

의회 인사권 독립에 관한 고찰

Consideration of Independence in Assembly Personnel Management

김보흠(Kim, Bo Heum)*

ABSTRACT

The local assembly is divided into the execution body and the legislative body and aims at democratic and autonomous management through checks and balances, the separation of powers. However, the regional assembly has not been functioning properly for over 13 years since the regional election in 1995. The regional assembly is not fully collecting public opinion and reflecting the majority view while the regional government is enforcing its excessively overcentralized administrative power without the checks from the regional assembly. However, the local assembly men alone should not be held responsible for this. In fact, it is true that there is a limit to which the regional government can function properly legally and systematically.

The roles of the regional assembly can be largely divided into administrative control, collection of majority view, and policy proposal and in order for them to function properly, expertise is required. For this expertise required, there is a secretariat in the regional assembly for the purpose of assisting them.

The secretariat of the regional assembly, however, is not functioning properly, and one of the biggest reasons is that the regional assembly does not have the independence in implementing its personnel management. Without this independence, it is difficult for the secretariat to properly assist the assembly do its job.

Consequently, in order for the secretariat to do what it is supposed to do, the independence in personnel management is a must and in order to realize this independence, it is necessary to establish local council administrative post and to reshuffle the personnel between the assemblies. In order to make better use of the technical expert system, it is also necessary to legislate the positions for contract employees and the officials in special government service system for the technical experts.

Key Words : 지방의회(Local Assembly) 의회인사권(Assembly Personnel Management)

I. 서론

우리나라의 지방자치제도는 기관분리형을 선택하고 있어 집행기관과 의결기관이 이원화되어 양자의 견제와 균형 속에서 민주적이고 자율적인 운영을 지향하고 있다. 지방

* 충청북도의회 행정자치 전문위원

의회는 헌법상 보장된 지방자치단체의 합의체의결기관으로서(헌법 제118조), 주민의 의사와 이익을 대표하고 집행기관을 감시·견제하여 지역사회를 안정적으로 발전시키는 책무를 지닌다.

그렇지만, 지방자치가 37년간의 암흑기를 지나 1991년 제4대 지방의회가 성립된 이후 17년이 흐른 지금에도 제대로 된 역할을 수행하지 못하고 있다. 집행기관과 의결기관이 상호견제와 협력 속에서 지방자치를 원만히 실천해 나가야 함에도 불구하고 1995년 4대 동시 지방선거 이후 13년이 넘는 오늘까지 지방자치는 매우 제한적인 성과만을 거두고 있다. 의회는 충분한 주민여론을 수렴·반영하지 못하고, 단체장은 의회의 견제 없이 과도하게 집중된 행정권한을 집행하고 있다.

이러한 점에서 1991년 지방의회 부활 이후 지금까지 지방의회는 의정활동에 대하여 부정적 비판과 여론으로 그 존재가치 또한 제대로 평가받지 못하였고, 특히 2006년부터 시행된 정당공천제하에서 주민의 이익을 대변하거나 자치단체를 견제하는 기능을 하기보다, 소속정당의 눈치만 보고, 대선 및 총선 기간에 줄서기를 한다는 비판을 받고 있다.

그렇지만 이러한 책임이 지방의원에게만 있는 것은 아니다. 법·제도적인 측면에서도 지방의회가 제역할을 하는 데에 한계가 있다는 것도 사실이다. 따라서 지방의회의 기능을 활성화하기 위해서는 의회기능의 활성화를 저해하는 법·제도적인 장치를 시급히 정비하여 지방자치의 발전을 기할 수 있도록 하여야 한다.

지방의회의 역할은 크게 행정통제, 여론수렴, 정책제언 기능으로 구분할 수 있으며, 원활한 역할수행을 위해서는 전문성이 요청되고 있다.

지방자치 실시 이후 지방의회는 전문성 강화를 위하여 일련의 제도적 개선을 주장해 왔으며, 실제로 상당부분 이를 관철시켜 왔다. 지방자치가 재개된 당해 연도인 1991년도 말에는 의회사무기구의 직급상승과 인원확대를 골자로 하는 지방자치법 개정이 있었고, 1994년도에는 단체장의 지방의회 사무기구 공무원의 임명에 지방의회 의장의 추천을 받도록 하는 법 개정이 있었다. 2006년 부터는 명예직이던 지방의원에 대하여 유급제를 실시하였으며, 지방의회 사무기구 공무원 중 별정직, 기능직, 계약직 공무원에 대한 임명권이 의회에 위임되었으며, 전문위원의 명문화와 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정을 개정하여 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 규정하였다.¹⁾

지방의회의 미약한 권한을 대표하는 사례 중 하나가 지방 의회 내 지원조직인 사무처(사무국 또는 사무과)에 대한 인사권이 독립되어 있지 못하다는 점이다. 지방의회의 사무기구 공무원을 의장의 추천에 의해 단체장이 임명하도록 함으로써 의회 내부 조직에 대한 인사권이 집행기관의 장에게 구속되어 있다(지방자치법 제91조2항). 단, 2006년 법 개정에 의하여 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방

1) 전문위원 수는 종전에는 시도 94명, 시군구 494명, 총 588명에서 시도 158명, 시군구 694명, 총 852명으로 증원되었으며, 시도는 64명 시군구는 200명 총 264명의 증원이 이루어졌다.

의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다(지방자치법 제91조2항)고 하여 미약하나마 지방의회의 인사권 독립에 대한 기초를 마련하였다. 또한 의회 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 「지방공무원법」을 적용하도록 규정하고 있다(지방자치법 제92조 2항). 이는 의회사무기구의 인사조직권이 단체장의 지휘 통솔 하에 놓여 있음을 의미하기 때문에 의회인사권 독립에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔던 이유이기도 하다(황아란, 2003: 2).

지방의회가 본연의 업무인 행정통제기능과 정책제언 기능을 다하지 못하는 이유는 전문성 부족이 큰 이유이다. 이러한 전문성 부족 역시 지방의회의 인사권 독립 문제와 많은 부분이 공유하게 된다.

본 연구에서는 지방의회의 의정활동과 운영을 지원하도록 한 의회 사무기구의 인사권을 연구대상으로 하여, 의회의 자율성 향상과 의정활동의 전문성과 효율성을 제고하여 의회의 기능과 의정활동의 질 향상을 그 목표로 한다. 또한 이러한 연구를 통하여 인사권 독립에 대한 방안을 알아보고, 향후 연구에서 설문조사를 통하여 보다 공무원의 의회인사권 독립에 대한 인식파악을 위한 기초 이론적 연구를 하고자 한다.

II. 지방의회 지위와 역할

1. 지방의회의 지위와 권한

1) 지방의회의 지위

지방의회는 주민이 직접 선출한 의원들로 구성된 지방자치단체의 최고의사결정기관이다. 우리 헌법 제118조는 “지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하여 지방의회의 설치를 헌법상 보장하고 있다.

지방의회는 주민이 선출한 주민의 대표기관으로서의 지위, 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 의결기관으로서의 지위, 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개폐하는 입법기관으로서의 지위 및 의회의 결정사항이 집행기관에 의하여 그대로 실현되고 있는가를 감독·확인하는 행정감시기관으로서의 지위도 가진다(행정자치부, 2007: 53-56).

(1) 헌법상 기관

지방자치는 우리나라 헌법에서는 하나의章(제8장) 아래 2개의 조문으로 구성되어 있는 헌법상 지위를 부여받은 기관이다. 헌법에서 주민복지사무, 재산관리, 조례제정권 등의 권한과 자치단체의 종류, 의회구성 등에 대한 사항을 규정하고 있으며, 그 세부적인

내용은 법률로 정하도록 법률에 위임하고있다. 이에 따라 『지방자치법』과 『공직선거법』이 제정되어 있다. 이렇게 규정된 지방자치 관련조항은 제헌(1948. 7. 17)이래 제9차 개헌에 이르기까지 한번도 폐지되어 본 적이 없이 일관되게 규정되어 왔는데, 제헌헌법에 서부터 지방자치에 관하여 제도적인 보장을 하고 있다고 할 수 있다.

(2) 주민대표기관

지방의회는 주민이 그들의 대표로 선출한 지방의회의원으로 구성되며 주민의 대표기관으로서의 지위를 가진다. 헌법과 지방자치법에는 지방의회가 주민의 대표기관임을 명문으로 규정한 규정은 없으나, 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있는 헌법과 이에 근거한 지방자치법의 내용에 비추어 주민에 의하여 선출된 개개의 의원은 주민의 대표자이고, 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다고 볼 수 있다. 이때의 대표권의 성질은 기속적 위임이 아니라 비기속적 위임의 성질을 가지는 것이며, 아울러 지방의회 구성원으로서의 의원의 대표권은 지역구 주민에 대한 것이 아니라 지방자치단체 지역주민 전체에 관한 것으로 이해되는 것이 일반적이다. 지방의회는 주민의 대표기관일 뿐 지방자치단체의 대표기관은 아니다. 지방자치단체의 대표는 집행기관의 장인 자치단체의 장이 갖는다.

(3) 의결기관

지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관으로서 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정하는 지위를 가진다. 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 가지고 있으나, 그 결정된 사항을 직접 집행할 권한은 갖지 않는다. 지방자치단체는 기관분립주의에 입각하여 지방의회는 의결기능을, 집행기능은 지방자치단체의 장이 갖기 때문에 지방자치단체 주민의 부담, 조례제정, 단체운영 등에 관한 전반적인 정책을 심의하여 최종 결정한다. 그러므로 법령에 의하여 지방의회의 의결사항으로 정해진 사항에 대해서는 의회의 의결 없이 이를 집행할 수 없을 뿐만 아니라 집행기관이 의회의 의결 없이 집행한 때에는 그 집행은 무효가 된다. 의사결정기관으로서의 의회는 지방자치단체의 의사를 확정하는 기관이기 때문에 이를 의사기관이라고도 한다.

(4) 입법기관

지방자치단체는 헌법에 의하여 보장되는 자치권의 일환으로 자치입법권을 가지며, 자치입법권에 의하여 제정되는 자치에 관한 규정을 『자주법』 또는 『자치법규』라 한다. 자주법의 범주 내에서는 규칙이 있으나, 협의의 자주법의 개념에는 『조례』만을 지칭한다. 조례는 법령의 범위 안에서 지방자치단체 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정되거나 개폐된다. 따라서 조례 제정권은 지방의회의 기능으로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 집행기관인 자치단체의 장에게도 규칙제정권이 부여되고 있지만, 이

규칙은 지방의회가 제정한 조례의 범위 내에서 또는 법령이나 조례가 위임한 사항에 대해서만 규칙을 제정하여야 한다.

(5) 행정감시기관

우리나라의 지방자치제도는 「견제와 균형」의 원리를 기본으로 하는 기관대립의 원칙 아래 지방의회의원과 자치단체의 장을 주민이 직접 선출하고 지방의회와 지방자치단체 장에게 독립적인 지위와 권한을 부여하고 있다. 지방의회의 감시권을 통하여 집행기관의 독주를 막아 행정수행을 건전하고 합법적이며 합목적적으로 운영할 수 있도록 하고 있다. 즉, 지방의회는 자치단체의 장을 중심으로 한 집행기관이 추진한 행정이 의회가 의결한 대로 집행되고 있는지를 감시하는 감시기관으로서의 지위를 말한다. 이를 위해서 지방자치법에는 집행기관의 사무에 대한 감사 및 조사권, 자치단체의 장에게 서류제출 요구권, 지방자치단체의 장과 관계 공무원의 출석요구 및 행정사무처리상황 보고 및 질문권 등을 규정하고 있다.

2) 지방의회의 권한

지방의회에는 그 기능을 수행할 수 있도록 여러 가지 권한이 부여된다. 그런데 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 기관대립형을 취하고 있어서 지방자치단체장과 지방의회가 그 권한과 기능을 분담하며, 상호견제와 균형의 원리 아래 운영되고 있다.

지방의회가 그 권능과 책임을 다하도록 하기 위하여 지방자치법과 그 외 관계법령에서 의결권을 비롯한 선거권, 행정사무감사 및 조사권, 자율권, 동의권, 승인권, 청원을 수리하고 처리하는 권한 등 다양한 권한을 부여하고 있다. 이러한 권한의 행사는 지방자치단체가 처리하는 모든 사무에 미치는 것은 아니며 일정한 한계가 있다. 즉 지방의회의 권한은 지방자치법과 기타 법령의 범위 내에서 행하여져야 하며 자기의 권한에 속하는 것을 정당한 절차를 거쳐 행사할 때만 유효하고, 만약 법령 등에서 주어진 권한을 일탈하거나 절차상에 중대하고 명백한 하자가 있게 의결하였다면 그러한 의결은 무효가 될 것이다. 그리고 지방의회의 권한은 지방자치단체의 의결기관으로서 지방의회라는 기관에 주어진 권한이지 개개의 원에게 주어진 권한이 아니다(행정자치부, 2007: 60-62).

(1) 의결권

지방의회의 의결권은 의회의 권한 중 가장 근본적이고 본질적인 권한이다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 조례의 제정개폐의 의결, 예산의 심의·의결, 그리고 주요정책 및 방침을 결정하는 권한을 갖는다.

의결권은 문자 그대로의 ‘의결’ 외에, 결의, 제정, 개폐, 승인, 동의, 선언, 건의, 권고, 촉구, 요구, 회부, 이송, 결정, 처리 등 다양한 명칭으로 행해진다.

(2) 선거권

지방의회는 의결기관으로서의 권한 이외에 선거기관으로서의 권한도 가지고 있다. 지방의회가 가지는 선거권은 지방자치법 및 관계법령에 규정되어 있으며, 의장부의장, 상임위원장 및 다른 법률에서 의회가 선거하도록 규정된 선거(중전 교육위원선거 등) 등이 있다.

(3) 행정사무감사·조사권

주민의 대표기관인 의회에 집행기관에 대한 통제수단으로써 행정감시권을 부여하고 있으며, 일반적이고 포괄적인 범위의 감시권인 행정사무감사권과 특정한 사안에 대해 개별적·구체적으로 인정하는 행정사무조사권이 있다.

이밖에 당해 지방자치단체의 행정사무전반에 대하여 질문하고 특정한 안건에 대하여 질의하기 위하여 자치단체장이나 관계공무원을 출석요구할 수 있다.

(4) 자율권

자율권이란 의회가 집행기관 등으로부터 아무런 관여나 간섭을 받지 않고 스스로를 규율하는 권한이다. 이 자율권에는 의회의 개회와 폐회, 회기의 결정, 질서의 유지 및 징계, 그리고 의원의 자격심사 등이 있다.

(5) 동의권

지방자치단체장과 그 밖의 집행기관의 집행행위에 대하여는 일반적으로 의회의 의결을 요하지 아니한다. 그러나, 특히 중요한 것에 대해서는 집행의 전제절차로서 관계법령에서 의회에 동의라는 형태로 관여하는 권한을 부여하고 있다.

(6) 승인권

승인권이란 집행기관이 처리한 사항에 관하여 사후적으로 지방의회의 승낙여부를 결정하는 권한이다. 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인, 예비비 지출 및 결산의 승인 등이 있다.

(7) 청원 수리·처리권

지방의회는 주민의 대표기관으로서 민의를 광범위하게 행정에 반영시키기 위하여 단순히 의회본래의 권한사항만을 처리하는 것이 아니고, 지방자치단체의 사무전반에 대해 청원을 수리하고 이를 처리하는 권한을 가진다.

의회에 대한 청원은 반드시 1명 이상의 의원이 소개하고 청원의 취지, 제출연월일, 청원자의 주소와 성명을 기재한 문서로 하여야 한다.

(6) 청원의 소개권

지방자치법은“지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다.”그리고“청원을 소개한 의원은 소관위원회 또는 본회의의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명해야 한다.”고 규정함으로써 헌법 제26조에 규정된 국민의 청구권적 기본권의 하나인 청원권을 국회법³⁾과 더불어 지방자치법에도 규정하고 있다

2. 지방의회의 역할

지방의회는 지역주민의 대표기구로서, 지역사회의 중요한 정책기구 및 행정감시기구로서 여러 가지의 다음과 같은 역할을 수행하게 된다(김병준, 1995: 257-260).

1) 정책제안자로서의 역할

문제발견자와 정책제안자로서의 역할을 수행한다.

지방의회는 주민을 대표하여 지역사회가 풀어야 할 문제를 찾아내고, 이러한 문제를 해결하기 위한 정책을 개발하여 조례화 하고 건의하는 정책개발자(policy developer)또는 정책제안자(policy initiator)의 역할을 수행하여야 한다. 자치단체가 간과하고 있는 문제에 대해 문제를 제기하고, 이에 대한 합리적 대안을 제시할 법률적·도덕적 책무를 지고 있는 것이다. 지방의원들에게 발의권이 주어지고 있는 이유도 바로 여기에 있다고 하겠다.

문제를 찾아내고 대안을 제시하는 일들은 결코 쉬운 일들은 아니다. 지역주민의 고충을 이해해야 함은 물론, 복잡하게 얽힌 법률적 구조를 이해해야 하고 해당 문제에 대한 전문적 지식까지 필요로 하게 된다. 또 때로는 그러한 문제를 문제로 제기하기 위해 전문가 집단의 힘을 빌려야 하고, 언론과 중앙정부 그리고 시민과 시민단체 등 지방의회 밖의 지지단체의 구성부분의 하나로서 지방행정청에 귀속되는 행정기관의 지위를 가진다.”석자를 동원해야 할 일도 있을 수 있다.

2) 집행부의 감시·견제자로서의 역할

집행부의 감시·견제자로서의 역할을 수행한다.

지방의회는 집행기관을 감시하고 독려할 책무를 지고 있다. 잘못된 것은 찾아내어 시정케하고 잘 되거나 잘 되어야 하는 사안에 있어서는 독려하는 역할을 수행해야 하는 것이다. 집행기관이 발의한 조례안을 심의하고 의결하며, 예산을 심의하고 국가사무에 대한 의견을 제시하는 기능 등이 이를 위한 것이라 하겠다. 행정감사권과 행정조사권 또한 이를 위한 것이라 할 수 있다. 이러한 감시와 독려 또한 쉬운 일이 아님은 물론이다. 행정에 관한 정보가 제대로 공개되지 않고 있는데다 전문 인력의 보좌를 제대

로 받을 수 없으니 적지 않은 어려움이 있을 수밖에 없다.

3) 분쟁의 조정자로서의 역할

분쟁의 조정자로서의 역할을 수행한다. 지방의회는 자치단체 내지는 지역사회에서 일어나는 각종 분쟁의 조정자 역할을 담당할 것이 기대된다. 자치단체간의 분쟁, 시민과 시민 사이에 일어나는 분쟁, 시민과 집행기관 사이의 분쟁, 집행기관 내부의 분쟁, 지방집행기관과 지역 내 특별행정기관과의 분쟁, 시민과 특별행정기관과의 분쟁 등 최근 지역사회에는 크고 작은 분쟁과 마찰이 끊이지 않고 있다. 분권화와 민주화 추세 속에서 이러한 경향은 더욱 더 심화되리라 예상된다.

4) 민원해결자로서의 역할

민원해결자로서의 역할을 수행한다. 민원의 해결은 지방의회의 중요한 기능의 하나이다. 사회변화에 따라가지 못하는 행정체제의 경직성 등으로 인해 민원발생이 급격하게 증가되어 왔다. 이러한 민원의 발생소지를 줄이고 발생한 민원의 해결을 도모해 행정상의 부담을 줄이는 것 또한 중요한 역할내지는 기능이 된다 하겠다.

이와 같은 지방의회의 역할은 중앙정부 수준의 의회와 행정부간의 관계를 원용하여 설명해 보면 다음과 같다. 즉 민주주의의 이념에 입각한 국민-의회-행정부의 관계는 대리인 이론의 틀 속에서 위임자-대리인 관계로 생각할 수 있다. 의회는 국민의 대표자들로 구성되며 국민의 이익을 위해 노력하여야 하는 관계로, 국민은 주인이고 의회는 그 대리인이라고 할 수 있다. 의회가 스스로의 권한을 상당부분 행정부에 위임하는 현실에서 의회와 행정부간의 관계 또한 위임자-대리인 관계로 볼 수 있다(박천오·윤진훈, 2001: 169)

III. 의회 사무기구의 구성과 인사의 문제점

의회는 국민이 원하는 업무수행에 대해 책임을 다하는 대리인이 되기 위해서, 행정부의 업무를 평가하고 통제할 수 있는 전문성을 갖추어야 한다. 의회는 전문성 보다는 각계각층의 대표성이 우선시 되는 의원들로 구성되고, 주기적인 선거를 통하여 교체되기 때문에, 특정 정책영역에 대한 전문지식과 경험을 축적하는 데에는 근본적인 한계가 있다.

특히, 현행 우리나라의 지방의회 제도 하에서는 지방의원이 이러한 전문성을 갖추기란 매우 어렵다. 그래서 지방의원이 전문성을 갖추고 의정활동을 수행할 수 있도록 구성된 것이 의회 사무기구이다. 사무기구 공무원을 통한 전문지식의 제공은 의회가 독자

적이고도 실질적인 권한을 행사할 수 있는 능력을 신장시킬 수 있는 주요한 방편으로 작용하게 된다.

1. 지방의회 사무기구의 역할과 구성

1) 지방의회 사무기구의 역할

지방의회의 사무기구는 지방의회의 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구이다. 즉, 지방의회가 제 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제로써 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 업무를 수행한다고 할 수 있다.

지방의회 사무기구의 기능은 크게 세 가지 측면에서 논의하면 다음과 같다(황아란, 2003: 12-13).

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

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

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

2) 의회 사무기구의 구성

(1) 조직과 정원

우리나라 지방의회 사무기구의 법적근거는 지방자치법 제90조와 각 지방의회에서 제정하는 조례 및 직제규칙에 법적 근거를 둔다.

의회 사무기구의 설치는 지방자치단체의 종류와 규모에 따라 달리하고 있다.

먼저 광역의회의 경우, 의회 사무기구의 설치와 관련하여 지방자치법 제90조 제1항은 “시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.”고 규정하고 있다. 광역의회의 사무기구에

는 크게 행정업무를 관리하는 부서와 의정활동을 전문적으로 보좌하는 전문위원으로 구성되어 있다.

광역의회에는 산하에 의회사무처가 있으며, 하부조직으로 총무담당관, 의사담당관, 전문위원을 설치할 수 있다. 총무담당관 산하에는 총무·경리·자료·공보 등을 담당하는 담당을 둘 수 있으며, 의사담당관 산하에는 의사·의안·기록업무 등을 담당하는 담당을 둘 수 있다. 전문위원은 각 상임위원회별로 1명 이상을 두고 있다.

한편, 기초의회에 대하여 동법 제90조 제2항은 “시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 근거하여 시·군·자치구 의회는 당해 지방자치단체의 「의회사무국(과) 설치 및 사무직원의 정수에 관한 조례」와 「의회사무국(과) 직제규칙」에 의하여 사무기구를 설치하고 있다.

시·군·구 의회의 사무기구는 집행기관과 균형을 고려하여, 그 규모에 따라 사무국이나 사무과를 두고 있으며, 사무국과 사무과에는 각각 사무국장과 사무과장을 두고 있다.

전문위원은 상임위원회가 설치되어 있는 의회에는 각 상임위원회별로 1인 이상씩을 두며, 상임위원회가 설치되지 않은 의회에는 1인을 둔다.

의회 사무기구 공무원의 정원은 지방자치법 제91조 제1항에 “지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.”라고 규정하고 있어, 각 자치단체의 조례로써 정하도록 하고 있다. 일반적으로 지방자치단체들은 이에 대한 구체적인 규정을 지방공무원정원조례 안에 포함하여 간략히 규정하고 있다.

(2) 의회 사무기구의 인사

지방자치법 제91조 제2항에 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”고 규정하고 있다.

우리나라 의회 사무기구 공무원은 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있으며, 단, 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 위임하도록 하고 있다.

그동안 지속되어 온 지방의회의 인사권 독립에 대한 요구에 대한 결과로써 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 2007년 지방자치법 전면개정에 의해 지방의회에 위임하게 되었다.

그러나 지방자치법 제92조 제1항과 제2항의 규정에 의하여 의회 사무직원은 의장의 지휘감독 하에 의회의 사무를 처리하나, 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법을 준용하도록 규정하고 있다. 지방자치법에서 사무직원의 임용 등에 관한 규정은 동법 제90조~92조 규정

이외에는 다른 규정이 없다.

2. 의회 사무기구 인사제도의 문제점

의회 사무기구 공무원의 인사권을 단체장이 갖고 있는 것은 의회 사무기구 공무원의 효율적인 의정지원활동을 저해하는 여러 가지 문제를 만들고 있다.

본 연구에서는 선행연구와 본 연구자의 의회사무기구 공무원들의 면담을 통하여 파악한 의회 사무기구의 인사제도가 지닌 문제점을 분석하고자 한다.

1) 지방의원의 불신

기관대립형 구성형태를 취하고 있는 우리나라 지방자치제도에서 단체장이 지방의회 사무기구 공무원의 인사권을 가지고 있다는 것은 지방의회 의원들이 지방의회 사무기구 공무원에 대한 신뢰도를 저하시키는 요인이 될 수 있다. 이는 의회 사무기구 공무원들이 자신들이 보필하는 의원의 입장을 우선적으로 고려하거나 대변하기 보다는 집행기관의 입장을 우선적으로 고려하고 대변한다는 불신감을 갖게 만든다.

연구자가 의회 사무기구의 공무원들과의 면담에 의하면, 의원들은 의회 사무기구 공무원들을 불신하고 있다는 것이다. 의회 사무기구 공무원들은 일정 기간 의회사무기구에서의 직무기간이 지나면 다시 집행부로 돌아가야 하며, 이들이 집행부에 돌아가서 원활한 직장생활을 하기 위해서는 의회 사무기구에 직무하면서도, 의원들의 입정보다는 집행부의 입장을 더 많이 고려하고 있다고 생각한다는 것이다. 특히, 적극적인 의정활동 보좌를 하지 않는다는 불신을 뛰어 넘어, 의회사무기구 공무원이 의정활동에 대한 정보를 오히려 집행부에 제공한다고 생각하는 것이다.

이러한 의원들과 의회 사무기구 공무원들과의 불신감은 의정활동에도 부정적으로 작용하고 있으며, 특히 의정활동 보좌를 위한 효과적인 인적자원 활용에 큰 저해요인으로 작용하고 있다.

2) 의회 사무기구 공무원의 갈등

의회 사무기구 공무원은 거의 대부분 집행기관에서 파견된 공무원이기 때문에 집행기관과 의회 양쪽의 입장 사이에서 심리적 갈등을 겪는 경우가 많다.

의회 사무기구 공무원은 별정직·기능직·계약직 공무원을 제외하고는 대다수가 집행기관으로 돌아가야 하는 입장이다. 이들은 대체적으로 2년 이내에 집행부로 돌아가게 되어 있으며, 이들에게 요구되는 집행기관의 의사를 무시할 수 없다. 만약 이를 무시한다면 집행기관으로 돌아간 이후에, 업무수행이나 근무평정에 상당한 영향을 미칠 수 있다고 판단하기 때문이다.

연구자의 면담 결과에 따르면, 광역의회의 경우 실질적으로 의정활동을 보좌하는 역할을 하는 공무원은 대부분 일반직 공무원이며, 이들은 길어야 3년 이내에 집행기관으

로 다시 보직순환이 이루어지고 있었다. 따라서 3년 정도의 보직을 위하여 향후 자신의 근무와 승진에 영향을 미칠 수 있는 집행기관의 상관 요구를 무시할 수 없다는 것이었다.

그렇다고 해서 지방의회 사무기구 공무원으로서 의회의 역할과 의원들의 기대와 요구에도 따르지 않을 수 없기 때문에 지방의회 사무기구 공무원들의 심리적 갈등은 매우 큰 것으로 보여 졌다.

이러한 갈등은 의정활동 보좌를 어렵게 만들고, 의원과의 협조도 어렵게 만들고 있다. 따라서 지방의회 사무기구 공무원들은 적극적인 업무보다는 집행기관과 의원 사이에서 적당한 눈치 보기와 적당한 업무수행이 가장 바람직한 것이라 생각하고 있었다.

3) 의회의 감독권 약화

의회 사무기구 공무원은 지방의회 의장의 명을 받아 사무 처리를 하도록 되어 있다(지방자치법 제92조 제1항). 그러나 사무기구 공무원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 대해서는 「지방공무원법」을 적용하도록 되어 있다(동법 제92조 제2항).

의회 사무기구 공무원이 의장의 지휘·감독을 받는다 할지라도, 인사권이 단체장의 권한에 속해 있기 때문에 의장의 지휘·감독권은 실효성을 확보하기 힘들다.

의회 사무기구 공무원의 임명 시, 의장의 추천절차를 거칠 뿐, 그 이외의 승진, 면직, 징계 등의 경우에는 의장의 권한이 전혀 없다. 따라서 지방의회 사무기구 공무원은 직무감독자인 의장보다는 임용권자인 자치단체장의 눈치를 살필 수밖에 없다. 따라서 의회 사무기구 공무원들은 단체장 발의 조례안이나, 집행기관을 견제하는 행정감사 및 행정조사 등에 대하여서도 효과적인 지원활동을 하기 힘든 실정이다.

4) 인사이동

지방의회 사무기구 공무원이 의정활동을 올바르게 하기 위해서는 의정활동에 관한 지식과 경험을 축적해야 한다. 그러나 빈번한 인사이동은 의회 사무기구 공무원의 지식과 경험 축적을 저해하는 요인으로 작용한다. 공무원을 한자리에 오래 두면 근무의욕이 떨어지며, 부정부패의 요지가 있어 적절한 기간 이후 보직배치를 옮기는 것이 바람직한 조직이론이지만, 이 또한 너무 짧은 기간에 보직이동을 하는 것 역시 공무원의 전문성을 떨어뜨린다는 지적도 있다.

연구자의 면접에 의하면, 집행기관의 인사이동 주기는 보통 2-3년 정도이다. 그러나 의회의 경우에는 가장 긴 경우가 2-3년이며, 일반적으로 1-2년 사이에 집행부로 돌아간다는 것이다. 특히 의회의 경우에는 업무량이 집행기관에 비해 현저히 떨어지기 때문에 일부 공무원 사이에는 직급 승진 이후 재충전의 시기로 의회 직무시기를 규정하는 경우도 있다.

이러한 짧은 인사이동과 의회 사무기구의 직무기간을 재충전의 기간으로 인식하는 공무원의 인식 때문에, 의회 사무기구의 효율적인 인적자원 활용이 심각하게 저해되는

것이다.

5) 추천권의 실효성

지방의회 사무기구 공무원의 인사권은 단체장이 지방의회 의장의 추천으로 임명하도록 되어 있다(지방자치법 제91조 제2항). 의장의 추천권은 1991년 12월 31일 개정된 지방자치법 제83조 2항의 ‘의장과 협의’하여 단체장이 임명하도록 한 것을, 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법에서 ‘의장의 추천에 의하여’ 단체장이 임명하도록 함으로써 의장의 인사권 개입을 강화시킨 것이다. 그러나 실제로 있어서는 단체장이 의회 사무기구 공무원을 발령하기 전에 의회의 의견을 듣는 정도에 불과한 정도로 운영되는 사례가 많다. 특히 면접결과에 따르면, 자치단체에서 우수한 공무원으로 인정받은 공무원이 의회 사무기구의 공무원으로 발령받는 경우는 매우 드문 일이라는 의견이 지배적이었다.

또한 지방자치법 제91조 제2항에 의하면 “다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 게 위임하여야 한다.”고 규정되어 있어 의장에게 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권이 위임되어 있다. 이 규정은 의회의 인사권독립에 대한 거센 요구를 잠재우기 위해 행정자치부가 제안하여 제정한 것이지만, 실제로 있어서는 의회의 의정활동 활성화와는 거리가 멀다는 지적이다.

의회의 별정직·기능직·계약직의 경우에는 대부분이 속기사, 운전원 등 단순업무를 담당하는 직이고, 의정활동을 보좌하기 위한 경우는 드물다. 또한 의정활동을 보좌하기 위하여 전문위원을 계약직이나 별정직으로 하는 경우도 있으나 거의 드문 실정이다.

6) 전문성 부족

의회 사무기구 공무원 임용 시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성에 대한 검증은 전혀 없다. 따라서 지방의정에 대한 전문적인 의정활동 보좌를 기대하기는 매우 어렵다. 특히, 의안심사와 의사진행을 보좌하는 전문위원은 의사운영에 관한 풍부한 경험과 폭넓은 전문지식이 요구된다. 전문위원은 의회 회의진행 및 운영에 관한 풍부한 경험과 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 규칙, 선례 등 전문적인 지식과 각종 정책대안에 대한 분석능력을 갖추어야 한다.

그러나 일반직 전문위원의 경우에는 전문적 지식이나 개인적 능력 보다는 승진 및 차후보직을 위한 자리이거나, 정년을 앞둔 고위공무원이 말년을 편하게 보내기 위한 자리로 이용되었다. 집행부의 공무원을 승진 전보시켜 임명하는 전문위원의 경우에는 지방의회의 의정활동에 대한 보좌보다는 집행부로 돌아간 이후의 충성도 등을 의식하여 집행부에 대한 견제와 비판이 효과적으로 이루어지지 못한다.

면접결과에 의하면, 젊고 능력있는 4급 공무원의 경우에 전문위원으로 발령하는 경우는 거의 없다는 것이다. 대부분의 4급 전문위원은 정년을 2-3년 남겨놓은 경우가 대부분이었다.

별정직 전문위원은 정당관계자 등 정치적 임용으로 충원되는 사례가 많고(황아란, 2003: 57), 계약직의 경우에도 전문성 보다는 정치적 이유로 임용되는 경우가 많다.

충청북도의 경우에는 계약직으로 충원하는 것에서부터 분쟁이 발생하였다. 2006년 지방자치법과 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(§10의3)에 의해 전문위원 정원이 증가하였다. 그러나 전문위원 정원 증가에 따라 전문위원의 직위를 일반직으로 할 것인가? 아니면 별정직이나 계약직으로 할 것인가에 대한 문제도 발생하였다. 충청북도의 경우 전문위원의 정원이 3명(4급 1명, 5급2명) 증원 되었으나, 장기간 전문위원 직급에 대한 분쟁이 있었다. 집행부와 노조에서는 3명 모두 또는 3명중 2명을 일반직으로 배정해 줄 것을 요구한 반면, 의회에서는 전문성 문제를 이유로 3명 모두를 계약직으로 할 것을 주장하였다. 결국 3명중 2명은 계약직으로 1명은 일반직으로 임용하는 것으로 결정되었다.

이 경우 결국에는 전문위원 자리가 의정활동에 대한 전문적인 보좌를 위한 것이라기 보다는 공무원의 승진을 위한 고위직급의 자리 수에 대한 분쟁으로 나타났다. 즉, 전문위원이라는 직위가 의정활동 보좌라는 원칙보다는 공무원의 승진이나 말년 휴식 자리로 인식되고 있다는 것을 알 수 있다.

IV. 의회 인사권 독립을 위한 정책적 제언

1. 일본의 사례

1) 지방의회 사무기구의 구성과 인사권

일본은 중앙정부는 기관통합형을 취하고 있으나, 모든 지방자치단체가 기관대립형 기관구성을 취하고 있다. 지방의회 사무기구의 배치와 구성은 의장에게 권한이 주어져 있으며, 의회의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사한다(일본 지방자치법 제138조 5항) 그리고 이들 의회 사무기구 공무원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.

일본 헌법에는 “지방공공단체에는 법률이 정한 바에 의해 그 의사기관으로써 의회를 설치한다.”(헌법 제93조 제1항)고 되어 있으며, “그 의회의 의원”은 “그 지방공공단체의 주민이 직접 선출 한다”(헌법 제93조 제2항)고 규정되어 있다. 지방의회 조직에 관해서는 “지방공공단체의 조직”으로써 “지방자치의 본지에 기초하여” 법률로 정하도록(헌법 제92조) 하고 있다. 구체적으로는 지방자치법 제6장 의회 제1절 조직 부분에서 의원의 정수, 겸직, 겸직의 금지 등을 규정하고 있으며, 의회사무국과 의회도서관의 설치 등에 대해서도 규정하고 있다(株丹達也, 1993: 131).

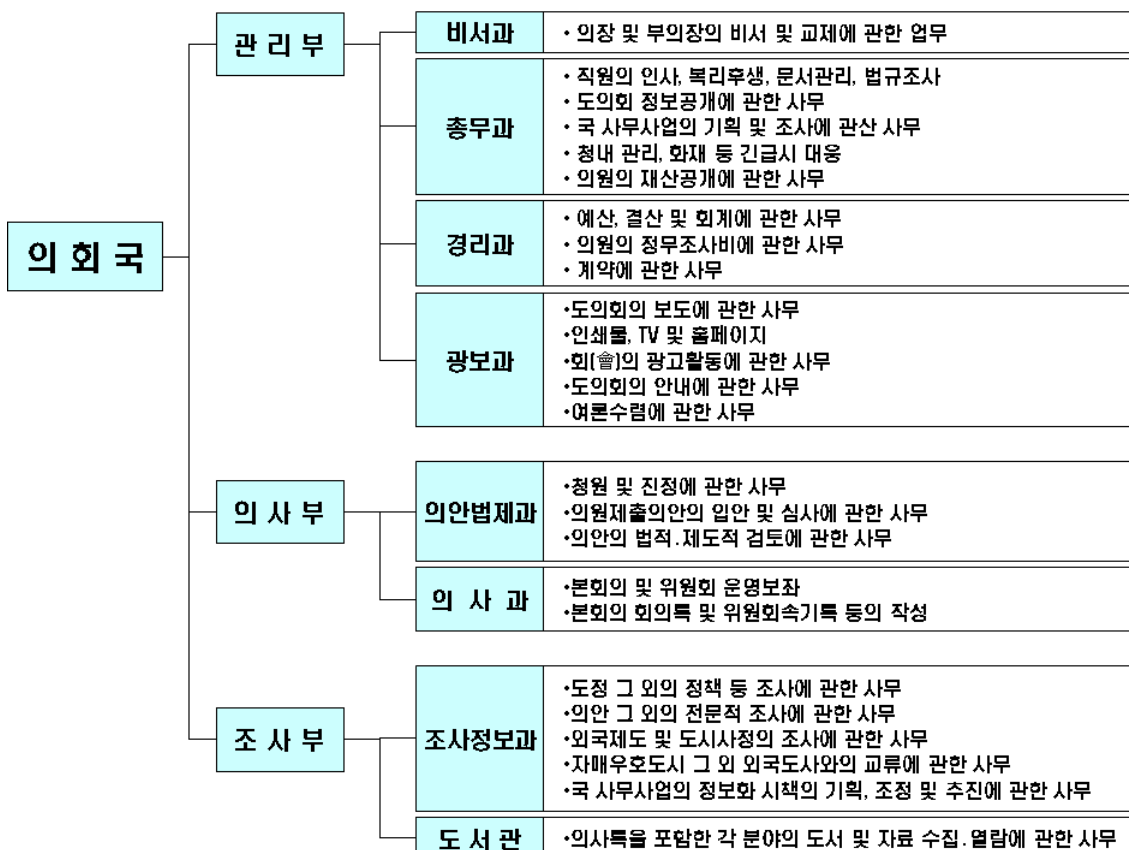
일본 지방의회의 사무기구에 대한 조항은 지방자치법 제6장 제11절에 규정되어 있으

며, 여기에서는 의회 사무국 및 사무국장, 서기장, 서기 그 외의 직원 등에 대한 규정이 되어 있다.

일본 지방의회 중 “도도부현 의회는 사무국을 둔다.”(일본 지방자치법 제138조 제1항)고 규정하고 있어, 일본 지방의회 중 광역의회인 도도부현은 반드시 사무국을 두도록 하고 있다. 그러나 동법 제138조 제2항에 “시정촌 의회는 조례가 정한 바에 의해 사무국을 둘 수 있다”고 규정하고 있어 기초의회에서는 사무국의 설치가 의무사항이 아님을 뜻하고 있다. 이는 일본의 지방자치단체는 그 수에 있어서 굉장히 많으며, 규모가 작기 때문에, 인구규모에 따라 기초의회에서는 사무국을 설치하지 않도록 한 것으로 보인다.

또한 동법 제138조 제3항에서는 “사무국에는 사무국장, 서기 그 외의 직원을 둔다.”고 규정하고 있으며, 동법 제138조 제5항에서는 “사무국장, 서기장, 서기 그 외의 직원은 의장이 임명한다.”고 규정하고 있어, 일본에서는 지방의회 사무기구 공무원의 임명권이 지방의회 의장에게 있음을 알 수 있다.

<그림 1> 일본 동경도 의회 의회사무국 구성 및 기능



* 출처: 도쿄도의회 홈페이지(<http://gikai.metro.tokyo.jp/>)

지방의회 사무기구 공무원의 정수는 우리나라와 마찬가지로 조례로 정하게 되어 있으며, 의장의 지휘·감독을 받도록 되어 있다(동법 제138조 제6항, 제7항).

그러나 일본도 우리나라와 마찬가지로 “지방의회 사무기구 공무원에 관한 임용, 직제, 급여, 근무시간 그 외의 근무조건, 업무분장 및 징계, 복무, 연수 및 근무성적 평가, 복지 및 이익의 보호 기타 처우에 관해서는 법률로 정한 것을 제외하고는 지방공무원법의 규정을 따른다.”(동법 제138조 제8항)고 규정하고 있어 우리나라와 비슷한 인사권의 한계를 지니는 것으로 보인다.

동경도의회를 보면, 도의회 활동을 보조하는 사무를 하기 위해 의회국이 설치되어 있으며, 본 의회나 위원회의 운영에 관한 사무를 하거나 의회활동에 필요한 자료의 작성, 도정에 관한 조사 등을 시행하고 있다. 동경도의회 사무국의 조직도를 보면 다음 <그림 1>과 같다.

2) 시사점

동경도의회는 기관대립형 기관구성의 원칙에 따라 상호견제와 균형을 유지하기 위하여 인사권을 의회에 귀속시키고 있다. 즉, 집행기관에 대한 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하고 있다.

그러나, 의회국 직원의 임명권자는 의장에게 있으나 실질적인 채용권한은 도지사에게 있다. 도지사는 出向(しゅっ-こう)이라는 인사제도를 이용하여 집행부의 직원을 의회국에 보내고 있다(한국지방행정연구원, 1997: 62) 出向은 우리나라의 파견 근무를 의미한다.

의회 사무기구에 대해 미일 양국을 비교해보면 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 미국의 의회사무기구는 집행기관과 독립되어 있으며, 별도의 인사체계를 가지고 있다. 그 원인은 전통적으로 의안제출권이 의회에게만 있었던 경위가 있었기 때문이라고 할 수 있다. 지금 현재는 의안제출권한은 연방과 주정부에서는 입법부에만 자치단체에서는 집행부와 입법부 모두 가지고 있다. 양자의 의안제출건수의 비율은 50:50정도라고 있다. 이에 비해 한국과 일본은 의안제출권한이 양자에게 모두 있으나 집행부가 차지하고 있는 것이 90% 이상을 차지하고 있기 때문에 양국 모두 지방의원자질 향상이라는 것이 과제로써 떠오르고 있다(한국지방행정연구원, 1997: 64).

미국과 일본은 기관대립형 구성원칙에 따라 집행기관과 의회가 분리되어 있으며, 인사권 또한 의회에 독립되어 있다. 그러나 미국은 전통적으로 의안제출권이 입법부에만 있었기 때문에, 인사권이 철저히 독립된 반면, 일본은 인사권 독립이 법적으로 보장되어 있으나 실제에 있어서는 자치단체장과 협의하여 사용하고 있다.

미국과 일본 모두에서 의원의 의정활동 전문화라는 문제는 제기되고 있으며, 지방의원 자질향상이 매우 중요한 문제로 대두되고 있다. 그러나 지방의원 자질문제는 여러 가지 측면에서 한계가 있기 때문에, 의정활동을 보조하는 사무기구 직원을 활용한 전문

성 제고가 더욱 중요해지고 있다.

2. 의회 인사권 강화를 위한 방안

1) 의회직렬의 신설

의회의 인사권 독립이 이루어져 의장에게 임면권이 주어진다고 해서 의회의 인사권이 완전히 독립되어진다고 볼 수 없다. 그 이유는 일본의 경우에서도 볼 수 있듯이 지방공무원으로 보하게 되어 있는 현재의 체제에서 의회사무기구 공무원은 집행기관의 공무원 중에서 임면해야 되기 때문이다. 즉, 의장에게 임면권이 주어진다고 해도 의회 자체의 공무원이 아닌 집행기관의 일반직 공무원을 임용해야 되는 데서 의장의 권한만 가지고는 불가능하기 때문이다. 일본에서도 지방의회 사무기구 운영과 관련하여 지적되고 있는 문제점들 가운데 이러한 인사교류 제도 때문에 기인하고 있음을 시사 하는 부분이다(한국지방행정연구원, 1997: 62).

의회직렬의 신설은 의장이 의회사무기구의 모든 공무원에 대한 임용권을 가지며, 일반직에서 임명하지 않고 의회의 별도 직렬을 신설하여 충원하는 방안이다. 이 방안의 장점은 의회직렬이 일반행정직 공무원과는 달리 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동을 보좌한다는 투철한 직업의식과 봉사정신을 보유함으로써 의회의 자주성 확보에 노력하게 될 것이란 점이다(황아란, 2003:).

의회직렬의 신설 방안은 의회의 인사권 독립 문제 뿐만아니라 전문성 문제도 향상시킬 수 있다는 점에서 더 큰 장점이 있다.

본연구자의 면접결과에 의하면, 의회의 인사권 독립 보다는 의회직렬의 신설이 더 확실한 인사권 독립을 보장할 수 있다고 이야기 한다. 즉, 의장에게 임면권이 주어진다고 해도 지방공무원의 일반직 공무원을 임용해야 하기 때문에 집행기관의 개입을 줄 여지가 있으나, 의회직렬을 신설할 경우에는 의회직렬이 집행기관으로 인사이동을 할 수 없기 때문에 본연의 업무에 더 충실할 수 있을 것이란 것이다.

의회직렬의 신설의 경우 인사법위가 협소한데 따른 문제점이 제기된다. 특히, 승진의 적체를 이유로 해서 많은 공무원들의 반대가 있다. 그러나 실제의 경우에는 집행기관의 경우 계층모형이 향아리 모형을 가지고 있어 승진적체가 심한 반면, 의회의 경우에는 원통형일자모형을 가지고 있어 승진적체가 심하지 않을 것이라는 것이 면접결과이다.

2) 의회간 인사교류

의회의 인사권 독립에 있어 가장 큰 문제점으로 제기되는 것 중 하나가 의회의 인사폭이 적어 승진과 공무원의 사기진작과 우수인재의 선발 등에 어려움이 있다는 것이다. 이러한 문제를 해결 할 수 있는 방안이 의회간 인사교류이다.

의회의 범위를 광역자치단체 단위로 통합하거나 이명박 정부의 광역경제권의 광역권으로 통합 관리하는 방안을 활용할 수 있다. 즉, 기초의회와 광역의회를 하나의 인사단위로 하거나, 수도권, 충청권, 전라권, 경상권, 강원권 등 광역권으로 인사단위를 통합하여 인사교류를 실시하는 것이다. 이 경우 인사범위의 적정성을 높여 승진 및 인사배치의 문제점을 해결할 수 있으며, 자치단체간 인사교류를 통하여 의회사무기구 공무원의 능력발전을 꾀할 수 있다는 장점이 있다.

V. 결론

지방자치단체와 지방의회가 상호 균형과 견제를 이루어 지역을 효율적이고 합리적으로 운영해 나가는 것은 현시대의 지방자치에 있어 가장 중요한 문제이며, 가장 필요한 것이다. 지방의회가 많은 권력이 집중되어 있는 집행기관을 효율적으로 견제하고, 또 주민의 의견을 최대한 수렴하여 정책에 반영하기 위해서는 지방의원의 전문성 강화를 통한 의정활동의 활성화가 요구된다.

지방의회의 전문성 강화와 의정활동의 활성화를 위해서는 지방의원의 자질향상이 요구된다. 그러나 현재의 지방자치제도 하에서 지방의원의 자질향상을 단기간에 바라기는 매우 힘들다. 따라서 지방의원의 자질향상을 위해서는 의정활동을 보좌하는 의회사무기구의 전문성 강화와 집행기관으로부터의 자율성 확보가 매우 필요하다.

지방의회 사무기구 공무원에 대한 인사권 독립은 의회사무기구가 집행기관으로부터 자율성을 확보하여 의원의 의정활동을 보좌하는데 매우 필요하다. 의회 사무기구의 자율성과 독립성 확보는 집행기관에 대한 의회의 견제와 감시의 역할을 수행하는데 있어서 의회사무기구의 보다 적극적인 보좌기능을 기대할 수 있는 있다. 또한 적절한 인력충원을 통하여 의정활동 지원의 전문성을 제고시킬 수 있다.

물론 의회의 인사권 독립은 아직도 찬반 논란이 지속되고 있다. 그러나 의회의 인사권 독립은 의회의 집행기관에 대한 적절한 견제와 균형을 위해서는 반드시 필요하다. 그리고 의회의 인사권 독립에 따라 예기되는 인사교류의 어려움, 인사상 승진기회의 제약 등의 문제를 해결하기 위한 다양한 처방이 요구된다. 향후 연구에서는 이러한 문제점을 해결하기 위한 연구가 지속되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김성길.(2004). 지방의회 의정활동의 지원체제에 관한 연구. 동아대학교 대학원 박사학위논문.
- 김순은.(1995). 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구. 『한국정책학회보』 4(1): 111-127.
- 김영곤. (1998). 지방의회 사무직원의 심리적 갈등분석 : 경상남도를 중심으로. 창원대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 문순영.(2007) 제주도 기초지방의회 운영의 성과평가에 관한 연구. 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 부광진.(2004). 지방의회직 신설을 통한 의회운영의 효율화 방안에 관한 연구 : 사무직원 인사운용을 중심으로. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 부광진.(2004). 지방의회직의 신설을 통한 독자적인 인사운용 및 활성화 방안(상). 『지방행정』. 11월호: 82-90.
- 부광진.(2004). 지방의회직의 신설을 통한 독자적인 인사운용 및 활성화 방안(중). 『지방행정』. 12월호: 103-110.
- 부광진.(2005). 지방의회직의 신설을 통한 독자적인 인사운용 및 활성화 방안(하). 『지방행정』. 1월호: 62-68.
- 엄판호.(2002). 지방자치발전을 위한 지방의회의 역할방안. 연구원논집. 경남대학교 경남지역문제연구원. 7권 : 421-450.
- 유인석.(2004). 지방의회의 발전방안에 관한 연구 : 의회사무기구를 중심으로. 인제대학교 경영대학원 석사학위논문.
- 이용우.(2006). 지방의회 인사권독립의 당위성과 적정 인사단위. 『자치발전』. 1월호: 54-63.
- 임동규.(2006). 지방자치의 발전은 지방의회 기능강화부터. 『자치발전』. 1월호: 24-31.
- 정인봉.(2003). 지방의회 사무처의 의정보좌실태 및 개선방안에 관한 연구-경기도를 중심으로. 명지대학교 박사학위논문.
- 정정화.(2000). 지방정부 인사권한 분권화의 영향요인. 『한국행정학보』 34(3): 227-242.
- 채희경.(2007). 경상북도의회의 입법기능 활성화 방안. 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최창호.(2007). 지방자치의 이해. 서울: 삼영사.
- 한국지방행정연구원.(1997). 현지에서 본 일본의 지방자치 실제. 연구자료집 제62권.
- 행정자치부.(2007). 제4기 지방의회백서.
- 황아란.(2003). 지방의회 사무기구의 인사권 확대방안. 한국지방행정연구원.
- 株丹達也 1993 「議會の組織と活動」 岩崎忠夫・西尾勝(偏) 『地方政治と議會』 ぎょうせい.
- <http://gikai.metro.tokyo.jp/>
- <http://www.gichokai.gr.jp/>

저자약력 : 김보흠(金普欽)은 충북대학교에서 행정학 박사학위(2001)를 취득하였고, 현재 충청북도의회 행정자치전문위원으로 재직하고 있다. 충북대학교, 백석대학교, 충청대학, 청주과학대학, 주성대학, 방송통신대학 등에서 강사로 활동했으며, 충북대학교 사회과학연구소, (사)한국지방자치경영연구소 등에서 전임연구원으로 활동하였다. 주요 관심분야는 인사행정, 지방자치, 정보체계, 조사설계 등이다. 주요 연구로는 인터넷을 이용한 주민참여방안, 지역경쟁력과 로컬거버넌스 등이 있다.