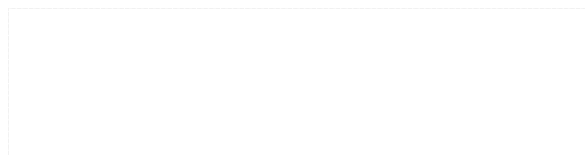


2019 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

# 서울시의회 산하 입법조사기구 설립 방안에 대한 연구

2019. 09. 05.



# 제출문

## 서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시의회 산하 입법조사기구 설립 방안에 대한 연구」의 최종 보고서로 제출합니다.

2019. 09. 05.

- 과제제안 : 한기영 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 한국정당학회
- 책임연구원 : 김준석 (동국대학교 정치외교학과 교수)
- 연구원 : 가상준 (단국대학교 정치외교학과 교수)  
구본상 (충북대학교 정치외교학과 교수)  
장승진 (국민대학교 정치외교학과 교수)  
임유진 (경희대학교 학술연구 교수)
- 보조연구원 : 김영진 (분쟁해결연구센터 연구원)  
임다울 (동국대학교 정치외교학과)
- 자문위원 : 문병기 (한국방송통신대학교 행정학과 교수)  
권영주 (서울시립대학교 행정학과 교수)  
최봉석 (동국대학교 법학과 교수)  
임혜자 (전 청와대 시민사회수석실 선임행정관)  
한문철 (라이나전성기재단 상임이사)  
김선희 (서울시의회 운영전문위원실 수석전문위원)

(요약문)

## 서울시의회 산하 입법조사기구 설립 방안에 대한 연구

한국정당학회 연구진

### 요 약

민주화 이후 한국의 지방자치제도는 급격한 변화와 발전을 이루어내었다고 평가할 수 있다. 물론 정부의 성향에 따라 부침은 없었던 것은 아니지만, 기본적으로는 정치적 분권에 이어 행정적 분권과 재정적 분권이라는 측면에서도 자치가 확대되는 방향으로 나아가고 있다. 하지만, 여전히 한국의 지방자치는 중앙정부의 법령을 통한 제약으로부터 자유롭지 않으며, 특히 지방자치단체 내에서 자치단체의 장과 지방의회와의 권력 공유와 견제가 제대로 작동한다고 보기 어렵다. 지방정치의 중심은 결국 주민의 대표기관인 지방의회가 되어야 한다. 이러한 관점에서 한국의 지방의회가 그에 걸맞은 권한과 지위를 갖추고 있는가는 매우 중요한 문제다.

현재 한국의 지방의회는 지방자치의 심화라는 큰 흐름에 걸맞은 권한과 지위를 가지고 있지 않다. 첫 번째로 헌법에 규정된 법령 우위의 원칙 및 조세법률주의로 인해 지방의회가 조례를 제정하거나 독자적인 과세권을 행사하는 데 있어서 제약이 크다. 특히 지역주민의 의사에 기반을 두어 만들어진 조례가 대통령령 및 각 부처의 부령 등 기타 행정입법에 의해서도 구속될 수 있다는 사실은 지방의회 권한의 위상에 커다란 어려움이다. 두 번째로 한국의 지방정부는 기본적으로 지방의회에 비해 단체장의 권한이 매우 크게 설정되어 있는 강시장-약의회 모형을 채택하고 있다. 특히 지방자치단체장이 지방의회에 대하여 조례제출권, 예산편성권, 재의요구권 등을 가지고 있는 데 반해, 지방의회가 단체장을 감시하고 견제하기 위한 제도는 상대적으로 덜 명확하게 규정되어 있다. 마지막으로, 지방의회 자율적인 의정활동을 위한 지원조직을 갖고 있지 않다. 지방의회 사무직에 대한 인사권이 단체장에게 귀속되어 있으며, 지방의원들의 의정활동을 보조 하기 위한 보좌진 및 지원기구 역시 의회가 독자적인 제도 기관으로 활동하기에 미비하다.

지방의회가 처한 제약과 한계를 극복하기 위한 방안으로서 최근 「지방의회법」을 위시하여, 정부 주도의 「지방자치법 전부개정안」, 국회의원에 의한 「지방의회법 일부개정안」 등이 현재 국회에 계류 중이다. 모두 한국 지방자치제도를 개혁하여 실질적인 차원의 지방분권을 달성하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 지방의회 권한과 위상을 강화시키기 위한 조항들을 포함하고 있다. 특히 지방의회 정책역량 및 자율성 강화와 관련하여 이 법안들은 공통적으로 지방의회 독자적인 인사권 행사나 정책지원 전문인력 배치 등을 제안한다. 현재 국회 소

관 상임위원회에 계류 중인 이러한 법안들이 통과된다면, 지방자치단체를 감시하고 견제하기 위한 지방의회의 권한과 위상을 크게 강화시킬 것이다. 물론 이들 법안이 국회를 통과할 수 있을지는 현재로서 불분명한 것 또한 사실이다. 따라서 이러한 법 개정 없이도 실질적인 차원에서 지방의회의 정책역량을 강화시킬 수 있는 방안이 무엇이 있는가에 대한 전략과 접근 또한 요구된다고 할 수 있다. 다시 말해서 법 개정을 통한 일괄적인 해결책을 지속적으로 추진하는 것과 동시에 현재의 지방자치법 체제 내에서 지방의회의 정책역량 강화를 모색하는 점진적인 방안이 병행되어야 한다.

입법지원기관은 의원의 입법활동과 관련한 활동을 지원하는 조직으로 입법부 내 제도화된 기구와 그 소속인력, 즉 의원보좌진, 위원회 공무원, 의회소속 독립기관 등이 포함된다. 입법지원기관은 의원들의 입법 활동과정에서 법률안과 관련된 자료조사, 자료 분석 및 논리적 타당성 검토, 법률 검토 등을 지원함으로써 의원들의 입법전문성을 제고하는 역할을 수행한다. 국회는 개인 차원의 지원으로서 의원별 유급보좌관과 조직 차원의 지원으로서 국회사무처 전문위원, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등을 두고 있다. 뿐만 아니라 국회 차원의 정책능력 제고를 위해 2018년 국회미래연구원을 신설하여 중장기에 걸친 국회차원의 미래 연구를 통해 정책능력을 제고하고 있다.

반면, 중앙사무의 지방이전 등 지방자치의 확대에도 불구하고 지방의회의 의정활동 지원을 위한 정책지원제도는 여전히 제한적인 수준에 머물러있다. 지방의회에서는 지방의회 사무기구, 전문위원 그리고 정책지원기구 등을 통한 정책보좌제도 형식으로 운영되고 있다. 각 광역단체에서는 의원별 유급보좌관 및 입법지원기구 등의 설립을 통해 지방의회 의원들의 전문성을 제고함으로써 지방자치를 활성화하기 위한 다양한 노력을 경주해왔다. 예컨대, 서울시의회는 '서울시청년 일자리 창출을 위한 인턴십 운영'을 통해 청년 일자리 창출과 함께 의원의 정책능력을 제고하고자 했다. 또한 경기도의회는 경기개발연구원의 지원을 받아 '경기개발연구원 의정지원센터'를 설립하여 의원들이 의정활동에 필요한 전문적 지원사항을 보좌받을 수 있도록 했다. 그러나 서울시의회와 경기도의회의 시도는 모두 대립형 의회 하 지방정부와의 경쟁과 「지방자치법」과 감사원의 지적에 따라 무산될 수밖에 없었다. 반면, 제주특별자치도의 경우에는 지방정부와의 협력을 통해 '의정자료센터'를 설립했고, 다양한 국회도서관과의 상호협력을 체결함으로써 입법자료 및 관련 정책 자료를 제공하는 입법정보의 허브(Hub)로서 역할을 담당하고 있다.

IV장에서 살펴볼 해외 사례는 지방정부가 기관 대립형 권력구조를 가지며, 서울과 같이 대도시 의회로서 독립적 입법지원기구를 설치하여 운영 혹은 이를 시도한 경험을 가진 미국을 대상으로 연구 범위를 좁혔다. 미국의 경우 의원 수를 늘리는 대신 의원들의 입법 활동을 지원하는 제도와 조직을 확대하는 정책을 펼쳤다. 연방정부 차원에서 이러한 노력과 정책 지향은 대도시의 지방의회에서도 시간을 두고 반영되었다. 그 가운데 입법지원기구인 입법분석관실(Legislative Analyst Office, LAO)을 설립 후 성공적으로 운영해 온 캘리포니아주, 캘리포니아주 내 로스앤젤레스시의 수석입법관실(Office of Chief Legislative Analyst), 샌디에이고시의 독

립예산분석실(Office of Independent Budget Analyst, IBA), 그리고 미국 내 제3의 거대도시인 시카고시에서의 시민연맹이 중심이 된 입법지원기구 설립 제안과 그 좌절 사례, 시와 카운티가 결합한 독특한 형태의 지방정부를 가진 샌프란시스코 시-카운티 감독관위원회(Board of Supervisors)를 다루었다.

캘리포니아주 입법분석관실은 미연방 의회예산국(Congressional Budget Office, CBO)보다도 30년 이상 앞선 1941년에 설립되었다. 즉 미국 의회의 독자적 입법지원기구의 원형이다. 예산 권력의 균형이 1930년대 초 이후 행정부로 옮겨갔음을 우려한 캘리포니아 주의회는 독자적인 예산 정보 및 분석 출처를 얻고자 했고, 주 정부가 시행하는 프로그램이 효과적으로 시행되도록 도울 수 있는 전문적 지원을 받고자 했다. 또한, 계속 증가하는 정부의 비용을 줄이고, 정부를 보다 효율적이고 경제적으로 만들고자 했다. 당시 주지사가 주의회의 입법분석관실 설립에 대한 법안을 승인 거부하였으나, 의회는 상하원 공동규칙을 통해 같은 해 법령으로 입법분석관실을 설치했다.

총 56명 규모의 입법분석관실은 캘리포니아 주 정부의 재정과 운영 모두를 검토하고 분석한다. 또한, 자치에 주민 참여가 가장 활발한 캘리포니아주의 주민 발의안 및 투표 법안의 재정 분석도 수행한다. 나아가 공공정책 대안을 개발하는 업무까지 담당한다. 16명의 양원 합동 입법예산위원회가 입법분석관을 임명하고 입법분석관실의 운영을 감독한다. 캘리포니아 주의회 입법분석관은 대중에게 잘 알려지지 않았으나 주의회에서 가장 영향력 있고, 중요하며, 안정적인 직책 가운데 하나이다. 입법분석관이 행정 및 예산 관련 분야에 대한 전문 지식 외에 지녀야 할 가장 중요한 덕목으로 언급되는 것이 바로 비(非)정파성이다. 입법분석관에게 비정파성이 무엇보다 중요한 이유는 그 직책의 근속성 때문이다. 즉 입법분석관은 일단 임명되면 매우 오랜 기간 그 직책을 수행한다. 예를 들어, 에이 앨런 포스트(A. Alan Post)는 1949년부터 1977년까지 무려 28년 동안 입법분석관으로 근무했다. 이들은 오랜 기간 자신의 견해를 유지하는 경향이 있으며, 이들의 견해는 주의회 정책 결정에 오랜 기간 영향을 미치기 때문이다. 그러나 그 직책의 중요성과 근속성에 비해 대중에게 잘 알려지지 않았던 것도 지금까지 역대 입법분석관들이 철저하게 비정파적인 것을 지향했기 때문이다.

1974년에 시의회 가운데 처음으로 로스엔젤레스 시의회는 수석입법분석관실을 설립하였다. 현재 총 45명으로 구성된 수석입법분석관실은 몇 가지 제도적 특징을 보인다. 상대적으로 시장의 영향으로부터 자유로우며 해임을 위한 정족수 기준도 높아 임기도 안정적으로 보장된다. 상대적으로 높은 수준의 보수를 제공함으로써 양질의 전문연구인력을 충원할 수 있다. 무엇보다 시의회 의원의 임기가 3회로 제한되어 의회 조직 인원이 빈번하게 교체되는 반면 상대적으로 수석입법분석관을 비롯한 직원의 지속성이 높다. 이러한 제도적 특징에 따라 수석입법분석관실은 시의회 구성원들의 전폭적인 신뢰를 얻고 있다. 이러한 제도에 기인한 요인 외에도 그간 수석입법분석관들의 노력도 이 기관의 영향력 확대에 도움을 주었다. 특히 로날드 디튼(Ronald Deaton)과 제리 밀러(Gerry Miller)는 오랜 시의회 관련 경험과 비정파적이고 객관적인 보고서 작성과 정책 제안을 위해 노력했다. 제도적 특징에 이러한 개별 노력이 덧붙여지면

서 수석입법분석관실은 시 현장에는 거의 언급되지 않지만, 시의회의 정책 결정에는 실질적 영향력을 행사하는 기관으로 발전하였다.

인구가 130만을 넘는 미국 내 제7의 도시인 샌디에이고시에는 시 현장에 따라 독립적 예산 분석기구인 독립예산분석관(Independent Budget Analyst, IBA)을 두고 있다. 독립예산분석관은 샌디에이고시에 재정 및 정책적 영향을 줄 수 있는 모든 입법 항목에 대해 명백하고 객관적이며 비판향적인 분석과 조언을 샌디에이고 시의회는 물론 일반 시민들에게도 제공할 의무가 있다. 2004년 11월 2일 샌디에이고시 유권자들은 시 정부 형태를 기존의 매니저형에서 강시장-강의회형 구조로 전환하여 5년간 실험하였다. 이 제안은 시의회에 독립예산분석관실을 설립하고, 조례에 따라 분석관실의 권한을 설정하며, 분석관에게도 담당자들을 결정할 수 있는 권한을 부여하였다. 시의회는 독립예산분석관의 임명 및 해임 권한을 가지고 있다는 점에서 독립예산분석관은 시의회의 절대적 영향력 내에 있다. 독립예산분석관은 당해 시의 연간 예산 및 세출 절차를 통해 해당 부서 직원의 임명권을 가지며, 시 현장의 공무원 규정에 따라야 한다. 2019년 현재 독립예산분석관실은 로스엔젤레스시 수석입법분석관실보다는 적은 총 10명으로 이루어져 있다. 그러나 샌디에이고시 독립재정분석관은 짧은 역사에도 불구하고 절대적 시장 권력에 대한 균형자 역할을 담당하고 있다. 언론과 정치적 논쟁에서 독립재정분석관이 거의 드러나지 않고 있다는 것은 이들의 비정파적 분석 노력이 반영되었고, 로스엔젤레스 수석입법분석관처럼 샌디에이고시에서도 성공적으로 정착되었음을 의미한다.

시카고 시의회 역시 시의회 내에 독립적인 예산 및 입법 분석을 담당하는 부서를 만들려는 노력을 기울여왔다. 시민연맹과 시의회 의원들 가운데 독립예산분석실 설립을 주장한 의원들은 시의회가 행정부와 동등한 수준의 정보에 입각해 의사 결정을 내리고 효과적으로 입법화하기 위해서 자신들에게 필요한 정보와 분석이 매우 중요하다고 보았다. 2012년부터 시의회에 독자적 예산 분석실 설립과 관련한 조례안이 상정되었으나 2015년에 부결됐다.

시카고 시의회의 입법지원기구를 설치하려는 시도가 실패한 원인을 다음과 같이 분석해 볼 수 있다. 첫째, 주민들이 시의회의 입법 역량을 강화할 수 있는 독립적 입법지원기구 필요성을 충분히 느끼지 못했기 때문이다. 일반적으로 시의회의 규모가 커지게 되면, 정책 결정과 감독을 강조하는 입법기구로서의 기능보다 지역구민 서비스와 지역화한 이익에 더 초점을 두는 경향이 나타난다. 반대로 작은 규모의 시의회는 전통적 입법 기능에 중점을 두는 경향을 보인다. 실제로 대규모 시의회인 시카고 시의회 의원들은 공공정책 이슈에 상대적으로 시간을 할애하는 경향을 보였다.

얼더맨(alderman)이라 불리는 50명의 선출직 시의회 의원 규모는 51명의 시의회 의원을 지닌 뉴욕시의회 다음이며, 시의회 의원이 담당하는 인구 비율은 1명당 53,912명으로 대도시 가운데 세 번째로 낮은 수준이다. 즉 인구 대비 의원 수가 많은 시의회라 할 수 있다. 시의회 내에 독자적 입법지원기구를 설립한 뉴욕시(1:160,297), 로스엔젤레스시(1:251,841), 샌디에이고시(1:145,267)보다 훨씬 적은 수치를 보인다. 로스엔젤레스시에 수석입법분석관실이 설립된 1974년 기준으로 보더라도 인구/의원 수 비율이 187,737이며, 이 비율에 따르면 대

략 13명 수준으로 줄여야 한다. 따라서 이에 찬성할 현역 의원들은 많지 않을 것으로 예상할 수 있다.

둘째, 시의회의 임기 제한이다. 독자적 입법분석관은 근속 경향이 강하다. 특히 시의회 경험이 일천한 초선 시의원인 경우 정책 전반에서 비정파적 입법분석관의 분석에 크게 의존하게 된다. 이들은 자연스럽게 입법지원기구로서의 입법분석관실의 중요성에 대해 공감할 가능성이 크다. 반면 시의원 임기에 제한이 없으면 시의회에서의 경험이 많은 의원들은 자신의 경험이 정치적 자산이 되기 때문에 굳이 독자적 입법분석기관을 만들어 이들의 분석과 권고에 좌우되지 않기를 바랄 수 있다. 이렇게 보면, 시의원 임기 제한이 없는 시카고시에서 독자적 입법분석기관을 설립하는 것에 부정적인 입장인 시의원들은 적지 않을 것이며, 이들은 독립예산분석실 설립안에 반대표를 던졌을 가능성이 크다.

위의 사례 연구를 종합하면, 성공적인 입법지원기구의 설립은 기관 대립형 권력구조하에서 행정부보다 전문성과 정보에서 약점을 가진 소규모 의회에서 그 필요성에 대한 공감대가 커질 때 가능해진다. 그리고 입법지원기구의 장이 정파성에 좌우되지 않고 객관적 분석을 목표로 장기간 직책을 담당할 때 성공적으로 운영된다.

상기 해외 사례가 서울시의회에 주는 함의는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 서울시(광역) 시의원은 총 110명으로 인구/의원 수 비율이 89,150에 이른다. 이는 시의회 내에 독자적 입법지원기관을 설립한 뉴욕시, 로스엔젤레스시, 샌디에이고시보다 훨씬 적은 수치이지만, 기관 설립에 실패한 시카고시보다는 큰 수치이다. 인구/의원 수 비율로만 볼 때 강력한 시장의 권한을 견제하고 입법역량 강화가 필요하다고 많은 일반 시민이 느낄 것으로 기대하기는 어렵다. 또한 비정파적 입법지원기관이 만들어진다고 해도 재선에 대한 제약이 없는 한국의 지방의회에서 캘리포니아 입법분석관이나 로스엔젤레스시 수석입법분석관처럼 입법지원기관장이 시의원에게 강력한 영향력을 발휘할 것으로 기대하기 어렵다.

결국 미국 대도시의 사례에 근거할 때, 시의회 내 독자적 입법지원기구 설립이 힘을 얻기 위해서는 대규모 조직보다는 소규모 조직으로 우선 시작하는 것이 바람직하다 할 것이다. 또한 샌프란시스코시-카운티 감독관위원회 내 예산 및 입법분석관 분과 사례에서 보여주듯 공신력을 가진 회계 및 입법 분석을 할 수 있는 민간법인과 협력하는 것도 비용 부담을 줄일 수 있다는 점에서 충분히 고려해볼 만하다.

V장은 지방의회의 입법지원기구를 설치하는 데 있어 관련 법제도를 분석하고, 현재의 상황과 맞물려 지원기구의 설치를 위한 다양한 경우를 검토한다. 지방의회는 우리 헌법이 조문으로 정한 헌법기관이자, 자치입법기구로서 지방자치단체의 최고 의사결정권자이다. 그간의 많은 연구는 지방의회보다는 자치단체장에 무게를 실었다. 지방의회에 대해선 입법기능보다는 행정감사 등 자치단체장의 전횡을 제어하기 위한 감시와 견제가 강조되었다. 이는 현행 「지방자치법」의 과도한 행정통제와 ‘통할대표권’ 조항에 기인한다. 「지방자치법」의 행정입법에 대한 과도한 위임은 지방의회의 입법권한을 명목상의 기능으로 전락시켰고, 단체장에 대한 견제 및 감시 기능이 과도하게 강조되게 하였다. ‘통할대표권’은 단체장이 우선되고, 지방의회는 그에

대한 보조 역할을 수행하는 것으로 간주되었다.

「지방자치법」은 한국 지방자치의 과거와 현재를 한눈에 보이는 축적으로 비유된다. 현재의 「지방자치법」이 과연 지방자치를 보장하는 법인지, 제약하는 지에 대한 판단과는 별개로, 많은 연구자들은 「지방자치법」을 통해 한국 지방자치의 과거의 궤적을 살피고, 지방자치의 현재를 점검한다. 한국 지방자치의 현재는 안정적 제도화의 단계가 아니다. 1988년 이래 30년에 가까운 시간에도 불구하고 우리의 지방자치는 역동적 형성기를 거치고 있다. 부분 수리보다는 자체의 큰 틀에 대한 본질적 논의가 적합하다.

기본법인 「지방자치법」은 지방의 자치권이 보장되기 보다는, 중앙정부 위임과 통제가 법제화되는데 방점이 찍힌다. 총 16개 조항의 19개 항목에 대하여, 「지방자치법」은 먼저 “대통령령으로 정하”게 규정하였다. 중앙정부에서 일단 정하고, 그 제약 내에서 지방이 자치권을 활용하게 한 것이다.

「지방자치법」의 규정에 따라 자치단체의 대부분의 활동이 대통령령 등 행정명령의 제약을 받는다. 지방의회의 경우 대통령령 등 행정명령에 의해 그 권한이 가장 크게 제약받도록 규정된다. 「지방자치법」의 제15조와 제26조, 제44조는 지방의회의 핵심기능을 중앙의 행정통제 아래로 귀속시킨 조항이다. 의회가 조례를 어떻게 제정하고 개정하고, 폐지할 것인지는 대통령령의 정하는 범위에 한해 가능하다. 그러한 조례를 어떠한 절차를 거쳐서 만들지, 의회의 규칙을 어떻게 만들지에 대해 필요한 사항과 의회의 정례회와 그 운영에 필요한 사항 역시 대통령령이 정한다.

「지방자치법」에서 의회 내 조직의 설치와 관련한 조항은 제12절의 사무기구와 직원 항목의 제90조, 제91조, 제92조의 3개 조항이다. 제90조는 사무처의 설치에 대한 조항이다. 이 중 1항이 “시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다”고 규정한다. 의회 내 조직의 설치는 조례로 정할 수 있으나, 문제는 대통령령이 정하는 바에 따라 먼저 구속된다는 데 있다.

현재의 「지방자치법」 안에서 입법지원기구를 의회 사무처와 분리하여 독자적인 직속기구로 설치하는 것은 사실상 쉽지 않다. 현재의 법제 하에서의 의회지원기구의 설치 「지방자치법」의 위임조항에 따라 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 규정 하에서 의회의 지방공무원의 수를 제한적으로 늘리는 방법을 고려할 수 있다. 하지만, 정원기준 규정은 의회 사무처의 처장은 물론 과장 및 담당관의 직급까지 구체적으로 정하고 있고, 기준 인건비의 틀 하에서 지방자치단체 전체의 제살 깎아먹기 식의 기관 별 총 정원에 대한 조정이 수반된다.

V장은 입법지원기구 설치에 적용되는 기본 법제 검토에 이어, 나머지 절반은 현재의 상황을 고려할 때, 입법지원기구를 설치하기 위한 다양한 경우를 검토한다. 크게 아래의 다섯 가지 경우를 설정하고, 이에 따른 입법지원기구의 설치 가능성을 검토한다.

첫째, 현재의 「지방자치법」이 그대로 유지됨을 전제로, 현재의 법령이 허용하는 범위에서 입법지원기구를 설치해보는 안이 있다. 입법지원기구 혹은 부서를 사무처 내에 일단 설치하고,



점진적으로 입법을 통하여 의장 직속의 혹은 사무국 직속의 입법지원기구로 확대하는 방법을 검토한다. 자치단체장과 긴밀한 협조를 통해 의회사무국의 인력의 확대가 필요한 사안이다. 둘째, 자치단체장의 조직 설치의 권한을 바탕으로 출자를 통해 연구기관을 설치하고, 이를 의회와 단체장으로부터 독립시키는 방법도 있다.

셋째, 국회가 새로운 입법을 통해서 지방의회의 조례제정권 및 자치조직권한을 새롭게 규정함으로써 의회의 자치조직권을 강화할 수 있다. 2017년 2월 국회에 발의된 「지방의회법」은 하나의 예이다. 넷째, 기존의 「지방자치법」의 부분 혹은 전면 개정을 통할 수도 있다. 현재 20대 국회에는 95개의 「지방자치법」 개정안이 발의되어 있다. 의회 사무처 인사권을 단체장에서 의장으로 회복시키거나, 정책지원인력의 충원 법률상 근거 조항을 내용으로 한 「지방자치법 일부개정안」이 의원발의 되어있다. 추미애 의원 발의 「지방자치법 일부개정안」을 검토한다. 다섯째, 정부가 제출한 「지방자치법 전부개정안」 역시 정책지원인력 혹은 입법지원기구의 설치를 가능하게 하는 조항이 포함되어 있다. 이 역시 함께 검토한다.

첫 번째는 현행 제도 하 서울시의회 사무처 내에 입법지원기구를 설치하는 방안이다. 입법기구의 설립은 국회의 입법이 필요한 사항이기에, 일단 사무처의 부서 및 인력배치의 조정을 통하여 그 단초가 될 수 있는 조직을 설립하고, 이후 단계적으로 입법을 통하여 입법지원기구를 설치하는 내용이다. 현재의 서울시의회 사무처 조직과 2010년 과거의 서울시의회 사무처 조직을 비교하고, 정책지원영역 혹은 입법지원영역에 해당하는 기능을 한 곳으로 모으는 방법을 활용하였다. 두 가지 사전 전체를 활용한다. 우선 사실상의 상설조직은 그대로 유지한다. 사실상의 상설조직부서인 언론홍보, 의정담당, 의사담당은 그대로 유지하되, 과거의 조직변화에서 '정책'의 영역으로 변화를 거듭한 부서를 변경한다. 둘째, 현재의 5담당관 1실의 체계는 바꾸지 않는다. 업무의 변화에 따른 조직의 개편은 이루어지지만, 담당 공직자의 직위 등 공무체계에 관한 사항은 현행을 그대로 유지한다. 이를 통해 3가지의 제안을 제시한다.

두 번째 검토안은 광역과 기초 단체장의 출연을 통하여 정책연구원을 설립하고, 이를 활용하는 방법이다. 이는 기존의 최봉석 외(2018)의 자치입법원 구상을 검토하였다. 자치입법원 구상은 지방세연구원의 설립 사례를 벤치마킹한 것이다. 자치입법원의 설립을 위해 서울시는 물론, 25개 서울시 기초지방자치단체가 공동으로 출자하여 설립하는 방식을 제시한다. 관련 법규는 동일지방자치단체 내에 복수의 지방연구원 설립을 금지하지는 않으나, 행정안전부 장관의 설립허가를 받게 규정한다. 자치입법원은 지방의회나 자치단체의 장과 떨어진 별도의 조직으로 구성될 것을 제안한다.

자치입법원의 설립이 서울시의 광역자치단체장과 기초자치단체장의 권한에 기대고 있는 것은, 직속기관은 물론 자치단체의 운영과 관계된 설립의 권한이 자치단체장에 보다 크게 허용된 것에 주목한 것이다. 다만, 자치단체장에 의해 설립된 기관이 지방의회에 귀속되기에는 현재의 법적 어려움을 고려하여, 단체장과 의회 양자와는 독립된 조직으로 만들 것을 제안한 것

이다.

자치단체의 장의 기관 설립의 권한은 단체장의 고유의 권한인 것으로 알려져 있다. 하지만, 「지방자치법」의 112조부터 116조까지 행정기구, 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관의 설립에 있어 “그 지방자치단체의 조례로” 설치할 수 있게 되어있다. 이는 의회의 단체장에 대한 견제나 감시의 권한이 아니다. 의회의 고유 영역인 입법의 영역에 해당한다. 결국, 단체장의 기관 설치에 대한 권한은 단체장과 의회의 공유된 권력(sharing powers)의 일환을 서술한 것으로 해석되는 것이 바람직하다. 이러한 해석에 따르면, 단체장의 권한을 빌어 입법지원기관을 설치하고 의회 직속으로 설치하는 것도 가능하기는 하나, 현행법과의 충돌이나 논란을 피하기 위해서 독립기관으로 설치하는 것이 바람직하다.

세 번째 검토안인 「지방의회법」은 그간 무리한 행정명령 위임으로 인하여 권한이 크게 침해되었던 헌법기관 지방의회의 기능을 회복시키는 기본법안이다. 「지방의회법」은 기존의 지방자치 관련 법률이 가진 수직적·수평적 불균형적 시각에서 벗어나 ‘자치’의 틀 안에서 중앙과 지방의 상호 협력과 견제의 균형을 재정립하려 한다. 「지방의회법」은 별도의 기본법을 통해 지방의회의 목적, 기능, 역할, 운영 등을 구체적으로 정하고, 의회로서의 본래의 기능을 회복하려는 의지가 담겼다. 하지만, 「지방의회법」이 20대 국회 회기 내 처리될 가능성은 그다지 높지 않다. 행정자치부의 반대, 의안의 의제설정에서의 소외 등 정치적 요인들이 중요하게 작용한다. 향후 이러한 문제에 있어 법적 정합성이나 행정 효율성 등의 문제가 아닌 정치적 영역의 요인들에 대한 고려가 필요함을 보인다.

네 번째 검토안은 「지방자치법 일부개정 법률안(2000887)」의 처리의 경우이다. 지방의회의 의원에 대한 개별 의정지원 역할을 강화하기 위해서 재적의원 총수에 해당하는 정책지원전문인력을 선발할 수 있도록 법 규정을 마련하였다. 지방의회의 업무를 담당하면서도 그 인사권이 지방자치단체장에 귀속되어 업무수행에 있어 상당한 구속을 받았던 사무국 직원의 인사권을 의장에 부여하였다. 의회의 직원들이 자치단체로 돌아갔을 때를 생각하여 눈치 보기 행정을 할 여지를 줄이고, 의회 지원업무에 매진할 수 있는 유인을 제공한다. 또한, 의회 사무국이 집행부에 비하여 조직의 규모나 인력의 폭이 대단히 제한적인 점을 고려하여 조항을 정비한 점도 긍정적이다. 광역의회와 기초의회 간 상호 인사교류를 위한 협의체를 구성할 수 있게 하였을 뿐 아니라, 기존의 집행부-의회 간 인사교류 역시 유지할 수 있도록 하였다. 단, 집행부와 의회 간 인사교류의 경우 단체장이 일방적으로 인사를 하는 것이 아니라, 협의체를 통해 이루어지도록 조항을 정비하였다.

안전행정위원회에 여전히 계류 중이며, 특별한 변화가 없는 한 20대 국회에서 입법은 결실을 거두지 못할 가능성이 높다. 이러한 법안의 실제적 성법(成法)은 의회와 의원의 전문성 제고, 실효성의 측면과 소요비용의 측면이 종합적으로 고려되어야 한다는 의견과 함께 법안의 성법(成法) 자체의 어려움을 주로 논한다. 즉, 법안 내용에 있어서 문제가 있거나, 기존 법과의 충돌에 대한 우려가 아니다. 입법과정 속에서 좌초될 위험이 높음을 제기하고 있다. 이 법안과

동일한 내용이 19대 국회의 법제사법위원회의 문턱을 넘지 못하고 임기만료폐기되었던 사례를 제시한다.

다섯 번째 검토안은 「지방자치법 전부개정안(번호19472)」의 20대 국회 내 처리 가능성이 다. 「전부개정안」은 정부에 의해 2018년 말 입법 예고된 이래 수정을 거쳐 2019년 3월 29일 국회에 제출되었다. 지방의회의 정책지원기구의 설치와 관련한 사항은 해당 법의 다섯째 조항인 지방자치단체의 조직운영의 자율성을 확대한다는 입법목적과 연결될 수 있다. 특히 지방의회에 대한 역량 강화 및 인사권 강화를 위해서 정책지원 전문 인력을 둘 수 있게 하였다는 점을 들고 있고, 시도의회 사무직원에 대한 인사권을 지방의회 의장에 부여하였다고 강조하고 있으나, 여러 제한 조항을 통해 실질적 통제권은 중앙정부가 그대로 쥐고 있는 상태로 보인다.

안 제41조는 지방의회의원의 정책지원 전문인력을 정하며 두 개의 항목으로 구성된다. 제1항은 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방자치단체의 조례로 지방의회에 정책지원인력을 둘 수 있게 정한다. 제2항은 정책지원 전문인력을 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 안 제41조는 정책지원 전문인력의 법률적 근거조항으로 마련된 것으로, 「전부개정안」의 입법 시의회는 사무처 내에 정책지원 전문 인력을 충원할 수 있게 되었다. 다만, 여전히 직급, 직무 및 임용절차는 대통령령으로 정하며 지방공무원으로 정함에 따라, 의회의 조례를 통한 자치조직권은 제약 하에 놓이게 되었다. 결국, 정책지원 전문인력을 충원할 수 있으나, 중앙의 일률적 규정에 따라야 하고, 전체 공무원의 정원 중 사무처 내 혹은 지방정부 전체의 공무원 정원의 배분에 대한 단체장과의 협의가 필요하다. 정책지원 전문인력의 규모와 수에 대한 결정은 중앙정부의 통제 하에 놓인다. 다만, 시도의회 의장이 소속 공무원에 대한 임면부터 전반을 관장하게 된 것은 자치조직원에 있어 긍정적인 변화이다.

한국의 지방자치제도는 한국정치의 기울어진 단면을 그대로 반영한다. 대통령과 국회의 기울어진 권력관계는 자치단체장과 지방의회의 관계로 이어진다. 지방정부와 단체장 모두 권력을 놓고 싶지 않은 중앙정치권의 강력한 통제 하에 있다는 것이 큰 차이이다. 지방자치를 행정이나 법률이 아니라, 정치의 시각으로 접근해야 할 이유이다.



# 목 차

I. 서론	1
II. 민주화 이후 지방자치제도의 변화와 지방의회	4
1. 민주화 이후 지방자치제도의 변화	4
가. 민주화로의 이행과 지방선거의 실시	5
나. 김대중 정부 및 노무현 정부 시기	6
다. 이명박 정부 및 박근혜 정부 시기	6
라. 문재인 정부 시기	7
마. 소결	8
2. 지방자치제도 하 중앙정부와 지방정부의 관계 분석	8
가. 연방제와 단방제	9
나. 정부 간 관계론	10
다. 한국의 중앙-지방관계	11
3. 지방자치제도 하 자치단체장과 지방의회의 관계 분석	13
가. 기관분리형과 기관통합형	13
나. 지방의회와 지방자치단체장의 권한	14
다. 자치단체장과 지방의회의 상호관계	15
4. 지방의회의 권한과 제약요인	17
가. 헌법규정에 의한 지방의회의 권한 제약	17
나. 행정입법에 의한 입법권의 통제	17
다. 중앙정부의 재의요구에 의한 지방의회 통제	18
라. 입법역량 증진에의 제약	18
5. 지방자치제도 개혁과 지방의회 강화 방안	19
가. 「지방자치법」 전부개정안	19
나. 「지방의회법」 개정안	21
다. 소결	22

Ⅲ. 한국의 지방의회 입법지원기관 .....	23
1. 이론적 논의 .....	23
가. 기존연구 검토 .....	23
나. 지방의회 입법지원기관 관련 제도와 현황 .....	23
2. 한국 국회의 입법지원 기관 .....	29
가. 입법지원인력 .....	29
나. 입법지원기관 .....	30
다. 국회미래연구원 .....	38
3. 한국 지방의회의 입법지원기관: 현황 및 개선노력 .....	39
가. 서울시의회 .....	39
나. 경기도: 경기연구원 의정연구센터 .....	44
다. 제주특별자치도 .....	48
Ⅳ. 해외 사례 .....	51
1. 캘리포니아주의 입법분석관실 .....	52
2. 로스엔젤레스시 사례 .....	54
가. 로스엔젤레스시 정부 구성 .....	55
나. 수석입법분석관실 .....	58
다. 정책적 함의 .....	66
3. 샌디에이고시 사례 .....	68
가. 정부형태 변화와 독자적 입법지원기구 설립 .....	68
나. 독립예산분석관실 .....	68
4. 시카고시 실패 사례 .....	71
가. 시민연맹의 제안 .....	71
나. 설립 실패 조건 분석 .....	73

5. 샌프란시스코 시-카운티 사례 .....	75
6. 소결 및 서울시의회에 적용과 함의 .....	76
<b>V. 서울시의회 산하 입법지원기구의 설치 타당성 검토 및 분석 .....</b>	<b>78</b>
1. 산하 입법지원기구의 설치 타당성 검토: 입법지원기구 설치와 <b>관련한 기본 법규 검토 .....</b>	<b>78</b>
가. 헌법상 지방자치와 관련된 조항 .....	78
나. 현행 「지방자치법」의 입법지원기구 설치 관련 조항 .....	80
다. 대통령령 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 규정 .....	87
2. 산하 입법지원기구의 설치에 대한 대안적 모색 - 시나리오 <b>분석 .....</b>	<b>89</b>
가. 현행 제도 하에 사무처 내 입법조사부서 설치 후 단계적 입법을 시도 하는 방안 .....	89
나. 투자 및 출연기관을 포함한 집행부의 기구 정원규모와 연계한 입법 지원기관의 설치 .....	92
다. 대안적 지역 네트워크 조직으로서의 입법지역기구의 설치 .....	94
라. 「지방의회법 (전현희 의원 대표발의)」의 20대 국회 처리 .....	95
마. 의원들이 발의한 관련 「지방자치법 개정안」의 20대 국회 내 처리 .....	100
바. 정부가 제출한 「지방자치법 전부개정안 (번호19472)」의 통과 경우 .....	115
<b>VI. 서울시의회 입법지원조직 설립을 위한 과제와 대응방안 .....</b>	<b>119</b>
1. 서울시의회 입법지원조직 설립에 대한 SWOT 분석 .....	119
가. 대내적 환경: 강점과 약점 .....	119
나. 대외적 환경: 기회와 위협 .....	120

2. 서울시의회 입법지원조직 설립을 위한 시나리오 검토 및 정책  
제언 ..... 121

※ 참고문헌 ..... 123



## 표 목 차

〈표 1〉 정부 간의 관계에 대한 Wright의 모형 .....	10
〈표 2〉 제8기 지방의회(2018.7.~2020.6) 광역의회 상임위원회 현황 .....	24
〈표 3〉 의회사무기구의 설치기준 및 공무원 직급기준 .....	26
〈표 4〉 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(시, 도) .....	27
〈표 5〉 광역의회별 정책보좌기구 운영현황 .....	28
〈표 6〉 국회의원 보좌인력 제도 변천 .....	30
〈표 7〉 국회 입법지원기관 .....	31
〈표 8〉 (수석)전문위원 현황 .....	32
〈표 9〉 국회 법제실 의뢰 법률안 현황 .....	33
〈표 10〉 서울시의회 사무처 인력 현황(2019.7.31.) .....	40
〈표 11〉 서울시의회 입법담당관의 주요업무 .....	41
〈표 12〉 서울시의회 예산정책담당관의 주요업무 .....	41
〈표 13〉 상임위원회별 전문위원 현황(2019.8.3. 기준) .....	42
〈표 14〉 서울시의회 유급보좌관 추진 관련 연표 .....	43
〈표 15〉 서울시의회 조례안 제안자별 발의건수 및 비율 .....	44
〈표 16〉 경기도의회 사무처 조직 .....	45
〈표 17〉 의정지원센터 입법지원 현황 .....	47
〈표 18〉 정책자문위원 배치현황(2019.08.05. 기준) .....	49
〈표 19〉 로스엔젤레스시 수석입법분석관실 구성(2019년 6월 현재) .....	60
〈표 20〉 15개 미국 거대도시의 시의회 비교 .....	74
〈표 21〉 현행 대한민국헌법의 지방자치 관련 규정 .....	80
〈표 22〉 「지방자치법」에서 대통령령에 위임한 조항 .....	82
〈표 23〉 현행 지방자치법의 사무기구와 직원 조문 .....	85
〈표 24〉 현행 지방자치법의 전문위원 관련 조항 .....	86
〈표 25〉 「지방자치법」상의 서울시에 대한 특례조항 .....	87
〈표 26〉 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」중 의회 사무기구 조항 .....	88
〈표 27〉 서울시의회 의회사무처 인력현황 (2019.7.1. 기준) .....	89
〈표 28〉 서울시의회 의회 사무처 조직 구성 .....	90
〈표 29〉 서울시의회 상임위원회 전문위원 현황 (2019.7.1. 기준) .....	90

〈표 30〉 2010년의 서울시의회 의회사무처의 조직구성 및 정책실의 주요업무 .....	91
〈표 31〉 사무처 조직 개편에 대한 3개의 안 .....	92
〈표 32〉 「지방의회법」의 추진경과 .....	96
〈표 33〉 「지방의회법」의 구성 .....	97
〈표 34〉 「지방의회법」상 사무기구의 설치 및 사무직원·전문위원 관련 조항 .....	98
〈표 35〉 제20대 국회 「지방자치법」 제·개정안의 발의·제출 현황 .....	101
〈표 36〉 「지방자치법」 개정안의 처리 현황과 위원회 및 본회의와의 비교 .....	102
〈표 37〉 20대 국회에서 발의된 「지방자치법」의 내용 분석(2019.6.18.현재) .....	104
〈표 38〉 「지방자치법 일부개정법률안 (추미애의원 대표발의)」의 법안내용 .....	108
〈표 39〉 「지방공무원법 일부개정법률안 (추미애의원 대표발의)」의 법안내용 .....	109
〈표 40〉 「지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안」(추미애 의원 대표발의)의 법안 내용 .....	112
〈표 41〉 「전부개정안」중 의회의 자치조직권 관계조항 .....	116
〈표 42〉 지방선거선거결과(제6대~제10대) .....	120

## 그림 목 차

〈그림 1〉 제8기 지방의회(2018.7.~2020.6) 광역의회 의원 정수 .....	23
〈그림 2〉 연도별 광역의회의원 1인당 조례 제·개정 건수(2007-2017) .....	29
〈그림 3〉 국회도서관 조직도 (2019.01.01. 기준) .....	34
〈그림 4〉 국회도서관 회답서비스 운영현황 .....	35
〈그림 5〉 국회예산정책처 조직도(2017.08.21. 시행) .....	36
〈그림 6〉 국회입법조사처 조직도(2019.08.02. 기준) .....	37
〈그림 7〉 국회입법조사처에 대한 입법조사 요구 및 회답 현황(2008-2017) .....	38
〈그림 8〉 국회미래연구원 조직도 .....	39
〈그림 9〉 서울시의회 사무처 조직 .....	40
〈그림 10〉 경기도의회 사무처와의 관계도 .....	46
〈그림 11〉 의정연구센터 조직 및 인력구성 .....	46
〈그림 12〉 입법지원을 통한 정책자료 산출 절차 .....	47
〈그림 13〉 제주특별자치도의회 사무처 조직 .....	48
〈그림 14〉 로스엔젤레스 시의원 지역구 지도, 2018. ....	56
〈그림 15〉 로스엔젤레스 시정부 조직 구성도 .....	57
〈그림 16〉 샌디에이고시 독립예산분석관실 조직 .....	69
〈그림 17〉 서울시의회 조례처리 현황(제6대 의회~제9대 의회) .....	119
〈그림 18〉 서울시의회의 입법지원기구 설립에 대한 SWOT 분석 .....	121

## I. 서론

1987년 민주화 이후 한국의 지방자치는 여러 변천을 겪으며 경험을 축적해왔다. 사실 우리나라는 사회복지 분야에서 지방정부 역할이 가장 큰 국가 가운데 하나이다. 국제통화기금의 정부재정통계에 따르면 중앙-지방을 포괄하는 정부(general government) 복지지출 대비 지방정부 복지지출이 20%를 넘는데, 이는 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 등 국가와 같은 수준이다. 이처럼 지방 수준의 정치는 실제로도 우리 국민의 현실에 맞닿아 있다. 이를 반영하듯 지방선거에 대한 관심을 반영하는 투표율도 하락국면에서 벗어나 2010년을 제5회 전국동시지방선거를 기점으로 점차 상승하고 있다.

그러나 지방정부와 지방의회 간 관계에서의 불균형에 대한 우려가 제기되어 왔다. 헌법 제 118조제1항에 따라 기관대립형 방식인 강시장-의회형 정부형태를 모든 지방자치단체에 일괄적으로 적용하고 있다. 자치단체장과 관련한 사항은 법률로서 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄하며(지방자치법 제101조), 지방의회 의결에 대한 재의요구권, 독립적인 인사권, 대법원 제소권 등 강력한 권한을 가지고 있다. 반면, 지역주민의 대의기구이자 지방자치단체 최고의결기구인 지방의회의 권한은 실질적으로는 제약되어 있다. 점차 복잡해지는 여러 쟁점에 대해 지방의회가 전문성을 가지고 주어진 역할을 담당하지 못한다는 부정적인 평가가 있는 것도 현실이다. 특히 향후 지방분권형 헌법 개정이 실현될 것에 대비해 지방의회의 입법 역량 강화를 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 본 보고서는 지방의회 역량 강화 방안 가운데 입법지원기능 강화에 초점을 두고 서울시의회 산하에 입법조사기구를 설립하는 방안을 연구한 것이다.

본 연구가 그 설치의 당위는 물론 설치 방법의 타당성을 검토하는 대상은 입법지원기구로 정한다. 연구의 초기 구상은 서울시의회 산하 입법조사기구의 설치, 혹은 독립기구로서 입법지원기구의 설치를 염두에 두고, 연구가 진행되었다. 의회 성과의 효율성 강화는 물론, 우리 헌법에 명문으로 그 설치가 의무화된 상설 헌법기관인 지방의회의 위상 정립을 위해선 그에 걸맞은 입법을 지원할 수 있는 조직의 설치가 수반되어야 한다. 중앙 정치에서의 국회가 갖고 있는 예산정책처, 입법조사처, 미래연구원 정도는 아니더라도, 최소한 의원 전체가 집단으로서 든실한 정책지원을 받을 수 있는 상설 전문정책전문가집단을 갖고 있어야 한다는 당위는 누구도 부인하기 어렵다. 연구진은 단순히 의원의 의정을 지원하는 단계를 넘어, 주민의 자치를 실현하기 위한 참다운 지방자치의 실현을 위해선, 보다 확장된 개념인 입법지원기관을 검토할 필요가 있다고 판단하였다. 입법조사와 입법지원은 유사한 개념이나 그 폭은 물론 기능에 있어서 다르다. 입법조사는 입법의 한 주체인 의원의 입법활동을 보조하기 위해 관련 정책에 대한 사전/사후 조사에 방점을 둔다. 흔히, 의원과 조사기구와의 수직적 혹은 1대 1의 연결고리가 전제되곤 한다. 하지만, 입법지원은 그 대상이 의원이 될 수도 있고, 주민발의나 주민투표 등을 통해 지방자치에 직접 참여하고자 하는 주민이 될 수도 있다. 또한, 입법조사가 정책 관련된 전문가적 조

사에 초점을 둔다면, 입법지원은 정책적 조사는 물론, 의원과 주민의 입법과정에서의 도우미 역할까지 포함하는 광의의 개념이다. 또한, 향후 중앙정권이 바라보는 지방자치의 궁극적 청사진이 주민자치의 확대라고 하면, 이러한 목표에도 부합하는 입법지원의 개념이 더 적절하다. 따라서 이 연구의 향후 논의에서 검토하는 대상은 단순한 입법조사기구가 아닌, 입법지원기구로 그 연구 범위를 확대하기로 한다.

본 보고서는 다음과 같이 구성된다. 우선 2장에서는 민주화 이후 지방자치제도의 변화와 지방의회에 대해 다룬다. 3장에서는 한국 지방의회 입법지원기관에 대해 분석한다. 4장에서는 기관대립형 지방자치 정부형태를 지닌 해외 사례 가운데, 지방의회가 독자적 입법분석기관을 설립한 미국 캘리포니아주와 로스엔젤레스시, 샌디에이고시, 입법분석기관을 설립하고자 하였으나 좌절한 시카고시, 그리고 시-카운티가 결합된 지방의회를 가진 샌프란시스코를 다룬다. 5장에서는 지방의회 입법지원기구를 설치하기 위해 관련된 법·제도를 분석하고, 현 상황에서 입법지원기구 설치를 위한 다양한 시나리오를 검토한다.

각 장이 다루게 될 내용을 간략하게 소개하면, 민주화 이후 지방자치제도의 변화와 지방의회를 다루는 2장은 한국의 지방자치 제도가 어떻게 변화해 왔으며 그 속에서 지방의회를 둘러싼 정치적·행정적 맥락이 어떻게 재구성되어 왔는지를 검토한다. 우선, 민주화 이후 지방자치제도의 변화를 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권의 측면에서 살펴볼 것이다. 두 번째로 지방자치제도 하 중앙정부와 지방정부의 관계를 분석한다. 연방제와 단방제의 차이를 분석한 뒤 다양한 ‘정부 간 관계’ 모델을 살펴볼 것이다. 이후 이에 기반하여 한국에서 중앙정부와 지방정부의 관계를 살펴본다. 다음으로 지방정부에서 집행기관과 의결기관의 관계에 대해 분석한다. 집행기관과 의결기관 간의 기관대립형 모델과 기관통합형 모델의 차이점을 살펴보고 기관대립형에서 나타나는 ‘강시장 유형’과 ‘약시장 유형’을 살펴본다. 이를 바탕으로 한국의 지방정부에서 자치단체장과 의회의 관계와 상호작용에 대해 살펴본다. 마지막으로 지방의회의 권한을 제약하는 요인에 대해 분석한다. 한국에서 지방의회의 권한은 중앙정부로부터 제약받기도 하며 지방정부의 집행기관에 의해 제약을 받기도 한다. 이러한 부분을 살펴봄으로써 이후 지방의회의 활성화 방안에 대한 논의의 기반을 닦을 것이다.

한국의 지방의회 입법지원기관을 다루는 3장에서는 우선 국회 수준에서의 입법지원기관인 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회미래연구원 등을 살펴본다. 이후 제한적인 수준에 머물러 있는 지방의회 입법지원과 이를 극복하려는 노력 사례를 다룬다. 특히 제주특별자치도의 경우에는 지방정부와의 협력을 통해 ‘의정자료센터’를 설립했고, 다양한 국회도서관과의 상호협력을 체결함으로써 입법자료 및 관련 정책자료를 제공하는 입법정보의 허브로서 역할을 담당하고 있음을 보일 것이다.

해외 사례를 다루는 4장은 기관대립형 권력구조 하에서 서울시와 같이 대도시 입법기관에 독자적 입법분석조직을 설립해 운영하고 있는 미국 내 사례에 집중한다. 그 가운데 1941년 미국 내 최초의 입법지원기구인 입법분석관실(Legislative Analyst Office, LAO)을 설립 후 성공적으로 운영해 온 캘리포니아주, 캘리포니아주 내 로스엔젤레스시의 수석입법관실(Office of Chief

Legislative Analyst), 샌디에이고시의 독립예산분석실(Office of Independent Budget Analyst, IBA), 그리고 미국 내 제3의 거대도시인 시카고시에서의 시민연맹이 중심이 된 입법지원기구 설립 제안과 그 좌절 사례, 시와 카운티가 결합한 독특한 형태의 지방정부를 가진 샌프란시스코시-카운티 감독관위원회(Board of Supervisors)에 있는 예산 및 입법 분석관 분과를 다룰 것이다. 이를 통해 어떠한 조건에서 독자적 입법지원기관 설치가 가능해지며, 이들이 성공적으로 운영되기 위해 필요한 제도, 해당 기관장의 리더십 및 덕목이 무엇인지 살펴볼 것이다.

5장에서는 한국 지방의회 내 입법지원기구 설립을 위해 필요한 기본 법제, 특히 ‘지방자치법’을 심도 깊게 분석한다. 이후 현 상황에서 발생할 수 있는 다섯 가지의 경우를 설정하고 각각의 입법지원기구 설치 가능성을 검토한다.

## II. 민주화 이후 지방자치제도의 변화와 지방의회

이 장에서는 민주화 이후의 한국의 지방자치 제도가 어떻게 변화해 왔으며 그 속에서 지방의회를 둘러싼 정치적·행정적 맥락이 어떻게 재구성되어 왔는지, 그리고 지방의회의 권한과 지위와 관련하여 최근 발의된 몇 건의 법률안을 통해 앞으로 어떠한 변화가 예상되는지 등을 검토하도록 한다. 우선, 민주화 이후 지방자치제도의 변화를 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권의 측면에서 살펴볼 것이다. 두 번째로 지방자치제도 하 중앙정부와 지방정부의 관계를 분석한다. 연방제와 단방제의 차이를 분석한 뒤 다양한 ‘정부 간 관계’ 모델을 살펴볼 것이다. 이후 이에 기반하여 한국에서 중앙정부와 지방정부의 관계를 살펴본다.

다음으로 지방정부에서 집행기관과 의결기관의 관계에 대해 분석한다. 집행기관과 의결기관 간의 기관대립형 모델과 기관통합형 모델의 차이점을 살펴보고 기관대립형에서 나타나는 ‘강시장 유형’과 ‘약시장 유형’을 살펴본다. 이를 바탕으로 한국의 지방정부에서 자치단체장과 의회의 관계와 상호작용에 대해 살펴본다. 마지막으로 지방의회의 권한을 제약하는 요인에 대해 분석한다. 한국에서 지방의회의 권한은 중앙정부와 지방정부의 집행기관에 의해 제약을 받기도 한다. 이러한 부분을 살펴봄으로써 이후 지방의회의 활성화 방안에 대한 논의의 기반을 닦을 것이다. 마지막으로 2019년에 국회에 제안된 「지방자치법」 전부개정안과 2018년 전현희 의원 등 38인이 발의한 「지방의회법」의 내용을 살펴본다. 이 두 법안은 아직 통과되지는 않은 채로 국회에 계류 중이지만, 만일 통과된다면 한국의 지방자치제도, 특히 지방의회의 권한과 지위에 큰 영향을 줄 수 있는 내용을 담고 있다. 따라서 앞으로 한국의 지방자치제도 발전 방향을 엿볼 수 있다는 의미에서 전반적인 내용을 살펴보고 그 함의를 짚어보고자 한다.

### 1. 민주화 이후 지방자치제도의 변화

우선 본격적인 논의에 들어가기에 앞서 우리나라의 지방자치 제도의 변화과정을 살펴보고자 한다. 특히, 지면의 제약을 고려하여 민주화 이후의 시기에 집중하고자 한다. 1948년 제헌헌법은 지방분권의 이념을 독립된 하나의 장에서 다루었으며 이에 기반하여 1949년 7월 지방자치법이 제정되었고 1952년 한국전쟁의 와중에도 정부는 최초의 지방의회 선거를 실시하였다. 특히 4월 혁명으로 출범한 2공화국은 전면적인 지방자치의 도입을 추진하였다. 그러나 이처럼 제헌헌법 이후로 이어져오던 자치분권의 흐름은 1961년 5·16 군사쿠데타로 중단되었다. 소위 ‘군사혁명위원회’는 쿠데타에 성공하자 바로 포고령을 통해 지방의회를 해산시키는 등 지방분권과 지방자치 선거를 전면 중단시켰다. 그리고 지방자치제가 부활하기까지는 삼십여 년의 시간이 필요하였다.

## 가. 민주화로의 이행과 지방선거의 실시

민주화로의 이행은 분권화를 촉진한다는 경향을 보이고 있다(Alesina and Spolaore 1997). 가치적 측면에서 민주화를 지지했던 정치인들은 민주적 가치 그 자체를 위해 분권화를 선택할 가능성이 크다. 또한, 선거전략 차원에서 구체제의 권위주의 세력이 인기가 없는 경우 정치인들은 권위주의 세력과 거리를 두기 위해 민주화의 수단으로 분권적 가치를 강조할 가능성이 높다. 권위주의하에 억눌려있던 지역 단위 이익단체(subnational interest groups)나 정치 세력들이 주도적으로 분권개혁을 요구할 수 있다. 한국에서도 분권개혁은 민주화가 진전됨과 함께 점진적으로 추진되었다(김성조 2018:152).

1987년 6월 29일 민정당 노태우 대표는 직선제 개헌을 수락하는 소위 '6·29 선언'을 발표하였으며 이 선언에서 지방자치의 실시는 주요 공약 중 하나로 언급되었다(전용주 2018: 51). 민주화 이후 민주개혁의 하나로서 지방분권과 자치제도에 대한 도입의 요구가 높아졌고 지방자치제도는 부활을 준비하게 된다. 그 해 10월 개정된 헌법조항 중 제117조제1항에서 "지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지방자치에 관한 규율을 제정할 수 있다."고 규정하고 제2항에서 "지방자치단체의 종류는 법률로 정한다"고 규정하였다. 또한, "이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다."고 규정한 5공화국 헌법의 부칙 조항(제10조)이 삭제되었다(조계표 2015: 211).

그러나 지방분권 개혁에 적극적인 야당과 달리 여당과 정부는 분권개혁에 적극성을 띠지 않아 노태우 정부 시기 지방분권의 진전은 매우 더디게 진행되었다(임승빈 2008). 정부 여당의 입장에서 분권개혁은 정치적으로 큰 손실을 가져올 것이 명백하였다. 우선, 자신들이 장악하고 있는 중앙권력 자체를 축소시켜 이를 지방에 배분하게 된다. 또한, 야당의 인기와 지역주의적 투표 성향을 고려하면 지방선거에서 여당 후보의 승리를 장담할 수 없는 상황이었다.

1988년 4월 6일 「지방자치법」을 전면적으로 개정하여 지방자치를 실시하기 위한 제도적 기반을 닦았으나 즉각적 실시는 연기되었다. 위 법률을 통해 선거권자와 피선거권자의 연령과 자격을 확정하였으며 지방의원과 자치단체장의 임기를 4년으로 하였다. 지방의회의원의 선거는 이 법 시행일로부터 1년 이내에 실시하도록 하였다. 그러나 지방자치단체장은 선거로 선출하도록 하면서도 별도로 법률이 마련될 때까지는 정부에서 직접 임명할 수 있도록 하는 규정을 두었다.

1988년 4월 23일 실시된 13대 국회의원 선거 결과 여소야대가 형성되면서 정당 간 정치적 관계에 큰 변화가 이루어졌고 야당은 민정당의 독주에 제동을 걸 수 있게 되었다. 1989년 3월 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당 등 야3당은 지방의회 구성을 늦추는 대신 자치단체장의 직접선거를 조기에 실현하는 내용의 법안을 제출하였고 정부와 여당의 반대를 뚫고 이를 통과시켰다. 그러나 다음 달 노태우 대통령은 거부권을 행사하여 위 법안은 폐기되었고 정부는 당시 법률이 명시한 바와 같이 1989년 4월 30일까지 시·군·구의회를 구성한다는 법률적 의무를 이행하지 않았다(임승빈 2008, 57). 이후, 야3당은 지방의회 의원선거를 실시의 무기한



연기를 막기 위해 다시금 공조에 나서고 청와대 4자회담을 거쳐 12월 30일 극적으로 지방자치법 개정에 성공하였다. 개정안은 지방의원의 실시를 1990년 6월 30일 이내로, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장 선거는 1991년 6월 30일 이내로 하였다.

한편, 1990년 1월 22일, 민주정의당·통일민주당·신민주공화당은 소위 '3당 합당'을 통해 거대 여당인 민자당을 출범시켰다. 이러한 정치적 소용돌이 속에서 지방자치 관련 법안은 또다시 표류하지 않을 수 없었다. 거대 여당이 된 민자당은 지방자치제 관련 이전의 합의를 재검토하겠다고 나섰고 정당공천 여부 등을 둘러싸고 여야가 대립하면서 지방선거는 법률에 명시된 지방의회 구성 기한 내 실시할 수 없었다(한겨레신문 1990/03/15).

이에 1990년 10월 김대중 당시 평민당 총재는 노태우 대통령에 대해 지방자치제 실시·내각제 포기·군의 정치개입 근절 등을 요구하며 단식농성을 벌였고 이를 통해 분권 개혁을 위한 새로운 국면을 마련할 수 있었다(한겨레신문 1990/10/09). 그 해 12월 여야는 개정안에 대한 합의에 이르렀다. 다시금 시·도 및 시·군·자치구의 의회의원의 선거는 1991년 6월 30일 이내에 실시하도록 하고, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장의 선거는 1992년 6월 30일 이내에 실시하도록 하는 조항을 추가하였다. 결국, 1991년 3월 기초단체 의원선거가 6월 광역의원 선거가 실시되어 지방자치가 약 삼십여 년 만에 부활하게 되었다. 한편, 여당의 반대로 인하여 자치단체장 선거는 또다시 미루어졌다. 1992년 1월 10일 연두기자회견 자리에서 노태우 대통령은 단체장 선거에 대해 제14대 총선에서 국민의 뜻을 묻겠다고 하며 일방적으로 선거의 연기를 선언하였다.

이후 1992년 12월 대선에서 민자당의 김영삼 후보가 승리하였다. 김영삼 대통령은 선거운동 기간 단체장 선거실시를 공약으로 내세웠으나 이 문제에 적극적으로 나서기를 꺼려하였다. 스스로 자신이 장악한 중앙권력을 축소시킬 유인이 없었던 까닭이다. 그러나 1993년 13대 총선에서 야당인 평민당이 승리를 거두면서 정국이 변화하게 된다. 이듬해 여야는 3월 4일 단체장 선거를 포함한 4대 지방선거를 1995년 6월 27일에 시행한다는 내용의 지방자치법 등 정치관계법률에 대한 합의에 도달하게 된다(동아일보 1994/03/05). 1995년 6월 27일 지방자치단체장(광역·기초)과 지방의회 의원(광역·기초)을 동시에 뽑는 4대 지방선거가 실시되었고 이 선거는 여당인 민자당은 15개 광역단체장 중 5곳만을 지켜내 사실상 여당의 참패로 끝나게 되었다.

또한, 김영삼 정부 시기인 1994년 지방자치법을 개정하여 주민투표제에 대한 규정을 추가하였다. 1995년 6월로 예정된 자치단체장 선거실시에 앞서 인접한 시·군에 대한 도·농 통합형 행정구역개편이 가능하도록 근거규정을 마련하였으며 이와 연동되어 자치단체의 존폐 등 주요 사안에 대해서는 주민들의 의사를 물을 수 있도록 하기 위해 지방자치법 내에 '주민투표제'에 대한 규정을 신설하였다. 이 밖에 재정분권과 관련하여 세입에 대한 지방의 권한을 강화시켰다.

## 나. 김대중 정부 및 노무현 정부 시기

김영삼 정부 시기 4대 지방선거가 모두 실시되면서 ‘정치적 분권’은 어느 정도 달성이 되었으므로 이후 ‘행정’ 및 ‘재정적’ 분권에 대한 논의가 진행되었다(전용주 2018). 김대중 대통령은 지방분권에 상대적으로 적극적이었다. 집권 초 100대 국정과제의 하나로 ‘중앙행정권한의 지방이양’을 추진하였으며 이러한 기초 하에 ‘지방이양추진위원회’를 설치하였다. 1999년 제정된 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 시작으로 중앙정부의 권한과 기능을 지방으로 이양하기 시작하였다(조일형 외 2013: 254). 또한, 1999년 8월 「지방자치법」 개정안이 통과되어 ‘주민의 조례 제정 및 폐쇄청구권’과 ‘감사청구권’을 명문화하였다.

2002년 대선에서 여당의 노무현 후보가 당선되어 대통령직을 수행하게 되었다. 노무현 대통령은 ‘참여정부’를 표방하였고 지방분권을 위한 이양과 균형발전이라는 측면으로 확장시켜 나갔다. 2003년 ‘정부혁신지방분권위원회’를 구성하고 중앙-지방간 권한 배분과 재정적 분권 등에 대한 제도적 개선을 추진하기 시작하였다. 또한, 2003년 12월 ‘국가균형발전특별법’을 제정하고 이를 근거로 하여 2004년 7월에는 ‘국가균형발전위원회’를 구성하여 지역 간 격차를 해소하고 균형발전을 추구할 정책적 중심기구로 삼았다.

한편, 지방선거의 정당추천과 관련해 헌법재판소는 2003년 정당표방을 금지하도록 한 당시 선거법 조항을 위헌으로 판결하였다. 당시 ‘공직선거 및 선거부정방지법’은 기초의원 선거에서 후보자들이 특정 정당의 지지를 받았는지 여부 등을 표방하는 것을 금지하고 있었다. 위 판결을 계기로 2006년 이후 기초의원 선거에서도 정당공천이 허용되도록 법률이 개정되었다. 이에 2006년 5월 31일 실시된 지방선거부터 광역자치단체장과 광역의회 의원후보 및 기초자치단체장과 기초의회 의원 후보 모두를 정당이 공천할 수 있게 되었다.

또한, 시민의 참여를 통한 풀뿌리 민주주의를 실현한다는 기초 역시 강화되었다. 노무현 정부 시기 주민의 참여를 보장하기 위해 직접 민주주의 제도들이 추가적으로 도입되었다. 2005년 1월 27일 개정된 「지방자치법」에서는 지방자치단체장을 상대로 소송을 제기할 수 있는 ‘주민소송제’를 도입되었다. 2006년 5월 지방자치법을 개정하여 주민에게 당해 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원을 소환할 권리를 부여하는 ‘주민소환제’를 실시하였다.

이밖에도 2005년 8월 개정된 「지방자치법」을 통해 지방의회 의원 유급제를 시행하게 되었다. 기존에는 회기 중 회기수당의 형태로 금액이 지급되었으나 지방의원들이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있도록 한다는 취지로 회기와 관계없이 매월 월정액의 형태로 전환하였다. 또한, 2006년 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 개정하여 그동안 학교운영위원 등을 통한 간접선거로 선출되던 교육감에 대한 직선제를 도입하였다.

## 다. 이명박 정부 및 박근혜 정부 시기

이명박 정부 역시 다양한 분권 과제를 추진하였다. 2008년 2월 29일에는 노무현 정부에

서 제정되었던 「지방분권특별법」을 전면 개정해 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 대체했다. 그리고 2010년 10월 1일 시·군·구 통합 및 지방분권 강화를 위한 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정한다. 또한, 노무현 시기 운영되던 두 개의 위원회는 이명박 정부 들어서면서 폐지하는 대신, 2008년 12월 새롭게 ‘지방분권촉진위원회’를 구성하였다. 또한, 균형발전의 측면에서 2009년 4월 ‘지역발전위원회’를 구성하여 지역발전의 효율적인 추진을 위한 관련 중요정책에 대한 대통령의 자문에 응하게 하였다.

행정분권면에서 2012년 12월까지 총 1,587개의 사무의 지방이양을 확정했지만 실제로 법령 개정을 통해 이양 완료한 사무는 516개(32.5%)밖에 미치지 못했다. 이 밖에 특별지방행정기관의 기능과 인력, 그리고 예산의 지방 이전도 이루어졌다. 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품 3개 분야에서 법 개정을 통해 인허가, 지도·단속 등의 행정 및 집행기능, 인력, 재원을 지방으로 이양했다.

재정분권과 관련하여 지방소득세와 지방소비세가 도입되었다. 지방소비세는 국세인 부가가치세와 세원을 공유하며 부가가치세의 5%를 지방으로 이양하는 방식으로 설계되었다. 또한, ‘소득할 주민세’를 지방소득세로 전환하였다. 또한, 교육자치와 관련하여 교육의원 제도를 폐지하여 제도를 일원화하였다. 2010년 교육자치법을 개정하여 교육의원제를 2014년에 폐지하고 일반위원회로 전환하였다.

박근혜 정부는 기존의 ‘지방분권촉진위원회’와 ‘지방행정체제개편추진위원회’를 통합한 ‘지방자치발전위원회’를 출범시켰다. 위 기구는 정부 각 부처 간의 지역발전 및 지방 관련 정책을 총괄하여 조정하는 기능을 수행하였다. 또한, 위 기구를 중심으로 2014년 12월 8일 지방분권 및 지방행정체제 개편 및 자원조달방안 등에 관한 ‘지방자치발전 종합계획’을 발표하였다.

행정분권과 관련하여 지방자치발전위원회는 ‘지방일괄이양법’ 제정을 추진하였다. 일본의 지방분권일괄법과 유사하게 효율적인 지방 이양을 추진하기 위해 이양하지 못한 사무들을 일괄하여 지방으로 이양하는 내용의 법안을 추진하였다.

재정 분권과 관련하여 2013년 9월 부가가치세의 지방소비세 전환비율을 기존 5%에서 11%로 인상하였다. 교육자치와 관련하여 박근혜 정부에서는 당시 여당인 새누리당을 중심으로 하여 교육감의 직선제가 교육영역에 대한 과도한 정치화를 가져왔다고 지적하며 간선제로의 복귀 및 교육자치와 지방자치의 통합을 추진하였으나 이러한 시도는 야당의 반대에 부딪쳐 성공하지 못하였다(김홍환·정순관 2018).

## 라. 문재인 정부 시기

문재인 대통령은 선거운동 기간 ‘연방제에 준하는 지방분권’을 공약할 정도로 분권 개혁에 큰 관심을 보였다. 문재인 정부는 2017년 7월 자치분권을 국정 운영 100대 과제에 포함시켰으며 11월 행정안전부는 자치분권로드맵을 마련하였다. 이듬해 1월 대통령 소속 자치분권위원회가 출범하였고 동 위원회는 9월 국정 100대 과제에서 명시된 지방분권의 세부적인 로드맵을

담은 「자치분권 종합계획」을 발표하였다(전용주 2018, 63).

문재인 정부는 2018년 2월에는 국민헌법자문특별위원회를 만들어 통치구조와 분권 등이 포함된 개헌안 마련에 착수하였다. 헌법 전문에 자치와 분권의 가치를 명기하였으며 주민주권과 보충성의 원칙을 헌법 본문에 추가하였다. 또한, 주민참여 수단으로서 주민발안·주민투표 및 주민소환이 헌법개정안에 삽입되었다. 그러나 이러한 개헌안이 국회에서 논의되지 못하여 폐기되고 만다.

개헌안이 좌절되자 문재인 정부는 지방자치법에 대한 전면적 수정을 추진하였다. 그간의 논의를 종합하여 2018년 3월 정부는 자치분권 종합계획에 담긴 과제를 제도적으로 추진하기 위해 지방자치법 전부개정안을 국회에 발의하였다. 주민참여에 기반한 지방자치를 지향하는 선언을 명문화하였으며 주민자치회 설치·운영에 관한 사항을 규정하였다. 시도지사가 가지던 시도의회 사무직원의 임용권을 시도의회의장에게 줌으로써 의회사무처 운영의 독립성을 보장하였다. 동시에 지방의원들의 자치입법과 예산, 감사 활동 등을 지원하는 ‘정책지원 전문인력’ 제도 도입 근거를 마련하였다. 인구 100만 이상 대도시에 대해서는 ‘특례시’라는 행정적 명칭을 부여하여 대도시에 대한 특례부여 촉진 등을 유도하는 내용도 포함되어 있다.

#### 마. 소결

민주화 이후 한국의 지방자치제도는 급격한 변화와 발전을 이루어내었다고 평가할 수 있다. 물론 정부의 성향에 따라 부침은 없었던 것은 아니지만, 기본적으로는 정치적 분권에 이어 행정적 분권과 재정적 분권이라는 측면에서도 지방자치가 확대되는 방향으로 나아가고 있다는 점을 부정할 수 없다. 문제는 이와 같이 중앙의 사무가 지방으로 점차 이양되는 가운데 과연 한국의 지방정부가 이양받은 사무를 적절하게 수행할 수 있는 제도적 틀을 갖추고 있는가라고 할 수 있다. 특히 지방정치의 중심은 결국 주민의 대표기관인 지방의회가 될 수밖에 없다는 점을 고려했을 때, 현재 한국의 지방의회가 변화하는 지방자치제도에 걸맞은 권한과 지위를 갖추고 있는가는 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 이하에서는 한국 지방자치제도 하에서 중앙정부와 지방정부 간 관계 그리고 지방자치단체와 지방의회 간 관계에 대해 살펴본다.

## 2. 지방자치제도 하 중앙정부와 지방정부의 관계 분석

국가 내에서 중앙과 지방의 관계는 수직적으로 구성되어 있다. 국가의 영토 전체를 단위로 하는 중앙국가와 그 영토의 일부를 단위로 하는 지방정부가 존재하고 있다. 이들 간의 관계는 다양하게 구성되어 있다. 우선, 가장 근본적으로 헌법적 구성과 관련하여 연방제 국가와 단방제 국가로 구분하여 볼 수 있으며 또한, 기능적 차원에서 상위정부와 하위정부의 관계를 다양하게

설정할 수 있을 것이다.

### 가. 연방제와 단방제

우선, 가장 근본적으로 연방국가와 단일국가 혹은 단방제로 구분하여 살펴볼 수 있다. 연방국가형 헌법은 연방과 각 개별 주간의 관계를 수평적으로 설정하여 주와 연방간의 견제와 균형을 추구한다. 연방주의에 대해 김동성(2010, 17)은 “자결권을 가진 하나의 정치공동체 안에 여러 개의 자결권을 가진 정치공동체가 상호 영향을 미치는 정치조직원리”로 정의한다. 연방주의에 대한 개념은 다양하나 “부분공동체를 원칙적으로 보전하면서 보다 큰 상위의 공동체에 기속되는 것” 등으로 개념화된다. 연방국가 내의 지방정부 즉, 연방정부는 독자적인 헌법을 가지며 고유한 권한을 주권적으로 보유하여 이를 중앙정부와 공유하고 있다(김동성 2010, 18).

한편, 연방제 내부에서도 연방정부와 주 정부의 관계에 따라 분리적 혹은 이중적 연방주의화 협력적 연방주의로 구분할 수 있다. 분리적 연방제에서는 중앙정부가 입법권을 갖는 사한에 대해서도 연방과 지방정부가 행정권을 나누어 갖는다. 대체로 영역에 따라 연방정부와 주정부 사이의 권한과 책임이 명확히 구분되어 있다. 즉, 연방정부는 자신이 권한을 가진 영역에서 계획 수립부터 집행까지 모두 담당하고 대신 주 정부는 세금과 교육, 사회복지 등 특정 영역에서 자신의 권한을 가지며 이에 대한 입법과 집행 권한을 모두 가지게 된다. 미국이 이에 해당한다.

독일의 연방제도는 미국의 연방제도와는 다른 모습을 하고 있다. 독일의 경우 연방정부와 주 정부의 권한이 명확히 구분되어 있지 않다. 중앙정부는 연방차원의 정책 결정을 담당하고 주 정부는 행정과 집행을 담당하는 방식이다(Sturm 2000, 106). 연방과 주 정부가 교육이나 세금에 대한 권한을 나누어 갖는 이중적 연방제와 달리 독일의 경우는 이러한 부분들도 연방정부가 표준화된 틀을 제공하는 것이 많고 주 정부는 이를 집행하는 역할을 담당한다. 이러한 제도를 원활히 운영하기 위해서는 주 정부와 중앙정부 간의 높은 수준의 협력이 필요로 하고 그런 특성에 근거하여 이러한 방식은 ‘협력적 연방주의’(Cooperative Federalism)로 불린다. 이 경우 전국적인 통일성을 확보하기 쉬운 장점이 존재하지만 중앙정부의 과대한 팽창을 막기 어렵다는 단점도 존재한다.

반면, 단일국가 혹은 단방제는 국가의 주권을 쪼갤 수 없는 유기체적인 것으로 보고 국가의 단일성을 강조한다. 지방자치단체의 권한은 중앙정부로부터 부여 혹은 전래된 것으로 이해되는 경향이 있어 자치권의 보장 정도가 연방제 국가에 비해 낮으며 그 권리의 내용과 형식은 중앙정부에 의해 구체화 된다고 상정한다. 이에 따라 일반적으로 단방제 내의 지방정부는 중앙정부로부터 상당한 감독을 받게 되고 자율성에 큰 제약을 받는다. 또한, 단일제 국가에서는 지방정부의 중앙국가의 의사결정에 대한 참여에 대한 제도화 수준이 낮은 편이다. 중앙정부가 지방정부에 대한 수직적 통제권이 발달해 있기 때문에 협의의 방식이 필요성이 낮기 때문으로 판단된다.

## 나. 정부 간 관계론

연방과 중앙정부의 관계를 넘어 일반적 시각에서 정치적 관계, 권력적 관계, 기능적 관계, 재정적 관계를 포함하여 중앙정부와 지방정부, 및 지방정부 간의 상호관계를 살펴보는 것은 ‘정부 간 관계(intergovernmental relations, IGR)’ 연구에서 진행되고 있다.

〈표 1〉 정부 간의 관계에 대한 Wright의 모형

	내포형	분리형	중첩형
상태	포괄	분리	중첩
관계	의존적	독립적	상호의존적
권위	계층형	독립형	협상형

출처: 주재복 2013: 14

미국의 연방제를 바탕으로 정부 간 관계를 분석한 모델로는 라이트(Wright 1988)의 연구가 가장 널리 알려져 있다. 그는 미국의 연방정부, 주 정부, 지방정부 간의 상호관계를 법적인 권위와 재정적 특징을 기반으로 하여 수직적 정부 간 관계를 내포형(inclusive type), 분리형(separated type), 중첩형(overlapping type) 등 세 가지 유형으로 구분하고 있다. 우선, 내포형 혹은 포괄형은 중앙과 지방간의 수직적 계층성과 상하관계를 강조하는 모델이다. 이 모형에서 지방정부는 상위의 정부에 종속되어 있으며 상위의 정부는 최종적인 결정권을 보유하고 있다. 지역의 중요결정이 그 지역의 지방정부가 아닌 중앙정부에 의해 이루어지게 된다.

분리형은 중앙정부와 지방정부가 상당히 독립적이면서 대등한 관계를 맺는 모델을 지칭한다. 이 모델에서 하위정부의 권위의 원천은 중앙정부가 아닌 각 지역 주민들과 그들의 동의이다. 따라서 지방정부의 권위와 힘은 중앙에 의존하지 않기 때문에 큰 자율성을 가진다. 이 모형은 중앙정부와 지방정부의 역할 및 권위를 명확히 구분시켜 놓았기 때문에 이 둘이 상호 간의 접촉적인 관계가 존재할 뿐 ‘분리’되어 자율적으로 작동한다고 본다. 정책 결정에 있어서도 하위 정부는 상위정부의 간섭 없이 스스로의 책임 하에 결정을 내리게 된다. 중앙정부가 지방에 개입을 하더라도 권력관계에 의한 개입이 아닌 조언에 의한 방식이나 입법적 방식을 띠게 된다.

중첩형은 연방정부와 주 정부 및 지방정부가 각각 독립적인 실체로서 존재하면서도 이들이 상호협력적 관계를 구성하는 형태의 모델이다. 이 모델에서는 각 정부가 완전히 독자적으로 일을 처리하는 업무 영역은 비교적 적으며 각 정부들이 중복적으로 수행하는 영역은 넓다고 본다. 따라서 각 정부들은 형식적으로 독립적이며 수평적이지만 실제로 상당히 제한된 권한을 보유하고 있으며 협력과 경쟁이 반복되는 상호의존적인 관계에 놓여있다고 본다. 각 정부들은 업무를 처리하기 위해 다른 정부들과 협상해야만 한다. 협상은 교환과 합의를 통해 이루어지며 교환을 통해 각 정부가 가지고 있는 자원과 권한이 이전되는 과정을 거치게 된다.

한편, 연방제가 아닌 단방제 국가를 모델로 한 연구들에서는 기능적 권한과 재정적 자원의 배분차원에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 대리인형, 동반자형, 상호의존형 등의 유형으로 구분하는 것이 일반적이다(Elcock 1982; Chandler 2001). 대리인모형은 지방정부를 중앙정부의 업무를 처리하는 대리인으로 중앙정부가 재정, 행정적 측면에서 지방정부를 통제한다고 보는 모형이다. 이 모형에서 지방정부는 중앙정부의 대리인에 그치게 되므로 자율성이나 재량권은 매우 적거나 없게 되며 중앙정부에 전적으로 의지하게 된다. 중앙정부는 정책의제를 결정하여 이를 순차적으로 지방정부에 위임하게 된다. 지방정부는 중앙의 명령과 지시에 순종하여 이를 처리하며 이 과정에서 중앙정부가 가지고 있는 행정적 및 재정적 자원이나 지원에 의존한다(문유석 2015, 박정민 2008).

동반자모형은 중앙과 지방이 국정 운영의 동반자이므로 상호협력적이고 동등한 권한이나 의무를 가지는 것으로 인식한다. 지방정부는 국가로부터 위임받은 사무를 처리하기도 하지만 상당히 큰 고유권능을 가지고 있다. 중앙정부의 통제나 강제가 존재하더라도 이를 수용할지의 여부는 지방정부의 자율적 선택일 경우가 많기 때문에 지방정부의 협조적 의지에 달려있다. 또한, 지방정부는 동등한 파트너로서 중앙정부의 정책결정 과정에 적극적으로 참여하게 된다.

상호의존 모형은 대리인 모형은 지나치게 제도적 관점에만 주목하며 동반자모형은 현실에서 중앙과 지방간의 수직적 관계가 상당히 존재하고 있다는 점을 간과하는 오류를 범한다고 지적한다. 중앙과 지방이 상호호혜적 연결망이라는 관점을 가지며 이에 입각해 서로 영향력을 주고받는 동태적 상호작용을 분석한다. 이 모형에서는 중앙과 지방간의 관계가 통제나 갈등이 존재할 수도 있으며 설득과 상의, 그리고 견제와 거절 등이 존재하는 다양한 전략적 게임의 장으로 인식된다.

#### 다. 한국의 중앙-지방 관계

이러한 논의에 기반하여 한국의 중앙-지방 관계를 분석하도록 한다. 정치적 관계, 재정 관계, 기능배분 관계, 인력배분 관계 등 특징적인 측면을 중심으로 중앙-지방 관계를 살펴볼 수 있다.

우선, 기능적 권한 배분에서 중앙-지방 관계를 살펴볼 수 있다. 중앙정부의 기능과 권한이 지방정부로 이양되는 기능적 측면에서의 정부 간 관계는 주로 사무 배분이나 권한 이양의 차원에서 이해된다. 정부의 행정 권한이 상위정부와 하위 정부 간에 어떻게 배분되고 있고, 그 권한과 책임의 소재가 어디에 있는가를 중심으로 기능적 관계를 파악할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라는 1999년 제정된 ‘중앙행정권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률’을 시작으로 중앙정부의 권한과 기능을 지방으로 이양하기 시작하여 역대 정권에서 점진적으로 지방으로의 권한 이양이 진행되었다.

그러나 여전히 국가 사무가 지방의 사무를 압도하고 있다. OECD 국가들의 중앙정부-지방정부 간의 사무 권한의 분배 비율은 5:5 수준에 가까우나 한국의 경우는 7:3수준에 머무르고 있다(김찬동 외 2014, 5). 이를 개선하기 위해 지방자치단체의 업무를 명확히 하고 대폭적인 권

한의 지방이양을 위해 지역의 주민 생활에 긴밀히 연결되는 교육, 주거, 환경, 치안, 교통, 사회복지 등에 대해 지방정부가 개입할 헌법적 권한을 명문화하여 보장할 필요가 있다.

재정적 측면에서 중앙과 지방의 관계는 중앙정부와 지방정부 간의 재정적인 관계와 연계를 의미한다(조형일 외 2013). 지방자치의 핵심 중 스스로 문제를 해결하는 능력을 갖추어야 하는 자기 책임의 원칙이 포함된다. 자율적 재정 능력이 뒷받침되어야 자기 책임을 실현하고 지방자치의 실질적 의미를 살릴 수 있을 것이다. 이에 대해 우리 헌법은 헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 … 재산을 관리하며 …”고 하여 지방자치단체가 재산관리권을 가지고 있음을 규정하였다. 재산을 관리한다는 의미는 재산에 대한 사용·수익·처분에 대한 권한을 가지고 있다는 의미이다. 그러나 한국의 지방자치단체는 여전히 자기 책임 하에 수입과 지출을 운영할 수 있는 권한을 충분히 가지고 있지 못하다.

현행 지방자치법은 제7장에서 재무에 관해 규정하고 있으나 자치재정권 확보는 미약한 것으로 평가된다(강기홍 2015, 253). 세출 측면에서 살펴보면 현재 우리나라 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 비율은 약 4:6 수준이며 세입 비중을 기준으로 국세와 지방세의 비율은 8:2 수준이 머무르고 있다.<sup>1)</sup>

다음으로 인사 조직 측면에서 중앙-지방 관계를 살펴볼 수 있다. 중앙과 지방정부는 하나의 조직으로서 내부적으로 조직을 구성하는 공무원집단이 존재하고 있다. 이들의 인적자원을 효율적으로 배치, 관리하는 일은 정부의 생산성에 직결되는 매우 중요한 문제이다. 현재 우리나라의 지방자치법 제112조에서는 “행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”고 하여 조직 구성에 대한 실질적 권한을 중앙정부에 부여하고 있다. 또한, 지방자치단체의 소속 행정기관의 조직 구성에 대해 제 113조~제115조는 “대통령령으로 정하는 바에 따라” 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 지방자치 단체의 조직과 인력에 대한 내용은 중앙정부의 통제를 강하게 받고 있는 상황이다. 또한, 행정안전부 장관은 지방정부의 정원 및 기구 설치의 기준이 되는 기준 인건비의 최종결정자로 이를 지자체에 통보하는 구조로 되어 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 중앙-지방 관계는 기존의 일방적인 “대리인모델”에서 출발하여 점진적으로 “상호의존 모델”로 이동 중이다. 그러나 오랜 기간 동안 지속된 대리인 모델의 영향으로 인해 이러한 이동 과정은 더디게 진행되고 있다. 재정적 측면, 조직적 측면, 사무 배분의 측면에서 중앙정부는 여전히 매우 강한 통제력을 가지고 있고 지방정부의 자율성은 크게 제약받고 있는 실정이다.

---

1) e-나라지표 홈페이지 중 기획재정부 “국세 및 지방세 비중” 항목 (검색일 2019년 7월 01일)  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1123](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123)



### 3. 지방자치제도 하 자치단체장과 지방의회의 관계 분석

#### 가. 기관분리형과 기관통합형

일반적으로 지방정부의 형태는 지방의 의사를 결정하는 기능을 담당하는 지방의회와 이를 집행하는 자치단체 간의 관계를 기준으로 ‘기관분리형’과 ‘기관통합형’으로 구분된다. 유럽의 국가들에서는 의회를 중심으로 의사결정과 집행기능이 통합된 ‘기관통합형’이 널리 채택되었다. 위 제도는 지역 선거구민들의 투표를 통해 대의기구인 지방 수준의 의회가 구성되고 지방의회가 의결기능과 동시에 집행기능을 보유하게 된다. 영국에서는 주로 지방의회의 다수당이 내각이나 내각과 유사한 집행위원회를 구성하여 이를 통해 지방정부의 행정 권한을 행사하는 형태를 띤다. 또한, 주민들에 의해 선출된 소수의 위원들이 위원회를 구성하는 경우도 존재한다. 기관통합형은 의결기관과 집행기관의 통합을 통해 양 기관의 마찰이나 충돌을 줄이며 주민 의사의 일원적 대표를 강조하게 된다.

다른 한편, 미국과 일본 등에서는 집행기관의 장인 시장과 의회가 분리된 ‘기관분리형’이 채택되고 있다. 의결기관과 집행기관 모두 지역주민의 투표를 통해 구성되며 양 기관은 권한을 나누어 가지고 견제와 감시를 추구한다. 이러한 제도는 행정기관의 전문화 경향을 근거로 하여 권한을 배분하는 원리를 따른다. 위 시스템 하에서는 단체장이 주민대표로서 정치적이고 행정적 책임을 지고 임기 동안 소신껏 행정을 진행할 수 있다는 장점 등이 존재한다. 반면 집행기관과 의결기관 간의 갈등이 발생할 경우 교착상태가 지속되어 행정적 비효율이 발생하는 문제점 등이 존재한다. 특히, 집행기관과 의결기관이 정치적 당파성이 다른 정당에 의해 점유된 경우 이러한 가능성은 더욱 커질 수 있다.

한편, 기관분리형 내에서도 의회와 집행기관의 권한의 상대적 강도의 차이가 존재해 이에 따라 ‘강시장-의회형(strong mayor-council form)’ 혹은 집행기관 우위형 기관구성방식과 ‘약시장-의회형(weak mayor-council form)’ 혹은 의결기관 우위형 방식으로 구분되기도 한다(김병준, 2011).

미국의 지방정부에 대한 연구에서 도출된 ‘강시장-의회형(strong mayor-council form)’ 모델의 경우, 시장이 집행능력의 원천이 된다. 시장은 일상적인 시의 행정에 책임에 대해 포괄적으로 책임을 지며, 시의 고위공무원의 임면에 대한 권한을 가지고, 예산조달에 대한 책임을 진다(주재복 2013). 시장은 의회에 대한 잠재적인 거부권을 가진다(Bowman and Kearney 2012, 278-8). 또한, 강시장형을 택한 지자체는 임기가 4년인 경우가 많으며 약시장형에서 시장임기가 2년에 불과한 경우가 많다. 또한, 강시장형 지자체에서는 시장의 재선에 대한 제한이 존재하지 않는 경우가 많다(Bowman and Kearney 2012, 310).

‘약시장-의회형(weak-mayor-council form)’ 구조는 미국의 식민지 시기에서 그 근원을 찾을 수 있다. 시장의 역할은 명목상의 집행권자일 뿐이며 의회(council)가 집행권(그리고 입법권)의 원천이다. 의회는 시의 공무원을 임명하고, 예산을 수립한다. 시장은 의회의 결정에 대한 거부권

이 없으며 단지 시 위원회 회의에서의 연설, 축하행사 참석과 같은 의례적인 업무를 수행할 뿐이다.

강시장형 모델은 과거의 약시장형 모델이 강력한 리더십을 갖추지 못하여 문제를 해결하는데 한계를 드러냈다는 비판과 함께 확산되기 시작하였다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 약시장 모델은 인구가 적고 이해관계가 복잡하지 않은 식민지 시기 소도시를 배경으로 형성되었다. 이 때문에 현대의 거대한 규모의 도시에서 발생하는 인종, 도시계획, 복지, 빈곤 등의 복잡한 문제를 해결하는데 적합하지 않다고 주장한다. 이 모형의 지지자들은 선거를 통해 선출된 시장이 강한 리더십을 가지며 동시에 책임을 지므로 책임성도 높아진다고 주장한다. 반대로, 시장의 개인적 이익이나 정치적 이해관계에 따라 시정이 좌지우지될 수 있다는 점을 비판받기도 한다 (Bowman and Kearney 2012, 311).

#### 나. 지방의회와 지방자치단체장의 권한

우리나라의 경우는 기관장과 의회 사이의 견제와 균형을 강조하는 ‘기관분리형’을 따르고 있다. 우리나라의 지방자치법은 제5장에 지방의회를, 제6장에는 집행기관이라는 항목을 따로 두었으며 집행기관의 장을 지역주민의 직접선거로 선출하도록 하였다. 또한, 집행기관과 입법기관의 권한 배분에 대해서는 집행기관의 권한이 강한 ‘강시장-의회형’에 가깝다고 평가된다. 여기서는 우리나라를 기준으로 하여 자치단체장과 지방의회의 관계를 살펴보도록 한다.

##### 1) 지방자치단체장의 권한

지방자치단체장과 지방의회의 권한과 역할은 「지방자치법」에 명시되어 있다. 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있고, 지방자치단체의 대표 및 사무 총괄, 국가 사무의 위임, 사무의 관리 및 집행권, 직원에 대한 임면권 등의 권한을 법적으로 부여받고 있다.

중요한 사항을 구체적으로 살펴보면 우선, 「지방자치법」 제101조에 명시된바, ‘지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄하며, 제102조에 따라 중앙정부의 권한을 위임받아 국가 사무를 처리한다. 자치사무와 관련하여 제66조에 따라 지방자치단체장은 지방의회에 의안을 발의할 권한을 가지고 있다. 지방자치단체장은 또한 소속 공무원에 대한 임면권을 가지고 있다. 지자체의 장은 지역 행정에 관한 조례를 발의하고 예산안을 제출하는 등 일반 의안을 지방의회에 제출할 수 있는 권한을 가지고 있다.

또한, 지방자치단체장은 제23조에 의해 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 권리를 가지고 있다. 지방자치단체장은 지방자치법 제45조에 근거해 의회에 대해 임시회를 소집을 요구할 수 있으며 의장은 이에 따를 의무가 있다. 의회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술할 수 있는 권리를 가지고 있다. 또한, 지방자치단체장은 지방의회가 가결한 조례안을 의회로 환부하고 이에 대해 재의를 요구할 수

있다(제26조). 또한, 제109조에 의해 지방의회가 성립되지 않은 경우 지방의회의 의결사항 중 중요하고 긴급한 문제에 대한 선결처분권을 가진다.

## 2) 지방의회의 주요 권한

지방의회는 주민에 의해 선출된 의원들의 모임으로 구성되므로 민주적 정당성을 가지고 주민의 의사를 대의하는 역할을 담당한다. 지방자치법 제66조는 지방의회가 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 의안을 발의할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 제39조에 의해 지방의회는 의결권을 행사한다. 특히, 지방의회는 자치입법의 형태인 조례에 대한 제정 및 폐지에 대한 의결권을 가진다. 또한, 예산의 심의 및 확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 중요 재산의 취득 및 처분, 공공시설의 설치와 처분, 청원의 수리, 외국 자치단체와 교류협력 등의 사항에 대한 의결권을 행사한다.

또한, 지방의회는 지자체 내의 집행기관을 견제하고 감시하는 통제기관으로서의 지위도 갖는다. 지방자치법에 근거하여 지방의회는 행정에 대한 감시 및 통제권을 가진다. 지방의회는 행정사무에 대한 감사 및 조사권을 가지고 있다. 지방자치법 제41조에 따라 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다. 필요한 경우 이와 관련하여 현장 확인을 실시하거나 서류제출을 요구할 수 있으며 단체장이나 관련 공무원을 참고인 또는 증인으로 소환하여 의견을 진술하거나 증언하도록 할 수 있다. 또한, 감사나 조사결과에 따라 시정을 필요로 하는 사유가 있을 때에는 해당 기관에 시정을 요구할 수 있다. 이외에 지방자치법 제42조에 근거하여 지방의회는 단체장이나 관련 공무원에게 행정사무 처리상황을 보고하거나 이에 대한 의견을 질의하고 질문에 답하도록 요구할 권한을 가지고 있다.

청원과 관련하여 지방자치법 제73조는 지방자치단체의 공무에 관하여 주민이 청원을 제출하는 경우 지방의회의원의 소개를 받도록 하였으며 이에 대한 심사 및 수리의 권한을 지방의회에 부여하고 있다. 지방의회가 이를 채택한 경우 의견서를 첨부하여 단체장에게 이송하도록 하였으며 단체장은 이를 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

## 다. 자치단체장과 지방의회의 상호관계

앞서 이미 자치단체장과 지방의회의 긴장관계에 대해 설명한 바 있다. 이를 정리하며 보면 정책형성 영역에서 정책발의권, 조례결정권, 예산결정권, 재의요구권, 제소권 등의 권한을 행사를 둘러싸고 지방의회와 단체장은 경합 혹은 견제와 균형이 존재하고 있다(배응환 2009). 또한, 정책집행 영역에서는 집행권과 선결처분권을 둘러싸고 견제와 균형이 존재하고 있다. 마지막 정책평가와 관련하여 행정사무감사권, 행정사무조사권, 결산승인권 등을 통해 의회와 집행기관

은 상호작용을 하고 있다.

한편, 지방의결기관과 집행기관의 상호작용의 결과는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 한 측면은 단체장과 의회 중 어느 쪽의 영향력이 더욱 강한지에 대한 부분일 것이다. 이에 대해서는 이미 앞에서 ‘강시장 모형’과 ‘약시장 모형’에 대해 언급한 바 있다. 다른 한 축으로 양자 간의 갈등과 협력의 동학이 존재한다. 지방정부 내 두 기관은 갈등, 흥정, 조정, 협력 등 다양한 형태의 상호작용을 하게 된다. 제도적 차원에서 양자는 기능을 중첩적으로 나누어지고 이를 통해 상호 감시와 견제를 행하게 된다. 이러한 상호작용은 때로는 매우 협력적으로 나타나지만 때로는 매우 갈등적인 양태로 나타날 것이다.

그동안 연구자들은 집행기관과 의결기관 간의 관계에 영향을 미치는 주요한 변수에 주목해왔다(김순은 1999, 송재복·안병철 2013, 전영권 외 2011). 우선, 법적·제도적 요인에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 지방의회와 집행기관은 제도적으로 견제의 관계를 가지고 있으며 본질적으로 이를 통해 균형에 도달한다는 권력분립의 원리는 달성되기 어려운 부분이 있다. 자치단체의 장은 지방의회에 대하여 조례발의권, 예산편성권, 재의요구권 등을 가지고 있으며 지방의회는 조례심의·의결권, 예산심의·의결 및 결산권, 행정사무감사 및 조사권을 통하여 집행부를 감시·견제하는 구조를 가지고 있다. 예를 들어 조례를 발의할 수 있는 권한을 집행기관과 의결기관이 동시에 가지고 있다. 특히 우리나라의 경우는 기관대립형을 취하고 있음에도 순수한 기관대립형과 달리 단체장의 임시회소집요구권과 의안제출권, 지방의회의 자치단체장 출석 요구권 등을 채택하여 일부 기관통합형 요소를 받아들이고 있다.

이러한 제도는 권한배분에서의 적정성과 적합성의 문제를 야기할 수 있다. 즉, 단체장의 권한을 강화시켜 제도적으로 상호견제를 통한 균형의 상태로의 수렴이라는 목표를 달성하기 어렵도록 만드는 장벽이 될 수 있다. 또한, 지방의회와 지방자치단체장 간 업무의 영역이 명확히 구분되거나 규정되지 않고 모호한 부분이 폭넓게 존재하고 있다. 마지막으로 기관 간의 갈등이 발생한 경우 이에 대한 제도적 해결책에 대한 부분 역시 뚜렷하지 않다. 그러다 보니 집행기관과 입법기관이 충돌하는 경우 양 기관은 상호 간 타 기관의 법적 요구를 무시하게 되며 이를 해결하기 위해 사법부에 의존하는 양상을 반복하게 되었다. 이처럼 양 기관 간 충돌이나 무시 현상에 대한 중재 등 제도적 해결점이 미비한 점 역시 충돌의 주요 요인이 되어오고 있다.

둘째, 주체 간의 가치 및 당파적 이해의 충돌 혹은 수렴 여부 역시 중요하다. 단체장과 지방의회의 다수와 소속 정당이 서로 상이한 경우에 각각 자신이 속한 정당의 이익을 우선하는 경우가 발생할 수 있으며 당파적 경쟁으로 인해 집행기관과 입법기관의 충돌 가능성은 높아진다. 특히 한나라당 소속 오세훈 서울시장은 무상급식 등의 이슈로 인해 민주당이 주도하던 서울시의회와 장기간에 걸쳐 대립한 경우가 있다. 이러한 현상은 특히 광역자치단체에서 드물지 않게 나타나고 있다.

셋째, 행위자들의 개인적이고 행태적 요인을 들 수 있다. 지방의회가 집행기관을 구성하는 의원, 단체장 혹은 관련 공무원들의 의식과 행태가 갈등 혹은 협력의 여부에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이미 여러 선행연구들은 경험적 연구를 통해 지방자치와 관련한 공무원들의 인식을 조사

하여 이를 지방의회의 생산성 등과 연결시켜 설명해오고 있다.

#### 4. 지방의회의 권한과 제약요인

##### 가. 헌법규정에 의한 지방의회의 권한 제약

단방제 국가를 모델로 하여 중앙차원의 민주적 공고화와 독재자 출현의 방지를 목적으로 설계된 현행 헌법은 여러 가지 측면에서 지방의 자율성 신장이라는 새로운 규범과 충돌하고 있다. 우선, 입법권과 관련하여 헌법 제117조제1항은 법령우위의 원칙을 규정하여 자치단체의 조례나 규칙이 법률에 위반될 수 없도록 하고 있다.

또한, 제59조의 조세법률주의는 지방자치단체의 과세자주권을 제한하며 주민에게 부담을 지우는 조례를 제정하는 것을 금하는 효과를 낳고 있다. 현재 우리 헌법은 조세법률주의를 택하고 있기 때문에 지방정부가 조례를 통해 독자적인 세금을 징수할 수 없다. 그 외에도 이로부터 파생되어 지방세 이외의 사용료, 수수료 및 분담금 등 조세에 준하는 비용부담이 드는 비용을 주민으로부터 징수하기 위해서도 법률의 위임을 필요로 한다(조신형 외 2012, 83). 또한, 죄형법정주의와 기본권 제한 법률주의로 인해 긴급상황이나 사회적 혼란 등으로 지역주민의 기본권을 상당히 침해하는 내용의 조례가 필요한 경우에도 이에 대한 대응을 취할 수 없도록 하고 있다. 이에 대한 내용들은 아래의 세부적 사항과도 중복되기 때문에 간략히 기술하도록 한다.

##### 나. 행정입법에 의한 입법권의 통제

헌법 제117조는 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 규정하여 지방의회의 자치입법권을 법령의 범위 내로 축소시키고 있다(김성호 2007, 116; 허진성 2015, 20). 논쟁의 여지가 없는 것은 아니지만 단일제 국가의 특성상 국회가 만든 법률이 조례에 우선하는 것은 법률우위의 원칙에 의해 정당화될 수도 있을 것이다. 그러나 지역주민의 의사에 기반을 두어 만들어진 조례가 대통령령 및 각 부처의 부령 등 기타 행정입법에 구속을 받는 것은 지방자치의 본질적 특성을 훼손하는 현상으로 이어진다. 이러한 규정은 조례의 민주적 정당성을 지나치게 낮게 가정하는 모순을 가지고 있다고 판단된다(강기홍 2015). 특히 각 부처의 부령의 경우 지방자치에 관한 사항들을 지나치게 세밀하게 규정하여 지방의 조례제정권을 심각하게 제약하고 있다(이민원 외 2017). “법령의 범위 안에서”라는 조항을 “법률의 범위 안에서” 혹은 “법령에 저촉되지 아니하는 범위 안에서”로 개정하는 방안이 이미 여러 차례 논의되어 정부가 제출한 지방자치법 전부개정안에 반영되어 있는 상황이다.

또한, 지방자치법 제22조는 그 단서 조항에서 “다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있다. 지자체의 행정

조치는 주민들에게 의무를 부여하거나 벌금 등 재정적 손해를 끼치는 방식을 통해서 실질적인 힘을 가질 수 있을 것이다. 따라서 지금 상황에서 지자체들은 이러한 실질적 행정권의 발동을 위해 법률조항을 발굴해 내어 근거를 가져다 붙이기 급급한 실정이며 이는 지방의 입법권에 큰 제약이 되고 있다(문원식 외 2016).

#### 다. 중앙정부의 재의요구에 의한 지방의회 통제

현행 지방자치법 제172조는 “지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 법령위반과 공익에 대한 현저한 침해가 발생할 시 지방의회의 의결이 무효화 될 수 있는 셈이다. 여기서 재의판단 기준으로 공익의 현저한 침해라는 기준은 매우 모호하여 자의적으로 사실상 무한 확장 될 수 있다는 문제를 가진다.

또한, 이러한 사항이 해당 지방의회에서 재의결된 경우에는 제172조제3항에 근거하여 지방자치단체의 장은 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 또한, 제4항에서 해당 지방자치단체의 장이 소(訴)를 제기하지 않을 시에는 주무부장관이나 시·도지사가 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다고 규정하였다. 이러한 규정을 통해 중앙정부는 광범위한 방식으로 지방의회의 의결권을 제약할 수 있도록 되어있다.

#### 라. 입법역량 증진에의 제약

위에서 지적한 제도적 한계들과 함께 지방의회의 입법전문성의 문제는 의회의 역량을 제한하고 있다. 이에 관련 전문가들은 지방의회의 권한을 강화하고 전문성을 제고할 수 있는 조치들이 필요하다고 지적하고 있다. 지방자치가 단순한 행정시스템이 아니라 민주주의의 기초단위로 작동하기 위해서는 정책심의 과정이 내실 있게 활발히 진행되고 이에 대해 주민들이 참여 및 감시할 수 있어야 한다. 그러나 현재 지방의회는 이러한 업무를 감당하는 데 있어서 여러 가지 한계를 보이고 있다(문상덕 2012; 성은빈 2015; 전훈 2015). 이를 개선하기 위해 지방의회의 권한을 강화함과 동시에 그 전문성을 제고할 수 있는 조치들이 실시되어야 한다. 전문성 강화를 위해 지방의원에게 대한 보좌진 강화 및 독자적 연수기구 설치 등의 문제가 꾸준히 제기되고 있다.

## 5. 지방자치제도 개혁과 지방의회 강화 방안

앞에서 언급했듯이 한국의 지방자치제도 발전에도 불구하고 지방정부의 권한과 지위, 특히 지방의회의 권한과 지위와 관련하여 여러 가지 제약과 한계가 존재하고 있다. 이러한 제약과 한계에 대한 비판과 극복 방안에 대해 다양한 논의가 존재해 왔으나, 최근 들어 보다 구체적인 형태로 한국 지방자치제도의 개혁 방향을 제시하는 법안이 두 건 발의되었다. 물론 아직까지는 통과되지 않은 상태로 국회에서 계류 중이지만, 앞으로 한국 지방자치제도가 어떻게 변화해갈 것인가를 엿볼 수 있는 기회를 제공한다는 측면에서 그 대강의 내용을 살펴보았다.

### 가. 「지방자치법」 전부개정안

정부는 지방자치제도 부활 이후 30년 만에 한국의 지방자치제도를 전면적으로 재설계하기 위해 「지방자치법」의 전부개정법률안을 국무회의 의결을 거쳐 2019년 3월 국회에 제출했다. 개정안의 가장 중요한 목적은 1988년 이후 변화된 지방정치 환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞은 주민중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하는 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위한 개정법률안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫 번째로 주민참여권을 보장하는 동시에 주민참여제도를 실질화하기 위한 조항들이 포함되어 있다. 먼저 기존에 중앙정부와 지방정부 간 “단체자치” 위주로 설계되어 있던 지방자치법에 “주민자치”의 요소를 보다 명시적으로 강화하였다. 예를 들어 개정안의 제1조에서 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항을 규정하는 것이 법의 목적이라고 명시하는 한편, 안 제16조에서는 “주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 보다 구체적으로 개정법률안은 주민이 의회에 직접 조례를 발의할 수 있는 주민조례발안제를 도입하였다. 개정안 제18조에서 “주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다”고 규정하고, 구체적인 절차는 법률로 정하도록 하고 있다. 이어서 안 제19조에서는 주민들이 권리·의무와 직접 관련되는 지방자치단체의 규칙에 대해 제정 및 개정·폐지 의견을 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체의 장은 제출된 의견에 대하여 그 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 통보하도록 규정하였다. 또한, 안 제25조에서는 주민이 주도하여 마을의제를 수립하고 선정된 마을계획을 이행할 수 있도록 지원하는 풀뿌리 주민자치기구인 “주민자치회”의 설치·운영에 관한 사항을 규정하고 자치단체의 지원근거도 마련하였다.

두 번째로 개정법률안은 자치단체의 기관구성 형태도 인구규모·재정여건 등에 따라 주민투표로 선택할 수 있게 하였다(안 제4조). 현재 한국의 지방자치제도는 지역의 구체적인 상황과 여건과는 무관하게 일괄적으로 동일한 강시장·약의회형을 채택하고 있다. 앞서 이론적 논의 및 해외 사례에서도 논의했듯이 강시장·약의회형은 거대한 규모의 도시에서 복잡한 문제가 발생하는

상황에 보다 적합한 구조라고 할 수 있으며, 과연 한국의 많은 지역이 이에 해당하는지에 대해서는 의문의 여지가 있는 것이 사실이다. 결국 개정안은 주민투표를 통해 자율적으로 지방자치단체와 지방의회의 구성을 달리할 수 있도록 함으로써 지방정부의 자율성 및 주민의 선택권을 보장하였다.

세 번째로 개정 법률안은 중앙정부에 의한 자의적인 사무배분을 막기 위해 불경합성, 보충성, 자기책임성의 사무배분 원칙을 명확화하고 국가와 자치단체의 준수 의무를 부여하였다. 이러한 사무배분의 원칙은 개정안 제10조에 구체화되어 있는데 그 내용은 다음과 같다 : “국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다”(안 제10조제1항); “국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다”(안 제10조제2항); “국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다”(안 제10조제3항). 이러한 변화를 통해 지방정부가 주민의 편의와 복리증진을 위해 일할 수 있는 실질적인 자치권 확대를 기대할 수 있다.

네 번째로 자치권 확대에 부합하는 지방의회의 자율권과 역량을 개선하기 위한 조항들이 포함되어 있다. 우선 개정안 제102조는 “시·도의회 의장은 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다”고 규정하여 기존에 시·도지사가 가지던 시·도의회 사무직원의 임용권을 시·도의회 의장에게 부여하여 의회사무처 운영의 독립성을 보장하였다. 또한 시·군 및 자치구의회의 사무직원의 경우 시·군 및 자치구 의장의 추천을 받아 시장·군수 및 자치구청장이 임명하도록 되어 있다. 이와 더불어 안 제41조에서는 사무직원에게 더불어 “지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있”도록 하였다. 이러한 변화는 지방의회 차원의 의정활동 역량을 제고하는데 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

마지막으로 개정법률안은 지방의회의 자율성 강화에 상응하는 투명성·책임성을 확보하기 위한 조항들을 포함하고 있다. 우선 지방의회의 의정활동과 집행부의 조직·재무 등 자치단체의 주요 정보를 적극적으로 제공하도록 하며, 향후 정보공개 통합시스템을 구축하여 주민의 정보 접근성을 제고하도록 하였다(안 제26조). 아울러 지방의원의 윤리성과 책임성을 제고하기 위해 현재 재량에 맡겨져 있는 윤리특별위원회 설치를 의무화하였으며, 윤리특별위원회가 의원에 대한 징계 등을 논의할 때에는 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회의 의견을 의무적으로 수렴하도록 하였다(안 제65조). 또한 위법한 사무처리로 인해 주민이 피해를 입지 않도록 국가가 시·군·구의 위법한 사무처리에 대해 보충적으로 시정·이행명령을 할 수 있도록 법적 근거를 마련



하였다(안 제187조 및 제191조).

#### 나. 「지방의회법」 제정안

「지방자치법」 개정안이 한국 지방자치제도의 전반적인 틀을 손보는 법안이라면, 「지방의회법」 제정안은 지방의회에 보다 초점을 맞추어 지방자치단체장에 비해 취약한 지방의회의 권한과 위상을 제고하는 것을 목적으로 2018년 2월 전현희 의원 등 38인의 국회의원에 의해 발의되었다. 국회의 경우 「국회법」에 따라 입법활동을 지원하고 국회를 운영하고 있으나 지방의회는 독립된 법률이 부재하여 의정활동을 수행함에 어려움이 있으므로 지방의회의 조직·운영 등 전반을 아우르는 법적 틀을 제공하고자 하는 목적을 가지고 있다.

이 법안은 제1조에서 “지방의회의 조직·의사 기타 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 대표기관인 지방의회의 발전을 통한 성숙한 지방자치 구현에 기여함을 목적으로 한다”고 밝힘으로써 지방자치의 실질적 구현을 위해서는 지방의회의 발전 및 권한 강화가 필수적이라는 점을 명확히 하고 있다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위한 방안으로 크게 5가지를 제시하고 있다.

첫 번째로 이 법률안은 기존의 「지방자치법」에서 “법령의 범위 안에서” 지방의회가 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있던 것을 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서”로 수정함으로써 지방의회의 자율권 및 입법권을 강화하고 있다(안 제6조). 또한, 안 제36조에서는 “의회의 경비는 독립하여 지방자치단체 예산에 이를 계상한다”라고 규정함으로써 재정적인 측면에서도 의회의 독립성과 자율성의 제고를 꾀하고 있다. 다시 말해서 「지방의회법」은 중앙정부에 대해서나 지방자치단체에 대해서나 지방의회의 권한과 위상을 한층 강화하는 내용을 포함하고 있다.

두 번째로 이 법률안은 지방의회의 독립성과 지방자치단체에 대한 견제 권한을 강화시키는 규정을 포함하고 있다. 우선 이는 앞서 서술한 「지방자치법」 전부개정안과 마찬가지로 지방의회가 사무직원에게 대한 독립적인 인사권을 행사할 수 있는 규정을 포함하고 있다. 안 제33조는 “의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다”고 규정하고 있다. 또한 지방자치단체장의 인사권을 견제하기 위해 지방의회 차원의 인사청문회를 실시할 수 있도록 하였다. 안 제52조에 따르면 지방의회의 상임위원회(상임위원회가 구성되지 않은 경우에는 본회의)는 인사청문을 위하여 인사청문회를 열 수 있으며, 인사청문회의 대상, 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정하도록 하였다.

세 번째로 「지방의회법」 제정안은 지방의회의 입법활동을 비롯한 의정활동 역량을 강화하기 위한 방안을 포함하고 있다. 안 제12조는 광역의회 의원의 의정활동을 지원하기 위한 정책 지원 전문인력을 둘 수 있으며, 이들 전문인력의 신분, 자격요건, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 하였다. 이어서 안 제42조에서는 지방의회 위원회에 위원장과 위원의 자치입법활동 등을 지원하기 위한 “전문위원”과 필요한 공무원을 두고, 이들로 하여금 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 하도록 하였다. 또한, 위원회에 두는 전문위원과 공무원의

직급과 정수 등에 필요한 사항은 조례로 정하도록 하여 지방의회의 자율성을 보장하였다. 이상의 조항들은 지금까지 지방의회 의원들의 의정활동에 전문적인 조사 및 지원을 가능하게 함으로써 지방의회의 정책역량을 크게 제고시킬 수 있을 것으로 기대된다.

#### 다. 소결

「지방자치법」 전부개정안과 「지방의회법」 제정안은 모두 현재 국회 행정안전위원회에 상정되어 계류 중이다. 국회의 과행이 지속되는 상황에서 과연 회기 내에 두 법안이 통과될 수 있을지는 불분명하지만, 만일 두 법안 중 하나라도 통과된다면 지금까지의 한국 지방자치제도의 기본적인 틀과 구조가 크게 변화할 것이라는 점은 분명하다.

특히 지방의회의 독자적인 인사권 행사나 정책지원 전문인력 배치 등의 경우 지방자치단체를 감시하고 견제하기 위한 지방의회의 권한과 위상을 크게 강화시킬 수 있을 것이다. 물론 이 부분과 관련하여 두 법률안을 바라보는 시선이 통일되어 있는 것은 아니다. 비록 지방정부의 권한과 위상을 강화함으로써 실질적인 차원의 지방분권을 실천해야 한다는 대원칙에 대해서는 정치권에 일반적인 합의가 이루어져 있다고 할 수 있으나, 구체적으로 지방정부의, 특히 지방의회의 권한과 위상을 제고하기 위한 제도 설계에 대해서는 얼마든지 다른 목소리가 나타날 수 있다. 예를 들어 두 법률안 모두 행정안전위원회 소속 전문위원의 검토보고서는 지방의회의 독자적 인사권이나 정책지원 전문인력 배치와 관련하여 그 필요성은 인정하면서도 부작용에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 유보적인 입장을 표명한 바 있다. 실제로 앞서 유사한 조항을 포함하고 있는 몇몇 법률안들 역시 계속된 심사 끝에 폐기되기도 하였다.

따라서 정책지원 전문인력 배치 등과 같이 지방의회의 정책역량을 강화시키기 위한 방안을 모색하는데 있어서는 다층적인 접근이 요구된다고 할 수 있다. 예를 들어 위에서 소개한 「지방자치법」 전부개정안이나 「지방의회법」 제정안이 만일 국회를 통과하게 된다면, 사실상 정책지원 전문인력의 배치를 위한 법적 기반이 마련됨에 따라 지방의회의 정책역량을 제고하는데 큰 어려움이 없을 것이다. 그러나 현실적으로 해당 조항을 포함한 법이 국회를 통과하는 것이 쉽지 않을 가능성도 고려하여, 이러한 법 개정 없이도 실질적인 차원에서 지방의회의 정책역량을 강화시킬 수 있는 방안이 무엇이 있는가에 대한 전략과 접근 또한 요구된다고 할 수 있다. 다시 말해서 법 개정을 통하여 일괄적인 해결책을 지속적으로 추진하는 것과 동시에 현재의 지방자치법 체제 내에서 지방의회의 정책역량 강화를 모색하는 점진적인 방안이 병행되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 한국의 지방의회 입법지원기관

#### 1. 이론적 논의

##### 가. 기존연구 검토

입법지원기관은 의원의 입법활동과 관련한 활동을 지원하는 조직으로 입법부 내 제도화된 기구와 그 소속인력, 즉 의원보좌진, 위원회 공무원, 의회소속 독립기관 등이 포함된다. 입법지원기관은 의원들의 정책입법 활동과정에서 법률안과 관련된 자료조사, 자료 분석 및 논리적 타당성 검토, 법률 검토 등을 지원함으로써 의원이 법안을 구체화하는 과정에서 의원들의 입법전문성을 제고하는 역할을 수행한다(김동원·고명철 2013; 최윤철 2009).

이러한 점에서 기존 연구들은 지방의원의 전문성을 제고하기 위해서 사무기구와 전문위원제도 등 기존제도에 대한 보완과 함께 개인보좌관제도와 입법지원기구 등 새로운 제도 신설도 지적해왔다(황아란 2006; 안영훈 2007; 금창호·강신일 2014 등).

##### 나. 지방의회 입법지원기관 관련 제도와 현황

제8기 전반기 지방의회(2018.7.~2020.6)의 의원 정수는 243개 의회 3,756명으로 광역의원이 829명, 교육의원(제주) 5명, 기초의원이 2,927명이다. 광역의회 의원 정수는 경기도가 142명으로 가장 많으며, 세종시가 18명으로 가장 적다.

〈그림 1〉 제8기 지방의회(2018.7.~2020.6) 광역의회 의원 정수



자료: 행정자치부(2018).

또한 「지방자치법」 제56조에 따르면 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있으며(제1항), 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다(제2항). 제8기 전반기 지방의회의 광역의회의 경우 17개 의회 전체에 112개의 상임위원회가 설치되어 있으며 상임위원회의 수는 경기도의회가 12개로 가장 많고 세종시의회가 4개로 가장 적다. 광역의회는 평균 6.58개의 상임위원회를 설치하고 있고, 상임위원회별 평균 위원 수는 8.85명이다.

〈표 2〉 제8기 지방의회(2018.7.~2020.6) 광역의회 상임위원회 현황

지역	상임위원회			
	소계	상임위원회 설치내역 및 상임위원수		
서울	10	13명	운영, 도시계획관리, 교통, 교육	4
		12명	기획경제, 환경수자원, 문화체육관광위원회, 도시안전건설위원회	4
		11명	행정자치, 보건복지	2
부산	7	13명	운영	1
		8명	기획행정, 경제문화, 복지환경, 도시안전	4
		7명	해양교통, 교육	2
대구	6	7명	운영	1
		6명	기획행정, 문화복지, 경제환경, 건설교통	4
		5명	교육	1
인천	6	11명	의회운영	1
		8명	건설교통	1
		7명	기획행정, 문화복지, 산업경제, 교육	4
광주	5	8명	의회운영	1
		6명	산업건설, 교육문화	2
		5명	행정자치, 환경복지	2
대전	5	9명	의회운영	1
		6명	산업건설	1
		5명	행정자치, 복지환경, 교육	3
울산	5	6명	교육	1
		5명	의회운영, 행정자치, 환경복지, 산업건설	4
세종	4	6명	의회운영, 행정복지, 산업건설	3
		5명	교육안전	1
경기	12	15명	의회운영	1
		14명	경제과학기술, 문화체육관광, 건설교통, 도시환경	4

지역	상임위원회			
	소계	상임위원회 설치내역 및 상임위원수		
		13명	기획재정, 안전행정, 제1교육, 제2교육	4
		11명	농정해양, 보건복지, 여성가족교육협력	3
강원	6	10명	의회운영, 경제건설	2
		9명	기획행정, 사회문화, 농림수산	3
		8명	교육	1
충북	6	10명	의회운영	1
		7명	교육	1
		6명	정책복지, 행정문화, 산업경제, 건설환경소방	4
충남	6	11명	의회운영	1
		9명	교육	1
		8명	행정자치, 문화복지, 농업경제환경, 안전건설해양소방	4
전북	6	11명	운영	1
		8명	행정자치, 농산업경제, 문화건설안전	3
		7명	환경복지, 교육	2
전남	7	10명	의회운영, 기획행정, 농수산, 교육	4
		9명	보건복지환경, 경제관광문화, 안전건설소방	3
경북	7	15명	의회운영	1
		11명	기획경제, 농수산	2
		10명	건설소방	1
		9명	행정보건복지, 문화환경, 교육	3
경남	7	15명	의회운영	1
		10명	기획행정, 경제환경, 건설소방	3
		9명	교육, 농해양수산, 문화복지	3
제주	7	11명	의회운영	1
		9명	교육	1
		7명	행정자치, 환경도시, 농수축경제	3
		6명	보건복지안전, 문화관광체육	2

현재 지방의회 의정활동 지원을 위한 정책지원제도로서 의원별 유급보좌관 제도는 실시하지 않고, 조직 차원에서 지방의회 사무기구, 전문위원 그리고 정책지원기구 등을 통한 정책보좌제도 형식을 운영되고 있다.

### 1) 지방의회 사무기구

모든 지방의회에는 의회사무를 전담하여 처리하고 의원들의 활동을 보조하기 위한 전담사무기구가 설치되어 있다. 「지방자치법」 제90조에 기반하여 시·도의회는 조례로 정하는 바에 따라 사무처를, 시·군 및 자치구의회에는 사무국이나 사무과를 둘 수 있다는 임의사항으로 규정하고 있다(제2항). 또한, 의회사무기구의 구성에도 시·도에 따라 직급에 차이가 있다. 사무처장은 1~3급(서울 1급, 부산 2급, 그 밖의 광역시, 특별자치시 및 도 2급 또는 3급)이며, 과장 또는 담당관은 4급으로 구성된다.

〈표 3〉 의회사무기구의 설치기준 및 공무원 직급기준

사무기구명	설치대상	공무원 직급기준	
		서울	1급 일반직 지방공무원
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도	부산	2급 일반직 지방공무원
		그 밖의 광역시, 특별자치시 및 도	2급 또는 3급 일반직 지방공무원
		4급 일반직 지방공무원	
의회사무국	지방의원 정수 10명 이상 시·자치구	4급 일반직 지방공무원	
의회사무과	지방의원 정수 10명 미만 시·군·구	5급 일반직 지방공무원	

출처: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제1항 관련. 별표 4

국회와는 달리 지방의원 개인에게 전속된 보좌 인력이 없는 상황에서, 현실적으로 지방의회라는 기관을 운영하기 위한 직원뿐만 아니라 의안심사, 행정사무감사 및 조사, 집행기관의 행정을 감시·감독 등 지방의원들의 의정활동을 지원할 인력은 필수적이라고 하겠다. 따라서 지방의회 사무기구는 충분한 인력을 확보하여 업무의 계속성을 지속시킴으로써 전문성을 강화해나가야 할 필요가 있다(이청수 2011, 174).

### 2) 전문위원

지방의회는 경우 지방의원의 정책 연구 기능은 전문위원을 중심으로 이루어지고 있다. 지방의회의 전문위원의 법적 근거는 2006년 4월 「지방자치법」 개정으로 마련되었다. 「지방자치법」 제59조제1항은 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위해 의원이 아닌 전문 지식을 가진 전문위원을 두도록 규정하고 있으며, 지방의회 사무처 공무원의 정수와 직급 기준은 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에서 지방의회별 의원정수 기준에

의해 정하고 있다(제15조제2항).

전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다고 규정되어 있으며(제2항), 지방의회의 규모에 따라 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정하고 있다(제3항). 현재 광역의회의 경우 각 상임위원회마다 전문위원을 1~2명을 두고 있는데 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에 따라 의원정수가 131명 이상일 경우 23명 이내, 20명 이하일 경우 6명 이내로 둘 수 있다.

〈표 4〉 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준(시, 도)

	총정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5	1
30명 이하	7명 이내	6	1
40명 이하	9명 이내	7	2
50명 이하	11명 이내	7	4
60명 이하	13명 이내	8	5
80명 이하	16명 이내	8	8
100명 이하	18명 이내	9	9
110명 이하	21명 이내	11	10
120명 이하	22명 이내	12	10
130명 이하	23명 이내	12	11
131명 이상	24명 이내	13	11

출처: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(2019.4.30. 개정) (검색일: 2019.06.26.)

지방의회 전문위원은 지방의회의 의정활동을 지원함으로써 의정활동 수준을 향상시키는데 기여해왔음에도 불구하고 여전히 몇 가지 한계가 지적되고 있다. 첫째, 현재 지방의회에 개별 보좌관제도가 운영되지 않는 상황에서 전문위원들은 의원들의 의정활동을 보좌하는 역할을 수행하고 있으나 전문위원 1인이 4~5인의 의원을 보좌해야 하고, 의안검토와 관련된 전문적 지식보다는 일상적인 위원회의 행정처리 업무가 더 많은 것이 현실이다. 둘째, 지방의회 전문위원은 그 직급과 정수기준이 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정」에 의거하여 획일적으로 규정되고 있기 때문에 지방의회별 수요탄력성이 매우 낮다. 또한 집행기관의 실무부서장보다 직급이 낮아 대응한 지위에 기초한 견제 및 감독에서도 어려움을 겪고 있다(김창호·강신일 2014). 마지막으로 전문위원 가운데 개방형이나 임기형 외부채용보다는 지방자치단체장이 인사관리를 행사하는 일반직 공무원으로 구성되는 경우가 많으며 이로 인해 전문성 확보의 한

계에 직면할 수도 있다.

광역의회에는 입법정책기구를 별도로 설치하여 의원들의 의정활동을 체계적으로 지원하고 있다. 17개 광역의회 가운데 서울·부산·대구·인천·광주·대전·울산·경기·충남·전남·경북·경남·제주 등 13개 광역의회가 입법정책담당(관)을 설치한 것으로 나타났다. 이외에는 전문위원실에 정책지원조직을 두거나(강원·충북·전북), 의정담당관 산하에 입법정책담당을 두었다(세종).

입법정책담당(관)을 운영하고 있는 13개 광역의회에서 그 명칭은 다소 상이 했으며, 서울(예산정책담당관), 인천(예산정책분석담당), 경기(예산정책담당관), 경남(예산분석담당)에서는 예산관련 담당(관)을 두고 있었다. 이외에 전남의 경우 정책담당관 산하에 예산분석팀을 운영하고 있으며, 경북의 경우 입법정책관은 예결산 및 재정정책조사분석 사무를 포함하는 것으로 조사되었다.

〈표 5〉 광역의회별 정책보좌기구 운영현황

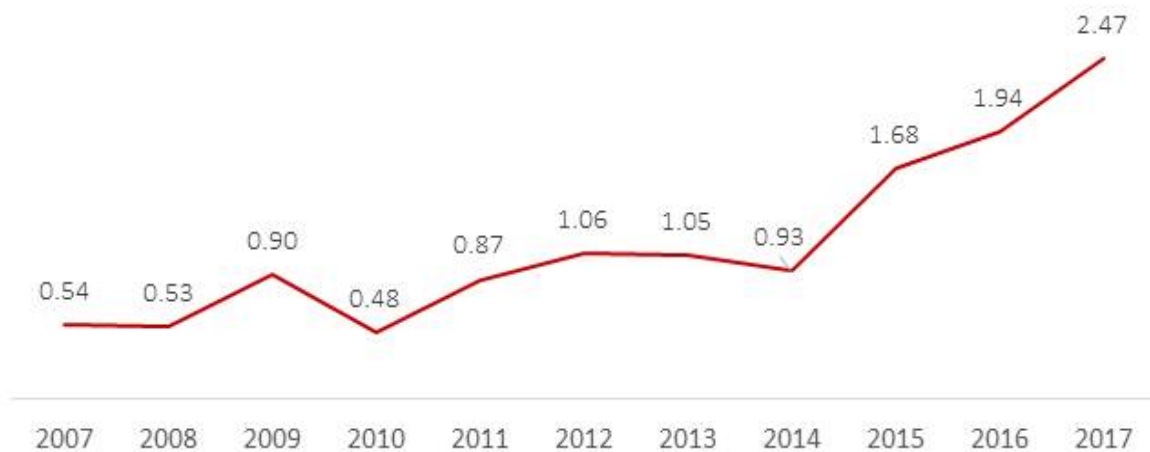
지역	정책보좌기구
서울	입법담당관, 예산정책담당관
부산	입법정책담당관
대구	입법담당관(입법정책)
인천	입법정책담당관(입법정책담당, 예산정책분석담당, 법제지원1팀장, 법제지원2팀장)
광주	입법정책담당관(입법담당, 정책담당)
대전	입법정책실장(입법정책실)
울산	입법정책담당관(입법정책제1담당, 입법정책제2담당)
세종	의정담당관(입법정책담당)
경기	입법정책담당관, 예산정책담당관
강원	전문위원실 정책지원(입법지원담당)
충북	전문위원실 의회운영위원회(입법전문위원)
충남	입법예산정책담당관(입법지원, 정책지원, 예산분석, 예산조사)
전북	전문위원실 정책연구팀
전남	정책담당관(정책팀, 예산분석팀, 입법연구팀)
경북	입법정책관(입법기획, 입법지원 1,2,3팀, 특별위원회 정책개발팀)
경남	입법예산분석담당관(입법지원담당, 예산분석담당, 정책연구담당)
제주	입법담당관(입법정책, 법제지원)

출처: 각 광역의회별 홈페이지 (검색일: 2019.6.28.).



실제로 입법정책담당관(실) 등 입법정책기구는 의원들의 의정활동을 체계적으로 지원함으로써 의정활동 향상에 기여하는 측면이 있는 것으로 평가된다(하혜영 2015). 광역의회에 입법정책담당관(실)이 2005년부터 신설되기 시작했으며 2010년 이후 관련 조직이 점차 확대되어갔다. 이 결과 광역의회에서 1인당 의원들의 조례 제·개정 건수와 의원발의율이 증가했다. 광역의회 1인당 조례 제·개정 건수는 점차 증가하여 2007년 0.54건에서 2017년 2.47건까지 증가했다. 또한 광역의회 의원의 조례발의율은 2007년 29.8%에서 2016년 50.7%, 2017년 59.8%까지 증가했다.<sup>2)</sup>

〈그림 2〉 연도별 광역의회의원 1인당 조례 제·개정 건수(2007-2017)



출처: 국회 입법조사처. “지방자치단체 조례 현황과 시사점.” 『지표로 보는 이슈』 제129호.

## 2. 한국 국회의 입법지원기관

국회는 국회의원의 전문성을 제고하기 위한 방법으로 매우 다양한 제도들을 운영하고 있다. 개인차원의 지원과 조직차원의 지원으로 구분될 수 있으며, 조직차원의 지원 가운데 가장 핵심적인 것이 예산정책처와 입법조사처이다(금창호·강신일 2014).

### 가. 입법지원인력

국회의원 보좌진은 제헌국회에서부터 존재했으나 1954년 제3대 국회부터 비서관 1인에 대한 예산이 책정되면서 의원 보좌진에 대한 공적 지위가 부여되었다. 이후 제10대 국회까지 국

2) 지방선거가 실시되는 시기(2010년, 2014년)에는 광역의회 의원들의 입법활동이 다소 감소하는 모습을 보이고 있음(하혜영 2018).

회의원 보좌진에 대한 법률적 과정을 갖지 못한 채 국회의원이 국회의 지원을 받을 수 있는 보좌진의 수가 3인까지 증가했다. 1981년 국가보위입법회의 기간 동안 개정된 「국회의원수당 등에 관한 법률」을 통해 보좌직원에 관한 조항이 처음으로 신설되었고(제9조), 이후 관련 법이 개정될 때마다 보좌인력의 직급이 변동되거나 인원수가 증원되었다. 제18대 국회 이후 개별 국회의원은 별정직 공무원(7명), 인턴(2명)을 보좌 인력으로 둘 수 있게 되었다(임성근 2013).

〈표 6〉 국회의원 보좌인력 제도 변천

	개정일자	보좌관(명)	비서관(명)	비서(명)	인원
국가보위 입법회의	1981.03.31		▶비서관: 3급 을류 상당(현5급) (1) ▶보조원: 상비직급 7종6호/ 9호 (1) ▶운전원: 상비잡급 8종 (1)		3
제11대	1984.12.31	5급 상당(1)		▶비서: 7급상당(1) ▶운전원: 고용직 1종(1)	3
제12대	1987.11.28	5급 상당(1)		6급/7급 상당(각 1)	3
제13대	1988.08.05	4급 상당(1)	5급 상당(1)	6급/7급 상당(각 1)	4
	1988.12.29	4급 상당(1)	5급 상당(1)	6급/7급/9급 상당(각 1)	5
제15대	1997.11.19	4급 상당(2)	5급 상당(1)	6급/7급/9급 상당(각 1)	6
제18대	2010.03.22	4급 상당(2)	5급 상당(2)	6급/7급/9급 상당(각 1)	7

출처: 임성근(2013) 재인용.

#### 나. 입법지원기관

의회 내외의 환경의 복잡화, 다원화, 전문화로 의회는 기능적 분화와 구조적 전문화의 촉진과 함께 의원입법 활성화에 따른 입법정보 수요에 대응하기 위한 입법부의 전문적인 지식, 정보체계 구축의 필요성이 고조되어 왔다(국회입법조사처 2011).

국회의 입법지원기관은 조직의 복잡성과 다양성을 기준으로 지속적으로 발전해왔다(박찬욱·박찬표 2005). 국회사무처 입법조사국이라는 하나의 단일 조직에서 1989년 국회도서관 산하 정책조사 및 분석을 담당하는 입법자료분석실이 신설되었다. 1994년 입법자료분석실이 입법조사분석실로 확대 개편되었고, 사무처 내 법제예산실이 신설되면서 조사분석, 법제, 예산검토 지원 등 3가지 입법지원기능으로 특화 및 분화되었다. 2000년 국회사무처 법제실이 확대 개편되었으며, 2004년 예산정책처, 2007년 입법조사처가 각각 신설됨으로써 현재의 입법지원체계를 갖추 수 있었다(김동원·고명철 2013).

〈표 7〉 국회 입법지원기관

기관	주요업무	법적 근거	
		국회법	기타
위원회 전문위원실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전에 대한 사전검토</li> <li>• 법안의 기초 및 수정안 초안 작성</li> <li>• 관련자료 조사 및 수집</li> </ul>	제42조	「국회사무처법」
법제실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의원들의 법률안 초안 작성에 대한 기술적, 법리적 지원</li> </ul>	제21조	「국회사무처법」
국회 도서관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보검색 및 자료지원</li> <li>• 외국법률 관계 자료 조사 및 번역</li> </ul>	제22조	「국회도서관법」 (1960)
예산 정책처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예결산안 심의</li> <li>• 기금운용계획안 분석</li> <li>• 법안의 비용추계</li> <li>• 국가재정 및 거시경제동향 분석</li> <li>• 주요사업에 대한 중장기 재정소요 분석</li> </ul>	제22조 제2항	「국회예산정책처법」 (법률 제8050호)
입법 조사처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법 및 정책 관련 사항에 관한 조사·분석 및 정보제공</li> </ul>	제22조 제3항	「국회입법조사처법」 (법률 제9404호)

출처: 김동원·고명철(2013)

### 1) 국회사무처: 전문위원실과 법제실

#### 가) 전문위원실

국회의 입법지원조직 중 위원회 지원을 위한 전문위원제도가 가장 먼저 설치되었다. 1948년 5월 31일 제헌국회 제1차 본회의에서 의결된 「국회구성과 국회준칙에 관한 결의안」에 따라 헌법기초위원회와 국회법기초위원회의 입법활동을 보좌하기 위해 전문위원 5~10명과 녹사(錄事) 3인을 두었으며, 1948년 10월 2일 제정된 「국회법」 제20조는 “각 위원회는 국회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원과 녹사를 둔다”로 규정했다. 이후 제6대 국회부터 전문위원실에 일반 공무원이 배치되기 시작했으며 지속적으로 전문위원실의 인력이 보강되었다. 그리고 「국회사무처법」(법률 제4763호, 1994.7.20. 일부개정) 제8조에 기반하여 전문위원실은 현재의 수석전문위원(차관보급), 전문위원(국가공무원 2급 상당), 입법심의관, 입법조사관 체제의 직제를 갖추게 되었다.

〈표 8〉 (수석)전문위원 현황

	소계	인원	상임위	비고
수석전문위원 (차관보급)	19명	1명	19개	각 상임위원회당 1명
전문위원 (국가공무원 2급)	20명	3명	1개	법제사법위원회
		2명	2개	정무위원회, 농림축산식품해양수산위원회
		1명	13개	기획재정위원회, 교육위원회, 과학기술정보방송통신위원회, 외교통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 문화체육관광위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회, 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회
	0명	3개	국회운영위원회, 정보위원회, 여성가족위원회	

출처: 국회상임위원회 및 특별위원회 홈페이지(<http://committee.na.go.kr/portal/index.do>)

(검색일: 2019.6.25.)

전문위원은 「국회법」 제42조제4항에 따라 “위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 국정감사, 국정조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집, 조사, 연구를 수행”하고 있다. 그리고 「국회사무처법」 제9조제2항에 따라 전문위원은 ① 법률안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고, ② 각종 의안을 비롯한 소관 사항에 관한 자료 수집·조사·연구 및 소속 위원에 대한 자료 제공, ③ 위원회에서의 각종 질의 시 소속 위원에게 질의자료의 제공, ④ 의사진행의 보좌, ⑤ 그 밖에 소속 위원회 소관에 속하는 사항 등의 업무를 수행한다. 현재 「국회법」에는 각 상임위원회마다 차관보급 수석전문위원 1명과 일반직 2급인 전문위원 1~2명을 두도록 규정되어 있으며, 제20대 국회 후반기 기준 수석전문위원(차관보급)은 19명, 전문위원(일반직2급)은 20명이다(국회상임위원회 및 특별위원회 홈페이지 <http://committee.na.go.kr/portal/index.do>).

전문위원은 법률안을 포함한 안전에 대한 검토보고를 가장 중요한 업무로 처리하고 있다. 입법과정에서 위원회에 법률안이 회부되면, 위원회의 심사는 제안자의 취지 설명과 전문위원의 검토보고, 대체토론과 위원회의 심사, 축조심사 및 찬반토론을 걸쳐 포결하는 순서로 진행된다. 특히 「국회법」 제58조제4항은 “특별한 사정이 없는 한 전문위원의 검토보고서가 안전 상정 48시간 전에 배부되도록 하여야 하며, 소위원회 심사보고서는 회의로 또는 그 요지 첨부를 의무화”하고 있다. 즉 입법 과정에서 전문위원의 검토보고는 조건적이거나 임의적인 것이 아니라 위원회 심의 과정에서 필수적으로 진행되어야 하는 법적절차로서 의사일정에 상정된 모든 법률

안에 대한 전문위원의 검토보고가 이루어진다.

나) 법제실

법제실은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 1989년 입법조사국 내 법제담당관실로 출범했다. 이후 1994년 법제예산실이 신설되었으며, 2000년 법제실과 예산정책국으로 확대, 분리 개편되면서 3개과로 출범했다. 의원입법안의 급증에 따른 수요 증가로 2003년 5개과, 2009년 9개과로 확대되었으며, 2011년 법제연구과를 신설했다. 2019년 현재, 법제실은 법제총괄과·사법법제과·행정법제과·교육과학기술문화법제과·복지여성법제과·정무환경법제과·산업경제해양법제과·국토교통법제과·법제연구과 등 10개과로 구성되어 있다.

「국회사무처 직제」 제7조에 따르면 법제실은 ① 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토, ② 대통령령·총리령 및 부령에 대한 분석·평가, ③ 국내외의 법제에 관한 연구, ④ 그 밖에 국회의원의 법제 활동에 관한 지원 등을 담당한다. 법제실의 핵심직무는 의원 또는 위원회가 법률안을 제출할 때 이를 유관 법체계 및 법률적 용어를 고려하여 법률안의 형태로 제공하는 것이다. 법제실의 검토는 법률로 완성되는지에 대한 성패를 좌우한다는 점에서 매우 중요한 과정이라고 하겠다.

제16대 국회 이후 의원발의 법률안 건수의 증가하면서 법제실에 법안작성을 의뢰한 법률안의 수도 급격하게 증가하고 있다. 법제실로 입안 의뢰된 법률안은 제16대 국회 1,682건, 제17대 국회 4,399건, 제18대 국회 10,672건에서 제19대 국회에서 29,302건으로 급증했다. 제19대 국회에서 법제실 의뢰건수가 의원발의건수를 앞지르고 있는 것은 법제실의 의뢰를 거쳐 성안이 되어도 발의되지 않는 경우가 있음을 의미한다. 특히 법제실로의 법안작성 의뢰가 대폭적으로 증가한 것은 과거 의원실에서 정당, 시민사회 각종 이익집단, 공익집단, 전문가집단의 법안작성 지원을 받는 비율이 높았던 것과는 달리 법제실의 법안 검토능력에 대한 신뢰를 보여주는 것이라 할 수 있다.

〈표 9〉 국회 법제실 의뢰 법률안 현황

		제16대	제17대	제18대	제19대
국회	정부제출 법률안	595	1,102	1,693	1,093
	의원발의 법률안	1,912	6,387	12,220	16,729
법제실	법제실 의뢰 법률안	1,682	4,399	10,672	29,302
	(국회 제출 법률안)	(891)	(2,496)	(5,042)	(7,882)

출처: 국회 의안정보시스템 및 법제실 내부 자료

다) 국회도서관

국회도서관은 국회의원 및 관계 직원에게 국회의 입법 활동과 국정심의에 필요한 각종 정보를 수집, 정리, 분석하여 제공하는 의회도서관으로서의 기본적인 기능 수행과 동시에 각종 국가

서지(정기간행물 기사색인, 한국 박사 및 석사학위논문 총목록 등)의 작성업무와 외국도서관과의 자료교환을 통한 각국과의 문화교류사업 및 일반국민대상 정보제공 기능을 수행하고 있다.

국회도서관은 1951년 「국회도서관 설치에 관한 결의안」을 통해 국회도서관이 설치되었다. 1960년 제5대 국회에서 「국회법」에 ‘국회도서관’이라는 명칭이 최초로 명시되었고, 1963년 독립적인 「국회도서관법」이 제정되었다. 1988년 2월 현재의 국회도서관 건물이 개관했고, 「국회도서관법」이 다시 제정되면서 입법부 내 독립기관으로의 위상을 되찾았다. 1996년 홈페이지를 통한 국회도서관 서비스를 시작했으며 1998년 국회도서관을 일반인들에게 개방했다.<sup>3)</sup>

입법지원조직으로서 국회도서관의 법적근거는 「국회법」(제22조)과 이에 근거를 둔 「국회도서관법」, 규칙으로서 「국회도서관직제」, 「국회도서관 운영에 관한 규칙」이다. 「국회법」 제22조는 따르면 국회도서관은 국회의 입법활동을 지원하기 위한 도서 및 입법자료에 관한 도서관 봉사업무를 담당하도록 규정하고 있다. 「국회도서관법」 제2조는 도서관의 직무를 보다 세분화하여 도서관 자료 및 문헌 정보의 수집·정리·보존·제공과 참고회답 등의 도서관 봉사를 함으로써 입법 활동을 지원하도록 규정하고 있다(제1항). 그리고 전자도서관 구축 및 운영에 관한 사무를 처리하며(제2항), 입법활동 지원에 지장이 없는 범위 안에서 국회 이외의 국가기관, 지방자치단체, 기타 공공 단체, 교육연구기관 및 공중에 대하여 도서관 봉사업무를 수행할 수 있도록 한다(제3항). 이는 국회도서관에 있어 입법지원 직무의 우선성을 분명하게 하는 동시에 대민 봉사를 할 수 있는 기반을 마련해둔 것이라고 하겠다(임성근 2013).

〈그림 3〉 국회도서관 조직도(2019.01.01. 기준)

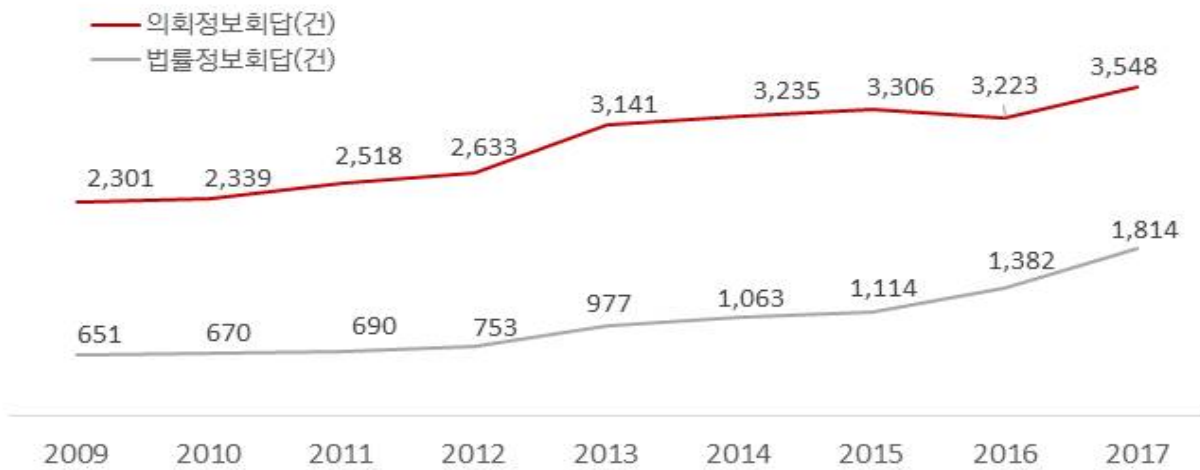


출처: 국회도서관 홈페이지(<https://www.nanet.go.kr/libintroduce/etc/orgJobView.do>)

3) 1998년 일반인 공개 당시 이용가능자는 20세 이상 성인에서 2005년 18세 이상으로 제한을 완화했고, 2011년 18세 미만자의 국회도서관 이용제한이 인권침해에 해당된다는 국가인권위원회의 권고에 따라 18세 미만자에게도 이용제한을 완화했다(임성근 2013, 42).

국회도서관의 회답서비스는 국회 내부에만 제공하는 대표적인 서비스로서 국내외 정책 및 현황, 통계 등 입법관련 자료와 외국의 정보를 번역하여 제공하는 의회정보회답 업무와 국내외 법률 정보의 조사·번역하여 제공하는 법률정보회답을 통해 의원들의 입법 및 정책심의 활동을 지원하고 있다. 국회도서관의 회답건수는 지속적으로 증가하고 있으며, 2017년 기준 의회정보회답은 3,548건, 법률정보회답은 1,814건이 수행되었다(국회도서관 연간보고서 2017).

〈그림 4〉 국회도서관 회답서비스 운영현황



출처: 국회도서관 연간보고서(2017).

#### 라) 국회예산정책처

국회예산정책처는 예산안, 기금운용계획안 및 결산에 대한 연구 분석, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용 추계, 국가재정 운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, 국가의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중장기 재정소요 분석, 국회의 위원회 및 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석을 통해 국회의원의 입법활동을 지원하고 있다. 1994년 국회사무처에 법제예산실이 신설되면서 국회에서 예산관련 직제가 처음으로 등장했다. 이후 2003년 「국회법」 개정으로 국회사무처 예산정책국이 별도의 기관으로 독립하면서 「국회예산정책법」이 제정되고 「국회예산정책처직제」가 마련되었다(임성근 2013).

국회예산정책처의 법적 근거는 「국회법」(제22조)과 이에 근거를 둔 「국회예산정책처법」, 규칙으로서 「국회예산정책처직제」를 두고 있다. 또한 2003년 국회예산정책처 출범과 함께 「국회예산정책처장 추천위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」을 마련하는 등 처장 인선 과정을 규칙화했다. 「국회법」 제22조의2는 국회예산정책처는 “국가의 예산결산·기금 및 재정 운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원”하는 것으로 규정했다. 보다 구체적으로 「국회예산정책처법」 제3조에서는 ① 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석, ② 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, ③ 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, ④ 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장

기재정소요 분석, ⑤ 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석 등의 직무를 수행하도록 했다. 국회예산정책처는 예산·결산 및 기금 등 국가재정업무가 핵심 업무이지만 이외에도 비용추계와 거시경제 및 재정운용 분석, 사업평가, 조사 분석 및 회담업무가 포함되어 있다고 하겠다.

〈그림 5〉 국회예산정책처 조직도(2017.08.21. 시행)



출처: 국회예산정책처 홈페이지

([https://www.nabo.go.kr/Sub/03Information/03\\_Development.jsp#cntbox](https://www.nabo.go.kr/Sub/03Information/03_Development.jsp#cntbox))

#### 마) 국회입법조사처

국회입법조사처는 입법 및 정책관련 사항을 조사·분석하여 각 의원실과 상임위원회에 제공함으로써 원활한 의정활동을 지원하기 위한 기관이다(국회입법조사처 2011). 입법조사업무는 1963년 국가재건최고회의가 「국회법」 폐지 제정 및 「국회도서관법」 제정을 통해 국회 지원조직에 처음으로 등장한 이후 국회도서관의 제1업무로 편제되어 발전해왔다. 2005년 입법조사처 설립에 관한 의원발의가 통과됨으로써 설립근거가 마련되어, 2007년 입법조사 업무를 담당하는 입법조사처가 설립되었다(정극원 2015).



〈그림 6〉 국회입법조사처 조직도(2019.08.02. 기준)



출처: 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr/brdList.do?cmsCd=CM0034>)

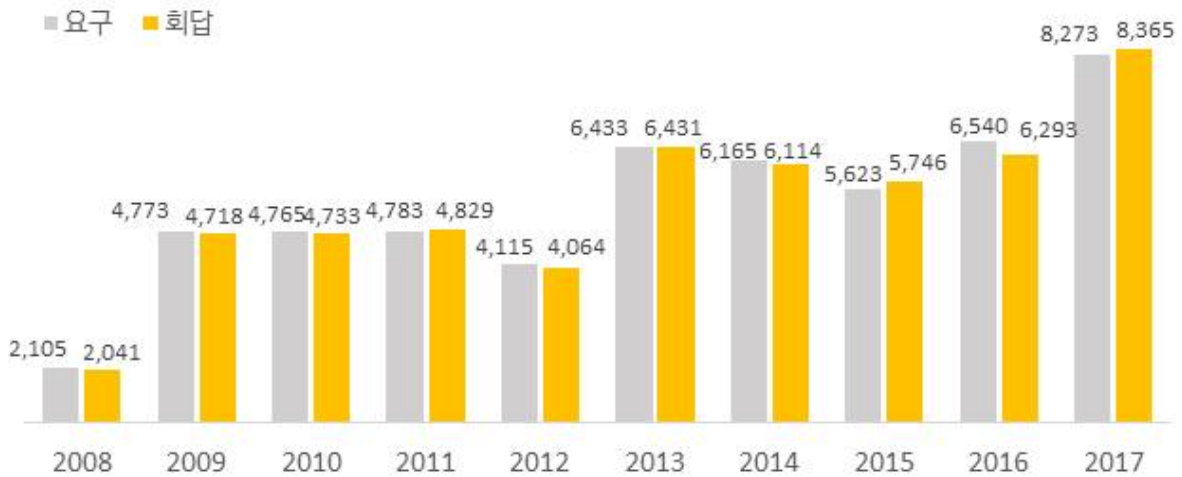
입법지원조직으로서 국회입법조사처의 법적근거는 「국회법」(제22조)과 이에 근거를 둔 「국회입법조사처법」, 규칙으로서 「국회입법조사처직제」이다.<sup>4)</sup> 「국회법」 제22조의3에 따르면 국회입법조사처는 “입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원”하기 위한 조직으로 규정되어 있다. 「국회입법조사처법」 제3조는 입법조사처의 직무를 보다 세분화하여 ① 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석 및 회답, ② 입법 및 정책 관련 조사·연구 및 정보제공, ③ 입법 및 정책 관련 자료의 수집·관리 및 보급, ④ 국회의원연구단체에 대한 정보제공, ⑤ 외국의 입법동향의 분석 및 정보제공 등으로 명시하고 있다.

이러한 국회입법조사처의 핵심 직무는 다른 입법지원기관들의 직무와 근본적으로 다르다(정극원 2015). 국회사무처 법제실, 국회도서관, 국회예산정책처 등 다른 입법지원기관들은 한정된 영역 및 분야를 특화하여 관련 분야에 대한 위원회 또는 의원실의 요구를 지원하도록 되어 있다. 그러나 국회입법조사처는 정책영역이나 분야에 대한 특별한 규정 없이 ‘조사·분석 및 회답’ 자체가 업무로 규정되어 있다. 국회의원들은 다른 의원들과의 경쟁, 이해관계, 당파적 이해관계 등 다양한 동기가 담긴 질의서를 국회입법조사처에 보낼 수 있으며, 이때 질의와 회답은 공유되기보다는 질의자의 의도나 주제, 회답내용 등을 비밀로 해야 할 필요가 있다. 따라서 국회입법조사처의 직무수행원칙은 전문성, 중립성, 정확성, 적시성 이외에도 비밀성이라는 독특한 직

4) 추가로 2003년 「국회예산정책처장 추진위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」이 2009년 입법조사처를 포괄하여 「국회예산정책처장 추천위원회 및 국회입법조사처장 추천위원회 구성 등에 관한 규칙」으로 개정되면서 국회입법조사처장 임명과정에도 동일하게 적용되기 시작했다.

무운리가 규정되어 있다. 핵심 직무인 입법조사회답은 2007년 기관설치 이후 2008년 2,041건으로 시작했으며, 제19대 국회 이후 급격히 증가했으며 지속적으로 증가하는 추세에 있다(국회입법조사처 2017. 연차보고서).

〈그림 7〉 국회입법조사처에 대한 입법조사 요구 및 회답 현황(2008-2017)



자료: 국회입법조사처(2017) 『국회입법조사처 연차보고서』, p. 3.

#### 다. 국회미래연구원

국회미래연구원은 국회의장 직속의 출연연구기관으로서 미래 환경의 변화를 예측 분석하고 국가의 중장기 발전전략을 도출함으로써 국회의 정책역량 강화와 국가발전에 이바지하기 위해 설립되었다(「국회미래연구원법」 제1조).

국회 산하의 입법지원기구인 국회예산정책처와 입법조사처가 단기정책 연구에 치중하고 있는 현실에서 국회에 중장기 정책과 관련한 연구를 수행하는 별도의 연구기관 설립에 대한 요구가 증대되어왔다. 이러한 상황에서 2014년 12월 4일 ‘국회미래연구원법안’이 국회운영위원회에 처음으로 제출되었고, 2017년 12월 12일 「국회미래연구원법」을 제정함으로써 국회미래연구원의 설립근거가 마련된 이후 국회미래연구원은 2018년 5월 28일 사회 각 분야의 장기적인 발전전략을 연구하는 국회 소속의 싱크탱크(think-tank)로 설립되었다(국회미래연구원 홈페이지 <http://www.nafi.re.kr/nafi/intro/history02.do>. 검색일: 2019.06.28.).

〈그림 8〉 국회미래연구원 조직도



출처: 국회미래연구원 홈페이지(<http://www.nafi.re.kr/nafi/intro/people.do>)

국회미래연구원이 그 설립 목적대로 국가의 중장기 과제에 대한 연구를 수행하기 위해서는 독립성과 자율성, 그리고 정치적 중립성이 보장되어야 한다. 이를 위해 국회미래연구원은 「국회미래연구원법」(법률 제15214호, 2017.12.12. 제정)에 기반하여 연구원의 운영 및 수행에서 정치적 중립성과 독립성, 자율성을 유지하도록 규정하고 있다(제5조). 또한 연구원 운영에 관한 최고 의결기관으로 이사회를 두고, 이사장 1인을 포함한 이사 9인은 여야 교섭단체가 추천한 4인(총 8인)과 의장 지명 1인으로 구성하고 있다(제7조). 뿐만 아니라 연구과제를 선정하고 결과보고에서 각 교섭단체 대표의원간 협의를 거쳐 선정된 과제에 대한 연구를 수행하며(제12조), 연구결과를 다음연도 첫 임시회 국회운영위원회에 보고하도록 하고 있다(제17조).

현재 국회미래연구원은 한국사회가 직면한 과제를 ① 통일·외교·국방 및 국제전략, ② 국가의 신성장동력, ③ 지속가능한 발전, ④ 국민 삶의 질 향상 등으로 선정하고 해당 분야에 관한 미래 환경의 예측 분석 및 중장기 발전전략을 도출하는 것을 목표로 하고 있다(제13조제1항).

### 3. 한국 지방의회의 입법지원기관: 현황 및 개선노력

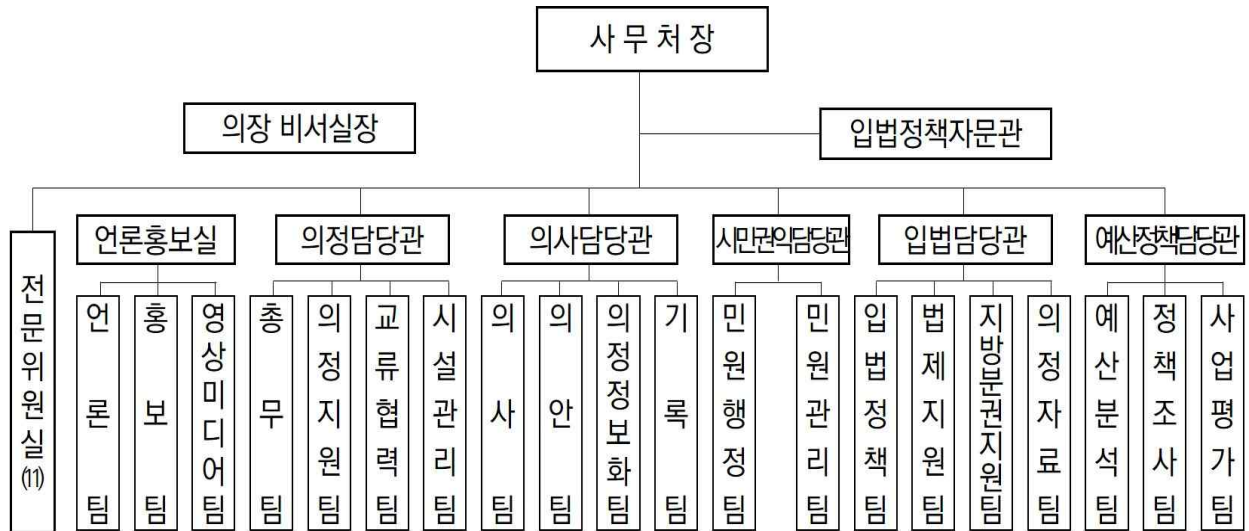
#### 가. 서울시의회

##### 1) 서울시의회 의회사무처

서울시의회 사무처는 「서울특별시의회사무처 설치조례」에 근거하여 서울시의회의 사무를 처리하기 위해 설치되었다. 사무처장은 의장에게 위임받은 의회의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘 감독하며 의장을 보좌하는 등 시의회 사무를 처리하며(제3조), 사무처 하부조직으로는

언론홍보실, 의정담당관, 의사담당관, 시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관, 그리고 전문위원실을 두고 있다(제4조). 2019년 7월 현재 서울시의회 사무처는 사무처장을 정점으로 1실 5담당관 11전문위원실로 구성된다.

〈그림 9〉 서울특별시의회 사무처 조직



자료: 서울시의회 홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/>)  
(검색일: 2019.7.20.).

서울시의회 사무처 인력은 일반직 204명(관리운영직 22명, 전문경력관 4명 포함), 별정직 10명, 개방형 11명, 임기제 102명 등 총 327명에 이른다(2019.7.31. 기준).

〈표 10〉 서울시의회 사무처 인력 현황(2019.7.31.)

구분	합계	일반직					별정직			관리 운영직	전문 경력관	개방형 (4호)	임 기 제
		소계	1급	4급	5급	6급 이하	소계	4급	5급 이하				
정원	327	178	1	4	25	148	10	3	7	22	4	11	102

자료: 서울시의회 홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/>)  
(검색일: 2019.7.20.).

「서울특별시의회 사무기구 및 사무분장 규칙」은 서울시의회 사무처의 부서별 주요업무를 규정하고 있는데, 이 가운데 의원들의 정책활동 지원과 관련된 조직으로 입법담당관과 예산정책담당관, 그리고 전문위원실이 있다.

첫째, 입법담당관은 의원발의 조례안의 적법성을 검토하는 등 입법지원 기능을 수행하며, 하

부조직으로는 입법정책팀, 법제지원팀, 지방분권지원팀, 의정자료팀을 두고 있다. 특히, 제10대 의회는 지난 제9대 의회에서 지방분권을 실현하고 지방의회 위상을 정립하기 위한 정책 과제를 발굴하기 위한 목적으로 출범시켰던 ‘지방분권태스크포스(TF)’를 보다 강화하고 체계적으로 지원하고자 입법담당관 산하에 ‘지방분권지원팀’을 신설했다. 이에 따라 지방분권지원팀은 지방분권에 대한 전문적인 조사·분석과 지방분권 관련 토론·공청·좌담회 및 정례회의 등을 추진함으로써 지방분권 이슈에 대한 신속한 대응전략을 마련하는 업무를 담당하고 있다.

〈표 11〉 서울시의회 입법담당관의 주요업무

- 의정활동에 필요한 의안 발굴·조사 및 연구
- 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법안의 입안·검토
- 법령·제도개선
- 의회 관련 쟁송업무처리 및 입법·법률고문 운용
- 의원 또는 상임위원회에서 요청하는 입법조사회답
- 국내 입법기관 등과의 업무협력
- 입법 및 정책지원 연구용역
- 국내외 입법 및 정책관련 사항의 기획·연구 및 조사
- 의원연구단체, 정책위원회 등 운영지원
- 지방분권 추진 지원
- 의회전문도서관의 운영 및 의정 관련 각종 자료의 수집·관리·발간

자료: 「서울특별시의회 사무기구 및 사무분장 규칙」 제7조

둘째, 예산정책담당관은 예산 및 결산 분석 등 재정정책 분석 기능을 수행하며, 예산분석팀, 정책조사팀, 사업평가팀으로 구성된다.

〈표 12〉 서울시의회 예산정책담당관의 주요업무

- 시·교육청 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산 분석
- 의안의 비용추계 및 비용추계 정보시스템 운영관리
- 위원회 또는 의원이 요구하는 소관사무와 관련한 조사 및 분석
- 시·교육청 및 서울시 출자·출연기관, 공사, 공단의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정 소요 분석
- 국내외 지방재정운용 및 지역경제 동향분석
- 국내외 재정정책 관련 등 제도에 대한 조사·연구
- 통합 재정수지 및 채무현황 분석
- 공청회 및 토론회 개최 지원
- 그 밖에 예산·결산 및 재정정책 관련된 조사·분석

자료: 「서울특별시의회 사무기구 및 사무분장 규칙」 제8조

마지막으로 전문위원은 「서울특별시의회 사무기구 및 사무분장 규칙」 제9조에 기반하여 ① 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안전에 대한 검토보고, ② 각종 의안을 비롯한 소관 사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원에 대한 제공, ③ 위원회 의사진행 보좌, ④ 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 국내외 친선교류 등 운영, ⑤ 행정사무감사, 조사계획 및 결과보고서 작성, ⑥ 의원전체 세미나 등에 관한 사항(운영위원회 전문위원만 해당), ⑦그 밖에 소속위원회 예산 및 행정업무 등 소관에 관한 사항을 담당한다.

서울시의회 전문위원실의 경우 10개 상임위원회와 1개 예결특별위원회에 수석전문위원(9명), 의사지원팀장(11명), 의안심사지원팀장(1명), 교육지원팀장(1명), 전문위원(10명) 등이 배정되어 직접적인 정책보좌업무를 수행하고 있다(2019.8.3. 기준).

〈표 13〉 상임위원회별 전문위원 현황(2019.8.3. 기준)

	수석 전문위원	의사지원 팀장	의안심사 지원팀장	교육지원 팀장	전문위원
운영	1	1			1
행정자치	1	1			1
기획경제	1	1			1
환경수자원		1			1
문화체육관광	1	1			1
보건복지	1	1			1
도시안전건설	1	1			1
도시계획관리	1	1			1
교통	1	1			1
교육	1	1	1	1	
예결특별		1			1
소계	9	11	1	1	10

출처: 서울시의회 홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/publish/view.do?menuId=001001008001>)

## 2) 입법지원기관 개선 노력

의회사무기구는 제도적으로 지방의회의 전문성을 지원하고 보좌하는 역할을 담당한다. 그러나 지방단체 행정기구와 정원기준 등에 의해 서울시의회의 광범위한 의정활동을 제도적으로 지원 및 보좌하기에는 근본적인 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 입법지원기관을 개선하기 위한 지속적인 노력에도 불구하고 법제도적인 제약으로 이루어지지 못하고 있다.

서울시의회는 시의원들의 원활한 의정활동을 지원하기 위해 유급보좌관제를 도입하고자 노력해왔다. 1996년 지방별정직 5급 상당의 보좌관을 두는 「서울특별시의회사무처 설치 조례」 제3조제4항의 신설 등을 포함한 관련 조례 2건을 재의결한 것을 시작으로 본격화되었다. 그러나 당시 서울시장의 제기한 무효확인의 소에 대해 대법원은 「지방자치법」 제32조와 제15조에 규정에 위반된다고 판시했다. 이후 2004년 유급보좌관제 도입을 다시 시도하면서 사무기구설치조례 및 지방공무원 정원에 관한 조례안을 발의하여 통과시켰으나 서울시장의 지방자치법 위배를 근거로 재의요구했고, 2004년 6월 지방의원 임기만료로 폐기되었다.

2006년 이후 서울시의회는 의정 서포터즈, 입법자료조사원, 정책조사원 등으로 사실상의 유급보좌관 제도를 시행해왔다. 2006년에는 서울시의원이 채용한 정책조사원이 서울시 산하 서울시정개발연구원과 용역계약을 맺고 의원실에 파견하는 형식으로 운영했으나 2007년 행정자치부의 재의요구를 받았다. 이에 따라 서울시는 2007년부터 2010년까지 ‘서울특별시의회 의정서포터즈 시범운영 및 제도화방안 연구’ 용역을 통해 유급보좌관을 운영하기도 했다.

이후 서울시의회는 유급보좌관제의 법적 근거 마련을 위해 2012년 「서울특별시의회 기본조례」 제21조를 통해 “의원의 입법활동 지원을 위한 보좌직원을 둘 수 있다”는 규정을 발의하여 본회의를 통과했다. 그러나 서울시장의 재의 요구에 대해 본회의에서 다시 가결되자, 서울시장은 대법원에 소를 제기하였으며, 결국 대법원이 「지방자치법」에 위배된다고 판결하면서 유급보좌관 제도와 관련된 논의는 지속되지 못했다. 마찬가지로 서울시의회는 2012년 ‘청년 일자리 창출을 위한 인턴십 운영’을 위한 예산 15억 4천만원을 재의결하고 98명의 인턴을 9개 상임위원회별로 10명씩 배정했다. 그러나 ‘청년 인턴십’이라는 서울시의회 유급보좌관 제도에 대해 서울시장의 재의요구(2012.3.8.)가 재의결(2012.4.18.)됨에 따라 대법원에 제소했다(2012.5.7.). 이후 대법원은 행정안전부가 제출한 예산집행 가처분 신청을 받아들였고, 서울시의회는 더 이상 급여를 지급할 수 없게 되었다(김동련 2013; 임영덕·신가은 2012).

〈표 14〉 서울시의회 유급보좌관 추진 관련 연표

1990년	12월 31일	지방자치법 개정(법률 제4310호)
1991년	7월 8일	제3대 서울시의회 개원(의원정수 132명, 무보수 명예직)
1995년	6월 27일	제1회 전국동시지방선거 실시
	7월 12일	제4대 서울시의회 개원(147명 무보수 명예직)
1996년		의정활동비, 회기수당 등 월정수당으로 전환(유급제) 대법원 유급보좌관 법적근거없다고 판결
2007년	4월	정개발연구원 용역인력을 사실상 시의회 유급보좌관 동원
2011년	7월	감사원 서울시의회 보좌관 편법운영 지적
		서울시의회, ‘편법 유급보좌관 2012년부터 전면중단’ 발표 유급보좌관의 법적근거를 위한 법개정 추진선언

2012년	1월 9일	행안부 지시에 따라 서울시가 시의원 입법활동을 도울 의정활동보좌인력 예산(15억)에 대한 법적근거 없다며 재의요구
	1월 13일	유급보좌관제를 '청년인턴제'로 바꾸어 유지
	2월 27일	'청년일자리 창출을 위한 인턴십 운영 예산' 재의결
	12월 26일	대법원 무효판결

이후 서울시의회는 이후 논의할 경기도의회의 경기개발연구원 의정연구센터를 벤치마킹하여 '서울특별시의회 의정발전지원센터'의 설립을 검토하기도 했으나, 상정되지도 못하고 폐기되었다. 현재 서울시의회는 2015년 이후 입법지원관(시간선택제임기제)을 선발하여 의원 2인당 입법지원관 1인을 배치하는 방식으로 지원인력을 제한적으로 활용하고 있다.

실제로 서울시의회의 경우, 다양한 형태의 유급 보좌관제도를 실시하기 시작한 이후 의원들의 조례 발의건수 및 비율이 급격하게 증가한 것으로 나타난다. 6대 의회까지 의원과 위원회의 발의비율을 합쳐도 20% 미만에 이르던 조례(안)의 제안자별 발의건수 및 비율이 유급보좌관 등 입법보좌기능의 개선 이후 7대 의회 44.7%, 8대 의회 64.7%, 9대 의회 79.2% 등으로 급격하게 증가한 것으로 나타난다(『서울시의회 의정백서』).

〈표 15〉 서울시의회 조례안 제안자별 발의건수 및 비율

구분		3대	4대	5대	6대	7대	8대	9대
의회	의원	11	27	23	23	276	609	1,161
	위원회	41	26	73	49	48	54	90
	소계	52	53	96	72	324	663	1,251
집행부		361	281	447	361	401	362	328
합계		413	334	543	433	725	1,025	1,579
의회발의비율		12.6	15.9	17.7	16.6	44.7	64.7	79.2

출처: 서울시의회 의정백서

(서울시의회 홈페이지 <http://www.smc.seoul.kr/cyber/promotion/promotionMaterialsPaper.do?undefined&menuId=001007002002>).

#### 나. 경기도: 경기연구원 의정연구센터

##### 1) 경기도의회 의회사무처

경기도의회는 서울시의회와 마찬가지로 「경기도의회사무처 설치 조례」에 근거하여 사무처를 두고 있으며, 하부조직으로 총무담당관, 언론홍보담당관, 의사담당관, 도민권익담당관, 협치지원담당관, 입법정책담당관, 예산정책담당관 등 7담당관 13전문위원실로 구성된다. 경기도의



회의 경우 전문위원은 12개 상임위원회와 1개 특별위원회에 수석전문위원과 입법전문위원이 각 1인이 배치되어 있다. 경기도의회 직원은 총 235명이다(2019년 2월 기준).

경기도의회 역시 도의원들의 정책활동 지원과 관련된 조직으로 입법정책담당관과 예산정책담당관, 그리고 전문위원실이 있다. 그러나 입법정책담당관 2개팀(입법정책팀, 입법운영팀) 및 예산정책담당관 2개팀(예산정책팀, 예산분석팀) 등에 불과한 수준이었다.

〈표 16〉 경기도의회 사무처 조직

담당관	구성
총무담당관	총무팀, 의전팀, 회계팀, 청사관리팀
언론홍보담당관	언론팀, 홍보팀, 미디어팀
의사담당관	의사팀, 의안팀, 기록팀
도민권익담당관	권익행정팀, 민원관리팀, 역량개발지원팀, 현장소통, 교육협력
협치지원담당관	협치기획팀, 협치분석팀
입법정책담당관	입법정책팀, 입법운영팀
예산정책담당관	예산정책팀, 예산분석팀
전문위원	12개 상임위원회, 1개 특별위원회

자료: 경기도의회 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/content/1/6/1>)

(검색일: 2019.8.4.).

## 2) 입법지원기관 개선 노력

경기도의회에서 역시 유급보좌관 제도와 경기연구원 의정지원센터 등 의원들의 입법활동을 지원하기 위한 다양한 노력은 대법원과 감사원 등의 지적에 따라 무산될 수밖에 없었다.

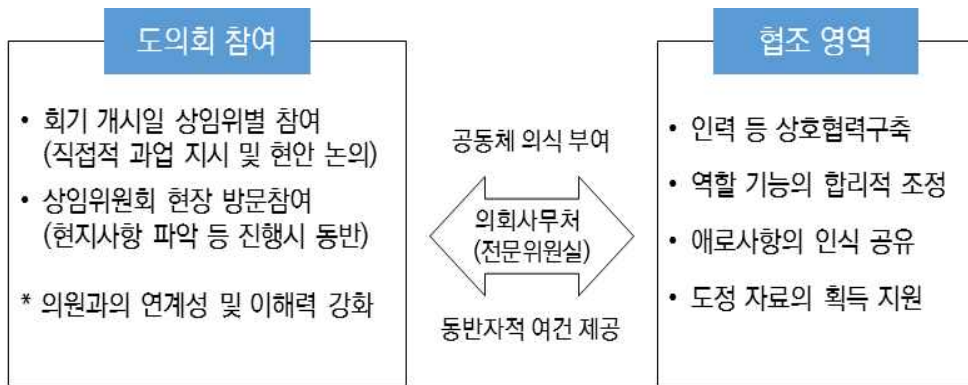
### 가) 유급보좌관제도

2011년 유급보좌관 제도 도입을 포함한 「경기도의회사무처 설치 조례」 일부개정조례안이 본회의를 통과했다. 당시 개정안의 내용은 의원의 입법활동을 지원하기 위해 의원 1명당 1명의 6급 상당의 계약직 지방공무원을 정책연구원으로 두고, 해당 의원의 임면요청으로 의장이 임면하도록 하는 것이었다. 그런 행정안전부는 “개인보좌관 및 행정인턴, 기간제 근로자 등을 개인보좌관으로 활용하는 것이 「지방자치법」에 위반된다”는 공문을 도의회에 보냈다. 이후 경기도 지사가 상위법령인 지방자치법에 위배된다는 이유로 소송을 제기하여 승리하면서 유급보좌관제도는 실현되지 못했다.

나) 경기개발연구원 의정지원센터

2012년 대법원 판결에 의해 유급 보좌관제 추진이 무산되자 경기도의회는 2013년 산하 연구기관인 경기개발연구원의 협조를 받아 정책중심형의 정책(연구)보좌 전문기구로서 '경기개발연구원 의정지원센터'를 설립했다. 의정연구센터는 경기도의회 의원 및 의회사무처와의 유기적 협조체제를 통해 의원들이 의정활동에 필요한 전문적 지원사항을 보좌받을 수 있도록 하기 위한 것이었다.

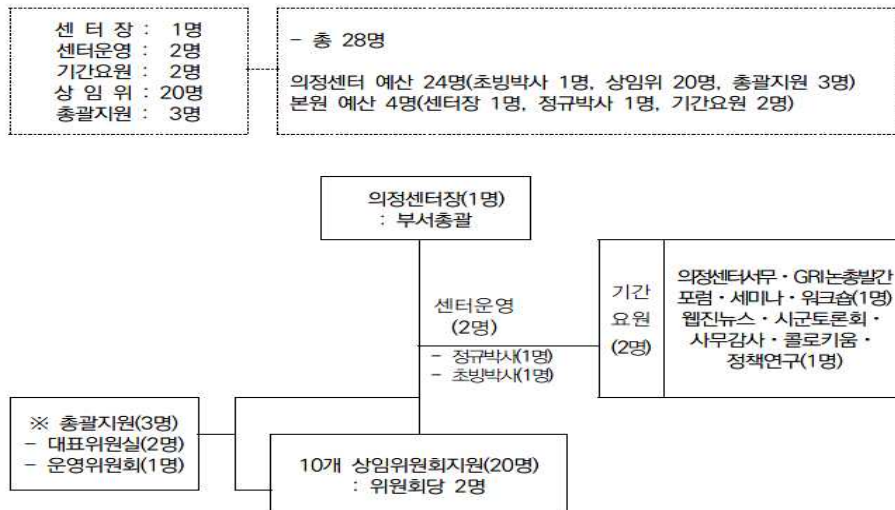
〈그림 10〉 경기도의회 사무처와의 관계도



출처: 한국지방행정연구원(2013)

의정지원센터는 '의정연구센터장'(1명) 하에 10개 상임위원회별 2명의 '상임위원회 지원요원'(20명)과 각 상임위원회를 총괄하는 '센터운영요원'(2명), 행정·서무 및 각종행사 등을 기획·지원하는 '기간요원'(2명), 그리고 대표위원실 및 운영위원회를 지원하는 '총괄지원요원'(3명) 등 총 28명으로 구성되었다.

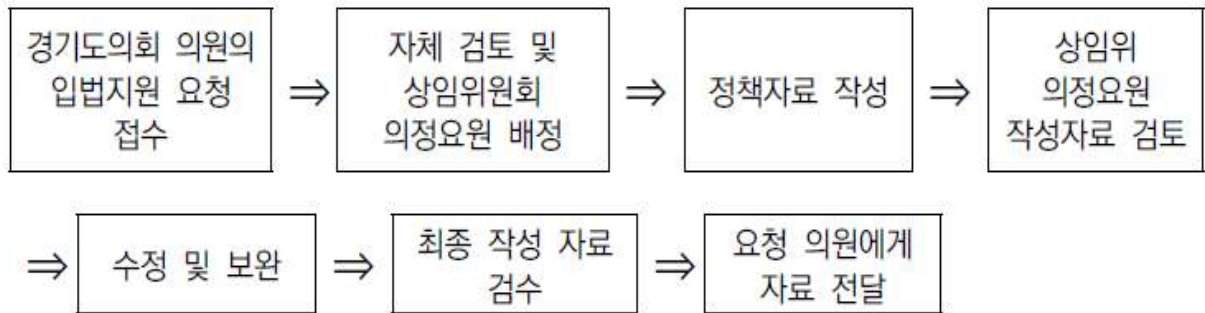
〈그림 11〉 의정연구센터 조직 및 인력구성



자료: 경기연구원(2015).

의정연구센터는 ① 입법과 관련된 정책자료 조사, ② 현황 자료에 대한 기초자료 조사, ③ 조례안에 대한 검토 및 현황조사, ④ 도의회 활동으로서 수행되는 각종 토론 및 기고에 대한 조사 등 의정활동을 위한 정책자료를 작성하는 역할을 담당함으로써 경기도의회 의원의 입법활동을 지원했다.

〈그림 12〉 입법지원을 통한 정책자료 산출 절차



자료: 경기연구원(2015).

의정연구센터는 2년여의 활동 기간 동안 운영결과에서 비교적 긍정적으로 평가될 수 있다(경기연구원 2015). 입법지원사업 수행에 있어서 2013년(2013.03.01.~2013.12.31.) 487건, 2014년(2014.01.01.~2014.12.31.) 554건의 입법지원 요청을 수행했다. 자료요청 형태별로는 2013년과 2014년 모두 정책조사가 가장 높은 비율로 나타났으며, 그 다음으로 의정지원과 조례안 등의 순으로 나타났다. 또한, 의원별 입법자료 요청현황도 제8대 경기도의회(2013.03.~2014.06.)에서는 131명의 도의원 가운데 97명(74%), 제9대 의회(2014.07.~2015.02.)에서는 128명의 도의원 가운데 86명(67%)이 이용하는 등 상당히 다수의 의원들이 의정연구센터를 활용했음이 확인된다.

〈표 17〉 의정지원센터 입법지원 현황

	5분발언	건의안	도정질문	조례안	정책조사	의정지원	기타	합계
2013년	47	20	20	73	184	134	9	487
2014년	51	25	28	87	185	177	1	554
합계	98	45	48	160	369	311	10	1,041

주1) 7가지 유형분류는 의정연구센터가 요청받은 정책자료의 활용 목적에 따라 분류한 것으로 실제 내용이나 형식에 기반하여 명확하게 구분되는 것은 아님.

주2) 조사자료 제출 형태의 입법지원만 포함.

그러나 이러한 긍정적인 의정활동 지원에도 불구하고 2015년 감사원이 발표한 『지방자치단체 출자, 출연기관 운영실태』 보고서에서 의정지원센터가 편법적으로 도의원의 유급보좌 업무를 수행한 것이라는 지적을 받아 결국 폐지되고, 경기도의회 지원을 위한 정책조사 기능을 담당하는 경기개발연구원의 기획조정본부로 흡수, 통합되었다.

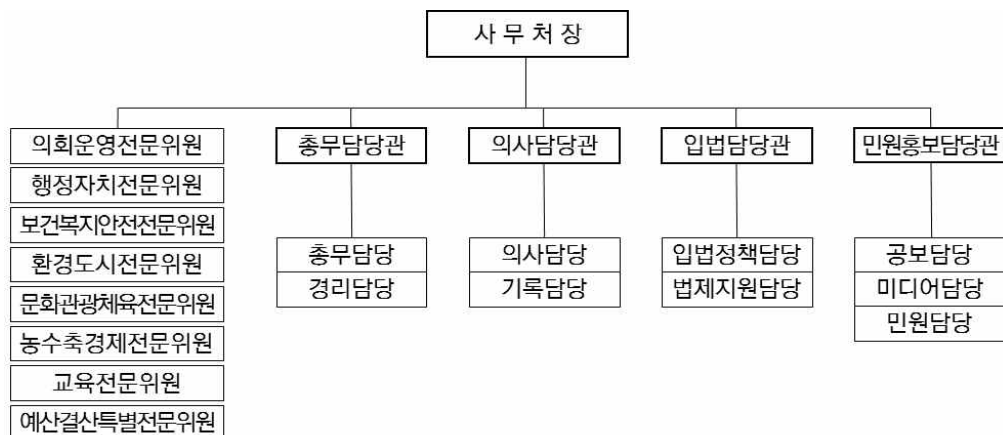
#### 다. 제주특별자치도

##### 1) 제주특별자치도의회사무처

제주특별자치도의회는 「제주특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」에 근거하여 사무처를 두고 있으며, 하부조직으로 총무담당관, 의사담당관, 입법담당관, 민원홍보담당관 등 4담당관 8전문위원실로 구성된다. 제주특별자치도의회의 경우 7개 상임위원회와 1개 특별위원회(예산결산특별위원회)에 전문위원 각 1명, 정책자문위원 1~3명이 배치되어 있다. 제주도의회 사무처 직원은 일반직 및 별정직, 청원경찰, 공무원을 포함하여 총 169명이다(2019년 7월 기준).

제주도의회는 입법지원 기능을 지원하는 입법담당관실을 두고, 입법정책과 법제지원 및 의정 주요 현안과제 조사 및 분석 등에 관한 사항을 지원하도록 하고 있다. 입법담당관실은 입법담당관 1명과 법제지원팀장 1명, 그리고 입법정책담당 4명과 법제지원담당 5명 등 총 11명으로 구성되어 있다. 그러나 과거 입법담당관실의 업무분장에 있어서 불균형의 문제를 개선하기 위한 노력에도 불구하고 여전히 입법지원의 주요업무인 조례안 검토, 위원회 또는 의원이 요구하는 입법사항의 조사·분석, 자치법규 입법평가 추진 등의 업무가 법제지원팀에 과도하게 집중되어 있다. 반면, 입법정책팀은 여전히 의정자문위원회 운영, 세미나 또는 여론조사 등의 업무만 관장하고 있다. 그럼에도 불구하고 인력배분에서 법제지원담당과 큰 차이가 없다.

〈그림 13〉 제주특별자치도의회 사무처 조직



자료: 제주도의회 홈페이지(<https://www.council.jeju.kr/council/secretariat/employee.do>)

(검색일: 2019.8.4.).

더욱이 예산과 관련하여 ‘예산결산특별전문위원’이 예산결산 기금 및 재정운용과 관련된 중요 사항에 관한 연구와 평가업무를 지원하도록 하고 있을 뿐 의원이 발의하는 의안에 대한 비용추계를 담당할 부서가 없다. 따라서 현재 제주도의회에서 의원이 발의한 조례안 중 재정지출을 수반하는 조례안에 대한 비용추계가 기술적으로 어렵다(한국공공자치연구원 2017).

## 2) 입법지원기관 개선 노력

제주특별자치도의회는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주특별법”)에 근거하여 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차에 관한 사항을 도 조례로 자율적으로 결정하는 것이 가능하다(제44조).<sup>5)</sup> 이러한 점에서 제주특별자치도의회에는 의원들의 입법지원을 위해 정책자문위원회와 의정자료센터를 설치하여 운영하고 있다.

### 가) 정책자문위원

제주도의회는 「제주특별법」 제39조에 근거하여 각 위원회에 전문위원 이외에 정책자문위원을 둘 수 있다. 또한, 정책자문위원은 5급 상당의 임기제 또는 별정직 지방공무원의 지위를 가지며 도의회에 최대 21명까지 둘 수 있다.<sup>6)</sup> 정책자문위원의 배치와 운용은 도 조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리할 수 있으며 정책자문위원에 대한 지휘 감독은 「제주특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」에서 상임위원회에 배치된 전문위원이 행사하도록 하고 있다(제4조제4항).

이에 따라 제주도의회는 도의회의 조례 제정, 개폐, 예산결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위해 정책자문위원을 배치하여 운영하고 있다(명성준 2013).

〈표 18〉 정책자문위원 배치현황(2019.08.05. 기준)

위원회	의회운영	행정자치	보건복지안전	환경도시
정책자문위원	2명	3명	3명	3명
위원회	문화관광스포츠	농수축경제	교육	예산결산특별
정책자문위원	3명	3명	3명	1명

자료: 제주도의회 홈페이지(<https://www.council.jeju.kr/council/secretariat/employee.do>)

(검색일: 2019.8.5.).

5) 다른 광역의회의 경우 지방의회 사무처 직원을 임명하기 위해서는 사무직원의 경우 지방의회의장의 추천을 받아 지방자치단체장이 임명하고, 별정직, 임기제, 대통령령으로 정하는 일반직 공무원은 지방의회 사무처에 위임하도록 규정되어 있다(「지방자치법」 제91조).

6) 2006년 「제주특별법」 제정당시에는 각 상임위원회에 3명씩 배치하도록 했던 것에서 2016년 「제주특별법」 전부 개정 이후 정책자문위원을 정원의 범위(21명)내에서 특별위원회에서도 배치·운용할 수 있도록 했다.

## 나) 의정자료센터

제주도의회는 2018년 11월, 「제주특별자치도의회 의정자료센터 설치 및 운영 등에 관한 조례」에 근거하여 기존의 정책자료센터를 제주특별자치도의회 의정자료센터로 개편했다(제주투데이 2018.07.16.). 의정자료센터는 도민의 정보접근권과 알 권리를 충족하고 제주도의회 의원의 의정활동을 효율적으로 지원하기 위해 의정자료를 체계적으로 수집 관리하기 위한 목적으로 설치되었다(제2조).

의정자료센터의 센터장은 도의회 입법담당관이며, 센터 운영 및 관리와 소장 자료의 수집 관리 업무를 총괄하도록 했다. 또한 센터의 효율적인 업무수행을 위해 임기제 입법조사요원(7급) 3명을 증원하고, 입법조사요원의 업무를 ① 위원회 또는 도의회의원이 요구하는 입법사항의 조사 분석, ② 입법관련 자료의 조사연구 및 보고서 발간, ③ 국내 또는 국외의 입법정책 및 입법동향 자료의 수집분석관리, ④ 그 밖에 센터운영 및 입법조사에 필요한 사항으로 규정했다.

#### IV. 해외 사례

한국의 지방정부 형태 혹은 권력구조는 헌법에 일률적으로 기관대립(기관분리)형으로 규정되어 있다(헌법 제118조제1항). 입법기관과 행정기관이 결합한 기관통합형인 국가에서의 지방의회와는 그 구성과 기능적인 면에서 확연하게 차이가 난다. 기관대립형 구조에서 주민들은 자치단체장에게 강력한 권한을 부여하여 책임성 있게 업무를 처리할 것을 기대하는 동시에 의회가 자치단체장의 지나친 권한 행사를 견제하고, 주민의 필요를 더 효율적으로 반영할 수 있는 조례나 규칙을 만들어줄 것으로 기대한다. 이러한 기관대립형 권력구조 조건하에서 지방의회 내 입법지원기구를 만드는 것은 지방의회 본연의 기능을 잘하도록 돕는 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 이와 관련하여 한국보다 오랜 지방자치 경험을 가진 해외선진국 내 대도시 사례를 검토하는 것은 너무나도 자연스러운 일이다.

그러나 오랜 지방자치 경험을 가진 선진국은 많지만, 의회가 전문성을 가지고 행정부의 증대된 권한을 견제할 수 있도록 의회 내에 독자적 입법지원기구를 마련하는 사례를 찾기는 쉽지 않다. 사실 기관통합형 지방정부 권력구조 내에서 의회의 독자적인 전문성 강화를 위한 시도는 불필요하다. 기본적으로 의회 중심으로 운영되기 때문이다. 예를 들면, 영국 스코틀랜드 지역 의회 의원의 경우 다수의 개인보좌관을 둘 수 있으며, 보좌관 가운데 지역구 담당, 입법보좌관 외에도 현장사례조사관(Case Worker)과 연구관(Researcher)을 두어 입법 활동을 펼칠 수 있다. 의회 중심의 기관통합형 권력구조를 가진 프랑스 지방의회 역시 조직·인사권 및 기관 운영에도 영향력을 미칠 수 있어 의회사무국 산하에 입법정책실, 입법보좌관 및 입법전문위원을 두고 이들의 지원을 받는다. 이외에도 개별 지방의원들은 특별채용제도를 통해 전문보좌관을 임용할 수도 있다(한국지방행정연구원 2012: 116).

이처럼 본 연구 목표에 부합하는 지방의회 내 독자적 입법지원기구 설립 및 운영 관련 해외 사례를 찾는 것은 생각만큼 쉽지 않다. 물론 같은 아시아권 내에서 일본의 경우, 우리나라와 같이 일률적 기관대립형 지방정부 권력구조를 가졌으며, 특히 수도권 도쿄의 경우 지방의회의 규모, 조직 및 운영 면에서 유사성이 매우 높다 할 수 있다. 그러나 도쿄 도의회 의회사무국 중심의 입법지원 방식은 유명무실한 의장의 인사권, 사무국 직원의 순환보직, 유급보좌관이 부재한 상황에서 파견된 조사부 직원이 업무를 담당하면서 발생하는 전문성 결여, 예산·편성권 부재 등의 문제로 인해 의회 입법지원이 별로 효율적이지 못하다는 평가를 받는다(신민철 외 2016, 55-58). 즉 한국보다 더 오랜 지방자치 경험을 가졌을 뿐만 아니라 한국과 높은 제도적 유사성을 보이는 일본도 지방의회 내 독자적 입법지원기구를 통한 입법 지원은 이루어지지 않고 있어 우리가 벤치마크할 수 있는 조직이나 경험이 없다.

이렇게 볼 때 무의미한 해외 사례의 나열은 오히려 우리가 핵심적인 내용에 주목하지 못할 우려가 있다. 따라서 본 연구는 해외 사례 연구 대상 범위를 좁히고자 한다. 의회 내 입법지원

기구 설립의 타당성은 기관대립형 권력구조에서 확대된 행정부의 권한과 능력에 대해 의회가 전문성을 가지고 견제해야 하는 상황에서 발생한다. 특히 인구가 밀집한 대도시의 경우 행정적 요구가 커지고, 이를 효율적으로 실행하기 위해 행정부 권한을 확대하는 경향이 나타나는 반면, 상대적으로 지방의회 의원 1인당 담당해야 할 주민 수는 많아지게 되어 의회의 부담은 증가하게 된다. 이러한 조건하에서 자연스럽게 지방의회의 입법과 행정부 견제 역량 강화 논의가 나오게 되며, 그 방안의 하나로서 지방의회 내 독자적 입법지원기구 설치가 논의된다. 정리하면, 한국의 지방의회, 특히 서울시의회가 벤치마크할 수 있는 해외 사례는 기관대립형 권력구조를 가진 대도시 지방의회 가운데 성공적으로 독자적 입법지원기구를 설립하거나 이를 시도하였으나 실패한 경우로 정리할 수 있다.

이러한 점에서 본 연구는 지방정부가 기관대립형 권력구조를 가지며, 서울과 같이 대도시 의회로서 독립적 입법지원기구를 설치하여 운영 혹은 이를 시도한 경험을 가진 미국을 대상으로 연구 범위를 좁힌다. 미국의 경우 연방의회 차원에서도 하원의원 1인당 담당하는 인구가 2018년 현재 754,000명을 넘는데, 이는 다른 선진국 가운데 나라에서도 압도적으로 큰 경우이다. 예를 들어, 2위인 일본의 경우도 272,000명 수준이고, 의원 정수 축소 논란을 경험하고 있는 한국의 경우도 172,000명이며, 대부분의 서구 민주주의 국가들은 그 비율이 150,000명 이하이다. 이러한 조건에서 미국은 하원의원 수를 늘리는 대신 의원들의 입법 활동을 지원하는 제도와 조직을 확대하는 정책을 펼쳤다. 연방정부 차원에서 이러한 노력과 정책 지향은 대도시의 지방의회에서도 시간을 두고 반영되었다. 이러한 관점에서 본 연구는 해외 사례 가운데 미국, 그 가운데 입법지원기구인 입법분석국(Legislative Analyst Office, LAO)을 설립 후 성공적으로 운영해 온 캘리포니아주, 캘리포니아주 내 로스엔젤레스시의 수석입법관실(Office of Chief Legislative Analyst), 샌디에이고시의 독립예산분석실(Office of Independent Budget Analyst, IBA), 그리고 미국 내 제3의 거대도시인 시카고시에서의 시민연맹(Civic Federation)이 중심이 된 입법지원기구(Office for Independent Budget Analysis) 설립 제안과 그 좌절 사례를 중심으로 다루고자 한다.

## 1. 캘리포니아주의 입법분석관실(Legislative Analyst's Office, LAO)

캘리포니아주 입법분석관실(Legislative Analyst's Office, LAO)은 대중에게도 잘 알려진 미연방 의회예산국(Congressional Budget Office, CBO)보다도 30년 이상 앞선 1941년에 설립되었다. 즉 미국 의회의 독자적 입법지원기구의 원형이라 할 수 있다. 입법분석관실이 출현하게 된 것은 의회와 행정부 간 예산 권력에서의 불균형 때문이었다. 캘리포니아 주의회는 예산 권력의 균형이 1930년대 초 이후 행정부로 옮겨갔음을 우려했다. 주의회는 예산 정보에 대해 전적으로 관리자들에게 의존하기보다는 독자적인 예산 정보 및 분석 출처를 얻고자 했고, 주정부가 시행하는 프로그램이 효과적으로 시행되도록 도울 수 있는 전문적 지원을 받고자 했다. 또한



계속 증가하는 정부의 비용을 줄이고, 정부를 보다 효율적이고 경제적으로 만들고자 했다. 이러한 노력의 일환으로 1941년, 캘리포니아주 상원과 하원은 의회 예산분석기구 설립을 위한 법안을 통과시켰다. 그러나 컬버트 올슨(Culbert Olsen) 당시 주지사는 이 법안 승인을 거부했다. 이는 자신의 예산에 대한 주도성이 제약받는다고 생각한 시장으로서는 당연한 반응이었다. 이에 의회는 상하원 공동규칙(joint rule)을 통해 기구를 설립하여 올슨 주지사의 거부권을 무력화한 후 같은 해 법령으로 입법분석관실을 설립했다.

캘리포니아 주도인 새크라멘토에 위치한 입법분석관실은 캘리포니아 주의회의 눈과 귀(eyes and ears) 역할을 담당한다. 캘리포니아 주 정부의 재정과 운영 모두를 검토하고 분석한다. 미 의회예산국과는 달리 입법분석관실은 캘리포니아주의회를 대신하여 규정된 감독 기능을 수행함으로써 입법정책이 효과적이고 효율적으로 구현되도록 노력할 것으로 기대했다. 이들은 주지사의 예산 청구에 대한 상세 검토 분석(부서 검토 및 입법 조치에 대한 권고 포함), ‘관점과 이슈’(Perspectives and Issues)<sup>7)</sup>를 발간함으로써 주 정부 재정 상태에 대한 요약과 주요 정책 문제 언급, 예산 과정 전반에 걸쳐 예산위원회(Budget Committee) 지원, 예산 변경 행정 요청 검토 및 예산위원회에 조사결과를 제공한다. 이 외에도 주민 발의안(initiative) 및 투표 법안(ballot measure)의 재정 분석을 수행한다. 또한, 프로그램 또는 기관 평가를 포함해 입법 감독 및 입법 권고안(recommendations)을 제안한다. 나아가 정책 대안을 개발하는 업무도 담당한다. 특히 입법분석관실은 공공정책에서 입법 대안을 제공하는데, 모든 위원회와 120명의 개별 의원에게 제공한다.

독자적이고 비정파적인 입법분석관실 역시 의회의 감독을 받는다. 상하원 각 8명으로 구성된 주의회 양원합동입법예산위원회(Joint Legislative Budget Committee, JLBC)<sup>8)</sup>가 관련 소위원회(subcommittee)를 열어 후보자들을 검토한 후 그 가운데 가장 적절한 인물을 입법분석관(Legislative Analyst)으로 지명한다. 또한, 합동입법예산위원회가 입법분석관실의 운영을 감독한다. 입법분석관은 총 56명의 직원을 총괄한다. 이 가운데 43명은 전문 분석관이고 13명은 행정직원인데, 전문 분석관은 건강, 형사법, 사회복지 서비스, 교육 등 주제 영역별로 나뉘어 있다. 일반적으로 전문 분석관들은 해당 분야 석사 학위 이상을 소지하고 있고, 분석과 계략 분석 경험을 가지고 있으며, 주 예산의 해당 분야를 담당한다(Johnson and Stapenhurst 2008: 142-144). 입법분석관실 소속 분석전문가들은 매우 급박한 기한, 과중한 업무량과 압박에도 불구하고 그간 비정파성과 탁월한 업무 수행으로 인정받아왔다.

캘리포니아 주의회 입법분석관은 대중에게 잘 알려져 있지는 않으나 주의회에서 가장 영향력 있고, 중요하며, 안정적인 직책 가운데 하나이다. 입법분석관이 행정 및 예산 관련 분야에 대한 전문 지식<sup>9)</sup> 외에 지녀야 할 가장 중요한 덕목으로 언급되는 것이 바로 비정파성(nonpartisan)

7) 한국 입법조사처가 발간하는 ‘이슈와 논점’도 같은 기능을 담당한다.

8) 통상적으로 상원 의원 가운데 하나가 위원장(chair), 하원의원 가운데 하나가 부위원장(vice-chair)을 맡는다.

9) 2019년 2월에 임명된 가브리엘 페텍(Gabriel Petek)은 처음으로 주의회에서의 직접적 경험 없이 외부에서 영입되었다. 그는 공인재무분석사(Chartered Financial Analyst)이고, 샌프란시스코 공인재무분석사 협회의 회원이기도 하다. 그는 정부 예산 및 재정 정책 분석가의 자문위원으로도 재직해왔다. 또한 페텍은 시분석가 연맹

이다.<sup>10)</sup> 주의회에서 입법분석관 직원이 아이를 낳을 때 가장 먼저 하는 말이 “또 한편으로” (on the other hand)이라는 우스갯소리가 있을 정도이다. 입법분석관에게 비정파성이 무엇보다 중요한 이유는 그 직책의 근속성 때문이다. 즉 입법분석관은 일단 임명되면 매우 오랜 기간 그 직책을 수행한다. 예를 들어, 에이 앨런 포스트(A. Alan Post)는 1949년부터 1977년까지 무려 28년 동안 입법분석관으로 근무했으며, 최초의 여성 입법분석관이었던 엘리자베스 힐(Elizabeth Hill)은 1986년부터 2008년까지 22년간 근무했다. 2019년 2월 입법분석관으로 부임한 가브리엘 페텍(Gabriel Petek) 직전 입법분석관이었던 맥 테일러(Mac Taylor)도 2008년부터 2019년까지 11년을 근무했는데, 입법분석관실에서만 40년을 근무했다. 이들은 오랜 기간 자신의 견해를 유지하는 경향이 있으며, 이들의 견해는 주의회 정책 결정에 오랜 기간 영향을 미치기 때문이다. 즉 입법분석관은 주의회 의원들보다 더 오랜 기간 근무하면서 그들에게 지속적인 영향력을 발휘한다. 그러나 그 직책의 중요성과 근속성에 비해 대중에게 잘 알려지지 않았던 것도 지금까지 역대 입법분석관들이 철저하게 비정파적인 것을 지향했기 때문일 것이다.

## 2. 로스엔젤레스시 사례

의회와 행정부가 결합된 의회제와는 달리 의회와 행정부 구별이 뚜렷한 대통령제에서는 행정부를 견제할 수 있는 제도적 권한을 의회에 부여한다. 견제와 균형의 원리에 충실한 대통령제가 출현한 국가가 바로 미국이다. 미국 내에서 이러한 전통은 중앙정부 수준뿐만 아니라 지방정부 수준에서도 나타난다. 미국은 연방제하에서 광역자치단체라 할 수 있는 50개 주, 중간 자치단체라 할 수 있는 3,301개의 카운티(county), 그리고 16,364개의 시(municipality), 타운(town), 또는 타운십(township)의 기초자치단체로 이루어졌다. 연방 수준의 미국 하원 의원은 전문성이 매우 높음에도 불구하고 인구 대비 의원 수가 서구 민주주의 국가 가운데 가장 적다. 따라서 적은 수의 의원이 원활하게 입법 활동을 하기 위해 충분한 지원체제와 이를 전담할 수 있는 기구가 필요했다. 이러한 관점에서 보면, 서구 민주주의 국가 가운데 유독 미국에서 의회 조사처(The Congressional Research Service, CRS)를 비롯한 입법 지원기구가 발달한 것은 자연스러운 결과라 할 수 있다.

50개의 주 가운데 주의회 수준에서 가장 규모가 큰 입법 지원기구를 가진 캘리포니아를 주목할 만하다. 특히 앞에서 언급한 입법분석관실(Legislative Analyst's Office, LAO)은 1941년 이래 캘리포니아 주의회의 재정과 정책 자문 기관의 역할을 담당해왔다. 이 기구는 캘리포니아 주정부가 추진하는 여러 프로그램이 효율적으로 실행될 수 있도록 돕되 비정파적인 관점에서

---

(National Federation of Municipal Analysts, NFMA)의 회원이며, NFMA의 캘리포니아 지부의 이사진을 역임했다. 그는 민주당원으로 등록되어 있다.

10) 입법분석관의 정당원 등록 자체가 금지된 것은 아니다. 예로 현 입법분석관인 가브리엘 페텍은 민주당원으로 등록되어 있다.

쟁점에 접근하도록 설계된 최초의 자치 입법 지원기구라고 할 수 있다. 입법분석관실의 성공은 다른 주들도 이와 유사한 비정파적 정책 자문 기관을 설립하도록 하였다. 또한 캘리포니아주는 주립도서관 내 조사국(California Research Bureau)을 설치하여 주지사, 의회, 그리고 법관이 요구하는 정보를 제공하고 있다. 조사국은 1991년에 설립되었는데, 행정업무와 연구업무를 담당하는 부서로 나뉘어 있다. 연구 담당 부서의 경우 13명의 도서관 사서(librarians)와 연구 프로그램 전문가들로 구성되어 있다. 입법분석관실과 마찬가지로 조사국은 독립적이며 비정파적이라는 특성을 가진다. 이들은 주 정부나 주의회가 요구할 경우, 이슈 탐색, 정책 연구, 관련 데이터 분석, 학계의 경향 및 미디어 요약, 사실 확인 등을 제공한다. 요청자가 분석 내용을 즉각적으로 현안에 적용할 수 있도록 필요하면 요청 당일 정보도 제공한다. 특히 주목할 점은 조사국 내 연구자들의 학문적 수준이 높다는 것이다. 이들이 발행하는 보고서는 정치학 및 행정학 분야 일반 학술 저널에 실리는 논문에 필적할 만큼 높은 수준으로 작성된다는 평가를 받는다.

이러한 캘리포니아주 수준에서의 입법 지원기구의 특징은 시 수준(municipality level)에서도 발견된다. 캘리포니아주 내에서 가장 대표적 시가 로스엔젤레스시(City of Los Angeles)라는 점에는 이견이 없다. 로스엔젤레스시는 중간 자치단체인 로스엔젤레스 카운티(Los Angeles County) 아래 기초자치단체이지만 인구는 380만이 넘는 거대도시이다. 이들의 입법 지원기구에 대해 살펴보는 것은 비슷한 조건의 서울시의회의 입법 지원기구 설립 계획에 여러 정책적 함의를 줄 수 있을 것이다. 본 장에서는 로스엔젤레스 시의회의 입법 지원부서라 할 수 있는 수석입법분석관실(Office of the Chief Legislative Analyst, CLA)에 초점을 맞출 것이다. 이에 앞서 로스엔젤레스 시 정부의 구성과 조직에 대해 살펴보고자 한다.

#### 가. 로스엔젤레스시 정부 구성

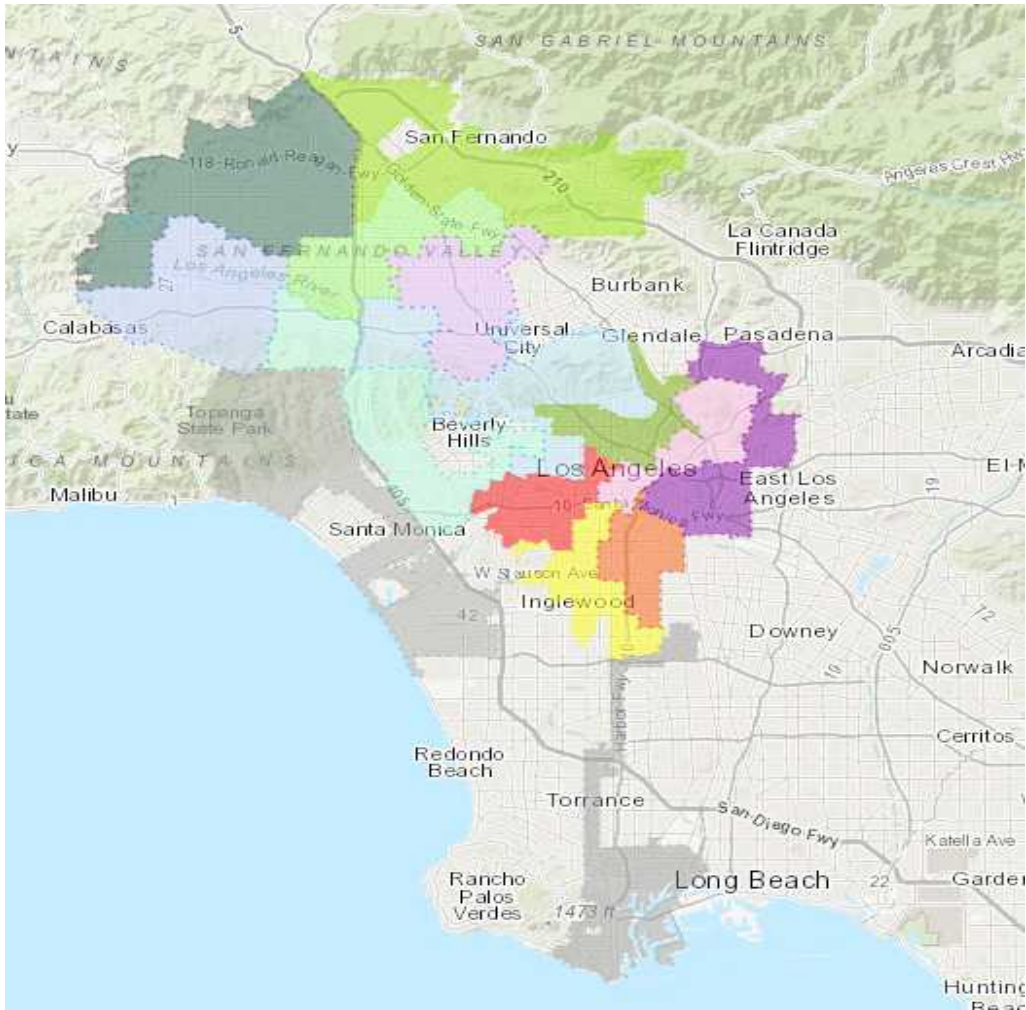
로스엔젤레스시는 주민이 별도로 지방의회와 집행부를 선출하고, 권력분립원칙에 따라 각각 입법과 집행을 수행하는 기관대립형(기관분리형) 자치제도를 채택하고 있다. 그 가운데 시장-의회-위원회(May-Council-Commission) 형태로 정부를 구성한다. 이는 전통적인 시장-의회 형태에 시장의 임명과 의회의 재가에 따라 구성되는 위원회(Commission)가 가미된 것이다. 로스엔젤레스시는 시장-의회 체제를 가진 미국 내 대도시 가운데 가장 강한 시의회를 가진 것으로 평가된다.

1925년 7월 1일 이후 계속된 로스엔젤레스시의 정부 구성은 유권자의 선택에 따라 2000년 7월 1일부터 적용된 새로운 시 헌장(City Charter)에서도 재확인된 바 있다. 새롭게 제정된 헌장에는 시장(Mayor)은 시의 행정부(executive branch)이며 시의회(Council)는 입법부(legislative branch)임이 명기되었다. 시 정부 기구는 대략 42개의 부서(departments)와 국(bureaus)으로 구성되어 있고, 이들은 관리자(general managers)나 자문가, 통제 위원회 또는 위원회가 이끈다. 단 공공사업 이사회(the Board of Public Works)만이 상근 이사회(the only full-time board)의 지위를 가진다.

이전 헌장과 비교할 때 새로운 헌장에서 주목할 점 가운데 하나는 주민의회(the Neighborhoods Councils) 구성을 명기하고 있다는 것이다. 이는 대중의 시 거버넌스와 의사결정 과정에 참여를 증진하고 정부는 대중의 필요에 더 민감하게 반응할 수 있도록 하기 위함이었다.

시 정부 내 기관 간 관계와 관련해 새로운 헌장에서 주목할 점은 시 정부의 일상적 활동에 대한 시의회의 권한 일부를 제한했다는 것이다. 그럼에도 불구하고 시의회는 여전히 강력한 정치 기구로 남아있다. 무엇보다 유급 상근 의원들은 시 정부가 추진하고 있는 정책의 결정과 실행에 상당한 영향력을 행사한다. 특히 자신이 선출된 지역구(council districts)와 직결된 문제에 관해서는 더욱더 그러하다.

〈그림 14〉 로스엔젤레스 시의원 지역구 지도, 2018.

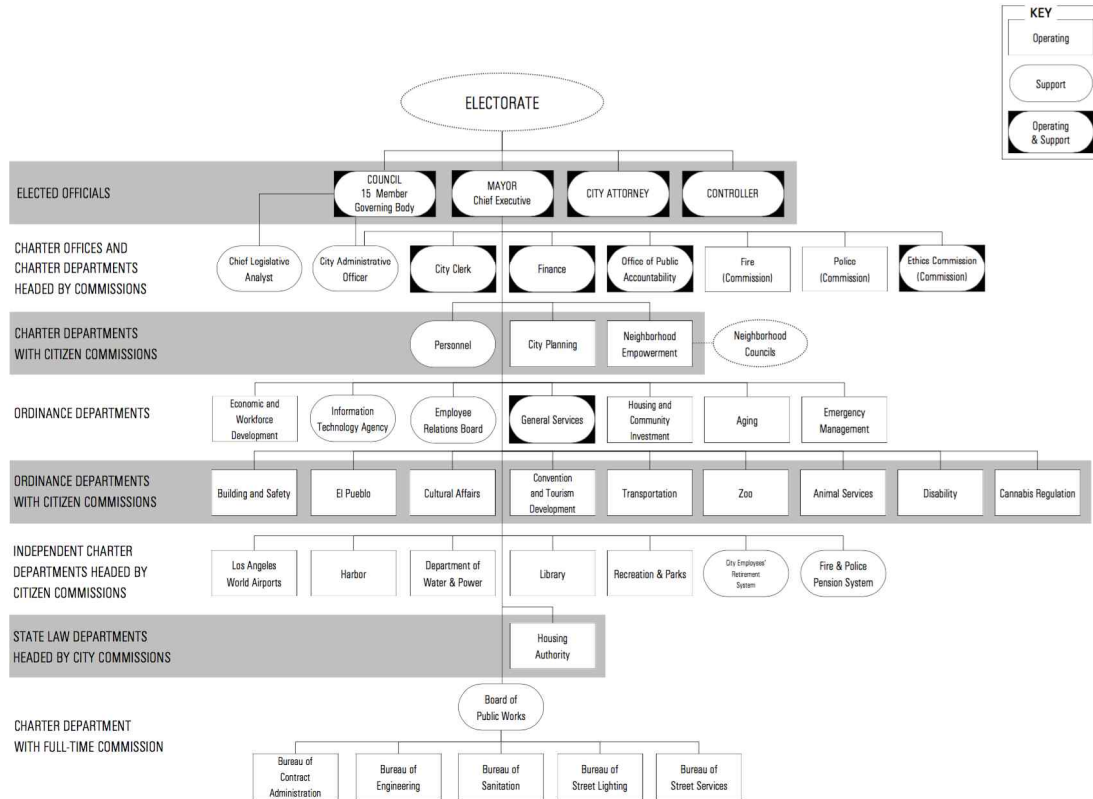


출처: <http://empowerla.org/council-districts-map>.

〈그림 14〉에서 나타나듯 로스엔젤레스시 지역구는 매우 복잡하게 획정되어 있다. 지역구 주민의 필요에 잘 반응할 수 있어야 의원은 재선 또는 원활한 의정활동을 할 수 있다. 예를 들어

빈곤층 이주민 출신이 많은 지역을 지역구로 가진 시의원의 경우, 이들에게 재정적 혜택이 집중되는 공공 은행 설립을 적극적으로 추진하려는 유인을 가지게 된다.

〈그림 15〉 로스엔젤레스 시정부 조직 구성도



출처: <http://cao.lacity.org/misc/LAOrgchart.pdf>

〈그림 15〉는 로스엔젤레스 시 정부 조직 구성도이다. 4년마다 시 유권자들이 직접선거를 통해 뽑는 공직에는 시장(Mayor), 시 법무관(City Attorney), 시 회계감사관(City Controller), 그리고 시의회 의원이 있다. 모두 운영(operation) 기능뿐만 아니라 지원(support) 기능도 수행한다. 시의회 의원은 15개의 지역구에서 소선거구제 단순다수제(Single-Member District Plurality, SMDP)에 따라 선출되며, 4년 임기에 최대 3번까지 선출이 가능하다. 시장의 유고 시에는 시의회 의장이 시장을 대행한다. 시의회 대표들은 조직 구성과 관련해 높은 자율성을 지닌다. 즉 자신의 직원과 조직을 재정이 허용하는 범위 내에서 자신의 선호에 맞게 설계할 수 있다.

로스엔젤레스 시의회의 강한 권한은 시 인구에 비해 지나치게 적은 인원으로 구성된 의회 규모에서 기인한다. 시의회는 단 15명의 지역구 대표로 이루어진다. 51명의 의원으로 구성된 뉴욕시(New York City)와 50명의 의원으로 구성된 시카고(Chicago)에 비교하면 매우 작은 규모라 할 수 있다. 그러나 이는 소수의 의원이 거대한 시 정부의 정책 결정과 실행에 막대한 영향

력을 미칠 수 있다는 것을 의미한다.

시 정부 구성의 중요한 축을 이루는 위원회(Commission)는 위원을 시장이 임명하고, 시의회에서 동의를 얻음으로써 완성된다. 1993년 헌장 개정에 따라 위원은 1회에 걸쳐 연임이 가능하다. 이 위원회가 이끄는 헌장상 부서(charter offices and charter departments)에는 시의회 아래 수석입법분석관(Office of the Chief Legislative Analyst, CLA), 시장과 시의회의 시정 운영을 돕는 시 행정관(City Administration Office, CAO), 그리고 시장 아래 시 서기국(City Clerk), 재정(Finance), 공공책임부(Office of Public Accountability), 소방(Fire), 경찰(Police), 그리고 윤리 위원회(Ethics Commission) 등이 있다. 이 가운데 수석입법분석관(CLA)과 시 행정관(CAO)은 지원 업무만 담당하고, 소방과 경찰 부서는 운영 기능만 담당하며, 시 서기국, 재정, 공공책임부는 지원과 지원 업무 모두 수행한다. 그 하위에 헌장이 규정하는 대로 시민 위원회(citizens commission)와 연계된 부서로서 인사, 도시계획, 그리고 시민 강화를 담당 부서가 있다. 부서 관리자(general manager)와 시 분과(city departments)의 장은 시장이 임명하고, 시의회가 재가한다.

수석입법분석관(CLA), 시 행정관(CAO), 그리고 시 서기관은 모두 의정 업무 지원 역할을 담당하지만, 수석입법분석관은 시의회의 의정 지원에 집중한다는 점에서 차이가 있다. 점차 새로운 쟁점이 발생하면서 수석입법분석관과 시 행정관 간에는 긴밀한 협조가 이루어지고 있다. 서기국은 의제 준비 분과(Calendar section), 의제 처리 분과(Council index section), 그리고 기타 의정 지원 서비스 제공 분과(Secretarial service section)로 나뉘어 있으며 시의회 의정활동을 지원한다. 시 입법 분석인력(legislative analysts)은 주로 수석입법분석관실에 소속된다. 이들은 수석입법분석관의 지휘 하에 의원의 입법 활동과 관련한 자료를 조사하거나 분석함으로써 실질적인 입법 개선에 힘쓴다.

#### 나. 수석입법분석관실(Office of the Chief Legislative Analyst, CLA)

##### 1) 수석입법분석관실 설립

로스엔젤레스 시의회(Council)는 매우 다양한 역할을 수행한다. 우선 선거 명령, 세금 부과, 공공 개선 공인, 계약 승인, 교통규제 채택 외에도 시장에 의해 제안된 예산안 승인 및 변경 등과 같은 업무를 수행한다. 밴 너이즈(Van Nuys)에 위치한 시청 내 존 페라로 의회실(Johan Ferraro Council Chamber)에서 주 3회(화, 수, 금) 오전 10시에 회의가 열린다. 모든 회의는 대중에게 공개된다.

전술했듯이 적은 인원의 시의회 의원이 큰 규모의 유권자 전반에 영향을 미칠 수 있는 중요한 법안을 제대로 만들 수 있으려면, 단순한 입법 사무에 대한 지원을 넘어 체계적인 분석 및 예측에 따라 정책 조언을 할 수 있는 기관이 필요하다. 이를 위해 로스엔젤레스 시의회 산하에 수석입법분석관(CLA)을 둔다.

의원은 시의회 의장의 배정에 따라 1개의 위원회에서 위원장 역할을 담당하고, 2개의 위원회

에서 위원으로서 활동하게 된다. 수석입법분석관실에 소속된 분석관들은 다양한 시의회 내 위원회에 배정되어 소속 위원회에서 요구하는 내용 분석뿐만 아니라 법안의 가결을 위해 요구되는 여러 정보를 수집하여 제공한다. 헌장에 명기된 수석입법분석관실의 역할에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보겠다.

사실 2000년 개정된 로스엔젤레스 시 헌장에는 수석입법분석관실에 대해 매우 간단하게 언급되어 있을 뿐이다. 그렇기 때문에 이들의 역할이나 그 실질적 영향력도 크지 않을 것이라고 판단할 수 있다. 그러나 실제로는 시 정부에서 가장 강력하고 영향력 있는 자리 가운데 하나이다.

그 법적 기원은 1975년으로 올라간다. 당시 시의회는 수석입법분석관실을 둔다는 조항을 행정법(the Administrative code, section 20. 100-III) 내에 넣었다. 시 행정관실(CAO)이 이미 있었고, 이들은 시의회와 시장에게 예산에 대한 조언을 하는 역할을 담당하고 있었다. 그러나 시의회는 예산과 관련하여 자신들만의 목소리를 내기 원했다. 다시 말해 이들은 예산 및 정책과 관련한 연구 분석 등을 시의회에만 제공할 수 있는 독립적인 기관을 만들고자 했다 (Sonenshein 2006, 49).

수석입법분석관실을 시장의 영향력으로부터 독립적인 기관으로 만들기 위해서 수석입법분석관(the Chief Legislative Analyst)의 임명과 해임에는 시의회 정원의 2/3 이상의 동의가 필요하도록 조례를 만들었다. 즉 15명으로 구성된 시의회에서 10인 이상의 찬성이 필요하다. 형식적으로는(*de jure*) 시의회가 비정파적으로 구성될 것을 기대하지만, 실질적으로는 모두 정파적 이해를 가진 대표들로 구성되었다. 예를 들어 현재 로스엔젤레스시의 경우 제12지역구의 그렉 스미스(Greg Smith)를 제외한 14명이 민주당 소속이다. 이러한 정파적 구성을 가진 로스엔젤레스 시의회에서 수석입법분석관을 일방적으로 교체하는 것은 실제로는 거의 불가능에 가깝다. 따라서 일단 임명된 수석입법분석관이 스스로 은퇴를 결정하지 않는 한 계속된다는 특징을 가진다.

수석입법분석관실과 비교되는 기관으로 시 행정관실의 장인 시 행정관 역시 시의회의 동의에 의해 시장이 임명한다. 시장이 시 행정관을 해임하고자 할 때 우선 해임안을 시의회에 제출하고 이에 대해 2/3 이상이 반대하지 않으면 해임되게 된다. 그러나 해임안에 대해 시의회의 2/3 이상이 반대할 경우 해임이 취소된다.

시 서기관(City Clerk)과 시 재정관(City Treasurer)은 수석입법분석관이나 시행정관과 비교할 때 훨씬 쉽게 임명 및 해임을 할 수 있다. 즉 시장이 시의회 구성원의 2/3 이상이 아닌 과반의 동의가 있으면 임명 및 해임을 진행할 수 있다. 분명한 것은 수석입법분석관의 일방적 해임은 현실적으로 매우 어렵다는 점이다.

## 2) 수석입법분석관실 구성과 대우

수석입법분석관은 수석입법분석관실(the Office of the Chief Legislative Analyst)의 책임자이다. <표 19>가 보여주듯 2019년 6월 현재 수석입법분석관은 샤론 초(Sharon Tso)이다. 세 명의 부수석입법분석관(Assistant Chief Legislative Analysts)와 비서를 포함한 13명의 행정 담

당(administration), 27명의 분석 담당, 사진 및 미디어 센터와 프레스 컨퍼런스 담당 인원 4명을 포함하여 총 45명으로 이루어져 있다. 로스엔젤레스 시 재정 상황에 따라 50명을 넘는 인원으로 구성하기도 한다. 예를 들어 2012년 시 재정이 나빠지면서 당시 수석입법분석관이었던 게리 밀러(Gerry Miller)는 수석입법분석관실 분석 담당 인원의 25%를 줄이기도 하였다. 이는 수석입법분석관이 조직 구성에 상당한 자율성을 가지고 있음을 보여주는 사례이기도 하다.

〈표 19〉 로스엔젤레스시 수석입법분석관실 구성(2019년 6월 현재)

	이름	직책
행정		
1	Sharon Tso	Chief Legislative Analyst
2	Renee A. Glasco	Office Manager
3	Karen Kalfayan	Executive Officer
4	Angel Ortega	Executive Assistant/Support Staff Supervisor
5	Matias Farfan	Assistant Chief Legislative Analyst
6	Corinne Tiliano	Secretary of ACLA and Division Head
7	Avak Keotahian	Assistant Chief Legislative Analyst
8	(Vacant)	Secretary
9	Ivania Sobalvarro	Assistant Chief Legislative Analyst
10	Catherine Romero	Secretary
11	(Vacant)	Division Head
12	John Wickham	Division Head
13	Avak Sarafian	Accounting
전문분석인력		
14	Pranita Amtya	Analyst
15	Christopher Campbell	Analyst
16	Felipe Chavez	Analyst
17	Valentina Diba	Analyst
18	Joshua Drake	Analyst
19	Anna Enger	Analyst
20	Christopher Fields	Analyst



	이름	직책
전문분석인력		
21	Edward Fong	Analyst
22	Andy Galan	Analyst
23	Andrea Galvin	Analyst
24	Dora Huerta	Analyst
25	Oscar Ixco	Analyst
26	Steve Luu	Analyst
27	Roberto Mejia	Analyst
28	Albert Mirbasso	Analyst
29	Tristan Noack	Analyst
30	Timothy Plummer	Analyst
31	Darrell Powell	Analyst
32	Rafael Prieto	Analyst
33	Xochitl Ramirez	Analyst
34	Brian Randol	Analyst
35	Jack Reef	Analyst
36	Matthew Shade	Analyst
37	Cheryl Banares Soriano	Analyst
38	Maria Souza-Rountree	Analyst
39	Kimberly Tejada	Analyst
40	Alex Whitehead	Analyst
Photography/Press Conferences		
42	Raymond Kwan	Photographer Appointments
43	Sheri Mandel	Photographer
44	Besty Annas	Photographer
45	Sharon Sun	Photographer

출처: [https://cityfone.lacity.org/verity/departments\\_directory/c030cla.pdf?0.3577205227](https://cityfone.lacity.org/verity/departments_directory/c030cla.pdf?0.3577205227)

수석입법분석실 보수는 다른 기초자치단체 소속 공무원들의 보수보다 높은 편이다. 특히 수석입법분석관의 경우 로스엔젤레스시 전체 공무원 가운데 항상 10위 안에 든다. 2013년 자료 기준으로 당시 수석입법분석관이었던 게리 밀러는 연봉 \$256,803을 받아 로스엔젤레스시 전체 공무원 가운데 8위였다. 부수석입법분석관 중 하나도 \$201,776을 받아 당시 시의회 의원(\$178,789)보다 더 높은 연봉 수준을 보였다. 다른 두 명의 부수석입법분석관 역시 \$165,390을 받아 시의회 의원에 필적할만하였다. 일반 전문분석인력 가운데 가장 높은 등급인 'Legislative Analyst V'의 경우 연봉 \$156,319를 받았다. 이는 의회에 고용된 인원의 최고 등급인 'Council Aid VII'(\$154,846)보다 높은 수준이었다. 전문분석인력 가운데 세 번째 등급인 'Legislative Analyst III'도 'Council Aid VI'보다 더 높은 연봉을 받았다.<sup>11)</sup> 결과적으로 전문분석인력은 타부서에 비해 높은 수준의 보수를 받기 때문에 수석입법분석관실은 양질의 분석가를 충원할 수 있다고 유추해 볼 수 있다.

### 3) 수석입법분석관실의 역할과 중요성

수석입법분석관의 임명 및 해임과 관련한 조례에는 수석입법분석관의 의회 지원 관련 역할도 열거하고 있다. 첫째, 시 법안(city measures)에 대한 투표 개요(a ballot summary)를 준비한다. 둘째, 시의회 위원회에 대한 기술적 지원을 제공한다. 셋째, 시 입법 프로그램을 발전시킨다. 넷째, 위의 내용과 관련해 세크라멘토(캘리포니아 주정부)와 워싱턴 D.C.(연방정부)에도 이를 추진한다. 즉 정부 간 관계에 대한 역할을 담당한다. 다섯째, 시의회를 대신해 로스엔젤레스시 예산을 분석하는 역할을 담당한다(Sonenshein 2006, 62). 이와 같은 명기된 역할에 따라 수석입법분석관실은 입법 과정의 진행, 입법 문제와 관련한 연구 진행 및 가능한 대안 제공, 시의회가 시장을 비롯해 선출된 다른 공무원과 협상하는 것 지원을 해왔다.

수석입법분석관실은 공공 안전, 교통, 환경, 도시계획, 노숙자, 교육 등 중요한 쟁점과 시에서 시행하는 프로그램에 대한 제안을 담은 보고서를 시의회 의원들에게 제출한다. 이들이 작성하는 보고서는 내용 요약(summary), 제안(recommendations), 그리고 모형별로 프로그램을 진행했을 때 재정상 영향(fiscal impact), 그리고 토의(discussion) 등의 내용을 담고 있다. 이들의 보고서에는 매우 구체적인 정책 모형의 장단점 및 예산 소요 등을 담고 있어 법안이나 정책 프로그램의 선택에 실질적인 영향력을 발휘한다. 예를 들어 공공 은행 체제와 현 주택/경제발전 지원 프로그램(Public bank framework and existing housing and economic development funding programs, CF#: 17-0831)에 대한 39쪽 분량의 보고서에는 시의회 일자리 위원회(Job Committee)에서 수석입법분석관실에 분석을 요청한 내용을 정리하고 이에 대해 다양한 모형을 다루고 모형별 장단점과 예산 추정을 제시한다. 새로운 프로그램을 도입할 때 그 효과가 지역 구별로 다르게 나타날 수 있는데, 이를 지도 형태로 제시함으로써 지역구 의원들이 자신의 지역구에 미칠 영향을 파악하는 것을 돕는다. 이들은 나아가 프로그램을 도입할 경우 주, 그리고 연방법상 변경과 시 현장에서 수정해야 할 내용까지 분석하여 제시한다. 이러한 수석입법분석

11) 봉급 관련 출처는 다음을 참조할 것. <http://salaries.scpr.org/list/council?page=13>

관실의 보고서에 담긴 정책 제안(recommendations)을 의회 경험이 적은 의원들이 거부하기는 쉽지 않다.

또 다른 예로 2012년 미국풋볼리그(NFL) 경기장을 LA 다운타운 내 건설하는 것과 관련하여 이를 추진하려는 AEG사와의 관련 협상에서 수석입법분석관실은 중요한 역할을 하였다. 풋볼경기장을 건설하기를 바라는 해당 지역구 주민들의 요구와는 별개로 수석입법분석관은 풋볼경기장 건립 자금은 어떻게 마련할 것이며, 경기장 건립 대상지에 있는 기존 설비를 철거함에 따라 발생할 시 정부의 수입 감소는 어떻게 해결할 것이며, 경기장 건립 가능 시기, 경기장과 컨벤션 센터에서 열리게 될 미국풋볼리그 경기 외에 다른 이벤트를 어떻게 조정할 것인지에 대해 꼼꼼하게 검토하였다. 결국 시의회 산하에 구성된 특별 위원회는 시 행정관실과 수석입법분석관실과 함께 AEG사와의 협상 진행 과정을 직접 점검하였다.

그렇다면 시 현장에는 수석입법분석관 관련하여 어떠한 내용이 명기되었는가? 2000년 7월 1일 효력을 발휘하게 된 개정 현장에는 수석입법분석관실과 관련한 몇 가지 내용이 나타난다. 첫째, 수석입법분석관의 대표는 시의회 모든 회의에 필요한 서비스와 조언을 제공할 목적으로 참석해야 한다(현장 8장, 85조). 이러한 문항은 수석입법분석관 입장에서는 매우 번거로울 수 있으나 시의회에서 다루어지는 모든 쟁점에 대해 파악하게 되고, 이 결정에 제안을 함으로써 영향력을 미칠 기회를 얻는다는 점에서 권한 강화와 연결된다.

둘째, 시 정부 내 자리가 공석인 경우 법에 따라 시의회 의장은 임시로 ‘간호인’(caretaker)을 임명할 수 있는데, 전통적으로 수석입법분석관이 그 역할을 맡도록 한다. 이것은 수석입법분석관이 시의회에서 지니는 중요성을 보여주는 관행이라 할 수 있다. 물론 시의회 의장은 그 업무를 다른 사람에게 맡길 수도 있다(Sonenshein 2006, 159).

셋째, 수석입법분석관은 시청 내 다양한 행사를 위한 미디어 센터의 사용 일정, 운영과 설치에 대한 책임을 가진다(현장 15장, 92조). 시의회 의원들에 대한 입법 조언 외에도 미디어 센터에 대한 전반적 책임도 수석입법분석관이 가지고 있다. 이 조항을 미디어 관련하여 영향력을 행사할 수 있는 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 실제로는 중요 쟁점 사안에 대한 언론 인터뷰에서 수석입법분석관은 매우 신중하고 중립적인 태도를 보인다는 점에서 미디어 센터 관련 책임이 큰 입법적 의미를 가진다고 보기는 어렵다.

이처럼 겉으로 드러난 것만 보더라도 시의회의 수석입법분석관에 대한 의존도는 상당하다는 것을 알 수 있다. 그러나 수석입법분석관의 실제 영향력은 더 크다. 3선이라는 시의원 임기 제한으로 인해 시의회 구성원들은 수석입법분석관을 비롯한 수석입법분석관실 직원들보다 훨씬 더 빈번하게 교체된다. 이러한 특징 때문에 의회 경험이 짧은 시의회의 구성원들이 수석입법분석관실의 조언에 과도하게 의존하는 경향이 생긴다(Sonenshein 2006, 49). 이러한 제도적 환경하에서 수석입법분석관은 시의회 의원들에게는 신뢰할 수 있는 조언자가 된다(Sonenshein 2006, 62). 결국 수석입법분석관은 시의회의 제도적 기억(institutional memory)으로 작동하고, 시의원에게 관련 정보를 전달하는 역할을 담당하고 있으며, 개발 및 시 정책과 관련해서 발생하는 복잡한 결정에 결정적 영향력을 행사한다(Rayes 2014).

물론 제도적으로 독립적이고 지속성이 강한 지원기구로서의 수석입법분석관실의 존재와 강력한 영향력에 대한 우려도 있다. 이러한 우려가 반영되어 2000년에 시행된 개정 헌장에는 수석입법분석관실과 관련한 중요한 변화가 포함되었다. 개정 헌장 이전에는 수석입법분석관이 정부 간 관계(intergovernmental relations)에 대한 권한을 가지고 있었다. 즉 기초자치단체로서 광역자치단체인 주 정부, 나아가 연방정부와의 관계를 다룰 권한을 부여받았었다. 그러나 이 권한은 수석입법분석관의 권한에 대한 우려에 따라 새 헌장에서 시장에게 이전되었다. 그러나 정부 간 관계에 대한 권한 이전이 실제 수석입법분석관실이 시의회에 대해 가지는 영향력을 근본적으로 약화시켰다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 시의회의 수석입법분석관실에 대한 전폭적인 신뢰가 그 근거에 남아있기 때문이다(Sonenshein 2006, 62).

### 가) 강력한 권한과 정파성 논란

시의회 산하에 수석입법분석관실이 만들어진 것은 단순한 입법지원 조직을 하나 늘렸다는 것에 그치지 않는다. 이는 시장 주도하에 복잡해져 가는 지방 정책과 예산에 대해 시의회가 강력한 견제세력으로의 역할을 감당하는 핵심 요인이라 할 수 있다. 다시 말해 로스엔젤레스 시의회가 다른 기초의회와 비교할 때 강력한 영향력을 가졌다고 평가할 수 있는 것 가운데 하나가 시장(Mayor)의 견제로부터 자유로운 수석입법분석관실의 존재라 할 수 있다.

그러나 전술했듯이 수석입법분석관이 시의회에 대해 가지는 큰 영향력은 우려를 낳았다. 특히 표면적으로는 비정파적인 입장에서 정책적 제안을 하는 것으로 기대하지만 실제로는 정파적 속성에 따라 움직일 수 있다는 비판이 있다. 예를 들어 수석입법분석관은 로스엔젤레스시 경제개발 위원회 회의에 참석하는데, 이때 위원회에서 관련 연구를 담당할 연구팀을 구성하는 것과 관련하여 수석입법분석관에게 조언을 요청할 수 있다. 최저 임금과 같은 쟁점은 정파적으로 매우 첨예하게 대립할 수 있으며, 관련 학자들도 정치적 성향에 따라 정파성을 보일 수 있다. 예를 들어 진보 성향의 노동 경제학자의 경우 노동 친화적인 최저 임금을 선호할 수 있으며, 그 결과 더 높은 수준의 최저 임금의 효과를 강조할 수 있다. 또한 최저 임금 설정과 관련하여 이익 충돌(conflict of interests)이 있는 학자들이 연구팀에 선정될 수도 있다. 실제로 2015년 수석입법분석관인 샤론 초(Sharon Tso)가 노동 커뮤니티와 연계가 있는 경제학자들을 최저 임금 관련 연구팀에 추천한 것을 놓고 비판이 있었다.<sup>12)</sup> 즉 수석입법분석관은 관련 연구 용역팀 구성에 직접적으로 간여할 수 있으며, 어떠한 학자들로 연구팀이 구성되는가에 따라 정책 제안 방향이 달라질 수도 있다는 점을 우려하는 것이다.

2014년 로스엔젤레스 2020 위원회(the Los Angeles 2020 Commission)는 로스엔젤레스 시민에게 시가 어떻게 납세자들의 세금을 쓰는지에 대한 진실성 스코어 카드(honest score card)를 시민들에게 제공할 수 있는 새로운 독립기관(independent office) 설립을 제안하였다. 여기

12) Brian Watt, "Minimum wage studies: Critics question economists' ties to labor" 89.3KPCC (May 4, 2015). 보다 자세한 내용은 다음을 참조할 것. <https://www.scp.org/news/2015/05/04/51399/critics-cite-conflicts-of-interest-for-las-minimum/>

에는 수석입법분석관실의 정파성에 대한 우려가 담겨 있다. 로스엔젤레스 2020 위원회 공동 위원장이었던 오스틴 보이트너(Austin Beutner)는 시의회 의장에 의해 실질적으로 고용되는 수석입법분석관이 독립적이지 않으며 정파적일 수 있다고 비판하였다. 이에 반하는 입장에 있는 학자들은 실제로 수석입법분석관이 비정파적이어야 한다는 조항은 헌장 내에 없으며, 모든 정치에는 정파성을 무시하는 것은 비현실적이라 주장한다.

#### 나) 역대 수석입법분석관 분석

앞에서 살펴보았듯이 로스엔젤레스 수석입법분석관실은 헌장에 언급된 내용에 비해 시의회의 정책 결정에 훨씬 더 중요한 역할을 해왔다. 이렇게 중요하게 된 것에는 3선이라는 시의회 의원 임기 제한(term limits)으로 인한 빈번한 인력 교체와 상대적으로 지속성이 높은 수석입법분석관실 인력, 수석입법분석관의 조직 구성에 있어서의 높은 자율성, 모든 의회 회의에 수석입법분석관실 대표 참여, 상대적으로 높은 수준의 보수를 통한 수준 높은 전문분석인력의 충원 등의 원인 외에도 수석입법분석관의 리더십을 포함한 개별적 특성이 하나의 원인이 될 수 있다. 만약 그러하다면, 이것이 입법 지원기구 설립에 대해 가지는 함의는 크다 할 수 있다. 즉 수석입법분석관이 어떠한 개별적 특성을 통해 수석입법분석관실을 운영했는지에 따라 다양한 결과가 나올 수 있음을 의미하기 때문이다.

우선 수석입법분석관실의 가장 중요한 인물이라 할 수 있는 로날드 디튼(Ronald Deaton)을 간단히 살펴보겠다. 디튼은 1965년 로스엔젤레스시 공무원이 된 후 1993년 로스엔젤레스시 수석입법분석관이 되었다. 디튼은 실제 수석입법분석관실이 현재의 위상을 가지는 데 가장 큰 역할을 한 것으로 평가받는다. 그는 이슈의 전면에서 나서는 것을 꺼렸지만 실제로 막후에서 엄청난 영향력을 행사했다. 2001년 은퇴한 로스엔젤레스 시장 리처드 리오단(Richard Riordan)은 디튼을 일컬어 “그는 시의회 뒤에 있는 두뇌이자 근력이다”라고 하면서, “만약 디튼이 당신 편에 있다면, 그는 실제로 일이 되도록 할 수 있다. 그러나 만약 그가 상대방에 있다면, 당신은 상당한 어려움을 겪을 것이다”라고 했다.<sup>13)</sup> 전 주의회 의원이었던 리처드 캐츠(Richard Katz) 역시 “역사적으로 시의회는 디튼의 조언(input) 없이는 어떠한 의견도 가지지 않았다... [중략] ... 내 관점에서는 그 위치는 의제를 설정하는 선출직 공무원이어야 한다.”라고 했다.<sup>14)</sup> 그는 시의회 결정에 막강한 영향력을 미침으로써 반대편에서는 악명 높았으나 실제로 수석입법분석관실 운영은 매우 공정했다고 평가가 많았다. 수석입법분석관으로 8년 이상 근무하면서 2003년에는 시에서 두 번째로 높은 연봉을 받았다(\$272,922).

디튼의 뒤를 이어 2005년부터 2014년까지 수석입법분석관으로 근무한 게리 밀러(Gerry Miller)는 아리조나 주립대학(Arizona State University)을 졸업한 후 1985년부터 로스엔젤레스시 서기관실에서 근무했다. 예산과 재무 분야에서 경력을 쌓은 후 시 행정관실(CAO)에서 부채

13) Matea Gold, and Jessica Garrison, “A Major Player Prefers Backstage,” *Los Angeles Times* (September 15, 2003).

14) Gold and Garrison, 위의 글.

관리 부서장으로 근무하였다. 1998년에는 디튼 밑에서 수석입법분석관실 행정관(the executive officer for the chief legislative analyst)이 되었다. 2005년 수석입법분석관이 된 후 은퇴하기 전까지 만 9년 동안 5명의 시장, 57명의 의원과 함께 일했다. 그는 시 행정관실을 비롯한 관련 부서에서 쌓은 경험을 통해 시 행정관실과 긴밀하게 협조하면서 시의회 의원들의 정책 결정에 큰 영향력을 발휘하였다.

그 역시 전임이었던 디튼과 마찬가지로 이슈의 전면에 나서지 않았고 정파적 논란을 피하기 위해 노력했다. 한 인터뷰에서 그는 15명의 시의회 의원들이 모두 수석입법분석관실의 제안에 항상 동의하는 것은 아니지만, 그 안이 그들이 낼 수 있는 최선이자 객관적인 대안이라는 것에 동의할 수 있도록 하는 것을 목표로 하였다고 밝혔다. 즉 모든 의원의 신뢰를 얻는 것을 목표로 계속 노력해 왔고 그것이 수석입법분석관실이 제대로 기능하도록 하는 길이라고 생각한다 고 밝혔다.<sup>15)</sup>

그는 로스엔젤레스시의 재정 적자 문제가 심각해진 2012년에는 재정 상태 개선을 위해 분석 인력의 25%를 줄였는데, 이는 1990년대 초보다 더 낮은 인원 수준이었다. 그러나 그는 더 줄이게 되면 좋은 입법 지원에 어려움이 있다고 주장하면서 재정 상태가 개선되면 인원을 더 늘릴 수 있음을 내비쳤다. 또한 밀러는 정파성 논란과 관련해 그는 누가 의회 의장이 되고, 누가 위원회 위원장이 되는지에 상관없이 같은 업무를 수행할 것이라 하면서 정파성에 좌우되지 않고 객관적인 분석과 정책 제안을 할 것이라 밝혔다.<sup>16)</sup>

밀러의 뒤를 이어 2014년 로스엔젤레스 시의회는 여성이자 유색인종으로는 처음으로 수석입법분석관에 샤론 초(Sharon Tso)를 지명하였다. 그녀는 중국계 미국인으로 로스엔젤레스 태생이며 서던 캘리포니아 대학(University of Southern California) 졸업 후 시에서 경험을 쌓았다. 약 20년간 수석입법분석관실에서 근무하였고, 밀러와 마찬가지로 수석입법분석관 지명 직전 수석입법분석관실 행정관 업무를 담당했다. 시 최저임금 연구팀 구성과 관련하여 정파성과 관련한 논란이 있었으나 크게 문제 되지 않았으며, 현재까지 별다른 문제없이 무난하게 수석입법분석관실을 이끌고 있다.

디튼, 밀러, 그리고 초의 공통점은 관련 부서에서 오랜 기간 근무하면서 전문성을 쌓았고, 외부 평가와는 별개로 내부 평가는 상당히 좋았으며, 강력한 권한에도 불구하고 언론의 전면에 나서기를 꺼린다는 점이다. 또한 세 명 모두 비정파적인 정책 제안을 강조하면서 입법 지원기구인 수석입법분석관실의 실질적 영향력을 계속 강화해 오고 있다는 점이다.

#### 다. 정책적 함의

한국의 지방정치에서 주목할 만한 특징이 있다. 우선 기초의회 의원 1인당 유권자 수가 매우

15) "Los Angeles' Legislative Analyst Gerry Miller Dismisses Bankruptcy as a City Option," *The Planning Report* (August 1, 2012).

16) 위의 글.

많다. 우리와 비슷한 인구 규모를 가진 영국 제외 서유럽 및 미주 국가가 기초자치단체 평균 인구가 9,000명을 넘지 않는 것에 반해 우리는 무려 22만 명이 넘는다. 또한, 한국은 사회복지 분야에서 지방정부의 역할이 매우 큰 국가 중 하나이다. 중앙-지방을 아우르는 모든 수준에서의 정부 복지 지출 대비 지방정부 복지 지출 비율이 20%를 넘는데, 이는 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴 수준이다(노정호 2016, 352-353).

위의 두 가지 특징은 입법 지원기구 설립과 밀접한 연관을 가진다. 현 상황에서 지방의회가 지방정부의 증대되는 복지 프로그램이 효율적으로 실행될 수 있도록 견제하고 제대로 일하는 지방의회가 되기 위해서 개인보좌관제를 도입하거나 의원 수 자체를 늘리는 것보다는 입법 지원기구의 설립이 현실적으로 가장 실질적 대안일 것이다.

미국 내에서 가장 오랜 입법 지원기구의 전통을 지닌 주 가운데 하나가 캘리포니아주이다. 그 중 로스엔젤레스시는 인구 380만 이상의 거대도시이지만 단 15명이라는 적은 수의 의원들로 시의회가 구성되어 기초자치단체 평균 인구 면에서 한국 평균과 비슷하다. 이러한 점에서 로스엔젤레스 시의회 내 강력한 영향력을 지닌 입법 지원기구인 수석입법분석관실 분석은 이와 유사한 입법 지원기구를 추진하는 것에 함의를 줄 수 있을 것이다.

수석입법분석관실은 몇 가지 제도적 특징을 보인다. 상대적으로 시장의 영향으로부터 자유로우며 해임을 위한 정족수 기준도 높아 임기도 안정적으로 보장된다. 상대적으로 높은 수준의 보수를 제공함으로써 양질의 전문연구인력을 충원할 수 있다. 무엇보다 시의회 의원의 임기가 3회로 제한되어 의회 조직 인원이 빈번하게 교체되는 것에 반면 상대적으로 수석입법분석관을 비롯한 직원의 지속성이 높다. 이러한 제도적 특징에 따라 수석입법분석관실은 시의회 구성원들의 전폭적인 신뢰를 얻고 있다. 이러한 제도에 기인한 요인 외에도 그간 수석입법분석관들의 노력도 이 기관의 영향력 확대에 도움을 주었다. 특히 디튼과 밀러는 오랜 시의회 관련 경험과 비정파적이고 객관적인 보고서 작성과 정책 제안을 위해 노력했다. 제도적 특징에 이러한 개별 노력이 덧붙여지면서 수석입법분석관실은 시 현장에는 별로 언급되지 않지만, 시의회의 정책 결정에는 중요한 영향력을 행사하는 기관으로 발전하였다.

만약 한국, 특히 서울시의회에 동일한 제도적 특징을 가진 기관이 만들어진다면 어떠한 일들이 일어날 것인가? 한국 지방의회의 경우 로스엔젤레스 시의회 의원과는 달리 우선 임기 제한이 없다. 그러나 높은 재선율에도 불구하고 현직 불출마율이 높아 3선 이상의 의원 비율이 매우 낮은 특징을 보여 수석입법분석관실과 같은 독립적 입법 지원기구의 긍정적 역할을 기대할 수 있다. 그러나 민주당 소속 의원들이 시의회를 압도적인 로스엔젤레스시와는 달리 선거에 따라 큰 폭으로 다수당 위치가 바뀌는 한국, 특히 서울의 현실에서 비정파적이고 객관적이며 관련 경력이 풍부한 수석입법분석관을 선정하는 것 자체가 난제일 수 있다.

### 3. 샌디에이고시 사례

#### 가. 정부형태 변화와 독자적 입법지원기구 설립

인구가 130만을 넘어 인구 크기로는 미국 내 제7의 도시인 샌디에이고시에는 시헌장에 따라 독립적 예산 분석기구인 독립예산분석관(Independent Budget Analyst, IBA)을 두고 있다. 독립예산분석관은 샌디에이고시에 재정 및 정책적 영향을 줄 수 있는 모든 입법 항목에 대해 명백하고 객관적이며 비편향적인 분석과 조언을 샌디에이고 시의회는 물론 일반 시민들에게도 제공하는 의무가 있다.

샌디에이고시에서 시의회 내 독자적 입법지원기구가 만들어진 것은 앞에서 다룬 로스엔젤레스시의 수석입법분석관실이 활동을 시작하고 무려 30년이 지나고 나서였다. 2004년 11월 2일 샌디에이고시 유권자들은 시정부형태를 기존의 매니저형(City Manager)에서 강시장-강의회형(strong mayor-strong council) 구조로 전환하여 5년간 실험하는 제안 F(Proposition F)를 승인하였다. 동시에 이 제안은 시의회에 독립예산분석관실을 설립하고, 조례에 따라 분석관실의 권한을 설정하며, 분석관에게도 담당자들을 결정할 수 있는 권한을 부여하였다.

2008년 6월 3일에는 샌디에이고시 유권자들은 주재정관(Chief Financial Officer), 시 감사관(City Auditor), 독립예산분석관(Independent Budget Analyst), 시재무국장(City Treasurer), 감사위원회(Audit Committee)와 관련한 시헌장을 수정하고, 강시장-강의회 정부형태를 만드는 제안C(Proposition C)를 통과시켰다. 또한 이 제안은 시헌장 5조에 정부형태와 관계없이 독립예산분석관실(the Office of the Independent Budget Analyst)을 상설화한다는 내용을 담은 39.3항을 추가하면서 독립예산분석관실은 샌디에이고시의회의회 내 상설조직이 되었다.

앞에서 언급했듯이 샌디에이고시는 2004년 이후 강시장-강의회 권력구조를 채택하면서 의회가 강한 시장을 전문적 분석에 근거해 견제할 수 있도록 입법지원기구로서 독립예산분석관실을 설립한 것이다. 4년 임기에 2회 연임 제한(term limit)이 있는 시의원이 강력한 권한을 가진 샌디에이고 시장을 견제하기는 쉽지 않다.

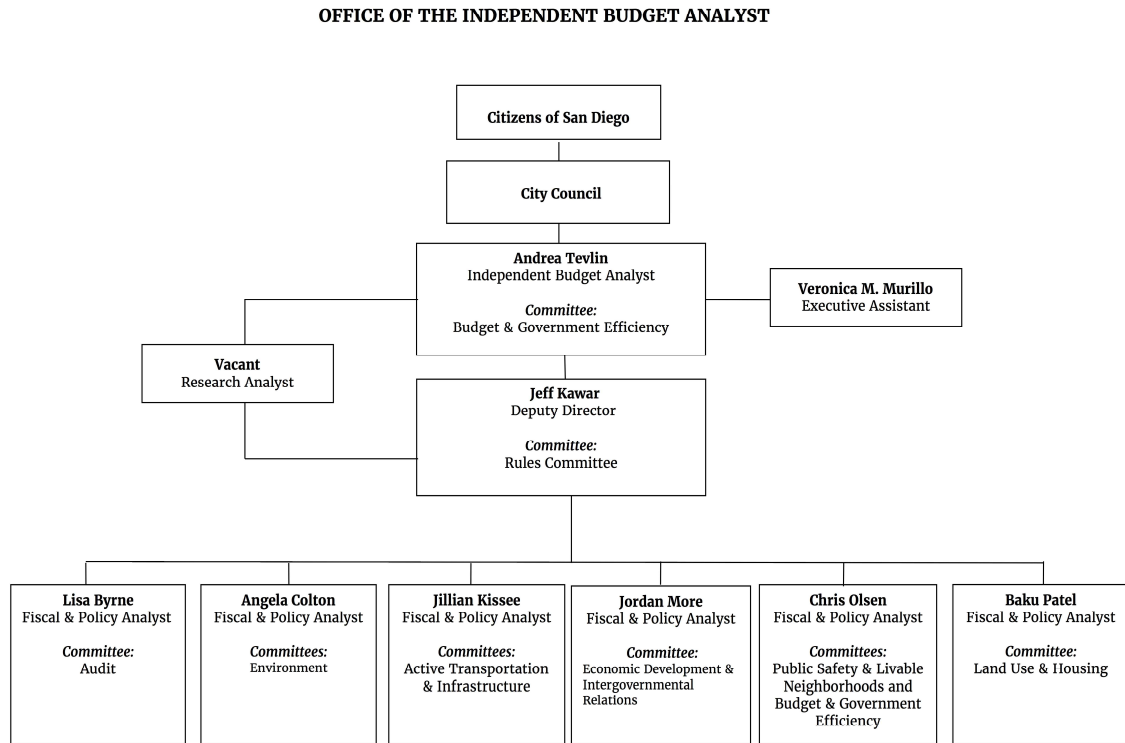
#### 나. 독립예산분석관실(the Office of the Independent Budget Analyst)

독립예산분석관실은 시헌장 39조 3항에 따라 시의회에 예산 및 정책 분석을 제공하고, 샌디에이고 시정부규칙(자치정부 규정) 22조 2301에 따라 독립예산분석관실은 시의회의 예산 관련 문의와 예산 결정을 돕는 역할을 담당하도록 규정되어 있다. 시의회는 독립예산분석관의 임명 및 해임 권한을 가지고 있다. 즉 합의에 따라 독립예산분석관을 임명할 수도 있을 뿐만 아니라 언제든지 해임할 수 있다는 점에서 독립예산분석관은 시의회의 절대적 영향력 내에 있다. 캘리포니아주 주의회의 입법분석관이나 로스엔젤레스시 시의회 수석입법분석관처럼 샌디에이고시 시의회 독립예산분석관으로 일하기 위해서는 금융, 경제, 경영 또는 기타 관련 분야의 학위 또



는 관련 분야 전문 자격증을 소지해야 한다. 또한, 피지명자는 지방 재정 분야에서의 경험 또는 이에 상응하는 경험을 가진 자여야 한다. 독립예산분석관은 당해 시의 연간 예산 및 세출 절차를 통해 해당 부서 직원의 임명권을 가지며, 시헌장의 공무원 규정에 따라야 한다. 2019년 현재 독립예산분석관실은 로스엔젤레스시 수석입법분석관실보다는 적은 총 10명으로 이루어져 있고, 조직 구성은 <그림 16>과 같다.

<그림 16> 샌디에이고시 독립예산분석관실 조직



출처: <https://www.sandiego.gov/iba>

독립예산분석관실의 구체적 역할은 다음과 같다. 첫째, 연간 예산(annual budget) 검토이다. 이는 독립예산분석관에 있어 가장 중요한 책임이라 할 수 있다. 독립예산분석관은 매년 시장의 예산안(the Mayor's Proposed Budget)을 검토 및 분석하고, 예산 발표 후 2주 이내에 분석에 대한 상세한 보고서를 게시해야 한다. 이 보고서는 샌디에이고시 전역에 영향을 줄 수 있는 정책 문제 검토, 그리고 세입 추정(revenue estimates) 및 개별 부서 검토에 대한 재검토까지 포함한다. 또한, 독립예산분석관실은 예산 청문회 과정에서 더 많은 관심과 토의가 필요한 쟁점을 확인한다. 이 보고서가 중점을 두는 것은 ① 정책 분석, ② 재정 시행, ③ 법적 요구 사항, ④ 대중을 위한 명확성과 투명성, ⑤ 제안서의 문서화 및 정당화, ⑥ 정책이 시행되었을 때 공동체 및 직원에게 미칠 영향, ⑦ 입법/커뮤니티 우선순위 설정 등이다.

둘째, 절차에 따라 지역 사회 및 시의회의 의견을 수렴하고, 시장의 기술적 수정을 받아들여,

독립예산분석관은 시장의 예산안에 대한 변경과 관련한 최종 권고안을 작성한다. 시의회는 최종 예산 심의에서 이러한 권고안에 의존한다.

셋째, 입법 검토(legislative review)이다. 독립예산분석관은 시의회 및 주택 당국 등 입법 기관이 심의할 수 있도록 모든 항목을 검토한다. 이처럼 하는 것은 종종 다른 관할 구역과의 비교를 통해 또는 정부 감독 및 전문 조직이 채택한 모범 사례에 대한 자문을 통해 제안된 입법안의 정책 및 재정적 영향을 결정하고 분석하기 위함이다.

넷째, 재정 감시(financial monitoring)이다. 독립예산분석관실은 시 감사관이 작성하는 월별 수입 및 지출 보고서, 그리고 재무 관리부(the Financial Management Department)가 작성한 분기별 재무 모니터링 및 추산 보고서를 검토하고 분석한다. 또한, 독립예산분석관실은 연간 예산안 외에 예산 조정안도 검토한다. 한국처럼 특정 기간 예산안이나 조정안을 검토하지 않고, 조정안의 필요성, 시기 및 정당성을 평가하기 위해 연중 검토한다.

다섯째, 시의회와 위원회의 자원으로서의 기능을 담당한다. 독립예산분석관은 시의회의 자원으로 시의회의 모든 회의와 8개의 상임위원회에 참여한다. 2019년 현재 독립예산분석관실에 소속된 분석전문가들은 감사(Audit), 예산 및 정부 효율성(Budget & Government Efficiency), 헌장 검토(Charter Review), 경제 발전 및 정부 간 관계(Economic Development & Intergovernment Relations), 환경(Environment), 기반시설(Infrastructure), 공공 안전 및 거주 가능 지역(Public Safety & Livable Neighborhoods), 지능형 성장(Smart Growth), 그리고 토지 이용(Land Use) 등 각 영역 위원회 지원을 위해 특정 위원회 배정된다. 위원회 외에도 독립예산분석관은 다양한 태스크포스(task force) 및 위원회(commissions)에 참여할 뿐만 아니라 MCIRB(Managed Competition Independent Review Board)의 일원으로 활동한다.

여섯째, 사전 대처 보고서(proactive reports)를 작성한다. 연중 독립예산분석관은 특별한 주의가 필요한 중요 주제에 대한 사전 대처 보고서를 작성하거나 시의회 및 대중에게 중요한 주민 제안의 진척 상황을 추적 및 보고한다. 예를 들어, 연금 문제, 구조적 재정 적자, 비즈니스 프로세스 리엔지니어링(Business Process Reengineering) 및 관리 경쟁(Managed Competition)과 관련된 현안 등에 대한 사전 대처 보고서를 작성한다.

안드레아 테블린(Andrea Tevlin)은 2004년 이후 바뀐 강시장-강의회 유형의 샌디에이고시 지방정부 내 시의회의 첫 독립예산분석관이다. 테블린은 애리조나주 템피시에 대한 도시 관리실에서 경영 인턴 및 관리 분석가로서 경력을 쌓기 시작했고, 독립예산분석관으로 부임하기 전 샌디에이고시보다 더 큰 규모의 애리조나주 피닉스에서 부국장(Deputy City Manager for the City of Phoenix)을 지냈다. 테블린은 피닉스시에서의 총 24년 근무 기간 가운데 예산 및 연구 부서에서만 12년 근무했고 그중 5년은 부서장으로 있었다. 또한 스킵 림스자(Skip Rimsza) 피닉스 시장 아래에서 5년간 비서실장으로 근무했다. 그 기간 그녀는 7억 5천만 달러 규모의 캐피털 프로젝트 및 기반시설 채권에 대한 유권자들의 승인을 얻었고, 새로운 지역 공원 및 새로운 경전철 시스템 도입을 위한 두 번의 판매세 인상을 도운 경력을 지냈다.<sup>17)</sup>

17) 출처: <https://www.voiceofsandiego.org/topics/government/iba-throws-caution-at-budget/>

캘리포니아주 입법분석관, 로스엔젤레스시 수석입법분석관과 마찬가지로 공무원으로서 한 직책에 오래 머물면서 봉급 수준 역시 비교적 높은 수준으로 책정되어 있다. 2008년 봉급 기준으로 당시 시장인 제리 샌더스(Jerry Sanders)가 \$100,464를 연봉으로 받았던 것에 반해 테블린은 \$179,999를 수령했다. 이는 일반 시의회 의원이 받는 \$75,386보다는 훨씬 높은 수준이었으나, 샌디에이고 카운티 보안관(County Sheriff)인 빌 콜렌더(Bill Kolender)의 \$198,203보다는 낮았고, 시의회 재무국장인 댄 맥앨리스터(Dan McAllister)의 \$146,544보다는 높은 수준이었다. 결론적으로 아직 10년 남짓 역사로 인해 로스엔젤레스시 수석입법분석관 수준은 아니지만 근속하게 될 경우 봉급 수준은 더 높아져 샌디에이고 시정부에서 상위권을 형성할 것으로 예상된다.

샌디에이고시 독립재정분석관은 짧은 역사에도 불구하고, 실제로 매우 중요한 역할을 하는 것으로 평가받고 있다. 로스엔젤레스시 수석입법관과 마찬가지로 언론에 거의 언급되지 않았다. 그러나 “시의회의 중추: 안드레아 테블린, 절대적 시장 권력에 대한 균형자 역할”(The City Council’s Backbone: Andrea Tevlin is San Diego’s counterbalance to absolute mayoral power)라는 기사 제목에서도 알 수 있는 것처럼 독립재정분석관은 기관대립형 샌디에이고시 정부형태에서 시의회에서 중요한 역할을 담당하고 있다.<sup>18)</sup> 언론과 정치적 논쟁에서 독립재정분석관이 거의 드러나지 않고 있다는 것은 이들의 비정파적 분석 노력이 반영되었고, 로스엔젤레스 수석입법분석관처럼 샌디에이고시에서도 성공적으로 정착되었음을 의미한다고 보아야 할 것이다.

#### 4. 시카고시 실패 사례

##### 가. 시민연맹(Civic Federation)의 제안

앞에서 살펴본 로스엔젤레스시의 수석입법분석관(CLA)이나 샌디에이고시의 독립예산분석관(IBA)처럼 미국 대도시 시의회 입법기관 내에 독립적인 예산검토기관 혹은 입법지원기관을 만들려는 노력이 항상 성공적이었던 것은 아니다. 그러한 노력이 좌절된 대표적 사례가 시카고시(City of Chicago)이다. 독립적 입법지원기구를 지방의회 내에 설치하려는 노력이 성공한 사례를 분석하는 것만큼 실패한 사례를 분석하는 것도 중요하다. 실패 조건을 점검해 볼 수 있기 때문이다.

시카고시의의회는 로스엔젤레스시 시의회 내의 CLA와 같은 시의회 내에 독립적인 예산분석을 담당하는 부서를 만들려는 노력을 기울여왔다. 2012년부터 시의회에 독자적 예산 분석실 설립과 관련한 조례안(“Amendment of Municipal Code Section 2-8-035 regarding establishment of Office for Independent Budget Analysis”)이 상정되었고 심의는 이루어졌으나, 2015년에 이루

18) Eric Wolff, *San Diego City Beat* (October 4, 2006).

어진 표결을 통해 조례안은 부결됐다.

이 조례안은 비정파적 정부 연구기관인 ‘시민연맹’(the Civic Federation)에서도 강력하게 지지하고 권고했던 것이다. 시민연맹은 시카고시 지역과 일리노이주 정부 서비스의 질과 비용 효과 극대화를 위해서 1850년대에 이미 만들어진 연구기관이다.

이들은 시의회 헌장 제2장 8조를 개정하여 입법 지원기구인 독립예산분석실(Office of Independent Budget Analysis, OIBA)을 만들 것을 제안하였다. 독립예산분석실은 시의회에 연간 예산에 대해 독립적으로 예산을 분석하는 것 외에도 시카고 인프라 트러스트(Chicago Infrastructure Trust), 자산 리스와 판매, 관리 경쟁(managed competition)과 민영화 제안, 시의 마케팅 제안, 그리고 TIF 프로젝트를 포함한 공공-민간 파트너십 관련 제안에 대한 검토를 담당한다. 독립예산분석실의 책임자는 위원회에서 다수결 투표를 통해 임명한다. 또한 독립예산분석실은 예산과 정부 운영에 관한 위원회(the Council’s Committee on Budget and Government Operation)의 지도를 받도록 한다. 2011년 로드맵에는 시의회 규모를 줄여 독립예산분석기관을 위한 재정을 조달하도록 했다. 왜냐하면 인구가 많은 대도시 가운데 규모 면에서 작은 시의회를 가진 경우 독자적 입법지원기구가 성공적으로 운영되기 때문이다.

시민연맹과 시의회 의원들 가운데 독립예산분석실 설립을 주장한 의원들은 시의회가 행정부와 동등한 수준의 정보에 입각한 의사 결정을 내리고 효과적으로 입법화하기 위해서 자신들에게 필요한 정보와 분석이 매우 중요하다고 보았다. 시정부 수장인 시장은 자신의 권한 행사에 관한 방대한 정보는 물론 막대한 재정적 자원을 보유하고 있다. 반면 시의회는 정보와 관련하여 시장과 시장에게 속한 부서원에게 크게 의존한다. 그 예로 2009년 시의회는 시정부가 제안한 2016 하계 올림픽 유치의 잠재적 비용과 책임에 대해 우려하여 시민연맹에 재정적 예측에 대한 검토를 요청했다. 이는 시의회가 그러한 연구를 수행할 능력을 갖추지 못했기 때문이었다. 또한 시정부는 인프라 트러스트(Infrastructure Trust)를 설립함으로써 기반시설 투자 기회를 민간에 개방할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 이처럼 상대적으로 증대된 시정부의 권한은 시의회로 하여금 시정부와 연계되지 않은 독자적 예산 분석 기관의 필요성을 절감하게 하였다. 인프라 트러스트는 프로젝트와 계약을 관리하는 행정기관 역할을 담당한다. 그러나 각 프로젝트는 시의회(또는 관련 정부 부처)가 승인한 보조금 계약을 통해 독자적으로 자금을 조달하게 된다. 따라서 시의회 의원은 시와 납세자에게 미칠 수 있는 영향을 적절히 평가하기 위해 기반시설 설립과 관련한 각 제안에 대해 시정부나 정파적 요구에 휘둘리지 않을 독립적인 분석이 필요한 것이다.

분명한 것은 시카고 시의회는 시의 예산 및 장기 재정 상태를 비정파적이고 독자적으로 평가할 능력을 갖추지 못했다는 점이다. 따라서 시민연맹은 다양한 정부 수준의 입법기관에서 독립적 연구부서를 운영하는 것을 언급하며, 독립예산분석실 설립의 타당성을 주장하였다. 예를 들어 의회예산국(the Congressional Budget Office)과 정부책임사무국(the Government Accountability Office)은 연방 차원에서 그 역할을 수행한다. 주 차원에서, 일리노이 주의회(the Illinois General Assembly)에는 관련 위원회인 정부 예측 및 책임에 관한 위원회(the

Commission on Government Forecasting and Accountability)가 있고, 캘리포니아 주의회에는 앞서 다룬 입법분석관실(the Legislative Analyst's Office, LAO)이 있다. 자치단체 수준에서는 앞에서 언급한 로스엔젤레스시의 수석입법분석관실(Chief Legislative Analyst, CLA), 샌디에이고시의 독립예산분석관실(Independent Budget Analyst, IBA), 뉴욕시의 독립예산실(Independent Budget Office, IBO), 피츠버그시의 예산사무소(the Budget Office) 등이 있다.

#### 나. 설립 실패 조건 분석

시카고시의회의 입법지원기구를 설치하려는 시도가 실패한 원인을 다음과 같이 분석해 볼 수 있다. 첫째, 주민들이 시의회의 입법 역량을 강화할 수 있는 독립적 입법지원기구 필요성을 충분히 느끼지 못했기 때문이다. 일반적으로 시의회의 규모가 커지게 되면, 정책 결정과 감독을 강조하는 입법기구로서의 기능보다 지역주민 서비스(constituent services)와 지역화한 이익(localized interests)에 더 초점을 두는 경향이 나타난다. 반대로 작은 규모의 시의회는 전통적 입법 기능에 중점을 두는 경향을 보인다. 실제로 대규모 시의회인 시카고 시의회 의원들은 공공정책 이슈에 상대적으로 시간을 할애하는 경향을 보였다. 2010년 12월부터 2011년 5월 사이 시의회에 발의된 5,024개의 조례 및 규칙 가운데 단 219개(4%)만이 넓은 의미에서 공공정책을 다룬 것이었다. 나머지 96%는 허가증 갱신(permit renewal)이나 서명 갱신(sign renewal)과 같은 행정적 문제와 관련한 것이었다. 그나마 219개 조례 및 규칙안 가운데 57%에 해당하는 125개가 시의회가 아닌 리처드 데일리(Richard Daley) 시장이 제안한 것이었다(Dumke 2011: 11-12). 이렇게 볼 때 시카고 시민들이 시의회의 입법지원기구 필요성을 크게 느꼈을 것이라고 보기 어렵다.

시카고시는 인구 기준으로 뉴욕시, 로스엔젤레스시에 이어 미국 내 제3의 대도시이다. <표 20>에서도 드러났듯이 시카고 시의회는 여러 측면에서 미국 내에서도 가장 큰 시의회 가운데 하나이다. 시의회 2013년 시 운영 세출에만 2,590만 달러가 배정되었을 정도이다. 얼더맨(alderman)이라 불리는 50명의 선출직 시의회의원 규모는 51명의 시의회의원을 지닌 뉴욕시의회 다음이며, 시의회의원이 담당하는 인구(council per capita ratio)는 53,912로 대도시 가운데 잭슨빌(43,252)과 인디애나폴리스(32,871)에 이어 세 번째로 낮은 수준이다. 즉 인구 대비 의원 수가 많은 시의회라 할 수 있다. 시의회 내에 독자적 입법지원기구(예산분석기관)를 설립한 뉴욕시(160,297), 로스엔젤레스시(251,841), 샌디에이고시(145,267)보다 훨씬 적은 수치를 보인다. 뉴욕시 수준으로 인구/의원 수 비율을 맞추기 위해서는 의원수를 현행 50명에서 17명 수준으로 줄여야 한다. 로스엔젤레스시에 수석입법분석관실이 설립된 1974년 기준으로 보더라도 인구/의원 수 비율이 187,737이며, 이 비율에 따르면 대략 13명 수준으로 줄여야 한다. 따라서 이에 찬성할 현역 의원들은 많지 않을 것으로 예상할 수 있다.

〈표 20〉 15개 미국 거대도시의 시의회 비교

시	선출방법	의원 수	임기 (년)	임기 제한	인구	인구/의원 수
New York	SMD	51	4	3	8,175,133	160,297
Los Angeles	SMD	15	4	3	3,792,621	252,841
Chicago	SMD	50	4	없음	2,695,598	53,912
Houston	9 SMD/ 5 At-Large	14	4	2	2,099,451	149,961
Philadelphia	10 SMD/ 7 At-Large	17	4	없음	1,526,006	89,765
Phoenix	SMD	8	4	3	1,444,632	180,579
San Antonio	10 SMV/ 1 At-Large	11	2	4	1,327,407	120,673
San Diego	SMD	9	4	2	1,307,402	145,267
Dallas	SMD	14	2	4	1,197,816	85,558
San Jose	10 SMD/ 1 At-Large (Mayor)	11	4	2	945,942	85,995
Jacksonville	14 SMD/ 5 At-Large	19	4	3	821,784	43,252
Indianapolis*	25 SMD	25	4	없음	820,445	32,871
San Francisco*	SMD	11	4	2	805,235	73,203
Austin	At-Large	7	3	3	790,390	112,913
Columbia	At-Large	7	4	없음	787,033	112,433

\*: 시와 카운티 의회가 하나(unified city-county councils)로 된 도시

SMD: Single Member District (소선거구제); At-Large: 선거구 없이 시전체에서 선출

\* 출처 : <https://www.civicfed.org/civic-federation/blog/city-councils-proposed-independent-budget-office-civic-federation-recommendation>, 저자가 최근 제도 변경 사항을 적용하여 수정하였음.

둘째, 시의회의 임기 제한이다. 캘리포니아 주의회 입법분석관(Legislative Analyst)이나 로스엔젤레스시 수석입법관(Chief Legislative Analyst) 사례에서 나타나듯 독자적 입법분석관은 근속 경향이 강하다. 특히 시의회 경험이 일천한 초선 시의원인 경우 정책 전반에서 비정파적 입법분석관의 분석에 크게 의존하게 된다. 이들은 자연스럽게 입법지원기구로서의 입법분석관실의 중요성에 대해 공감할 가능성이 크다. 반면 시의원 임기에 제한이 없으면 시의회에서의 경

힘이 많은 의원들은 자신의 경험이 정치적 자산이 되기 때문에 굳이 독자적 입법분석기관을 만들어 이들의 분석과 권고에 좌우되지 않기를 바랄 수 있다. 이렇게 보면, 시의원 임기 제한이 없는 시카고시에서 독자적 입법분석기관을 설립하는 것에 부정적인 입장인 시의원들은 적지 않을 것이며, 이들은 독립예산분석실(OIBA) 설립안에 반대표를 던졌을 가능성이 크다.

## 5. 샌프란시스코 시-카운티 사례

캘리포니아주 내 샌프란시스코 지방의회는 1856년 이래 독특하게 시와 카운티 의회가 하나로 통합된(consolidated city-county) 도시이다. 시-카운티 의회는 캘리포니아주의 다른 대도시와 마찬가지로 기관통합형인 감독관위원회(Board of Supervisors)로 11명의 선거구에서 각 1명씩 선출되며, 가장 많은 표를 얻은 감독관이 위원장이 된다. 봉급은 2015년 기준 연 \$110,858을 받는다.

샌프란시스코 시-카운티 감독관위원회는 재산세재심위원회(Assessment Appeals Board), 예산 및 입법 분석관(Budget & Legislative Analyst), 선샤인 조례 태스크포스(Sunshine Ordinance Task Force), 그리고 청소년위원회(Youth Commission)의 분과로 나뉜다. 이 가운데 예산 및 입법분석관은 독자적인 재정 및 정책 분석, 특별 연구, 시 부서와 진행 프로그램에 대한 관리 감사 보고서를 감독관위원회에게 제공하는 역할을 담당하고 있다.

예산 및 입법분석관의 구체적인 직무는 다음과 같다. 첫째, 샌프란시스코시와 카운티에서 제안한 연간 예산을 검토하고, 감독관위원회 내 재정 및 노동위원회에 권고사항을 보고한다. 둘째, 감독관위원회에 회부된 법안의 모든 재정 문제를 분석하고 보고한다. 또한 예산분석관에게 최소 5일 이전에 통지되었을 때에는 위원회(committee)에 회부되지 않은 채 감독관위원회가 고려한 법안의 모든 재정 문제에 대해 분석하고 보고한다. 셋째, 감독관위원회의 공식 제안에 의해 요청한 시와 카운티 부서에 대한 감사를 수행한다. 넷째, 감독관위원회가 공식 제안에 따라 요청한 특별 재정 분석을 수행한다. 다섯째, 감독관위원회가 요청한 용역 수행을 위해 필요한 경우 시와 카운티의 모든 기록을 검토하고 분석한다. 여섯째, 감독관위원회 전체 회의와 재정위원회 회의, 그리고 필요하면 다른 위원회 회의에도 참석한다. 그 외에도 감독관위원회가 요청하는 다양한 의무를 수행하도록 규정되어 있다.

샌프란시스코시-카운티 감독관위원회 내 예산 및 입법 분석 분과의 특징 가운데 하나는 민간 기업과의 합작 투자 파트너십(joint venture partnership)으로 구성된다는 점이다. 단 대상기업은 시의 소규모 기업 조례(Disadvantaged Business Enterprise Ordinance)에 따라 대기업은 제외된다. 현재 샌프란시스코시-카운티 예산 및 입법 분석관 사무실은 하비 엠 로즈(Harvey M. Rose)사가 관리하고 있으며, 여기에 참여하고 있는 회사들은 하비 엠 로즈, 데브라 에이 뉴먼 합동사무소(Debra A. Newman Associates), 루이 앤 웡 공인회계사 유한회사(Luie & Wong LLP Certified Public Accountants) 등이다. 그리고 시 현장에 근거해 예산분석관 계약은 시-카운티

감사관과 감독관위원회가 시 소속 직원들이 업무를 수행했을 때보다 민간회사와 협력하는 것이 더 비용면에서 효율적인지를 매년 공증한다. 이러한 방식은 비용 외에도 보다 객관적인 정책결정 관련 정보를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

## 6. 소결 및 서울시의회에 적용과 함의

지방자치 경험이 많은 서구 민주주의 국가에서도 지방의회 내 독자적 입법지원기구를 설치하는 것이 일반적이지는 않다. 특히 의회와 행정부가 결합한 기관통합형 권력구조에서 별도의 입법지원기구를 만들 필요성을 크게 느끼지 못하기 때문이다. 실제로 일반적으로 그러나 의회와 행정부가 분리된 기관대립형 정부형태에서 독자적 입법지원기구 설립 시도가 관찰된다. 그러나 단순히 기관통합형이라는 것 외에도 예산 선정에서의 행정부 주도 정도, 의원 규모도 중요한 변수가 된다. 즉 시장을 비롯한 행정부가 지방정부 예산에 결정적 역할을 할 때, 즉 예산 책정과 관련해 행정부로 역할 균형이 기울어지고, 시의원 1인이 감당하기 어려운 수준이라고 인식할 때 의회는 독자적이면서도 전문성을 갖춘 입법분석기관을 필요로 하게 된다. 본 장은 이러한 이론적 접근에 따라 미국, 그 가운데 최초로 의회입법지원기구를 설립한 캘리포니아 주의회, 그리고 주의회 가운데 가장 큰 규모의 입법지원조직인 수석입법분석관실(Office of the Chief Legislative Analyst)을 가진 로스엔젤레스 시의회, 비교적 최근에 독자적 입법지원기구인 독립예산분석관실(Office of the Independent Budget Analyst)을 설립해 운영하는 샌디에이고 시의회, 독자적 입법지원기관을 설립하려 노력했으나 좌절된 시카고 시의회, 시와 카운티가 결합한 독특한 형태의 지방정부를 가진 샌프란시스코시-카운티 감독관위원회(Board of Supervisors) 등을 살펴보았다.

성공적인 입법지원기구의 설립은 기관대립형 권력구조하에서 행정부보다 전문성과 정보에서 약점을 가진 소규모 의회에서 가능해진다. 그리고 입법지원기구의 장이 정파성에 좌우되지 않고 객관적 분석을 목표로 장기간 직책을 담당할 때 성공적으로 운영된다.

그렇다면 이러한 해외 사례는 서울시의회에 어떠한 함의를 주는가? 서울시는 2018년 기준 인구가 9,806,538명인 거대도시이다. 서울시(광역) 시의원은 총 110명으로 인구/의원 수 비율이 89,150에 이른다. 즉 시의원 1명당 대략 9만 명 정도의 시민을 담당하고 있다. 이는 시의회 내에 독자적 입법지원기관(예산분석기관)을 설립한 뉴욕시(160,297), 로스엔젤레스시(251,841), 샌디에이고시(145,267)보다 훨씬 적은 수치이지만, 기관 설립에 실패한 시카고시(53,912)보다는 큰 수치이다. 역사적·문화적 요인을 고려하지 않고 미국의 대도시 시의회와 비교하는 것은 뚜렷한 한계를 가지지만, 인구/의원 수 비율로만 볼 때 강력한 시장의 권한을 견제할 수 있는 입법역량 강화가 필요하다고 많은 일반 시민이 느낄 것으로 기대하기는 어렵다. 또한 비정파적 입법지원기관이 만들어진다고 해도 재선에 대한 제약이 없는 한국의 지방의회에서 캘리포니아 입법분석관이나 로스엔젤레스시 수석입법분석관처럼 입법지원기관장이 시의원에게



강력한 영향력을 발휘할 것으로 기대하긴 어렵다.<sup>19)</sup>

인구/의원 수 비율에서 필라델피아시(89,765)가 서울시와 가장 유사한 미국 내 대도시이다. 필라델피아 시의회에는 독자적 기구가 아닌 재정과 예산팀(Finance & Budget Team)을 시의회 의장실 산하에 두고 있다. 45명으로 구성된 로스엔젤레스시 수석입법관실이나 10명으로 구성된 샌디에이고시 독립예산분석관실과는 비교하기는 어렵다. 단 두 명의 분석전문가로 구성되며, 이들은 재정과 예산 관련 내용을 분석하고 보고서를 발간하는 역할을 한다.

결국 미국 대도시의 사례에 근거할 때, 시의회 내 독자적 입법지원기구(혹은 조직) 설립이 힘을 얻기 위해서는 현행 의원 수를 재조정하는 것이 선행되어야 하며, 대규모 조직보다는 소규모 조직으로 우선 시작하는 것이 바람직하다 할 것이다. 또한 샌프란시스코시-카운티 감독관위원회 내 예산 및 입법분석관 분과에서 보여주듯 공신력을 가진 회계 및 입법 분석을 할 수 있는 법인과 합작하는 것도 비용 부담을 줄일 수 있다는 점에서 충분히 고려해볼 만하다.

---

19) 물론 한국의 경우 높은 재선 성공률에도 불구하고 지방의회 의원들의 재출마율 자체가 낮아 다선의원이 극히 소수에 머물고 있다. 이러한 점에서 만약 비정파적 입법지원기구가 설립되면 지방의원의 지원기구에 대한 의존도가 높을 것으로 예측해 볼 수도 있다.

## V. 서울시의회 산하 입법지원기구의 설치 타당성 검토 및 분석

### 1. 산하 입법지원기구의 설치 타당성 검토: 입법지원기구 설치와 관련한 기본 법규 검토

#### 가. 헌법상 지방자치와 관련된 조항

우리의 현행 헌법은 제8장의 제117조와 제118조의 두 조항을 통하여 지방자치의 큰 틀을 규정하고 있다. 관련 연구의 상당수는 헌법상의 지방자치와 관련된 사항은 그 내용에 대한 구체적인 검토보다는 지방자치를 천명한다고 하는 하나의 선언적 의미만 다룬다. 사실, 우리 헌법의 지방자치 항목은 단 두 개의 조항만이 할애되어 있다. 그 내용 역시 구체적이기 보단 추상적인 규정에 가깝다. 본 연구는 지방의회의 위상 정립과 자치조직권의 강화를 위하여, 헌법의 위 두 조항에 대한 보다 폭넓은 해석이 요구된다고 본다.

헌법 제117조는 지방자치의 목적과 범위, 구성을 다룬다. 첫째, 지방의 정체(政體)를 지방정부가 아닌, 지방자치단체로 규정한다. 중앙의 행정집행기관을 정부로 규정하고, 제4장에서 자세하게 서술한 반면, 지방의 정체(政體)는 자치'단체'로 규정한다. 지방자치단체 권한의 목적 역시 '주민의 복리에 관한 사무를 처리'하고, '재산을 관리 하'는 것으로 제한한다. 특히, 자치에 관한 규정을 '개정'하는 데 있어 '법령'의 범위 안으로 제한하였다는 점 역시, 이후 대통령의 명령 등 중앙 행정입법의 구속을 받는 근거조항이 된다. 지방의회의 자치입법 권한은 물론, 자치조직권의 기본적 제약 요인이 되는 것이다.

제117조제2항은 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다는 내용이다. 정부는 2019년 3월 19일 「지방자치법 전부개정안」(이하 "전부개정안")을 국회에 제출하였고, 현재 위원회 심사 중이다. 위 전부개정안이 국회를 통과하면, 광역 및 기초단위에서 자치단체의 구성을 변경하려면 국회의 입법은 물론, 주민투표를 통한 주민의 동의가 요구된다. 어쩌면, 주민의 동의는 당연한 것으로 보이기도 하다. 하지만, 이러한 주민의 동의가 '중앙정부가 일괄적으로 부여한 지방정부의 종류와 구성을 변경할 때'만 요구된다는 점은 한 번 더 생각할 필요가 있다.

전부개정안에서 자치단체의 구성을 일괄적으로 규정할 때는 국회의 입법 외의 조건이 붙지 않는다. 이를 자치지역에서 '바꾸려 할 때만' 국회의 입법은 물론, 주민의 동의까지 받게 규정한 것이다. 지역의 상황에 맞는 자치단체의 종류와 구성 변화는 더욱 어려워진다. 전부개정안이 중앙-지방의 관계를 근본적으로 바꾸고 자치권한을 확대하는 것으로 언론과 미디어는 홍보하고 있다. 하지만, 조항을 들여다보면 오히려 중앙의 권한을 강화하는 내용도 상당수 포함되어 있음을 보인다.

우리 헌법은 지방자치단체 내의 두 개의 헌법 기관을 규정한다. 제118조제1항은 '지방자치단체에 의회를 둔'다고 정하며, 지방의회는 제1항과 제2항 모두 언급된다. 지방의회는 주민대표

기구로서 자치입법기구이자, 지방자치단체의 최고의 의사결정권자이다. 하지만, 그간의 연구는 지방자치에 있어 헌법이 명문으로 규정한 상설기관인 지방의회보다는 자치단체장에 무게를 실었다. 지방의회에 대해선 입법기능보다는 행정감사 등 자치단체장의 전황을 제어하기 위한 감시와 견제가 강조되었다. 지방의회의 자치입법권 및 자치조직권의 대부분이 헌법과 법률을 넘어 중앙행정부처의 행정명령의 제약에도 자유롭지 못하다.

현재의 「지방자치법」의 제22조의 내용은 조례 제정의 범위와 효력을 직접 제약한다. 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한”다고 정한다. 법원의 현재 해석은 법령에 위배되지 않더라도, 근거 법령이 없다면 의회가 조례를 제정할 수 없다는 것이다. 조례의 효력에 대한 의문도 제기된다. 위반에 대한 처벌(제27조)은 위반행위에 대해 최대 1천만 원 이하의 과태료를 징수하게 한다. 형사적 처벌은 가능하지 않다.

상설헌법기관인 지방의회의 지위와 권한에 대한 잠재적 침해는 「지방자치법」 제101조의 지방자치단체의 통할대표권 항목에도 발견된다. 제101조제1항은 지방자치단체의 장이 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다고 규정한다. 이러한 조항이 헌법의 관련 조문에 부합하는가? 연구진은 지방자치단체의 ‘통할대표권’에 대한 적극적인 해석이 요구되며, 이 조항이 자치단체 내 수평적 권력이 단체장으로 기울게 하는 주요 요인이 되었다 판단한다. 「지방자치법」의 행정입법에 대한 과도한 위임은 지방의회의 입법권한을 명목상의 기능으로 전락시켰고, 단체장에 대한 견제 및 감시 기능이 과도하게 강조되게 하였다. 그리고 ‘통할대표권’은 단체장이 우선되고, 지방의회는 그에 대한 보조 역할을 수행하는 것으로 곡해(曲解)된다.

지방의회는 우리 헌법이 조문을 통해 상설화한 헌법기관이다. 지방자치단체에는 지방의회를 ‘두어야만’ 한다. 헌법은 지방의회의 ‘의원선거’에 대한 사항을 법률로 정하게 함으로써, 의회의 구성에 있어 선출방법의 큰 틀을 ‘(주민의) 선거’로 구체화한다. 반면, 지방자치단체의 장의 경우 ‘선임방법’을 법률로 정한다. 지방자치단체의 장을 선거를 통해 선출할지, 중앙정부의 임명에 의할지는 국회의 입법 선택 사안이다. 개헌 없이 지방의회를 없앨 수도 없고, 의원을 임명직으로 바꿀 수도 없다. 연구진은 헌법상 조문에 의해 설치가 상설화된 유일한 자치기관, 주민의 대의에 의한 선거가 헌법으로 규정된 지방의회의 대표성을 강조한다. 「지방자치법」의 개정은 물론, 자치분권 개헌에 있어서도 반드시 고려되어야 한다.

제118조제2항은 지방의회의 조직과 운영에 대한 내용은 법률에 의한다고 정한다. 이는 입법지원기관의 설치에 있어 다양한 경우의 수를 제공한다. 첫째, 국회가 새로운 입법을 통해서 지방의회의 조례제정권 및 자치조직권한을 새롭게 규정함으로써 의회의 자치조직권을 강화할 수 있다. 2017년 2월 국회에 발의된 「지방의회법」은 하나의 예이다. 둘째, 기존의 「지방자치법」의 부분 혹은 전면 개정을 통한 수도 있다. 현재 20대 국회에는 95개의 「지방자치법」 개정안이 발의되어 있다(2019년 6월 기준). 이 중 정부가 제출한 전부개정안에도 역시 정책지원인력 혹은 입법지원기구의 설치를 가능하게 하는 조항이 포함된다. 의회 사무처 인사권을 단체장

에서 의장으로 회복시키거나, 정책지원인력의 충원 법률상 근거 조항을 내용으로 한 「지방자치법 일부개정안」이 의원발의 되어있다.

셋째, 현재의 「지방자치법」이 그대로 유지됨을 전제로, 현재의 법령이 허용하는 범위에서 입법지원기구를 설치해보는 안도 있다. 이 경우 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등 대통령령과 행정명령의 구속을 받는 것으로 사실상 쉽지 않은 길이긴 하다.

「지방자치법」상 의회의 자치조직권의 범위는 의회사무처에 한한다. 입법지원기구 혹은 부서를 사무처 내에 일단 설치하고, 점진적으로 입법을 통하여 의장 직속의 혹은 사무국 직속의 입법지원기구로 확대하는 방법을 고민한다. 자치단체의 장과 긴밀한 협조를 통해 의회사무국의 인력 확대가 필요한 사안이다.

넷째, 자치단체장의 조직 설치의 권한을 바탕으로 출자를 통해 연구기관을 설치하고, 이를 의회와 단체장으로부터 독립시키는 방법도 있다. 관계 법령의 검토 후 이 방법은 물론, 또 다른 대안도 함께 보고서 말미에 살펴보게 된다. <표 21>는 현행 대한민국헌법의 지방자치 규정을 정리한다.

#### <표 21> 현행 대한민국헌법의 지방자치 관련 규정

##### 제8장 지방자치

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 개정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

#### 나. 현행 「지방자치법」의 입법지원기구 설치 관련 조항

「지방자치법」은 제1조에서 “지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것”을 목적으로 규정한다. 현재의 「지방자치법」이 과연 지방자치를 보장하는 법인지, 제약하는지에 대한 판단과는 별개로, 많은 연구자들은 「지방자치법」을 통해 한국 지방자치의 과거의 궤적을 살피고, 지방자치의 현재를 점검한다. 현재 국회에 계류되어 있는 「지방자치법」의 개정안은 향후의 지방자치의 니즈(needs)를 살피고, 미래를 전망하는 자료가 된다. 「지방자치법」은 한국 지방자치의 과거와 현재를 한눈에 보이는 축적도로 비유된다.

한국 지방자치의 현재는 안정적 제도화의 단계가 아니다. 1988년 이래 30년에 가까운 시간에도 불구하고 우리의 지방자치는 역동적 형성기를 거치고 있다(서복경 2018). 민주화 이후 단 일곱 차례의 전국동시선거를 치루는 동안 그 선출방식도 다양하게 변화하였고, 자치단체의 틀 자체도 굵직한 변화를 겪었다. 우리의 「지방자치법」은 1949년 제정되었지만, 군사정권과 권위주의 정권의 긴 터널을 지나 동면기를 거쳤다. 민주화 이후에도 입법 후 3년이 지나서야 지방의회의 구성이 가능할 만큼 정치세력 간 이해갈등이 응축된 인화물질이다. 서복경(2018)은 「지방자치법」은 민주화 이후 2016년까지 연평균 1.6회의 개정을 경험하였다고 지적한다. 한국 지방자치의 제도화 단계인 현재는 부분 수리보다는 자체의 큰 틀에 대한 본질적 논의가 적합하다.

한국의 지방자치제도는 한국정치의 기울어진 단면을 그대로 반영한다. 대통령과 국회의 기울어진 권력관계는 자치단체장과 지방의회의 관계로 이어진다. 지방정부와 단체장 모두 권력을 놓고 싶지 않은 중앙정치권의 강력한 통제 하에 있다는 것이 큰 차이이다. 지방자치를 행정이나 법률이 아니라, 정치의 시각으로 접근해야 할 이유이다.

지방자치는 우리의 제헌헌법에서 구체적으로 보장한 사안이었으나, 중앙정부는 그 시행에 대단히 소극적이었다. 정부 수립 초기 국회의 거듭된 재의에도 대통령이 범위반을 감수하며 시행을 늦춘 제도이기도 하다. 한국전쟁의 동란 중에도 부산 및 수복지역을 중심으로 일부가 시행되기도 했다. 수년간 법적 근거 없이 그 시행이 미뤄지다가도, 대통령의 정치적 계산에 의해 갑작스럽게 실시되는 제도이다. 1961년 이후 1988년까지 권위주의정부시기 지방자치 역시 지나간 동면기를 지났다. 지방자치는 지방정치의 다른 말이기도 하고, 행정의 영역이 아닌 정치의 영역이다. 단순히 입법자의 선한 의도에만 기댈 수도 없고, 제도를 단순히 ‘주어진 것’으로 간주해서는 안 된다.

자치(自治)는 말 그대로 ‘스스로 다스린’다는 의미로 해석된다. 우리의 지방자치제도는 지방이 스스로 다스리는데 적합한 제도를 마련하고 있는가? 적어도 그 기본법인 「지방자치법」의 조항을 통해선, 법률이 지방의 자치권을 보장하고 있기 보다는, 권한의 중앙정부 위임과 중앙의 통제를 법제화한 데에 방점이 찍혀 있다. <표 22>는 현재의 「지방자치법」에서 “대통령령으로 정하”는 것을 규정한 조항 들을 정리한다. 총 16개 조항의 19개 항목에 대하여, 「지방자치법」은 먼저 “대통령령으로 정하”게 규정하였다. 중앙정부에서 일단 정하고, 그 제약 내에서 지방이 자치권을 활용하게 한 것이다.

「지방자치법」의 규정에 따라 자치단체의 대부분 활동이 대통령령 등 행정명령의 제약을 받는다. 지방의회의 경우 대통령령 등 행정명령에 의해 그 권한이 가장 크게 제약받도록 규정된다. 「지방자치법」의 제15조와 제26조, 제44조는 지방의회의 핵심기능을 중앙의 행정통제 아래로 귀속시킨 조항이다. 의회가 조례를 어떻게 제정하고 개정하고, 폐지할 것인지는 대통령령의 정하는 범위에 한해 가능하다. 그러한 조례를 어떠한 절차를 거쳐서 만들지, 의회의 규칙을 어떻게 만들지에 대해 필요한 사항 역시 대통령령이 정한다. 의회의 정례회와 그 운영에 필요한 사항 역시 대통령령이 정한다.

의회의 다른 핵심 기능인 단체장에 대한 행정사무 감사권 및 조사권 역시 대통령령으로 정하게 규정한다(제41조). “국회의 국정감사 및 조사에 관한 법률에 준”한다, 혹은 “국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률에 준한”다 라는 단서 조항이 있기는 하나, 사실상 중앙의 명령에 귀속시킨 것이다. 의원의 의정활동비는 물론 상해·사망 등의 보상에 관한 내용 역시 “대통령령으로 정하는 범위에서” 정하도록 하고(제33조, 제34조), 의회의 위원회에 두는 전문위원의 수와 직급도 대통령령으로 정한다(제59조).

「지방자치법」은 지방자치에 대한 일종의 기본법이다. 하지만, 의회의 손과 발을 대통령령이 정하는 바에 따라 획일적으로 귀속시킨다. 의회는 권한은 없고 형체만 남은 명목상의 기관으로 무력화된다. 또한, 이는 「지방자치법」의 힘의 추가 중앙으로 쏠리게 하며, 법 목적인 “지방자치행정을 민주적으로...수행하며”에 부합하지 않는다. 중앙이 거의 모든 활동을 정하고 있는 한, 지방의회가 “민주적으로” 무언가를 수행할 여지가 크지 않다.

〈표 22〉 「지방자치법」에서 대통령령에 위임한 조항

조	관련 조문 내용
제15조 (조례의 제정과 개폐청구)	⑪ 조례의 제정·개정 및 폐지 청구에 관하여 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제16조 (주민의 감사청구)	⑧ 그밖에 19세 이상의 주민의 감사청구에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제26조(조례와 규칙의 제정절차 등)	⑨ 조례와 규칙의 공포에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제33조(의원의 의정활동비 등)	② 제1항 각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다.
	③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제34조 (상해·사망등의 보상)	② 제1항의 보상금의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
제41조(행정사무감사권 및 조사권)	⑦ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요한 사항은 국정감사 및 조사에 관한 법률에 준하여 대통령령으로 정하고, 제4항과 제5항의 선서·증언·감정 등에 관한 절차는 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률에 준하여 대통령령으로 정한다.

조	관련 조문 내용
제44조 (정례회)	② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
제59조(전문위원)	③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제110조 (부지사·부시장·부군수· 부구청장)	① 1. 특별시의 부시장의 정수: 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.
	2. 광역시와 특별자치시의 부시장 및 도와 특별자치도의 부지사의 정수: 2명 (인구800만 이상의 광역시나 도는 3명)을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다.
	⑥ 제1항 제1호와 제2호에 따라 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 그 사무분장은 대통령령으로 정한다.
제111조(지방자치단체 장의 권한대행 등)	④ 부지사나 부시장이 2명 이상인 시·도에서는 대통령령으로 정하는 순서에 따라 그 권한을 대행하거나 직무를 대리한다.
제112조(행정기구와 공무원)	② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
제113조 (직속기관)	지방자치단체는 그 소관 사무의 범위안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속으로 설치할 수 있다.
제114조 (사업소)	지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다.
제115조 (출장소)	지방자치단체는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다.
제116조 (합의제 행정기관)	② 제1항의 합의제 행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
제134조 (결산)	③ 제1항의 감사위원의 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 서복경 (2018).

제113조의 직속기관 이하의 조항에도 주목하자. 제113조의 직속기관의 설치에 관한 사항은 지방의회가 아닌 자치단체의 장에 귀속되어 있다. 지방의회의 경우 의회사무처를 제외하면 기관을 설치할 수 있는 권한이 「지방자치법」의 조문 상에 없다. 자치단체의 장은 “대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로” 직속기관, 출장소, 합의형 행정기관 등을 설치할 수 있다. 교육훈련기관이나, 시험연구기관 등도 포괄한다. 이는, 의회가 외부의 독립 연구기관의 형태로 입법지원기구를 설치할 경우 자치단체의 장의 협조가 필요함을 보여준다.

자치단체의 장의 협조를 얻어 일단 독립된 자치단체의 직속기관을 설치하고, 이러한 입법지원 기구의 목적을 의회에 대한 입법지원은 물론, 주민자치에 관한 내용도 포괄하여 다루도록 하는 것도 하나의 방안이다. 전부개정안은 주민의 발안과 투표를 보다 쉽게 하고, 소환을 주민의 권력전제 수단으로 활용할 수 있게 함으로서 주민 자치를 확대한다는 명분을 제시한다. 전부개정안의 성법(成法)과는 별개로, 지방자치의 방향이 주민참여의 확대와 지방의회의 권한 확대라면 이를 뒷받침할 독립 기구의 설치에 당위이자 충분한 타당성을 갖는다. 주민참여를 위한 제도가 마련되어 있다고 해도, 복잡한 법 절차와 관련 사안에 대한 연구 검토가 이루어지지 않으면, 주민의 입장에서 조례를 발의하거나, 지역의 중요 사안에 대한 투표를 제안하거나, 심지어 지방자치단체의 장이나 의원을 소환하는 것은 말잔치에 그친다. 이 경우 입법지원기구의 지원 대상이 의회에 그치는 것이 아니라 자치의 또 다른 주체인 주민을 포괄하게 되는 것이다.

「지방자치법」에서 의회 내 조직의 설치와 관련한 조항은 제12절의 사무기구와 직원 항목의 제90조, 제91조, 제92조의 3개 조항이다. 제90조는 사무처의 설치에 대한 조항이다. 이 중 제1항이 “시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다”고 규정한다. 의회 내 조직의 설치에 조례로 정할 수 있으나, 문제는 대통령령이 정하는 바에 따라 먼저 구속된다는 데 있다. 의회의 입법조사기관의 그 간의 설치 시·도들이 행정자치부 등 중앙정부에 의해, 때로는 자치단체의 장에 의해 좌절되었던 이유는 「지방자치법」에 관련 근거규정이 없다는 사법부의 판단이 작용하였다. 여전히 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(제29715호)」의 제약 하에 있기 때문에, 자치단체의 장의 협조 하에 전체 지방공무원의 정원 중 의회의 비중을 늘리는 방안도 함께 고민해야 한다.

「지방자치법」 제91조는 사무직원의 정원과 임명을 정한다. 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. 하지만, 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(제29715호)」의 제약 하에 있으며, 의회의 자치조직권의 범위는 매우 제한적이다. 제2항은 지방의회의 사무직원에 대한 임명권의 귀속 문제이다. 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명하게 되어있다. 이전 「지방자치법」의 동일 조항은 지방의회의 의장과 “협의”만이 요구되는 것으로 규정되어 있었다. ‘협의’가 ‘추천’으로 조항의 내용이 바뀐 데 대하여, 지방의회 사무처 인사권에 대한 의장의 권한이 확대되었다는 해석도 있다. 하지만, ‘추천’의 구속력은 제한적이다. 대법원 판례 역시 의장의 추천권의 한계를 지적하고, 그에 반하는 단체장의 임명권이 불법이 아니라 판단한다. 의장의 추천이 단체장의 사무직원 임명에



있어 고려사항임은 분명하나, 추천과 임명의 권한이 충돌할 경우 임명의 권한이 우선이라는 것이다. 제92조는 사무직원의 직무와 신분보장의 내용을 규정한다. <표 23>는 「지방자치법」의 의회 사무기구의 설치와 직원에 대한 조항을 정리한다.

〈표 23〉 현행 지방자치법의 사무기구와 직원 조문

<p>제12절 사무기구와 직원</p> <p>제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>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.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p> <p>제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.</p> <p>② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 별정직공무원</li> <li>2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원<sup>20)</sup></li> <li>3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원</li> </ol> <p>제92조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.</p> <p>② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.</p>
---

제91조제2항에서 지방자치단체의 장이 지방의회 사무처장에 위임하는 그 임용권을 위임하는 예외적인 경우가 열거되어있다. 별정직 공무원이거나, 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원, 또는 대통령령으로 정하는 일반직 공무원이 이에 해당한다. 「지방자치법」의 <별표 7-2>는 대통령령으로 정하는 일반직 공무원을 10개 항목으로 정리하며, 지방전문경력관이거나, 전직임용에 따른 특례에 따라 전담직위에 임용된 공무원의 특수한 경우, 혹은 속기, 방호, 위생, 조리, 간호, 시설, 운전 등의 기술직 공무원에 한한다.<sup>21)</sup>

20) 지방공무원법 제25조의 5 (근무기간을 정하여 임용하는 공무원). ① 지방자치단체의 장은 전문지식·기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(이하 "임기제공무원"이라 한다)을 임용할 수 있다.② 임기제공무원의 임용조건, 임용절차, 근무상한연령 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈표 24〉는 전문위원에 대한 조항을 정리한다. 제59조제3항은 “위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”라고 규정한다. 역시, 대통령령이 정한 범위에서만 전문위원의 직급과 정수 역시 결정되는 것이다.

〈표 24〉 현행 지방자치법의 전문위원 관련 조항

<p>제6절 위원회</p> <p>제59조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--

입법지원기구의 설치와 관련한 새로운 대안의 모색을 위하여 가능성은 희박하지만, 「지방자치법」 제174조의 서울시에 대한 특례의 인정 조항을 활용하는 방법도 고려해볼 수도 있다. 제 174조는 “서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다고 규정한다. 다만, 이를 토대로 입법지원기구의 설치를 추진하기 위해서는 국회의 입법이 요구된다. 〈표 25〉는 「지방자치법」 상의 서울시에 대한 특례 조항을 정리한다.

- 21) 「지방자치법 시행령」의 제63조의2(지방자치단체의 장이 임용권을 위임하는 일반직 공무원의 범위)는 대통령령으로 정하는 일반직 공무원의 범위를 규정한다. 아래의 10개 사항이 이에 해당한다.
1. 「지방공무원법」 제4조제2항 및 「지방전문경력관 규정」 제2조제1항에 따른 지방전문경력관
  2. 「지방공무원의 구분 변경에 따른 전직임용 등에 관한 특례규정」 제9조제1항에 따라 전담직위에 임용된 공무원
  3. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 행정직군 속기직렬 공무원
  4. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 행정직군 방호직렬 공무원
  5. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 위생직렬 공무원
  6. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 조리직렬 공무원
  7. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 간호조무직렬 공무원
  8. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 시설관리직렬 공무원
  9. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 운전직렬 공무원
  10. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 관리운영직군 공무원

〈표 25〉 「지방자치법」 상의 서울시에 대한 특례조항

제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례

제174조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

다. 대통령령 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 규정

앞 장에서 서술한 바와 같이 「지방자치법」은 그 조항의 상당수를 “대통령령이 정하는 바에 따라”, 혹은 “대통령령으로 정한”다고 규정함으로써 행정입법에 위임한다. 지방의회의 사무기구와 직원, 사무직원의 정원과 임명 등에 대한 중요 사안은 법이 위임한 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제29715)」(이하 “정원기준 규정”)에 적용을 받는다. 제1조는 「지방자치법」 제59조, 제90조와 제112조에 따라 지방자치단체의 행정기구 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

현재의 「지방자치법」 안에서 입법지원기구를 의회사무처와 분리하여 독자적인 직속기구로 설치하는 것은 사실상 쉽지 않다. 현재의 법제 하에서의 의회지원기구의 설치에 「지방자치법」의 위임조항에 따라 정원기준 규정 하에서 의회의 지방공무원의 수를 제한적으로 늘리는 방법을 고려할 수 있다. 하지만, 정원기준 규정은 의회사무처의 처장은 물론 담당관의 직급까지 구체적으로 정하고 있고, 기준인건비의 틀 하에서 지방자치단체 전체의 제살 깎아먹기 식의 기관별 총 정원에 대한 조정이 수반된다.

정원기준 규정 제30조제3항은 의회사무기구의 정원을 조례로 정한다고 사실상 언급하곤 있으나, 단체장의 사전 협조와 더불어 행정안전부의 협조 역시 요구될 수 있다. 지방의회가 입법지원조직의 인력을 포함하여 사무국 지방공무원의 정원을 조례로 변경할 경우, 먼저 단체장이 이에 대한 재의를 요구할 가능성도 있다. 단체장의 재의를 의회의 절대다수 표결로 재의결하더라도, 단체장은 그 위법 여부를 법원에 제소할 수 있다. 행정자치부 등 중앙부처 역시 관련하여 해당 조례의 의결안에 대한 상위법 위반 여부를 법원을 통해 판단 받을 수 있다. 그간의 주요 판례는 입법지원기구 및 정책지원인력과 관련 “법률의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있다는 조항을 들어 구체적인 법적 근거가 없어 의회에 패소 판결을 한 사례가 다수 있다. 〈표 26〉은 정원기준 규정 중 의회 사무기구에 대한 조항을 정리한다.

〈표 26〉 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 중 의회 사무기구 조항

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "의회사무기구"란 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 설치된 의회사무처·의회사무국과 의회사무과 등의 기구를 말한다.
5. "직속기관"이란 「지방자치법」(이하 "법"이라 한다) 제113조에 따른 직속기관으로 지방농촌진흥기구·지방공무원교육훈련기관·자치경찰단·보건환경연구원·보건소·지방소방학교·소방서와 공립의 대학·전문대학을 말한다.
8. "보조기관"이란 지방행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관을 말한다.
9. "보좌기관"이란 지방행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관을 말한다.

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

- ② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.
- ③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.
- ④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.

제30조(정원의 규정) ① 지방자치단체에 두는 지방공무원 정원의 총수는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 집행기관의 정원(제2호와 제3호에 따른 공무원의 정원은 제외한다)
2. 본청·소방학교와 소방서에 두는 소방공무원의 정원
3. 지방공립대학에 두는 교육공무원의 정원
4. 의회사무기구의 정원
5. 합의회행정기관의 정원
- ② 지방공무원의 직급별 정원〔「지방전문경력관 규정」 제2조에 따른 지방전문경력관(이하 "지방전문경력관"이라 한다)의 정원을 포함한다〕은 제1항에 따른 정원의 총수 범위에서 제22조 제2항에 따른 정원 관리기관별로 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 시·도의 5급 이하(시·군·구는 6급 이하) 직급별 정원과 지방전문경력관의 정원은 조례로 그 총수만 정하고 그 범위에서 제22조 제2항에 따른 정원의 관리기관별로 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다.
- ③ 지방공무원의 직렬별 정원(지방전문경력관의 경우에는 「지방전문경력관 규정」 제4조제1항에 따른 직위군별 정원을 말한다)은 제1항에 따른 정원의 총수 범위에서 제22조 제2항에 따른 정원 관리기관별로 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. <개정 2013. 12. 4.>
- ④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 정원의 범위에서 공무원을 임용하거나 임용제청하여야 한다. 다만, 상위직급에 결원이 있을 경우에는 그 결원의 범위에서 동일 직렬의 직근 하위직급을 임용하거나 임용제청할 수 있다.

## 2. 산하 입법지원기구의 설치에 대한 대안적 모색- 시나리오 분석

### 가. 현행 제도 하에 사무처 내 입법조사부서 설치 후 단계적 입법을 시도하는 방안

현행 제도 하에 서울시의회 사무처 내에 입법지원기구를 설치하는 방안 역시 고려한다. 입법기구의 설립은 국회의 입법이 필요한 사항이므로, 일단 사무처의 부서 및 인력배치의 조정을 통하여 그 단초가 될 수 있는 조직을 설립하고, 이후 단계적으로 입법을 통하여 입법지원기구를 설치하는 방안이 될 것이다.

먼저, 구체적인 설립 시나리오를 검토하기 전에 서울시의회의 의회사무처의 인력현황과 조직구성을 검토할 필요가 있다. 2019년 7월 1일 기준 서울시의회의 의회사무처의 총 인력은 327명이다. 이 중 일반직이 178명, 별정직이 10명이다. 관리운영직이 22명, 전문경력관 4명, 개방형 11명이다. 또한, 임기제 공무원이 102명이 포함된다. 의회사무처 내의 입법지원조직의 설치를 위해서는 현재의 327명의 인력 중 정책 및 예결산 등 의회의 정책담당 조직의 부서재조정이 필요하고, 이와 더불어 서울시와의 공무원 정원 조정을 통한 사무처 소속인력의 확대가 요구될 것이다. <표 27>는 서울시의회 의회사무처의 인력현황이다.

<표 27> 서울시의회 의회사무처 인력현황(2019.7.1. 기준)

소계	일반직				별정직		
	1급	4급	5급	6급이하	소계	4급	5급이하
178	1	4	25	148	10	3	7
	관리운영직		전문경력관		개방형		임기제
	22		4		11		102
합계: 327명							

출처: 서울시의회 사무국 홈페이지

의회사무처는 사무처장 직속 입법정책자문관이 있고, 6개 실로 구성되어있다. 언론홍보실은 언론, 홍보, 영상미디어의 3개 팀으로 조직되어있다. 의정담당관은 총무, 의정지원, 교류협력, 시설관리의 4개 팀으로 구성되어 있으며, 사무처의 기획조정 및 행정업무를 담당한다. 의사담당관 산하 4개 팀은 의사, 의안, 의정정보화, 기록으로 구성된다. 시민권익담당관은 민원행정팀과 민원관리팀으로, 입법담당관은 입법정책팀, 법제지원팀, 지방분권지원팀, 의정자료팀의 4팀으로 이루어진다. 예산정책담당관은 예산분석, 정책조사, 사업평가의 3개 팀으로 구성되었다. <표 28>은 서울시의회 의회사무처의 조직 구성을 정리한다. 또한, <표 29>는 서울시의회 위원

회의 전문위원 현황에 대한 사항이다.

〈표 28〉 서울시의회 의회 사무처 조직 구성

사무처장	
실 및 담당관	소속 팀
언론홍보실	언론팀 / 홍보팀 / 영상미디어팀
의정담당관	총무팀 / 의정지원팀 / 교류협력팀 / 시설관리팀
의사담당관	의사팀 / 의안팀 / 의정정보화팀 / 기록팀
시민권익담당관	민원행정팀/ 민원관리팀
입법담당관	입법정책팀 / 법제지원팀 / 지방분권지원팀 / 의정자료팀
예산정책담당관	예산분석팀 / 정책조사팀 / 사업평가팀

출처: 서울시의회 홈페이지

〈표 29〉 서울시의회 상임위원회 전문위원 현황(2019.7.1. 기준)

위원회명	운영	행정 자치	기획 경제	환경 수자원	문화 체육 관광	보건 복지	도시 안전 건설	도시 계획 관리	교통	교육	예결 특별
수석전문위원	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
의사지원팀장	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
의안심사 지원팀장										1	
교육지원팀장										1	
전문위원	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1

출처: 서울시의회 홈페이지

현재의 사무처조직 속에서 입법지원기구를 어떻게 포함해야 할 것인가? 일단 2010년 과거의 서울시의회 사무처 조직 구성을 새로이 활용할 수도 있다. 2010년 서울시의회의 의회사무처는 2담당관 2실로 구성되었으며 의정담당관과 의사담당관, 공보실과 정책연구실로 이루어졌다. 공보실은 공보와 홍보의 2팀이, 의정담당관은 총무팀, 의정사업팀, 국제교류팀, 시설관리팀의 4팀으로 구성된다. 의사담당관은 의사팀, 의안팀, 법제지원팀, 기록팀의 역시 4팀으로 구성되어 있다. 정책연구실은 현 의회사무처 산하 입법지원기구를 만들 때 기본 밑그림으로 활용할

수 있는 바, 이전의 정책연구실은 정책연구 1팀과 정책연구 2팀으로 구성된다. <표 30>는 2010년의 서울시의회 의회사무처의 조직구성 및 정책실의 주요업무를 정리한 것이다.

<표 30> 2010년의 서울시의회 의회사무처의 조직구성 및 정책실의 주요업무

사무처장	
관/실	산하 팀 구성
의정담당관	총무팀, 의정사업팀, 국제교류팀, 시설관리팀
의사담당관	의사팀, 의안팀, 법제지원팀, 기록팀
정책연구실	정책연구 1팀, 정책연구 2팀
공보실	공보팀, 홍보팀

구분	주요 소관위원회	주요업무
정책연구 1팀	운영위원회 행정자치위원회 재정경제위원회 환경수자원위원회 교통위원회	정책 및 사업 분석/평가 예결산 및 재정정책에 관한 조사/분석 의원과 위원회가 요청한 조례안의 입안 및 검토 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항 기타 의정에 관한 장기 및 현안 과제조사 분석 등 지원에 관한 사항
정책연구 2팀	예결위원회 건설위원회 도시관리위원회 교육문화위원회 보건복지위원회	정책 및 사업 분석/평가 예결산 및 재정정책에 관한 조사/분석 의원과 위원회가 요청한 조례안의 입안 및 검토

출처: 조석주·박기관(2010).

현재의 의회사무처의 조직 및 업무와 비교하면 2담당관 2실의 조직이 5담당관 1실로 조직개편이 이뤄진 것이다. 이중 의사담당관과 의정담당관은 그대로 유지되었고, 공보실이 언론홍보실로 명칭만 바뀌었을 뿐 조직이 그대로 유지되었다. 정책연구실이 시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관의 3담당관제로 분화되었다. 이를 전제로 하면 입법지원기구를 다양한 방법으로 구성해 볼 수 있다.

먼저 3개의 안에서 방점을 둔 것은 크게 두 가지이다. 첫째, 사실상의 상설조직은 그대로 유지한다. 사실상의 상설조직부서인 언론홍보, 의정담당, 의사담당은 그대로 유지하되, 과거의 조직변화에서 '정책'의 영역으로 변화를 거듭한 부서를 변경한다. 둘째, 현재의 5 담당관, 1실의

체계는 바꾸지 않는다. 업무의 변화에 따른 조직의 개편은 이루어지지만, 담당 공직자의 직위 등 공무체계에 관한 사항은 현행을 그대로 유지한다.

〈제안 1〉은 과거에 정책연구실로 묶여있던 조직 중 예산·결산·사업평가를 다루는 부서는 현행대로 분리하고, 시민권익담당관과 입법담당관을 묶어 정책담당관 1, 2로 변경한 안이다. 시민의 민원행정과 민원처리와 관련된 사안은 정책담당관1과 정책담당관2가 민원의 귀속 정책분야에 따라 맡게 된다. 다만 정책담당관1과 정책담당관2는 입법의 수요조사부터 입법과정 및 입법평가에 이르는 전 과정을 담당하게 된다. 기존의 정책분야에 따른 칸막이 조직이 아니라, 사업별 혹은 정책 현안에 따라 내부에서 자연스럽게 팀을 구성하여 처리하는 문제해결조직(a problem-solving organization)으로서 기능할 것이 기대된다.

〈제안 2〉는 시민자치담당관과 입법정책담당관, 예산정책담당관으로 조직하는 안이다. 시민자치담당관은 그간 단순히 주민의 민원을 접수하고 처리하는 시민권익담당관의 역할을 확대하여 향후 지방자치법 개정 후 확대될 주민자치의 수요를 의회에서 담당할 수 있는 부서로 전환한다. 시민자치담당관은 시민의 민원에 대한 단순처리는 물론, 시민의 조례 발안 및 주민투표의 준비 및 과정에 도움을 주고, 주민의 시정참여의 자문을 담당한다. 입법정책담당관과 예산정책담당관은 기존의 역할을 그대로 수행한다. 〈제안 3〉은 담당업무의 장벽을 허물고, 프로젝트 기준의 사안별 정책준비를 통한 의정지원의 기능을 수행한다. 각 정책담당관의 업무는 2010년의 정책연구실과 유사하게 부여된다. 〈표 31〉는 의회사무처 조직개편에 대한 3개의 안을 표로 정리한다.

〈표 31〉 사무처 조직 개편에 대한 3개의 안

현재의 사무처 조직	중간단계로서의 조직 변화
언론홍보실, 의정담당관, 의사담당관	현 상태 유지
시민권익담당관, 입법담당관, 예산정책담당관	〈제안 1〉 정책담당관1, 정책담당관2, 예산 및 사업담당관
	〈제안 2〉 주민자치담당관, 입법정책담당관, 예산정책담당관
	〈제안 3〉 정책담당관1, 정책담당관2, 정책담당관3

나. 투자 및 출연기관을 포함한 집행부의 기구 정원규모와 연계한 입법지원기관의 설치

최봉석 외(2018)는 서울시의회의 자치입법역량강화의 하나의 방안으로서 (가칭)자치입법원의 설립과 운영방안을 폭넓게 검토한다. 현재의 지방의회 의원은 거의 국회의원의 수준의 인구만큼의 주민을 대표한다. 또한 국회의원의 선거구 획정에 있어서 인구 하한선 변화, 지방선거에서의 지역구 의원의 증가, 저출산과 고령화 등 사회 변화를 고려하면, 지방의회의원의 권한과 책임은 계속해서 강화될 것이라 진단한다. 그에 따른 자치입법역량의 다양화와 전문화는 현재 요



원한 상태이고, 여기엔 체계적이고 전문적인 입법지원제도의 부재에 있다.

(가칭)자치입법원의 필요성은 크게 세 가지로 제시된다. 첫째, 자치입법을 위한 수요의 조사에서 입법에 이르기까지 통합적인 조직 역량이 필요하다. 둘째, 지방자치단체의 전반적으로 입법의 사전단계와 사후평가에 이르기까지 입법평가가 광범위하게 도입되고 있으나, 이를 담당하고 체계화할 담당 기관이 부재하다. 셋째, 지방의 자치와 관련한 국회는 물론, 대통령 및 행정자치부의 행정명령 입법 시 주민과 자치단체의 참여와 대응이 요구되는바, 이의 책임기관이 필요하다는 것이다(최봉석 외 2018).

최봉석 외(2018)의 자치입법원 구상은 지방세연구원의 설립 사례를 벤치마킹한 것이다. 한국지방세연구원은 243개 지방자치단체가 출연하여 운영하는 공동연구기관으로 설립되었고, 지방세와 관계된 정책 전 분야의 공동 싱크탱크(think tank)의 기능을 수행한다. 이를 바탕으로 하여 최봉석 외(2018)은 자치입법원의 설립을 위해 서울시는 물론, 25개 서울시 기초지방자치단체가 공동으로 출자하여 설립하는 방식을 제시한다.

지방자치단체가 출자하여 연구기관을 설립하기 위해선 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」과 그 시행령의 조항에 바탕을 둔다. 위법의 제4조 및 같은 법 시행령의 제2조는 동일한 지방자치단체 내에서 복수의 지방연구원 설립을 금지하지는 않는 규정이 원용되나, 시행령 제2조제3항은 연구기관의 설립에 있어 행정안전부장관의 설립허가를 받게 규정한다. 이에 따른 행정안전부장관의 적극적인 협조가 요구되는 것이다.

자치입법원은 지방의회나 자치단체의 장과 떨어진 별도의 조직으로 구성될 것을 제안한다. 현재의 지방자치법에 따르면 지방의회는 사무처 외의 조직을 설립할 권한이 명문화되어있지 않을 뿐 아니라, 법령상 근거조항이 없다는 이유가 그간의 다양한 정책전문인력의 충원 시도에 대해 사법부의 부정적 판단으로 이어졌다.

결국, 최봉석 외(2018)의 자치입법원 설립이 서울시의 광역자치단체장과 기초자치단체장의 권한에 기대고 있는 것은, 직속기관은 물론 자치단체의 운영과 관계된 설립의 권한이 자치단체장에 보다 크게 허용된 것을 주목한 것이다. 다만, 자치단체의 장에 의해 설립된 기관이 지방의회에 귀속되기에는 현재의 법적 어려움을 고려하여, 단체장과 의회 양자와는 독립된 조직으로 만들 것을 제안한 것이다.

자치단체의 장의 기관 설립의 권한은 단체장의 고유의 권한인 것으로 알려져 있다. 하지만, 지방자치법 제112조부터 제116조까지 행정기구, 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관의 설립에 있어 “그 지방자치단체의 조례로” 설치할 수 있게 되어있다. 이는 의회의 단체장에 대한 견제나 감시의 권한이 아니다. 의회의 고유 영역인 입법의 영역에 해당한다. 결국 단체장의 기관 설치에 대한 권한은 단체장과 의회의 공유된 권력(sharing powers)의 일환을 서술한 것으로 해석되는 것이 바람직하다. 이러한 해석에 따르면, 단체장의 권한을 빌어 입법지원기관을 설치하고 의회 직속으로 설치하는 것도 가능하기는 하나, 현행법과의 충돌이나 논란을 피하기 위해서 독립기관으로 설치하는 것이 바람직하다.22)

22) 최봉석 외(2018)는 단체장과 의회 양자와의 독립된 조직으로 만들어야 할 근거로 두 가지를 제시한다. 지방정

자치입법원의 업무로서는 크게 다섯 가지가 제시되었다. 서울시 자치법규에 대한 지속적인 사후 입법평가를 수행하고, 국회의 입법 분석 및 이에 대한 대응을 지원한다. 자치법규에 대한 사전입법평가를 담당하고, 타 지방자치단체의 입법평가업무를 위탁받는다. 또한, 의회사무처는 물론 지방의회와 관련한 교육, 교류 및 홍보활동을 수행할 수 있다.

조직 구성과 인력의 충원에 대한 조항도 구체적으로 제시한다. 조직은 이사회를 두고 자치입법원장 하 사회교통, 경제산업, 사회문화, 자치입법홍보의 네 개의 정책부서를 둔다. 그리고 입법원의 행정을 총괄하기 위한 기획조정실을 둔다. 자치입법원의 인력은 분야별 연구를 전담할 수 있는 박사급 연구진으로 구성한다. 다만, 이들의 신분은 출자기관임으로 지방공무원이 아닌 자치입법원 소속 직원을 갖는다.

#### 다. 대안적 지역 네트워크 조직으로서의 입법지역기구의 설치

본 연구는 일종의 대안적 접근으로 지역에 기반한 거점형 연결망 조직으로서 정책지원네트워크(Policy-Supporting Networks)의 설치도 함께 제안한다. (가칭)자치입법원 혹은 유사한 조직의 경우 기존의 서울연구원과의 중복 논란을 피하기 어렵다. 물론, 출자의 주체가 서울시와 25개 기초자치단체란 점이나, 궁극적으로 기능상 입법평가와 국회 등의 입법에 대한 참여와 준비 등이라는 차이가 있기는 하다. 하지만, 연구원의 설립 및 구성, 연구원의 조직, 연구원의 구성 등이 서울연구원의 그것과 차별화하기 어려우며, 향후 연구원의 기능 중복에 대한 지적도 대비해야 한다. 특히, 법제상으로 동일 지자체 상의 연구기관의 중복을 금하는 조항이 없기는 하나, 그렇다고 해서 이러한 점이 행정자치부의 허가를 얻어내는 데 있어 더하기(+)가 되는 것도 아니다. 출자를 통해 새롭게 등장할 입법지원조직, 혹은 정책지원기구는 기존의 지자체 연구원과 는 궤를 달리해야 하며, 그 목적과 기능, 조직 등에서 분명한 차별성을 갖추어야 한다.

본 연구가 대안으로 제안할 조직은 서울시와 기초자치단체의 출자를 통해 재원을 마련하고 설립되어야 된다는 점은 이전의 논의와 다르지 않다. 하지만, 그 목적은 '자치'와 다가올 '지방분권'의 확대에 초점을 맞춘다. 얼마 전 정부가 추진한 분권형 개헌도 그러하고, 전부개정안 역시 자치의 확대를 그 주요 목적으로 설정한다. 여기서 자치는 두 갈래 방향으로 나뉜다. 첫째는 권한의 원 주체인 시민의 직접 참여에 의한 자치이다. 둘째는, 지방의회와 자치단체장 등 대의기구를 통한 지방자치의 확대와 시민에 의한 통제이다. 현재의 방향은 지방의회의 행정부에 대한 감시와 견제를 강화하고, 주민발안, 주민투표, 소환 등의 수단을 통한 주민입법기능의 확대 로 가고 있다.

주민이 자치입법에 대한 의지와 노력을 보인다 해도, 실제 정치의 현장에 참여하고 목소리를 내는 데는 다양한 장벽과 맞닥뜨리게 된다. 시민은 주민발안 등을 통해 직접입법에 참여하기도 하고, 대의기관인 의원 등을 통해서 입법에 관한 사항이나 지역의 민원에 관한 사항을 전달하려고 할 것이다. 자치의 두 주체인 주민과 의원을 연결해 주어야 한다. 대의를 통한 자치도 실

---

부의 관여로 인한 불필요한 갈등을 사전에 제거할 수 있다. 단체장과 의회와의 파트너십의 구축도 가능하다.

현하고, 직접 참여를 통한 자치도 확대한다. 또한, 지역의 입법 수요를 파악하고 이를 의원에 연결해 주는 역할 역시 수행할 수 있는 조직이 필요하다.

이른바 ‘정책지원네트워크(Policy-Supporting Networks)’는 지역에 기한 연결망 정책지원조직이다. 각 지자체 단위에 지역 형 연구중심(local-based research core)을 설치하고, 광역자치단체의 중심에 이를 각각 연결하고 사무를 담당할 허브(Hubs) 형 조직을 설치한다. 중앙에 설치할 허브형 조직은 지역 네트워크에 대한 인력의 관리와 사안별 사업에 대한 예·결산을 총괄하는 기획조정 역할에 담당하게 된다. 각각의 지역 중심의 연구조직은 서울의 각 기초자치단체 25개에 설치되며, 3-4명의 느슨한 연구 및 조사 조직으로 구성된다. 지역의 조직은 주민의 지역 정치의 참여를 도우며, 주민의 입법수요를 점검하고, 주민이 직접 자치에 참여하려 할 때 자문의 역할을 담당한다. 또한, 지역주민의 민원이나 관심 사안이 있을 경우 해당 지역의 선출직 의원과 연결함으로써 대의기관을 통한 입법을 돕는다. 물론, 새로운 아이디어로서 보다 구체적인 계획이 요구되나, 완전히 다른 네트워크형 정책지원조직으로서 주민의 직접자치와 대의기관의 활성화 두 가지 목적에 기여한다는 점에서 보다 깊게 고민해볼 필요가 있다.

#### 라. 「지방의회법(전현의 의원 대표발의)」의 20대 국회 내 처리

「지방의회법」의 탄생은 서울시의회가 발족한 ‘지방분권 테스크포스’로 거슬러 올라간다. 서울시의회는 지방분권의 로드맵을 마련하기 위한 목적으로, 2016년 10월 ‘지방분권 TF팀’(이하 “TF”)을 발족시켰다. 신원철 의원을 단장으로 시의원 9명, 행정·법조 전문가 2명, 시의회사무처 4명 등 15명으로 구성되었다.

약 1년 후인 2017년 10월 30일 서울시의회는 지방분권 7대 과제 및 이에 대한 실현안으로서의 「지방의회법」안을 마련해 국회 발의를 요구하였다. 당시 중앙정부에서 준비 중이던 전부개정안에 1년여 앞선다. 행정안전부의 전부개정안은 2019년 3월 19일에 국회에 제출되었다. 전부개정안은 자치단체장을 포함하여, 지방의회 및 기타 제 단체를 포괄하는 기존 법안의 단순 내용적 개정에 그친다. 「지방의회법」은 그간 무리한 행정명령 위임으로 인하여 권한이 크게 침해되었던 헌법기관 지방의회에 대한 독자적 기본법이다.

「지방의회법」은 기존의 지방자치 관련 법률이 가진 수직적·수평적 불균형적 시각에서 벗어나 ‘자치’의 틀 안에서 중앙과 지방의 상호 협력과 견제의 균형을 재정립하려 한다. 「지방의회법」은 별도의 기본법을 통해 지방의회의 목적, 기능, 역할, 운영 등을 구체적으로 정하고, 의회로서의 본래의 기능을 회복하려는 의지가 담겼다.

당시 발표되었던 지방분권의 7대 과제는 ① 정책지원전문인력 확보, ② 지방의회 인사권 독립, ③ 자치조직권 강화, ④ 자치입법권 강화, ⑤ 지방의회 예산편성의 자율화, ⑥ 인사청문회 도입, ⑦ 교섭단체 운영 및 지원체계 마련을 내용으로 한다. 이의 실현을 위한 서울시의회 제안 「지방의회법」안은 13장 90조로 구성되었다. 지방자치법 제5장의 지방의회 항목을 토대로, 지방자치법 개정안 중 지방분권 관련 조항을 포함하였다. 서울시의회 기본 조례와 서울시의회

회의규칙 등의 내용 역시 국회법에 맞추어 포함하였다.<sup>23)</sup> 서울시의회는 “지방의회의 목적, 기능, 역할, 운영 등을 별도의 법에 구체적으로 규정해 주민자치 대의기관으로 시민의 목소리를 대변하는 지방의회의 위상을 강화”하겠다고 밝혔다.<sup>24)</sup>

이 후 서울시의회는 원 내·외로 바쁘게 움직였다. 내부적으론 서울시의회 의원 106명 전원의 발의로 「서울특별시의회 지방의회 위상 강화 및 「지방의회법」 발의촉구 결의안」을 발의하고 만장일치로 통과시켰다. 또한, 제8회 전국시도의장협의회 임시회의 주요 의제로 「지방의회법」을 제기하고, 회의 결과로 「지방의회법」의 제정을 국회와 정부에 함께 건의하였다. 원 외로는 해당 법안의 국회 발의를 위하여 「지방의회법」의 취지에 뜻을 같이하는 국회의원과의 협력을 모색하였다. 2018년 1월 19일 서울시의회 대표단은 더불어민주당의 전현희 의원을 면담하고, 법안의 대표발의를 요청하였다.<sup>25)</sup> 전현희 의원 및 국회의 검토를 거쳐 「지방의회법」은 국회의원 38명의 공동서명을 통해 2018년 2월 8일 국회에 정식법안으로 발의되었다. 한 달 뒤인 2018년 3월 12일 「지방의회법」의 제정을 위한 국회에서의 공청회가 개최되었다. <표 32>는 「지방의회법」의 추진경과를 정리한다.

<표 32> 「지방의회법」의 추진경과

일 시	내용
2016.10.	지방분권로드맵 마련을 위한 서울시의회 지방분권 TF 발족
2017.10.30	「지방의회법」 국회 발의 제안 (전체 13장 90조)
	「서울특별시의회 지방의회 위상강화 및 「지방의회법」 발의촉구 결의안」 발의
	「서울특별시의회 지방의회 위상강화 및 「지방의회법」 발의촉구 결의안」 통과
2017.11.19.	전국시도의회의장협의회 제8차 임시회 「지방의회법」 제정 국회와 정부 건의
2018.1.19.	서울시의회 대표단 전현희 의원 면담 후 법안 대표발의 요청
2018.2.8.	「지방의회법」 국회 발의 (38명 공동발의) 전현희 의원·전국시도의회의장협의회·서울특별시의회 공동기자회견
2018.3.12.	「지방의회법」 제정을 위한 국회 공청회 (주최: 서울특별시의회, 전현희 국회의원)
2018.8.21.	상임위원회 상정
2019.8.17.	상임위 계류 중 (비용추계서 요구)

23) “서울시의회 ‘지방의회법’ 국회발의 제안” (뉴스1. 2017. 10. 30).

24) “서울시의회, 지방자치법 대응 ‘지방의회법’ 제정 추진.” (연합뉴스. 2017. 10. 30).

25) “지방의회법(안) 국회발의. 서울시의회, 오랜 노력 끝에 드디어 결실 맺어” (서울구민신문. 2018. 2. 8)

전현희 의원은 법안의 발의 목적에 대해 “국회는 「국회법」에 따라 입법활동을 지원하고 국회를 운영하고 있으나, 지방의회는 독립된 법률이 부재하여 의정활동을 수행함에 어려움이 있으므로 지방의회의 조직·운영 등 전반에 관한 법률 제정의 필요성이 증대하였다.”고 밝혔다.<sup>26)</sup> 국회에 발의된 「지방의회법」은 전체 12장 91조이다. 제1장 총칙에 이어 제2장에서 의원의 역할과 권한·의무에 대한 사항이 규정된다. 의회의 소집과 회기, 의회의 기관과 경비, 교섭단체·위원회·위원, 회의, 행정기관과의 관계, 의원의 사직·퇴직·결원과 자격심사, 질서, 징계의 내용으로 이루어진다. 부칙으로 5개 조항이 함께 포함된다. 서울시의회가 제안한 애초의 안인 13장 90조에서 12조 91조로 약간의 수정을 거친 것이다. 「지방의회법」은 기본적으로 국회법의 골격을 가져오며, 지방의회의 구성 및 권한, 의무는 물론 행정기관과의 관계의 내용까지 종합적으로 정리한 법안이다. <표 33>는 「지방의회법」의 구성을 표로 정리한 것이다.

〈표 33〉 「지방의회법」의 구성

순서	장의 내용	순서	장의 내용
제1장	총 칙	제7장	청원
제2장	의원	제8장	행정기관과의 관계
제3장	소집과 회기	제9장	사직·퇴직·결원과 자격심사
제4장	기관과 경비	제10장	질서
제5장	교섭단체·위원회·위원	제11장	징계
제6장	회의	제12장	보칙
부칙			

입법지원기구의 설치와 관련한 조항은 지방의회의 조례제정권의 범위를 규정한 제6조를 바탕으로, 제32조, 제33조, 제34조, 제35조에 정한다. 제6조 조례 항목은 “의회는 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 명시한다. 법률이 아닌 법령의 범위로 명시한 것은 우리의 현행 헌법 제117조제1항의 규정에 일치시킨 것이다. 헌법 제117조는 “지방자치단체는 .....법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 개정할 수 있다”고 정한다. 지방자치법 제22조의 “법률의 범위 내”의 규정을 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서”로 확대함으로써 지방의회의 자치입법권을 강화한다. 특히, “그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 정하여 지방의회의 사무와 사무관련 한 조직 결정권한을 명문화한다. 그간 대통령령에 위임된 사항을 상위 법령을 통하여 새롭게 규정한다.

사무기구의 설치 및 사무직원의 임면 등 인사에 관한 사항은 제32조-제35조의 항목에 정한

26) “전국시·도의장협, ‘지방의회법’ 제정 국회와 정부에 건의.” (BreakNews 충북. 2017. 11. 29).

다. 제32조는 사무기구의 설치에 관한 두 개의 조항으로 구성되어 있다. 사무기구의 설치나 그 조직과 정원의 사항이 ‘조례’에 의해 결정되도록 규정한다. 제33조는 사무직원에 대한 임면권 등의 사항을 정한다. 기존의 사무직원의 임명은 의회 의장의 추천을 받아 자치단체장이 임명하도록 되어있다. 하지만, 「지방의회법」은 의장이 법령과 조례로 정하는 바에 따라 의회 사무직원의 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 한다. 지방의회의 사무국 직원에 대한 인사권이 의장에 귀속되게 된다.

제34조는 사무직원의 직무와 신분보장에 관한 사항을 다룬다. 눈여겨볼 점은 「지방의회법」에서 규정한 사항을 제외한 직원에 대한 사항은 「지방공무원법」을 준용하도록 하였다는 점이다. 이는 뒤에 자세히 살펴볼 「지방자치법 일부개정법률안(대표발의 추미애 의원)」이 해당 법 개정과 함께 「지방공무원법」 및 「지방공무원교육법」의 관련 조항에 대한 개정을 함께 개정하도록 한 접근과 다르다. 「지방의회법」은 「지방공무원법」 및 「지방공무원교육법」의 조항은 그대로 둔 채, 제34조제2항의 내용을 통해 이를 준용하도록 하였다.<sup>27)</sup>

제35조는 인사교류협의회와 관련된 사항을 규정한다. 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의는 광역 단위로 인사교류협의회를 설치할 수 있게 한다. 또한, 의장과 자치단체의 장이 상호 인사교류를 가능하게 하였다. 이는, 지방의회 사무처의 조직 규모의 한계로 인한 인사 및 교육의 어려움을 해소하려는 제도적 장치로 마련된다.

제42조는 의회의 전문위원에 관한 사항을 다룬다. 전문위원의 역할은 물론, 의회 내 활동을 보다 구체적으로 명확히 함으로써 의회 통제를 강화한다. 또한, 전문위원의 직급과 정수 역시 조례로 정하도록 규정하였다. <표 34>는 「지방의회법」 상 사무기구의 설치 및 사무직원·전문위원 관련 조항을 정리한다.

<표 34> 「지방의회법」 상 사무기구의 설치 및 사무직원·전문위원 관련 조항

제6조(조례) 의회는 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.
제32조(사무기구의 설치) ① 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 둘 수 있으며, 사무기구에는 사무기구의 장 및 직원(이하 “사무직원”이라 한다)을 둔다. ② 제1항에 따른 사무직원은 지방공무원으로 보한다. ③ 사무기구의 조직과 정원 등에 관한 사항은 조례로 정한다.
제33조(사무직원에 대한 임면권 등) ① 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다. ② 의장은 조례로 정하는 바에 따라 사무기구의 장에게 사무직원에 대한 임용권의 일부를 위임할 수 있다.
제34조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무기구의 장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 준용한다. 이 경우 “지방자치단체”는 “의회”로, “시·도”는 “시·도의회”로, “시·군·구”는 “시·

27) 두 방법 모두 법 효력은 동일하다.

군 및 자치구의회”로, “지방자치단체의 장”은 “의장”으로, “시·도지사”는 “시·도의회 의장”으로, “시장·군수·구청장”은 “시·군 및 자치구의회 의장”으로, “부시장·부지사”는 “시·도의회 부의장”으로, “부시장·부군수·부구청장”은 “시·군 및 자치구의회 부의장”으로 본다.

제35조(인사교류협의회 등) ① 시·도의회와 시·군 및 자치구의회는 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다.

② 의장과 지방자치단체의 장은 지방자치제도의 발전과 소속 직원의 전문성 확보를 위하여 필요한 경우 각 소속 직원 간 상호 인사교류를 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 조례로 정한다.

제42조(전문위원과 공무원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원을 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 전문위원은 제2항의 직무를 수행함에 있어 필요한 자료의 제공을 집행기관에 요청할 수 있다.

④ 전문위원은 위원장의 허가를 받아 위원회에서 발언할 수 있으며 본회의에서는 의장의 허가를 받아 발언할 수 있다.

⑤ 위원회에 두는 전문위원과 공무원의 직급과 정수 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

그렇다면 「지방의회법」이 20대 국회 회기 내 처리될 가능성은 어떠한가? 20대 국회 회기 종료로 1년도 채 남기지 않은 현재의 시점에서 볼 때, 법안의 처리 가능성은 안타깝게도 그다지 높지 않다. 먼저, 해당 법안은 2018년 2월 9일 행정안전위원회에 회부되고, 소관위의 심사에 상정되기까지 약 6개월이 넘는 시간이 소요되었다. 그리고 현재의 2019년 8월 16일까지 더 이상의 심사에 대한 진전 없이 계류되어 있다. 더군다나 법안에 대한 비용추계요구서가 제출된 상태로 물리적으로 20대 국회 회기 내에 처리되기 빠듯한 일정이다.

특히, 지방의회법안의 위원회 심사에 앞서 작성된 전문위원의 검토보고서를 눈여겨 볼 필요가 있다. 의원 개인은 물론, 국회의원 보좌진이 검토해야 할 법안은 엄청나게 많으며, 이러한 법안에 대한 기초적 요약정보로서 의원은 전문위원의 검토보고서를 많이 활용한다. 「지방의회법」이 상임위원회에 상정된 당일인 2018년 8월 21일 단 하루만 해도 총 231건의 법률안과 1건의 입법 청원이 상정되어 검토보고와 대체토론을 마쳤다. 이에 더하여 행정안전부 등 5개 소관의 2017 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건에 대해서도 심사가 이루어졌다.

당일 회의의 의제 설정자(agenda-setter)의 역할을 하는 수석전문위원의 주요 법안 검토보고에서도 「지방의회법안」은 언급되지 않았다. 해당 수석전문위원은 당일 행정안전부 및 인사혁신처 소관 법률안 136건 중 주요 법안에 대해 간단한 검토보고를 위원들에게 제시함으로써 의제설정의 역할을 한다. 전문위원은 행정안전부 소관 법안 중 의원발의안 5개, 정부제출안 2개에 대한 검토보고를 간략히 제시하였으며, 지방의회법은 언급하지 않았다. 또한, 이날의 회의록을 검토한 바에 따르면, 지방의회법은 일괄 상정된 법안 중 하나에 포함만 되어 있었을 뿐, 회의 중 전혀 언급되지 않았다. 그리고 현재에 이른다.

전문위원회 검토보고서는 「지방의회법」에 대해 부정적인 판단을 내리고 있다. 첫째, 지방자치법 중 지방의회에 관한 일부 규정이 중첩된다는 점을 제기한다. 둘째, 「지방의회법」은 자치입법 및 예·결산 등에 관한 사항이 함께 이동하지 않고 지방자치법에 남아있게 되므로 향후 개정 시 법체계의 정합성의 문제가 발생할 수 있다. 셋째, 행정안전부의 반대의견이다. 행정안전부는 지방의회는 지방자치단체 구성의 일부로 국회와 동일하게 보기 어렵다는 점과 일본과 독일의 경우 별도의 법률이 아니라 지방자치법에 지방의회 관련 규정을 두고 있다는 점을 들어 반대의견을 밝힌다.

법안의 개별 조문에 대한 전문위원의 검토의견 중 시도의회의 정책지원 전문인력 배치에 대한 내용 역시 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 전문위원의 의견은 의회의 정책지원 전문인력의 배치가 “의정활동에 있어 전문성과 효과성을 제고함으로써 지방자치단체장 권한의 효율적·민주적 통제를 기대할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있다”고 그 필요성에는 공감하는 태도를 취한다. 하지만, 해당 전문위원은 이러한 취지에도 불구하고, 관련 입법에 대해선 부정적인 태도를 취한다. 그 이유로 크게 네 가지를 제시한다. 첫째, 17대 국회에서 「지방자치법」 제33조 제2항의 개정을 통하여 해당 상임위를 통과하고, 입법 직전까지 갔으나 법제사법위원회에서 좌초된 사례를 든다. 당시의 법제사법위원회는 해당 조항의 자구 심사나 법적 정합성에 대한 영역을 넘어, 이에 대한 ‘정치적’ 판단을 통해 법안 심사를 지연하여, 결국 임기만료 폐기하였다. 당시에 제기되었던 법사위 위원들의 문제제기는 충원된 인력들이 의원의 개인비서로 전락하거나, 특정 이익단체의 대리인의 역할을 한다거나, 국민 정서를 고려하면 시기상조라는 이유들이 제기되었다. 즉, 법적 정합성이나 행정적 효율성과 관련된 이유가 아닌 ‘정치적’ 판단에 의해 결정되었다는 점이다.

둘째로 제기된 이유는 정책지원 전문인력 배치에 상당한 비용이 소요될 수 있다는 점을 들었다. 셋째로 제기된 이유는 지방의회의 위원회에 배치된 전문위원과 지방의회 사무직원의 관계에서 소속, 신분, 직무를 어떻게 설정할 것인지 충분한 검토가 필요하다는 것이다. 사실, 위 둘째와 셋째 이유보다는 첫째 이유가 중요하게 작용하였다고 보는 것이 타당할 것이다. 결국, 국회의원들의 지방의회에 대한 부정적인 인식과 태도가 정책지원 전문 인력의 배치 관련 조항 평가에 가장 중요하게 작용한 것으로 보인다.

#### 마. 의원들이 발의한 관련 「지방자치법 개정안」의 20대 국회 내 처리

##### 1) 20대 국회의 「지방자치법」 발의 현황과 그 내용

20대 국회 개원 후 4년 차에 접어든 지난 2019년 6월 18일까지 국회에는 총 95건의 지방자치법 개정안이 발의되었다. 국회의 연차별로 살펴보면, 개원 첫 해인 2016년 22건, 2017년 22건, 2018년에는 32건이었다. 국회가 4년 차를 맞는 2019년 현재는 19건의 법안이 제출되어 처리를 기다리고 있다. 국회에 제출된 전체 법안에 대해서 평균 몇 건의 제·개정안이 발의 또는 제출되었는지는 파악하기 어렵기에 상대적 비교는 어렵다. 하지만, 지방자치법



하나의 법안에 대해 연 평균 20여 건을 넘는 개정안이 제기되었다는 점은 지방자치법에 대해 의원들이 꾸준한 관심을 보이고 있음을 드러내는 것으로 해석이 가능하다. <표 35>는 제20대 국회에서 「지방자치법」의 제·개정안의 발의·제출 현황을 정리한다.

<표 35> 제20대 국회 「지방자치법」 제·개정안의 발의·제출 현황(2019.6.18. 현재)

	2016년	2017년	2018년	2019년
발의/제출자				
국회의원	22건	21건	32건	18건
상임위원장		1건 (위원장 대안)		
정 부				1건 (전부개정)

모두 95건의 「지방자치법」 중 94건이 법조문의 일부를 바꾸는 일부개정안이었다. 법 전체를 바꾸는 전부개정안은 정부에 의해 발의된 1건이었다. 국회의 법안 처리에 있어 발의되는 대부분이 기존 법안의 조항을 고치거나, 새로운 조문을 법안에 삽입하는 부분 개정이 대부분임은 이미 잘 알려진 사실이다. 기존에 없었던 완전히 새로운 법을 만들어 국회에 제출하는 것은 의원 개인의 입법 역량을 벗어나는 일임은 물론, 국회 전체에서도 흔하지 않다. 「지방자치법」의 전부 개정안의 제출자가 정부인 점은 이러한 점에서 이해할 수 있다.

20대 국회에서 의원에 의해 발의되거나 정부에 의해 제출된 95건의 법안은 소관위원회인 행정안전위원회에 접수된 전체 2,263건의 법안 중 4.1%에 해당한다. 이 중 92건이 국회에 여전히 계류 중이고, 2건의 의원 발의법안을 놓고 위원장이 1개의 대안을 도출하여 본회의에서 통과하였다. 본회의 원안 가결된 위원장 대안이 1건, 이에 따라 대안반영 폐기된 의원 발의법안이 2건이다. 이는 소관위원회인 행정안전위원회의 법안 처리율인 14.5%보다 상당히 낮은 수치이고, 20대 국회 전체의 29.2%에 비교하면 대단히 낮다. 「지방자치법」의 제·개정안에 대해선 이렇게 법안 처리 비중이 낮은 이유는 무엇일까? 기초통계 정도의 수준으로는 이에 대한 과학적인 근거를 갖춘 추론을 제공할 순 없다. 뒤에 법안의 내용에 대한 종합적 분석을 통해 살펴보겠지만, 관련 법안이 입법되었을 때 그 영향의 대상과 범위가 통상 전국단위의 광범위한 경우가 많고, 이는 중앙-지방의 이해관계는 물론 지역 간의 이해관계를 직접적인 변화로 이어질 수 있다는 점이다. 분명한 것은 「지방자치법」 제·개정안의 처리가 다른 법안들에 비해서도 지지부진하다는 점이다. <표 36>은 20대 국회에 발의된 「지방자치법」 제·개정안의 처리 현황과 20대 국회의 소관위원회 및 본회의의 접수·처리된 법안을 비교한 것이다.

〈표 36〉 「지방자치법」 개정안의 처리 현황과 위원회 및 본회의와의 비교(2019.6.25. 현재)

	전체	처리	미처리	처리율
「지방자치법」	95건	3건	92건	3.1%
행정안전위원회	2,263건	330건	1,933건	14.5%
20대 국회 전체	20,459건	5,985건	14,474건	29.2%

먼저 정부가 제출한 2건의 법안과 위원장이 대안으로 발의한 1건을 제외한 92건의 법안의 발의자는 평균 11.8명으로 나타났다. 법안의 발의에 필요한 최소단위인 10명 의원의 서명이 포함된 법안은 44건으로 전체의 47.8%에 달했다. 공동발의에 참여한 의원 수가 20명을 넘는 경우는 불과 6건에 불과했다. 물론, 법안의 발의에 있어 최소단위인 10명의 의원만이 참여한다는 것이 법안의 이후 국회 의사과정의 진행에 있어 어떠한 중요한 영향을 준다고 보기 어렵다. 하지만, 법안의 발의에 있어 정파의 유력인사 참여나, 정파를 넘어선 공동발의의 참여, 발의 의원의 수 등은 해당 법안이 얼마나 많이 의회 내 지지를 받고 있는지를 보여주는 사전 시그널(prior signaling)의 기능을 담당하기도 한다. 법안의 공동발의자가 10명에 그치는 법안이 많았다는 것은 형식적으로 불필요한 공동발의의 수를 늘리지 않으려는 행정의 편의에 따른 것일 수도 있다. 하지만, 해당 95개의 법안 중 본회의에서 처리된 법안이 단 1건이고 대안반영 폐기 역시 2건이란 점을 함께 고려하면 「지방자치법」의 개정안이 얼마나 논쟁적이고 폭넓은 지지를 받기 어려운지를 단적으로 보여준다.

〈표 37〉은 20대 국회의 행정자치위원회에 상정된 95개의 「지방자치법」 제·개정안들이 어떠한 내용을 담고 있는지 간단하게 정리하여 표로 나타낸다. 〈표 37〉을 통해 크게 세 가지 특징이 발견할 수 있다. 첫째, 「지방자치법」 제·개정안의 논쟁적 성격과 처리의 어려움이다. 95개의 법안 중 단 3건만이 위원회 단계에서 혹은 본회의에서 처리되었다. 위원장 대안은 본회의에서 원안 가결되었다. 주승용 의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2002367)」과 이찬열 의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2004903)」 두 개의 법안은 대안 반영 후 폐기되었다. 위원장 대안이나 두 법안 모두 기존 법률상 단순한 문구를 조정하는 것을 내용으로 한다. 「지방자치법 일부개정법률안(2002367)」은 공무원의 상해·사망 등의 내용을 담은 동 법 제34조제1항 중 “제61조 단서”라는 문구를 “제61”조로 표현을 바꾸어 조문을 정비한다. 「지방자치법 일부개정법률안(2004903)」은 지방자치법상 ‘납골당’이란 표현을 ‘봉안당’으로 명칭을 바꾸는 내용이다. 위원장 대안은 이 두 가지 사안을 반영하는 것이 전부다. 결국 20대 국회 4년 차의 지금 시점에서 「지방자치법」 개정안 95개 중 단순 조문의 문구 수정을 제외하곤 어떠한 개정안도 통과시키지 못했다. 특히, 정부가 2016년 큰 폭의 법 개정안과 2019년 3월 전부개정안을 제기한 상황이고, 현 문재인 정부의 주요목표 중 하나가 자치분권이란 점을 감안하면, 「지방자치법」의 제·개정이 얼마나 논쟁적인지를 짐작할 수 있다.

둘째, 「지방자치법」 전부·일부개정안 95건 중 가장 많은 9건은 이장과 통장의 설치 및 운영의 법제화의 내용을 담았다. 법안별로 약간의 편차는 있으나 지역의 이장과 통장에 대하여 일정 정도의 처우 개선비와 여비를 지급하는 내용은 대부분 담고 있다. 물론, 이들 법안 중 이장과 통장의 주민 선거에 의한 직접선거를 규정하거나, 정치적 중립성의 담보하려는 부대 조항을 포함한 경우도 있으나, 지역 공동체의 중심이 되는 주민이나 잠재적 지지 세력의 확보를 위한 특혜(particularized benefits)의 제공이라는 비판에서 자유롭기 어렵다. 「지방자치법 일부개정법률안」 중 이장·통장에 대한 여비 및 처우개선비 지급 다음으로 많았던 법안은 이른바 ‘특례시’의 설치와 관련된 내용으로, 6건이었다. 법안을 발의한 의원의 지역구나, 중소기업의 시에 대한 혜택을 담은 내용이 상당수이다.

셋째, 지방의회와 지방의원에 대한 부정적 규제(Negative Regulation)를 강제하는 내용을 담은 법안이 상당수였다. 지방의원의 겸직금지를 다룬 법안이 5건이 상정되었다. 이는 체육계 임원의 겸직금지(2건), 문화재단 임직원 겸직금지(1건), 재건축·재개발 추진위 임원 겸직금지(1건) 등 구체적으로 대상을 명시한 경우도 있었고, 겸직금지의 범위와 내용을 넓게 규정한 법안(1건)도 있었다.

넷째, 지방의회보다는 지방자치단체장에 대한 지원을 강화하는 법안도 상당수 눈에 띄었다. 지방자치단체장의 취임 전 인수위의 조직과 구성 및 운영을 법제화하고 이에 수반되는 비용을 지원하는 내용을 담은 법안이 네 건이 발의되었다.

다섯째, 국회의 운영규칙이나 법제와 관련한 유사한 내용을 지방의회 단위에 법령을 통해 규정하고, 이를 확산하려는 법안도 나타난다. 2012년 17대 국회 마지막 날 통과된 「국회법 일부개정안(국회선진화법)」의 일부 혹은 상당 부분의 조항을 가져와, 법제화하여 지방의회에 일괄 규정하려는 시도들이 있다. 2016년 7월 15일 민웅철 의원 등 10명에 의해 발의된 「지방자치법 일부개정법률안(2000919)」은 안전조정위원회의 설치 및 회의 방해 행위에 대한 처벌 조항을 담았다. 2018년 10월 1일 김승희 의원 등 11명에 의해 발의된 「지방자치법 일부개정법률안(2015825)」은 의회 내 폭력 행위 처벌을 주 내용으로 한다.

여섯째, 지방분권 혹은 지방자치법에 대한 정부의 개혁 의지가 상당부분 엿보인다. 정부는 2016년 「지방자치법 일부개정법률안(2016.10.20)」을 제출하고, 2019년 3월 19일 「지방자치법 전부개정법률안」을 30년 만에 처음으로 제출하였다. 특히, 2016년에 제출한 「지방자치법 일부개정법률안」도 법조문의 전반을 아우르는 거의 전부개정에 가까운 수준의 내용 및 문구 변경을 담았다.

마지막으로, 지방의회에 대한 지원기구의 설치 및 의장의 의회 내 사무국·전문위원에 대한 인사권을 보장하려는 법안들도 상당수 발의되었다. 20대 국회에서 이러한 법안의 시작은 2016년 7월 14일 추미애 의원 등 10명이 발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2000887)」이 대표적이다. 해당 법안은 의정 지원기구의 설치 및 의장의 전문위원과 사무직원에 대한 인사권을 폭넓게 보장하고 있으며, 기구 내 인사 적체를 막기 위해 지역 내 광역과 기초의회 간 인사교류, 그리고 광역의회 간 (혹은 기초의회 간) 인사교류를 협력할 수 있는 협의체의 설치도 규정한

다. 해당 법안은 추미애 의원이 동시에 대표발의한 「지방공무원법 일부개정법률안(2000886)」과 「지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안(2000884)」의 동시 개정이 단서로 붙기는 하였으나, 실현되었을 경우 입법지원 관련 지방의회의 자율성을 큰 폭으로 확대시킬 수 있는 법안이다.

강석호 의원 등 10명이 발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2004036)」 역시 의장의 전문위원 및 사무직원에 대한 인사권을 부여하는 내용을 담았다. 성기현 의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2014813)」은 지방의회의원의 의정활동을 돕기 위한 지원기구의 설치를 허용하는 내용을 담았다. 김광수 의원이 2016년 11월 25일 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2003849)」은 정책지원 인력의 충원근거 및 의장의 인사권을 강화하는 내용을 담았다. 임종성 의원이 2018년 11월 16일 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2016658)」은 위 법안들과 쉼을 약간 달리한다. 해당 법안은 집단의 정책보좌기구 설치를 강화한 것이 아니라 지방의원들에게 개별 보좌직원 1명을 허용하는 내용을 담음으로써 개별보좌지원의 성격을 갖는다. <표 37>는 20대 국회에서 발의된 「지방자치법」의 개략적인 내용을 정리한다.

<표 37> 20대 국회에서 발의된 「지방자치법」의 내용 분석(2019.6.18. 현재)

번호	발의자	발의의원수	발의날짜	발의 내용
2021041	안호영	14	2019-06-18	지방의회연수원 설치
2021026	박명재	11	2019-06-18	특례시 지정의 규정 구체화
2020970	소병훈	15	2019-06-13	지방의회 청원제도의 개선
2020889	박완주	14	2019-06-10	특례시 지정의 규정 구체화
2020708	박명재	11	2019-05-30	통장 이장의 설치, 임무 및 수당 지급의 법적 근거
2020426	신상진	11	2019-05-14	특례시 지정의 규정 구체화
2019852	김병욱	13	2019-04-17	통장 이장의 설치, 임무 및 수당 지급의 법적 근거
2019825	이후삼	10	2019-04-15	소규모 군 및 인구 저밀도 지역에 대한 특례군 지정
2019780	변재일	13	2019-04-12	통리 단위 소규모 경계변경 절차 간소화 외
2019472	정부		2019-03-29	전부개정안
2019373	정동영	23	2019-03-25	특례시 지정의 규정 구체화
2019251	김관영	11	2019-03-15	지방기록물관리기관의 설치 및 운영
2019183	경대수	10	2019-03-13	이장 통장의 설치 및 수당지급의 규정 마련
2019032	김민기	17	2019-03-08	본회의 투표에의 기록표결방식의 도입 및 예외조항
2018655	김종민	10	2019-02-15	지방의 겸직 금지 조항의 구체화
2018627	임재훈	10	2019-02-14	의회에 대한 의정지원기관 설치 허용
2018625	김두관	14	2019-02-14	이장 통장에 대한 수당과 여비, 처우개선비 지급
2018549	정인화	11	2019-02-08	지방단체장 및 의원의 겸직금지 대상의 확대
2018069	김재경	10	2019-01-07	변호사 자격의 공무원의 소송 당사자/참가인 허용

번호	발의자	발의의원수	발의날짜	발의 내용
2017673	김재경	12	2018-12-21	의원에 대한 보상금 지급 시 '직무중'으로 범위 확대
2017619	백혜련	11	2018-12-19	지방공무원의 소송수행자 지정
2017607	박정	10	2018-12-19	지방자치단체의 남북교류협력 사업 시행 허용
2017563	김종희	10	2018-12-14	행정조정위원회 위원의 제한적 공무원 간주 규정
2017532	신창현	16	2018-12-13	이장 통장의 수당 지급 규정 신설
2017019	김병관	10	2018-12-03	특례시 지정의 규정 구체화
2016943	백재현	10	2018-11-30	이장 통장의 설치 운영에 대한 법적 근거 마련
2016658	임종성	11	2018-11-16	지방의원에 대한 개별보좌직원 1인 허용
2016604	곽상도	11	2018-11-14	자치경찰에 대한 사무를 지방자치단체 사무로 규정
2016297	정병국	12	2018-11-02	이장 및 통장 임명/지원에 대한 법적 근거 마련
2015963	김종희	10	2018-10-12	지방자치단체분쟁위원회 위원의 제한적 공무원 간주
2015869	황주홍	10	2018-10-04	지방자치단체조합을 지방자치단체연합으로 용어 변경
2015825	김승희	11	2018-10-01	의회 내 폭력행위 처벌
2015539	이채익	10	2018-09-14	공사 및 공단의 장애에 대한 인사청문 실시 의무화
2015357	신보라	13	2018-09-06	여성의원의 임신출산휴가 의무화
2014813	송기현	10	2018-08-08	지방의회의원의 의정활동 지원기구 설치 허용
2013987	박광온	10	2018-06-22	자치단체장의 인수위원회 설치 운영 규정 마련
2013924	윤후덕	10	2018-06-15	법령의 조례 위임 사항에 대한 하위 법령의 규제금지
2013879	윤후덕	11	2018-06-01	지방자치단체에 대한 중앙의 회신 및 참여 확대
2013761	송영길	20	2018-05-25	지방단체장 인수위원회 구성 및 운영 법적 근거
2013755	윤후덕	10	2018-05-25	의회 건의/결의문에 대한 중앙행정기관 회신 의무화
2013617	김영호	10	2018-05-17	지방의원의 재개발/재건축 추진위 임원 겸직금지
2013615	곽대훈	11	2018-05-17	지역별 협의체 설치의 근거 마련
2013366	권철승	10	2018-05-01	단체장의 인수위원회 설치 근거 마련
2012912	홍문표	12	2018-04-05	통장 이장의 설치, 임무 및 수당 지급의 법적 근거
2012907	위성곤	11	2018-04-05	지방공휴일 지정 권한 부여
2012719	이철희	12	2018-03-28	지방분권 국정회의 설치에 대한 법적 근거 마련
2012661	금태섭	10	2018-03-26	주민소송 대상의 행정 전반으로 확대
2012544	문희상	27	2018-03-19	경기북부의 평화통일특별도 지정
2012399	이용호	10	2018-03-09	지방의회 연수원 설립
2011554	권은희	10	2018-01-25	이장 통장 설치에 관한 법적 근거 및 중립/성실 의무
2011294	권철승	10	2018-01-05	자치단체장에 대한 감사원 감사청구 허용
2010857	황주홍	10	2017-12-15	단체장의 재의 기간의 단축
2010838	김광수	10	2017-12-14	지방의회 기구 및 공무원 정원 조례로 정할 것.
2010833	이찬열	10	2017-12-14	지방자치단체장의 체육단체장 겸직 금지
2010813	표창원	10	2017-12-13	조례 제개폐정 권한/감사 청구의 연령 16세로

번호	발의자	발의의원수	발의날짜	발의 내용
2010756	이동섭	10	2017-12-11	지방선출직의 문화재단 임직원 겸직금지
2009530	김영진	10	2017-09-21	행정구역의 폐지분합에서 시도지사 심사절차 생략
2009271	황주홍	10	2017-09-12	단체장의 추가경정예산안 편성요건 구체화
2009078	이인영	10	2017-09-05	자치단체의 예산안 제출 시기를 앞당기는 내용
2008900	함진규	10	2017-08-31	이장 통장의 설치 운영에 대한 법적 근거 마련
2008838	김종희	11	2017-08-29	행자부장관의 매립지 결정 근거 구체화
2008771	홍철호	10	2017-08-28	지역구의원에 의한 광역주민협의체 구성 허용
2008618	김동철	11	2017-08-21	구의회와 광역의회의 통합
2008538	김관영	12	2017-08-16	행자부장관의 매립지 결정 근거 구체화
2008390	김중로	10	2017-08-04	이장 통장의 주민 직접 선출
2008148	황주홍	10	2017-07-21	지방공사 및 공단의 장애 대한 인사청문 실시 근거
2007721	김영진	11	2017-06-30	중앙지방협의회 설치
2007607	정종섭	11	2017-06-27	의원 구급시 의정활동비 지급 제한
2007243	나경원	10	2017-06-07	의회 범무담당관 고용 의무화
2006867	정병국	11	2017-05-11	정책지원인력의 충원 근거 및 의장의 인사권 강화
2006477	위원장		2017-03-29	납골당 명칭을 봉안당으로 변경
2006104	유의동	11	2017-03-10	행자부장관의 매립지 결정 근거 구체화
2004903	이찬열	10	2017-01-02	납골당 명칭을 봉안당으로 변경
2004383	이동섭	11	2016-12-14	지방의원과 체육단체장 겸직 금지
2004036	강석호	10	2016-12-01	의장의 전문위원/사무직원 인사권 부여
2003849	김광수	11	2016-11-25	정책지원인력의 충원 근거 및 의장의 인사권 강화
2003749	엄용수	14	2016-11-21	위임사무에 대한 재정부담의 위임자 부담 의무화
2003710	김상희	11	2016-11-18	의원 대상 성범죄 교육 의무화 및 윤리심사자문위 설치
2003313	이명수	10	2016-11-04	지방자치단체의 경계의 단순 조정
2002771	정부		2016-10-20	법 조항에 대한 폭넓은 개정 시도
2002367	주승용	15	2016-09-21	단순 문구 수정
2002171	윤소하	12	2016-09-06	조례 제개폐정 권한/감사 청구의 연령 18세로
2001854	이춘석	10	2016-08-26	시도지사직인수위원회 설치 근거
2001806	홍의락	10	2016-08-25	행정협의조정위원회의 구성 변화
2001600	기동민	11	2016-08-16	조례 제정의 자율성 확대
2001496	장병완	20	2016-08-09	지방의원과 체육단체장 겸직 금지
2001035	이재정	22	2016-07-21	소방청 설치
2000994	곽대훈	12	2016-07-20	지방분권협력회의 설치
2000963	이용호	15	2016-07-18	자치단체장의 인수위원회 설치 운영 규정 마련
2000919	민홍철	10	2016-07-15	안전조정위 설치 및 회의 방해 처벌
2000887	추미애	10	2016-07-14	정책지원인력의 충원 근거 및 의장의 인사권 강화

번호	발의자	발의의원수	발의날짜	발의 내용
2000865	김영진	10	2016-07-14	기초지방자치단체의 종류에 광역시 추가
2000709	이찬열	10	2016-07-06	특례시 지정의 규정 구체화
2000660	박병석	17	2016-07-05	의장의 임기 개시일의 구체화
2000323	김관영	22	2016-06-17	조례에 대한 감사 청구 연령을 18세로.

## 2) 20대 국회의 관련 「지방자치법(추미애 의원 대표발의)」 개정안 통과 전망 검토

2016년 7월 14일 추미애 의원 등 10명이 대표 발의한 「지방자치법 일부개정법률안(2000887)」은 광역의회는 물론, 기초의회 단위까지 지방의원의 의정활동을 폭넓게 지원하는 개혁적인 내용이 담겨져 있다. 법안은 그 입법 취지에서 1991년 지방자치제도의 실시 이후 중앙권력의 지방이양이 지속적으로 이어지면서, 지방분권은 상당 수준 이루어졌다고 진단한다. 하지만, 지방자치단체의 범위 내에서 지방자치단체장과 지방의회 간의 상호 간 견제와 균형이 효과적으로 이루어지고 있지 못하며, 이는 지방의회의 조직과 권한, 전문성의 상대적 취약에 근거한다고 서술한다. 또한, 지방의회 사무직원의 임명권이 지방의회의 의장이 아닌 자치단체의 장에 귀속된 까닭에, 사무직원이 “소신 있게 의회에 대한 지원 역할을 하는 데 한계”가 있다고 적시한다.

입법 목적에서 보듯 추미애 의원 안(2000887)은 지방의회의 전문성을 강화하고, 의장을 중심으로 한 의회의 사무국에 대한 통제를 강화할 수 있는 법적 기반을 마련하는 내용을 담고 있다. 먼저, 시·도의회에 시·도의회 재적의원 총수(在籍議員 總數)에 해당하는 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 한다. 둘째로, 지방의회가 독립적으로 인사를 할 수 있도록 의회 산하 사무직원의 임명권을 지방의회의 의장에게 부여한다. 셋째, 시·도의회와 시·군 및 자치구의회의 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 한다. 마지막으로, 지방자치단체의 의회와 집행기관 소속 직원의 상호 인사교류를 강화하도록 하는 내용도 담았다. <표 38>은 추미애 의원 대표발의 「지방자치법 일부개정법률안(2000887)」의 내용을 정리한 것이다.

「지방자치법 일부개정법률안(2000887)」은 「지방의회법」을 제외하곤, 20대 국회 전체를 통틀어 발의된 지방의회 의정활동지원에 대한 법안은 물론, 전체 국회를 놓고 비교해도 법체계는 물론 그 내용적인 측면에서도 개혁적인 법안으로 평가될 수 있다. 먼저, 지방의회의 의원에 대한 개별의정지원 역할을 강화하기 위해서 재적의원 총수에 해당하는 정책지원전문인력을 선발할 수 있도록 법 규정을 마련하였다. 나아가, 지방의회의 업무를 담당하면서도 그 인사권이 지방자치단체장에 귀속되어 업무수행에 있어 상당한 구속을 받았던 사무국 직원의 인사권을 의장에 부여하였다. 이는, 더 이상 의회의 직원들이 자치단체로 돌아갔을 때를 생각하여 눈치 보

기 행정을 할 여지를 줄이고, 의회 지원업무에 매진할 수 있는 유인을 제공한다. 또한, 의회 사무국이 집행부에 비하여 조직의 규모나 인력의 폭이 대단히 제한적인 점을 고려하여 조항을 정비한 점도 긍정적이다. 광역의회와 기초의회 간 상호 인사교류를 위한 협의체를 구성할 수 있게 하였을 뿐 아니라, 기존의 집행부-의회 간 인사교류를 역시 유지할 수 있도록 하였다. 단, 집행부와 의회 간 인사교류의 경우 단체장이 일방적으로 인사를 하는 것이 아니라, 협의체를 통해 이루어지도록 조항을 정비하였다.

또한, 「지방자치법 일부개정법률안」의 변경에 따른 관계 법령의 정비 역시 함께 추진하였다는 점에서도 긍정적이다. 「지방자치법 개정안(2000887)」은 「지방공무원법 일부개정법률안(2000886)」과 「지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안(2000884)」의 의결을 전제로 한다. 위 「지방공무원법 일부개정법률안」은 지방의회 의장에게 사무국 직원의 임면권을 부여함에 따른 관계 법령의 정리를 내용으로 한다. 상당수의 조항에서 “지방단체의 장”으로만 되어있던 사항을 “지방단체의 장 등”으로 변경하여, 지방의회의장에 사무국 인사권을 부여하는 데 따른 법적 충돌 여지를 줄였다. 또한, 「지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안」의 개정을 통해 공무원 교육에 있어 지방의회 자체적인 교육프로그램의 운영 혹은 필요시 위탁교육을 수행할 수 있는 법적 근거 역시 마련되었다.

제안된 「지방자치법 일부개정법률안」의 수정의결 시 위 두 개의 법안도 함께 조정되어야 할 것임을 참고사항으로 적시하였다. 또한, 법안의 공포 이후 6개월 이후에 시행하도록 유예기간을 둠으로서 지방의회로 하여금 각 시·도가 처한 상황에 맞게 법 적용을 가능하게 하였다. <표 39>는 「지방공무원법 일부개정법률안」의 내용 변경을, <표 40>은 「지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안」의 내용 변경을 정리한다.

〈표 38〉 「지방자치법 일부개정법률안(추미애의원 대표발의)」의 법안내용

<p>지방자치법 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제33조의2를 다음과 같이 신설한다.</p> <p>제33조의2(의원의 정책지원 전문인력) ① 시·도의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 시·도의회 재적의원 총수(在籍議員 總數)에 해당하는 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력의 신분, 자격요건, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제91조의 제목“(사무직원의 정원과 임명)”을“(사무직원에 대한 임면권 등)”으로 하고, 같은 조 제1항 및 제2항을 각각 제2항 및 제3항으로 하며, 같은 조에 제1항을 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제2항(중전의 제1항) 중 “정수는 조례로”를 “정수는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로”로 하며, 같은 조 제3항(중전의 제2항)을 다음과 같이 한다.</p> <p>① 지방의회의 의장은 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p>
---



③ 지방의회의 의장은 조례에 따라 사무처장·사무국장 또는 사무과장에게 임용권의 일부를 위임할 수 있다.

제5장제12절에 제92조의2를 다음과 같이 신설한다.

제92조의2(인사교류협의회 등) ① 시·도의회와 시·군 및 자치구의회는 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다.

② 지방의회의 의장과 지방자치단체의 장은 지방자치제도의 발전과 소속 직원의 전문성 확보를 위하여 필요한 경우 소속 직원 간 상호 인사교류를 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 관하여 이 법에서 정한 것 외에는 조례로 정한다.

제105조의 제목 중 “직원”을 “집행기관 소속 직원”으로 하고, 같은 조 중 “소속”을 “집행기관 소속”으로 한다.

제112조 제1항 중 “지방공무원”을 “지방공무원(지방자치단체 의회 소속 공무원과 지방자치단체 집행기관 소속 공무원을 말한다)”으로 한다.

〈표 39〉 「지방공무원법 일부개정법률안(추미애의원 대표발의)」의 법안내용 :  
「지방자치법 일부개정법률안」과 동시 처리 조건

지방공무원법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제1항 중 “지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)”를 “지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)과 지방의회의 의장(이하 “지방자치단체장등”이라 한다)”로 한다.

제6조의2제1항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제7조제1항을 다음과 같이 하고, 같은 조 제5항 각 호 외의 부분 본문 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

① 지방자치단체에 임용권자(시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의회의 의장과 임용권을 위임받은 사람은 제외하되, 그 중 시의 구청장과 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 소속 기관의 장은 포함한다)별로 인사위원회를 두되, 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 경우에는 필요하면 제1인사위원회와 제2인사위원회를 둘 수 있다.

제8조제1항제5호 중 “지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는”을 “지방의회에 발의 또는 제출되는”으로 한다.

제9조제1항 본문 중 “부시장·부지사·부교육감, 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 부시장·부군수·부구청장”을 “부시장·부지사·부교육감, 시·군·구의 부시장·부군수·부구청장, 시·도의회 사무처장”으로 한다.

제10조제1항 중 “위원장이 필요하다고 인정할 때에”를 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에”로 하고, 같은 항에 각 호를 다음과 같이 신설한다.

1. 시·군·구의회의 의장이 소속 공무원의 전보임용·징계 등을 위하여 관할 시·도의회 의장에게 인사위원회 소집을 요청하는 경우
2. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우

제10조의3제1항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제13조 중 “지방소청심사위원회 및 교육소청심사위원회”를 “지방소청심사위원회, 교육소청심사위원회 및 지방의회소청심사위원회”로 한다.

제14조제2항 각 호 외의 부분 본문 중 “특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 교육감”을 “시·도지사, 교육감 또는 시·도의회 의장”으로 하고, 같은 항 제3호 중 “국장급 이상”을 “국장급(지방의회소청심사위원회의 경우에는 과장급) 이상”으로 하며, 같은 조 제4항 전단 중 “시·도지사 또는 교육감”을 “시·도지사, 교육감 또는 시·도의회 의장”으로 한다.

제16조제2항 중 “시·도지사 또는 교육감”을 “시·도지사, 교육감 또는 시·도의회 의장”으로 한다.

제19조의2제1항 중 “시·도지사 또는 교육감”을 “시·도지사, 교육감 또는 시·도의회 의장”으로 한다.

제23조제1항 및 제2항 중 “지방자치단체의 장”을 각각 “지방자치단체장등”으로 한다.

제25조 단서 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제25조의2제1항 및 같은 조 제2항 각 호 외의 부분 중 “지방자치단체의 장”을 각각 “지방자치단체장등”으로 한다.

제25조의3 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제27조제6항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제29조의3 중 “지방자치단체의 장은 다른 지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등이 지방자치단체장등의 소속 공무원을 전입하려는 경우에는 대통령령에 따른 시험 또는 다른 지방자치단체장등”으로 한다.

제30조의2제1항 전단 중 “지방자치단체의 장에게”를 “지방자치단체장등에게”로 하고, 같은 항 후단 중 “지방자치단체의 장은”을 “지방자치단체장등은”으로 하며, 같은 조 제2항 전단 중 “시·도지사”를 “시·도지사 및 시·도의회 의장은”으로, “지방자치단체의 장에게”를 “지방자치단체장등에게”로 하고, 같은 항 후단 중 “지방자치단체의 장은”을 “지방자치단체장등은”으로 하며, 같은 조 제3항 중 “규칙으로”를 “조례로”로 한다.

제32조제1항 본문 중 “시·도인사위원회”를 “시·도인사위원회(의회직렬의 경우에는 해당 시·도의회 인사위원회)”로 하고, 같은 조 제2항 중 “인사위원회”를 “인사위원회(의회직렬의 경우에는 시·도 단위로 해당 시·도의회 인사위원회)”로 하며, 같은 조 제4항 중 “시·도인사위원회”를 “시·도인사위원회(의회직렬의 경우에는 시·도 단위로 해당 시·도의회 인사위원회)”로 하고, 같은 조에 제7항을 다음과 같이 신설한다.

⑦ 시·도의회 의장은 시험관리 상 필요하다고 인정하면 제1항, 제2항 및 제4항에도 불구하고 의회직렬 공무원의 신규임용 시험을 해당 시·도인사위원회에 위탁할 수 있다.

제36조제1항 중 “지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체의 인사위원회”를 “지방자치단체장등은 해당 지방자치단체의 인사위원회(의회직렬의 경우에는 시·도 단위로 해당 시·도의회 인사위원회)”로 하고, 같은 조 제2항 중 “시·도지사 및 교육감”을 “시·도지사, 교육감 및 시·도의회 의장”으로 한다.

제37조제1항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 하고, 같은 조 제2항 중 “시장·군수·구청장 및”을 “시장·군수·구청장, 시·군·구의회의 의장 및”으로, “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제39조제4항 후단 중 “부시장·부군수·부구청장”을 “부시장·부군수·부구청장 또는 시·도의회 사무처장”으로 하고, 같은 조 제5항 단서 중 “있다”를 “있고, 시·도의회 의장은 해당 시·도의회와 시·군·구의회 소속 6급 이하 공무원에 대하여 시·군·구의회의 의장이 작성한 승진후보자 명부를 기초로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 단위별로 승진후보자 명부를 통합하여 작성하여야 한다”로 하며, 같은 조 제6항 중 “도지사”를 “도지사 또는 도의회의 의장은”으로, “군수와”를 “군수 또는 시·군의회의 의장과”로 하고, 같은 조 제7항 각 호 외의 부분 중 “시·도지사 및 교육감”을 “시·도지사, 교육감 또는 시·도의회 의장”으로 하며, 같은 항에 제3호를 다음과 같이 신설한다.

3. 시·도 단위로 실시한 의회직렬 5급 이하 공무원으로의 일반승진시험에 합격한 사람의 승진후보자 명부

제39조의2제2항 중 “말한다”를 “말하고, 시·도의회와 시·군·구의회 소속 공무원의 일반승진시험의 경우에는 시·도 단위별로 작성된 승진후보자명부를 말한다”로 한다.

제41조의4제1항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제66조의2제3항 각 호 외의 부분 본문 중 “지급한 지방자치단체의 장이”를 “지급한 지방자치단체장등이”로 하고, 같은 항 각 호 외의 부분 단서 중 “재임용한 지방자치단체의 장이”를 “재임용한 지방자치단체장등이”로 한다.

제74조제3항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제77조제1항부터 제3항까지 중 “지방자치단체의 장”을 각각 “지방자치단체장등”으로 한다.

제79조 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제81조 중 “시·도지사는 해당 시·도의 관할 구역 시·군·구”를 “시·도지사 및 시·도의회 의장은 해당 시·도의 관할 구역 시·군·구 및 시·군·구의회”로 한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 법 시행 당시 지방의회의 사무직원으로 재직 중인 지방의회의 사무직원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 의회직렬 지방공무원으로 전환할 수 있다.

## 〈표 40〉 「지방공무원 교육훈련법 일부개정법률안(추미애 의원 대표발의)」의 법안내용

지방공무원 교육훈련법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조 중 “제93조”를 “제48조제1항에 따른 지방의회의 의장, 같은 법 제93조”로 한다.

제3조의 제목 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 하고, 같은 조 제1항 중 “지방자치단체의 장(교육감을 포함한다. 이하 같다)은”을 “지방자치단체의 장(교육감을 포함한다. 이하 같다) 및 지방의회의 의장(이하 “지방자치단체장등”이라 한다)은”으로 한다.

제4조제2항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제5조제1항 및 제3항 중 “지방자치단체의 장”을 각각 “지방자치단체장등”으로 한다.

제6조제2항 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제7조 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제8조에 제6항 및 제7항을 각각 다음과 같이 신설한다.

⑥ 시·도의회 의장 소속 지방공무원과 해당 시·도 관할 구역 안의 시·군 및 자치구의회의 의장 소속 지방공무원에 대한 교육훈련은 시·도의회 의장 소속 하에 설치한 교육훈련기관에서 실시하되, 필요한 경우 대통령령으로 정하는 교육훈련기관에서 실시할 수 있다. ⑦ 지방의회의 의장 소속 지방공무원에 대한 교육훈련기관에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 지방의회의 조례로 정한다.

제9조 중 “시·도지사 및 교육감”을 “시·도지사, 교육감 및 시·도의회 의장”으로 한다.

제10조제3항 및 제4항 중 “시·도지사 및 교육감”을 각각 “시·도지사, 교육감 및 시·도의회 의장”으로 한다.

제11조 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제14조제1항 전단 중 “시·도지사 및 교육감”을 “시·도지사, 교육감 및 시·도의회 의장”으로 한다.

제16조 중 “지방자치단체의 장에게”를 “지방자치단체장등에게”로 한다.

제17조 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제18조제2항 전단 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제19조제1항·제3항 및 제5항 중 “지방자치단체의 장”을 각각 “지방자치단체장등”으로 하고, 같은 조 제2항 중 “시·도지사 및 교육감”을 “시·도지사, 교육감 및 지방의회의 의장”으로 한다.

제20조제1항 및 제2항 중 “지방자치단체의 장”을 각각 “지방자치단체장등”으로 한다.

제21조 중 “지방자치단체의 장”을 “지방자치단체장등”으로 한다.

제22조 전단 중 “지방자치단체의 장에게”를 “지방자치단체장등에게”로 하고, 같은 조 후단 중 “지방자치단체의 장은”을 “지방자치단체장등은”으로 한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

적어도 해당 법안이 국회에서 처리되었다면, 지방의회의 의정활동지원조직의 설립은 물론, 의원 개인의 정책전문보좌인력의 충원 역시 가능하였을 것이다. 또한, 의회의 사무국에 대한 인사권을 광역단체장으로부터 의장에게 귀속시킴으로써 현재의 기형적인 형태의 의회 사무조직도

정비되었을 가능성이 높다. 하지만, 위의 소위 '3법'은 안전행정위원회에 여전히 계류 중이며, 특별한 변화가 없는 한 20대 국회에서 입법이 결실을 거두지 못할 가능성이 높다.

그간 서울시의회는 물론, 지방의회에서 지속적으로 요구해왔던 의정활동지원기구의 설립을 위한 위 '3법'이 국회를 통과하지 못한 이유는 무엇인가? 다양한 이유가 제기될 수 있으나, 먼저 해당 법안을 먼저 검토하고 의원들의 결정에 중요한 정보를 제공하는 전문위원의 해당 법안에 대한 보고서를 주목하게 된다.

당시 안전행정위원회 박수철 전문위원의 「지방자치법 일부개정법률안 검토보고서」에 따르면, 위 법안을 세 가지 차원으로 나누어 검토한 후 종합의견을 제시한다. 먼저, 시·도 의회에 정책지원 전문인력을 배치하는 안에 대해서는 개정안의 입법취지에 공감한다는 의견을 제시한다. 하지만, 이러한 법안의 실제적 성법(成法)은 의회와 의원의 전문성 제고 실효성의 측면과 소요비용의 측면이 종합적으로 고려되어야 한다는 의견과 함께 법안의 성법(成法) 자체의 어려움을 주로 논한다. 즉, 법안 내용에 있어서 문제가 있거나, 기존 법과의 충돌에 대한 우려가 아니다. 입법과정 속에서 좌초될 위험이 높음을 제기하고 있다.

구체적으로 박수철 전문위원 역시 위 조항, 즉 의원당 1명의 보좌직원을 제공하는 것을 내용으로 한 이 법안과 동일한 내용이 19대 국회의 법제사법위원회의 문턱을 넘지 못하고 임기만료폐기되었던 사례를 제시한다.

또한, 행정자치부는 이 법안에 대해서도 지방의원의 신분이 국회의원과 달리 영리활동 및 겸직이 가능한 비전임직인 것과 의정활동비도 지원된다는 점을 들어 정책지원 전문인력을 두는 문제는 종합적인 여건을 고려해야 한다는 의견을 제시하였다. 또한, 국민적 공감대가 선행되어야 한다는 점도 함께 강조한다.

둘째, 의회직렬의 신설 및 지방의회 의장을 임용권자에 포함하는 내용을 보면, “지방의회가 집행기관에 대한 견제·감시 기능을 강화하는데 기여할 수 있을 것으로 보는” 의견과 동시에 우려를 구체적으로 적시하였다. 지방의회의장이 소속 공무원의 인사권자가 되는 경우 “소속 공무원의 승진기회 제약, 이에 따른 지방의회 소속 공무원의 사기저하, 지방의회 근무 기피 현상에 따른 유능한 인재 확보의 어려움 등이 발생할 우려”가 있음을 명시하였다. 또한, 지방의회 소속 공무원이 수행하는 업무가 지방의회 고유 사무뿐만 아니라, 인사·관리·회계 등과 같은 일반적인 조직관리 및 운영을 위한 사무도 포함되어 있기에 지방의회의원 중 ‘의회직렬’로 충원할 직위의 범위에 대해 면밀한 검토가 필요하다는 고려사항 역시 적었다.

행자부의 부정적 의견 역시 함께 명기가 되어 있는데, “인사운영의 비효율이 예상되고, 인사적체·단순 보직 경로 등으로, 공무원의 의회사무처 근무기피 현상이 발생할 우려가 있으며, 별도의 채용절차 운영·의회 차원의 인사위원회와 소청심사 위원회 설치·의회공무원 노조 설립 등으로 인사관리의 중복성이 초래” 될 것이라는 점도 적시되었다. 또한, “의장의 정략적 인사권 행사에 따른 정실임용·임용 권한 남용의 우려가 있으며, 의회와 인사교류 단절로 인해 지방의회의 인력 확보의 어려움” 역시 함께 적었다. 의장에 사무처 인사권을 부여하는데 부정적인 이유 중 하나로 지방의회 간의 의견이 정리되지 않았다는 점과 지방의회 직원들 역시 각기 다른 의

견을 제기하고 있다는 점이다.

세 번째, 시도의회 직원 간의 인사교류의 측면에서는 대상 기관의 범위에 대한 검토와 함께 제도적·법령 적 보완이 뒤따라야 한다는 점이 지적되었다.

결국, 「지방자치법 일부개정법률안(2000887)」 등 추미애 의원의 ‘3법’이 국회의 문턱을 통과하지 못하고 있는 배경은 행정안전부의 부정적인 의견과 17대 국회에서 유사한 내용을 담은 법안이 법사위에서 좌초되었던 사례, 이를 계속 인용하는 전문위원의 의제설정의 역할 등이다. 결국, 정치적인 이유 때문에 당위로 보이는 정책지원인력의 충원의 길이 막혀있는 것이다.

#### 바. 정부가 제출한 「지방자치법 전부개정안(19472)」의 통과 경우

전부개정안은 정부에 의해 2018년 말 입법 예고된 이래 수정을 거쳐 2019년 3월 29일 국회에 제출되었다. 언론과 미디어의 주목을 많이 받았으며, 지방분권의 혁신적인 변화를 가져올 것 등의 수식어가 이어졌다. 정부는 이 법의 제안 이유를 크게 여덟 가지로 제시하였다. 첫째, 주민 중심의 지방자치를 강화한다. 둘째, 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거와 주민자치회의 설치 근거를 마련한다. 셋째, 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 정보공개 의무를 부여한다. 넷째, 주민의 감사청구 제도를 개선한다. 다섯째, 지방자치단체 조직운영의 자율성을 확대한다. 여섯째, 중앙·지방협력회의의 설치 근거를 마련한다. 일곱째, 특별지방자치단체의 설치와 운영에 관한 법적 근거를 마련한다. 마지막으로 지방자치법에서 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구에 관한 사항을 분리하여, 별도의 법률로 입법한다.

하지만 전부개정안이 세간의 기대와 언론 미디어의 수식처럼 지방자치의 모습을 바꾸는 법안인지에 대해선 판단하기 어렵다. 여전히 중앙정부의 지방정부에 대한 강한 통제 권한은 변화가 없다. 그리고 주민의 자치입법과 관련한 절차를 용이하게 만든 것과는 별개로, 이를 담보할 조례의 효력에 대해서는 커다란 변화가 없다. 오히려 주민 참여라는 대전제를 달아, 지방정부의 대의기능과 의결기능에 대해서 한계를 정하는 내용도 상당수이다. 사실상 중앙의 지방정부에 대한 권한의 제어는 그대로 남겨둔 상태에서, 지방의회의 권한을 사실상 축소함으로써 지방정부의 권한은 기존보다 크게 약화될 것이 우려된다. 그리고 상당수의 조항은 기존의 국회에 제출된 의원 법안의 내용을 그대로 담았거나, 형식적인 구호에 그치는 내용도 많다.

지방의회의 정책지원기구 설치와 관련한 사항은 해당 법의 다섯째 조항인 지방자치단체의 조직운영 자율성을 확대한다는 입법목적과 연결될 수 있다. 특히 지방의회에 대한 역량 강화 및 인사권 강화를 위해서 정책지원 전문인력을 둘 수 있게 하였다는 점을 들고 있고, 시·도의회 사무직원에게 인사권을 지방의회 의장에 부여하였다고 강조하고 있으나, 여러 제한 조항을 통해 실질적 통제권은 중앙정부가 그대로 쥐고 있는 상태로 보인다.

전부개정안 제4조는 제안자의 주장대로 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 법적 근거를 마련한 것으로 보인다. 각급 지방자치단체는 제반 조건에 따라 자치단체장-지방의회로 구성된 기존의 기관구성을 변경할 수 있다. 첫째, 이 경우 따로 법률로 정해야 하며, 둘째, 주

민투표법에 따른 주민투표를 거쳐야 한다. 얼핏 보기엔 지방자치단체에 대해 획일적인 지방정부 구성 대신 자율성을 부여한 것으로 보이나, 사실상 그 자율성을 더욱 옥죄는 것으로 판단할 여지가 적지 않다. 셋째, 해당 지역의 지방자치단체의 기관구성을 변경하려면 국회를 통한 개별 법령의 제정이 필요하고, 이를 통과한다 해도 주민투표를 통과해야 한다. 기존의 경우, 국회의 특별법 제정 및 통과를 통해 가능했던 사안이 주민의 동의라는 하나의 절차가 부과된 것이다. 물론, 지방자치단체의 기관구성에 있어 국가의 최고 입법기관의 동의와 관내 주민의 동의가 동시에 필요하다는 대전제를 부인하긴 쉽지 않다. 그럼에도, 지방자치단체의 기관구성 변화가 기존보다 어려워졌음은 명백해 보인다.

안 제41조는 지방의회의원의 정책지원 전문인력을 정하며 두 개의 항목으로 구성된다. 제1항은 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방자치단체의 조례로 지방의회에 정책지원 인력을 둘 수 있게 정한다. 제2항은 정책지원 전문인력을 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 안 제41조는 정책지원 전문인력의 법률적 근거조항으로 마련된 것으로, 전부개정안에서 시의회는 사무처 내에 정책지원 전문인력을 충원할 수 있게 되었다. 다만, 여전히 직급, 직무 및 임용절차는 대통령령으로 정하며 지방공무원으로 보함에 따라, 의회의 조례를 통한 자치조직권은 제약 하에 놓이게 되었다. 결국, 정책지원 전문인력을 충원할 수 있으나, 중앙의 일률적 규정에 따라야 하고, 전체 공무원의 정원 중 사무처 내 혹은 지방정부 전체의 공무원 정원의 배분에 대한 단체장과의 협의가 필요하다. 정책지원 전문인력의 규모와 수에 대한 결정은 중앙정부의 통제 하에 놓인다. 다만, 시·도의회 의 의장이 소속 공무원에 대한 임면부터 전반을 관장하게 된 것은 자치조직원에 있어 긍정적인 변화이다. <표 41>은 전부개정안의 의회의 자치조직권 관계조항을 정리한다.

〈표 41〉 「전부개정안」 중 의회의 자치조직권 관계조항

제4조 (지방의회 및 집행기관 구성의 특례). ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 주민투표법에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

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

제102조 (사무직원의 정원과 임면 등) ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 조례로 정한다.

② 시·도의회 의장은 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.



③ 시·군 및 자치구의회의 사무직원은 시·군 및 자치구의회의 의장의 추천을 받아 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다. 다만, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 시·군 및 자치구 의회 사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

1. 별정직공무원
2. 지방공무원법 제25조의 5에 따른 임기제 공무원
3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

제103조(사무직원의 직무와 신분보장 등) ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 지방의회의 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.

② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 지방공무원법을 적용한다.

위의 라), 마), 바)의 경우 서울시의회의 정책지원인력 구성은 어떻게 되어야 할 것인가? 라)의 전현희 의원이 대표발의한 「지방의회법」이 통과될 경우에는, 의회는 조례로 정책수립을 위한 인력을 자유롭게 정할 수 있다. 마)의 추미애 의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정안」이 처리될 경우 재적의원 총수에 준하는 정책지원인력을 법적으로 보장받게 된다. 바)의 경우 의회가 정책지원인력을 선발하고 운용할 수 있는 법적 근거를 확보하게 되지만, 그 정원과 직급 등은 지방공무원에 준하며, 여전히 중앙정부의 행정명령 통제 하에 있게 된다. 하지만, 이 모든 안이 현재의 상태보다는 지방의회의 위상정립 및 정책의회로의 지향을 위하여 한 걸음 나서는 방향임은 분명하다.

앞 장에서 검토한 미국 캘리포니아 주 정부의회 및 시 정부의회의 사례를 참조하여, 위 라), 마), 바)가 실현될 경우 입법지원기구의 방향을 고민할 필요가 있다. 먼저, 캘리포니아 주의회의 입법분석관실처럼 서울시의 재정과 운영 모두를 검토하고 분석하는 기관이 되어야 할 것이다. 아울러, 시의회의 지원에만 그치는 것이 아니라, 확대되는 주민자치의 범위와 맞물려 주민발의, 주민투표는 물론, 주민에 의한 공직자의 소환에 이르기까지 폭넓게 주민의 직접 참여를 지원하는 기관이 되어야 할 것이다. 캘리포니아 주의회의 입법분석관실이 그러하다.

이보다 더 중요한 것은 입법지원기관 혹은 그 구성원들의 비(非)정파성이다. 해당 기구는 설립과 구성 및 운영에 있어서 철저하게 정파성을 배제한 독립기구로서 기능하였고, 그에 따른 의회의 날개기관으로 충실히 의무를 다했다. 의회 자체에 대한 충성과 주민과 대의기구에 봉사한다는 사명감은 중요하지만, 의회의 정파적 변동에 의해 구성원은 물론 조직이 좌우되어서는 곤란하다. 의회의 부속기관이 될 수도 있고, 독립된 지원기구가 될 수도 있으나, 비정파성은 반드시 지켜나가야 할 원칙이다.

시카고 시의회의 실패 사례에서도 또 하나의 함의를 가져올 수 있다. 캘리포니아 시들의 성공 사례에도 불구하고, 시카고 시의회는 입법지원기구의 설치에 실패하였다. 비교적 작은 도시였던

캘리포니아의 시에 비해서, 시카고는 미국 3위의 대도시였고, 주민들이 시의회의 입법 역량을 강화할 수 있는 독립적 입법지원기구의 필요성을 충분히 느끼지 못했다. 시의회의 규모가 커진 이유도 있고, 규모에 따라 의원들이 시 전체의 정무보다는 지역구 사업 위주로 치중한 이유도 있다. 지원기구의 설치를 위해서 법보다 더 큰 장벽은 시민의 공감대를 어떻게 끌어낼 것인가의 문제다. 설치될 기구는 궁극적으로 시민을 위해 봉사하는 기구이자, 시민의 니즈를 만족시키는 기구여야 한다. 또한, 의원 개인에 부속되기보다는 의회 전체에 부속되는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

## VI. 서울시의회 입법지원조직 설립을 위한 과제와 대응방안

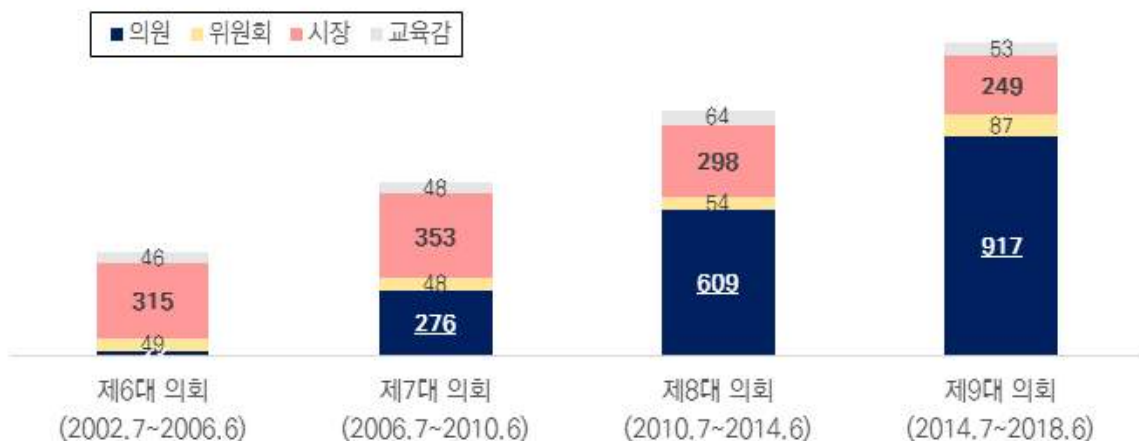
### 1. 서울시의회 입법지원조직 설립에 대한 SWOT 분석

본 연구에서는 지방의회의 입법지원조직 설립과 관련하여 「지방자치법」 등 법·제도적 환경 요인과 함께 국내외 지방의회의 입법지원조직 사례를 심층분석했다. 이를 바탕으로 서울시의회의 입법지원조직 설립과 관련한 내부환경과 외부환경을 분석하여 강점(strength), 약점(weakness), 기회(opportunity), 위기(threat) 요인을 규정하고 이를 토대로 한 SWOT 분석을 통해 서울시의회 입법지원조직 설립의 가능성을 탐색해보고자 한다.

#### 가. 대내적 환경: 강점(strength)과 약점(weakness)

우선 서울시의회는 입법지원조직 설립과 관련하여 자체의 능력과 의지라는 차원에서 대내적 강점(strength)을 가지고 있다. 이미 제3장에서 논의한 것과 같이 서울시의회는 경기도의회(142명), 다음으로 많은 의원들로 구성된다(110명). 또한 서울시의회 조례처리 현황에서 제6대 의회에서 서울시장이 발의한 조례안이 315건으로 압도적으로 높았던 것에서 제8대 의회 이후 감소했다. 반면, 의원 발의 조례안은 제6대 의회 23건에 불과했던 것에서 제9대 의회에서 917건으로 급격하게 증가했다. 이렇듯 자치입법이 급격하게 증가하고 있는 상황에서 서울시의회는 의원들을 위한 입법지원기구로서 유급보좌관제와 ‘의정발전지원센터’ 등을 도입하기 위한 지속적인 노력을 통해 입법지원기구 설립을 위한 서울시의회의 의지를 분명하게 보여주었다.

〈그림 17〉 서울특별시의회 조례처리 현황(제6대 의회~제9대 의회)



출처: 서울시의회 의안정보시스템(<http://www.smc.seoul.kr>)을 기반으로 작성

더욱이 우리나라의 지방의회는 '기관대립형' 가운데 집행기관과 입법기관의 권한 배분에 대해서는 집행기관의 권한이 강한 '강시장-의회형'의 관계를 채택하고 있다. 물론 제8대 의회를 제외하고 대부분의 경우 서울시장과 서울시의회의 제1당이 같은 여대야소의 상황이 지속되어온 것은 사실이다. 그러나 특히 2018년 제7회 동시지방선거를 통해 구성된 현재 제10대 서울시의회의 압도적인 여대야소 상황은 서울시장과의 협력을 통해 서울시의회의 입법지원조직 설립을 가능하게 할 수 있는 긍정적 요인이라고 할 수 있다.

〈표 42〉 지방선거선거결과(제6대~제10대)

		제6대의회 (2002.7 ~2006.6)	제7대의회 (2006.7 ~2010.6)	제8대의회 (2010.7 ~2014.6)	제9대의회 (2014.7 ~2018.6)	제10대의회 (2018.7 ~2022.6)
서울시장		이명박	오세훈	오세훈	박원순	박원순
서울 시 의 회	정원	102명	106명	106명	106명	110명
	제1당	한나라당	한나라당	민주당	새정치민주연합	더불어민주당
	의석수	87명	102명	79명	77명	102명

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>)

서울시의회의 대내적 강점에도 불구하고 서울시의회의 입법지원조직 설립에 대한 대내적 약점(weakness)도 분명하게 공존하고 있다. 서울시의회의 입법지원조직 설립을 위한 강력한 의지와 노력에도 불구하고 '기관대립형' 가운데 '강시장-의회형'의 관계를 채택하고 있는 현실적인 한계에 직면할 수밖에 없다. 이미 제3장의 사례에서 나타나는 것처럼 서울시의회가 시도해왔던 다양한 형태의 유급보좌관제도에 대해 서울시장은 재의요구와 무효확인의 소 등을 제기하는 등 서울시의회의 정책능력에 제한을 가했으며, 이에 따라 서울시의회의 입법지원조직 설립을 위한 노력은 번번이 실패로 끝날 수밖에 없었다.

#### 나. 대외적 환경: 기회(opportunity)와 위협(threat)

현재 서울시의회가 직면한 대외적 환경은 입법지원조직의 설립에 기회(opportunity)인 동시에 위협(threat) 요인으로 작동하고 있다. 지금까지 서울시의회의 입법지원조직 설립을 위한 다양한 노력들은 「지방자치법」에 근거하여 무산되어왔다. 그러나 최근 개헌의 필요성에 대한 논의가 급속하게 확산되면서, 개헌의 내용 가운데 지방자치를 강화하기 위한 방안이 포함되어야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다. 따라서 지방의회가 지속적으로 요구해왔던 자치인사권, 입법지원기관 등이 포함될 가능성이 논의되고 있다. 더욱이 2018년 571개 중앙사무를 지방으로 이양하는 내용을 골자로 하는 '지방이양일괄법'이 국무회의를 통과하는 등 지방정부의 권한

과 범위가 더욱 확대될 것이 예상되고 있다. 이에 따라 지방의회는 관련 법령과 관련된 입법활동 능력뿐만 아니라 비대해져 가는 지방정부를 견제하기 위한 능력을 제고해야 할 필요가 제기되고 있다.

이러한 긍정적인 환경변화가 예상되는 상황에서 현실은 그다지 긍정적인 것만은 아니다. 2018년 중반까지 활발하게 진행되었던 개헌 관련 논의는 이미 식어버렸다. 또한 '지방이양일괄법'은 지난 2018년 말 국회 상임위별 검토를 마치고 마지막으로 운영위원회 심의만 거치면 되지만 수개월째 국회에서 머물러 있는 상황이다. 더욱이 '지방자치법'·'지방이양일괄법'·'자치경찰법' 등 지방분권 관련 법안들 역시도 정부의 적극적인 노력에도 불구하고 여전히 국회에 계류 중에 있다. 또한 지방자치단체의 열악한 재정과 주민 반대여론, 지방의회 업무량이 보좌관을 채용할 만큼에 이르지 못한다는 이유 등으로 지방의회 정책보좌관제를 반대하는 목소리도 만만치 않은 게 현실이라고 하겠다.

〈그림 18〉 서울시의회의 입법지원기구 설립에 대한 SWOT 분석



## 2. 서울시의회 입법지원조직 설립을 위한 시나리오 검토 및 정책제언

마지막으로 서울시의회의 입법지원조직 설립과 관련하여 서울시의회가 직면한 현실을 이해하고, 이를 바탕으로 5장에서 제시되었던 다섯 가지의 시나리오를 분석하고 각 시나리오의 가능성을 통해 정책적 제안을 제시하고자 한다.

첫째, SO(강점-기회전략)은 대외적 기회와 내재적 강점을 결합하여 강점과 기회로 선점하는 방법이다. 이는 「지방자치법 일부 개정 법률안」(시나리오 '마')의 경우라고 할 수 있다. 각 지방의회를 구성하기 위한 조례가 「지방자치법」 등의 영향력 아래 있다는 점에서 「지방자치법」을 포함

한 개헌논의가 진행되는 것은 긍정적인 대외적 환경이라고 할 수 있다. 즉, 기존 법규의 일부 수정을 통해서 입법지원조직 조항을 신설 또는 추가함으로써 의원들이 입법능력을 제고하는데 기여하고, 의회의 정책능력을 신장시키는 가능할 것이다. 특히 이러한 법적 제도적 뒷받침과 서울시의 적극적인 개선의지가 만나게 된다면 상당한 시너지 효과가 나타날 가능성이 있을 것이다.

둘째, WO(약점-기회)전략은 대외적 기회를 활용함으로써 대내적 약점 극복 기회로 약점 극복하는 방법이다. 이는 「지방의회법」의 제정(시나리오 '라')과 전부개정안(시나리오 '바')을 도입하는 시나리오라고 할 수 있다. 「지방자치법」을 포함한 개헌논의가 진행되는 긍정적인 대외적 환경 하에서 단기적으로는 '지방일괄이양법'을 통해 지방이양을 확대하고, 나아가 중장기적으로 개헌논의의 과정에서 「지방의회법」을 제정 또는 「지방자치법」을 전부개정하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이러한 지방분권의 법적 확대를 통해 미시적으로는 서울시의회의 입법지원기구 설립이 현실화되는 것을 기대할 수 있을 것이며, 보다 거시적으로는 지방정부의 중앙정부에 대한 종속성을 극복하고 나아가 지방자치를 활성화시키는 것이 가능해질 수 있다.

셋째, ST(강점-위협전략)은 내재적 강점을 이용해 대외적 위협요인 제거하는 전략이다. 이는 현행제도에 대한 특별한 수정 없이 서울시의회 사무처에 입법기구 설치를 설치하는 시나리오(시나리오 '가')라고 할 수 있다. 특히 중앙정부 차원의 법적·제도적 환경이 유지되는 상황에서 압도적인 여대야소라는 강점(strength)을 통해 시장과의 협력한다면 입법지원기구의 설립이 가능할 수 있다. 특히 지난 몇 차례에 걸쳐 서울시의회의 유급보좌관 도입 시도가 무산되었던 경험은 의회에서 통과된 이후라고 하더라도 서울시장이 재의요구 및 대법원에 대한 무효 확인의 소 등을 통해 서울시의회의 결정을 무력화할 수 있음을 분명하게 보여주었다. 따라서 압도적인 여대야소의 상황을 활용한다면 서울시의회 내에 입법지원기구를 설립하는 것이 가능할 수 있을 것이다.

넷째, WT(약점-위협전략)는 대내적 약점을 최소화하고 대외적 위협 회피하기 위한 전략이다. 이는 광역 및 기초 단체장의 출연을 통해 정책연구원을 설립하고 이를 활용하는 방법(시나리오 '나')과 '자치입법원'을 설치(시나리오 '다')하는 방법이고 할 수 있다. 국회가 파행되고 있는 상황에서 개헌은 물론이고 「지방자치법」 등 지방분권을 강화하기 위한 법안들에 대한 논의가 전혀 이루어지지 못하고 있는 상황에서 현재의 법적 한계를 극복하기 위한 방안으로 지방의회 또는 자치단체장과 떨어진 별도의 조직을 새롭게 구성하여 이들이 지방의원들의 입법 활동을 지원하는 방법으로 활용하도록 하는 것이다. 3장에서도 논의했던 것처럼 경기도의회가 시도했던 경기개발연구원 의정지원센터와 유사한 성격의 기구나 시의회와 서울시장 모두에 독립적인 기관으로 설립함으로써 경기도의회의 실패를 보완하고자 했다. 이를 통해 '지방자치법' 등에 의한 법적 한계를 극복하는 것이 가능해질 수 있을 것이다.

한국의 지방자치제도는 한국정치의 기울어진 단편을 그대로 반영하고 있다. 대통령과 국회의 기울어진 권력관계는 자치단체장과 지방의회의 관계로 이어진다. 지방정부와 단체장 모두 권력을 놓고 싶지 않은 중앙정치권의 강력한 통제 하에 있다는 것이 큰 차이이다. 지방자치를 행정이나 법률이 아니라, 정치의 시각으로 접근해야 할 이유이다.

## 〈 참고 문헌 〉

### ■ 단행본

- 경기연구원, 「의정지원백서(2013-2014)」, 경기연구원 의정연구센터, 2015
- 김성조 외, 「지방분권과 균형발전: 정치학자들의 관찰」, 푸른길, 2018
- 김찬동·정희윤, 「지방분권 활성화를 위한 서울시 추진전략 모색」, 서울연구원, 2014
- 노정호, 「지방정치의 이해 2」, “지방정치와 복지, 강원택 외”, 박영사, 2016
- 한국지방행정연구원, 「선진 지방자치제도: 프랑스」, ‘선진 지방자치제도’, 한국지방행정연구원, 2012.
- Sonenshein, Raphael. *Los Angeles: Structure of a City Government*. 2006. League of Women Voters of Los Angeles, 2006

### ■ 연구논문

- 고인석, “지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구.” 「법학연구」 19(1), 145-168, 2019
- 국회, 지방의회법안 검토보고서 (2018. 8), 2018
- 국회사무처, 행정안전위원회회의록 (제362회 국회 임시회, 2018. 8. 21), 2018
- 장기홍, “지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안.”, 「공법학연구」, 16(3), 243-266, 2015
- 김우연, 「지방의회 사무기구의 의정활동 지원 기능 강화방안에 관한 연구」, 한양대학교 공공정책대학원 석사논문, 2019
- 김홍환·정순관, “역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가.”, 「지방행정연구」, 32(1), 3-35, 2018
- 명성준, “제주자치도의회 인사권 강화방안.” 2013년 한국지방자치학회 동계학술회의 발표논문. 2013
- 문상덕, “지방의회제도의 문제점과 발전방안.”, 「행정법연구」, (34), 255-286, 2012
- 문유석, “정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계.”, 「지방정부연구」, 18(4), 393-416, 2015
- 문원식, “지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석.” 「한국정책연구」 14(2), 1-21, 2014
- 문원식·박형규·홍수동, “자치입법권의 범위와 한계.”, 「GRI 연구논총」, 18(1), 169-190, 2016
- 박순중·박노수, “지방의회 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구.” 「도시행정학보」 27(3),

61-89, 2014

- 박정민, “정부간관계모형에 관한 고찰.”, 『NGO연구』, 6(1), 165-190, 2008.
- 배응환, “자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력.”, 『한국행정연구』 18(4), 171-194, 2009
- 성은빈, “지방의회의 효율적인 자치입법 활동을 위한 개선 방안.”, 『GRI 연구논총』, 17(3), 295-315, 2015
- 송전섭·하세현, “지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구.”, 『한국지방자치연구』, 17(4), 21-41, 2016
- 송재복·안병철, “지방의회와 집행부간 갈등분석 소고.”, 『한국자치행정학보』. 7(4), 21-40, 2013
- 안영훈, “지방의회 운영체계 다양화 방안에 관한 연구.” 한국지방행정연구원 보고서. 2007
- 유동상·강인호, “광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구: (가칭) 광역정책지원단의 설립을 중심으로.” 『지방정부연구』 201(1), 457-475, 2016
- 이관행, “지방의회 정책보좌인력에 대한 평가와 개선방안.” 『지방자치법연구』 19(1), 71-110, 2019
- 이민원, “지방분권형 개헌에 따른 지방의회의 역할과 권한.”, 『경기도의회』, 2017
- 이상갑, “지방의회 인사권 독립에 관한 연구.” 『한국과 국제사회』 2(2), 5-40, 2018
- 이진복·소순창·송병창, “지방의회와 집행기관의 관계에 관한 실증적 분석- 재의요구권을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 31(1), 75-99, 2019
- 임승빈, “한국의 지방 자치 제도 형성과 동인(動因)분석.”, 『한국행정학보』. 42(2), 49-69, 2008
- 임영덕·신가은, “지방의회의 의원 보좌관제 도입에 관한 소고.” 『법학연구』, 15(3), 2012
- 전훈, “지방의회 제도개선을 위한 법제정비 방안.”, 『공법학연구』, 12(4), 61-82, 2011
- 조계표, “한국지방자치의 변천과 정권교체에 관한 연구.”, 『한국행정사학지』, 36, 199-230, 2015
- 조석주·박기관, “지방의원 보좌기능 활성화 방안에 관한 연구.” 한국정책연구, 10(3), 393-412, 2010
- 조신형·육동일, “지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구.”, 『사회과학연구』, 23(1), 69-92, 2012
- 조일형·정성영·권기현, “정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level)별 인식 차이를 중심으로.”, 『정부학연구』. 19(3), 245-283, 2013
- 주재복, “미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스.”, 『한국지방행정연구원』, 2013
- 최봉석·김태영·박재윤·정선균, “지방의회 자치입법역량 강화를 위한 지원체계 구축연구.” 서울특



별시의회, 2018

한국공공자치연구원, “입법지원체계 개선연구: 제주특별자치도의회 향후 10년 발전방안을 중심으로.” 제주특별자치도의회 연구용역, 2017

한국지방행정연구원, “지방의회 지원체제 활성화 방안에 관한 연구.” 한국지방행정연구원 연구용역, 2013

황아란, “지방의회 사무기구의 인사권 확대방안.” 한국지방행정연구원 보고서, 2003

Anderson, Barry. 2008. “The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation”, Chapter 9 in R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D.M. Olson and L. von Trapp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, WBI Development Studies, The World Bank, Washington D.C.

CCRE CEMR. 2016. *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*.

Dumke, Mick. 2011. “The real key to City Council reform: Let legislators legislate,” *Chicago Reader* (May 19, 2011).

Gold, Matea, and Jessica Garrison. 2003. “A Major Player Prefers Backstage,” *Los Angeles Times* (September 15, 2003).

Johnson, John, and Rick Stapenhurst. 2008. “Legislative Budget Offices: International Experience,” Chapter 10 in R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D.M. Olson and L. von Trapp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, WBI Development Studies, The World Bank, Washington D.C.

McFadden, Chuck. 2019. “Gabriel Petek is Legislature’s new nonpartisan fiscal guru.” *Capitol Weekly* (February 8, 2019).

Reyes, Emily Alpert, “Top L.A. City Council policy advisor to retire,” *Los Angeles Times* (April 22, 2014).

Sonenshein, Raphael. *Los Angeles: Structure of a City Government*. 2006. League of Women Voters of Los Angeles.

U.S. Census Bureau. 2012. 2012 Census of Governments. (<https://www.census.gov/govs/cog>)

## ■ 신문기사

한겨레신문 “김대중총재 무기한 단식” 1990/10/09,

한겨레신문 “지자체 선거 상반기 실시 무산” 1990/03/15

동아일보 “내년 4대 지방선거 6월 27일 실시” 1994/03/05

제주투데이 2018.07.16.

Gold, Matea, and Jessica Garrison, "A Major Player Prefers Backstage," *Los Angeles Times* (September 15, 2003).

Reyes, Emily Alpert, "Top L.A. City Council policy advisor to retire," *Los Angeles Times* (April 22, 2014).

"Los Angeles' Legislative Analyst Gerry Miller Dismisses Bankruptcy as a City Option." *The Planning Report* (August 1, 2012).