

지방의회 사무기구 소속 직원 직급 및 정수 등에 관한 자율성 보장 건의안 심사보고서

의안 번호	1521
----------	------

2016년 12월 7일
운영위원회

1. 심사경과

- 가. 발의일자 및 발의자 : 2016. 11. 11. 김동욱 의원 외 11명
- 나. 회부일자 : 2016. 11. 14.
- 다. 상정 일자 : 제271회 정례회 제3차 운영위원회, 2016년 12월 7일 상정·의결

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 김동욱 의원)

제안이유 및 주요내용

- 1991년 지방자치 부활 이후 지방의회 사무기구 소속 전문위원과 사무직원의 역할이 중요해지고 있음에도 불구하고, 위원회에 두는 전문위원과 의회사무기구 소속 직원의 직급 및 정수 등을 중앙정부가 대통령령으로 엄격하게 통제하고 있어 지방의회의 독립성과 자율성이 현저하게 저해되고 있음.
- 특히 법률의 근거 없이 대통령령으로 의회사무기구의 설치기준과 세부직급까지 규정하고 있는 것은 명백한 위법사항에 해당하는바, 이에 서울특별시의회는 지방의회가 의회사무기구 소속직원의 직위 및 직급 정수에 관한 실질적인 자치조직권을 가질 수 있도록 관련법령 개정을 강력히 촉구함.

3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「지방자치법」, ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 기타사항 : 해당사항 없음.

4. 전문위원 검토보고의 요지(수석전문위원 박노수)

1 건의안의 취지

- 본 건의안은 현재 지방의회 위원회에 두는 전문위원과 의회사무기구 소속 직원의 직급 및 정수 등을 중앙정부가 「지방자치법」 및 관련 대통령령으로 엄격하

게 통제하고 있는바,

- 지방의회의 사무기구가 조직·인력구성과 운영에 있어 중앙정부와 집행기관으로부터 자율성과 독립성을 갖고 의정활동 지원업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 관련 법령의 개정을 촉구하고자 제안됨.

2 위원회 전문위원 및 의회사무기구 소속 직원 현황

- 「지방자치법」(이하 “법”)은 광역의회의 사무를 처리하기 위해 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 설치·운영토록 하고 있으며, 사무처에는 조례로 정하는 정수의 사무처장과 직원을 둘 수 있음(제90조~제91조).
 - 그러나 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하 “규정”)은 법의 근거도 없이 사무처장과 직원 의회사무처의 설치기준과 공무원의 직급기준을 정하고 있음.
 - 즉, 서울특별시의회 의회사무처장은 1급 일반직공무원으로, 과장·담당관은 4급 일반직공무원으로 보하고 있음(규정 제15조① 및 별표 4).

<표 1> 의회사무기구 공무원의 직급기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	기타	2급 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
사군구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

출처: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조제1항 관련 별표 4

- 또한, 법에서 위임받은 「서울특별시의회 사무처 설치 조례」에서는 의회사무처 소속 공무원의 정수를 「서울특별시 지방공무원 정원조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따르도록 했으며(제6조), 현재 의회사무처에는 정원 290명(현원 294명)의 직원이 근무하고 있음.
- 한편, 지방의회에는 조례로 정하는 바에 따라 위원회(상임·특별위원회)를 둘 수 있고(법 제56조), 위원회에는 소속 위원의 자치입법활동을 지원하기 위해 전문위원을 두며, 그 직급과 정수는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하 “규정”)에서 정하도록 위임하고 있음(법 제59조).
 - 이에 따라 서울특별시의회의 위원회 전문위원은 규정에 맞춰 4급 전문위원 10명과 5급 전문위원 10명 등 모두 20명의 전문위원을 두고 있음(규정 제15조② 및 별표 5).

- 또한, 전문위원을 포함한 담당관의 사무분장은 미리 지방의회 의장의 의견을 들어 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하고 있음(규정 제15조④).

<표 2> 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	5명 이내	4명	1명
(생략)	(생략)	(생략)	(생략)
110명 이하	20명 이내	10명	10명

출처: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조제2항 관련 별표 5

3 건의안의 타당성 검토

- 지방의회가 단체장의 집행 전반을 효율적으로 통제·감시하고, 주민의 의사를 정책에 반영하며, 다양한 의정수요에 부응해 능동적으로 의정활동을 수행하기 위해서는 이를 보좌하고 지원하는 사무기구와 전문위원 및 직원의 역할이 매우 중요함.
- 그러나 현행 법은 위원회 전문위원의 직급과 정수를 대통령령에 위임하면서 엄격히 통제하고 있어 집행기관과의 직급체계에 상응하는 적절한 직급의 구성 및 정수의 조정 등이 원천적으로 불가능함(법 제59조).
 - 또한 위원회를 추가 설치하고자 하여도 위원회에 소속되어 소속 위원들의 의정활동을 지원하는 전문위원을 증원할 수 없어 위원회의 자율적이고 원활한 운영이 곤란한 상황임.
- 상위법에서 조례로 정하도록 한 것을 정당한 권원(權原) 없이 대통령령으로 사무기구의 직제와 사무분장 등을 정한 것 또한 위법의 소지가 높음.
- 한편, 규정은 의회사무기구의 설치기준과 의회사무처장(1급), 과장 또는 담당관(4급)의 직급을 획일적으로 정함으로써 지방분권의 가속화와 지방사무의 증대로 확장된 의회사무처의 업무를 분담 관리할 2~3급 공무원의 신설을 원천적으로 제한하고 있음.
 - 이는 또한 지방의회에 두는 사무기구와 직원의 정수를 조례로 정하도록 한 입법 취지에 어긋나는 것으로 “법률의 위임범위를 일탈한 행정의 재량권 남용 및 위법”으로 볼 수 있음.
- 이처럼 지방분권형 국가체계에 부합하지 않게 중앙정부가 위법적 규정 등을 통해 의회사무처의 설치와 소속 직원의 직급, 그리고 전문위원의 직급과 정수 등을 통제하는 현재와 같은 구도는 지방의회의 능동적이고 적극적인 의정활동을 위축시키는 결과로 이어질 수 있음.

- 따라서 이러한 불합리한 현행 법 체계적 권한 구조를 바꾸고 의회사무기구 소속 직원의 직급 및 정수에 관한 실질적인 자치조직권을 가질 수 있도록 「지방자치법」 및 「행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 개정을 촉구하는 내용의 본 건의안은 그 타당성과 시의성이 인정됨.

5. 질의 및 답변요지 : 없 음.

6. 토 론 요 지 : 없 음.

7. 심 사 결 과 : 원안가결
(재적위원 13명, 참석위원 8명, 전원찬성)

8. 소수 의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

지방의회 사무기구 소속 직원 직급 및 정수 등에 관한 자율성 보장 건의안

의안 번호	1521
----------	------

발의연월일 : 2016년 11월 11일
발 의 자 : 김동욱·김인제·김미경
이상목·김선갑·박기열
김기대·송재형·문형주
장우윤·박마루·우미경 의원
(12명)

1. 주 문

- 중앙정부가 「지방자치법」 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)을 통해 지방의회 사무기구 소속 직원의 직급, 정수 등을 엄격하게 통제하고 있어 지방의회 운영의 효율성이 저하되고 그 조직 구성과 인력 운영의 독립성·자율성도 심각하게 침해되고 있는 바, 헌법상 필수기관인 지방의회가 중앙정부 또는 단체장으로부터 독립성과 자율성을 가지고 본연의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 지방의회가 사무기구의 설치 및 직급, 정수 등에 관한 실질적인 자치조직권을 가질 수 있도록 「지방자치법」 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정을 강력히 촉구함.

2. 제안이유

- 헌법상 필수기관인 지방의회는 본질적인 핵심영역은 입법·행정적 침해로부터 특별한 보호를 받고 있다 할 것이므로 지방의회에 대한 중앙정부의 입법·행정적 규율은 제도적 보장을 위한 필요 최소한에 그쳐야 하며, 그 자율성 보장이 지방자치의 근간이라 할 수 있음.
- 1991년 지방자치 부활이후 지방분권과 중앙사무의 지방이양 등으로 인해 단체장의 권한 집중과 비대화가 가속화됨에 따라 단체장의 권한을 효율적으로 통제·감시하고 주민의 민주적 의사를 정책에 반영하기 위해서는 지방의원의 의정활동을 지원하고 의회사무 처리를 위한 사무기구 소속 전문위원과 사무직원의 역할도 중요해지고 있음.
- 그러나 위원회에 두는 전문위원과 의회사무기구 소속 직원의 직급 및 정수 등은 중앙정부가 대통령령(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」)으로 엄격하게 통제하고 있어 지방의회는 독립성과 자율성이 현저하게 저해되고 있음.
- 특히 「지방자치법」 제91조에서 지방의회에 두는 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 명백히 규정하고 있음에도 불구하고 법률의 근거 없이 대통령령으로 의회사

무기구의 설치기준과 세부직급까지 규정하고 있는 것은 ‘법률의 위임범위를 일탈한 행정입법’이며, 그 직제와 업무분장 등은 단체장이 규칙으로 정하도록 새롭게 위임하는 것은 ‘정당한 권원 없는 위임’으로 명백한 위법사항에 해당함.

- 이러한 불합리한 구조로 인해 지방의회의 적극적이고 능동적인 의정활동이 위축되는 등 지방의회의 역할과 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있으며, 의정수요의 변화에 따른 탄력적인 조직 구성과 인력운영도 어려운 실정임.
- 이에 서울특별시의회는 지방의회가 중앙정부 또는 단체장으로부터 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 의사의 정책 반영, 복리증진 등 본연의 기능을 제대로 수행하기 위해 사무차장제 도입, 수석전문위원 직급 상향 조정 등 의회사무기구 소속직원의 직위 및 직급 정수에 관한 실질적인 자치조직권을 가질 수 있도록 「지방자치법」 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정을 강력히 촉구하려는 것임.

3. 이 송 처

- 국회의장, 행정자치부장관

지방의회 사무기구 소속 직원 직급 및 정수 등에 관한 자율성 보장 건의안

지방의회는 헌법상 제도적 보장을 받는 필수기관으로 해당 지역주민에 의한 ‘자기 통치’의 실현과 ‘자율성’ 등과 같은 본질적인 핵심 영역은 특별히 보호되어야 한다. 이러한 자치 원칙에 따라 지방의회에 대한 중앙정부의 입법·행정적 규율은 제도적 보장을 위한 필요 최소한에 그쳐야 한다.

지방자치 부활이후 지방분권의 가속화와 중앙사무의 지방이양 확대는 대부분 단체장의 권력 집중으로 귀결되고 있으며, 이러한 단체장의 권력독점과 전횡을 효율적으로 통제·감시하고 주민의 민주적 의사를 정책에 반영하기 위해서는 지역주민의 대의기관인 지방의회의 중요성이 증대하고 있다.

특히나 지방의회가 단체장에 대한 견제·감시기능을 제대로 수행하고 복잡·다양한 의정수요에 부응해 효율적인 의정활동을 수행하기 위해서는 지방의회의 의정활동을 보좌하고 행정적인 업무 처리 지원을 위한 사무기구와 소속직원의 역할이 매우 중요하다.

그러나 기관대립형의 자치제도를 채택하고 있음에도 불구하고 지방의원의 의정활동을 지원해주는 유일한 기구인 의회사무처 소속직원의 인사권이 단체장에게 부여되어 있고, 의회사무기구 소속 직원의 직급 및 정수 등을 정부가 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하 “규정”)으로 엄격히 통제하고 있어 지방의회의 독립성과 자율성이 현저하게 저해되고 있다.

이와 같이 지방의회 부활 25년이 지났음에도 여전히 중앙정부가 의회사무기구의 조직에 대한 모든 것을 정하고 일방적으로 따르도록 강요하는 중앙통치의 구조적 한계에 봉착해 있다.

「지방자치법」(이하 “법”)은 지방의회가 조례로 위원회를 둘 수 있도록 자율성을 부여하고 있는 듯하나(제56조제1항), 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 엄격하게 통제하고 있어 원활한 위원회 구성과 운영이 곤란한 지경에 이르고 있다.

특히 법 제91조 제1항에서 지방의회에 두는 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 명백히 규정하고 있음에도 법상 위임 근거 없이 대통령령으로 의회사무기구의 설치 기준과 직급까지 규정하고 있는 등 ‘법률의 위임범위를 일탈한 행정입법’으로 지방의회의

자치조직권을 훼손하고 있다.

한편, 「규정」 제15조 제4항에 시·도의회 사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 미리 지방의회 의장의 의견을 들어 조례가 아닌 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 규정함으로써 의회사무처의 직제 및 사무분장 등에 관해 단체장의 간섭을 받게 될 우려가 있고, 양자간 불필요한 갈등을 유발시키는 요인으로 작용하고 있다.

이는 또한 상위법령에서 조례로 정하도록 명확하게 규정하고 있음에도 불구하고 대통령령에서 직제와 사무분장 등에 관한 사항은 단체장이 규칙으로 정하도록 새롭게 위임하는 것은 정당한 권원 없는 위임으로 명백한 위법사항에 해당한다.

이러한 불합리한 구조로 인해 지방의회의 적극적이고 능동적인 의정활동이 위축되는 등 지방의회의 역할과 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있으며, 의정수요의 변화에 따른 탄력적인 조직 구성과 인력운영도 어려운 실정이다.

이제라도 헌법이 부여한 지방의회의 위상과 기능에 걸맞게 사무차장제 도입, 수석전문위원의 직급 상향 조정 등 의회사무기구 소속직원의 직위와 직급 정수를 조례로 정할 수 있도록 지방의회의 자율성을 보장하는 한편, 운영상 잘못이 있다면 그 책임을 묻는 ‘先자율-後책임’구조로 전환될 필요가 있다.

이에 서울특별시의회는 지방의회가 중앙정부 또는 단체장으로부터 독립성과 자율성을 가지고 집행부에 대한 견제·감시와 주민 의사의 정책 반영, 복리증진 등 본연의 기능을 제대로 수행하기 위해 지방의회가 사무차장제 도입, 수석전문위원 직급 상향 조정 등 의회사무기구 소속직원의 직위 및 직급 정수에 관한 실질적인 자치조직권을 가질 수 있도록 「지방자치법」 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 개정을 강력히 촉구한다.

2016. 11.

서울특별시의회의원 일동