

정책제언

미완의 지방의회 인사권 독립과 과제



김 건 위 | 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장

2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정 가운데 지방의회 인사권 회귀내용은 미완이라는 생각이 든다. 지방의회 인사권은 본래 1949년 최초 지방자치법에는 지방의회 의장에게 있었다.

하지만 1988년부터 지자체장에게 권한이 가게 되고 이후 지방의회 의장과의 협의('88년), 추천('94년) 등으로 본래의 권한 회복은 못한 채 지지부진한 상황이 이어졌었다.

지방의회에 대한 국민적 공감대가 낮은 상황, 그리고 강시장-약의회의 불균형 상황을 타계하기 위해서는 지방의원과의 의회를 지원하는 의회사무기구 개선은 불가피한 상황이다.

의회사무기구의 정체성을 處라는 명칭이 갖는 특성을 중앙부처 조직(집행부)에서 살펴보면, 독립된 조직이라는 독자성과 국무총리를 보좌(공수처 제외)하는 기관이라는 특성을 갖고 있다. 입법부 조직 측면에서는 역시 국회의장을 보좌하는 독립된 조직이라는 특성을 갖고 있다. 여기서 독립된 조직이라는 의미는 인력 및 기구에 대한 독자성이다.

독립된 조직이기 때문에 해당 조직의 인사권, 예산권이 있어야 하며, 보좌기관의 성격상 뾰족한 피라미형 조직형태 보다는 평평한 형태의 조직형태를 갖추는 것이 이상적 형태일 것이다. 그러나 현재의 상황을 말하자면 지방의회 사무기구는 독립성은 미약하다고 볼 수 있다.

조직형태는 뾰족한 피라미 형태가 아닌, 머리가 작은 모래시계 형태의 조직형태를 갖고 있다. 이로 인해 중간층이 없어 집행부와 의 직급 불균형 등의 문제가 발생되고 있다. 이유는 독립성이 미약하다 보니 자체적인 조직(보조기관; 실·국·과; 피라미드)을 갖을 수 없기 때문이다.

원인은 경로의존성에서 찾을 수 있다. 관선 시기에는 집행부의 보조기관 가운데 하나였다. 과거 지방의회는 사무국(과)을 두지 않고 지방의회의 사무를 처리하기 위해 의장이 간사와 서기 약간명을 임명하였다. 가령, 도의 경우 지방과에 의사계를 두어 의회사무를 전담케 하였다.

민선이 시작되자(1991년) 의회에 두는 사무국의 장은 집행부 부단체장과 실국장 직급을 고려하는 것에 방심이 있었기 때문에 (1기('91~'95): 의회사무국-과-계 → 2기('95~'98): 의회사무처-담당관-계), 독립적 조직형태 구축을 위한 후속 작업에는 상대적 관심이 덜했다고 추정된다.

여기서 민선 지방의회 2기 때의 담당관은 전문적 지식을 활용하여 기관장이나 보조기관을 보좌하기 위하여 설치하지만 핵심은 담당관 밑에는 과를 둘 수 없다는 것이다.(보좌기관) 이것이 현재의 중간층 없는 모래시계 형태를 만드는 결과를 초래하게 된 것이다.

법률이 시행에 들어갔지만, 현재의 의회사무기구는 독립된 보좌기관이라 하기 어렵다. 이를 조직구조 형성의 5개 원리(전문화/분업 원리, 조정·통합 원리, 계층제 원리, 통솔범위 원리, 명령통일 원리)에서 찾을 수 있다.

첫째, 집행부 견제를 할 수 있는 기능과 조직을 제대로 갖추고 있지 못하다. 조직기구와 관련된 권한은 집행부 장에게 있기 때문이다.

둘째, 지방의회 의장에게는 정원에 관한 관리 권한이 없으며, 그 권한 역시 지자체 장에게 있다.

셋째, 중간관리층이 부재한 형태를 띠고 있다. 이에 따라 직급이 집행부와 불균형을 이루게 된다. 이는 앞서 살펴본 경로의존성으로 인해 나타난 결과라 할 수 있다.

넷째, 지방자치법 전부개정에 따라 지방의회 업무량 변화가 예상되는바 이에 따른 조직진단 시행 등이 필요하나, 이 역시 집행부 장에게 있다.

다섯째, 의회 사무기구의 기구 및 정원관련 권한 및 이에 연계된 예산권은 집행부 장에게 있어, 결국에는 하나의 기관에 2개의 권한이 존재하는 모순된 형태가 상존하고 있다.

현 제도 내에서는 의회사무기구 (조직 및 정원)의 수직적 보완보다는 수평적 보완(소수의 인력 증감)만이 가능한 상황이다.

관선시대에서 민선시대로 체제가 바뀌는 과정에서 미진했던 의회사무기구에 대한 작업이 시급히 진행되어야 한다. 이러한 지방의회 사무기구의 체질 개선이 될 때라야만, 제대로 된 집행부 견제가 가능한 본래 역할을 수행할 수 있을 것이다.

출처:자치분권위원회 _ 김건위 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장

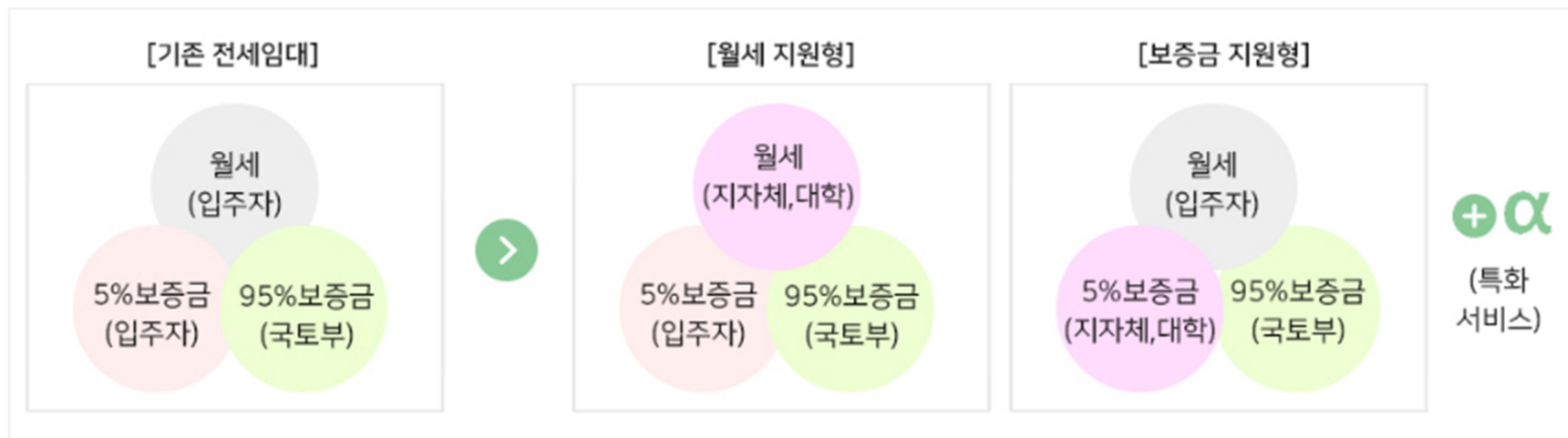
정부동향

국토교통부

전세임대사업, 지자체 대학과 협업으로 시너지 높인다

- 중소기업 유치, 기숙사 문제 해소를 위한 「특화형 전세임대사업」 시행 -

- 전세보증금의 95%를 국가에서 지원하는 전세임대 사업이 지역과 대학의 다양한 수요에 맞춰 활용될 수 있는 기반이 마련되었다.
 - 국토교통부는 지자체의 기업유치를 지원하고, 부족한 대학 기숙사 문제를 해소하기 위해 기존 전세임대사업에 지자체, 대학의 추가 지원을 결합한 「특화형 전세임대사업」을 시행한다고 밝혔다.
- 국토부가 '05년부터 시행한 전세임대사업*은 임차인 신용과 무관하게 목돈(보증금의 95%)을 저렴하게 지원하는 사업으로,
 - 타 공공임대보다 지원이 빠르고, 본인이 원하는 주택에 거주할 수 있어 입주자가 매우 선호하는 사업이지만, 운영·관리가 어려워 지자체 참여없이 국토부와 LH 위주로 운영된다는 한계가 있었다.
 - * LH 등 공공사업자가 도심내 다세대주택 등과 전세계약을 맺고, 임차인에게 재임대(LH는 기금을 받아 보증금을 충당하고, 입주자는 기금이자만 부담)
 - 한편, 지자체는 지역경제 활성화를 위해 기업을 유치하려고 하나 별도 재원이 없고, 기업에 대한 혜택이 부족하여 어려움을 겪어왔고, 기업은 직원 주거문제 등 문제로 이전을 주저하고 있는 상황이었다.
 - * 건설 임대주택은 비용이 크고, 오래 걸려 수요가 적은 비수도권 지역에 부적합
 - 대학교 또한, 재정 부담으로 별도의 기숙사 건설이 어려워 기숙사 수용률이 낮으며('21년, 22%), 결국 대부분의 학생들은 학교 인근 원룸(다세대주택) 등에 월세나 전세로 거주하고 있는 문제가 있었다.
- 「특화형 전세임대」는 이러한 지자체와 대학의 당면 문제를 해결하기 위해 기존 전세임대 사업(보증금 95% 국비지원)에 지자체·대학교가 입주자가 부담하는 월세나 보증금, 기관별 특화 서비스를 추가 지원하는 사업이다.



- 이번에 시행하는 시범사업은 국토부, LH와 보은군, 진천군(중소기업 유치형), 경희대학교(청년 기숙사형)가 협력하여 총 300호 규모로 진행하며, LH를 통해 3월초부터 입주자를 모집할 계획이다.
- 지원대상은 일정 소득, 자산요건(참고)을 충족하는 중소기업 근로자 또는 대학생(대학원생 포함)이며, 거주기간은 최초 2년 계약 후, 9회까지 재계약이 가능(청년 유형은 재계약 2회)하다.
- 보증금 지원한도는 아래와 같이 지역별·유형별로 약 1억원을 지원한다.

구분	지원한도			입주자부담	
	수도권	광역시	기타지역	보증금	월 임대료
일반	1.20억원	0.80억원	0.60억원	지원금의 2~5%	보증금에 대한 연이율(연 1~2%)
신혼부부	1.35억원	1.00억원	0.85억원	지원금의 5%	
청년	1.20억원	0.95억원	0.85억원	100~200만원	

- 「특화형 전세임대」의 가장 큰 특징은 참여하는 지자체·대학이 기관별로 차별화된 추가 지원을 하는 것으로, 이번 시범사업에 참여하는 기관별 지원내용은 다음과 같다.
 - ① 보은군(80호)은 근로자가 부담해야하는 보증금(약 300만원)을 무상 지원하고, 월세는 해당 중소기업에서 일부 지원한다. 군은 참여하는 중소기업에 경영안정지원자금 대출이자 일부를 보조할 계획이다.
 - ② 진천군(70호)은 근로자 부담 보증금(약 300만원)을 무상 지원하고, 사업 경과에 따라 임대료에 대한 추가지원을 검토한다. 전입한 근로자에게는 지원금(1인 100만원, 2인 이상 220만원)을 지급할 계획이다.
 - ③ 경희대학교(150호)는 학생이 부담해야하는 보증금(약 200만원)을 무상 지원하고, 입주 학생을 교내 홍보대사에 임명, 활동실적에 따라 장학금을 지급할 계획이다. 취업 특강 등 다양한 프로그램도 지원한다.

문화체육관광부

문체부와 지자체, 관광업계 위기 극복 지원 계속 이어간다

- 문화체육관광부는 2월 23일(수) 오전 10시, 정부세종청사와 각 시도를 영상으로 연결해 ‘ 시도 관광국장 회의’를 개최했다.
 - 이번 회의는 코로나19로 인한 관광업계의 위기 장기화 상황에서, 정부와 지자체의 주요 지원 대책들과 올해 관광 분야 주요 업무계획을 공유하고, 상호 건의 및 요청 사항 등을 수렴하기 위해 마련했다.
- 지난 2년간의 문체부를 비롯한 정부 차원의 관광업계 회복 지원 규모는 총 2조 7,725억 원에 달한다. 세부 내용을 살펴보면 관광진흥개발기금을 통한 금융 지원이 1조 7,155억 원으로 가장 많았으며, 그 외에는 4차례의 재난지원금 1,243억 원, 고용·일자리·역량강화 사업 지원 7,095억 원, 각종 세제와 부담금 등 감면 701억 원, 방역과 시장 활성화 지원 1,531억 원 등이 있었다.
- 지자체 차원에서는 모든 시도에서 여행·관광업계를 대상으로 다양한 명목의 재난지원금을 지급했다. 17개 시도에서 오직 관광업계만을 대상으로 자체 지급한 재난지원금은 약 823억 원에 이른다. 관광업계를 포함해 모든 업종을 대상으로 지급한 지원금도 있어, 실제 지원 규모는 더욱 크다. 또한 상당수 지자체에서 관광기업의 융자 이자에 대한 이차 보전을 실시했고, 지자체가 징수하는 각종 세금과 부담금을 감면하는 것은 물론 공유사무실 지원이나 공유시설 임차료 감면 등 지역별 여건을 고려해 다양한 방식으로 여행·관광업계를 지원했다.
 - 하지만 정부와 지자체의 다각적인 지원에도 불구하고 오미크론 변이 바이러스 확산 등으로 시장 정상화가 지연되면서, 여전히 관광업계 상황은 크게 나아지지 않고 있다. 통계청의 ‘서비스업 동향조사’에서 2019년 4분기 대비 2021년 4분기 산업별 생산지수(계절조정)를 살펴보면 ▲ 서비스업 전체는 5.3% 증가했으나, ▲ 여행업은 82.6%, ▲ 항공여객업은 75.6%, ▲ 유원시설업은 29.8%, ▲ 숙박업은 15.7%가 각각 감소했다. 이를 통해 다른 산업에 비해 관광 관련 업종의 회복세가 매우 미약함을 알 수 있다.
- 이 때문에 다수 시도에서 여행·관광업계의 위기 극복 지원을 지속해 줄 것을 요청했다. 특히 ‘여행사 공유사무실 지원 사업 연장’, ‘여행업 등 일부 사각지대에 대한 지원 확대’ 사업은 5개 시도에서, 업계 종사자의 관심이 높은 ‘관광지 방역·수용태세 개선 일자리 사업의 지속 추진’ 사업은 2개 시도에서 건의하는 등 지자체의 많은 관심을 받았다.

농림축산식품부

부족한 농촌일손, 공공형 계절근로제로 지원합니다

- 시범사업 대상자 선정, 1개월 미만의 단기 고용인력 수요 대응 -

- 농림축산식품부는 농촌의 일손 부족을 완화하기 위해 지자체가 선정한 농협이 외국인 계절근로자를 고용하여 1개월 미만의 단기 근로인력이 필요한 농가에 지원하는 방식의 공공형 계절근로 시범사업을 오는 4월부터 추진할 예정이다.
 - 공공형 계절근로 사업은 올해 처음 도입하는 농촌인력지원 시범사업으로 4개 지자체(전북 무주, 전북 임실, 충남 부여, 경북 고령)가 외국인 계절근로자 320명을 도입하는 것으로 결정되었다.
 - * 도입 규모(320명): 무주군(100명), 임실군(40명), 부여군(100명), 고령군(80명)
- 농식품부는 1월부터 해당 시·군과 함께 운영 주체, 참여 농가 규모, 농가 부담 이용료 등 사업계획의 적정성을 검토하고, 계절근로자가 사용할 숙박 시설, 격리시설 등에 대한 현장점검을 실시하였다. 사업대상자 선정 결과는 법무부에 제출하였으며, 2월 25일 법무부가 주관하는 외국인 계절근로자 배정심사협의회에서 최종적으로 확정할 예정이다.
- 종전 계절근로제는 농가가 외국인 계절근로자를 3개월(C-4) 또는 5개월(E-8)간 직접 고용하는 방식만 허용되어, 1개월 미만의 단기 고용인력이 필요한 농가는 활용하기 어려운 측면이 있었다.
 - 이러한 사각지대를 보완하기 위해, 정부는 지난 연말 제도개선을 통해 지자체 또는 지자체가 선정한 농협이 외국인 계절근로자를 고용하여 1개월 미만의 단기 근로인력이 필요한 농가에 노동력을 제공하는 방식의 공공형 계절근로 사업을 시범 도입하기로 결정했다.
 - 공공형 계절근로제는 해당 지자체가 선정한 농협이 외국인 계절근로자를 고용하여 급여를 지급하는 한편, 내국인 작업반장을 포함한 영농작업반을 구성하여 단기 근로인력이 필요한 농가에 노동력을 제공하는 방식으로 운영한다. 계절근로자는 체류기간 동안 지자체가 마련한 숙소에서 거주하면서 동 사업에 참여하는 농가를 순회하는 방식으로 일하게 되며, 농가는 사전에 지자체-농협-농가가 협의하여 산정한 이용료를 농협에 지급하면 된다.

정책브리프

지방의회 행정사무감사 기간의 개선방안



최 현 재 | 서울특별시 의회사무처 입법담당관 법제지원팀장

1. 문제 제기

2022년 1월 13일 전부개정 지방자치법이 시행되면서, 자치분권 2.0시대가 시작됨

- 지방의회 인사권 독립 및 지방의원의 의정활동을 보좌하는 정책지원 전문인력 도입 등 지방의회의 역량 강화를 위한 제도적 기반이 마련됨

그러나 전부개정 지방자치법에서도 지방자치단체의 변화와 발전을 반영하지 못한 규정들이 여전히 남아있음

- 특히, 지방의회가 실시하는 행정사무감사 기간에 관한 현행 규정은 2011년에 개정된 이후 지난 10년 간 지방자치단체의 변화를 반영하지 못한 채 유지되고 있음

지방의회의 행정사무감사 기간 결정의 자율성을 향상시키기 위한 제도 개선이 필요함

- 지방자치단체 재정규모와 행정사무감사 대상 기관 등을 고려하여 지방의회의 내실 있는 행정사무감사가 진행될 수 있도록 충분한 기간이 확보되어야 함

2. 행정사무감사 기간 개선의 필요성

행정사무감사는 지방의회가 집행부를 감시·견제하는 중요한 기능 중 하나임

- 지방의회가 해당 지방자치단체의 행정사무 전반을 대상으로 그 실태를 보다 정확히 파악하기 위하여 매년 일정한 기간 동안 감사를 실시하는 의회활동임

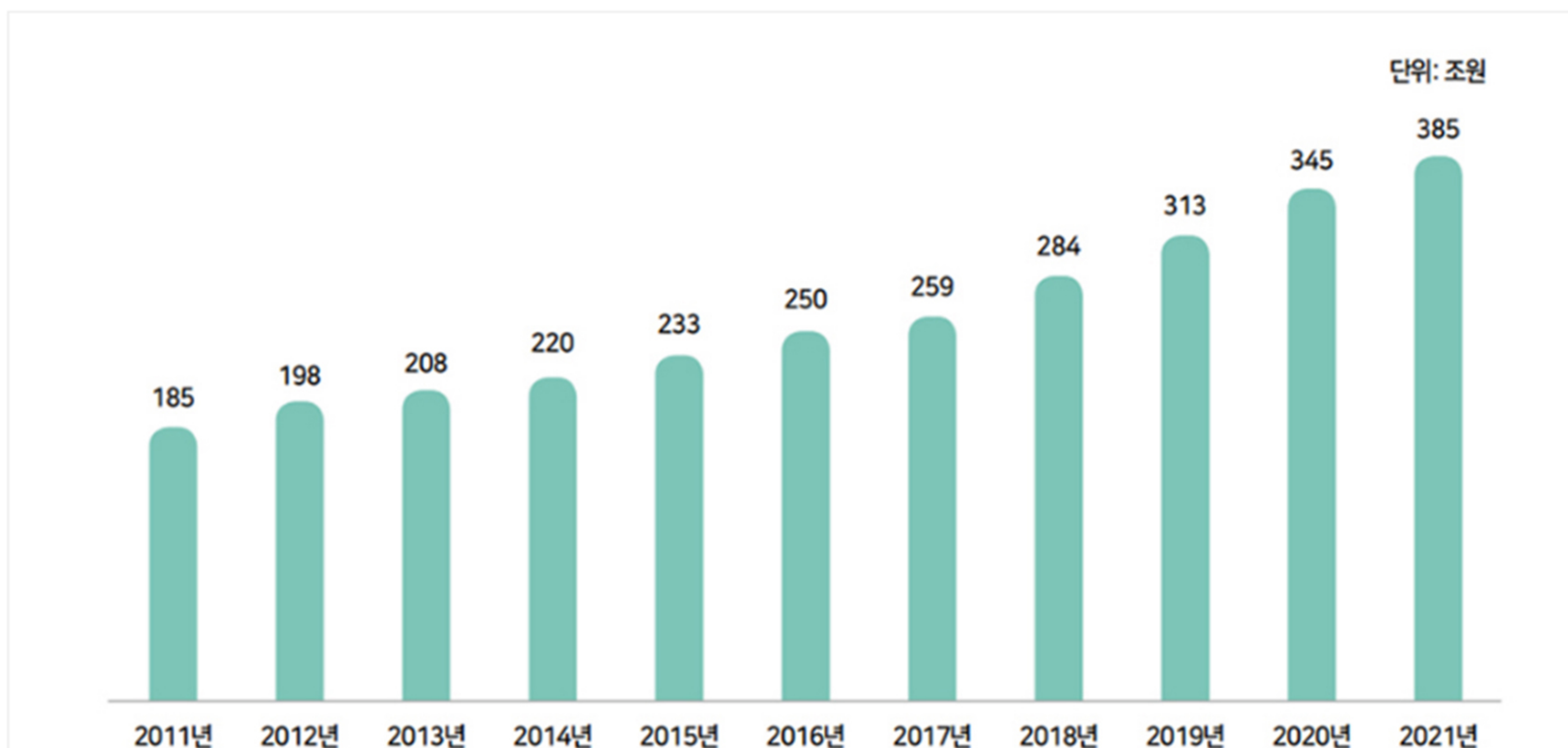
지방자치법 제49조제1항에 따라 시·도는 14일, 시·군 및 자치구는 9일의 범위에서 지방의회가 행정사무감사를 실시하고 있음

- 2011년 이전에 행정사무감사 기간은 시·도 10일, 시·군 및 자치구 7일의 범위였음

지방자치단체의 조직 및 재정 등은 2011년 이후 계속해서 증가하고 있음

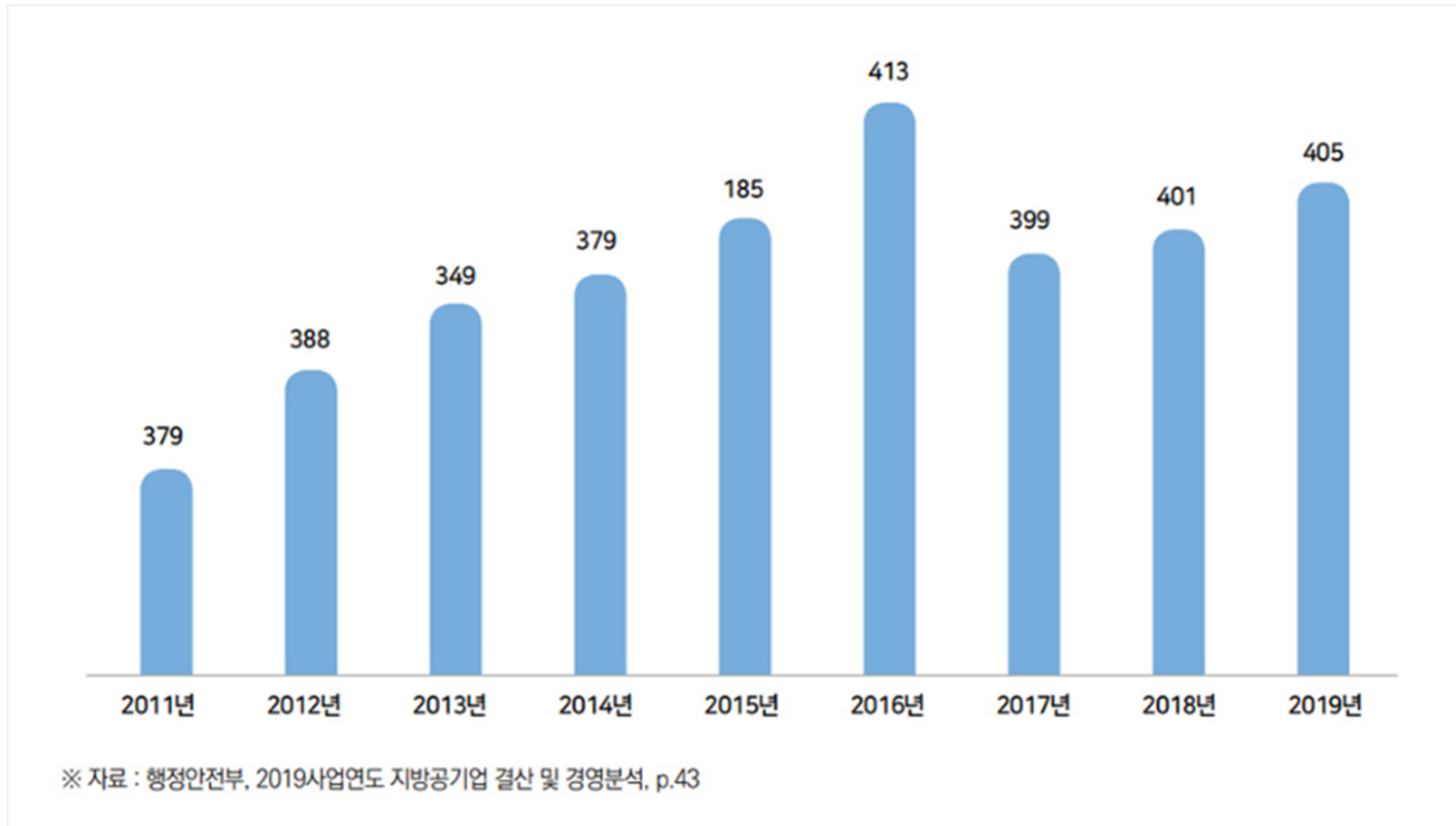
- 지방자치단체의 예산은 2011년 185조원에서 2021년 365조원으로 180조원이 늘어남
- 지방자치단체 출자·출연기관 등은 2012년말 463개에서 2020년말 790개로 327개가 늘어남
- 행정사무감사의 대상기관인 지방공기업은 2011년 379개에서 2019년말 405개로 증가함

• [그림 1] 연도별 지방자치단체의 예산



※ 자료 : 지방재정통합공개시스템

• [그림 2] 연도별 지방자치단체의 지방공기업 현황



행정사무감사의 피감대상기관이 증가함에 따라 행정사무감사 기간의 부족 문제가 심화됨

- 법정 기간 내에 행정사무감사를 끝내야 하는 지방의회는 최근 코로나19 감염의 우려로 인해 행정사무감사 일정 운영에 있어 어려움을 겪는 상황에 직면하기도 함

○ 개선방안

지방의회의 행정사무감사 기간을 개선하기 위한 지방자치법 개정이 필요함

- 지방자치단체가 재정규모와 감사대상을 고려하여 행정사무감사 기간을 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 함

• [표 1] 행정사무감사 기간의 개선을 위한 지방자치법 개정안(예시)

현 행	개 정 안
제41조(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 ~ ⑦ (생 략)	제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 <u>조례로 기간을 정하여</u> 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다. ② ~ ⑦ (현행과 같음)

출처: 한국지방행정연구원 지방의정브리프_최현재 서울특별시의회 의회사무처 입법담당관 법제지원팀장

알기쉬운정책용어


법제처

2월

알아두면 유익한
주요 시행법령

일	월	화	수	목	금	토
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

11일
(금)



「스포츠기본법」

모든 국민의 스포츠권 보장

모든 국민이 차별받지 않고 자유롭게 스포츠를 누릴 수 있는 권리를 보장합니다.

18일
(금)



「국민 평생 직업능력 개발법」

직업능력개발 지원대상 확대 등

전 국민의 생애주기에 걸친 직업능력 개발을 위해 법의 지원대상을 근로자에서 국민으로 확대합니다.

18일
(금)



「보험업법」

통신수단을 이용한 보험계약의 해지

보험계약자 본인임을 확인받은 경우 통신수단*을 이용해 보험계약 해지가 가능합니다.
* 전화, 우편, 컴퓨터통신 등

18일
(금)



「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」

중소기업의 기술유출 방지

중소기업의 기술유출 방지를 위하여 비밀유지계약 의무화 및 징벌적 손해배상제도를 도입합니다.

출처 : 법제처 카드뉴스

성기는 일하는 가까운
강원도의회

(24327) 강원도 춘천시 중앙로1 강원도의회사무처 입법정책담당관실
Tel. 033-249-5273 | Fax. 033-249-5274

Copyright(c)2022 강원도의회 All rights reserved.