

2018 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

지방분권 강화를 대비한 서울특별시의회 상임위원회 업무조정 및 조직 개선방안

2018. 11.



서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「지방분권 강화를 대비한 서울특별시의회 상임위원회 업무조정 및 조직 개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2018. 11.

(사)한국공공자치연구원

대표이사 이기현

- 연구기관 : (사)한국공공자치연구원
- 책임연구원 : 조석주 (한국공공자치연구원, 수석연구위원)
- 연구원 : 이상혁 (한국공공자치연구원, 수석연구위원)
유동상 (한국공공자치연구원, 연구위원)
윤준희 (한국공공자치연구원, 연구위원)
- 보조연구원 : 이성희 (한국공공자치연구원, 책임연구원)
- 자문위원 : 김영우 (서울시립대학교, 교수)
이동영 (전국시도의회의장협의회, 수석전문위원)
신원득 (경기연구원, 선임연구위원)
권용수 (건국대학교, 교수)
박정후 (자치분권위원회, 전문위원)

지방분권 강화를 대비한 서울특별시의회 상임위원회 업무조정 및 조직 개선방안

한국공공자치연구원 조석주

요 약

21세기 메가경쟁시대(mega-competition)에 서울특별시의회의 경쟁력 제고를 위해서는 서울특별시의회 의원은 물론 전 직원의 전문성 강화가 필요하다. 한편 서울특별시민의 삶의 질 향상 요구와 거대해지는 집행부인 서울특별시에 대응하여 견제와 감시기관으로서의 기능 강화도 요구된다.

이를 위해서는 우선 서울특별시의회가 자체적으로 대응할 수 있는 환경이 조성되어야 하며, 외형적으로는 조직의 적정성과 이에 따른 업무의 효율성, 내부적으로는 각 구성원의 역량 강화가 필요하다.

일반적으로 대부분의 기관은 조직 간 또는 조직원 간에 이루어지고 있는 업무의 적절하고 원활한 수행과 개인 및 부서 간 업무량의 형평성 여부에 따라 조직의 건전성과 업무의 효율성이 나타난다. 따라서 모든 기관은 업무의 효율성 증대를 위해 수시로 조직을 개편하고 인사를 단행하며 유능한 인사를 충원한다. 그럼에도 불구하고 대체적으로 어느 기관이나 문제점을 내포하고 있는 것이 현실이며 서울특별시의회도 그동안 조직발전을 위한 연구와 노력을 하였으나 기대만큼의 성과는 미흡하였다고 보여 진다.

한편 현 정부 출범 이후 연방제에 준하는 지방분권 실현을 약속하며, 지방분권 개헌 논의, 자치분권 로드맵 발표 등 강력한 지방분권정책을 추진하고 있다. 이에 따른 지방의회의 역할 증대 및 의정환경 변화에 능동적인 대응이 요구된다.

본 연구는 기능분석(직무분석)을 통해 서울특별시의회 조직의 문제점을 분석하고 이에 따른 개선방안 제시는 물론, 현 정부의 지방자치 분권 강화에 따른 지방의정 환경변화에 대비하기 위한 서울특별시의회의 조직 개선방안을 제시하는데 목적이 있다.

서울특별시의회 조직의 개선을 위한 연구방법론으로 다양한 방법이 있을 수 있으나 본 연구에서는 서울특별시의회 내 전문위원과 사무직원을 대상으로 심층면접을 실시하였으며, 면담 내용을 분석하여 문제점을 도출한 후 이를 중심으로 개선방안을 제시하였다.

연구의 대상적 범위는 사무처 1실 5담당관인 언론홍보실, 의정담당관, 의사담당관, 시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관이며, 10개 상임위원회인 운영위원회,

행정자치위원회, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회와 예산결산특별위원회이다.

본 연구는 다음과 같은 목차와 내용으로 구성되었다.

제1장은 서론으로서 연구의 목적과 필요성, 연구의 범위와 방법을 제시하였다.

제2장은 지방의회 및 조직진단 관련 이론으로 지방의회의 법적 근거 및 지위, 조직진단관련 이론적 논의, 서울시의 환경적 특성을 서술하였다.

제3장은 지방자치 분권 강화와 지방의회의 역할로서, 지방자치 분권의 필요성, 현 정부의 지방자치분권 의지와 주요 과제, 서울특별시의 분권 수준과 현 정부의 지방이양사무 추진 방안, 지방자치 분권에 따른 지방의회 역할 강화와 효율화방안을 서술하였다.

제4장은 서울특별시의회 현황으로서 서울특별시의회 역사, 서울특별시의회 일반현황에 대해 살펴보았다.

제5장은 서울특별시의회 기능(직무)분석을 하였다. 주요 내용은 상임위원회, 사무조직에 대한 기능(직무)분석으로서 서울특별시의회 전문위원과 사무직원을 대상으로 한 면담내용을 중심으로 분석하였다.

제6장은 국회 및 해외사례를 살펴보았다. 상임위원회는 국회, 광역의회, 일본 도쿄도의회, 독일 베를린 주의회를 중심으로 분석하였다. 사무조직은 미국 뉴욕시, 로스앤젤레스시와 영국의 맨체스터시, 일본의 지방의회, 독일 베를린시를 대상으로 분석하였으며 이를 중심으로 시사점을 제시하였다.

제7장은 서울특별시의회 발전방안을 제시하였다. 먼저 제5장에서의 기능(직무)분석을 중심으로 상임위원회와 사무조직의 발전방안을 제시하였고, 이어서 지방자치 분권 강화에 따른 상임위원회 개선방안, 사무조직의 기능 강화방안을 제시하였다.

이와 같은 연구과정과 연구결과를 중심으로 다음과 같은 발전방안을 제시하였다.

1. 기능(직무)분석을 통한 서울특별시의회 상임위원회의 개선이다.

첫째, 전문성 강화 측면의 개선이다. 현재의 서울특별시의회 상임위원회의 전문성을 강화하여 운영하는 경우, 지방자치단체의 기능, 그중에서도 광역자치단체의 기능을 중심으로 상임위원회를 설치·운영한다. 위원회별 위원 수는 최소 5명에서 최대 7~8명 수준이 적절하고, 전문분야별 상임위원회를 세분화하는 것이 바람직하며, 이와 같은 논의에 기초하여 상임위원회의 기능을 재배분하였다.

둘째, 연계성 강화 측면의 개선이다. 서울특별시의회 상임위원회의 기능 연계성을 강화하여 운영의 효율성을 개선할 수 있다. 지방의회의 상임위원회 설치·운영의 궁극적인 목적이 의회의 전문성을 확보하는 것 외에도 본회의의 운영 효율성 증대에 있는 바, 상임위원회의 연계성 제고는 상임위원회의 설치·운영목적의 달성을 위한 고려사항이다. 지방의회의 위원회 중심주의에 따라, 단일의 위원회의 직무범위를 넘어

복수의 위원회에서 논의하는 것이 사안의 처리에 유리할 수 있다. 다만, 연계성을 강조하는 경우, 상임위원회의 수가 감소하고, 상임위원회 별 위원수가 증가한다.

현재의 서울특별시의회 상임위원회의 연계성을 강화하여 운영하는 경우, 일본 동경도의회 사례와 유사하게 운영위원회, 총무위원회, 기획경제위원회, 환경건설위원회, 도시정비위원회, 문교위원회, 보건복지위원회, 재난안전위원회 등 7개 상임위원회로 개편하는 대안을 제시하였다.

2. 기능(직무)분석을 통한 서울특별시의회 사무조직 개선방안이다.

첫째, 조직 확대 및 인력 확충방안으로, 입법담당관실·예산정책담당관실의 확대 및 충원, 전문위원실의 조정 및 확대, 의정지원부서의 업무 및 인력 재조정방안을 제시하였다. 입법담당관실·예산정책담당관실의 확대 및 충원은 단기적으로는 입법담당관실과 예산정책담당관실의 6급 혹은 7급 조사관의 수를 늘리는 방안을 들 수 있으며, 장기적으로 입법담당관실이 제기능을 발휘하기 위해서는 현재의 과단위의 체제로 운영되기 보다는 처 혹은 국단위의 체제로 운영되어야 할 것이다.

전문위원실의 조정 및 확대는 우선 단기적으로는 전문위원실의 업무를 명확히 하여 전문위원 본연의 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

또한 정책지원 전문인력(유급보좌관)이 신설되는 경우에는 의원들의 지역의정활동 지원업무는 정책지원전문인력이 수행하도록 업무를 명확히 해야 하고, 각 상임위원회 별로 할당된 전문위원의 수를 조정해야 한다. 궁극적으로는 전문위원실의 확대가 필요하다. 현재 서울특별시의회는 부서 간의 업무량 차이가 많은 것으로 나타났으며, 부서간의 업무와 인력의 재조정을 통해 의정지원체계의 효율성과 합리성을 제고해야 할 것이다.

둘째, 새로운 제도의 도입 및 개선방안으로, 정책지원전문인력 제도의 도입, 인사권 독립, (가칭)광역정책지원단의 설립 방안을 제시하였다.

서울특별시의회 의원들이 주민의 대표기관으로서 제 기능을 발휘하기 위해서 정책지원 전문인력 제도를 도입하는 경우, 전문성과 업무의 명확성(구분) 두 가지의 특성을 전제로 해야 할 것이다. 「지방자치법」 제38조 제2항에는 지방의회 의원들이 의정활동에 필요한 전문성 확보에 노력하도록 일정한 의무를 부과하고 있다. 이는 지방의회에 전문위원을 두고 있는 중요한 이유 중의 하나이다. 정책지원 전문인력은 지역민원과 지역활동 및 행사 등에 전문적 지식을 갖춘 인재를 채용하고 그 역할을 명확히 정립할 필요가 있다.

인사권 독립과 관련하여 세가지 대안이 있을 수 있다. 의회직렬의 신설을 포함한 인사권의 독립방안, 이원화된 인사시스템의 구성으로 이는 사무처의 과장들에 대한 임면권은 의장이 갖고 계약직 등에 대해서는 단체장이 권한을 갖는 방식이다. 마지막으로 단체장의 추천과 의장의 임명방식이 있다.

(가칭)광역정책지원단 관련 내용이다. 서울특별시의원은 전문적인 정책지원을 신속

하고 지속적으로 받기가 어려울 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 보완하고 지방의원들이 전문적인 정책자문을 받을 수 있도록 정책지원단의 설립이 필요하다. 서울연구원이 도시 전체에 대한 중·장기적 관점에서 정책을 개발하고 정책대안을 제시하는 반면, 광역정책지원단은 전문성이 떨어질 수밖에 없는 서울특별시의회 및 자치구의회의원들에게 행정부를 감시할 수 있는 전문적 대응능력 향상에 초점을 맞춘 정책지원을 해야 할 것이다.

3. 지방자치분권 강화에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안이다.

현재 논의되고 있는 지방자치단체의 자치권 강화를 위한 다양한 제도가 정착되면, 지방의회의 기능이 확대되므로, 상임위원회의 기능개선에 대한 논의가 필요하다. 구체적으로, 자치경찰제의 도입, 자치입법권의 강화, 그리고 의회 인사권의 독립 등의 제도 변화를 충분히 받아들일 수 있는 의회의 전문성 확보가 요구된다.

이에 따라, 향후의 제도 변화 전망을 반영하여, 서울특별시의회 상임위원회의 전문성 제고와 기능의 연계성 강화를 고려한 상임위원회 개선방안의 제시가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 자치경찰제도의 전면 도입, 자치입법권의 강화, 지방의회의 인사권독립을 전제로 서울특별시 상임위원회의 개선 방안을 제시하였다.

4. 지방자치 분권 강화에 따른 서울특별시의회 사무조직 기능 강화이다.

현 정부의 지방분권 종합계획의 6대전략 3개 과제 중 지방의회와 관련된 과제는 제5 추진전략 ‘자치단체의 자율성과 책임성 확대’의 ‘지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개’, ‘자치조직권 강화’, ‘지방공무원 전문성 강화’ 등이며, 이에 대한 서울특별시의회 관련 부서의 기능 강화가 필요하다. 인사권 독립, 의정활동의 정보공개, 자치조직권 강화와 관련해서는 의정담당관 총무팀의 기능을 강화해야 한다. 한편 서울특별시의회 의원 및 사무직원 전문성 강화와 관련해서는 의정담당관 의정지원팀의 기능 강화가 필요하다.

목 차

I . 서론	3
1. 연구의 목적 및 필요성	3
가. 연구의 목적	3
나. 연구의 필요성	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
가. 연구의 범위	4
나. 연구의 방법	5
II . 지방의회 및 조직진단 관련 이론적 논의	9
1. 지방의회 관련 이론적 논의	9
가. 지방의회의 법적 근거 및 지위	9
나. 지방의회의 주요기능	10
2. 조직진단 관련 이론적 논의	12
가. 조직진단의 개념과 원칙	12
나. 관련학자들의 조직진단에 대한 정의	15
다. 조직진단의 연구유형	16
III . 지방자치 분권 강화와 지방의회 역할	21
1. 지방자치 분권의 필요성	21
2. 현 정부의 지방자치 분권의지와 주요 과제	22
가. 현 정부의 지방자치분권관련 새 헌법(안)	22
나. 지방자치 분권 주요과제와 로드맵	23
다. 지방자치법 개정(안)	27

3. 서울특별시의 분권수준과 현 정부의 지방이양사무 추진 방안	29
가. 서울특별시 등 도시단위 분권 수준	29
나. 현 정부의 지방이양사무 추진방안	31
4. 지방자치 분권에 따른 지방의회 역할 강화와 효율화	32
가. 지방자치단체의 과제	32
나. 지방의회의 역할	33
다. 지방자치 분권 시대에 필요한 지방의회 효율화방안	34
IV. 서울특별시의회 현황	43
1. 서울특별시의회 역사	43
2. 서울특별시의회 일반현황	45
가. 서울특별시의원 현황	45
나. 의회개최 현황	46
다. 의안처리 현황	46
라. 의정질문 및 행정사무감사	47
V. 서울특별시의회 기능(직무)분석	53
I. 분석개요	53
가. 조사설계	53
나. 분석기준	54
2. 상임위원회	54
가. 상임위원회의 설치목적	54
나. 서울특별시의회의 위원회 개요	55
다. 위원회 종류	56
라. 서울특별시 상임위원회 면담분석	60

3. 사무조직	71
가. 서울특별시 지방의회 사무처 조직 구성	71
나. 서울특별시의회 면담분석	75
다. 시사점	84

VI. 국회 및 해외사례 89

1. 상임위원회	89
가. 국회	89
나. 광역의회	91
다. 일본 도쿄도(東京都)의회	98
라. 독일 베를린 주의회(Abgeordnetenhaus Berlin)	103
2. 사무조직	109
가. 미국	109
나. 영국 맨체스터	113
다. 일본	116
라. 독일_베를린	121
마. 해외사례의 시사점	122

VII. 서울특별시의회 발전방안 129

1. 기능(직무)분석에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안	129
가. 전문성 강화	129
나. 연계성 강화	135
2. 기능(직무)분석에 따른 서울특별시의회 사무조직 개선방안	139
가. 조직 확대 및 인력 확충	139
나. 제도의 도입 및 개선	143
3. 지방자치 분권 강화에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안	149

4. 지방자치 분권 강화에 따른 서울특별시의회 사무조직 기능 강화 · 151	
〈 참고 문헌 〉	155
〈 부록 〉 서울특별시의회 조직진단 면담조사표	157

표 목차

〈표 Ⅲ-1〉 새 헌법 개정(안) 중 지방자치분권 관련 내용	23
〈표 Ⅲ-2〉 지방자치 분권 6대전략 및 주요 과제	24
〈표 Ⅲ-3〉 지방자치법 개정안 주요 내용	28
〈표 Ⅲ-4〉 서울특별시 등 도시단위 분권수준 측정결과	30
〈표 Ⅳ-1〉 서울특별시의회 의원 구성 현황	45
〈표 Ⅳ-2〉 서울특별시의회 의회별 회의 개최 현황	46
〈표 Ⅳ-3〉 서울특별시의회 의회별 의안처리 현황	47
〈표 Ⅳ-4〉 시정질문 의원수와 시정질문 일수	48
〈표 Ⅳ-5〉 의회별 행정사무감사 및 행정사무조사 현황	49
〈표 Ⅴ-1〉 면담 조사내용	53
〈표 Ⅴ-2〉 기획경제위원회 기능분석	61
〈표 Ⅴ-3〉 문화체육관광위원회 기능분석	62
〈표 Ⅴ-4〉 보건복지위원회 기능분석	63
〈표 Ⅴ-5〉 도시안전건설위원회 기능분석	65
〈표 Ⅴ-6〉 교통위원회 기능분석	66
〈표 Ⅴ-7〉 교육위원회 기능분석	67
〈표 Ⅴ-8〉 강화해야 할 상임위원회 소관기능	68
〈표 Ⅴ-9〉 예산심의 확정권의 측면에서 상임위원회 소관배분의 적정성에 관한 의견	70
〈표 Ⅴ-10〉 서울특별시 의회사무처 인력현황(2018. 12. 3. 기준)	72
〈표 Ⅴ-11〉 서울특별시 의회사무처 기능(사무)(2018. 12. 3. 기준)	72
〈표 Ⅴ-12〉 조직 확대의 필요성에 대한 의견	75
〈표 Ⅴ-13〉 조직 확대가 필요한 과 단위 부서에 대한 의견	77
〈표 Ⅴ-14〉 업무량 과중·과소 부서에 대한 의견(과 단위)	78
〈표 Ⅴ-15〉 업무량 과중·과소 부서에 대한 의견(팀 단위)	79
〈표 Ⅴ-16〉 사무처 운영 문제점과 개선방안	79
〈표 Ⅴ-17〉 전문위원 관련 문제점과 개선방안	81
〈표 Ⅴ-18〉 서울특별시의회 정책지원 전문인력 제도 도입의 필요성	82
〈표 Ⅴ-19〉 전문위원과 정책지원 전문인력의 역할 구분	83

〈표 VI-1〉 광역의회 상임위원회 현황	94
〈표 VI-2〉 뉴욕시 지방의회 사무기구 운영체계	110
〈표 VI-3〉 로스앤젤레스시 지방의회 사무기구 운영체계	113
〈표 VI-4〉 맨체스터시 지방의회 사무기구 운영체계	116
〈표 VI-5〉 일본 도도부현 의회 사무직원 정수	117
〈표 VI-6〉 일본 시의회 사무국 직원 수	118
〈표 VI-7〉 한국과 일본 지방의회 사무기구의 인력운영체계	119
〈표 VI-8〉 일본 광역의회 사무기구의 인력운영체계	120
〈표 VI-9〉 일본 도도부현 의회 사무직원의 근무기간(2007년 현재)	124
〈표 VII-1〉 전문성 기준 상임위원회 개편방안	130
〈표 VII-2〉 연계성 기준 상임위원회 개편방안	135
〈표 VII-3〉 상임위원회별 업무분석 현황자료	141
〈표 VII-4〉 최근 4년간 인사말씀 기고문 등 작성 건수	143
〈표 VII-5〉 도시계획분야 민원비중	143

그림 목차

〈그림 I-1〉 연구체계 구성도(분석 틀)	6
〈그림 II-1〉 조직진단의 기본 개념	13
〈그림 II-2〉 조직진단의 7가지 원칙	14
〈그림 IV-1〉 서울시의회 구성	44
〈그림 V-1〉 서울특별시 의회 사무처 조직도	71
〈그림 VI-1〉 한국과 일본 지방의회 사무기구의 설치 및 운영 근거	117
〈그림 VII-1〉 (가칭) 광역정책지원단과 참여자와의 관계	147
〈그림 VII-2〉 (가칭)광역정책지원단 조직구성(안)	149

I . 서론

1. 연구의 목적 및 필요성
 2. 연구의 범위 및 방법
-

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

가. 연구의 목적

21세기 메가경쟁시대(mega-competition)에 서울특별시의회의 경쟁력 제고를 위해서는 서울특별시민의 생활편리성과 안정화 등의 삶의 질 향상, 지역발전을 위한 서울특별시의회의 전략적 목표 설정 및 역할 기능 확대가 요구된다. 또한 서울특별시민의 경제적 환경변화와 대한민국 수도권 거대한 서울특별시의 발전에 대응하는 견제 및 감시기관으로서의 기능도 필요하다.

이를 위해서는 우선 서울특별시의회 자체적으로 대응할 수 있는 환경이 조성되어 있어야 한다. 이는 외형적으로는 조직의 적정성과 이에 따른 업무의 효율성, 내부적으로는 각 구성원의 역량과 연계된다. 전자는 상임위원회와 사무처를 의미하며 후자는 상임위원회에 속한 전문위원과 사무처에서 업무를 수행하고 있는 일반 직원을 의미한다. 일반적으로 기관은 조직 간 또는 조직원 간에 이루어지고 있는 업무의 적정하고 원활한 수행과 개인 및 부서 간 업무량의 형평성 여부에 따라 조직의 건전성과 업무의 효율성이 나타난다. 따라서 모든 기관은 업무의 효율성을 위해 수시로 조직을 개편하고 인사를 단행하며 유능한 인사를 충원한다.

그럼에도 불구하고 대체적으로 어느 기관이나 많은 문제점을 내포하고 있는 것이 현실이며 서울특별시의회도 그동안 조직개편을 위한 연구와 노력을 하였으나 기대만큼의 성과는 미흡하였다고 보여진다.

본 연구는 서울특별시의회의 기능(직무)분석을 통해 현재의 서울특별시의회 조직의 문제점을 도출하여 이에 대한 서울특별시의회 조직 개선방안 그리고 지방분권 강화에 따른 지방의정 환경변화에 대응하기 위한 서울특별시의회 조직 개선방안을 제시하는데 목적이 있다.

나. 연구의 필요성

문재인 정부 출범 이후 연방제에 준하는 강력한 지방분권 실현을 약속하며, 지방분권 개헌 논의, 자치분권 로드맵 발표 등 지방분권 강화에 속도를 내고 있다. 지방분권

강화에 따른 지방의회의 역할 증대 및 의정환경 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 서울시의회의 역량과 전문성 강화를 위한 구체적인 발전방안 모색이 필요하다.

또한 문재인정부의 출범에 따른 변화와 혁신시대에 서울특별시의회 내부의 신속적 적응과 발전이 필요하다. 특히 서울특별시의회 구성 및 인력·조직 등에 대한 체계적인 진단을 통해 상임위원회 소관의 적정 배분, 인력의 효율적 재배치, 조직 신설 등 의회의 효율적·합리적 운영방안이 요구되고 있다. 또한 정책지원 전문인력 확보, 지방의회 인사권 독립, 자치조직권 강화 등 서울특별시의회가 요구하고 있는 지방자치 분권 과제들의 현실화에 대비한 조직 설계 방안도 필요하다.

서울특별시의회 상임위원회 및 사무처 조직의 기능, 조직, 인력, 기타 문제점의 분석을 통한 기능의 합리화, 조직의 유연화 등 조직의 역량을 극대화 할 수 있는 체계구축이 필요하다.

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

연구의 범위는 시간적 범위, 공간적 범위, 내용적 범위로 구분될 수 있다. 시간적 범위는 6개월로서 6월 2일 부터 11월 2일까지이다. 공간적 범위는 사무처 1실 5담당관으로 언론홍보실, 의정담당관, 의사담당관, 시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관과 11개 위원회인 운영위원회, 행정자치위원회, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회, 예산결산특별위원회가 대상이다.

내용적 범위는 다음과 같다.

제1장은 서론으로서 연구의 목적과 필요성, 연구의 범위와 방법을 제시하였다.

제2장은 지방의회 및 조직진단 관련 이론으로 지방의회의 법적 근거 및 지위, 조직진단관련 이론적 논의, 서울특별시의 환경적 특성을 제시하였다.

제3장은 지방자치 분권 강화와 지방의회의 역할로서, 지방자치 분권의 필요성, 현 정부의 지방자치 분권 의지와 주요 과제, 서울특별시의 분권 수준과 현 정부의 지방이양사무 추진 방안, 지방자치 분권에 따른 지방의회 역할 강화와 효율화방안을 논의하였다.

제4장은 서울특별시의회 현황으로서 서울특별시의회 역사, 서울특별시의회 일반현황

에 대해 살펴보았다.

제5장은 서울특별시의회 기능(직무)분석을 하였다. 주요 내용은 상임위원회, 사무조직에 대한 기능(직무)분석으로서 서울특별시의회 전문위원과 사무직원을 대상으로 한 면담내용을 중심으로 분석하였다.

제6장은 국회 및 해외사례를 살펴보았다. 상임위원회는 국회, 광역의회, 일본 도쿄도의회, 독일 베를린 주의회를 중심으로 분석하였다. 사무조직은 미국 뉴욕시, 로스엔젤레스시와 영국의 맨체스터시, 일본의 지방의회, 독일 베를린시를 대상으로 분석하였으며 이에 대한 시사점을 제시하였다.

제7장은 서울특별시의회 발전방안을 제시하였다. 먼저 제5장에서 기능(직무)분석을 중심으로 상임위원회와 사무조직의 발전방안을 제시하였고, 이어서 지방자치 분권 강화에 따른 상임위원회 개선방안, 사무조직의 기능 강화방안을 제시하였다.

나. 연구의 방법

첫째, 서울특별시의회 내 전문가 및 공무원을 중심으로 면접조사를 실시하였다. 면접 대상은 상임위원회는 전문위원, 팀장, 조사관이며, 사무조직에서는 자문관, 팀장, 주무관으로 서울특별시의회에서 연구진에게 명단을 제출하여 이들을 중심으로 모두 면접을 실시하였다.

면접조사는 서울특별시의회 개선 및 발전방향 관련내용의 작성을 위한 기본정보 수집을 위한 것으로, 서울특별시의회의 발전을 위해 반드시 필요하거나 새롭게 요구되는 기능 및 조직, 서울특별시의회가 새롭게 수행해야 할 업무, 서울특별시의회에 나타난 기능 및 인력의 발전을 위해 필요한 사항 등을 면접을 통해 이끌어냈다¹⁾.

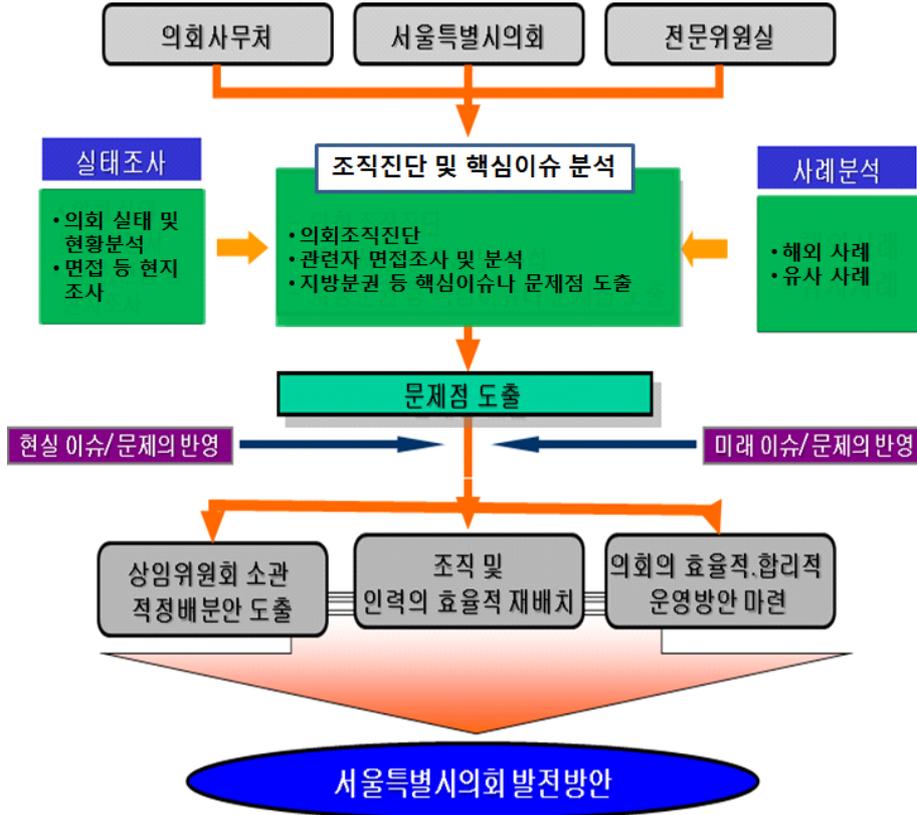
둘째, 자료조사이다. 서울특별시의회 기존 자료, 국회 및 광역의회 사례 자료, 해외 주요 대도시 사례자료를 통해 분석하였다. 자료는 서울특별시의회의 조직진단 혹은 장기발전 관련 기존 자료 분석과 타 자치단체의 조직진단 또는 장기발전 관련 자료 사례, 연구원 보고서 등을 조사하여 분석함과 동시에 서울특별시의회의 발전을 위해 필요한 시사점을 도출하였다.

셋째, 전문가 자문이다. 대상은 지정자문위원 자문으로 착수보고, 중간보고, 최종보고 시, 단계별로 필요한 사항이나 문제점 그리고 개선방안으로 제시된 의견을 반영하였다.

1) 면담 질문내용은 본 보고서 제5장 직무분석의 <표 5-1>을 통해 자세하게 제시하였고 부록에 별도로 첨부하였다.

전술한 논의를 토대로 서울특별시의회 연구용역의 구체적인 분석틀을 제시하면 아래와 같다.

<그림 1-1> 연구체계 구성도(분석 틀)



Ⅱ . 지방의회 및 조직진단 관련 이론적 논의

1. 지방의회 관련 이론적 논의
 2. 조직진단 관련 이론적 논의
-

II. 지방의회 및 조직진단 관련 이론적 논의

1. 지방의회 관련 이론적 논의

가. 지방의회의 법적 근거 및 지위

우리나라 지방의회는 「대한민국헌법」(이하 “헌법”이라 함) 제118조 제1항 및 제2항에 따라 단체장과 함께 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 통치기구이다. 헌법 제118조 제1항은 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 명시하고, 제2항에서는 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다.

이처럼 헌법은 명시적으로 지방의회의 설치 근거와 조직, 권한, 의원선거 등을 법률로 정하도록 규정하고 있으므로, 지방의회는 헌법이 제도적으로 보장하는 핵심적인 사항이며 반드시 있어야 할 지방자치단체의 중심적인 요소이다.

우리나라는 헌법 제118조 제2항에 따라 지방의회의 조직·권한 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관해서는 「지방자치법」, 지방의회의원 및 단체장의 선거에 관해서는 「공직선거법」에 명시되어 있다.

지방의회의 지위와 기능은 시대적 여건뿐만 아니라 중앙 또는 지방자치단체가 추진하는 활동 목표 등 환경의 변화에 따라 달라질 수 있다. 이 때문에 지방의회의 실질적인 지위와 기능은 지방의회가 직면하는 대외적 환경과 대내적 여건에 맞춰 새롭게 모색될 필요가 있다. 그러나 집행기관과 의결기관을 서로 분리하면서 양 기관 간의 견제와 균형을 강조하는 기관대립형 지방자치제도를 운영하는 국내의 상황에서 지방의회의 활동은 법·제도적 한계를 초과할 수 없다.

지방의회는 지역주민에 대한 대표성을 근거로 지방행정의 능률성과 민주성을 동시에 보장할 수 있는 다양한 기능을 수행하고 있으며, 또한 지방자치단체의 정책형성 및 집행에도 관여함으로써 해당 지역주민의 권리향상과 복리증진 등의 역할을 담당한다는 측면에서 지방자치제도의 핵심 요소이다. 즉, 지방의회는 해당 지역주민들의 직접 선거를 통해 선출된다는 점에서 주민대표성을 갖고, 주민의 다양한 의사를 수렴해 지방자치단체의 정책에 반영되도록 함으로써 주민의 공공복리를 증진시키는 핵심적인 역할을 담당하는 최고 의결기구이다.

나. 지방의회의 주요기능

1) 입법기능

헌법 제117조는 지방자치단체에 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 자치입법권을 부여하고 있다. 이에 근거해 「지방자치법」 제22조는 보다 구체적으로 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다고 규정하고, 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률상의 위임이 있어야 한다고 명시하고 있다.

이러한 자치입법권은 지방자치단체가 자치권에 근거해 그 관할구역 안에서 적용될 일반적이고 추상적인 규정을 제정할 수 있는 권한인 자치법규를 의미한다. 특히 지방의회가 조례입법권을 갖는 것은 주민의 대표자가 주민의 복리에 관한 사항 등 지방자치단체 사무에 대하여 주민의사를 대표해 규율함으로써 지역법을 주민 스스로가 정한다는 데 의의가 있다.

대외적 효력을 가지는 조례제정권이 그 핵심이라 할 수 있으며, 조례는 의원 및 위원회와 단체장이 발의할 수 있으나 최종적으로는 지방의회의 의결을 거쳐야만 성립한다.

2) 의결기능

우리나라 지방자치제도는 기관대립(분리)형을 채택하여 의결기능은 지방의회가, 집행기능은 지방자치단체장을 수장으로 하는 집행부가 수행하기 때문에 지방의회는 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 주민의 부담, 중요 재산의 취득·처분 등에 관한 전반적인 정책을 심의하고 결정하는 역할을 담당한다.

지방의회는 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 가진다. 「지방자치법」 제39조는 지방의회의 의결사항을 규정하고 있는데, 이는 지방자치단체의 기본적인 행정활동에 대한 지방의회 본래의 의사결정 권한이다. 그러나 「지방자치법」 제39조에 열거된 사항 이외의 것이라 하더라도 법령상 국가 및 지방자치단체장, 기타 집행기관의 권한으로 명시된 사항을 제외하고는 조례로서 의결사항을 정할 수 있다.

지방의회의 의결권은 단체장이 가진 막대한 권한의 공정한 집행을 확보하기 위한 지방의회의 관여권으로서 지방자치단체의 단체의사를 형성하고 집행기관의 독단을 배제하는 데 그 목적이 있다. 이러한 의결권 중 가장 핵심적인 사안 중 하나는 바로 예산

심의를·확정 및 결산 승인권이라 할 수 있다.

결산에 대한 심사결과 위법, 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등을 통해 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

3) 행정통제기능

우리나라 지방자치제도는 기관대립(분리)형을 채택하고 있어, 단체장과 지방의회 간 견제와 균형의 원리에 입각한 지방의회가 집행기관의 독주를 막아 지방행정을 건전하고 합목적적으로 운영할 수 있도록 하고 있다. 특히 지방의회가 집행기관에 대한 견제·감시를 통해 정책의 목적 달성 및 효율적 집행 여부 등을 감독하고, 그렇지 못할 경우 의회가 교정적 처방을 제공하기 때문에 이와 같은 통제기능은 매우 중요한 것이다.

지방의회가 행정통제기능을 수행한다는 의미는 지방의회가 지방자치단체의 기본적인 의사를 결정하고 집행기관을 감시·통제함으로써 주민의 이익과 합치되도록 하는 유일한 주민의 대표기관임을 가리킨다.

또한, 지방의회는 지방자치단체에 대한 내부적 통제기능을 수행함으로써 지방행정의 적법성과 타당성을 보장하게 된다.

행정통제에 대한 구체적인 방법은 지방자치법령에 규정되어 있는데, 행정사무감사 및 조사, 지방행정 전반에 관한 질문 및 질의, 관계 공무원 출석 요구, 서류제출 요구 등이 이에 해당한다. 이 중 가장 본질적인 사항은 행정사무감사 및 조사, 자치행정에 관한 질문이라 할 수 있다.

4) 주민대표기능

「지방자치법」 제31조에 따르면 지방의회의원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다고 규정하고 있다. 이렇듯 주민이 직접 선출한 주민대표로 구성되는 지방의회는 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖게 되며, 주민을 대리하여 해당 지역의 행정사무를 의결하고 처리할 수 있는 권한을 가진다.

따라서 지방의회는 지역사회의 여론과 지역주민들의 정치적 의사를 수렴해 이를 기초로 의정활동을 수행하고, 주민의 청원과 진정사항을 수리하고 처리하며, 주민으로부터

터의 건의나 상담을 받고 처리하는 등 주민의 대표기관으로서 민의를 광범위하게 행정
에 반영시키는 기능을 수행해야 한다.

주민대표 기능의 가장 대표적인 수단은 청원으로, 주민이 지방자치단체의 기관에 대
하여 일정한 사항에 관하여 희망을 진술하는 것을 말한다. 주민은 재판에 간섭하거나
법령에 위배되는 내용을 제외한 어떠한 사항에 대하여서도 지방의회에 청원할 수 있으
며, 이때 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 지방의회에 제출
할 수 있다.

지방의회에 청원이 들어오면 의회는 이것을 심사하여 해결해 주어야 하는 의무와 권
한을 동시에 가진다. 즉, 지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민의 의사를 행정에 널
리 반영시키기 위하여 의회의 권한 사무에만 국한하지 않고 공무에 관하여 청원을 폭
넓게 수리하는 권한을 갖고 있다. 이외에도 지역 주민의 다양한 민원이나 진정 등을
처리해주는 역할을 수행한다.

2. 조직진단 관련 이론적 논의

가. 조직진단의 개념과 원칙

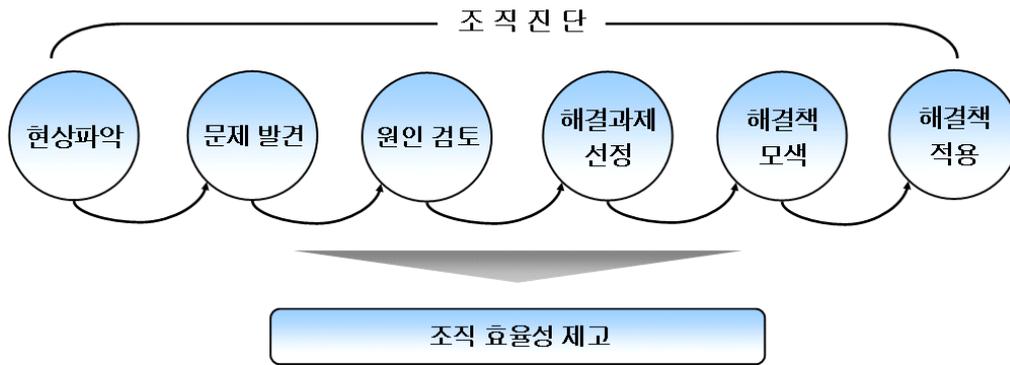
1) 조직진단의 개념

조직진단이란 조직의 현재 상태를 진단·평가하여 조직의 문제점과 그 원인을 찾아내
어 해결해야 할 과제를 선정하고 그 과제를 달성할 수 있는 효과적인 대안을 제시하는
일련의 활동으로서 궁극적으로 조직의 효율성을 제고시키는 과정으로 방향성과 목적성
을 내포하는 활동이다. 결국 조직진단은 조직이 갖고 있는 문제현상을 파악하여 그 원
인을 밝혀내고, 그 원인의 성격을 규명하여 해결해야 할 과제를 도출, 이를 해결해나
가는 일련의 ‘문제해결 과정’이라 할 수 있다.

과제를 도출하는 가장 기본적인 방법은 조직이 갖고 있는 기대치(목표)에서 벗어난
것을 지적하는 것에서부터 출발하며, 기대치와의 차이를 세분화한 것이 바로 과제라고
할 수 있다. 예컨대 지방자치단체에 대한 기대치는 일반적으로 ‘주민의 수요에 대응한
적절한 행정서비스의 제공’이라 할 수 있는데 개별 지방자치단체가 이러한 기대치에
맞는 행정서비스를 제공하지 못하고 있다면 이것이 바로 해결해야 될 문제, 즉 과제라

고 할 수 있다.

<그림 II-1> 조직진단의 기본 개념



2) 진단의 종류

가) 진단주체에 의한 분류

조직진단은 진단의 주체가 조직 자체의 내부 구성원에 의한 것인지 아니면 진단대상 조직 이외의 외부조직에 의한 것인지에 따라 자체진단과 대행진단으로 대별된다. 또한 외부조직의 전문가가 자문의 형태로 참여하고 실제적인 진단 실행은 조직 내부의 구성원이 실행하는 내·외부 협력형 진단(외부 자문형 진단)도 있다.

나) 진단수준에 의한 분류

진단수준을 기준으로 조직진단을 분류하면, 조직 전체를 하나의 진단대상으로 하여 실시하는 조직수준의 진단, 조직 내 집단 관계에 초점을 맞추는 집단수준의 진단이 있다. 그리고 조직구성원들의 특성과 직무분석 등에 주안점을 두는 개인수준의 진단으로 구분이 가능하다.

다) 진단범위에 의한 분류

진단범위에 따라 조직진단을 분류하면 광의의 조직진단은 환경과 내부조직을 포괄하는 것이며, 협의의 조직진단은 외부환경은 배제한 채 조직내부만을 중심으로 진단하는 것이다.

조직내부만을 중심으로 진단하는 경우에는 조직 구성요소의 어떤 부분에 포커스를 두고 진단하느냐에 따라 다양한 분류가 가능하다.

3) 조직진단의 원칙

첫째, 객관성의 원칙이다 : 진단주체의 주관이 개입되는 것을 최대한 억제하고 중립적 입장에서 진단을 실시하여 결과에 대한 객관성을 확보해야 한다.

둘째, 종합성의 원칙이다 : 조직의 다양한 구성요소는 상호작용하는 유기적 관계에 있으므로 특정분야에 한정된 조직진단일지라도 가능한 종합적인 검토를 하도록 노력해야 한다.

셋째, 문제점 명확화의 원칙이다 : 진단이 문제해결에 기여하기 위해서는 문제점을 명확히 확인해야 한다.

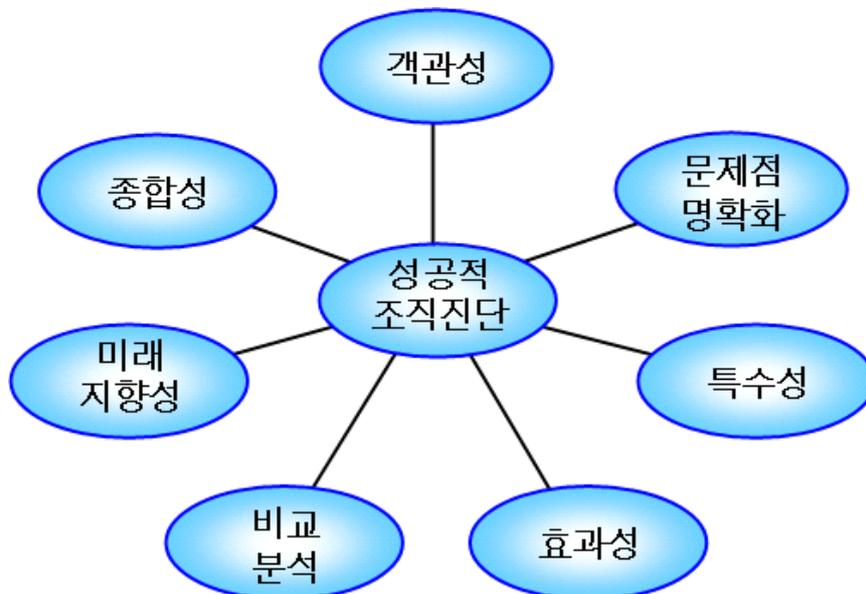
넷째, 미래 지향성의 원칙이다 : 단순히 현재의 문제점을 해결하기보다는 장기적 관점에서 문제와 도전에 대처하는 전반적 능력을 제고하는 것이 중요하다.

다섯째, 특수성의 원칙이다 : 민간부문과는 다른 공공부문의 특수성을 고려하고, 개별 자치단체가 갖고 있는 여건의 특수성을 감안해야 한다.

여섯째, 비교분석의 원칙이다 : 진단은 규모나 환경이 비슷한 다른 조직을 선정, 비교·분석하는 등 타 조직에 대한 검토가 필요하다.

일곱째, 효과성의 원칙이다 : 진단에는 많은 시간, 인력, 비용이 수반되므로 진단효과가 큰 진단방법을 선정하여 활용해야 한다.

<그림 11-2> 조직진단의 7가지 원칙



나. 관련학자들의 조직진단에 대한 정의

조직진단(organizational diagnosis)은 조직의 효과성을 제고하기 위해 조직이 처한 현재 상태와 제반 문제점(as-is)을 분석·평가하여 바람직한 미래(to-be)를 설계하는 일련의 문제해결 활동으로 이해할 수 있다(Howard, 1994: 8; 박광국 외, 2007 재인용). 즉, 조직진단은 조직이 안고 있는 관리적·구조적 제 증상을 분석하여, 그 증상의 원인을 찾아내고, 그것을 극복하기 위한 구조적, 기술적, 행태적 변화를 유도하는 과정이라고 할 수 있다.

조직진단은 조직발전의 전제이자 기초일 뿐만 아니라, 조직개발의 변화전략과 개입방법의 선정 등 조직발전을 위한 합리적인 대안의 모색과 선정까지도 포함하는 개념이다²⁾. 한편 Harrison(1994)은 조직진단을 조직 구성요소의 역기능적 측면을 변화시켜 조직의 효과성을 증대시키는 과정으로 이해하면서 조직이 당면한 위기에 대처하거나 새로운 변화와 발전을 모색하기 위한 필수적 단계로 이해하고 있다. 같은 맥락에서 Levinson(1972)과 Harvey & Brown(1988)은 조직진단을 조직발전의 핵심적 단계로 이해하면서, 조직발전은 자료를 바탕으로 하는 임의적 조직변화의 실천을 의미하며, 조직진단은 이에 필요한 자료를 수집·분석하는 과정을 의미한다고 하였다³⁾.

조직진단은 조직발전의 전제이며, 조직혁신을 위한 변화전략과 개입방법에 대한 합리적 대안을 모색하는 과정이나 조직발전의 개념 또한 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있다. Bennis(1969)는 조직발전이란 일종의 변화에 대응하는 것으로서, 조직이 새로운 기술, 새로운 시장 및 새로운 도전에 좀 더 잘 적응할 수 있도록 조직구성원의 신념, 태도, 가치관 및 조직구조를 변경시키고자 의도하는 복합적인 전략으로 정의하였다.

이명재(1998)는 조직발전을 조직의 목표를 달성하기 위해서 조직의 구조, 기술보다는 인적 변수, 즉 가치관, 태도 등에 중점을 두는 조직혁신으로 정의하면서 조직전체의 의도적 개선을 유도하고, 궁극적으로 조직효과성을 증진시키고자 하는 목적을 가진다고 주장하였다. 그는 조직혁신은 조직의 구조, 기술, 인간의 세 가지 변수를 대상으로 할 수 있는데, 특히 인간을 주된 연구대상으로 삼고 인간의 행태를 변화시킴으로서 조직혁신을 이룩하려는 접근방법을 조직발전(OD: organization development)이

2) 조직진단이 필요한 이유는 조직의 생존과 발전에 관계되는데, 조직진단은 환경 변화에 전략적으로 대응하고 조직의 효과성과 건강성을 증진시키기 위한 노력의 일환임(이명재, 1985:109).

3) 조직진단의 단계는 일반적으로 진단목표를 설정하고, 담당자 선정, 진단모형의 설계, 진단 실시, 발전전략 수립의 단계를 거치는 것이 일반적이지만 이 과정이 항상 순차적으로 진행되는 것은 아니다. 경우에 따라서는 각 단계가 서로 중첩되거나, feedback의 과정을 통해서 진단모형 자체가 수정되는 경우가 있을 수도 있음(하태권 외, 1995: 94).

라고 하였다.

Backhard(1969)는 조직과정에 행태과학의 지식을 이용한 계획적 개입으로 조직의 효과성과 건강성을 증진시키기 위하여 최고 관리층에서 부터 조직전체에 걸쳐 실시되는 노력으로 조직발전의 개념을 정의하였다. 조성한(1997)은 조직발전이란 행동과학 이론을 바탕으로 하여 조직원들의 만족도를 증가시켜 목표를 능률적이고 효과적으로 달성하기 위한 조직변화 프로그램들의 집합으로 정의하였다.

따라서 전통적인 조직발전 프로그램들이 감수성 훈련과 같은 개인발전 위주의 프로그램으로 개발되었다면 점차 집단차원으로 발전되기 시작하였으며 이러한 조직발전 개념의 공통점은 다음과 같다. 먼저 조직발전의 개념은 조직변화와 관련된 개념이라는 점, 둘째, 조직목표 달성에 있어 능률성과 효과성을 중시한다는 점, 셋째, 전문가의 개입을 통한 계획적 변화라는 점이다(박광국 외, 2007).

조직진단은 조직발전의 과정에서 가장 핵심적 단계라 말할 수 있다. 즉, 조직발전은 조직진단 과정에서 분석된 자료를 활용하여 진행되는 임의적 조직변화의 실천이며, 조직진단은 이렇게 필요한 자료를 수집·분석하는 과정을 의미한다(Levinson, 1972; Harvey & Brown, 1988; 박광국 외, 2007 재인용). 따라서 조직진단 결과의 질이 담보되지 않는다면 조직발전은 전혀 무의미한 과정을 겪게 될 수 있으며, 효과성 또한 상실하게 된다.

다. 조직진단의 연구유형

조직진단은 조직의 과거와 현재를 분석하여 바람직한 미래를 설계한다는 측면에서 조직의 발전에 있어 중요한 의미와 파급효과를 가지므로 전략적으로 관리되고 추진될 필요가 있다(임도빈·임의영, 2002: 76). 이러한 맥락에서 이정규·허귀진(1989)은 효과적인 조직진단을 추진하기 위해 고려해야 하는 원칙으로 객관성(중립적 입장에서 진단·분석), 종합성(조직의 다양한 구성요소 유기적 연계), 문제점 명확화(진단문제의 명확한 확인), 미래 지향성(장기적 관점에서 문제와 도전에 대처), 특수성(공공부문의 특수성 고려), 비교 분석(유사조직과 비교·분석), 효과성(진단효과가 큰 진단방법 선정) 등 7가지 원칙을 제시하였다(이정규·허귀진, 1989: 28-32).

조직진단의 특수성 원칙 관점에서 볼 때, 정부조직진단은 진단대상이 정부조직인 관계로 과학적·합리적 속성과 함께 정치적·권력적 속성을 동시에 가지고 있다(조선일,

1999: 30; 김상호 외, 2005; 이경호 외, 2006: 259; 임도빈, 2007: 90; 권선필, 2008: 70; 박응격, 2011: 11). 정부조직의 현재 상태를 객관적·논리적·체계적으로 분석하여, 문제점과 해결방안을 합리적으로 모색한다는 점에서 과학적이거나, 일련의 조직진단 과정이 관료정치(bureaucratic politics)의 맥락에서 이루어지고 그에 영향을 받아 조직진단 결과가 산출되고 조정된다는 측면에서는 정치적이라고 할 수 있다(이경호·김근세, 2006: 259). 이는 정부 행정조직이 정치체제의 한 부분이고, 행정조직 목표의 불명확성과 민간부분의 아이디어들을 직접 적용하기 어렵게 만드는 독특한 관리적 상황 등 민간 기업조직과는 다른 진단환경을 가지고 있기 때문이다(Vasu et al., 1998; 김상묵·강정석, 2005: 23-24).

우리나라 정부조직에서 조직진단은 주로 조직개편의 논리 마련을 위한 수단으로 개별 부처에서 발주된 정책연구용역의 형태로 추진되고 있다. 정부조직진단에 관한 학술연구의 역사는 일천하며, 1990년대 이후 정부조직의 진단 사례가 축적되면서 연구가 활성화되었다.(김상묵·강정석, 2005: 26; 이경호, 2012: 26)

정부조직진단에 관한 학술연구의 유형은 첫째, 조직진단의 모형·지표 및 기법을 소개하는 조직진단의 기법·접근방법에 관한 연구(이명재, 1985; 이환범 외, 2007; 권선필, 2008; 윤준희 외, 2011; 성병창 외, 2011), 둘째, 중앙정부 및 지방자치단체의 조직진단 사례를 통해 정부조직진단 과정의 특징과 시사점을 도출하는 연구(하태권 외, 1995; 김상묵, 1998; 조선일, 1999; 조성한, 2000; 김상호 외, 2005; 이경호 외, 2006; 임도빈, 2007; 박광국 외, 2008; 이경호, 2012)로 크게 구분해 볼 수 있다.

Ⅲ. 지방자치 분권 강화와 지방의회 역할

1. 지방자치 분권의 필요성
 2. 현 정부의 지방자치 분권의지와 주요 과제
 3. 서울특별시의 분권수준과 현 정부의 지방이양사무 추진 방안
 4. 지방자치 분권에 따른 지방의회 역할 강화와 효율화
-

Ⅲ. 지방자치 분권 강화와 지방의회 역할

1. 지방자치 분권의 필요성

지방분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말하며, 영역으로 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 등이 있다.

현재의 시점에서 지방분권이 필요한 이유는 풀뿌리 민주주의의 정착과 시민참여의 활성화, 중앙집권의 비효율 및 과부하 문제 해소, 국가운영 패러다임도 전환의 필요성, 자치제도의 다양화와 책임성 확보, 광역행정수요의 증가에 대응, 한국사회에 나타나고 있는 다양한 현상에 대응하기 위해서이다.

저출산·고령사회, 4차 산업혁명시대 등 미래사회에는 다양성이 에너지의 원천이고 문제해결의 열쇠이며, 이에 따라 지역의 자율성·다양성·창의성이 발휘될 수 있는 포용의 공간을 마련하고, 새로운 국가운영체계로의 전환이 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 전략이 추진되어야 한다.

첫째, 새로운 국가발전 전략으로 자치분권체제 확립이다. 본격적으로 지방자치가 실시된 지 20여년이 지났음에도 국가 대 지방사무 비율 7:3, 국세 대 지방세 비율 76:24 등 지방의 자치권과 자율성이 미흡하다. 따라서 이를 극복하기 위해 중앙과 지방이 동반자적 관계에서 자치권을 실질적으로 확대하고, 지역 주도 성장을 촉진하여 국가발전을 선도할 필요가 있다.

대통령께서도 ‘18년 3월 26일 헌법개정안 발의 시, 지방분권과 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속 가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전 전략’이라고 언급한 바 있다.

둘째, 민주주의의 질적 제고를 위한 주민주권 구현이다. 지방의 정책과정에서 주민참여 부족과 관(官) 중심의 주민자치로 지방자치에서 주민이 소외되었던 것이 지금까지의 현실이다. 따라서 주민이 “스스로 자신의 삶을 바꾸는” 주민주권이 구현되어야 하며, 이를 위해 정책과정에 주민참여를 확대하여 주민중심 지방자치 운영체제가 확립되어야 하고, 주민자치 활성화로 풀뿌리 민주주의가 정착되어야 한다.

2. 현 정부의 지방자치 분권의지와 주요 과제

가. 현 정부의 지방자치분권관련 새 헌법(안)

현 정부가 출범하면서 지방분권을 강력하게 추진하겠다는 의지 표명으로 2018년 3월 새 헌법 개정(안)에 다음과 같은 지방분권 관련 내용을 포함시켰다.

‘지방분권 및 총강, 경제부분 헌법개정안’에서 ‘지방정부 권한의 획기적 확대’, ‘주민참여 확대’, ‘지방분권 관련 조항의 신속한 시행 등을 핵심으로 포함시켰다. 지방분권 개헌은 ‘지방분권국가 선언’으로 시작되었다. 즉, 개정안 제1조 제3항에 ‘대한민국은 지방분권국가를 지향한다’는 조항을 추가해 대한민국 운영의 기본방향이 지방분권에 있음을 분명히 하고 있다. 이 과정에서 ‘지방자치단체’는 ‘지방정부’로, ‘지방자치단체의 집행기관’은 ‘지방행정부’로 명칭을 변경하였다.

또한 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선하는 원칙에 따라 법률로 정하도록 했으며, 이는 자치행정권과 자치입법권 강화를 위해서이다.

지방정부의 자치입법권이 보다 폭넓게 보장되도록 현재 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있도록 하던 것을 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 조례로 제정하도록 하였다.

자치재정권 보장부문에서는 정책시행과 재원조달의 불일치로 중앙정부와 지자체가 서로에게 재정부담을 떠넘기는 사태를 방지하였다. 자치사무 수행에 필요한 경비는 지방정부가, 국가 또는 다른 지방정부 위임사무집행에 필요한 비용은 그 국가 또는 다른 지방정부가 부담하는 내용의 규정을 헌법에 신설하였다. 주민들이 직접 지방정부의 부패와 독주를 견제할 수 있도록 법률상 권리였던 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도를 헌법에 규정하였다.

‘제2국무회의’로 불리는 국가자치분권회의도 신설되었다. 입법과정에서 지방의견이 반영될 수 있도록 지방자치 관련 법률안에 대해서는 국회의장이 지방정부에 그 법률안을 통보하고 지방정부가 이에 대해 의견을 제시할 수 있게 하였다.

<표 III-1> 새 헌법 개정(안) 중 지방자치 분권 관련 내용

구 분	지방분권 강화내용
지방분권 선언	◦ 제1조 제3항에 “대한민국은 지방분권국가를 지향 한다” 추가
일부 자주권 부여	◦ “지방자치단체” → “지방정부”로 수정 ◦ “지방자치단체 집행기관” → “지방행정부”로 수정 ◦ “지방의회, 지방행정부의 운영에 관한 내용을 지방정부가 정함” ◦ 자치입법권 : 조례제정의 범위 ◦ “법령의 범위 안에서” → “법률에 위반되지 않는 범위 안에서” ◦ 자치조직권 : 지방의회, 지방행정부의 운영에 관한 내용을 지방정부가 결정함 ◦ 자치행정권 : 보충성의 원칙, 사무배분은 법률에 위임
일부 자치재정권 보장	◦ 사무수행기관과 경비부담 일치 ◦ 재정부담을 떠 넘기는 사태가 없도록 규정 신설 ◦ 재정조례제도 헌법적 근거 마련 - 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 ‘지방세조례주의’ 도입
주민참여 확대	◦ 주민자치권, 지방정부 조직·운영에 참여할 권리 명시 ◦ 주민발안, 주민투표, 주민소환제도 헌법에 규정
국가자치분권회의 신설	◦ 지방정부가 입법과정에서 의견제시 가능

나. 지방자치 분권 주요과제와 로드맵

지방자치 분권은 “지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”에 근거하고 있다. 특히 본 법 제5조 ‘자치분권 종합계획의 수립’ 제①항에서 ‘자치분권위원회는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 자치분권 종합계획을 수립하도록 되어 있다. 제③항에서 ‘자치분권 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고’ 하도록 규정하고 있다. 그동안 지방자치 분권 추진경과를 살펴보면 다음과 같다.

2017년 10월 26일 제2회 시·도지사 간담회에서 자치분권 로드맵 초안을 작성하여 대통령에게 보고하였으며, 2017년 1월에서 2018년 3월에 걸쳐 지방자치분권 종합계획 마련을 위한 의견을 수렴하였다. 그 후 충청권·호남권·수도권·영남권을 대상으로 4회에 걸쳐 권역별 현장토론회를 개최하였다. 또한 지방자치단체, 지방4대 협의체, 관계 중앙부처 등의 의견을 수렴하였으며 자치분권 홈페이지 및 SNS 등을 통해 일반 국민을 대상으로 온라인 의견 수렴을 하였다.

그 후 2018년 2월 1일 제3회 시·도지사 간담회에서 자치분권 로드맵 수립 추진 현황을 대통령께 보고하였다. 2018년 4월부터 2018년 8월에 걸쳐 자치분권위원회에서 3개 분과위별 소관 과제 심의 후 본위원회 심의·의결을 하였으며, 종합계획(안)에 대하여 관계부처 및 전 지자체 의견수렴을 거쳐 2018년 8월 24일 자치분권위원회에서 최종 의결을 하였다. 2018년 9월 11일 대통령소속 자치분권위원회는 ‘자치분권 종합계획을 발표하였으며 그 내용은 다음과 같다.

현 정부의 지방자치 분권 비전은 ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’으로, 하부 목표로 ‘주민과 함께하는 정부’, ‘다양성이 꽃피는 지역’, ‘새로움이 넘치는 사회’이다.

지방자치 분권은 중앙과 지방 간에 ‘주민주권 구현’, ‘중앙권한의 획기적인 지방 이양’, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 지방자치단체 간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 등의 6대 추진 전략을 수립하고 각 분야 별로 33개 과제를 구성하였다.

<표 III-2> 지방자치 분권 6대전략 및 주요 과제

추진전략	과제명
1. 주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민참여권 보장 ◦ 숙의기반의 주민참여 방식 도입 ◦ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ◦ 조례 제·개정의 주민직접발안제도 도입 ◦ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ◦ 주민투표 청구대상 확대 ◦ 주민참여예산제도 확대
2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중앙 - 자치단체 간 사무재배분 ◦ 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ◦ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ◦ 특별지방행정기관 정비 ◦ 대도시특례 확대 ◦ 광역단위 자치경찰제 도입 ◦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·활성화
3. 재정분권의 강력한 추진	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국세·지방세 구조 개선 ◦ 지방세입 확충 기반 강화 ◦ 고향사랑 기부제 도입 ◦ 국고보조사업 개편 ◦ 지방교부세 형평 기능 강화 ◦ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4. 중앙-지방 및 자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중앙-지방 협력기구 설치·운영

추진전략	과제명
간의 협력강화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자치단체 간 협력 활성화 지원 ◦ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보 공개 ◦ 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ◦ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ◦ 지방공무원 전문성 강화 ◦ 지방재정 운영의 자율성 제고 ◦ 지방재정 공개 및 접근성 확대 ◦ 자치분권형 평가체계 구축 ◦ 자치단체 형태 다양화
6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방행정체제 개편방안 모색 ◦ 지방선거제도 개선방안 모색

결국 자치분권 종합계획은 현 정부의 지방분권에 대한 강한 의지의 표현이며 이를 위해 다음과 같은 매뉴얼을 구상하고 있다.

첫째, 주민주권 구현이다. 자치분권의 최종 지향점은 주민에게 있으며 지방자치법에 주민참여가 주민이 권리라는 점을 명확하게 하고, 주민의 5대 참정권 등 주민 참여제도의 문턱을 낮춰서 실제로 지역민주주의가 활성화시키는 것이다. 또한 숙의 기반의 새로운 주민참여 방식을 도입하여 대의민주주의의 한계를 보완하도록 하는 것이다.

둘째, 중앙권한의 획기적인 지방 이양이다. 이미 입법 예고되었지만 ‘지방이양일괄법’ 제정을 통해 장기간 미이양 되었던 518개의 사무를 조속히 이양하고, 2차·3차 등 지속적으로 지방이양일괄법을 제정해 나갈 계획을 갖고 있다. 이양에 따른 행·재정 지원을 위해 가칭 ‘지방이양비용평가위원회’를 설치하여 지방 이양에 따른 인력과 재정을 각 부처에 통보해서 실행되도록 제도적인 장치를 준비하고 있다. 그리고 ‘자치분권 법령 사전협의체’를 도입하여, 법령의 제·개정으로 인한 자치권의 제약을 사전에 검토하고 심사하도록 제도적으로 뒷받침하겠다는 것이다.

또한 그동안의 단편적인 사무 중심 위주의 사무 이양을 지양하고, 기능 중심의 패키지 이양을 통해 지방의 실질적인 권한을 확대하는 방향으로 지방 이양을 추진하고 있다. 한편 광역 단위 자치경찰제를 도입하여 주민 밀착 치안서비스를 강화하고 이를 위해, 2019년부터 서울·세종·제주 등 이미 예고된 바대로 시범실시를 시행하고, 이에 대한 분석과 평가를 거쳐 전국적으로 확대 실시하는 계획을 마련하고 있다.

셋째, 강력한 재정분권을 추진이다. 우선 지방소비세과 지방소득세를 중심으로 지방

세 확충을 추진하고 한편으로는 지방세 확대에 따라 야기될 수 있는 지역 간 불균형을 완화하기 위해서 다양한 균형 장치를 마련하고 있다.

또한 지방재정에 많은 제약을 주고 있는 국고보조사업의 합리적인 개편을 통해, 지방재정의 구조적 제약성을 개편하고 우리나라 국민이라면 지역과 관계없이 누구나 보장 받아야 할 국민 최저수준의 보장적 복지사업에 대해 국가의 책임을 강화하고 있다. 한편 '지역상생발전기금'을 합리적으로 개편해서 자치단체 간 재정 격차를 완화하고 '고향사랑 기부제'를 도입하여 악화된 지방재정을 보완하고, 건전한 기부문화가 조성될 수 있도록 추진할 것이다.

이러한 재정분권의 추진으로 현재 8대2인 국세와 지방세의 비율을 7대3의 수준으로 개편하고, 점차 6대4의 수준으로까지의 개편을 계획하고 있다.

넷째, 중앙-지방 및 자치단체 간 협력강화이다. 현 정부에서 이미 강한 추진 의지를 밝혔지만 '중앙-지방 협력기구'를 설치하여 대통령과 자치단체장의 만남을 정례화하는 것이다. 이를 통해 중앙과 지방이 대등한 파트너십으로 새로운 역할을 적립해 나감으로써 중앙과 지방이 서로 상호 보완해 가는 것으로서, 서로 동반자적 관계를 만들어 가는 것이다.

한편 자치단체 간 협력을 활성화하기 위해서 '특별지방자치단체' 제도 도입에 다양한 방식의 협력 방안을 마련하고, 행·재정 지원을 통해 인근 자치단체 간 협력을 활성화하는 것이다. 아울러, 제주와 세종의 자치분권 모델 정립을 위하여 지역특성에 맞는 권한 이양을 지속적으로 발굴·확대해 나감으로써 자율성 확대 방안을 추진할 예정이다.

다섯째, 자치단체의 자율성과 책임성의 확대이다. 자치단체의 조직·인사·재정 등 자율성을 확대하는 한편, 방만한 운용 방지를 위해 조직·인사·재정 정보공개를 확대하는 것이다. 또한, 지방의회의 인사권 독립 및 의회 운영의 자율성을 확대해 가면서 의정 활동에 대해 주민이 알고 싶어 하는 정보 사항을 추가 공개함으로써 의정활동에 대한 투명성을 높이는 것이다.

한편 그동안 일률적인 형태로 구성되어온 지방자치단체의 형태를 주민이 투표를 통해 지역실정에 맞는 형태를 선택할 수 있도록 자치단체 형태 구성의 선택권을 주민에게 부여하도록 추진하는 것이며 이를 위해 다양한 자치단체 모델을 제시하고, 법적 근도 마련할 예정이다.

여섯째, 저출산·고령화 및 4차 산업혁명 등 자치 환경의 변화에 대비해서 장기적으로 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선방안을 모색할 예정이다.

다. 지방자치법 개정(안)

행정안전부는 2018년 10월 30일, 지방자치법의 전면 개정안을 발표하였다. 1988년 이후 부분적 제도개선만 해 온 지방자치법이 주민중심의 지방자치 구현을 목표로 크게 개정되었다. 개정방향은 주민주권 확립을 통해 실질적인 지역민주주의 구현, 자치단체의 자율성을 확대하고 이에 상응하는 투명성과 책임성 확보, 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자관계로의 전환 등이며 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 획기적인 주민주권 구현이다.

개정되는 지방자치법에 따르면 주민참여권 보장과 주민참여제도가 실질화되고 지방자치법에 부족했던 '주민자치' 요소를 법 목적규정과 주민의 권리조문에 명시하였다. 또한 주민이 의회에 직접 조례를 발의할 수 있는 '주민조례발안제'를 도입하고 지방자치법에 근거를 두는 주민소환·주민투표의 청구요건 등도 완화해 주민들의 실질적인 참여가 이뤄질 수 있도록 하였다. 이에 따라 시·도는 500명에서 300명으로, 50만 이상 대도시는 300명에서 200명으로, 시·군·구는 200명에서 150명으로 완화되었으며 청구 가능기간도 2년에서 3년으로 연장된다.

또한 주민조례발안, 주민감사와 주민소송(주민감사 전치주의)의 청구권자 연령을 19세에서 18세로 하향 조정해 폭넓은 주민참여를 촉진하였으며 다만 정치행위 성격을 갖는 주민투표·소환은 19세로 유지하였다.

자치단체의 기관구성 형태도 현행 '단체장 중심형'에서 인구규모, 재정여건 등에 따라 주민투표로 선택할 수 있게 해 주민의 선택권을 보장하였다.

둘째, 실질적 자치권 확대이다

자치단체가 주민을 위해 일할 수 있는 실질적인 자치권을 확대하였다. 중앙의 자의적인 사무배분을 막기 위해 보충성, 자기책임성 등 사무배분의 원칙을 명확히 하고 국가와 자치단체의 준수 의무를 부여하였으며 법령 제·개정 시 자치권 침해 여부 등을 심사하는 '자치분권 영향평가'도 도입하였다.

또한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 기존 법정 부단체장 외에 특정 업무를 수행하는 시·도 부단체장 1명(인구 500만 이상 2명)을 필요시 조례를 통해 자치단체가 자율적으로 둘 수 있도록 하였는데, 이는 시·도 부단체장 직위 설치의 자율성을 강화하기 위해서이다.

지방의회의 자율성과 역량도 개선하였다. 시·도지사가 갖고 있던 시·도의회 사무직원의 임용권을 시·도의회의장에게 부여해 의회사무처 운영의 독립성을 보장하였으며, 시

도·시·군·구 지방의원들의 자치입법·예산·감사·심의 등을 지원할 '정책지원전문인력' 제도의 도입 근거를 마련하였다. 반면 자율성 강화에 상응하는 투명성·책임성도 강화하였다. 자치단체의 정보공개 의무와 방법 등 정보공개에 관한 일반 규정을 신설하고 향후 정보공개 통합플랫폼 구축으로 주민의 접근성을 보장하였으며 지방의회에도 의정활동 정보공시 의무를 부과하는 근거를 마련하고 있다.

또한 지방의원의 윤리성과 책임성을 제고하기 위해서 현재 재량으로 되어있는 윤리특별위원회 설치를 의무화하였으며, 윤리심사자문위원회, 징계심사 전 의견수렴 등 민간위원들의 의견을 반영하는 제도를 신설하였다.

새로운 지방자치법 개정안에서는 위법한 사무처리로 인한 주민피해 예방을 위해 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대해 시·도가 조치를 취하지 않는 경우 국가가 보충적으로 시정·이행 명령할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 현행은 시·도가 시·군·구의 위법행위에 대해 시정명령 등을 하지 않는 경우는 국가 관여가 불가하다.

셋째, 자치단체의 투명성 제고이다.

중앙과 지방의 협력관계를 정립하고 자치단체 사무수행 능률성을 향상시키고 지방자치법 제9장 명칭을 '국가의 지도·감독'에서 '국가와 지방 자치단체의 관계'로 변경하였다. 대통령·시도지사 간담회의 제도화를 위해 '(가칭)자치발전협력회의' 설치를 위한 법적 근거를 마련하고 별도법률 제정을 추진하고 있다. 교통, 환경 등 광역적 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 특별지방자치단체 설치·운영 등에 관한 법적 근거를 구체화하였다.

대도시와 관련하여 인구 100만 이상 대도시에 대해 별도의 행정적 명칭인 '특례시'를 부여하고 추가적인 사무 특례를 확대하였으며, 이는 경기 수원시·용인시·고양시, 경남 창원시 등에 적용할 수 있다.

<표 III-3> 지방자치법 개정안 주요 내용

구분	현행	개선
획기적인 주민주권 구현	◦ 단체자치 중심	◦ 주민자치 원리 명시
	◦ 주민권리 제한적	◦ 주민생활에 영향 미치는 정책결정 및 집행과정 참여권리 신설
	◦ 조례안 단체장 제출	◦ 조례안 의회 직접 제출
	◦ 주민감사 청구권 청구가능 기간 2년 19세 이상	◦ 서명인수 하향 조정 ◦ 청구가능 기간 3년 ◦ 조례발안, 주민감사, 주민소송은 18세 이상

구분	현행	개선
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민투표 실시구역 최소단위 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 청구대상 확대, 주요 결정 사항은 모두 포함 명시 ◦ 실시구역 제한 폐지 ◦ 개표기준 폐지 및 확정요건 도입
실질적 자치권 확대	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가-지방 사무배분 구속력 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사무배분 기준에 국가·자치단체 준수 의무 부과
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시도의회 사무처직원 임용권은 시·도지사 권한 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 임용권 시·도회의의장에게 부여
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방의회 관련사항 법률에 상세 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방의회 운영, 조례에 위임·지역특성에 맞게 자율화
자치단체 투명성·책임성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정보공개 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정보공개 일반규정 신설, 의회 의정활동 종합적 공개
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 위법 처분·부작위에 국가 시정·이행명령 불가 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가가 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 시정·이행명령 가능
중앙-지방 협력관계 정립	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대통령과 시도지사 간담회의 법적 근거, 운영기준 등 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ ‘자치발전협력회의’ 설치 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 의장 : 대통령 - 공동부의장 : 국무총리, 시·도지사협의회장
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단체장 인수위원회 근거, 운영기준 등 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단체장 인수위 자율 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 20명, 기초 15명 이내·임기 시작 후 30일 범위 내
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 행정협의회 설립 시 지방의회의 의결 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방의회 보고·간소화
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대도시 인정기준 근거 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대도시특례 100만 이상 ‘특례시’로 명명 <ul style="list-style-type: none"> - 위임근거 마련

자료 : 행정안전부

3. 서울특별시의 분권수준과 현 정부의 지방이양사무 추진 방안

가. 서울특별시 등 도시단위 분권 수준

서울특별시의 분권수준은 상대적으로 양호한 것으로 나타나고 있다. 여타 광역시 또는 외국 대도시에 비해 전반적으로 분권수준이 양호한 것이다. 다만, 국내의 여타 광역시에 비해서는 서울특별시의 분권수준이 양호한 것은 분명하나, 외국 대도시와의 비교결과는 재정분권에 국한된 것이다.

국가단위 분권수준 비교에서 재정분권을 제외한 여타분야의 분권에서는 기본적으로 한국의 분권수준이 상대적으로 미흡한 것으로 나타나고 있기 때문이다. 예를 들면, 자치법규의 경우에는 제정근거와 허용범위 등이 매우 제약적이고, 행정분권에서도 외국에서 일반적으로 나타나고 있는 특별지방행정기관의 관장사무와 자치경찰 및 교육자치 등이 국가사무로 규정되어 있는 동시에 조직분권에서도 다양한 국가관여로 기구설치 등이 제약되고 있는 실정이기 때문이다. 따라서 재정분권에 국한되어 나타나고 있는 상대적 비교우위를 기준으로 서울특별시의 전반적 분권수준으로 확대해석하는 것은 타당하지 못할 수도 있다.

<표 III-4> 서울특별시 등 도시단위 분권수준 측정결과

내 용	서울시	광역비교(평균)	외국비교
▶ 자치사무 비율	자치사무 51.1%	좌동	-
▶ 지방배치 국가공무원 비율	1(국) : 9,527(지)	1(국) : 3,612(지)	-
▶ 중앙과 지방간 세입배분 (자체재원비율)	75.39%	33.52%	- 뉴욕: 73.16% - 도쿄: 74.48% - 런던: 77.44%
▶ 중앙과 지방간 세입배분 (지방세비율)	72.16%	32.30%	- 뉴욕: 65.02% - 도쿄: 69.09% - 런던: 6.76%
▶ 중앙과 지방간 세출배분 (자체사업비 비율)	58.50%	51.59%	
▶ 재정자립도	80.70% ⁴⁾	39.41%	
▶ 재정의존도 (보조금 비율)	24.61%	66.48%	- 뉴욕: 26.84% - 도쿄: 25.52% - 런던: 22.56%

자료 : 한국지방행정연구원, 지방분권 실태 진단분석 : 서울특별시를 중심으로(2016)

한편 서울특별시 등 도시단위의 행정분야 분권수준은 다음과 같은 지표 즉, 전체 국가사무 가운데 광역자치단체의 자치사무를 측정하되 세부적인 처리방식도 도출하는데, 서울특별시 등 도시단위인 광역자치단체가 관장하는 자치사무의 비율은 다음과 같이 나타나고 있다. 광역과 기초를 포함한 지방자치단체의 자치사무 14,844건 가운데 광역의 자치사무는 7,587건으로 51.1%를 차지하고 있다.

광역자치단체의 자치사무를 처리방식을 기준으로 살펴보면, 광역자치단체가 직접 처

4) 세외수입체제 개편 후 재정자립도를 기준으로 함

리하는 사무는 7,342건으로 전체의 95.34%를 차지하고 있고, 광역자치단체의 소속 기관이나 산하기관이 처리하는 사무는 187건으로 2.43%를 차지하고 있으며, 114건의 사무는 기초자치단체에 위임되어 있다.

이러한 결과에 따르면, 서울특별시를 비롯한 광역자치단체의 자치사무 기준의 분권 수준은 국가전체 사무 46,005건 가운데 서울특별시를 비롯한 광역자치단체의 자치사무는 7,587건으로 16.5%에 불과하여 분권수준이 매우 낮고, 이의 대부분을 광역자치단체가 직접 처리하고 있다(한국지방행정연구원, 2016)

나. 현 정부의 지방이양사무 추진방안

현 정부는 지난해 발표한 100대 국정과제에 포함된 자치분권 추진 계획을 보면 먼저 중앙과 지방간 정례 협의체를 신설하고 중앙권한의 지방 이양 등 자치분권의 제도적인 기반 확보에 초점을 두고 있다. 특히 최근 대통령직속 자치분권위원회가 발표한 지방이양일괄법 제정안을 보면 19개 부처 소관 518개 국가사무를 지방으로 이양하는 방안을 적극 추진하고 있다. 즉, 다양한 중앙부처의 권한을 지방으로 이양하여 지방분권의 강한 의지를 나타내고 있다.

우리 나라의 지방자치법상에 지방사무를 예시하고 있으나 시의성 및 현장 적합성이 부족한 것이 사실이다. 또한 지방자치단체의 자율성을 저해하는 기관위임사무가 많이 있어 이에 대한 정비가 필요하다.

이를 위해 보충성의 원칙에 따라 국가-자치사무의 구분기준을 명확히 하고 중앙-지방 및 자치단체(광역-기초) 간 사무배분의 일관성 및 합리성의 확보가 담보되어야 한다. 또한 기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 (가칭)법정수임사무 도입 등을 검토하고 있다. 현 정부의 중앙과 지방자치단체 간 사무재배분 추진방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가와 자치사무 배분원칙 및 기준의 명확화이다. 즉, 현행법상 포괄적 구분기준을 실제 사무배분에 적용할 수 있도록 환경·고용·복지 등 주요 분야별 예시를 통해 구체화시키고, 이 기준은 지방이양 대상 기능 발굴·심의 및 제·개정 법령 사전협의 시 활용하도록 한다.

둘째, 국가사무와 자치사무의 이원화 추진이다. 국가사무와 자치사무의 구분 기준에 따라 기관위임사무의 지방이양 또는 국가 환원을 추진한다. 한편 국가사무와 자치사무로 재배분이 어려운 기관위임사무는 (가칭)법정수임사무 도입 등을 검토하여 해결하

도록 한다.

셋째, 광역·기초단체 간 사무배분 합리화이다. 광역기능 중 주민생활과 밀접한 기능은 기초로, 기초가 수행하기 어려운 광역·종합적 기능은 광역으로 합리적 재배분한다. 또한 인구과소화 등으로 기초가 처리하기 곤란한 사무는 광역자치단체로 이관·위탁 처리하거나, 특별자치단체 등 자치단체 간 협력방식으로 처리하도록 한다.

4. 지방자치 분권에 따른 지방의회 역할 강화와 효율화

가. 지방자치단체의 과제

일반적으로 지방분권이 확보되기 위해서는 중앙정부의 권한(사무·기능)의 지방자치단체로 이양되어야 하며 이를 위해서 중앙·지방 사무기준의 재정비, 기능단위의 포괄적 사무이양이 필요하다. 또한 지방재정 확충 및 재정분권이 실현되어야 한다. 이를 위해서 지방자주재원 확충, 지역 간 재정형평화 기능 강화, 지방재정의 자율성·책임성의 조화가 필요하다.

한편 지방자치단체의 과제로서, 주민참여 및 공동체 활성화가 이루어져야 한다. 이를 위해서 주민자치회, 마을협의체 등 마을자치(생활자치)의 기반 강화, 지방자치에의 주민참여 활성화, 지역발전 주체로서 지역공동체 활성화가 필요하다. 또한 자치단체 간 협력 및 네트워크가 구축되어야 하며 이를 위해서 자치단체 간 자율적 협약제도 도입, 법인격을 가진 자치단체 간 연합체 설립이 필요하다.

그동안의 민선자치는 신자유주의와 결합되면서 더욱 수요자 중심주의, 고객지향적 행정 등을 강조하면서 주민들을 단순한 행정서비스의 객체로서의 지위만을 부여하다보니 자치단체의 행정서비스에 대해 소비자로서의 수동적인 주민을 만들어내었을 뿐이었다. 한편 대다수 주민들은 지역이기주의와 자기이해에 함몰되어 공동체정신을 중시하는 자치행정에 많은 혼란과 위기를 맞게 하였다.

따라서 지방자치단체는 어떻게 하면 자치의 주체인 고객(수요자)인 주민에게 보다 값싸고 양질의 행·재정서비스를 제공할 수 있을 것인가를 고심해야 하며, 자치분권의 실익이 주민에게 돌아갈 수 있어야 한다.

한편 지방자치단체의 자율과 책임에 기반한 자기혁신이 이루어져야 하며, 공무원은 행정업무의 질적 변화에 따른 전문성 강화와 함께 변화를 주도하는 지역발전의 선도자

가 되어야 한다.

지방자치단체는 지방자치분권의 정신과 논리에 맞는 새로운 공동체적 주민의 창출과 더불어 주민과 함께 행·재정서비스를 만들어내는 신거버넌스체제(New governance system)를 확립할 필요가 있다. 주민이 지역의 문제에 직접 참여하여 자치단체를 위해 권리와 의무를 다할 수 있는 성숙한 주민의식이 확립되어야 하며, 시민교육 활성화에 대한 고민이 필요하다.

나. 지방의회의 역할

지방분권의 강화에 따라 우리나라는 사회가 직면한 인구구조, 산업구조 변화, 사회갈등 심화 등과 같은 시대적 변화들에 대해 효과적이고 효율적으로 대응할 수 있는 지방자치가 필요하다. 또한 저출산·고령화 등 인구구조 변화로 인한 지방자치단체의 행정비용 급증, 생활취약지역 증가, 생활안정성 저하 등에 대응할 민관거버넌스 및 지역공동체가 강화되어야 한다.

또한 4차 산업혁명 등 산업구조 변화로 인한 전통적 일자리의 대폭 감소에 대응할 마을기업, 지역협동조합과 같은 사회적 경제조직의 활성화를 위한 새로운 경제자치가 강구되어야 한다. 세대, 지역, 외국인 및 북한이탈주민 관련 사회갈등 심화에 대응할 다양한 지역공동체의 활성화와 이들 공동체간의 활발한 교류를 견인할 새로운 주민자치 모색이 필요하다.

이와 같은 지방분권의 강화 및 사회변화에 대응하기 위해 지방의회는 다음과 같은 새로운 기능이 강화될 것으로 보인다.

첫째, 주민생활과 밀접한 조례 제정의 확대이다. 지방분권 강화는 주민의 생활과 밀접하게 연계되어 있으며 이는 지방자치단체의 조례·규칙에 의해 제약 또는 영향을 받는다. 주민의 생활에 영향을 주는 조례·규칙을 제정하는 기관이 지방의회이고 이를 실행하는 곳이 지방자치단체로서 지방분권정책은 이를 위한 준거이다.

지방분권 강화에 의해 지방정부의 권한과 역할이 확대됨은 물론 주민의식도 강화되어 주민참여 욕구가 증대될 것이다. 지방자치단체는 공동체 활동을 통한 자발적 주민참여, 주민행복을 위한 서비스 제공, 국정동반자적 관계형성으로 사회통합 구현을 위한 정책이 요구되고 이에 대응하고 부합할 수 있는 조례 제정이 확대될 것이다.

한편 지방분권 강화와 함께 지방의회가 주민으로부터 신뢰받는 기관이 되기 위해서는 지역주민의 아픔과 고충을 함께 하며 그들을 위해 전적으로 봉사할 수 있는 자세가

확립되어야 하며 지방의회에서도 노블레스 오블리주(Noblesse oblige) 정신이 발휘되어야 한다.

둘째, 남북관계의 변화에 따른 지방의회의 역할 강화이다. 남북관계 교류활성화가 되면 서울특별시 역시 평양시 또는 타 자치단체와의 교류가 더욱 강화될 것이다. 이럴 경우 북한의 자치단체와의 정치, 경제, 문화, 예술, 스포츠 등의 교류는 물론 민간단체 간 교류도 증가하게 될 것이다. 따라서 지금 까지 교류의 장애가 되어 왔던 문제의 해결 또는 활성화를 위해 관련 조례의 입법도 크게 증가할 것이며 서울특별시의회의 기능도 확대될 것으로 예상된다.

다. 지방자치 분권 시대에 필요한 지방의회 효율화방안⁵⁾

1) 강시장 - 의회형의 변경과 기관구성의 다양화

자치분권개헌에는 반드시 기관구성의 다양화가 포함될 필요가 있다. 현행의 제왕적 단체장제는 폐해가 크고 지역실정을 감안하는 대안들이 있어야 하기 때문이다. 따라서 제도 개선은 현재의 강시장-의회형의 단일한 기관구성형태에서 이에 더하여 기관통합형, 절충형 및 주민총회형으로 다변화 하고, 그 가운데서 자치단체가 주민투표를 통해 자율적으로 선택할 수 있는 방향으로 제도개선이 필요하다.

이를 위해서는 헌법의 개정이 필요하다. 현행 헌법 제118조 2항의 개정을 통해서 가능한 방안을 찾을 수 있다. 제2항을 ‘지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·선거, 기관구성과 각 기관의 권한 및 운영에 관하여 필요한 사항에 대해서는 주민투표로 결정한다. 주민투표는 주민 과반수의 찬성으로 결정하며, 이에 대해서는 해당 지방정부의 법률로 정한다’로 개정한다. 동시에 118조 제1항을 개정하여 주민총회에 대한 근거로 마련할 필요가 있다. 즉, 제1항을 ‘지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 주민투표를 거쳐 지방정부를 대신하여 주민총회를 둘 수 있으며, 구체적인 사항은 지방정부의 법률로 정한다’로 개정이 요청된다.

5) 본 내용은 송광태(창원대학교 교수)가 한국지방자치회 학계학술대회에서 발표한 논문(지방분권 개헌과 지방의회제도, 2018.8.30) 중 일부를 인용하였음

현행	개선대안
제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.	① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 주민투표를 거쳐 지방정부를 대신하여 주민총회를 둘 수 있으며, 구체적인 사항은 지방정부의 법률로 정한다
② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다

만약 기존의 시장-의회형의 모형을 유지하는 경우 단체장의 권한을 분산시키고 상호 견제시스템을 강화할 필요가 있다. 이 때 가장 핵심적인 부분은 지방의회의 의결기관으로서의 독자성 확보와 권한 강화, 그리고 단체장의 인사권으로부터 비교적 자유롭고 지방의회의 영향을 강하게 받는 부단체장의 설치를 생각할 수 있다. 단체장의 고위직 인사권 행사에 있어서 지방의회가 임명동의권을 가지는 것도 중요한 부분이다.

현재 단체장의 보조기관으로서의 기능에 그치고 있는 부단체장에게 예산편성권, 인사권의 일부 및 정책입안권을 부여하여 실질적인 권한을 행사하는 임명직 최고행정관으로 기능을 변경하는 것이다. 그리고 이 공직을 개방형으로 하여 공무원에 국한하지 않고 민간영역에서도 능력 위주로 충원이 가능하게 하는 것이다. 동시에 이들의 임명 과정에 지방의회가 인사청문회권과 임명동의권을 가지게 하여 지방의회의 참여를 확대하는 것이 필요하다. 미국의 경우처럼 임명직 최고행정관을 의회가 주도하여 초빙하는 것도 한 방법이다.

또한 단체장의 국장 임명에 지방의회가 동의권을 가지게 하고, 출자출연기관장 임명에는 지방의회가 인사청문회를 제도화 하는 것도 권력의 균점과 지방의회의 활성화에 도움이 될 것으로 사료된다. 이를 뒷받침하기 위해서는 지방자치법 제93조부터 시작하는 지방자치단체장의 지위와 선거 및 권한 등에 대한 규정을 전반적으로 개정하여야 할 것이다.

2) 지방의회 사무직원에 대한 인사권의 개선

지방의회 사무직원에 대한 개선방안은 크게 두 가지로 접근할 수 있다. 하나는 헌법 개정을 통하는 것이고, 다른 하나는 법령 개정을 통하는 방법이다. 전자는 헌법 제

118조 2항을 ‘지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다’고 개정하는 것이다. 이 경우 지방정부의 법률은 지방의회의 의결을 통해야 하는 것이고, 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 의장에게 두도록 입법화 하는 것이다.

다른 한 가지는 관련 법률을 개정하는 것이다. 이에 대해서는 지방의회가 새로 구성된 이후 학계와 실무계에서 오랫동안 주장되어 왔으나 성과는 미미하였다. 여기에는 네 가지의 세부적인 유형이 있다(송광태, 2014: 41-43). 그러나 근본적인 개선을 위해서는 지방행정직에 의회직의 직렬(職列)을 새로 신설하여 모집부터 집행기관 공무원과 구별하며 의장이 이들에 대한 인사권을 가지게 하는 방법이다. 의회직이라는 소수직렬을 두었을 경우 인사정체가 발생하여 이들의 사기가 저하된다는 지적이 있으나 이는 인사의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 다소 해결 가능성이 있다. 세부적으로, 의회직렬을 신설하는 안은 인사의 지역적 범위를 어떻게 정할 것이냐에 따라 다섯 가지 방법으로 구분할 수 있다. 즉 인사의 범위를 ①전국의 광역의회 16개(제주특별자치도 제외)와 기초의회 226개를 모두 통합하여 단일화하는 안, ②광역의회와 기초의회를 분리하되 인사의 범역을 전국단위로 하는 안, ③광역의회과 기초의회를 통합하되 전국을 5대 지역권역별(수도권, 중부권, 강원권, 영남권, 호남권)로 나누는 방안⁶⁾, ④광역의회와 기초의회를 통합하되 16개 광역자치단체 단위로 묶는 방안 ⑤개별의회별로 인사를 하는 방안으로 분류할 수 있다.

이를 위해서는 관련 법률의 개정이 필요하다⁷⁾. 먼저 지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임명) 제2항을 ‘사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다’로 개정하는 것이다. 그리고 제3항을 신설하여 ‘제1항과 제2항과 관련하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 조례로 정한다’고 규정함으로써 구체적인 내용은 조례로 위임하는 것이 필요하다. 지방공무원법의 관련 조항의 개정이 뒤따라야 할 것이다. 인사위원회는 지방공무

6) 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 나머지 다른 지방자치단체와는 다른 특별한 자치체도를 운영하고 있다. 이에 따라 의회사무처 직원의 인사권에 대해 지방자치법과는 다른 규정을 두고 있다. 즉 제주특별자치도는 이미 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」를 제정하고, 제2조에서 제주특별자치도의회 의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가진다(제2조)고 정하고 있다. 또한 제주특별자치도의회에 ‘의회인사위원회’를 설치한다고 규정하고(제3조) 있다.

7) 현행 제도는 헌법재판소의 재판결과를 보면 개선을 기대하기 어렵다. 헌법재판소는 지방의회와 지방자치단체의 장 사이에서의 권력분립제도에 따른 상호견제와 균형은 현재 우리 사회 내 지방자치의 수준과 특성을 감안하여 국민주권·민주주의원리가 최대한 구현될 수 있도록 하는 효율적이고도 발전적인 방식이 되어야 한다고 하였다. 지방자치단체의 장에게 지방의회 사무직원의 임용권을 부여하고 있는 것은 지방자치단체의 장의 일반적 권한의 구체화로서 지방의회 사무직원의 인력수급 및 운영 방법을 최대한 효율적으로 규율하고 있다는 것이다. 지방의회 의장의 추천권이 적극적이고 실질적으로 발휘된다면 지방의회 사무직원의 임용권이 지방자치단체의 장에게 있다고 하더라도 그것이 곧바로 지방의회와 집행기관 사이의 상호견제와 균형의 원리를 침해할 우려로 확대된다거나 또는 지방자치제도의 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 없다고 결정한 바 있다(헌재, 2014. 1. 28. 2012헌바216, 판례집 26-1상, 87).

원법 제7조에 의하면, 지방자치단체에 임용권자별로 두도록 되어 있으므로 지방의회 사무기구에 근무하는 직원의 인사권자가 지방자치단체장에서 지방의회의장으로 변경되면 지방의회 사무기구의 인사위원회도 별도로 설치·운영하여야 한다.

다만 인사위원회는 지방의회별로 설치·운영하되 인사위원회 기능 중 채용을 위한 임용시험 실시 등은 시·도단위에서 광역자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하는 방안이 필요하다. 즉 의회직 채용을 위한 시험은 시·도 광역의회 인사위원회에서 일괄적으로 관리하도록 하는 것이다(최근열, 2014: 267). 이 경우 시·도 단위로 광역자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하는 ‘시·도 지방의회사무직원 인사교류협의회(가칭)’를 설치·운영함으로써 인사적체 등의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

현행	개선대안
지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	② 사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다. ③ 제1항과 제2항과 관련하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.

3) 지방의원 의정활동에 대한 지원체제의 확립

지방분권 개헌은 지방의회의 위상 정립과 병행되어야 한다. 이를 위해서 우선 광역의회에 한해 의원 1인당 1명씩의 5급 상당의 의정지원인력을 설치하는 것을 제도화할 필요가 있다. 과거 우리 중앙정부(안전행정부)의 관련 부처 장관이 광역의원의 유급보좌관제 설치에 대해 긍정적인 입장을 밝혔던 적이 있었다(조선일보, 2013년 4월 15일). 이에 국회에서 ‘광역의원 유급 정책보좌관 설치’를 규정한 지방자치법 개정안이 상정되어 2015년 4월 28일 국회 안전행정위원회를 통과했지만 당시 새누리당 지도부가 난색을 표하면서 본회의는 통과되지 못하였다(경남도민일보, 2015년 5월 7일자).

두 가지 방법을 생각할 수 있다. 하나는 헌법 제118조 2항을 아래와 같이 개정함으로써 지방의원 지원인력을 포함한 지방의회의 조직과 인사에 대해 지방정부가 스스로 결정할 수 있는 근거를 가능하게 하는 것이다.

현행	개선대안
헌법 제118조 ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방정부의 법률로 정한다.

다른 한 가지는 지방자치법의 개정을 통해 추진하는 것이다. 이 경우 법 제33조의 2(의원의 보좌직원)를 신설하고, 여기에 제1항으로 ‘시·도의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 1인의 보좌직원을 둘 수 있다’고 하고, 제2항으로 ‘보좌직원의 직무, 보수, 임용절차 등 필요한 사항은 조례로 정한다’로 하는 것이다. 지방의원 개인 지원인력은 지방자치제도인 만큼 지방자치법에 설치근거가 마련되는 경우 지방의회의 업무량이나 지방자치단체의 재정적 형편 등을 고려하여 자치단체별로 그 내용을 차별화하여 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

4) 지방의회의 자치입법권의 범위 확대와 제약조건의 개선

헌법 제117조 제1항 및 지방자치법 제22조 본문은 조례제정권의 범위를 ‘법령의 범위 안에서’라고 하여 조례를 법규명령의 하위 규범으로서 취급하고 있는데, 이는 규범적으로 문제의 소지가 있다. 더욱이 입법론적 문제는 논외로 하더라도, 조례의 자치입법적 성격을 고려한다면 당해 규정의 해석을 보다 엄격히 하여야 하는 것이 바람직함에도 불구하고, 헌법재판소는 ‘법령’의 범위에 소위 법령보충적 행정규칙까지 포함되는 것으로 보고 있는 바, 조례의 위상에 대한 실무의 기본적 인식을 잘 보여주고 있다고 할 것이다(조성규, 2015: 27-28).

개선은 두 가지 방향에서 생각할 수 있으나 법률 개정을 통해서만 한계가 분명하다. 사법기관의 이 부분에 대한 인식을 기초로 할 때 헌법 개정이 되어야 할 것으로 사료된다. 헌법 제40조 입법권에 대해 그 주체를 국회에 한정하고 있는 것을 지방의회를 포함하여 확대하는 것이다. 또한 헌법 제118조 제1항을 개정하여 지방정부는 국가 존립 및 국가 전체로서의 통일적 처리, 전국적 규모의 사업을 제외한 사항에 대하여 법률제정권을 보장하도록 하는 것이다.

현행	개선대안
제40조 입법권은 국회에 속한다. 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회를 통하여 행사한다. 제117조 ① 지방정부는 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무, 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업을 제외하고 지방자치에 관한 법률을 제정할 수 있다.

법률 개정은 한계가 있다. 지방의회의 조례제정권의 회복을 위해서는 지방자치법 제22조(조례)의 조례 유보의 근거가 되는 ‘법령의 범위 안에서’에서 ‘법률의 범위 안에서’로 고칠 것이 요구된다. 그러나 이는 상위법인 우리 헌법 제117조에서 「법률」이 아닌 ‘「법령」의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 규정하고 있어서 헌법의 개정이 선행되지 않으면 무의미하다. 따라서 최근 가시화 되고 있는 헌법 개정 논의에서 이 부분이 반드시 관철되어야 할 것이다. 참고로 일본 헌법은 ‘「법률」의 범위 내’로 하고 있다(헌법 제92조). 더불어서 헌법 개정 전이라도 지방자치법 제22조의 해석상의 혼란을 줄이기 위해 ‘법령의 범위 안에서’를 ‘법령에 위반되지 않는 범위 안에서’로 명확하게 개정하는 것이 필요하다.

또한 지방자치법 제22조의 단서조항을 통해 규정하고 있는 “법률 유보의 원칙”과 “최형법정주의의 원칙”은 헌법이 보장하고 있는 자치입법권을 지나치게 제약하고 있다는 점에서 폐지할 필요가 있다. 일정 지역에서 당해 지역의 주민에 국한되는 사무에 대해서는 - 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 - 조례에 대해 법률에 준하는 지위를 부여하는 것도 불가능한 것은 아니라고 할 것이다(조성규, 2015: 32-33).

아울러서 지방의회의 입법기능 활성화와 의결범위의 확대를 위해서는 지방정부의 사무범위에 대한 지나친 제약을 개선할 필요가 있다. 지방자치법 제9조 제1항은 법령에 규정되어 있지 않으면 지방자치단체의 사무가 아니라는 결과를 초래하여 지방정부의 입법기능을 위축시킨다. 따라서 특별히 중앙정부의 기능으로 법률에 규정된 것을 제외하고는 모두 지방자치단체의 기능이 될 수 있도록 개정할 필요가 있다. 또한 지방자치법 제9조 제2항의 지방자치단체 사무 예시에 대해 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라는 단서조항은 폐지하는 것이 바람직하다.

IV. 서울특별시의회 현황

1. 서울특별시의회 역사
 2. 서울특별시의회 일반현황
-

IV. 서울특별시의회 현황

1. 서울특별시의회 역사

서울특별시가 근대적 의미의 민주적 지방자치체를 실시한 것은 초대 시의회가 구성된 1956년 9월 5일부터라고 할 수 있다. 그 이전에는 미군정에 의해 1946년 8월 서울시헌장을 발표하여 서울시 의결기관인 민선 참사회를 구성하고자 하였으나, 실제로는 정부수립 전까지 참사회원이 관선으로 임명되어 운영됨으로써 실질적인 지방자치는 이루어지지 않았다.

정부수립 이후 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정 공포되었으나, 지방의회의원 선거의 연기 및 한국전쟁 등의 우여곡절로 계속 연기되어 오다 1956년 2차에 걸친 지방자치법 개정에 따라 1956년 8월 13일 민선 시의회 의원선거가 실시되어 의원정수 47명으로 구성된 초대 시의회가 개원되었으며, 1960년 8월 12일 의원 임기만료일까지 총 8회의 정기회와 37회의 임시회를 개최하였다.

제2대 의회는 1960년 12월 12일 의원 정수 54명으로 구성되어 연 10회의 회의를 개최하였으나 1961년 5월 16일 발표된 포고령 제4호에 의해 해산되었다. 제2대 의회 해산 이후 30여 년 동안 지방자치를 실시하지 못하고 중앙집권 체제를 유지하여 오다가 1990년 12월 31일 지방자치법 개정(법률 제4310호)으로 1991년 6월 20일 지방의회의원 선거를 실시하여 7월 8일 의원정수 132명으로 구성된 제3대 의회를 개원, 임시회 29회, 정기회 4회를 개최하였다.

제4대 의회는 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 12일 의원정수 147명으로 개원하여 임시회 28회, 정기회 3회를 개최하였다.

제5대 의회는 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 9일 의원정수 104명(지역구 94명, 비례대표 10명)으로 개원하여 임시회 28회, 정기회 7회를 개최하였다.

제6대 의회는 2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 9일 의원정수 102명(지역구 92명, 비례대표 10명)으로 개원하여 임시회 28회, 정기회 8회를 개최하였다.

제7대 의회는 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 12일 의원정수 106명(지역구 96명, 비례대표 10명)으로 제7대 시의회를 개원, 임시회

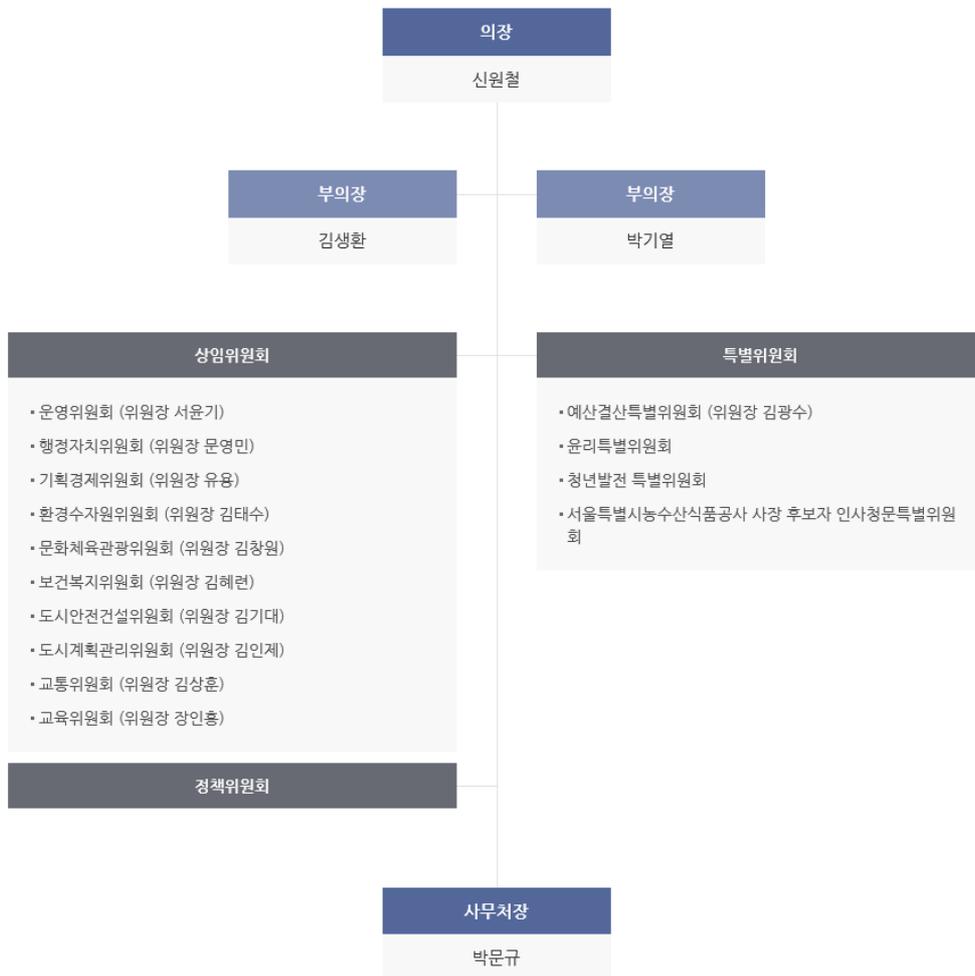
23회, 정기회 8회를 개최하였다.

제8대 의회는 2010년 6월 2일 제5회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 13일 시의원 106명(지역구 96명, 비례대표 10명)과 교육의원 8명(8개 선거구)으로 총 의원정수 114명으로 개원하여, 임시회 23회, 정례회 8회를 개최하였다.

제9대 의회는 2014년 6월 4일 제6회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 16일 의원정수 106명(지역구 96명, 비례대표 10명)으로 9대 시의회를 개원, 임시회 22회, 정례회 8회를 개최하였다.

2018년 6월 13일 제7회 전국동시지방선거에서 110명(지역구 100명, 비례대표 10명)이 당선되었고, 7월 11일 임시회로 개원한 10대 서울시의회는 시의회 의장을 중심으로 2명의 부의장으로 이루어져 있으며 여기에 10개의 상임위원회와 4개의 특별위원회 그리고 정책위원회 및 의회 업무수행을 보조하는 의회사무처로 구성되어 있다.

<그림 IV-1> 서울특별시의회 구성



자료 : 서울시의회 홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr>)자료(2018. 10월 말 현재)

2. 서울특별시의회 일반현황

가. 서울특별시의원 현황

현재 구성되어있는 서울특별시의회 제10대 의회는 2018년 6월 13일 제7회 전국 동시지방선거 결과에 따라 7월 11일 시의원 110명으로 개원하였다.

제3대에서 제10대까지의 역대 서울특별시의회 의원의 구성을 살펴보면 <표 IV-1>과 같다. 서울특별시의회의 선거구 및 지방의원수의 변화를 살펴보면, 제3대 의회와 제4대 의회는 선거구수가 각각 132개, 133개였으나, 제5대 의회(94개) 이후 축소되었다.

1995년 전국 동시 지방선거에서 비례대표제의 도입으로 제4대 의회부터 비례의원이 생겼으며, 2010년 6·2 지방선거에서는 주민의 직접선거로 교육의원(8명)을 선출하였으나 2014년 제9대부터는 선출하지 않았다.

연령의 경우 역대 서울특별시의회의원들은 주로 40대와 50대가 높은 비율을 차지하고 있었으며, 제4대와 제5대의 경우 30대 이하, 제6대와 제7대의 경우 60대 이상의 비중이 높다. 직업의 경우 제3대 의회의 경우 정치·정당인 및 공무원의 비율이 9.1%에 불과하였으나, 제4대 의회 이후 그 비율이 높아졌다. 성별의 경우 여성들의 의회진출이 증가함에 따라 제3대 2.3%에서 제10대 22.7%로 여성의 비율이 증가하였다.

<표 IV-1> 서울특별시의회 의원 구성 현황

		제3대 의회 (91.7-95.6)	제4대 의회 (95.7-98.6)	제5대 의회 (98.7-02.6)	제6대 의회 (02.7-06.6)	제7대 의회 (06.7-10.6)	제8대 의회 (10.7-14.6)	제9대 의회 (14.7-18.6)	제10대 의회 (18.7-22.6)	
의원 선출	선거구수	132	133	94	92	96	96	97	100	
	당선인수	합계	132	147	104	102	106	112	106	110
		지역	132	133	94	92	96	94	96	100
		비례	-	14	10	10	10	10	10	10
		교육의원	-	-	-	-	-	8	-	-
학력	대졸미만	46	57	39	46	20	24	8		
	대졸이상	86	90	65	56	86	88	98		
연령	30대 이하	12	33	25	7	16	9	3	11	
	40대	49	51	31	32	30	49	38	31	
	50대	60	24	42	43	39	43	51	49	
	60대 이상	11	9	6	20	21	11	14	19	
직업	정치·정당인 및 공무원	12	69	55	37	61	47	80	94	
	기타	120	78	49	65	45	65	26	16	
성별	남	129	133	93	94	93	93	85	85	
	여	3	14	11	8	13	19	21	25	

나. 의회개최 현황

서울특별시의회의 최근 의회별 회의 개최현황은 <표 IV-2>에 제시되었다. 제7대 서울특별시의회는 6대 의회보다 5회 적은 총 31회 회의가 개최되었으나 회기 일수는 45일이 더 많았다. 제7대 의회 회기일수는 총 503일로 회의 1회당 약 16.2일이 소요되었다. 제8대 서울특별시의회는 정례회 8회, 임시회 23회 등 총 31회 회의가 진행되었으며, 회기일수는 474일로 회의 1회당 평균 약 15.3일이 소요되었다. 제9대 서울특별시의회는 정례회 8회, 임시회 22회 등 총 30회 회의가 진행되었으며, 회기일수는 374일로 회의 1회당 평균 약 12.5일이 소요되었다.

제10대 서울특별시의회는 7월 11일 본회의를 개최하고 의원선서, 집행부와의 상견례 등을 하였다. 본회의 개최 전 임시회를 소집하여 의장선거, 부의장선거, 상임위원회 위원선임, 운영위원회 위원선임, 상임위원장 선거 등을 수행하였다. 김진수의원이 의장직무대행으로 의장선거를 진행하였으며, 신원철의원을 의장으로 선출하였다. 신원철의장은 임시회회기결정, 회의록서명의원선출, 부의장선출 등의 안건을 최초안건으로 의장직무를 시작하였다. 부의장으로는 김생환의원과 박기열의원이 선출되었다.

<표 IV-2> 서울특별시의회 의회별 회의 개최 현황

구분	제7대 의회	제8대 의회	제9대 의회
기간	2006년 ~ 2010년	2010년 ~ 2014년	2014년 ~ 2018년
정례회	8회	8회	8
임시회	23회	23회	22
합계	31회	31회	30
총 회기일수	503일	474일	374
1회기당 평균 일수	16.23일	15.30일	12.46일

참고: 서울특별시의회(2014), 서울시의회 의정백서 및 제9대 서울시 회의록

다. 의안처리 현황

서울특별시의회의 최근 의회별 의안처리 현황은 <표 IV-3>에 제시된 것과 같다. 서울특별시의회가 시행한 조례, 예·결산, 동의, 결의, 건의, 의견청취, 청원 등 안건별 처리 현황을 살펴보면, 제7대 의회 의정활동은 조례안이 637건(50.9%)으로 전체 건수대비 가장 큰 비중을 차지하고 있었으며, 이후 의견 청취안 167건(13.3%), 결

의안 76건(6.1%), 청원 73건(5.8%) 순으로 볼 수 있음. 8대 의회에서는 총 1,931건을 접수하여 1,723건을 처리하며 89.2%의 처리율을 보였다. 8대 의회 의정활동은 조례안이 차지하는 비중이 50.6%로 가장 높았으며 이어서 동의안(17.1%)과 결의안(8.6%) 순이다. 9대 의회(277회 회기)에서는 총 2,403건을 접수하여 2,106건을 처리하여 87.6%의 처리율을 보이고 있으며, 9대 의회 의정활동은 조례안이 1,225건(58.1%)으로 전체 건수 대비 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이어서 동의안(16.0%), 결의안(5.6%) 순이다.

<표 IV-3> 서울특별시의회 의회별 의안처리 현황

(단위: 건, (%))

구분	제7대 의회		제8대 의회		제9대 의회	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
총계	1,374 (100.0)	1,251 (100.0)	1,931 (100.0)	1,723 (100.0)	2,403 (100.0)	2,106 (100.0)
조례안	726 (52.8)	637 (50.9)	1,025 (53.1)	871 (50.6)	1,474 (61.3)	1,225 (58.1)
예·결산안	27 (2.0)	27 (2.2)	22 (1.1)	22 (1.3)	38 (1.6)	38 (1.8)
동의(승인)안	65 (4.7)	65 (5.2)	301 (15.6)	295 (17.1)	349 (14.5)	338 (16.0)
결의안	79 (5.7)	76 (6.1)	166 (8.6)	149 (8.6)	120 (5.0)	117 (5.6)
건의안	29(2.1)	23 (1.8)	56 (2.9)	45 (2.6)	81 (3.4)	75 (3.6)
의견청취안	167 (12.2)	167 (13.3)	65 (3.4)	65 (3.8)	75 (3.1)	74 (3.5)
규칙안	11 (0.8)	8 (0.6)	13 (0.7)	10 (0.6)	8 (0.3)	5(0.2)
기타	175 (12.7)	175 (14.0)	217 (11.2)	216 (12.5)	178 (7.4)	177 (8.4)
청원	96 (7.0)	73 (5.8)	66 (3.4)	50 (2.9)	80 (3.3)	57 (2.7)

자료: 서울특별시의회(2014), 서울시의회 의정백서 및 제9대 서울시 회의록(277회 회기까지)

라. 의정질문 및 행정사무감사

서울특별시의회의 최근 의회별 시정 질문 및 행정사무감사 현황은 <표 IV-4>와 <표 IV-5>에 제시되고 있다. 시정 질문과 행정사무감사는 지방의회가 집행부의 집행활동을 감시하고 독려하는 활동을 통해 정책집행에 관여할 수 있는 대표적인 제도이다(장갑호·김재기·송건섭, 2009).

박봉국(2006)에 따르면, 시정 질문은 지방의회가 지방정부의 시정에 관한 전반 또는 시정의 특정분야를 대상으로 집행부에 질문하는 제도이다. 그리고 행정사무감사는 해당 지방정부의 행정기관과 그 업무에 대해 감사하고 조사할 수 있는 권한을 통해 각 자치단체가 수행하는 각종 사업과 정책을 비롯한 일반적인 업무가 올바르게 집행되고 있는가를 감시하는 제도이다.

의회별로는 제7대 의원 임기 동안 정례회 7회, 임시회 8회 등 총 15회 연 51일간 189명의 의원이 서울시정 및 교육행정에 대해 시정 질문을 하였다. 제8대 의회 동안 정례회 7회, 임시회 7회 등 총 14회 연 37일간 229명의 의원이 서울시정 및 교육행정에 대해 질문하였다. 제6대 의회 대비 실시회기 및 질문 일수는 다소 감소하였으며, 질문 의원 수는 15명 증가한 것으로 나타남. 하지만 의원 정수를 고려했을 때 질문 의원 수는 유사한 수준으로 판단해 볼 수 있다.

제9대 의회에서는 정례회 8회, 임시회 6회 등 총 14회 연 35일간 187명의 의원이 서울 시정 및 교육행정에 대해 시정 질문을 하였다. 제7대 의회 대비 실시회기 및 질문 일수는 다소 감소하였으며, 질문 의원 수는 유사한 수준을 나타내고 있다.

<표 IV-4> 시정질문 의원수와 시정질문 일수

	제7대 의회	제8대 의회	제9대 의회
실시회기	15회	14회	13회
시정질문 일수	51일	37일	35일
질문 의원 수(질문 의원수/의원 수)	189명(1.8%)	229명(2.0%)	187명(1.8%)

참고: 서울특별시의회(2014), 서울시의회 의정백서 및 9대 회의록(277회기까지)

의회별 행정사무감사 및 행정사무조사 실시 현황을 살펴보면 <표 IV-5>에 제시된 것과 같이, 제7대 의회에서 총 4회의 행정사무감사를 실시하였으며, 505개의 기관을 대상으로 7,970건을 지적하였다. 제8대 의회에서도 총 4회 행정사무감사를 실시하였으며, 702개의 기관을 대상으로 10,911건을 지적하였다. 또한 제8대 의회에서는 행정사무조사를 3회 실시하였다. 제9대 의회에서는 소수의 상임위원회에서 행정사무감사에 대한 결과보고서가 구비되지 못해 대상기관과 지적건수의 미비가 있음을 밝히고 있다.

<표 IV-5> 의회별 행정사무감사 및 행정사무조사 현황

구분		제7대 의회	제8대 의회	제9대 의회
행정사무감사	횟수	4회	4회	4회
	상임위원회	36개	42개	40개
	대상기관	505개	702개	441개
	지적건수	7,970건	10,911건	4,579건
행정사무조사		-	3회	-

참고: 서울특별시의회(2014), 서울시의회 의정백서 및 9대 회의록

V. 서울특별시의회 기능(직무)분석

1. 분석개요
 2. 상임위원회
 3. 사무조직
-

V. 서울특별시의회 기능(직무)분석

I. 분석개요

가. 조사설계

서울특별시의회 조직의 개선을 위한 연구방법론으로 다양한 방법이 있을 수 있으나 본 연구에서는 서울특별시의회 내 전문위원과 사무직원을 대상으로 하는 심층면접을 중심으로 이루어졌다. 면접대상자로 처음에는 의원도 포함되어 있었으나 의회가 개원한 지 오래되지 않았고 대부분 많은 의원이 교체되어 면담에서 제외되었다.

이에 따라 면접 조사대상은 10개 상임위원회와 예산결산특별위원회에서 8명 전문위원과 1명의 조사관, 2명의 팀장을 면담하였으며 5개 부서에서 4명의 주무관과 1명의 팀장 그리고 입법정책자문관 등 총 17명을 대상으로 직접 면담조사를 실시하였다. 조사기간은 8월 1일부터 10일 까지 10일에 걸쳐 진행되었다.

일반적으로 조직진단의 연구방법은 환경분석을 기본으로 기관의 각 부서별 및 직급별 전 직원 또는 대표자를 대상으로, 직무조사표와 기능조사표를 작성하여 면담 및 서면작성을 통해 나타난 문제점을 분석하여 이를 중심으로 개선방안을 제시하고 있다. 본 연구에서는 일부 한정된 인원을 대상으로 면담하여 그 결과를 중심으로 문제점을 도출한 후 이를 중심으로 개선방안을 제시하였다.

주요 면접 조사내용은 상임위원회 및 사무처 운영에 관한 사항, 전문위원 및 정책지원 전문인력(유급보좌관) 제도에 관한 사항, 지방의원 및 사무처직원의 역량강화에 관한 사항, 향후 자치분권 강화 시 서울특별시의회 개선방안 등이다. 구체적인 조사내용은 <표 V-1> 과 같다.

<표 V-1> 면담 조사내용

구 분	질문사항
상임위원회	○ 해당 상임위원회 성격(기능)에 적합치 않은 서울시 소관사무
	○ 현재의 상임위원회 소관업무 중 타 상임위원회에서 수행하는 것이 바람직한 업무 및 그 이유
	○ 예산심의·확정권 측면에서의 상임위원회 소관 배분의 적정성 여부 및 문제점
	○ 윤리특별위원회의 조속한 속개
	○ 서울시의회 발전을 위해 필요한 상임위원회 및 그 이유

구 분	질문사항
사무처	○ 자치조직권이 강화될 경우 확대 개편이 필요한 조직 및 그 이유
	○ 인력에 비해 업무량이 많은 부서(과단위)
	○ 인력에 비해 업무량이 적은 부서(과단위)
	○ 인력에 비해 업무량이 많은 부서(팀단위)
	○ 인력에 비해 업무량이 적은 부서(팀단위)
	○ 사무처 기능 중 운영상 문제점이 있는 부문 및 그 이유와 개선방안
전문위원 및 보좌관제도	○ 전문위원 업무 중 본연의 기능 외에 수행하는 업무 및 해결방안
	○ 전문위원제도 활성화방안
	○ 정책지원 전문인력(유급보좌관)제도 도입 찬성여부
	○ 찬성할 경우, 정책지원 전문인력 제도 도입 필요성
	○ 전문위원과 보좌관의 역할 분담
지방의원 및 직원의 역량 강화	○ 서울시의회 교육연수에 대한 만족 정도
	○ 서울시의회 자체 교육연수원 설립 필요성
자치분권	○ 서울시의회 의장에게 의회직원 인사권 부여 여부
	○ 자치분권 확대 시(기능 이양), 서울시의회에 필요한 조직 및 기능

나. 분석기준

조직진단은 조직이 가지고 있는 문제와 원인을 발견하여 이에 대한 적절한 해결책을 제시하는 모든 활동을 말한다. 이러한 조직진단은 환경분석, 기능·인력 재설계, 성과진단 등 다양한 진단방법을 포함하고 있다. 본 연구는 앞에서 언급한 연구방법 중 서울특별시의회의 환경분석과 관계자 면담을 통해 나타난 서울특별시의회의 조직과 운영의 문제점 분석을 하여 개선방안을 제시하였다.

첫째, 전문위원 및 담당공무원들의 면담에서 나타난 서울특별시의회의 현황과 문제점을 분석하고 이를 중심으로 대안을 제시하였다.

둘째, 국회, 광역의회, 해외 광역의회의 운영위원회 및 사무조직의 조직과 운영현황을 분석하여 시사점을 도출하여 제시하였다.

셋째, 기존 서울특별시의회 및 타 광역자치단체의 의회의 조직진단 관련 연구를 참고하여 문제점과 발전방안을 제시하였다.

2. 상임위원회

가. 상임위원회의 설치목적

지방의회의 운영방식은 위원회 중심주의와 본회의 결정주의를 기본으로 한다. 상임위원회는 분야별 의안을 심사하여 본회의에 보고한다. 본회의는 상임위원회로부터의 보고내용에 기초하여 의안의 가부에 대해 결정한다.

위원회는 의회의 전문성을 제고하기 위해 본회의에서의 논의에 앞서 분야별로 의안을 예비적으로 심사하여 본회의에 보고하는 역할을 수행한다. 위원회는 본회의에서의 전문성을 보완하고, 의사진행을 촉진하기 위해 소수의 의원으로 구성되는 합의제 기구이다. 본회의에 제출된 안건들은 전문성을 요구하는 안건이 포함되는 바, 상대적으로 전문성을 갖춘 의원들로 구성된 위원회가 소관 분야의 안건에 대해 전문적으로 심의하여 본회의에 보고한다. 본회의는 위원회의 보고에 기초하여 안건을 심의·의결한다.

2006년 이전의 지방자치법은 위원회의 설치·운영을 제한하여 의원정수가 13명 이하의 기초의회에는 상임위원회의 설치·운영을 제한하였다. 그러나 2006년 지방자치법개정으로 지방의회의 의원정수와 상관없이 상임위원회를 설치할 수 있도록 하였다. 또, 상임위원회 설치를 조례로 정하도록 자율화하였다. 이에 따라, 모든 지방자치단체에는 상임위원회를 설치할 수 있으며, 의원 1명이 반드시 1개 이상의 상임위원회에 소속되도록 하였다.

지방의회의 위원회는 각 지방자치단체 별로 조례로서 설치하며, 지방자치단체의 자치권의 범위 내에서 자기 책임 하에 설치하는 것이 원칙이다. 지방의회에 설치하는 위원회의 종류는 상임위원회와 특별위원회 그리고 소위원회 등으로 구분한다. 먼저, 상임위원회는 소관기능별로, 의안과 청원을 심사·처리한다. 다음으로, 특별위원회는 상임위원회와 다르게, 특정한 안건을 처리하기 위해 일시적으로 운영한다. 마지막으로 소위원회는 상임위원회가 전문성을 확보하기 위해 필요에 따라 설치·운영한다.

나. 서울특별시의회의 위원회 개요

1. 위원회 역할 및 구성

시의회에서는 효율적인 의회운영과 각종 의안을 전문적으로 심사하기 위해 위원회를 두고 있다. 위원회는 본회의 심의에 앞서 전문적이고 예비적인 심사기능을 갖고 있으며 상임위원회는 조례에 의해 구성되고, 특별위원회는 본회의 의결로 구성된다.

2. 상임위원회

15명 이내의 위원으로 구성되어 위원회별 소관부서와 관련된 의안과 청원 등을 심사하며, 상임위원은 의장이 추천하여 본회의 의결로 선임하며 임기는 2년이다.

3. 특별위원회

수개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특정사안에 대한 안건을 심사하며, 한시적으로 설치 운영하되 그 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속한다.

다. 위원회 종류

1) 운영위원회

운영위원회는 각 교섭단체 대표의원과 10개 상임위원회를 대표하는 13명 이내의 위원으로 구성되어 회기 등 의회 관련 규정의 제·개정 및 운영, 의회사무처, 시장비서실, 정무부시장실 소관업무를 관장하며, 의정 활동을 뒷받침하는 역할을 수행한다.

소관업무는 의회운영에 관한 사항, 의회사무처 소관에 속하는 사항, 특별위원회 구성에 관한 사항, 시장비서실 소관에 속하는 사항, 정무부시장실 소관에 속하는 사항 등을 처리한다.

2) 행정자치위원회

행정자치위원회는 11명의 의원으로 구성되어 감사관, 비상기획관, 행정국, 재무국, 인재개발원, 자원봉사센터, 서울혁신기획관, 정보기획단, 교육협력국 소관업무를 관장하며, 서울시민의 편익증진과 권리향상을 위한 정책수립, 공공사업의 지원, 공직자 교육 및 공직사회 기강확립 등 시정의 중추적 분야를 담당한다.

소관업무는 감사위원회 소관에 속하는 사항, 비상기획관 소관에 속하는 사항, 행정국 소관에 속하는 사항, 재무국 소관에 속하는 사항, 인재개발원에 관한 사항, 시민감사유부즈만위원회에 속하는 사항, 서울장학재단에 속하는 사항, 지방경찰청 업무 중 시 예산 지원에 관한 사항, 서울특별시자원봉사센터에 관한 사항, 서울혁신기획관에 관한

사항, 정보기획관에 관한 사항, 평생교육정책관에 관한 사항, 평생교육진흥원에 속하는 사항을 처리한다.

3) 기획경제위원회

기획경제위원회는 12명의 의원으로 구성되어, 경제진흥본부, 기획조정실, 농수산물공사, 서울연구원, 서울산업통상진흥원, 신용보증재단, 시립대학교의 소관업무를 관장하며, 서울특별시의 예산 및 조직운용과 산업 경제 분야에 이르기까지 서울시정의 가장 핵심적인 업무를 담당한다.

소관업무는 경제진흥본부 소관에 속하는 사항, 기획조정실 소관에 속하는 사항, 농수산물식품공사에 관한 사항, 서울연구원에 관한 사항, 일자리노동정책관에 관한 사항, 서울산업통상진흥원에 관한 사항, 신용보증재단에 관한 사항, 시립대학교에 관한 사항 등을 처리한다.

4) 환경수자원위원회

환경수자원위원회는 12명의 의원으로 구성되어, 푸른도시국, 상수도사업본부, 기후환경본부, 한강사업본부의 소관업무를 관장하며, 수질, 대기, 토양, 소음 진동에 관한 문제, 폐기물 처리 및 재활용, 공원녹지관리 및 생태계 보전 등의 환경관리 분야와 수돗물 불신문제, 수도행정의 경영합리화등 상수도 관련분야의 현안업무를 담당한다.

소관업무는 푸른도시국 소관에 관한 사항, 상수도사업본부 소관에 속하는 사항, 기후환경본부 소관에 관한 사항, 한강사업본부 소관에 속하는 사항 등을 처리한다.

5) 문화체육관광위원회

문화체육관광위원회는 12명의 의원으로 구성되어, 대변인, 시민소통기획관, 문화본부, 관광체육국, 세종문화회관, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울디자인재단, 교통방송의 소관업무를 관장하며, 시정현안에 대한 홍보, 문화예술 진흥 및 시민의 문화복지 향상, 디자인서울정책 및 문화디자인 사업의 육성지원을 위한 정책을 담당한다.

소관업무는 대변인 소관에 속하는 사항, 시민소통기획관 소관에 속하는 사항, 문화본부, 관광체육국 소관에 속하는 사항, 세종문화회관에 관한 사항, 서울문화재단에 관한

사항, 서울시립교향악단에 관한 사항, 서울관광마케팅주식회사 업무 중 시예산지원에 관한 사항, 서울디자인재단에 관한 사항, 교통방송에 관한 사항, 서울역사편찬원에 관한 사항 등을 처리한다.

6) 보건복지위원회

보건복지위원회는 11명의 의원으로 구성되어, 여성가족정책실, 복지본부, 시민건강국, 서울의료원, 서울복지재단, 서울특별시여성가족재단의 소관업무를 관장하며, 서울 시민의 다양한 복지수요에 부응하기 위해 도시빈민층, 노인, 장애인 등 소외계층 및 저소득층을 중심으로 한 사회복지분야와 병원, 보건, 위생, 식의약품 등 보건 분야, 그리고 여성, 아동, 청소년 등과 관련된 여성 및 가족정책 분야를 다루고 있다.

소관업무는 여성가족정책실 소관에 속하는 사항, 복지본부, 시민건강국 소관에 속하는 사항, 서울의료원에 관한 사항, 서울복지재단에 관한 사항, 서울특별시여성가족재단에 관한 사항 등을 처리한다.

7) 도시안전건설위원회

도시안전건설위원회는 12명의 의원으로 구성되어, 안전총괄본부, 물순환안전국, 도시기반시설본부 중 시설국 소관에 속하는 사항, 기술심사담당관, 소방재난본부의 소관업무를 관장하며, 서울특별시를 보다 쾌적하고 안전한 인간중심의 도시로 만들기 위해 서울시 건설행정 분야를 감시 감독, 조정 지원하는 기능을 담당한다.

소관업무는 안전총괄본부, 물순환안전국 소관에 속하는 사항, 도시기반시설본부 소관에 속하는 사항, 기술심사담당관 소관에 관한 사항, 소방재난본부 소관에 관한 사항 등을 처리한다.

8) 도시계획관리위원회

도시계획관리위원회는 13명의 의원으로 구성되어, 도시계획국, 주택건축국, 도시재생본부, SH공사, 마곡사업추진단의 소관업무를 관장하며, 서울특별시의 도시계획 수립·조정, 지구단위계획 지정 운영 및 택지·도시개발과 주택행정의 종합기획 조정, 공공주택 및 임대주택 건설 공급, 주택재개발·재건축 추진, 주거환경 개선 등에 관한

사항을 다루고 있다.

소관업무는 도시계획국 소관에 속하는 사항, 주택건축국, 도시재생본부 소관에 속하는 사항, 도시공간개선단 소관에 속하는 사항, 서울주택도시공사 소관에 속하는 사항, SH공사에 관한 사항, 마곡사업추진단에 관한 사항, 지역발전본부 소관에 속하는 사항 등을 처리한다.

9) 교통위원회

교통위원회는 13명의 의원으로 구성되어, 도시교통본부, 서울메트로, 도시철도공사, 도시기반시설본부 중 도시철도국, 시설관리공단 소관업무를 관장하며, 교통정책 수립, 조정, 지하철 및 시내버스 요금 노선 조정, 주차시설 설치계획 및 운영관리, 교통법규 위반단속, 도시고속도로 및 남산권 교통관리시스템구축, 각종 교통정보 제공, 교통기반시설 건설 운영 등 서울시 교통정책 전반에 관한 사항을 담당한다.

소관업무는 도시교통본부 소관에 속하는 사항, 서울메트로에 관한 사항, 도시철도공사에 관한 사항, 도시기반시설본부 중 도시철도국, 시설관리공단에 관한 사항 등을 처리한다.

10) 교육위원회

교육위원회는 13명의 의원으로 구성되어, 서울시교육청 소관업무를 관장하며, 서울시 학생의 학력신장과 학교환경 개선 등 교육복지 선진화 구현을 위한 정책을 담당한다. 소관업무는 서울시교육청 소관에 속하는 사항 등을 처리한다.

11) 예산결산특별위원회

예산결산특별위원회는 33명의 위원으로 구성되어 서울특별시 및 서울특별시 교육청의 예산과 결산, 서울시 기금운영계획안 및 결산에 관한 사항을 다루고 있다.

소관업무는 서울특별시 및 서울시교육청의 예산·결산에 관한 사항, 서울시 기금운영계획안 및 결산에 관한 사항 등을 처리한다.

12) 특별위원회

특별위원회는 수 개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특정한 안건을 심사 처리하기 위하여 본회의의 의결로 설치 운영하며, 위원수는 20인의 범위내로 구성하고 그 위원회에서 심사한 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속하며 위원의 임기는 위원회의 존속기간으로 한다(2018년 5월 현재 10개).

특별위원회의 종류는 소상공인 지원을 위한 특별위원회, 면목선 등 도시철도 건설사업 조속 추진 지원을 위한 특별위원회, 마을과 학교 협력을 위한 특별위원회, 서부지역 광역철도 건설 특별위원회, 청년발전 특별위원회, 항공기 소음 특별위원회, 서소문밖 역사유적지 관광자원화 사업지원 특별위원회, 윤리특별위원회, 남북교류협력지원 특별위원회, 여성특별위원회 등이 있다.

라. 서울특별시 상임위원회 면담분석

1) 운영위원회

운영위원회에 관한 면담조사 결과, 시장비서실과 정부무시장실의 고유사무가 특정되지 않는 것이 문제점을 제시되었다. 현재 운영위원회의 소관 중 시장비서실에 관한 사항과 정부무시장실에 관한 사항이 포함되어있는 바, 전문가 의견으로는 현행을 유지하는 것이 바람직한 것으로 제시되었다. 이에 따라, 시장비서실과 정부무시장에 관한 사무는 운영위원회 소관 기능으로 존치하는 것이 바람직하다.

2) 기획경제위원회

기획경제위원회에 관한 면담조사 결과, 서울시립대학교를 소관하는 것이 문제점으로 제시되었다. 구체적으로, 기획경제위원회에서 소관하고 있는 서울시립대학교를 교육위원회로 이관해야 한다는 주장이 제기되었다. 그 사유로서 서울시립대학교는 교육기관이며, 중앙부처의 경우, 대학은 교육부 소관기능이므로, 서울특별시의회의 상임위원회 중 교육위원회에서 소관하는 것이 타당하다는 것이다.

이와 같은 소관이관의 타당성 제기는 기능배분의 차원에서 한계를 갖는다. 중앙부처의 경우, 교육부가 모든 교육기관을 관장하고 있으나, 지방자치단체의 교육청은 중등

교육기관(중학교, 고등학교)까지 소관하고 대학은 국가(교육부)의 기능이다. 즉, 지방자치단체의 교육기능에서 대학교육은 기능의 수비범위에서 제외된다. 이에 따라, 서울시립대학교에 관한 사항을 교육위원회에서 소관하는 것은 타당하지 않으며, 기획경제위원회에서 소관하는 것이 바람직하다.

<표 V-2> 기획경제위원회 기능분석

대상기능	이관대상 상임위원회	이관사유	검토의견	검토결과
서울시립 대학교	교육위원회	- 서울시립대학교는 교육기관으로 중앙부처의 경우, 대학은 교육부업무로 구분되어 있으므로, 서울시의회도 시립대학교는 교육위원회에서 담당하는 것이 바람직함	- 지방자치단체 교육청의 기능수비 범위는 중등교육까지이며, 고등교육은 소관하지 않으므로 이관사유의 타당성이 미약함	현행유지

3) 문화체육관광위원회

문화체육관광위원회에 관한 면담조사 결과, 교통방송, 대변인과 시민소통기획관, 서울디자인재단 등에 관한 사항을 소관하는 것이 문제점으로 제시되었다. 첫째, 교통방송에 관한 사항을 문화체육관광위원회에서 소관하는 것보다 교통위원회에서 소관하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되었다.

현재 교통방송은 교통 및 기상 중심의 방송기능을 수행하고 있으며, 예산을 교통위원회에서 관리하므로, 교통방송을 소관하는 위원회는 교통위원회가 되어야 한다는 것이다. 다만, 문화체육관광위원회에서 방송에 관한 기능을 관장하는 것이 일반적이며, 교통위원회에서 소관하고 있는 교통방송의 예산기능을 문화체육관광위원회로 이관하는 것이 오히려 더 적절하다. 이에 따라, 문화체육관광위원회의 소관기능 중 교통방송에 관한 기능은 현행유지가 바람직하다.

둘째, 대변인과 시민소통기획관에 관한 사항을 문화체육관광위원회의 소관기능으로 하기 보다는 운영위원회의 소관기능으로 이관하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 현재, 대변인과 시민소통기획관에 관한 사항은 문화체육관광위원회에서 소관하고 있으나, 보고사항에 대해서는 운영위원회에도 보고하도록 하고 있으므로, 운영위원회에서 소관하는 것이 효과적이라는 의견이다.

운영위원회와 문화체육관광위원회에 각각 보고하는 것은 비효율적일 뿐만 아니라 집행부에 대한 의회의 관리·감독 기능이 중복수행되므로, 행정의 비효율성을 야기한다. 이에 따라, 대변인과 시민소통기획관에 관한 사항은 운영위원회로 이관하는 것이 타당하다.

셋째, 서울시디자인재단에 관한 사항을 문화체육관광위원회 소관기능에서 기획경제위원회 소관기능으로 이관하는 방안이 제시되었다. 과거 집행부 주도로 소관기능을 결정하였던 것으로 바로잡아야 한다는 의견이다. 서울시디자인재단의 주요 기능은 DDP 명소화 및 지역경제 활성화, 도시형 생활밀착 서비스 디자인 강화, 디자인 창조산업 생태계 조성 등을 조직목표로 하고 있는 바, 문화체육관광위원회 소관기능과 기획경제위원회 소관기능의 경계에 위치해 있다.

다만, 지역경제의 시각에서 정책을 결정하고 서울시디자인재단을 운영하는 것이 조직목표의 달성에 효과적인 것으로 판단되는 바, 기획경제위원회의 소관기능으로 하는 것이 바람직하다.

<표 V-3> 문화체육관광위원회 기능분석

대상 기능	이관대상 상임위원회	이관사유	검토의견	검토결과
교통 방송	교통위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 교통 및 기상 중심의 방송업무 - 예산은 교통위원회에서 관리함 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송기능을 관장하는 것은 문화체육관광 위원회의 소관 기능이며, 교통방송의 예산심의의결기능을 교통위원회에서 문화체육관광위원회로 이관하는 것이 바람직함 	현행유지
대변인 시민 소통 기획관	운영위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 문화체육관광위원회 보고내용을 운영위원회에 다시 한 번 보고함 	<ul style="list-style-type: none"> - 업무 중복의 제거를 통한 기능수행의 효과성 및 효율성 제고를 위해 기능을 이관하는 것이 바람직함 	운영 위원회로 기능이관
서울시 디자인 재단	기획경제 위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 과거 집행부 주도로 결정됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 디자인재단은 DDP 명소화 및 지역경제 활성화, 도시형 생활밀착 서비스 디자인 강화, 디자인 창조산업 생태계 조성을 조직의 목표로 하고 있는 바, 지역경제의 시각에서 정책을 결정하고 운영하는 것이 조직목표의 달성에 효과적일 것이므로, 기획경제위원회로 이관하는 것이 바람직함 	기획경제 위원회로 기능이관

4) 보건복지위원회

보건복지위원회에 관한 면담조사 결과, 청소년기능과 보건환경연구원 등에 관한 사항을 소관하는 것이 문제점으로 제시되었다. 첫째, 청소년기능은 보건복지위원회의 소관기능으로 배분하기보다는 행정자치위원회의 소관으로 배분하는 것이 바람직하다는 의견이다. 구체적으로 중앙부처는 여성가족부에서 청소년업무를 수행하고 있으며, 서울특별시 조직은 평생교육기능을 수행하는 교육담당관이 업무를 소관하고 있으므로 행정자치위원회의 기능으로 배분하는 것이 타당하다는 것이다.

다만, 중앙부처의 사례에서 청소년관련기능은 교육부, 보건복지부, 여성가족부, 법무부, 통일부 등 다양한 부처가 관여하고 있는 기능으로 하나의 부처 소관기능으로 규정하는 데 한계가 따른다. 이에 따라 청소년에 대한 각 부처의 개념정의를 포괄하는 개념으로 학생과 학교밖 청소년으로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다. 즉, 학교기능은 교육위원회에서 소관하도록 하며, 학교 밖 청소년 기능은 생애주기의 관점에서 보건복지위원회에서 소관하는 것이 바람직하다.

<표 V-4> 보건복지위원회 기능분석

대상기능	이관대상 상임위원회	이관사유	검토의견	검토결과
청소년 기능	행정자치위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙부처는 여성가족부에서 청소년업무 수행 - 서울특별시 조직은 교육담당관이 평생교육업무로 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년관련 기능 중 학교기능은 교육위원회가 소관 - 청소년관련 기능 중 학교밖 청소년 기능은 생애주기별 서비스 공급차원에서 보건복지위원회 소관 	현행유지
보건 환경 연구원	환경수자원위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 보건환경 업무(대기)는 보건복지위원회에서 비중이 낮음 - 보건과 환경이 공존하면서 보건복지업무가 많으면, 환경수자원 위원회 소관으로 해당기능을 이관 	<ul style="list-style-type: none"> - 보건환경연구원의 주요기능이 식품의약품 안전성 조사, 농수산물 한약재 검사, 축산물 및 인수공통질병검사, 감염병 감시 및 미생물 검사, 대기 및 생활환경 조사연구, 먹는물 검사 및 물환경 조사 등으로 보건복지위원회에서 소관하는 것이 타당함 	현행유지

둘째, 보건환경연구원에 관한 사항의 소관을 보건복지위원회에서 환경수자원위원회로 이관하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 보건환경 업무(대기)는 보건복지위원회에서 비중이 낮으며, 보건과 환경이 공존하면서 보건복지위원회의 업무가 많으면, 환경수자원위원회의 소관업무로 배분하는 것이 타당하다는 것이다.

다만, 상임위원회를 운영하는 궁극적인 목적이 의회운영의 효율성 강화뿐만 아니라 전문성 강화에도 있는 것을 고려할 때 업무량의 과소에 따른 기능배분은 전문성 강화 목적을 달성하는데 어려움을 발생시킨다.

또한, 보건환경연구원의 주요기능이 식품의약품 안전성 조사, 농수산물 한약재 검사, 축산물 및 인수공통질병검사, 감염병 감시 및 미생물 검사, 대기 및 생활환경 조사연구, 먹는물 검사 및 물환경 조사 등으로 환경기능을 포함하고 있다 하더라도, 궁극적으로 환경요인 중 시민의 건강과 관련되는 것에 관한 기능을 수행하는 데 중점을 둔다. 이에 따라, 보건환경연구원에 관한 사항은 보건복지위원회에서 소관하는 것이 타당하다.

5) 도시안전건설위원회

도시안전건설위원회에 관한 면담조사 결과, 도시기반시설본부 시설국과 물순환안전국 등에 관한 사항을 도시안전건설위원회에서 소관하는 것이 문제점으로 제시되었다. 첫째, 도시기반시설본부 시설국의 기능에 관해서는 현장작업업무이므로 도시안전건설위원회의 소관기능에서 다른 위원회의 소관기능으로 이관하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

도시기반시설본부 시설국의 조직목표는 사람중심의 역사와 문화가 있는 도시조성, 균형발전과 교통난 해소를 위한 인프라 구축, 재난으로부터 생명·재산을 지키는 안전한 도시조성, 건설업계의 경제민주화 및 청렴 건설현장 구현 등으로 제시하고, 토목, 건축, 설비, 방재, 안전관리 등을 주요기능으로 수행하고 있는 바, 도시안전건설위원회에서 소관하는 것이 바람직하다. 이에 따라 도시기반시설본부 시설국에 관한 사항을 관장하는 상임위원회는 현행을 유지하는 것이 바람직하다.

둘째, 물순환안전국에 관한 사항에 대해서는 현재 환경수자원위원회에서 상수도사업본부, 한강사업본부 등 수자원 관련부서에 관한 사항을 소관하고 있으므로 하천, 하수도, 수질 등을 담당하는 물환경안전국에 관한 사항도 환경수자원위원회에서 통합적으로 소관하는 것이 바람직하다는 의견이다.

또한, 하천 및 하수에 관한 업무는 환경부가 소관하고 있으며, 다른 광역지방의회에서도 환경위원회 소관이므로, 서울특별시의회 상임위원회 역시 환경수자원위원회에서 소관하는 것이 타당하다는 의견이다. 물환경안전국의 기능인 하천과 하수구 관련 기능은 전통적으로 재난관리 측면에서 접근하였으나 최근 복원력(resilience)과 환경관리 측면에서 접근하는 경향이 보편적으로 나타나고 있으므로 환경수자원위원회에서 소관하는 것이 바람직하다.

<표 V-5> 도시안전건설위원회 기능분석

대상 기능	이관대상 상임위원회	이관사유	검토의견	검토결과
도시 기반 시설 본부 시설국		- 현장작업업무임	- 도시기반시설본부 시설국의 조직목표와 주요 기능을 고려할 때 도시안전건설 위원회 소관임 - 이관대상 상임위원회에 관한 제시가 없음 - 이관사유에 대한 구체적인 진술이 없음	현행 유지
물순환 안전국	환경수자원 위원회	- 현재 환경수자원 위원회에서 상수도사업본부, 한강사업본부 등 수자원 관련부서를 소관하고 있으므로 하천 및 하수 관련 업무를 담당하는 물순환안전국에 관한 사항은 환경수자원위원회에서 소관해야 함	- 하천 및 하수구 등에 관한 기능은 전통적으로 재난관리와 하천관리의 측면에서 접근하였으나 최근, 복원력과 환경관리 측면에서 접근하는 경향이 보편적인 바, 환경수자원위원회에서 소관하는 것이 타당함	환경수자원 위원회로 기능이관

6) 교통위원회

교통위원회에 관한 면담조사 결과, 도시기반시설본부 도시철도국과 서울시설공단 등에 관한 사항을 교통위원회에서 소관하는 것이 문제점으로 제시되었다. 첫째, 도시기반시설본부 도시철도국의 기능에 관해서는 현장작업업무이므로 교통위원회의 소관기능에서 도시안전건설위원회위원회의 소관기능으로 이관하는 것이 바람직하다는 의견이다.

도시기반시설본부 도시철도국의 조직목표는 교통취약지역 도시철도망 적기구축, 지속적인 공법개발을 통한 미래경쟁력확보, 아름답고 편리한 시민문화공간 조성 등으로

제시하고, 도시철도계획, 도시철도사업, 도시철도 토목, 도시철도 건축, 도시철도 설비 등을 주요기능으로 수행하고 있는 바, 교통위원회에서 소관하는 것이 바람직하다. 이에 따라, 도시기반시설본부 도시철도국에 관한 사항을 관장하는 상임위원회는 현행 유지하는 것이 타당하다.

둘째, 서울시설공단에 관한 사항에 대해서는 현재 교통위원회의 소관기능에서 도시안전건설위원회의 소관기능으로 이관해야 한다는 의견이 제시되었다.

서울시설공단의 주요기능은 어린이 대공원 체험프로그램, 월드컵 경기장 및 고척스카이돔 대관 등 운영, 청사유휴 공간 대관, 청계천 생태학교 프로그램 운영 등 문화체육기능과, 장애인 콜택시, 시립승화원 및 서울추모공원화장, 지하도상가임대차, 서울글로벌센터 빌딩 국제회의장 대관 등 복지기능 및 경제기능, 그리고 공영주차장 정기권 등 운영관리, 공동구 출입승인, 혼잡통행료 관리 등 도로 교통기능이다.

<표 V-6> 교통위원회 기능분석

대상 기능	이관대상 상임위원회	이관사유	검토의견	검토결과
도시기반시설본부 도시철도국 서울시설공단	도시안전건설위원회	-	<ul style="list-style-type: none"> - 도시기반시설본부 도시철도국의 조직목표는 교통취약지역 도시철도망 적기구축, 지속적인 공법개발을 통한 미래경쟁력확보, 아름답고 편리한 시민문화공간 조성 등으로 제시하고, 도시철도계획, 도시철도사업, 도시철도 토목, 도시철도 건축, 도시철도 설비 등을 주요기능으로 수행하고 있는 바, 교통위원회에서 소관하는 것이 바람직함 - 서울시설공단의 주요기능은 어린이 대공원 체험프로그램, 월드컵 경기장 및 고척스카이돔 대관 등 운영, 청사유휴 공간 대관, 청계천 생태학교 프로그램 운영 등 문화체육기능과, 장애인 콜택시, 시립승화원 및 서울추모공원화장, 지하도상가임대차, 서울글로벌센터 빌딩 - 국제회의장 대관 등 복지기능 및 경제기능, 그리고 공영주차장 정기권 등 운영관리, 공동구 출입승인 - 혼잡통행료 관리 등 도로 교통기능임. 이에 따라 교통위원회, 도시안전건설위원회, 보건복지위원회 등의 소관사무를 관장하므로, 현행유지가 바람직함 	현행유지

이에 따라 교통위원회, 도시안전건설위원회, 보건복지위원회 등의 소관사무를 관장하므로, 현행의 교통위원회 소관에서 소관위원회를 이관하더라도 상임위원회의 소관사항에 따른 문제점이 해소되지 않을 것으로 예측되므로 현행 유지하는 것이 바람직하다.

7) 교육위원회

교육위원회에 관한 면담조사 결과, 청소년수련원에 관한 사항과 교육청 기능 중 시설기능, 재무행정기능, 체육기능 등에 관한 사항을 교육위원회에서 소관하는 것이 문제점으로 제시되었다. 첫째, 청소년수련원에 관한 사항의 소관에 관해서는 도시계획관리위원회의 소관기능으로 이관하는 것이 바람직하다는 의견이 진술되었다. 청소년수련원의 신축계획은 도시계획위원회의 기능에 해당한다 하더라도, 시설운영 등에 관한 사항은 교육위원회 또는 보건복지위원회의 소관이므로 현행유지가 타당하다.

둘째, 교육청에 관한 사항에 대해서는 시설기능을 도시안전건설위원회로 이관하고, 재무·행정기능은 행정자치위원회로 이관하며, 체육기능은 문화체육관광위원회로 이관해야 한다는 의견이 제시되었다. 이관사유로는 교육청기능 중 시설기능과 체육기능에 관한 사항은 현재의 교육위원회의 업무가 과다하므로 도시안전건설위원회와 문화체육관광위원회로 각각 이관해야 한다는 것이다. 또, 교육청의 재무·행정기능에 관한 사항에 대해서는 청소년과에 관한 사항을 보건복지위원회로 이관하므로, 재무·행정에 관한 사항을 함께 이관해야 한다는 것이다.

<표 V-7> 교육위원회 기능분석

대상기능	이관대상 상임위원회	이관사유	검토의견	검토결과
청소년수련원	도시계획관리위원회	-	- 청소년수련원의 신축계획 등은 도시계획위원회 소관사항 중 일부이나, 시설운영에 관한 사항은 교육위원회 또는 보건복지위원회의 소관이 타당함	현행유지
교육청 시설기능	도시안전건설위원회	- 교육위원회업무 과다	- 소관기능 개편보다는 인력충원에 관한 사항임	현행유지
교육청 재무행정기능	행정자치위원회	- 교육청 재무파트, 교육파트 교육위원회로 이관 - 청소년과만 보건복지위원회로 보낼 수 없음	- 적절한 이관사유가 제시되지 못함	현행유지
교육청 체육기능	문화체육관광위원회	- 교육위원회 업무 과다	- 소관기능 개편보다는 인력충원에 관한 사항임	현행유지

결과적으로, 교육청기능 중 시설기능, 재무·행정기능, 체육기능에 관한 사항을 소관하는 상임위원회를 교육위원회에서 다른 위원회로 이관해야한다는 적절한 사유가 제시되지 못하고 있다. 이에 따라, 교육청에 관한 사항에 대해서는 현행 유지하는 것이 바람직하다.

8) 강화해야 할 상임위원회 소관기능

상임위원회에 관한 면담조사 결과, 상임위원회별 강화해야할 기능으로 교육위원회의 기능과 보건복지위원회의 기능이 제시되었다. 첫째, 교육위원회에 관해서는 제1교육위원회와 제2교육위원회로 분할하는 방안이 제시되었다. 교육위원회의 업무범위가 방대므로 효율성 측면에서 분리가 필요하며, 경기도의회와 국회의 사례에서도 교육위원회를 제1교육위원회와 제2교육위원회로 분할하여 운영하는 점을 사유로 제시하였다.

교육위원회의 기능 중 학교교육관련 기능과 학교밖 교육기능(청소년수련원, 직업교육, 평생교육 등)을 구분하여 운영하는 것이 운영의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 바, 교육위원회를 분할하는 것이 바람직하다.

둘째, 보건복지위원회에 관해서는 보건복지위원회와 여성위원회로 분리하는 방안이 제시되었다. 그 이유로서 서울특별시의 보건복지업무가 많고, 경기도의회가 복지기능과 여성기능을 분리하여 각각의 상임위원회를 운영하고 있는 사례를 제시하였다.

<표 V-8> 강화해야 할 상임위원회 소관기능

대상기능	강화방안	강화사유	검토의견	검토결과
교육청 기능	제1교육위원회와 제2교육위원회로 분할	<ul style="list-style-type: none"> - 교육위원회의 업무범위가 방대함 - 효율성제고가 요구됨 - 경기도의회, 국회 등도 교육위원회를 분할하여 운영함 	<ul style="list-style-type: none"> - 학교교육관련 기능과 학교 밖 교육관련 기능을 분리하여 운영하는 것이 위원회의 전문성과 효율성을 제고할 수 있음 	위원회 분리
보건복지 여성기능	보건복지위원회와 여성위원회로 분할	<ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시의 보건복지업무가 많음 - 경기도의회는 복지와 여성을 분리하여 위원회를 운영함 	<ul style="list-style-type: none"> - 보건복지와 여성으로 구분하여 운영하는 방안과, 보건과 사회복지를 분할하고 여성을 사회복지에 통합하여 운영하는 방안 등 다양한 대안을 고려하는 것이 바람직함 	위원회 분리

보건복지위원회는 그 소관기능의 범위가 방대하여 분할하여 운영하는 것이 정해진 회기의 시간제약 내에서 의회운영의 전문성과 효율성을 확보할 수 있는 대안으로서 의미가 있다. 다만, 여성기능과 사회복지기능을 분리하는 것과 더불어 보건기능과 사회복지기능으로 분할하고, 여성기능은 사회복지기능에 통합하는 방안 등 다양한 방안에 대한 심도있는 논의가 선행되어야 한다.

9) 예산심의·확정권의 측면에서 상임위원회 소관배분의 적정성

예산심의·확정권의 측면에서 상임위원회 소관배분의 적정성에 관한 면담조사 결과, 적절하다는 의견과 상임위원회의 특성을 예산에 반영해야 한다는 의견이 각각 제시되었다. 또, 예산과 관련 없이 인력증원이 있어야 한다는 의견이 제시되었다. 상임위원회 소관배분이 적절하다는 의견은 상임위원회 별로 소관배분의 차이가 발생하는 것은 사업의 특성이나 정책추진 방향에 따라 자연스럽게 배분되도록 하는 것이 타당하다는 의견이다. 나아가, 상임위원회 별로 예산을 배분하는 것이 더욱 문제가 된다는 점을 언급하고 있다.

다음으로, 상임위원회의 특성을 예산에 반영해야 한다는 의견이 제시되었으며, 일부는 상임위원회 별 편차가 큰 것이 좋지 않다는 의견도 제시되었다. 다만 예산과 업무량이 반드시 비례하지 않는 점과 예산은 어느 정도 형평을 유지하는 것이 바람직하나, 배분의 우선적인 기준이 되는 것은 경계해야 한다는 의견 등이 함께 제시되어, 예산심의·확정권 측면에서 상임위원회 별로 소관배분의 적정성에 관해서는 예산과 소관배분을 연계하는 것에 의미를 두지 않는 것으로 나타났다.

<표 V-9> 예산심의·확정권의 측면에서 상임위원회 소관배분의 적정성에 관한 의견

적절함	부적절함	인력증원 의견
<ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회 별로 차이가 발생하는 것은 사업의 특성이나 정책의 추진방향에 따라 자연스럽게 배분되는 것이 타당함 - 상임위원회 별로 예산을 배분하는 것이 더 문제가 있음 - 예산과 업무량이 반드시 비례하지 않음 - 예산은 어느정도 형평성을 유지해야 하나, 배분의 우선적인 기준이 되어서는 안됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회의 특성을 예산에 반영해야 함 - 상임위원회 별 예산 편차가 큰 것은 좋지 않음 - 업무가 많은 상임위원회에 인력과 예산이 많이 배정되는 것이 타당함 	<ul style="list-style-type: none"> - 보건복지위원회와 교통 위원회는 민간위탁시설, 복지시설, 재단, 산하기관 등 단위 사업이 많음 - 시민의 요구사항이 많고, 의원의 요구사항도 많으므로 인력증강이 필요함

10) 윤리위원회의 조속한 운영에 관한 의견

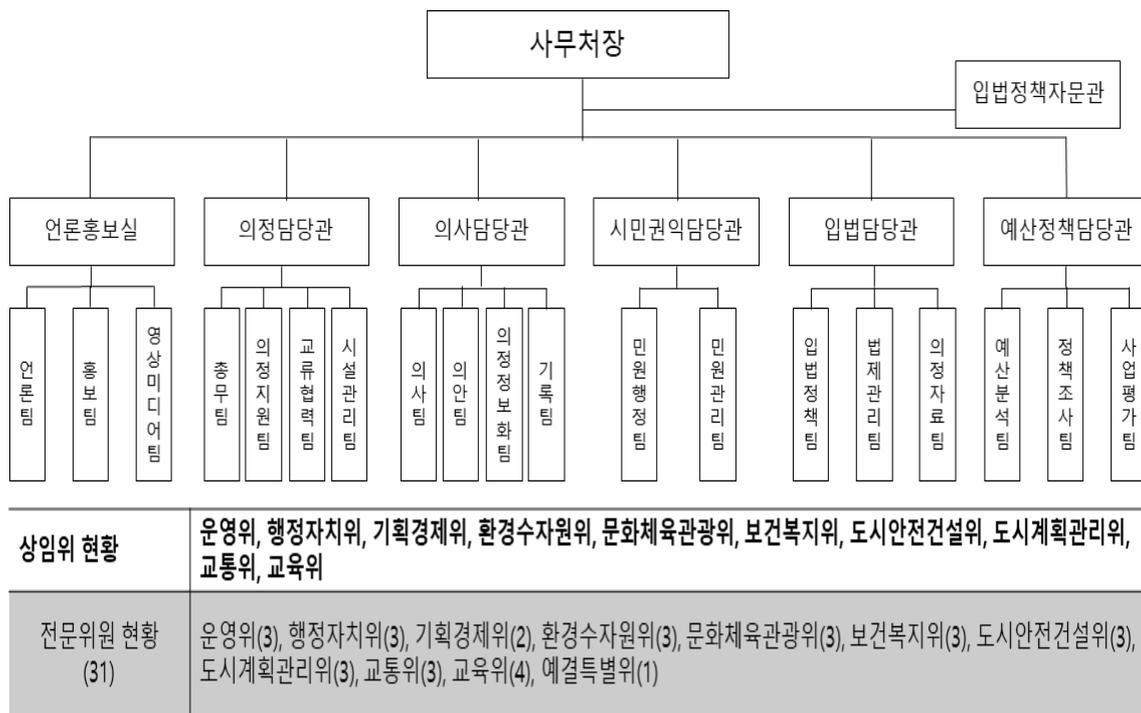
윤리위원회의 조속한 운영에 관한 면담조사 결과, 윤리위원회가 조속하게 운영되어야 한다는 의견이 상대적으로 많았으며, 윤리위원회의 운영보다는 기준·기능강화 및 정상화가 필요하다는 의견이 소수의견으로 제시되었다. 윤리위원회를 조속히 운영해야 한다는 사유로서 시의원 윤리성에 대한 인식 및 책임강화, 지방의회원의 투명성(예산 집행, 국외여행, 특별활동비 등), 자체 내 규정을 정하고 의원들의 기본적인 사항의 숙지, 과도한 개입의 방지, 의회의 권위유지 등을 제시하였다. 면담조사결과에서 윤리위원회를 조속하게 운영하는 것과 윤리위원회의 기능강화 및 정상화에 우선순위를 두는 의견이 제시되었다. 다만, 그 내용의 측면에서는 윤리위원회의 강화와 더불어 의원 스스로 자정능력을 갖출 수 있는 시스템과 교육의 중요성을 강조하였다.

3. 사무조직

가. 서울특별시 지방의회 사무처 조직 구성

1) 조직

<그림 V-1> 서울특별시의회 사무처 조직도



자료: 서울특별시 의회 홈페이지 (<http://www.smc.seoul.kr/>)

2018년 현재 서울특별시 의회는 1실 5담당관으로 구성되어 있다. 사무처장 산하에 언론홍보실(3팀), 의정담당관(4팀), 의사담당관(4팀), 시민권익담당관(2팀), 입법담당관(3팀) 및 예산정책담당관(3팀)으로 구성되어 있다. 현재 서울특별시는 10개의 상임위원회와 1개의 예산결산특별위원회로 구성되어 있고 이들 상임위원회를 보좌해주는 전문위원실로 구성되어 있다. 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사 그 밖의 소관사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 담당한다(「지방자치법」 제59조 제2항). 전문위원의 직급은 광역의회의 경우 4급 및 5급 이하, 기초의회의 경우 5급 및 6급 이하 일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보할 수 있다.

2) 인력

서울특별시의회 사무처의 인력 현황을 살펴보면, 2018년 12월 현재 총 356명이다. 부서 별로 보면 처장, 언론홍보실 26명, 의정담당관 76명(청경1명 포함), 의사담당관 42명, 시민권익담당관 11명, 예산정책담당관 14명, 상임위원회 167명이다. 한편 직군별로 보면 일반직 208명, 별정직 8명, 임기제 87명, 청경 1명, 시간선택제 52명으로 구성되어 있다.

<표 V-10> 서울특별시의회 사무처 인력현황(2018.12.3 기준)

부서별		직군별	
부서·상임위원회	인원(명)	직군	인원(명)
처장	1	일반직	208
언론홍보실	26	별정직	8
의정담당관	76(청경1명 포함)	임기제	87
의사담당관	42	청경	1
시민권익담당관	11	시간선택제	52
예산정책담당관	14	-	-
상임위원회	167	-	-
계	356	계	356

자료: 서울특별시의회 내부자료

3) 기능

<표 V-11> 서울특별시의회 사무처 기능(사무)(2018.12.3 기준)

부서	주요 기능(사무)
언론 홍보 실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의회홍보에 관한 기본계획의 수립 및 집행에 관한 사항 ○ 언론매체의 보도지원에 관한 사항 ○ 보도자료 제공 총괄·분석 및 기자실 운영에 관한 사항 ○ 대변인실 지원에 관한 사항 ○ 신문방송협력 공동사업에 관한 사항 ○ 뉴미디어 홍보 총괄 및 이슈모니터링에 관한 사항 ○ 의회보 및 의정백서 발행에 관한 사항 ○ 의정활동에 대한 영상기록 및 사진촬영 관리에 관한 사항 ○ 의정홍보코너 운영 및 영상홍보물 제작에 관한 사항 ○ 종합일간지 및 간행물 구독에 관한 사항 ○ 의정모니터 운영에 관한 사항 ○ 홈페이지의 운영 및 관리에 관한 사항 ○ 여론조사 운영에 관한 사항

부서	주요 기능(사무)
의정 담당 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의원등록 및 기록관리에 관한 사항 ○ 공직자 재산등록에 관한 사항 ○ 의원 국제친선교류에 관한 사항 ○ 의원의 복리후생에 관한 사항 ○ 사무처 직원의 인사관리 및 복리후생에 관한 사항 ○ 의회 기본운영계획의 수립 및 종합조정제에 관한 사항 ○ 사무처의 조직관리에 관한 사항 ○ 감사, 심사분석, 사무개선업무 등에 관한 사항 ○ 의회 의전에 관한 사항 ○ 예산의 편성·집행·결산에 관한 사항 ○ 청사 시설유지관리에 관한 사항 ○ 청사 경비에 관한 사항 ○ 재무회계에 관한 사항 ○ 물품수급 및 차량유지관리에 관한 사항 ○ 문서·보안 및 관인·공인관리에 관한 사항 ○ 전국 시·도회의의 의장협의회에 관한 사항 ○ 대회의실 대관에 관한 사항 ○ 그 밖에 다른 담당관의 소관에 속하지 않는 사항
의사 담당 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의회운영 기본일정 및 의사일정 수립 조정에 관한 사항 ○ 정례회 및 임시회 운영에 관한 사항 ○ 정례회 및 임시회 본회의 의사진행 보좌에 관한 사항 ○ 회의록 작성, 발간, 배부, 보존관리 및 열람에 관한 사항 ○ 각종 의안의 처리 및 의결문서의 보존관리에 관한 사항 ○ 청원 접수 및 처리에 관한 사항 ○ 위원회 의안처리 및 회의상황 종합에 관한 사항 ○ 의원의 청가 및 결석 처리에 관한 사항 ○ 의안심의에 필요한 자료수집 및 조사연구에 관한 사항 ○ 본회의장 의석배정 및 사용조정에 관한 사항 ○ 회의장 질서유지, 방청 및 참관에 관한 사항 ○ 의사운영 관련 자료 작성 및 발간에 관한 사항 ○ 의회 정보화사업의 추진 및 지원에 관한 사항 ○ 전산실·정보통신망 운영 및 관리에 관한 사항 ○ 의정정보시스템 운영 및 유지관리에 관한 사항 ○ 결산검사위원 선임에 관한 사항 ○ 청소년의회교실 운영에 관한 사항 ○ 의원 정보화기기 지원에 관한 사항 ○ 의원이 발의하는 자치법규의 입법예고에 관한 사항 ○ 의장의 조례·규칙 공포 및 예규·규정 발령에 관한 사항
시민 권의 담당 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민원관련 업무계획 수립에 관한 사항 ○ 지역별 현안 민원관리 및 소관부서와 협의에 관한 사항 ○ 위원회 또는 자문단 구성 및 운영에 관한 사항 ○ 민원 재발방지 방안 마련 및 민원관련 법령 등 제도개선안 마련에 관한 사항

지방분권 강화를 대비한 서울특별시의회 상임위원회 업무조정 및 조직 개선방안

부서	주요 기능(사무)
시민 권익 담당 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ U-신문고 시스템(의회신문고) 운영에 관한 사항 ○ 전화·방문 민원접수 및 상담에 관한 사항 ○ 민원처리시스템 유지보수 및 개선에 관한 사항 ○ 민원 현장조사 및 조사보고서 발간에 관한 사항 ○ 민원통계분석에 관한 사항 ○ 민원접수 상담 및 처리결과 사후관리에 관한 사항 ○ 의정활동지원 및 민원서비스 콘텐츠 개발에 관한 사항 ○ 그 밖에 민원 및 시민권익에 관련된 사항
입법 담당 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의원의 의정활동에 필요한 의안의 발굴·조사 및 연구 등에 관한 사항 ○ 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법안의 입안·검토에 관한 사항 ○ 법령·제도개선 등에 관한 사항 ○ 의회 관련 쟁송업무처리 및 입법·법률고문 운용에 관한 사항 ○ 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법조사회답에 관한 사항 ○ 국내 입법기관 등과의 업무협력에 관한 사항 ○ 입법 및 정책지원 연구용역에 관한 사항 ○ 국내외 입법 및 정책관련 사항의 기획·연구 및 조사 등에 관한 사항 ○ 의원연구단체 및 정책위원회 등 운영지원에 관한 사항 ○ 지방분권 추진 지원에 관한 사항 ○ 의회전문도서관의 운영 및 의정 관련 각종 자료의 수집·관리·발간에 관한 사항
예산 정책 담당 관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·교육청 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산 등 분석에 관한 사항 ○ 의안의 비용추계 및 비용추계 정보시스템 운영관리에 관한 사항 ○ 위원회 또는 의원이 요구하는 소관사무와 관련한 조사 및 분석 ○ 시·교육청 및 서울시 출자·출연기관, 공사, 공단의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석에 관한 사항 ○ 국내외 지방재정운용 및 지역경제 동향분석에 관한 사항 ○ 국내외 재정정책 관련 등 제도에 대한 조사·연구에 관한 사항 ○ 통합 재정수지 및 채무현황 분석에 관한 사항 ○ 시민의견 청취를 위한 공청회 및 토론회 개최 지원에 관한 사항 ○ 그 밖에 예산·결산 및 재정정책 관련된 조사·분석에 관한 사항
전문 위원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안건에 대한 검토보고 ○ 각종 의안을 비롯한 소관 사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원회에 대한 제공 ○ 위원회 의사진행 보좌 ○ 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 국내외 친선교류 등 운영 ○ 행정사무감사, 조사계획 및 결과보고서 작성 등 ○ 의원전체 세미나 등에 관한 사항 ○ 그 밖에 소속위원회 예산 및 행정업무 등 소관에 관한 사항

자료: 서울특별시의회 내부자료

나. 서울특별시의회 면담분석

1) 사무처 조직

가) 조직 확대의 필요성

실질적인 지방분권을 위해 서울특별시의회 사무처 조직의 처단위 또는 국단위 확대 개편에 대한 의견에 면담 응답자들은 대체로 필요하다는 의견이 많았다. 서울특별시의회 사무처 직원과의 면담 결과 입법정책담당관과 예산 정책담당관을 통합하여 확대하는 의견이 많았다. 이는 지방자치의 근간이 되는 입법과 예산분야의 전문성 확대를 위해 필요하다는 의견이었다. 즉 각각의 부서로서 현재 제기능을 발휘하지 못하고 있으므로 두 부서를 통합하여 본연의 기능을 수행할 필요가 있다는 것이다.

또한 현재의 직제는 「지방자치단체 행정기구 정원기준 등에 관한 규정」의 “의회사무기구의 설치기준 및 직급기준”(별표 4)에 따르면, 광역시의 경우 의회사무처는 일반직 지방공무원 1급으로 보하고, 이하 과장 또는 담당관(4급)으로 1급에서 4급 과장 사이에 사무차장 등과 같은 과장급을 총괄하는 의사결정단계가 빠져 있어 이를 개선하기 위해 사무차장이나 3급 기획관제를 도입할 필요성이 있다는 의견이 있었다.

<표 V-12> 조직 확대의 필요성에 대한 의견

내용	필요성
처단위·국단위 확대 개편	- 인력부족으로 현재의 입법담당관, 예산정책담당관실의 역할 부족 - 제 기능을 발휘할 수 있도록 두 부서를 통합하여 처로 승격 필요
사무차장·기획관제 도입	- 사무처장과 과장사이에 계층이 없어서 의사결정이 사무처장에게 집중되어 있음 - 2~3급 사무차장이나 3급 기획관제를 도입하여 의사결정이 원활하게 이루어질 필요가 있음
입법담당관 기능 강화	- 인력부족으로 전문위원이 입안하여 입법담당관에게 송부하면 다시 상임위에서 법안을 심사하는 기형적 구조를 갖춤 - 원칙적으로 입법관과 조사관이 입안할 수 있도록 인력을 강화할 필요가 있음
전문위원 직급·정수 조정	- 전문위원이 행정부와 대응하기 위해서는 현재 4급 수석전문위원을 3급으로, 나머지 전문위원의 직급을 상향 조정할 필요가 있음 - 변화하는 행정환경에 능동적으로 대처하기 위해 전문위원 정수기준을 조정할 필요가 있음
현 상태 유지	- 현 법·제도적 측면에서 조직확대는 불가능함 - 따라서 전문위원실의 위상과 인력을 확보함으로써 의정지원을 합리적으로 하는 것이 필요함

현상태를 유지하면서 의회 본연의 기능 중 하나인 입법담당관 기능을 강화하고 인원을 보강해야 한다는 의견도 있었다. 법제관리팀이 입안을 담당하고 있는데 인력부족으로 각 상임위원회 전문위원이 입안하여 입법담당관에게 보내면 다시 상임위로 내려와서 심사하는, 즉 본인들이 입안하고 심사하는 기형적인 시스템으로 운영되고 있다. 따라서 입법관과 조사관들이 입안을 담당할 수 있도록 인력을 보강해야 할 필요성이 있다.

또한 수석전문위원을 3급으로 승격시키고 전문위원의 직급과 정수기준을 조정할 필요성이 있다는 의견이 있었다. 의회가 행정부에 대응하여 제 역할을 수행하기 위해서는 수석전문위원과 전문위원의 직급을 상향조정할 필요가 있고, 또한 행정환경의 변화에 빠른 대응을 위해 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준을 늘리는 시도가 필요하다는 지적이다.

반면 장기적으로는 처단위 혹은 국단위의 확대가 필요하지만 현재의 법·제도적 한계를 극복하기 어려운 현실에서 현재의 조직구조를 유지하되 의회사무처의 의원지원 기능을 강화하기 위해 전문위원실을 강화하는 방향이 보다 현실적이라는 의견도 있었다.

나) 조직 확대에 필요한 부서

면담조사에 따르면 예산결산특별 전문위원실의 증원이 필요하다는 의견이 많았다. 예산결산위원회의 경우 심사규모가 연간 5~9%씩 증가하는 추세를 보이고 있어 효율적인 재정검토를 위해 인력의 증원이 필요하고, 또한 긴급 추경회기 및 안전의 증가, 사전보고회 등이 수시로 개최되고 있어 예산결산위원회의 의정활동이 다양화되고 있다. 2010년 이후 상임위원회의 인력이 2.2명 증가한데 비해 예산결산특별위원회는 증원되지 않고 있어 업무의 부담이 가중되고 있다. 또한 예산결산특별 전문위원실에는 4급 수석전문위원이 배치되어 있지 않아 상대적으로 위축된 운영을 할 수밖에 없다.

예산정책담당관의 경우에도 예산의 심도 있는 심의를 위해서는 인력이 보강되어야 한다는 의견이 있었고, 언론홍보실의 경우에는 다양화되는 미디어 기술로 인해 SNS 기능을 특화시켜 팀 설치가 필요하고, 뉴미디어실을 개편하여 서울시 뉴미디어 담당과 대응부서로서의 역할이 필요하며 새로운 미디어를 통한 시민소통을 담당할 수 있도록 해야 한다는 의견이 있었다.

의정담당관실의 교류협력팀의 경우 현재 전문인력 1명이 통역을 하면서 행정지원을 하고 있는 실정이다. 현재 연간 13개가 넘는 자매도시를 방문하고 답방하는 등 1년에 8~9회 해외 국가와 소통을 하고 있음에도 불구하고 통역관 1명이 행정업무까지 담당하고 있어 업무의 효율성과 전문성이 떨어진다는 지적이다. 따라서 전문성 있는 인력

을 보강할 필요성이 있다. 또한 언론홍보실의 홍보팀의 경우에도 현재는 행정직만 있어 언론과의 유기적 협력과 홍보활동이 어렵다는 지적이다. 따라서 전문적인 언론인 출신 홍보팀 직원을 충원하여 홍보의 전문성을 향상시켜야 한다는 의견이 있다.

기타 의견으로는 집행부와의 대응성 측면에서 인사권과 자치조직권을 강화할 필요가 있다는 것과 시민권익담당관의 역할이 미흡함으로 이에 대한 개선이 요구된다는 점이 있었고 현 상태를 유지하자는 의견도 있었다. 현 상태를 유지하자는 의견은 현행 법·제도 내에서는 달리 방법이 없기 때문이라는 지적이다.

<표 V-13> 조직 확대가 필요한 과 단위 부서에 대한 의견

내용	필요성
예산결산특별 전문위원실 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 예결위 심사규모 증가, 긴급추경 및 안건 증가 등 예결위 의정활동 다양화 및 복잡화 - 2010년 이후 예결위 전문위원실 증원이 없었고, 4급 수석전문위원 없음 - 입법조사관 증원(2명, 6급 임기제), 수석전문위원 신설(1명, 4급 임기제) 필요
예산정책담당관실, 언론홍보실, 의정담당관실 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 예산의 심도 있는 심의 필요(예산정책담당관실) - 다양화된 뉴미디어를 담당할 수 있는 전문적인 부서 필요(언론홍보실) - 전문성 있는 교류협력 전문가 필요(의전담당관실) - 각각 담당업무에 따른 신설 부서 설치(예: 뉴미디어팀), 전문성 있는 인력의 보강 필요
지방분권지원팀 설치	<ul style="list-style-type: none"> - 집행부와의 대응성 차원에서 인사권과 자치조직권의 강화 필요
, 시민권익담당관 역할 재정립	<ul style="list-style-type: none"> - 시민권익담당관실의 역할이 매우 모호함 - 부서의 재편을 통해 시민권익담당관의 역할을 재정립 할 필요성이 있음
현상태 유지	<ul style="list-style-type: none"> - 현 법·제도적 측면에서 조직확대는 불가능함

2) 사무처 인력

가) 과 단위

현재 과단위로 업무량이 많은 부서로는 예산결산특별 전문위원실, 언론홍보실, 상임위원회 전문위원실, 입법담당관실로 나타났다. 예산결산특별 전문위원실의 경우 예결위의 심사규모의 증가, 긴급추경 및 안건 증가, 사전보고회 등 예결위 의정활동의 다

양화, 인력충원의 담보 상태 등이 그 원인으로 나타났다. 언론홍보실의 경우에는 현재 의정활동의 홍보가 효율적으로 이루어지지 않고 있어 이를 위해 인력 증원 및 보강이 필요하다는 의견이 있었다. 또한 입법담당관실의 경우에도 업무량이 많은 입안 활동을 효율적으로 진행하기 위해서는 6급 2명 및 7급 1명의 조사관의 충원이 필요하다는 의견이 있었다.

<표 V-14> 업무량 과중·과소 부서에 대한 의견(과 단위)

업무량 과소	부서	필요성
업무량 과중 부서	예산결산특별전문위원실	- 예산결산특별위원회의 연간 심사규모의 증가, 예결위 의정활동의 다양화, 인력충원이 적시에 이루어지지 않고 있음 - 인력의 보강과 수석전문위원 필요
	상임위원회전문위원실	- 전반적으로 업무량 많음 - 도시계획관리위원회의 경우 의안 및 민원의 과다, 중앙부처와 의원의 요구가 과다하여 업무량 많음 - 또한 업무가 특정 시기에 집중됨 - 인력보강 필요
	언론홍보실	- 미디어의 다원화로 조직의 홍보기능 강화 필요 - 전문적인 인력의 보강 필요
	입법담당관실	- 입안, 의안처리 등 업무량이 과중됨 - 최소한 6급 조사관 2명과 7급 조사관 1명의 충원이 필요함
업무량 과소 부서		- 없음

가장 많은 인력보강요청은 상임위원회 전문위원실에서 나타났다. 전반적으로 상임위원회 전문위원실은 절대적으로 업무량이 많음에도 불구하고 직급과 정수기준에 의해 인력충원을 적시에 하지 못하고 있어 변화하는 행정환경 대응에 어렵다는 지적이다. 도시계획관리위원회 전문위원실의 경우 의안과 민원의 접수가 과다하고, 또한 중앙정부의 도시, 교통, 교육, 기획재정부 및 행정안전부 등과 의원의 요청사항이 많아 업무가 매우 가중된다는 지적이다. 행정자치위원회의 경우에도 타 상임위원회에 비해 업무량이 많음에도 불구하고 동 수의 전문위원을 확보하고 있어 업무를 처리하는데 애로가 있다는 지적이다. 또한 업무가 특정 시기, 6,7,8월과 연말에 업무가 집중되고 있어 이에 따른 업무 조정이 필요하다는 지적이 있다.

반면 면담 응답자들은 현재 업무량이 적은 부서는 없다고 답해 의회사무처 전체적으로 업무량이 과중하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

나) 팀 단위

팀 단위별로는 총무팀이 의원활동 지원 및 사무처의 업무를 병행하고 있어 업무량이 과중된다는 지적이고 의사담당관 의정정보화팀과 입법담당관 입법정책팀이 업무가 과중하다고 의견을 제시하였다.

<표 V-15> 업무량 과중 부서에 대한 의견(팀 단위)

업무량 과소	팀	필요성
업무량 과중 부서	총무팀	- 의원활동 지원 및 사무처 업무의 병행으로 업무량 과다 - 인력충원 필요
	의정정보화팀	- IT기반 정보처리를 위한 전문인력 부족 - 미디어의 다양화 - 인력충원 필요
	입법정책팀	- 의원의 요구 및 입안, 의정처리, 행정부 대응 등 업무 과다 - 인력충원 필요

3) 사무처 운영 및 전문위원 업무의 문제점과 개선방안

가) 사무처 운영의 문제점과 개선방안

사무처의 전반적 운영의 문제점과 개선방안에 대한 의견은 앞서 지적된 것과 유사한 것으로 나타나고 있다. 우선 성과평가에서 문제점이 있다는 지적이다. 상임위원회 전문위원의 경우 업무가 특정 시기에 집중되는 경향이 있고, 또한 의사과, 의정과, 입법과, 예산정책과 등의 일부 업무가 상임위원회에서 파악해서 전달하거나 상임위원회에서 전담해서 수행하는 경우가 많음에도 불구하고 성과평가는 다른 직원들과 동일하게 이루어진다는 점이다. 따라서 업무의 분담에 따른 가중치를 평가과정에 반영하여 성과평가가 형평성 있게 이루어질 수 있도록 해야 하며, 의회내부의 각 부서 간, 전문위원실 간의 성과평가가 공정하게 이루어질 수 있도록 업무량에 따른 비교 항목(예: 제안된 안건의 수, 처리건 수, 토론회·공청회·세미나 수, 회의 시간 등)이 필요하다는 의견이다.

<표 V-16> 사무처 운영 문제점과 개선방안

구분	문제점	개선방안
성과 평가	- 상임위 전문위원의 업무 특정시기 쏠림현상 및 타 부서 업무 보조	- 업무 분담에 따른 가중치 부여 - 부서 간 전문위원실 간 평가 비교 항목 설정(예: 제안된 안건의 수, 처리건 수, 토론회·공청회·세미나 수, 회의 시간 등)

구분	문제점	개선방안
업무 지원	- 전문위원들이 의회 사무처 부서들의 업무 보조(예: 의회보 발간)	- 전문위원의 역할정립 - 사무처 인력 보강
업무량 차이	- 상임위 전문위원실 별 처리 안건의 수 차이 많음	- 전문위원의 업무량 조정 - 전문위원 인력 보강
업무의 모호성	- 시민권익담당관은 민원처리의 정체성을 가짐 - 시민권익담당관실은 지역민원을 처리하지 못해 전문위원이 처리하고 있음	- 시민권익담당관의 업무 재정립 - 단기적으로 시민참여옴브즈만위원회와 통합하여 운영하고 장기적으로는 독립된 기구를 두어 실질적 민원처리 권한 부여
인사권 독립	- 모든 사무처 운영의 문제점은 인사권 독립이 이루어지지 않았기 때문	- 자치분권 강화로 인사권 독립

또한 상임위원회별로 전문위원실의 처리 안건의 수가 많을 경우는 20건, 적을 경우는 2~3건으로 차이가 있음에도 불구하고 전문위원실의 인력이 균등하게 배분되어 있는 것은 업무처리를 효율적으로 할 수 없게 만드는 구조적 문제점이며, 전문위원들이 의회 사무처 부서들의 업무를 지원(예: 의회보 발간)하고 있어 본연의 업무에 집중할 수 없는 구조를 가지고 있어 이에 대한 개선이 필요하다는 의견이다.

시민권익담당관의 경우 기능 및 성격이 매우 모호한 것으로 지적되고 있다. 시민권익담당관은 집행부 민원이 처리되지 않은 경우 민원처리를 하는 정체성을 가지고 있다. 이와 같은 지역민원을 담당하는 부서임에도 불구하고 제대로 처리되지 않는 경우 전문위원실로 이첩되는 현상이 나타나고 있다. 따라서 시민참여옴브즈만위원회와 의회의 시민권익담당관과 통합하여 시민에 대한 책임성을 높일 필요가 있으며, 장기적으로는 자치분권이 될 경우 의회에 기구를 두어 실질적으로 민원처리를 할 수 있는 권한을 부여해야 한다는 의견이 있었다.

장기적 관점에서 인사권 독립에 대한 의견도 있었다. 기본적으로 인사권의 독립이 되어 있지 않기 때문에 의회사무처의 인력구조가 매우 복잡하게 이루어져 있다. 예를 들어 의사담당관의 경우 순환보직보다는 고유적인 회의진행을 보조하는 의회직렬이 필요함에도 불구하고 현재는 서울특별시에서 파견된 공무원이 업무를 수행하고 있다.

나) 전문위원의 문제점과 개선방안

전문위원과 관련된 문제점은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 전문위원이 본연의 업무와 더불어 다양한 지원업무를 담당함으로써 업무가 과중하다는 것이다. 전문위원의 본연의 업무는 조사·연구 기능으로서 전문성을 가지고 지방의회 의원들의 입법·

정책적인 지식을 제공하는 역할임에도 불구하고 현재 서울특별시의회의 전문위원들은 다양한 지원업무를 맡고 있다. 전문위원들은 의원들의 지역민원 검토나 일정 및 행사를 지원하기도 하고, 타 부서의 행정업무를 맡고 있다 또한 상임위원장의 보좌인력의 역할을 하기도 하는 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 개선방안으로는 행정안전부의 전문위원 정수기준 개정을 통해 정수를 자율화하는 등의 실질적·제도적 개선이 필요하다고 지적하고 있다. 또한 상임위원회를 늘리고 전문위원을 증원함으로써 전문위원들이 위원의 전문적 분야의 업무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 현재 상임위원회의 전문위원이 조례 입법을 제정한 후 본인이 검토하는 시스템으로 운영되고 있어 입법담당관의 기능이 매우 미약하기 때문에 국회 법제실 입법조사처 입법담당관 역할과 같이 입법담당관이 작성하고 각 상임위를 거쳐 전문위원이 검토하는 시스템이 필요하다고 지적하고 있다.

둘째, 전문위원의 전문성 강화문제이다. 전문위원들은 현재 인력부족으로 조사·연구 기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 교육기회가 많지 않아 전문성을 강화하기가 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 전문위원들이 조사·연구기능을 확대하고, 집행부의 조직과 인력이 지속적으로 증가하고 있는데 대한 대응으로 전문위원의 인력을 확충할 필요가 있다는 지적이다. 또한 전문교육프로그램을 개발해서 주기적으로 연수할 수 있도록 교육기회를 확대해야 한다는 의견도 있었다.

마지막으로 전문위원의 신분보장 문제이다. 현재 전문위원은 임기제 공무원으로서 신분보장이 되지 않고 있다. 따라서 행정부에 대응해서 감시기능을 수행하는데 한계가 있을 수밖에 없고, 또한 의원들의 정치적 성향에 따라 자신들의 전문지식이 왜곡되는 등 정치적 중립을 지킬 수 없다는 문제점이 있다. 따라서 전문위원 또한 다른 공무원들과 같이 신분보장을 할 수 있는 법적·제도적 장치가 필요하다.

<표 V-17> 전문위원 관련 문제점과 개선방안

구분	문제점	개선방안
업무 지원	- 지역민원, 일정, 행사지원 - 행정업무 과중 - 상임위원장의 보좌인력	- 전문위원 정수기준 개정을 통한 정수 자율화 - 입법담당관 역할의 재정립 및 확대 - 상임위원회 증설을 통한 전문위원 배치
전문성	- 인력부족으로 인한 전문성 저하 - 교육훈련부족으로 인한 전문성 저하	- 전문위원 인력 총원 - 고유업무를 수행할 수 있도록 실질적·제도적 방안 마련 - 교육훈련프로그램의 개발 및 확대
신분 보장	- 임기제 공무원 신분으로 인해 감시기능 저하 - 정치적 중립 어려움	- 신분보장을 위한 법적·제도적 장치 마련

4) 정책지원 전문인력(유급보좌관) 제도의 도입

가) 도입의 필요성

지방의회에 정책지원 전문인력 제도를 도입하자는 질문에 대해서는 면담자 모두 찬성의 의견을 나타냈다. 본 제도의 도입 필요성으로는 첫째 지방의회 의원들을 위한 지역민원 검토, 일정 및 행사지원, 실국별 업무 파악 및 예산의 검토 등 많은 업무를 소화하기 위해서는 정책지원 전문인력이 필요하다는 지적이다. 현재 시의원 1인이 예산, 감사, 민원 등 업무를 수행하는데 어려움이 있을 수밖에 없기 때문에 이를 지원할 인력이 필요하다는 것이다. 둘째, 의정활동의 복잡화와 다양화를 들 수 있다. 행정환경이 변화함에 따라서 의원들의 일정과 의정활동이 다양화·복잡화되고 있으나 다양한 요구사항을 상임위원회에서 수용하기에는 제한적이며, 정책지원 전문인력의 역할까지 수행하는데는 한계가 있다.

셋째, 서울특별시는 다른 광역자치단체와는 달리 업무가 방대하고 복잡하기 때문에 전문적으로 보좌할 수 있는 인력이 필요하다. 즉, 지역의 업무는 지역정책지원 전문인력이, 서울특별시 전체적으로는 정책지원 전문인력이 지원할 수 있는 체계가 필요하다는 지적이다. 마지막으로 공무원 신분으로 의원 개인의 활동을 지원하는데는 한계가 있고 활동영역을 구애받지 않고 도와줄 수 있는 정책지원 전문인력이 필요하다는 지적이다. 특히 전문적, 지속적, 맞춤형 의정활동 지원을 위해서는 정책지원 전문인력이 필요하다는 것이다.

<표 V-18> 서울특별시의회 정책지원 전문인력 제도 도입의 필요성

내용	필요성
지역활동	- 시의원 1인이 담당하기에 방대한 민원 등을 보좌할 수 있는 인력 필요
의정활동의 복잡화·다양화	- 행정환경변화에 따른 의정활동의 복잡화·다양화에 대한 능동적 대처
서울특별시 업무량 규모	- 서울특별시 업무의 방대함·복잡성에 대응한 전문적 보좌
전문성·지속성·맞춤형 지원	- 전문적, 지속적, 맞춤형 의원 지원

나) 전문위원과 정책지원 전문인력의 역할 구분

면담 응답자들은 전문위원은 서울특별시 전체 차원의 입법 및 정책을 검토하고 의회 의정활동 고유의 입법지원 분야를 보좌하는 역할을 수행해야 한다고 응답하였다. 또한 집행부를 견제하기 위한 전문지식의 제공과 전문민원처리를 담당해야 한다고 지적하고 있다.

<표 V-19> 전문위원과 정책지원 전문인력 역할 구분

전문위원	정책지원 전문인력
- 서울시 전체 차원의 입법 및 정책 검토	- 지역구 정책개발 및 민원 관리
- 의정활동 고유의 입법·예산 지원	- 행사 지원 및 의전
- 전문민원처리	

5) 인사권 독립

가) 인사권 독립의 필요성

서울특별시의회의 인사권 독립에 대한 의견에 대해서는 집행부의 견제를 위해서 장기적으로 필요한 제도적 개선사항이라는 의견이 다수이다. 그러나 이럴 경우 지방자치단체장의 독립된 인사권과는 달리 인사공정성면에서 불투명할 수 있으며, 현재 인사권 독립에 대한 직원, 시민, 시의회 사무처 간의 의견차이가 크기 때문에 신중하게 접근이 필요하다는 지적이다. 즉 의회사무처의 효율적인 운영을 위해서는 인사권 독립이 장기적으로 필요하나, 독립적인 인사권으로 인해 나타날 수 있는 다양한 문제점에 대한 대응장치 마련과 시민이나 공무원들의 인식변화⁸⁾가 전제되어야 한다는 것이다.

나) 독립 인사권 운영

독립적인 인사권을 운영하는 몇 가지 운영방식으로는 행정직을 제외하고 모두 의장에게 인사권을 부여하고, 의회직렬을 신설하여 입법라인은 의회직렬, 행정라인은 행정직렬에 따라 채용할 수 있도록 해야 한다는 의견과 의장에게는 추천권한만 부여하고 사무처장이 인사권을 행사할 수 있도록 객관적 인사시스템으로 운영해야 한다는 의견이 있었다.

8) 면담 응답자들은 공무원들의 경우 승진, 인사적체 등의 문제와 인사부조리 가능성이 있어 찬성하지 않는 경향이 있다고 응답함.

다. 시사점

1) 의회사무처 조직의 확대

단기적으로는 의회사무처 부서의 인력을 확충하고 부서의 역할분담을 명확히 함으로써 의회사무처 본연의 기능을 할 수 있도록 재정비해야 할 것으로 판단된다. 예를 들어 의회 본연의 기능을 담당하는 입법담당관의 기능을 강화하고 전문위원의 직급과 정수를 조정함으로써 의회본연의 기능을 할 수 있도록 보좌할 수 있는 체제를 갖추어야 한다는 것이다.

그러나 장기적으로는 현재의 체제로 운영되는 것보다는 처단위 혹은 국단위로 확대 개편하는 것이 필요할 것으로 보인다. 입법담당관실이나 예산정책담당관실이 인력부족 등의 이유로 정상적으로 운영되기 힘들기 때문에 이들을 통합하여 처로 승격시킴으로써 제 기능을 발휘할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 사무차장·기획관제 도입(2~3급)을 통해 의사결정이 원활하게 이루어질 수 있도록 구조적 변화가 있어야 할 것으로 판단된다.

2) 의회사무처 조직·인력의 재편

현재 의회사무처 대부분 부서의 업무는 과중한 것으로 조사되었다. 이러한 업무 과중의 주요 원인은 업무분장이 명확하지 않고 또한 부서 본연의 기능을 할 수 없도록 타 부서의 업무를 지원하는 현상 때문인 것으로 분석된다. 특히 전문위원들의 경우에는 상임위원회 간 업무의 격차 뿐 만 아니라 타 부서의 행정업무 지원, 의원들의 행사 지원 등 많은 지원업무를 담당함으로써 인력부족 현상과 전문성 저하 현상이 나타나고 있다. 따라서 단기적으로는 업무분장을 명확히 함으로써 과중한 업무 때문에 발생할 수 있는 비효율적인 사무처 운영을 합리화해야 할 것이다.

그러나 사무처의 각 부서가 자신들의 기능을 제대로 수행하지 않는 큰 이유 중의 하나는 인력의 부족이다. 조사에서 나타났듯이 대부분의 부서의 업무는 과중한 상황임에도 불구하고 인력의 확충이 적시에 이루어지지 않아 급속히 변화하고 있는 행정환경에의 대응이 용이하지 않은 상황이다. 따라서 최소한 의회사무처의 가장 중요한 기능을 담당하는 입법담당관실과 전문위원실의 경우에는 인력의 확충이 있어야 할 것으로 판단된다.

3) 전문위원실의 역할 재정립 및 강화

전문위원실은 의원들의 입법·예산과정의 전문적인 조사·분석을 통해 지원하는 기능을 하는 부서이다. 그럼에도 불구하고 전문위원실은 의원들의 지역민원이나 행사를 지원하고, 타 부서의 행정업무를 지원하는 등의 역할을 수행함으로써 전문위원 본연의 기능을 다하고 있지 못하고 있다. 또한 신분상의 문제로 인해 객관적인 보좌를 할 수 없다는 문제, 그리고 인력의 불충분으로 인한 지원의 한계 등의 문제가 있다. 따라서 전문위원들이 본연의 기능을 다할 수 있도록 단기적으로는 전문위원의 역할을 조사·분석을 통한 상임위원회를 지원하는 기능으로 한정하고 나머지 역할은 담당부서가 할 수 있도록 업무를 재분장해야 할 것이다.

그러나 장기적으로는 우선적으로 전문인력을 확충해야 할 필요성이 있다. 행정환경이 복잡하고 다양화되어 가고 있는 시점에서 의원들이 집행부를 원활하게 감시하기 위해서는 대응인력의 보강이 반드시 필요하다. 또한 현재 수석전문위원을 4급에 보하고 있는데 이럴 경우 행정부와의 대응성 측면에서 한계가 있을 수밖에 없으므로 이에 대한 개선이 필요하다. 따라서 행정안전부의 전문위원의 정수 및 직급에 대해 지속적으로 개정건의를 할 필요가 있다.

전문위원들은 임기제로 되어 있어 신분보장이 되지 않고 있다. 이럴 경우 정치적 중립을 지키기 어렵고 감시기능을 수행할 수 없는 단점이 있다. 따라서 전문위원들을 임기제가 아닌 일반 공무원으로 전환하는 방향으로의 제도적 개선이 필요할 것으로 판단된다.

4) 정책지원 전문인력 제도의 도입

의원 1명이 민원, 정책, 예산 등 수많은 업무를 처리하는데는 한계가 있다. 이로 인해 전문위원이나 각 부서가 의원들의 개인 비서관 역할을 해야 하는 상황이 발생하고 있다. 정책지원 전문인력 제도를 도입하기 위해서는 다양한 법적·제도적 문제를 해결해야 하지만 현재의 체제로서는 의회사무처가 제 기능을 담당할 수 없기 때문에 정책지원 전문인력 제도를 도입하는 것은 가능할 것으로 보인다.

5) 인사권 독립

의회 사무처가 제 기능을 발휘할 수 있기 위해서는 무엇보다도 인사권의 독립이 필요할 것으로 판단된다. 조직의 확대 개편, 인력확충, 업무 재분장, 정책지원 전문인력 제도 도입 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 인사권의 독립이 전제되어야 할 것이다. 그러나 인사권을 독립하기 위해서는 법적·제도적 개선도 필요하지만 인사권 독립에 따른 다양한 부정적 영향에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 이를 제어할 수 있는 제도적 장치의 마련이 우선 필요하다. 인사권 독립이 가져올 수 있는 인사비리 등 부정적 측면에 대한 시민이나 공무원들의 인식변화를 줄 수 있는 다양한 장치가 우선적으로 마련되어야 한다는 것이다. 즉 객관적 인사시스템을 구축할 수 없다면 인사권 독립으로 인해 오히려 지방의회가 시민들의 불신을 받을 수도 있다.

VI. 국회 및 해외사례

1. 상임위원회
 2. 사무조직
-

VI. 국회 및 해외사례

1. 상임위원회

가. 국회

1) 상임위원회 현황

국회는 17개 상임위원회와 3개의 특별위원회 등 20개의 위원회를 설치·운영하고 있다. 이 중, 17개 상임위원회는 국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 교육위원회, 과학기술정보방송통신위원회, 외교통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 문화체육관광위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회, 정보위원회, 여성가족위원회 등이다.

국회운영위원회는 각 교섭단체의 원내대표단을 중심으로 구성되어, 정기회 및 임시회 회기 결정과 의사일정 협의, 국회법 및 국회규칙의 제·개정, 상임위원회 국정감사계획서의 협의·조정 등 국회운영의 중요사항을 심사하며, 국회사무처 등 국회의 4개 기관과 대통령 비서실·국가안보실·대통령경호처·국가인권위원회 등을 소관하여 소관기관의 법률안 심사, 예산안 및 결산 예비심사, 국정감사 실시 등의 기능을 수행한다.

법제사법위원회는 법률에 관한 전문적인 사항을 소관한다. 법무부, 법제처, 감사원 소관에 속하는 사항에 대한 국회 상임위원회 활동을 수행한다. 이외의 기능으로, 헌법재판소사무에 관한 사항, 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항, 친일반민족행위자 재산조사위원회 소관 사항, 탄핵소추에 관한 사항, 그리고 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항을 담당한다. 이를 위해 법제사법위원회는 법안심사제1소위원회, 법안심사제2소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회 등 4개의 소위원회를 구성하여 운영한다.

정무위원회는 1988년 국회법 개정에 따라 행정위원회로 설치되어, 국무총리실, 총무처, 서울특별시 소관사항을 관장하였다. 1994년 국회법 제18차 개정 이후, 서울특별시 소관사무가 관장사무에서 제외되었으며, 1998년 국회법 제22차 개정 이후부터는 정무위원회로 명칭이 변경되었다. 정무위원회는 국무총리실 소관사항, 국가보훈처

소관사항, 공정거래위원회소관사항, 금융위원회소관사항, 국민권익위원회소관사항 등을 전문분야로 한다. 이에 따라, 국무총리실, 국가보훈처, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회와 그 산하기관과 출자·출연기관을 관장한다.

기획재정위원회는 국회 상임위원회로써 재정·경제정책에 관한 국회의 의사결정기능을 실질적으로 수행하는 국회의 내부기관이다. 재정위원회는 기획재정부소관에 속하는 사항과 한국은행의 소관에 속하는 사항 등의 의안과 청원 등을 심사하고, 국정감사와 인사청문 등의 기능을 수행한다.

구체적으로 소관법률안과 청원을 심사하고, 동의안·결의안 등의 소관의안을 심사 또는 제안한다. 소관부처 또는 소관기관의 예산안과 결산안을 심사하고 기금운용계획안을 심사한다. 또, 소관부처 및 기관에 대한 국정감사와 국정의 특정 사안에 대한 국정조사를 수행할 뿐만 아니라 소관분야 정책연구개발등의 기능도 수행한다.

행정안전위원회는 행정안전부 소관에 속하는 사항을 관장하는 국회의 내부기관이다. 정부조직, 인사, 선거관리, 지방자치단체에 관한 사항을 전문분야로 하여, 의안과 청원 등의 심사 및 기타법률에서 정하는 직무, 즉 국정감사 및 국정조사 등을 수행한다. 행정안전위원회의 소관부처로는 행정안전부, 인사혁신처, 경찰청, 소방청, 중앙선거관리위원회 등이며, 공무원연금공단, 도로교통공단, 경찰공제회, 한국지방재정공제회 등 소관부처의 산하기관도 관장한다.

문화체육관광위원회는 문화체육관광부의 소관에 속하는 사항을 관장하는 바, 문화체육관광부와 문화재청에 속하는 의안과 청원 등을 심사한다. 구체적으로, 문화예술분야, 문화콘텐츠 산업, 미디어, 관광, 체육, 사행산업, 문화재 등과 관련한 분야의 전문성을 필요로 하는 분야의 의안을 심사한다.

국회상임위원회는 최소 12명이상, 최대 30명 이내로 구성한다. 국회운영위원회 28명, 법제사법위원회 18명, 정무위원회 24명, 기획재정위원회 26명, 교육위원회 16명, 과학기술정보방송통신위원회 21명, 외교통일위원회 22명, 국방위원회 17명, 행정안전위원회 22명, 문화체육관광위원회 17명, 농림축산식품해양수산위원회 19명, 산업통상자원중소벤처기업위원회 29명, 보건복지위원회 22명, 환경노동위원회 16명, 국토교통위원회 30명, 정보위원회 12명, 여성가족위원회 17명 등이다.

2) 시사점

국회의 17개 상임위원회 중 국가의 고유사무에 해당하는 분야를 담당하는 위원회는

법제사법위원회, 정무위원회, 통일외교위원회, 국방위원회, 정보위원회 등 5개 위원회이다. 또한 국가의 고유한 업무영역을 포함하는 위원회는 과학기술정보방송통신위원회, 산업통상자원 중소벤처기업위원회 등 2개 위원회이다.

이에 따라 국회의 상임위원회와 광역의회의 상임위원회의 비교는 기획재정위원회, 교육위원회, 행정안전위원회, 문화체육관광위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토개발위원회, 여성가족위원회 등 10개 위원회이다. 이상의 10개 위원회의 기능분야를 지방자치단체의 기능에 대입하면, 기획·재정, 교육, 자치행정·안전, 문화체육관광, 산업·지역경제, 보건·복지, 환경·노동, 도시계획·건설·교통 등으로 구분할 수 있다.

나. 광역의회

1) 상임위원회 현황

전국의 17개 광역의회는 모두 상임위원회를 설치·운영한다. 전국 17개 광역의회의 상임위원회 총 수는 111개이며, 광역의회별로 평균 6.5개의 상임위원회를 설치·운영한다. 최소 상임위원회 설치하는 세종시의회가 4개를 설치·운영하는 사례이며, 최대 상임위원회 설치하는 경기도의회가 11개를 설치·운영하는 사례이다.

광역의회 의원수는 총 794명이며, 경기도가 128명으로 가장 많고, 세종특별자치시가 15명으로 가장 적다. 광역의회 의원 전원은 최소 1개 이상의 상임위원회에 소속되는 바, 상임위원회의 평균 의원 수는 8.6명이고 경기도의회의 1·2교육위원회의 의원수가 16명으로 가장 많으며, 대구광역시의회의 교육위원회 및 대전광역시의회의 행정자치위원회, 복지환경위원회, 교육위원회의 위원수가 5명으로 가장 적다.

서울특별시의회의 상임위원회는 운영위원회, 행정자치위원회, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회 등 총 10개의 상임위원회를 설치·운영하고 있다. 가장 인원이 많은 위원회는 운영위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회 등 4개 위원회로 각각 13명의 의원이 상임위원으로 참여하고 있다. 다음으로 도시안전건설위원회 12명, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 보건복지위원회, 문화체육관광위원회 등 4개 위원회가 각각 11명, 행정자치위원회의 위원수가 10명 등이다.

부산광역시의회에서는 기획재경위원회, 경제문화위원회, 복지환경위원회, 해양교통위

원회, 도시안전위원회, 교육위원회, 운영위원회 등 총 7개의 상임위원회가 설치·운영되고 있다. 부산광역시의회의 의원 정수는 47명이며, 이에 따라 각 위원회별로 배속되는 위원의 수도 서울특별시보다 적다. 부산광역시의회 운영위원회에 13명이 참여하여 가장 큰 규모이며, 기획경제위원회, 경제문화위원회, 복지환경위원회, 도시안전위원회 등 4개 위원회에 각각 8명씩의 위원이 배속되어 있다. 이외의 해양교통위원회와 교육위원회는 각각 7명으로 부산광역시의회의 상임위원회는 7~8명 규모로 설치·운영된다.

대구광역시의회는 운영위원회 기획행정위원회 문화복지위원회, 경제환경위원회, 건설교통위원회, 교육위원회 등 총 6개의 상임위원회를 설치·운영하고 있다. 대구광역시의회의 의원 수는 30명이며, 각 상임위원회 별로 최소 5명 최대 7명의 위원이 배속되어 있다. 운영위원회의 정원이 7명으로 가장 많고, 기획행정위원회, 문화복지위원회, 경제환경위원회 등 3개 위원회의 정원이 6명이며, 건설교통위원회와 교육위원회의 위원수는 5명이다.

인천광역시의회는 운영위원회, 기획행정위원회, 문화복지위원회, 산업경제위원회, 건설교통위원회, 교육위원회 등 6개 상임위원회를 설치·운영하고 있다. 인천광역시의회의 의원정수는 35명이며, 운영위원회에 소속된 의원의 수가 11명으로 가장 많다. 운영위원회 이외의 위원회는 기획행정위원회의 정원만 6명이며, 나머지 문화복지위원회, 산업경제위원회, 건설교통위원회, 교육위원회 등은 모두 7명을 정원으로 한다.

광주광역시의회와 대전광역시의회, 그리고 울산광역시의회는 (의회)운영위원회, 행정자치위원회, 환경복지위원회, 산업건설위원회, 교육문화위원회 등 5개 위원회를 설치·운영하고 있다. 광주광역시의회, 대전광역시의회, 울산광역시의회의 의원정수는 각각 22명씩으로 동일하다. 광주광역시의회의 경우, 의회운영위원회 소속 의원이 8명으로 가장 많다. 의회운영위원회 이외의 위원회 중 교육문화위원회의 의원 수가 6명으로 가장 많고, 행정자치위원회와 환경복지위원회, 산업건설위원회 등은 5명의 위원으로 구성된다. 대전광역시의회는 운영위원회 9명, 산업건설위원회 6명, 행정자치위원회, 복지환경위원회, 교육위원회에 각 5명씩 위원이 참여한다. 울산광역시의회는 교육위원회의 위원수가 6명으로 가장 많으며, 의회운영위원회와 행정자치위원회, 환경복지위원회, 산업건설위원회 등 4개 위원회의 위원은 모두 5명이다.

상임위원회의 수가 가장 적은 세종특별자치시의회는 의회운영위원회와 행정복지위원회, 산업건설위원회, 그리고 교육위원회를 설치·운영한다. 세종특별자치시의 의원 정수는 15명이며, 각 위원회에 모두 7명씩 참여하도록 함으로써, 모든 의원이 2개 이상

의 상임위원회에 참여한다.

강원도의회는 의회운영위원회, 기획행정위원회, 사회문화위원회, 농림수산위원회, 경제건설위원회, 교육위원회를 설치·운영하며 있으며, 최소 8명에서 최대 10명의 의원이 각 위원회에서 활동하고 있다.

경기도의회는 의회운영위원회, 기획재정위원회, 경제과학기술위원회, 안전행정위원회, 문화체육관광위원회, 농정해양위원회, 보건복지위원회, 건설교통위원회, 도시환경위원회, 여성가족교육협력위원회, 제1교육위원회, 제2교육위원회 등을 설치·운영하고 있으며, 각 위원회별 최대 15명에서 최소 11명의 의원이 소속되어 활동하고 있다.

충청북도의회는 의회운영위원회, 정책복지위원회, 행정문화위원회, 산업경제위원회, 건설안전소방위원회, 교육위원회를 설치·운영하고 있으며 최소 6명, 최대 10명의 의원이 각 위원회에 소속되어 활동하고 있다.

충청남도의회는 의회운영위원회, 행정자치위원회, 문화복지위원회, 농업경제환경위원회, 안전건설해양소방위원회, 교육위원회를 설치·운영하고 있으며, 각 위원회에서 최소 8명, 최대 11명의 의원이 소속되어 활동하고 있다.

전라북도의회는 운영위원회, 행정자치위원회, 환경복지위원회, 농업산업경제위원회, 문화건설안전위원회, 교육위원회를 설치·운영하고 있으며, 각 위원회에 최소 7명, 최대 11명의 의원이 소속되어 활동하고 있다.

전라남도의회는 의회운영위원회, 기획행정위원회, 보건복지환경위원회, 경제관광문화위원회, 안전건설소방위원회, 농수산위원회, 건설소방위원회, 교육위원회를 설치·운영하고 있으며, 최소 9명, 최대 10명의 의원이 각 위원회에 소속되어 활동하고 있다.

경상북도의회는 의회운영위원회, 기획경제위원회, 행정보건복지위원회, 문화환경위원회, 농수산위원회, 건설소방위원회, 교육위원회를 설치·운영하고 있으며 최소 9명, 최대 15명의 의원이 각 위원회에 소속되어 활동하고 있다.

경상남도의회는 의회운영위원회, 기획행정위원회, 교육위원회, 농해양수산위원회, 경제환경위원회, 건설소방위원회, 문화복지위원회를 설치·운영하고 있으며 최소 8명, 최대 13명의 의원이 각 위원회에 소속되어 활동하고 있다.

제주도의회는 의회운영위원회, 행정자치위원회, 보건복지안전위원회, 환경도시위원회, 문화관광체육위원회, 농수축경제위원회, 교육위원회를 설치·운영하고 있으며 최소 6명, 최대 11명의 의원이 각 위원회에 소속되어 활동하고 있다.

<표 VI-1> 광역의회 상임위원회 현황

광역의회	상임위원회 구분	인원수
서울특별시의회	운영위원회	13명
	행정자치위원회	11명
	기획경제위원회	12명
	환경수자원위원회	12명
	문화체육관광위원회	12명
	보건복지위원회	11명
	도시안전건설위원회	12명
	도시계획관리위원회	13명
	교통위원회	13명
	교육위원회	13명
부산광역시의회	운영위원회	13명
	기획행정위원회	8명
	경제문화위원회	8명
	복지환경위원회	8명
	해양교통위원회	7명
	도시안전위원회	8명
	교육위원회	7명
대구광역시의회	운영위원회	7명
	기획행정위원회	6명
	문화복지위원회	6명
	경제환경위원회	6명
	건설교통위원회	6명
	교육위원회	5명
인천광역시의회	의회운영위원회	11명
	기획행정위원회	7명
	문화복지위원회	7명
	산업경제위원회	7명
	건설교통위원회	7명
	교육위원회	7명
광주광역시의회	의회운영위원회	8명
	행정자치위원회	6명
	환경복지위원회	6명
	산업건설위원회	6명
	교육문화위원회	6명
대전광역시의회	운영위원회	9명
	행정자치위원회	5명
	복지환경위원회	5명
	산업건설위원회	6명
	교육위원회	5명
세종특별자치시의회	의회운영위원회	7명
	행정복지위원회	7명
	산업건설위원회	7명
	교육위원회	7명

광역의회	상임위원회 구분	인원수
강원도의회	의회운영위원회	10명
	기획행정위원회	9명
	사회문화위원회	9명
	농림수산위원회	9명
	경제건설위원회	10명
	교육위원회	8명
경기도의회	의회운영위원회	15명
	기획재정위원회	13명
	경제과학기술위원회	14명
	안전행정위원회	13명
	문화체육관광위원회	14명
	농정해양위원회	11명
	보건복지위원회	11명
	건설교통위원회	14명
	도시환경위원회	14명
	여성가정교육협력위원회	11명
	제1교육위원회	13명
	제2교육위원회	13명
충청북도의회	의회운영위원회	10명
	정책복지위원회	6명
	행정문화위원회	6명
	산업경제위원회	6명
	건설환경소방위원회	6명
	교육위원회	7명
충청남도의회	의회운영위원회	11명
	행정자치위원회	8명
	문화복지위원회	8명
	농업경제환경위원회	8명
	안전건설해양소방위원회	8명
	교육위원회	9명
전라북도의회	운영위원회	11명
	행정자치위원회	8명
	환경복지위원회	7명
	농업산업경제위원회	8명
	문화건설안전위원회	8명
	교육위원회	7명
전라남도의회	의회운영위원회	10명
	기획행정위원회	10명
	보건복지환경위원회	9명
	경제관광문화위원회	9명
	안전건설소방위원회	9명
	농수산위원회	10명
	교육위원회	10명

광역의회	상임위원회 구분	인원수
경상북도의회	의회운영위원회	15명
	기획경제위원회	11명
	행정정보복지위원회	9명
	문화환경위원회	9명
	농수산위원회	11명
	건설소방위원회	10명
	교육위원회	10명
경상남도의회	의회운영위원회	13명
	기획행정위원회	10명
	교육위원회	8명
	농해양수산위원회	9명
	경제환경위원회	10명
	건설소방위원회	10명
	문화복지위원회	9명
제주도의회	의회운영위원회	11명
	행정자치위원회	7명
	보건복지안전위원회	6명
	환경도시위원회	7명
	문화관광체육위원회	6명
	농수축경제위원회	7명
	교육위원회	9명

이상에서 광역의회의 상임위원회는 최소 5명 이상, 15명 이하로 구성된다. 의원정수가 100명 이하인 광역의회의 경우, 상임위원회의 위원 수는 최소 5명에서 최대 13명(부산광역시 운영위원회)이다. 특별한 기능적 전문성이라기보다는 광역의회 운영에 관한 정치적 합의를 주요 목적으로 하는 운영위원회를 제외하면, 의원정수 100명 이하의 광역의회의 상임위원회는 최소 5명, 최대 8명의 규모로 설치·운영되고 있다. 다만, 서울특별시의회와 경기도의회의 상임위원회 위원의 수가 최소 11명에서 최대 15명, 대체로 11명에서 13명으로 구성된다.

2) 특별위원회 현황

광역의회는 특별한 안건을 심사하기 위하여 다양한 특별위원회를 설치·운영하고 있다. 예산결산특별위원회, 조례심의정비특별위원회 이외에 지역의 당면 현안 과제를 해결하기 위한 특별위원회를 설치·운영한다. 특별위원회는 관계공무원에 대한 질의와 현장 점검, 그리고 주민의견수렴을 통해 문제점을 개선·시정한다. 광역의회의 특별위원회는 예산·결산특별위원회와 윤리특별위원회가 반드시 설치되며, 광역의회의 지역

특성에 따라, 세무·회계, 사회·환경복지, 지역경제·농수산, 도시건설·주택·안전(재해) 등의 특별위원회를 설치·운영한다.

특별위원회는 수개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특별한 사안에 대한 조사등이 필요한 경우에 설치된다. 이에 따라, 특별위원회의 설치와 활동기간은 본회의의 의결로 결정하며, 특별위원회는 활동결과보고서를 본회의에 제출한다. 특별위원회는 일정한 소관사항이 없으므로 구체적으로 심사할 특정한 안전이 있을 때마다 설치하여, 상임위원회와 달리 항구적으로 운영되는 것이 아니라 한시적으로 운영된다.

특별위원회는 특정한 안전을 처리하기 위해 수시로, 한시적으로 설치되므로 그 위원회에서 심사한 안전이 본회의에서 의결되면 해산된다. 다만 수시·한시적으로 설치·운영되는 위원회이므로, 특별위원회의 설치·운영의 의결에서 그 설치·운영의 기간을 의회의 회기 중으로 제한하지는 않는다. 반대로 특별위원회가 담당할 안전이 처리되어 더 이상의 활동할 사항이 없을 때에는 의회의 회기와 관계없이 특별위원회는 해산한다.

또한 특별위원회의 해산에서 의회의 의결이 반드시 필요한 것은 아니다. 예를 들어 특별위원회가 회부된 안전을 심사한 결과 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정하여 그 안전이 폐기된 경우, 특별위원회가 심사·보고한 의안에 대하여 본회의에서 그 심사가 불충분하다는 이유 또는 심사기간 내에 사유없이 심사를 마치지 못하여 본회의의 결정 또는 의장의 권한으로 다른 위원회에 회부되거나 바로 본회의에 부의된 경우, 회부된 안전이 철회되거나 그 안전의 내용이 실현되는 등 심사대상이 없어진 경우, 특별위원회가 병합되거나 기존의 특별위원회의 직무를 전무 승계하는 새로운 특별위원회가 설치된 경우 등에는 특별위원회의 해산을 위한 본회의의 의결 없이도 특별위원회는 해산된다. 결과적으로 특별위원회의 기능은 상임위원회의 소관사항과 유사·중복이 없어야 하며 한시적인 기능이어야만 한다.

3) 시사점

광역의회의 상임위원회는 기능별로, 행정자치, 보건복지, 산업건설, 교육 등이 반드시 구분된다. 광주광역시의회, 대전광역시의회, 울산광역시의회 등 3개의 광역시의회는 운영위원회를 제외하고, 행정자치위원회, 환경복지(복지환경)위원회, 산업건설위원회, 교육위원회 등 4개의 상임위원회를 설치하고 있는 바, 각 위원회의 담당분야는 최소한의 기능분류에 해당한다.

다만 세종특별자치시는 행정자치와 복지환경을 하나의 위원회로 결합하여 행정복지

위원회로 운영하는 바, 행정복지를 동일한 상임위원회로 구성하는 것도 가능한 것으로 판단된다. 부산광역시의회는 기획재정, 경제문화, 복지환경, 해양교통, 도시안전, 교육 등으로 전문분야를 구분한 바, 행정자치와 기획재정(경제)를 하나의 동일한 기능분야로 구분한다.

이상에서 상임위원회의 기능구분은 기획·자치행정·재정을 하나의 단위로 하여 독립된 상임위원회를 구성할 수 있는 것으로 나타났다. 독립된 상임위원회를 구축할 수 있는 전문분야를 제시하면 기획·자치행정·재정, 지역경제·산업, 환경, 보건·복지, 도시계획·안전, 교통·건설, 교육 등 7개 대분류와 13개 중분류로 구분할 수 있다.

한편 광역의회의 상임위원회는 6~8명 수준이 적절하며, 최소 5명 이상을 확보하면 상임위원회를 운영이 가능한 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 서울특별시의회는 최대 20개까지의 상임위원회 설치를 조례로 결정할 수 있으며, 효과적인 운영이 가능하다.

또한 상임위원회의 기능 중 어느 상임위원회에 특정하지 못하는 기능은 특별위원회에서 관장한다. 특별위원회는 상임위원회의 기능분야에 속하지 않는 기능분야에 대한 전문적인 심의를 위해 설치한다. 결과적으로 특별위원회가 관장하는 기능은 한시적이며 어떠한 상임위원회의 기능에도 속하지 않는 기능이다.

다. 일본 도쿄도(東京都)의회

1) 도쿄도의 개관

도쿄도(東京都)는 23개의 구(區)⁹⁾와 26개의 시(市)¹⁰⁾를 포함하는 일본의 광역자치단체이다. 항공을 중심으로 한 23개의 구와 서쪽의 다마지역(多摩地域), 이즈제도(伊豆諸島)·오가사와라제도(小笠原諸島)를 포함하는 지역을 모두 포함한다. 면적은 2,187.66(km²)로 서울보다 3.6배 넓고, 인구는 13,297 천여 명이다.

일본의 중앙정부의 기관구성은 기관통합형, 즉 내각책임제 기관구성형태를 가지고 있으나 일본의 지방자치단체의 기관구성은 기관대립형 구조를 갖는다. 지방자치단체는

9) 가쓰시카(葛飾)구, 네리마(練馬)구, 미나토(港)구, 스미다(墨田)구, 아다치(足立)구, 이타바시(板橋)구, 고토(江東)구, 다이토(台東)구, 분쿄(文京)구, 시나가와(品川)구, 이라카와(荒川)구, 주오(中央)구, 기타(北)구, 도시마(豊島)구, 세타가야(世田谷)구, 시부야(渋谷)구, 에도가와(江戸川)구, 지요다(千代田)구, 나카노(中野)구, 메구로(目黒)구, 스키나미(杉並)구, 시즈쿠(新宿)구, 오타(大田)구 등 23개

10) 고가네이(小金井), 고다이라(小平), 고마에(狛江), 고쿠분지(国寺), 구니타치(国立), 기요세(清瀬), 니시토쿄(西東京), 다마(多摩), 다치카와(立川), 마치다(町田), 무사시노(武蔵野), 무사시무라야마(武蔵村山), 미타카(三鷹), 아키루노(あきる野), 아키시마(昭島), 오메(青梅), 이나기(稲城), 조후(調布), 하무라(羽村), 하치오지(八王子), 후추(府中), 홋사(福生), 히가시무라야마(東村山), 히가시아마토(東和), 히가시쿠루메(東久留米), 히노(日野) 등 26개 시

단체의 의사를 결정하는 의회(의결기관)과 의회의 결정에 따라 사업을 집행하는 집행기관(단체장)을 선출한다. 도쿄도의 경우, 도의회와 도지사를 주민이 직접 선출하며 선출된 도의원으로 구성된 도의회와 도지사는 상호 대등한 관계에 있는 기관대립형 구조를 갖는다. 도의회와 도지사의 권한과 역할은 명확히 구분되어 상호 견제와 조화에 의한 공정한 행정을 확보하는 견제와 균형의 기능을 활용한 도정을 추진한다.

2) 도쿄도의회(東京都議會)의 개관

도쿄도의회(東京都議會)는 주민의 직접선거에 의해 선출된 의원으로 구성되며, 현재의 의원은 2017년 42개의 선거구에서 127명을 선출하였다. 의원의 임기는 4년이며 42개 선거구마다 인구수에 따라 의원수가 정해져 있다. 2018년 현재 도쿄도의 의원은 정원 127명에 126명이며 이중 여성 의원은 36명이다. 도쿄도의회 의원 중 도민 첫 회 도쿄 도의원 단(都民ファーストの會東京都議団)소속의원 53명, 도의회공명당(都議會公明党)소속의원 23명, 도쿄도의회자유민주당(東京都議會自由民主党)소속의원 23명, 일본공산당도쿄도의회의원단(日本共産党東京都議會議員団) 소속의원 18명 등이 주요 소속정당이며 무소속은 2명이다.

도쿄도의 도의회의원 선거는 1943년 9월 13일 100명의 도의원이 선출되어 10월 11일 제1회 도의회 임시회를 첫회의로 개최하였다. 1947년에는 지방자치법에 개정되어 도지사를 선출하고 의원 정수를 120명으로 증원하였다. 1951년에는 제2대 도지사선거와 제3회 도의회 의원선거를 실시하여 전임지사가 연임되고 120명의 도의원이 선출되었다. 1965년 제7회 도의회의원선거까지 의원정수는 120명을 유지하였으나 1969년 제8회도의회의원선거는 정원을 126명으로 증원하였고, 1973년 제9회 도의회 의원선거는 정수125명, 1977년 제10회 도의회의원선거는 정부 126명, 1981년 제11회 도의회 의원선거는 정수 127명으로 의원정수는 126명 내외의 1명 범위에서 변화하였다.

도쿄도의 도의회는 의결기능과 도정의 조사 및 검사기능, 지사에 대한 불신임의결, 청원·진정의 심사 등의 기능을 수행한다. 먼저 의결은 도지사와 의원으로부터 제출된 의안등을 심사하고 그 것에 대한 찬성과 반대를 결정한다. 도쿄도의 사업은 도쿄도의회의 의결을 얻어서 도쿄도지사가 집행한다. 다만 모든 사업의 집행을 도쿄도의회가 결정하는 것은 아니다. 일반적으로 예산수립과 조례제·개정 등의 사항은 도의회가 결정한다. 특히 조례의 경우, 국민의 권리제한 또는 의무부과, 교통요금 및 다양한 대출제도 등도 도의회의 조례제정범위에 해당한다. 도의회는 이외의 사항 중 계약, 인사,

의견서, 결의 등에 대한 결정을 수행한다. 도의회는 도쿄도가 체결하는 계약 중 예정가격이 9억엔 이상의 공사계약에 관해 적부의 결정을 한다. 또한 부지사·공안위원회·교육위원회 위원 등 지사가 선임하는 중요한 인사에 관한 동의를 의결한다. 그리고 공익에 대한 일에 대해 도의회의 의견을 국회 및 행정청에 의견서로 제출하는 것을 의결한다. 마지막으로 정치적 효과를 기대하고 도의회의 의사를 내·외에 명확히 밝히는 결의에 관해 의결한다.

도의회는 조사권과 검사권을 갖는다. 일본국회의 중의원과 참의원 양원에서 국정조사권을 갖는 것과 유사한 것으로 일본 지방자치법 제100조의 규정을 법률적 근거로 한다. 조사권은 도정전반에 관한 구체적인 사항을 조사할 수 있는 권한으로, 조사를 위한 강제력(관계자의 출석, 증언, 기록의 제출 요구)을 포함한다. 검사권은 사무의 관리와 진행방식, 출납을 검사하는 권한을 의미한다. 검사자체는 직접적인 법률적 효과를 갖지 못하나 부당한 사실이 밝혀지면 도의회는 집행책임에 대한 질문을 하는 조치를 취할수 있다.

도의회는 청원·진정을 심사한다. 도의회는 도정에 대한 도민의 청원서와 진정서를 접수하여 심사하고 채택과 불채택을 결정한다. 채택된 청원들 중 집행기관이 조치하는 것이 적당한 것은 지사에게 송부하고 그 처리경과 및 결과에 대해 보고를 받는다. 또한 의회가 채택과 불채택을 결정한 경우에는 청원을 제기한 민원인에게 그 결과를 통지한다.

2017년부터 임기를 시작한 제20기 도의회의원의 주요 의정활동은 올림픽·패럴림픽과 럭비월드컵 추진 대책특별위원회 설치 의결, 의회 개혁검토위원회 설치, 북한의 미사일발사에 대한 항의 결의(2017. 8. 30.), 북한의 핵실험에 대한 항의결의(2017. 9. 5), 도쿄 23구의 대학정원 억제 등에 관한 의견서 의결, 재산세 및 도시계획세의 경감조치의 계속에 관한 결의, 도쿄도의회 의원의 의원보수 등의 특례에 관한 조례의 일부개정, 산업용수도요금 감면에 관한 결의, 도쿄도 간접흡연방지조례 등의 의정활동을 수행하였다.

3) 도쿄도의회(東京都議會)의 상임위원회

도의회에서 처리하여야 할 기능분야는 광범위하고 전문성을 필요로 한다. 그러나 도의회는 제한된 기간 중에 많은 의안과 청원·진정을 심의하기 위해 본회의만으로는 한계가 발생한다. 이에 따라 도쿄도의회는 본회의 의결에 앞서 전문적이고 상세하게 심

사하는 위원회를 운영한다.

현재의 도쿄도의회는 9개의 상임위원회와 별도의 운영위원회를 설치하고 있으며 도의원은 9개의 상임위원회 중 어느 하나에 반드시 소속되어 있다. 도쿄도 의회가 운영하는 9개의 상임위원회는 총무위원회(總務委員會), 재정위원회(財政委員會), 문교위원회(文教委員會), 도시정비위원회(都市整備委員會), 후생위원회(厚生委員會), 경제·항만위원회(經濟·港灣委員會), 환경·건설위원회(環境·建設委員會), 공기업위원회(公營企業委員會), 경찰·소방위원회(警察·消防委員會) 등이다. 운영위원회는 도의회를 구성하는 각회파(各會派)의 대표자로 구성하여 의회의 운영방법에 대해 협의하는 기능을 수행한다. 총무위원회는 정책기획, 감사, 인사, 선거관리, 청소년·치안대책 등의 기능을 관장한다. 재정위원회는 재무·세무·회계 등의 기능을 관장한다. 문교위원회는 교육·체육·문화 기능을 관장한다. 도시정비위원회는 도시계획 기능을 관장한다. 후생위원회는 보건·복지 등의 기능을 관장한다. 경제·항만위원회는 산업·노동·항만·시장(市場) 등의 기능을 관장한다. 환경·건설위원회는 환경·건설 기능을 담당한다. 공기업위원회는 교통·수도·하수도 등 공영기업 관리 기능을 관장한다. 경찰·소방위원회는 경찰기능과 소방기능 등 안전기능을 관장한다.

도쿄도의회는 특별위원회를 설치·운영한다. 필요에 따라 특정한 사건을 심사하기 위하여 본회의의 의결에 따라 임시로 설치한다. 특별위원회 설치목적의 종료, 특정사건에 관한 심사의 종료 시 특별위원회는 해산하는 한시성을 갖는다. 특히, 예산특별위원회와 결산특별위원회는 매년 설치된다. 예산특별위원회는 예산심사를 목적으로 설치되며, 결산특별위원회는 결산심사와 각 공영기업 회계의 결산심사를 목적으로 설치되며 예산의 수립과 결산의 완료 후 해산한다.

도쿄도의회의 상임위원회와 특별위원회는 2016년 현재, 상임위원회 150회, 특별위원회 68회가 개최되었다. 상임위원회의 개최빈도는 재정위원회(20회), 문교위원회(19회), 총무위원회(18회), 후생위원회(18회), 경제·항만위원회(18회), 환경건설위원회(17회), 공기업위원회(13회), 경찰·소방위원회(13회) 순이다. 또한 특별위원회는 예산특별위원회(6회), 각 회계 결산 특별위원회(23회), 공기업회계 결산특별위원회(13회), 올림픽·패럴림픽 등 추진 대책 특별위원회(럭비월드컵 특별대책위원회 포함 21회), 도요스시장(豊洲市場) 이전문제 특별위원회(5회) 등이다.

4) 시사점

도쿄도의회와 서울특별시의회의 상임위원회는 유사하다. 도쿄도의회와 서울특별시의회는 모두 운영위원회(도쿄도의회는 총무위원회)를 설치·운영하고 있으며, 운영방식에 있어서도 각 당의 대표자로 구성하며, 기능면에서도 의회운영에 대한 협의를 주요 기능으로 하고 있다. 다만 도쿄도의 운영위원회는 청소년·치안대책에 대한 기능을 수행하고 있는 바, 우리나라의 국회의 여성가족위원회와 보건복지위원회 그리고 서울특별시의회의 교육위원회, 보건복지위원회 등의 기능 중 일부 기능을 운영위원회에서 관장한다.

도쿄도의회는 재정위원회는 서울특별시의회의 행정자치위원회와 기획경제위원회의 기능을 관장한다. 또, 도쿄도의회는 문교위원회는 서울특별시의회의 문화체육관광위원회의 기능과 교육위원회의 기능 중 일부기능을 관장한다. 도쿄도의회는 도시정비위원회는 서울특별시 의회의 도시안전건설위원회의 기능과 도시계획관리위원회의 기능을 관장한다. 도쿄도의회는 후생위원회는 서울특별시의회의 보건·복지위원회의 기능을 관장한다. 경제·항만위원회는 기획경제위원회의 기능과 교통위원회의 기능 중 일부기능을 관장한다. 도쿄도의회는 환경·건설위원회는 서울특별시의회의 도시안전건설위원회 기능과 환경수자원위원회 기능의 일부 기능을 관장한다. 도쿄도의회는 공기업위원회는 서울특별시의회의 환경수자원위원회의 기능과 교통위원회 기능, 그리고 도시안전건설위원회의 기능 중 일부기능을 관장한다. 도쿄도의회는 경찰·소방위원회는 서울특별시의회의 도시안전건설위원회 기능과 행정자치위원회의 기능 중 일부 기능을 관장한다.

이와 같이 도쿄도의회 상임위원회의 기능과 서울특별시의회 상임위원회의 기능은 유사하나 경찰·소방 등 안전에 관한 상임위원회를 별도로 설치한 점에서 상이한 점이 있다. 재난·안전에 관한 기능에서, 도쿄도의회는 별도의 위원회를 설치·운영하고 있으나 서울특별시의회의 상임위원회는 전담상임위원회를 설치하지 않고 있다. 또한 교육기능에 대해서는 도쿄도의회는 별도의 교육위원회를 설치하지 않고 있으나 서울특별시의회는 교육위원회를 설치·운영하고 있다. 환경기능에 대한 접근에서 서울특별시의회는 수자원과 환경을 하나의 상임위원회에서 소관하는 반면 도쿄도의회는 환경과 건설을 하나의 상임위원회에서 소관한다.

라. 독일 베를린 주의회(Abgeordnetenhaus Berlin)

1) 베를린시(도시주)의 개관

독일연방공화국의 베를린 시는 수도로서의 위치와 주정부로서의 위치를 동시에 갖는다. 베를린 주 헌법은 “베를린은 독일의 하나의 주이며 동시에 도시에 해당한다”고 밝히고 있다(베를린 주 헌법 제1조 제1항). 베를린의 인구는 2016년 현재 3,670,622명이며, 면적은 891.85 km^2 로 서울특별시보다 인구는 약 1/3이며, 관할 면적은 약 1.5배 넓다. 베를린 시는 12개의 하위행정단위(구: district/Bezirke)를 두고 있으며, 이는 독립된 자치구가 아니라 베를린시 집행부의 감독 및 지시로 운영되고 의회를 설치하지 않고 대표자 1명과 시의회 의원 5명이 집행부를 구성하여 운영한다.

2) 독일 베를린 주의회(Abgeordnetenhaus Berlin)의 개관

베를린의 시의회(하원)는 의석수 149석, 임기 5년으로 구성된다. 베를린 시의회는 최고간부회의¹¹⁾(the Presidium)와 원로회의¹²⁾(the Council of Elders), 상임위원회(Committees) 등을 구성한다. 베를린 시의회의 운영은 상임위원회를 중심으로 운영된다. 상임위원회는 15개 상임위원회, 5개 상설소위원회, 1개의 특별위원회가 설치·운영되고 있으며, 본회의에서 법안 등을 의결하기 전에 의결안에 대한 전문적인 심의를 수행한다.

3) 독일 베를린 주의회(Abgeordnetenhaus Berlin)의 상임위원회

베를린 시의회의 상임위원회는 교육·청소년·가족위원회(Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie), 시민참여위원회(Ausschuss für Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation), 유럽·연방·미디어위원회(Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten, Medien), 보건·돌봄·평등위원회(Ausschuss für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung), 내무·안보 및 질서위원회(Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung), 통합노동사회위원회

11) 최고간부회의(the Presidium)는 2명의 부의장과 의회 교섭단체가 각각 지명한 대표자로 구성한다.

12) 원로회의(the Council of Elders)는 다선의원 중 교섭단체의 추천으로 구성한다.

(Ausschuss für Integration, Arbeit und Soziales), 통신기술 및 데이터 보호위원회(Ausschuss für Kommunikationstechnologie und Datenschutz), 문화위원회(Ausschuss für Kulturelle Angelegenheiten), 스포츠위원회(Ausschuss für Sport), 도시개발 및 주택분과위원회(Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen), 환경·교통·기후 보호위원회(Ausschuss für Umwelt, Verkehr, Klimaschutz), 헌법보호위원회(Ausschuss für Verfassungsschutz), 헌법 및 법률 업무위원회(Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung), 경제·에너지·운영위원회(Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Betriebe), 과학연구위원회(Ausschuss für Wissenschaft und Forschung) 등이다.

교육·청소년·가족위원회는 24명의 상임위원을 위촉하여 아동·청소년 대상의 사회복지서비스에 관한 기능을 소관한다. 어린이 교육과 개발을 국가와 공동체의 책임으로 규정하고, 돌봄·교육 등의 서비스 공급에 관한 사항을 소관하는 것이다. 구체적으로, 베를린보육센터, 학교 및 기타 청소년 시설에 대한 기능을 소관한다. 교육·청소년·가족위원회의 최근(2018년 6월 이후) 논의 의제로는 학교건설, 학교의 개보수 및 신축, 학교입학 전 교육 기회균등, 자폐아 아동을 위한 학교, 난민 등 이주자 지원 및 개선 등에 관한 것 등이다.

시민참여위원회는 19명의 상임위원을 위촉하여 시민의 자발적 참여에 관한 사항을 소관한다. 시민참여위원회는 시민참여에 관한 주도권과 이니셔티브에 대해 소개하고, 통합, 문화, 사회문제, 건강, 교육 등의 비영리 단체 및 협회 등과 지속적인 유대관계를 유지한다. 또한 시민의 정치적 의사결정과 의사결정과정에서 시민들의 참여에 대한 다양한 법적·정치적 논의를 수행한다. 구체적으로 시민참여위원회의 최근 논의 의제로는 자원봉사·시민참여 네트워크에 관한 사항, 시민참여 기반의 자원봉사 포럼에 관한 사항, 전국적 자원봉사 전략의 필수 구성요소로서 디지털화에 관한 사항 등이다.

유럽·연방·미디어위원회는 19명의 상임위원을 위촉하여 언론과 미디어, 유럽연합과의 관계에 관한 사항을 소관한다. 구체적으로 유럽연합·독일연방과 관련한 사항에 관한 토론·연구 등의 기능을 수행한다. 최근의 주요 의제로는 영화산업에서 여성의 현재 상황에 관한 사항, 유럽문화유산 2018에 관한 사항 등에 관한 논의를 수행하였다. 유럽·연방·미디어위원회는 유럽연합·독일연방과의 관계에서 조약·문화 등에 관한 사항을 소관한다.

보건·돌봄·평등위원회는 22명의 상임위원을 위촉하여 보건분야에 관한 사항을 소관

한다. 보건분야에서 치료, 마약중독, 의약품, 의료제품, 산업재해(직장에서의 재난 및 안전), 정신건강 서비스에 대한 사항을 담당한다. 특히 양성평등에 관한 사항을 소관하여, 성주류화, 성별 예산, 성별 자료 및 보고서 등 성별 통계를 포함하여 양성평등에 관한 다양한 논의를 수행한다. 최근의 주요 의제로는 가족 및 임신 상담센터 확장에 관한 사항, 낙태에 관한 상담 및 정보제공에 관한 사항, 이동성 보장에 관한 법률규정 개정에 관한 사항, 의료기관의 외래진료 및 최소 직원기준에 관한 사항 등이다.

내무·안보 및 질서위원회는 24명의 상임위원을 위촉하여 상원의 내무부 및 하급기관의 성과에 관한 사항을 소관한다. 구체적으로, 보안정책분야에서 베를린 경찰과 소방대에 관한 사항을 관장한다. 예를 들어, 대량의 시위, 테러공격에 관한 사항을 포함한 치안과 방재에 관한 사항을 담당한다. 또한, 공무원 임금, 공무원 교육 및 훈련, 국제행정협력, 이민 등에 관한 사항을 소관한다. 최근의 주요 의제로는 베를린 건축법 개정안에 관한 사항, 조직범죄와 관련된 조치, 경제범죄 및 조직범죄에 관한 사항, 도로안전, 경찰아카데미에 관한 사항 등을 논의하였다.

통합노동사회위원회는 23명의 상임위원을 위촉하여 사회의 모든 영역에서의 문화 간 개방, 이주와 난민 정책, 차별철폐 등에 관한 사항을 소관한다. 구체적으로, 우익극단주의 및 반유대주의에 관한 사항을 포함하며, 노동시장 및 직업훈련 정책, 고용증진 및 직업자격 측정 등을 소관한다. 또한 장애인, 노숙자 및 노인 등에 관한 정책과 사회보고 등을 위원회 안건으로 포함한다. 최근의 주요 의제로는 베를린의 노숙자를 위한 위생개선에 관한 사항, 외국의 전문자격증을 베를린에서 인정하는 것에 관한 사항, 난민을 위한 교육 및 훈련기회에 관한 사항, 수용시설의 기준에 관한 사항, 난민수용시설의 위탁운영에 관한 사항 등이다.

통신기술 및 데이터 보호위원회는 12명의 상임위원을 위촉하여 베를린 데이터 보호법의 규제내용, 공공기관의 개인정보 처리의 표준화 등에 관한 사항을 소관한다. 통신기술 및 데이터 보호위원회의 궁극적인 운영목적은 개인의 데이터 공개 및 사용에 대해 법률적 범위 내에서 스스로 결정할 수 있는 권리를 보호하는 것이다. 즉 개인의 정보의 자유에 관한 문제, 시 정부의 정보공개, 전자정부에서의 행정절차 및 구조에 관한 사항을 소관한다.

최근의 주요 의제로는 모든 시민서비스에 관한 접근에 관한 사항, 베를린 데이터보호법 및 기타 법률의 적용에 관한 법률개정에 관한 사항, 공공행정에서의 보건자료 보호 개선에 대한 사항, 전자통신에 대한 개인정보 보호정책에 관한 사항 등이다.

문화위원회는 22명의 상임위원을 위촉하여 문화에 관한 사항을 소관한다. 문화위원회

는 도서관, 오케스트라, 합창단, 국영극장, 박물관, 현대미술관, 어린이·청소년 극장에 관한 사항을 논의한다. 최근의 주요 의제로는 현대미술관의 통합에 관한 사항, 대중교통의 명칭에 관한 사항, 베를린 중앙도서관 및 주립도서관의 도서 구매에 관한 사항, 주립도서관의 개발계획 및 위치에 관한 질의 등이다.

스포츠위원회는 19명의 상임위원을 위촉하여 스포츠에 관한 모든 사항을 소관한다. 스포츠위원회는 경기장시설에 관한 사항, 스포츠 홍보에 관한 사항, 스포츠클럽에 관한 사항, 스포츠에서 폭력·차별 등에 관한 사항, 엘리트 스포츠에 관한 사항, 훈련시설에 관한 사항을 관장한다. 최근의 주요 의제로는 Hertha BSC의 경기장 개조공사에 관한 사항, 도시의 스포츠 시설에 관한 사항, 훈련실 제공에 관한 사항 등이다.

도시개발 및 주택분과위원회는 22명의 상임위원을 위촉하여 지역 및 지역계획, 도시 및 오픈스페이스 계획, 도시재생, 도시개발 등에 관한 사항을 소관한다. 도시에서의 생활과 관련한 모든 정치분야에 대해 책임을 지며, 광범위한 건설 프로젝트와 지역주민에 관한 사항을 다룬다. 특히 주택분야에서 시영주택조합 및 임차인에 관한 사항을 소관한다. 최근의 주요 의제는 2030 도시계획에 관한 사항, 도시에서 청년들의 참여와 배려에 관한 사항, 도시공간의 보존에 관한 사항, 주택협동조합의 진흥에 관한 사항, 주차장에 관한 사항 등이다.

환경·교통·기후 보호위원회는 23명의 상임위원을 위촉하여, 베를린의 환경과 관련한 모든 의제를 논의한다. 특히 폐기물, 토양보호, 소음, 공기질, 물에 관한 사항뿐만 아니라 기후변화에 관한 사항 즉 지구온난화, 오염물질의 배출과 에너지 절약에 관한 사항을 소관한다. 또한 교통계획, 도로, 철도 및 항공 교통, 그리고 대중교통에 관한 사항과 교통안전교육 등의 사항을 소관한다. 최근의 주요 의제는 사고가 빈번한 교차로에 관한 사항, 도시지역의 전기 절약에 관한 사항, 도시계획 전체에서 녹색 공간의 바이오 토픽 네트워크에 관한 사항, 순환경제 개념에서의 폐기물정책에 관한 사항 등이다.

헌법보호위원회는 11명의 상임위원을 위촉하여 헌법보호에 관한 사항을 소관한다. 예를 들어, 테러에 관한 사항, 지하드에 관한 사항, 좌익극단주의의 폭동에 관한 사항, 우익극단주의의 테러에 관한 사항 등을 소관한다. 최근의 주요 의제는 터키의 간첩활동에 관한 사항, 좌익극단주의자들의 폭동에 대한 사항, 주요 분야에서 간첩활동에 관한 사항 등이다.

헌법 및 법률 업무위원회는 22명의 상임위원을 위촉하여 헌법 및 법률업무, 절차, 규칙, 소비자보호, 차별금지에 관한 사항을 소관한다. 구체적으로, 법률개정에 관한 사항, 부패에 관한 사항, 통계에 관한 사항, 차별금지에 관한 사항, 베를린 교도소에 관한 사

항, 테러의 예방에 관한 사항 등을 소관한다. 최근의 주요 의제는 부패에 대한 보고서 발표 등에 관한 사항, 질의위원회, 조사위원회에 관한 사항 등이다.

경제·에너지·운영위원회는 22명의 상임위원을 위촉하여, 베를린의 기업, 경제, 에너지에 관한 사항을 소관한다. 구체적으로, 중소기업, 산업회사, 신생기업, 베를린 스마트 시티 전략과 행동 프로그램, 에너지산업, 전기 및 가스 공급 네트워크 등에 관한 사항을 논의한다. 최근의 주요 의제는 다국적 기업(제조업기업)의 유치에 관한 사항, 베를린 관광에 관한 사항, 베를린 도매시장에 관한 사항 등이다.

과학연구위원회는 19명의 상임위원을 위촉하여, 베를린의 연구기관에 관한 사항을 소관한다. 베를린의 학생을 포함하여 대학 및 대학을 위한 프레임워크에 관한 사항을 논의한다. 구체적으로 대학의 구조계획, 대학의 합법적인 형태에 관한 사항, 연구와 교수의 개혁, 베를린-브란덴부르크 과학아카데미 등에 관한 사항이다. 최근의 주요 의제는 Einstein Foundation 베를린 평가에 관한 사항, 베를린 교사 연수에 관한 사항, 대학에서 중학교 설립 및 인력개발에 관한 사항, 라이프니츠 연구소와의 연구프로젝트에 관한 사항, 이중학위 프로그램 개발 및 브랜드 보호에 관한 사항 등이다.

4) 시사점

베를린 주의회의 상임위원회와 서울특별시의회의 상임위원회는 매우 상이하다. 베를린 주의회는 서울특별시 의회와 달리 운영위원회를 별도로 설치하지 않으며, 경제·에너지 위원회가 운영위원회의 역할을 수행하도록 한다. 특히 베를린 주의회의 상임위원회가 관장하는 기능은 서울특별시의회의 상임위원회가 관장하는 기능보다 광범위하며 세분화되어 있다.

예를 들어, 베를린 주의회의 경우, 국제적인 이슈에 대한 베를린의 정책에 대해 적극적으로 논의한다. 즉, 베를린 주의회 상임위원회의 서울특별시 의회의 상임위원회와 다르게 소관업무에 국제적인 이슈인 간첩활동, 테러활동, 기후변화 대응 등을 포함하고 있다. 또한 문화체육관광분야에 관한 소관사항은 유럽·연방·미디어위원회, 문화위원회, 스포츠위원회 등에서 각각 관장하고, 교육에 관한 소관사항은 교육·청소년·가족위원회와 과학연구위원회에서 각각 별도로 다룬다.

이와 같이 베를린 주의회의 상임위원회 기능배분은 교육분야, 사회복지분야, 안전분야, 법무분야 등에서 가장 큰 차이가 있다. 첫째, 베를린 주의회는 교육에 관한 사항은 사회복지의 맥락에서 청소년·가족 등에 관한 이슈와 통합하여 소관한다. 또한 고

등교육에 관한 사항은 별도의 위원회로 과학연구위원회를 설치·운영한다.

둘째, 베를린 주의회 상임위원회의 소관사항 중 사회복지분야는 보건과 사회복지를 분리하고, 사회복지분야에서 노동과 차별에 관한 사항을 분리하여 운영한다. 구체적으로 사회복지분야에 관한 상임위원회는 교육·청소년·가족위원회, 보건·돌봄·평등위원회, 통합노동사회위원회 등으로 구분한다. 노동에 관한 사항은 통합노동사회위원회의 소관으로, 보건과 돌봄에 관한 사항은 보건·돌봄·평등위원회의 소관으로, 그리고 여성·가족 복지에 관한 사항은 교육·청소년·가족위원회의 소관으로 한다. 또 주거 복지에 관한 사항은 도시개발 및 주택분과위원회의 소관으로 한다.

셋째, 베를린 주의회는 안전분야에 있어 서울특별시의회 상임위원회와 차이가 있다. 베를린 주의회의 안전분야에 관한 상임위원회는 환경안전에 관한 사항, 테러 등 공공질서의 위협에 따른 안전에 관한 사항, 정보보안에 관한 사항 등으로 구분하여 접근한다. 이에 따라 교통안전을 포함한 환경안전에 관한 사항은 환경·교통·기후보호위원회에서 담당하고, 공공질서의 위협에 따른 안전에 관한 사항은 헌법보호위원회에서 담당한다. 한편 정보보안에 관한 사항은 통신기술 및 데이터 보호위원회에서 담당한다.

넷째, 베를린 주의회는 서울특별시의회 상임위원회에서 다루지 않는 법무분야의 기능을 소관하는 상임위원회를 운영하고 있다. 서울특별시의회는 상임위원회 별로 조례의 제정·개정·폐지 등에 관해 논의하는데 반해, 베를린 주의회는 헌법 및 법률 업무위원회에서 법률제정에 관해 사항과 절차에 관해 종합적으로 논의한다. 이에 따라 서울특별시의회의 운영위원회의 기능 중 일부를 헌법 및 법률 업무 위원회에서 관장한다.

상임위원회의 기능배분과 별도로 상임위원회의 위원 수에 있어서도 베를린 주의회와 서울특별시의회 상임위원회는 크게 다르다. 베를린 주의회 상임위원회의 상임위원은 20명 내외의 수준으로 서울특별시의회의 상임위원회 보다 규모가 크다. 서울특별시의회 상임위원회 위원의 수는 최소 11명 최대 13명인데 비해 베를린 주의회 상임위원회의 상임위원 구성은 최소 11명에서 24명까지다. 베를린 주의회 상임위원회는 의원의 전문성을 활용할 수 있는 범위가 넓음에도 불구하고 서울특별시의회보다 상임위원회의 소관기능을 세분하여 운영하는 점에서 차이가 있다.

2. 사무조직

가. 미국

1) 뉴욕시(New York City Council)

뉴욕시는 시장 및 부시장 이하 각 국, 과, 부서를 두고 있고, 의결조직으로 시의회가 구성되어 있다. 뉴욕시의회는 시민대변인(public advocate)과 5개 자치구(borough)에서 선출된 51명의 시의원으로 구성되어 있다¹³⁾. 뉴욕시는 강시장형(Strong Mayor-Council form of government) 지방정부로서, 지방의회는 시장을 견제하는 기구이다.

뉴욕시 지방의회의 사무기구는 법무의정국과 시의회지원국으로 구성되어 있다. 뉴욕시의회 의장실에 별도 직원이 배치되어 있고, 각 상임위원회별로 담당직원이 배치되어 있다. 또한 회의장 관리 및 질서 유지를 위한 의회경호원(Sergeant-at-arms)이 배치되어 있다(뉴욕시헌장 제45조). 시민대변인은 개인보좌관(최소 2명) 및 사무국(appropriate board, body or committee)을 설치하여 주민청원 등 의정활동을 지원 받을 수 있다(안영훈, 2013: p.68).

의회의 사무는 법무의정국(City Clerk Office)이 총괄하며 일반적으로 입법문서, 의회관련 문서, 의사록 등을 관리한다. 뉴욕시 헌장 제26조는 시의원의 보수 등을 규정하고 있는데 기본급 112,500달러와 위원회 위원장 등에 대한 직책수당 지급규정이 있다. 개별 의원 회계연도 시작 시 지급되는 운영자금¹⁴⁾으로 대개 3-5명의 보좌인력을 채용하는데, 이들의 보수와 인원수는 의원이 자율적으로 결정한다(서울특별시의회, 2016).

가) 법무의정국장(City Clerk)

뉴욕시의회는 시의회사무를 관장하기 위해 별도의 법무의정국장¹⁵⁾을 두고 있다(뉴욕시헌장 제48조). 법무의정국장은 우리나라 지방의회 사무기구의 의회사무처장의 역할을 수행하는 직위로서, 뉴욕시의회가 임명하고, 임기는 6년이다. 법무의정국장은 사무

13) 5개 자치구와 의원 수는 각각 Bronx(8명), Brooklyn(16명), Manhattan(10명), Queens(14명), Staten Island(3명)임.

14) 1인당 운영자금은 2011년 기준 \$230,211임(서울시의회, 2016).

15) 미국의 대부분의 지방의회는 의회 보조기관으로서 의회사무국(City/Manager/Administrator Office)를 두고 있음. City Clerk과 같이 별도의 조직을 두지 않는 경우에는 Administrator Office가 City Clerk의 기능을 대신함(이관행, 2015).

관장, 처리, 보관, 회의록, 의사일정의 전달기구의 역할을 한다. 뉴욕시헌장 제48조에 따르면, 법무의정국장은 시의회가 제정한 모든 조례에 대한 인증 등 공공기록물 및 의회과정 전반과 관련된 기록물 등을 관리하며 때에 따라서는 의회의사기록물을 공개하고 이에 대한 책임을 진다. 또한 법무의정국장은 뉴욕시의 부동산, 보조금, 계약, 채권, 세금 등의 행위에 대해 인증하는 책임을 가진다. 뿐만 아니라 각종 위원회 활동을 지원하고 개별적으로 의원활동을 지원할 수 있다(뉴욕시헌장 제48조 b). 법무의정국장은 시법무의정국(Office of the City Clerk)의 지원을 받고, 입법전문실, 의회사무국 등을 총괄한다. 또한 의회의 동의를 받아 입법전문위원(Legislative professional staff)의 인사권을 집행한다(뉴욕시 헌장 제28조 이하). 법무의정국장의 인사권은 의회 또는 의장이 가지며, 법무의정국장은 의회의 승인을 얻어 부의정국장을 임명하며, 시의회의 동의 아래 필요한 사무직원이나 보좌진을 임명하는 권한을 가진다.

나) 법무의정국(Office of City Clerk)

법무의정국장의 업무를 보조하기 위해 로비스트관리과(Lobbying Bureau)와 민원관리과(Marriage Bureau)로 구성된 법무의정국이 있다. 법무의정국은 의회의 사무를 관장하고, 기록물의 처리 및 보관, 그리고 의사일정을 관장하는 법무의정국장 보조기구이다. 로비스트관리과는 로비스트의 등록, 로비스트 활동에 대한 정기 보고서의 작성 및 제출, 보고서 감사 등의 기능을 한다. 또한 로비스트 법위반 행위 등을 조사하기 위해 뉴욕시 조사부(Department of Investigation, DOI)과 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 민원관리과의 경우는 결혼신고 및 등록 등 결혼관 관련된 다양한 민원업무를 처리하고 서비스를 제공한다.

<표 VI-2> 뉴욕시 지방의회 사무기구 운영체계

구분	지방정부 조직차원의 지원체계			의원 개인별 지원체제
	법무의정국	시의회 지원국		지역구 의원보좌관
명칭	시법무의정국장	의회전문직공무원	입법(수석)전문관	의원보좌관
직무	기록, 인허가, 의정절차, 법령공포 등 시사무의 법률적 관계 전반 담당	의회업무 지원인력	상임위원회에서의 전문위원 등 역할	지역구 관련 의정활동 지원인력
신분보장	시정부 직업공무원	시정부 직업공무원	시정부 직업공무원	전문(임시)직 공무원
충원절차	공개채용	공개채용	공개채용	의원 개인별 채용

자료: 안영훈(2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안. P. 82

다) 의회전문직 공무원(legislative Professional Staff)

뉴욕시의회는 의회전문직 공무원을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 이들 전문직 공무원은 시정부의 예·결산, 지방세 제도의 개선, 예산변경, 지방채 발행 및 시장 경영보고서 등에 대해 전문적 검토와 분석을 담당한다(뉴욕시 헌장 제47조).

2) 로스엔젤레스(Los Angeles)

로스엔젤레스시의회는 15명으로 구성(Los Angeles City Charter section 2.2).되어 있어 인구규모에 비해 뉴욕시나 시카고보다 그 인원이 매우 적다. 로스엔젤레스시는 강시장형(Strong Mayor-Council Form of Government) 정부구조를 가지고 있으나, 여기에 위원회제(Commission)¹⁶⁾를 가미하고 있다. 로스엔젤레스시의회는 미국 내에서 가장 강력한 시의회 권한을 가지고 있다. 시의원의 임기는 4년이고 주민 직선에 의해 선출된다. 또한 시의원은 상근 유급직¹⁷⁾이며 시장 유고시 의장이 시장의 직무를 대행한다

시의회의 정수는 15개 구(Districts)에서 각각 한 명씩 선출됨으로 14명이다. 시장의 경우 두 번 재임할 수 있고, 시의회위원의 연임은 3번으로 제한되어 있다. 그 외에도 시감사관(City Controller), 시검사(City Attorney)를 4년 마다 주민 직선에 의해 선출하며 재임이 가능하다.

라) 로스엔젤레스시 의회 사무기구 구성

로스엔젤레스시의회는 집행부 수장인 수석행정관(Chief Administrative Officer, CAO)의 임명 동의권을 가지고 있고, 시행정부 서기국에서도 의정업무를 지원하는 서기국이 의정업무를 지원한다. 서기국은 의제준비반(Calendar section), 의제처리반(Council index section), 기타 의정지원서비스 제공반(Secretarial service section) 등 3개 반을 두어 시의회 의정활동을 지원하고 있다.

뉴욕시와 마찬가지로 로스엔젤레스시도 법무의정관(City Clerk)이 시의회 업무를 지원한다. 시법무의정관은 시장이 임면권을 가지고 있지만 시의회의 동의를 반드시 거쳐야 한다. 시의회 사무기구는 의회업무 지원인력(legislative support)과 지역구

16) 로스엔젤레스시는 경찰위원회, 소방위원회, 인사위원회, 기획위원회 등의 위원회(Commission)를 설치·운영하고 있음. 이들 위원회 위원들은 시의회의 동의를 얻어 시장이 임명함.

17) 대부분의 미국의 소도시의 지방의회 의원들은 상급유급직이 아닌 무급 파트타임직으로 되어 있음. 상급유급직인 경우 의원이 의정활동에 집중할 수 있는 장점이 있음.

관련 의정활동 지원인력(constituent services)으로 구성되어 있고, 시의회의 의회 활동 및 의정활동을 지원하기 위해 독립적으로 운영되는 입법전문인력(legislative analyst)의 지원을 받는다. 입법전문인력은 의회입법분석실(Office of Chief Legislative Analyst)에 소속되어 수석입법분석관(chief legislative analyst)의 지휘를 받아 상임위원회에서 의원들의 입법 활동과 관련된 자료 조사 및 분석 기능을 수행한다. 수석입법분석관은 시의회의 2/3 이상의 찬성으로 임면되어 시장의 인사권과는 독립적으로 운영된다. 또한 각 상임위원회는 입법보조공무원을 둘 수 있다.

마) 법무의정국장

로스엔젤레스시 법무의정국장은 시장에 의해 지명되며 의회가 임면권을 가지고 있다. 시헌장에 따르면 시법무의정국장은 뉴욕시의 사례와 마찬가지로 시의 인증, 조례, 계약, 기록 등을 관리한다. 조직의 기능은 다음과 같다. 첫째, 모든 조례, 계약, 기록 및 문서를 보관하고 이를 공개한다. 둘째, 지방의회 회의에 참석하고 각 절차들을 기록하며, 셋째 헌장에 명시된 것을 제외한 모든 공식적인 진술과 확증을 관리하고 선거를 감독하는 등의 기능을 한다.

바) 의회 수석입법분석관(Chief Legislative Analyst, CLA)

로스엔젤레스시의회 수석입법분석관은 2000년 시 헌장의 개정과정에서 신설되었고 시에서 가장 강력한 직위중 하나이다. 수석입법분석관은 수석입법분석관실(Office of Chief Legislative Analyst)을 운영하고 있고 산하에 50명의 전속 분석관과 지원 스태프가 있고 1년 예산은 약 4백만 달러이다. 수석입법분석관은 15명의 시의원을 위해 독립적이고 비당파적 전문분석과 정책컨설팅을 수행한다. 수석입법분석관은 입법 과정에서 입법 쟁점에 대한 조사와 대책 수립을 지원하고 의원과 시장 또는 타 선출직 공무원과의 협상을 보조하기도 한다.

시의회의원의 보수가 2013년 기준 178,789달러인데, 수석입법분석관은 256,803달러, 입법분석관은 165,390달러를 받는다.

사) 시의원 개인보좌인력

시의회에서 근무하는 10명 내외의 개인 보좌인력(City Hall Staff)과 지구 사무실에서 근무하는 5명 내외의 지역구 보좌인력(District Staff)으로 구분하여 임용한다. 구체적 인원수는 지역구 크기 마다 상이하다. 보좌관의 연봉은 15만 달러 내외이고,

시의원 개인에 대해 책정된 예산 범위 내에서 보좌관 수와 보좌관 개개인의 연봉을 의원이 정하여 지급한다.

<표 VI-3> 로스엔젤레스시 지방의회 사무기구 운영체계

구분	지방정부 조직차원의 지원체계			의원 개인별 지원체제
	법무의정국	시의회 지원국		지역구 의원보좌관
명칭	시법무의정국장	서기국	수석입법분석관	의원보좌관
직무	기록, 인허가, 의정절차, 법령공포 등 시사무의 법률적 관계 전반 담당	의회업무 지원인력	상임위원회에서의 전문위원 등 역할	시의회 내 의원개인 보좌, 지역구 관련 의정활동 지원
신분보장	시정부 직업공무원	시정부 직업공무원	시정부 직업공무원	전문(임시)직 공무원
충원절차	공개채용	공개채용	공개채용	의원 개인별 채용

자료: 안영훈(2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안. P. 82

나. 영국 맨체스터

1) 영국지방의회 운영체계

영국은 1970년부터 지방행정의 효율성 제고를 위해 지방자치단체 통폐합과 계층구조 축소를 지속적으로 추진한 결과 25년 이상 존속하고 있는 자치단체가 하나도 없는 실정이다.

2013년 현재 영국 국민의 2/3 이상이 통합지방정부(Unitary Local Authority) 관할지역에 거주하게 되면서 평균 주민수는 약 150,000명으로 서유럽 대륙계 국가들의 평균 10배 수준에 이른다. 잉글랜드 지역에 가장 많은 주민들이 살고 있고, 이 지역을 중심으로 지방정부의 자치계층이 2층제 또는 통합형으로 역사적 변화를 거치면서 동시에 기관구성 통치구조도 다양해져 왔다.

영국의 기초자치단체(District)의 경우 평균 인구는 7-8만 명이고, 지방의회 의원의 임기는 4년이며, 지방의원의 정수는 도시형 자치단체의 경우 50-80명이고, 농촌형 자치단체는 30-60명 수준이다. 카운티의 평균 주민 수는 150만 명이고 지방의원 정수는 60~100명 수준이다.

영국의 스코틀랜드는 광역정부를 구성하고 있다. 우리나라의 광역자치단체와 유사한 지방정부인데, 스코틀랜드 지역의 총인구는 5백만 명을 상회하고 있으며, 지역정부 수도인 Edinburgh는 약 45만 명이 거주하고 있다. 지역 내에는 35개 지방의원 선거

구가 있고 스코틀랜드 전체적으로 통합정부 의원 1,222명이 있다. 지방정부법 개편에 의하여 이들 지방정부 통치모델은 과거의 통합형, 직선제 시장형, 리더-내각형 등 다양한 기관구성 형태에 기초하고 있다. 한편 스코틀랜드 광역정부 구성의 법적 근거와 지위로는 1998년 영국 국회가 제정한 스코틀랜드법이 있다. 이에 근거하여 스코틀랜드 지역의회를 설치·운영하도록 하고 법률제정권을 부여하였다. 스코틀랜드 지역의회는 다수당 대표로 제1장관을 선출하고 제1장관은 스코틀랜드 행정부의 수장이 된다. 이는 전통적인 의원내각제 형태의 기관통합형 통치구조를 계승한 것이다. 지역정부는 전형적인 의회-집행부 통합형의 의원내각제 정부를 구성하고 있으며 스코틀랜드 지역의회에는 총 129명의 광역의원이 있다.

이들 지역의원 73개 선거구 다수 득점자와 스코틀랜드 8개 지역을 대표하여 각 7명씩 선출된다. 이 방식은 유럽연합의회 구성방식과 유사하며 이와 별도로 영국 전체 하원의원 중에서 스코틀랜드 대표 국회의원 59명이 있다.

의회-집행부 통합형 구조상 집행부 내에 광역의회의원을 지원하는 부서가 함께 설치·운영되고 있기 때문에 지역회의의원 중에서 집행부위원으로 행정기관의 업무를 담당하는 6명의 지역의원들은 집행위원의 지위를 갖고 지역정부의 의정활동과 함께 시 행정부 업무의 일부도 담당하고 있다. 따라서 집행기구를 중심으로 지역정부의원들은 지역회의의 의정활동에 필요한 지원을 받고 있으며, 의정업무를 담당하는 부서를 포함한 지역정부 조직 전체에 종사하는 지역정부 공무원 총수는 500명이다. 이 중에서 지역의원의 의정활동을 집중적으로 지원 담당하는 부서는 지역정부 법무국장, 지역회의 의장실, 지역정부 법무의정담당관 등이다.

이들 스코틀랜드 지역회의의원의 보좌인력에 대한 인건비 근거를 보면, 모든 지역의원들은 지역의원별로 상한선이 정해진 보좌인력 사용 인건비 총액을 넘지 않는 범위 내에서 개인의 의지에 따라서 인원수를 고려하여 채용할 수 있다. 정당별로는 당 전체에 할당된 보좌인력 공동비용의 한도를 넘지 말아야 한다. 이 모든 인건비는 당해회계연도의 지역의원 보좌인력 인건비 계정에서 정한 한도를 지켜 사용해야 한다. 보좌인력 인건비 내역을 보면 시간외 근무수당, 기타 여비 등은 지원하지 않지만, 국민의료 보험비 등은 제외된다. 이외에도 지역구 사무실 운영비 등 여타 의정활동을 위한 지원비를 책정해 두고 있다.

2) 맨체스터시 사례

가) 조직 및 인력구성

인구 52만의 맨체스터시는 기관구성이 ‘시장-의회 내각집행부형’으로 32개 선거구에서 96명의 지방의원들이 선출된다. 시장과 집행위원으로 구성된 운영이사회는 지방의원 9명이 집행부의 업무를 담당하고 있으며, 상임위원회와 분과위원회 등으로 운영된다. 지방의원의 의정활동에 대해서는 맨체스터시와 지방정부헌법 제6장 ‘시의회 활동을 위한 공용물건 사용 등’으로 명시되어 있다. 그리고 지방의회 의원과 사무국 직원간의 업무적 한계를 규정한 원칙 및 조례 등도 제정되어 있다.

지방의원에 대한 지원제도의 근거는 시 지방정부헌법 제6장 “집행부로부터의 전적인 지원을 받을 수 있다”는 규정에 있다. 지방의원의 개인보좌인력에 대해서는 주로 제7장 ‘지방의원 보수 기준’에 명시되어 있다. 여기에는 기본수당에 지방의원으로서 의정활동을 수행하기 위한 사무실 사용비도 포함되어 있다.

나) 사무기구 운영체제

맨체스터시의 시법무의정관은 미국의 City Clerk과 마찬가지로 시의회의 법적 자문 등 의회사무처 수장의 역할과 함께, 시정부의 모든 재산 및 등기, 청원 등 법무 업무를 총괄하는 권한을 가지고 있다(맨체스터시 지방정부 헌법 제3장). 시법무의정관은 동시에 시업무 감찰관으로서 법무업무 관련 조사관, 규제심의 등 다양한 업무들도 수행한다. 집행부에 소속되어 있으면서도 별도의 기능과 의정지원업무도 동시에 수행하고 있다.

맨체스터시의 법무의정국장은 맨체스터시 집행부 조직하에 있으면서, 지방의회 본회의와 상임위원회 등 의정활동 업무를 총괄적으로 지원하는 역할을 담당한다. 맨체스터시 법무의정차장은 시법무의정국장을 지원하고, 시정부헌법과 관련된 주요 법무업무를 담당하여 선거법무과장은 선거관련 업무와 지방의회 업무지원, 의정지원과정은 시의회 의정지원, 의회운영, 의사진행을 총괄한다. 자세한 지위별 담당기능은 다음 표 <VI-4>와 같다.

<표 VI-4> 맨체스터시 지방의회 사무기구 운영체계

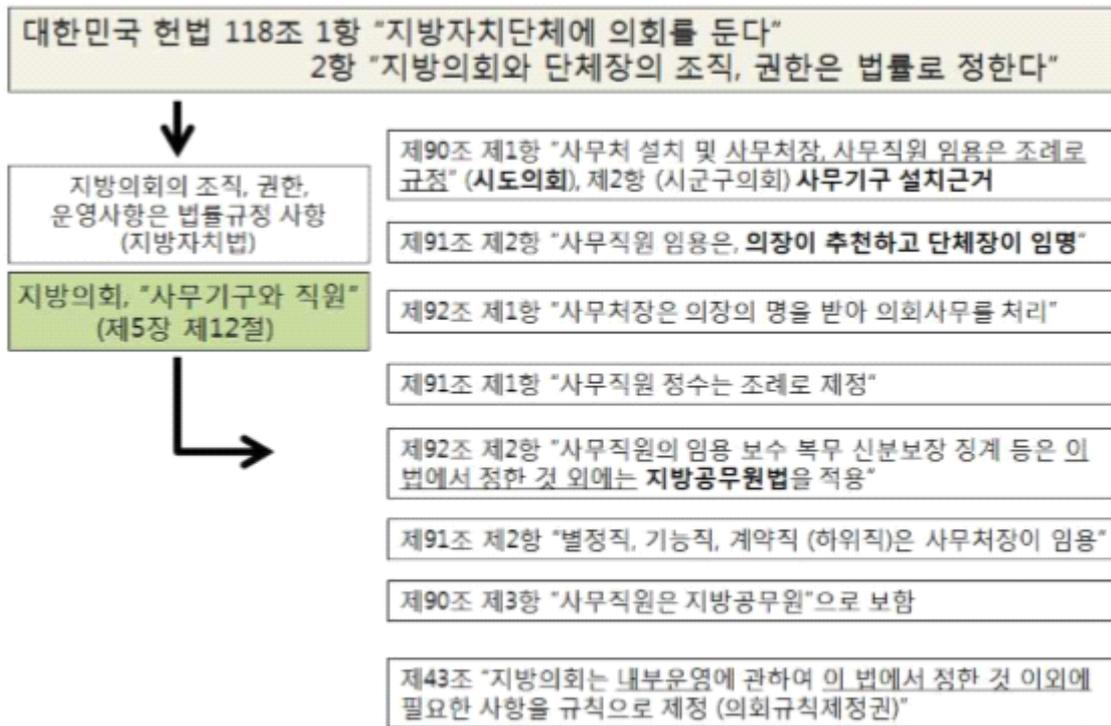
법무의정국 지위	보수(파운드)	기능
시법무의정국장	116,238	시정부 법무관이면서 법정감찰관 역할을 수행하고, 동시에 시의회 의정절차 등에 관한 지원 총괄
시법무의정차장	63,501	시법무의정국장을 지원하고, 시정부 헌법에 관련된 주요 법무업무 및 거버넌스 업무 등 담당
선거법무과장	63,501	선거업무, 선거인명부 관리, 지방의회 업무지원, 위원회 등에 법무서비스 등 지원
의정지원과장	75,663	시의회 의정지원, 의회 운영, 의사진행 등 총괄
아동법무과장	65,000	아동복지 지원, 복지서비스 등에 관한 법무업무 총괄
근린서비스법무과장	65,000	근린서비스 및 성인복지, 고용 등 법무업무 총괄
경제법무과장	69,126	상공업 분야 법무서비스 총괄
사업법무과장	63,810	시정부 정책 및 프로그램, 상경제 활동 관련 법무업무 총괄

자료: 안영훈(2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안

다. 일본

지방의회 사무기구 설치 및 운영근거는 한일 양국 모두 지방자치법에 지방의회 사무기구의 설치에 관한 근거 규정이 존재한다. 한국은 광역의회(시·도)는 사무를 처리하기 위하여 조례에 따라 사무처를, 기초의회(시·군 및 자치구)에서는 사무국이나 사무과를 설치가능하며, 각각 사무처장, 사무국장(사무과장) 및 직원을 둘 수 있다고 규정하고 있다(동법 제90조). 일본은 광역의회(도도부현)는 법률에 따라 사무기구(사무국)을 반드시 설치해야 하며, 기초의회(시 정촌)는 조례에 따라 임의적으로 설치 가능하다(동법 제138조 제1항, 제2항). 의장은 사무기구의 사무 국장, 서기, 그 외 직원을 임명한다. 사무국을 설치하지 않은 시정촌 의회에는 서기장, 서기, 그외 직원을 두고 있지만, 정촌의 경우 서기장을 두지 않을 수도 있다(동법 제3항, 제4항). 조직구성은 조례 및 관련 규정으로 구체화된다. 도쿄도의 경우, “도쿄도의회 의회국 조례”에서 3부(관리부, 의사부, 조사부)를 설치하고 있으며 “도쿄도의회 의회국 조직규정”에서 조직설계, 담당직책, 업무 내용 등이 명시되고 있다.

<그림 VI-1> 한국과 일본 지방의회 사무기구의 설치 및 운영 근거



자료: 이관행(2015), 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제

1) 일본 지방의회 사무기구의 구성

일본의 광역의회(도도부현)의 경우 의회는 법률에 따라 사무기구를 반드시 설치하여야 하고, 기초자치단체(시정촌)는 조례에 따라 임의적으로 사무기구 설치가 가능하다(일본지방자치법 제138조 제1항, 제2항). 의회사무국은 총무과, 의사과, 조사과¹⁸⁾, 도서관 등으로 구성되어 있으며, 지방의회의 의장은 사무기구의 사무국장, 서기, 그 외 직원의 임면권을 가지고 있다(일본지방자치법 제138조 제5항).

<표 VI-5> 일본 도도부현 의회 사무직원 정수

의원정수	사무직원 정수	비율(%)	상임위원회 수	특별위원회 수	계
2,910	2,135	73.3	2,135	73	2,008

자료: 이관행(2015), 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제

18) 총무과와 의사과는 대체적으로 명칭이 동일하지만, 조사과의 경우에는 최근 개혁논의에 따라 변화를 보이고 있음. 도쿄도, 요코하마시 등과 같이 정책조사과, 정무조사과 등으로 개칭하거나 미예현 등과 같이 기능이 강화된 기획법무관 등 종래와는 다른 조직을 설치하기도 함.

사무국을 설치하지 않은 시정촌 의회에는 서기장, 서기, 그 외 직원을 두고 있지만 정촌의 경우 서기장을 두지 않을 수도 있다(동법 제3항, 제4항). 일본의 지방의회 또한 우리나라와 같은 기관대립형 기관구성으로 상호견제와 균형의 원칙에 따라 운영되고 있는데, 우리나라와는 달리 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있다는 점에서 집행기관에 대한 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하고 있다고 할 수 있다.

<표 VI-6> 일본 시의회 사무국 직원 수

구분	전국	인구						
		5만미만	5-10만	10-20만	20-30만	30-40만	40-50만	50만 이상
시 수	810	255	269	156	46	29	21	34
직원 수	6,570	1,185	1,602	1,366	606	458	385	968
평균 직원 수	8.1	4.6	6.0	8.8	13.2	15.8	18.3	28.5

자료: 이관행(2015), 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제

일본 도도부현은 사무국장, 서기장, 비서 및 기타 직원 등 의회 직원 정수는 조례로 규정하고 있고(일본지방자치법 제138조 제6항), 사무국장, 서기장, 서기, 그 외의 직원에 관한 임용, 직계, 급여, 근무시간, 근무조건 등은 지방자치법과 지방공무원법 규정에 따르고 있다(동법 동조 제8항). 일본 도도부현의 의원의 정원은 2014년 현재 2,910명이고, 사무직원 정수는 2,135명으로 광역의회 사무국의 직원 수는 해당 지방자치단체 의원정수의 73.3%이다.

2) 일본 지방의회 사무기구의 운영

일본은 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등에 대한 권한이 있고, 일부는 기관의 상급 공무원에 위임할 수 있다(지방공무원법 제6조). 일본의 의회사무국 직원에 대한 배치, 근무평정 등 임명권을 의장이 보유하고 있으나 이의 행사는 제도적으로 제약이 있다. 의회사무국 직원은 집행기관에서 차출된 공무원이며, 정원은 조례에서 집행기관과 통합적이거나 별도로 규정하고 있다. 지방의회 사무기구 인력에 대한 채용은 제3의 기관인 인사위원회가 독자적으로 실시하며, 인사위원회가 공개시험 등을 통해 채용자 명부를 작성하여 자치단체에 넘겨주면 건강진단, 면접 등을 통해 최종 선발하게 된다.

<표 VI-7> 한국과 일본 지방의회 사무기구의 인력운영체계

	한국	일본
사무직원의 인사권	단체장이 권한을 행사(제주특별자치도는 이원화 되어 일반적은 단체장, 그 외는 의장)	의장에 권한 부여
지방의회 사무국장(처장)에 관한 인사권	단체장이 임명(제주특별자치도는 의장이 임명)	의장이 임명
전문위원/정책자문위원	상임위원회별 전문위원(제주특별자치도는 상임위원회별 정책자문위원) 일반적은 단체장, 의장	별도의 전문의원은 존재하지 않음 조사부에서 관련 업무 실시

자료: 하동현·안영훈(2013) 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석

의회사무국으로의 차출은 본인 의사, 의회사무국, 집행기관이 상호 협의하여 자치단체의 인사시스템에 따라 결정하며 의회사무국으로의 인사이동은 지방의회 의장의 이름으로 발령한다. 차출여부는 자치단체의 인사시스템에 따라 실시되지만 차출이 결정된 이후 의회사무국 내의 이동에서는 본인의 의사를 우선시 한다. 인사이동은 의회사무국이 필요한 인재상을 제시하면 이를 고려하여 집행기관의 인재국이나 총무국이 반영시킨다.

의회사무국 직원들은 순환보직에 따라 일반적으로 2-4년 근무하고 집행기관으로 복귀하게 되나 때로는 10년 이상 장기 근무하는 경우도 있다. 의회사무국 직원에 대한 근무평정은 직급별로 정해진 평가자(직속상사)가 이를 평가하며, 의장은 직접적으로 평가에 관여하지 않는다. 도쿄도의 경우, 과장이나 부장이 부하직원을 평가한 뒤, 국장이 최종적으로 이를 판단하고, 이후 의장에 보고하는 체계로 되어 있다. 이들의 평가는 소속 행정기관으로 복귀했을 때에도 성적이 그대로 반영이 된다.

<표 VI-8> 일본 광역의회 사무기구의 인력운영체계

		도쿄	가나가와현	요코하마시
임명권		의장	의장	의장
채용절차		인사위원회가 실시	인사위원회가 실시	인사위원회가 실시
사무국직원 정원		조례규정, 별도산정, 148명	조례규정, 별도산정	조례규정, 별도산정 51명
파견 (출향)	파견자의 경정	의장과 의회사무국이 협의, 인사시스템으로 명부작성	인사위원회와 현 인재과와 조정, 의사국의 요청, 본인의향, 면접 등 실시	본인 의사, 집행부, 소속 기관 의향을 고려하여 명부 작성
	의회국 배치방식	의장이 인사시스템에 따라 배치	인사이동에 의한 결정	결원발생 시 의회국과 집행기관(총무국)이 협의하여 전 시적인 차원에서 직원 배치
	집행부	인사시스템으로 배치	동일 취급	동일 취급
근무평정/승진	근무평정	의장이 권한보유, 의회국사안결정규정에 따라 결정권한이 국장에게 배분됨. 과장/부장이 평가후 국장이 최종 결정	의장이 권한 보유. 직급별로 정해진 평가자가 존재. 각 조직의 직속상사가 평가	의장이 권한 보유. 직속 상사가 평정. 의장은 평가에 관여 않음
	승진절차	인사위원회가 도쿄도의 승진 시스템, 통일적 시험으로 진행. 의장은 승진 결정권한 없음	의장은 승진, 배치의 권한은 있으나(후보자를 결정) 최종적으로 단체장과 협의 결정	동일 시스템으로 승진(계장은 시험). 의회국측의 의향을 들으면서 단체장이 전 시적인 관점에서 조정
직급/직렬/직종		집행기관과 동일. 직종은 사무직원	집행기관과 동일	집행기관과 동일. 단지 직명은 "서기"
인사이동		의사국에 임명 통달. 의회사무국이 의장에 상세 설명. 출향이 된 이후의 이동은 본인의 의사 중요. 총무국 인사부 인사과 담당	의장이 특정인물 지명 불가. 필요한 인재상을 언급하면 인사국이 고려하여 인사이동. 또한 완전한 인사시스템으로만 배속되는 것은 아님	집행부 인사과 담당자와 의사국 인사담당이 협의하여 배치
재직연수		대략 2-4년	대략 2-4년	대략 2-4년
근무성적 인정		그대로 인정	그대로 인정	그대로 인정
의원요구 조사대응		의회국 조사부 조사정보과	의회국 조사부 조사정보과	의사국 정책조사계

자료: 하동현·안영훈(2013) 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석

라. 독일 베를린

1) 독일 지방의회 운영체제

1991년 6월 연방의회는 베를린시를 독일의 수도로 결정함에 따라 베를린시는 독일 연방공화국의 수도, 도시국가로서 주, 지방자치단체라고 하는 3가지의 복합적 지위를 갖게 되었다. 우리나라의 중앙과 지방과의 관계와 달리, 도시국가로서 주정부는 행정사무의 처리에 있어 최소한의 권한 및 역할만을 담당할 뿐 대부분의 행정업무는 지방자치단체로서 베를린시에 의해 집행·관리된다. 베를린주의회 및 베를린시의회는 2중의 기능을 수행하는 특수한 상태라 할 수 있다. 베를린주 및 베를린시의회는 함부르크, 브레멘과 같이 주의회의 권한뿐만 아니라 지방의회의 권한도 동시에 행사한다. 이에 반해 이들 3개 도시국가를 제외한 나머지 13개 도시국의 의회는 주의회라는 기능만 수행할 뿐 지방자치단체의 의회로서 기능하는 것은 아니다.

독일 베를린주 헌법에 규정된 베를린시 의회의 과제는 크게 3가지로 요약될 수 있다. 즉, 입법, 시장의 선출 및 행정부에 대한 통제가 그것이다. 베를린주 헌법은 발의(베를린주 헌법 제59조 제2항), 조언(동법 동조 제4항), 법안의 통과 및 가결(동법 제60조 제1항), 서명(동법 동조 제2항), 공포(동법 동조 제3항) 등 세부적인 입법의 단계들을 규정하고 있다. 또한 의회는 한국의 광역지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출하는 것과 달리, 베를린시 의회는 시장(동법 제56조 제1항)을 비롯한 의회 내의 여러 조직들을 구성하는 구성원들을 선출하는 선출권도 행사한다. 의회의 의장선출(동법 제41조 제2항), 의장단의 구성원 선출(동법 동조 제3항), 정보보호담당위원의 선출(동법 제47조), 베를린주 상급법원장 선출(동법 제82조 제2항), 9명으 주헌법재판소 판사의 선출(동법 제84조 제1항) 등의 권한이 있다.

2) 베를린 주의회 사무처 조직

독일의 지방의회 사무처 구성은 행정관리처와 의사지원국, 의회 및 위원회 지원국 3개의 처로 구성되어 있다. 행정관리처는 “연방주의원법”, “원내교섭단체법”, “베를린 주의회 예산법” 제정 관련 지원, 인사, 의사당 건물의 건축 및 보수, IT, 문석 및 자료 관리, 공공조달, 조직 및 기획, 기술관리, 질서 유지 등에 관련된 업무를 담당한다. 행정관리처는 크게 연방주의원법·원내교섭단체법·예산법과, 총무과, 정보기술지원과, 기

술지원과, 건물관리·안전과로 구성되어 있다.

의사지원국은 학문적 의회 서비스 제공, 의회 도서관, 의회 자료 관리 등을 담당한다. 학문적 의회서비스, 베를린 주의회, 의장, 위원회와 관련된 법적 지원, 특히 입법 과정에서 원내교섭단체와 의회 전문위원회가 요구하는 법적 견해서를 제공하고, 법적으로 베를린 주의회를 대변한다.

의회 및 위원회 지원국은 본회의와 위원회, 청원위원회 등 기타 위원회의 업무를 지원하고, 특히 의사규정에 관한 법적 자문, 청문회, 본회의 자료 준비, 프로토콜 작성 및 관리, 위원회 결정의 문서화, 위원회 간의 커뮤니케이션, 기자회견, 연방의회, 연방상원, 다른 연방주의회 및 조직들과 커뮤니케이션을 담당한다. 하위 분과에는 본회의·원로회의, 전문위원회, 청원위원회, 본회의 및 위원회 프로토콜, 유럽 분과가 있다.

마. 해외사례의 시사점

1) 미국

미국의 경우 홈룰에 따라 지방정부가 자율적인 방식으로 지방정부 및 의회의 운영체제를 기획·운영할 수 있다. 각 주별로 헌법에 따라 지방정부가 자체적으로 지방자치 기본조례를 작성하여 그에 따라 지방정부를 구성하고 있고, 지역별 특성을 반영하여, 자기 지역의 실정에 맞는 지방정부 권력구조 및 의회 운영체제를 자율적으로 선택할 수 있다.

또한 시법무의정국장을 필두로, 입법전문인력을 지방의회가 자체적으로 육성·관리할 수 있게 함으로써 독자적 정책역량을 구축하여 집행부 견제라는 의회 본연의 역할에 충실할 수 있도록 하고 있고, 지방의원의 보좌진에 대해서도 예산 내에서 지원할 수 있도록 함으로써 의회 관련 전문 스태프의 육성과 관리에 강점이 있다고 할 수 있다.

지방의 소도시를 제외하고 미국의 뉴욕이나 로스엔젤레스와 같은 대도시의 경우에는 지방의회 의원들에 대한 독자적인 보좌인력이 충분히 공급됨으로써 지방의회 의원들이 독자적인 정책역량을 구축하여 예산편성과 집행에서 의회가 효과적인 견제를 할 수 있도록 하고 있다.

2) 영국

영국의 지방의회 운영체계가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 영국은 기관통합형

의정활동 지원체제를 유지하고 있다. 영국 지방의회는 기관통합형이 주류를 이루고 있는 바, 지방의회 중심의 책임내각형 집행부 제도가 중심이 된다. 이러한 통치 거버넌스 시스템은 지방의회에서 의회사무직원 인사권을 모두 행사하는 방식으로 운영되며, 지방공무원 중 고위직 공무원의 정치적 임용제도가 큰 기능을 담당한다. 이때에도 대도시 지방정부는 지방정부헌법의 제정을 통해서 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담 등을 명시하여 이행하고 있다.

둘째, 영국은 집합적 지원체제를 활용하고 있다. 영국 대도시의회는 지방의원의 의정활동에 대한 지원을 할 때 주로 정당을 기반으로 한 집합적 지원체제를 적극활용하고 있다. 이를 기초로 지방의원들은 전체회의나 위원회의 회의 참석 외에 선거구에서 상담소를 운영할 수 있다. 사무실 제공은 각종 위원회의 위원장, 정당 지도자에 한정하는 것이 보통이나 주로 스코틀랜드 지역의회와 같이 규모가 큰 지역정부의회, 대도시의회 등이 중점적으로 의정활동 지원을 위한 별도의 인건비 등을 책정하는 추세에 있다. 또한 기타 모든 의원들이 공동으로 이용할 수 있는 의원실을 제공하는 경우도 있다. 의원 개인 자택에서 직무수행활동을 하는 경우도 있는 것처럼 다양하게 의정활동을 하고 있고, 그에 대해서는 지방정부의 예산이 허용되는 한도 내에서 상한액을 결정하여 지원하고 있다.

마지막으로 영국 지방정부의 경우 의회 전체 수준에서 모든 의원들에게 개인비서를 제공하고 있지는 않지만, 집행부 책임을 맡고 있는 지방의원들에 대해서는 예외없이 의원들의 지역구를 중심으로 한 일반 사무경비, 비서 및 조사수당 등의 명목으로 의회에서 지급하는 사무실 운영비 등 상한액 수준을 정한 범위 내에서 자신의 필요에 따라 다양한 형태로 개인보좌인력을 고용하고 있다.

지방의회에 따라서는 소속정당이 같은 여러 명의 지방의원들이 공동으로 지방의회 사무기구 내에 의원보좌실을 설치 운영하고, 공동으로 개인보좌인력을 고용하여 활용하기도 한다. 이와 연계해서 앞의 의정지원 비용명세서에 살펴 본 바와 같이 일반 사무에 대한 보조가 필요하다면 사무비서를, 조사에 대한 보조가 필요하다면 조사비서 등을 소속 정당에 할당한 의정활동 지원비 예산총액 한도 내에서 각각 고용할 수 있다.

결과적으로 고용된 개인보좌인력의 보수, 근무조건, 업무활동의 범위 등은 의원 개개인의 필요에 따라 재량껏 결정할 수 있으며, 일반적으로 의정활동 지원에 사용되는 비용명세서에 근거해서 정당하게 사용되어야 한다. 그리고 당연히 기관통합형이 대부분인 영국 지방정부는 집행부 공무원들도 지방의회 의정활동을 지원하기 위해 의회사무기구 등을 매개로 또는 직접적으로 지방의원의 의정활동 지원을 상시적으로 제공하고

있다. 또한 시법무관이 집행기관 전체의 감찰관으로서 집행부 기능 뿐 만 아니라 시의회의 의정 절차, 선거인명부, 인허가 절차 등 다양한 법무지원업무도 총괄적으로 수행하는 통합운영체제로 유지되고 있다.

3) 일본

일본의 경우 우리나라의 지방의회시스템과 유사한 구성과 운영체계를 가지고 있어 실질적으로 우리나라 지방의회시스템의 개선에 기여할 수 있는 것은 많지 않으나 최근의 개혁 경향은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 일본의 경우에도 우리나라와 같이 실질적인 의회의 인사권 행사에 제약이 있다. 지방의회 의장은 의회조직에 대한 독립적인 권한을 보유하고 있으면서도 사무국 직원들이 집행기관에서 차출된 공무원로 이루어져 있다는 점에서 구조적인 한계가 있다. 이러한 문제는 우리나라에서 현재 제기되고 있는 의장의 실질적인 인사권 강화 논의와도 그 맥락을 같이한다. 그러나 최근 일부 지방자치단체 의회에서 의장의 인사권 행사를 실질적으로 강화시키기 위해 지방의회 헌법인 의회기본조례를 제정하고 인사권의 독립을 명시하기도 하는 사례가 늘고 있다. 그 예로써 나루토시의 “의회기본조례”에는 의회사무국의 임면권은 의장에게 전속되어 있으며 어떠한 간섭을 받아서는 안된다고 규정하고 있다(안영훈, 2013).

또한 일본 지방의회 사무국의 직원들은 일반적으로 3년 정도 근무한 이후 순환보직으로 집행기관으로 돌아가는 경향이 있다. 이에 따라 의회관련 업무에 대한 전문성과 경험을 축적하기가 어려운 실정이다. <표 VI-9>에 나타나듯이 일본 광역의회 사무기구 직원의 평균 근무시간이 3년 미만의 경우가 65.5%에 달하고 있다. 또한, 일본의 경우, 집행기관에서 차출된 공무원들이 의회사무국의 의사국이나 정책조사계 등에서 조사업무를 담당하고 있어 의회 내 전문스태프가 부재한 상태이다. 우리나라 의회에는 상임위원회별로 전문위원이나 제주특별자치도의 경우 정책자문위원도 존재하고 있으나 일본의 경우는 그렇지 않은 것으로 나타나고 있다.

<표 VI-9> 일본 도도부현 의회 사무직원의 근무기간(2007년 현재)

3년 미만	3-5년	5-10년	10-15년	15-20년	20년 이상	계
65.5%	15.7%	9.2%	3.6%	1.6%	4.4%	100%

자료: 이관행(2015), 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제

4) 독일

독일의 지방의회 사무처는 주의회 의원을 지원하기 위한 체계적인 조직구성을 갖추고 있다. 의회 및 위원회 지원국 산하에 분야별로 하위분과가 존재함으로써 전문성을 갖추고 지방의회 의원을 지원할 수 있는 시스템이 갖추어져 있다고 할 수 있다.

베를린주 헌법은 시의회에 자율권이라고 하는 권한을 규정하고 있는데 여기에는 의회조직에 대한 자주조직권과 자치운영권을 부여하고 있다. 이에 따라 시의회는 의회규칙을 통해 의장단의 구성, 회의의 운영, 시의회의 활동 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 우리나라의 의회조직에서 자주조직권과 자치운영권에 제약이 있는 것과는 달리 운영되고 있다.

5) 시사점 정리

가) 의회내 자율적 보좌인력의 채용

- 영국이나 미국의 사례에서 나타나듯이, 전문위원이나 보조인력을 예산이 허락하는 범위 내에서 인력을 충원할 수 있도록 하고 있다. 이는 서울특별시 지방의회에 주는 시사점이 크다고 할 수 있다. 중앙정부에 의해 조직의 규모가 정해져 있는 것과는 달리 지방의회의 권한으로 인사권을 확보해야 할 것이다.
- 또한 분과별 전문인력의 보완의 경우에는 상시직이 아닌 경우, 의원에게 배당된 예산 내에서 임시직 공무원을 선발하여 운영하는 것 또한 필요할 것으로 보인다. 이는 미국이나 영국의 사례에서 나타나고 있다. 즉, 임시직의 경우에는 의원에게 배당된 예산 내에서 자율적으로 보좌인력을 충원할 수 있도록 하고 있다.

나) 자치조직권의 확립

- 사례국들을 살펴보면 공통적으로 지방의회가 자치조직권을 가지고 있어 조직구성에 있어 자율성을 확보하고 있다. 지방의회의 조직구성은 지방의회가 가장 잘 알고 있으므로 업무량 등을 판단하여 자체적으로 조직구성을 달리 할 수 있는 권한을 주어야 할 것으로 판단된다.

다) 상시 성과평가시스템 도입

- 일본의 경우, 도도부현 의회의장이 승인을 하지만 각 부서의 장이 상시로 성과평가를 할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 이는 일본의 인사시스템과 연계하여 작동하고 있다. 따라서 서울특별시도 행정부 인사시스템을 활용하여 의회의 성과평가시스템을 개선할 필요가 있다.

라) 지역민원 담당 보좌인력 고용

- 미국이나 영국의 경우, 각 지방의회 의원들이 지역민원을 담당할 수 있는 보조인력을 두고 있는 것으로 나타났다. 이들은 지방의회에 둘 수도 있고, 지역 선거구 사무실에 둘 수도 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 예산은 의원에게 배정된 예산 한도 내에서 사용할 수 있다. 따라서 서울특별시 의원들에게 지역민원을 담당할 수 있는 보조인력을 둘 수 있도록 권한을 부여하는 것이 필요할 것으로 보인다.

마) 인사권의 독립(장기적 관점)

- 미국이나 영국의 경우 지역민원을 담당하는 보조인력을 의원 자신들의 예산 범위 내에서 둘 수 있도록 하고 있다. 이는 기본적으로 지방의회에 인사권의 독립이 전제되어야 한다. 사례 국가들에서는 일본을 제외하고는 인사권이 지방의회에 있어 이를 벤치마킹할 필요가 있다.

VII. 서울특별시의회 발전방안

1. 기능(직무)분석에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안
 2. 기능(직무)분석에 따른 서울특별시의회 사무조직 개선방안
 3. 지방자치 분권에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안
 4. 지방자치 분권에 따른 서울특별시의회 사무조직 기능 강화
-

VII. 서울특별시의회 발전방안

1. 기능(직무)분석에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안

가. 전문성 강화

서울특별시의회 상임위원회의 전문성을 강화하여 운영의 효과성을 제고함으로써 투입대비 효율성을 개선할 수 있다. 지방의회의 상임위원회 설치·운영의 궁극적인 목적이 의회의 전문성을 확보하는 것에 있는 바, 상임위원회의 전문성 제고는 상임위원회의 설치·운영목적의 달성을 위한 최우선 고려사항이다. 다만 전문성을 강조하는 경우, 상임위원회의 수가 증가하고, 지방의회의 위원회 중심주의에 따라, 단일의 위원회의 직무 범위를 넘어 복수의 위원회에서 논의해야 할 사항의 처리에 한계가 발생할 수 있다.

현재의 서울특별시의회 상임위원회의 전문성을 강화하여 운영하는 경우, 지방자치단체의 기능, 그중에서도 광역자치단체의 기능을 중심으로 상임위원회를 설치·운영한다. 현행의 지방자치법(제9조)은 지방자치단체의 사무범위로서, 6개 분야를 제시하고 있는 바, 지방자치단체의 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복리증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 그리고 지역민방위 및 지역소방에 관한 사무 등이다.

또한 전국의 광역시의회의 상임위원회 위원수를 고려하여 위원정수를 조정한다. 전국의 광역시와 서울특별시의 광역행정기관으로서의 기능은 동일하며, 다만 인구수에 따라 의원 수가 상이하므로, 상임위원회의 운영에서 위원수에 차이를 둘 합당한 이유는 없다. 구체적으로 상임위원회에서 다루는 입법사항에 대한 심의·의결기능과 집행부 통제기능의 수행에는 다른 광역시와 업무량에서 차이가 발생하는 것으로 볼 수 없다. 이에 따라 위원회별 위원 수는 최소 5명에서 최대 7~8명 수준이 적절하며, 전문분야별 상임위원회를 세분화하는 것이 타당하다. 이상의 논의에 기초하여 상임위원회의 기능을 재배분하였다.

<표 VII-1> 전문성 기준 상임위원회 개편방안

현행위원회	소관부서	위원수	개편위원회	소관부서	위원수
운영위원회	- 의회사무처 - 시장비서실 - 정무부시장실	13명	운영위원회	- 의회사무처	13명
행정자치위원회	- 감사위원회 - 비상기획관 - 행정국 - 재무국 - 인재개발원 - 시민감사옴부즈만위원회 - 서울장학재단 - 지방경찰청 - 자원봉사센터 - 정보기획관 - 평생교육정책관 - 평생교육진흥원	11명	행정자치위원회	- 감사위원회 - 행정국 - 재무국 - 인재개발원 - 시민감사옴부즈만위원회 - 자원봉사센터 - 정보기획관 - 서울경찰청	8명
기획경제위원회	- 경제진흥본부 - 기획조정실 - 농수산식품공사 - 서울연구원 - 일자리노동정책관 - 산업통상진흥원 - 신용보증재단 - 시립대학교	12명	기획경제위원회	- 경제진흥본부 - 기획조정실 - 농수산식품공사 - 일자리노동정책관 - 산업통상진흥원 - 신용보증재단 - 서울연구원	8명
환경수자원위원회	- 푸른도시국 - 상수도사업본부 - 기후환경본부 - 한강사업본부	12명	환경수자원위원회	- 푸른도시국 - 상수도사업본부 - 기후환경본부 - 한강사업본부 - 물순환안전국	12명
문화체육관광위원회	- 대변인 - 시민소통기획관 - 문화본부 - 관광체육국 - 세종문화회관 - 서울문화재단 - 서울시립교향악단 - 서울관광마케팅주식회사 - 디자인재단 - 교통방송 - 역사편찬원	12명	문화체육관광위원회	- 문화본부 - 관광체육국 - 세종문화회관 - 서울문화재단 - 서울시립교향악단 - 서울관광마케팅주식회사 - 디자인재단 - 교통방송 - 역사편찬원	8명

현행위원회	소관부서	위원수	개편위원회	소관부서	위원수
보건복지위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 여성가족정책실 - 복지본부 - 시민건강국 - 서울의료원 - 서울복지재단 - 여성가족재단 	11명	사회복지위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 여성가족정책실 - 복지본부 - 서울복지재단 - 여성가족재단 	8명
			보건위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 시민건강국 - 서울의료원 	6명
도시안전건설위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 안전총괄본부 - 물순환안전국 - 도시기반시설본부 - 기술심사담당관 - 소방재난본부 	12명	도시안전위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 비상기획관 - 안전총괄본부 - 소방재난본부 	6명
			건설위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시기반시설본부 - 기술심사담당관 	6명
도시계획관리위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획국 - 주택건축국 - 도시재생본부 - 서울주택도시공사 - SH공사 - 마곡사업추진단 - 지역발전본부 	13명	도시계획관리위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획국 - 주택건축국 - 도시재생본부 - 서울주택도시공사 - SH공사 - 마곡사업추진단 - 지역발전본부 	13명
교통위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시교통본부 - 서울메트로 - 도시철도공사 - 도시기반시설본부의 시철도국 - 시설관리공단 	13명	교통위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시교통본부 - 서울메트로 - 도시철도공사 - 도시기반시설본부의 도시철도국 - 시설관리공단 	13명
교육위원회	서울특별시교육청	13명	제1교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시교육청 - 서울장학재단 	8명
			제2교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 평생교육정책관 - 평생교육진흥원 	8명
신규설치	-	-	시민소통위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 시장비서실 - 정무부시장실 - 대변인 - 시민소통기획관 	5명

1) 운영위원회

운영위원회는 의회운영에 관한 협의·조정·중재 기능의 전문성을 강조하여 현재의 시장비서실, 정무부시장실을 관장하는 기능을 다른 위원회로 이관하고, 의회사무처 담당 기능만을 소관한다.

2) 행정자치위원회

행정자치위원회는 지방자치법에서 규정한 지방자치단체의 구역·조직·행정관리 등에 관한 기능에 전문성을 확보할 수 있도록 소관기능을 재배분한다. 구체적으로, 산하 행정기관의 조직 관리, 소속공무원의 인사·후생복지 및 교육, 행정장비 관리·행정전산화 및 행정관리 개선, 지방자치단체의 필요한 각종 조사 및 통계의 작성에 관한 심의·의결기능을 중심으로 기능을 재배분한다. 이에 따라, 비상기획관, 서울장학재단, 평생교육정책관, 평생교육진흥원은 소관에서 제외하고, 감사위원회, 행정국, 재무국, 인재개발원, 시민감사옴부즈만위원회, 자원봉사센터, 정보기획관, 서울경찰청(예산) 등의 기능을 소관하는 것으로 조정한다.

3) 기획경제위원회

기획경제위원회는 지방자치법에서 규정한 지방자치단체의 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무와 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무를 중심으로 기능을 배분한다. 주요 소관기능으로는 공유재산 관리, 지방공기업의 설치·운영, 농·림·축·수산물의 생산 및 유통지원, 중소기업육성, 지역산업의 육성, 소비자보호 및 저축장려, 지역특화산업의 개발과 육성·지원 등의 기능을 중심으로 소관하도록 한다. 이에 따라, 소관기관 중 시립대학교 기능을 이관하고, 경제진흥본부, 기획조정실, 농수산식품공사, 일자리노동정책관, 산업통상진흥원, 신용보증재단, 서울연구원 등을 관장하는 기능을 중심으로 조정한다.

4) 환경수자원위원회

환경수자원위원회는 지방자치법에서 규정한 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무를 중심으로 기능을 배분한다. 구체적으로 지방하천 및 소하천의 관리, 상수도·하수도의 설치 및 관리, 간이급수시설의 설치 및 관리 등이다. 이에 따라, 현행의 소관부서를 유지하는 것이 바람직하다. 다만, 상·하수도, 급수시설, 하천관리 등의 소관사무와 유사·연계 기능을 일괄관리하기 위해 도시안전건설위원회 소관의 물순환안전국을 이관하여 소관하는 것이 타당하다.

5) 문화체육관광위원회

문화체육관광위원회는 지방자치법에서 규정한 교육·체육·문화·예술의 진흥의 관한 사무 중 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리에 관한 사항, 지방문화재의 지정·보존 및 관리에 관한 사항, 지방문화·예술의 진흥, 지방문화·예술단체의 육성에 관한 기능을 중심으로 배분한다. 이에 따라, 현행의 기능 중 대변인, 시민소통기획관 기능을 이관하고, 문화본부, 관광체육국, 세종문화회관, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울관광마케팅주식회사, 디자인재단, 교통방송, 역사편찬원 등의 소관을 주요기능으로 조정한다.

6) 보건복지위원회

보건복지위원회는 지방자치법에서 규정한 주민의 복지증진에 관한 사무 중 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 곤궁한자의 보호 및 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지 증진, 묘지·화장장 및 봉안당의 운영·관리 등 사회복지기능을 수행하는 사회복지위원회를 별도의 위원회로 분리하는 것이 타당하다. 또한 보건진료기관의 설치·운영, 감염병과 그밖의 질병의 예방과 방역, 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도, 청소·오물의 수거 및 처리 기능을 관장하는 보건위원회를 별도의 위원회로 운영하는 것이 타당하다. 이에 따라 현행의 여성가족정책실, 복지본부, 서울복지재단, 여성가족재단을 관장하는 사회복지위원회와 시민건강국과 서울의료원을 관장하는 보건위원회로 구분하는 것이 바람직하다.

7) 도시안전건설위원회

도시안전건설위원회는 지방자치법에서 규정한 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무를 중심으로 기능을 배분한다. 구체적으로 지역개발사업, 지방토목·건설사업의 시행, 재해대책의 수립 및 집행 등을 관장하는 집행부의 조직을 관장하는 위원회로 운영한다. 다만 도시안전위원회와 건설위원회로 구분하여 도시안전위원회는 보건복지위원회의 기능 중 식품안전에 관한 기능을 이관하며, 지역민방위 및 지역소방에 관한 사무를 관장하도록 한다. 도시안전위원회는 재해대책의 수립 및 집행에 관한 기능에서 재난상황에 대비한 기능에 한정하여 다양한 분야의 재난에 통합하여 대

응하는 것에 대한 의회기능을 수행하도록 한다. 이에 따라 현행의 소관부서 중 안전총괄본부와 소방본부에 대해서는 도시안전위원회에서 소관하도록 하며, 기능 수행의 일관성을 위해 행정자치위원회의 비상기획관의 기능을 이관하여 소관하도록 한다. 또한 도시기반시설본부와 기술심사담당관을 소관하는 건설위원회를 별도로 신규 설치한다. 다만, 물순환안전국의 소관은 환경수자원위원회로 이관한다.

8) 도시계획관리위원회

도시계획관리위원회는 도시안전건설위원회와 동일하게 지방자치법에서 규정한 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무를 중심으로 기능을 배분한다. 구체적으로, 도시계획사업의 시행, 주거생활환경 개선의 장려 및 지원, 취락구조개선, 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리, 공유림 관리 등의 기능을 수행하는 집행부의 부서를 관장하도록 한다. 이에 따라 현행의 기능을 유지한다.

9) 교통위원회

교통위원회는 지방자치법에서 규정하는 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 중 지방도의 신설·개수 및 유지에 관한 사항, 지방궤도사업의 경영, 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리 등의 기능을 수행하는 집행부의 부서를 소관한다. 이에 따라, 교통위원회의 운영은 현행유지가 타당하다.

10) 교육위원회

교육위원회는 지방자치법의 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 중 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도 기능과 교육자치에 관한 법률에서 규정하는 교육감의 교육·학예에 관한 사항을 관장하는 기능으로 구분한다. 교육자치에 관한 법률에서 규정하는 사항은 제1교육위원회에서 소관하고, 지방자치법에서 규정하는 사항은 제2교육위원회에서 소관하는 것을 원칙으로 기능을 배분한다. 구체적으로, 제1교육위원회는 초등 및 중등의 학교교육에 관한 사항을 관장하고, 제2교육위원회는 고등교육 및 평생교육에 관한 사항을 관장하도록 기능을 배분한다.

11) 시민소통위원회

시민소통위원회를 신규 설치한다. 운영위원회의 현행기능 중 당해 위원회의 전문성과 상이한, 시장비서실관장기능과 정무부시장관장기능을 별도의 위원회를 구성하여 운영한다. 또한 문화체육관광위원회의 기능 중 당해 위원회의 전문성과 상이한 대변인기능과 시민소통기획관의 소관기능에 대한 의회기능을 통합하여 시민소통과 정무기능을 통합한 상임위원회를 설치·운영한다. 신규 설치되는 상임위원회는 시민소통위원회(가칭)로 시장비서실, 정무부시장실, 대변인, 시민소통기획관을 소관하며, 5명의 위원으로 운영한다.

나. 연계성 강화

서울특별시의회 상임위원회의 기능 연계성을 강화하여 운영의 효율성을 개선할 수 있다. 지방의회의 상임위원회 설치·운영의 궁극적인 목적이 의회의 전문성을 확보하는 것 외에도 본회의의 운영 효율성 증대에 있는 바, 상임위원회의 연계성 제고는 상임위원회의 설치·운영목적의 달성을 위한 고려사항이다. 지방의회의 위원회 중심주의에 따라 단일의 위원회의 직무범위를 넘어 복수의 위원회에서 논의해야 할 사항의 처리에 유리하다. 다만 연계성을 강조하는 경우, 상임위원회의 수가 감소하고 상임위원회 별 위원수가 증가한다.

현재의 서울특별시의회 상임위원회의 연계성을 강화하여 운영하는 경우, 일본 동경도의회(사례19)와 유사하게 운영위원회, 총무위원회, 기획경제위원회, 환경건설위원회, 도시정비위원회, 문교위원회, 보건복지위원회, 재난안전위원회 등 7개 상임위원회로 개편하는 대안을 제시할 수 있다.

<표 VII-2> 연계성 기준 상임위원회 개편방안

현행위원회	소관부서	위원수	개편위원회	소관부서	위원수
운영위원회	- 의회사무처 - 시장비서실 - 정무부시장실	13명	운영위원회	- 의회사무처	13명

19) 총무위원회(總務委員會), 재정위원회(財政委員會), 문교위원회(文教委員會), 도시정비위원회(都市整備委員會), 후생위원회(厚生委員會), 경제·항만위원회(經濟·港灣委員會), 환경·건설위원회(環境·建設委員會), 공기기업위원회(公營企業委員會), 경찰·소방위원회(警察·消防委員會)

지방분권 강화를 대비한 서울특별시의회 상임위원회 업무조정 및 조직 개선방안

현행위원회	소관부서	위원수	개편위원회	소관부서	위원수
행정자치위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 감사위원회 - 비상기획관 - 행정국 - 재무국 - 인재개발원 - 시민감사옴부즈만위원회 - 서울장학재단 - 지방경찰청 - 자원봉사센터 - 정보기획관 - 평생교육정책관 - 평생교육진흥원 	11명	총무위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 감사위원회 - 행정국 - 재무국 - 인재개발원 - 시민감사옴부즈만위원회 - 자원봉사센터 - 정보기획관 - 서울경찰청 - 시장비서실 - 정무부지사실 - 대변인 - 시민소통기획관 	11명
기획경제위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 경제진흥본부 - 기획조정실 - 농수산식품공사 - 서울연구원 - 일자리노동정책관 - 산업통상진흥원 - 신용보증재단 - 시립대학교 	12명	기획경제위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 경제진흥본부 - 기획조정실 - 농수산식품공사 - 일자리노동정책관 - 산업통상진흥원 - 신용보증재단 - 서울연구원 	12명
환경수자원위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 푸른도시국 - 상수도사업본부 - 기후환경본부 - 한강사업본부 	12명	환경건설위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 푸른도시국 - 상수도사업본부 - 기후환경본부 - 한강사업본부 - 물순환안전국 - 도시기반시설본부 - 기술심사담당관 	18명
도시안전건설위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 안전총괄본부 - 물순환안전국 - 도시기반시설본부 - 기술심사담당관 - 소방재난본부 	12명			
도시계획관리위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획국 - 주택건축국 - 도시재생본부 - 서울주택도시공사 - SH공사 - 마곡사업추진단 - 지역발전본부 	13명	도시정비위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획국 - 주택건축국 - 도시재생본부 - 서울주택도시공사 - SH공사 - 마곡사업추진단 - 지역발전본부 - 도시교통본부 - 서울메트로 - 도시철도공사 - 도시기반시설본부의 도시철도국 - 시설관리공단 	26명
교통위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시교통본부 - 서울메트로 - 도시철도공사 - 도시기반시설본부의 시철도국 - 시설관리공단 	13명			

현행위원회	소관부서	위원수	개편위원회	소관부서	위원수
교육위원회	-서울특별시교육청	13명	문교위원회	- 서울특별시교육청 - 서울장학재단 - 평생교육정책관 - 평생교육진흥원 - 서울시립대학교 - 문화본부 - 관광체육국 - 세종문화회관 - 서울문화재단 - 서울시립교향악단 - 서울관광마케팅 주식회사 - 디자인재단 - 교통방송 - 역사편찬원	25명
문화체육 관광위원회	- 대변인 - 시민소통기획관 - 문화본부 - 관광체육국 - 세종문화회관 - 서울문화재단 - 서울시립교향악단 - 서울관광마케팅 주식회사 - 디자인재단 - 교통방송 - 역사편찬원	12명			
보건복지 위원회	- 여성가족정책실 - 복지본부 - 시민건강국 - 서울의료원 - 서울복지재단 - 여성가족재단	11명	보건복지 위원회	- 여성가족정책실 - 복지본부 - 서울복지재단 - 여성가족재단 - 시민건강국 - 서울의료원	11명
도시안전 건설위원회	- 안전총괄본부 - 물순환안전국 - 도시기반시설본부 - 기술심사담당관 - 소방재난본부	12명	재난안전 위원회	- 비상기획관 - 안전총괄본부 - 소방재난본부	6명

1) 운영위원회

운영위원회는 의회사무처 기능을 중심으로 재편한다. 현행의 의회사무처 기능 외, 시장비서실 관장기능과 정무부시장실 관장기능을 총무위원회(명칭변경)로 이관한다. 이에 따라 운영위원회는 서울특별시의회의 의회 운영에 관한 협의·조정 등의 기능을 전문적으로 수행하도록 재편한다.

2) 총무위원회

총무위원회는 현행의 행정자치위원회의 기능 중 일부 기능과, 운영위원회 기능 그리고 문화체육관광위원회의 일부기능을 통합한다. 운영위원회의 기능 중 시장비서실 관장기능과 정무부지사실 관장기능을 이관 받고, 문화체육관광위원회의 대변인 관장기

능, 시민소통기획관 관장기능을 이관 받아 통합하여 운영한다. 다만, 행정자치위원회의 기능 중 서울장학재단, 평생교육정책관, 평생교육진흥원을 소관하는 기능은 문교위원회(명칭변경)로 이관한다.

3) 기획경제위원회

기획경제위원회는 현행의 위원회기능을 그대로 수행하되, 서울시립대학교를 소관하는 기능은 문교위원회(명칭변경)으로 이관한다.

4) 환경건설위원회

환경건설위원회(명칭변경)은 환경수자원위원회의 소관사무와 도시안전건설위원회의 기능을 통합한다. 다만 도시안전건설위원회의 기능 중 안전총괄본부 소방재난본부 등을 소관하는 기능은 재난안전위원회(신설)로 이관한다. 환경건설위원회로의 통합은 물순환안전국을 소관하는 도시안전건설위원회의 기능과 환경수자원위원회의 기능을 통합하는데 의미가 있다.

5) 문교위원회

문교위원회(명칭변경)는 현행의 교육위원회와 문화체육관광위원회를 통합하는 것을 원칙으로 한 위원회이다. 교육청을 소관하는 교육위원회의 기능에 행정자치위원회의 서울장학재단 소관기능, 평생교육정책관 소관기능, 그리고 평생교육진흥원 소관기능을 통합하여 서울특별시의 학교교육과 학교밖 교육 그리고 평생교육을 모두 관장하도록 기능을 조정한다.

6) 재난안전위원회

재난안전위원회(신설)는 행정자치위원회의 비상기획관 기능과 도시안전건설위원회의 안전총괄본부 소관기능, 그리고 소방재난본부 소관기능을 통합하여 신규 설치하는 안이다.

7) 기타

보건복지위원회는 현행 유지하고, 도시정비위원회(명칭변경)은 도시계획관리위원회의 기능과 교통위원회의 기능을 통합하고 명칭을 변경한다.

2. 기능(직무)분석에 따른 서울특별시의회 사무조직 개선방안

가. 조직 확대 및 인력 확충

1) 입법담당관실·예산정책담당관실의 확대 및 충원

가) 입법담당관실·예산정책담당관실의 확대 및 충원의 필요성

서울특별시의회 입법담당관실은 서울특별시 조례 등 자치법규 제정·개정에 관한 사항과 의정활동 기반 정책을 추진하는 부서이며, 예산정책담당관실은 예산의 심의를 관장하는 부서이다. 즉, 지방의회의 가장 중요한 기능 중 하나를 담당하는 부서들이다.

입법담당관실 및 예산정책담당관실의 확대 및 충원의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 서울시 10대 지방의회 의원의 수가 지난 대에 비교해 4명이 증가하였고, 9대의회 입법활동 지원 실적이 8대 대비 264% 증가하여 부서의 확대와 충원이 필요하다. 또한, 입법조사관(3명) 1인당 3~4개 상임위원회를 담당하게 되어 전문성이 저하될 우려가 있다. 뿐만 아니라 의원 의정활동 관련 공직선거법 문의, 조례 입안 민원 등 업무영역의 확대로 법령관련 입법 조사회답 등의 수요가 증가하고 있는 추세로 업무가 과중되고 있다. 또한 입법정책 조사분석 의뢰의 증가를 들 수 있다.

10대 의회 개원 이후 지방분권시리즈 자료제공 등 입법정책 조사분석의 선제적 지원 및 의뢰건 수가 증가하고 있다. 이러한 업무의 복잡화·다양화·광범위화 등의 이유로 입법담당관실의 조직 확대 및 인력의 확충이 있어야 할 것으로 판단된다. 예산정책담당관실의 경우에는 예산의 심사규모가 증가하고 있고 긴급추경 및 안전 증가 등 그 업무가 다양하고 복잡해지고 있어 인력의 확충이 필요하다.

나) 입법담당관실·예산정책담당관실의 확대 및 충원 방향

단기적으로는 입법담당관실과 예산정책담당관실의 6급 혹은 7급 조사관의 수를 늘리는 방안을 들 수 있다. 현재 증가하는 업무를 감당하고 담당 상임위원회 수를 현재의 조사관 1인당 3개 위원회에서 2개로 축소하여 전문성을 높이기 위해서는 2~3명의 조사관 충원이 있어야 할 것으로 판단된다. 또한 입법담당관이 객관적이고 전문적

인 업무를 수행할 수 있도록 업무분장을 명확히 할 필요도 있다.

그러나 장기적으로 입법담당관실이 제기능을 발휘하기 위해서는 현재의 과단위의 체제로 운영되기 보다는 처 혹은 국단위의 체제로 운영되어야 할 것이다. 현재 입법담당관실과 예산정책담당관실이 인력의 부족이나 늘어나는 업무량, 그리고 과장직급(4급)에 의한 집행부 견제능력의 한계 등으로 실질적인 역할을 하지 못하고 있다. 서울특별시의회가 조례 제·개정, 예산심사 및 결산 권, 그리고 정책입안 등의 기능을 원활히 수행해 나가기 위해서는 장기적으로는 처단위 혹은 국단위의 조직을 신설해야 할 것이다. 이 때 처장은 2급 혹은 3급의 직급이 필요하다.

2) 전문위원실의 조정 및 확대

가) 전문위원실 조정 및 확대의 필요성

지방의회의 기본적인 의정활동은 상임위원회를 중심으로 진행되고 있다. 전문위원들은 상임위원회에 배정되어 상임위원회의 의정활동에 전문적 지원을 하게 된다. 그러나 현재 전문위원실은 다양한 이유로 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.

첫째, 행정환경이 복잡화·다양화되고 있는 현실에서 집행부를 견제하기에는 절대적으로 인력의 규모가 적다. 새로운 행정요구, 전문민원의 발생, 이로 인한 의안 처리건수의 증가 등을 처리하고, 조례 및 정책의 입안과정에서 집행부를 견제하기에는 그 수가 매우 적다.

둘째, 전문위원들은 의원의 지역민원이나 행사의 지원, 타 부서의 행정업무를 지원하는 등의 역할을 수행함으로써 전문위원 본연의 기능을 하고 있지 못하다. 전문위원들이 입법·예산과정에서 본연의 기능을 할 수 있도록 구조적인 변화가 필요하다.

또한 전문위원은 신분상 임기제 공무원이기 때문에 이로 인한 신분 불안정, 그리고 정치적 중립과 행정부 견제의 한계 등의 문제에 직면하고 있다. 임기제 공무원이기 때문에 신분 불안으로 인해 의원들의 정치성향에 따른 요구를 피할 수 없고 객관적이고 전문적인 의견을 제시하기 곤란할 뿐만 아니라 행정부와의 관계에 있어서도 감시기능을 제대로 수행하기 어려울 수밖에 없다. 또한, 효과적인 감시기능과 타 부서와의 업무협력을 위해서는 수석전문위원(예: 현행 4급에서 3급으로)과 전문위원의 직급을 상향조정할 필요가 있다.

나) 전문위원실 조정 및 확대 방향

우선 단기적으로는 전문위원실의 업무를 명확히 하여 전문위원 본연의 기능을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 업무분장에는 전문위원의 업무에 타 부서의 업무나 행정업무를 처리하도록 되어 있어 전문위원 본연의 기능을 할 수 없는 구조로 되어 있다. 전문위원실의 인력의 확충도 필요하겠지만 이전에 업무를 명확히 분장하는 것이 필요하다. 또한 정책지원 전문인력이 신설되는 경우에는 의원들의 지역의정활동 지원 업무는 정책지원 전문인력이 수행하도록 업무를 명확히 해야 할 것이다.

<표 VII-3> 상임위원회별 업무분석 현황자료

구분	운영	행정	기획	환경	문화	복지	안전도시계획	교통	교육	합계	1인 평균	기준 일자
비용추계	48	137	102	63	70	139	182	70	59	870	97	'18.7
결산분석	0	5	3	3	3	3	4	3	3	27	3	'18.6
예산분석	0	5	4	4	4	4	6	4	4	35	4	'17.11
시책분석	0	9	9	9	9	9	14	9	9	77	9	'17.10
기획분석	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	'18.7
조사분석	0	0	0	1	0	1	0	4	00	6	1	'18.7

자료: 서울시의회 내부자료

또한, 각 상임위원회별로 할당된 전문위원의 수를 조정해야 할 것이다. 예산결산특별위의 경우 현재 1명의 전문위원이 배치되어 있는데, 예결위의 업무가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 1명의 전문위원으로서는 실질적인 예산심의가 어렵다는 지적이다. 따라서 각 상임위원회의 업무량 즉 의안처리 건 수 등의 지표를 통해 명확히 업무량을 측정하고 향후 변화될 행정여건을 반영하여 상임위원회에 배속된 전문위원의 수를 조정할 필요가 있다.

궁극적으로는 전문위원실의 확대가 필요하다. 업무를 재조정한다고 하여도 현재 정책지원 전문인력이 없는 상황에서 전문위원실의 규모로는 제 기능을 발휘하기 어렵다. 이를 위해서는 전문위원 정수 및 직급에 관한 규정을 개정해야 하는데 이에 대한 지속적인 건의가 필요할 것으로 판단된다. 현재 국회에서 자치분권을 확대하기 위한 일련의 논의가 지속되고 있는 상황에서 이를 적극적으로 건의할 필요가 있다.

그러나 예산이나 정치적인 문제로 인해 전문위원실을 확대하기 어렵다면 대안으로 (가칭)입법-예산자문단의 활용을 고려할 수 있다. 거버넌스 시대에 보다 효율적인 업무를 수행하기 위해서는 지역사회에 존재하고 있는 다양한 인적자원을 활용할 필요가

있다. 입법이나 예산과정의 학계 전문가, 연구원, 변호사, 회계사 등으로 구성된 입법-예산자문단을 활용한다면 현재 전문위원들의 전문적 지원을 보충해 줄 수 있을 뿐만 아니라 정치적으로 중립적인 서울특별시 차원의 전문지식을 제공받을 수 있을 것이다. 자문단을 현실적으로 운영할 예산에 한계가 있다면, 자문단의 운영을 서울특별시의 자치구들과 함께 운영하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 자치구 또한 전문적 의정지원을 받지 못하고 있는 상황에서 이러한 자문단을 활용할 기회를 제공받을 수 있기 때문이다.

3) 의정지원부서의 업무 및 인력 재조정

가) 의정지원부서의 업무 및 인력 재조정의 필요성

현재 서울특별시 의회는 부서 간의 업무량의 차이가 많은 것으로 나타났다. 과 단위로는 각 상임위원회의 전문위원실, 언론홍보실, 입법담당관실이 업무량이 많은 것으로 조사되었고 팀 단위로는 의정담당관실의 총무팀, 의사담당관실의 의정정보화팀, 그리고 입법담당관실의 입법정책팀의 업무량이 과중한 것으로 나타났다.

전문위원실의 경우에는 의안처리건 수의 증가, 상임위원들의 과도한 업무지시 및 보좌 등이 이유였고, 언론홍보실의 경우에는 미디어의 다원화로 조직의 홍보기능이 강화되어야 함에도 불구하고 전문적인 인력이 부족한 것으로 나타났다. 따라서 업무와 인력의 재조정을 통하여 의정지원체계의 효율성과 합리성을 제고해야 할 것이다.

나) 의정지원부서의 업무 및 인력 재조정의 방향

언론홍보실의 경우 지방분권 등 의회 현안 메시지의 중요성이 대두하고 있고 현장중심 의정활동이 증가함에 따라 의원의 인사말 원고 작성, 기고문 작성 등의 업무량이 폭증하고 있고, 의회보의 질적·양적 규모 확대와 시민소통강화를 위한 의회보 제작 강화, 전산분야 인력의 부족, 미디어 다원화로 인한 촬영지원 증가 및 홍보동영상 제작의 증가 등으로 이들 인력의 충원이 이루어져야 할 것이다.

기본적으로 인력의 충원은 각각의 업무를 총괄할 수 있는 총괄 전문인력을 확보할 수 있어야 한다. 주요 메시지의 방향 설정 작성 등의 총괄, 의회보 발간 총괄 등의 전문가의 충원이 필요하다. 또한 전산인력, 촬영지원 및 홍보동영상 제작의 경우 활발한 시민 소통 강화를 위한 미디어 활용전략개발 및 추진에 필요한 전문가의 충원이 필요할 것이다.

<표 VII-4> 최근 4년간 인사말씀 기고문 등 작성 건수

구분	2014	2015	2016	2017
인사말씀 등 자료작성	147건	270건	302건	576건

자료: 서울특별시의회 내부자료

의사담당관의 경우 제10대 의정활동 지원을 위한 “ONE_STOP 네트워크 시스템” 구축사업이 2017년~2020년까지 4개년 사업으로 추진중으로 시스템의 구축, 고도화, 운영 및 활성화 업무가 지속적으로 증가하고 있으나 이 사업을 기존 의정정보시스템 관리 인력이 추진하고 있어 업무가 가중되고 있다.

또한 정보환경의 변화와 발전에 맞춰 의회 정보인프라 규모가 확대되고 신규 솔루션이 도입되고 있어 관리·운영 인력의 업무가 과중되고 있는 상황이다. 이러한 다양한 새로운 업무를 추진하기 위해서는 전산직 직원의 충원이 불가피할 것으로 판단된다.

<표 VII-5> 도시계획분야 민원비중

(단위: 건, %)

계	행정 자치	기획 경제	환경 수자원	문화 체육 관광	보건 복지	도시 안전 건설	도시 계획 관리	교통	교육	예산 결산	시 의회	기타
461	19	24	26	12	32	25	99	79	48	1	27	69
100	4.1	5.2	5.6	2.6	6.9	5.4	21.5	17.1	10.4	0.2	5.9	15.1

자료: 서울특별시의회 내부자료

시민권익담당관의 경우 도시계획의 민원 비중이 매우 높아 이러한 민원을 해결할 수 있는 전문민원인력의 충원이 필요할 것으로 판단된다. 민원행정팀의 경우 현재 인력활용의 효율화 방안을 강구해야 할 것이다.

나. 제도의 도입 및 개선

1) 정책지원 전문인력 제도 도입

가) 정책지원 전문인력의 필요성

현재 서울특별시의회 사무처 직원의 업무 과중, 특히 전문위원의 업무 과중은 면담조사에서 나타나듯이 의원들의 지역활동에 사무처 인력이 동원되고 있다. 명확한 업무의

분장이 우선이겠지만, 전문위원의 신분이나 지위로 인해 의원의 요구를 거절하기 힘든 상황이다. 이로 인해 각 부서가 자신의 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우가 있다.

지방의회 의원은 조례 제·개정 및 정책입안, 예산안 심의 등의 본연의 기능을 해야 하지만, 이와 함께 다양한 지역의 민원을 살피고 해결해야 한다. 또한 증가하는 행정 수요로 인해 지역의 민원은 갈수록 복잡하고 그 규모가 확대되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 의원이 지역의 활동을 스스로의 역량으로 해결해 나가는 것은 매우 어려운 일이다.

의원이 자칫 지역활동에 열심이다 되면 서울특별시 전체적인 입장에서의 의정활동이 어려워질 수밖에 없으므로 의원들이 이러한 두 축의 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 정책지원 전문인력 제도의 도입이 필요하다.

나) 정책지원 전문인력 신설의 방향

지방의회 의원들이 주민의 대표기관으로서 제 기능을 발휘하기 위해서 정책지원 전문인력을 신설하는 경우 전문성과 업무의 명확성(구분) 두 가지의 특성을 전제로 해야 할 것이다. 「지방자치법」 제38조 제2항에는 지방의회 의원들이 의정활동에 필요한 전문성 확보에 노력하도록 일정한 의무를 부과하고 있다. 이는 지방의회에 전문위원을 두고 있는 중요한 이유 중의 하나이다. 전문위원들이 현재 의원들의 입법·정책·예산 및 집행부 감시에 관한 전문적 지식을 제공함으로써 의원들의 전문성을 지원하고 있지만 지방의회 의원의 의정활동이 의회내에서 그치지 않고, 자신들의 지역구의 민원을 처리해야 하는 지역활동을 지원하기에는 역부족이며, 이들은 지역구에 대한 전문성을 갖추고 있지 못하다.

따라서 정책지원 전문인력은 지역민원과 지역활동 및 행사 등의 전문적 지식을 갖춘 인재를 채용해야 할 것이다. 지역구 의정활동 또한 전문적인 분야로서 이에 대한 충분한 지식을 갖추지 않은 경우 정책지원 전문인력이 의원의 단순한 개인비서의 역할을 수행할 수도 있다.

또한 정책지원 전문인력을 채용하는 경우에는 정책지원 전문인력의 역할을 명확히 정립할 필요가 있다. 현재 전문위원들이나 기타 부서의 직원들이 의원들의 지역활동을 지원하고 있는데 이러한 업무들을 모두 정책지원 전문인력의 역할로 정립함으로써 사무처 직원들의 업무를 경감시키는 효과가 있어야 할 것이다. 즉 현재의 의회사무처가 제 기능을 발휘하지 못하는 큰 이유 중의 하나가 의원들의 지역의정활동을 지원해야 하는 업무 때문인 것으로 파악되고 있다. 따라서 지역의정활동은 정책지원 전문인력에

게 업무를 분장하고 나머지 부서들은 그들의 본연의 기능을 수행한다면 정책지원 전문인력 제도의 도입은 충분히 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

다만, 정책지원 전문인력 제도의 도입이 아직 국민적 공감대를 형성하고 있지 못한 상태에서 무리하게 추진하기 보다는 현실적으로 가능한 대안을 찾는 것이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 정당별로 정책지원 전문인력실을 운영하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 같은 정당 소속 의원들이 정당의 예산을 기반으로 정책지원 전문인력실을 공동으로 운영하고, 정책지원 전문인력 운영의 긍정적 효과를 보여주어야 할 것이다. 이럴 경우 국민적 공감대가 형성되어 차후 의회예산으로 정책지원 전문인력을 채용·운영 하더라도 문제를 제기하지 않을 것이다.

2) 인사권 독립

가) 인사권 독립의 필요성

서울특별시 의회의 인사권을 독립시켜야 하는 필요성은 크게 4가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지방자치단체에서 권력분립의 원칙을 준수하기 위한 기본원칙이 인사권의 독립이다. 이는 미국 등의 사례에서도 나타나고 있다. 효율적인 견제와 균형(check and balance)을 위해 반드시 필요하다. 따라서 사무기구의 인사권의 자율성 확보가 시급하다고 할 수 있다 사무기구의 인사권을 의장이 갖는 것은 규범적으로도 당위성이 있고, 현행 기관분립형 제도하에서 기관구성의 근본이념을 충실히 이행하기 위해서는 의회사무기구의 조직과 인사에 대한 권한을 독립시킬 필요가 있다. 또한 집행기관과 비교해서 미약한 권한을 행사하는 지방의회의 기능을 강화시키는데 있어 이를 보좌하는 의회 내 사무기구의 발전없이 의정활동의 효율성과 전문성을 제고할 수 없기 때문이기도 하다.

셋째, 지방의회의 고유의 권한으로 인정되어야 하는 의회사무인력에 대한 인사권을 가지고 있지 않기 때문에 집행기관에 대한 의회의 견제기능이 제대로 작동하지 못하기 때문에 인사권의 독립이 필요하다. 현재 의회사무기구의 세부조직은 대통령령인 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에 근거하고, 상임위원회별로 전문위원을 두는 것도 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에 의해 정해지고 있다. 따라서 의회사무기구가 집행기관에 대한 견제기능을 원활히 수행하기 위해서는 의회 인사권 및 조직권의 독립이 필요하다.

넷째, 인사권자와 인사 감독권자의 일치가 필요하다는 것이다. 지방자치단체가 집행

기관과 의결기관으로 분리되어 있어 각각 독립적인 기능을 하고 있으므로 의결기관의 직원은 의결기관이 충원하는 것이 조직원리에 부합하기 때문이다. 의회사무기구의 인력 충원에 관한 인사권한이 의회 사무기구의 인력을 효과적으로 활용하고 운영하는데 가장 중요한 요소이기 때문이다.

나) 인사권 독립의 방향

인사권의 독립에 대해 반대하는 이유는 승진적체 및 사기저하, 인사교류의 제한 및 능력발전 저하 등의 문제와 소규모 인력으로 운영되는 독립된 인사운영시스템이 현실적으로 제대로 운용되기 어렵고, 의회사무직원에 대한 정치적 엽관주의 관행이 나타날 것을 우려하기 때문이다.

인사권의 독립은 이러한 우려를 불식시키는 방향으로 개선이 필요하다. 물론 현행 법적 제약이 따르고 있으나, 법적 제약이 개선된다는 전제하에서 장기적 관점에서 인사권 독립의 방향을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 면담조사에서도 나타나듯이 의회직렬의 신설을 포함한 인사권의 독립방안이 있다. 이는 의회의 전문성과 자율성을 강화하고 지방의회의 의정활동을 적극적으로 보좌할 수 있고 또한 집행부와의 견제 균형 원리에 부합할 수 있다는 측면에서 그 장점이 있다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 소수 인원으로 운영되는 인사시스템의 특성상 인사 적체, 승진폭의 협소 등으로 인해 공무원의 사기가 저하될 수 있고, 의회 이외의 타부서에 근무할 수 없기 때문에 근무의욕 저하 등의 문제점이 발생할 가능성이 있다.

둘째, 이원화된 인사시스템의 구성이다. 사무처의 과장들에 대한 임면권은 의장이 갖고 계약직 등에 대해서는 단체장이 권한을 갖는 방식이다. 이는 핵심적인 중간리더들의 전문적인 의정활동을 보장해 줄 수 있을 뿐만 아니라 의장의 의회내 조직 장악력을 높일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 인사권의 이원화로 인한 갈등이나 인사권 분리의 한계의 문제점을 안고 있다.

마지막으로 단체장의 추천과 의장의 임명방식이다. 이는 미국의 지방자치단체에서도 많이 도입하고 있는 제도로써 임명권 독립을 통한 인사권이 강화되고 집행부와의 인사교류가 활발히 이루어질 수 있으나 추천의 범위, 채용 및 승진 등 임명권이 단체장에게 귀속되어 의회 인사권 독립의 제한적 효과를 가져올 수 있고 현재의 지방자치법과 배치되어 법 개정이 전제가 되어야 한다.

장기적으로는 첫 번째 대안인 인사권의 완전한 독립이 필요하다. 그러나 문제점으로

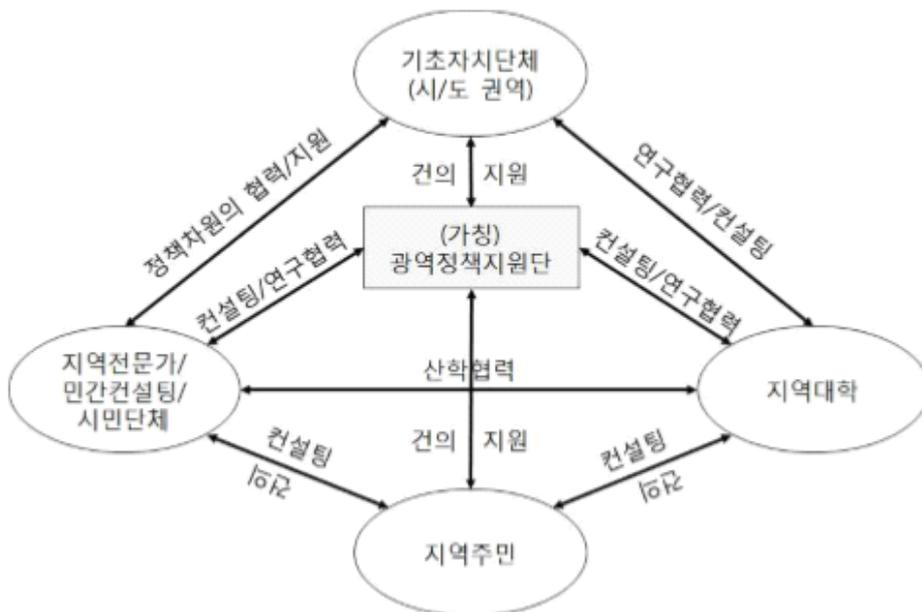
나타날 수 있는 부분에 대한 수정·보완이 필요하다. 즉 승진 등 인사적체 문제를 해결하기 위해서는 공무원을 의회직렬로 충원하되 의회직렬의 승진명부를 시도 및 시군구와 통합적으로 관리함으로써 소수인원의 인사시스템의 한계를 극복할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉 시도가 통합 인사시스템을 운영한다면 이러한 문제가 다소 해결될 수 있을 것으로 보인다.

3) (가칭)광역정책지원단의 설립

가) 설립의 필요성

기존의 지방의회의 전문성 강화나 정책지원 전문인력을 두는 제도는 상위법령의 제약이나, 재정건전성의 악화 우려, 주민의 사회적 합의 도출의 어려움 등으로 인해 실현가능성이 낮은 것이 사실이다. 이러한 법적, 정치·행정적, 사회환경적 문제들을 극복하기 위해서는 많은 거래비용이 발생할 수밖에 없고 이로 인해 전문적인 정책지원을 신속하고 지속적으로 받기가 어려울 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 보완하고 지방의회 의원들의 전문적인 정책자문을 받을 수 있도록 정책지원단의 설립이 필요하다.

<그림 VII-1> (가칭) 광역정책지원단과 참여자와의 관계



자료: 유동상·강인호(2016) 광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성강화에 관한 연구: (가칭)광역정책지원단의 설립을 중심으로

나) 설립의 방향

현실적인 상황을 고려한다면 서울시 단독으로 정책을 전문적으로 지원할 수 있는 조직을 설립하는 것은 재정적, 시간적, 정치적인 문제가 대두될 수 있다. 서울특별시의 기초자치단체(자치구) 또한 서울특별시와 마찬가지로 전문적인 정책지원에 어려움이 있으므로 서울특별시와 기초자치단체(자치구)가 공동으로 출자·출연하여 정책을 전문적으로 지원할 수 있는 지원단을 설립하는 것이 바람직하다. 과거 일부 국가정책연구원이 지방자치단체의 출자·출연으로 설립된 경우가 있음을 볼 때, 이러한 정책지원단은 상위법령의 제한을 받지 않을 가능성이 현실적으로 높은 대안이라 할 수 있다. 즉 (가칭)광역정책지원단이 설립이 되는 경우 다양한 정책적 문제를 하나의 조직이 지원함으로써 전문성 강화를 위해 새로운 조직의 설립이나 인사권의 독립 문제에서 자유로울 수 있고, 지방자치단체가 운영에 필요한 재원을 분담함으로써 주민의 세금을 과도하게 사용한다는 사회적 반발을 최소화할 수 있는 장점이 있다.

광역정책지원단은 지방의회의 전문성을 강화하여 의회 본연의 기능을 다할 수 있도록 정책자문, 정책개발, 지역사회 분석, 예산심의 및 결정, 교육 및 지원, 관련법령 및 법규의 이해 및 적용 등의 주요 기능을 수행해야 하며 이를 위해 조직구성은 정책개발팀, 법제연구팀, 예산연구팀, 지역사회조사팀 및 교육팀으로 구성하여 운영하는 것이 효율적일 수 있다. 인력은 전문계약직으로 구성하고 임면권은 관련 지방자치단체의 합의에 따라 이루어지도록 함으로써 인력구성의 편향성을 방지해야 할 것이다. 또한 지역인재를 우선적으로 등용함으로써 현실적인 정책지원이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

현재 서울특별시 산하에 서울연구원이 시민의 삶과 연결되는 도시계획 및 설계, 주택, 교통, 환경, 안전과 방재, 산업경제, 행정, 사회정책, 복지건강, 문화관광, 여성가족, 교육 등 다양한 분야의 도시문제를 체계적으로 조사·연구하는 기능을 담당하고 있다. 서울연구원이 도시 전체에 대한 중·장기적 관점에서 정책을 개발하고 정책대안을 제시하는 반면, 광역정책지원단은 전문성이 떨어질 수밖에 없는 서울특별시의회 및 자치구의회의 의원들에게 행정부를 감시할 수 있는 전문적 대응능력향상에 초점을 맞춘 정책지원을 해야 할 것이다. 또한, 예산심의 및 결정과 관련된 전문적 지식의 보좌, 법제의 연구 등 의회 본연의 기능에 충실한 전문지식을 보좌하는 기능을 수행해 나가야 할 것이다. 물론 서울연구원과의 연계협력을 통하여 부족한 전문지식이나 정책조정 등의 기능을 수행함으로써 두 기관 간의 시너지 효과도 기대할 수 있을 것이다.

<그림 VII-2> (가칭)광역정책지원단 조직구성(안)



자료: 유동상·강인호(2016) 광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성강화에 관한 연구: (가칭)광역정책지원단의 설립을 중심으로

3. 지방자치 분권 강화에 따른 서울특별시의회 상임위원회 개선방안

서울특별시의회 상임위원회는 서울특별시민이 기대하는 서울특별시의회의 역할변화를 반영하여 기능을 재배분하는 것이 바람직하다. 서울특별시 주민의 욕구를 효율적이고 효과적으로 시정에 반영할 수 있는 기능을 중심으로 상임위원회 별 기능배분을 조정하는 것이다. 본 연구에서는 이미 앞에서 전문성 강화대안과 연계성 강화대안, 즉 전문성 제고와 기능 간 연계성 강화를 위한 상임위원회 개선방안을 제시하였다. 다만, 지방의회의 본질적인 기능은 주민의 욕구를 반영한 지역의 정책을 결정하는 것을 포함하므로 현재 논의 되고 있는 다양한 자치권 확대를 위한 제도가 정착되는 것에 대비한 상임위원회 개선방안에 대한 논의가 필요하다.

현재 논의되고 있는 지방자치단체의 자치권 강화를 위한 다양한 제도가 정착되면, 지방의회의 기능이 확대되므로, 상임위원회의 기능개선에 대한 논의가 필요하다. 구체적으로 자치경찰제의 도입, 자치입법권의 강화, 그리고 의회 인사권의 독립 등의 제도 변화를 충분히 받아들일 수 있는 의회의 전문성 확보에 관한 요구가 발생한다. 이에 따라 향후의 제도 변화 전망을 반영하여, 서울특별시의회 상임위원회의 전문성 제고와 기능의 연계성 강화를 고려한 상임위원회 개선방안이 필요하다. 이에 따라 본 내용에서는 자치경찰제도의 전면 도입, 자치입법권의 강화, 지방의회의 인사권독립을 전제로 서울특별시 상임위원회의 개선방안을 제시하였다.

현재 서울특별시의회 상임위원회 기능배분에서 신규기능을 포함하여 기능을 배분하는 대안으로서 전문성을 강화하는 대안을 중심으로 제시하였다. 먼저 전문성을 강화하는 대안으로 첫째, 자치경찰제의 도입 시, 안보 및 질서위원회를 신규로 설치한다. 현재 행정자치위원회에서 소관하고 있는 지방경찰청에 관한 기능과 자치경찰에 관한 기

능의 수행을 위해 독일의 사례²⁰⁾와 유사하게 안보 및 질서위원회를 설치하여 자치경찰과 관련한 사항을 관장하도록 한다. 독일의 사례에서는 24명의 상임위원이 내무·안보·사회질서를 관장하는 위원회를 구성하여 공무원의 임금과 교육으로부터 국제협력과 이민 등에 관한 사항까지 관장하도록 하고 있다.

서울특별시의회의 안보 및 질서위원회는 그 기능으로 자치경찰업무에 관한 사항, 자치경찰공무원 교육 및 훈련에 관한 사항, 자치경찰의 국제협력에 관한 사항, 자치경찰과 국가경찰의 협력에 관한 사항 그리고 현재의 서울지방경찰청의 재정지원에 관한 사항을 관장하도록 한다.

둘째, 자치입법권의 강화가 정착되는 경우, 현재의 조례 제정과 관련한 전문적인 상임위원회가 설치되지 않는 바, 관련된 신규위원회로서 법률위원회를 설치한다. 우리나라의 국회의 경우 법률 제정과 관련한 기능을 하는 법제·사법위원회를 설치·운영하고 있다. 이에 따라 서울특별시의회의 경우에도 조례입법권이 강화되는 경우, 전반적인 법률체계에서 관련 법률과 조례, 기존의 조례와 신규조례 그리고 다른 지방자치단체의 조례와 서울특별시의 조례에 관한 전문적인 분석을 통해 신규조례의 위헌·위법·조례 간 상충 등을 전문적으로 사전 검토하는 위원회를 상시 운영하는 것이 바람직하다.

조례입법권의 강화는 조례와 법률을 동등하게 하는 것을 의미하며, 이에 따라 법률과 조례의 상충에 관한 전문적 검토가 필요하다. 현재의 조례는 법률의 범위를 벗어나면 무효화되지만, 법률과 조례의 위상이 동등해 지는 경우 일방적으로 조례가 무효화될 수 없다. 법률과 조례가 상충함으로써 조례와 법률이 갖는 각각의 제정목적이 훼손될 수 있으므로 이에 대한 전문적인 검토를 수행할 상임위원회로서 법률위원회의 설치가 필수적이다.

셋째, 의회의 인사권이 독립되는 경우, 의회사무처에 관한 사항을 관장하는 현재의 운영위원회의 기능을 분할하여 의회운영위원회와 의사운영위원회로 분리한다. 서울특별시의회의 상임위원회 중 운영위원회는 의사운영에 관한 사항을 소관하고 있으며, 의회사무처, 시장비서실, 정무부시장실을 관장한다. 이와 같은 운영위원회를 분할하여 의회운영에 관한 사항과 의사운영에 관한 사항을 세분하여 각각의 상임위원회를 설치한다.

먼저 의회운영에 관한 사항, 즉 의회사무처의 조직관리, 의회사무처 직원의 교육 및

20) 독일의 베를린 시는 내무·안보 및 질서위원회(24명)를 설치하여 베를린 경찰과 소방대에 관한 사항을 관장하여, 구체적으로, 시위·테러공격 등을 포함한 치안과 방재에 관한 사항을 담당하도록 한다. 특히, 치안과 관련하여 조직범죄, 경제범죄, 도로안전, 경찰학교 등에 관한 사항을 관장한다.

훈련을 포함한 인사관리, 재무관리 등의 기능을 배분한다. 다음으로 의사운영에 관한 사항은 현재의 운영위원회에 존치한다. 이를 통해 운영위원회의 기능은 정무적 판단의 전문성을 제고할 수 있는 각 정당의 대표들이 전체 의사일정 등 의회 운영에 관한 사항을 중재·조정하는 상임위원회로 기능을 강화시키는 것이다. 한편 시장비서실과 정부부지사실에 관한 기능은 시민소통위원회를 설치하여 이관한다.

이상에서 서울특별시의회가 향후의 지방자치 분권 강화에 따라 우선적으로 신설해야 할 상임위원회를 제시하였다. 자치경찰제를 관장할 상임위원회로 안보 및 질서위원회, 자치입법권 강화에 따른 법률위원회 그리고 의회인사권 독립에 따른 의회운영위원회와 의사운영위원회를 제시하였다. 다만 의사운영위원회는 현재의 운영위원회의 기능을 수행하며, 의회운영위원회에서 의회사무처의 조직·인사·의회사무처 공무원 교육 및 훈련, 재무 등에 관한 기능을 관장한다.

이와 같은 신규위원회의 설치·운영을 위하여 먼저 현재의 위원회를 개선하되 전술한 전문성 강화를 위한 위원회 개편안과 동일하게 개선한다. 다음으로 상기 제시한 신설위원회의 설치를 위해 2차적으로 기능배분을 수행한다. 마지막으로 신설위원회의 상임위원의 확보는 다른 상임위원회의 상임위원 정원을 1~2명씩 감축하고 신규 상임위원회의 상임위원 정원을 확보한다.²¹⁾

4. 지방자치 분권 강화에 따른 서울특별시의회 사무조직 기능 강화

현 정부의 지방분권 종합계획의 6대전략 3개 과제 중 지방의회와 관련된 과제는 제5 추진전략 ‘자치단체의 자율성과 책임성확대’의 ‘지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개’, ‘자치조직권 강화’, ‘지방공무원 전문성 강화’ 등이며, 이에 대한 서울특별시의회 관련 부서의 기능 강화가 필요하다. 기능은 정부가 수행하는 역할을 의미하는 것으로 중앙과 지방 간 역할에 맞게 기능을 이양해서 배분한다. 각 자치단체에서는 지역 특성과 환경에 맞는 조직을 구성해서 그에 따른 적합한 업무를 수행한다.

‘자치분권 종합계획(안)’에서 언급한 33개 과제와 관련된 기능이 지방자치단체 차원에서 강화될 것이 예상되며, 특히 지방의회와 관련해서는 앞에서 언급한 4개 과제와 연관된 부서의 기능 강화가 필요하다.

첫째, 인사권 독립과 관련하여 의정담당관의 총무팀 역할이 강화되어야 하다. 지방자

21) 서울특별시 의회의 의석수가 증가하는 것을 배제하고, 현재의 의석수가 미래에도 유지될 것을 전제하였음. 이에 따라 현재의 상임위원회 정원을 조정하되, 정원의 수가 균등하게 배분될 수 있도록 정원을 조정하였음

치법 제91조(사무직원의 정원과 임명) 제②항에 ‘사무직원은 지방의회의장의 추천에 따라 그 지방자치단체장의 장이 임명한다’ 라고 규정하고 있다. 다만 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. 그러나 지방의회에 임명권이 위임된 별정직·기능직·계약직 공무원의 비율은 낮은 편이며 지방의회의 사무직원의 경우 일부를 제외하고는 집행부에서 순환보직 형식으로 인사이동을 하며 서울특별시의회도 예외는 아니다.

서울특별시의회의 경우 약 300여명의 직원 중 약 100여명이 계약직이다. 향후 지방의회의 인사권이 독립될 경우 별정직공무원 및 계약직공무원은 물론 기능직을 포함한 행정직에 대한 의회직렬을 새로이 만들어 이들의 인사권을 서울특별시의회 의장에게 부여하여야 할 것이다²²⁾.

현재 서울특별시의회 업무분장표에 의하면, 총무팀의 업무 중 ‘사무처 직원의 인사관리 및 복리후생에 관한 사항’이 있다, 따라서 서울특별시의회의 인사권이 독립될 경우 서울특별시의회 의장이 서울특별시의회 사무직원에 대한 인사권을 행사하게 되므로 총무팀에서는 인사관리 규정의 개정은 물론 관리를 강화해야 할 것이다.

따라서 인사규정에는 향후 의회직렬 채용후보자의 임용절차, 임용권자, 채용결격사유 등 직원의 신규채용에 관한 상세 내용을 정확히 기재해야 하고, 현재 직원의 재임용 방법, 승진방법, 휴직기간, 근무성적평정, 징계절차 등의 규정을 변화된 지방자치분권 환경에 맞게 개정하여 서울특별시의회 사무직원의 자율적인 인사에 적용하여야 한다.

둘째, 의정활동 정보공개와 관련하여 의정담당관의 총무팀의 기능이 강화되어야 한다. 현재 서울특별시의회 사무처의 부서 업무분장에는 정보공개와 관련한 업무부서와 업무내용이 특별히 언급되어 있지 않다. 단 총무팀의 ‘문서·보안 및 관인·공인관리에 관한 사항’에 관련된 업무 등에 관한 업무가 포함되어 있다.

정보공개는 헌법상의 요청으로 ‘알 권리’에 근거를 두며, 이는 「헌법」 제21조에 따른 표현의 자유 속에 당연히 포함되는 것이다. 지방자치단체는 소관 사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례(條例)를 따로 정할 수 있다. 공공기관이 보유·관리하는 정보는 정보공개가 원칙이고, 정보비공개가 예외이다. 정보공개 청구 대상은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 “문서(전자문서 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항” 등이다.

22) 행정안전부는 2018년 10월 30일 지방자치법 개정(안)을 발표하였음. 개정안 중 지방의회의 자율성 강화를 위해 시·도지사에게 주어졌던 시·도의회 사무직원의 임용권을 시·도의회의장에게 부여하도록 하여 의회사무처 운영의 독립성을 보장하였으며, 지방의회에도 의정활동 공보공시 의무를 부과하는 근거를 마련하고 있음

따라서 서울특별시의회도 자치분권이 강화될 경우, 책임성 강화 차원에서 의정활동에 대한 정보공개가 이루어져야 한다. 정보공개와 관련하여 윤리심사특위에 민간위원으로 구성된 윤리자문위원회를 설치하고 의정활동 정보 공시제도를 도입하여 운영하여야 한다²³⁾.

향후 자치분권이 강화되었을 경우 서울특별시의회에서는 의회의 예산집행과 관련한 의원 판공비·업무추진비·의정운영 공통경비, 의원 겸직현황, 해외연수 관련 정보, 각종 회의록을 더욱 투명하게 공개하여야 하며, 의회의 방청 편의를 높이고, 예산·결산 및 행정사무감사 등과 관련한 정보를 적극 제공하여야 한다. 또한 의회 자료실을 시민들이 찾아 가는 공간으로 만들고 의회발간 정보목록을 체계적으로 관리·공개하여야 한다. 이와 같은 일을 효율적으로 수행하기 위해서는 총무팀, 자료실의 기능이 강화되어야 할 것이다.

셋째, 자치조직권 강화와 관련해서도 의정담당관의 총무팀의 기능을 강화해야 한다. 자치조직권 강화란 행정수요에 신속하게 대응할 수 있도록 지방조직의 자율성·탄력성을 확대함으로써 주민 생활서비스 질의 개선을 도모하는 것이다. 조직관리제도 개선 차원에서 의회와 관련해서 의회사무기구 관련 기준 개선 등이 필요하다. 따라서 자치분권이 강화되면 집행기관과 별도로 서울특별시 환경 및 서울특별시의회 특성에 맞게 서울특별시의회 사무기구를 조직·운영하여야 할 것이다. 의회의 인사권이 독립 되면 필요에 의해 인력이 증원될 수 있으며 이에 따라 조직도 재편될 수 있다. 따라서 서울특별시의회에서는 ‘서울특별시의회 행정기구 설치 조례안’을 제정하여 의회 자체의 조직권을 확보하도록 해야 할 것이다. 행정기구 설치·조직 권한은 특별법에 따라 조례로 정하도록 되어 있다. 현재 조직과 관련하여 총무팀의 ‘사무처의 조직 관리에 관한 사항’을 담당하고 있으므로 향후 총무팀의 기능 강화가 요구된다.

넷째, 서울특별시의회 의원 및 사무직원 전문성 강화와 관련해서는 의정담당관의 의정지원팀의 기능이 강화되어야 한다. 지방의원의 교육훈련과 관련한 근거 규정은 「지방자치법」 제38조 제2항이며, 동 규정에는 “지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”고 규정되어 있다. 최근에는 지방의원의 전문성 강화를 위해 “지방의회의원 교육연수활동 지원 등에 관한 조례”를 제정하여 의원의 의정활동에 대한 지원을 보다 체계화하려는 노력이 있다.

서울특별시의회는 2015년 1월 2일에 「서울특별시의회의원교육연수활동지원 등에

23) 행정안전부는 2018년 10월 30일 발표된 지방자치법 개정(안)에서 지방의원의 윤리성과 책임성을 제고하기 위하여 현재 제량으로 되어 있는 윤리특별위원회 설치를 의무화 하였으며, 윤리심사자문위원회, 징계심사 전 의견수렴 등 민간위원들의 의견을 반영하는 제도를 설치하였음

관한 조례」를 제정하여 운영하고 있다. 한편 서울특별시의회 차원에서 사무직원을 대상으로 하는 별도의 직무교육훈련 관련 규정은 없으며 이는 앞서서도 언급한 바와 같이 서울특별시의회 사무직원도 별정직·계약직·기능직을 제외하고는 집행기관에서 순환보직 형식으로 인사이동이 이루어지고 있음에 기인할 수 있다.

현재 서울특별시의회는 국회의정연수원 및 지방자치인재개발원에서 주로 교육이 이루어지고 있으나 의원이나 사무직원이 교육을 받을 기회는 그리 많지 않다. 서울특별시의 교육이 집행기관 위주의 교육과정으로 구성되어 있으며 의회직원들은 국회의정연수원 또는 외부교육에 의존할 수 밖에 없다.

따라서 시민들의 다양한 수요에 대응하기 위해서는 서울특별시의회 중심의 다양한 교육이 필요하며 이에 대한 대안으로 서울특별시의회 의원과 사무직원의 전문성 강화를 위한 별도의 교육연수원 설립도 생각해 볼 수 있다. 한편 교육훈련이 강화될 경우 담당부서에서는 교육훈련계획 수립, 교육훈련 프로그램 작성, 강사 섭외, 교육훈련 진행 등의 업무가 추가될 수 있으므로 이와 관련하여 서울특별시의회 교육담당 부서인 의정지원팀의 기능을 강화할 필요가 있다.

〈 참고 문헌 〉

- 경기도의회(2017). 경기도의회 상임위원회 및 의회사무처 기능강화 및 조직 등 개선 방안. 경기도 의회 연구보고서.
- 경상남도의회(2012). 지방의회 20년 의정활동 평가 및 발전방안: 경상남도의회를 중심으로. 경상남도의회 연구보고서
- 금창호 외(2016). 지방분권실태 진단분석 : 서울특별시를 중심으로, 한국지방행정연구원보고서
- 김귀영(2009). 서울시의회 위원회제도 개선방안. 서울연구원 연구보고서
- 뉴욕시의회 홈페이지(<http://council.nyc.gov>)
- 로스앤젤레스시 홈페이지(www.lacity.org)
- 박종관(2018). 문재인정부지방분권정책 발전방안, 한국지방자치학회 하계학술세미나 발표자료
- 서울특별시의회(2015). 서울시의회사무처 조직진단 및 인사·조직체계 개편방안 연구, 서울특별시의 연구보고서.
- 서울특별시의회 홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/>)
- 서울특별시의회사무처 (2018). 시의회사무처 조직개편 및 정원조정계획.
- 서울특별시의회(2016). 지방의회 발전을 위한 자치조직권 강화방안연구. 서울특별시의회 연구보고서.
- 서울특별시의회사무처(2015). 선진의회 벤치마킹 공무국의 연수 결과보고서.
- 송광태(2018). 지방분권 개헌과 지방의회제도. 한국지방자치회 학계학술대회발표논문
- 안영훈(2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안. 한국지방행정연구원 연구보고서
- 유동상·강인호(2016). 광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구:(가칭)광역정책지원단의 설립을 중심으로. 지방정부연구 제20권 제1호: 457-475.
- 이관행(2015). 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제. 강원법학 제46권: 495-530.
- 자치분권위원회(2018). 자치분권 종합계획(안). 자치분권위원회.
- 전국시·도지사 협의회(2013). 지방의회 발전을 위한 건의자료
- 전국시·도의회의장협의회(2013). 지방의회 관련 정책 건의자료. 제18대통령직인수위원회

차진아(2014). 독일의 입법절차에 관한 비교법적 고찰. 의정연구 제14권 제1호.

하동현·안영훈(2013). 지방의회 사무기구에 대한 한일 비교분석. 한국행정학회 하계 학술발표논문집

하혜영(2018). 지방의회 교육훈련 현황과 과제, 국회입법조사처.

한국지방행정연구원(2015). 2015년도 지방자치의 쟁점과 방향, 지방자치포커스 제 91호.

행정안전부(2018). 지방자치법개정안, 행정안전부.

홍근석·이재필(2014). 경상북도 의회사무처 조직진단과 효율적 인력운영방안. 대구경북연구원 연구보고서.

〈 부 록 〉 서울특별시의회 조직진단 면담조사표

서울특별시의회 조직진단 면담조사표

안녕하십니까?

저희는 서울시의회로부터 위탁을 받아 「서울특별시의회 조직진단」 용역을 수행 중에 있습니다.

이와 관련하여 서울특별시의회 행정(의회)조직을 보다 효율적으로 재설계하기 위해 관련자들의 의견을 수렴하고 있습니다. 귀하께서 서울특별시의회 조직 및 기능과 관련하여 의견을 제시해 주시면, 이를 행정(의회)조직 진단 분석 및 재설계에 적극 반영하고자 합니다.

본 조사에 기재된 사항은 비밀이 철저히 보장되며, 조사의 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다. 성실한 답변이 서울특별시의회조직 발전에 기여할 것이므로 적극적으로 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

2018. 07.

한국공공자치연구원

다음 사항은 서울특별시의회 상임위원회와 관련한 사항입니다. 이와 관련하여 아래의 질문에 답변해주시기 바랍니다.

1. 서울특별시의회는 상임위원회 별 고유기능이 있습니다. 이와 관련하여 다음 사항을 말씀해 주시기 바랍니다.

① 서울특별시의회 각 상임위원회 중, 해당 위원회의 정체성과 관련된 고유기능(업무) 외 다른 기능을 수행하고 있는 위원회가 있으면 기재해 주시고 해당 기능(업무)도 기재해 주시기 바랍니다(해당 상임위원회 성격에 맞지 않는 서울시 소관업무).

상임위원회명	고유기능 외 수행하고 있는 기능(서울시 소관업무)

② 서울특별시의회의 상임위원회에서 수행하고 있는 기능(업무) 중, 현재 상임위원회에서 하는 것 보다 다른 상임위원회에서 수행하는 것이 적합한 것이 있다면 다음 사항에 대해 답변해 주시기 바랍니다.

기능(업무)	상임위원회 (현재)	본 기능을 수행하기에 적합한 상임위원회(명)	이관해야 하는 이유

(심층질문)

2. 예산심의·확정권의 측면에서 보았을 때, 상임위원회의 소관 배분은 적절하다고 생각하십니까?

① 만약 일부 적정하게 배분되지 않았다면, 해당 상임위원회와 문제점을 말씀해 주시기 바랍니다.

3. 서울특별시의회는 「서울특별시의회 기본조례」 제39조에 의해 윤리특별위원회를 두도록 되어있습니다. 의원의 윤리 강화를 위해 빠른 시간 내에 윤리특별위원회를 설치하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	이유
찬성	
반대	

4. 기타 서울특별시의회의 발전을 위하여 현재 필요한 위원회와 그 이유를 설명해 주시기 바랍니다.

위원회	이유
찬성	
반대	

다음 사항은 서울특별시의회 사무처와 관련한 사항입니다. 이와 관련하여 아래의 질문에 답변해주시기 바랍니다.

5. 향후 자치조직권이 강화될 경우 사무처 조직 중 ‘처’단위로의 확대개편이 필요하다고 생각되는 조직과 그 이유는 무엇입니까?

6. 본 연구는 서울특별시의회 조직개편을 위해 수행하고 있습니다. 의회 사무처 조직과 관련하여 다음의 질문에 대해 답변해 주시기 바랍니다.

① 개편이 필요한 조직	② 개편이 필요한 이유	③ 개편방안(방향)
①		
②		
③		

(심층질문)

7. 의회사무처의 각 부서가 보유하고 있는 인원과 업무량의 관계에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

① 과(단위)

질문사항	부서명(과)	이유
인력에 비해 업무량이 많은 부서(과)		
인력에 비해 업무량이 적은 부서(과)		

② 팀(단위)

질문사항	부서명(팀)	이유
인력에 비해 업무량이 많은 부서(팀)		
인력에 비해 업무량이 적은 부서(팀)		

8. 서울특별시의회 사무처 기능 중 운영상 문제점이 있다고 생각되는 부분이 있습니까? 있다면 그 이유와 개선방안에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

다음은 전문위원 및 정책지원 전문인력(유급보좌관제) 관련 사항입니다. 질문사항에 대해 답변해 주시기 바랍니다.

9. 서울특별시의회의 전문위원의 업무 중 본연의 기능에 해당되지 않는다고 생각되는 업무가 있습니까?

① 이와 같은 문제점을 해결할 수 있는 방법은 무엇입니까?

② 전문위원제도 활성화방안이 있으면 말씀해 주십시오.

10. 지방의회의 정책지원 전문인력(유급보좌관) 제도 도입이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있습니다.

- ① 본 제도의 도입에 대해 찬성입니까? 반대입니까?
- ② 만약 찬성하신다면, 정책지원 전문인력(유급보좌관제) 제도 도입 필요성에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.
- ③ 만약 정책지원 전문인력(유급보좌관) 제도가 서울특별시의회에 도입된다면 전문위원과의 역할분담은 어떻게 하는 것이 바람직합니까?

구 분	역할(업무)
전문위원 역할	
정책지원 전문인력 역할	

다음은 지방의회의 윤리 및 전문성과 관련한 사항입니다. 질문에 대대해 답변해 주시기 바랍니다.

11. 서울특별시의회 차원의 전문성 강화를 위한 교육연수를 수행하고 있습니다.

- ① 이에 대해 어느 정도 만족하십니까?
- ② 만약 불만족하다면 그 이유는 무엇입니까?

12. 서울특별시의회 의원 및 사무처 직원의 역량강화 및 윤리 제고를 위한 교육연수원 설립의 필요성이 제기되고 있습니다.

- ① 교육연수원을 별도로 설립하는 것에 대해 찬성한다면 그 이유는 무엇입니까?
- ② 반대한다면 그 이유는 무엇입니까?

□ 다음은 자치분권과 관련한 사항입니다. 질문에 답변해 주시기 바랍니다.

13. 현 정부는 자치분권 강화를 위해 많은 노력을 하고 있습니다. 특히 자주권 부여와 관련하여 향후 지방의회 직원의 인사권을 자치단체장으로부터 의회의장에게 주어야 한다는 주장이 있습니다. 서울특별시의회 입장에서 다음의 질문에 대해 답변해 주시기 바랍니다.

① 만약 이 안에 찬성한다면 그 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

② 만약 반대한다면 그 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

14. 자치분권의 확대에 따라 지방정부에 많은 기능 이양이 예상되고 있습니다. 이에 대응하기 위해 서울특별시의회에 필요한 조직 및 기능을 말씀해 주시기 바랍니다.

구 분	조직 및 기능	이 유
필요한 조직		
필요한 기능		

답변해 주셔서 감사합니다.

지방분권 강화를 대비한 서울특별시의회 상임위원회 업무조정 및 조직 개선방안

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 박문규

주관부서 : 입법담당관(입법담당관 배선희, 입법조사관 김용원)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-2180-7907 (입법담당관)

연구기관 : (사)한국공공자치연구원 (www.kpa.re.kr)

책임연구 : 조석주 수석연구위원

연락처 : 02-784-0104

발간등록번호 : 51-6110000-001842-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)