
최종보고서

**지방자치법전부개정에 따른
동작구의회 사무기구 설치 · 운영체계 개선연구**

2021. 10.

제 출 문

동작구의회 의장 귀하

본 보고서를 『지방자치법 전부개정에 따른
동작구 의회 사무기구 설치·운영체계 개선』
연구의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 10월

지방재정분석 연구단체

【제목 차례】

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5

제2장 지방의회제도에 대한 이론적 고찰

제1절 지방의회의 개요	9
1. 지방의회의 정의	9
2. 지방의회의 설치와 운영에 관한 법적 근거	9
3. 지방의회의 유형	10
4. 지방의회의 역할	17
5. 지방의회의 조직과 운영	18
6. 지방의회의 사무기구	19
제2절 우리나라 지방의회제도의 변천	22
1. 지방의회제도의 변화	22
2. 지방의회 구성의 변화	27

제3장 법·제도 및 사례분석

제1절 법·제도 현황	37
1. 지방자치단체 조직관리법제	37
2. 지방자치단체 정원관리법제	39
제2절 사례분석	44
1. 국회사무처	44
2. 서울특별시의회	51
3. 미국의 지방의회	57
4. 영국의 지방의회	68
5. 일본의 지방의회	76
6. 프랑스의 지방의회	79
7. 스페인의 지방의회	85

제4장 분석결과

제1절 현황분석	89
1. 조직구성	89
2. 기능배분	89
3. 시사점	90
제2절 기능분석	93
1. 기능분석 개요	93
2. 기능분석결과	96

제3절 직무분석	98
1. 직무분석의 개요	98
2. 직무분석결과	100

제5장 조직재설계

1. 조직개편안: 제1안	103
2. 조직개편안: 제2안	106
3. 조직개편안: 장기개편안	108
4. 지방의회 지원체계 개선방안	109

【표 차 례】

〈표 2-1〉 단체장 중심형(강시장형)의 특징	11
〈표 2-2〉 단체장 중심형(약시장형)의 특징	12
〈표 2-3〉 책임행정관형의 특징	14
〈표 2-4〉 위원회형의 특징	16
〈표 2-5〉 지방의회 사무기구의 조직(한국과 일본의 비교)	20
〈표 2-6〉 지방의회의 주요 제도변화 내역(지방자치법)	25
〈표 2-7〉 위원회 운영관련 주요변화 및 회기별 상임위원회 수	28
〈표 2-8〉 지방의회 의원정수 제도변화수	29
〈표 2-9〉 지방의회 의원정수 변화	32
〈표 2-10〉 의회사무기구 설치기준	33
〈표 2-11〉 의회사무기구 공무원정원: 1기	34
〈표 2-12〉 의회사무기구 공무원정원: 2기~8기 시·도 의회	35
〈표 2-13〉 의회사무기구 공무원정원: 2기~8기 시·군·구 의회	35
〈표 3-1〉 실장·국장·과장·담당관의 직급기준	38
〈표 3-2〉 의회사무기구의 설치기준	38
〈표 3-3〉 의회사무기구 공무원의 직급기준	39
〈표 3-4〉 정원관리의 특례	41
〈표 3-5〉 시·군·구 전문위원의 직급 및 정원기준	42
〈표 3-6〉 시·군·구 지방농촌진흥기구 및 사업소의 직급기준	43
〈표 3-7〉 미국 지방정부 유형	57
〈표 3-8〉 미국 지방정부의원 총수 분포 현황	58
〈표 3-9〉 미국 지방정부 의회에 대한 지원현황	63
〈표 3-10〉 영국 지방정부의 현황	69
〈표 4-1〉 동작구의회사무기구의 사무배분 문제점	92
〈표 4-2〉 기능분석의 방법	96
〈표 4-6〉 직무분석의 절차	99

〈표 4-2〉 업무량 분석결과	100
〈표 4-3〉 필수인력규모 추정석결과	101
〈표 5-1〉 동작구의회사무기구 인력배분 대안 1	105
〈표 5-2〉 동작구의회사무기구 인력배분 대안 2	108

【그림 차례】

[그림 1-1] 연구의 목적	3
[그림 1-2] 연구수행방법	6
[그림 1-3] 연구수행체계	7
[그림 2-1] 단체장 중심형(강시장형)	11
[그림 2-2] 단체장 분산형(약시장형)	13
[그림 2-3] 책임행정관형	15
[그림 2-4] 위원회형	16
[그림 3-1] 국회조직도	44
[그림 3-2] 서울시의회사무기구조직도	52
[그림 3-3] 광역의회 사무처 조직구성 현황	56
[그림 3-4] 뉴욕시의회 운영체제	65
[그림 3-5] 피닉스시 의회-시전문경영인형 시정부 의회사무기구	66
[그림 4-1] 동작구의회사무국 조직구성 현황	89
[그림 4-2] 기능분석의 목적	93
[그림 4-3] 기능분석의 체계	94
[그림 4-4] 기능분석의 절차	95
[그림 4-5] 직무분석의 목적	98
[그림 5-1] 조직개편 1안	104
[그림 5-2] 조직개편 2안	106
[그림 5-3] 조직개편 3안	109

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

1) 미래행정수요의 변화에 대응

■ 현정부의 5대 국정목표 제시

- 현 정부는 5대 국정목표 중 하나로, “고르게 발전하는 지역”을 제시하고, “풀뿌리민주주의를 실현하는 자치분권”을 20대 국정전략으로 제시함
 - 현 정부가 제시한 5대 국정목표는 ‘국민이 주인인 정부’, ‘더불어 잘사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’, ‘고르게 발전하는 지역’, ‘평화와 번영의 한반도’ 등임
 - 현 정부가 제시한 5대 국정목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’의 국정전략으로는 ‘풀뿌리민주주의를 실현하는 자치분권’, ‘골고루 잘사는 균형발전’, ‘사람이 돌아오는 농산어촌’ 등임
 - 이상에서 현 정부의 국정목표가 이행에 따라 지방분권의 확대, 즉 지방자치단체의 권한과 책임의 확대로의 변화가 발생하고 있음

2) 지방자치법 개정

■ 지방자치단체 및 지방의회의 기능확대

- 2020년 12월 32년만의 지방자치법의 전부개정은 자치분권 확대의 기틀을 마련하고, 지방자치단체의 기능확대 기반을 조성함
 - 지방자치법의 전부개정은 시민의식의 성장과 주민참여 요구의 증대 및 새로운 지방자치 시스템으로의 전환을 궁극적인 목적으로 함
 - 지방자치법의 전부개정은 ‘획기적인 주민주권의 구현’, ‘지방자치단체의 역량강화 및 자치권의 확대’, ‘자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고’, ‘중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고’ 등을 추진함

■ 지방의회 사무기구에 대한 기능배분의 변화

- 이와 같은 지방자치환경의 변화에 따라, 지방의회 사무기구에 대한 법·제도적 변화가 예정되어 있으며, 이에 대응하기 위한 동작구 의회 사무기구의 기능배분, 인력배분, 조직체계의 정비 등이 요구됨

- 부서(팀)별 직무분석을 통해 기능소외분야와 핵심기능분야, 신규기능분야를 구분하여 합리적인 인력재배치와 효율적인 조직 재설계가 요구됨
- 유사·중복사무, 다수부서의 연계사무에 대한 부서별 기능조정을 통한 제한된 자원(인력)의 효율적 운영방안의 설계가 요구됨

2. 연구의 목적

1) 효율적인 조직 재설계를 통한 미래의 행정환경 변화에 대응

■ 부서별 기능분석을 통한 기능재배분 및 신규기능의 발굴

- 동작구의회 사무기구의 기능으로 적합한 기능과 적합하지 않은 기능의 구분
 - 동작구의회 사무기구에서 수행하고 있는 기능에 대해 공공기관이 수행해야 할 기능으로 적합한 기능인가에 관한 분석
 - 현재 수행 기능의 공공성, 민주성, 투명성 등에 관한 조직 내부 구성원 의견수렴 및 전문가 분석
- 동작구의회 사무기구의 현재 수행 기능 중 기능의 성격이 유사한 기능의 통·폐합
 - 기능의 성격이 유사한 기능의 분류
 - 기능수행의 영향범위가 유사한 기능의 분류
 - 기능수행을 위해 일관화된 업무 프로세스 상에 속한 기능의 분류

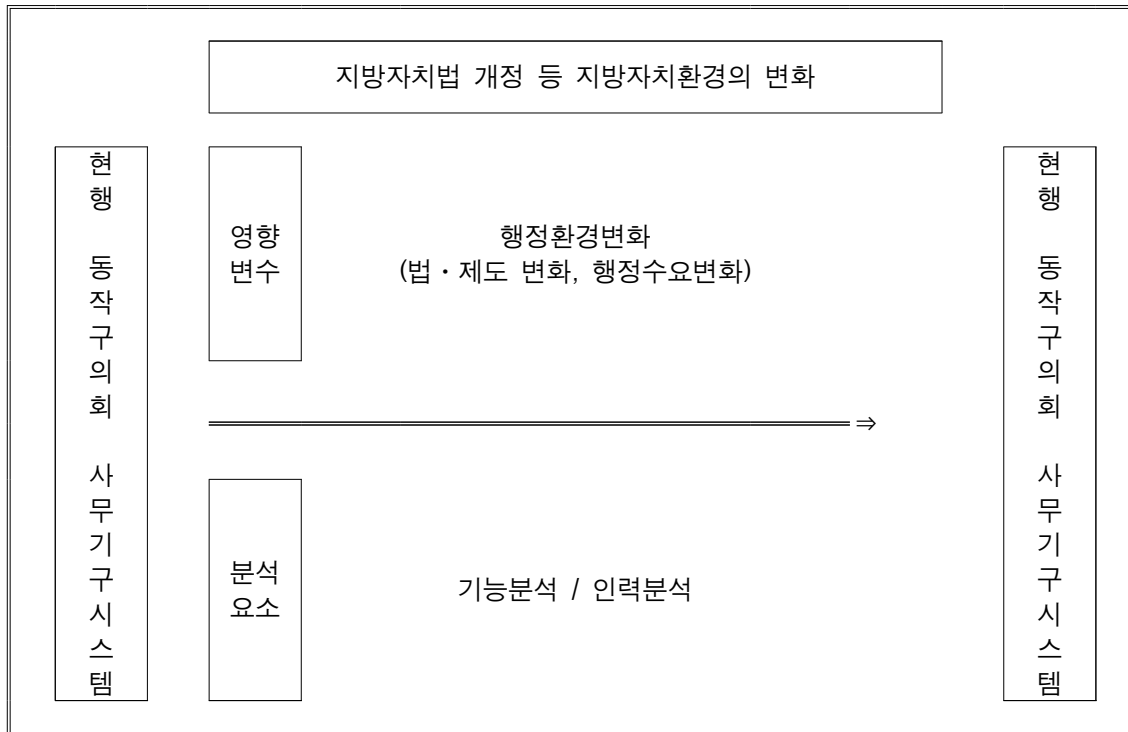
■ 부서별 직무분석을 통한 인력재배치 등 인력운영 대안 제시

- 현재 수행기능의 완수를 위해 소요되는 업무시간의 추정
 - 연간 업무시간 기준으로 추정
- 1일 8시간 근무를 기준으로 인력소요량 산출
 - 연간 총 업무량 및 1일 평균 업무량을 산출하여 필수인력규모를 추정

■ 동작구의회 사무기구 조직 개편 대안 제시

- 대내외적인 환경변화에 효율적으로 대응하는 효율적인 조직시스템 구축 대안 제시
- 부서별 기능분석과 직무분석 결과를 고려한 효율적인 조직재설계를 통해 동작구의회 사무기구의 미래 행정환경변화에 효율적으로 대응할 수 있는 조직체계 대안 제시

[그림 1-1] 연구의 목적



2) 대안의 제도화 방안 제시

■ 조직 재설계 대안의 제도화를 위한 조례 개정안의 도출

- 「지방자치법」 전부개정에 따른 「서울특별시동작구의회사무기구 설치 및 직원정수조례」, 「서울특별시 동작구의회 사무기구 사무분장 규칙」, 「서울특별시 동작구 지방공무원 정원 조례」 개정(안) 도출
- 「지방자치법」 전부개정법률의 시행에서 시행령으로 규정할 사항과 조례로 규정할 사항에 대한 구분 및 행정안전부에 대한 건의사항 도출
- [지방자치법 시행령 제정에 관한 건의(안) 도출 부문] 동작구의회 사무기구 설치 및 기능배분과 직원정수 결정에 관하여 시행령으로 규정할 부분과 시행령에서 조례에 위임할 부분의 구분(안) 도출
- [서울특별시동작구의회사무기구 설치 및 직원정수조례 개정 부문] 지방자치법 전부개정법률의 시행에 따른 조례 개선방향 도출
- [서울특별시 동작구의회 사무기구 사무분장 규칙 개정 부문] 지방자치법 전부개정법률의 시행에 따른 조례 개선방향 도출
- [서울특별시 동작구 지방공무원 정원 조례 개정 부문] 정원의 총수, 정원책정기준, 직급별·직렬별 정원에 관한 조례개정(안) 도출

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

1) 시간적 범위

■ 기준시점: 2021년 5월 15일

- 본 연구는 2021년 5월 15일 현재의 법·제도 및 조직운영 현황을 기준으로 함
- 모든 현황자료 및 통계자료는 기준시점(2021년 5월 15일)의 시점을 기준으로 적용하되, 가장 최근의 자료를 활용함
- 직무분석, 즉 업무량 추정은 2021년 5월 15일을 기준으로 과거 1년간의 근무상황자료를 활용함

■ 목표시점: 2022년 1월 13일

- 본 연구는 지방자치법 전부개정법률의 시행일인 2022년 1월13일을 목표시점으로 설정함
 - 지방자치법 전부개정법률의 시행에 의해 변화하는 지방행정환경에 부합하는 지방의회 사무기구의 설계를 연구의 목적으로 하는 바, 목표시점은 지방자치법 전부개정법률 시행일임

2) 공간적 범위

■ 동작구의회 사무기구 조직 전체

- 본 과업의 범위는 동작구의회 사무기구임

■ 국회 및 지방의회 사무기구 조직

- 본 과업의 수행에서 사례분석을 위한 대상은 국회 및 지방의회 사무기구의 조직임
- 지방의회 사무기구의 조직개편방향에 관한 합의도출을 위해 필요한 경우, 해외의 지방의회 사무기구를 분석대상으로 포함함

3) 내용적 범위

■ 미래행정수요 변화에 대응을 위한 조직 내·외부 행정환경 분석

- 미래 행정환경 및 행정수요 변화를 전망하여 동작구의회 사무기구의 행정기능 재배분
 - 적극적인 신규기능의 도출 및 유사기능의 연계수행체계 구축을 통한 기능수행의 책임성 및 효율성 확보방안 제시

■ 직무분석

- 부서별 수행기능에 관한 직무분석을 통한 적정 기능수행 인력규모 추정
 - 현재의 기능별·계층(직급)별 인력규모 추정

■ 조직재설계 및 인력 재배치 등 조직 개편(안), 즉 조례 개정(안) 제시

- 기능중심의 조직구조 재설계 및 인력재배치 대안 제시
 - 부서별 핵심사업 및 신규사업의 중요성을 반영한 조직 구조 재설계안 제시
 - 부서별 인사운영방안 설계

2. 연구의 방법

1) 질적분석방법(Qualitative Method)

■ 문헌조사분석

- 조직진단의 필요성과 요소별 내용 등에 대한 기존논의를 고찰하기 위하여 국내·외의 다양한 문헌을 활용하는 문헌조사 방법을 적용
- 서울특별시 동작구의회 의 대내·외적 환경변화와 기존의 대응전략 분석을 위하여 필요한 각종 문헌을 광범위하게 활용함

■ 심층면접조사분석

- 서울특별시 동작구의회 사무기구의 조직실태와 개편방향에 대한 이해관계자의 의견수렴을 위하여 면담조사를 수행함
- 면담조사 대상은 서울특별시 동작구의회 사무기구의 조직실태에 관해 심층적인 의견을 제시할 수 있는 서울특별시 동작구의회사무국 소관 부서별 부서장(팀장)임

2) 양적분석방법(Quantitative Method)

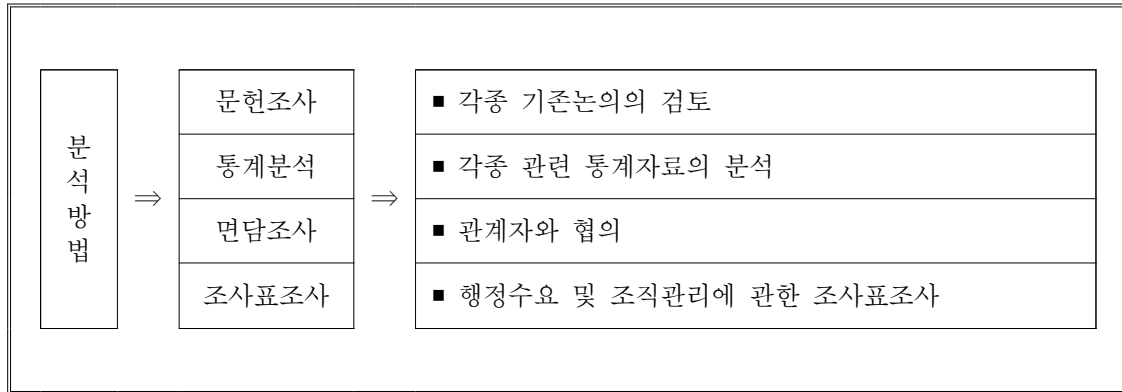
■ 1차 자료수집 및 분석

- 조직실태에 대한 문제점을 체계적으로 파악하기 위하여 조사표 조사를 수행함
- 조사표 조사는 서울특별시 동작구의회사무국의 각 부서별 기능수요 추이, 기능배분, 인력규모 등 조직진단의 핵심요소를 대상으로 함

■ 2차 자료수집 및 분석

- 서울특별시 동작구의회사무국 기능수행 환경의 변화를 체계적으로 분석하기 위하여 관련된 각종 통계자료를 분석하는 통계분석 방법을 활용함

[그림 1-2] 연구수행방법



3) 연구수행체계

■ 여건변화 분석

- 서울특별시 동작구의회사무국의 공공행정 서비스 수요특성을 결정하는 요인으로 서울특별시 동작구의 관련 통계자료의 변화를 분석함
- 중점사업의 추진사항에 대한 고려로써 서울특별시 동작구의회사무국의 비전체계에 관해 검토함

■ 공급수준 분석

- 서울특별시 동작구의회사무국의 주요 기능별 공급수준을 분석하고, 현행의 공공서비스 공급 수준의 한계를 도출함
- 미래 환경의 메가트렌드에 관한 분석을 통해 서울특별시 동작구의회사무국의 공공서비스 공급의 방향성을 도출함

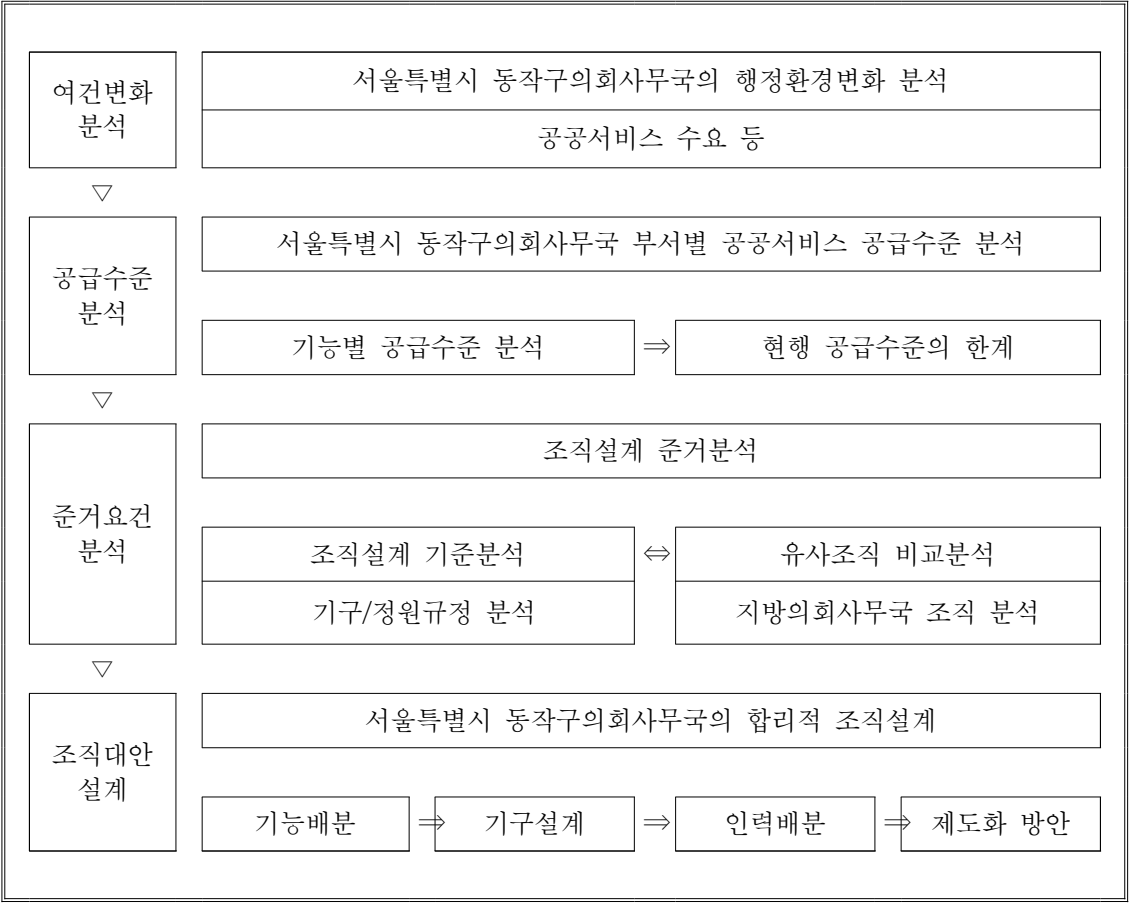
■ 준거요건 분석

- 유사기관에 관한 비교분석을 수행함
 - 유사기관에 대한 선정은 지방자치단체 중 설립목적이 고유한 기능을 수행하면서 서울특별시 동작구의회사무국과 유사한 환경에 있는 조직을 선정함
 - 서울특별시 동작구의회사무국 조직과 다른 지방의회 사무기구의 조직에 관한 비교분석은 인력구조 및 운영현황, 예산규모, 업무 영역 등을 대상으로 함
 - 선정된 국내·외 비교대상 기관의 기능배분, 인력배분, 조직체계 등에 관해 비교·분석함

■ 조직대안 설계

- 조직대안은 서울특별시 동작구의회사무국의 조직에 대한 분석결과에 기초하여 설계함
- 조직대안의 설계에 포함되는 서울특별시 동작구의회사무국의 제(諸)조직에 대한 분석결과는 기능분석결과, 직무분석결과 등임
 - 기능분석결과에 근거하여 기구를 설계하고, 직무분석에 기초하여 설계된 기구개편안에 인력을 배분함

[그림 1-3] 연구수행체계



제2장 지방의회제도에 대한 이론적 고찰

제1절 지방의회 개요

1. 지방의회 정의

- 지방자치단체의 의사결정 기관으로서, 지역 주민에 의해 선출된 의원으로 구성되는 지방자치단체의 대의기구를 말함
- 지방의회는 주민의 의사(意思)를 대표하는 주민대표기관이며, 지방자치단체의 합의제적 의사기관(議事機關)이라는 성격을 가짐
- 지방의회 존재 양태 및 기능은 각국의 자치 전통에 따라 다름
- 지방의회 유형은 일반적으로 지방의사의 결정 기능과 집행 기능을 한 기관에 귀속시키는 기관통합형 의회제와 각각 다른 기관에 분담시키는 기관분립형으로 나누어 짐
- 지방의회는 조례의 제정 및 폐지, 예산의 확정 및 결산의 승인, 기타 법령에 의한 사항을 결정하며, 이와 같은 의결권 이외에 주민을 대표해서 지방자치단체를 감시하고 통제하는 기능담당

2. 지방의회 설치와 운영에 관한 법적 근거

1) 헌법

- 제118조 제1항 지방자치단체에 의회를 둔다.
- 제118조 제2항 지방의회 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

2) 지방자치법 : 제30조 - 제92조

- 제30조(의회 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.
- 제31조(지방의회위원의 선거) 지방의회위원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

3) 각 지방자치단체의 관련 조례, 규칙

- 의회 정례회 등 운영 조례
- 위원회 조례
- 의회 사무기구 설치 및 직원정수조례

3. 지방의회의 유형

- 지방자치단체는 의사결정의 기능을 담당하는 의결기관[지방의회]과 결정된 의사를 수행하는 집행기관[지방자치단체장]으로 분리되어 있는 것이 일반적임
 - 나라에 따라 의사결정의 기능과 의사집행의 기능을 단일의 기관에 귀속시켜 놓는 경우도 있고 권력분립주의에 입각하여 각각 다른 기관에 분담시켜 놓는 경우도 있음
 - 전자를 기관통합형이라고 하고, 후자를 기관분립형(기관대립형)이라고 함

1) 기관대립형

- 기관대립형은 집행기관과 의결기관을 각각 설치하고 상호 견제하게 하는 구조로 단체장에 부여되는 권한 및 책임의 집중 정도에 따라 단체장 중심형(강시장-의회형), 단체장 권한분산형(약시장-의회형)으로 분류됨
- 단체장에게 부여되는 권한 및 책임의 집중도는 국가별 정치사회적 맥락 및 법규정에 따라 편차가 큼
 - 독일은 이원제 시장형(Dualistische Bürgermeisterverfassung)
 - 독일의 비전형 참사회형(Unechte Magistratsverfassung)의 경우, 주민이 선출한 단체장은 행정권과 관련한 권한만을 가지며, 이외의 다른 권한들은 합의제 기관인 참사회(Magistrat)가 수행함
 - 미국은 시장-의회형

■ 단체장 중심형(Strong Mayor-Council Form)

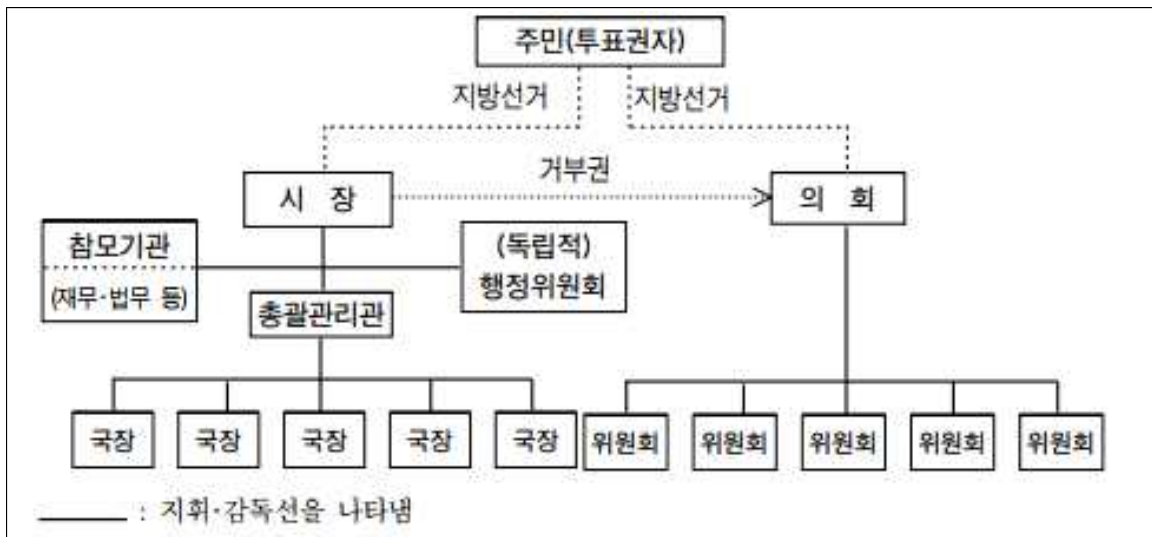
- 단체장 중심형은 단체장의 권한을 크게 강화시킨 기관구성의 형태로, 자치단체장은 지방자치단체를 위한 행정적 수장인 동시에 단일 정치 수장으로서 자치단체를 대표하는 의례적 기능을 수행함
- 단체장은 지방자치단체 행정의 전반을 책임지고 수행하며, 이에 따른 예산편성권 및 예산집행권, 의회의 동의 여부와 상관없는 폭넓은 인사권 행사가 가능함
- 행정권을 단체장에게 집중시키므로 행정의 효율성, 책임성, 안정성을 확보하는 데 용이함
- 시민에 의해 시장이 선출되므로, 시민의 여론을 가장 직접적으로 빠르게 반영할 수 있음
- 단체장은 의회에 안이나 의견을 제시하는 등 입법과정 또는 정책과정에 참여할 수 있고, 의회를 통과한 안의 일부 혹은 전부에 대해 거부권을 행사할 수 있음
- 단체장에 대한 견제 기능이 약화되어 제왕적 자치단체장이 나타날 수 있음
- 만약 단체장이 정치적 기능에 집중할 경우, 행정의 안정성에 한계가 발생할 수 있음

- 단체장-지방의회가 분리되어 있기 때문에 갈등발생 시 행정 비효율을 초래할 수 있으나, 상대적으로 약시장형에 비해서는 그 가능성이 낮음
- 한국을 비롯한 미국 및 세계의 많은 지방자치단체가 채택하고 있는 지방의회 유형임

〈표 2-1〉 단체장 중심형(강시장형)의 특징

구분	단체장 중심형
특징	• 집행기관-의결기관을 별도로 구성 • 자치단체장: 집행기관의 수장이자 지방자치단체의 대표 • 권한의 크기: 단체장 > 지방의회 - 단체장의 권한: 집행기관에 대한 인사·조직·지휘·감독·조사권, 행정입법권, 거부권 등 • 시민이 단체장을 직접 선출함에 따라 막강한 권한·책임을 가짐
장점	• 명확한 리더십의 제공을 통한 행정 효율성 및 안정성 제고 • 책임소재의 명확화
단점	• 단체장-의회 간의 갈등으로 집행 지연 발생 또는 행정비효율 발생 가능(상대적으로 약시장형보다는 가능성이 낮음) • 단체장이 정치적 문제에 집중할 경우 행정 안정성 확보 미약 • 단체장에 대한 견제기능이 약화

[그림 2-1] 단체장 중심형(강시장형)



■ 단체장 분산형(Weak Mayor-Council Form)

- 강력한 행정통치에 대한 시민들의 반감이 원인이 되어 발생한 기관구성의 형태임
- 자치단체장으로서의 권력 집중을 막고 집행기관과 의결기관의 협력 관계를 유지하고자 하는 특징이 있음
- 지방의회가 고위 공직자에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 가지는 등, 자치단체장

지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

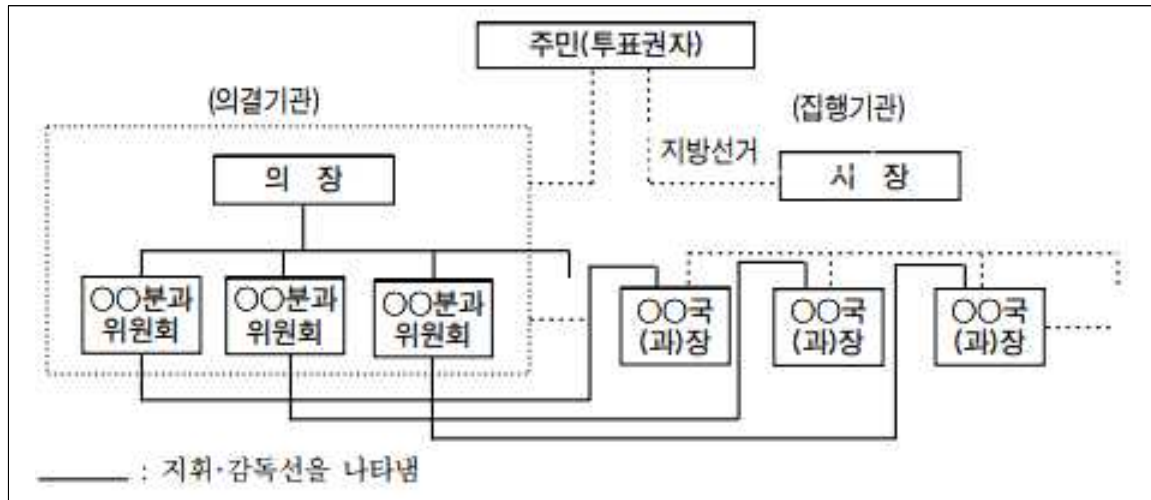
에게 집중된 권한을 의회에 분산하여 운영함. 따라서 단체장은 부서 및 기관들의 활동을 조정 또는 조율하거나, 기관장을 임명할 권한에 제약을 받음

- 의회는 입법권과 행정권을 가지고 집행부를 감독함. 예를 들어 의회 소속 위원회가 담당 업무별로 집행부를 각각 지도 및 감독하며, 단체장에 대한 해임을 건의할 수 있음
- 이 과정에서 의회는 정당성 확보를 위해 시민의 의견을 수용하게 되므로, 시민의 참여기회가 확대됨
- 단체장을 비롯한 다수의 주요 공무원들이 시민의 직선으로 선출되므로, 단체장의 인사권이 축소되고, 단체장이 임명할 수 있는 공무원들의 수가 제한적인 반면, 시민의 참여범위는 확대된다고 볼 수 있음
- 단체장은 의회에 대한 거부권을 갖지 않거나, 거부권을 갖더라도 제한적임
- 지역의 토호세력이나 재력가들에 의한 정치적 조작과 통제가 발생될 수 있음
- 과거 미국의 소도시들에서 운영되었고 일부 도시에서 아직 활용되고 있는 형태임

<표 2-2> 단체장 중심형(약시장형)의 특징

구분	단체장 분산형
특징	• 집행기관-의결기관을 별도로 구성 • 단체장 중심형(강시장형)의 강력한 행정통치 견제를 위해 집행기관과 의결기관 간 협력관계를 형성 • 자치단체장: 집행기관의 수장 • 권한의 크기: 단체장 < 지방의회 - 지방의회의 권한: 고위공직자 인사권, 행정운영 감독권, 단체장 해임 건의권 등 - 단체장 권한 견제를 위한 기능을 수행할 수 있는 권한이 있음 • 시민이 단체장, 다수의 주요 공무원을 직접 선출
장점	• 시민의 선출범위 및 시민에 대한 의견수렴 기회가 확대되어 시민의 정치참여 기회 확대
단점	• 단체장의 행정통제능력이 낮아져 효율성이 저하 • 단체장-의회 간의 갈등으로 집행 지연 발생 또는 행정비효율 발생 가능 - 상대적으로 강시장형보다는 가능성이 높음 • 지역 토호세력이나 재력가들의 정치적 조작 및 통제 가능성

[그림 2-2] 단체장 분산형(약시장형)



2) 기관통합형

- 기관통합형은 입법기관과 집행기관이 어느 정도 통합되었는지에 따라 의회중심형, 책임행정관형, 위원회형 등 3가지로 분류하고 있음
- 기관통합형은 기관대립형과 비교할 때, 입법기관과 집행기관 간의 통합수준에 따라 다양한 기관구성 형태를 가지고 있음
- 따라서 일반적인 형태를 중심으로 크게 세 가지 유형으로 분류될 수 있음
 - 입법기관인 의회가 스스로 내각을 구성하여 집행부를 통할하는 의회중심형(영국의 리더-내각형)
 - 의회가 행정전문가를 채용 또는 임명하여 집행기관을 통할하게 하는 책임행정관형(미국의 의회-관리자형)
 - 소수의 위원회가 입법기관 및 집행기관의 기능을 모두 수행하는 위원회형(미국의 위원회형)으로 구분됨
- 단체장을 국민이 직접 선출해 뽑되, 단체장이 의회의 구성원이 되는 영국의 시장-내각형, 독일의 남독일 시장형(Süddeutsche Bürgermeisterverfassung), 의회형(Ratsverfassung) 등 경우 시장이 의회의 구성원이기 때문에 기관통합형 중 하나인 의회중심형으로 분류하기도 하지만, 기관대립형 중 하나로 단체장 내각형이라고 정의하기도 함

■ 책임행정관형

- 시민이 지방의회만을 선출하고 지방의회가 책임행정관을 임명해 집행부를 운영하는 방식을 말함

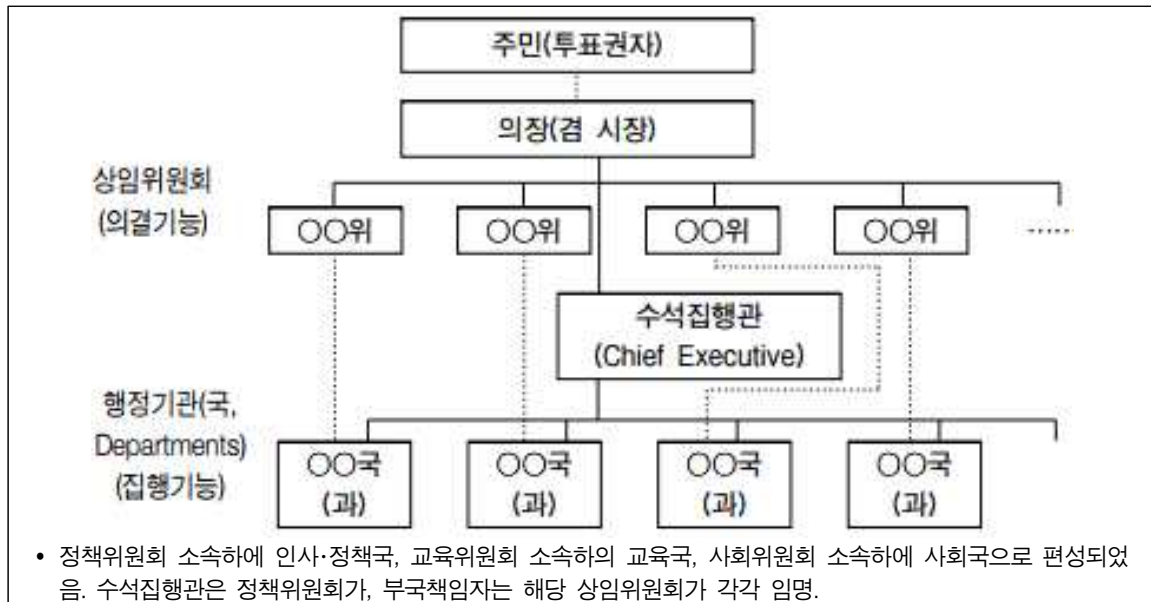
지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

- 책임행정관형은 의회가 의결 및 집행기관에 대한 권한 및 책임을 모두 가지고, 의회의장이 단체장을 겸임하는 방식으로, 의원으로 구성된 내각(cabinet)을 운영함
- 지방의회가 책임행정관을 선임하여 책임행정관에게 집행기관 운영을 위한 책임과 권한을 부여하는 방식임. 책임행정관은 자치단체 내 부서의 업무를 지시 및 감독하는 등 자치단체의 운영을 책임지고 부서장에 대한 인사권을 가지며, 책임행정관이 수행하는 업무에는 단체장, 지방의회 및 의회의원이 관여할 수 없음
- 책임행정관에게 집행기관에 대한 강력한 권한을 부여하는 대신, 책임행정관을 지방의회가 임명함으로써 단체장 중심형의 장점인 행정운영의 효율성을 강화함과 동시에 단체장 중심형의 단점인 인사비리, 방만한 재정운영 등의 문제를 해결할 수 있음
- 다수의 지방의원으로서 구성된 지방의회가 실질적인 주민의 대표기관 역할을 수행하게 되므로 권력의 과도한 집중을 예방하고 정당 간 경쟁을 통한 정책결정의 합리성을 제고할 수 있음
- 책임행정관은 결국 지방의회 의원에 의해 간선방식으로 선출되므로, 국민정서와의 괴리감 발생, 책임행정권 임면권이 지방의회에 있음으로 인한 정치적 편향 발생의 문제 등이 있음

<표 2-3> 책임행정관형의 특징

구분	단책임행정관
특징	• 지방의회: 집행기관+의결기관 • 지방의회가 책임행정관을 임명 • 책임행정관: 집행기관의 수장으로서 강력한 권한 부여
장점	• 단체장 중심형의 장점인 행정운영의 효율성 및 전문성 강화 • 단체장 중심형의 단점인 인사비리, 방만한 재정운영 등의 문제 해결(의회의 견제) • 책임행정관-의회 간의 갈등발생가능성이 낮아 효율성 제고
단점	• 책임행정관은 결국 지방의회 의원에 의해 선정되므로, 국민정서와의 괴리감 발생 • 책임행정권 임면권이 지방의회에 있음으로 인한 정치적 편향 발생의 문제 등이 있음 • 지방의회의 견제 기능 약화

[그림 2-3] 책임행정관형



■ 위원회형(commission)

- 소수의 집행위원을 선출하여 집행위원회를 만들고 집행위원회가 지방의회의 기능을 수행함. 집행위원 중 한 명이 시장의 역할을 수행하는 방식을 말함
- 대표적으로 1900년 미국 텍사스주가 허리케인으로 인해 복구작업을 효율적으로 수행하기 위해 만든 지방자치단체 운영방식으로, 20세기 초에는 약 500여개의 소규모 도시가 이 형태를 선택하였다가 현재는 감소하고 있음
- 지방자치단체의 권한과 책임을 위원회에 집중시켜 운영하는 기관구성 형태로, 시민이 직선으로 선출한 지방의회 의원이 집행부서의 수장 역할을 수행함(의회=집행기관)
- 자치단체장은 지방의회 의원들 중에서 선출되지만 행정수장이 아닌 상징적인 존재이고 의회에 대한 거부권을 갖지 않음
- 미국에서 시작된 기관운영의 형태이지만 현재는 미국 내에서도 많이 채택되고 있지 않음
 - 2011년 기준 미국의 지방자치단체 중 3% 이하 정도가 위원회형 기관구성을 채택하였고, 해당형태를 수용하는 단체는 꾸준히 감소하는 추세에 있음
- 위원회가 입법 및 집행기관 역할을 수행하므로, 양 기관 간의 긴밀한 협조를 바탕으로 한 정책효과의 극대화가 가능함
- 자치단체의 조직 구성이 복잡하지 않고 시민들의 시정에 대한 이해 및 시정참여가 용이하여, 시민에 의해 선출되는 대의기관에 권한과 책임이 집중되어 민주정치와 책임정치의 구현이 가능함

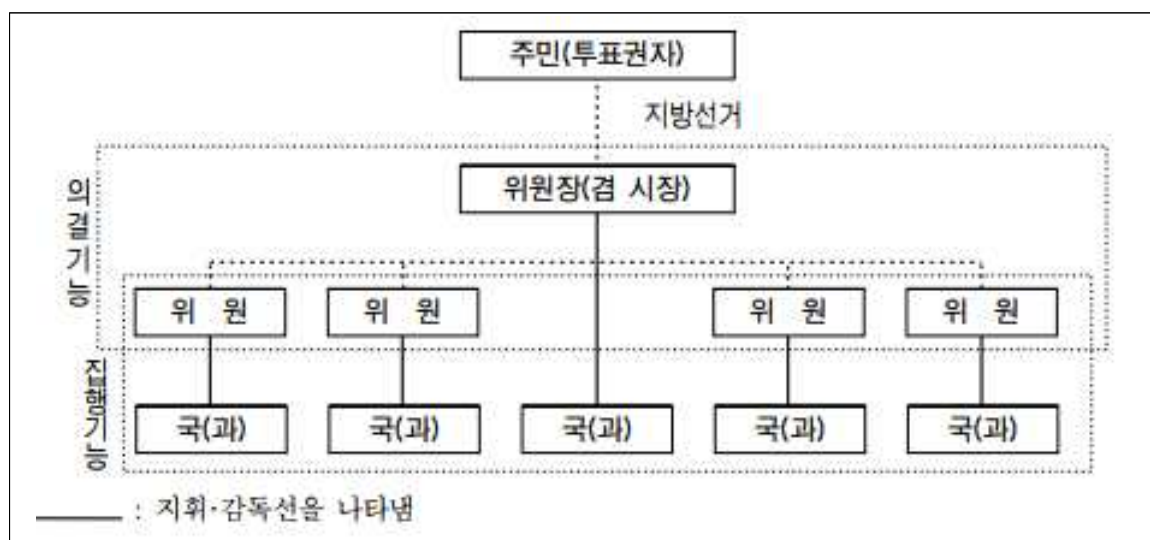
지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

- 자치단체의 조직을 효율적으로 운영할 수 있게 됨에 따라 인력의 감소 등 경제적 비용의 절감 효과가 있음
- 의회가 입법(조례의 제·개정) 및 집행 기능을 모두 수행하기 때문에 권력의 견제와 균형의 원리를 구현하기 어렵고, 입법-집행기관이 단일기관이라 조직운영에 어려움이 발생할 수 있으며, 특정사안의 책임이 위원이 아닌 위원회에 있어 책임소재가 불분명함
- 의원의 수가 적은 소규모 위원회의 경우, 다양한 이익집단을 대표하기 어렵고, 단체장의 리더십 발휘가 어려움

〈표 2-4〉 위원회형의 특징

구분	위원회형
특징	• 집행기관+의결기관: 지방자치단체의 권한과 책임을 집중시킴 • 집행기관=지방의회: 시민이 직선으로 선출한 지방의회 위원이 집행부서의 장 역할을 수행함 • 단체장: 지방의회 의원 중 선출(상징적 존재)
장점	• 정당(국가차원)의 개입으로부터 자유롭고, 입법-집행기관 간 협조가 긴밀함 • 지방자치단체 운영에 대한 경제적 절감효과 • 시민의 시정에 대한 이해 및 참여 용이 • 민주정치, 책임정치 구현이 가능함
단점	• 집행-의결기관 간 견제가 어렵고, 조직운영에 어려움이 있을 수 있음 • 특정사안의 책임이 개별위원이 아닌 위원회 전체에 있어 책임소재 불명확함 • 의원 수가 적어, 다양한 이익집단 및 지역의 입장을 대표하는데 한계가 있음 • 단체장이 상징적 존재로, 리더십 발휘가 어려움

[그림 2-4] 위원회형



4. 지방의회의 역할

- 지방자치 부활 이후 지방의회는 국회와 차별적으로 지방정치 실현을 하는데 기여해 옴
- 중앙 정당정치에 예속된 상황 하에서도 조례 제정을 통한 입법 활동 및 지방정부에 대한 감시·감독의 통제기능을 점차적으로 강화하면서 본연의 역할을 수행해 왔다고 평가할 수 있음
- 현 상황에서 지방의회는 자치분권을 선도해 나가는 주체로서의 역할을 수행해야 할 과제를 안고 있음. 지방의회는 지방 민주주의의 이념을 실현하는 제도적 근간이기 때문에 지역사회의 문제를 해결하는 정책제안자 역할을 수행해야 함
- 지방의회는 주민 중심의 자치활동과 지방정부 중심의 분권 활동을 잇는 중요한 가교역할을 수행해야 하는 과제를 안고 있음
- 현대 민주주의는 의회민주주의라고 불릴 정도로 의회가 차지하는 비중은 이루 말할 수 없이 큼
- 소수의 의원은 전체 구성원들의 대변자로서의 역할을 수행하기 때문에 의회의 결정은 전체 구성원들의 의사결정으로 간주됨. 비록 현대사회에서 정책결정기구로서의 의회의 역할과 기능이 약화되고 집행기구인 행정부의 강화되는 현상이 나타나고 있다 하더라도, 의회의 기능은 국가적 차원의 법률과 지방정부 차원의 조례를 제정하는 입법기구로서의 지위는 여전히 민주주의를 유지하는 근간이 되고 있음
- 지방의회는 지방정치에 있어 반드시 필요한 핵심적인 기관임
- 선거에 의해 구성되는 정통성을 갖는 유일한 합의체이자 의사결정 과정에서 가장 중요한 토론의 장의 기능을 수행하는 것이 바로 지방의회라는 차원에서 지방의회는 지방 정치과정의 중심임
- 지방의회는 법적인 권한에 의하여 지방정부의 최고 의사결정기관이며 단체장에 대한 공식적인 견제기관으로서의 지위를 가짐
- 형식적인 면에서 단체장과 지방의회는 균형적인 권력관계에 있으나, 실질적으로는 지방자치 단체장의 제왕적 권한으로 인한 비효율적인 행정으로 인해 지방의회가 지방정부를 제대로 감시 통제하지 못한다는 주장이 지방의회의 기능을 비판하는 가장 대표적인 것임
- 많은 단체장이 국회의원 경력을 보유하고 있거나 고위 관료 출신으로서 지방정치에 있어서 어른의 역할을 수행하고 있기 때문에 지방의회 의원들의 입장에서는 단체장의 정치적 영향력에 대해 눈치를 보지 않을 수 없는 현실적인 측면이 존재해 옴
- 이러한 측면이 나타나는 원인은 기본적으로 한국의 정치구조가 중앙정치에 귀속되어 지방정치에서도 똑 같은 현상이 나타나고 있기 때문이며, 이러한 문제의 해결 없이는 지방의회에서의 갈등의 해소와 의회활동의 활성화는 기대할 수 없음

- 정당정치의 입장에서는 정당의 원칙이나 당론이 중요한 의미를 지닐 수 있으나 기본적으로 국회의원 개개인이 헌법기관으로서의 의미를 지니면서 독자성을 가지고 있어 개인의 의사가 존중되어야 할 필요가 있고, 지방정치 차원에서도 지방의원들의 개인적인 의사를 존재해 주는 방향으로 지방의회 내에서의 정치가 활성화되어야 함
- 현 단계에서 개헌을 통한 지방분권 및 지방의회의 권한을 강화하는 것이 쉽지 않다는 입장에서, 지방의회 선거제도 개선, 즉 비례제 강화를 통한 다양한 정치세력 유입 및 정당정치를 활성화 시키는 것이 필요함
- 민주정치의 핵심이 의회에 있다면, 의회정치의 핵심에는 정당이 있음
- 지방정당이 강화되고 정당과 의회와의 연계가 강화되어야 지방의회의 정치가 활성화 될 수 있음

5. 지방의회의 조직과 운영

1) 지방의회의 조직

- 지방의회는 그 지방주민의 직접·평등·보통·비밀 선거에 의하여 선출된 의원들로 조직됨
- 의원의 임기(任期)는 각 나라마다 다양하나 3년 또는 4년의 임기제를 채택하고 있는 나라가 대부분이고 우리 나라는 4년 임기제를 채택하고 있음
- 지방의회 의원에 대한 보수는 명예직 무급주의와 전무직 유급주의가 있는데, 우리 나라와 유럽에서는 명예직 무급주의(無給主義)를, 미국에서는 전무직 유급주의(有給主義)를 채택함
- 지방의회의 기관에는 의장단과 위원회 및 사무국으로 조직되어 있는 것이 일반적임
 - 우리 나라 지방의회의 의장단(議長團) 구성을 보면, 광역시·도의 경우에는 의장 1인과 부의장 2인을, 시·군·자치구의 경우에는 의장 1인과 부의장 1인을 의원 중에서 무기명 투표로 선출하며 그 임기는 2년으로 하고 있음
 - 우리 나라의 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있는데, 그 종류는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회(常任委員會)와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회(特別委員會)의 2종으로 하고 있음
 - 지방의회에는 지방의회의 의정활동(議政活動)이나 의사운영 및 회의진행과 관련된 사무를 처리하는 사무기구를 두기도 함
 - 우리 나라 지방의회의 경우에는 비록 필수기구는 아니나 광역시·도의회에 사무처를, 시·군·구의회에는 사무국 또는 사무과를 설치하고 직원을 둘 수 있도록 하고 있음

2) 지방의회의 운영

- 우리나라의 경우, 지방의회의 소집은 의장이 하는 것이지만 선거 직후 최초의 임시집회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의원 임기개시일로부터 25일 이내에 소집함
- 정례회는 매년 2회 개최하며, 정례회의 집회일이나 그밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정함
- 임시회는 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 15일 이내에 소집되며, 임시회의 소집은 집회일 3일 전에 공고함
- 지방의회의 회기(會期)에 대하여는 이를 제한하는 나라와 제한하지 않는 나라가 있는데 우리나라 지방의회의 개최·휴회·폐회와 회기는 지방의회가 의결로 정하며, 연간 회의 총 일수와 정례회 및 임시회의 회기는 해당 지방자치단체의 조례로 정하고 있음
- 지방의회에서의 의안의 발의(發議)와 그 정족수는 나라마다 약간씩 차이가 있으나 우리나라의 경우는, 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서(連書)로 발의하도록 되어 있고, 의사정족수(議事定足數)는 재적의원 3분의 1 이상, 그리고 의결정족수(議決定足數)는 원칙적으로 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있음
 - 의원의 자격상실 의결이나 의원 제명의결의 경우는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 요구하고 있음
- 지방의회의 회의(會議)는 어느 나라에서나 공개회의를 원칙으로 하고 있음
 - 우리나라의 경우, 지방의회의 회의는 공개하되,
 - 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우나 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있도록 지방자치법은 규정하고 있음

6. 지방의회의 사무기구

1) 지방의회 사무기구의 법적 근거

- 지방자치법에 지방의회 사무기구의 설치에 관한 근거 규정이 존재함
- 광역의회(시·도)는 사무를 처리하기 위하여 조례에 따라 사무처를, 기초의회(시·군 및 자치구)에서는 사무국이나 사무과를 설치가능하며, 각각 사무처장, 사무국장(사무과장) 및 직원을 둘 수 있다고 규정(동법 제90조)

- 제90조 제1항 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.
- 제2항 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.
- 제3항 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
- 제91조 제1항 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다
- 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

2) 지방의회 사무기구의 조직

- 통상 지방의회는 사무처/국으로 구성되어 있음
 - 이 사무처/국은 지방의회의 의정활동에 대하여 원활한 업무수행을 위해 의회사무처/국장 밑에 보통 공보담당관, 총무담당관, 의정담당관, 입법정책담당관을 두고 있음
- 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같음
- 시도 광역의회를 중심으로 보면, 지방의회 사무기구는 사무처장을 중심으로 총무담당관, 의사담당관, 입법정책실, 입법활동을 지원하기 위한 위원회에 전문위원을 두고 있음. 총무담당관은 총무, 공보, 경리, 관리담당, 의사담당관은 의사, 의안, 기록담당, 입법정책담당은 입법, 정책담당이 설치되며, 상임위원회별로 전문위원들이 있음
- 시군구 기초의회는 사무국(과)장을 중심으로 의사담당과 의정담당 그리고 상임위원회별로 전문위원이 있음. 지방자치단체에 따라 조금씩 세분화되어 설치되기도하나 대부분 3부분으로 구분되어 조직 운영되고 있음

<표 2-5> 지방의회 사무기구의 조직(한국과 일본의 비교)

기능	한국(서울시)	일본(동경도)	주요기능
공보 홍보	공보담당관실	관리부 홍보과	• 의정홍보 종합계획 수립 및 평가 • 의정정보화·의회홍보지 등 간행물 제작 총괄 • 의회자료실·의회홈페이지 운영 • 영상홍보물·보도자료 제작 총괄

기능	한국(서울시)	일본(동경도)	주요기능
의정	총무담당관실	관리부 총무과 관리부 경리과	• 도의회 정책협의회·의원행사·행정감사 업무 • 표창·재산등록·상시학습 업무 • 예산·후생복지 • 의전행사 계획수립·수행 • 결산·회계업무 • 도의회 청사관리 총괄
의사	의정담당관실	의사부 의사과	• 전자회의시스템 운영·관리 • 본회의 준비 및 의사진행 보조 • 청원 및 행정사무감사 지원 • 의안정보시스템 관리 • 회의록 작성·발간업무 총괄
입법 지원	입법정책 담당관실	조사부 조사정보과 의사과 의안법제과	• 의원연구단체 운영 및 학술연구용역 담당 • 의회운영 및 특별위원회소관 입법 지원 • 조례안 발굴·검토·수정 지원
의원 보좌	전문위원실	조사부	• 상임위원회에 상정되는 검토보고 및 소관사항에 대한 자료 수집·분석·제공 및 질의자료 제공 • 의사 진행 및 위원회 주관 공청회·세미나 등의 운영

2) 지방의회 사무기구의 인력 구성과 운영

- 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에 관한 법률 제17조에 의함
- 지방의회 사무기구 직원의 임용권자를 보면, 한국에서는 임용권자는 지방자치단체의 단체장임(지방공무원법 제6조)
 - 단체장은 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등에 대한 임용권을 가짐
 - 조례에 따라 권한의 일부를 보조기관, 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있음
 - 임용권자는 대통령령에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관해야 함
- 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명함(지방자치법 제91조)
 - 지방자치단체 단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 함. 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등은 지방자치법의 내용 이외에는 지방공무원법이 적용되고 있음

제2절 우리나라 지방의회제도의 변천

1. 지방의회제도의 변화

1) 제1기 지방의회

- 1991년 출범한 지방의회의 기본적인 틀은 1988년 「지방자치법」 전면개정을 통하여 마련되었으며, 이후 「지방자치법」의 지속적인 개정을 통하여 지방의회의 전문성, 자율성, 책임성을 제고시키는 방향으로 제도적인 보완이 이루어짐
- 제1기중인 1991년 12월 31일 「지방자치법」의 지방의회 관련 일부개정이 이루어졌는데, 먼저 정기회의 회기와 관련하여 매년 12월 1일 집회하도록 되어 있는 것을 시·도는 매년 11월 20일에 시·군·자치구는 11월 25일에 집회하도록 하는 한편, 시·도의회는 정기회 회기를 30일에서 35일로 변경함
- 또한, 본회의 또는 위원회 의결로 안건의 심의를 위한 관련서류 제출을 관계기관에 요구할 수 있도록 하고, 서류제출 요구시는 의장을 경유하도록 하였으며, 지방의원이 회기중 본회의 또는 위원회에 출석할 때 여비지급이 가능하도록 함
- 이러한 개정을 통하여 지방의회 운영의 효율화를 모색하는 동시에 지방의원의 의정활동 제고를 목적으로 하였음
- 1994년 3월 16일 개정에서는 지방의원의 명예직제도를 기존대로 유지하되, 지방의정활동을 위한 지원방안이 모색됨
- 이에 따라 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용이 매월 의정활동비로 지급됨

2) 제2기 지방의회

- 제2기의 경우 지방자치법상 제도적인 변화는 없으나, 제1기 말 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정(1995.4.1.)을 통하여 시·도의원원의 비례대표제가 도입됨
- 이에 따라 비례대표 시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10으로 규정하였고, 산정된 비례대표 시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 정함
- 1988년에는 고비용정치구조에 대한 개혁의 일환으로 동법 개정(1988.4.30.)을 통하여 지방의원 정수에 대한 대폭적인 축소조정이 이루어짐

3) 제3기 지방의회

- 1999년 「지방자치법」 개정(1999. 8. 31)에서는 지방의회 정기회에 집중된 안건을 분산하여 심도있게 심의하는 등 지방의회 운영의 전문성 강화와 효율화 제고를 위하여 연 2회 정례회를 개최하는 것으로 제도적인 변경이 이루어짐
- 이에 따른 결산일정이 일부 조정되었고, 회의수당이 회기수당으로 전환되었으며,
- 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장, 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로만 발의하도록 되어 있는 것을 지방의회의 위원회도 의안을 발의할 수 있도록 「지방자치법」에 이를 명문화시킴
- 지방의회의 의장이나 의원에 대한 제척대상 범위를 종래 “본인 또는 직계존비속”과 직접 이해관계가 있는 안건에서 “본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매”로 확대하여 관련 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없도록 하는 등 책임성 강화방안이 아울러 모색됨

4) 제4기 지방의회

- 제4기에는 상대적으로 많은 지방의회 제도 및 운영상 변화가 이루어졌는데, 우선 2003년 「지방자치법」 개정(2003.7.18.)에서 지방의회의원을 명예직으로 하도록 한 규정을 삭제하였고, 2005년 개정(2005.1.27.)에서는 정례회와 임시회의 회기제한규정을 삭제하여 지방의회 운영의 자율성 확대를 모색하였음
- 지방의회 정기회 및 임시회 회기제한규정을 삭제하여 지방의회가 연간 총 회의일수 범위 안에서 정례회 및 임시회의 회기를 탄력적으로 운영할 수 있도록 하였음
- 위법한 지방의회의결에 대한 통제강화가 이루어졌는데, 지방자치단체의 장이 법령위반을 이유로 재의요구지시를 받았음에도 불구하고 이에 불응할 경우 및 재의요구지시를 받기 전에 법령에 위반된 조례안을 공포한 경우 주무부장관 또는 시·도지사가 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있도록 하는 등 책임성 차원의 조치가 반영됨
- 제4기 말인 2006년 「지방자치법」 개정(2006.4.28.)에서도 지방의회의 전문성과 책임성 측면에 대한 대폭적인 보완이 이루어짐
- 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 윤리강령 및 윤리실천규범을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고, 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 함
- 지방의회의 연간 회의총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 한편, 지방의회의 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하는 등 지방의회의 전문성 강화방안이 모색됨

5) 제5기 지방의회

- 제5기의 제도변화(「지방자치법」 2009.4.1. 개정)는 특히 지방의회의 책임성 제고에 초점을 두고 지방의원의 겸직금지와 영리행위 제한을 강화하는 조치가 반영됨
- 지방의원의 유급화 취지에 따라 성실한 의정활동을 보장하고, 부당한 영향력 행사를 금지하기 위하여 지방의원의 겸직금지 및 영리행위 제한 규정을 강화할 필요에 부응하기 위함임
- 지방의원 겸직금지의 범위를 정당의 당원이 될 수 있는 공무원, 새마을금고·신협·임직원 등까지 확대하고, 정당 가입이 가능한 교원은 지방의회의원의 임기 중 휴직하도록 하며, 지방의원이 겸직이 금지되는 직위 외의 직위를 겸직할 때도 일정기간 내에 의장에게 서면으로 신고하도록 함
- 의장은 지방의회의원이 다른 직을 겸하는 것이 청렴의무와 품위유지 규정에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸직한 직을 사임할 것을 권고할 수 있도록 함

6) 제6기 지방의회

- 제5기 지방의회의 제도변화가 책임성 강화에 초점을 둔 데 비하여 제6기(「지방자치법」 2011.10.15. 개정)에서는 전문성 제고를 통하여 지방의회의 대 집행부 견제역량을 높이는데 중점을 둠
- 대 집행부 견제역량 제고를 위하여 행정사무감사 기간을 연장하여 지방의회가 실시하는 행정사무감사 및 조사의 실효성을 높였고, 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙을 신설하였으며, 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거를 마련하였음
- 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입, 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입 등 지방의회 및 지방자치단체 운영상의 효율성을 높이기 위한 제도적 장치를 보완하는데 중점을 둠
- 2014년 「지방자치법」 개정(1.21)에서는 종래 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정한 것을 “지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다”로 하여 지방의회의 성격을 구체화함
- 지방의회의 법적 지위가 지역주민의 대의기관임을 명문화하여 지방의회가 지방자치단체의 독립된 기관임을 명시하였다는데 의의를 가짐

7) 제7기 지방의회

- 제7기 기간은 기존에 설계된 지방의회제도의 틀에 의하여 운영되었으며, 별도의 제도적인 변화는 없었음

8) 제8기 지방의회

- 제8기인 2021년 초 「지방자치법」 전면개정(1.12, 시행 2022.1.13.)이 이루어졌으며, 지방의 회와 관련해서도 그동안 지방의회의 과제로 제기되었던 많은 부분의 제도변화가 추진됨
- 지방의회 전문성 강화차원에서 꾸준히 제기되어 온 지방의회의원 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력의 근거가 마련되었으며(직급·직무·임용절차 등 운영에 필요한 사항 대통령령으로 규정),
- 지방의회 운영의 자율화 및 독립성 강화 차원에서 정례회 집회일, 운영에 필요한 사항 결정 이 대통령령에서 조례로 위임되었고, 임시회 소집 요구(재적의원 1/3 이상 → 조례로 정하는 수 이상), 의안 발의(재적의원 1/5 또는 10명 이상 → 조례로 정하는 수 이상) 역시 자율적 운영이 가능하도록 변경됨
- 의회사무처 소속 사무직원 인사권을 지방의회 의장에게 부여됨에 따라 지방의회 인사권 독립이 실현됨(법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 임면·교육·훈련·복무·징계에 관한 사항 처리)
- 이상과 같은 전문성/자율성 확보와 함께 책임성 제고 측면의 제도보완 역시 아울러 이루어 졌는데, 지방의회 의원 겸직금지 조항 정비(지방의회 의원 겸직금지 대상 기관·단체, 사무 위탁 수행 기관·단체 등 조항 신설), 의원 겸직신고 내용 연 1회 이상 의회 홈페이지 게시 등 공개, 의장은 겸직행위가 의원 의무 위반으로 인정될 때 사임 권고를 비롯하여, 윤리특별 위원회의 설치를 의무화함
- 이 개정안은 일부 조항의 시행령 등 관련 조치의 마련을 통하여 2022년 1월부터 시행될 예 정임

<표 2-6> 지방의회의 주요 제도변화 내역(지방자치법)

지방의회 회기	개정	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	접근
제1기 (1991. -1995.6)		• 1988년 지방자치법 전면개정 의회부문 적용	
	1991.12.31	• 정기회 집회일, 회기일수 변경 • 관계기관 관련서류 등 제출 요구권	자율성 강화 전문성 강화
	1994. 3.16	• 지방의원 의정활동비 지급	전문성 강화
	1995. 4. 1	• 광역의회의원 선거에 비례대표제 도입 -공직선거 및 부정선거방지법 개정	전문성 강화

지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

지방의회 회기	개정	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	접근
제2기 (1995.7-1998.6)	1998. 4.30	- 지방의원 정수 축소 -공직선거 및 부정선거방지법 개정	책임성 강화
제3기 (1998.7-2002.6)	1999. 8.31	- 회의수당을 회기수당으로 전환 - 상·하반기 연 2회 정례회 제도 도입 - 지방의회 위원회의 의안발의권을 지방자치법에 명문화 - 의장 및 의원에 대한 제척대상 범위 확대	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화
제4기 (2002.7-2006.6)	2003. 7. 8	지방의회의원 명예직 규정 삭제	
	2005. 1.27	- 회기수당을 월정수당으로 전환 - 주민소송제도 도입 - 위법한 지방의회의결에 대한 통제 강화	전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
	2006. 4.28	- 유급제 도입(의정비심의위원회 설치) - 회기 중 지급하던 원격지 회의출석비 지급제도 폐지 - 지방의회 회기운영 및 상임위원회 설치 자율화 - 지방의회 위원회 전문위원 증원 - 전문위원 제도 확대 - 지방의회 사무직 직원 임용권을 지방의회 사무처장에 위임 - 윤리특별위원회 설치근거 마련 - 윤리강령 및 윤리규범 조례 제정 의무화	전문성 강화 책임성 강화 자율성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제5기 (2006.7-2010.6)	2009. 4. 1	- 겸직금지 확대 - 정당가입이 가능한 교원에 대해 지방의회의원 임기 중 휴직 보장 - 지방의원의 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위 금지	책임성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제6기 (2010.7-2014.6)	2011.10.15	- 행정사무감사 기간 연장 - 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙 신설 - 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거 마련 - 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입 - 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화
	2014. 1.21	지방의회의 대의기관 명문화	자율성 강화
제7기 (2014.7-2018.6)		변화없음	
제8기 (2018.7-현재)	2021. 1.12. (2022.1.13 시행)	- 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력 - 정례회 집회일, 임시회 소집 요구, 의안 발의 조례 위임 - 의회사무기구 직원인사권 지방의회 의장에게 부여 - 지방의회 의원 겸직금지 조항 정비 - 윤리특별위원회 설치 의무화	전문성 강화 자율성 강화 자율성 강화 책임성 강화 책임성 강화

2. 지방의회 구성의 변화

1) 지방의회 의장단, 위원회 구성 및 의원정수

■ 의장단

- 지방의회 의장단의 구성은 광역자치단체 의회의 경우 의장 1인, 부의장 2인으로 구성되며, 기초자치단체의 경우 의장 1인, 부의장 1인으로 구성됨
- 선출방법은 무기명투표에 의하며, 임기는 2년임
- 의장단의 구성방식은 제정 지방자치법에서 의장과 부의장 각각 1인으로 규정되었던 것이, 1988년 지방자치법 전부개정에서 의장(1인), 부의장(광역의회 2인, 기초의회 1인)의 구성방식과 임기가 개정되었고, 이 기준은 제1기 지방의회에서부터 현재의 제8기 지방의회에 이르기까지 그대로 적용되고 있음
- 의장과 부의장의 직무 역시 1988년 「지방자치법」 전면개정 당시 규정된 “지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다”, “지방의회의 의장은 위원회에 출석하여 발언할 수 있다” 라는 내용이 제1기 지방의회에서도 그대로 적용되었으며, 현재 제8기 지방의회에 이르기까지 변경 없이 유지되고 있음
- 의장에 대한 불신임의 경우도 제1기 지방의회에서 제8기 지방의회까지 내용상 변화는 없으며, 1988년 개정된 사항이 현재까지 적용되고 있음

■ 위원회

- 지방의회내 위원회 설치 및 운영은 제정 지방자치법에서 규정한 “지방의회는 조례의 정하는 바에 의하여 필요한 위원회를 설치할 수 있다. 위원의 선거는 의회에서 행한다(제정 「지방자치법」 제31조)” 조항에 기반하여 이루어 짐
- 1988년 전면개정 「지방자치법」에서 위원회를 상임위원회와 특별위원회로 구분하여 규정함
- 상임위원회의 경우 당초 시·도의회에 한하여 설치할 수 있도록 되어있었으나, 1991년 개정을 통하여 시·군·구의회에도 설치가능하게 되었으며, 2006년 개정에서는 상임위원회 설치기준에 대한 제한규정이 폐지됨
- 특별위원회는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 달리 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위하여 조례로 설치할 수 있도록 하고 있으며, 이에 따라 지방의회별로 다양하게 운영되고 있음(「지방자치법」에 명문화되어 있는 특별위원회로는 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위한 윤리특별위원회가 있음)

<표 2-7> 위원회 운영관련 주요변화 및 회기별 상임위원회 수

지방의회 회기	위원회관련 주요개정(지방자치법)		상임위원회	
	개정일	개정내용	시도	시군구
제1기 (1991. -1995.6)	1991.12.31	• 종래 지방자치법(1988년 개정)의 위원회 설치근거(조례), 위원회 종류(상임위원회, 특별위원회), 위원선임(의회), 기타(상임위원회 설치하는 시도의회에 한함)의 규정중 위원선임(본회의에서 선임)과 기타(기초의회의 상임위원회 설치하는 대통령령으로 규정) 부분 개정	-	-
제2기 (1995.7-1998.6)			102	513
제3기 (1998.7-2002.6)			90	404
제4기 (2002.7-2006.6)	2006.4.28	• 상임위원회 설치기준에 대한 제한규정 폐지 • 윤리특별위원회 설치 규정 신설	94	407
제5기 (2006.7-2010.6)			98	455
제6기 (2010.7-2014.6)			98	501
제7기 (2014.7-2018.6)			111	542
제8기 (2018.7- 현재)	2021.1.12	• 윤리특별위원회 설치 의무화	114	539

* 출처: 해당 연도 지방자치법; 상임위원회수는 해당 연도 행정안전부(구 내무부, 행정자치부), 지방행정조직편람(제1기 자료부재, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

Ⅰ 의원정수

- 지방의원 정수는 현행 「지방자치법」 제29조에 기초하여 공직선거법에서 구체적인 산정기준을 명시하고 있음(「공직선거법」 제22조와 제23조에서 각각 시·도의원과 시·군·구의원 정수기준을 규정)
- 지방의회의원의 산정기준은 행정구역을 우선적인 기준으로 하고, 여기에 더하여 인구적인 요인을 추가적으로 반영하고 있음
- 제주특별자치도의회와 세종특별자치시의회의 경우 해당 특별법에 의하여 조례로 산정

<표 2-8> 지방의회 의원정수 제도변화수

구 분	근거법령	기준	시·도의회 의원	시·군·자치구의회 의원
제1기 (1991.- 1995.6)	지방의회의 원선거법 (1991)	기준	시군구마다 3인(인구 30만을 넘는 자치구·시·군에 있어서는 30만을 초과하는 매 20만까지마다 1인을 더하고 인구가 7만 미만이 되는 자치구·시·군은 2인으로 함)	읍·면·동마다 1인(인구 2만을 넘는 읍·면·동에 있어서는 2만을 초과하는 매 2만 까지 마다 1인을 더함)
		하한선	직할시 23인, 도 17인	7인 이상(단, 45인을 초과하는 때에는 45인으로, 인구 70만을 초과하는 구·시·군의 정수는 50인)
	공직선거및 선거부정방 지법 (1994.3.16. 제정)	기준	위 법과 동일	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
	공직선거및 선거부정방 지법 (1995.4.1. 개정)	기준	- 위 법과 동일 - 비례대표시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10	- 위 법과 동일 (단, 읍면동수가 45개[인구 70만 이하] 또는 50개[인구 70만 이상]를 넘는 경우 읍면동마다 각 1인으로 함)
		하한선	- 광역시 23인/도 17인 - 비례대표 3인	위 법과 동일
제2기 (1995.7- 1998.6)	공직선거및 선거부정방 지법 (1998.4.30. 개정)	기준	- 시·군·자치구 마다 각2인 (하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원선거구마다 2인)	- 읍·면·동(행정동) 마다 각1인 (단, 인구가 5천명 미만인 경우 인근 읍·면·동과 합하여 1인 선출)
		하한선	지역구 14인/비례대표 3인	위 법과 동일
3기 (1998.7- 2002.6)	공직선거및 선거부정방 지법 (2002.3.7. 개정)	기준	위 법과 동일	- 읍·면·동(행정동) 마다 각1인 (단, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원)
		하한선	지역구 16인/비례대표 3인	위 법과 동일

지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

구 분	근거법령	기준	시·도의회 의원	시·군·자치구의회 의원
4기 (2002.7-2006.6)	공직선거법 (2005.8.4. 개정)	기준	위 법과 동일	- 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군 의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함 - 비례대표 자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
5기 (2006.7-2010.6)	공직선거법 (2010.1.25. 개정)	기준	- 자치구·시·군수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 10의 범위에서 조정 - 비례대표 시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10	위 법과 동일
		하한선	지역구 19인/비례대표 3인	위 법과 동일
6기 (2010.7-2014.6)	공직선거법 (2010.3.12. 개정)	기준	- 위 법과 동일 ※ 11% 범위내 조정 가능	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
	공직선거법 (2014.2.13. 개정)	기준	- 위 법과 동일 ※ 14% 범위내 조정 가능	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
7기 (2014.7-2018.6)	공직선거법 (2018.3.9. 개정)	기준	- 위 법과 동일 ※ 선거구역표(별표) 조정	- 위 법과 동일 ※ 총정수표(별표) 조정
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
8기 (2018.7-현재)	공직선거법 (2021.3.26. 개정 기준)	기준	위 법과 동일	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일

* 출처 : 해당연도 지방의회의원선거법, 공직선거 및 선거부정방지법, 공직선거법

- 제1기의 경우 기존의 「지방의회의원선거법」에 제시된 산정기준에 의하여 의원정수가 정해졌으나, 1기중 선거관련법들이 통합되어 「공직선거 및 부정선거방지법」이 제정(1994.3.16.)됨에 따라, 동법에 동일 내용의 지방의원정수 관련사항이 규정됨

- 1기말인 1995년 동법 개정(1995.4.1.)을 통하여 시·도의원정수에 비례대표(지역구 의원정수의 100분의 10 범위내)가 도입되었고, 시·군·구의회의 의원정수 기준중 단서조항이 변경되어(읍·면·동수가 45개[인구 70만 이하] 또는 50개[인구 70만 이상]를 넘는 경우 읍·면·동마다 각 1인으로 함),
- 이 규정에 의하여 제2기 의원정수가 정해짐
- 제2기 말인 1998년 「공직선거 및 부정선거방지법」 개정(4.30)에서는 고비용정치구조 개혁의 일환으로 지방의원 정수에 대한 축소조정이 이루어짐
- 지역구 특별시·광역시·도의회의 의원정수는 당해 자치구·시·군별 또는 국회의원 지역선거구별로 3인으로 하던 것을 2인으로 축소하고, 동 정수의 하한선을 광역시의 경우 23인, 도의 경우 17인에서 동일하게 14인으로 함
- 기초자치단체의회의 의원선출시 인구 2만을 넘는 읍·면·동의 경우에는 2만을 초과하는 매 2만까지 마다 1인을 더하여 선출하던 기준을 폐지하여 읍·면·동마다 1인을 선출하되, 인구 5천인 미만의 동은 인접한 읍·면·동과 선거구를 통합하여 선출하도록 함
- 제3기는 이 기준에 의거하여 의원정수가 정해짐에 따라 아래 표에서 보는 것과 같이 의원정부가 제2기 5,513인에서 제3기 4,180인으로 정수의 대폭적인 축소가 이루어짐
- 제3기 역시 임기말인 2002년 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정(3.7)이 이루어져, 시·도의원 선거에서 지역구 후보자와 비례대표 후보자에게 각각 1표씩을 투표하는 1인 2표 제도가 도입됨
- 지역구 특별시·광역시·도의회의 의원정수는 하한선을 14인에서 16인으로 상향 조정함
- 기초자치단체의회의 의원선출시 읍·면·동마다 1인을 선출하되, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하는 것으로 개정하였으며, 이 개정기준에 의하여 제4기 의원정수가 정해짐
- 제4기인 2005년 8월 4일 「공직선거법」(구 「공직선거 및 부정선거방지법」)이 개정되어 기초자치단체인 시·군·구의회의원 정수 산정기준이 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하는 것으로 바뀜
- 이와 함께 기초자치단체의회에도 비례대표제가 도입되어 비례대표 자치구·시·군 의원정수는 지역구 자치구·시·군 의원정수의 100분의 10으로 함
- 이 개정기준에 의하여 제5기 지방의원정수가 정해짐
- 제5기인 2010년 1월 25일 다시 「공직선거법」이 개정되어 지역구 시·도의원의 정수를 자

지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역 등을 고려하여 100분의 10의 범위에서 조정할 수 있도록 함

- 지역구 특별시·광역시·도의회 의원정수는 하한선을 16인에서 19인으로 상향조정함
- 이 개정기준에 의하여 제6기 지방의원정수가 정해짐
- 제6기에는 앞서 제5기말인 2010년 초 「공직선거법」 개정을 통하여 시·도의원정수가 증가하였고, 제주특별자치도와 세종특별자치시 설치에 따른 의원정수 변동이 반영됨
- 제7기 지방의원정수는 여기에 대응하여 적용됨
- 제7기인 2018년(3.9)에는 2018년 6월 13일 실시되는 전국동시지방선거를 앞두고 지역구 시·도회의의원 선거구와 시·도별 자치구·시·군의회의원 총정수를 그동안의 인구 변동과 헌법재판소가 결정한 선거구 인구편차의 허용범위 등을 감안하여 조정하는 개정이 이루어짐
- 이 개정기준에 의하여 제8기의 지방의원정수는 지역구 시·도의원 정수(제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외)를 663명에서 27명 증원된 690명으로 하고, 이에 따라 선거구역표를 조정하였으며,
- 자치구·시·군의회의원 총정수를 2,898명에서 29명 증원된 2,927명으로 조정하고, 이에 따라 총정수표를 조정함

<표 2-9> 지방의회 의원정수 변화

구분	총계	시도의원			시군구의원		
		계	지역구	비례대표	계	지역구	비례대표
제1기	5,170	866	866	-	4,304	4,304	-
제2기	5,513	972	875	97	4,541	4,541	-
제3기	4,180	690	616	74	3,490	3,490	-
제4기	4,167	682	609	73	3,485	3,485	-
제5기	3,626	738	660	78	2,888	2,513	375
제6기	3,731	843	762	81	2,888	2,512	376
제7기	3,692	794	710	84	2,898	2,519	379
제8기	3,751	824	737	87	2,927	2,541	386

* 출처: 1~7기는 행정안전부, 제7기 지방의회백서; 8기는 중앙선거관리위원회(2018), 제7회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수 현황.

2) 지방의회 사무기구의 조직과 인력

- 시·도의회와 시·군·구의회의 사무기구는 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위하여 조례에 기반하여 시·도의회는 의회사무처를 두고 시·군·구의회에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있도록 하고 있음
- 제1기의 경우 「지방자치법」에 근거하여 조례로 사무처와 사무국, 사무과가 설치되었고, 제2기인 1997년 2월 4일 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 ‘의회사무기구 기준’이 신설됨에 따라 이후의 사무처, 사무국, 사무과 설치기준은 이 규정에 따르고 있음
- 제3기와 제4기 동안은 의회사무국과 의회사무과 설치의 경우 상임위원회의 설치 여부(동규정 1998.8.31. 개정)에 의하여 정해졌고, 제4기 말인 2006년 6월 지방의원 정수 10인 기준여부(동규정 2006.6.29. 개정)로 개정됨에 따라 제5기와 제6기는 이 기준의 적용을 받게 됨
- 제7기와 제8기 중에 각각 동규정의 개정을 통하여 의회사무국의 설치기준이 지방의원 정수가 10인 이상인 시·자치구와 함께 실국을 둘 수 있는 군까지 확대 및 조정 적용됨(동규정 2016.12.30. 개정, 2020. 3.10 개정)

<표 2-10> 의회사무기구 설치기준

지방의회 회기	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정			
	개정	시·도 의회 사무기구	시·군·구 의회 사무기구	
		의회사무처	의회사무국	의회사무과
제1기 (1991. -1995.6)		-	-	-
제2기 (1995.7-1998.6)	1997.2.4	• 특별시·광역시·도	• 자치구 및 국이 설치된 시	• 군 및 국이 설치되지 아니한 시
제3기 (1998.7-2002.6)	1998.8.31	• 특별시·광역시·도	• 상임위원회가 설치된 시·자치구	• 군 및 상임위원회가 설치되지 아니한 시·자치구
제4기 (2002.7-2006.6)	2006.6.29	• 특별시·광역시·도 • 특별자치도	• 지방의원의 정수가 10인 이상인 시·자치구	• 군 및 지방의원의 정수가 10인 미만인 시·자치구
제5기 (2006.7-2010.6)		〃	〃	〃
제6기 (2010.7-2014.6)	2012.6.29	• 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도	〃	〃

지방자치법전부개정에 따른
동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

지방의회 회기	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정			
	개정	시·도 의회 사무기구	시·군·구 의회 사무기구	
			의회사무국	의회사무과
제7기 (2014.7-2018.6)	2016.12.30	"	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구 또는 지방의원의 정수가 10명 이상이면서 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 있는 군	지방의원의 정수가 10명 미만이거나, 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·구
제8기 (2018.7-현재)	2020.3.10	"	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받지 아니하는 군	지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받는 군

* 출처: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 해당 연도, 별표.

* 주 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 의회사무기구 기준은 1997. 2.4 신설

* 주 : 제1기는 지방자치법에 의거하여 구성

- 시·도의회와 시·군·구의회의 사무기구내에 두는 공무원의 직급기준과 정원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 구체적으로 규정하고 있음
- 시·도의회는 사무처를 두고 그 아래 업무별 담당관, 전문위원 등을 두고 있고, 시·군·구의회의 경우 지방자치단체의 규모에 따라 사무국 또는 사무과를 설치하고, 그 아래 업무별 담당 및 전문위원 등을 배치하고 있음
- 시·도 의회사무처와 시·군·구 의회사무국, 의회사무과의 각 회기별 사무기구 공무원 총수변화는 아래 표에 제시하는 것과 같음

<표 2-11> 의회사무기구 공무원정원: 1기

구분	기구									정원			
	사무처			사무국			사무과			계	사무처	사무국	사무과
	과	계	전문위원	계	전문위원	과	계	전문위원					
1기	31	65	97	81	72	14	228	228	4202	870	840	2492	

* 출처: 내무부, 지방행정기구(1992.4.1. 기준), 행정안전부(구 행정자치부), 지방행정기구, 지방행정조직편람(제1기 1992.4.1. 기준, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

〈표 2-12〉 의회사무기구 공무원정원: 2기~8기 시·도 의회

구분	계	처장	담당관	전문위원	담당	정책자문 위원	사무직원
2기	1,299	16	34	107	126		1,016
3기	1,183	16	31	94	101		941
4기	1,218	16	32	94	104		972
5기	1,503	16	38	161	141	-	1,147
6기	1,543	16	46	152	149	14	1,166
7기	1,731	17	51	152	167	22	1,322
8기	1,954	17	56	156	195	22	1,508

* 출처: 내무부, 지방행정기구(1992.4.1. 기준), 행정안전부(구 행정자치부), 지방행정기구, 지방행정조직편람(제1기 1992.4.1. 기준, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

* 주 : 시도의회 사무기구의 담당수에서 공보담당이 있는 경우 공보담당 포함.

* 주 : 시도의회 전문위원은 5급 이상만 포함(기타는 사무직원에 포함).

* 주 : 시도의회 정책자문위원의 경우 6기는 제주도 14인, 7기와 8기는 서울 1인, 제주 21인임.

〈표 2-13〉 의회사무기구 공무원정원: 2기~8기 시·군·구 의회

구분	계	사무국장	사무과장	전문위원	담당관	담당	직원
2기	3,983	133	103	556	-	385	2,806
3기	3,559	112	120	478	-	381	2,468
4기	3,672	112	124	490	-	393	2,553
5기	3,997	118	123	619	-	442	2,695
6기	3,994	108	119	654	-	430	2,683
7기	3,998	111	115	657	3	449	2,653
8기	4,144	117	109	664	4	481	2,769

* 출처: 내무부, 지방행정기구(1992.4.1. 기준), 행정안전부(구 행정자치부), 지방행정기구, 지방행정조직편람(제1기 1992.4.1. 기준, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

제3장 법·제도 및 사례분석

제1절 법·제도 현황

1. 지방자치단체 조직관리법제

1) 조직관리법제의 목적 및 적용

■ 행정안전부가 소관하는 지방자치단체 조직관리제도의 적용

- 지방자치단체의 조직진단은 지역고유의 개별적 특성을 반영한 최적의 조직체계를 구성하여 조직의 성과를 제고하는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있으나, 이와 같은 조직진단은 조직 관리의 법·제도의 범위 내에서 대안을 제시함
- 행정안전부는 모든 지방자치단체가 조직관리에서 공통적으로 적용해야 할 제도를 법령에 근거하여 개발·운영하고 있음

■ 행정안전부의 조직관리제도는 기구설치와 정원관리에 초점을 둠

- 지방자치의 기본논리에 따르면, 지방자치단체의 조직관리는 원칙적으로 자율적인 결정사항임
- 그럼에도 불구하고, 기구 및 정원은 증설의 특성을 가지고 있는 바, 조직관리의 전반적인 효율성을 확보하기 위해서는 일정 수준의 제도적 가이드라인을 유지하는 것이 바람직하다는 논리임

2) 조직관리 근거법령

■ 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정

- 지방자치단체의 행정기구관리제도는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’ 과 그 시행규칙에 근거함
- 동 규정은 기구관리에 관한 내용뿐만 아니라 정원관리에 관한 내용까지 동시에 규정함
 - 동 규정은 기구·정원관리의 개요(제1장), 시·도 기구(제2장), 시·군·구의 기구(제3장), 의회사무기구와 직속기관 등(제4장), 기구·정원관리에 필요한 절차(제6장) 등을 규정함

■ 지방자치단체의 행정기구의 설치·운영에 대한 표준 제시

- 지방자치단체의 행정수요에 부합하는 행정기구를 설치함으로써 기구관리의 효율성을 확보하는 동시에 과도한 남발을 방지하는 것을 목적으로 함

- 지방자치단체의 행정기구 간의 상호 기능 중복을 배제하고, 종합적이고 체계적인 편성을 확보하는 것을 목적으로 함
 - 행정기구의 설치목적과 기능의 명확성, 독자성, 계속성을 고려하도록 함
 - 행정기구의 수행사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적절성을 고려하도록 함
 - 행정기구의 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 형평성을 고려하도록 함
 - 주민편의 행정능률 등을 고려하도록 함
 - 통솔범위, 행정의 능률성 등을 고려하도록 함

■ 기초자치단체의 기구관리

- 시·군·구의 본청에 두는 실·국과 명칭 및 사무분장, 실장·국장·담당관·과장 등 보조·보좌기관의 직급기준을 제시함

<표 3-1> 실장·국장·과장·담당관의 직급기준

	실장(국장급)·국장·자치구가 아닌 구의 구청장	실장(과장급)·과장·담당관	읍장·면장·동장	부읍장·부면장	인구 3만 이상 읍의 과장
시·군·구	4급	5급			
읍·면·동			5급	6급	6급

- 시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 조례로 정하도록 함
- 시·군·구 본청의 실장·국장·과장·담당관의 직급과 실·국·과·담당관의 사무분장 등에 관한 사항은 규칙으로 정하도록 함
- 의회사무기구에 대해서는 기구명, 공무원의 직급기준 및 전문위원의 직급과 정원에 대해서 가이드라인을 제시하고 있음
 - 의회사무기구는 2021년 1월 13일 지방자치법 전부개정안의 시행에 따라 지방의회 의장의 소관으로 전환 예정인 바, 향후, 집행부의 조직범위에서 벗어남
 - 현재 지방자치법 전부개정법률의 시행령과 시행규칙을 제정 중에 있는 바, 의회사무기구의 설치기준은 변화할 가능성이 큼

<표 3-2> 의회사무기구의 설치기준

의회사무기구 명	설치대상
의회사무처	특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도

의회사무기구 명	설치대상
의회사무국	• 지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구 • 지방의원의 정수가 10명 이상이며, 인구 10만 미만 구간의 기준적용을 받지 않는 군
의회사무과	• 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구 • 실·국의 설치기준에서 인구 10만 미만 구간의 기준을 적용받는 군

- 기초자치단체의 의회 사무기구는 의회사무국 또는 의회사무과로 설치하며, 의회사무국장은 4급 일반직 지방공무원으로 보하고, 의회사무과장은 5급 일반직 지방공무원으로 보하도록 규정함
- 기초자치단체에 설치하는 의회사무기구는 하위행정기구로 과급기구를 설치할 수 없음

〈표 3-3〉 의회사무기구 공무원의 직급기준

의회사무기구 명		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·군·구		-	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	-
시·도	서울특별시	1급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
	부산광역시	2급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 시·도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원

2. 지방자치단체 정원관리법제

1) 정원관리법제의 목적 및 적용

■ 지방자치단체의 정원관리의 표준화

- 지방자치단체의 지역여건, 업무의 성질, 업무량 등에 따라 정원을 적정하게 관리함으로써 행정사무의 효율적 수행을 확보하는 것을 목적으로 함
- 행정안전부는 2014년 3월부터 기준인건비를 기준으로 정원을 관리함으로써 지방자치단체의 자율성과 책임성의 조화를 지향함

2) 정원관리 근거법령

■ 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정

- 지방자치단체의 정원관리제도는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’과 그 시행규칙에 근거함
- 동 규정은 기구·정원관리의 개요(제1장), 정원책정의 기준과 계획수립 및 정원관리(제5장), 기구·정원관리에 필요한 절차(제6장) 등을 규정함

■ 정원관리 절차

- 지방자치단체의 장은 조직간의 균형과 합리적인 정원관리를 위하여 지방공무원의 종류별로 정원책정기준에 따라 정원을 책정함
- 매년 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 정원의 적정여부와 정원의 증원 및 감축현황을 조사·확인하고, 시·도지사가 지방자치단체별, 기관별, 직급별, 직렬별로 종합하여 행정안전부장관에게 보고함
- 새로운 행정수요가 발생하는 경우, 지방재정의 건전한 운영과 효율적인 인력관리를 위하여 해당 지방자치단체의 정원범위에서 자체조정을 통해 신규발생 행정수요에 대응함
- 지방자치단체의 장은 효율적인 정원관리가 필요한 경우, 정원의 관리기관별 지방공무원의 정원을 조정할 수 있음

■ 정원관리의 일반기준

- 지방자치단체의 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형을 고려하여 정원을 책정하도록 함
- 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정함
- 1개의 직위에는 1개의 직급을 부여하되, 업무의 성질상 일반관리업무가 전체업무의 50%를 넘는 직위는 동일직급 내에서 행정직과 다른 일반직의 복수직렬로 할 수 있도록 규정함
 - 업무의 성격이 특수하거나, 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합된 경우에는 4개의 직렬을 초과하지 아니하는 범위에서 복수직렬로 할 수 있도록 규정함
- 1개의 직위에 대해서는 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없도록 규정함
 - 다만, 해당분야의 직렬이 없어 일반직으로 충원하기 어려운 경우로서, 시험·연구·조사·상담 등 전문지식이 필요한 분야의 직위는 당 규정의 적용에서 제외함
- 1개의 직위에 일반임기제공무원을 채용하는 경우에는 그 일반임기제공무원의 채용기간 동안 그 직위에 상응하는 직급의 정원을 결원으로 유지하도록 규정함

■ 정원관리의 특례

- 별정직정원, 우대승진에 따른 정원, 근속승진에 따른 정원, 한시정원, 개방형직위운영에 따른 직급기준, 통합시 설치 등에 따른 한시기구 등을 대상으로 정원관리의 특례를 부여함

<표 3-4> 정원관리의 특례

특례 사유	특례 내용
별정직 정원관리	• 별정직 지방공무원의 허용 범위 - 「지방공무원법」 제2조 제3항 제2호에 해당하는 경우에만 책정 가능 ※ 「지방공무원법」 제2조 제3항 제2호 비서관·비서 등 보좌업무 등을 수행하거나 특정한 업무 수행을 위하여 법령에서 별정직으로 지정하는 공무원 - 직무의 성격상 일반직 지방공무원으로 임용하기 곤란한 경우
우대승진에 따른 정원관리	• 9급 지방공무원의 우대시책 - 읍·면·동 근무자 - 일반직 9급과 9급의 통합 운영
근속승진에 따른 정원관리	• 근속승진을 위한 정원의 통합 운영 - 일반직 지방공무원의 6급·7급·8급·9급
한시정원	• 한시기구 설치에 대응 - 한시기구 설치에 따른 정원책정 및 한시기구 비설치의 한시정원 책정 - 한시기구 만료로 정원소멸 - 한시정원이 아닌 정원으로 상계조정 불가 - 한시정원의 정수와 직급별 정원은 조례로 규정 - 한시기구 비설치 시의 한시정원은 최소 1년 이상의 업무량 존속 필요 - 한시정원의 존속기한은 3년 내에서 조례로 규정 - 한시정원의 존속기한 연장은 불가피한 경우를 제외하고 1회에 국한
개방형 직위 운영에 따른 직급기준특례	• 개방형 직위제 대응 - 개방형으로 지정된 직위는 계약직 공무원으로 임명가능 - 실·국장과 과장·담당관 등 보조·보좌기관의 직위 대상 - 소속기관의 장이나 그 보조·보좌기관의 직위 대상
통합시 설치등에 따른 한시기구 등에 대한 특례	• 통합시 설치 등 대응 - 도농복합형태의 시와 자치구가 아닌 구를 폐지한 시, 2개 이상의 지방자치단체를 통합하여 인구 100만명 이상이 된 시는 한시기구 설치 가능 - 한시기구에 두는 정원은 8년의 범위 내에서 조례로 존속기한을 규정 - 다만, 인구 100만 이상 통합시는 10년의 범위로 존속기한 규정 - 한시정원의 감축수요 발생시 한시정원 감축

Ⅱ 인력운영계획의 수립 및 시행

- 지방자치단체의 장은 계획적이고 효율적인 인력운영을 위하여 중기기본인력운용계획을 수립·시행함
 - 중기기본인력운용계획의 수립에서 기본인력계획은 중기지방재정계획과 연계하여 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립함
 - 기본인력계획의 수립은 사전에 당해 지방의회의 보고를 거쳐 시장·군수·구청장은 시·도 지사와 협의해야 하며, 시·도 지사는 시장·군수·구청장과 협의한 결과를 행정안전부 장관에게 보고함
 - 행정안전부장관과 시·도지사는 기본인력계획의 적정성 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 통보하고, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의 결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영함

<표 3-5> 시·군·구 전문위원의 직급 및 정원기준

지방의원의 정수	전문위원		
	총정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	-
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
35명 이하	7명 이내	4명	3명
40명 이하	8명 이내	4명	4명
45명 이하	9명 이내	5명	4명
50명 이하	10명 이내	5명	5명
51명 이상	11명 이내	6명	5명

- 의회 전문위원의 정원은 2021년 1월 13일 지방자치법 전부개정안의 시행에 따라, 지방의원 정수의 1/2 이내의 범위로 개정됨
- 직·사업소에 대해서는 지방농촌진흥기구, 사업소와 출장소 등에 대한 직급기준을 관리함

<표 3-6> 시·군·구 지방농촌진흥기구 및 사업소의 직급기준

	농업기술센터		사업소	
	소장	과장·담당관	소장	과장·담당관
지방농촌지도관	지방농촌지도관	지방농촌지도관		
사업소			4급 또는 5급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원

제2절 사례분석

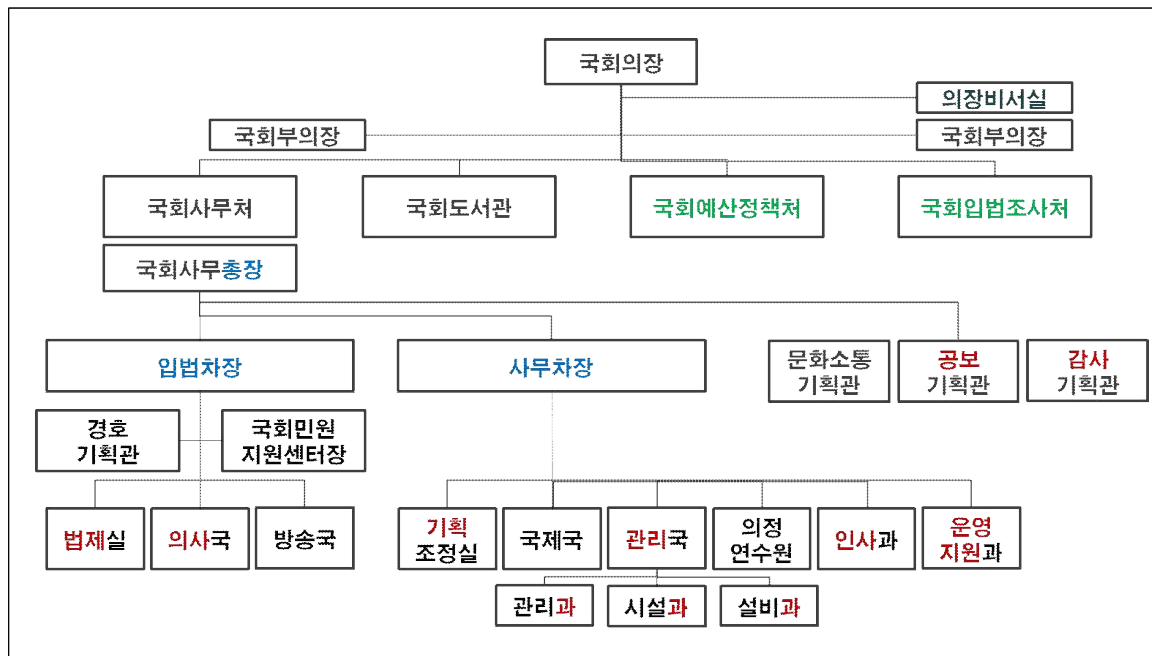
1. 국회사무처

1) 조직구성

■ 국회사무처법

- 국회 사무처의 조직과 직무 등에 관해 규정함
 - 국회사무처 조직의 기능배분과 인사운영에 관해 규정함
- 국회사무처의 조직은 국회사무총장, 입법차장, 사무차장, 문화소통기획관, 공보기획관, 감사기획관임
 - 문화소통기획관, 공보기획관, 감사기획관 등은 국회사무총장의 참모조직임
- 국회사무처의 입법차장 소속 조직은 경호기획관, 국회민원지원센터장, 법제실, 의사국, 방송국 등임
 - 경호기획관과 국회 민원센터장은 입법차장의 참모조직임
 - 법제실, 의사국, 방송국은 입법차장의 계선조직임
- 국회사무처의 사무차장 소속 조직은 기획조정실, 국제국, 관리국, 의정연수원, 인사과, 운영지원과 등임

[그림 3-1] 국회조직도



2) 기능배분

■ 국회사무처의 전체 기능

- 법률안, 청원 등의 접수·처리
- 국회의 법안심사, 예산결산심사, 국정감사 및 국정조사, 국가정책평가 등의 지원
- 국회의 본회의 및 위원회회의에 관한 지원
- 국회의원의 의정활동지원
- 국회의 의사중계방송 및 홍보
- 국회의 의원외교활동지원
- 국회 소속 공무원에 대한 교육훈련과 의회제도 및 운영에 관한 연수
- 국회의 청사 관리·경비 및 후생
- 국회의 직장민방위대 및 직장예비군의 편성·운영과 비상대비업무
- 「국가공무원법」, 「국가재정법」, 「국유재산법」, 그 밖에 다른 법령에 따라 사무처 또는 사무총장의 권한에 속하는 사항
- 감사업무나 그 밖에 의장이 필요하다고 인정하여 지정하는 사항

■ 국회사무처의 전체 기능

- 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독함
- 차장은 사무총장을 보좌하여 사무처의 사무를 분장하여 처리하고, 사무총장이 사고가 있을 때에는 입법차장·사무차장의 순서로 그 직무를 대리함
 - 입법차장은 입법보조 업무와 위원회 업무지원 및 이에 따른 조정에 관하여 사무총장을 보좌함
 - 사무차장은 행정관리업무에 관하여 사무총장을 보좌함

■ 국회사무처 전문위원의 기능

- 법률안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고
- 자료의 수집·조사·연구 및 소속 위원에게 그 자료의 제공
- 위원회에서의 각종 질의 시 소속 위원에게 질의자료의 제공
- 의사진행의 보좌
- 그 밖에 소속 위원회 소관에 속하는 사항

■ 문화소통기획관의 기능

- 문화행사 등을 통한 국회활동 및 정책 관련 홍보
- 국회 참관의 종합 계획 수립·시행 및 총괄
- 헌정기념관 운영
- 국회사료 등 헌정자료의 수집·편집 및 발간
- 미술품 관리

■ 공보기획관의 기능

- 주요 사안에 관한 대언론 홍보계획 수립·시행 및 총괄·조정
- 보도계획의 수립 및 보도자료 배포
- 국회활동의 대외공표, 언론취재의 지원, 국회 관련 언론보도의 분석·대응
- 뉴미디어를 활용한 홍보계획 수립·시행
- 국회청사 내 취재질서의 유지

■ 감사관의 기능

- 사정업무에 관한 사항
- 사무처 및 산하단체에 대한 감사
- 진정 및 비위사항의 조사·처리
- 공직자 재산등록에 관한 사항
- 국회공직자윤리위원회의 운영에 관한 사항
- 공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 사항
- 국민감사청구에 관한 사항
- 인권침해 조사·예방업무에 관한 사항
- 그 밖에 사무총장이 감사에 관하여 지시한 사항

■ 경호기획관의 기능

- 국회의 경호 및 방호
- 국회의 방청
- 국회의사당 참관의 지원 및 안전검색
- 출입증의 발급·관리

- 테러(사이버테러는 제외한다) 예방 및 대응에 관한 사항

■ 국회민원지원센터장의 기능

- 청원의 접수·처리에 관한 사항
- 진정 및 행정민원의 접수·처리에 관한 사항
- 의원회관 의정지원에 관한 사항
- 정보공개청구에 관한 사항

■ 법제실의 기능

- 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토
- 대통령령·총리령 및 부령에 대한 분석·평가
- 국내외의 법제에 관한 연구
- 그 밖에 국회의원의 법제활동에 관한 지원

■ 의사국의 기능

- 본회의 의사진행 보좌
- 교섭단체·의석배정 및 위원선임 등에 관한 업무
- 위원회 일반행정업무 지원 및 회의상황 종합
- 의안 등의 접수·배부·회부 및 이송
- 본회의 및 위원회의 회의록작성·편집 및 발간
- 의정기록심의관은 본회의 및 위원회의 회의록작성·편집 및 발간의 사항에 관하여 국장을 보좌함

■ 방송국의 기능

- 국회방송의 편성 및 운영에 관한 사항
- 국회방송의 제작 및 송출에 관한 사항

■ 기획조정실의 기능

- 기본운영계획의 수립 및 종합·조정
- 각종 업무계획의 지침 수립 및 종합·조정
- 국회예산의 편성·집행의 조정
- 조직 및 정원 관리

- 행정제도개선계획의 수립과 그 집행의 지도·감독
- 제안제도의 운영
- 국회규칙·규정·내규 등의 제정·개정 등에 관한 사항
- 헌법재판 및 행정심판 등 소송사무의 총괄
- 국회소관 법인의 설립 및 감독에 관한 사항 (의원외교활동을 주요사업으로 하는 법인의 감독에 관한 사항 제외)
- 국회 디지털정책 추진업무의 기획·조정 및 지원
- 사이버테러 예방·대응 등 사이버안보에 관한 사항
- 국회의 직장민방위대 및 직장예비군의 편성·운영과 비상대비업무에 관한 사항
- 국회 위기대책본부 운영 및 지원에 관한 사항

■ 국제국의 기능

- 의전
- 의회외교정책의 기획 및 총괄
- 외국의원 및 외빈의 초청·영접
- 통역·번역 등 외국어에 관한 사항
- 의원의 방문외교활동에 관한 사항
- 의회관계 의원연맹에 관한 사항
- 국외주재관의 업무지원
- 의회관계 국제회의에 관한 사항
- 국제기구와의 업무협조
- 의원외교활동을 주요사업으로 하는 국회소관 법인의 감독에 관한 사항

■ 관리국의 기능

- 국유재산의 관리
- 국회청사의 유지·보수관리 및 조경에 관한 사항
- 의원회관 일반관리
- 기계·전기·통신설비의 유지 및 보수관리
- 물품 관리

- 재난 및 안전사고에 따른 시설물 피해의 예방·대응·복구에 관한 사항

■ 의정연수원의 기능

- 교육훈련 및 연수계획의 수립 및 집행
- 교육과정의 기획 및 연구개발
- 국회의원연구단체 지원
- 시민의정연수
- 고성연수원의 운영 및 관리

■ 인사과의 기능

- 공무원의 인력운용에 관한 계획 수립
- 공무원의 임용·복무·상벌·연금·의료보험 등 인사관리에 관한 사항
- 인사 제도 및 운영·관리의 개선에 관한 사항
- 공무원 평정 및 성과 관리
- 인사 관련 통계의 작성 및 유지에 관한 사항
- 공무원시험계획의 수립 및 집행

■ 운영지원과의 기능

- 보안 및 관인의 관리
- 문서의 분류·배부 및 수발업무의 지원
- 국회의원의 등록
- 당직관리
- 공무원노동조합에 관한 사항
- 후생 및 복지
- 국고금의 집행·회계 및 결산
- 물품·용역·공사 등의 계약에 관한 사항
- 그 밖에 사무처 내 다른 부서의 주관에 속하지 아니하는 사항

3) 정원관리

■ 국회사무처 정원

- 국회사무처의 공무원은 정무직 4명, 별정직 2,222명, 일반직 1,316명 등임
 - 정무직 공무원은 사무총장 1명, 사무차장 2명, 비서실장 1명 등임
 - 별정직 공무원은 국회의원보좌관 600명, 국회의원 비서관 600명, 국회의원비서 900명, 수석전문위원 19명, 수석비서관 5명, 비서관 21명, 비서 3명, 9급상당 별정직 74명 등임
 - 일반직 공무원은 별정직, 임기제, 전문경력관을 포함함

■ 정원의 통합관리

- 국회사무처는 인사관계규정으로 일반직공무원 9급~6급 및 이에 준하는 직급의 정원을 통합하여 운영함
- 정원을 통합하여 운영하는 경우에 공무원을 승진임용하는 때에는 그 승진된 자가 해당 직급 또는 계급에 재직하는 기간 동안에는 그에 해당하는 직급 또는 계급의 정원이 따로 있는 것으로 보고, 종전 직급 또는 계급의 정원은 감축된 것으로 간주함

■ 국회사무총장의 인사권 범위

- 국회사무총장의 인사권은 국회의장으로부터 위임받은 권한의 범위에 한정함
 - 3급 이상 공무원의 파견
 - 2. 4·5급 공무원의 전직·전보·겸임·파견·휴직·직위해제·정직·복직
 - 전문경력관 가군 및 연구관의 파견·휴직·직위해제·정직·복직
 - 5급 이상 공무원에 상당하는 전문임기제공무원(시간제전문임기제공무원을 포함한다)의 휴직·직위해제·정직·복직
 - 소속기관 내의 전보와 겸임
- 임용제청 협의
 - 국회의장이 행하는 5급이상 공무원, 연구관, 전문경력관 가군 및 5급 이상 공무원에 상당하는 전문임기제 공무원의 임용은 소속기관(국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처)의 장의 제청에 의하되, 신규채용 및 신규임용 등에 관해서는 임용제청권을 갖는 소속기관의 장은 국회사무총장과 협의해야 함
- 전문경력관 직위의 지정 협의
 - 소속기관의 장은 해당 소속기관의 일반직공무원 직위 중 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수 업무 분야 직위를 사무총장과 협의하여 전문경력관직위로 지정할 수 있

으나, 직위 지정전 국회 사무총장과 협의하여야 함

- 또, 전문경력관 직위 지정에 필요한 사항은 국회사무총장이 결정함
- 사무총장은 수석전문위원 및 전문위원을 보좌하는 입법조사관의 설치에 관한 사항을 결정함
- 외국의 주재관의 대외직명, 임용, 복무 및 보수에 관한 사항을 결정함
- 법제·예산분석·정책분석·통역·연수 등에 필요한 전문인력(임기제공무원)의 임용에 관한 사항을 예산의 범위 내에서 결정함
- 사무총장은 인사권을 도서관장, 예산정책처장, 입법조사처장 등에게 위임할 수 있음
 - 국회도서관소속 사서직 7급이하 공무원 및 기능직공무원의 승진시험과 사서직 6급이하 공무원 및 기능직공무원의 특별채용시험실시에 관한 사항은 도서관장에게 위임함
 - 국회예산정책처소속 6급이하 공무원의 특별채용시험실시에 관한 사항은 예산정책처장에게 위임함
 - 국회입법조사처 소속 6급 이하 공무원의 특별채용시험실시에 관한 사항은 입법조사처장에게 위임함

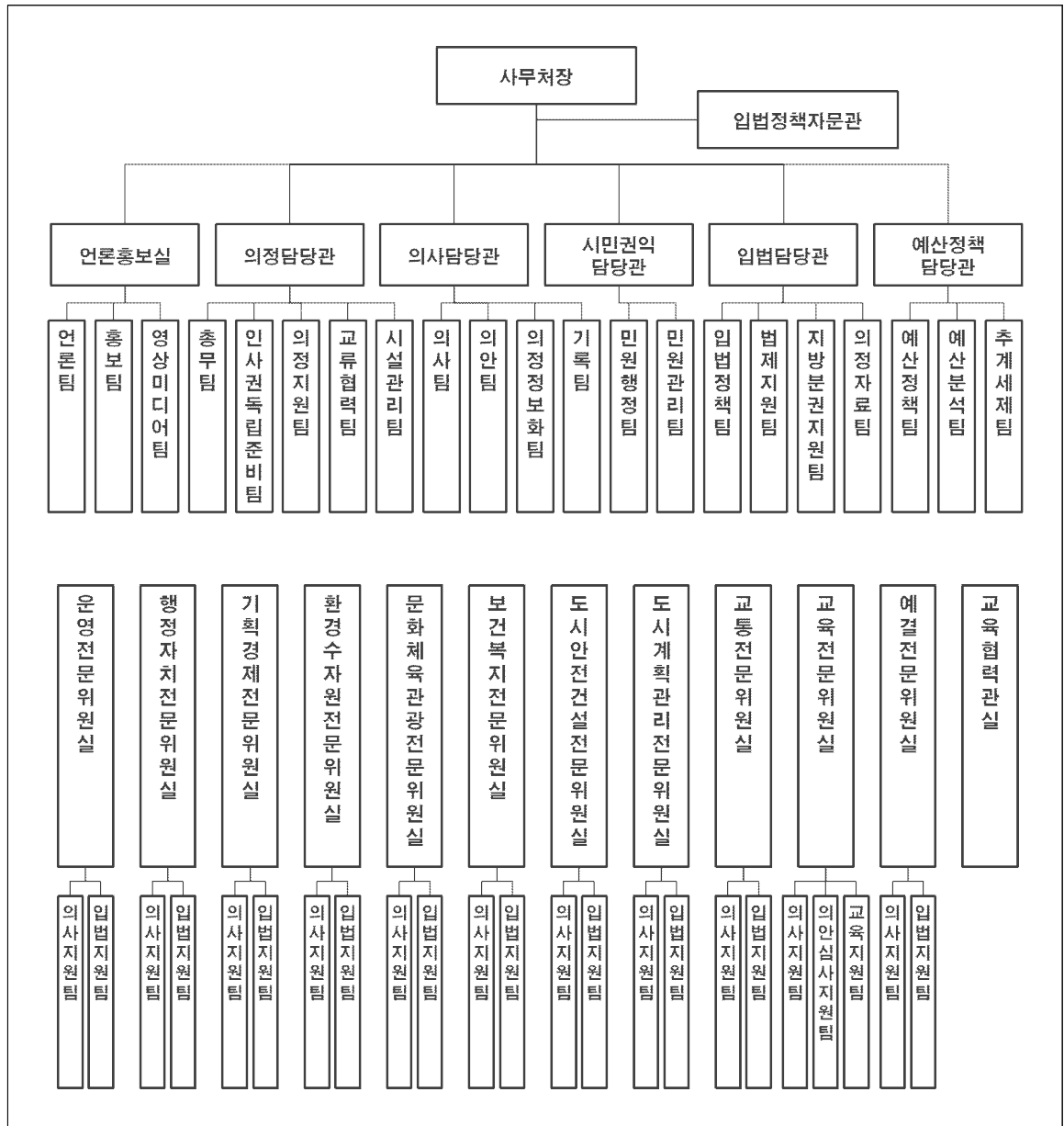
2. 서울특별시의회

1) 조직구성

■ 1실 5담당관

- 언론홍보실(3팀), 의정담당관(4팀), 의사담당관(4팀), 시민권익담당관(2팀), 입법담당관(4팀) 및 예산정책담당관(3팀) 설치·운영
 - 언론홍보실은 언론팀, 홍보팀, 영상미디어팀
 - 의정담당관은 총무팀, 의정지원팀, 교류지원팀, 시설관리팀
 - 의사담당관은 의사팀, 의안팀, 의정정보화팀, 기록팀
 - 시민권익담당관은 민원행정팀, 민원관리팀
 - 입법담당관은 입법정책팀, 법제지원팀, 지방분권지원팀, 의정자료팀
 - 예산정책담당관은 예산분석팀, 정책조사팀, 사업평가팀

[그림 3-2] 서울시의회사무기구조직도



2) 기능배분

○ 언론홍보실의 기능은 의회 홍보에 관한 기능임

- 의회홍보에 관한 기본계획의 수립 및 집행에 관한 사항
- 언론매체의 보도지원에 관한 사항
- 보도자료 제공 총괄·분석 및 기자실 운영에 관한 사항
- 대변인실 지원에 관한 사항
- 신문방송협력 공동사업에 관한 사항
- 뉴미디어 홍보 총괄 및 이슈모니터링에 관한 사항

- 의회보 및 의정백서 발행에 관한 사항
 - 의정활동에 대한 영상기록 및 사진촬영 관리에 관한 사항
 - 의정홍보코너 운영 및 영상홍보물 제작에 관한 사항
 - 종합일간지 및 간행물 구독에 관한 사항
 - 의정모니터 운영에 관한 사항
 - 홈페이지의 운영 및 관리에 관한 사항
 - 여론조사 운영에 관한 사항
- 의정담당관의 기능은 의회 기본운영 및 사무처 직원의 인사 조직 관리 등임
- 의원등록 및 기록관리에 관한 사항
 - 공직자 재산등록에 관한 사항
 - 의원 국제친선교류에 관한 사항
 - 의원의 복리후생에 관한 사항
 - 사무처 직원의 인사관리 및 복리후생에 관한 사항
 - 의회 기본운영계획의 수립 및 종합조정에 관한 사항
 - 사무처의 조직관리에 관한 사항
 - 감사, 심사분석, 사무개선업무 등에 관한 사항
 - 의회 의전에 관한 사항
 - 예산의 편성·집행·결산에 관한 사항
 - 청사 시설유지관리에 관한 사항
 - 청사 경비에 관한 사항
 - 재무회계에 관한 사항
 - 물품수급 및 차량유지관리에 관한 사항
 - 문서·보안 및 관인·공인관리에 관한 사항
 - 전국 시·도의회 의장협의회에 관한 사항
 - 대회의실 대관에 관한 사항
 - 그 밖에 다른 담당관의 소관에 속하지 않는 사항
- 의사담당관의 기능은 의회 운영에 관한 사항임
- 의회운영 기본일정 및 의사일정 수립 조정에 관한 사항
 - 정례회 및 임시회 운영에 관한 사항
 - 정례회 및 임시회 본회의 의사진행 보좌에 관한 사항

- 회의록 작성, 발간, 배부, 보존관리 및 열람에 관한 사항
- 각종 의안의 처리 및 의결문서의 보존관리에 관한 사항
- 청원 접수 및 처리에 관한 사항
- 위원회 의안처리 및 회의상황 종합에 관한 사항
- 의원의 청가 및 결석 처리에 관한 사항
- 의안심의에 필요한 자료수집 및 조사연구에 관한 사항
- 본회의장 의석배정 및 사용조정에 관한 사항
- 회의장 질서유지, 방청 및 참관에 관한 사항
- 의사운영 관련 자료 작성 및 발간에 관한 사항
- 의회 정보화사업의 추진 및 지원에 관한 사항
- 전산실·정보통신망 운영 및 관리에 관한 사항
- 의정정보시스템 운영 및 유지관리에 관한 사항
- 결산검사위원 선임에 관한 사항
- 청소년의회교실 운영에 관한 사항
- 의원 정보화기기 지원에 관한 사항
- 의원이 발의하는 자치법규의 입법예고에 관한 사항
- 의장의 조례·규칙 공포 및 예규·규정 발령에 관한 사항

○ 시민권익담당관의 기능은 민원관련 기능임

- 민원관련 업무계획 수립에 관한 사항
- 지역별 현안 민원관리 및 소관부서와 협의에 관한 사항
- 위원회 또는 자문단 구성 및 운영에 관한 사항
- 민원 재발방지 방안 마련 및 민원관련 법령 등 제도개선안 마련에 관한 사항
- U-신문고 시스템(의회신문고) 운영에 관한 사항
- 전화·방문 민원접수 및 상담에 관한 사항
- 민원처리시스템 유지보수 및 개선에 관한 사항
- 민원 현장조사 및 조사보고서 발간에 관한 사항
- 민원통계분석에 관한 사항
- 민원접수 상담 및 처리결과 사후관리에 관한 사항
- 의정활동지원 및 민원서비스 콘텐츠 개발에 관한 사항
- 그 밖에 민원 및 시민권익에 관련된 사항

- 입법담당관의 기능은 의원의 의정활동에 필요한 의안 발굴 등임
 - 의원의 의정활동에 필요한 의안의 발굴·조사 및 연구 등에 관한 사항
 - 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법안의 입안·검토에 관한 사항
 - 법령·제도개선 등에 관한 사항
 - 의회 관련 쟁송업무처리 및 입법·법률고문 운용에 관한 사항
 - 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법조사회답에 관한 사항
 - 국내 입법기관 등과의 업무협력에 관한 사항
 - 입법 및 정책지원 연구용역에 관한 사항
 - 국내외 입법 및 정책관련 사항의 기획·연구 및 조사 등에 관한 사항
 - 의원연구단체 및 정책위원회 등 운영지원에 관한 사항
 - 지방분권 추진 지원에 관한 사항
 - 의회전문도서관의 운영 및 의정 관련 각종 자료의 수집·관리·발간에 관한 사항
- 예산정책담당관의 기능은 예산안 결산안 기금운용계획안 등에 관한 사항임
 - 시·교육청 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산 등 분석에 관한 사항
 - 의안의 비용추계 및 비용추계 정보시스템 운영관리에 관한 사항
 - 위원회 또는 의원이 요구하는 소관사무와 관련한 조사 및 분석
 - 시·교육청 및 서울시 출자·출연기관, 공사, 공단의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석에 관한 사항
 - 국내외 지방재정운용 및 지역경제 동향분석에 관한 사항
 - 국내외 재정정책 관련 등 제도에 대한 조사·연구에 관한 사항
 - 통합 재정수지 및 채무현황 분석에 관한 사항
 - 시민의견 청취를 위한 공청회 및 토론회 개최 지원에 관한 사항
 - 그 밖에 예산·결산 및 재정정책 관련된 조사·분석에 관한 사항
- 전문위원의 기능은 소속위원회별 의안에 대한 검토임
 - 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안전에 대한 검토보고
 - 각종 의안을 비롯한 소관 사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원에 대한 제공
 - 위원회 의사진행 보좌
 - 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 국내외 친선교류 등 운영
 - 행정사무감사, 조사계획 및 결과보고서 작성 등
 - 의원전체 세미나 등에 관한 사항

- 그 밖에 소속위원회 예산 및 행정업무 등 소관에 관한 사항

[그림 3-3] 광역의회 사무처 조직구성 현황

구분	담당관실 현황						전문위원
서울	언론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책	11명
부산	총무	의사	홍보	입법정책			7명
대구	의정	홍보	입법				7명
인천	총무	의사	입법정책				7명
광주	의정	홍보소통	입법정책				6명
대전	총무	의사	입법정책				6명
울산	의정	입법정책					5명
세종	의정	의사입법					4명

3) 정원관리

- 의회사무처의 정원은 199명 현원은 189명임
 - 일반직은 정원 203명, 현원 207명임
 - 별정직은 정원 11명, 현원 9명임
 - 개방형은 정원과 현원이 각각 10명임
 - 임기제 일반직은 정원이 102명, 현원이 78명임
- 전문위원실의 정원은 127명, 현원은 115명임
 - 일반직은 정원 57명, 현원 58명임
 - 별정직은 정원 2명, 현원 2명임
 - 개방형은 정원과 현원이 각각 8명임
 - 임기제 일반직은 정원이 60명, 현원이 47명임

3. 미국의 지방의회

1) 지방정부의 분류

■ 개요

- 가장 최근인 2005년도에 집계된 미국 통계청 자료를 보면, 2002년 6월 30일 기준으로 미국의 정부단위는 연방정부 및 50개의 주정부와 87,525개의 지방정부(units of local government)를 포함해서 87,576개임

<표 3-7> 미국 지방정부 유형

기관구성 유형	2006	2004	2000	1996	1992	1988	1984
Council-Manager	3,505 (49.1%)	3,453 (48.7%)	3,302	2,760	2,441	2,356	2,290 (35%)
Mayor-Council	3,096 (43.3%)	3,089 (43.6%)	2,988	3,319	3,635	3,686	3,686 (56%)
Commission	143 (2.0%)	145 (2.0%)	143	154	168	173	176 (3%)
Town Mtg.	337 (4.7%)	338 (4.8%)	334	365	363	369	370 (6%)
Rep. Town Mtg.	63 (.9%)	63 (.9%)	65	70	79	82	81 (1%)
Unknown		3 (.04%)					
Total	7,144 (100%)	7,091 (100%)	6,832	6,668	6,686	6,666	6,603 (100%)

- 기관대립형은 강시장제와 약시장제로 분류되며, 대도시 지방정부 중 50% 이상은 대부분 강시장제임
 - 시장은 대선거구제로 주민이 직접 선출하고 그에 따라 지방의회에 대한 거부권(veto powers)을 행사하며, 지방의원은 구역별로 선출되어, 시장의 거부권에 대하여 주로 2/3 이상 의원들의 찬성에 의하여 이를 무시할 수 있는 정도로 운영되는 체제가 보통임
- 미국 지방정부의 기관구성상 가장 선호되는 형태는 시의회-전문경영인형의 지방정부(Council-Manager Government) 형태로 2006년을 기준으로 볼 때 49.1%를 차지하고 있음
 - 미국 시정부(Municipalities) 수준의 지방정부 기관구성은 지방의회가 중심이 되어 집행부를 구성하는 기관통합형이 다수를 차지하고 있음
- 의회우월적 내지 의회중심의 기관운영이 대부분인 이유는 지방정부의 책임자는 당연히 주민대표기관인 의회로 보았고, 집행부는 단지 의회가 결정한 정책과 예산으로 행정을 수행하는 행정기관에 불과한 것으로 보아 의회의원이 모든 것을 통치하고 책임지는 통합형을 선호함

■ 시 지방정부(Municipalities)

- 시와 빌리지 등을 포함한 시 지방정부는 20세기 초반까지 일반적으로 주입법기관의 특별법 또는 일반지방자치법으로 창설되고 통치됨
- 특별법에 따른 지방정부의 권한이나 지위부여에 대한 주정부의 과도한 통제방식이 비판의 대상이 되면서 일반법으로 시 지방정부를 설치하게 되었고,
- 다시 홈룰(home rule)과 같은 자치기본조례의 채택 및 운영으로 폭 넓은 자치권을 행사하게 되었음
- 대부분의 시 지방정부는 지방의회 중심의 기관통합형 운영체제를 갖추게 되었음

<표 3-8> 미국 지방정부의원 총수 분포 현황

(2002년 기준)

지방의원 총수	지방정부 수
50명 이상 (2개 지방정부)	뉴욕시(800만 명 이상), 시카고시(289만 명)
20~49명 수준	17개 지방정부 (0.6%)
10~19명 수준	248개 지방정부 (10%)
10명 미만	나머지 2209 (90%)

- 미국의 기초자치단체 단위 수준에서 지방정부는 집행부와 지방의회가 통합된 형태가 많고, 그에 따라서 지방의회의 의원 정수는 소수로서 소의회 중심의 의회운동을 하고 있는 것이 큰 특징임
 - 지방의원 총수가 50명 이상인 지역은 인구 800만 명의 뉴욕시와 289만 명이 거주하는 시카고시 등 2개 지역 임
 - 20~49명인 곳은 단지 17개소로 0.6%이며, 10~19명인 곳은 248개소로 10%임
 - 나머지 90%는 의원 10명 미만의 소의회를 운영하고 있음

■ 카운티(County)

- 기본적으로 미국 카운티 정부의 의회 명칭은 다양함
 - 카운티 지방정부의회의 주요 명칭들을 보면, Board of county commissioner, Board of supervisor, county court, fiscal court, county council(텔라웨어주), Policy Jury(루지애나주), Commissioners Court(텍사스주), County Legislature(뉴욕주) 등으로 나타나고 있음
 - 이 중에서 소수의원에 의한 의회운영의 경우는 County commissioner Board, legislative board 등의 명칭을 사용하고 있음
- 카운티 의회는 소의회제를 중심으로 하고, 의장이 단체장을 겸직하거나 시전문 경영인을 둠

- 소수의회제는 보통 3~5명의 의회의원이 선출되어 의장을 중심으로 행정부의 권한도 함께 행사하는 통합형 지방정부의 기관구성 형태로 아이다호주의 카운티 의회, 텍사스주, 오리건주 등에서 실시하고 있음
- 다수의회제를 채택한 의회운영 카운티들은 뉴욕, 미시간, 일리노이, 위스콘신의 카운티 지방정부가 주류를 이루고 있음
- 정책결정 시각에서 보면, 카운티 의결기관(Board of Supervisors or Commissioners)과 보안관, 재무관, 검사, 교육감 등 다수의 선출직 공직자들에게 분야별로 정책결정권 분산되어 있어 구조적으로 어떤 한 사람이 리더십을 발휘하거나 카운티정부의 전반을 통제하기는 매우 어려운 실정임
 - 카운티정부가 여러 시 지방정부를 포괄하는 구역을 차지하고 있기 때문에 대도시나 지역단위로 광역서비스를 제공하는 것이 적합할 뿐만 아니라 의료·보건서비스와 같은 고비용의 서비스를 효율적으로 제공할 수 있기 때문임
- 70% 이상이 전통적인 위원회형 기관구성 형태를 지니고 있었으나 점차적으로 도시지역에서는 의회-행정관형(council-administrator plan) 또는 의회-민선단체장형(council-elected executive form)이 점차 채택되고 있는 추세를 보이고 있음
- 의회-행정관형은 카운티의회가 전문행정인(county manager, chief administrative officer, or executive secretary 등으로 명칭)을 선임하여 인사, 예산, 행정부서 및 기관 등에 관련한 전반적인 권한을 부여하는 형태임
- 의회민선단체장형은 주민이 직접 카운티의 장을 선출하여 카운티 지배인과 유사한 권한을 부여하는 형태임

■ 타운 및 타운십(Town and Township)

- 타운이나 타운십은 미국의 가장 오래된 지방정부 형태라고 할 수 있는 주민총회(local town meeting)로 운영되고 있음
 - 주로 지방자치의 전통이 강하게 남아 있는 뉴잉글랜드 지역(코네티컷, 메사추세츠, 로드아일랜드, 버몬트, 뉴햄프셔, 메인 등 북동부 6개 주)에서 많이 발견되고 있음
- 식민지 시대부터 실시된 주민총회는 직접민주주의가 구현되는 기관구성형태로서 원래 모든 주민이 연례총회에 참여하여 지역문제를 논의하고 법규를 제정하였음
- 오늘날은 인구증가와 도시문제의 증가에 따라 직접민주주의에서 변형된 주민대표총회의 형태(representative town meeting form)로 뉴잉글랜드 지역에서 많이 발견되고 있음
- 주민참석은 유권자의 10%이하를 요구하는 곳에서부터 40%이상을 요구하는 곳까지 다양함

2) 지방의회 운영체계

■ 홈룰(Home Rule)에 의한 지방정부의 정책결정권 강화

- 미국 각 주의 지방정부들이 향유하는 자치권 홈룰(자치기본조례)은 넓은 의미에서 전통적으로 지방정부가 주정부로부터 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 수행하는 지방정부의 자율적 권한과 활동을 보장하는 자치권을 의미함
- 보다 전문적인 의미에서 홈룰은 지방정부에 주어진 의무와 책임을 실천하기 위해서 필요한 지역에 대하여 자율적으로 법률을 제정할 수 있는 헌법과 법률로부터 부여받은 권한임
- 자치권의 부여는 주정부 의회가 특별법을 제정하여 지방정부의 재산권, 행정권한 등에 제한을 가하는 경우에도 자치정부의 자치권을 보장할 수 있는 방패막이로 작용하고 있음
- 자치입법권(Local Legislative Power)은 주민투표를 거쳐 선출 구성된 지방의회에 부여되며, 지방자치의 자치입법권 형태는 지방정부법률(자치조례, local laws), 지방정부령(ordinances), 의회결의안(resolutions) 등 3가지로 나타남
 - ① 첫째, 자치입법 형태인 자치조례
 - 지방정부의회의 가장 최상위 입법형태로 보통 미국 주정부헌법에 근거하여 지방정부의 권한으로 주어짐
 - 자치조례는 주민에 의해 선출된 대표기관이 입법권을 행사하는 것과 같다는 점에서 주의회의 개별법(act of the State Legislature)과 같은 법적 효력을 갖게 됨
 - 뉴욕주에서는 주의회 법률이나 지방정부 법률(조례) 모두 전통적으로 주정부의 국무장관(Secretary of State)이 법령등록관리를 하면서 법적 효력을 가지고 있음
 - ② 둘째, 지방정부령
 - 지방정부의회의 입법행위의 하나이지만 특정한 주제와 관련해서 주정부의회가 결정하여 자치정부에 위임한 사안에 한정되는 것임
 - 뉴욕주의 경우를 보면, 시정부령은 존재하지만 카운티정부와 빌리지 자치정부(1974년 폐지)는 이러한 권한을 갖지 않음
 - ③ 셋째, 의회결의안
 - 자치정부로서 어떤 사안에 대하여 특정한 입장을 취하거나, 의사를 표명하는 수단임
 - 다른 법과 달리 결의안은 규제조치를 취할 수 없지만, 주의회의 결정에 따라서 예외적인 경우가 생겨날 여지는 있음

■ 홈룰에 의한 지방의회 운영체제

- 홈룰제도에 의한 시정부의 자치기본조례(Charter)를 운영하는 것은 지방의회에 의한 집행부 조직권 및 정책결정과 정책집행권에 대한 보장을 한 제도화라고 할 수 있음
- 홈룰의 종류는 기본적으로 주법률(by state laws)에 의하여 지방의회와 그 운영체제를 규정하고, 시장과 집행부 지방의원으로 구성된 통치기구(governing body)를 구축함
 - 평균 5명의 지방의원을 대선거구제에 기초하여 선출하고 그로부터 시장은 간선을 하는 것이 보통임
- 다른 홈룰 종류로는 일반 시차터(by general law cities)에 의해 지방의회를 구성하고 운영체제를 규정하는 경우임
 - 대선거구제로 시장을 직선하고 대선거구제와 소선거구제를 혼합하여 지방의원을 선출하는데 평균 7~9명을 선출함
- 지방정부의 정책결정권 등 자치권을 보장하는 홈룰제도의 법적 근거는 다음과 같음
 - 뉴욕주의 홈룰파워 및 지방정부에 관한 조직 근거는 주헌법 제9조(Section 1 of Article IX of the State Constitution, entitled “Bill of Rights for Local Governments”)와 시홈룰법 제 10조(Section 10 of the Municipal Home Rule Law) 등임
 - 이에 근거하여 뉴욕시는 의회의 권한을 뉴욕시 Charter(2002년) 제2장(21조)에 규정함
 - 이를 기초로 하여 뉴욕시정부의 자치입법권, 자치조직권, 주민투표권 등이 만들어 짐
- 로스앤젤레스 시정부의 City Charter는 캘리포니아 주헌법 제11조 지방정부 조항(Amended by Charter Amendment 1, approved April 10, 2001, effective May 5, 2001)에 근거하고 있음
 - 시장은 직접 선출되며 15명의 시의회가 시정부를 운영함
 - 시장은 시의원 중 1명이 되며 시장이 부시장 등 집행기관 공무원 임명권이 있음
- 캘리포니아 시정부법(CALIFORNIA City municipal code)상에서 캘리포니아는 시장 1, 의원 4명으로 집행부가 구성되며 시의 지출결의를 위한 조례 또는 규칙제정을 위해서는 최소한 3명 이상의 확정 투표가 필함(Sec. 2-1.404.)
 - 기본적으로 정책결정은 본회의에서 결정되며 위원회나 소위원회(commissions and boards) 등에서는 의견수렴 및 검토작업이 중심이 되는(Sec. 2-2.102) 위원회형 중심의 기관통합형 운영체제를 유지하고 있음
 - 시조례 제3장 이하에서 전문행정인(지방공무원)에게 권한위임에 관한 사항 등 일반행정 처리절차 등을 규정하고 있음
 - 지방공무원은 의회의 정책결정에 자문하고, 정책집행을 지원하지만, 정책을 결정하지 않는다고 명시함(Sec. 2-3.102)

- 시경영인에 대해서는 제3장제2조에서 수석행정관의 지위를 가지며 시의회가 행정전문가를 임명하며 의회가 자율적 인사권을 행사하는 자유재량직으로 운영함(Sec. 2-3.204)
- 시경영인은 의회의 책임 하에 시조례의 집행, 정책실행, 계약체결, 인허가권 승인 및 행정기관의 각 국장 등 공무원에 대한 인사권 및 경영권을 갖고 총체적인 행정기관 책임자의 지위로 역할을 수행함(Sec. 2-3.209)

■ 의정활동에 대한 지원제도 : 의회사무기구

- 미국에서 의회-시장형 기관구성을 취하는 경우라도 지방의회 사무기구의 인사권은 의회와 의장에게 귀속됨
- 시의회의 사무기구를 총괄하는 의회사무국장은 지방의회에서 선출되거나 의장이 임명함
- 의회사무기구의 직원에 대한 인사권도 사무국장을 통하여 이루어지는 것이 일반적이지만, 이에 대하여 의회의 승인이나 동의를 받게 하여 최종적으로 지방의회에 귀속하고 있음
- 의회사무처(국)장의 명칭을 보면, 의회-시장의 기관분립형 지방의회의 의회사무처(국)장 명칭은 주로 City clerk, Municipal clerk, Rural Municipal Administrator 등 다양함
- 지방공무원 중 고위공무원단에 속하기 때문에 인사교류는
 - ① 자유시장 경제원리에 근거하여 미국 전역에 걸친 노동시장(Labor Market)을 중심으로 이루어지고,
 - ② 동일 전문직군간 전국협의회(예, Rural Municipal Administrators' Association, City Clerks & Finance Officers Association)를 중심으로 전문직간 이익보호, 노사관계 개선, 인사교류 정보교환 등의 업무를 수행함
- 카운티에서 지방의회 의정활동을 지원하는 제도의 사례를 보면 의회사무처 및 의회사무처장(Clerk, Manager, Administrator)의 명칭이 다양하며 주민직선의 의회사무처장직도 있으나 인구가 적은 곳에서는 의회가 직접 임명하는 곳도 많음
 - 이는 집행부로부터의 간섭을 배제하고 독립성 유지를 위한 조치라고 할 수 있음
 - 예를 들면, 텍사스주의 카메론 카운티(Cameron County)는 의회 의원들에게 개인보좌관과 지구당 사무실 비용까지 지불하고 있었으며,
 - 인구 10만 미만의 작은 지역은 대부분 의회의원에 대한 전담직원은 없고, 대신 지방의회 사무직 공무원(Manager Clerk Office)들이 지원하고 있음
- 의회-집행부 통합방식 하에 운영되는 지방 의회 지원제도 방식을 간략히 살펴보면 다음 표와 같음

〈표 3-9〉 미국 지방정부 의회에 대한 지원현황

(2001년 기준)

지방정부명	의회 지원현황
Port Chester	Clerk 사무실 직원이 필요시 지원
Babylon	의원 사무실에 사무보조 1명씩 총 4명 근무
Fort Lee	시장실만 직원 1명이 있고 필요시 Clerk Office 직원이 지원
Teaneck	필요시 Clerk Office 직원이 지원
Berkeley (캘리포니아주)	의원에게 연간 33,000달러 지급(인건비 21,000 달러, 사무실 유지비 12,000달러), 의원은 개인 보좌관 1~2명 채용
Mesa	의회전담 공무원 2명(의장실, 의원실), Clerk Office 직원이 지원
Albuquerque (뉴멕시코주)	의회전담 공무원 20명 근무
Birmingham (앨라배마주)	의회전담 공무원 12명, 의원에게 개인 보좌관 채용을 위한 32,500달러 지원(상근직 1명, 비상근직 2명)
Madison	의회 전담 공무원 2명 근무
Billings	City Administrator 사무실 직원 1명이 지원
Springfield	Clerk Office 직원 3명과 보좌관 1명이 지원
Colorado Springs	City Manager 사무실 직원이 지원
Cambridge	의회 전담 공무원 2명 근무, 시장실에 별도로 3명 근무
Stamford	의회 전담 공무원 3명(풀타임 직원 2명, 파트타임 직원 1명) 근무
Hooksett	의회 전담 공무원 2명(의장 비서 1명, 의회 사무보조 1명)이 근무

* 출처 : 한국지방자치단체국제화재단, 2003.

■ 의정활동에 대한 지원제도 : 의원보좌관제

○ 뉴욕주 Nassau County 소속 Oyster Bay Town :

- 지방의원은 모두 7명으로, 6명의 시의원과 주민직선으로 2년 임기의 1명의 Supervisor(단체장)를 선출함
- 이들 선출직은 당적을 표방하고 출마함
- 타운 지방의회의 권한을 보면, 지방정부가 수행할 주요 정책의 기본계획 수립, 업무의 시행 기준 설정, 주민의 권리와 의무에 관련되고 주민의 실제생활에 영향을 주는 각종 조례 및 지방법규의 제정, 지방정부의 연간 예산의 승인, 주요 공무원에 대하여 의회가 직접 임명하거나 집행부서의 장의 임명권 행사 시 임명에 대한 동의 등을 행사하고 있음
- 이러한 업무에 대하여 모든 의원들이 풀타임 비서를 1명씩 보좌관으로 두고 있음
- 지방정부 내에 법률자문관의 도움을 받을 수 있다. 소수당 의원에게는 별도의 법률자문관을 사용할 권리도 있음
- 의원보좌관의 급료는 파트타임의 법률자문가의 경우 2003년을 기준으로 연봉 2만 5천 달러였음

○ 뉴욕주 소속 Mount Vernon시정부 :

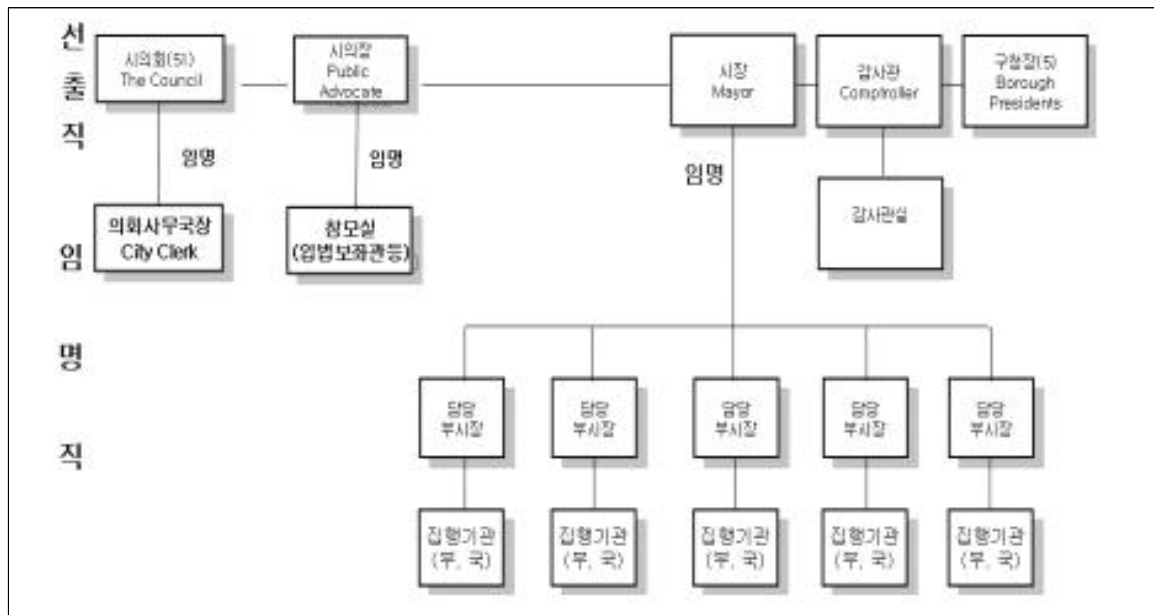
- 인구 6만 7천명 수준으로 Mayor-Council형의 지방의회를 구성하고 있음
- 1명의 의장, 4명의 의원이 있음
- 의장의 연봉 2만 8,500달러, 일반의원 만5천달러, 연금혜택과 건강보험의 혜택이 주어지며, 파트타임 형태로 근무하고 있음
- 이에 대한 의원보좌관 수를 보면, 개인적인 보좌관계는 아니지만 의회의 일을 전담하는 의회담당비서(연봉 2만7천 달러)가 있으며, 이외에도 Clerk과 그 보좌관 등이 지방의원들의 활동을 보좌하도록 하였음

3) 지방의회 운영사례

■ 기관분립형의 뉴욕시의회

- 뉴욕시정부의 기관구성은 시장-의회 기관분립형으로 시의회(시자치조례 제21조 이하)는 의장과 51명의 시의원으로 구성됨
- 시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관의 총수로 집행기관 고위공무원을 포함한 인사권을 행사함(뉴욕시 기본조례, 제6조)
- 의장이 임명권을 가진 개인보좌관(최소한 2명 이상) 및 사무국(appropriate board, body or committee)을 설치하여 의정활동의 지원을 받고 있음(시기본조례 제24조 9-d조)
- 의회사무처장(clerk of the council 또는 city clerk)은 시의회가 임명하며 6년 임기를 갖고 시의회에 대한 업무를 지원하며 동시에 입법전문실, 의회사무국 등을 총괄하고 있음(뉴욕시기본조례 제48조 시의회 국장의 임무)
 - 의회의 동의를 받아 의회직원(Legislative professional staff)에 대한 인사권도 행사함
- 뉴욕시의회는 의회 내 전문직제를 설치하여 시정부의 예산과 결산, 지방세 제도의 개선, 예산변경, 지방채 발행 및 시장의 경영보고서 등에 대하여 전문적인 검토와 분석을 해 줄 수 있는 전문직 공무원제(Legislative professional staff)를 운영하고 있음(뉴욕시기본조례 2007 : 제47조)
 - 이들 전문직 공무원은 지방의회 각 위원회와 의원들을 보좌하여 지방정부 조례 제정, 집행기관의 경영실적 평가 등에 관한 지원활동을 수행함

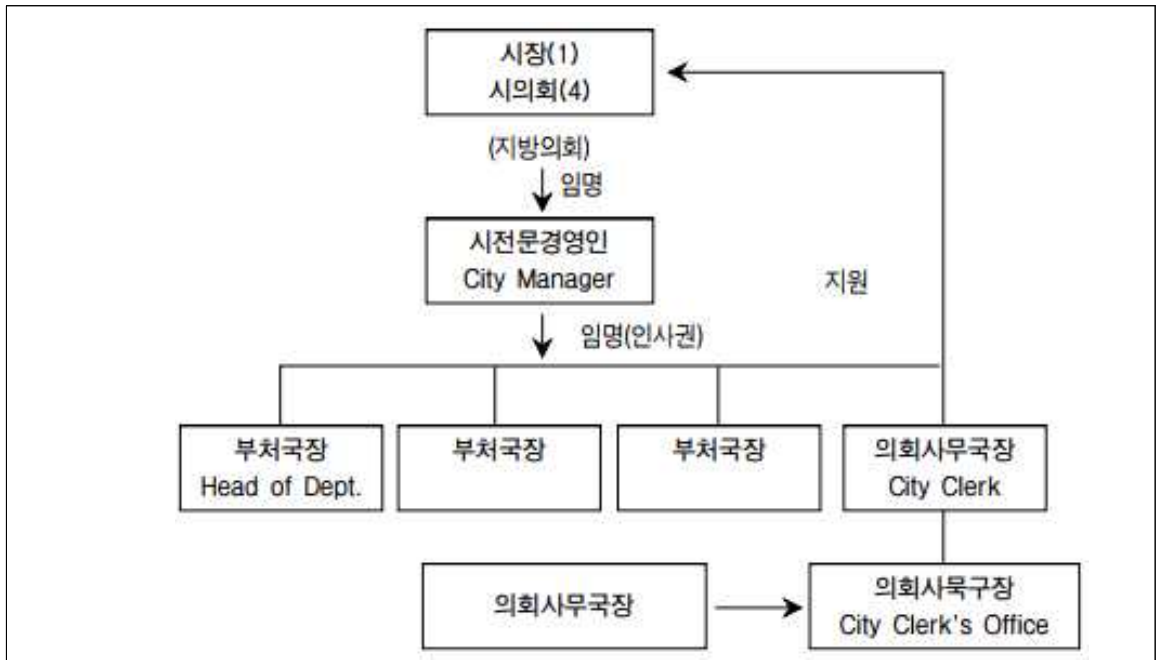
[그림 3-4] 뉴욕시의회 운영체제



■ 시-전문경영인형 알라바마주 피닉스시

- 알라바마주에 위치한 피닉스(Phoenix)시정부의 경우, 시의회 의원은 임기 3년을 수행하며,
- 소선거구제에 의해 현재 3개의 선거구에서 각각 한 명씩의 의원을 선출하고 대선거구로 1명, 모두 4명의 시의원이 직선됨
- 분리된 선거제도로 선출된 시장이 당연직 의장을 겸함으로써 시의회는 총 5명으로 구성되어 있음
- 시의회가 임명하는 집행기관의 총책임자인 시전문경영인(City Manager)은 행정기관과 관련된 모든 업무를 관장하고, 집행부 공무원의 임명, 인사관리를 책임지고 있음
- 시의회사무국(City Clerk's Office)은 의회사무국장(City Clerk)이 의회와 관련된 모든 업무를 총괄함
- 의회-시전문경영인 체제가 의회와 집행기관의 분리된 운영방식을 채택하고 있다는 것은 의회-시장형 기관구성에서 독립적인 조직과 인사권을 행사한다는 것을 의미함
- 시전문경영인이 집행기관 공무원의 인사권을 행사하듯이 의회내 사무직원에 대한 인사권은 의회의장이 직접 갖거나(주로 작은 지방정부의 경우), 보통은 의회사무국장(City Clerk)을 통해서 인사권을 행사함

[그림 3-5] 피닉스시 의회-시전문경영인형 시정부 의회사무기구



4) 시사점

■ 의회 중심의 지방정부

- 미국은 현재 다양한 기관형태를 지방자치단체(지방정부)마다 선택하고 있지만, 전통적으로는 의회중심의 기관통합형이 주류를 이루어 왔음
- 현재 의회-시장형 기관분립형은 주로 인구 50만 이상의 대도시나 2만 5천명 이하의 소도시 지방자치단체에서 많이 채택하고 있음
 - 이 형태는 의결기관과 집행기관이 분리되어 상호 견제와 균형을 취하는 경우를 의미함
- 우리나라의 지방자치단체와 마찬가지로 시민에 의해 선출된 단체장과 지방의원들이 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 전형적인 기관분리형조직운영으로 그 원리와 특성상 의회와 시장 중심의 집행부간 조직운영의 독자성, 각 기관의 인사권 독립 등이 확보되어 있음
- 의회-시전문경영인 체제의 기관구성형태에서는 일반적으로 집행기관에 대한 인사권이나 조직 운영권은 시장이 아닌 시전문경영인이 갖게 되지만, 시장은 이러한 권한이 부여되는 시전문경영인을 의회에서 선임 또는 해임할 때 의장으로서 참여하여 영향력을 직접 행사할 수 있음
- 이와 같이 거의 모든 지방정부가 의회중심의 집행기관 운영방식을 채택한 것은 실용적 사고방식의 결과로써, 과거 독립의 역사로부터 유래하여 영국과 독립전쟁을 시작한 이후 대표 없이는 과세도 없다는 정신이 반영된 것으로 의회우월주의가 지배적이다. 이때 지방정부의

주인은 당연히 주민의 대표기관인 의회로 보았고, 행정부는 단지 의회가 결정한 정책과 예산으로 행정을 수행하는 집행기관에 불과한 것으로 보아, 의회의원이 모든 것을 통치하는 통합형을 선호하였던 것임

- 우리나라와 정반대로 의회가 행정부의 최고 책임자인 단체장을 겸하고 있는데, 통계적으로 80%의 지방정부의회가 행정부의 단체장을 겸직하고 있고, 나머지 인구가 많은 20%의 대도시 경우에는 단체장을 선거로 선출하고 있음

■ 지방의회에 대한 확실한 지원체제

- 의회-시전문경영인 형태의 기관구성 및 운영은 전문행정가에 의한 효율적인 업무수행을 강조한 운영체제로써, 기본적으로 행정기관을 운영하는데 필요한 조직권과 인사권은 전문 행정가인 시전문경영인이 총괄할 수 있도록 권한이 부여되어 있음
 - 이는 행정의 전문성에 의한 효율성을 높이기 위한 제도 운영이라고 할 수 있으며, 최종적으로는 지방의회가 모든 권한을 갖게 됨
 - 따라서 의회-시전문경영인 체제는 기능적으로 분리되어 있으나 권한 관계에서는 역시 지방의회가 모든 최종적인 책임을 지는 의회우월주의에 기초한 기관운영 형태라고 할 수 있음
 - 결과적으로 지방의회 의장직을 겸하는 시장이 지방의회 의회의 동의를 받아 의회 사무직원에 대한 인사권을 행사하는 것은 시장이 집행기관의 장이기 때문이 아니라 의회의 대표자로서 갖는 정치적 의미 때문임
- 의회중심의 의회-집행부 기관통합형 지방정부 운영원리는 기관통합형을 기본으로 하는 유럽 국가의 지방정부들에게서도 동일하게 나타나는 공통적인 조직원리라고 할 수 있음
- 선진국에서는 경험적으로 의회중심의 합의제 책임정치가 갖는 우월성을 집행부와 지방의회 의 조직운영 및 인사권 행사 때에 보편적으로 보여주고 있음

■ 홈룰제도를 통한 제도의 다양성 추구

- 미국의 모든 주정부는 시정부(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시정부가 자율적으로 채택한 자치정부의 인사 및 행정조직 형태를 포괄적으로 결정하도록 하는 자율적 기관구성 선택권을 부여하고 있음
 - 그러한 결정을 지방정부의 기본헌장(charter) 또는 자치정부의 기관구성조례와 같이 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule) 등 네 가지가 방식으로 제도적 다양성을 추구할 수 있는 기본법 틀을 만들고 그 범위 내에서 자율적인 활용이 가능하도록 하고 있음
 - 주정부에 의해 창조되는 지방정부의 자치권 범위와 기관구성 형태 등을 지방정부의 헌법이라 할 수 있는 홈룰방식으로 규정하여 승인하는 방식을 채택하고 있기 때문임

- 이에 따라, 이 방식이 지방정부의 기본적인 자치권을 최대한 보장하는 방법이 됨
- 연방국가 뿐만 아니라 단일국가인 영국과 대륙법계 국가인 스페인 등과 같은 나라들도 2000년 이후 적극적으로 미국의 홈룰제도를 도입하여 제도운영의 다양화를 추구하고 있음

4. 영국의 지방의회

1) 지방정부의 분류

- 영국에서 카운티 지방정부(county councils)가 설치된 것을 보면, 잉글랜드 지역에는 1974년 6개의 대도시 카운티 정부(metropolitan county)가 탄생됨
 - 대도시 카운티가 다시 대도시 기초정부(district)로 세분되었으나 1986년 모두 폐지되고 district 또는 협의회에서 그 기능이 이관됨
 - 1995년부터 Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield 등 8개 대도시를 주요핵심도시그룹(Core Cities Group)으로 공동대처하면서도 다른 도시정부와 차별된 기능적 특례를 요구하고 있지는 않지만, 카운티 정부로서 당해 지역의 지역수도로서의 역할을 선도적으로 수행하고 있음
- 영국의 기초정부는 주로 도시기초정부(metropolitan districts)와 농촌기초정부(non metropolitan districts or shire districts)라고 할 수 있으며 36개의 도시기초정부(metropolitan districts) 및 238개의 농촌기초정부(non metropolitan districts or districts)가 있음
 - Districts의 명칭은 다양하여 cities, boroughs, royal boroughs, metropolitan boroughs, 또는 단순히 district로 사용됨
- 대처정부가 정부혁신정책의 하나로 지방정부의 행정구역을 통폐합 하면서 통합형 지방정부가 나타나기 시작했음
 - 예를 들면, 1992년 지방정부법에 근거하여 Avon, Cleveland, Humberside, York 등은 카운티 정부와 기초정부(district)가 통합하여 1996년부터 통합지방정부로 대체되었고,
 - 1997년 다시 13개의 통합지방정부가 탄생되어
 - 1998년부터는 총 45개의 통합지방정부, 런던시 및 라이트섬 등을 포함해서 모두 47개 통합 지방정부(unitary authorities)가 만들어졌음
 - 이들 통합지방정부의 주민 수는 35,000명에서부터 1백만 명까지 다양하지만, 대부분 평균적으로 15만 명에서 30만 명 정도의 주민 수를 갖고 있도록 통합되었음
- 지금까지의 지방정부 종류를 종합하면 다음 표와 같음

<표 3-10> 영국 지방정부의 현황

(1996~2006)

구 분	1996년	2006년	면 적 (km ²)		인 구 (명)	
계	472	471	241,752		56,192,000	
England	392 Districts 274 London 33 Metropolitan districts 36 County 35 Unitary 14	388 Districts 238 London 33 Metropolitan 36 County 34 Unitary 46 GLA 1	130,423	53.9%	49,089,000	83.5%
Wales	Unitary 22	Unitary 22 Welsh Assembly 1	20,766	8.6%	2,921,000	5.0%
Scotland	Unitary 32	Unitary 32 Scottish Parliament 1	77,080	31.9%	5,149,000	8.6%
Northern Ireland	Unitary 26	Unitary 26 Regional Assembly 1	13,483	5.6%	1,663,000	2.8%

- 잉글랜드 지역에는 교구를 중심으로 1만 여개의 읍면동 구역(civil parishes)이 있고, 이들 구역은 이미 1894년부터 설치된 것으로써 이 중에는 약 8,700개에 구역의회가 존재하고 있음
 - 이들의 주민 수는 1백 명에서 8만 명까지 다양하며,
 - 200명 이하의 선거권자가 있는 구역의 경우에는 구역의회 대신 구역회의로 대체하여 운영하도록 규정하고 있음
 - 런던지역에는 1965년, 다른 지역의 대도시권은 1974년 폐지되었으나 지금은 다시 구역의회로써 활동을 하고 있음
 - 이것이 의미하는 것은 지방정부의 적정규모 유지를 위한 확대 움직임과 민주적 참여를 가까이서 보장하는 민주성의 중요성과 항상 긴장관계가 유지되는 상황을 보이고 있음
- 중앙정부도 1997년 지방정부법(Local Government and Rating Act)으로 구역의회의 설치를 장려하고 있으며, 10% 이상의 유권자가 구역의회 설치를 청원하면, 해당 자치정부의 거부에도 불구하고 이에 대한 결정은 부수상실에서 하도록 규정하였음
 - 이는 영국 중앙정부도 그만큼 지역주민과의 근접성이 중요하다는 것을 단적으로 뒷받침 하고 있는 사례라고 할 수 있음

2) 지방의회 운영체계

■ 의원내각제형 지방의회 운영체제

- 영국은 중앙정부 통치구조와 유사하게 지방정부들이 영국 고유의 의원 중심 책임내각형 집행부(Cabinet System) 제도를 운영하는 것이 지배적임
- ‘내각책임제’ 라고도 하며 이는 특별히 영국적인 의원내각제를 일컫는 개념으로서 수상을 정점으로 하는 내각이 의회보다 우월한 지위를 가지고 정치의 주도권을 행사하는 정부형태이며 지방정부 수준에서도 동일한 원리로 적용되고 있음
- 영국 의회주의 모델(British model)로서 내각책임제의 통치원리는 오히려 권력의 통합(fusion of powers)을 기저로 하여, 집합적으로 ‘정부’ 라고 하는 수상과 내각 위원(총 약 100여명의 상·하원의원)들이 국회 내 다수당의 지도자들 중에서 선별되어 통치기구를 관장하고 운영하는 제도임
- 의회 중심의 책임내각형 집행부는 영국의 지방정부 수준에서도 이미 기관구성 다양화 정책이 도입되기 이전인 2000년까지 가장 활발하게 활용되었던 제도였음
- 기관구성 다양화 정책을 시행한 2000년 이후에도 가장 폭 넓게 활용되는 영국 지방정부의 대표적인 기관통합형 제도임
- 지방의원 중심의 내각형 지방정부의 기관운영 방식을 살펴보면 다음과 같음
 - 기본적으로 영국 지방정부는 주민직선에 의하여 지방의회를 구성하게 되면, 지방의회로 하여금 정치적 리더(Leader)를 집행부 수장으로 선출하여 집행부를 구성하게 함
 - 정치리더는 지방의원 중에서 집행부의 각 부처를 책임질 소수의 지방의원을 의회에 추천하고, 의회로부터 승인을 받아 집행부(Executive)를 책임지는 집행위원으로 활용하는 조직임
 - 이러한 지방의원 중심의 집행부에 다시 고위직 지방공무원 중에서 수석행정관을 비롯한 감사관, 수석재무관, 시법무국장(고위공무원단) 등을 시의회의 승인을 거쳐 우선 임명하고, 전체 집행기구의 각 부처국장급 고위공무원에 대한 전체 인사권도 동일한 방법으로 행사하여 집행기관을 구성·운영함
 - 집행부를 구성하지 않은 평의원들은 감사·조사위원회(Overview and scrutiny committees)에서 활동하고 이들은 고위공무원단으로부터 직접적인 지원을 받을 수 있음
 - 이 과정에서 집행부와 고위공무원, 평의원간의 갈등 또는 긴장관계를 해소하기 위해서 지방정부 내 조례, 규칙 등으로 필요사항 및 관련절차를 자율적으로 규정하여 사전에 갈등 해소를 유도하고 있음
 - 그러한 점에서 중앙부처 역시 지방정부 내에서 집행기관과 평의원간의 엄격한 역할 분리를 권고하고 있지 않음

■ 지방의회 운영체제 다양화 정책으로 새로운 지방정치 구조를 지향

- 영국 중앙정부는 2000년 지방정부법으로 지방정부의 조직을 개편하면서 정치적 경영체제의 실행시스템(Executive systems of political management)을 제도화함
- 이를 위한 실천수단으로 자치기본조례(New Council Constitutions)에 근거한 지방정부들의 새로운 기관구성을 다양화하는 방안들을 도입하였음
 - 지역사회를 위한 새로운 지도력을 기르기 위하여 선출직 시장과 내각제(a directly elected executive mayor with a cabinet), 시장과 의회관리자형(a directly elected mayor with a council manager), 간선직 지도자와 내각제(a cabinet with a leader) 등으로 기관구성 형태를 다양화 할 수 있는 제도적 기틀을 마련하였음
 - 과거 간선형에서 직선시장을 뽑는 지역주민의 권한을 강화하였음
 - 모든 지방의원들을 위한 중요하고 명확한 역할이 부여될 수 있도록 하였음
- 지방의회는 주민대표 역할을 수행하기 위해서는 존경을 필요로 하고 효과적인 정치 지배 구조를 가져야만 하므로 혁신 이전의 영국 지방정부의 위원회 체계(committee system)는 중대한 결정이 보통 다른 곳에서 내려지는, 혼란스럽고 비능률적인 구조였다는 판단이 있었음
- 많은 지방의원들이 이 의회의 의사 결정에 영향을 별로 미치지 못하고, 지방의회 모임에 그들 시간의 대부분을 소비하고 있는 실정임
- 중앙정부는 각 지방의 실정에 맞는 지방의회의 새로운 정치 지배 모델들을 제공하고자 함
- 각 기관구성 모델은 의원 뒷자리에 앉아 아무 할 일이 없는 역할로부터(backbench role) 집행부 역할을 분리하여 모든 의원들에게 중요하고 명확한 역할이 돌아갈 수 있도록 유도함
- 시장은 지역주민에 의해 선출되며 관리자가 지방의회에서 임명되어 실질적인 권한을 행사하도록 주민과 가까운 지방정부로 거듭날 수 있도록 함
- 직선 시장을 원하는 지방의회는 지역 주민투표(local referendum)를 통하여 대중적인 지지를 얻는 것이 필요하도록 하여 부가적으로 직선 시장을 선출하는 주민투표를 실시할 수 있도록 지역적으로 청원할 수도 있음
- 기관구성 다양화 방안 도입의 직접적인 목적은 전통적으로 지켜왔던 지방의회 중심의 내각 책임제형 지방정부 조직을 주민을 위한 효율적인 정부로 변화시키기 위하여 효율성 제고, 투명성 확보, 책임성 강화 등의 정책적 목적 달성을 위한 개혁작업으로 추진됨
 - 기본적으로 새로운 통치체제를 구축함으로써 지방정부 내에서 집행과 정책기능을 분리하고, 지역주민과 더욱 가까운 의사소통을 통해서 책임성을 확보하고자 하였음
 - 정치와 행정의 분립원칙에 따라서 의사결정기구와 집행기구의 분리를 명확하게 하여 투명성, 책임성, 효과성을 높이려고 한 것임

- 그 결과 현재 지방정부들은 leader cabinet authorities 형이 81%(316개)로 다수를 차지하고 있음
- 주민들에 대한 대응성을 높이길 원하기도 한 것이지만 강력한 리더가 정책을 추진하길 원하고자 한 운영체제로의 전환이기도 함
- 이 조직형태에서 집행부를 구성하는 지방의원 수는 평균 7명, 대도시 지방정부의 경우에는 평균 8명(런던자치구와 카운티 정부의 경우) 등으로 나타남
- 주로 8만5천명 이하 작은 지방정부의 기관유형으로 추천된 것은 4번째 유형인 streamlined committee system이었고, 59개 지방정부는 leader cabinet 형태가 변형된 유형을 채택하였으며, 시장제(mayor-cabinet authority)를 채택한 지방정부는 10개(3%), 그리고 시장직선제 하에서 시전문경영인형(mayor-council manager authority)을 채택한 지방정부는 1개임

■ 의정활동 지원제도

- 영국 지방의회 운영체제상 의회사무직원의 인사권은 지방의회 귀속되어 있음
- 지방선거에 의해서 집행부를 교체하게 되면, 그에 따라서 고위공무원단(officer orps)도 전체적으로 재임용 대상이 됨
- 지방 고위직공무원의 정치적 임용제도도 지방의회가 주도권을 갖고 있는데, 각 지방정부는 지방정부 조례(자치기본조례, basic constitution)를 통해서 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담을 사전 규정함
- 지방의회는 의정활동을 지원하기 위하여 의회사무기구를 총괄, 지휘하는 의회사무국장(a chief officer or very senior manager to support overview and scrutiny)을 임명하여 의정활동 지원팀을 활용하고 있음
- 드물게 다른 지방의회에서는 독립적 신분을 가진 의회사무국장(an independent facilitator)을 임명하여 평의원에 대한 자율성과 독립성을 보장하도록 하기도 함
- 지방의원의 주민대표성과 관련한 업무를 수행하는데 보좌역할을 수행하도록 전문직 공무원 을 지원하고 있음
- 평의원 중심의 감사-조사위원회 위원장과 집행기관에 소속된 지방의원간 긴밀한 협력체제를 유지하도록 하고 있음

3) 시의회 운영사례 : 리버풀시의회

■ 의회중심의 운영체제

- 리버풀시(Liverpool City Council)는 2007년 현재 90명의 시의원이 있으며, 4년의 임기를 수행하고, 1/3 지방의원이 매 3년마다 선출되고 있음

- 리버풀시의 기관구성 형태를 보면, 시의회에서 시정부 리더인 지방의회 의장 겸 시장(Council Leader, Lord Mayor)을 선출하고, 리더의 추천으로 지방의원 중에서 집행부를 구성하는, 시의회 의장-시장 겸직의 통합형 기관구성 형태의 지방정부임(Council Leader and members of the Executive on the recommendation of the Leader)
- 정치리더가 집행부의 장이면서 시장(Lord Mayor)이고, 동시에 의회의장을 겸직하여 집행부를 지휘 통솔하고, 의회 의장으로서 의회의 총회 등을 주관함
 - 집행부(Executive Board)는 지방의회의 한 부분으로(“The Executive is the part of the Council”) 지방정부의 일상적 업무수행을 책임지며, 리더와 9명의 지방의원으로 구성됨
 - 이들은 매 격주마다 회의를 갖고 시정부를 관리하고 있음
 - 집행부는 시장, 집행부 의원, 수석행정관(Chief Executive)과 주요 국장들(Executive Directors, Resources, Chief Finance Officer)이 관리함
 - 8개의 상임위원회(Select committee)가 집행부와 지방의회를 지원하며, 시 선거구를 중심으로 11개 지역위원회(Area committees)도 활동하고 있음

■ 리버풀 시의회의 지방공무원인사권

- 리버풀 시에서는 지방공무원 임용권을 갖고 있는 지방의회가 흡수인 자치기본조례(Basic constitution)를 제정하고 이에 근거하여 지방공무원 임용제도를 운영하고 있음
- 총회(Full council)에서 전문직 지방공무원으로서 행정부처를 책임질 고위공무원단(Chief Officers)을 임명함
- 리버풀 시의회는 통합형이므로 기본적으로 집행부의 직원(Council's Staff, Council's employees)과 고위직 공무원단은 일상업무를 수행하는 지방의회를 지원하고 있음
- 지방의회의원과 지방공무원간 상호 업무절차 등의 관계성은 실무규칙(code of practice)에서 모두 규정하고 있으며, 이러한 실무규칙은 리버풀시정부의 자치기본조례(Basic constitution) 제5장에 명기되어 있음(A code of practice governs the relationships between officers and members of the council)
 - 이러한 내용들은 지방정부의 자치기본조례 제도를 도입하면서 공통적으로 규정하도록 하고 있음
- 수석행정관(Chief Executive)이 다른 하위직 지방공무원에 대한 인사임명권을 가지며, 수석행정관의 인사권을 다른 부처 책임자들인 고위직 공무원단에게 위임하여 권한행사를 할 수 있음
 - 인사권은 공식적으로 지방의회의 승인에 기초하여 인사위원회(Appointments and Disciplinary Panel)에서 모든 것을 주관하고 있음

- 고위공무원의 직무는 리버풀 시정부 자치기본조례에 규정하고 있음

■ 의회사무직원에 대한 인사권

- 시법무관(City Solicitor), 시감사관(Monitoring Officer) 또는 의회사무국장 및 의회업무 담당 자들에 대해서는 자치기본조례(제14조 3항)에 그 임무를 규정하고 있음
- 시의회 뿐만 아니라 시정부 전체의 법률관련 법무담당업무를 관리 및 감사하며 지방의회의 윤리위원회 사무도 지원함
- 의회사무국장을 포함한 지방 고위직 공무원단에 대하여 지방의회가 총괄적인 인사권을 행사하고 있음

4) 시사점

■ 긍정적인 결과를 도출하고 있는 운영체제 다양화 정책

- 새로운 제도를 채택하는데 어려움이 없었는가에 대한 조사 결과에 있어서 새로운 기관구성 형태를 채택함에 전체 지방정부 중 약 1/3(36%)의 지방정부는 쉽게 제도를 채택하여 운영하였다고 하고, 63%는 대체로 일부 어려움이 있었다고 하였고, 5% 정도는 상당한 어려움이 있었다고 밝히고 있음
- 새로운 지방정부 자치기본조례를 채택한 40개 자치단체를 중심으로 2003년 1927명의 지방의원, 지방공무원, 관련자 등을 대상으로 조사한 결과에서 나타난 바와 같이 새로운 자치기본조례가 도입된 이후 leader-cabinet authorities형태에서 리더십이 강화되었다고 인정함
 - 2003년 조사에서 지방의원 729명 중 74%가 다양화 정책을 긍정적으로 인정하였고, 지방공무원은 444명 중 74%, 지방정부와 관련된 이해관계자는 346명 중 66%가 동일하게 응답함
- 강력한 리더가 효과적이기 위해서는 실질적인 권한을 부여해야 하며, 지방의원들에게 권한을 부여하기 위해서는 지방의원 전체 중 1/2 이하의 숫자가 적합하다고 인정함
 - 약 47%가 이에 대하여 찬성의견을 제시
- 조사대상 중 111개 지방정부는 주요 제도적 장점으로 보다 효과적이고 신속한 정책결정을 유도한다고 답하였음
 - 64개 지방정부는 투명하고 책임성 있는 정책결정을 유도한다고 하였고, 41개 지방정부는 강력하고 리더십에 강점을 가진제도라고 응답함
 - 단점으로는 집행기능을 담당하지 않은 지방의원들의 경우에는 그 효과성을 느끼지 못한다고 하였으며(109개 지방정부), 이들 중 지방의회의 역할에서 scrutiny의 기능에 대한 혼란을 갖고 있다고 응답함(34개 지방정부)
- 영국의 지방정부 다양화 정책은 현대화 작업을 수행하는 지방의회에 대하여 기회와 인센티

브를 부여하는 정책이 주류를 이루었음

- 영국의 중앙정부는 현대화 작업을 수행하고 있는 지방의회에 대한 기회와 인센티브를 제공해줄 새로운 구조틀(framework)을 수립할 수 있는 법률제정을 도입하였음
- 중앙정부는 탁월하고 주도하는 선도자로서의 역할을 하는 시범지방정부(beacon council)를 선택하는 계획을 수립하여, 지방정부는 특정한 서비스 분야 혹은 전체적으로 시범지방의회 지위를 획득 할 수 있도록 유도하였음

■ 지방의회 중심의 운영체제 지속

- 영국은 지방정부에 대하여 기관구성 다양화 정책을 시행한 2000년 이후에도 시장-의회 통합형인 의원내각책임제(Cabinet System)가 가장 폭 넓게 활용되고 있음
 - 지방의원 중심의 집행기관 운영이 주류를 이루고 있음
 - 기관구성 운영형태상 시행정 전문고위직(수석행정관을 비롯한 감사관, 수석재무관, 시범무국장 등)에 대한 임명은 시의회 승인을 거쳤음
 - 전체 집행기구의 각 부처국장급 고위공무원에 대한 인사권도 동일한 방법으로 행사하여 지방정부를 운영하고 있음
- 영국의 지방의회는 의정활동상 지원 받기 위하여 의회사무기구를 총괄, 지휘하는 의회사무국장(chief officer or very senior manager to support overview and scrutiny)을 임명함
 - 지방정부 조례(자치기본조례, basic constitution)를 제정하여 집행업무를 담당하는 지방의원 과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담 등에 대하여 사전 규정하여 지방정부 운영을 책임지고 있음

■ 주민참여 및 지방의원의 주민대표성 제고에 치중

- 좀 더 빈번하게 치르는 지방선거는 모든 분야의 유권자들이 그들의 지역대표자들에게 결정 권한을 넘겨줄 수 있는 큰 기회를 부여할 수 있도록 확신 시켜주는 행위이므로, 지역주민들에 대한 직접적인 책임감을 강화시켜 줄 수 있도록 지방선거제도를 쉽게 접근이 가능하도록 다양화 하였음
- 영국은 중앙정부에 의한 지방정부의 역할 변화를 유도하하는 것을 의도함
 - 점차 지방정부의 역할은 주민을 위한 서비스를 제공해 주는 다른 조직이나 중개자(민간위탁, 아웃소싱) 등을 감독·통제하는 규제자 혹은 조정자(regulator), 감독자(monitor)로서의 지위를 갖게 되었다는 것임
 - 영국 지방의원의 경우에는 지방행정조직의 모든 업무에 관여하기보다는 전략적으로 지역주민의 의견수렴, 민원해소 등에 노력함으로써 장기적 지역발전을 위한 전략적인 역할에 중점을 두는데 노력하고 있음

- 그러한 개혁의지가 기관구성에 있어서 과거와 다른 유형의 지방의회 운영체제를 선택하게 하고 있음
- 정책집행자로서의 지방정부는 촉매역할을 하는 조연자(facilitator)로 필요한 사람에게 조언을 해주고, 지역 주민의 서비스 제공에 관계된 사업을 영위할 경우에 개인이나 기업에 재정적 원조(Start-up grants and loans)를 제공하는 정책촉진자로서의 역할임
- 예술가, 창조자, 사회사업가들에게 직접적인 재정원조를 하는 역할을 담당함으로써 이들이 직접적으로 지역사회의 운택한 생활에 기여할 수 있도록 노력하고 있음
- 지방정부가 직접적인 서비스의 공급자 역할에서 서비스계약자(service contractor)로서의 전략적 지위로 전환하려는 것이기도 함

5. 일본의 지방의회

1) 지방의회의 운영체계

■ 일본의 지방자치단체의 기관구성 형태는 기관대립형임

- 일본은 기관통합형의 중앙정부 구성과는 달리 모든 지방자치단체가 의회-시장형의 분립형 기관구성을 취하고 있음
- 지방의회의 권한을 보면 고유권한으로 조례의 제정 및 폐결권, 예산 결정권, 결산승인권, 지방세·사용료·수수료의 부과와 징수에 관련된 업무 결정권, 계약허가 및 체결권, 특정자산의 취득 또는 처분권, 행정사무감사권, 행정사무조사권, 청원의 수리와 처리, 지방공공단체의 공익관련문제에 관한 의견제출권 등이 있음
- 자치단체장과 집행기관에 대한 권한으로는 검사·조사권, 감사청구권, 설명요구권, 의견진술권, 단체장 불신임결의권 등 견제·감시권을 행사함
- 관계행정청에 대한 의견제출권을 갖고 있으며 주민과 기타 관계인에 대한 대해서 조사권과 청원수리권을 행사함
- 4년 임기의 지방의원 정수는 지방자치법에서 그 상한선을 정하고, 주민의 수를 고려하여 조례로서 규정함
 - 도도부현은 40~120명(예외 : 동경도는 130명), 시는 30~100명, 정과 촌은 12~30명 사이임
 - 의원정수 감축을 위한 특례조례(시정촌의 통폐합 및 경계변경에 따라 현저하게 인구의 증감이 있었던 경우에는 임기 중에도 조례로서 증감)의 제정이 가능함

■ 일본의 지방의회는 내부조직을 구성함

- 지방의회 내부조직은 의장, 부의장, 상임위원회, 의회사무국, 도서관 등으로 구성하며 의장과 부의장의 임기는 임기 내로 하고 상임위원회 임기는 보통 2년임
 - 상임위원회는 지방자치법에 의해 인구 규모별로 그 수가 결정되는데 시정촌은 약 4-6개이고 도도부현은 8-9개로 운영함
 - 상임위원회의 운영에 관하여 지방의회 조례로써 위원회 명칭·정수·소관업무 등을 규정하며 의원들은 각각 1개 상임위원회의 위원으로서 활동해야 하며, 회의는 공개를 원칙으로 하나, 결의에 의하여 비공개도 가능함
- 지방의회 사무기구의 배치와 구성은 의장에게 권한이 주어져 있으며, 의회의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사함(일본지방자치법 제138조 5항)
 - 의회 사무직원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리함
 - 일본에서는 분립형 기관구성의 상호 ‘견제와 균형의 원리’에 따라 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있으므로, 이것으로써 집행기관에 대한 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하는 기관운영체제를 유지함
- 의장이 의회 사무직원의 인사권을 행사하고 있으나 집행기관의 장과 사전에 협의하여 상호 인사교류 등 인적자원 운영의 묘를 살리고 있음
 - 일본은 出向(슛코우)이라는 인사제도를 이용하여 우리나라와 같이 단체장이 집행기관의 공무원을 지방의회로 파견하고 있음
- 일본 지방의회는 우리나라와 같이 대의회제로 운영되고 있으며, 이에 대한 사무기구 직원의 수를 한 사례로 살펴보면 아래 표와 같음
 - 도도부현(都道府縣) 의회의 경우, 의원 1인당 사무직원 수는 0.73명 정도(靜岡 0.53명~東京 1.13명)인 것으로 나타남

2) 시의회 운영사례

■ 동경도의회

- 동경도 의회는 도내 42개의 선거구에서 각각 직접선거로 선발되는 127명으로 임기는 4년임
- 의회는 의장과 부의장의 경우 의원 중에서 각 1명씩 선출되고, 사직(사임)은 의회의 허가가 필요함
- 의장이 의회를 대표하고, 회의장의 질서유지, 의사정리, 그 외에 의회사무국 직원의 임면권을 가지며, 부의장은 의장의 직무를 대행함
- 상임위원회에서는 의안과 청원, 진정 등을 심사하고, 그 부문에 속한 도의 사무를 조사함

- 종류로는 총무위원회, 재정위원회, 문교위원회, 도시환경위원회, 후생위원회, 경제항만위원회, 건설주택위원회, 공영기업위원회, 경찰소방위원회 등이 있음
- 특별위원회는 원칙적으로 회기 중에 한하여 의회의결에 의해 부의된 안건을 심사하지만, 의회의결 된 특정사안에 대하여는 폐회 중에도 심사가 가능함
- 지방의회의 정례회는 매년 4회(2, 6, 9, 12월), 임시회는 필요에 따라서 소집하며 회기는 예산심의 정례회는 60일, 그 외에 정례회는 30일, 임시회는 10일로 되어 있지만 구체적으로는 매회기 초에 의회의결로 확정함

■ 가나자와시(金澤市)

- 가나자와시는 중핵도시(1994.6월: 중핵시제도 도입)로 주민직선의 시장, 2명의 부시장, 회계관과 14개 부서로 나뉘어져 있음
 - 부시장(助役)은 시장에 의해 선임되며 4년 임기로 의회의 승인 받아 임명됨
 - 부시장이 각 부서의 공무원을 지휘, 감독함
- 가나자와시는 2명의 부시장(助役)-재정과 비재정분야(시장 사고시 직무대리 맡음)로 나누어 업무분장을 하고 있음
- 시의회의 사무기구를 별도로 운영하고 의장이 사무기구의 인사권을 행사하지만 집행부와 파견형식의 인사교류를 시행함

3) 시사점

- 일본의 의회사무기구는 조사연구의 의정보좌 역할보다는 주로 의사운영 등 행정관리적인 측면에 비중을 두고 있음
 - 일본 지방의원의 지위가 명예직과 전업직의 중간 형태로서 일정한 보수를 받으며 그 보수로 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있기 때문임
- 일부 소규모의 기초자치단체(시정촌)의 지방의회에서는 전문위원이나 의원보좌관과 같은 의정보좌 전문인력이 배치되지 않는 곳도 있음
 - 예를 들면, 인구 1만 5천명 정도의 内原(우치하라)町이나 인구 5천명 정도의 里美(사토미)村 등의 지방의회에서는 사무기구는 사무국장 1명과 서기 1명만으로 구성되어 있기도 함
- 일본은 기관분리형의 견제와 균형적 기관운영제도를 채택하고 있지만, 지방의회 사무기구 운영과 관련한 인사교류제도의 경우에는 이러한 견제와 균형 원리에 맞지 않게 집행기관 소속의 공무원이 지방의회로 파견되는 인사시스템으로 운영되고 있음
 - 지방의회 사무직원이지만 의원의 의정활동에 필요한 각종 정보를 능동적으로 제공하지 않는다는 점과 집행기관의 잦은 인사이동에 따라 장기간 전문성을 갖춘 유능한 의회 사무직원을 확보하기 어려움

- 의회 사무직원이 집행기관을 의식하면서 사무의 중립성과 일체감을 결여하고 있는 문제 등이 표출되고 있음
- 영미 지방의회 운영체제와 일본의 사례를 비교해 볼 때 문제의 근본적 해결을 위해서는 단지 인사권 독립 자체만으로 충분하지 않고 실질적으로 의회사무기구에 대한 독자적인 인사권을 행사할 수 있도록 제도화해야 의정활동의 성과가 나타날 수 있을 것이라는 중요한 판단 근거를 찾을 수 있을 것임
- 분리형 기관구성에서 기관간 인사교류의 활용이 지방자치단체의 인적자원을 효율적으로 관리할 수 있다는 장점을 보이기도 하였지만, 기능적 측면에서 기관간 독립성과 자율성이 강조되는 분야에 있어서는 인사교류가 문제의 소지가 있음
- 분리형 기관구성에서 지방의회 사무기구의 인사권이 지방의회에 귀속되는 원칙은 규범적인 측면에서 뿐 아니라 의회사무직원이 의정활동에 대하여 적극적이고 전문적인 지원을 확보하기 위함
- 의회사무기구 가운데 특히 지방의회의 의결기능이나 집행기관에 대한 견제, 감시 기능을 지원하는 지원인력은 전문성 확보 뿐 아니라 소속기관에 대한 충성심과 소속감이 강조됨
- 이에 따라, 우리나라나 일본과 같이 대립형 중심의 지방의회 운영체제에서는 지방의회의 정책결정 및 집행력 등을 확보하기 위해서는 의정활동을 지원하는 사무기구 인력의 인사권 독립이 필연적으로 요구됨

6. 프랑스의 지방의회

1) 지방정부의 분류

- 프랑스는 1982년 신 지방자치법 “꼬문 기초자치정부, 데빠르뜨망 도(道)중간 자치정부, 레지옹 지역자치정부의 권리와 자유에 관한 법”(Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)을 제정하면서 3개 형태의 지방정부를 설치함

■ 기초의회의 구성

- 기초의회를 구성하는 지방선거(élection municipale)는 본래 1884년부터 매 6년 마다 치러져 왔으며 1982년 지방자치법에 따라서 혼합투표방식(scrutin mixte)으로 바뀌면서 비례투표에 의한 대표성을 보장하는 다수득표의 장점을 살리는 투표방식을 채택함
- 지방의원의 정수도 주민수의 규모에 따라서 다르게 정함
 - 직접보통선거에 의해 선출된 지방의원들이 기초의회(conseil municipal)를 구성함
 - 시장은 소속정당의 지방의원 선거명부를 대표하는 제1순위의 대표가 다수당 지방의원의 과반수 선거에 의해서 선출되어 소속정당의 동료의원들 가운데에서 부시장 등 지방정부의 집

행부(exécutif)를 조직함으로써 실질적인 행정체제를 구축함

■ 도(Departement) 의회의 구성

- 중간계층의 위치를 점하고 있는 데파르트망은 행정구역인 각 Canton(강푹)에서 1인 의원을 선출하는 소선거구제의 단기명 2차 결선투표제(scrutin uninominal à deux tours)를 채택함
 - 1차 투표 당선을 위해서는 유효투표의 절대다수로서 유권자 1/4이상의 득표가 필요함
 - 1차 투표에서 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없을 때에는 1차 투표에서 10%이상 득표한 후보자들만 2차투표 후보가 됨
- 기본적으로 도의원의 정수는 15~76명으로 다양하며 여러 Canton에 출마하는 것을 허용함

■ 레지옹(Region)의회의 구성

- 도를 선거구 단위로 하여 구속명부식 비례대표제 방식으로 선거를 하게 되며 유효투표의 5% 이상 득표가 되어야 지방의회 의석배정이 됨
 - 레지옹 지방정부 의원정수는 보통 31명~209명 사이가 되는데, 제1차 투표에서 과반수를 얻었을 경우 1/2의석을 배분받은 후 나머지 과반수를 얻은 후보자명부를 포함하여 후보명부의 득표수 비례에 따라서 나머지 의석이 배분됨
 - 만일 제1차 투표시 과반수를 얻은 후보명부가 없는 경우에는 10%이상 득표한 후보명부자들만 제2차투표의 대상이 됨
- 후보명부의 정당간 연합을 통한 새로운 선거후보명부를 구성할 수 있음

2) 지방의회 운영체제

■ 의회중심의 기관통합형

- 지방의회는 획일적인 기관통합형을 유지하고 있기 때문에 우리나라와 달리 지방의회는 의결기구이자 정책결정 및 집행기구로써 지방의회 의장은 동시에 집행기구의 책임자인 시장 및 도지사가 되어 단체장 역할도 함께 담당함
- 획일적인 의회중심의 집행기구는 지방의원들 중에서 각 분야별 책임을 맡은 의원들이 부서장직을 수행하는 대의회제 형태의 지방의회를 운영함
 - 지방의회는 자치기구 그 자체로서 자치행정에 관한 모든 사안을 결정하고 집행하게 되며, 공무원 조직은 지방의회의 결정을 준비·보좌 하고 의회의 결정대로 시행하는 정치와 행정의 분립원칙에 따른 역할을 담당함

■ 정당중심의 책임성을 중시하는 지방의회 운영

- 지방의원 및 단체장을 선출하는 프랑스 지방선거에는 정당참여를 허용하고 있을 뿐만 아니라 정당의 역할이 중요하게 작용하고 있는데, 특히 선거인단 명부 리스트 제1순위로 차기 시장후보자가 선정되기 때문에 후보자 명부 상 순위를 결정하는데 있어서 정당의 영향이 절대적이라고 할 수 있음
 - 정당이 후보자를 공천할 때 반드시 지역의 의사를 존중하기 때문에 지역에서 어느 정도 명성을 얻은 후보자가 특정 정당을 표방하는 것이 통례가 되고 있음
- 지방선거를 통해서 정치적인 지위를 얻게 되면 바로 중앙의 상·하원의원으로 선출되는 정치적 발판으로도 작용하게 되고, 이러한 과정을 거치면서 정당 내의 정치조직력을 기반으로 후보자의 지위가 상승되어 중앙정치에 진출할 수 있는 통로가 되기도 함
- 시장 또는 광역자치단체장들 상당수가 중앙의 상·하의원직을 동시에 수행하면서 정치적으로 지방의 이익을 중앙에 잘대변하는 겸직제도의 장점으로 요약될 수 있음
 - 겸직제도의 단점이 되기도 하는 것으로는 바로 소수 정치가들이 이러한 겸직통로로 정치적 독점지위를 오랫동안 누리게 됨으로써 참신한 정치가의 발굴차단, 부정부패의 깊은 골 등 부정적인 면도 상당히 나타나고 있음
- 정당의 이미지와 관련해서 기초자치단체의 일반적인 현상으로 나타나는 것은 주민들이 시장의 이름은 잘 알고 있지만, 그 시장이 속하고 있는 소속정당을 모르는 경우도 빈번한 것을 볼 수 있음

■ 지방의원의 겸직허용 제도

- 프랑스는 지방의원에 대하여 상당한 정도의 겸직을 허용하고 있는 나라로써 중앙의 정치가 중 약 3/4의 상·하원의원이 지방에서 단체장이나 지방의원을 겸하고 있어 지방정치에 대한 주민의 관심이 상대적으로 높음
- 기초의원 선거에 있어서 한 사람이 여러 기초정부에 후보자로 출마할 수 있으며 한 곳 이상에서 지방의원으로 선출되었을 때에는 선거결과 후 10일 이내에 한 의원직을 선택하도록 허용하고 있음
- 지방의원을 포함하는 선출직 의원의 경우 다음의 공직은 겸직을 허용하지 않고 있음
 - 유럽회의의원, 광역도의원, 도의원, Paris시 의회의원, Paris시 외의 인구2만 이상 기초자치단체장, 인구 10만 이상의 기초자치단체 부시장 등의 선출직은 겸직을 금지하고 있음
- 지휘관급 경찰공무원,公安경찰관, 수사관, 경찰서장 등 특정 고위직 국가공무원들에 대하여 지방의원 후보자가 될 수 없도록 규정함
- 다양한 제도를 통해서 지방의원들의 정책결정에 대한 책임성과 정책집행력 등을 보장함

Ⅰ 의정활동 지원제도

- 지방의원직은 무보수 명예직을 원칙으로 하고 있음
 - 단체장(지방의회 의장이자 시장)·부단체장·특정업무를 위임받아 공무를 집행하는 지방의원 등에 대해서는 특정직무수행을 위한 수당을 지급하고 있음
 - 일반 지방의원에 대해서 의정활동 시 지급경비(수당)는 공무원의 보수기준과 관련해서 결정·지급하고, 공직수행에 필요한 교통비 등 개별적인 실비변상을 병행하고 있음
- 지방의원의 의정활동을 위한 민·형사상 보호는 1992년까지 1974년 법규정에 근거하였으나 1992년 2월 3일 법에 의해서 지방의원의 민·형사책임과 직업상의 보호에 관하여 새롭게 규정하고 있음
- 개인직업을 가진 지방의원들이 의정활동으로 인하여 직장을 결근하게 되는 경우 이의 정당성을 인정하도록 법적으로 그 보장을 강화하고 있음(1992년 11월 16일 시행령)
- 주민 10만 이상의 지방의원 및 시장의 의정활동에 대하여 시간 초과에 관한 보상수당 지급을 하고 있음
- 퇴직과 관련해서 프랑스는 모든 국민이 국민건강보험과 국민연금보험의 혜택을 받고 있는 가운데 1992년 이전까지 시장과 부시장에게만 적용되었던 퇴직보상급여를 1992년 2월 3일 법에서는 지방의원 모두에게도 퇴직보상급여 혜택을 확대시켰음
 - 의정활동 급여를 받는 모든 지방의원은 국민연금제도 이외에도 별도의 보충퇴직급여 혜택을 받고 있으며 이에 대한 납부액은 지방자치단체의 의무적 경상경비로 규정해 지급함

Ⅰ 2003년 헌법수정으로 조례의 입법권 강화

- 프랑스 헌법수정으로 조례의 성격이 강화되었다. 즉, 2003년 수정헌법 제72조 2항과 제3항에 근거하여 수상(중앙정부)의 법규제정권에 의한 관할범위가 규정되지 않은 경우에는 지방정부의 법규제정권이 행사될 수 있다고 하였음
 - 중앙정부 법규제정권이 일차적이고, 지방정부의 법규제정권은 이차적인 지위를 갖는 것을 의미함
 - 과거에는 간접적인 의미를 가졌으나, 2003년 헌법수정으로 이 부분을 명문화 하여 ‘직접적인 이차적 법규제정권’ 성격을 갖게 되었음
 - 지방의회의 조례가 법률의 적용을 위한 조치 및 절차 등을 규정하는 법규제정권의 성격이 아님
- 법률 집행을 위한 조치, 절차와 관련된 이차적인 성격의 법규제정권을 의미하게 되었음
 - 법률에 근거하여 법률내용의 집행방식을 결정하는 권한을 지방정부의 법규제정권에 부여할 수 있음

- 법률 집행을 위한 여러 조치 및 절차를 결정하는 권한을 어느 한 관련 지방정부에 부여한다고 해도 법률적으로 그 지방정부의 실질적인 법률집행 권한에 대하여 의심할 여지가 없게 되었음
 - 관련조항을 보면, 프랑스 헌법 제72조2항은 “지방정부는 관할지역 내에서 가장 적절하게 권한을 행사할 수 있다고 판단되는 사항에 대해서는 총괄적으로 결정하여 집행할 수 있는 소명을 가진다” 고 하였음
 - 제73조3항에 따르면 법률에 규정된 조건 하에 지방정부는 선출직 지방의원에 의하여 자율적으로 운영됨
- 이들의 권한을 행사하기 위하여 법규제정권을 갖게 됨
- 조례제정권의 의미는 결과적으로 공법상 법규제정 권한이기 때문에 <행정소송>의 소송대상으로, 행정기관 내부적인 계서권에 의해 귀속되는 것이 아니라 법원 차원에서 법적 지도감독 등이 이루어지게 됨

3) 시의회 운영사례 : 파리시의회

- 파리시는 20개 아롱디스망(區:자치단체로서의 법인격 없음/ 준자치구적 성격: 파리시의 특성)으로 구성되며, 주민직선에 의하여 구의회가 구성되고, 각 구의회에서 구청장을 선출함
 - 구의원의 일부가 파리시 의회를 구성하면서 파리시의원을 겸직하게 됨
 - 주민이 구의원 선출→일부가 시의원 됨
- 구청과 시장 간 긴밀한 연계체계를 형성함
- 시장, 부시장은 시의원 중에서 시의회가 간접 선출하며, 전문경영인인 사무총장은 행정을 총괄하는 실질적인 부시장 역할을 하지만 시장에 의해서 임명되며, 시장직속의 직속보좌기관(시장비서실)을 제외한 모든 행정부서를 지휘·조정함
- 의회사무국에 대한 지휘권, 인사권도 포함하고 있음
- 부시장은 시의회에서 선출하게 되고 지방의원이 후보자임
- 파리시의 경우에는 20명의 구청장이 당연직 부시장이 되며, 각 부시장간 업무영역을 명확히 구분하게 되고 이들은 시장의 순수한 보조기관 역할을 수행함
 - 제1부시장이 나머지 부시장의 업무영역을 총괄 조정하고, 부시장마다 담당업무 분야가 따로 있음
- 파리시의 집행부 조직은 시장직속의 6개 보좌기관과 시장의 지시를 받아 사무총장의 지휘를 받는 16개부서로 기본 행정조직을 구성하고 있음
 - 직속보좌기관으로 시장참모실, 대외공보실, 파리시장 홍보고문실, 감사실, 자치단체협력실,

의회사무국장 등이 있음

- 행정기관은 재정경제국, 인사관리국, 법무국, 정보·통신·조달국, 개발·경제활동·고용촉진국, 보건·복지국, 사회개발센터, 청소년·체육국, 문화국, 도시개발·건설국, 환경국, 주택관리국, 공원녹지관리국, 도로교통관리국, 문화재보호관리국, 방재안전국 등이 구성되어 있음
- 시장 및 집행부 지방의원을 보좌하기 위한 정책보좌실의 비서실장, 전문보좌관 등의 임용제도를 활용하고 있음
- 특별채용제도에 의한 별정직(정책보좌관, 전문보좌관 등)의 고위공무원단 제도로 운영하기 때문에 의회사무직 및 전문보좌관 등을 이러한 경로를 통해서 임용하고 있음
- 집행기관의 하나인 법무국 등으로부터 지방공무원에 의한 의정활동 지원을 이중으로 받음
- 프랑스 지방공무원법 (1984년 1월 26일 법 제38조)은 개방직 공무원 임용제도를 규정함
 - 시험임용제도와 대조해서 예외적으로 인정을 받고 있는 특별채용제도임
 - 선출직 지방의원 중 정치리더인 시장에게 부여된 지방고위공무원 중 개방직(statuts des emplois de direction)에 대한 자유재량 방식의 공무원 임용제도임

4) 시사점

- 프랑스의 지방의회는 의장이 단체장을 겸임하고, 지방의원 중에서 집행부를 구성하여 직·간접적으로 폭 넓게 집행기관의 정책집행에 참여하고 있음
- 적극적인 정책집행을 위하여 전문직 지방공무원에 대해서 강력한 자유재량 방식의 인사권을 행사하고 있음(주로 고위직급에 한정되어 의회의 인사권이 행사됨)
 - 예를 들면, 별정직에 해당하는 지방공무원 고위직급(statuts particuliers des cadres d'emplois administratifs pour les catégories A급)에 대해서 직선된 지방의회 및 의장(시장 겸직)이 필요에 따라서 법에 근거한 정수로 자유재량 임명직제를 운영하고 있음
- 시장 및 집행부 지방의원을 보좌하기 위한 정책보좌실의 비서실장, 전문보좌관 등의 임용에 대해서도 정치적 임명제도를 활용하기도 함
- 특별채용제도에 의한 별정직(정책보좌관, 전문보좌관 등)의 고위공무원단 제도로 운영하기 때문에 의회사무직 및 전문보좌관 등을 이러한 경로를 통해서 임용하고 있음
 - 주로 2개 직렬에 해당하며, 집행내각부에 속한 정책보좌관제도(Emplois de cabinet)도 이에 속하며, 이들은 선출직 리더의 정치적 조언자, 전문적 보좌인력으로서 시장 등 선출직 공무원의 임기동안 자유롭게 임용할 수 있음
- 이러한 자유재량직렬에 대한 정수와 보수규정은 지방공무원법 시행령으로 명시함
 - 이들 자유재량직의 정수는 해당 자치단체의 인구 수를 고려하여 최대 임용 가능한 정수를 규정함

- 이들은 주로 광역 또는 기초 자치단체의 부처 국장(directeur général des services), 광역자치단체의 부처 부국장(directeur général adjoint des départements), 인구 8만명 이상 기초자치단체의 사무총국장(시전문경영인, secrétaire général)과 기술국 부국장, 인구 15만명 이상의 기초자치단체 사무총국장(secrétaire général adjoint) 등임
- 이상과 같이 프랑스 지방의회는 핵심적으로 자치입법권과 자치행정권 및 지방공무원에 대한 포괄적인 인사권도 소유하고 있기 때문에 집행기관에 대한 정책결정권 및 정책집행권을 모두 행사할 뿐만 아니라, 조직구성 및 운영에 있어서도 비록 획일적인 기관통합형 제도를 유지하고는 있음
- 지방정부 내부적으로는 영미 국가의 지방정부와 같은 시전문경영인제도나 위원회제도 등을 포함하여 다양한 운영체제를 자율적으로 조례로 제정하여 운영하고 있음

7. 스페인의 지방의회

1) 지방정부의 분류

- 총면적 505,957km²의 스페인 인구는 4천 111만 명(81명/km²)(2005년 기준), 수도는 마드리드(2백 82만명)이고, 주요 도시로는 바르셀로나(1백 45만명), 발렌시아, 세비야, 사라고사 등이 있음
- 총면적에 대한 인구분포를 보면, 도심지역에 총인구의 78%가 거주하고 농촌지역은 22%의 인구가 거주하고 있음
- 인종은 스페인인 74.4%, 카탈루냐인 16.9%, 갈리시아인 6.4%, 바스크족 1.6%, 기타 0.7%로 구성되어 있음
- 단일국가지만 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고 3계층제로 구성된 지역정부 중심의 자치분권형 단일국가임
- 자치공동체로서 17개 자치지역정부(comunidad autónoma, autonomous communities, region)가 있으며 바르셀로나와 발랑시아 등 2개 자치시(Ciudades Autonomas)와 52개 도(provincias, provinces), 8,082개 기초자치정부(municipios)가 있음
- 기초자치정부 중에서 90% 이상이 주민 5천명 미만임

2) 지방의회 운영체제

■ 지역의회 중심의 지방분권체제

- 국회의 입법권에 대하여 지역정부의 의회에 헌법에 근거하여 입법권을 배분하였음
- 연방정부체제 하의 주정부와 같은 역할을 담당하는 지역정부가 지방분권체제의 중심이 되고 있음

- 이러한 제도 하에서 의회와 집행부는 프랑스와 같이 기관통합형을 유지하고 있지만, 프랑스와 마찬가지로 단체장이 점차 강력한 정치적 리더로써 중요한 권한을 행사하고 정책결정 및 집행상의 최고 책임자가 됨
- 스페인 국가는 기초, 도, 지역정부로 구성되면서 지방정부는 헌법상 자치권을 보장받고 있음
 - 헌법 제137조에서 자치권, 지방정부 종류 등을 규정하였고,
 - 제138조에서는 지역정부의 자치권을,
 - 제140조에서는 기초정부의 자치권을 보장하면서 기초의회의원에게 대한 직접비밀평등선거를 규정하였음
 - 제141조에서는 도지방정부를 규정하고 있는데 도지방정부는 기초정부의 연합체이며 국가의 정책을 집행하는 행정조직이기도 하다는 것을 명시하고 있음
 - 제141조2항에서 도지방의회(diputaciones)가 도지방정부 집행부와 행정기관을 구성함
- 1978~1983년 사이에 설립된 17개 자치지역정부(self-governing communities 또는 regions, comunidades autonomas)의 자치권은 규모와 재정력 등의 차이에 따라서 서로 다양하게 나뉨
 - 가장 지역자치권이 강한 지역정부들은 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andalucia 등의 지역정부임
 - 이들 지역정부의 자치권은 헌법 제151조에 근거하고, 지역의회의 자치입법권(Statute of Autonomy, Estatuto)은 헌법 제148조와 제149조에 명시해 두고 있음
 - 광범위한 자치입법권을 가진 지역정부는 지역의회를 중심으로 기관통합형 조직과 내각책임제 형태의 집행부를 구성하여 정책집행을 책임지고 있음

■ 지역의회의는 헌법과 상위법률의 범위 내에서 입법권 등의 권한을 행사함

- 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 자치주의회와 지역의원들이 선출한 지역도지사가 지역정부의 집행부를 구성·운영함
- 지역의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국회가 정하는 법률(Ley Orgánica) 하에서 지역정부 영역 범위 내에 영향을 미치는 입법권을 행사함
- 지역의회는 지역정부의 예산안을 심의 의결하고 국가법률 집행을 위한 입법지원을 함
- 지역의회는 광역 자치정부의 관할구역을 선거구로 하여 선출되는 임기 4년의 의원들로 구성하며, 의원 정수는 자치지역에 따라 최대 135인에서 최소 33인까지 다양함

■ 지방정부의 지사는 지역의원 중에서 선출하여 국왕이 임명함

- 지역도지사(Presidente de la Comunidad Autónoma)는 자치지역의 행정부 수장으로써 집행부

- 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행, 그리고 자치지역을 대표함
- 집행부인 정부회의(Consejo de Gobierno)는 도지사가 임명한 각 부 장관들로 구성되며 지역 정부의 예산안 편성과 집행, 정책집행 및 고위공무원에 대한 임명권과 해임권을 행사함
 - 중앙정부가 임명하는 대표부(Delegacion del Gobierno, Delegate General)가 지역 내에서 국가의 지방행정청(regional offices)을 지휘하고 국가의 행정을 운영함
 - 필요에 따라 자치주의 운영에 대한 지도·조정 등을 행함
 - 52개 도정부(provinces) 마찬가지로 기관통합형으로 기초정부의 지방의원들 중 선출된 의원들로 도의회(provincial assembly, diputacio provincial)가 구성됨
 - 도의원 가운데에서 집행부의 장(Presidente)을 선출하여 각 집행부의 책임자인 정부위원회(La Comisino de Gobierno)를 중심으로 도행정을 운영함
 - 중앙정부의 입장에서 도를 대표하는 Deputy-Delegate(과거에는 Civil Governor)가 도지역 내의 국가행정(노동분야, 경찰, 국도, 항구, 재정, 건강보험, 교육분야 등)을 지휘함
 - 광역자치정부 수준에는 중앙정부의 기관으로서 이전에는 민정장관(Gobernador Civil)이 있었으나, 지금은 이에 대신하여 중앙정부 대표부 지부(Subdelegacion del Gobierno)가 설치되어 있음

■ 스페인 지방정부의 재원은 지방세, 국가이전수입, 지역간 형평기금 임

- 기본적으로 지역정부가 의존하고 있는 지방재원은 주로 지역정부의 세원(regional taxation), 국가이전수입, 지역간 형평기금 등 3가지의 재원으로 구성됨

■ 기초의회의 운영체제

- 헌법 제148조 1항의 2에서 기초정부의 영토규정은 지역정부의 권한에 귀속됨
- 입법체계상으로도 지역정부의 법체계 하에 귀속을 받는 기초의회(corporación municipal)는 시장, 기초의원들로 구성되며 그 수는 인구에 따라서 다르지만 주민 5천명 이상의 경우에는 의무적으로 집행위원회를 설치해야 함
- 시장(alcade)과 다른 지방의원(concejales)을 모두 합쳐 총 기초의원의 1/3을 넘지 않는 인원 으로 집행부를 구성함
- 시장은 지방의원 중에서 집행위원을 자유롭게 지명하며, 행정기관의 활동을 감독함
- 시장은 100명 미만의 기초정부에서는 직선되고, 100명 이상 250명 미만의 경우에는 지방의원 중에서 간선되고, 250명 이상의 기초정부에서는 정당명부에 의하여 다수당 지방의원 후보명부에서 지방의원들에 의하여 간접 선출함
- 시장의 권한은 1999년 법률로 강화되었고, 가장 중요한 권한으로는 자치경찰권, 공무원 임면

권 등을 행사함

- 기초정부의 주요 재원은 사업소세와 재산세, 사용료 및 수수료, 중앙정부의 포괄교부금, 지방채 등이 됨
- 스페인에서 정부간 재정지출 배분비율을 보면, 중앙정부 58.1%, 지역정부 28.2%, 기초정부 13.1% 등임

3) 시사점

- 스페인은 단일국가이지만 연방국가의 주정부와 같은 지역정부를 구성하여 강력한 자치권과 입법권을 부여함으로써 우선적으로 지역간 갈등문제를 잠정적으로 해소할 수 있는 제도적 장치를 제시하고 있음
 - 지역사회 스스로 갈등을 소화할 수 있는 역량과 기회를 제공하고 있음
 - 지역정부 조직법에 대해서 지역의 주민투표로 결정하도록 함으로써 지역정부의 개별적 권한에 대한 <차별화 전략>이 가능해 지도록 하였음
 - 지역적 특색에 맞는 지방정부 운영체제를 다양화 할 수 있도록 하였으며 지방의회 중심의 정책집행력을 보장해 주고 동시에 책임성을 강화시키는 효과를 낳게 하였음
- 단일국가이지만 연방체제와 마찬가지로 각 지방정부의 다양성을 살리기 위하여 자치권을 헌법에 보장함으로써 지방의회 중심의 정책집행력을 강화하였음
- 자치입법권을 확대하여 홈룰제도 운영과 같은 효과를 발생하도록 함으로써 지방의회가 지역주민을 대표하는 대표기관으로서 주민에 대한 책임성을 확실하게 지키는 지방자치제도의 취지를 긍정적으로 살리고 있음

제4장 분석결과

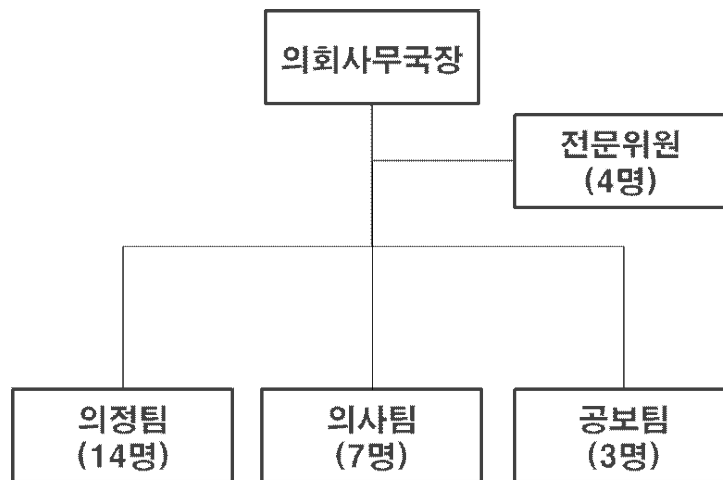
제1절 현황분석

1. 조직구성

■ 조직총량 : 1국 3팀

- 의회사무국 소속기구로 의정팀, 의사팀, 공보팀 등을 설치 운영함

[그림 4-1] 동작구의회사무국 조직구성 현황



2. 기능배분

1) 의회사무국

■ 의회사무국의 전체 기능

- 의회의 기본운영계획 수립 및 종합조정
- 문서, 보안, 관인관리 및 의회소관 예산의 편성·집행 및 결산에 관한 사항
- 의원등록관리 및 사무직원의 인사관리
- 의회청사시설, 장비관리 및 물품의 수급관리
- 의회경비 및 방청, 참관, 회의장 질서유지에 관한 사항
- 본회 및 임시회의 소집 운영에 관한 종합조정
- 본회 및 임시회의 의사진행 지원 및 보조

- 의정보도자료 수집, 제공 및 홍보자료 발간
- 각종회의록 작성, 보관, 발간 및 열람에 관한 사항
- 각종의안의 접수, 인쇄, 배부, 이송 등 처리 종합
- 의안심의에 필요한 자료수집 및 조사연구
- 청원, 진정서의 접수, 분류 및 처리
- 의결문서의 보존, 발간, 이송 등 처리 총괄
- 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영
- 기타 의회운영에 필요한 사항

2) 전문위원

■ 전문위원 전체 기능

- 조례안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고
- 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속 위원에 대한 제공
- 위원회 의사진행 보좌
- 기타 소속위원회 소관에 대한 사항

3. 시사점

1) 현황

■ 사무국장

- 의회사무국 업무총괄

■ 전문위원

- 상임위원회 별 업무소관
- 복지건설위원회 2명, 행정재무위원회 2명

■ 의정팀

- 의정관련 행사, 예산, 회계, 부속실, 비서 등 기능

■ 의사팀

- 회의진행, 의사진행, 회의록작성, 속기록 작성

- 의안접수 및 배부, 청원 등

■ 공보팀

- 구정질문, 언론사 관리 업무, 홍보자료관리
- 홈페이지 관리, 사진촬영, 민원처리

2) 문제점

■ 사무국장

- 신규기능을 배분할 수 있는 부서가 없음
- 인사·감사 등 기능을 소관할 부서가 없음

■ 의정팀

- 비공식적 기능의 비대화
 - 의장수행, 부속실기능, 비서기능 등
- 기관 유지관리 기능의 집중
 - 예산기능과 회계기능의 부서집중
 - 감사기능의 미약

■ 의사팀

- 의사기능과 민원기능의 구분이 없음

■ 공보팀

- 청원·민원 등의 기능전문성 확보가 미흡함
 - 청원은 의사팀, 민원은 홍보팀에서 소관
- 공보기능과 홍보기능의 구분이 없음
 - 의회의 공식적인 발표, 즉 법률에 따라 발표(공표)해야하는 기능과, 대외적으로 의정활동 결과 또는 의회 내의 행사를 알리는 기능의 구분이 없음

■ 조직구조

- 계선조직과 참모조직의 구분이 없음
 - 참모조직으로 공보·홍보·감사·법무 등의 기능을 배분하는 것이 일반적임
 - 동작구의회사무기구의 조직구조는 홍보 등 참모조직의 기능을 계선조직으로 배분함

지방자치법전부개정에 따른 동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

<표 4-1> 동작구의회사무기구의 사무배분 문제점

구분	현황	문제점
사무국장	의회사무국 업무총괄	- 신규기능을 배분할 수 있는 부서가 없음 - 인사·감사 등 기능을 소관할 부서가 없음
전문위원	- 상임위원회 별 업무소관 - 복지건설위원회 2명 - 행정재무위원회 2명	지방자치법 전부개정법을 시행에 따라 정책지원관 증원예정임
의정팀	의정관련 행사, 예산, 회계, 부속실, 비서 등 기능	- 비공식적 기능의 비대화 - 의장수행, 부속실기능, 비서기능 등 - 기관 유지관리 기능의 집중 - 예산기능과 회계기능의 부서집중 - 감사기능의 미약
의사팀	- 회의진행, 의사진행, 회의록 작성, 속기록 작성 등 - 의안접수 및 배부, 청원 등	의사기능과 민원기능의 구분이 없음
공보팀	- 구정질문, 언론사 관리 업무, 홍보자료관리 - 홈페이지 관리, 사진촬영, 민원처리	- 청원·민원 등의 기능전문성 확보가 미흡함 - 청원은 의사팀, 민원은 홍보팀에서 소관 - 공보기능과 홍보기능의 구분이 없음 - 의회의 공식적인 발표, 즉 법률에 따라 발표(공표)해야하는 기능과, 대외적으로 의정활동 결과 또는 의회 내의 행사를 알리는 기능의 구분이 없음
조직구조		- 계선조직과 참모조직의 구분이 모호함 - 홍보기능은 참모조직으로 설치가 타당 - 참모조직으로 홍보·감사·법무 등 필요

제2절 기능분석

1. 기능분석 개요

1) 기능분석의 목적

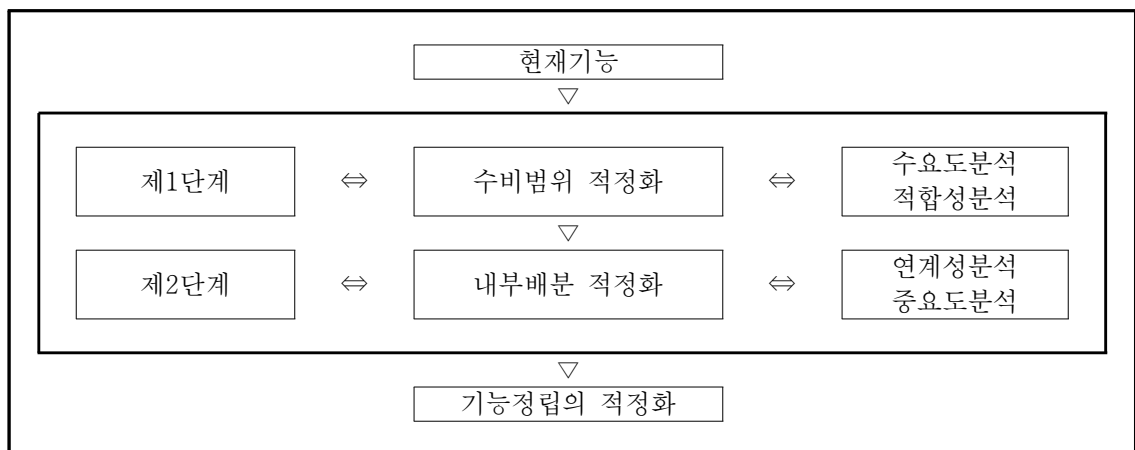
■ 조직 소관업무의 적정범위 규명

- 기능분석의 궁극적인 목적은 지방자치단체의 소속부서의 기능수행의 효율성을 제고(提高)하도록 부서별 기능을 배분하는 데에 있음
 - 다만, 부서별 기능배분에 앞서, 지방자치단체의 기능으로 적절한 기능인가에 관한 판단이 우선되어야 함
- 이에 따라, 기능분석의 가장 첫 단계는 지방자치단체가 수행해야 하는 기능인가에 관한 판단을 수행함

■ 지방자치단체의 부서별 업무의 적정배분

- 기능분석의 목적은 조직목표의 달성을 위한 각 기능의 적정배분임
- 업무처리의 효율성을 확보하기 위하여 부서별 업무의 적정배분이 목표임

[그림 4-2] 기능분석의 목적



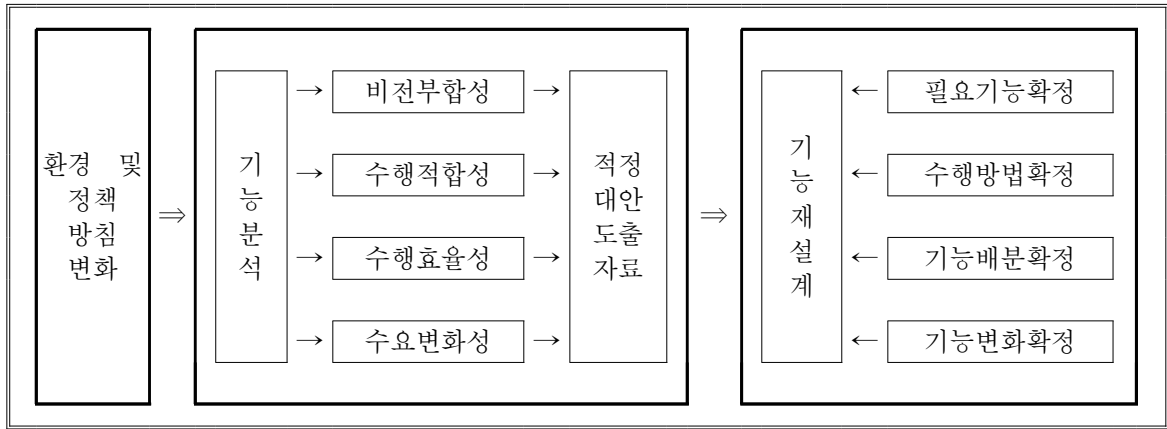
2) 기능분석의 기대효과

■ 효율적 기능 수행방안 모색에 필요한 기초자료 확보

- 기능분석은 조직의 비전, 환경변화 및 운영방식의 변화에 따라 효율적 기능 수행방안 모색에 필요한 기초자료를 확보하는 데에 최소한의 의의가 있음

- 조직의 기능은 조직의 비전이나 환경변화에 따라 그 내용이 달라지며, 조직체계의 운영방식에 따라라도 상응하는 조정이 이루어짐
- 기능의 효율적인 작동방안을 모색할 필요성이 제기되면, 기능분석이 요구됨

[그림 4-3] 기능분석의 체계



3) 기능분석의 체계

■ 기존기능에 대한 분석 & 신규기능 분석

- 기존기능에 대한 분석은 업무범위를 확정하는 적합성 분석과 부서별 배분 적합성을 규명하는 연계성 분석 그리고 마지막으로 기능별 수요추이를 분석하는 중요도 분석을 실시함
- 기존기능에 대한 분석이 완료되면 신규업무의 필요여부를 판단하는 수요도 분석을 실시하여 최종적인 기능분석 결과를 도출함
- 기능분석의 방법은 각 분석유형별로 타당한 방법을 적의 활용하여야 하나, 기본적으로는 공무원들을 대상으로 한 조사표조사와 그 결과에 대한 전문가 워크숍을 공히 활용함
 - 다만, 적합성 분석에서는 기존의 국내외 사례를 벤치마킹하고, 연계성 분석에서도 유사 지방자치단체의 사례를 검토할 필요가 있음

4) 기능분석의 절차

■ 적합성 분석

- 적합성분석은 단위기능 별로 조직이 반드시 수행해야하는 기능인지를 판별함
- 적합성분석의 결과로서 민영화, 민간위탁, 공공위탁을 결정함으로써 조직이 직접 수행해야 하는 기능의 수비범위를 도출함
- 적합성 분석을 수행하기 위해 조사표조사와 국내·외 사례분석, 전문가 워크숍 등의 방법을 수행함

■ 연계성 분석

- 연계성분석은 단위기능별로 기능의 연계성을 분석하여 기능을 범주화하고, 부서 간 기능을 조정함
- 연계성분석을 위해 조사표조사와 전문가 워크숍의 방법을 활용함

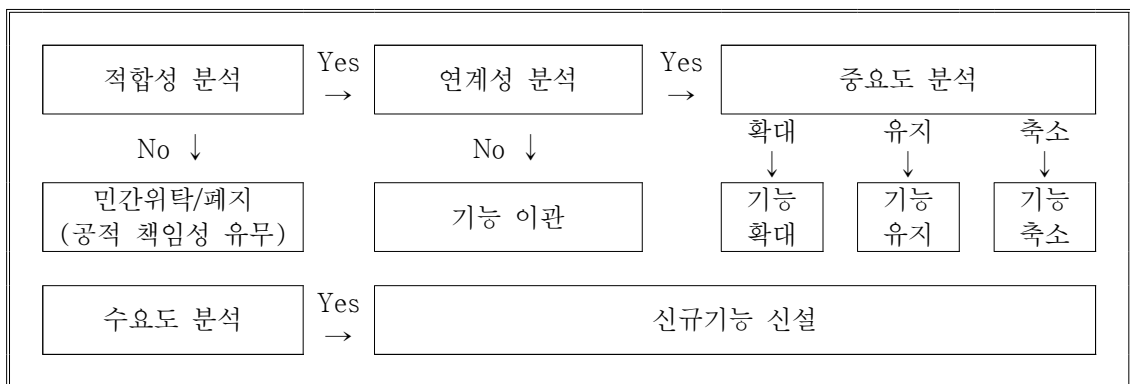
■ 중요도 분석

- 중요도분석은 단위기능별로 향후 기능수요 정도를 조사하여 해당 기능의 강화, 유지, 축소, 폐지 등을 판단함
- 중요도분석을 위해서 조사표조사와 전문가 워크숍 등의 방법을 적용함

■ 수요도 분석

- 신규기능에 대한 분석은 수요도분석임
- 조직의 비전실현을 위해 요구되는 신규기능을 발굴하여 제시함
- 수요도분석은 조사표조사와 전문가 워크숍을 활용함

[그림 4-4] 기능분석의 절차



■ 기능분석의 방법은 각 분석유형별로 타당한 방법을 활용함

- 기본적으로는 조직구성원을 대상으로 한 조사표 조사와 그 결과에 대한 전문가 워크숍을 공히 활용함
- 다만, 적합성 분석에서는 기존의 국내외 사례를 벤치마킹하고, 연계성 분석에서도 유사 기관의 사례를 검토함

<표 4-2> 기능분석의 방법

분석유형	조사방법	조사대상	조사결과
수요도분석	- 조사표 조사 - 전문가 워크샵	- 조사표 조사 : 공무원	- 신규기능 발굴
적합성분석	- 조사표 조사 - 벤치마킹 - 전문가 워크샵	- 조사표 조사 : 공무원	- 직접수행, 민영화, 민간위탁
연계성분석	- 조사표 조사 - 전문가 워크샵	- 조사표 조사 : 공무원	- 유지, 분리, 이관, 통합
중요도분석	- 조사표 조사 - 전문가 워크샵	- 조사표 조사 : 공무원	- 유지, 강화, 축소, 폐지

2. 기능분석결과

1) 적합성분석결과

■ 위탁할 기능

- 현재 수행기능 또는 향후 수행할 기능 중 위탁할 기능은 없는 것으로 제시됨
 - 2022년 1월 지방자치법 전부개정법률의 시행에 따라 의회사무국의 기능중 민간위탁 또는 공공위탁할 기능은 없는 것으로 제시됨

2) 연계성분석결과

■ 이관할 기능

- 의원발의 입법지원기능은 부서신설(예: 입법팀) 후 해당부서로 이관하는 것이 바람직함
 - 조례안의 입안과 조례안의 평가기능을 분리함
- 연구단체의 연구결과 입법화 기능은 부서신설(예: 입법팀) 후 해당부서로 이관하는 것이 바람직함
- 위원회 회의진행 기능은 소관부서를 통합하여 의사팀으로 이관하는 것이 타당함
 - 공보팀에서 일부 수행하고 있는 기능은 의사팀으로 이관하되, 의사팀의 인력을 증원하는 것이 타당함
- 의정활동 참고자료 관리 기능은 소관부서를 통합하여 의사팀으로 이관하는 것이 타당함
 - 공보팀에서 일부 수행하고 있는 기능은 의사팀으로 이관하되, 의사팀의 인력을 증원하는 것이 타당함

■ 이관받을 기능

- 이관받을 기능으로 제시된 기능은 없음

3) 중요도분석결과

■ 폐지할 기능

- 폐지할 기능으로 제시된 기능이 없음

4) 수요도분석결과

■ 신규기능

- 신규기능으로 제시된 기능은 없으나, 지방자치법 전부개정법률의 시행에 따라, 인사·조직 관리기능의 수행이 요구됨
 - 의회사무국의 인사권이 의장에게 귀속되는 바, 의장이 사무위임 할 부서의 신설이 긴요함
 - 일반적인 인사관리, 채용, 복무, 징계, 퇴직 등을 관리기능이 신규기능으로 제시됨
 - 또, 인사관리 중 성과평가 기능의 수행을 위해 기능배분을 담당할 조직부서의 신설의 필요성이 제기됨
 - 인건비 관리를 위한 재무관리부서와, 소속직원의 징계에 관한 업무를 소관할 감찰 및 감사 기능이 신규기능으로 제시됨

제3절 직무분석

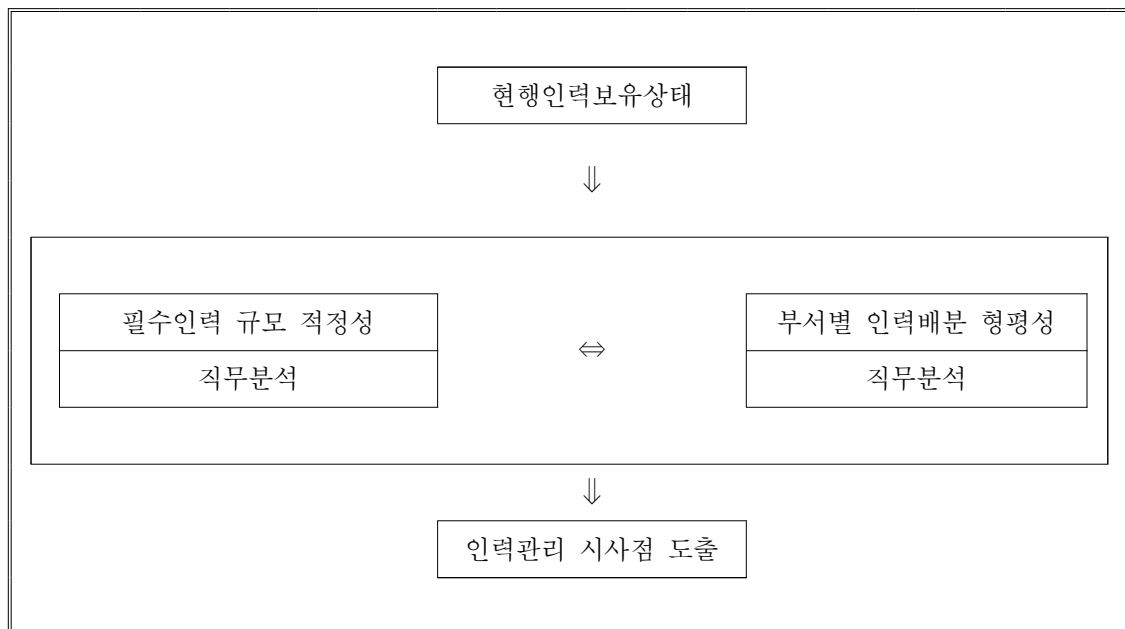
1. 직무분석의 개요

1) 직무분석의 목적

■ 부서별 인력배분의 형평성 확보

- 직무분석은 진단 대상 조직의 필수인력규모의 도출과 부서별 인력의 형평성 도출을 목적으로 함
 - 직무분석은 직무에 관한 정보를 수집, 분석, 종합하는 관리활동임
- 조직의 목표를 달성하기 위한 기능의 수행을 위해 필요한 인력의 규모를 추정하는 것을 목적으로 함
- 조직 내 부서 간 업무량의 형평성을 도출하는 것을 목적으로 함

[그림 4-5] 직무분석의 목적



2) 직무분석의 활용

■ 인력재배분 대안 도출

- 인력 재배분은 인력을 업무에 맞추어, 그리고 부서별 업무량의 형평성을 고려하여 적정수준으로 재배치하는 것임
- 첫째 단계에서는 담당별 기능조사표(수행기능별 인력소요정도), 신규기능에 따른 추가인력

수(사전조사 시 인력조정 근거내역자료, 수요도 조사결과, 담당별 기능조사표 결과를 종합하여 판단) 등을 참조하여 확정된 기구개편안을 토대로 재조정된 기능의 수행인력을 파악함

- 둘째 단계로는 진단과정에 참여한 전문가의 workshop을 통하여 적정성 여부에 대한 주관적 보완과정을 수행함
- 셋째 단계로는 전문가workshop에 의한 주관적 보완과정을 통해 기본인력조정안을 토대로 필수인력규모를 반영하여 최종 인력조정안을 작성함

3) 직무분석의 절차

■ 직무분석 4단계

- 제1단계는 준비단계로 분석대상직무, 직무분석의 목적, 필요성에 대한 교육, 수집할 정보의 종류 등을 결정함
- 제2단계는 설계단계로 자료의 출처와 인원수, 자료수집방법, 자료분석방법 등을 결정함
- 제3단계인 자료수집 및 분석단계에서는 직무요인 파악, 자료수집, 수집된 자료의 재검토 및 자료의 분석과 종합화함
- 제4단계에서는 최종결과로 부서별 인력운영현황(과부족인력 산출결과 등)을 제시함

<표 4-6> 직무분석의 절차

단계	이론적 절차	실제 절차
준비단계 (1단계)	• 분석대상직무의 선정	• 중앙정부 부처 청사 전체 직무
	• 직무분석의 목적결정	• 적정인원의 산정
	• 조직구성원에게 직무분석의 필요성 인식	• 직무분석 SHEET설명회 개최
	• 수집할 정보의 종류와 범위 명시	• 인적 사항과 직무사항
설계단계 (2단계)	• 자료의 출처와 인원수 결정	• 안동시청 전체 직무, 전체 직원
	• 자료수집방법 결정	• 설문지법(직접면접에 의하여 보완)
	• 자료분석방법 결정	• excel, SAS패키지 이용분석
자료수집 분석단계 (3단계)	• 직무요인의 특성파악	• 업무량, 평균근무시간 등
	• 자료의 수집	• 설문지(조사표)회수
	• 수집된 자료의 재검토	• 직접면접방법활용
	• 자료의 분석과 종합	• 통계패키지 활용 분석
결과정리단계 (4단계)	• 결과정리	• 부서별 인력운영현황

4) 필수인력규모 추정

- 필수인력규모는 법적 규정시간의 근무를 토대로 현재 업무량 대비 필수추가인력을 의미함
- 실제 총업무량과 법정근무일수로 조정한 1일 평균근무시간을 토대로 필수인력규모를 추정하기 위해서는 연평균근무일수와 1일 평균근무시간에 대한 기준을 설정함
- 연평균근무일수는 국공휴일을 제외한 법정근무일수, 1일 평균근무시간은 일반적으로 8시간을 적용함

$$\begin{aligned}
 & - T_1 = D_i \times W_i : \text{실제 총 업무량} \dots\dots\dots\langle\text{식 1}\rangle \\
 & - T_2 = \frac{T_1}{LD} : \text{조정한 1일평균근무시간} \dots\dots\dots\langle\text{식 2}\rangle \\
 & - T_3 = ((T_2 - S_i) \times M_i) / S_i \text{ 사업부서별 부족인원} \dots\dots\langle\text{식 3}\rangle
 \end{aligned}$$

D_i 는 i 라는 과의 평균 근무일수를 의미함
 W_i 는 i 라는 과의 평균 업무처리시간을 의미함
 LD 는 법정근무일수를 의미함
 M_i 는 현원을 의미함
 S_i 는 1일 기준근무시간을 의미함

2. 직무분석결과

1) 업무량분석결과

■ 의회사무국의 1일 평균 1인당 실제근무시간 평균은 약 8.7시간임

- 총 초과근무시간의 합은 9,208.8시간이고, 1일 평균 휴식시간은 36.3분임
- 업무량이 가장 많은 팀은 의정팀이며, 업무량이 상대적으로 적은 부서는 전문위원실임

<표 4-2> 업무량 분석결과

팀	1일 평균 휴식시간 (분)	총초과 근무시간	부서 총 업무량	1인 1일 평균 업무량
전체	36.3	9,208.8	43,070.1	8.7
의정팀	34.3	3,653.5	15,873.0	9.2
의사팀	32.5	1,784.9	8,555.1	8.7
홍보팀	40.0	1,533.0	6,639.5	9.0
전문위원실	38.3	2,237.5	12,002.5	8.1

2) 필수인력규모 추정

■ 필수인력규모 추정결과, 동작구의회사무국의 필수인력은 총 34.5명임

- 의정팀의 현원은 14명이며, 1인 1일 평균업무량을 고려할 때, 1일 8시간 근무를 기준으로 필수인력규모는 17.6명으로 추정됨
- 의사팀의 현원은 7명이며, 1인 1일 평균업무량을 고려할 때, 1일 8시간 근무를 기준으로 필수인력규모는 8.5명으로 추정됨
- 홍보팀의 현원은 3명이며, 1인 1일 평균업무량을 고려할 때, 1일 8시간 근무를 기준으로 필수인력규모는 3.8명으로 추정됨
- 전문위원은 총 4명이며, 1인 1일평균업무량을 고려할 때, 1일 8시간 근무를 기준으로 필수인력규모는 4.6명으로 추정됨

〈표 4-3〉 필수인력규모 추정석결과

(단위: 명)

팀	현원	필수 인력	과부족인력
전체	28	34.5	6.5
의정팀	14	17.6	3.6
의사팀	7	8.5	1.5
홍보팀	3	3.8	0.8
전문위원실	4	4.6	0.6

제5장 조직재설계

1. 조직개편안: 제1안

1) 기능배분안

■ 입법지원기능 확대

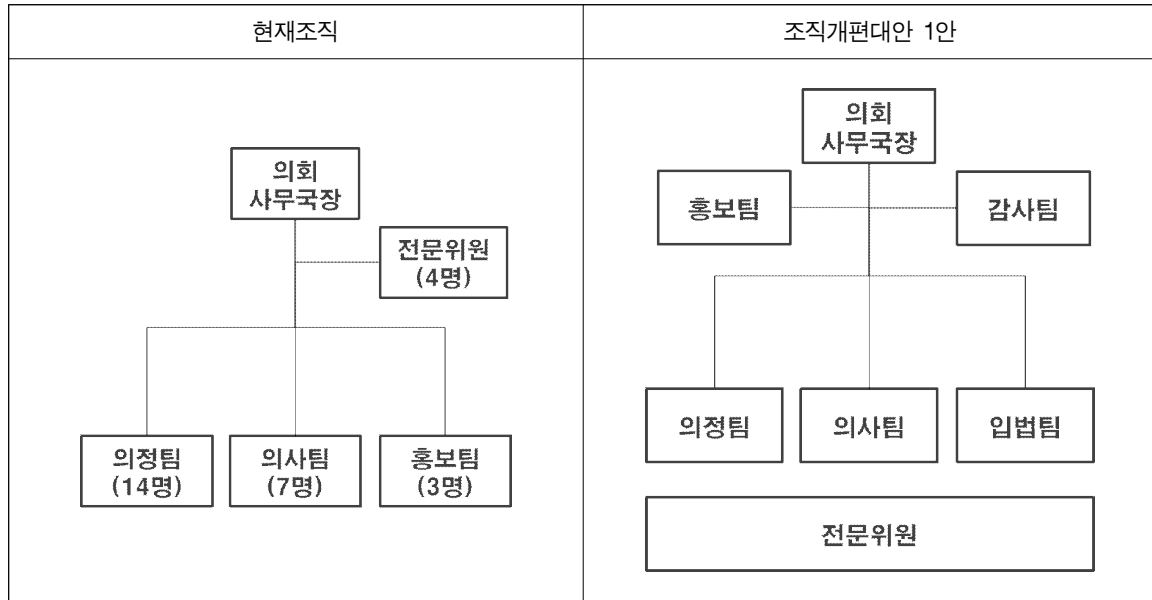
- 지방자치법 전부개정법률 시행(2022.1.13.)예정에 따라, 입법지원기능을 확대
 - 현재의 전문위원실(상임위원회별 인력배분) 운영을 유지하되, 입법팀을 신설하여 신규임용 예정인 정책지원관을 소속하게 하여 기능을 수행하도록 함
 - 신규 정책지원관 채용예정규모(2022년 4명)를 반영하되, 부서관리자 1명을 포함하여 5명으로 구성
- 지방자치법 전부개정법률 시행에 따른 인사권 독립으로 직무감찰 기능 신설
 - 인사권독립에 따른 인력관리(경력관리)기능은 채용뿐만이 아니라 복무, 퇴직 등 인사운영 전반에 관한 기능을 의미하는 바, 신규기능으로 직무감찰, 조사, 감사, 포상 등이 요구됨
 - 인사관리 기능 중 직무감찰, 조사, 감사, 포상 등의 기능은, 일반적으로, 참모조직의 소관기능으로 인사관리 부서와 다른, 별도의 부서를 신설하여 기능을 배분함

■ 계선조직과 참모조직의 구분

- 계선조직으로 의정팀, 의사팀, 입법지원팀을 설치하고, 참모조직으로 홍보팀, 감사팀을 신규로 설치하여 운영함
- 현재의 전문위원실은 현행유지하되, 향후, 지방분권의 확대에 따라 인력의 증감을 고려하여 계선조직으로 설치·운영하는 방향으로 변화를 검토함
 - 전문위원의 직급이 5급 상당으로 팀단위 조직으로 설치하는 경우, 부서장(6급)과 직급이 맞지 않는 한계가 있는 바, 현시점에서 계선조직으로 편입하는데 한계가 있음
 - 이에 따라, 향후, 입법지원 기능의 수행부서를 과급기구 이상의 기구로 설치하는 경우에 현재의 전문위원실을 통합하여 입법지원기능을 수행하도록 함

지방자치법전부개정에 따른
동작구의회 사무기구 설치·운영체계 개선연구

[그림 5-1] 조직개편 1안



현행		■ 의회사무국 3팀 1실 - 의정, 의사, 홍보, 전문위원실
검토 요건	기본 요건	■ 기능적합성 - 위임·위탁 대상 기능 없음 ■ 기능연계성 - 기능 간 연계성 높음 ■ 기능수요 변화(신규기능 등) - 지방자치법 개정법률 시행(2022.1.13.)예정 (의회소관부서로 전환) - 인사권 독립에 따른 인력배분, 기능배분 등으로 총무기능 수행부서 수요 증가 - 인건비 관리 등 재무관리 기능 수요 증가 - 의원의 정책지원전문인력 운영에 따른 인사관리 기능 확대 - 기타 독립적인 감사기능 수행이 필요
	한계 요건	■ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)
	비교 요건	■ 서산시 - 의회사무국 3팀(+전문위원): 의정, 의사, 홍보, 전문위원 ■ 김천시 - 의회사무국 3팀(+전문위원): 의정, 의사, 관리시설TF, 전문위원 - 의정팀: 문서, 보안, 관인, 예산 편성 및 집행, 의전, 대화협력 등 - 의사팀: 본회 및 임시회 소집 운영 조정 등, 위원회 의사진행 등
개편대안		■ 조직개편안 - 홍보팀 참모조직화 - 감사팀 신설(감사, 감찰·조사, 법무 등 기능) - 입법팀 신설(정책지원관 중심 운영) - 전문위원실 현행유지(상임위원회별 배치)
변경사항		■ 의회사무국 4팀 1실 - 의정, 의사, 입법, 홍보, 감사, 전문위원실

2) 인력배분안

■ 동작구의회사무기구의 인력규모는 총 38명(의회사무국장 1명 포함)임

- 현재 인력(29명: 의회사무국장 1명 포함) 대비 9명 증원 규모임
 - 지방자치법 개정법률의 시행일정에 맞춰 지방의회 사무기구의 기능의 확대됨에 따라, 부서별 인력감소는 발생하지 않는 것으로 추정됨
 - 현재인력대비, 의사팀의 인력이 증원(1명) 되는 것이 타당한 것으로 추정되며, 이외의 인력 증원은 기능확대에 따른 신설 팀에 대한 인력충원임
- 신규기능으로써, 총무기능을 담당하는 인력과, 정책지원관 신규채용 예정규모를 반영함
 - 지방자치법 전부개정법률 시행에 따라, 인사관리 및 인건비 예산 등의 기능을 소관하는 의정팀의 인력은 14명으로 유지함
 - 다만, 인사기능 중 다른 부서에 배분하는 것을 원칙으로 적용하여, 직무감찰 기능의 수행을 위해 감사부서를 신설하고, 직무감찰·행정감사·조사·포상 등의 기능을 배분함
 - 또, 정책지원관 신규채용 예정규모는 4명이며, 입법지원팀을 신규로 구성하여 기능과 인력을 배분하는 경우, 소요되는 부서장 인력 1명 등 총 5명을 증원함

<표 5-1> 동작구의회사무기구 인력배분 대안 1

(단위: 명)

팀	현원	필수 인력	과부족 인력	인력 배분	증감 내역	비고
전체	28	34.5	6.5		37	• 입법지원, 인사, 감사 등 신규기능 및 확대기능에 따른 9명 증원
의정팀	14	17.6	3.6	14	0	• 의사(지원)기능 배제
의사팀	7	8.5	1.5	8	+1	• 의정팀의 의사지원기능 이관받음
홍보팀	3	3.8	0.8	3	0	• 현행유지 • 사진촬영, 의장수행 등 의정팀 기능 일부이관
입법팀				5	+5	• 팀신설 • 팀장 1명, 정책지원관 4명
감사팀				3	+3	• 인사권 독립에 따른 팀신설 - 직무감찰 등 인사관련 기능 배분 • 최소 팀 구성인력 3명으로 배분
전문위원실	4	4.6	0.6	4	0	• 현행유지

2. 조직개편안: 제2안

1) 기능배분안

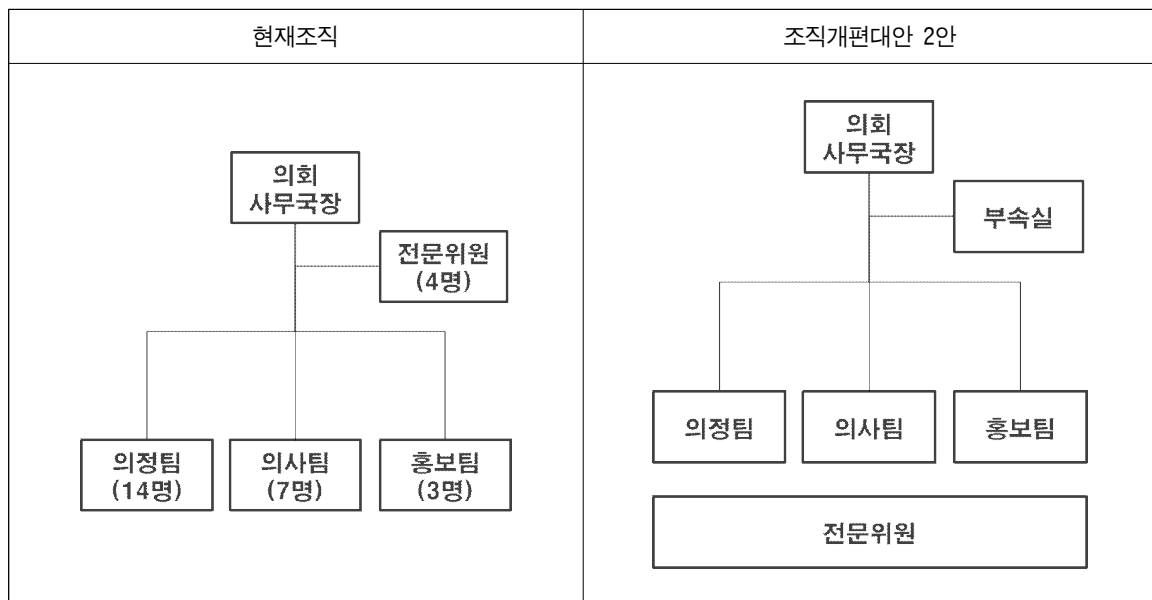
■ 입법지원기능 확대

- 지방자치법 전부개정법률 시행(2022.1.13.)예정에 따라, 입법지원기능을 확대
 - 현재의 전문위원실(상임위원회별 인력배분) 운영을 유지하되, 신규임용 예정인 정책지원관을 상임위원회 별로 소속하게 하여 전문위원과 협력하여 입법지원 기능을 수행하도록 함
 - 신규 정책지원관 채용예정규모(2022년 4명)를 반영함
- 현재 의정팀에서 수행하고 있는 기능 중 의장보좌기능(부속실 또는 비서실 기능)을 전담하는 부서를 신설한 후, 의정팀은 인사관리를 포함한 모든 총무 기능을 수행하는 부서로 존치

■ 개선조직과 참모조직의 구분: 전문위원실 운영변경

- 개선조직으로 의정팀, 의사팀, 홍보팀을 설치하고, 참모조직으로 부속실을 신규로 설치하여 운영함

[그림 5-2] 조직개편 2안



현행		■ 의회사무국 3팀 1실 - 의정, 의사, 홍보, 전문위원실
검토 요건	기본 요건	■ 기능적합성 - 위임·위탁 대상 기능 없음 ■ 기능연계성 - 기능 간 연계성 높음 ■ 기능수요 변화(신규기능 등) - 지방자치법 개정법률 시행(2022.1.13.)예정 (의회소관부서로 전환) - 인사권 독립에 따른 인력배분, 기능배분 등으로 총무기능 수행부서 수요 증가 - 인건비 관리 등 재무관리 기능 수요 증가 - 의원의 정책지원전문인력 운영에 따른 인사관리 기능 확대 - 기타 독립적인 감사기능 수행이 필요
	한계 요건	■ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)
	비교 요건	■ 서산시 - 의회사무국 3팀(+전문위원): 의정, 의사, 홍보, 전문위원 ■ 김천시 - 의회사무국 3팀(+전문위원): 의정, 의사, 관리시설TF, 전문위원 - 의정팀: 문서, 보안, 관인, 예산 편성 및 집행, 의전, 대회협력 등 - 의사팀: 본회 및 임시회 소집 운영 조정 등, 위원회 의사진행 등
개편대안		■ 조직개편안 - 홍보팀 참모조직화 - 감사팀 신설(감사, 감찰·조사, 법무 등 기능) - 입법팀 신설(정책지원관 중심 운영) - 전문위원실 현행유지(상임위원회별 배치)
변경사항		■ 의회사무국 4팀 1실 - 의정, 의사, 홍보, 부속실, 전문위원실

2) 인력배분안

■ 동작구의회사무기구의 인력규모는 총 37명(의회사무국장 1명 포함)임

- 현재 인력(29명: 의회사무국장 1명 포함) 대비 8명 증원 규모임
- 신규기능으로써, 총무기능을 담당하는 인력과, 정책지원관 신규채용 예정규모를 반영함
 - 지방자치법 전부개정법률 시행에 따라, 인사관리 및 인건비 예산 등의 신규기능을 소관하는 의정팀의 인력은 14명으로 유지함
 - 다만, 현재수행기능 중 의사관련기능과 의장 부속실기능을 별도의 부서로 이관함
 - 또, 정책지원관 신규채용 예정규모는 4명을 전문위원실에 상임위원회 별로 각 2명씩 배치하여 입법지원기능을 수행하도록 함

<표 5-2> 동작구의회사무기구 인력배분 대안 2

(단위: 명)

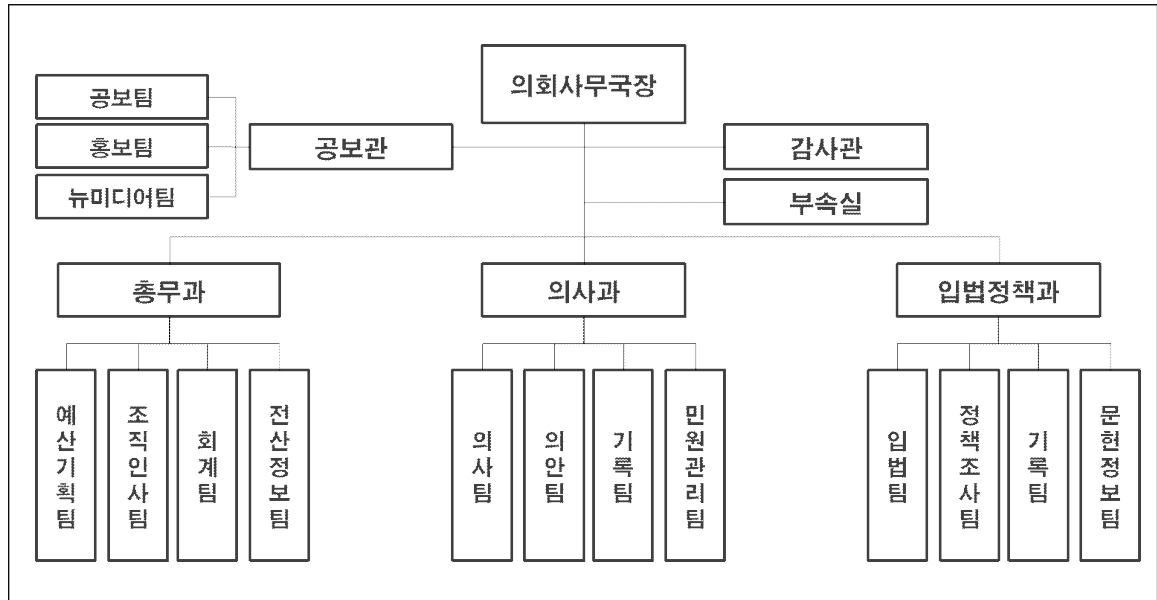
팀	현원	필수 인력	과부족 인력	인력 배분	증감 내역	비고
전체	28	34.5	6.5		36	• 입법지원, 인사, 감사 등 신규기능 및 확대기능에 따른 7명 증원
의정팀	14	17.6	3.6	14	0	• 의사(지원)기능 배제 • 인사권독립에 따른 인력수요를 감당할 수 있는 정원여력(3명) 확보
의사팀	7	8.5	1.5	8	+1	• 의정팀의 의사지원기능 이관받음
홍보팀	3	3.8	0.8	3	0	• 현행유지 • 사진촬영, 의장수행 등 의정팀 기능 일부이관
부속실				3	+3	• 팀신설 최소인력 3명 배치 • 의정팀의 기능 중 의장보좌 기능을 별도의 참모조직으로 신설
전문위원실	4	4.6	0.6	8	+4	• 입법지원인력(정책지원관) 4명 신규채용 계획 반영 • 2023년 이후, 4명 추가 신규채용시 현 상태에서 인력만 증가

3. 조직개편안: 장기개편안

■ 동작구의회사무국의 이상적인 조직구성형태로 장기적인 지향점으로 제시함

- 일반적으로 기초자치단체의 행정기구(사무국)는 지방자치단체임과 동시에 국가 또는 광역자치단체의 하부행정기관으로서의 지위에 있으나, 지방의회사무국은 하부행정기관으로서의 역할이 없음
 - 기초자치단체 집행부의 각 부서는 중앙정부 또는 광역자치단체로부터 기관위임사무 형태로 사무를 위임받아 수행하는 바, 감독 대상이 됨
 - 이와 다르게, 의회사무국은 국가 또는 광역자치단체로부터 기관위임사무로 위임받아 수행하는 사무가 없는 바, 상위 기구와 동일한 행정기구설치의 규모와 인력배분 규모가 요구됨
 - 특히, 입법지원기능의 경우, 기초의회의 입법지원사무는 상위법령과 더불어 광역자치단체의 조례 및 규칙을 검토해야 하는 바, 상위법령만 검토해도 되는 광역의회의 입법지원기능 보다 그 규모가 크다고 할 수 있음
- 이에 따라, 현행법령의 범위 내에서 의회사무기구로서의 최대한의 기능을 수행할 수 있는 기능배분 및 기구개편대안을 제시함

[그림 5-3] 조직개편 3안



4. 지방의회 지원체계 개선방안

1) 지방의회 지원의 의의

■ 지방의회 운영환경의 변화

- 민주화의 커다란 흐름 속에 지방의회가 재출범 한지 30년이 되었으며, 지난 2018년 6월 13일 의원선거를 통해 2018년 7. 1. 제8대 지방의회가 출범하였음
 - 지방의회는 자치단체장과 더불어 지방자치를 운영하는 지방을 운영하는 중요한 양대 축 중의 하나이며, 법적으로 부여된 권한에 비추어 보면 지방의회는 지방자치를 운영하는 핵심적 주체이고 기관으로서의 매우 중요한 역할을 함
 - 조례의 제·개정을 통해서 해당 지역의 의견을 최종적으로 결정하고, 다음으로, 예산·결산의 심의 및 심사 활동과 행정사무감사 등을 통해서 집행기관을 감시하기도 함
 - 청원 등을 통해서 지역주민들이 제기한 지역민원을 해결하기도 함
 - 지방의회는 효과적인 의정활동이 우리의 지방자치성과를 결정하는 동시에 지방자치의 발전을 보증하는 기제라 할 수 있음
- 지방의회가 개원되고 활동하기 시작한 후, 지난 30여년 동안 지방의회는 적지 않은 활동을 해왔음
 - 지역주민들의 대변자로서 지방의 각종 조례의 제정, 개정 및 폐지, 예산의 심의 및 확정, 집행기관의 감시와 통제 등의 활동을 수행하면서 지역 주민들의 이익을 대변하기도 하였음

나 그러나 전반적으로 볼 때 지방의회나 지방의원에 대한 평가는 그다지 긍정적이지 못한 편임

- 많은 안건을 처리했지만 대부분이 집행기관에서 발의한 것이라는 점, 지역사회 전체의 이익보다는 출신지역의 이익을 지나치게 앞세운 점, 소수이긴 하나 일부 의원들의 부도덕한 행동의 노출 등의 부정적인 측면으로 지적되기도 하였음¹⁾

○ 이러한 측면에서 의정활동과 관련된 집단들의 평가 역시 부정적이며, 1995년 지방의원, 의회사무처 공무원, 집행기관 공무원, 지역주민 등을 대상으로 한 의정활동 전반에 대한 평가를 묻는 설문조사 결과를 보면 다음과 같음

- 보통 57.3%, 만족 7.9%, 불만족 32.7%로 의정활동에 불만족하다는 응답이 많았다는 점임
- 지역주민의 경우 보통이라는 응답자가 59.3%, 불만족이라는 응답자가 39.6%에 달하여 타 집단에 비해 가장 높은 비율로 부정적인 평가를 내리고 있음(한국지방행정연구원, 1996)²⁾

○ 지방자치를 증대시키기 위해 출범된 지방의회가 30년이 되었지만, 아직도 미흡한 영영이 많다는 문제점이 제기되고 있음

- 지방의회가 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 의정활동에 필요한 다양한 역량을 갖추어야 할 것이며, 이러한 역량을 잘 갖추고 활동했을 때, 지방의회가 제대로 평가받을 수 있을 것임
- 지방의회의 전문적인 역량제고는 지방의회의 각종 의정활동이 효과를 높일 수 있는 기초 활동이며, 이러한 역량을 높이기 위해 지방의원들의 역량제고도 필요하지만 이들을 전문적으로 지원하기 위한 다양한 제도의 마련도 필요임

2) 지방의회 지원의 논리

■ 지방의회 지원의 의미

○ 우리나라는 지방의회가 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 몇몇 지원제도를 두고 있으며, 이 제도들은 크게 두 가지로 구분할 수 있음

- 첫째, 지방의회 의사일정을 지원하는 제도들임³⁾

1) 이러한 문제들은 본질적으로 의원의 자질과 관련된 것이기도 하지만, 더불어서 전문성의 취약성도 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 판단됨. 즉, 생산적인 의정활동을 평가함에 있어서 지방의원의 전문성이 중요한 영향변수의 하나라는 점은 기존연구에서도 잘 입증되고 있음(박종득 외, 2001; 최근열 외, 2000).

2) 지방의회활동의 긍정적 측면은 자치단체의 자주권과 자율권 신장, 주민참여기회 확대, 지역특성 및 잠재력 개발, 집행기관에 대한 견제와 감시활동, 대 정부활동의 활발한 전개, 지역숙원사업을 해결하기 위한 노력, 민생 및 지역사회 당면과제 해결노력 등임. 지방의회활동의 부정적 측면은 지방의회와 집행기관의 갈등, 의정활동경험부족에 따른 의회운영 차질, 지역개발사업을 둘러싼 의원 간 갈등, 일부 의원들의 부조리, 전문성 부족, 형식적인 민원처리 등임(지방의회백서, 1996).

3) 지방의회의 사무기구(사무처, 사무국, 사무과)는 지방자치법상 지방의회 의정활동과 관련한 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구이며, 지방의회가 기능을 잘 수행할 수 있도록 도와주는 지원조직체를 구성하고 있음. 따라서 지방의회 사무기구의 존재 의미는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 핵심 업무를 수행하는 지원체제로서 사무기구라는 조직과 관계된 인력(직원)을 포함하는 것을 의미함.

- 의회의 의사일정이 원활하게 추진되도록 설치된 지방의회사무기구에 의한 지원제도임
 - 둘째, 전문적 지식의 지원체제임
 - 의원들의 해당지역 의정활동에 필요한 전문지식을 제공하기 위한 것으로 광역 및 기초의회에 두고 있는 전문위원제도 등임
- 지방의회 사무조직은 지방의회 활동과 관련한 사무를 처리하고, 지방의원의 의정활동을 지원하는 조직으로 시·도와 시·군·구 기구의 명칭이 약간씩 다름
- 제도적으로 우리나라는 시·도의회에는 사무처를, 시·군·자치구의회에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있음
 - 지방의회의 사무기구는 지방의회의 의정활동과 관련된 주요 활동과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구로써 지방의회가 본래의 역할을 잘 수행할 수 있도록 도와주는 지원제도임
 - 지방의회 사무조직은 의원들의 각종 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 업무를 수행함
- 전문위원제도는 지방의원들이 의안심의·처리 등의 입법과정에서 요구되는 의정활동을 전문적으로 보좌하기 위하여 지방의회의 두는 지원제도임
- 지방의원이 무급에서 유급으로 전환되기는 하였지만, 지방의원들은 실생활에서 생계활동을 병행해야 하는 경우가 많음
 - 지방의원들은 제한된 시간과 전문성의 결여로 인하여 단독으로는 의정활동을 효과적으로 수행할 수 없는 상황임
 - 지방의회 의회사무기구 및 전문위원 등의 제도를 통해서 지방의원들의 의정활동을 효과적으로 지원하는 것이 지방의회와 지방의원의 의정활동 역량을 높여줄 수 있는 중요한 요소로 볼 수 있음
- 우리나라 지방행정의 또 다른 한축인 집행기관은 많은 전문직 공무원들이 업무를 맡아 직접 집행하거나 지원하는 체제를 잘 구축하고 있음
- 주민의 대표 합의체 의결기관인 지방의회는 주민을 대신하여 입법기능, 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능을 수행하고 있지만 집행기관에 비하여 상대적으로 전문적인 의정활동 지원제도 및 지원인력이 많이 부족한 실정임
 - 우리나라는 지방분권의 지속적인 추진과 자치경찰업무 및 특별지방행정기관 업무 등 중앙권한의 지방이양에 따른 자율성 확대로 지방의회의 전문적인 지원 기능의 확대·강화는 절대적이라 할 수 있음
 - 전문적 지원 강화의 필요성과 행정환경 변화에 대비하기 위해서라도 지방의회 지원제도의 개선과 확대가 필요한 실정임

■ 지방의회 의정지원제도의 필요성

- 지방의회 의정지원제도의 도입필요성은 다양하며, 대표적인 필요성을 몇 가지 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 지방의회의 많은 정책기능에 대한 대응력제고의 필요성임
 - 해당 지역의 조례제정, 개정, 예산과 결산 승인권을 가진 지방의회는 단체장의 정책집행을 감시 및 비판함으로써 집행부의 통치권 수행의 절차적 정당성을 보장하는 핵심 역할을 담당하고 있음
 - 점점 더 복잡다기해지는 현대사회의 지역 변화에 제대로 대처하기 위해서는 지방의회에 상당한 전문성을 필요로 함⁴⁾
 - 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 특정분야의 업무만을 할 수 없는 불특정 다수인의 공익의 실현을 위하여 다양한 활동해야 하는 신분임
 - 지방의원은 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 외부의 필요한 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있는 실정이며, 지방의원의 전문성이 미흡한 것도 하나의 이유임
- 둘째, 현대 사회의 지역 정책기능의 전문화에 따른 대응력 제고의 필요성임
 - 지방의원이 처리해야 하는 지역 조례의 제·개정이나 특정 정책에 대한 지원 및 감시활동에는 많은 전문성을 필요로 하는 경우가 대다수 임
 - 지방정부의 조례안의 발의활동은 단체장 발의가 압도적으로 많아 입법권을 주도적으로 행사하지 못하는 실정임
 - 의회는 오히려 단체장이 발의한 조례안에 대하여 상대적으로 더 많은 수정을 가하는 노력을 기울이고 있는 실정임
 - 단체장 주도의 입법 활동을 견제하려는 데 초점을 둔 제한적인 입법 활동을 하고 있는 실정이며, 이러한 측면의 개선이 필요함
 - 지방의회의 기능도 적고 의원을 보좌하는 직원 수도 적은 데서 기인하기는 하지만 지방의원을 전문적으로 지원하는 제도가 잘 정비된다면 의원들의 전문 분야의 대응능력은 많은 부분 개선될 것으로 봄
- 셋째, 지방의회 인력운영의 독립성 확립의 필요성임
 - 기본적으로 우리나라 지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 분리되어 있어 각각 독립적인 기능을 하고 있음
 - 견제와 균형의 원칙에 의거하여 지방의회 의장에게 의회의 사무를 총괄하도록 하고 직무감

4) 현대의 지방정부들이 직면하고 있는 다양하고 복잡한 문제들에 대한 최적의 의사결정을 내리기 위해서는 적절한 전문능력을 구비할 필요가 있다는 시각도 있음(Buchanan, et.al.,1960).

독권을 부여하면서도 인사권을 자치단체장에게 부여한 것은 상호 불간섭의 원칙에 위배되는 것임

- 지방의회 사무직원의 임명권을 비롯한 인사발령권 등이 자치단체장의 인사권 하에 귀속되어 있기 때문에 실제로 이러한 권한이 의회사무기구의 보좌기능에 큰 영향을 미치고 있는 것임
- 지방의원의 인사권 독립을 통해 명령통일의 원칙이나 지휘의 일원화 원칙 등 행정관리의 원칙이 인사권과 연계되어야 할 필요가 있음

○ 넷째, 전문영역의 정책보좌기능 보장필요성임

- 우리나라 지방의회의 사무처(사무국, 사무과)는 전문위원 등의 전문직보다는 행정직 중심으로 구성되어 있음 이들은 일반관리직 중에서도 총무와 내부인사업무 중심으로 편성되어 있어서 자료의 수집, 정리, 분석을 위한 자료담당의 인원은 명목적이거나 미미한 실정임
- 전문위원이나 보좌관제의 필요성은 의원들의 전문성 향상에 기여할 수 있는가에 초점을 맞추어야 할 것이며, 지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원이지만, 결과적으로는 의회 기능을 강화시켜 지역발전에 기여하는 수단이 됨
- 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구됨
- 각종 법률, 조례, 규칙, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식 및 분석역량이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석할 역량도 보유하여 의장과 의원을 잘 보좌할 수 있어야 할 것임
- 의회 및 의원들의 정책결정능력을 향상시키는 방법에는 전문직의 지원이나 전문보좌관제가 유효하다고 볼 수 있음

○ 다섯째, 소의회제에 적합한 제도운영의 필요성임

- 우리나라보다 인구가 약 1천만 명 정도 더 많은 프랑스의 지방의원 수는 50만 명이 넘어 우리나라 지방의원 총수의 138배에 이르고, 영국은 10배 이상 많은데 그만큼 우리나라 지방의원 1명이 하는 일을 프랑스에서는 120명이 하고, 영국에서는 10명이 더 한다는 결론에 도달할 수 있음
- 외국보다 적은 수의 의원으로 보다 효율적으로 지방의회를 운영하기 위해서는 적절한 지방의회 지원방안의 마련이 필요하다는 점임
- 우리나라는 소의회제를 채택·운영하는 체제상의 효과를 높이기 위한 방법 중의 하나가 적절한 지방의회 지원제도를 갖출 필요가 있다는 것임

○ 여섯째, 지방의원들의 역량강화 필요성임

- 지방의회의 역량은 지방의회의원 및 의회조직이 변화에 대응하고 현재나 미래의 의정활동

을 가능하게 할 수 있을 뿐 아니라, 조직의 성과를 효율적이고 효과적으로 산출해내는 제반 보유능력임

- 지방의원의 역량은 우선, 역할기능 부문에서 지역주민의 대표기능을 충실히 수행하는 것으로서 지역의 입법을 비롯한 최종적 의결기능을 원활하게 처리하며, 정치적으로 체제유지의 기능을 원활하게 수행해야함
- 지위·권한 측면에서 의결권, 행정감시권, 청원수리 및 처리권 등을 적절하고 효율적인 방법을 활용하여 더 나은 성과를 도출하는 것을 의미함
- 지방의원들이 이러한 역량을 잘 발휘하려면 이들에 대한 전문적인 지원제도가 잘 구비되고 활성화 되어야 할 것임

■ 사무기구의 기능

- 지방의회 사무기구의 기능을 분류하는 방법은 조금씩 차이가 있을 수 있으나 지방의회 사무기구를 구성차원에서 보면 크게 세 가지 측면으로 분류할 수 있음
- 첫째, 조직유지 차원의 의회자체 관리유지를 위한 기능임
 - 조직관리를 위해 필연적으로 수행해야 하는 모든 행정업무를 포함하며, 회계·경리, 건물·시설물 관리, 문서처리, 인쇄작업, 우편물발송, 인사관리, 사무실배정 등이 해당됨
- 둘째, 의회운영의 차원의 의회 특정 업무를 보좌하는 기능임
 - 위원회의 회의장 준비·관리, 의사진행, 입법지원체제의 운영, 전문위원 운영, 보좌관제의 운영 등이 속함
- 셋째, 기능차원에서 의회기능을 발휘하기 위한 일체의 필요한 업무들임
 - 예산심의, 청문회 개최, 정책사업평가, 정보·자료 수집 및 분석 등의 업무가 이에 해당됨

3) 지방의회 지원체계의 일반적인 문제점

■ 첫째, 조직의 자율권이 취약함

- 법령의 기준에 따라 의회사무기구와 인원을 구성할 수밖에 없는 실정임
 - 지방자치법 제91조 제1항에는 지방의회에 둘 수 있는 사무직원의 정수는 조례로 정한다고 규정되어 있고, 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제22조 제1항 정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 일정한 기준을 제시하였으며⁵⁾, 제2항에 의해 시·도 의회사무처, 시군구 의회사무국·의회사무과는 이러한 기준에

- 5) 1. 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다.
2. 지방자치단체는 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하여야 한다.
3. 1개의 직위에는 1개의 직급을 부여한다. 다만, 업무의 성질상 일반관리업무가 전체업무의 100분의 50을 넘는 직위는 동일계급 내에서 행정직과 다른 일반직의 복수의 직렬로 할 수 있으며, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에는 4개의 직렬을 초과하지 아니

따를 수 있도록 조치하였음⁶⁾

- 지방의회가 처리해야 하는 문제가 양적으로 많아지고, 질적으로 복잡해질수록 의회사무기구의 역할은 더욱 중요해 지고 있다는 문제점이 있음
- 사무조직이 이러한 의정활동을 효율적으로 운용할 수 있도록 제도적인 지원이 이루어 져야 하는데, 개정된 인사 관련 제도로도 다소 부족한 실정임
- 지방의회가 보다 효율적으로 지방자치단체의 문제를 해결할 수 있도록 관련 정보수집 및 분석활동, 주민의사 수렴활동, 대화와 협상활동 등의 전반적인 정책활동 능력이라는 총체적인 개념으로 이해할 필요가 있음
- 총체적인 지방의회의 정책역량의 제고를 위해서는 지방의회의 사무기구의 조직의 자율성 제고, 기능과 역할의 활성화 등이 매우 중요함

■ 둘째, 정책조사·연구기능이 취약함

- 현재 지방의회 정책조사연구기능에 관하여 사무기구의 분장사무규정에는 명확하게 정의되어 있지 않음
 - 전문위원의 분장사무는 의정팀과 의사팀의 사무와 명확하게 구분하기가 어렵고 조사연구 실적이 거의 없는 등 매우 미약한 실정임
- 전문위원은 너무 다양하고 많은 업무가 부과되고 인력도 제한되어 전문 역량을 발휘하기 쉽지 않음
 - 전문위원과 관련된 업무는 조례안, 예산안, 청원 등 전문위원의 소관 안건에 대한 검토 보고, 전문위원 소관 사항에 관한 자료수집·조사연구, 위원회 의사진행, 행정사무감사 및 조사 준비, 소관 위원회 운영 및 행정업무 지원 등 다양한 업무를 수행하고 있는 실정임
- 전문위원은 신분의 불안정한 상태에서 근무하고 있고 업무의 계속성을 확보하기 어렵기 때문에 높은 전문성을 기대하기 어려운 실정임
 - 전문위원의 임용은 대부분 임기제 공무원, 2년 계약을 기준으로 으로 채용하고 있으며, 근무실적에 따라 5년의 범위 내에서 연장이 가능함

■ 셋째, 의정보좌기구가 취약함

- 현재 전문위원은 의안심사와 회의진행을 담당하며 의정활동을 보좌하는 지위에 있음

하는 범위에서 복수의 직렬로 할 수 있다.

4. 1개의 직위에 대하여는 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없다. 다만, 이 영 또는 다른 법령에서 일반직공무원을 갈음하여 별정직공무원으로 임명할 수 있도록 한 직위에 대해서는 그러하지 아니하다.
 5. 1개의 직위에 일반임기제공무원을 임용하는 경우에는 그 일반임기제공무원의 근무기간 동안 그 직위에 상응하는 직급의 정원을 결원으로 유지하여야 한다.”
- 6) ② 제1항에 따른 정원의 관리기관은 다음 각 호와 같다.
1. 시·도의 경우 : 본청, 의회사무처, 합의회행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청
 2. 시·군·구의 경우 : 본청, 의회사무국·사무과, 합의회행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 자치구가 아닌 구·읍·면·동과 그 출장소

- 전문위원은 법적 위상이 확고하게 정립되어 있지 않고, 집행기관 실무부서의 장보다 그 직급이 낮기 때문에 대등한 지위에서 업무협회가 이루어지지 않는 실정임
- 지방의회의 정책연구기능이라고는 의회의 피감사기관인 집행기관장이 임명하는 전문위원 밖에 없음
- 광역의회의 경우 거의 모든 자치단체가 위원회마다 1년여 만에 교체하는 일부 전문위원과 사무직 직원이 배치하는 실정임
- 이들의 지원정도로는 의원들의 일상적인 위원회 행정업무처리정도도 버거운 실정임

■ 넷째, 직원 전문교육기능의 부재문제임

- 의회사무 중에서 일반 관리사무는 집행기관과 비슷하지만, 회의 및 위원회의 운영과 관련된 사무나 연구조사에 관련된 사무는 집행기관의 사무와는 달라 많은 전문성을 필요로 함
- 의회사무기구는 각종 안전심사 등 의원의 의정활동에 필요한 사무보조 및 의회행정사무를 수행하고, 의회기능을 보다 효율적으로 도모하기 위하여 조사하고 연구하는 기능을 가지고 있음
- 초대 지방의회가 개원한 직후 지방의회 사무직원들을 대상으로 한 교육·훈련이 집중적으로 실시된 바 있으나 그 이후에는 지방의회 사무직원들에 대한 교육·훈련의 기회는 거의 없는 바, 사무직원의 전문성 향상을 위한 교육·연수·훈련이 필요함

■ 다섯째, 부서간 기능분담이 불명확 함

- 현재의 의회사무처(국)직원은 주로 의회행정업무에 집중되어 있으며, 의정보좌와 관련된 업무는 집행기관과 위원간의 자료전달, 안전검토, 기 집행된 정책에 대한 문제점 지적 등의 소극적인 보좌수준에 머물고 있음
- 지방의원이 의정활동에서 지원을 받을 수 있는 유일한 창구는 의회사무기구임
- 경제적으로나 제도적으로 일본이나 국회와는 비교도 안될 정도로 열악한 현실에서 의정활동을 하고 있다는 점에서 이를 지원하는 제도의 보완이 필요함
- 대부분의 의회가 취하는 정책이 행정부서보다 전문위원실을 보강하고 있음
- 전문위원실이 새로운 업무개발 없이 기존의 행태와 같이 회의진행보좌, 현지 확인 수행 등과 같은 행정, 연락업무에 종사할 경우 이 또한 실익이 없음⁷⁾

7) 다만, 이들의 능력을 최대한 적극적으로 유인하기 위해서 인사제도의 개선으로 일반직보다는 전임계약직 등으로 할 경우 의정활동 지원에 적극적일 것이라는 논의가 있음. 즉, 제한된 권한의 범위 내에서 지방의원에게 대한 적극적인 지원체제가 미약할 뿐 아니라 전반적인 의정활동을 집행하기 위한 의회의 자치권도 보장받고 있지 못한 상황이므로 지방의회의 실질적인 성과를 기대하는 것은 결코 쉬운 일이 아니라고 판단됨. 이러한 이유로 인해 주민과 공무원을 통한 인식조사에서 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가되기도 하였음.(송광태, 2003)

4) 지방의회사무기구의 활성화 방안

■ 첫째, 사무기구 등 의정활동지원시스템의 확대·강화가 필요함

- 지방의회의 사무기구가 지방의회의의 권한과 책임 하에 운영될 수 있도록 사무직원의 인사권을 지방의회의장에게 부여
- 각 지방의회의 특색을 살릴 수 있도록 지방의회의 자율운영권을 대폭 허용하여 지방의원의 의정활동을 실질적으로 보좌할 수 있는 체제로의 개편
 - 의회사무기구는 부족한 의원의 전문성을 보좌하는 기능이 주가 되어야하나 현재의 의정지원기능은 주로 사무관리 차원에 머물러 있고, 의정활동을 보좌하는 사무직원의 인사권도 자치단체장에게 주어져 있어 사무직원의 양질의 의정활동 지원을 기대할 수 없음

■ 둘째, 지방의회사무기구의 조직권을 부여해야 함

- 지방자치단체의 기구는 기본적으로 해당 자치단체의 행·재정적 요구와 능력에 알맞게 짜여지는 것이 바람직함
 - 지방자치 실시 이전에는 전국의 광역 및 기초자치단체의 기구를 일률적으로 구성했는지라도 자치 실시 이후에는 각 지방자치단체 스스로 행정 기구의 요구를 새롭게 측정하여 합리적 기준에 따라 정할 수 있는 재량권을 보장하여야 함
 - 모순되는 지방자치법의 규정⁸⁾에 의해 이러한 보장이 되지 않는 실정으로 지방의회가 현행법이 허용하고 있는 지방의회 사무기구 조직권 조차 제대로 행사하지 못하고 있는 실정이었음
 - 2019년 지방자치법 개정에서 이 부분을 개정하였으나 아직도 지방의회가 사무기구의 조직권을 적극적이며 창의적으로 행사하지 못하는 실정임
 - 지방의회의 사무기구 조직권을 제약하는 법제를 근본적으로 개선하여 지방의회 사무기구의 조직권을 확대해줄 필요가 있음

■ 셋째, 입법조사관의 설치가 필요함.

- 사무처의 올바른 기능은 의회의 정책결정능력과 매우 깊은 상관관계에 있음
 - 입법정보에 있어서도 종래에는 의회가 입법정보의 수집을 로비스트나 행정부에 의존하였으나 의회의 행정부 종속현상이 심화되는 경향이 생기자 의회의 독립된 정보원의 중요성을 인식하게 되었음⁹⁾

8) 지방자치법 제91조 제 1항은 지방의회 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 규정하고 있지만, 개정되기 전, 동법 제103조 제 1항은 지방공무원의 “정원은 내무부령이 정한 기준에 따라 당해 자치단체의 규칙으로 정한다”고 규정하고 있었음.

9) 따라서 의회의 전문성과 정책결정 능력에 대한 평가에 있어 전문보좌관의 규모가 보좌능력으로 평가되기도 하였음.

- 의회의 입법보좌 중요성이 강조되는 점은 지방정부의 경우도 예외는 아니며, 지방의회의 정책결정 능력을 제고함에 있어서 사무처가 중요한 역할을 수행하는 점은 부인할 수 없음
- 의회사무처 입법조사관이 의회의 전문적 업무를 수행함에 있어서 일반행정직 공무원과 직무가 다른 점과 전문적인 역량발휘가 가능할 수 있도록 입법조사직은 전문직으로 분류하여 엄격히 자격기준에 따라 임용될 수 있도록 규정할 필요가 있음

■ 넷째, 지방의회에도 필요한 자문기구의 구성과 활용

- 지방의원들의 적극적인 정책입안활동과 활발한 심의활동을 보좌하기 위해 지방의원의 자문에 응할 수 있는 자문기구의 설치가 바람직하다고 할 수 있음¹⁰⁾
- 자문위원회에는 지방 지방자치, 지방행정, 지방의회분야를 전공한 대학교수 학술연구기관의 연구원과 전직 국회사무처 직원 등이 고려될 수 있을 것임

■ 다섯째, 집행기관과의 권한배분관계에서 지방의회의 권한 강화

- 지방의회와 집행기관간의 바람직한 관계정립에 대한 논의의 핵심은 권한배분의 문제로서 양기관의 권한배분은 상호간 견제와 균형의 원리를 구현할 수 있도록 하는 것이 바람직함
- 우리나라의 지방자치단체 기관구성은 제도적으로 집행기관우위의 기관대립형을 취하고 있고, 실질적 권한 행사에 있어서도 지방의회가 집행기관에 비하여 상대적으로 매우 취약하여 지방의회의 기능수행에 큰 제약으로 작용하고 있음
- 자치단체장의 재의요구권, 재의결된 사항에 대한 대법원예의 제소권, 집행정지결정신청권, 선결처분권과 같은 강력한 법적 권한을 부여하고 있고 지방의회 사무직원의 인사권도 단체장에게 주어져 있는 등의 불균형의 개선이 필요함

10) 지방자치가 발달한 영국의 경우에도 집행부 최고의 관료가 법률전문가였으며, 다른 나라의 경우에도 지방자치단체에서 시법원이나 시법무관 등의 제도를 둬으로써 지방의회의 법률적 문제에 대처하고 지방의원들의 법률자문에 응하고 있는 실정임(최덕규, 2002).