인력을 두는 방안의 검토 필요

IV. 지방의회 인사·조직권의 확보방안

1. 지방의회 인사권 확보방안

- 자치단체장에 예속된 의회사무직 인사권을 광역의회로 전환하기 위한 전략을 제시하면 다음과 같음
 - 우선, 단기적으로는 의회사무직 인사권을 지방의회로 전환함에 따른 부작용을 최소화하기 위해 일본형의 지방의회 인사권 확보방안이 필요함
 - 일본은 광역의회 의장이 지방의회 사무처장(국장) 및 사무직원의 인사권을 가지고 있음
 - 일본에서는 지방의회 의장의 인사권을 인정하지만, 실제 지방의회 사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지니고 있어, 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황임
 - 중장기적으로는 의회직렬의 신설이 필요한 바, 인사권을 지방단체장으로부터 완전히 독립하되 광역별 인사위원회를 설치해야 함
 - 전국적으로 또는 권역별(예 : 수도권, 중부, 강원, 호남, 영남, 제주 등)로 의회사무기구의 공무원제도를 관리하는 (가칭) 의회사무직 공무원제 인사관리센터를 운영해야 함
 - 이를 주관하는 인사위원회 등은 시도의회의회장협의회 및 시군구의회의회장협의회 대표위원, 시도 및 시군구 집행기관의 대표위원, 정부관료 대표 등으로 구성함⁴⁾
 - 지방의회에 의회직렬을 신설할 경우, 지방의회 의장에게 전체 직원인사권을 부여할 수 있으나, 정치적 독단 및 유능한 인재의 발굴에 제한적인 시각을 줄 수 있으므로 보다 객관적인 인사제도를 운영해야 함,
 - 이를 위해서라도 반드시 전문직렬 중심의 의회사무직(행정직)과 의정전문위원직을 신설, 운영해야 할 것임

2. 지방의회 조직권 확보방안

- 지방의회의 자치조직권을 강화하기 위해서는 i) 지방자치에는 자치조직에 관한 기본적인 내용만 규정하고, ii) 정원관리 등 구체적인 내용에 관해서는 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 규정을 두는 것이 필요함

4) 안영훈(2103). 『지방의회 의정활동 역량강화 방안』, 한국지방행정연구원.

○ 지방자치법 제90조를 개정하여 자치조직권의 실질적인 규제 대상인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 부분을 삭제하고, 조직 및 정원기준 등과 관련 내용을 조례로 정할 수 있도록 하여야 함

■ 국가의 법령으로 자치단체의 자치조직권을 일괄적으로 세부적으로 규율하는 것은 헌법이 보장하는 지방자치의 본질과 자치조직권을 지나치게 규제하는 것으로 이는 오히려 위헌적인 요소가 될 수 있음

○ 관련 법령의 개정수준을 넘어서 이제는 법률에 따른 통제보다는 조례에 따른 통제로 위임되어야 할 필요가 있음

■ 각 자치단체는 「○○시·도 및 시·군·구의회 사무처 행정기구와 정원기준에 관한 조례」를 제정하여 집행부로부터 지방의회의 인사권 및 조직권의 자율성을 보장할 필요가 있음

○ 「헌법」과 「지방자치법」에 위임에 의한 「○○시·도 및 시·군·구의회 사무처 행정기구와 정원기준에 관한 조례」의 제정을 통하여 지방의회 자치조직권의 확대를 위한 명확한 근거규정을 도입할 필요가 있음

<표 26> 자치조직권 관련 지방자치법 개정안

제90조(사무처 등의 설치)

- ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.
- ② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.
- ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 각 지방자치단체의 조례로 규정한다.

[참고자료] 한일간 지방의회 비교를 통한 한국 지방의회 발전방안

I. 문제의 제기

- 일본은 1990년대 들어 중앙집권의 극복, 고령사회 대응 등을 위해, 1995년 「지방분권촉진법」, 1999년 「지방분권일괄법」을 제정하는 등 강력한 지방분권정책을 추진함
 - 「지방분권촉진법」의 주요내용은 분권의 전제로 중앙과 지방의 대등 협력관계를 명시하고 있으며, 기관위임사무제도의 폐지를 고려한 권한이양의 추진, 중앙관여 및 필치규제 등을 개편함
- 2000년대 들어 중앙권한의 지방이양에 따른 지방에 대한 재정보전을 위해, 2004년부터 삼위일체 개혁 등을 통하여 국세 대 지방세의 비중을 6대 4까지로 확충함
 - 삼위일체 개혁은 국세의 지방이양, 지방교부금 및 국고보조금의 축소 등을 통하여 지방의 자주재원을 확충하는 개혁을 말함
 - 삼위일체 개혁의 결과, 중앙과 지방의 세수배분 구조는 과거의 7대 3에서 6대 4로 개선됨
- 2006년 지방분권추진개혁법과 지속적인 지방분권일괄법 개정을 통해 중앙권한을 이양하여, 중앙집중식의 사무구조 개편을 통해 중앙대 지방의 사무비중을 4대 6까지로 전환함
 - 제2차(2011) 내지 제3차(2013) 「지방분권일괄법 개정」에서는 지방에 대한 규제완화와 도·도·부·현의 권한을 사정촌으로 이양하는 것에 집중함
 - 제4차(2014) 내지 제8차(2018) 「지방분권일괄법 개정」에서는 그간에 未이양되었던 부문에 대한 중앙권한 이양과 도·도·부·현의 권한을 지정시로 이양하는 작업을 지속적으로 추진해 오고 있음
- 한국도 1990년대 김대중 정부부터 중앙권한 이양정책을 핵심정책으로 채택하

고, 단위사무 중심으로 권한 이양을 추진함

○ 김대중 정부부터 이명박 정부까지 중앙권한의 지방이양 현황은, 이양이 확정된 사무가 3,101개이며 이 가운데 이양이 완료된 사무가 1,982개(63.9%)이고, 이양이 이루어지지 않은 사무가 1,119개(36.1%)임(지방자치발전위원회, 2017)

○ 박근혜 정부의 경우 '13년~'14년은 국가총사무 재배분 및 이양대상 사무 분류 실시로 인해 이양실적이 없으며, '15년~'16년 이양을 확정된 사무는 있으나 이양이 완료된 사무는 없음

□ 특히, 연방제 수준의 자치분권을 비전으로 제시한 문재인 정부에서는, 일본 처럼 「지방일괄이양법」에 의한 중앙권한 이양을 추진하고, 그간의 단위사무 중심의 중앙권한 이양을 넘어 기능별 중앙권한의 포괄적 이양방안을 추진함

○ 과거 지방이양 의결후 장기간 미이양된 사무(518건)의 조속한 이양추진을 위해 지방이양 일괄법 제정함

○ 지방이양으로 인한 자치단체의 부담을 완화하기 위하여, (가칭)지방이양비용평가위원회 설치 등 지방이양에 따른 행·재정방안 마련 및 제도화를 완료함

□ 그리고 재정분권 추진방안에서는 국세의 지방이양 등을 통해 현행 8대 2의 국세 대 지방세 비중을 2022년 까지 7대 3을 달성하고, 중장기적으로 국세 대 지방세 비중을 6대 4까지로 지방세 비중을 확대할 예정임

○ 1단계 재정분권 추진('19~'20년)은, 지방소비세율을 2019년 11% → 15%, 2020년 15% → 21%로 인상할 예정임

○ 그리고 2020년 국고보조사업 3.5조원 규모를 폐지하여(기능 이양), 지방의 자율성·책임성과 권한을 확대할 예정임

○ 2단계 재정분권 추진('21~'22년)은 충분한 의견수렴을 거쳐 지방세 확충방안, 추가적 기능이양 방안 등을 포함해 지방재정제도를 근본적으로 개편하여, 2022년에 국세 대 지방세 비중을 7대 3으로 개선할 예정임

□ 이에 따라, 본 연구에서는 한국보다 지방분권이 진전된 일본 지방의회와 한국 지방의회를 비교하여, 향후 지방분권시대에 대비한 한국의 지방의회의 발전방향을 제시하고자 함

- 지방분권화의 시대적인 흐름에 따라, 더욱 많은 권한과 재정이 지방에 이양되면 자치단체가 처리해야할 사무가 증가함
- 이를 민주적이고 효율적으로 해결하고 집행부에 대한 견제와 균형을 강화하기 위해서는, 일본과 일본의 의회제도에 대한 비교를 통해 한국 지방의회의 역량을 강화하는 노력이 긴요함

II. 한·일간 지방의회의 비교분석틀

- 한국의 자치단체 기관구성 형태는 단체장의 권한이 지방의회의 권한보다 상대적으로 큰 ‘집행부 우위의 기관대립형’을 모든 자치단체에서 일률적으로 채택하고 있음
 - 한국과 일본의 지방의회 조직은 대부분 유사하다고 볼 수 있으나, 상임위원회 설치의 경우 한국은 법령에서 설치기준을 엄격히 규제하고 있으나 일본은 조례로 정하도록 규정하고 있음(김학성, 2015)
 - 사무기구의 설치는 도·도·부·현에서는 필수적으로 설치해야 하지만, 시·정·촌의 경우 조례로 결정할 수 있어 자율권을 상대적으로 많이 보장하고 있음(윤종대, 2005)
- 일본의 경우도, 한국과 같이 대체로 자치단체장의 권한이 지방의회보다 강한 기관대립형의 유형임
 - 일본의 도·도·부·현과 시·정·촌은 의회의원과 집행부 수장을 주민이 직선하여 서로 대립시키고 있음. 집행기관에는 수장 외에 교육위원회, 선거관리위원회, 감사위원회, 인사위원회,公安위원회 등의 행정위원회가 따로 설치되어 있음
 - 그리고 이들 위원과 부지사(도·도·부·현) 또는 조역(시·정·촌)과 출납장(도·도·부·현) 또는 수입역(시·정·촌)을 단체장이 임명할 때에는 지방의회의 동의를 받아야 함(윤종대, 2005)
- 기관대립형 기관구성의 경우, 의회와 집행부의 관계는 견제와 균형의 원리의 구현이 핵심이며, 이를 구현하기 지방의회가 수행하는 모든 공적 기능들이 ‘의정활동’임
 - ‘의정활동’은 크게 의회활동과 의원활동으로, 그리고 공식적 및 비공식적 의정활동으로 구분이 가능함(한국지방행정연구원, 2013)

□ 한국은 일본의 지방자치법을 참고로 하여, 지방의회를 설계한 연유로 한국과 일본의 지방의회의 의정활동과 지원체계는 유사한 것으로 분석됨

○ 총괄적 분류를 시도한 에토 토시아키의 견해와 신원득(2010)의 연구 등에서 지방의회의 의정활동과 기능적 내용 및 그 범위 등을 체계화 하면 다음과 같음

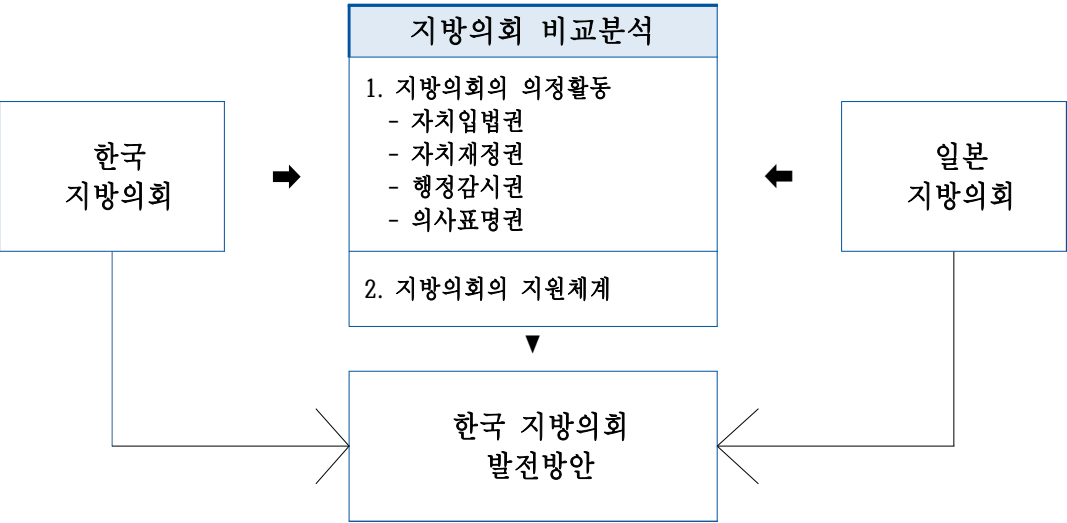
<표 1> 한국 지방의회의 공식적 및 비공식적 의정활동 영역

구분	지방의회의 의정활동	지방의원의 의정활동
공식적 의정활동	- 조례 제·개정 - 행정사무 감사·조사 - 예산심의, 결산심의 - 행정사무 처리상황 점검(보고청취) - 집행부에 대한 정책질의, 건의 등 - 결의, 동의, 승인 등 - 청원처리, 진정처리 - 공청회·주민간담회, 세미나·토론회 - 의정보고회 - 국제교류활동 - 의정홍보	- 회의출석(본회의, 위원회 등) - 입법발의 - 정책대안 제시 - 협의·조정, 문제제기 - 질의, 발언, 자료요구 - 보고 - 청원소개 - 직책수행(의장, 위원장 등) - 공청회·주민간담회 참여 - 세미나·토론회 참여 - 의정보고회(지역구) 개최
비공식적 의정활동	- 현장장문 - 연구활동	- 현장방문, 연구활동 - 지역사회 활동, 주민과의 유대 강화활동 - 봉사활동 - 토론게시판 운영 등 인터넷 활용

자료 : 신원득(2010). 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구.

□ 본 연구에서는 한·일간 지방의회를 비교하기 위해, 양국의 「지방자치법」을 중심으로 지방의회 의정활동인 자치입법권, 자치재정권, 행정감시권, 의사표명권 등과 지방의회의 지원체계를 중심으로 연구를 수행함

<그림 1> 한국과 일본의 지방의회 비교분석틀



Ⅲ. 한·일간 지방의회의 비교분석

1. 한국의 지방의회 의정활동

1) 자치입법권

□ (조례제정에 대한 법률의 제한) 한국의 경우 헌법 제117조 제1항에서 자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하였으며, 지방자치법 제15조는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음

○ 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함

○ 또한 지방자치법 제20조는 조례위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료만을 부과할 수 있다고 규정함으로써 죄형법률주의를 앞세워 형벌조항을 배제하는 등 조례의 범위와 내용을 엄격히 제한하고 있음

□ (조례의 발안과 의결) 지방자치법 제58조는 지방의회에서 의결할 의안은 자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다는 규정에 따라 조례의 제정·개폐·발의 안은 자치단체장이나 이 규정에 의한 수 이상의 의원이 발의 할 수 있음

○ 지방의회의 의사는 지방자치법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다는 규정이 있음(지방자치법 제56조)

○ 이에 따라, 조례를 의결할 수 있지만 지방자치단체의 사무소를 변경하거나 새로 설정하는 조례를 의결할 때에는 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 의결됨(지방자치법 제6조 제2항)

□ (재의 요구와 제소) 조례가 의회에서 의결되면 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 자치단체장에게 이송하면, 이 조례에 대하여 이의가 있을 때에는 이송 받은 날로부터 15일 이내에 지방의회에 환부하여 재의를 요구할 수 있음(윤종대, 2005)

○ 의회는 재의에 부치고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하면 조례로서 확정됨

2) 자치재정권

- 의회의 재정에 관한 권한으로는 ① 예산의 심의확정권, 결산승인권, 지방세 등의 부과 징수 조례제정, 지방채발행동의권, ② 예산외의 재정부담 행위 등에 대한 동의권, ③ 주요재산 등의 취득설치·관리 처분조례제정권 등임(지방자치법 제35조, 제115-제135조)
 - 첫째, 예산안에 심의 확정은 자치단체장이 회계연도마다 예산안을 편성하여 시도는 회계연도 개시 50일 전까지 시군 및 자치구는 회계연도 개시 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 함(지방자치법 제118조 제1항)
 - 둘째, 결산승인권은 의회가 승인한 예산이 어떻게 집행되었는지 감시 비판하는 재정통제권으로써 지방자치단체의 장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도의 지방의회의 승인을 얻어야 함(지방자치법 제125조)
 - 셋째, 기타 지방재정에 관한 권한으로 지방의회의 의결사항은 법령에 규정한 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세·가입금의 부과징수, 기금의 설치 운용, 중요재산의 취득처리, 공공시설의 설치 관리 및 처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등임(지방자치법 제35조)

3) 행정감시권

- (행정사무감사 및 조사에 의한 감시 권한) 지방의회에 행정사무감사와 조사 권한을 부여하고 있으나(지방자치법 제36조), 감사와 조사는 그 대상과 실시 시기, 횟수 그리고 발의와 목적 등에서 차이가 있음
 - 행정사무감사는 지방자치단체가 관장하는 사무전반을 대상으로 하고, 매년 정례회에서 시도에서는 10일간 시군구에서는 7일간 범위 내에서 실시하고 별도의 의원발의 없이 실시하며, 사무전반에 걸쳐서 포괄적으로 실시함. 행정사무조사는 자치단체의 사무 중 특정사안을 대상으로 하며, 시기, 기간, 횟수에 대하여 특별한 법 규정이 없음
 - 행정사무감사와 조사의 대상기관은 당해 지방자치단체와 소속 및 하부행정기관, 지방자치법 제112조의 규정에 의하여 설치된 교육·과학·체육에 관한 기관, 지방공기업, 위탁사무 등이 포함됨(지방자치법시행령 제17조)
- 행정감사와 조사의 대상사무는 자치단체 사무이며 지방자치법 제9조에 규정

된 자치사무와 단체위임사무를 의미함

- 행정사무감사와 조사의 방법은 현지 확인, 자치단체장과 관계공무원 등을 출석시켜 증언을 들을 수 있고(지방자치법 제36조), 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언을 거부할 때에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있으며, 허위 증언을 하였을 때에는 고발할 수 있음(지방자치법 제36조)
- 행정사무감사와 조사결과, 시정을 요구하거나 처리가 타당한 사항을 지방자치단체와 해당기관에 이송하면 시정요구를 받거나 처리가 타당한 사항에 대하여는 지체없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 함(지방자치법시행령 제19조)

□ (지방행정 사무처리 상황의 보고와 질문응답에 의한 감시 권한) 지방자치단체장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리 상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있음(지방자치법 제37조)

- 지방자치단체장과 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있는 때에는 출석 답변하여야 한다는 규정에 따라서 업무보고와 질문 등을 통하여 집행부를 감시하게 됨

□ (자치단체장의 선결처분에 대한 승인과 결산검사에 의한 감시 권한) 필요시 지방자치단체장에게 선결처분권을 인정하지만, 사후 이에 대한 승인을 통하여 직접적이지는 않더라도 감시권한을 행사함(지방자치법 제100조)

- 지방의회가 선임한 결산검사위원은 당해 회계연도의 결산을 검사하여 의회에 보고하며, 의회가 결산을 심의할 때에 검사위원으로부터 설명을 들을 수 있으므로 이를 통하여 감사 권한을 행사할 수 있음

4) 의사표명권

□ 지방의회는 주민의 대표기관으로서 법률에 규정되지 않은 사항이라도 공익에 관한 사항이면, 지방자치단체의 장에게는 물론 대외적인 관계기관에 대해서도 의견을 표명할 수 있는 권한임

- 한국의 경우 법률상 규정하고 있는 의사표명권은 지방의회가 갖고 있는 의결권과 감사권에 대한 보완적, 부가적 권한으로, 먼저 지방의회의 의사표명 권한은 지방자치단체를 폐지 분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체는 의회의 의견을 들어야 함(지방자치법 제13조)

- 지방의회는 자치사무와 단체위임사무에 관하여 자치단체의장 또는 관계공무원으로부터 설명을 구하고 의견을 제시할 수 있음은 물론, 기관위임사무에 관하여도 설명을 요구하고 의견을 제출할 수 있다고 규정하여 지방의회의 기관의사를 표명할 수 있는 권한을 인정하고 있음(지방자치법 제37조)

2. 일본의 지방의회 의정활동

1) 자치입법권

□ (조례제정에 대한 법률의 제한) 헌법 제94조에서는 “지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무처리 및 행정을 집행하는 권능을 가지며, 법률의 범위 내에서 조례 제정을 할 수 있다”고 규정하여 지방공공단체에 자치입법권을 헌법적으로 보장하고 있음

- 이를 근거로 지방자치법 제14조는 “보통지방공공단체는 법령에 위반하지 않는 한 제2조 제2항의 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하고 있음

- 그리고 지방자치단체는 법령에 특별한 정함이 없는 한 조례에 의하여 권리를 제한할 수 있으며, 조례를 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형 또는 5만엔 이하의 과태료를 부과할 수 있음

□ 지방자치법 제14조 1항은 그 성립 당시인 1947년에는 다음과 같이 규정되어 헌법규정과 동일한 표현을 쓰고 있었음

- 즉, “보통지방공공단체는, ‘법률의 범위 내에서’, 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.” 그런데, 이 조항이 현행 지방자치법 제14조 1항과 같이 “법령에 위반하지 않는 한”으로 개정된 것은 동년 말의 제1차 개정과정에서 중의원의 위원회 수정에 의한 것이었다고 함

□ (조례안의 발안과 의결) 일본의 지방자치법 제112조는 지방의회의 의원은 예산안을 제외한 의안을 제출할 수 있으며, 이때에는 의원정수의 12분의 1 이상의 찬성이 있어야 한다고 하여 조례의 발안에도 적용됨

- 지방자치법 제149조의 자치단체장에게 의안제출권한이 있어 조례제정과 개폐발안이 가능하고, 지방자치법 제74조는 자치단체의 장과 의회위원의 선거권이 있는 자는 총수의 50분의 1이상의 연서로 조례의 제정 또는 개폐의 청구를 할 수 있음

- 조례의 의결은 지방자치법 제116조에서 지방자치법에 특별한 규정이 없는 한, 의회의 의

사는 출석의원의 과반수로 결정하고 가부 동수일 때에는 의장이 결정한다고 정하고 있음

□ 헌법에서 보장되는 자치단체의 조례제정권의 범위에 대해서는 몇 가지의 제한이 있음

- ① 헌법에 저촉되지 않을 것, ② 법령에 위반하지 않고 시정촌 또는 특별구의 조례는 도도부현의 조례에 위반하지 않을 것, ③ 지방자치단체의 사무에 관한 것일 것, ④ 기타 집행기관의 전속적 권한에 속하지 않는 것 등임
- 판례에 의하면, 조례가 헌법에 위반되지 않는지 여부는 법령과 조례의 대상사항과 규정을 대비할 뿐 아니라, 각각의 취지, 목적, 내용 및 효과를 비교하고 양 자 간에 모순, 저촉이 있는지 여부에 따라 결정하여야 함

□ 일본의 경우, 한국 지방자치법 제22조의 단서와 같은 법률유보적 제한이 없음

- 그 외에도 자치단체가 주민의 권리를 제한하는 경우에는 오히려 조례로서 하여야 한다는 조례유보주의를 명시적으로 선언하고 있고, 조례를 위반한 자에 대하여는 조례로써 과태료 외에 형벌도 부과할 수 있는 것으로 하여 조례의 실효성을 보다 제고하고 있음
- 지방의회에서 의결된 조례는 3일 이내에 자치단체장에게 송부하며, 법률에 특별한 규정이 없는 한 10일 이내에 재의에 부칠 수 있음(지방자치법 제176조). 재의에 부쳐진 조례는 재적의원과반의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻으면 조례로 확정됨

2) 자치재정권

□ 의회는 지방치법에 근거하여 예산의 의결 및 결산의 승인을 해야 하고, 예산에 관해서는 증액·의결할 수 있음

- 일본에서도 보통지방공공단체의 장은 매 회계연도 예산을 편성하여 도·도·부·현과 지정도시에서는 연도 개시 전 30일, 그 밖의 시·정·촌은 20일까지 지방의회에 제출하여 회계연도 개시이전에 의결을 받도록 규정하고 있음(지방자치법 제211조 제1항)
- 결산의 경우, 자치단체의 출납장 또는 회계책임자는 매 회계연도 출납폐쇄 후 3개월 이내에 결산서를 자치단체의 장에게 제출하며, 이를 감사위원회의 심사를 받아 다음의 예산의 회에 의결을 받아야 함(지방자치법 제233조)

□ 이외에도 지방재정에 관한 권한으로서 지방의회가 의결해야할 사항은 한국의 지방의회보다는 많은 부분에서 의결권한을 갖고 있음

- 대표적인 예로 조례가 정하는 재산의 취득과 처분, 조례로 정한 공적시설의 장기적 독점적 이용, 조례로 정하는 중요계약, 재산의 교환출자·양도·대부, 부담부의 기부 또는 증여의 접수, 재산의 신탁 등 일본의 지방의회는 한국의 지방의회보다 재정에 관하여 더 많은 의결권한을 가지고 있음(지방자치법 제96조)
- **(불신임 의결)** 자치단체장이 비상재해에 대한 응급복구와 시설에 필요한 경비 또는 전염병예방을 위해 필요한 경비를 삭제, 감액할 때는, 자치단체장의 그 의결을 불신임의 의결로 간주할 수 있음(지방자치법 제177조). 여기서 자치단체장에 대한 불신임 의결은 지방의회 재적의원 3분의 2 이상이 출석하고 4분의 3 이상의 찬성으로 가능함(지방자치법 제178조)

3) 행정감시권

□ 집행부 업무전반에 대한 감사보다는 주요업무 현안사항 위주로 감사를 실시함

- 감사는 지방의원 전원이 위원회별로 감사에 참여하지 않고, 감사위원회(전문가 2명, 의원 2명 정도)를 구성하여 실시하고 있음

□ (조사권과 검사권, 감사청구권에 의한 감시 권한) 일본에서 지방의회의 행정사무감사 권한은 인정되지 않으나, 한국 지방의회의 행정사무조사권과 유사함

- 지방자치법 제100조에서 정한 조사권한은 국회에서 갖는 국정조사권한과 같이 집행기관 전반에 걸쳐서 조사활동을 할 수 있음
- 동조 각항에서는 지방의회조사권의 실효를 확보하기 위해서 출석요구를 받은 자가 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언을 거절할 때에는, 6개월 이하의 금고 또는 10만 엔 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있음

□ 지방자치법 제100조는 의원의 조사연구에 필요한 정무조사비를 해당 자치단체의 조례로 정하여 지급할 수 있음

- 정부가 발간하는 관보나 광역자치단체가 발간한 공보 등의 간행물을 지방의회에 송부하여야하며, 지방의회는 이들 간행물을 보관해야할 의무사항을 지방자치법에서 정하고 있음
- 검사권한은 지방자치법 제98조 제1항의 규정으로 지방의회가 자치단체의 사무에 관한 서류 및 계산서를 검열하고 해당 지방공공단체의장, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원

회, 공평위원회, 공안위원회, 지방노동위원회, 농업위원회와 감사위원 그 밖의 법률에 근거한 위원회나 위원의 보고를 청구하고 해당사무의 관리의결의 집행과 출납을 검사할 수 있음

□ (출석요구권과 설명서 제출권에 의한 감시권)

- 지방자치법 제121조는 지방공공단체의장, 교육위원회위원장, 선거관리위원회위원장, 인사위원회위원장, 공평위원회위원장, 공안위원회위원장, 지방노동위원회위원, 농업위원회위원 및 감사위원, 그 밖의 법률에 근거한 위원회의 대표자 또는 위원 및 그 위임 또는 촉탁을 받은 자는 의회의장으로부터 출석요구를 받으면 회의장에 출석하여야 함

□ (자치단체장의 선결처분에 대한 승인과 결산검사에 의한 감시권) 지방자치법 제179조와 제180조의 규정은 자치단체장의 선결처분에 대하여 의회에 보고하여야 하며 필요시 승인을 받아야 함

- 또한 지방자치법 제233조는 매회계년도 정령이 정하는 바에 의하여 결산을 조제하여 감사위원회의 감사를 받아야 함
- 그리고 감사위원의 의견을 첨부하여, 다음 예산의회에 인정을 받아야하는 절차를 통하여 감시권한을 행사하게 됨

□ (불신임의결권) 지방의회는 재적의원 3분의 2 이상이 출석하고 4분의 3 이상의 찬성으로 자치단체장의 불신임을 의결할 수 있음(지방자치법 제178조)

- 비상재해에 대한 응급복구와 시설에 필요한 경비 또는 전염병 예방을 위해 필요한 경비를 삭제, 감액한 때는 자치단체장은 그 의결을 불신임의 의결로 간주할 수 있음(지방자치법 제177조)
- 이와 같은 규정은 지방의회가 자치단체장의 업무에 관하여 감시와 견제를 하는데 강력한 수단이 되고 있음

4) 의사표명권

- 해당 자치단체의 사무에 관한 조사와 선거인, 그 외의 관계인의 출두, 증언 및 기록의 제출 청구권을 가지며, 해당 자치단체의 공익에 관한 의견서를 국회 또는 관계행정청에 제출할 수 있음

- 일본의 경우, 지방자치법 제99조는 보통지방공공단체의 의회는 해당 보통지방공공단체의 공익에 관한 사건에 대하여 의견서를 국회 또는 관계 행정청에 제출할 수 있다고 법률이 규정하고 있으며, 이는 자치단체의 의사결정이 아니며 지방의회의 기관의사를 결정하고 표명하는 것임
- 의견서를 제출할 수 있는 것은 당해 보통지방공공단체의 공익에 관한 사건인 경우에는 자치사무이든 국가사무나 법정 수탁사무이든 관계가 없으며, 의견의 효과는 의견서를 제출받은 관계기관이 수리할 의무는 있으나 의견에 반드시 구속되지는 않음

3. 한·일간 지방의회 지원체계 비교

- 한국과 일본은 강단체장-약의회 형태로 자치단체 기관구성이 획일적으로 동일한 방식으로 운영되고 있으며, 지방자치법 체계도 유사한 골격과 내용으로 운영되고 있음
- 일본은 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시한 권한을 부여받고 있음(지방자치법 제138조 제5항)
- 일부는 기관의 상급 공무원에 위임할 수 있고(지방공무원법 제6조) 위임의 상세한 내용은 조례로 규정함

<표 2> 한국과 일본의 지방의회 의장의 인사권 비교

구분	지방의회의 의정활동	지방의원의 의정활동
사무직원의 인사권	· 단체장이 권한을 행사 (제주특별자치도는 이원화 되어 일반 직은 단체장, 그 외는 의장)	· 의장에 권한 부여
지방의회 사무처장(국장)에 관한 인사권	· 단체장이 임명 (제주특별자치도 : 의장이 임명)	· 의장이 임명
전문위원/정책자문위원	· 상임위원회별 전문위원 (제주특별자치도는 상임위원회별 정책자문위원) · 일반직은 단체, 의장	· 별도의 전문위원은 존재하지 않음 · 조사부에서 관련 업무 실시

자료 : 신원득(2013) ; 안영훈(2017).

- 일본에서는 지방의회 의장의 인사권을 인정하지만, 실제 지방의회 사무국 직원들은 집행기관에서 출향된 공무원이라는 점에서 구조적인 한계를 지니고 있어, 의장의 실질적인 인사권 강화에 대한 논의가 제기되고 있는 상황임
- 한국과 일본은 기본적으로 지방의회의 위원회 제도와 운영체계는 유사성을 지니고 있으나, 일본 의회의 자율성이 더 높음

- 지방의회 내 위원회 설치의 경우, 한국은 법령에서 설치기준을 엄격히 규제하고 있으나 일본은 조례로 정하도록 규정하고 있음

□ 일본에서는 전문위원제도가 아직 도입되고 있지 않음

- 일본은 전문위원제도 도입을 주장하기도 하며, 직원의 전문능력 향상을 위한 또한 외부 전문기관과의 협동작업과 인재육성 차원의 인턴쉽 확대를 제기하는 경우가 있음
- 그러나 아직 한국 지방의회가 유급보좌관제의 도입을 적극 요구하는 상황과는 온도 차이가 있음

IV. 한·일간 지방의회 비교분석 결과 및 시사점

1. 한·일간 지방의회의 비교분석 결과

□ (자치입법권) 지방의회의 입법권한이라고 말할 수 있는 조례의 제정과 개폐에 관해 양국은 상당한 차이를 보이고 있음(고선규, 2008)

- 먼저 일본은 지방분권 확대를 통하여 조례제정 범위가 확대되어, 지방공공단체의 사무는 자치사무와 법정수탁사무로 구분되지만, 어느 쪽의 사무에 대해서도 조례를 제정함
- 그리고 일본은 법률의 범위 내에서 제정이 가능하나, 한국은 법령의 저촉을 받게 되며 별칙을 정하자면 법률의 위임이 있어야 함(윤종대, 2005)
- 일본은 자치사무에 대하여는 형벌권과 과세권까지도 조례로 정할 수 있도록 하여 지방의회의 조례제정 범위와 권한이 대단히 큼(김학성, 2015)

□ (자치재정권) 예산의 심의와 결산의 승인 등 일반적인 의결사항은 상당히 비슷하나, 한국 지방의회는 자치단체의 가장 중요한 활동인 재정운용에 관하여 일본 의회에 비해 상대적으로 권한이 축소되어 있음(윤종대, 2005)

- 일본의 지방의회는 한국의 지방의회에 비하여 재산의 신탁에 관한 승인, 정령과 조례로 정한 계약체결의 승인, 공공시설의 장기 독점적 이용과 손해배상액의 결정 등 단체장의 집행권한에 실제로 더 많이 관여함(김학성, 2015)

- 그리고 일본 지방의회는 지방자치법에 예산의 의결에 있어서도, 예산을 증액·의결할 수 있는 권한이 있음

□ (행정감시권) 한국에서는 지방의회에 행정사무감사와 조사권한을 부여하고 있으나, 일본 의회에 비해 상대적으로 권한이 적음

- 우선, 일본 지방의회는 정령(政令)에서 정하는 일정한 사무를 제외하고는, 조사 및 감사의 청구와 조사권의 행사가 가능해 한국의 지방의회에 비해 행정감시권의 범위가 넓음
- 그리고 일본 지방의회에서는 한국 지방의회에 비해 감사청구권, 임명동의권, 불신임의결권 등이 추가적으로 있으며, 전문가들에 의한 외부감사를 적극적으로 활용함
- 특히, 일본의회에서는 출석요구를 받은 자가 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언을 거절할 때에는, 6개월 이하의 금고 또는 10만 엔 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있어, 지방의회조사권의 실효성을 확보하고 있음

□ (의사표명권) 한국 지방의회는 자치사무에 대해 단체장에게 의사표명하고, 자치단체의 폐지와 분합에 대하여 국한하여 의견을 제시할 수 있어 의사표명권이 제한적임

- 일본의 자치사무에 대해 단체장에게 의사표명은 당연하고, 해당 자치단체의 공익을 위한 사건에 대하여 국회나 행정기관에 의견을 표명할 수 있도록 지방자치법에 명문화함으로써 지방의회에 의사표명권한을 제도적으로 보장하고 있음
- 그리고 일본의 지방의회는 자치단체의 폐지와 분합에 대하여 의결권을 행사할 수 있고, 공공시설의 권리처분과 외부감사인에 대한 의사표명을 할 수 있어 의사표명권이 한국의 회보다 강함

□ (지원체계) 한국과 일본의 지방의회 조직은 대부분 유사하다고 볼 수 있으나 상임위원회 설치의 경우, 한국은 법령에서 설치기준을 엄격히 규제하고 있으나 일본은 조례로 정하도록 규정하고 있음(김학성, 2015)

- 사무기구의 설치는 도·도·부·현에서는 필수적으로 설치하고, 시·정·촌의 경우 조례로 결정할 수 있어 자율권이 상대적으로 많이 보장되고 있는 것을 알 수 있음(윤종대, 2005)

□ 지방의회와 단체장과의 관계를 살펴보면, 한국 지방의회의 권한이 상당히 협소한 편이고 상대적으로 자치단체장의 권한이 큼

- 반면에, 일본 지방의회는 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시한 권한을 부여받고 있음(안영훈외, 2013)
- 그리고 집행부 주요 직위의 임명동의권, 선거관리위원 선거권한과 자치단체장의 불신임 권한이 있어, 한국 지방의회에 비해 상당히 큰 편임

<표 3> 한국과 일본의 지방의회 비교분석 결과

구분		한국	일본
권한	자치입법권	① 법령의 범위 내에서 제정 ② 과태료 부과권 ③ 재적의원 1/5이상 또는 10인 이상의 찬성으로 발의 ④ 주민 1/20범위 내의 연서로 제정청구 가능 ⑤ 자치단체장의 재의요구	① 법률의 범위 내에서 제정 ② 과태료 부과권 ③ 형벌권과 과세권 인정 ④ 의원 1/12이상 찬성으로 발의 ⑤ 주민의 총수 1/50이상의 연서로 조례 청구 ⑥ 자치단체장의 재의요구
	자치재정권	① 예산의 심의(제35조) ② 결산의 승인(제35조) ③ 사용료, 수수료, 분담금 지방세 또는 가입금의 부과(제35조) ④ 기금의 설치운용(제35조) ⑤ 중요재산의 취득처분(제35조) ⑥ 공공시설의 설치관리(제35조) ⑦ 예산의 의무부담이나 관리의 포기(제35조)	① 예산의 의결(제96조) ② 결산의 승인(제96조) ③ 지방세 사용료, 분담금, 가입금, 수수료의 징수(제96조) ④ 계약의 체결(제96조) ⑤ 재산의 양도, 교환, 대부에 관한 사항(제96조) ⑥ 재산의 신탁(제96조) ⑦ 재산의 취득과 처분(제96조) ⑧ 분담금 기부 증여(제96조) ⑨ 공공시설의 독점이용과 손해배상액의 결정(제96조)
	행정감시권	① 행정사무감사와 조사권 ② 출석, 질문 응답권한 ③ 선결처분 승인권 ④ 결산검사 승인권	① 조사권, 검사권, 감사청구권 ② 출석, 설명요구권 ③ 선결처분 승인권 ④ 결산검사 승인권 ⑤ 임명동의권 ⑥ 불신임의결권
	의사표명권	① 지방자치단체의 폐지분합 ② 자치사무에 대해 자치단체장에게 의사표명	① 국회와 관계행정청에 의사표명 ② 공공시설의 권리처분에 대한 의사표명 ③ 외부감사인에 대한 의사표명
	지원체계	① 의장과 부의장(임기2년) ② 상임위원회설치(법령에 규정) ③ 사무기구(법령에서 규정)	① 의장과 부의장(임기: 의원의 임기) ② 자치법에 상임위원회와 운영위원회 설치 의무화(조례로 규정) ③ 사무기구(조례로 규정)
자치단체과의 관계		지방자치회의 권한이 상당히 협소한 편이며 상대적으로 자치단체장의 권한이 큼	사무직원 임명권, 집행부 주요 직위의 임명동의권, 선거관리위원 선거권한과 자치단체장의 불신임권한이 주어짐

자료 : 김학성(2015)을 수정.

2. 비교분석 결과의 시사점

□ (자치입법권) 한국 지방의회는 자치입법권의 확대를 위해, 중앙권한의 이양을 통한 지방분권의 확대, 헌법과 지방자치법의 개정을 통해 자치입법권의 범위를 확대해야 함

○ 먼저 한국은 지방분권 강화를 통하여 자치사무를 확대하고, 헌법개정을 통하여 법률의 범위 내에서 조례제정이 가능하도록 해야 함(윤종대, 2005)

○ 그리고 자치사무에 대하여는 형벌권과 과세권까지도 조례로 정할 수 있도록 하여 조례제정의 범위를 확대해야 함

□ (자치재정권) 한국 지방의회는 재정운용에 관하여 권한을 강화하기 위해, 재정에 관한 의결권 확대와 예산심의에 대한 전문성 확보, 예산을 증액·의결할 수 있는 권한의 확보 등도 필요함

○ 재산의 신탁에 관한 승인, 법령과 조례로 정한 계약체결의 승인, 공공시설의 장기 독점적 이용과 손해배상액의 결정 등에 대한 지방의회의 의결권을 확대함으로써 자치단체 재정의 효율적 감독이 필요함

○ 그리고 지방의회의 예산심의에 대한 전문성 확보를 위해서는, 필요에 따라서 외부전문가의 심사보조자 위촉규정이 신설되어야 함

○ 또한 지방자치법 제118조의 지방의회는 자치단체장의 동의없이 세출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없다고 규정하여, 의회의 예산심의권을 소극적 수준에 머무르게 하고 있는 문제점도 개선되어야 함(윤종대, 2005)

□ (행정감시권) 한국 지방의회의 행정감시권 확대를 위해, 행정감시 관련 권한의 강화, 행정사무감사 기간의 탄력적 운영과 전문가의 보조가 요청됨

○ 일본 지방의회에서 인정되고 있는 감사청구권, 임명동의권 등의 권한을 강화하고, 행정사무감사 및 조사 시에 출석요구를 받은 자가 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언을 거절할 때에는 징벌을 강화해야 함

○ 지방의회의 전문성 부족으로 감사가 형식에 그치는 경우가 많아, 자치단체의 규모와 특성에 따라서 감사기간을 적절히 조정할 수 있고 일본 지방의회처럼 외부전문가의 보조를 받을 수 있도록 개선되어야 함(윤종대, 2005)

- 특히, 시·군의 경우 공인회계사나 세무사의 인력난과 낮은 수당으로 결산검사위원의 참여를 기피하고 있어, 전직 공무원이나 지방의원으로 구성되어 형식적 절차에 그치게 됨으로 전문회계법인에 의뢰하여 실효성을 확보할 수 있도록 제도가 개선되어야 함(이현주, 2006)

□ (의사표명권) 한국 지방의회는 해당 자치단체의 공익을 위한 의견표명권, 자치단체의 폐치와 분합, 공공시설의 권리처분과 외부감사인에 대한 의사표명권을 강화해야 함

- 한국 지방의회는 해당 자치단체의 공익을 위한 사건에 대하여 국회나 행정기관에 의견을 표명할 수 있도록 지방자치법에 명문화함으로써 지방의회에 의사표명권한을 보장해야 함
- 그리고 일본의 지방의회처럼 자치단체의 폐치와 분합에 대하여 의결권을 행사할 수 있고, 공공시설의 권리처분과 외부감사인에 대한 의사표명을 할 수 있도록 해야 함

□ (지원체계) 한국 지방의회는 의장에게 직원 인사권을 부여하고, 상임위원회 설치의 자율성 부여, 집행부 주요 직위의 임명동의권 등을 중장기적으로 도입해야 함

- 의장에게 의회직원에 대한 인사권을 보장하고, 위원회 설치를 조례로 정하도록 규정하고, 집행부 주요 직위의 임명동의권, 선거관리위원 선거권한의 도입 등도 중장기적으로 검토해야 함

□ 최근 일본 광역의회의 정책기능 강화를 위하여 기본조례를 제정하는 수가 증가하고 있는 만큼, 한국 지방의회도 ‘기본조례 제정’도입의 확산이 필요함

- 일본 지방의회는 기본조례 제정을 통하여 의회의 정책입안 기능의 충실, 자치단체장과 자치단체의 감시 및 평가기능 및 분석기능 강화를 추진하고 있음(고선규, 2008)

V. 결 론

□ 한국은 지방분권화의 시대적인 흐름에 따라 더욱 많은 권한이 지방에 이양되면 자치단체가 처리해야 할 사무가 증가함에 따라, 이를 민주적이고 효율적으로 해결하기 위해서는 지방의회의 권한을 더욱 강화해야 함

- 지난 세기말에 지방자치제가 본격적으로 실시되면서, 자치단체는 주민의 삶의 질 향상에 최우선적 목표로 삼아 중앙정부의 정책과 연계하면서 주민의 수요를 반영한 독자적인 지역발전 시책을 수행하고 있음
 - 그러나 국가적으로 지방분권의 추진이 미흡하여, 지방의회의 자치입법권, 자치재정권 등을 비롯한 자치권의 많은 부분이 아직도 중앙에 예속되어 있음
 - 따라서 현행의 지방의회 제도와 운영방법으로는 지방분권화라는 새로운 변화에 대처하기도 어려운 것이 현실임
- 현재 한국 지방의회는 지방분권의 부진, '집행부 우위의 기관대립형'기관구성, 지방의회 의정활동 권한의 미흡 등으로 의회의 집행부 감시와 통제에 어려움을 겪고 있음
- 낮은 자치단체 고유사무, 높은 기관위임사무 등으로 지방의회의 조례제정 범위가 협소함
 - 지방의회와 집행부 권한의 불균형으로 의결기관과 집행기관의 갈등을 양산하고 있으며, 단체장의 재의요구와 제소권, 선결처분권 등은 의회권한을 무력화시킴
 - 명목상 자치입법권, 자치재정권, 행정감시권, 의사표명권, 지원체계 등의 권한이 있으나 그 담보력이 미약함
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는, 첫째로 획기적인 지방분권을 통해 중앙과 지방 간의 권한과 역할을 정립해야 할 것임
- 중앙정부가 갖고 있는 자치권한의 대폭적인 이양과 함께, 자치단체의 유일한 의결기관인 지방의회의 의결권한과 지위를 확대시켜야 함
 - 그리고 중앙정부는 지방자치에 관한 법제와 정책을 수립할 때에는, 반드시 지방의회와 자치단체장이 소속되어 있는 4대 지방협의체 등을 통하여 지방의 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 함
- 둘째, 헌법과 지방자치법 개정을 통해 자치입법권을 확대하고, 더불어 자치재정권·행정감시권·의사표명권도 강화해야 함
- 조례의 제정과 폐폐의 경우, 일본처럼 법률의 범위 내에서 조례 제정이 가능하도록 하고, 자치사무에 대하여는 형벌권과 과세권까지도 조례로 정할 수 있도록 하여 지방의회의 조례제정 범위와 권한을 확대해야 됨

□ 셋째, 한국 지방의회의 집행부에 대한 각종 요구사항과 관련하여, 집행부의 의무이행에 대한 장치가 마련되어야 함(이현주, 2005)

- 지방자치법은 의결기관과 집행기관에 출석답변 요구와 의무, 청원처리결과에 대한 답변요구와 의무, 감사조사에 대한 시정요구와 의무, 지방의회 결과의 단체장에 통보의무 등 여러 가지의 의무사항을 규정하고 있음
- 그렇지만 이행을 담보할 수 있는 적극적인 수단이 없어, 지방자치법에 이를 담보할 수 있는 강제규정을 도입해야 함

□ 넷째, 지방의회와 집행부 간의 ‘견제와 균형’을 이룩하기 위해, 지방의회의 지원체계를 강화해야 함

- 지방의회 사무기구에 대한 인사권 부여는 지방의회 의정활동의 활성화뿐만 아니라, 집행기관에 대한 견제와 균형 차원에서 인사의 독립성 확보는 필수적임
- 따라서 법안심사 등 의정활동과 관련된 전속기능을 담당하는 사무직원의 인사권은 지방의회 의장에게 부여하여 지방의회의 독립성과 전문성을 확보해야 함
- 아울러, 일본의 지방의회처럼 기본조례 제정을 통하여, 의회의 정책입안 기능의 충실, 자치단체장과 자치단체의 감시 및 평가 및 분석기능 강화를 위한 노력을 경주해야 함(고선규, 2008)