발 간 등 록 번 호
58-5690039-000005-01

지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구

세종특별자치시의회

발간사

진정한 주민주권 실현을 위해 지방의회가 나아가야 할 길을 함께 걸어가는 길잡이가 되겠습니다.

1991년 지방의회가 재출범한 지 30여 년이 지났습니다.

그동안 지방의회는 주민의 대의기관으로써 지방행정을 감시하고 견제하는 역할을 맡아 왔지만, 주민의 바램과 기대를 온전히 반영하기에는 한계가 있었습니다.

이는 지난 30여 년간 지방자치제도가 운영되었지만, 여전히 지방의회의 독립성과 전문성 확보에 필요한 제도와 권한이 미흡하기 때문입니다.

이에 지난 2020년 지방자치법 전면개정으로 지방의회는 인사권 독립, 정책지원관제도입 등 제도적 변화가 있었지만, 견제와 균형을 기본으로 대의민주주의 실현을 위해 보완해야 할 과제들이 아직 많은 것도 사실입니다.

이에 세종특별자치시의회는 새로운 지방시대를 맞이하여 완성형 지방분권을 이루기 위한 노력의 일환으로 「지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구」를 추진하여 그 결과물을 발간하게 되었습니다.

이번 연구에서는 크게 우리나라 지방의회의 현실과 한계에 대해 4개 분야로 나누어 분석하였고, 그 분석 결과를 토대로 3개 분야의 제도개선 방안을 제시하였습니다.

우선, 한계점으로 지방의회의 독립성을 저해하는 요인, 의회와 집행기관과의 대립적 관계, 의회의 의정활동 지원인력 부족과 예산 부실, 의원 역량강화 연수기관 부재 등 열악한 의정활동 환경 및 지방의회의 역할과 제도상의 문제점을 자세히 서술하고 있습니다.

이런 한계점들을 조사·분석하여 진정한 지방의회의 독립성 강화를 위한 방안과 집행기관과 의회 간의 대등하고 협력적인 관계 정립을 위한 방안을 제시하였고, 지방의회 의원의 전문적인 의정활동 제고를 위한 제도적인 방안들이 이 책에 오롯이 담겨 있습니다.

이에 「지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구」가 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부 특히 주민의 대의기관인 지방의회가 나아가야 할 방향을 제시하고 조언하는 유용한 자료가 될 것으로 확신합니다.

끝으로 이 자료는 대한민국시도의장협의회의 정책사업비로 진행하였으며, 사업진행을 위해 지원을 아끼지 않으신 김현기 협의회 회장님을 비롯한 시도의회 의장님들께 감사드립니다.

아울러 자료수집·분석 등 연구의 수고로움을 마다하지 않으신 한국지방자치학회 박노수·박기관 교수님께 깊이 감사드립니다.

또한 격무에도 지방의회 정책지원 업무에 최선을 다하시는 박용민 사무관께도 고마운 마음을 드립니다.

2023년 1월

세종특별자치시의회의장 상병헌

축 사

2022년 세종특별자치시의회 『지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구』 연구용역 보고서 축사

안녕하십니까

대한민국시도의회의장협의회 김현기 회장입니다.

지난해 32년 만에 전부 개정된 지방자치법의 전면 시행으로 지방의회의 독립성과 전문성을 강화하는 기틀을 마련했습니다.

그러나 자치조직권 없는 인사권, 의원정수에 미치지 못하는 정책지원 인력, 지방의회 예산편성 권한을 자치단체장이 행사하는 등 아직도 보완해야 할 과제가 많이 남아 있습니다.

앞으로 17개 시도의회는 이러한 한계점을 극복하기 위해 함께 머리를 맞대고 완전한 지방의회 운영을 위한 구체적인 대안과 체계적인 실행방안을 마련해 정부와 국회를 꾸준히 설득해야 합니다.

이러한 시점에 세종특별자치시의회가 지난해 10월부터 약 2개월간 실시한 『지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구』가 실질적인 도움을 줄 것으로 기대합니다.

지방자치법 전부 개정에도 불구하고 지방의회가 직면하고 있는 각종 한계점을 정확하게 진단했고, 이에 대한 개선방안을 지방의회 독립성 강화, 집행기관과 의회 간의 관계 정립, 지방의회 의원의 의정활동 제고 3개 분야로 나누어 심층 있게 모색했습니다. 25가지 개선방안은 17개 시도의회 모두가 공감할 수 있는 의미 있는 결과의 도출이라고 생각합니다.

특히 연구에서 제안한 지방의회법(안)은 17개 시도의회의 대표기구인 대한민국시도의회의장협의회가 주축이 되어 마련할 지방의회기본법의 국회 입법 추진에 반드시 든든한 초석이 될 것입니다.

지방의회 정책현안에 대한 대안 마련에 선도적인 역할을 해주신 상병헌 세종특별자치시의회 의장님께 진심으로 감사드립니다. 또한 본 연구를 위해 함께 고생하신 세종특별자치시의회 직원분들, 연구용역 수행기관인 한국지방자치학회에도 감사드립니다.

저 또한 대한민국시도의회의장협의회 회장으로서 여러 시도의회 의장님들과 함께 제도개선 필요성에 대해 정부와 국회가 충분히 공감하도록 열심히 뛰고 있습니다.

20년째 동결된 지방의원 의정활동비는 정부와 국회 행정안전위원회 위원회 등 관계기관과 적극적인 협의를 통해 변화의 물꼬를 터 나가고 있습니다.

정책지원관 제도 확대, 지방의회기본법 제정 등 지방의회가 활성화되기 위한 후속 조치들도 현실화 될 수 있도록 노력해나가고 있습니다.

앞으로도 지방분권 확립과 지방의회 발전을 위해 지방의회가 모든 역량을 모아 나갔으면 좋겠습니다.

세종특별자치시의회가 『지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구』를 통해 멋진 본보기가 되어 주어 다시 한번 감사드립니다.

2023년 1월

대한민국시도의회의장협의회 회장 김현기

CONTENTS

◆ 연구요약 ····· 1

Ⅰ. 서론 ····· 11

1. 연구의 목적 및 필요성 ····· 12

2. 연구의 범위 및 방법 ····· 13

가. 연구의 범위 ····· 13

나. 연구수행 방향 ····· 14

다. 연구수행 범위 ····· 16

라. 연구 방법 및 활용방안 ····· 16

Ⅱ. 지방의회 독립성의 이론적 논의 ····· 19

1. 지방분권과 지방의회의 변화 ····· 19

가. 지방분권의 의의와 효용 ····· 19

나. 역대정부의 지방분권 정책 ····· 21

다. 지방의회의 제도적 변화 ····· 23

2. 지방의회의 독립성과 인사권의 변천 ····· 25

가. 지방의회의 독립성 ····· 25

나. 지방의회 인사권 독립의 변천 ····· 28

3. 우리나라 지방자치단체의 기관구성과 외국의 사례 ····· 30

가. 우리나라 지방자치단체의 기관구성 ····· 30

나. 외국 국가의 기관구성 형태 ····· 32

4. 세종특별자치시의회의 지위와 특례 ····· 35

가. 자치특례제도와 세종특별자치시 ····· 35

나. 세종특별자치시 및 세종특별자치시의회의 특례 ····· 37

Ⅲ. 우리나라 지방의회의 현실 및 한계 ····· 45

1. 지방의회의 독립성 ····· 46

가. 인사권 ····· 46

나. 조직권 ····· 49
다. 예산권 ····· 59
라. 지방자치단체 대표권 ····· 70

2. 집행기관과 의회와의 관계 ····· 72
가. 집행기관장과 의장의 권한 ····· 73
나. 집행기관과 의회와의 갈등 원인 ····· 75
다. 집행기관과 의회의 조직 및 인사 ····· 78
라. 지방자치단체 예산과 의회비 ····· 87

3. 의회의 의정활동 ····· 92
가. 공약의 이행 ····· 92
나. 시정 및 의정에의 주민참여 ····· 93
다. 연구 및 연수 ····· 93
라. 입법과 예산 ····· 94

4. 중앙정부 및 국회, 지방자치단체 간의 한계 ····· 95
가. 지방의회 역할의 한계 ····· 95
나. 지방의회 제도상의 문제점 ····· 96

Ⅳ. 지방분권 및 의회 독립성 강화를 위한 개선방안 ····· 103

1. 지방의회의 독립성 강화 ····· 103
가. 지방의회 독립 기준인건비 도입 ····· 103
나. 시·도의회 사무처장 직급 상향 조정 및 2·3급 직급 신설 ····· 104
다. 시·도의회 상임위 전문위원의 직급, 직급별 정원을 조례로 결정 ····· 104
라. 의회 사무처장 산하에 보조기관의 설치 ····· 110
마. 의장 자문기구 설치·운용 ····· 112
바.「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」개정 ····· 115
사. 의회 예산편성 요구권 도입 ····· 117
아. 지방의회 의원정책개발비 지원방법 개정 ····· 118
자. 지방의회 의원 의정활동비 등의 현실화 ····· 119
차. 정책지원 전문인력 제도의 개선 ····· 137
카. 지방의회 소속 공무원 특수업무수당 상한액 인상 ····· 139

2. 집행기관과 의회 간의 관계 정립 ····· 140
가. 의장 직속 보좌기구의 설치 ····· 140
나. 의장 정책보좌인력제 도입 ····· 146

다. 지방자치법상 지방자치단체장의 재의 요구권의 개정 ····· 147
라. 의정비심의위원회 운영 주체 변경 ····· 149
마. 의장·부의장 불신임제도의 강화 ····· 152
바. 감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치 ····· 154
3. 지방의회 의원의 의정활동 제고 ····· 156
가. 지방의회 교섭단체 지원의 법적근거 신설 ····· 156
나. 지방의회 인사청문회 법제화 ····· 157
다. 지방의회의원 후원회제의 조속한 입법 ····· 159
라. 국회 세종의사당의 조속한 설치를 통한 지방의원 연수기능 강화 ····· 161
마. 의원 공약 이행 추진 기구설치 ····· 164
바. 의원의 학위과정 역량개발 교육비 지원 ····· 168
사. 출자·출연기관의 운영에 관한 조례의 개정 ····· 169
아. 지방의회법의 조속한 제정 ····· 177

Ⅴ. 행정중심복합도시 의회 독립성 강화를 위한 개선방안 ····· 181

1. 단층제 지방정부의 제도적 보완 ····· 182
가. 조직 및 인사 특례 ····· 182
나. 의원 정수 확충 ····· 183
다. 감사위원회 운영 ····· 183
라. 지원위원회 위원구성 ····· 183
2.『세종특별자치시 설치 등에 관한 법률』개정 필요사항 ····· 184
가. 사무처 조직 및 인력의 확충 ····· 184
나. 의원 정수 확충 ····· 185
다. 감사위원회 이관 ····· 187
라. 지원위원회 위원구성 개선 ····· 188

Ⅵ. 결론 및 정책제언 ····· 191

[별첨] 본 연구에서 제안하는 지방의회법(안) ····· 199

〈참고문헌〉 ····· 233

〈부록〉 ····· 235

〈표 목차〉

〈표-1〉 지방자치법 전부개정의 지방의회 관련 주요 변화 ····· 24
〈표-2〉 지방의회사무기구 소속 공무원에 대한 인사권 변천 과정 ····· 29
〈표-3〉 우리나라 기관구성형태의 변위 ····· 31
〈표-4〉 세종특별자치시와 제주특별자치도의 특례 ····· 37
〈표-5〉 지방의회의원의 의정활동 영역 ····· 45
〈표-6〉 전국 시·도의회사무처 정원 ····· 48
〈표-7〉 지방의회 사무기구에 요청되는 구조와 기능 ····· 49
〈표-8〉 광역 지방의회 사무처 조직구성 ····· 50
〈표-9〉 국회사무처 공무원 정원표 ····· 55
〈표-10〉 국회도서관 공무원 정원표 ····· 57
〈표-11〉 국회예산정책처 공무원 정원표 ····· 58
〈표-12〉 국회입법조사처 공무원 정원표 ····· 58
〈표-13〉 지방자치단체 예산 과정 ····· 59
〈표-14〉 국회 입법지원조직 연간예산 ····· 66
〈표-15〉 지방자치단체 대표권 관련 지방자치법 개정요청 사항 ····· 71
〈표-16〉 지방자치단체 예산 중 의회비 산출방식 ····· 87
〈표-17〉 지방의회경비 비율산출방식 ····· 90
〈표-18〉 광역시도 본청 기준 의회경비 비율 ····· 91
〈표-19〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조 개정요청 사항 ····· 103
〈표-20〉 의회사무기구 공무원의 직급기준 개정 요청사항 ····· 104
〈표-21〉「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정요청사항 ····· 105
〈표-22〉 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준 개정요청 사항 ····· 109
〈표-23〉 의장의 직무에 관한 개정요청사항 ····· 112
〈표-24〉 국회의장자문기구 설치 및 운영에 관한 규정 ····· 112
〈표-25〉「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」개정안 ····· 116
〈표-26〉 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정요청 사항 ····· 119
〈표-27〉 지방의회 의원 의정활동비 지급기준 ····· 120
〈표-28〉 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 ····· 122
〈표-29〉 국회의원 의원실 지원경비 종류 ····· 125
〈표-30〉 지방자치법상 지방의원 수당 등 신설 개정 요청 ····· 126

〈표-31〉 지방자치법 시행령상 지방의원 수당 등 신설 개정 요청사항 ····· 126
〈표-32〉「우편법 시행규칙」 일부개정 요청사항 ····· 127
〈표-33〉「지방자치단체 예산편성운영기준」 일부개정 요청사항 ····· 128
〈표-34〉 지방의회의원 국외 항공운임 ····· 129
〈표-35〉 지방의회의원 국외 여비 ····· 130
〈표-36〉 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정 요청사항 ····· 135
〈표-37〉 지방자치법 제41조의 개정 요청사항 ····· 139
〈표-38〉 국회의장실 조직구조 ····· 141
〈표-39〉 국회사무처법 ····· 141
〈표-40〉 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 ····· 144
〈표-41〉 지방자치법 제102조 및 제103조 ····· 144
〈표-42〉 서울특별시 공무원 정원조례 ····· 145
〈표-43〉 서울특별시 공무원 정원조례 시행규칙 ····· 145
〈표-44〉 의장 정책보좌인력 도입을 위한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정 요청사항 ····· 146
〈표-45〉 의장 정책보좌인력 도입을 위한 행정안전부 규칙 개정 요청사항 ····· 147
〈표-46〉 단체장 및 지방의회의원의 주민소환 ····· 152
〈표-47〉 지방의회의장·부의장 불신임의 의결 ····· 153
〈표-48〉 지방자치법 제62조 개선이 필요한 사항 ····· 153
〈표-49〉 지방자치법 제49조 개정요청 사항 ····· 154
〈표-50〉 공공감사에 관한 법률 개정요청사항 ····· 155
〈표-51〉 지방자치법 개정요청 사항 ····· 158
〈표-52〉 지방공기업법 및 지방출자출연법 개정요청 사항 ····· 158
〈표-53〉 정치자금법 일부개정 요청사항 ····· 160
〈표-54〉 의원 공약관련 의회규칙의 제정 ····· 165
〈표-55〉 의원 공약관련 조례의 제정 ····· 166
〈표-56〉 의원 공약관리사무의 사무처 관리 여부 ····· 167
〈표-57〉 의원 학위과정 교육비지원을 위한 개정 요청사항 ····· 169
〈표-58〉 세종특별자치시 출자·출연기관 개정 조례(안) ····· 169
〈표-59〉 지방자치단체 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 ····· 184
〈표-60〉 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 개정안 ····· 187
〈표-61〉 세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정 개정안 ····· 188

〈그림 목차〉

〈그림-1〉 세종특별자치시의회 구성 ····· 41
〈그림-2〉 세종특별자치시의회 사무처 구성 ····· 42
〈그림-3〉 국회사무처 조직 구성 ····· 51
〈그림-4〉 국회도서관 조직구성 ····· 52
〈그림-5〉 국회예산정책처 조직구성 ····· 52
〈그림-6〉 국회입법조사처 조직구성 ····· 53
〈그림-7〉 국회 미래연구원 조직구성 ····· 53
〈그림-8〉 2022년도 국회의원실 지원경비 ····· 69
〈그림-9〉 2022년도 국회의원 보수 ····· 70
〈그림-10〉 의회와 집행기관장의 갈등 유발에 따른 제도적 대응 수단 ····· 77
〈그림-11〉 지방의회 구조 ····· 83
〈그림-12〉 의회비 비중 변동추이 ····· 88
〈그림-13〉 시도별 의회경비 비율 ····· 91
〈그림-14〉 국회의장 자문기구 구성현황 ····· 114
〈그림-15〉 Top-down 예산제도 하에서 정부예산안 편성절차 ····· 117
〈그림-16〉 지방의회 구조 ····· 141

〈부 록〉

• 행정중심복합도시 의회 독립성 강화를 위한 개선방안 ····· 179

(요약문)

지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구

한국지방자치학회 박노수 · 박기관

연구요약

○ 2022년 전부개정 「지방자치법」의 시행으로 지방정책의 결정에 있어서 “주민주권에 근거한 주민에 의한 정책결정의 주도권”의 행사는 지방자치의 새로운 시대 전환을 의미하고 있음.

○ 제도적 측면에서 지방자치 관련 법령의 지속적 개정으로 지방분권의 상당한 변화의 과정과 진전이 있었지만, 중앙정부의 정책주도권, 지방자치단체의 사무 및 정책 범위의 제약, 지방자치에 대한 주민의 실질적 이해도 부족은 여전히 지속적인 지방분권화의 과정에서도 지방균형발전의 한계요인으로 작용하고 있음.

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 관할구역 내에 기초자치단체를 두지 않는 단층 지방정부라는 이유로 지위, 기구·정원, 재정운영에 있어서 특례를 부여받고 있으나 사실상 주민이 체감하는 특례는 거의 찾아볼 수 없다고 해도 과언은 아님.

○ 이러한 상황에서 새로운 정부가 표방하는 지역균형발전을 공고히 하고 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 구가하기 위해서는 지방분권이 강화되고 특히 지방의회의 독립성 강화가 더욱 필요한 시점이라고 생각됨.

○ 본 연구에서는 새로운 지방시대를 맞이하여 지방분권 및 지방의회의 독립성 강화를 위한 제도개선 방안들을 찾아보고 그 대안을 제시하여 국가균형발전 및 자치분권의 강화에 기여하고자 하였음.

○ 연구방법은 문헌연구를 바탕으로 연구자들의 경험과 전문가들의 자문을 통해 이루어졌으며 연구수행 방향은 주로 의회민주주의 실현을 위한 지방의회 역할과 기능을 저해하고 있는 규정·제도 발굴 및 개선(개정) 방안 제시하는데 초점을 맞추었음.

연구요약

○ 연구의 수행범위는 공간적 범위는 세종특별자치시의회를 중심으로 전국 광역의회를 범위로 하였으며 시간적 범위는 제4대 세종특별자치시의회를 중심으로 하였음.

○ 연구결과의 활용방안은 지방의회 인사권 독립 이후 지방의회 특히 세종특별자치시의회가 직면하고 있는 의원들의 의정활동 활성화를 위해 현행의 각종 한계점을 의회의 독립성 강화 및 의정활동 지원강화 방안 연구를 바탕으로 법·제도적 개선을 통해 지방의회 의정활동 역량 강화에 기여하고자 하였음.

■ 우리나라 지방의 현실과 한계에 대한 분석결과

☑ 지방의회의 독립성

○ 인사권

지방의회 사무기구는 현재 17개 시도의회 전체 사무처 직원의 총합은 2022년 11월 현재 2,398명으로 국회의 사무처 직원 숫자보다 작다. 전체 의원 숫자로 보면 300명인 국회의원보다 3배에 가까운 872명이며 업무량과 업무 분야의 차이가 있으나 국가사무를 제외하면 규모만 작을 뿐 업무 분야는 차이나는 부분은 크지 않다고 할 수 있는바, 지방의회의 인사권 독립이 이루어지고 인사교류, 승진 등이 제대로 되려면 이러한 기형적인 인력구조가 해결되어야 할 것으로 파악되었음.

○ 조직권

지방정부 집행기관의 조직 시스템과 비교해 의회 사무처의 기능과 역할을 수행하기에는 구조적 한계를 가지고 있으며 국회에 비하면 왜소하고 허술하여 조직자체를 독립적으로 운용하기엔 불가능한 실정이라고 볼 수 있음.

연구요약

❍ 예산권

지방의회의 인사권이 독립되어 지방정부 의회는 중앙정부의 입법부, 사법부, 행정부와 같이 사실상 독립기관화 되었으나 인사권이 독립된 것만으로는 지방자치단체의 집행기관과 의회간의 '견제와 균형의 원리'가 완전하게 작동되기에는 미완의 개선이며 지방의회의 예산심의·확정 권한은 소극적인 권한으로서 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이는 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없음.

❍ 지방자치단체 대표권

지방자치법 제114조는 지방자치단체장이 지방자치단체의 통할대표권을 가지고 있으며 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다고 규정하고 있음.

지방의회는 지방자치법 제37조(의회의 설치)에서 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다고 하여 법문상 지방의회가 헌법기관으로서 주민의 대표기관임을 나타내고 있다고 할 수 있음

하지만 우리나라의 경우 법 규정에 지방자치단체의 집행기관장이 자치단체장으로서 통할대표권을 가지고 있음을 부인할 수 없을 것임.

☑ 의회와 집행기관과의 관계

❍ 집행기관과 의장의 권한

집행기관장은 지방자치단체 통할대표권, 사무의 관리 및 집행권, 선결처분권, 예산안 편성 및 제출권, 예산 불성립시 예산집행권, 조례안 등의 재의요구권 등을 가지고 있음.

의회 의장은 조례 제·개정 및 폐지 등 각종 의결권, 서류제출요구권, 행정사무감사·조사권, 단체장 및 공무원의 출석·답변요구권, 의안 발의권, 청원 심사·처리권, 의회사무직원 인사권 등을 가지고 있음. 하지만 이는 의장의 전속적 권한이라기보다 의회가 가지는 권한이라고 할 수 있으며 의장은 의회 대표권, 의회 사무처 사무감독권, 사무기구 소속 공무원 인사권 정도 가지는 수준에 불과함.

연구요약

○ 집행기관과 의회와의 갈등

기본적으로 기관대립형, 중앙정부 및 정당의 개입과 관여, 구성원의 의식과 행태, 법령과 조례상의 갈등유발 원인 등 다양한 갈등구조를 배태하고 있음.

○ 집행기관과 의회의 조직 및 인사

집행기관장은 지방자치단체의 통할대표권을 가지고 있으며 사무의 관리 및 집행권과 직원에 대한 임면권 등을 행사할 수 있으며 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독하는 권한을 가지고 있음.

○ 지방자치단체 예산과 의회비

지방자치단체의 한 회계연도 전체예산 중 지방의회가 차지하는 비중은 극히 적다고 할 수 있으며 2021년 지방정부 일반회계 세출예산 중 광역 및 기초의회의 의회비 비중을 보면 가장 높은 의회가 0.9%이고 가장 낮은 곳은 0.1%로 나타나고 있음을 볼 때 지방정부 1년 동안의 예산 중 의회가 사용하는 예산은 1%에도 미치지 못하고 있음.

또한 전국 243개 자치단체 중 의회비 비중이 0.4% 미만인 곳이 187개 의회이며 이는 77%에 달함.

☑ 의회의 의정활동 환경

○ 공약의 이행

집행기관장은 선거 공약의 이행 추진을 조직을 두고 운용하고 있으며 매년 공약 이행상황을 주민에게 보고하기도 하며 언론을 통해 홍보도 이루어지고 있음.

지방의회의원은 공약의 이행을 추진할 수 있는 조직도 없을 뿐만 아니라 주민과의 공약 이행 정도를 정기적으로 홍보할 채널도 없으며 더욱이 이를 개인적으로라도 알릴 수 있는 예산도 편성할 수 없는 상황임.

연구요약

❍ 시정 및 의정에의 주민참여

지방의회의원은 주민 의견수렴을 위한 다양한 의정활동을 지원할 수 있는 제도적 구조 즉, 지원인력이나 예산의 뒷받침이 부실한 상태임.

❍ 지방의회 의정활동 지원연구 및 역량강화 연수

지방의회의원들의 의정활동을 지원할 수 있는 연구기관이 부재한 상태이며 지방의회의원과 의회 소속 공무원들의 역량강화를 위한 연수기관이 제대로 구비되어 있지 못한 상태임.

❍ 입법과 예산

지방의회는 국회의 입법활동을 지원하는 입법조직이나 보좌인력에 비할 수 있는 환경이 되지 못하고 있으며 사무의 범주도 한계를 가지고 있음.

특히 지원인력과 조직이 거의 없는 지방의회의원들의 입법활동에 많은 어려움이 나타나고 있으며 의원들의 입법활동을 위한 다양한 노력을 뒷받침할 수 있는 예산의 지원도 제대로 되지 못하고 있는 상황임.

☑ 중앙정부 및 국회, 지방자치단체 간의 한계

❍ 지방의회 역할의 한계

자치단체장 중심의 지방자치 권력구조는 지방의회의 존재를 퇴색시키면서 중앙정부의 행정체계와 연계되어 중앙집권적인 관료지배체제의 일환을 형성하고 있음. 강시장-약의회 상황에서 지방의회가 지방자치의 한 축으로서 주민의 대표역할을 제대로 하기에는 한계를 가질 수밖에 없음.

❍ 지방의회 제도상의 문제점

현 지방자치법은 감독관청에게 지방의회 재의결사항에 대한 제소지시 및 직접 제소권과 직무이행명령 및 대집행권을 추가하여 지방자치단체에 대한 통제를 강화시키고 있으며 이는 지방의회의 권능을 상대적으로 약화시키고 있는 것임. 지방자치단체는 감사원 감사, 행정안전부 감사 등 끊임없이 감사에 시달리고 있는 현실임.

연구요약

지방의회가 구성되면서 국회의 국정감사와 지방의회의 국정감사의 중복이 문제가 되고 있음. 위임사무와 고유사무의 한계가 모호한 상황에서 어디까지가 국회의 몫이고 어디가 지방의회의 몫인지 국정감사 해마다 문제가 되고 있음.

지방의원 선거에 정당의 참여를 허용할 것인가의 문제는 이론상으로나 실제상으로 중요한 하나의 쟁점이 되고 있음.

우리나라 지방의회는 의원 혼자서 모든 문제를 해결해야 함. 지방자치법의 전부개정으로 지방의회의원 2인당 1명의 정책지원전문인력이 의정활동을 지원하도록 하고 있으나 이는 지방의회 및 의원들의 의정활동 현실을 고려하지 못한 것임.

지방자치법의 개정으로 올해부터는 의장이 임용권을 가지는 인사권 독립이 이루어졌으나 이에 따르는 임용시험의 문제, 승진, 인사교류, 성과평가, 교육훈련 등 해결해야 할 과제들이 의회 스스로 해결하기 어려울 만큼의 난제들이 산적해 있음.

집행기관에 대한 행정통제권의 제한과 더불어 입법권, 의결권, 자율권 등 여러 가지 분야에서 지방의회의 권한을 여러 법령으로 제한하고 있으며 심지어 중앙부처의 지침을 통해서도 지방의회의 권한 범위를 줄이는 경우가 있음.

기관분립형의 지방제도를 채택하고 있으므로 의회와 집행기관 간의 갈등은 끊임없이 발생하고 있으며 강집행부-약의회형이 가져다주는 의회와 집행기관 간의 마찰도 다양한 양태로 나타나고 있음.

■ 지방분권 및 의회 독립성 강화를 위한 개선방안

☑ 지방의회의 독립성 강화

○ 지방의회 독립 기준인건비제 도입(☞103쪽)

○ 시·도의회 사무기구 처장 직급 상향 조정 및 2·3급 직급 신설 (☞104쪽)

○ 시·도의회 상임위 전문위원 직급, 직급별 정원을 조례로 결정(☞104쪽)

○ 의회 사무처장 산하에 보조기관의 설치(☞110쪽)

연구요약

○ 의장 자문기구 설치·운용(☞112쪽)
○ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」 개정(☞115쪽)
○ 의회 예산편성 요구권 도입(☞117쪽)
○ 지방의회 의원정책개발비 지원방법 개정(☞118쪽)
○ 지방의회 의원 의정활동비 등의 현실화(☞119쪽)
1) 의정활동비 증액(☞119쪽)
2) 지방의회의원 수당 신설(☞121쪽)
3) 의정보고서 발간 및 발송예산 지원 및 우편요금 감면(☞126쪽)
4) 지방의회의원 국내 원격지 여비 지급 규정 개선(☞128쪽)
5) 지방의회의원 국외 항공운임 및 여비 지급 규정 개선(☞129쪽)
6) 지방의회의원 의정활동 비용공영제 도입(☞134쪽)
○ 정책지원 전문인력 제도의 개선(☞137쪽)
○ 지방의회 소속 공무원 특수업무수당 상한액 인상(☞139쪽)

☑ 집행기관과 의회 간의 관계 정립
○ 의장 직속 보좌기구의 설치(☞140쪽)
○ 의장 정책보좌인력제 도입(☞146쪽)
○ 지방자치법상 지방자치단체장의 재의요구권의 개정(☞147쪽)
(예산 재의요구 및 공익을 현저히 저해한다는 재의요구)
○ 의정비심의위원회 운영 주체 변경(☞149쪽)
○ 의장·부의장 불신임제도의 강화(☞152쪽)
○ 감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치(☞154쪽)

☑ 지방의회 의원의 의정활동 제고
○ 지방의회 교섭단체 지원의 법적근거 신설(☞156쪽)
○ 지방의회 인사청문회 법제화(☞157쪽)
○ 지방의회의원 후원회제의 조속한 입법(☞159쪽)
○ 국회 세종의사당 조속 설치를 통한 지방의원 연수기능 강화(☞161쪽)
○ 의원 공약 이행 추진 기구설치(☞164쪽)
○ 의원의 학위과정 역량개발 교육비 지원(☞168쪽)

연구요약

❍ 출자·출연기관의 운영에 관한 조례의 개정(☞169쪽)

❍ 지방의회법의 조속한 제정(☞177쪽)

■ 세종특별자치시의회 특례 개선방안

❍ 지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 개정을 통한 세종특별자치시의회 사무처 조직 및 인력의 확충(☞184쪽)

❍ 세종시법 제19조 개정으로 세종시의회 의원정수의 확충(☞185쪽)

❍ 세종시법 제21조 개정으로 감사위원회를 의회소속으로 이관(☞187쪽)

❍ 세종시법 제9조, 『세종특별자치시 지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정』 제2조 개정을 통한 세종특별자치시의회 의장 등의 참여(☞188쪽)

제 I 장

서 론

1. 연구의 목적 및 필요성
2. 연구의 범위 및 방법

지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구

Ⅰ. 서론

○ 1991년 지방자치제도의 시작에서 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 제정에 이르기까지 지방자치제도와 지방분권 정책은 괄목할 만한 성장과 발전을 이루어왔음.

○ 2022년 전부개정 「지방자치법」의 시행으로 지방정책의 결정에 있어서 “주민주권에 근거한 주민에 의한 정책결정의 주도권”의 행사는 지방자치의 새로운 시대전환을 의미하고 있음.

○ 제도적 측면에서 지방자치 관련 법령의 지속적 개정으로 지방분권의 상당한 변화의 과정과 진전이 있었지만, 중앙정부의 정책주도권, 지방자치단체의 사무 및 정책 범위의 제약, 지방자치에 대한 주민의 실질적 이해도 부족은 여전히 지속적인 지방분권화의 과정에서도 지방균형발전의 한계요인으로 작용하고 있음.

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 관할구역 내에 기초자치단체를 두지 않는 단층 지방정부라는 이유로 지위, 기구·정원, 재정운영에 있어서 특례를 부여받고 있으나 사실상 주민이 체감하는 특례는 거의 찾아볼 수 없다고 해도 과언은 아님.

○ 이러한 상황에서 새로운 정부가 표방하는 지역균형발전을 공고히 하고 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 구가하기 위해서는 지방분권이 강화되고 특히 지방의회의 독립성의 강화가 더욱 필요한 시점이라고 생각됨.

○ 따라서 본 연구에서는 새로운 지방시대를 맞이하여 지방분권 및 지방의회의 독립성 강화를 위한 제도개선 방안들을 찾아보고 그 대안을 제시하여 국가균형발전 및 자치분권의 강화에 기여하고자 함.

1. 연구의 목적 및 필요성

○ 자치분권 시대에 시민의 행정수요의 다양화, 전문화에 대응하는 세종특별자치시의회의 질 높은 의정서비스에 대한 기대가 높아지고 있음.

○ 한편 1991년 지방의회가 부활된 이후 지방자치가 더욱 발전하고 지방자치의 중요성이 커짐에 따라 지방의회의 역할이 커지고 중요한 위치에 있으나 활발한 의정활동을 위한 제도 및 지원이 현실화되지 못함으로써 발생하는 양질의 의정서비스가 제대로 이루어지지 못하고 있는 측면이 있음.

○ 올해부터 시행된 전부개정 지방자치법은 지방의회가 사무기구 직원들에 대한 인사권이 독립되어 시행되고 있지만, 그 외 지방의회가 질 높은 의정서비스를 구현하기 위한 제반의 법, 제도들이 의정활동 현실에 맞게 개선되지 못함으로써 한계를 나타내고 있음.

○ 2022.1.13부터 시행된 전부개정 지방자치법은 우리나라의 지방자치의 패러다임을 단체자치에서 주민자치의 원리를 구현하는 방향으로 변화시키고자 하는 차원에서 다양한 규정들을 개선하였다고 평가할 수 있음.

○ 지방의회 사무기구의 인사권이 독립되고 지방의원의 의정활동 지원을 위한 정책지원전문인력 제도가 도입되는 등 지방의회의 위상 정립과 강시장- 약의회 제도의 개선한다는 차원에서 다양한 변화의 바람이 불고 있음.

○ 하지만 지방의회 제도의 변화 중 인사권 독립이나 정책지원전문인

력의 소극적 도입만으로는 지방의회가 강시장-약의회 제도를 극복하기에는 한계가 있으며 지방의회 제도의 개선을 통한 지방의회 체질의 개선이 기관분립형 기관구성 방식을 취하고 있는 현행의 비대칭 구조를 바로잡을 수 있을 것임.

○ 이에, 본 연구에서는 현행 지방의회의 지방분권의 강화차원에서 지방의회의 독립성, 전문성 등의 강화 할 수 있는 방안을 찾아 개선방안을 제시하며 지방정부 내에 있어서 집행기관과 의회 간의 관계에 있어서 지방자치단체(장)에 비해 지방의회나 지방의회 의장의 권한과 역할을 규제하고 있거나 견제와 균형을 위해 개선되어야 할 불합리한 규정 등을 발굴하여 개선책을 마련하고자 함.

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

○ 현행 지방자치법, 지방공무원법, 공공감사에 관한 법률 등 현행 법령이나 제도 중 지방분권과 지방의회의 독립성 강화를 저해하고 있는 제 규정의 발굴 및 분석함.

○ 의회민주주의 실현을 위한 지방의회나 지방의회 의장의 법적 권한과 역할을 저해하고 있는 규정·제도 발굴 및 개선(개정)방안 제시

○ 지방자치단체(장)와 비교해 불합리한 규정이나 지방의회의 역할과 기능 및 전문성 강화를 위한 제도개선 사항 발굴 및 실행방안 제시

- 의회 전문교육·연구기관 설치, 감사 권한 및 감사기구 설치, 정책보좌관제도, 의정활동비 현실화 등

○ 기초의회가 없는 단층형 지방의회구조의 특수성을 반영한 발전방안

- 제주특별자치도 등과 의석수 비교·분석을 통한 개선방안 제시

○ 의회사무처 조직 및 인사 운영과 관련한 권한 부족이나 부재 등 불합리한 규제 사항 발굴 및 개선방안 제시

○ 기타 법령 및 제도 상 불합리한 개선사항 및 정책제언 등

- 국회와 정부 비교, 국내·외 사례 등 조사 분석, 법령 등 개정안, 재원 필요 시 개략적 비용 추정과 재원 마련 대책 등 포함

나. 연구수행 방향

1) 지방분권과 지방의회 독립성 강화를 저해하는 규정 등의 분석

○ 지방자치법

- 정책지원전문인력제 개선
- 지방의회 예산편성권 독립
- 의정활동 비용 공영제 도입

○ 지방공무원법

- 지방의회 소속 공무원 인사상 특혜방안

○ 지방공무원 교육훈련법

- 지방의원과 사무처 직원을 전담하는 '지방의정연수원' 설립

○ 공공감사에 관한 법률

- 감사위원회를 지방의회 소속으로 전환하여 독립성을 강화

○ 지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 외 지방의회 독립성이 침해되거나 저해하는 조항의 발굴 및 분석을 통한 개선방안 제시

- 선행연구 검토

- 해외 대도시의회와의 독립성 비교분석을 통한 시사점 확인

2) 지방의회 및 지방의회 의장 권한과 지방자치단체장 권한의 비교분석을 통한 강시장 약의회 구조의 개선방안 제시

○ 현행 지방자치법 등에서 나타난 단체장 위주의 조항을 의회와 공유할 수 있는 부분 등의 분석을 통한 개선방안 제시

- 자치단체 대표권의 문제
- 자치단체장 선결처분권의 문제 등
- 자치단체장 갈등 유발행위에 대한 의회 조치사항의 강화

3) 지방의회의 역할과 기능 및 전문성 강화를 위한 제도개선 사항 발굴 및 실행방안 제시

○ 정책보좌관(전문임기제 공무원) 제도

○ 5급 전문위원 정수 확대

○ 의정활동비 현실화

○ 「지방의회법」 제정(안)

4) 기초의회가 없는 단층형 지방의회구조에 대한 특수성을 반영한 특별조치사항 발굴

○ 제주특별자치도와의 비교분석

○ 해외 단층형 대도시 사례분석을 통한 시사점 도출

5) 의회사무처 조직 및 인사 운영과 관련한 권한 부족이나 부재 등 불합리한 규제 사항 발굴 및 개선방안 제시

○ 집행기관의 인사운영과 관련하여 비교분석을 통한 개선사항 발굴

- 법·제도적 개선방안의 구체적 모델 제시
- 지방의회 차원의 구체적 대응 방안 제시(관련 조례제정안 등)

6) 기타 법령 및 제도 상 불합리한 개선사항 및 정책제언 등

다. 연구수행 범위

○ 공간적 범위: 세종특별자치시의회를 중심으로 전국 광역의회
○ 시간적 범위: 제4대 세종특별자치시의회

라. 연구 방법 및 활용방안

○ 연구수행 방법: 문헌연구, 전문가 자문
○ 지방의회 인사권 독립 이후 지방의회 특히 세종특별자치시의회가 직면하고 있는 의원들의 의정활동 활성화를 위해 현행의 각종 한계점을 의회의 독립성 강화 및 의정활동 지원강화 방안연구를 바탕으로 법·제도적 개선을 통해 지방의회 의정활동 역량 강화에 기여하고자 함.

제 Ⅱ 장

지방의회 독립성의 이론적 논의

1. 지방분권과 지방의회의 변화
2. 지방의회의 독립성과 인사권의 변천
3. 우리나라 지방자치단체의 기관구성과 외국의 사례
4. 세종특별자치시의회의 지위와 특례

Ⅱ. 지방의회 독립성의 이론적 논의

1. 지방분권과 지방의회의 변화

가. 지방분권의 의의와 효용

○ 중앙정부가 수립한 계획에 따라 지역개발이 이루어짐으로써, 지역주민의 요구와는 동떨어진 경우가 많이 나타나고, 중앙정부의 획일적인 기준이나 우선순위가 모든 지역에 적합하지 않음(Kingsley, 1996).

○ 중앙집권적 지역개발정책은 많은 문제점을 양산할 수밖에 없었는데, 특히 국가적 필요에 의한 특정 지역의 편중적 개발정책은 지역간 큰 격차로 인한 지역불균형을 촉진시킴.

○ 지역격차를 줄이고 지방이 실질적 주체가 되는 지역발전을 도모하기 위해서는 지방에게 지역의 발전에 관한 결정을 할 수 있도록 권한을 돌려주어야 함

○ 지방분권화가 지역발전에 미치는 긍정적인 이유는 지방정부가 주민들에게 보다 가까이 존재하므로, 지역의 필요와 기회를 더 잘 알고 있으며 더 나은 서비스를 주민에게 제공할 수 있다는 것임(Ter-Minassian, 1997).

○ 이는 공공서비스와 주민의 서비스 수요를 일치시킴으로써 지방정부의 대응성과 책임성을 확보할 수 있으며, 궁극적으로 지역의 필요에 부응하는 지역개발을 이룰 수 있기 때문임

○ 지방분권을 중앙정부와 지방정부간의 권한 배분관계로 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미한다는 것에는 특별한 이견이 존재하지 않음(Smith, 1985; Hoggett, 1996).

○ 지방분권은 중앙정부에서 지방정부로 단순히 권한이 이양된 상태를 의미하기도 하지만, 이양된 범위 내에서 권한을 행사하는 측면까지 포함하는 것으로 간주할 수도 있음(홍준현 외, 2005).

○ 지방분권은 중앙정부와 지방정부간 관계에서 구체적인 수권의 필요 없이 지방정부가 의도적이고 목표 지향적으로 행사할 수 있는 주도적 권력과 중앙정부의 통제나 감독에 대한 두려움 없이 지방정부가 행사할 수 있는 소극적 권력으로 구분하고 있음(Clark, 1985).

○ 한편, 이와 같은 지방분권은 다양한 목적 또는 효과를 확보하기 위하여 활용되는바, 일반적으로 지방분권의 효용은 다음과 같은 효과에서 찾고 있음(김성배, 2005).

○ 첫째, 지방분권은 국가운영을 통합관리시스템으로부터 분권·분업형 시스템으로 전환하여 생산성을 향상시키는 효과를 가져온다는 것임

○ 즉 정부의 방대한 조직운영 차원에서 중앙집권적 및 통제적 관리방식보다는 분업적 관리시스템이 보다 효율적이라는 것임

○ 둘째, 지방분권은 가장 정보를 많이 가진 자가 각종 정책에 대한 의사결정의 주도권을 행사함으로써 정책결정의 효율성을 높일 수 있음.

○ 셋째, 지방분권은 지역주민의 자발적 참여를 촉진하여 민주주의의 성숙을 가져올 것이라는 점임

○ 이는 민주주의 발전을 위해서는 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여가 보장되고 활성화되도록 제도적 장려 및 지원체제의 구축이 필요하다는 것임

○ 넷째, 지방분권은 국토의 균형적인 발전을 촉진하여 국가의 경쟁력을 높이게 된다는 것임

○ 이는 지방의 활력증진을 통한 균형발전과 경쟁력 향상은 지방분권이 전제 될 경우에 가능하다는 것임.

○ 한편 지방분권은 행정적 분권, 재정적 분권, 정치적 분권, 주민분권, 법률적 분권 등 다양하게 접근할 수 있음

- 행정적 지방분권은 지방행정에 관한 권한의 이양을 의미하며, 사무이양, 기구, 정원 등의 이관을 포함함.
- 재정적 지방분권은 재정수입과 지출에 관한 권한과 책임을 지방정부로 이양하는 것을 말함

- 정치적 지방분권은 광의로 지방선거, 국정참여, 주민참여 등을 포함하고, 협의로는 지방선거에 한정됨
- 주민분권은 정부의 권한을 주민에게 이양하는 것이므로 원칙적으로 주민의 대표선출권을 포함함.
- 법률적 지방분권은 법률제정에 관한 권한, 즉 입법권을 지방정부로 이양하는 것을 포함함.

나. 역대정부의 지방분권 정책

○ 지방의회의 구성을 기준으로 보면, 1991년 광역 및 기초의회가 구성되었으므로 금년으로 지방자치는 31년을 맞이하게 되었음

○ 사실 지방분권은 지방의회가 부활 된 이후 역대 정부에서 지속해서 제기되어 정책으로 추진하고자 하는 의지와 노력을 경주하였음

○ 역대정부의 지방분권 정책은 지방자치단체가 수행하는 것이 적합한 기능의 지방이양을 추진함으로써 지방자치를 내실화하고자 하였음

○ 국민의 정부에서는 100대 국정개혁과제의 하나로 중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도의 실현을 채택하였고, “지방이양위원회”를 설치하는 등의 노력을 보여 왔음

○ 참여정부에서는 지방분권을 국정과제의 핵심으로 부상시키고 지방분권 로드맵 작성을 통하여 7개 분야 47개 과제를 제시하였음

○ 그리고 5년간의 노력을 통하여 「지방분권특별법」의 제정, 제주특별자치도의 추진 및 대도시특례제도의 강화 등 일부 과제를 달성하였음.

○ 기능배분과 관련해서는 국가사무와 지방사무의 비율을 6대 4로 조정하는 것을 목표로 제시하기도 하였음

○ 이명박 정부에서는 “지방분권촉진위원회”를 중심으로 기능배분을 중점과제의 하나로 추진하였고, 더불어서 기능이양에 따른 인력 및 재정지원을 위한 대책을 마련하기 위한 노력을 하였음

○ 특히 이명박 정부는 이전 정부들과 달리 일부 특별지방행정기관의 정비를 통해서 기능이양을 실시한 점이 특징임
○ 박근혜 정부의 지방분권과제는 핵심과제 8개, 일반과제 10개, 미래과제 2개 등 20개의 과제를 제시하였음
○ 박근혜 정부는 이전 정부와 비교해 볼 때 국세·지방세 조정과 자치입법권 확대 등의 과제가 제외되고 대신 자치단체 기관구성 다양화와 지방행정체제 개편 관련 5개 과제가 추가되었음
○ 문재인 정부의 지방분권과제는 6대 전략 33개 지방분권 과제를 제시하였는데, 주로 주민분권과 국세이양에 역점을 두면서 지방소비세 비율의 21% 인상, 숙의형 공론조사제도 도입 그리고 지방일괄이양법의 제정 등의 특징을 보임
○ 새롭게 출범한 윤석열 정부는 6대 국정목표 중 6번째로 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 국정목표로 설정하였고, 이러한 국정목표를 달성하기 위해 3가지 약속에 기반한 15개 지방분권과 균형발전 정책을 제시함
○ 이 중 '진정한 지역주도 균형발전시대를 열겠다'는 첫 번째 약속은 주로 지방분권의 강화가 핵심인 국정과제임
○ 그리고 여기에 해당하는 주요 과제를 살펴보면, 지방분권 강화'라는 제목 아래 자율성 및 책임성에 입각한 지방자치제도 개선 및 지방정부 권한 확대에 관련된 8개 과제, 지방재정력 강화'라는 제목 아래 실질적 균형발전을 위한 재정권한 이양 및 재정 책임성 기반 마련에 관련된 6가지 과제임
○ 또한 지방교육 및 인적자원 양성체계 개편'의 6가지 과제, '지방자치단체의 기획 및 경영영략 제고'의 4가지 과제, '지방자치단체간 협력기반 강화'에 관련된 4가지 과제, '지방자치단체의 자기책임성 강화의 3가지 과제가 제시됨
○ 특히 지방의회 차원에서는 지방의회의 조직권 확대를 비롯한 지방의원 의정비 제도의 합리적 개선 그리고 자치입법권 확대 등이 설

정됨.

○ 역대 정부의 지방분권 정책은 행정적 분권, 재정적 분권, 주민분권 등 다양하게 추진되어 왔고, 특히 가장 중점을 두고 추진한 지방분권은 기능배분에 해당된다고 볼 수 있음

○ 하지만 현행의 기능배분은 지방사무의 비율이 국가사무에 비하여 상대적으로 매우 낮은 수준이고, 이에 따라 국가 전체적 측면에서 보면 사무수행의 효율성을 확보하고 있지 못하다고 볼 수 있음

○ 권력과 권한의 분산 측면에서 볼 때 우리의 지방자치는 아직도 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있음.

○ 지방분권은 민주주의를 완성하게 하는 제도적 장치이며, 국가균형발전의 초석이 된다는 인식하에 보다 중앙권한의 획기적인 지방이양과 강력한 재정적 분권을 비롯한 다양한 분권적 제도가 정립될 필요가 있음.

다. 지방의회의 제도적 변화

○ 지방의회의 분권적 차원에서 보면, 무엇보다 32년만에 전부 개정된 지방자치법에 따른 지방의회의 변화라 할 수 있을 것임.

○ 지방자치법 전부개정은 기존 중앙정부 중심의 획일적 국정운영 방식을 탈피하여 국가 관리의 효율성은 물론 지역 간 다양성의 강화를 통해 국가 경쟁력을 신장시키고자 하는 필요성에서 추진되었음

○ 주요 특징을 보면, 주민주권 구현과 주민자치를 위해 주민의 직접참여를 대폭강화 하였고, 지방의회 관련제도는 중폭수준 그리고 지방자치단체의 장 및 집행기구와 관련된 제도는 소폭적 개선 수준으로 추진되었음

○ 이번 전부개정안의 내용 중 지방의회에 관련된 주요 내용을 살펴보면, 두 가지 차원으로 접근할 수 있음

○ 우선 역량강화와 자치권 확대 차원에서는 자치입법권 보장 강화(제

28조), 지방의회 인사권의 독립(제103조), 정책지원전문인력도입(제41조), 지방의회 운영 자율화(제5장)를 제도화 하였음

○ 그 다음 책임성과 투명성 제고 차원에서는 의정활동 투명성 강화(제74조), 지방의원 겸직 금지 명확화(제43조), 지방의회 책임성 확보(제65조) 등을 제도화 하였음.

〈표-1〉 지방자치법 전부개정의 지방의회 관련 주요 변화

차원	분야	현행	개정
역량강화와 자치권 확대	자치입법권 보장 강화	· 조례의 제정범위 침해 관련 미규정	· 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접규정하지 못하도록 규정
	지방의회 인사권 독립 (제103조)	· 의회 사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한	· 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
	정책지원 전문인력 도입 (제41조)	· 규정 없음	· 모든 지방의회에서 의원정수 1/2범위에서 정책지원전문인력 운영 가능
	지방의회 운영 자율화 (제5장)	· 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	· 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화
책임성과 투명성 제고	의정활동 투명성 강화 (제74조)	· 지방의회 표결방법의 원칙 관련 근거 미비	· 기록표결제도 원칙 도입
	지방의원 겸직 금지 명확화 (제43조)	· 겸직금지 대상 개념이 불명확 · 겸직신고 내역 외부 미공개	· 겸직금지 대상 구체화 · 겸직신고 내역 공개 의무화
	지방의회 책임성 확보 (제65조)	· 윤리특위 설치 임의 규정 · 윤리심사 자문위 설치 미규정	· 윤리특위 설치 의무화 · 민간위원으로 구성된 윤리심사, 자문위 설치, 의견청취 의무화

○ 지금까지의 지방의회의 제도적 분권 차원에서 평가해 보면 다음과 같음

○ 지방의회는 부여된 기능에 따라 본연의 목적을 달성하기 위해 지방의회의 자율성을 강화하기 위하여 지방의회 회의운영제도의 자율성 강화, 상임위원회 설치의 자율성 확대, 사무직원에 대한 인사권 부여 등의 제도 개선에 대한 노력을 하였음

○ 또한 지방의원의 책임성 강화를 위해 지방의원의 겸직제도 개선 및 윤리특별위원회의 설치 등의 제도 개선을 하였고, 지방의원의 전문성 제고하기 위해 지방의회 의정비 유급화 및 전문위원의 증원 등의 제도개선에 노력을 하였다고 할 수 있음

○ 이와 같은 지방의회의 제도적 개선의 성과에도 불구하고, 지방의회의 완전한 독립성과 함께 실질적으로 지역주민의 기대에 부응하는 충분한 수준에 도달하지 못했다고 하는 우려의 목소리도 존재함

2. 지방의회의 독립성과 인사권의 변천

가. 지방의회의 독립성

○ 우리나라 지방의회는 기관분립형을 채택하고 있기 때문에 의결권을 지니고 있으며, 지방의회 본연의 기능인 주민대표기능, 입법기능, 그리고 집행부에 대한 감시 및 통제 기능을 가지고 있음.

○ 1991년 지방자치가 부활한 이후 지난 31년간 지방의회는 중앙에 종속되었던 지방정치에 전기를 마련하였음은 부정할 수 없음.

○ 지방의회는 중앙정당 정치의 구조적 제약 속에서도 주민의 의사와 이익을 대표하고, 집행기관의 행정을 견제·감시하는 역할을 충실히 해 옴.

○ 하지만 우리나라의 지방자치단체의 기관구성 형태는 기관대립형 구조임에도 불구하고 강시장-약의회형의 형태로 운영되고 있음.

○ 특히 현 지방자치법 제4조는 주민투표를 거쳐 지방자치단체의 기관

구성 형태를 달리 할 수 있도록 규정하고 있으나, 이를 시행하기 위한 별도의 법률 제정이 2022년 12월 현재까지는 이뤄지지 못하고 있음.

○ 지방의회의 독립성은 주로 지방의회 인사권 독립에 초점을 두고 있는바, 통상 인사행정과 인사관리 차원에서 논의될 수 있을 것임

○ 인사행정은 '정부활동의 수행에 필요한 인적자원(human resource)의 효율적 관리 활동'을 의미하는 바(이종수 외 2002), 지방의회 사무기구의 인사행정 역시 의회활동의 수행에 필요한 인적자원의 효율적 관리 활동을 의미함.

○ 지방의회의 사무기구의 인적관리는 현행 대립형 기관구성하에 지방의회가 집행기관과 독립된 기관으로서 고유한 기능과 역할을 수행하기 때문에 중요함

○ 지방의회 사무기구의 인사행정과 인적관리는 지방의회가 지니고 있는 고유한 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 조직목표를 일치시키고, 이를 지원하기 위한 인적자원 관리체계를 구축해야 함

○ 지방의회 사무기구의 인적자원 관리를 집행기관과 달리해야 하는 이유는 지방의회의 고유기능을 수행하는데 특화된 전문성이 요구되고, 집행기관의 통제기관으로서 의회의 독립성과 자율성이 강조되는 데 있음.

○ 하지만 지방의회 사무기구는 지방의회 소속기관으로써 지원역할을 담당하고 있으나, 의원의 보좌기관이 아닌 기관의 보좌기구란 점에서 조직목표의 특성을 달리 함

○ 따라서 지방의회의 인사권 독립은 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위한 의회사무기구 소속 공무원의 인사권을 지방의회 의장 내지 지방의회가 행사해야 함을 의미한다고 볼 수 있을 것임

○ 한편, 지방의회의 인사권 독립 필요성은 강조되어왔으나, 이에 대한 찬성과 반대의 논리가 대립되고 있음(안국찬 외, 2007).

○ 지방의회 인사권 독립을 찬성하는 논거는 다음과 같음

○ 첫째, 국회와 유사하게 행정부와 구분되는 직무의 독립성과 고유성 확립이 필요하다는 것임
○ 국회사무처를 비롯한 국회공무원과 같이 행정부(집행부)와 별도로 채용하고, 지방의회 고유한 업무를 반영한 독자적인 인사체계구축이 필요하다는 것임
○ 둘째, 기관대립형의 구조 아래 견제와 균형의 원리를 강조하는 입장이며 지방의회는 집행부 소속 공무원의 견제·감시기관이자 통제기관이라는 점에서 집행부 공무원과의 업무 차별화가 이뤄져야 한다는 것임
○ 셋째, 지방의회에 우수한 인재 등용을 위해 집행부 공무원과는 다른 별도의 지방의회직렬 신설이 필요하다는 것인바, 지방의회 소속 공무원의 조직에 대한 충성심을 확보할 수 있는 수단이 될 수 있다는 것임.
○ 지방의회의 인사권 독립을 반대하는 논거는 다음과 같음.
○ 첫째, 의회사무기구 소속 직원에 대한 인사관리의 실효성을 저하시킬 수 있다는 것으로 의회사무기구 소속 직원의 수가 집행부 공무원에 비해 턱없이 적다는 점에서 소수직렬화에 따른 인사관리 어려움을 주장하는 입장이며 이로 인해 합리적인 승진체계 구축이 어려워 우수인재 기피, 인사교류 정체에 따른 전문성 약화, 근로의욕 저하의 우려가 높다는 것임
○ 둘째, 지방의회 직렬을 신설해 인사권 독립이 이뤄질 경우 사무기구의 확대가 불가피하고, 이에 따른 제반 비용 증가로 인해 재정적인 부담이 가중될 것이라는 것임
○ 셋째, 단체장이 인사권을 갖는 의회사무직원은 집행부와 지방의회의 상호협조 및 갈등 해소의 통로 역할을 담당할 수 있으나, 지방의회직렬이 신설되어 집행부와 지방의회 간 순환보직이 불가할 경우 이러한 통로가 폐쇄될 수 있다는 것임
○ 넷째, 지방의회에게 인사권한이 넘어갈 경우, 정치적인 입김이 크게 작용하는 엽관제적 인사운영으로 인사의 합리성 및 공정성이 저해될 가능성이 높다는 것임.

나. 지방의회 인사권 독립의 변천

○ 우리나라의 지방의회 인사권의 변천에 대한 사항을 지방자치법을 통해 살펴보면 다음과 같음(이상갑, 2018).

○ 1949년 제정 당시에는 지방의회에 두는 간사와 서기에 대하여 의장이 임용권을 가지도록 했음

○ 1988년에는 사무직원의 정수는 조례로 정하되 사무직원은 의장과 협의하여 단체장이 임명하도록 개정되어 임명권이 단체장에게 이관되었음.

○ 1994년에는 의장의 추천에 의하여 단체장이 임명하도록 개정되었고, 2006년에는 의장 추천에 의해 단체장이 임명하되, 별정직·기능직·계약직공무원에 대해서는 사무처(국·과)장에게 위임하도록 변경되었음

○ 이후 약 16년간 이러한 인사권한이 유지되어 오다가 2022년 지방자치법 전부개정을 통해 사무직원의 인사권을 의장이 가지도록 변경되었음

○ 이와 같이 지방의회 소속 직원의 인사권은 의장→의장과 협의 및 단체장→의장 추천 및 단체장→의장에게로 회귀되었고 그 변천 과정을 정리하면 다음과 같음.

〈표-2〉 지방의회사무기구 소속 공무원에 대한 인사권 변천 과정

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

※ 자료: 박순종·박기관(2022): 69 재정리

○ 한편, 전부개정 지방자치법, 지방공무원법 등 관련 법령에서 지방의회 인사권에 관한 현재의 규정을 살펴보면, 다음과 같은 특징을 보임.

○ 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둠

○ 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있음

○ 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하고, 지방의회 의장은 지방의회 사무직원을

지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리함

○ 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 지방의회 의장의 명을 받아 사무를 처리하고, 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용함

○ 지방공무원법에는 시·도의회 의장 및 시·군·구의회 의장을 임용권자로 규정하고 임용권자별로 인사위원회를 설치하도록 하고 있으므로, 시·도의회 및 시·군·구의회에도 각각 인사위원회를 설치함.

○ 행정안전부-지방의회 간, 자치단체의 집행기관-지방의회 간, 지방의회 상호 간(광역의회-기초의회, 기초의회 상호 간) 인사교류를 할 수 있는 근거를 두고 있음

○ 지방의회도 신규임용시험 실시하되, 필요시 집행기관 등에 위탁 가능하며, 광역-기초의회 간 6급 이하 기술직 등에 대하여 명부 통합 작성이 가능하도록 규정하고 있음.

3. 우리나라 지방자치단체의 기관구성과 외국의 사례

가. 우리나라 지방자치단체의 기관구성

○ 지방의회 사무기구의 인사권은 일반적으로 지방자치단체의 기관구성 형태에 따라 그 정도를 달리함

○ 기관구성형태는 크게 세가지로 대분할 수 있는데, 기관통합형, 기관대립형 그리고 두가지를 혼합한 절충형으로 나눌 수 있음

○ 기관통합형은 권력통합주의에 기초하여 의결기관과 집행기관을 하나의 기관으로 통합하는 형태로, 지방자치단체의 의결기능과 집행기관을 통합된 기관내에 귀속시킴

○ 반면, 기관분립(대립형)은 의결기관과 집행기관을 분리하여 각각의 기능을 분담시켜 운영하는 것으로, 상호간 견제와 균형을 유지할

수 있도록 함.

○ 혼합형인 절충형은 기관통합형과 기관대립형에서 보이는 의결기관과 집행기관간 관계를 혼합한 형태로, 의결기능과 집행기능을 분리하고 있으나, 상호 대립보다는 조화할 수 있도록 하는 형태임.

○ 우리나라 기관구성은 헌법과 지방자치법을 법적 근거에 기반하며, 법령 내에 지방자치단체의 기본적인 구성형태로서 기관대립형을 채택하여 현재까지 운영해 오고 있음

○ 우리나라 지방자치단체 기관구성 형태는 다음과 같이 시기에 따라 변화해 왔음

○ 제2차 지방선거(1956)에서는 기초단체(주민직선)와 광역단체(임명제) 모두 기관분립형을 채택함

○ 1960.11 제2차 지방선거부터 현재까지 기관분립형을 유지하고 있음

〈표-3〉 우리나라 기관구성형태의 변위

구분	지방의회	자치단체장	기관구성	지방선거
1949. 7	의회구성 (주민직선)	기초: 의회간선 광역: 임명제	기관통합 기관분립	제1차 지방선거 (1952)
1956. 2	의회구성 (주민직선)	기초: 주민직선 광역: 임명제	기관분립 기관분립	제2차 지방선거 (1956)
1958.12	의회구성 (주민직선)	기초·광역: 임명제	기관분립	
1960.11	의회구성 (주민직선)	기초·광역: 주민직선	기관분립	제3차 지방선거 (1960)
1961. 5	의회해산			
1988-1989	원칙: 의회구성 경과조치: 미구성	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제		
1990.12	의회구성 (주민직선)	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	기관분립	제4차 지방선거
1994. 3	의회구성 (주민직선)	주민직선	기분분립	제1기 동시지방선거

※자료: 정부혁신지방분권위원회(2005). 재정리

○ 2020년 12월 통과된 지방자치법 전부개정안에서는 기관구성 다양화에 대한 조항을 신설하였고, 지방자치단체가 기관구성 형태를 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 하였음

○ 따라서 향후 우리나라 지방자치단체는 지역의 여건에 따라 적절한 기관구성 형태를 채택할 수 있도록 하였음

○ 한편, 우리나라는 현재까지 기관분립형을 취하고 있는데, 이 형태의 운영상에 있어서 긍정적 측면과 부정적 측면으로 논의됨

○ 우선 긍정적 차원에서 살펴 보면, 주민통제의 실효성 제고, 주민중심의 지방행정구현, 지방정책결정과정에 주민참여요구 증대, 투명한 지방행정, 단체장의 주민대표로서 정치적 리더십 발휘, 지방정치의 민주화, 주민 요구에 의한 서비스제공, 행정서비스헌장 제정의 보편화 등을 들 수 있음

○ 다음으로 부정적 차원에서 살펴보면, 권한의 불균형으로 위상과 관련한 소모적 갈등 제기, 독점정당의 권력강화 현상, 견제와 균형유지에 문제 야기, 지방의회와 단체장이 지닌 권한과 역량의 불균형으로 단체장에 대한 지방의회의 견제기능에 한계 등을 들 수 있음.

나. 외국 국가의 기관구성 형태

1) 미국

○ 50개 주(state)와 한 개의 특별구(워싱턴)로 구성된 연방국가인 미국은 주별로 지방정부의 명칭과 종류의 차이가 있으나, 대체로 유사한 구조를 가짐

○ 지방정부별로 다양한 기관구성 형태를 가지고 있으며 자치헌장(Home-Rule Charter)을 제정하여 기관구성 형태를 선정

① 시장-의회형(major-council form)

○ 주민들이 시장과 의회를 선출하고, 상호견제가 가능한 기관분리형

○ 시장이 집행권을 행사할 수 있는 권한의 강도에 따라 약시장형과 강시장형으로 구분

② 의회-관리자형(council-manager form)

○ 유권자들이 시의회를 선출하고, 시의회가 시의 관리자(city manager)를 지명하는 기관통합형

③ 시위원회형(city commission form)

○ 유권자가 위원회 위원 선출

○ 입법과 집행기능을 통합적으로 가지고 있는 위원회의 위원들이 정책을 수립하고 동시에 집행부의 주요 부서를 주관

○ 50개 대도시의 기관구성 유형을 보면 시장-의회형 60%, 의회-관리자형 38%, 기타 2%로 나타남

○ 참고로 뉴욕주(New York State)의 62개 시(city)기관 구성형태를 보면 시장-의회형 46개(74.2%), 의회-관리자형 13개(21%), 시위원회형 3개(4.8%)임

○ 시장-의회형을 채택한 시 중에서 3개는 시 행정관(city administrator)을 별도로 두고 있으며, 지방정부가 선출직 직위를 신설 혹은 폐지할 경우와 입법기관의 구성 및 의원의 자격을 변경하나 의결 정족수를 변경하는 경우에는 주민투표를 거치도록 함

2) 영국

○ 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland)로 구성된 단일국가 이면서 지역간에 자치권이 강한 성격을 가짐

○ 2000년 지방정부법 제정, 지방정부의 기관구성 형태를 제시하고 주민투표에 의해 선택할 수 있도록 함

○ 법 제정 이전에는 모든 지방정부는 직선에 의해 구성되는 의회가 집행기관도 함께 수행하는 기관통합형이었으나, 정치적 책임소재의 모호성, 정책 결정의 비효율성이라는 비판에 따라 기관구성 형태에 대한 제도 변경

① 시장-내각형(Mayor and Cabinet executive)

○ 직선 시장 선출, 시장이 집행내각을 지명하고 운영, 시장의 권한이 다른 유형에 비해 상대적으로 강함

② 리더-내각형(Leader- Cabinet executive)

○ 시의원중 리더가 시장 직위를 수행, 집행기관의 업무수행은 전문성을 가진 관료를 책임행정관(chief executive)로 임명하여 운영

③ 위원회형(Committee System)

○ 지방의회가 집행위원회를 조직하여 위원회와 소속 공무원에게 권한을 위임 하여 운영

○ 리더-내각형이 전체의 80%정도를 차지하고 있으며, 전통적으로 지방의회 중심의 기관통합형 운영을 선호

○ 현재 직선 시장 지역은 런던시를 포함, 16개 지역이며, 런던시는 시장과 25명의 의회로 구성, 4년마다 선출, 직선시장에 대한 선호도가 높지 않음

3) 일본

○ 의원내각제를 채택하고 있는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 모두 지방자치단체장과 지방의회가 서로 견제하는 기관분리형을 채택·운영

○ 지방자치단체의 기관구성 유형과 관련된 법적 근거는「일본헌법」제93조[1],「지방자치법」제17조[2]에 있음

1) 제93조① 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 그 의사기관으로서 의회를 설치한다.
② 지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 기타 관리공무원은 그 지방공공단체의 주민

○ 일본은 지방자치단체 기관구성 형태의 다양성은 법적으로 보장하고 있지 않음

○ 기관분리형에서 나타날 수 있는 자치단체장의 권한 강화를 견제하고자 지방자치단체에 독립된 행정위원회를 설치·운영하고 있음

○ 자치단체 사무중에서 정치적 독립성과 공정한 판단이 필요한 사무(교육, 선거, 인사, 공안, 노동, 수용 등)의 경우에 독립된 위원회 설치

○ 지방의회는 지방자치단체장에 대한 불신임 권한이 있고, 지방자치단체장은 의회 해산권을 가지고 있음(이상윤, 2018)

4. 세종특별자치시의회의 지위와 특례

가. 자치특례제도와 세종특별자치시

○ 자치특례는 지방정부의 규모와 특수성에 근거하여 자치권 부여에 있어서 예외적 대우를 인정하는 것임.

○ 여기에는 두 가지 대분 되는데, 하나는 지방정부에 예외적인 지위를 인정하는 지위특례와 권한이양의 예외적 우대를 하는 권한특례가 있음

○ 지위특례는 새로운 자치계층을 창설하거나 여타 다른 지방정부보다 높은 지위상의 우대를 인정하는 것임

○ 우리나라 경우 광역시는 일반시(기초정부)보다 높은 지위를 부여받고 있는데, 또 다른 형태인 지위 우대는 새로운 자치계층의 창출은 아니지만 동일수준의 지방정부보다 지위상 우대를 인정하는 제도임

○ 이에 비해 권한특례는 주로 사무배분, 행정조직, 재정운영 등에서 동일수준의 지방정부보다 우대하는 제도임

이 직접 이를 선거한다.

2) 제17조 보통지방공공단체 의회의 의원 및 장은 별도로 법률이 정하는 바에 따라 선거인의 투표에 의해 이를 선거한다(하혜영, 2021; 재인용)

○ 우리나라의 경우 인구 800만 이상 시·도는 기구와 정원에 있어서 특례를 부여 받고 있고, 인구 100만 이상의 대도시와 인구 50만 이상의 대도시는 사무배분과 재정에 있어서 특례를 부여 받고 있음
○ 지방정부의 권한 및 지위특례를 인정에 대한 논거는 다양하나, 대체로 다음과 같은 근거로 이루어지고 있음(하혜수 2020).
○ 첫째, 수도권으로서의 특수성에 의한 자치특례 인데, 이는 서울특별시와 같이 수도로서의 특수성의 이유로 동일수준의 지방정부와 다른 지위를 부여함
○ 둘째, 인구와 행정수요의 특수성에 의한 자치특례 인데, 이는 광역시의 경우 인구(주로 인구 100만 이상)와 대도시 행정수요를 고려해 일반시와 다른 지위를 부여함
○ 셋째, 지방자치체제의 특수성에 의한 자치특례인데, 이는 단층지방정부라는 이유로 지위, 기구, 정원, 재정운영에 특례를 부여하는 것으로, 우리나라에서만 독특하게 인정되는 특징을 보이고 있음
○ 넷째, 국가의 목적달성을 위한 자치특례 인데, 이는 세종특별자치시와 같이 지방자치체제의 특수성뿐만 아니라 수도권의 인구분산과 국가균형발전이라는 국가 목적을 달성하기 위해 지위특례를 인정하고 있는 것임
○ 우리나라의 경우 지방자치 실시 이후 지방정부의 지위와 권한에 대한 예외를 인정한 지방자치특례는 제주특별자치도와 세종특별자치시라고 할 수 있을 것임
○ 2006년 도입된 제주특별자치도는 당시 주민투표를 통해 도-시·군이 자치 2계층제를 도 중심의 단층제로 개편하고, 재정지원특례, 특행기관의 이양 그리고 자치경찰제 실시 등을 포함하는 권한특례를 인정받음
○ 2011년 행정부처 이전을 통해 창설된 세종특별자치시는 단층체뿐만 아니라 수도권 인구 분산과 국가발전을 위한 국가적 목적 달성을 위해 기초정부가 아닌 광역정부의 지위특례를 인정받음

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 지방자치제의 특수성과 국가적 목적달성에 의한 특례를 부여 받았다고 볼 수 있음

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 관할구역내에 기초자치단체를 두지 않는 단층지방정부라는 이유로 지위, 기구·정원, 재정운영에 있어서 특례를 부여 받고 있음(지방자치법 제174조, 제175조).

○ 즉 세종특별자치시는 단층체와 국가균형발전을 근거로, 그리고 제주특별자치도는 단층제와 국제자유도시조성을 근거로 매우 광범위한 특례를 부여 받고 있다고 할 수 있음

〈표-4〉 세종특별자치시와 제주특별자치도의 특례

구분	논거	내용	근거법률
세종특별자치시	지방자치체제(단층제)와 국가목적달성	-지위특례: 계층적 지위 -권한특례: 광역과 기초의 권한 -지원특례: 행재정적 특별지원	지방자치법 제174조 제2항
제주특별자치도	지방자치체제의 특수성과 국가목적달성	- 권한특례: 특행이관, 자치경찰제, 감사위원제 등 지원특례: 보통교부세 3% 등	지방자치법 제174조 제2항

나. 세종특별자치시 및 세종특별자치시의회의 특례

1) 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법

제1조(목적)이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

제8조(세종특별자치시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례)① 다른 법령에서 지방자치단체, 시·도 또는 시·군·구를 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

② 다른 법령에서 지방의회의원, 시·도의회의원 또는 시·군·구의회의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시의회의원(이하 “시의회의원”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을

적용한다.

③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장을 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시장(이하 “시장”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

④ 다른 법령에서 지방의회, 시·도의회 또는 시·군·구의회를 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시의회(이하 “시의회”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙, 시·도의 조례·규칙 또는 시·군·구의 조례·규칙을 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑥ 삭제

⑦ 다른 법령에서 교육감을 인용하고 있는 경우에는 세종특별자치시 교육감(이하 “시교육감”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

⑧「지방세기본법」 그 밖의 다른 법령에서 지방세, 광역시세 또는 구세를 인용하고 있는 경우에는 세종특별자치시세를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

제11조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례)

① 세종특별자치시나 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다.

② 사무위탁에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는「지방자치법」제168조의 사무의 위탁에 관한 규정을 준용한다.

제15조(조직 특례)「지방자치법」 제125조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에

따라 시조례로 정할 수 있다.

제19조(공직선거 특례)① 이 법에 따른 시장 및 시의회의원 선거에 관한 사항은 이 법과 「공직선거법」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거와 시·도의회의원선거에 관한 규정을, 세종특별자치시교육감선거에 관한 사항은 이 법과 「지방교육자치에 관한 법률」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감선거에 관한 규정을 각각 준용한다.

② 지역선거구시의회의원(이하 이 조에서 "지역구시의원"이라 한다)의 정수는 「공직선거법」 제22조 제1항및제3항에도 불구하고 18명으로 한다.

③ 시의회의 비례대표의원 정수는 「공직선거법」 제22조 제4항에도 불구하고 제2항에 따른 지역구시의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

④ 시의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 세종특별자치시에 시의회의원선거구획정위원회를 두며, 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정은 시의회의원선거구획정위원회에 관한 사항에 대하여 준용한다.

⑤ 시의회의원 지역선거구는 인구·면적·구역·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조및같은 법 별표 2에도 불구하고 시의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 시조례로 정한다.

⑥ 제5항에 따라 시의회의원 지역선거구를 획정하는 경우 하나의 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 시의회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없다.

⑦ 제1항에 따라 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거에 관한 규정을 준용(세종특별자치시교육감선거는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 준용하는 경우를 말한다)하는 경우 다음 각 호에 따른다.

1.「공직선거법」 제48조 제2항에 따른 선거권자의 추천은 300명 이상 500명 이하로 한다.
2. 삭제
3.「공직선거법」 제61조의2 제1항에 따른 정당선거사무소는 세종특별자치시의 관할구역 안에 1개소를 둘 수 있다.
4.「공직선거법」 제62조 제2항에 따라 선거사무소에 둘 수 있는 선거사무원 수는 세종특별자치시의 관할구역 안의 읍·면·동 수의 3배수에 5를 더한 수 이내로 한다.
5.「공직선거법」 제71조 제2항에 따른 지역방송시설에는 세종특별자치시의 관할구역을 방송권역으로 하는 인접한 시·도 안에 있는 방송시설을 포함한다.
6. 삭제

부칙〈법률 제18839호, 2022. 4. 20.〉

제1조(시행일)이 법은 공포한 날부터 시행한다.

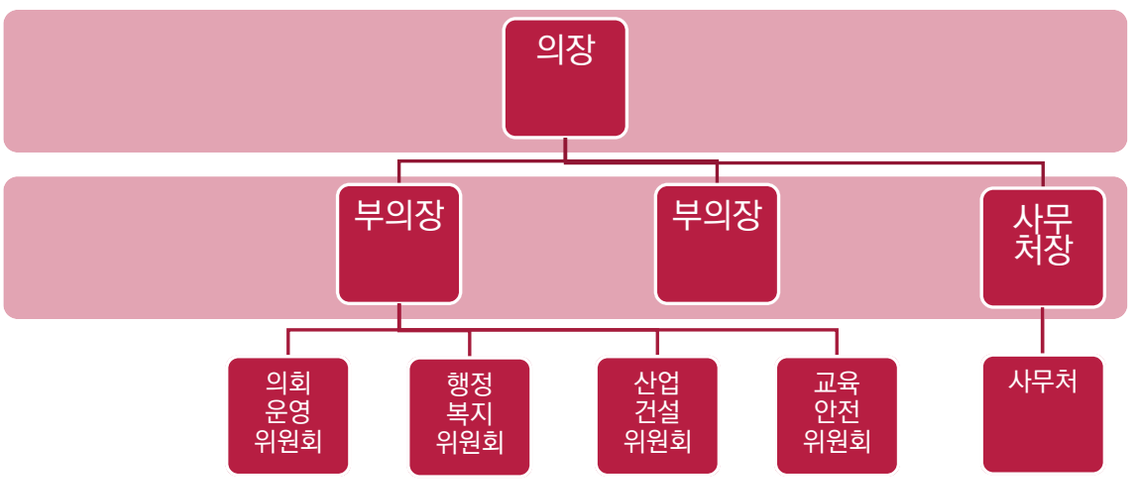
제2조(시의회의원 지역선거구에 관한 특례)2022년 6월 1일 실시하는 임기만료에 따른 시의회의원 선거(보궐선거등을 포함한다)에서는 제19조제6항에도 불구하고 지역선거구의 인구편차를 줄이기 위하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 읍·면·동의 일부를 분할하여 다른 지역선거구에 속하게 할 수 있다.

제3조(시의회의원 선거구획정에 관한 특례) ① 2022년 6월 1일 실시하는 임기만료에 따른 시의회의원 선거에서 시의회의원선거구획정위원회는 제19조제4항에서 준용하는 「공직선거법」 제24조의3제5항에도 불구하고 선거구획정안을 이 법 시행일 후 2일까지 시장에게 제출하여야 하며, 시의회는 이 법 시행일 후 9일까지 조례안을 의결하여야 한다.

② 시의회가 제1항에 따른 기한까지 조례안을 의결하지 아니한 경우

에는 시의회의원 지역선거구의 명칭·구역은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.

2) 세종특별자치시의회 구성



〈그림-1〉 세종특별자치시의회 구성

3) 세종시 사무처 구성

○ 세종특별자치시의회는 사무처장 아래 2담당관 그리고 6개의 담당인 운영지원담당, 홍보기획담당, 인사담당, 의사기록담당, 입법지원담당, 정책담당을 두고 있다. 또한 4개의 상임위원회 전문위원실인 의회운영전문위원, 행정복지전문위원, 산업건설위원, 교육안전전문위원실로 구성되어 있음.

○ 세종특별자치시의회는 광역의회이지만 의정담당관과 의사입법담당관 2개의 부서가 총무, 공보, 의정지원, 입법정책을 담당하고 있어 사무처 본연의 기능과 역할에는 한계가 있음

○ 현 구조상으로 볼때 세종특별시의회 의원들의 의정활동에 관련한 요청사항에 대한 대응과 집행부와의 대등한 관계에서 견제할 수 있는 체제를 갖추고 있는데는 한계가 있음

※ 출처: 세종특별자치시의회 홈페이지(2022.11)

〈그림-2〉 세종특별자치시의회 사무처 구성

제 III 장

우리나라 지방의회의 현실 및 한계

1. 지방의회의 독립성
2. 집행기관과 의회와의 관계
3. 의회의 의정활동
4. 중앙정부 및 국회, 지방자치단체 간의 한계

Ⅲ. 우리나라 지방의회의 현실 및 한계

○ 지방의회 사무기구의 존재이유는 지방의회 의원들의 의정활동과 관련하여 직·간접적인 지원과 의회의 기능 유지를 위해 존재한다고 할 수 있을 것임.

○ 따라서 지방의회 의원들의 의정활동의 범주는 의회의 권한 및 기능에 근거하여 구분하면 〈표-5〉와 같이 구분할 수 있음.

〈표-5〉 지방의회의원의 의정활동 영역

구분	의회 내 의정활동	개인적 의정활동
공식적 의정활동	①자치법규 제·개정·폐지 ②행정사무감사 및 조사 ③예산 및 결산의 심의·의결 ④행정집행 상황 점검 (보고청취, 현장시찰 등) ⑤집행기관에 대한 질문 ⑥본회의 자유발언 ⑦의회 소속 상임위원회 활동 ⑧의회 내 특별위원회 활동 ⑨의회 교섭단체 활동 ⑩의회 내 연구단체, TF 등의 활동 ⑪결의·동의·승인·의견청취 등의 처리 ⑫청원(진정, 탄원) 등의 처리 ⑬공청회, 토론회, 세미나 등의 개최 ⑭국제교류(의원외교)활동 ⑮의정 홍보 ⑯서류제출요구 및 자료요구	①의회 내 보직 활동의 수행 ②입법안 발의 ③정책 대안의 제시 ④회의 출석(본회의, 위원회 등) ⑤협의·조정·중재 ⑥질문·질의·발언·서류제출 요구 ⑦제안·동의·보고 ⑧청원의 소개 ⑨집행기관 법령·조례위원회 활동 ⑩의회 내 소속 상임위원회 및 특별위원회, 교섭단체, 의원연구단체, 태스크 포스(TF), 프로젝트팀 등 공식조직 활동 ⑪공청·토론회, 세미나 등 참여 ⑫의정보고(지역구) 개최 ⑬주민 의견수렴간담회 개최
비공식적 의정활동	①의정활동 관련 현장 확인 ②발의할 의안의 자료수집, 연구 ③각종 질문의 준비 ④정책대안 자료의 수집 및 작성 ⑤집행기관 제출자료 등의 검토 ⑥요구 자료의 분석, 연구 ⑦의정활동 지원 자료 등의 검토	①의정활동 관련 현장 확인 ②주민 요청사항 처리를 위한 활동 ③지역사회 봉사 등 활동 ④시민사회단체 등의 의견수렴 활동 ⑤SNS 등 가상공간에서의 활동

※ 출처: 경기연구원 보고서(2010) 내용을 바탕으로 재구성

○ 〈표-5〉에서 알 수 있는 바와 같이 지방의회의원의 의정활동 영역은 국회의원 못지않게 다양함.

○ 명예직으로 지방의회 제도가 시작되었지만 최근 분권국가를 지향하는 각종의 법령들이 제·개정되고 있고 심지어 지방의회만을 규정하는 지방의회법이 국회에 상정되는 등 다양한 변화가 나타나고 있는 상황임.

○ 이러한 현실을 감안할 때 지방의회의원에게는 고도화된 역량이 요청되며 지방의회의원의 의정활동을 지원하는 사무기구는 인사의 권한이 독립된 만큼, 이와 더불어 지방의회가 지방정부의 독립기관으로서 예산의 독립적 운용 즉 예산편성 등의 독립이 필요할 뿐만 아니라 지방의회의원의 의정활동이 다양화되고 있고 늘어나는 주민들의 의정수요에 적절하게 응대하고 창도적인 의정서비스 개발을 통한 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 질 높은 의정서비스를 수행하기 위한 다양한 제도적 보완이 뒤따라야 할 것임.

1. 지방의회의 독립성

가. 인사권

○ 지방의회 인사권 독립은 지방의회 사무를 담당하는 사무직원들의 인적자원 계획, 임용, 교육훈련, 동기부여, 통제 등 인사관리 전반에 있어서 인사권을 지방의회 의장이 담당하는 것을 의미(노인만, 2015).

○ 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 누구에게 있어야 하는가는 오랫동안 논의된 이슈였음. 지방의회와 집행기관으로 구분된 기관구성 형태에 따라 지방의회 사무직원에 대한 인사권 행사 주체가 달라졌음.

○ 인사권이란 근로자의 채용, 배치, 이동, 인사고과, 승진, 승격, 휴직, 해고 등 경영조직에서 근로자의 지위변동이나 처우에 관계되는 사용자의 결정권한을 말하며 인사권의 주요내용으로는 지휘명령권, 징계권, 인사 이동권 등이 있음.

○ 의회사무기구에 대한 인사권 독립이 필요한 이유는 첫째 현행 지방자치법이 지방의회와 지방자치단체 간 기관분립(대립)형 주의를 취하고 있는 이상 상호 견제와 균형의 권력분립원칙이 제대로 기능할 수 있기 위해서는 집행기관으로부터 지방의회의 인사독립성이 확보되어야 한다는 것이며 둘째, 집행부에 대한 지방의회의 감시기능을 강화하기 위하여 지방의회 사무직에 대한 인사권독립이 필요하다는 것이고 셋째, 인사권자와 인사감독권자의 일치가 필요하다는 것인바, 상호 대립적이고 독립적 기능을 수행하는 집행기관과 의결기관의 조직 관리는 독립적으로 이루어지는 것이 조직 원리에 부합되기 때문임.

○ 따라서 조직 관리의 일원화의 시각에서도 지방의회 사무직에 대한 인사권은 지방의회가 독립적으로 행사할 수 있도록 하여야 한다는 것임.

○ 〈표-6〉에서 알 수 있는 바와 같이 현재 17개 시도의회 전체 사무처 직원의 총합은 2022년 11월 현재 2,398명으로 국회의 사무처 직원 숫자보다 작다. 전체 의원 숫자로 보면 300명인 국회의원보다 3배에 가까운 872명임.

○ 업무량과 업무 분야의 차이가 있으나 국가사무를 제외하면 규모만 작을 뿐 업무 분야는 차이나는 부분은 크지 않다고 할 수 있음.

○ 인력의 구성에 있어서는 전국 시도의회 공무원 중 1급 공무원을 정원으로 한 곳은 서울특별시의회 사무처 한 곳뿐이며 나머지 16개 시도 중 사무처장을 부산광역시의회가 2급, 나머지 15개 시도는 2-3급지방직 공무원으로 보하도록 되어있음.

○ 더욱이 서울특별시의회의 경우 1급 공무원 산하에 2급이나 3급도 없이 4급 공무원만 21명에 이르고 있으니 이는 계층제의 원리에도 부합하지 않을 것으로 본다. 세종특별자치시의회는 2급 사무처장 산하에 4명의 4급 공무원이 있으며 5급의 경우는 9명으로 기형적인 인력구조가 되어있다고 해도 과언은 아닐 것임.

○ 지방의회의 인사권 독립이 이루어지고 인사교류, 승진 등이 제대로 되려면 이러한 기형적인 인력구조가 해결되어야 할 것임.

〈표-6〉 전국 시·도의회사무처 정원

(2022년 10월 30 현재)

의회 구분	계		사무처장 (직급)	4급		5급		6급 이하	
	의회 소속	교육청 파견		의회 (일반·복수+별정)	교육청	의회 (일반·복수+별정)	교육청	의회 (일반·복수+별정)	교육청
서울	401	6	1 (1)	21 (9·10+2)	0	55 (51·0+4)	1	324 (321·0+3)	5
부산	141	9	1 (2)	11 (5·6+0)	1	21	1	108 (107·1+0)	7
대구	113	0	1 (2-3)	11 (4·7+0)	0	18 (16·2+0)	0	83	0
광주	80	6	1 (2-3)	9 (4·4+1)	1	8 (7·1+0)	0	62 (60·1+1)	5
인천	118	9	1 (2-3)	9 (3·6+0)	1	19	1	89 (88·0+1)	7
울산	77	8	1 (2-3)	9 (8+1)	1	10	1	57 (56·1+0)	6
대전	97	7	1 (2-3)	9 (5·4+0)	1	16 (14·2+0)	0	71 (68·3+0)	6
세종	59	6	1 (2-3)	7 (3·3+1)	1	9	1	42	4
경기	319	20	1 (2-3)	18 (16·2+0)	2	51 (50+1)	5	249 (246·0+3)	13
강원	131	7	1 (2-3)	11 (5·6+0)	1	21 (20·0+1)	1	98	5
충북	89	9	1 (2-3)	8	1	15 (14·1+0)	1	65 (64·0+1)	7
충남	114	10	1 (2-3)	11	1	19	1	83 (81·0+2)	8
전북	112	9	1 (2-3)	10 (4·6+0)	1	14	0	87 (85·0+2)	8
전남	139	8	1 (2-3)	12 (6·6+0)	1	18	1	108 (106·0+2)	6
경북	131	6	1 (2-3)	9 (7·2+0)	1	25 (20·5+0)	1	96 (95·0+1)	4
경남	135	5	1 (2-3)	12 (4·8+0)	0	21	1	101 (99·0+2)	4
제주	142	6	1 (2-3)	11 (4·7+0)	1	32 (11·21+0)	1	98 (97·1+0)	4
총계	2,398	131	17	188	15	372	17	1,821	99

※ 자료:각 지자체 집행기관 및 교육청 정원규칙을 확인해 저자가 구성

나. 조직권

○ 지방정부 집행기관의 조직 시스템과 비교해 의회 사무처의 기능과 역할을 수행하기에는 구조적 한계를 가지고 있음.

○ 국회에 비하면 왜소하고 허술하여 조직자체를 독립적으로 운용하기엔 불가능한 실정이라고 볼 수 있음.

○ 〈표-7〉은 광역지방의회 사무기구에서 의원들의 의정활동지원과 사무기구로서 기능을 유지할 수 있는 최소의 구조와 기능을 표시한 것임.

〈표-7〉 지방의회 사무기구에 요청되는 구조와 기능

사무처리	⇒	조직유지	인사관리, 회계·경리, 건물·시설물 관리, 문서처리, 인쇄작업, 우편물 발송, 사무실관리, 대외관계 등
		의회운영	위원회 구성·배치, 의원연구단체 운영, 의사진행, 회의록 관리, 전문위원실·정책지원전문인력제 운영, 조직발전 등
		기능유지	자치법규 입법, 예·결산 심의 및 확정, 집행기관 사무 및 정책 평가, 교육자치에 관한 사항, 각종 동의·승인·의결권 등의 행사
		여론수렴	민원, 청원, 주민발안, 의정모니터, 사회관계망을 통한 의견수렴, 정보·자료 수집 및 분석 등
의정활동지원	⇒	입법지원	조례 및 규칙 등의 제·개정·폐지 등 자치법규 입법지원 법령개선 건의안 제안 및 성안, 해외 자치법규 동향분석 등
		정책지원	집행기관 행정 사항에 대한 정책대안 마련, 예·결산(안)에 대한 사전분석, 행정사무감사, 대집행부 질문, 의회 결의안·동의안 성안 지원 등
		조사분석	의안의 조사 및 분석지원, 각종 영향평가 분석지원, 자치법규 및 예·결상(안) 등의 자료조사 및 분석, 의원요청사항 수집·분석 등
		역량강화	의원 및 의회 사무기구 소속 공무원의 역량 및 기능 강화 연수·교육훈련 계획수립 및 지원, 의원청렴도 및 성인지 역량증진 등

※ 자료: 저자가 구성

○ 한편 세종특별자치시의회는 사무처장 산하에 의정담당관, 의사입법담당관, 입법자문위원 등 2개의 담당관과 5개의 전문위원실을 두고 있으나 의회의 다양한 활동을 감당하기에는 역부족이라 할 수 있음(입법자문위원은 국회로부터의 파견 공무원).

○ 여타 광역의회에 비해 조직 구성면에 있어서는 비교적 작은 편이며 집행부와의 대응적 관계를 형성하기에는 어려움이 있음. 인사권이 독립되었으나 이러한 허술하고 왜소한 조직으로는 인사권을 독립하는 의미가 없을 것으로 봄.

○ 〈표-8〉에서 확인할 수 있는바와 같이 세종특별자치시 이외의 전국 광역의회 조직구조를 보더라도 인사권 독립 이전과 크게 달라진 바 없음

〈표-8〉 광역 지방의회 사무처 조직구성

(2022.10.30 현재)

의회	사무처장	담당관(실)								전문위원 127	의원정수 872
서울	1급	7	언론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책	**정책기획**	12	112
부산	2급	4	총무		의사		홍보		입법정책	7	47
대구	3급	4	의정정책관		의사		**홍보**		입법정책	7	32
인천	3급	3	총무			의사			입법정책	7	40
광주	3급	3	의정			홍보소통			입법정책	6	23
대전	3급	4	**운영지원**		의사		시민소통		입법정책실	6	22
울산	3급	3	의정			**홍보**			입법정책	5	22
세종	3급	2	의정				의사입법			5	20
경기	2급	7	총무	언론홍보	의사	도민권익	의정기획	입법정책	예산정책	13	156
강원	2급	4	의정관		의사관		홍보		입법정책	7	49
충북	3급	3	총무			의사			입법정책	6	35
충남	3급	5	총무		의사		홍보	입법정책	예산정책	7	48
전북	3급	3	총무			의사			입법정책	7	40
전남	3급	4	총무		의사		정책		**홍보**	8	61
경북	3급	4	총무		의사		**의정지원**		입법정책	8	61
경남	3급	4	총무		**소통홍보**		의사		입법	8	64
제주	3급	4	총무		의사		정책입법		공보관	8	40

자료: 각 광역의회 홈페이지 참조. 저자가 재구성

※ 볼드체는 인사권 독립 및 제8회 동시선거 이후 변한 사항임.

○ 반면 〈그림-3〉, 〈그림-4〉, 〈그림-5〉, 〈그림-6〉, 〈그림-7〉에서 보는 바와 같이 국회의 의정활동 지원조직은 사무처, 도서관, 입법조사처, 예산정책처, 미래연구원 등이 독립적으로 법률을 가지고 운용하고 있어서 조직 및 인사권한을 활용하는데 무리가 없음.

○ 국회의 의정활동 지원조직처럼 방대할 수는 없겠지만 적어도 의회사무처가 소속 지방정부 집행기관과 상대하는데 어려움이 없도록 조직이 확대되어야 할 것임.

〈그림-3〉 국회사무처 조직 구성

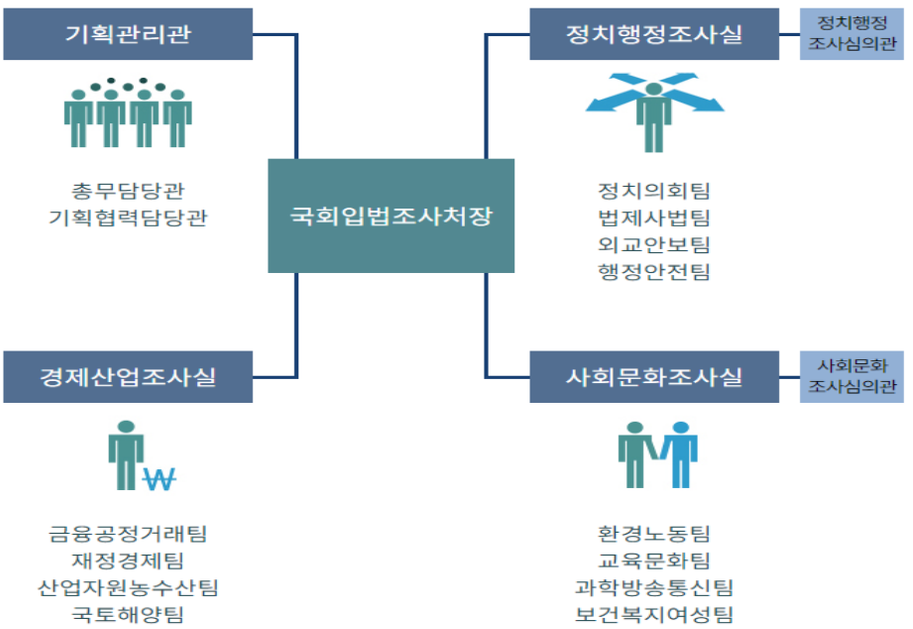
※ 자료: 국회홈페이지 사무처 조직안내(2022)

〈그림-4〉 국회도서관 조직구성

※ 자료: 국회도서관 홈페이지 조직 및 업무(2022)

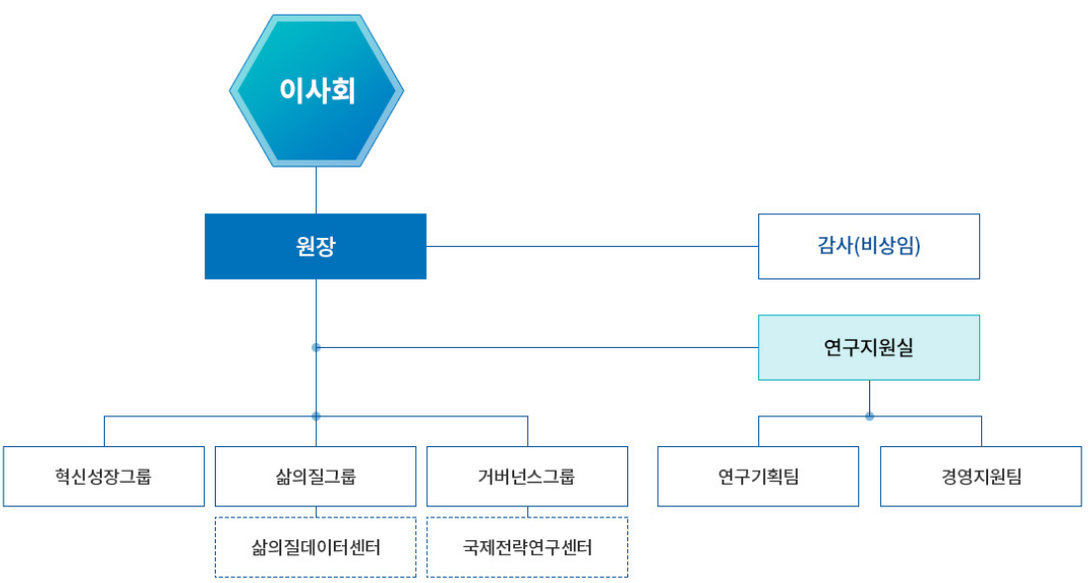
〈그림-5〉 국회예산정책처 조직구성

※ 자료: 국회예산정책처 홈페이지(2022)



〈그림-6〉 국회입법조사처 조직구성

※ 자료: 국회입법조사처 홈페이지(2022)



〈그림-7〉 국회 미래연구원 조직구성

※ 자료: 국회 미래연구원 홈페이지(2022)

○ 아울러 지방의회 사무기구는 제도적 개선 노력과 전문적 보좌를 위한 제도와 조직정비가 꾸준히 이루어져 왔음에도 불구하고 우리나라 지방자치는 (강)시장-(약)의회형의 기관구성 하에서 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있기에, 지방자치단체 내부의 집행기관과 지방의회 상호 간의 관계에서 지방의회의 직급상 불균형은 매우 기울어진 상황임.

○ 이러한 상황에서 집행기관과 지방의회 사이의 견제와 균형의 원리를 바라는 것은 사실상 불가능하며, 이러한 제한된 범위 하에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제는 미약할 수밖에 없음.

○ 뿐만 아니라 지방의회는 지역의 최고 정책결정기관으로서 정책이 집행기관에 의하여 적절히 집행되고 있는지를 감시하고 견제하는 역할을 수행함.

○ 그렇기에 지방의회를 보좌하는 인력은 이런 점에 착안하여 업무를 수행하기 때문에 집행기관으로서는 보좌 인력의 활동에 대하여 불편하게 느끼는 경우가 발생하고 이러한 이유에서 전문성을 갖춘 지방의회를 인정하려 하지 않기에 지방의회의 위상은 상대적으로 약화될 수밖에 없음.

○ 또한 지방의회 상임위원회 구성이 집행기관의 실국을 중심으로 구성되어 있는 바, 집행기관 실국장의 직급이 1-3급에 해당되나 지방의회 수석전문위원 또는 전문위원의 직급은 4-5급에 그치고 있어 집행기관 실국과 의회 상임위원회 등의 전문위원실 간에 다양한 문제를 드러내고 있으며 이에 대한 개선도 필요함. 이는 뒤에서 논하겠지만 대통령령인 '지방자치단체 행정기구와 정원기준에 관한 규정'을 개선해야 할 것임.

○ 반면 국회 의정활동 지원조직은 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처가 법률에 의해 각각 독립적 조직과 인력으로 국회의원의 의정활동을 지원하고 있으며 인사교류, 승진, 교육훈련, 복무 등이 원활하게 이루어지고 있음.

○ 〈표-9〉에서 보는 바와 같이 국회사무처의 전 직원은 3,550명이며 정무직을 제외한 공무원 수는 3,546명이며 그 중 1급 26명, 2급 55명, 3급 52명, 4급 768명이며 국회의원 보좌관 600명을 제외하더라도 168명임.

〈표-9〉 국회사무처 공무원 정원표

총 계	3,542→3,550
정무직 계	4
사무총장	1
차장	2
비서실장	1
별정직 계	2,222
국회의원 보좌관(4급상당)	600
국회의원 비서관(5급상당)	600
국회의원 비서(6급상당)	300
국회의원 비서(7급상당)	300
국회의원 비서(9급상당)	300
(소 계)	2,100
수석전문위원(1급상당)	19
수석비서관(1급상당)	5
비서관(2급상당)	7
비서관(2급상당 또는 3급상당)	1
비서관(3급상당)	4
비서관(4급상당)	6
비서관(5급상당)	3
비서(6급상당)	3
9급상당	74
(소 계)	122
일반직 계	1,316→1,324
관리관 또는 이사관	2
이사관	22
이사관 또는 부이사관	14
이사관·부이사관 또는 임기제	4
이사관 또는 부이사관에 상당하는 임기제	1
이사관·공업이사관·시설이사관·부이사관·공업부이사관·통신부이사관 또는 시설부이사관	1

이사관·부이사관·공업부이사관·통신부이사관 또는 시설부이사관	1
부이사관	6
공업부이사관·통신부이사관·시설부이사관	1
3급 또는 4급	51→52
3급·4급, 별정직(3급상당 또는 4급상당) 또는 임기제	1
3급·4급 또는 임기제	1
4급	58
4급 또는 임기제	2
4급 또는 5급	102→103
4급·5급 또는 전문경력관	8
4급·5급, 전문경력관 또는 임기제	1→2
4급·5급 또는 임기제	10
5급	144
5급, 전문경력관 또는 임기제	2
5급 또는 임기제	9
6급	455→459
6급, 전문경력관 또는 임기제	1
6급 또는 임기제	9
7급	202→203
7급 또는 별정직(7급상당)	1
7급 또는 임기제	5
8급	131
8급 또는 별정직(8급상당)	2
8급 또는 전문경력관	1
8급 또는 임기제	1
9급	66
9급 또는 전문경력관	1

자료: 국회사무처 직제〔국회규칙 제229호, 2021.12.7., 일부개정 및 시행〕

○ 또한 〈표-10〉에서 보는 바와 같이 국회도서관 전체 직원은 362명이며 정무직 1명을 제외하고 1급 2명, 2-3급 17명, 4급이 34명이나 되며, 〈표-11〉에서 확인할 수 있다시피 국회 예산정책처 공무원 정원은 총 138명이며 3급 이상의 고위공무원이 17명이고 〈표-12〉에서 알 수 있듯이 국회입법조사처 총 정원은 126명으로 3급 이상의 고위공무원은 13명인 바, 국회 입법지원조직 인력

의 총정원은 4,131명이고 3급 이상 고위공무원의 총 182명임.

○ 이는 824명의 시도의회 의원을 지원하는 총정원에다 정원외 직원까지 포함한 의정활동 지원인력 2,426명의 2배 가까이 되는 인력이며 시도의회 2급 이상 공무원 총 17명보다 고위공무원의 숫자는 10배가 넘는 숫자임을 알 수 있음.

〈표-10〉 국회도서관 공무원 정원표

총 계	**362**
정무직 계	**1**
도서관장	1
일반직 계	**361**
관리관 또는 이사관	2
이사관 또는 부이사관	3
이사관·정보관리이사관·부이사관 또는 정보관리부이사관	1
이사관·부이사관 또는 임기제	1
3급 또는 4급	12
4급	10
4급 또는 5급	18
4급·5급 또는 임기제	6
5급	27
5급 또는 별정직(5급상당)	1
5급 또는 연구관	3
5급·연구관 또는 임기제	1
5급 또는 전문경력관	13
5급·전문경력관 또는 임기제	4
6급	127
6급 또는 연구사	8
6급 또는 전문경력관	5
6급·전문경력관 또는 임기제	7
7급	38
8급	23
9급	18
9급 또는 전문경력관	1
9급·전문경력관 또는 임기제	2
9급 또는 임기제	30

〈표-11〉 국회예산정책처 공무원 정원표

총 계	138
정무직 계	1
국회예산정책처장	1
일반직 계	137
관리관·이사관 또는 임기제공무원	2
이사관·부이사관 또는 임기제공무원	4
3급·4급·연구관 또는 임기제공무원	11
4급·연구관 또는 임기제공무원	9
4급·5급·연구관 또는 임기제공무원	29
5급·연구관 또는 임기제공무원	48
5급 또는 별정직(5급상당)	1
6급 또는 임기제공무원	25
7급 또는 임기제공무원	6
7급 또는 별정직(7급상당)	1
8급 또는 임기제공무원	1

〈표-12〉 국회입법조사처 공무원 정원표

■ **국회입법조사처 직제〔별 표〕**

국회입법조사처 공무원 정원표

총 계	126
정무직 계	1
국회입법조사처장	1
일반직 계	125
관리관·이사관·연구관 또는 임기제	2
이사관·연구관 또는 임기제	1
이사관·부이사관 또는 임기제	1
이사관·부이사관·연구관 또는 임기제	1
부이사관·연구관 또는 임기제	1
3급·4급·연구관 또는 임기제	7
4급·연구관 또는 임기제	7
4급·5급·연구관 또는 임기제	29
5급·연구관 또는 임기제	57
5급 또는 별정직(5급상당)	1
6급 또는 임기제	11
7급 또는 임기제	5
8급	2

다. 예산권

○ 지방의회의 인사권이 독립되어 지방정부 의회는 중앙정부의 입법부, 사법부, 행정부와 같이 사실상 독립기관화 되었으나 인사권이 독립된 것만으로는 지방자치단체의 집행기관과 의회간의 '견제와 균형의 원리'가 완전하게 작동되기에는 미완의 개선이며 예산권이 독립 되어져야 할 것임.

○ 「지방자치법」 제47조 제1항 제2호 및 제142조 제1항에서는 예산편성권을 지방자치단체의 장에게, 예산의 심의·확정권을 지방의회에 각각 부여하여 예산에 관한 권한을 지방자치단체의 장과 지방의회에 나누어 배분하고 있음.

○ 지방의회의 예산심의·확정 권한은 소극적인 권한으로서 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이는 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없음(「지방자치법」 제142조 제3항).

〈표-13〉 지방자치단체 예산 과정

중기지방재정계획 (지방재정법 제33조)	-예산편성 이전에 계획을 수립하여 당해연도 예산편성의 기본으로 활용
투자심사 (지방재정법 제37조)	-중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투자심사를 거쳐 결정된 사업에 한 해 예산 편성
예산편성기준 통보 (전년도 7월말) (지방재정법 제38조) (행정안전부령:지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙)	-지방교부세 내시: 통상 전년도 10월 15일 (지방교부세법 시행령 제11조) -국고보조금 등 내시: 전년도 9월 15일 (보조금 관리에 관한 법률 제12조 제1항)
예산(안)편성 및 제출 (조례로 시기 조정 가능) -시·도: 전년도 11.11까지 -시·군·자치구: 전년도 11.21까지 (지방자치법 제142조 제1항)	-업무단위별로 예산요구서 작성 예산부서에 제출 -예산부서에서 심사·조정을 통해 예산(안) 확정(단체장 결재) 후 의회 제출

예산(안)심의 및 의결 -시·도의회: 회계연도 개시 15일전까지 -시·군·자치구의회: 회계연도 개시 10일 전까지 (지방자치법 제142조 제2항)	-집행기관장이 의회본회의 제안설명 (시·도의회는 교육감 포함) -의장이 소관 상임위별로 예산안 배정→소관 상임위별로 예비심의→예산결산특별위원회에서 최종 조정 후 본회의 상정→ 본회의 의결

예산안 의결 후 결과를 단체장에게 이송 (시·도의회는 교육감 포함) (지방자치법 제149조 제1항)	-지방의회가 의결한 예산을 자치단체장 (시·도의회는 교육감 포함) -의결된 날부터 3일 이내 이송

이송받은 예산의결사항을 보고 및 고시 (지방자치법 제149조 제2항)	-이송받은 예산의결사항을 지체없이 보고 (시·도→행안부장관, 시·군·자치구→시·도지사) -이송받은 예산의결사항을 지체없이 고시

※ 자료: 저자가 구성

1)「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」

○ 제8조(기준경비) ① 행정안전부장관은 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 다음 연도 기준경비를 해마다 7월 31일까지 지방자치단체에 통보하여야 한다.

②제1항에 따라 통보하여야 하는 기준경비의 유형은 다음 각호와 같다.

3. 지방의회 관련 경비 중 국외여비(國外旅費), 의정운영 공통업무추진경비 및 기관운영 업무추진비

③지방자치단체가 제2항 각호의 어느 하나에 해당하는 경비의 예산을 편성하는 경우에는 제1항에 따라 행정안전부장관이 통보한 기준경비의 범위에서 세출예산에 계상하여야 한다.

2)「지방자치단체 예산편성 운영기준」

○ 제4조(기준경비) 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 기준경비는 다음 각호와 같다.

1. 지방의회관련 경비 중 의원국외여비·의정운영공통경비·의회운영업무추진비·의원역량개발비(민간위탁)·의원정책개발비의 기준경비는 별표1과 같다.

○ 제6조(세출예산 과목구분과 설정) ① 세출예산의 분야·부문은 기능별로 별표9와 같이 세부적으로 분류하고, 정책·단위·세부사업은 지방자치단체가 분야·부문의 기능에 맞게 별표10과 같이 설정·운영한다.

②세출예산의 성질별 분류는 목그룹, 편성목, 통계목으로 분류하며, 세부분류 내용은 별표11과 같다.

별표 1 지방의회 관련 경비

[1] 지방의회 관련 경비 총액한도제 운영

○ **(대 상)** 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원국외여비, 의원역량개발비(민간위탁) 4개 통계목

○ **(총액한도 산정방법)**

- 전년도 총액한도 대비 전전년도 소비자물가상승률(통계청 발표) 범위 내에서 매년 한도 설정

※ 단, 한도 증가율은 각 자치단체 본예산 자체세입(지방세+세외수입) 증가율 및 행정운영경비 증가율을 초과할 수 없음

○ 총액한도는 매년 본예산 편성 시 산정

※ 단, 당해연도에 전년 대비 의원 정수의 증감이 있는 경우에는 정수 증감 비율을 고려하여 자체 조정 가능하며, 예상치 못한 사정으로 총액한도 산정이 곤란한 경우*에는 시도는 행정안전부(시군구는 시도)와 협의하여 조정 가능

* (예시) 의회관련경비 중 일부를 특별한 사정으로 인해 당초예산으로 편성하지 못하였을 경우 등

[2] 경비성격 및 편성기준

1. 의정운영공통경비

① 경비성격: 지방의회 또는 위원회 명의의 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비

- 공청회, 세미나, 각종 회의 및 행사 등의 소요경비 예산편성

※ 지방의회의원 역량강화를 위한 위탁교육비는 '의원역량개발비'로 계상

② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

2. 의회운영업무추진비

① 경비성격 : 지방의회 의장·부의장·상임위원장의 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비

② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

※ 단, 의회운영의장업무추진비는 지방자치법 시행령 제102조 제3항의 지역협의체의 회장단체인 경우 최근 3년간 의장업무추진비 평균 예산액의 30%범위 내에서 추가 편성 가능

※ 예산결산특별위원회의 위원장에 대하여는 상임위원장 예산편성액을 적용 계상 가능

3. 지방의회의원 국외여비

① 경비성격 : 지방의원의 공무상 여행 및 국외연수를 위한 여비
② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성
- 예외 : 아래의 예외적인 사항을 감안하여 당해연도에 한하여 의원국외여비 전년도 본예산 편성액의 30퍼센트 범위 내에서 일시 추가 편성 가능(다음연도 총액한도 산정 시에는 한도초과 증액분은 제외 후 산정)
  ▶국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식 초청된 경우
  ▶국제회의 : 3개 국가 이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여하는 국제회의에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자, 토론자 등으로 선정되어 정식 초청된 경우
  ▶자매결연 : 지방자치단체의 국외교류·협력 차원에서 추진되는 자매결연 조인식 또는 사전단계인 의향서 체결단계와 자매결연 조인이후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우(필요시, 의장 또는 부의장을 대리하여 참석가능)
③ 의원국외여비 위법집행 시 지방자치단체의 장이 자율적으로 정하여 운영하는 제재수단*을 운영
* 의원국외여비 예산 삭감, 주민 공개 등 사안에 따라 지방의회 등 협의를 통해 자율 적용 가능

4. 의원역량개발비(민간위탁)

① 경비성격 : 지방의회 의원의 민간교육기관 위탁교육에 따른 경비
② 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율 편성

5. 의원정책개발비

① 경비성격 : 지방의회의 정책 개발을 위해 필요한 경비
- 정책연구용역비로 사용하되, 공청회나 세미나, 간담회 등은 의회운영공통경비로 편성

※ 해당 지방의회에 등록된 지방의원 연구단체에서 발주하는 경우 지원(의원 개인에게 지원 불가)

② 의회관련 경비 별도한도 내에서 자율 편성
* 별도한도 추가 : (지방의원수×500만원)

별표 9 세출예산 기능별 분류

지방자치단체 기능분류 : 13개 분야 52개 부문

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		**일반공공행정(4)**	070		**환경(6)**	110		**산업·중소기업 및 에너지(6)**
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		**공공질서 및 안전(3)**		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		**사회복지(8)**	120		**교통 및 물류(5)**
	026	소방		081	기초생활보장		121	도로
050		**교육(3)**		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초중등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	052	고등교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
	053	평생·직업교육		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
060		**문화 및 관광(5)**		087	보훈	140		**국토 및 지역개발(3)**
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		**보건(2)**		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		**과학기술(3)**
	065	문화 및 관광일반		093	식품의약안전		151	기술개발
			100		**농림해양수산(3)**		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		**예비비(1)**
900		**기타**		103	해양수산·어촌		161	예비비

별표 10 세출예산 사업별 분류(정책· 단위· 세부사업)

□ 정책·단위·세부사업은 다음 원칙에 유의하여 설정

구 분	주 요 원 칙
정책사업	▪ 1개의 정책사업은 단일 부문으로만 구성 ▪ 1개의 정책사업은 단일 조직(실·과)에서만 운영(본청과 산하기관의 경우는 원칙적으로 유사 정책사업을 단일화가 원칙이나 별도 설정도 가능)
단위사업	▪ 1개의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성
세부사업	▪ 광역자치단체는 원칙적으로 직접사업과 지원사업을 구분하나 하나의 세부사업으로도 가능 ▪ 보조사업과 자체사업을 구분함이 원칙이나 혼재 가능 ▪ 특정 사업유형에 해당되는 세부사업은 별도 구분 관리

별표 11 세출예산 성질별 분류(목그룹·편성목·통계목)

그룹	편 성 목	설 정 (통 계 목 포 함)	비고
200	205 의회비	1. 의회비는 의정활동에 필요한 소요경비를 다음 12가지 경비로 유형화하여 예산을 편성하도록 한 것이므로 다음 통계목의 범위 내에서 예산을 편성하여야 하며 의정운영과 관련한 새로운 비목을 설정할 수 없음 2. 의회비는 지방의회의원과 관련한 경비이므로 집행부 예산에는 이를 계상할 수 없음 3. 예산·결산특별위원회의 『의정운영공통경비』 및 『의회운영업무추진비』 집행은 지방자치법 제56조(위원회의설치) 및 동법시행령 제56조(특별위원회의설치)의 규정에 따라 본회의의 의결로 설치되고 그 활동기간을 정한 범위 내에서 집행할 수 있음 4. 예산편성 : 관계법령 및 지방자치단체 예산편성기준에서 정한 금액	
		01. 의정활동비	
		1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표4 및 관련 조례의 규정에 따라 매월 지급하는 경비	
		02. 월정수당	
		1. 「지방자치법 시행령」 제33조 및 관련 조례의 규정에 의하여 지급하는 수당	
		03. 의원국내여비	
		1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표5 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국내 출장시 지급하는 여비 2. 국내여비는 「지방자치법」과 관련 조례에서 정하는 기준에 따라 실소요액을 편성	
		04. 의원국외여비	
		1. 「지방자치법 시행령」 제33조 별표5 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국외출장시 지급하는 경비 2. 편성기준 가. 『지방자치단체 예산편성 운영기준』 제4조에 의한 기준경비에 의함 나. 예외 : 아래의 예외적인 사항을 감안하여 한도액의 30% 범위 이내에서 추가 편성 가능 ○ 국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식으로 초청된 경우 ○ 국제회의 : 3개 국가이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여, 개최하는 국제회의에 지방의원이 자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자·토론자 등으로 선정되어 정식 초청된 경우	

○ 지방의회 사무기구 주요 기능과 역할은 앞에서 살펴본 바와 같이 사무처리 분야에 있어서 조직유지, 의회운영, 기능유지, 여론수렴 담당 기구로서 기능과 역할을 해야 하고 의정활동지원 분야에서는 입법지원, 정책지원, 조사·분석, 역량강화를 위한 기능과 역할을 담당해야 할 것임.

○ 조직유지 및 의회운영 기능을 수행하는 데에는 조직 및 인력의 규모가 작은 관계로 의회인사권이 독립되어 집행기관과 의회가 따로 운영됨으로써 문제가 발생하고 있음.

○ 행정관리 기능에 있어서는 인력운용 면에서 혼란을 가져올 수 있으며 이러할 경우 의회 행정관리 기능의 유지가 어려움에 직면할 수 있음.

○ 의회 운영차원의 기능은 주로 의사관련 기능에 해당된다고 할 수 있는데 국회의 의사국과 같이 전문적 기능 유지가 제대로 되지 않는다면 본회의 진행이나 각종 회의의 의사진행에 문제가 될 수 있음. 현재도 의사 기능에서 발생하는 구체적이고 특수한 문제들에 대해서 전문성 부족으로 인한 어려움들이 제기되고 있는 실정임.

○ 전문적 의정활동 지원기능은 현재로서도 한계가 나타나기도 하는 바, 지방의회에 대한 전폭적이 지원이 필요한 분야임. 대부분의 시·도의회가 전문위원실 외에 입법이나 예산정책관련 조직들을 운용하고 있기는 하나 전문성에 한계가 나타나기도 하며 지원인력 부족으로 인한 의정활동 지원에 아쉬움을 느끼고 있는 분야임.

○ 지방의회의 기능과 관련하여 자치 재정권 중 예산편성의 자율성이 확대되고 지방의회 예산을 대폭 확충시켜 의정활동을 현실적으로 지원해야 할 것임.

○ 현재 20명의 의원이 활동하고 있는 세종특별자치시의회는 세종특별자치시 일반회계 세출예산 0.46%에 해당하는 89억 2백만원의 예산을 활용하고 있으며 이 중 의회비(205항목)는 17억 8백만원(세종시 일반회계 세출예산의 0.09%)에 불과하며 〈표-14〉에서

확인할 수 있는 바와 같이 국회의 경우 300명의 국회의원 입법지원을 위해 국회 입법지원조직만이 활용하는 예산이 2022년에 7천38억원에 이르고 있다. 이는 세종특별자치시의회가 의원들에게 제공하는 의정활동비와 월정수당을 포함한 예산이 89억원 정도임을 감안하면 대단히 큰 규모이며 이는 지방의회가 벤치마킹 사례로 활용해야 할 것임.

〈표-14〉 국회 입법지원조직 연간예산

(단위:백만원)

분류	2022년	2021년	2020년	2019년	2018년
국회사무처	594,365	590,349	576,895	550,757	524,991
국회도서관	70,798	75,802	64,242	54,314	46,179
국회예산정책처	21,177	21,564	20,452	19,168	18,131
국회입법조사처	17,501	17,603	17,147	16,665	15,860
합계	703,841	705,318	678,736	640,904	605,161

※ 자료: 국회 홈페이지(열린국회정보 포털)(2022) 자료 재구성

○ 현행 지방자치단체예산편성 지침에 의한 의회비 편성목(205)에 의하면 12가지로 한정되어 있음. 예산편성지침에 의한 의회비 설정 안내에 의하면 다음과 같음.

1. 의회비는 의정활동에 필요한 소요경비를 다음 12가지 경비로 유형화하여 예산을 편성하도록 한 것이므로 다음 통계목의 범위 내에서 예산을 편성하여야 하며 의정운영과 관련한 새로운 비목을 설정할 수 없음

2. 의회비는 지방의회의원과 관련한 경비이므로 집행부 예산에는 이를 계상할 수 없음

3. 예산·결산특별위원회의 『의정운영공통경비』 및 『의회운영업무추진비』 집행은 지방자치법 제56조(위원회의설치) 및 동법시행령 제56조(특별위원회의설치)의 규정에 따라 본 회의의 의결로 설치되고 그 활동기간을 정한 범위 내에서 집행할 수 있음

4. 예산편성 : 관계법령 및 지방자치단체 예산편성기준에서 정한 금액

○ 의회의 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째 의정활동비 1991년부터 의원들에게 일비와 여비 명목으로 실비가 지급되기 시작했으며 1995년부터 광역지방의회의원에게는 의정자료수집·연구비 50만원(이내)과 보조활동비 10만원(이내), 기초지방의회의원에게는 의정자료수집·연구비 35만원으로 시작되었던 것이 2003년에 이르러 시도의회 의원에게 150만원 이내의 의정활동비를 그리고 시군자치구의원에게 110만원 이내의 의정활동비를 제공한 이후로 20년 동안 변치 않고 같은 금액의 활동비를 예산으로 상정하게 하고 있음. 이는 현실을 너무나 도외시한 정책으로 판단할 수밖에 없음.

○ 둘째 월정수당은 인사혁신처가 정의하고 있는 공무원의 보수체계 개념에 의하면 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여를 말함.

○ 월정수당은 의원의 직무활동에 대하여 지급하는 수당으로서 광의의 의미로는 급여라고 의미를 부여할 수도 있을지 모르나 이것은 엄연히 수당이며 일에 대한 댓가가 아니라 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여임.

○ 그러나 이 또한 지역에 따라 다르긴 하지만 지방의회 의원들의 의정활동 및 생활급여로서는 턱없이 부족하다 할 수 있음. 이 또한 현실화 방안을 찾아야 할 것임.

○ 셋째, 의정운영공통경비는 의정활동을 수행하는데 제약이 존재하는 바, 앞에서 제시한 지방의회 의원의 의정활동 영역에 의정운영공통경비를 적용 하는데는 한계가 있음.

○ 우선 의회 또는 상임위원회 명의의 공적인 의정활동 수행에 소요되는 경비로 제한하는 것은 의원의 다양한 형태의 의정활동 중 “공적인 의정활동”의 정의가 무엇인지 애매함. 또한 현금 집행이 가능한 경우에 있어서도 현실과 괴리가 있음.

○ 아울러 특별위원회 활동지원도 다양한 분야의 많은 특위에 대한 지원은 현실적일 수가 없으며 전문분야별 연구활동 지원경비는 의원

연구단체 예산이 따로 있고, 연구용역에 대한 일반예산이 있으며, 각종 자문위원회 연구지원 예산이 따로 있기도 해 이와 구별하기가 어려움.

○ 넷째, 의원역량개발비는 현재 상태로선 많을수록 좋을 것이나 의회에 따라서 예산 자체를 만들지 않은 경우도 있으므로 지침을 운용하는 측면에서라면 일종의 강제적 지침을 활용할 필요도 있을 것임.

○ 다섯째, 의원정책개발비를 의원 스스로 정책개발을 할 수 없도록 만든 예산 구조를 이해하기 어려움. 물론 저간의 뜻을 생각할 수 있으나 현실적으로 예산이 의도와 다르게 활용되는 경우가 많으므로 예산의 사용 방법을 개선해야 할 것임.

○ 여섯째, 의장협의체 분담금과 관련하여 의장협의체에 대한 분담금을 내도록 하는 점은 일견 이해할 수 있으나 실질적으로 의장협의체가 각 의회가 분담한 예산을 가지고 제대로 사용하는지에 대한 검토분석 채널이 애매함. 한편 의장협의체가 법정단체인 점을 감안하면 중앙정부 예산으로 지원하고 예산 사용에 대한 결산 등도 중앙정부가 담당할 필요도 있을 것임.

○ 종합하자면 지방의회 의원들의 의정활동 현실과 괴리가 많은 현재의 의회비 예산지침 체계를 현실에 맞게 개선해야 할 것이며 현행의 12항목 이외에도 지역적 특색과 의정활동 현실에 적합한 예산편성의 범주를 늘여 나가야 할 것임.

<2022년도 의원실 지원경비 현황>

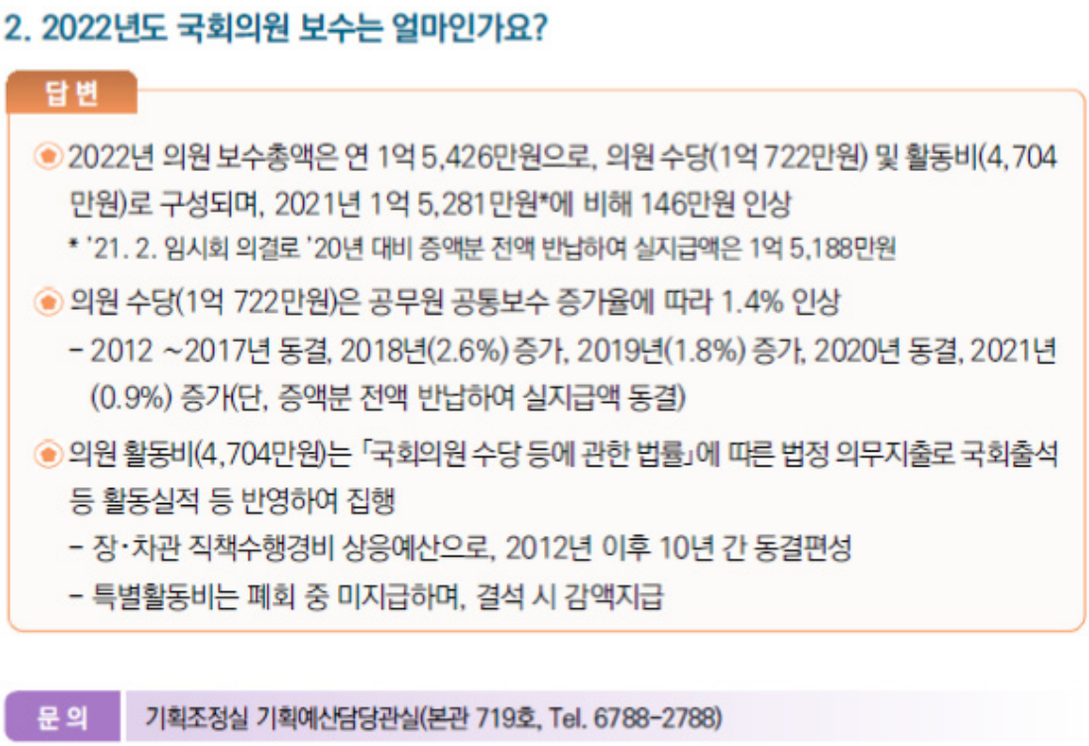
(단위 : 원)

구 분			지 급 액	지 급 방 법	지원근거규정
사무실 운영지원	사무실 운영비	비서실운영비	월 180,000	정액지급	
		업무추진비	연 3,483,840	증빙 후 사후지급	
	공공요금 (전화·우편 등)		월 950,000	정액 지급 (월 95만원에서 전화요금 공제)	
	사무실 소모품		연 5,192,000	· 현물 : 소모품 신청서 · 현금 : 증빙 후 사후지급	
공무출장 등 교통지원	의원차량유류비		월 1,100,000	정액 지급	「국회의원 입법활동 차량비 지급규정」 제2조
	의원차량유지비 (위원장)		월 358,000 (월 1,000,000)		
	공무수행출장비		연 평균 7,374,790	의원실 신청에 따른 사후 지급 ※ 권역별 차등	
입법 및 정책개발 지원	입법 및 정책개발비		연 25,503,330	의원실 신청에 따른 사후 지급	「국회의원의 수당 등에 관한 법률」 제7조의2
	정책자료 발송료		연 평균 7,198,850	의원실 신청에 따른 사후 지급 ※ 세대수별 차등	
	정책자료발간비 및 홍보물유인비		연 12,000,000	의원실 신청에 따른 사후 지급	
의원실 보좌직원 지원	보좌직원 매식비		연 7,703,330	의원실 신청에 따른 사후 지급	
	입법활동지원 정책현안 현지출장비		연 1,017,850		
	의원실 업무용택시		연 1,000,000		

※ 단, 「국회법」 제44조제1항에 따른 특별위원회 위원장에 대한 차량유지비는 월 67만원 지급함

※ 자료: 국회사무처, 2022 의정활동지원안내서

〈그림-8〉 2022년도 국회의원실 지원경비



2. 2022년도 국회의원 보수는 얼마인가요?

답변

- 2022년 의원 보수총액은 연 1억 5,426만원으로, 의원 수당(1억 722만원) 및 활동비(4,704만원)로 구성되며, 2021년 1억 5,281만원*에 비해 146만원 인상
  * '21. 2. 임시회 의결로 '20년 대비 증액분 전액 반납하여 실지급액은 1억 5,188만원
- 의원 수당(1억 722만원)은 공무원 공통보수 증가율에 따라 1.4% 인상
  - 2012 ~2017년 동결, 2018년(2.6%) 증가, 2019년(1.8%) 증가, 2020년 동결, 2021년(0.9%) 증가(단, 증액분 전액 반납하여 실지급액 동결)
- 의원 활동비(4,704만원)는 「국회의원 수당 등에 관한 법률」에 따른 법정 의무지출로 국회출석 등 활동실적 등 반영하여 집행
  - 장·차관 직책수행경비 상응예산으로, 2012년 이후 10년 간 동결편성
  - 특별활동비는 폐회 중 미지급하며, 결석 시 감액지급

문의 기획조정실 기획예산담당관실(본관 719호, Tel. 6788-2788)

※ 자료: 국회사무처, 2022 의정활동지원안내서

〈그림-9〉 2022년도 국회의원 보수

라. 지방자치단체 대표권

○ 지방자치법 제114조는 지방자치단체장이 지방자치단체의 통할대표권을 가지고 있으며 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다고 규정하고 있음.

○ 이는 집행기관장이 지방자치단체의 대표임을 명백히 하고 있는바, 기관대립형 구조에서 지방의회는 사실상 지방자치단체의 기관구성의 일부분임을 나타내고 있다고도 볼 수 있음.

○ 더욱이 지방자치단체장이 집행기관의 장으로서 지방자치단체의 사무관리 집행권을 가지고 있는 것으로 규정하고 있는 것은 실질적인 지방자치단체의 대표임을 나타내고 있다고 보여짐.

○ 또한 자치단체장은 지방의회의 의결사항에 대하여 재의요구권을 가지고 있고 예산에 대한 선결처분권을 가지는 등 지방의회에 비해

우월한 권한을 가지고 있음을 입증하고 있음.

○ 지방의회는 지방자치법 제37조(의회의 설치)에서 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다고 하여 법문상 지방의회가 헌법기관으로서 주민의 대표기관임을 나타내고 있다고 할 수 있음.

○ 주민의 대표기관인 의회가 지방자치단체의 대표권을 행사하는 것은 지방자치 선진국에는 흔히 확인할 수 있는 사항이며 오히려 집행기관이나 그 장의 역할은 집행권한에 그치고 있음은 여러 연구를 통해서도 확인할 수 있는 바임.

○ 하지만 우리나라의 경우 법 규정에 지방자치단체의 집행기관장이 자치단체장으로서 통할대표권을 가지고 있음을 부인할 수 없을 것임.

○ 올해부터 시행되는 지방자치법에는 지방자치단체 기관구성 특례조항을 두고 있음.

○ 만약 주민투표를 통해 현재의 기관대립형 기관구성 구조에 집행기관장이 주민직선으로 선출되는 구조가 아니되고 다른 형태의 기관구성 구조가 된다면 현재의 지방자치법 법문은 개정돼야 할 것임.

○ 또한 지방자치단체의 기관구성 구조가 어떤 형태가 되던 주민총회형 지방정부를 제외하고는 반드시 의회가 존재하도록 되어 있는바, 이는 지방의회가 사실상의 주민의 대표기관이며 지방자치단체의 대표권을 가지고 있다고 할 수 있을 것임.

○ 따라서 현행 지방자치법의 집행기관장의 통할 대표권을 지방의회가 수행할 수 있도록 개정의 여지가 있음을 알 수 있음.

〈표-15〉 지방자치단체 대표권 관련 지방자치법 개정요청 사항

현행	개정안
제37조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.	제37조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 두며 지방자치단체를 대표한다.
제114조(지방자치단체의 통할대표권) 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.	제114조(지방자치단체의 집행기관대표권) 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 집행기관을 대표하고, 그 사무를 총괄한다.

2. 집행기관과 의회와의 관계

○ 전통적으로 지방의회는 당해 지방자치단체의 정책을 결정하고 집행기관은 이를 집행.

○ 현재는 양측이 공히 정책결정과 정책집행에 관여하고 있어서 서로의 역할과 기능을 명백히 서로의 역할과 기능을 명백히 구분 짓기 어려움.

○ 이는 현대의 복잡하고 다양한 지역문제들을 해결함에 있어서 양측이 본래의 기능과 역할만을 고집할 수 없는 현실에 기인된 현상

○ 양측은 상당 부분 상호 중첩된 역할을 수행하는 과정에서 때로는 협력관계를 유지하기도 하고 때로는 대립·갈등관계에 놓이기도 함.

○ 대립과 갈등의 경우 항상 자치행정에 부정적인 결과를 초래하는 것은 아니지만 불필요한 대립·갈등이 장기화된다면 자치행정은 큰 혼란에 빠질 수 있음.

○ 때문에 양측 간의 비생산적인 대립·갈등을 예방 또는 완화할 수 있는 제도적 장치나 대책이 요구되며 대립과 갈등보다도 상생 협력관계의 설정이 절실히 필요함.

○ 지방의회와 집행기관이라는 조직 간의 갈등이 과거에는 역기능적이란 인식이 지배적이었으나 근래 들어서는 이러한 갈등이 경우에 따라서는 유용할 수 있다는 새로운 시각으로 대체되고 있음

○ 지방자치가 추구하는 목표나 가치를 지지·촉진시키는 긍정적인 변화를 가져오는 갈등은 유익하다는 논리.

○ 하지만 양측 간에 발생되는 갈등 가운데는 자치단체의 목표 성취에 요구되는 협동적 노력을 좌절시키거나 정치·경제·사회적으로 극심한 낭비를 초래하는 등 양측간의 관계를 적대적으로 만드는 역기능적인 성격의 것도 있음. 따라서 전자의 갈등은 장려·유지하여야 할 것이고, 후자의 갈등은 예방·억제하여야 할 것임.

가. 집행기관장과 의장의 권한

❍ 단체장의 권한

○ 지방자치단체 통할대표권
○ 사무의 관리 및 집행권
○ 선결처분권
○ 예산안 편성 및 제출권
○ 예산 불성립시 예산집행권
○ 조례안등 재의요구권
○ 규칙 제정권
○ 조례 공포권
○ 단체장 및 공무원의 출석·답변권
○ 임시회 소집 요구권
○ 의회 부의안건의 공고권
○ 위원회 개최요구권
○ 의안 발의권

❍ 의회의 권한

○ 지방자치단체 폐치분합시의견청취권
○ 지방자치단체 경계변경시 동의권
○ 조례 제·개정 및 폐지 등 각종 의결권
○ 서류제출요구권
○ 행정사무감사·조사권
○ 단체장 및 공무원의 출석·답변요구권
○ 의회규칙 제정권
○ 임시회 소집 공고권
○ 의안발의권
○ 청원 심사·처리권

○ 의회사무직원 인사권
○ 지방자치단체장의 사임통지수령권
○ 재의요구안의 재의결및 확정권
○ 선결처분의 사후 승인권
○ 예산안·결산 심의·의결권
○ 계속비 및 추가경정예산 의결권

❍ 지방자치법상 단체장과 의장의 직무

○ 의장
제58조(의장의 직무) 지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다.

○ 지방자치단체의 장
제114조(지방자치단체의 통할대표권) 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.

제115조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제116조(사무의 관리 및 집행권) 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

제117조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행

정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.
② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.
③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.
④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

제118조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원(지방의회의 사무직원은 제외한다)을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

제119조(사무인계) 지방자치단체의 장이 퇴직할 때에는 소관 사무 일체를 후임자에게 인계하여야 한다.

나. 집행기관과 의회와의 갈등 원인

1) 지방정부 형태에 따른 문제

○ 기본적으로 기관대립형

○ 양 기관 간에 기능수행과 권한 행사를 둘러싸고 대립·갈등 상황이 발생될 소지가 있음.

○ 기관통합형 제도를 부분적으로 도입. 지방자치단체장의 임시회 소

집요구권과 의안제출권, 지방의회의 지방자치단체장 출석요구권

2) 중앙정부의 개입과 관여에 따른 문제

○ 인사권·예산권·감사권 등을 통한 개입.

○ 지방의회와 집행기관 간의 상호작용에 관여.

○ 지방공무원의 직급결정·정원책정 및 부단체장 등 주요공무원에 대한 인사권 관여.

○ 지방예산의 편성을 행정안전부장관이 시달하고 보조금예산의 승인권을 중앙정부에 부여.

○ 법령위반 자치사무에 대한 감사제도 등이 중앙정부의 이러한 개입과 관여를 뒷받침하고 있음.

3) 구성원의 의식과 행태

○ 일반적으로 지방의회 의원들은 출신구의 지역문제와 주민편의를 우선시하는 경향이 강한 반면, 집행기관 구성원들은 당해 자치단체 전체구역을 고려하는 동시에 행정 편의적인 경향이 강하다고 할 수 있음.

○ 행정이념적 측면에서는 지방의회가 주민 이익의 조정과 주민대표성을 중시하는 반면, 집행기관은 합법적, 효율성, 능률성을 추구함.

○ 시간적 문제에 있어서도 지방의회 의원들은 임기 내에 결과를 볼 수 있는 단기적인 정책문제에 관심이 높으나 집행기관 공무원들은 장기적인 정책문제에 보다 관심이 높음.

○ 선호하는 정책유형에 있어서도 지방의회 의원들은 쇄신적·비정형적 정책을, 집행기관 공무원들은 일상적·정형적 정책을 상대적으로 더 선호함.

지방의회 권한 및 책무	지방의회 유발 행위	집행기관 대응수단
조례 제·개정 및 폐지	의결 지연 또는 부결	수단 없음
	이의 있는 조례 의결	재의요구
예산안 심의·의결	예산안 의결 지연 또는 부결	선결처분, 예산 불성립 시 예산집행권
	집행 불가한 경비의 의결, 법정 경비의 삭감 의결, 증액예산의 동의 없는 의결	재의요구
결산 승인	결산 승인 유보 또는 불승인	수단 없음
중요시책 결정	의결지연 또는 부결	수단 없음

지방의회 권한 및 책무	지방의회 유발 행위	집행기관 대응수단
법령 및 조례규정사항 의결	월권적 또는 공익저해 의결, 법령위반 의결	재의요구
행정사무감사·조사	무리한 감사, 위법 또는 빈번한 감사	수단 없음
	무리한 조치요구	요구무시
	감사 및 조사계획 미통지	감사 및 조사 불응
회의결과의 단체장 통보	미통보(의장 불신임 등)	수단 없음
재정부담 조례안 의결	집행기관 의견 미청취 의결	재의요구
자료제출요구 통지	법적 방법 외의 자료요구	요구불응
재의요구 상정 및 확정	재의결 확정	대법원 제소

단체장 권한 및 책무	단체장 유발 행위	지방의회 대응수단
임시회 및 위원회 소집요구	소집요구 불행사	의장 또는 의원이 소집요구
의회의 요구에 의한 본회의 출석	불출석, 관계공무원 대리출석	회의 지연 또는 거부
의안 성안 및 제출	의안제출권 불행사	의원 및 위원회 의안 발의
예산안 편성 및 제출	불합리한 예산편성	예산의결 지연 및 삭감
조례 공포	조례 불공포	의장 공포
예비비 지출	불법·부당한 지출	불승인, 감사 및 조사 실시

〈그림-10〉 의회와 집행기관장의 갈등 유발에 따른 제도적 대응 수단

단체장 권한 및 책무	단체장 유발 행위	지방의회 대응수단
의회의결안 재의요구	불합리한 재의요구	재의결 확정
선결처분	월권적 선결처분	불승인, 감사 및 조사 실시
청원처리결과 보고	보고지연 또는 거부	감사 및 조사 실시
행정사무감사 및 조사	증인 불출석, 증언·서류제출 거부	500만원 이하의 과태료 부과
감사 및 조사결과에 대한 의회의 시정·처리 요구 조치	부조치 또는 경미한 문책	수단이 없거나 미약함

〈그림-10〉 의회와 집행기관장의 갈등 유발에 따른 제도적 대응 수단

다. 집행기관과 의회의 조직 및 인사

1) 지방자치법상의 근거

○ 단체장

지방자치단체의 장의 권한

제114조(지방자치단체의 통할대표권) 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.

제115조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제116조(사무의 관리 및 집행권) 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

제117조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.
② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.
③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는

사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.
④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

제118조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원(지방의회의 사무직원은 제외한다)을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

제119조(사무인계) 지방자치단체의 장이 퇴직할 때에는 소관 사무 일체를 후임자에게 인계하여야 한다.

○ 의회

제58조(의장의 직무) 지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다.

제12절 사무기구와 직원

제102조(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 제103조, 제104조 및 제118조에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.
② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

제104조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 지방의회의 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.
② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

○ 집행기관장은 지방자치단체의 통할대표권을 가지고 있으며 사무의 관리 및 집행권과 직원에 대한 임면권 등을 행사할 수 있음.
○ 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독하는 권한을 가지고 있음.

2) 지방자치단체 조례 및 규칙상의 근거

○ 지방자치법에 근거하여 지방자치단체의 집행기관장 및 의회 의장의 인사 및 조직에 관한 권한을 보면 다음과 같음.
○ 서울특별시 사례

서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 〔시행 2022. 9. 26.〕

제3조(보좌기관) ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다) 밑에 대변인, 홍보기획관, 약자와의동행추진단을 두고, 행정(1)부시장 밑에 여성가족정책실, 노동·공정·상생정책관, 비상기획관, 디지털정책관, 민생사법경찰단, 미래청년기획단을 두며, 행정(2)부시장 밑에 미래공간기획관, 디자인정책관, 기술심사담당관을 둔다.
② 민생, 정무, 정책, 미디어 콘텐츠, 홍보 마케팅, 비전 수립, 디지털 정책 분야 시장의 정책결정을 보좌하기 위하여 민생소통특보, 정무특보, 정책특보, 정무수석, 미디어콘텐츠수석, 마케팅전략수석, 비전전략수석, 디지털수석을 두며, 민생소통특보, 정무특보, 정책특보, 정무수석, 미디어콘텐츠수석, 마케팅전략수석, 비전전략수석, 디지털수석은 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1의2호에 따른 전문임기제공무원으로 보한다.

서울특별시 공무원 정원 조례 〔시행 2022. 11. 10.〕

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제125조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제30조에 따라 서울특별시에 두는 공무원의 정원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(정원의 총수) 서울특별시에 두는 공무원(이하 "공무원"이라 한다) 정원의 총수는 19,167명으로 하며 다음 각 호와 같다.
1. 집행기관의 정원(제2호부터 제6호에 따른 공무원의 정원을 제외한다): 10,534명
2. 본청·소방학교·소방서 등에 두는 소방공무원의 정원: 7,434명
3. 서울시립대학교에 두는 교육공무원의 정원: 541명
4. 의회사무기구의 정원: 429명

5. 합의제행정기관의 정원 : 226명
6. 합의제행정기관에 두는 경찰공무원의 정원 : 3명

서울특별시 공무원 정원 조례 시행규칙〔시행 2022. 11. 3.〕

제1조(목적) 이 규칙은 「서울특별시 공무원 정원 조례」 제4조 및 제5조에 따라 본청, 의회사무처, 직속기관, 사업소, 합의제행정기관 등에 두는 공무원의 직급별 정원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(직급별·직렬별 정원) ① 서울특별시에 두는 공무원 중 소방공무원과 경찰공무원을 제외한 공무원의 정원관리기관별 직급별·직렬별(지방전문경력관의 직위군 포함) 정원은 별표 1과 같다.
② 서울특별시에 두는 소방공무원의 정원관리 기관별 직급별 정원은 별표 2와 같다.
③ 서울특별시에 두는 경찰공무원의 정원관리 기관별 직급별 정원은 별표 3과 같다.
④ 「지방공무원 임용령」 제3조의3에 따라 서울특별시에 두는 공무원 정원의 일부를 시간선택제채용공무원으로 운영할 수 있다.
제3조(정원의 배정) 정원관리기관별 보좌·보조기관 및 소속기관에 두는 직급별·직렬별 정원배정은 서울특별시장이 따로 정한다.

○ 위 사례에서 알 수 있는 바와 같이 지방자치단체에서 정원에 대한 권한은 집행기관장이 가지고 있으며 집행기관장의 고려에 따라 달라질 수 있음.

○ 또한 집행기관장은 참모조직으로서 다양한 보좌조직을 가질 수 있도록 되어있음.

○ 반면 의회 의장의 경우는 아래와 같음.

서울특별시의회사무처 설치 조례〔시행 2022. 2. 24.〕

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제102조 및 제103조에 따라 서울특별시의회의 사무를 처리하기 위한 의회사무기구의 설치와 지방공무원인 사무직원의 정수 및 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(사무처) ① 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 사무를 처리하기 위하여 의회에 서울특별시의회사무처(이하 "사무처"라 한다)를 둔다.
② 사무처에 사무처장과 그 밖에 필요한 직원을 둔다.
③ 사무처장은 서울특별시의회의장(이하 "의장" 이라 한다)의 명을 받아 의회의 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다.

제3조(전문위원) ① 위원회에 전문위원과 그 밖에 필요한 직원을 둔다.
② 전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리하는 경우 소속 위원회 위원장의 지휘를 받아 소관 사무를 처리하고 그 위원회 소속 직원을 지휘·감독한다.
③ 전문위원은 제2항에 따른 사무 이외의 일반적인 사무에 대하여는 처장의 지휘·감독을 받는다.
제4조(직원의 정원) 사무처에 두는 직원의 정원 및 직급별 정원은 「서울특별시 공무원 정원 조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따른다.
제5조(시행규칙) 사무처의 하부조직과 그 사무분장 및 그 밖에 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

서울특별시의회 사무기구 및 사무분장규칙 〔시행 2022. 11. 1.〕

제1조(목적) 이 규칙은 「서울특별시의회사무처 설치 조례」(이하 "조례"라 한다) 제5조에 따라 의회사무처의 사무분장 등 조례 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(사무처장) ① 서울특별시의회사무처장(이하 "처장"이라 한다)은 지방관리관으로 보한다.
② 제1항의 사무처장은 개방형직위로서 제1항의 규정에도 불구하고 지방임기제공무원으로 보할 수 있다.
제3조(하부조직) ① 사무처의 업무를 수행하기 위하여 처장 밑에 언론홍보실장·의정담당관·의사담당관·시민권익담당관·입법담당관·예산정책담당관·정책기획담당관을 두며, 언론홍보실장 및 각 담당관은 지방서기관으로 임명한다.
② 제1항의 입법담당관·예산정책담당관은 개방형직위로서 제1항의 규정에도 불구하고 지방임기제공무원으로 임명할 수 있다.
③ 소속위원회의 업무를 처리하기 위하여 두는 전문위원은 지방서기관 또는 지방행정사무관으로 임명한다.
④ 제3항의 지방서기관으로 임명하는 전문위원은 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」에 따라 별표 1과 같이 개방형직위로 지정·운영하며, 이 경우에는 제3항의 규정에도 불구하고 지방임기제공무원으로 임명할 수 있다.

서울특별시의회 사무기구 및 사무분장규칙
[시행 2022. 11. 1.][서울특별시규칙 제4510호, 2022. 11. 1., 일부개정]

· 별표목록 [별표 1] 전문위원의 개방형직위 지정 · 운영(제3조제4항 관련) 선택
· 별표연혁 [별표 1] [시행 2022. 11. 1.][서울특별시 기획담당관, 제4510호, 2022. 11. 1., 일부개정] 선택

별표 1 전문위원의 개방형직위 지정 · 운영(제3조제4항 관련) <개정 2022. 11. 1.>

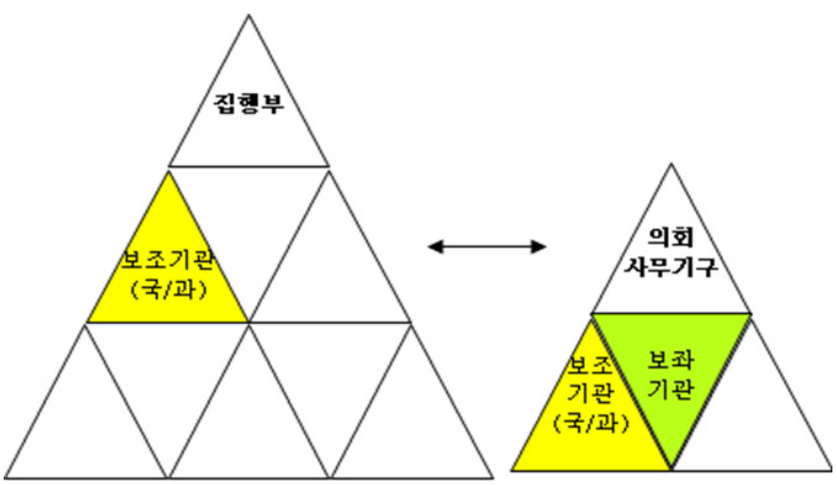
전문위원(4급)
운영, 행정자치, 기획경제, 환경수자원, 문화체육관광, 도시안전건설, 주택공간, 도시계획균형, 교통, 교육, 예산결산특별

○ 사무처에 두는 직원의 정원 및 직급별 정원은 「서울특별시 공무원 정원 조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따르도록 되어 있음.

○ 의회의 경우 사무처장과 하부조직만을 규정하고 있으며 보좌기구 등에 대한 규정은 두고 있지 않음.

○ 종합해 보면 집행기관장의 경우 집행기관장 산하에 보좌조직에 관한 규정을 두고 있으며 의회의 경우 사무처장과 하부조직만을 규정하고 의장의 보좌조직 규정을 두고 있지 않음을 확인할 수 있음.

○ 현재 지방의회 구조는 〈그림-11〉과 같음을 알 수 있음.



〈그림-11〉 지방의회 구조

※ 자료: 김건위, 지방시대 컨퍼런스 발제문, 2022

3) 국회 사례

○ 국회는 국회법 제21조부터 제22조의 3까지 국회의원 의정활동 지원조직인 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 조직을 규정하고 있음.

○ 국회사무처법에서는 제6조에서 의장비서실의 조직을 규정하고 있으며 제7조에서 국회사무처의 보조기관을 포함한 조직에 관하여 규정하고 있음.

국회법〔시행 2022. 5. 30.〕

제21조(국회사무처) ① 국회의 입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 국회에 사무처를 둔다.
② 국회사무처에 사무총장 1명과 필요한 공무원을 둔다.
③ 사무총장은 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 본회의의 승인을 받아 임면(任免)한다.
④ 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.
⑤ 국회사무처는 국회의 입법 및 예산결산심사 등의 활동을 지원할 때 의원이나 위원회의 요구가 있는 경우 필요한 자료 등을 제공하여야 한다.
⑥ 제5항과 관련하여 사무총장이나 사무총장이 지정하는 소속 공무원은 위원회의 요구에 응하여 해당 위원회에서 보고 또는 설명할 수 있으며, 사무총장은 의장의 허가를 받아 정부, 행정기관 등에 대하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다.
⑦ 이 법에서 정한 사항 외에 국회사무처에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제22조(국회도서관) ① 국회의 도서 및 입법자료에 관한 업무를 처리하기 위하여 국회도서관을 둔다.
② 국회도서관에 도서관장 1명과 필요한 공무원을 둔다.
③ 도서관장은 의장이 국회운영위원회의 동의를 받아 임면한다.
④ 도서관장은 국회의 입법활동을 지원하기 위하여 도서와 그 밖의 도서관자료의 수집·정리·보존 및 도서관봉사를 한다.
⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 국회도서관에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제22조의2(국회예산정책처) ① 국가의 예산결산·기금 및 재정 운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다.
② 국회예산정책처에 처장 1명과 필요한 공무원을 둔다.
③ 처장은 의장이 국회운영위원회의 동의를 받아 임면한다.
④ 이 법에서 정한 사항 외에 국회예산정책처에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제22조의3(국회입법조사처) ① 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하기 위하여 국회입법조사처를 둔다.
② 국회입법조사처에 처장 1명과 필요한 공무원을 둔다.
③ 처장은 의장이 국회운영위원회의 동의를 받아 임면한다.
④ 이 법에서 정한 사항 외에 국회입법조사처에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

국회사무처법〔시행 2020. 5. 30.〕

제1장 총칙〈개정 2018. 6. 12.〉

제1조(목적) 이 법은 국회사무처의 조직과 직무, 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(직무) 국회사무처(이하 "사무처"라 한다)는 의장의 지휘·감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행정업무에 관련된 다음 각 호의 사무를 처리한다.
1. 법률안, 청원 등의 접수·처리
2. 국회의 법안심사, 예산결산심사, 국정감사 및 국정조사, 국가정책평가 등의 지원
3. 국회의 본회의 및 위원회회의에 관한 지원
4. 국회의원의 의정활동지원
5. 국회의 의사중계방송 및 홍보
6. 국회의 의원외교활동지원
7. 국회소속 공무원에 대한 교육훈련과 의회제도 및 운영에 관한 연수
8. 국회의 청사 관리·경비 및 후생
9. 국회의 직장민방위대 및 직장예비군의 편성·운영과 비상대비업무
10. 「국가공무원법」, 「국가재정법」, 「국유재산법」, 그 밖에 다른 법령에 따라 사무처 또는 사무총장의 권한에 속하는 사항
11. 감사업무나 그 밖에 의장이 필요하다고 인정하여 지정하는 사항

제3조(공무원의 임용) ① 사무처에 사무총장 외에 차장 2명과 필요한 공무원을 둔다.
② 5급 이상의 공무원은 의장이 임면하고, 그 밖의 공무원은 사무총장이 임면한다. 다만, 국회규칙으로 정하는 바에 따라 의장은 사무총장에게 그 임용권의 일부를 위임할 수 있다.
③ 의장은 국회기관 상호 간에 인사교류가 필요하다고 인정할 때에는 인사교류심의위원회의 심의를 거쳐 인사교류계획을 수립하여 이를 실시할 수 있다.
④ 사무총장은 입법지원활동에 필요한 전문인력을 보강하기 위하여 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원을 둘 수 있다.

제2장 사무처

제4조(사무총장) ① 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.
② 사무총장은 정무직으로 하고 국무위원과 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 의장이 한 처분에 대한 행정소송의 피고는 사무총장으로 한다.

제5조(차장) ① 차장은 입법차장·사무차장으로 하고 사무총장의 제청으로 의장이 임면한다.
② 차장은 정무직으로 하고 차관과 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 차장은 사무총장을 보좌하여 사무처의 사무를 분장하여 처리하고, 사무총장이 사고가 있을 때에는 입법차장·사무차장의 순서로 그 직무를 대리한다.
④ 입법차장은 입법보조업무와 위원회업무지원 및 이에 따른 조정에 관하여 사무총장을 보좌한다.
⑤ 사무차장은 행정관리업무에 관하여 사무총장을 보좌한다.

제6조(의장비서실) ① 의장의 비서업무와 그 밖에 이와 관련된 사항에 관한 업무를 관장하기 위하여 의장비서실을 둔다.
② 의장비서실에 비서실장 1명을 두되, 비서실장은 정무직으로 하고 차관과 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 비서실장은 의장의 명을 받아 실무를 관장하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.

제7조(조직) ① 사무처의 보조기관은 차장·실장·국장 및 과장으로 한다. 다만, 소관업무의 특성상 실장·국장 또는 과장의 명칭이 적당하지 않은 경우 국회규칙으로 정하는 바에 따라 보조기관의 명칭을 달리 정할 수 있으며, 이 경우 명칭을 달리 정한 보조기관은 이 법을 적용하는 경우 실장·국장 또는 과장으로 본다.
② 사무총장, 차장·실장 및 국장을 직접 보좌하기 위하여 그 밑에 담당관을 둘 수 있고 사무차장 밑에 국에 속하지 아니하는 과를 둘 수 있다.
③ 실장은 1급 또는 2급, 국장은 2급 또는 3급, 과장은 3급 또는 4급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따라 임용된 임기제공무원은 제외한다)으로 각각 보(補)하고, 담당관은 2급, 3급 또는 4급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따라 임용된 임기제공무원은 제외한다) 또는 2급부터 4급까지 상당의 별정직국가공무원으로 보한다.
④ 제3항 및 제8조제3항·제4항에도 불구하고 3급 이상 일반직국가공무원으로 보할 수 있는 직위(과장 또는 이에 상당하는 직위를 제외한다) 중 그 소관업무의 성질상 전문성이 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 그 정원의 100분의 20 범위에서 국회규칙으로 정하는 직위에 대하여 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원을 임용할 수 있다.
⑤ 사무처 및 위원회에 두는 공무원의 정원, 실·국·과 및 담당관의 설치 및 사무분장 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. 다만, 과 및 이에 상당하는 담당관(위원회의 입법조사관을 포함한다)의 설치 및 사무분장은 사무총장이 정할 수 있다.

제3장 위원회에 두는 공무원 〈개정 2018. 6. 12.〉

제8조(위원회의 공무원) ① 위원회에 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둔다. 다만, 특별위원회의 수석전문위원과 위원회의 입법심의관은 필요한 경우에만 둘 수 있다.
② 수석전문위원은 별정직으로 하고 차관보와 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 수석전문위원 외의 전문위원은 2급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원은 제외한다)으로 보한다.
④ 입법심의관은 2급 또는 3급, 입법조사관은 3급부터 5급까지인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원은 제외한다)으로 각각 보한다.
⑤ 의장은 필요하다고 인정할 때에는 전문위원과 필요한 공무원을 특별위원회에 겸직근무하게 할 수 있다.
⑥ 전문위원의 임용자격과 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

(후략)

라. 지방자치단체 예산과 의회비

○ 지방자치단체의 한 회계연도 전체예산 중 지방의회가 차지하는 비중은 극히 적다고 할 수 있음.

○ 지방자치단체에서 의회비를 산출하여 세출예산 중 비중을 표시하는 방법은 두가지 유형으로 파악할 수 있음.

○ 하나는 지방자치단체 일반회계 세출예산 중 의회의원 경비 및 사무기구에서 사용하는 경비를 포함하여 파악하는 기준과 두 번째로는 지방자치단체 일반회계 세출예산 중 예산편성기준 상 의회비 비목에 해당하는 12가지 비목이 차지하는 비중으로 파악할 수 있음.

1) 지방의회 의회비

○ 중앙정부가 파악하는 지방자치단체 예산 중 지방의회가 차지하는 예산 비중의 산출방식은 〈표-16〉와 같음

〈표-16〉 지방자치단체 예산 중 의회비 산출방식

- 산출방식 · 산정기준 전국평균 및 시·도별, 자치단체별 평균 : 총계예산 규모로 산출 자치단체 예산규모(세출기준) · 산정공식 산출방식 = (의회경비 + 의회사무과(처)경비) / 자치단체예산규모 X 100 의회경비 : 세출예산과목 중 의회비(205) 편성목 예산 의회사무과(처)경비 : 자치단체별 의회사무과(처) 내에 편성한 예산 (정책사업+행정운영경비+재무활동)으로 의회비(205)과목 예산은 제외 · 대상회계 : 일반회계 - 의회비 비중(전국계): 0.2% · 의회비 : 272,817(백만원) · 의회사무처경비 : 490,508(백만원) · 일반회계총계 예산규모 : 344,413,910(백만원)

※ 자료: 지방재정 365(2022 예산 기준)

〈그림-12〉 의회비 비중 변동추이

○ 전국 단체별 최고·최저(2022 예산기준)

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4
최고 (단체명)	0.1 서울본청	0.4 세종본청	0.4 제주본청	0.5 충남 아산시	0.6 전북 장수군	0.9 서울 종로구
최저 (단체명)	-	0.1 부산본청	0.1 전남본청	0.1 경기 의정부시	0.1 충남 태안군	0.1 인천서구

- 최고 : 0.9% (서울 종로구), - 최저 : 0.1% (전남본청)

❍ 의회비 비중 분포현황(2022 예산기준)

(단위: 단체수, %)

구분	합계	구성비	시·도	시	군	자치구
합계	243	100.0	17	75	82	69
0.4%미만	190	78.2	15	68	68	39
0.4%-0.8%미만	51	21.0	2	7	14	28
0.8%-1.2%미만	2	.8	0	0	0	2
1.2%-1.6%미만	0	.0	0	0	0	0
1.6%이상	0	.0	0	0	0	0

❍ 시도별 현황(2022 예산 기준)

(단위 : %)

시도별	시도별평균	특별시·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	.2	.2	.2	.2	.2	.4
서울	.3	.1	.0	.0	.0	.5
부산	.2	.1	.0	.0	.2	.2
대구	.2	.2	.0	.0	.3	.3
인천	.2	.2	.0	.0	.2	.2
광주	.2	.2	.0	.0	.0	.2
대전	.3	.3	.0	.0	.0	.4
울산	.3	.3	.0	.0	.1	.5
세종	.4	.4	.0	.0	.0	.0
경기	.2	.0	.3	.2	.2	.0
강원	.3	.0	.3	.3	.2	.0
충북	.2	.0	.2	.3	.2	.0
충남	.3	.0	.3	.3	.3	.0
전북	.2	.0	.2	.3	.3	.0
전남	.1	.0	.1	.2	.2	.0
경북	.2	.0	.2	.2	.2	.0
경남	.1	.0	.1	.2	.2	.0
제주	.4	.0	.4	.0	.0	.0

○ 2021년 지방정부 일반회계 세출예산 중 광역 및 기초의회의 의회비 비중을 보면 가장 높은 의회가 0.9%이고 가장 낮은 곳은 0.1%로 나타나고 있음을 볼 때 지방정부 1년 동안의 예산 중 의회가 사용하는 예산은 1%에도 미치지 못하고 있음.

○ 또한 전국 243개 자치단체 중 의회비 비중이 0.4% 미만인 곳이 187개 의회이며 이는 77%에 달함.

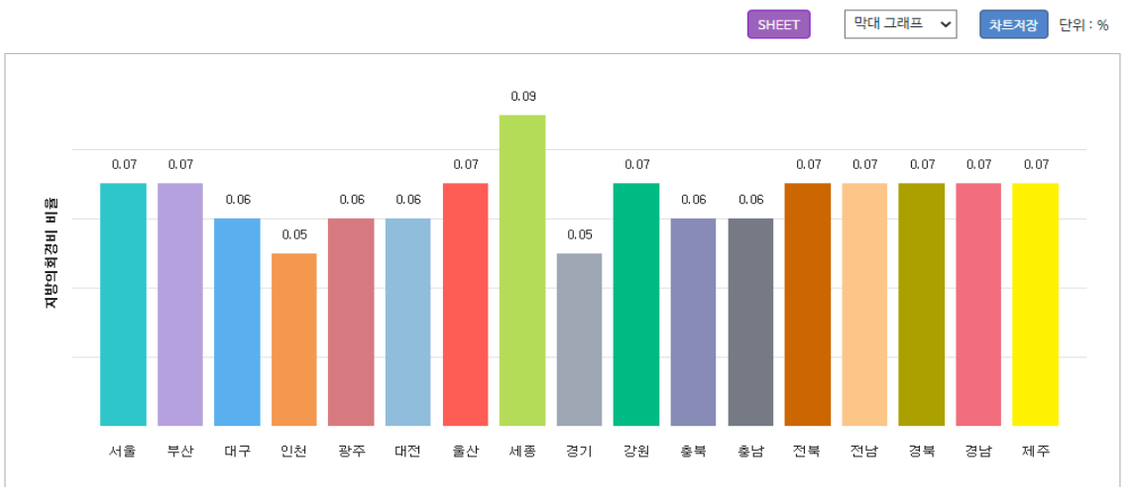
○ 이러한 현실로 볼 때 지방의회 예산이 지방정부의 1년 살림살이에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 파악되며 지방의회가 예산을 독립해서 편성하더라도 무리한 상황을 유발하지는 않을 것으로 보임.

2) 지방의회경비

○ 지방의회경비는 지방의회 운영을 위해 자치단체가 집행한 경비로 의정활동비, 월정수당, 의원국내여비, 의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원역량개발비, 의원정책개발비, 의장협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금을 포함.

〈표-17〉 지방의회경비 비율산출방식

산정기준 : 총계,결산,최종
산정공식 : (지방의회경비÷세출결산액)×100(%)
대상회계 : 일반회계
기준연도 : 2021



※ 자료: 지방재정365, 2021 결산기준

〈그림-13〉 시도별 의회경비 비율

〈표-18〉 광역시도 본청 기준 의회경비 비율

단위 : 백만원, %

자치단체	지방의회경비 (A)	세출결산액 (B)	지방의회경비 비율 (A/B)x100
서울본청	9,769	32,960,202	0.03
부산본청	3,858	12,277,395	0.03
대구본청	2,492	8,247,788	0.03
인천본청	3,120	10,673,121	0.03
광주본청	2,074	6,053,432	0.03
대전본청	1,939	5,703,986	0.03
울산본청	1,978	3,656,302	0.05
세종본청	1,416	1,583,745	0.09
경기본청	12,645	35,414,408	0.04
강원본청	3,488	6,998,857	0.05
충북본청	2,470	5,999,408	0.04
충남본청	3,722	8,381,069	0.04
전북본청	3,279	8,115,494	0.04
전남본청	4,703	9,933,997	0.05
경북본청	4,771	10,640,197	0.04
경남본청	4,564	11,175,019	0.04
제주본청	3,618	5,384,494	0.07

○ 2021회계연도 결산기준으로 파악할 때 광역시도 본청 기준(광역의회) 의회경비 비율은 위의 〈표-16〉와 같음.

○ 세부적으로 보면 의회경비 비율의 전국 광역자치단체 평균은 0.04%에 해당하며 가장 높은 곳은 세종특별자치시로 0.09%에 해당하며 가장 낮은 곳은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전으로 0.03%임을 확인할 수 있음.

○ 지방의회경비는 전국적 평균으로 보더라도 지방자치단체 결산액의 0.04%에 지나지 않으며 가장 비중이 높더라도 0.1%에도 미치지 못함을 볼 때 지방의회 의원들에게 제공하는 경비로서의 예산이 크지 않음을 확인할 수 있음.

3. 의회의 의정활동

가. 공약의 이행

○ 집행기관장은 선거 공약의 이행 추진을 조직을 두고 운용하고 있음.

○ 매년 공약 이행상황을 주민에게 보고하기도 하며 언론을 통해 홍보도 이루어지고 있음.

○ 반면 지방의회의원은 공약의 이행 정도를 주민에 대한 자신의 의정보고회를 통해 발표하고 있음.

○ 그러나 지방의회의원은 공약의 이행을 추진할 수 있는 조직도 없을 뿐만 아니라 주민과의 공약 이행 정도를 정기적으로 홍보할 채널도 없으며 더욱이 이를 개인적으로라도 알릴 수 있는 예산도 편성할 수 없는 상황임.

나. 시정 및 의정에의 주민참여

○ 지방의회의원의 의정활동 중 중요한 부분의 하나가 지역의 주민들과의 접촉을 통해 의견수렴을 하는 것이며 이를 자치단체의 정책에 반영할 수 있도록 하는 것이 의원의 의무 중 하나임.
○ 주민 의견수렴을 위한 다양한 의정활동을 지원할 수 있는 제도적 구조 즉, 지원인력이나 예산의 뒷받침이 부실한 상태임.
○ 따라서 이를 활성화할 수 있는 제도적 뒷받침과 아울러 지방의회의원들이 주민과 함께할 수 있는 법적 장치가 더욱 활성화되어야 할 것임.
○ 현행의 청원제도나 주민발안제도, 주민참여예산제도 이외에도 주민주권의 강화 차원에서 의회나 시정에 주민들이 참여를 활성화 할 수 있도록 다양한 장치가 필요함.

다. 연구 및 연수

○ 지방의회의원들의 의정활동을 지원할 수 있는 연구기관이 부재한 상태이며 의원 및 의회 소속 공무원들의 역량강화를 위한 연수기관이 제대로 구비되어 있지 못한 상태임.
○ 연구기관의 경우 집행기관의 정책 및 집행을 뒷받침 할 수 있는 연구기관들은 자치단체별로 운영되고 있는바, 세종시 집행기관의 경우 대전세종연구원을 활용하고 있으나 세종시의회를 비롯해 지방의회 관련 지방자치단체 연구기관들은 전무한 상태이며 일부 자치단체에서 의정센터라는 연구조직을 운영하기도 하였으나 이마저 없어진 실정임.
○ 연수기관의 경우 국회 고성연수원과 전북 완주 소재 지방자치인재개발원을 활용하여 지방의회의원과 의회소속 공무원들의 역량개발 및 강화교육이 이루어지고는 있으나 연중으로 진행되지 못하며 연

수기관 소재지의 교통불편 등으로 인해 제대로 활용할 수 없는 형편일 뿐만 아니라 시의적절한 교육 및 연수 등이 이루어지지 못하는 한계를 가지고 있음.

○ 아울러 지방의회의원들의 의회 내 연구단체를 통한 자체적인 역량강화 프로그램 등을 운영하는 데에도 예산 활용에 한계점을 가지고 있는 등의 문제점을 가지고 있음.

라. 입법과 예산

○ 지방자치단체의 자치법규 입법 범위가 '법령에 위배되지 않는 범위내'에서 할 수 있도록 하고 있으나 지방자치단체의 자치사무나 법령에 의한 단체위임사무 내에서 할 수 있도록 하는 것이 다양한 한계를 노정하고 있음.

○ 국회의 입법활동을 지원하는 입법조직이나 보좌인력에 비할 수 있는 환경이 되지 못하고 있으며 사무의 범주도 한계를 가지고 있음.

○ 특히 지원인력과 조직이 거의 없는 지방의회의원들의 입법활동에 많은 어려움이 나타나고 있으며 의원들의 입법활동을 위한 다양한 노력을 뒷받침할 수 있는 예산의 지원도 제대로 되지 못하고 있는 상황임.

○ 입법활동을 포함한 지방의회의원들의 의정활동이 활성화되기 위해서는 지원인력과 예산의 지원이 절실한 상태라 할 수 있음.

4. 중앙정부 및 국회, 지방자치단체 간의 한계

가. 지방의회 역할의 한계

○ 지방의회는 주민의 직접선거에 의해 구성되는 주민대표기관이며 지방자치단체의 의사는 지방의회만이 결정할 수 있는 것이므로 지방의회는 주민대표기관으로서, 의사결정기관으로서, 행정통제기관으로서의 역할이 요구됨.

○ 지방자치의 제도개혁은 우리나라 지방자치의 정책과 발전을 위해 필수적이나 제도개혁만으로 지방자치가 정착·발전되는 것은 아니며 제도가 본래의 목적대로 운용되기 위해서는 제도를 지지하고, 문화가 뒷받침되어야 한다. 지방자치의 정책과 발전을 위해서는 자치단체의 주민, 집행기관, 지방의회, 공무원 모두의 노력이 요구되지만 지방의회의 역할이 무엇보다 중요함.

○ '의회주의의 위기'[3]라고는 하지만 민주주의는 의회주의에 의해 의존할 수밖에 없는 일이며. 지방의회가 의회주의에 입각하여 본래의 역할을 다함으로써 자치단체의 주인과 집행기관, 공무원들은 그들의 역할을 바르게 인식할 수 있을 것이고, 다 함께 자치의 문화를 형성하여 지방자치의 정착과 발전이라는 공동목표를 달성할 수 있을 것임.

○ 자치단체장은 자치사무와 단체위임사무 그리고 기관위임사무를 그 권한의 대상으로 하지만, 지방의회의 권한은 자치사무와 단체위임사무에 한정됨. 또한 자치단체장을 지방의회의 의결 없이 사무를 처리할 수 있는 선결처분권과 지방의회의원과 마찬가지로 조례안

3) 대의민주제의 위기(the crisis of representative democracy)란 시민의 대표로서 국가의 의사결정을 책임지고 전담하여야 할 입법부가 복잡하고 광대한 사회문제의 해결에 전문성의 부족으로 관료집단인 행정부에게 상당한 권한을 이양함으로써 국가에 의해 선출되지 않은 임명직 관료집단이 국가의 정책을 실질적으로 좌우하게 되는 현상을 의미함. 이러한 현상으로 민주정치의 주체자인 국민의 권리는 샷슈나이더(Schattschneider)의 지적과 같이 '반쪽주권국민' (the semi-sovereign people)으로 전락하게 되는 위기를 맞고 있다고 한다. (E. E .Schattschneider, The semi-Sovereign People, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960)참조

등의 의안을 제출할 수 있는 권한을 가지며 자치단체의 예산편성권과 자치단체의 규칙제정권을 행사함.

○ 이와 같은 자치단체장 중심의 지방자치 권력구조는 지방의회의 존재를 퇴색시키면서 중앙정부의 행정체계와 연계되어 중앙집권적인 관료지배체제의 일환을 형성하고 있음.

○ 이렇듯 강시장-약의회 상황에서 지방의회가 지방자치의 한 축으로서 주민의 대표역할을 제대로 하기에는 한계를 가질 수밖에 없음.

나. 지방의회 제도상의 문제점

1) 중앙정부와의 문제

○ 중앙정부의 종래 지방자치단체에 대한 감독권은 감독관청의 자치사무 감사권, 지방자치단체장의 명령처분에 대한 시정명령 및 취소권, 지방의회 의결사항에 대한 재의요구 지시권 등 이었음.

○ 현 지방자치법은 감독관청에게 지방의회 재의결사항에 대한 제소지시 및 직접 제소권과 직무이행명령 및 대집행권을 추가하여 지방자치단체에 대한 통제를 강화시키고 있으며 이는 지방의회의 권능을 상대적으로 약화시키고 있는 것임.

○ 또한 지방자치법 제13조는 지방자치단체의 사무처리에 관해 규정하고 있는바, 동조 제1항은 지방자치단체는 자치사무와 법령에 의해 위임된 사무를 처리한다고 규정하고 제2항은 그 사무범위를 예시하고 있음.

○ 그러나 이러한 규정으로는 어느 것이 고유사무이고 위임사무인지 구별이 되지 않을뿐 아니라 제2항 단서조항에서 "법률에 다른 규정이 있는 경우는 그러하지 아니하다"고 하여 예시의 의미가 상실되고 있음.

○ 국가 등의 위임사무에 대해서는 사실상 지방의회의 관여가 제한되는 현실 규정으로 미루어 볼 때 이는 결국 지방의회의 행정통제권을 축소시키는 결과가 됨.

○ 또한 지방자치단체는 감사원 감사, 행정안전부 감사 등 끊임없이 감사에 시달리고 있는 현실임. 이러한 중복감사로 인한 국정의 비능률과 비효율성을 시정하기 위해서 지방의회가 본연의 위치에서 일 할 수 있도록 법적, 제도적 뒷받침이 있어야할 것임.

2) 국회 및 국회의원과의 문제

○ 지방의회가 구성되면서 국회의 국정감사와 지방의회의 국정감사의 중복이 문제가 되고 있음. 위임사무와 고유사무의 한계가 모호한 상황에서 어디까지가 국회의 몫이고 어디가 지방의회의 몫인지 국정감사 해마다 문제가 되고 있음.

○ 광역과 기초지방의원 모두가 정당의 공천을 통해 후보가 되는 점을 감안할 때 같은 지역의 국회의원 내지 당원협의회장(과거 원외지구당 위원장)과 먹이사슬 관계가 사실상 유지될 수 있으며 이는 생활자치의 정신이 훼손될 염려가 있는 것임.

3) 지방의원 선거의 문제

○ 지방의원 선거에 정당의 참여를 허용할 것인가의 문제는 이론상으로나 실제상으로 중요한 하나의 쟁점이 되고 있는바, 이것은 각각의 나라마다 지방정치의 속성과 정당의 역할을 인식하는 시각과 역사적 특수성에 차이가 있기 때문임.[4)]

○ 찬성론은 정당을 통하여 주민의 의사를 쉽게 조직화하고 집행부의 독주를 쉽게 견제하며 정당발전의 기초를 튼튼히 하여 입후보자의 파악을 쉽게하기 위하여 정당 참여를 주장하나 반대론은 지방이 중앙정치의 종속에서 벗어나야 하고 지방의 지도자들이 중앙의 지도자들을 맹목적으로 추종하는 가능성을 배제하기 위해서 정당제도의 현실이 취약함을 이유로 정당참여를 반대하고 있음.[5)]

4) 유럽 국가들(영국, 프랑스 등)은 정당의 참여를 허용함으로써 정당 중심으로 지방선거가 치러지고 있다. 미국은 지방정부의 3분의 2 정도가 지방선거에서 정당 표시를 금지하고 있으며, 정당 당원이 출마하는 경우에는 개인자격으로 가능하다.

5) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2005, 48쪽; 김병준, 한국지방자치론, 법문사, 2003, 186-205

4) 지방의회 조직과 운영상의 문제

○ 지방의회가 진정한 주민대표기관으로 입법기관으로서의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 의회직무를 수행할 수 있는 적절한 조직을 갖추어야 할 것임.

○ 우리나라 지방의회는 의원 혼자서 모든 문제를 해결해야 함. 지방자치법의 전부개정으로 지방의회의원 2인당 1명의 정책지원전문인력이 의정활동을 지원하도록 하고 있으나 이는 지방의회 및 의원들의 의정활동 현실을 고려하지 못한 것임.

○ 지방자치법의 개정으로 올해부터는 의장이 임용권을 가지는 인사권 독립이 이루어졌으나 이에 따르는 임용시험의 문제, 승진, 인사교류, 성과평가, 교육훈련 등 해결해야 할 과제들이 의회 스스로 해결하기 어려울 만큼의 난제들이 산적해 있음.

5) 지방의회 권한의 문제

○ 앞에서 제시한 집행기관에 대한 행정통제권의 제한과 더불어 입법권, 의결권, 자율권 등 여러 가지 분야에서 지방의회의 권한을 여러 법령으로 제한하고 있으며 심지어 중앙부처의 지침을 통해서도 지방의회의 권한 범위를 줄이는 경우가 있음.

6) 지방의회와 집행기관 간의 문제

○ 기관분립형의 지방제도를 채택하고 있으므로 의회와 집행기관 간의 갈등은 끊임없이 발생하고 있으며 더욱이 강 집행부-약 의회형이 가져다주는 의회와 집행기관 간의 마찰도 다양한 양태로 나타나고 있음.

7) 지방의회 간의 문제

○ 광역의회와 광역의회 사이에 그리고 광역의회와 기초의회 간에 발생하는 문제들이 많지는 않지만 다양한 형태로 발생하고 있으며 지방4단체 협의회를 통한 해결 채널을 두고는 있지만 제 역할을 하지 못하는 아쉬움이 있음.

8) 지방의회와 주민과의 문제

○ 지방의회에 대한 주민의 무관심은 심각한 수준인바, 지방선거 시, 지방의원을 선출한 주민 자신들이 지방의회나 지방의회의원들의 활동에 대해서 불신을 가지며 모든 활동들을 색안경을 끼고 보는 경향도 있음.

○ 아울러 지방선거 투표율이 주민의 관심 부족으로 너무 낮아 대의정치의 위기를 넘어 풀뿌리 민주주의가 고사할 우려를 낳고 있음.

제Ⅳ장

지방분권 및 의회 독립성 강화를 위한 개선방안

1. 지방의회의 독립성 강화
2. 집행기관과 의회 간의 관계 정립
3. 지방의회 의원의 의정활동 제고

Ⅳ. 지방분권 및 의회 독립성 강화를 위한 개선방안

1. 지방의회의 독립성 강화

○ 지방의회의 인사권이 의장에게 독립되어 시행되고 있지만 앞에서 제시한 바와 같이 인사권 독립 이전과 별다른 차이가 없는 조직구조를 가지고 있는바, 지방의회의 독립성 강화를 위해서는 다음과 같은 조직차원의 개선이 이루어져야 할 것임.

가. 지방의회 독립 기준인건비 도입

○ 지방의회의 인사권 독립을 실질적으로 보장하기 위해서는 독립된 기준인건비 신설이 필요
○ 집행기구와 지방의회의 기준인건비 분리 및 증액
○ 지방의회의 인사권 독립을 실질적으로 보장하기 위해서는 독립된 기준인건비 신설이 필요하며 한편으로는 집행기구와 지방의회의 기준인건비 분리하고 지방의회 기준인건비를 현재보다 증액할 필요가 있음.

〈표-19〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조 개정요청 사항

현행	개정안
제4조(기준인건비제 운영) ① 생략 ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. ②③ 생략	제4조(기준인건비제 운영) ① 생략 ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장과 **의장**에게 통보하여야 한다. ②③ 생략

나. 시·도의회 사무처장 직급 상향 조정 및 2·3급 직급 신설

○ 시·도의회의 사무처장을 1급 으로 통일
○ 시·도의회에 2급 차장 및 3급 실·국장직 신설
○ 장기적으로 시·도의회 사무처를 시·도의회 사무처를 행정사무 지원을 담당하는 “(가칭)사무국”과 입법 및 예산정책 관련 사무지원을 담당하는 “(가칭)입법·예산정책국”으로 이원화하여 사무의 전문성 제고를 위한 제도적 기초 마련

〈표-20〉 의회사무기구 공무원의 직급기준 개정 요청사항

구분	의회사무처장	**의회사무차장**	**실·국장**	의회 사무국장	의회 사무과장	과장 또는 담당관
시·도	**1급 일반직 지방공무원**	**2급 일반직 지방공무원**	**3급 일반직 지방공무원**			4급일반직 지방공무원
사군구				4급일반직 지방 공무원	5급일반직 지방 공무원	

다. 시·도의회 상임위 전문위원의 직급, 직급별 정원을 조례로 결정

○ 「지방자치법」 전부개정(’22.1.13. 시행)에 따라 지방의회 전문성과 자율성을 보장하고 지방의회의 위상과 권한을 강화하기 위한 지방의회 인사권 독립이 시행되고 있다고 하나, 의회사무처 직급 및 조직·인력에 대한 규정은 이를 뒷받침하지 못하고 있는 실정임.
○ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따르면, 각 시·도 의회사무처장의 직급은 서울시(1급)를 제외하고는 2급 또는 3급으로 규정하고 있고, 의회사무처장의 하부조직으로 국장급 중간간부(3급) 없이 담당관·전문위원(4급)을 바로 설치하도록 되어 있어 의회의 입법·행정·예산 등 의정지원 업무가 의회사무

처장에 집중되어 있음.

○ 또한 각 위원회에 둘 수 있는 직급별(4급, 5급 이하) 전문위원 정수가 상호 불일치하여 5급 이하 전문위원 정수가 턱없이 부족한 상황을 초래하고 있고, 전문위원의 총 정수기준은 “의원정수 131명 이상”만 규정하고 있어 의원 정수가 증가하고 있는 지방의회의 원활한 의정활동 지원에 어려움과 한계가 존재함.

○ 의회 본연의 책무인 집행기관에 대한 적절한 견제와 균형을 확보하고 의정활동 지원 기능을 강화하기 위해서는 이러한 직급, 조직 및 인력 체계로는 역부족이라고 할 수 있음.

○ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조의 개정을 통해 의회사무처장 하부조직으로 실·국 및 담당관을 설치할 수 있도록 하고, 의회사무기구의 실·국 설치와 그 분장사무는 조례로 정하되 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 의회규칙으로 규정하도록함.

○ 광역자치단체 의회사무처장의 직급을 1급으로 단일화하고, 2급의 부처장과 3급의 실·국장 직제를 신설할 수 있도록 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 별표 4(의회사무기구 공무원의 직급기준)의 개정이 필요함.

○ 위원회에 두는 직급별(4급, 5급 이하) 전문위원의 정수를 동일하게 하고, 각 지방의회의 규모를 고려한 전문위원 정수기준을 추가하고자 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 별표 5(위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준)의 개정을 건의함.

〈표-21〉「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」개정 요청사항

현행	개정안
제4조(기준인건비제 운영) ① **지방자치단체는** 기준인건비를 기준으로 기	제4조(기준인건비제 운영) ① **지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은**

현행	개정안
구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.	기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.
② 행정안전부장관은 **지방자치단체의** 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 **지방자치단체의 장에게** 통보하여야 한다.	② 행정안전부장관은 **지방자치단체의 지방행정기관과 지방의회 사무기구의** 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 **지방자치단체의 장과 지방의회의 의장에게** 통보하여야 한다.
③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.	③ (현행과 같음)
④ 행정안전부장관은 **지방자치단체의** 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.	④ 행정안전부장관은 **지방자치단체의 행정기관과 지방의회의 사무기구의** 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다.	제15조(의회사무기구의 설치기준 등) (현행과 같음)
② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.	(현행과 같음)
③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일	(현행과 같음)

현행	개정안
반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.	
④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 **지방자치단체**의 규칙으로 정한다. **이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.**	④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 **지방의회**의 규칙으로 정한다. 〈삭제〉
제31조(개방형직위운영에 따른 직급기준의 특례 등) ① **지방자치단체의 장은** 「지방공무원법」 제29조의4에 따른 개방형직위로 지정된 실·국장과 과장·담당관 등 보조·보좌기관의 직위와 소속기관의 장이나 그 보조·보좌기관의 직위는 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 임기제공무원으로 임명할 수 있다.	제31조(개방형직위운영에 따른 직급기준의 특례 등) ① **지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은** 「지방공무원법」 제29조의4에 따른 개방형직위로 지정된 실·국장과 과장·담당관 등 보조·보좌기관의 직위와 소속기관의 장이나 그 보조·보좌기관의 직위는 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 임기제공무원으로 임명할 수 있다.
② 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」에 따라 임기제공무원이나 경력직공무원으로 임용되는 개방형직위는 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 〈신설〉	② 「지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정」에 따라 임기제공무원이나 경력직공무원으로 임용되는 개방형직위는 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. **다만, 지방의회는 지방의회의 규칙으로 정한다.**
제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례) ① **지방자치단체의 장은** 정책결정 또는 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 담당관 직위의 경우 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호의2에 따른 전문임기제공무원(이하 "전문임기제공무원"이라 한다)으로 임명할 수 있다.	제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례) ① **지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은** 정책결정 또는 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 담당관 직위의 경우 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호의2에 따른 전문임기제공무원(이하 "전문임기제공무원"이라 한다)으로 임명할 수 있다.
② 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하는 경우에는	② (현행과 같음)

현행	개정안
해당 담당관 직위 밑에 다른 담당관 직위를 둘 수 없다.	
③ **지방자치단체의 장은** 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하려는 경우로서 그 담당관 직위의 직급이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 해당 담당관의 직위 및 직무, 임용 예정인 전문임기제공무원의 상당계급 등에 대하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.	③ **지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은** 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하려는 경우로서 그 담당관 직위의 직급이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 해당 담당관의 직위 및 직무, 임용 예정인 전문임기제공무원의 상당계급 등에 대하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.
1. 시·도: 3급 이상	1. (현행과 같음)
2. 시·군·구: 4급 이상	2. (현행과 같음)
④ 제3항에 따라 행정안전부장관과 협의하여야 하는 담당관 직위의 경우 그 정수는 제9조제1항 및 제13조제1항에 따라 설치한 기구 수의 100분의 20을 초과할 수 없다.	④ (현행과 같음)

〈표-22〉 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준 개정요청 사항
(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제15조 제2항 관련)

<table>
<tr><th>현행</th><th>개정안</th></tr>
<tr><td>

1. 시·도

지방의원의 정수	전 문 위 원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명이하	6명이내	5명	1명
30명이하	7명이내	6명	1명
40명이하	9명이내	7명	2명
50명이하	11명이내	7명	4명
60명이하	13명이내	8명	5명
80명이하	16명이내	8명	8명
100명이하	18명이내	9명	9명
110명이하	21명이내	11명	10명
120명이하	22명이내	12명	10명
130명이하	23명이내	12명	11명
131명이상	24명이내	13명	11명

비 고

1. 위 표 중 총 정수는 해당 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 4급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.
4. 삭제 〈2016. 12. 30.〉

</td><td>

1. 시·도

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명이하	10명이내	5명	5명
30명이하	12명이내	6명	6명
40명이하	14명이내	7명	7명
50명이하	16명이내	8명	8명
60명이하	18명이내	9명	9명
80명이하	20명이내	10명	10명
100명이하	22명이내	11명	11명
110명이하	24명이내	12명	12명
120명이하	26명이내	13명	13명
130명이하	28명이내	14명	14명
140명이하	30명이내	15명	15명
150명이하	32명이내	16명	16명
151명이상	34명이내	17명	17명

(신설) 비고 5. 위 직급기준에도 불구하고 시·도별 수석상임위원회 전문위원 직급은 3급으로 임명할 수 있다.

</td></tr>
</table>

라. 의회 사무처장 산하에 보조기관의 설치

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조, 제5조 및 제9조의 개정을 통해 의회사무처장 하부조직으로 보조기관 실·국 및 과를 설치할 수 있도록 함.

현행	개정안
제3조(기구와 정원의 관리목표) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 행정기구(이하 "기구"라 한다)와 지방공무원의 정원(이하 "정원"이라 한다)을 관리할 때 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. 1, 2, 3 호 생략 ② 지방자치단체의 장은 1명의 연간 사무량이 250일 이상인 사무의 경우에는 정원으로 책정되지 아니한 인력을 배치하여 이를 처리하게 할 수 없다. 다만, 청소·경비 등 단순노무와 관련된 사무인 경우에는 그러하지 아니하다.	제3조(기구와 정원의 관리목표) ① 지방자치단체의 장과 **지방의회 의장(이하 "의장"이라 한다)은** 지방자치단체의 행정기구(이하 "기구"라 한다)와 지방공무원의 정원(이하 "정원"이라 한다)을 관리할 때 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. 1, 2, 3호 생략 ② 지방자치단체의 장**과 의장**은 1명의 연간 사무량이 250일 이상인 사무의 경우에는 정원으로 책정되지 아니한 인력을 배치하여 이를 처리하게 할 수 없다. 다만, 청소·경비 등 단순노무와 관련된 사무인 경우에는 그러하지 아니하다.
제5조(기구의 설치시 고려사항) ① 지방자치단체의 장이 기구를 설치하거나 개편하려는 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성 2. 기구가 수행하여야 할 사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적정성 3. 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 균형성 4. 주민편의, 행정능률 등을 고려한 효율성 5. 통솔범위, 기능의 중복유무 등 기구의 능률성 6. 사무의 위탁가능성 ②③ 생략	제5조(기구의 설치시 고려사항) ① 지방자치단체의 장**과 의장**이 기구를 설치하거나 개편하려는 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성 2. 기구가 수행하여야 할 사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적정성 3. 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 균형성 4. 주민편의, 행정능률 등을 고려한 효율성 5. 통솔범위, 기능의 중복유무 등 기구의 능률성 6. 사무의 위탁가능성 ②③ 생략
제9조(시·도의 기구설치기준) ① 시·도본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다. ② 생략	제9조(시·도의 기구설치기준) ① 시·도본청 **및 의회**에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 **별표1(수정)**과 같다. ② 생략

■ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정〔별표 1〕

시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조제1항 관련)

구분		본청 실·국·본부의 수	의회 실·국의 수
서울특별시		16개 이상 18개 이하	2개 이하
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	14개 이상 16개 이하	2개 이하
	인구 300만 이상 350만 미만	13개 이상 15개 이하	2개 이하
	인구 250만 이상 300만 미만	12개 이상 14개 이하	2개 이하
	인구 200만 이상 250만 미만	11개 이상 13개 이하	2개 이하
	인구 200만 미만	10개 이상 12개 이하	2개 이하
세종특별자치시		6개 이상 8개 이하	2개 이하
도	경기도	20개 이상 22개 이하	2개 이하
	인구 300만 이상 400만 미만	11개 이상 13개 이하	2개 이하
	인구 200만 이상 300만 미만	10개 이상 12개 이하	2개 이하
	인구 100만 이상 200만 미만	9개 이상 11개 이하	2개 이하

비 고

1. 시·도 및 의회별 실·국·본부의 수는 위 표의 실·국·본부의 수 범위에서 조례로 정한다. 이 경우 사무의 성질과 양, 기구 운영의 효율성과 능률성 및 행정안전부장관이 산정·통보하는 행정수요의 변화율을 고려해야 한다..
2. 효율적 조직 운영을 위하여 필요한 경우에는 위 표의 최소 기준 보다 적은 수의 실·국·본부를 설치할 수 있다.
3. 실·국·본부의 수를 산정할 때 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 실·국·본부 수에 이를 포함하여 산정한다.
4. 위 표의 설치기준 범위에서 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부를 두어야 한다.
5. 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따라 부시장·부지사 직속으로 위 표의 설치기준 범위에서 자체감사업무를 전담하여 수행하는 기구를 두어야 한다.
6. 시·도 본청의 실·국·본부의 기능과 조직을 지역본부로 이관하는 경우에는 위 표의 실·국·본부 수에 포함하여 산정한다.
7. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제18조에 따라 설치하는 시·도자치경찰위원회는 위 표의 실·국·본부의 수에 포함하지 않는다.

마. 의장 자문기구 설치·운용

○ 지방의회 의장의 자문기구를 설치하여 의회 운영 및 조직 설치 및 관리, 그 밖의 의장의 권한에 속하는 사항을 대해 자문을 구하도록 함.

○ 근거로서 가장 바람직한 방법은 지방자치법 등에 두도록 하는 것이나 집행기관장의 협조를 받아 의회에서 필요한 정원을 늘이고 '의장 자문기구 설치 및 운영에 관한 조례'로 규정하는 방안도 있을 것임.

〈표-23〉 의장의 직무에 관한 개정요청사항

지방자치법	
현행	개정안
제58조(의장의 직무) 지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다. ② 신설	제58조(의장의 직무) ① 현행과 같음 ② 지방의회 의장은 의회제도 및 운영의 개선, 조직의 설치 및 관리, 그 밖에 법령의 규정에 따라 의장의 권한에 속하는 사항에 관한 자문을 구하기 위하여 의장 소속 하에 자문위원회 및 자문관을 둘 수 있다.

○ 국회는 의장의 자문기구에 관한 규정을 아래와 같이 두고 있음.

〈표-24〉 국회의장자문기구 설치 및 운영에 관한 규정

제1조(목적) 이 규정은 국회의장 소속 각종 자문기구의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 국회의장(이하 "의장"이라 한다)자문기구의 설치 및 운영에 관한 사항은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규정이 정하는 바에 따른다.

제3조(자문기구의 설치 및 기능 의장은 국회제도 및 운영의 개선, 조직의 설치 및 관리, 그 밖에 법령의 규정에 따라 의장의 권한에 속하는 사항에 관한 자문을 구하기 위하여 의장 소속 하에 자문위원회 및 자문관을 둘 수 있다.

제4조(자문위원회의 구성 등 ① 자문위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하되, 자문위원회의 설치목적 달성을 위하여 필요한 경우 의장이 달리 정할 수 있다.

②위원장은 위원 중에서 의장이 지명하는 자로 한다.

③위원은 국회공무원 및 외부인사 중에서 의장이 임명·위촉하는 자로 한다.

④ 자문위원회는 분야별 전문적 심사 등을 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.

⑤ 자문위원회 및 분과위원회에는 회의지원, 자료수집 등 실무를 지원하기 위하여 필요한 국회공무원을 둘 수 있다.

⑥ 그 밖에 자문위원회의 운영 등에 필요한 사항은 각 자문위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제5조(위원장의 직무와 대행) ① 위원장은 자문위원회를 대표하고 자문위원회의 업무를 관장한다.

②위원장이 질병 등 부득이한 사유로 인하여 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 의장이 지명하는 위원이 직무를 대행한다.

제6조(간사) ① 자문위원회에 의장이 지명하는 간사를 둘 수 있다.

② 간사는 위원장을 명을 받아 자문위원회의 사무를 처리한다.

제7조(회의) ① 자문위원회 회의는 의장의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집한다.

② 자문위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제8조(보고) 자문위원회의 위원장은 자문위원회의 활동이 종료된 경우 지체 없이 그 결과를 의장에게 보고하여야 한다.

제8조의2(자문관) ① 자문관은 5명 이내로 하며 비상근·명예직으로 한다.

② 의장은 필요한 경우 자문분야별로 자문관의 직명을 달리 정할 수 있다.

제9조(수당) 자문위원회 및 분과위원회의 위원, 자문관, 실무지원자 등에 대하여는 예산의 범위에서 수당, 여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제10조 삭제〈2019.12.6〉

국회의장 자문기구 구성 현황

2022. 2. 기획조정실

명 칭	구성 및 활동기간	활동 결과
국회제도개선위원회	박권상 위원장 등 15인 1993.12월~1994.4월	국회제도 및 운영에 관한 개혁안 건의
국회제도운영개혁위원회	채문식 위원장 등 17인 1998년 10월~11월	국회제도 및 운영 개선, 국회지원조직 개편안 마련
범국민정치개혁협의회	박세일 위원장 등 11인 2003.11월~12월	정치자금법 등 정치개혁 관련 법안에 대한 의견 제출
입법지원조직개선 기획위원회	박찬욱 위원장 등 12인 2005.1월~6월	입법지원조직 확충 방안 마련
정치개혁협의회	김광웅 위원장 등 13인 2005.1월~6월	정치관계법 개정 의견 제출
국회입법조사처장 후보 심사위원회 *법 제정시 처장 심사위원회 규정 미비로 자문위 구성	박찬욱 위원장 등 5인 2007.5월~7월	입법조사처장 후보자 추천
국회운영제도개선 자문위원회	심지연 위원장 등 16인 2008.9월~2009.5월	「국회법」, 「국회의원 윤리규칙」 등 개정의견 운영위 제출
헌법연구 자문위원회	김종인 위원장 등 16인 2008.9월~2010.5월	헌법 개정 방향 마련
임시정부 의정원의장 및 역대 국회의장 상건립 자문위원회	심지연 위원장 등 7인 2009.5월~12월	역대국회의장 흉상 설립 제안
의정활동지원강화 자문위원회	김기춘 위원장 등 10인 2010.11월~2011.3월	「국회법」 개정 의견 등 총 14건의 개선안 제출
국회 정치쇄신 자문위원회	정종섭 위원장 등 14인 2013.1월~7월	총 12건의 개정의견 운영위·안행위 등에 제출
여성·아동 미래비전 자문위원회	안명옥 위원장 등 12인 2013.1월~7월	아동·청소년 등 미래비전 보고서 발간 및 기자회견
법정형정비 자문위원회	현경대 위원장 등 11인 2013.3월~7월	법정형정비 법률안 210건 작성
대북정책 거버넌스 자문위원회	최완규 위원장 등 20인 2013.3월~2014.5월	「남북관계 발전 및 통일미래자문위원회 구성 등에 관한 규칙」 안 마련
헌법개정 자문위원회	김철수 위원장 등 15인 2014.1월~5월	헌법 개정안 마련
국회개혁 자문위원회	최석원 위원장 등 18인 2014.7월~12월	「국회법」 등 개정의견 총10건 운영위에 제출
남북 화해·협력 자문위원회	최완규 위원장 등 19인 2014.7월~2015.6월	남북 화해·협력 건의문 채택

명 칭	구성 및 활동기간	활동 결과
선거제도개혁 국민자문위원회	신명순 위원장 등 12인 2015.3월~5월	선거구획정안 조기 법정화 등 선거법 개정 의견 제출
인성함양 자문위원회	김문조 위원장 등 7인 2015.4월~12월	「인성보감」 발간
미래전략 자문위원회	임현진 위원장 등 21인 2015.9월~2016.4월	「미래를 위한 제언」 발간
국회의원특권내려놓기 추진위원회	신인령 위원장 등 15인 2016. 7월~10월	의원특권 개선안 마련
한국형 행복국가 자문위원회	윤성식 위원장 등 30인 2017.7월~2018.4월	행복한 대한민국을 위한 제언 제출
국회혁신자문위원회	심지연 위원장 등 10인 2018.9월~2020.5월	국회혁신자문위원회 결과보고서 발간
국회공간문화개선자문위원회	김원 위원장 등 13인 2019.2월~2020.5월	국회 공간문화개선 자문위원회 활동결과보고서 발간
국회의장 소통자문위원회	박명림 위원 등 7인 2020.7월~활동 종료 시	
국회의장 디지털혁신자문관	김병관 디지털혁신자문관 2020.8월~2021.10월	디지털 국회 혁신을 위한 마스터 플랜 수립 등
국회의장 국회방송혁신자문관	정필모 국회방송혁신자문관 2020.9월~활동 종료 시	
남북국회회담추진자문위원회	이종석 위원장 등 15인 2020.11월~2022.1월	남북국회회담추진자문위원회 활동결과보고서 발간
성평등 국회 자문위원회	이미경 위원장 등 11인 2021.1월~2021.7월	성평등 국회 자문위원회 활동결과보고서 발간
국회국민통합위원회	임채정·김형오 위원장 등 23인 2021.2월~2021.11월	국회국민통합위원회 활동결과보고서 발간

※ 자료: 국회 홈페이지, 열린국회정보, 2022

〈그림-14〉 국회의장 자문기구 구성현황

바. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」 개정

○ 국회에 정부발의로 제출된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」은 기존 '대통령소속 자치분권위원회'와 '대통령직속 국가균형발전위원회'를 통합한 '대통령소속 지방시대위원회'의 구성·운영을 규정(안 제64조)하면서, 「지방자치법」 제182조에 따른 지방협의체의 대표자 중 '시도의회의장·시군구의회의장협의회의 대표자'를 제외한 '시도지사·시군구청장협의회의 대표자'만을 당연직위원으로 포함하고 있고, 현행 법률과 달리 지방 협의체 대표자의 '위원회

위촉위원 추천 권한'을 따로 두고 있지 않음.

○ 이에 대한민국 지방자치분권과 지역균형발전 추진의 핵심이자 중추적인 역할을 담당하는 지방의회의 적극적인 의견반영 및 권한 강화, 지방 협의체 간의 형평성 등을 고려하여 '대통령소속 지방시대위원회' 당연직위원에 **'시도의회의장·시군구의회의장협의회의 대표자'**를 추가하고, 지방 협의체 대표자의 '위촉위원 추천 권한'을 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」에 규정함.

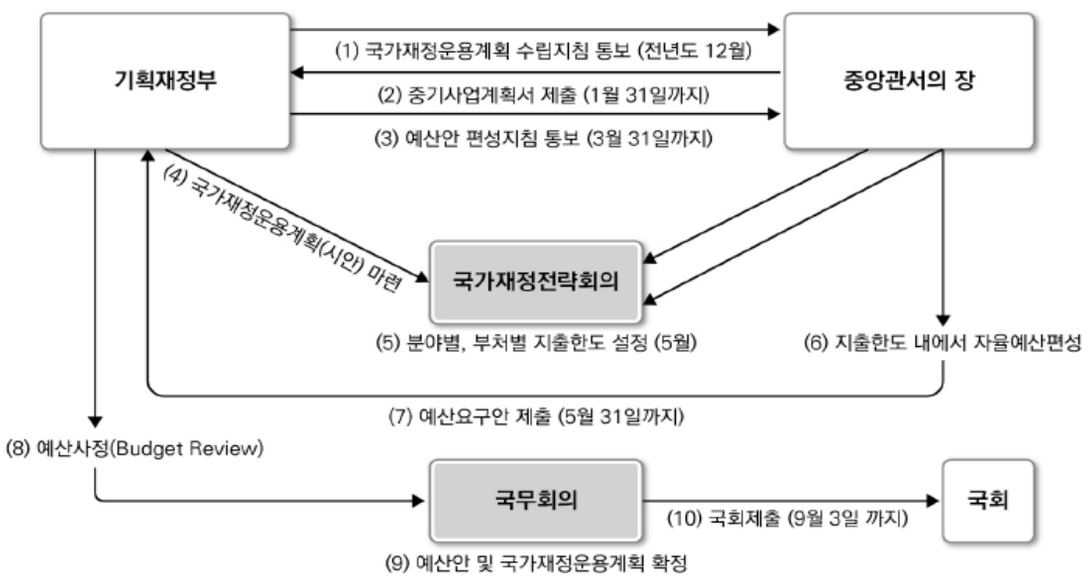
〈표-25〉 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」 개정안

입법예고(안)	개정안
제64조(위원회의 구성·운영) ① (생 략)	제64조(위원회의 구성·운영) ① (현행과 같음)
② 당연직위원은 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 중소벤처기업부장관, 국무조정실장 및 「지방자치법」 제182조 제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체의 대표자로 한다.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------**「지방자치법」 제182조에 따른 협의체의 대표자**----.
③ (생 략)	③ (현행과 같음)
④ 위촉위원은 지방자치분권과 지역균형발전에 관한 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 위촉하는 17명 이내로 하며, 위촉위원의 과반수는 위촉일 현재 1년 이상 수도권이 아닌 지역에 주소를 둔 자이어야 한다.	④ -------- **다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자** ---------- ---------- ---------- -------**17명 이내로 한다. 이하 삭제**
〈신 설〉	**1. 「지방자치법」 제182조에 따른 협의체의 대표자가 추천한 자**
〈신 설〉	**2. 지방자치분권과 지역균형발전에 관한 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 자**
⑤ ~ ⑪ (생 략)	⑤ ~ ⑪ (현행과 같음)

사. 의회 예산편성 요구권 도입

○ 중앙정부 독립기관 예산편성과 같이 법률에 명시하여 정함.
- 지방자치법이나 지방의회법 등에 법률적 근거를 두는 방안이 있음

○ 예산편성의 절차는 중앙정부의 방법처럼 '총액배분 자율편성 제도'를 도입하는 것을 고려.



〈그림-15〉 Top-down 예산제도 하에서 정부예산안 편성절차

○ 우리 정부예산안은 〈그림-15〉와 같이 각 부처가 중앙예산기관에 1월말까지 중기사업계획서를 제출하면, 중앙예산기관이 향후 5개년 동안의 재원배분계획(국가재정운용계획)을 수립하고, 국가재정전략회의에서 이를 토대로 분야별·부처별 지출한도가 설정됨[6].

○ 이후 각 부처는 예산안 편성지침에 따라 정해진 지출한도 내에서 5

6) 「국가재정법」 제29조 제2항에는 매년 3월말까지 기획재정부장관이 각 중앙관서의 장에게 "예산안 편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다"라고 규정되어 있다. 하지만 실제로 부처별·분야별 지출한도는 국가재정전략회의에서 결정되고, 예산안과 국가재정운용계획의 기본 틀 역시 국가전략회의(참여정부 당시 국가재원배분회의)에서 결정됨.

월말까지 중앙예산기관에 예산요구서를 제출하고, 중앙예산기관이 부처와 협의를 통해 이를 최종적으로 조정(예산사정, budget review)하여 국무회의에서 정부예산안이 확정됨.

○ 이러한 측면에서 Top-down 방식은 중앙예산기관에서 행해지는 예산사정 수준의 변화(미시적→거시적)뿐만 아니라, 중앙예산기관 중심의 집권화된 예산편성에서 분권화된 합동편성으로의 전환됨(Rubin 2013).

○ 이러한 상황을 지방정부에 접목하자면, 앞에서 확인한 바와 같이 지방정부 일반회계 세출예산 중 1%도 아니 되는 의회비 비중인 점을 감안한다면, **지방정부 예산의 1% 범위 내에서 독립적으로 예산을 편성하도록 할 수 있을 것임**

○ 〈그림-15〉에서 보는 바와 같이 의회 세출예산 한도를 설정하는 것이 문제일 수 있는데 **이는 현행 의정비심의위원회를 확대 개편하던가, 새로운 합의제 기구 등을 모색해볼 수 있을 것임.**

아. 지방의회 의원정책개발비 지원방법 개정

○ 행정안전부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준」과 「의원정책개발비 가이드라인」은 의원정책개발비를 지방의원 연구단체에서 발주하는 정책연구용역비로만 사용하고, 의회관련 경비 별도한도(지방의원 수×500만원) 내에서 예산을 편성하도록 규정하고 있음

○ 의원정책개발비를 다양한 정책개발 활동에 지원하기 어려울 뿐만 아니라, 연구단체 이외 소규모 정책개발 활동 등에 지원이 불가함

○ 또한 지방자치단체별 재정여건과 연구용역 수요가 상이함에도 별도한도를 규정하여 예산 자율성이 침해되고 있음.

○ 지방의회 입법 및 정책개발의 효율성 증대를 위해 의원정책개발비 경비성격의 제한규정을 삭제하고, 지방자치단체별 예산편성에 자율성을 부여하도록 별도한도 규정을 삭제하는 등 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 별표1, 별표11을 개정함.

〈표-26〉 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정요청 사항

현 행	개 정 건 의 안
동 기준 별표1 지방의회 관련 경비	동 기준 별표1 지방의회 관련 경비
5. 의원정책개발비 ① 경비성격 : 지방의회의 정책 개발을 위해 필요한 경비 - 정책연구용역비로 사용하되, 공청회나 세미나, 간담회 등은 의회운영공통경비로 편성 ※ 해당 지방의회에 등록된 지방의원 연구단체에서 발주하는 경우 지원(의원 개인에게 지원 불가) ② 의회관련 경비 별도한도 내에서 자율 편성 * 별도한도 추가 : (지방의원수×500만원)	5. 의원정책개발비 ① 경비성격 : 지방의회의 정책 개발을 위해 필요한 경비 〈삭 제〉 〈삭 제〉 〈삭 제〉 〈삭 제〉
동 기준 별표11 세출예산 성질별 분류	동 기준 별표11 세출예산 성질별 분류
205-09. 의원정책개발비 1. 지방의회의 정책개발을 위해 위촉받은 자의 조사, 연구 등 용역에 대한 반대급부	205-09. 의원정책개발비 1. 지방의회의 정책개발을 위해 필요한 공청회, 세미나, 간담회, 설문조사, 연구용역 등의 경비

자. 지방의회 의원 의정활동비 등의 현실화

1) 의정활동비 증액

○ 의정활동에 필요한 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전하기 위해 지급되는 “의정활동비”는 2003년 이후 최근까지 20년째 동결되어 있음.

○ 「지방자치법 시행령」 제33조에서는 별표 4에 따른 의정활동비 지급범위에서 의정비심의위원회가 임기만료에 의한 지방의회의원 선거가

있는 해에 선거를 마친 후 해당 지방자치단체의 재정 능력을 고려하여 결정하는 금액이라고 명시하고 있음.

○ 지방자치법 시행령의 개정이 이루어지지 않는다면 별표4에 정해진 범위(최대 150만원)를 벗어나 의정활동비를 지급하는 것이 불가함.

○ 「지방자치법 시행령」 제33조(의정활동비·여비 및 월정수당의 지급기준 등) 별표4의 지방의회의원 의정활동비 지급범위 금액 기준 상향이 필요함.

〈표-27〉 지방의회 의원 의정활동비 지급기준

「지방자치법시행령」별표4. (지방의회의원 의정활동비 지급범위)

구 분	의정활동비 지급범위	
	의정자료수집·연구비	보조활동비
시·도의회 의원	월 1,200,000원 이내	월 300,000원 이내
시·군·자치구의회 의원	월 900,000원 이내	월 200,000원 이내

「지방자치법 시행령」 제33조(의정활동비·여비 및 월정수당 지급기준 등)

제33조(의정활동비·여비 및 월정수당의 지급기준 등) ① 법 제33조제2항에서 "대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액"이란 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 말한다.
1. 의정활동비: **별표 4에 따른 의정활동비 지급범위에서** 법 제33조제3항에 따른 의정비심의위원회(이하 이 조 및 제34조에서 "심의회"라 한다)가 임기만료에 의한 지방의회의원 선거가 있는 해에 선거를 마친 후 해당 지방자치단체의 재정 능력 등을 고려하여 결정하는 금액

○ 예산편성 운영기준을 완화하여 의회비 항목을 늘여주는 방안은 현행 12개 항목 이외에 지방의회에서 늘여서 예산을 편성할 수 있도록 함

○ 편성기준에서 대강을 정하고 지방정부 조례로 정할 수 있도록 해주는 방안은 의회비가 아닌 지방의회 운영경비에 일반예산으로 편성할 수 있도록 해주는 방안도 고려할 수 있을 것임.

○ 예를 들면 지방의회 의정활동공영제를 표방한다는 차원에서 의정보고회비(의정활동보고서 제작 및 배포 비용 포함), 의원실 운영비(의정활동 통신비, 교통비, 자료구입비, 도서구입비 의정활동수행비, 의원

체력단련비, 의원연구실 사무용품비), 의회 내 교섭단체 운영비용(교섭단체별 지원비 포함), 정책지원 전문인력 의정활동 지원비용 등을 의회경비 일반예산에 편성할 수 있도록 할 수 있을 것임.

2) 지방의회의원 수당 신설

○ 지방의회의원은 지자체장과 동일하게 특수경력직 공무원 중 정무직 공무원으로 '선거에 의하여 취임하는 자'로 공무원에 준하는 보수체계를 갖추어야 할 것임.

○ 이는 동일한 선출직 공무원임에도 불구하고, 단체장(지방공무원 보수규정 부칙 제3조 제9항)과 지방의원(지방자치법)의 보수가 이원화된 부분은 개선이 필요함

○ 지방의회의원의 경우 겸직제도가 '원칙허용, 예외금지'를 채택하고 있지만 실질적으로 선출직 공직자에 해당하는 국회의원, 단체장과 동일하게 겸직금지 등의 영리제한을 받고 있다는 점에서 공무원보수제도의 일반원리 적용이 가능할 것임.

○ 국회의원의 경우 관리업무수당, 상근수당, 수당 외에 의원실당 업무추진비 등 광범위하게 지원되고 있으나, 이에 반하여 지방의원은 의정활동비와 월정수당 외에는 의정활동을 지원하기 위한 수당이 거의 전무한 실정임.

○ 지방의회로의 유능한 인재 진출과 적극적인 의정활동을 위한 유인책으로 국회의원 또는 공무원에 준하는 수당 지급 기준 마련이 필요함.

○ 참고로 국회의원실 지원경비 종류는 〈표-29〉와 같은바 지방의회의원의 활동이 국회의원의 규모와 같지는 않지만, 지역적 형편과 상황에 따라 지방자치단체 예산에 반영할 수 있도록 제도적인 개선이 필요할 것임.

〈표-28〉 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률

국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 사항을 규정함으로써 국민에게 봉사하는 국회의원의 직무활동을 지원하고, 품위유지에 필요한 최소한의 실비를 보전하는 것을 목적으로 한다.

제2장 보좌직원

제2조(보좌직원) ① 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 보좌직원(이하 "보좌직원"이라 한다)을 둔다.

② 보좌직원에 대하여는 별표 1에서 정한 정원의 범위에서 보수를 지급한다.

제3조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 보좌직원으로 임용될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 「국회법」 제166조의 죄를 범한 사람으로서 500만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년이 지나지 아니한 사람
3. 국회의원의 배우자 또는 4촌 이내의 혈족·인척으로서 그 국회의원의 보좌직원으로 임용되고자 하는 사람

② 제1항에도 불구하고 국회의원이 「장애인복지법」 제2조제2항제1호에 따른 신체적 장애로 인하여 이 조 제1항제3호에 해당하는 사람의 보좌가 필요하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

제4조(당연퇴직) 보좌직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 당연히 퇴직한다.

1. 「국가공무원법」 제69조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
2. 「국회법」 제166조의 죄를 범한 사람으로서 500만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 경우
3. 제3조제1항제3호에 해당하는 경우

제5조(면직 예고) ① 국회의원이 보좌직원의 의사에 반하여 그 보좌직원의 면직을 요청하려는 경우에는 면직대상자, 면직일 및 면직요청사유를 기재한 서면(이하 "직권면직요청서"라 한다)을 그 면직일 30일 전까지 국회사무총장에게 제출하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 천재·사변, 그 밖의 부득이한 사유로 국회의원이 입법활동을 계속할 수 없게 된 경우
2. 보좌직원이 고의로 국회의원의 입법활동에 막대한 지장을 초래한 경우로서 국회규칙으로 정하는 사유에 해당하는 경우

② 국회사무총장은 직권면직요청서를 받는 즉시 해당 보좌직원에 대한 면직예고를 서면으로 하여야 한다.

제6조(친족 등 채용사실의 신고 및 공개) ① 국회의원이 제3조제2항에 따라

같은 조 제1항제3호에 해당하는 사람에 대하여 보좌직원 임용을 요청하거나 「민법」 제777조의 친족 중 제3조제1항제3호에 해당하지 아니하는 사람에 대하여 보좌직원 임용을 요청하는 경우에는 국회사무총장에게 그 사실을 신고하여야 한다.

② 국회사무총장은 제1항에 따른 신고사항을 국회공보 또는 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 공개하여야 한다.

③ 국회사무총장은 보좌직원 임용을 요청받은 경우 제1항에 따라 신고받은 사실을 확인하거나 해당 보좌직원이 제3조제1항제3호에 해당하는지 여부를 확인하기 위하여 법원행정처장 또는 관계 기관의 장에게 필요한 자료 또는 정보의 제공에 관한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 법원행정처장 또는 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

제3장 국회의원 수당 등

제7조(수당의 지급기준) 국회의원에게 별표 2의 수당을 매월 지급한다. 다만, 수당을 조정하고자 할 때에는 이 법이 개정될 때까지 공무원보수의 조정비율에 따라 국회규칙으로 정할 수 있다.

제8조(수당의 지급일) 국회의원의 수당은 **매월 20일에 지급한다**. 다만, 지급하는 날이 공휴일인 때에는 그 전날에 지급한다.

제9조(수당의 계산) 국회의원의 임기가 개시된 날과 국회의원의 직을 상실하는 날이 속하는 월의 수당은 제7조에 따른 수당 중 그 월의 재직일수에 해당하는 금액을 지급한다.

제10조(겸직의원의 수당) 국회의원이 법률에서 허용하는 다른 공무원의 직을 겸한 때에는 국회의원의 수당과 겸직의 보수 중 많은 것을 지급받는다. 이 경우 제11조 및 제12조에도 불구하고 입법활동비와 특별활동비는 지급받지 아니한다.

제11조(입법활동비) ① 국회의원의 입법기초자료 수집·연구 등 입법활동을 위하여 별표 3의 입법활동비를 매월 지급한다. 다만, 입법활동비를 조정하고자 할 때에는 이 법이 개정될 때까지 국회규칙으로 정할 수 있다.

② 입법활동비의 지급일 및 계산방법에 관하여는 제8조 및 제9조를 준용한다.

제12조(특별활동비) ① 국회의원의 회기 중 입법활동을 특히 지원하기 위하여 특별활동비를 지급한다.

② 특별활동비는 별표 4에 따른 지급액의 30분의 1에 해당하는 금액에 회기일수를 곱하여 산출하고 회기 중에 지급한다.

제13조(입법 및 정책개발비) ① 국회의원의 입법 및 정책개발 활동을 지원하기 위하여 **예산의 범위에서 입법 및 정책개발비를 지급**할 수 있다.

② 제1항에 따른 입법 및 정책개발비의 지급기준·지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 **국회의장이 각 교섭단체대표의원과 협의**하여 정한다.

제14조(여비) ① 국회의원이 본회의 또는 위원회의 의결이나 국회의장의 명에 따라 공무로 여행할 때에는 여비를 지급한다.
② **여비의 지급기준은 국회규칙**으로 정한다.
③ 국외여비는 여행목적을 고려하여 국외공식활동에 필요한 최소한도의 범위에서 지급한다.

제15조(상해·사망) 국회의원이 직무로 인하여 신체에 상해를 입은 때에는 그 치료비의 전액을 지급하고, 그 상해로 신체장애인이 된 때에는 수당의 6개월분 상당액을, 그 상해 또는 직무로 인한 질병으로 사망한 때에는 수당의 1년분 상당액을 지급한다.

부 칙 〈법률 제18719호, 2022. 1. 4.〉
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(다른 법률의 개정) 국회법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제32조제2항 및 제163조제1항제3호 후단 중 "「국회의원수당 등에 관한 법률」"을 각각 "「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」"로 한다.
제3조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「국회의원 수당 등에 관한 법률」 또는 그 규정을 인용한 경우 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있으면 종전의 규정을 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 조항을 인용한 것으로 본다.

별표 〔별표 1〕 보좌직원의 정원
별표 〔별표 2〕 수당
별표 〔별표 3〕 입법활동비
별표 〔별표 4〕 특별활동비

■ 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 [별표 1]

보좌직원의 정원

보 좌 직 원	정 원
보 좌 관(4급상당 별정직국가공무원)	2명
선임비서관(5급상당 별정직국가공무원)	2명
비 서 관(6급상당 별정직국가공무원)	1명
비 서 관(7급상당 별정직국가공무원)	1명
비 서 관(8급상당 별정직국가공무원)	1명
비 서 관(9급상당 별정직국가공무원)	1명

■ 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 [별표 2]

수 당

내 역	구 분	지 급 액
수 당	국 회 의 장	1,496,000원
	국회부의장	1,275,000원
	국 회 의 원	1,014,000원

■ 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 [별표 3]

입 법 활 동 비

내 역	지 급 액
입 법 활 동 비	1,200,000원

■ 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 [별표 4]

특 별 활 동 비

내 역	지 급 액
특 별 활 동 비	입법활동비의 30/100상당액

〈표-29〉 국회의원 의원실 지원경비 종류

구 분			내 용
사무실 운영지원	사무실 운영비	비서실운영비	의원사무실 운영에 드는 소액 경비
		업무추진비	
	공공요금 (전화·우편 등)		의원사무실의 전화요금, 우편요금 등 공공요금
	사무실 소모품		의원사무실에서 사용하는 사무용품과 전산 소모품비
공무출장 등 교통지원	의원차량유류비		의원차량 운행에 드는 유류비
	의원차량유지비(위원장)		의원차량의 유지·관리에 드는 경비
	공무수행출장비		의원의 공무수행 출장 시 이용하는 교통비
입법 및 정책개발 지원	입법 및 정책개발비		의원입법의 내실화와 입법정책개발역량 강화를 위한 세미나, 토론회, 공청회, 간담회, 소규모용역 등을 개최·발주하는 경비
	정책자료발송료		의정활동 관련 정책자료의 발송비
	정책자료발간비 및 홍보물유인비		의정활동 관련 간행물 발간, 의원 홈페이지 제작·관리, 홍보자료 전자 발송 관련 경비
의원실 보좌직원 지원	보좌직원 매식비		정규 근무시간 외 2시간 이상 근무하는 보좌직원의 식비
	입법활동지원 정책현안 현지출장비		보좌직원의 의정활동 관련 자료조사, 관계인과 기관 방문을 위한 출장비
	의원실 업무용택시		의원사무실 직원 공무수행 시 업무용택시 이용 경비

〈표-30〉 지방자치법상 지방의원 수당 등 신설 개정 요청

현행	개정안
제40조(의원의 의정활동비 등) ①~③ (생략) 〈신 설〉	제40조(의원의 의정활동비 등) ①~③ (현행과 같음) ④ 지방의원의 원활한 의정활동 수행을 위해 제1항 각호의 비용 외에 기타수당을 지급할 수 있다. 다만, 수당을 조정하고자 할 때에는 공무원 보수의 조정비율에 따라 지방자치단체 조례로 정할 수 있다.

〈표-31〉 지방자치법 시행령상 지방의원 수당 등 신설 개정 요청사항

현 행	개 정 안
제33조(의정활동비·월정수당 및 여비의 지급기준 등) ① ~ ② (생 략) 〈신 설〉	제33조(의정활동비·월정수당 및 여비의 지급기준 등) ① ~ ② (현행과 같음) ③ 제1항에 따른 비용 외에 지급하는 기타수당을 지급할 수 있다. 다만, 수당을 조정하고자 할 때에는 공무원보수의 조정비율에 따라 지방자치단체 조례로 정할 수 있다.

3) 의정보고서 발간 및 발송예산 지원 및 우편요금 감면

○ 지방의회가 부활한 이래 지방의회의원은 지방자치단체 집행기관을 견제·감시하는 한편 지역주민의 권리증진과 복지향상을 위한 입법 및 정책 개발 등 다양한 의정활동으로 지방자치와 민주주의 발전의 한 축으로서 역할과 기능을 해오고 있음.

○ 하지만, 직업정치인으로 지역주민의 세세한 각종 민원과 행정적 수요를 해결해야 하는 위치에 있음에도 불구하고 보좌관 도입, 후원회 조직 등이 제한돼 지역주민의 대표로서 전문적 의정활동을 펼쳐나가는 데 어려움이 많은 것이 현실임.

○ 「공직선거법」 제111조는 국회의원과 지방의회의원은 의정활동 홍보 자료를 선거구민에게 제작·보고할 수 있도록 규정하고 있으나 지방의회의 경우 의정보고서의 발간 및 발송에 필요한 별도 예산편성이 불가하고, 의정보고서 발송 우편요금 감면 혜택 역시 받지 못하고 있음.

○ 국회의 경우 의원의 원활한 의정활동 지원을 위한 사업의 일환으로 '의정자료발간비' 및 '정책자료발송비'를 편성해 지원하고 있지만, 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 의해 의정활동에 필요한 소요경비를 12가지로 제한하고 있고 새로운 비목을 설정할 수 없도록 엄격하게 규율하고 있어 지방의원의 의정활동 홍보를 위한 '의정보고서' 발간 및 발송에 필요한 비용을 예산으로 편성할 수 없기 때문임.

○ 또한 「우편법」과 동법 시행규칙에 따라 국회의원의 의정보고서는 연간 3회 범위에서 발송을 위한 우편요금을 감면받고 있지만, 지방의회의원의 경우는 감면 대상에서 제외돼 있어 관련 경비를 모두 자비로 부담할 수밖에 없음.

○ 이러한 실정을 감안하여 지방의회의원의 의정활동을 적극적으로 선거구민에게 홍보할 수 있도록 지원하고 주민들의 알 권리를 충족시킬 수 있도록 의정보고서 발간·발송 예산편성과 우편요금 감면을 위해 관련 법령 개정이 필요함.

〈표-32〉 「우편법 시행규칙」 일부개정 요청사항

현행	개정(안)
제85조(우편요금 등의 감액대상 우편물)(생략) 1. (생략) 가.~라. (생략) 마. **국회의원이** 의정활동을 당해지역구 주민에게 알리기 위하여 연간 3회의 범위 안에서 1회에 5천통이상 발송하는 요금별납 또는 요금후납 일반우편물	제85조(우편요금 등의 감액대상 우편물)(현행과 같음) 1. (현행과 같음) 가.~라. (현행과 같음) 마. **국회의원과 지방의회 의원이** 의정활동을 당해지역구 주민에게 알리기 위하여 연간 3회의 범위 안에서 1회에 5천통이상 발송하는 요금별납 또는 요금후납 일반우편물

〈표-33〉 「지방자치단체 예산편성운영기준」 일부개정 요청사항

현행	개정안
05 의정운영공통경비 1. (생략) 2. 의정활동 수행에 필요한 경우, 〈신설〉 위로금, 격려금 및 소액경비는 관련 증빙서류 첨부 현금집행 가능 3. (생략) 4. 예산평성 및 집행할 수 없는 경비 가. 의원개인 명의의 의정활동 홍보물 제작비 등은 지급하지 않음 나 ~ 다.(생략)	05 의정운영공통경비 1. (현행과 같음) 2. 의정활동 수행에 필요한 경우, **의정보고서의 발간 및 발송에 소요되는 경비**, 위로금, 격려금 및 소액경비는 관련 증빙서류 첨부 현금집행 가능 3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음) **〈삭제〉** 가 ~ 나.(현행과 같음)

4) 지방의회의원 국내 원격지 여비 지급 규정 개선

○ '지방자치법 시행령' 제33조(의정활동비·여비 및 월정수당의 지급기준 등) 제1항 제3호에서 지방의원에 대한 여비 기준을 정하면서 같은 법 시행령 〔별표 6〕에서 지방의회 의원 여비 지급범위를 원격지(육로의 경우 편도 60킬로미터 이상, 도서 지역의 경우 수로 편도 30킬로미터 이상) 거주에 한정하여 운임, 숙박비 및 식비를 지급할 수 있도록 규정하고 있음.

○ 위 근거에 따라 여비 지급을 현행 원격지 거주 조건으로 할 경우 주민을 대변하는 지방의원의 활동 제한 및 의정활동의 저하로 인한 피해를 주민이 입게 되는 결과를 초래하고 의원 간 형평성 문제 초래

○ 농어촌 지역의 경우 대중교통 운행 시각의 조기 마감 및 운행노선 취약 등으로 대중교통 이용에 어려움 발생할 수 있으며 회의 종료 시각이 지연됨에 따라 회의가 진행되는 도중에 귀가를 위한 지방의원의 중도 이석으로 회의 정족수 부족 문제 및 다음 회의 자료 사전 준비 시간 절대 부족 등의 문제가 발생하기도 함.

○ '지방자치법 시행령'〔별표 6〕 지방의원 여비 지급범위 중 원격지 거주 거리제한을 완화(60㎞ → 30㎞)하고 거리와 관계없이 여비를 지급할 수 있는 경우를 도서지역으로 한정한 규정 삭제.

○ 회의에 참석 후 숙박하지 않는 의원에 대해서는 숙박비를 제외한 운임 및 식비를 지급.

5) 지방의회의원 국외 항공운임 및 여비 지급 규정 개선

○ 지방자치법 시행령 〔별표 6〕의 지방의회의원 여비 지급기준(제33조 제1항 제3호 관련) 에 따라 지방의회의원의 국외 항공운임과 국외여비기준은 〈표〉와 같음.

○ 국외항공운임의 경우 광역의회 의원과 기초의회 의장 및 부의장은 1등석을 탈 수 있으나 기초의회 의원의 경우 2등석을 타도록 되어 있음.

○ 지방의회의원의 격에 따라 항공운임을 구분하는 이유가 분명치 않으며 공무원 여비규정 별표1에는 지방의회의원이 구분되어 있지 않음.

○ 또한 지방의회의원 중 기초의회 의원의 경우 실비 2등석으로 항공운임을 받도록 되어 있는 것은 선출직 공무원에 대한 예우상 적절하지 않는 것으로 판단되므로 개선이 필요함.

○ 아울러 국외여비 기준에 있어서도 광역의회 의장단이 아닌 경우 별표4의 제4호로 취급하고 기초의회 의원의 경우 별표4의 제5호로 규정하고 있는 것은 식비, 숙박비, 일비 모두가 현실적이지 못한 것으로 판단되므로 개선이 필요함.

○ 예를 들면 해외 출장을 의장단 등과 같이 가는 경우가 대부분인 바, 식비의 차이 등은 현실적이지 못함을 알 수 있음.

〈표-34〉 지방의회의원 국외 항공운임

구분	준용
시·도의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 3의 별표 1 제1호에 해당하는 공무원에 대한 항공운임
시·군·자치구의회 의장·부의장	
의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 3의 별표 1 제2호에 해당하는 공무원에 대한 항공운임

■ 공무원 여비 규정 〔별표 3〕

국외 항공운임 지급 기준표(제12조제2항 관련)

구분	항공운임
별표 1 제1호에 해당하는 공무원	실비(1등석)
별표 1 제2호에 해당하는 공무원	실비(2등석)

비고: 예산 절감을 위하여 필요한 경우 기획재정부장관은 인사혁신처장과 협의하여 항공운임에 관한 별도의 기준을 정할 수 있다.

〈표-35〉 지방의회의원 국외 여비

구분	준용
시·도의회 의장·부의장	「공무원 여비 규정」 별표 4 제3호
의장·부의장을 제외한 시·도의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 4 제4호
시·군·자치구의회 의장·부의장	
의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 4 제5호

■ 공무원 여비 규정 〔별표 4〕〈개정 2021. 5. 25.〉

국외 여비 지급표(제16조제1항 관련)

(단위: 미 달러화($))

구분	등급	일비	숙박비	식비
1. 별표 1의 제1호가목에 해당하는 사람(대통령 및 국무총리는 제외한다)	가	60	실비(상한액: 471)	186
	나	60	실비(상한액: 422)	136
	다	60	실비(상한액: 271)	102
	라	60	실비(상한액: 216)	85
2. 별표 1의 제1호나목에 해당하는 사람	가	50	실비(상한액: 389)	160
	나	50	실비(상한액: 289)	117
	다	50	실비(상한액: 215)	87
	라	50	실비(상한액: 161)	73
3. 별표 1의 제1호다목에 해당하는 사람	가	40	실비(상한액: 282)	133
	나	40	실비(상한액: 207)	99
	다	40	실비(상한액: 162)	72
	라	40	실비(상한액: 108)	61
4. 별표 1의 제1호라목에 해당하는 사람	가	35	실비(상한액: 223)	107
	나	35	실비(상한액: 160)	78
	다	35	실비(상한액: 130)	58
	라	35	실비(상한액: 85)	49
5. 별표 1의 제2호에 해당하는 사람	가	30	실비(상한액: 176)	81
	나	30	실비(상한액: 137)	59
	다	30	실비(상한액: 106)	44
	라	30	실비(상한액: 81)	37
6. 삭제 〈2021. 5. 25.〉				

※ 비고

1. 별표 1의 제1호가목 중 대통령과 국무총리의 일비, 숙박비 및 식비는 실비로 한다.

1의2. 공적 항공마일리지를 사용하여 항공운임을 절약한 공무원에 대해서는 일비의 50퍼센트를 추가로 지급하되, 추가로 지급되는 일비 총액은 공적 항공마일리지 사용으로 절약된 항공운임의 범위에서 인사혁신처장이 정하는 바에 따른다.

2. 국가 및 도시별 등급 구분은 다음과 같다.

가. 가등급: 도쿄, 뉴욕, 런던, 로스엔젤레스, 모스크바, 샌프란시스코, 워싱턴 D.C., 파리, 홍콩, 제네바, 싱가포르

나. 나등급

1) 아시아주·오세아니아주: 베이징, 사모아, 오스트레일리아, 인도, 일본, 카자흐스탄, 쿡제도, 타이완, 파푸아뉴기니

2) 남·북아메리카주: 멕시코, 미국, 바베이도스, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 세인트키츠네비스, 아이티, 앤티가바부다, 자메이카, 캐나다, 트리니다드토바고

3) 유럽주: 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 러시아, 룩셈부르크, 벨기에, 사이프러스, 스웨덴, 스위스, 스페인, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 헝가리

4) 중동·아프리카주: 가나, 가봉, 남수단, 남아프리카공화국, 리비아, 모로코, 바레인, 사우디아라비아, 세이셸, 아랍에미리트, 앙골라, 에티오피아, 오만, 우간다, 이스라엘, 이집트, 적도기니, 카타르, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 쿠웨이트

다. 다등급

1) 아시아주·오세아니아주: 뉴질랜드, 니우에, 마셜군도, 말레이시아, 방글라데시, 브루나이, 아제르바이잔, 인도네시아, 중국, 키르키즈공화국, 타이, 터키, 투르크메니스탄, 파키스탄, 피지

2) 남·북아메리카주: 가이아나, 과테말라, 도미니카공화국, 베네수엘라, 벨리즈, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르, 우루과이, 칠레, 코스타리카, 파나마

3) 유럽주: 라트비아, 루마니아, 리투아니아, 몬테네그로, 불가리아, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 우크라이나, 체코, 크로아티아, 폴란드

4) 중동·아프리카주: 기니, 나이지리아, 니제르, 라이베리아, 레바논, 르완다, 말리, 모리셔스, 모잠비크, 보츠와나, 부르키나파소, 상투메프린시페, 세네갈, 수단, 스와질란드, 시에라리온, 아프가니스탄, 알제리, 요르단, 이라크, 잠비아, 중앙아프리카공화국, 카메룬, 케냐, 탄자니아

라. 라등급

1) 아시아주·오세아니아주: 네팔, 동티모르, 라오스, 몽골, 미얀마, 미크로네시아, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 캄보디아, 타지키스탄, 통가, 필리핀

2) 남·북아메리카주: 니카라과, 볼리비아, 수리남, 엘살바도르, 온두라스, 콜롬비아, 파라과이, 페루

3) 유럽주: 마케도니아, 몰도바, 벨라루스, 보스니아헤르체코비나, 알바니아

4) 중동·아프리카주: 감비아, 기니비사우, 나미비아, 레소토, 마다가스카르, 말라위, 모리타니, 소말리아, 예멘, 이란, 짐바브웨, 튀니지

3. 제2호의 국가 및 도시별 등급 구분에 없는 국가는 여행 또는 근무 예정지에

서 제2호의 국가의 수도까지의 거리가 가장 가까운 국가의 등급을 적용한다.

4. 숙박비는 실비 상한액에도 불구하고 인사혁신처장이 정하는 기준에 따라 실비 상한액보다 낮은 금액을 정액(이하 "할인정액"이라 한다)으로 지급할 수 있으며, 할인정액으로 지급한 경우에는 제8조의2를 적용하지 않는다.

1. ■ 공무원 여비 규정 〔별표 1〕 〈개정 2022. 5. 9.〉
2.
3. 여비 지급 구분표(제3조 관련)
4.

구분	해당 공무원
제1호	가. 대통령, 국무총리, 부총리, 감사원장, 국무위원, 검찰총장, 통상교섭본부장, 「공무원보수규정」 별표 12 비고 제1호다목을 적용받는 총장, 대장, 그 밖에 국무위원 상당 보수를 받는 공무원
	나. 인사혁신처장, 법제처장, 식품의약품안전처장, 과학기술혁신본부장, 차관, 14등급의 직위에 임용된 외무공무원, 치안총감, 소방총감, 중장, 그 밖에 차관 상당 보수를 받는 공무원
	다. 13등급부터 12등급까지의 직위에 임용된 외무공무원, 대검찰청 검사급 이상의 검사(검찰총장은 제외한다) 및 10호봉 이상의 검사, 10호봉 이상의 헌법연구관, 치안정감, 소방정감, 「공무원보수규정」 별표 12 비고 제1호가목 또는 나목을 적용받는 총장, 대학교의 부총장, 대학원장, 대학교의 학장·처장·기획연구실장·교양과정부장, 한국교원대학교 교수부장, 한국예술종합학교 원장·처장, 소장·준장, 고위(감사)공무원단 가등급 직위에 임용된 공무원, 1급 공무원, 1급 상당 보수를 받는 공무원, 「공무원보수규정」 별표 33 제7호가목의 연봉등급 1호에 해당하는 일반임기제공무원, 「공무원임용령」 별표 4의2 제1호부터 제3호까지의 임용등급 가급에 해당하는 전문임기제공무원(실장급 직위에 임용된 사람만 해당한다)
	라. 11등급부터 9등급까지(국장급만 해당한다)의 직위에 임용된 외무공무원, 9호봉 이하의 검사, 9호봉 이하의 헌법연구관, 헌법연구관보, 치안감·경무관, 소방감·소방준감, 대학 및 전문대학의 교수·부교수, 교육부 본부 및 국가교육위원회의 장학관 및 교육연구관, 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조제2호에 따른 시·도 교육청의 국장인 장학관, 같은 조 제4호에 따른 교육지원청의 교육장, 초·중·고등학교의 교장, 대령·중령, 고위(감사)공무원단 나등급 직위에 임용된 공무원, 2급 및 3급(국장급만 해당한다) 공무원, 2급 및 3급(국장급만 해당한다) 공무원에 상당하는 보수를 받는 공무원, 「공무원보수규정」 별표 33 제7호가목의 연봉등급 2호 또는 3호에 해당하는 일반임기제공무원, 「공무원임용령」 별표 4의2 제1호부터 제3호까지의 임용등급 가급에 해당하는 전문임기제공무원(국장급 직위에 임용된 사람만 해당한다)
제2호	제1호에 해당하지 않는 공무원(「공무원보수규정」을 적용받는 공무원을 포함한다)

■ 지방자치법 시행령 〔별표 6〕

지방의회의원 여비 지급기준(제33조제1항제3호 관련)

1. 국내 여비

구분	준용
시·도의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 2 제1호
시·군·자치구의회의원	

비고

1. 지방의회의 회의(위원회의 회의를 포함한다) 당일 출퇴근이 곤란한 원격지(육로 편도 60킬로미터 이상 지역을 말한다)나 도서지역(수로 편도 30킬로미터 이상 지역을 말한다)에 거주하는 지방의회의원이 회의에 출석하여 숙박하게 되는 경우에는 운임·숙박비 및 식비(기준 식비의 3분의 1을 말한다)를 지급할 수 있다.
2. 도서지역의 경우 비고 제1호에도 불구하고 회의시간이나 공식적 행사 등으로 통상적인 이동방법으로 출퇴근이 불가능하여 숙박하게 되는 경우에는 거리에 관계없이 지급할 수 있다.

2. 국외 항공운임

구분	준용
시·도의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 3의 별표 1 제1호에 해당하는 공무원에 대한 항공운임
시·군·자치구의회 의장·부의장	
의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 3의 별표 1 제2호에 해당하는 공무원에 대한 항공운임

3. 국외 여비

구분	준용
시·도의회 의장·부의장	「공무원 여비 규정」 별표 4 제3호
의장·부의장을 제외한 시·도의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 4 제4호
시·군·자치구의회 의장·부의장	
의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회의원	「공무원 여비 규정」 별표 4 제5호

비고: 준비금의 지급에 관하여는 「공무원 여비 규정」 제23조를 준용한다.

6) 지방의원 의정활동 비용 공영제 도입

○ 지방의회의 인사권이 독립되어 지방정부 의회는 중앙정부의 입법부, 사법부, 행정부와 같이 사실상 독립기관화 되었으나 인사권이 독립된 것만으로는 지방자치단체의 집행기관과 의회간의 '견제와 균형의 원리'가 완전하게 작동되기에는 미완의 개선이라고 이해되는 바, 이에 상응하여 조직권, 예산권 등이 독립되어져야 할 것임.

○ 아울러 지방의회 의원들의 다양한 의정활동을 현실적으로 지원하기위한 의정활동 공영제를 도입하는 것이 필요하며 또한 지방정부 예산 과정상 의회의 심의 권한에 대한 제약사항의 개선을 통해 기관분립형 구조의 지방정부 기관구성의 본질을 활성화시켜 주민의 복리향상과 삶의 질 개선에 기여할 수 있도록 해야 할 것임.

○ 지방의회는 주민들의 대표기관으로서 주민들과 함께 어우러지는 그래서 주민들의 의정서비스 요망사항을 행정에 반영하는 것으로 이해할 때 형평성 있는 의정활동이 이루어지지 위해서는 지방의회 예산 편성 시 선거공영제를 원용하여 현행 의회비 비목이나 의회경비 예산에 덧붙여 의정활동 공영제를 위한 예산을 반영할 수 있을 것으로 보임.

○ 예를 들면 제주의 경우 '괸당' 문화의 전통이 주민들의 애경사 시 지방의회 의원들의 반응여부에 따라 의정활동 평가가 갈리는 사례가 있음.

○ 참고로 선거공영제는 선거운동의 자유방임으로 말미암아 야기되는 폐단을 방지하기 위하여 국가가 선거를 관리하고 그에 소요되는 선거비용을 국가의 부담으로 함으로써 선거의 형평을 기하고 선거비용을 경감하며 나아가 공명선거를 실현하려는 선거제도.

○ 선거공영제는 재력(財力)이 없어 선거에 입후보하지 못하는 유능한 사람에게도 입후보할 수 있는 기회를 제공해 주고, 선거운동의 과열방지와 후보자간 선거운동의 기회균등을 통해 선거의 공정성을 확보하는데 도움이 될 것임.

○ 관리공영제는 후보자의 선거운동을 각급 선거관리위원회의 관리 하에 두어 선거운동의 기회균등 지향.

공직선거법의 관리공영제 주요 내용
1.후보자의 선거홍보물을 선거관리위원회가 거리에 첩부 또는 부재자신고인에게 발송
2.현수막게시나 자동차·확성장치를 활용한 선거운동을 할 경우 선거관리위원회가 교부하는 표지를 부착
3.투표와 개표과정을 참관하기 위하여 후보자가 선정한 참관인에게 선거관리위원회가 수당과 실비지급
4.선거를 실시하는 데 있어 필수적으로 요구되는 기본비용은 국가 또는 지방자치단체가 전적으로 부담.

○ 비용공영제는 경제력차이로 인한 기회불균등을 방지하기 위해 국가에서 선거비용 제공 원칙.

공직선거법의 관리공영제 주요 내용
선거결과 당선 혹은 유효투표 총수의 15% 이상을 득표한 경우에는 지출한 선거비용의 전액을, 유효투표 총수의 10% 이상 15% 미만을 득표한 경우에는 지출한 선거비용의 50%를 국가의 예산으로써 선거관리위원회를 통해 정당 또는 후보자에게 보전하도록 일정 요건을 정하고 있음.

○ 지방의회의원의 의회비 예산에 비용공영제를 도입하는 방안은 「지방자치단체 예산편성 운영기준」별표11을 아래와 같이 개정함.

〈표-36〉 지방자치단체 예산편성 운영기준 개정 요청사항

그룹	편 성 목	설 정 (통 계 목 포 함)
200	205 의회비	1. 의회비는 의정활동에 필요한 소요경비를 다음 18가지 경비로 유형화하여 예산을 편성하도록 한 것이므로 다음 통계목의 범위 내에서 예산을 편성하여야 함 2. 의회비는 지방의회의원과 관련한 경비이므로 집행부 예산에는 이를 계상할 수 없음 3. 예산·결산특별위원회의 『의정운영공통경비』 및 『의회운영업무추진비』 집행은 지방자치법 제56조(위원회의설치) 및 동법시

그룹	편 성 목	설 정 (통 계 목 포 함)
		행령 제56조(특별위원회의설치)의 규정에 따라 본 회의의 의결로 설치되고 그 활동기간을 정한 범위 내에서 집행할 수 있음 4. 예산편성 : 관계법령 및 지방자치단체 예산편성기준에서 정한 금액
		01. 의정활동비
		02. 월정수당
		03. 의원국내여비
		04. 의원국외여비
		05. 의정운영공통경비
		06. 의회운영업무추진비
		07. 의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)
		08. 의원역량개발비(민간위탁)
		09. 의원정책개발비
		10. 의정보고서 발간 및 발송비
		11. 통신비
		12. 교통비
		13. 도서구입비
		14. 의원연구실 사무용품비
		15. 정책지원전문인력 수행활동비
		16. 의장협의체 부담금
		17. 의원국민연금부담금
		18. 의원국민건강부담금

차. 정책지원 전문인력 제도의 개선

○ 2022년 1월 13일부터 시행된 지방자치법에 근거하여 지방의회의원 2인당 1명의 정책지원관의 의정활동 지원받을 수 있도록 되어 있음.
○ 이는 지방의회의 현실을 제대로 고려하지 못한 제도적 시행이라 아니할 수 없음.
○ 지방의회 현장의 상황을 보면 정책지원관이 주로 위원회별로 의원과 매칭시키는 구조로 이루어져 있음.
○ 이는 정책지원관의 지원 의원이 2 의원이므로 2명 의원의 조합에 따라 의원들의 지원 혜택 또는 방법이 달라질 수 있음.
○ 예를 들면 정책지원관이 지원하는 의원의 소속 정당이 다를 경우 같은 사항을 가지고 달리 해석하거나 정책적 방향을 달리하는 지원을 해야하는 상황이 발생하고 있음.
○ 또한 정책지원관이 지원해야할 의원의 구성이 남녀로 구분되거나 선후배로 구성될 경우 현실적으로 정책지원관들의 지원이 편협될 수 있는 가능성이 있으며 정책지원관의 입장에서 보면 초과근무를 매일해야 하는경우가 발생하기도 함.
○ 아울러 의회의 연간 의사일정 정해져 있고 의원들의 지원요청사항이 시기적으로 집중될 수 있는 가능성이 있으므로 2명의 의원을 한명의 정책지원관이 지원하기에는 역부족인 상황으로 치달을 수 있음.
○ 예를 들면 결산심사, 행정사무감사, 자료요구, 예산심의 등 같은 시기에 똑같은 지원을 받아야 하며 입법지원이나 대집행부질문서 작성 등을 위해서는 다양한(현장, 네트워크 구성, 집중토의) 노력을 필요로 할 뿐만 아니라 연중 진행할 수 있으므로 2의원을 요청을 지원하는데는 한계가 있음.
○ 따라서 최소한 1명의 의원을 1명의 정책지원관이 의정활동 지원을 하는 구조로 가야 할 것임.
○ 현재 광역의회의 경우 6급 이하로 정책지원관을 보할 수 있는 점을

감안하면 다양한 방식의 운용도 할 수 있을 것으로 보임(6급을 일반행정직으로 보하고 8-9급을 정책지원관으로 하는 방식 등)

현행 정책지원전문인력 관련 규정

○ (지방자치법 제41조) 의원 정수의 1/2 범위 내에서 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있고, 지방공무원으로 보함

- **제41조(의원의 정책지원 전문인력)** ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 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.

○ (지방자치법 시행령 제36조) 정책지원 전문인력의 명칭·직무 규정

- **제36조(정책지원 전문인력의 직무 등)** ① 법 제41조제1항에 따른 정책지원 전문인력(이하 "정책지원전문인력"이라 한다)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다.
  ② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다.
  ③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.

○ (지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조) 정책지원 전문인력의 배치·직급·공무원 종류 규정

- **제15조(의회사무기구의 설치기준 등)** ① ~④ (현행과 같음)
  ⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다.
  1. 시·도의 경우: 6급 이하
  2. 시·군·구의 경우: 7급 이하
  ⑥ 제5항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 "일반임기제공무원"이라 한다)만으로 임명할 수 있다.

〈표-37〉 지방자치법 제41조의 개정 요청사항

현행	개정안
제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① ~ ② (생 략)	제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① ~ ② (현행과 같음)
제41조 2(의원의 보좌인력) 〈신 설〉	제41조 2(의원의 보좌인력) ① 시·도의회 의원에게 법 제41조의 의정활동 외의 의정활동을 지원하기 위하여 시도의회 의원 정수 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 보좌 인력을 둘 수 있다.
〈신 설〉	② 의원의 보좌 인력은 별정직 공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

카. 지방의회 소속 공무원 특수업무수당 상한액 인상

○ ‘지방공무원 수당 등에 관한 규정’에 따라 지방자치단체 의회 사무기구에 근무하는 공무원에게 특수업무수당 지급

○ 국회소속 공무원들의 경우 ‘국회공무원수당규정’에 따라 국회의 회의와 운영, 연수업무에 종사하는 공무원 등에게 의사수당 지급

○ 지방자치법 개정을 통한 지방의회의 인사권 독립은 자치분권 시대를 바라는 국민적 합의가 있었기에 가능

○ 지방의회도 국회와 같이 ‘(지방)정부에 대한 감시와 견제 기능’을 수행하고 있고, 자치분권이 구현됨에 따라 그 기능과 역할은 더욱 커질 것임

○ 인사권 독립으로 집행부와 분리되어 이제 새롭게 시작하는 지방의회 소속 공무원의 근무여건 및 처우 등에 대한 개선이 필요한 시점으로 지방의회 소속으로서의 소속감 향상 및 사기진작, 유능한 인재의 지속적인 유입 등 기대

○ 그 방안으로, 국회의원의 입법활동 지원 및 국회 행정업무를 수행하는 국회공무원과 비슷한 업무를 수행하는 지방의회 소속 공무원의 수당 상향 현실화

2. 집행기관과 의회 간의 관계 정립

가. 의장 직속 보좌기구의 설치

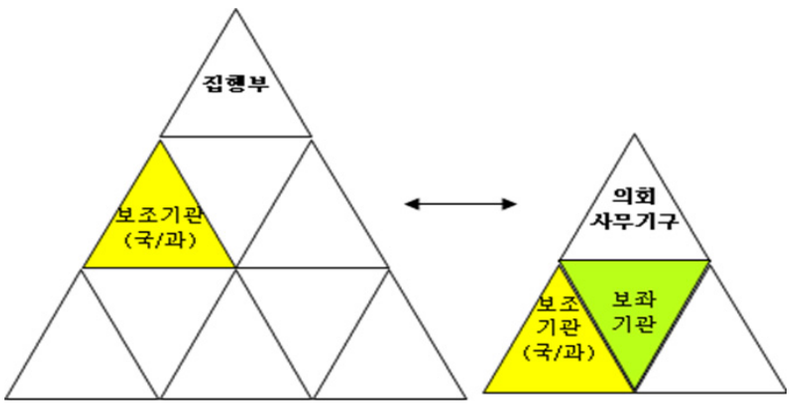
○ 현행 대부분의 광역자치단체에서는 단체장의 보좌기구를 설치하고 운영 중에 있음.

○ 보좌기구는 행정기구의 계선기관이 아닌 참모조직으로서 앞장에서 살핀 바와 같이 단체장의 민생, 정무, 정책, 미디어 콘텐츠, 홍보 마케팅, 비전 수립, 디지털 정책 분야 등의 정책결정을 보좌하기 위하여 행정기구 설치조례 시행규칙 등에 근거를 두고 있음.

○ 인사권이 독립된 지방의회 의장도 사무의 감독 권한이 있을 뿐만 아니라 사무기구 소속 공무원에 대한 임면권을 행사하는 등의 권한과 아울러 지방의회 운영에 직접적인 책임을 가지고 있으므로 의장의 보좌기구를 설치 운영해야 할 것임.

○ 현재도 의장실에 비서관 등의 보좌진이 있으나 비서관 이외에 집행기관장이 운영하고 있는 조직구조 정도는 아니라 할지라도 정책보좌기능을 가진 보좌조직이 있어야 할 것임.

○ 현재 지방의회구조는 〈그림-16〉 과 같음.



〈그림-16〉 지방의회 구조

※ 자료: 김건위, 지방시대 컨퍼런스 발제문, 2022

○ 〈표-38〉에서 알 수 있듯이 국회는 사무처법에 국회의장비서실을 두도록 되어 있으며 국회의장비서실에는 〈표-39〉에서 볼 수 있는 바와 같이 차관급의 비서실장 이외에도 정책 및 홍보 등을 담당하는 1급 상당의 비서관을 두고 있으며,

〈표-38〉 국회의장실 조직구조

-국회의장비서실장(차관급)
-정무수석비서관(1급)
-정책수석비서관(1급)
-공보수석비서관(1급)

※ 자료: 국회 내부자료, 2022

〈표-39〉 국회사무처법

국회사무처법 〔시행 2020. 5. 30.〕
제1장 총칙 〈개정 2018. 6. 12.〉
제1조(목적) 이 법은 국회사무처의 조직과 직무, 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(직무) 국회사무처(이하 “사무처”라 한다)는 의장의 지휘·감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행정업무에 관련된 다음 각 호의 사무를

처리한다.
1. 법률안, 청원 등의 접수·처리
2. 국회의 법안심사, 예산결산심사, 국정감사 및 국정조사, 국가정책평가 등의 지원
3. 국회의 본회의 및 위원회회의에 관한 지원
4. 국회의원의 의정활동지원
5. 국회의 의사중계방송 및 홍보
6. 국회의 의원외교활동지원
7. 국회소속 공무원에 대한 교육훈련과 의회제도 및 운영에 관한 연수
8. 국회의 청사 관리·경비 및 후생
9. 국회의 직장민방위대 및 직장예비군의 편성·운영과 비상대비업무
10. 「국가공무원법」, 「국가재정법」, 「국유재산법」, 그 밖에 다른 법령에 따라 사무처 또는 사무총장의 권한에 속하는 사항
11. 감사업무나 그 밖에 의장이 필요하다고 인정하여 지정하는 사항

제3조(공무원의 임용) ① 사무처에 사무총장 외에 차장 2명과 필요한 공무원을 둔다.
② 5급 이상의 공무원은 의장이 임면하고, 그 밖의 공무원은 사무총장이 임면한다. 다만, 국회규칙으로 정하는 바에 따라 의장은 사무총장에게 그 임용권의 일부를 위임할 수 있다.
③ 의장은 국회기관 상호 간에 인사교류가 필요하다고 인정할 때에는 인사교류심의위원회의 심의를 거쳐 인사교류계획을 수립하여 이를 실시할 수 있다.
④ 사무총장은 입법지원활동에 필요한 전문인력을 보강하기 위하여 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원을 둘 수 있다.

제2장 사무처 〈개정 2018. 6. 12.〉

제4조(사무총장) ① 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.
② 사무총장은 정무직으로 하고 국무위원과 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 의장이 한 처분에 대한 행정소송의 피고는 사무총장으로 한다.

제5조(차장) ① 차장은 입법차장·사무차장으로 하고 사무총장의 제청으로 의장이 임면한다.
② 차장은 정무직으로 하고 차관과 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 차장은 사무총장을 보좌하여 사무처의 사무를 분장하여 처리하고, 사무총장이 사고가 있을 때에는 입법차장·사무차장의 순서로 그 직무를 대리한다.
④ 입법차장은 입법보조업무와 위원회업무지원 및 이에 따른 조정에 관하여 사무총장을 보좌한다.
⑤ 사무차장은 행정관리업무에 관하여 사무총장을 보좌한다.

제6조(의장비서실) ① 의장의 비서업무와 그 밖에 이와 관련된 사항에 관한 업무를 관장하기 위하여 의장비서실을 둔다.
② 의장비서실에 비서실장 1명을 두되, 비서실장은 정무직으로 하고 차관과 같은 금액의 보수를 받는다.

③ 비서실장은 의장의 명을 받아 실무를 관장하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.

제7조(조직) ① 사무처의 보조기관은 차장·실장·국장 및 과장으로 한다. 다만, 소관업무의 특성상 실장·국장 또는 과장의 명칭이 적당하지 않은 경우 국회규칙으로 정하는 바에 따라 보조기관의 명칭을 달리 정할 수 있으며, 이 경우 명칭을 달리 정한 보조기관은 이 법을 적용하는 경우 실장·국장 또는 과장으로 본다.
② 사무총장, 차장·실장 및 국장을 직접 보좌하기 위하여 그 밑에 담당관을 둘 수 있고 사무차장 밑에 국에 속하지 아니하는 과를 둘 수 있다.
③ 실장은 1급 또는 2급, 국장은 2급 또는 3급, 과장은 3급 또는 4급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따라 임용된 임기제공무원은 제외한다)으로 각각 보(補)하고, 담당관은 2급, 3급 또는 4급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따라 임용된 임기제공무원은 제외한다) 또는 2급부터 4급까지 상당의 별정직국가공무원으로 보한다.
④ 제3항 및 제8조제3항·제4항에도 불구하고 3급 이상 일반직국가공무원으로 보할 수 있는 직위(과장 또는 이에 상당하는 직위를 제외한다) 중 그 소관업무의 성질상 전문성이 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 그 정원의 100분의 20 범위에서 국회규칙으로 정하는 직위에 대하여 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원을 임용할 수 있다.
⑤ 사무처 및 위원회에 두는 공무원의 정원, 실·국·과 및 담당관의 설치 및 사무분장 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. 다만, 과 및 이에 상당하는 담당관(위원회의 입법조사관을 포함한다)의 설치 및 사무분장은 사무총장이 정할 수 있다.

제3장 위원회에 두는 공무원 〈개정 2018. 6. 12.〉
제8조(위원회의 공무원) ① 위원회에 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둔다. 다만, 특별위원회의 수석전문위원과 위원회의 입법심의관은 필요한 경우에만 둘 수 있다.
② 수석전문위원은 별정직으로 하고 차관보와 같은 금액의 보수를 받는다.
③ 수석전문위원 외의 전문위원은 2급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원은 제외한다)으로 보한다.
④ 입법심의관은 2급 또는 3급, 입법조사관은 3급부터 5급까지인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원은 제외한다)으로 각각 보한다.
⑤ 의장은 필요하다고 인정할 때에는 전문위원과 필요한 공무원을 특별위원회에 겸직근무하게 할 수 있다.
⑥ 전문위원의 임용자격과 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

○ 한편 지방자치단체인 서울특별시는 “서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙” 제3조에서 시장의 보좌기관으로 다양한 조직을 둘 수 있도록 되어 있음.

〈표-40〉 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙

서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 〔시행 2022. 9. 26.〕

제3조(보좌기관) ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다) 밑에 대변인, 홍보기획관, 약자와의 동행추진단을 두고, 행정(1)부시장 밑에 여성가족정책실, 노동·공정·상생정책관, 비상기획관, 디지털정책관, 민생사법경찰단, 미래청년기획단을 두며, 행정(2)부시장 밑에 미래공간기획관, 디자인정책관, 기술심사담당관을 둔다.
② 민생, 정무, 정책, 미디어 콘텐츠, 홍보 마케팅, 비전 수립, 디지털 정책 분야 시장의 정책결정을 보좌하기 위하여 민생소통특보, 정무특보, 정책특보, 정무수석, 미디어콘텐츠수석, 마케팅전략수석, 비전전략수석, 디지털수석을 두며, 민생소통특보, 정무특보, 정책특보, 정무수석, 미디어콘텐츠수석, 마케팅전략수석, 비전전략수석, 디지털수석은 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1의2호에 따른 전문임기제공무원으로 보한다. 〔전문개정 2014.12.30〕

○ 지방자치법 제102조는 지방의회의 사무처 설치 근거를 규정하고 있고 제103조는 지방의회 의장이 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 되어 있는바, 지방의회 사무기구의 조직과 인사를 법령의 범위에서 할 수 있도록 되어 있음.

〈표-41〉 지방자치법 제102조 및 제103조

지방자치법
제102조(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 제103조, 제104조 및 제118조에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

제103조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.
② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

○ 그런데 지방의회의 정원이 지방자치단체의 조례로 규정되어 있는

바, 현재의 현실에서는 지방의회 의장이 필요하다고 판단되는 경우 집행기관장과의 협의 등을 통해 정원을 확보하여 보좌조직을 운용하여야 할 것임.

〈표-42〉 서울특별시 공무원 정원조례

서울특별시 공무원 정원 조례 〔시행 2022. 11. 10.〕
제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제125조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제30조에 따라 서울특별시에 두는 공무원의 정원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(정원의 총수) 서울특별시에 두는 공무원(이하 "공무원"이라 한다) 정원의 총수는 19,167명으로 하며 다음 각 호와 같다.
1. 집행기관의 정원(제2호부터 제6호에 따른 공무원의 정원을 제외한다): 10,534명
2. 본청·소방학교·소방서 등에 두는 소방공무원의 정원: 7,434명
3. 서울시립대학교에 두는 교육공무원의 정원: 541명
4. 의회사무기구의 정원: 429명
5. 합의제행정기관의 정원 : 226명
6. 합의제행정기관에 두는 경찰공무원의 정원 : 3명

〈표-43〉 서울특별시 공무원 정원조례 시행규칙

서울특별시 공무원 정원 조례 시행규칙 〔시행 2022. 11. 3.〕

제1조(목적) 이 규칙은 「서울특별시 공무원 정원 조례」 제4조 및 제5조에 따라 본청, 의회사무처, 직속기관, 사업소, 합의제행정기관 등에 두는 공무원의 직급별 정원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(직급별·직렬별 정원) ① 서울특별시에 두는 공무원 중 소방공무원과 경찰공무원을 제외한 공무원의 정원관리기관별 직급별·직렬별(지방전문경력관의 직위군 포함) 정원은 별표 1과 같다.
② 서울특별시에 두는 소방공무원의 정원관리 기관별 직급별 정원은 별표 2와 같다.
③ 서울특별시에 두는 경찰공무원의 정원관리 기관별 직급별 정원은 별표 3과 같다.
④ 「지방공무원 임용령」 제3조의3에 따라 서울특별시에 두는 공무원 정원의 일부를 시간선택제채용공무원으로 운영할 수 있다.
제3조(정원의 배정) 정원관리기관별 보좌·보조기관 및 소속기관에 두는 직급별·직렬별 정원배정은 서울특별시장이 따로 정한다.

나. 의장 정책보좌인력제 도입

○ 지방자치단체장은 관련 법령에 따라 정책보좌관 등 전문임기제공무원을 임용할 수 있도록 하고 있으나, 지방의회 의장은 행정안전부 규칙상 둘 수 없도록 되어 있어 임용이 불가함.

○ 지방의회 의장은 소속 공무원의 임면권을 가지고 있으며 지방의회 운영의 주체로서 정책 보좌인력이 필수 불가결함.

○ 서울특별시의회의 경우 공식적으로 의장 정책보좌관을 임용할 수 없으나 사실적으로는 집행기관장의 양해하에 의장실이 아닌 교섭단체지원부서에 임기제 공무원을 임용하여 활용한 사례가 있음.

○ 지방의회의 역할과 기능 강화가 절실한 상황에서 의장의 정책보좌인력 부재는 의회의 운영과 집행부의 정책에 대한 감시, 견제, 대안 제시 등 의회의 주요기능 약화 초래할 수 있음.

〈표-44〉 의장 정책보좌인력 도입을 위한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정 요청사항

현행	개정안
제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례) ① 지방자치단체의 장은 정책결정 또는 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 담당관 직위의 경우 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호의2에 따른 전문임기제공무원(이하 “전문임기제공무원”이라 한다)으로 임명할 수 있다. ② 생략 ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하려는 경우로서 그 담당관 직위의 직급이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 해당 담당관의 직위 및 직무, 임용 예정인 전문임기제공무원의 상당계급 등에 대하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.	제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례) ① **지방자치단체의 장 및 지방의회 의장**은 정책결정 또는 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 담당관 직위의 경우 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호의2에 따른 전문임기제공무원(이하 “전문임기제공무원”이라 한다)으로 임명할 수 있다. ② 현행과 같음 ③ **지방자치단체의 장 및 지방의회 의장**은 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하려는 경우로서 그 담당관 직위의 직급이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 해당 담당관의 직위 및 직무, 임용 예정인 전문임기제공무원의 상당계급 등에 대하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

〈표-45〉 의장 정책보좌인력 도입을 위한 행정안전부 규칙 개정 요청사항

현행	개정안
지방공무원 인사제도 운영 지침 제101조(전문임기제공무원) ① 생략 ② 제1항에도 불구하고 지방의회의 장은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제31조의2에 따라 전문임기제를 임용할 수 없다.	지방공무원 인사제도 운영 지침 제101조(전문임기제공무원) ① 현행과 같음 **② 삭제**

다. 지방자치법상 지방자치단체장의 재의 요구권의 개정 (예산 재의요구 및 공익을 현저히 저해한다는 재의요구)

○ 예산을 법률로 의결하는 대부분의 선진국들과 달리 우리나라는 법률제정 과정과 다른 형식과 내용 그리고 절차에 따라 예산을 확정하고 있음. 이는 「헌법」 제40조에서 입법권은 국회에 속한다고 규정하고 헌법 제54조에서 국회가 국가의 예산안을 심의·확정한다는 별도의 규정을 두고 있음.

○ 이처럼 우리나라의 예산제도는 예산법률주의가 아닌 예산의결주의에 입각하고 있음. 그에 따라 법률안은 국회에서 의결되더라도 대통령의 서명·공포의 절차적 요건이 이행되기 전까지는 여전히 법률안으로 남게 되지만, 국가예산안은 국회 본회의의 의결과 동시에 예산으로 성립되며 대통령의 거부권이 인정되지 않음.

○ 이러한 국가예산제도와 달리 「지방자치법」은 예산법률주의와 예산의결주의가 혼재 되어 있음.

○ 심의·확정된 예산안에 대한 확정과 관련한 재의 요구권을 자치단체장에게 부여하고 있는바,

○ 「지방자치법」 제120조는 같은 법 제47조의 예산의 심의·확정 등을 포함한 지방의회 의결사항에 대한 지방의회의 의결이 '월권 또는 법률에 위반되거나 공익을 현저히 해하는 경우' 자치단체장이 재의를 요구할 수 있도록 하고 있으며 같은 법 제121조도 '지방의회

의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우' 등에 자치단체장은 의회로부터 의결된 예산을 의회에 재의 요구할 수 있도록 하고 있음.

○ 이로 인해 국회가 의결한 예산에 대하여 대통령의 거부권이 인정되지 않는 대통령과 달리 자치단체장은 「지방자치법」 제142조에 따른 지출예산에 대한 증액 및 신(新)비목 설치 동의권은 물론 예산 재의요구권을 모두 갖게 되는 결과를 낳고 있음.

○ 이와 같이 예산 심의·의결 과정이 국회의 의결로 확정·종결되는 국가예산과정과 달리 지방정부의 예산은 같은 예산의결주의를 채택하고 있음에도 불구하고 자치단체장의 재의요구권을 인정하고 있음으로 인해 지방의회의 예산심의권을 제약하고 집행기관과의 예산갈등을 초래할 수 있는 여지가 있음.

○ 특히, 회계연도 개시 후에 지방자치단체장에 의해 거부되는 상황이 발생할 경우 준예산체제 운영 등으로 지방재정운영의 불안정성은 물론 예산 불확정으로 인해 주민복리가 훼손될 가능성을 항시 안고 있음.

○ 따라서 예산의결주의의 입법논리에 맞도록 지방자치법상 현재 자치단체장에게 부여된 예산 재의요구권을 폐지하여 지방자치단체 예산을 지방의회의 심의·의결로 확정되도록 하거나, 자치단체장에게 광범위하게 규정된 재의요구권을 특정요건에 해당하는 경우에만 할 수 있도록 「지방자치법」의 개정이 필요함.

○ 또한 지방자치법 제192조에 있어서도 지방의회 의결사항이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때 주무부장관이나 시도지사가 지방자치단체의 장에게 재의를 요구할 수 있도록 하는 규정 중에서 '공익을 현저히 저해한다'는 규정은 삭제되어야 할 것임.

라. 의정비심의위원회 운영 주체 변경

○ 외국의 경우 지방의원의 의정비 결정제도 내지 보수제도는 국가마다 그 특성에 따라 다양한 형태, 인구규모, 역사적 배경 등의 다양한 제도를 채택하고 있음.

○ 같은 나라에서도 각기 다른 보수체계를 운영하고 있는 경우가 많다. 즉 순수한 자원봉사 성격을 지니는 명예직을 고수하는 경우, 실비보상 정도를 지급하는 경우 및 유급제로 상당한 보수를 지급하는 경우 등 다양함.

○ 영국 지방의원의 의정비 체계를 보면 수당은 기본수당, 참석수당(회의수당), 특별책임수당(기관운영비)이며, 특별직무수당은 의회대표 등 특별한 보직의원에 한하여 지급하고 있고, 이밖에 여행수당, 생계수당 등이 추가로 더 있고 수당은 자치단체별로 차이가 나며, 군(county), 대도시권(district), 비대도시권, 런던구, 단일자치단체, 전인 그랜트 등 6개의 유형으로 구분해 차등 지급하고 있음.

○ 수당의 결정은 의회에서 결정되지만 기준은 수당의 종류에 따라 다르며 예를 들면, 출석수당은 관련 규정상의 급여를 초과하지 않는 범위 내에서 의회가 결정하며, 여행경비·생계수당은 환경성장관이 정한 지급률 범위 내에서 의회가 결정함.

○ 이와는 별도로 회의참석수당과 방문경비를 지급하며, 방문경비는 지방자치단체를 대신하여 행하는 출장과 초청하는 경우 발생하는 경비이며 지방의회 의장단은 직무상 경비 충당 수준의 수당을 지급하는데 이를 의회가 이를 결정함(전국시·도의회의장협의회, 2006).

○ 프랑스의 경우도 기본적으로는 무보수 명예직으로 매달 일정액의 연구비와 회기 중에 숙식비와 교통비를 지급 받고 있음.

○ 프랑스도 의원이 직무상 필요한 경비는 지급되며, 1군에 속하는 국가공무원의 일당기준에 의하며 직무수당은 의장과 부의장에게 지급되고 수당의 최고액은 공무원의 보수표를 참작하여 시행령으로 정하

고 있으며, 특수한 꼬뮨 도청소재지, 재해발생 지역, 공업지역 등은 지방의회가 증액 결정할 수 있도록 되어 있음(전국시·도의회의장협의회, 2006).

○ 독일의 지방의원에게는 정액사무비와 회의비 외에 직위에 따른 월별 정액사무비가 지급되는데 명예직 게마인데 의장의 경우는 3배의 사무비와 회의비를 지급받으며 위원장은 2배의 사무비와 회의비를 지급 받음.

○ 지방의원들이 업무와 관련하여 필요한 경비로 여행경비는 공무원 수준에 맞게 변상해주고 이들이 의원활동으로 인해 입은 소득 상실은 변상하고, 출장비와 여비도 실비로 지급함. 회의참가수당도 지급하는데 주정부의 내무성장관이 최고액과 비용변상의 범위를 정하고 지방의원에게는 정액사무비와 회의비를 지급하며, 대부분의 경비·수당은 의회에서 기본조례로 일일 또는 월별 최고액을 확정할 수 있음.

○ 미국은 주정부마다 다른 정책을 사용하여 지방의원의 보수를 획일적으로 규정하기가 쉽지 않고, 기본적으로는 의원들의 겸직을 불허하며 유급제의 패턴이라고 할 수 있음.

○ 미국의 의정비 사례를 살펴보면 미국은 지방의원의 보수제도가 다양하기 때문에 규정하기는 어렵지만 기본 골격은 소의회제에 유급제의 패턴을 보이고, 다른직을 겸할 수 없으며 급여는 연봉 9만8천 달러 이상 지급하는 지역도 있음.

○ 지방의원의 정수 및 급여는 도시의 인구나 면적 등에 비례하지 않고 지방의회의 역사와 전통에 따라 결정된다고 볼 수 있음.

○ 일본의 지방의원은 원래는 무급제이었으나 1945년부터 유급제로 전환했으며, 겸직을 금지하며 지방자치단체의 조례로 결정하며 액수와 지급방식은 자치단체별로 다르며 대의회제도를 운영하면서도 지방의원들에게 고액의 급료를 지급하고 있음.

○ 급료는 지방자치단체의 조례로 정하게 되어 있는데 액수나 지급방식은 지방자치단체별로 차이를 보이고 있음. 지방의원에게는 분기 또는

반기별로 기말수당을 지급하며 회의수당 및 여비 등을 실비로 변상한다. 지방의원들에 대한 보수는 기본적으로 기말수당, 회의수당, 여비, 의정활동비, 직급수당(지방의회의 고위직에 대해서는 가산액이 지급됨)이며, 보수결정은 각 자치단체장이 담당하지만 “특별직 보수심의회”의 자문을 받고 구성은 약 10인 이내로 임기는 2년임.

○ 지방의원의 보수수준을 결정하기 위하여 우리나라의 ‘의정비심의위원회’와 유사한 심의기구로 총무성(구 자치성)의 행정지도에 따라 지방자치단체마다 단체장의 자문기관으로서 임기 2년에 10인이내의 ‘특별직보수심의회’가 설치되어 있음.

○ ‘특별직보수심의회’는 자치단체의 장이 지방의원에 대한 보수액에 관한 조례 개정안을 의회에 제출할 때 자문기능을 수행하고, 심의회 의원은 주민 중에서 위촉하며 지방의회 의원과 공무원의 임명은 피하고 있음.

○ 그러나 이와 유사한 우리나라의 지방의원 의정비심의위원회는 오직 지방의원의 보수수준을 결정하는 기능만을 하며 일본의 특별직보수심의회는 지방의원 등 특별직 보수와 관련하여 자치단체장의 자문에 응하며 고려사항이 폭넓고 구체적이라 할 수 있음.

○ 특히 인구·재정규모 등이 유사한 타 자치단체의 특별직 급여월액과 특별직 급여의 개정상황, 의회비의 그간 5년간의 일반직원에 대한 구성비율 및 보수에 있어서 평년도 베이스 구성비율의 증가 전망, 의원 보수월액, 총액의 주민 1인당 금액과 유사 지방자치단체간 비교, 의원 활동상황(심의일수, 위원회 의정활동)등 다양한 사항을 고려하여 명문화하고 있음.

○ 우리나라는 지방자치단체의 장이 위촉·운영하는 의정비심의위원회, 1회의 심의로 4년의 의정비가 모두 결정되는 의정비 결정 방식, 지역별 의원 월정수당의 편차 등 의정비 현실화와 의정비 결정구조의 개선이 필요한 실정임.

○ 지방의 의정 환경 변화와 겸직금지를 포함한 영리행위 제한 요구 증가, 유능한 인재의 지방의회 진출, 직무 전념 확보 등 지방의회의 책임성과 자율성 등을 확보하기 위해 지방의원 의정비에 관한 개선 필요가 있음.

○ 지방자치법 시행령 제34조의 '의정비심의위원회' 구성 인원을 10명 이내에서 20명으로 확대하며, 위촉범위에 주민자치회, 예산 재무회계 전문가 등을 추가 구성토록 하여 심도 있는 논의 결정구조 마련하는 것이 필요할 것이며 숙의회의 구성 및 전문 범주를 늘이는 것이 바람직함.

○ 아울러 지방자치법 시행령 제34조의 '의정비심의위원회' 위원 위촉권한을 지방자치단체의 장에서 지방의회 의장으로 변경

○ '의정비심의위원회'는 결정된 사항을 지방의회의 의장에게 통보하고 이를 의장은 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지 등에 게재.

마. 의장·부의장 불신임제도의 강화

○ 단체장의 불신임제도는 주민소환이나 위법한 행동으로 인한 사법적 판단에 의해서만 가능하도록 되어 있음.

〈표-46〉 단체장 및 지방의회의원의 주민소환

지방자치법 〔시행 2022. 1. 13.〕 제25조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다. ② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

○ 지방의회의장의 경우 주민소환이나 위법한 행동으로 인한 사법적 판단에 의해 의원직을 상실하는 경우외에도 지방자치법에서 의장불신임제도를 따로 두고 있음.

〈표-47〉 지방의회의장·부의장 불신임의 의결

지방자치법 〔시행 2022. 1. 13.〕 제62조(의장·부의장 불신임의 의결) ① 지방의회의 의장이나 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다. ② 제1항의 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 한다. ③ 제2항의 불신임 의결이 있으면 지방의회의 의장이나 부의장은 그 직에서 해임된다.

○ 지방자치법 제62조 제2항의 규정에 의하면 의장·부의장의 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 이루어질 수 있도록 되어 있음.

○ 이는 자치단체장의 재의요구에 의한 의결정족수보다도 더 낮은 규정으로 지방의회 운영의 계속성과 안정성 등에 위협을 줄 수 있는 규정으로 판단됨.

○ 따라서 의장·부의장의 불신임 의결정족수는 최소한 단체장의 재의요구 의결정족수 수준 이상으로 강화해야 할 것임.

○ 참고로 국회의장의 경우 국회 내에서의 불신임의결 규정은 없음.

〈표-48〉 지방자치법 제62조 개선이 필요한 사항

현행	개정안
제62조(의장·부의장 불신임의 의결) ① 지방의회의 의장이나 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다. ② 제1항의 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 한다. ③ 제2항의 불신임 의결이 있으면 지방의회의 의장이나 부의장은 그 직에서 해임된다.	제62조(의장·부의장 불신임의 의결) ① 생략 ② 제1항의 불신임 의결은 재적의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 한다. ③ 생략

바. 감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치

○ 「지방자치법」 전부 개정으로 지방의회 전문성과 자율성을 보장하고 지방의회의 위상과 권한을 강화하기 위한 지방의회 인사권 독립은 이루어졌으나, 지방의회에 자체 감사기구를 설치·운영할 수 있는 규정이 없어 이를 뒷받침하지 못하고 있는 실정임

○ 현행 「공공감사에 관한 법률」 제2조 제3호에 의하면 자체 감사기구를 설치할 수 있는 '지방자치단체'의 범위에 특별시·광역시·도(제주특별자치도제외)·시·군·자치구 및 특별시·광역시·도의 교육청만을 포함하고 지방의회가 포함되어 있지 않아, 의회 자체적으로 감사기구 설치가 불가능함

○ 또한, 동법 제8조와 제16조에서 감사기구의 장과 감사담당자의 임용권은 '지방자치단체의 장'에게 있다고 규정하고 있어, 지방의회 자체적으로 감사 인력 구성 또한 불가능한 실정임

○ 인사권 독립으로 지방의회의 의장은 임용권자로서 징계 요구 및 처분 권한을 가지나, 징계 대상을 조사·감사할 수 있는 기구가 없어 집행기관 소속 감사기구의 조사·감사를 거쳐 징계해야 하므로, 인사권 독립의 취지에 배치되는 결과를 초래함

○ 또한 의회 본연의 권한인 집행기관에 대한 적절한 견제와 균형을 확보하고 의정활동 지원 기능을 강화하기 위해서는 인사권 독립과 함께 감사권 독립 또한 필수적이라고 할 수 있어 지방자치법과 공공감사법 관련 조항의 개정이 필요하다고 판단됨.

〈표-49〉 지방자치법 제49조 개정요청 사항

현행	개정안
제49조(행정사무 감사권 및 조사권) ① ~ ⑦ 생략 ⑧ 신설	제49조(행정사무 감사권 및 조사권) ① ~ ⑦ 현행과 같음 ⑧ 지방자치단체의 자체감사기구는 집행기관과 의회에 두며 자체감사사무의 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

〈표-50〉 공공감사에 관한 법률 개정요청사항

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1～2 생략 3. “지방자치단체”란 특별시·광역시·도(제주특별자치도를 제외한다. 이하 같다)·시·군·자치구 및 특별시·광역시·도의 교육청을 말한다. 4 생략 5. “자체감사기구”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서를 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1～2 생략 3. “지방자치단체”란 특별시·광역시·도(제주특별자치도를 제외한다. 이하 같다)·시·군·자치구와 그 의회 및 특별시·광역시·도의 교육청을 말한다. 4 생략 5. “자체감사기구”란 중앙행정기관, 지방자치단체의 집행기관과 의회 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서를 말한다
제3조(적용 범위) ① 이 법은 자체감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관(이하 “중앙행정기관등”이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 자체감사기구의 설치에 관하여 특별한 규정이 있는 중앙행정기관등에 대하여는 제5조제2항을 적용하지 아니한다. ② 생략	제3조(적용 범위) ① 이 법은 자체감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체의 집행기관과 의회 및 공공기관(이하 “중앙행정기관등”이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 자체감사기구의 설치에 관하여 특별한 규정이 있는 중앙행정기관등에 대하여는 제5조제2항을 적용하지 아니한다. ② 생략
제5조(자체감사기구의 설치) ① 생략 ② 중앙행정기관등은 관계 법령, 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 자체감사기구를 합의제감사기구로 둘 수 있다. 후단 신설 ③ 생략	제5조(자체감사기구의 설치) ① 생략 ② 중앙행정기관등은 관계 법령, 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 자체감사기구를 합의제감사기구로 둘 수 있다. 조례에 의한 합의제감사기구는 의회에 둔다. ③ 생략
제8조(감사기구의 장의 임용) ① 제5조제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다. 이 경우 감사기구의 장의 임용에 관하여는 「국가공무원법」 제28조의4제2항·제4항 또는 「지방공무원법」 제29조의4제2항·제	① 제5조제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 집행기관장 및 의회의장은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다. 이 경우 감사기구의 장의 임용에 관하여는 「국가공무원법」 제28조의4제2항·제4항 또는 「지방공무원법」 제29조의4제2항·제4항·제5

4항·제5항을 준용한다. ② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 감사기구의 장을 임용하거나 임용제청할 때에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다.	항을 준용한다. ② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 집행기관장 및 의회의장은 제1항에 따라 감사기구의 장을 임용하거나 임용제청할 때에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다.
제16조(감사담당자의 임용) ①---------- 지방자치단체의 장은 ----------. ② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 감사담당자를 임용할 때에는 해당 감사기구의 장 또는 제5조제2항에 따른 합의제감사기구의 의견을 들어야 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하여야 한다.	제16조(감사담당자의 임용) ① 중앙행정기관 및 지방자치단체의 집행기관장과 의회의장은 ---------- . ② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 지방자치단체의 집행기관장과 의회의장이 감사담당자를 임용할 때에는 해당 감사기구의 장 또는 제5조제2항에 따른 합의제감사기구의 의견을 들어야 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하여야 한다.

3. 지방의회 의원의 의정활동 제고

가. 지방의회 교섭단체 지원의 법적근거 신설

○ 현대정치는 정당정치로 의회 운영에서도 정당간 정책협의가 필수적이며 특히 의원 수가 많은 광역의회는 의원 각각의 의사가 한꺼번에 논의되기는 비효율적 측면이 있어서 정당의 정책을 의회와 집행부에 전달하고 협의하는 교섭단체의 기능이 더욱 중요함.

○ 지방의회는 국회와는 달리 의회 내 교섭단체에 대한 지원 근거가 지방자치법에 없으며 따라서 교섭단체에 별도의 직원을 둘 수 없음은 물론, 별도의 예산 지원도 없는 상황임.

○ 현재 지방의회에서 구성·운영 중인 교섭단체는 법률이 아닌 조례를 근거로 하고 있어, 교섭단체 정책활동을 효율적으로 지원하기 위한 인력확보가 어려움.

○ 교섭단체 운영에 필요한 예산(의회비)의 경우에도 개별 법령(지방자치법)에 근거하여 수립된 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준」에 포함되어야 예산편성이 가능함.

국회법 사례

제33조(교섭단체) ① 국회에 20명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.
② 교섭단체 대표의원은 그 단체의 소속 의원이 연서·날인한 명부를 의장에게 제출하여야 하며, 그 소속 의원에 이동(異動)이 있거나 소속 정당의 변경이 있을 때에는 그 사실을 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있을 때에는 해당 의원이 관계 서류를 첨부하여 이를 보고할 수 있다.
③ 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속 정당을 변경한 때에는 그 사실을 즉시 의장에게 보고하여야 한다.

제34조(교섭단체 정책연구위원) ① 교섭단체 소속 의원의 입법 활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다.
② 정책연구위원은 해당 교섭단체 대표의원의 제청(提請)에 따라 의장이 임면한다.
③ 정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

나. 지방의회 인사청문회 법제화

○ 지방의회 인사청문 제도는 지방자치단체장의 인사전횡과 정실보은 인사를 사전에 차단하고 도덕적 기준에 부합하고 합리적 업무수행 능력이 입증된 인재가 중용될 수 있도록 하기 위한 것이라 할 수 있음.

○ 이러한 필요성과 당위성에도 불구하고 지방자치법 등 법적 미비점으로 제도적으로 수용되지 못하고 있는 실정인 바, 이는 대통령제를 채택하고 있는 국가에서 권력분립을 통한 민주주의 이념을 실현하기 위해 도입된 장치임.

○ 인사청문회 제도는 의회가 중요한 국가공직의 임명 전에 공직후보자의 도덕성, 자질, 업무적합성 등을 검증할 목적으로 공직후보자를 의회에 출석시켜 질의하고 답변과 진술 등을 듣는 절차임.

○ 그동안 지방 차원에서 국회의 인사청문회와 유사한 제도를 도입하려는 시도는 있었으나, 법률유보원칙에 따라 번번이 좌절되었음.

○ 현행 법령은 자치단체장에게 기관구성원의 임명·위촉권한을 부여하고 있으나, 이를 제한하는 별도의 규정은 없음.

○ 따라서 법률상 단체장에게 부여한 임면권을 제한할 수 있는 관련 규정이 없는 상황에서, 임면권에 대한 견제나 제약을 하는 조례는 제정할 수가 없다는 것임.

○ 전국 대부분 시·도의회는 집행부와의 협약이나 지침 등에 따라 인사청문을 실시하고 있으며, 운영과 제도의 안정성을 위하여 법적 근거 마련이 필요한 실정임.

〈표-51〉 지방자치법 개정요청 사항

제00조(인사청문회 등)
① 지방의회는 인사청문을 위하여 인사청문회를 열 수 있다.
② 지방의회의 인사청문 대상과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관, 지방자치단체, 기타 기관에 요구할 수 있다.
③ 제2항의 요구를 받은 때에는 기간을 따로 정하는 경우를 제외하고는 5일 이내에 자료를 제출하여야 하며, 기간 이내에 자료를 제출하지 아니할경우 그 사유서를 제출하여야 한다.
④ 인사청문회의 대상·절차 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

〈표-52〉 지방공기업법 및 지방출자출연법 개정요청 사항

《지방공기업법》
제58조(임원의 임면 등)
⑨ 지방자치단체의 장은 공사의 사장을 임명할 때에 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다.
⑩ 제9항에 따라 개최하는 인사청문 대상·절차 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.
《지방출자출연법》
제9조(임원)
② 출자·출연 기관의 임원(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)은 공개모집을 통한 경쟁의 방식으로 임명하되, 지방자치단체의 장이 임명하는 기관장의 경우에는 지방자치단체의 장이 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다.
③ 제2항에 따른 인사청문 절차 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

다. 지방의회의원 후원회제의 조속한 입법

○ 민주정치의 건전한 발전을 도모하기 위해 제정된 「정치자금법」은 정치자금의 적정한 제공 및 투명성을 확보하고자 이 법에 따르지 않고서는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없도록 하고, 이를 위반하였을 경우 처벌하도록 규정하고 있음.

○ 「정치자금법」 제6조에서는 지방의회의원을 제외한 중앙당, 국회의원 및 당선자, 대통령 후보자, 대통령선거 경선후보자, 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 당대표 경선후보자, 지방자치단체장 후보자, 지방의회의원 후보자에게 선거비용을 모금할 수 있는 후원회를 둘 수 있도록 하고 있음

○ 지방의회의원에 대하여 겸직금지 및 영리행위의 거래를 제한하는 등 선출직 공무원으로서 청렴의 의무를 부과하고 있음에도 불구하고, 「정치자금법」에 따른 후원회를 허용하지 않음으로서 유능한 정치 신인의 진입을 어렵게 하여 지방자치제도의 발전을 제한하는 등 부작용을 초래하고 있음.

○ 이에 따라 헌법재판소는 2022년 11월 24일 지방의회 의원이 후원회를 운영하지 못하도록 한 정치자금법 제6조제2항에대해 헌법불합치 판결을 내린 바 있음.

○ 헌법재판소는 판시를 통해 "지방의원은 주민의 다양한 의사와 이해관계를 통합해 지방자치단체의 의사를 형성하는 역할을 하므로 이들에게 후원회를 허용하는 것은 후원회 제도의 입법목적과 철학적 기초에 부합한다"며 "국회의원과 달리 지방의원을 후원회 지정권자에서 제외하는 것은 불합리한 차별"이라고 선고 이유를 밝혔으며 2024년 5월 31일 까지 국회가 정치자금법 관계 규정을 개정하도록 하였음.

○ 따라서 지방의원이 합법적으로 정치자금을 모금할 수 있도록 하기 위하여 「정치자금법」 제6조 및 제12조의 조속한 개정이 필요함

〈표-53〉 정치자금법 일부개정 요청사항

현 행	개 정 안
제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.	제6조(후원회지정권자) ---------- ---------- ---------- --.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
〈신 설〉	5의2. 지방의회의원(지방의회의원선거의 당선인을 포함한다)
6.·7. (생 략)	6.·7. (현행과 같음)
제9조(후원회의 사무소 등) ① ~ ③ (생 략)	제9조(후원회의 사무소 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
〈신 설〉	④지방의회의원이 지역에 두는 사무소의 유급사무직원의 수는 3인을 초과할 수 없다. 다만, 하나의 지방의회의원지역구가 2 이상의 구(자치구가 아닌 구를 포함한다)·군으로 된 경우 2를 초과하는 구·군마다 1인을 추가할 수 있다.
제12조(후원회의 모금·기부한도) ①후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액(이하 “연간 모금한도액”이라 하고, 전년도 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 금액을 포함한다)은 다음 각 호와 같다. 다만, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷전자결제시스템 등에 의한 모금으로 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금한도액의 100분의 20의 범위에서 그러하지 아니하되, 그 이후에는 후원금을 모금할 수 없다.	제12조(후원회의 모금·기부한도) ①-- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. 지방의회의원후보자등후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방의회의원후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액)	5. 지방의회의원·지방의회의원후보자등후원회는 각각 1억원(후원회지정권자가 동일인인 지방의회의원후보자등후원회는 합하여 1억원)

라. 국회 세종의사당의 조속한 설치를 통한 지방의원 연수기능 강화

○ 지방의회 부활 이후 지방자치가 본격화되면서 주민의 복리증진과 지역발전을 도모해 왔지만, 사회분화와 산업발전에 따라 주민들의 행정수요 증가와 아울러 이해와 관련된 갈등이 복잡하고 다양하게 분출되고 지방정부에 대해 이의 해결과 조정을 요구하는 주민들의 기대는 나날이 증가하고 있음.

○ 주민들의 정치적 대표기관인 지방의회는 시시각각 증대하는 주민들의 정책수요에 효율적으로 대응할 수 있는 전문적인 의정역량 구비가 절대적으로 요청되고 있으나, 지방의원은 자신의 전문적 경력 여하와 상관없이 주민의 지지를 기초로 선출되고 시대의 변화속도에 맞춰 끊임없이 노력하고, 연찬하고, 교육연수를 받지 않으면 의정 현장에서 제대로 역량을 발휘할 수가 없는 시대가 되고 있음.

○ 또한, 국가와 지자체가 지방의원의 전문성 제고방안을 다각적으로 강구할 것을 법적으로 의무화하고 있을뿐만 아니라(지방분권법 제14조 제3항) 앞으로 국가사무의 지속적인 사무이양과 자치분권 및 재정분권 확대로 지방의회의 역할과 기능이 크게 증가될 것으로 예상되는 바, 지방의회 대응역량 강화를 위한 지방의회 전담 연수기관의 설립 및 운영이 절실한 상황임.

○ 이에 지방의회 실정과 여건에 맞는 맞춤형 교육과정을 제공하고 수요자 중심의 다양한 연수프로그램을 운영할 수 있는 교육시설과 전용공간이 필요한바, 정기적으로 의정연수가 필요한 대상은 광역의회 의원, 기초의회 의원, 의회사무기구 소속 공무원 등 약 1만여 명에 이르고 있음.

○ 지방의회의 의정연수를 위해서는 의정연수원의 설립이 필수적이며 지방자치법 개정을 통해 지방의정연수원이 설립되어야 할 것임.

○ 한편 국회 세종의사당 설치를 위해 지난해 9월 「국회법」이 개정된 지 1년 남짓 지난 지금, '국회 세종의사당 건립 기본계획 수립

용역'이 마무리되어 이전범위 결정 등을 위한 국회규칙 제정이 이루어지지 않고 있음.

국회법 제22조의 4

제22조의4(국회세종의사당) ① 국회는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 세종특별자치시에 국회 분원(分院)으로 세종의사당(이하 "국회세종의사당"이라 한다)을 둔다.
② 제1항에 따른 국회세종의사당의 설치와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

○ 이에, 국회 세종의사당이 대한민국의 랜드마크로서 민의의 전당이 될 수 있도록 국회 전체 이전을 감안한 건립규모 확정 및 국회 상임위원회 등의 이전범위를 최대화하는 국회규칙이 조속히 제정되어야 할 것임.

○ 아울러 지방의회 의원과 지방의회 직원들의 전문성 제고를 위한 체계적인 교육을 위해 631,000㎡(191,212평)에 달하는 국회 세종의사당 부지를 활용해 다양한 교육시설과 숙박시설(생활관)을 포함한 연수시설을 건립하여 국회는 물론 지방의회까지 아우르는 대한민국 입법기관에 대한 의정 연수시설로 확대 설치·운영하는 것이 필요할 것임.

○ 지방의회 의원은 보좌 인력도 없이 초선이 대부분으로, 지방의회의 의안 심사 및 집행기관 견제 기능을 강화하기 위해서는 국회의 축적된 노하우와 전문성을 공유하기 위한 체계적이고 전문적인 맞춤형 연수 과정이 확대·강화되어야 하며

○ 특히, 「지방자치법」 전부개정('22.1.13. 시행)으로 지방의회의 인사권이 독립되면서 지방의회 직원들의 의정 지원역량 강화를 위한 장기·단기의 체계적인 교육과정 운영과 전문 교육시설이 반드시 필요함.

○ 국회의정연수원은 1995년부터 27년 이상 '지방의회 연수과정'을 운영 중이나, 교육과정과 공간이 부족해 일부 교육과정의 경우 접

수 시작 몇 분 만에 마감될 정도로 지방의회의 교육 수요를 충분히 수용하지 못하고 있음.

○ 국회는 삼권분립에 따른 대한민국의 입법부로서 국회라는 그 공간 자체만으로도 상징적인 교육의 현장이 되며, 27년 이상 축적된 노하우와 입법기관의 특수성을 살려 지방의회에 대한 체계적인 교육을 확대해야 함.

○ 따라서 국회 세종의사당 부지에 다양한 교육시설과 숙박시설(생활관)을 포함한 의정 연수시설을 건립하여 국회와 지방의회를 아우르는 대한민국 입법기관 전체에 대한 의정 연수시설로 확대 설치·운영하는 것이 지방의회의 발전동력을 국회가 지원하는 것으로 국민적 공감대를 얻을 수 있을 것임.

○ 국회의정연수원이 교육주체가 되어 세종특별자치시에 소재한 국회 세종의사당 및 의정연수원이 지방의회 교육의 요람으로 적절할 것으로 판단됨.

국회법 〔시행 2022. 5. 30.〕
제22조의4(국회세종의사당) ① 국회는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 세종특별자치시에 국회 분원(分院)으로 세종의사당(이하 “국회세종의사당”이라 한다)을 둔다.
② 제1항에 따른 국회세종의사당의 설치와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

국회사무처 직제 〔시행 2021. 12. 7.〕
제12조(의정연수원) ① 의정연수원에 원장 1인과 교수 2인을 둔다.
② 원장은 이사관 또는 부이사관으로, 교수는 이사관 또는 부이사관으로 보한다.
③ 원장은 다음 사항을 분장한다.
1. 교육훈련 및 연수계획의 수립 및 집행
2. 교육과정의 기획 및 연구개발
3. 국회의원연구단체 지원
4. 시민의정연수
5. 고성연수원의 운영 및 관리
④ 교수는 강의, 교재집필 및 감수 등에 관한 사항을 담당한다.

마. 의원 공약 이행 추진 기구설치

○ 집행기관장은 자신들의 공약 이행과 관련하여 조례 또는 규칙을 제정하고 이행과 관련한 집행기관 내 조직 활용 등 다양한 조처를 할 수 있도록 되어 있음.

○ 지방의회의원들의 공약 이행 점검 등과 관련하여서는 현재 전국의 어느 지역도 조례나 규칙으로 정하여 공약의 이행 및 진행과정을 점검하거나 추진하는 곳은 없는 상태임.

○ 먼저 지방의회 의원들의 공약이행 관련 조례나 규칙 등의 제정과 관련하여 법제처에서는 신중한 판단을 하도록 하고 있음.

○ 서울 강북구의 질의에 관하여는 규칙으로 제정이 가능하다는 의견을 제시한 바 있으며(표-54 참조), 서울특별시 질의에 대하여는 조례제정이 불가능한 것은 아니나 신중을 기할 것을 주문하고 있음(표-55 참조).

○ 한편 지방의회의 공약사무가 의회사무처의 사무인지를 묻는 인천광역시의 질의에 대해서는 소관사무가 아닌 것으로 의견을 제시한 바 있음.

○ 그런데 서울특별시의회의 경우 의원들의 공약이행실천조례 제정을 추진하다가 이루어지지 못한 사례가 있으며, 의회사무처 내에 공약 추진 점검 등을 위한 부서설치를 추진하다가 제대로 이루어지지 못하고 민원담당관(시민권익담당관)으로 명칭을 수정하여 현재까지 운용 중에 있으나, 현실적으로 공약이행 점검이나 추진 보다는 의원들의 민원을 해결하는 방식으로(결국은 공약과 관련 되어지기도 함)가고 있는 상황임.

〈표-54〉 의원 공약관련 의회규칙의 제정

지방의회의원의 선거 공약 사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검 등에 관하여 의회규칙을 제정할 수 있는지(「지방자치법」 제43조 등 관련)
〔 의견18-0008, 2018. 2. 28., 서울특별시 강북구〕
【질의요지】
지방의회의원의 선거 공약 사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검 등에 관하여 의회규칙을 제정할 수 있는지?
【의견】
아래 이유를 참조하시기 바랍니다.
【이유】
「지방자치법」 제43조에서는 지방의회는 내부운영에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다고 규정하고 있습니다. 강북구의회는 강북구의회의원의 선거 공약 사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검 등 강북구의회의원의 선거 공약 관리에 관하여 규정하는 의회규칙(「지방자치법」 제43조)을 제정하려고 하는바, 이 사안에서는 지방의회의원의 선거 공약 사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검 등에 관하여 규정하는 의회규칙을 제정할 수 있는지 여부가 문제됩니다.
살피건대, 「지방자치법」 제43조에 따른 의회규칙은 지방의회가 제정주체이고 효력발생 요건으로 공포를 필요로 하지 않는다는 점에서 같은 법 제23조에 의해 지방자치단체의 장이 제정하고 공포·시행하는 규칙과는 구분된다고 할 것이고, 주민의 대표로 구성되는 합의제 기관인 지방의회의 성격과 기능을 감안할 때 지방의회는 법령에 명문으로 근거가 없다고 하더라도 법령에 저촉되지 않는 범위에서 내부운영에 관한 사항을 의회규칙의 형식으로 정할 수 있는 것으로 보입니다.(지방자치법 해설과 운영사례, 이주희 저, 467쪽 참조)
한편, 「지방자치법」에 따르면 지방의회의원은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기구인 지방의회의 구성원으로서의 지위를 가지고, 선거 공약사항은 지방의회의원에 입후보한 자연인이 선거과정에서 지방의회의원으로 선출될 경우 실천할 사항을 공표하고 그 실천을 '정치적으로 약속'한 것으로서, 비록 특정 선거 공약을 제시하고 지방의회의원으로 선출되었다고 하더라도 그 선거 공약이 곧바로 지방의회 차원에서 이행하거나 관리할 과제라고 하기 어렵고, 따라서 원칙적으로는 지방의회의원이 선거 과정에서 제시한 선거 공약의 실천계획 수립이나 추진실적 점검 등이 지방의회의 내부운영에 관한 사항으로서 의회규칙으로 정할 사항이라고 하기 어렵습니다.
다만, 구체적인 경우를 상정하기는 어려우나, 만약 지방의회의원의 선거 공약사항의 실천이나 그 관리에 관한 사항이 지방의회의 내부운영에 관하여 필요한 사항에 해당하게 되는 경우가 있다면, 이 부분에 관하여는 지방의회의 입법재량에 따라 「지방자치법」 제43조에 따른 규칙으로 제정할 수 있는 것으로 보입니다.

〈표-55〉 의원 공약관련 조례의 제정

지방의회의원 선거공약사항에 대하여 공약사항 실천계획 수립과 추진실적 점검, 공약사항 이행평가 및 공개 등에 대한 내용의 조례 제정이 가능한 것인지(「지방자치법」 제22조 관련)

〔 의견13-0350, 2013. 11. 22., 서울특별시〕

【질의요지】

지방의회의원의 선거 공약사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검, 이행평가 및 관련 정보 공개 등에 대한 내용의 조례 제정이 가능한 것인지?

【의견】

지방의회의원의 공약사항과 관련한 실천계획 수립, 추진실적 점검, 이행평가 및 관련 정보 공개 의무를 조례로 정하는 것은 「지방자치법」 제22조와 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제2항에 위배될 소지가 있으므로 이와 관련한 조례 제정에 신중을 기하시길 바랍니다.

【이유】

「지방자치법」 제22조에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있고, 이 때 그 사무란 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 이러한 자치사무와 단체위임사무에 한정된다고 할 것인바(대법원 1999. 9. 17. 선고 99추30 판결 참조), 지방의회의원의 선거 공약사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검, 이행평가 및 정보 공개 등을 규율하는 상위법령이 존재하지 아니하므로 이러한 사무가 지방자치단체의 자치사무에 해당한다면 이러한 내용의 조례 제정이 가능하다고 할 것이므로, 지방의회의원의 선거 공약사항에 대한 실천계획 수립과 추진실적 점검, 이행평가 및 관련 정보 공개 등이 자치사무인지 검토가 필요합니다.

우선, 「지방자치법」에 따르면, 지방의회의원은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기구인 지방의회의 구성원으로서의 지위를 가지고, 선거 공약사항은 지방의회의원에 입후보한 자연인이 선거과정에서 지방의회의원으로 선출될 경우 실천할 사항을 공표하고 그 실천을 '정치적으로 약속'한 것으로서, 선거과정에서 제시된 공약사항은 이를 제시한 후보가 지방의회의원으로 선출되었다하여 그 지방자치단체의 사무로서 바로 시행되는 것이 아니라, 해당 지방자치단체의 정책으로 채택이 될 때 비로소 시행대상이 되고 자치사무로서의 성격을 가지는 것이 됩니다.

또한, 지방의회의원의 공약사항 중에는 그 시행을 위해서 예산이 수반되거나, 법령 또는 조례를 제·개정해야 하고, 중앙행정기관 등 다른 행정기관의 인·허가 등을 받거나 협의를 거쳐야 하는 것도 있을 수 있는바, 지방의회의원의 공약사항이라고 해서 집행기관이 바로 그에 대한 시행권한이나 의무를 가지는 것도 아니므로, 지방의회의원이 선거과정에서 후보자로서 제시한 공약사항의 실천 여부는 정치적인 책임 추궁의 대상이 되는 것이지 행정적 또는 법적인 책임의 대상이 되는 것은 아닐 것입니다.

따라서, 선거과정에서의 공약사항은 지방의회의원에 입후보한 자연인이 사전에 정치적으로 실천 약속을 한 것이어서 해당 후보가 지방의회의원으로 선출되었다 하더라도 공약사항이 집행기관에서 이행될 수 있도록 감시하거나 요구할 수 있는 정치적 의무를 가질 뿐, 그러한 공약사항이나 그 공약사항의 이행이 지방자치단체의 사무에 해당한다고 볼 수는 없을 것이고, 그 공약의 이행과 관련한 실천계획 수립과 추진실적 점검 및 이행평가 업무 역시 지방자치단체의 사무에 속한다고 할 수는 없을 것입니다.
그 밖에 공약사항 관련 정보의 공개를 의무화 하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지에 대하여 살펴보면, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제2항에서 지방자치단체가 정보공개에 관한 조례를 제정할 수 있는 경우를 정보공개 대상사무가 “그 소관사무”인 경우로 한정하고 있는바, 정보공개 대상으로 하고자 하는 공약실천계획서 및 변경계획서, 공약사항 추진실적 및 평가결과 등은 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 자치사무에 해당되지 않으므로, 이를 정보공개 대상으로 하는 조례를 제정하는 것은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제2항에 위반된다 할 것입니다.
결론적으로, 지방의회의원의 공약사항과 관련한 실천계획 수립, 추진실적 점검, 이행평가 및 관련 정보 공개 의무를 조례로 정하는 것은 「지방자치법」 제22조와 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제2항에 위배될 소지가 있으므로 이와 관련한 조례 제정에 신중을 기하시길 바랍니다.

〈표-56〉 의원 공약관리사무의 사무처 관리 여부

시의원 선거공약 관리 사무가 인천광역시의회 사무처의 소관 사무에 해당되는지(「인천광역시의회 사무기구 설치 및 직원 정수 조례」 제2조 등 관련)
〔 의견22-0252, 2022. 10. 6., 인천광역시〕
【질의요지】
시의원 선거공약 관리 사무가 인천광역시의회 사무처의 소관 사무에 해당되는지?
【의견】
이 사안의 경우 시의원 선거공약 관리 사무는 인천광역시의회 사무처의 소관 사무에 해당되지 않는 것으로 보입니다.
【이유】
「지방자치법」 제102조제1항에서는 시·도의회에 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있다고 규정하고 있고, 「인천광역시의회 사무기구 설치 및 직원 정수 조례」(이하 “인천시조례”라 한다) 제2조제1항에서는 인천광역시의회(이하 “시의회”라 한다)의 사무를 처리하기 위하여 의회에 사무처를 둔다고 하면서 같은 조 제2항에서는 의회의 운영 등 입법활동에 관련된 사무를 처리한다고 규정하여, 시의회 사무처(이하 “사무처”라 한다)는 ‘시의회의 사무’로서 ‘입법활동에 관련된 사무’를 처리한다고 볼 수 있습니다. 따라

서 이 사안은 시의원 후보자가 선거기간에 제시한 공약을 '시의회의 사무'나 '입법활동에 관련된 사무'로 보아 사무처가 관리할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
먼저 시의원 선거공약 관리가 '시의회의 사무'로 볼 수 있는지 살펴보면, 시의회 의원은 「지방자치법」상 시의회의 구성원으로서 지위를 가지는 동시에 정치적으로 자치구역 주민대표자로서의 지위를 가지고 있는데 '공약목록집 배포', '연차별 공약이행 로드맵 구축', '의원별 공약의 예산반영 여부 파악' 등의 선거공약 관리 사무는 의원이 후보자 개인의 자격으로 자치구역 주민에게 행한 정치적 약속을 이행하기 위한 사무로 보아야 할 것이지, 사무처가 시의회 구성원으로서 의원을 지원하기 위해 수행하는 '시의회의 사무'로 보기는 어려워 보입니다.
다음으로 시의원 선거공약 관리가 '입법활동에 관련한 사무'로 볼 수 있는지 살펴보면, 선거 기간에 후보자가 제시한 공약은 당선 이후 의원의 입법활동으로 구체화되므로, 선거공약의 내용을 포함하고 있는 조례의 입안이나 조례안에 대한 시의회의 심의과정에서 사무처가 지원하는 것은 사무처의 사무로 볼 수 있겠지만, 시의원 선거공약 관리 자체를 '입법활동에 관련한 사무'로 보아 별도로 관리하는 것은 사무처의 업무 범위를 넘어서는 것으로 보입니다.
따라서 시의원 선거공약 관리 등의 사무는 '시의회의 사무'나 '입법활동에 관련한 사무'로 보기 어려워 인천광역시의회 사무처의 소관 사무에 해당하지 않는 것으로 보입니다.
※ 의견제시 대상 자치법규
「인천광역시의회 사무기구 설치 및 직원 정수 조례」
제2조(사무처의 설치) ① 인천광역시의회(이하 "의회"라 한다)의 사무를 처리하기 위하여 의회에 사무처를 둔다.
② 사무처는 의장의 지휘·감독을 받아 의회의 운영 등 입법활동에 관련된 사무를 처리한다.

바. 의원의 학위과정 역량개발 교육비 지원

○ 현재 지방공무원의 경우 지방공무원 교육훈련법 및 동 법 시행령에 따라 7급 이상 일반직공무원에 대해 수도권 소재 국내 대학원 석사 학위 과정 비용을 지원받고 있음.

○ 반면, 지방의회의원의 경우는 「지방자치단체 세출예산 집행기준」에 따라 교육기관에서 주관하는 위탁교육등 비학위과정에 대해서만

지원하고 있으며, 대학의 학부과정이나 대학원 석사학위 과정에 대한 지원근거가 부재한 실정임.

○ 최근 20~30대 의원이 지속적으로 증가하고 있으며, 지방의회의원의 의정활동이 복잡하고 다양하며 특히 조례 제·개정 등 생산적 입법활동도 꾸준히 증가하고 있어 전문교육에 대한 수요와 필요성이 점점 증가하고 있음.

○ 따라서 지방의회의원의 전문성을 확보하여 증가하는 의정 수요를 효율적 대응할 수 있도록 지방의회의원 학위과정 위탁교육비 지원 근거가 마련되어야 할 것임.

〈표-57〉 의원 학위과정 교육비지원을 위한 개정 요청사항

현 행	개 정 안
제40조(의원의 의정활동비 등) ① ~ ③ (생 략) 〈신 설〉	제40조(의원의 의정활동비 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 지방의회의원이 대학이나 민간 교육훈련기관 등에 위탁하여 교육훈련을 실시할 경우에는 교육훈련경비 전액을 지원할 수 있다.

사. 출자·출연기관의 운영에 관한 조례의 개정

○ 세종특별자치시 출자·출연기관의 변칙적 운영의 방지 및 효율적 운용을 위한 개정 조례(안)은 〈표-58〉과 같음

〈표-58〉 세종특별자치시 출자·출연기관 개정 조례(안)

현행	개정안
제1조(목적) 이 조례는 세종특별자치시가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) (현행과 같음)
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻

은 다음과 같다. 1~4 (생략) 제3조(조직·인력 운용) 출자·출연 기관의 장은 경영을 합리화하기 위하여 조직과 인력을 효율적으로 운용하여야 한다.	은 다음 각호와 같다. 1~4 (현행과 같음) 제3조(기관장의 책무) ① (현행과 같음)
〈신 설〉	② 출자·출연 기관의 장은 기관의 업무를 총괄하며 경영성과에 대하여 책임을 진다.
제4조(위원회 구성·운영) ① 법 제6조제1항에 따라 세종특별자치시 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 구성할 때에는 성별을 고려하여야 한다. ② 위원회의 위원 중 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제4조제4항제1호에 따라 위촉된 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉되어 다시 임명하거나 위촉하려는 경우에는 세종특별자치시의회에 위원의 추천을 요청하여야 한다. ③ 위원회의 간사는 총괄부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 회의 서류 작성 및 보고 2. 회의록 작성·보관·공개	제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영) ① 법 제6조 제2항과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제4조 제4항에 따른 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다) 위원은 위원장을 포함하여 15명 이내로 구성한다. ② 제1항에 따른 심의위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 세종특별자치시장(이하 "시장"이라 한다)이 임명 또는 위촉한다. 1. 세종특별자치시의회(이하 "시의회"라 한다)에서 추천하는 사람 3명 이내 2. 행정부시장, 기획조정실장, 재정기획관 3. 영 제4조 제4항 제3호에 따라 법조계·경제계·언론계·학계·노동계 및 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다' 이하 같다.) 등의 분야에서 위원장이 추천하는 사람 9명 이내 ③ 심의위원회의 위원장은 행정부시장이 된다. ④ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 심의위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. ⑤ 시장은 제2항 제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다. ⑥ 시장은 제2항에 따른 심의위원회 위원을 위촉할 때 성별을 고려하여야 한다. ⑦ 심의위원회의 간사는 출자·출연 기관 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 회의 서류 작성 및 보고 2. 회의록 작성·보관·공개
제5조 〈삭제, 2020. 7. 15.〉 〈신 설〉	제5조(심의위원회의 회의·운영) ① 심의위원회의 회의는 법 제6조 제1항 및 영 제4조 제1항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다. ② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여

	야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다. ③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다. 단, 서면결의 사항에 대하여 위원의 4분의 1 이상이 회의소집을 요구할 경우 위원장은 이를 따라야 한다. ④ 심의위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 심의위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회 위원 중에서 임명한다.
제6조(성과계약·평가 등) ① 세종특별자치시장(이하 "시장"이라 한다)은 법 제11조제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 이내에 성과계약을 체결하여야 한다. ② 법 제11조제1항에 따른 성과계약기간은 매년 1월 1일(최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 경우에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 연도 성과계약서를 작성하지 않을 수 있다. ③ 출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월 31일까지 시장에게 제출하여야 한다. ④ 시장은 매년 6월 30일까지 성과계약 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다. ⑤ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경할 수 있다. 다만, 보수에 관한 사항은 제외한다. 1. 정부·시의 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우 2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우 3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우 ⑥ 제1항·제2항에 따른 성과계약의 체결은 주무부서의 장이, 성과계약의 실적평가는 총괄부서의 장이 각각 추진하며, 주무부서의 장은 성과계약을 체결할 때 미리 총괄부서의 장과 협의하여야 한다.	제6조(임원의 정수와 구성) ① 법 제9조제1항에 따른 출자·출연 기관 임원의 정수는 법 제4조 제3항에 따른 조례 또는 해당 출자·출연 기관의 정관으로 정한다. ② 출자·출연 기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보를 위하여 노력하여야 한다.
〈신 설〉	제7조(임원의 임면) ① 출자·출연 기관의 장과 감사는 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문적인 지식과 능력이 있는 사람 중에서 시장이 임면한다.

	② 출자·출연 기관의 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 법 제4조 제3항에 의한 조례 또는 정관이 정하는 바에 따라 시장 또는 기관장이 임면한다. ③ 제1항과 제2항에 따라 출자·출연 기관의 임원을 임명하고자 하는 경우 임용 과정의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위하여 임원추천위원회를 설치·운영할 수 있다. ④ 시장은 기관장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 법 제11조에 따른 성과계약의 이행실적 2. 법 제28조에 따른 경영실적의 평가 결과 ⑤ 제4항에 따라 기관장을 연임시키고자 하는 경우 제3항의 임명 절차를 준용한다. ⑥ 출자·출연 기관 설립의 근거가 되는 법률 등 다른 법령에서 임원의 임면에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다.
〈신 설〉	제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각호의 사람으로 구성한다. 다만, 출자·출연 기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다. 1. 시장이 추천하는 사람 2명 2. 시의회가 추천하는 사람 3명 3. 그 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 2명 ② 출자·출연 기관의 임·직원 및 시의 공무원(시의원을 포함한다)은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. ③ 임원추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ④ 임원추천위원회 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 임원추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다. ⑤ 출자·출연 기관은 임원의 임기만료나 그 밖의 사유로 임원을 새로 임명하려면 지체 없이 임원추천위원회를 구성하여야 하며, 시장 및 시의회에 임원추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다. ⑥ 임원추천위원회는 추천된 자가 임원에 임명되는 때까지 존속한다. ⑦ 이 조례에서 규정한 사항 외에 임원추천위원회의 운영, 임원후보의 추천 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.
〈신 설〉	제9조(임원의 해임 요구 등) ① 시장은 법 제9

	조 제4항에 따라 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에는 해당 임원이 법 제9조제3항을 준수하였는지 여부를 확인하여야 한다. ② 출자·출연 기관의 장은 법 제9조 제4항에 따라 손해배상을 청구한 경우 그 추진상황을 시장에게 보고하여야 한다.
제7조(대행 사업의 경비 범위 등) ① 시장은 예산의 범위에서 법 제21조제1항에 따라 출자·출연 기관으로 하여금 사업을 대행하게 할 수 있다. ② 법 제21조 제2항 단서에 따른 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다. 1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비 2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대경비 3. 사업의 종료 후 결산 전 또는 시설물 등의 인계 전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 경비 4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료 5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비	제10조(대행 사업의 경비 범위 등) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음)
제8조(해산 사유) 법 제24조제2항제1호에 따른 출자·출연 기관의 해산 사유는 다음 각 호와 같다. 1. 설립허가가 취소된 경우 2. 설립 목적을 달성하기가 불가능한 경우 3. 출자기관인 경우 임직원 총수가 1인이 된 경우	제11조(해산 사유) (현행과 같음)
제9조(지도·감독) 영 제18조제1항제4호에 따라 시장이 지도·감독할 수 있는 사업은 다음 각 호와 같다. 1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업 2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업	제12조(지도·감독) (현행과 같음)
〈신 설〉	제13조(평가원칙) 이 조례에서 규정하는 평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 출자·출연 기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다.
〈신 설〉	제14조(평가의 종류) 시장은 기관에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다. 1. 법 제11조에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가 2. 법 제28조에 따른 경영실적 평가 3. 법 제30조에 따른 경영진단 4. 시민만족도 조사
〈신 설〉	제15조(성과계약서의 작성과 평가 등) ① 시장은 법 제11조제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 내에 성과계약을

	체결하여야 한다. ② 법 제11조제1항에 따른 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다. ③ 출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월 말까지 시장에게 제출하여야 한다. ④ 시장은 매년 6월 말까지 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다. ⑤ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경(보수에 관한 사항은 제외한다)할 수 있다. 1. 정부·시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우 2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우 3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우
제10조(경영실적 평가 등) ① 시장은 법 제28조 제1항에 따라 경영실적을 평가할 때에는 출자·출연 기관에 대한 경영실적 평가·진단의 기본방향, 방법 및 결과 활용 등을 포함한 경영실적·진단 평가계획을 수립하여야 한다. ② 제1항에 따라 수립한 경영실적 평가계획서는 매년 12월 31일까지, 경영진단계획서는 경영진단 대상기관으로 선정된 후 1개월 이내에 각각 대상기관에 통보하여야 한다. ③ 경영실적 평가계획서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 출자·출연 기관의 경영목표 달성도 2. 경영성과 3. 업무의 능률성 4. 공익성 및 고객서비스 5. 기관장의 성과계약 이행실적 평가 6. 기관의 역량 등에 관한 평가 ④ 시장은 법 제28조에 따른 경영실적의 평가에 필요한 경우 출자·출연 기관 소속 직원의 의견진술과 현지조사를 실시할 수 있다. ⑤ 영 제20조 제2항 제2호에서 "경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항"이란 다음 각호의 사항을 말한다. 1. 전년도 예산서 2. 전년도 사업운영계획서 3. 회계감사 보고서(회계감사를 실시하지 아니하는 기관은 제외한다) 4. 재무제표와 그 부속서류	제16조(경영실적 평가 등) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음)

제11조(경영평가단의 구성·운영) ① 시장은 법 제11조에 따른 성과계약 달성 정도, 법 제28조에 따른 경영실적 평가 및 법 제30조에 따른 경영진단 업무의 효율적인 수행을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다. 1. 출자·출연 기관의 업무를 담당하는 공무원 2. 지방공기업·경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 조교수 이상의 직위를 가진 사람 3. 3년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영컨설팅 전문가 4. 그 밖에 공공기관 등의 경영평가에 학식과 경험이 풍부한 사람 ② 경영평가단은 성과 평가, 경영실적 평가 및 경영진단을 실시하기 위하여 해당 출자·출연기관에 관계 서류의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ③ 경영평가단은 제1항에 따른 성과계약 평가, 경영실적 평가, 경영진단을 실시하였을 때에는 완료된 날부터 15일 이내 시장에게 그 결과를 보고하여야 한다. ④ 경영평가단의 민간위원에게는 「세종특별자치시 위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다. ⑤ 경영평가단은 해당 성과계약서 실적평가 또는 경영실적 평가, 경영진단 등의 업무를 모두 마쳤을 때에는 해산된 것으로 본다.	제17조(경영평가단의 구성·운영) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음)
제12조(경영진단 대상 기관 선정) ① 시장은 법 제30조제1항 각 호의 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 매년 9월 30일까지 위원회에 경영진단 대상 기관 선정을 위한 심의·의결을 요청할 수 있다. ② 제1항에 따른 요청을 받은 위원회는 요청받은 날부터 1개월 이내에 심의·의결 결과를 시장에게 보고하여야 한다.	제18조(경영진단 대상 기관 선정) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음)
제13조(경영실적 평가 등의 위탁) ① 시장은 법 제28조에 따른 경영실적 평가 및 법 제30조에 따른 경영진단을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다. 1. 공공기관·단체에 대한 경영평가를 주요사업으로 규정하고 있는 법인으로서 석사학위 이상의 전문인력 5명 이상을 보유한 법인 2. 최근 3년 이내 공공기관·단체에 대한 경영평가 실적이 있는 회계법인 3. 「지방공기업법」 제78조의4에 따른 지방공기업평가원 4. 법 제6조에 따른 위원회가 자격요건을 갖	제19조(경영실적 평가 등의 위탁) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음)

춘 것으로 인정하는 기관 ② 시장은 둘 이상의 기관이 공동으로 제1항의 업무를 수행하게 할 수 있다.	
〈신 설〉	제20조(평가의 활용) ① 시장이 제16조의 평가를 시행하는 경우 평가계획과 결과 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. ② 시장은 경영실적 평가의 결과를 예산의 범위에서 출자·출연 기관별 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다. 이 경우 성과급 지급률 등에 대하여 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. ③ 시장은 평가대상기관에 대한 각종 평가결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.
〈신 설〉	제21조(시정명령 등) ① 시장은 평가결과에 따라 시정이 필요한 사항이 있다고 인정되는 경우에는 출자·출연 기관의 장에게 그 시정을 명령할 수 있다. ② 제1항에 따른 시정명령을 받은 출자·출연 기관의 장은 지체없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다. ③ 시장은 필요한 경우에는 제1항의 시정명령에 대하여 그 이행상황을 확인·점검할 수 있다. ④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하고자 하는 때에는 출자·출연 기관의 장에게 점검계획을 미리 통지하여야한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적을 저해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤ 시장은 이행상황의 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 출자·출연 기관 등에 보완조치를 할 수 있다.
제14조(관계 서류 제출 등의 협조) 시장은 출자·출연 기관의 경영의 투명성과 재무건전성 확보를 위하여 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하거나 관계서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계서류의 제출을 요청 받은 출자·출연 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.	제22조(관계 서류 제출 등의 협조) (현행과 같음)
〈신 설〉	제23조(예산 및 결산의 제출 등) ① 출자·출연 기관은 예산이 성립되거나 변경된 후 15일이내에 시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 예산서를 제출하여야 한다. ② 출자·출연기관은 매 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산을 완료하고 10일 이내에 결산서를 작성하여 시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. ③ 출자·출연기관은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회

	기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다
〈신 설〉	제24조(출자·출연의 동의) 시장은 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 출자·출연 기관에 대하여 출자 또는 출연을 하고자 하는 경우에는 사전에 시의회의 동의를 받아야 한다.
〈신 설〉	제25조(출자·출연 동의안) 시장이 제24조에 따라 제출하는 출자·출연 동의안은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 출자·출연 사무명 2. 출자·출연 추진근거 및 추진 필요성 3. 출자·출연 사무 내용 4. 출자·출연 기관 개요(소재지, 규모, 지원시설, 위치도) 5. 소요 예산 및 산출 근거 6. 이사회 회의록 7. 결산 보고서 8. 그 밖에 출자·출연 심의에 필요한 사항
제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.	제26조(시행규칙) (현행과 같음)
부칙 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.	부칙 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

아. 지방의회법의 조속한 제정

○ 지방의회는 주민의 대표기관이자 자치입법기관으로서 지방자치 발전과 민주주의 성숙에 중요한 역할을 수행해 왔음

○ 하지만 현행 「지방자치법」은 조례제정권의 한계, 입법활동 보좌 인력 부족, 지방의회의 조직권·예산편성권 미독립으로 인해 지방의회가 지방소멸, 저출산·고령화 등의 심각한 지역사회 문제를 주체적·능동적으로 해결하는데 장애요인으로 작용하고 있는 실정임

○ 국회는 「국회법」에 따라 입법활동을 비롯한 각 영역에서 체계적인 지원과 운영이 이루어지고 있으며 300명의 국회의원을 규율하는 국회법은 있으나, 지방의회가 도입된지 30년 넘도록 전국 3,860명(광역 872명, 기초 2,988명)의 지방의원을 규율하는 독립된 법률이 없으며 지방의회에 관한 규율이 「지방자치법」 상 하나의 장으로 구성되어 매우 빈약하여 지방의회의 기능과 역할에 걸맞은 독립 법률의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음

○ 아울러 의회 운영에 필요한 조직 신설이나 인력 증원이 불가능하고, 필요한 예산도 자율적으로 편성하지 못하고 있으며 지방의회의원은 지역주민과의 소통에서부터 입법까지 모두 도맡은 상황에서 의원당 1명의 전담 보좌인력조차 둘 수 없는 것이 현실임

○ 이에 지방의회의 조직·예산·운영 등을 규정하는「지방의회법」을 제정함으로써 온전한 지방분권을 구현하기 위한 지방의회의 위상을 정립하고 독립성을 강화하여 지역의 문제를 지방의회가 주체적으로 해결할 수 있는 기반을 마련하게 될 것임

○ 지방의회의 기능과 역할이 매우 크다는 점을 고려할 때 현행 「지방자치법」 상 하나의 장에 규율되어 있는 지방의회 관련 규정을 지방의회의 독립성·자율성 확보 및 위상 강화를 위해 「지방의회법」 제정이 필요하다 할 것임.
(본 연구의 지방의회법 대안 별첨)

제 V 장

행정중심복합도시 의회 독립성 강화를 위한 개선방안

1. 단층제 지방정부의 제도적 보완
2. 『세종특별자치시 설치 등에 관한 법률』개정 필요사항

Ⅴ. 행정중심복합도시 의회 독립성 강화를 위한 개선방안

○ 자치특례는 지방정부의 규모와 특수성에 근거하여 자치권 부여에 있어서 예외적 대우를 인정하는 것임.

○ 여기에는 두 가지 대분 되는데, 하나는 지방정부에 예외적인 지위를 인정하는 지위특례와 권한이양의 예외적 우대를 하는 권한특례가 있음

○ 우리나라의 경우 인구 800만 이상 시·도는 기구와 정원에 있어서 특례를 부여 받고 있고, 인구 100만 이상의 대도시와 인구 50만 이상의 대도시는 사무배분과 재정에 있어서 특례를 부여 받고 있음

○ 지방정부의 권한 및 지위특례를 인정에 대한 논거는 다양하나, 대체로 다음과 같은 근거로 이루어지고 있음(하혜수 2020: 209-210).

○ 첫째, 수도권으로서의 특수성에 의한 자치특례 인데, 이는 서울특별시와 같이 수도로서의 특수성의 이유로 동일수준의 지방정부와 다른 지위를 부여함

○ 둘째, 인구와 행정수요의 특수성에 의한 자치특례 인데, 이는 광역시의 경우 인구(주로 인구 100만 이상)와 대도시 행정수요를 고려해 일반시와 다른 지위를 부여함

○ 셋째, 지방자치체제의 특수성에 의한 자치특례인데, 이는 단층지방정부라는 이유로 지위, 기구, 정원, 재정운영에 특례를 부여하는 것으로, 우리나라에서만 독특하게 인정되는 특징을 보이고 있음

○ 넷째, 국가의 목적달성을 위한 자치특례 인데, 이는 세종특별자치시와 같이 지방자치체제의 특수성뿐만 아니라 수도권의 인구분산과 국가균형발전이라는 국가 목적을 달성하위 위해 지위특례를 인정하고 있는 것임

○ 우리나라의 경우 지방자치 실시 이후 지방정부의 지방정부의 지위와 권한에 대한 예외를 인정한 지방자치특례는 제주특별자치도와 세종특별자치시라고 할 수 있을 것임

○ 2006년 도입된 제주특별자치도는 당시 주민투표를 통해 도-시·군이 자치 2계층제를 도 중심의 단층제로 개편하고, 재정지원특례, 특행기관의 이양 그리고 자치경찰제 실시 등을 포함하는 권한특례를 인정 받음

○ 2011년 행정부처 이전을 통해 창설된 세종특별자치시는 단층체뿐만 아니라 수도권 인구 분산과 국가발전을 위한 국가적 목적 달성을 위해 기초정부가 아닌 광역정부의 지위특례를 인정받음

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 지방자치제의 특수성과 국가적 목적달성에 의한 특례를 부여 받았다고 볼 수 있음

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 관할구역내에 기초자치단체를 두지 않는 단층지방정부라는 이유로 지위, 기구·정원, 재정운영에 있어서 특례를 부여받고 있음(지방자치법 제174조, 제175조).

1. 단층제 지방정부의 제도적 보완

가. 조직 및 인사 특례

○ 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제15조는「지방자치법」제125조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정할 수 있도록 하고 있음.

○ 하지만 세종특별자치시의회는 여타 광역의회에 비해 조직규모면에서 특례를 받았다고 하기에 크게 다른 점이 없으며 사무처 조직에 있어서도 대도시의회에 비해 작은 규모임.

○ 따라서 세종특별자치시의 경우 사실상 행정수도의회로서 그 역할에 맞게 사무처의 조직을 인원과 조직구성을 대폭 확대해야 할 것임.

나. 의원 정수 확충

○ 제19조 공직선거의 특례조항 중 지역선거구시의회의원의 정수는 「공직선거법」 제22조 제1항및제3항에도 불구하고 18명으로 한다고 규정하고 있음.

○ 아울러 시의회의원 지역선거구는 인구·면적·구역·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은「공직선거법」 제26조및같은 법 별표 2에도 불구하고 시의회의원 선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 시조례로 정하도록 하고 있음.

○ 우선 의원 정수에 있어서는 세종특별자치시가 조례로서 의원 정수를 조정할 수 있도록 전권을 부여할 필요가 있다고 보여지며 시의원의 지역선거구 획정에 있어서도 다양한 조건을 제시하여 고려하도록 하는 것 보다 지방자치단체가 알아서 할 수 있도록 제한규정을 풀어야 할 것임.

다. 감사위원회 운영

○ 세종시법 제21조에 따르면 감사위원회가 시장 소속하에 두도록 되어 있는바, 이를 의회 소속으로 이관하고 감사위원의 위촉 등에 있어서도 의장이 할 수 있도록 함으로써 집행기관과 의회의 견제와 균형의 논리에 맞도록 해야 할 것임.

라. 지원위원회 위원구성

○ 세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정 제2조 제2항 세종특별자치시지원위원회의 위원 구성에 의하면 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 문화체

육관광부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 국무조정실장, 법제처장 및 행정중심복합도시건설청장, 대전광역시장, 세종특별자치시장, 충청북도지사 및 충청남도지사, 도시개발과 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 10명으로 되어 있음.

○ 위원 중에는 세종특별자치시의회 의장이 위원구성에 포함되지 않았으므로 이를 포함시켜야 할 것임.

2. 『세종특별자치시 설치 등에 관한 법률』 개정 필요사항

가. 사무처 조직 및 인력의 확충

○ 지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 개정을 통한 세종특별자치시의회 사무처 조직 및 인력의 확충

〈표-59〉 지방자치단체 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 별표1

■ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정〔별표 1〕

시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조제1항 관련)

구분		실 ·국 ·본부의 수
서울특별시		16개 이상 18개 이하
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	14개 이상 16개 이하
	인구 300만 이상 350만 미만	13개 이상 15개 이하
	인구 250만 이상 300만 미만	12개 이상 14개 이하
	인구 200만 이상 250만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 미만	10개 이상 12개 이하
세종특별자치시		**6개 이상 8개 이하**
도	경기도	20개 이상 22개 이하
	인구 300만 이상 400만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 이상 300만 미만	10개 이상 12개 이하
	인구 100만 이상 200만 미만	9개 이상 11개 이하

○ 〈표-59〉에서 보는바와 같이 세종특별자치시의 실국본부의 수가 6개이상 8개 이하이나 사실상의 행정수도인 점을 감안하여 인구 100만 이상 도의 실국 수준 정도로 개선하는 것이 필요함.

■ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정〔별표 7〕

제주특별자치도에 두는 보조·보좌기관 등의 직급기준(제12조제1항 관련)

5. 의회사무기구

의회사무처장	전문위원	과장 또는 담당관	정책연구위원
2급 일반직지방공무원 또는 3급 일반직지방공무원	4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	5급상당 별정직 지방공무원

비고

1. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
2. 정책연구위원은 임기제 5급 지방공무원으로 임명할 수 있다.
3. 제12조제3항에 따라 위 표의 과장 또는 담당관의 명칭을 달리 정하는 경우 위 표에 의한 직급기준의 직근 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

나. 의원 정수 확충

○ 제주도인구수(22.11현재)는 약68만명 중 제주특별자치도의회 의원은 45명이며 세종시인구수(22.11현재)는 약 38만명 중 세종특별자치시의회의원은 18명임.

○ 제주특별법 제36조는 도의회의원의 정수에 관한 특례를 두고 있으며 도조례로 정하도록 하고 있음.

제주특별자치도법

제36조(도의회의원의 정수에 관한 특례) ① 제주특별자치도의회의원(이하 "도의회의원"이라 한다)의 정수(제64조에 따른 교육의원 5명을 포함한다)는 「공직선거법」 제22조제1항·제3항 및 제4항에도 불구하고 45명 이내에서 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. ② 도의회의 비례대표의원정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제1항에 따른 의원정수(제64조에 따른 교육의원은 제외한다)의 100분의 20 이상으로 하고, 제38조에 따른 도의회의원 선거구 획정위원회가 정하는 바에 따라 도조례로 정한다. 이 경우 소수점 이하의 수는 0으로 본다.

○ 반면 세종특별자치시법은 제19조는 공직선거의 특례를 규정하고 있으나 제주특별자치도와는 조례규정 없이 정수를 정하고 있으며 항을 달리하여 조례로 정하도록 하고 있음.

세종특별자치시법

제19조(공직선거 특례) ① 이 법에 따른 시장 및 시의회의원 선거에 관한 사항은 이 법과 「공직선거법」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「공직선거법」에 따른 시·도지사선거와 시·도의회의원선거에 관한 규정을, 세종특별자치시교육감선거에 관한 사항은 이 법과 「지방교육자치에 관한 법률」에서 따로 규정한 것을 제외하고는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감선거에 관한 규정을 각각 준용한다.

② 지역선거구시의회의원(이하 이 조에서 "지역구시의원"이라 한다)의 정수는 「공직선거법」 제22조제1항 및 제3항에도 불구하고 18명으로 한다.

③ 시의회의 비례대표의원 정수는 「공직선거법」 제22조제4항에도 불구하고 제2항에 따른 지역구시의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

④ 시의회의원 지역선거구의 공정한 획정을 위하여 세종특별자치시에 시의회의원선거구획정위원회를 두며, 「공직선거법」 제24조의3에 따른 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 규정은 시의회의원선거구획정위원회에 관한 사항에 대하여 준용한다.

⑤ 시의회의원 지역선거구는 인구·면적·구역·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 시의회의원 지역선거구의 명칭과 관할구역은 「공직선거법」 제26조 및 같은 법 별표 2에도 불구하고 시의회의원선거구획정위원회가 정하는 바에 따라 시조례로 정한다.

○ 한편 세종시특별법의 경우 제주도특별법에서 규정하고 있는 정책연구위원, 의정활동비 특례, 인사청문회 규정 등은 두고 있지 않음.

○ 이에 따라 세종시의회의 정책적 판단에 따라 제주특별법에서 규정하고 있는 의회 관련 규정들이 보강될 수 있도록 건의할 수 있을 것임.

제주특별법상 의회관련 규정

제2절 의정 역량 및 기능 강화
제39조(정책연구위원)
제40조(도의원의 의정활동비 등에 관한 특례)
제41조(대규모 개발사업 등에 대한 보고)
제42조(행정사무 감사 및 조사에 관한 특례)
제3절 인사청문회
제43조(인사청문회)

○ 특히 제주특별자치도민의 인구수와 세종특별자치시민의 인구수와 비례해서 행정수도로서의 특수성을 감안하여 세종시의회 의원의 정수를 늘일 수 있도록 세종시법 제19조를 개선해야 할 것임.

다. 감사위원회 이관

○ 세종시법 제21조의 개정을 통해 감사위원회가 의회소속으로 이관될 수 있도록 조치

〈표-60〉 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 개정안

현행	개정안
제9조(세종특별자치시지원위원회의 설치) ① 생략 ② 생략 ③ 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장 및 도시개발과 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. ④ 생략 ⑤ 생략 ⑥ 생략	제9조(세종특별자치시지원위원회의 설치) ① 현행과 같음 ② 현행과 같음 ③ 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장 및 의회의장, 도시개발과 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. ④ 현행과 같음 ⑤ 현행과 같음 ⑥ 현행과 같음
제21조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 생략 ② 생략 ③ 생략 ④ 위원은 시조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되, 위원 중 2명은 시의회에서, 2명은 시교육감이 각각 추천하는 사람을 위촉한다. 다만, 감사위원장은 시의회의 동의를 받아 시장이 임명한다. ⑤ 생략 ⑥ 생략 ⑦ 생략	제21조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 현행과 같음 ② 현행과 같음 ③ 현행과 같음 ④ 위원은 시조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 의장이 임명 또는 위촉하되, 위원 중 2명은 시의회에서, 2명은 시교육감이 각각 추천하는 사람을 위촉한다. 다만, 감사위원장은 시의회의 동의를 받아 의장이 임명한다. ⑤ 현행과 같음 ⑥ 현행과 같음 ⑦ 현행과 같음

라. 지원위원회 위원구성 개선

○ 세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정의 개정을 통해 세종특별자치시 지원위원회에 세종특별자치시의회 의장 등 관계 지방의회 의장이 참여할 수 있도록 개정

〈표-61〉 세종특별자치시 지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정 개정안

현행	개정안
제2조(세종특별자치시지원위원회의 심의사항 및 구성 등) ① 생략 ② 법 제9조제1항에 따른 세종특별자치시지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 생략 2. 대전광역시장, 세종특별자치시장, 충청북도지사 및 충청남도지사 3. 생략 ③ 생략	제2조(세종특별자치시지원위원회의 심의사항 및 구성 등) ① 현행과 같음 ② 법 제9조제1항에 따른 세종특별자치시지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 현행과 같음 2. 대전광역시장, 세종특별자치시장, 세종특별자치시의회 의장, 충청북도지사, 충청북도의회 의장 및 충청남도지사, 충청남도의회 의장 3. 현행과 같음 ③ 현행과 같음

제 VI 장

결론 및 정책제언

Ⅵ. 결론 및 정책제언

○ 2022년 전부개정 「지방자치법」의 시행으로 지방정책의 결정에 있어서 “주민주권에 근거한 주민에 의한 정책결정의 주도권”의 행사는 지방자치의 새로운 시대 전환을 의미하고 있음.

○ 제도적 측면에서 지방자치 관련 법령의 지속적 개정으로 지방분권의 상당한 변화의 과정과 진전이 있었지만, 중앙정부의 정책주도권, 지방자치단체의 사무 및 정책 범위의 제약, 지방자치에 대한 주민의 실질적 이해도 부족은 여전히 지속적인 지방분권화의 과정에서도 지방균형발전의 한계요인으로 작용하고 있음.

○ 세종특별자치시는 제주특별자치도와 함께 관할구역 내에 기초자치단체를 두지 않는 단층 지방정부라는 이유로 지위, 기구·정원, 재정운영에 있어서 특례를 부여받고 있으나 사실상 주민이 체감하는 특례는 거의 찾아볼 수 없다고 해도 과언은 아님.

○ 이러한 상황에서 새로운 정부가 표방하는 지역균형발전을 공고히 하고 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 구가하기 위해서는 지방분권이 강화되고 특히 지방의회의 독립성의 강화가 더욱 필요한 시점이라고 생각됨.

○ 본 연구에서는 새로운 지방시대를 맞이하여 지방분권 및 지방의회의 독립성 강화를 위한 제도개선 방안들을 찾아보고 그 대안을 제시하여 국가균형발전 및 자치분권의 강화에 기여하고자 하였음.

○ 연구방법은 문헌연구를 바탕으로 연구자들의 경험과 전문가들의 자문을 통해 이루어졌으며 연구수행 방향은 주로 의회민주주의 실현을 위한 지방의회 역할과 기능을 저해하고 있는 규정·제도 발굴 및 개선(개정)방안 제시하는데 초점을 맞추었음.

○ 연구의 수행범위는 공간적 범위는 세종특별자치시의회를 중심으로 전국 광역의회를 범위로 하였으며 시간적 범위는 제4대 세종특별자치시의회를 중심으로 하였음.

○ 연구결과의 활용방안은 지방의회 인사권 독립 이후 지방의회 특히 세종특별자치시의회가 직면하고 있는 의원들의 의정활동 활성화를 위해 현행의 각종 한계점을 의회의 독립성 강화 및 의정활동 지원 강화 방안연구를 바탕으로 법·제도적 개선을 통해 지방의회 의정활동 역량 강화에 기여하고자 하였음.

■ 우리나라 지방의 현실과 한계에 대한 분석결과

☑ 지방의회의 독립성

○ 인사권

● 지방의회 사무기구는 현재 17개 시도의회 전체 사무처 직원의 총합은 2022년 11월 현재 2,398명으로 국회의 사무처 직원 숫자보다 작다. 전체 의원 숫자로 보면 300명인 국회의원보다 3배에 가까운 872명이며 업무량과 업무 분야의 차이가 있으나 국가사무를 제외하면 규모만 작을 뿐 업무 분야는 차이나는 부분은 크지 않다고 할 수 있는바, 지방의회의 인사권 독립이 이루어지고 인사교류, 승진 등이 제대로 되려면 이러한 기형적인 인력구조가 해결되어야 할 것으로 파악되었음.

○ 조직권

● 지방정부 집행기관의 조직 시스템과 비교해 의회 사무처의 기능과 역할을 수행하기에는 구조적 한계를 가지고 있으며 국회에 비하면 왜소하고 허술하여 조직자체를 독립적으로 운용하기엔 불가능한 실정이라고 볼 수 있음.

○ 예산권

● 지방의회의 인사권이 독립되어 지방정부 의회는 중앙정부의 입법부, 사법

부, 행정부와 같이 사실상 독립기관화 되었으나 인사권이 독립된 것만으로는 지방자치단체의 집행기관과 의회간의 '견제와 균형의 원리'가 완전하게 작동되기에는 미완의 개선이며 지방의회의 예산심의·확정 권한은 소극적인 권한으로서 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이는 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없음

○ 지방자치단체 대표권

- 지방자치법 제114조는 지방자치단체장이 지방자치단체의 통할대표권을 가지고 있으며 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다고 규정하고 있음.
- 지방의회는 지방자치법 제37조(의회의 설치)에서 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다고 하여 법문상 지방의회가 헌법기관으로서 주민의 대표기관임을 나타내고 있다고 할 수 있음
- 하지만 우리나라의 경우 법 규정에 지방자치단체의 집행기관장이 자치단체장으로서 통할대표권을 가지고 있음을 부인할 수 없을 것임.

☑ 의회와 집행기관과의 관계

○ 집행기관과 의장의 권한

- 집행기관장은 지방자치단체 통할대표권, 사무의 관리 및 집행권, 선결처분권, 예산안 편성 및 제출권, 예산 불성립시 예산집행권, 조례안 등의 재의요구권 등을 가지고 있음.
- 의회 의장은 조례 제·개정 및 폐지 등 각종 의결권, 서류제출요구권, 행정사무감사·조사권, 단체장 및 공무원의 출석·답변요구권, 의안 발의권, 청원 심사·처리권, 의회사무직원 인사권 등을 가지고 있음. 하지만 이는 의장의 전속적 권한이라기보다 의회가 가지는 권한이라고 할 수 있으며 의장은 의회 대표권, 의회 사무처 사무감독권, 사무기구 소속 공무원 인사권 정도 가지는 수준에 불과함.

○ 집행기관과 의회와의 갈등

● 기본적으로 기관대립형, 중앙정부 및 정당의 개입과 관여, 구성원의 의식과 행태, 법령과 조례상의 갈등유발 원인 등 다양한 갈등구조를 배태하고 있음.

○ 집행기관과 의회의 조직 및 인사

● 집행기관장은 지방자치단체의 통할 대표권을 가지고 있으며 사무의 관리 및 집행권과 직원에 대한 임면권 등을 행사할 수 있으며 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독하는 권한을 가지고 있음

○ 지방자치단체 예산과 의회비

● 지방자치단체의 한 회계연도 전체예산 중 지방의회가 차지하는 비중은 극히 적다고 할 수 있으며 2021년 지방정부 일반회계 세출예산 중 광역 및 기초의회의 의회비 비중을 보면 가장 높은 의회가 0.9%이고 가장 낮은 곳은 0.1%로 나타나고 있음을 볼 때 지방정부 1년 동안의 예산 중 의회가 사용하는 예산은 1%에도 미치지 못하고 있음.

● 또한 전국 243개 자치단체 중 의회비 비중이 0.4% 미만인 곳이 187개 의회이며 이는 77%에 달함.

☑ 의회의 의정활동 환경

○ 공약의 이행

● 집행기관장은 선거 공약의 이행 추진을 조직을 두고 운용하고 있으며 매년 공약 이행상황을 주민에게 보고하기도 하며 언론을 통해 홍보도 이루어지고 있음.

● 지방의회의원은 공약의 이행을 추진할 수 있는 조직도 없을 뿐만

아니라 주민과의 공약 이행 정도를 정기적으로 홍보할 채널도 없으며 더욱이 이를 개인적으로라도 알릴 수 있는 예산도 편성할 수 없는 상황임.

○ 시정 및 의정에의 주민참여

● 지방의회의원은 주민 의견수렴을 위한 다양한 의정활동을 지원할 수 있는 제도적 구조 즉, 지원인력이나 예산의 뒷받침이 부실한 상태임.

○ 지방의회 의정활동 지원연구 및 역량강화 연수

● 지방의회의원들의 의정활동을 지원할 수 있는 연구기관이 부재한 상태이며 의원 및 의회 소속 공무원들의 역량강화를 위한 연수기관이 제대로 구비되어 있지 못한 상태임.

○ 입법과 예산

● 지방의회는 국회의 입법활동을 지원하는 입법조직이나 보좌인력에 비할 수 있는 환경이 되지 못하고 있으며 사무의 범주도 한계를 가지고 있음.

● 특히 지원인력과 조직이 거의 없는 지방의회의원들의 입법활동에 많은 어려움이 나타나고 있으며 의원들의 입법활동을 위한 다양한 노력을 뒷받침할 수 있는 예산의 지원도 제대로 되지 못하고 있는 상황임.

☑ 중앙정부 및 국회, 지방자치단체 간의 한계

○ 지방의회 역할의 한계

● 자치단체장 중심의 지방자치 권력구조는 지방의회의 존재를 퇴색시키면서 중앙정부의 행정체계와 연계되어 중앙집권적인 관료지배체

제의 일환을 형성하고 있음.

- 강시장-약의회 상황에서 지방의회가 지방자치의 한 축으로서 주민의 대표역할을 제대로 하기에는 한계를 가질 수밖에 없음.

○ 지방의회 제도상의 문제점

- 현 지방자치법은 감독관청에게 지방의회 재의결사항에 대한 제소지시 및 직접 제소권과 직무이행명령 및 대집행권을 추가하여 지방자치단체에 대한 통제를 강화시키고 있으며 이는 지방의회의 권능을 상대적으로 약화시키고 있는 것임.
- 지방자치단체는 감사원 감사, 행정안전부 감사 등 끊임없이 감사에 시달리고 있는 현실임.
- 지방의회가 구성되면서 국회의 국정감사와 지방의회의 국정감사의 중복이 문제가 되고 있음. 위임사무와 고유사무의 한계가 모호한 상황에서 어디까지가 국회의 몫이고 어디가 지방의회의 몫인지 국정감사 해마다 문제가 되고 있음.
- 지방의원 선거에 정당의 참여를 허용할 것인가의 문제는 이론상으로나 실제상으로 중요한 하나의 쟁점이 되고 있음.
- 우리나라 지방의회는 의원 혼자서 모든 문제를 해결해야 함. 지방자치법의 전부개정으로 지방의회의원 2인당 1명의 정책지원전문인력이 의정활동을 지원하도록 하고 있으나 이는 지방의회 및 의원들의 의정활동 현실을 고려하지 못한 것임.
- 지방자치법의 개정으로 올해부터는 의장이 임용권을 가지는 인사권 독립이 이루어졌으나 이에 따르는 임용시험의 문제, 승진, 인사교류, 성과평가, 교육훈련 등 해결해야 할 과제들이 의회 스스로 해결하기 어려울 만큼의 난제들이 산적해 있음.
- 집행기관에 대한 행정통제권의 제한과 더불어 입법권, 의결권, 자율권 등 여러 가지 분야에서 지방의회의 권한을 여러 법령으로 제한하고 있으며 심지어 중앙부처의 지침을 통해서도 지방의회의 권

한 범위를 줄이는 경우가 있음.

- 기관분립형의 지방제도를 채택하고 있으므로 의회와 집행기관 간의 갈등은 끊임없이 발생하고 있으며 강집행부-약의회형이 가져다주는 의회와 집행기관 간의 마찰도 다양한 양태로 나타나고 있음.

■ 지방분권 및 의회 독립성 강화를 위한 개선방안

☑ 지방의회의 독립성 강화

○ 지방의회 독립 기준인건비 도입

○ 시·도의회 사무기구 처장 직급 상향 조정 및 2·3급 직급 신설

○ 시·도의회 상임위 전문위원의 직급, 직급별 정원을 조례로 결정

○ 의회 사무처장 산하에 보조기관의 설치

○ 의장 자문기구 설치·운용

○ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」 개정

○ 의회 예산편성 요구권 도입

○ 지방의회 의원정책개발비 지원방법 개정

○ 지방의회 의원 의정활동비 등의 현실화

1) 의정활동비 증액

2) 지방의회의원 수당 신설

3) 의정보고서 발간 및 발송예산 지원 및 우편요금 감면

4) 지방의회의원 국내 원격지 여비 지급 규정 개선

5) 지방의회의원 국외 항공운임 및 여비 지급 규정 개선

6) 지방의회의원 의정활동 비용공영제 도입

○ 정책지원 전문인력 제도의 개선

○ 지방의회 소속 공무원 특수업무수당 상한액 인상

☑ 집행기관과 의회 간의 관계 정립

○ 의장 직속 보좌기구의 설치

○ 의장 정책보좌인력제 도입
○ 지방자치법상 지방자치단체장의 재의요구권의 개정
○ 의정비심의위원회 운영 주체 변경
○ 의장·부의장 불신임제도의 강화
○ 감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치

☑ 지방의회 의원의 의정활동 제고
○ 지방의회 교섭단체 지원의 법적근거 신설
○ 지방의회 인사청문회 법제화
○ 지방의회의원 후원회제의 조속한 입법
○ 국회 세종의사당 조속 설치를 통한 지방의원 연수기능 강화
○ 의원 공약 이행 추진 기구설치
○ 의원의 학위과정 역량개발 교육비 지원
○ 출자·출연기관의 운영에 관한 조례의 개정
○ 지방의회법의 조속한 제정

■ **세종특별자치시의회 특례 개선방안**
○ 지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 개정을 통한 세종특별자치시의회 사무처 조직 및 인력의 확충
○ 세종시법 제19조의 개정을 통한 세종시의회 의원정수의 확충
○ 세종시법 제21조의 개정을 통해 감사위원회가 의회소속으로 이관
○ 세종특별자치시지원위원회 등의 설치·운영에 관한 규정의 개정을 통해 세종특별자치시 지원위원회에 세종특별자치시의회 의장의 참여

〔별첨〕 본 연구에서 제안하는 지방의회법(안)[7]

제안이유

1991년 지방자치 부활 이후 지방자치단체의 역할과 기능은 지속적으로 확대일로에 있으며 주민의 생활에 깊은 영향을 미쳐 왔음.

지방의회도 지방자치를 온전하게 정착시키기고 주민의 삶의 질 발전을 위해 노력해 왔으나 현행 지방자치 제도하에서 그 역할을 제대로 수행하기에는 한계를 노정하고 있는바, 지방자치제도가 정착되고 주민자치의 기본정신이 확립되기 위해서는 지방의회의 자율과 독립이 필수적이며 이를 강화할 필요가 있음.

2021년 1월에 전부개정된 「지방자치법」이 2022년 1월 13일부터 시행되면서 다양한 제약들이 어느 정도 해소 되었다고 하나 기관대립형 기관구성 제도를 채택하고 있는 상황에서 아직도 정리해야 할 선행 조건들이 존재하고 있음.

이에 새로운 법률의 제정 필요성이 있음에 따라 「지방의회법」을 마련함으로써 지방의회의 독립적 운용과 의정 역량을 강화하여 지역주민에게 질 높은 의정서비스가 이루어질 수 있도록 하여 지방자치와 민주주의의 발전을 도모하고자 하는 것임.

주요내용

가. 이 법은 주민의 최고의결기관인 지방의회의 독립성을 제고함으로써 완전한 자치 구현과 지방의회의 주민에게 봉사함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둠(안 제21조).

다. 의회의 경비는 독립하여 지방정부 예산에 이를 계상함(안 제31조)

라. 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원과 필요한 공무원을 둠(안 제84조).

마. 지방의회는 관할 지방자치단체에 관련된 의정활동과 정책 등에 관한 논의를 추진하기 위하여 국회와 지방의회 정책협의회를 구성할 수 있음(안 제115조).

바. 지방의회 상호간의 교류 활성화를 통해 지방자치의 발전과 지방의회의 기능을 강화하기 위하여 지방의정협의회를 구성할 수 있음(안 제120조).

사. 지방의회 상호 간이나 지방의회의 의원 상호 간 의정활동에 있어서 의견이 달라 다툼이 생기면 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 지방의회의 의장이나 지방의회의 의원 당사자의 신청에 따라 조정(調整)할 수 있음(안 제 135조).

아. 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둠(안 제137조).

자. 지방의회의 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구·분석·평가하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하기 위함(안 제140조).

차. 지방의회의원은 본회의나 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대하여 발언해서는 아니 됨(안 제147조).

7) 이 법안은 제21대 국회에 의원 발의된 이해식, 서영교, 이원욱 국회의원 대표발의 3개의 지방의회법을 참조하여 연구자가 재구성 하였음.

법률 제 호

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체에 주민의 대의기관인 지방의회의 권한과 독립성을 제고함으로써 성숙한 지방자치 구현과 주민의 봉사함을 목적으로 한다.

제2조(지방의회의원의 선거) 지방의회의원(이하 “의원”이라 한다)은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

제3조(등록) 의원 당선인은 당선인으로 결정된 후 당선증서를 사무기구에 제시하고 등록하여야 한다.

제4조(의석배정) ① 의원의 의석은 지방의회의장(이하 “의장”이라 한다)이 각 교섭단체의 대표의원과 협의하여 정한다. 다만, 협의가 이루어지지 아니할 경우에는 의장이 잠정적으로 정한다.
② 의원 총선거 후 의장이 선출되기 전의 의석은 사무기구의 장이 지역선거구 순서에 따라 임시로 정한다.

제5조(조례) 의회는 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

제2장 의원

제6조(의원의 임기) 의원의 임기는 4년으로 한다.

제7조(선서) 의원은 임기 초에 의회에서 다음의 선서를 한다.
“나는 헌법, 법령과 조례를 준수하고 주민의 복리증진과 지방자치단체의 발전을 위하여 의원의 직무를 양심에 따라 성실히 수행할 것을 주민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

제8조(의원의 의무) ① 의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.
② 의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.
③ 의원은 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다.

제9조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의원에게는 다음 각 호의 비용을 지급한다.
1. 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補塡)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당
3. 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행

할 때 지급하는 여비
4. 의정활동을 위한 통신비, 교통비, 의정도서 구입비, 의정보고서 제작비 등 지방자치단체 조례로 정한 의정활동 수행비
② 제1항 각 호에 규정된 비용은 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 제1항 제3호 및 제4호에 따른 비용은 의정비심의위원회 결정 대상에서 제외한다.
③ 의원이 범죄와 관련하여 구금되어 그 직을 수행할 수 없는 경우에는 제1항에도 불구하고 그 기간 동안 의정활동비를 지급하지 아니하되, 이미 의정활동비를 지급한 경우에는 그 금액을 환수하여야 한다
④ 구금된 의원이 대통령령으로 정하는 사유에 의하여 무죄, 면소 또는 공소기각으로 판결이 확정된 경우에는 제3항에 따라 지급되지 아니한 의정활동비를 소급하여 지급한다. 이 경우 소급하여 지급하는 금액은 조례로 정하는 이자를 가산하여야 한다.
⑤ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

제10조(의원의 정책지원 전문인력) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 의원당 1인 이상의 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
② 제1항에 따른 정책지원 전문인력의 신분, 자격요건, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제11조(상해·사망 등의 보상) ① 지방의회의원이 직무로 인하여 신체에 상해를 입거나 사망한 경우와 그 상해나 직무로 인한 질병으로 사망한 경우에는 보상금을 지급할 수 있다.
② 제1항의 보상금의 지급기준은 의 조례로 정한다.

제12조(의원의 청가 및 결석) ① 의원은 사고로 의회에 출석하지 못하였거나, 못할 경우에는 그 이유와 기간을 기재한 청가서 및 결석신고서를 의장(위원회의 경우에는 위원장)에게 제출하여야 한다.
② 의원의 청가 및 결석에 대해 필요한 사항은 의회규칙으로 정한다.

제13조(의원체포 및 확정판결의 통지) ① 체포나 구금된 의원이 있으면 관계 수사기관의 장은 지체 없이 해당 의장에게 영장의 사본을 첨부하여 그 사실을 알려야 한다.
② 의원이 형사사건으로 공소(公訴)가 제기되어 그 판결이 확정되면 각급 법원장은 지체 없이 해당 의장에게 이를 알려야 한다.

제14조(교섭단체) ① 지방의회에 조례로 정하는 수 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 의원 중 조례로 정하는 수 이상의 의원은 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.
② 교섭단체 대표의원(이하 “대표의원”이라 한다)은 그 정당의 소속의원 명부와 대표의원 직인 및 사인 인영을 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항의 단서에 따라 교섭단체를 구성할 때에는 소속 의원 명부 대신 소속 의원이 연서·날인한 명부를 제출하여야 한다.
③ 대표의원은 그 소속 의원의 변동이 있거나 소속 정당의 변경이 있는 경우

에는 그 사실을 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 해당 의원이 관계서류를 첨부하여 이를 보고할 수 있다.
④ 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속 정당을 변경한 경우에는 그 사실을 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다.

제15조(교섭단체의 기능 및 지원) ① 교섭단체는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
1. 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진
2. 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정
3. 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정
4. 교섭단체 상호간의 교류·협력
5. 그 밖의 교섭단체 운영에 필요한 사항
② 지방의회 의장은 제1항의 교섭단체 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 의정운영공통경비에서 필요한 사업비 등을 지원할 수 있다.
③ 지방의회 의장은 지방의회 교섭단체가 공익적 사업을 제안할 경우 예산을 지원할 수 있다.

제16조(교섭단체 정책실) ① 교섭단체 대표의원의 의정활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 교섭단체에 정책실을 둔다.
② 교섭단체 정책실에 정책실장 1명과 필요한 공무원을 둔다.
③ 정책실장은 지방의회 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 본회의의 승인을 받아 임면한다.
④ 정책실장은 교섭단체 대표의원의 감독을 받아 정책실의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.
⑤ 교섭단체 정책실은 교섭단체 대표의원의 의정활동을 지원할 때 의원이나 위원회의 요구가 있는 경우 필요한 자료 등을 제공하여야 한다.
⑥ 제5항과 관련하여 정책실장이나 정책실장이 지정하는 소속 공무원은 위원회의 요구에 응하여 해당 위원회에서 보고 또는 설명할 수 있으며, 정책실장은 지방의회 의장의 허가를 받아 지방자치단체, 행정기관 등에 대하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다.
⑦ 지방의회 의장은 교섭단체 정책실 운영에 필요한 예산을 지원하여야 한다.
⑧ 이 법에서 정한 사항 외에 교섭단체 정책실에 관한 사항은 의회규칙으로 정한다.

제3장 의회의 의무

제17조(윤리강령의 운영·처리 등) 의장은 해당 지방의회에 소속된 의원에 대한 윤리강령의 교육·상담 및 윤리강령 위반행위에 대한 신고의 접수 및 조사·처리, 그 밖에 윤리강령 운영에 필요한 업무를 관장한다.

제18조(지방의회별 윤리강령의 운영 등) ① 의장은 이 영을 위반하지 아니하는 범위에서 해당 의회의 특성에 적합한 세부적인 지방의회별 의원 윤리강령을 제정할 수 있다.

제19조(윤리심사자문위원회) ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한

지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.
② 자문위원회는 위원장 1명을 포함한 8명의 자문위원으로 구성하며, 자문위원은 각 교섭단체 대표의원의 추천에 따라 의장이 위촉한다.
③ 각 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수는 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따른다. 이 경우 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수는 그 밖의 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수와 같아야 한다.
④ 자문위원회 위원장은 자문위원 중에서 호선하되, 위원장이 선출될 때까지는 자문위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.
⑤ 의원은 자문위원회의 자문위원이 될 수 없다.
⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 자문위원의 자격, 임기 및 자문위원회의 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제20조(윤리특별위원회) ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 “윤리특별위원회”라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.
③ 윤리특별위원회의 운영 등에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제21조(소청심사위원회) ① 지방의회는 소속 지방공무원의 징계, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청을 심사결정하기 위하여 의회내 소청심사위원회(이하 “소청심사위”라 한다)를 설치한다.
② 소청심사위는 다음 각 호의 사항을 심의 또는 의결한다.
1. 지방의회 사무직원 등 소속 지방공무원이 징계, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청 심사·결정
2. 관할 시·군·자치구의 소청 심사·결정
3. 그 밖에 징계 및 처분절차 등에 관한 중요사항 심의

제22조(소청심사위원회의 구성) ① 소청심사위는 위원장을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 위촉직 위원은 전체 위원의 2분의 1 이상이어야 한다.
② 위원장은 위촉직 위원 중에서 호선(互選)한다.
③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 의장이 임명 또는 위촉한다. 다만, 인사위원회 위원, 「정당법」에 따른 당원 및 지방의회 의원은 위원회의 위원이 될 수 없다.
1. 해당 지방자치단체를 관할구역으로 하는 사법기관의 법관·검사 또는 도내에 주사무소를 두고 있는 변호사의 직에 있는 사람
2. 관할구역내에 있는 4년제 대학에서 법률학을 담당하는 부교수 이상의 직에 있는 사람

3. 의회 소속 국장급 이상의 공무원

④ 제3항 제1호 및 제2호의 위촉직 위원을 위촉하는 경우에는 관계법인 또는 단체의 추천을 받아 위촉할 수 있으며, 특정의 성별이 100분의 60을 넘지 아니하도록 한다.

⑤ 소청심사위의 회의는 위원장과 의장이 회의마다 지정하는 6명의 위원으로 구성한다. 이 경우 위촉직 위원이 5명 이상으로 하되, 특정성별로 치우치지 않도록 하여야 한다.

⑥ 제3항에 따라 위촉되는 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 번 연임할 수 있다.

⑦ 위원은 그 직무에 관하여 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

⑧ 소청심사위의 회의에 참석하는 위원에게는 실비보상을 할 수 있다.

⑨ 소청심사위에 간사와 서기를 두되 위원장이 소속 공무원 중에서 임명하고, 간사는 위원장의 명을 받아 인사위의 사무를 처리하며 서기는 간사를 보조한다.

제23조(소청심의관) ① 소청심사위의 심리를 보조하기 위하여 소청심의관을 둘 수 있다.

② 소청심의관은 의회에 소속한 4급 이상 공무원 중에서 위원장이 임명한다.

③ 위원장은 소청심의관이 위원회에 참석하여 발언하게 할 수 있다.

제24조(소청심사위원회의 운영) ① 소청심사위의 회의는 제23조(소청심사위원회 구성 조항)에 따른 심의 또는 의결사항이 있거나 위원 과반수의 요구가 있는 경우 위원장이 소집한다.

② 소청심사위의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 의견이 나뉜 경우에는 출석위원 과반수에 이를 때까지 소청인에게 가장 불리한 의견에 차례로 유리한 의견을 더하여 그 중에서 가장 유리한 의견을 합의된 의견으로 본다.

③ 소청심사위는 중징계를 취소하거나 경징계로 낮추는 의결을 하려는 경우에는 소청심의관의 의견을 들을 수 있다.

④ 그 밖에 소청심사위의 운영에 필요한 사항은 의회규칙으로 정한다.

제25조(지방의회 공무원 교육훈련) ① 지방의회의 의장은 소속 지방공무원의 교육훈련을 위하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 교육부장관 및 행정안전부장관은 지방공무원에 대한 교육훈련의 발전을 위하여 지방의회와 지방의회 소속 지방공무원의 교육훈련기관에 필요한 지도와 지원을 하여야 한다.

③ 모든 지방의회 소속 지방공무원은 근무능률 및 대민봉사의 질을 향상하기 위하여 이 법에 따른 교육훈련을 성실하게 받아야 한다.

④ 지방의회의 의장은 소속 지방공무원의 체계적인 능력개발을 위하여 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 다음 각 호의 사항이 포함된 5년 단위의 교육훈련기본계획을 수립하여야 하며, 연도별 시행계획을 수립하고 추진하여야 한다.

1. 교육훈련의 목표

2. 중장기 인력수요 및 소속 지방공무원의 역량 분석

3. 중장기 교육훈련 수요 예측
4. 교육훈련의 실시
5. 교육훈련기관의 개선·발전
6. 교육훈련에 관한 중장기 투자계획
7. 그 밖에 교육훈련을 위하여 필요한 사항

⑤ 지방의회의 의장은 소속 지방공무원이 수립한 자기개발계획에 따라 교육훈련기관과 교육과정을 선택하여 교육훈련을 받을 수 있도록 지원하여야 한다.

⑥ 지방의회의 의장은 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 소속 지방공무원에 대한 교육훈련시책의 수립·추진을 총괄하는 교육훈련책임관을 임명하여야 한다.

⑦ 지방의회의 의장은 관할구역의 시·군·자치구의회 소속 지방공무원에 대한 교육훈련은 「지방자치법」 제113조에 따라 시·도지사 소속으로 설치한 교육훈련기관(이하 "지방공무원교육원"이라 한다)에서 실시한다.

⑧ 지방공무원교육원을 설치하지 아니한 시·도의 경우 해당 지방의회 소속 지방공무원과 해당 시·도 관할구역의 시·군·자치구의회 소속 지방공무원에 대한 교육훈련은 다른 지방의회 소속의 지방공무원교육원에서 통합하여 실시한다.

⑨ 지방의회의 의장은 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 국내외 위탁교육훈련계획을 수립하여 소속 지방공무원을 국내외 기관에 위탁하여 일정한 기간 교육훈련을 받게 할 수 있으며, 조례로 정하는 바에 따라 교육훈련 상황을 지도·감독하여야 한다.

⑩ 지방의회의 의장은 소속 지방공무원의 정신자세의 확립과 직무수행능력의 향상을 위하여 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 직장훈련계획을 수립하고 이에 따라 훈련을 실시하여야 한다.

⑪ 지방의회의 의장은 조례로 정하는 바에 따라 소속 지방공무원에 대한 직장훈련 실시 결과를 인사관리에 반영할 수 있다.

⑫ 지방의회의 의장은 소속 지방공무원의 교육훈련의 내용·방법 및 성과 등에 관하여 평가하여 그 결과를 공시할 수 있다.

⑬ 그 밖에 지방의회 공무원 교육훈련에 관하여 필요한 사항은 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정한다.

제26조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(職)을 겸할 수 없다.

1. 국회의원, 다른 지방의회의원
2. 헌법재판소 재판관, 각급 선거관리위원회 위원
3. 「국가공무원법」 제2조에 따른 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 따른 지방공무원(「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다)
4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함한다)의 임직원
5. 「지방공기업법」 제2조에 따른 지방공사와 지방공단의 임직원
6. 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 엽연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고(이들 조합·금고의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임직원과 이들 조합·금고의 중앙회장이나 연합회장
7. 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 교원

8. 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직
9. 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직

② 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 지방의회의원으로 당선되면 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.

③ 지방의회의원이 당선 전부터 제1항 각 호의 직을 제외한 다른 직을 가진 경우에는 임기 개시 후 1개월 이내에, 임기 중 그 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 지방의회의 의장에게 서면으로 신고하여야 하며, 그 방법과 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

④ 지방의회의 의장은 제3항에 따라 지방의회의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.

⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.

1. 해당 지방자치단체가 출자·출연(재출자·재출연을 포함한다)한 기관·단체
2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체
3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체
4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원

⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

1. 제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임하지 아니할 때
2. 다른 직을 겸하는 것이 제44조제2항에 위반된다고 인정될 때

⑦ 지방의회의 의장은 지방의회의원의 행위 또는 양수인이나 관리인의 지위가 제5항 또는 제6항에 따라 제한되는지와 관련하여 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들을 수 있다.

제27조(가족 채용 제한) 의원은 소속 지방의회, 해당 지방자치단체의 집행기관 및 그 지방자치단체의 산하기관(「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관을 말한다. 이하 같다)에 자신의 가족이 채용되도록 부당한 영향력을 행사해서는 안 된다.

제28조(인사 청탁 등의 금지) 의원은 직위를 이용하여 직무관련자의 임용·승진·전보 등 인사에 부당하게 개입해서는 아니 된다.

제29조(성희롱 금지) 의원은 직무를 수행하는 과정에서 의원 상호간 또는 소속 사무처 직원에게 성적(性的)인 말이나 행동 등으로 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제4장 의회의 권한

제30조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회(이하 “의회”라 한다)는 다음 사항을

의결한다.
1. 조례의 제정·개정 및 폐지
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
5. 기금의 설치·운용
6. 조례로 정하는 중요 재산의 취득·처분
7. 조례로 정하는 공공시설의 설치·처분
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
11. 그 밖에 법령에 따라 의회의 권한에 속하는 사항
② 지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

제31조(지방의회의장의 세출예산 및 의회경비 편성) ① 지방의회 의장은 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 기준인건비와 의회경비를 편성한다.
② 지방의회는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.
③ 지방의회 의장은 행정수요, 인건비 등을 고려하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 기준인건비를 산정하여 행정안전부 장관에게 신청할 수 있다.
④ 행정안전부장관은 지방의회의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방의회 의장에게 통보하여야 한다.
⑤ 제3항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.
⑥ 행정안전부장관은 지방의회의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
⑦ 의회경비에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 의정활동비
2. 월정수당
3. 의원국내여비
4. 의원국외여비
5. 의정운영공통경비
6. 의회운영업무추진비
7. 의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)
8. 의원역량개발비(민간위탁)
9. 의원정책개발비
10. 의장단협의체부담금
11. 의원국민연금부담금
12. 의원국민건강부담금
⑧ 지방의회 의장은 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 의회소관 세출예산 요구서를 작성하여 해당 의회의 운영위원회(운영위원회가 없는 경우에는 본회의를 말한다)의 심사를 거쳐 지방자치단체의 장에게 제출한다. 다만, 「지방자

치법」 제142조제1항에서 정한 예산안 제출기일(이하 이 조에서 “예산안 제출기일”이라 한다) 30일 전까지 운영위원회가 의회소관 세출예산요구서의 심사를 마치지 못한 경우에는 의장은 직접 의회소관 세출예산요구서를 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.
⑨ 지방자치단체의 장은 의회의 예산을 편성함에 있어 의장의 의견을 최대한 존중하여야 한다.
⑩ 지방자치단체의 장은 의회의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 의장의 의견을 구하여야 한다. 이 경우 그 감액내용 및 사유를 기재하여 예산안 제출기일 7일 전까지 이를 의장에게 송부 한다.
⑪ 지방의회 의장은 제10항에 따른 송부가 있은 때에는 그 감액내용에 대한 의견서를 예산안 제출기일 3일 전까지 지방자치단체의 장에게 송부한다.

제32조(조직분석·진단 등) ① 지방의회 의장은 효율적인 조직 관리 및 운영을 위하여 해당 기관에 대한 조직분석·진단을 실시할 수 있다. 이 경우 지방의회 의장은 행정안전부장관에게 조직분석·진단에 필요한 지원을 요청할 수 있다.
② 행정안전부장관은 재정의 건전화를 꾀하고 조직의 효율적 운용을 기한 지방의회에 대하여는 행정적·재정적인 우대를 할 수 있다.

제33조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.
② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 한다.
③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 할 수 있다. 이 경우 국회와 시·도의회는 그 감사 결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있다.
④ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요하면 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 사람을 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있다.
⑤ 지방의회 의장은 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자를 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정하여진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.
⑥ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요한 사항은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 준하여 조례로 정하고, 제4항과 제5항의 선서·증언·감정 등에 관한 절차는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 준하여 조례로 정한다.

제34조(행정사무 감사 또는 조사 보고에 대한 처리) ① 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사 결과를 처리한다.
② 지방의회는 감사 또는 조사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정이나 관

련 공무원의 징계를 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정 또는 징계를 요구하고, 그 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송한다.
③ 지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정 또는 징계 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.
③ 지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정 또는 징계 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 의회에 보고하여야 한다.

제35조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답) ① 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 답변할 수 있다.
② 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회가 요구하면 출석·답변하여야 한다. 다만, 특별한 이유가 있으면 지방자치단체의 장은 관계 공무원에게 출석·답변하게 할 수 있다.
③ 제1항이나 제2항에 따라 지방의회나 그 위원회에 출석하여 답변할 수 있는 관계 공무원은 조례로 정한다.

제36조(서류 등의 제출 요구) 본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 행정사무감사 또는 조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 "서류등"이라 한다)의 제출을 지방자치단체, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 인사청문회, 행정사무감사 또는 조사와 관련된 서류등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.
② 위원회(소위원회를 포함한다)가 제1항의 요구를 할 때에는 지방의회의 의장에게 그 사실을 보고하여야 한다.
③ 제1항에도 불구하고 폐회 중에는 지방의회의 의장이 서류의 제출을 지방자치단체의 장이나 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단의 장에게 요구할 수 있다.
④ 제1항에도 불구하고 폐회 중에 의원으로부터 서류등의 제출 요구가 있을 때에는 지방의회의 의장 또는 위원장은 교섭단체 대표의원 또는 간사와 협의하여 이를 요구할 수 있다.
⑤ 제1항에 따라 서류등의 제출을 요구할 때에는 서면, 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프·자기디스크, 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 것을 요구할 수 있다.
⑥ 제1항의 요구를 받은 지방자치단체, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단 등은 기간을 따로 정하는 경우를 제외하고는 요구를 받은 날부터 10일 이내에 보고 또는 서류등을 제출하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있을 때에는 의장이나 위원장에게 그 사유를 보고하고 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 의장이나 위원장은 제1항의 요구를 한 의원에게 그 사실을 통보한다.
⑦ 제1항의 보고 또는 서류등의 제출 요구 등에 관하여 그 밖에 필요한 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제37조(증인·감정인 또는 참고인의 출석 요구) ① 본회의나 위원회는 그 의결

로 안건의 심의 또는 행정사무감사 또는 조사를 위하여 증인, 감정인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있다.
② 위원회가 제1항의 요구를 할 때에는 지방의회의 의장에게 보고하여야 한다.
③ 제1항의 증언·감정 등에 관한 절차는 다른 법률에서 정하는 바에 따른다.

제38조(감사원에 대한 감사청구 등) ① 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 행정사무감사 또는 조사를 위하여 증인, 감정인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있다.
② 위원회가 제1항의 요구를 할 때에는 지방의회의 의장에게 보고하여야 한다.
③ 제1항의 증언·감정 등에 관한 절차는 다른 법률에서 정하는 바에 따른다.

제39조(특별지방자치 설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 "구성 지방자치단체"라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

제40조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 특별지방자치단체의 목적
2. 특별지방자치단체의 명칭
3. 구성 지방자치단체
4. 특별지방자치단체의 관할 구역
5. 특별지방자치단체의 사무소의 위치
6. 특별지방자치단체의 사무
7. 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항
8. 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법
9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법
10. 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
11. 특별지방자치단체의 사무처리 개시일
12. 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항
② 구성 지방자치단체의 장은 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 국가 또는 시·도 사무의 위임에 관하여는 제39조(설치 조항)제4항 및 제5항을 준용한다.
③ 구성 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

제41조(기본계획 등) ① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.
② 특별지방자치단체는 기본계획에 따라 사무를 처리하여야 한다.
③ 특별지방자치단체의 장은 구성 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행

에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 특별지방자치단체의 의회 의결을 거쳐 구성 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.

제42조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.
② 제1항의 지방의회의원은 제25조(겸직등 금지 조항)제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.
③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대해서는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 그 내용을 구성 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대해서도 또한 같다.

제43조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.
② 구성 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제109조에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.
③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

제44조(가입 및 탈퇴) ① 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.
② 제1항에 따른 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체 의회의 동의를 받아 신청의 수용 여부를 결정하되, 특별한 사유가 없으면 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중하여야 한다.
③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제39조(설치 조항)를 준용한다.

제45조(해산) ① 구성 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.

제5장 소집과 회의

제46조(정례회) ① 의회는 매년 2회 정례회를 개최한다.
② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정한다.

제47조(임시회) ① 의원 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 사무기구의 장이 의원 임기 개시일부터 25일 이내에 소집한다.
② 의장은 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 의원이 요구하면 15일 이내에 임시회를 소집하여야 한다. 다만, 의장과 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없으면 의원 중 최다선의원이, 최다선의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자의 순으로 소집할 수 있다.
③ 임시회의 소집은 집회일 3일 전에 공고하여야 한다. 다만, 긴급할 때에는

그러하지 아니하다.

제48조(개회식) 의회는 집회일에 개회식을 행한다. 다만, 임시회의 경우에는 개회식을 생략할 수 있다.

제49조(개회·휴회·폐회와 회의일수) ① 의회의 개회·휴회·폐회와 회기는 의회가 의결로 정한다.
② 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 조례로 정한다.

제6장 의장과 부의장

제50조(의장·부의장의 선거) ① 의회는 의원 중에서 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 경우 의장 1명과 부의장 2명을, 시·군 및 지방자치단체인 구(이하 "자치구"라 한다)의 경우 의장과 부의장 각 1명을 의회에서 무기명투표로 선거하고 재적의원 과반수의 득표로 당선된다.
② 제1항에 따른 선거는 의원 총선거 후 첫 집회일에 실시하며, 처음 선출된 의장 또는 부의장의 임기가 만료되는 경우에는 그 임기만료일 5일 전에 실시한다. 다만, 그 날이 공휴일인 경우에는 그 다음 날에 실시한다.
③ 제1항의 득표자가 없을 때에는 2차 투표를 하고, 2차 투표에도 제1항의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1명이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2명 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하되, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 한다.
② 의원 총선거 후 처음으로 선출하는 의장·부의장 선거는 최초 집회일에 실시한다.

제51조(의장·부의장의 임기) ① 의장과 부의장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 의원 총선거 후 처음 선출된 의장과 부의장의 임기는 그 선출된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 2년이 되는 날까지로 한다.
② 보궐선거로 당선된 의장 또는 부의장의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

제52조(의장의 직무) 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다.

제53조(의장의 위원회 출석과 발언) 지방의회의 의장은 위원회에 출석하여 발언할 수 있다. 다만, 표결에는 참가할 수 없다.

제54조(부의장의 의장 직무대리) ① 지방의회의 의장이 사고(事故)가 있을 때에는 의장이 지정하는 부의장이 그 직무를 대리한다.
② 의장이 심신상실 등 부득이한 사유로 의사표시를 할 수 없게 되어 직무대리자를 지정할 수 없을 때에는 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 부의장의 순으로 의장의 직무를 대행한다.

제55조(임시의장) 임시의장은 무기명투표로 선거하고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 한다.

제56조(보궐선거) ① 지방의회의 의장 또는 부의장이 궐위된 때나 의장과 부의장이 모두 궐위된 때에는 지체 없이 보궐선거를 실시한다.
② 보궐선거로 당선된 의장이나 부의장의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

제57조(의장 등을 선거할 때의 의장 직무 대행) 의장 등의 선거에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 출석의원 중 최다선(最多選) 의원이, 최다선 의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자가 의장의 직무를 대행한다. 이 경우 직무를 대행하는 의원이 정당한 사유 없이 의장 등의 선거를 실시할 직무를 이행하지 아니할 때에는 다음 순위의 의원이 그 직무를 대행한다.
1. 의원 총선거 후 처음으로 의장과 부의장을 선거할 때
2. 제50조(의장·부의장의 선거 조항)제2항에 따라 처음 선출된 의장 또는 부의장의 임기가 만료되는 경우 그 임기만료일 5일 전에 의장과 부의장의 선거가 실시되지 못하여 그 임기 만료 후 의장과 부의장을 선거할 때
3. 의장과 부의장이 모두 궐위되어 그 보궐선거를 할 때
4. 의장 또는 부의장의 보궐선거에서 의장과 부의장이 모두 사고가 있을 때
5. 의장과 부의장이 모두 사고가 있어 임시의장을 선거할 때

제58조(의장·부의장 불신임의 의결) ① 지방의회의 의장이나 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다.
② 제1항의 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 한다.
③ 제2항의 불신임 의결이 있으면 지방의회의 의장이나 부의장은 그 직에서 해임된다.

제59조(의장·부의장의 사임) 지방의회의 의장과 부의장은 의회의 동의를 받아 그 직을 사임할 수 있다.

제60조(의장·부의장의 겸직제한) 의회의 다른 직을 겸한 의원이 의장이나 부의장으로 당선된 때에는 당선된 날에 그 직에서 해직된 것으로 본다.

제61조(의장의 당적보유 금지) ① 의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 의장으로 재직하는 동안은 당적을 가질 수 없다. 다만, 지방의회의원 총선거에 있어서 「공직선거법」 제47조제1항에 따른 정당추천후보자로 추천을 받고자 하는 경우에는 의원 임기만료일 전 90일부터 당적을 가질 수 있다.
② 제1항 본문의 규정에 의하여 당적을 이탈한 의장이 그 임기를 만료한 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속정당으로 복귀한다.

제7장 위원회·전문위원·전문가

제62조(위원회의 설치) ① 의회는 정책위원회와 상임위원회, 특별위원회, 인사위원회를 둔다.

② 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

제63조(정책위원회 설치) ① 제15조(교섭단체 조항)의 교섭단체는 정책기능 강화를 위하여 의회내 정책위원회(이하 "정책위"라 한다)를 설치한다.
② 정책위의 조직은 교섭단체 대표가 구성하고, 그 결과를 의장에게 통보하여야 한다.
③ 정책위의 활동은 도민의 복리증진 등 관할 지방자치단체와 관련된 정책의 연구·개발·평가 등에 한정한다.
④ 정책위 활동에 소요되는 경비는 예산 범위에서 지원할 수 있으며, 이 경우 의회 운영위원회의 심사를 받는다.

제64조(상임위원회) ① 상임위원회는 그 소관에 속하는 의안을 심사·의결하고, 청원을 심사 처리한다.
② 지방의회는 복수 상임위원회제를 운영하며, 지방의회의원은 둘 이상의 상임위원회의 위원이 될 수 있다.
③ 상임위원회의 종류·소관·운영 등에 관한 사항은 조례로 정한다.

제65조(상임위원회의 선임) ① 상임위원은 교섭단체 소속 의원수의 비율에 따라 각 대표의원의 요청과 의장의 추천으로 본회의에서 의결하여 선임한다. 이 경우 각 대표의원은 지방의회의원 총선거(이하 "지방선거"라 한다) 최초 임시회의 집회일로부터 2일 이내에, 지방선거 후 처음 선임된 상임위원의 임기가 만료되는 경우에는 만료 전 3일 이내에 의장에게 위원의 추천을 요청하여야 하며, 이 기한 내에 요청이 없는 경우에는 의장이 직권으로 본회의에 추천할 수 있다.
② 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원 추천은 그 의원의 소속 의원단체가 있는 경우에는 그 대표자와 협의하고, 소속 의원단체가 없는 경우에는 직권으로 의장이 이를 행한다. 이 경우 소속 의원단체는 추천일 현재 의회사무처에 등록된 교섭단체 외에 정당별 의원협의회 등 순수 의정활동 단체로 제한한다.
③ 특별위원회 위원은 제1항과 제2항에 따라 상임위원 중에서 선임한다. 이 경우 선임은 특별위원회 구성결의안이 본회의에서 의결된 날부터 폐회 또는 휴회기간을 제외한 2일내에 하여야 한다.

제66조(상임위원의 임기) ① 상임위원은 선임된 날부터 2년간 재임한다. 다만, 상임위원의 임기가 폐회기간 중에 만료된 경우에는 다음 회기에서 상임위원을 새로 선임한 전일까지 재임한다.
② 보임되거나 교체 선임된 상임위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 한다.

제67조(상임위원회의 위원장) ① 상임위원회에 위원장(이하 "상임위원장"이라 한다) 1명을 둔다.
② 상임위원장은 상임위원 중에서 의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선출한다.
③ 상임위원장의 임기는 상임위원의 임기와 같다.
④ 상임위원장은 본회의의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다. 다만, 폐회기간 중에는 의장의 허가를 받아 사임할 수 있다.
⑤ 상임위원장이 임기 중 의장·부의장 보궐선거(이하 "의장 등의 보궐선거"라

한다)에 따라 의장·부의장 등에 당선된 경우에는 당선된 날에 종전의 상임위원장을 사임한 것으로 본다.

제68조(특별위원회) ① 의회는 여러 상임위원회의 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둔다.
② 제1항에 따라 특별위원회를 구성할 경우 그 활동기간을 정하여야 하며, 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우 관련된 상임위원회의 의견을 들을 수 있다.
③ 특별위원회는 그 위원회에서 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속한다. 다만, 활동기간의 종료 시까지 안건이나 활동결과보고서를 제출할 경우에는 해당 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속한 것으로 본다.
④ 특별위원회 임기는 그 위원회의 존속기간으로 본다.
⑤ 특별위원회의 정수는 20명 이내로 한다.
⑥ 특별위원회는 그 활동을 종료하기 전까지 활동결과보고서를 본회의에 제출하여야 한다.
⑦ 특별위원회는 활동기간을 연장할 경우 특별위원회의 활동에 관한 중간보고서 및 활동기간 연장사유를 의회운영위원회에 제출하여야 한다.
⑧ 의장은 특별위원회 구성·운영을 위한 인력지원대책을 수립하여야 하며, 필요한 경우 지방자치단체의 장에게 인력지원을 요청할 수 있다.

제69조(특별위원장) ① 특별위원회마다 1명의 특별위원장을 두되, 해당 특별위원회에서 호선하여 본회의에 보고한다.
② 특별위원장이 선출될 때까지 해당 특별위원회의 출석위원 중 최다선의원이, 최다선의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자가 그 직무를 대행한다.
③ 특별위원장의 임기는 제69조(특별위원회 조항)제3항에 따라 특별위원회의 활동기간과 같다.
④ 특별위원장은 특별위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다. 다만, 폐회기간 중에는 의장의 허가를 받아 사임할 수 있으며, 임기 중 의장 등의 보궐선거에 의하여 의장·부의장 또는 상임위원장에 당선된 경우에는 당선된 날에 종전의 특별위원장을 사임한 것으로 본다.

제70조(인사위원회) ① 지방의회는 소속 지방공무원에게 적용할 인사행정의 기본원칙을 정하고, 사무처 공무원의 직급 및 자격기준에 관한 사항을 정하기 위하여 의회내 인사위원회(이하 “인사위”라 한다)를 설치한다.
② 인사위는 다음 각 호의 사무를 관장한다.
1. 공무원 충원계획의 사전심의 및 공무원 임용시험에 관한 사항
2. 지방공무원의 보직관리기준 및 승진임용기준의 사전심의, 승진, 전보, 파견 등 임용에 관한 사항
3. 5급이상 공무원의 전보 임용기준의 사전심의
4. 공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의
5. 의회소속 지방공무원에 대한 징계의결 또는 징계부가금 부과 의결
6. 그 밖에 법령 또는 조례에 따라 그 관장에 속하는 사항
③ 인사위는 다음 각 호의 사항을 심의 또는 의결한다.
1. 공무원 채용계획 및 시험 심의

2. 공무원 징계 의결
3. 그 밖에 공무직의 인사 및 처우개선 등에 관한 중요사항 심의

제71조(인사위원회의 구성) ① 인사위는 위원장을 포함하여 9명의 위원으로 구성한다.
② 인사위에 위원장·부위원장 각 1명을 두며, 위원장은 공무원을 총괄 담당하는 국장급 공무원이 되고, 부위원장은 인사위원회에서 호선한다.
③ 위원은 총 8명으로 구성하되, 공무원 인사를 담당하는 부서의 장 2명과 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 4명을 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 임명 또는 위촉한다.
1. 법관·검사 또는 변호사, 공인노무사로 5년 이상 재직하고 있거나 재직하였던 사람
2. 대학에서 조교수 이상으로 재직하는 사람
3.「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체에서 10년 이상 활동하고 있는 지역단위 조직의 장
④ 의장과 각 교섭단체 대표의원은 제3항 각 호에 해당하는 사람 중에서 각 1명의 위원을 추천할 수 있다.
⑤ 제3항에 따라 위촉되는 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 번 연임할 수 있다.
⑥ 위원은 그 직무에 관하여 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.
⑦ 위원 중 공무원이 아닌 위원은 그 직무상 행위와 관련하여 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때 공무원으로 본다.
⑧ 인사위의 회의에 참석하는 위원에게는 실비보상을 할 수 있다.
⑨ 인사위에 간사와 서기를 두되 위원장이 소속 공무원 중에서 임명하고, 간사는 위원장의 명을 받아 인사위의 사무를 처리하며 서기는 간사를 보조한다.

제72조(인사위원회의 운영) ① 인사위의 회의는 제70조(인사위원회 구성 조항)에 따른 심의 또는 의결사항이 있거나 위원 과반수의 요구가 있는 경우 위원장이 소집한다.
② 인사위의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
③ 그 밖에 인사위의 운영에 필요한 사항은 의회규칙으로 정한다.

제73조(예산결산특별위원회) ① 의회는 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.
② 예산결산특별위원회의 위원 정수는 30명 이내로 한다.
③ 예산결산특별위원회 위원은 선임된 날부터 1년간 재임하되, 그 재임기간은 매 연도 7월부터 다음연도 6월까지로 한다.
④ 예산결산특별위원회는 그 활동기간 중 심사한 안건 등에 대한 활동보고서를 본회의에 제출하여야 한다.
⑤ 제70조제1항(특별위원장 조항)과 제75(본항)조제3항의 규정은 예산결산특별위원회 위원장의 선출과 재임에 관하여 준용한다.

제74조(인사청문특별위원회) ① 지방의회는 지방자치단체의 장이 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문특별위원

회를 둔다.
② 제1항에 따른 인사청문특별위원회는 지방의회의 동의가 필요한 사람에 대한 임명동의안과 지방자치단체의 장으로부터 요청된 인사청문요청안이 지방의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보고, 그 임명동의안 등이 지방의회 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 지방의회 본의회에 보고될 때까지 존속한다.
③ 인사청문특별위원회는 제1항에 따른 인사청문 또는 심사를 위하여 인사에 관한 청문회를 연다.
④ 인사청문특별위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.

제75조(위원장의 직무) ① 상임위원장과 특별위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 위원회를 대표하고, 의사를 정리하며, 질서를 유지하고, 사무를 감독한다.
② 위원장은 위원회의 의사일정과 개회일시를 간사와 협의하여 정한다.

제76조(부위원장) ① 위원회에 교섭단체별로 부위원장 1명을 둔다. 다만, 교섭단체가 하나인 경우 2명의 부위원장(비교섭단체 위원을 포함할 수 있다)을 둘 수 있다.
② 부위원장은 위원회에서 호선하고, 이를 본회의에 보고한다. 다만, 본회의 보고 전이라도 그 직무를 수행할 수 있다.
③ 부위원장은 위원장의 직무를 대행하며, 위원장은 위원회의 소위원회(예산, 정책 등)운영 등의 임무를 각각 부여할 수 있다.
④ 위원장에게 사고가 있을 경우에는 위원장이 지정하는 부위원장이 위원장의 직무를 대행한다. 다만, 심신상실 등으로 직무대행자를 지정할 수 없는 경우에는 제77조(본조)제5항을 준용한다.
⑤ 위원장이 궐위된 경우에는 해당 위원회 소속 위원수가 많은 교섭단체 부위원장, 비교섭단체 부위원장 순으로 위원장의 직무를 대행하고, 교섭단체 위원수가 같거나 부위원장이 동일한 교섭단체 소속일 경우에는 최다선 부위원장이 위원장의 직무를 대행하되, 이때 다선 수가 같은 경우에는 연장자 순으로 위원장의 직무를 대행한다.
⑥ 위원장과 부위원장에게 모두 사고가 있거나 위원장과 부위원장이 모두 궐위된 경우에는 그 위원회에 출석한 위원 중 최다선 의원이, 최다선 의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제77조(윤리특별위원회) ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 "윤리특별위원회"라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.
③ 윤리특별위원회의 운영 등에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제78조(위원회에서의 방청 등) ① 위원회에서는 해당 의회의 의원이 아닌 사람은 위원장의 허가를 받아 방청할 수 있다.
② 위원장은 질서를 유지하기 위하여 필요할 때에는 방청인의 퇴장을 명할 수 있다.

제79조(위원회의 개회) ① 위원회는 본회의의 의결이 있거나 의장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때, 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에 개회한다.
② 폐회 중에는 지방자치단체의 장도 의장 또는 위원장에게 이유서를 붙여 위원회의 개회를 요구할 수 있다.

제80조(간사) ① 위원회에 각 교섭단체별로 간사 1명을 둔다.
② 간사는 위원회에서 호선하고 이를 본회의에 보고한다.
③ 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정하는 간사가 위원장의 직무를 대리한다.
④ 위원장이 궐위된 때에는 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 간사의 순으로 위원장의 직무를 대리한다.
⑤ 위원장이 위원회의 개회 또는 의사진행을 거부·기피하거나 제3항에 따른 직무대리자를 지정하지 아니하여 위원회가 활동하기 어려울 때에는 위원장이 소속되지 아니한 교섭단체 소속의 간사 중에서 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 간사의 순으로 위원장의 직무를 대행한다.

제81조(소위원회) ① 위원회는 소관 사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있고, 필요한 경우 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다. 이 경우 소위원회에 대하여 의회규칙으로 정하는 바에 따라 필요한 인원 및 예산을 지원할 수 있다.
② 상임위원회는 소관 조례안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다.
③ 소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원 중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원 중에서 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다.
④ 소위원회의 활동은 위원회가 의결로 정하는 범위에 한정하며, 회기 중 소위원회 출석과 공무여행에 관한 사항은 위원회의 예에 따른다.
⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.
⑥ 소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있으며, 조례안을 심사하는 소위원회는 매월 3회 이상 개회한다. 다만, 필요한 경우에는 소위원회의 위원장이 개회 횟수를 달리 정할 수 있다.
⑦ 소위원회는 그 의결로 의안 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류 및 해당 기관이 보유한 사진·영상물의 제출을 지방자치단체·행정기관 등에 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 위원장의 명의로 한다.
⑧ 소위원회에 관하여는 이 법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 위원회에 관한 규정을 적용한다. 다만, 소위원회는 축조심사(逐條審査)를 생략해서는 아니 된다.
⑨ 소위원회에서 심사를 마쳤을 때에는 소위원회 위원장은 그 심사 경과 및 결과를 위원회에 보고하여야 한다. 이 경우 소위원회 위원장은 심사보고서에 소위원회의 회의록 또는 그 요지를 첨부하여야 한다.

제82조(위원회에 관한 조례) 위원회에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제83조(전문위원과 공무원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원을 둔다.
② 위원회에 두는 전문위원과 공무원의 직급과 정수 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.
③ 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.
④ 위원회에 두는 전문위원과 공무원이 그 직무를 수행하는 때에는 정치적 중립성을 유지하여야 한다.
⑤ 전문위원은 제2항의 직무를 수행함에 있어 필요한 자료의 제공을 집행기관에 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청은 위원장의 허가를 받아 위원장 명의로 하여야 한다.
⑥ 전문위원은 위원장의 허가를 받아 위원회에서 발언할 수 있으며 본회의에서는 의장의 허가를 받아 발언할 수 있다.

제84조(지방의회직 신설) 「지방공무원법」 제4조제1항 및 제4항에도 불구하고 지방의회의 의장은 행정직군 행정직렬 내에 의회(의정)행정직류를 신설한다.

제85조(전문가의 활용) ① 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 해당 안건에 대한 학식과 경험이 있는 사람(이하 “전문가”라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있으며, 3명 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉할 수 있다.
② 위원회가 제1항에 따라 전문가를 심사보조자로 위촉하려는 경우에는 위원장이 의장에게 이를 요청한다. 이 경우 의장은 예산 사정 등을 고려하여 그 인원이나 위촉기간 등을 조정할 수 있다.
③ 제1항에 따라 위촉된 심사보조자는 「지방공무원법」 제31조의 결격사유에 해당하지 아니하는 사람이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 범위에서 전문가 활용의 방법, 절차 기타 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제8장 회의

제86조(연석회의) ① 소관 위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의를 열고 의견을 교환할 수 있다. 다만, 표결은 할 수 없다.
② 연석회의를 열고자 하는 위원회의 위원장은 부의할 안건명과 이유를 서면으로 제시하여 다른 위원회의 위원장에게 요구하여야 한다.
③ 연석회의는 안건의 소관 위원회의 회의로 한다.

제87조(공청회) ① 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계가 있는 사람 또는 학식과 경험이 있는 사람 등(이하 “진술인”이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다.

② 위원회에서 공청회를 열 때에는 안건·일시·장소·진술인·경비, 그 밖의 참고사항을 적은 문서로 의장에게 보고하여야 한다.
③ 진술인의 선정, 진술인과 위원의 발언시간은 위원회에서 정하며, 진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 벗어나서는 아니 된다.
④ 위원회가 주관하는 공청회는 그 위원회의 회의로 한다.
⑤ 그 밖에 공청회 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제88조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다.
② 제1항에도 불구하고 법률안 심사를 위한 청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개회할 수 있다.
③ 위원회는 청문회 개회 5일 전에 안건·일시·장소·증인 등 필요한 사항을 공고하여야 한다.
④ 청문회는 공개한다. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.
⑤ 위원회는 필요한 경우 지방의회사무처, 지방의회 소속 공무원이나 정책위원을 지정하거나 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전조사를 실시하게 할 수 있다.
⑥ 청문회에서의 발언·감정 등에 대하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 조례에 따른다.
⑦ 청문회 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제89조(인사청문회) ① 지방자치단체의 장은 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단의 장의 임용 전에 지방의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다.
② 지방의회는 제1항에 따라 지방자치단체의 장이 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사에 관한 청문회를 연다.
③ 상임위원회가 구성되기 전(지방의회의원 총선거 후 또는 상임위원장의 임기 만료 후에 상임위원장이 선출되기 전을 말한다)에 제2항에 해당하는 공직후보자에 대한 인사청문이 요청이 있는 경우에는 인사청문특별위원회에서 인사청문을 실시할 수 있다. 이 경우 특별위원회의 설치·구성은 지방의회의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 제의하며, 위원 선임에 관해서는 「인사청문회법」 제3조제3항 및 제4항을 준용한다.
④ 제3항에 따라 실시한 인사청문은 소관 상임위원회의 인사청문회로 본다.
⑤ 상임위원회는 인사청문회를 마친 날부터 3일 이내에 인사청문경과를 본회의에 보고하여야 한다.
⑥ 지방의회의장은 제3항에 따라 인사청문경과가 본회의에 보고되면 지체 없이 이를 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다.
⑦ 인사청문 대상자는 인사청문이 효율적으로 추진될 수 있도록 자료 제출 등 성실히 협력하여야 한다.
⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제90조(개의) 본회의는 의회의 의결 또는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 그 개의시를 정한다. 이를 변경하고자 할 경우에도 같다.

제91조(의사정족수) ① 의회는 재적의원 3분의 1 이상의 출석으로 개의(開議)한다.
② 회의 중 제1항의 정족수에 미치지 못할 때에는 의장은 회의를 중지하거나 산회(散會)를 선포한다.

제92조(의결정족수) ① 의결 사항은 이 법에 특별히 규정된 경우 외에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.
② 의장은 의결에서 표결권을 가지며, 찬성과 반대가 같으면 부결된 것으로 본다.

제93조(표결의 선포 등) ① 의회에서 표결할 때에는 의장이 표결할 안건의 제목을 의장석에서 선포하여야 하고, 의장이 표결을 선포한 때에는 누구든지 그 안건에 관하여 발언할 수 없다.
② 표결이 끝났을 때에는 의장은 그 결과를 의장석에서 선포하여야 한다.

제94조(회의의 공개 등) ① 의회의 회의는 공개한다. 다만, 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우 또는 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.
② 의장은 공개된 회의의 방청허가를 받은 장애인에게 정당한 편의를 제공하여야 한다.

제95조(의안의 발의) ① 의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다.
② 위원회는 그 직무에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항의 의안은 그 안을 갖추어 의장에게 제출하여야 한다.
④ 제1항에 따라 의원이 조례안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성의원을 구분하되, 해당 조례안의 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하여야 한다. 다만, 발의의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의의원 1명을 명시하여야 한다.
⑤ 의원이 발의한 제정조례안 또는 전부개정조례안 중 의회에서 의결된 조례안을 공표 또는 홍보하는 경우에는 해당 조례안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

제96조(조례안예고) ① 의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.
② 조례안예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제97조(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.
② 제1항에 따른 비용에 대한 추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제98조(회기계속의 원칙) 의회에 제출된 의안은 회기 중에 의결되지 못한 것 때문에 폐기되지 아니한다. 다만, 의원의 임기가 끝나는 경우에는 그러하지 아니하다.

제99조(일사부재의 원칙) 의회에서 부결된 의안은 같은 회기 중에 다시 발의하거나 제출할 수 없다.

제100조(위원회에서 폐기된 의안) ① 위원회에서 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부칠 수 없다. 다만, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날부터 폐회나 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장이나 재적의원 3분의 1 이상이 요구하면 그 의안을 본 회의에 부쳐야 한다.
② 제1항 단서의 요구가 없으면 그 의안은 폐기된다.

제101조(의장이나 의원의 제척) 의장이나 의원은 본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매와 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다. 다만, 의회의 동의가 있으면 의회에 출석하여 발언할 수 있다.

제102조(회의규칙) 의회는 회의의 운영에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제103조(회의록) ① 의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석의원의 성명을 적어야 한다.
② 회의록에는 의장과 의회에서 선출한 의원 2명 이상이 서명하여야 한다.
③ 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 그 지방자치단체의 장에게 통고하여야 한다.
④ 회의록은 의원에게 배부한다. 다만, 비밀로 할 필요가 있다고 의장이 인정하거나 의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.

제9장 청원

제104조(청원서의 제출) ① 의회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.
② 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명) 및 주소를 적고 서명·날인하여야 한다.

제105조(청원의 불수리) 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 수리하지 아니한다.

제106조(청원의 심사·처리) ① 의회의 의장은 청원서를 접수하면 소관 위원회나 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다.
② 청원을 소개한 의원은 소관 위원회나 본회의가 요구하면 청원의 취지를 설명하여야 한다.
③ 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정하면 그 처리 결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원한 자에게 알려야 한다.

제107조(청원의 이송과 처리보고) ① 의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다.
② 지방자치단체의 장은 제1항의 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 의회에 보고하여야 한다.

제10장 협력 등

제108조(주민투표) ① 지방자치단체의 장과 지방의희 의장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.
② 제1항에 따라 지방자치단체의 장이 주민투표를 실시하려는 경우에는 우선적으로 지방의회의 의견을 들어야 한다.
③ 제1항에 따라 지방의회 의장이 주민투표를 실시하려는 경우에는 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐야 한다.
④ 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 조례로 정한다.

제109조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.
② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
③ 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다.
④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제110조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.
② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제111조(주민참여예산) ① 주민은 지방자치단체 예산의 투명성을 높이고 참여를 보장하기 위하여 예산편성과정에 참여할 권리를 가진다.
② 지방자치단체의 장은 예산을 편성하는 단계에서부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여를 보장하기 위해 노력하여야 한다.
③ 지방자치단체의 장은 주민들이 예산편성 과정에 참여하여 반영한 예산 편성내용을 공개하여야 한다.
③ 주민참여는 주민의 자발적인 참여와 협력을 기본정신으로, 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하지 않으며, 지방의회의 예산심의권을 침해하지 않고 지방자치단체의 예산편성권 행사의 범위 내에서 활동하여야 한다.

④ 의회는 주민참여예산과 관련된 주민의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.
⑤ 의회는 주민참여예산의 편성·집행·결산 등 예산과정을 평가하여 그 결과를 주민에게 공개하여야 한다.
⑥ 제5항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 의회규칙으로 정한다.

제112조(주민에 대한 정보공개) ① 지방의회는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동 등 지방자치에 관한 정보(이하 "지방자치정보"라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.

제113조(국회 및 국회의원과의 관계) ① 지방의회 의장은 국회에 상정된 안건이 해당 지방자치단체와 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 경우 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 국회의장이나 국회의원에게 건의할 수 있다.
② 제1항의 건의는 의회재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 의회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.
③ 제1항의 건의에 관하여 그 밖에 필요한 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제114조(국회-지방의회협의회) ① 지방의회는 관할 지방자치단체에 관련된 의정활동과 정책 등에 관한 논의를 추진하기 위하여 국회와 지방의회 정책협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다.
② 제1항의 협의회를 구성하려면 국회와의 협의에 따라 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거친 다음 고시하여야 한다.
③ 제1항의 협의회는 의회재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 의회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.
④ 협의회는 회장과 위원으로 구성한다.
⑤ 협의회의 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 사무를 총괄한다.
⑥ 그 밖에 협의회의 구성과 운영에 필요한 사항은 협의회 규약으로 정한다.

제115조(국회-지방의회 협력회의) ① 지방의회와 국회 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 관할 지방자치단체와 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국회-지방의회 협력회의(이하 "협력회의"라 한다)를 구성할 수 있다.
② 제1항의 협력회의를 구성하려면 국회와의 협의에 따라 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거친 다음 고시하여야 한다.
③ 제1항의 협력회의는 의회재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 의회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.
④ 협력회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 지방의회와 국회 간 협력에 관한 사항
2. 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 법률 및 법안에 관한 사항
3. 그 밖에 지방자치 발전 및 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 사항

제116조(국회-지방의회 협력회의의 구성 및 운영) ① 협력회의는 의장 1명과 부의장 2명, 위원으로 구성된다.
② 협력회의의 부의장은 국회 대표자와 지방의회 대표자가 공동으로 한다.
③ 협력회의의 의장은 협력회의를 소집하고 이를 주재한다.
④ 부의장은 의장에게 회의의 소집을 요청할 수 있으며, 의장이 협력회의에 출석하지 못하는 경우에는 부의장 중 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.
⑤ 제1항에 따른 협력회의의 위원은 협력회의에 심의할 안건을 제출할 수 있다.
⑥ 의장은 제5항에 따라 제출된 안건의 심의를 위하여 필요한 경우에는 안건과 관련된 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 관계 공무원 또는 해당 분야의 민간전문가를 협력회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.
⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 협력회의의 개최 및 운영에 필요한 사항은 협력회의 규약으로 정한다.

제117조(국회-지방의회 협력회의의 심의 결과 활용) ① 국회 및 지방의회는 협력회의의 심의 결과를 존중하고 성실히 이행하여야 한다.
② 국회 및 지방의회는 심의 결과에 따른 조치 계획 및 이행 결과를 협력회의에 보고하여야 한다.
③ 국회 또는 지방의회는 제1항에도 불구하고 심의 결과를 이행하기 어려운 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유와 향후 조치 계획을 협력회의에 보고하여야 한다.

제118조(국회-지방의회 협력회의 실무협의회) ① 협력회의에 상정할 안건을 사전에 조정하고 의장으로부터 지시받은 사항을 처리하기 위하여 실무협의회를 둔다.
② 실무협의회는 협력회의의 위원으로 구성한다.
③ 실무협의회의 위원장은 부의장과의 협의를 거쳐 의장이 지명하는 사람이 된다.
④ 실무협의회의 위원장은 실무협의회를 소집하고 이를 주재한다.
⑤ 실무협의회의 위원장은 필요한 경우에는 관계 공무원 또는 해당 분야의 민간전문가를 실무협의회에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.
⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 실무협의회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 협력회의 규약으로 정한다.

제119조(지방의정협의회의 구성) ① 지방의회 상호간의 교류 활성화를 통해 지방자치의 발전과 지방의회의 기능을 강화하기 위하여 지방의정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다.
② 지방의회는 협의회를 구성하려면 국회 또는 관계 지방의회간의 협의에 따라 규약을 정하여 국회 또는 관계 지방의회에 각각 보고한 다음 고시하여야 한다.

제120조(협의회의 조직) ① 협의회는 회장과 위원으로 구성한다.
② 회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방의회의 직원 중에서 선임한다.
③ 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 사무를 총괄한다.

제121조(협의회의 규약) 협의회의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 협의회의 명칭
2. 협의회를 구성하는 지방의회
3. 협의회가 처리하는 사무
4. 협의회의 조직과 회장 및 위원의 선임방법
5. 협의회의 운영과 사무처리에 필요한 경비의 부담이나 지출방법
6. 그 밖에 협의회의 구성과 운영에 필요한 사항

제122조(협의회의 자료제출 요구 등) 협의회는 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 지방의회의 장에게 자료 제출, 의견 제시, 그 밖에 필요한 협조를 요구할 수 있다.

제123조(협의사항의 조정) ① 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 협의회장이 조정을 요청하면 관계 지방의회의 장이 조정할 수 있다.
② 지방의회의 장이 제1항에 따라 조정을 하려면 관계 지방의회 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.

제124조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력) ① 협의회를 구성한 관계 지방의회는 협의회가 결정한 사항이 있으면 그 결정에 따라 사무를 처리하여야 한다.
② 제124조제1항에 따라 협의회의 장 또는 관계 지방의회의 장이 조정한 사항에 관하여는 제지방의회 상호 간의 분쟁조정의 규정을 준용한다.
③ 협의회가 관계 지방의회나 그 장의 명의로 한 사무의 처리는 관계 지방의회나 그 장이 한 것으로 본다.

제125조(인사교류협의회) ① 시·도의회와 시·군 및 자치구의회는 상호 인사교류를 위하여 시·도 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다.
② 시·군 및 자치구의회는 상호 인사교류를 위하여 시·군·자치구 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다.
③ 지방의회 의장과 지방자치단체의 장은 지방자치제도의 발전과 소속 직원의 전문성 확보를 위하여 필요한 경우 각 소속 직원 간 상호 인사교류를 할 수 있다.
④ 제1항 및 제2항에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 조례로 정한다.

제126조(인사교류) ① 지방의회 의장은 소속 공무원의 지방자치제도의 발전을 위한 전문성 확보와 능력개발을 위하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 소속 공무원 정수의 100분의 5의 범위에서 다른 지방자치단체·국가기관·공공단체·국외행정기관 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 하도록 하여야 한다.
② 인사교류자에게는 인사교류 지역의 표준생계비·물가수준 등을 고려하여 예산의 범위에서 주택보조비, 항공료 등 경비를 지원할 수 있으며 경비지원에 관하여 필요한 사항은 의장이 정한다.
③ 인사교류자에게는 보직관리·승진 등 인사운영에 있어서 우대하여야 한다.
④ 그 밖에 인사교류에 관하여 필요한 사항은 의장이 각 교섭단체 대표의원과

협의하여 정한다.

제127조(지방자치단체의 기관구성 다양화) ① 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 우선적으로 지방의회의 의견을 들어야 한다.

③ 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

제128조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 조례로 정한다.

② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 구역변경 중 관할 구역 경계변경(이하 "경계변경"이라 한다)과 지방자치단체의 한자 명칭의 변경은 조례로 정한다. 이 경우 경계변경의 절차는 제6조(지방자치단체의 관할 구역 경계변경 등 조항)에서 정한 절차에 따른다.

제129조(지방자치단체의 관할 구역 경계변경 등) ① 지방자치단체의 장은 관할 구역과 생활권과의 불일치 등으로 인하여 주민생활에 불편이 큰 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 행정안전부장관에게 경계변경이 필요한 지역 등을 명시하여 경계변경에 대한 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장 또는 둘 이상의 지방자치단체에 걸친 개발사업 등의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 장에게 제1항에 따른 경계변경에 대한 조정을 신청하여 줄 것을 요구할 수 있다.

③ 행정안전부장관은 제1항에 따른 경계변경에 대한 조정 신청을 받으면 지체 없이 그 신청 내용을 관계 지방자치단체의 장에게 통지하고, 20일 이상 관보나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다. 이 경우 알리는 방법, 의견의 제출 등에 관하여는 「행정절차법」 제42조·제44조 및 제45조를 준용한다.

④ 행정안전부장관은 제3항에 따른 기간이 끝난 후 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체 등 당사자 간 경계변경에 관한 사항을 효율적으로 협의할 수 있도록 경계변경자율협의체(이하 이 조에서 "협의체"라 한다)를 구성·운영할 것을 관계 지방자치단체의 장에게 요청하여야 한다.

⑤ 관계 지방자치단체는 제4항에 따른 협의체 구성·운영 요청을 받은 후 지체 없이 협의체를 구성하고, 경계변경 여부 및 대상 등에 대하여 같은 항에 따른 행정안전부장관의 요청을 받은 날부터 120일 이내에 협의를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

⑥ 제5항에 따라 협의체를 구성한 지방자치단체의 장은 같은 항에 따른 협의기간 이내에 협의체의 협의 결과를 행정안전부장관에게 알려야 한다.

⑦ 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 경계변경에 대하여 조정할 수 있다.

1. 관계 지방자치단체가 제4항에 따른 행정안전부장관의 요청을 받은 날부터 120일 이내에 협의체를 구성하지 못한 경우

2. 관계 지방자치단체가 제5항에 따른 협의 기간 이내에 경계변경 여부 및 대상 등에 대하여 합의를 하지 못한 경우

⑧ 위원회는 제7항에 따라 경계변경에 대한 사항을 심의할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 하며, 관련 전문가 및 지방자치단체의 장의 의견 청취 등에 관하여는 제5조제8항을 준용한다.

⑨ 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지체 없이 그 내용을 검토한 후 이를 반영하여 경계변경에 관한 대통령령안을 입안하여야 한다.

1. 제5항에 따른 협의체의 협의 결과 관계 지방자치단체 간 경계변경에 합의를 하고, 관계 지방자치단체의 장이 제6항에 따라 그 내용을 각각 알린 경우
2. 위원회가 제7항에 따른 심의 결과 경계변경이 필요하다고 의결한 경우

⑩ 행정안전부장관은 경계변경의 조정과 관련하여 제7항에 따라 위원회의 심의를 할 때 같은 시·도 안에 있는 관계 시·군 및 자치구 상호 간 경계변경에 관련된 비용 부담, 행정적·재정적 사항 등에 관하여 조정이 필요한 경우 제165조제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 당사자의 신청 또는 직권으로 위원회의 심의·의결에 따라 조정할 수 있다. 이 경우 그 조정 결과의 통보 및 조정 결정 사항의 이행은 제165조제4항부터 제7항까지의 규정에 따른다.

③ 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

제130조(국제교류 및 협력을 위한 지방의회의 역할) 지방의회는 국가의 외교·통상 정책과 배치되지 아니하는 범위에서 국제교류·협력, 통상·투자유치를 위하여 외국의 지방자치단체 및 의회, 민간기관, 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구를 포함한 정부 간 기구, 지방자치단체 간 기구를 포함한 준정부 간 기구, 국제 비정부기구 등을 포함한다. 이하 같다)와 협력을 추진할 수 있다.

제131조(지방의회의 국제기구 지원) 지방의회는 국제기구 설립·유치 또는 활동 지원을 위하여 국제기구에 공무원을 파견하거나 운영비용 등 필요한 비용을 보조할 수 있다.

제132조(해외사무소 설치·운영) ① 지방의회는 국제교류·협력 등의 업무를 원활히 수행하기 위하여 필요한 곳에 단독 또는 지방의회 및 지방자치단체와의 협력을 통해 공동으로 해외사무소를 설치할 수 있다.

② 지방의회는 해외사무소가 효율적으로 운영될 수 있도록 노력해야 한다.

제133조(지방의회 상호 간의 협력) 지방의회의 의원은 다른 지방의회의 의원으로부터 의정활동 등에 관한 요청이나 의정활동에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.

제134조(지방의회 상호 간의 분쟁조정) ① 지방의회 상호 간이나 지방의회의 의원 상호 간 의정활동에 있어서 의견이 달라 다툼(이하 "분쟁"이라 한다)이 생기면 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 지방의회의 의장이나 지방의회의 의원 당사자의 신청에 따라 조정(調整)할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을

현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다.
② 제1항 단서에 따라 지방의회 의장이 분쟁을 조정하는 경우에는 그 취지를 미리 당사자에게 알려야 한다.
③ 지방의회의 의장이 제1항의 분쟁을 조정하고자 할 때에는 관계 지방행정기관의 장과의 협의를 거쳐 지방의회분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.
④ 지방의회의 의장은 제1항의 조정에 대하여 결정을 하면 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체의 장과 당사자에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장과 당사자는 그 조정결정사항을 이행하여야 한다.
⑤ 제4항의 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항에 대하여는 관계 지방의회는 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 한다.

제135조(원격영상회의) ① 지방의회 의장은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 제1급감염병의 확산 또는 천재지변 등으로 본회의가 정상적으로 개의되기 어렵다고 판단하는 경우에는 각 교섭단체 대표의원과 합의하여 본회의를 원격영상회의(의원이 동영상과 음성을 동시에 송수신하는 장치가 갖추어진 복수의 장소에 출석하여 진행하는 회의를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 방식으로 개의할 수 있다.
② 지방의회 의장은 각 교섭단체 대표의원과 합의하여 제1항에 따른 본회의의 당일 의사일정을 작성하거나 변경한다.
③ 지방의회 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에만 제1항에 따른 본회의에 상정된 안건을 표결할 수 있다.
④ 원격영상회의에 출석한 의원은 동일한 회의장에 출석한 것으로 본다.
⑤ 제1항에 따라 개의된 본회의에서의 표결은 제6항에 따른 원격영상회의시스템을 이용하여 실시한다. 다만, 의장이 필요하다고 인정하는 경우에는 거수로 표결할 수 있다.
⑥ 지방의회는 원격영상회의에 필요한 원격영상회의시스템을 운영하여야 한다.
⑦ 그 밖에 원격영상회의의 운영에 필요한 사항은 의회규칙으로 정한다.

제11장 전문인력 및 사무기구 설치

제136조(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 제103조, 제104조 및 제118조에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
④ 사무기구의 조직과 정원 등에 관한 사항은 조례로 정한다.

제137조(사무직원의 정원과 임면 등) ① 사무직원은 의장이 임명한다.

② 의장은 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등은 조례로 정한다.
③ 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

제138조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무기구의 장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.
② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 준용한다. 이 경우 "지방자치단체"는 "의회"로, "시·도"는 "시·도의회"로, "시·군·구"는 "시·군 및 자치구의회"로, "지방자치단체의 장"은 "의장"으로, "시·도지사"는 "시·도의회 의장"으로, "시장·군수·구청장"은 "시·군 및 자치구의회 의장"으로, "부시장·부지사"는 "시·도의회 부의장"으로, "부시장·부군수·부구청장"은 "시·군 및 자치구의회 부의장"으로 본다.

제139조(의정정책연구원 신설) ① 지방의회의 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구·분석·평가하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하기 위함을 목적으로 한다.
② 의정정책연구원은 의장실 직속으로 하며, 그 운영에 있어서 독립성과 자율성을 보장한다.
③ 의정정책연구원 원장은 의장이 상임위원회의 동의를 받아 임명한다.
④ 의정정책연구원은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.
1. 다음 각 목의 분야에 관한 조사·연구·분석·평가의 업무를 수행한다.
가. 의회입법정책에 관한 사항
나. 의원발의 의안과 입법지원에 관한 사항
다. 예산정책의 수립 및 조사와 분석
라. 예산·기금이 수반되는 조례안 등 의안에 대한 비용추계
마. 지방재정운용 및 경제동향의 분석
바. 그 밖에 지방의회의 입법 및 정책과 관련하여 연구가 필요한 사항
⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 의정정책연구원에 관한 사항은 따로 조례로 정한다.

제12장 사직·퇴직·궐원과 자격심사

제140조(의원의 사직) 의회는 그 의결로 소속 의원의 사직을 허가할 수 있다. 다만, 폐회 중에는 의장이 허가할 수 있다.

제141조(의원의 퇴직) 의회의 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 때에는 의원의 직에서 퇴직된다.
1. 의원이 겸할 수 없는 직에 취임할 때
2. 피선거권이 없게 될 때(지방자치단체의 구역변경이나 없어지거나 합한 것 외의 다른 사유로 그 지방자치단체의 구역 밖으로 주민등록을 이전하였을 때를 포함한다)
3. 징계에 따라 제명될 때

제142조(궐원의 통지) 의원이 궐원(闕員)되면 의장은 15일 이내에 그 지방자

치단체의 장과 관할 선거관리위원회에 알려야 한다.

제143조(의원의 자격심사) ① 의원은 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있으면 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 의장에게 자격심사를 청구할 수 있다.
② 피심의원(被審議員)은 자기의 자격심사에 관한 회의에 출석하여 변명은 할 수 있으나, 의결에는 참가할 수 없다.

제144조(자격상실의결) ① 제78조제1항의 피심의원에 대한 자격상실의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.
② 피심의원은 제1항에 따라 자격상실이 확정될 때까지는 그 직을 상실하지 아니한다.

제13장 질서

제145조(회의의 질서유지) ① 의회의 의원이 본회의나 위원회의 회의장에서 이 법이나 회의규칙에 위배되는 발언이나 행위를 하여 회의장의 질서를 어지럽히면 의장이나 위원장은 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있다.
② 제1항의 명에 따르지 아니한 의원이 있으면 의장이나 위원장은 그 의원에 대하여 당일의 회의에서 발언하는 것을 금지하거나 퇴장시킬 수 있다.
③ 의장이나 위원장은 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란하면 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다.

제146조(모욕 등 발언의 금지) ① 지방의회의원은 본회의나 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대하여 발언해서는 아니 된다.
② 본회의나 위원회에서 모욕을 당한 지방의회의원은 모욕을 한 지방의회의원에 대하여 지방의회에 징계를 요구할 수 있다.

제147조(발언 방해 등의 금지) 지방의회의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 다른 사람의 발언을 방해할 수 없으며, 지방의회의 의장이나 위원장의 허가 없이 연단(演壇)이나 단상(壇上)에 올라가서는 아니 된다.

제148조(방청인에 대한 단속) ① 방청인은 의안에 대하여 찬성·반대를 표명하거나 소란한 행위를 하여서는 아니 된다.
② 의장은 회의장의 질서를 방해하는 방청인의 퇴장을 명할 수 있으며, 필요하면 경찰관서에 인도할 수 있다.
③ 방청석이 소란하면 의장은 모든 방청인을 퇴장시킬 수 있다.
④ 방청인에 대한 단속에 관하여 제1항부터 제3항까지에 규정된 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제14장 징계

제149조(징계의 사유) 의회는 의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 징계할 수 있다.

제150조(징계의 요구) ① 의장은 제86조에 따른 징계대상 의원이 있어 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.
② 제81조제1항을 위반한 의원에 대하여 모욕을 당한 의원이 징계를 요구하려면 징계사유를 적은 요구서를 의장에게 제출하여야 한다.
③ 의장은 제2항의 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.

제151조(징계의 종류와 의결) ① 징계의 종류는 다음과 같다.
1. 공개회의에서의 경고
2. 공개회의에서의 사과
3. 30일 이내의 출석정지
4. 제명
② 제명에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

제152조(징계에 관한 회의규칙) 징계에 관하여 이 법에 규정된 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제15장 지방의회의 이해충돌 방지

제153조(지방의회의 이해충돌 방지) ① 지방의원 또는 지방의회의원의 소관 위원회 활동과 관련된 청문, 의안·청원 심사와 관계되는 직무를 수행하는 자가 직무관련자(직무관련자의 대리인을 포함한다)사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 지방의회의 의장에게 그 사실을 서면(전자문서를 포함한다)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다.
② 지방의회 의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 지방의회의 의장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다.
가. 지방의회 의원 자신, 배우자
나. 지방의회 의원과 생계를 같이하는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다)
③ 신고·회피신청이나 기피신청 또는 부동산 보유·매수 신고를 받은 지방의회의 의장은 해당 지방의회 의원의 의정활동에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 의정활동 수행의 일시 중지 명령에 해당하는 조치를 하여야 한다.

제154조(「공직자의 이해충돌 방지법」의 적용 특례) ① 지방의원이 사적 이해관계를 등록 또는 변경등록한 경우에는 「공직자의 이해충돌 방지법」 제8조에 따른 의무를 이행한 것으로 본다.
② 사적 이해관계에 관한 자료가 공개된 경우 「공직자의 이해충돌 방지법」 제8조제4항에 따라 공개한 것으로 본다.

〈참고문헌〉

이종수외, 새행정학, 서울: 대영문화사, 2002. p.471.

이상갑. (2018). 지방의회 인사권 독립에 관한 연구: 헌재 지방자치법 제 91 조 제 2 항 위헌소원 결정을 중심으로. 「한국과 국제사회」. 2(2): 5-40.

안국찬·이우권·전영옥. (2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립에 관한 연구: 의원 및 공무원의 인식을 중심으로. 「한국자치행정학보」. 21(2): 75-91.

하혜수.(2020). 지방분권 오디세이, 서울: 박영사.

김성배(2005). 지방분권 추진성과와 향후 과제. 국토.

홍준현·하혜수·최영출(2005). 지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발. 한국지방자치학회 동계학술대회발표논문집.

박순종·박기관(2022). 지방의회 인사권 독립을 위한 의회직렬 신설 방안에 관한 연구, 한국지방자치 학회보 34(2): 65-86

고려대 경제연구소, "예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교",2004

고경훈·김건위. "지방분권시대 지방의회제도 개선방안 연구: 지방의회 의정비와 겸직제도를 중심으로". ≪한국지방행정연구원 연구보고서≫, 2019

고인석. "지방의회 입법기능 제한원인과 개선방안에 관한 연구". ≪유럽헌법연구≫, 2020

김남철. "지방자치법 전부개정에 대한 평가와 과제". ≪국가법연구≫, 2021

김일재. "지방의회의 자율성, 독립성 강화로 지방자치의 꽃을 피워야!". ≪지방자치 이슈와 포럼≫, 2021

김찬동."지방자치법전부개정에 따른 정책지원전문인력 운영방안". ≪한국지방자치학회 동계학술대회 논문≫.2021

박기관. "지방자치법 전부개정에 나타난 지방의회의 평가와 개선". ≪행정포커스≫, 2021

박노수. "지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권 독립 실천방안". ≪한국지방자치학회 동계학술대회 논문≫.2021

유병선. "지방의회의 역할·기능 강화 방안: 지방정부의 자치입법권 확대를 중심으로". ≪대전세종연구원 연구보고서≫. 2019

이근혁·정원희. "광역지방의회 교섭단체 활성화 방안". ≪한국지방자치학회 동계학술대회≫. 2021

이도한, “선거운동규제의 법리”, 「공법연구」 Vol. 28-4-1, 한국공법학회, 2000
이동영.“지방자치법 개정과 지방의회의 변화”. ≪월간 공공정책≫, 2021
하혜영. “지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제”. ≪국회입법조사처≫ 「이슈와 논점」. 제1809호. 2021
장용근, “예산의 법률주의로의 헌법개정의 타당성과 통제에 대한 검토”, 헌법학연구 제12권 제3호, 2006
한국행정연구원, 독립기관 예산편성의 자율성 및 책임성 확보방안, 2004
지방의회법안, 이해식 의원 대표발의, 2021.국회법률정보총괄과
지방의회법안, 서영교 의원 대표발의 , 2021.국회법률정보총괄과
지방의회법안, 이원욱 의원 대표발의 , 2021.국회법률정보총괄과
대한민국 국회 홈페이지
국회사무처, 업무현황보고. 2015
국회사무처, 국회법해설, 2016
대한민국시도의회 의장협의회 홈페이지
전국 17개 시도의회 홈페이지
국가법령정보시스템
Clark, Gordon L.(1984). Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy. Chicago: Univ. of Chicago Press.
Hoggett, P.(1996). ″New Modes of Control in the Public Service″. Public Administration. 74(1).
Kingsley, G.T.(1996). ″Perspectives in Devolution″. APA Journal. 62(4).
Smith, B.C.(1985). Decentralization. London: George Allen & Unwin.

제 VII 장

부 록

Ⅰ. 연구용역 개요

(용 역 명) 지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안 연구

(용역 기간) 2022. 10. 14. ~ 12. 12. / 2개월 (60일)

(용 역 비) 10,000천원 / 대한민국시도의회의장협의회 정책사업비

(발주기관) 세종특별자치시의회

(수행기관) 한국지방자치학회 (책임연구 : 박노수 교수)

Ⅱ. 연구용역 취지

○ 1991년 지방자치 부활 이후 30년 만에 지방자치법이 전면 개정되어 인사권 독립 등 많은 제도적 변화가 있었지만, 강 시장-약 의회의 구조로 견제와 감시를 위한 제대로 된 법적 권한과 역할은 여전히 미흡

○ 이에, 자치단체(장)과 지방의회(의장)의 제도적 불균형 해소를 위한 개선방안 마련에 방점을 두고 연구용역을 추진

Ⅲ. 연구용역 결과 주요내용

총 30개 개선방안 도출

1. 지방의회 독립성 강화 (16개)
2. 집행기관과 의회 간 관계 정립 (6개)
3. 의원의 의정활동 제고 (8개)

Ⅲ. 연구용역 결과 주요내용(1)

1. 지방의회 독립성 강화 (16개 개선방안)	
1)	지방의회 독립 기준인건비제 도입
2)	시·도의회 사무기구 처장 직급 상향 조정 및 2·3급 직급 신설
3)	시·도의회 상임위 전문위원 직급, 직급별 정원을 조례로 결정
4)	의회 사무처장 산하에 보조기관의 설치
5)	의장 자문기구 설치·운용
6)	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」 개정
7)	의회 예산편성 요구권 도입
8)	지방의회 의원정책개발비 지원방법 개정
9)	지방의회 의원 의정활동비 등의 현실화 ① 의정활동비 증액
10)	② 지방의회의원 수당 신설
11)	③ 의정보고서 발간 및 발송예산 지원 및 우편요금 감면
12)	④ 지방의회의원 국내 원격지 여비 지급 규정 개선
13)	⑤ 지방의회의원 국외 항공운임 및 여비 지급 규정 개선
14)	⑥ 지방의회의원 의정활동 비용공영제 도입
15)	정책지원 전문인력 제도의 개선
16)	지방의회 소속 공무원 특수업무수당 상한액 인상

Ⅲ. 연구용역 결과 주요내용(2)

2. 집행기관과 의회 간 관계 정립 (6개 개선방안)	
1)	의장 직속 보좌기구의 설치
2)	의장 정책보좌인력제 도입
3)	지방자치법상 지방자치단체장의 재의요구 요건 개선
4)	의정비심의위원회 운영 주체 변경
5)	의장·부의장 불신임제도의 강화
6)	감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치
3. 의원의 의정활동 제고 (8개 개선방안)	
1)	지방의회 교섭단체 지원의 법적근거 신설
2)	지방의회 인사청문회 법제화
3)	지방의회의원 후원회제의 조속한 입법
4)	지방의회의원 등 대상 전문 의정연수시설 설치
5)	의원 공약 이행 추진 기구설치
6)	의원의 학위과정 역량개발 교육비 지원
7)	출자·출연기관의 운영에 관한 조례의 개정
8)	지방의회법의 조속한 제정

Ⅲ. 연구용역 결과 주요내용(3)

1. 의장 정책보좌인력제 도입
2. 의장 자문기구 설치 · 운용
3. 지방자치단체장의 재의요구 요건 개선
4. 의장 · 부의장 불신임 요건 강화
5. 보수체계 및 의정비심의위원회 운영 주체 변경
6. 감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치
7. 의원 공약 이행 추진 기구설치

Ⅳ. 요약 주요내용

1. 의장 정책보좌인력제 도입

지방자치단체장	지방의회 의장
• 단체장은 관련 법령*과 행안부 「지방공무원 인사제도 운영 지침」 등에 따라 정책보좌 인력 등을 전문임기제공무원으로 임용 가능 * 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례)	• 현행 법령상 근거가 없어 정책보좌관(전문임기제) 등 임용이 불가하며 • 행안부 「지방공무원 인사제도 운영 지침 제101조 제2항에 "지방의회의장은 전문임기제를 임용할 수 없다" 라고 명시적으로 규정

(개선방안) 지방의회의장이 정책보좌인력(전문임기제)을 임용할 수 있도록 관련 법령* 개정과 행안부 「인사제도 운영지침」 상 불가 규정 '삭제' 필요

* 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제31조의2 등

☞ 다음 페이지 참조

참 고

□ 지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정(안)

현 행	개 정 안
제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례) ① 지방자치단체의 장은 정책결정 또는 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 담당관 직위의 경우 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호의2에 따른 전문임기제공무원(이하 "전문임기제공무원"이라 한다)으로 임명할 수 있다. ② 생략 ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하려는 경우로서 그 담당관 직위의 직급이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 해당 담당관의 직위 및 직무, 임용 예정인 전문임기제공무원의 상당계급 등에 대하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.	제31조의2(전문임기제공무원제도 운영에 관한 특례) ① 지방자치단체의 장 및 지방의회 의장은 정책결정 또는 특정 분야에 대한 전문적 지식이나 기술이 요구되는 담당관 직위의 경우 이 영에서 규정된 직급기준에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호의2에 따른 전문임기제공무원(이하 "전문임기제공무원"이라 한다)으로 임명할 수 있다. ② 현행과 같음 ③ 지방자치단체의 장 및 지방의회 의장은 제1항에 따라 담당관 직위를 전문임기제공무원으로 임명하려는 경우로서 그 담당관 직위의 직급이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 해당 담당관의 직위 및 직무, 임용 예정인 전문임기제공무원의 상당계급 등에 대하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

□ 지방공무원 인사제도 운영 지침 개정(안)

현 행	개 정 안
제101조(전문임기제공무원) ① 생략 ② 제1항에도 불구하고 지방의회의 장은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제31조의2에 따라 전문임기제를 임용할 수 없다.	제101조(전문임기제공무원) ① (현행과 같음) ② 삭제

Ⅳ. 요약 주요내용

2. 의장 자문기구 설치 운영

지방자치단체장	지방의회(의장)
• 단체장은 정책보좌관 외에도 각 분야별로 다양한 위원회를 구성·운영함으로써 각계 각층의 의견수렴과 자문을 받고 있음	• 지방의회는 서울, 울산, 세종, 강원, 충북을 제외한 12개 시·도의회 별 조례를 제정하여 자문위원회를 운영(1~3개) ☞ 다음 페이지 참조 • 단, 의정자문위원회나 정책자문위원회 등 대동소이한 위원회로 운영중, 다양화 필요

(개선방안) 지방의회도 의정활동에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 지역별 특성을 살려 자문위원회를 활성화할 필요

참 고

< 시·도의회별 자문위원회 구성·운영 현황 >

시도	위원회	시도	위원회
서울	-	강원	-
부산	의정자문위원회	충북	-
대구	정책연구위원회	충남	예산정책자문위원회 정책위원회
인천	의정발전자문위원회	전북	의정발전자문위원회
광주	정책네트워크위원회	전남	의정자문위원회
대전	의정자문위원회	경북	예산정책자문위원회 정책연구위원회
울산	-	경남	예산정책자문위원회
세종	-	제주	의정자문위원회 의회운영제도개선위원회 입법정책심사위원회
경기	예산정책위원회 입법정책위원회 자치분권발전위원회		

Ⅳ. 요약 주요내용

3. 단체장의 재의요구 요건 개선

현 행

☉ 「지방자치법」 제120조 등에 따라 단체장은 예산을 포함한 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우 등 재의요구 가능

☞ 지방자치법 제120조, 제121조, 제192조

개 선 안

☉ 예산의결주의 입법 논리에 맞도록 현행 「지방자치법」 상 단체장에게 부여된 예산에 대한 재의 요구권 폐지

☞ 국가 예산은 국회의결 후 대통령 거부권 불인정

☉ "공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우" 등 광범위하게 규정된 재의요구권을 "월권, 법령에 위반되는 경우" 로 제한적으로 허용

☞ '공익 현저히 해치는 경우'에 대한 판단기준이 불명확하고 추상적으로 '삭제' 필요

Ⅳ. 요약 주요내용

4. 의장 · 부의장 불신임 요건 강화

지방자치단체장	지방의회 의장
① 주민소환제 운영 : 「지방자치법」 제25조 - 단체장에 대한 주민통제 수단으로 일정 요건*을 정해 주민소환제도 운영 * 「주민소환에 관한 법률 시행령」 제2조 제1항 시·도지사 : 해당 시·군·자치구별 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상, 지방의회의원 : 해당 선거구 안의 읍·면·동별 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20 이상	① 지방의원: 주민소환제(지방자치법 제25조) → 비례대표 제외 ② 의장·부의장 : 불신임제도(지방자치법 제62조) ③ 불신임 의결요건 : 일반 안건 의결정족수와 동일한 요건*(재적의원 1/4이상의 발의와 재적의원 과반수 찬성) * 단체장 재의 요구에 대한 의결정족수보다 낮은 수준으로 지방의회 운영의 계속성과 안정성 위협 ☞ 국회의장은 국회 내의 불신임 의결 규정은 없음

(개선방안) 불신임 의결정족수를 단체장의 재의요구 의결정족수 수준 이상으로 강화할 필요 ☞ 재적의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성

Ⅳ. 요약 주요내용

5. 보수체계 및 의정비심의회 운영주체 변경

지방자치단체장	지방의회 의원
⊙ 단체장은 「지방공무원 보수규정」 제34조 및 별표12에 따라 고정급적 연봉제* 적용 * '22년 기준, 서울시장(139백만원)을 제외한 16개 시도지사 135백만원 ☞ 세부내용 다음 페이지 참조	⊙ 의정비심의회에서 결정 - 단체장이 위촉, 1년 심의로 4년 동결 ※ 지방자치법 시행령 제34조 등

(개선방안) 지방의원의 보수체계를 '고정급적 연봉제'를 적용하고, 의정비심의회 구성·운영 권한을 '지방자치단체장' ➡ '지방의회의장'으로 변경

참 고

지방공무원 보수규정 [별표 12] <개정 2022. 1. 4.>

고정급적 연봉제 적용대상 공무원의 연봉표(제34조 관련)

(단위: 천원)

구분		연봉
서울특별시장		**139,417**
광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 서울특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감		**135,398**
시장·군수및 자치구의 구청장	부시장·부군수·부구청장의 계급이 2급 또는 이에 상당하는 계급인 시·군·자치구의 경우	118,424
	부시장·부군수·부구청장의 계급이 3급 또는 이에 상당하는 계급인 시·군·자치구의 경우	109,185
	부시장·부군수·부구청장의 계급이 4급 또는 이에 상당하는 계급인 시·군·자치구의 경우	101,261

비고

1. 정무직지방공무원으로 임명하는 서울특별시의 정무부시장의 연봉은 1억3539만8천원, 제주특별자치도의 감사위원장과 행정시장의 연봉은 1억918만5천원, 세종특별자치시의 감사위원장의 연봉은 1억126만1천원으로 한다.
2. 정무직지방공무원으로 임명하는 시·도 자치경찰위원회의 위원장 연봉은 1억918만5천원, 상임위원 연봉은 1억126만1천원으로 한다. 다만, 서울특별시·부산광역시·인천광역시와 경기도남부의 자치경찰위원회 위원장의 연봉은 1억1842만4천원, 상임위원 연봉은 1억918만5천원으로 하며, 세종특별자치시의 자치경찰위원회 위원장의 연봉은 1억126만1천원, 상임위원 연봉은 9442만4천원으로 하되, 세종특별자치시의 자치경찰위원회 위원장 및 상임위원이 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 비상임인 경우에는 제외한다.
3. 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체의 장(같은 법 제205조제2항에 따라 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장이 특별지방자치단체의 장을 겸하는 경우는 제외한다)의 연봉은 그 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장이 행정안전부장관과 협의하여 특별지방자치단체의 규약으로 정하는 금액으로 한다.

Ⅳ. 요약 주요내용

6. 감사위원회 의회 이관 및 자체감사기구 설치

지방자치단체장	지방의회 의장
⊙ 감사기구를 자치단체 소속의 합의제행정기구나 보좌기관으로 운영 중이며 ⊙ 감사기구의 장과 담당자에 대한 임용권도 자치단체장에게 있음 ☞ 공공감사에 관한 법률 제8조, 제16조 등	⊙ 임용권자로서 징계 요구 및 처분 권한을 가지나, 자체감사기구 설치운영은 법적 근거가 없어 불가 ⊙ 지방자치가 정착되기 위해서는 지방의회가 집행부를 제대로 견제·감시할 수 있는 제도적 기반 필요 ⊙ 독립성과 공정성이 보장되는 자체감사체계 구축 필요

(개선방안) 자체감사기구를 지방의회 소속으로 이관

Ⅳ. 요약 주요내용

7. 의원 공약이행 추진기구 설치

지방자치단체장	지방의회 의원
⊙ 단체장은 공약사항을 체계적으로 추진 관리하기 위해 조례, 규칙, 예규 등을 활용해 공약별로 전담부서를 지정해 이행상황 등을 점검하는 등 체계적으로 추진 관리	⊙ 지방의회 사무처가 공약이행 추진기구를 구성하거나 공약사항을 추진 관리하는 경우 공직선거법 제9조 등에 위반(선거관리위원회 유권해석)

(개선방안) 지방의원이 공약을 이행하고 점검하는 것은 당연한 의무이자 책임으로, 공약이행 추진기구를 운영할 수 있도록 법적 근거 마련과 선거관리위원회의 전향적 유권해석 필요 ☞ 대한민국시도의회의장협의회와 지방의회 차원의 적극적인 대응 필요

V. 정 리

연구용역 결과 발표 주요내용

1. 의장 정책보좌인력제 도입
2. 의장 자문기구 설치 · 운용
3. 지방자치단체장의 재의요구 요건 개선
4. 의장 · 부의장 불신임 요건 강화
5. 보수체계 및 의정비심의위원회 운영 주체 변경
6. 감사위원회의 의회 이관 및 의회 자체감사기구 설치
7. 의원 공약 이행 추진 기구설치

지방분권 및 지방의회 독립성 강화를 위한 제도개선 방안연구

발 행 일 2023. 1.

발 행 처 세종특별자치시의회

연구기관 한국지방자치학회

연 구 진 책임연구원 서울시립대학교 도시과학연구원 박노수교수

연 구 원 상지대학교 행정학과 박기관교수

보조연구원 서울시립대학교 도시과학연구원 이진철연구원

자 문 위 원 경희대학교 행정학과 김태영교수

자 문 위 원 성결대학교 행정학과 임정빈교수

편집·디자인 공간기획