

서울특별시의회 연구용역사업 최종보고서

# 서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구

2011. 10



서울특별시의회  
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL



# 提出文

---

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서를 「서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구용역」의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 10월

한양대학교 산학협력단  
지방자치연구소



# 연 구 진

책임연구원	한 상 우	한양대학교 공공정책대학원 교수 겸 지방자치연구소장
-------	-------	-----------------------------------

연구원	임 종 현	한양대학교 정부혁신연구소 연구교수
	최 영 훈	한양대학교 지방자치연구소 연구원
	최 은 숙	한양대학교 지방자치연구소 연구원
	기 노 용	한양대학교 지방자치연구소 연구원



# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경과 필요성 .....	3
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 필요성 .....	6
제2절 연구의 목적 .....	7
제3절 연구의 범위와 방법 .....	8
1. 연구의 범위 .....	8
2. 연구의 방법 .....	8
3. 연구진행체계 .....	10
제2장 의회의 정책기능과 집행부와의 관계 .....	11
제1절 의회 정책기능의 의의와 중요성 .....	13
1. 의회 정책기능의 의의 .....	13
2. 의회권한에 의한 정책기능의 수행 .....	14
가. 조례제정권을 통한 정책형성기능 .....	14
나. 예산을 통한 정책결정기능 .....	15
다. 행정감시권을 통한 정책통제기능 .....	15
라. 민원처리 및 청원소개권과 정책의제수렴기능 .....	16
3. 의회의 정책기능강화의 필요성 .....	16
가. 의정활동의 정책영역확대 .....	16
나. 의회와 집행부의 관계변화 .....	17
다. 의정활동의 전문성에 대한 요구 .....	17
라. 과다 대표와 취약한 의정지원제도 .....	17
제2절 의회의 정책기능수행의 제약요인 .....	19
1. 의회의 정책기능수행의 영향요인 .....	19
가. 의회와 주민 .....	19
나. 의회와 집행기관 .....	20

다. 의회와 정당 .....	21
라. 의회와 이익단체 .....	21
2. 지방의회 정책기능의 제약요인 .....	22
가. 의회와 시장간 권한의 불균형 .....	22
나. 정책보좌기구 및 인력의 취약 .....	23
다. 사무직원에게 대한 독립적 인사권 결여 .....	24
라. 정책분석 평가 및 연구기능의 취약 .....	25
마. 의정연수 및 직원교육의 부족 .....	25
바. 부서간 기능분담의 불명확 .....	26
<b>제3절 의회와 집행부간의 관계 .....</b>	<b>27</b>
1. 지방자치단체의 구성형태 .....	27
2. 의회와 단체장간의 권한배분 .....	27
가. 지방자치단체장의 권한 .....	27
나. 지방의회의 권한 .....	31
<b>제4절 의회와 집행부간의 관계유형 .....</b>	<b>32</b>
1. 협력관계 .....	32
2. 갈등관계 .....	33
3. 지방의회의 단체장에 대한 권한과 갈등 .....	34
가. 지방의회의 의결권 행사와 단체장 갈등가능성 .....	34
나. 지방의회의 통제기능과 갈등가능성 .....	34
4. 단체장의 지방의회에 대한 권한과 갈등 .....	35
가. 지방의회 임시회의 소집 또는 소집요구와 갈등가능성 .....	35
나. 지방의회에 대한 의안의 발의와 갈등가능성 .....	35
다. 지방의회의결에 대한 재의요구와 제소 및 갈등가능성 .....	35
라. 선결처분과 갈등가능성 .....	35
마. 지방의회출석 및 발언권과 관련된 갈등가능성 .....	36
<b>제5절 의회와 집행부간의 갈등관계의 원인과 해소방안 .....</b>	<b>36</b>
1. 제도적 갈등 원인과 해소방안 .....	36
가. 상호간의 권한과 책임소재의 명확화 .....	36
나. 정치적 이해관계로 인한 갈등의 해소 .....	36
다. 지방의회의 의결권의 범위의 확대 .....	37
라. 지방의회의 자율성 보장 .....	37



마. 주민참여의 활성화 .....	38
2. 비제도적 갈등 원인과 해소방안 .....	38
가. 대립적 가치관의 재인식 .....	38
나. 지원·협력중심의 관계 .....	39
다. 주민직접 참정제도의 활용 .....	39

### 제3장 서울시의회 정책능력 분석 .....41

#### 제1절 서울시의회의 조직 및 인력분석 .....43

1. 서울시의회의 구성 .....	43
2. 의원 .....	44
3. 의회사무처 .....	45
가. 조직 .....	45
나. 인력 .....	48
다. 국회의 의정보좌조직 .....	52
라. 시·도의회의 의정보좌조직 .....	59

#### 제2절 서울시의회 정책능력에 대한 실증분석 .....64

1. 조사설계 .....	64
가. 조사대상 .....	64
나. 조사도구 .....	64
다. 조사방법 .....	64
라. 조사기간 .....	64
2. 분석방법 및 도구 .....	65
가. 분석방법 .....	65
나. 분석도구 .....	65
3. 분석결과 및 평가 .....	65
가. 의원 .....	65
나. 사무처 .....	70

### 제4장 정책능력 제고를 위한 의회시스템 및 제도적 방안의 검토와 구상 ...77

#### 제1절 의회사무처 조직의 재설계 .....79

1. 의회 사무처 조직의 문제점 .....	79
가. 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 인력부족 .....	79

나. 전문위원 직제·직급의 불균형 및 인원부족	80
다. 의회 사무처장 보좌기능의 부재	80
2. 의회사무처 조직 재설계 방안	81
가. 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 조직 및 인력확대	81
나. 전문위원의 직급상향조정 및 인원 확대	83
다. 사무처장 보좌기능의 신설	83
<b>제2절 의정보좌인력의 인사제도 개선방안</b>	<b>84</b>
1. 의회직렬제의 도입	84
가. 의회직렬제의 도입을 위한 법령의 개정	84
나. 인사기구의 광역화 병행 : 시·도별 인사제도 도입	86
다. 의회직렬 공무원에 대한 불이익 배제 방안 강구	87
2. 의회사무처 인사권 독립	90
가. 서울시 의회사무처 인사권 운영 실태	90
나. 의회사무처 인사권 독립에 대한 찬·반론	93
다. 의회사무처 인사권 독립의 필요성	95
라. 외국 지방의회 사무기구 인사권의 검토	97
마. 사무기구의 인사권 독립방안	101
바. 대안의 검토	105
<b>제3절 의원보좌인력의 확보방안</b>	<b>106</b>
1. 추진 배경	106
2. 그동안의 입법 경과	107
가. 의원보좌관제 추진 경과	107
나. 의정조사원 등 추진 경과	108
다. 최근의 국회 입법 동향	110
3. 의원보좌인력의 필요 논리	111
가. 분권의 확대 및 자율책임의 강조	111
나. 의정활동 업무량의 양적·질적 증가	112
다. 국회와 선진국 지방의회에 비해 열악한 보좌인력	113
라. 의회사무처의 의정보좌 기능 미흡	116
4. 의원보좌관제의 도입방안	117
<b>제4절 의회 사무감사 기능 제고방안</b>	<b>121</b>
1. 현황	121

가. 법·제도적 현황	121
나. 국회 및 시·도의회와의 비교	125
2. 서울시의회 행정사무감사의 문제점	130
가. 중복감사로 인한 비효율성 노정	130
나. 행정사무감사의 시기와 기간의 규제	131
다. 지방의원의 감사 전문성 보완장치 부재	131
라. 지방의회 감사권의 실효성 부재	132
3. 개선방안	133
가. 중단기적 개선방안	133
나. 장기적 개선방안	138
<b>제5절 정책연구 확대방안</b>	<b>141</b>
1. 의회부설 입법 및 정책 연구기관 설립의 필요성	141
2. (가칭) 「서울시의회의회정연구센터」 설립 방안	144
가. 주요기능 및 연구과제	144
나. 방안	144
다. 주요 검토사항	148
<b>제6절 지방의정연수시스템 운영방안</b>	<b>149</b>
1. 배경 및 필요성	149
가. 배경	149
나. 필요성	151
2. 교육수요 예측	153
가. 서울시의회 및 자치구 의원 교육	153
나. 전문위원 및 의회사무처직원	153
다. 주민 참여 교육 : 시의원과 함께 하는 의정연수	153
3. 운영방안	154
가. 역량 인증 교육훈련프로그램	154
나. 사례 : 미국 NTS의 역량 인증 교육훈련프로그램	155
다. 의정연수 프로그램	156
라. 의회사무처 직원연수과정	158
마. 주민과 함께하는 시의원 의정연수	158
바. 국외연수프로그램 운영 강화	161
4. 의정연수원 건립	163
가. 건립필요성	163

나. 건립방안 .....	165
다. 건립타당성에 대한 검토의견 .....	165
<b>제7절 의정활동 성과평가제도 도입방안 .....</b>	<b>166</b>
1. 추진 배경 .....	166
2. 행정안전부 ‘의정성과 공표제’의 내용 .....	167
가. ‘의정성과 공표제’의 추진 경과 .....	167
나. ‘의정성과 공표제도’의 주요 내용 .....	169
다. ‘의정성과 공표제’의 장점 및 한계점 .....	170
3. 의정활동 성과평가의 목적 및 필요성 .....	172
4. 서울시의회 의정성과 공개 현황 및 문제점 .....	173
가. 공개 현황 .....	173
나. 문제점 .....	174
5. 서울시의회 의정활동 성과평가 도입방안 .....	175
가. 도입 목적 및 기대효과 .....	175
나. 평가 및 공개방법 .....	175
다. 평가 항목 .....	176
<b>제5장 연구 요약 .....</b>	<b>181</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>209</b>
<b>부    록 .....</b>	<b>215</b>

# 표 목 차

<표 1-1> 지방이양사무 추진 현황 .....	3
<표 1-2> 전국 시·도의회 의정환경 비교 .....	4
<표 2-1> 국가별 지방의원 1인당 인구수 .....	18
<표 2-2> 일본 지방의원의 보수월액 .....	18
<표 2-3> 지방의회와 단체장간 불균형적 권한배분 관계 .....	23
<표 2-4> 단체장과 사무기구의 장이 임명하는 사무직원 수 .....	24
<표 2-5> 지방의회와 집행부의 상호 권한 관계 .....	32
<표 2-6> 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계 유형과 요인 .....	39
<표 3-1> 역대 서울시의회 의원의 구성 .....	45
<표 3-2> 서울시의회 사무처 조직 연혁 .....	46
<표 3-3> 서울시의회 사무처 입법지원 부서의 주요기능 .....	48
<표 3-4> 서울시의회 사무처 인력 현황 .....	51
<표 3-5> 국회 사무처 인력 .....	52
<표 3-6> 국회 사무처 부서별 주요업무 .....	53
<표 3-7> 국회 입법조사처 인력 .....	55
<표 3-8> 국회 입법조사처 부서별 주요업무 .....	55
<표 3-9> 국회 예산정책처 .....	57
<표 3-10> 국회 예산정책처 .....	57
<표 3-11> 시·도별 의원정수 및 의회사무처 정원 .....	59
<표 3-12> 시·도의회 정책입법담당기구 및 인력 .....	60
<표 3-13> 정책능력 실증분석 조사대상 .....	64
<표 3-14> 의원대상 입법 및 정책의정활동 분야별 의정보좌기구(또는 인력) .....	65
<표 3-15> 역대 서울시의회 주요안건처리 실적 .....	66
<표 3-16> 의원대상 입법 및 정책의정활동에의 제약요인 .....	67
<표 3-17> 의원대상 입법 및 정책 의정활동 보좌 강화방안 .....	68
<표 3-18> 의원대상 의정연수 필요 과목 .....	69
<표 3-19> 역대 서울시의회 조례안 처리 실적 .....	70
<표 3-20> 역대 서울시의회 예·결산안 처리실적 .....	71

<표 3-21> 역대 서울시의회 행정사무감사 감사기관 및 지적건수 .....	71
<표 3-22> 역대 서울시의회 청원 접수 및 채택 실적 .....	72
<표 3-23> 사무처 대상 의회기능 수행 평가 .....	73
<표 3-24> 사무처 대상 입법 및 정책 의정활동 제약요인 .....	74
<표 3-25> 사무처 대상 입법 및 정책 의정활동 보좌강화방안 .....	75
<표 3-26> 사무처 대상 각 인사제도에 대한 의견 .....	76
<표 4-1> 「지방자치법」 개정(안) .....	85
<표 4-2> 「지방공무원법」 개정(안) .....	85
<표 4-3> 서울시 자치구의회 사무기구 인력현황 .....	88
<표 4-4> 서울시 공무원 직급별 정원현황 .....	89
<표 4-5> 의정조사원 운영 경과 .....	110
<표 4-6> 의원보좌관제 관련 최근 입법 동향 .....	111
<표 4-7> 조례안과 행정사무감사 처리 내역 .....	112
<표 4-8> 국회와 지방의회의 사무직원 현황 .....	113
<표 4-9> 해외 대도시 지방의회 입법활동 개인적 지원제도 비교 .....	115
<표 4-10> 의원보좌관제 도입 방안 비교 .....	118
<표 4-11> 「지방자치법」 개정안(예시) .....	119
<표 4-12> 서울시의회 의원보좌관제 도입 예산소요 추정액(인건비) .....	121
<표 4-13> 지방감사제도의 개관 .....	122
<표 4-14> 국정감사 대상기관 .....	127
<표 4-15> 행정사무감사 시기 및 근거조례 .....	128
<표 4-16> 역대 서울시의회 행정사무감사 대상기관 및 지적건수 .....	129
<표 4-17> 상임위별 행정사무감사 대상기관 및 지적건수 .....	129
<표 4-18> 감사결과 처리내용 .....	130
<표 4-19> 「서울시의회의정연구센터」설립 방안의 비교검토 .....	145
<표 4-20> 미국 NTS의 지방의회 의원과 사무직원 역량 인증 교육훈련프로그램 .....	156
<표 4-21> 의정연수 교과편성 예시 .....	157
<표 4-22> 사무처 직원 실무연수 교과내용 예시 .....	158
<표 4-23> 주민과 함께하는 의정연수 교과내용 예시 .....	159
<표 4-24> 행정안전부 의정성과지표 체계 .....	169

<표 4-25> 행정안전부 의정활동 만족도 설문구성(안) .....	170
<표 4-26> 학자들이 제시한 의정활동 성과지표 .....	176
<표 4-27> 서울시의회의 의정성과 평가지표(예시) .....	179

## 그림목차

<그림 1-1> 연구의 방법 .....	9
<그림 1-2> 연구진행체계 .....	10
<그림 2-1> 지방의회 정책기능의 영향요인 .....	22
<그림 3-1> 서울시의회 조직도 .....	43
<그림 3-2> 서울시의회 사무처 조직도 .....	46
<그림 3-3> 2011년 의회사무처 조직개편 .....	47





# 제 1 장



## 서 론

제1절 연구의 배경과 필요성

제2절 연구의 목적

제3절 연구의 범위와 방법



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경과 필요성

#### 1. 연구의 배경

- 분권화의 확대에 따라 국가사무의 지방이양이 확대되고 지역주민들의 복리 증진과 삶의 질 제고에 대한 수요 증가로 지방행정이 보다 전문화·복잡화되면서 지방의회<sup>1)</sup>의 권한과 역할이 커지고 있으며, 이로 인하여 서울시의회는 복잡하고 다양한 정책수요에 직면해 있음.
- 지난 1991년 지방자치제도 부활 이후, 특히 참여정부가 핵심 국정과제로 지방자치의 근간을 이루는 지방분권을 적극적으로 추진한 결과, 중앙사무가 지방자치단체의 고유사무로 대폭 이양되고 있음.

<표 1-1> 지방이양사무 추진 현황(2011.7.1 현재)

구분	총계	지방이양추진위원회										지방분권추진위원회			
		소계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	소계	'09	'10	'11.7
이양 확정	2,864	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,296	697	481	118
이양 완료	1,678	1,337	2	92	138	172	204	436	44	131	118	341	81	132	128
추진중	1,186	69	-	1	1	12	1	19	12	12	11	1,117	551	448	118

자료 : 대통령 소속 지방분권추진위원회

주 : 이양사무의 특성상 법령개정 등을 통하여 이양이 확정되므로 대부분 3년 이상의 장기간에 걸쳐 이양이 추진되고 있음.

1) 본 연구에서의 용어 : '지방자치단체 의회'는 보통 줄여서 '지방의회'라고 통칭하는 바, 본 연구에서 전국 지방자치단체의 지방의회는 '지방의회'라고 하고 서울특별시의회는 '서울시의회' 또는 '시의회' 라고 표기하도록 함. 또한 전국 지방자치단체의 행정부는 '집행부' 집행부의 장을 '단체장'으로 하되 서울특별시장은 '서울시장' 또는 '시장'으로 표기함.

- 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 따라 지난 2000년 이후 정부는 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 중앙사무를 정비하여 2,864개를 지방으로 권한이양 결정하였으며, 이 중 2011년 7월까지 모두 1,678개 사무를 이양 완료하였음.
- 지방화, 세계화 시대에 지방의 경쟁력은 국가경쟁력의 근원이므로 향후에도 국가경쟁력을 제고하고 국력 창출을 위하여 지방분권을 지속적으로 추진할 것으로 전망되며, 이러한 과정에서 서울시의 경우에도 새로운 역할과 업무의 증가가 뒤따르게 됨.
- 이러한 서울시 행정사무의 증가는 필연적으로 시행정의 투명성과 책임성이 그만큼 제고되어야 하는데, 정부와 상급자치단체의 통제와 감독체계가 아닌 시의회를 중심으로 한 자율적인 견제와 감시야말로 지방자치와 분권의 정신에 적합하다고 할 것임.
- 서울시의회의 의정활동 여건과 업무량을 구체적으로 가늠할 수 있도록 인구와 예산, 공무원 수 등의 자료를 통해 살펴보면 다음과 같으며 서울시의회의 경우 같은 시·도의회에 비하여 의정활동에 대한 수요가 크다는 사실을 알 수 있음.2)

<표 1-2> 전국 시·도의회의 의정환경 비교

구 분	서울특별시(A)	최대값	최소값(B)	차이(A/B)	
인 구1) (명)	전 체	10,312,545	11,786,622(경기)	571,255(제주)	18.1
	의원당	90,461	89,974(경기)	13,933(제주)	6.5
예 산2) (억원)	전 체	205,850	205,850(서울)	21,851(울산)	9.4
	의원당	1,806	1,806(서울)	840(울산)	2.2
공무원3) (명)	전 체	15,292	15,292(서울)	2,260(울산)	6.8
	의원당	134	134(서울)	77(충북)	1.7

- 주 1 : 2010년 말 현재 주민등록 인구수(행정안전부, 주민등록 인구통계)
- 2 : 2011년도 예산총계 기준(행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산 개요)
- 3 : 2010년 기준(행정안전부, 지방행정종합정보시스템)
- 4 : 의원 수(서울 114, 경기 131, 제주 41, 울산 26)

2) 인구와 예산, 담당 공무원이 많다는 것은 그만큼 해당 도시의 지역문제가 다양하고 복잡하며 지역주민을 상대하고 추진해야 할 업무량이 많다는 사실을 반증하므로, 이로 인해 주민들의 이해와 요구를 입법과 정책에 반영하고 집행부를 견제 감시하는 지방의회의 의정활동 양도 증가.

- 2010년 말 기준으로 서울의 인구는 1,031만 명으로 의원 1인당 90,461명을 대표하고 있으며, 이를 가장 적은 인구의 제주특별자치도와 비교하면 약 7배 정도 더 많은 지역주민을 대표하고 있음.<sup>3)</sup>
  - 서울은 20조 5,850억 원의 예산을 다루고 있으며, 이를 의원 1인당으로 환산하면 1,806억 원에 해당됨. 예산규모가 가장 작은 울산광역시와 비교하면 의원 당 2.2배가 많은 예산을 심사하고 있음.
  - 서울시의 공무원 수는 15,292명으로 의원 1인당 134명의 공무원을 상대하고 있으며, 이는 충청북도의 77명보다 1.7배 많은 수입.
- 지방행정 환경과 의정활동 여건에서 다른 지방자치단체와 상당한 차이를 보이고 있음에도 불구하고, 의정활동 지원을 위한 제도적 장치들은 시·도의회와 기초의회 간 정도의 차이만 있을 뿐 전국적으로 획일적인 기준을 적용하고 있음.
- 이로 인해 지방의회 간에 존재하는 다양한 차이를 전혀 반영하고 있지 못하고, 이러한 차이로 인해 지방의회 본연의 역할과 기능을 수행하지 못한 채 지방의회의 역량을 하향평준화 시키는 문제를 발생시키고 있음.
- 점차 비대해지고 있는 단체장의 권한을 효율적으로 견제·감시하기 위해서는 정부에 의한 지도·감독 대신에 지역주민의 대의기관인 지방의회를 중심으로 한 지방의 자율적인 책임과 감시가 중요한 과제로 부각되고 있음.
- 그러나, 현실적으로는 강시장-약의회의 불균형적이고 비대칭적인 자치제도에서 파생된 의회의 조직, 권한 및 전문성의 취약성으로 말미암아 집행부와 의회 상호 간에 효과적인 견제와 균형이 실현되지 못하고 있음.

3) 외국의 지방의회의 의원 1인당 포괄하는 주민의 수와 비교하여 보면, 한국 지방의회의 업무량 과다의 문제는 더욱 심각한 상황에 이르고 있음. 프랑스와 영국의 지방의원 1인당 인구수를 비교하면 우리가 각각 약 110배, 4배 더 많으며, 일본, 미국과 비교해서도 우리나라 지방의원이 대표하는 인구는 과도하게 높은 실정임.

## 2. 연구의 필요성

- 서울시 행정사무의 양적 증가에 따라 서울시의회의 역할 또한 지속적으로 증가하고 있으며 집행기관을 견제·감시해야 하는 의정활동의 범위와 업무는 급증하고 있는 실정임.
- 그리고 참여민주주의의 확대에 따른 행정의 민주성과 책임성에 대한 시민의 요구와 참여의식은 서울시의 도시개발정책과 주민복지사업 등의 주요 정책 문제에 대하여 시의회의 적극적인 정책기능을 요구하고 있는 상황임.
- 결과적으로 시의원의 의정활동은 집행부에 대한 감시·견제 기능에만 국한되지 않고, 원내·외로 다양한 민원·청원업무와 지역개발 등의 정책기능을 수행하고 있음.
- 서울시의회 의원은 그동안 제8대 의회에 이르기까지 개인 역량면에서 학력, 직업적 전문성, 경력 등에 있어서 사회 각 분야의 전문가와 여성의원들의 참여가 증가함으로써 인적 구성면에서의 정책능력은 지속적으로 향상되어 왔음에도 불구하고 시의회의 법적·제도적인 권한, 조직과 인력, 의회예산의 제약, 그리고 집행기관과의 정보의 비대칭성으로 인하여 집행부에 대한 효율적인 견제와 감시기능과 함께 날로 증가하는 정책기능을 감당하기 버거운 상황임.
- 향후에도 지속적인 지방분권과 지방이양의 추진 등으로 인하여 지방의회 의정활동의 범위는 더욱 확대될 전망이지만, 현재 의회사무처 조직으로는 의원의 다양하고 복잡한 의정활동을 지원하는데 한계가 있고 지방의원 개인적 역량만으로 집행기관을 효과적으로 견제·감시하길 바라는 것은 물리적으로 불가능함.
- 한편, 의회의 의정활동에 있어서 의원의 정책역량을 강화하기 위한 의원연수, 정책연구사업, 의원연구단체 활성화 및 지원, 정책연구위원회의 활성화 및 지원 등의 다각적이고 지속적인 노력이 전개되어 왔음에도 불구하고 장기적이고 안정적인 토대 위에서 연수체계와 프로그램을 확대·재설계할 필요가 있음.

- 의회사무처는 시의회의 의정활동의 전반을 지원하는 핵심기관으로서, 그 동안 전문위원, 입법조사관 등의 외부 전문가 영입과 2011년 조직개편에 따른 입법 담당관실 및 예산정책담당관실의 신설 등의 자체 정책역량강화를 위해 노력해 오고 있음에도 불구하고 충분한 의정보좌 인력확충하지 못하고 있으며 여기에 인사권까지 제약되고 있어 본래의 기능수행에 역부족인 상황이어서 이에 대한 대책마련이 시급하다고 평가됨.
- 의회사무처의 전문적인 보좌역할이 날로 증대되는 시점에서 의회사무처가 제대로 기능하기 위해서는 정책전문 인력확충과 내부적 인적관리가 무엇보다 중요하며 의회사무처 인사행정에 대한 독립성과 효율성은 의회의 성공적인 기능수행과 직결된다고 할 것임.
- 결론적으로, 시의회가 시민으로부터 부여받은 역할과 기능을 제대로 수행하여 행정의 책임성을 확보하기 위해서는 시의회의 자체적인 정책기능제고를 위한 의회시스템의 개선과 제도적 장치마련이 요구되고 있음.

## 제2절 연구의 목적

- 세계화, 분권화, 민주화의 환경변화에 따른 서울시의회의 정책기능강화의 타당성에 대한 이론적, 실증적 근거를 제시.
- 시의회의 정책기능강화의 기초로서 현재의 시의회의 정책능력을 법·제도적 측면, 조직인력의 측면, 의정활동 성과의 측면 그리고 실증조사를 통하여 분석하고 평가.
- 서울시의회의 정책기능강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안들을 탐색하고 이들에 대한 구체적 실현방안을 제시.
- 이러한 시의회의 정책능력 제고를 통하여 궁극적으로 서울시의 자치역량을 강화하고, 시민복리와 행정의 효율성을 높여 서울시와 국가의 경쟁력제고에 기여하는데 그 목적이 있음.

## 제3절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

○ 시간적 범위 : 1991년-2011년 (제3대-제8대 서울시의회)

○ 대상적 범위

- 서울시의회의 구성과 권한
- 시의원의 지위, 권한 및 의정활동
- 의회사무처 조직 및 인력
- 시장의 권한과 의회와의 관계

○ 내용적 범위

- 의회의 정책기능강화의 타당성에 대한 이론적, 실증적 근거
- 집행부와 의회간의 관계 특성 및 역할 진단, 문제점 분석
- 의회 정책능력 분석 및 설문조사를 통한 평가
- 의회사무처 조직의 재설계
- 의정보좌인력의 인사제도 개선방안
- 의회 행정사무감사기능의 강화방안
- 의회의 정책연구 및 의정연수 확대방안
- 의정활동 성과평가제도 도입방안
- 제도개선 및 제안방안 실현을 위한 관계 법령 개정안

### 2. 연구의 방법

○ 문헌조사방법

- 연구과제와 관련하여 단행본, 국내외 대학이나 연구기관의 논문 및 보고서 등을 통한 선행연구의 검토.



○ 법률적 접근방법

- 헌법, 「지방자치법」 등 관련 법령과 지방자치 및 지방의회 관련 조례 등을 검토.

○ 사례비교

- 주요 선진국의 지방자치단체 및 지방의회의 조직, 권한, 의정활동 등에 관한 사례를 조사하여 비교하여 서울시의회의 제도 및 운영상의 특징을 파악하고 선진국의 사례를 참고하여 발전방안을 제시.

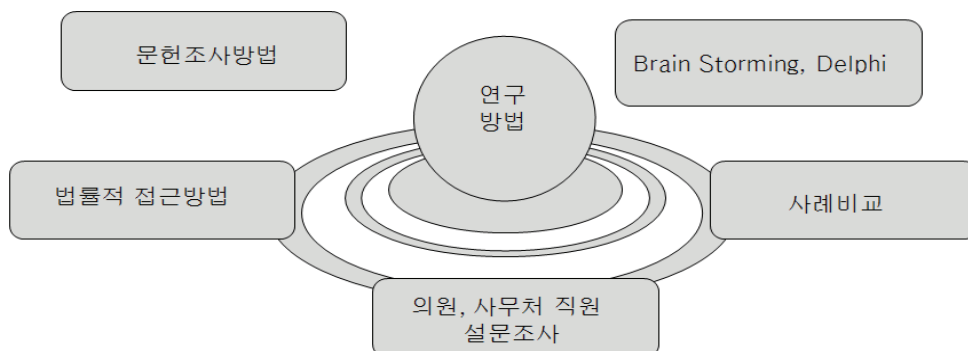
○ 브레인 스토밍(Brain Storming) · 델파이(Delphi)

- 본 연구에 참여한 연구원들 간의 지속적인 브레인 스토밍과 워크숍을 통하여 새로운 아이디어를 개발하고 계획 작성의 방향에 대해 논의.
- 견해를 유도하고 종합하여, 집단적 판단으로 정리하는 일련의 절차인 델파이법을 통해 서울시의회 정책능력 강화를 위한 방안을 도출.

○ 의원, 사무처 직원 설문조사

- 본 연구에서는 서울시의회의 의정활동과 사무처 조직개편 및 의정보좌능력제고, 의정연수의 방향 설정을 위하여 의원, 사무처 직원 설문조사결과를 통하여 실증적으로 분석함.

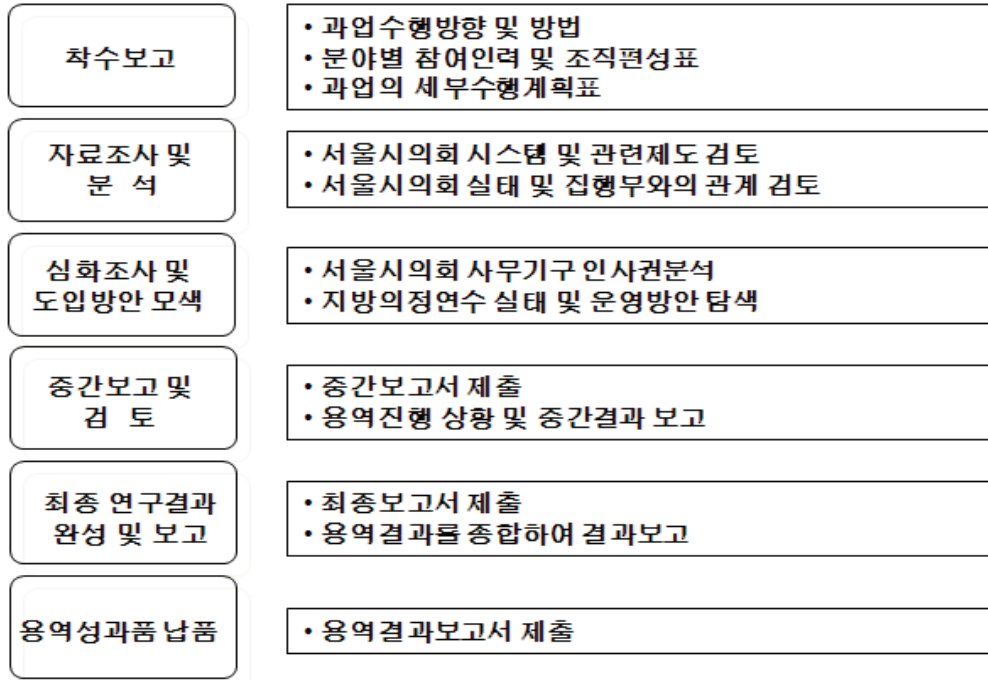
<그림 1-1> 연구의 방법



### 3. 연구진행체계

○ 본 연구의 전체적인 진행체계는 다음 <그림 1-2>와 같음.

<그림 1-2> 연구진행체계



## 제 2 장

# 의회의 정책기능과 집행부와의 관계

제1절 의회 정책기능의 의의와 중요성

제2절 의회의 정책기능수행의 제약요인

제3절 의회와 집행부간의 관계

제4절 의회와 집행부간의 관계유형

제5절 의회와 집행부간의 갈등관계의 원인과 해소방안



## 제2장 의회의 정책기능과 집행부와의 관계

### 제1절 의회 정책기능의 의의와 중요성

#### 1. 의회 정책기능의 의의

- 지방의회는 주민을 대표하여 지방자치단체의 예산과 정책 등을 결정하는 최고 의사결정기관이며 동시에 지방자치단체의 자치법규인 조례의 입법권을 갖는 입법기관으로서 그 지위는 헌법의 해석에 있어서 통설인 제도적보장설에 따라 완전하게 보장되어야 할 것임.
- 종래 의회의 지위에 관하여 ‘지방의회는 법적인 의미에서 국회와 같은 헌법상의 의회는 아니며 지방자치단체의 구성부분의 하나로서 중앙행정부에 귀속되는 행정기관’이라는 견해가 있으나<sup>4)</sup> 「헌법」 제117조 제1항은 국가와 지방자치단체간의 수직적 권력분립을 규정하고 있다고 할 것이므로 의회는 행정기관이 아니라 고유한 입법기관으로서의 위상을 가짐.<sup>5)</sup>
- 의회를 행정기관으로 보려는 견해는 조례제정권을 행정입법으로 보아온 종래의 독일학계의 영향을 받은 것이나 독일에서도 변화가 일어나고 있으며 의회의 입법기관성을 긍정하는 것이 학계의 통설임.<sup>6)</sup>
- 의회의 정책기능은 정책과정별로는 정책의제의 형성-정책대안의 분석 및 평가-정책결정-정책집행-정책평가 및 시정조치로 구분되며 의회의 정책기능은 정책집행을 제외한 나머지 정책과정에 모두 관여하게 됨.
- 그러나 의회가 정책기능을 수행한다고 해서 의회가 행정기관이라는 의미는 아니며 의결 및 입법 기능을 수행하는 과정속에서 정책문제를 다룬다는 것을 의미함.

4) 석종현, 「일반행정법, 하」, (서울: 삼영사, 1990), p. 172.

5) 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화,” 지방자치법연구, 통권 제20호, p. 125.

6) 김남진, “지방의회의 법적 지위,” 월간고시, 1994년 1월호, p. 104.

- 정치와 행정의 궁극적인 산물은 정책이며 지방의회의 주요 권한인 조례입법권(정책형성기능), 예산심의·의결권(정책결정기능), 시정질문, 행정사무감사·조사, 결산검사·승인(정책통제기능), 민원처리 및 청원소개권(정책의제수렴기능)은 결국 주민을 위한 정책기능임.
  
- 의회의 기능이 정책과정과 밀접하게 연관되어 있다는 사실은 입법권을 가진 지방의회가 중심이 되어 정책집행권을 행사하는 기관통합형 지방정부의 사례에서 쉽게 인식될 수 있음.
  
- 기관통합형은 영국, 독일, 캐나다, 호주, 미국의 일부 지방정부의 경우에서 정책결정기능과 집행기능을 지방의회에 통합시킴으로써 지방의회와 집행기관의 조화를 바탕으로 원활한 행정운동을 하기 위해 채택하고 있음.
  
- 정책은 전문성을 요하며, 정치와 행정의 분업이며 동반자적 관계로서 행정관료에게는 정책적 전문성이 요구되며 의원에게는 정치적 전문성이 요구됨.
  
- 정책적 전문성이란 정책을 입안 집행하는 과정에서의 효율성을 의미하며 정치적 전문성이란 정책의 심의와 평가과정에서의 대표성(representativeness)과 책임성(responsibility)을 의미.

## 2. 의회권한에 의한 정책기능의 수행

### 가. 조례제정권을 통한 정책형성기능

- 지방자치단체는 법령을 위반하지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함(「지방자치법」 제22조).
  
- 의회의 조례제정권은 행정의 합법성과 민주성을 강화시키는 수단이므로 적극적으로 행사되어야 하며 조례제안건수는 지방의정에 대한 평가기준이 됨.

- 조례는 지방행정의 합법적 근거가 되므로 주민이 원하는 서비스의 법률적 근거를 마련하여 합법적 민원해결이 가능해짐.

#### 나. 예산을 통한 정책결정기능

- 예산(budget)은 곧 정책(policy)이며 의회가 예산을 심의 의결한다는 것은 정책을 실질적으로 결정하는 것과 같음.
- 예산권행사에 요구되는 지방의원의 역할은 선량한 주민대표로서의 관리자의 역할이며 시간과 노력이 요구됨.
- 이런 의미에서 볼 때, 의회의 지방행정에 대한 관여는 매우 광범위하다고 볼 수 있으며, 예산권의 실질적인 행사야말로 민주적인 자치행정의 성패의 관건이 된다는 사실은 부인할 수 없음.
- 지방자치단체의 정책을 담고 있는 예산안에 대한 의회의 실질적인 심의가 이루어지지 않고서는 지방행정에 대한 민주통제가 불가능해진다는 점을 분명히 인식할 필요가 있음.

#### 다. 행정감시권을 통한 정책통제기능

- 의회의 감시권은 집행기관과 단체장에 대한 독주를 방지하고 적정한 행정운영을 유도하며 의회의 의결권행사를 보완하려는 데 그 의의가 있으나 보다 중요한 기능은 정책의 효율성을 확보하고 주민의 입장에서 통제하는 것이라고 볼 수 있음.
- 의회는 행정감시권을 통하여 지역발전을 위한 정책과제들을 우선 순위에 따라 집행될 수 있도록 촉구하고 그 구체적인 방안들을 이러한 과정들을 통해서 의견을 표명할 수 있음.

- 의회가 행사하는 행정사무조사 및 감사권은 그 대상이 집행부의 정책에 대한 것이므로 이러한 감시권을 효과적으로 행사하기 위해서는 의회의 정책적 분석 평가 능력을 발휘되어야 함.

라. 민원처리 및 청원소개권과 정책의제수렴기능

- 청원권은 국가기관 또는 지방자치단체의 기관에 대하여 일정한 사항에 관한 희망을 진술하는 권리이며 지방의회의원은 주민이 청원을 하고자 하는 경우에는 이를 소개하여 그 해결을 돕도록 되어있음.
- 주민들의 청원내용 중에는 개인적인 이익을 요구하는 것도 있지만 다수의 주민이 요구하는 내용 중에는 바람직한 지역발전방안들이 포함되어 있음.
- 따라서 청원소개권을 갖는 지방의원으로서 주민들로부터 지역개발을 위한 구체적인 방안들을 주민들로부터 얻어낼 수 있으며 민주적인 행정의 구현에도 기여할 수 있음.

### 3. 의회의 정책기능강화의 필요성

가. 의정활동의 정책영역확대

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 ① 의결기능, ② 정책형성기능, ③ 입법기능, ④ 견제감시기능, ⑤ 민의대변기능, ⑥ 이해조정기능, ⑦ 협력봉사기능, ⑧ 자율운영 및 발전관리기능 등을 수행하는 바, 이러한 기능의 실질적인 내용은 주민생활과 지역발전을 위한 정책을 내용으로 함.
- 의회가 다루어야 할 모든 의안이 담고 있는 정책문제는 현대 복지국가화, 지방분권화, 급속한 변화와 경쟁력강화에 대한 요구로 지방정부의 정책기능의 범위와 내용 그리고 그 질적 고도화를 요구하고 있으며 이의 당연한 귀결로서 지방의회의 정책기능의 강화의 필요성이 대두됨.



## 나. 의회와 집행부의 관계변화

- 삼권분립의 정치원리에서 의회와 집행부의 관계는 기본적으로 견제와 균형의 대립관계를 기본으로 하며 지방정부의 구성형태로서 기관분립형을 취하는 우리나라에서는 이러한 기본원리에 충실할 수 있음.
- 실질적인 측면에서 의회와 집행부는 주민의 복리증진과 지역발전 즉, 공익실현의 양축이라는 점에서 행사하는 권한의 성격은 다르지만 본질적으로 목적은 같기 때문에 양자는 정책을 매개로 공동협력자의 관계임.
- 특히, 의원은 현장에서 주민과 지역의 정책적 요구를 직접 수렴하는 기능을 수행하며 주민은 선거에서 정책에 대한 성공여부로 의회와 의원을 평가한다는 점에 비추어 볼 때, 의회로서는 정책기능 강화의 필요성이 강하게 대두됨.

## 다. 의정활동의 전문성에 대한 요구

- 지방의회는 집행부의 정책수행을 감시, 견제, 비판함으로써 지역통치권 행사의 절차적 정당성을 보장하는 중추적 역할을 담당하기 때문에 점점 더 복잡다기해 지는 현대사회 변화에 대처하기 위해서 전문성을 필요로 하고 있음.
- 뿐만 아니라, 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 불특정 다수인의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에, 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 도움이 있어야 폭넓은 의정활동을 수행할 수 있음.

## 라. 과다 대표와 취약한 의정지원제도

- 외국의 지방의원 1인당 인구수는 미국 2,393명, 프랑스 120명, 영국 2,866명, 일본 1,498명인데 반하여 우리나라는 13,231명으로서 프랑스의 110배, 일본의 8.8배, 영국의 4.6배로 과다 대표되고 있음.

<표 2-1> 국가별 지방의원 1인당 인구수

국가별	인구 (백만명)	의원1인당 인구(명)	의원 총수(명)
미 국	297.0	2,393	460,000
프랑스	62.7	120	520,436
영 국	60.2	2,866	21,000
일 본	125.9	1,498	84,003
한 국	48.0	13,231	3,626

주 : 한국의 의원 총수는 제5기 의원 수로 2006년 선거법 개정 이후 의원수는 약 20%가 감소함.

- 인구 천만명대의 서울특별시, 경기도와 비슷한 인구규모를 가진 동경도의회를 비교하면, 서울특별시의회와 경기도의회가 114명과 119명인데 비해 동경도의회는 127명이며 지방의원의 보수도 상위수준의 보수를 받고 있음(<표 2-2>).

<표 2-2> 일본 지방의원의 보수월액

(단위 : 엔)

구 분		보수평균액	최고액	최저액
도도부현	의 장	1,026,410	1,273,000 (東京都)	910,000 (青森縣)
	부의장	916,660	1,149,500 (“)	810,000 (“)
	의 원	843,370	1,026,000 (“)	770,000 (島根縣)
시	의 장	530,300	1,300,000 (大阪市)	315,000 (兩津市)
	부의장	470,600	1,115,000 (“)	259,000 (“)
	의 원	438,000	1,050,000 (“)	244,000 (“)
정·촌	의 장	294,999	499,000 (神奈川葉山町)	140,000 (東京都御島村)
	부의장	238,076	430,000 (“)	115,000 (“)
	의 원	216,810	400,000 (“)	100,000 (“)
정령 지정도시	의 장	1,112,500	1,300,000 (大阪市)	980,000 (千葉市)
	부의장	900,167	1,150,000 (“)	880,000 (“)
	의 원	910,833	1,050,000 (“)	810,000 (“)

주 : 2006년 기준임.

- 이와 같은 과다대표의 문제를 해결하기 위해서는 의회의 정책기능 수행능력을 확충해야하는 문제가 시급하다고 할 수 있음.

## 제2절 의회의 정책기능수행의 제약요인

### 1. 의회의 정책기능수행의 영향요인

#### 가. 의회와 주민

- 주민이란 지방자치단체의 인적 구성요소를 말함. 다만 주민을 단순한 인적 구성요소라기 보다는 그들 책임 하에 스스로 또는 대표자를 선출하여 지방자치단체를 운영하는 주체라 할 수 있음.<sup>7)</sup>
- 즉, 주민이란 일정한 지역에 거주하는 사람들만을 지칭하는 것이 아니라 공민으로서의 시민, 즉 시민계급, 시민사회, 시민정신에서와 같이 근대국가 형성의 주역이라는 뜻이며 공민으로서의 주민을 뜻하는 것임.
- 따라서 지방자치는 주민에 의해 선출되어 주민의 의사를 대표하는 지방의회에 의한 지방행정의 관리방식이라고 볼 수 있음. 지방의회가 주민의 대표기관으로서 주민의 신뢰를 고양하고 주민참여의 요청에 부응하여 그 기능을 어떻게 활성화해야 할 것인지를 모색하는 것이 중요하다고 할 것임.
- 의회는 주민이 직접 선출한 의원들로 구성되며, 주민을 대표하여 의회의사를 결정하게 됨. 따라서 지방의회 의원은 임기가 끝날 때까지 주민전체를 대표하기 때문에 이들에 의해 구성되는 의회는 마땅히 최상의 권위가 있는 정당한 주민 대표로 간주됨.<sup>8)</sup>
- 의회는 지역내의 주민 및 집단들에 의해 제기되는 각종 요구를 받아 통합, 조정하는 조직체로서 지방의회 의원은 지역주민의 요구표명(articulation)을 통합(integration)함.<sup>9)</sup>

7) 정세욱, 「지방행정학」(서울: 법문사, 1984), p. 207.

8) 최효환, 「의회정치의 이론과 실제」(서울: 박영사, 1981), pp. 14-17.

9) Albert Mabileauet (ed.), Local Politics and Participation in Britain and France (Cambridge University Press, 1989).

나. 의회와 집행기관

- 지방자치는 주민의 요구와 지역복지의 실현을 위하여 주민을 대신해서 의회와 자치단체가 추진하는 정치·행정활동이라 할 수 있음.
- 주민의 요구를 실현함에 있어서 능률성만을 고려한다면 하나의 기관을 통해서 수행하는 것이 가장 이상적일 것임. 그러므로 단일체제를 채택하고 있는 나라도 많음.
- 지방자치에 관한 사항 전부를 한 기관에 일임할 경우 여러 가지 문제점이 있을 수 있음. 즉 권력집중에서 오는 주민에 대한 불이익을 방지하기 어려우므로 지방행정의 성격상 의회와 단체장을 두고 역할분담을 하도록 하는 것이 효과적임.<sup>10)</sup>
- 우리나라는 실정법상으로 기관분립형을 채택하고 있는 까닭에 지방의회와 지방자치단체의 장을 각각 분립시켜 상호 대등한 관계에서 자주적으로 그 기능을 수행토록 하고 있는 것이 특징임.
- 기관분립형은 의결기관과 집행기관의 갈등·대립이 격화하여 양 기관의 주장이나 의사가 상호 조정되지 아니할 때에는 지방자치단체의 기능이 원활히 수행되기 어려운 단점이 있음.
- 의회는 집행기관에 대한 철저한 견제와 감시를 통해 공정하고도 민주적인 자치행정이 구현되도록 하고 집행부와의 지나친 대립으로 행정이 마비되고 주민생활에 불편을 주지 않도록 애써야 할 것임.
- 지방자치단체장은 지방의회 소집을 요구할 수 있으며, 조례안을 비롯하여 각종 의안을 제출할 수 있고, 예산안의 편성 및 제출권, 재의 요구권, 선결처분권, 경우에 따라서는 주민투표를 실시할 수 있는 권한으로 지방의회를 견제하고 있음.

---

10) 신대형, “지방의회와 지방자치단체장과의 관계개선”, 지방행정연구 통권 제27권. (서울 : 한국지방행정연구원, 1993. 2), pp. 103-104.

- 이러한 양 기관의 권한이 주민의 복지증진이라는 궁극적인 목표를 실현시키려는 방향으로 행사될 때에 지방의회의 정책기능은 확대될 수 있음.

#### 다. 의회와 정당

○ 정당이란 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에의 참여를 목적으로 하는 국민의 자발적 조직인데, 국민은 이러한 정당을 통하여 행정에 간접적인 통제력을 행사하게 됨.

- 이 정당은 개개인의 의사를 통합하여 이를 정치와 행정과정에 반영시키는 가장 영향력이 큰 단체임.<sup>11)</sup>

○ 직접 민주주의를 이상으로 하는 주민자치의 견지에서 볼 때 지방자치에 정당이 개입하는 것은 바람직하지 못하다는 주장이 가능하겠으나, 지방자치도 어디까지나 여러 주장과 이해관계를 조직하고 조정하는 정치과정의 일부라고 볼 때 정당의 개입은 필연적이고 또한 필요하다는 주장도 부정하기 어렵다고 봄.

#### 라. 의회와 이익단체

○ 오늘날 자본주의가 고도로 발달하고 사회가 이질화·다양화함에 따라 중산층, 노동계층, 농어민계층, 기업가계층 등 여러 사회계층이 생기게 되며 이들은 각각 특수이익을 증진시키기 위해 이익집단을 형성하게 됨.<sup>12)</sup>

○ 이익집단은 지방정치와 행정에도 영향력을 행사하며 의회민주주의의 병리현상을 시정·보완하는 기능을 함. 그것은 기존의 민주정치기구나 대의제 하에서는 이 특수이익을 충분히 보호할 수 없기 때문임.

- 이익집단의 압력활동에 대하여 상당히 비판적으로 이해하는 견해도 적지 않음.

11) 최창호·정세욱, 「행정학」(서울 : 법문사, 1988), p. 684.

12) 박문옥, “국민의 공공행정에의 참여 제고방안”, 고시연구 제28권 제3호 (한국고시학회, 1980), p. 107.

그것은 선진국일수록 이익집단의 영향력이 크기 때문에 지나치게 특수이익에 기울어진다는 데 원인이 있음.<sup>13)</sup>

- 그러나 우리나라의 이익집단은 상대적으로 자주성이 낮으며, 따라서 그 영향력과 통제력도 미약한 편임.

○ 이상의 논의를 토대로 본 연구의 분석틀에 비추어 지방의회 정책기능수행에 영향을 미치는 영향요인은 다음 <그림 2-1>과 같이 정리 될 수 있음.

<그림 2-1> 지방의회 정책기능의 영향요인

기관 요소	의회	의회사무처	의원
구조	의회제도	사무처의 인사 및 조직	의원의 구성
기능	의회의 권한	사무처의 권한	의원의 권한
행태	의회운영	사무처의 운영	의원의 전문성, 역할
재정	의회비	의회사무비	의정활동비, 의원보좌관, 연수비

## 2. 지방의회 정책기능의 제약요인

### 가. 의회와 시장간 권한의 불균형

○ 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하고 있기 때문에 집행기관과 의결기관 상호간에 조직운영상으로도 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이라고 할 수 있으나, 우리나라는 제도적으로 시장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어<sup>14)</sup> 두 기관간의 불균형이 심한 상태에 있음.

13) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics, 2nd ed., (Boston : Little Brown, 1978), pp. 76-77.

- 제한된 권한 범위 하에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제가 미약하고, 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 집행하기 위한 의회의 자치권도 보장받고 있지 못한 상황은 의회의 정책기능을 제약함. 실제로 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가되고 있음.

<표 2-3> 지방의회와 단체장간 불균형적 권한배분 관계

지방의회가 집행기관에 작용하는 관계 →	← 집행기관이 지방의회에 작용하는 관계
조례안, 예산안 및 결산, 청원, 기타의 안건의 심의 및 의결권	임시회소집요구권, 선결처분권
선결처분에 대한 동의권, 단체장 기타 관계공무원의 출석요구권	의안제출권, 재의요구권, 대법원제소권
행정사무감사 및 조사권, 서류제출요구권, 기타 질문 질의	의회사무직원의 인사권 등
제도화 되지 않고 있는 권한관계 : 단체장의 불신임권, 지방의회해산권	
보충적 수단 : 주민자치권의 행사	
주민의 조례의 제정 개폐청구권(「지방자치법」 제15조의3) 주민감사청구(동법 제16조) 주민투표제(동법 제14조) 주민소송제(동법 제17조) : 주민이 상급청에 감사청구절차를 거쳐 당해 단체장을 대상으로 직접손해배상을 청구하는 제도 주민소환제(동법 제20조 및 「주민소환법」)	

#### 나. 정책보좌기구 및 인력의 취약

- 의회사무기구의 인적 자원관리를 집행기관과 달리할 필요성이 있다는 주장은 바로 지방의회의 고유기능을 수행하는데 의정의 특화된 전문성이 요구되며, 집행기관에 대한 감시·감독기관으로서 의회의 독립성과 자율성에 근거함.
- 의회의 정책능력과 정책보좌기구의 지원간에 매우 높은 상관관계가 있다는 것이 조사결과로 판명된 바 있음.<sup>15)</sup>

14) 지방의회의 의결에 대해 단체장의 폭넓은 재의요구권과 제소권, 선결처분권, 지방자치단체장의 지방의회 사무직원 임명권 등을 예로 들 수 있다.

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

- 결과적으로 의회의 정책결정능력을 향상시키는 방법에는 전문보좌관제가 특히 유효하다고 볼 수 있으며, 의회의 정책결정능력이라 함은 정보수집·분석능력, 법제능력, 주민의사 수렴능력, 대화와 협상능력 등의 총체적 개념으로, 이러한 능력을 제고하는 데는 의회사무기구와 전문위원, 개별보좌관 등의 기능과 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있음.

다. 사무직원에 대한 독립적 인사권 결여

- 기관분립형 구조 하에서 의회사무처공무원의 인사권과 임용 권한이 집행기관의 대표인 지방자치단체의 장에게 부여되어 있는 것은 지방의회와 집행기관간 상호불간섭에 의한 견제와 균형 원리에 맞지 않고, 도리어 집행기관에 대한 감시·감사권을 가진 지방의회의 자율성과 독립성만 저해시키는 결과를 가져온다는 것이 기존연구들의 주요 비판내용이고 실제 현황에 대한 분석에서도 이러한 점을 뒷받침 해주고 있음.
- 인사운영상 의회사무처 직원중 일반직 사무직원에 대한 인사권이 지방자치단체 장에게 부여되어 있는 한, 행정직 공무원으로 임용된 의회공무원들의 입장에서는 의회보다는 집행기관에 소속감을 갖게 되며 일반행정직과의 인사교류는 의정업무의 특수성을 살리고 전문성을 지속적으로 향상시키는데 한계를 가질 수 밖에 없음.

<표 2-4> 단체장과 사무기구의 장이 임명하는 사무직원 수

구분	계	단체장 임명	의회사무처(국)장 임용	비 고
계	4,890	2,734 (55.9%)	2,156 (44.1%)	
일반직 사무직원	2,734	2,734	-	사무기구의 장, 담당관, 담당, 일반직 전문위원 등
별정직 사무직원	276	-	276	전문위원 일부, 속기사(서울시의회, 서울시 각 자치구의회)
기능직 사무직원	1,871	-	1,871	속기사, 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조
계약직 사무직원	9	-	9	편집실 편집요원 등

주 : 2006. 7. 1. 기초의회, 광역의회 포함



- 이러한 결과는 의정활동을 보좌하는 전문인력의 역량 축적과 전문성 강화라는 측면에서 볼 때, 인사교류제도의 운영이 부정적으로 작용하여 의정활동에 상당한 장애요인이 되고 있음.

#### 라. 정책분석 평가 및 연구기능의 취약

- 의회사무기구는 각종 안전심사 등 의원의 의정활동에 필요한 사무보조 및 의회 행정사무를 수행하고, 의회기능을 보다 효율적으로 도모하기 위하여 조사하고 연구하는 기능을 가지고 있으나 이는 현안이 되어 있는 문제에 국한되며, 의회의 정책활동의 기초가 되는 정책분석 평가 및 연구조사기능을 전담하여 이를 상시적으로 운영하지 못하고 있어 의회의 정책기능을 제약하는 한 요인이 되고 있음.
- 지방의회의원에 대한 사무기구의 전문성을 보좌하기 위해서는 무엇보다도 의회사무기구의 조사연구기능이 활성화되어야 하나, 의회사무기구의 분장사무규정에도 명확하게 정의되어 있지 못하며, 기능마저 분산되어 있음.<sup>16)</sup>

#### 마. 의정연수 및 직원교육의 부족

- 의회사무 중에서 일반 관리사무는 집행기관과 비슷하지만, 회의 및 위원회의 운영과 관련된 사무나 연구조사에 관련된 사무는 집행기관의 사무와는 달라 전문화를 요함.
- 초대 지방의회가 개원한 직후 지방의회 사무직원들을 대상으로 한 교육·훈련이 집중적으로 실시된 바 있으나, 그 이후에는 지방의회 사무직원들에 대한 교육·훈련의 기회는 축소됨. 따라서 사무직원의 전문성 향상을 위한 교육·연수·훈련이 필요함.

16) 예를 들어, 의정계의 분장사무중에 「의회운영에 필요한 자료의 수집·조사연구 및 보관관리」, 의사계는 「의안심의에 필요한 자료수집 및 조사연구」로 되어 있으나 정작 지방의회 의원의 전문성 보좌의 중핵기관이 되어야 할 전문위원의 분장사무에는 「전문위원은 위원회의 의안을 심사하고, 의안진행을 보좌한다」 라고만 명시되어 있을 뿐 연구조사의 기능에 대하여 언급하고 있지 않음.

바. 부서간 기능분담의 불명확

- 현재의 의회사무처 직원은 주로 의회행정업무에 집중되어 있으며, 의정보좌와 관련한 업무로는 집행기관과 위원간의 자료전달, 안전검토, 기 집행된 정책에 대한 문제점 지적 등의 소극적인 보좌수준에 머물고 있음.
- 보좌관이 없는 지방의원의 입장에서 보면 이들의 역할로는 실질적인 의정활동에 충분한 의정활동 보좌 업무수행을 기대하기는 어려움.
- 최근 일본에서는 의정활동의 지원과 정보조사 업무를 위해 의회사무기구의 직원을 증원하려고 시도하고 있으나 행정기구 축소지향의 행정개혁과 상치되어 어려움을 겪고 있기는 하나 우리와는 지방의회의 여건이 다르다는 점을 인식할 필요가 있음 .
- 우리의 현실에서 볼 때, 지방의원이 의정활동에서 지원을 받을 수 있는 유일한 창구는 의회사무기구임. 경제적으로나 제도적으로 일본이나 국회와는 비교도 안 될 정도로 열악한 현실에서 의정활동을 하고 있다는 점에서 이를 지원하는 제도의 보완이 필요함을 알 수 있음.
- 이러한 대안으로 대부분의 의회가 취하는 정책이 행정부서보다 전문위원실을 보강하고 있으나 전문위원실이 새로운 업무개발 없이 기존의 행태와 같이 회의진행보좌, 현지 확인 수행 등과 같은 행정, 연락업무에 종사할 경우 이 또한 실익이 없음.
- 의회 사무처의 본래적인 임무를 제대로 수행하기 위해서는 사무처 직원들이 전문적인 능력이 필수적이라고 할 수 있음.
- 결국 이들의 능력을 최대한 적극적으로 유인하기 위해서 인사제도의 개선으로 일반직보다는 전임계약직 등으로 할 경우 의정활동 지원에 적극적일 것이라는 논의가 있음.

## 제3절 의회와 집행부간의 관계

### 1. 지방자치단체의 구성형태

- 지방자치단체는 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관과 결정된 단체의사를 집행하는 집행기관으로 구성되어 있음. 의결기관으로는 지방의회가 있고 집행기관으로는 일반행정기관, 교육기관 등이 있음.
- 우리나라의 지방자치단체는 주민이 직접 지방의회와 집행기관 모두 선출하는 방식임. 또한 지방의회와 집행기관의 관계에서 강시장-의회형을 채택하고 있음.
  - 강시장-의회형은 지방자치단체장에게 폭넓은 집행권과 입법 및 정책발의를 할 수 있는 제도화된 기회를 부여함으로써 지방자치단체장의 권한을 강화하는 지방정부 형태임.
  - 기관통합형은 입법권을 가진 지방의회가 중심이 되어 정책집행권을 행사하기 때문에 의결기관과 집행기관 간 갈등이 문제가 되지 않으나 우리나라는 기관분립형의 구성형태로 제도적인 측면에서는 양 기관의 갈등이 불가피한 현상임.

### 2. 의회와 단체장간의 권한배분

#### 가. 지방자치단체장의 권한

##### 1) 지방행정의 통할대표권

- 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하고 자치사무(고유사무)와 법령에 의해 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무(단체위임사무, 기관위임사무)를 종합적으로 관리하고 집행함. 또한 보조기관, 소속 행정기관, 하급행정기관을 지휘 감독함(「지방자치법」 제101-제103조).

## 2) 사무의 위임, 위탁권

- 지방자치단체장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속행정기관, 또는 하부 행정기관에 위임할 수 있고, 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 위임 또는 위탁할 수 있음. 또한 조례와 규칙이 정하는 바에 따라 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 않는 사무를 법인·단체·기관이나 개인에게 위탁할 수 있음(「지방자치법」 제104조).

## 3) 직원에 대한 임명권 및 제청권

- 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례, 규칙이 정하는 바에 의해 그 임명과 면직·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리함(「지방자치법」 제105조). 또한 특별시·광역시·도의 경우 행정부시장 혹은 행정부지사를 행정안전부 장관을 거쳐 대통령에게 임명을 제청할 수 있음(「지방자치법」 제110조 3항).

## 4) 기관 및 시설의 설치권

- 「지방자치법」은 그 소관 사무의 범위 내에서 필요한 때에는 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라서 자치경찰기관(제주특별자치도), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있음(「지방자치법」 제113조).

- 특정업무를 수행하기 위해 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치하거나, 원격지 주민의 편의와 특정 지역의 개발 촉진을 위해 필요한 때에는 출장소를 설치할 수 있음.
- 또한 그 소관 사무의 일부를 독립해 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있음(「지방자치법」 제114조-제116조).

5) 규칙제정권

- 지방자치단체장은 법령과 조례에 의해 위임받은 사항에 대해 강제력을 가지는 규칙을 제정할 수 있음. 규칙은 기관위임사무를 중심으로 제정되지만, 조례의 위임에 따라 규칙을 제정할 수도 있음(「지방자치법」 제23조).

6) 의회에 대한 권한

가) 의안발의권 및 출석발언권

- 지방자치단체장은 지방의회에 의안을 발의할 수 있음. 지방의원의 재적 의원 5분의 1 이상 혹은 10인 이상의 연서로 발의하지만 단체장은 단독 발의 할 수 있음(「지방자치법」 제66조).

- 또한 지방자치단체장이나 관계 공무원은 행정사무의 처리 상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있음.

나) 조례공포권 및 재의 요구권

- 지방자치단체장은 조례안이 의결된 후 이송받아 20일 내에 공포해야 함(「지방자치법」 제26조 2항). 만약에 지방의회에서 의결된 조례안이 권한을 넘어서거나 법령을 위반하거나, 공익을 현저히 해치거나, 예산상 실행 불가능한 의결을 하는 등과 같이 이의가 있을 때는 재의를 요구할 수 있음. 이 경우 지방자치단체장은 조례안의 일부에 대해 또는 조례안을 수정해 재의를 요구할 수 없음.

- 재의를 요구한 안건에 대해 지방의회에서 재적 의원 과반수의출석과 출석의원 3분의 2의 찬성으로 재의결하면 조례안은 확정됨. 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 20일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있음. 이 경우 필요하다고 인정되는 경우 집행정지 결정을 신청할 수 있음.

다) 예산편성제출권 및 재의 요구권

○ 지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성해 의회에 제출함. 지방의회는 예산을 심의, 의결할 수는 있지만 편성할 수는 없음. 광역단체는 50일 전까지, 기초 자치단체는 40일 전까지 예산안을 의회에 제출함. 이러한 예산안은 시·도의회는 회계연도 시작 15일 전까지, 기초의회는 10일 전까지 의결해야 함(「지방자치법」 제127조).

- 이 경우 지방의회는 지방자치단체장의 동의 없이 지출 예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용 항목을 설치할 수 없음. 새로운 회계연도 시작 전까지 예산안이 의결되지 못했을 경우, 지방자치단체장은 일정한 부분의 예산을 과거에 준해서 집행할 수 있음(「지방자치법」 제131조).

○ 단체장은 지방의회 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날로부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있음. 법령에 따라 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 할 경비나 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위해 필요한 경비를 삭감한 경우에도 동일한 절차에 따라 재의를 요구할 수 있음(「지방자치법」 제108조).

마) 임시회 및 위원회 소집요구권

○ 지방자치단체장은 총선거 후 최초로 열리는 임시회의 소집과, 일반 임시회의 소집을 요구할 수 있음(「지방자치법」 제45조). 임시회는 이 밖에도 지방의회 의장이나, 재적의원 3분의 1이상 요구에 의해 소집될 수 있음.

바) 선결처분권

○ 지방자치단체장의 장은 지방의회가 성립되지 아니한 때와 지방의회 의결 사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위해 긴급하게 필요한 사항으로 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는

선결처분 할 수 있음. 이 경우 지체없이 지방의회에 보고해 승인을 얻어야 하며, 승인을 얻지 못하면 그 때부터 효력은 상실됨(「지방자치법」 제109조).

#### 나. 지방의회의 권한

##### 1) 의결권

- 지방사무의 수행은 지방의회의 의결을 거쳐서 이루어지므로 의회의 의결권은 집행부의 독단과 전횡을 방지할 수 있게 함. 집행부는 막대한 인력과 예산을 확보하고 있으므로 적절한 견제가 없으면 부패하기 쉬워지는 것임.
- 의회의 예산의 심의, 집행, 편성, 감사 과정에 개입함으로써 집행부를 견제하고 주민의 이해를 대변하는 정책을 집행할 수 있도록 함. 지방의회의 의결을 거치지 않은 예산은 집행이 불가능하므로 의회의 예산의결권이야말로 집행부를 통제하는 강력한 제도임. 이 밖에도 중요한 사항에 대한 동의권과 승인권이 있음.

##### 2) 행정사무의 감사, 조사

- 지방의회는 행정사무의 감사, 조사를 통해 집행기관을 감시 견제할 수 있음. 의회의 감사 및 조사 요구가 있을 경우 집행부는 이에 협조해야 함. 이를 통해 집행기관의 독주와 권력 남용을 방지할 수 있게 됨(「지방자치법」 제41조).

##### 3) 주민 청원의 심사 및 처리

- 지방의회는 지방자치단체장의 행정행위로 인해 어려움을 겪는 주민의 청원을 처리함으로써 집행기관을 견제할 수 있음. 지방의회는 주민이 청원한 청원사항을 위원회별로 심사해 타당하다고 판단되는 사항을 지방자치단체장에게 통고해 처리하도록 권고할 수 있음(「지방자치법」 제73조-76조).

<표 2-5> 지방의회와 집행부의 상호 권한 관계

지방의회	집행부
<ul style="list-style-type: none"> <li>○의안발의권</li> <li>○의결권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례의 제정·개폐</li> <li>• 예산의 심의·확정</li> <li>• 결산의 승인</li> <li>• 사용료·수수료·분담금의 부과·징수</li> <li>• 예산외 의무부담 등</li> </ul> </li> <li>○행정사무감사·조사권</li> <li>○단체장의 출석·답변요구권</li> <li>○임시회 소집공고권</li> <li>○청원의 심사와 처리권</li> <li>○청원서 이송·처리결과보고 요구권</li> <li>○의회사무직원 임명추천권</li> <li>○재의요구된 조례안 등에 대한 재의결·확정권</li> <li>○선결처분의 사후승인권</li> <li>○지방자치단체장의 사임통지수령권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○지방자치단체의 통할대표권</li> <li>○의안발의권</li> <li>○사무의 관리 및 집행권</li> <li>○조례의 공포권</li> <li>○예산안 편성·제출권</li> <li>○예산불성립시 예산집행권</li> <li>○단체장 및 공무원의 출석·답변권</li> <li>○임시회요구권</li> <li>○총선거후 최초의 임시회소집권</li> <li>○부의안건의 공고권</li> <li>○위원회 개최요구권</li> <li>○의회사무직원 임명권</li> <li>○조례안등의 재의요구권</li> <li>○선결처분권</li> </ul>

## 제4절 의회와 집행부간의 관계유형

### 1. 협력관계

- 지방자치단체장이 주요한 정책을 추진함에 있어서 언제든지 지방의회의 관련 상임위원회와 사전에 협의를 하게 되면 협력이 이루어질 가능성이 있음.
- 지방의회가 사전적 지식이 없는 상황에서 갑자기 의안을 제안하여 심의하도록 하는 경우에 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있고, 심의와 의결에 시간이 걸림.
- 지방자치단체장과 지방의회는 서로 협조자가 될 수 있기 위해서는 항상 자문을 구하고 사전에 협의를 거치는 것이 양자의 원만한 관계를 정립하고 협력하는 길이 열리게 됨.
- 정치적으로 예민한 사항에 대해서는 지방자치단체장이 결정하여 의안을 제출하 기보다는 지방의회가 의안을 발의하고 심의하도록 동기를 부여하는 것도 바람 직한 방법이 될 수 있으며 특히 지방자치단체장과 지방의회의 다수당이 서로



다른 경우에 이와 같은 사전 협의 없이 지방자치단체장이 의안을 발의하는 경우에는 상당한 무리가 따르게 됨.

- 지방자치단체장과 의회의 다수당이 정당을 같이 하는 경우에도 지방자치단체장이 자기당의 의회 의원들과만 협의를 한다든가 정보를 제공하는 것은 의회의 파행적 운영을 가져올 수 있기 때문에 바람직하지 않음.
- 지방자치단체장과 주민의 거리 보다는 지방의원과 주민의 거리가 더 가깝다고 할 수 있기 때문에 지방자치단체장은 지방의원을 통하여 필요한 시책이 무엇인지 경청하고 이를 수용하려고 노력하는 것이 사전적 협의회가 가지는 장점임.
- 지방의원은 의결권의 행사나 공식적인 감사나 조사를 통해서 뿐만 아니라 지방자치단체장이나 관계 공무원과 꾸준한 접촉을 유지하고 필요한 시책이 무엇인지 논의하는 과정에서 협력적 관계가 유지되고 생성됨.

## 2. 갈등관계

- 지방의회와 집행기관 간 상호작용 과정에서의 갈등은 일반적으로 양측 간의 법적·제도적인 관계 속에서 일방이 상대방의 입장에서 볼 때 바람직하지 못한 공식적·비공식적 조치나 행태를 취하고 상대방이 그에 대해 부정적인 거부반응을 나타내는 모습임.
  - 지방의회와 지방자치단체의 장은 서로 독립하여 업무를 수행하는 것이 원칙이지만 일정한 경우 서로 상호 영향력을 행사하며 그 과정에서 대립과 갈등이 발생함.<sup>17)</sup>
- 그러나 민주주의는 입장을 서로 달리하는 여러 집단들의 상호조정과 타협이라는 과정을 전제로 하고 있기 때문에 지방의회와 집행부간의 갈등을 비생산적인 것으로만 파악해서는 안됨.

17) 전영권, “지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구 갈등과 협력을 중심으로”, 박사학위논문, 2010.

- 갈등이 지방의회와 집행기관 상호간의 경쟁을 불러일으키고 이를 유도하게 함으로써 자기개발의 혁신성을 확보할 수 있고 지역주민의 관심과 참여를 촉진시킬 수도 있음. 또한 지방의회나 집행기관의 한쪽에 권한행사에 대한 독단적 경우를 막고 견제함에 따라 입법기관과 집행기관 간 권력의 균형을 도모할 수 있음.

### 3. 지방의회의 단체장에 대한 권한과 갈등

#### 가. 지방의회의 의결권 행사와 단체장 갈등가능성

- 조례제정과정에서 지방자치단체장이 발의하는 조례에 대해서 지방의회가 문제를 제기하는 경우, 지방의회의원이 발의한 조례안에서 지방자치단체장이 수행하기 어려운 의무를 부과하는 경우, 예산안 심의 의결과정에서 지방의회가 단체장이 제안한 예산안을 삭감하려고 하는 경우 갈등이 발생할 수 있음.

- 지방의회의 의결권 행사는 주민의 대표기관으로서 당연한 권한의 행사임. 문제가 되는 것은 합리적인 이유 없이 감정적 대립이나 정보의 부족 등으로 인하여 불필요한 대립과 갈등이 발생할 수 있음. 특히 지방의회선거에 정당공천을 허용함으로써 단체장과 야당 간의 정당정치적 관점에서 대립이 나타날 수 있음. 소모적이고 장기적인 감정대립으로 양자 간의 관계가 악화되는 경우 문제가 됨.

#### 나. 지방의회의 통제기능과 갈등가능성

- 지방의회는 지방자치단체장을 통제하기 위하여 행정감사권 및 조사권, 서류제출요구권, 출석요구권, 질문권 등을 가짐.
- 지방의회의 감사권이나 조사권을 행사함에 있어서 자료를 요구하는 지방의회와 자료의 제출을 거부하는 지방자치단체장, 행정감사나 조사 등을 통하여 지적된 사항을 단체장이나 담당공무원이 이행하지 않고 무시하는 경우 양자 간에 대립이 발생할 수 있음.

#### 4. 단체장의 지방의회에 대한 권한과 갈등

##### 가. 지방의회 임시회의 소집 또는 소집요구와 갈등가능성

- 지방자치단체의 장은 필요한 경우 임시회의 소집을 요구할 수 있으며, 임시회를 소집하는 경우 가능한 지방의회의 자율성을 존중하여야 함.
- 의장이 임시회를 소집할 수 있는 경우임에도 단체장이 직접 소집을 요구하는 경우, 의장이 임시회의 소집을 거부함에도 단체장이 무리하게 임시회를 소집하는 경우 갈등이 발생할 수 있음.

##### 나. 지방의회에 대한 의안의 발의와 갈등가능성

- 지방의회와 지방자치단체장 간의 소통이 원만하지 못하고 갈등관계가 있는 경우에 단체장이 발의한 의안이 지방의회에서 순조롭게 심의되지 않을 수도 있고, 단체장이 지방의회에 발의하면서 발의이유나 배경을 충분히 설명하지 않은 경우, 지방의원에 대한 설득의 노력을 소홀히 하는 경우 갈등이 발생할 수 있음.

##### 다. 지방의회의결에 대한 재의요구와 제소 및 갈등가능성

- 지방자치단체장이 재의를 요구하는 경우 지방의회가 지방자치단체장의 재의요구를 수용하여 재의결하지 않거나 재의결에 이르지 못한 경우 어느 정도 대립관계가 완화될 수 있지만, 지방의회가 재의결하여 확정된 경우에는 양자 사이에 심각한 대립관계가 형성될 수 있음. 단체장이 재의결된 사항에 대해 위법함을 이유로 대법원에 소송을 제기하는 경우에도 마찬가지임.

##### 라. 선결처분과 갈등가능성

- 지방자치단체장의 선결처분이 지방의회에 의하여 승인을 받지 못하거나 지방의회가 정상적인 선결처분권을 하는 경우에는 갈등이 발생할 수 있음.

마. 지방의회출석 및 발언권과 관련된 갈등가능성

- 지방의회나 위원회가 출석을 요구함에도 불구하고 출석을 거부하거나 출석하여 필요한 질문에 대한 답변을 회피하거나 불성실한 답변을 하는 경우 양자 간 대립관계가 형성될 수 있음.

## 제5절 의회와 집행부간의 갈등관계의 원인과 해소방안

### 1. 제도적 갈등 원인과 해소방안

가. 상호간의 권한과 책임소재의 명확화

- 중앙집권적인 체제하에서 중앙정부의 지방정부에 대한 감시, 통제, 감독위주의 수직적인 구조에서 합리적인 권한 및 권력배분과 갈등을 조정하는 제도 및 절차들이 활성화되지 못함.
- 「지방자치법」 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정)와 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) 두 조항은 중앙정부의 지방정부에 대한 상명하복식의 지시와 통제로 규정되어 있고, 광역·기초 지방자치단체 상호간의 권한과 책임소재도 불명확하여 갈등소지가 있음.
- 「지방자치법」 제22조의 ‘법령의 범위 안에서’의 해석상의 논란으로 명문으로 ‘법령에 위반되지 않는 범위’로 구체적으로 명시하여 조례제정권을 규정하여 자치입법권의 범위를 확대하고 조례의 집행력을 강화.

나. 정치적 이해관계로 인한 갈등의 해소

- 지방의회와 지방자치단체장의 권력구조가 기관분립형의 체제로 운영되기 때문에 소속정당의 정파에 따른 양 기관의 갈등이 발생할 소지가 있음.

- 현재 지방선거에서 정당공천제를 도입하고 있으며, 여소야대의 정치 상황에서 표출되듯 여당출신의 기관장과 야당출신의 의원이 다수 의석을 차지했을 때 양 기관의 갈등은 지방자치의 운영에 있어서 마비와 폐해를 초래하게 됨.
- 지방자치단체장과 그 공무원들은 지방의회를 집행부의 걸림돌로 여기거나 지방 의원들보다 전문가라는 편견과 우월주의에서 벗어나고, 지방의회와 정보를 공유 하여 지방의원들의 의정활동을 도와주는 정책적 동반자적 자세를 갖추어야 함.

#### 다. 지방의회의 의결권의 범위의 확대

- 지방자치단체가 담당하는 사무 중 기관위임사무의 경우 지방의회의 관여는 허용되지 않음. 그러나 기관위임사무라도 시대상황의 변화, 행정수요의 다양성, 지역 상호간 관련에 관한 문제, 지방주민의 이행관계, 지역발전과 관련되는 일이 많아 기관위임사무라도 지방의회가 관여하지 않을 수 없는 사안이 증가함.
- 지방의회의 의결권의 범위확대는 지방자치의 민주성 원칙에 충실하고 지방행정의 신중한 처리, 주민의사의 반영기회 확대, 집행기관의 행정재량권을 축소시킴으로써 긍정적인 효과를 가져옴.

#### 라. 지방의회의 자율성 보장

- 현행 「지방자치법」 제91조는 사무직원의 정수는 조례로 정하고 직원은 지방의회의 의장의 추천에 의해 지방자치단체장이 임명한다고 규정하고 있으며, 동법 제92조에는 사무처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다고 규정되어 있어 이러한 이원적인 인사구조로 인한 갈등의 소지가 있음.
- 지방의회 직원의 인사권을 지방의회 의장의 권한으로 하여 의회의 자율성과 독립성을 확대함.

#### 마. 주민참여의 활성화

- 현대 민주주의 하에서 한 개인이 비록 이념적으로 주인이라고 하지만 현대의 정치와 행정의 전문성과 복잡성으로 인해 개인이 국가 전체의 주인으로서 가지는 지위와 권한이 약화되고 있음.
- 주민참여를 양적으로 확대하여 주민들의 민원에 대한 특수한 사항들에 대해 공개토론회 등을 개최함으로써 참여를 확대하는 방법을 강구할 필요성이 있음.
- 이는 대중의 무관심을 조장하는 계기가 되고 구성원의 자발적으로 이성적인 판단과 참여를 전제로 하는 민주주의의 저해요인이 됨. 그러므로 지방자치단체는 주민에게 관심과 참여를 적극적으로 유도하여야 함.<sup>18)</sup>

## 2. 비제도적 갈등 원인과 해소방안

#### 가. 대립적 가치관의 재인식

- 지방의원과 지방자치단체장이 협력관계보다는 반복대립하는 것이 의무라고 생각하는 잘못된 가치관과 서로의 과거 경험이나 경력을 앞세워 대우를 받으려고 한다거나 사소한 개인적인 불만을 공론화시켜 소모적인 갈등을 발생시킴.
- 의원과 지방자치단체장은 양 기관의 원만한 협조관계를 유지하기 위해 권위주의적이고 자기중심적인 행태를 불식시키고 법령에 위반되는 월권적인 결정행태를 지양하여야 함.
- 이러한 상황에 직면하는 의장은 의원들과의 합리적인 대화와 교류를 통해서 이러한 문제를 사전에 차단하고 사후에라도 원활하게 조정하는 리더십을 발휘할 것이 요망됨.

---

18) 상계논문, pp. 81-92.

## 나. 지원·협력중심의 관계

○ 중앙정부는 지방의회의 의결이나 조례개정, 개폐사항에 대해 중앙정부에 보고하도록 하고, 위법·부당한 것 등을 중앙정부가 판단하여 지방자치단체장으로 하여금 재의를 요구하도록 하거나 제소하도록 하는 등 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제는 갈등을 유발하고 있음.

- 지방분권을 통해서 국가운영의 효율성을 높이고, 주민교육이나 홍보를 통해 지방 자치에 대한 실질적인 운영원리나 방법을 합리적으로 제도화해서 주민들의 동의 하에 새로운 길을 모색해야 함.

## 다. 주민직접 참정제도의 활용

○ 「지방자치법」 제14조 제1항에는 지방자치단체장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대해 주민투표에 부칠 수 있다고 규정되어 있으나 현실적으로 널리 활용되지 못하고 있으나 지방의회와 지방자치단체장의 상호대립이 극에 달하여 지방자치가 마비될 때를 대비하여 주민참정제도에 근거하여 주민이 직접 권한을 행사함으로써 상호대립을 해결하는 장치가 필요함.<sup>19)</sup>

<표 2-6> 지방의회와 지방자치단체장의 갈등관계 유형과 요인

유형	구분	요인
제도적 요인	제도적	·제도적 차원의 이해관계 ·조직구조 ·의사결정 체제 ·업무특성 ·책임 ·모호한 규칙 ·법령
	업무의 모호성	·조직분화 ·모호한 법령 ·권력/권한의 비대칭 ·공정성 ·역할모호성 ·정책특성
비제도적 요인	이해관계	·경쟁 ·정실 ·불신 ·목표의 차이
	개인적 특성	·가치 ·나이 ·배경 ·성 ·사회적 지위 ·출신지역

19) 김진윤, 이정훈, “권력분립의 측면에서 본 지방의회와 지방자치단체장의 갈등과 협력”, 한국지방자치연구, 2010.





## 제 3 장



# 서울시의회 정책능력 분석

제1절 서울시의회 조직 및 인력분석

제2절 서울시의회 정책능력에 대한 실증분석



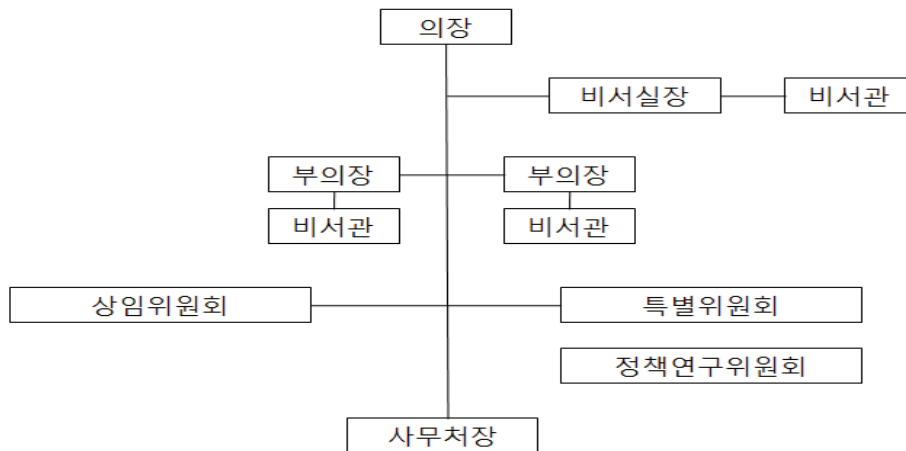
## 제3장 서울시의회 정책능력 분석

### 제1절 서울시의회의 조직 및 인력분석

#### 1. 서울시의회의 구성

- 서울시의회의 경우 1956년 8월 13일에 의원선거가 처음 실시되어 서울특별시 초대 의회가 구성되고, 1960년 12월에 제2대 의회가 구성되었음.
- 5·16이후 30여 년간 지방의회가 구성되지 못하였으나, 1991년 민주화의 물결로 인해 제3대 의회가 구성되었고, 현재 제8대 지방의회가 활동 중임.
- 역대 서울시의회를 시기별로 살펴보면, 1991년 7월~1995년 6월까지를 제3대 의회, 1995년 7월~1998년 6월까지를 제4대 의회, 1998년 7월~ 2002년 6월까지를 제5대 의회, 2002년 7월~2006년 6월까지를 제6대 의회, 2006년 7월~2010년 6월까지를 제7대 의회, 2010년 7월부터 현재 까지를 제8대 의회로 구분.

<그림 3-1> 서울시의회 조직도



## 2. 의원

- 현재 구성되어 있는 서울시의회 제8대 의회는 2010년 6월 2일 제5회 전국 동시 지방선거 결과에 따라 7월 13일 시의원 106명(지역구 96, 비례대표 10)과 교육의원 8명(8개 선거구)으로 총 의원정수 114명으로 개원하였음.
  
- 제3대에서 제8대까지의 역대 서울시의회 의원의 구성을 살펴보면 <표 3-1>과 같음.
  - 서울시의회의 선거구 및 지방의원 수의 변화를 살펴보면, 제3대 의회와 제4대 의회는 선거구수가 각각 132개, 133개였으나, 제5대 의회(94개) 이후 축소.
  - 1995년 전국동시지방선거에서 비례대표제의 도입으로 제4대 의회부터 비례의원이 생겼으며, 2010년 6. 2 지방선거에서는 주민의 직접 선거로 교육의원(8명)을 선출하였음.
  - 서울시의회 의원의 학력을 살펴보면 제3대에서 제6대까지 대졸이상의 학력을 가진 의원의 비율이 65%이하 이었으나 제7대와 제8대의 경우 각각 81%, 78%로 높아졌음.
  - 연령의 경우 역대 서울시의회 의원들은 주로 40대와 50대가 높은 비율을 차지하고 있었으며, 제4대와 제5대의 경우 30대 이하, 제6대와 제7대의 경우 60대 이상의 의원 비중이 높음.
  - 직업의 경우 제3대 의회의 경우 정치·정당인 및 공무원의 비율이 9.1%에 불과하였으나, 제4대 의회 이후 그 비율이 높아졌음.
  - 여성의원들의 의회 진출이 증가함에 따라 제3대 2.3%에서 제8대 17.0%로 여성의원의 비율이 증가하였음.

&lt;표 3-1&gt; 역대 서울시의회 의원의 구성

(단위: 명)

		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 (10.07-현재)	
의원선출	선거구수	132	133	94	92	96	96	
	당선인수	총수	132	147	104	102	106	112
		지역	132	133	94	92	96	94
		비례	-	14	10	10	10	10
		교육의원	-	-	-	-	-	8
학력	대졸미만	46	57	39	46	20	24	
	대졸이상	86	90	65	56	86	88	
연령	30대 이하	12	33	25	7	16	9	
	40대	49	51	31	32	30	49	
	50대	60	54	42	43	39	43	
	60대 이상	11	9	6	20	21	11	
직업	정치·정당인 및 공무원	12	69	55	37	61	47	
	기타	120	78	49	65	45	65	
성별	남	129	133	93	94	93	93	
	여	3	14	11	8	13	19	

### 3. 의회사무처

#### 가. 조직

##### 1) 서울시 의회사무처 현황

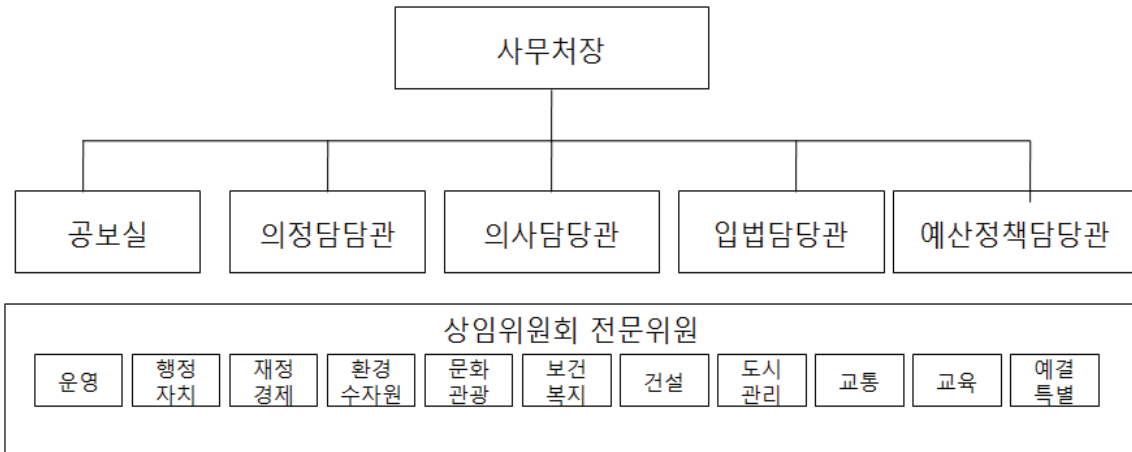
○ 2011. 9. 1 현재 서울시 의회사무처는 1처장, 4담당관, 1실, 11전문위원실로 구성되어 있음.

- 1실은 공보실, 4담당관실은 의사담당관실, 의정담당관실, 입법담당관실, 예산정책담당관실로 구성되어 있음.

<표 3-2> 서울시의회 사무처 조직 연혁

	제3대 의회 1991.7-1995.6	제4대 의회 1995.7-1998.6	제5대 의회 1998.7-2002.6	제6대 의회 2002.7-2006.6	제7대 의회 2006.7-2010.6	제8대 의회 2011.9.1 현재
조직	3담당관1실 11전문위원	3담당관1실 11전문위원	2담당관1실 10전문위원	2담당관2실 10전문위원	2담당관2실 10전문위원	4담당관1실 11전문위원
의정	의정담당관 (의정계 경리계 시설계)	의정담당관 (총무계 기획예산계 경리계 시설계)	의정담당관 (총무팀 기획예산팀 재무회계팀 시설관리팀)	의정담당관 (총무팀 기획예산팀 재무회계팀 시설관리팀)	의정담당관 (총무팀 의정사업팀 국제교류팀 시설관리팀)	의정담당관 (총무팀 의정사업팀 국제교류팀 시설관리팀)
의사	의사담당관 (의사계 회의자료계 기록계)	의사담당관 (의사계 의안계 기록계)	의사담당관 (의사팀 의안팀 법제지원팀 기록팀)	의사담당관 (의사팀 의안팀 법제지원팀 기록팀)	의사담당관 (의사팀 의안팀 의정정보화팀 기록팀)	의사담당관 (의사팀 의안팀 의정정보화팀 기록팀)
	의안담당관 (의안총괄계 의안1계 의안2계 의안3계)	의안담당관 (위원계 법제계 자료조사계)				
공보	공보실	공보실 (공보계)	공보실 (공보팀 홍보자료팀)	공보실 (공보팀 홍보자료팀)	공보실 (공보팀 홍보팀)	공보실 (공보팀 홍보팀)
정책	-	-	-	정책연구실 (정책연구1팀 정책연구2팀)	정책연구실 (정책연구팀 입법지원팀)	입법담당관 (도시경제입법팀 사회문화입법팀)
						예산정책담당관 (예산분석팀 정책조사팀)
위원회	전문위원실 (11위원회)	전문위원실 (11위원회)	전문위원실 (10위원회)	전문위원실 (10위원회)	전문위원실 (10위원회)	전문위원실 (11위원회)

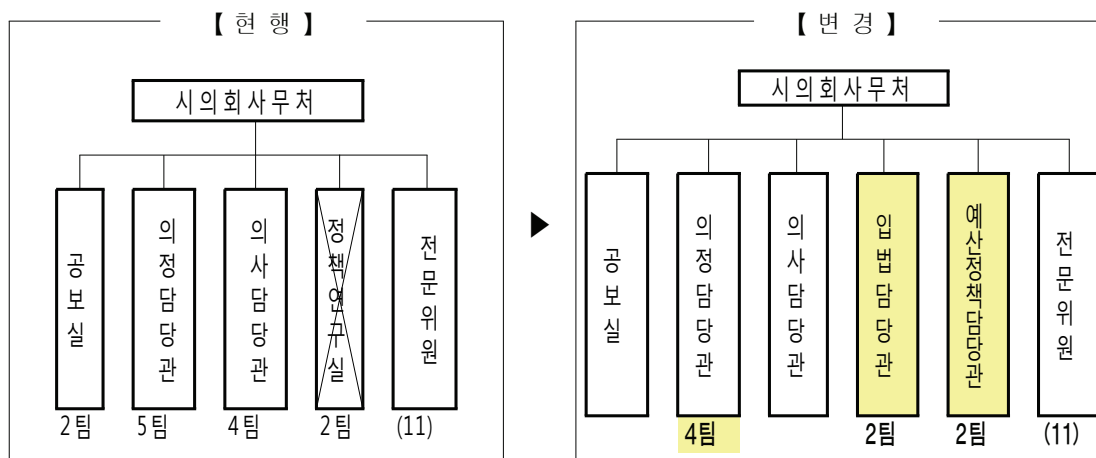
<그림 3-2> 서울시의회 사무처 조직도



2) 2011년 의회사무처 조직개편

- 그동안 시의회의 정책능력강화를 위한 의회사무처의 조직확대 개편의 필요성은 학계에서도 꾸준히 제기되어 왔으며, 의회 내에서의 필요성을 반영하고자 2011년 의회사무처의 조직개편 작업이 이루어졌음.
- 기존 정책연구실장 정원(계약 가급)을 활용하여 사무처장 직속으로 입법정책 및 예산분석 등 업무관련 자문 역할을 담당하는 입법정책자문관(5급 상당) 설치.
- 기존의 정책연구실을 폐지하고, 의원 및 상임위원회에서 의뢰한 조례안의 적법성 검토 등 입법지원기능을 수행하는 입법담당관을 신설하고, 예산 및 결산 분석 등 재정정책분석 기능을 수행하는 예산정책담당관을 새롭게 신설.

<그림 3-3> 2011년 의회사무처 조직개편



- 입법담당관 아래 의원 발의 조례안의 적법성 검토 등을 위한 2개 팀(도시경제입법팀, 사회문화입법팀)과 예산정책담당관 아래 재정정책분석 기능을 수행하는 2개 팀(예산분석팀, 정책조사팀) 신설 및 정원 6명 증원.
- 그러나 이러한 조직개편 작업은 시의회에 요구되는 정책업무를 충분히 반영하였다기보다는 현실적인 법·제도적 여건 하에서의 최소한의 확대개편작업이라고 평가되어 이로 인해 충분한 조직이 갖추어졌다고 평가하기는 어려움.

○ 서울시의회 사무처 입법지원 부서의 주요기능은 다음 <표 3-3>과 같음.

<표 3-3> 서울시의회 사무처 입법지원 부서의 주요기능

구 분		업무안내
입법담당관	도시경제입법팀 · 사회문화입법팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의안의 발굴·조사 및 연구 등에 관한 사항</li> <li>○ 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법안의 입안·검토에 관한 사항</li> <li>○ 시민의 입법청구에 관한 사항</li> <li>○ 자치법규 법제지원에 관한 사항</li> <li>○ 법령·제도개선 등에 관한 사항</li> <li>○ 의회 관련 쟁송업무처리 및 입법·법률고문 운용에 관한 사항</li> <li>○ 의회·시·교육청의 주요정책 및 입법정책에 관한 조사·연구 및 분석에 관한 사항</li> <li>○ 입법 및 정책지원 연구용역에 관한 사항</li> <li>○ 국내외 입법정책 및 지방자치제도 등에 대한 동향, 운용사례분석에 관한 사항</li> <li>○ 지방의회 법제 및 운용에 관한 조사·연구에 관한 사항</li> <li>○ 의원연구단체 및 정책연구위원회 등 운영지원에 관한 사항</li> <li>○ 자료실의 운영 및 의회 관련 각종 자료의 수집관리에 관한 사항</li> <li>○ U-신문고 설치·운영 및 시의회에 바란다 등 민원처리 총괄에 관한 사항</li> <li>○ 입법 및 정책 관련 사항의 기획·연구·조사 및 시행에 관한 사항</li> </ul>
예산정책담당관	예산분석팀 · 정책조사팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·교육청 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산 등 분석에 관한 사항</li> <li>○ 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 조례안 등 의안에 대한 소요비용의 추계</li> <li>○ 위원회 또는 의원이 요구하는 소관사무와 관련한 조사 및 분석</li> <li>○ 시·교육청의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석에 관한 사항</li> <li>○ 국내외 지방재정운용 및 지역경제 동향분석에 관한 사항</li> <li>○ 국내외 재정정책 관련 등 제도에 대한 조사·연구에 관한 사항</li> <li>○ 통합 재정수지 및 채무현황 분석에 관한 사항</li> <li>○ 예산·결산 및 재정정책 관련된 조사·분석에 관한 사항</li> </ul>
전문위원실		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조례안, 예산안, 청원 등 소관안건에 대한 검토보고</li> <li>○ 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원회에 대한 제공</li> <li>○ 위원회 의사진행 보좌</li> <li>○ 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 국내외친선교류 등 운영</li> <li>○ 행정사무감사, 조사계획 및 결과보고서 작성 등</li> <li>○ 열린의회교실 운영 등에 관한 사항 (운영위원회 전문위원에 한함)</li> <li>○ 의원전체 세미나 등에 관한 사항 (운영위원회 전문위원에 한함)</li> <li>○ 기타 소속위원회 예산 및 행정업무 등 소관에 관한 사항</li> </ul>

#### 나. 인력

○ 「지방자치법」의 규정

- 사무처의 설치 : 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 지방공무원으로 보하는 사무처장과 직원을 둔(법 제90조 제1항 및 제3항).



- 사무직원의 정원과 임명 : 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명하고 다만, 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장에게 위임함(법 제91조 제1항 및 제2항)
- 사무직원의 직무와 신분보장 : 사무처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리하며, 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여 「지방자치법」에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용함(법 제92조 제1항 및 제2항).

○ 「지방자치법시행령」의 규정

- 사무직원의 겸무 : 지방의회에 두는 사무처장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있음(령 제63조).

○ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

- 시·도의 의회사무처의 설치기준과 의회사무처장 등 의회사무처공무원의 직급기준은 [별표 4]와, 시·도의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수는 [별표 5]와 같음(규정 제15조 제1항 및 제2항).

(별표 4) 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조제1항 관련)

○ 의회사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도

○ 의회사무기구 공무원의 직급기준

구분	의회사무처장	과장 또는 담당관
서울특별시	1급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원

비고

제6조제7항에 따라 위 표의 과장 또는 담당관의 명칭을 달리 정하는 경우에는 위 표에 의한 직급기준의 직급 하위직급 공무원으로 임명할 수 있다.

[별표 5] 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(제15조제2항 관련)

1. 시·도

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

비고

위 표 중 총 정수는 해당 지방자치단체의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 4급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.

위 표의 지방위원의 정수는 2014년 6월 30일까지는 「지방교육자치에 관한 법률」 별표 1의 교육의원 정수를 제외한 수이며, 교육의원 정수가 6명 이상인 시·도는 위 표에도 불구하고 4급 1명과 5급 1명의 전문위원을 추가로 둘 수 있고, 교육의원 정수가 6명 미만인 시·도는 4급 1명의 전문위원을 추가로 둘 수 있다. 이 경우 추가로 두는 전문위원은 「지방교육자치에 관한 법률」 제17조에 따라 교육위원회 위원장의 추천에 따라 교육감이 임명한다.

- 서울시의회에는 자치법규인 조례안의 심의와 의결, 예산안 심의·의결 및 의정 활동 지원을 위한 지원조직으로 의회사무처가 설치되어 있음.
- 의회사무처의 정원은 「지방자치법」 제91조 규정에 따라 「서울특별시 지방공무원 정원조례」로 정하고 있으나, 이에 대한 전반적인 가이드라인은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 제한되고 있음.

- 즉, 서울시의회 사무처의 설치기준과 직급은 대통령령에 따르고, 특히 직급별 정원의 수는 규칙으로 정하고 있어 사무처 소속 직원의 정원 산정과 관련한 서울시의회의 자율권이 매우 미약함.
- 시의원들에 대한 의정을 보좌하는 조직은 1급 일반직 공무원인 사무처장을 중심으로 1실 4담당관<sup>20)</sup> 11상임위원회로 구성되어 있고, 특히 각 상임위원회에는 수석전문위원과 전문위원 1명씩을 각각 별정직과 계약직 신분으로 임용해 의정 활동을 보좌하도록 하고 있음.
- 사무처 인력 241명 가운데 일반직은 74명, 별정직 34명, 기능직 등 91명, 계약직 42명으로 구성되어 있으며, 이들의 정원 규정은 「서울특별시 지방공무원 정원 조례」에 따름.
- 아울러 인사권은 「지방자치법」 제91조의 규정에 따라 일반직은 서울시의회의장의 추천을 받아서 서울시장의 임명하도록 되어있고, 별정직·기능직·계약직 155명의 인사권은 서울시장의 사무처장에게 위임해 사무처장이 행사하고 있음.
- 실제적으로 일반직 전원과 기능직 인력의 대부분은 서울시와의 인사교류에 따라 집행부로 언제든지 돌아갈 수 있는 상황으로, 실제로 서울시의회에 전속적으로 소속된 공무원은 별정직과 계약직, 그리고 기능직 일부 공무원으로 제한적임.

<표 3-4> 서울시의회 사무처 인력 현황(2011.10)

(단위 : 명)

구분	합계	일반직					별정직				기능직	계약직	기타
		소계	1급	4급	5급	6급 이하	소계	4급	5급	6급 이하			
현원	241	74	1	4	20	49	34	10	3	21	79	42	12

20) 당초 2실 2담당관 11상임위원회로 구성되었으나 조직개편(2011. 7. 28)을 정책연구실이 입법담당관과 예산정책담당관으로 확대 개편되었음.

다. 국회의 의정보좌조직

○ 국회의 의정보좌조직으로는 국회 사무처, 입법조사처, 예산정책처가 있음.

1) 국회 사무처 현황

○ 설립근거 및 목적 : 「국회법」 제21조 및 「국회사무처법」에 따라 국회의 입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위함.

○ 직무 : 사무처는 의장의 지휘·감독을 받아 국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행정업무에 관련된 법률안, 청원 등의 접수·처리, 국회의 법안심사, 예산결산심사, 국정감사 및 조사, 국가정책평가 등의 지원, 국회의 본회의 및 위원회 회의에 관한 지원, 국회의원의 의정활동지원, 국회의 의사중계방송 및 홍보, 국회의 의원외교활동 지원, 국회소속공무원에 대한 교육훈련과 의회제도 및 운영에 관한 연수, 국회의 청사관리·경비 및 후생, 국회의 직장민방위대 및 직장예비군의 편성·운영과 비상대비업무, 「국가공무원법」·「국가재정법」·「국유재산법」 기타 다른 법령의 규정에 의하여 사무처 또는 사무총장의 권한에 속하는 사항, 감사업무 기타 의장이 필요하다고 인정하여 지정하는 사항 등에 관한 사무를 처리함(「국회사무처법」 제2조).

○ 조직 : 사무총장, 2차장(입법, 사무), 2실(법제, 기획조정), 3국(의사, 국제, 관리), 1원(의정연수), 3관(홍보기획, 감사, 방송기획), 37과, 18개 수석전문위원실(16상임위, 2상설특위).

<표 3-5> 국회 사무처 인력(2011.6.10. 현재)

구분	계	정무직	별정직	일반직	일반 계약직	기능직
정원	1,257	4	171	715	11	356
현원	1,221	4	166	684	11	356
과부족	36		5	31		

자료 : 국회사무처. 「업무보고현황」, 2011. 6 현재.

- 부서별 주요업무 : 특히 법제실과 위원회 수석전문위원실에서 비행정적인 입법 및 정책개발을 통한 의정보좌 활동을 수행하고 있음.
- 제18대 국회 법률안 의뢰 건수가 9,132건(2011. 6. 10 현재)으로 제17대 국회의 같은 기간 동안의 의뢰건수인 3,972건 대비 2.3배 증가함.
  - 2011년 1월 이후, 법제관 1인당 평균 32건을 입안했으며, 1건당 평균 16일이 소요되어 2009년의 33일, 2010년의 19일에 비해 법률안 입안회신의 신속성 증대.
  - 대학·학회, 연구기관, 경제단체, 변호사, 공공기관 등으로 구성되는 제5기 국회 입법지원단(2011. 2. 25~)을 통해 법률안 입안 및 행정입법 검토에 관하여 각계각층의 전문가로부터 다양한 입법의견을 수렴함으로써 법제 전문성 보완.

<표 3-6> 국회 사무처 부서별 주요업무(2011.6. 현재)

부 서	주 요 업 무
홍보기획관실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회활동의 홍보</li> <li>○ 언론기관 보도</li> <li>○ 헌정기념관 운영 및 헌정자료의 수집·관리</li> <li>○ 국회참관업무 기획·총괄 및 조정</li> <li>○ 방문자센터 운영 및 관리</li> </ul>
감사관실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사무처 및 산하단체 감사, 진정 및 비위사항 조사·처리</li> <li>○ 공직자 재산등록, 병역사항 신고 및 공개</li> </ul>
방송기획관실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회방송의 편성·운영·제작·송출</li> </ul>
의정종합지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회의원, 위원회, 국회의원연구단체 등에서 요청한 사항의 접수 및 관리</li> <li>○ 의정지원 관련 각종 통계자료의 관리 및 제공</li> <li>○ 청원·진정, 정보공개 접수 및 처리</li> </ul>
법제실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회의원 또는 위원회 요청 법률안의 입안·검토</li> <li>○ 대통령·총리령·부령의 분석·평가</li> <li>○ 국내외의 법제연구</li> <li>○ 국회의원의 법제활동 지원</li> </ul>
의사국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본회의 의사진행보좌</li> <li>○ 교섭단체 의석배정 및 위원선임 등에 관한 업무</li> <li>○ 위원회 일반행정업무 지원 및 회의상황 종합</li> <li>○ 의안 등의 접수·배부·회부 및 이송</li> <li>○ 국회의 경호·방호 및 방청</li> <li>○ 국회의사당 참관의 집행 및 지원, 출입증의 발급·관리</li> <li>○ 본회의 및 위원회 회의록 작성·편집 및 발간</li> </ul>

부 서	주 요 업 무
기획조정실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각종 업무계획의 지침 수립 및 종합·조정</li> <li>○ 국회예산 편성·집행의 조정</li> <li>○ 조직 및 정원 관리</li> <li>○ 국회규칙·규정·내규 등 제정 및 개정</li> <li>○ 소송사항 총괄 및 법인의 설립·감독(외교활동을 주요사업으로 하는 법인 제외)</li> <li>○ 국회 입법정보화업무 추진·기획 및 지원</li> <li>○ 국회의 직장민방위, 예비군 및 비상대비 업무</li> </ul>
관리국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회청사(의원회관 포함)의 유지·보수관리 및 조경</li> <li>○ 기계·전기·통신설비의 유지 및 보수관리</li> <li>○ 국유재산의 관리</li> <li>○ 물품 관리</li> </ul>
국제국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의전, 외빈의 초청·영접</li> <li>○ 의원방문외교, 의회 의원연맹, 국제회의에 관한 사항</li> <li>○ 국제기구와의 업무협조</li> <li>○ 통역·번역 등 외국어에 관한 사항</li> <li>○ 주재관 업무지원</li> <li>○ 의원의외교활동을 주요사업으로 하는 국회소관법인의 감독</li> </ul>
의정연수원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육훈련 및 연수계획 수립·집행, 교육과정 연구개발</li> <li>○ 기본교육 및 전문교육의 실시</li> <li>○ 국내외 위탁교육, 강화연수원 운영</li> <li>○ 국회의원 연구단체 지원, 국회의원 및 직원 연수</li> <li>○ 지방의회연수, 시민의정연수, 어린이국회 등 운영</li> </ul>
인사과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공무원의 인력운용에 관한 계획 수립</li> <li>○ 임용, 복무, 상벌, 연금, 의료보험 등 인사관리</li> <li>○ 인사제도 및 운영·관리의 개선</li> <li>○ 공무원 평정 및 성과관리</li> <li>○ 공무원시험계획 수립·집행</li> </ul>
운영지원과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보안 및 관인의 관리</li> <li>○ 문서의 분류·배부 및 수발업무 지원</li> <li>○ 국회의원의 등록, 검직 및 국외활동 신고</li> <li>○ 당직관리, 후생 및 복지</li> <li>○ 국회사무처 공무원노동조합 관련 사항</li> <li>○ 예산집행, 결산, 국고금 지출, 물품구매 등 계약</li> </ul>
위원회 수석전문위원실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의안에 대한 자료수집, 예비심사 및 검토보고</li> <li>○ 국정감사 및 조사 기타 소관사항에 관한 자료 수집</li> <li>○ 위원회 의사진행보좌, 일반행정업무 처리 등</li> </ul>

자료 : 국회사무처 홈페이지(<http://nas.na.go.kr>).

## 2) 국회 입법조사처 현황

○ 설립근거 및 목적 : 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」에 따라 입법 및 정책에 관한 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공함으로써 국회의원의 의정활동을 지원하기 위함.

○ 직무 : 국회 입법조사처는 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·연구 및 정보의 제공, 입법 및 정책 관련 자료의 수집·관리 및 보급, 국회의원연구단체에 대한 정보의 제공, 외국의 입법동향의 분석 및 정보의 제공 등의 직무를 수행함(「국회입법조사처법」 제3조).

- 조직 : 처장, 3실(정치행정조사, 경제산업조사, 사회문화조사), 1관(기획관리관), 1심의관(정치행정조사), 14팀.

<표 3-7> 국회 입법조사처 인력(2011.6.17 현재)

구분	처장실	기획관리관	정치행정 조사실	경제산업 조사실	사회문화 조사실	합계
정원	2	14	29	30	26	101
현원	2	14	27	29	25	97
과부족			2	1	1	4

자료 : 국회 입법조사처, 「업무보고현황」, 2011. 6 현재.

- 부서별 주요업무 : 기획관리관은 총무팀과 기획협력팀으로 구성되어 있어 전반적인 부서 지원업무를 수행하며, 입법 및 정책관련 정보제공의 업무는 3개의 조사실에서 수행하고 있음.

<표 3-8> 국회 입법조사처 부서별 주요업무(2011.6.10 현재)

조사실	주요 업무
공통	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입법 및 정책 관련 자료의 수집·관리 및 보급</li> <li>○ 국내외 입법 동향 및 사례 등에 관한 조사·분석</li> <li>○ 위원회 또는 국회의원이 요청하는 경우 이에 대한 조사·분석 및 회답</li> </ul>
정치행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치의회팀 : 헌법·의회·정당·선거·정치자금 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 법제사법팀 : 법무·부패방지·인권·법원·헌법재판·감사·공정거래 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 외교안보팀 : 외교·통상교섭·통일·국방·안보·병무·보훈 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 행정안전팀 : 일반행정·지방자치·지방재정·경찰·소방·방재·재난관리·시민단체 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> </ul>
경제산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정경제팀 : 재정·예산·국세(조세일반을 포함한다)·경제정책·경제일반(조달·통계를 포함한다) 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 금융외환팀 : 은행·보험·금융투자·상호금융·국제금융·외환·신용정보 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 산업자원팀 : 산업일반(상업·공업을 포함한다)·산업정책·중소기업·농림·수산·축산·식품·무역·특허·에너지·지원 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 국토해양팀 : 국토개발·도시계획·토지·주택·건설·수자원·교통·항공·철도·해운항만 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> </ul>
사회문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육과학팀 : 교육·인적자원개발·과학기술 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 문화방송통신팀 : 문화·체육·관광·신문·방송·통신·뉴미디어·인터넷·정보보호 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 보건복지여성팀 : 보건·의료·복지·사회보험·여성·가족 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> <li>○ 환경노동팀 : 환경·기후변화·노동시장·노사관계 등 관련 분야의 입법 및 정책에 관한 조사·연구 및 분석</li> </ul>

자료 : 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>).

○ 입법 및 정책개발 지원 관련 최근 성과 및 동향

- 입법조사요구 및 회답 실적

구분	요구	회답	회답률(%)	월평균요구건수
2011년	2,603	2,557	98.2	473
2010년	4,768	4,733	99.3	397
2009년	4,773	4,718	98.8	384

자료 : 국회 입법조사처. 「업무보고현황」, 2011. 6 현재.

- 예측조사·분석 실적

보고서 및 발간물	내용	연도별 실적		
		2011	2010	2009
이슈와 논점	최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지	57	155	18
현안보고서	입법 및 정책 현안에 대한 분석과 대응방안 등을 시의성 있게 제공	4	53	43
정책보고서	수요자의 주요 관심주제에 대해 중장기적 관점의 포괄적·종합적·심층적 연구조사결과 제공	1	3	3
현장조사보고서	법과 정책의 집행현장에 대한 실태를 파악하여 입법 및 정책 개선사항 제시	4	2	4
조사와 정보	주요 입법 및 정책 관련 사항을 조사·정리하여 제공	3	1	
국정감사정책자료	국정감사에서 주요 이슈로 거론될 것으로 예상되는 주제 등을 정리하여 제공		1	1

자료 : 국회 입법조사처. 「업무보고현황」, 2011. 6 현재.

- 입법조사회답의 신속성 제고, 외부전문가 풀(pool)인 「조사분석지원단」의 활용을 통한 전문성 강화, 대면보고 등을 통한 요구자와의 소통 강화, 「해외조사분석지원단」 위촉을 통한 해외사례 조사분석 기능 강화 등을 목표로 추진하고 있음.

3) 국회 예산정책처 현황

- 설립근거 및 목적 : 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」에 따라 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구·분석·평가하여 국회의 의정활동을 지원하기 위함.



- 예산안·결산 및 기금운용계획안·기금결산에 대한 연구 및 분석, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석, 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석 등의 직무를 수행함(「국회예산정책처법」 제3조).
- 조직 : 처장, 2실(예산분석, 경제분석), 1국(사업평가), 1관(기획관리), 18팀.

&lt;표 3-9&gt; 국회 예산정책처 (2011.6.15 현재)

구분	처장실	예산분석실	경제분석실	사업평가국	기획관리관	합계
정원	4	40	28	28	16	116
현원	4	40	24	28	16	112
과부족			4			4

주 : 박사 39인, 입법고시 30인, 공인회계사 2인 등  
 자료 : 국회 예산정책처. 「업무보고현황」, 2011. 6 현재.

- 부서별 주요업무 : 기획관리관은 전반적인 부서 지원업무를 수행하며, 실질적인 의정활동 지원업무는 2실 1국에서 수행하고 있음.

&lt;표 3-10&gt; 국회 예산정책처 (2011.6.15 현재)

구분	주요업무
예산분석실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산안 및 기금운용계획안에 대한 연구 및 분석</li> <li>○ 결산 및기금결산에 대한 연구 및 분석</li> <li>○ 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등에 대한 소요비용 추계</li> <li>○ 위의 사항들에 관련하여 국회 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석 및 지원</li> </ul>
경제분석실	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 거시경제동향의 분석·전망 및 경제예측</li> <li>○ 경제정책의 연구·분석</li> <li>○ 국가재정운용의 분석 및 전망</li> <li>○ 통합재정수지의 분석</li> <li>○ 국가채무의 분석</li> <li>○ 국가세입의 추계</li> <li>○ 조세제도 및 세무행정의 분석</li> <li>○ 국내외 재정관련 제도에 대한 조사·연구</li> <li>○ 위의 사항들에 관하여 국회 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석 및 지원</li> </ul>
사업평가국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요분석</li> <li>○ 국가의 주요사업의 집행에 대한 점검·평가</li> <li>○ 정부의 성과관리업무에 대한 분석·평가</li> <li>○ 위의 사항들에 관하여 국회 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석 및 지원</li> </ul>

자료 : 국회 예산정책처 홈페이지(<http://www.nabo.go.kr>).

○ 의정지원활동 관련 최근 성과 및 동향

- 보고서 발간 : 예산안 및 결산 분석, 경제전망 및 재정분석, 국가 주요 정책·사업 평가보고서 등의 연도별 발간 현황은 다음과 같음.

제17대 국회					제18대 국회			
2004	2005	2006	2007	2008.5	2008.6	2009	2010	2011
26	60	54	74	11	85	119	142	29

주 : 2011. 6. 15 현재 기준임.

자료 : 국회 예산정책처. 「업무보고현황」, 2011. 6.

- 조사·분석 : 재정관련 조사·분석, 법안비용추계, 세법개정안에 대한 세수추계 등의 연도별 발간 현황은 다음과 같음.

구분	2007	2008	2009	2010	2011
합계	660	1,235	1,702	1,597	363
재정관련 조사·분석	439	656	1,114	1,033	44
법안비용추계	143	402	442	455	234
세수추계	78	177	146	109	85

주 : 2011. 6. 15 현재 기준임.

자료 : 국회 예산정책처. 「업무보고현황」, 2011. 6.

- 최근에는 IMF, World Bank 등 국제기구와의 교류 활성화 등을 통한 국제협력 강화, 각계 전문가들로 구성된 예산정책자문위원회 및 자문단 운영 등을 통해 의정지원활동의 질적 제고를 도모하고 있음.

## 라. 시·도의회의 의정보좌조직

&lt;표 3-11&gt; 시·도별 의원정수 및 의회사무처 정원(2011. 8 현재)

구 분	의회현황						의원1인당 의회사무처 직원수
	의원정수				상임위원회 수	의회보좌기구 정수	
	계	지역		비례			
		일반	교육				
국회	299	245		54	16	3,634	12.15
시·도의회	841	678	86	77	107	1,628	1.94
서울	114	96	8	10	10	237	2.08
부산	53	42	6	5	7	112	2.11
대구	34	26	5	3	6	84	2.47
인천	38	30	5	3	6	105	2.76
광주	26	19	4	3	5	67	2.58
대전	26	19	4	3	5	74	2.85
울산	25	18	3	4	5	58	2.32
경기	131	112	12	7	11	185	1.41
강원	47	38	5	4	6	73	1.55
충북	35	28	4	3	6	77	2.20
충남	45	36	5	4	6	81	1.80
전북	43	34	5	4	6	95	2.21
전남	62	51	5	6	7	79	1.27
경북	63	52	5	6	7	97	1.54
경남	59	49	5	5	7	97	1.64
제주	40	28	5	7	7	107	2.68

주 1) 의회보좌기구 정수에서 국회는 의회사무처(3,417), 예산정책처(116), 입법조사처(101)을 합한 수치임.

2) 의회 보좌기구 정수는 각 시도의회 홈페이지 및 2011년도 6월 업무보고 자료 등에서 발췌

<표 3-12> 시·도의회 정책입법담당기구 및 인력(2011년 현재)

구분	입법정책기구	인력	소 속
부산	정책연구실	13	
대구	입법정책담당관(입법지원담당, 입법정책담당)	13	
인천	입법정책담당관(기획교육담당, 문화복지담당, 산업건축담당, 특위운영담당)	18	
광주	입법정책1, 입법정책2	8	운영전문위원
대전	입법정책실(입법정책전문위원)	12	
울산	입법정책담당관실	6	
경기	입법정책담당관(입법정책담당, 입법운영담당)	11	
강원	정책지원전문위원	8	
충북	입법전문위원	4	의회운영전문위원
충남	입법정책담당관(입법지원담당)	7	
전북	정책연구팀(5)	14	위원회 전문위원실
전남	입법정책전문위원	6	위원회 전문위원실
경북	입법정책관	7	
경남	입법정책담당관실(입법지원담당, 정책연구담당)	9	
제주	입법정책관(입법지원담당, 법제심사담당)	10	

자료 : 이정진·하혜영. (2011). 「이슈와 논점: 지방의회의 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제」. 국회 입법조사처.

□ 부산 : 정책연구실

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책연구의 종합기획 및 조정</li> <li>- 시정 및 의정 전반에 관한 정책의 분석과 지원</li> <li>- 의장 및 위원회가 요청하는 과제, 의안의 검토 및 지원</li> <li>- 의정활동 관련 현안과제의 발굴, 조사 및 지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 13명 : 실장(1) 연구위원(11) 담당자(1)</li> <li>○ 연구위원 업무분담                             <ul style="list-style-type: none"> <li>토목개발, 건설방재, 시설안전</li> <li>도시계획, 지역개발, 도시경관</li> <li>건축계획, 주택정책, 문화재</li> <li>경제</li> <li>문화관광</li> <li>항만물류, 항만정책, 해양산업</li> <li>지방재정, 성과감사, 지방공기업</li> <li>교육정책, 교육행정, 학교문화</li> <li>수질관리, 대기오염방지, 자원재활용</li> <li>여성가족, 복지, 건강</li> <li>기타</li> </ul> </li> </ul>

□ 대구 : 입법정책담당관

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원발의 의안의 입법지원에 관한 사항</li> <li>- 의회정책 관련 연구 및 조사에 관한 사항</li> <li>- 지방자치제도 연구에 관한 사항</li> <li>- 세미나 및 토론회 등에 관한 사항</li> <li>- 기타 입법정책에 관한 사항</li> <li>- 자료실 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 13명 : 담당관(1) 총괄(2), 지원 (10)</li> <li>○ 입법지원담당(2- 총괄, 지원)</li> <li>○ 입법정책담당(10- 총괄, 연구지원)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>일반행정, 체육, 관광, 소방</li> <li>조례안법률검토, 교육</li> <li>사회복지</li> <li>교통, 도로, 지하철</li> <li>도시계획, 도시재생</li> <li>환경녹지, 상수도, 문화</li> <li>도시디자인, 도시개발, 건축주택, 건설방재</li> <li>교육일반, 경제산업</li> </ul> </li> </ul>

□ 인천

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원발의 조례 제·개정 지원</li> <li>- 의원 요구과제 처리</li> <li>- 의원 입법관련 자료조사</li> <li>- 입법정책 정보제공 및 법령 개정자료 구축</li> <li>- 입법·법률 고문 위촉관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 18명 : 담당관(1), 담당분야별(17)</li> <li>○ 기획교육담당(6) : 운영위원회, 기획행정위원회, 교육위원회</li> <li>○ 문화복지담당(3) : 문교복지위원회</li> <li>○ 산업건교담당(3) : 산업건교위원회</li> <li>○ 특위운영담당(5) : 특위운영위원회</li> </ul>

□ 대전 : 입법정책실

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치와 지방의회 발전을 위한 정책 연구·개발</li> <li>- 지방의회 운영 각 분야의 입법정책 연구·조사 및 대안제시</li> <li>- 입법정책의 수립 및 조정</li> <li>- 시의원의 동의안·건의안·결의안 및 시정질문 등의 자문에 관한 사항</li> <li>- 의장·위원장·사무처장이 부여하는 사항의 연구·검토 등에 관한 사항</li> <li>- 각종 의안에 대한 자료수집 및 조사·연구 등 지원에 관한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 12명 : 실장(1), 전문위원(1), 연구원(8), 직원(2)</li> <li>○ 연구분야                         <ul style="list-style-type: none"> <li>경제과학</li> <li>복지</li> <li>환경정책</li> <li>도시, 교통</li> <li>교육</li> <li>행정자치(2)</li> <li>교통</li> </ul> </li> </ul>

□ 광주 : 입법정책1, 2

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회관련 자치법규 제개정</li> <li>- 입법조사 및 의원연구과제 수행</li> <li>- 정책연구 및 의원연구과제 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 8명 : 업무전반담당(2), 직원(6)</li> <li>○ 입법정책1(5)</li> <li>○ 입법정책2(3)</li> </ul>

□ 울산 : 입법정책담당관실

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원발의 입법활동 지원</li> <li>- 법규검토 및 입법정책관련 자료 수집</li> <li>- 의원입법발의 의안검토 및 심사</li> <li>- 의회 관련법규 검토 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 6명 : 담당관(1), 총괄담당(2), 담당자(3)</li> <li>○ 입법정책1담당(3)</li> <li>○ 입법정책2담당(2)</li> </ul>

□ 경기 : 입법정책담당관

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책과 사업 분석·평가</li> <li>- 예산과 결산 및 재정정책에 관한 조사와 분석</li> <li>- 의회정책 등에 관한 장기·현안과제의 조사와 분석 등 지원에 관한 사항</li> <li>- 지방자치제도에 대한 자료조사·분석·연구 등 의정 활동 지원에 관한 사항</li> <li>- 의정에 관한 학술연구, 용역, 조사, 자문에 관한 사항 등 지원</li> <li>- 의원발의 의안의 입법지원에 관한 사항</li> <li>- 집행부 발의 안건 등에 대한 검토 지원에 관한 사항</li> <li>- 상임위원회가 요청한 조례안의 입안이나 검토에 관한 사항</li> <li>- 지방의회관련 자료의 수집과 분석 및 제공 등에 관한 사항</li> <li>- 의원연구단체의 등록 및 운영지원</li> <li>- 법제지원에 관한 사항 등</li> <li>- 의회관련 쟁송업무의 처리, 입법 및 법률고문 운영에 관한사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 11명 : 담당관(1), 총괄담당(2), 담당자(8)</li> <li>○ 입법정책담당(4) : 의원연구단체 입법정책 관련</li> <li>○ 입법운영담당(6) : 입법지원 의회운영, 특위소관 입법 보건복지공보, 여성가족평생교육소관 입법 경제투자, 자치행정, 교육위 소관 입법 문화공보, 농림수산, 건설교통, 도시환경위 소관 입법 지방자치제도에 대한 자료조사 분석 및 연구 의회법제</li> </ul>

□ 강원 : 정책지원 전문위원

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현안사항 분석</li> <li>- 정부 및 타지자체 입법동향 분석</li> <li>- 정책과제연구 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 8명 : 전문위원(1), 총괄담당(2), 지원(5)</li> <li>○ 정책1담당(4) : 현안사항분석 지원 의원연구회 운영 지원 정부 및 타지자체 입법동향 분석</li> <li>○ 정책2담당(3) 현안사항 분석 지원, 정책과제 연구 지원</li> </ul>

□ 충북 : 입법전문위원

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책개발자료 수집·조사</li> <li>- 정책현안사항 분석·검토</li> <li>- 연구용역, 조례, 장기현안과제 조사분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 4명 : 전문위원(1), 지원(3)</li> </ul>

## □ 충남 : 입법정책담당관

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법정책담당관 소관업무의 종합계획 수립</li> <li>- 의회 법제행정에 관한 총괄조정</li> <li>- 지방자치제도의 발전연구 및 의회관련 정책개발</li> <li>- 의회관련 법규검토</li> <li>- 의회관련 법규 및 자체입법추진사항의 제·개정안 작성</li> <li>- 법령 제·개정안과 관련한 사항의 자료수집 및 검토</li> <li>- 의회관련 행정소송 및 행정심판 수행부서의 지정</li> <li>- 「지방자치법」, 지방재정법, 지방교육자치에 관한 법률등 지방자치 관련 법률 개선안 검토</li> <li>- 중요 부의안건 검토</li> <li>- 의회자료실 관리 및 운영</li> <li>- 의회관련 각종자료 및 사료의 수집·발간·보존·관리, 열람에 관한사항</li> <li>- 그밖에 사무처장이 지시하는 사항의 연구 및 처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 7명 : 담당관(1), 지원(6)</li> </ul>

## □ 전북 : 정책연구팀(각 상임위원회 전문위원실 산하)

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책연구 개발 업무</li> <li>- 조사연구 및 의정활동 지원 보좌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 14명 : 총괄(5), 직원(9)</li> </ul>

## □ 전남 : 입법정책전문위원(각 상임위원회 전문위원실 산하)

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소관 정책 개발 업무</li> <li>- 소관 의안검토 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 6명 : 각 상임위별 1명씩의 입법정책전문위원 설치</li> </ul>

## □ 경북 : 입법정책관

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법정책 지원</li> <li>- 의원 입법활동 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 7명 : 총괄(1), 지원(6)</li> </ul>

## □ 경남 : 입법정책담당관

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법정책 지원</li> <li>- 의원 입법활동 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 7명 : 총괄(1), 지원(6)</li> </ul>

□ 제주 : 입법정책관

주요업무내용	인력 및 업무분장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법정책 및 입법지원 기본계획 수립</li> <li>- 의회 소관 자치법규 제·개정에 관한 사항</li> <li>- 주민 입법 및 감사 청구에 관한 사항</li> <li>- 의회 소송업무 처리 및 고문변호사 운영</li> <li>- 전체의원 대상 토론회, 세미나, 워크숍 등 개최에 관한 사항</li> <li>- 의원발의 조례안 작성</li> <li>- 위원회 요청 조례안 검토 지원</li> <li>- 의회 발의 결의문, 건의문 등 작성에 관한 사항</li> <li>- 학술연구용역에 관한 사항</li> <li>- 의정 주요 현안과제 조사 및 분석 등 지원에 관한 사항</li> <li>- 청원, 진정 등 민원 접수·처리에 관한 사항</li> <li>- 의정활동 등 정책제안에 관한 사항</li> <li>- 의회제도 발전 등을 위한 국내외 자료조사 연구</li> <li>- 주민소환 및 주민소송제도와 관련된 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총 인력 10명 : 정책관(1), 총괄(2), 지원(7)</li> <li>○ 입법지원담당(5) : 총괄(1), 직원(4)</li> <li>○ 법제심사담당(4) : 총괄(1), 직원(3)</li> </ul>

## 제2절 서울시의회 정책능력에 대한 실증분석

### 1. 조사설계

#### 가. 조사대상

<표 3-13> 정책능력 실증분석 조사대상

조사대상	모집단(발송)	표본집단(응답)	응답율(%)
시의원	114	12	10.5
사무처직원	237	47	19.8

#### 나. 조사도구

- 설문지 : 부록참조

#### 다. 조사방법 : 설문지에 의한 개인 이메일을 통한 조사

#### 라. 조사기간

- 2011년 9월 20일부터 2011년 9월 28일까지 9일간



## 2. 분석방법 및 도구

### 가. 분석방법

- 의원 및 사무처 : 설문문항별 응답 빈도(frequency) 및 비율(%)

### 나. 분석도구 : SPSS(Statistical Package for Social Science)

## 3. 분석결과 및 평가

### 가. 의원

#### 1) 입법 및 정책 의정활동

<표 3-14> 의원대상 입법 및 정책의정활동 분야별 의정보좌기구(또는 인력)

입법 및 정책 의정활동	의정보좌기구(또는 인력)															
	의사 담당관실		의정 담당관실		입법담 당관실 (정책 연구실)		예산정책 담당관실 (정책 연구실)		전문 위원실		개인 보좌진 (서포터즈)		외부 전문가		계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	합계 (%)	평균
조례안 제 안 및 심의	1	8.3	1	8.3	1	8.3	1	8.3	5	41.7	2	16.7	1	8.3	12 (100)	4.5
예산안 심의	0	0.0	1	8.3	1	8.3	3	25.0	6	50.0	1	8.3	0	0.0	12 (100)	4.42
행정사무 조사 및 감사	1	8.3	2	16.7	2	16.7	2	16.7	4	33.3	1	8.3	0	0.0	12 (100)	3.75
청원 및 민원처리	3	25.0	2	16.7	2	16.7	2	16.7	3	25.0	0	0.0	0	0.0	12 (100)	3.00
시정질문	1	8.3	1	8.3	2	16.7	0	0.0	5	41.7	0	0.0	1	8.3	12 (100)	3.58
주요정책안 제안및심의	1	8.3	1	8.3	1	8.3	1	8.3	7	58.3	0	0.0	0	0.0	12 (100)	3.75

- 의원들의 의정활동을 지원하기 위한 의정활동별 의정보좌기구의 역할을 평가하  
기 위해 '입법 및 정책 의정활동에 있어 어디의 보좌를 가장 많이 받으십니까?

(현재까지 또는 앞으로의 기대)'라는 설문에 대하여 대부분의 의정활동에 있어서 '전문위원실'의 보좌를 가장 많이 받고 있으며 앞으로도 필요한 부분이라고 응답.

○ 응답결과를 보면, 조례안 제안 및 심의, 예산안 심의, 행정사무 조사 및 감사, 청원 및 민원처리, 시정질문, 주요 정책안 제안 및 심의 등의 의정활동에 있어서 '전문위원실'의 보좌를 가장 많이 받는 것으로 응답.

- 행정사무 조사 및 감사 활동에서는 '전문의원실' 뿐 아니라 '의정담당관실', '입법담당관실' 등의 다양한 보좌를 필요로 함.

- 청원 및 민원처리활동은 '의사담당관실', '의정담당관실', '입법담당관실', '전문위원실' 등 다양한 보좌인력을 필요로 하고 있음.

○ 한편, 서울시의회의 입법 및 정책 의정활동실적을 살펴보기 위해 역대 주요안 건처리 건수는 제3대 1,483건, 제4대 1,281건, 제5대 1,246건, 제6대 1,136건 제7대 1,249건을 처리하였음.

<표 3-15> 역대 서울시의회 주요안건처리 실적

(단위: 건, %)

	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-현재)
예산·결산안	24(1.62)	22(1.72)	31(2.49)	27(2.38)	27(2.16)	5(0.98)
조례안	411(27.7)	316(24.67)	534(42.86)	417(36.71)	634(50.76)	210(41.17)
재의	2(0.13)	9(0.70)	4(0.32)	6(0.53)	1(0.08)	3(0.58)
동의·승인안	110(7.42)	117(9.13)	80(6.42)	63(5.55)	65(5.20)	36(7.05)
결의안	49(3.30)	87(6.79)	77(6.18)	101(8.89)	76(6.08)	58(11.37)
건의안	21(1.42)	32(2.50)	10(0.80)	9(0.79)	23(1.84)	11(2.15)
규칙안	5(0.34)	2(0.16)	1(0.08)	7(0.62)	8(0.64)	4(0.78)
의견청취안	524(35.33)	444(34.66)	265(21.27)	213(18.75)	167(13.37)	20(3.92)
청원	138(9.31)	75(5.85)	59(4.74)	113(9.95)	73(5.84)	5(0.98)
기타	199(13.42)	177(13.82)	185(14.85)	180(15.85)	175(14.01)	158(30.98)
합계	1,483(100)	1,281(100)	1,246(100)	1,136(100)	1,249(100)	510(100)

주: 제8대 서울시의회의 경우 2011. 10. 14 홈페이지 기준.

## 2) 입법 및 정책 의정활동에의 제약 요인

&lt;표 3-16&gt; 의원대상 입법 및 정책의정활동에의 제약요인

입법 및 정책 의정활동 제약가능 요인	의견							
	매우 큰 제약		제약을 받음		제약 없음		계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	합계 <sup>21)</sup> (%)	평균
법령의 규정	5	41.7	6	50.0	1	8.3	12 (100)	1.67
집행부의 비협조	2	16.7	4	33.3	6	50.0	12 (100)	1.33
의안처리과정에서의 토론 및 시간부족	8	66.7	4	33.3	0	0.0	12 (100)	1.33
사무처 의정보좌 인력 부족	1	8.3	4	33.3	7	58.3	12 (100)	1.50
사무처 의정보좌 내용 미흡	3	25.0	4	33.3	3	25.0	10 (83.3)	1.67
의원의 지식 정보 불충분	2	16.7	7	58.3	2	16.7	11 (91.7)	1.83
의원의 의정활동 할애시간부족	4	33.3	4	33.3	3	25.0	11 (91.7)	1.75
의정활동비 등의 예산지원 미흡	2	16.7	7	58.3	3	25.0	12 (100)	2.08
의정연수기회의 부족	3	25.0	6	50.0	3	25.0	12 (100)	2.00

- 의원들이 입법 및 정책 의정활동에 있어서 느끼는 제약요인을 조사하여 분석함.
- 가장 많은 제약을 느끼는 부분은 ‘집행부의 비협조(평균: 1.33)<sup>22)</sup>, ‘의안처리과정에서의 토론 및 시간의 부족(평균: 1.33)’을 들고 있음.
- 입법 및 정책의정활동에 있어서 비교적 제약에 자유로운 요인은 ‘의정활동비 등의 예산지원(평균: 2.08)’, ‘의정연수기회의 부족(평균: 2.00)’이라는 것을 알 수 있음.

21) 합계에서 11(91.7%)이 나온 것은 의견 없음 또는 무응답.

22) 설문조사 시 “매우 크게 제약을 받고 있음=1”, “제약을 받고 있는 편임=2”, “전혀 제약을 받고 있지 않음=3”으로 평균이 낮을수록 제약을 많이 받고 있다고 볼 수 있다.

3) 입법 및 정책 의정활동 보좌강화 방안

<표 3-17> 의원대상 입법 및 정책 의정활동 보좌 강화방안

의정활동 보좌 강화 방안	평가의견								
	바람직하며 실현가능성 있음		바람직하나 실현가능성 없음		바람직하지 않음		의견 없음		계
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	평균
의원 개인별 의정보좌관제 도입	8	66.7	3	15.0	1	8.3	0	0.0	1.50
공동보좌관제 도입	3	25.0	6	50.0	3	25.0	0	0.0	2.00
사무처 직원 인사권독립	1	8.3	8	66.7	1	8.3	2	16.7	2.33
의사담당관실, 의정담당관실 조직 및 인력확대	8	66.7	4	33.3	0	0.0	0	0.0	1.33
정책연구실 전문인력확대	8	66.7	3	25.0	0	0.0	1	8.3	1.50
전문위원의 개방직화	4	33.3	6	50.0	2	16.7	0	0.0	1.83
전문위원의 직급을 3-4급으로 상향조정	3	25.0	5	41.7	1	8.3	3	25.0	2.33
의원연구단체 활성화 및 지원 확대	9	75.0	3	25.0	0	0.0	0	0.0	1.25
정책연구위원회의 활성화 및 지원확대	7	58.3	2	16.7	2	16.7	1	8.3	1.75
의회 자체 의정연수프로그램 확대	8	66.7	4	33.3	0	0.0	0	0.0	1.33
의정연수원건립	6	50.0	4	33.3	1	8.3	1	8.3	1.75

○ 의원들의 입법 및 정책 의정활동에 있어서 보좌 강화를 위한 방안에 대해 설문한 결과, 의원들이 생각하는 가장 바람직하며 실현가능성이 있는 보좌강화방안은 필요성과 실현가능성을 동시에 고려할 때, ‘의원연구단체 활성화 및 지원 확대(평균: 1.25)’이며 그 뒤로 ‘의회 자체 의정연수프로그램의 확대(평균: 1.33)’, ‘의원 개인별 의정보좌관제 도입(평균: 1.50)’, ‘정책연구실 전문 인력 확대(평균: 1.50)’순임.

○ 이 중 ‘정책연구실 전문 인력 확대’는 현재 입법담당관실 2팀, 예산정책담당관실 2팀으로 운영되는 것보다 확대된 팀을 필요로 한다고 응답.

## 4) 의정연수 과목

&lt;표 3-18&gt; 의원대상 의정연수 필요 과목

의정연수교과목	평가의견						
	매우 필요함		보통임		필요 하지 않음		계 평균
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
분야별 도시정책 (환경, 교통, 주택, 등)	9	75.0	3	25.0	0	0.0	1.25
지역개발전략수립 및 평가	8	66.7	4	33.3	0	0.0	1.33
예산 및 결산 분석심의 기법	8	66.7	3	25.0	1	8.3	1.42
유권자 관리 및 지방선거 관련과목	7	58.3	5	41.7	0	0.0	1.42
정보매체 활용방법 (인터넷, 트위터 등)	7	58.3	4	33.3	1	8.3	1.50
교육, 문화, 국제교류	6	50.0	5	41.7	1	8.3	1.58
경제학, 재정학, 지방세법	5	41.7	7	58.3	0	0.0	1.58
조사(주민의견조사) 및 통계분석기법	5	41.7	6	50.0	1	8.3	1.67
조례입법실무	5	41.7	6	50.0	1	8.3	1.67
인문학 및 교양	4	33.3	7	58.3	1	8.3	1.75
경영학	4	33.3	7	58.3	1	8.3	1.75
정책의 입안 및 평가방법	4	33.3	7	58.3	1	8.3	1.75
의회 및 지방정치학	2	16.7	10	83.3	0	0.0	1.83
행정사무조사 및 감사 기법	3	25.0	8	66.7	1	8.4	1.83
회의진행 및 발언요령	2	16.7	9	75.0	1	8.3	1.92
의정관련 법규해설	2	16.7	8	66.7	2	16.7	2.00

- 의정연수(의정연수원 혹은 자치 프로그램)의 실시 시, 필요한 과목에 대해 조사하여 필요로 하는 과목에 대하여 전체 16 과목 중 순위를 매김.<sup>23)</sup>
- 가장 필요로 하는 과목은 ‘분야별 도시정책(평균: 1.25)’이며, 그 뒤로 ‘지역개발 전략 수립 및 평가(평균: 1.33)’, ‘예산 및 결산 분석심의 기법(평균: 1.42)’, ‘유권자 선거 및 지방선거관련과목(평균: 1.42)’ 등이 있음.
- 반면에 지방의원들의 필요가 상대적으로 적은 과목은 ‘의회 및 지방정치학(평균: 1.83)’, ‘행정사무조사 및 감사 기법(평균: 1.83)’, ‘회의진행 및 발언요령(평균: 1.92)’, ‘의정관련 법규 해설(평균: 2.00)’인 것으로 나타남.

23) 설문 조사시 “매우 필요함=1”, “보통임=2”, “필요하지 않음=3”으로 조사하였으므로, 평균값이 낮을수록 과목에 대한 필요성이 높음.

나. 사무처

1) 의회기능 수행실적

<표 3-19> 역대 서울시의회 조례안 처리 실적

(단위: 건)

구분	접수	처리	처리내용						미처리	의원 1인당 처리건수
			가결		부결	폐기	철회			
			원안	수정						
총계	2,736	2,522	1,713	579	8	69	43	214	-	
제3대	소계	413	411	335	60	1	5	10	2	3.1
	의원	11	10	3	4	-	2	1	1	
	위원회	41	41	40	-	1	-	-	-	
	시장	295	294	237	46	-	2	9	1	
	교육감	66	66	55	10	-	1	-	-	
제4대	소계	334	316	225	72	-	8	11	18	2.1
	의원	27	23	11	8	-	2	2	4	
	위원회	26	24	24	-	-	-	-	2	
	시장	253	246	175	56	-	6	9	7	
	교육감	28	23	15	8	-	-	-	5	
제5대	소계	543	534	382	135	2	7	8	9	5.1
	의원	23	19	12	3	1	2	1	4	
	위원회	73	72	69	2	-	-	1	1	
	시장	391	387	261	114	1	5	6	4	
	교육감	55	56	40	16	-	-	-	-	
제6대	소계	433	417	405	5	1	5	1	16	4.1
	의원	23	16	14	-	-	2	-	7	
	위원회	49	49	49	-	-	-	-	-	
	시장	315	306	297	4	1	3	1	9	
	교육감	46	46	45	1	-	-	-	-	
제7대	소계	725	634	366	225	1	35	7	91	6.0
	의원	276	197	92	75	-	28	2	79	
	위원회	48	47	44	1	1	-	1	1	
	시장	353	344	204	129	-	7	4	9	
	교육감	48	46	26	20	-	-	-	2	
제8대 주)	소계	288	210	110	82	3	9	6	78	1.36
	의원	153	100	54	33	1	8	4	53	
	위원회	12	12	12	-	-	-	-	-	
	시장	97	73	32	36	2	1	2	24	
	교육감	25	24	11	13	-	-	-	1	

주: 제8대 서울시의회의 경우 2011. 10. 14 홈페이지 기준.

○ 우선, 서울시의회의 지난 제3대 의회부터 제8대 의회의 2011년 8월 말 기준, 조례안 처리의 경우, 서울시의회는 지난 제3대 의회부터 제8대 의회까지 총 2,736

건을 접수하여 2,522건의 조례를 처리하였으며 처리 유형을 보면, 전체 2,736건의 조례안 중 원안가결 1,713건(62.6%), 수정 579건(21.1%), 부결 8건(0.2%), 폐기 69건(2.5%), 철회 43건(1.6%), 미처리 214건(7.8%)으로 나타남.

- 제3대부터 제7대까지의 역대 서울시의회의 예·결산안 심의수는 총 131건으로 제3대는 24건, 제4대 22건, 제5대 31건, 제6대와 제7대 각각27건을 심의하였으며 제3대는 12건(50%)을 원안가결과, 12건(50%)을 수정가결을 하였으며, 제4대는 9건(40.9%)을 원안가결하고, 12건(54.5%)을 수정가결 하였으며, 제5대는 13건(41.9%)의 원안가결과 18건(58.1%)의 수정가결, 제6대는 23건(85.2%)의 원안가결과 4건(14.8%)의 수정가결을 하였고, 제7대의 경우 11건(40.7%)을 원안가결하고 16건(59.3%)을 수정가결 하였음.

<표 3-20> 역대 서울시의회 예·결산안 처리실적

(단위: 건, %)

구분	제3대 의회	제4대 의회	제5대 의회	제6대 의회	제7대 의회	제8대 의회
총 계	24	22	31	27	27	5
원안가결	12(50.0)	9(40.9)	13(41.9)	23(85.2)	11(40.7)	2(40.0)
수정가결	12(50.0)	12(54.5)	18(58.1)	4(14.8)	16(59.3)	3(60.0)
연평균 예·결산 심의수	6.00	7.33	7.75	6.75	6.75	-
의원1인당 연평균 예·결산안 심의수	0.05	0.05	0.07	0.07	0.06	-

주 1) 제4대 의회의 경우 예산안 1건이 철회 처리됨.

2) 제8대 서울시의회의 경우 2011년 10월 14일 홈페이지 기준.

- 서울시의회의 행정사무감사 현황을 감사대상기관과 감사지적(시정 및 건의) 건수를 살펴보면 제7대 의회가 7,970건으로 가장 많으며, 그 다음으로 제5대(4,573건), 제6대(4,513건), 제4대(3,332건), 제3대(2,495건)의 순으로 나타남.

<표 3-21> 역대 서울시의회 행정사무감사 감사기관 및 지적건수

(단위: 건, %)

의회 위원회	제3대 의회		제4대 의회		제5대 의회		제6대 의회		제7대 의회		제8대 의회		합 계	
	감사 대상	지적 건수	감사 대상	지적 건수	감사 대상	지적 건수	감사 대상	지적 건수	감사 대상	지적 건수	감사 대상	지적 건수	감사 대상	지적 건수
합계	365	2,495	271	3,332	376	4,573	374	4,513	509	7,970	236	2,170	1503	20,939

주: 제8대 서울시의회의 경우 2010년 행정사무감사(2010. 12) 기준.

- 역대 서울시장의회의 청원 접수 건수 현황을 역대 의회별로 살펴보면, 제3대 의회가 151건으로 가장 많은 청원을 접수하였으며, 그 다음으로 제6대, 제7대, 제4대, 제5대 순으로 나타났으며 청원 채택 비율을 살펴보면, 제6대 의회가 66.9%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 제7대, 제4대, 제5대, 제3대의 순으로 나타남.
- 주목할 점은 도시관리위원회의 청원 접수 및 채택 건수가 각각 전체의 49.1%(269건), 56.6%(145건)로 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있음.

<표 3-22> 역대 서울시장의회의 청원 접수 및 채택 실적

(단위: 건, %)

	제3대 의회		제4대 의회		제5대 의회		제6대 의회		제7대 의회		제8대 의회		총계	
	접수	채택	접수	채택	접수	채택	접수	채택	접수	채택	접수	채택	접수	채택
행정 자치	4	1	4	0	4	1	6	1	1	0	0	0	19	3
재정 경제	5	0	3	2	4	3	1	0	1	0	0	0	14	5
환경 수자원	12	2	6	0	6	1	8	5	11	5	0	0	43	13
교육 문화	8	4	10	5	5	2	15	10	8	5	1	0	47	26
보건 사회	5	0	9	5	1	1	1	0	0	0	0	0	16	6
건설	24	3	8	2	7	3	10	7	4	2	0	0	53	17
도시 관리	70	31	39	18	38	11	75	58	43	24	4	3	269	145
교통	23	10	15	5	10	4	11	4	28	18	0	0	87	41
총계	151	51	94	37	75	26	127	85	96	54	5	3	548	256
채택 비율	33.8		39.4		34.7		66.9		56.3		60.0		46.7	

주 : 제8대 서울시장의회의 2011. 10. 14 홈페이지 기준.



## 2) 의회기능 수행 평가

&lt;표 3-23&gt; 사무처 대상 의회기능 수행 평가

입법 및 정책 의정활동	평가의견											
	매우 잘 수행됨		잘 수행됨		미흡함		매우 미흡함		의견 없음		계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	합계 (%)	평균
조례안 제안 및 심의기능	12	25.5	24	51.1	8	17.0	3	6.4	0	0.0	47 (100)	2.04
예산안 심의기능	10	21.3	27	57.4	8	17.0	2	4.3	0	0.0	47 (100)	2.04
행정사무조사· 감사기능	6	12.8	20	42.6	18	38.3	3	6.4	0	0.0	47 (100)	2.38
청원·민원 처리기능	10	21.3	22	46.8	12	25.5	3	6.4	0	0.0	47 (100)	2.17
시정질문	5	10.6	35	74.5	6	12.8	1	2.1	0	0.0	47 (100)	2.06
정책안 제안 및 심의기능	1	2.1	18	38.3	23	48.9	5	10.6	0	0.0	47 (100)	2.68

○ 사무처 직원들이 평소에 가지고 있던 의회의 의정활동에 대한 평가를 분석한 결과, 의회에서 가장 잘 수행하고 있다고 평가되는 입법 및 정책 의정활동은 ‘조례안 제안 및 심의기능(평균: 2.04)’, ‘예산안 심의기능(평균: 2.04)’이라고 응답. 반면, 비교적 수행이 원활하지 않다고 생각하는 분야는 ‘정책안 제안 및 심의기능(평균: 2.68)’, ‘행정사무조사 및 감사기능(평균: 2.38)’이라고 응답.<sup>24)</sup>

○ 전체적으로 사무처직원들의 시의회 의정활동에 대한 평가는 매우 긍정적인 평가로 비교적 잘 수행되고 있다고 평가하고 있으나 ‘정책안 제안 및 심의기능’, ‘행정사무조사 및 감사활동’ 분야에 대해서는 다른 기능에 비해 상대적으로 미흡한 편이라고 평가하고 있는데 이는 사무처의 인력부족을 반영한다고 볼 수 있음.

24) 설문시 “매우 잘 수행되고 있다=1”, “잘 수행되고 있다=2”, “미흡하다=3”, “매우 미흡하다=4”, “의견 없음=5”로 코딩하여, 수행이 잘 되었다고 평가받는 경우 평균값이 낮음.

3) 입법 및 정책 의정활동에의 제약 요인

<표 3-24> 사무처 대상 입법 및 정책 의정활동 제약요인

입법 및 정책 의정활동 제약가능 요인	의견							
	매우 크게 제약		제약하는 편임		제약하지 않음		계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	합계 (%)	평균
법령의 규정	26	55.3	19	40.4	2	4.3	47 (100)	1.49
집행부의 비협조	23	48.9	21	44.7	3	6.4	47 (100)	1.57
의안처리과정에서의 토론 및 시간부족	7	14.9	37	78.7	3	6.4	47 (100)	1.91
사무처 의정보좌 인력 부족	15	31.9	28	59.6	4	8.5	47 (100)	1.77
사무처 의정보좌 내용 미흡	2	4.3	32	68.1	13	27.7	47 (100)	2.23
의원의 지식 정보 불충분	7	14.9	36	76.6	4	8.5	47 (100)	1.94
의원의 의정활동 할애 시간부족	10	21.3	34	72.3	3	6.4	47 (100)	1.85
의정활동비 등의 예산 지원 미흡	4	8.5	19	40.4	24	51.1	47 (100)	2.43
의정연수기회의 부족	15	31.9	22	46.8	10	21.3	47 (100)	1.89

○ 사무처 직원들을 대상으로 의원들이 입법 및 정책 의정활동을 함에 있어서 제약을 받는 요인이 무엇인지 설문하여 조사함.

○ 입법 및 정책 의정활동에 제약을 받을 것으로 보이는 요인은 ‘법령의 규정(평균: 1.49)’, ‘집행부의 비협조(평균: 1.57)’, ‘사무처 의정보좌 인력 부족(평균: 1.77)’, ‘의정활동에 대한 할애 시간 부족(평균: 1.85)’, ‘의정연수기회의 부족(평균: 1.89)’, ‘의안처리과정에서 토론 및 시간부족(평균: 1.91)’, ‘의원의 지식 불충분(평균: 1.94)’, ‘사무처의 의정보좌 내용 미흡(평균: 2.23)’, ‘의정활동비 등의 예산지원 미흡(평균: 2.43)’순으로 나타남.

## 4) 입법 및 정책 의정활동 보좌강화 방안

&lt;표 3-25&gt; 사무처 대상 입법 및 정책 의정활동 보좌강화방안

의정활동 보좌 강화 방안	평가의견									
	바람직하며 실현가능성 있음		바람직하나 실현가능성 없음		바람직하지 않음		의견 없음		계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	합계 (%)	평균
의원 개인별 의정보좌관제 도입	11	23.4	23	48.9	10	21.3	3	6.4	47 (100)	2.11
공동보좌관제 도입	13	27.7	16	34.0	14	29.8	4	8.5	47 (100)	2.19
사무처 직원 인사권독립	13	27.7	21	44.7	9	19.1	4	8.5	47 (100)	2.09
의사담당관실, 의정담당관실 조직 및 인력확대	14	29.8	21	44.7	12	25.5	0	0.0	47 (100)	1.96
정책연구실 전문인력확대	19	40.4	21	44.7	7	14.9	0	0.0	47 (100)	1.74
전문위원의 개방직화	22	46.8	15	31.9	10	21.3	0	0.0	47 (100)	1.74
전문위원의 직급을 3-4급으로 상향조정	12	25.5	18	38.3	17	36.2	0	0.0	47 (100)	2.11
의원연구단체 활성화 및 지원확대	31	66.0	9	19.1	5	10.6	2	4.3	47 (100)	1.53
정책연구위원회의 활성화 및 지원확대	30	63.8	10	21.3	6	12.8	1	2.1	47 (100)	1.53
의회 자체 의정연수프로그램 확대	20	42.6	18	38.3	7	14.9	2	4.3	47 (100)	1.81
의정연수원건립	14	29.8	24	51.1	5	10.6	4	8.5	47 (100)	1.98

- 사무처 직원이 생각하는 의원들의 입법 및 정책 의정활동을 강화하는 방안에 대해 바람직하며 실현가능성이 있다고 보이는 방안은 '의원연구단체 활성화 및 지원확대(평균: 1.53)', '정책연구위원회의 활성화 및 지원확대(평균: 1.53)'등으로 연구에 대한 측면을 중요시 함.
- 상대적으로 바람직하지 않다고 여기는 요인은 의원 '개인별 의원보좌관제 도입(평균: 2.11)', '전문위원의 직급을 3-4급으로 상향조정(평균: 2.11)', '공동보좌관제 도입(평균: 2.19)'등 임.

5) 서울시의회 사무처 각 인사제도에 대한 의견

<표 3-26> 사무처 대상 각 인사제도에 대한 의견

인사제도 개선안	평가의견									
	바람직하며 실현가능성 있음		바람직하나 실현가능성 없음		바람직하지 않음		의견 없음		계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	합계 (%)	평균
인사권독립과 의회직렬제도 도입	16	34.0	20	42.6	6	12.8	5	10.6	47 (100)	2.00
의회직렬제도 도입시 시·도별 인사제도	25	53.2	15	31.9	4	8.5	3	6.4	47 (100)	1.68
의회직렬제도 도입시 전국범위 인사교류	8	17.0	18	38.3	16	34.0	5	10.6	47 (100)	2.38
의회직렬을 전문직과 의회행정 직으로 구분	13	27.7	14	29.8	14	29.8	6	12.8	47 (100)	2.28
인사권 이원화	18	38.3	14	29.8	11	23.4	4	8.5	47 (100)	2.02
지방공무원의 지방의회 파견	17	36.2	8	17.0	17	36.2	5	10.6	47 (100)	2.21
지방의회의 의장의 인사권 행사	15	31.9	8	17.0	15	31.9	9	19.1	47 (100)	2.35

- 서울시의회 사무처의 인사제도 개선 방안에 대한 사무처 직원들의 의견을 조사한 설문조사 결과 바람직하며 실현가능성도 있는 방안으로는 ‘의회직렬제도 도입 시 시·도별로 단위의 인사교류를 채택하는 인사제도가 바람직한 것(평균: 1.68)’으로 나타남.<sup>25)</sup>
- 상대적으로 바람직하지만 실현가능성이 없거나, 바람직하지 않다는 개선안에 대한 응답으로는 ‘지방공무원의 지방의회 파견(평균: 2.21)’, ‘의회직렬을 전문직과 의회행정직으로 구분(평균: 2.28)’, ‘지방의회의 의장의 인사권 행사(평균: 2.35)’, ‘의회직렬제도 도입시 전국범위 인사교류(평균: 2.38)’ 등이 있음.

25) 설문 시 “바람직하며 실현가능성 있음=1”, “바람직하나 실현가능성 없음=2”, “바람직하지 않음=3”, “의견 없음=4”로 코딩함. 따라서 평균이 낮을수록 바람직하며 실현가능성이 있는 것에 가깝다고 볼 수 있음.

## 제 4 장

# 정책능력 제고를 위한 의회시스템 및 제도적 방안의 검토와 구상

제1절 의회사무처 조직의 재설계

제2절 의정보좌인력의 인사제도 개선방안

제3절 의원보좌인력의 확보방안

제4절 의회 사무감사 기능 제고방안

제5절 정책연구 확대방안

제6절 지방의정연수시스템 운영방안

제7절 의정활동 성과평가제도 도입방안



## 제4장 정책능력 제고를 위한 의회시스템 및 제도적 방안의 검토와 구상

### 제1절 의회사무처 조직의 재설계

#### 1. 의회 사무처 조직의 문제점

##### 가. 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 인력부족

- 2011년 서울시의회 사무처 조직개편으로 정책연구실을 폐지하고 의원입법 지원 및 의안 발굴·조사 및 연구를 전담하는 입법담당관실과 예결산안 등에 대한 분석 및 의안에 대한 소요 비용 추계, 재정관련 조사·분석 등을 전담하는 예산정책담당관실을 신설한 것은 나름의 성과로 판단 됨.
- 그러나 조직개편의 결과 사무처 인력의 증가가 6명의 순증(행정4급 2, 행정5급 1, 행정6급 1, 행정7급 2)에 불과하여 지속적으로 증가되는 의정활동에 대한 지원과 의원들의 관련분야 수요를 감당하기에는 부족한 것으로 판단됨.
- 더불어 현재와 같이 각 담당관 아래 각 2개 팀을 두고 소규모의 최소인력으로 운용될 경우 의원입법 및 정책지원 강화라는 당초 조직개편의 목표를 달성하기 어려울 것으로 판단됨.
- 결과적으로, 입법담당관실과 예산정책담당관실 신설을 통한 서울시의회 정책보좌기능의 일부 확대에도 불구하고 현행 조직과 인력으로는 그 전문성과 기대되는 역할 수행에 무리가 있음.
- 특히 현재 각 상임위원회별로 운영되고 있는 전문위원실과 입법담당관실 및 예산정책담당관실 간의 기능 구분이 명확하지 않아 향후 기능 중복 등에 따른 혼란과 업무 비효율 등이 노정될 가능성이 농후함.

#### 나. 전문위원 직제·직급의 불균형 및 인원부족

- 현재 전문위원실은 각 상임위원회별로 설치되어 위원회 소관의 의안심사 및 회의진행을 담당하고 의정활동을 보좌하는 역할을 수행하고 있음.
- 전문위원의 직급과 관련하여 현재 지방의회에 출석하여 답변하는 공무원을 3급 이상으로 규정(「서울특별시의회에 출석하여 답변할 수 있는 관계공무원 등의 범위에 관한 조례」 제2조)하고 있다는 점을 감안할 때 전문위원의 직급을 4~5급으로 규정하고 있는 현 제도는 집행부와 지방의회간의 관계에 있어서 불균형을 초래하고 있음.
- 현재 지방의회에 들 수 있는 전문위원의 수를 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 명시하고 있어 인력운영에 있어서 융통성이 저해된다는 점과 그 수 자체 또한 매우 소수에 그치고 있어 지방의회 의원들이 요구하는 일상적인 요청을 전문적으로 수행하는 데 있어서 장애요인이 되고 있음.

#### 다. 의회 사무처장 보좌기능의 부재

- 서울시의회 사무처의 경우, 1급의 사무처장 밑에 2~3급이 없이 바로 4급의 전문위원 혹은 담당관으로 편제되어 있어 사무처장이 서울시의회의 자치입법관련 사무, 위원회 관련 사무, 각종 행정사무 등을 총괄하고 있음.
- 1인의 사무처장이 11개 상임위원회 전문위원실에서 이루어지는 입법지원 및 위원회 활동에 관한 각종 사무와 4담당관실 및 1실에서 이루어지는 시의회의 각종 행정지원 사무를 총괄하도록 하고 있어 운영 효율성을 저해하는 원인이 되고 있음.
- 최근 이루어진 시의회 사무처 조직개편으로 사무차장 보좌기능을 수행하는 입법정책자문관을 설치했으나, 이는 지방계약 가급으로 충원되어 정상적인 보좌기능 수행이 용이하지 않을 것으로 판단됨.



## 2. 의회사무처 조직 재설계 방안

### 가. 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 조직 및 인력확대

#### 1) 조직구성 및 기능 재설계

- 지방의회 사무기구가 수행하는 의정활동은 크게 행정지원기능과 의원발의 입법 지원기능, 입법관련 자료의 조사 및 분석기능, 예·결산 및 재정관련 자료 조사 및 분석 기능으로 구분됨.
- 이러한 의회 사무기구의 기능 구분에 따라 국회의 경우 의원발의 법률안의 입안을 지원하는 의회사무처 법제실과 입법관련 자료의 조사 및 분석을 지원하는 입법조사처, 그리고 예·결산 및 재정관련 자료의 조사 및 분석을 지원하는 예산정책처 등이 설치되어 있음.
- 현재 의원발의 입법 지원기능과 입법관련 자료의 조사 및 분석 기능을 동시에 수행하는 입법담당관 조직을 국회의 경우처럼 전자를 담당하는 가칭 '법제 담당관'과 '입법 담당관'으로 분화하여 확대할 필요성이 있음.
- 현재 입법담당관실은 '도시경제입법팀'과 '사회문화입법팀'으로 구성되어 있으나, 이는 조직간 담당하는 분야가 명확하지 않아 업무수행에 혼란과 중복이 발생할 가능성이 있으므로 국회 입법조사처 및 부산, 대구, 인천, 경기, 대전 등과 같이 입법담당관실과 가칭 '법제 담당관실' 조직을 분야별 혹은 상임위원회별로 2~3개를 묶어 3~5개의 팀으로 재구성하여 조직을 세분화할 필요성이 있음.
- 현재 예산정책담당관실은 '예산분석팀'과 '정책조사팀'으로 구성되어 있으나, 시 의회의 행정사무감사 및 조사 관련 의정활동을 보다 체계적이고 구체적으로 지원하기 위해 '사업평가팀'을 신설할 필요성이 있음.

## 2) 입법 및 정책지원 관련 인력 확충

- 조직의 세분화 및 확대에는 필연적으로 실제 기능을 충실히 수행할 수 있는 정도의 인력 확충이 요구됨.
- 구체적으로는 각 팀별로 계약 가급에 해당하는 박사급 정책전문위원을 두고 산하에 계약 나급에 해당하는 연구위원 2인씩을 배치하는 방안 고려.
- 결과적으로는 입법담당관과 법제담당관 각각에 정책전문위원 3~5명 및 연구위원 6~10명을 배치하고, 예산정책담당관에 정책전문위원 3명과 연구위원 6명을 배치하도록 함.
- 상기한 조직구성 및 기능재설계 방안과 인력확충 방안이 즉각 실행되기는 어려운 실정이므로 단기적으로는 현행 입법담당관 및 예산정책담당관의 업무분장을 상기한 기능재설계 방안에 맞춰 운용하고, 일반직 및 기능직의 배치전환을 통한 전문계약직의 확충 노력을 전개할 필요성이 있음.

## 3) 상임위원회 전문위원실과의 기능 및 역할분담

- 신설되는 입법담당관실 및 예산정책담당관실이 지니고 있는 미분화된 소규모 조직 및 소수 인력의 한계를 현재 상황에서 극복하기 위해서는 일차적으로 일부 기능과 업무가 중복되는 위원회 전문위원실과의 명확한 기능 분담이 요구됨.
- 특히 신설되는 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 주요 업무는 기존에 각 상임위원회 전문위원실에서 수행해 오던 것이기 때문에 신설 조직의 업무와 전문위원실의 업무 및 기능의 중복이 예상됨.
- 의원발의 입법안의 작성 지원, 입법 및 예결산 관련 자료의 조사·분석, 사업평가 등의 기능은 입법담당관실과 예산정책담당관실에서 전담하도록 하고 전문위원실은 위원회 소관 의안에 대한 전문적인 검토 및 심사, 대안제시에 집중하도록 함.

- 이를 위해서는 입법담당관실 및 예산정책담당관실 소관 업무가 전문위원실로 요청되는 경우에도 일차적으로는 양 조직으로 이송하는 절차를 제도화하고 이에 대한 의원들의 명확한 인식 공유가 요구됨.

#### 나. 전문위원의 직급상향조정 및 인원 확대

- 전문위원 직급의 상향조정 : 현재 4~5급으로 규정되어 있어 의회에 출석하여 답변하는 집행부 공무원의 직급과 불균형을 보이고 있는 전문위원의 직급을 3~4급으로 상향조정할 필요성이 제기되며, 이를 위해서는 단기적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등의 개정이 이루어져야 함.
- 전문위원 수의 확대 : 현재 대통령령에 의해 서울시의회는 11명의 4급 전문위원과 11명의 5급 이하 전문위원을 두도록 규정되어 있으나, 개별 상임위원회에서 수행해야 하는 의정보좌 활동이 일상적인 조례 및 규칙 제·개정안 검토, 예산안 및 결산안의 심사, 행정사무감사 및 조사활동의 지원, 특별위원회 활동 지원 등으로 업무량이 많다는 점을 고려하여 5급 이하 전문위원의 수를 22명으로 확대하여 업무를 분장함으로써 의정활동 보좌의 전문성을 제고할 필요성이 있으며, 이 또한 단기적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등의 개정이 이루어져야 함.

#### 다. 사무처장 보좌기능의 신설

- 현재에도 1인의 사무처장이 시의회 사무처가 수행하는 일상적인 행정지원 업무와 입법 및 정책 조사·분석업무, 의정활동 지원 업무 등을 총괄하고 있어 효율적이고 전문적인 의정보좌에 상당한 어려움이 있는 실정임.
- 향후 시의회 사무처 조직이 상기한 조직 재설계 방안으로 재편되는 경우에는 이러한 어려움이 더욱 가중될 가능성이 높으므로 사무처장의 보좌기능을 신설할 필요성이 제기됨.

- 사무처장의 보좌기능 신설 대안은 현행 국회사무처 조직의 예를 참고하여 사무차장과 입법차장을 두는 방안을 모색할 수 있으며, 이를 통해 현재 1급 사무처장과 4급 담당관 및 위원회 전문위원간의 가교역할을 수행할 수 있을 것임.
- 사무차장은 시의회 사무처가 수행하는 행정지원업무를 총괄하는 기능을 담당함으로써 사무처장을 보좌하는 것으로 현행 서울시의회 사무처 조직에서는 의정담당관과 의사담당관, 공보실 조직의 업무를 총괄하고, 입법차장은 입법 및 정책지원업무와 위원회 소관 업무를 총괄하는 기능을 담당하는 것으로 현행 사무처 조직의 입법담당관과 예산정책담당관, 그리고 전문위원실 소관 업무를 총괄하는 기능을 수행하도록 함.
- 입법차장은 시의회 사무처가 지방의회 의정활동의 입법적·정책적 지원기구로서의 역할을 다하기 위해서 각 위원회 전문위원실과 입법담당관실, 예산정책담당관실, 그리고 가칭 '법제 담당관실'간의 유기적인 업무협조와 상시적인 의사소통을 위해 필요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단됨.
- 결과적으로 수직적으로는 사무처장과 담당관 및 전문위원과의 연계를, 수평적으로는 지원 부서들 간의 체계적인 업무협조를 통한 의정활동 보좌의 효율성 제고를 위한 사무차장과 입법차장의 신설을 위해서는 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항의 [별표4]에 2급 지방공무원을 삽입하는 개정이 이루어져야 함.

## 제2절 의정보좌인력의 인사제도 개선방안

### 1. 의회직렬제의 도입

#### 가. 의회직렬제의 도입을 위한 법령의 개정

- 의회직렬제를 도입하고 의회사무기구의 임명권을 의장이 행사하기 위해서는 「지방자치법」과 「지방공무원법」의 핵심적인 조항을 개정해야 함.

- 우선 의회 사무직원의 임명권을 규정하고 있는 「지방자치법」 제91조 제2항을 "사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다." 고 개정해야 함. 이는 지방자치단체 장의 임명권을 지방의회 의장에게 옮기는 것으로 인사권 독립의 가장 기본 조항임.

<표 4-1> 「지방자치법」 개정(안)

현 행	개 정 안
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① (현행과 같음) ② <u>사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다.</u>

<표 4-2> 「지방공무원법」 개정(안)

현 행	개 정 안
제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 "임용권"이라 한다)을 가진다. ② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다. ③ 임용권자(임용권의 위임을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.	제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다) 및 지방의회의 장은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 "임용권"이라 한다)을 가진다. ② ~ ③ (현행과 같음)
(신설)	제7조의2(지방의회의 통합인사위원회 구성) ①의회직 공무원의 인사는 특별시·광역시·도의회에 관할 지역의 시·군·자치구의회를 통합하여 시·도 단위의 통합인사위원회(이하 "통합인사위원회"라 한다)를 구성하여 운영한다. ②제1항의 규정에 의한 통합인사위원회의 사무는 제8조 제1항 각호의 사무로 한다. 이 경우 "공무원"은 "의회직 공무원"으로, "지방자치단체의 장"은 "지방의회회장"으로 본다.

○ 다음으로 지방공무원의 임용권자를 규정하고 있는 「지방공무원법」 제6조 제1항의 개정이 요구됨. 기존 조항은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 지방공무원의 임용권을 주고 있으나 개정을 통해 이 부분을 지방의회 의장에게도 임용권을 부여하는 것으로 개정하여야 할 것임.

- 또한, 지방의회직렬의 도입을 위해서는 현행의 「지방공무원 임용령」의 개정이 필요함. 「지방공무원 임용령」 제3조 제1항은 일반직공무원의 직군과 직렬, 직류 및 직급의 명칭을 별표에 따로 정하도록 규정하고 있음. 이 부분 [별표 1]을 개정해 지방의회직렬을 새롭게 추가할 필요가 있음.

○ 공무원의 직군 중 그 사무의 성격상 행정직군에 의회직을 신설하되, 행정직군의 직렬에 지방의회직렬을 삽입시키고, 직류 설정에 있어서는 의회행정직과 입법조사연구직의 신설을 검토할 수 있음.

- 이와 같은 조치로 지방의회의 의장이 의회사무처 소속 직원에 대한 임용권을 행사하고 지방의회 직렬을 통해 지방의회에 근무하는 직원의 전문성과 전속성을 강화하는 의회직렬 신설을 위한 1차적인 제도보완은 이루어 질 수 있음.

#### 나. 인사기구의 광역화 병행 : 시·도별 인사제도 도입

○ 현재 지방의회 사무기구의 규모는 지방자치단체와 비교자체가 불가능한 수준이며, 이에 따라, 의회 소속 직원의 승진적체 문제 이외에도 교육, 근무평정, 보직관리 등의 다양한 인사상 문제들이 추가적으로 발생할 여지가 있음.

○ 이에 대한 가장 현실적인 대안은 인사기구의 광역화 혹은 광역자치단체별 인사제도의 도입임. 다만, 이 과정에서 각 기초 지방자치단체 단위의 사무기구마다 현재는 각기 다른 인사제도를 갖고 있어 일정한 수준의 통합 문제 등이 불거질 수 있음.

○ 따라서, 공정하고 객관적인 통합인사 문제를 논의하기 위한 광역단위의 인사교

류협의회 또는 광역단위 인사조정위원회의 구성·운영이 제도의 성공적 정착을 위해서 뒷받침 되어야 할 것임.

- 이 방안은 현재와 다른 전혀 새로운 조직체계를 구성해야 하기 때문에 단기간에 적용하기 어려운 측면이 있음. 각각의 독립된 지방자치단체장의 통제 하에 있던 상황을 개선해 권역단위나 전국단위 조직체계를 구성하는 과정에서 예상하지 못했던 다툼이나 권한과 책임 문제 등이 발생할 수 있음.
- 그러나, 서울시의 경우에는 서울지역으로 대상을 제한할 경우 접근성과 생활권 측면에서의 반발은 최소화할 수 있을 것으로 기대됨.

#### 다. 의회직렬 공무원에 대한 불이익 배제 방안 강구

- 지방공무원 의회직렬 신설과 인사권 독립과 관련한 다양한 논의들 가운데 법적·제도적인 제약 이외에 현실적으로 극복해야 할 중요한 문제는 해당 직렬의 신설에 따라 임용되는 사무직원에 대한 인사상 불이익의 극복과 이들에 대한 다양한 인센티브 마련임.
- 특히, 공무원들에게 있어 승진은 여러 가지 인센티브 가운데 가장 중요한 보상 장치이며 승진에 대한 불이익이 예상되는 조직은 우수한 직원을 유치하는게 절대적으로 불리함. 지방의회 사무기구에 근무하는 직원들도 예외는 아니며, 승진과 인사교류는 매우 중요한 자기개발 및 사기진작의 요인이라 할 수 있음.
- 따라서 우수하고 유능한 인재가 의회근무를 선호하도록 하고 의회에 근무하여 지방의원의 의정활동을 효율적으로 도울 수 있도록 하기 위해서는 능력발전과 동기부여에 대한 제도적 장치가 요구됨.
- 그러나, 현실적으로 의회직렬의 신설은 현재 의회에 소속된 직원의 수가 집행부와 비교할 수 없을 만큼 과소하고, 조직의 규모도 작아서 승진에 필요한 자리가 절대적으로 부족하고, 시간이 지나면서 인사적체가 예상됨.

- 현재 서울시의회 사무처에 소속된 직원의 총수는 앞서 에서 살펴본 바와 같이 241명에 불과하며, 이 가운데 1급은 1명, 4급 서기관 이상도 별정직 수석 전문위원을 포함해 15명에 불과함.
- 지방의회가 그 활동이 활발해 지면서 향후 지속적으로 조직이 커간다 하더라도 이런 상황의 변화를 단기간에 기대하기는 어려움.
- 결국은 전체적인 조직의 규모를 단기간에 변화시킬 수 없는 상황에서 현실적으로 검토 가능한 방안은 서울시 각 자치구 의회 사무기구 직원과의 인사교류 혹은 통합인사 방안이 거론될 수 있음.
- 현재 서울시 각 자치구의회 사무기구에 소속된 인력현황은 <표 4-3>과 같음.

<표 4-3> 서울시 자치구의회 사무기구 인력현황

(단위: 명)

중구	종로	용산	강남	서초	강동	광진	성동	강서	금천	구로	동작	관악
27	26	28	30	28	32	23	25	32	26	25	28	33
양천	영등포	도봉	노원	강북	송파	중랑	동대문	서대문	은평	성북	마포	계
28	30	27	32	26	32	27	27	28	27	28	30	705

- 25개 자치구의회 사무기구에는 모두 705명의 직원이 소속되어 있어 서울시의회 사무처와 통합 인사를 할 경우 전체 약 1천여 명이 대상이 되어 승진적체 등을 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대됨.
- 특히, 서울의 경우 직원들의 거주지역이나 근무지가 다른 광역 지방자치단체와 비교해 적정한 수준에 있어서 직원들의 근무지에 대한 불만도 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대됨. 다만, 자치구마다 조금씩 다른 수당이나 복리후생 문제와 관련해서는 전체적인 조화를 꾀할 방안이 필요할 것으로 판단됨.
- 인사상 문제는 조직규모의 과소와 함께 고위직급의 정원이 집행기관과 비교해 적다는 문제와 복합되어 있음. 고위직급 정원의 경우 행정안전부의 승인 문제와



연계되어 있어 자체적으로 해결이 불가능한 부분이 있으므로 이 부분 제도건의와 함께 정원 승인 문제도 함께 검토되어야 할 것임.

<표 4-4> 서울시 공무원 직급별 정원현황(2011. 7 현재)

(단위: 명)

구 분	계	본 청	의회사무처	직속기관	사업소
총 계	16,283				
정무직 계	2				
시 장	1	1			
부시장	1	1			
일반직 계	6,558				
1급	6	5	1		
2·3급	20	16		1	3
3급	18	8		1	9
3·4급	5	5			
4급	194	110	16	7	61
4·5급	10	10			
5급 이하 소계	6,305				
별정직 계	107				
4급 상당	1	1			
5급 상당 이하 소계	106				
연구직 계	303				
연구관	45			33	12
연구사	258				
지도직 계	23				
지도관	1			1	
지도사	22				
소방공무원 계	6,051				
소방준감	5	4		1	
소방장	26	1		25	
소방장 또는 기술서기관	1			1	
소방령 이하 계	6,019				
교육공무원 계	461				
총 장	1			1	
교수 등	398			398	
조 교	62				
기능직 계	2,778				

## 2. 의회사무처 인사권 독립

### 가. 서울시 의회사무처 인사권 운영 실태

#### 1) 지방의회사무기구의 조직권·인사권의 제한

- 첫째, 지방의회 사무기구의 획일화로, 지방의정활동과 관련한 사무를 처리하고 지방의원의 의정활동을 지원하는 조직으로 사무기구를 두고 있으나 조직과 직제는 현재 각 지방자치단체의 조례가 아닌 중앙정부가 획일적으로 정하고 있는 법령으로 규정되어 있음.<sup>26)</sup>
- 둘째, 조례의 허구성으로 「지방자치법」 제90조에는 “...조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 둘 수 있으며...”라고 규정되어 있으나, 실제 지방의회 사무기구 구성과 관련한 사항은 대통령령<sup>27)</sup>이나 행정안전부의 각종 지침과 내규로 통제하고 있음.
- 결국 법령에 따라 엄격히 통제되고 관리되면서 지방자치단체의 상황에 따른 특수성이나 차별성은 기대할 수 없고, 조례의 규정도 상위법령의 범위내의 규정을 반복하고 있는 것에 지나지 않음.
- 셋째, 총액인건비제도의 허상으로, 행정안전부는 2007년 이후 총액인건비제도를 통해 지방자치단체의 조직과 인력관리에 있어 자율성을 부여한다고 홍보하지만, 실제로는 의회사무기구의 설치기준과 직급, 전문위원의 정수 등을 획일적으로 제한하고 있음.

26) 「지방자치법」 제90조 (사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.

② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

27) 「지방자치단체의 행정기구와 정원규정 등에 관한 규정」

## 2) 현행 의회사무처인사제도의 문제점

- 의회사무처소속 공무원에 대한 인사권을 사실상 단체장이 행사하는 현재의 인사제도는 사무기구의 효율적 의정활동 지원을 저해하는 근본 원인임.
- 첫째, 지방의원의 입장에서는 단체장의 실질적 인사권 아래 구성되는 의회사무처공무원들이 집행기관의 입장을 우선적으로 고려하거나 대변할 가능성이 크다고 판단하고 이들을 불신할 가능성이 큼.
  - 이는 의회사무처소속 공무원들이 집행기관에 복귀하기를 원하거나, 적어도 언젠가는 복귀해야 할 입장이기 때문에 피할 수 없는 불신이며, 이런 상황 속에서는 의정보좌인력에 대한 지속적이고 전문적인 역할을 기대하는데 한계가 있음.
- 둘째, 의회사무처소속 직원의 경우 집행기관으로 항상 복귀해야 할 입장에 있기 때문에 집행기관이 요구하는 각종 요구와 정보제공 등을 무시할 수 없고, 한편으로 의회의 역할과 의원보좌라는 기대와 요구에도 응해야 하는 상황에 직면하게 되어 직원들이 심리적으로 혼란을 겪게 되어 불필요한 업무상 스트레스의 원인으로 작용할 수 있음.
- 셋째, 의회사무처소속 직원들의 소속감 약화를 야기할 수 있음.
  - 집행기관에서 인사권자의 요구와 주요 관심을 받는 업무에 종사하지 못하고, 오히려 그런 정책에 반하는 역할을 수행한다고 판단되는 직무에 종사하는 경우 근무성적평정과 승진 등 다양한 인사상 불이익을 받을 우려가 있어 의회사무처소속 공무원들의 소속감을 약화시킬 우려가 있음.
  - 이는 단순한 소속감 약화에서 그치지 않고, 우수한 직원들의 의회사무처근무 기피의 주요한 원인이 될 수 있어 의정활동 보좌 기능의 강화에도 마이너스로 작용할 가능성이 상존함.

- 이 밖에도 빈번한 인사이동과 의회일정과 상관없는 전보 등으로 인한 전문성 결여, 전문교육을 받을 기회가 상대적으로 적은 데서 기인하는 능력발전 기회의 박탈 등 다양한 역기능을 발생시킬 우려가 있음.

### 3) 의회사무처인사권 관련제도 운영 현황

- 「지방자치법」 제91조는 "지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. 사무직원은 지방议회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다."라고 규정하고 있음.

- 이는 사무직원 가운데 별정직과 기능직·계약직 공무원에 대한 임용권이 지방의회가 갖고 있는 것처럼 오해될 수 있으나 사실 사무기구의 장을 지방자치단체장이 임명하는 절차가 바뀌지 않는 한, 여전히 이들에 대한 임용권도 지방자치단체장의 인사권내에 있다고 판단할 수 있음.

### 4) 지방의회 전문위원 제도의 운영 현황

- 지방의회에는 의원의 의정활동을 보좌하기 위해서 전문위원 제도를 두고 있음. 이는 「지방자치법」 제59조<sup>28)</sup> 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 정하고 있음.

- 전문위원제도를 「지방자치법」 등에서 보장하고 있음에도 역할과 직급 및 정수 등을 법령이 지나치게 상세히 규정하고 있어 지방자치단체나 지방의회 자율성이나 재량을 원천적으로 배제하고 있는 문제를 안고 있음.

28) 제59조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 한다)을 둔다.

② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.

③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 현재 시·도의회 의원 1, 2급 공무원이 상임위원회에 출석해 답변하는 상황을 감안한다면 최소 부이사관 이상의 직급으로 전문위원을 보할 수 있어야 하지만, 현재 시·도의회 전문위원 직급은 법령에 따라 4, 5급으로 제한되어 있어 집행부와 대등한 입장에서 전문위원의 활발한 보좌 활동을 보장하는 데에는 한계가 있다고 판단됨.
- 전문위원의 정수도 지방의회의 활성화와 의원들의 요구 증대에 따라 향후 획기적으로 확대되어야 할 것으로 보이며, 이 밖에 각 상임위원회 이외에 정책연구실 등의 부서에도 장기적인 과제를 연구하는 전문 인력의 채용을 확대해 지방의회가 정책의회로 전환하는데 실질적인 도움을 줄 수 있어야 할 것임.

나. 의회사무처 인사권 독립에 대한 찬반론

1) 찬성론

- 우리나라가 채택하고 있는 지방자치의 기본적인 형태는 집행부와 의회가 서로 견제와 균형을 이루도록 하는 기관분립형이므로 이런 취지에 가장 부합하는 기본적인 조건은 자율적인 조직과 인사에 대한 권한 행사가 가능해야 함.
- 지방의회의 조직과 구성 및 수행하는 업무에 있어서 지방자치단체장의 역할과 간섭을 완전히 배제할 수 있어야 의회의 자율권이 인정될 수 있다는 점에서 지방의회의 인사권 독립문제는 필수요건이라 할 수 있음.
- 행정조직 원리 측면에서도 인사권 독립은 적합함. 의회사무기구에 소속된 직원은 지방의회 의장과 의장이 임명한 사무기구의 장의 명령과 통제에 따라야 하는 것이 행정조직 원리 측면에서 당연시 됨.
- 사무를 감독하는 권한과 인사권을 행사하는 권한이 하나가 아니고 복수인 경우 소속 직원이 감당해야 하는 혼란의 가능성이 존재함.

- 지방자치단체에서 수행하는 행정의 집행 기능과 지방의회가 행하는 의결기능은 그 출발점부터 판이하게 다르고, 근본적으로 다른 업무를 수행하는 직원에게 필요한 지식과 전문성 또한 달라야 함.
- 현행의 제도가 이를 무시한 것은 지방의회의 권한 약화는 물론이고 장기적으로 지방의회의 전문성을 약화시켜 집행부에 끌려가게 하거나 궁극적으로는 지방자치발전을 저해할 우려가 있음.

## 2) 반대론

- 인사권 독립에 대한 반대의견은 대부분 현실적인 상황과 관련되어 있으며, 무엇보다 지방정부의 인사관리 문제에 대한 비능률을 유도하고, 일원화된 인사관리를 저해하고 있음.
- 소속 지방자치단체에 소속된 지방직 공무원 신분의 인사관리는 인사관리의 일관성과 효율성면에서 현재와 같이 지방자치단체장이 행사하는 것이 적절하다는 견해가 존재함.
- 의회사무처조직의 규모가 과소하기 때문에 인사적체가 발생할 우려가 있다는 지적이 있음. 즉, 인사교류 정체에 따른 능력발전 저해와 근무의욕 저하 가능성은 내부 직원들의 사기와 관련해서는 심각한 악영향을 끼칠 우려가 제기됨.
- 공무원들의 근무의욕을 향상시키는 가장 좋은 인센티브인 승진 문제가 해결되지 않는다면 현재와 같은 인사방식이 보다 현실적이라고 판단하여 오히려 의회 직원들의 입장에서는 현행제도를 선호할 가능성도 있음.
- 엽관주의에 대한 우려로서 의회가 기본적으로 선거에 의해 선출된 의원으로 구성된 조직이라는 점에서 선거에서 승리한 정당이나 정파가 의회사무처인사권을 전리품으로 인식해 공무원들을 선거에 동원하거나 직·간접적으로 영향을 미치게 할 우려가 제기됨.

다. 의회사무처 인사권 독립의 필요성

- 지방의회 사무기구는 「헌법」과 「지방자치법」규정에 의해 보장된 지방의회가 원활하게 운영될 수 있도록 지원하기 위해 조직된 지원체제로서 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 보좌하는 가장 기본적인 조직임.
- 일반적으로 사무기구는 대략 3가지 차원에서의 지원체제를 갖추고 있음.
  - 조직유지차원 : 지방의회 자체를 관리하고 유지하기 위한 필수적인 기능으로 회계, 건물관리, 문서처리, 인쇄, 우편물발송, 인사관리, 사무실 배정 등의 일상적이고 단순한 행정업무가 주를 이룸.
  - 의회운영차원 : 의회 본연의 임무 수행에 필요한 특정한 업무를 보좌하는 기능으로, 회의준비, 회의장관리, 의사진행, 회의록 기록, 대외 협력업무 등이 속함.
  - 기능차원 : 의회의 기능을 발휘하기 위한 행위로 예·결산심의, 행정사무감사, 각종 회의개최, 정책평가, 의안처리와 관련한 자료수집과 분석 등이 해당됨.
- 지방의회 내부 운영의 가장 핵심적인 문제라 할 수 있는 인사권의 문제에 있어서는 지난 20년 지속적인 개선 요구가 있어 왔고, 상당수의 연구자들이 많은 연구결과를 통해 문제점과 개선방안을 제시해왔음에도 현재까지 전혀 개선되지 못하고 있음.
- 하지만 지방의회의 복잡하고 다양한 의정활동을 지원하고 보좌하는 핵심 기능인 의회사무처직원의 전문성이 없다면 의정활동 활성화와 이에 따른 지방의회의 발전을 기대할 수 없음.
  - 이는 단순한 인사권의 집행문제 외에도 때때로 지방자치단체장의 독단적인 인사권 행사로 의회운영의 연속성과 전문성 저해로까지 이어지고 결국 지방의회 인사권의 제한이 지방의회의 권한 약화로 이어져서 최종적으로 지방자치단체와의

권력 불균형에 따른 심각한 예측 문제로 귀결되고 있음.

- 지방의회 사무기구는 「헌법」과 「지방자치법」규정에 의해 보장된 지방의회가 원활하게 운영될 수 있도록 지원하기 위해 조직된 기구라 할 것이며 지방의회 인사권 독립은 단순히 집행부로부터의 탈피나 직원 임명권한의 행사로만 치부할 수 없음.
- 여기에는 지방의회 인사인력수급계획이나 충원, 직원의 능력발전과 동기부여, 각종 규범 등이 복합적으로 작용함. 우선 지방의회에도 지방의회 장기적인 비전이나 행정 수요에 따른 별도의 인사인력수급계획 수립이 필요.
- 현행 시스템에서는 집행부의 일방적인 인사인력계획에 따라 지방의회 비전과 계획과는 상관없이 인사인력지원을 받는 것에 불과하고, 적절한 인사인력수급 계획을 가질 수 없는 문제가 있음.
- 직원의 능력발전 문제에 있어서도 소속 직원의 능력발전은 교육훈련, 근무성적평정, 승진과 전직 및 전보 등이 모두 포함되지만 이런 과정에서 의회에 소속된 직원이 집행부에 비해 불이익을 받는다는 우려가 제기되고 있음.
- 이는 결과적으로 의회직원으로서의 전문성을 저해할 우려가 있으며, 의회사무처 인사인력의 증원 문제에 있어서도 지방의회는 의회가 요구하는 전문성과 능력을 검증할 별도의 시스템을 갖고 있지 않음.
- 일부 전문위원을 제외하고는 대부분 집행기관 소속 공무원을 활용한 내부 임용이 대부분으로 이들의 의회 임용은 집행부의 그것과 차별이 없으므로 이 부분 임용방법에 대한 개선도 필요함.
- 이 밖에 의회사무처소속 직원의 동기부여 문제도 중요한 과제임. 노력에 대한 보상이 충분히 발휘되지 못하는 상황에서 의회사무처소속 공무원이 높은 성과를 보일 것으로 기대하기는 쉽지 않음.



○ 마지막으로 선거에 의해 4년에 한번 큰 부침을 겪는 지방의회의 특성상 공무원의 엄정한 정치적 중립과 정치적 간섭 배제 문제는 가볍게 판단하기 어려움.

- 엽관주의와 정실주의의 폐해를 막고 공무원을 정치적 남용으로부터 보호해 행정의 전문성과 안전성을 확보하기 위한 다양한 규범들도 모두 인사권 독립과 관련되어 있다는 점을 상기해야 할 것임.

#### 라. 외국 지방의회 사무기구 인사권의 검토

##### 1) 영국, 프랑스의 의회사무기구의 인사권

○ 영국, 프랑스 등은 기관통합형 지방정부 형태를 가지고 있음. 이는 지방의회가 정책결정을 하면 공무원이 수행하는 형태로 우리와 같은 형태의 별도의 집행기관을 보유하지 않음.

- 이런 경우 의장이 시장을 겸직하는 경우가 많아 집행부의 국장들까지 의회의 동의를 받아 임명하는 경우가 많음.

○ 프랑스 파리는 시장과 부시장을 지방의원들 가운데에서 선출함. 처음부터 사무기구 인사권 독립 문제가 생길 리가 없어 결국 영국의 경우에는 의회사무직을 전문직으로 하고, 이들은 전문직협회<sup>29)</sup>를 통해서 교육을 받고 자격을 부여받음.

- 이런 별도의 전문직 협회는 지방정부와 각 공공기관의 인사문제와 관련한 광범위한 인사교류시스템을 공유하고 있음.

○ 영국의 경우 인사권은 일반적으로 의회사무기구를 총괄하는 의회사무국장을 의회에서 임명해 의정활동을 지원토록 하는 방식으로 운영됨. 리버풀시의회의 경우 시의회가 의장 겸 시장을 선출하고 의원 가운데 집행부를 구성함.

29) Society of Local Council Clerk's / Association of Council Secretaries and Solicitors.

- 또한 상임위원회가 집행부와 지방의회를 지원하고, 시 선거구를 중심으로 11개 지역위원회도 활동하도록 하고 있음. 사무직원의 임명권에 대해서는 의회사무국장 및 의회업무 담당자들은 내부 자치기본조례에 의거 그 임무를 규정하고, 사무국장이 지방의회의 총괄적인 인사권을 행사하고 있음.
- 시의회는 지방공무원에 대한 전속적 임용권을 갖고 자치기본조례를 제정해 지방공무원을 임용하는 특수성을 갖고 운영하고 있음.

## 2) 미국의 의회사무기구의 인사권

- 대표적인 기관분립형 지방정부구조를 보이고 있는 미국 뉴욕시의회는 의회사무기구의 장은 소위 별정적인 고위공무원단 소속 공무원 가운데 시의회가 임명하도록 하고 있음. 사무기구의 장은 임기 6년 동안 의회의 동의를 받아 의회직원에 대한 인사권한을 행사하도록 되어 있음.
- 특히, 뉴욕시의 공무원 채용과 인사관리 문제는 뉴욕주의 공무원법 외에 별도로 시의회가 제정하는 자치법규에 근거해 운영되는 자율성을 가지며 전문직제를 통한 전문공무원 제도를 통해 실질적으로 운영됨.
- 이들은 예산·결산은 물론이고, 재정, 세제, 채무, 시장의 경영보고서 등 시정 전반에 대한 전문적인 검토와 분석을 담당. 특이한 것은 뉴욕시의회 사무기구의 장은 집행부의 정책 및 업무에 관여할 권한이 있음.
- 미네아폴리스시의 경우 시의회가 선출하는 임기 2년의 의회사무기구의 장이 의회의 승인을 통해 사무기구 직원에 대한 인사권을 행사하므로 결국 시의회가 의회 사무기구 조직 구성이나 운영과 관련한 최종적인 결정권을 가짐.
- 결국, 기관분립형 지방정부의 대부분의 지방의회에서는 지방의회가 독립적인 인사권을 행사하고 이를 통해 집행부와 독립적인 관계를 유지하고 있다고 할 것임. 아울러 미국의 경우에도 앞서 영국 사례에서와 같이 지방의회 전문직협회를

구성해 이들에 대한 교육, 자격증 부여 등을 담당하고 있음.

### 3) 일본의 의회사무기구의 인사권

- 일본 지방정부는 미국이나 우리나라와 같이 기관분립형제도를 취하고 있어서 지방의회 사무기구의 조직과 운영에 관한 권한은 기본적으로 지방의회의 장이 행사. 즉, 의장은 사무기구의 장을 임명하고, 의회사무기구의 구성원은 의장의 명을 받아 지방의회의 사무를 처리하고 있음.
- 결국 지방자치단체와 지방의회는 기관분립 정신에 따라 상호견제와 균형의 원리가 지켜지고, 집행기관에 대한 독립성과 자율성이 보장되도록 구성되어 있음. 하지만 일본 지방의회가 행하고 있는 인사권은 같은 기관분립형을 취하고 있는 미국의 경우와 비교해도 상당히 제한적인 것이라고 평가할 수 있음.
- 일본에서는 의장이 사무기구의 직원에 대한 인사권을 행사할 경우 집행기관의 장과 사전에 협의해야 하고, 집행기관의 공무원들을 지방의회에 파견하는 형태를 갖고 있으며, 출향(出向 : 슈코우)제도가 그것임.
- 이런 협의가 사실상 집행기관에 대한 예측성을 인정하고 있는 것이어서 지방의회 소속 직원들의 의정활동 지원에 대한 소극성, 의회 정보의 신속한 집행부 유출, 잦은 인사이동에 따른 전문성 결여 등 우리 지방의회가 갖고 있는 것과 같은 상당한 문제를 동일하게 떠안고 있음.

### 4) 외국의 사례비교를 통한 시사점

- 나라마다 조금씩 다르긴 하지만 대체적으로 외국 지방정부의 경우 자치 인사권과 자치 조직권을 최대한 의회에 보장하는 것으로 판단할 수 있음.
- 즉, 지방의회가 관련 국가나 지방의 법령에 근거해 집행부와 의회 사무기구 직원에 대한 인사권에 대한 기본조례를 제정하고 최종적인 임용 등의 권한을 행사하는

것으로 판단할 수 있음.

- 따라서, 우리나라도 지방자치의 배경이나 상황이 다르긴 하지만 과거 보다 진일보한 사고를 통해 책임성 있는 기관운영의 변화를 꾀할 필요가 있음.
- 기관분립형 지방자치단체의 사례에서 발견할 수 있는 기관간 인사교류제도는 효과나 평가에 집중해 살펴볼 이유가 있음.
- 의회가 의회직원의 인사권을 행사하는 경우 집행기관과 협의를 통해 인사교류를 시행하고 있다는 점에서 현재 우리의 인사제도와 유사한 면을 갖고 있음.
- 물론 우리의 경우 인사권 자체를 집행기관의 장이 행사하고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있으나 인사교류 차원에서는 형식적으로 공통성이 있음.
- 예를 들어, 일본의 경우 인적 자원의 확보나 인사제도의 운용에 있어 집행기관 공무원의 인사교류를 통해 지방의회 사무기구 직원을 지방의회 의장이 임명함.
- 하지만 잦은 인사이동, 전문성 결여, 소속감 저하 등으로 적극적인 의정활동 보좌가 불가능하다는 비판에 직면하고 있음.
- 특히, 일본의 경우 단체장이 행사하는 주요한 인사에 대한 승인권과 단체장에 대한 불신임 의결권과 같은 강력한 견제수단을 갖고 있음에도 불구하고 이런 비판을 받고 있다는 점은 시사하는 바가 큼.
- 결국, 기관분립형 지방의회에서 독자적이고 독립적인 사무기구와 직원이 필요한 근본적이고 기초적인 이유는 의회의 독립적인 활동을 보장하고 이를 통해 의회 사무를 효율적으로 처리하려고 하는 아주 기본적인 것에 있음.
- 일본의 사례에서 확인할 수 있듯이 단순히 독립적 인사권의 확보만으로는 충분한 제도라 할 수 없고, 의회 내 사무기구에 대한 인사권에 대해 집행기관이 관

여할 여지가 크면 클수록 의회가 본연의 기능을 제대로 수행하는 데 방해요소가 된다는 사실은 명확히 확인할 수 있음.

마. 사무기구의 인사권 독립방안

① 대안 I (단체장의 복수추천과 의장의 임명권 신설방안)

○ 현재 단기적으로 또는 과도기적인 시기에 도입이 가능할 것으로 판단되는 인사권 개선안은 이른바 쇼코우(出向)라고 불리는 일본식의 제도. 이는 의장이 의회 사무기구의 조직 운영권과 인사권을 모두 가짐. 다만, 의장이 지방자치단체장과 협의하여 지방공무원 가운데 의회사무기구에 필요한 직원을 임명하면 자치단체장이 이들을 지방의회로 파견하도록 하는 제도.

- 이를 그대로 받아들이는 것은 현재 우리 공무원 제도와 맞지 않아 일부 수정을 가할 필요가 있는 바, 단체장이 의회 사무기구에서 필요로 하는 인력의 일정배수 (대략 2배수 또는 3배수)를 추천하고, 지방의회의 의장이 인사권을 행사하는 방식이 바람직함. 임명권자와 직무감독자가 일치되는 장점이 있으며, 의장의 인사권이 강화된다는 장점도 존재함.

- 다만, 여전히 추천의 범위를 정하는 주체가 지방자치단체장에게 전속적으로 주어지고, 채용이나 승진과 같은 핵심적인 인사권 행사가 단체장에게 귀속되는 경우에 이와 관련한 지방의회의 인사권은 여전히 제한적일 수밖에 없다는 근원적인 한계를 내포하고 있음.

② 대안 II (지방의회 직렬의 신설)

○ 지방의회 의장의 추천에 의한 지방자치단체장이 임명하는 현재의 의회사무처인사 방식은 직원의 낮은 소속감, 비몰입, 의회의 견제·감시기능의 약화, 낮은 전문성, 사기저하처럼 많은 문제를 내포하고, 지방의회의 활발한 의정활동과 사무기구의 의정지원 활동에 장애요인이 됨.

- 지방의회 지원기능을 수행하기 위해서는 의정활동에 대한 전문적인 지식과 능력을 가진 다양한 인재가 충원되어 연속성을 갖고 업무를 수행하는 것이 바람직하며 이를 위한 하나의 대안으로 의회직렬의 신설이 필요함.
- 이론적으로 지방의회와 집행부간 견제와 균형의 원리에 가장 충실한 제도가 바로 지방의회 직렬의 신설. 이는 의회직렬의 신설을 통해 지방의회가 해당 직렬에 해당하는 공무원에 대해서는 자율적이고 독립적인 인사관리를 행하는 방안.
- 이 방안의 경우 지방의회가 자율적이고 독립적인 인력관리를 통해 지방자치의 효과를 극대화 할 수 있으며, 전문 직렬 신설을 통해 의회 근무자들의 전문성을 한층 강화해 의정활동 지원능력을 향상시킬 수 있는 방안임.
- 궁극적으로는 지방의회에서 근무하는 직원의 경우 집행부와 다른 태도와 마인드가 필요하다는 기본적인 시각에서 출발하는 것으로 현행의 지방의회인사제도의 문제점을 상당부분 보완할 수 있을 것으로 보임.
- 의회직렬은 전문직과 의회행정직으로 구분되는 것이 적절하며, 의회행정직의 경우 개방형으로 운영함으로써 집행기관의 경력직 공무원 또는 계약직 민간 전문가의 충원을 위해 전공분야와 자격요건을 규정화해야 할 것임.
- 전문직은 현재 전문위원 제도와 같이 의회가 필요로 하는 분야별로 전문적인 자격요건을 갖춘 자중에서 공모를 거쳐 보임하도록 함.
- 다만, 의회직렬의 신설로 인해 해당 직렬에 해당되는 공무원들의 경우 의회에만 근무해야 함에 따라 제한적인 인사운영이 될 수밖에 없다는 단점이 있음.
- 따라서 이 문제의 보완을 위해 시·도의회 별로 행정구역내 기초의회 의회와의 인사교류를 통해서 지역단위의 인사교류를 시행하거나 또는 전국단위의 통합적인 인사운영이 필요할 것으로 판단됨.

- 하지만 규모에만 치우쳐 지나치게 지역적 범위를 확대할 경우 근무지역의 확대 등으로 인한 직원들의 피로감이나 불필요한 행정력의 낭비가 있을 수 있으므로 광역단위의 인사통합 운영이 적절한 것으로 판단됨.
- 또한 이 경우 권역별로 인사교류와 승진, 근무평정기준, 교육훈련 계획 등을 심의 결정하기 위한 시·도별 인사위원회 설치도 함께 검토가 요구됨.

### ③ 대안Ⅲ(임명권한의 이원화)

- 현재 지방의회 인사권이 극히 제한적인 상황에서 지방의회에서의 전문위원의 역할과 위상은 상당히 중요한 수준에 있음.
- 지방의원 유급제 실시 이후에도 사실상 대부분의 지방의원이 다른 직업에 종사하면서 의원 신분을 유지하는 경우가 많기 때문에 전문위원들이 전문적인 지식과 경험을 바탕으로 의정활동을 전문적으로 보좌할 기능이 필요하고 중요함.
- 지방의회 의회사무처직원 가운데 사무기구의 장과 전문위원에 대한 인사권은 지방의회의 장이 독립적인 인사권을 갖되 임용자격기준에 따라 계약직으로 임용하고, 이를 제외한 일반직 공무원의 경우 현행과 같이 지방자치단체의 장이 행사하도록 하는 방안이 될 수 있음.
- 이 방안은 의회사무처인력 가운데 핵심적이고 전문적인 의정활동을 지원하는 직원에 대한 임명권을 지방의회 의장이 행사함으로써 지방의회의 독립성을 일부분 확보하고, 기타 일반직원에 대한 인사권은 현행과 같이 유지하면서 인사상 여러 가지 제기될 수 있는 부작용을 최소화 한다는 장점이 있음.
- 다만, 단순히 행정적인 역할만 수행하는 경우라 하더라도 대부분의 직원에 대한 인사권을 여전히 지방자치단체의 장이 행사하는 방안이라고 판단한다면 여전히 문제점을 내포하고 있는 불완전한 제도개선안이라고 판단됨.

- 현재 지방의회 전문위원의 경우 「지방자치법」에서 근거와 역할을 규정하고 있고, 시행령에서 지방의회별로 전문위원의 수와 직급까지 세세하게 정하고 있어 사실상 중앙정부의 통제 하에 운영되고 있다고 할 수 있음.
- 아울러 전문위원의 임용권한을 지방자치단체장이 임명한 사무기구의 장이 행사하도록 되어 있어 이 부분에 대한 지방의회의 자율성도 제한적임.
- 따라서 현재의 전문위원 제도를 보다 확대하고 이들의 역할을 극대화하기 위해서는 독립적인 전문위원의 개방직렬화를 검토해볼 필요가 있음.
- 아울러, 관련 법령의 개정을 통해서 이들의 정수와 직급 등도 상당부분 완화해 개별 의회가 재량과 형편에 따라서 전문위원의 수와 직급을 정하도록 자율성을 부여해야 할 것임.

#### 4 대안Ⅳ(최소 근무기간의 보장)

- 현재의 법령에서 정한 방식대로 지방의회 의장이 추천하여 단체장이 임명하는 방식을 유지함. 다만 그 운영에 있어 의회사무기구에 발령을 받아 근무하는 직원의 경우 최소 근무기간을 인사규정 등에 명시하는 등 일정한 원칙을 수립해 근무기간 동안에는 근무의 연속성을 보장해 직원에게는 심리적인 안정을 보장해주고, 지방의회는 전문성을 가진 직원이 근무토록 하는 장점이 있음.
- 그 동안 지방의회 사무기구에 소속되어 근무하는 직원의 근무기간이 짧아 전문적인 의정보좌나 노하우의 축적에 부정적인 원인이 되어 왔다는 단점을 만회할 수 있는 방안이 될 것임.
- 하지만, 현행의 인사제도와 차이가 없고 직원들에게 지방의회에 대한 소속감이나 높은 수준의 몰입 및 충성도를 기대하기 어렵다는 근본적인 문제를 해소하지 못하는 미봉책에 불과하다는 지적이 가능함.



## 바. 대안의 검토

- 지방의회 인사권 독립과 관련한 각각의 대안은 각기 장단점을 갖고 있음. 일본 식의 의회사무처직원의 지방의회 파견방식의 경우 지방의회 의장이 명목상 인사권을 행사한다는 장점이 있으나 이들도 결국 집행부로 회귀해야 한다는 부담감이 있어 실질적인 인사권 독립을 이루었다고 평가하기 곤란한 측면이 있음.
- 의회직렬 신설은 현재까지 지방의회와 정치권 등에서 가장 확실한 인사권 독립 방안으로 수차례 거론되고 있는 방안으로 완전한 인사권 독립과 지방의회 조직의 독립성도 보장하는 가장 강력한 형태의 인사권 독립방안이라 할 수 있음.
- 다만, 지방의회 직렬이 그 규모가 과소함에 따라 소수직렬에 그칠 수밖에 없는 근원적 한계가 있어 이 문제에 대한 해소가 해당 직렬에 소속되기를 원하는 직원들의 불안감을 해소하는 가장 중요한 문제가 될 수 있고, 현재 이 문제를 위해 광역단위의 인사위원회 설치 등이 대안으로 논의되고 있는 수준임.
- 전문위원 개방직렬화는 의회 사무기구의 인적 구성 가운데 가장 핵심적인 전문위원들에 대한 중앙정부와 집행부의 통제력을 약화해 지방의회의 자율성과 독립성을 확보하기 위한 것임.
- 일부이긴 하지만, 전문위원의 개방직렬화와 인사권의 의장 행사를 보장해 인사권 독립의 모양을 이룰 수는 있으나 궁극적으로는 대다수 일반직 직원의 인사권에 대해서는 변화가 없어 완전한 인사권 독립이라고 할 수 없는 단점이 있음.
- 사무기구의 장에 대한 인사권까지도 포함하는 임명권 이원화 방안은 전문위원 개방직렬화와 마찬가지로 부분적인 인사권 독립에 그치고 있어 향후 완전한 형태의 인사권 독립을 위한 과도기적 단계로 그칠 가능성이 있음.
- 최소 근무기간의 보장제도는 현행의 법령을 변화시키지 않고 운영방식의 개선을 통해서 도입이 가능하다는 측면에서 가장 손쉬운 방법이라 할 것임. 집행부의

반대도 최소화할 수 있는 방안이라고 평가됨.

- 다만, 이는 인사권 독립이라고 판단하기에는 무리가 있고, 현재의 법 테두리 안에서 지방의회가 몰입도가 높은 직원들을 선발해 운영되기 위한 최소한의 조건을 제시하는 수준에 그치고 있다고 할 수 있음.
- 결국, 최종적으로 사무기구의 전문적 보좌능력 강화에 가장 바람직하고 합리적인 대안은 의회직렬 신설이라고 평가할 수 있음. 다만 지방의회 직렬이 도입되는 초기에 우수한 인력을 흡수할 수 있는 다양한 인센티브가 제공되지 못한다면 우수한 인력의 유입을 막아 기대했던 의정활동 보좌능력의 향상 등이 이루어지지 못할 가능성도 있음.

### 제3절 의원보좌인력의 확보방안

#### 1. 추진 배경

- 현재 지방의회의 정책보좌기구는 의회사무처에 전문위원 혹은 입법정책담당(실)을 두고 있으나, 사무직원의 임명권이 기본적으로 단체장에게 있고, 전문인력이 부족하여 체계적인 의정지원 활동에 한계가 있음.
- 따라서 지방의회의 입법 정책 역량을 강화하기 위해서는 지방의원의 의정활동을 전담 지원하는 별도의 '보좌인력'을 두어 의정활동의 전문성 강화와 지방의회의 활성화에 기여토록 하자는 의견이 지방의회와 지방자치 관련 학계에서 지속적으로 제기되어 왔음.
- 이에 따라 지방의회 출범 이후 '의원 보좌인력'을 법·제도적으로 보장하기 위한 입법화 노력이 논의되고 있으나 법률 제·개정권을 지닌 국회의 반대와 시기상조론, 재정부담 가중, 국민 공감대 미흡 등을 이유로 번번이 좌절되고 있음.

○ 서울시의회의 경우 의원보좌관제를 도입하기 위한 실질적인 입법화 노력이 있었고, 행정사무감사 인턴 또는 의정조사원 등의 우회적인 방법으로 유급 보좌직원을 두는 등 지방의회의 보좌인력을 확대하기 위한 노력이 진행되었음.

- 그러나 이러한 자구책들은 모두 「지방자치법」에 위배된다는 이유로 대법원에서 패소하고, 행정안전부 및 감사원의 시정명령을 통보받은 상황임.

## 2. 그동안의 입법 경과

### 가. 의원보좌관제 추진 경과

○ 서울시의회의 경우는 이미 세 차례에 걸쳐 유급 보좌관제 도입을 시도하였으나 모두 실패한 바 있음.

- 1992년 4월 의원보좌관 제도의 신설을 위한 「서울특별시의회 사무처 설치조례 일부개정조례안」을 의결하여 집행부에 이송하였으나, 동 개정조례안에 대한 서울시 집행부의 재의요구에 대해 서울시의회에서 재의결하지 않고 철회함으로써 의원 보좌관 제도 도입을 위한 서울시의회의 첫 번째 시도는 실패로 끝났음.

- 1996년 「서울특별시의회사무처설치조례중개정조례안」을 통해 지방별정직 5급 상당의 유급보좌관제(147명) 도입을 추진하였으나, 대법원에서 동 조례안이 「지방자치법」에 위배된다는 이유로 무효 판결을 받음.

- 당시 대법원은 이 조례안이 지방의회의원을 명예직으로 규정한 「지방자치법」에 중대한 변경을 초래하게 되고, 조례로서 지방의회의원에 유급보좌관을 둘 경우에는 지방의원에 대한 새로운 항목의 비용을 변칙적으로 지출하게 된다는 이유로 들어 무효 판단하였음(대법원 1996. 12. 10, 선고 96추121 판결).

- 2004년에는 의원의 의정활동 보좌를 위해 지방5급 상당의 별정직 의원보좌관을 둘 수 있도록 하는 내용의 「서울특별시지방별정직공무원인사관리조례중개정조

례안」을 본회의에서 가결하였음(2004. 5. 6).

- 그러나 이 역시도 「지방자치법」 등에 지방의회의원에 대하여 별정직 지방공무원인 보좌관을 둘 수 있는 법적근거가 있지 않다는 이유로 재의요구 되었고, 결국 의원 임기만료로 자동 폐기되었으며, 이후 조례 개정을 통한 보좌관 제도의 도입은 한동안 소강상태에 접어들었음.

○ 한편, 경기도의회에서는 2011년 2월 23일 유급보좌관제(계약직 정책연구원) 도입을 주된 내용으로 하는 「경기도 의회사무처 설치 조례 일부개정조례안」을 의결하였으나, 같은 이유로 경기도가 소송을 제기하였음.

○ 이상의 내용을 종합적으로 판단할 때, 의원보좌관제의 법적 근거를 확보하기 위해서는 개별 지방의회의 조례로 규정할 사항이 아니라 국회의 법률로써 규정해야 할 입법사항으로 보는 것이 타당함.

#### 나. 의정조사원 등 추진 경과

○ 지방의원 보좌관제 도입을 위한 입법화 노력이 국회 논의과정에서 난항을 거듭하고 해결의 실마리를 찾지 못하자, 서울특별시의회는 차선책으로 임시 유급직 형태의 사무 보조 인력을 2006년부터 활용하기 시작하였음.<sup>30)</sup>

- 서울시의회는 2006년 2월부터 의원의 의정활동을 지원하기 위한 ‘행정사무감사지원 인턴제’를 전국 지방의회 최초로 도입한 이후,<sup>31)</sup> 몇 차례의 사업내용 변경을 거쳐 현재까지 명맥을 유지하면서 운영 중에 있음.

- 2005년 7월 ‘행정사무감사지원 인턴제’의 시행을 본격적으로 검토하기 시작하여

---

30) 여기에는 2005년 8월 「지방자치법」의 개정으로 지방의원 명예직이 삭제되고 유급화됨에 따라 그간 무보수 명예직 지방의원에게 유급보좌관을 두는 것은 법리에 맞지 않다는 반대 논리가 명분을 잃게 되어 유급보좌관의 추진의 동력을 얻게 되는데도 그 이유가 있음.

31) 행정사무감사 인턴제 도입에 앞서 「정책연구위원회 운영세칙」 제6조 제2항과 제3항에 의정활동을 지원하기 위한 전문인력을 양성하기 위해 의회 인턴사업 등을 의장의 방침을 받아 시행할 수 있도록 근거조항을 마련하였음.

제2차 정례회 2006년 예산안 심사에서 의회사무처 인건비에 인턴제 운영에 필요한 '일시사역인부임' 9억 4백만원을 신규 편성하였음.

- 2006년 2월부터 연말까지 의원실 당 1명의 인턴을 채용기간 290일로 하고, 월 100만원의 보수(4대 보험 가입조건)를 지급하여 서울시의회 독자적으로 의원 인턴 제도를 운영하였음.
- 이를 벤치마킹하여 경기도의회와 광주시의회 등에서 2007년도 예산에 '인턴보좌인력' 예산을 반영하였고, 행정안전부는 2006년 12월 예산 의결에 대해 재의 요구를 지시하고 관련 예산의 집행중지 요청과 함께 대법원에 제소하기에 이룸.<sup>32)</sup>
- 이처럼 법적·제도적 여건이 미비하여 2007년부터 인턴 운영이 중단되었으나, 합법적이고 합목적적인 의정활동 보좌인력 운영을 위한 대안 모색의 방편으로 '의정서포터즈 시범운영 및 제도화 방안 용역'(2007. 4 ~ 2008. 12)을 실시하였음.
- 2009년에는 의정서포터즈 시범운영 연구용역의 연계사업으로 의원 정책역량 강화와 의정활동 지원용역의 능력 향상 등을 위한 '의정발전 지원을 위한 연구용역'을 추진하게 됨.
- 2010년에는 시의회의 정책역량 제고 연구로 2011년에는 대의기능 강화 연구로 각각 사업명이 변경되어 추진되고 있으나 이들 연구과제들은 의회 의정발전을 위한 정책개발과 함께 의원의 의정활동을 보좌하기 위한 성격이 강함.
- 그러나 행정안전부(2010.12.15)와 감사원(2011.6)은 최근 법적 근거 없이 의원 개인보좌관을 운영하고 관련 예산을 편성하는 것은 「지방자치법」과 「지방재정법」 등에 위배된다고 중단을 요구함에 따라 2012년부터 의정활동 보좌인력의 지원은 사실상 어렵게 되었음.

32) 당시 행정안전부는 지방의회에서 시행하고자 하는 행정사무감사 인턴제는 사실상의 보좌관제로 「지방자치법」에서 허용하지 않는 제도이며, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 연간 300일 이상의 사무의 경우에는 정원으로 책정되지 아니한 상근인력을 둘 수 있도록 하고 있다는 점과 사실상 인턴보좌관제 예산편성(일시사역인부임)은 예산과목의 구분과 설정 내용에 부합하지 않는다는 이유를 들었음.

<표 4-5> 의정조사원 운영 경과

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
명 칭	행정사무감사 지원인턴	행정사무감사 지원인턴→의 정서포터즈	의정서포터즈	입법자료 조사원	정책조사원	의정조사원
연구용역	-	서울특별시의회 의정서포터즈 시점운영 및 제도화 방안 연구	의정발전 지원 을 위한 연구	서울특별시의회 의 정책역량 제 고를 위한 연구	서울특별시의회 대의기능 강화 를 위한 연구	
사 업 비 (백만원)	904	1,211	1,692	2,589	2,195	2,544 (당초)
예산과목	일시사역인부	일시사역인부 →연구용역비	연구용역비	연구용역비	연구용역비	연구용역비
채용인원	106명	106명	106명	108명	116명	116명
사업기간	10개월	10개월	10개월	10개월	10개월	10개월
채용방법	의원추천→ 사무처 채용	의원추천→사 무처(시정연) 채용	의원추천→ 시정연 채용	상임위추천→ 시정연 채용	상임위추천→ 시정연 채용	상임위추천→ 시정연 채용
보 수	100만원 (4대 보험)	100만원 (4대 보험)	130만원 (4대 보험)	130만원+중식 비,자료수집비 (5대 보험)	130만원+중식 비,자료수집비 (5대 보험)	130만원+중식 비,자료수집비 (5대 보험)
소 속	시의회사무처	시의회사무처 → 시정연	시정연	시정연	시정연	시정연
신 분	민간인	민간인	민간인	민간인	민간인	민간인

\* 2009년부터 장애 의원에게는 조사원 2명을 배치하였음.

#### 다. 최근의 국회 입법 동향

- 앞에 사례에서도 알 수 있듯이 지방의회의 정책보좌기능을 강화하기 위해서 의원보좌관제도를 도입하기 위해서는 관계법령에 대한 개정이 선행되어야 함.
- 제18대 국회에서는 지방의원 보좌인력 도입을 내용으로 하는 「지방자치법」 개정 법률안 3건이 의원발의 형태로 제안하였음.
- 임동규 의원이 대표 발의한 개정안은 시·도의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 1명의 보조직원을 두도록 규정하고 있음.

- 김성곤 의원이 대표 발의한 개정안은 지방의원의 의정활동을 지원하기 위하여 민간인 보좌직원(인턴보좌관)을 두고, 이들의 정원·근무기간·보수 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였음.
- 최재성 의원이 대표 발의한 개정안은 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 1명의 보좌직원을 둘 수 있도록 하고, 보좌직원은 지방의회 의원의 제청으로 의장이 임명하도록 하며, 조례로 정한 범위에서 보수를 지급하도록 함.

<표 4-6> 의원보좌관제 관련 최근 입법 동향

대표발의	제안일자	주요 내용
임동규의원	2009.12. 8	- 의원당 1명의 보좌직원 배치
김성곤의원	2010. 5. 6	- 의원당 공무원이 아닌 보좌직원(인턴보좌관) 배치 - 정원·근무기간·보수 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정함. - 지자체 재정사정에 따라 국가 재정 지원 가능
최재성의원	2011.11.24	- 의원당 1명의 보좌직원 배치 - 의원의 제청으로 지방의회 의장이 임명 - 조례로 정한 범위에서 보수를 지급

- 그러나 지방의원의 역할수행과 행태에 대한 비우호적인 여론과 더불어 의원 보좌관제에 대한 사회적 공감대 부족, 개인 비서화 우려, 추가적인 지방재정 부담 등의 이유로 국회에서는 「지방자치법」 개정안에 대한 심의가 보류되었음.

### 3. 의원보좌인력의 필요 논리

#### 가. 분권의 확대 및 자율책임의 강조

- 헌법의 해석에 있어서 통설인 제도적보장설에 따라 지방의회가 주민을 대표하여 지방자치단체의 예산과 정책 등을 결정하는 최고 의사결정기관이며 동시에 지방자치단체의 입법기관으로서 그 지위는 완전하게 확보될 수 있기 위해서는 분권의 확대와 함께 의회의 자율성이 최대로 보장되어야 함.
- 이러한 지방의회의 자율성은 의회가 자치적인 정책능력을 발휘할 수 있는 조직과 인력이 확보 되었을 때에만 실질적으로 가능하게 됨.

나. 의정활동 업무량의 양적·질적 증가

- 의원이 처리해야 하는 조례안, 예·결산, 청원 등의 안건은 서울이라는 글로벌 도시의 특성상 매우 방대하고 복잡하며 전문적인 지식을 필요로 함.
- 최근 들어서는 시의회에서 심의하는 안건들이 과거와 달리 양적으로 대폭 증가한 것은 물론이려니와 질적으로도 다양한 이해관계자들이 관여하고 있어 심도 있게 다루어야 할 내용과 주제들이 대부분을 차지하고 있는 추세임.
- <표 4-7>에서 보는 바와 같이 지방의회 입법활동의 핵심인 조례안 심사의 경우, 과거에 비해 기하급수적으로 증가하고 있고, 이러한 추세라면 제8대 의회 만료 시점에서는 약 1천 건에 육박할 것으로 전망됨.
- 특히 이전에는 서울시장과 교육감 등 집행부에서 제출하는 조례가 절대 다수를 차지하였으나 제8대 의회부터 이러한 현상이 역전되어 시의원과 위원회가 제안하는 조례가 집행부 제출 조례보다 많아지고 있음.
- 집행부의 일방적 독주와 전횡을 막고 행정업무를 합법성과 합목적성, 효율성에 입각하여 효과적으로 통제하고 감시할 수 있는 제도인 행정사무감사에 있어서도 지적건수가 계속해서 증가하고 있는 추세임.

<표 4-7> 조례안과 행정사무감사 처리 내역

구 분		제3대 의회 (‘91-’95)	제4대 의회 (‘95-’98)	제5대 의회 (‘98-’02)	제6대 의회 (‘02-’06)	제7대 의회 (‘06-’10)	제8대 의회 (‘10-’11.7)
조례 제안 건수	소계	413	334	543	433	725	254
	의원+위원회	52	53	96	72	324	149
	집행부	361	281	447	361	401	105
의회조례 비율		12.6%	15.9%	17.7%	16.6%	44.7%	58.7%
의원1인당 연평균 조례심의건수		0.78	0.76	1.31	1.06	1.71	2.23
의원인당 연평균 행정사무감사 지적건수		4.58	7.37	8.94	9.85	14.21	20.7

자료 : 서울특별시의회 의정백서 및 홈페이지



다. 국회와 선진국 지방의회에 비해 열악한 보좌인력

1) 국회의 정책보좌 실태

- 우리나라 지방의회는 의원에 대한 개별 정책보좌활동 뿐만 아니라 의회사무기구를 통한 조직적 지원활동도 의원의 다양한 의정활동 요구를 반영하지 못하는 미약한 수준에 그치고 있음.
- 국회는 개별 국회의원의 의정활동을 보좌하고 지원하기 위해 다양한 채널의 보좌기능과 인력을 운용하고 있음.
- 개인적 차원의 보좌는 국회의원별 7명의 보좌인력(4급 2명, 5급 2명, 6급 1명, 7급 1명, 9급 1명)을 두고 있으며, '인턴' 고용제를 확대하여 의원실 당 2명의 인턴을 고용하고 있어 모두 9명의 개인보좌인력을 지원받고 있음.<sup>33)</sup>
- 의원개별 보좌인력과는 별도로 국회사무처의 법제실과 전문위원실, 국회 도서관 등을 통해 국회의원들의 의정활동을 지원하고 있으며, 예산정책처(2004. 3 신설)와 입법조사처(2007. 11 신설)를 통해 안전과 재정, 입법 관련 사항을 연구·분석하여 의정활동을 지원하고 있음. 이를 종합해 보면, 현재 국회의원 1인당 보좌인력은 개별 보좌인력 9명과 사무직원 5.8명 등 모두 14.8명이 의정활동을 지원하고 있음.

<표 4-8> 국회와 지방의회의 사무직원 현황(2009년 기준)

(단위 : 명)

구 분	의원정수	사무직원수	의원1인당 직원수	개인보좌 인력	비고
서울시의회	106	245	2.31	1명(인턴 1)	
시·도의회	738	1,505	2.04	-	16개 의회
국 회	299	3,536	11.8	8명(인턴 2)	국회사무처 3,094주) 도서관 281 예산정책처 96, 입법조사처 65

자료 : 국회사무처(2009) 업무보고, 서울시의회사무처(2009) 업무보고, 국회 행정안전위원회(2010.11), 「지방자치법」 일부개정법률안 검토보고서

주 : 사무처 정원에는 의원보좌직원 1,794명(인턴 2명 제외), 교섭단체 정책연구위원 67명 포함.

33) 지난 2010년 3월 22일 「국회의원수당 등에 관한 법률」의 개정으로 5급 별정직 비서관 1명이 증원되었음.

## 2) 선진국 지방의회 정책보좌 실태

- 해외 대도시 지방의회들은 의원들의 입법활동을 위한 개인적 지원제도를 다음과 같이 갖추고 있음.<sup>34)</sup>
- 뉴욕시의회는 지방의원에게 지급하는 ‘의원활동비’에 보좌인력 비용을 편성하여 다양한 정책전문가들을 고용함으로써 의원의 입법활동에 긍정적인 보좌 역할을 담당하고 있음. 이들 보좌인력의 보수와 기간 등은 의원의 재량으로 정함.
- 베를린 광역의회는 2007년 11월부터 개인 보좌인력을 고용하고 있으며, 법정으로 한달에 410유로를 지급하고 있음. 이들은 의원의 의회업무를 지원하며 자격요건을 의원별로 스스로 결정하여 채용하고 있음.
- 동경도의회는 의원보좌진제도가 없으나 지방의원의 유급화와 개인후원회가 인정되는 상황에서 다수의 도의원들은 의원 개인별로 보좌인력을 채용하여 의정활동을 지원받고 있음.

## 3) 시사점

- 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로 구성되는 것이 아니라 지역별 직능별 대표성을 띠면서 시민들의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에 본인의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 전문가 집단으로부터 지원을 받아야 함.
- 선진 국가들은 지방별로 채택하고 있는 자치제도가 상이함에도 불구하고 공통점은 의회사무기구와는 별도로 지방의회의 정책역량과 위상 강화를 위하여 지방의원의 의정활동을 지원하는 전문적 보좌인력을 활용하는 사례가 많다는 점임.
- 이는 지방의원의 의정수행능력을 강화시키고 의회가 전문적인 활동을 펴게 하는데 필수적이기 때문이며, 특히 연방국가의 경우 주의회는 국회와 같이 주의원

---

34) 서울특별시의회, 「지방의회 발전을 위한 비교연구」, 2009, p. 198.

에게 보수와 보좌인력을 예외 없이 부여하고 있음.

<표 4-9> 해외 대도시 지방의회 입법활동 개인적 지원제도 비교

구 분	뉴욕시의회	도쿄도의회	런던 광역의회	파리 광역의회	베를린 광역의회	
기관형	강시장-강의회	강시장-약의회	강시장-약의회	시장=의장	약시장-강의회 (집행부 의원 중 1명이 시장)	
의원보수	유급직 (보수+보좌진 보수+수당)	비상근 유급직 (보수+정무조사비)	상근 유급직 (기본수당+회의 수당+직책수당)	무보수 명예직 (최소수당+실비 보전 금액)	무보수 명예직 (정액사무비+회의 비+출장비+여비)	
지 방 의 원 개 인 보 좌 인 력 제 도	유무	유급 활용	유급 활용	유급 활용	×	소액 유급활용
	법적 근거	×	×	×	×	×
	보수 근거	의원활동비 (의원 1인당 약 \$230,211)	정무조사비, 후원회	사무실 운영수당	-	의회운영규칙에 의한 법정 금액(1인당 월 410유로)
	임명	의원 개인	의원 개인	의원 개인	-	의회+의원개인
	입법 지원	강	약	약	×	약
	활용	정책보좌	사무보좌	사무보좌	-	사무보좌
	특징	- '의원활동비'안 에 보좌인력 비 용 책정 - 의원이 재량껏 보수·기간 등 결정, 다양한 분 야의 전문가로 구성	- 의원 개인 이 아닌 회파에 정 무조사비 지급 - 보좌 인력의 전문성이 낮음	- 의원 개인 의 필요에 따라 '사무실 운영수 당'에서 고용 - 보수, 근무 조 건, 고용기간은 의원이 결정	- 의장(시장) 비 서실을 통해 개 인정책보좌진을 활용. 이들은 별 정직 고위 공무 원들로서 의장 및 집행부 의원 들을 보좌	- 2005년부터 보 좌인력 1인 고 용금액 지원(의 회에서 직접 410 유로 지급) - 추가인원 및 수당은 의원 사 비로 충당

○ 앞서 살펴본 바와 같이 서울시의원이 수행하는 의정환경과 업무량은 우리나라의 국회의원이거나 다른 선진국의 지방의회의원과 비교하여 결코 뒤처지지 않으며 오히려 과중한 수준에 이르고 있음.

○ 따라서 주민의 대표로서 서울시의원에게 부여된 의정활동 책임을 효과적으로 수행하고 의원 개인의 전문성 제고를 조력하기 위하여 국회의 입법보좌인력 만 큼은 아니더라도 일정 정도 수준의 의원보좌인력의 확충은 필요함.

## 라. 의회사무처의 의정보좌 기능 미흡

○ 기관분립형 지방자치제도를 채택하고 있는 우리나라는 지방의회의 독립성을 확보하고 원활한 의정활동을 지원하기 위한 독립된 의회사무기구가 설치되어 있으며, 의정활동 지원, 회의 운영, 의회사무처운영 등의 기본 업무를 수행하고 있음.

- 그러나 의원보좌관을 통한 개인차원의 정책보좌의 제약과 마찬가지로 의회사무기구를 통한 조직적 차원의 의정활동 지원활동에 있어서도 의원 개개인의 다양한 의정활동 요구와 전문적인 정책보좌를 수행하기를 기대하기 어려운 상황임.

○ 특히 단체장이 의회사무직원에 대한 임명권을 행사함에 따라 견제와 균형의 권력분립 원칙에 부합하지 않고, 집행부 견제 및 비판 지원 기능의 미흡, 업무의 연속성과 전문성 저하, 소속감과 충성도 결여 등의 문제점을 노정해 왔음.<sup>35)</sup>

○ 그러나 단체장이 임명권을 행사하는 일반직 공무원이 89명(36.9%)이고, 사무보조 및 시설물 관리, 경비 등의 단순 업무를 담당하는 기능직 등이 80명(33.2%), 6급 이하의 속기업무 담당 별정직 21명(8.7%) 등이 다수를 차지하고 있음.

- 이로 인해 시의원의 의정활동을 직접 지원하는 직원은 전문위원, 입법조사관 등 20% 수준에도 못 미침.

○ 2005년부터 상임위원회 전문위원실에 전문인력(전문위원, 입법조사관)을 충원하여 집행부 사업에 대한 분석과 평가, 대안 제시 및 개별적인 의정활동 수요를 충족시켜 왔으나, 상임위원회 활동을 넘어서는 다양한 원내·외 의정활동을 지원하는데에는 한계가 있음.

- 또한 이들 전문인력에 대한 명확한 역할과 기능 규정의 미흡, 인력의 부족, 신분상

---

35) 2006년 4월 「지방자치법」의 개정을 통해 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 의회사무처장 등에게 위임토록 하였으나, 임용권을 위임받은 사무처장 등은 단체장이 임명하는 자기모순에 처해 있으며, 인사권이 위임된 별정직·기능직·계약직 공무원은 의원들의 의정활동을 직접 지원하기 보다는 시설물의 단순 관리 및 사무보조 등의 하위직 공무원이라는 점에서 인사권 이양이 미흡하다는 비판을 받고 있음.

불안 및 잦은 이직 등으로 10명~15명에 이르는 소속 위원 개인별 의정활동 요구에 맞춰 전문적으로 정책보좌를 수행하기에는 근본적인 한계가 있음.<sup>36)</sup>

- 따라서 시의원들의 요구에 보다 신속하고 전문적으로 대응하고 입법과 정책활동, 대민활동 등을 지원할 수 있는 의정전문 인력을 보좌관으로 채용할 수 있는 제도적 틀이 마련되어야 할 것임.

#### 4. 의원보좌관제의 도입방안

- 지방의회는 집행기관에 대한 견제와 감시라는 수동적 역할에만 머무르는 것이 아니라 주민 다수 의견의 정책 반영 등 지방정책의 최고의사결정기관으로써 지방정부의 변화와 발전을 견인하는 적극적인 역할을 수행해야 함.

- 의원보좌관제 도입은 지방행정의 전문화와 다양화에 부응하여 지방의원에 대한 양질의 의정활동 보좌와 지원활동을 통해 전문성을 향상시키고 주민의 요구에 적극 대응하는 등 지방의회의 기능을 활성화시키고자 하는데 그 목적이 있음.

- 이는 단순히 지방의원에게 유급 보좌관을 배치하는 것이 아니라 거시적인 의미에서 그 효과가 의원들의 전문성을 보완하여 의정활동 성과를 높이고 결과적으로 의회의 입법·감사·정책 기능을 강화시켜 지방자치와 지역발전에 기여할 수 있다는 측면에서 접근해야 함.

- 다만, 지방자치단체별로 업무량과 성격, 재정규모, 주민공감대 형성 등에서 명백한 차이가 존재하고 있으므로 일률적으로 전국의 모든 지방의회에 의원 1명당 보좌관을 두는 것은 바람직하지 않으며, 주민의 판단과 동의에 따라 지방자치단체의 여건에 맞춰 자율적·탄력적으로 도입할 필요가 있음.

- 전국 시도의회의회장협의회가 한국지방자치학회에 의뢰해 수행한 전문보좌관제

36) 이에 2011년 7월 28일자 조직개편을 통해 시의원들의 전문성과 의정활동의 효율성을 제고하기 위한 입법 및 예산심사 지원 기능을 강화하고자 기존의 정책연구실이 입법담당관 및 예산정책담당관으로 확대·개편하였으나, 인력 충원단계 등 아직은 시행초기 단계라 성과를 언급하기는 이룸.

도입방안 연구결과(2007)에 따르면, 우리나라 지방자치 내·외부 환경 여건을 고려하여 위한 3단계 도입 방안을 제시하고 있음.

- 1단계는 시·도회의의장 소속하에 국회의 ‘예산정책처’나 ‘입법조사처’와 같이 국회에서 의뢰하는 사업분야에 대한 연구와 조사 등의 지원하는 ‘전문보좌기관’을 설치하여 의회 차원에서 의원 전체를 지원하는 방안임.
- 2단계는 1단계보다 의원보좌의 범위를 축소내지 구체화하여 상임위원회별로 전문위원의 기능과 인력을 확충하여 운영하는 것으로, 그동안 행정안전부에서 유급보좌관에 대한 반대논리와 대안으로 제시해 온 방안임.
- 3단계는 광역의원 개개인에게 전문보좌관을 도입하는 방안으로 유급보좌관을 도입하는 방법, 의원 개인에 대한 비용 지급을 통한 개별 활용 방법, 과도조치로 인턴제를 활용하는 방법 등이 함께 마련되어야 함.

<표 4-10> 의원보좌관제 도입 방안 비교

구분	방안	내용	사례	효과	문제점
1 단계	시·도회의의장 소속의 전문보좌기관 설치	-의장소속하에 의정활동 전문성 지원기관 설치 -현행 법제 및 정책지원실 확대 운영	-국회 예산정책처, 입법조사처 -국회의장 직속	-독립성 보장(단체장으로부터 인사권 독립) -개인비서화 방지	-예산부담 : 낮음 -반대여론 : 낮음 -법령관계 : 다소 용이
2 단계	상임위원회별 정책전문위원 보강	-전문위원 또는 입법조사관 추가배치 -위원회 전문위원실 확대 개편	-위원회소속 위원지원 (분야별 전문 입법조사관 2~5명 배치) -LA시의회 입법분석실 (Office of Chief Legislative Analyst)	-정치적 중립성 확보 -위원회 차원의 전문성과 팀워크 강화	-예산부담 : 다소 낮음 -반대여론 : 낮음 -법령관계 : 다소 용이
3 단계	의원별 유급 보좌관제 도입	-광역의원 개인별로 보좌관 지원	-의원의 입법활동 관련 자료조사·분석 -상임위원 보좌 -의회차원의 유급인력 채용, 개인별비용지원, 한시적 인턴제 운영	-의원전문성 보강 -의회기능 활성화	-예산부담 : 다소 높음 -반대여론 : 다소 높음 -법령관계 : 다소 복잡

자료 : 전국시도의회의장협의회(2007)를 근거로 재작성

○ 그러나, 1·2단계는 의회사무기구에 별도의 조직을 신설하거나 상임위원회에 전

문 인력을 추가 배치하는 등의 조직적 차원에서 접근해야 할 방안으로, 의원개인의 전문성과 지방의회 전체의 입법역량 강화를 종합적으로 검토 할 사안임.

- 3단계의 의원보좌관제도의 신설은 지방의원의 신분과 처우에 중대한 변경을 초래하고 현행 지방의회 제도의 기본 틀을 바꾸는 조치이므로 「지방자치법시행령」이나 별도의 개별법에 의원별 개인보좌관을 둘 수 있는 근거를 마련해야 함.

- 한편, 보좌관제 운영에 대해 공동보좌관제와 개별보좌관제 방식이 논의되어 왔음.<sup>37)</sup>
- 의원 특성에 맞는 맞춤형 입법 및 정책심사 보좌기능을 제공하기 위해서는 국회 의원 보좌직원의 운영사례와 같이 의원 개인의 지휘와 책임 하에 보좌관을 자율적으로 운영하는 방안을 유력하게 검토할 필요가 있음.

- 어떠한 보좌관제 방식을 채택하던 간에 위법성 논란을 해소하기 위해 「지방자치법」에 의원 보좌직원을 둘 수 있는 근거 조항을 마련하고 이들의 직급과 정수, 보수 등은 지방자치단체별 여건에 맞춰 개별 조례로 결정할 수 있도록 재량권을 부여해야 함.

<표 4-11> 「지방자치법」 개정안(예시)

현행	개정안
	<p>&lt;신설&gt; 제33조의2(보좌직원) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 보좌직원을 둘 수 있다.</p> <p>② 보좌직원은 의원의 제청으로 의장이 임용한다.</p> <p>③ 보좌직원의 직급과 정수, 보수 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>

37) 보좌관제 운영 방식에 대한 장·단점 논의는 다음과 같이 요약할 수 있음(오택영, 2010: 76-83).

구 분	장 점	단 점	
공동보좌관제	보좌관 pool제	- 사병화 우려 방지 - 의정수요에 대한 대응 용이 - 인력의 효율적 활용	- 전문성 발휘 미흡 - 지원 편중 우려 - 수요-공급의 불일치
	지정 공동보좌관제	- 분야별 전문성 강화 - 소통 강화를 통한 효율성 제고	- 사적 업무 지원 우려 - 정치적 변질 우려
개별보좌관제	- 의원의 전문성 보완 - 의회의 정책 및 감시기능 강화 - 거시적 예산절감, 주민권익보호	- 재정부담, 반대여론, 국민공감대 미흡 - 개인비서화, 엽관제 채용 등 정치적 변질 우려	

- 서울시의회는 전국 지방의회 중 질적·양적으로 가장 비중이 높고 전문성을 띠며, 정책적 역량을 필요로 하는 의정활동을 수행하고 있으므로, 중장기적으로 입법과 정책을 보좌하는 직원에 대한 충분한 수요와 고용능력, 당위성을 갖추고 있다고 판단됨.
- 다만, 지방의회에 의원보좌관제를 도입할 경우 국회의 보좌관제도와 관련하여 그동안 지적되어온 문제를 그대로 답습할 수 있어 이러한 문제를 제도적으로 차단할 수 있는 제도적 보완장치가 필요함.
- 즉 국회 보좌관제도와 관련하여 정책 보좌보다는 선거업무나 지역 관리로 용도 전용, 의원의 신변잡무처리 등 개인 비서화 등의 문제가 제기되어 왔으며 선출직 특성상 지방의원 역시도 이러한 문제에서 완전히 자유로울 수 없으며 이럴 경우 자칫 입법과 정책활동 지원의 본래 의도를 훼손하고 보좌관제도의 존립자체가 위태롭게 할 수 있음.
- 따라서 보좌관의 자격기준을 법적으로 명시하여 친인척이나 무자격자 등이 임용되는 것을 원천적으로 차단하고, 의원이 추천하면 시의회의 인사위원회 등을 통해 채용하도록 하는 방법 등을 통해 예상되는 여러 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 할 것임.
- 또한 의원보좌관제에 시민의 이해를 위해서 시의원들의 의정활동 전반에 대한 객관적인 분석과 평가가 선행되어야 하고, 이러한 의정활동 결과 등을 투명하게 공개함으로써 보좌관제도의 필요성에 대한 공감대를 확산시켜야 할 것임.
- 한편, 서울시의원 1명당 별정 5급 보좌인력 1명을 배치할 경우 추정되는 예산소요 규모는 <표 4-12>에서 보는 바와 같이 연간 최소 42억 원에서 최대 56억 원 수준일 것으로 예상됨.
- 이는 2011년도 서울시 전체 예산 대비 0.021~0.028%에 불과해 보좌인력 채용으로 인해 낭비되는 예산을 막는 등 기대되는 예산 절감효과를 감안한다면 충분히



비용 효과성을 지닌다고 판단됨.

- 특히 서울특별시는 88.8%라는 높은 재정자립도를 보이고 있어 타 지방자치단체와 달리 예산확보에 따른 재정부담 문제에서 비교적 자유롭다는 측면에서 의원보좌관제 도입의 반대 논리 중 하나인 재정확보 문제도 해소될 수 있음.

<표 4-12> 서울시의회 의원보좌관제 도입 예산소요 추정액(인건비)

추정 근거	인 원	1인당 인건비	연간 소요예산	기준 직급(호봉)
국회 행정안전위원회(2011.3)	114명	4,116만원	46억 9,224만원	별정5급(5호봉)
국회 입법조사처(2011)	114명	3,734만원	42억 5,676만원	별정5급(5호봉)
최병대(2009)	114명	4,967만원	56억 6,238만원	별정5급(10호봉)
한국지방자치학회(2007)	114명	3,978만원	45억 3492만원	별정5급(5호봉) 또는 계약직 나급

## 제4절 의회 사무감사 기능 제고방안

### 1. 현황

#### 가. 법·제도적 현황

- 우리 「지방자치법」은 의회의 집행기관에 대한 통제수단으로서 행정감시권을 규정. 행정감시권은 광범한 감시를 인정하는 행정감사권과 구체적인 분야에 대한 행정조사권으로 대별.
- 행정사무감사는 행정사무 전반에 대한 운영과 실태를 파악하고, 의회활동과 예산심사를 위한 자료 및 정보를 획득하며 행정의 잘못된 부분을 적발·시정요구함으로써 행정이 효율적으로 수행될 수 있도록 하기 위한 것임.

<표 4-13> 지방감사제도의 개관

주체	종류	내용	주기	대상기관	근거
국회	국정감사	소관 상임위원 관련 정책	1년	광역지방자치단체는 필수 (국회가 직접 감사하기로 한 사무는 제외)	「헌법」 제61조, 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조 및 제7조의 2
	국정조사	특위나 상임위원 특정 사안 조사	수시		
감사원	정기감사	회계·정책 등 종합사항	2년	필요감사 : 지방자치단체 회계 선택감사 : 지방자치단체에서 재정원조, 출자, 임명·승인한 자의 회계	「헌법」 제97조, 「감사원법」 제20조~제24조
	특별감사	특정사안, 직무감찰	수시		
행정 각부처	정부합동 종합감사	국가위임사무, 자치사무(법령위반사항), 회계 및 정책	2년	국가사무	「정부조직법」 제6조, 「지방자치법」 제171조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등
	부분감사	부처업무 계통	수시		
	수시감사	취약업무 및 기강	수시		
지방 의회	행정사무감사	자치 및 위임사무 (국회 직접 감사사항 제외) 전반의 정책	1년	지방자치단체 집행기관, 소속 행정기관, 지방공기업, 장의 위임·위탁을 받은 기관단체(본회의 의결)	「지방자치법」 제41조, 제134조
	행정사무조사	특정사안	수시		
	결산검사	세입·세출 등의 결산	1년		
자치 단체	자체감사, 하부기관감사	자체업무회계 및 직무감찰	수시	집행기관, 지방공사·공기업 등	「행정감사규정」 제1조

1) 「지방자치법」의 규정

- 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있으며, 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 함(법 제 41조 제1항 및 제2항).
- 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의의회가 직접 감사하기로 한 사무 외에는 그 감사를 각각 해당 시·도의의회가 할 수 있으며, 이 경우 국회와 시·도의의회는 그 감사결과에 대하여 그 지방의회에 필요한 자료를 요구할 수 있음(법 제41조 제3항).
- 지방의회의 감사 또는 조사와 지방자치단체의 위임사무에 대한 감사를 위하여

필요하면 현지 확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있음(법 제41조 제4항).

- 지방의회의 감사 또는 조사와 지방자치단체의 위임사무에 대한 감사에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정하여진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음(법 제41조 제5항).
- 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사결과를 처리하며, 감사 또는 조사결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정을 요구하고, 그 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송하며, 이 경우 지방자치단체나 기관은 이송받은 사항을 지체없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 함(법 제41조의2).

## 2) 「지방자치법시행령」의 규정

- 지방의회의 감사는 그 지방자치단체의 조례에서 정하는 바에 따라 매년 제1차 또는 제2차 정례회의 회기 내에 시행함(시행령 제39조 제1항).
- 지방의회는 해당 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관한 조사의 발의가 있을 경우에는 그 조사 여부에 관하여 의결을 하고, 지방의회가 폐회 중 또는 휴회 중인 경우 조사의 발의가 있으면 지방의회의 집회 또는 재개의 요구가 있는 것으로 봄(시행령 제39조 제2항).
- 지방의회의 감사 또는 조사는 계획서에 의하여 하며, 지방의회 의원은 감사 또는 조사를 할 때에 사무보조가 필요하면 지방의회 사무직원의 보조를 받을 수 있음(시행령 제39조 제3항 및 제4항).

- 지방의회는 해당 지방자치단체의 사무를 감사 또는 조사하려는 경우에는 본회의에서 하거나 소관 상임위원회별로 또는 특별위원회를 구성하여 하게 할 수 있음(시행령 제40조).
- 감사 또는 조사를 위한 소관 상임위원회나 특별위원회는 감사 또는 조사위원회의 편성, 감사 또는 조사일정, 감사 또는 조사이령, 조사의 경우에는 그 목적 및 범위, 그리고 그 밖에 조례로 정하는 사항을 적은 감사 또는 조사계획서를 본회의에 제출하고 그 승인을 받아 감사나 조사를 함(시행령 제41조 제1항).
- 본회의는 감사 또는 조사계획서를 검토한 다음 의결로써 승인하거나 반려하고, 승인되는 경우 의장은 지체없이 해당 지방자치단체의 장에게 통보해야 하며, 본회의에서 직접 감사 또는 조사를 할 경우에는 감사 또는 조사계획서를 작성하여 의결한 후 지체 없이 해당 지방자치단체의 장에게 통보해야 함(시행령 제41조 제2항, 제3항 및 제4항).
- 행정사무 감사 또는 조사의 대상기관은 해당 지방자치단체, 해당 지방자치단체의 소속 행정기관(「지방자치법」 제113조부터 제116조)과 하부행정기관(「지방자치법」 제117조~제120조), 교육·과학 및 체육에 관한 기관(「지방자치법」 제121조), 해당 지방자치단체가 설치한 지방공기업(「지방자치법」 제146조), 위임·위탁된 사무(지방자치단체에 위임·위탁된 사무는 제외)를 처리하는 단체 또는 기관(「지방자치법」 제104조제2항과 제3항, 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우만 해당), 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 또는 출연법인 중 지방자치단체가 4분의 1 이상 출자하거나 출연한 법인(「지방공기업법」 제77조의 3, 본회의가 특히 필요하다고 의결하는 경우에 지방자치단체의 출자 또는 출연에 관련된 업무·회계·재산에 대하여만 실시)임(시행령 제42조 제1항).
- 지방의회의 감사 또는 조사와 지방자치단체의 위임사무에 대한 감사를 위하여 필요한 현지확인 의 통보 및 서류의 제출이나 지방자치단체의 장, 관계 공무원 또는 그 사무에 관계되는 자의 출석·증언 및 의견진술의 요구는 늦어도 그 현지확인일·서류제출일·출석일 등의 3일 전까지 의장을 통하여 해야 함(시행령 제43조 제1항).

- 감사 또는 조사는 개인의 사생활을 침해하거나 계속 중인 재판이나 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 행사되어서는 아니 됨(시행령 제45조).
- 「공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정」 : 지방의회의 감사원에 대한 감사청구 규정
- 지방의회는 당해 지방자치단체의 사무처리에 한하여 감사원에 감사를 청구할 수 있음(「공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정」 제4조)
- 공공기관에서 처리한 사무처리가 주요 정책·사업의 추진과정에서의 예산 낭비에 관한 사항, 기관이기주의 등으로 인하여 정책·사업 등이 장기간 지연되는 사항, 국가 행정 및 시책, 제도 등이 현저히 불합리하여 개선이 필요한 사항, 기타 공공기관의 사무처리가 위법 또는 부당행위로 인하여 공익을 현저히 해한다고 판단되는 사항에 해당하는 경우 감사청구의 대상이 됨(「공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정」 제5조 제1항).
- 수사 중이거나 재판(헌법재판소 심판 포함), 행정심판, 감사원 심사청구 또는 화해·조정·중재 등 법령에 의한 불복절차가 진행 중인 사항, 수사 결과, 판결, 재결, 결정 또는 화해·조정·중재 등에 의하여 확정되었거나 형 집행에 관한 사항, 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항, 「지방자치법」 제13조의2에서 규정한 주민투표의 결과 등 정치적인 행위에 의하여 결정된 사항, 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활, 특정 집단 사이의 이해관계가 상충되는 사항, 감사원 또는 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항, 「감사원법」 제22조 내지 제24조에서 규정한 감사의 범위에 속하지 않는 사항, 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 5년이 경과한 사항은 감사청구의 대상에서 제외함(「공익사항에 관한 감사원 감사청구 처리에 관한 규정」 제5조 제2항).

#### 나. 국회 및 시·도의회와의 비교

##### 1) 국회 국정감사 현황

가) 법·제도적 현황

○ 「헌법」 및 「국회법」의 규정

- 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있고, 국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정함(「헌법」 제61조).
- 본회의·위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관 기타에 대하여 요구할 수 있음. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류제출요구를 하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있으며, 이 요구를 받은 때에는 기간을 따로 정하는 경우를 제외하고는 요구를 받은 날부터 10일 이내에 보고 또는 서류를 제출하여야 함(「국회법」 제128조 제1항 및 제5항).
- 본회의 또는 위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사를 위하여 증인·감정인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있음(「국회법」 제129조 제1항).
- 국회의 국정감사와 국정조사에 관하여 이 법이 정한 것을 제외하고는 국정감사 및 조사에 관한 법률이 정하는 바에 따름(「국회법」 제127조).

○ 「국정감사 및 조사에 관한 법률」의 규정

- 국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 9월 10일부터 20일간 감사를 행하며, 본회의 의결에 의하여 그 시기를 변경할 수 있음(법 제2조 제1항). 감사 또는 조사를 행하는 위원회는 위원회의 의결로 필요한 경우 2인 이상의 위원으로 별도의 소위원회나 반을 구성하여 감사 또는 조사를 시행하게 할 수 있음(법 제5조 제1항).
- 감사 또는 조사에는 사무보조자의 보조를 받을 수 있으며, 사무보조자는 전문위

원 기타 국회사무처 소속직원과 교섭단체소속의 정책연구위원으로 하고 특히 필요한 경우에는 감사 또는 조사의 대상기관의 소속이 아닌 전문가 등을 사무보조자로 위촉할 수 있음(법 제6조).

나) 운영실태

<표 4-14> 국정감사 대상기관

대별	연도별	감사기간 (실감사일수)	감사대상선정기관					감사실시기관				
			위원회 선정기관			본회의 승인기관	계	위원회 선정기관			본회의 승인기관	계
			A	B	C	D		A	B	C	D	
16대	2000	10.19~11.7 (16일)	96	32	18	211	357	94	32	18	211	355
	2001	9.10~9.29 (18일)	101	37	17	247	402	101	32	17	242	392
	2002	9.16~10.5 (15일)	110	21	16	218	365	110	21	16	218	365
	2003	9.22~10.11 (17일)	121	24 (18)	14	240	399 (393)	121	13 (10)	14	216	364 (361)
17대	2004	10.4~10.23 (20일)	136	31	17	273	457	136	31	17	272	456
	2005	9.22~10.11 (20일)	153	26	17	265	461	153	26	17	265	461
	2006	10.13~11.1 (20일)	168	32	16	294	510	168	32	16	294	510
	2007	10.17~11.4 (19일)	178	22	17	271	488	178	22	17	271	488
18대	2008	10.6~10.25 (20일)	129	30	18	301	478	129	30	18	301	478
	2009	10.5~10.24 (20일)	136	29	15	298	478	136	29	15	298	478

주 1) A는 정부조직법, 기타 법률에 의한 국가기관(국정감조사법 제7조제1호), B는 지방자치단체 중 특별·광역시 및 도(국정감조사법 제7조제2호), C는 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농협, 축협(국정감조사법 제7조제3호), D는 본회의 승인 대상기관(국정감조사법 제7조제4호)임.

2) ( )안은 중복지방자치단체를 제외한 실제 감사대상기관수임.

자료 : 국회입법조사처, 「국정감사 및 조사제도의 현황과 개선방안」, 2010.

- 감사의 대상기관 : 「정부조직법」 기타 법률에 의하여 설치된 국가기관, 지방자치단체 중 특별시·광역시·도(감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 제한), 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 상기한 기관 이외의

지방행정기관·지방자치단체·「감사원법」에 의한 감사원의 감사대상기관(이 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우에 국한).

- 감사 또는 조사를 마친 때에는 위원회는 지체없이 그 감사 또는 조사보고서를 작성하여 의장에게 제출하여야 하며, 보고서에는 감사 또는 조사의 경과와 결과 및 처리의견을 기재하고 그 중요근거서류를 첨부하여야 함(법 제15조). 감사 또는 조사는 개인의 사생활을 침해하거나 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 행사되어서는 안됨(법 제8조).

## 2) 시·도의회 운영현황

- 서울시의회를 비롯한 모든 시·도의회는 제2차 「지방자치법」 및 이 법 시행령과 이에 근거한 행정사무감사 및 조사에 관한 조례의 규정에 의하여 행정사무감사를 실시하고 있으며 이는 제2차 정례회 기간에 실시하고 있음.

<표 4-15> 행정사무감사 시기 및 근거조례

시·도	행정사무감사 실시	근거 조례
서울	제2차 정례회	정례회 등의 운영에 관한 조례
부산	제2차 정례회	행정사무감사 및 조사에 관한 조례
대구	제2차 정례회	회기운영에 관한 조례
인천	제2차 정례회	운영에 관한 조례
광주	제2차 정례회	행정사무감사 및 조사에 관한 조례
대전	제2차 정례회	회의운영에 관한 조례
울산	제2차 정례회	회의운영에 관한 조례
경기	제2차 정례회	회기운영에 관한 조례
강원	제2차 정례회	회기운영 등에 관한 조례
충북	제2차 정례회	회기운영 등에 관한 조례
충남	제2차 정례회	연간 회의총일수 운영 등에 관한 조례
전북	제2차 정례회	회기운영 등에 관한 조례
전남	제2차 정례회	회기운영에 관한 조례
경북	제2차 정례회	행정사무감사 및 조사에 관한 조례
경남	제2차 정례회	정례회 및 임시회의 운영에 관한 조례
제주	제2차 정례회	정례회의 운영 등에 관한 조례

주 1) 인천광역시의 경우, 현재 별도의 행정사무감사 및 조사에 관한 조례가 발의되어 있음.



## 3) 서울시의회 행정사무감사 운영 현황

## 가) 역대의회 운영현황

&lt;표 4-16&gt; 역대 서울시의회 행정사무감사 대상기관 및 지적건수

(단위: 건)

의안별	의회별	제3대 의회	제4대 의회	제5대 의회	제6대 의회	제7대 의회	합계 및 평균
총 감사대상기관의 수		365	271	376	374	509	1,895
연평균 감사대상기관의 수		91.25	90.33	94.00	93.50	127.25	99.27
의원 1인당 연평균 감사대상기관의 수		0.69	0.61	0.90	0.92	1.20	0.86
총 행정사무감사 지적건수		2,495	3,332	4,573	4,513	7,970	22,883
연평균 행정사무감사 지적건수		623.75	1,110.67	1,143.25	1,128.25	1,992.50	1,199.68
의원 1인당 연평균 행정사무감사 지적건수		4.73	7.56	10.99	11.06	18.80	10.63

&lt;표 4-17&gt; 상임위별 행정사무감사 대상기관 및 지적건수

(단위: 건, %)

의회별 위원회	제3대 의회		제4대 의회		제5대 의회		제6대 의회		제7대 의회		합계	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
운영	4 (1.1)	55 (2.2)	3 (1.1)	62 (1.9)	4 (1.1)	89 (1.9)	3 (0.8)	97 (2.1)	4 (0.8)	150 (1.9)	18 (0.9)	453 (2.0)
행정 자치	19 (5.2)	103 (4.1)	15 (5.5)	558 (16.7)	23 (6.1)	567 (12.4)	23 (6.1)	352 (7.8)	29 (5.7)	988 (12.4)	109 (5.8)	2,568 (11.2)
재정 경제	15 (4.1)	179 (7.2)	16 (5.9)	159 (4.8)	64 (17.0)	475 (10.4)	54 (14.4)	595 (13.2)	55 (10.8)	888 (11.1)	204 (10.8)	2,296 (10.0)
환경 수자원	159 (43.6)	510 (20.4)	119 (43.9)	735 (22.1)	110 (29.3)	670 (14.7)	104 (27.8)	522 (11.6)	110 (21.6)	780 (9.8)	602 (31.8)	3,217 (14.1)
교육 문화	24 (6.6)	155 (6.2)	18 (6.6)	366 (11.0)	59 (15.7)	690 (15.1)	38 (10.2)	715 (15.8)	40 (7.9)	851 (10.7)	179 (9.4)	2,777 (12.1)
보건 사회	79 (21.6)	98 (3.9)	42 (15.5)	211 (6.3)	20 (5.3)	337 (7.4)	52 (13.9)	450 (10.0)	184 (36.1)	1,397 (17.5)	377 (19.9)	2,493 (10.9)
건설	26 (7.1)	462 (18.5)	31 (11.4)	398 (11.9)	64 (17.0)	414 (9.1)	64 (17.1)	522 (11.6)	49 (9.6)	848 (10.6)	234 (12.3)	2,644 (11.6)
도시 관리	12 (3.3)	507 (20.3)	10 (3.7)	378 (11.3)	12 (3.2)	577 (12.6)	16 (4.3)	747 (16.6)	20 (3.9)	1,230 (15.4)	70 (3.7)	3,439 (15.0)
교통	27 (7.4)	426 (17.1)	17 (6.3)	465 (14.0)	20 (5.3)	754 (16.5)	20 (5.3)	513 (11.4)	18 (3.5)	838 (10.5)	102 (5.4)	2,996 (13.1)
합계	365 (100.0)	2,495 (100.0)	271 (100.0)	3,332 (100.0)	376 (100.0)	4,573 (100.0)	374 (100.0)	4,513 (100.0)	509 (100.0)	7,970 (100.0)	1,895 (100.0)	22,883 (100.0)

주 : A는 감사대상기관의 수, B는 감사 지적건수.

자료 : 2010년도 서울특별시의회 행정사무감사종합결과보고서.

나) 제8대 의회 운영현황

○ 행정사무감사 기간 : 2010. 11. 15(월) ~ 11. 24(수) <10일간>

<표 4-18> 감사결과 처리내용

위원회명	계	시정·처리 요구사항	건의사항	기 타 (자료제출 등)
계	2,363	1,131	682	550
운 영	44	8	33	3
행정자치	311	100	80	131
재정경제	239	174	48	17
환경수자원	237	71	74	92
문 체 광	205	100	105	0
보건복지	198	74	72	52
건 설	336	205	38	93
도시관리	266	154	14	98
교 통	289	148	87	54
교 육	238	97	131	10

2. 서울시의회 행정사무감사의 문제점

가. 중복감사로 인한 비효율성 노정

○ 현재 지방자치단체에 대한 감사가 국회에 의한 국정감사 및 국정조사, 감사원에 의한 정기 감사 및 특별감사, 행정 각 부처에 의한 정부합동종합감사 및 부분·수시감사 등이 중복적으로 이루어지고 있음.

- 이정현 국회의원이 감사원으로부터 제출받은 자료에 의하면 2008년에 광역자치단체 1곳당 연평균 13.4회의 감사를 수감했고, 동일사안에 대해 3회 이상의 중복 감사를 받은 비율도 40.4%에 이르고 있음.

- 2008년에 실시된 지방자치단체 감사관련 공무원 대상 설문조사에 따르면, 가장 부담이 되는 감사는 감사원 감사(46%)이며, 반면에 가장 부담이 없는 감사로 자체감사(35%), 지방의회 행정사무감사(30%), 국회 국정감사(23%) 등으로 나타나 지방의회 행정감사에 대한 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타남.

○ 지방자치단체에 대한 다수 기관에 의한 중복감사로 인해 감사업무의 비효율성 뿐만 아니라 지방의회 본연의 역할인 행정사무감사에 대한 집행부의 인식과 태도 또한 적극적이지 않은 상황임.

#### 나. 행정사무감사의 시기와 기간의 규제

○ 지방의회의 행정사무감사는 「지방자치법」과 같은 법 시행령에 의해 그 시기와 기간을 고정시켜놓고 있음.

- 즉 「지방자치법」은 시·도의 경우 14일의 범위에서 감사를 실시하도록 규정하고 있고(제41조), 지방자치법 시행령은 지방의회의 행정사무감사를 매년 제1차 또는 제2차 정례회의 회기내에 실시하도록 하고 있으며(제39조 제1항), 제1차 및 제2차 정례회의 집회일(제54조)을 명시하고 있음.

- 그 결과 지방의회는 제1차 또는 제2차 정례회 중에서 선택하여 행정사무감사를 실시할 수는 있으나 정례회 회기내 실시라는 제약이 부과되어 있음.

○ 2011년 7월 14일 「지방자치법」 개정(2011. 10. 15 시행)으로 시·도의 경우 행정사무감사 기간이 10일에서 14일로 다소 연장되기는 했으나, 기존에 전국시도 의회의장협의회 등에서 20일로의 연장을 주장해 온 것을 고려하면 효율적인 감사를 진행하기에는 여전히 행정사무감사 기간이 짧다고 할 수 있음.

#### 다. 지방의원의 감사 전문성 보완장치 부재

○ 다원화된 사회구조 속에서 지방자치단체의 행정업무가 복잡·다양해짐에 따라

수행하는 업무의 전문성도 상당히 높은 수준에 이르고 있어 감사에 상당수준의 전문지식이 요구됨.

- 「지방자치법 시행령」은 지방의원의 행정사무감사 과정에서 사무보조가 필요한 경우 지방의회 사무직원의 보조를 받을 수 있도록 규정(시행령 제39조)하고 있으며, 전문위원의 관련 자료의 수집·조사·연구를 규정(시행령 제59조)하고 있으나, 지방의회 사무직원 및 전문위원의 전문성으로도 포괄하지 못하는 다양한 분야가 존재하는 것이 사실임.
- 결과적으로, 지방자치단체 행정업무의 복잡성과 다양성으로 인해 행정사무감사를 담당하는 지방의회 및 지방의원의 전문성이 요구됨에도 불구하고 지방의원의 경험부족, 감사 및 조사기법의 미숙 등으로 실질적이고 효율적인 감사가 곤란한 실정이며, 감사 대상업무의 방대함에 비해 지방의원 개인 혹은 현재의 전문위원실 중심의 사무직원의 보조만으로는 효율적인 감사가 곤란한 실정임.

#### 라. 지방의회 감사권의 실효성 부재

- 위증에 대한 고발, 서류제출 거부 및 불출석과 선서 또는 증언 거부에 대한 과태료 부과 등 행정사무감사 진행과정에서의 제재수단이 존재하고(「지방자치법」 제41조). 지방의회는 감사 또는 조사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정을 요구하고, 그 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송하며, 해당 기관은 시정 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고해야 함(「지방자치법」 제41조의2)에도 불구하고, 집행기관의 고유권한인 행정집행까지를 직접적으로 요구할 수는 없음.
- 현재로서 지방의회 감사결과의 미이행에 대해서 예산심의나 업무보고시 지속적으로 문제 삼거나 조례의 제정 등을 통하는 방법 이외에는 별다른 강제방안이 없어 지방의회의 행정사무감사 자체의 실효성이 없는 실정임.

### 3. 개선방안

#### 가. 중단기적 개선방안

##### 1) 행정사무감사 기간 및 시기의 자율적 결정

###### ① 1안 : 현행 정례회에 시행하는 행정사무감사를 임시회 기간으로 변경 방안

- 현재 매년 제1차 또는 제2차 정례회의 회기 내에 시행하도록 규정(「지방자치법 시행령」 제39조)되어 있는 행정사무감사를 각 지방자치단체의 조례에서 정하는 바에 따라 특정 임시회 회기 내에 시행하도록 개정.
- 현재 정례회에 시행하도록 규정되어 있는 예산안 및 결산안 심사(「지방자치법 시행령」 제54조)와의 중복 문제를 해결함으로써 보다 심도 있는 행정사무감사가 가능해 짐과 동시에 행정사무감사를 시행할 임시회의 소집 시기를 조례에 규정함으로써 행정사무감사를 준비해야 할 집행부의 예측가능성과 자료 준비 등의 기간은 확보할 수 있음.
- 다만, 지방의회 총선거가 실시되는 해의 경우에는 정례회 회기를 제외한 상반기 혹은 하반기 임시회를 소집한다고 해도 실질적인 행정사무감사가 곤란하다는 점과 하반기의 경우 국회 국정감사 일정과의 중복 문제 등이 발생할 수 있음.

###### ② 2안 : 정례회 시행 행정사무감사와 임시회 시행 행정사무감사의 병행 방안

- 임시회 상시 행정사무감사를 도입함과 동시에 정례회 행정사무감사를 병행하는 방안으로 각 상임위원회에서는 정례회 행정사무감사 대상기관과 임시회 행정사무감사 대상기관을 분할하여 행정사무감사를 시행하고 임시회 행정사무감사 시기는 각 상임위원회별로 결정.
- 이 경우 포괄적·정례적 행정통제로서의 행정사무감사의 기본적인 틀을 유지하여

일정 시기에 집중하여 감사를 시행함으로써 언론의 주목과 여론의 관심을 유도하고, 지방의회가 지방자치단체의 행정을 전반적으로 평가하여 입법 및 예산심사에 반영할 수 있다는 측면에서 감사의 효과 및 집중도를 높일 수 있음.

- 나아가 개별 상임위원회가 선정한 일부 소관기관을 대상으로 개별 상임위원회가 결정한 특정 임시회 회기 동안에 별도의 행정사무감사를 시행함으로써 실질적이고 구체적인 행정사무감사를 실시할 수 있음.
- 더불어 「지방자치법」 개정으로 행정사무감사 기간이 시·도의 경우 기존 10일에서 14일로 연장되었음에도 불구하고 여전히 제기되고 있는 행정사무감사 기간의 문제 또한 자연스럽게 해소될 수 있음.
- 다만, 각 상임위원회별로 정례회 행정사무감사 대상기관과 임시회 행정사무감사 대상기관을 구분해야 하는 바, 일차적으로 피감사기관별 중요도 평가 등에 따른 구분 자체가 용이하지 않고 매년 현안에 따라 정례회 대상기관과 임시회 대상기관이 변화함으로써 행정사무감사의 예측가능성이 낮아질 수 있음.
- 나아가 정례회와 임시회라는 서로 상이한 기간에 행정사무감사를 시행함으로써 상임위원회 소관 기관간 업무유관성의 파악이 상대적으로 어려워 특정 사안에 대한 전반적인 이해가 어려울 뿐만 아니라 상위부서의 경우 행정사무감사가 중복되는 문제가 발생할 수 있음.

### ③ 3안 : 상시 행정사무감사제도 도입 방안

- 현행과 같이 정례회 회기 동안 행정사무감사를 시행하는 것이 아니라 임시회 회기 내에 각 상임위원회별로 일정 기간 수시로 행정사무감사를 실시할 수 있도록 하는 방안, 즉 일정한 기간 동안 행정사무감사를 실시하되 일률적 실시가 아니라 각 상임위원회별로 시기와 대상기관을 분산하여 실시하는 방안.<sup>38)</sup>

---

38) 이와 관련하여 개별 상임위원회별로 행정사무감사가 필요하다고 판단할 경우 연중 시기와 기간의 제한 없이 행정사무감사를 실시하는 방안을 고려할 수 있으나, 이는 상임위원회의 일상적인 업무수행과 구분되지 않을 뿐만 아니라 집행부에 과도한 부담을 줌으로써 체계적인 자료 준비

- 예산안 및 결산안 심사가 중복되는 정례회(「지방자치법 시행령」 제54조) 회기 동안이 아니라 임시회 회기 동안에 탄력적으로 행정사무감사를 실시함으로써 지방의회의 행정사무감사에 대한 집중도를 높일 수 있고, 중요한 현안이 발생할 경우 순발력 있게 행정사무감사를 실시하여 이에 대처할 수 있다는 장점이 있음.
- 이 경우, 위원회별로 행정사무감사를 실시하고자 하는 임시회 회기 개시 시점 혹은 행정사무감사 개시 시점으로부터 일정 기간 이전에 행정사무감사 계획서를 제출하여 사전에 일정과 대상기관 등을 명확히 함으로써 피감사기관의 수감을 위한 준비가 원활히 이루어질 수 있도록 조치해야 함.
- 반면에 지방의회 총선거로 대수가 변경되는 경우 행정사무감사를 실질적으로 실시하는 지방의원이 달라지므로 감사가 중복되는 기관 혹은 감사를 받지 않는 기관 등이 발생할 수 있어 행정사무감사의 비효율성이 나타날 수 있음.
- 또한 행정사무감사 계획서의 사전 제출에도 불구하고 현행 정례회 회기 동안의 행정사무감사에 비해 집행기관의 행정사무감사에 대한 예측가능성과 업무수행의 안정성이 떨어질 수밖에 없고, 정기적·정례적 행정사무감사가 지니는 집중도와 여론 및 언론의 주목에서 이탈할 수 있으며, 행정사무감사가 정치적으로 이용될 수 있는 소지가 있음.

## 2) 행정사무감사에 있어서 민간전문가 활용을 통한 전문성 제고

- 행정사무감사 과정에서 나타나는 지방의회 및 지방의원의 전문성 부족 문제의 해결을 위해 관련분야 민간 전문가를 활용할 수 있도록 「지방자치법」을 개정함으로써 현재 지방의회 사무직원 및 전문위원의 보조 및 지원으로 해결되지 못하는 전문지식이 필요한 경우의 전문성 부족 문제를 보완할 필요가 있음.
- 국회의 경우, 「국회법」 제43조에 의거하여 위원회의 의결로 국정감사시 필요한 경우 전문가 등을 심사보조자로 위촉할 수 있도록 규정하고 있으며, 「국정

등에 차질을 빚을 수 있다는 점에서 제외하였음.

감사 및 조사에 관한 법률」 제6조 에 의거하여 특히 필요한 경우에는 감사 또는 조사의 대상기관의 소속이 아닌 전문가 등을 사무보조자로 위촉하여 국정감사에서 나타날 수 있는 국회의 전문성을 보완하고 있음.

- 이 경우, 법령 위반시 책임을 물을 수 있도록 민간 전문가의 법률상 권한 및 책임을 명확히 규정해야 하며, 나아가 예산 등을 고려한 활용 범위 등을 명시할 필요성이 있으며, 이는 현행 지방의회 공청회에 참여하는 민간 전문가의 권한 및 역할을 참조할 수 있을 것으로 판단됨.

### 3) 지방의회의 집행부 감사기구 활용 검토

- 그 동안 전국시도의회 의장협의회 등 지방의회 협의체에서 지방자치단체 소속의 자체감사기구에 대한 감사청구권 조항 신설을 건의해 온 바 있음.
- 지방의회가 집행부의 잘못된 정책집행이나 불합리한 사항이 발생하였을 경우, 일정한 기간을 지정하여 실시하는 행정사무감사 기간 내에 충분히 감사가 이루어지지 못하여 보다 심도 깊은 감사가 필요한 경우 전문적인 감사기구인 지방자치단체 소속 자체 감사기구에 감사를 청구할 수 있도록 「지방자치법」에 법적 근거를 마련할 것을 요구하는 것으로 현행 행정사무감사의 전문성을 제고하고자 하는 노력으로 판단됨.
- 그러나 지방자치단체의 사무처리가 위법하거나 부당하여 이에 대한 감사를 지방자치단체 소속 자체감사기구에 청구할 경우 이는 피감사기관에 대한 감사를 피감사기관에 청구하는 것으로 ‘자기에 대한 감사를 자기가 실시하여 보고’하라는 것으로 지방의회로서의 위상 하락은 물론 실효성 있는 감사결과를 기대하기도 어려울 것으로 판단됨.
- 이와 관련하여 지난 2008년도에 제정하여 시행하고 있는 「공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정」에 따라 지방자치단체가 공익을 해하거나 위법·부당한 사무처리를 할 경우 당해 지방의회가 감사원에 대해 해당 사항에



대한 감사를 청구하는 것이 보다 바람직함.

#### 4) 행정사무감사의 실효성 확보 방안

##### ① 시정요구 유형의 구체화

- 현행 「지방자치법」(제41조의2 제2항)은 지방의회는 감사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 그 시정을 요구하도록 하고 있으나, 시정요구의 유형이 구체화되어 있지 않음.
- 서울특별시의회의 경우 실무적인 차원에서 “시정·처리요구사항”, “건의사항”, “기타”로 분류하여 이송하고 있으나 이 또한 분류기준이 명확하지 않음.
- 행정사무감사 결과에 따른 시정요구의 유형을 수사기관 고발사항, 징계요구사항, 감사원 감사 요구사항, 자체감사 요구사항, 제도개선 요구사항, 단순권고사항, 예산조치 사항 등으로 구체화할 필요성이 있음.

##### ② 시정 및 처리 기한의 명시

- 현행 「지방자치법」(제41조의2 제3항)은 해당 기관은 시정 요구를 받거나 이송 받은 사항을 지체 없이 처리하도록 규정하고 있으나, “지체 없이”라는 규정만으로는 시정 및 처리기한을 특정할 수 없어 처리지연의 가능성을 내포하고 있음.
- 시정요구사항의 종류에 따른 시정 및 처리기한을 명시하여 해당 시한을 넘겼을 경우 일정한 제재조치를 취할 수 있도록 규정할 필요성이 있음.

##### ③ 시정요구사항 불이행시의 제재수단의 마련

- 현행 「지방자치법」은 지방의회 시정요구에 대한 해당 기관의 처리결과 보고 의무만을 규정(제41조의2 제3항)하고 있을 뿐, 보고에 대한 조치, 즉 특별한 사유

없이 시정요구사항을 불이행할 경우의 제재수단 등에 대해 언급하고 있지 않음.

- 피감사기관의 시정요구사항 불이행시 제재수단을 ‘기관장 출석 및 소명요구’, ‘예산상 불이익 조치’, ‘관련 공무원 징계요구’, ‘해당 기관장 해임건의’ 등으로 구체적으로 명시할 필요성이 있음.

#### 나. 장기적 개선방안

- 행정사무감사와 관련하여 지방자치단체에 대한 중복감사로 인한 비효율성 문제를 해결하고 지방의회 및 지방의원의 전문성 부족의 문제를 불식시키기 위해서 장기적으로는 분권과 전문성, 그리고 독립성의 원칙에 따른 지방자치단체 감사기구의 설립이 요구됨.
- 지방자치단체 감사기구 신설에 관한 다양한 방안들이 제시되어 왔으나, 대략 다음의 세 가지 방안으로 압축될 수 있으며, 아래와 같은 새로운 자체감사체도가 확립되면 기본적으로 국회의 국정감사권의 폐지, 감사원 및 중앙부처에 의한 지방감사의 필요최소한으로 축소 등이 동시에 이루어져야 함.

#### ㉠ 1안 : 지방감사원 설치

- 국가 차원에서 수행하고 있는 국회의 국정감사, 감사원 감사, 행정 각 부처의 감사를 폐지하는 대신 지방감사의 독립성과 전문성을 제고하기 위해 지방자치단체에 대한 감사를 전담하는 지방감사원을 광역단위로 설치.
- 지방감사원은 중앙정부와 지방정부로부터 독립적인 지위를 가지지만, 업무상 협력관계를 유지.
- 지방감사원의 독립성 확보를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 추천하는 위원으로 구성하는 합의제 기관으로 운영하며, 위원회 산하에 권역별 사무소를 설치.

- 지방감사원장은 지방자치단체장 및 지방의회의 협의를 거쳐 행정안전부 장관 혹은 감사원장이 임명하거나 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명.
- 이 방안은 지방감사의 독립성과 전문성을 확보할 수 있다는 장점이 있음.
- 반면에, 감사기구의 장을 중앙정부가 임명하기 때문에 중앙으로부터의 분권이 보장되지 않을 경우 중앙정부의 지방행정기관으로서의 역할을 수행하는 기관으로 전략할 가능성이 존재함.

## ㉔ 2안 : 지방의회 산하 독립감사기구 설치

- 지방의회에 독립적인 감사기구를 설치하고 그 기관의 소속 직원에 대한 인사권을 지방의회에 부여하는 방안으로 현재 이시종 의원 외 9인이 발의하여 국회 행정안전위원회에 계류 중인 「지방자치법」 일부개정법률안의 내용과 일맥상통하며, 지방의회 의장 권한의 강화가 주요 특징임.
- 감사기구는 독립제(감사관) 또는 합의제(감사위원회) 형태로 운영하고 감사기구의 장은 계약직 또는 개방형 직위로 운영, 감사기구 직원은 감사기구 장의 제청에 따라 의장이 임명.
- 지방의회 의장은 지방의회의원, 전문가 및 주민 등으로 구성되는 추천위원회의 추천에 따라 지방의회의 승인을 얻어 감사기구의 장을 임명하고, 임용기간 연장 혹은 감사기구 장의 의사에 반하여 면직하려는 경우 추천위원회의 동의와 지방의회의 승인을 얻어야 함.
- 감사기구의 장은 행정사무감사 실시결과 위법 또는 부당하다고 인정되는 사실이 있으면 지방자치단체의 장에게 시정요구 및 소속 공무원에 대한 징계요구를 할 수 있음.
- 현행 지방의회의 행정사무감사제도 폐지를 전제로 하여 지방의회 감사기능의 실질화를 모색하는 방안임

- 이 방안은 중앙에 대한 지방분권의 원칙에 부합하고 별도 감사 담당 공무원을 임용한다는 점에서 전문성도 어느 정도 실현할 수 있으나, 독립성 측면에서 단체장으로부터의 독립성은 확보되는 데 비해 지방의회로부터의 독립성 확보가 이루어지지 않아 정략적인 지방감사 혹은 중앙정당에 의한 지방감사로 왜곡될 가능성을 내포하고 있음.

### ㉔ 3안 : 단체장 소속의 감사기구 설치

- 단체장 소속으로 독립제 또는 합의제로 운영되는 감사기구를 설치하자는 것으로 지난 2005년 10월 정부가 제출한 「공공기관의 감사에 관한 법률안」과 기본적으로 유사함.
- 지방감사기구의 장은 임기3년의 개방형 직위로 하며, 지방자치단체의 장이 지방감사기구의 장을 임면하고자 할 때에는 지방의회의 동의를 얻어야 함.
- 지방감사기구의 장은 지방자치단체장에 직접 소속하나, 업무에 있어서는 독립성을 보장함.
- 국가차원의 과다 및 중복감사 해소를 위해 타 감사기구에서 이미 감사한 사항에 대해서는 원칙적으로 재감사 금지 및 감사원에 '감사활동 조정협의회' 설치를 통한 각 기관의 감사계획 조정 등 마련.
- 지방의회 의결로 특정사항에 대한 감사를 요구할 수 있도록 하고, 동시에 감사기구의 장은 매년 지방의회에 주요 감사결과를 보고하도록 함.
- 이 방안은 중앙에 대한 지방분권의 원칙에 부합하고 감사업무에 전문성을 갖춘 자를 임용하도록 규정하고 있어 전문성도 어느 정도 실현할 수 있음.
- 그러나, 독립성 측면에서 지방의회로부터의 독립성은 확보되는 데 비해 단체장으로부터의 독립성 확보가 이루어지지 않아 지방의회의 행정사무감사를 폐지하고

이 방안을 채택하는 경우 현재 상태에서 집행부 자체감사만 남는 형태가 되어 지방의회의 집행부 감사 기능의 무력화가 불가피함.

## 제5절 정책연구 확대방안

### 1. 의회부설 입법 및 정책 연구기관 설립의 필요성

#### 1) 서울시의회 의정에 관한 연구 지원 기능 부족

○ 서울시의 집행부 각 부서는 서울시정개발연구원을 통한 연구 지원이 체계적으로 이루어지는데 반해 이를 감시·견제할 의회를 위한 연구지원을 위한 연구소 기능은 미비한 실정임.

- 현재 전문위원실은 전문계약직의 채용과 충원으로 각종 안건 검토서 제출과 현안의 발굴 등 의원의 의정활동에 필요한 사무 및 정책기능을 보조하고 있으나, 이는 현안이 되어 있는 문제에 국한되며 의회의 정책활동의 기초가 되는 정책 분석 평가 및 연구조사 기능을 전담하기에는 한계가 있음.

- 또한 예산정책담당관과 입법담당관도 현재의 인력규모면에서 볼 때, 예산 및 입법 지원 업무에 국한될 가능성이 많으며, 집행부의 정책에 대한 대안이나 평가를 수행하기에는 한계가 있을 것임.

○ 의회의 정책기능을 강화하기 위해서는 장기적으로는 의회의 입장에서 정책을 조사 연구하여 집행부와 대등한 정책경쟁을 하여 시민의 삶의 질을 위한 경쟁적 구조를 위한 조직 기구가 필요할 것임.

#### 2) 집행부 정책연구 중심의 서울시정개발연구원

○ 집행부는 정책 연구를 위해 서울시정개발연구원을 두고 집행부의 시책과제를

조사·분석·연구를 통하여 정책을 개발하고 있는데 반해 의회는 주요 시책에 대한 연구 기능이 미미한 실정임.

○ 서울시정개발연구원은 복잡하고 다양한 서울의 도시문제를 효율적으로 해결하기 위해 주요 시책과제를 체계적, 전문적으로 조사·분석하고 정책을 연구·개발하여 서울시정 발전에 기여하도록 1992년에 설립되었음.

- 「지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제3조, 제4조 및 같은 법 시행령 제2조와 「서울특별시 시정개발연구원 육성 조례」에 따라 재단법인으로 설립되었음.

- 서울시정개발연구원의 경우 의회 지원보다는 시정 지원 역할에 더 많은 역할 비중을 두고 있으나, 일부 연구과제 선정 및 연구결과가 집행부의 중점과제 중심으로 운영.

○ 서울시정개발연구원 현황(2011. 6. 현재)

- 설립연도 : 1992. 10. 1(1992. 1. 15 「서울특별시시정개발연구원 육성 조례」 제정).

- 인력현황 : 253명.

※ 정규직원 99명(연구직은 71명), 위촉직원(연구과제에 따라 운용) 154명.

※ 산학연지원센터 직원 : 21명(정규직원 19명, 위촉지원 2명) 별도.

- 예 산 : 200억 500만원(2011년).

- 연구사업 : 2010년 총 138개 과제(전략(8), 정책(49), 기초(9), 수탁(67), 협약(5)).

- 조직현황 : 1본부 7실 1센터 1국 1단.

○ 서울시정개발연구원은 과제선정시 연구조정위원회 과제수행여부 심의, 특정 정당·단체/기관, 개인 차원의 이해관계 연구 지양, 과제수행시 전문가 자문회의·설문조사·인터뷰 등을 통한 의견 수렴, 연구원 및 연구자들의 정치참여 금지 등 정치적 중립을 위한 제도적 장치를 마련하고 있다고 하나, 연구결과에 대한 의회공유가 미진한 상태임.

- 서울시정개발연구원의 집행부뿐만 아니라 의회협력이 실질적으로 개선되기 위해

서는 과제 선정 및 예산편성시 일정부문 의회 배정, 연구조정위원회 운영 민간전문가 및 시의원 참여, 연구수행 결과 보고시 집행부와 더불어 의회 구성원의 참여를 의무화할 필요가 있음.

- 궁극적으로는 의회의 정책활동보좌 및 의정지원을 위한 싱크탱크로서의 역할을 전담할 조직의 설립 필요성과 의정연구기관으로서 의회 연구사업 진행을 위하여 집행부의 정책 보좌 기능을 하는 서울시정개발연구원과 같이 서울시의회 의정을 뒷받침할 수 있는 개별 연구소의 설립이 필요함.

### 3) 의원 지원 전문인력(의정보좌관) 양성 기관의 필요성

- 의정연구기관은 단순히 연구 기능뿐만 아니라 실질적으로 의원이 의정활동을 지원할 수 있는 전문기능인력(보좌관)을 양성할 수 있는 교육적 토대의 역할도 가지고 있다고 보아야 할 것임.
- 현재 「지방자치법」 개정 지연으로 지방의원의 보좌관제 도입은 되지 못하고 있지만 서울시의 규모와 방대한 사업들에 대한 체계적인 심사 등 정책기능을 강화하기 위해서 보좌관제의 도입 필요성은 있다고 할 것이며, 법 개정에 대한 국회의 결단이 이루어진다면 언제든지 도입될 현안이라 할 것임.
- 다만, 보좌관제의 도입이 되더라도 현실적으로 지방자치와 의정 등에 대한 체계적인 교육과 훈련은 받아 의원의 의정을 보좌할 수 있는 전문인력이 부족한 실정임.
- 서울시의회는 2007년부터 서울시정개발연구원을 통한 연구용역의 형태로 의정조사원(서포터즈) 제도를 운영하여 왔으며, 그 시범적 운영과 성과를 모니터링 및 의원 지원을 위한 전문인력 양성을 강화하여 왔음.
- 그러나 행정안전부는 법적근거 없이 지방의회가 개인보좌관을 도입하거나 행정인턴 및 기간제근로자 등을 개인보좌관으로 활용하는 것은 「지방자치법」에

위배되며 관련 예산의 편성은 지방재정법령에 위반된다는 입장임.

- 감사원도 서울시 정기감사에서 연구용역비의 예산편성 및 집행기준에 위배되게 사실상 의회직원을 채용하여 정책조사원제를 운용하고 있는 것은 「지방자치법」 등 관계법령에서 허용하고 있지 않은 지방의회 의원에 대한 보좌관제를 사실상 시행하고 있는 것으로 판단되며, 정책조사원의 인건비를 경비로 계상한 연구용역비의 편성 및 집행에 대해 중단되어야 한다는 의견임.
- 이와 같은 지적을 극복하는 하나의 방안으로 단순히 연구용역의 차원에서 의정조사원제도를 접근할 것이 아니라, 연구기관을 설립하여 연구원을 채용하고 이들이 의정을 지원할 수 있도록 하는 발상의 전환이 요구된다고 하겠음.

## 2. (가칭) 「서울시의회의정연구센터」 설립 방안

### 가. 주요기능 및 연구과제

- 주요기능 : 서울시의회관련 의정연구 및 관련 네트워크구축을 통하여 시정에 대한 서울시의회 적극적 활동 지원
- 역 할
  - 지방의회의 권한과 기능제고를 위한 논리를 개발
  - 의회의 운영 및 제도 개선에 관한 조사·연구
  - 시정 및 예산안·결산에 대한 평가·분석과 관련 정책대안의 연구
  - 서울시 현안사항에 관한 조사·연구
  - 입법관련 자료의 수집·관리 및 정보의 제공
  - 의원의 의정 지원을 위한 전문인력의 양성
  - 국내외 지방의회 발전을 위한 공동연구와 교류협력 등

### 나. 방안

- 연구기관의 설립은 서울시정개발연구원, 대학교, 의정회, 자체 조례와 재단법인



을 통한 설립이 가능할 것임.

- 단기적으로는, 서울시정개발연구원 내 의회 연구만을 위한 센터의 설립 또는 지방자치를 연구하고 있는 대학교의 연구소와의 협약을 통한 연구기관을 시범적으로 운영하고 장기적으로 관련 재정과 공간이 확보된 후 서울시정개발연구원과 같이 독립적인 연구기관을 설립하는 중장기적 대책이 필요하다고 할 것임.

<표 4-19> 「서울시의회의정연구센터」 설립 방안의 비교검토

구 분	설립 목적	설치방법	장점	단점
연구원(제1안)	서울의 도시문제를 효율적으로 해결하기 위해 주요 시책과제를 전문적으로 조사분석하며, 시정 주요 당면과제에 대한 연구 및 학술활동 수행	연구원 조례개정을 통한 의정연구지원센터의 설치	위원회별 전문인력(책임박사)와의 유기적 연계를 통한 연구 시너지 효과 창출	집행부 예측적인 측면이 강한 시정연내에서 집행부 견제 중심의 연구 미비 위원회를 지속적으로 전담할 책임박사급 인력 부족 별도의 연구인력 총원 필요성 제기
대학교(제2안)	현대사회의 다양한 분야를 종합적으로 교육·연구	시립대학교 부설 의정지원연구소 설치, 예산 지원	교육기능 강화와 함께 의회발전을 위한 전문 인력(석·박사) 양성	교수들과의 협의 원활하지 못한 지방의회에 대한 식견을 갖춘 연구 미비
의정회	지방의회의 발전과 시민 공공복리 증진을 위해 전직 시의원들로 구성하여 의정에 관한 연구·조사를 수행	의정회에 관련 예산 지원	의회 활동 노하우 풍부, 의회와의 의사소통 원활	퇴직자 및 원로급이기에 의회에 간접적인 영향력을 줄 수 있음 의회와 독립적으로 현안에 대한 분석 능력 부족
독립재단법인 설립	독립적으로 의정 연구 수행	근거 조례 제정을 통한 설립	예산 및 인력운영에 자율성을 갖고 체계적인 업무추진 가능 조직의 목적과 필요에 맞는 독자적인 시스템 구축	규모의 경제에 비추어 조직의 규모가 작을 경우 과도한 비용 발생 우려

### ① 제1안 : 서울시정개발연구원내 설치

#### ○ (가칭) 시정연 내 의정연구센터 설립

- 기 능 : 지방의회 관련 의정연구 및 집행부 정책 분석 보고서 의회 제출

- 인력 및 조직 : 시정연 내 일부 연구직 전환 및 신규 연구원 고용  
의회 지원 전속 기구화

○ 장점

- 그 동안 연구원의 의정서포터즈 활동에 대한 연구 및 시범사업 경험이 풍부함. 또한 각 상임위원회별 전문인력(책임박사) 보유로 운영상의 시너지 효과를 창출할 수 있을 것임.
- 또한 서울시와 서울시의회 간 정책대립시 연구원이 중재자로서의 역할을 수행할 수 있을 것임. 의회의 적극적인 관심과 협조로 연구원의 위상이 높아질 것으로 기대됨.

○ 단점

- 서울시정개발연구원의 설립 목적은 서울의 도시문제를 효율적으로 해결하기 위해 주요 시책과제를 전문적으로 조사·분석하며, 시정 주요 당면과제에 대한 연구 및 학술활동을 수행하는 것인데, 연구원 본연의 기능 및 역할과 상충성 소지 존재.
- 상임위원회를 지속적으로 전담할 전문인력(책임박사급 인력)이 현재로서는 매우 부족함.

국내사례	경기개발연구원 내 의정연구센터
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 설립취지 : 지방의회관련 의정연구 및 관련 네트워크구축을 통하여 지방정부의 정책과정에서의 경기도의회의 능동적 의정활동 지원</li> <li>○ 역할 : 지방의회의 권한과 기능제고를 위한 논리를 개발 의결기관과 집행기관의 상호협력 및 주민 만족도 제고를 위한 네트워크 구축</li> <li>○ 기능 :                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 의정 활성화 및 발전을 위한 연구</li> <li>- 의정포럼 및 의정세미나 운영·개최</li> </ul> </li> <li>○ 현행 문제점 : 현재는 집행부 및 의회의 관심 부족으로 인력 부족(박사 1명, 위촉연구원 2명)으로 충분한 역할 미진</li> </ul>	

## ㉔ 제2안 : 의회선정 대학교내 설치

### ○ 방안

- 의원들에 대하여 정책활동 및 사무활동을 보좌할 수 있는 인력이 필요하고, 이에 각 지역의 의회는 그 지역의 대학 인력을 활용하여 정책지원의 전문성을 확보할 수 있음.
- 이에 대학기관에 서울의정연구소를 설치하고, 대학은 졸업생들의 취업 및 의회관련 전문인력 양성과 의회는 전문적인 정책지원을 받는다는 목적속에 의정연구를 수행함.

### ○ 장점

- 의정연구를 수행하는데 있어서 서울시의회로부터 자율적이고 독립적인 운영이 가능.
- 서울의정발전연구소를 설립한 대학에서는 의정분야를 특화하여 연구하고, 교육시킬 수 있는 기회를 제공받게 됨.
- 대학은 의회 전문가를 양성하여 사회에 배출할 수 있으며, 체계적인 연구와 교육을 통해 의회 전문 인력을 양성함으로써 우수한 인력을 관련 기관에 취업시킬 수 있음. 의회는 고급인력에 의한 정책보좌를 지원받을 수 있어 대학과 의회의 학관협력사업의 새로운 모델이 될 수 있을 것임.
- 구체적으로, 대학의 연구소에서 대학원 학생 중 채용된 인력은 의정지원 활동을 학점 또는 경력으로 인정하여 학생들의 실무적 경험과 역량을 키우는 커리큘럼을 운영하고, 의회측에서는 저렴한 비용으로 대학원의 고급인력에 의한 정책보좌를 지원받을 수 있는 제도적 논리와 일자리 창출에도 기여할 수 있는 명분을 마련할 수 있을 것임.

#### 다. 주요 검토사항

##### ○ 센터 설립의 주체

- 대학에 설치할 경우 어느 대학에 설치할 것인지에 대한 검토 필요.
- 서울소재대학들 간에 컨소시엄을 구성하게 하여 공모하게 하거나 또는 의회가 선정한 단일 대학교내에 설립하는 방안.

##### ○ 협약체결 방식

- 의회와 대학 간에 협약을 체결할 경우 협약의 형식·절차·내용에 따라 근거법령과 예산편성 근거에 차이가 있는 바, 사법상의 계약, 위탁협약, 보조사업, 출연사업 등에 대해 중점 검토 필요.
- 예산의 원칙에 적합한 예산과목으로 예산 편성이 필요함.

##### ○ 센터 설치의 주체

###### - 공모를 통한 설립

- 서울소재 대학을 대상으로 공모 후 평가를 통해 선정
- 대학에게 공정한 기회를 부여하게 됨
- 본 사업에 적극적으로 임하고자 하는 대학을 찾을 수 있음.
- 다만, 공모·협약 등 절차가 번잡하고 통제에 한계가 있음.

###### - 단일대학 선정을 통한 설립

- 협약절차가 간편하고 지도·감독이 용이함
- 조례나 규칙 제·개정으로 변화되는 환경에 탄력적으로 적용이 가능함
- 다만, 특정대학에 특혜를 준다는 여론이 조성될 수 있음.

○ 장기적 검토 과제

- 서울시정개발연구원이나 대학과의 협의를 통한 연구센터는 의회 연구기능과 의정지원 전문인력의 확충을 위한 단기적인 방안이라 할 것이며 장기적으로는 관련 근거 조례 제정을 통한 의정연구기관 설립을 통해 예산 및 인력운영에 자율성을 갖고 체계적인 지원을 할 수 있는 독자적인 시스템의 구축이 필요함.

## 제6절 지방의정연수시스템 운영방안

### 1. 배경 및 필요성

#### 가. 배경

- 서울시의회 전문성을 제고시키기 위한 가장 효과적인 방안은 서울시의 시정과 의정에 관한 체계적 습득을 위한 교육훈련프로그램을 개발하고 전문적으로 교육을 담당할 수 있는 기관을 설립시키는 것임.
- 연수나 교육 프로그램을 대폭 확대하여 지방의회의 전문성을 획기적으로 끌어올리는 방안 마련이 필요하며 이를 위하여 지방의정연수시스템의 체계적 구축의 필요성이 제기됨.
- 현재 서울시의회 의원들은 자신의 전문성을 높이기 위하여 각종 연찬회(세미나, 간담회 등)와 해외연수를 활용하고 있으나 의원 대상 연수프로그램은 국회 의정연수원, 지방행정연구원 등에서 실시하는 교육프로그램을 활용하거나 일부 특수대학원의 학위 또는 아카데미 과정의 이수를 통한 개별적으로 이루어지고 있으며, 상임위원회별로 세미나, 연수회, 토론회를 산발적으로 운영하고 있어 전문지식을 습득하는데 한계가 있음.
- 연찬회, 간담회, 세미나의 경우 지방자치 관련 전문가나 교수의 특강이 주를 이

루고 있으며 현장실무 경험을 통한 의정활동을 위한 전문적 지식 습득은 어려움이 있음.

○ 또한 해외연수의 경우 선진외국의 의회 방문 및 견학, 자매결연도시 친선교류, 선진제도·사업·시설 견학 및 비교연찬, 국제회의·행사참석 등 다양한 목적을 갖고 있으나 언론 등에서 그 내용이 부실 또는 시민의 세금을 낭비한다는 등 그 효과성에 의문을 제기하는 경우가 많음.

- 2001년부터 국외여비를 제한(1인당 연간 광역의원 180만원, 기초의원 130만원)하고 있으며, 자율적으로 「지방의회 의원 공무국외여행지침」을 제정하고, 심사위원회를 통해 여행목적의 타당성과 여행경비의 적정성 등을 사전심사하고 여행보고서 제출을 의무화하고 있음.

- 그러나 연수의 목적, 방문기간에 대한 사전 정보 인지 및 협조체제 구축, 연수 중 중간검토, 최종평가 및 보고서 등에 대한 구체적인 계획을 체계적으로 세워줄 수 있는 전문 보좌 기능이 부족한 상태임.

○ 의원뿐만 아니라 의원을 지원할 의회사무처 공무원의 능력 개발을 위한 체계적인 노력과 지원 역시 필요하지만, 현실은 매우 제한되어 있음.

- 이들에 대한 교육·연수는 주로 서울시인재개발원, 지방공무원교육원, 국회 의정연수원 등이 주관하는 교육프로그램에 참여하고 있음.

- 이마저도 의회의 회기를 피해야 하고, 전국의 의회 사무기구를 상대로 1~2명만을 대상으로 하여 전 직원이 의정지원에 필요한 전문교육을 받기가 쉽지 않은 상태임.

○ 전문위원실, 의정과, 의사과, 공보실, 입법담당관실, 예산정책담당관실은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어서 서로 다른 특화된 전문지식과 경험의 축적이 요구되나 개별적인 경험과 과거 관례에 의해 이루어지고 있어 지식 교류에 어려움을 겪고 있음.

- 직원들은 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 관한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 서울시 정책 및 행정사무에 관한 내용을 충분히 조사·분석하여 의원을 보좌할 수 있어야 하지만 개별적인 학습과 관례에 의해 이루어지고 있음.

#### 나. 필요성

- 연수는 사회교육의 하나로 기업, 공무원, 학교, 종교단체 등이 집합교육을 목적으로 설립한 시설로 기업과 정부는 사원과 공무원의 교육에 많은 투자를 하고 있음.
- 기업 내 연수는 기업이 주체가 되어 기업목적을 달성하기 위한 수단으로 고도의 직무능력을 갖춘 인재를 육성하는 교육인 동시에 구성원 각 개인의 요구 파악을 통해 자기계발을 촉진시키고, 조직 속에서의 역할을 인식시켜 조직 활성화와 종업원의 사기양양에 기여함.
- 중앙부처와 지방자치단체의 공무원은 공무원 훈련법에 따라 연간 필요한 교육을 받음.
- 반면 집행부를 감시하고 통제할 수 있는 지방의원과 사무직원의 경우는 필요한 교육을 받을 수 있는 전문적 교육기관이 전무한 실정임.
- 현재 공무원 교육훈련기관으로는 중앙부처 소속 교육훈련기관 26개, 지방공무원 교육원 16개 등 다수의 공무원 교육훈련기관이 존재하고 있으나 지방의회 의원들과 직원들의 전문적 소양을 기를 수 있는 의정교육훈련기관은 거의 없음.
- 서울시의회의 역할 증대와 기대감 확산에 적극적이고 능동적으로 대응하기 위하여, 그리고 서울시 자치여건에 맞는 의정 발전을 위하여 서울시 정책들의 체계적 습득과, 의회운영방법, 의정활동에 대해 체계적으로 연수를 받을 수 있는 체계의 구축이 필요함.

- 지방의정에 대한 교육이 단순한 지식습득의 교육이 아닌 창조적이고 미래 지향적인 교육환경을 제공할 수 있는 장이 필요하며 도시화, 산업화, 정보화로 급속히 치닫고 있는 오늘날 지방의정에 관하여 연구와 교육을 병행할 수 있는 체계적인 계획과 시설이 요구됨.
  
- 지방의원, 의회직원들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전파할 수 있는 기관의 설립이 궁극적으로 필요함.
  
- 지방의원의 전문성에 대한 요구가 증대됨으로써 과학적이고 효율적인 연수를 진행시킬 수 있는 공신력 있는 전문연수기관의 설치가 필요함.
  
- 지식의 전달이 아닌 교육과 인간관계를 유지하는데 필요한 교육과 숙박이 가능한 연수원을 설립함으로써 정보 교류의 장이 될 수 있어야 함.
  
- 이와 아울러, 효율적인 의정활동의 지원을 위해서는 조례의 제·개정·결산, 예·결산 심사, 행정사무 감사, 각종 법령 등에 대한 체계적이고 통합적인 연수프로그램을 제공할 수 있는 인력개발이 필요함.
  
- 의정전문연수기관은 교육·훈련 기능이외에 지방의회 의원의 입법과 정책활동을 지원하고, 지방정책 및 제도 개선에 관한 연구활동, 지방의회 운영 및 제도 개선에 관련한 내용 연구 등 지방의회에 필요한 연구기능까지도 장기적으로 확보할 필요가 있음.
  
- 현실성 있는 의정연수로 그 성과를 크게 제고시키고, 의원 간 및 의회 간 교류와 협력체계를 구축함으로써 의회활동의 전문성, 효율성을 높일 수 있으며, 그 결과 지방의회와 의원에 대한 주민의 신뢰를 회복할 수 있을 것임.



## 2. 교육수요 예측

### 가. 서울시의회 및 자치구 의원 교육

- 현재 서울시의회는 교육위원 8명을 포함 총 114명의 의원이 있으며, 서울시 25개 자치구의원은 419명(정수 기준)임.
- 시의원만 연수를 받는다고 한다면 교육수요가 크다 할 수는 없으나, 서울시 정책과 자치구 정책을 완전히 분리하여 볼 수 없는 로컬거버넌스 측면에서 볼 때는 시의원을 위한 자체 교육프로그램의 개발, 자치구의회의원과의 공동 교육프로그램 개발 등을 통해 교육이 이루어진다면 의정연수기관으로서의 교육수요는 충분할 것으로 기대됨.

### 나. 전문위원 및 의회사무처직원

- 서울시의회의 전문성을 효과적으로 강화하기 위해서는 전문위원, 사무국 직원의 지방의정 지원에 대한 교육훈련과 교류가 반드시 필요함.
- 이를 위한 사무처직원 프로그램이 개발되어야 할 것임.

### 다. 주민 참여 교육 : 시의원과 함께 하는 의정연수

- 의정연수원이 생긴다면 지방의회 의원과 사무직원뿐만 아니라 일반 주민 및 청소년에게 민주주의와 지방자치에 대한 올바른 이해를 도울 수 있는 교육과정을 마련할 수 있으며 이들에 대한 교육 수요도 장기적으로 발생할 것이 예측됨.
- 의회 정기회가 집중되는 11월부터 12월까지는 각 지역의 주민자치위원회 위원 등 주민들을 초청하여 지방자치 및 민주주의에 대한 교양을 강화할 수 있는 여러 프로그램을 제공할 수 있을 것임.

- 특히, 주민참여예산제도의 도입으로 시민과 함께하는 행정사무감사 등을 준비하기 위하여 외국의 사례와 같이 시의원과 주민들이 함께 타운홀미팅 형식과 같은 연수프로그램을 개발할 경우, 주민에 대한 지방자치 교육의 기능뿐만 아니라 시민의 의견을 대표할 수 있는 정보 습득의 기회로도 활용될 수 있을 것으로 기대됨.
- 현재 시의원의 경우 의회에서의 활동을 지역 언론이나 의정보고회를 통해 하게 되는데, 많은 비용이 소요될 뿐만 아니라 공직선거법 등의 제약으로 한계가 있음.
- 가령, 시의원 선거구별 또는 자치구별로 (가칭) 「시의원과 함께 하는 의정연수」와 같은 프로그램을 통해 참여예산, 청원, 행정사무감사 등 지방자치제도의 교육과 함께 지역주민이 시정 또는 의정에 바라는 사항들에 대한 토론 프로그램을 효과적으로 개발함으로써 시민과 함께하는 의정연수의 모범을 보일 수 있을 것으로 기대됨.
- 예를 들면, 한양대학교 지방자치연구소와 공공정책대학원의 경우 독일프리드리히나우만 재단과 함께 지방의원후보자 연수, 지방의원 아카데미 과정 등 다양한 지방자치 대상자 등을 통한 다양한 교육과 지방자치단체와의 협약 등을 통해 지역 주민들에 대한 지방자치교육을 해왔는데, 이러한 대학교들의 교육기능을 이용하여 주민과 의원이 함께 지방자치에 대한 이해 및 공유를 할 필요가 있을 것임.

### 3. 운영방안

#### 가. 역량 인증 교육훈련프로그램

- 교육프로그램은 연수 소요 예측과 관련하여 고려할 필요가 있음.
- 의회 자체 프로그램에 의한 연수의 활성화는 물론 국내 대학교에 설치된 지방자치연구소, 대학원의 지방자치관련 학과와 연계하여 장단기 연수프로그램의 개발이 필요함.

- 지방의원들 간 연구위원회의 육성을 통해 비공식적 연구 모임을 활성화하고, 세미나·토론회·강연회의 개최를 활성화할 수 있는 장이 되어야 함.

○ 교육훈련프로그램의 목적

- 효율적인 의회운영 실무능력 제고를 위한 연수과정의 질적 내실화
- 지방의회의 원만한 운영에 도움이 되는 연수과목 선정
- 주요현안에 대한 특강 실시
- 사례 중심의 참여 연수를 통한 문제해결 능력 고양
- 각 지방의회 상호간의 교류 및 협력 증진

나. 사례 : 미국 NTS의 역량 인증 교육훈련프로그램

- 미국 NTS의 지방의회 의원과 사무직원 역량 인증 교육훈련프로그램은 의회 직원은 각 과정마다 교육훈련 강좌와 함께 세부 주제마다 제시된 과제물을 자신이 속한 지역문제에 연계하여 리포트를 제출함으로써 과정이수에 대한 인증서를 부여받음. 이를 통해 지방의회에 대한 개인적 능력과 지식을 배양하고 지역 현안을 해결할 수 있는 인적 자원임을 인정받을 수 있음.
- 한편 이 과정들은 평생학습과 연계하여 대학교 또는 대학원에서 각 과정에 대한 학점을 이수하여 이를 증명하면 그 과정은 제외 받을 수 있음.
- 특히 각 단계 과정마다 사전에 정해진 교육과정을 의회직원이 이수할 경우 인증서(certIFICATE)를 발급하여 경력관리에 도움을 주도록 하였음(Johnston, 2005).
- 과정 등록을 위해서는 수강자는 보통 70유로(10만원)를 지불하고 나머지는 기금에서 지원.

- 각 과정마다 전문지식과 실무능력을 겸비한 교관이 진행하며 일부는 시험과정을 거쳐 인증서를 부여함.

<표 4-20> 미국 NTS의 지방의회 의원과 사무직원 역량 인증 교육훈련프로그램

과정	영역	기술과 지식	제출될 과제
의회 행정	지방정부 일반	지방의 주요기관과 구조	기초지방자치단체를 대상으로 자신들이 상대하는 주요 기관의 정보를 담은 리스트 작성 예) 구(district), 군(county), 교구(parish)의 하수도국, 주택국, 교육국, 운송국 등
	회의절차 의사록 작성	의사 설정	주민과 의원들에게 정보를 줄 수 있는 법적 제도적 의제 도출
		회의 진행 절차 (상임위, 본회의 등)	회계연도에 따른 의회 연간 일정 설정 의사록(minutes)에서 최대 6개의제 도출
		위원회 구성과 선거 절차	법률 규약 도출, 최근 민원 목록 정리
	의회의 법적인 권한과 기능	지방의회 및 의원의 법적 권한과 기능	제137조에 따른 지방의회의 권능
		최근 의회와 관련된 법률과 지침	지방자치에 관한 법적 논의 2개 도출
		의회 구성원의 의무와 책임 1. 의장 2. 의원 3.사무관 4. 법인 기관	각 구성원의 책임과 의무
기능 이양		최근 의회에 이양된 기능과 관련 지침	
재정	회계/예산	재정제도와 회계	자신이 속한 의회의 회계 지침
		예산집행 계획과 지방세 납세 명령	의회의 승인을 받은 예산서
		내부 감사와 외부 감사	의회 재정 규칙
		보험의 중요성	자신이 속한 의회의 보험(insurance) 규약
		금융상 일에 충고의 출처	
		재정문제	건전 재정을 위한 대내외적 논의
		Best Value	재정에 관한 최근 혁신 사례
커뮤니 케이션	보 고 서 및 공문 서 작성	홈페이지에 의회의 정보 업로드	공보자료, 의회 웹진, 지방당국 정책, 공공정책 자료들 중 2개 리스트 업로드
		민원 처리	의회의 민원처리 절차
계 획	시군 계획 과정	계획 프레임: 도시계획법, 정부 지침, 개발정책 및 의무	자신이 속한 지역의 계획서 리스트 작성
		효과적인 계획 적용	기존의 계획 결정 방법 의사록 제출
교육훈련	지속적인 전문적 소양 개발	개인적 교육 요구 및 평가	교육과정에 대한 평가서(200자) 작성
지역사회 이슈	지역사회 이슈와 영향	지역사회를 위한 자금, 정보	특정 사업에 대한 펀드 및 보조금 획득을 위한 관계자 3인 인터뷰
		시민단체 인지	자신의 지역사회의 자원봉사단체 및 시민단체, NGO 접촉

자료 : NALC (2001). National Training Strategy for Parish and Town Councils. 15-21page 요약  
<http://www.nalc.gov.uk/training/index.html>

다. 의정연수 프로그램

- 토론과 참여중심의 의원 연수방식 도입

○ 의회운영과 행정통제능력 제고를 위해 토론 등의 참여위주의 연수를 통해 의원 간 교류·협력을 증진할 수 있는 토론과 참여중심의 의원 연수방식 도입.

○ 교과편성 예시

<표 4-21> 의정연수 교과편성 예시

지방분권 일반	지방분권의 실체와 지방정부의 정책과제 지방의원의 역할과제 지방분권정책의 배경과 속성 & 바람직한 지방분권의 방향 「지방자치법」 일반
의정활동기법	성공적인 의회운영 및 의정활동전략 의정활동을 위한 의원의 의정활동기법과 전략 의원의 의정활동을 담보할 수 있는 시정, 구정, 군정의 질의 전략
예산심의	예산심의 및 결산심사의 전략과 심의·심사기법 예산·결산 심사 예비지식 예산·결산 심사의 대상 찾기과 새로운 접근방법 예산·결산 심사의 심의, 심사기법과 착안사항 추경 예산심의의 절차와 유념해야 할 사항 실제 사례를 통해 알아보는 심사의 주안점과 주요 기법
결산심사	결산심사와 추경 예산심의 결산심사 시 착안사항 및 반드시 짚고 넘어갈 주요사항 결산서 접근방법과 결산서 보는 방법 핵심 사례를 통해 알아보는 심사의 주안점과 주요 기법
행정사무감사·조사	행정사무감사기법 지방의회의 감사 및 의원의 역할 지역주민의 행정참여 방법 행정사무감사, 조사의 접근전략과 심사기법과 의정활동 연계방법
조례 제·개정	지방의회 자치입법권의 범위와 한계 조례가 발의되는 3가지(집행부 발의, 의원발의, 주민발의) 실태 조례안의 발의요령과 심사시 검토사항 최근에 만들어진 모범적인 조례 조례에 관한 최근의 대법원 판결 동향 조례를 통해 집행부를 통제할 수 있는 방안

라. 의회사무처 직원연수과정

○ 성격

- 의회사무처직원의 실무능력 제고를 위한 전문교육

○ 목표

- 효율적인 의회운영 보좌를 위한 실무능력 제고
- 의회운영 경험의 공유를 통한 문제해결 능력배양

○ 운영방법

- 지방의회직원의 능력제고를 위해 실무 위주의 연수 실시
- 사례중심의 참여를 위주로 한 토론식 교육

○ 교과 내용

<표 4-22> 사무처 직원 실무연수 교과내용 예시

분야	과 목	내 용
직무	의사실무 및 회의운영	회의운영, 의안처리 등 의사 실무 및 회의운영기법 습득
	예산·결산심사	예산·결산관련 이론 및 심사실무
	조례심사	조례(안)심사의 이론 및 실제
	행정사무감사·조사	행정사무 감사·조사의 이론 및 실제
	검토보고서 및 논문작성방법	법안 및 예·결산 등 의안에 대한 검토보고서 작성요령
	간담회	상임위전문위원과의 실무 교류
	문제해결 기법	사례를 통한 문제해결능력 배양

마. 주민과 함께하는 시의원 의정연수

○ 성 격

- 시민들의 서울 시정 및 지방의정에 대한 이해를 제고하고 성숙한 시민의식 함양을 위한 권역별(또는 자치구별) 시민과 시의원, 자치구 의원이 함께 받은 의정 교육

○ 목 표

- 다변화하는 정보화시대에 시민에게 평생교육 기회 제공
- 시민에게 시정 및 지방의회 의정에 관한 이해 제공
- 지역구 주민과 시의원이 함께하는 열린 의정 실현

○ 운영방법

- 단기적으로는 대학교 지방자치 관련 연구소등과 협약을 맺어 위탁 운영하고 장기적으로 의정연수원이 건립하여 권역별로 의원들과 해당 지역구 주민들이 함께 지방자치, 지방의정, 서울시 정책 등을 공유할 수 있는 기회를 제공함.
- 아울러 의정보고회와 함께 토론 등을 통해 지역현안을 공동으로 발굴하고 주민참여예산제도, 주민과 함께하는 행정사무감사 등을 할 수 있도록 함.

○ 교과 내용

<표 4-23> 주민과 함께하는 의정연수 교과내용 예시

분야	과 목	내 용
의정 일반	지방자치 일반 강의 지역공동체 만들기 토론	- 지방자치 법·제도의 이해 - 지역 공동체 활성화를 위한 방안 모색
	예산·결산심사 이론 주민참여예산제 운영	- 예산·결산관련 이론 - 주민과 함께하는 시 예산 분석 및 심사
	조례 만들기	- 조례(안)심사의 이론 및 실제 - 주민이 원하는 사안과 도출
	행정사무감·조사	- 행정사무 감사·조사의 이론 및 실제 - 주민의 민원 사항 청취 및 함께 발굴하는 행정문제 도출
	서울 시정 알아보기	- 서울의 주요 정책 소개(집행부) - 서울 정책의 방향에 대한 시의원과의 토론
	청원 등 시민참여	- 청원 등 시민들의 의정 참여에 대한 이해과 의회 역할
	의정보고	- 시의원의 의정보고와 시민의 요구사항 청취
	기 타	- 시민과 시의원을 위한 인문학적 소양 교육

해외사례	「America's Town Meeting」
------	--------------------------

- NATaT와 NCSC는 매년 「America's Town Meeting」 연례회의를 개최하여 선출직과 임명직 관리의 교류와 교육의 장으로 활용함.
- 연례회의는 미국 전역에서 town, township, 소규모 공동체의 민선 및 임명 기초 지방자치단체 관계자들과 연방기구 관계자들이 모여 기초 지방자치단체 운영 및 제반사항에 대한 관심사를 논의하고 교육하는 워크샵임.
  - 연례회의 주요 목적은 교육과 함께 연방에 대한 로비의 장임.
- 참석 대상은 선출직 및 임명직 관리, 지역사회(community) 리더, 지방의 지원 기관, 사기업 대표들과 연방기관 대표 등 보통 800명이 모임
  - 주요 초청인사는 전임 대통령, 현직 연방정부 장관 등이 함께 참여함.
  - 회의시간은 오전 9시부터 오후 5시까지 3일 내내 진행되며 13개의 소규모 워크샵과 프로그램에 참여하게 됨.

- 2005 America's Town Meeting 주요 사진(Washington, DC - September 7 - 9, 2005)



자료 : NATaT 홈페이지(<http://www.natat.org/>) 참조.

- 이 연례회의의 특징은 재원 마련을 위해 전국에서 여러 업체 관계자들이 부스를 마련하여 지역 혁신과 경제 성장을 위한 물품 전시회를 함께 개최토록 하여 회의를 위한 재원 마련뿐만 아니라 소규모 지방자치단체 경제활성화에 도움이 되는 방안들을 상호 교환하는 장으로 활용하고 있음.
- 주요 협찬 기업은 IBM, 3M, 전국지방전자협회(National Rural Electric Cooperative Association) 등 다수의 기업이 참여하여 후원금의 형태에 따라 부스와 교육이벤트, 만찬에 참석할 권리가 부여되며 지역의 지도자에게 지역에 필요한 물품을 구매할 수 있는 선전 장소로 활용할 수 있게 하고 있음.
  - 후원금의 액수는 부스 사용, 팸플릿, 플로어 현수막에 회사 로고 사용 등에 따라 Platinum 수준은 5만 \$, Gold 수준은 25,000 \$, Silver 12,500 \$, 음료수 제공 2,500 \$, 시상식 오찬 7,500 \$ 등 다양하게 차별을 두며 사전에 기업에 협찬 의뢰서를 받아 수용함.



바. 국외연수프로그램 운영 강화

1) 국외연수프로그램 운영 현황

- 지방의원들의 의원연수에 대한 근본 취지는 '역사적으로 지방자치가 정착된 선진국의 제도와 의회운영의 우수사례들을 현지에서 직접 보고, 듣고, 또한 체험을 통한 학습을 통하여 지역주민들에게 보다 질 높은 행정서비스를 제공하기 위한 것임.
- 그러나 언론보도에 비친 의원들의 해외연수는 긍정적인 측면보다 부정적인 면이 부각되고 있는 실정임.
  - 언론보도의 부정적 지적은 의원들로 하여금 밀실에서 극도의 보안 속에 추진되거나, 지방자치단체 또는 의회 방문이 아닌 관광이나 쇼핑에 치중된 관광목적의 이유로 세금이 낭비되고 있다는 지적이 대부분임.
  - 예산집행의 합리성 때문에 제출이 의무화되어 있는 보고서 역시 여행 알선업체의 관련 홍보물이나 기존의 교재들에 있는 내용을 제출하여 의정활동에 실질적인 도움이 되지 못하고 있다는 지적을 받고 있음.
- 그런데 이러한 지적은 제도적인 지원체계의 미비에서 원인을 찾을 수 있음.
  - 실제로 해외연수 프로그램들의 기획과정을 살펴 의원들이 알찬 프로그램을 통해 훌륭한 경험을 하기를 원하나 우선 발전적인 외국의 사례를 찾기가 쉽지 않고 목적을 정하더라도 상임위원회가 개별적으로 현지 의회나 지방자치단체를 섭외할 수 있는 실무 전문가가 없어 여행 알선업체를 통한 프로그램에 선택할 수 밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다는 지적이 있음.
- 이는 지방의회 의원의 해외연수 효용성에 대한 문제제기가 아니기 때문에 해외연수의 본래 취지에 맞게 운용될 수 있도록 제도적 뒷받침이 가능하다면 충분히 의원들에게 의정활동에 도움이 되는 효과적인 경험을 제공할 수 있을 것임

을 알 수 있음.

- 효과적인 해외연수를 위해서는 다음과 같은 전제조건을 충족시켜야 함.
  - 해외연수 계획을 입안단계부터 주민에게 공개되고 투명성을 제고해야 함.
  - 연수의 목적이 분명하여야 하고 방문대상지가 확정되어야 함(현지에서 즉흥적인 계획 변경을 최대한 줄임).
  - 필요한 최소한의 인원과 외유일정을 명확히 하여야 함.
  - 실질적인 자료의 수집과 관련 보고서의 작성, 제출과 공개가 요구됨.
- 지방의원들이 개별적으로 여행사를 통해 연수 일정을 짜는 방식을 지양하고, 외국과의 교류협력을 전문으로 수행하는 기관을 이용할 수 있도록 함.
  - 단기적으로는 외국과의 협력관계를 유지하는 대학교의 연구소 등을 통해 연수일정을 체계적이고 효율적으로 마련하여야 함.
  - 장기적으로는 의정연수원을 설립하여 위 기관에서 개별 지방의회의 의뢰를 받아 필요한 지원을 할 수 있는 체계를 구축하는 필요함.
- 세방화(glocalization) 시대를 맞이하여 지방의원들이 단순의 외국기관의 방문만이 아닌 '외교'의 수준으로 격상시킬 필요가 있음.

## 2) 국외 연수 지원체계 강화

- 현재 서울시의회에는 의정담당관실에 국제교류팀을 두어 해외연수와 국제적으로 주요 도시 간 자매결연 등 국제교류업무를 지원하고 있으나 현실적으로 팀으로서 연수지원을 위한 실질적인 인력규모나 전문성면에서는 그 역량이 부족할 수 밖에

없음.

- 현재 상임위원회의 국외연수는 각 상임위원회 전문위원실별로 소관 집행부와의 정보교류 및 자체 기획으로 진행되고 있으나, 검토보고서 등 각 회기별 의사일정 지원에 중점을 둘 수밖에 없는 현실적 여건 등으로 국외연수에 대한 전적인 지원이 어려움.

○ 국제교류팀에 외국어 전담 실무자뿐만 아니라 연수기획 전문가를 확충하여 상임 위원회별 국외 연수 및 자매도시 결연 사업에 효과적 지원을 이룰 수 있도록 하여야 할 것임.

- 첫째, 해외연수. 자매결연 등 국제행사에 있어 방문국 기관협의 업무대행 및 지원.
- 둘째, 해외 각국의 최신 정보자료의 번역 및 선지 우수사례 자료수집 및 정보제공.
- 셋째, 선진 외국도시와의 자매결연관련 정보입수와 상호 교류업무 지원.
- 넷째, 의회와 지방자치단체의 통상업무지원업무 및 관련자료 조사를 지원하고 각 지방의회 형편에 맞게 비용 산출 및 시민부담과 의원 자비 부담에 대한 권고.

○ 프로그램이 정해지면 해외여행업 전문 사업자의 입찰을 통해 합리적인 가격이 조정되도록 함.

- 가령 숙박, 차량, 식사, 교통, 관광 등의 알선행위는 현재 법에 의해 허가받은 사업자만이 자격이 부여되며, 만일 무등록, 무허가 업체가 불법으로 위탁 및 행사 진행시에는 해당업체는 법에 의해 벌금 및 벌칙이 부과되고 법적 보호를 받지 못하는 등의 불이익을 받을 수 있기 때문임.

#### 4. 의정연수원 건립<sup>39)</sup>

##### 가. 건립필요성

39) 본 보고서의 내용중 일부 분석자료와 본 연구진의 의사와 일치하는 부분은 전국시도의회의장협의회와 전국시군자치구의회의회장협의회에서 발간한 연구보고서 내용의 일부를 발췌, 정리하여 인용하였음.

- 지방의원, 의회직원, 전문위원, 보좌진들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전파할 수 있는 전문연수기관의 설치가 필요함.
- 현재 지방의원들은 자신의 전문성을 높이기 위하여 각종 연찬회(세미나, 간담회 등)와 해외연수를 활용하고 있으나 의원대상 연찬프로그램은 일부 특수대학원과 각 의회별로 세미나, 연수회, 토론회가 산발적으로 운영되고 있으며 전문지식을 습득하는데 한계가 있음.
- 연찬회, 간담회, 세미나의 경우 지방자치 관련 전문가나 교수의 특강이 주를 이루고 있으며 현장실무 경험을 통한 의정활동을 위한 전문적 지식 습득은 어려움.
- 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 다른 사무직원과는 특화된 전문지식과 경험의 축적이 요구되나 개별적인 경험과 관례에 의해 이루어지고 있어 타 전문위원과의 지식 교류에 어려움.
- 지방의원뿐만 아니라 지방의회를 지원할 사무기구 공무원의 능력 개발을 위한 체계적인 노력과 지원 역시 필요하지만, 현실은 매우 제한되어 있음.
- 지방의원, 의회직원, 전문위원, 보좌진들의 전문적 지식과 능력을 제고시키기 위해서는 체계적이고 통합적인 교육훈련프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 연구 개발하고 전달할 수 있는 (가칭)의회의정연수원의 설립이 필요함.
- 이와 아울러 효율적인 의정활동의 지원을 위해서는 조례의 제·개정, 예·결산 심사, 행정사무 감사, 각종 법령 등에 대한 체계적이고 통합적인 연수프로그램을 제공할 수 있는 인력개발이 필요함.
- 의정연수원이 설립되면 교수진 및 사무기구를 통하여 현재 각 의회마다 개별적으로 시행하고 있는 국내연수 및 해외연수 프로그램에 대한 지원도 담당케 하여 지방의회 의원들의 국내 및 국외 연수의 효율성을 증대시킬 것으로 기대됨.

- 현실성 있는 의정연수로 그 성과를 크게 제고시키고, 의원 간 및 의회 간 교류와 협력체계를 구축함으로써 의회활동의 전문성, 효율성을 높일 수 있으며, 그 결과 지방의회와 의원에 대한 주민의 신뢰를 회복할 수 있을 것임.

#### 나. 건립방안

- (가칭) 의정연수원을 설립하기 위해서 추진주체, 연수교육프로그램의 개발 및 연수소요 예측, 연수원 건립시기와 규모, 재원조달 방안 및 연수원 건립 로드맵에 대한 타당성 조사가 필요할 것임.
- 추진주체는 행정안전부·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회 공동 설립위원회 구성을 고려해볼 수 있음.
- 재원조달방안은 국회, 행정안전부, 시도의회장협의회, 전국 시·군·자치구의회의장협의회가 기금을 조성하여 진행하는 것이 협력적인 의정활동 연계를 위한 타당한 대안이 될 수 있을 것임.

#### 다. 건립타당성에 대한 검토의견

- 서울시의회만을 위한 의정연수원이 건립하기에는 현실적으로 재정적 측면과 교육프로그램의 선행 연구 등을 교육수요의 예측을 필요로 한다는 점에서 많은 기간이 소요될 수 밖에 없음.
- 연수원 건립은 우선 타당성조사, 재원조달, 시행의 순으로 진행되고, 무엇보다도 그 필요성과 타당성에 대한 서울시민의 이해를 요구하기 때문임.
- 발상의 전환으로 단기적으로는 우선 의원 및 사무직원들에게 필요한 교육수요를 파악하여 교육프로그램을 진행할 수 있는 조직을 구성하고, 이를 통한 대학교 등 지방자치 연구기관과의 협약 등을 통하여 대학교 또는 서울시 연수 및 교육기관(예를 들면 서울시공무원수련원, 인재개발원)의 공간을 활용한 연수를

시행할 필요가 있음.

- 각 조직은 대학교 조교수급 이상의 전문 강사진을 구성하고 전국의 지방공무원 교육원 또는 기업 연수원을 빌려 의정 교육훈련을 진행하다가 의정연수원이 설립된 후 연수원 기구로서 발족하여 교육을 계속적으로 진행하는 방안이 실현가능성이 높은 것으로 보임.
- 중기적으로는 서울시의회 및 자치구 의회와의 공동추진, 또는 전국시도의회의장협의회 등과의 공동추진 등을 통한 전국 단위의 지방의정연수기관을 설립하는 동시에 각 지방의회 또는 시도 중심으로 연수 장소를 선정하여 교육을 진행시키는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 장기적으로 서울시의회가 주도적으로 시도의회의장협의회 및 시군자치구의회의회장협의회, 행정안전부 등과의 지속적인 논의와 타당성 조사 등을 통을 통한 시민 이해의 통하여 지방의회의 발전과 지방의정의 전문적 역량을 강화하기 위한 연수원의 건립 필요의 정당성 확보 및 세부적인 추진계획(추진주체의 선정, 연수교육프로그램의 개발 및 연수 소요 예측, 연수원 건립시기와 규모, 재원조달 방안 및 연수원 건립 로드맵) 세워 건립해나가야 할 것임.

## 제7절 의정활동 성과평가제도 도입방안

### 1. 추진 배경

- 지방의회에 대한 법률적 존립 가치와 실질적 성과에도 불구하고 그동안 지방의회의 의정운영과 의정성과 등에 대한 긍정적 평가 못지않게 부정적 인식과 평가 또한 상당히 제기되는 등 지방의회의 공과 과에 대한 다양한 해석이 상존함.
- 지방의회에 대한 평가가 극단적으로 상반되게 연구되고 있는 이유 중 하나는 지방의회의 의정활동을 객관적으로, 체계적으로 평가하고 분석하는 체계가 마련

되어 있지 않기 때문임.

- 이러한 상황에서 행정안전부는 지방중심의 자율과 책임의 정치를 구현한다는 명분으로 지방의회별 의정활동 실적을 주민들에게 공시해 알리는 ‘지방의정성과 공표제’를 시행코자 하였으나,<sup>40)</sup> 법령 미비와 지방의회 옥죄기 등을 이유로 한 지방의회의 강력 반대에 막혀 현재 잠정 중단된 상태에 이름.
- 그러나 지방의회 의정활동에 대한 주민간의 상호성 증대와 특히 유급제 시행 이후 의정평가에 대한 내·외부적 요구가 끊임없이 제기되고 있어 어떤 방식으로든 지방의회 성과에 대한 논란은 계속될 수밖에 없는 환경임.
- 결국 지방의회의 신뢰성 제고와 의정활동 활성화 차원에서 의정성과에 대한 공개는 불가피한 시대적 흐름이므로 합리적인 기준과 근거를 구축하고 공개방식과 내용에 대한 논의가 진행되어야 할 것임.

## 2. 행정안전부 ‘의정성과 공표제’의 내용

### 가. ‘의정성과 공표제’의 추진 경과

- 행정안전부는 2007년 업무계획을 통해 주민이 지방의정활동 성과를 올바르게 인식할 수 있는 계기를 마련하여 지방의회에 대한 신뢰성을 강화하고, 지방의회 상호간에 선의의 경쟁을 유도함으로써 지방의정활동의 효율성을 제고한다는 명분으로 ‘지방의정성과 공표제’ 도입을 추진할 계획이었음.
- 2008년 7월 이후 시행예정이었던 ‘지방의정성과 공표제’는 명목상으로는 지방자치단체의 ‘자율과 권한 확대’에 상응하는 자율적인 통제시스템을 보완하여 지방의정 성과의 올바른 홍보기회 부여와 주민평가의 계기를 마련하는데 있었음.<sup>41)</sup>

40) 행정안전부는 2007년도 업무계획을 확정하면서 지방의회에 대한 성과평가를 실시하고 그 결과를 공개하는 ‘지방의정성과 공표제도’ 도입을 공식화하였으며, 관계부서 회의와 자문TF 회의 등을 통해 ‘의정성과공표제 시범운영 지침’을 확정하여 해당 지방자치단체에 시달하였음.

41) 또한, 주민소환제를 통해 개별 지방의원에 대한 주민평가는 가능하지만, 기관단위의 의정활동에 대한 평가제도는 미비하다는 점도 ‘지방의정성과 공표제’ 도입 이유 중 하나임.

- 그러나 내면적인 이유는 2006년 유급제 시행 이후 불거진 지방의원 월정수당의 현실화 요구와 급격한 상승을 우회적으로 제어하기 위한 통제수단으로 활용하기 위함이었음.
- 즉, 지방의원 월정수당의 지급수준 결정요소인 '지방의회 의정활동 실적'을 평가할 수 있는 자료를 제공하여 그 실적 산출과 타 지방자치단체 의회와의 성과를 비교하면 월정수당 결정기준의 객관성을 확보할 수 있을 것으로 판단하였음.
- 또한 시민단체, 언론, 학계 등에서 산발적으로 실시하던 지방의회 성과평가의 객관성과 타당성에 대한 소모적 논란을 해소할 수 있을 것으로 기대하였음.
- 행정안전부는 2007년 '지방의정성과 공표제 실무안 관계부서협의'를 거쳐 '지방의정성과 공표제 도입방안'을 확정하고, 같은 해 11월 '지방의정성과 공표제 자문TF 회의'를 개최하였음.
- 2008년 1월에는 '지방의정성과 공표제 시범운영관련 의회관계관 회의' 등을 개최하였으며, 수립된 의견을 바탕으로 2월 '지방의정성과 공표제 시범운영 지침'을 확정하여 시범운영 대상 지방자치단체에 시달하였음.
- 이 지침에 따르면, 3월까지 시범대상인 서울시를 비롯한 4개 시·도의회와 강남구, 성남시 등 10개 기초의회로부터 공시대상 자료를 받아 시범 운영한 후, 7월 이후에는 246개 전체 지방의회로 공시대상을 확대할 예정이었음.
- 또한 각 지방자치단체에 대한 기본 및 세부 정보를 제공하고 있는 '내고장살림(www.laiis.go.kr)'의 공시대상에 지방의회 3개 부문(지방의회 개요와 운영현황, 의정활동 성과)을 추가하려 하였음.
- 그러나 선거로 평가되는 지방의원에 대한 중앙 통제라는 지방의회의 강력한 저항에 부딪혀 현재는 추진이 잠정 중단된 상태이며,<sup>42)</sup> 현재 '내고장살림'에는 '지방의

---

42) 행정안전부의 '지방의정성과 공표제'의 추진에 대하여 지방의회가 크게 반대한 이유는 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 첫째, 의정성과공표제는 법적 근거 없이 '성과공표제 시범운영지침(안)'에



회의원 보수결정액'과 '지방의원 1인당 조례 제·개정건수' 만이 공시되고 있음.

나. '의정성과 공표제도'의 주요 내용

- '의정성과 공표제'의 내용을 살펴보면, 성과공표의 주체는 지방자치단체로서 의회사무기구에서 공표지표를 작성하고 이를 공표하며, 집행기관에서 의정성과 공표를 협조·지원토록 하고 있음.
- 성과공표의 시기는 해당연도 상반기 의정성과 실적은 9월말까지, 하반기 실적은 다음연도 3월말까지 공표토록 하였음.
- 의정성과 공표지표는 크게 지방의회 운영현황과 지방의정활동 성과로 분류되며, 전자는 4개 부문 6개 지표, 후자는 5개 부문 11개 지표로 총 17개 지표를 설정하여 각각 고유코드번호를 부여하였음.

<표 4-24> 행정안전부 의정성과지표 체계

부 문		의정성과 공표지표	
지방의회 운영현황	회기운영	• 본회의 개최 일수	• 위원회 개최 일수
	출석률	• 지방의원 출석률	
	의정비	• 의정비 지급액	
	의원연수	• 국외여비 집행액	• 지방의원 연수실적
지방의정 활동성과	조례 제·개정	• 자치조례 제·개정비율	• 의회조례 발의 비율
	예·결산 심의	• 예산수정액 비율	• 지적사업 비율
	행정사무감·조사	• 전문가 참여 비율	
	대민활동	• 행정사무감사 실적	• 행정사무조사 실적
	의사운영	• 청원 처리 실적	• 민원 처리 실적
	의사운영	• 안건 처리 실적	

의하여 추진되는 탈법적인 행위라는 것임. 둘째, 의정성과공표에 대한 문제는 지방의회가 주민의 기본적인 알권리의 보장을 위하여 그 범위 및 방법 등에 대하여 스스로 판단하여야 할 책마라는 것임. 셋째, '의정성과공표제 시범운영지침'에서 제시하고 있는 성과공표지표 자체에 근본적인 문제가 있어 주민에 대해 오도된 정보를 제공할 심각한 우려가 있다는 것임(신원득, 「지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구」, (경기개발연구원, 2010), p. 4.)

- 한편, 지방의정활동의 수혜자인 주민이 체감하는 만족수준을 측정하여 정량지표의 한계를 보완하고자 주민만족도를 정성지표로 제시하여 지방자치단체별로 전문기관에 위탁하여 주민을 대상으로 하는 설문조사를 실시하고 지방의정활동에 대한 만족도를 파악하도록 하였음.

<표 4-25> 행정안전부 의정활동 만족도 설문구성(안)

분 야	구성내용
조례 제·개정	○ 지방의회의 조례 제·개정에 대한 만족도 - 제·개정되는 조례의 현실성 및 필요성 부합 여부 등 ○ 조례의 제·개정권을 행사하는데 어렵다고 생각하는 점
예·결산 심사	○ 지방의회의 예산심사에 대한 만족도 - 예산의 우선순위가 지역여건에 맞게 심사하였는지 여부 ○ 지방의회의 예산결산에 대한 만족도 - 결산심사가 예산집행의 적법·효율성 제고에 기여 여부
행정사무감·조사	○ 집행기관에 대한 통제·견제기능의 효율적 행사 여부 ○ 지방자치단체의 책임성 제고에 대한 기여 정도
대민활동	○ 지역현안에 대한 주민의견의 반영 정도 ○ 민원 및 청원이 주민의사에 맞게 처리되는지 여부 등
의정활동개선을 위한 주민의견	○ 지역발전을 위한 바람직한 지방의회의 의정활동 방향

다. ‘의정성과 공표제’의 장점 및 한계점

1) 장점

- 행정안전부가 의정성과 공표제를 도입하게 된 배경에서 밝혔듯이, 이 제도는 지방의원의 자율과 권한 확대에 상응하는 자율적인 통제시스템의 보완과 지방의정 성과의 올바른 홍보기회를 제공할 수 있다는 장점이 있음.
- 지방자치가 부활한 후 학계와 언론 등에서는 지방의회의 의정활동 실태를 나름대로 평가하고 보다 나은 방향으로 이를 개선하기 위한 노력들이 계속해서 진행되어 왔음.
- 그러나 평가지표의 선정 문제, 평가의 비체계성·비주기성, 과학적 평가방법론 부재, 결과해석의 주관성 등으로 인해 연구결과의 객관성과 타당성을 담보하지 못하고 평가결과 수용을 둘러싼 불필요한 소모적 논쟁이 제기되어 왔음.

- 이로 인해 지방의회 의정활동에 대한 평가가 의정활동에 대한 체계적인 평가와 분석을 위한 도구로 활용되지 못하고, 미래지향적인 지방의회의 방향설정과 의정활동의 성과제고를 위한 전략적 접근에 한계를 지녀왔음.
- 이러한 상황에서 지방의회의 의정성적을 평가받고 그 결과를 주민에게 공개하는 것은 주민의 알 권리 충족과 지방의회의 책임성 확보 측면에서 근본적인 제도 도입의 의미가 있음.
- 또한 타 지방의회와의 성과 제고를 위한 선의의 경쟁을 통해 지방의회에 대한 막연한 부정적 인식을 제거하고 지방의회 전체의 발전을 도모할 수 있다는 긍정적 효과도 기대할 수 있음.
- 지방의원의 신분이 무보수 명예직에서 유급제 전업직(full-time)로 전환한 2006년 이후, 지방의회의 성과평가 없이는 월정수당을 지급하거나 인상해서는 안 된다는 시민단체와 언론 등의 주장에 대한 해법이 될 수도 있음.

## 2) 한계점

- 중앙정부가 주도하여 일률적으로 지방의회를 평가하는 것은 자율과 책임의 신장을 전제로 한 지방분권의 취지와 지방자치의 근본을 훼손하는 것으로 대의민주주의를 부정하고 자율적인 의정활동 권한을 침해하는 결과를 초래할 수 있음.
- 주민의 직접선거를 통해 선출되는 지방의원으로서 구성되는 지방의회의 성과에 대한 평가는 지방의원을 선출하는 지역주민이 되어야 하며, 선거 이외의 다른 요소로 평가하는 것은 지방자치제도의 취지에 부합하지 않음.
- 또한, 동일한 선출직인 국회의원이나 지방자치단체장에 대한 법·제도적 평가시스템이 없음에도 유독 지방의원에 대한 성과평가 제도를 도입하는 것에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있음.

- 지방의회의 존립근거와 의정활동에 근본적인 변화를 초래하는 제도이므로 지방자치법령 등에 의정성과 공표제도에 대한 법적 근거가 마련되고 국민적 공감대를 확보해야 하는데 이러한 사전적 절차를 이행하지 않았음.<sup>43)</sup>
- 지방의회의 의정활동은 일종의 고도의 정치적 행위로서 계량화가 곤란한 정책적 사항들을 근간으로 하고 있으며, 일부의 선별적 의정지표로 실질적인 의정활동 내용을 제대로 반영하기 어려움.
- 광역/기초의회, 도시/농촌의회 등 지방의회가 지니는 특성을 고려하지 않고 의회 간의 성과를 획일적으로 단순 비교함으로써 주민 불신과 갈등을 조장할 수 있음.
- 지방의정 활동의 내실화와 선의의 의정활동 경쟁을 유도하기 보다는 오히려 숫자에 얽매인 기계적이고 형식적인 의정활동을 초래할 우려가 높음.
- 평가결과에 따라 정보전달의 오류를 초래할 개연성이 높고, 지방의회별 의사일정에 고려하지 않고 의정성과 공시 기준을 반기별로 일원화하는 것은 지나치게 행정편의적인 발상임.
- 의정활동 성과평가지표 선정방법과 측정방법, 성과평가 주체가 분명하지 않아 평가의 신뢰성과 타당성 문제가 발생할 수 있으며, 조례 제정 범위의 한계, 보좌인력의 미비 등으로 원활한 입법 및 견제·감시활동 수행이 곤란함.

### 3. 의정활동 성과평가의 목적 및 필요성

- 의정활동을 분석·평가할 수 있는 합리적·객관적인 기준에 대한 근거를 마련하는 것은 일부 한계에도 불구하고 주민의 참정권을 위임받은 헌법기관으로서의 존립가치를 부각시키는데 있어서 중요한 의미를 지님.<sup>44)</sup>

---

43) 2009년 7월 당시 열린우리당 우제항의원이 '의정활동 성과 공표제'를 내용으로 하는 「지방자치법」 개정안을 발의하였으나, 법안심사소위원회 심사과정에서 선출직 지방의원에 대한 평가시스템 도입의 문제점이 제기되어 삭제된 바 있음.

- 학자들이 주장하는 지방의회에 대한 성과평가의 목적 및 필요성은 다음과 같음.<sup>45)</sup>
- 4년 주기의 선거는 낮은 주민 참여와 소수자 배제의 문제를 등 대의민주주의의 한계를 표출하게 되므로 상시적인 의정활동 성과평가를 통해 정치적 대표성을 확보하고 주민에 대한 대응성과 의정활동의 투명성을 높이게 됨.
- 헌법이 부여한 주민 대표성과 책임성을 제대로 행사하고 있는지에 대한 직접적 감시와 참여가 가능해짐에 따라 의정활동 성과에 대한 자기진단과 외부 통제 기제로 작용되어 의회운영 수준과 의원 인식 및 행태 등의 개선에 기여함.
- 지방의회를 둘러싼 내·외부 환경에 대한 상세한 진단과 함께 의정활동 성과 제고에 필요한 전략적 요소를 분석하여 그 결과를 환류시킴으로써 의정활동의 효율성을 제고시키게 됨.
- 중앙정치권에 종속될 필요 없이 지방권력의 직접 위임자인 주민으로부터 의정활동에 대한 성실성, 전문성을 제대로 평가받을 수 있게 되어 지방의회의 자율성과 민주성 제고에 도움이 됨.
- 지방의회 목표의 명확한 설정, 목표달성을 위한 의정활동 계획 수립, 활동지표를 통한 측정 등을 통해 의정행태를 감시하고 이러한 정보가 유권자인 주민에게 제공됨으로써 올바른 선택권과 권리 행사를 위한 준거 틀을 제시할 수 있음.

#### 4. 서울시의회 의정성과 공개 현황 및 문제점

##### 가. 공개 현황

44) 신현득, 전계 논문, p. 7.

45) 송광태, 김현태, "지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용", 도시행정학보 13(1), (한국도시행정학회, 2000) pp.1-26.; 이정희, 윤종빈, "한국에서의 의정활동 평가: 주체·방법·정치적 함의", 한국정치학회 2000년도 연례학술회의; 김성호 외, "지방의회의 의정활동 성과평가모형 개발과 적용 방안", 한국지방행정연구원, 2002; 박종관 외, "지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로", 한국지방자치학회보 17(4), (한국지방자치학회, 2005), pp.67-88.

- 행정안전부 ‘내고장살림’(www.laiis.go.kr)에는 ‘지방의회의원 보수결정액’과 ‘지방의원 1인당 조례 제·개정건수’가 전국 수준과 비교하여 공개되고 있음.
- 서울시의회 홈페이지 의안정보에는 제6대 의회부터 현재 제8대 의회까지의 조례안, 예·결산, 동의·결의안, 의견청취, 청원 등의 각종 의안정보(원안, 수정안, 검토보고서, 심사보고서)가 수록되어 있으며, 기본 통계자료가 제공되고 있음.
- 본회의와 위원회 회의시 일시, 의사일정, 출석의원, 출석 공무원, 심사안건, 표결 결과 등과 함께 의원들의 발언내용 전부를 그대로 기록한 후 홈페이지를 통해 일반에게 공개하고 있음.
- 연 8회에 걸쳐 의정활동 영상물 ‘의정포커스’를 제작하여 교통방송, 케이블TV, 지하철역 등 76개소에 방영하고 있으며, 연간 9회 발간되는 의회소식지 ‘서울의회’를 통해 주요 의정활동 내용을 시민과 구청, 지하철역, 은행 등에 6만부 제공하고 있음.
- 의원임기 만료 후 4년간의 의회 현황 및 구성과 조직, 주요 의정활동 실적과 본회의·상임위원회 활동 등 의회 운영성과를 체계적으로 분석·정리한 의정백서를 발간하여 보관하고, 관공서 및 주요 도서관 등에 제공하고 있음.

#### 나. 문제점

- 홈페이지를 통해 제공되는 의정활동 성과의 대부분이 안전과 관련된 정량적 내용들로 구성되어 매우 제한적인 의정활동 정보만을 제공하고 있음.
- 의원 또는 의회 활동상황에 대한 기초자료가 회의록, 의안정보 등을 통해 원자료(raw-data)로 제공하다보니 의정활동 결과물, 성과에 대한 체계적인 비교분석이 곤란하고 시민에게 배부되는 영상물 및 홍보물 또한 공급자 중심의 일방적 정보전달이 주를 이루고 있어 의정활동에 대한 이해를 증진시키는데 한계가 있음.

## 5. 서울시의회 의정활동 성과평가 도입방안

### 가. 도입 목적 및 기대효과

- 서울시의회는 1천만 서울시민의 의사와 정책을 결정하는 최고의결기관으로서 헌법과 지방자치법령이 부여한 지위와 권한을 통해 집행기관에 대한 건전하고 합리적인 비판과 견제, 감시의 권한을 충실하게 수행할 의무와 책무가 있음.
- 의정활동 성과평가는 지방정치의 실현을 위해 구성된 서울시의회 의정활동을 평가함으로써 시민들의 격려와 비판의 기준을 제시하고 의정성과에 대한 올바른 홍보 기회를 제공하며, 향후 선택권 행사를 위한 합리적 근거 틀을 제시하게 됨.
- 또한 시민의 직접적이고 지속적인 참여와 감시가 가능해져 주민대표활동에 대한 질적 향상과 주민에 대한 책임성을 제고할 수 있으며, 입법 및 심의기능의 강화를 통해 궁극적으로 의정활동 활성화와 의회 위상 제고에 기여하게 됨.

### 나. 평가 및 공개방법

- 시의회에서 정한 의정활동 평가항목에 근거해 해당연도의 의정성과 자료를 다음년도 3월말까지 시의회 홈페이지, 서울의회보 등을 통해 주민에게 공개함.
- 평가는 의회운영위원회가 주체가 되어 전문가, 시민대표의 참여하에 실시하며, 평가자료는 과거의 의정성과 및 타 시·도의회와 비교할 수 있도록 제공함.
- 의정성과 자료는 원자료의 제공과 함께 주민에게 제공되며, 평가내용은 만족(○), 보통(△), 미달(▽) 등 3단계로 하되, 최근 3년간 평가자료와 함께 제시함.
- 의원 임기 마지막 해에는 4년간의 의정활동 성과에 대한 종합적인 평가를 실시하여 의정백서 등을 통해 정보를 제공함.

다. 평가 항목

○ 학계에서 논의되고 있는 지방의회 의정성과 평가항목은 다음과 같음.

<표 4-26> 학자들이 제시한 의정활동 성과지표

구분	평가분야	세부평가항목		지표유형
송광태 · 김현태 (2000)	의정활동 성실성	성실성·준비성	회의출석, 발언건수 및 자료요구건수	정량
	주민대표/ 민원 해결	정책반영 및 민원해결 노력	청원소개건수	정량
	의정전문성	전문능력 및 대안제시 능력	조례 제·개정건수, 시정발언, 특위/소위원회 참석 정 도, 대안제시 능력	정성/정량
	지역사회활동	지역사회활동에대 한 노력	지역사회문제 관련 공청회·토론회 참석 정도, 의정 활동 연구모임 참여 정도, 의정보고회 개최 빈도	정량
강인호 외 (2002)	입법기능	예·결산 심의	예·결산 처리건수, 예산안 수정가결 건수	정량
		조례 제·개정	조례안 처리건수, 의원발의총수	정량
	통제기능	행정사무감·조사	행정사무감사건수, 행정사무감사 증가율	정량
		시정질문	시정질문건수, 시정질문내용 및 성격비율	정성
주민대표기능	민의반영	청원심사건수	정량	
김성호 외 (2002)	조례제·개정	입법정책 전문성	의원학력, 경력, 전문직의원비율, 전문가초빙 횟수, 의 원연수 실적	정량
		조례제·개정 실적	자주조례제정 실적, 의회조례발의 실적, 조례심의 실 적	정량
	예산·결산 심의	예산심의	예산안 수정율, 전문가·주민대표 참여 실적	정량
		결산심의	지적사업비 비율, 결산홍보실적, 전문가참여 실적	정량
	행정감·조사등	행정사무감사	행정사무감사 지적건수	정량
		행정사무조사	행정사무조사 실시건수	정량
		시정질의	시정질의 건수	정량
	의회운영	회의개최	의원1인당 회의시간, 의원출석율, 의원1인당 건의안· 결의안 발의건수	정량
		위원회 활동	상임·특별위원회 안건처리건수, 회의결과 공개실적	정량



구분	평가분야	세부평가항목		지표유형
	대민활동	주민대표활동	주민의견수렴실적, 청원처리실적, 주민민원처리 활동, 의정활동공개실적	정량
		대외활동	의원1인당 청원·건의안 제출건수, 협력활동분담금 비율	정량
조선일 (2005)	대표성·전문성	의원의 대표성·전문성	여성의원 비율, 학력분포, 의원경력, 전문직 비율, 연수·연찬·세미나 개최실적, 국외연수실적	정량
	조례제정·개폐	조례제·개정 실적	자주조례 제정비율, 의회발의비율, 심의시간	정량
	예·결산심의	예·결산심의 실적	예산안 수정율, 전문가 및 주민참여, 지적사업비 비율, 결산보고서 홍보, 전문가참여	정량
	행정사무감·조사	행정사무감·조사 등 실적	감사지적 건수, 조사실시 건수, 시정질의 건수	정량
	회의개최 등	회의개최 실적, 위원회활동 실적	회의시간, 의원출석율, 건의안·결의안 발의건수, 상임위처리 안건수, 특위처리 안건수, 소위원회 공개여부	정량
	대민·대외활동	대민·대외활동 실적	주민의견수렴실적, 청원처리실적, 민원처리비율, 의정활동공개실적, 의회건의안 및 결의안 제출	정량
유광호 · 박기관 (2005)	대표기능	형식적 대표성	주민지지도(득표율)	정량
		실질적 대표성	진정 및 청원건수	정량
	의결기능	회의운영 노력	회기총일수, 1일평균심의건수	정량
		의안심의 전문성	동의·승인안의 처리건수, 가결/부결비율, 결의·건의안의 원안 및 수정가결비율	정량
	입법기능	입법 전문성 입법 의지력	조례연건수, 가결/부결비율, 원안 및 수정비율, 의원의 조례발의 비율	정량
	견제·감시 기능	감사·조사 활동	연간 감사 및 조사건수	정량
		시정질문 활동	연간 시정질의 및 건의건수	정량
예·결산 활동		예·결산처리건수, 예산안수정가결비율	정량	
이태곤 (2006)	주민대표	형식적 대표성	득표률	정량
		주민 접근성	청원, 진정의 건수 및 내용	정성/정량
	의결기능	의회운영	회기 및 회의운영 실적	정량
		의안처리 실적	의안처리 실적, 동의·건의안 실적, 건의·결의안 실적	정량

구분	평가분야	세부평가항목		지표유형
	입법기능	조례 제·개정실적	조례안 발의, 의결유형, 입법내용	정성/정량
	감시·견제 기능	예·결산심의	예산심의 행태 및 결과, 결산심의 행태 및 결과	정성/정량
		행정사무감·조사	감사지적 건수 및 내용, 조사지적 건수 및 내용	정성/정량
		시정질의	질의 건수 및 내용	정성/정량
행정 자치부 외 (2006)	민주성	조례제·개정활동	조례추이, 의원발의, 집행부안 수정비율	정량
		예산·결산심사 활동	예산삭감 비율	정량
		행정사무감·조사 활동	행정사무감사 지적건수, 조사의 건수	정량
		주민의견수렴활동	의견수렴횟수, 민원처리건수, 여성의원비율	정량
	책임성	도덕성	비리발생건수(전문가 설문)	정성/정량
	전문성	전문성	전문위원 운영현황, 직업별 의원현황, 상임위원회 설치여부	정량
	효율성	대집행부와의 관계	재의요구 및 대법원 제소건수	정량
홍진혁 (2007)	조직역량	지방의원	회의출석 실적, 특별위원회 참여 실적, 의원 학력수준, 의원의 의회경력, 전문직 의원수, 의안관련 전문가 의견수렴 실적, 의원연수 이수실적, 의정활동 연구모임 참여 실적, 의원의 징계 건수	정량
		사무처 직원	직무수행능력, 직무대응능력, 직무몰입정도, 직무만족도 정도	정량
	활동결과	주민대표기능	주민대상 회의개최 및 참여 실적, 의정활동 홈페이지 공개실적, 전문가 및 주민대표 참여 실적, 진정처리 실적, 청원처리실적, 결의안제출 실적	정량
		의결기능	전체 안건처리 실적, 상임위원회 안건처리 실적, 특별위원회 안건처리 실적, 예산 심의실적, 결산 심의실적, 조례제정 실적, 조례개정 실적, 의회 조례안 발의 실적, 자주조례 가결실적	정량
		행정통제기능	시정질의 실적, 위원회 시정발언 내용 분석, 의회건의안 제출 실적, 집행부 자료요구 실적, 행정사무감사 지적 실적, 행정사무조사 지적 실적	정량

구분	평가분야	세부평가항목		지표유형
	주민영향	주민 만족도	전반적 의회 의정활동 만족 정도, 주민의견수렴 활동 만족 정도, 입법활동 만족 정도, 예산결산 심의 활동 만족 정도, 행정감시활동 만족 정도, 정책개발활동 만족 정도	정량
강상원 · 이승모 (2008)	입법기능	조례 제·개정	의원1인당 연평균 조례안 처리건수, 의회조례 발의비율, 집행부 발의 조례안의 수정 비율	정량
		예·결산 심의	예산안의 수정가결 비율	정량
	통제기능	행정사무감사	의원1인당 연평균 감사기관 수, 의원1인당 연평균 행정사무감사처리 건수	정량
		청원처리	의원1인당 연평균 청원처리건수, 청원채택 비율	정량
	주민대표기능	진정처리	의원1인당 연평균 진정처리건수	정량

○ 이를 바탕으로 서울시의회의 지역 특성과 위상에 맞춰 다음의 평가항목을 제안 하며, 다만 의정환경의 급격한 변화로 인한 새로운 평가항목이 필요할 경우에는 의회 운영위원회가 검토하여 수시로 추가 또는 변경토록 함.

<표 4-27> 서울시의회의 의정성과 평가지표(예시)

평가항목		평가내용
의회 운영 현황	회기운영	● 본회의 개최일수 ● 위원회 개최일수
	의회활성화	● 본회의 의원 토론·발언자 수
	의회예산	● 의정비 지급액 ● 해당연도 예산 내역 ● 전년도 (가)결산 내역
	의회홍보	● 서울의회보 발행 ● 의회홈페이지 운영
	의원연수	● 지방의원 연수 실적
의정 활동 성과	안전심의	● 안전심사 실적 ● 안전심사 시간
	조례 제·개정	● 의회(의원+위원회) 발의 비율 ● 자치조례 제·개정 비율
	예·결산	● 예산 수정액 비율 ● 예·결산지적 사업 비율
	행정사무감·조사	● 행정사무감·조사 실시 실적 ● 행정사무감·조사 지적건수
	주민대표	● 민원 및 청원 처리 실적 ● 주민 참여 횟수
	주민만족도	● 의정 참여 주민에 대한 만족도 조사



## 제 5 장



### 연구 요약



## 제5장 연구 요약

### 제1장 서론

#### 제1절 연구의 배경과 필요성

- 분권화의 확대에 따라 국가사무의 지방이양이 확대되고 지역주민들의 복리 증진과 삶의 질 제고에 대한 수요 증가로 지방행정이 보다 전문화·복잡화되면서 지방의회의 권한과 역할이 커지고 있으며, 이로 인하여 서울시의회는 복잡하고 다양한 정책수요에 직면해 있음.
- 점차 비대해지고 있는 단체장의 권한을 효율적으로 견제·감시하기 위해서는 정부에 의한 지도·감독 대신에 지역주민의 대의기관인 지방의회를 중심으로 한 지방의 자율적인 책임과 감시가 중요한 과제로 부각되고 있음.
- 그러나, 현실적으로는 강시장-약의회의 불균형적이고 비대칭적인 자치제도에서 파생된 의회의 조직, 권한 및 전문성의 취약성으로 말미암아 집행부와 의회 상호 간에 효과적인 견제와 균형이 실현되지 못하고 있음.
- 서울시 행정사무의 양적 증가에 따라 서울시의회의 역할 또한 지속적으로 증가하고 있으며 집행기관을 견제·감시해야 하는 의정활동의 범위와 업무는 급증하고 있는 실정임.
- 서울시의회 의원은 그동안 제8대 의회에 이르기까지 개인 역량면에서 학력, 직업적 전문성, 경력 등에 있어서 사회 각 분야의 전문가와 여성의원원의 참여가 증가함으로써 인적 구성면에서의 정책능력은 지속적으로 향상되어 왔음에도 불구하고 시의회의 법적·제도적인 권한, 조직과 인력, 의회예산의 제약, 그리고 집행기관과의 정보의 비대칭성으로 인하여 집행부에 대한 효율적인 견제와 감시 기능과 함께 날로 증가하는 정책기능을 감당하기 버거운 상황임.

- 향후에도 지속적인 지방분권과 지방이양의 추진 등으로 인하여 지방의회 의정 활동의 범위는 더욱 확대될 전망이지만, 현재 의회사무처 조직으로는 의원의 다양하고 복잡한 의정활동을 지원하는데 한계가 있고 지방의원 개인적 역량만으로 집행기관을 효과적으로 견제·감시하길 바라는 것은 물리적으로 불가능함.
- 한편, 의회의 의정활동에 있어서 의원의 정책역량을 강화하기 위한 의원연수, 정책연구사업, 의원연구단체 활성화 및 지원, 정책연구위원회의 활성화 및 지원 등의 다각적이고 지속적인 노력이 전개되어 왔음에도 불구하고 장기적이고 안정적인 토대 위에서 연수체계와 프로그램을 확대·재설계할 필요가 있음.
- 의회사무처는 시의회의 의정활동의 전반을 지원하는 핵심기관으로서, 그 동안 전문위원, 입법조사관 등의 외부 전문가 영입과 2011년 조직개편에 따른 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 신설 등의 자체 정책역량강화를 위해 노력해 오고 있음에도 불구하고 충분한 의정보좌 인력확충하지 못하고 있으며 여기에 인사권까지 제약되고 있어 본래의 기능수행에 역부족인 상황이어서 이에 대한 대책마련이 시급하다고 평가됨.
- 결론적으로, 시의회가 시민으로부터 부여받은 역할과 기능을 제대로 수행하여 행정의 책임성을 확보하기 위해서는 시의회의 자체적인 정책기능제고를 위한 의회시스템의 개선과 제도적 장치마련이 요구되고 있음.

## 제2절 연구의 목적

- 세계화, 분권화, 민주화의 환경변화에 따른 서울시의회의 정책기능강화의 타당성에 대한 이론적, 실증적 근거를 제시.
- 시의회의 정책기능강화의 기초로서 현재의 시의회의 정책능력을 법·제도적 측면, 조직인력의 측면, 의정활동 성과의 측면 그리고 실증조사를 통하여 분석하고 평가.



- 서울시의회의 정책기능강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안들을 탐색하고 이들에 대한 구체적 실현방안을 제시.
- 이러한 시의회의 정책능력 제고를 통하여 궁극적으로 서울시의 자치역량을 강화하고, 시민복리와 행정의 효율성을 높여 서울시와 국가의 경쟁력제고에 기여하는데 그 목적이 있음.

### 제3절 연구의 범위와 방법

#### 1. 연구의 범위

- 시간적 범위 : 1991년-2011년 (제3대-제8대 서울시의회)
- 내용적 범위
  - 의회의 정책기능강화의 타당성에 대한 이론적, 실증적 근거
  - 집행부와 의회간의 관계 특성 및 역할 진단, 문제점 분석
  - 의회 정책능력 분석 및 설문조사를 통한 평가
  - 의회사무처 조직의 재설계
  - 의정보좌인력의 인사제도 개선방안
  - 의회 행정사무감사기능의 강화방안
  - 의회의 정책연구 및 의정연수 확대방안
  - 의정활동 성과평가제도 도입방안
  - 제도개선 및 제안방안실현을 위한 관계 법령 개정안

#### 2. 연구의 방법

- 문헌조사방법
- 법률적 접근방법
- 사례비교

- 브레인 스토밍(Brain Storming) · 델파이(Delphi)
- 의원, 사무처 직원 설문조사
- 본 연구에서는 서울시의회의 의정활동을 실증적으로 분석하고 사무처 조직개편 및 의정보좌능력제고와 의정연수의 방향 설정을 위하여 의원 12명, 사무처 직원 47명을 설문조사결과를 통하여 실증적으로 분석함.

## 제2장 의회의 정책기능과 집행부와의 관계

### 제1절 의회 정책기능의 의의와 중요성

#### 1. 의회 정책기능의 의의

- 지방의회는 주민을 대표하여 지방자치단체의 예산과 정책 등을 결정하는 최고 의사결정기관이며 동시에 지방자치단체의 자치법규인 조례의 입법권을 갖는 입법기관으로서 그 지위는 헌법의 해석에 있어서 통설인 제도적보장설에 따라 완전하게 보장되어야 할 것임.
- 의회의 정책기능은 정책과정별로는 정책의제의 형성- 정책대안의 분석 및 평가- 정책결정- 정책집행-정책평가 및 시정조치로 구분되며 의회의 정책기능은 정책집행을 제외한 나머지 정책과정에 모두 관여하게 됨.
- 정치와 행정의 궁극적인 산물은 정책이며 지방의회의 주요 권한인 조례입법권(정책형성기능), 예산심의·의결권(정책결정기능), 시정질문, 행정사무감사·조사, 결산검사·승인(정책통제기능), 민원처리 및 청원소개권(정책의제수렴기능)은 결국 주민을 위한 정책기능임.
- 정책은 전문성을 요하며, 정치와 행정은 분업이며 동반자적 관계로서 행정관료에게는 정책적 전문성이 요구되며 의원에게는 정치적 전문성이 요구됨.

## 2. 의회권한에 의한 정책기능의 수행

- 가. 조례제정권을 통한 정책형성기능
- 나. 예산을 통한 정책결정기능
- 다. 행정감시권을 통한 정책통제기능
- 라. 민원처리 및 청원소개권과 정책의제수렴기능

## 3. 의회의 정책기능강화의 필요성

- 의회가 다루어야 할 모든 의안이 담고 있는 정책문제는 현대 복지국가화, 지방분권화, 급속한 변화와 경쟁력강화에 대한 요구로 지방정부의 정책기능의 범위와 내용 그리고 그 질적 고도화를 요구하고 있으며 이의 당연한 귀결로서 지방의회의 정책기능의 강화의 필요성이 대두됨.
- 실질적인 측면에서 의회와 집행부는 주민의 복리증진과 지역발전 즉, 공익실현의 양측이라는 점에서 행사하는 권한의 성격은 다르지만 본질적으로 목적은 같기 때문에 양자는 정책을 매개로 공동협력자의 지위를 동시에 갖는다고 할 수 있음.
- 특히, 의원은 현장에서 주민과 지역의 정책적 요구를 직접 수렴하는 기능을 수행하며 주민은 선거에서 정책에 대한 성공여부로 의회와 의원을 평가한다는 점에 비추어 볼 때, 의회로서는 정책기능 강화의 필요성이 강하게 대두됨.
- 지방의회로서는 집행부의 정책수행을 감시, 견제, 비판함으로써 지역통치권 행사의 절차적 정당성을 보장하는 중추적 역할을 담당하기 때문에 점점 더 복잡다기해지는 현대사회 변화에 대처하기 위해서는 전문성을 필요로 하고 있음.
- 뿐만 아니라 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 불특정 다수인의 공익을 위하여 활동해야 하는 신분이기 때문에, 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 도움이 있어야 폭넓은 의정활동을 수행할 수 있음.

- 지방의회가 법적 권한의 범위 내에서 부여받고 있는 의회의 권한 및 임무를 수행함에 있어서 주로 집행기관과 갈등관계가 일어날 수 있는 주요 분야에 대해서 특히 의회업무 전문보좌관의 지원이 필요함.
- 과다대표의 문제를 해결하기 위해서는 의회의 정책기능 수행능력을 확충해야하는 문제가 시급하다고 할 수 있음.

## 제2절 의회의 정책기능수행의 제약요인

### 1. 의회의 정책기능수행의 영향요인

- 의회는 지역내의 주민 및 집단들에 의해 제기되는 각종 요구를 받아 통합, 조정하는 조직체로서 지방의회의원은 지역주민의 요구표명(articulation)을 통합(integration)함.
- 의회는 집행기관에 대한 철저한 견제와 감시를 통해 공정하고도 민주적인 자치행정이 구현되도록 그 역할을 다해야 하는 한편 상호간의 지나친 대립으로 행정이 마비되고 주민생활에 불편을 주는 사태가 일어나지 않도록 서로 협조하고 조화하는 건전한 관계를 유지하도록 애써야 할 것임.
- 지방자치단체장은 지방의회의 소집을 요구할 수 있으며, 조례안을 비롯하여 각종 의안을 제출할 수 있고, 예산안의 편성 및 제출권, 재의 요구권, 선결처분권, 경우에 따라서는 주민투표를 실시할 수 있는 권한으로 지방의회를 견제하고 있음.
- 이러한 양 기관의 권한이 주민의 복지증진이라는 궁극적인 목표를 실현시키려는 방향으로 행사될 때에 지방의회의 정책기능은 확대될 수 있음.
- 정당은 「국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에의 참여를 목적으로 하는 국민의 자발적 조직」인데, 국민은 이러한 정당을 통하여 행

정에 간접적인 통제력을 행사하게 됨.

## 2. 지방의회 정책기능의 제약요인

- 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하고 있기 때문에 집행기관과 의결기관 상호간에 조직운영상으로도 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이라고 할 수 있으나, 우리나라는 제도적으로 시장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어 두 기관간의 불균형이 심한 상태에 있음.
- 이와 같이 제한된 권한 범위 하에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제가 미약하고, 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 집행하기 위한 의회의 자치권도 보장받고 있지 못한 상황은 의회의 정책기능을 제약함. 실제로 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가되고 있음.
- 의회사무기구는 각종 안건심사 등 의원의 의정활동에 필요한 사무보조 및 의회 행정사무를 수행하고, 의회기능을 보다 효율적으로 도모하기 위하여 조사하고 연구하는 기능을 가지고 있으나 이는 현안이 되어 있는 문제에 국한되며 의회의 정책활동의 기초가 되는 정책분석 평가 및 연구조사기능을 전담하여 이를 상시적으로 운영하지 못하고 있는 바, 이는 의회의 정책기능을 제약하는 한 요인이 되고 있음.

### 제3절 의회와 집행부간의 관계

- 지방의회와 지방자치단체장간에 지향해야 할 궁극적인 목적이 상호견제와 균형의 원리에 따라 지방행정의 종합적 효율성을 달성하는데 있다면 양자 간에 있을 수 있는 대립과 갈등 현상을 적절히 조정하고 상호협력의 가능성을 증진할 수 있는 방향이 되어야 함.
- 지방의회 사무직원이 지방의회에 소속되어 있지만 궁극적인 인사권자인 지방자

치단체장의 눈치를 살피는 실정인바 지방의회가 그 기능을 제대로 발휘할 수 없음. 따라서 지방의회가 지방자치단체장을 정상적으로 감시·감독할 수 있도록 그 기능을 정상화하기 위해서 지방의회 의장이 해당 사무직원의 임권을 행사할 수 있도록 법령을 정비하도록 하여야 함.

- 지방분권을 통해서 국가운영의 효율성을 높이고, 주민교육이나 홍보를 통해 지방자치에 대한 실질적인 운영원리나 방법을 합리적으로 제도화해서 주민들의 동의하에 새로운 길을 모색해야 함.

### 제3장 서울시의회 정책능력 분석

#### 제1절 서울시의회의 조직 및 인력분석

- 현재 구성되어 있는 서울시의회 제8대 의회는 2010년 6월 2일 제5회 전국동시 지방선거 결과에 따라 7월 13일 시의원 106명(지역구 96, 비례대표 10)과 교육의원 8명(8개 선거구)으로 총 의원정수 114명으로 개원하였음.
- 역대 서울시의회 의원의 학력을 살펴보면 제3대에서 6대까지 대졸이상의 학력을 가진 의원의 비율이 65%이하 이었으나 제7대와 제8대의 경우 각각 81%, 78%로 높아졌음을 알 수 있음.
- 연령의 경우 역대 서울시의회 의원들은 주로 40대와 50대가 높은 비율을 차지하고 있었으며, 제4대와 제5대의 경우 30대 이하, 제6대와 제7대의 경우 60대 이상의 의원 비중이 높음을 알 수 있음. 직업의 경우 제3대 의회의 경우 정치·정당인 및 공무원의 비율이 9.1%에 불과하였으나, 제4대 의회 이후 그 비율이 높아졌음을 알 수 있음.
- 성별 구성의 경우 여성의원들의 의회 진입이 증가함에 따라 제3대 2.3%에서 제8대 17.0%로 여성의원들의 비율이 증가하였음.

- 2011. 9.1 현재 서울시 의회사무처는 1차장, 4담당관, 1실, 11전문위원실로 구성되어 있음.

## 제2절 서울시의회 의정활동 분석

- 서울시의회는 지난 제3대 의회부터 제8대 의회까지 총 2,736건을 접수하여 2,522건의 조례를 처리하였음.
- 역대 서울특별시의회가 발의한 조례안의 건수는 총 750건으로 전체 조례안의 27.7%인 반면, 집행부가 발의한 건수는 총 1,956건으로 72.3%를 나타내고 있어, 서울특별시의회보다는 집행부의 조례안 발의건수가 약 2.6배 높음을 알 수 있음.
- 예산기능의 경우 서울시의회의 예산에 관한 활동량인 예·결산안 심의수의 경우 연 평균 6.91건으로 나타났으며, 예산에 대한 심의의 정도인 예산안 수정가결의 경우 제6대 의회를 제외하면, 예산안 수정가결비율이 66%이상으로 나타났는데 이러한 결과는 서울시의회의 예산심의 활동이 심층적으로 이루어지고 있음을 알 수 있음.
- 예산안 수정가결 비율의 경우 제4·5대 의회가 85.7%로 높게 나타났으며, 제6대 의회가 21.1%로 가장 낮게 나타났음.
- 서울시의회의 집행부 통제기능인 행정사무감사는 양적인 측면에서 상당한 실적을 거두고 있으나, 지방의회가 실시하는 행정사무감사의 실효성에 지속적인 의문이 제기되고 있음. 행정사업에 대한 감사가 연간 10일 이내에 이루어진다는 것은 의회의 견제기능 실효성 확보에 전혀 도움이 되지 않음.
- 감사자료 요구건수를 총 107,560건의 감사자료를 요구하였으며, 역대 의회별로 살펴보면, 제7대 의회가 30,264건으로 가장 많으며, 제5대, 제4대, 제6대, 제3대의 순으로 감사자료를 요구한 것으로 나타남.

- 지난 20여 년간 서울시의회에 접수된 청원은 총 548건이며, 그 중 256건(46.7%)이 채택됨. 역대 서울시의회의 청원 접수 건수 현황을 역대 의회별로 살펴보면, 제3대 의회가 151건으로 가장 많은 청원을 접수하였으며, 그 다음으로 제6대, 제7대, 제4대, 제5대 순으로 나타남.
- 주민대표기능인 청원의 경우 주민이 지방자치단체에 대하여 불만 또는 희망을 진술하고 그 시정 또는 구현을 요구하는 것으로 청원의 처리건수가 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 미약한 것으로 나타남. 또한 접수된 청원도 채택율이 50% 이하로 나타나는 등 청원활동이 미흡한 것으로 나타남. 이러한 결과는 청원 처리 절차의 복잡성, 청원 처리기간의 장기 소요, 의회의 해결 기능의 미약과 다른 여타 고충 처리기관의 활용 등 다양한 원인에 기인한다고 할 수 있으므로 의원들은 주민들과의 지속적인 접촉을 유지할 필요가 있음.

### 제3절 서울시의회 정책능력에 대한 실증조사

- 의원들의 의정활동을 지원하기 위한 의정활동별 의정보좌기구의 역할을 평가결과를 보면, 조례안 제안 및 심의, 예산안 심의, 행정사무 조사 및 감사, 청원 및 민원처리, 시정질문, 주요 정책안 제안 및 심의 등의 의정활동에 있어서 '전문위원실'의 보좌를 가장 많이 받는 것으로 응답. 행정사무 조사 및 감사 활동에서는 '전문위원실' 뿐 아니라 '의정담당관실', '입법담당관실' 등의 다양한 보좌를 필요로 함. 청원 및 민원처리활동은 '의사담당관실', '의정담당관실', '입법담당관실', '전문위원실' 등 다양한 보좌인력을 필요로 하고 있음.
- 의원들이 입법 및 정책 의정활동에 있어서 느끼는 제약요인은 '집행부의 비협조(평균: 1.33)', '의안처리과정에서의 토론 및 시간의 부족(평균:1.33)'을 꼽고 있음.
- 입법 및 정책의정활동에 있어서 비교적 제약에 자유로운 요인은 '의정활동비 등의 예산지원(평균: 2.08)', '의정연수기회의 부족(평균: 2.00)'이라는 것을 알 수 있음.
- 의원들의 입법 및 정책 의정활동에 있어서 보좌 강화를 위한 방안은 필요성과



- 실현가능성을 동시에 고려할 때, '의원연구단체 활성화 및 지원 확대(평균: 1.25)'이며 그 뒤로 '의회 자체 의정연수프로그램의 확대(평균: 1.33)', '의원 개인별 의정보좌관제 도입(평균: 1.50)', '정책연구실 전문 인력 확대(평균: 1.50)'순임.
- 이 중 '정책연구실 전문 인력 확대'는 현재 입법담당관실 2팀, 예산정책담당관실 2팀으로 운영되는 것보다 확대된 팀을 필요로 한다는 것을 알 수 있음.
  - 의정연수(의정연수원 혹은 자치 프로그램)의 실시 시, 가장 필요로 하는 과목은 '분야별 도시정책(평균: 1.25)'이며, 그 뒤로 '지역개발전략 수립 및 평가(평균: 1.33)', '예산 및 결산 분석심의 기법(평균: 1.42)', '유권자 선거 및 지방선거관련 과목(평균: 1.42)' 등이 있음. 이를 볼 때 지방의원들은 실무적인 측면의 과목을 요구한다는 것을 알 수 있음.
  - 사무처 직원들의 의정활동에 대한 평가결과는 전체적으로 사무처직원들의 시의회 의정활동에 대한 평가는 매우 긍정적인 평가로 비교적 잘 수행되고 있다고 평가하고 있으나 '정책안 제안 및 심의기능', '행정사무조사 및 감사활동' 분야에 대해서는 다른 기능에 비해 상대적으로 미흡한 편이라고 평가하고 있는데 이는 사무처의 인력부족을 반영한다고 볼 수 있음.
  - 사무처 직원들은 의회의 입법 및 정책 의정활동에 제약을 받을 것으로 보이는 요인은 '법령의 규정(평균: 1.49)', '집행부의 비협조(평균: 1.57)', '사무처 의정보좌 인력 부족(평균: 1.77)', '의정활동에 대한 할애 시간 부족(평균: 1.85)', '의정연구기회의 부족(평균: 1.89)', '의안처리과정에서 토론 및 시간부족(평균: 1.91)', '의원의 지식 불충분(평균: 1.94)', '사무처의 의정보좌 내용 미흡(평균: 2.23)', '의정활동비 등의 예산지원 미흡(평균: 2.43)'순으로 나타남.
  - 사무처 직원은 의회의 정책기능강화방안으로 바람직하며 실현가능성이 있다고 보이는 방안은 '의원연구단체 활성화 및 지원확대(평균: 1.53)', '정책연구위원회의 활성화 및 지원확대(평균: 1.53)'등으로 연구에 대한 측면을 중요시 함. 상대적으로 바람직하지 않다고 여기는 요인은 의원 '개인별 의원보좌관제 도입(평균: 2.11)', '전문위원의 직급을 3~4급으로 상향조정(평균: 2.11)', '공동보좌관제 도입

(평균: 2.19)'등 임.

- 서울시의회 사무처의 인사제도 개선 방안에 대한 사무처 직원들의 의견 조사결과 바람직하며 실현가능성도 있는 방안으로는 '의회직렬제도 도입시 시·도별로 인사제도를 마련하는 것(평균: 1.68)'으로 나타남. 상대적으로 바람직하지만 실현가능성이 없거나, 바람직하지 않다는 것에 대한 가장 많은 응답으로는 '의회직렬제도 도입시 전국범위 인사교류 전문직과 의회행정직으로 구분(평균: 2.38)'으로 나타남.

## 제4장 정책능력 제고를 위한 의회시스템 및 제도적 방안의 검토와 구상

### 제1절 의회사무처 조직의 재설계

- 2011년에 이루어진 서울시의회 사무처 조직개편으로 기존에 행정직 중심으로 운영되던 정책연구실을 폐지하고 의원입법 지원 및 의안 발굴·조사 및 연구를 전담하는 입법담당관실과 예결산안 등에 대한 분석 및 의안에 대한 소요비용 추계, 재정관련 조사·분석 등을 전담하는 예산정책 담당관실을 신설한 것은 나름의 성과로 볼 수 있으나 사무처 인력의 증가가 6명의 순증(행정4급 2, 행정5급 1, 행정6급 1, 행정 7급 2)에 불과하여 지속적으로 증가되는 의정활동에 대한 지원과 의원들의 관련분야 수요를 감당하기에는 턱없는 부족한 것으로 판단됨.
- 더불어 현재와 같이 각 담당관 아래 각 2개 팀을 두고 소규모의 최소인력으로 운용될 경우 의원입법 및 정책지원 강화라는 당초 조직개편의 목표를 달성하기 어려울 것으로 판단됨.
- 현재 의원발의 입법 지원기능과 입법관련 자료의 조사 및 분석 기능을 동시에 수행하는 입법담당관 조직을 국회의 경우처럼 전자를 담당하는 가칭 '법제 담당관'과 '입법 담당관'으로 분화하여 확대할 필요성이 있음.
- 현재 입법담당관실은 도시경제입법팀과 사회문화입법팀으로 구성되어 있으나, 이는 조직간 담당하는 분야가 명확하지 않아 향후 업무수행에 혼란과 중복이 발

생활 가능성이 있으므로 국회 입법조사처 및 부산, 대구, 인천, 경기, 대전 등과 같이 입법담당관실과 가칭 ‘법제 담당관실’ 조직을 분야별 혹은 상임위원회별로 2~3개를 묶어 3~5개의 팀으로 재구성하여 조직을 세분화할 필요성이 있음.

- 현재 예산정책담당관실은 예산분석팀과 정책조사팀으로 구성되어 있으나, 시의 회의 행정사무감사 및 조사 관련 의정활동을 보다 체계적이고 구체적으로 지원하기 위해 사업평가팀을 신설할 필요성이 있음.
- 구체적으로는 각 팀별로 계약 가급에 해당하는 박사급 정책전문위원을 두고 산하에 계약 나급에 해당하는 연구위원 2인씩을 배치하는 방안을 검토하여 입법담당관과 법제담당관 각각에 정책전문위원 3~5명 및 연구위원 6~10명을 배치하고, 예산정책담당관에 정책전문위원 3명과 연구위원 6명을 배치하는 방안의 적극적인 검토가 요망됨.
- 신설되는 입법담당관실 및 예산정책담당관실이 지니고 있는 미분화된 소규모 조직 및 소수 인력의 한계를 현재 상황에서 극복하기 위해서는 일차적으로 일부 기능과 업무가 중복되는 위원회 전문위원실과의 명확한 역할 및 기능 분담이 요구됨.
- 특히 신설되는 입법담당관실 및 예산정책담당관실의 주요 업무는 기존에 각 상임위원회 전문위원실에서 수행해 오던 것이기 때문에 신설 조직의 업무와 전문위원실의 업무 및 기능의 중복이 예상됨.
- 의원발의 입법안의 작성 지원, 입법 및 예결산 관련 자료의 조사·분석, 사업 평가 등의 기능은 입법담당관실과 예산정책담당관실에서 전담하도록 하고 전문위원실은 위원회 소관 의안에 대한 전문적인 검토 및 심사, 대안제시에 집중하도록 함.
- 전문위원 직급의 상향조정 : 현재 4~5급으로 규정되어 있어 의회에 출석하여 답변하는 집행부 공무원의 직급과 불균형을 보이고 있는 전문위원의 직급을 3~4급으로 상향조정할 필요성이 제기되며, 이를 위해서는 단기적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등의 개정이 이루어져야 함.

- 전문위원 수의 확대 : 현재 대통령령에 의해 서울시의회는 11명의 4급 전문위원과 11명의 5급 이하 전문위원을 두도록 규정되어 있으나, 개별 상임위원회에서 수행해야 하는 의정보좌 활동이 일상적인 조례 및 규칙 제·개정안 검토, 예산안 및 결산안의 심사, 행정사무감사 및 조사활동의 지원, 특별위원회 활동 지원 등으로 업무량이 많다는 점을 고려하여 5급 이하 전문위원의 수를 22명으로 확대하여 업무를 분장함으로써 의정활동 보좌의 전문성을 제고할 필요성이 있으며, 이 또한 단기적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등의 개정이 이루어져야 함.
  
- 사무처장의 보좌기능 신설 대안은 현행 국회사무처 조직의 예를 참고하여 사무처장과 입법처장을 두는 방안을 모색할 수 있으며, 이를 통해 현재 1급 사무처장과 4급 담당관 및 위원회 전문위원간의 가교역할을 수행할 수 있을 것으로 판단됨.
  
- 사무처장은 시의회 사무처가 수행하는 행정지원업무를 총괄하는 기능을 담당함으로써 사무처장을 보좌하는 것으로 현행 서울시의회 사무처 조직에서는 의정담당관과 의사담당관, 공보실 조직의 업무를 총괄하고, 입법처장은 입법 및 정책지원업무와 위원회 소관 업무를 총괄하는 기능을 담당하는 것으로 현행 사무처 조직의 입법담당관과 예산정책담당관, 그리고 11개의 전문위원실 소관 업무를 총괄하는 기능을 수행하도록 함.
  
- 특히 입법처장의 경우는 시의회 사무처가 본연의 기능인 지방의회 의정활동의 입법적·정책적 지원기구로서의 역할을 다하기 위해서는 각 위원회 전문위원실과 입법담당관실, 예산정책담당관실, 그리고 가칭 '법제 담당관실'간의 유기적인 업무협조와 상시적인 의사소통이 중요한 바, 이 지점에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단됨.
  
- 결과적으로 수직적으로는 사무처장과 담당관 및 전문위원가의 연계를, 수평적으로는 지원 부서들간의 체계적인 업무협조를 통한 의정활동 보좌의 효율성 제고를 위한 사무처장과 입법처장의 신설을 위해서는 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항의 별표4에 2급 지방공무원을

삼입하는 개정이 이루어져야 함.

**제2절 의정보좌인력의 인사제도 개선방안**

- 의회직렬제를 도입하고 의회사무기구의 임명권을 의장이 행사하기 위해서는 「지방자치법」과 지방공무원법의 핵심적인 조항을 개정해야 함.
- 우선 의회 사무직원의 임명권을 규정하고 있는 「지방자치법」 제91조 제2항을 "사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다." 고 개정해야 함. 이는 지방자치단체장의 임명권을 지방의회 의장에게 옮기는 것으로 인사권 독립의 가장 기본 조항임.
- 사무처 인사권 독립을 위한 「지방자치법」 개정(안)

현 행	개 정 안
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① (현행과 같음) ② <u>사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다.</u>

- 다음으로 지방공무원의 임용권자를 규정하고 있는 「지방공무원법」 제6조 제1항의 개정이 요구됨.
- 기존 조항은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 지방공무원의 임용권을 주고 있으나 개정을 통해 이 부분을 지방의회의 장에게도 임용권을 부여하는 것으로 개정하여야 할 것임.
- 또한, 지방의회직렬의 도입을 위해서는 현행의 「지방공무원 임용령」의 개정이 필요함. 「지방공무원 임용령」 제3조제1항은 일반직공무원의 직군과 직렬, 직류 및 직급의 명칭을 별표에 따로 정하도록 규정하고 있음. 이 부분 별표 1을 개정해 지방의회직렬을 새롭게 추가할 필요가 있음.

- 공무원의 직군 중 그 사무의 성격상 행정직군에 의회직을 신설하되, 행정직군의 직렬에 지방의회직렬을 삽입시키고, 직류설정에 있어서는 의회행정직과 입법조사연구직의 신설을 제안할 수 있음.

○ 사무처 인사권 독립을 위한 「지방공무원법」 개정(안)

현 행	개 정 안
<p>제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다.</p> <p>② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다.</p> <p>③ 임용권자(임용권의 위임을 받은 자를 포함한다. 이하 같다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.</p>	<p>제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다) 및 지방의회의 장은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다.</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>
(신설)	<p>제7조의2(지방의회의 통합인사위원회 구성) ①의회직 공무원의 인사는 특별시·광역시·도의회에 관할 지역의 시·군·자치구의회를 통합하여 시·도 단위의 통합인사위원회(이하 “통합인사위원회”라 한다)를 구성하여 운영한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 통합인사위원회의 사무는 제8조 제1항 각호의 사무로 한다. 이 경우 “공무원”은 “의회직 공무원”으로, “지방자치단체의 장”은 “지방의회의장”으로 본다.</p>

- 의회직렬제 도입에 따른 가장 현실적인 대안은 인사기구의 광역화 혹은 광역지방자치단체별 인사제도의 도입임. 다만, 이 과정에서 각 기초지방자치단체 단위의 사무기구마다 현재는 각기 다른 인사제도를 갖고 있어 일정한 수준에서의 통합 문제 등이 불거질 수 있음. 따라서, 공정하고 객관적인 통합인사 문제를 논의하기 위한 광역단위의 인사교류협의회 또는 광역단위 인사조정위원회의 구성·운영이 제도의 성공적 정착을 위해서 뒷받침 되어야 할 것임.

- 지방공무원 의회직렬 신설과 인사권 독립과 관련한 다양한 논의들 가운데 법적·제도적인 제약 이외에 현실적으로 극복해야할 중요한 문제는 해당 직렬의 신설에 따라 임용되는 사무직원에 대한 인사상 불이익의 극복과 이들에 대한 다양한

인센티브 마련임. 따라서 우수하고 유능한 인재가 의회근무를 선호하도록 하고 의회에 근무하여 지방의원의 의정활동을 효율적으로 도울 수 있도록 하기 위해서는 능력발전과 동기부여에 대한 제도적 장치가 요구됨.

- 특히, 서울의 경우 직원들의 거주지역이나 근무지가 다른 광역 지방자치단체와 비교해 적정한 수준에 있어서 직원들의 근무지에 대한 불만도 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대됨. 다만, 자치구마다 조금씩 다른 수당이나 복리후생 문제와 관련해서는 전체적인 조화를 꾀할 방안이 필요할 것으로 판단됨.
- 인사상 문제는 조직규모의 과소와 함께 고위직급의 정원이 집행기관과 비교해 적다는 문제와 복합되어 있음. 고위직급 정원의 경우 행정안전부의 승인 문제와 연계되어 있어 자체적으로 해결이 불가능한 부분이 있으므로 이 부분 제도건의와 함께 정원 승인 문제도 함께 검토되어야 함.
- 지방의회 내부 운영의 가장 핵심적인 문제라 할 수 있는 인사권의 문제에 있어서는 지난 20년 지속적인 개선 요구가 있어 왔고, 상당수의 연구자들이 많은 연구결과를 통해 문제점과 개선방안을 제시해왔음에도 현재까지 전혀 개선되지 못하고 있음.
- 이는 단순한 인사권의 집행문제외에도 때때로 지방자치단체장의 독단적인 인사권 행사로 의회운영의 연속성과 전문성 저해로까지 이어지고 결국 지방의회 인사권의 제한이 지방의회의 권한 약화로 이어져서 최종적으로 지방자치단체와의 권력 불균형에 따른 심각한 예측 문제로 귀결되고 있음.
- 지방의회 인사권 독립과 관련한 각각의 대안은 각기 장단점을 갖고 있음. 일본식의 의회사무처직원의 지방의회 파견방식의 경우 지방의회 의장이 명목상 인사권을 행사한다는 장점이 있으나 이들도 결국 집행부로 회귀해야 한다는 부담감이 있어 실질적인 인사권 독립을 이루었다고 평가하기 곤란한 측면이 있음.
- 의회직렬 신설의 경우 현재까지 각 지방의회와 정치권 등에서 가장 확실한 인

사권 독립 방안으로 수차례 거론되고 있는 방안으로 지방의회에 소속된 의회직렬의 신설을 통해서 완전한 인사권 독립과 지방의회 조직의 독립성도 보장하는 가장 강력한 형태의 인사권 독립방안이라 할 수 있음.

- 다만, 지방의회 직렬이 그 규모가 과소함에 따라 소수직렬에 그칠 수밖에 없는 근원적 한계가 있어 이 문제에 대한 해소가 해당 직렬에 소속되기를 원하는 직원들의 불안감을 해소하는 가장 중요한 문제가 될 수 있고, 현재 이 문제를 위해 광역단위의 인사위원회 설치 등이 대안으로 논의되고 있는 수준임.
- 전문위원 개방직렬화는 의회 사무기구의 인적 구성 가운데 가장 핵심적인 전문위원들에 대한 중앙정부와 집행부의 통제력을 약화해 지방의회의 자율성과 독립성을 확보하기 위한 것임. 전문위원의 개방직렬화와 인사권의 의장 행사를 보장해 인사권 독립의 모양을 이룰 수는 있으나 궁극적으로는 대다수 일반직 직원의 인사권에 대해서는 변화가 없어 완전한 인사권 독립이라고 할 수 없는 단점이 있음.
- 사무기구의 장에 대한 인사권까지도 포함하는 임명권 이원화 방안은 전문위원 개방직렬화와 마찬가지로 부분적인 인사권 독립에 그치고 있어 향후 완전한 형태의 인사권 독립을 위한 과도기적 단계로 그칠 가능성이 있음.
- 최소 근무기간의 보장제도는 현행의 법령을 변화시키지 않고 운영방식의 개선을 통해서 도입이 가능하다는 측면에서 가장 손쉬운 방법이라 할 것이다. 집행부의 반대도 최소화할 수 있는 방안이라고 평가됨.
- 결국, 최종적으로 사무기구의 전문적 보좌능력 강화에 가장 바람직하고 합리적인 대안은 의회직렬 신설이라고 평가할 수 있음. 다만 이 제도의 도입으로 예상되는 각종의 부작용 해소를 위해 인사운용 기술상 광역 인사행정협의회 등의 대안을 도입 초기부터 폭넓게 고려해야 하는 숙제는 남아있음.
- 아울러 지방의회 직렬이 도입되는 초기 우수한 인력을 흡수할 수 있는 다양한 인센티브가 제공되지 못한다면 우수한 인력의 유입을 막아 도입 초기 기대했던



의정활동 보좌능력의 급격한 향상 등이 이루어지지 못해 다양한 비판적 견해들이 일어날 수 있어 주의가 요구됨.

### 제3절 의원보좌인력의 확보방안

- 서울시의회의 경우 의원보좌관제를 도입하기 위한 실질적인 입법화 노력이 있었고, 행정사무감사 인턴 또는 의정조사원 등의 우회적인 방법으로 유급 보좌직원을 두는 등 지방의회의 보좌인력을 확대하기 위한 노력이 진행되었음. 그러나 이러한 자구책들은 모두 「지방자치법」에 위배된다는 이유로 대법원에서 패소하고, 행정안전부 및 감사원의 시정명령을 통보받은 상황임.
- 서울시의회는 전국 지방의회 중 질적·양적으로 가장 비중이 높고 전문성을 띄며, 정책적 역량을 필요로 하는 의정활동을 수행하고 있으므로, 중장기적으로 입법과 정책을 보좌하는 직원에 대한 충분한 수요와 고용능력, 당위성을 갖추고 있다고 판단됨. 서울시의원 1명당 별정 5급 보좌인력 1명을 배치할 경우 추정되는 예산소요 규모는 연간 최소 42억 원에서 최대 56억 원 수준일 것으로 예상됨. 이는 2011년도 서울시 전체 예산 대비 0.021~0.028%에 불과해 보좌인력 채용으로 인해 낭비되는 예산을 막는 등 기대되는 예산 절감효과를 감안한다면 충분히 비용 효과성을 지닌다고 판단됨.
- 특히 서울특별시 88.8%라는 높은 재정자립도를 보이고 있어 타 지방자치단체와 달리 예산확보에 따른 재정부담 문제에서 비교적 자유롭다는 측면에서 의원보좌관제 도입의 반대 논리 중 하나인 재정확보 문제도 해소될 수 있음.
- 어떠한 보좌관제 방식을 채택하던 간에 위법성 논란을 해소하기 위해 「지방자치법」에 의원 보좌직원을 둘 수 있는 근거 조항을 마련하고 이들의 직급과 정수, 보수 등은 지방자치단체별 여건에 맞춰 개별 조례로 결정할 수 있도록 재량권을 부여해야 함.

○ 의원보좌관제 도입을 위한 「지방자치법」 개정안(예시)

현행	개정안
<신설>	제33조의2(보좌직원) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 보좌직원을 둘 수 있다. ② 보좌직원은 의원의 제청으로 의장이 임용한다. ③ 보좌직원의 직급과 정수, 보수 등은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제4절 의회 사무감사 기능 제고방안

- 지방자치단체에 대한 다수 기관에 의한 중복감사로 인해 감사업무의 비효율성 뿐만 아니라 지방의회 본연의 역할인 행정사무감사에 대한 집행부의 인식과 태도 또한 적극적이지 않은 상황임.
- 2008년에 실시된 지방자치단체 감사관련 공무원 대상 설문조사에 따르면, 가장 부담이 되는 감사는 감사원 감사(46%)이며, 반면에 가장 부담이 없는 감사로 자체감사(35%), 지방의회 행정사무감사(30%), 국회 국정감사(23%) 등으로 나타나 지방의회 행정감사에 대한 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타남.
- 나아가 2011년 7월 14일 「지방자치법」 개정(2011.10.15 시행)으로 시·도의 경우 행정사무감사 기간이 10일에서 14일로 다소 연장되기는 했으나, 기존에 전국 시도의회의회장협의회 등에서 20일로의 연장을 주장해 온 것을 고려하면 효율적인 감사를 진행하기에는 여전히 행정사무감사 기간이 짧다고 할 수 있음.

가. 중단기적 개선방안

1) 행정사무감사 기간 및 시기의 자율적 결정

- ① 1안 : 현행 정례회에 시행하는 행정사무감사를 임시회 기간으로 변경 방안
- ② 2안 : 정례회 시행 행정사무감사와 임시회 시행 행정사무감사의 병행 방안
- ③ 3안 : 상시 행정사무감사제도 도입 방안

## 2) 행정사무감사에 있어서 민간전문가 활용을 통한 전문성 제고

- 행정사무감사 과정에서 나타나는 지방의회 및 지방의원의 전문성 부족 문제의 해결을 위해 관련분야 민간 전문가를 활용할 수 있도록 「지방자치법」을 개정함으로써 현재 지방의회 사무직원 및 전문위원의 보조 및 지원으로 해결되지 못하는 전문지식이 필요한 경우의 전문성 부족 문제를 보완할 필요가 있음.
- 이 경우, 법령 위반시 책임을 물을 수 있도록 민간 전문가의 법률상 권한 및 책임을 명확히 규정해야 하며, 나아가 예산 등을 고려한 활용 범위 등을 명시할 필요성이 있으며, 이는 현행 지방의회 공청회에 참여하는 민간 전문가의 권한 및 역할을 참조할 수 있을 것으로 판단됨.

## 3) 지방의회의 집행부 감사기구 활용 검토

- 그 동안 전국시도의회 의장협의회 등 지방의회 협의체에서 지방자치단체 소속의 자체감사기구에 대한 감사청구권 조항 신설을 건의해 온 바 있음.
- 지방의회가 집행부의 잘못된 정책집행이나 불합리한 사항이 발생하였을 경우, 일정한 기간을 지정하여 실시하는 행정사무감사 기간 내에 충분히 감사가 이루어지지 못하여 보다 심도 깊은 감사가 필요한 경우 전문적인 감사기구인 지방자치단체 소속 자체 감사기구에 감사를 청구할 수 있도록 「지방자치법」에 법적 근거를 마련할 것을 요구하는 것으로 현행 행정사무감사의 전문성을 제고하고자 하는 노력으로 판단됨.
- 그러나 지방자치단체의 사무처리가 위법하거나 부당하여 이에 대한 감사를 지방자치단체 소속 자체감사기구에 청구할 경우 이는 피감사기관에 대한 감사를 피감사기관에 청구하는 것으로 ‘자기에 대한 감사를 자기가 실시하여 보고’하라는 것으로 지방의회로서의 위상 하락은 물론 실효성 있는 감사결과를 기대하기도 어려울 것으로 판단됨.

- 현행 「지방자치법」은 지방의회 시정요구에 대한 해당 기관의 처리결과 보고 의무만을 규정(제41조의2 제3항)하고 있을 뿐, 보고에 대한 조치, 즉 특별한 사유 없이 시정요구사항을 불이행할 경우의 제재수단 등에 대해 언급하고 있지 않음. 피감기관의 시정요구사항 불이행시 제재수단을 ‘기관장 출석 및 소명요구’, ‘예산상 불이익 조치’, ‘관련 공무원 징계요구’, ‘해당 기관장 해임건의’ 등으로 구체적으로 명시할 필요성이 있음.

#### 나. 장기적 개선방안

- 지방자치단체 감사기구 신설에 관한 다양한 방안들이 제시되어 왔으나, 대략 다음의 세 가지 방안으로 압축될 수 있으며, 아래와 같은 새로운 자체감사제도가 확립되면 기본적으로 국회의 국정감사권의 폐지, 감사원 및 중앙부처에 의한 지방감사의 필요최소한으로 축소 등이 동시에 이루어져야 함.

- ① 1안 : 지방감사원 설치
- ② 2안 : 지방의회 산하 독립감사기구 설치
- ③ 3안 : 단체장 소속의 감사기구 설치

#### 제5절 정책연구 및 의정연수 확대방안

- 의회부설 연구소(서울시의회의정연구센터) 설립 방안
- 연구기관의 설립은 서울시정개발연구원, 대학교, 의정회, 자체 조례와 재단법인을 통한 설립이 가능하겠으나, 단기적으로는 서울시정개발연구원과 대학교와의 협의를 통한 연구기관을 시범적으로 운영하고 장기적으로 관련 재정과 공간이 확보된 후 서울시정개발연구원과 같이 독립적인 연구기관을 설립하는 중장기적 대책이 필요하다고 할 것임.

- ① 제1안 : 서울시정개발연구원내 설치
- ② 제2안 : 의회선정 대학교내 설치

## 제6절 지방의정연수시스템 운영방안

- 서울시의회의 전문성을 제고시키기 위한 가장 효과적인 방안은 서울시의 시정과 의정에 관한 체계적 습득을 위한 교육훈련프로그램을 개발하고 전문적으로 교육을 담당할 수 있는 기관을 설립시키는 것임.
- 현재 서울시의회 의원들은 자신의 전문성을 높이기 위하여 각종 연찬회(세미나, 간담회 등)와 해외연수를 활용하고 있으나 의원 대상 연수프로그램은 국회 의정연수원, 지방행정연구원 등에서 실시하는 교육프로그램을 활용하거나 일부 특수대학원의 학위 또는 아카데미 과정의 이수를 통한 개별적으로 이루어지고 있으며, 상임위원회별로 세미나, 연수회, 토론회를 산발적으로 운영하고 있어 전문지식을 습득하는데 한계가 있음.
- 서울시의회의 역할 증대와 기대감 확산에 적극적이고 능동적으로 대응하기 위하여, 그리고 서울시 자치여건에 맞는 의정 발전을 위하여 서울시 정책들의 체계적 습득과, 의회운영방법, 의정활동에 대해 체계적으로 연수를 받을 수 있는 체계의 구축이 필요함.
- 의정전문연수기관은 교육·훈련 기능이외에 지방의회 의원의 입법과 정책활동을 지원하고, 지방정책 및 제도 개선에 관한 연구활동, 지방의회 운영 및 제도 개선에 관련한 내용 연구 등 지방의회에 필요한 연구기능까지도 장기적으로 확보할 필요가 있음.
- 현실성 있는 의정연수로 그 성과를 크게 제고시키고, 의원간 및 의회간 교류와 협력체계를 구축함으로써 의회활동의 전문성, 효율성을 높일 수 있으며, 그 결과 지방의회와 의원에 대한 주민의 신뢰를 회복할 수 있을 것임.
- 의회 자체 프로그램에 의한 연수의 활성화는 물론 국내 대학교에 설치된 지방자치연구소, 대학원의 지방자치관련 학과와 연계하여 장단기 연수프로그램의 개발이 필요함.

- 효과적인 해외연수를 위해서는 해외연수 계획을 입안단계부터 주민에게 공개되고 투명성을 제고해야 함. 연수의 목적이 분명하여야 하고 방문대상지가 확정되어야 함(현지에서 즉흥적인 계획 변경을 최대한 줄임). 단기적으로는 외국과의 협력관계를 유지하는 대학교의 연구소등을 통해 연수일정을 체계적이고 효율적으로 마련하여야 함. 장기적으로는 의정연수원을 설립하여 위 기관에서 개별 지방의회의 의뢰를 받아 필요한 지원을 할 수 있는 체계를 구축하는 필요함.
- (가칭) 의정연수원을 설립하기 위해서 추진주체, 연수교육프로그램의 개발 및 연수소요 예측, 연수원 건립시기와 규모, 재원조달 방안 및 연수원 건립 로드맵에 대한 타당성 조사가 필요할 것임. 추진주체는 행정안전부·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회 공동 설립위원회 구성을 고려해볼 수 있음.
- 재원조달방안은 국회, 행정안전부, 시도의회의장협의회, 전국 시·군·자치구의회의장협의회가 기금을 조성하여 진행하는 것이 협력적인 의정활동 연계를 위한 타당한 대안이 될 수 있을 것임.

#### 제7절 의정활동 성과평가제도 도입방안

- 지방의회 의정활동에 대한 주민간의 상호성 증대와 특히 유급제 시행 이후 의정평가에 대한 내·외부적 요구가 끊임없이 제기되고 있어 어떤 방식으로든 지방의회 성과에 대한 논란은 계속될 수밖에 없는 환경임. 결국 지방의회의 신뢰성 제고와 의정활동 활성화 차원에서 의정성과에 대한 공개는 불가피한 시대적 흐름이므로 합리적인 기준과 근거를 구축하고 공개방식과 내용에 대한 논의가 진행되어야 할 것임.
- 4년 주기의 선거는 낮은 주민 참여와 소수자 배제의 문제를 등 대의민주주의의 한계를 표출하게 되므로 상시적인 의정활동 성과평가를 통해 정치적 대표성을 확보하고 주민에 대한 대응성과 의정활동의 투명성을 높이게 됨.
- 서울시의회 홈페이지 의안정보에는 제6대 의회부터 현재 제8대 의회까지의 조례안, 예·결산, 동의·결의안, 의견청취, 청원 등의 각종 의안정보(원안, 수정안, 검토보고서, 심사보고서)가 수록되어 있으며, 기본 통계자료가 제공되고 있음.

- 그러나 의원 또는 의회 활동상황에 대한 기초자료가 회의록, 의안정보 등을 통해 원자료(raw-data)로 제공하다보니 의정활동 결과물, 성과에 대한 체계적인 비교분석이 곤란하며 시민에게 배부되는 영상물 및 홍보물 또한 공급자 중심의 일방적 정보전달이 주를 이루고 있어 의정활동에 대한 관심과 이해를 증진시키는데 한계가 있음.
- 현실적인 서울시 의정평가 및 공개방법으로는 시의회에서 정한 의정활동 평가 항목에 근거해 해당연도의 의정성과 자료를 다음연도 3월말까지 시의회 홈페이지, 서울의회보 등을 통해 주민에게 공개하고 평가는 의회운영위원회가 주체가 되어 전문가, 시민대표의 참여하에 실시하며, 평가자료는 과거의 의정성과 및 타 시·도의회와 비교할 수 있도록 제공함.
- 의정성과 자료는 원자료의 제공과 함께 주민에게 제공되며, 평가내용은 만족(○), 보통(△), 미달(▽) 등 3단계로 하되, 최근 3년간 평가자료와 함께 제시함.
- 의원 임기 마지막 해에는 4년간의 의정활동 성과에 대한 종합적인 평가를 실시하여 의정백서 등을 통해 정보를 제공함.
- 이를 바탕으로 서울시의회의 지역 특성과 위상에 맞춰 다음의 평가항목을 제안하며, 다만 의정환경의 급격한 변화로 인한 새로운 평가항목이 필요할 경우에는 의회 운영위원회가 검토하여 수시로 추가 또는 변경토록 함.

○ 서울시의회의 의정성과 평가지표(예시)

평가항목		평가내용
의회 운영 현황	회기운영	• 본회의 개최일수 • 위원회 개최일수
	의회활성화	• 본회의 의원 토론·발언자 수
	의회예산	• 의정비 지급액 • 해당연도 예산 내역 • 전년도 (가)결산 내역
	의회홍보	• 서울의회보 발행 • 의회홈페이지 운영
	의원연수	• 지방의원 연수 실적
의정 활동 성과	안전심의	• 안전심사 실적 • 안전심사 시간
	조례 제·개정	• 의회(의원+위원회) 발의 비율 • 자치조례 제·개정 비율
	예·결산	• 예산 수정액 비율 • 예·결산지적 사업 비율
	행정사무감·조사	• 행정사무감·조사 실시 실적 • 행정사무감·조사 지적건수
	주민대표	• 민원 및 청원 처리 실적 • 주민 참여 횟수
	주민만족도	• 의정 참여 주민에 대한 만족도 조사







**참고문헌**



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김순규 외 11, 「정치학 개론」 서울: 박영사, 1993.
- 김웅기, 「미국의 지방자치」, 서울, 대영문화사, 2001.
- 김학도, 「도시화 시대의 지방행정론」, 서울: 박인사, 1998.
- 김흥기, 「국가와 시민참여」, 서울: 대왕사, 1993.
- 박봉국, 「지방의회과정론」, 서울, 박영사, 2006.
- 박응격, 「지방행정론」, 서울: 신조사, 2003.
- 이기우, 「지방자치이론」, 서울: 법문사, 2000.
- 이달곤, 「지방정부론」, 서울: 박영사, 2004.
- 이규환, 「도시행정론」, 서울: 녹원출판사, 1990.
- 정세욱, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1995.
- 조창현, 「행정학원론」, 서울: 법문사, 1997.
- 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1990.
- 최호준, 「시민행정론」, 서울: 巨木, 1996.
- 최효한, 「의회정치의 이론과 실제」 서울: 박영사, 1981.
- 한국지방자치단체국제화재단, 「외국의 지방의회 운영 : 미국, 프랑스, 일본, 영국」, 2003.

### 2. 논문

- 강상원·이승모. (2008). 광역의회 의정활동의 특성 분석: 서울시의회(1991-2006)를 중심으로. 한양대학교 행정문제연구소. 「행정문제논집」, 23(2). pp.67-98.
- 강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회의 의정활동 평가: 광주광역시의회(1991-2001)를 중심으로. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」, 14(3). pp. 5-19.
- 국회 입법조사처. (2011.7). 지방의회의 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제. 「이슈와 논점」, 제267호.

- 국회 행정안전위원회. (2011.3). 「지방자치법」 일부개정법률안 검토보고서.  
 \_\_\_\_\_ . (2010.11). 「지방자치법」 일부개정법률안 검토보고서.
- 김성호·황아란·안영훈. (2002). 「지방의회의 의정활동 성과평가모형 개발과 적용 방안」. 한국지방행정연구원.
- 박종관·유준석. (2005). 「지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로. 한국 지방자치학회. 「한국지방자치학회보」, 17(4). pp.67-88.
- 서울특별시의회. (2005). 「광역시의회의 정책보좌기능에 관한 연구」.  
 \_\_\_\_\_ . (2006). 「지방의원 유급화로 인한 의정환경 변화에 따른 의회사무 처 대응방안」.  
 \_\_\_\_\_ . (2007). 지방의회의 인사권독립과 의원보좌관계 도입방안. 제26회 의정세미나.  
 \_\_\_\_\_ . (2008). 「서울특별시의회 의정서포터즈 시범운영 및 제도화 방안 연구」. 통합보고서.  
 \_\_\_\_\_ . (2009). 「지방의회 발전을 위한 비교연구」
- 송광태·김현태. (2000). 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용. 한국도시행정학회. 「도시행정학보」, 13(1). pp.1-26.
- 신원득. (2010). 「지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 안영훈. (2007). 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 오택영. (2010). 지방의회 전문보좌관계 실시에 관한 연구 - 경기도의회를 중심으로. 한경대학교 석사학위논문.
- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대 의회의 비교를 중심으로. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」, 17(2). pp.23-43.
- 이승중, “지방의원의 유급제 문제” 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회」. 한국지방자치학회·한국지방행정연구원, 2000.
- 이재성, “지방의회 예산심의, 무엇이 문제인가”, 「지방자치」 통권 제53호. 서울 : 현대사회연구소, 1993.
- 이정희·윤종빈. (2000). 한국에서의 의정활동 평가: 주체·방법·정치적 함의. 한국 정치학회 2000년도 연례학술회의.

- 이주희, 5.31 지방선거의 결과와 과제 ; 지방의원 유급화가 의원선거에 미친영향 - 광역의원선거를 중심으로-, 대한지방행정공제회, 지방행정, 2006.
- 이혜영, 지방의원발의 활성화를 위한 입법고찰, 한국외국어대학교 법학연구소, 외법 논집 제22집, 2006. 5, pp. 89~117.
- 이태곤. (2006). 지방의회 의정활동 실적과 주민만족도 평가: 영천시의회를 중심으로. 대구대학교 대학원 박사학위논문
- 임성호. (2002). 한국지방의회의 운영과 개혁방향. 국회 행정자치위원회 정책연구보고서.
- 조선일. (2005). 지방의회 의정활동의 평가와 과제: 전남 동부지역을 중심으로. 한국거버넌스학회. 「한국거버넌스학회보」, 12(1). pp.167-191
- 주용학, “지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 14(1), 한국지방자치학회, 2002.
- 최근열·김영중, “지방의회의 의정활동 실태분석과 발전방안”, 「대한정치학회보」, 8(2), 대한정치학회, 2000.
- 최병대. (2009). 「경기도의회 정책보좌기능 제고방안」. 경기개발연구원.
- 최봉기, “지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할채신과 자질함 양” 「한국지방자치학회보」, 14(2), 한국지방자치학회, 2002.
- 최흥석, 정재진, 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제10권 제3호, 2006. 11, pp. 211~233.
- 한국지방자치학회. (2007). 「지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구」. 전국시도의회의장협의회 연구보고서.
- 행정안전부 지방행정종합정보시스템 "내고장살림"(www.laiis.go.kr)
- 행정안전부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2006). 『민선지방자치 10년 평가(1995~2005)』
- 황아란. (2003). 「지방의회 사무기구의 인사권 확대방안」. 한국지방행정연구원.
- 홍진혁. (2007). 제주특별자치도의회의 의정활동 성과평가모형 개발에 관한 연구. 제주대학교 행정대학원 석사학위논문.

### 3. 외국문헌

Craig Paul, Tomkins Adam(ed.)(2006), *The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective*, Oxford University Press, London, 2006.

Donald C. Menzel(ed.)(1996), *The American County Frontiers of Knowledge*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press

Patterson, S. C., "The Professional Staffs of Congressional Committees", *Administrative Science Quarterly*, Vol 15(1),

Rosenthal, A.(1974), *Legislative Performance in the States : Explorations of Committee Behavior*, New York : The Free Press.

Rosenthal, A.(1989), "The Legislative Institution : Transformed and at Risk," in C. Vans Horn(ed.), *The State of the States*, Washington, DC : CQ Press.

Weberg, B.(1993), "Changes in Legislative Staff," in J. Baker(ed.), *Readings on American Subnational Government : Diversity Innovations and Rejuvenation*, New York : Harper Collin's College Publishers.

Weiss, C.(1992), "Helping Government Think : Functions and Consequences of Policy Analysis Organization," in C. Weiss(ed.), *Organizations for Policy Analysis : Helping Government Think*, Newbury Park : Sage Publications.

Worthley, J. A. and E. G. Crane(1976), "Legislative Organization in the United States Administration", *Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, Vol 24(2), 1976.

Worthley, J. A.(1976), *Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration*, Chicago: Nelson Hall, 1976, pp. 160-166.

日本 都道府縣議長會 홈페이지(<http://www.gichokai.gr.jp/>) '各都道府縣議會の概況', 2003. 8. 15.



부부





**부 록**

서울특별시의회 정책능력 강화를 위한 설문지(의원)

안녕하십니까?

저희 한양대학교 지방자치연구소에서는 서울시의회에서 의뢰한 『서울시의회 정책능력 강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안에 관한 연구』를 수행하고 있습니다.

바쁘신 중에 대단히 죄송하오나, 의원님의 고견을 피력해 주시면 의회발전을 위한 보다 현실성있는 방안으로 연구하겠습니다. 이 메일은 오로지 서울시의회의원님들 개인 메일로만 보내드렸으며 응답내용은 반드시 익명으로 통계처리하겠습니다.

서울시의회 발전과 의원님의 건승을 중심으로 기원합니다.

2011년 9월 19일

한양대학교 지방자치연구소장 한상우 드림  
연 락 처 : 02-2220-1513/4, 팩스: 02-2292-1935  
이 메 일 : [cla2000@hanmail.net](mailto:cla2000@hanmail.net)(응답하신 파일을 첨부하시어 반송해주시시오)

\* 해당칸에 V 또는 O 표시하셔서 저장후 파일을 보내주십시오.

I. 의원님께서서는 다음의 입법 및 정책 의정활동에 있어 어디의 보좌를 가장 많이 받으십니까?(현재까지 또는 앞으로의 기대)

입법 및 정책 의정활동	의정보좌기구(또는 인력)						
	의사담당관실	의정담당관실	입법담당관실(정책연구실)	예산정책담당관실(정책연구실)	전문위원실	개인보좌진(서포터즈)	외부전문가
1 조례안 제안 및 심의							
2 예산안 심의							
3 행정사무조사 및 감사							
4 청원 및 민원 처리							
5 시정질문							
6 주요 정책안 제안 및 심의							

Ⅱ. 다음 가능요인들에 의해 얼마나 의원님의 입법 및 정책 의정활동을 제약받고 계십니까?

입법 및 정책 의정활동 제약가능 요인	의견		
	① 매우 크게 제약받고 있음	② 제약을 받고 있는 편임	③ 전혀 제약받고 있지 않음
1	법령의 규정(활동제한이나 입법상 불비)		
2	집행부의 비협조		
3	의안처리과정에서의 토론 및 시간부족		
4	사무처 의정보좌인력 부족		
5	사무처 의정보좌 내용 미흡		
6	의원의 지식 정보 불충분		
7	의원의 의정활동 할애 시간부족		
8	의정활동비 등의 예산지원 미흡		
9	의정연수기회의 부족		
10	기타(직접 기술)		

Ⅲ. 의원님의 입법 및 정책 의정활동 보좌 강화를 위한 다음 방안들에 대해 어떻게 평가하십니까?

의정활동 보좌 강화 방안	평가의견			
	① 바람직하며 실현가능성있음	② 바람직하나 실현가능성없음	③ 바람직하지 않음	④ 의견없음
1	의원 개인별 의정보좌관제 도입			
2	공동보좌관제 도입			
3	사무처 직원 인사권독립			
4	의사담당관실 의정담당관실 조직 및 인력확대			
5	정책연구실 전문인력확대 (현재 입법담당관실 2팀 예산정책담당관실 2팀임)			
6	전문위원의 개방직화			
7	전문위원의 직급을 34급으로 상향조정			
8	의원연구단체 활성화 및 지원확대			
9	정책연구위원회의 활성화 및 지원확대			
10	의회 자체 의정연수프로그램 확대			
11	의정연수원건립			

V. 의정연수를 실시하는 경우(의정연수원이나 자치 프로그램), 의원님께서는 다음 과목들에 대하여 어느 정도 필요하다고 평가하십니까?

의정연수교과목	평가의견		
	① 매우 필요함	② 보통임	③ 필요 하지 않음
1 조례입법실무			
2 예산 및 결산 분석심의 기법			
3 행정사무조사 및 감사 기법			
4 조사(주민의견조사) 및 통계분석기법			
5 정보매체활용방법(인터넷, 트위터 등)			
6 정책의 입안 및 평가방법			
7 의정관련 법규해설			
8 회의진행 및 발언요령			
9 의회 및 지방정치학			
10 유권자 관리 및 지방선거관련과목			
11 경제학, 재정학, 지방세법			
12 지역개발전략수립 및 평가			
13 경영화			
14 분야별 도시정책(환경, 교통, 주택, 등)			
15 인문학 및 교양			
16 교육, 문화, 국제교류			
17 기타(직접 적어주십시오)			

서울특별시의회 정책능력 강화를 위한 설문지(사무처)

안녕하십니까?

저희 한양대학교 지방자치연구소에서는 귀 의회에서 의뢰한 『서울시의회 정책 능력 강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안에 관한 연구』를 수행하고 있습니다.

바쁘신 중에 대단히 죄송하오나, 선생님의 고견을 피력해 주시면 의회발전을 위한 보다 현실성있는 방안으로 연구하겠습니다. 이 메일은 오로지 선생님 개인 메일로만 보내드렸으며 응답내용은 반드시 익명으로 통계처리하겠습니다. 서울시의회의 발전과 선생님의 건승을 충심으로 기원드립니다.

2011년 9월 19일

한양대학교 지방자치연구소장 한상우 드림  
연 락 처 : 02-2220-1513/4, 팩스: 02-2292-1935  
이 메 일 : [cla2000@hanmail.net](mailto:cla2000@hanmail.net)(응답하신 파일을 첨부하시어 발송)

\* 해당칸에 V 또는 O 표시하셔서 저장후 파일을 보내주십시오.

I. 선생님의 근무부서는 어디십니까?

①의사담당관실	②의정담당관실	③입법담당관실 (정책연구실)	④예산정책담당관실 (정책연구실)	⑤전문위원실

II. 지금까지 서울시의회의 다음 각 분야의 의회기능은 얼마나 잘 수행되고 있다고 평가하십니까?

입법 및 정책 의정활동	평가의견				
	① 매우 잘 수행되고 있다.	② 잘 수행되고 있다.	③ 미흡하다	④ 매우 미흡하다	⑤ 의견없음 (잘 모름)
1 조례안 제안 및 심의기능					
2 예산안 심의기능					
3 행정사무조사·감사기능					
4 청원·민원 처리기능					
5 시정질문					
6 정책안 제안 및 심의기능					

Ⅲ. 선생님께서는 다음 요인들이 의회의 입법 및 정책기능을 얼마나 제약한다고 생각하십니까?

입법 및 정책 의정활동 제약가능 요인	의견		
	① 매우 크게 제약	② 제약하는 편임	③ 전혀 제약하지 않음
1 법령의 규정(활동제한이나 입법상 불비)			
2 집행부의 비협조			
3 의안처리과정에서의 토론 및 시간부족			
4 사무처 의정보좌인력 부족			
5 사무처 의정보좌 내용 미흡			
6 의원의 지식 정보 불충분			
7 의원의 의정활동 할애 시간부족			
8 의정활동비 등의 예산지원 미흡			
9 의정연수기회의 부족			
10 기타(직접 기술)			

Ⅳ. 서울시의회의 입법 및 정책 의정활동 보좌기능강화를 위한 다음 방안들에 대해 어떻게 평가하십니까?

의정활동 보좌 강화 방안	평가의견			
	① 바람직하며 실현가능성있음	② 바람직하나 실현가능성없음	③ 바람직하지 않음	④ 의견없음
1 의원 개인별 의정보좌관제 도입				
2 공동보좌관제 도입				
3 사무처 직원 인사권독립				
4 의사담당관실 의정담당관실 조직 및 인력확대				
5 정책연구실 전문인력확대 (현재 입법담당관실 2팀 예산정책담당관실 2팀임)				
6 전문위원의 개방직화				
7 전문위원의 직급을 34급으로 상향조정				
8 의원연구단체 활성화 및 지원확대				
9 정책연구위원회의 활성화 및 지원확대				
10 의회 자체 의정연수프로그램 확대				
11 의정연수원건립				
12 기타(직접 기술)				

IV. 다음 서울시의회의 사무처의 인사제도 개선안에 대한 선생님의 의견은 어떠하십니까?

인사제도 개선안		① 바람직하며 실현가능성있음	② 바람직하나 실현가능성없음	③ 바람직하지 않음	④ 의견없음
1	인사권독립과 의회직렬제도 도입				
2	의회직렬제도 도입시 시·도별 인사제도				
3	의회직렬제도 도입시 전국범위 인사교류				
4	의회직렬을 전문직과 의회행정직으로 구분				
5	사무기구의 장과 전문위원에 대한 인사권은 지방 의회의 장이 독립적인 인사권을 갖되 이를 제외한 일반직 공무원의 경우 현행과 같이 지방자치 단체의 장이 행사(인사권 이원화)				
6	의장이 지방공무원 가운데 의회사무기구에 필요한 직원을 임명하면 지방자치단체장이 이들을 지방의회로 파견				
7	단체장이 의회 사무기구에서 필요로 하는 인력의 일정배수(2배수 또는 3배수)를 추천하고, 지방의회의 의장이 인사권을 행사				
8	기타(직접 기술)				

서 명(書名) : 서울특별시의회 정책능력강화를 위한  
의회시스템과 제도적 장치방안 연구

출 판 : 2011년 10월 4일

연 구 진 : 책임연구원 한 상 우  
연 구 원 임종현 최영훈 최은숙 기노용

자 문 : 김명수 서울특별시의회 운영위원회 위원장  
이혜영 서울특별시의회 운영전문위원

발 행 인 : 서울특별시의회의장

발 행 처 : 서울특별시의회 입법담당관

연 락 사 항 : 서울특별시의회

주소 서울특별시 중구 태평로 1가 서울특별시의회

전화 02-3702-1550 전송 02-3702-1560

한양대학교 산학협력단

주소 서울특별시 성동구 왕십리로 222 한양대학교 산학협력단

전화 02-3702-12151 전송 02-2220-0969

『본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을  
알려드립니다.』