
**『지방자치법 전부 개정에 따른
강릉시의회 대응 방안 연구』**

2021. 10



강릉시의회

제 출 문

강릉시의회 의장 귀하

본 연구보고서를 귀 의회로부터 의뢰받은 『지방자치법 전부 개정
에 따른 강릉시의회 대응 방안 연구』의 보고서를 제출합니
다.

2021. 10

목 차

<요약>

| | |
|------------------------------|----|
| 제 1장 서론 | 11 |
| 제 1절 연구 배경 및 목적 | |
| 1. 연구 배경 | 12 |
| 2. 연구 목적 | 15 |
| 제2절 연구 범위와 방법 | |
| 1. 연구 범위 | 16 |
| 2. 연구 방법 | 17 |
| 제2장 본론: 주요 과제별 쟁점 분석 및 대응 방안 | |
| 제1절 지방의회 주민 참여 활성화 | |
| 1. 개정안 주요 내용 | 19 |
| 2. 개정 배경과 이유 | 24 |
| 3. 신·구 관련 법조문 비교 | 26 |
| 4. 주요 과제와 대응 | 29 |
| 제2절 지방의회 운영 자율화 | |
| 1. 개정안 주요 내용 | 31 |
| 2. 개정 배경과 이유 | 33 |
| 3. 신·구 관련 법조문 비교 | 46 |
| 4. 주요 과제와 대응 | 53 |

제3절 지방의회 인사권 독립

| | |
|------------------|----|
| 1. 개정안 주요 내용 | 56 |
| 2. 개정 배경과 이유 | 58 |
| 3. 신·구 관련 법조문 비교 | 60 |
| 4. 주요 과제와 대응 | 61 |

제4절 정책지원 전문 인력 제도 도입

| | |
|------------------|----|
| 1. 개정안 주요 내용 | 65 |
| 2. 개정 배경과 이유 | 72 |
| 3. 신·구 관련 법조문 비교 | 75 |
| 4. 주요 과제와 대응 | 77 |

제5절 국가·지방 사무 배분 명확화

| | |
|------------------|----|
| 1. 개정안 주요 내용 | 85 |
| 2. 개정 배경과 이유 | 87 |
| 3. 신·구 관련 법조문 비교 | 89 |
| 4. 주요 과제와 대응 | 91 |

제3장 : 지방 자치법 개정 관련 강릉시민 여론조사 결과 83

제4장 결론: 요약 및 정책 건의

| | |
|--------------------------|-----|
| 제1절 연구 요약 | 112 |
| 제2절 대응과 과제 | 115 |
| 1. 법 개정에 따른 제개정 자치 법규 검토 | |
| 2. 법 개정에 따른 정책 건의 | |

참고 문헌 117

부록: 주민조례 발안에 관한 참고 조례안 120

설문지 123

표 목차

- <표1-1> 주민감사 청구인 조정 및 청구 기준 연령 신·구 조문 비교
- <표1-2> 주민주권 확대와 강화 신· 구 조문 요약 비교
- <표1-3> 주민주권 확대 관련 법조문 비교
- <표2-1> 시행령: 의정활동비 지급범위 및 지급 기준. 별표6
- <표2-2> 지방의회 책임성과 투명성 제고
- <표2-3> 의정활동비 관련 지방자치법 조문 비교
- <표3-1> 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정
- <표3-2> 강릉시의회 조직도
- <표3-3> 지방의회 인사권 독립 조항 비교
- <표3-4> 지방의회 사무기구 직원 인사권 관련 개정 전후 법조문 비교.
- <표4-1> 지방의회 역량 강화와 자치권 확대
- <표4-2> 정책 전문 지원인력 관련 지방자치법 조문 요약 비교
- <표4-3> 정책 전문 지원인력 지방자치법 조문 비교
- <표4-4> 강릉시의회 전문위원 직위와 업무

<표4-5> 제주특별자치도 정책자문위원 실행 관련 법령

<표4-6> 강릉시의회 상임위원회 및 주요 업무

<표5-1> 중앙 정부와 지자체간 사무 관련 신·구법조문 비교

<표5-2> 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고 조항 비교

<표5-3> 지방의회 사무기구 직원 인사권 관련 개정 전후 법조문 비교

<요약>

지방자치법이 32년 만에 전면 개정됨에 따라 이번 연구에서는 강릉시와 강릉시의회에 직접적 영향을 미칠 것으로 예상되는 △ 주민주권 구현 △ 의회 인사권 독립 △ 지방의회 운영 자율화 △ 정책지원 전문인력 제도△국가- 지방사무 배분 명문화 5대 분야를 대상으로 개정안의 주요 내용, 제기된 배경과 이유, 쟁점과 대응 과제 등에 대해 살펴 봄. 연구 결과를 요약해보면 5대 분야의 주요 내용과 과제는 아래와 같음.

□ 주민주권 활성화

개정 지방자치법 제1조 주민자치 원리 강화 조항에는 주민의 “지방자치 행정 참여에 관한 사항”을 명시하여 주민의 ‘직접 참여’를 보장하고 자치 행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해 ‘주민 발안제’를 적극 강화하였음을 특징으로 함. 또한 주민 감사청구 시에도 정보시스템을 이용한 전자서명 방식 도입 및 청구인명부 작성방법을 개선함. 한편 이번에 신설된 ‘지방자치단체 기관 구성의 다양화’ 조항은 향후 지방자치의 한 단계 높은 발전과 형태의 중요한 변화를 초래할 것으로 예상됨. 신설 배경은 우리나라 각 지역의 역사적, 사회경제적, 주민 구성의 변화의 차이로 인한 특수성을 인정하고 이에 근거한 자치정부 구성 형태의 자율성을 인정한데 있다고 볼 수 있음. 하지만 이번 개정안에도 명시되어 있듯 기관구성 형태의 다양화를 추구하기 위해서는 관련법 개정 및 개별법 제정이 필요하며, 이에 따라 지방자치단체의 조례 제정과 지역 차원 토론회 및 심포지엄 등 각계가 참여하는 논의 장 마련 필요.

이번 개정 자치법의 가장 커다란 한계로 지적되는 부분은 국회 최종 심의 과정에서 ‘주민자치회’ 관련 조항이 빠진 부분임. 이와 관련하여 모두의 공감대가 형성된 만큼 조속한 시일 내에 법 개정 필요

□ 의회 운영 자율화

관련 분야 개정 목적은 지방의회의 자율성과 책무성을 높임에 있음. 지방의회 자율성을 높이기 위해 의정비 책정의 권한을 더욱 확대하였고 투명성을 높이는 차원의 조치로는 주민들에게 ‘정보공개 관련 범위’를 더욱 확대함. 지방의회 책무성을 강화하는 방안으로는 지방의원과의 의회의 ‘윤리 규정’과 제도를 대폭 손질하여 윤리특별위원회 의무화, 윤리심사자문위원회 신설하였음. 또한 그

동안 각 지자체마다 자의적으로 진행한 ‘의원 겸직 금지’ 조항 관련해서도 의무를 구체화하여 명기함. 이번 개정 지방자치법에 담긴 의회 자율성 증대와 책무성 강화의 취지, 목적과 의의를 제대로 실현하기 위해서는 단기적으로 의원 연수와 토론회 등을 통한 입법 취지 공유와 관련 조례 제정 등 다양한 노력이 수반 되어야함. 또한 제도적으로는 주민의 자발적 참여를 보장하고 지역의 시민사회, 학계, 의회 사무처 및 관련 부처 공무원, 집행부 등을 막나한 선제적 거버넌스 구축 필요. 구체적으로는 강릉시의회 운영 관련 자치 법규, 규칙, 훈령, 예규 등 자치 법규 취지에 맞는 개정 작업 필요. 윤리규정 및 윤리특별위원회 의무화, 윤리심사자문위원회 신설 등에 따른 법규와 조항 재검토 및 제·개정 필요. 법령에 명시된 정보공개시스템 구축 필요

□ 지방의회 인사권 독립

이번 개정안에서 지방의회 운영 관련하여 가장 큰 변화는 지방의회 사무직원들에 대한 인사권이 지자체 집행기관으로부터 의회로 넘어오면서 지방의회의 인사권한이 대폭 확대된 점임. 기존 지방자치법에서는 ‘사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방단체장이 임명한다’로 규정되어 있으나 개정 지방자치법에서는 “**지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘, 감독하고 법령과 조례·의회·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다**” 명시되어 있음. 이에 따라 **관련 조례 및 규칙 제정 필요**. 법안 개정으로 그간 행정부의 수장인 단체장이 행사했던 의회 사무처 인사권이 완전히 지방의회에 넘어옴에 따라 실질적인 지방의회의 행정부 인사 독립이 이루어짐. 한편 지방의회 특히 의장의 권한이 강화됨으로서 다수당의 인사권 남용 및 예속. 의회 사무처의 정치화 경향을 가속시킬 우려도 상존. 이를 극복하기 위해서는 사무처 운영의 인사의 공정성, 평가의 객관성을 확보하고 정치적 영향력을 배제할 수 있는 합리적이고 공정한 인사 운영 및 규칙 마련 필요. 강릉시의회 사무처 설치 조례 및 시행 규칙 정비 및 시의회 내 자체 인사위원회 구성, 인사교류협의회의 운영기준 마련 필요

□ 정책지원관 신설 관련

지방자치법 전부 개정안 중 ‘정책 전문 지원인력’ 조문을 신설한 이유는 지방의회의 역량을 강화하여 효율적으로 지방의원의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음. 기존 지방자치법에는 관련 조항이 없었으나 개정안에 최초 신설됨. 개정안 41조를 보면 ‘의원의 정책지원 전문인력’ 항목을 삽입하여 ‘지

방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다'로 명기. 이번 개정안과 시행령에는 이를 반영하여 전문조직의 역할, 기능, 정수, 신분, 직급, 임용에 관한 내용을 전면적으로 담고 있음이 특징임. 의원의 전문성과 역량 강화에 획기적 전기가 마련될 것으로 예상되나, 효율적 운영과 조직 내 최소한의 갈등을 방지하기 위해서는 도입에 따른 배치와 직급, 임용 자격요건, 지휘 및 명령체계, 직무 범위 등 쟁점 사항에 대한 의회 내 연구와 토론을 통한 정비와 대안 마련 시급. 당면하여 강릉시 행정기구 및 정원 관련 조례 개정, 정책지원 전문 인력운영에 관한 조례 제정 필요. 향후 정책지원 전문인력 지방의원 정수 1:1명 기준에 맞게 법 개정 요구 병행

□ 국가·지방 사무 이양 명확화

지방자치법 개정 내용 중 지방자치단체 사무 원칙 신설의 가장 큰 목적은 중앙정부의 이양 사무 업무가 기본 원칙 없이 진행됨으로서 현장에서 많은 문제가 발생했기 때문임. 특히 지방자치제 실시 이후 중앙 정부의 상당수의 사무와 권한이 지방정부로 이양되었음에도 불구하고 기획과 예산 등 실질적인 권한은 여전히 중앙정부가 가지고 있으며, 지방정부는 단순 업무 이양으로 오히려 사무 처리의 양이 증가하거나 관련 예산만 더욱 증액된 경우도 있어 불만 고조. 이러한 문제를 시정하기 위해 이번 개정법에는 제 11조 사무 배분의 기본 원칙을 신설하여 관련 내용을 더욱 명료화함. 신설 목적으로 국가는 지자체가 사무를 종합적이고 자율적으로 수행할 수 있도록 지원하며, 광역지자체와 기초지자체, 기초지자체와 기초 지자체 사이에 발생하는 “상호간 주민의 편익증진, 집행 효과” 등을 고려하러 서로 중복행정이 이루어지 않도록 하여야 함을 원칙으로 제시하고 있음. 이러한 진전에도 불구하고 여전히 중앙과 지역의 사무 기획과 집행의 이원화를 해결하기 위해서는 사무 이양 시에는 정부 산하 ‘공동평가위원회’를 구성하여 사무 전반을 지방정부와 중앙정부가 공히 평가하고 이를 재반영할 수 있는 제도적 장치 수반 필요. 국가 사무의 지방 이양의 실질적 전진을 이루기 위해서는 지방자치단체 행정기구와 정원에 관한 규정을 개정하거나 폐지하는 노력을 기우리며, 이와 연동하여 ‘강릉시 행정기구와 정원 등에 관한 조례’와 ‘강릉시 행정기구설치 조례’제·개정에 나서야 함.

□ 이번 강릉시민 설문 조사에서 강릉시 의회의 권한 강화와 관련하여 가장

많은 시민 답변은 ‘정책지원 전문인력 도입’와 ‘예산 심의,결산,승인 확대’를 선택했으며, 강릉시 의회의 책임 강화와 관련해서 가장 필요한 사항에 대한 질문에는 ‘의회 운영의 투명성 강화’와 ‘전문성 강화’를 선택함. 한편 강릉시 의회의 의정활동 관련해서 바라는 바를 질문한 결과에서는 ‘시민과의 적극적인 소통’이 가장 높게 나타나, 향후 시의회의 시민과의 직접적이고 적극적인 소통 채널 마련이 필요.

□ 지방자치법이 32년 만에 전면 개정됨에 따라 이와 관련된 강릉시의회회 종합적이고 능동적 대응책 마련을 위해 당면해서는 ‘(가칭) 강릉시의회 지방자치법 전면 개정 TF ’ 구성과 위와는 별개로 강릉시와 강릉시의회 차원에서 공동대응과 협조 체계를 구축하기 위한 ‘(가칭) 강릉시·강릉시의회 전면 지방자치법 개정’에 따른 대책위’ 구성 및 운영 필요

□ 개정 지방자치법 전면 개정’에 따른 지방자치와 풀뿌리 민주주의의 획기적인 진전에도 불구하고, 아직 주민들의 관련 내용에 대한 이해가 높지 못하고 상태를 고려하여 동별·부분별 간담회 및 토론회 개최, 홍보 캠페인 전개, 활발한 공청회를 통한 조례 제정 및 개정 등 다양하고 지속적인 노력 전개 필요



제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

□ 지방자치법 전부 개정 법률안이 2020년 6월 30일 국무회의에서 통과되어 국회에 제출되었고, 12월 9일 국회 본회의에 통과하여 2022년 1월 시행을 앞두고 있음.

□ 이번 지방자치법 전부 개정은 민선 지방자치를 본격적으로 실시한 1988년 전부 개정 이후 32년 만에 이루어낸 진 것으로 시민의식 성장과 주민참여 욕구의 증대, 인구감소로 인한 지역소멸 위기 등 그간의 행정환경 변화에 대응하고, 낡은 지방자치 시스템을 새롭게 변화시키기 위해 추진된 것임

□ 개정 목적은 지방자치에 주민들의 참여를 촉진할 수 있도록 ‘주민자치’ 원리 강화하고 국가-자치단체, 자치단체 상호 간의 기본관계가 협력 관계임을 명시하고자 함.¹⁾

□ 「지방자치법」 전부개정의 주요 내용은 아래와 같음

가. 획기적인 주민주권 구현

○ 「지방자치법」의 목적규정에 ‘주민자치’의 원리를 명시하고, 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설.

○ 「지방자치법」에 근거를 둔 「주민조례 발안법」을 별도로 제정하여, 주민이 단체장이 아닌 의회에 조례안의 제정, 개정, 폐지를 청구할 수 있도록 하며, 주민 조례안·주민감사청구의 인구요건을 완화하고, 참여연령을 19세에서 18세로 하향 조정하는 등 폭넓은 주민참여를 촉진.

○ 지역 여건에 따라 주민투표로 단체장의 선임방법 등 자치단체의 기관구성 형태를 선택할 수 있는 근거를 마련하고, 별도 법률로 정함.

1) 개정 자치법 조문별 재·개정 이유서. 행정안전부. 2021.8

○ 당초 정부안에 포함된 ‘주민자치회 본격’ 실시를 위한 조항은 기존 제도와 의 차별성 등 운영방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견이 제기되어 이번 개정안에서는 제외함.

나. 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대

○ 중앙부처의 자의적인 사무 배분을 방지하기 위해 지역적인 사무는 지역에 우선 배분하는 보충성의 원칙 등 국가-지방 간 사무배분 원칙과 준수 의무를 규정하고, 자치단체의 국제교류·협력 추진 근거를 마련함.

○ 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 하위 법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 하여 지방자치단체의 자치입법권을 강화.

○ 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 행정수요·균형발전·지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설.

○ 지방의회 사무직원의 임용권을 의회 의장에게 부여하고, 자치입법·예산 심의·행정 사무감사 등을 지원할 ‘정책지원 전문인력’을 도입함으로써 지방의회의 독립성과 전문성 강화를 도모함.

다. 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고

○ 지방의회의 투표결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치 정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 정보공개시스템을 구축하여 주민의 정보 접근성을 제고.

○ 지방의원들의 상호간 솜방망이 징계를 예방하고 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하고, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 의원에 대한 징계 등을 논의 시 의무적으로 의견을 수렴함.

○ 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 그간

논란이 되어왔던 겸직금지 의무 규정을 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직 내역을 공개함.

○ 또한, 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대해 시·도가 조치하지 않을 경우 국가가 직접 시정·이행 명령 할 수 있도록 하여 위법한 행정에 대한 중앙 정부의 지도·감독 장치를 보완함.

라. 중앙-지방 협력 관계 정립 및 행정 능률성 제고

○ 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책결정 과정에 지방의 주요 주체가 참여할 수 있도록 ‘중앙지방협력회의’를 설치함.

○ 또한, 행정구역과 생활권이 달라 주민들이 겪는 불편을 신속히 해결할 수 있도록 지방자치단체 간 행정구역 경계에 대해 자율협의체를 구성하여 논의하도록 하고, 합의가 되지 않을 경우 중앙분쟁조정위원회를 통해 조정하는 절차를 마련.

○ 자치단체 간 협력을 통해 교통·환경 등 지역의 공동 대응을 위한 특별지방자치단체의 구성근거를 구체화하고, ‘행정협의회의’ 설립 절차를 간소화하며, 지방자치단체장의 직 인수위원회의 운영근거를 마련²⁾.

○ 이번 지방자치법 전부 개정 중에서 지역 풀뿌리 민주주의 활성화, 자치권 사무 대폭 확대, 지방자치단체의 자율성 및 책임성과 투명성 제고 등이 강릉시와 강릉시의회에 미치는 영향이 상당할 것으로 예상함. 이에 따른 지자체 차원 능동적이고 선제적인 대책 마련 필요.

2) 지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련, 행정안전부, 2020. 12. 9

2. 연구 목적

□ 본 연구에서는 지방자치법이 강릉시와 강릉시의회에 미치는 영향을 주요 영역별로 나누어 고찰하고, 이와 관련한 신·구 법규 검토 및 주요 과제와 쟁점별 검토를 통해 대응 방안을 제시하는 것을 목적으로 함

○ 주요 영역별 연구 과제로는 이번 개정안이 강릉시와 강릉시의회에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 △ 주민주권 구현 △ 의회 인사권 독립 △ 정책지원 전문인력 제도 신설 △ 지방의회 운영 자율화 △국가- 지방 사무 배분 명문화 5개 분야를 대상으로 함

○ 이번 연구에서는 개정 사항별로 예상되는 쟁점 사항에 대해 선행 논의 및 연구 사항을 종합 검토하고 이에 따른 대책 제시.

□ 주요 연구 방법으로는 개별 과제별 접근과 단계적 접근 활용

○ 이번 연구에서는 개별 과제별로 강릉시와 강릉시의회에 미치는 영향에 살펴보고 종합적 대안을 마련하고자 함.

○ 이번 보고서에는 아래와 같은 논리 구조로 논의를 전개하고자 함.

-법 개정안의 신구 법조문 비교를 통해 양자의 내용 차이를 살펴봄.

-개정 사유 관련하여 제기된 목적, 배경, 내용을 종합적으로 검토하여 향후 지자체의 구체적 대응 마련이 활용 가능하도록 함

-이를 위해 전문가 판단, 이해관계자 면담, 여론조사, 선행연구 검토 등을 통하여 연구의 신뢰 증진

제2절 연구 범위와 방법

1. 연구 범위

□ 연구의 범위는 내용적 범위, 공간적 범위, 시간적 범위로 설정함.

○ 내용적 범위

- 지방자치법 전부 개정안에 따른 주요 내용 고찰
- 지방자치법 전부 개정안에 따른 신규 조문 비교 정리
- 지방자치법 전부 개정안에 따른 지자체 조례 검토
- 개정안에 따른 강릉시의회에 미치는 주요 분야 검토
- 강릉시의회 대응 방안 마련 및 개정에 따른 조례 검토

○ 공간적 범위

- 공간적 범위는 강릉시와 강릉시의회를 대상으로 함
- 개정안 중 의회 사무 배분 관련해서는 강원도와 도내 18개 시군과 연계되어 있는 사항의 경우 공간적 범위를 확대하여 연구 진행

○ 시간적 범위

- 이번 지방자치법 전부 개정은 민선 지방자치를 본격적으로 실시한 1988년 전부 개정 이후 32년 만에 이루어낸 진 것으로, 이번 연구에서는 민선 실시 이후 주요 개정 시도, 주요 내용 및 결과 등에 대해서도 고찰
- 이번 개정안인 2020년 6월 30일 국무회의에서 통과되어 국회에 제출되었고, 12월 9일 국회 본회의를 통과하여 2022년 1월 시행을 앞두고 있는 점을 고려하여, 2020년 이후 미치는 영향에 대한 살펴봄
- 연구 검토 필요 시 법 개정 이전까지 시간적 범위 확대

2. 연구 방법

- 관련 연구 자료, 비교 문헌 자료, 통계 분석 자료 등 문헌 연구
 - 개정안 관련 국내외 학술 연구, 정부 및 산하기관, 지자체 관련 연구물, 법규 및 조례, 언론 보도문 등

- 전문가 회의 및 행정가, 의회 관계자 등 인터뷰
 - 이번 법 개정과 관련 이해 당사자 및 도내 학계, 해당 공무원, 의원, 시민 사회, 주민 등의 의견 청취를 통한 종합적 대응 방안 마련

- 강릉시민 여론 조사
 - 지방자치법 전부 개정에 따른 강릉시민 여론조사 실시
 - 유무선 RDD 방식 등 전화 조사
 - 조사 내용으로는 강릉시민들이 바라본 지방자치 단체 권한 수준, 자치 분권 확대 필요성, 지자체 조례 제정권 강화 의견, 지방의회 인사권 독립 등에 따른 광범위한 시민 의견 수렴



제2장 본론

제1절 지방자치 주민참여 활성화

1. 주요 내용

지방자치법 개정 조문에는 주민의 '직접 참여'를 보장하고 자치 행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해 주민 발안제를 적극 도입 및 강화함을 특징으로 하고 있음.

주민발안제도 실시 관련하여 주요 내용은 주민 18세 이상은 해당 지자체 의회에 조례 제정을 발의하거나 폐지를 청구할 수 있는 권한을 명기함. 이의 실현을 위해 국가와 지자체는 청구권자가 주민 조례 청구와 그 밖의 권리를 행사할 수 있도록 지원 체계와 제도 마련을 명문화함³⁾

주민의 조례 제·개폐 청구에 관한 사항을 따로 법률로 정하도록 함에 따라 관련 조문을 정비하였고, 주민감사청구 시에도 정보시스템을 이용한 전자서명 방식 도입 및 청구인 명부 작성 방법 개선함

□ 개정 지방자치법 관련 주요 내용 분석

가. 주민 자치 원리 강화와 확대

이번 개정 지방자치법에는 주민 자치와 직접 참여를 보장하기 위해 상당수의 법 조문을 신설 및 강화하였음. 제1조 주민자치 원리 강화 조항에서는 주민의 “지방자치 행정 참여에 관한 사항”을 명시하였음. 주민참여권 강화를 보장한 현행법에는 주민 참여를 요청할 수 있는 항목을 ①자치단체 재산과 공공시설 이용권, ②균등한 행정의 혜택을 받을 권리 ③참정권으로 한정해 놓았으나 개정법에서는 주민권리 확대를 위해 ‘주민 생활에 영향을 미치는 정책 결정 및 집행 과정에 참여’할 수 있음 명시하여 포괄적 참여를 보장토록함.

○ 개정 지방자치법 제19조에서는 주민조례 발안제 도입을 명문화하여 주민이

3) 지방자치법 32년 만에 전부 개정. 자치분권 확대 기틀 마련. 행정안전부, 2020. 12.9

의회에 직접 조례의 제정·개폐 청구가 가능하도록 하였으며, 이와 관련하여 2021.9.28. <주민조례 발안법>이 통과됨. 제17조에는 주민의 권리 확대를 위해 주민생활에 영향을 미치는 정책 결정 및 집행 과정에 참여할 권리 조항을 신설함.

<개정 지방자치법 관련 조문>

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치 행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

<주민조례발안에 관한 법률」 제정>

-국회 통과 ('21.9.28.), 시행일('22.1.13.) : 지방자치법 전부개정('21.1월 공포)

<「주민조례발안에 관한 법률」주요내용>

- 청구연령을「공직선거법」상 선거연령과 일치(19세→18세)
- 청구권자 수를 조례로 규정(법률에 상한만 규정)
- 단체장을 경유하지 않고 청구인이 지방의회에 직접 조례안 청구
- 조례안에 대해 1년 이내 심의·의결 의무화(필요 시 1년 연장 가능)
- 의원임기 만료 시 자동폐기 되지 않고 차기의회에 한하여 계속 심사

나. 청구 연령 조정 및 감사 청구 기준 하향

○주민 조례 발안제 도입 관련해서는 현행 19조에는 단체장에게 조례안 제정 및 개정 및 폐지 청구를 할 수 있도록 규정하고 있으나 개정안에는 의회에 주민이 직접 조례의 제정, 개정, 폐지를 가능하도록 하고 있음.

또한 현행법 제21조에는 청구권 나이 기준을 19세 이상 주민으로 한정하고 있으나 개정법에는 조례 발안, 주민 감사, 주민 소송 청구에 대해 18세 이상의 주민으로 개정하였음

○또한 개정안에는 “주민 감사 청구”의 경우 청구 인원수도 축소하여 주민자

치를 시대의 변화에 조응하고, 제도의 접근성을 높임으로서 주민 자치 활성화 도모.

주민감사 청구의 경우 청구인이 종전 청구 서명인수가 시·도 500명, 50만 이상 대도시 300명, 시·군·구 200명으로 규정되어 있었으나 개정법에서는 청구 주민 수를 시·도 300명(200명△), 50만 이상 대도시 200명,(100명△),시·군·구 150명(50명△) 하향하여 주민 감사 청구를 더욱 용이하게 함. 지방자치단체에 대한 주민의 감사, 견제, 감시의 권한을 더욱 높임.

○한편 주민감사청구 연서 방식에서도 ‘제5차 국가시행계획’에 포함된 국민제안을 수용하여 전자서명을 도입하여 대면 서명에 따른 주민 불편 및 행정력 낭비 요인 해소하였음

<개정 지방자치법 관련 조문>

제21조(주민의 감사 청구)

① 지방자치단체의 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다.

이하 이 조에서 “18세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도는 300명, 제198조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 200명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 150명 이내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 18세 이상의 주민이 연대 서명하여 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다.

<표5-1> 주민감사 청구인 조정 및 청구 기준 연령 신·구 조문 비교

| 분야 | 현행 | 개정 |
|---------------------------------|---|--|
| 주민감사 청구인 수 하향조정 (제21조) | - 서명인 수 상한: 시·도 500명 50만 이상 대도시 300명 시·군·구 200명 | - 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명 |
| 청구권 기준 연령 완화 (제21조) | - 19세 이상 주민 청구 가능 | - 조례발안, 주민감사, 주민소송 18세 이상 주민 청구 가능 |

다. 자치단체 기관 구성 형태의 다양화

의의와 관련 법 조항 분석

이번 지방자치법 개정안의 특기할 만한 조항 신설 중 주목되는 부분이 제 4조 자치 단체 기관 구성 형태 다양화를 명시하고 있는 항목임. 기존에는 기관 분리형으로 단체장과 지방의회로 기관 구성이 단조로울 뿐만 아니라 일원화 되었음. 그러나 이번 개정안에는 주민 투표를 거쳐 지방의회와 집행기관의 구성을 변경토록하여 기존의 단체장과 지방의회가 분리된 형태뿐 아니라 지방의회도 주민이 투표를 통해 기관 통합형인 이른바 **의원내각제**를 비롯한 다양한 형태를 지방의회에 구현할 수 있는 법과 제도적 장치를 마련함. 단 이는 즉시 가능하기보다는 사회적 성숙과 주민 요구를 반영하여 **별도의 법률 제정 추진키로 함**

-개정 지방자치법 제 4조 지방자치단체의 기관 구성 형태의 특례 조항을 보면 ①항에서는 “지방자치단체 장의 선임방법”을 포함하여 “지방자치단체의 기관 구성 형태를 달리 정할 수 있다”고 명시하고 있음. ②항에서는 지방의회와 집행기관의 구성을 달리 정할 경우 결정은 “주민투표법”에 따라 주민 투표법을 거쳐야 함을 규정하고 있음. 이렇게 지방자치 단체의 다양화와 단체장의 선임

방법의 다양화의 근거를 이번 법 개정에서 마련한 것은 지방자치 형태의 다양화와 논의 심화를 더욱 촉진할 것임.

이는 주민이 원하는 지방정부의 형태를 자신들이 자율적으로 정하도록 함으로써 개정안에서 추구하는 지방자치의 주민 자율성 강화, 지방자치의 투명성, 책무성 확보를 실현토록 함

<개정 지방자치법 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례 조항>

제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임 방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

2. 배경과 이유

지방자치법 전부 개정 제 17조 1항에 관련 조문 신설. 신설 취지는 주민생활에 미치는 지방자치단체의 정책 결정 및 집행 과정에서 참여할 권리를 주민이 직접 가지게 함으로써, 주민의 지방자치 참여의 실질적 뒷받침 하는데 목적이 있음

□ 기존 지방자치법에서는 제 15조 2항을 통하여 주민 청구 조례의 경우 ‘지방자치단체장을 통하여’ 청구하도록 하며, 이를 지방의회에 부의할 경우 지방자치단체장은 이를 ‘심사’하여 결정하거나, 수정하여 제출하도록 함. 현행법은 주민 청구권은 보장하고 있으나 조례 제정, 개정과 폐지 등 주민 청구가 있어도 절차와 과정상 도지사, 시장, 군수의 실질적인 승인을 득해야 함으로써 주민의 참정권 행사를 제한한다는 비판이 꾸준히 제기되어옴⁴⁾.

이의 해결을 위해 개정된 지방자치법 17조에서는 단체장의 심사나 수정을 받지 않고도 ‘주민들이 직접 자유로이 조례 제정 및 폐지를 청구’할 수 있도록 함으로서 주민주권 구현에 한발짝 더 나아갔으며, 우리나라 풀뿌리 민주주의 발전의 새로운 진전을 이룸.

□ 참여 민주주의 폭을 더욱 확대시키고 시대의 변화에 조응하기 위해 청구 연령과 청구 인수 하향 실시. 이번 개정법 실시로 주민조례발안·주민감사·주민소송의 기준 연령을 19세에서 18세로 낮춰 주민 참여의 폭을 넓혀짐. 우리 사회의 사회적 합의를 거쳐 2019년 12월 27일, 공직선거법 개정안이 국회를 통과하면서 국내 선거연령도 18세로 하향된만큼 이에 걸맞게 청구 연령 하향 필요 제기. 주민 청구인수도 주민의 참여권 확대와 접근성 보장을 위해 시민사회와 학계에서는 축소를 주장해왔고 청구 방법도 정보화 시대 맞는 전자청구제도 도입을 적극적으로 요구해 왔음. 이번 개정안에는 이를 적극적으로 반영하여 제도화함.

□ 이번에 신설된 지방자치단체 기관 구성의 다양화 조항은 향후 지방자치 형태의 중요한 변화가 예상됨. 이러한 제도 변화를 수반할 조항을 신설한 이유는 우리나라 각 지역의 역사적, 사회경제적, 주민 구성의 변화의 차이로 인한 특

4) 주민도 "조례안 만들라" 청구 가능해진다, 중앙일보 2020. 12. 9

수성을 인정하고 이에 근거한 자치정부 구성 형태의 자율성을 인정한데 있다고 볼 수 있음.

○ 현재 우리나라의 지자체는 광역자치단체와 기초 단체간 인구 및 경제력, 재정, 면적, 자원환경 등 상당한 차이를 보이고 있음. 작은 지방자치단체의 경우 지역 주민이 2만 명 미만이나 거대 자치단체는 1,300만명을 상회한다. 이런 상태에서 일률적인 지방자치단체의 행정부와 의회의 일원화 형태는 다양하고 발전단계가 다른 지방 자치의 요구를 반영하지 못하고 왜곡할 수 있음

○ 이와 관련한 제안은 2018년 대통령 소속 자치분권위원회의 '자치분권 종합 계획'에 제시됨. 이의 구체 실현을 위해서는 지방자치법, 자치법규 등 제도 개선이 수반 되어야 함. 이번 개정안에도 명시되어 있듯 기관구성의 형태의 다양화를 추구하기 위해서는 관련법 개정 및 법 제정이 필요하며, 이에 따라 지방자치단체의 조례 제정도 수반해야 것임.

3. 신· 구 지방자치법 조문 비교

<표5-2> 주민주권 확대와 강화 신· 구 조문 요약 비교

| 분야 | 현행 | 개정 |
|---------------------------------|---|---|
| 목적규정 (제1조) | - 목적규정에 주민참여에 관한 규정 없음 | - 목적규정에 ‘주민의 지방자치행정에 참여에 관한 사항’ 추가 |
| 주민참여권 강화 (제17조) | - 주민 권리 제한적 : ①자치단체 재산과 공공시설 이용권 ②균등한 행정의 혜택을 받을 권리 ③참정권 | - 주민 권리 확대 : 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설 |
| 주민조례 발안제 도입 (제19조) | - 단체장에게 조례안 제정, 개·폐 청구 | - 의회에 조례안을 제정, 개·폐 청구 가능(별도법 제정) |
| 주민감사 청구인 수 하향조정 (제21조) | - 서명인 수 상한: 시·도 500명 50만 이상 대도시 300명 시·군·구 200명 | - 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명 |
| 청구권 기준 연령 완화 (제21조) | - 19세 이상 주민 청구 가능 | - 조례발안, 주민감사, 주민소송 18세 이상 주민 청구 가능 |
| 자치단체 기관구성 형태 다양화 (제4조) | - 기관 분리형(단체장-지방의회) | - 주민투표 거쳐 지방의회와 집행 기관의 구성 변경 가능 (기관분리형·통합형 등) * 추후 여건 성숙도, 주민요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진 |

<표5-3> 지방의회 사무기구 직원 인사권 관련 개정 전후 법조문 비교

| 현 행 | 개 정 |
|--|---|
| <p>제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.</p> | <p>제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.</p> |
| <p>제13조(주민의 권리)</p> <p>① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.</p> <p>② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.</p> | <p>제17조(주민의 권리)</p> <p>① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.</p> <p>② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.</p> <p>③ 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.</p> <p>(신설)</p> |

| 현 행 | 개 정 |
|---|--|
| <p>제15조(조례의 제정과 개폐 청구)</p> <p>① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 “19세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다</p> | <p>제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> |
| <p>신 설</p> | <p>제4조(지방자치단체의 기관 구성 형태의 특례)</p> <p>① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.</p> |

4. 주요 과제와 대응

□ 개정 지방자치법은 우리나라 지방자치 발전의 획기적 계기를 마련했다는 의의에도 불구하고 가장 큰 한계와 비판은 우선 당초 정부안에 포함된 ‘주민자치회’ 조항이 국회 심의 과정에서 일괄 삭제된 점임.

정부에서는 기존 ‘주민자치위원회’와의 차별성 등 운영방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견이 제기돼 이번 개정안에서는 제외됐다고 밝히고 있지만 이는 <지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법>의 제27조의 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”는 법 조항과 제29조 제3항에서는 “주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 법률로 정한다”고 하고 있음에도 불구하고 이번 개정법에 통과되지 못한 점은 매우 아쉬움으로 남음.

이와 관련하여 전국시장군수구청장협의회측에서는 지방자치법에서 주민자치회 조항이 통째로 삭제된 것은 “직접민주주의의 강화라는 시대적 흐름에 역행하는 것”이라는 강력한 비판이 나왔고⁵⁾, 이와 관련하여 대통령산하 자치분권위원회 위원장도 “국회에서 여야와의 지속적인 협의를 통해 합의안을 조만간 마련하겠다”⁶⁾고 했다고 밝힌 만큼, 주민 자치 실현을 위한 실질적 제도인 ‘주민자치회’ 입법은 조속히 이루어져야 함. 지역에서도 이미 이러한 논의가 진행되고 있는 만큼 지방의회와 지자체의 적극적인 노력 필요

□ 향후 논의될 기관 구성 형태 다양화 모델로는 기존 ① 단체장 중심형, ② 단체장권한 분산형, ③ 의회중심형 등 3가지 유형을 제시하였음.⁷⁾ 관련하여 강릉시의회와 강릉시에서 차후 도입은 몇 가지 형태를 예상할 수 있음. 첫째는 단체장-의회 형태로 감사위원회와 인사위원회 등 독립적인 행정위원회 설치가 가능하고 직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장과 이들 위원장을 임명하는 형태임. 현행 강원도의 경우 정기인사 철만 되면 지방기초단체 부단체장인

5) “‘주민자치회’도입을 위한 지방자치법 개정 후속 입법 이루어져야“, 매일경제, 2020.12.22

6) 자치분권 2.0 시대를 여는 희망플러스 좌담회, 전국시장군수구청장협의회, 2021.01.08

7) 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 다양화 연구, 한국지방행정연구원, 2020.1

부시장과 부군수 임명 관련하여 강원도지사와 인사 마찰이 끊이지 않았음.⁸⁾ 고유의 인사 권한을 행사하려는 광역단체장과 법령에 나와 있는 명목상의 인사권을 행사하려는 기초단체장과의 갈등에 실제 주민들의 피해와 피로도가 높아졌음. 그러나 기관 구성 형태의 다양화를 구현되어 단체장이 의회 동의를 얻어 부단체장의 인사권을 행사한다면 근본 문제의 해결이 용이해 질 것임.

또한 감사위원회와 인사위원회의 지방자치단체의 감사원과 같은 위상과 역할의 독립기구화 추진은 단체장의 인사 전횡을 막고 감사위의 실질적 권한 강화로 지방자치단체의 예산 남용과 사업의 감시와 견제의 역할을 부단히 강화하는데 전기를 마련할 것임.⁹⁾

둘째 의회-행정관리자 형태를 예상할 수 있다. 이는 지방의회 의장이 단체장을 겸임하는 형태로 지방정부가 의원내각제로 전면 실시를 의미함. 이는 현재 검토 중인 가장 급변하는 지방정부 형태로 향후 개헌과 맞물려 지방의회 차원 도입도 급물살을 탈 수 있음.

지방의회의 의원 내각제 실시는 의회의 권한이 대폭 강화됨으로서 행정부의 권한 남용을 제어할 수 있으며, 더욱 직접적인 민의를 전달할 수 있는 통로를 마련한다는데 커다란 특징이 있는 기관 구성 형태임. 그러나 지방의원의 지나친 권한 확대와 권력 집중의 문제가 부각될뿐 만 아니라 지방의원에게 대한 대주민 신뢰도가 높지 않은 상태에서 현실 가능성 여부도 고려 사항임. 개정안에서도 이런 점을 고려하여 급진적 지방정부 기관 형태 변화는 주민 요구 수준과 사회적 상황에 부응하여 법 제정 및 개정 별도 추진을 명기함.

그 외에도 다양한 형태의 지방 정부 구성이 가능할 것임. 이와 관련해서는 해외 지방 정부 운영 사례 연구와 조사 등을 통해 향후 좀 더 폭넓은 논의와 토론을 지방자치단체 차원에서 전개해야할 것임.

8) 춘천 부시장 갈등 격화...강원도 후임자 거론에 시 발끈, 강원도민일보, 2020.6.30

9) '50일 조사하고도 강원 투기 의심자 0명'...“차라리 해체하라” 연합뉴스,2021.5.10

제2절 의회 운영 자율화

1. 개정 주요 내용 ; 개정법과 시행령 분석

□ 개정된 지방 운영 자율화 부분은 지방의회 자율성 확대를 위해 대폭 개선하는 방향에서 진행됨. 이에 따라 종전과 달리 지방의회 자율성이 상당한 수준에서 진전 예상

○ 관련 조항을 살펴보면 현행 제5장 지방의회 총 12절, 63개 조문으로 구성되어 있으나 개정안에는 총 12절, 68개 조문으로 구성되어 있음. 구체 내용을 살펴보면 변경 조문 12개, 신설 3개, 삭제 2개 향으로 이루어짐

-변경 조문: 제40조 의원의 의정 활동비 등, 제43조 겸직 금지, 44조 의원의 의무, 53조 정례회, 54조 임시회, 64조 위원회 설치, 65조 윤리특별위원회, 76조 의안 발의 84조 회의록, 98조 징계 사유, 99조 징계 요구, 103조 사무직원의 정원과 임명

-신설 조문: 66조 윤리 심사위원회 제 7조 표결 방법

-삭제 조문: 50조 의장의 위원회 출석과 발언, 64조 표결의 선포 등

□ 이번 개정된 주요 조문들을 살펴보면 변경 취지는 지나치게 법률로 제한하고 있던 각종 규칙들을 지방자치단체가 자체적으로 조례에 의해 시행할 수 있도록 함으로서 지방의회의 자율성과 책무성을 높임에 있음

○ 지방의회 의회 투명성을 높이는 차원의 조치로는 주민들에게 ‘정보공개 관련 범위’를 더욱 확대하고 강제하는 구체 방안을 제시하고 있음

○ 지방의회 책무성을 강화하는 방안으로는 지방의원과 의회의 ‘윤리 규정’과 제도를 대폭 확대하여 윤리특별위원회, 윤리심사자문위원회를 신설토록 강제하였음. 또한 그동안 각 지자체마다 자의적으로 진행한 ‘의원 겸직 금지’ 조항 관련해서도 의무를 구체화하여 명기함.

○ 또한 개정안 제84조 회의록 공개 부분의 경우도 의장은 “지방의원에게 배부하고, 주민에게 공개한다” 부분을 신설하여 의회 운영의 투명성과 의원의 책임성을 더욱 강화하도록 제시함

○ 의정비심의위원회 결정 대상에서 여비 제외 및 여비 지급기준 신설 하였으며, 현행 법률 규정사항인 ‘지방의회 운영 관련 사항’을 조례에 위임함에 따라 시행령의 정례회 운영 등에 대한 조문 삭제¹⁰⁾

10) 지방자치법 시행령 전부개정법률(안) 입법예고, 행정안전부 2021.8.27

□ 주요 개정 조문 분석

가. 의정 활동비 책정 등 자율화

□ 의정 활동비 지급과 기준 관련해서는 매회 지자체 간, 지방의회와 주민 간 갈등 사항이었음. 지자체의 규모와 재정 상태가 상이한 상황에서 중앙정부의 일률적인 가이드 라인에 맞추다 보니 갈등이 존재해 왔으며, 의정 활동비의 상향과 자율화를 요구하는 지방의원들과 지자체 수준에 맞는 적정 수준을 요구하는 주민과 시민사회 내 갈등이 상존

○ 종전 자치법 제33조에는 ‘의원의 의정 활동비’ 관련하여 의원에게 지급하는 비용에는 의정 활동비, 여비, 월정수당 세 가지 항목으로 명백하게 규정했음. 의정 활동비는 ‘의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 보조 활동에 상용되는 비용을 보존하는 매월 지급하는 비용. 여비는 본회의 의결 및 위원회 의결 또는 의장의 명예따라 공무로 여행할 때 지급하는 비용으로 정의 내림. 월정수당은 지방의회 직무 활동에 따라 매월 지급하는 수당임

○ 지급 기준은 대통령령에서 정하는 범위 내에서 지급하도록 한정 되어 있으며, 지급액의 결정은 ‘지자체의 의정비 심의위원회’에서 결정하도록 하며 해당 조례를 제정토록 하고 있음. 의정비를 결정하는 ‘의정비 심의위원회’의 구성 및 운영은 대통령에 의해 정하도록 명기하여 의정비 책정 관련해서는 지자체의 자율성은 실질적으로 제한함.

○ 그러나 개정안에서 가장 큰 변화는 기존 33조 ② 항에는 “대통령령에서 정하는 범위 내에서” 지급하도록 한정하고 있으나, 개정안에는 “대통령령으로 정하는 기준을 고려하여” 정하도록 변경하였으며.

특히 1항의 3호에 ‘여비’ 관련 항목은 ‘의정비심의위원회’에서 결정대상에서 제외된 부분이 주목됨

○ 의정 활동비 관련하여 현행 법에는 관련 정의만 규정하고 있는데 제 33조 1항에서는 “해당 자치단체의 재정 능력을 고려하여 결정하는 금액”이라고 명시하고 있으며, 3항 월정수당에서도 “해당 자치단체의 주민 수, 재정 능력, 지방공무원 보수인상률, 지방의회 의정활동 실적을 종합적으로 고려하여 결정하는 금액” 규정했으나, 개정안에는 위와 관련 조문을 삭제하고, 의정활동비와

월정수당은 ‘의정비 심의위원회’에서 자율적으로 결정하도록 명시함

○ 33조 2항의 수정은 단순 문구 변경 대통령령이 정하는 “범위 내에서”에서 “기준을 고려하여” 이 아니라 향후 개정 이후에는 여비를 제외하고 의정활동비와 월정수당을 전국적 획일화된 비용 지급이 아니라, 지방자치단체의 여건에 대비하여 결정하도록 상당부분 자율성을 확대한 것임. 지자체 여건에 따라 의원 의정활동비 및 수당 수급은 희비가 가려질 수 있으며, 지자체 재정 수준에 따른 비용 책정과 차이는 현실화 될 것임. 향후 지역별, 의원별 소득 격차 해소 문제는 중요 과제로 나설 것으로 보임

○현행 지방자치법 시행령에는 월정 수당을 의회 자율적으로 정하도록 부여하고 있으나 실질적으로 시도의회는 월 120만원 이내, 보조활동비 월 30만원 이내로 제한하고 있으며, 기초의회의 경우 의정자료 수집 및 연구비는 월 90만원, 보조 활동비 월 20만원으로 제한하고 있음을 고려할 때 개정안 시행으로 지방의원 활동비 조정은 현실화 될 것으로 예상됨.

○ 지역과 지자체 실정에 맞는 타당하고 합리적인 활동비 및 수당 책정 중요 기준 마련 시급

<개정 지방 자치법 의정 활동비 조항>

제40조(의원의 의정활동비 등)

① 지방의회의원에게는 다음 각 호의 비용을 지급한다.

1. 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당
3. 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비

② 제1항 각 호에 규정된 비용은 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 제1항제3호에 따른 비용은 의정비심의위원회 결정 대상에서 제외한다.

③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<표2-1> 시행령: 의정활동비 지급범위 및 지급기준

■ 지방자치법 시행령 [별표 5]

지방의회 의원 의정활동비 지급범위 (제36조 관련)

| 구 분 | 의정활동비 지급범위 | |
|--------------|-----------------|---------------|
| | 의정자료수집·연구비 | 보조활동비 |
| 시·도 의 회 의 원 | 월 1,200,000원 이내 | 월 300,000원 이내 |
| 시·군·자치구의회 의원 | 월 900,000원 이내 | 월 200,000원 이내 |

■ 지방자치법 시행령 [별표 6]

지방의회 의원 여비 지급기준(제36조 관련)

1. 국내 여비

| 구분 | 준용 |
|--------------|----------------------|
| 시·도의회 의원 | 「공무원 여비 규정」 별표 2 제1호 |
| 시·군·자치구의회 의원 | |

○ 비고

1. 의회의 회의(위원회의 회의를 포함한다) 당일 출·퇴근이 곤란한 원격지(육로 편도 60킬로미터 이상 지역)나 도서지역(수로 편도 30킬로미터 이상 지역)에 거주하는 의원이 회의에 출석하여 숙박하게 되는 경우에는 운임·숙박비 및 식비(기준 식비의 3분의 1을 말한다)를 지급할 수 있다.

2. 도서지역의 경우 비고 제1호에도 불구하고 회의시간이나 공식적 행사 등으로 인

해 통상적인 이동방법으로 출·퇴근이 불가능하여 숙박하게 되는 경우에는 거리에 관계없이 지급할 수 있다.

2. 국외 항공운임

| 구분 | 준용 |
|--------------------------|---|
| 시·도의회 의원 | 「공무원 여비 규정」 별표 3의 별표1 제1호에 해당하는 사람에 대한 항공운임 |
| 시·군·자치구의회 의장·부의장 | |
| 의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회 의원 | 「공무원 여비 규정」 별표 3의 그 밖의 사람에 대한 항공운임 |

3. 국외 여비

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

○ 비고: 준비금의 지급은 「공무원 여비 규정」 제23조를 준용한다.

-개정 지방자치법 시행령, 행정안전부, 2021.8-

나. 겸직 등 금지 조항 강화

이번 개정안에는 의회 운영 자율화를 강화한 것 뿐 만 아니라 책무성을 높이기 위한 다양한 조항도 신설되었음. 지방의원의 겸직 금지, 의원의 의무 강화, 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 신설, 회의록 공개 범위 확대, 징계 관련 규정 등이 해당함.

□ 겸직 금지 조항은 그간 의원의 이해충돌 위반 여지와 편법적 영리 추구 등의 남용 문제로 상당한 물의를 야기. 이와 관련해서 관련 법에서는 지자체 조례와 규정에 의해 이를 강제하도록 되어 있었으나, 통일적 법 제정의 미비로 그간 실제 집행의 어려움이 전국 곳곳에서 발생했음. 이를 해소하기 위해 이번 개정안 제 43조 겸직 등 금지 조항에서는 ④,⑤,⑥,⑦을 신설함.

④항에서는 지방의원의 겸직 신고와 관련하여 의무 조항을 신설하였음. 지방의회 의장은 겸직 신고를 받으면 그 내용을 ‘연 1회 이상’ 지방의회 인터넷 홈페이지에 게시하도록 강제하고 있으며, 지자체에서는 조례로 게시 방법을 정하여 공개하도록 정하고 있음

⑤항에서는 기존 지방자치법 제 35조에서 규정하고 있는 겸직 및 금지 대상을 더욱 확장하였음. 종전의 경우 겸직 금지 대상은 공무원과 공공기관 일부 종사자, 농축협, 산림조합 임원이나 새마을 금고 임직원 등을 규정했음. 그러나 신설된 항목에는 지방단체가 출자 출연한 기관과 단체, 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관과 단체 3,지방단체로부터 운영비 및 사업비를 지원받고 있는 기관과 단체, 법령에 따라 지자체 단체장의 인가를 받아 설립된 조합 등의 임직원 등을 특정함으로써 겸직으로 지방의원들의 불필요한 사익편취 및 이해충돌 문제 발생 원인을 차단하고 있음.

○ 해당 의원의 겸직과 관련한 징계 관련해서도 이번 개정안에는 더욱 강화되었음. 종전 자치법 제35조 ④항에는 지방의원의 “위반 사항이 인정될 때에는 사임할 것을 권고할 수 있다” 는 임의 조항으로 되어 있어 그간 논란이 많아 왔음. 실제 사건이 발생하더라도 의장이 같은 당 소속이거나 다수 당 동료일 경우 윤리위 징계를 하지 않은 경우도 왕왕 발생했음. 그러나 이번 개정안 신설 조항 ⑤에서 위반에도 불구하고 겸한직을 사임하지 않아 할때나, 겸직의 위반 사항에 해당한다고 인정될 경우에는 의장은 해당의원에게 사임을 “권고하여 한다”는 강제 규정으로 바뀜.

○ 또한 의장은 사건 발생시 임의적이고 독자적으로 해당 사안을 처리해서는 안되며 새로 신설된 “윤리심사자문위원회”에 자문을 들어야 하며, 그 의견을 “존중”해야 한다고 명기함.

이 조항의 신설로 기존 지방의원들의 겸직 금지에 관한 부작용을 최소화하고, 의장의 자의적 권한이 아닌 윤리심사자문위원회 운영에 따른 합리적 의회 운영을 제도화 점은 지방의회의 책무성을 강화하는 중요한 진전으로 평가됨.

<개정 지방자치법 겸직 등 금지 조항>

제43조(겸직 등 금지)

④ 지방의회의 의장은 제3항에 따라 지방의회의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.

⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.

1. 해당 지방자치단체가 출자·출연(재출자·재출연을 포함한다)한 기관·단체
2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체
3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체
4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원

⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

1. 제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임하지 아니할 때
2. 다른 직을 겸하는 것이 제44조제2항에 위반된다고 인정될 때

⑦ 지방의회의 의장은 지방의회의원의 행위 또는 양수인이나 관리인의 지위가 제5항 또는 제6항에 따라 제한되는지와 관련하여 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들을 수 있다.

다. 지방의원의 책무성 강화

○ 지방의원의 책무성 강화 관련해서도 조항 신설이 주목 됨. 기존 제 36조에는 총 3개항으로 양심에 따른 성실 의무, 청렴과 품위 유지를 선언적으로 규정하고 있으며 3항에서는 “지위를 남용하여 지자체와 공공단체 또는 기업체와의 계약이나 처분”에 의한 “재산상의 권리 및 이익” 추구를 금지하고 있음. 또한 “직위를 취득하거나 타인에게 취득을 알선해서도 아니된다”라는 규정이 있었음

그러나 개정안에는 관련 조항을 더욱 강화하여 ④,⑤항을 신설하였음

④항에서는 43조 ⑤항에서 해당하는 기관 및 단체와 기관 및 단체가 “**설립과 운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 해서는 아니된다**”라고 명시하고 있음. 또한 개정안 ⑤항에서는 소관 상임위원회의 직무와 관련된 일체의 “**영리활동**”을 금하고 있음

이상과 같이 개정안 제 43조 겸직과 금지, 44조 의원의 의무에서 새로 신설된 조항들은 공히 의원의 책무성을 강화하기 위해 구체적인 방안들을 명기하고 삽입했다는 점이 커다란 특징임

<개정 지방자치법 겸직 등 금지 조항>

제44조(의원의 의무)

- ① 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.
- ② 지방의회의원은 청렴의 의무를 지며, 지방의회의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.
- ③ 지방의회의원은 지위를 남용하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 다른 사람을 위하여 그 취득을 알선해서는 아니 된다.
- ④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제43조제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서는 아니 된다.
- ⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 할 수 없으며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

라. <윤리특별위원회> 설치 의무화 및 역할 대폭 강화

○ 이번 개정안에서 가장 주목되는 신설 조항이 윤리특별위원회 설치 의무화와 역할의 강화임. 기간 지역 사회에서는 지방의회의 의원들에 대한 각종 비위 및 비행 건 관련 솜방망이 징계로 각종 물의를 야기했음.¹¹⁾ 이를 방지하기 위해 이번 신설된 법에 제 66조에는 지방의원들의 “**윤리강령과 윤리 실천 규범 업와 징계에 관한 사항을 심의하기 위해 <윤리특별위원회>를 둔다**”로 명기하여 현행 57조의 “윤리특별위원회”를 둘 수 있다는 임의 조항을 폐기함.

○ 또한 <윤리특별위원회>가 설치된 기존 지자체의 경우도 징계와 심사를 처리한 구성원들이 “지방의회 소속 의원들”로서 처리가 엄격하게 이루어지지 않는다는 시민사회의 의견을 수렴하여 향후 윤리특별위원회를 개최하기 전에 다양한 민간 전문가로 구성된 <윤리심사 자문위원회>를 개최하여 “**의견을 들어야 한다**”라는 강제 항목을 넣었으며, 이를 “**존중**”해야 한다는 내용도 명시하여 기존 윤리특별위원회가 의원들의 자의적 심의와 결정에 의해 운영되는 것을 제도적으로 방지하고 있음

<개정 지방자치법 윤리특별위원회 개정 조항>

제65조(윤리특별위원회)

- ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
- ② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 “윤리특별위원회”라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

11) 읍주폭행 전 황성군 의장 '솜방망이 징계' 지역사회 반발, 연합뉴스, 2020. 4. 29

마. <윤리심사 자문위원회> 신설

○ 제 65조 신설 조항에서도 언급했듯이 이번 개정안 커다란 특징 중 하나는 의회의 자율적 운영이 어려울 경우 시민들의 직접적 참여를 통한 견제와 균형을 시도하고 있는 점임. 특히 의원들의 비위와 위법 행위에 대한 징계 사항에 시민의 직접 참여 보장하고 있는 점은 매우 특기함

제 66조 <윤리심사 자문위원회> 구성은 이번에 새로 신설된 항목으로서 “**윤리특별위원회 자문에 응하기 위해서**” 각 지자체별로 “**<윤리심사 자문위원회>를 두어야 함**” 명시하고 있음

○ 윤리심사 자문위원회 구성에서 위원은 민간전문가로 구성하며 의장은 이를 위촉하도록 하고 있으며, 위원회 구성과 운영에 필요한 사항은 “**회의 규칙**”으로 정하도록 되어 있음. 향후 법이 시행되고 지자체별 윤리심사 자문위원회가 구성되면 지방의회의 견제와 균형을 위한 시민참여를 실질적으로 보장하고 풀뿌리 민주주의 발전을 위해서도 윤리심사 자문위원회 구성의 대표성 확보와 민주적 운영은 매우 중요한 과제로 나설 것으로 예상됨.

<개정 지방자치법 윤리심사자문위원회 신설 조항>

제66조(윤리심사자문위원회)

- ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.
- ② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.
- ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

바. 의원 징계 절차와 내용 강화

○ 위 글 다, 라에서 살펴보았듯 이번 개정안 중에서 “의원의 책무성”을 강화하기 위한 징계 절차와 내용이 대폭 강화된 점이 이번 특징임. 이와 관해서는 현행 제 86조 징계의 사유, 87조 징계의 요구 항목을 더욱 세분화하고 강화하여 개정안 제 98조와 99조에서 반영하고 있음.

○ 신설된 조항 98조에서는 “지방의원이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 할 경우” 사유 발생시 윤리특별위원회원 심사를 거쳐 의결하도록 절차를 명기하고 있으며, 99조에서는 징계대상 의원의 관련 절차에 의거 발생한다면 즉시 “윤리특별위원회”에 회부하도록 관련 법을 일체화 하고 있음.

<개정 지방자치법 징계 사유와 요구 관련 개정 조항>

제98조(징계의 사유) 지방의회는 지방의회의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 의결로써 징계할 수 있다.

제99조(징계의 요구) ① 지방의회의 의장은 제98조에 따른 징계대상 지방의회의원이 있어 징계 요구를 받으면 윤리특별위원회에 회부한다.

② 제95조제1항을 위반한 지방의회의원에 대하여 모욕을 당한 지방의회의원이 징계를 요구하려면 징계사유를 적은 요구서를 지방의회의 의장에게 제출하여야 한다.

③ 지방의회의 의장은 제2항의 징계 요구를 받으면 윤리특별위원회에 회부한다.

사. 표결 방법 신설과 회의록 공개 의무화

○ 의회 표결 방법과 관련해서 현재 법에는 관련 규정이 없음. 그러나 개정안 제 74조에는 표결방법을 신설하였음. 신설 취지는 자율성 강화에 발맞추어 의원의 결과와 결정에 따른 최대한의 공개로 책임성을 더욱 높이려는 취지로 풀이됨. 관련 조문에서는 “본 회의 표결할 때에는 조례 또는 회의 규칙으로 정하는 표결방식에 의한 가부(可否)를 결정한다”로 명시되어 사안별 표결 방식에 따른 조례와 회의규칙을 더욱 명확하게 정비해야 할 것으로 보임. 그러나 의장과 부의장 선거와 불신임. 의원 징계 등에 관한 건은 무기명 투표를 원칙으로 하고 있음

○ **풀뿌리 민주주의 진전, 회의록 공개 의무화**

이번 개정안에서는 지방의회 회의록을 “주민에게 공개한다” 조항을 명기하고 있음. 이는 풀뿌리 민주주의의 중요한 진전으로 이해됨. 그간 지방의회는 투명성과 공개적 운영을 표방했지만 실제 주요 회의 관련해서는 비공개로 진행하거나 회의록 자체 공개를 거부하여 지역 사회 갈등을 유발하는 주요 원인이 됨.

○ 현행 제 72조 ④항 회의록 공개 규정에는 “회의록은 의원에게 배부한다”로 명문화되어 회의록 배부 대상이 주민이 아닌 의원들에게 배부함을 특정하고 있음. 그러므로 주민들에게 공개를 거부하거나 선택적 공개를 진행해도 법령 위반 사항은 아니었음. 이로 인해 시민들의 지방의회 운영과 알권리를 심각하게 침해 받았음. 또한 관련 조항에서 “비밀이 필요하다 의장이 인정할 시”, “지방의회의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니하여도 된다”라는 임의 규정을 두어 회의록 공개의 어려움을 가중시켜 왔음

그러나 이번에 강화된 제 84조 ④항에서는 “지방의회 의장은 회의록을 지방의회의원에게 배부하고, 주민에게 공개한다”라는 조항을 두어 지방의회 운영의 투명성과 공개성, 시민 접근성을 더욱 넓히고 있음.

<개정 지방자치법 회의록 공개 등 관련 조항>

제84조(회의록)

- ① 지방의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석의원의 성명을 적어야 한다.
- ② 회의록에는 지방의회의 의장과 지방의회에서 선출한 지방의회의원 2명 이상이 서명하여야 한다.
- ③ 지방의회의 의장은 회의록 사본을 첨부하여 회의 결과를 그 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.
- ④ 지방의회의 의장은 회의록을 지방의회의원에게 배부하고, 주민에게 공개한다. 다만, 비밀로 할 필요가 있다고 지방의회의 의장이 인정하거나 지방의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.

아. 제 26조 주민에 대한 정보 공개 강화 신설

○ 개정안에는 84조 회의록 공개 관련 조항과 더불어 주민에 대한 지방의회와 지방자치단체에 대한 신뢰와 투명성을 높이기 위해 제 26조 주민에 대한 정보 공개 조항을 신설한 점은 매우 주목됨.

이와 관련된 조항은 현행법에는 담겨 있지 않음. 개정 제 26조엔 지방자치 단체는 ‘사무 처리의 투명성’을 높이기 위해 ‘지방의회 의정 활동’, ○ ‘집행기관의 조직 및 재무’ 등에 한 정보를 “주민에게 공개하여야 한다”로 명기함. 또한 ②항에서는 행정안전부 장관은 주민의 자치 정보에 관한 접근성을 높이기 위해, 공개된 지방자치 정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위해 <정보공개시스템>을 구축 및 운영할 수 있다고 명기하여 향후 정부 차원의 지자체 의정활동 및 예산 운영 등에 관한 체계적이고 통일적인 서비스 구축이 시도될 것으로 예상됨.

<개정 지방자치법 주민에 대한 정보공개 개정 조항>

제26조(주민에 대한 정보공개)

① 지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 “지방자치정보”라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.

② 행정안전부장관은 주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위하여 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있다.

자. 정례회와 위원회 설치의 자율성 강화

개정 자치법 제44조에서는 정례회 소집과 관련해서 “필요사항은 행당 자치단체의 조례로 정한다”로 규정하였음. 종래에는 대통령령으로 정하도록 함으로서 회의 운영 시 지방의회 자율성 침해.

위원회 구성에서 주목되는 부분은 제 54조 위원회 설치 2항에서 기존에는 위원회 종류를 소관 의안과 청원 등을 심사 처리하는 상임위원회와 특정 안건을 일시적으로 처리하는 특별위원회로 구분하였으나 개정안 2항 2호에는 ‘특정한 안건을 심사 처리하는 특별위원회’를 규정함으로써 위원회 운영에서 가장 문제

가 되었던 “예산결산특별위원회”의 일시적 운영을 극복하고 상시적 운영 시스템을 갖추 수 있는 제도적 장치 마련. 지방자치단체의 예산 및 결산 업무의 중요성을 인식할 때 지방의회 역량 강화를 위해 진일보한 조치로 판단됨.

<개정 지방자치법 관련 개정 조항>

제53조(정례회)

- ① 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최한다.
- ② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제64조(위원회의 설치)

- ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.
- ② 위원회의 종류는 다음 각 호와 같다.
 - 1. 소관 의안(議案)과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회
 - 2. 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회
- ③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

2. 배경과 이유

개정 지방자치법의 가장 커다란 특징 중 하나는 의회의 자율성 제고와 책임성 강화를 위한 실질적 조항을 신설하고 개정한 내용임.

○ 지방의회와 의원의 자율성을 증진하기 위해 개정된 조항 중 하나는 ‘의정활동비’ 기준 조정에 있음. 전국 지방자치단체의 지역별, 인구, 산업, 지리적 특성이 상이한 조건 속에서 의정 활동비를 정부에서 일률적으로 규정하는 것은 비합리적이며 비효율적 사항으로 그간 지방의회를 중심으로 강하게 개정을 요구해 왔음. 이번 개정안에서는 이를 적극적으로 수용하여 기존 의정활동비, 월정수당, 여비 항목 중에서 여비를 제외하고는 지방자치단체의 상황과 여건을 고려하여 지방자치단체의 ‘의정비심사위원회’에서 결정할수 있도록 규정을 확대 개정함.

○ 회기 운영 관련해서도 기존 경직성을 탈피하고 유연한 회기 운영을 명문화함으로써 의회 자율성을 높임. 개정 자치법에는 제 53조 정례회, 제 54조 임시회 조항을 개정하여 지방의회 회기에 대한 규정을 기존으로 대통령에서 ‘조례’에 의해 정하도록 함. 종전의 경우 결산과 예산, 행정사무 감사, 차기 년도 예산 심의 등 정기회 일정과 기한을 과도하게 획일적으로 규정하여 년도별, 상임위별 의제 변화시 능동적으로 대처하지 못해 실질적으로 주민 피해 발생. 이를 탈피하게 위하여 개정 추진.

○ 제 50조 위원회 신설 중 특별위원회 관련 조항 개정은 특히 지방의회에서 연간 예산을 수립하고 결산을 수행하는 ‘예산결산특별위원회’의 상시화를 이루었다는데 커다란 의의를 가짐.

○ 이와는 별개로 지방의원들의 책무성을 높이기 위한 실질적 개정도 병행함. 지방의회의 주민 불신이 여전히 높으며, 지방의원의 일탈과 불법적 행위에 대해서는 특권을 배제하고 엄격한 법집행을 요구하는 목소리를 반영하여 이번 개정법에는 이해충돌 원칙에 벗어나는 지방의원의 엄격한 겸직 금지 조항 강화, 징계 관련 의무를 명시하고 있음. 특히 이를 제도화하기 위해 주민의 참여를 구조적으로 보장하고 있는 ‘윤리심사자문위원회’ 구성과 ‘회의록 의무 공개’ 조항 신설, 투명한 의회 운영을 위한 정보공개 시스템 구축 명시 등은 주민의 알권리와 지방의원의 책임성 강화에 기여할 것임.

3. 신· 구 지방자치법 조문 비교

<표2-2> 지방의회 책임성과 투명성 제고

| 분야 | 현행 | 개정 |
|-------------------------------|---------------------------------------|--|
| 정보공개 확대 (제26조) | - 자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정 | - 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 - 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고 |
| 의정활동 투명성 강화 (제74조) | - 지방의회 표결방법의 원칙 관련 근거 미비 | - 기록표결제도 원칙 도입 |
| 지방의원 겸직금지 명확화 (제43조) | - 겸직금지 대상 개념이 불명확 - 겸직신고 내역 외부 미공개 | - 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화 |
| 지방의회 책임성 확보 (제65조) | - 윤리특위 설치 임의규정 - 윤리심사자문위 설치 미규정 | - 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화 |

- 지방자치법 전부개정 주요 내용, 행정안전부, 2020.12.9.-

<표2-3> 의정활동비 관련 지방자치법 조문 비교

| 현행 | 개정 |
|--|---|
| <p>제33조(의원의 의정활동비 등)</p> <p>① 지방의회의원에게 다음 각 호의 비용을 지급한다. 1. 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비</p> <p>2. 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비</p> <p>3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당</p> <p>② 제1항 각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다</p> | <p>제40조(의원의 의정활동비 등)</p> <p>① 지방의회의원에게는 다음 각 호의 비용을 지급한다.</p> <p>1. 의정(議政) 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비</p> <p>2. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당</p> <p>3. 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비</p> <p>② 제1항 각 호에 규정된 비용은 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비 심의위원회에서 결정하는 금액 이내에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 제1항제3호에 따른 비용은 의정비심의위원회 결정 대상에서 제외한다.</p> <p>③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

| 현 행 | 개 정 |
|----------------|--|
| 제35조 (겸직 등 금지) | <p>제35조 (겸직 등 금지) : 신설 조항</p> <p>④ 지방의회의 의장은 제3항에 따라 지방의 회의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.</p> <p>⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근 직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지방자치단체가 출자·출연(재출자·재출연을 포함한다)한 기관·단체 2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체 3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체 4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원 <p>⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임 |

| 현 행 | 개 정 |
|--|--|
| | <p>하지 아니할 때</p> <p>2. 다른 직을 겸하는 것이 제44조제2항에 위반된다고 인정될 때</p> <p>⑦ 지방의회의 의장은 지방의회의원의 행위 또는 양수인이나 관리인의 지위가 제5항 또는 제6항에 따라 제한되는지와 관련하여 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들을 수 있다</p> |
| <p>제57조(윤리특별위원회) 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다.</p> | <p>65조(윤리특별위원회)</p> <p>① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 "윤리특별위원회"라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.</p> |

| 현 행 | 개 정 |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">신 설</p> | <p>제66조(윤리심사자문위원회)</p> <p>① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.</p> <p>② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에</p> |
| <p>제72조(회의록)</p> <p>① 지방의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행 내용 및 결과와 출석의원의 성명을 적어야 한다.</p> <p>② 회의록에는 의장과 의회에서 선출한 의원 2명 이상이 서명하여야 한다.</p> <p>③ 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 그 지방자치단체의 장에게 통고하여야 한다.</p> <p>④ 회의록은 의원에게 배부한다. 다만, 비밀로 할 필요가 있다고 의장이 인정하거나 지방의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다</p> | <p>제84조(회의록)</p> <p>① 지방의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석의원의 성명을 적어야 한다.</p> <p>② 회의록에는 지방의회의 의장과 지방의회에서 선출한 지방의회의원 2명 이상이 서명하여야 한다.</p> <p>③ 지방의회의 의장은 회의록 사본을 첨부하여 회의 결과를 그 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.</p> <p>④ 지방의회의 의장은 회의록을 지방의회의원에게 배부하고, 주민에게 공개한다. 다만, 비밀로 할 필요가 있다고 지방의회의 의장이 인정하거나 지방의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.필요한 사항은 회의 규칙으로 정한다. (신설)</p> |

| 현 행 | 개 정 |
|---|--|
| <p>제86조(징계의 사유) 지방의회는 의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 징계할 수 있다.</p> | <p>제98조(징계의 사유) 지방의회는 지방의회의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 의결로써 징계할 수 있다</p> |
| <p>제87조(징계의 요구) ①지방의회의 의장은 제86조에 따른 징계대상 의원이 있어 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다. ②제83조제1항을 위반한 의원에 대하여 모욕을 당한 의원이 징계를 요구하려면 징계사유를 적은 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. ③의장은 제2항의 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.</p> | <p>제99조(징계의 요구) ① 지방의회의 의장은 제98조에 따른 징계 대상 지방의회의원이 있어 징계 요구를 받으면 윤리특별위원회에 회부한다. ② 제95조제1항을 위반한 지방의회의원에 대하여 모욕을 당한 지방의회의원이 징계를 요구하려면 징계사유를 적은 요구서를 지방의회의 의장에게 제출하여야 한다. ③ 지방의회의 의장은 제2항의 징계 요구를 받으면 윤리특별위원회에 회부한다(개정)</p> |
| <p style="text-align: center;">신 설</p> | <p>제26조(주민에 대한 정보공개) ① 지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 "지방자치 정보"라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다. ② 행정안전부장관은 주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위하여 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있다.</p> |

4. 주요 과제와 대응

지방자치법 개정으로 지방의원 보수의 현실화, 회기 일정 확대로 의사 일정의 자율적 운영 가능, 특별위원회 역할과 기능 재조정에 따른 예산결산위원회의 상설화로 무급·명예직으로 시작하였던 의원들의 수당과 활동비 현실화로 더 나은 생활적 기반을 마련하는데 일조할 것으로 보이며, 의회 운영의 자율적 폭이 더욱 확대될 것으로 보임. 한편으로는 의원의 책무성을 더욱 강화하기 위해 겸직 금지 조항 강화, 윤리특별위원회 의무화, 윤리심의회자문위원회 신설, 회의록 및 정보공개 강화 등에 따른 의회 차원 조례 제정 및 개정과 의원 윤리 의식 함양 등 다양한 대응 방안 마련 대두.

○ 의정 활동비 지급 규정 등이 기존 대통령령에서 지방의회 조례에 의해 정하도록 위임됨에 따라 ‘강릉시의회’에서도 이와 관련한 조례 및 규칙 제정 필요.

향후 보수를 적절하게 책정하는 사항은 강원도내 지자체별로 매우 중요한 이슈와 현안으로 떠오를 것임. 자율성이 확대되었다 하나 지자체의 인구, 재정 규모, 지방 공무원의 보수 기준 등을 고려하여 합리적 기준을 마련 필요.

조례 제정 및 개정 시점도 내년도 있을 지방선거 이전에 할지 그 이후가 될지도 조기에 결정해야 할 사항임.

○ 회기 운영과 소집 관련해서 자율성이 높아졌지만 통상 상반기 결산, 하반기 행정사무감사 및 예산안 수립이라는 중앙정부의 회기 일정 상 커다란 변화가 수반하기는 어려울 것으로 보이나 ‘예산결산위원회 상시화’에 따른 관련 조기 조례 제정 필요

○ 개정 지방자치법에 따라 겸직 의무 조항 강화 윤리특별위원회 의무화, 윤리심의회자문위원회 신설에 따라 관련 조례 및 규칙 재정비 필요. 더욱 중요한 과제는 이번 개정 배경과 취지, 목적에 대해 의원 개개인이 분명하게 인식하고 의회 활동을 매개로 사적이익 편취 금지, 영리 활동 금지, 의회 내 도덕적 윤리의식과 문화를 높여나가기 위한 장치 마련 시급. 이를 제도화하기 위해 의회 사무처의 지방의원 이력 관리 체계를 잘 구축하고 ,주민들에게 상시적으로 알릴 수 있는 시스템 마련 필요. 이번 개정안에서도 신설된 정보공개 법 조항에서도 주민들이 의회 활동을 더욱 잘 파악할 수 있도록 지자체에서는 ‘정보공개

시스템 구축'을 명시하고 있는 만큼 적극 활용 및 준비 필요.

○ 이번 개정 지방자치법에 담긴 의회 자율성 증대와 책무성 강화의 취지와 목적, 의의, 방향을 제대로 실현하기 위해서는 단기적으로 의원 연수와 간담회, 토론회 등을 통한 입법 취지 공유와 관련 조례 제정 등 다양한 노력이 수반되어야함. 또한 제도적으로는 주민의 자발적 참여를 보장하고 지역의 시민사회, 학계, 의회 사무처 및 관련 업무 공무원, 집행부 등을 막라한 대책기구 구성을 통한 능동적 거버넌스 구축 필요

<행정안전부 제시 지방의회 조치사항>

| 개정사항 | 주요내용 | 지방의회 조치사항 |
|-----------------------------|--|---|
| 지방의회 운영 자율화 (제5장) | 회의 운영 관련 2개 조항* 삭제 * 의장의 위원회 출석 및 발언(제50조) 표결의 선포방법 규정(제64조의2) | ⇒ 지방의회 회의규칙 등에 삭제된 규정 반영 |
| | 정례회 운영 관련사항*을 조례로 위임 * (개정전) 매년 2회 정례회 개최 - (시기) 1차 5~6월, 2차 11~12월 - (안건) 1차 결산승인, 2차 예산안 의결 등 | ⇒ 지방의회 기본조례 또는 회기(회의) 운영조례에 추가 |
| | 임시회 소집 정족수*를 조례로 정할 수 있도록 자율화 * (개정전) 재적의원의 1/3 이상 | |
| | 의안발의 정족수*를 조례로 정할 수 있도록 자율화 * (개정전) 재적의원 1/5 이상 또는 의원 10명 이상 | |
| | 특별위원회 존속기한 자율화 * (개정전) 일시적으로 운영 → (개정후) 필요 시 상시 운영 가능 | ⇒ 지방의회 위원회 조례에 특별위원회 존속기한 규정 삭제 |
| 의정활동 책임성 강화 | 윤리특위 설치 의무화(제65조) 윤리심사자문위 설치 및 의견청취(제66조) | ⇒ 지방의회 위원회 조례에 윤리특위 설치 근거 마련 ⇒ 윤리특위 구성 등 규칙에 윤리심사자문위 설치 근거, 의견청취 절차 반영 |
| | 기록표결 원칙 도입(제74조) | ⇒ 지방의회 회의규칙에 반영 |
| | 지방의회 회의록 공개(제84조) | |

제3절 인사권 독립

1. 개정 주요 내용 ; 개정 법과 시행령 분석

이번 개정안에서 지방의회 운영 관련하여 가장 큰 변화는 지방의회 사무직원들에 대한 인사권이 집행기관으로부터 의회로 넘어오면서 지방의회의 인사권한이 대폭 확대된 점임

○ 기존 지방자치법에서는 제12절 사무기구와 직원 관련하여 “제 91조 ②항에 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방단체장이 임명한다”로 명시되어 있음. 이 조문에 의거하여 현재까지 의회 사무처 지구원의 실질적 “**임명권자**”는 해당 “**지방단체 장**”이 행사하였음.

○ 그러나 개정 지방자치법 제12절 “제103조 (사무직원의 정원과 임면) ②항에서는 “**지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘, 감독하고 법령과 조례·의회·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다**” 명시되어 있음

○ 바꾼 개정안에서는 사무처 정원과 “임면” 및 “지휘”와 “감독”의 권한에는 지방의회 의장에게 있다는 점을 명확하게 제시하고 있으며, 이를 **조례·의회·규칙에 의거하여 시행하도록 되어 있어 관련 조례 및 규칙 제정 필요**. 또한 사무처 직원에 대한 임면, 훈련, 복무 및 징계 사항도 의장의 권한임을 명확히 함으로서 그간 행정부의 수장인 단체장이 행사했던 의회 사무처 인사권이 완전히 지방의회에 넘어감으로서 실질적인 지방의회의 행정부 인사 독립이 완성되었다 해도 무방함.

○ 기존 지방자치법 ②항에서 단체장이 의회 사무처의 임명권을 행사하되 다만 지방자치단체장은 사무직원 1) 별정직 공무원 2) 지방공무무원 법 25조의 5에 따른 임기제 공무원 3) 대통령으로 정하는 일반직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다고 명기되어 있었음. 그러나 이번 통과된 시행안에는 사무처의 모든 인사권은 지방의회 ‘의장’이 모두 행사하도록 일원화 되어 있어

의장 인사권이 기존 보다 한층 강화되었음

<표3-1> 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

제4장 시·도, 시·군·구의 의회사무기구 및 직속기관 등

제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ① 법 제90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다.

② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다. <개정 2011. 8. 22.>

③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.

④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.

[시행 2021. 1. 5.] [대통령령 제31380호, 2021. 1. 5., 타법개정]

2. 개정 배경과 경과

□ 기존 지방의회에서는 사무처 직원에 대한 인사권한을 지방자치 단체장이 행사함에 따라, 헌법에 명시된 3권 분립을 원칙으로 하는 국가 체계 내에서도 지방의회는 인사권을 행정부로부터 독립하지 못함으로써 지금까지 반쪽짜리 자치 민주주의를 진행해 옴

○ 우리나라 지자체는 입법과 행정이 명백히 분리된 구조임에도 불구하고 기존 지방자치법 92조에 의거하여 사무직원의 업무는 지방의회 의장의 명을 받아 처리하도록 되어 있으나, 사무처 직원의 인사권과 지휘 및 감독 권한은 단체장에 귀속되어 있어 실질적 이원화 체계로 인사 및 업무, 예산 편성에 있어 갈등이 상존했음.

○ 기존까지 의회 사무기구의 직원 인사는 실질적으로 행정부의 인사 요인에 따라 전개되어 왔고, 집행기관의 인사 계획 및 일정, 수요에 따라 이루어져 의회의 전문성, 사무의 연속성을 확보하는데 막대한 지체 요인을 발생시켰음

□ 이로 인해 지방의회의 사무처 직원들은 행정부 소속으로 인사마저도 행정 수장과 인사관련 행정부에 의해 좌우됨으로써 행정부에 대한 실질적인 견제와 감시가 어려웠던 구조였음

○ 행정부의 인사권한 행사는 소속 공무원들에 대한 임명 뿐 만 아니라 승진, 전보, 전직, 파면, 휴직, 정직, 복직, 해임, 파면 등 모든 인사권한이 단체장에게 집중됨에 따라, 이들 직원들이 집행기관과 단체장에 대한 실질적인 견제 및 감시 기능 수행에 미약할 수 밖에 구조였음

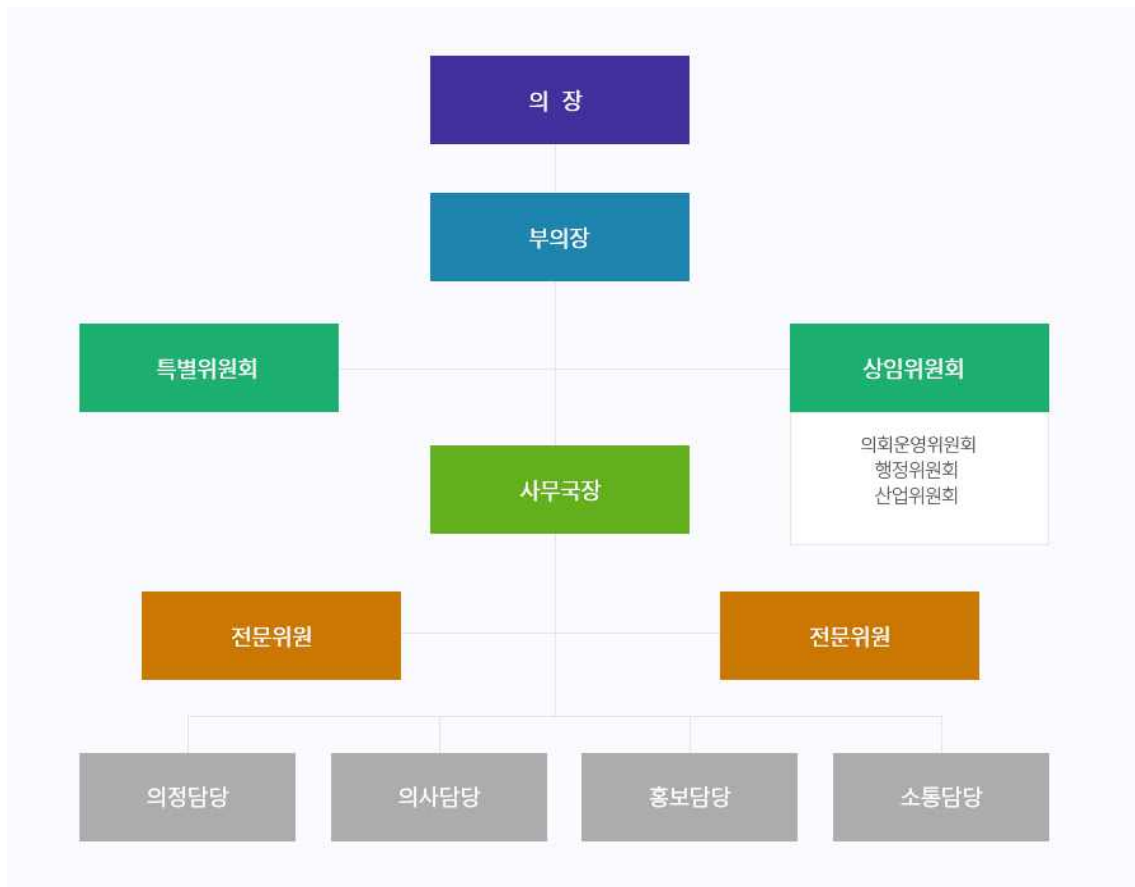
○ 지방의회의 근본 역할인 “견제와 균형”의 원리를 충실히 수행하기 위해서 의회 사무처 인사권 독립은 우리나라 풀뿌리 민주주의 전진과 민주주의 증진을 위해 반드시 필요 사항이었으며, 학계 및 시민사회의 지속적인 요구였음.

□ 한편 사무처 직원의 잦은 인사 이동으로 말미암아 사무 전문성 결여와 연속성을 확보하는데 어려움으로 인해 지방의회 역량 구축의 퇴행을 가져옴

○ 우리 사회 민주주의가 성숙하고, 다양화, 복잡화됨에 따라 지방의회는 지역민의 다양한 요구를 대변하고 이를 제도화하며 이해를 조정하고 정책화하기 위해서는 지방의회 의원뿐 만 아니라 지방의회 사무처 및 의정 지원 전문 역량도 부단히 상승되어야 함

그러나 현행 지방의회 의정지원 전문영역마저도 내부적 잦은 인사 교체와 승진 전보에 따른 직무의 불안전성 심화로 지속적 역량 축적 부재 발생.

<표3-2> 강릉시의회 조직도



3. 신· 구 지방자치법 조문 비교

<표3-3> 지방의회 인사권 독립 조항 비교

| 분야 | 현행 | 개정 |
|---------------------------|--|-------------------------------------|
| 지방의회 인사권 독립 (제103조) | - 의회 사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한 ※ 지방공무원법에 따라 임용권의 일부를 지방의회 의 사무처장 등에 위임 가능 | - 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여 |

<표3-4> 지방의회 사무기구 직원 인사권 관련 개정 전후 법조문
비교

| 현행 | 개정 |
|--|--|
| <p>12절 사무기구와 직원 제91조(사무직원의 정원과 임명) ①지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례 로 정 한다. ②사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따 라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권 은 지방의회 사무처장 사무국장·사무과장에 게 위임하여야 한다. <개정 2012. 12. 11., 2013. 7. 16.> 별정직공무원 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제 공 무원 대통령령으로 정하는 일반직 공무원</p> | <p>12절 사무기구와 직원 제10조(사무직원의 정원과 임면 등) ①지방의회에서는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기분에 기준에 따 라 조례로 정한다. ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고법령과 조례 ·의회·규칙으로 정하는바에 따라 그 임면 ·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항 을 처리한다.</p> |

4. 주요 과제와 대응

□ 지방의회 특히 의장의 권한이 강화됨으로서 다수당의 인사권 남용 및 예측. 의회 사무처의 정치화 경향을 가속시킬 우려 상존.

○ 사무처 운영의 인사의 공정성, 평가의 객관성을 확보하고 정치적 영향력을 배제한 합리적이고 독립적 인사 운영 및 규칙 마련 필요. 관련 조례 정비 및 제정 필요

<지방의회 의장 인사권 강화에 따른 자치 법규 제·개정 대상>

| | |
|-----|--|
| 조 례 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방공무원 복무조례 ▶ 공무원국외출장 조례 ▶ 장애인공무원 편의지원 조례 ▶ 후생복지 조례 |
| 규 칙 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방공무원 인사규칙 ▶ 지방공무원 제안규칙 ▶ 지방공무원 임용후보자 장학규정 운영에 따른 시행규칙 ▶ 자진퇴직수당 지급에 관한 규칙 ▶ 비위공직자의 의원면직 처리 제한에 관한 규칙 ▶ 지방자치단체 직무대리규칙 ▶ 지방공무원 맞춤형 복지제도 운영기준 |

□ 집행부로부터 지방의회 인사권의 독립은 지휘, 감독 일원화를 위한 체계를 마련하고 정책지원관 제도 등에 따른 전문 인력 충원과 보강을 위한 교육시스템 구축 및 의회 차원 승진·보상 체계 마련 필요.

□ 의회 사무직 직군과 직력 구분 문제

○ 의회 사무처의 인사권이 의장에게 부여되더라도 결국 현재대로 지방의회 사무직원의 직군과 직력이 구분되지 않으면 의정 활동 독립성 확보와 전문성을 확보하는데 다양한 문제 발생 예상. 이를 해소하기 위해서는 궁극에는 지방

공무원 임용관련 법규를 개정하여 ‘의회 행정직’ 직렬 신설 필요.

○ 결과적으로 채용부터 지방 행정직이 아닌 ‘의회 행정직렬’을 신설함으로써 행정기관에 근무하는 직원과 의회 사무처에 근무하는 직원을 분리 채용 및 교육, 인사, 보상 제도를 통해 지속적인 전문성 강화 노력 필요

□ 의회 사무처 좁은 인원과 인사로 인한 향후 정체 발생 문제

○ 행정부 일반직 인사 규모와는 달리 의회 사무처 특히 시·군 기초 지자체 의회 사무처의 경우 소수 직렬과 인원으로 향후 인사 정체 문제 발생 예상. 인사 정체의 장기화는 결국 직원들의 근로 의욕과 성취욕을 떨어뜨리는 요인으로 작용하여 기피 직종으로 전락 우려.

○ 현재뿐만 아니라 다양하고 복잡해지는 주민들의 이해와 갈등을 해소하고 정책과 입법, 예산과 결산 등 심화된 전문 역량을 발휘하기 위해서는 향후 인력 충원의 문제 대두 될 것임. 향후 사무처 직원 정수 확보와 증원 관련 관련 법 개정 뿐만 아니라 지자체 행정부 원활한 소통과 이해 필요.

현 ‘지방자치단체 행정기구와 정원에 관한 규정’ 개정 필요, 전국 지자체협의 회 차원 공동 대응 필요.

또한 이번에 개정된 안을 보면 103조에 “사무직원의 인건비 등은 대통령으로 정하는 기준에 따라 조례에 정한다”로 규정되어 있으나, 이 조항도 향후 늘어나는 지방의회 업무와 인원에 대한 수요를 제한하는 장치로 활용될 수 있으므로 과감하게 지자체 자율에 맞게 결정하는 방향으로 개정 노력 필요

□ 공정하고 합리적인 인사 관리 제도 마련

○ 제도 시행 후 가장 우려되는 점과 비판의 요소는 다수당과 의장의 인사권 남용임. 이를 극복하기 위해서는 채용 과정에서 합리적이고 공정한 시스템 구축이 무엇보다 필요

○ 승진과 전보, 보상과 징계 관련해서도 독자적인 ‘성과 관련 시스템’ 구축이 제기됨. 이를 위해서는 의회내 제도적으로 독립적이고 공정한 인사위원회 제도 마련 및 조례 제정이 시급함. 인사위 구성에서 중요한 요소는 구성과 운영에서부터 독립성과 공정성을 확보할 수 있도록, 감사원에 버금가는 시민 참여,

관련 학계 및 외부 인사의 참여 보장과 임기 보장 등을 통한 중립화 방안 마련 필요

인사위원회 조례 제정시 모호한 규정이 아니라 인사 관리 기준과 절차에 관한 세부규정을 명료하게 정비 필요.

○ ‘인사위원회’ 설치 관련 정부안으로는 인사위원회의 위원장 당연직으로 의회 사무처장이 맡도록 하며, 위원장 포함 7~9명으로 구성함. 위원은 관련 분야 학식과 경험이 풍부한 이들로 구성하여 외부 위촉위원을 1/2로 구성하며, 소청심사위는 집행기관 소속으로 단체장은 위원으로 기초의회의 의장 소속 과장급 이상의 공무를 위촉할 수 있도록 제시함.

주요 관심사였던 집행부와 지방의회 간, 지방의회 간 등 인사 교류는 광역 단체장이나 광역의회 의장소속 ‘인사교류협의회’를 설치하여 기관 상호간 협의하에 ‘인사교류계획 협약서(MOU)’를 체결하여 기관 상호 간 협의를 통해 인사 교류 활성화를 도모토록 함.

○ 현행 지방자치법은 지방의 부단체장 정수를 명시하고 있고, 대통령령에서 실·국·본부의 수까지 규정하고 있음. 당초 정부안에서는 시·도의 부단체장 정수를 조례에 의해 1명, 인구 500만 이상인 경우에는 2명을 증원하여 운영할 수 있도록 제안하고 있었으나, 국회 심의 과정에서 삭제됨. 지방의 조직권 확대는 지방자치와 행정의 자율성과 책임성 확보를 위해서도 조속한 개정이 요구됨.

지방의회 인사권 독립 관련 인사관계법령 개정 목록

| 구분 | 법령명 |
|---------------|---------------------------------------|
| 법률 (2개) | 지방공무원법 |
| | 지방공무원 교육훈련법 |
| 대통령령 (14개) | 지방공무원 임용령 |
| | 지방공무원 교육훈련법 시행령 |
| | 지방 연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정 |
| | 지방전문경력관 규정 |
| | 지방공무원의 구분 변경에 따른 전직임용 등에 관한 특례규정 |
| | 지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정 |
| | 지방별정직공무원 인사규정 |
| | 지방공무원 보수규정 |
| | 지방공무원 수당 등에 관한 규정 |
| | 지방공무원 명예퇴직수당 등 지급 규정 |
| | 지방공무원 임용후보자 장학규정 |
| | 지방공무원 복무규정 |
| | 지방공무원 징계 및 소청규정 |
| | 지방자치단체 전자인사관리시스템 구축·운영 등에 관한 규정 |
| 행안부령 (4개) | 지방공무원 행정규칙 |
| | 지방공무원 징계규칙 |
| | 지방공무원 인사기록·통계 및 인사사무 처리 규칙 |
| | 지방공무원 인사교류규칙 <small>*자치행정과 소관</small> |

-지방의회 인사권 독립 관련 인사관계법령 개정 목록, 행정안전부, 2021.10-

제4절 정책지원 전문인력 신설

1. 개정 주요 내용

기존 지방자치법에는 관련 조항이 없었으나 개정안에 최초 신설됨. 개정안 41조를 보면 ‘의원의 정책지원 전문인력’ 항목을 삽입하여 ①항에는 취지와 목적 및 정책지원 전문인력의 배치 정수를 명시하고 있음. ②항에서는 정책지원 전문인력의 지위에 관해 정립하고 있으며, 직급·직무 및 임용절차 등은 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

가. 개정안 정책지원 전문 인력 관련 조문 내용

제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 관련 조문을 분석해 보면 정책지원 전문인력 제도를 도입한 취지는 ‘지방의원의 의정활동 지원’을 위함이라 명시함. 여기서 주된 논점은 의원의 ‘의정활동’의 범위를 어디까지 볼 것인가에 따라 향후 ‘정책지원 전문인력’의 업무 범위와 역할과 권한을 규정할 수 있으므로 매우 중요한 논점임

○ ‘정책지원 전문인력’ 운용과 선발 과정에 있어 쟁점 중 하나는 광역 지자체와 기초 지자체 ‘정수(定數)’ 책정 여부였음. 이와 관련하여 이번 조문에 ‘지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위 내에서’ 정하도록 하였으며, 이와 관련해서는 지자체 별도 조례를 마련하여 관련 조항 신설과 운영 계획을 수립해야 함.

위 조문에 입각하여 볼 때 강릉시의 경우 현재 현역의원은 18명으므로 정책지원 전문인력은 ‘9명’ 이내에 선발해야 하며, 운영 관련 조례를 신규 제정해야 함

○ 정책전문 지원인력의 지위는 “지방공무원으로”, ‘보’한다고 규정하고 있

어, 지방 공무원의 위상을 가짐을 명확하게 제시하고 있으며, 관련 직급·직무나 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 명시하고 있음. 관심사인 정책지원 전문인력의 공직 사회 내의 직무와 직급은 향후 대통령령인 시행령에 명시되어 있을것임. 8월 27일 행정안전부에서 입법 예고한 ‘지방자치법 시행령 전부개정법률(안)’¹²⁾은 향후 제정될 관련 조문 시행령에 나침반과 같은 역할을 할것임.

나. 관련 법 및 시행령 세부 분석

8월 27일 행정안전부에서 입법예고한 ‘지방자치법 시행령 전부개정법률(안) 에는 (이하 시행령)에 지방자치법 개정안에서 명시한 구체안을 담고 있음. 시행령 38조에는 정책지원관의 명칭, 직무, 지위와 역할, 운영 관련 사항을 명시하고 있음.

○ ‘정책 지원관’ 명칭 통일

첫째 기간 혼란이 있었던 명칭을 통일. 개정안에는 ‘정책전문 지원인력’이라 칭하고 있으나 시행령에는 ‘정책지원관’이라 정하였음. 기존 입법 과정에서 ‘정책지원 전문인력’, ‘정책지원관’, ‘의정지원관’ 등 명칭의 논란 많았으나¹³⁾ ‘정책 지원관’으로 통일함.

<시행령 38조>

① 법 제41조에 따라 지방의회에 두는 정책지원 전문인력은 정책지원관이라고 한다

○ 정책지원관의 역할 규정

시행령 38조 ②항에는 정책지원관의 직무와 역할에 대해 “지방의회 의원의 의정자료 수집과 조사·연구”를 진행하며 “지방자치법 제47조부터 제52조까지 규정과 관련된 의정활동을 지원한다”로 명시. 관련 내용을 분석해 보면 정책지원관의 주된 업무는 상위법인 개정안 41조에 명시되어 있듯 어디까지나 “지방의회의원의 의정활동을 지원하기” 위해 존재하며, 이를 실질적으로 지원하기 위해 “의정 자료 수집”과 “조사 및 연구” 활동이 주된 업무임을 시행령에서

12) 지방자치법 시행령 전부개정법률(안), 행정안전부, 2021. 8.27

13) 국회 행정안전위원회 지방자치법 전부 개정 법률안 검토보고서,국회행안위, 2020.9

규정하고 있음.

여기서 중요한 점은 시행령 ③에 지방의원들이 정책지원관에게 요구하거나 지시할 수 없도록 한 관련 ‘금지 항목’을 명시하고 있다는 점임. 관련 조항에서는 “지방의회의원은 정책지원관에게 제2항에 따른 의정활동 지원 외의 사적인 사무를 지시할 수 없다.”고 명시하고 있음. 이 조항에 근거할 때 지방의원은 시행령에서 명시된 의정 자료 수집 및 조사 연구 활동과 지방자치법 47조 52조에 명시된 지방의원의 ‘권한’ 관련 업무 외의 어떠한 의정 활동도 지시하거나 요구해서는 안됨.

특히 “사적인 사무를 지시할 수 없다”고 명시되어 있기에 의원과 의정활동의 ‘사적인 사무’를 어디까지 볼 것인가는 향후 상당한 논란과 쟁송의 여부까지 있으나, 국회의원 보좌관들이 수행하는 지역구 관리나 민원 처리 업무는 실재 불가능할 것으로 보인다. 이와 관련해서는 추후 논의 추이를 살펴보아야 할 것이다.

<시행령 38조>

- ② 정책지원관은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 및 지방자치법 제47조부터 제52조까지 규정과 관련된 의정활동을 지원한다.
- ③ 지방의회의원은 정책지원관에게 제2항에 따른 의정활동 지원 외의 사적인 사무를 지시할 수 없다.

○ 정책지원관의 직무 범위와 제한

관련해서는 해당 지자체 조례에서 정하도록 되어있으며, 기구는 위원회나 사무처에 둘 수 있도록 제시되어 있다. 직무 범위와 제한, 기구 구성 모두 강릉시 조례로 정하도록 되어 있으므로 강릉시의회에서는 표준 조례에 근거하여 지역 실정에 맞게 관련 조례를 신규 제정해야 한다.

<시행령 38조>

- ④ 정책지원관의 직무범위 및 직무 제한범위와 관련된 세부사항은 제2항 및 제3항의 범위에서 조례로 정한다.
- ⑤ 정책지원관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 법 제64조에 따른 위원회 또는 제102조에 따른 사무처 등에 둔다.

○ 정책지원관 임용 등에 관한 절차

정책지원관의 신규 임용 및 파견, 전보 등 임용 절차 일체는 '지방 공무 임용령을 적용함을 명시함으로써 지방 공무원으로서의 위상을 명확하게 정의내리고 있음. 지방의회 인사권 분리 관련해서는 현행 제63조, 제63조의2, 별표7의2 삭제하여 지방자치단체 집행기관 소속 공무원이 의회 사무처장·국장·과장 및 직원의 업무를 겸할 수 있도록 한 규정 삭제하였음. 또한 지방자치단체의 장의 지방의회에 대한 임용권 위임범위 규정 삭제하여 정책 지원관 등의 임명 및 인사 권한을 지방의회 의장이 행사하도록 법령 개정

<시행령 38조>

- ⑥ 이 영에서 정한 것 외에 정책지원관의 신규임용, 파견, 전보 등 임용절차에 대하여 「지방공무원 임용령」을 적용한다.

○ 정책지원관의 업무 범위

지방자치법 개정안 제3절 '권한'에서는 지방의원의 권한을 명기하고 있으며 정책지원관은 이와 관련한 업무를 지원해야 함. 구체 조항을 살펴보면 47조는 '지방의회 의결 사항'으로 주된 업무는 '조례 제개정 및 폐지', '예산 심의 확정, 결산 승인, 기금 설치 및 운영 관련 업무를 행하도록 하고 있음.

48조는 '서류제출 요구' 조항으로 의원은 본회의나 위원회에서 '의결 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구'할 수 있도록 되어 있음. 지방의원 권한 중 가장 중요한 행정사무 감사권 및 조사권 발효과 처리에 관한 규정인 49조, 50조, 51조에 명시 되어 있음. 정책지원관의 주된 업무 역시 지방의원의 '행정사무 감사' 및 '행정 사무 조사' 업무를 성실하게 보좌하고 지원해야 함을 시행령에서는 명시함

이상에서 보았듯이 개정안에서 새로 신설된 '정책전문 지원인력'의 위상과 역할, 업무와 기구와 관련해서 시행령에서는 매우 구체적으로 가이드라인을 제시하고 있다. 향후 신설된 '정책 지원관'은 시,군 지자체에서 과중한 업무를 수행한 지방의원을 지원하여 지역의 현안을 조사하고 연구하며 지방의원의 고유 권한인 예산과 결산 심의 지원, 각종 조례 제개정 및 폐지, 행정사무 감사 및 조서 권한을 행사하는데 조력자의 역할을 충실히하여 지방의회의 역량을 강화하는데 획기적 계

기마련될 것이라 판단됨.

□ 개정 지방자치법 시행령 입법안

제38조(정책지원관의 직무 등)

- ① 법 제41조에 따라 지방의회에 두는 정책지원 전문인력은 정책지원관이라고 한다
- ② 정책지원관은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 및 지방자치법 제47조부터 제52조까지 규정과 관련된 의정활동을 지원한다.
- ③ 지방의회의원은 정책지원관에게 제2항에 따른 의정활동 지원 외의 사적인 사무를 지시할 수 없다.
- ④ 정책지원관의 직무범위 및 직무 제한범위와 관련된 세부사항은 제2항 및 제3항의 범위에서 조례로 정한다.
- ⑤ 정책지원관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 법 제64조에 따른 위원회 또는 제102조에 따른 사무처 등에 둔다.
- ⑥ 이 영에서 정한 것 외에 정책지원관의 신규임용, 파견, 전보 등 임용절차에 대하여 「지방공무원 임용령」을 적용한다.

< 지방자치법 개정안 정책지원관 업무 관련 조항 >

제3절 (지방의회) 권한

제47조(지방의회의 의결사항)

- ① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.
1. 조례의 제정·개정 및 폐지
 2. 예산의 심의·확정
 3. 결산의 승인
 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
 5. 기금의 설치·운용 외
 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

제48조(서류제출 요구)

- ① 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다.
- ② 위원회가 제1항의 요구를 할 때에는 지방의회의 의장에게 그 사실을 보고하여야 한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 폐회 중에는 지방의회의 의장이 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다. 외

제49조(행정사무 감사권 및 조사권)

- ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.
- ② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 찬성이 있어야 한다.

제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리)

- ① 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사 결과를 처리한다.
- ② 지방의회는 감사 또는 조사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정이 필요한 사유가 있을 때에는 시정을 요구하고, 지방자치단체나 기관에서 처리함이

타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송한다.

③ 지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답)

① 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 답변할 수 있다.

② 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회가 요구하면 출석·답변하여야 한다. 다만, 특별한 이유가 있으면 지방자치단체의 장은 관계 공무원에게 출석·답변하게 할 수 있다.

③ 제1항이나 제2항에 따라 지방의회나 그 위원회에 출석하여 답변할 수 있는 관계 공무원은 조례로 정한다.

제52조(의회규칙)

지방의회는 내부운영에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다.

2. 개정 배경과 경과

지방자치법 전부 개정안 중 ‘정책전문 지원인력’ 조문을 신설한 이유는 지방의회의 역량을 강화하여 효율적으로 지방의원의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음.

지방의원들의 전문성 강화를 위해 1991년 지방의회 부활 이후부터 꾸준히 요구되어 온 사항이며, 이번 개정안과 시행령에는 이를 반영하여 전문조직의 역할, 기능, 정수, 신분, 직급, 임용에 관한 전면적으로 담고 있음이 특징임

□ 개정 경과

○ 1991년 지방의회 부활 이후 지방의원은 무보수 명예직으로 선출하였으나 2005년 지방자치법 제정으로 지방의회와 지방의원의 지위와 역할이 획기적으로 강화되었음. 법 제정 이후 ‘지방의원 유급제’로 전환하면서 지방 의회 역량 강화를 위한 다양한 노력이 전개됨.

-지방자치법 개정 및 유급제 실시 이후 지방의회 전문성 강화를 위해 의정활동 지원 보좌 기구에 관한 논의도 본격적으로 제기되었지만 지방의원들에 대한 주민들의 신뢰 부족과 선입견 등이 상당 존재하는 상황에서 본격적인 논의는 제한적이었음.¹⁴⁾

○ 최초 시도 : 1992년 서울시의회 추진과 대법원 패소

지방의원의 전문 역량 강화를 위한 다양한 노력이 국민 앞에 처음 선보인 것은 1992년 서울시 의회에서 관련 조례를 추진하면서임.

1992년 4월 서울시의회는 의원 보좌관제 실시를 위해 ‘사무처 설치 조례 일부 개정 조례안’을 의결하였으나 집행부의 재의 요구 이후 의회 논의 미비로 자동 폐기됨.

-이후 1996년과 2004년 유급 보좌관제 도입을 위한 조례 개정을 추진하였으나 상위법인 ‘지방자치법’에 법적 근거가 명시되어 있지 않으며 상위법 위반을

14) 경기도의회 의정 활성화를 위한 지원체계 발전방안, 신원득, 이상미, 경기개발연구원, 2001

이유로 좌초됨. 당시 유급 의회 지원 역량 제도 마련을 조례 등 사업 추진은 상당한 의미를 가졌지만 결과적으로 상위법인 ‘지방자치법’ 개정 없이 조례 제정만으로 위 제도를 신설하기는 한계를 가짐을 확인함

-2006년 ‘지방 의원 유급제’가 도입되면서 지방의회 역량 강화와 지방의원 전문성 제고를 위한 ‘유급 보좌관’ 논의가 전국적으로 제기됨. 특히 2006년 서울시의회, 경기도의회, 광주시의회 등에서 ‘인턴 보좌 인력’ 도입을 본격화하고 예산까지 반영함. 서울시의회는 당해연도 2월 ‘행정사무감사 지원 인터제’를 전국 최초로 도입하여 실시하는 획기적 전기를 마련함

-그러나 이러한 시도는 1996년과 2004년 동일 제도 추진하다 도입 좌절의 명분이 된 상위법인 ‘지방자치법’에 관련 조항이 없어 조례 제정과 운영이 위배된다는 **대법원 판례**에 의해 2010년 행정안정부와 2011년 감사원 ‘시정명령’에 의해 실시가 좌절됨.

-대법원 판례 이유를 살펴보면 지방의회에 유급 보좌관을 두는 것은 “**지방의원의 신분과 지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래한 것**”으로 파악하여, 유급 보좌관 실시는 “**조례로 규정할 사항이 아니라 국회의 법률로서 규정해야 하는 입법 사항**” 이라 판시함

(대법원 20113.1.16 선고 20212 추 84)

○ ‘정책지원관’ 도입을 위한 지방자치법 개정 노력

-대법원 패소 이후 정부는 지방자치 제도 강화와 활성화를 목적으로 2013년 새 정부가 출범하면서 그해 4월 행정안전부 장관 명의로 ‘광역의회’ 단위 유급 보좌관제도 도입 추진을 발표함. 그러나 지지 부진한 논의가 본격적화 되어 추진한 시점은 2017년 행정안전부에서 ‘자치분권 로드맵안’을 발표하면서임. 다음 해인 2018년 정부는 대통령 산하 자치분권위원회에서 ‘자치분권 종합 계획안’을 발표

-2017년 새로 출범한 정부는, ‘자치분권 로드맵안’을 발표하며 지방분권의 목표로 ‘**연방제에 버금가는 강력한 지방분권**’ 실현을 제시하며 ‘5대 핵심 전략 30대 과제’를 제출. 5대 핵심 전략으로 중앙권한의 획기적 지방 이양, 자치단체의 자치 역량 제고, 강력한 재정분권 추진, 네트워크형 지방 행정 체제 구축, 풀뿌리 주민자치 강화를 제시함.

-특히 5대 전략 중 두 번째 목표인 ‘자치단체의 자치 역량 제고’ 전략의 4대 추진 과제 중 ‘지방의회 역할 확대’ 과제 중 ‘입법 정책 전문 인력 지원’ 항목이 포함되면서 본격적인 정책 추진 진행.

○ 2020년 국회 행정안전위원회에 개정안에 담긴 ‘정책지원 전문인력’ 정책지원 전문 인력제도가 지방의회 부활 30여 년 만에 마침내 법 개정안에 포함되어 획기적 진전이 이루어진 시점은 2020년 9월 국회 행정안전위원회 ‘지방자치법 전부 개정 법률안’ 검토 보고서에 수록되면서다.
이 보고서에는 개정요지로 ‘지방의회 전문성 강화와 지방의원의 의정 활동 지원 등을 위해 정책지원 전문 인력제도를 도입할 수 있도록’ 하는 조항을 신설하였으며, 운영에 필요한 사항은 대통령으로 정하도록 명시하였다.

○ 관련 조항은 2020년 지방 자치법 전부 개정안이 마침내 국회에 상정되고 2021년 1월 공포됨으로서 지방의회 ‘정책 지원관’ 제도 도입을 법적 근거가 완비되었으며 2022년 1월 시행을 목전에 두고 있음

3. 신· 구 지방자치법 조문 비교

<표1-1> 지방의회 역량 강화와 자치권 확대

| 분야 | 현행 | 개정 |
|------------------------------|--|--|
| 정책지원 전문인력 도입 (제41조) | - 규정없음 ※ 제주특별법에 따라 제주도만 의원정수 1/2범위 에서 정책연구위원 운영(21명) | - 모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입 |

- 지방자치법 전부개정 주요 내용. 행정안전부. 21.12.9

<표1-2> 정책 전문 지원인력 관련 지방자치법 조문 요약 비교

| 현행 | 개정 |
|-----------------|----------------|
| 제 32조 사무처리 기본원칙 | 제39조 의원의 임기 |
| 제 33조 의원의 의정활동비 | 제40조 의원의 의정활동비 |
| | 제41조 정책지원 전문인력 |
| 제 35조 겸직 금지 | 제43조 겸직금지 |
| 제 36조 의원 의무 | 제44조 의원 의무 |
| 제 38조 지방의회 의무 | 제 46조 지방의회 의무 |

<표1-3> 정책 전문 지원인력 지방자치법 조문 비교

| 현 행 | 개 정 |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">규정 없음</p> | <p>제41조(의원의 정책지원 전문인력)</p> <p>① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

4. 주요 과제와 대응

개정 지방자치법에서 정책지원관 도입으로 획기적인 지방의회 역량과 의원의 전문성 강화가 이루어질것으로 예상되나, 효율적 운영과 조직내 최소한의 갈등을 방지하기 위해서는 도입에 따른 배치와 직급, 임용 자격요건, 지휘 및 명령 체계, 직무 범위 등 쟁점 사항에 대한 의회내 정리와 대안 마련이 필요함

가. 의회 전문위원 역할과 정책 지원관 관계

현행 의회 사무기구에는 소속 공무원을 두며, 위원회에는 전문위원을 배치해 의정활동을 보좌하고 있음. 신설된 정책지원관은 현 전문위원 기구와의 관계 속에서 상호역할과 관계 정립 필요. 도입 시 업무 중복과 갈등에 대한 우려가 나오고있는 상황임을 주시.¹⁵⁾ 상호 대립적인 관계를 지양하고 명확한 역할과 지휘 계통의 정립 속에 업무 분장이 이루어져 함.

<표1-4 강릉시의회 전문위원 직위와 업무>

| 직 위 | 업 무 |
|-----------|------------------------|
| 의회 운영전문위원 | 의회 운영위원회 업무 |
| 행정 전문위원 | 행정위원회 업무 |
| 산업 전문위원 | 산업위원회 업무 |
| 입법 전문위원 | 의회운영위원회 및 의원발의조례안 입법지원 |

15) 춘천시의회 내년 초 의정지원관 도입 추진, 강원도민일보. 2021.7. 5

<표1-5> 제주특별자치도 정책자문위원 실행 관련 법령

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

제39조(정책자문위원)

- ① 도의회의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 「지방자치법」 제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책연구위원을 둘 수 있다.
- ② 제1항에 따른 정책연구위원은 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명한다.
- ③ 정책연구위원의 배치와 운용은 도조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리할 수 있다.

나. 정책지원관 의원 2명 당 1명 배치 발생할 현실적 문제

○ 정책지원 전문인력은 의원 정수의 최대 1/2의 범위 안에서 도입됨. 실제 운영은 의원 2명당 1명의 정책지원 전문인력이 배치될 것으로 예상됨. 이럴 경우 현장에서는 2명의 의원을 지원해 줄 경우 누구의 지시를 우선할 것인지, 특히 소속 정당이 다를 경우 상반된 안건에 대한 업무처리 문제 발생 우려

○ 실제 시행과 관련해서는 ‘부칙’에 따라 “2022년에는 각 지방의회 의원정수의 1/4를 두며, 2023년부터는 1/2의 범위 안에서 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록” 규정함.

2022년도 6월 1일 지방선거 실시 전까지 지방의회에서는 전체 정수의 1/4을 채용하도록 하고 있어, 내년 초에는 제도 도입 초기 단계로 선발 이후 업무 정비와 사무 준비를 거쳐, 8기 민선 의회가 실시되는 7월 1일부터 정책 지원관의 업무는 본격화 될 것으로 보임. 다음 년도인 2023년부터는 전체 정수를 확보하여 제도의 정상적 시행이 예상함.

다. 직급 정리의 문제

정책지원 전문인력의 직급은 시행령으로 정함. 행정안전부는 현재 광역의회 6급, 기초의회 7급 상당으로 배치 고려. 공직 사회 내 직급은 매우 예민한 사항이며, 관련 업무 수행에 있어서도 지시와 감독 등 위상과 관계 맺음.¹⁶⁾

현재 지방의회 전문위원은 광역 4·5급, 기초 5·6급이며 제주도의회 정책연구위원은 5급임. 이를 고려할 때 정책지원관의 직급을 전문위원과 동일하게 가져갈지, 그 외 직급으로 정할지 초미의 관심임. 시행령에서는 일정 정도 기준만 제시하고 선택 권한은 각 지방의회에 부여하는 것이 합리적으로 보임.

이런 경우 정책지원관의 직급은 의회 사무기구 조직 및 인력 규모, 예산, 직급 체계 등을 고려하여 지자체별 상황에 맞게 결정해야 함

라. 정책 지원관의 직종 형태 결정

현재 정책 지원관 임용과 직종의 경우 법률상 규정이 없어 행정안전부가 하위 법령으로 규정할 것으로 예상됨. 예상할 수 있는 직종은 통상 개방형, 별정직, 임기제, 일반행정직 등 총 네 가지 형태로 구분 가능.

현재 전문위원도 각 지방의회 사정에 따라 위 네 가지 직종이 혼합적으로 배치되어 있음. 이를 고려하여 행정안전부에서도 정책지원관의 직종을 특정 정하기보다는 각 지방의회가 일정 범위에서 자율적으로 선택 보장 필요. 단, 정책 지원관 직무 특성상 일반행정직은 위 4가지 직종 선발에서 제외 필요

16) ‘정책지원관’ 직급 놓고 정부-시도의회 이견, 강원도민일보, 2021.7.9

마. 배치의 문제

향후 정책지원관을 어디에 배치하고 위치할지는 의회 운영과 지원관의 역할을 고려할 때 **중요 사항 논쟁 사항임.**

<표1-6> 강릉시의회 상임위원회 및 주요 업무

| 상임위원회 | 업 무 |
|----------|---|
| 의회 운영위원회 | 의회운영에 관한 사항 의회사무국 소관에 관한 사항 회의규칙 및 의회운영과 관련된 각종 규칙에 관한 사항 |
| 행정위원회 | 민소통홍보관, 감사관, 행정국, 문화관광국, 복지국 소관에 속하는 사항 보건소 소관에 속하는 사항 글로벌시민교육원 소관에 속하는 사항 서울사무소 소관에 속하는 사항 체육시설사업소 소관에 속하는 사항 강릉아트센터 소관에 속하는 사항 |
| 산업위원회 | 경제환경국, 건설교통국, 미래성장준비단 소관에 속하는 사항 농업기술센터 소관에 속하는 사항 상하수도사업소 소관에 속하는 사항 차량등록사업소 소관에 속하는 사항 |

○ 통상 위원회 산하, 의장 직속, 교섭단체 등에 배치하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 현재까지 알려진 바로는 행정안전부는 위원회에 배치 입장이 유력함. 정책지원관 도입 취지나 역할과 위상을 고려할 때 위원회 배속이 이상적이거나 의회의 구조와 정치적 역학상 효율적 운용이 가능한지 종합적 검토 필요

○ 위원회 배치 시 소속 정당이 서로 다른 2명의 의원을 1명의 정책지원 전문 인력이 지원할 경우, 상반된 입법 견해와 정치적 입장이 상이한 문제가 발생한다면 정책지원과 역할과 책임에 대한 갈등과 혼선 초래. 이러한 문제를 미연에

방지하기 위해 교섭단체에 배치하는 방안도 고려해볼 수도 있음.

○ 정책지원과 교섭단체 배치 시 위원회 2인 1명 배치시 발생하는 갈등과 혼선을 미연에 방지하고 업무의 효율성과 통일성을 높일 수 있는 장점이 있으나 입법 취지에서 우려하고 있는 정책지원관의 지방의원의 개인 보좌관화 전략 및 사적 업무까지 분장되는 문제에 대한 방지를 위한 조례 등에 의거한 엄격한 규정 마련 필요.

○ 세 번째 안으로 인사권자인 의장 직속 또는 의회 사무기구에 배속 방안도 검토 가능. 의장 직속 또는 의회 사무기구에 편재할 경우 위원회 배치 시 발생하는 업무의 혼선, 교섭단체 배치시 발생하는 정책지원관의 개인 보좌관화를 막을 수 있으나, 정책지원관의 새로운 업무 분장과 관리, 감독 등 의장의 업무 과중과 인사권 독립 이후 지방의회 의장의 지나친 권한 집중 우려.

이의 독주를 견제하고 감시할 조례 제정 및 의회 및 행정부 차원 제도적 차지 마련 필요

정책지원 전문인력의 배치와 관련해서는 위에서 검토했듯 위원회 산하, **의장 또는 의회 사무기구 직속, 교섭단체** 등에 배치할 수 있으나, 장단점을 미래 파악하여 시행안과 규칙이 결정되면 부정적 요소를 최소화하는 측면에서 표준 조례 제정 필요

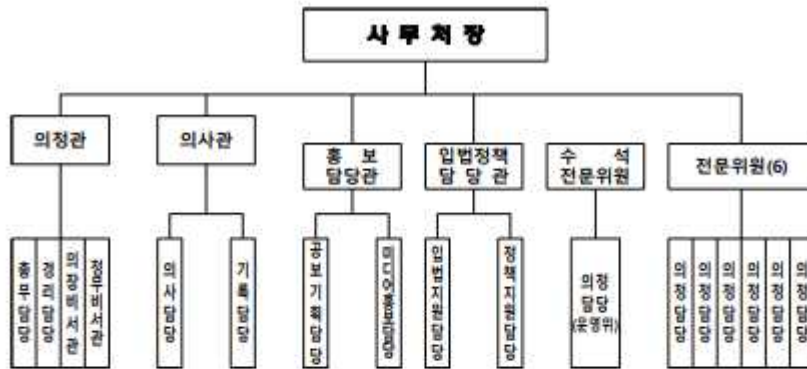
○ 강원도의회에서 9월에 제출한 정책지원관 배치(안)을 살펴보면 의원다수는 ‘입법정책담당관실’보다 ‘전문위원실’ 배치를 선호함. 그러나 의회 사무처에서 제출안을 보면 초기 정책지원관을 전문위원실에 배치할 경우, 입법정책담당관실 기능 축소를 우려하고 입법지원 업무인 현 의원조례 발의 지원 업무를 전문위원실로 이관해야 하는 문제가 발생 우려. 이런 점을 고려하여 1차 선발하는 정책지원관은 우선 입법정책담당관실에 배치하여 시범운영하고, 향후 11대 의회 개원 후 의견을 반영하여 문제점 보안 및 조직 재개편 논의 진행 제시함. 향후 일정으로는 11월 정례회에 ‘도 조직개편안 및 관련 조례안을 상정하고 11월 정책지원관 채용 계획을 수립하여 진행할 예정임¹⁷⁾

17) 강원도의회사무처 조직개편(안), 강원도의회, 2021.9.10

□ 강원도의회 사무처 조직 개편 및 정책지원관 편제안 (2021. 9. 10)

□ 조직개편(안)

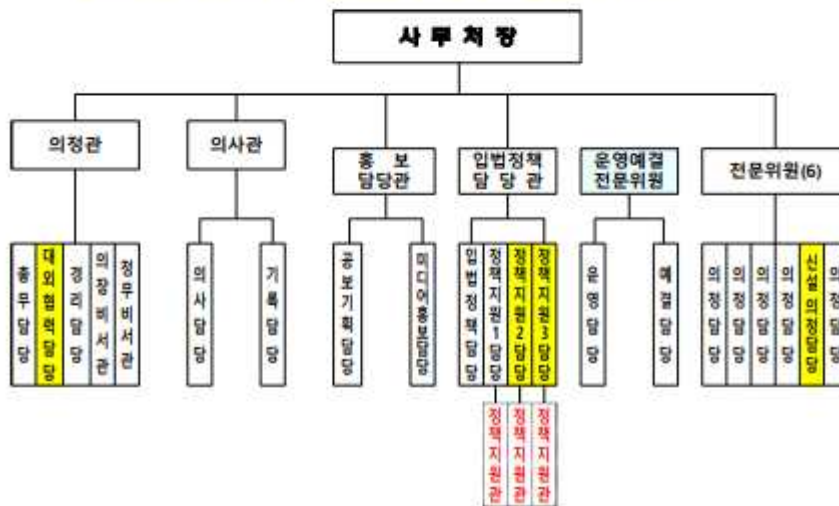
○ 현 제 : 1처, 2관, 2담당관, 7전문위원, 17담당



○ 개편안 : 1처, 2관, 2담당관, 7전문위원, 21담당

※ 17담당 → 21담당 : 4담당 증가

(의정관실 1담당, 입법정책담당관실 2담당, 전문위원실 1담당)



사. 임용과 자격 요건

개정 지방자치법에는 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 규정됨. 그러므로 임용은 경쟁 채용 원칙으로할 것임. 국회의원 보좌진과 같이 의원의 추천에 의한 임용은 허용되지 않을 것으로 보임. **정책지원 전문인력의 자격요건과 관련해서는 여타의 지방공무원과 마찬가지로 지방공무원법과 임용령 등이 적용될 것임.** 개정법에는 의회사무기구 소속 직원의 인사권이 의장에게 부여되는 만큼 임용권은 해당 지방의회 의장이 가질 것으로 판단함.

그러나 '정책지원관'의 경우 방대하고 복잡하고 전문화되어 가는 지방의회 성격상 법령에서 규정하고 있듯 '전문 인력'으로 관련 분야 전문성을 소지하고 있어야 함. 이를 위해 석·박사 학위 소지자들 뿐만 아니라 관련 분야의 다양한 경력을 가진 전문가와 우수한 정치지망생들이 많이 지원할 수 있도록 과감하게 문턱을 낮춰 전문성을 지닌 우수 인재 채용 및 양성 방안 필요

아. 지휘 및 명령체계 일원화

정책지원관의 업무는 법률에서 규정하고 지방의회 의원들의 의정활동을 지원해야 한다는 점에서, 기존의 의회 사무처 소속 행정 공무원과는 다른 차원의 지휘·명령체계가 구축될 필요.

한편으로는 의원의 의정활동을 지원하는 범위 내에서는 의원의 지휘·명령을 따라야 하지만 그 외 일반 행정업무와 관련해서는 의장과 의회 사무처의 지휘·감독을 받는 이중적 지휘·명령체계에 위치해 있음. 그러므로 이런 업무의 특성을 명확하게 고려하여 업무 평가와 감독 등과 관련해서 법령 또는 조례상 근거가 명확히 규정해야 할 필요 있음.

바. 정책 지원관 정수 확대

향후 시행될 정책 지원관의 정수는 2022년에는 의원 정수의 1/4을 2023년에는 1/2을 채용함. 이는 결과적으로 반쪽자리 의정지원으로 한정될 수 있음. 제도가 안착화된다면 향후에는 의원 1인당 1명에 해당하는 정책지원관을 확보하여 지방의회의 전문성과 책무성을 더욱 강화에 나가야 할 것임.

<행정안전부 제시 지방의회 조치사항>

| 개정사항 | 주요내용 | 지방의회 조치사항 |
|---|---|--|
| <p>정책지원 전문인력 도입 (제41조)</p> | <p align="center">의원정수 1/2 범위에서 정책지원 전문인력 운영 가능</p> | <p>⇒ 의회사무기구 조례에 정책지원 전문인력 도입근거 마련 ⇒ 조례/직제에 정책지원 전문인력 직무·배치·종류·직급 규정 ⇒ 가이드라인에 따른 운영</p> |

제5절 국가·지방 사무 배분 명확화

1. 개정안 주요 내용

개정 지방자치법에는 국가 사무의 지방정부 이양을 폭넓게 제시하고 있음. 기존 지방자치법에는 ‘사무 배분의 기본 원칙’이 법령에 명시되지 않음으로서 중앙정부, 광역지자체, 기초 지자체간 사무와 역할, 책임에 대한 불명확화로 혼선 초래

이를 시정하기 위해 이번 개정법에는 제 11조 사무배분의 기본 원칙을 신설하여 관련 내용을 더욱 명료화 함. 종전에는 사무배분 원칙이 제시되지 않은 상태에서 제 8조 사무처리 기본원칙, 제 9조 지방단체의 사무범위, 제10조 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준, 11조 국가 사무의 처리 제한 등을 조문으로 관련 법규를 처리하였음

○ 개정법의 주요 내용을 검토해보면 관련 법 신설은 제3절 지방자치 단체 기능과 사무 제11조에 신설되었음. ①항에는 신설 목적으로 국가는 지자체가 사무를 종합적이고 자율적으로 수행할 수 있도록 지원하며, 광역지자체와 기초지자체간, 기초 지자체와 기초 지자체 사이에 발생하는 “상호간 주민의 편익증진, 집행 효과” 등을 고려하여 서로 중복행정이 이루어지 않도록 하여야 한다고 원칙의 제정 취지를 제시하고 있음.

제3절 지방자치단체의 기능과 사무 ①항

제11조(사무배분의 기본원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

○ ②항에서는 그간 중앙정부와 지자체 사이 발생했던 사무 배분 문제는 향후 지역 주민 생활과 관련 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로 분장하며, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 중앙 정부가 중심이 되어야 처리해야함을 분명하게 정리하였음.

제3절 지방자치단체의 기능과 사무 ②항

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

○ ③항에서는 국가가 지자체에 사무를 배분하거나 자치단체가 사무를 다른 지자체 재분배할 때에는 사무를 배분받거나 재배분 받은 지자체가 해당 사무를 책임지고 처리할 수 있도록 사무를 배분해야 한다고 명시하고 있음.

제3절 지방자치단체의 기능과 사무 ③항

③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 개정법에서는 중앙정부와 지방정부 사이 사무 배분을 명확화를 통해 지방 정부 권한 이양 시 발생하는 정부와 지자체 사이에 사무의 모호함을 극복하고, 자율성화 책임성을 더욱 강화하고 있다.

□ 제.개정 주요 내용을 보면 제1항2호 “국가사무의 위임”을 “사무의 위임”으로 변경하여 시·도사무의 시·군·구에 대한 위임 사항 역시 자치분권 사전협의 검토대상임을 명확히 하였음. 3호에서는 “국가의 지도·감독”을 “지도·감독”으로 변경함으로써, 시·도의 시·군·구에 대한 관여(지도·감독) 사항 역시 자치분권 사전협의 검토대상임을 명확히 함

지방분권법 제9조의 ‘사무배분의 원칙’을 「지방자치법」 제11조에 ‘사무배분의 기본원칙’으로 이관하여 규정함. 현행 “「지방분권법」에 따른 사무배분의 원칙”을 개정법 3항“「지방자치법」에 따른 사무배분의 기본원칙”으로 변경함.¹⁸⁾

18) 개정 지방자치법 조문별 재개정 이유서, 행전안전부, 2021

2. 개정 배경과 영향

지방자치법 개정 내용 중 지방자치단체 사무 원칙 신설의 가장 큰 목적은 중앙정부의 이양 사무 업무가 기본 원칙 없이 진행됨으로서 현장에서 많은 문제가 발생했기 때문임. 특히 지방자치제 실시 이후 중앙 정부의 상당수의 사무와 권한이 지방정부로 이양되었음에도 불구하고 기획과 예산 등 실질적인 권한은 여전히 중앙정부가 가지고 있고, 지방정부는 단순 업무 이양으로 오히려 사무 처리의 양이 증가하거나 관련 예산만 더욱 증액된 경우도 있어 불만 고조. 거시적으로 이러한 행정적 문제를 해결하기 위해 국가사무 이양시 지방정부와의 사무 원칙을 신설함으로써 제반 해결 모색.

○ 현 정부 들어와서 지방 분권 관련해서는 이미 “연방제 수준에 준하는 지방 분권 실현을”¹⁹⁾ 대통령이 직접 여러 차례 언급.

문 대통령은 2017년 6월 14일 청와대에서 열린 17개 광역 시도단체장과 의 간담회 자리에서 **“연방제에 버금가는 강력한 지방분권제를 만들겠다.”**고 밝힘. 문재인 대통령은 자신의 공약으로 국민참여 개헌을 통해 지방분권형 개헌을 추진을 내세움. 또한 이 자리에서는 “내년 개헌할 때 헌법에 지방분권을 강화하는 조항과 함께 **제2국무회의**를 신설할 수 있는 헌법적 근거를 마련할 것”이라고 밝힘, 이를 실현하기 위한 구체 방법으로 ‘포괄적 기능의 지방 이양’을 제시함. 주민 삶과 밀접한 사안을 포괄적으로 이양하고, 각종 국고 보조사업 정비를 다각적으로 추진

□ 역대 정부 중앙 사무 지방 이양 현황

○ 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 하에서 중앙사무의 지방 이양 실적을 보면 김대중정부에서 이양 확정된 사업은 612개, 이양 완료 611, 노무현정부 이양 확정된 사업 902개, 이양 완료 887, 이명박 정부 이양 확정 사업은 615개, 이양 완료 851개를 나타냄. 김대중 정부 시기부터 이양 확정된 사업이 꾸준히 증가함, 중앙부처 세종시 이전과 공공 기관 이전 등을 적극적으로 추진했던 노무현 정부에 들어와 중앙 사무의 이양이 급격하게 늘어나나 이양 확정 현황을 보면 노무현 정권이 지난 후인 이명박 정부에 들어와서도 이양 확정된

19) 문 대통령 "연방제 수준 지방분권 개헌" 연합뉴스. 2017.6.14

사업이 무려 1,587개로 정권의 성향과 상관없이 중앙정부의 지방 이양 사무는 꾸준히 전개 되었음을 확인할 수 있음. 2000~2017년 사이 이양확정된 사업만 도 3,101개이며, 이양 완료 2,349, 추진 중인 사업 752개를 나타내고 있음

○ 문재인 정부 들어와서는 2021년 1월 1일부로 시행 사업 400여개를 지방으로 일괄이양하고 2019년 45개 사업을 이양 확정했음을 중앙정부 산하 자치분권위원회 자료를 통해 확인할 수 있음.

□ 중앙정부 기능 지방정부 사무 이양 이유

지방자치분권 및 지방행정체 개편에 관한 특별법 제 8조에는 사무배분 관련하여 국가는 지방자치 단체가 “행정을 종합적이고 자율적”으로 수행할 수 있도록 사무를 배분하며, 사무를 배분할 때는 지방 단체가 그 사무를 “자기 책임하에 종합적으로 처리”하도록 규정하고 있음. 이를 위해 중앙정부는 관련 법적 조치를 마련하며, 이양 사무를 원활하게 처리 할 수 있도록 “행정적 지원과 재정적 지원을 병행”해야 한다고 명기함.

중앙정부의 기능을 지방정부에 이양하는 가장 큰 이유와 목적은 특별법 7조와 8조에 나와 있듯 “주민의 자발적 참여를 통하여 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고, 자기 책임하 집행”하도록 하는데 있음. 이를 위해 중앙정부는 지방자치 단체와의 업무 협조와 분장, 지역자치 단체 간 상호 역할을 합리적으로 조정하도록 노력함으로써 “지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치 실현”에 그 목적과 당위가 있음을 강조하고 있음

□ 지방분권법 제9조에 규정된 ‘사무분배의 원칙’을 「지방자치법」 제11조에 ‘사무배분의 기본원칙’으로 이관하여 규정함에 따라 관련 규정 정비 필요가 대두됨. 이에 따라 시·도와 시·군·구 간 사무위임 및 지도·감독에 관한 사항에 대해서도 자치분권 사전협의 검토대상임을 명시적으로 규정할 필요가 있음.²⁰⁾

20) 개정 지방자치법 조문별 재개정 이유서, 행정안전부, 2021

3. 신· 구 지방자치법 조문 비교

<표4-1> 중앙 정부와 지자체간 사무 관련 신·구 법조문 비교

| 현행 지방자치법 | 개정 지방자치법 |
|-------------------------|-------------------------|
| | 제11조 사무배분의 기본원칙 (신설) |
| 제8조 사무처리의 기본원칙 | 제8조 사무처리의 기본원칙 |
| 제9조 지방자치단체의 사무범위 | 제9조 지방자치단체의 사무범위 |
| 제10조 지방자치단체의 종류별 사무배분기준 | 제10조 지방자치단체의 종류별 사무배분기준 |
| 제11조 국가사무의 처리제한 | 제11조 국가사무의 처리제한 |

<표4-2> 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고 조항 비교

| 분야 | 현행 | 개정 |
|---------------------------|--|---|
| 자치단체 사무에 대한 지도·지원 (제184조) | - 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 관할 지방자치단체의 사무에 대한 조언·권고·지도 가능 | - 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언·권고·지도에 대한 단체장의 의견제출권 신설 |
| 단체장 인수위원회 (제105조) | - 규정없음 | - 시·도 20명, 시·군구 15명 이내에서 임기 시작 후 20일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성 |
| 행정협의회 활성화 (제169조) | - 설립시 지방의회의 의결 필요 - 자치단체 간 협력에 대한 지원 근거 없음 | - 설립시 지방의회에 보고로 간소화 - 관계 중앙행정기관의 장은 협력 활성화를 위해 필요한 지원 가능 |
| 중앙지방 협력회의 (제186조) | - 규정없음 ※ 대통령-시도지사 간담회 운영 | - '중앙지방협력회의' 신설 (별도법 제정) |
| 국가-지방 간 협력 (제164조) | - 규정없음 | - 균형적 공공서비스 제공, 균형발전 등을 위한 국가-자치단체, 자치단체간 협력의무 신설 |
| 특별지방 | - 세부사항 미규정 | - 2개 이상의 자치단체가 공동으로 |

| | | |
|------------------------|---|---|
| <p>자치단체 (제12장)</p> | <p>※ 현행 법 제2조제3·4항에 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정(대통령령 미규정)</p> | <p>광역사무 처리를 위해 필요시 특별지방자치단체 설치·운영 근거 규정</p> |
|------------------------|---|---|

<표4-3> 지방의회 사무기구 직원 인사권 관련 개정 전후 법조문 비교

| <p>현 행</p> | <p>개 정</p> |
|------------|---|
| <p>신 설</p> | <p>제11조(사무배분의 기본원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다. ③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.</p> |

4. 주요 과제와 대응

가. 사무 이양의 한계와 문제점

중앙 정부의 사무 이양의 목적은 지방정부의 자율성과 다양성 증대를 통한 지방자치 실현에 근본을 두고 있음. 그러나 실제 현장에서 나타나는 문제는 중앙 정부는 전면 권한 이양보다도 지자체와 공동사무 업무를 확장시키는 방향에서 사업 추진함. 문제는 여전히 관리, 감독 권한을 행사하며 결과적으로는 지방정부의 자율성을 제약하고 있는 점임. 기획과 집행이 이원화되어 중앙 정부는 기획과 평가 기능을 담당하고 지방 정부는 집행과 책무를 분담하는 형태로 전개됨. 이를 극복하기 위해서는 현행 이원적인 사무 이양을 기획부터 집행까지 모든 기능을 지방정부에 포괄적으로 이양해야 하며, 이를 강제하고 평가하는 제도와 규정을 명문화하는 것이 필요

○ 또한 이양 사무 발생할 시 중앙정부 차원에서 범위와 대상, 내용을 결정하여 통보하는 것이 아니라, 지방정부 대표체와 함께 관련 기구를 구성하여 실질적 지방 분권 발전을 위해 사무 대상을 발굴하고 상호간 활발한 논의를 통해 관련 업무를 확정짓는 민주적 운영이 필요함.

○ 일정 기간 이양 사무 운영 시에는 반드시 정부 산하 공동평가위원회를 통해 이양 사무 전반을 지방정부와 중앙정부가 공히 평가하고 이를 재반영할 수 있는 제도적 장치 마련.

나. 사무 이양 이후 지자체 업무량 증가

○ 기간 사무 이양이 편의적으로 이루어지고 포괄적 업무 이양이 아닌 단위 사무 및 개별 사무를 중심으로 이양하기 때문에 업무량에 대한 종합적 판단이 어렵고, 늘어난 지방 업무만큼 인사 충원이 이루어지지 않아, 결국 지자체의 업무량만 증가, 재정부담 증가, 공무원 업무량 증가의 심각한 악순환이 현장에서 발생함

결국 사무 이양 취지와 달리 현장에서 발생하는 과도한 업무량, 지방 재정 어려움 가중, 공무원 피로도 급증은 결국 사무배분 관련 원칙과 기준이 명료하게 정리되지 않음으로서 발생한 문제로 파악됨.

○ 이를 해결하기 위해서는 중앙정부가 관련 사무를 이양할 때 이양 사무의

성격과 내용을 명확하게 마련하고, 이양 업무의 대상도 광역 단체인지, 기초 단체 인지, 업무간 혼선이 있을 시 조정과 결정, 책임 단위는 어디인지를 법령과 조례, 규칙에 의거 명료하게 정비해야함

○ 현재 중앙정부와 지방정부 간 갈등 발생 시 이를 조정할 수 있는 기구로서 ‘자치분권위원회 중앙권한 이양 전문회의’가 구성되어 있음. 그러나 이 기관은 임의 기구이기에 법적 강제력을 발휘하기에는 구조적 한계를 지님. 이를 해결하기 위해 ‘자치분권위원회 중앙권한 이양 전문회의’ 구성과 역할을 준독립 기구화하며, 협의 조정권을 신설하여 이양 사무 분쟁 시 해결 기관으로서 위상을 가질수 있도록 하며, 지방 정부에서는 강화된 제도적 기능을 활용하여 지방 이양 사무에서 발생하는 행정, 인사, 재정적 문제 해결 노력이 필요.

○ 궁극적으로 지방 정부 사무 이양에 따른 업무량 증가 시, 반드시 해결해야 할 문제는 공무원 증원 및 중앙정부 관련 부서 폐지 및 인원 감축 문제임. 지방 분권, 연방제 준하는 분권이 이루어진다 하더라도 지금과 같은 중앙정부의 행정기구 조정 권한과 공무원 수 조정 권한을 가지고 있다면 반쪽짜리 지방자치와 허구적 실태는 여전할 것임. 따라서 이를 해결하기 위해서는 지방자치 단체 공무원 정수와 행정기구 구성의 자율권 또한 지방정부에 이양해야 할 것임.

다. 사무 이양 이후 지방정부 비용 증가

중앙정부 사무 이양 증가로 지방의 자율성이 증가되기 보다는 처리 비용 급증으로 그나마 열악한 지방정부의 재정을 위협하고 지역민의 실질적 복리 후생 후퇴를 가져오는 문제는 심각한 사안임²¹⁾

중앙 정부 사무 이양 이후 관련 비용과 예산의 문제가 정리 및 정비 되지 않음으로 인해 사업의 안정적 운영이 어려움에 직면하여 정상적 추진이 어려워짐. 결국 책임 소재 불분명으로 인한 해당 사업 좌초 확산

이를 해결하기 위해서는 사무 및 사업 이양 시 비용 보전 대책을 반드시 강제하여 이양토록 해야함. 가칭 ‘사무이양 교부세’ 신설도 충분히 검토할 수 있으며 균특회계에서 지역 자율계정을 활용하여 국가균형발전 특별법에 나와있는 회계 항목에 사무 이양분 신설 등도 검토 가능

21) 지방자치단체 복지재정 현황과 정책과제, 최성은, 한국보건사회연구원, 2011



제3장 강릉시민 여론조사

제3장 개정 지방자치법 관련 강릉시민 여론조사 결과

목 차

제 I 장. 조사 개요

1. 조사 설계 1
2. 응답자 특성 2

제 II 장. 주요 조사 결과 요약

- 주요 조사결과 요약 4

제 III 장. 강릉시 조사 결과

1. 강릉시의회 의정만족도 8
2. 지방자치법 개정안 국회 통화 인지도 9
3. 시의회 권한강화와 관련해 가장 필요한 사항 10
4. 시의회 책임강화와 관련해 가장 필요한 사항 11
5. 시의회 의정활동 관련 주민참여 확대 방안 12
6. 시의회 의정활동 관련 희망 사항 13

부록. 설문지

제 I 장. 조사 개요



1. 조사 설계

| 구분 | 내용 |
|-----------|--|
| 조사 대상 | 강릉시 거주 만 18세 이상 남녀 유권자 |
| 조사 방법 | 구조화된 설문지를 이용한 ARS조사 |
| 조사 규모 | 총527명 (유효표본) |
| 피조사자 선정방법 | 유선 ARS조사 : 유선전화 RDD |
| 응답률 | 전체 응답률 : 5.4% |
| 표본 오차 | 95% 신뢰수준에 최대허용오차는 $\pm 4.3\%p$ |
| 통계보정 | 국가 인구통계에 따른 성, 연령, 지역별 가중치 부여 / 셀가중 - 2021년 8월말 행정안전부 주민등록인구통계 기준 |
| 조사 일자 | 2021년 9월 7일 ~ 9월 9일(3일간) |

<참고> 강릉시 인구 및 유권자수

[단위: 명]

| | 인구수 | 유권자수 | 18~29세 | 30대 | 40대 | 50대 | 60대이상 |
|------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 213,025 | 185,527 | 29,022 | 21,341 | 31,880 | 36,524 | 66,760 |
| 성산면 | 3,457 | 3,167 | 317 | 210 | 380 | 657 | 1,603 |
| 왕산면 | 1,576 | 1,521 | 99 | 80 | 97 | 313 | 932 |
| 구정면 | 4,167 | 3,743 | 387 | 325 | 491 | 688 | 1,852 |
| 강동면 | 4,228 | 3,996 | 461 | 282 | 420 | 749 | 2,084 |
| 옥계면 | 3,496 | 3,288 | 305 | 206 | 310 | 653 | 1,814 |
| 내곡동 | 16,481 | 13,906 | 2,727 | 2,055 | 2,666 | 2,569 | 3,889 |
| 강남동 | 17,882 | 15,820 | 2,348 | 1,553 | 2,478 | 3,100 | 6,341 |
| 홍제동 | 15,232 | 12,765 | 2,054 | 1,978 | 2,559 | 2,497 | 3,677 |
| 중앙동 | 4,845 | 4,472 | 613 | 416 | 632 | 756 | 2,055 |
| 옥천동 | 3,398 | 3,188 | 373 | 267 | 407 | 593 | 1,548 |
| 교1동 | 25,782 | 21,908 | 4,292 | 2,569 | 4,395 | 4,439 | 6,213 |
| 교2동 | 7,815 | 7,043 | 1,119 | 779 | 1,025 | 1,402 | 2,718 |
| 포남1동 | 10,337 | 9,371 | 1,415 | 896 | 1,387 | 1,955 | 3,718 |
| 포남2동 | 12,897 | 11,482 | 1,895 | 1,257 | 1,806 | 2,417 | 4,107 |
| 성덕동 | 28,305 | 23,288 | 4,120 | 3,148 | 5,106 | 4,615 | 6,299 |
| 주문진읍 | 16,431 | 15,095 | 1,689 | 1,186 | 1,993 | 2,962 | 7,265 |
| 사천면 | 4,647 | 4,254 | 463 | 406 | 575 | 838 | 1,972 |
| 연곡면 | 6,458 | 5,751 | 592 | 542 | 946 | 1,072 | 2,599 |
| 초당동 | 4,761 | 4,177 | 631 | 550 | 689 | 927 | 1,380 |
| 송정동 | 10,117 | 8,407 | 1,342 | 1,292 | 1,664 | 1,670 | 2,439 |
| 경포동 | 10,713 | 8,885 | 1,780 | 1,344 | 1,854 | 1,652 | 2,255 |

(행안부 주민등록인구통계, 2021년 8월 31일 기준)

2. 응답자 특성

| | | 사례수(명) | 응답 비율(%) |
|-----|--------|--------|----------|
| 전체 | | (527) | 100.0 |
| 성별 | 남성 | (260) | 49.3 |
| | 여성 | (267) | 50.7 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 27.1 |
| | 40대 | (91) | 17.2 |
| | 50대 | (104) | 19.7 |
| | 60세 이상 | (190) | 36.0 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 24.5 |
| | 2권역 | (140) | 26.6 |
| | 3권역 | (125) | 23.8 |
| | 4권역 | (132) | 25.1 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동

② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동

③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동

④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동

주) 인구비(지역, 성별, 연령별) 가중 : 2021년 8월 31일 기준 행안부 주민등록인구통계 활용

제 II 장. 주요조사 결과 요약



1. 시의회 의정 만족도

(N=527, 단위: %)

| | | 응답 비율 |
|------|----------------|-------------|
| 만족 | 매우 만족하고 있다 (①) | 5.7 |
| | 만족하는 편이다 (②) | 17.8 |
| | 계 (=①+②) | 23.5 |
| 보통이다 | | 42.3 |
| 불만족 | 불만족한 편이다 (①) | 19.0 |
| | 매우 불만족하다 (②) | 15.3 |
| | 계 (=①+②) | 34.3 |
| 5점척도 | | 2.80 |

2. 지방자치법 개정안 국회 통과 인지도

(N=527, 단위: %)

| | | 응답 비율 |
|------|----------------|-------------|
| 인지 | 매우 잘 알고 있다 (①) | 7.7 |
| | 잘 알고 있다 (②) | 15.4 |
| | 계 (=①+②) | 23.1 |
| 보통이다 | | 29.9 |
| 미인지 | 잘 모르고 있다 (①) | 33.1 |
| | 전혀 모르고 있다 (②) | 14.0 |
| | 계 (=①+②) | 47.0 |
| 5점척도 | | 2.70 |

3. 시의회 권한 강화와 관련해 가장 필요한 사항

(N=527, 단위: %)

| | 응답 비율 |
|------------------|-------|
| ① 인사권 독립 | 10.0 |
| ② 정책지원 전문 인력 도입 | 35.7 |
| ③ 지방의회 운영 자율화 | 17.1 |
| ④ 의정비 현실화 | 12.5 |
| ⑤ 예산 심의·결산·승인 확대 | 24.8 |

4. 시의회 책임 강화와 관련해 가장 필요한 사항

(N=527, 단위: %)

| | 응답 비율 |
|------------------|-------|
| ① 전문성 강화 | 22.8 |
| ② 입법 활동 강화청렴성 강화 | 20.4 |
| ③ 집행부 견제와 감시 강화 | 19.9 |
| ④ 의회 운영의 투명성 강화 | 24.4 |
| ⑤ 겸직 금지 등 청렴성 강화 | 12.6 |

5. 시의회 의정활동과 관련해 주민참여 확대 방안

(N=527, 단위: %)

| | 응답 비율 |
|------------------|-------|
| ① 주민 발의제 확대 | 24.5 |
| ② 온라인 시민참여 발굴 | 23.9 |
| ③ 지방자치 시민교육 강화 | 15.3 |
| ④ 읍면동 주민자치제 도입 | 20.4 |
| ⑤ 윤리 특별위원회 참여 확대 | 15.9 |

6. 시의회 의정활동과 관련해 희망 사항

(N=527, 단위: %)

| | 응답 비율 |
|---------------------|-------|
| ① 시민과의 적극적인 소통 | 40.1 |
| ② 시 발전을 위한 정책 역량 강화 | 24.3 |
| ③ 지역 현안 대처 능력 강화 | 14.5 |
| ④ 취약 계층 지원 및 복지 강화 | 10.5 |
| ⑤ 의정활동 공개 및 홍보 | 10.6 |

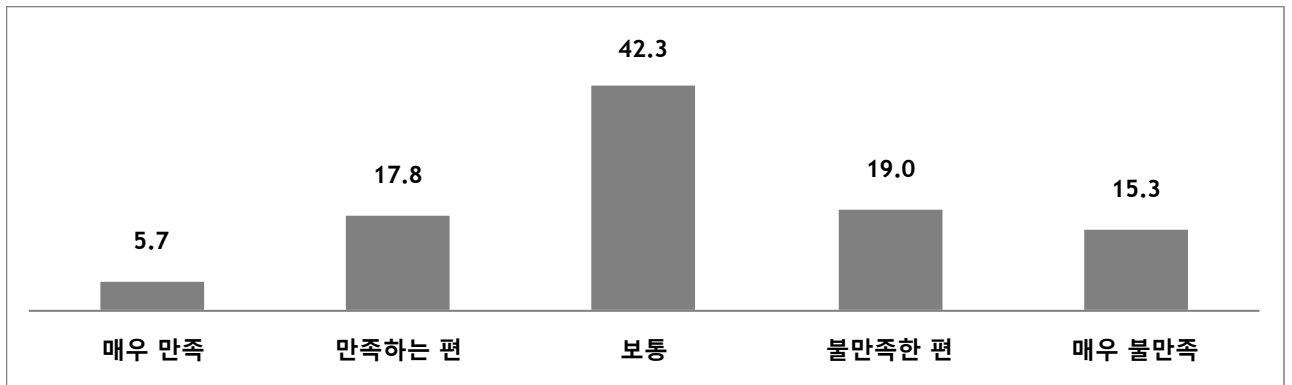
제 III 장. 조사 결과



1. 강릉시의회 의정 만족도

☞ 강릉시 의회의 의정만족도를 질문한 결과 응답자의 절반에 육박하는 42.3가 보통이다라는 만족도를 보인 가운데, 만족한다 23.5%, 불만족한다 34.3%로 나타남. 이는 5점척도로 2.80점으로 상대적으로 평가가 좋지 않은 것으로 판단됨.

(N=527, 단위: %)



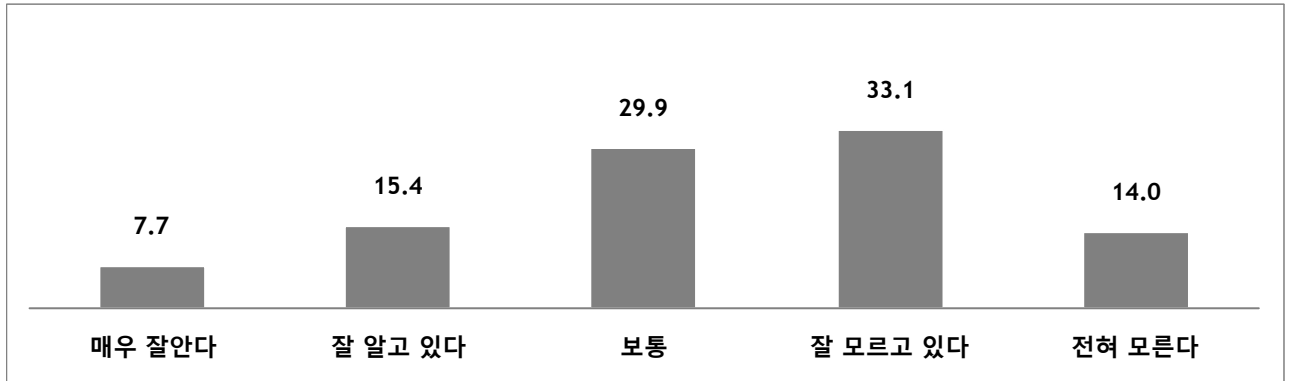
| 구분 | 사례수 (명) | 매우 만족 | 만족하는 편 | 보통 | 불만족한 편 | 매우 불만족 | 만족 | 불만족 | 5점 척도 | |
|-----|---------|-------|--------|------|-------------|--------|------|-------------|-------------|-------------|
| 전체 | (527) | 5.7 | 17.8 | 42.3 | 19.0 | 15.3 | 23.5 | 34.3 | 2.80 | |
| 성별 | 남성 | (260) | 6.2 | 14.4 | 40.1 | 17.0 | 22.3 | 20.6 | 39.3 | 2.65 |
| | 여성 | (267) | 5.2 | 21.0 | 44.4 | 21.0 | 8.4 | 26.3 | 29.4 | 2.94 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 3.8 | 23.0 | 29.8 | 13.6 | 29.8 | 26.8 | 43.4 | 2.57 |
| | 40대 | (91) | 7.0 | 16.4 | 33.1 | 26.3 | 17.2 | 23.4 | 43.5 | 2.70 |
| | 50대 | (104) | 3.3 | 10.7 | 40.4 | 30.7 | 14.8 | 14.1 | 45.5 | 2.57 |
| | 60세이상 | (190) | 7.8 | 18.3 | 57.1 | 13.1 | 3.6 | 26.2 | 16.8 | 3.14 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 5.6 | 15.2 | 46.9 | 18.9 | 13.4 | 20.8 | 32.3 | 2.81 |
| | 2권역 | (140) | 5.6 | 20.4 | 36.9 | 23.0 | 14.0 | 26.1 | 37.1 | 2.81 |
| | 3권역 | (125) | 8.9 | 16.3 | 48.0 | 14.2 | 12.7 | 25.1 | 26.9 | 2.94 |
| | 4권역 | (132) | 2.8 | 19.0 | 38.1 | 19.3 | 20.8 | 21.8 | 40.1 | 2.64 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동, ② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동, ③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동, ④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동

2. 지방자치법 개정안 국회통과 인지도

☞ 지방자치법 전부개정안의 국회 통과에 대한 인지도를 알아본 결과 응답자의 절반 정도인 47.0%가 모르고 있다고 응답하였으며, 알고 있다는 응답은 23.1%정도로 나타남.

(N=527, 단위: %)

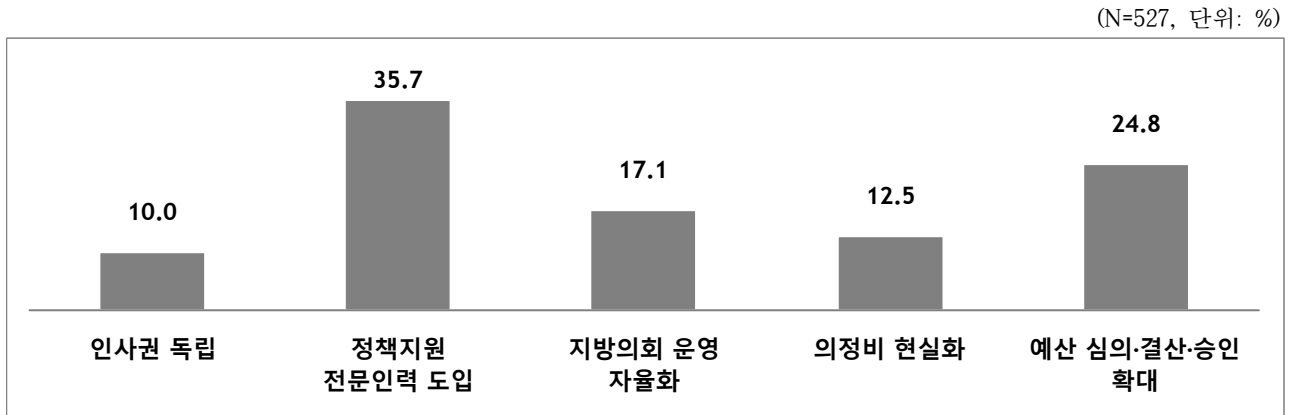


| 구분 | 사례수 (명) | 매우 잘 안다 | 잘 알고 있다 | 보통 | 잘 모르고 있다 | 전혀 모른다 | 인지 | 비인지 | 5점 척도 | |
|-----|---------|---------|---------|------|----------|--------|------|------|-------|------|
| 전체 | (527) | 7.7 | 15.4 | 29.9 | 33.1 | 14.0 | 23.1 | 47.0 | 2.70 | |
| 성별 | 남성 | (260) | 12.8 | 9.9 | 33.5 | 26.5 | 17.3 | 22.7 | 43.8 | 2.74 |
| | 여성 | (267) | 2.8 | 20.7 | 26.3 | 39.4 | 10.8 | 23.5 | 50.2 | 2.65 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 21.8 | 14.6 | 24.5 | 19.6 | 19.5 | 36.4 | 39.1 | 3.00 |
| | 40대 | (91) | 1.0 | 14.9 | 30.0 | 37.5 | 16.6 | 15.9 | 54.2 | 2.46 |
| | 50대 | (104) | 4.8 | 18.7 | 25.2 | 38.3 | 13.1 | 23.5 | 51.3 | 2.64 |
| | 60세이상 | (190) | 2.0 | 14.4 | 36.4 | 38.2 | 9.0 | 16.3 | 47.3 | 2.62 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 19.2 | 15.5 | 33.8 | 24.7 | 6.9 | 34.7 | 31.5 | 3.15 |
| | 2권역 | (140) | 6.3 | 19.1 | 27.8 | 32.9 | 13.9 | 25.4 | 46.8 | 2.71 |
| | 3권역 | (125) | 3.6 | 11.2 | 38.6 | 34.8 | 11.7 | 14.8 | 46.5 | 2.60 |
| | 4권역 | (132) | 1.9 | 15.3 | 19.8 | 39.7 | 23.2 | 17.2 | 63.0 | 2.33 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동, ② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동, ③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동, ④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동

3. 시의회 권한 강화와 관련해 가장 필요한 사항

☞ 강릉시 의회의 권한강화와 관련해서 가장 필요한 사항에 대한 질문에 응답자 3명중 1명 정도인 35.7%가 ‘정책지원 전문인력 도입’을 꼽았으며, 그 다음으로 ‘예산 심의,결산,승인 확대’ (24.8%), ‘지방의회 운영 자율화’ (17.1%) 등의 순으로 나타남.

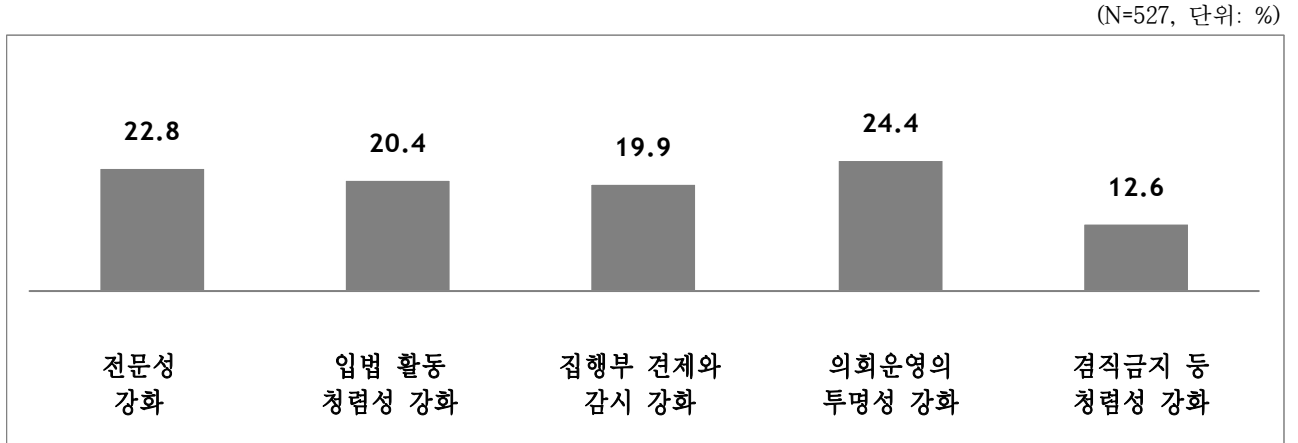


| 구분 | 사례수 (명) | 인사권 독립 | 정책지원 전문인력 도입 | 지방의회 운영 자율화 | 의정비 현실화 | 예산 심의·결산·승인 확대 | 계 | |
|-----|---------|--------|--------------|-------------|---------|----------------|-------|-------|
| 전체 | (527) | 10.0 | 35.7 | 17.1 | 12.5 | 24.8 | 100.0 | |
| 성별 | 남성 | (260) | 13.5 | 36.0 | 16.8 | 11.3 | 22.3 | 100.0 |
| | 여성 | (267) | 6.6 | 35.3 | 17.4 | 13.6 | 27.2 | 100.0 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 15.6 | 48.7 | 9.0 | 7.0 | 19.7 | 100.0 |
| | 40대 | (91) | 9.0 | 36.1 | 16.6 | 14.5 | 23.9 | 100.0 |
| | 50대 | (104) | 10.9 | 32.2 | 18.8 | 10.1 | 27.9 | 100.0 |
| | 60세이상 | (190) | 5.8 | 27.5 | 22.4 | 16.9 | 27.3 | 100.0 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 20.9 | 24.7 | 14.7 | 12.6 | 27.0 | 100.0 |
| | 2권역 | (140) | 8.5 | 32.2 | 15.4 | 14.7 | 29.1 | 100.0 |
| | 3권역 | (125) | 7.2 | 46.3 | 17.3 | 13.7 | 15.5 | 100.0 |
| | 4권역 | (132) | 3.7 | 39.9 | 21.0 | 8.6 | 26.7 | 100.0 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동, ② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동, ③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동, ④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동

4. 시의회 책임 강화와 관련해 가장 필요한 사항

☞ 한편, 강릉시 의회의 책임강화와 관련해서 가장 필요한 사항에 대한 질문에 ‘의회 운영의 투명성 강화’ (24.4%), ‘전문성 강화’ (22.8%), ‘입법활동 청렴성 강화’ (20.4%), ‘집행부 견제와 감시 강화’ (19.9%) 등의 응답이 유사하게 나타남.

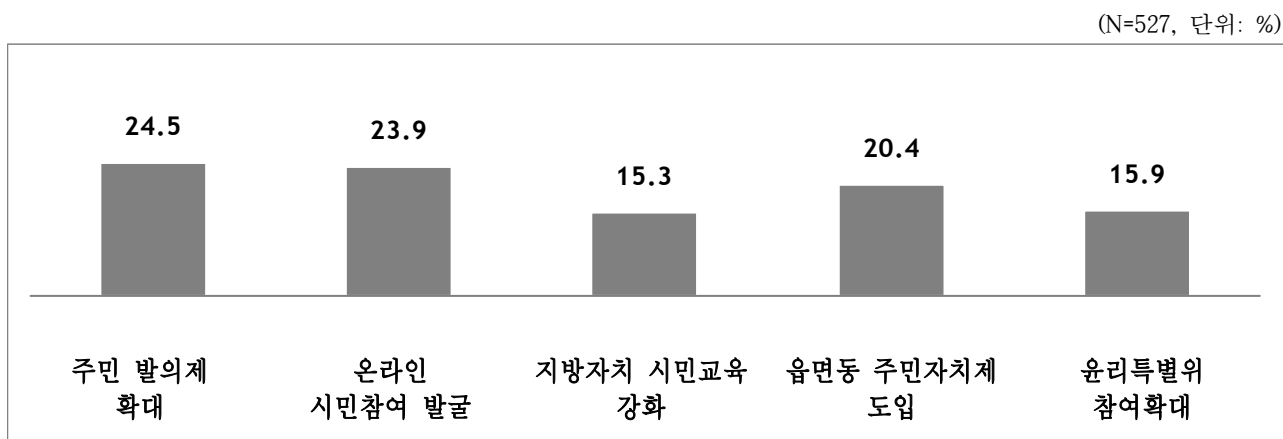


| 구분 | 사례수 (명) | 전문성 강화 | 입법활동 청렴성 강화 | 집행부 견제와 감시 강화 | 의회운영의 투명성 강화 | 검직금지 등 청렴성 강화 | 계 | |
|-----|---------|--------|-------------|---------------|--------------|---------------|-------|-------|
| 전체 | (527) | 22.8 | 20.4 | 19.9 | 24.4 | 12.6 | 100.0 | |
| 성별 | 남성 | (260) | 26.4 | 16.9 | 22.7 | 22.3 | 11.7 | 100.0 |
| | 여성 | (267) | 19.3 | 23.8 | 17.1 | 26.4 | 13.5 | 100.0 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 20.1 | 20.6 | 18.6 | 26.0 | 14.7 | 100.0 |
| | 40대 | (91) | 21.7 | 24.9 | 20.5 | 20.3 | 12.6 | 100.0 |
| | 50대 | (104) | 23.8 | 23.1 | 16.2 | 25.4 | 11.5 | 100.0 |
| | 60세이상 | (190) | 24.7 | 16.6 | 22.5 | 24.6 | 11.6 | 100.0 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 20.6 | 19.6 | 30.0 | 19.2 | 10.5 | 100.0 |
| | 2권역 | (140) | 19.7 | 23.0 | 19.6 | 21.8 | 15.8 | 100.0 |
| | 3권역 | (125) | 32.8 | 18.6 | 10.3 | 27.1 | 11.1 | 100.0 |
| | 4권역 | (132) | 18.5 | 20.1 | 19.2 | 29.6 | 12.6 | 100.0 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동, ② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동, ③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동, ④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동

5. 시의회 의정활동 관련 주민 참여 확대 방안

☞ 강릉시 의회의 의정활동 관련 주민들의 참여확대 방안에 대한 질문에 ‘주민발의제 확대’ (24.5%), ‘온라인 시민참여 발굴’ (23.9%) ‘읍면동 주민자치제 도입’ (20.4%) 등이 상대적으로 높게 나타남,



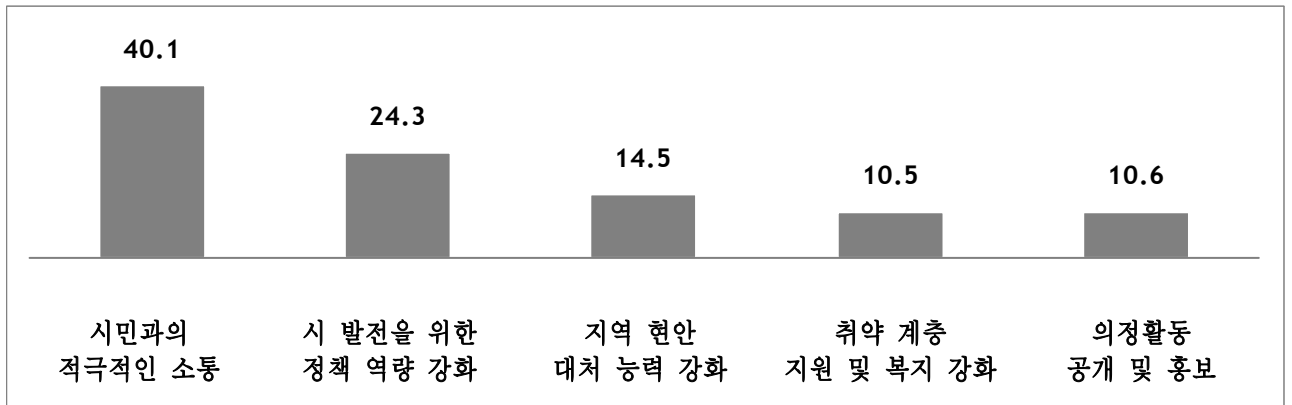
| 구분 | 사례수 (명) | 주민 발의제 확대 | 온라인 시민참여 발굴 | 지방자치 시민교육 강화 | 읍면동 주민자치제 도입 | 윤리특별위 참여확대 | 계 | |
|-----|---------|-----------|-------------|--------------|--------------|------------|-------|-------|
| 전체 | (527) | 24.5 | 23.9 | 15.3 | 20.4 | 15.9 | 100.0 | |
| 성별 | 남성 | (260) | 29.5 | 23.4 | 14.3 | 16.3 | 16.5 | 100.0 |
| | 여성 | (267) | 19.7 | 24.3 | 16.3 | 24.4 | 15.3 | 100.0 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 33.9 | 25.6 | 7.8 | 10.1 | 22.6 | 100.0 |
| | 40대 | (91) | 10.7 | 48.2 | 18.4 | 7.4 | 15.4 | 100.0 |
| | 50대 | (104) | 32.1 | 21.0 | 10.5 | 22.4 | 14.0 | 100.0 |
| | 60세이상 | (190) | 20.0 | 12.5 | 22.2 | 33.3 | 12.1 | 100.0 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 28.3 | 21.3 | 18.4 | 21.9 | 10.0 | 100.0 |
| | 2권역 | (140) | 23.8 | 17.1 | 17.6 | 20.1 | 21.4 | 100.0 |
| | 3권역 | (125) | 28.2 | 26.1 | 17.2 | 17.8 | 10.7 | 100.0 |
| | 4권역 | (132) | 18.1 | 31.4 | 8.1 | 21.7 | 20.7 | 100.0 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동, ② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동, ③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동, ④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동

6. 시의회 의정활동 관련 희망 사항

☞ 강릉시 의회의 의정활동 관련해서 바라는 바를 질문한 결과 ‘시민과의 적극적인 소통’이 40.1%로 다른 내용에 비해 절대적으로 높게 나타남. 그 다음으로 ‘시 발전을 위한 정책 역량 강화’ (24.3%), ‘지역 현안 대처 능력 강화’ (14.5%) 등의 순으로 나타남.

(N=527, 단위: %)



| 구분 | 사례수 (명) | 시민과의 적극적인 소통 | 시 발전을 위한 정책 역량 강화 | 지역 현안 대처 능력 강화 | 취약 계층 지원 및 복지 강화 | 의정활동 공개 및 홍보 | 계 | |
|-----|---------|--------------|-------------------|----------------|------------------|--------------|-------|-------|
| 전체 | (527) | 40.1 | 24.3 | 14.5 | 10.5 | 10.6 | 100.0 | |
| 성별 | 남성 | (260) | 40.5 | 27.6 | 12.7 | 10.5 | 8.8 | 100.0 |
| | 여성 | (267) | 39.8 | 21.0 | 16.4 | 10.4 | 12.4 | 100.0 |
| 연령대 | 30대이하 | (143) | 42.7 | 34.0 | 5.8 | 5.3 | 12.1 | 100.0 |
| | 40대 | (91) | 34.8 | 20.0 | 20.3 | 13.7 | 11.1 | 100.0 |
| | 50대 | (104) | 38.2 | 19.8 | 19.7 | 6.4 | 15.9 | 100.0 |
| | 60세이상 | (190) | 41.7 | 21.3 | 15.5 | 15.1 | 6.4 | 100.0 |
| 지역 | 1권역 | (129) | 52.5 | 18.8 | 12.7 | 7.5 | 8.5 | 100.0 |
| | 2권역 | (140) | 30.2 | 28.2 | 13.6 | 11.6 | 16.3 | 100.0 |
| | 3권역 | (125) | 43.1 | 25.8 | 13.5 | 11.1 | 6.5 | 100.0 |
| | 4권역 | (132) | 35.7 | 23.9 | 18.3 | 11.5 | 10.6 | 100.0 |

주) 지역 : ① 1권역 : 성산면, 왕산면, 구정면, 강동면, 옥계면, 내곡동, 강남동, ② 2권역 : 흥제동, 중앙동, 옥천동, 교 1동, 교 2동, ③ 3권역 : 포남 1동, 포남 2동, 성덕동, ④ 4권역 : 주문진읍, 사천면, 연곡면, 초당동, 송정동, 경포동



제4장 결론

제4장 결론: 요약 및 정책 건의

제1절 연구 요약

지방자치법이 32년 만에 전면 개정됨에 따라 이번 연구에서는 강릉시와 강릉시의회에 직접적 영향을 미칠것으로 예상되는 △ 주민주권 구현 △ 의회 인사권 독립 △ 정책지원 전문 인력제도 △ 지방의회 운영 자율화 △국가- 지방사무 배분 명문화 5대 분야를 대상으로 개정안의 주요 내용, 제기된 배경과 이유, 쟁점과 대응 과제 등에 대해 살펴보았음. 연구 결과를 종합해보면 5대 분야의 주요 대응과제는 다음과 같음.

○ 주민주권 활성화

개정 지방자치법 제1조 주민자치 원리 강화 조항에는 주민의 “지방자치 행정 참여에 관한 사항”을 명시하여 주민의 ‘직접 참여’를 보장하고 자치 행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해 ‘주민 발안제’를 적극 강화하였음을 특징으로 함. 주민발안제도 실시 관련하여 주요 내용은 주민 18세 이상은 해당 지자체 의회에 조례 제정을 발의하거나 폐지를 청구할 수 있는 권한을 명기하였고, 이의 실현을 위해 주민의 조례 제·개폐 청구에 관한 사항을 별도 법률로 정하도록 함. 또한 주민감사청구 시에도 정보시스템을 이용한 전자서명 방식 도입 및 청구인명부 작성방법을 개선함. 그 밖의 권리를 행사할수록 지원 체계와 제도 마련을 의무화 함. 한편 이번에 신설된 ‘지방자치단체 기관 구성의 다양화’ 조항은 향후 지방자치의 한 단계 높은 발전과 형태의 중요한 변화를 초래할 것으로 예상됨. 제도 변화를 수반할 조항을 신설한 이유는 우리나라 각 지역의 역사적, 사회경제적, 주민 구성의 변화의 차이로 인한 특수성을 인정하고 이에 근거한 자치정부 구성 형태의 자율성을 인정한데 있다고 볼 수 있음. 현재 우리나라의 지자체는 광역자치단체와 기초 단체 간 인구 및 경제력, 재정, 면적, 자원환경 등 상당한 차이를 보이고 있음. 이런 상태에서 일률적인 지방자치단체의 행정부와 의회의 분리 형태는 다양하고 발전단계가 다른 지역민의 요구를 반영하지 못하고 발전을 지체시킬 수 있음. 이번 개정안에도 명시되어 있듯 기관구성 형태의 다양화를 추구하기 위해서는 관련법 개정 및 개별법 제정이 필요하며, 이에 따라 지방자치단체의 조례 제정과 논의 본격화 필요. 이번 개정 자치법의 가장 커다란 한계로 지적되는 부분은 국회 최종 심의 과

정에서 ‘주민자치회’ 관련 조항이 빠진 부분임. 이와 관련하여 모두의 공감대가 형성된 만큼 조속한 시일 내에 법 개정 필요

○ 의회 운영 자율화

이번 개정된 주요 조문들을 살펴보면 변경 취지는 지나치게 법률로 제한하고 있던 각종 규칙들을 지방자치 단체 자체적으로 조례에 의해 시행할 수 있도록 함으로써 지방의회의 자율성과 책무성을 높임에 있음. 지방의회 자율성을 높이기 위해 의정비 책정의 권한을 더욱 확대하였고 투명성을 높이는 차원의 조치로는 주민들에게 ‘정보공개 관련 범위’를 더욱 확대함. 지방의회 책무성을 강화하는 방안으로는 지방의원과 의회의 ‘윤리 규정’과 제도를 대폭 손질하여 윤리특별위원회 의무화, 윤리심사자문위원회 신설하였음. 또한 그동안 각 지자체마다 자의적으로 진행한 ‘의원 겸직 금지’ 조항 관련해서도 의무를 구체화하여 명기함. 이번 개정 지방자치법에 담긴 의회 자율성 증대와 책무성 강화의 취지, 목적과 의의를 제대로 실현하기 위해서는 단기적으로 의원 연수와 토론회 등을 통한 입법 취지 공유와 관련 조례 제정 등 다양한 노력이 수반되어야 함. 또한 제도적으로는 주민의 자발적 참여를 보장하고 지역의 시민사회, 학계, 의회 사무처 및 관련 부처 공무원, 집행부 등을 막나한 선제적 거버넌스 구축 필요

○ 지방의회 인사권 독립

이번 개정안에서 지방의회 운영 관련하여 가장 큰 변화는 지방의회 사무직원들에 대한 인사권이 집행기관으로부터 의회로 넘어오면서 지방의회의 인사권한이 대폭 확대된 점임. 기존 지방자치법에서는 ‘사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방단체장이 임명’한다로 규정되어 있으나 개정 지방자치법에서는 “**지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘, 감독하고 법령과 조례·의회·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다**” 명시되어 있음 . 이에 따라 **관련 조례 및 규칙 제정 필요**. 법안 개정으로 그간 행정부의 수장인 단체장이 행사했던 의회 사무처 인사권이 완전히 지방의회에 넘어감으로서 실질적인 지방의회의 행정부 인사 독립이 이루어짐. 한편 지방의회 특히 의장의 권한이 강화됨으로서 다수당의 인사권 남용 및 예속. 의회 사무처의 정치화 경향을 가속시킬 우려도 상존. 이를 극복하기 위해서는 사무처 운영의 인사의 공정성, 평가의 객관성을 확보하고 정치적 영향

력을 배제할 수 있는 합리적이고 공정한 인사 운영 및 규칙 마련 필요.

○ 정책지원관 신설

지방자치법 전부 개정안 중 ‘정책전문 지원인력’ 조문을 신설한 이유는 지방의회의 역량을 강화하여 효율적으로 지방의원의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음. 기존 지방자치법에는 관련 조항이 없었으나 개정안에 최초 신설됨. 개정안 41조를 보면 ‘의원의 정책지원 전문인력’ 항목을 삽입하여 ‘지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다’로 명기. 이번 개정안과 시행령에는 이를 반영하여 전문조직의 역할, 기능, 정수, 신분, 직급, 임용에 관한 내용을 전면적으로 담고 있음이 특징임. 의원의 전문성과 역량 강화에 획기적 전기가 마련될 것으로 예상되나, 효율적 운영과 조직 내 최소한의 갈등을 방지하기 위해서는 도입에 따른 배치와 직급, 임용 자격요건, 지휘 및 명령체계, 직무 범위 등 쟁점 사항에 대한 의회 내 연구와 토론, 정비와 대안 마련 시급

○ 국가·지방 사무 이양 명확화

지방자치법 개정 내용 중 지방자치단체 사무 원칙 신설의 가장 큰 목적은 중앙정부의 이양 사무 업무가 기본 원칙 없이 진행됨으로서 현장에서 많은 문제가 발생했기 때문임. 특히 지방자치제 실시 이후 중앙 정부의 상당수의 사무와 권한이 지방정부로 이양되었음에도 불구하고 기획과 예산 등 실질적인 권한은 여전히 중앙정부가 가지고 있으며, 지방정부는 단순 업무 이양으로 오히려 사무 처리의 양이 증가하거나 관련 예산만 더욱 증액된 경우도 있어 불만 고조. 이러한 문제를 시정하기 위해 이번 개정법에는 제 11조 사무 배분의 기본 원칙을 신설하여 관련 내용을 더욱 명료화함. 신설 목적으로 국가는 지자체가 사무를 종합적이고 자율적으로 수행할 수 있도록 지원하며, 광역지자체와 기초지자체, 기초지자체와 기초 지자체 사이에 발생하는 “상호간 주민의 편익증진, 집행 효과” 등을 고려하여 서로 중복행정이 이루어지 않도록 하여야 한다고 원칙의 제정 취지를 제시하고 있음. 이러한 진전에도 불구하고 여전히 중앙과 지역의 사무 기획과 집행의 이원화를 해결하기 위해서는 이양 사무 운영 시에는 반드시 정부 산하 ‘공동평가위원회’를 구성하여 사무 전반을 지방정부와 중앙정부가 공히 평가하고 이를 재반영할 수 있는 제도적 장치 수반 필요.

제2절 대응과 과제

제 1장 법 개정에 따른 자치법규 등 제·개정 검토 사안

○ 주민주권 구현

- '주민 자치회' 설치 관련 방자치법 개정 노력으로 관련 조항 조기 신설 필요.
제4조 지방자치단체 기관 형태의 특례 조항 관련 지방자치단체장 선임방법 및 기관 구성 형태 다양화에 따른 지역 차원 토론 및 심포지엄 등 각계가 참여하는 논의장 마련 필요. 이후 '강릉시기관 구성에 관한 조례' 제정

○ 인사권 독립

- 자치 법규 검토 사항: 강릉시 행정기구 및 정원에 관한 조례, 강릉시의회 사무처 설치 조례, 강릉시의회 사무처 설치 조례 시행규칙 등,
- 인사위원회, 인사교류협의회의 운영기준 마련

○ 지방의회 운영 자율화

- 자치 법규 검토 사항: 강릉시의회 운영 관련 자치 법규, 규칙, 훈령, 예규 등 자치 법규 취지에 맞는 개정 작업 필요. 윤리규정 및 윤리특별위원회 의무화, 윤리심사자문위원회 신설 등에 따른 법규와 조항에 맞게 재검토 및 제·개정 필요.

- 법령에 명시된 정보공개시스템 구축 로드맵 마련

○ 정책지원 전문인력

- 자치 법규 검토 사항: 강릉시 행정기구 및 정원에 관한 조례 개정, 정책지원 전문 인력운영에 관한 조례 제정 필요

- 향후 정책지원 전문인력 지방의원 정수 1:1명 기준에 맞게 법 개정 요구

○ 국가-지방 사무 명확화

- 자치 법규 검토 사항: 국가 사무의 지방 이양의 실질적 전진을 이루기 위해서는 지방자치단체 행정기구와 정원에 관한 규정을 개정하거나 폐지하는 노력을 기울리며, 이와 연동하여 '강릉시 행정기구와 정원 등에 관한 조례'와 '강릉시 행정기구설치 조례' 제·개정에 나서야 함.

제2장 법 개정에 따른 정책 건의

지방자치법이 32년 만에 전면 개정됨에 따라 이와 관련된 강릉시의회 의 종합적이고 능동적 대응책 마련을 위해 당면해서는 ‘(가칭) 강릉시의회 지방자치법 전면 개정 TF’ 구성과 위와는 별개로 강릉시와 강릉시의회 차원에서 공동대응과 협조 체계를 구축하기 위한 ‘(가칭) 강릉시·강릉시의회 전면 지방자치법 개정에 따른 대책위’ 구성 및 운영.

○‘(가칭) 강릉시의회 지방자치법 전면 개정 TF’ 주된 구성원은 의장단, 상임위원회, 사무처, 전문위원으로 하며 필요로 따라 학계, 법조인 및 각 분야 전문가를 자문위원으로 위촉.

주된 활동 내용은 개정 지방자치법 주요 내용 검토 및 시의회 차원의 관례 조례 제정 및 개정 사안 준비, 행정 및 제도적 지원 체계 구축 등.

○ 개정 지방자치법에 대한 올바른 이해와 대응책 마련을 위해 당면해서 ‘의원단 세미나와 연수 개최’, ‘각 상임위원회와 전문위원 관련 대응 과제 선정 집담회’, ‘관련 조례 제정 및 개정을 위한 로드맵’ 작성 체계적인 대응 필요.

○‘(가칭) 강릉시·강릉시의회 전면 지방자치법 개정에 따른 대책위’ 구성은 강릉시장과 강릉시의회 의장을 공동 대표단으로 하여 관련 집행부 실·국 및 의회 각 상임위, 각 분야별 주민 대표 및 전문가 등으로 함

주된 활동 내용은 개정 지방자치법 주요 내용 검토, 관례 조례 제정 및 개정 사안 준비, 행정적 제도적 지원 체계 구축, 관련법 미비에 따른 중앙정부 공동 대응

□ 개정 지방자치법 전면 개정에 따른 지방자치와 풀뿌리 민주주의의 획기적 진전에 불구하고, 이번 강릉시민 여론조사에 드러난 바와 같이 아직 주민들의 관련 내용에 대한 이해가 높지 못하고 상태를 고려하여 동별·부분별 간담회 및 토론회 개최, 홍보 캠페인 전개, 활발한 공청회를 통한 조례 제정 및 개정 등 다양하고 지속적인 노력 전개 필요

□ 참고 문헌

- 국회 행안위(2020), 국회 행정안전위원회 지방자치법 전부 개정 법률안 검토 보고서
- 권영주(2011), “지방의회의 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로”. 「한국인사행정학회보」.
- 김병국·금창호·권오철(2011), 「지방자치단체 기관구성 개선을 위한 입법 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김수연 (2020), 지방자치법 전부개정의 의의와 향후 과제
- 김종래 외(2021), 지방자치법 개정 법률안이 경기도에 미치는 영향과 경기도의 회의 대응방안연구, 경기도의회
- 김지수·박재희(2019), 「지방자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김지수·박재희(2020), 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 대통령소속 자치분권위원회(2021) 지방자치법 전부개정 주요내용은?
자치분권2.0 시대, 함께하는 새로운 미래
- 문원식(2014). “지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제도 도입 비교 분석”. 「한국정책연구」.
- 박혜자(2008), 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부 간 관계
- 신원득·이상미(2012), 「지방의회 사무기구 운영체제 진단」. 경기개발연구원.
- 안영훈(2013), 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 안영훈(2006), 「지방자치단체 기관구성 다양화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이관행(2010), “다양한 지방자치단체 기관구성 방안에 관한 연구.” 「강원법학」 강원대학교 비교법학연구소.
- 이승철(2019), “지방의회 활성화 방안에 관한 연구: 지방의원 전문성 강화를 중심으로”. 「한국자치행정학보」

이용환·신원득(2005).「외국지방의회 운영제도에 관한 연구」. 경기개발연구원.

이정만(2017), “지방의회 전문활동역량 강화를 위한 지방의회 사무기구의 인사
권 독립 방안”. 「한국지방자치연구」.

전대욱(2018), 주민자치 활성화와 주민자치회 제도의 모색

자치분권위원회(2020). 「2020년 자치분권 시행계획」.

전국시장군수구청장협의회(2021),자치분권 2.0 시대를 여는 희망플러스좌담회,

최봉석(2018)지방분권형 개헌과 지방자치법제 발전방안

최준규·장석준·백현식(2014). 「지방의회와 집행기관의 협력체계 구축방안」. 경
기연구원 정책연구

최상한 (2021)지방자치법 전부개정과자치분권의 미래 과제
지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법
지방분권특별법
지방분권촉진에 관한 특별법
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙
지방자치법 [법률 제17893호 2021. 1. 12. 전부개정],
[시행 2022.1.13.].[법률 제16057호 2018. 12. 24. 타법개정],
[시행 2019. 12.25]

최성은(2011), 지방자치단체 복지재정 현황과 정책과제, 한국보건사회연구원,

하혜영(2021)지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제

행정안전부(2021), 개정 자치법 조문별 재·개정 이유서.

행정안전부(2021),지방자치법 시행령 전부개정법률(안)입법예고,

행정안전부(2021), 지방자치법 시행령 전부개정법률(안),

행정안전부(2020), 지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련,

한국지방행정연구원(2020), 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및
다양화 연구

첨부 :

- 주민조례발안에 관한 참고 조례안
- 설문지

□ 주민조례발안 관련 참고 조례안

행정안전부

제1조(목적) 이 조례는「주민조례발안에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(주민조례청구권의 보장) ① ○○○의회(이하 “의회”라 한다)는 「주민조례발안에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조에 따른 청구권자(이하 “청구권자”라 한다)가 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 “주민조례청구”라 한다)를 할 수 있도록 주민조례청구 절차에 대한 홍보·교육 및 주민청구조례안의 작성에 대한 자문 등 필요한 조치를 해야 한다.

② ○○○의 장(이하 “○장”이라 한다)은 법 제3조제2항에 따라 주민조례청구를 위한 정보시스템을 구축·운영해야 한다.

제3조(주민조례청구권자 수) ① 법 제5조제1항에 따라 청구권자가 의회에 주민조례청구를 하려는 경우 연대 서명해야 하는 청구권자 수는 법 제5조제3항에 따라 공표한 ○○○ 청구권자 총수의 000분의 1로 한다.

※ 참고사항 : 「주민조례발안에 관한 법률」

제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.

1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시나 도: 청구권자 총수의 200분의 1
2. 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시: 청구권자 총수의 150분의 1
3. 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 100분의 1
4. 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 70분의 1
5. 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 50분의 1
6. 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 20분의 1

- 법률에는 상한만 정하고 있으므로 하한 제한은 없으며, 각 지방자치단체별로 판단하여 기준 설정
- 조례발안법 부칙 제3조제1항에 따라 법 시행일('22. 1. 13.) 당시 법 제5조제1항 각 호의 기준(청구권자 수 기준)에 맞는 조례가 제정되거나 개정되지 않으면, 기준에 맞게 조례가 제개정될 때까지 법 제5조제1항 각 호의 구분에 따른 청구권자 수 이상이 연대 서명하여 주민조례청구할 수 있음

② ○○○의 장(이하 “○장”이라 한다)은 법 제5조제3항에 따라 매년 1월 10일까지 청구권자 총수를 공표하고, 이를 의회에 알려야 한다.

제4조(조례의 제정·개정·폐지 청구서 등) 법 제6조제1항에 따른 조례의 제정·개정·폐지 청구서(이하 “청구서”라 한다)와 대표자 증명서의 발급신청서는 별지 제1호서식에 따른다.

제5조(대표자증명서 발급 등) ① 법 제6조제2항에 따라 의회의 의장이 발급하는 청구인의 대표자 증명서는 별지 제2호서식에 따른다.

② 의회의 의장은 법 제6조제2항에 따라 대표자 증명서 발급 사실을 공표하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함하여 공표해야 한다.

1. 대표자의 성명 및 주소
2. 청구의 취지 및 이유
3. 서명요청 기간
4. 정보시스템의 이용신청을 받은 경우 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소와 전자서명 방법 및 취소 방법

제6조(서명요청권의 위임신고서 등) 법 제7조제2항에 따른 대표자의 서명요청권 위임신고서는 별지 제3호서식에 따르고, 서명요청권 위임신고증은 별지 제4호서식에 따른다.

제7조(청구인명부) 법 제9조에 따른 청구인명부는 별지 제5호서식에 따른다.

제8조(청구인명부의 공표 및 열람) ① 의회의 의장은 법 제10조제2항에 따라 청구인명부의 내용을 공표하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함하여 공표해야 한다.

1. 대표자의 성명 및 주소
2. 청구취지 및 이유
3. 연서주민수
4. 청구인명부의 열람기간 및 장소
5. 이의신청 방법

② 의회의 의장은 시·도의 경우에는 그 지방자치단체와 시·군·자치구별로, 시·군·자치구의 경우에는 그 지방자치단체와 읍·면·동별로 청구인

명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람하게 해야 한다.

제9조(공표 방법) 법 제5조제3항, 제6조제2항 및 제10조제2항에 따른 공표는 (시·도/시·군·구)보, (시·도/시·군·구) 게시판, (시·도/시·군·구) 홈페이지 또는 일간신문 등에 게시하거나 게재하는 방법으로 한다.

제10조(이의신청) 법 제11조제2항에 따라 청구인명부의 서명에 이의를 신청하려는 경우에는 별지 제6호서식의 이의신청서를 지방의회의 의장에게 제출해야 한다.

제11조(보정기간) 법 제11조제4항에 따른 청구인명부의 보정기간은 00일 이내로 한다.

※ 참고사항

- 시·도는 15일 이상의 기간 중 지방자치단체별로 판단하여 조례에 규정
- 시·군·구는 10일 이상의 기간 중 지방자치단체별로 판단하여 조례에 규정
- 조례발안법 부칙 제3조제2항에 따라 법 시행일('22. 1. 13.) 당시 위 기준(15일/10일 이상)에 맞는 조례가 제정되거나 개정되지 않으면, 기준에 맞게 조례가 제개정될 때까지 시·도는 15일, 시·군·구는 10일의 기간 내에 청구인명부 보정함

제12조(사무협조) 의회의 의장은 법 제14조에 따라 청구인명부의 서명 확인사무의 원활한 수행을 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 사무에 대해 ○장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 ○장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

1. 법 제11조에 따른 청구인명부 서명의 무효 결정을 위한 검토 사무
2. 제8조제2항에 따른 청구인명부의 열람 관련 사무

부 칙

이 조례는 2022년 1월 13일부터 시행한다.

어느 정도나 만족하고 계십니까?

- ① 매우 만족하고 있다
- ② 만족하는 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 불만족한 편하다
- ⑤ 매우 불만족하다

문2) 작년 말, 지방자치법 전부개정안이 국회를 통과했습니다.

귀하께서는 이 개정안에 대해 얼마나 알고 계십니까?

- ① 매우 잘 알고 있다
- ② 잘 알고 있다
- ③ 보통이다
- ④ 잘 모르고 있다
- ⑤ 전혀 모르고 있다

문3) 귀하께서는 현 강릉시의회의 권한 강화와 관련해

다음 중 가장 필요한 사항은 무엇이라고 보십니까?

- ① 인사권 독립
- ② 정책지원 전문 인력 도입
- ③ 지방의회 운영 자율화
- ④ 의정비 현실화
- ⑤ 예산 심의·결산·승인 확대

문4) 귀하께서는 현 강릉시의회의 책임 강화와 관련해

다음 중 가장 필요한 사항은 무엇이라고 보십니까?

- ① 전문성 강화
- ② 입법 활동 강화·청렴성 강화
- ③ 집행부 견제와 감시 강화
- ④ 의회 운영의 투명성 강화
- ⑤ 겸직 금지 등 청렴성 강화

문5) 귀하께서는 강릉시의회의 의정활동과 관련해

다음 중에서 주민 참여를 확대 할 수 있는 방안은 무엇이라고 보십니까?

- ① 주민 발의제 확대
- ② 온라인 시민참여 발굴
- ③ 지방자치 시민교육 강화
- ④ 읍면동 주민자치제 도입
- ⑤ 윤리 특별위원회 참여 확대

문6) 귀하께서는 강릉시의회 의정활동과 관련해 바라는 점은 무엇인가요?

- ① 시민과의 적극적인 소통
- ② 시 발전을 위한 정책 역량 강화
- ③ 지역 현안 대처 능력 강화
- ④ 취약 계층 지원 및 복지 강화
- ⑤ 의정활동 공개 및 홍보

[조사제외멘트]

죄송합니다. 이번 조사는 <강릉시>의 <만18세 이상 주민>을 대상으로 실시하는 조사이므로 더 이상 조사가 진행되지 않음을 양해해 주시기 바랍니다. 안녕히 계십시오.

[완료멘트] 끝까지 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다. 안녕히 계십시오.

연구진

연 구 원 : 나철성

연 구 원: 임병수

연 구 원: 최창환
