

지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관 도입 방안

최 근 열 (경일대학교 행정학과 교수)

I. 문제 제기

- 우리나라 지방의회가 수행하는 주요기능으로 대표기능, 의결기능, 입법기능, 견제기능 등으로 구분할 수 있다. 이러한 기능들에 의하여 의정활동이 이루어지게 됨.
 - 첫째, 대표기능으로 지방의회는 주민의사를 대표하는 대의기관으로 지역주민의 여론을 수렴하고 반영하는 것을 말한다. 이 때 주민대표로서 의원들은 수탁자와 대리인으로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라 주민의 고충처리자, 시민중재관의 역할, 관리자, 그리고 정책결정자로서의 역할을 부여받는다. 이를 위하여 지방의회 의원들은 지역주민들과의 동질감에서 비롯되는 정치적 지지를 토대로 주민들의 요구를 의정활동에 반영하게 됨.
 - 둘째, 의결기능으로 지방의회는 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 의결기능을 갖는다. 지방의회는 지방자치단체의 정책과 입법, 그리고 기타 운영사항을 최종적으로 결정하는 최고결정기관으로 단체장의 의사에 대한 단순한 자문역할이나 참여의 차원을 넘어서 지방자치단체의 의사나 행위의 최종적인 보루가 됨.
 - 셋째, 입법기능이다. 이는 의결기능과 직결된 것으로 조례나 회의규칙 등 지방의회의 입법 및 정책입안 활동의 가장 본질적인 부분으로 자기결정성을 확보하는 수단임.
 - 넷째, 견제기능으로 지방의회가 의결사항들이 집행기관에서 제대로 지켜지고 있는지에 대한 감시와 통제활동을 의미한다. 예산 및 결산의 심의, 행정사무 감사 및 조사, 그리고 집행과정에 대한 질의권 등이 이에 해당함.
- 이러한 기능을 지방의회가 원활히 수행하는데 법적, 제도적 제약요인으로는 집행기관에 비하여 지방의회의 권한 미흡, 의정지원체제 미흡 등이 있음.
 - 조례제정권 한계, 심의·의결권 범위 및 한계, 예·결산심의 제약, 행정사무감사 및 조사권의 범위의 불명확 등
 - 의회사무기구 직원인사권의 집행기관에 예속
 - 의정활동의 전문성 보완할 수 있는 의정지원체제 미흡(전문성을 갖춘 보좌인력

미흡, 전문위원제도의 인사 및 운영상 문제, 의정활동 관련 정보제공 미흡, 의원의 전문적인 지식의 배양 미흡 등)

- 본 연구에서는 지방의회 운영을 활성화하고 지방의회 역량강화를 위한 핵심사항인 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회 의원보좌관제 도입 방안을 중심으로 살펴보고자함.

II. 지방의회 사무기구의 현황분석 및 문제점

1. 지방의회 사무기구의 현황분석

1) 사무기구의 설치 및 공무원 직급 기준 현황

- 지방의회의 사무기구란 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 설치된 의회사무처·의회사무국·의회사무과 등의 기구를 말함(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제2조 1호).
- 지방자치법 제90조의 사무처 등의 설치 규정에 의하면, 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 또한 시·군·구의회에도 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(사무직원)은 지방공무원으로 보한다고 규정하고 있음.
- 이상에서 살펴본 바와 같이 지방의회 사무기구는 조례로 설치하도록 되어 있으나 실제로는 대통령령인 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”의 해 의회 사무기구의 설치기준과 공무원 직급 기준을 정하고 있음(<표 1>, <표 2>). 따라서 지방의회 사무기구는 조례로 설치되나 법령에 엄격히 통제받고 있는 형식적인 조례에 지나지 않는다는 것임.

<표 1> 의회사무기구의 설치 기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원 정수가 10인 이상인 시 및 자치구
의회사무과	군 및 지방의원 정수가 10인 미만인 시·자치구

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조 제1항, [별표4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조 제1항 관련).

〈표 2〉 의회사무기구의 공무원 직급기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울특별시	1급일반직 지방공무원			4급일반직지방 공무원
	부산광역시	2급일반직 지방공무원			4급일반직지방 공무원
	기타 광역시·도	2급일반직공무원 또는 3급일반직 지방공무원			4급일반직지방 공무원
	세종특별자 치시	3급일반직공무원			4급일반직지방 공무원
시·군·구			4급일반직 지방공무원	5급일반직 지방공무원	

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조 제1항, [별표4] 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조 제1항 관련).

〈비고〉

1. 제6조 제7항에 따라 위 표의 과장 또는 담당관의 명칭을 달리 정하는 경우에는 위 표에 의한 직급 기준의 직급 하위직급 공무원으로 임명 할 수 있음.
2. 위의 직급기준에도 불구하고, 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 이상이 된 시의 경우에는 의회사무국장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있으며, 담당관을 5급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있음.

2) 사무기구의 조직 현황

(1) 사무처(국·과)장

- 사무기구의 장인 사무처장·사무국장·사무과장은 의장의 명(命)을 받아 의회의 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다. 사무처장(국·과)장이 권한을 행사함에 있어서 절차상의 제한으로는 의장의 명을 받아서 행사하여야 한다는 것임. 일반 행정사무에 관한 의장의 감독권은 일반적·형식적 감독에 지나지 않고 특히 중요하다고 인정되는 사항 외에는 조례에 의하여 사무처(국·과)장에게 일반적으로 위임되어 있음.

(2) 사무처(국·과)장 보좌기관

- 사무처(국·과)장의 보좌기관은 당해 지방자치단체의 의회규모나 재정형편 등에 따라 각각 조례로써 달리 둘 수 있으므로 일률적으로 말하기 어려움.
 - 현재 일반적으로 시·도의회 경우에는 의회사무처 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있도록함에 따라 사무처장 밑에 총무 또는 의정담당관(총무담당, 경리담당, 자료담당, 공보담당)과 의사담당관(의사담당, 의안담당, 기록담당)을 두고 있으며, 시·군·구의회의 경우에는 사무국(과)장 밑에 의사담당과 의정담당을 두고 있음.

- 한편 시·도의회 의원인 경우 서울특별시의회에 공보실, 정책연구실(정책연구, 입법지원담당), 부산광역시의회에 홍보담당관(홍보, 보도담당), 정책연구실, 대구광역시의회에 입법정책담당관(입법지원, 입법정책담당) 등을 추가로 두고 있어 지방의회 실정에 따라 그 기구구성에 다소 차이가 있음.

(3) 전문위원

- 지방의회 전문위원제도 설치 및 관리에 대해서는 지방자치법 제59조와 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항에서 규정하고 있음.
- 지방자치법 제59조는 “① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다. ② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다. ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있음.
- 지방의회 위원회에 두는 전문위원의 설치근거, 능력, 업무, 직급 및 정수 등에 관한 내용을 모두 법령으로 규정함으로써 지방의회의 자율이나 재량은 완전히 배제시키고 있음.
- 시·도 및 시·군·자치구의회 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수기준도 지방자치법 제59조 제3항에 근거한 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항(지방의회별 의원정수기준에 의하여 책정)에 의해 획일적으로 정해져 있어 지방의회가 자율적으로 전문위원의 직급과 정수를 설정할 수 없도록 엄격히 통제하고 있음(<표 3>과 <표 4> 참조).

<표 3> 시·도의회 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급이하
20명이하	5명 이내	4명	1명
30명이하	6명 이내	5명	1명
40명이하	8명 이내	6명	2명
50명이하	10명 이내	6명	4명
60명이하	12명 이내	7명	5명
80명이하	15명 이내	7명	8명
100명이하	17명 이내	8명	9명
110명이하	20명 이내	10명	10명
120명이하	21명 이내	11명	10명
130명이하	22명 이내	11명	11명
131명이상	23명 이내	12명	11명

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항, [별표 5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조 제2항 관련).

<비고>

1. 위 표 중 총 정수는 당해 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 보 할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수 범위안에서 직급간 상호조정이 가능하나 4급정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.
4. 위 표의 지방의원정수는 2014년 6월 30일까지는 「지방교육자치에 관한 법률」 [별표 1]의 교육의원 정수를 제외한 수이며, 교육의원 정수가 6명이상인 시·도는 위 표에도 불구하고 4급 1명과 5급 1명의 전문위원을 추가로 둘 수 있고 교육의원 정수가 6명미만인 시·도는 4급 1명의 전문위원을 추가로 둘 수 있다. 이 경우 추가로 두는 전문위원은 「지방교육자치에 관한 법률」 제17조에 따라 교육위원회위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.

<표 4> 시·군·자치구의회의 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
31명 이상	7명 이내	4명	3명

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항, [별표 5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조 제2항 관련).

<비고>

1. 위 표 중 총 정수는 당해 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 보 할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수 범위안에서 직급간 상호조정이 가능하나 5급 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.

3) 사무직원의 임명 및 정원 현황

(1) 사무직원의 임명

□ 지방의회 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방자치법 제91조¹⁾, 제92조²⁾와 지방공무원법 제6조³⁾임.

- 1) 제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
- 2) 제92조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.
- 3) 제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 교육감도 포함한다)은 이법이 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다. ② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방

- 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만 지방자치단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 위임하여야 한다(지방자치법 제91조 제2항)4).
- 그러나 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법의 적용을 받는다고 규정하고 있고(지방자치법 제92조 제2항), 지방공무원법 제6조 제1항은 ‘지방자치단체의 장은 이 법에 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 해야 하는 권한을 가진다’ 규정하고 있음.
- 따라서 의회 사무직원은 소속기관인 지방의회의장보다 실질적으로 자기들의 인사권을 가지고 있는 집행기관장의 영향을 크게 받을 수밖에 없는 실정이다. 즉 사무직원에게 대한 직무명령권은 지방의회 의장에게 있으나 이들에 대한 임명권 등 인사권은 지방의회와 견제관계에 있는 자치단체의 장이 가지고 있어서 지방의회 의장이 실질적으로 사무직원으로부터 집행기관을 견제 할 수 있는 적극적인 지원을 받기 어려운 구조적인 문제가 있음.

(2) 사무직원의 정원

- 지방자치법에 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하도록 되어 있음.
 - 따라서 형식적으로는 지방의회는 해당 지방자치단체의 「의회사무처(국·과)의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례」와 「의회사무처(국·과)직제규칙」으로 사무직원의 정수를 규정하고 있음.
 - 실질적으로는 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의해 의회 사무직원의 정원이 관리되고 있어 정원에 대한 자율성이 미약하다. 또한 지방의회 의정활동의 핵심적 역할을 하는 전문위원도 동 규정에 의해 지방의회 의원정수에 따라 총정수의 상한을 정하여 제한하고 있음.
- 시·도의회 현황
 - 광역의회 사무직원 현황을 안전행정부의 「제6기 후반기 지방의회(2012. 7-2014.6)현황」 내역에서 살펴보면, 17개 의회에서 1,674명이 근무함으로서 의회당 평균 정원이 94.5명이며, 교육의원을 포함한 의원1인당 직원수는 1.96명임. 또한

자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다. ③ 임용권자(위임을 받은 자도 포함한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.

- 4) 지방의회 사무직원의 인사권에 관한 지방자치법상의 연혁적 과정을 살펴보면, ① 지방의회의장의 임명제(1949.7.4. 법률 제32호, 제30조)→ ② 지방의회의장과 협의에 의한 지방자치단체장의 임명제(1988.4.6, 법률 제4004호, 제83조)→ ③ 지방의회의장의 추천에 의한 지방자치단체장의 임명제(1994.3.16, 법률 제4714호, 제83조)→ ④ 지방의회의장의 추천에 의한 지방자치단체장 임명제 + 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임제[(2006.4.28, 법률 제7935호, 제83조(현 제91조)]로의 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다(백종인, 2011: 4)

광역의회의 경우 17개 의회 전체가 111개의 상임위원회를 설치하고 있으며, 의회별 평균 상임위원회수가 6.5개임(최대 11개: 서울시의회, 경기도의회; 최소 4개: 세종시의회), 상임위원회별 전문위원수가 평균으로 1.59명 해당함.

〈표 5〉 시·도의회 사무직원 정원 현황

의회수	의원 정수	상임 위수	계	사무처장	담당관	전문위원		사무직원
				1~3급	4급	4급	5급	
17	855	111	1,674	17	47	115	61	1,434

자료: 안전행정부(2013: 3-7)의 재구성.

□ 시·군·구의회 현황

- 기초의회 사무직원 현황을 안전행정부의 「제6기 후반기 지방의회(2012. 7-2014.6)현황」 내역에서 살펴보면, 227개 의회에서 3,994명이 근무함으로서 의회당 평균 정원이 17.6명이며, 의원1인당 직원수는 1.39명임. 또한 기초의회의 경우 227개 중 164개 의회(72.2%)가 516개의 상임위원회를 설치하고 있으며, 의회별 평균 상임위원회수가 3.1개임(최대 6개: 창원시의회; 최소 2개: 부산중구·서구 등 11개 의회), 상임위원회별 전문위원수가 평균적으로 1.02명에 해당함(상임위원회가 설치된 의회의 전문위원 수는 528명임).

〈표 6〉 시·군·자치구의회 사무직원 정원 현황

의회수	의원 정수	상임 위수	계	사무국장	사무과장	전문위원		사무직원
				4급	5급	5급	6급	
227	2,876	516	3,994	108	119	434	220	3,113

자료: 안전행정부(2013: 3-7)의 재구성.

2. 지방의회 사무기구 현행제도의 문제점

1) 사무기구에 대한 지방의회 자치조직권(자율권) 침해

- 지방의회 사무기구의 실태분석에서 살펴 본바와 같이 중앙정부가 지방의회 사무기구 설치기준 및 공무원직급 기준, 전문위원의 정수와 직급기준 등을 지방자치법과 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’ 등으로 통제하고 있으므로 지방의회의 자율권을 침해하고 있음. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 사무기구명에 대한 통제이다. 지방자치법에서는 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회에 사무처를, 시·군·자치구의회에는 사무국이나 사무과를 둘 수 있도록

록 하고 있어 지방의회 자율성을 주고 있는 것처럼 보이나 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의하여 광역의회는 사무처를, 군의회는 사무과를, 시·구의 의회는 의원정수가 10명이상일 때, 사무국을, 10명 이하일때에는 사무과를 설치하도록 의회사무기구의 설치기준을 정하고 있어 지방의회가 해당 사무기구명을 자율적으로 할 수 없도록 하고 있음.

- 둘째, 의회 사무기구의 공무원과 전문위원의 직급기준도 엄격하게 통제하고 있다. 중앙정부가 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’을 통하여 의회 사무기구 공무원인 의회사무처장, 의회사무국장, 의회사무과장, 과장 및 담당관의 직급 기준을 정하고 있으며, 아울러 지방의원의 정수에 따라 전문위원의 직급도 엄격히 규정하고 있음.
- 셋째, 사무기구의 정원에 통제이다. 지방자치법에 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하도록 되어 있으나 실제로 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의해 관리되고 있어 정원에 대한 자율성이 미약하다. 또한 전문위원도 동 규정에 의해 지방의회 의원정수에 따라 총정수의 상한을 정하여 제한하고 있다. 또한 지방자치단체의 기구와 정원은 지방자치단체의 자율성과 책임성을 갖도록 2007년부터 총액인건비제로 운영되고 있으나 전문위원 정수, 의회사무기구의 직급기준, 의회사무기구의 설치기준 등은 총액인건비제를 전면 시행함에도 불구하고 존치되는 기준으로 운영하고 있다. 따라서 사무기구의 정원은 중앙정부 통제하에 있다고 할 수 있음.
- 넷째, 그 외에도 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의하여 “시·도 및 시·군·구의 사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 대한 사항은 당해 지방자치단체의 장이 정하는 규칙으로 정하도록 규정”함으로써 의회전문위원의 임명과 관리는 물론 그들의 업무분장까지 지방자치단체장의 규칙으로 정한다는 것은 지방의회 권한을 이중적으로 침해한 처사라 할 수 있음.

2) 지방의회 사무직원에 대한 인사권 및 인사관리권 결여

- 기관대립형 기관구조하에서 지방의회 사무기구에서 근무하는 직원에 대한 인사권을 자치단체장에게 부여함으로써 지방의회가 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대하여 자율적인 인사권 및 인사 관리권을 갖지 못하고 있음. 즉 우리나라의 지방의회 사무기구 직원 인사권 실태분석에서 살펴본 바와 같이 지방의회의 사무직원은 의회의장에게 추천권만 있을 뿐 임명권은 자치단체장이 가지고 있으며, 다만 별정직·기능직·계약직공무원은 사무기구의 장(사무처장·국장·과장)에게 위임되어 되어 있지만 사무기구의 장의 인사권을 자치단체장이 갖고 있어 사실상 자치단체장의 영향을 받을 수밖에 없는 실정임. 또한 지방의회 근무중에도 자치단체장에 의한 전보·승진·보수 등의 인사권이 행사되고 있다. 이와 같이 우리나라 의회사무직원에 대한 지방의회의 인사권 비독립에 따른 문제점은 다음과 같음.

- 첫째, 조직 원리의 일반적인 원칙인 명령통일성의 원칙에 위배되고 있다. 즉 인사권자(단체장)와 직무감독권자(의회의장)가 불일치되어 조직 원리의 일반원칙인 명령통일의 원칙에 위배되고 있음.
- 둘째, 집행기관에 대한 견제 및 감시기능이 저하되고 있다. 우리나라의 지방자치단체의 기관구성형태가 의결기관과 집행기관이 분리된 기관대립형 구조를 채택하고 있는데 반하여 집행기관인 지방자치단체장에게 의결기관인 지방의회 사무직원의 인사권이 귀속되어 있고, 의결기관인 지방의회에 비해 집행기관인 지방자치단체장의 권한이 훨씬 큰 실정이라서 양 기관의 상호 견제와 균형이라는 근본적인 취지에 부합되지 않은 모순을 취하고 있다. 이로 인해 지방의회의 집행기관에 대한 견제 및 감시기능이 제대로 이루어지지 않고 의정활동 저하로 이어지게 된다고 볼 수 있음.
- 셋째, 지방의회의 주민에 대한 대표성이 약화된다. 지방의회는 그 지역주민을 대표하여 지역 주민의 복리증진을 위해 자치입법, 예·결산심의 및 의결, 집행기관에 대한 견제 및 감시 등 다양한 기능을 수행한다. 그러나 의회 사무직원의 인사권이 집행기관에 귀속된 현행 제도하에서는 사무직원들이 직무감독권자인 지방의회 의장의 명령을 따르지 않고, 오히려 자신들의 승진·전보 등의 인사권을 행사하는 자치단체장의 눈치를 보게 됨으로서 주민에 대한 책임감과 지방의회에 대한 소속감이 저하된다. 따라서 의회사무직원들이 주민에 대한 책임감과 지방의회에 대한 소속감이 저하 되는 만큼 상대적으로 지방의회의 주민에 대한 대표성도 약화된다고 볼 수 있음.
- 넷째, 지방의회의 위상을 저하하게 한다. 지방의회 사무직원 수는 집행기관 공무원 수와 비교해볼 때 매우 불균형적이고 열악한 상황임. 광역자치단체(17개)의 경우 2013년 7월 1일 기준 집행기관 공무원 정원은 평균적으로 5,033명으로 의회 사무직원 정원(평균 95명)과 비교해보면 약 53배 정도 차이가 난다(각 시·도별 지방공무원 정원규칙 참조). 또한 의원들의 의정활동에 핵심적인 역할을 수행하는 전문위원의 수도 각 상임위원회별 1.59명(기초의회 경우 1.02명) 정도로 지방의정활동을 원활히 수행하는데 매우 열악한 조건이다⁵⁾. 이와 같이 지방의회 사무직원에 대한 문제는 지방의원을 보좌하기에는 그 수가 매우 적다는 점과 그마저도 인사권이 지방의회에 자율적으로 보장되어 있는 것이 아니라 집행기관의 장에게 귀속되었다는 점 등이 지방의회의 위상을 저하시키는 부분이라 할 수 있음.
- 다섯째, 지방의회 사무기구가 대부분 기관운영에 치중할 뿐 입법보조 등 기능이 취약하다는 점이다. 예를 들어 전라북도의회 경우 2011년 10월 현재 사무처직원

5) 안전행정부의 「제6기 후반기 지방의회 현황(2012.7-2014.6)」에 의하면, 17개 광역의회에서 111개의 상임위원회가 설치되어 있고 176명의 전문위원이 근무하고 있으므로 각 상임위원회 별 약 1.59명에 해당하며, 기초의회의 경우 227개 중 164개 의회가 516개의 상임위원회를 설치하고 있고 528명의 전문위원이 근무하고 있어 각 상임위원회별 약 1.02명에 해당함.

80명 중 기관운영인력이 68명인데 반하여 입법보조인력은 12명에 지나지 않음 (백종인, 2011: 7).

3) 지방의회사무직에 적합한 인재 확보의 부재

- 지방의회 근무에 적합한 공무원을 확보하기 위해서는 의정활동에 전문성을 가진 인재의 임용이 우선적으로 이루어져야하나 실제로는 신규채용에 있어 지방고등고시 임용시험과목중 ‘지방의회론’만이 일반행정직렬 2차 시험의 4개 선택과목중 하나로 들어가고 있는 상황이며, 지방자치단체 내부인사 발령에 있어서도 의회사무직원 임용시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성 등을 별도로 고려하지 않는 인사발령이 빈번하여 의정전문가를 기대하기 어려운 실정임.

4) 현실과 괴리된 의정활동 지원제도

- 지방의회는 효과적인 의정활동을 위하여 조례제·개정 등 자치입법활동, 예산안 관련 심의·의결, 지역사회발전을 위한 정책개발 등을 지원할 수 있는 전문적인 정책지원이 필요하나 현실적인 의정활동 지원제도로는 어려움이 큼.
 - 지방의회 정책연구부서라고는 피감기관인 집행기관장이 임명하는 전문위원회 밖에 없음. 다만 광역의회의 경우 다수의 의회에서 정책연구실, 입법정책담당관 등을 두고 있음.
 - 광역의회의 경우 대개 위원회마다 1년여 만에 교체하는 전문위원 1~2명 외에 6·7급 직원 두 명씩 배치되어 있으나 일상적인 행정업무처리하기에 급급하여 전문성을 지원하다는 것은 불가능함.
 - 서울특별시, 경기도 등의 의회에서 시행했던 변형된 개인의원보좌관제인 ‘인턴제’ 도입을 중앙정부가 금지하고 있기 때문에 연구·분석업무는 물론 위원회 운영조차 쉽지 않음.

Ⅲ. 지방의회 사무기구 인사권 독립 방안

1. 지방의회 사무기구의 설치·운영 및 인사권 독립의 당위성 및 법적 근거

- 우리나라 지방의회 사무기구의 설치·운영 및 인사권 독립의 당위성 및 법적 근거는 다음과 같음(최봉기, 2011: 8).
 - 첫째, 기관대립형 지방자치단체의 기관구성을 들 수 있다. 즉 우리나라 지방자치제도는 지방자치법상 지방자치단체 기관구성을 의결기관과 집행기관으로 분리하여 기관분리 내지 대립형 구조를 채택하고 있다. 다시 말해 현행 기관대립형

지방자치단체 기관구성의 근본이념인 “견제와 균형”에 충실하고 주민의 복리증진을 위해 의회사무기구의 조직과 인사에 대한 권한을 지방의회 스스로가 가질 수 있도록 지방의회 전속적 권한으로 돌려줘야한다는 것임.

- 둘째, 헌법적 근거이다. 우리 헌법 제8장에 제117조와 제118조를 두어 지방자치제도를 보장하고 있다. 지방자치제도는 헌법상 보장된 국가 통치제도이며 그 구체적인 내용은 법률로 규정하도록 하고 있다. 여기서 헌법에 근거하여 제정된 법률은 헌법에서 제도적으로 보장하고 있는 지방자치제도의 본질적인 내용을 침해해서는 안된다. 특히 헌법 제118조 제1항은 “지방자치단체는 의회를 둔다”고 규정함으로써 지방자치는 지방의회를 통해서 실시함을 밝히고 있다. 따라서 지방자치단체에 의회이외의 기구를 둘 때에는 지방의회를 중심으로 실시되는 지방자치 본질을 침해하지 않도록 하여야 하나 헌법상 지방자치기구가 아닌 지방자치단체장을 두고 지방자치의 대부분의 내용을 자치단체장에게 맡기고 있는 현행지방자치제도는 헌법정신을 상당부분 훼손하고 있음. 요컨대 헌법에 보장된 유일한 지방자치기관인 지방의회의 본질적인 기능을 저해하고 있는 지방자치법과 대통령령인 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”은 시급히 개선되어야 하며, 우선적으로 지방의회 사무기구에 대한 지방의회 권한을 회복시켜야 할 것임.
- 셋째, 최근 제정된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2013.5.7)’ 제14조 3항을 들 수 있다. 동 조항은 ‘국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다’고 규정하여 지방의회의원 전문성 제고와 지방의회 의장의 인사독립강화를 위한 제도 마련을 국가와 지방자치단체의 강제적인 법적의무로 규정하고 있다. 이에 최근 해당 중앙부처인 안전행정부 장관도 지방의회 사무직원 인사권 독립에 대해 “제도 도입의 필요성에 공감하며 제대로 된 방안을 마련 중”이라고 의지를 표현(경북매일신문, 2013.7.15)하고 있음.

2. 지방의회 사무기구 인사권 독립에 관한 선행연구 검토

- 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 선행연구 중 완성도가 높은 최근 연구 논문으로는 황아란(2003), 강인호외(2004), 안영훈외(2007), 김재홍외(2007), 안국찬외(2007), 최봉기외(2008), 양기근외(2008), 권영주(2011), 신원득(2013) 등을 들 수 있다. 이들은 주로 설문조사나 문헌조사 방법으로 사무기구 인사권 독립의 검토대안과 개선방안을 각각 제시하고 있다. 개선방안으로 주로 인사권독립과 의회직신설을 선호하고 있지만 현실적인 면을 고려하여 점진적·장기적 관점에 실시할 것을 주장을 하고 있으며, 아울러 일부 연구는 인사권독립과 의회직 신설에 따른 제기되는 문제의 개선 방안도 함께 다루고 있음(<표 7>).

〈표 7〉 지방의회 사무기구 인사권 독립에 관한 선행연구검토

논 문	주된 연구방법	검토대안	개선방안
황아란 (2003)	심층면접	• 완전독립안: 의회직렬신설안, 의회간인사교류안, 사무처장임명권의회동의 및 인사권위임안 • 일부독립안: 직무성격에 따른 인사권 이원화안, 단체장의 복수추천 및 의장임명안 • 현행유지의 개선안: 의장추천권의 강화안, 인사주기와 직급조정안, 의회의 인사관련 위원회 참여안	• 단계별 개선방안 제시 1단계: 현행유지의 개선안 2단계: 일부독립안 3단계: 완전독립안
강인호외 (2004)	설문조사	• 제1안: 의회의장이 일부직급이상에 대한 임용권을 행사하는 안 • 제2안: 의회의장이 의회사무처직원에게 대한 임용권을 가지되, 사무처장은 의회동의를 받아 의장이 임명하고(개방형 임용도 가능), 의회사무직원은 집행기관의 공무원중에서 단체장의 추천으로 의장이 임명하는 안 • 제3안: 의회직렬을 신설하여 자율적·독립적으로 인력을 관리하는 안	• 제1안: 가장 소극적인 안 • 제2안: 중간정도 • 제3안: 가장 바람직함
안영훈외 (2007)	문헌조사	• 제1안: 시·도별 인사제도 도입 및 의회직렬 신설안 • 제2안: 임명권 이원화 및 전문위원 개방직화하는 점진적 방안	• 제1안(인사권 독립 및 의회직렬 신설안)
김재홍외 (2007)	설문조사	• 지방행정직에 의회직 신설 • 일반사무직원과 전문위원의 임명권분리 • 의회직 신설 없이 임명권과 직무감독권 모두 의장에게 부여 • 현행법규를 유지하면서 의회최소 근무기간 명시	• 용이성의 정도에 따라 단계적 실시가 바람직
안국찬외 (2007)	설문조사	• 제1안: 단체장이 임명 • 제2안: 의회직 신설, 의장이 임명 • 제3안: 의장 추천받아 단체장이 임명 • 제4안: 단체장의 협조하에 의회의장이 임명	• 제2안으로 하되, 반대논리를 반영하여 권역별 인사교류방안 제안
최봉기외 (2008)	문헌조사	• 단기적·과도기적 대책: 일본제도의 수정도입 • 장기적·합리적대책: 공무원의회직렬 신설과 전문위원회 개방직렬제의 도입	• 제도적 기반조성 • 단기대책: 일본제도 수정 도입 • 장기대책: 의회직렬 신설 전문위원 개방직렬제 도입
양기근 (2008)	설문조사	• 제1안: 새로운 의회직을 신설 • 제2안: 직무의 성격에 따른 임명권 이원화 방안 • 제3안: 단체장의 복수추천 및 의장의 임명권 신설방안 • 제4안: 2안과 3안 같은 점진적 개선안을 보완하는 입장	• 자치단체의 특수성을 고려하여 자치단체의 조례 제정을 통하여 실시
권영주 (2011)	문헌조사	• 제1안: 의회직렬안(의회직렬을 신설하고 인사권은 지방의회가 가지는 안) • 제2안: 행정직으로 하되 인사권은 의회의장이 갖는안	• 제1안으로 하되 의회간 인사교류와 의장의 의회사무기구장의 임명에 지방의회 동의 및 의회사무기구장에게 인사권 위임
신원득 (2013)	설문조사	• case1: 의장이 인사권을 가지고 의회(전문)직을 신설 • case2: 별도의 의회(전문)직 신설 없이 의회의장에게 인사권한을 높여 줌 • case3: 의회(전문)직 신설에도 인사권을 단체장이 행사 • case4: 사무직원을 행정직으로 유지하고 단체장이 인사권을 행사	• case1안으로 하고 대안선택에 따른 문제점 개선책도 제시

자료: 한국정책포럼(2011: 7)의 수정·보완

3. 외국의 지방의회 사무기구 인사권 독립 검토

- 외국의 지방의회 사무기구 인사권 독립성 문제는 지방자치단체의 기관구성 형태와 밀접한 관련이 있다. 지방자치단체의 기관구성형태는 크게 기관통합형과 기관대립형으로 구분되며, 기관통합형은 의회의장형, 위원회형 등이 있고, 기관대립형으로는 시장-의회형(강시장-의회형, 약시장-의회형), 의회-시지배인형, 수장-의회형 등이 있음.
- 영국, 프랑스, 독일 등 유럽의 많은 국가에서는 주로 기관통합형(의회의장형)을 채택하고 있음.
- 미국의 일부 지방자치단체와 일본은 기관대립형을 채택하고 있음. 특히 미국의 경우 주(州)마다 혹은 지방자치단체마다 다양한 제도를 채택하고 있다. 그 중에서 2006년 기준 미국이 가장 많이 선호하는 형태로 의회-지배인형으로 거의 과반수(49.1%)에 달하며, 시장-의회형은 43.3%, 위원회형은 2.0%, 주민총회형 4.7% 등으로 구성되어 있음(안영훈외, 2007: 206).
- 기관구성형태가 기관통합형의 의회의장형 형태인 영국, 프랑스, 독일 등은 지방의회(의장)가 의회사무기구의 인사권뿐만 아니라 집행기관 공무원 인사권도 함께 가지고 있어 의회사무기구의 인사권 독립성은 전혀 문제가 되지 않음⁶⁾.
- 따라서 이하에서는 기관구성형태가 우리나라와 같이 집행기관과 의결기관의 견제와 균형을 강조하는 기관대립형을 채택하고 있는 일본과 미국 일부 지방자치단체의 지방의회 사무기구 인사권 독립 현황을 구체적으로 검토하고자 함.

1) 일본

- 일본은 지방자치단체의 기관구성형태가 우리나라와 유사한 수장-의회제의 기관대립형을 채택하고 있다. 따라서 지방의회 사무기구에 대한 조직도 우리나라와 유사한 면이 많음.
- 일본의 지방자치법 제138조에서 ‘도·도·부·현의 의회에는 사무국을 두고 시·정·촌의 경우에는 조례에 의거하여 사무국을 설치 할 수 있으며, 사무국 직원은 의장의 명을 받아 업무를 처리하며 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시할 권한이 의장에게 있으며, 직원의 임용, 직제제, 급여, 근무시간, 그 외 근무조건은 지방자치법과 지방공무원법 규정에 따르도록’ 규정하고 있음.
- 따라서 제도상 일본의 사무국 직원의 인사권은 의장에 있다 할 수 있다. 즉 사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 인사권은 의장이 보유하고 있으나 이의 행사는 제도적으로도 제약이 따른다. 의회사무국의 직원은 집행기관에서 출향(出向)되

6) 의회사무기구의 직원은 영국과 독일 경우 포스트에 맞는 자격을 가진 자(전문가)를 계약직으로 채용하는데 반하여 프랑스는 행정직 공무원(예외적으로 별정직으로 정치적 채용)으로 임용하고 있다 (한국정책포럼, 2011: 37).

어진 공무원이며⁷⁾, 의회사무국으로의 출향은 본인의 의사, 의회사무국, 집행기관이 상호 협의하여 자치단체의 인사시스템에 따라 결정한다. 출향된 인사는 평균 3-4년 의회사무기구에서 근무하는 것이 일반적이다⁸⁾. 의회사무직원의 근무평정은 의장이 권한을 보유하지만 직접적으로 평가에 관여하지 않는다. 의회에서 평정된 직원들의 근무평정은 집행기관에서 근무한 것과 동일하게 인정됨.

- 의회사무직원의 직급, 직렬체계는 집행기관과 동일하며 즉 의회직이 따로 없으며 행정직으로 되어 있으며, 우리나라에서처럼 전문위원 제도도 없으며 우리나라에서 이슈화되고 있는 유급 의원 개인별보좌관 제도도 없음.

2) 미국

(1) 시장-의회형

□ 시장-의회형(Mayer-Council Form)은 시민에 의해 선출된 집행기관인 시장과 입법기관인 시의회 의원들이 기능을 분담하여 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 견제와 균형의 원리에 의해 시정을 운영하고, 양 기관이 시민에게 책임을 지는 전형적인 기관대립형 기관구성을 지니고 있다. 이러한 시장-의회형은 주로 인구 50만 이상의 대도시나 2만5천명 이하의 소도시 지방자치단체에서 많이 채택되고 있으며, 권한의 정도에 따라 약시장-의회형(Weak Mayer-Council Form), 강시장-의회형(Strong Mayer-Council Form), 행정관이 있는 강시장-의회형(Strong Mayer-Council Form with Chief Administrative Officer) 등 세 가지로 구분하고 있음(한국지방자치학회, 2008: 56-57).

- 시장-의회형 지방자치단체에서는 시의회의 사무기구를 총괄하는 사무국장은 지방의회에서 선출되거나 임명된다. 또한 의회사무기구 직원에 대한 인사권도 사무국장을 통하여 이루어진다. 다만 이에 대하여 의회의 승인이나 동의를 받게 됨으로써 궁극적으로 지방의회에 귀속되어 있음.
- 이러한 유형의 지방자치단체 대표적인 사례가 뉴욕시가 해당된다. 즉 시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관 총수로 집행기관인 고위공무원을 포함한 인사권을 행사한다. 뉴욕시의 공무원제도를 보면, 뉴욕시정부의 공무원법은 뉴욕주정부의 공무원법에 근거를 두고 있다. 뉴욕주정부의 공무원법은 공무원을 일반직 공무원과 선출직 공무원으로 분류하고 있다. 시장, 지방의원 등 선출직 공무원을 포함하여 지방공무원 직군 중 고위공무원에 속하는 수석행정관, 국장, 의회사무국장 등은 별정직으로 분류됨.

7) 여기서 출향(出向)이란 “동일한 지방자치단체내에서 서로 다른 임명권자 상호간의 이동/인사교류의 발령 형식이다. 의회직원들은 의장과 단체장과의 사전협의를 통하여 집행기관에서 의회사무국에 출향시키는 방식으로 배치된다(하동현외, 2013: 16).

8) 2007년 7월 1일 현재 일본 광역의회 사무국 직원의 근무기간을 조사한 결과 3년미만이 65.5%로 가장 많았으며, 그 다음 3년이상-5년미만(15.7%), 5년이상-10년미만(9.2%), 20년이상(4.4%), 10년이상-15년미만(3.6%), 15년이상-20년미만(1.6%) 순으로 나타났다(하동현외, 2013: 16)

- 뉴욕시의회의 사무국장(City Clerk)은 소위 별정직(선출직 포함)인 고위공무원 단 소속의 공무원 중에서 시의회가 정치적으로 임명하고 있다. 의회사무국장의 임기는 6년이며 의회의 동의를 받아 의회직원에게 대한 인사권을 집행한다. 뉴욕시의 공무원제도 운영은 기본적으로 뉴욕주의 공무원법에 따르도록 하고 있지만 공무원채용이나 인사관리 등에서는 시의회가 제정하는 조례에 근거하고 있다. 뉴욕시의회의 내부조직은 전문직제를 설치하여 전문적인 검토와 분석을 담당하는 전문공무원제(legislative professional staff)를 운영하고 있다. 이들은 예산·결산심의, 재정세제, 지방채발행, 시장의 경영보고서 등에 대한 전문적인 검토와 분석을 수행한다. 그리고 이러한 활동을 통해 의회 내 각 위원회와 의원들의 의정활동을 보좌한다. 특이한 것은 시의회가 임명한 의회사무국장이 시의회를 대신해서 집행부의 정책 및 업무에 관여 할 수 있음(전국시도의회의장협의회, 2007: 49).

(2) 의회-지배인형

- 의회-지배인형(Council-Manager Form)은 행정에 대한 정책결정권과 통제권을 의회가 가지고 있으며 시의 운영을 위해 의회에서 임명한 행정전문가인 지배인에게 모든 행정권한을 위임하는 형태이다(한국지방자치학회, 2008: 58). 이러한 의회-지배인형은 기관대립형태를 취하고 있으나 실질적인 내용은 기관통합형에 가까운 형태라 할 수 있다. 즉 시의회 의원들은 비상임으로 일하며 정치와 행정의 분리를 강조하여 지배인이 총괄하는 행정이나 운영에 직접관여 하지 않고 있어 형식상 기관대립형에 속한다고 할 수 있다. 그러나 지배인은 지방의회에서 선임되고 그 위에 시장(의회의장이 시장겸임)이 존재하고 시의회에서 설정한 목표 및 정책을 실시하며, 이에 대하여 의회에 책임을 지도록 되어있어 기관통합형에 가깝다고 할 수 있음.
- 의회-지배인형은 형식상 기관대립형이므로 의회와 집행기관이 분리 운영되고 있어 지배인이 집행기관 공무원에 대한 인사권을 지니듯이 의회내 사무직원에게 대한 인사권은 의회의장이 지닌다. 이러한 의회-지배인형은 주로 인구 25만명 이하 중소도시와 중산층을 중심으로 지역구성원의 동질성이 높은 교외지역(백인 및 중층이 같은 사람으로 이루어진 지역)에서 채택되어 점차 증가되고 있으며(임경호외, 2006: 64-66), 2006년 현재 지방자치단체의 기관구성형태의 약 49.1%를 차지하고 있음(안영훈외, 2007: 206).
- 이러한 의회-지배인형의 지방자치단체 사례를 보면 다음과 같음.
 - 첫째, 텍사스 주의 애빌린시(Abilene city)의 경우 의회의장 겸임시장이 의회의 동의를 얻어 의회사무국장에 해당하는 시 서기장(city secretary)을 임명한다. 시 서기장은 시의회의 의사록과 아젠다, 조례, 기타 공식문서 등을 관리·보관하며,

의회의 승인을 받아 필요한 직원을 임명할 수 있는 권한을 지닌다(황아란, 2003: 42).

- 둘째, 알라바마주 피닉스(Phoenix) 시정부의 경우 시의원은 5명으로 구성된다. 시의회가 집행기관의 총괄책임자인 시지배인을 임명하고 시지배인은 행정기관과 관련된 모든 업무를 관장하며, 집행부 공무원의 임명서부터 모든 관리를 책임진다. 시의회사무국은 의회사무국장이 의회와 관련된 모든 업무를 총괄한다. 물론 이들에 대한 임명권은 시의회에서 가지고 있다(한국정책포럼, 2011: 31-32).

3) 외국 사례의 요약 및 시사점

□ 외국 사례의 요약 및 시사점은 다음과 같음.

- 첫째, 지방자치단체의 기관구성형태가 의회의장형인 기관통합형을 취하는 영국, 프랑스, 독일 등은 지방자치단체가 의회중심으로 운영되고 있어 의회의 사무기구 뿐만 아니라 집행기관의 인사권도 지방의회가 가지고 있어 의회의 인사권 독립이 문제가 되지 않는다. 이와 같이 기관통합형은 장기적으로 우리나라의 기관구성형태가 다양화 되면 도움이 되겠지만 기관대립형인 현실에서는 그 시사점이 제한적이라 할 수 있음.
- 둘째, 기관대립형을 채택하고 있는 일본은 지방의회 사무기구에 대한 인사권은 “직원의 임명권은 의장에게 있다”고 하여 지방의회의장의 임명권을 규정하고 있으나 사무기구에 근무하는 직원은 지방공무원법을 적용받는 일반직 공무원이다. 따라서 지방의회 사무기구에 근무하는 직원은 집행기관에 근무하는 일반직 공무원중에 자치단체장과 협의하여 지방의회의장이 임명권을 행사하고 있어 인사권 독립에 일정한 한계가 있다. 또한 집행기관에서 넘어온 직원이 언젠가 돌아가야 할 집행기관을 의식하지 않을 수 없어 적극적인 의정활동을 하지 않고 독립적인 사무처리가 어렵게 한다는 것이다. 따라서 일본은 지방의회 사무직원에 대한 의장의 인사권은 독립되어 있으나 그 운영상 많은 문제점이 도출되고 있어 우리나라의 시사점에 제한적이다. 다만 향후 우리나라 지방의회 사무직원 인사권 독립이 이루어질 경우 과도기적으로 일본의 출향(파견)제도 고려할 필요가 있다고 봄.
- 셋째, 시장-의회형의 기관대립형을 채택하는 미국의 일부 지방자치단체는 의회 사무국에서 입법전문공무원, 입법분석관 등 전문직공무원이 의정활동을 지원하고 있다. 그리고 이들에 대한 인사권 등은 집행기관으로부터 독립된 지방의회의장이 갖고 있다. 이러한 유형은 의회 사무국직원에 인사권이 지방의회에 독립되어 있을 뿐만 아니라 지방의회의 의정활동보좌를 위하여 전문직공무원을 채용하여 지원하고 있어 우리나라의 지방의회의 사무직원에 대한 인사권독립 방안에 많은 시사점을 제시하고 있음.

4. 지방의회 사무기구 인사권 관련 국회의원 법안 발의 현황

- ☐ 제19대 국회 개원 이후 지방의회 사무기구 인사권 관련 국회의원 지방자치법 일부 개정 법률안 발의 현황은 다음과 같음(<표 8>).

<표 8> 지방의회 사무기구 인사권 관련 국회의원 법안 발의 현황

발의 연월일 (의안번호)	발의 의원	주요 내용	비고
2012.9.6	정청래의원 등 10인	• 지방의회 사무직원의 임면권을 지방의회 의장에 부여하고 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 함	
2012.11.16 (1902613)	문병호의원 등 12인	• 지방의원 사무직원의 임명권을 지방의회 의장이 행사하도록 함	안전 행정 위 계류중
2012.12.7 (1903056)	이상민의원 등 10인	• 지방의회 사무직원의 임면권을 지방의회 의장에게 부여하고 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의 상호 인사교류를 위하여 광역도의회에 지방의회 인사교류협의회를 둘 수 있도록 함	안전 행정 위 계류중
2013.2.1 (1903571)	정수성의원 등 12인	• 전문위원의 임용권을 지방의회의장이 갖도록 하고 그 직은 별정직공무원 또는 지방공무원법 제25조의 5에 따른 임기제공무원으로만 임명함	안전 행정 위 계류중

5. 결 어

- ☐ 이상에서 살펴본바와 같이 지방의회 사무기구 인사권독립과 관련하여 쟁점은 지방의회 사무기구 인사권의 주체를 누가 가질 것인지 문제(지방의회의장, 지방자치단체장, 2원화)와 지방행정직과 다른 지방의회직 신설 여부 등에 있음.
- 첫째, 기관대립형인 지방자치단체의 기관구성, 지방의회가 헌법상 보장된 독립기관(헌법 제118조 제1항), 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 3항에 국가와 지방자치단체에게 지방의회 의장의 인사권독립강화를 위한 제도 마련을 강제적인 법적 의무로 규정, 인사권자와 사무감독권자의 일치 필요 등으로 보아 지방의회 사무기구의 인사권을 지방의회 의장의 권한으로 귀속시키는 것이 바람직함.
 - 둘째, 지방의회에서 지방행정직과 다른 전문성을 가진 의회사무직원에 대한 충원장치를 제도화해야 하는 필요성 등으로 의회직렬을 신설 방안이 바람직하며, 의회직렬의 설치 방안은 현행 지방공무원임용령에서 분류하고 있는 직군-직렬-직류체계하에서 의회직렬을 설치하는 것이며, 그리고 의회직렬 밑에는 의정연구직(또는 의회연구직), 의회행정직, 의회기능직 등 3가지 직류를 둘 필요가 있음.

- 셋째, 인사위원회는 지방공무원법 제7조에 의하면, 지방자치단체에 임용권자별로 두도록 되어있으므로 지방의회 사무직원의 인사권자가 지방자치단체장에서 지방의회의장으로 변경되면 지방의회 사무기구의 인사위원회도 별도로 설치·운영하여야 한다. 단, 인사위원회는 지방의회별로 설치·운영하되 인사위원회 기능 중 채용과 인사교류만은 광역자치단체에 한정하여 광역자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하여 하도록 하는 방안이 필요함.
- 셋째, 의회직 신설에 따른 소수 인력으로 인한 인사정체 및 사기저하, 장기근무로 인한 매너리즘조장 등을 불식시키기 위해서 시도단위로 광역의회와 기초의회를 통합하는 “시·도 지방의회사무직원인사교류협의회”을 설치 운영하여야 함.
- 넷째, 지방의회 사무기구의 인사권을 의회의장이 갖고 의회직렬을 신설하게 되면 과도기적으로 일어날 수 있는 업무상의 공백을 최소화하기 위해서는 기존 의회사무직원의 순차적 집행부 복귀 추진, 의회직렬로 전환유도, 집행부공무원 한시적 파견 및 파견지원요청 등의 대책이 필요함.

IV. 광역의회 의원보좌관제 도입 방안

- ☐ 광역의회 의원 보좌관제도 도입을 중심으로 도입의 찬반 논거, 도입 방안 등을 살펴보고자 함.

1. 의원 보좌관제 도입의 찬반 논거

1) 보좌관제 도입의 찬성 논거

- ☐ 광역의회 의원 보좌관제 도입의 찬성 논거는 다음과 같음⁹⁾.
 - 첫째, 광역의회 의정활동에 수준 높은 전문보좌직의 지원이 필요하다. 지방의회 정책결정에는 전문적 지식을 갖춘 전문위원의 도움이 절실하며, 지방의회 역할의 확대와 전문성 제고가 더욱 필요하다. 즉 지방의회는 소극적 감시자에서 적극적 정책결정자, 대안 제시자, 지역사회 리더의 역할을 수행해야 하고, 다른 지방자치단체 의회간에는 물론이고 해당 집행기관과도 선의의 경쟁적 관계를 유지해야 한다. 또한 지방화는 국가의 내부 권력관계에서 보면 중앙과 지방간의 결정권한에 초점이 있지만, 지방자치단체의 입장에서 보면 지방 경쟁력의 강화가 핵심적 요소이며, 지방정부의 경쟁력은 지방정부 내부의 집행기관과 의결기관의 능력과 전문성의 정도에 따라 결정된다고 해도 과언이 아니며, 이를 위해서는 지방의회에 대한 역할기대도 명예직 시민의회에서 전문적 정책의회로 변화되어야 한다. 이와 같이 지방의회의 역할 확대와 전문적

9) 이 부분은 전국 시·도의회의장협의회(2007: 93-98)의 요약 재구성한 내용임.

정책의회로서 역할을 수행하기 위해서는 지방의회 활동에서 의회사무기구직원의 전문화가 절대적으로 필요하다고 본다. 즉 의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는 주로 행정사무감사 및 조사에 따른 의정활동과 개별 위원회체제에서의 전문위원실 등의 필요성이라고 할 수 있다. 기본적인 지원방안으로 도서관 설치 및 자료수집·분석의 지원체제도 필요하지만, 지방의회의 본질적인 업무로는 조례제정, 예산 및 결산 승인, 집행기관의 사업 승인 및 이의 실행에 대한 행정사무감사와 조사 등으로 집행기관 업무에 대한 전문적 분석 능력을 필요로 하고 있다. 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구되며, 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 한다. 따라서 위원회제도를 중심으로 활동하는 지방의원에 대하여 법제전문위원 또는 정책분야별 전문위원들로부터의 지원이 요구되고 있으므로, 일반행정직에 속하는 직원일지라도 자격 요건상 전문분야별 전문성이 절대적으로 필요하기 때문에 이에 근거한 별도의 인력충원이 필요하다 봄.

- 둘째, 광역의회 의정활동의 수행범위가 다양하게 확대되고 전문화되고 있다. 지방의원은 의정활동의 수행범위가 다양하게 확대됨에 따라 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 특정분야의 업무만을 할 수 없는 불특정다수인의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 반드시 전문보좌관의 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있을 것임. 지방의원이 의정활동을 수행함에 있어 전문보좌관의 지원이 필요한 주요 분야로 조례제정 및 개폐, 예산심의 및 확정, 결산승인, 중요 정책결정, 법령의결사항, 행정사무감사와 조사 등이 주 대상임.
- 셋째, 미래의 지역사회의 일꾼 배양이 필요하다. 미국에서는 유능한 젊은이들로 하여금 지방의원들의 보좌관 역할을 수행하면서 지역사회를 위한 정치적, 정책적 경험을 현장으로부터 습득케함으로써 장래 지역사회를 위한 잠재적인 지역정치가, 지방의원 후보자들로 양성하고 있다. 우리나라에서도 잠재적인 미래 지역의 일꾼을 배양하기 위하여 지방의원 보좌관제도의 도입이 필요하다고 판단됨.
- 넷째, 의회의 정책결정 능력과 정책보좌기구의 지원간 직접적 관계성이 있다. 입법기관의 특성상 의회의 정책결정 능력의 한계를 극복하는데는 전문성의 지원이 필수적인 요소이며, 정책보좌기구의 보좌기능은 보좌기구의 조직 및 인적 구성, 특히 전문위원의 전문성과 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명되고 있다¹⁰⁾. 지방의회의 존재성을 보장하는 데는 입법활동의 효율성 제고가 필수이다. 즉 지방의회가 역할수행을 결여했을 때에는 ‘견제기관’으로서의 지방의회의 존재성에 대한 의

10) Rosenthal(1989)는 미국 50개 주의회를 분석하여 정책보좌관과 정책연구기관이 주의회를 전문성 있는 의회로 발전시키는데 결정적인 역할을 했다고 조사하고 있고, Jewell and Patterson(1973), Weber(1993) 등도 연구조사로 마찬가지로 견해를 밝힌 바 있음.

문을 제기할 수 있다. 따라서 지방의회가 제대로 역할 수행을 하도록 하기 위해서는 가장 기본적으로 의원의 입법활동을 보좌하여, 정책결정 능력을 향상시켜야 할 필요가 있다. 결과적으로 의회의 정책결정능력을 향상시키는 방법에는 전문보좌관제가 특히 유효하다고 볼 수 있으며, 의회의 정책결정능력이라 함은 정보수집, 분석능력, 법제능력, 주민의사 수렴능력, 대화와 협상능력 등의 총체적 개념으로, 이러한 능력을 제고하는 데는 의회사무기구와 전문위원, 개인별 보좌관 등의 기능과 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있음.

2) 보좌관제 도입 반대 논거

□ 광역의회 의원 보좌관제 도입의 반대 논거는 다음과 같음.

- 첫째, ‘인턴제’ 도입을 반대하는 행정자치부(현 안전행정부) 논리. 즉 행정자치부는 2007년 서울시의회와 경기도의회가 예산편성을 통하여 ‘인턴제(유급 사무보조인력)’을 도입하고자 의결한 내용에 대해 일본이나 유럽 같은 선진국에도 없는 제도로 보좌관제 도입은 시기상조일 뿐더러 관련 법률에도 근거 조항이 없는 위법적 행위라고 주장하고 있다¹¹⁾. 지방자치 관련 법규에 지방의원 사무보조인력 제도가 존재하지 않기 때문에 법령 위반이라는 것이다. 또한 ‘인턴’에게 일시 사역인부임을 지급하는 것은 지방재정법 위반이라고 강조하고, 특히 지방재정법 제41조 및 동법 시행령 제47조에 근거한 “지자체 세입세출예산 과목구분과 설정규정”에 배치된다고 주장하고 있다. 아울러 대통령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’은 자치단체가 청소나 경비 등 단순노무인력을 제외한 상시인력을 채용할 경우에는 ‘인턴’ 등 비정규직이 아닌 정규인력을 확보해 쓰도록 규정하고 있기 때문에 ‘인턴제’ 도입은 ‘적절한 결정이 아닌 사항’으로 간주할 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다(전국 시·도의회의장 협의회, 2007: 99).
- 둘째, 전문직 보좌관제의 도입에 따른 집행부의 인사승진 기회 제한 염려때문이다. 즉, 의회의원들과 실무적으로 가까워서 일을 하고 있는 전문위원의 경우 대부분이 집행부에서 근무하던 일반직의 지방공무원들이 임용되어 왔기 때문에, 별정직, 계약직 등에 의하여 새롭게 의회에서만 근무할 전문직 의회공무원을 임용한다고 하면, 기존의 집행부 소속 하에서 의회까지 영향을 미치던 인사범위가 축소되어 승진기회의 폭이 더욱 줄어드는 데에 따른 갈등이 발생할 수 있음(전국 시·도의회의장 협의회, 2007: 99).
- 셋째, 보좌관제의 도입에 따른 공무원 수 증가와 소요예산이 증가하기때문이다. 즉 보좌관제 도입에 따른 공무원 수 증가와 그에 따른 인건비 소요예산 증가로 지방재

11) 그러나 ‘인턴’은 공무원이 아닌 사무보조자 일뿐 법령에서 규정하는 보좌관이 아니며, 개인보좌관의 경우 기관대립형 기관구성 형태를 취하는 미국의 뉴욕시(2010년 기준 의원당 연간 230,000달러를 개인보좌인력채용인건비로 지원), 대만 타이베이시(의원당 월 240,000NT\$를 개인보좌인력 채용인건비로 지원) 등에서 도입운영하고 있는 제도임.

정의 부담이 늘어날 것으로 보기 때문이다. 전국 시·도의회의원 855명(교육의원 82 포함)에게 지방전임계약직공무원 ‘나급’(연봉 하한액; 40,844천원)을 의원 개인보좌관으로 지원할 경우 2013년 기준 연간 인건비소요총액은 약 349억원으로 2013년 시·도 당초예산순계규모(시군구 제외) 100조 4,884억원(세입기준)의 0.035%에(세출기준 58조 3,612억원의 0.06%) 해당함.

2. 의원 보좌관제 도입 방안

- 보좌관제도 도입 시 의원의 신분, 정수 조정, 소요예산, 지방의원 1인당 인구수, 집행기관의 행정기관 수 등의 문제를 고려할 필요가 있다. 보좌관제도는 의원의 보좌기관을 의장소속 독립기관, 위원회 보좌관(정책전문위원실 설치), 의원 개인별 보좌관 순으로 단계적으로 도입방안을 제시하면 <표 9>과 같음

<표 9> 3단계 보좌관제 도입 방안

방 안	내 용	사 례
제1단계 의장 소속하에 전문보좌기관 설치·운영	- 의장 소속으로 의정활동의 전문성을 지원할 기관을 설치, 운영하는 방법 - 현행 법제 및 정책지원실의 확대 운영형태	- 우리나라 국회의 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’가 그 사례임 ※ 국회의 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’는 국회사무총장 소속이 아닌 국회의장 직속으로 설치되어 있음(정당출신 인사로 임명되는 사무총장의 영향이 미치지 않도록 하기 위한 조치임).
제2단계 상임위원회별 정책전문위원실 설치안	- 현재 광역의회 상임위원회별 전문위원실을 확대개편 - 전문위원 또는 입법조사관을 임명하여 위원회에서 보좌함	- 광역의회 전문위원으로 하여금 광역의원을 보좌할 수 있도록 하기 위하여, 전문위원 아래 세부분야별 전문가로 입법조사관을 2-5명씩 두어 전문위원이 위원회 수준에서 광역의원을 보좌하는 ‘정책전문위원제’의 활용 - 로스앤젤레스 시의 입법기능 보좌를 위한 의회입법분석실(Office of Chief Legislative Analyst)의 구성인력은 각 분야 전문가로 충원하고 있음
제3단계 광역의회의원의 개별 보좌관제 도입 방안	광역의원 개인별 보좌관을 지원하는 안	- 의회 내 상임위원회에 의원들의 입법활동과 관련된 자료조사 및 분석기능을 수행하고, 각 상임위원회에서 의원을 보좌하도록 함 - 또는 광역의원에게 일본의 정무조사비와 같은 보좌관 활동비를 지급하여 개인 보좌인력을 확보하도록 하되, 과도기조치로 ‘인턴제’를 도입, 운영하는 방안 등이 있음. - 로스앤젤레스 시 의원들에게 제공하는 상근보좌관제(City Hall Staff)와 같음

자료: 전국 시·도의회의장협의회(2007; 143-144)

1) 제1단계 : 의장 소속하에 ‘전문보좌기관’ 설치

- 국회에서 국회의장 소속 하에 ‘예산정책처’, ‘입법조사처’를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 ‘입법 및 정책전문기관’을 의장 직속으로 설치·운영하는 것이다. 이 기관에는 각 상임위가 필요로 하는 분야의 전문가로 충원하되, 상임위원회별 의정활동에 필요한 입법 및 정책 연구를 분담토록 하며, 충원된 전문가는 지방의회의 전체 수준에서 의원의 의정활동을 위한 입법, 정책연구 등 전문적 조사를 포괄적으로 지원하도록 한다. 또한 전문가는 원칙적으로 상임위원회별 전문성을 갖춘 자로 충원하고, 분담한 상임위원회 위원과 전문위원의 입법 및 정책에 대한 자문과 지원을 과업으로 부여하되, 비회기중에는 분담 상임위원회의 전문위원과 공동으로 현안 정책문제를 연구, 지원하도록 한다. 이러한 입법 및 정책전문 보좌기관은 현재 운영하고 있는 법제 및 정책연구실을 확대 운영하는 형태이나 집행기관과 밀접한 관계를 가질 수 있는 의회 사무기구의 장(사무처장)의 영향력을 차단하기 위해 의장 직속 기관으로 한다. 부산광역시의회나 대구광역시의회는 소속은 의장직속이 아니나 운영은 상임위원회별로 소속시키지 아니하고 입법 및 정책연구실(부산: 정책연구실, 대구: 입법정책담당관실)에 소속 시켜 의원들의 의정활동을 포괄적으로 지원하는 시스템으로 운영하고 있음.

2) 제2단계 : 상임위원회별 (정책)전문위원실 확대·개편

- 제2단계는 현행 전문위원제를 정책전문위원실로 확대 개편하는 안으로 광역의회 전문위원으로 하여금 광역의원을 보좌할 수 있도록 하기 위하여, 전문위원 아래 세부 분야별 전문가로 입법조사관을 2-5명씩 두어 전문위원이 위원회 수준에서 광역의원을 보좌하는 ‘정책전문위원제’의 활용한다. 현재 서울시의회는 이와 유사하게 운영하고 있다. 즉, 상임위원회별로 수석전문위원(4급 별정직), 전문위원(지방전임계약직 가급), 입법조사관 2명(지방전임계약직 나급), 기타 직원으로 구성하여 운영하고 있음.

3) 제3단계 : 광역의회의원의 개인별 보좌관제 도입

- 광역의원의 개인별 보좌관제 도입은 보좌관을 계약직공무원(임기제지방공무원)으로 충원할 수 있도록 하고, 정치적 입김에 대한 우려를 불식시키기 위해 일정 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 제도화 하여야 할 것임. 이 방안은 ① 시·도위원의 개별 의원입법의 기능을 강화하고, ② 심도 있는 예·결산심의 및 감사기능을 강화할 것이며, ③ 지방의원의 개별민원 해결과 의정활동의 질을 제고할 뿐 아니라 활동범위를 확대할 수 있고, ④ 지방행정 및 의정 전문성과 사회봉사 의지를 가진 자에 대한 일자리 창출을 가능케 하는 등 앞의 두 가지 방안(제1단계, 제2단계) 보다도 의원들의 의정활동의 지원에 훨씬 효과적이라 할 수 있음.

3. 결 어

□ 이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 광역의회의 경우 3단계 보좌관제 도입방안 중 제1단계, 2단계보다 제3단계 방안이 바람직함. 물론 광역의회 의원의 개인별 보좌관제도의 도입에 대해 지방재정 부담¹²⁾ 등으로 반대 여론도 있으나 의원의 신분도 무보수 명예직에서 유급제로 전환, 중앙권한의 지방이양 등 지방분권 추진 따른 지방의회의 권한과 역할이 증대되었을 뿐만 아니라 앞으로도 교육자치제도의 개선, 경찰자치제 실시, 특별지방행정기관 정비 등으로 더욱 권한과 역할이 커질 것이라 판단됨으로 이에 효율적으로 대응하기 위하여 지방의원 개인보좌관제도의 도입이 반드시 필요하다고 본다. 앞서 살펴본바와 같이 지방의회 사무기구의 인사권 독립이 보장되고 개인보좌관제가 도입된다면 광역의회 의원들의 의정활동의 전문성 제고 함께 지방자치단체장을 중심으로 한 집행기관을 보다 내실 있게 견제와 감시를 할 수 있을 것으로 판단된다. 현재 대만의 타이베이시의 경우 의원 1인당 월 240,000NT\$(한화로 약1,000만원)의 유급보좌관 채용비용으로 지원하고 그 범위 내에서 통상적으로 6~8명의 개인보좌관을 선임하여 의정활동에 활용하고 있는 것이 좋은 예이다¹³⁾. 그리고 뉴욕시의 경우에는 51명의 의원이 43개 위원회를 운영하고 있으며 각위원회별 의회전문직원의 지원을 받고 있고 아울러 의원 개인보좌인력(councilmanic aids)을 두고 있는데, 의원당 연간 약 230,000달러(2010년 기준)이어서 대개 3~5명의 보좌 인력을 채용할 수 있는 규모라라고 한다(김찬동, 2013: 31). 물론 지방의원 개인별 보좌관제도 도입의 정당성을 확보하기 위해서는 먼저 지방의원 개인별 보좌관제도의 도입의 필요성과 당위성을 국민에게 충분히 설득시켜야 하며, 아울러 중앙정부도 지방의회가 의원 개인별 보좌관제도 도입을 주장하는 것에 대해서 현행 법제도 틀에서 부정적으로만 보지 말고 지방의회의 환경변화에 따른 역할의 증대 등 현실적인 여건을 고려한 긍정적인 관점에서 지방의회와 함께 진지하게 논의할 필요가 있다. 다행히도 새 정부에서 중앙의 주무부처인 안전행정부에서도 광역의원의 개인보좌관제 도입을 긍정적으로 검토하고 있음.

12) 의원 개인별 보좌관제도를 도입할 경우 2013년 기준 전국 시·도의회의원 855명(교육의원 82포함)에게 지방전임계약직공무원 '나급'(연봉 하한액; 40,844천원)을 지원할 경우 연간 인건비소요총액은 약 349억원으로 2013년 시·도 당초예산순계규모(시군구 제외) 100조 4,884억원(세입기준)의 0.035%에 해당하며(세출기준 58조 3,612억원의 0.06%), 이는 보좌관 도입을 통해 심도 있는 예·결산심의 및 감사기능 강화 등을 통해서 예산절감을 통해서 극복할 수 있는 규모이다. 또한 광역의회의 업무량이나 중요성을 감안할 때 국회의원이 의원1인당 보좌인력을 9명까지 둘 수 있는데 비하여 광역의원은 보좌관 1명도 둘 수 없다는 것은 상식과 형평에 반한다. 한편 개인별 보좌관제 도입은 의원들의 의정활동의 전문성을 제고할 뿐만 아니라 미래의 지역사회의 일군을 양성할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

13) 타이베이시는 대만의 수도이고 인구 261만 3천명(2010년 10월말기준)으로 대구광역시 인구규모와 비슷하지만 시의원은 62명으로 약 2배로 많으나 시의원 1인당 월 240,000NT\$(한화로 약 1,000만원) 범위내에서 유급보좌관을 선임하여 활용할 수 있으므로 통상적으로 6~8명의 개인보좌관을 선임하여 의정활동에 활용하고 있으며 개인보좌관은 의회의장이 임명하는 계약직 공무원임(전국시도의회의장협의회, 2012: 65-71).

【참 고 문 헌】

- 강성철·김관석·이종수·진재구·최근열.(2011). 「재인사행정론」, 서울: 대영문화사.
- 권영주.(2011). 지방의회 전문성강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(2): 1-31.
- 김순은.(2013). 지방의회 역량강화를 위한 방안: 정책보좌관제와 사무기구를 중심으로. 「지방행정」, 통권 717호: 20-23.
- 김재홍·김도희.(2007). 지방의회 사무직원 인사제도 개편에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 17(3): 97-126.
- 김찬동.(2013). 지방의회 역량강화를 위한 사례: 일본과 미국을 중심으로. 「지방행정」, 통권 717호: 28-31.
- 김형남.(2012). 지방의원 보좌관 도입의 당위성과 법적근거. 「자치의정」, 15(3): 65-68.
- 백종인.(2011). 지방의회 인사권독립과 관련한 예상 문제점과 해소방안에 대한 고찰. 「전국시도의회의장협의회 제10차 정책자문회의 자료집」.
- 송광태.(2003). 지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해본 지방의회의 기능강화방안. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 23-54.
- 신원득.(2013). 지방의회 인사권 독립의 재정립, 「경기도의회-지방의회 인사권독립을 위한- 지방자치개혁 정책토론회 자료집」.
- 안국찬·이우권·전영욱.(2007). 지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구-의원 및 공무원 인식을 중심으로-. 「한국자치행정학보」, 21(2): 75-91.
- 안전행정부.(2013). 「제6기후반기지방의회(2012.7-2014.6)현황」.
- 안영훈·김성호.(2007). 지방의회 사무기구의 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구. 「한국지방자치학회 2007년도 하계학술대회 자료집」, 191-232.
- 양기근.(2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안: 경상남도 의회를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 10(2): 69-91.
- 이용우.(2007). 지방의회 사무기구의 인사권 독립. 「자치의정」, 10(5): 21-36.
- 이철우·정재화.(2009). 지방의회 사무기구의 인사권 개선에 관한 연구. 「한국정책연구」, 9(3): 269-294.
- 임경호·이용우.(2006). 「신 지방의회운영론」, 서울: 지방의회발전연구원.
- 장영두.(2006). 지방의회 사무기구의 전문화: 입법정책지원 기능을 중심으로, 「한국공공관리학회보」, 20(1): 273-302.
- 전국시도의회의장협의회.(2007). 「지방의회 사무기구의 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구」.
- 전국시·도의회의장협의회.(2012). 「제10차 정책자문회의 자료집」
- 조석주·박기관.(2009). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안, 「한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문집」: 163-185.
- 최근열.(2011). 지방의회의 위상강화를 위한 발전과제: -지방자치법 개정을 중심으로

- 「한국지방자치연구」, 13(3): 89-114
- 최근열·김정호(2008), 「경상북도의회 의정활동의 성과평가와 과제」.
- 최병대.(2011). 경상북도의회의 위상강화 및 발전과제. 「경상북도의회부활 20주년기념 심포지엄 자료집」: 71-97.
- 최봉기·정은영·이석원.(2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구, 「한국행정논집」, 20(1): 137-210.
- 최봉기.(2011). 지방의회 인사권 독립, 서울특별시의정회 제32회 의정세미나 발표논문.
- 최종술.(2011). 지방의회 사무기구의 인사운영제도 개선방안. 「한국자치행정학보」, 25(3): 377-397.
- 최진혁.(2008). 지방의회 인사독립방안. 「자치의정」, 11(5): 50-63.
- _____. (2013). 지방의회 의정활동의 전문성 확보방안: 지방의회의원의 유급보좌관제 도입의 필요성. 「자치의정」, 16(4): 65-87.
- 하동현·안영훈.(2012). 「일본 지방공무원 인사제도 연구를 통한 지방의회 인사권독립에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 정책연구 2012-1.
- _____. (2013). 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석, 한국행정학회 2013 행정학하계공동학술대회 발표논문.
- 한국정책포럼.(2011). 「지방의회 사무기구의 인사권독립 시행 후 문제점 예측과 해소 방안」.
- 한국지방자치학회.(2008). 「지방의회의 이해」, 서울: 박영사.
- 함성득·김혁·조준우.(2004). 한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구: 한국 의회보좌제도의 개선방안의 모색. 「국제정치논총」, 44(1): 393-419.
- 황아란.(2003). 「지방의회의 사무기구의 인사권 확대방안」. 서울: 한국지방행정연구원
- Barron.(1991). Jacqueline, Crawley, G & Wood, T(1991), Councilors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councilors. Houndmills: Macmillan.
- Herzberg, F, Mausner B., & Snyderman B. (1959). *The Motivation to Work*, New York: Wiley.
- Glueck. W.F. (1982). *Personnel: A Diagnostic Approach*. Texas: Business Publication.
- Guy Benveniste. (1987). *Professionalizing in the Organization: Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. John Wiley & Sons.
- Rosenthal, A.(1989). "The Legislative Institution: Transformed and at Risk," in C. Vans Horn(ed.), *The State of the States*, Washington, DC: CQ Press.
- Stillman, Richard J. (2004). *Public Administration, Concepts and Cases*. Houghton Mifflin College Division.
- Weberg, B.(1993), "Changes in Legislative Staff," in J. Baker(ed.), *Readings on American Subnational Government: Diversity Innovations and Rejuvenation*, New York: Harper Collin's College Publishers.