

# 광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구

2005. 7.

서울특별시의회  
*Seoul Metropolitan Council*

## 제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서를 귀 의회와 체결한 「광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2005. 7.

한국지방자치학회장

# 광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구

연구책임자: 심익섭(동국대 행정학과 교수)

공동연구원: 이준호(안양대학교 행정학과 연구교수)

임병연(동국대학교 사회과학연구원 연구원)

손경희(경도대학 자치행정학과 교수)

연구보조원: 조수관(동국대학교 행정학과 박사과정)

# 목 차

I . 서 론 .....	1
1. 문제제기 .....	1
2. 연구의 목적 .....	3
3. 연구범위와 방법 .....	5
II . 지방의회 정책보좌기능에 관한 이론적 배경 .....	7
1. 지방정치의 맥락과 지방의회의 위상 .....	7
1) 지방정치와 지방의회의 위상 .....	7
2) 지방의회의 지위와 기능 .....	10
3) 지방의회의 주민대표성 .....	14
4) 지방의회의 역할 .....	17
2. 지방정부의 정책체제와 지방의회 .....	19
1) 지방정부의 기관구성 형태 .....	19
2) 지방의회와 단체장의 역학관계 .....	27
3) 지방정부의 정책결정구조 .....	30
4) 지방의회의 정책주도성 .....	34
(1) 정책과정에서 지방의회의 역할 .....	34
(2) 지방의회의 정책주도성 .....	36
3. 광역시 의회의 정책보좌기능 필요성 .....	40
1) 지방의회와 지방정부간 위임자·대리인 이론적 접근 .....	40
2) 지방의회와 위임자·대리인이론의 문제영역 .....	42
3) 지방의회의 정책보좌기능에 대한 논의 .....	45
4. 광역시 의회의 정책보좌기능 구성요소 .....	48

<b>Ⅲ. 국회의 정책보좌기능</b>	<b>50</b>
<b>1. 조직체계</b>	<b>50</b>
1) 법제실	53
2) 예산정책처	54
(1) 국회예산정책처의 조직	54
(2) 국회예산정책처의 기능	56
(3) 국회예산정책처의 운영체계	57
3) 입법정보지원과 공무원	57
4) 정책연구위원	58
5) 상임위원회	59
6) 의원 보좌진	63
<b>2. 보좌인력 관리</b>	<b>65</b>
<b>3. 정책보좌의 전문성</b>	<b>68</b>
<b>4. 주요국 의회의 정책보좌기능</b>	<b>70</b>
1) 미 국	70
(1) 의원 개인 보좌관	71
(2) 위원회 보좌진	73
(3) 법제실(Legislative Counsel)	75
(4) 의회조사국(Congressional Research Service)	76
(5) 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)	77
(6) 회계검사원(GAO: General Accounting Office)	79
2) 영 국	80
(1) 의원 개인의 보좌진	82
(2) 위원회 보좌진	82
(3) 회계검사원(National Audit Office)	83

(5) 의회도서관 조사국(Research Services) .....	83
(6) 의회대리인(Parliamentary Agent) .....	84
3) 일 본 .....	84
(1) 의원 개인 보좌진 .....	86
(2) 의원사무국 .....	86
(3) 상임위원회 조사실 .....	87
(4) 국회국립도서관 .....	87
(5) 의원법제국 .....	88
4) 독 일 .....	89
(1) 의원 개인 보좌진 .....	89
(2) 위원회 보좌진 .....	90
(3) 입법조사연구처 .....	90
(4) 원내정당에 대한 보좌기구 .....	91
5) 주요국 의회 정책보좌기능의 시사점 .....	91

#### IV. 외국 지방의회의 정책보좌기능 실태 .....94

1. 미국 지방의회의 정책보좌 기능 .....	94
1) 미국의 지방정부 형태 .....	94
2) 지방의회의 사무기구 .....	96
(1) 주의회 보조기관 .....	97
(2) 카운티의회 보조기관 .....	98
(3) 지방의회 도서관 .....	100
(4) 의회사무기구 인사권 .....	101
3) 지방의회 의원 보좌관 .....	102
4) 입법분석관 .....	104

5) 메릴랜드 주의회의 정책보좌 기능 .....	105
6) 로스앤젤레스 시의회의 의회사무처 .....	112
7) 워싱턴 D.C의 의회사무국 .....	115
<b>2. 일본의 지방의회 정책보좌 기능 .....</b>	<b>117</b>
1) 지방의회의 구성과 권한 .....	117
2) 지방의원 보좌기구 .....	119
3) 도쿄도(東京都)의회 사무국 현황 .....	124
4) 가나가와현(神奈川県)의회 사무국 현황 .....	127
5) 요코하마시의회 사무국 현황 .....	129
<b>3. 유럽국가의 지방의회 사무기구 .....</b>	<b>131</b>
1) 영 국 .....	131
(1) 지방의회의 구성과 권한 .....	131
(2) 지방의회 지원조직 .....	133
(3) 에딘버러 시의회의 조직 .....	135
2) 독 일 .....	137
<b>4. 외국의 시사점 .....</b>	<b>139</b>
<b>V. 우리나라 광역시 의회의 정책보좌기능 현황 .....</b>	<b>145</b>
<b>1. 조직체계 .....</b>	<b>145</b>
1) 관련법제 .....	145
2) 지방의회 사무기구의 조직구성 .....	146
3) 사무기구의 기능 .....	151
4) 지방의회의 자료실 .....	155
<b>2. 보좌인력 관리 .....</b>	<b>159</b>
1) 관련인사규정 .....	159

2) 인사권 .....	159
3) 정책보좌 업무 .....	163
4) 인력현황 .....	166
5) 의회사무처와 집행기관의 직급비교 .....	173
<b>3. 정책보좌의 전문성 .....</b>	<b>174</b>
1) 전문위원실의 전문성 .....	175
(1) 전문위원실의 기능 .....	175
(2) 전문위원의 전문성 수준 .....	179
2) 정책연구실의 전문성 .....	181
3) 정책보좌인력의 보직기간 .....	182
<b>VI. 광역시 의회의 정책보좌기능의 문제점 및 활성화 방안 .....</b>	<b>184</b>
1. 조직체계 .....	184
1) 문제점 .....	184
(1) 조직구조적 취약 .....	184
(2) 비체계적 정책보좌기능 .....	184
2) 조직체계의 기본방향 .....	185
(1) 조직구조 정비 .....	185
(2) 적절한 정책보좌 기능정립 .....	186
3) 조직개편 방안 .....	187
(1) 제1안: 전문위원실의 강화 .....	187
(2) 제2안: 정책연구실의 강화 .....	189
(3) 제3안: 정책차장 신설 .....	190
2. 정책보좌 인력관리체계 확립 .....	191
1) 문제점 .....	191



(1) 업무량의 지속적 증가와 보좌인력 부족 .....	191
(2) 인사상 자율성 결여 .....	192
2) 기본방향 .....	193
(1) 보좌인력 확충 .....	193
(2) 인사상 자율성 확보 .....	194
(3) 인사권 독립에 따른 예산확보 .....	195
3) 개선방안 .....	196
(1) 제1안: 의회직렬의 신설을 포함한 인사권의 독립 .....	197
(2) 제2안: 사무기구의 직무성격에 따른 임명권자의 이원화 .....	199
(3) 제3안: 시도의회 인사위원회 설치안 .....	199
<b>3. 보좌인력의 전문성 제고 .....</b>	<b>200</b>
1) 문제점 .....	200
(1) 전문위원의 전문성 미흡 .....	200
(2) 순환근무로 인한 전문성 결여 .....	200
2) 기본방향 .....	201
(1) 전문위원의 전문성 제고 .....	201
(2) 입법 보좌관계 도입 검토 .....	203
3) 개선방안 .....	205
(1) 제1안: 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원활용 .....	206
(2) 제2안: 의원보좌관계도의 도입 .....	206
 <b>Ⅶ. 요약 및 결론 .....</b>	 <b>214</b>
 <b>참고문헌 .....</b>	 <b>222</b>

## <표 차례>

<표 II-1> 지방의회의 기능 .....	13
<표 II-2> 기관구성 유형별 주요국가의 의회권한 비교 .....	27
<표 II-3> 조례안의 제정·개정·폐지 및 발의 주체별 처리안건 수와 배분을 .....	37
<표 II-4> 조례안의 처리 결과 .....	38
<표 II-5> 소속 집단별 지방의회 사무기구의 지원역할에 대한 인식 .....	46
<표 II-6> 광역의회의 발전을 위하여 가장 시급한 사항 .....	47
<표 III-1> 국회예산정책처의 조사·분석 처리현황 .....	57
<표 III-2> 국회 상임위원회별 5급 이상 직원 현황 .....	61
<표 III-3> 입법관료의 유형별 비교 .....	64
<표 III-4> 한국의원 보좌관 인원증감 추이 .....	67
<표 IV-1> 미국 지방정부의 의회 지원 공무원 현황 .....	99
<표 IV-2> 메릴랜드 주의회 예산과 보좌인력 .....	109
<표 IV-3> 일본 도도부현의회 사무국직원 배치현황 .....	120
<표 IV-4> 일본의 기부총액제한과 개별제한 .....	121
<표 IV-5> 가나가와현 의회사무국 담당사무 .....	128
<표 IV-6> 국가별 지방자치제도의 비교 .....	140
<표 IV-7> 주요도시의 지방의회 지원제도 비교 .....	144
<표 V-1> 전국 시·도의회 사무처조직 .....	148
<표 V-2> 서울시의회 사무처의 조직 및 업무분장 .....	152
<표 V-3> 지방의회 자료실 직원 현황 .....	156
<표 V-4> 지방의회 자료실 시설 및 장비현황 .....	157
<표 V-5> 전국 지방의회 자료실 현황(종합) .....	158
<표 V-6> 소속집단별 사무기구 의정지원활동 불만족에 대한 인식 .....	160

<표 V-7> 의회사무기구 공무원 충원방법에 대한 인식 .....	163
<표 V-8> 제3기 광역의회 의안처리실적 .....	163
<표 V-9> 서울시의회의 2004년도 의안 처리 현황(2004. 10. 31 현재) .....	164
<표 V-10> 경상북도 의회의 의안 처리 현황(2002. 7-2003. 11) .....	165
<표 V-11> 서울시의회 사무처의 인력현황 (2005. 6 현재) .....	167
<표 V-12> 부산시 의회 사무처 인력현황 .....	167
<표 V-13> 경기도 사무처 정원 .....	168
<표 V-14> 전국 시·도의회 의원 및 사무처 정원현황 .....	169
<표 V-15> 시·도의회 사무처직원 1인당 담당규모(2005년도) .....	170
<표 V-16> 시·도의회 사무처직원 1인당 담당규모(2001년도) .....	171
<표 V-17> 의회사무기구의 적정 인력규모 인식 .....	172
<표 V-18> 복수직급제 도입 전후 직급비교표 .....	174
<표 V-19> 전문위원의 역할과 책임에 대한 인식 .....	176
<표 V-20> 전국 시도의회 상임위원회 및 전문위원 .....	177
<표 VI-1> 전문위원실 강화의 장·단점 .....	188
<표 VI-2> 정책연구실 강화의 장·단점 .....	189
<표 VI-3> 사무차장 신설의 장·단점 .....	191
<표 VI-4> 인사권독립의 장·단점 .....	197
<표 VI-5> 전문위원 신분에 관한 장·단점 비교 .....	202
<표 VI-6> 개인보좌관제의 장·단점 .....	207
<표 VI-7> 공동보좌관제와 (가칭)보좌관실제의 장·단점 .....	210
<표 VI-8> 인턴제의 장·단점 .....	211
<표 VI-9> 모집, 계약방식의 장·단점 .....	212

## <그림 차례>

<그림 II-1> 주민수요의 실현과정 .....	10
<그림 II-2> 지방정부의 기관구성 유형 .....	20
<그림 II-3> 지방정부의 정책과정구조 .....	34
<그림 II-4> 지역정책과정과 지방의회의 권한 .....	35
<그림 II-5> 지방의회의 위임과정모형 .....	43
<그림 II-6> 광역의회 정책보좌기능 구성 요소 .....	49
<그림 III-1> 국회사무처 조직도 .....	51
<그림 III-2> 국회의 입법·정책지원체계 .....	52
<그림 III-3> 국회지원조직의 개념도 .....	53
<그림 III-4> 법제실 조직 및 업무분장 .....	54
<그림 III-5> 국회예산정책처 조직구조 .....	55
<그림 III-6> 한국의원 보좌관의 규모변화 .....	66
<그림 III-7> 미국의 의정활동 지원체계 .....	71
<그림 III-8> 영국의 의정활동 지원체계 .....	81
<그림 III-9> 일본의 의정활동 지원체계 .....	85
<그림 IV-1> 메릴랜드 주의회 기관구성 .....	107
<그림 IV-2> 메릴랜드 주의회 입법서비스부 기관구성 .....	111
<그림 IV-3> 워싱턴 시의회 기관구성 .....	116
<그림 IV-4> 도쿄도의회 의회국 조직 .....	126
<그림 IV-5> 가나가와현 의회사무국 기구 .....	128
<그림 IV-6> 요코하마 시의회 사무국 기구 .....	130
<그림 IV-7> 영국의 기관구성 형태 .....	132
<그림 V-1> 서울시 사무처 조직도 .....	146
<그림 V-2> 경기도 사무처 조직도 .....	147

<그림 V-3> 부산시 의회사무처 .....	148
<그림 V-4> 지방의회 조직체계의 개념도 .....	149
<그림 VI-1> 서울시 조직개편도(구상) .....	190
<그림 VI-2> 지휘·감독권 이원화에 따른 인사제도의 문제점 .....	192

# I. 서 론

## 1. 문제제기

지식정보사회의 도래, 세계화와 지방화, 시민사회의 빠른 성장과 더불어 분권과 자율, 탈권위와 창의성 등이 중시되는 새로운 환경의 변화를 맞이하고 있다. 따라서 그동안 효율성 중심의 중앙집권체제로는 변화되는 환경에 적절히 대응할 수 없으며, 미래의 국가발전과 성장을 기하기 어렵게 되었다. 즉, 국가의 매개 없이 지방이 직접 세계에 직면하는 분권적이고 분업적인 관리시스템이 요구된다는 것이다.

이러한 인식에서 비롯하여 참여정부는 지방활력을 통한 분권형 선진국가라는 비전 아래 7대분야 20대과제를 포함하는 지방분권 로드맵을 발표하고(2003년 7월), 이러한 정책노력을 뒷받침할 제도적 장치로서 지방분권특별법을 제정하는 등(2004년 1월) 지방분권에 대한 적극적 의지를 나타내고 있다. 이와 같은 지방분권은 지역의 의사결정을 지역에서 스스로 함으로써 국가운영을 통합형관리시스템으로부터 분산·분업형시스템으로 전환하는 것을 의미하며, 이에 따라 국가 전체의 발전이 지방의 발전을 통하여 이루어진다는 시각의 변화를 필요로 한다.

지방분권을 가속화하고 성공적인 정착을 이루기 위해서는 지금 보다 자치역량을 한층 더 강화해야만 한다. 이를 위해 지방정부의 집행기관은 물론 의결기관인 지방의회의 역할·기능도 새롭게 정립되어야 한다. 특히 지방의회의 경우 지역사회 발전의 중추적 기관으로서 전문성과 민주성의 제고, 국제적 감각의 함양, 집행기관과의 협력과 견제를 통한 지역발전, 주민복지 증진과 삶의 질 제고를 위한 창조적 정책 개발, 그리고 주민들과 함께하는 민주의정 구현

등 그 역할과제를 재인식하고 재정립해야 한다(최봉기, 2001).

우리나라의 지방자치제도는 기관구성에 있어 기관분리형제도를 채택하고 있다. 즉, 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의 의결기관으로서 지방의회를 두면서 외부적으로 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통합관리하는 집행기관을 두고 있다. 지방의회와 집행부는 법령에 의해 각각의 권한을 부여받고 상호 견제와 균형을 이루면서도 어느 한쪽이 다른 쪽의 권한을 침해할 수 없는 권한의 분리와 배분원칙에 입각해 있다.

지방의회는 집행부에 대한 감시를 핵심기능으로 하고 이러한 기능의 수행에 필요한 공식적인 권능을 부여받은 조직이다. 보다 구체적으로 지방의회는 주민의 의사를 대변하는 주민대표기관으로서의 지위, 재산권 행사, 의무부담, 권리포기 등 자치단체의 중요 정책결정사안에 대해 지방자치단체의 최종적인 의사를 확정하는 의결기관으로서의 지위, 조례를 제정하는 입법기관으로서의 지위, 그리고 집행부에 대한 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 유지하는 행정감시기관으로서의 지위를 지닌다. 그리고 이러한 지위를 유지하기 위하여 조례 제정 및 개·폐권, 예산심의 및 확정권, 결산 승인권, 청원 수리권, 행정사무에 대한 감사권과 조사권, 집행부에 대한 서류제출 및 출석증언 요구권, 주민청원의 집행부 이송과 처리 요구권 등의 권한을 지닌다(최흥석, 2004).

이처럼 지방의회가 담당해야 할 역할은 막중하지만, 1991년 지방의회가 부활된 이래 지금까지 지방의회가 제 기능을 발휘하지 못하고 있다는 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 그동안 지방의원은 부여된 역할을 충실히 수행하기 위하여 개인의 역량을 제고하는 동시에 제도적 기반을 확충하기 위하여 다양한 노력을 경주해 왔으나, 반면에 전문성 부족과 자გი지역 중심적 의정활동 등과 같은 문제점이 노출되고 있으며, 지방의회는 집행부서가 제출한 정책현안들에 대한 고무도장(rubber stamp)이나 프리패스의 역할밖에는 하지 못한

다는 비판이 계속되고 있는 실정이다.

세방화(globalization), 분권화시대에서 지방의회와 지방의원의 역할이 더욱 더 강화되어야 한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 왜냐하면, 지방의회의 정책결정능력이 지방화와 분권화의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요소이기 때문이다. 이에 따라 지방의회의 위상을 새롭게 정립해야할 필요성이 지방의회 내외로부터 강하게 제기되어 왔으며, 이를 위한 방안의 하나로 지방의회에 대한 정책보좌기능의 강화를 통해 지방의회의 전문성 제고를 도모해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이다.

## 2. 연구의 목적

지방의회는 지역주민의 대표기관인 동시에 의사결정기관이며, 견제와 균형의 원리에 입각하여 집행기관의 행정을 감시·감독하는 기관이다. 따라서 지방의회의 정책형성 기능을 제고하고 집행기관을 적절히 통제하기 위해서는 무엇보다도 지방의회가 전문지식과 정책정보를 토대로 체계적인 정책활동을 수행할 수 있어야 한다.

따라서 지방의회 의원들의 전문적인 정책활동은 지방의회를 분석·평가하는 중요한 기준이 되는 것이다(심익섭, 1997: 74). 그러나 앞서 지적한 바와 같이 우리나라의 지방의회는 전문성 부족으로 인하여 아직까지 집행부서가 제출한 정책안에 대해 형식적인 수준의 검토밖에 하지 못한다는 비판을 받고 있다. 이는 의회의 정책결정 능력에 한계가 있다는 비판이라고 할 수 있다.

이러한 비판적 견해는 지방의회가 복잡하고 다양한 정책문제에 대하여 전문적 분석과 정보 없이 주관적 직관에 따라 판단을 내린다거나, 지방의회의



결정은 문제의 정확한 이해와 체계적인 정책분석 등이 결여된 임시방편적 성격을 지니기 때문에 다분화된 의회의 구조, 제한된 회기, 다양한 의견을 반영해야 하는 본연의 기능상 전문적 토론이 어렵다거나 하는 것을 그 근거로 제시한다(김순은, 1994). 결국 지방의회가 제 기능을 수행하고 신뢰를 쌓기 위해서는 지방의회가 다양하고 복잡한 정책문제를 처리할 수 있는 고도의 전문성과 기술성을 갖고 있어야 한다. 지방의회는 다양하고 복잡한 전문성과 기술성은 의원들의 자질과도 관계가 있지만, 실제에 있어서는 지방의회가 심의하는 사항이 점차 전문성과 기술성을 띠고 있는 현실에서 전문지식을 보유한 의원이 충원을 기대하기에는 많은 무리가 따른다는 한계가 있다.

특히 지방의회와 집행부간에는 집행부의 복잡하고 다양한 행정업무에 대해 정보의 비대칭성이 존재하게 되고, 이로 인해 집행부의 집행과정이나 사업 평가가 정책과정에 환류되지 못하여 지방의회가 집행부를 적절히 통제하지 못하는 결과를 가져왔다(박병식·이준호, 2005). 따라서 지방의회는 역할을 적절히 수행하기 위해서는 지방의회는 정책활동에 필요한 전문지식과 정책정보를 지원해 줄 수 있는 지방의회 정책보좌 기능이 강화될 필요가 있는 것이다. 이런 이유에서 선진국의 지방의회들은 정책역량을 제고시키기 위한 방안의 하나로써 정책지원 장치로서 정책보좌기구를 지속적으로 강화시키고자 노력해왔다. 지방의회 사무기구를 비롯한 정책보좌 기능은 지방의회 의정활동의 활성화 및 향상에 그만큼 밀접한 영향을 미치기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 광역 지방의회는 전문성 향상과 정책능력의 제고를 위하여 광역 지방의회는 정책보좌기능 활성화 방안을 모색하고자 한다. 구체적인 연구목적은 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방정치의 맥락과 지방의회는 위상, 정책과정에서 지방의회는 역할기능과, 지방의회-집행부간 관계에 관한 이론적 토대를 정립하고자 한다.

여기서 지방의회의 전문성 제고와 정책능력 향상을 위한 정책보좌기능의 필요성에 논의에서 위임자·대리인 이론을 적용하여 본다.

둘째, 광역지방의회의 정책보좌기능은 기본적인 매커니즘에 있어서 국회의 정책보좌기능과 유사하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 광역지방의회의 정책보좌기능에 대한 모델로서 국회의 기능체계를 참작할 수 있을 것이다. 따라서 국회의 정책보좌기능체계를 살펴보고 시사점을 얻고자 하였다.

셋째, 주요 선진국의 지방의회에서 시행되고 있는 정책보좌기능에서 벤치마킹할 수 있는 사례를 조사하고자 한다. 오랜 지방자치의 역사 속에서 지방의회의 역할·기능체계가 정립되어 있는 주요 선진국의 사례들은 지방의회의 정책기능 활성화를 모색하고 있는 우리에게 시사점을 줄 수 있을 것이다.

넷째, 우리의 광역지방의회 정책보좌기능의 실태를 살펴보고자 한다. 이러한 실태분석에서 정책보좌 조직체계, 인력관리, 보좌인력의 전문성이라는 측면으로 구분하여 살펴봄으로써 현재 우리의 광역 의회의 정책보좌기능의 구체적인 실태와 문제점을 파악하고자 한다.

다섯째, 광역지방의회 정책보좌기능 활성화를 위한 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 실제적인 정책대안이 될 수 있도록 우선 기본방향을 정립한 후 구체적이고 세부적인 대안을 제시하고자 한다.

### **3. 연구범위와 방법**

본 연구는 광역지방의회 정책보좌기능의 활성화 방안을 모색하기 위하여 다음과 같은 연구 범위를 설정하였다.

첫째, 정책보좌기능의 활성화를 모색하는 지방의회의 범위에 있어서 기초 의회의 경우는 제외하고 광역의회 수준으로 한정한다. 또한 광역의회 중에서도 서울시 의회를 중심으로 분석하며 이를 통해 문제점과 방안을 도출한다.

둘째, 본 연구는 지방의회의 정책능력 제고라는 대전제에서 출발하는 것이지만 의원의 자질이나 전문성 등 지방의원의 정책능력에 대한 것은 제외하고, 연구의 초점은 지방의회에 대한 정책보좌기능에 한정한다.

셋째, 지방의회 사무처 기구의 역할구성은 정책지원과 행정지원으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 연구목적에 따라 주로 정책지원과 관련된 역할을 중심으로 분석한다.

넷째, 정책보좌기능의 구성요소로는 의회사무처를 중심으로 한 조직체계와 보좌인력의 관리, 보좌인력의 전문성으로 구분하여 살펴본다. 구체적으로 조직체계는 의회사무처의 조직체계에 대하여, 보좌인력관리에는 지방의회의 인사권에 관해, 보좌인력의 전문성은 유급보좌관제도에 초점을 두고 분석한다.

연구방법은 정책과정에서의 지방의회의 위상과 정책보좌기능 강화에 대한 이론적 논리를 구성하기 위하여 문헌 조사를 통한 기술적·서술적 접근 방법을 이용하였다. 또한, 국회의 정책보좌기능, 주요국 지방의회의 정책보좌기능에서 시사점을 도출하기 위하여 비교 접근방법을 이용하였으며, 현장에서 느끼는 문제점과 개선방안을 도출하기 위하여 관계자를 통한 면접방식을 병행하였다.

## Ⅱ. 지방의회 정책보좌기능에 관한 이론적 배경

### 1. 지방정치의 맥락과 지방의회의 위상

#### 1) 지방정치와 지방의회의 위상

본래 중앙정치는 국정운영을 둘러싸고 전개되는 정치이고, 지방정치는 지방의 주민생활과 직결된 공적업무를 중심으로 한 정치이다. 중앙이나 지방은 각자의 담당영역이 어느 정도 존재하면서도 상호 깊은 관련성이 있다(심익섭, 2004: 6). 이런 관점에서 보면 지방정치란 중앙정치와 대비되는 개념으로서, 중앙정치가 국가의 권위적인 결정과정에 초점을 맞춘다면 지방정치는 지역이라는 한정된 영역의 지역적인 사안에 관심을 모은다. 정치가 공적 가치나 공공재에 대한 의사결정의 과정이라면, 지방정치란 지방의 희소한 자원의 권위적인 배분을 의미한다. 따라서 정치는 자연히 공동체 내부의 상호작용과 정부라는 제도를 다루게 된다(이달곤, 2004: 42).

지방정치는 자치를 그 핵심으로 한다. 자치는 자기의 자율적 규율이므로 진정한 의미의 민주주의를 실현하는 길이다. 지방정치를 자치적 성격으로만 규정하기는 어렵지만 지방의 공동사를 지역주민들이 자율권을 가지고 결정한다는 의미에서 자치가 근간을 이루고 있다. 이에 따라 자유주의론자들은 지역주민의 의사가 상대적으로 잘 반영될 수 있는 지방정치를 민주주의에 더욱 가깝고 민주주의의 이상이 잘 구현될 수 있다고 보았다.

지방의회는 지방의 대표들로 구성되는 합의제 정책결정기구로서 지방자치의 핵심기관이 된다. 지방의회는 지역 내에서 발생하는 문제를 권위적으로 결정하는 의사결정의 중심에 위치하고 있다. 즉, 지방의회는 정책결정, 지방정부

의 감시와 통제, 법령제정, 분쟁조정 및 민원해결을 통해 지역에 봉사하는 역할을 수행한다. 그러므로 지방의회는 지방자치의 행위자 중에서도 가장 중요한 위치를 차지한다(심익섭·손경희, 2000: 108). 이 말은 지방의회의 권위의 기초는 주민의사가 의회를 통하여 반영된다는 것에서 출발한다는 것을 의미한다. 따라서 지방의회는 단순한 집행기구와의 관계에서가 아니라 민주주의 체제라는 보다 넓은 틀 안에서 이해되어야 한다. 즉, 주민, 각종 민주주의제도, 집행기구 등과의 다면적 관계에서 지방의회의 위치, 역할, 기능, 그리고 활동이 설정되어야 한다.

엄격한 법적 기준과 전문성에 의하여 구성되는 집행부에 비하여, 지방의회는 주민들 중에서 대표자를 선정하여 구성되는 합의제 기관이기 때문에 민주주의가 공고화되지 못한 상황에서는 그 발전이 더딜 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지방의회는 지방정부의 구조나 그 기능의 범위와는 관계없이 지방정부의 최고의사결정기관이 된다. 우리나라 헌법도 이점을 선언하고 있다. 이러한 점 때문에 지방의회의 적절한 역할수행이 지방자치의 발전에 결정적인 영향을 미치게 되는 것이다. 지방의회는 지방자치가 발전되는 과정에서 핵심적인 역할을 하는데, 특히 지역주민과 지방정부를 연결하는 고리로서의 역할이 중요하다. 이 점은 지방자치가 직접민주주의적 성격이 강하고, 국회와는 달리 지방의회는 주민들과 일차적인 관계를 형성하고 있기 때문이다(이달곤, 2004: 229).

그러나 의회민주주의자들이 기대한 것처럼 의회는 정책을 형성하는 곳이며, 집행기관은 이를 실현하는 곳이라는 정치·행정이원론은 이미 고전적인 신화가 되고 있다. 즉, 의회가 조사권을 행사할 뿐만 아니라 공무원들에게 설명할 것을 명령할 수 있지만, 현실적으로 볼 때 주민의 대부분의 요구가 직접 집행기관을 통하여 전달되는 경우가 압도적으로 많다. 따라서 주민들의 요구

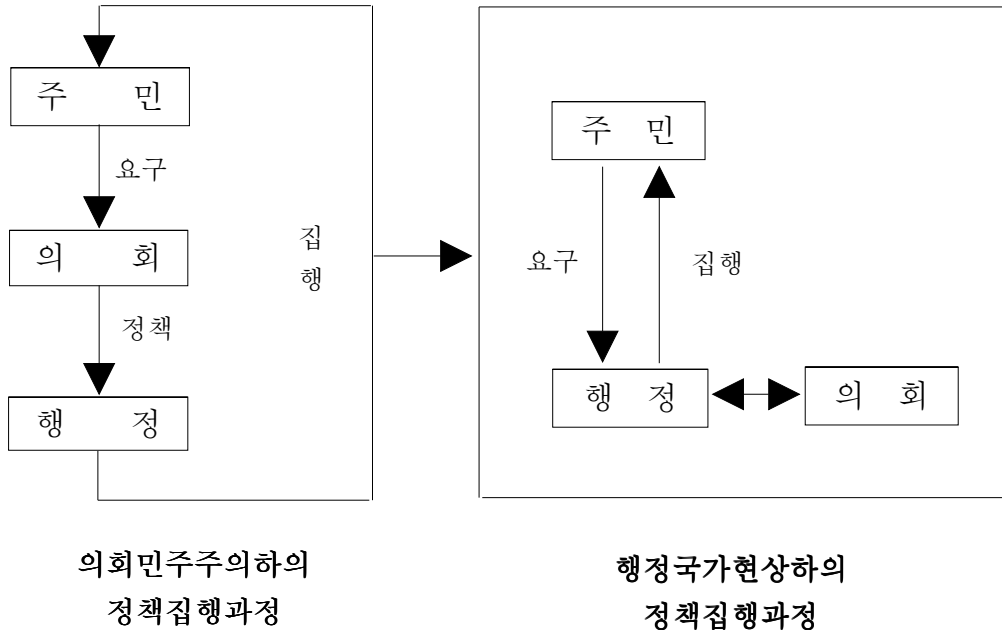
는 실제로 그 대부분이 행정수요로서 행정기관에 제기되고 있으며, 단지 이러한 경로를 통해서 관철되지 않는 사항만을 의원을 통하여 의회에 제기하는 것이 일반적 현실이다.

이러한 결과로서 정책형성이라는 점에서 볼 때 일반적으로 집행기관이 주된 역할을 수행하고, 의회는 오히려 보완적 역할을 수행한다고 하는 역전현상이 발생하고 있는 것이다. 이렇게 선진국을 막론하고 행정국가화 현상이 심화되는 보편적 경향에도 불구하고 오늘날 우리나라에서 집행기관의 책임자에게 책임을 묻고 비판을 가하는 4년에 한번씩 선거를 통해서만이 가능하다. 특히 주민소환 제도와 같은 직접참여제도가 구비되어 있지 않은 현실에서 집행기관을 감시하고 통제하면서 지역의 다양한 이익을 조정하는 역할은 지방의회의 고유한 역할이라는 점에서 지방의회의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다(심익섭, 1999: 147).

그러나 의회가 이러한 비판적·통제적 역할을 포기하고 집행기관과 밀착하는 경우, 그리고 정책형성을 생산적으로 주도하지 못할 경우 주민들은 의회를 제치고 직접적으로 집행기관에 참여를 하게 된다. 즉, 주민들은 고전적 의회민주제에서 탈피하여, 각종의 요구들을 의회가 아닌 행정의 장으로 가져가 결과적으로 정치참여가 아닌 행정참여로서 문제를 해결하려 들게 된다.

<그림 II-1>에서 보는 것처럼 의회제민주주의는 ‘주민→의회→행정’이라는 의사결정과정과 집행의 흐름을 가지는 것이다. 그러나 현대의 행정국가 현상 하에서는 ‘주민→행정’이라는 경로로 행정수요가 제기되고, 정책형성의 주도적인 역할을 행정이 수행하게 되어, 의회는 단지 정책형성의 파트너로서 행정을 보완적 존재 내지는 부수적 존재로 전략할 위험성도 노정되고 있다(강형기, 2001).

<그림 II-1> 주민수요의 실현과정



그런데도 더욱 심각한 것은 우리나라 지방의회의 위상전락은 행정국가 현상이라는 일반적인 요인 외에도 오랜 중앙집권적인 통치체질과 중앙집권적인 사무배분이라는 것에 의하여 더욱 심화되고 있는 것이다. 따라서 이제 우리에게 제기되는 과제는 의회의 기능회복을 도모하기 위한 제도적인 노력과 아울러 의원 개인의 역할 변혁을 위한 자세 정립에 최선을 다하는 것이다.

## 2) 지방의회의 지위와 기능

지방정부의 기관중 최고의결기관으로서의 지방의회는 주민의 대표기관, 의결기관, 입법기관, 집행부의 감시견제 기관으로서의 지위를 갖는다(강용기, 1999: 190-192; 최인기·이봉섭, 1995). 이러한 지방의회의 지위를 자세히 살

펴보면 다음과 같다. 첫째, 주민의 대표기관이다. 지방의회는 주민들에 의해 선출된 의원들로 구성되는 주민의 대표기관이다. 주민은 지방의 주권자이지만, 주민이 직접 통치행위에 참여하기 어렵기 때문에 간접민주제인 대의제를 통하여 자신의 의사를 투입하게 된다. 따라서 지방의회는 소수의 의원들로 구성되지만, 실질적으로는 개인이 아닌 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다.

둘째, 지방의회는 지역의 최고 의사결정기관으로서의 지위를 갖는다. 지역의 예산 및 정책, 주민, 조례제정 등 지방에 관련된 전반적인 사항은 지방의회의 최종적인 심의와 의결과정을 거쳐 수행된다. 따라서 지방의회는 지역의 최고 의결기관이자, 최종적인 의결기관으로서의 지위를 갖는다.

셋째, 지방의회는 조례를 제정할 수 있는 입법기관으로서의 지위를 갖는다. 지방의회는 자치법규인 조례 이외에도 예산과 결산, 중요 안건 등을 의결하게 되는데, 이것들이 나름대로의 구속력을 갖는다.

넷째, 지방의회는 집행기관의 감시·견제기관으로서의 지위를 갖는다. 집행기관이 인사와 재정권을 가지고 독점적인 권력을 행사할 경우 이를 견제하고 조정하는 역할을 수행하는 것이 지방의회이다. 즉, 의안의 심의, 서류제출 요구 및 출석답변 요구권, 행정사무 감사 및 조사권 등을 통해 집행기관을 감시 견제하는 기능을 수행한다.

이상과 같은 지위를 갖는 지방의회는 국회보다는 협소하지만 매우 다양한 기능을 수행한다. 일반적으로 국회가 체제유지기능, 대표기능 그리고 정책결정 기능을 수행하는 것으로 지적되는데(Mezey, 1979: 3-7), 지방의회도 그 성격과 범위가 다르기는 하지만 국회와 동일한 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 지방이라는 한정된 구역 내에서 체제를 유지하는 기능, 주민을 대표하는 기능, 그리고 지방정부의 기본적인 업무를 결정하는 의사기능을 수행하게 된다(이달곤, 2004: 230-232).



첫째, 지방의회의 체제유지기능은 지방민주주의의 이념을 실현하는 규범과 제도를 유지하는 기능을 의미한다. 지방의회는 지방자치라는 민주주의의 기초 이념을 구체적인 현장에서 구현하는 생활정치적 장으로서의 의미를 갖는다. 현실적으로 지방의회가 없는 현대 민주주의는 존재하지 않는다. 그 관행과 제도적 모습은 매우 다양하지만 기본적으로 지방의회가 지방 민주주의의 중심에 위치하고 의회의 활동을 통하여 민주주의의 현재적 의미가 확산되게 된다.

지방의회의 체제유지기능은 의회를 통하여 주민의 요구와 지지가 반영되고, 이것이 의회의 활동을 거치면서 하나의 성과로 전환되는 정치체제적 관점에서 이해될 수 있다. 하나의 하위체제인 정치체제가 존속하고 발전하기 위해서는 환경과 부단한 생산적 관계를 유지하여야 하는 것은 물론 하나의 통합적 체제로서 투입과 전환, 그리고 산출과 환류기능을 유기적으로 수행하여야 한다. 지방의회는 바로 이러한 기능을 수행하는 중심에 위치하여 체제유지기능을 수행한다.

두 번째는 대표기능의 수행이다. 민주주의체제에서 지방의회는 주민들에 의하여 선출된 의원들로 구성된다. 따라서 지방의회는 민주적 대표성을 가진다. 지방의회는 주민의 대표기관이기 때문에 전체 주민을 대표하는 기능과 대표성에 기초하여 활동의 정당성을 확보하고 권한을 행사하게 된다. 대표기능이란 주민의 의사를 대표하여 이를 지방정부의 의사결정에 반영하는 기능으로서, 어떤 개인이나 집단의 의견을 반영하는 것이 아니라 주민 전체의 일반의지를 의회활동과정에서 반영한다는 간접민주주의 원리를 반영하는 것이다. 따라서 그 범위는 매우 포괄적이며 의회는 주민과의 관계에서는 물론이고 넓게는 중앙정치권이나 중앙정부와의 관계에서, 좁게는 집행부와의 관계에서 대표기능을 발휘한다.

세 번째로는 지방의회의 의결기능이다. 지방의회의 대표기능이 기능의 생

성과정에 초점을 둔 것이라면 의결기능은 그 활동에 초점을 두고 있는 기능이다. 이 기능은 조례의 제정과 개정권한을 가지는 입법기능과 집행기능을 감시·감독하는 통제기능으로 세분화 할 수 있다.

지방정부 운영의 골간이 되는 입법권한이 의회에 속한다는 것은 의회가 기본적인 사항을 결정하는 중요한 기구임을 의미하는 것이다. 이러한 기본적인 범주 아래서 집행부의 업무가 처리될 수 있다. 그리고 의결기구와 집행기구가 분립된 기관분립형 지방정부에서 지방의회가 집행부에 대하여 행정조사와 감독활동을 수행하는 것도 주민을 대표하여 가지는 의결기능을 가지는 것을 의미한다. 이러한 의결기능은 의회가 전체 주민의 대표로서 수행하는 기능으로서, 간접민주주의의 핵심적인 기능이다. 다만 지방의회의 의결기능은 지방정부가 가지는 일정한 한계에 따라 그 범위가 한정되며, 합의제 기구의 특성이 반영되어 그 구체성도 제약을 받게 된다.

이상과 같은 지방의회의 기능을 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 지방의회의 기능

기 능	세 부 내 용
체제유지기능	- 지방민주주의 이념을 실현하는 규범과 제도의 유지 - 민주주의 기초이념을 생활 속에서 실현하는 생활정치 의 장 마련
대표기능	- 주민투표에 의해 선출된 민주적 대표성 확보 - 주민 전체의 일반의지를 의회 활동과정에 반영
의결기능	- 조례제정 및 개정권한 등 입법기능 - 집행기능을 감시·감독하는 통제기능

자료: 이달곤, 2004: 232.

### 3) 지방의회의 주민대표성

지역 주민들에 의하여 선출되는 의원들로 구성되는 지방의회는 유권자가 지방정부에 요구하고 싶은 내용을 대변하고, 이를 정책에 반영해 주민의 기대를 충족시키는 역할이 기대된다. 즉, 각기 다른 주민들의 이해를 반영하고 조정하는 것이 의회의 중요한 역할이다. 따라서 의회를 구성하여 유권자가 바라는 바를 지방의회에 반영하려는 노력을 의미하는 대표성이 지방의회의 성격을 규명하는 중요 요소가 된다.

주민의 의사를 입법이나 정책결정과정에서 어떻게 반영시키고 있는지를 규명하는 이론이 대표성 이론(theory of representation)이다(이달곤, 2004: 225). 지방의회 의원은 공동체의 이익인 공익을 신장시키는 활동과정에서 대표성을 실현하게 된다. 서로 상충하는 개별 이익들이 있을 때 이 상충관계에 유념하면서도, 공동체인 지역의 공익을 신장시켜야 하는 것이 의원과 의회의 중요한 책무이다. 이 과정에서 유권자들로부터 받았던 위임을 의정활동에서 충실하게 반영하여야 한다.

지방의회의 대표성은 지방자치제도에서 중요한 역할을 한다. 지방자치를 민주주의의 뿌리라고 하는 이유는 그곳에 지방정치의 핵심적 의미가 내재되어 있기 때문이다. 그러나 현실적으로는 선거직 공직자가 주민을 대표한다는 것이 용이하지 않은 않다. 유권자들이 나름대로의 이유에서 후보자들을 지지하였지만 각 투표때마다 자신의 투표 이유와 기준이 다를 수 있다. 또한 주민의 자치의식 결여는 물론 특히 지방의회에 대한 언론이나 여론의 무관심, 중앙집권적 정치행정문화 등이 이러한 경향을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다.

특히 지방의회의 주민대표성 확립의 최대 장애요인으로서 제도적 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 의결기관과 집행기관의 정치과정을 생각하지 않은

지방자치단체 기관구성 때문에, 기관대립형의 장점을 살리지 못한 채 지방의회의 행정통제능력에 제한을 가하고 있다. 그런가 하면 단체장에 비하여 지방의회의 열악한 권한은 상호견제를 불가능하게 하고 의결기관에 대한 집행기관의 우위현상을 보편화시키고 있기도 하다. 지방의회의 행정사무 감사권과 조서권이 있다고는 하나(지방자치법 제36조 4항), 자치단체장의 재의요구권이나 선결처분권 등에 의해서(제56조) 양대기관간의 균형은 기대하기 어렵게 되어 있는 실정이다.

여기에다 지방정책과정에서 나타나는 제 주체들의 행태적 요인까지 가미되면 지방의회의 한계는 더욱 분명해진다. 정책과정에서 핵심이라 할 수 있는 자치단체장의 의회를 보는 시각은 물론, 지방의원들의 의정활동에 대한 지방공무원들의 행태, 즉 협조태도나 지방의회에 대한 인식은 그렇게 긍정적이지 못하다(박종주, 1994: 250). 지방공무원들에 대한 지방의원들의 불만족과, 지방의원의 의정활동에 대한 지방공무원들의 부정적 시각은 결국 지방정책과정의 난맥상을 그대로 노출시키는 것이라고 할 수 있다. 이러한 행태적 요인들은 급기야 지역주민의 태도에도 영향을 주게 되어 지방의회에 대한 주민들의 부정적 인식을 유발시키는 요인이 된다는 점에서 심각성이 더해지고 있다(송창석, 1992 참조).

한편 광역의회에의 정당참여 문제는 중앙정치의 구태의연한 행태가 지방의회에 여과없이 투입되어 지방정치과정에 저해요인이 되고 있다는 비판적 시각이 있는 것이 사실이다. 그러나 지방정치의 활성화와 그를 위한 지방의회의 정치력 강화는 필히 중시되어야 할 부분임을 간과하지 말아야 한다. 정당의 시너로 전락한다는 문제점보다, 오히려 지방의회의 정치력을 제한하는 구조적 한계가 의회활동을 무력화시키기도 한다는 것이다(심익섭, 1995: 231).

물론 지방자치제가 곧바로 정치발전의 성공을 의미하지는 않으나 최소한

지자체가 정치발전과 민주화 정착의 제도적 마무리 수단임은 분명하며, 나아가 새로운 정치적 시험무대가 된다는 점에서 한국정치의 또 다른 기회임에는 틀림없다. 이를 바탕으로 지방정치의 독립이 가능하고, 정치적 독립에 의하여 지방정치의 활성화와 정치발전의 토대가 형성될 수 있다.

궁극적으로 지방의회는 법적·제도적 기능을 충실히 수행하는데 그치지 않고, 이를 근간으로 하여 보다 적극적으로 그 역할기대(Role Expectation)에 부응하는 방향으로 활동영역을 확대해 나갈 것이 요청되고 있다. 특히 지방의회의 주민대표성을 강화하기 위한 핵심은 역시 의회가 지역정책 과정에 주민의사를 분명하게 반영하는 과정에서 나타난다고 할 수 있다. 구체적인 예를 들면 정책개발 및 제안역할의 수행과 관련하여 성공적인 정책결정을 위한 절차 및 방법 그리고 구체적 정책개발 가능분야 등을 지방의회 입장에서 정리해보면 다음과 같다(심익섭·손경희·임병연 외, 2000: 50-52).

첫째는 성공적인 정책목표 설정(Successful Goal Setting)에 지역주민의 입장을 반영하는 것이다. 이를 위해서는 지방의회 의원 개개인의 정책관련 목표를 익년도 지방정부의 정책목표로 전환시키는 과정이 효율적으로 이루어질 것이 요청된다. 지방의회는 다양한 가치관과 태도를 가진 의원으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 특히 광역의 경우 정당의 영향력 등으로 공동의 일치된 의견을 도출해내는 일이 그렇게 쉽지는 않다.

둘째는 구체적 정책개발 가능분야들을 찾아내야 한다는 점이다. 정보공개 제도를 예로 들 수 있는데, 이것이 실효를 거두기 위해서는 청구공개의 인정과 함께 집행부 스스로의 정부공표제의 정착이 중요하며 지역정보체제(Geographic Information System/GIS)의 확충(지역별 예산제도 포함) 등이 아울러 필요하다. 외국의 경우도 이러한 분야는 주로 의회 또는 시민단체가 주창하여 입법이 추진되었다. 또 다른 사례로는, 서비스 배분상의 형평성

(Distributional Equity)의 실현을 위한 관심 제고라던가, 환경변화에 대응하는 정책개발 등이 급변하는 정치, 경제, 사회변화에 능동적으로 대처할 수 있는 정책의 개발이라는 측면에서 중시해야할 분야이다. 민주화, 지방화, 세계화, 정보화 등의 급속한 환경변화에 있어 특히 과거 중앙집권 시대와는 달리 스스로 환경변화에 대응태세를 갖추어야 하며, 이를 위해서는 지방정부의 정책개발 노력은 물론 지방의회의 능동적인 정책개발 노력과 집행부에 대한 촉구가 요구된다.

이와 같이 지방의원과 지방의회가 주민의 대표로서 주민의 의견을 지역정치과정에 투입하고 주민들의 의사를 충실하게 구현하기 위해서는 그들이 의사가 무엇인지를 정확히 파악하고, 이를 구현할 수 있는 최선의 대안을 모색하는 것이 필요하다. 그러나 무보수 명예직으로서 생업과 의정활동을 동시에 수행하는 지방의회로서는 그러한 기능을 충분히 달성하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 바로 이러한 점을 보완하기 위하여 지방의회의 전문성과 정책능력을 제고시킬 필요성이 있으며, 이를 위해 지방의회에 대한 정책보좌기능을 활성화시킬 필요성이 제기되는 것이다.

#### **4) 지방의회의 역할**

지방자치단체의 최고 의사결정 기관으로서 지방의회의 가장 중요한 역할은 집행부에서 입안한 정책의 수동적 심의 또는 의결에 그치지 않고 적극적으로 지방정부가 기본적으로 추구해야 할 정책의 전개 및 제언을 통하여 지방행정을 바람직한 방향으로 정향시키는 것이다. 이 역할의 중요성은 의회가 집행부에서 제출하는 각종 안건의 부적합성을 지적하면서도 그 대안을 제시하지 못하는 경우를 생각하면 쉽게 이해될 수 있다(심익섭·손경희·임병연 외, 2000).

정책입안 및 결정은 의회의 본래적 역할이며 집행부는 이를 토대로 지방의회가 제시한 지방행정의 기본방향에 입각하여 세부 시행계획을 수립·집행하는 것이 본래적 역할이라고 할 수 있다. 정책개발 및 제안역할의 수행과 관련하여 성공적인 정책목표 설정을 위한 절차 및 방법 그리고 구체적 정책개발 가능분야를 제시해야 한다는 것이다.

둘째, 집행부에 대한 견제 및 협조의 역할이다. 우리나라의 지방정부는 기본적으로 의회와 집행부간의 기관대립주의를 채택함으로써 양자간의 견제를 통한 지방행정의 종합적 효율화를 도모하고 있다. 따라서 집행부에 대한 의회의 기본적 역할은 예산 및 재정에 대한 통제, 일반행정에 대한 적절한 견제에 있다.

지방의회가 집행부를 적절히 통제하기 위해서는 감사조사 기능의 강화, 예산 및 재정통제기능의 강화, 의결기능의 강화 즉, 자치단체장의 행정행위 중 의회의결을 거치는 사항의 범위를 합리적 수준으로 확대하는 등의 조치가 필요하다. 그러나 의회와 집행부간의 지나친 견제 또는 대립은 지방행정의 마비현상을 가져올 우려가 있다. 물론 현행 지방자치법상 의회해산권이나 자치단체장 불신임권 같은 강력한 상호 견제수단은 인정되지 않고 있으므로 양 기관간의 극단적인 대립가능성은 상대적으로 덜하나 양자간의 불협화에 따른 행정효율의 저해요인은 상존하고 있다.

셋째, 지역발전의 촉진자로서의 역할이다. 지방의회는 지방자치의 실시로 인해 야기되는 부분적, 근시안적인 지역개발 성향을 지양하고 전체적, 장기적인 안목으로 지역개발을 선도해 나가야 할 것이다. 이를 위해 집행부와와의 협조관계 유지를 통한 지역문제의 공동해결 노력, 공공수요의 광역화 추세를 고려하여 주변 자치단체와의 협조 및 조정 강화가 요구된다. 아울러 지역발전을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 먼저 지역수요가 무엇인지, 그 우선순위

는 어떠한지에 대한 파악이 선행되어야 한다.

넷째, 적극적 여론수렴 및 홍보자로서의 역할이다. 주민대표기관으로서의 지방의회는 주민여론을 정확히 파악·수집하여 적극적으로 행정과정에 반영시키는 노력 즉, 여론수렴 및 지방행정에 대한 주민의 이해증진을 위한 노력인 홍보를 동시에 기울일 것이 요청된다. 이는 주민대표기관으로서의 의회의 지위에 상응하는 최대의 역할이라고 할 것이다. 여론수렴이란 여론의 수집 및 수집된 여론의 행정과정에서의 반영(Reflecting Public Opinion)을 의미하는 것으로서 여론수렴은 일방적이 아니라 쌍방적인 활동을 의미한다.

## 2. 지방정부의 정책체제와 지방의회

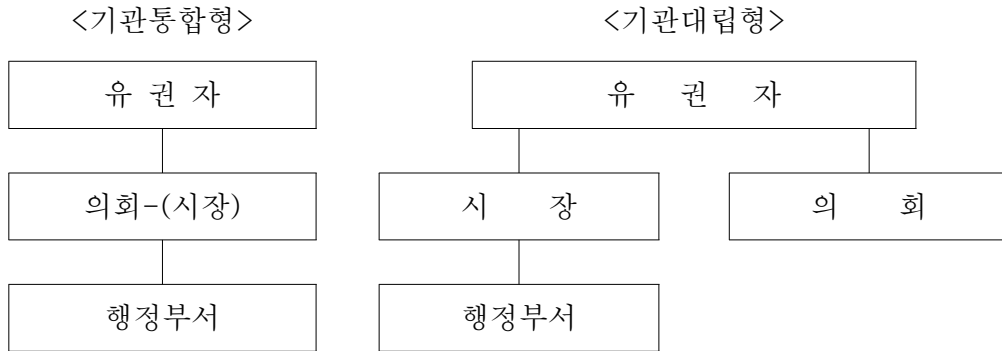
### 1) 지방정부의 기관구성 형태

지방정부의 권력구조는 제도적으로 지방정부가 어떤 형태를 취하고 있느냐 하는 기관구성과 가장 관련이 깊다. 지방정부의 기관은 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관인 지방의회와 의결기관에서 결정된 자치단체의 의사를 집행하는 집행기관인 자치단체의 장으로 구성되는 것이 일반적이다. 그러나 그 구성방법이나 구체적인 형태는 각 나라마다의 역사적 전통이나 정치·사회적 문화, 지역적 특성에 따라 다르게 발전되어 왔다.

지방자치단체의 기관구성 형태를 유형화 하면 결정기능과 집행기관을 단일의 기관에 귀속시키는가 또는 각각 분리하여 분담시키는가에 따라 <그림 II-2>와 같이 기관통합형과 기관대립형으로 구분할 수 있다.



<그림 II-2> 지방정부의 기관구성 유형



자료: 황아란, 1997: 5.

기관통합형은 권력통합주의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의사결정기능과 집행기능 모두를 지방의회에 귀속시키는 형태이다. 기관통합형의 대표적인 예로는 영국의 의회제와 미국의 위원회제가 있다.

기관통합형 기관구성이 갖는 특징과 장점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방행정의 권한과 책임이 주민대표기관인 의회로 통합·집중됨으로써 이론상 민주정치와 책임정치를 구현하는데 가장 적합하다. 둘째, 기본적으로 지방의회와 집행기관간의 상호협력과 조화를 전제로 함으로써 양 기관간의 관계가 긴밀하고 협조적인 특징을 지니며, 대립과 마찰을 제거하여 행정의 안정성을 확보할 수 있다. 셋째, 정책결정과 행정집행의 유기적 관련성을 도모함으로써 정책효과의 극대화를 기하고, 주민복지를 실현함에 있어서 능률적인 행정이 가능하다. 넷째, 하나의 기관에서 의결과 집행을 책임지기 때문에 행정업무의 원활하고 분명한 수행은 물론 지방자치단체의 기관운영에 대한 책임소재가 뚜렷하다. 다섯째, 집행기관이 다수의 의원 또는 위원으로 구성되므로 자치행정이 주민의 의사에 따라 공정하고 신중하게 수행될 수 있다(황아란, 1998: 7; 정

세욱, 2000: 483).

반면 기관통합형 기관구성은 다음과 같은 단점을 갖는다. 첫째, 하나의 기관에 집중된 권력으로 인하여 독단적인 기관운영 등 주민에 대한 불이익을 방지하기 어렵다는 문제를 지니고 있다. 특히 지방의회내의 정치적 정당분포가 1당 독점적인 양상을 보일 때 정당간의 견제가 미약해 짐으로써 독단적인 기관운영의 문제가 발생할 수 있다(황아란, 1998: 7-8). 둘째, 지방행정을 총괄 조정하는 단일한 지도자 내지 행정책임자가 없으므로 행정의 종합성과 통일성을 유지하기 곤란하다. 셋째, 한 기관이 정책을 개발·시행하고 스스로 평가하므로 견제와 균형의 원리가 적용될 수 없으며 권력이 남용될 우려가 있다. 넷째, 한 기관이 정치기능과 행정기능을 동시에 수행함으로써 지방행정에 대한 정치개입의 가능성이 존재하며, 지방행정의 전문성이 경시되어 비전문가에 의한 행정이 되기 쉽다(정세욱, 2000: 483).

한편 기관대립형은 권력분립의 원칙에 따라 지방자치단체의 정책결정기능을 담당하는 지방의회와 집행기능을 담당하는 자치단체의 장을 각각 분립시킴으로써 상호 견제와 균형의 논리에 입각하여 기관을 구성하고 운영하는 형태이다. 따라서 기관대립형 기관구성의 가장 큰 특징은 지방의회와 지방자치단체의 장이 협동과 대립이라는 두 가지 요구를 동시에 지닌다는데 있다(황아란, 1998: 9). 기관대립형의 대표적인 형태가 미국과 일본의 시장-의회형이다. 미국의 시지배인-의회형도 기관대립형태에서 파생된 유형이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 지방정부의 구성형태를 기관통합형, 기관대립형 그리고 절충형으로 구분하는 시각도 있다. 이 시각에 의하면 절충형이란 기관통합형과 기관대립형의 장단점을 보완하기 위한 형태로서, 기관통합형의 경우 의회의 행정전문성이 문제가 되기 때문에 이를 보완하기 위하여 행정전문가를 행정책임자로 임명하게 된다. 기관대립형을 취하고 있는 미국에서 시지배인을 선임하여 집행권을 맡기는 경우도 절충형에 속한다고 할 수 있다(강용기, 1999: 177-179).

기관대립형 기관구성은 다음과 같은 특징과 장점을 갖고 있다(정세욱, 2000: 488-489). 첫째, 의결기관과 집행기관을 주민이 직접 선출함으로써 지방행정에 대한 주민통제가 용이하고 행정책임이 명백하다. 둘째, 시장은 임기 동안 신분이 안정되므로 주민의 신임을 배경으로 하여 소신에 따라 강력한 행정을 수행할 수 있다. 셋째, 의결기관과 집행기관을 상호 분리시킴으로써 견제와 균형의 원리에 의해 권력의 전횡과 부패를 방지하고 비판과 감시기능을 충실히 수행할 수 있다. 넷째, 단체장이 주민대표로서 정치적·행정적 능력을 발휘할 수 있으며, 단체장과 주민의 근접으로 주민의 의사를 신속하게 지방행정에 반영할 수 있다.

반면 견제와 균형의 원리로 지방의회와 집행기관의 기능과 권한이 분리됨으로써 상호 대립적인 위치에서 서로를 견제해야 하기 때문에 다음과 같은 단점을 노정하게 된다(황아란, 1998: 9-10; 정세욱, 2000: 489). 첫째, 의회와 집행기관 간에 지나친 대립과 마찰이 발생하여 능률적이고 효과적인 행정수행에 지장을 초래할 수 있다. 특히 주민들의 민주의식이 낮은 후진국일수록 이러한 문제점은 더욱 심각하다. 둘째, 시장을 직선제로 선출하는 경우 단체장의 능력문제가 발생할 수 있다. 즉, 반드시 행정능력이 탁월한 인재가 시장으로 선출되는 것은 아니므로 훌륭한 행정을 기대하기 곤란하다. 셋째, 시장은 선거에 의해서 그 지위가 주어지므로 재산의 유인에 의해 특혜의 제공이나 인사상의 배려 등의 문제가 발생할 소지가 크다.

이상과 같은 지방정부의 구성형태를 현실에 적용해 보면 두 가지의 기본적인 형태가 있다. 그것은 기관대립형인 시장-의회형(기관대립형의 변형형태로서의 의회-지배인형 포함)과 기관통합형인 위원회형이다. 미국의 경우 초창기 영국식 모델을 채택한 시장-의회형은 도시정부 형태 중에서 가장 전통적인 것이며, 동시에 가장 보편적으로 활용되는 것이다. 인구 2만 5천명이상을

가진 도시들의 60%이상이 시장-의회체제하에서 운영되고 있는 것으로 나타났다.

대립형 기관구성을 취하고 있는 현행 지방자치단체의 기관운영은 우리나라 행정의 특징이라 할 수 있는 단체장 중심의 지배적인 정치·행정 문화와 지방정치에 대한 정당의 강한 영향력, 특히 1998년 6·4 지방 선거 이후 두드러진 1당 독점적인 독점체제의 출현 속에서 지방의회의 영향력이 상대적으로 위축되고 있는 실정이다.

우리의 지방자치제도가 취하는 대립형 기관구성의 대표적인 형태로는 미국의 시장-의회형(Mayor-Council Form)으로 각각 집행기관과 의결기관을 나누어 맡아 양 기관이 시민에게 각각 책임을 지는 형태로 미국의 대다수의 시자치단체가 시장-의회형 형태 또는 여기서 약간 변형된 기관구성을 지니고 있다. 시장-의회형 기관구성 형태는 시장이 행사하는 권한 정도에 따라 다시 약시장-의회형과 강시장-의회형으로 세분되어지기도 한다.

약시장-의회형은 정부권력이 한 명의 시장에게 편중되는 것을 막기 위한 취지에서 만들어진 기관구성 형태로, 여러 명의 의원으로 구성된 의회가 고위직 공무원에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 지닌다. 시장은 시민에 의해 선출되지만 인사권, 거부권, 행정권의 행사 등에 많은 제약을 받으며 시장 외에 많은 공직자들(재정관, 검사, 전문위원회위원)이 시민에 의해 직접 선출되기 때문에 시장의 권한 범위가 매우 축소되어 있다. 이러한 형태의 기관구성은 특히 미국의 1만 명의 이하의 소도시에서 많이 발견된다.

이에 비하여 강시장-의회형은 일반적으로 시장과 의원들만이 주민에 의해 선출됨으로서 지방자치단체의 조직구조를 단순화시키면서 약시장-의회형에 비하여 시장의 권한을 대폭 강화시킨 기관구성형태이다. 여기서는 시장에게 지방행정에 대한 전적인 책임과 통제권을 부여함으로써 시장은 부서장에 대한

인사권, 예산안 제출권, 의회의결권거부권 등을 보유하게 되며, 지방자치단체의 내·외부에 있어서 강력한 정치적 리더십을 행사하고 있다. 이러한 기관구성형태는 미국 대부분의 대도시와 많은 소도시들에서 발견되고 있다.

이러한 시장-의회형의 기관운영은 대립형 기관구성체제에서 상호 견제의 권한이 얼마나 균형적으로 배분되어 있는가와 양 기관이 주요 권한을 행사하는데 있어서 사전적인 협조체제가 제도적인 측면에서 어떻게 운영되고 있는가에 따라 많이 좌우된다. 강시장 형태의 기관구성을 지닌 경우라 하더라도 시장의 인사권에 대하여 의회의 승인 또는 협의를 거치도록 하거나 집행기관의 일부 조직구성을 조례로써 설치할 수 있는 인사·조직 면에서 집행기관과 관련한 의회의 권한이 폭넓게 인정되는 경우 양 기관은 권한의 균형과 상호 협조적인 관계를 유지하는데 기여한다.

예를 들어 미네아폴리스시에서는 시의회의 의결권에 대한 견제와 균형의 장치로서 시장에게 승인·거부권을 부여하는 대신, 시의회는 시장이 행사하는 모든 인사권에 대하여 승인권을 행사하며, 시의 주요 행정기관 설치와 조직구성을 조례로서 규정할 수 있는 권한을 지니고 있다(황아란, 1997, 1998).

지방자치단체 기관운영의 효율성 측면에서 시장-의회형 기관구성은 강시장제의 경우 단체장의 리더십이 강조되는 것이 일반적인 특징이라 할 것이다. 집행기관은 단체장뿐만 아니라 시행조정기관 등 전문적인 기능을 수행하는 소속기관을 의회의 승인을 거쳐 단체장이 임명함으로써 지방행정의 전문성을 확보하고 있다. 한편 지방의회는 전문성 확보를 위하여 의원정책 보좌관의 지원 등을 들 수 있으며, 회의운영상의 규칙 등에 발언횟수와 시간을 제한하면서 능률적인 의사진행을 도모하는 사례가 많다. 특히 소의회제를 택하는 미국 지방자치단체의 경우 빈번한 회의 소집으로 활발한 의정활동을 특징으로 지적할 수 있으며, 지방의원과 집행기관의 정책위원회가 제도적으로 상호 연계되어

있는 것은 정보의 공유와 사전협의라는 측면뿐 아니라 정책과정에서의 실효성과 신속성을 높이는 효과적인 기관운영으로 평가된다.

앞에서 논의한 미국의 경우 의회시장형(49%)과 함께 의회-시지배인형(42%)의 기관구성형태가 대부분을 차지하고 있다(ICMA, 1995). 특히 전문경영화에 초점을 두고 기관구성의 변화와 개혁을 시도해온 미국의 지방자치단체에서 전문적이고 능률적인 기관운영은 의회-시지배인체제의 도입과 맥을 같이하고 있는 것으로 평가된다. 의회-시지배인형 기관구성은 효율적인 경영방식을 모방한 기관운영과 정치·행정의 분리를 목적으로 도입되었으며, 주로 인구 2만5천명 이하의 중소도시와 중산층을 중심으로 지역구성원의 동질성이 높은 교외지역에서 주로 채택되어 왔다.

의회-시지배인형 모형의 기본취지는 가능한 한 민간기업처럼 주주(유권자)가 이사회를 선출하고 이사회는 최고경영인(시지배인)을 선임하는 방식을 따르게 하는데 있다. 즉 의회는 정책을 만들어 내고, 선임된 시지배인이 이를 수행하는 것으로써 시지배인 체제의 궁극적인 목적은 행정운영에 정치적 간섭을 배제함으로써 효율적인 기관구성을 이루려하는 데 있다. 따라서 의회-시지배인형은 의회에서 선임되는 시지배인에게 모든 행정권한을 위임하는 기관구성 형태으로써 지배인은 의회가 결정한 정책을 책임지고 능률적으로 집행하는 일을 담당하며, 의회의 동의를 받아 행정부서장에 대한 임명·파면 등의 인사권을 지니는 실제적인 행정의 총책임자가 된다.

의회-시지배인형의 기관구성 하에서는 엄격한 의미의 권력분립은 이루어지지 않는다 할 수 있으며 의회가 구성된 후 의회에 대한 유일한 통제는 여론의 압력이나 주민소환제를 통해 이루어진다. 다시 말해 시정운영의 책임소재가 시장과 지방의회로 분산되지 않고 뚜렷하다는 것을 의미한다.

영국식의 기관통합형에서의 지방정부의 정책결정구조를 살펴보면 지방의

회가 최고 의사결정기관인 동시에 집행기관이 수행하는 각종 행정활동을 지휘·감독할 뿐만 아니라 지방의회가 자치행정의 중심이 되고 모든 권한이 의회에 속한다는 것을 뜻한다. 의회조직은 지방의회 내 각종 위원회와 집행기관이 긴밀한 연계구조를 지니게 되어 조직구조상 위원회 및 소위원회 밑에는 집행기관의 국이 직접적으로 연계되어 있고, 지방의회에서 직접 임명한 수석행정관이 집행기관을 총괄하며, 긴밀한 관계속에서 사무위임을 통하여 주민에게 행정서비스가 공급될 수 있도록 한다. 그러므로 의회와 집행기관의 관계는 상호보완적이고 협력적인 특징을 지닌다. 즉 주민직선에 의해 구성된 유일한 기관인 지방의회가 주민에 대하여 궁극적인 책임을 지며 지방의회는 의결 뿐 아니라 집행기관의 주요 고위 행정 관료를 선임하고 통제함으로써 의회 우위의 권력구조 속에서 집행기관과 상호 유기적인 관계를 형성한다.

공식적인 지방의회의 권한은 지방자치제도의 기관구성 형태에 의해 결정되어지는데 주요 국가의 의회 권한을 비교하면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 기관구성 유형별 주요국가의 의회권한 비교

구 분		기관대립형		기관통합형		
		일 본	대 만	영 국	프랑스	미 국
의결권	조례제정권	○	○	○	○	○
	예산결정 및 결산 승인권	○	○	○	○	○
	지방세 및 주민 부담결정권	○	○	○	○	○
	권리의 포기	○				
	청원의 접수 처리	○	○			
	행정쟁송, 화해알선, 조정	○			△	
	손해배상액의 결정	○				
	공적사회단체활동의 종합조정	○		○	○	○
집행권	주요정책·지침결정			○	○	○
	일상업무 수행 담당			○	○	○
	지휘·감독			○	○	○
인사권	의회사무국의 인사권	○		○	○	○
	주요 집행간부 임명권			○	○	○
감시통제	검사권	○	○			
	감사권	△				
	의견표명 및 출석답변 요구	○	○	○	○	○
갈등의 해결	장의 불신임 의결권	○				
자율권	규칙제정 및 기율권	○	○	○	○	○
	자율 해산권	○				

자료 : 지방의회발전 연구원, 1999: 40.

## 2) 지방의회와 단체장의 역학관계

우리나라는 지방자치단체장과 지방의회 의원을 모두 주민들의 직접선거에 의하여 선출하는 소위 이원적 대표민주제를 취하고 있다. 특히 우리나라 지방자치단체의 정부형태는 장과 의회의 이원적 직접선거, 장과 의원의 겸직금지,



의회의 의결에 대한 장의 재의요구권이라는 대통령제(수장제)적 특징을 가지고 있다. 또한 장이 갖는 의회 소집권과 조례안·예산안 제출권, 직원인사권, 재의요구권 등을 고려할 때 우리는 실제적으로 강수장제를 채택하고 있다고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 지방자치법상 단체장과 의회는 주민을 대표하는 기관으로서 각자 의사결정의 정통성을 주장할 수 있는 입장이다. 또한 단체장과 의회는 쌍방이 대등한 주민대표기관으로서 어느 쪽이 주민의사를 보다 정확히 반영해 갈 것인가를 경쟁하는 관계에 놓여 있기도 하다. 이처럼 합의제 기관인 의회와 독립제 기관인 단체장은 대표기관으로서 대등성을 인정받는 가운데 각자의 특성을 살려 소위 억제균형의 상호작용을 전개해서 자치단체 전체로서의 의사형성과 결정을 적절히 수행해 나갈 것이 기대된다.

그런데 이원적 대표제하에서 단체장과 지방의회 사이에는 의원내각제(의원대표제)에 있어서 국회와 행정부 사이에는 나타나고 있는 것과 같은 여·야당관계가 제도상으로는 존재하지 않는다. 즉, 제도 그 자체를 볼 때 단체장은 의회와는 별개의 존재로서 주민에 의하여 직접 선출된다. 따라서 지방의원의 선거결과 상대적으로 다수파와 소수파가 있다 하더라도 그것이 단체장에게 있어서 여당 내지는 야당이 되는 것은 아니다. 그러나 현실을 볼 때 단체장과 의회의원 중에는 이원적 대표제의 이러한 특성을 잘 모르는 사람이 많은 것 같다. 이원적 대표제(기관대립주의) 하의 단체장과 의회와의 관계는 내각책임제를 취하고 있는 나라에서 국회와 내각과의 관계와 같은 것이 아니며, 중앙정치에 있어서 집권당과 내각의 관계와 같은 여야당관계는 성립하지 않는다. 지방의회는 당파를 불문하고 전체로서 지방자치단체의 의사를 결정하는 정책결정기능과 집행기관에 대해서 비판과 감시를 행하고 수정·대안을 제시하는 야당적 기능의 수행이 그 본래의 존재이유로 되어 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 우리 나라에 있어서 주민과 의회 및 주민과 집행기관 그리고 의회와 집행기관의 관계는 마치 주민들이 ‘저금통장’은 집행기관에 맡기고 그 ‘도장’은 의회에 맡겨 놓은 것과도 같은 형태로 성립한다. 의회와 집행기관 사이에 일정한 긴장관계가 유지되고 있는 것은 이러한 이유에서이다. 의회와 집행기관은 이처럼 상호견제의 원리 속에서 기능해야 하지만 그 견제의 대 목 표는 주민복지와 지역발전이다. 그러므로 의회와 집행기관은 지역발전을 위한 다거나 주민을 위해서 일한다는 목적에서는 기본적으로 동반자 관계가 성립하 지만 이를 실천하는 과정에서는 상호견제의 입장에 서게 된다.

그러나 한국의 경우 의회에 비하여 단체장의 영향력 정도는 어떤 개인이 나 집단보다 클 뿐만 아니라 매우 강하게 나타나고 있다. 이는 기초자치단체 를 대상으로 한 연구에서도 쉽게 발견할 수 있다. 단체장의 권력이 강할수록 상대적으로 이를 견제해야 하는 지방의회의 영향력은 적을 수밖에 없다. 또한 이처럼 지방의회가 약할 경우 단체장의 독주를 막기 위한 주민의 통제를 기대 할 수 있으나 현실적으로 우리사회의 시민단체와 주민의 참여의식이 이를 기 대할 만한 수준에 이르지 못한다. 이러한 지방자치의 현실을 볼 때 지방정치 과정에서 단체장은 중심적 행위자로 나타나고 있다. 단체장의 권력은 무엇보다도 공식권한에서 온다. 집행기관의 수장으로서 정책추진과 예산배정의 우선 순위를 최종 결정하는 위치에 있다.

실제로 우리나라의 경우 단체장의 공식권한의 행사는 강시장형 기관구성 하에서 제도적 견제를 거의 받지 않고 있다. 단체장은 또한 비공식적인 권력 원도 갖는다. 관료기구에 의해 보좌되는 단체장의 독점적 전문성과 정보력은 다른 잠재 권력자를 월등히 능가하고 있고, 정치적 대표성도 지방의원은 말할 것도 없고, 중앙정치인인 지역 국회의원 보다 더 광범위하다.

민선단체장은 재선을 최대 관심사로 두면서 단체장은 정치적 지지를 유지

혹은 창출하기 위해 기회주의적 통치형태를 선택하는 경향이 강하다. 따라서 대부분의 정책선택이 단체장의 정치적 손익계산에 기초한다고 해도 놀랍지 않다. 특히 이념정당의 규율이 결여된 우리의 정치현실에서 단체장의 정치적 기회주의(Political Opportunism)는 더욱 조장되고 있다.

### 3) 지방정부의 정책결정구조

지방정부는 거시적인 측면에서 중앙정부와 유기적인 관계를 형성하고 있다. 그러한 틀 내에서 지방의정활동이 이루어지고 있다. 그러면 지방의회의원의 의정활동은 어떠한 측면에서 이루어지고 있는지를 알아보기 위해 세부적으로 지방정책결정과정의 영향력 주체들 간의 관계를 고찰해 보기로 한다.

정책결정과정은 정치과정에서 경쟁·대립하는 요구와 이해가 권위적 결정과정으로 전환되는 과정을 말하며, 실제로 정책이 결정되는 과정을 주민 대표인 지방의회만이 참여하는 것이 아니라 다양한 이해 당사자들이 개인적 혹은 집단적으로 영향력을 행사한다.

정책결정과정에 참여하는 영향력 주체는 크게 공식적 주체와 비공식적인 주체들로 나눌 수 있고 이들은 정부기능의 제한된 범위 내에서 지역 내의 문제를 해결하기 위해서 지방정책결정과정에 참여하여 상호작용을 한다.

공식적인 영향력 주체로는 단체장, 행정관료, 정당을 들 수 있다. 우선, 주민의 직선에 의해 선출되는 단체장은 지방자치단체를 외부에 대표하는 기능, 지방자치단체의 사무를 통괄하는 기능, 국가위임사무를 집행하는 기능 등을 수행한다. 단체장이 행사하는 권력의 근원은 주민직선이라는 정통성에 근거하고 이는 지방의원과 동일하다. 단체장은 우선 관료집단과 이들을 통한 지방정

책 집행권을 행사함으로써 우월한 위치에서 권력을 행사하고, 관할 기초자치 단체를 어느 정도 통제할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 자기 재량 하에서 자유롭게 사용할 수 있는 재원이 있으므로 인해 정책과정에서 주도적인 역할을 수행하고 있다.

지방자치단체에서 또 하나의 중요한 영향력 주체는 행정공무원으로 지방 행정문화로 지역행정 수요에 대한 관료의 영향력이 증가하는 추세이다. 이들은 정치적 공무원인 단체장의 행위에 대해 영향을 미치는 충고와 정보를 제공할 수 있고, 결정된 정책의 수행능력, 관료들에게 주어진 자유재량권의 증가로 지방정치에 있어서 지방 관료들의 역할은 중요하다.

다음은 정당으로 정당제도를 대의정치의 필수적 기초라고 한 Laski의 표현대로 현대 민주정치는 대의 정치를 의미하며 정당의 존재를 필요로 한다. 정당은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보를 추천·지지함으로써 국민의 정치적 의사의 형성과정에 참여하는 것을 목적으로 하는 자발적인 조직이라고 할 수 있다. 이러한 정당의 목적은 지방정치에 있어서도 유사하다. 즉 지방의회에 있어서 정당은 주민들의 제 이익과 가치를 조직화하여 지방정부의 정책에 반영할 뿐만 아니라 국정에 대한 지방의 이익을 대변하는 역할을 수행한다.

지방자치에 있어서 정당은 ① 지방의원 입후보자들을 지명하고, 선출되도록 지원하며, ② 공공문제를 제기하고, 합리적인 정책결정을 촉진시키며, ③ 정당강령에 따라 정책을 추진하고, ④ 지방정치인의 충원·훈련을 수행하여 중앙정부에 지방이익을 신장시키는 데 도움을 준다. 이러한 제 기능은 지방자치에 정책참여를 허용하는 이론적 논거로 활용되며, 그것은 각 국가마다 지방자치의 속성과 정당역할의 시각, 역사적 특수성에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 현재 우리나라의 경우 광역의회에 대해서만 정당지지를 표명하도록 하

고 있으나 기초의회의 경우도 정당의 후원 및 정당원이 대부분 당선되는 것이 현실적이므로 지방정치에서 정당의 영향력은 중요하며, 이의 활성화가 필요하다.

비공식적인 영향력 주체로는 기업가집단, 지역 이익집단, 지방언론, 지역 주민 등이 있다. 먼저 기업을 보면 기업은 지방정부의 이익을 생산함과 동시에 기업의 이익을 도모한다. 따라서 기업의 관심은 지방정부와의 관계에 있어서 경제성장, 세금(지방세) 및 지방정부의 규제 최소화, 그리고 기업의 필요와 목표를 지지하는 지방정부를 구성하도록 하는 것이다. 우리나라의 경우는 대표적인 기업집단으로 상공회의소를 들 수 있고, 지방기업인의 상당수가 지방의회의 의석을 차지함으로써 자기 기업의 이익을 더욱 증대시키려고 노력하고 있다. 지방정당 뿐만 아니라 정치적 수준에서 경제력을 바탕으로 한 기업가 집단의 영향력은 현대 자본주의 사회에서 가장 영향력 있는 정치집단이 될 것이다.

지역 이익집단으로는 농촌사회에서의 지방단위의 농업협동조합, 수산업협동조합, 축산업협동조합 등의 이익집단과 도시지역 중심의 지역노동조합, 전문직업인으로 구성된 이익집단과 도시지역 중심의 지역 노동조합, 전문직업인으로 구성된 이익집단이 존재한다. 지방자치의 실시와 함께 이러한 집단들이 지방정치 세력으로 형성되어 자신들의 이익을 자율적으로 지방정치과정에 표출하게 되었다. 특히 농촌지역 의회의 경우 농업협동조합장, 축산업협동조합장, 수산업협동조합장 출신의 지방의원의 비율이 높고, 앞으로 이들 집단의 영향력은 더욱 증가할 것이다.

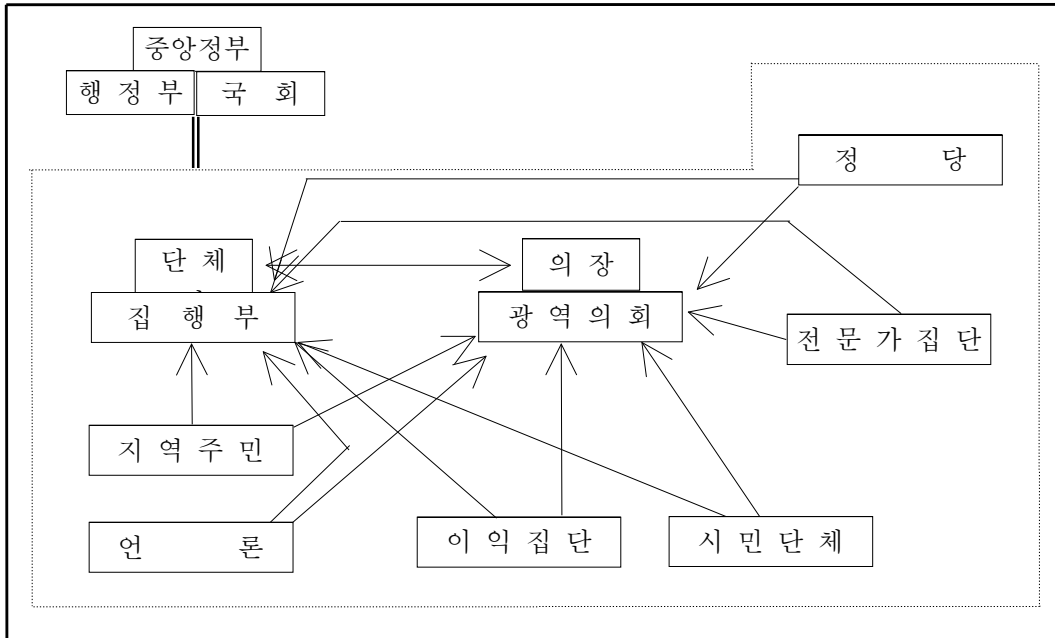
지방언론의 경우를 보면 언론은 지방정치를 이끌어 가며, 여론을 형성해주는 공식적인 기능도 담당하고 있다. 특히 언론은 매스미디어라는 기제(machanism)를 통하여 불특정 다수의 주민과 독점적인 관계를 맺는다는 장점

을 가지고 있다. 단체장은 언론을 통해 자신의 업적을 과시하는 홍보효과를 누리고, 가급적 숨기고 싶은 사실을 기사화 하지 않기 위하여 언론과의 관계를 매우 중시 할 수밖에 없다. 현재 대부분은 지방자치단체에는 언론과의 유기적인 관계를 위하여 기자실이 있고, 보도자료를 제공하고 있으며, 매스컴의 속성으로 인해 단체장에 비해 언론이 우월한 위치를 차지하고 있는 실정이다.

마지막으로 지방자치에 있어서 가장 중요한 변수로 지역주민들을 들 수 있다. 지방정부의 정책결정시 외부적 이해(external interest)가 반드시 고려되어야 하는데 이는 집행기관 공무원의 전문식견이나 지방의원들의 선거에 의한 신임으로는 정책결정에 필요한 모든 관련 정보를 제공해주지 못하므로 관료제와 대의민주제도에 의한 공식경로를 보완해주는 보충장치로서 지역 주민의 참여가 강조된다.

이상의 정책 주체들 간의 상호작용에 의한 지방정부의 정책결정구조는 1995년 민선단체장의 등장으로 새로운 국면을 맞이하게 되었고, 민선 단체장과 지방의회 하에서 전개되는 지방정치와 행정에 대한 관심을 높아지게 되었다. 그러나 지방자치의 실시라고 하더라도 지방정부의 업무 중 약 63%가 국가사무이고, 지방자치단체의 재정자립도가 빈약한 지방자치단체가 중앙정부의 영향 없이 정책을 결정한다는 것이 불가능한 것이 현실이다. 또한 지방자치단체가 지방정치의 공간이라는 측면에서도 중앙당의 공천권에 의해 움직여진다는 점에서 볼 때 지방정부의 정책결정구조를 거시적인 측면에서 본다면 <그림 II-3>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 II-3> 지방정부의 정책과정구조

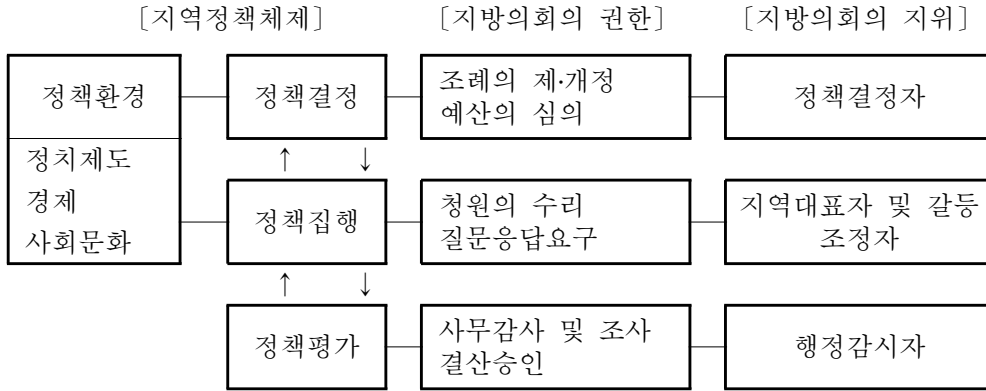


#### 4) 지방의회의 정책주도성

##### (1) 정책과정에서 지방의회의 역할

지방의회와 지방행정기관으로 구성되는 지방정부는 주로 지역정책의 수립·시행을 통하여 지방정부를 운영해간다. 따라서 지방정부 운영의 효율성과 합리성은 정책의 모습여하에 따라 좌우된다. 즉 어떠한 정책이 수립되고 또 이것이 집행되는가에 의하여 지방정부의 발전 여부가 결정된다는 것이다. <그림 II-4>에서 보는 것처럼 지방의회는 지방자치법상의 규정에 의하여 지역정책의 결정·집행·평가의 전 과정에 관여한다(심익섭·손경희·임병연 외, 2000: 40-41).

<그림 II-4> 지역정책과정과 지방의회의 권한



지방의회는 먼저 지방행정기관이 주요 지역정책을 수립하는 과정에 조례의 제·개정 및 예산을 심의함으로써 직접적으로 영향력을 행사한다. 지방자치법 제35조에서는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정 기타 법령의 의하여 그 권한에 속하는 사항을 지방의회가 의결하도록 규정하고 있는데 이에 의하여 지역발전과 관련된 중요정책은 거의 행정기관의 일방적 결정에 의존하였다. 다만 현대적 행정의 경향으로서 지방자치의 행정화와 지방의회의 기능약화는 이와 같은 지방의회의 정책결정에 대한 영향력을 유명무실하게 만들어 버리는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치가 실시되고 있는 나라들에서는 대개 지방의회가 주민과의 상담 등으로 주민의 요구나 요망사항을 널리 파악하여 지방정부의 정책결정시 이를 충분히 반영해 줄 것을 기대하고 있으며, 지방의원 자신도 이것을 자신들의 가장 중요한 역할로 인식하고 있다.

지방의회는 지역정책의 집행에 대해서도 여러 가지 방법으로 관여하며 가능한 정책과 행정의 합법성과 효율성을 제고시키려고 한다. 정책의 결정과 집행과정에 의문이 생기는 사항에 대하여 질문을 하고, 행정기관의 응답을 요구할 수 있고, 행정사무감사 및 조사를 실시함으로써 행정감시자로서의 역할을



수행하기도 한다. 이와 같은 지방의회의 권한을 공식적 또는 비공식적인 주민과의 상담이나 의견교환 또는 청원자의 수리와 처리과정에 취득하게 된 지식과 정보를 바탕으로 행사되는 것이 보통이다.

요컨대 지방의회는 지역정책의 순환과정에서 정책결정자, 지역대표자 및 갈등조정자 그리고 행정감시자로서의 역할을 하게 된다. 쉽게 말해서 정책의 순환과정에서 발전의 장애요인이 되는 문제들을 해결하고 참신한 정책대안을 개발하거나 정책의 우선순위를 발전지향적으로 조정하느냐 아니면 자기중심의 지역적 이익에 집착하여 지역전체로서의 정책적 합리성을 결여하게 하거나 부정부패적 행태와 결탁하느냐에 따라 지방행정의 효율성이 직접적으로 영향을 받는다고 하겠다. 따라서 지방의회에 대한 정책보좌기능의 합리화와 활성화가 요구되는 것이다.

## (2) 지방의회의 정책주도성

### ① 조례제정과 지방의원의 정책주도성

지방의회의 의결사항 중에서 조례의 제정 및 개폐는 지방의회의 가장 중요한 정책형성기능이다. 지방자치법 제15조는 지방의회가 “법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정함으로써 지방의회의 조례제정권을 중앙정부의 경직된 법령의 틀 속에 묶어놓고 있을 뿐만 아니라 지방사무의 거의 절반에 달하는 기관위임사무에 대해서는 일체 행사할 수 없다.

그리고 지방자치법 제58조 제1항은 조례안을 비롯한 “지방의회에서 의결

할 의안을 지방자치단체의 장이나 재적의원의 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다”고 규정하고 있다. 지방자치단체장의 발의권과 지방의원들의 집단적 발의권을 인정한 것이다.

<표 II-3>은 제2기 지방의회의 상임위원회에서 처리된 조례안의 재정·개정·폐지 및 발의주체별 처리안건 수와 배분율이다.

<표 II-3> 조례안의 재정·개정·폐지 및 발의 주체별 처리안건 수와 배분율  
단위: 건수, ()는 %

구분	합계		제정		개정		폐지	
광역의회	3,868(100.0)		855		2,827(73.1)		186(4.8)	
	의원발의	단체장발의	의원발의	단체장발의	의원발의	단체장발의	의원발의	단체장발의
	306 (9.3)	3,508<632> (90.7)	60 (7.0)	795<129> (93.0)	271 (9.6)	2,556<495> (90.4)	29 (15.6)	157<8> (84.4)
기초의회	31,481(100.0)		7,321(23.3)		23,071(73.3)		1,089(3.5)	
	의원발의	단체장발의	의원발의	단체장발의	의원발의	단체장발의	의원발의	단체장발의
	3,805 (12.1)	27,676 (87.9)	500 (6.8)	6,821 (93.2)	3,094 (13.4)	19,977 (86.6)	211 (19.4)	88 (80.6)

주: <>안은 교육감 발의 건수

자료: 안성호, 1999.

상기의 <표 II-3>으로부터 몇 가지 특징들을 확인할 수 있다. 첫째, 조례안의 의원 발의율이 광역의회의 경우에 9.3%, 기초의회의 경우에 12.%이었다. 대략 90%의 조례안이 지방자치단체장에 의해 발의된 셈이다. 더구나 의원발의 조례안의 상당수가 운영위원회에서 처리된 의회운영과 관련된 조례안

이었음을 감안할 때, 조례안 발의에 있어서 지방자치단체장이 압도했음을 알 수 있다.

둘째, 조례안 발의에 있어서 지방자치단체장이 압도하는 가운데 재정·개정·폐지별 의원발의율이 광역의회의 경우 각각 7.0%, 9.6%, 15.6%이었고, 기초의회의 경우 각각 6.8%, 13.4%, 19.4%이었다. 광역의회와 기초의회 모두 지방자치단체장의 발의가 대부분을 차지하는 가운데 의원발의율이 재정, 개정, 폐지 순으로 높았음을 알 수 있다.

제 2기 지방의회가 조례안을 처리한 결과는 <표 II-4>와 같으며 다음과 같은 특징들을 확인할 수 있다.

<표 II-4> 조례안의 처리 결과

단위 : 건수, ()는 %

구분	합계	가결		부결	폐기	철회
광역의회 (‘95.7-’98.6)	3, 868 (100.0)	3,687(95.3)		44 (1.1)	59 (1.5)	75 (1.9)
		원안가결	수정가결			
		2,946	744			
기초의회 (‘95.4-’98.6)	31,481 (100.0)	30,316(96.3)		638 (2.0)	23 (0.8)	290 (0.9)
		원안가결	수정가결			
		2,946	744			

자료: 안성호, 1999.

첫째, 조례안의 가결율이 광역의회의 경우에 95.3%, 기초의회의 경우에 96.3%에 달했다. 일단 상정된 조례안은 대부분 가결된 것이다. 둘째, 가결된 조례안 중 원안대로 가결된 조례안의 비율이 광역의회의 경우 79.8%, 기초의

회의 경우 90.8%에 달했다. 가결된 조례안의 대부분이 원안대로 가결된 셈인데, 그 정도가 광역의회보다 기초의회의 경우에 더 심했다.

## ② 예산의 심의확정과 지방의원의 정책주도성

지방의회가 행사하는 예산의 심의·확정권은 집행기관을 통제·감독하는 측면도 있지만 지방자치단체의 세입·세출의 규모와 구조, 사업의 내용과 수준을 결정하는 정책형성의 측면도 지닌다. 지방자치법 113조 제 2항은 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운용을 조정하여야 하며”라고 천명하고, 동법 제 35조 제 1항은 지방의회가 예산의 심의·확정에 대한 의결권을 가지고 있음을 규정하고 있다.

또한 세출예산에 대한 지방의회의 심의·확정에 대한 권한도 심한 제약을 받는다. 중앙정부는 지방자치단체 예산의 상세한 부분까지 규정한 예산편성기본지침을 시달하면서 “예산편성기본지침이 정한 경비기준을 초과하거나 기준이외의 경비를 임의로 책정하는 지방자치단체에 대해서는 지방교부세의 지원 규모를 줄이겠다”고 경고하곤 한다. 지방의회가 이런 경고를 무시하고 예산심의를 한다는 것은 지극히 어려운 일이다. 또한 지방의회는 재의요구 대상 경비(지방자치법 제99조 제1항, 제2항이 규정한 법령에 의해 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 할 경비, 비상재해로 인한 시설의 응급복구경비), 국고보조사업, 지방양여금사업(개별 단위사업은 제외), 국가의 재정융자 사업 등의 경비는 수정이 불가능하다. 게다가 지방자치법 제118조 제3항은 지방의회로 하여금 지방자치단체장의 동의 없이 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새로운 비목을 설치할 수 없도록 규정함으로써 삭감 내지 조정위주의 소극적 심의권만 인정하고 있다.

이런 제약들에 지방의원들의 정보 부족, 전문성 부족 등의 요인들이 추가 되어 지방의회의 예산심의가 사업의 타당성과 우선순위를 검토하고 예산규모의 적정성을 따지기보다는 예산과의 직접 연관성이 없거나 기껏 예산의 내용이나 변화의 배경을 묻는 질의로 대부분의 시간을 소모한다는 비판(김종순, 1995: 642-659)을 받아왔다.

경상북도의 회의원들을 대상으로 한 설문 조사(최근열, 1998: 132)에 의하면, 지방의원들은 지방의회의 예산심의를 제약하는 중요한 요인들로 중앙정부의 통제(39.0%), 정보 및 자료의 부족(29.3%), 전문성 부족(24.4%)순으로 꼽았다. 다른 연구자들에 의한 서베이 조사(윤영진·강인제, 1996: 11)도 비슷한 결과를 보여주었다.

지방의원들의 예산심의에 있어서 전문위원들의 전문성 보좌가 매우 중요함(김순은, 1997: 59-60)에도 불구하고 실제로는 거의 도움이 되지 못했다. (김종순, 1995: 657; 최근열, 1998: 139). 전문위원들의 검토보고 내용은 구체적 사업의 타당성 분석, 예산내역의 문제점 지적, 대안의 제시를 결하였을 뿐만 아니라 대체로 집행기관의 입장을 두둔하는 경향을 보였다(강형기, 2001).

### **3. 광역시 의회의 정책보좌기능 필요성**

#### **1) 지방의회와 지방정부간 위임자대리인 이론적 접근**

위임자·대리인 이론은 조직내 또는 조직간 관계에 있어 한 당사자가 다른 당사자에게 업무를 위임하는 관계를 기술(記述)하는데 계약이라는 비유를 사용하며(Oviatt, 1988: 214-215), 이러한 관계에서 계약 상대방의 행위를 통

제하는데 사용될 수 있는 통제 메커니즘을 포함하여 가장 효율적인 계약관계를 유지하는데 필요한 결정요인을 파악하고자 한다. 따라서 위임자·대리인 이론은 위임계약에 의한 공공서비스를 효율적으로 관리·통제하는 방안을 모색하는데 유용한 시각을 제공해 줄 수 있다(정윤길, 1998: 30).

대리관계는 위임자가 자신의 이익을 위하여 대리인에게 어떤 서비스를 수행하도록 하는 계약관계이며, 이 때 위임자는 그가 바라는 결과를 산출할 것이라는 기대 하에서 대리인과 일부의 의사결정권한을 포함한 위임계약에 합의한 것으로 볼 수 있다(Jensen & Meckling, 1976: 308).

이러한 대리관계에서의 핵심은 대리인이 위임자의 이익에 반하는 기회주의적 행동을 뜻하는 대리인 문제를 유발한다는 데에 있다. 대리인 문제는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 대리인이 위임자의 이익에 최선을 다하지 않고 자신의 이익을 추구하는 것을 도덕적 위해(moral hazard)라 하고, 위임자가 정보의 불균형으로 인해 최적의 선택을 할 수 없는 상황을 역선택(adverse selection)이라 한다. 이와 같이 위임자가 대리인에게 의사결정권을 위임하면서 발생하는 대리인문제는 대리인의 이기적인 속성, 정보의 불균형과 이로 인한 모니터링의 불완전성으로 인해 발생하게 된다(Barney & Hesterly, 1996: 125). 이 때 위임자의 이익을 보호하기 위해서는 대리인이 위임자의 이익에 반하는 행동을 할 가능성을 줄이고자 노력해야 하며, 이러한 노력은 비용을 수반하게 된다.<sup>2)</sup>

2) 이러한 비생산적 활동으로 인해 발생한 비용을 대리비용(agency cost)이라고 한다. 대리비용은 다음과 같은 세가지 비용, 즉 모니터링 비용, 보증 비용, 잔여손실을 합한 것이 된다.

첫째, 모니터링 비용(monitering cost)은 대리인이 위임자와 체결한 계약내용을 준수하도록 하기 위해 모니터링체제를 갖추으로써 위임자가 지출하는 비용이다. 둘째, 보증 비용(bonding cost)은 위임자의 이익을 침해한 대리인에게 벌칙을 부과하거나 목표를 달성한 대리인에게 보상하는 데에 드는 비용을 말한다. 셋째, 잔여손실(residual loss)은 대리인의 결정과 위임자에게 최상의 이익을 줄 수 있는 결정

## 2) 지방의회와 위임자·대리인이론의 문제영역

유권자들에 의해 선출되어 구성된 의회가 존재하는 정치체제라면, 의회와 집행부의 관계는 권한위임과 책임의 고리(chain)로 묶여져 있다고 할 수 있다. 즉, 의회는 정책을 형성하지만 그것의 집행은 전문화된 관료집단에 맡기는 권한위임관계이다(Ström, 1995: 48). 따라서 주민을 대표하여 지방정책을 결정하는 지방의회는 집행을 담당하는 집행부의 행위에 대해 법적 권한을 갖는 권위적 관계이며, 이러한 관점에서 지방의회는 지방정책에 대한 위임자이고 집행부는 대리인인 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 관점에서 대리인인 집행부는 위임자로서 의회의 목표를 충실히 달성하여야 하며, 의회는 행정부가 그것에 위반되지 않은 지를 통제할 수 있어야 한다. 그러나 실제에 있어서는 지방의회와 집행부에 대한 통제가 얼마나 효과적인가는 의문이며, 그러한 이유로서 중요한 요소가 위임자인 지방의회와 대리인인 집행부 사이에서 발생하는 정보의 비대칭성이다.

본래 위임자-대리인모델은 경제학적으로 계약당사자들간 정보의 비대칭성에 관심을 갖는다. 위임자와 대리인간 이해관계의 갈등에서 대리손실(agency losses)은 대리인이 그들의 정보우위를 활용하여 위임자에게 손해를 끼치는 경우에 발생하며, 집행부는 이러한 기회가 매우 광범위하다(Saalfeld, 2000).

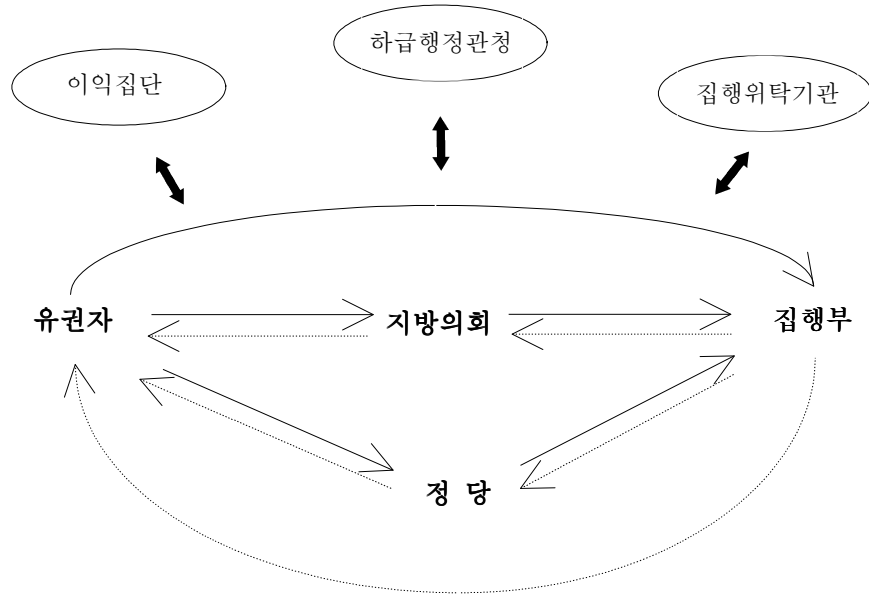
---

간에는 어느 정도의 차이가 있을 수밖에 없고, 이로 인해 발생하는 위임자 이익의 감소분에 대한 손실을 의미한다.

결국 대리비용의 주요 특징은 잔여손실에 있다고 할 수 있으며, 모니터링과 보충에 지출되는 비용은 잔여손실을 줄이기 위해서 지출되는 비용인 것이다.

- 3) 민주주의 이념에 입각한 국민-의회-행정부의 관계는 위임자·대리인이론의 틀 속에서 위임자-대리인관계로 생각할 수 있다. 즉, 의회는 주민의 대표자들로 구성되며, 주민들의 대리인으로서 수권을 받아 입법권을 행사하게 되며, 다시 입법을 통해 결정된 내용의 집행을 행정부에게 위임하는 관계로 상정할 수 있다(박천오·윤진훈, 2001).

<그림 II-5> 지방의회의 위임과정모형



위 그림에서 대리인관계는 위임의 방향을 나타내는 실선 화살표로 나타나며, 그 반대로 점선 화살표는 책임관계를 나타낸다. 이 그림은 의회와 행정부 사이의 관계가 그리 단순하지 않으며, 다른 주체(主體)들과의 관계를 배제할 수 없다는 것을 보여준다. 지방의회는 집행부와 관계에서 위임자인 동시에 유권자와 정당과의 관계에서는 대리인인 복합적인 지위에 있다.

현대사회에서 행정부의 기능이 복잡·다양해 지면서 보다 전문화·기술화되는 데에 반하여 지방의회는 전문성 보다는 각계각층의 대표성이 우선시 되는 의원들로 구성되고 이들 의원이 선거를 통해 주기적으로 교체되는 까닭에 특정 정책에 대한 전문지식과 경험을 축적함에 있어 근본적인 한계를 갖는다 (Whiteman, 1995). 과거 오랫동안 의회가 정책과 관련된 정보와 조언을 행정부에 의존하는 경향을 보여 왔던 것도 이런 연유에서이다.



또한 위임자로서 지방의회는 대리인인 집행부에 대해 입법권, 예산심의권, 행정사무감사권 등 여러 제도적인 권한을 가지고 있음에도 불구하고 (Worsham, et al., 1997; 권순만·김난도, 1995; 정인봉, 2003), 복잡한 집행 기능을 제대로 파악하지 못하기 때문에 집행부의 도덕적 해이를 방지하기 어렵다(박찬표, 1997). 따라서 의회의 정책보좌직원은 전문지식의 제공, 정보의 산출 등을 통해서 의회의 독자적이고도 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 능력을 신장시킬 수 있다(Congressional Quarterly, 1991).

위임자와 대리인이 갈등적인 목표에서 대리인이 자기이익 추구적인 행위 (self-serving behavior)를 하는 것을 억제할 수 있는 통제메커니즘을 초점으로 할 때, 대리인이론의 관점에서 지방의회와 집행부 사이의 기본 가정으로서 첫째, 정부관료제는 자기이익 추구적이며, 자신들의 후생함수를 극대화하기 위한 비효율성이 존재한다. 둘째, 위임자인 지방의회와 대리인인 집행부 사이에는 정보의 비대칭성이 발생하며 이에 따라 의회에는 정보비용이 수반된다(윤성식, 1997). 결국, 지방의회와 집행부간의 위임자-대리인관계에서 어떻게 적은 비용으로 통제메커니즘을 구축할 것인가가 주요 문제 영역이 된다.

위임자는 대리인에 대한 정보를 가지고 있기는 하지만, 대리인 자신의 행태나 단점에 관한 정보를 대리인만큼 가지고 있을 수 없다. 따라서 적절한 비용만 들이고 대리인 행위를 통제하기 위한 정보를 파악할 수 있는 정보체계를 갖추면서 계약의 효과를 극대화할 수 있는 모니터링 체계를 갖추는 것은 계약 성공 여부를 결정지을 수 있는 중요한 사항이 된다. 결국 가장 문제가 되는 부분이 도덕적 위해를 최소화시킬 수 있는 모니터링을 어떻게 효율적으로 시행하는가 하는 점이다. 효율적인 모니터링체계의 구축은 위임자가 대리인의 성과를 평가하여 계약관리과정에 반영하여야 하고, 이러한 평가를 실시하기 위해서는 어떠한 정보전략을 사용할 것인가가 중요한 관건이 된다.<sup>4)</sup>

4) 대리인문제와 대리비용에 관해 설명하고자 할 때 다음과 같은 세가지 중요한 문제

### 3) 지방의회의 정책보좌기능에 대한 논의

대리인문제와 대리비용에 있어서 중요한 문제중 하나는 어떠한 모니터링 메커니즘이 위임자에게 대리비용을 극소화할 수 있게 할 것인가 하는 점이다. 대리비용이 발생하면 위임자는 자기이익의 차원에서 대리인에 대하여 모니터링을 하고자 한다. 이때, 대리인의 목표가 위임자의 목표에 얼마나 부합하는지에 대하여 판단하기 위해서는 대리인의 행태에 대한 비교적 완전한 정보를 수집하여야 한다. 그러나 대리인의 행태를 모니터링하는 것은 완전한 정보를 확보하기 어렵고, 대리인이 실제 추구하는 목표가 위임자의 목표에 부합하는지 추측하는 데에도 제약이 있다. 특히, 대리인이 복잡하고 비구조화된 업무를 수행할 경우에는 더욱 그러하다(Barney & Hesterly, 1996).

이와 같이 대리인의 행태에 대한 모니터링의 제약을 극복하는 방안으로 위임자는 대리인의 행태에 따른 결과를 모니터링하는 방법이 있다. 즉, 대리인의 결정 또는 행동에 대한 모니터링 대신에 위임자는 대리인의 결정과 행동에 따른 성과를 평가하는 모니터링을 선택하는 것이다. 일반적으로 성과 모니터링은 대리인의 업무가 비구조화된 것일수록 효율적이라 한다(Eisenhardt, 1985; Marhoney, 1992).

이 같은 맥락에서 볼 때, 지방의회의 정책보좌기능은 대리문제를 극복하기 위한 모니터링 장치이며, 정보의 비대칭성을 완화시키는 것이 주요 역할이 된다. 정책보좌장치는 지방정책에 대한 비교적 완전하고 객관적인 정보를 산출하여야 하며, 이를 위해서는 정보수집·분석·평가에서 고도의 전문성이 요구

---

가 고려된다.

첫째, 위임자는 대리인에게 권한을 위임하면 대리인문제가 발생할 것을 알면서 왜 위임을 하게 되는 것인가? 둘째, 어떠한 모니터링 메커니즘이 위임자에게 대리비용을 극소화할 수 있게 할 것인가? 셋째, 어떠한 보상메커니즘이 위임자를 믿을 수 있게 하는가?

된다. 왜냐하면, 복잡·다양화되고 있는 집행부의 정책추진에 대한 성과모니터링을 위해서는 전문성이 뒤따르지 않고서는 어려운 일이기 때문이다(박병식·이준호, 2005).

먼저 의회 사무기구는 지방의회의 정책능력을 제고시키는 주요 독립변수 중 하나라고 볼 수 있다(강인호 외, 2004). 즉, 의회가 제 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체계인 사무기구는 직·간접적으로 의원들의 의정활동을 보조하면서 사실상 의정활동의 질적 수준을 결정한다는 점에서 비서기구(secretary)로서의 업무를 수행한다고 할 수 있다.

<표 II-5> 소속 집단별 지방의회 사무기구의 지원역할에 대한 인식

	지방의원 의정보좌	의회-집행부 간 연락조정	지방의회 행정업무 처리	행정 사무감시	의정홍보	기타	전체
지방의원	70 63.1%	16 14.4%	17 15.3%	8 8.2%			111 100.0%
집행부공무원	67 27.3%	122 49.8%	48 19.6%	6 2.4%	1 .4%	1 .4%	245 100.0%
사무처공무원	144 55.2%	58 22.2%	52 19.9%	5 1.9%	1 .4%	1 .4%	261 100.0%
기타	29 43.3%	19 28.4%	11 16.4%	5 7.5%	3 4.5%		67 100.0%
전체	310 45.3%	215 31.4%	128 18.7%	24 3.5%	5 .7%	2 .3%	684 100.0%

<표 II-5>에서 나타나는 바와 같이 강인호 외(2004)의 지방의회 사무기구의 기능에 대한 인식조사에서 전체 응답자의 45.3%가 지방의원 의정활동보좌라고 대답하고 있다. 특히 광역의원은 63.1%, 사무처 공무원은 55.2%의 높은 인식도를 보이고 있다. 한 가지 주목할 점은 일반직 공무원의 경우 지방의회 사무기구의 기능을 의원보좌라고 응답한 율이 27.3%인 데에 비하여 의

회 집행부간 연락업무라고 응답한율이 49.8%라는 점은 집단별로 커다란 인식의 차이가 있다는 것이다.

한편 2002년도에 광역의원을 대상으로 한 설문조사에 의하면, 광역의회의 발전을 위하여 가장 시급한 사항에 대하여 전체적으로는 유급보좌관, 광역의원의 유급화, 정책보좌기능의 강화 순으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 지역에 따라 다소 차이를 나타내고 있는데, 수도권은 지방의원의 유급화를 가장 시급한 과제라고 생각하고 있는 반면, 동남권과 호남권에서는 유급보좌관제를 보다 선호하고 있었으며 경북권에서는 정책보좌기능의 강화를 가장 중시하는 것으로 나타났다(박영강, 2003).

<표 II-6> 광역의회의 발전을 위하여 가장 시급한 사항

(단위: %)

구분	지방의원유급화	유급보좌관제	정책보좌기능강화	기타	응답자수(명)
전체	35.4	40.8	19.7	4.1	100.0(147)
동남권	11.5	65.4	19.2	3.9	100.0(26)
경북권	7.4	14.8	59.3	18.5	100.0(27)
수도권	74.5	23.5	2.0	0.0	100.0(51)
호남권	20.9	62.8	16.3	0.0	100.0(43)

자료: 박영강, (2002).

<표 II-6>에서 유급보좌관제도 기본적으로 지방의원의 정책보좌기능에 속하는 것이기 때문에 결국 전체적으로 정책보좌기능 강화가 가장 시급하다는 견해가 60.5%에 이르는 것으로 생각할 수 있다. 즉, 지방의회가 제 기능과 역할을 수행하고 정책능력을 제고하기 위해서는 정책보좌기능의 활성화가 매우

중요한 요소라 할 것이다.

#### 4. 광역시 의회의 정책보좌기능 구성요소

앞에서 언급한 바와 같이 지방정책의 결정기구이면서 정책과정 전반의 주요역할을 담당하는 지방의회가 효과적인 역할 수행을 위해서는 정책보좌기능이 강화되어야 한다. 이러한 정책보좌기능이 실효성 있게 작동하기 위한 주요요소들을 중심으로 살펴보는 것이 체계적인 분석과 대안도출을 제공해 줄 것이다. 따라서 본 연구에서는 조직체계, 보좌인력관리, 보좌인력의 전문성과 같은 정책보좌기능의 구성요소에 따라 분석하고자 한다.

보좌조직은 유형별로 개인보좌기관, 일반보좌기관, 특별보좌기관으로 구분할 수 있는데, 개인보좌기관은 상관 1인에 대해서만 봉사하는 참모이고, 일반보좌기관은 조직 전체의 목표달성을 위하여 지원하는 참모이며, 특별보좌기관은 조직에 대한 전문적 지원 업무중 특수화, 전문화, 기술화 되어 있는 참모를 말한다. 이를 지방의회와 대비시켜보면 개인보좌기관은 의원 개인보좌관이 될 것이며, 일반 보좌기관은 사무처 특별보좌기관은 자문회의 등이 해당된다.

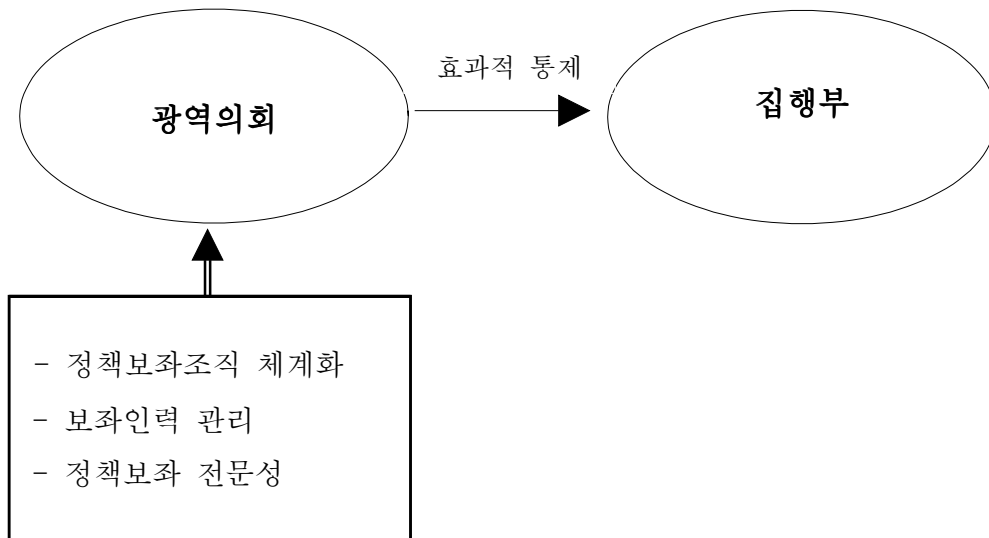
지방의회의 정책보좌 활동이 효과적으로 기능하기 위해서는 무엇보다도 지방의회에 대한 정책지원을 원활히 할 수 있는 조직 체계를 갖추는 것이 중요하다 하겠다.

둘째, 정책보좌기능은 그것이 개인을 위한 것이든 조직을 위한 것이든 지방의회나 지방의원이 담당하는 정책적 역할을 지원할 수 있는 적정 인력이 배치됨으로써 가능한 것이다. 따라서 지방의회 정책적 역할과 상용하는 인력구성이 이루어져 있는가는 중요한 요소가 된다.

셋째, 보좌 인력의 전문성 문제이다. 현대 행정국가하의 집행부는 복잡하고 다양한 행정활동을 하고 있다는 점에서 지방의회의 정책 활동을 지원하는 보좌 인력도 정보수집·분석·평가에서 고도의 전문성이 요구되기 때문이다

이상과 같은 광역의회 정책보좌기능의 구성요소를 중심으로 한 분석들은 아래 그림과 같다.

<그림 II-6> 광역의회 정책보좌기능 구성 요소



### Ⅲ. 국회의 정책보좌기능

국민 또는 주민의 대표기관으로서 정책결정기관인 의회가 집행기관과 견제와 균형의 매커니즘을 주요 작동 원리로 한다는 점에서 지방의회와 행정부의 관계는 국회와 행정부관계와 일맥상통한다고 할 수 있다. 따라서 국회의 정책보좌기능의 체계가 어떻게 구성되어 있고 어떻게 작동하는지를 살펴보고 이를 지방의회와 비교하여 보는 것은 의미있는 시사점을 제시해 줄 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 여기서는 국회의 정책보좌기능을 조직체계, 보좌인력 구성, 보좌인력의 전문성에 따라 살펴보기로 한다.

#### 1. 조직체계

입법관료제는 본래 의회의 기능수행을 직·간접적으로 뒷받침하고 의원의 의정활동을 보좌하기 위해 존재하는 기관과 그 구성원들을 포함하는 포괄적인 개념이지만, 그 실체는 구성원인 입법관료들이다. 한국의 경우 현재 국회지원 조직으로는 국회사무처, 국회도서관 등이 있고, 여기에 총 3,087명의 공무원이 소속되어 있다. 이들 입법관료가 수행하는 역할과 활동은 행정 및 사무적 지원과 입법활동 지원으로 대별된다. 행정 및 사무적 지원은 회의 운영의 지원, 국회 경비와 방호업무, 의원외교활동 지원, 의회홍보, 시설관리 등을 가리킨다. 입법활동 지원은 위원회활동 보좌와 국정감사·조사활동 보좌 및 의원 개인 차원의 활동보좌로 나눌 수 있다. 위원회활동 보좌는 위원회에 제안된 각종 법안, 예산안·결산의 분석과 정부정책의 분석·평가·대안제시 및 검토보고서의 작성 등의 활동으로 이루어진다. 국정감사·조사활동 보좌는 감사·조사 대상의 파악, 문제점의 분석 및 대안제시 등의 활동을 포함한다. 의원 개인 차원

의 활동 보좌는 의원보좌진을 통해 다양한 방식으로 이루어진다(천병호, 1998).

<그림 Ⅲ-1> 국회사무처 조직도



한국 입법관료들이 수행하는 이 두 가지 기능 가운데 국회 본연의 기능과 보다 밀접한 연관성을 지니는 것은 입법활동 지원 기능이다.<sup>5)</sup> 입법관료들 중

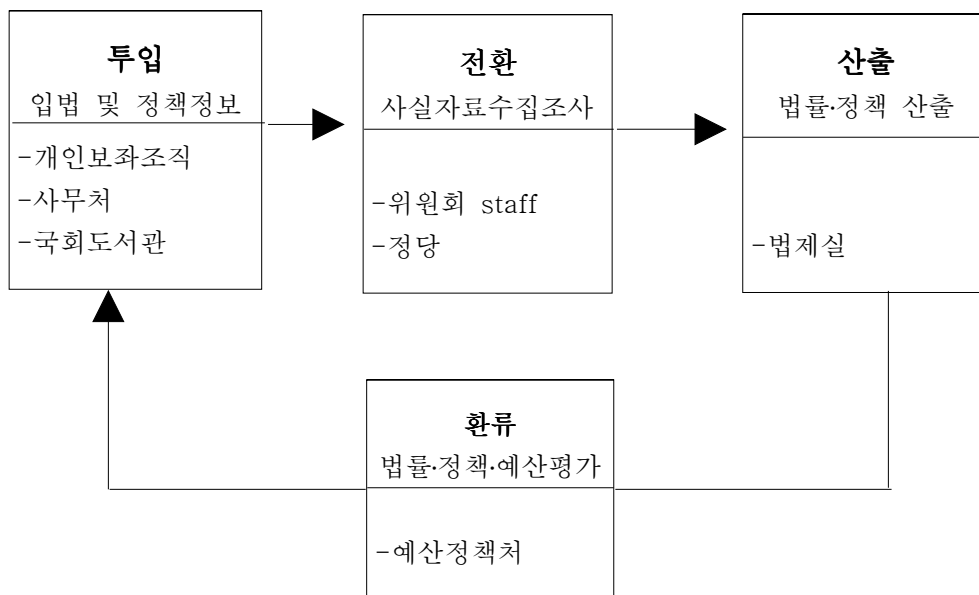
5) 다만 한국의 경우 실제로는 행정지원 업무담당 관료들이 규모면에서 압도적이다. 그러나 최근 구조조정을 통하여 조직의 정원을 12% 정도 줄이면서 법제예산실을 법제실과 예산정책국으로 분리하고, 기록편찬국을 폐지하는 등 입법지원조직은 대폭 확충하고, 행정관리조직을 감량화 하였다.



국회의 입법활동을 보다 전문적이고 체계적으로 지원하는 공무원은 총 321명이며 대부분 국회사무처 소속의 법제실, 예산정책국, 각 위원회, 국회도서관 소속의 입법정보지원과 등에 집중되어 있다(박상병, 1999: 214). 이들 공무원과 별도로 원내 각 교섭단체의 정책연구위원, 의장단 비서실 공무원 등도 입법지원 기능을 수행한다. 이 밖에 의원보좌직원이 있지만 개별 의원을 보좌하는 직원이라는 점에서 앞서의 공무원들과 성격을 달리한다(박천오·윤진훈, 2001: 170).

입법공무원들이 수행하는 입법활동 지원기능을 중심으로 한 국회의 입법정책지원체계를 간략히 살펴보면 <그림 III-2>와 같다.

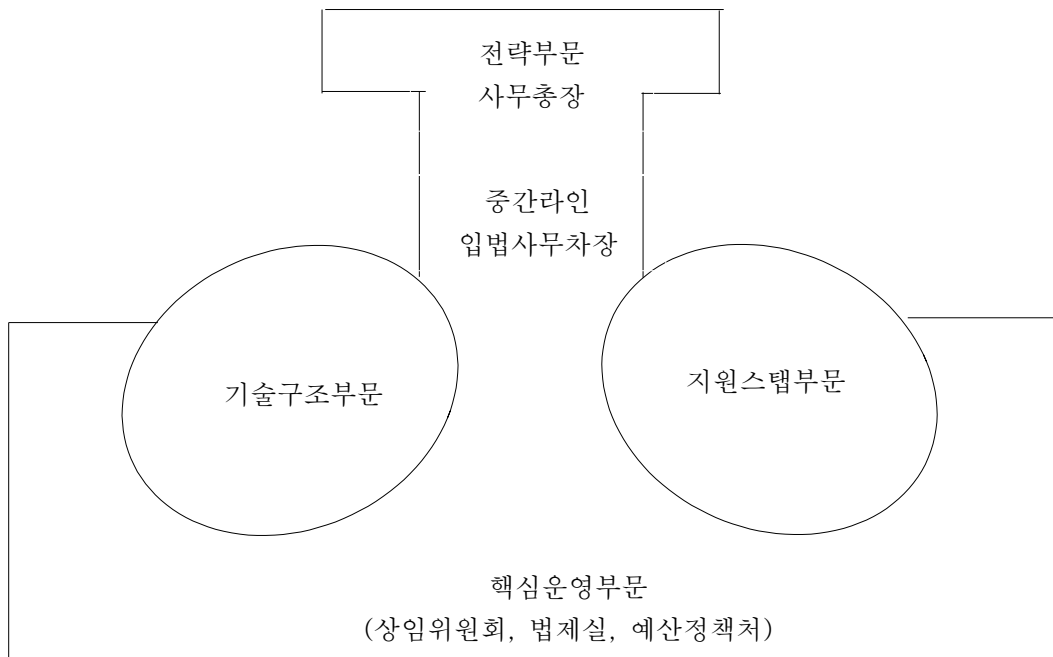
<그림 III-2> 국회의 입법·정책지원체계



국회의 입법지원조직으로서 사무처는 상임위원회, 법제실, 예산정책처, 의

사국, 기획조정실, 관리국, 국제국, 연수국, 총무과, 국회기록보존소, 공보관실, 감사관실과 같은 다양한 기구들로 구성되어 있는데, 이를 민츠버그의 조직구조유형에 따라 조직기구와 대응하여 살펴보면 <그림 III-3> 와 같다.

<그림 III-3> 국회지원조직의 개념도



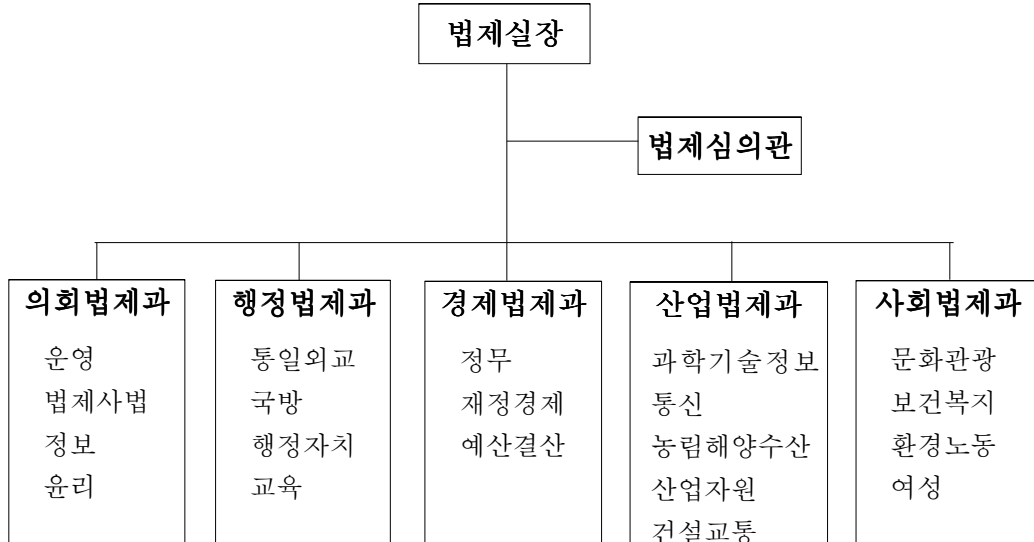
\*기술구조부문: 의사국, 기획조정실

\*지원스텝부문: 관리국, 국제국, 연수국, 총무과, 국회기록보존소, 공보관실, 감사관실

## 1) 법제실

국회의원의 입법 활동을 지원하기 위해 1989년 입법조사국의 1개과로 출범한 국회 사무처의 법제지원기구는 국회의원의 입법업무에 대한 관심과 국민의 입법수요가 증대함에 따라 현재 5개과를 갖춘 조직으로 확대되었다.

<그림 III-4> 법제실 조직 및 업무분장



법제실의 주요 업무는 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토, 행정입법에 관한 분석·평가 및 연구, 국회에서 의결된 법률안의 홍보, 기타 국회의원의 법제활동에 관한 지원 등이다. 법제실 공무원은 현재 총 41명이나, 국회의원의 입법활동을 실무적으로 뒷받침할 수 있는 사무관급 이상의 공무원은 계약직인 정책조사관을 포함하여 26명이며, 이 가운데 각 상임위원회별로 업무를 분장하여 소관 위원회나 그 소속 의원이 요청한 법률안의 기초 및 법제지원에 관한 사항을 직접 담당하는 공무원은 16명이다.

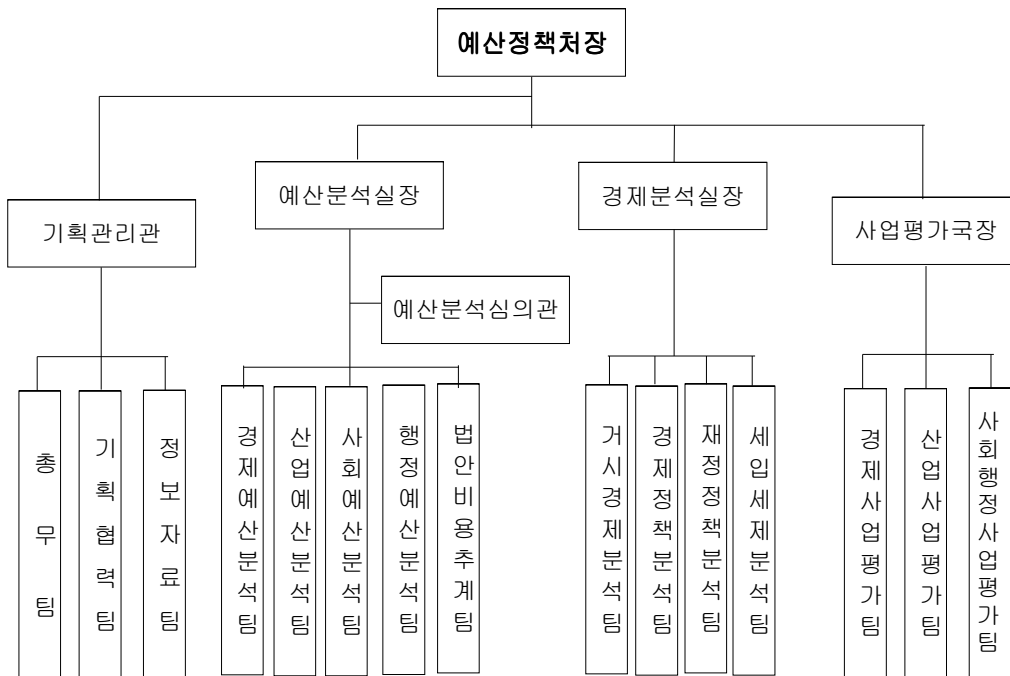
## 2) 예산정책처

### (1) 국회예산정책처의 조직

국회예산정책처는 2003년 7월 18일 국회법을 개정하여 「국가의 예산결

산, 기금 및 재정운영과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다」고 하고, 「이 법에서 정한 사항외에 국회예산정책처에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다」고 규정한 조항에 근거하여 설치되었다.

<그림 III-5> 국회예산정책처 조직구조



\* 각 팀에 팀장, 분석관 그리고 분석관보를 두고 있음.

국회예산정책처 하부조직의 직무 및 기능에 관해 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국회예산정책처 업무계획의 종합·총괄조정, 위원회 또는 국회의원이 요구하는 조사·분석사항의 접수·분류, 예산의 편성과 집행의 조정, 소속 공무원

의 인사관리 등을 위하여 처장 밑에 기획관리관이 있다. 예산안 및 기금운용 계획안, 결산 및 기금결산에 대한 연구 및 분석, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안의 소요비용 추계 등을 위하여 예산분석실이 있고, 거시경제동향의 분석·전망, 경제정책의 연구·분석, 국가재정운용 및 국가채무의 분석, 국가세입의 추계 등을 위하여 경제분석실이 있다. 국가의 주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석, 국가 주요사업의 집행에 대한 점검·평가 등을 위하여 사업평가국을 두어 2실, 1국, 1관, 1심의관, 15팀으로 구성되어 있다. 예산정책처의 정원은 처장·부서장 6인, 팀장 15인, 분석관·담당 49인, 분석관보·6급이하 22인 등 총 92인으로 되어 있다.

## (2) 국회예산정책처의 기능

미국의 의회예산처와 마찬가지로 국회 예산정책처(NABO)는 국회의 예산 심의의 활동을 지원하며 국회의 심의에 있어서 전체적인 구조와 방향을 제시하는 역할을 수행한다. 즉, 국회 예산정책처(NABO)의 우선적인 임무는 국회의 요구에 대한 경제 및 예산에 관한 정보제공이다(박병식·이준호, 2005).

「국회예산정책처법」에는 제3조(직무)에 “예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 다음 각 호의 사무를 처리한다”고 규정하고 있다.

- 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·장기 재정소요 분석
- ⑤ 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석

### (3) 국회예산정책처의 운영체계

국회예산정책처는 국회 예산결산특별위원회를 비롯하여 각 상임위원회뿐만 아니라 개별 국회의원들의 요구에 따라 정보를 제공한다. 2004년 3월에 개청하여 2004년 12월 현재까지의 조사·분석 처리현황은 <표 III-2>에 나타나는 바와 같다.

<표 III-1> 국회예산정책처의 조사·분석 처리현황

	국회의원	위원회	계
일반 조사·분석	223	1 (예산결산특별위원회)	224
법안 비용추계	59	2 (보건복지위원회)	61
합 계	282	3	285

자료: 국회예산정책처 내부자료

### 3) 입법정보지원과 공무원

국회도서관직제 가운데 입법활동 지원체계와 직접 관련이 있는 조직은 입법전자정보실의 입법정보지원과로서, 입법조사 및 연구, 입법참고질의 회답, 입법지식 DB구축·운영, 입법 관련 정보 제공 등의 기능을 맡고 있다. 총 82명의 입법전자정보실 공무원 가운데 국회의원의 입법활동을 지원할 수 있는 실질적인 기능은 정치, 통일외교, 행정자치, 문화, 공보, 농수산, 건설, 노동, 교통, 교육, 법제사법, 재정경제, 산업자원, 통상, 환경, 과학통신, 보건복지,

국방 등 18개 부문을 담당하고 있는 10명의 입법정보연구관과 기타 12명 등 22명으로 구성되어 있다. 이 밖에 외부 전문가가 27명 있다(박상병 1999, 217).<sup>6)</sup> 입법정보지원과 공무원들은 대부분 일반직 공무원이어서 비교적 안정적으로 입법활동을 지원할 수 있지만, 국회도서관 소속이라는 조직 특성상 국회의원의 입법활동으로부터 한 단계 떨어져 있어서 정책적 실무 지원과는 거리가 있다. 이들은 각 부문의 입법조사 및 참고회담, 입법 관련지식 데이터베이스의 구축 및 운영을 주요 업무로 하고 있다.

#### 4) 정책연구위원

교섭단체 정책연구위원 제도는 제13대 초에 국회법을 개정하면서 신설된 것이다.<sup>7)</sup> 출발 당시 16명이었던 정책연구위원 수는 그 후 계속 증가하여 현재는 32명이며, 계급은 1급 내지 4급으로 되어있다. 이들은 각 교섭단체대표의원(원내총무)에 소속되어 사실상 정당요원으로 활동하지만, 그 신분은 별정직 국가공무원이다. 교섭단체의 정책연구위원은 교섭단체의 수에 따라 유동적이나 총정원 32명 내에서 배정된다. 교섭단체 사무실과 정책연구위원실 및 상임위원회 위원장실에는 행정보조요원과 연구보조요원이 77명 배치되어 있다.

---

6) 국회도서관의 구조조정으로 인하여 종전의 23명의 연구관이 행하던 업무를 10명이 수행하게 됨에 따라 전문가가 확보되지 못한 부문은 해당분야의 외부 전문가를 위촉하여 그 분야에서 정책현안이 될 부문을 개발해서 제시하면, 국회도서관의 입법지식DB선정위원회에서 채택여부를 결정하여 주제별로 용역계약을 맺어 시행하고 있다.

7) 이 제도의 도입취지는 명분상으로는 정책정당으로의 유인에 있지만 그 이면에는 정치적 고려가 작용하였다고 할 수 있다. 즉 1998년 5월 30일 제13대 국회가 개원되면서 국회는 여소야대의 상황으로 바뀌었고, 이 과정에서 정당요원들의 국회상임위원회 진출 움직임이 활발해지자 교섭단체(정당)의 정책연구위원제도를 도입하여 이들을 수용하고 봉급을 국고(국회)에서 지급하도록 하였다.

정책연구위원회는 당해 교섭단체대표의원의 요청에 따라 의장이 임면하며, 정책 연구위원의 인원·자격·임면절차·직급 등에 관한 사항은 국회규칙으로 정하고 있다(박천오 외, 2001).<sup>8)</sup>

## 5) 상임위원회

위원회 중심주의를 채택하고 있는 한국 국회법은 각 상임위원회 위원장 및 위원의 입법활동을 지원하기 위해 위원회에 전문지식을 가진 전문위원과 공무원들을 두도록 하고 있다. 위원회는 본회의의 의안심의에 앞서 의안을 예비적으로 심사하고 본회의 상정여부를 결정함으로써 본회의의 의사진행을 효율적으로 하기 위해 구성된 소수의 합의체 기관이다. 위원회는 상임위원회와 특별위원회가 있으며 이들 위원회에 소속된 공무원과 전문위원들이 위원회의 활동을 보좌하고 있다.

의원 보좌관들이 당해 의원에게 전속적인 보좌진인데 비해 상임위원회 보좌진은 일정한 전문적 지식을 갖춘 사람들로 충원되며 위원회에서 이에 소속된 의원들의 활동을 보조하는 역할을 한다. 미국의 경우 상임위원회 보좌관을 다수당과 소수당에 배정하는데 비해 한국은 상임위원회 보좌관을 일반직 공무원으로 임명하도록 하면서 그 제청권 역시 국회 사무총장에게 부여하고 있다.

상임위원회의 입법 보좌진은 국회법 제정이전 한시적 성격을 가졌던 ‘국회구성과 국회 준칙에 관한 결의’ 제8항에 의해 처음으로 성립된 이래 공식적으로는 1948년 10월 21일 제정된 제헌 국회법에서 8개의 상임위원회의 설치

---

<sup>8)</sup> 교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙 제2조는 ‘정책연구위원회는 소속교섭단체대표의원의 지휘·감독을 받아 당해 교섭단체소속 의원의 입법활동을 보좌한다’라고 규정하고 있다.



와 함께 처음으로 규정되었다. 그 후 1975년 국회 5급 공무원 공채가 시작되면서 큰 변화를 겪게 된다. 즉 현실적으로 부족한 전문자격증 소지자나 박사 학위 소지자 등의 전문 재원을 보좌진으로 임용하기 어려운 상황에서 이를 대신하여 5급 공무원 시험이 우수한 보좌 인력을 수급하는 방법으로 등장하였다(정광호·김혁·윤진효, 2003).

현재와 같은 위원회 전문위원제도는 1994년 국회법 개정과 더불어 도입되었다. 즉, 1994년 국회제도 개혁에 의해 ‘국회사무처법’을 개정함으로써 기존의 차관보급(1급관리관) 전문위원 외에 2급 전문위원 1인을 증원하여 복수 전문위원제를 도입함으로써 각기 소관부처별로 분담 심사할 수 있도록 전문위원의 직무를 구체적으로 규정하였다. 그리고 1995년 개정에서는 입법조사관의 직급을 3급 내지 5급 일반직 공무원으로 조정하였으며, 마지막으로 2000년 2월 16일 국회법을 개정하여 심사보조자의 수를 3인 이내로 증가시켜 외부전문가에 대한 활용의 범위를 넓혔다.

각 상임위원회의 정책조사분석에 관한 기능은 수석전문위원과 그 부속기관인 전문위원, 입법심의관과 입법조사관이 담당하고 있다. 이들 위원회 직원은 차관보급인 수석전문위원에서 9급 상당의 단순사무직원까지 다양한 직급의 공무원들로 구성되어 있다(정광호·김혁·윤진효, 2003; 임동욱·함성득, 2004). 2003년도 현재 국회 상임위원회의 보좌진 배치현황을 보면 <표 III-2>에서 보는바와 같이 15개의 상임위원회에 각각 1인의 수석전문위원이 있고, 특별위원회에 1인을 두어 모두 16인의 수석전문위원을 두고 있다. 아울러 수석전문위원을 보좌하기 위해서 위원회에 총 18인의 전문위원과 8인의 입법심의관, 3-5급의 입법조사관 88명이 있다.<sup>9)</sup>

---

<sup>9)</sup> 2004년도에는 위원회 보좌진의 배치에 약간의 변화가 있어서 17개의 상임위원회에 각각 1인의 수석전문위원이 있고, 특별위원회에 1인을 두어 모두 18인의 수석전문위원을 두고 있다. 아울러 수석전문위원을 보좌하기 위해서 위원회에 총 19인

<표 III-2> 국회 상임위원회별 5급 이상 직원 현황

위원회	수석 전문위원	전문위원 (2급)	입법심의관	입법조사관 (3, 4급)	입법조사관 (4,5급)	계
국회운영	1		1	1	3	6
법제사법	1	2		1	3	7
정무		1		1	2	4
재정경제	1	1	1	2	5	10
통일외교	1	1		2	3	7
국방	1	1		2	1	5
행정자치	1	1		2	3	7
교육	1	1		2	3	7
과학기술 정보통신	1	1		2	2	6
문화관광	1	1		1	3	6
농림해양수산	1	1	1	2	4	9
산업자원	1	1		5	1	8
보건복지	1		1	2	4	8
환경노동	1	1	1	3	3	8
건설교통	1	1	1	3	3	9
정보	1		1	1	1	4
여성		1	1	1	1	4
예산결산특별	1	1		2	7	12
윤리특별		1				1
특별		1		1		2
계	16	18	8	36	52	130

자료: 국회사무처, 2003.

수석전문위원을 포함한 전문위원은 소속 위원회의 지휘를 받아 의안을 예

의 전문위원과 7인의 입법심의관, 3-5급의 입법조사관 115명이 있다. 2004년도의 변화를 보면 입법조사관의 숫자가 2003년도에 비하여 크게 증가하였다.

비심사하고 심사보고서를 작성하는 기능을 담당한다. 전문위원의 역할은 상임 위원회의 보좌기능 중에서도 특히 중요하다고 할 수 있는데, 국회법 제58조 1항에서는 위원회가 안건을 심사할 때는 먼저 제안자의 취지 설명과 전문위원의 검토보고를 받도록 명시하여 전문위원의 검토보고를 의무화하고 있다. 이러한 전문위원의 검토보고는 위원회 직원의 정보활동과 정책평가의 결과물로서, 안건의 제안이유, 주요골자, 문제점, 이로 인해 발생할 이해득실 등을 비롯하여 필요한 사항을 조사하여 검토한 후 이를 위원회에 보고하도록 하여 위원들의 안건심사를 보다 용이하게 하고 충실하게 하는 기능을 하게 된다.

전문위원의 검토보고에서 지적된 사항은 대개 위원회의 심사과정에서 의원들의 거론대상이 되며 그 결과 채택되는 수정안의 내용 역시 전문위원의 검토보고와 대개 일치하는 등 검토보고의 내용이 대체로 위원회에서의 위원들의 심사에 그대로 반영된다고 할 수 있다. 즉 검토보고는 위원회 심사과정에서 심사내용에 대한 범위와 방향을 제공하고 심사결과에도 큰 영향을 미치고 있다(조준우, 2003: 39-40). 전문위원은 위원회에서 발언할 수 있으며, 본회의에서도 본회의 의결 또는 의장의 허가를 받아 발언할 수 있다. 이밖에도 전문위원은 위원회의 의사진행을 보조하고, 그 위원회 소속의 공무원을 지휘, 감독한다.

입법심의관은 2급 또는 3급 일반직 공무원으로서 수석전문위원의 업무를 보좌하여 소관의안에 대한 예비심사, 수석전문위원만 있는 위원회의 경우 수석전문위원의 결원 기타 사고가 있을 경우 위원장의 지정을 받아 수석전문위원의 직무를 대행하는 동시에 의안심사 자료의 수집·조사·연구, 위원회의 의사진행, 의안의 예비심사 및 일반행정 처리, 기타 소관사항에 관한 조사·연구를 담당한다.

입법조사관은 3급 내지 5급으로 소속위원회의 전문위원 및 입법심의관의 업무를 보좌하여 소관의안에 대한 예비심사, 의안 심사 자료의 수집·조사·연구

구, 위원회의 의사진행보좌, 위원회의 일반행정 처리, 자료실의 운영 등을 담당한다.

## 6) 의원 보좌진

국회의원 보좌진은 의원 개인의 입법활동을 보좌하는 공무원이다. 이들 위원보좌진은 직무상으로는 복무상 개개 의원에게 귀속되어 있지만, 이들에 대한 예산상의 지원과 사무적인 지원이 국회사무처에 의하여 이루어지므로 국회소속 공무원으로 분류된다.<sup>10)</sup> 이들은 신분의 보장을 받지 못하는 별정직으로서 사무총장의 통제를 거의 받지 않는다(박재창, 1988). 국회의원 개인보좌진 제도는 제3대 국회인 1954년에 처음 도입된 뒤 확대·발전해 왔으며, 현재 16대 국회에서는 4급 상당 보좌관 2명, 5급 상당 비서관 1명과 6급·7급·9급 상당의 비서 각 1명 등 6명의 직원이 개별 의원을 근접 지원하고 있다. 의원 보좌진 가운데 5급 이상은 의장이, 6급 이하는 사무총장이 임면하도록 되어 있으나, 이는 요식 절차에 불과하고 공무원 결격사유가 없는 한 채용조건 등 사실상 모든 사안이 의원 개인에게 일임되어 있다(임병규 외, 1998).

이상의 입법관료들은 현재 인력 부족 등의 여러 현실적 제약 속에서 일하는 것으로 알려지고 있다. 예를 들면 법제실의 경우 16명의 법제관이 해당 상임위원회 1곳이나 2곳, 많게는 3곳까지 혼자서 담당하며, 1999년도 기간 중 법률안 입안 및 검토 실적은 273건으로 법제관 1인당 17건이나 된다. 예산정책국의 공무원들이나 국회도서관의 입법정보지원과 공무원들의 경우도 이러한 과다 업무의 문제점을 안고 있다. 의원 보좌진의 경우에는 정실임용 될 뿐만

---

10) 의원 보좌진에게 공무원의 신분을 부여하는 나라는 드물며, 공무원의 정치적 중립성을 보장하고 있는 우리나라 공무원제도의 기본원칙과도 부합하지 않는 측면이 있다.

아니라 활동면에서 정책보좌보다는 정치보좌나 선거보좌에 치우쳐 있다는 비판을 받고 있다. 한편, 이들 다양한 입법관료들은 조직편제와 신분이 서로 다른 관계로 입법활동 보좌라는 공통의 목표 달성을 위한 유기적 협력체계를 구축하지 못하는 것으로 파악되고 있다.

<표 III-3> 입법관료 유형별 비교

구분	법제실	예산정책처	입법정보지원과	위원회	교섭단체 정책연구위원 및 행정보조요원	국회의원보좌직원
정원(구성비)	41 (2.0%)	43 (2.1%)	22 (1.1%)	215명 (10.3%)	113명 (5.4%)	1,638명 (79.1%)
직무	·법률안의 입안 및 검토 ·행정입법에 관한 분석·평가 및 연구 ·국내·외의 법제에 관한 조사 및 연구	·국가예산·결산·주요정책 및 사업계획의 평가와 안 개발 ·외국의 예산·결산 및 정책에 관한 조사 연구	·입법조사 및 연구 ·입법참고의회 ·입법지식 DB 구축 운영 ·입법관련 정보 제공	·법률안, 예산안 등 소관안건에 대한 토보고 ·소관사항에 관한 자료의 수집·조사연구 및 소속위원회에 대한 자료제공 ·의사집행의 보좌 등	·당해 교섭단체 소속의원의 입법활동 보좌 ·정당사무보좌	·국회의원의 입법활동 보좌 ·지역구 관리 및 비서업무
지휘감독관계	·국회사무총장의 지휘·감독	·국회사무총장의 지휘·감독	·국회도서관장의 지휘·감독	·직무에 관하여는 소속위원장의 지휘·감독	·소속 교섭단체 대표의원의 지휘·감독	·소속 국회의원의 지휘·감독
복무관계	국회사무총장	국회사무총장	국회도서관장	국회사무총장	·형식적으로는 국회사무총장 ·실질적으로는 소속교섭단체 대표의원	·형식적으로는 국회사무총장 ·실질적으로는 소속 국회의원
신분보장	직업공무원	직업공무원	직업공무원	수석전문위원을 제외한 공무원은 직업공무원으로 신분보장	교섭단체 대표의원에게 의존	소속 국회의원에 의존
정치활동집단행위	금지	금지	금지	금지	허용	허용
보수지급기관	국회사무처	국회사무처	국회도서관	국회사무처	국회사무처	국회사무처
충원과정	공개채용	공개채용	공개채용	수석전문위원을 제외한 공무원은 공개채용	교섭단체 대표의원의 제청으로 국회의장 또는 사무총장이 임용	소속국회의원의 제청으로 국회의장 또는 사무총장이 임용
정년제도	있음	있음	있음	있음	없음	없음

출처 : 박천오·윤진훈, 2001.

## 2. 보좌인력 관리

한국 국회의원 보좌관의 인원증감 추세를 살펴보면 제5대 국회에서 2배로 증가 된 후 제6대 국회에서는 급감하였는데 이는 군사 쿠데타 이후 입법부의 약화에 따라 국회의원 정원이 감소하였기 때문이다. 제8대 국회에서 국회의원과 개인당 보좌관 증가에 따라 인원이 증가한 후 제9대 국회에서는 다시 급감하였는데 이는 절대적인 수의 감소가 아니라 의원에게 비서를 3명 정도 고용할 수 있는 금액을 별도로 지급했기 때문이다. 제10대 국회에서 국회의원과 개인당 보좌관 증가에 따라 증가하였으나 제11대 국회에서 다시 의원 개인 보좌관 수의 감소에 따라 전체 보좌관의 수가 감소하였다.

제12대 국회에서 의원 당 1인의 보좌관이 더 증원된 후 제13대 국회에서는 의원의 수가 증원됨으로써 보좌관 수가 증가하였다. 제16대 국회에서는 의원 당 보좌관의 수가 1명 더 증원되었으나 전체 의원 수가 273명으로 감소하여 전체 보좌관 수의 증가 폭이 줄어들었다. 그러나 새로운 제17대 국회에서는 전체 의원 수가 다시 299명으로 확대되어 전체 보좌관의 수가 대폭 늘어날 전망이다. 이처럼 한국의원 보좌관의 전체 규모는 의원 당 배정되는 보좌관 수의 증가 외에도 국회의원 정원의 증감에도 크게 영향을 받아 왔다. 따라서 국회의원에 대한 입법 활동 지원 측면에서 보좌관의 수적 증가를 살펴보기 위해서는 전체 보좌관 규모의 변화뿐만 아니라 의원 개인 당 보좌관 수를 동시에 살펴보아야 한다.

한국에서 1954년 1명 당 보좌관 1명의 의원 보좌관 제도가 공식화된 후 제5대, 제8대, 제9대,<sup>11)</sup>제12대,<sup>12)</sup>제13대, 제16대 국회에서 1명 씩 증원되어

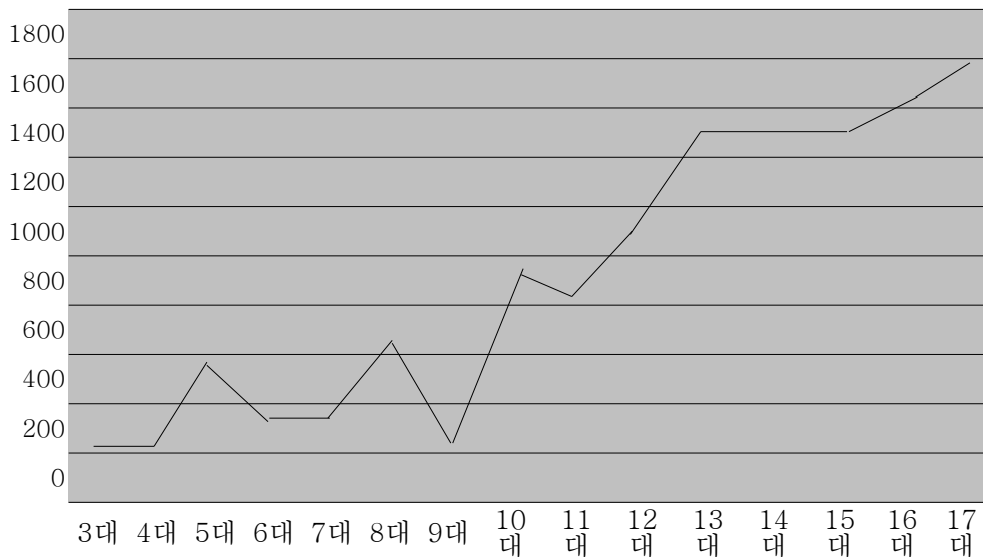
---

11) 제9대 국회에서는 직접 국가에서 지급하는 보좌관은 1인이었으나, 그 외 3명 정도의 의원 보조 직원을 고용할 수 있는 경비를 의원에게 계상하여 지급하였다.

12) 제11대 국회에서 의원 당 1인의 보좌관이 감소되었기 때문에 제12대 국회에서 1

현재는 모두 6명의 보좌관이 배정되어 약 8-12년을 주기로 보좌관의 증가가 있었다. 이들의 직급을 살펴보면 처음 3급 율류(현재 5급)의 보좌관이 허용된 후 현재는 최고 직급이 4급으로 직급의 상승은 크게 이루어지지 않았다. 반면 상임위원회 보좌관의 경우 3급 상당의 전문위원이 배정된 후 제11대 차관보급의 수석전문위원이 허용되기까지 보좌관의 수적인 증가보다는 직급의 상승이 이루어졌다(함성득 외, 2004: 404-406).

<그림 III-6> 한국의원 보좌관의 규모변화



한국의 경우 또 다른 보좌제도의 형태로서 교섭단체 정책연구위원제도가 제13대 국회부터 시행되고 있는데 이전에는 교섭단체 전문위원제도가 있었다. 제6대 국회 말부터 제8대 국회 말인 1972년 12월까지 사용 잡급으로 교섭단체 전문위원을 의장이 임명하여 운영하였다.

인의 보좌관 증원 후 개인당 4명의 보조관이 배정되었다.

<표 III-4> 국회의원 보좌관 인원증감 추이

국회	국회의원 정원	보좌관 직급	정원
3대	203	3급을류(현5급)(1)	203
4대	203	3급갑류(현4급)(1)	203
5대	291(233(민의원)+ 58(참의원))	3급갑류(현4급)(1), 4급갑류(현6급)(1)	582
6대-7대	175	3급갑류(현4급)(1), 4급갑류(현6급)(1)	350
8대	204	3급갑류(현4급)(1), 3급을류(현4급)(1), 4급갑류(현6급)(1)	612
9대	219	3급갑류(현4급)(1)	219
10대	231	3급갑류(현4급)(1), 잡급(비서)(1), 잡급(운전사)(1), 잡급(사무보조원)(1)	924
11대	276	5급상당(현5급)(1), 고용직 1종(운전원)(1), 고용직2종 (사무보조원)(1)	828
12대	276	5급(현5급)(1), 7급(현7급)(1), 고용직1종(운전원)(1), 국회사무처소속사무보조원(1)	1104
13대-15대	299	4급(1), 5급(1), 6급(1), 7급(1), 9급(1)	1,495
16대	273	4급(2), 5급(1), 6급(1), 7급(1), 9급(1)	1,638
17대	299	4급(2), 5급(1), 6급(1), 7급(1), 9급(1), 인턴(2)	1,794(2,392) *( )는 인턴 포함

제7대 국회에서는 민주공화당 2명, 신민당 1명, 정우회 1명을 두었으며, 제8대 국회에서는 민주공화당 5명, 신민당 4명을 임명하다가 1972년 10월 유신으로 폐지되었다. 그 후 제13대 국회에서 교섭단체 정책연구위원회제도를 도입하여 교섭단체당 6인의 정책연구위원을 배정함으로써 24명의 정책연구위



원을 두었다. 제14대 국회에서는 규칙의 개정을 통해 교섭단체 수에 따라 정책연구위원의 정원을 규정했는데 이에 따라 제14대, 제15대 국회에서는 36명, 제16대 국회에서는 32명의 정책연구위원이 각 교섭단체에 배정되었다.

이러한 보좌진의 양적 증가가 지속적으로 이루어 졌으나, 아직 의원 개인당 지원인력은 의원 보좌관 약6명, 상임위원회 보좌관 약 0.25명, 교섭단체 정책연구위원 약 0.3명, 그리고 사무처의 예산분석실 약 0.15 명 등 1인당 평균적으로 약 6-7명 정도의 보좌를 받고 있다. 이처럼 제도상 허용된 수치만을 비교할 경우에도 한국 국회의원의 경우 평균적으로 7명 미만의 보좌관의 지원을 받을 수 있는데 비해 미국 하원의원의 경우 한국의 3배 이상, 상원의원의 경우 10배 이상의 보좌관의 지원을 받고 있다(함성득 외, 2004).

### 3. 정책보좌의 전문성

학력을 통한 전문성을 살펴볼 때, 한국 의원 보좌관의 학력을 살펴보면 대다수는 학사학위 이상의 소지자로 나타났으며, 석사학위 이상의 소지자 역시 최근 급격히 증가하는 현상을 보이고 있다. 즉, 2003년 8월 현재 의원보좌관의 학력을 보면 전체 485명의 보좌관 중에서 박사과정 재학을 포함한 석사학위 소지자가 218명으로 약 45%, 박사학위 소지자가 27명으로 약 5.5%에 이르고 있다. 한편 교섭단체 정책연구위원의 경우 고위직으로 구성되었음에도 석사학위 소지자가 전체의 약 40.6%, 박사학위 소지자가 약 6.2%로 학문적 전문성에서는 그리 높지 못하다. 근무연한의 경우 의원 보좌관들은 직급에 따라 차이는 있으나 전체적으로 약2-3년 정도인 것으로 나타나 이직률이 비교적 높다(국회사무처 2003; 함성득·김혁·조준우, 2004)).

위원회 보좌관들의 경우 신분이 보장되는 일반직 공무원들이므로 직급이

올라갈수록 근무연한이 긴 것으로 나타났다(국회사무처 2003). 그러나 순환보직에 따라 동일 위원회 내의 승진이나 장기적인 근무의 사례는 제도적으로 발생하기 어렵게 되어 있다. 또한 과거에는 6개 위원회 수석전문위원에 관련 행정부처 출신이 임명되는 것이 관행화되었으나 최근에는 내부승진을 원칙으로 함으로써 별정직인 수석전문위원이 입법부 관료 출신들로 충원되고 있다. 따라서 한국의 경우 역시 장기적인 근무를 통한 전문성의 강화가 어려우며, 비록 위원회 직원들의 경우 의회근무 연한은 오래 되었으나 동일 위원회의 근무 경험은 제도적으로 제한되기 때문에 이들은 위원회의 담당 분야에 대한 전문성이 아닌 입법과정 등 입법행정에 대한 전문성만을 갖추게 되는 한계를 지니고 있다.

한편, 수석전문위원을 제외한 전 인원이 일반직 공무원이기 때문에 시험에 따른 채용에서 인사에 이르기까지 위원회의 필요에 따른 배치와 보직 변경이 이루어지지 않는다. 특히 위원회 보좌관은 제도적으로 엄격한 법률의 구속을 받기 때문에 의원의 입법활동에 대한 전문적인 보좌가 어렵다.

반면에 교섭단체 정책연구위원의 경우 국회에서 일정 수 이상의 의석을 차지한 정당에 대하여 정당 차원에서의 정책활동을 보좌함으로써 정책정당화를 유도하기 위해 성립된 제도이다. 그러나 정책연구위원에 대부분 교섭단체 소속의 정책연구원이 임명되거나 정당 사무처 직원이 임명되는 등 정당의 전문적인 정책활동을 제고하기 보다는 단순히 정당인들의 경력관리나 정당 사무처의 재정지원 수단으로 편법적으로 활용되고 있으며, 현재 이러한 제도의 문제점에 대한 개선없이 교섭단체 정책연구위원 수만 증가시키고 있다(함성득·김혁·조준우, 2004: 307-408)

## 4. 주요국 의회의 정책보좌기능

### 1) 미 국

미국 의회의 특징 가운데 하나는 의원, 위원회 및 각 의원의 입법조사 및 국정조사활동을 보좌하는 체계가 세계에서 가장 잘 정비되어 있다는 점이다. 이는 미국이 엄격한 권력분립주의를 채택하고 있음으로써 의원의 자율성이 강조되고, 위원회 중심주의로 운영되며, 한국과는 달리 정당의 구속력이 희박하여 의회활동이 의원개인의 활동에 의존하고 있는 점 등에서 기인한다. 이런 이유로 미국 의회는 서구 의회 중 가장 강력한 권한과 능력을 가진 의회로 평가되고 있다(임동욱·함성득, 2004).

또한 한국과는 달리 법안 제출권을 의회만이 가지고 있으며, 의원들은 개별적으로 자유로이 법안을 제출할 수 있다. 아울러 미 의회는 행정부 고위공직자에 대한 인준 청문회, 행정부에 대한 감독 청문회, 특정 사안에 대한 조사 청문회 등을 통해 행정부를 효과적으로 통제하고 있다. 예산심의에 있어서도 우리와 다르게 대통령이 연두교서에서 제출한 예산안을 기초로 의회에서 세출법을 만들기 때문에 의회가 실제로 예산을 만든다고 할 수 있다.

미 의회는 의원들의 이러한 입법활동, 예산법률 작성, 행정부 감독활동 등을 보좌하기 위하여 막대한 규모의 의정활동 지원체계를 갖추고 있다. 대표적으로 상당한 규모의 의원 개인 보좌관과 위원회 참모진, CRS, 법제실, 의회에 산처, 회계감사원 등을 들 수 있다(<그림 III-7> 참조).



상원의원은 워싱턴 D.C의 의원사무실과 출신주사무실의 비서들을 고용하기 위한 수당을 행정 및 비서업무 직원수당과 입법업무 직원수당을 지급받고 있다. 행정 및 비서업무 직원수당은 해당주의 인구수에 따라 차등해서 지급하는 제도를 채택하고 있는데, 예를 들어 500만 이하의 인구를 보유한 주의 상원의원은 \$1,087,595(약 14억원)를 지급받는데 반해 인구가 2천8백만 이상인 주의 의원은 \$1,974,051(약 25억원)를 지급받고 있다. 입법업무 직원수당은 입법업무를 지원할 비서를 고용하도록 제한되어 있으며, 의원당 \$385,050가 지급되고 있다. 규모가 큰 캘리포니아 또는 텍사스주 출신은 50-70명의 보좌진을 둘 수 있으나, 소규모 주인 로드아일랜드주 등의 경우에는 13-30명 안팎의 보좌진을 둘 수 있게 된다(이현출, 2004: 17-18).

의원들은 이 액수의 범위 내에서 의원 개개인의 재량에 따라 자신의 비서를 고용할 수 있다. 1996년 현재 하원의원의 평균 개인 스태프는 15명으로 이 중 8-9명은 워싱턴 사무실에서 6-7명은 지역구 사무실에서 근무하고 있다. 상원의원의 개인 스태프는 평균 35명인데, 이 중 23명 정도는 워싱턴 사무실에, 12명 정도는 지역구 사무실에 근무하고 있는 실정이다. 미국에서 하원의원 보좌진은 공무원의 지위를 부여하지 않고 있으나 상원의 경우 보좌관이 공무원으로 임용될 수 있도록 되어 있다. 아울러 1967년 「연고법」에 따라 의원의 배우자, 자녀, 형제 혹은 연고자는 보좌진으로 고용할 수 없도록 하고 있다.

미국 의원보좌관의 역할을 보면 특히 하원의원 보좌관은 의원의 주된 임무인 입법활동과 관련하여 의원을 보좌하게 되며, 법안의 기초와 수정, 정책 발의나 대안에 대한 조언, 발의 법안에 대한 옹호연설을 작성하기도 하고 의원이 참석하지 못한 위원회 회의에 대해 의원에게 모니터하기도 한다. 이외에도 언론과 접촉하며 언론을 통해 의원의 이미지를 홍보하며 의회 사무실의 운영과 관련하여 사무와 컴퓨터 시스템을 관리한다. 그리고 의원의 스케줄을 관

리하고 여행이나 문서수발 등 개인적인 업무를 담당하기도 한다. 또한 지역구 주민을 접대하는 것도 중요한 임무 중 하나가 된다.

미국의 경우 이러한 보좌관의 역할을 수행하기 위해, 의원보좌관의 역할이 정형화되지 않았지만, 대체적으로 행정총괄보좌관 1명과 수명의 입법담당 보좌관, 사건담당관, 행정비서관, 지역구보좌관, 언론담당 보좌관 등을 공통적으로 두고 있다(송의달, 2000).

의원 보좌관들의 전문성을 학력을 통해 살펴보면 전문성을 가지고 있는 것으로 평가된다(함성득·김혁·조준우, 2004: 401). 즉, 하원의원 보좌관의 82.1%가 학사 학위를 소지하고 있으며, 16.2 %는 석사나 박사학위를 가지고 있다. 한 직책에서의 평균 재직기간은 3.0년 이고, 한 사무실에서의 재직기간은 3.7년 이며, 보좌관으로 재직한 기간은 5.2년으로 나타나고 있다. 한편 상원보좌관은 85.5%가 학사 학위를 가지고 있으며, 20.5%는 석·박사 학위를 가지고 있다. 재직기간을 보면 현 직책에서 2.8년간 재직하였고, 현 사무실에서 3.6년을 재직하였으며, 의회에서의 경력은 5.4년을 가지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 상원 보좌관의 거의 50%에 달하는 비율이 현 직책에서 1년 이상의 근무 경험을 쌓지 못한 것으로 조사되고 있다(정광호·김혁·윤진효, 2003).

## (2) 위원회 보좌진

미국에서는 의원 개인보좌관보다 상임위원회 보좌관이 먼저 도입되어 각 위원회에 상당한 규모의 정책보좌직원(스텝)을 두고 있다. 하원 규칙에 의하면 각 위원회는 18명의 전문위원과 12명의 사무직원 등 총 30명의 전문스텝(professional staff)을 고용할 수 있으며, 그 외에도 위원회 예산으로 추가로

1년 한도로 채용되는 임시직원을 고용할 수 있다. 또한 변호사를 스태프로 임용하여 위원회 법률고문(consultant)으로 활용하며, 행정부서에서 파견된자들을 스태프로 임용하기도 한다.

미국의 위원회 직원은 특정 정당을 위해 근무하는 것이 특징이다. 직원 임명에 있어서 직원의 2/3는 다수당이 추천하는 사람을, 나머지 1/3은 소수당이 추천하는 사람을 각각의 위원회가 독자적으로 임명하되 위원회 재적의원의 과반수 이상의 찬성을 얻도록 하고 있으며, 비정당 스태프도 임용할 수 있도록 하였다. 물론, 다수당이 선임한 직원은 다수당 위원의 지휘·감독을 받고, 소수당이 선임한 직원은 소수당위원의 지휘를 받고 있다. 하원의 경우 1996년 현재 19개 상임위 및 1개 특별위의 스태프 총수는 1,367명으로 1개 상임위 평균 68명에 이른다. 이는 104대 국회에서 예산 절감을 위해 감축한 결과로, 그 이전인 1993년의 경우 2,039명에 이르기도 하였다(이현출, 2004: 18).

위원회 보좌관들의 업무는 위원회의 운영에 관한 업무를 보조하며 법안의 작성과 관련된 입법 보좌업무, 정보의 분석과 조사 및 보고, 청문회의 준비와 진행 등 위원회의 업무와 관련된 일을 보좌한다(정광호·김혁·윤진효, 2003). 즉, 위원회에서 다루는 각종 정책과 법안에 대한 연구, 조사업무를 전담하게 된다. 아울러 위원회에서 논의될 의제의 설정 및 의제에 대한 사전조사를 담당하고, 청문회 개최와 관련된 업무, 법률초안 및 수정안 작성, 각종보고서 작성 등 회의준비, 임시양원협의회와 관련된 업무, 행정부 및 이익집단과의 정보교환 업무, 위원회와 관련된 홍보 업무 등을 수행한다. 또한 법률안의 기초(Drafting bills), 조사의 실시(Investigating), 정보의 제공(Providing information), 로비스트와의 면대(Seeing lobbyist) 등의 활동을 통하여 정책의 결정이나 행정감독의 이행에 적극적으로 관여하고 있다. 이들은 그 직무수행과정에서 거의 매일 행정관료와 접촉하여 장래의 입법, 공법률의 시행, 특정

계획에 관한 정보 예산할당 또는 행정감독에 관련하는 제반문제를 토의하게 된다.

위원회 보좌관들은 상대적으로 젊고 주로 남성으로 구성되며 대부분 석사 학위 이상을 소지한 고학력자들로 구성된다. 또한 동일한 위원회에서 평균적으로 5년 1개월 정도를 근무한 베테랑들로서 장기적인 경우는 20년 이상을 근무하는 경우도 있다(정광호·김혁·윤진효, 2003).

### (3) 법제실(Legislative Counsel)

법제실은 상·하 양원의 의장 직속 하에 각각 설치되어 있는 기구로서 비당파적인 입장에서 법제기술 차원에서 의원들의 입법활동을 지원한다. 즉, 의원들의 요구에 의하여 입법안을 기초하고, 타인이 작성한 입법초안에 관해 자문한다. 또한 수정안의 초안 및 이에 대한 보고서 작성을 보좌하고, 법률안 심의 시에 본회의에 출석하여 의원들의 자문에 응하기도 한다.

하원 법제실의 구성을 보면 법제실장과 부실장 아래 35명의 법제관(Attorney)과 15명의 법제보조직원을 두고 있다. 한편 상원 법제실은 법제실장과 부실장 아래 23명의 법제관과 8명의 법제보조직원이 있다. 이들 법제관은 변호사나 법학박사 등 법제전문가들이다(김병섭·이창원·정진우·이수영, 2001).

법제지원의 중요성이 증가함에 따라 법제업무 지원건수 역시 급격히 증가하고 있는데, 상원의 경우 제81대 국회(1949-50)년 기간 중 지원건수는 4,444건이었으나, 제95대 국회(1977-78)년 기간 중에는 8,804건으로 증가하였고, 1991년에는 한해동안 1만 9,935건에 이르고 있다.



#### (4) 의회조사국(Congressional Research Service)

의회조사국(CRS)은 의회도서관에 부속하는 고도로 전문성을 지닌 가장 대표적인 입법보좌기구로서 연방의회의 입법기능 및 국정감독기능 등을 보좌한다. 의회조사국의 임무는 종합적인 조사와 전문적인 관점에서 분석하고, 일반적인 정보를 제공한다. 이러한 임무 하에 연방의회 각 부문으로부터의 조사, 분석 기타 정보제공의 의뢰에 응함과 동시에 그때마다의 중요문제를 해설한 간행물을 발행하여 학제적이고 종합적인 방법으로 정책문제를 분석하는 기능을 한다. 또한 의원과 직원들의 관심있는 현안문제를 협의하기 위하여 국내외의 전문가를 찾아 확인하기도 하며, 의회의 다양한 관심사에 대하여 의원들이 전문가와 만나 논의할 수 있는 기회를 마련하는 역할도 수행한다.

의회조사국의 조직 구조는 5개의 관리지원부서와 6개의 학제적인 연구부서로 구성되어 있다. 관리업무부서는 국장실(Office of the Director), 국장전임고문실(Office of Congressional Affairs and Counselor to the Director), 재무관리과(FIN: Office of Finance and Administration), 정보자원관리과(IRM: Office of Information Resources Management), 입법정보과(Office of Legislative Information), 인력개발과(WRK: Office of Workforce Development)로 운영되고 있다. 한편 연구부서는 미국법(ALD: American Law Division), 국내사회정책(DSP: Domestic Social Policy Division), 대외정책/안보/무역(FDT: Foreign Affairs, Defense and Trade Division), 정부/재정(G&F: Government and Finance Division), 정보연구(INF: Information Research), 자원/과학/산업(RSI: Resources, Science and Industry Division)으로 구분되어 운영되고 있다.

의회조사국 소속 구성원들은 주로 변호사, 경제학자, 교육전문가, 공학자, 보건문제 전문가, 정보전문가, 국방 및 외교문제 전문가, 정치학자, 행정학자,

물리학자, 사회문제 전문가, 전문사서 등 각 방면의 전문직에 종사하는 전문 인력을 포함하여 2002년 현재 약 740명이 있다. 이 직원의 5분의 3 이상이 분석요원으로 근무하고 있으며, 대부분 대학원 이상의 학력 소지자들이다. 또 전체의 3분의 1 정도는 박사학위소지자이고, 전체 직원의 3분의 2는 10년 이상 근무한 자들이다(임동욱·함성득, 2004).

의회조사국은 크게 다음의 두 가지 역할을 수행하고 있다. 첫째는 자체의 정책조사기능에 해당하는 연구, 분석, 정보제공(Research, Analysis, and Information) 기능이고, 둘째는 의회에 대한 이러한 지원서비스의 홍보 및 교육과 관련된 프로그램과 교육훈련(Program and Training) 기능이 그것이다. 특히 의회조사국은 직접적으로 의회의 모든 의원들과 위원회에 봉사하는데, 간단한 통계수치부터 심층적 분석을 요하는 것까지 2002년 현재 연간 811,467건에 달하며, 의원 1인당 한 해 동안 평균 169건의 입법질의에 회답한 것으로 나타나고 있다. 분석 및 조사업무는 심층정책분석, 배경보고서, 찬반토론, 사실자료, 과학·경제·통계·군사 입법문제의 분석, 법률연구, 입법 연혁 등 의회의 모든 관심주제에 관하여 다양한 형태로 제공되고 있다. 또한 의회조사국의 업무는 의회회의록, 위원회 보고서, 상·하원 문서와 같은 의회 발간물에 활용되기도 하며, 종종 의회조사국의 분석관들은 개인 브리핑이나 공공정책 세미나 및 워크숍 등을 통해 의원이나 위원회 직원에게 직·간접으로 연구 성과를 구두로 제공하기도 한다(CRS, 2002).

##### (5) 의회예산처(CBO : Congressional Budget Office)

의회예산처(CBO)는 의회가 정부의 예산규모, 지출수준, 부채수준, 재정흑자, 적자규모를 결정할 수 있도록 하기 위해 제정된 '의회의 예산 및 지출 통

제법(1974)’에 의하여 상하원의 예산위원회와 함께 1974년에 창설 되었다.

의회예산처의 가장 중요하고도 기본적인 임무는 의회에 경제 및 예산에 관한 정보를 제공하는 데 있다. 따라서 미국 의회의 다른 부속기관들, 미국 의회도서관의 의회조사국과 연방회계감사원을 비교하여 의회예산처의 주요 임무는 상대적으로 작고 좁게 규정되어 있다. 그러나 국가경제에 있어서 예산의 중요성과 예산이 포함하는 범위가 넓어서 그 활동내용을 볼 때 의회예산처의 활동이 상당히 광범위하다(김병섭 외, 2001).

의회예산처의 조직구성은 처장과 부처장 밑에 예산분석국, 거시경제 분석국, 주세분석국, 자연자원 및 통상국, 인적자원 및 지역개발국, 국가안보국, 특수연구국 등 7개의 국과, 자문실, 연구 및 보고담당, 통신담당실 등 3개의 실로 구성되어 있다(그림 4참조). CBO의 처장은 상하원 예산위원회의 추천을 거쳐 하원의장과 상원임시의장에 의해 임명되고 임기는 4년(중임가능)이다. 처장은 지금까지 모두 경제학자들이었으며, 전문직 직원의 70% 정도가 경제학이나 공공정책분야의 석사학위 이상 소지자들이다. 또한 업무수행을 위하여 외부의 저명한 학자들로 구성된 자문단을 활용하고 있다.

주로 상하원의 예산위원회, 세출위원회, 세입위원회, 재무위원회 등을 대상으로 미국 경제의 전반적인 상황과 연방정부의 예산 및 각종 정책, 특히 예산이 국가 경제 전반에 미치는 영향에 대한 정보를 분석하여 의원에게 제공하고 있다. 임무 및 역할을 보다 구체적으로 보면, 5개년 경제예측 및 예산기준선 제시, 대통령예산안의 분석, 예산대안의 분석, 적자감축안 마련, 각종 법안의 소요예산 추산, 예산규모 대비 지출규모 확인, 재정적자 목표유지를 위한 예산삭감 권고보고서 작성 등 매우 전문적인 업무를 하고 있다(이현출, 2004: 22).

## (6) 회계검사원(GAO : General Accounting Office)

회계검사원은 1921년 미국정부의 예산, 회계기능을 개선하고 강화하기 위하여 제정된 예산회계법에 의해서 창설되었다. 회계검사원의 구성은 원장(Comptroller General)이하 처장(Chief Operating Officer), 지원처장(Chief Mission Support Officer), 지역사무소(Field Operations), 감사품질 및 개선처(Quality and Continuous Improvement), 특별감찰실(Special Investigation), 법무국(General Council)을 두고 있다. 그리고 세원관리, 응용연구 및 방법, 방위능력 및 관리, 교육·인력 및 소득보장, 금융관리 및 보험, 금융시장 및 보험, 금융시장 및 지자체 투자, 보건, 국내안보 및 사법, 정보기술, 국제관계 및 무역, 천연자원 및 환경, 사회간접자본, 전략문제 등 13개 기능별 활동국을 두고 있다(이현출, 2004). 회계검사원의 직원은 2002년 현재 3,200명인데, 이 중에는 30명 정도의 특별조사관이 있고, 100명 정도는 위원회에 파견시키고 있다.

회계검사원은 연방정부의 예산지출과 운영을 감시하는 것을 임무로 하는 입법지원조직으로서, 연방정부의 예산을 사용하는 모든 사업과 활동을 조사할 수 있는 권한을 가지고 있다. 특히 조직의 책임자를 의회자체에서 선발하는 것이 아니라 대통령이 임명한다는 점에서 다른 입법지원조직과 그 성격을 달리한다. 이런 의미에서 회계검사원은 일반적 의미의 입법지원 조직이라기보다는 연방정부의 모든 기관에서 사용하는 예산의 내용을 독립적으로 감사하여 의회에 보고하는 의회와 행정부 사이의 준독립적 연방정부 감시기관이라고 할 수 있다(김병섭 외, 2001).

회계검사원의 업무는 초기의 회계검사에서 정책 및 사업계획 평가로 발전되어 왔는데, 그 결과 현재 회계검사원 업무의 10%만이 회계검사이고, 나머지 90%는 사업계획평가이다. 회계검사는 주로 회계연도 말에 하여 의회에 보

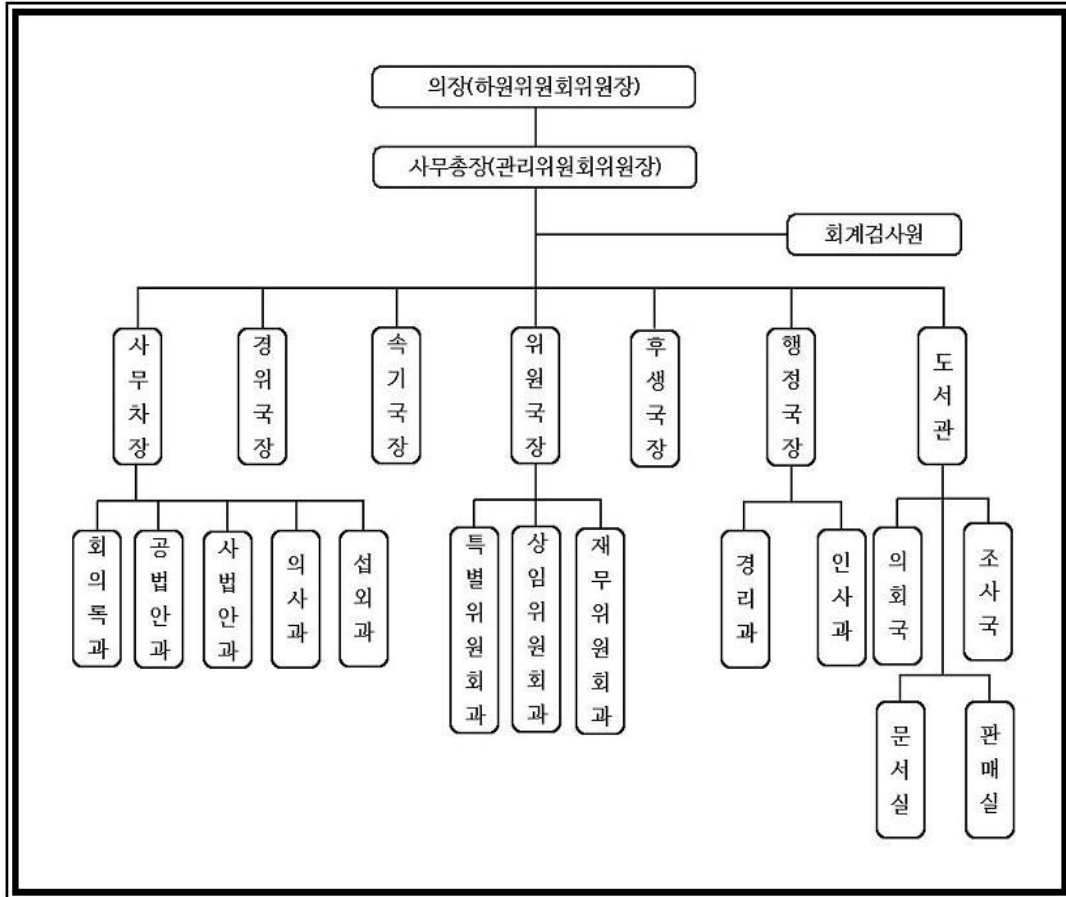
고하며, 사업계획평가는 각 상임위의 수권법안 심사시에 행한다. 업무를 보다 구체적으로 살펴보면 법규 연구, 위원회나 의원들의 요구에 의한 검사조사, 의회청문회 출석증언, 제안된 법안에 대한 법적 의견과 코멘트 진술, 위원회에의 직원 파견 등으로 나누어 볼 수 있다.

회계검사원은 의회에서 예산이 수반되는 정책에 대한 조사·분석을 요구할 때 이에 응하여 업무를 개시한다. 따라서 행정부의 어떤 활동분야가 특정위원회나 의원에게 관심사항이 될 때 당해 위원회나 의원은 회계검사원을 통하여 이에 대한 특별조사를 실시할 수가 있다. 회계검사원은 매년 65-75개 정도의 보고서를 의회에 제출하며, 특히 사업계획 평가보고서는 의회에서 거의 예외 없이 채택되고 있다. 이외에도 매년 1,000건 정도 개별보고서를 의회에 제출하며, 200회 정도의 의회증언에 참석한다.

## 2) 영 국

영국은 내각이 정책결정을 주도하며 의회의 운영도 내각에 의해 크게 좌우된다. 중대 사안에 대한 법안 및 정책제안은 내각이 하고 의회는 이를 우선하여 심의하여야 한다. 또한 재정지출이 필요한 법안은 내각만이 제출할 수 있으며, 정부예산안은 의회에서 거의 수정 없이 통과된다. 의회의 입법보좌기관도 이러한 의회의 기능을 반영하여 취약하다고 할 수 있다. 그러나 1970년대 말부터 의회의 대행정부 감독권을 강화하기 위한 개혁이 이루어진 바 있었고, 그 일환으로 회계검사원이 신설되는 등 입법보좌기관도 강화되었다.

<그림 III-8> 영국의 의정활동 지원체계



자료: 국회사무처, 2001.

영국의회가 의원들의 의정활동을 위하여 어떤 지원체계를 개발·발전시켜 왔는가는 곧 하원도서관의 역할과 기능이 어떻게 발전되어 왔는가를 말한다. 왜냐하면 영국의회가 양원제인 만큼 상하원별로 별도의 도서관을 운영하면서 의원들의 의정활동을 지원하고 있기 때문이다. 또한 하원중심의 영국의회에서 상원도서관(House of Lords Library)이 20명 내외의 소규모인원으로 운영되는데 비해, 하원 도서관(House of Commons Library)은 248명의 직원들이

의정활동을 총체적으로 지원하고 있다(임동욱·함성득, 2004).

### (1) 의원 개인의 보좌진

영국에서는 하원의원에 대해서만 비서·조사보좌역 고용수당이 국고에서 지급되는데, 미국과 같이 비서고용수당이 따로 지급되지 않고 비서·조사보좌역수당, 사무소경비 등이 직무수당으로 일체로 지급되므로 의원들은 직무수당의 총액의 범위 내에서 비서·조사보좌역수당을 충당한다. 직무수당의 연액은 28,986파운드(1992년 현재)로서 이 수당에 의해 고용된 의원비서는 90년 현재 1,270인으로 의원 1인당 2인 정도이며, 비서의 형태는 단기 아르바이트에서 상근비서에 이르기까지 다양하다. 의원비서의 수가 증가하고 또한 이들이 외부압력단체의 이익을 대변하여 원내에서 로비활동을 하는 사례가 문제화됨에 따라, 1985년 하원결의에 의해 비서에 대해서도 의원과 같이 이해관계의 등록제도가 의무화되었다.

### (2) 위원회 보좌진

영국은 본회의를 중심으로 의회가 운영되는 대표적인 국가로서, 입법 및 국정심의과정에서 위원회가 차지하는 비중이 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 특히 위원회에 소속된 전담직원이 따로 있는 것이 아니라, 사무처 내에 상임위원회, 특별위원회, 재무위원회 등의 업무를 담당하는 위원회국(Committee Office)을 설치하여 각 위원회의 활동을 보조하도록 하고 있다.

각 위원회별 보조직원의 수는 위원회에 따라 약간의 차이가 있으나 1988년 현재 사무장을 포함하여 대체적으로 3명에서 6명까지로 나타나고 있다. 이

밖에도 각 위원회는 위원회 소관의 전문적인 분야에 대한 자문을 구하기 위하여 약간 명(3-13명)씩 비상임 외부전문가를 활용하고 있는데 이들의 수와 역할은 위원회의 성격에 따라 상이하다(박찬표, 1997: 11).

### (3) 회계검사원(National Audit Office)

영국의 회계검사원은 정부예산에 대한 통제강화를 위하여 1983년 회계검사법에 의해 행정부처의 지출에 관한 회계를 검토하는 의회부속 지원기관으로 창설되었다. 회계검사원은 회계전문가를 포함하여 약 800여 명의 직원이 소속되어 있다. 회계검사원장은 공공회계위원회에 수시로 공공지출에 대한 감사보고서를 제출하고, 공공회계위원회는 회계검사원의 관계직원과 행정부처의 사무차관 및 회계관을 증인으로 출석시켜 청문회를 개최하기도 한다. 이 결과 산출되는 위원회의 심사보고서는 본회의에 토론 없이 채택되고 재무부로 이송된다. 재무부는 의회의 시정 및 건의사항에 대한 각 부처의 조치를 총괄하여 의회에 보고하도록 되어 있다(김병섭·이창원·정진우·이수영, 2001).

### (5) 의회도서관 조사국(Research Services)

의회 내에서 입법조사활동을 수행하는 가장 대표적인 조직이 의회도서관 소속의 조사국이다. 조사국은 의원들의 입법 및 의회임무와 의원 보좌진들의 업무수행을 지원하기 위하여 입법관련 정보 및 연구서비스를 제공하고 있다. 즉, 조사국의 주요 업무는 의원들의 입법활동에 관련된 참고 질의에 대하여 각 분야별 전문가가 연구 서비스를 제공한다. 또한 제정이나 개정이 논의되고 있는 법안이나 정책현안에 대한 연구 보고서를 발행하여 의원들이 해당 상임



위원회에서나 본회의에서 심의시 이 자료를 실질적으로 활용할 수 있도록 지원하고 있다(박찬표, 1997).

조사국의 조직은 ① 산업·교통, ② 경제정책·경제통계, ③ 사회통계, ④ 내무, ⑤ 외교·안보, ⑥ 과학·환경, ⑦ 사회정책의 7개 연구팀으로 구성되어 있으며, 1997년 현재 직원 수는 모두 65명으로 나타나고 있다.

### (6) 의회대리인(Parliamentary Agent)

영국 의회에는 법률안의 기초와 심사를 전문적으로 지원하는 한국의 법제실과 같은 기구를 두지 않고 있다. 그러나 특정한 개인이나 단체 또는 지역의 이해와 관련된 입법청원이 제출되는 경우 이를 사전에 검토하여 이른바 사법안(Private Bill)의 형태로 초안을 작성하는 직무를 수행하는 변호사의 자격을 가진 의회대리인(Parliamentary Agent) 또는 의회청원심사관이라고 불리는 독특한 제도를 두고 있다.

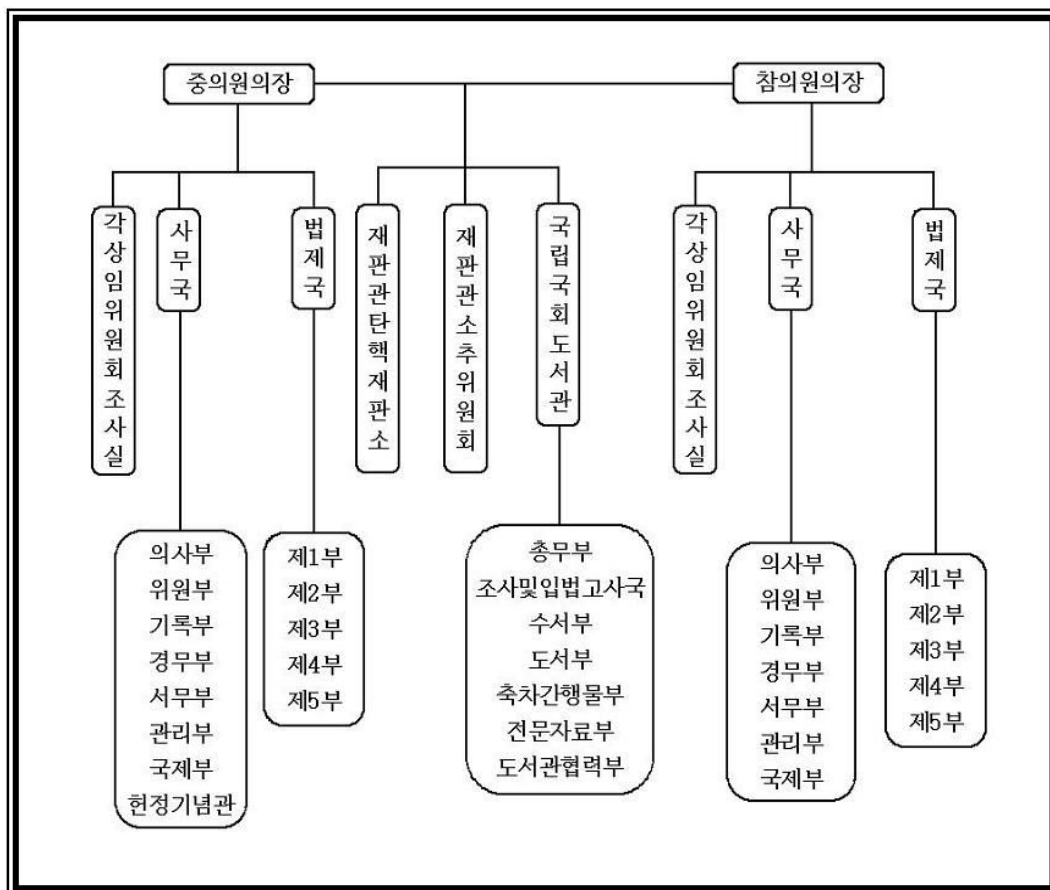
### 3) 일 본

일본 또한 영국과 같이 전형적인 의원내각제를 택하고 있으며, 특히 관료조직의 영향력이 강하다. 따라서 예산이나 법률안 심사에 있어서 정부관료에 대한 의존도가 상당히 강하기 때문에 행정부에 대한 의회의 권한은 서구 의회에 비해 약하다고 평가되고 있다. 일본은 강력한 중의원 의원주의를 채택하여 중의원은 법률, 예산, 조례 등에서 우선 심의권과 최종결정권을 가진다.

일본 의회사무처 조직 또한 상당히 관료제화 되어 있다는 것이 특징이다.

일본 양의회의 각종 사무를 처리하고 의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 각각 사무국과 법제국이 설치되어 있고 또한 의원의 조사·연구를 보좌하기 위하여 국립국회도서관을 두고 있다. 사무국은 순수한 행정업무와 의사관계업무를 담당하고 있으며, 법제국은 사무국과 동등한 레벨의 별개기관으로 설치되어 있고 국립국회도서관은 양원전체를 동시에 보조하고 있는 독립기관이다(임동욱·함성득, 2004).

<그림 III-9> 일본의 의정활동 지원체계



자료: 국회사무처, 2001.

정부제출법률안의 우위현상을 특징으로 하는 일본의 입법과정에서는 정부 제출 법률안을 주도면밀하게 계획·작성·심사하는 관료조직이 활발하게 기능하고 있다. 다른 한편 입법부에서도 정부에 못지않게 이러한 입법기능을 수행하는 전문 기구들이 정비되어 있는 편이지만, 현실적으로 의원제출 법률안은 대부분 야당의원들이 제출하는 것임을 감안하여 볼 때 이들 전문기구들의 활동 결과가 가시적으로 활발하게 나타나고 있지는 않다.

### (1) 의원 개인 보좌진

일본에서는 과거 「국회법」에 의해 의원의 직무수행을 지원하기 위하여 각 의원 당 2명씩의 비서를 두고 있었는데, 국회의원의 비서 증대요구에 따라 93년 1월부터 제3비서(정책담당비서)가 증원되었다. 의원의 비서는 국가공무원의 특별직이지만, 원칙적으로 국가공무원법은 적용되지 않고 있다.

비서채용은 각 의원에게 맡겨져 있지만, 의장의 동의를 얻도록 되어 있고, 채용된 때는 성명, 생년월일, 본적, 현주소 등을 신고하도록 되어 있다. 한편 93년 신설된 정책담당비서의 선발은 국가공무원과 같은 자격시험을 거치는데 의원비서 경험 5년 이상으로 정책비서연수를 받은 자 중에서 선발 채용한다 (박찬표, 1997).

### (2) 의원사무국

중의원과 참의원의 사무국은 의사사무국법에 의하여 설치되며 각 의원 의장의 감찰 하에 의정사무를 총괄하고 있다. 한편 각 원 사무국에는 사무총장, 참사, 상임위원회 전문원·조사원 및 기타 직원을 두고 있다. 양 의회의 사무국

은 거의 동일한 조직과 기능을 가지고 있는데, 사무국에는 사무총장, 사무차장 각 1명과 1과 8부를 두고 있다. 이외에 상임위원회 조사실 및 필요한 경우에 특별위원회 조사실을 두고 있다.

### (3) 상임위원회 조사실

각 상임위원회 및 특별위원회에는 각 위원회별로 안건 심의 및 조사에 대하여 전문적으로 보좌하는 조사실이 설치되어 있다. 상임위원회의 조사실은 1명의 전문원과 10명 내외의 조사원으로 구성되어 있는데, 실장은 전문원으로 조사원을 지휘·감독하며, 조사원 중 1명은 주임조사원으로 실장을 직접 보좌한다. 전문원은 상임위원장의 신청에 의하여 사무총장이 의장의 동의 및 운영위원회의 승인을 얻어 임면하고, 주임조사원은 상임위원장의 신청에 의하여 사무총장이 임면한다.

조사실 직원들의 주요업무는 ① 법률안·수정안의 요강 및 제안 이유 작성, ② 법률안 및 국정조사 안건에 관한 문제점 등의 조사 및 참고 자료 작성, ③ 위원회 결의의 원안 및 취지설명 작성, ④ 위원회 보고서와 위원장 보고서의 원안 작성, ⑤ 청원의 조사 및 심사보고서의 원안 작성, ⑥ 위원회 심의요록 작성, ⑦ 정기간행물 발행, ⑧ 위원과견 수행 및 위원 과견보고서 원안작성 등으로서 위원회의 모든 권한을 대신한다(김병섭 외, 2001).

### (4) 국회국립도서관

일본의 국회도서관은 조사·입법고사국을 포함한 1국 6부와 행정부 및 사

법부에 설치된 35개의 지부 도서관등 방대한 조직과 인원을 갖추고 있다. 조사·입법고사국은 일본의 대표적인 입법지원조직으로서, 조직구성에 있어서 해당 분야의 전문적인 조사연구를 담당하는 실과 각 실에 소속되어 기본적인 자료수집과 참고업무를 담당하는 과의 이원적인 조직 체계를 유지하고 있다는 점이 특징이다. 즉, 조사·입법고사국의 13개의 실과 14개의 과중에서 종합조정실, 서무과, 조사연결과, 조사자료과를 제외하고는 12개의 조사실과 각 조사실에 대응하는 12개의 과로 구성되어 있다. 총 직원은 152명인데 이들 중 조사업무 종사자가 97명, 자료정리 및 이용업무 종사자가 34명이다. 조사·입법고사국의 주요 업무는 요구에 의한 조사와 요구를 예측하여 행하는 조사로 구분된다.

#### (5) 의원법제국

일본 국회에 있어서 의원입법을 보좌하는 기관으로서 가장 중요한 위치를 점하고 있는 것으로 양원에 각각 설치되어 있는 의원법제국을 들 수 있다. 의원법제국은 각 원의 사무국과 병행해 있는 기구로서, 법제국장과 법제처장 밑에 양원 각각이 5부 12개 과에 정원 73인으로 구성되어 있으며, 주요한 법률문제에 대한 사무를 운영하는 특별직인 법제주간이 있다. 의원법제국은 입법을 함에 있어서 실제적으로 중요한 역할을 수행함에 따라 법률에 밝은 전문가들로 구성되어 있다(김병섭·이창원·정진우·이수영, 2001).

의원법제국의 주임무는 의원발의 법률안에 대하여 이를 작성하거나 심사하여 법률안으로 올리는 것이다. 의원발의 법률안의 경우에는 구상단계에서부터 참여하여 법률안 작성에 이르기까지의 실정조사는 물론 정책으로서의 합리성에 대한 검토 등도 수행한다(박찬표, 1997: 18). 그 외에 각의원에서 심사

중인 내각 또는 타원 제출의 법률안에 대한 검토 및 수정안 작성, 의원의 요구에 따라 헌법 및 법률의 해석 및 기타 법률문제에 대하여 의견을 제시한다.

#### 4) 독 일

독일은 영국과 같이 의원내각제를 택하고 있지만 연립정부 형태를 취하기 때문에 일당에 의한 내각 및 의회의 조직적 통제가 불가능하다. 따라서 내각에 대한 의회의 권한과 자율성은 영국보다 강한 것으로 평가되고 있다. 의정 활동은 상당한 정도로 원내교섭단체를 단위로 하여 이루어지기 때문에 원내교섭단체기구가 잘 정비되어 있고, 이를 반영하여 원내교섭단체에 대한 보좌기구가 발달되어 있는 것이 특징이라고 할 수 있다(박찬표, 1997: 12-14).

##### (1) 의원 개인 보좌진

연방의회 의원은 1년에 최고 147,552마르크(1992년)의 수당의 범위내에서 비서를 몇 명이라도 고용할 수 있으며, 여러 명의 위원이 1인의 비서를 공동으로 고용하는 것도 가능하다. 수당 액수는 본(Bonn)과 선거구에 1인의 비서와 1인의 조사보좌역을 고용하는 것을 상정하고 책정된 것이며, 고용은 의원의 자유이지만, 의원의 배우자, 혈족 및 인족은 비서로 채용할 수 없다.

1987년 현재 비서의 수는 2,308명(의원 1인당 약 4.5인이다. 이중 약 80%가 비상근임)인데, 그 구성을 보면 조사보좌역 473명, 전문사무직 946명, 협의의 비서 681명, 타이피스트 등 208명으로 구성되어 있다. 그리고 비서의 약 70%는 선거구에서 활동하고 있다.

## (2) 위원회 보좌진

연방의회사무처에서는 각 위원회에 수명의 위원회 직원을 근무시키는데, 이들은 위원장의 지시를 받아 각종 위원회업무를 보좌하는 역할을 수행한다. 위원회 업무의 책임자인 위원회서기관은 의사일정과 필요한 자료를 준비하고, 의사규칙에 따른 회의진행, 위원회심의 내용의 기록 및 조사보고서 작성 등의 업무를 담당한다. 그러나 위원회의 정책보좌기능은 미약한데, 이 기능은 정당 차원의 보좌기구에 의해 수행되고 있다.

## (3) 입법조사연구처

조사연구처는 1949년 독일연방의회의 출범과 함께 시작되어 1964년에 별도의 입법조사연구처로 조직되었고, 1970년에 상임위원회를 지원하도록 주제 영역별로 재조직되었다. 현재 조사연구처는 연방의회사무처 산하 3대 지원조직인 의사지원처, 행정기술지원처, 조사연구처의 하나로 설치되어 있다. 조사연구처는 2개의 전문연구국과 청원·중재국, 자료국의 4개 국으로 조직되어 있으며, 2개의 전문연구국은 연구분야를 중심으로 9개 실, 31개 분과로 나누어져 있다. 전체 연구인력은 102명에 이르는데, 이 중 62명은 다양한 전문영역의 연구를 담당하며, 40명의 법학전공자와 22명의 상이한 분야를 전공한 연구원으로 구성되어 있다.

9개 연구실들의 주제별 영역은 ① 외무, 국제법, 경제협력, 독일통합, 국방, ② 헌법과 공공행정, ③ 재무와 예산, ④ 경제, 식품, 농업과 임업, 수송, 여행과 관광, 우편과 전기통신, ⑤ 노동과 사회문제, ⑥ 민법, 형법, 소송법, 환경법, 지역계획, 건축, 도시설계, ⑦ 연구, 기술, 교육과 과학, 환경, 자연보호와 핵안전, ⑧ 보건, 가정, 노인, 여성과 청소년, ⑨ 유럽공동체 로 이루어져

있다.

조사연구처는 연방의회에 다음과 같은 지원업무를 수행한다. 즉, ① 문제 분석, 의견제시, 배경분석, 조사, 문제점에 대한 개선안과 법률안 작성, 상이한 법적 및 정치적 체제 비교, 입법지원, 시안에 따라 법률초안 작성, ② 평가, 요약, 개관, 찬반논쟁, 토론을 위한 기고, 연설을 위한 자료의 기록유지 및 정리, ③ 참고문헌 조사 및 요약, 중요 용어기록, 문장작성지원 등이다.

#### **(4) 원내정당에 대한 보좌기구**

독일 의회의 한 특징은, 연방의회나 위원회가 상당한 정도로 원내교섭단체에 의해 운영되고 있으며, 원내교섭단체 기구가 잘 정비되어 있다는 것이다. 예컨대 상임위원회의 심사와 병행하여 원내교섭단체의 해당 분과위원회가 법안을 심사하게 되고, 그 결과를 가지고 각 교섭단체 해당분과위원회 구성원이 그대로 위원으로 되어 있는 상임위원회에서 법안을 검토한다.

각 원내교섭단체는 이러한 업무를 지원할 상당한 수의 직원을 두고 있다. 1981년 현재 기독교민주·기독교사회동맹은 전문위원 78명을 포함하여 202명, 사회민주당은 전문위원 58명을 포함하여 172명을 채용하고 있다. 이들은 법안 기초 및 수정, 연방정부에 대한 동의안과 질문 준비, 위원회 회의 준비 등의 업무를 수행하며, 의원에 대한 개인적 조언 등을 행하기도 한다.

#### **5) 주요국 의회 정책보좌기능의 시사점**

선진제국의 의회 정책보좌조직들의 공통점으로 지적할 수 있는 것은 의회



의 기능을 보좌하기 위한 조직들이 점점 강화되고 있다는 것이다. 즉, 주요 선진 국가들의 사무처 조직 및 기능들을 살펴본 결과 각국의 의회는 전문성의 강화를 위해서 개인적인 보좌관의 수를 늘리는 것은 물론 상임위원회나 특별위원회의 보좌직원의 수를 점점 늘리고 있으며, 특히 예산심의와 법 제정에 대한 특별조직을 신설 또는 강화해가고 있다(김병섭·이창원·정진우·이수영, 2001).

각국 의회 중 가장 강력한 입법보좌기구를 갖추고 있는 것은 미국의회이다. 미국의회의 입법보좌기구는 그 기능과 업무에 따라 분업화, 전문화되어 있으며, 해당 부서의 직원은 담당업무에 대한 전문적 교육과 해당 분야에서의 오랜 실무경험을 통해 고도의 업무 전문성을 축적하고 있다.

업무의 성격에 따라 입법보좌기구는 당파적 기구와 비당파적 기구로 구분할 수 있다. 입법활동의 중심인 위원회 스태프의 경우, 각 정당이 임명권을 보유하고 있는 것이 특징적이다. 따라서 위원회 스태프진들은 당파적 입장에서 자신이 속한 정당의 정책실현을 위해 의원들을 보좌하고 있다. 반면 CRS, CBO, GAO, 법제실 등은 비당파적 입장에서 각각 해당 전문분야에 대한 정책적 지원과 법제실무적 지원을 수행하고 있다.

독일의 경우 의회는 원내교섭단체 중심으로 운영되며, 따라서 원내교섭단체의 보좌기구가 발달되어 있다. 위원회 스태프의 업무는, 위원회 의사운영과 관련된 행정지원업무와 위원회에 상정된 법안의 실질적 검토를 지원하는 정책지원업무로 크게 구분될 수 있다. 이중 정책지원업무는 사실상 각 당의 당파적 입장에 의해 크게 좌우된다고 할 수 있다.

따라서 미국의 경우 위원회 스태프는 각 정당에서 임명하도록 하고 있으며, 독일의 경우에도 위원회 스태프는 행정적 지원업무만을 수행하고 정책적 지원업무는 교섭단체의 보좌직원들이 수행하고 있는 체제를 택하고 있다. 반면 일본

이나 프랑스는 사무처 소속의 비당파적인 위원회 스탭들이 행정지원업무와 정책지원업무를 모두 수행하고 있다. 이중 원내정당을 중심으로 의회가 사실상 운영되는 현대 의회정치의 현실을 감안할 때 전자가 보다 바람직한 방안이라고 할 수 있다(박찬표, 1997).

각국 의회의 경우, 입법전문성을 보좌하기 위하여 각 분야의 전문가들로 구성된 비당파적인 정책지원부서를 두고 있다. 또한 행정부의 전문성에 대응하여 의회의 입법전문성을 강화하기 위해 이들 부서를 강화 시켜 왔다는 특징이 발견된다. 그 대표적인 예로서 미국의 의회조사국, 영국의 조사국, 일본의 조사 및 입법조사국, 독일의 입법조사연구처 등을 들 수 있다.

## IV. 외국 지방의회의 정책보좌기능 실태

### 1. 미국 지방의회의 정책보좌 기능

#### 1) 미국의 지방정부 형태

미국의 지방자치제도는 원래 영국의 제도를 그대로 답습하였다. 그러나 독립 이후 민주적인 재편성과정을 거쳤으며, 특히 1950년대 이후에는 급속한 도시화로 지방자치단체의 행정수요가 양적·질적으로 더욱 증대·다양화 되었다(손경희, 1997: 35-36). 연방제를 채택하고 있는 국가의 정부구조는 크게 연방정부와 주정부 그리고 지방자치단체가 상호 연계를 맺으면서 독립적인 정부 체제를 이루고 있다. 즉, 정부형태가 연방정부 하에 주정부가 있으며, 주정부 하에 보통지방자치단체로서 시자치단체, 카운티, 타운 및 타운쉽이 있으며, 하나 또는 몇 개의 기능만을 수행하기 위해 설립되는 특별지방자치단체로서 학교구와 특별구를 두고 있다.

미국의 지방정부는 우리나라나 일본과 같이 지방자치단체의 구성형태가 단순하지 않고 매우 다양한 형태를 띠고 있다. 즉, 미국의 지방자치는 다양한 형태에 따라 각 주별 또는 같은 주에 있어서도 서로 다르게 운영되고 있다는 점이 특색이다. 1995년도의 조사에 의하면 7,231개의 시 자치단체 중에서 약 54%인 3,555개가 시장-의회형의 기관대립형 구조를 가지고 있으며, 여기서 약간 변형된 형태인 의회-지배인형이 3,030개로서 약 42%를 차지하고 있다(ICMA, 1995: 12). 한편 시장·의회형, 의장·지배인, 시장·위원회제는 물론 같은 유형을 채택하더라도 어느 기관에 비중을 더 두느냐와 도시형과 농촌형이 다를 뿐만 아니라 군(county)은 주정부의 일선행정에 더 가까운 것도 특징이

라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체 구성은 대부분 시장-의회형을 채택하여 집행기능과 의결기능을 분리시키고 주민이 직접 선출하고 있다.

지방의회는 지방자치단체의 입법부로서의 지위를 갖는데, 지방정부 형태가 다양함에 따라 지방정부의 의회 형태도 다양하게 운영되고 있다. 지방의회의 권한은 시장-의회형이나 의회-지배인형을 채택하고 있는 속에서는 근본적으로 동일하다. 그러나 위원회형을 채택하고 있는 곳에서는 집행권과 입법권을 동시에 갖는다. 대체적으로 지방의회의 권한은 입법권, 정책결정권, 재정적 권한, 행정감독권 등을 갖는다.<sup>13)</sup>

지방의회의 성격도 다양하기 때문에 의회사무기구의 조직도 다를 수밖에 없다. 그러나 공통적으로 사무기구는 조직되어 있으며 그 역할에 있어서도 일본이나 우리나라와 유사하다고 볼 수 있다. 강시장형 지방정부형태는 민선으로 선출된 시장에 의하여 집행기관 주도의 지방행정이 이루어지기 때문에 이와같은 형태의 지방정부 의회는 집행기관을 견제하는 기능이 필수적이기 때문에 의회사무기구와 보좌관계가 시행되고 있다.

약시장형, 위원회형 또는 지배인형 정부형태에서는 의회에서 직접 집행기

---

13) 참고로 주의회의 기본적인 권한을 살펴보면 주정부 최고 의사결정기관으로서 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관한 중요사항을 심의하여 결정하는 지위를 갖는다. 이러한 최고 의사결정 권한에 기초하여, 주의회는 주헌법의 규정에 의하여 제약되는 몇몇 예외를 제외하고는 주의회가 입법할 수 있는 내재적인 권한에 제한이 없다. 모든 주의회가 동일한 권한을 갖는 것은 아니지만 일반적으로 갖는 권한을 살펴보면 주의 정책에 필요한 법안을 제정하는 것, 행정기관을 이용하여 세금을 부과하고 징수하는 것, 특수한 기능을 수행하기 위해 주 내부에 특별 세금구역을 만드는 것, 주정부의 효율적인 운영을 위하여 행정부서를 만드는 것, 주헌법을 제정하거나 개정안을 제출하는 것, 주지사 및 주공직자에 대한 임명동의권과 탄핵권한 등을 갖는다(자세한 내용은 김원석, 2002a: 43-44; 김웅기, 2001: 241-248 참조). 한편 카운티의회의 권한으로는 지방정부가 수행할 정책의 확립과 기준 설정, 조례 및 각종 지방법규 제정, 지방정부의 예산 및 사업계획 승인, 주요공무원 임명동의 등이 있다(김웅기, 2001: 417).

관의 부서장을 임명하거나 전문행정관을 임명하기도 하며, 의회 의장이 집행기관의 수장을 겸하고 있는 기관통합형 지방정부형태이므로 대부분 의회 의원을 지원하는 별도의 기구나 전담직원을 두지 않고 Manager 또는 Clerk 사무실의 직원들이 필요시 지원하고 있다.

미국 지방의회의 주의회 의원의 신분과 위상도 다양하다. 미국 주의회 의원은 신분과 위상은 크게 전업직 의회(Professional Legislatures), 시민의회(Citizen Legislatures), 그리고 이 둘을 혼합한 의회(Hybrid Legislatures) 형태로 나눌 수 있다(Hamm & Moncriff, 1999: 144-148).

전업직 의회로 구분되는 주의회는 캘리포니아 주, 뉴욕 주, 펜실베이니아 주를 비롯하여 9개 주가 있다. 이들 주의회 의원은 1997-1998년 회기를 기준으로 최소 35,000달러 이상의 보수를 받고 있기 때문에 전업으로 의정활동을 수행할 수 있다. 시민의회로 구분할 수 있는 주는 뉴햄프셔, 와이오밍, 유타주를 비롯하여 16개 주가 있다. 이들 주의회 의원들은 거의 무보수 명예직으로서 뉴햄프셔 주같은 경우 단 200달러만을 급료로 지급하고 있으며, 웨스트버지니아 주같이 많다고 하여도 15,000달러 이하에 머무르고 있다. 나머지 25개 주는 혼합형으로 메릴랜드주를 비롯하여 하와이, 오클라호마, 워싱턴 주 등이 있다. 이들 주의회 급료는 최소 1,040달러(앨라바마주)부터 최고 32,000달러(하와이주) 까지 다양하다.

## 2) 지방의회의 사무기구

미국의 지방의회에는 주민의 참여기회가 폭넓게 인정되고 있어서 회의시 방청은 물론 의원들의 회의에 대하여 현장에서 의견까지도 진술할 수 있도록 되어 있다. 또한 의원과 주민과의 관계가 밀접하여 의회사무기구의 역할도 회

의 진행에 보조는 물론 주민여론의 수렴까지도 포함하고 있다. 사무국 직원의 임명은 의회의 단독결정이 많으나, 집행부의 겸임과 법원직원이 의회의 업무를 담당하는 등 다양하다(김웅기, 2001: 238, 419-420).

### (1) 주의회 보조기관

주정부 의회의 조직으로서 상하원 의회의 보조기관이 존재한다. 상원의회의 기능을 지원하는 기관의 명칭은 주별로 다양하지만 대부분 상원 및 하원에서 행정사무를 관장하는 사무총장(Secretary/서기)과 시설 및 의전업무를 담당하는 의회 경비대장(Sergeant at Arms) 등으로 업무를 구분하거나 또는 사무총장이 모든 것을 겸임하는 곳도 있으며, 책임자는 보통 의회에서 선거로 선출하지만 상·하원 의장이 임명하기도 한다(김웅기, 2001: 238).

사무총장(Secretary/Clerk)은 의회의 관인 보관책임자이며 의회 의원, 공무원 기타 고용인들의 급여 등 재정업무를 맡고 있다. 또한 상원에 근무하는 공무원과 의회에 출두한 증인들의 서약 관련 업무, 의사록 관리 등의 업무도 맡고 있다. 사무총장의 임명형태를 보면 미시간 주는 다수당 원내총무가 임명하고, 오클라호마 주는 의회에서 투표로 선출한다.

의회사무처(Legislative Offices)는 법 및 예산을 준비, 작성하고 각 위원회 의원들이 요구하는 자료를 준비하여 의회의 제반 진행 업무를 지원하고 각 위원회 및 본회에 참석하는 의원들의 출석 확인 등을 한다. 뉴저지 주의 경우에는 사무처 소속 300여명이 정당에 소속되지 않고 근무하고 있다.

그 외에 의회의 건물 및 시설물 관리, 의회 정족수 확인, 의원실과 의회 건물에 대한 규정 집행과 함께 의전담당 책임자로서 VIP 방문 안내, 의원 사

망시 장례식 등의 의전 업무와 시설관리를 맡고 있는 의회경비대장이 있다.

미국의 경우는 임명권이 주정부마다 다르게 나타난다. 지방 법원의 서기가 의회 사무직원을 겸임(네바다 주, 아이다호 주, 오스틴 등)하거나, 회계감사관(auditor)이 의회의 사무를 담당(오하이오 주, 노스다코타 주 등)하거나, 회계감사관이 의회의 상근 사무장이 되고 보조서기는 의회가 임명(오하이오 주 등)하거나, 수장의 추천에 의해 의회가 승인(보이스 등)하거나, 주민이 선출(테네시 주 등)하거나, 또는 의회가 임명(뉴욕 주, 하트포드 등)한다. 그런데 시정부의 경우에는 일반적으로 의회가 사무직원의 임명권을 행사하고 있다.

## (2) 카운티의회 보조기관

카운티 의회의 명칭, 의원 수, 선거방법, 임기 등에 대한 규정은 자치현장이 있는 지역은 현장에 따라 결정되나 현장이 없는 지역은 주정부에서 정한 헌법 및 자치 법령에 따라 결정된다.

카운티의회의 보조기관으로는 의회 사무처와 의원 보좌관이 있다. 의회사무처(Clerk/Manager/Administrator Office)는 의회의 회의록, 의사일정을 전담하는 기구로 대부분의 지방정부는 Clerk Office가 있거나 아니면 Manager/Administrator Office가 기능을 대신하고 있다. 의회 업무를 담당하는 책임자(Clerk)는 카운티의 경우 대부분 주민이 직접 선출하는 민선직이고 인구가 비교적 적은 자치체에서는 의회에서 직접 임명하고 있다. 이는 의회에 대한 행정부로부터의 간섭을 배제하고 독립성을 유지하기 위해서다.

다음으로는 의회 의원의 보좌관이 있다. 뉴욕주 12개 카운티 지역 중 11개 지역에서 의회 전담 공무원이 1-15명씩 있으며, 특히 Bergen, Spokane,

Hillsborough 카운티 지역에서는 1-2명씩 개인보좌관을 두고 있다. 텍사스의 Cameron 카운티는 의회 의원들에게 개인 보좌관뿐만 아니라 지구당 사무실 비용까지 지불하여 주고 있다. 그러나 인구 10만 미만인 작은 지역에서는 대부분 의회 의원을 별도로 지원하는 의회 전담직원이나 기구가 없고 대신 Manager 또는 Clerk 사무실의 직원들이 필요시 지원하고 있다.

뉴욕주 카운티 정부의 의회 지원 공무원 현황을 정리하면 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 미국 지방정부의 의회 지원 공무원 현황

카운티	의회 지원인력 현황
Westchester	Office of the Legislature에 공무원 15명 근무
Bergen	의원 1명에 보좌관(공무원) 1명이 근무(총 7명이 근무)
Santa Barbara	Clerk 사무실 직원이 지원
Spokane	의원 1명에 보좌관 1명이 근무(총 3명 근무)
Cameron	의원에게 연 20만 달러를 지급하며 의원은 이 돈으로 보좌관을 채용하고 선거구 사무실 운영비로 지급
Hillsborough*	의원에게 보좌관 2명을 채용할 수 있는 예산 (연 8만 달러) 지원
Kalamazoo	Board Office에 행정관 1명, 직원 3명 근무
Anoka	행정관(Administrator)의 사무실 직원 2명이 지원
Sedgwick	의회 소속으로 2명 근무
Douglas	의회 소속으로 3명이 근무
Hillsbrough	전담 직원 1명이 있고, 필요시 Clerk 사무실 직원이 지원
Penobscot	Clerk Office에 직원 2명이 근무

\* Hillsborough는 플로리다주의 카운티임.



### (3) 지방의회 도서관

미국의 주립도서관에서는 각 주마다 차이점은 있으나 대체로 주의회의 의정활동에 필요한 법률정보, 역사자료, 정부간행물 등을 제공하고 있다. 캘리포니아 중의 경우 조사국(California Research Bureau)을 설치하여 주의회 양원 의원과 주지사실을 비롯한 행정부에 객관적이고 중립적이며, 시의적이고 비밀이 보장되는 연구자료를 제공해주고 있다. 즉, 조사국은 보고서 작성, 기타 문헌, 상담, 세미나, 연수 등을 통하여 연구활동 및 정책지원을 해주며, 제출 법안에 관한 지원을 해준다(구승서, 2003: 24).

이 조사국은 1개의 일반법률정보를 지원해주는 부서와 4개의 전문분야의 부서로 조직되어 있으며, 12명의 전문연구관과 4명의 전문사서가 입법정보지원 업무를 수행하고 있다. 캘리포니아에서는 입법문제에 관한 최신의 연구자료를 수집하여 장서를 구하는데 여기에는 싱크탱크 등 학술연구소, 연방 및 주립기관, 각종 민간연구기관에서 생산하는 연구자료를 포함시킨다. 부국장을 비롯한 전문연구관은 모두 박사학위 소지자들이며 의사당내에 편리한 참고서비스를 하기 위한 소규모의 사무실을 운영하고 있다(이진상, 1995: 66-67).

이처럼 전반적으로 보좌인력에 의한 지원이 높은 것은 주의회 의원이 다양한 직능의 대표자들이기 때문에 혹 전문성이 떨어진다고 하더라도 주의회 전체의 전문성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 이것은 곧 주의회 의원 개개인은 전문성이 떨어진다고 하더라도 주의회 전체적으로는 높은 전문성을 가지게 되는 것이고 이는 곧 주지사와 행정부에 대한 견제와 감시기능을 제대로 수행 할 수 있는 실질적 권력기반으로 작용하게 된다. 그리고 이와 같은 보좌인력의 차이는 곧 입법발의 수 차이로 연결되고 있다.

#### (4) 의회사무기구 인사권

기관대립형 구조인 의회-시장형 기관구조를 가지고 있는 지방의회 사무기구의 인사권은 의회 또는 의장이 지닌다(황아란, 2003: 30). 전형적인 의회-시장형의 기관구성을 취하고 있는 미네소타주 미네아폴리스시의 경우를 보면 시의회의 행정기구를 총괄하는 시 사무국장(city clerk)은 시의회에서 2년의 임기로 선출한다. 한편 시의회의 사무기구는 시 사무국장이 시의회의 승인을 얻어 부사무국장을 임명하며, 시의회의 동의 아래 필요한 사무직원이나 보조진을 임명하는 권한을 지닌다. 이는 시의회의 사무기구에 대한 전문적이고 효율적인 운영을 위하여 시 사무국장에게 인사운영과 행정책임을 부여하되, 시의회가 시 사무국장에 대한 직접적인 인사권을 지님과 동시에 시 사무국장이 임명하는 시의회 사무기구 직원에 대한 승인 또는 동의권을 지냄으로써 시의회 사무기구 전반에 대한 인적자원 관리의 통제와 감독권을 행사하도록 하고 있는 것이다.

의회-시장형의 기관구성 형태를 취하고 있는 대부분의 지방자치단체도 시의회의 사무기구를 총괄하는 사무국장은 지방의회에서 선출되거나 임명된다. 또한 의회사무기구의 직원에 대한 인사권도 사무국장을 통하여 이루어지는 것이 일반적이다. 다만 이에 대하여 의회의 승인이나 동의를 받게 함으로써 궁극적으로 지방의회에 귀속되도록 하고 있다.

의회-시지배인 형태의 기관구성형태를 취하고 있는 경우에도 시지배인이 집행기관의 인사권을 지니듯이 의회내 사무직원에 대한 인사권은 의회의장이 지닌다. 일례로 텍사스주 애버린시의 경우 의장 겸 임의 시장이 의회의 동의를 얻어 의회사무국장에 해당하는 시 서기장(city secretary)을 임명한다. 한편 시의회의 직원은 서기장이 의회의 승인을 받아 임명하도록 되어있다.

### 3) 지방의회 의원 보좌관

지방의회 의원들의 의회활동에 있어서 전문성의 보완을 위한 다양한 조치들이 이루어지고 있다. 주의회 의원들의 전문성은 주의회의 실질적인 권력의 가장 중요한 요소가 될 수 있기 때문이다. 즉, 주의회의 본래적 의미가 주지사 및 행정부의 각종 정책 추진이나 업무에 대한 감시와 견제인 만큼 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 그만큼의 전문성이 요구된다. 만약 의원들이 전문성을 가지고 있지 못하다면 공식적인 권한을 행사하는데 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 미국의 주의회는 각 주의 상황에 따라 의원들의 전문성을 보좌하기 위해 개인보좌관이나 공동보좌관, 그리고 주의회 사무처의 전문가 등의 다양한 보좌인력을 지원하고 있다.

미국에서 주의회 제도의 개혁이 이루어지고 전문성을 보좌하기 위한 지원 인력이 확충되기 시작한 것은 1973년 부터이다(Bowman & Kearney, 1999: 157-161). 1960년대까지만 해도 미국의 주의회는 급격하게 변하는 사회에 적절하게 대응하지 못한다는 많은 비판을 받았다. 그 가장 중요한 이유로 지적된 것이 충분한 보수가 지급되지 못하고, 의정활동을 위한 충분한 시간과 지원인력이 주어지지 않고 있다는 것이다. 이러한 비판 속에서 1973년 주의회 개혁을 위한 시민협의회(the Citizens' Conference on State Legislatures: CCSL)의 연구보고서가 발표되면서 의회개혁 노력을 촉진하게 되었다. CCSL은 연구보고서에서 주의회 개혁에 중요하다고 생각되는 5개 지표로서 기능성(Functional), 책임성(Accountable), 전문성(Informed), 독립성(Independent) 그리고 대표성(Representative)을 도출하여 평가지표를 만들었다(Citizens' Conference on State Legislatures, 1973). 이를 계기로 각 주들이 개혁에 돌입하였고 그중 하나가 지원인력(Staffing)을 확충하는 것이었다.<sup>14)</sup>

지원인력의 확충을 위하여 많은 주들이 주의회 의원들, 특히 상원의원들에게 의사당에서 근무하면서 보좌하는 상근 보좌관을 지원하였고, 지역구 사무실에도 보좌인력을 지원하였다. 또한 50개주 모두가 각 위원회에 전문가들을 배치하여 의정활동을 지원하도록 하였다. 그리고 의회 리더들 즉, 상·하원 의장과 각 원내총무 등에게는 별도의 지원인력을 추가로 지원하였다.

보좌인력의 지원은 주의회의 위상과 밀접하게 관련되어 있다. 즉, 주의회 의원을 시민대표로서 규정하는 주보다는 전업직 주의회 의원으로 규정하는 주가 더 많은 보좌인력을 지원하는 것이다(Rosenthal, 1990: 44. 46). 1996년 회기의 경우 전업직 의회의 경우 아주 많은 보좌인력을 지원하고 있어, 뉴욕 주의 경우 3,899명, 펜실베니아주 2,702명, 캘리포니아주 2,610명 등으로 매우 많은 인력을 지원하였다. 상대적으로 적은 인력이 지원된 위스콘신 주의 경우에도 552명의 보좌인력을 지원하였다.

반면 시민회의의 경우에는 버몬트 주 58명을 비롯하여 사우스다코다주와 뉴멕시코주가 각각 94명 등 3개 주는 100명 이하의 매우 적은 보좌인력을 지원하고 있다. 그러나 전체적으로 시민회의의 위상을 가지고 있다고 하더라도 의정활동 지원을 위한 보좌인력은 평균적으로 200명 이상을 지원하고 있다. 예를 들어 조지아주의 경우에는 시민회의의 위상임에도 불구하고 742명의 보좌인력을 지원하고 있는 것으로 나타나고 있다(Hamm & Moncriff, 1999: 145).

의회를 지원하는 인사과에서는 상임위원회와 합동위원회에 보좌관을 제공

---

14) 이때 각 주들이 추진한 개혁의 공통적인 요소는 9가지로 첫째, 지원인력의 확충, 둘째, 의원들에 대한 경제적 보상의 상승, 셋째, 의회의 회기를 필요에 따라 보다 유연하게 연장할 수 있도록 제도의 개선, 넷째, 위원회 운영의 활성화를 위한 위원회 구조의 개혁, 다섯째, 의사당 등 각종 시설의 확충, 여섯째, 의회의 리더십 개혁, 일곱째, 의회운영규칙의 개혁, 여덟째, 의회의 규모 조정, 그리고 마지막으로 의원들의 윤리적 해동을 보장하기 위한 윤리법 제정 등이다.

하는 것이 관례로 되어 있으며, 다음 다섯 가지 중에서 한가지를 선택하여 보좌관을 배치시키고 있다(김웅기, 2001: 235-236).

첫째, Chairman-Control Pattern으로 위원회 의장이 보좌관을 모집하고 유지하는 방법이다.

둘째, Leader-Chairman Control Pattern으로 입법 지도부가 보좌관의 고용, 배정, 해고 등을 담당한다.

셋째, Party Caucus Pattern으로 각 원의 다수당 혹은 소수당을 위한 연구 조사기관에서 보좌관을 차출한다.

넷째, Multi-Agency Pattern으로 몇몇 보좌기관이 합동으로 상임위원회에 보좌관을 제공한다.

다섯째, Central Agency Pattern으로 중앙 보좌기관에서 차출된 전문가들을 각 위원회에 배정한다.

#### 4) 입법분석관

미국의 지방의회들 중에서 시의회는 입법분석관이 각 상임위원회에 배속되어 있어서 지방위원은 이들로부터 협조를 받고 있다. 주의회 의원들을 보좌하는 입법보좌관은 전문지식을 갖춘 인력으로서 정보수집, 평가, 처리, 종합분석 능력을 통하여 종전 의회 의원들이 로비스트나 행정부에 의존하던 정보수집 업무를 독자적으로 수집·분석·처리함으로써 입법부를 더 효율적이고 독립적인 기관으로서의 면모를 갖추게 되었다. 이에 따라 입법보좌관의 수가 1979년 27,000여명에서 1988년 33,000여명으로 24%가 증가하는 등 1970년대와 1980년대를 거치면서 대폭 증가하였다. 또한 입법보좌관들의 직업구분도 상근직 보좌관이 54,000명 증가하여 65%가 신장하였으나 비상근직 보조관의 수는 12% 감소하였다.

그러나 1990년대에는 30여년 동안 계속 증가되어온 입법보좌관의 증가추세가 정치되는 새로운 변화가 생겼다. 즉, 주정부의 긴축재정과 정부기구의 축소방침에 따라 의회의 업무가 재검토되고 기구를 간소화하는 조직구조로 변경되지 않을 수 없기 때문이었다. 실제 서부 캘리포니아주의 경우 1990년 유권자의 주민발안 제도로 입법화된 제안 140(Proposition 140)에 따라 의회 의원의 연임이 제한되고 의회가 사용할 수 있는 예산의 상한액도 115백만달러로 제한되자 예산이 삭감되는 결과를 초래하여 600여명의 직원이 감원되면서 입법보좌 기구도 축소, 개편되었다.

오리건주의 입법행정위원회(Legislative Administration Committee)는 자체 평가 후 대규모 기구 재조직을 추진하여 기존의 계층적인 조직을 해체하고 팀 중심제의 3개 기구를 신규 설립하고 각 기구마다 주민들에게 포괄적인 서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 또한 델라웨어, 메릴랜드, 웨스트 버지니아 주에서는 입법보좌관 구조에 관한 조사를 완료하여 입법보좌관들의 업무를 지휘, 감독하는 책임자(Executive Director)를 고용하고 업무 성과를 감사하는 전문직원을 추가로 채용하는 등 입법보좌관 체계를 재조직하였다. 아이다호 주에서는 의회 내의 모든 입법보좌관 조직을 신규 설립한 입법서비스실(Legislative Services Office)로 통합시켜 보좌관들 사이에 더욱 효율적인 협조체계를 구축하고 유사기능의 상호 지원역할을 강화하는 등 입법부의 입지를 강화시켰다(김웅기, 2001: 234-235).

## 5) 메릴랜드 주의회의 정책보좌 기능

구체적인 사례로 미국 주의회의 의회 구성과 지원조직의 내용을 살펴보고자 한다. 메릴랜드 주를 보면 지방정부의 구성이 대부분의 주들과 마찬가지로

법률적으로 주지사보다는 주의회의 권한이 상당히 강력하다. 메릴랜드 주의회는 주헌법 제3조 제1항(Article III Section I)(Department of Legislative Service, 2001)에 따라 상원과 하원으로 나누어진 양원제를 채택하고 있다. 주의회 의원은 상원의원 47명과 하원의원 141명등 총 188명의 의원을 선출하게 된다. 따라서 메릴랜드 주의회는 지역구 대표만 있고 비례대표는 없다(김원석, 2002a; 김원석, 2002b).

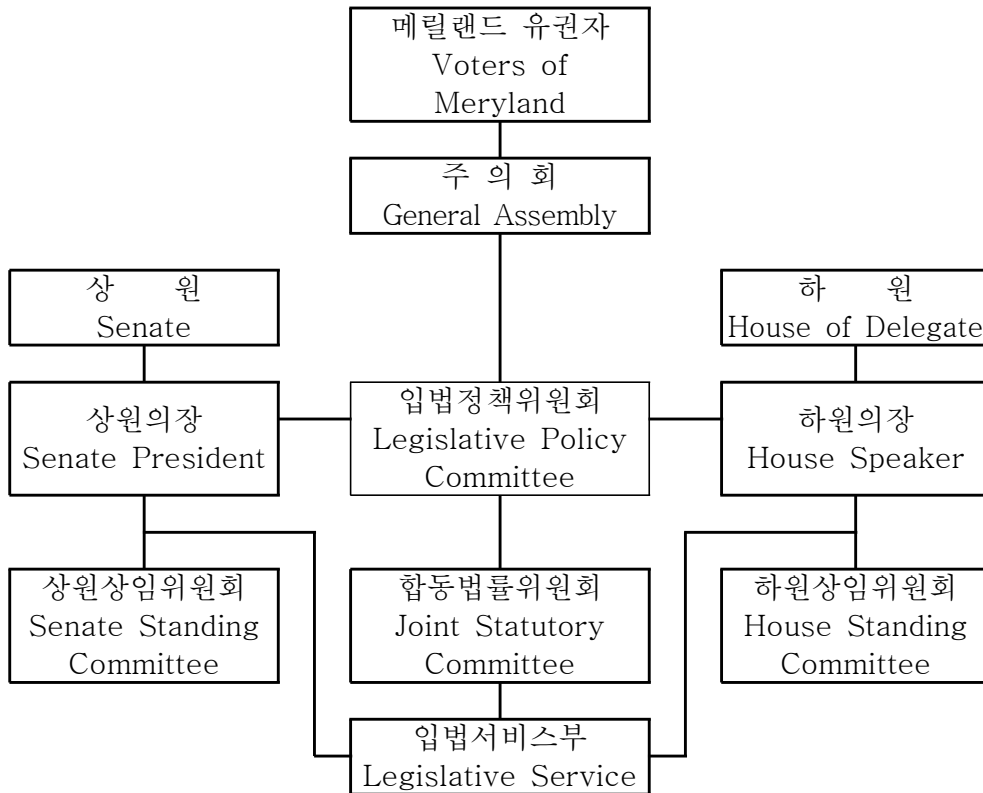
메릴랜드 주는 입법권, 행정권, 사법권 사이의 견제와 균형을 이루기 위하여 삼권분립을 명확하게 규정하여 놓고있다(메릴랜드 주 헌법 권리장전 제8조). 이에따라 메릴랜드 주의회의 권한은 미국 연방정부나 주 헌법에 의해서 제약되지 않는 한 절대적인 권한을 가지고 있다(Department of Legislative Services b, 1998: 5).

일반적으로 주의회가 갖는 권한과 의무의 내용을 보면 주 헌법 수정안 및 법안 통과, 주 관할 내의 세금징수 및 내부 특별 세금구역 지정, 주 행정부서 조직 등이 포함된다. 또한 주 의회는 주정부 산하 지방정부의 법률 제정권한을 지방정부들과 공유하고 있다. 이것은 주 헌법에 명시된 조항으로 볼티모어 시와 13개의 카운티 정부와 함께 각 지방정부의 법안을 통과시키는 권한을 공유하면서 주정부가 최종 책임과 권한을 가지고 있음을 보여주는 것이다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 법률발의안의 심의와 의결, 예산의결권과 예산승인권, 주지사 및 주정부에 대한 견제, 주 행정부 프로그램 평가실시, 주 행정부 및 사법부에 대한 회계감사, 주 재무관 선출, 주정부 산하 지방자치단체에 대한 통제, 주지사 선출, 주 공직자 임명동의 및 탄핵, 대배심 등의 권한과 의무를 갖는다.

메릴랜드 주의회의 조직구성은 우리나라의 광역의회 구성과는 상당히 다른 독특한 측면이 많다. 메릴랜드 주의회의 조직구성을 보면 다음의 <그림 IV

-1>과 같다.

<그림 IV-1> 메릴랜드 주의회 기관구성



자료: <http://mlis.md.us>; 김원석, 2002: 75.

메릴랜드 주의회 의원들은 무보수 명예직이 아니라 보수를 받고 있다.<sup>15)</sup> 그러면서도 다른 직업을 갖는 것이 허용된다. 실제 메릴랜드 주의회 의원들의 상당수는 자신의 직업을 갖고 있으며, 전업으로 의원직을 수행하는 의원들은

15) 의원들의 실제 급여를 보면 2002년도 기준으로 일반의원들은 연 31,509달러를 그리고 각 의장 및 상임위원장은 연 41,509달러를 받는 것으로 나타났다 (<http://mlis.md.us>).



많지 않다.

메릴랜드 주에서는 주의회 의원들의 의정활동을 지원하기 위하여 보좌인력과 집무실을 지원하고 있다. 메릴랜드 주의회 의원들은 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 개인 혹은 공동 집무실을 보장받고, 개인 혹은 공동보좌관을 고용할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한 회기 이외의 기간에도 지역구 사무실의 임대비용 등 운영비용을 지원받기 때문에 보다 안정적으로 지역구에서 의정활동을 할 수 있도록 보장받고 있다. 그런데 이러한 지원은 상원의원과 하원의원에 차이가 있다(김원석, 2002b: 80-82).

먼저 보좌인력을 보면 상원의원들은 개인별로 1년 내내 보좌하는 상근보좌관을 1명 둘 수 있다. 이들 상근보좌관은 주정부의 공식적인 직원이며 주정부로부터 보수를 받는다. 그리고 회기 동안에는 보좌관을 1명 더 둘 수 있는데, 이들은 임시직으로 이들이 받는 보수는 전체 주의회 예산상황에 따라 달라진다. 반면 하원의원들은 개인적인 보좌인력을 지원받지는 않지만 의회 회기 동안에 개인보좌관이 아닌 공동보좌관을 지원받는다. 일반적으로 3인의 하원의원이 1인의 공동보좌관을 두는 경우가 많다. 이들 공동보좌관은 주정부의 공직직원이며 주정부로부터 보수를 받는다.

메릴랜드 주 하원과 상원이 사용하는 예산과 의원 보좌인력을 구체적으로 살펴보면 <표 IV-2>와 같다. 표에서 볼 수 있듯이 1995년 이후 예산과 보좌인력이 계속 증가하고 있다. 즉, 2000년도 주의회 상원 및 하원의원들의 의정활동을 보좌하기 위한 개인 및 공동보좌인력이 모두 364명에 이르고 있다. 이를 보면 메릴랜드 주의 경우 주의회 의원들의 의정활동을 지원하는 정도가 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

<표 IV-2> 메릴랜드 주의회 예산과 보좌인력

	하 원		상 원	
	예 산(달러)	보좌인력(명)	예 산(달러)	보좌인력(명)
1995	10,659,920	182	6,147,500	124
1996	11,370,604	187	6,553,874	126
1997	11,560,998	187	6,674,204	126
1998	12,578,668	194	6,813,448	125
1999	12,642,320	194	6,869,283	125
2000	13,983,281	239	7,257,509	125
2001	14,660,090	239	7,842,960	125

자료: <http://mlis.md.us>

한편 상원의원들의 경우 주의회 청사에 각 의원의 개인집무실과 보좌관 사무실이 포함된 사무실을 할당받는다. 반면 하원의원들은 의원 3인이 공동으로 사용할 수 있도록, 공동보좌관들이 이용하는 사무실이 포함된 집무실을 할당받는다. 그리고 주의회 의원들 모두에게 각 지역구의 사무실 운영에 따른 각종 비용을 매년 지급하고 있다. 지역구 사무실은 대부분의 의원들에게 있어서 유권자들의 이해와 요구를 수렴하고 대표하는 공간으로 이용된다. 따라서 일반적으로 각 의원들은 지역구 사무실에서 지역 유권자들, 지방자치단체 공무원들을 만나는 시간을 정하여 놓고 유권자들의 이해와 요구 등의 의정활동 업무를 관리하기 위하여 보좌관을 두는 경우가 있다.

지역구 사무실 운영비용에 대해서는 우리나라 지방의회 사무처와 같은 기능을 수행하는 입법서비스부(The Department of Legislative Services)가 주의회 의원들이 지역구 사무실을 운영하는데 있어서 필요한 각종 비용에 대한

보상과 수당이 어떻게 지급되고 쓰여야 하는지에 대한 가이드라인을 정하여 규제하고 있다.

메릴랜드 주의회의 사무기구로서는 사무처의 역할을 수행하는 입법서비스부(Department of Legislative Services)가 있다. 입법서비스부는 정당에 치우치지 않고 불편부당(不偏不黨)한 의정서비스를 제공한다.<sup>16)</sup> 즉, 각 위원회와 소위원회, 그리고 주의회 의원들 개개인들에게 의정활동과 관련된 지원을 하고 보좌역할을 한다.<sup>17)</sup>

입법서비스부의 기관구성은 <그림 IV-2>와 같다. 의회사무처의 최고 관리자라고 할 수 있는 사무처장(the Executive Director)은 어떤 정당에 소속되어서도 않된다. 그리고 사무처장은 상원의장과 하원의장이 공동으로 지명하여 임명하게 된다. 의회 사무처장은 입법정책위원회와 상·하 양원 의장의 지시에 따르면서 전체적인 입법서비스부와 그 아래에 있는 각 부서의 운영에 대한 통제와 책임을 지게 된다.

2001년 현재 입법서비스부는 354명의 전문 및 행정직원을 두고 있고, 주요 부서로서 입법회계감사실(the Office of Legislative Audit), 입법정보시스템부서(the Office of Legislative Information Systems) 그리고 정책분석실 등 3개 부서와 그 아래 여러 하위부서를 두고 있다. 정책분석실 아래에는 재정 및 정책분석부서, 입법 및 위원회 지원부서, 그리고 도서관 및 정보서비스 지원부서가 있다.

---

16) 입법서비스부는 1997년에 기존의 3개 기구로 나뉘어져 있던 의회사무처 기구를 통합하여 구성한 것이다. 기존에는 1916년 만들어진 일반적인 입법활동을 위임받아 지원하는 부서(Department of Legislative Reference), 1968년 만들어진 재정 서비스부서(Department of Fiscal Services), 그리고 1981년 만들어진 정보처리를 담당하는 부서(Office of Legislative Data Processing) 등 3개 부서가 있었다.

17) 의회사무처 이외에도 주 검찰총장의 자문기구(Office of Counsel)도 의원들과 위원회로부터 요구받은 주문에 대응하여 입법활동에 대한 법적 자문을 제공한다.

<그림 IV-2> 메릴랜드 주의회 입법서비스부 기관구성



자료: Department of Legislative Services a, 2000: 5.

메릴랜드 주의회 입법서비스부는 다음과 같은 상당히 넓은 범위의 전문적인 서비스를 제공하는 책임을 지고 있다. 첫째, 주정부의 예산 및 재정에 대한 검토, 분석, 조사, 연구, 보고 등을 지원한다. 둘째, 입법발의한 법안의 초안작성과 법률개정 등에 대한 서비스를 제공한다. 셋째, 법률적 조사, 검토, 분석, 연구, 보고 등의 서비스를 제공한다. 넷째, 일반적 조사 및 정책분석 등의 서비스를 제공한다. 다섯째, 주정부 각 기구들에 대한 성과감사 및 재정순응, 주정부 재정의 대차대조표 분석 등의 서비스를 제공한다. 여섯째, 입법조사, 입법자료 수집 및 보존, 여타 도서관 서비스 등을 제공한다. 일곱째, 입법활동에 필요한 공공정보 서비스를 제공한다. 여덟째, 입법활동에 필요한 기록의 준비와 각종 출판서비스를 제공한다. 아홉째, 입법정보시스템의 유지, 발전, 지원 등의 서비스를 제공한다. 마지막으로 의회를 위해서 재정, 인사, 분배, 원격

의사소통, 인쇄 및 복사, 공급, 의사당 시설유지 등과 관련된 일반적인 행정서비스 등을 지원한다. 이러한 내용을 종합해 볼때 메릴랜드 주의 입법서비스부가 지원하는 서비스 수준은 거의 우리나라 국회 사무처에서 제공하는 서비스와 동등한 수준으로 보아도 과언이 아닐 것이다.

메릴랜드 주 의회의 입법서비스부가 이처럼 다양하고 전문적인 입법서비스를 제공하기 위해서는 그만큼 많은 입법활동과 관련한 전문가들과 자원을 가지고 있어야 한다. 현재 메릴랜드 주 입법서비스부가 사용하는 예산은 2000년도에 약 2,800만 달러를 상회한다. 이것을 한화로 환산하면 약 340억 원이며, 입법서비스부에 근무하는 의정활동 지원인력은 모두 354명에 이른다.

## 6) 로스앤젤레스 시의회의 의회사무처

로스앤젤레스시는 구성도시 또는 구와의 정치, 행정관계에서 광역시 안에 별도의 자치구와 행정구조를 두지 않고, 광역시가 모든 행정기능을 수행하는 경우이다(김순은, 1994: 10). 로스앤젤레스 시정부는 15개 지역구에서 선출된 시의원과 시 전역에서 선출한 1명의 시장으로 구성되는 의회-시장형 정부형태를 취하고 있다. 시의회는 헌장에 규정된 경우를 제외하고는 모든 입법권을 갖게 되며, 조례에 의하여 입법권을 행사한다. 시의원은 시현장 5장의 규정에 의거하여 로스앤젤레스 사법구 시법원의 판사와 동일한 보수를 지급받는다.

입법기관과 시정부 최고 의사결정기관으로서의 로스앤젤레스 시의회는 업무와 권한을 살펴보면 다음과 같다(손경희, 1997: 54-58). 첫째, 시조례안의 발의와 채택업무로서, 정책결정은 주로 조례제정의 형태로 표출된다. 둘째, 시의회의 권한은 시장의 권한과 비교하여 상대적으로 강하다고 볼 수 있는데, 집행부서가 편성한 예산안을 심의·의결하며, 셋째, 시장의 집행부서장에 대한

임명을 최종적으로 승인 또는 거부할 수 있다. 또한 시의원을 포함하여 시 전체 공무원에 대한 보수를 결정한다. 넷째, 여러 종류의 시정 데파트먼트의 기능결정, 보조금 지원승인, 자금할당, 보조사업의 관찰, 시의 일반계획과 이의 실행조례 그리고 프로그램 채택 등의 업무를 수행한다. 특히 도시계획에 중요한 역할을 수행하는데 도시계획위원회의 행정조치는 의회의 과반수 의결을 얻어야 효력을 발휘한다. 다섯째, 행정조사 및 감사시 증인을 출두시킬 권한을 갖고 있다. 의회의 출두요구를 거부한 사람에 대해서는 벌과금을 부과할 수 있다.

의회내에는 15개의 상임위원회와 12개의 특별임시위원회, 회의록담당 직원들이 있다. 시정부의 모든 기능은 조례에 의해 15인의 시의원수와 함께 15개 상임위원회로 분할되고 각 시의원은 세 명의 시의원들로 구성되는 각 상임위원회의 의장이 된다. 각 상임위원회와 특별위원회는 입법보좌관을 위원회마다 1명씩 두도록 하고 있는데, 이것은 의원 개인별 보좌관제도와는 상이한 의원전담직원으로서 우리나라의 전문위원제도와 유사한 것이라고 볼 수 있다(이종원, 1998).

시의회에는 사무기구로서 사무처장이 있다. 의회의 사무처장은 시장이 임명하거나 해고하는데, 모두 시의회의 승인을 필요로 한다. 의회사무처장의 기능은 다음과 같다. 첫째, 시 인장(city seal), 조례, 계약, 책, 서류, 기록, 문서보관 등에 대하여 책임을 지며, 둘째, 시의회의 모든 회의에 참석하여 그 진행상황을 기록하며, 셋째, 모든 책을 색인화하고 도서실을 운영한다. 넷째, 현장의 다른 곳에서 규정한 경우를 제외하고는 시현장이 요구하는 모든 선서와 증언을 취급한다. 그리고 증인소환의 권한이 있는 공무원이나 위원회 또는 국장의 요구가 있을 경우 청문회 증인에 대하여 소환장을 발부하며, 시유재산 보유현황을 기록하고 현장에서 규정하는 선거를 감독한다. 또한 직권상 징세관

의 역할도 수행한다.

로스앤젤레스 시의회에서 주목할만한 제도로서 의회분석실(Office of Legislative Analyst)이 있다. 의회분석실장은 시의회에 의하여 임명되어 의회의 고유업무에 관하여 전문적으로 보좌한다. 즉, 상위정부의 법률이나 정책 변경 분석, 심사안의 전문적 검토분석 등 시의회가 필요로 하는 사항을 전문적 차원에서 보좌하고 있다(김순은, 1994: 12-13). 의회분석실의 수석입법조사관은 별정직 신분으로서, 의원 2/3의 찬성으로 임명 또는 해임된다. 수석입법조사관의 권한과 의무는 다음과 같다(손경희, 1997: 58).

- 시의회와 위원회 그리고 소속의원들의 입법활동과 관련한 조사·분석 건의한다.
- 의회 상임위원장의 요청에 따른 관계위원회의 상담관으로서 소속직원을 파견, 기술적인 자문, 조언, 조사분석, 보고서 작성에 임하게 한다.
- 의회의 지시가 있을 경우 의회가 구성한 임시 특별위원회에서 입법조사 관련업무를 수행한다.
- 시의 선거법에 규정된 바에 따라 투표에 부칠 시헌장 규정의 개정 및 수정안을 마련한다.
- 시의회, 상임위원회, 위원개인을 포함 예산, 사무실 공간, 인사 그리고 필요시 사무관리 등과 관계된 문제를 지원한다.
- 시의회의 지시 또는 승인에 의해 시의회를 위한 예산안 준비와 관리를 한다.
- 시의회에 대한 홍보관리를 한다.
- 선거위원회에서의 직무를 수행한다.
- 모든 소속 직원의 책무와 상응한 지시하달, 소관 사무에 대한 책임을 이행한다.

- 사무실 내에서의 모든 조치에 대해 의회에 통지한다.
- 기타 시의회에서 부과한 직무를 수행한다.

## 7) 워싱턴 D.C의 의회사무국

워싱턴 D.C.의 기관구성형태는 강시장-의회형으로서 입법기관인 의회와 집행기관인 시장(및 시행정관) 및 독립기관으로 구분되는 기관대립형을 취하고 있다. 워싱턴 D.C.의 의회는 12명의 의원과 의장으로 구성되어 있으며, 4년 임기로 선출된다. 이 가운데 8명은 소선거구로부터 선출되고 나머지 4명은 시 전구역을 기준으로 선출된다. 시의회 의원은 시차를 두고 교차선출되는데, 6명이 한해에 선출되고 나머지 6명과 의장은 2년 후에 선거로 선출된다.

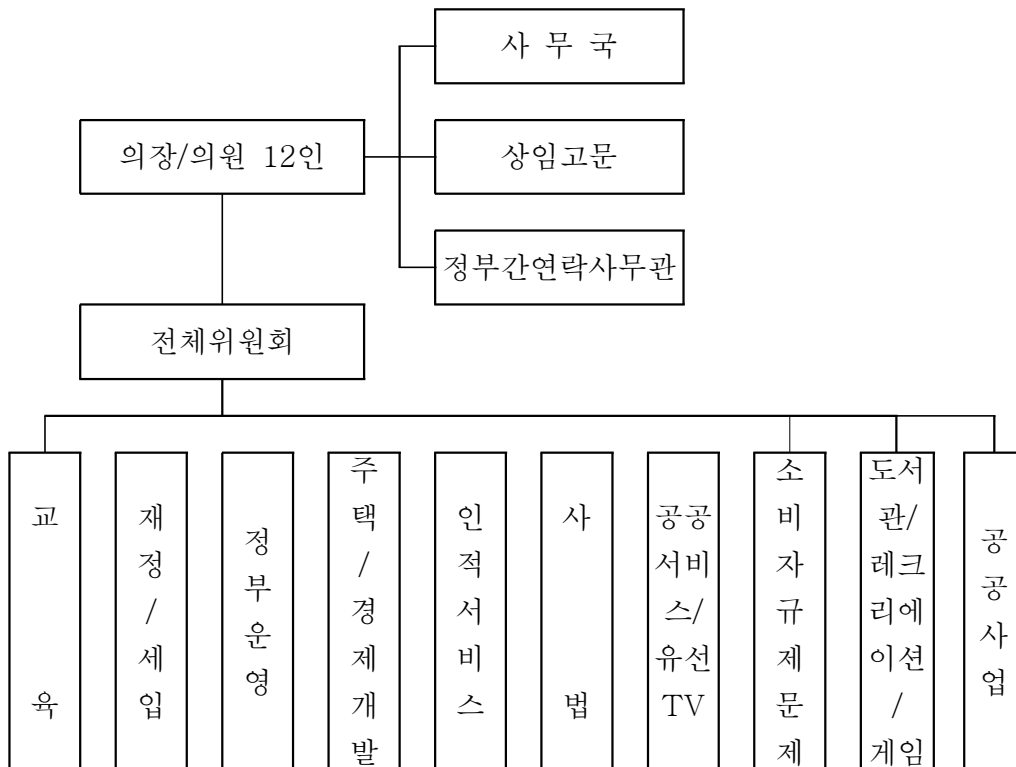
워싱턴 D.C.의회는 D.C. 자치법 제6장에 명시된 한계내에서 다음과 같은 권한을 갖는다(이종원, 1998: 181). 첫째, 자치법이 허용하는 범위내에서 의안을 가결하고 결의안을 채택하는 권한, 둘째, 워싱턴 D.C.정부의 각종 행정기구를 설치·폐지 또는 이러한 모든 기관의 권한·의무 및 책임을 규정하는 권한, 셋째, 예산법안을 심의, 의결하는 권한, 넷째, 의회, 위원회 또는 그로부터 권한이 부여된 자가 District에 관계되는 모든 사항을 조사하는 권한, 그리고 이 조사목적에 위한 출석 및 증언을 요구하는 권한, 다섯째, 의회의 의도된 행위를 적절히 공지하기 위한 규정을 포함하는 절차에 관한 규칙을 채택하고 공포하는 권한, 여섯째, 조례가 제정되는 즉시 이를 공포하고 성문화하도록 제시하는 권한 등이다.

워싱턴 D.C.의회는 D.C.에 관계되는 사항을 의결하는 최고의결기관으로서 시장과 의회는 상호 독립된 기관으로서 상호견제와 균형을 유지하고 있다. 워싱턴 D.C. 시의회에는 워싱턴 시의회는 <그림 IV-3>과 같이 의장을 중심으로



10개의 상임위원회가 설치된다.

<그림 IV-3> 워싱턴 시의회 기관구성



각 위원회의 의원수는 위원장 외에 4명의 의원으로 구성되어 있다. 다만 도서관·레크리에이션·게임위원회는 위원장 외에 2명으로 구성되어 있다. 그리고 의회 전체를 보좌하는 기관으로서 사무국과 상임고문, 연락사무관이 있다 (전국시·군·자치구의회의장회, 2002: 107-109).

의회사무국은 시의회의 수석행정직원으로 구성되는데, 다음과 같은 두가

지의 사무를 수행한다. 첫째, 시의회의 제반 운영사항 즉, 인사, 회계, 사무보조, 서류정리, 법안의 추적정리, 정보제공 등을 책임진다. 둘째, 시의회의 운영 예산을 입안 수행한다.

상임고문은 의회 절차에 대해 자문을 행하고 시의회 의원에게 문제해결을 위한 각종 법률적 정책대안을 제시하고, 의회가 법률분쟁 당사자가 되는 경우에 의회를 대표한다. 또한 시의원에게 법률초안 작성 시 보조업무를 수행한다.

정부간 연락사무관(Intergovernmental Liaison Officer)은 시의회와 연방 정부 및 의회와의 관계 협조사안에 대하여 책임을 진다. 또한 워싱턴 시 및 시의회에 영향을 미칠 수 있는 의안 중 미 의회에 계류중인 법안의 감시추적, 시의회와 주 또는 전국 시의회 연합체 및 관계조직과의 관계조정 업무를 담당한다.

## 2. 일본의 지방의회 정책보좌 기능

### 1) 지방의회의 구성과 권한

일본의 지방자치법은 지방자치단체를 2개 계층구조로 정하고 있다. 광역자치단체에 해당하는 都·道·府·縣과 기초자치단체에 해당하는 市·町·村으로 구성되어 있다. 지방자치단체의 구성형태는 우리나라와 같이 법정사항이므로 서구 지방정부의 형태와 같이 다양성이 있는 것은 아니다. 즉, 지방정부가 기관대립형의 기관구성형태를 취하여 단체장과 지방의원을 주민이 각각 선출하고 있다.

도도부현(都道府縣)은 시정촌을 포괄하는 광역 지방공공단체로서 그 처리

사무는 시정촌 구역을 넘는 광역사무, 국가와 시정촌 간 연락조정사무, 시정촌 사무에 대한 보완사무 등이다. 자치사무 외에 지방자치단체의 장은 국가의 위임사무를 국가의 감독 하에 처리하고 있는데 그 비중이 크다. 시정촌(市町村)은 기초적 자치단체로서 도도부현이 처리할 사무 이외에 주민생활과 직결되는 사무를 처리한다. 따라서 학교, 상하수도, 청소, 생활보장, 주민기록 등 사무를 주로 처리한다.

일본의 지방의회는 우리나라와 거의 동일한 법적 지위를 가지고 있다. 일본헌법 제93조에는 지방공공단체에 그 의사기관으로서 의회를 설치하고, 의회의 의원은 주민이 직접 선출하는 것으로 정하고 있다. 따라서 의회는 반드시 설치해야하는 필치기관, 주민대표기관, 지방공공단체의 의사결정기관, 집행기관에 제언을 하는 기관, 집행기관을 감시·견제하는 기관으로서의 성격을 갖는다.

도도부현 의회는 최저 40인에서 최고 120인, 시정촌은 최저 12인에서 최고 96인의 범위에서 조례로 정하는 정수로 선출되는 의원으로 구성된다. 일반적으로 지방의회의 권한은 다음과 같이 몇가지로 분류될 수 있다(김병준·김순은·소순창, 1998: 160). 첫째, 형식 및 용어에 따른 분류로서 본래적 권한인 의결권 외에 선거권, 감사권, 감사청구권, 의견표명권, 파면권, 조사권, 청원수리권, 징벌권, 결정권, 동의권, 승인권, 자문의결제출권, 보고수리권, 회의규칙제정권으로 구분된다. 둘째, 의안의 종류에 따라 단체의사결정, 기관의사결정, 집행기관의 집행을 전제로 한 의사결정으로 분류된다. 셋째, 내용에 따라 입법에 관한 권한, 재정에 관한 권한, 집행기관에 대한 감시권, 선거권, 자율권, 청원·진정에 관한 권한으로 분류하기도 한다.

일반적인 권한에 비하여 일본의 헌법과 지방자치법은 좀더 구체적으로 규정하고 있다. 이러한 지방의회의 권한을 내용에 따라 분류하면 입법에 관한

권한(조례제정권), 재정에 관한 권한(예산의결권), 기타 권한(선거, 결정, 동의권) 등이고, 그 대상에 따라 분류하면 지방공공단체의 사무에 관한 것, 집행기관과의 관계에 관한 것, 의회의 조직운영에 관한 것으로 구분된다(손경희, 1997: 199).

## 2) 지방의원 보좌기구

일본의 지방자치법 제138조는 광역자치단체인 “도도부현의 의회에는 사무국을 두고 시정촌의 경우는 조례에 의거 사무국을 설치할 수 있으며, 사무국의 직원은 의장의 명을 받아 업무를 처리하며 직원의 임명권은 의장에게 있다”고 규정되어 있다.

사무국은 의회의 서무에 관한 보조기관이고 도도부현(都道府縣)의 경우에는 당연히 설치되며, 그 설치에 대하여는 조례 등으로 규정할 필요가 없다. 한편 시정촌의 경우에는 사무국의 설치에 임의적이며 조례가 정하는 바에 따라 사무국을 둘 수 있도록 하고 있다. 실제로 거의 모든 시정촌에 사무국이 설치되어 있다. 공통적인 것은 아니지만 도도부현의 의회사무국 기구는 관리부, 의사부, 조사부로 구성되어 있다. 지방의회 사무국은 조사연구 등의 업무보다는 의사운영의 보조에 더 큰 비중을 두고 있다. 이는 일본의 지방위원은 명예직과 전업직의 중간형태의 지위에서 월정액의 보수를 받고 있어 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있어 별도로 의회차원에서의 보좌기능이 주어지지 않고 있기 때문이다.

우리나라와 같이 대의회제도를 채택하고 있는 일본 지방의회의 사무기구 직원 수를 살펴보면 <표 IV-3>에서 보는바와 같이 도도부현 의회의 경우 의원 1인당 사무직원 수는 0.73명 정도인 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-3> 일본 도도부현의회 사무국직원 배치현황

의원 정수	사무직 원정수	비율	내 용									
			계	국장	차장	부장	과장	과장 대우	과장 보좌	계장	주사 기사	기타
2,910	2,135	73.3	2,008	47	44	4	131	73	405	580	588	136

자료: 황아란, 20003: 29.

일본에서는 의회차원의 보좌기능이 주어지지 않고, 사무직원의 수도 적기 때문에 의원들은 의회활동의 전문성과 정책기능의 강화를 위하여 개인적으로 보좌관을 채용하여 활용하기도 한다. 일본에서 이처럼 개인적으로 보좌관을 채용하는 것이 가능한 것은 보수가 주어지는 것 이외에 개인후원회제도가 활성화되어 있기 때문으로 볼 수 있다. 일본 지방의원은 1945년 이전에는 무급의 명예직이었으나, 1945년 이후에는 유급으로 전환하였다. 유급직으로의 전환은 유능하고 전문적인 학식과 경험을 지닌 지방의원을 유입함으로써 의결기관의 전문성과 안정성을 제고하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 그러나 상근이 아니기 때문에 다른 직업을 갖고 생계를 유지할 수 있다. 다만 의원으로서 직무에 전념하는데 지장을 주거나 직무상호간에 제도상 모순을 막고 공정한 직무집행을 위하여 겸업과 겸직금지의 규정을 마련하여 놓고 있다.

한편 개인후원회제도와 관련한 내용을 살펴보면, 2005년도 현재 정치자금규정법과 공선법에서는 정치가에 대한 기부에 대해 규정하여 놓고 있다. 정치자금규정법과 공선법에 근거한 기부 총액제한과 개별제한을 표시한 내용을 정리하면 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 일본의 기부총액제한과 개별제한

기부자 수령자	개인(정치가 포함)		회사·노조 등		정 당	정당의외 총액개별 제한	정당의외 총액제한 한도액	정치단체 개별제한 한도액
	총액제한	개별제한	총액제한	개별제한				
	총금액의 한도액	동일자의 한도액	총금액의 한도액	동일자의 한도액				
정 당			자본금, 조합원수에 따라 연간 750만엔-1 억엔		제한 없 음	제한 없 음	제한 없 음	
정치자금단체 (정당이 지정)	연간 200만엔 이내	제한없음						
기 타 정 치 단 체	자금관리 단체(정치 가가 지정) 자금관리 단체 이외의 단체	연간 1,000만 엔 이내	연간 150만엔 이내(1)	금 지				
정치가 (공직의 후보자 등)		연간 150만엔 이내(2)					제한없음(2)	

주 1): 정치가 자신이 지정한 자금관리단체에서 기부를 하는 경우는 개별제한이 없고 총액제한이 한도가 된다. 단지, 정치가 자신이 스스로 정치활동(선거 활동을 포함)에 사용하는 자금에 대한 제한은 없다.

2): 금전 등에 의한 것은 선거운동에 관한 것 이외에는 금지이다. 물론, 기부에는 현금 및 물품이 합산된 금액이다.

자 료: 임승빈, 2005: 39.

일본의 지방의회 사무기구에는 지방자치법 제138조에 의거 의원의 조사 및 연구에 이바지하기 위하여 자료실을 설치하고, 관보, 공보 및 간행물을 보관하고 있다. 자료실은 대부분 의회사무국 조사과에 소속되어 있으며, 평균 약 3명의 직원이 도서실에 근무하고 있는 것으로 나타났다. 도서실 면적은 평균

약 65평 정도이며, 12석의 열람석을 구비하고 있다. 장서는 평균 16,940여권이며 매년 평균 585권이 증가하고 있다. 주요 수집자료분야는 지방자치, 행정, 지방의회 관련분야이며, 중점 수집자료는 통계, 명부, 회의록, 지도, 향토자료 등이다(구승서, 2003).

지방의회 사무기구의 배치와 구성권한은 의장에게 주어져 있으며, 의회의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사한다. 그리고 이들 의회 사무직원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. 이는 기관대립형 기관구성의 상호 견제와 균형의 원칙에 따라 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있다는 점에서 집행기관에 대하여 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하는 의미를 지닌다(황아란, 2003: 26-27). 다만 의장이 의회 사무직원의 인사권을 행사하고 있으나 집행기관의 장과 사전에 협의를 통하여 인사교류 등 인적자원 운영의 묘를 살리고 있다.

실질적으로는 의회사무국의 직원에 대한 임명권의 행사는 집행기관의 인사와 관련하여 의장에게 동의를 구하는 방식으로 운영되고 있고 속기직등 기능직에 해당하는 직원에 대해서는 의장은 실질적인 임명권을 행사하고 있다. 즉, 우리나라와 비슷하게 집행기관과의 인사교류로 사무국의 직원을 활용하고 있기 때문에 장차 집행기관에 돌아갈 것을 의식하여 의원들의 활동에 집행기관의 입장을 의식할 우려가 많다는 것이다. 일본 지방의회 사무국의 재직년수는 계속 짧아지고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다.

일본 지방자치에 있어서 큰 특징은 종전 대륙계통의 법정신에 의거 단체 자치에 입각한 제도를 운영하여 왔으나 2차대전후 미국의 영향을 받아 주민 자치의 근본이념이 가미되었으며, 지방공동단체의 기능을 각종 위원회에 집행권을 분산시켜 독립된 지위와 권한을 부여하고 있다. 이런 제도는 2차대전과 행정민주화의 일환으로 권력의 집중을 배제하고 행정운영의 공정·중립을 확보

하기 위하여 설치된 것으로 고도의 기술적·전문적 지식을 필요로 하는 인사로 구성되어 있다.

일본에서는 지방의회 의원을 보좌하는 우리나라의 전문위원과 같은 전문인력 관련제도는 없다(김원모, 2004: 23). 지방의회 의원은 지방자치단체의 인구와 재정상황 등을 고려한 보수, 기본수당, 비용변상, 퇴직연금 등을 지급받는 유급직의 신분이므로 의원 개인에 대한 보좌관 또는 특별히 지원전담인력을 두지 않고 있다. 또한 일본의 지방자치법은 의회사무국 직원에 대하여 의회의 사무에 종사한다고 규정하여 의원의 의정활동 보좌역할에 대한 규정이 없고, 지방의회 사무기구 내 조사분야 전담부서(과와 계)를 자치입법 내지 의안심사자료의 조사분석 등 의정활동의 지원인력을 두고 있다.

일본의 지방의회 지원조직을 종합해 보면 개별적인 지원기능이 아니라 의회 사무국 차원의 조직적 차원의 지원이 이루어진다. 다만 의원 개인이 보좌인력을 채용하여 활용하는 경우가 있다. 즉, 유급보좌관제를 법률에 명시하지는 않았지만 의원당 1800만원 가량의 의정활동 보조금을 지급하고 있는데, 이 재정으로 보좌관을 채용하여 활용하고 있다. 한편 정당 차원에서 지방의원을 지원하기 위한 전문인력을 제공하여 줌으로서 개인보좌관 형태의 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 법률에는 규정되어 있지 않지만 관행적으로 개인보좌관이 이용되고 있는데, 이것이 가능한 것은 지방의원에게 대해 유급제가 실시되고 있으며, 지방의원 후원회 제도가 존재하기 때문이다.

그런데 일본의 지방의회 사무국에 대해서 몇가지의 문제점들이 지적된다. 그 내용을 요약하여 보면 다음과 같다(전국시·군·자치구의회의장회, 2002: 100). 첫째, 의회 사무국이 의원들이 의정활동에 필요한 정보를 제공하지 못하고 있다. 지방위원들은 그들의 필요한 의정활동 자료를 비공식적인 방법으로 측근이나 집행기관에서 얻고 있다는 점이다.



둘째, 의회사무국에 장기간 근무하는 직원이 없어서 의사운영에 차질을 주고 있다는 것이다. 즉 집행기관과의 잦은 인사이동은 노련한 직원들을 확보하지 못하고 있으므로 인하여 전문성이 부족할 수밖에 없다.

셋째, 의회사무국 직원이라는 인식이 부족하다. 이것은 집행기관의 직원을 이동시킨 것에서 근본적인 문제이기도 하다. 의회사무국 직원의 근무형태가 집행기관을 의식하고, 선호하는 의원이나 특정의 계파에 대해서만 보좌기능을 치중하고 있어 중립성이나 일체감이 특히 결여되어 있다는 점이다. 의회사무국 직원의 보좌기능은 중립적인 위치에서 개인의 입장이 아닌 사무국 차원에서 활동해야 한다는 것이다.

### 3) 도쿄도(東京都)의회 사무국 현황

일본 도쿄도는 2003년 11월 1일 현재 인구 12,377,162명의 광역자치단체로서 지방의원의 정수는 127명이다(임경호, 2003: 74-75). 선거구는 총 42개로서 선거구별 의원정수는 인구수에 따라 1인에서 8인까지 큰 차이가 있다. 의회의 조직은 위원회와 사무국으로 나뉘어져 있으며,(손경희, 1997: 212) 위원회는 9개의 상임위원회와 5개의 특별위원회가 있다. 의회의 사무기구로는 사무국이 있는데, 사무국의 설치는 지방자치법 제138조에 의거 동경도의회 의회국조례에서 동경도의회 사무국은 동경도의회 의회국으로 명칭을 규정하여 놓고 있다.

도쿄도의회는 권한은 점차 확대되어가고 있는데 그중에서도 중요한 권한은 다음과 같다(이종원, 1998: 130-131). 첫째, 의회의 본질적인 권한인 의결권으로서, 자치단체의 의사를 결정하는 방법으로서 주요 사업에 대하여 도의회의 의결 없이는 집행이 불가능하다. 지방자치법에 열거되어 있는 주요 의결

사항으로는 조례의 제정·개정·폐지권, 예산결정권, 결산승인권, 조례가 정하는 중요한 계약 체결 등이 있다. 둘째, 선거권 및 동의권이다. 도의회는 의장, 부의장이나 선거관리위원 등을 선거하고, 도지사가 임명하는 중요한 인사에 대해 동의권을 행사한다. 셋째, 의견서 제출권이다. 도의회는 도민생활에 크게 관련되는 사항에 대해 국가의 관계행정청에 의견서를 제출할 수 있다. 넷째, 도의 사무집행, 의회 결정사항의 실시사항 및 세입·세출에 관하여 검사 및 감사를 할 수 있다. 다섯째, 도의 사무에 관한 조사를 실시하고 선거인 기타 관계자의 출두 및 기록의 제출을 요구할 수 있다. 여섯째, 도지사에 대한 불신임을 의결할 수 있다. 마지막으로 도민의 요구와 바람을 도행정에 반영시키는 방법으로서 청원과 진정의 심사권을 갖는다.

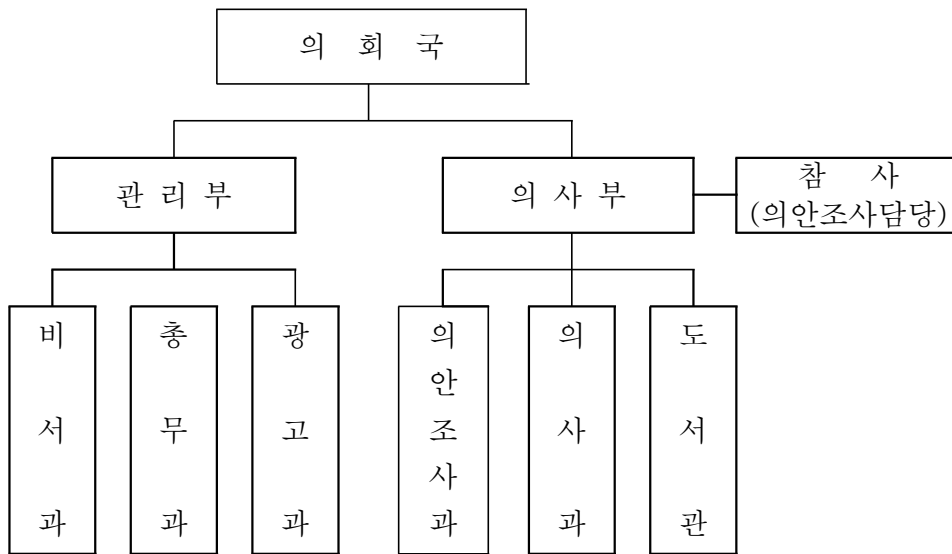
도위원의 보수는 조례로 규정하고 있는데, 월보수액이 점차 증가하고 있는 추세로서 1998년의 경우 월보수액이 의장이 134만엔, 부의장이 121만엔, 상임위원회 위원장이 112만엔, 부위원장이 110만엔, 의원이 108만엔이다. 이외에도 기말수당이 재직기간에 따라 6개월 이상은 100%를, 3개월 이상 6개월 미만은 60%, 3개월 미만은 30%를 지급하고 있다. 또한 의원이 직무수행을 위하여 출장을 강 경우 출장지에 따라 그 비용을 변상하게 되어 있다.

도쿄도의회 의회국은 <그림 IV-4>에서 보는바와 같이 관리부와 의회부 아래 5개의 과와 도서관으로 구성되어 있다. 그리고 의사부에 의안조사를 담당하는 참사를 두고 있다.

관리부 아래에는 3개의 과가 있는데, 각 과에서 담당하는 사무를 보면 다음과 같다. 먼저 비서관에서는 과장급의 부의장의 비서업무와 도의회 공식행사에 관한 사무를 담당한다. 총무과에서는 의원의 자산공개와 정무조사비에 관한 사무, 청 내 관리·재해 등 긴급시 대응, 예산·결산·물품구매와 계약사무를 담당한다. 그리고 광고과에서는 인쇄물 등 도의회 공보활동과 도의회 정보

공개에 관한 사무를 담당한다.

<그림 IV-4> 도쿄도의회 의회국 조직



자료: 임경호, 2003: 77.

의사부에는 2개의 과와 도서관 그리고 의안조사를 담당하는 참사가 소속되어 있다. 의안조사과에서는 청원과 진정에 관한 사무, 의원제출의안의 입안, 지사제출의안의 조사, 의뢰조사·자주조사 등의 업무를 담당한다. 그리고 의사과에서는 본회의 및 위원회 운영보좌, 본회의의 회의록 및 위원회 속기록 등의 작성업무를 담당한다. 한편 도서관은 의사록을 포함한 각 분야의 도서와 자료의 열람에 관한 사무를 담당하고 있다.

1998년 개정된 동경도직원 정수조례에 의하면 동경도의회 사무국 직원의 정수는 157명이다. 의회국장 이하 의회국 소속직원의 임면권은 의장에게 있다.

며, 임용, 계층제, 급여, 근무시간, 기타근무조건, 지위 및 징계, 연구, 근무성적의 평정, 복지 및 이익의 보호, 기타 신분취급에 관하여는 지방자치법에 특별히 정한 것을 제외하고는 지방공무원법의 적용을 받게 되어 있다(이종원, 1998: 129) 그러나 의회국 직원의 실질적인 채용권한은 도지사에게 있다. 도지사는 출향이라는 인사제도를 이용하여 집행부의 직원을 의회국에 보내고 있다.

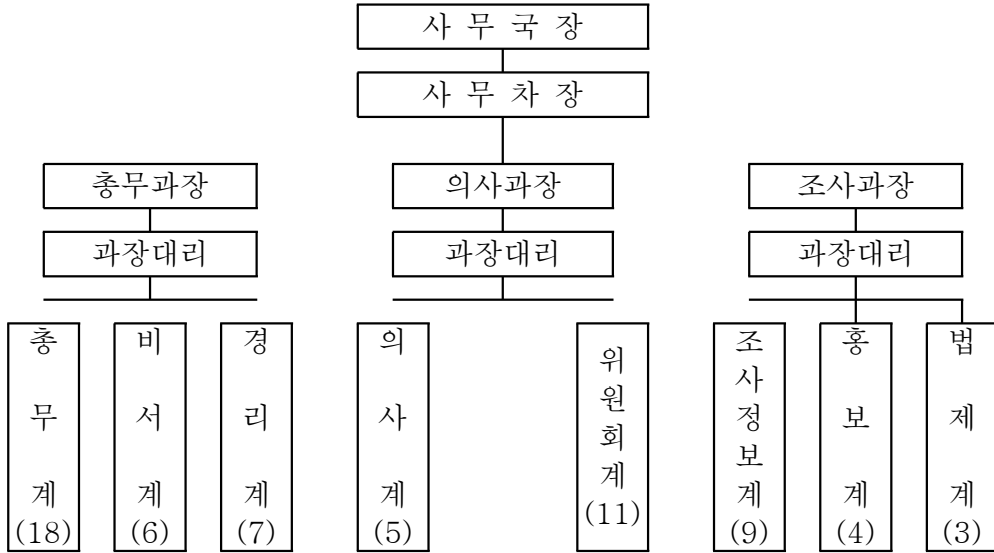
동경도의회의회국조례에는 지방자치법 제138조에서 정한 것을 제외하고 의회국에 관해 필요한 사항을 정하도록 하고 있는데, 이 조례에서는 사무국의 명칭 및 위치를 정하고, 조직에 대해서는 부와 도서관 설치까지만 정하고 세 부조직 등 기타사항은 시장이 정하도록 위임하고 있다.

#### 4) 가나가와현(神奈川県)의회 사무국 현황

일본 가나가와현은 인구가 8,692,732명이며, 지방의원의 정수는 107명(2003년도 현원 105명)이다. 총 8개의 상임위원회를 구성하고 있으며, 4개의 특별위원회도 두고 있다. 의회 의원은 유급제로서 보수와 기말수당을 받는다. 월 보수는 의장이 120만엔, 부의장 108만엔, 의원 97만엔이며, 연 3회의 기말수당이 지급된다. 기말수당은 3월, 6월, 12월에 지급되는데, 지급액은 월보수액에 20/100을 곱한 금액에 재직기간별, 지급일별로 210/100에서 16.5/100의 지급율을 곱하여 계산한 금액을 지급한다.

의회의 사무기구는 <그림 IV-5>에서 보는바와 같이 사무국장, 사무차장, 총무과, 의사과, 조사과로 구성되어 있고, 차장과 과장 아래 대리제도가 있다. 사무처의 총 직원은 76명이다(임경호, 2003: 85).

<그림 IV-5> 가나가와현 의회사무국 기구



자료: 임경호, 2003: 85.

가나가와현 의회사무국의 부서 정원 및 담당사무를 정리하면 <표 IV-5> 과 같다.

<표 IV-5> 가나가와현 의회사무국 담당사무

부서	담당사무
총무계	인사, 격려, 접대, 복리후생, 차량운행관리, 문서수발
비서계	의장과 부의장의 비서업무, 의전
경리계	예산, 결산, 물품조달
의사계	본회의, 운영통상위원회, 의결보고, 속기, 회의록 제작
위원회계	상임, 특별위원회 청원, 진정
조사정보계	각종 조사연구, 의회방청, 의견서·결의, 각종 조사정보 발행, 전국의원회 도서실 관리정보
홍보계	의회홍보
법제계	의회관계법규 조사연구·해석

의회사무국 간부의 직급은 집행부 간부와 동격이다. 전문위원제도는 없으며 조사과 위원회계에서 위원별로 업무담당자 1명을 지정 운영하고 있다. 교섭단체는 별도로 사무실을 가지고 있지 않으며, 별도의 직원도 지원하지 않고 유급제로 위원이 개별적으로 행동한다. 한편 의회 도서관은 관리인력이 2명이고 열람석 13석, 소장도서는 12,376건이다.

속기사는 외부 용역으로 처리하고 있으며, 직원의 전보제한이 3년으로 되어 있다. 집행부와의 인사교류도 우리나라와 같은 방법으로 하고 있다. 의회사무직원의 인사는 의장의 추천으로 집행기관장이 임명하도록 되어 있다. 의회 공무원의 교육훈련이 우리나라와 같이 신규임용후보자 만을 대상으로 실시하는 것이 아니라 교육훈련과 병행해서 실시하며 필요에 따라 수시로 교육을 실시한다. 특히 전문교육의 경우 장소만 제공해주고 해당 실국에서 기본프로그램을 만들어 실시하고 있다.

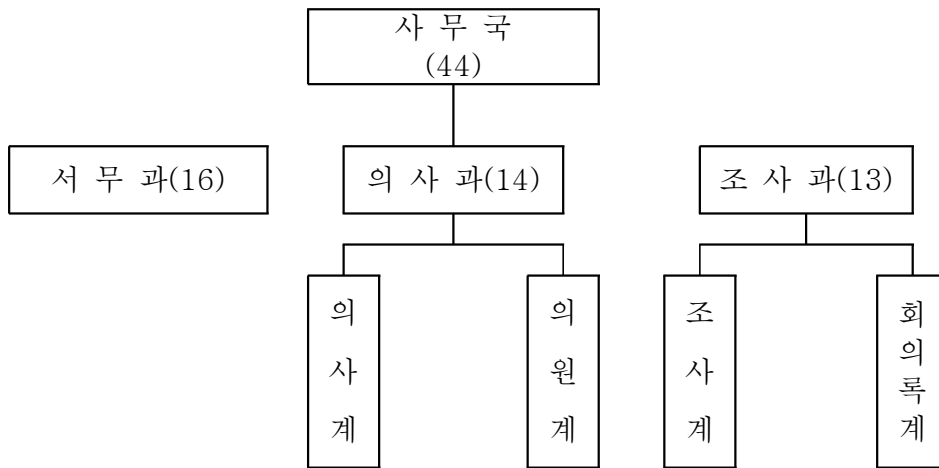
## 5) 요코하마시의회 사무국 현황

일본 요코하마시는 인구 3,339,594명의 전국적인 대도시로서 의회의 의원 정수는 의장과 부의장 각 1인을 포함하여 법정 정수는 92명으로 구성되어 있다(김병준·김순은·소순창, 1998: 247). 시의원은 18개의 행정구에서 각각 많게는 8명, 적게는 3명을 선출하는 중선거구제를 택하고 있다. 의회의 기구로는 시 집행기관의 소관국별로 모두 8개의 상임위원회가 구성되어 있다. 또한 따라 매년 예산과 결산 심의를 위한 예산특별위원회와 결산특별위원회가 설치되어 있다.

요코하마 시의회의 사무국 조직은 <그림 IV-6>에서 보는바와 같이 서무과, 의사과, 조사과의 3개 과로 구성되어 있다. 서무과는 시의회의 서무 전반

에 관한 사무, 본회의의 방청에 관한 사항을 관장하고 있다. 의사과는 청원과 진정에 관한 사항, 시운영위원회에 관한 사항, 상임위원회와 특별위원회에 관한 사항, 본회의에 관한 사항을 관장한다. 마지막으로 조사과는 회의록에 관한 사항, 의회관계의 조사 혹은 홍보에 관한 사항을 관장하고 있다.

<그림 IV-6> 요코하마 시의회 사무국 기구



요코하마 시의회의 사무국 직원은 총 44명이다. 이들 사무국 직원의 채용은 원래 집행기관에서 채용되어 일시 의회사무국에서 파견되는 제도로 운영되므로 형식적으로는 의장이 임명하게 되어있지만 시장의 영향력이 매우 강하게 작용하고 있다. 일반적으로 의회사무국의 순환은 4년으로 정해져 있으나 관례상으로 2년마다 순환하고 있다. 이에 따라 사무국 직원의 전문성이 저하되고, 집행기관의 의견을 대변하는 것이 현실이다.

### 3. 유럽국가의 지방의회 사무기구

#### 1) 영 국

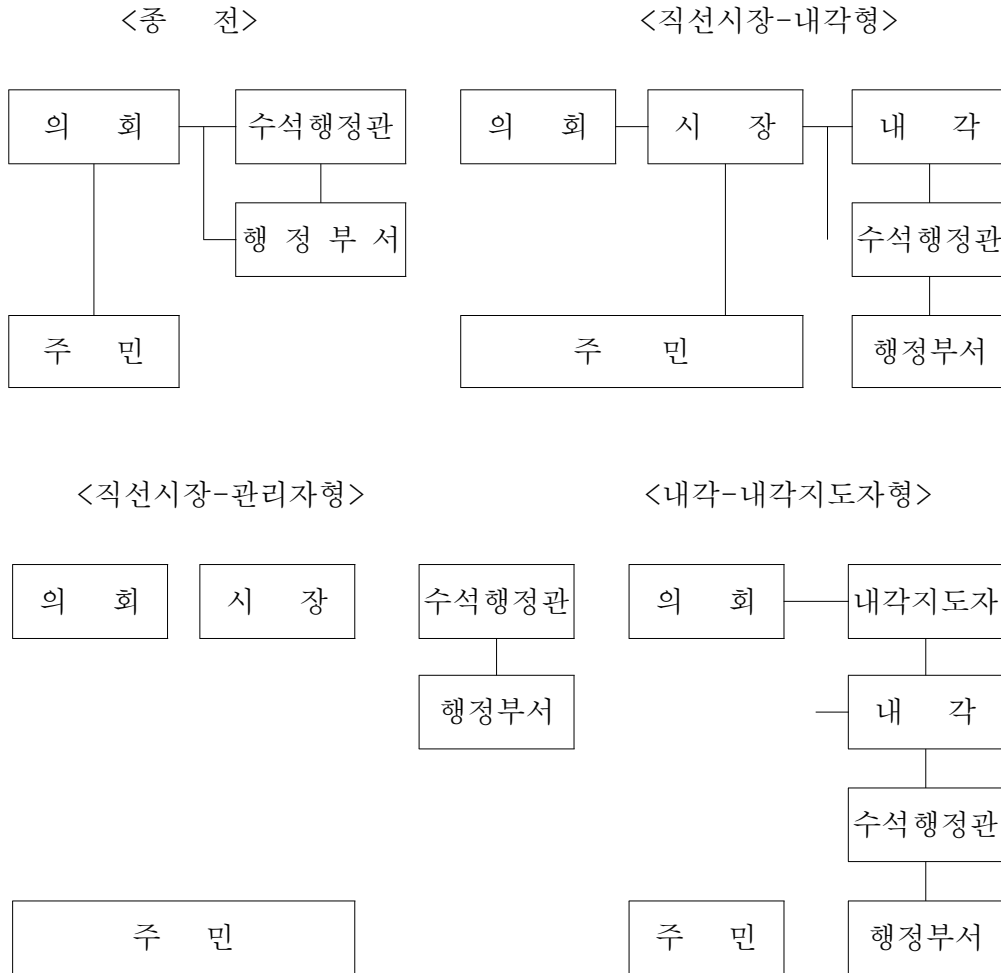
##### (1) 지방의회의 구성과 권한

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북부아일랜드 지역으로 구성된 단일국가이면서도 동시에 연방국가적 성격을 가지고 있어 지역마다 다른 지방자치제도를 가지고 있다. 대체로 잉글랜드와 웨일즈가 비슷한 제도를 지니고, 스코틀랜드와 북아일랜드가 다른 제도를 가지고 있다(임성일, 1996). 지방자치체제는 1985년 단층구조의 효율적이고 강력한 지방자치체제 구축을 추진한 이래 단층화의 추세가 지속되고 있는데, 잉글랜드의 비대도시권에서 2층구조를 유지하고 있는 것을 제외하고는 단층자치제의 형태를 유지하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 크게 광역자치단체로서 카운티, 기초자치단체로서 런던바러, 런던시티, 디스트릭트 및 단층자치단체가 있고 이보다 하위개념으로서 교구나 커뮤니티가 존재하고 있다.

영국의 지방정부는 오랜 기간 기관통합형의 정부형태를 유지시켜 왔는데, 1999년 광역런던법을 제정하고 2000년 7월에 런던지역 광역행정기구인 Greater London Authority를 출범하여 최초로 기관분리형의 지방정부가 탄생하였다. 2000년에는 지방정부법이 제정되어 ① 직선시장-내각형, ② 직선시장-관리자형, ③ 내각-내각지도자형 중에서 지방정부의 형태를 선택할 수 있는 권한을 부여하였다(전국시·군·자치구의회의장회, 2002: 111).



<그림 IV-7> 영국의 기관구성 형태



전통적인 기관통합형의 영국 지방정부는 주민의 직접선거에 의해 선출된 지방의회가 중심이 되어 운영된다. 따라서 영국의 지방의회는 의결기관인 동시에 집행기관의 기능을 담당하는 기관통합형의 특징을 갖는다. 지방의회가 지니는 집행기관의 성격은 지방의회의 각 위원회가 의회의 예비심사기관으로서 뿐만 아니라 의회에서 의결된 사항의 집행도 담당한다. 따라서 지방의회가 정책결정의 주도권을 갖고서 집행기관보다 우위에 서는 특징을 지니게 된다.

지방의회는 본회의, 상임위원회, 집행기관으로 조직되어 있다. 위원회는 보통 상임위원회와 특별위원회가 있으며, 위원회 위원은 의회에서 선출되고 통상 의원으로 구성되나 전문인도 포함될 수 있다. 자치단체는 법정위원회로 교육, 경찰, 사회복지, 해구어업조정, 아동관계, 지역계획, 국립공원관리위원회 등을 둔다. 위원회 책임 하에 사무조직으로 행정 각 부서가 구성운영 된다. 분야별 책임자로 교육장 재무장, 기획관리관, 사회복지부장, 경찰부장, 소방장 등을 두고 있다.

영국 지방의회의 지위와 역할은 전통적으로 의회의 우월성과 월권 무효의 법칙으로 결정되었다. 헌법상 지방정부의 지위가 보장되지 않는 영국의 지방 정부는 영국의회에서 제정한 법률에 의해 그 존재와 권한을 부여받는다. 따라서 법률에 따라 권한 또는 의무가 결정되게 되며, 완전한 독립성과 자율성을 갖지 못한다. 또한 지방정부가 법률의 범위내에서 정하는 조례나 규칙 등 입법권 역시 중앙정부의 승인사항에 해당하며, 법적인 소추의 기준으로 인정된다. 한편 주민자치의 전통을 가지고 있는 영국의 지방의회 의원은 월평균 70-75시간을 의정활동에 소요하고 있다. 따라서 일정액의 보수가 지급되는 것이 아니라 의정활동에 소요되는 지출(출장, 식사비 등)과 손실(생업)을 보충해 주는 차원에서 회의참석 수당제도가 도입되어 시행되고 있다. 연간 평균 수당액은 852파운드(약 1천만원)이며, 대도시 지역의 지방의원은 1,306-1,853파운드의 수당을 받고 있다(황아란, 1997: 89-90).

## (2) 지방의회 지원조직

기관통합형 정부구조를 취하고 있는 영국에서 지방의회 사무기구의 조직과 의원정수는 불가분의 관계에 있다. 의원수가 적고 전문적인 일부 미국의

경우 사무기구도 조직되어 있고 보좌관제도 채택하고 있지만, 의원수가 많고 명예직을 표방하는 영국은 사무기구의 존재도 미약한 것으로 나타나고 있다. 즉, 우리나라와 같이 의회사무기구가 별도로 존재하기보다는 집행기관의 조직 내에 의회업무를 전담하는 부서를 둬으로써 회기나 의사일정의 지원을 담당하도록 하고 있다. 의회의 사무를 담당하고 있는 직원에 대한 인사권이나 조직 운영권은 비록 시장의 권한이라고 해도, 이는 의장을 겸직하는 시장으로서 갖는 권한이기 때문에 의회에 속하는 권한사항으로 해석하는 것이 적절하다.

외국 지방의회운영에 관한 조사에 의하면 영국에서는 일반적으로 상근인 의장에게는 보조조직이 제공되며, 의원개인에 대한 보조조직은 자치구역이 처한 경제력과 수행하는 기능의 종류에 따라 차이가 나고 있다. 의원수가 적은 의회는 보조조직이 없지만 규모가 큰 대런던의회(Greater London Council)인 경우 사무조직의 규모도 크며 개인에 대한 조직도 제공되고 있다. 특히 영국 지방의회 공무원의 신분은 집행부와 별도로 운영되고 있다. 임명권과 직접적인 감독권이 의장에게 부여되어 있기 때문에 기관통합형 지방의회의 유형에 속하나 의회사무기구의 조직권이 별도 운영되고 있음이 큰 특징이다(전국시·군·자치구의회의장회, 2002: 110).

지방의회 의원에 있어 보조기관의 부재 및 약화의 정도는 점차 복잡해지는 지역문제의 해결에 매우 부정적 영향을 끼친다는 것이 각국의 지방의회에 대한 비교, 조사에서 공통적으로 지적되고 있고 영국 잉글랜드와 웨일즈 지방 위원연맹의 보고서도 위와 비슷한 맥락에서 다음과 같이 제안하였다.

- ① 지방의원들이 지방의회의 업무에 대한 모든 정보와 양질의 정보를 접할 수 있도록 보장할 것.
- ② 사무보조 및 정보제공에 도움을 주는 업무처리 보조직을 임명해 줄 것.

③ 주민과의 접촉을 도울 수 있는 직원을 들 것.

④ 합동 연찬 등 교육 프로그램을 개발할 것.

지방의회의 능력 제고를 위하여 상임위원회에 외부 위촉위원을 참여시키는 제도를 채택하고 있다. 즉, 선출직인 지방의원 이외에 외부 전문가를 지방의회에 참여시켜 의정활동의 수준 향상을 도모하고 있다. 그러나 최근에는 지방의원의 수를 줄이고 상근 유급직으로 전환하여 지방의원의 전문성을 제고시키려는 움직임이 일고 있으며, 외부 전문인력을 위촉하여 상임위원회의 활동에 참여토록 하고 있다.

지방의회에는 각 위원회를 통괄하는 정책(자원)위원회가 대개 설치되는데 자치단체의 새로운 정책이나 정책의 우선순위를 결정하게 되며 간부직원의 인사, 예산안의 최종적인 결정도 하게 된다. 정책위원회의 위원은 보통 각 위원회의 위원장이 되며 정책위원회 위원장은 의회의 다수파 리더가 취임한다.

한편, 단체의 직원을 통솔하는 사무총장(Chief Executive)은 정책위원회에서 전문지식을 가진 자 중에서 공모로 선출되며 의회 리더의 지휘하에 사무를 총괄 집행한다.

### (3) 에딘버러 시의회의 조직

기관통합형 지방정부구조를 취하고 있는 에딘버러시는 지방의회가 최고의 사결정기관으로서의 권한뿐만 아니라 집행기능도 함께 가지고 있다. 지방의회는 각 선거구에서 선출된 62명의 무보수 명예직 직선의원으로 구성되며, 의회의장은 형식적, 의전적 권한만을 갖는다. 시정부에서 실질적 권한은 지방의회에서 다수석을 차지하고 있는 정당의 지도자이다. 그는 영국 중앙정부의 수상

에 해당하는 역할을 실질적으로 수행한다.

에딘버러 시의회는 자기의 내부조직 결정과 직무수행에 대하여 폭넓은 정도의 재량권을 가지고 있다. 일반적으로 시행정의 기본방침과 정책을 결정하는 일 그리고 각 종 위원회에서 회부되어 온 안건을 최종 확정짓는 일은 본회의가 담당하고, 정책의 구체적인 내용을 결정하고 집행에 관한 책임을 지는 일은 해당 위원회가 담당한다. 상임위원회는 총 12개로 구성되며(내무부, 1994: 571), 각 위원회는 행정집행을 담당하게 하기 위하여 산하에 지방공무원으로 구성된 행정부서 조직을 가지고 있다.

시의원은 4년 임기로서, 42만명의 주민이 거주하는 시지역을 주민수가 약 7,000명씩 되도록 62개의 워드(Ward)란 선거구로 나누고 각 선거구당 1명씩 선출된다. 선출된 시의원은 다른 지방의원의 경우와 마찬가지로 무보수 명예직을 기본원칙으로 하고 있다. 다만 적은 금액의 기본수당을 지급하고, 보직의 원에게는 별도의 특별직책수당을 지급하고 있다. 실지급액을 보면 의원 개인당 연 4,500파운드(약 600만원)의 기본수당이 지급된다. 이 금액은 시예산중 지방의원수당 예산항목의 크기에 따라 연도별로 변동되는데, 1994년 기준으로 1인당 4,763파운드가 책정되었다. 그리고 특별수당 대상자인 의장의 경우에는 17,764파운드(2,238만원), 의회부의장 8,882파운드(1,119만원), 분과위원장 1,621파운드(204만원), 분과부위원장 273파운드(34만원)가 지급된다.

지방의회 운영을 위한 각종 행정사무처리는 9개 행정부서 중의 하나인 총무국에서 관장한다. 그리고 의원보좌관제는 채택하지 않고 있다. 그 이유는 지방의원의 기능과 역할이 행정조직을 감시하고 견제하는데 있는 것이 아니라 시정의 방향과 정책을 결정하는데 있으며, 이러한 역할의 수행을 위하여 필요한 자료와 전문적인 조언은 관련 행정부로부터 손쉽게 구할 수 있고 또한 적극적으로 협조를 받기 때문이다(손경희, 1997: 34). 다만 지방의회 내에서 진

행되는 각 정당별 활동을 행정적으로 보좌하기 위하여 각 정당별로 소수의 행정공무원을 배속하여 근무하게 하고 있다. 이들 공무원들에게는 시예산에서 급료가 지급된다.

## 2) 독 일

독일의 지방자치제도는 주마다 매우 다양하기 때문에 지방의회 제도도 또한 주마다 다르다. 각 주마다 독자적인 지방자치법에 의한 자치형태에 따라 지방의회와 지방자치단체장과의 관계, 지방의회의 구성과 운영 등에 큰 차이가 있으나 대부분의 지방의원은 명예직이다. 독일의 행정구조는 하위단계인 지방자치단체에 우선적으로 많은 행정사무를 분배하는 분권화 원칙에 지배되고 있으며, 지방자치단체는 연방, 주와 더불어 행정의 3대 지주로 간주되고 있다.

독일의 헌법인 기본법은 지방자치단체인 “게마인데는 법률의 범위내에서 지방공동체의 모든 사항을 자기의 책임으로 규율하는 권리가 보장되지 않으면 안된다. 또한 게마인데 연합도 그의 법률상의 임무의 범위내에서 법률상의 기준에 따라 자치권을 갖는다”고 규정함으로써 지방자치단체의 법적 지위와 권한을 확실히 보장하고 있다. 즉 기본법의 이 규정은 지방자치의 본질적 내용을 절대적으로 보호하고 있다는 것이다.

독일은 연방제 국가로서 16개 주로 구성되어 있으며 지방자치에 관한 사항은 주 입법 사항이다. 따라서 각 주마다 자치단체법을 제정하고 있다. 각 주 공통의 자치단체는 군(Kreis) 및 시읍면(Gemeinde)의 2층제이며 군에 속하지 않는 특별시(Kreisfreie Stadt)는 단층제로 되어 있다. 군은 자치단체인 동시에 주의 행정기관으로서의 성격도 가진다.

독일의 지방의회는 주민이 선출한 주민의 대표기관이다. 지방자치단체는 독일이 의원내각제를 채택하고 있는 것과 마찬가지로 주민의 선출에 의한 지방의회는 철저한 권한의 지시를 받도록 되어 있다. 또한 게마인데 주민총회가 의회의 지위를 대신할 수 있다. 지방의회에 모든 결정권이 집중되어 있고 입법기관으로서의 기능을 하지만 행정업무도 수행한다. 이점에서 지방의회는 국회와 같은 입법기관은 아니고 행정기관의 일부로 보는 것이 일반적이다(이기우, 2003: 52)

지방의원은 주민에 의하여 선출되며, 임기는 주의 지방자치법에 따라 보장된다. 명예직의 지위를 갖는 지방의원에 대해서는 월별 정액제와 회의시 일비를 지급하는 두가지 유형의 지원방법이 있다. 한편 명예직인 지방의원이 전문가인 직업관료로 구성된 집행기관을 통제하기 위해서는 지방의회의 의정활동을 보좌하는 기능을 필요로 하기 때문에 의회 상정안건의 전문적인 심의를 담당하는 지방의회 내의 위원회에 지방의회 의원이 아닌 전문가를 참여시켜 전문성을 향상시키는 방식으로 운영한다. 이들에게 표결권을 주고 있는 경우도 있으나 일부 주(니더작센주)에서는 표결권을 주지 않고 있다.

지방의회에는 독자적인 사무국을 두고 있다. 대도시의 경우에는 담당관과 다양한 분야의 전문가를 의정활동 보좌인력으로 하는 전문가 그룹을 두고 있다. 그러나 일부 지방의회는 의결기관임과 동시에 집행기관을 겸하고 있으므로 의회의장은 집행기관의 장이 됨과 동시에 자치단체를 대표하여 지방의 고위사무와 국가의 위임사무로 처리하는 권한을 갖는다. 따라서 기관통합형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회 사무기구의 비중이 크지 않을 수밖에 없다. 사무직원의 주요 업무는 회의상황의 기록이며, 그 임명은 의장과 시장이 임명하는 경우와 집행기관의 공무원을 겸직하는 등 다양하나 그 숫자는 많지 않다(전국시·군·자치구의회의장회, 2002: 112).

독일은 단체자치의 기반에서 지방자치를 실현하고 있지만 주민의 참여를 행정의 하부구조에서 적극 운영하고 있는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 주민집회, 주민결정 및 주민발안, 주민제의, 예산안에 대한 이의제기, 토의시 질문허용의 제도는 실질적으로 주민과 가장 가까운 지방의회가 주민과 밀접한 관계를 이룰 수 있는 조치라고 본다.

크라이스는 주에 따라서 다르나 주요기관으로 의회, 위원회와 장이 있다. 의회는 주민선출의 의원으로 구성되는 의결기관이며 군의 최고기관이다. 위원회는 합의제 기관이며 의결기능 및 행정기능을 수행한다. 즉 의회가 스스로 결정할 사항 이외의 전 사항에 관한 의결과 집행부가 스스로 조치할 사무 이외의 전 사항에 대한 결정권을 수행한다. 군의회는 20~50명으로 구성되며 위원회는 5~10명으로 구성된다. 이들 3기관의 기능과 상호 관계에 따라 기구는 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다. 입법부의 장과 행정부의 장을 겸직시키느냐 여부와 권한 분담에 따라 지역별로 각기 형태를 달리 한다. 집행부의 장인 경우 입법부의 장을 겸하는 형태가 있으며 선출도 의회 선출, 주민선출 또는 의회의 동의를 얻어 주에서 임명하는 방식이 있다.

게마인데는 의회가 우선하는 전통으로 의결권과 더불어 집행권을 겸하는 방식으로 운영되어 왔으나 행정의 전문화 경향에 따라 별도 집행부에 맡기는 추세이다. 집행기관의 형태와 기능에 따라 게마인데는 총회형, 남독일의회형(실제 관리자가 집행기관임), 수장형(게마인데 장이 집행기관임)으로 구분될 수 있다.

#### 4. 외국의 시사점

지방자치는 한나라의 역사 속에서 생성 발전되는 것으로 그 형태는 다양



하고, 지방자치제도의 유형은 일반적으로 영미계와 대륙계로 분류되며 전자는 주민자치로, 후자는 단체자치로 특징 지워진다. 각 국가별 지방자치제도를 비교해 보면 <표 IV-6>과 같다. 영국을 제외한 대부분의 국가들에서는 헌법 또는 주헌법에서 지방정부에 대한 지원을 규정하여 놓고 있는 반면 영국의 경우는 중앙의회에서 규정하여 상대적으로 독립성과 자율성이 저하되는 특성을 보이고 있다.

<표 IV-6> 국가별 지방자치제도의 비교

	미 국	일 본	영 국	독 일
법적지원근거	주헌법	헌 법	중앙의회	주헌법
자치계층	복 합	2계층	복 합	복 합
분권화경향	복 합	강 화	약 화	강 화
지방행정기관	복 합	시 장	의 회	복 합
대표체제	다수대표제	다수대표제	다수대표제	비례대표제

자치계층은 일본의 경우는 2계층제이나, 연방제를 채택하고 있는 국가나, 영국과 같이 단일국가이면서도 연방제의 형태를 취하고 있는 국가들의 경우는 지역마다 매우 다양한 형태를 보이고 있다. 지역에 따라서는 단층제를 유지하는 경우도 있고, 2계층제의 형태를 보이고 있는 국가도 있다. 지방행정기관으로는 미국의 경우 복합형태를 보이고 있으면서도 의회-시장형의 기관대립형을 보이는 경우가 많으며, 일본 역시 기관대립형으로서 입법기관인 지방의회와 집행기관인 시장의 견제와 균형체제를 유지하고 있다. 그러나 영국과 독일과 같은 유럽 국가들은 대부분 기관통합형 기관구성형태를 취하고 있다.

한편 외국의 경우 사무국의 기능을 집행부에서 담당하는 나라가 있는가

하면 지방의회 사무국을 별도로 두는 나라가 있다. 영국 지방의회 공무원의 임면은 집행부와 별도로 운영되고 있다. 임명권과 직접적인 감독권이 의장에게 부여되어 있기 때문에 기관통합형 지방의회의 유형에 속하나 의회사무기구의 조직권은 별도로 운영되고 있다. 의원수가 적은 의회는 보조조직이 없지만 규모가 큰 大런던의회의 경우 사무조직의 규모도 크며 개인에 대한 조직도 제공되고 있다. 의회는 입법기관인 동시에 집행기관으로서의 기능을 갖는다. 행정의 집행도 의회에서 위원회 및 행정과에게 위임 처리한다.

독일의 일부 지방의회는 의결기관임과 동시에 집행기관을 겸하고 있으므로 의회의장은 집행기관의 장과 동시에 자치단체를 대표하여 지방고유사무와 국가의 위임사무를 처리한다. 따라서 기관통합형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회사무기구의 비중이 크지 않을 수밖에 없다. 각 주 공통의 자치단체는 군 및 시읍면의 2층제, 특별시는 단층제이다. 군은 자치단체인 동시에 주의 행정기관으로서의 기능도하고 기관통합형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회사무기구의 비중이 크지 않다.

미국의 지방의회는 87,000여 개로 내정자치의 원칙에 따라 자치단체별로 운영함으로써 조직과 제도 등 다양한 형태로 각 주별 또는 같은 주라도 다르게 운영되고 있다. 그중에서 가장 특징적인 것은 주의회의 전문성 제고를 위한 보좌기능이 매우 다양하고 전문적이라는 것이다. 주의원의 경우 상근직 보좌관이나 비상근직 보좌관을 둬으로써 의원들의 전문성을 보좌하고 있다. 이와 더불어 의회 차원에서 입법을 보좌하기 위한 입법보좌관을 두고 있다. 또한 의회 사무기구를 통한 지원도 이루어지고 있다.

이상과 같이 영국, 독일 및 미국의 의회 사무국 제도는 기관통합형이 주이어서 의회사무국의 존재가 미미하며 집행기관 겸무와 의장이 시장을 겸하는 등 기관대립형 제도와는 차이가 많다. 그러나 일본은 기관대립형 지방자치체

중 일부를 도입 활용하는바 일본의 지방의회사무국제도 중 특징적인 내용을 정리하면 아래와 같다.

일본 사무직원의 주요업무는 회의 상황의 기록이며 그 임명은 의장과 시장이 임명하는 경우와 집행기관의 공무원을 겸하는 등 다양하다. 일본지방의회 의원은 월정액의 보수를 받고 있어 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있고, 속기업무는 용역으로 처리하여 의회사무기구에 근무하는 직원은 우리나라보다 적게 근무하고 있음을 알 수 있다.

일본의 지방의회 중 도도부현(都道府縣) 의회는 의장 소속 하에 사무국을 두고 있으며 시(市)정(町)촌(村)의회에는 사무국 설치여부를 조례에 위임하여 의회 소속 하에 두고 있다. 일본 가나가와현 의회 사무국은 국장, 차장, 과장, 과장대리로 우리나라와 달리 차장과 과장대리가 있다. 또 공무원 3년 전보제 한제로 동일 부서 근무기간이 길어 전문화되어 있다. 속기업무는 외부용역으로 처리하고 있으며, 의원 유급제로 전문위원이 없으며, 정보화업무와 청사관리 업무는 집행기관에서 통합관리하고 있다.

이상과 같이 외국 지방의회의 정책보좌기능 고찰을 통하여 나타난 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 의원 개인별 보좌관제도를 도입하는 경우가 있다는 것이다. 특히 미국 주의회나 일부 카운티 의회에서 개인보좌관제를 운영하는 경우가 있다. 이 경우 특히 의원들을 지근거리에서 지원함으로써 신속하고 전문적인 지원이 가능하게 된다. 일본의 경우에도 법규에 규정사항은 아니나 개인별로 보좌관을 채용하여 활용하고 있다. 다만 이경우에 있어서 고려해야 할 것이 지방의원 유급제가 전제되는 경우가 많다는 것이다. 즉, 미국의 경우 상원이나 특히 전업직 의회 의원들에게 개인보좌관이 지원된다는 것이다. 일본의 경우에도 유급적인 경우와 개인후원회가 인정되는 상황이 개인적으로 보좌관을 활용하는 것을 가능하게 하고 있다.

둘째, 매우 다양한 보좌인력이 존재한다는 것이다. 미국 주의회의 경우 의회 전체적인 차원과, 상임위원회 차원 그리고 개인차원등 다양한 지원제도가 존재함으로써 의원들의 전문성과 정책보좌 기능을 수행하고 있다.

셋째, 많은 국가에서 의회 사무기구 인력의 인사권을 지방의회의 장에게 주거나, 다양한 채용방법을 적용하고 있다는 것이다. 인사권의 독립이 이루어짐으로써 사무기구 직원들이 장기간 근무를 유도하고 전문성을 강화하는 방안이 될 것이다. 그러나 일본의 경우 관례에 의하여 실제 인사순환 기간보다 빠른 순환을 이룸으로써 문제를 야기시키기도 한다.

넷째, 비상근 전문인력의 활용이 다양하게 이루어지고 있다는 것이다. 미국의 경우 회기중이나 또는 회의 준비기간에 필요에 따라 비상근의 전문인력을 활용하여 전문성을 제고하기 위한 조치들을 취하고 있다. 영국이나 독일의 경우에도 위원회에 비상임 전문인력을 참여시킴으로써 전문성을 향상시키고 있다.

다섯째, 의회도서관을 이용한 정책보좌기능이 활성화 되어 있다는 것이다. 의회 도서관을 통하여 각종 정책정보를 제공하고, 입법지원 기능을 수행함으로써 지방의회의 정책기능과 전문성을 제고시키는 효과를 가져오고 있다.

이상의 각국 지방의회의 구성과 지원제도를 도시별로 정리하면 <표 IV-7>과 같다.

<표 IV-7> 주요도시의 지방의회 지원제도 비교

	메릴랜드주	LA 시	도쿄도	가나가와현
정부형태	시장-의회형	강시장-의회형	상호독립적 견제관계	기관대립형
의회형태	대의회제	소의회제	대의회제	대의회제
의원 수	188명	15명	127명	107명
급여	의원: 연 \$ 31,509 의장 및 위원장: 연 \$ 41,509	사법구 판사와 동일(연봉 \$10 만, 정보비 및 기타 \$ 80만. 기타 경비 지급)	보수와, 기말수당, 정부조사연구 비 <sup>1</sup>	보수와 기말 수당, 정부 조사비 <sup>2</sup>
의원보좌관	상근보좌관과 임시보좌관	보좌관 규정은 없으나 15명의 직원을 둠. 위원 회에 입법보좌관	없 음	없 음
보조기구	입법서비스부. 직원 354명	사무처로서 3개 전담반. 입법보 조직원이 입법 자문.	의회국에 2부 5과와 도서관. 직원 157명.	사무처에 3과 8계를 둠. 직원 76명.

주 1) 의원 1인당 보수가 월 108만엔이고, 정부조사연구비는 월 60만엔(소속정  
당에 지급).

2) 의원 1인당 보수가 월 97만엔이고, 정부조사연구비는 월 53만엔(회파 및  
의원별로 교부).

자료: 이종원, 1998: 197; 손경희, 2000: 57; 임경호, 2003을 참고하여  
재정리함.

## V. 우리나라 광역시 의회의 정책보좌기능 현황

### 1. 조직체계

#### 1) 관련법제

우리나라의 지방자치제도는 지방의회와 집행기관간의 견제와 균형을 도모하도록 하는 기관대립형 체제를 채택하고 있으며, 이에 따라 지방의회는 그 사무를 전담하는 기구를 두고 있다. 즉, 지방의회 의장은 의사정리권과 사무감독권이 있는데, 이러한 권한을 행사하기 위해서는 사무조직과 직원을 둘 필요가 있는 것이다.

이러한 필요에 의하여 「지방자치법」 제82조는 “시·도의회는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 이처럼 법에서는 지방의회 사무기구의 설치가 임의사항으로 규정되어 있으나, 실제 모든 지방의회에는 전담 사무기구가 설치되어 있다. 이는 지방의회의 독립성을 확보하고 원활한 의정활동을 위해서는 독립된 사무기구의 설치가 필수적임을 나타내는 것이다.

「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여 시·도의회에는 의회사무처를, 상임위원회가 설치된 시·자치구의회에는 의회사무국을 군 및 상임위원회가 설치되지 아니한 시, 자치구의회에는 의회사무과를 설치하도록 규정하고 있다.

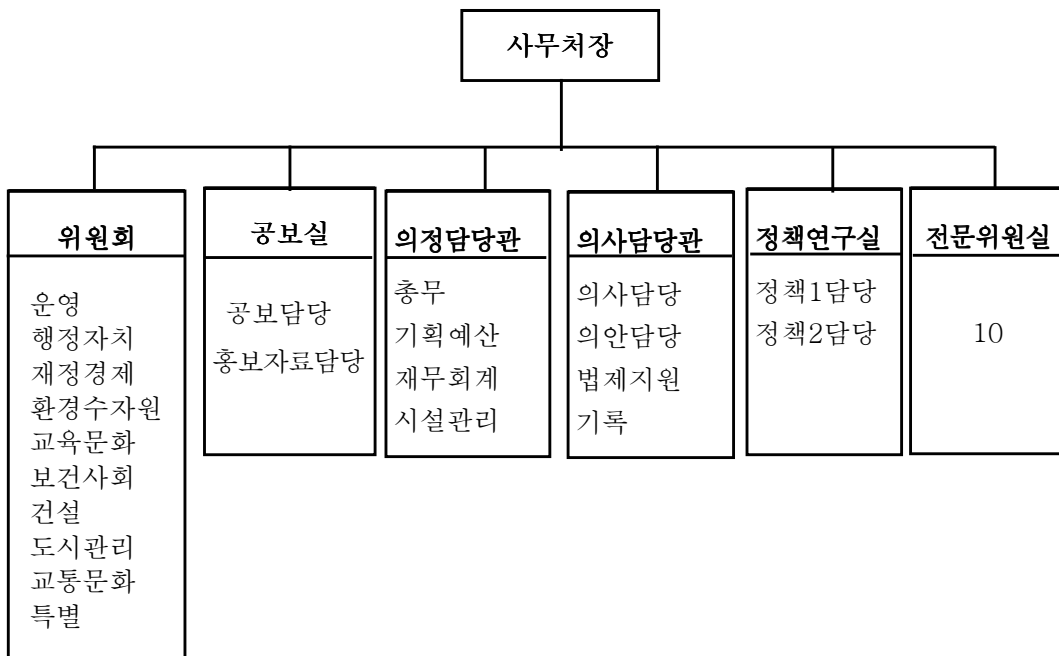
이러한 지방의회 사무기구는 의회의 일반행정사무 뿐만 아니라 본회의, 상임위원회, 각종 소위원회의 회의를 준비하고 보좌하며, 조례안의 심의·의결,

예산안의 심의·확정, 행정사무감사 및 조사업무와 집행기관을 견제·감시하기 위한 광범위한 분야에 걸쳐 의원의 의정활동을 지원하는 기능을 가지고 있다.

## 2) 지방의회 사무기구의 조직구성

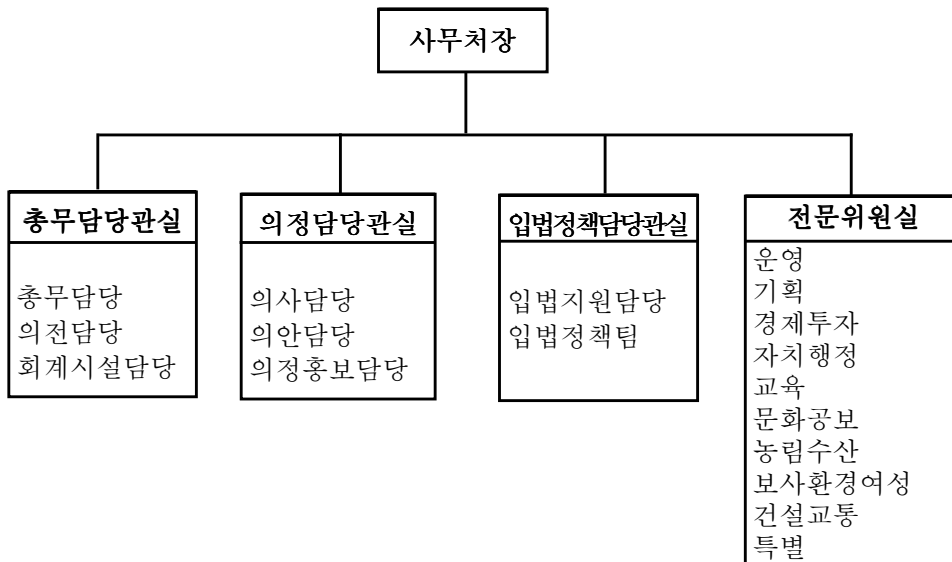
「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」과 조례가 정하는 바에 의하여 시·도의회는 사무처 조직을 구성하고 있다. 각 시·도의 사정에 따라 조직규모나 기구의 구성이 약간씩 차이가 나지만, 대체로 시·도의회 사무기구의 조직은 사무처장, 총무담당관, 의사담당관, 전문위원으로 구성되어 있다.

<그림 V-1> 서울시 사무처 조직도



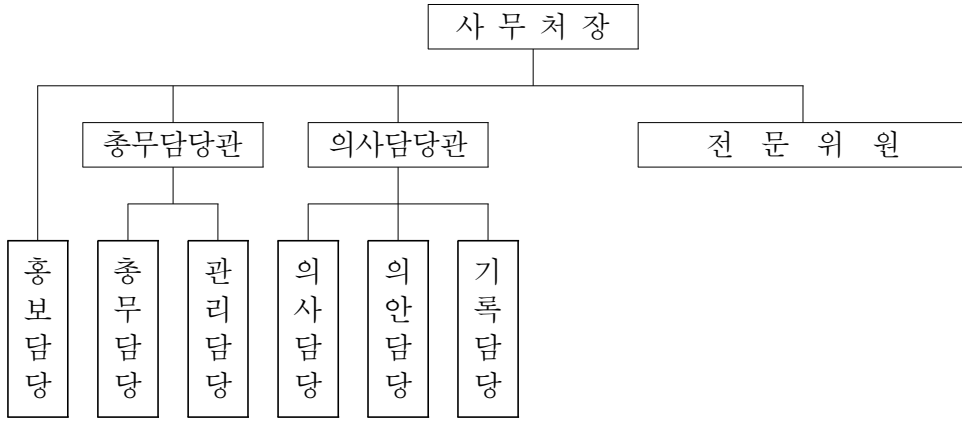
서울시의 경우는 사무처장 하에 공보실, 의정담당관, 의사담당관, 정책연구실, 전문위원으로 구성되어 있으며, 그 조직체계는 <그림 V-1>에 나타나 있다. 서울시와 주요 광역시·도로서 경기도와 부산시를 비교하여 보면, 경기도의회 사무처는 총무담당관실, 의정담당관실, 입법정책담당관실과 전문위원으로 구성되어 있고, 부산시 의회사무처는 총무담당관, 의사담당관, 전문위원으로 구성되어 있다.

<그림 V-2> 경기도 사무처 조직도





<그림 V-3> 부산시 의회사무처



전국 시·도 의회사무처 조직을 실과 담당관 수로 비교하여보면 <표 V-1>에서 나타나는 바와 같다.

<표 V-1> 전국 시·도의회 사무처조직

실·담당관수	해당시도
5	서울(공보실, 의정담당관, 의사담당관, 정책연구실, 전문위원실)
4	경기(총무, 의정, 입법정책, 전문위원실), 충남(총무·의사·법제 조사담당관, 전문위원실)
3	부산, 인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 충북, 경북, 경남, 전북, 전남(총무·의사담당관, 전문위원실)
2	대구, 울산, 제주(의정 담당관, 전문위원실)

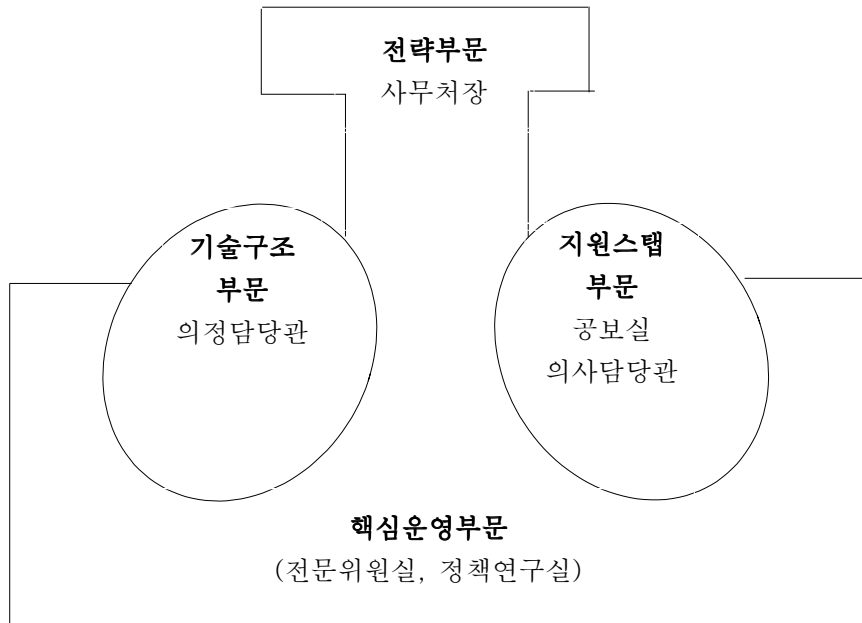
의회 사무처장의 직급은 서울특별시는 일반직 지방공무원1급, 부산광역시와 경기도는 2급 기타 광역시·도는 3급이다. 사무국장의 직급은 일반직 지방

공무원 4급이고 사무과장은 5급이다. 시·도의회 사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며 시·도 및 시·군·자치구의 의회사무기구에 상임위원회별 전문위원을 둘 수 있다.

서울시의회 사무처의 조직은 대외 홍보 등을 담당하는 공보실을 제외하고, 그의 업무특성에 기초하여 크게 일상적(routine) 업무처리 조직과 정책분석 조직으로 구분할 수 있을 것이다. 일상적 업무처리조직에는 시의회 조직의 운영을 담당하는 의정담당관과 시의회의 세션을 담당하는 의사담당관이 포함된다. 정책분석 조직에는 정책연구실과 전문위원실이 포함된다.

위와 같은 우리나라의 지방의회를 지원하는 조직으로서의 의회사무처 조직을 민츠버그(Mintzberg)의 조직구조 유형에 따라 지방의회 조직체계를 개념도로 나타내면 다음과 같다.

<그림 V-4> 지방의회 조직체계의 개념도



지방의회의 사무처 조직은 지방의회의 의정활동을 보좌하는 지원조직으로서 민츠버그(Mintzberg)의 조직구조 유형 중 전문적 관료구조가 바람직하다. 그러한 이유는 전문가들로 구성된 조직의 핵심운영부문이 지방의회를 지원·보좌하는 기능적 핵심에 위치하여야 효과적 지원이 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 세계화·지방화와 같은 환경의 변화 속에서 지방의회의 정책보좌기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 전문가들로 구성된 핵심운영부문(전문위원실, 정책연구실)이 사무처 조직의 핵심운영부문으로 등장하여야 한다(한국행정학회 조직학연구회 편, 2002).

그러나 개념도에 나타나는 바와 같이 우리나라의 지방의회 사무처 조직구조는 대체로 기계적 관료구조의 특성을 갖는다. 왜냐하면 의회사무처의 핵심적 의사결정은 사무처장이 수행하고, 지방의원과 정치권에 의한 외부통제가 강하며 주요직무가 수평적·수직적으로 세분화되어 있기 때문이다. 따라서 사무처 직원들의 행동은 매우 공식화되어 있으며, 조직의 기능 및 인력배분이 지나치게 일상적 업무처리에 치우쳐있다고 할 수 있다.

현재, 서울시의 경우 그동안 상임위원회를 담당하는 전문위원실의 전문인력이 부족했고, 2005년부터 박사급 전문인력을 1-2명씩 배속한 상태이다. 또한 2004년에 발족한 정책연구실은 분석·평가를 통한 정책정보를 산출하기에는 인력구성이나 인원이 대단히 부족한 상태이다.

한편, 부산시의 경우에는 정책연구실에 박사급인력 9명을 배치하여 1인이 2개의 상임위원회를 담당하는 구조로 되어 있으나, 중복된 업무와 의원들의 보좌업무에 제 기능을 발휘한다고 보기 어려운 실정이다.

### 3) 사무기구의 기능

지방의회가 출범한 이후 사무조직의 합리화 방안이 꾸준히 모색되고 있으며, 이러한 지방의회 사무기구 기능의 적정성을 어떻게 결정하는가에 따라 달라진다. 아직까지 제도상 지방의회 의원들은 무보수·명예직으로 비전문직이며, 의원의 본업을 별도로 가지고 있다. 지방의회 의원들이 의회활동과 본업의 두 가지의 일을 같이 병행하는 일은 매우 어려운 일이 아닐 수 없다.<sup>18)</sup> 따라서 지방의회 의원들의 의안심사 및 의정활동을 보좌하기 위하여 자료와 정보의 수집·분석 및 연구·조사의 기능을 수행하는 기구의 필요성이 증대되어 가고 있으며, 이러한 의정활동을 효율적으로 운영할 수 있도록 의회사무직원이 충분히 보좌할 수 있는 제도상의 장치가 필요하다.

지방의회 사무기구는 의회의 일반 행정사무뿐만 아니라 본회의, 상임위원회, 각종 소위원회의 회의를 준비하고 진행을 보좌하며 조례안의 심의·의결, 예산안의 심의·확정, 행정사무감사 및 조사업무와 집행기관을 견제·감시하기 위한 기타 활동 등 광범위한 분야에 걸쳐 의원의 의정활동을 지원하는 기능을 수행하고 있다.

서울시 의회사무처는 다른 시도에 비해 가장 세분화된 조직과 업무 분장을 갖추고 있으며, 그 내용을 살펴보면 아래 <표 V-2>와 같다.

---

18) 이러한 이유에서 지방의원에게 매월 일정액의 수당을 지급함으로써 지방의원이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀을 마련하기 위한 목적으로 2005년 6월 30일 지방자치법 일부개정법률안이 본회의를 통과하였고 2006년 1월1일부터 시행된다.

주요 내용은 회기에 따라 지급되는 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 전환한다는 것과(안 제32조제1항제3호) 의정활동비, 여비, 월정수당의 지급기준은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위안에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다는 것이다(안 제32조제2항).

<표 V-2> 서울시의회 사무처의 조직 및 업무분장

	팀 명	담 당 사 무
공보실	공보담당	- 의회홍보에 관한 기본계획의 수립 및 집행에 관한 사항
		- 언론매체의 보도지원에 관한 사항
		- 보도자료 제공 총괄·분석 및 기자실 운영에 관한 사항
		- 의정백서 발행에 관한 사항
		- 의정활동에 대한 영상기록 및 사진 촬영 관리에 관한 사항
		- 의정홍보코너 운영 및 영상 홍보물 제작에 관한 사항
		- 종합일간지 구독에 관한 사항
	홍보자료 담당	- 서울의회 발행에 관한 사항
		- 간행물 구독에 관한 사항
		- 의회 정보화사업의 추진 및 지원에 관한 사항
		- 의원 및 직원의 정보화 능력개발에 관한 사항
		- 의회관련 각종자료의 수집 및 관리에 관한 사항
		- 자료실의 운영 및 관리에 관한 사항
	의 정 담당관	총무담당
- 공직자재산 등록에 관한 사항		
- 의원 국제친선교류에 관한 사항		
- 의회의전에 관한 사항		
- 의원의 복리후생에 관한 사항		
- 사무처 직원의 인사관리 및 복리후생에 관한 사항		
- 의회 기본운영계획의 수립 및 종합조정에 관한 사항		
- 사무처의 조직관리에 관한 사항		
- 문서·보완 및 관인·공인관리에 관한 사항		

		- 전국 시·도의회 의장협의회에 관한 사항	
	기획예산	- 예산의 편성·집행·결산에 관한 사항	
		- 감사, 심사분석, 목표관리제 등에 관한 사항	
	재무회계	- 의회소관 재산관리에 관한 사항	
- 공사, 용역, 물품구매에 관한 사항			
시설 관리	- 시의회 시설유지관리에 관한 사항		
의 사 담당관	의사 담당	- 의사 운영계획 수립 및 조정에 관한 사무	
		- 정기회 및 임시회의 소집 공고 및 운영에 관한 사항	
		- 정기회 및 임시회 의사진행 보좌에 관한 사항	
		- 위원회 의안 처리 및 회의상황 종합에 관한 사항	
		- 의원의 청가 및 출결처리에 관한 사항	
		- 본회의장 사용 조정에 관한 사항	
		- 회의장 질서유지, 방청 및 참관에 관한 사항	
		- 위원회 관련 각종 통계자료 작성 및 발간에 관한 사항	
	의안 담당	- 각종의안의 처리 및 의결문서의 보존관리에 관한 사항	
		- 청원 접수 및 처리에 관한 사항	
		- 의원의 요구자료 처리에 관한 사항	
	법제지원 담당	- 진정서 접수 및 처리에 관한 사항	
		- 자치법규 등의 기초 및 법제지원에 관한 사항	
		- 의회관련 쟁송업무 처리 및 고문변호사 운영에 관한 사항	
		- 의회 학술연구용역수행에 관한 사항	
	기록 담당	- 회의록 작성, 발간, 배부, 보존관리 및 열람에 관한 사항	
		- 회의록전산시스템 운영에 관한 사항	
	정 책 연구실	정 책 1담당	○ 운영·행정자치·재정경제·환경수자원·교통위원회 소관사무
			- 정책 및 사업 분석·평가
			- 예산·결산 및 재정정책에 관한 조사·분석

정 책 2담당	- 의원 또는 위원회가 요청한 조례안의 입안 및 검토
	- 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항
	○ 기타 의정에 관한 장기·현안과제 조사·분석 등 지원에 관한사항
	○ 예결·건설·도시관리·교육문화·보건사회위원회 소관사무
	- 정책 및 사업 분석·평가
	- 예산·결산 및 재정정책에 관한 조사·분석
	- 의원 또는 위원회가 요청한 조례안의 입안 및 검토
- 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항	
○ 기타 자치법제 활동에 관한 분석·평가·자료조사 등 지원에 관한 사항	
전 문 위원실	- 조례안, 예산안, 청원 등 소관안건에 대한 검토보고
	- 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원에 대한 제공
	- 위원회 의사진행 보좌
	- 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 국내외친선교류 등 운영
	- 행정사무감사, 조사계획 및 결과보고서 작성 등
	- 열린의회교실 운영등에 관한 사항(운영위원회 전문위원에 한함)
	- 의원전체 세미나 등에 관한 사항(운영위원회 전문위원에 한함)
	- 기타소속위원회 예산 및 행정업무 등 소관에 관한 사항

의회사무기구의 기능을 개관해보면 시·도의회 사무처는 실·담당관·전문위원 소속별로 업무가 분장되어 있고 시·군·자치구의회 사무국에는 의정계(팀)·의사계(팀)·전문위원으로, 사무과에는 의사계(팀)·전문위원으로 업무가 분장되어 있다. 의회사무기구의 기능을 업무의 내용에 따라 살펴보면 일반행정업무, 각종 회의의 준비 및 진행과 관련된 운영업무, 그리고 각종 의안과 관련한 조사·연구·검토보고, 심사보고서 작성등과 같은 전문 업무로 크게 나누어 볼 수 있다.

시·도의회 사무처 조직을 중심으로 살펴보면 의정담당관(총무담당관)과 홍보실은 관련된 일반행정 업무를, 의사담당관은 본회의 준비 및 운영업무를, 상임위원회 전문위원은 소속 위원회의 일반 행정, 위원회 회의 준비 및 진행업무, 의안과 관련된 조사, 연구, 자료제공, 검토, 보고 등의 업무를 모두 수행한다고 볼 수 있다. 한편, 2004년 8월 신설된 정책연구실은 정책분석·평가, 예산결산 및 재정에 관한 조사분석, 조례안 입안검토 등의 업무를 맡고 있다.

#### 4) 지방의회의 자료실

16개의 전국 광역의회에서는 1993년부터 의회자료실운영규정을 제정하여 지방행정자료 및 의정활동정보를 수집·제공하여 지방의회의 입법활동을 지원하기 위한 지방의회의 자료실을 운영하고 있다. 지방의회 자료실은 의정활동에 관련된 자료를 수집·관리·제공함으로써 지방의원의 전문성과 원활한 의정활동을 지원해주는 역할을 하고 있다.

16개 광역의회 자료실의 인적구성을 보면 2003년 8월말 현재 총 18명이 근무하고 있다. 의회별 근무인원을 보면 서울시의회와 부산시의회에서만 2명의 직원이 근무하고 있고, 대전시의회는 사서직원 없이 일용직 직원 1명만이 근무하고 있으며, 나머지 13개 자료실에는 사서직원 1명이 근무하고 있는 것으로 조사되었다.

자료실 직원들의 학력은 대부분이 대졸이나 직급은 타 직렬의 공무원 직급에 비하여 상대적으로 하위직급으로 되어 있다. 또한 자료실의 소속부서는 대체로 총무담당관실이나 의정담당관실 등으로 되어 있다. 그러나 충남도의회 자료실은 법제자료담당관실로 되어 있는 것이 특이하다. 좀더 구체적으로는 공보담당부서가 10곳으로 가장 많고, 자료담당부서가 3곳, 홍보부서가 2곳,



의안담당부서가 1곳으로 되어 있다.

<표 V-3> 지방의회 자료실 직원 현황

구 분	직원수	학력	직급	소속부서
서울시의회	2	대졸	사서7급	공보실
부산시의회	2	대졸	기능9급 상용직	홍보실
대구시의회	1	대졸	기능9급	의전담당관실 의안담당
인천시의회	1	대졸	기능9급	총무담당관실 공보팀
광주시의회	1	-	기능9급	총무담당관실 공보팀
대전시의회	1	전문대졸	일용직	총무담당관실 공보팀
울산시의회	1	대재	기능9급	의정담당관실 공보담당
경기도의회	1	대졸	사서8급	총무담당관실 공보자료담당
강원도의회	1	대학원재	사서8급	총무담당관실 공보자료담당
충북도의회	1	대학원졸	사서7급	의사담당관실 자료담당
충남도의회	1	대졸	사서8급	법제자료담당관실 법제자료담당
전북도의회	1	대졸	사서7급	총무담당관실 공보담당
전남도의회	1	대졸	기능9급	총무담당관실 홍보자료담당
경북도의회	1	전문대졸	기능9급	총무담당관실 공보담당
경남도의회	1	대졸	사서7급	총무담당관실 자료담당
제주도의회	1	대졸	기능9급	의정담당관실 공보담당

자료실의 장서현황을 보면 서울시의회의 장서량이 27,190권으로 가장 많고, 광주시의회가 4,830권으로 가장 적었으며 자료실 평균 장서량은 14,297권으로 나타났다. 12개 의회의 자료실에서는 정기간행물을 구독하고 있는데, 평균 구독량은 약 44종인 것으로 나타났다. 일간신문 구독은 12개 자료실에서 평균 18종을 구독하고 있으며, 중앙지와 지방지의 구독비율은 약 60%와 40%의 비율인 것으로 파악되었다.

자료실의 시설 및 장비현황을 보면 경기도의회가 95평으로 가장 넓으며, 광주시의회가 10평으로 가장 좁은 면적을 가지고 있는 것으로 나타났다. 한편 16개 자료실의 평균 면적은 47평인 것으로 파악되었다.

<표 V-4> 지방의회 자료실 시설 및 장비현황

구 분	면적(평)	열람석수	열람용컴퓨터(대)	서가수
서울시의회	48	2	1	65
부산시의회	85	40	1	34
대구시의회	32	6	1	17
인천시의회	70	15	2	30
광주시의회	10	-	1	-
대전시의회	61	36	1	8
울산시의회	17	6	2	10
경기도의회	95	19	5	40
강원도의회	25	4	2	30
충북도의회	25.5	6	1	30
충남도의회	20	7	-	19
전북도의회	40	8	1	50
전남도의회	55	11	5	45
경북도의회	20	6	-	26
경남도의회	88	20	3	39
제주도의회	55	8	2	24

자료실의 도서구입 예산은 경기도의회가 40,000천원으로 가장 많은 예산을 확보하고 있으며, 광주시의회가 1,500천원으로 가장 적은 예산을 확보하고 있는 것으로 조사되었다. 결과적으로 시도 자료실별로 예산액에 많은 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

이상에서 살펴본 전국 16개 광역의회의 현황을 종합해 보면 다음과 같다.

<표 V-5> 전국 지방의회 자료실 현황(종합)

구 분	직원(명)	직급	장서수	정기간행물(종)	신문(종)	자료실 면적(평)	도서구입비(천원)
서울시의회	2	사서7급	27,190	125	17	48	30,000
부산시의회	2	기능9급 상용직	13,204	8	12	85	10,000
대구시의회	1	기능9급	12,386	8	7	32	7,000
인천시의회	1	기능9급	12,900	81	27	70	10,000
광주시의회	1	기능9급	4,830	-	15	10	1,500
대전시의회	1	일용직	5,100	4	-	61	10,000
울산시의회	1	기능9급	5,739	-	-	17	2,500
경기도의회	1	사서8급	22,352	99	23	95	40,000
강원도의회	1	사서8급	16,500	28	7	25	5,000
충북도의회	1	사서7급	23,627	80	-	25.5	3,000
충남도의회	1	사서8급	13,231	-	-	20	10,000
전북도의회	1	사서7급	13,273	-	5	40	7,000
전남도의회	1	기능9급	21,497	20	19	55	35,000
경북도의회	1	기능9급	11,000	12	21	20	8,000
경남도의회	1	사서7급	12,626	15	20	88	15,000
제주도의회	1	기능9급	13,292	48	40	55	10,000

경기도의회에 운영중인 자료실은 사서 1명에 자료실 면적 64.5평, 열람석 8석, 소장도서가 16,074권으로 2000년도 이용현황을 보면 의원과 직원들만 6,808명이 7,226권의 도서를 활용하였다. 한편 농촌진흥청이 중앙단위 기관으로 수원에 소재하는데 도서관을 일반주민에게 연중 개방하여 좋은 호응을 얻고 있어 기관 이미지 관리에도 긍정적 효과를 발휘하고 있다.

## 2. 보좌인력 관리

### 1) 관련인사규정

지방의회 사무국 직원의 정원과 임명에 관하여는 “지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.” 라고 지방자치법 제83조 제1항에 명시되어 있으며 “사무직원은 지방의회 장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.”라고 지방자치법 제83조 제2항에 되어 있다. 지방의회 사무직원들의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에 규정된 것을 제외하고는 지방공무원법을 적용한다고 되어 있어 사무직원들은 소속은 의회지만, 임명권자인 집행기관의 지도·감독을 받아야 한다. 의회사무기구의 정원은 지방자치법 제83조 제1항의 규정에 의하여 조례로 정하도록 되어있다. 그러나 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 기준’ 등에 관한 규정과 행정자치부령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준’ 등에 관한 시행 규칙이 정하는 기준에 따라 사실상 규제 되고 있다.

### 2) 인사권

지방의회 인력관리에서의 가장 큰 문제점은 전문성의 결여와(전문성에 관

해서는 후술함) 지방의회 인력에 대한 인사권이 지방자치단체의 장에게 있다는 점이다. 강인호 외(2004)의 연구에서 사무기구 의정지원활동 불만족에 대한 인식조사 결과를 보면(<표 V-6>참조), 의회의원(54.1%)과 사무처 직원(37.5%)의 경우 ‘인사권 독립성 결여’가 가장 커다란 문제점으로 인식되고 있다.

<표 V-6> 소속집단별 사무기구 의정지원활동 불만족에 대한 인식

	의회사무처 전문성결여	인사권 독립성 결여	잡은 인사이동	의정보좌기 구 미비 및 인력부족	물적 지원 부족	의원과의 상호 이해 부족	전체
지방의원	22 19.8%	60 54.1%	9 8.1%	17 15.3%		3 2.7%	111 100.0%
집행부공무원	106 44.2%	41 17.1%	8 3.3%	23 9.6%	2 .8%	60 25.0%	240 100.0%
사무처공무원	70 26.8%	98 37.5%	6 2.3%	42 16.1%	2 .8%	43 16.5%	261 100.0%
기타	24 36.9%	19 29.2%	3 4.6%	12 18.5	1 1.5%	6 9.2%	65 100.0%
전체	222 32.8%	218 32.2%	26 3.8%	94 13.9	5 .7%	112 16.5	677 100.0%

지방의회의 사무기구에 근무하게 될 직원에 대한 임명권자는 지방자치단체의 장으로 되어 있다. 다만 지방자치단체의 장은 사무직원을 임명함에 있어서 지방의회의 의장의 추천을 받아 임명하도록 규정하고 있다. 따라서 당해 지방자치단체 소속 공무원들인 지방의회 사무기구 공무원들은 집행기관 공무원들의 인사계획과 인사주기에 따라 정기적 또는 수시로 단체장의 인사명령에 의하여 의회사무기구에 근무를 하게 되거나 집행기관으로 되돌아가게 된다.

본래 의회와 집행기관과의 기관대립형 구조 하에서는 상호지원보다는 견

제·감시기능이 더 강하고, 또 바로 그것이 기관대립형의 취지이기도 하다. 그러하기 때문에 의회와 집행기관이 대립되었을 때 의회사무기구에 근무하는 직원들은 의회측의 입장에서 의원들을 지원해 주어야 한다. 그러나 우리나라 「지방자치법」 제83조 2항은 ‘지방의회의 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명한다’고 규정함으로써 임명권자와 직무상의 명령권자가 다르기 때문에 직원들이 지방의회의 입장을 충실히 반영하기가 어렵다. 이것은 결국 지방의회의 피감사기관인 자치단체장이 자신에 대한 감사기관의 직원을 임명하고 있는 모순을 안고 있는 것이다.

기본적으로 지방의회 사무기구의 직원은 비록 집행기관의 장인 해당 지방자치단체장의 임명을 받았다 하더라도 의회의 입장에서 의원들을 보좌하여야 할 것이다. 그러나 지방의회 사무직원들의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에 규정된 것을 제외하고는 지방공무원법을 적용한다고 되어 있어 사무직원들은 소속은 의회지만, 임명권자인 집행기관의 지도·감독을 받아야 한다. 또한 이들은 언젠가는 집행기관으로 되돌아가야 하기 때문에 집행기관을 도외시 할 수 없다. 이러한 제도상의 모순 때문에 의회 사무직원들은 소신껏 일을 할 수가 없으며 어려움이 많다.

지방의회 의장의 추천권 행사로 의회전출입 공무원을 어느 정도 선별할 수가 있어 실질적으로 의회 직원에 대한 인사권을 행사하고 있다고 볼 수도 있다. 그러나 의회사무처 직원의 승진·전보·임면 등에 대한 인사권은 지방자치단체장의 권한이기 때문에 실제로는 의회에서 의장의 명을 받아 일을 해야 함에도 결국에는 집행부로 돌아가야 하기 때문에 집행부를 의식하지 않을 수 없다.

한편, 같은 의회공무원이라 하더라도 일반 사무직원들은 집행부의 견제와는 상관없이 업무를 취급하고 있지만, 입법보좌직원의 경우는 모든 활동이 집

행부를 견제하는 업무가 된다. 때문에 입법보좌직원의 경우 자신의 업무에 충실하면 할수록 집행부 견제를 강화하게 되고, 결과적으로 집행부의 비위를 거슬리게 되어 있다.

따라서 자료수집과 검토도 대충하고, 질문이나 질의의 수위와 내용도 가급적 유연하게 조정하며, 소속 위원회에서 쟁점이 된 사항에 대해서는 관련 집행기관의 사전 협의로 필요이상의 해명을 하는 등 사실상 집행기관의 역할을 스스로 맡고 나선다. 실제적으로 지방의회의 사무직원들은 의회와 집행기관이 대립되었을 때 의회쪽에서 의원들을 적극적으로 지원해야 하는 지원해야 하는 입장에 서야 하나, 집행기관을 의식해서 적극적인 지원보다는 소극적으로 임하거나 제3자적 입장에서 서게 되어 의원들의 불만을 사고 있다는 사례들이 보고되고 있다.<sup>19)</sup>

의회사무기구의 인력충원방식에 대한 인식에 관한 조사에서(강인호 외, 2004), 지방의원의 57.8%가 의회직렬 신설을 선호하고 있었으며 의회사무처 공무원도 49.4%가 의회직렬 신설을 선호하는 것으로 나타났다. 반면에 집행부 공무원은 현행 방식의 선호가 44.5%, 지방자치단체장이 독자적으로 임명이 12.7%로 나타나 커다란 대조를 보이고 있다.

---

19) 이러한 이유에서 대다수의 관련학자, 지방의회 의원 및 사무기구에 근무하는 직원의 임용권자를 자치단체장으로 규정한 것은 집행기관을 감시·견제해야 할 지방의회의 역할 수행을 제약하는 조항이라 주장하고 있다.

<표 V-7> 의회사무기구 공무원 충원방법에 대한 인식

	단체장 독자 임명	현행방식	단체장 추천-의회 의장 임명	의회직렬 신설-단체장 임명	의회직렬 신설-의장 임명	전체
지방의원	2 1.8%	27 24.8%	17 15.6%	9 8.3%	54 49.5%	109 100.0%
집행부공무원	31 12.7%	109 44.5%	31 12.7%	47 19.2%	27 11.0%	245 100.0%
사무처공무원	16 6.2%	76 29.3%	39 15.1%	51 19.7%	77 29.7%	259 100.0%
기타	3 4.5%	17 25.8%	14 21.2%	10 15.2%	22 33.3%	66 100.0%
전체	52 7.7%	229 33.7%	101 14.9%	117 17.2%	180 26.5%	679 100.0%

### 3) 정책보좌 업무

지난 1998년 7월부터 2002년 6월까지의 제3기 지방의회 임기 중 광역의회 전문위원실에서 처리한 안건은 <표 V-8>과 같다.

<표 V-8> 제3기 광역의회 의안처리실적

구 분	계	조 례			예 산 결 의	중요재 산취득 처분	청 원 심 사	건 의 발 의	기 타
		소계	의원발의	단체장발의					
계	10,391	5,275	513	4,762	615	329	199	199	3,628
정례회	2,601	1,240	92	1,148	327	91	35	35	841
임사회	7,790	421	421	3,614	288	238	238	278	2,787

자료: 행정자치부, 2003.



표에서 볼 수 있듯이 총 10,329건으로 조례안 5,275건, 예산안 및 결산 615건, 중요재산 취득처분 329건, 청원심사 199건, 건의안 및 결의안 345건, 기타 3,628건 등이다. 전국의 광역의회 전문위원 94명이 1인당 111건씩 처리한 셈이다.

한편 전국의 광역의회 전문위원실에서는 지난 제3기 지방의회 임기동안 총 20,332건의 질문을 준비하였다. 내용별로 보면 자치행정 1,833건, 재무 669건, 농림수산 1,130건, 지역경제 960건, 도시건설 1,679건, 민방위 및 소방 97건, 교육행정 2,136건, 기타 1,828건 등으로 되어 있다. 전문위원 1명당 평균 110건의 질문서를 작성하거나 관련자료를 수집·제공한 셈이다. 그리고 항공권 구입에서부터 귀국 후의 보고서 작성에 이르기까지 일체의 업무를 전담하는 지방의원의 해외연수에 대하여 일반국민과 시민단체 등에서 비판이 제기되고 있지만, 전문위원실에서는 싫든 좋든 최선을 다해 수행하여야 하는 까다로운 업무에 속한다.

서울시 의회의 경우, 2004년 10월말 현재 처리한 의안의 수는 232건에 달한다. 구체적으로 조례안이 73건, 동의 승인안이 18건, 건의·결의안이 27건, 청원 24건, 의견청취 35건, 예산결산안 5건, 회기결정 등 기타 50건으로 구성되어 있다.

<표 V-9> 서울시의회의 2004년도 의안 처리 현황(2004. 10. 31 현재)

계	조례안	동의승인안	건의 결의안	청원	의견 청취	예산결산안	회기결정 등 기타
232	73	18	27	24	35	5	50

경상북도 의회의 경우 2002년 7월 9일부터 제182회 임시회가 폐회한 2003년 11월 4일까지 전문위원실에서 처리한 안건은 총 127건으로 조례안 55건, 예산·결산안 11건, 동의·승인 28건, 건의안 7건, 결의안 7건, 기타안 17건 등이다. 도의회 전문위원 7명이 1년 4개월동안 1인당 18건씩을 처리한 셈이다. 또한 같은 기간동안 진정처리는 57건에 달하였다. 그리고 같은 기간 동안 실시한 행정사무감사에서는 총 2,208개의 기관을 대상으로 80,110건의 자료를 요구·검토하였으며, 692개소에 대한 현장감사를 실시하여 16,234건에 대한 시정을 요구하였다. 전문위원 1명당 24개 기관에 대한 감사를 실시한 것이다.

<표 V-10> 경상북도 의회의 의안 처리 현황 (2002. 7-2003. 11)

계	조례안	동의승인안	건의 결의안	예산결산안	회기결정등기타
127	55	28	14	11	17

제7대 경상북도 의회가 개원한 2002년 7월 9일부터 제182회 임시회가 폐회한 2003년 11월 4일까지 특별위원회구성회수는 총 13회였으며, 운영일수는 13일에 이르고 있다. 경상북도의회는 2003년도 행정사무감사에서 총 153개 기관을 대상으로 1,037건의 자료를 요구·검토하였으며, 20개소에 대한 현장감사를 실시하여 시정처리요구 123건, 건의·촉구 사항 124건을 처리하였다.

#### 4) 인력현황

앞서 언급한 바와 같이 지방의회의 사무기구는 의회의 일반 행정사무뿐만 아니라 본회의, 상임위원회, 각종 소위원회의 회의를 준비하고 진행을 보좌하며 조례안의 심의·의결, 예산안의 심의·확정, 행정사무감사 및 조사업무와 집행기관을 견제·감시하기 위한 기타 활동 등 광범위한 분야에 걸쳐 의원의 의정활동을 지원과 정책보좌 기능을 수행하고 있다.

따라서 사무기구의 인력은 의원의 의정활동을 지원과 정책보좌 기능을 적절히 수행할 수 있는 규모로 결정되어야 할 것이다. 시·도의회 사무처 담당관의 직급은 서울특별시의회 공보실장, 각 시·도의 의정 담당관, 총무담당관은 공히 일반직 지방공무원 4급이고, 의사담당관의 경우는 부산·인천·광주·강원·충남·경남·전북·전남의 8개 시·도는 일반직 지방공무원 4급 또는 상당 계급의 별정직 지방공무원으로 보할 수 있다. 전문위원은 특별시·광역시·도는 공히 일반직 지방공무원 4급 또는 상당 계급의 별정직 지방공무원으로 보할 수 있고 시·군·구는 일반직 지방공무원 5·6급 또는 상당 계급의 별정직 공무원으로 보할 수 있다.

대체로 사무처장을 중심으로 일반직과 별정직, 기능직, 계약직으로 구성되어 있는데, 현재 16 시도의회 사무기구는 각 시도의 규모와 사정에 따라 인력 구성이 되어 있으며, 그 현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 V-11> 서울시의회 사무처의 인력현황 (2005. 6 현재)

구분	합계	일반직					별정직				기능직	계약직
		소계	1급	4급	5급	6급 이하	소계	4급	5급	6급 이하		
정원	233	94	1	3	22	68	36	11	3	22	81	22
현원	233	94	1	3	21	69	36	11	3	22	83	20

서울시의 경우 1처장 2담당관, 2실, 10 전문위원으로 구성되어 있으며, 정원을 기준으로 일반직이 94명, 별정직이 36명, 기능직 81명, 계약직이 22명이다.

<표 V-12> 부산시 의회 사무처 인력현황

(2004.12 현재)

구분	일반직							별정	기능	계약
	계	소계	2급	3급	4급	5급	6급 이하			
정원	86	52	1	-	7	7	37	3	26	5
현원	84	52	1	-	7	7	37	1	26	5

부산시는 1처장 2담당관, 6전문위원으로 구성되어 있으며, 정원을 기준으로 일반직이 52명, 별정직이 3명, 기능직 26명, 계약직이 5명이다.

<표 V-13> 경기도 사무처 정원

(2004.12 현재)

구분	계	2급	4급	5급	6급	7급	계약직	기능직	
								속기	기타
계	137	1	13	9	22	28	7	19	38
총무	42	1	1	4	5	9	1		21
의정	39		1	4	4	6		19	5
입법	13		1	1	1	3	6		1
전문	43		10		12	10			11

경기도는 의회 사무처 설치 조례 및 경기도의회 사무처 설치조례 시행규칙에 근거한 사무기구는 1처장, 3담당관, 10전문위원으로 의회사무처장 아래 총무담당관 및 의정담당관, 입법정책담당관을 두었다. 경기도의회 사무처장은 지방이사관 또는 지방부이사관으로 보하고 총무담당관과 의사담당관은 지방서기관으로 보하였다. 정원은 137명으로 총무담당관실이 42명, 의정담당관실이 39명, 전문위원실이 43명이다. 직렬별로는 일반직 73명, 계약직 7명, 기능직이 57명이다.

각 시·도의회별 의원정수와 사무처 정원 및 의원 1인당 직원수는 <표 V-14>에서 보는 바와 같은데 의원 1인당 직원수는 최소 1.32인(경기)에서 최대 2.68인(광주, 대전)이고 평균 1.8명이다.

<표 V-14> 전국 시·도의회 의원 및 사무처 정원현황

의회	의원 정수	사무처 정 원	의원1인당 직 원 수
서울	102	233	2.28
부산	44	86	1.95
대구	27	55	2.03
인천	29	58	2.00
광주	19	51	2.68
대전	19	51	2.68
울산	19	47	2.47
경기	104	137	1.32
강원	43	61	1.41
충북	27	52	1.93
충남	36	63	1.75
경북	57	78	1.37
경남	50	69	1.38
전북	36	67	1.86
전남	51	69	1.35
제주	19	50	2.63
계	682	1227	1.80

시·도의회 사무처 직원들의 업무량을 살펴보기 위해서 사무처 정원과 각 시·도의 예산, 인구, 집행부 공무원수와 대비하여 살펴본 내용은 <표 V-15>와 <표 V-16>에 나타나 있다.

<표 V-15> 시·도의회 사무처직원 1인당 담당규모(2005년도)

시도별	의회사무 처직원(명)	시도본청 예산규모 (억원)		인 구		공무원	
		2005예산	1인평균	인구(천명)	1인평균(명)	집행부공 무원(명)	1인평균
서울	233	145,658	625	10,173	43,660	15,909	68.3
부산	86	47,580	553	3,666	42,627	6,051	70.4
대구	55	32,763	596	2,525	45,909	4,427	80.5
인천	58	39,335	678	2,579	44,466	4,948	85.3
광주	51	20,306	398	1,401	27,471	2,632	51.6
대전	51	19,117	375	1,443	28,294	2,716	53.3
울산	47	13,991	298	1,081	23,000	2,162	46.0
경기	137	85,728	626	10,463	76,372	7,142	52.1
강원	61	22,072	361	1,521	24,934	3,225	52.9
충북	52	17,546	337	1,489	28,635	2,469	47.5
충남	63	25,236	401	1,953	31,000	3,110	49.4
전북	67	23,959	358	1,907	28,463	3,037	45.3
전남	69	32,824	476	1,986	28,728	3,326	48.2
경북	78	29,769	382	2,696	34,564	3,767	48.3
경남	69	35,556	515	3,144	45,565	3,585	52.0
제주	50	10,095	202	556	11,120	1,580	31.6
계	1,27	601,535	490	48,583	39,595	70,086	57.1

자료 : 행정자치부, 2005.

2005년 현재 서울시 의회사무처 정원은 233명으로 전체예산 145,658억 원 중 사무처 직원 1인평균 625억원을 담당하는 셈이다. 인구대비로 보았을 때 의회사무처 직원 1인이 평균 43,660명을 담당하는 것이고, 집행부 공무원과 대비하여 사무처 직원 1인이 68.3명의 집행부 공무원을 담당하게 된다.

전국적으로 비교해 보면, 서울시 의회사무처는 예산과 관련하여 직원 1인

당 담당예산에서 625억원으로 가장 높게 나타났고(전국평균 490억원), 인구 대비로는 경기도가 76,372명으로 특히 높았다(전국평균 39,595명). 집행부 공무원 대비로 볼 때, 인천이 의회사무처 직원 1인당 집행부 공무원 85.3명으로 가장 높았다(전국평균 57.1명).

<표 V-16> 시·도의회 사무처직원 1인당 담당규모(2001년도)

시도별	의회사무 처직원(명)	시도본청 예산규모 (억원)		인 구		공무원	
		2001예산	1인평균	인구(천명)	1인평균(명)	집행부공 무원(명)	1인평균
서울	200	112,359	562	10,373	51,865	15,807	79.0
부산	75	37,147	495	3,812	50,827	5,440	72.5
대구	55	23,280	423	2,538	46,145	4,127	75.0
인천	58	28,130	485	2,562	44,172	4,459	76.9
광주	51	16,282	319	1,390	26,961	2,490	48.8
대전	51	13,512	265	1,390	27,255	2,631	51.6
울산	45	8,642	192	1,044	23,200	1,870	41.6
경기	124	49,680	401	9,280	74,839	5,664	45.7
강원	61	13,076	214	1,559	25,557	2,909	47.7
충북	56	11,565	207	1,504	26,857	2,360	42.1
충남	65	17,567	270	1,930	29,692	2,844	42.2
전북	68	17,123	252	2,813	41,367	2,804	41.2
전남	71	21,862	308	3,108	43,775	2,983	42.0
경북	78	21,221	272	2,006	25,718	3,341	42.8
경남	70	23,467	335	2,134	30,486	3,236	46.2
제주	50	6,564	131	543	10,860	1,409	28.2
계	1,178	422,082	358	47,976	40,727	64,378	54.7

최근 5년간 변화를 살펴보기 위하여 2001년도와 비교하여 보면, 서울시



의회의 경우 전체인구가 약간의 감소세에 있으나, 예산규모가 지속적으로 팽창하고 있다는 점에서 직원 1인당 예산규모는 63억원이 증가하여 11.2%의 증가세를 보이고 있다. 전국 평균으로 볼 때, 1인당 예산규모는 132억원이 늘어 36.9%의 증가를 나타내고 있으며, 집행부 공무원 대비로는 54.7명에서 57.1명으로 늘어 4.3%의 증가를 보이고 있다.

<표 V-17>을 보면, 의회 사무기구의 인력규모의 적정성에 대한 조사에서 전체 응답자 기준으로 36.3%가 인력이 부족하다고 응답하였으며, 많다는 응답은 16.7%로 나타나고 있다(강인호 외, 2004). 특히 지방의원들은 부족하다는 의견이 48.2%였으며, 많다는 의견은 8.9%에 불과한 반면, 일반직 공무원은 부족하다는 의견이 2.18%인 데에 비하여 많다는 응답이 28.4%로 더 높게 나타나고 있다.

<표 V-17> 의회사무기구의 적정 인력규모 인식

	부족	보통	많음	전체
지방의원	54 48.2%	48 42.9%	10 8.9%	112 100.0%
일반직공무원	53 21.8%	121 49.8%	69 28.4%	243 100.0%
의회사무처 공무원	104 40.0%	129 49.6%	27 10.4%	260 100.0%
기타	36 54.5%	22 33.3%	8 12.1%	66 100.0%
전체	247 36.3%	320 47.0%	114 16.7%	681 100.0%

## 5) 의회사무처와 집행기관의 직급비교

기관분립의 정신과 지방의회의 전담 사무기구를 별도로 설치하는 취지에 맞게 의원들을 보좌하기 위해서는 지방의회 사무기구에 근무하는 직원들이 집행기관에 근무하는 공무원들과 비교하여 대등하거나 그 이상으로 의욕적으로 근무하며 전문성을 향상 시켜 나가야 한다.

기관대립형의 우리나라의 지방자치제도하에서 의회와 집행기관은 대등한 위상(位相)을 갖고 부여된 권한을 행사하여 상호 견제와 균형을 달성할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 의회와 집행기관 간에 의장과 단체장의 위상은 물론 그 소속 공무원들 간에도 상호 대등한 관계가 설정되는 것이 바람직하다고 하겠다. 그러나 현재 의회사무기구 간부와 집행기관 간부들 간의 직급을 비교할 때, 상대적으로 의회사무기구 간부의 직급이 낮게 부여되어 있다.

이와 같은 현상은 '91년 지방의회 출범 시 의회사무기구와 집행기관 간부 간의 직급이 대등(예 도의 경우 기획관리실장 국가 3급, 의회사무처장 지방 3급)하였으나 97년 1월 1일자로 시·도에 두는 보조·보좌기간 등의 직급이 국장의 경우 국가 4급→지방 3급으로 과장의 경우 국가 5급→지방 4급으로 1계급 상향조정 되었음에도 의회사무처는 제외되어 사무처장이나 담당관, 전문위원의 직급이 '91년 지방의회 출범 시 변동이 없이 그대로 되어 상대적으로 강등된 결과를 가져왔다.

서울시 의회의 경우 집행부 복수직급 담당·팀장(4급)이 의회의 간부인 실장, 담당관, 전문위원과 직급이 같아 기관대립형 취지의 자치제도 하에서 의회 간부와 의 인사업평성 결여와 사무직원의 사기저하가 크다(최문용, 2002).

전문위원의 경우 서울특별시 의회를 중심으로 검토해보면, 전문위원의 직급이 4급 상당임에 비하여 소관 집행기관에는 교원직, 연구직, 공기업의 임원

직 등을 제외하고 공무원 신분으로서 3급 이상이 문교보사위원회 소관은 무려 42명(시14명, 교육청 28명), 행정자치위원회 소관은 11명, 여타 위원회 소관에도 4-7명씩이나 보직되어 있다(이청수, 2002).

<표 V-18> 복수직급제 도입 전후 직급비교표

구분	기관별	직위	도입전 직급	도입후 직급	도입시기
중앙부처	집행기관	과장	4급	3-4급	1995년
		팀장(담당)	5급	4-5급	
서울시	집행기관	과장	4급	3-4급	2000년
		팀장(담당)	5급	4-5급	
	의회	전문위원	4급	4급	미도입
타시·도	집행기관	과장	4급	4급	미도입
		팀장(담당)	5급	5급	
	의회	전문위원	4급	4급	

이와 같은 현실은 집행기관과 대등한 위치에서 상호견제하고 감시해야 할 지방의회 상임위원회 전문위원의 직급이 상대적으로 낮게 부여되어 있음을 보여주는 것이다.

### 3. 정책보좌의 전문성

시의회의 의안처리란 정책적 판단을 수반하는 일이다. 그리고 의안을 보다 적절히 처리하게 위해서는 보다 체계적인 정책분석과 판단이 필요할 것이다. 시의회의 주된 산출물(main output)은 처리한 의안이다.

시·도의회 사무처 기구 중 총무(의정)담당관은 관련된 행정 업무를, 의사담당관은 본회의 준비 및 운영업무를, 상임위원회 전문위원은 소속위원회의 일반행정, 위원회의 준비 및 진행업무, 의안과 관련된 조사·연구·자료제공·검토·보고 등의 업무를 모두 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 의회사무처에 있어 의안 처리에 직접적인 영향을 미치는 조직은 의사담당관, 정책연구실, 그리고 전문위원실이다. 그리고 의사담당관이 의안처리와 관련한 일상적 업무를 수행함을 감안할 때, 의안처리의 질에 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있는 조직은 전문위원실이나 정책연구실이다. 따라서 여기서는 전문위원실과 정책연구실을 중심으로 살펴보기로 한다.

## 1) 전문위원실의 전문성

### (1) 전문위원실의 기능

위원회 중심적인 체제에서 집행기관을 견제·감시하고 대안을 제시하는 의원들의 의정활동을 실질적으로 지원하고 보좌하는 역할은 전문위원실이 주로 맡아왔다고 할 수 있다. 즉, 위원회 중심하의 의회사무기구의 사무의 성격상 행정적 지원을 위주로 하는 실·담당관의 사무와는 달리 전문위원실은 실질적 정책보좌 기능이 중요하다는 것이다. 따라서 실·담당관의 사무는 통합성이 요구되고 일반 행정적 성격이 강한 반면, 각 상임위원회 전문위원 직무는 소관 분야별로 분화성과 전문성이 요구된다고 할 수 있다.

<표 V-19>에 나타나는 바와 같이, 강인호 외(2004)의 연구에서 지방의회 정책보좌기능에서 전문위원의 역할에 대한 인식에서 전체 응답자 중 9.5%만이 중요하지 않다고 응답하였고, 88.6%가 중요하다는 인식을 나타내고 있

다. 그만큼 전문위원은 지방의회의 의정활동에 중심적인 보좌역할을 담당하고 있다는 것을 의미한다.

<표 V-19> 전문위원의 역할과 책임에 대한 인식

	빈도	유효퍼센트
매우 중요함	254	37.1
중요함	352	51.5
중요하지 않음	55	8.0
전혀 중요하지 않음	10	1.5
모르겠음	13	1.9
합계	684	100.0

전문위원 수는 서울 10인, 경기 10인, 경북·경남·전남은 각 7인이고 부산·전북은 6인, 대구·인천·강원·충북·충남은 각 5인이며 광주·대전·울산·제주는 각 4인이다. 전국 시·도의회 상임위원회 설치 현황은 <표 V-20>에 나타나 있는 바와 같다.

현재 시·도의회 전문위원은 총 94명인데 서울은 10명 전원이 별정직으로 전북(6명)과 울산(4명)의 경우는 전부 일반직으로 보직하고 있다. 나머지 13개시·도는 일반직과 별정직을 함께 보직하고 있는데, 총 94명의 분포를 보면 일반직 64명, 별정직 30명으로 구성되어있다.

<표 V-20> 전국 시도의회 상임위원회 및 전문위원

의회	상임 위수	상 임 위 설 치	상임위원 정 수	전문 위원
서울	10	운영, 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 교육문화, 보건사회, 건설, 도시관리, 교통문화, 특별	10-16인 운영 16인	10
부산	6	운영, 기획경제, 행정교육, 보사문화환경, 건설교통, 도시항만	9-10인 운영 11인	6
대구	5	운영, 내무, 문교사회, 산업교통, 건설환경	7인	5
인천	5	운영, 내무, 문교사회, 산업, 건설	7인 운영 9인	5
광주	4	운영, 행정자치, 교육사회, 산업건설	5-6인 운영 6인	4
대전	4	운영, 내무, 교육사회, 산업건설	5-6인 운영 6인	4
울산	4	운영, 내무, 교육사회, 산업건설	5-6인 운영 6인	4
경기	10	운영, 기획, 경제투자, 자치행정, 문교, 문화여성, 농림수산, 보사환경, 건설도시, 특별	11-14인 운영 13인	10
강원	5	운영, 내무, 교육사회, 산업경제, 관광건설	11-12인 운영 10인	5
충북	5	운영, 기획행정, 교육사회, 산업경제, 관광건설	6-7인 운영 8인	5
충남	5	운영, 행정자치, 교육사회, 농수산경제, 건설소방	8-9인 운영 9인	5
경북	7	운영, 기획, 자치행정, 교육사회, 농수산, 산업관광, 건설	15-16인 운영 16인	7
경남	7	운영, 기획행정, 교육사회, 농수산, 경제환경, 건설소방, 특별	11인 이내 운영 13인 이내	7
전북	6	운영, 행정자치, 교육복지, 산업경제, 문화관광 건설, 특별	9-10인 운영 11인	6
전남	7	운영, 기획재정, 행정자치, 교육사회, 농림수산, 경제건설, 입법정책	10-11인 운영 13인	7
제주	4	운영, 내무, 농수산, 환경관광건설	5-6인 운영 7인	4

서울시의 경우 10개의 전문위원실에는 10명의 전문위원을 포함하여 총 79명이 배치되어 있으며, 부산시는 6개 전문위원실에 6명의 전문위원을 포함 25명으로, 경기도는 10개 전문위원실에 10명의 전문위원을 포함 총 43명으로 구성되어 있다.

전체적으로 볼 때, 우리나라의 지방의회 사무처 인력은 지방의회의 행정 지원기능이 위주로 이루어지고 있으며, 입법지원이나 정책분석·평가를 통한 정책정보 산출기능은 취약한 상태이다. 국회의 경우는 의원 개인별로 4급 국가공무원 2명을 비롯한 6명의 개인보좌직원(별정직)이 배정되어 있으며, 차관보급의 수석전문위원을 비롯한 20여명에 달하는 전문위원실 직원, 1급에서 4급으로 구성하는 교섭단체 정책전문위원실 직원 등을 입법보좌직원으로 활용할 수 있다. 그러나 지방의회는 광역의회의 경우 일부의회를 제외하고 전문위원실마다 기능직 여직원을 포함하여 평균적으로 4명의 직원에 불과한 실정이다. 국회는 의원정수가 제15대 국회의 경우 299명이고 국회사무처의 정원이 2,994명이며 국회의원 1인당 10.01명으로 전국 시·도의회 평균 1.79명과 비교할 때 5.6배이다.

지방의회의 전문위원은 광역의회의 경우 상임위원회별로 1명씩 배치되어 있어 의사절차상 위원회에 상정되는 모든 안건은 전문위원회의 검토보고를 필요조건으로 규정하고 있다. 따라서 전문위원은 조례안, 예산 및 결산안, 청원, 의견제시의 건에 대하여 검토·보고에 따른 전문지식을 갖고 있어야하며 소관 집행기관의 업무보고, 행정사무감사 및 조사 등과 관련하여 의원을 돕는 전문가로서의 분석·평가능력이 요구될 뿐만 아니라 위원회의 회의를 준비하고 의사진행을 보좌하고 있다. 그러나 전문위원실 자체적으로 위원회 또는 위원들의 의정활동을 지원하기 위한 조사활동이 힘든 형편이다

위원회 또는 위원개인별로 조사활동 전에 필요한 자료가 요구됨에도 전문위원실의 조사활동 한계로 정확한 자료제공이 곤란하며 자료 수집 및 정보제공에 있어서도 일반적인 자료의 수집과 제공에 그치고 있는 실정이다. 이러한 기능을 수행하는 시·도의회 상임위원회 전문위원실의 직원인력규모는 평균적으로 3-4명으로 이 구성되어 있는데 직급상으로도 서울과 강원(5급 담당)을

제외하고는 6급이하 직원들로만 배치되어 있다.

이처럼 적은 수의 인원과 낮은 직급의 직원들로 구성된 상임위원회 전문위원실의 인력으로는 전문성을 갖고 의원개인보좌관계가 없는 소속의원들의 의정활동을 보좌하기에는 한계가 있다. 때문에 지방의회의 경우 일손이 부족하여 회기 중이나 촉박하게 제출하는 집행부 안건의 경우 이를 충실하게 검토할 시간적인 여유도 없을 뿐 아니라 관련자료의 충분한 수집이 사실상 불가능한 실정이다.

특히 농촌지역 광역의회의 경우 왕복 수백 km에 이르는 사업소나 소관시설에 대한 행정사무감사·조사시 복수의 감시반을 편성하고 있으나, 감사 보조직원이 부족하여 차질을 빚는 등 어려움을 당하기도 한다. 그리고 문제가 되는 것은 지방의회 사무기구의 본연의 업무가 지방의원에 대한 입법보좌활동임에도 불구하고, 입법 및 정책보좌직원의 비율이 기관운영직원보다 적다는 점이다(손진상, 2003).

## (2) 전문위원의 전문성 수준

지방의회 사무기구는 크게 일반 행정기능과 정책보좌기능으로 구분할 수 있으며, 전문위원과 전문위원실 인력을 제외하고는 기본적으로 의회사무와 관련된 일반행정업무를 수행한다고 볼 수 있다.

지방자치 실시이후 최근까지 지방의회의 위상강화와 사무기구의 전문화를 위해서는 부단한 노력이 이루어 졌으며, 그러한 노력의 결과 이상과 같은 제도적 변화를 가져오게 되었다. 그러나 지방의회 사무기구의 전문화 수준은 만족스럽지 못한 것으로 평가되고 있으며 다음과 같은 논의가 제기되고 있다.



첫째로는 전문위원의 역할과 전문성 강화와 관련된 논의를 들 수 있다. 보좌관제도가 없는 지방의원의 전문성은 전적으로 전문위원실의 보좌기능의 질과 양에 따라 좌우되기 때문이다.<sup>20)</sup> 지방자치의 초기단계에서 나타난 설문 조사에 의하면 전문위원의 정책보좌기능에 대한 평가는 대체로 낮은 수준이며, 사례연구에서도 전문위원들의 조사연구기능은 낮은 것으로 평가되었다(안성호, 1993: 58-59).

이러한 원인으로서도 무엇보다도 전문위원의 자격기준을 세부적으로 규정하지 않음으로써 조사연구에 부적합한 인사가 전문위원으로 기용될 수 있는 길을 열어놓았기 때문이다. 1993년도의 조사에 의하면 대전시의회 사무처의 경우 1명의 전문위원이 전직 당관료로 충원된 것을 제외하고는 4명의 전문위원들이 집행부의 과장들로 충원되었다. 그리고 이들 4명의 집행부 출신 전문위원들은 1년을 채우지 못하고 인사이동이 되었다(안성호, 1993: 64-65).

한편, 1995년도에 인천시와 강원도 및 충청북도의 지방의원과 집행부 공무원 및 사무처 공무원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 모든 집단의 대다수

---

20) 위원회 중심주의의 현재 우리의 지방의회 운영실태에 미루어 보아 위원회는 실제로는 실질적인 의안심사기관으로서 권한을 갖는다. 위원회의 심사결과 본 회의에 부의하지 않는 경우도 있고 원안을 수정하여 부의하거나 원안과는 다른 대안을 제출하는 등 위원회의 결정이 본회의에서 대부분 그대로 통과되는 실정이다. 이와 같은 위원회의 심사과정에 전문위원이 미치는 영향은 실로 의회 사무기구 내 어느 직원보다 크다 하겠다.

위원회의 의안 심사 시에 전문위원의 검토보고를 통하여, 그리고 전문위원이 제시하는 문제의 성격에 따라서 이에 대한 의원의 인식과 대응전략이 달라지지 않을 수 없다. 전문위원의 검토보고 내용은 제안 설명보다 의원들에게 더 많은 영향을 미친다고 할 수 있겠다. 전문위원이 검토보고시 지적한 사항들이 대개는 위원회의 심사과정에서 의원들이 주로 거론하는 대상이 된다. 또한 소관 집행기관의 위원회에 대한 업무보고, 행정사무 감사 시에도 의원들은 전문 위원실 직원들의 보좌를 받아 이와 관련된 의정활동을 수행하고 있다. 따라서 집행기관을 견제·감시하고 대안을 제시하는 의원들의 의정활동을 실적으로 지원하고 보좌해야 할 직원은 전문위원과 전문위원소속의 직원이라고 할 수 있겠다.

가 전문위원의 전문성을 보통이하로 평가하고 있다. 집단별로는 집행기관 공무원의 80%, 의회사무처 공무원의 74.3%, 지방의원의 72.5%가 보통이하라고 응답하였다. 그리고 이러한 원인으로써 전문위원의 임용자격이 법제화되지 않았기 때문이라고 지적하고 있다(김성호, 1996: 104, 160).

전문위원의 전문성 평가와 관련된 이러한 조사결과들은 1998년도에 대전시 광역의원과 기초의원을 대상으로 한 조사와도 대체로 일치하고 있으며, 전문성 부족의 원인으로서는 전문위원수와 전문위원실 보조인력 부족이 지적되기도 하였다(허병천, 1998: 65).

## 2) 정책연구실의 전문성

정책연구실의 목적은 지방의회의 정책연구와 의정활동 촉진 및 전문성 제고·정책대안 개발 및 분석 등 의정활동 지원기능 수행하는 것이며, 현재 서울시 의회와 부산시 의회에 설치되어 있다.

서울시는 2004년 8월 정책연구실을 개설하고 정책1담당과 2담당으로 구분하여 운영하고 있다. 정책연구실에서 담당하는 업무는 정책 및 사업 분석·평가, 예산·결산 및 재정정책분석, 의원 또는 위원회가 요청한 조례안의 입안 검토, 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항까지 담당하고 있다. 그러나 정책연구실 직원 집행 부서에서 근무하다가 의회에서 발령 받은 일반직이 대부분이기 때문에 의원의 의안 발의나 안건심사, 정책개발, 자료수집 연구에 필수적인 의원 보좌능력이 상당히 미흡할 수밖에 없다.

한편, 서울시 의회 정책연구실에는 「서울시특별시의회정책연구위원회설치·운영조례」에 근거하여 의원과 각계전문가로 구성된 정책연구위원회를 두

고 있다. 여기서 수행하는 기능은 ① 의원들의 의정활동에 필요한 의안의 발굴·조사·연구 및 자료체계 구축에 관한 사항의 심의, ② 의장 또는 의원이 요청하는 입법안의 검토·심의, ③ 시민의 입법청구에 관한 사항의 심의, ④ 주요 시책사업의 분석·평가를 위해 필요하다고 인정되는 사항의 심의, ⑤ 서울시정 및 교육행정 전반에 관한 정책의 수립 및 대안 제시 등 정책의 연구, ⑥ 서울특별시 의회의장이 요청하는 의정활동 지원 등에 관한 학술연구용역 과제의 검토 및 시행중인 사업의 분석·평가 등이다. 이러한 정책연구위원회는 의원들의 정책연구뿐만 아니라 사안에 따라 유연하게 각계 전문가를 활용함으로써 전문성 제고에 도움을 주고 있다.

부산시 의회는 2003년 3월 정책연구실을 개설하여 총 9명의 정책연구위원이 근무하고 있으며, 박사급 9명(전임 5명, 비전임 4명)으로 구성되어, 연구위원 1인당 2개의 상임위원회를 담당하여 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 부산시 의회의 정책연구실이 갖고 있는 문제점은 정책연구실이 「정책연구실설치운영조례」를 통한 정식 직제가 아니라는 점과 연구위원 1인이 2개의 상임위원회를 복수 지원하기 때문에 전문성을 유지하기 어렵고, 의원들의 보좌기능까지 수행하여야 하는 어려움을 안고 있다.

이와 같이 서울시와 부산시의 정책연구실은 기능적으로 국회의 국회예산정책처와 유사한 기능을 수행하는 것으로 되어 있으나, 국회예산정책처가 2실, 1국, 1관, 1심의관, 15팀 총 92인으로 되어 있는 것에 비교한다면 조직, 인력구성, 전문성의 측면에서 매우 취약하다고 할 수 있다.

### 3) 정책보좌인력의 보직기간

현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권자(제83조 제2항)와 직무상의 명

령권자가 상이함으로 인하여 순환근무의 일환으로 의회에서 근무하고 있는 집행기관의 지방공무원들인 지방의회 사무직원들이 지방의회가 본래의 역할을 다할 수 있도록 의원들을 지원하고 보좌하고 있는지에 대하여 우려를 표명하는 견해가 많다.

서울시 의회의 경우 별정직 전문위원은 1997년 이후 현재까지 각 상임위원회에서 근무 중인 반면, 1997년 8월부터 2001년 1월까지 30개월 정도의 기간 중에 의정담당관과 의사담당관이 각각 4명씩 교체되어 근무하고 있다. (이청수, 2002).

이와 같이 의회사무처의 일반직 공무원은 대체로 2-3년 이내에 집행기관과 순환근무하게 된다. 그런데 이렇게 집행부와 의회 사이를 오고가게 되면 앞서 언급한 의회·집행부간 대립·견제기능의 취약뿐만 아니라 의회업무에 대한 전문성 축적의 기회가 봉쇄당하는 결과를 가져온다는 문제가 있다.

## VI. 광역시 의회의 정책보좌기능의 문제점 및 활성화 방안

### 1. 조직체계

#### 1) 문제점

##### (1) 조직구조적 취약

앞서 언급한 바와 같이 지방의회의 사무처 조직은 지방의회의 의정활동을 보좌하는 지원조직으로서 조직의 핵심운영부문(전문위원실, 정책연구실)이 지방의회를 지원·보좌하는 기능적 핵심에 위치하여야 효과적 지원이 이루어질 수 있다. 즉, 행정지원 기능부서 보다 정책보좌 기능부서가 중심적 역할을 담당하는 것이 바람직하지만, 서울시 의회사무처를 비롯한 대부분의 시·도의회 사무처조직은 일상적 업무처리에 치우친 기계적 관료제구조의 특성을 띠고 있다.

국회의 지원조직체계와 비교해볼 때, 국회에서 핵심운영부문에 속하는 상임위원회, 법제실, 예산정책처에 비해 지방의회 사무처조직은 매우 취약한 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 전문위원과 입법조사관으로 구성된 상임위원회와 같은 기능도 미약할 뿐만 아니라 법제지원과 관련해서는 의사담당관실의 일부로 구성되어 있다는 것이 문제이다.

##### (2) 비체계적 정책보좌기능

정책분석 조직의 주된 임무가 정책보좌 기능이라 할 수 있는데, 적은 인

력으로 효과적인 정책분석·평가 기능을 담당하기 위해서는 업무분장과 유기적 연계가 필요하다. 그러나 서울시 의회의 경우 전문위원실에 배속된 입법조사관(박사급 전문계약직)이 전문위원들과의 관계에서 명확한 업무분장과 체계적인 협력·조정이 이루어지지 못하고 있으며, 오히려 경쟁적 인식이 고조되어가는 경향이 있다. 또한 전문위원실과 정책연구실간의 명확한 업무구분이나 협력·조정도 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

## 2) 조직체계의 기본방향

### (1) 조직구조 정비

지방의회 사무처 조직은 조직활동에서 고려해야 할 환경적 요소(정당 소속 지방의원, 집행부, 언론기관, 주민 등)의 수가 많다는 측면에서 복잡한 조직환경에 처해 있지만, 그러한 환경적 요소의 특징이 빈번히 변하는 것이 아니기 때문에 안정적인 환경에 처해 있다고 할 수 있다. 따라서 민츠버그(Mintzberg)의 조직유형 중 전문적 관료구조가 효과적인 조직구조라 할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 지방의회 사무처의 조직은 핵심운영부문인 전문위원실, 정책연구실 조직을 강화하고 전문인력이 배치될 수 있어야 하며, 그들에 대한 관리계층의 지시, 감독이 유연하게 수행되어야 한다. 만일 이러한 핵심운영부문에 대한 조직 강화가 어렵다면 관련 외부전문기관과의 네트워크 형성 또는 상황에 따라 전문인력을 아웃소싱(outsourcing)하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이처럼 효과적 지원체계를 정비하기 위해서는 구체적으로 전문위원실을

보강하는 한편, 정책연구실을 확대하여 법제, 정책, 예산부문으로 확대 개편하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다. 이렇게 되면 전문위원실은 분과별로 위원회를 보좌하고, 정책연구실은 전문성을 살려 법제, 정책, 예산 분야별 분석·평가를 제공할 수 있을 것이기 때문이다.

## (2) 적절한 정책보좌 기능정립

의회사무처는 조직구성 및 역할체계가 효과적으로 구성되어야 지원조직으로서의 기능을 적절히 발휘할 수 있다. 따라서 각기 부문에서 제각각의 임무를 수행할 수 있어야 하고, 한편으로는 유기적인 연계가 이루어져야만 한다.

앞서 문제점에서 지적한 바와 같이 의사담당관과 정책연구실 사이의 기능분화가 다소 불분명하다. 다시 말해, 의사 담당관이 시의회의 의안처리와 관련한 사무적 혹은 일상적 업무를 수행하는 조직으로 여겨짐에도 불구하고, 그의 소관에 법제지원담당을 두고 있다. 의사담당관 조직에 어느 정도의 법제지원 기능이 존재할 필요는 있을 것이다. 예를 들어, 어떠한 조례 안이 상위 법규 혹은 다른 조례에 어긋난다는 점 등을 의안처리의 과정에서 의사담당관 조직이 지적해 줄 필요가 있을 것이다(최홍석, 2004).

그러나 조례제정 등 의안을 처리함에 있어 필요한 분석 기능은 해당 상임위원회의 전문위원실이나 정책연구실에서 통합적으로 수행함이 바람직하다. 보다 구체적으로 말해 단기적이고 특정 분야에 국한된 분석수요는 전문위원실에서 소화하고, 보다 중장기적이고 종합적인 분석수요는 정책연구실에서 담당하는 것이 바람직할 것이다.

### 3) 조직개편 방안

#### 문제점의 핵심

- 행정지원 기구에 비해 정책보좌기구 취약
- 정책보좌 부서간 업무분장과 유기적 연계 부족

#### 외국 사례

미국 캘리포니아 주의회는 의정활동을 정책적인 차원에서 보좌하는 정책연구실(California Legislative Analyst's Office)을 두고 있음

#### 국회의 사례

- 상임위원회 : 국회는 상임위원회별로 수석전문위원(1급), 전문위원(2급), 입법조사관(3-5급)이 평균 8.1명으로 구성되어 정책보좌
- 법제실 : 총 41명의 직원으로 구성되어 법률안 기초 및 법제지원에 관한 사항을 담당
- 예산정책처 : 2실 1국 1심의관, 15팀으로 구성되어 총 92명이 국가 주요사업에 대한 분석·평가 및 장기 재정소요 분석, 국가 주요사업의 집행에 대한 점검·평가 등을 담당

#### (1) 제 1 안 : 전문위원실의 강화

□ 그 동안 지방의회 정책보좌의 핵심적 역할을 수행하여온 전문위원실을



보강하여 정책보좌 기능을 강화한다.

□ 전문위원이 별정직 4급으로서 집행부에 비해 상대적으로 낮은 직급이었던 점을 감안하여 상임위원회별 수석전문위원(별정 2-3급)을 두고 상임위원회 사정에 따라 전문위원 수를 2명까지 늘릴 수 있게 한다.

□ 현재 서울시 의회에서 전문위원실에 1-2명씩 보강된 전문계약직을 활용하여 입법조사관의 역할을 부여한다.

□ 수석전문위원 또는 전문위원이 (가칭)입법조사관의 조사·분석업무를 조정하게 한다. (가칭)입법조사관의 역할은 행정업무가 아닌 상임위원회의 정책보좌 기능에 중점을 두게 한다.

□ 입법조사관은 의원 개개인의 요구사항이 아닌 상임위원회 차원의 입법 및 정책조사·분석업무를 담당하게 한다.

<표 VI-1> 전문위원실 강화의 장·단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"><li>- 상임위원회별로 발생하는 구체적인 현안을 분석하고 정책정보를 산출할 수 있어 지방의원들로 하여금 즉각적인 정책보좌 효과를 거둘 수 있다.</li><li>- 분야별로 정책보좌인력을 전문화하여 활용할 수 있다.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 부분적인 현안에만 집중하게 되어 거시적인 정책분석이 미약할 수 있다.</li></ul>

## (2) 제 2 안 : 정책연구실의 강화

□ 일반적인 행정지원기능과 분리하여 정책정보를 산출할 수 있는 기구로 전문화하기 위하여 현재 서울시와 부산시 의회에서 설치·운영하고 있는 정책연구실을 모든 광역시·도에서도 설치하며, 그것의 정책보좌기능을 강화하게 한다.

□ 의사담당관실의 법제지원 기능을 정책연구실에 이관하고, 정책분석·평가 및 예산분석을 담당하도록 조직개편을 가져가도록 한다.

□ 국회의 경우 과거에 법제예산실에서 법제 또는 예산에 관계된 현안분석이나 검토보고서를 제공하는 정책지원 기능을 담당하였던 것과 같이 정책연구실을 법제담당팀, 정책 및 사업분석·평가팀, 예산분석팀으로 조직화하고 전문인력을 보강한다.

□ 정책연구실장을 별정직 2-3급으로 보하고 각 팀장은 별정직 3-4급으로 하고 각 팀별 박사급 연구조사관(가칭)을 2인씩 둔다.

□ 기본적인 법제, 예산, 정책분석 뿐만 아니라 상임위원회나 지방의원이 요구하는 사항의 조사·분석도 수행하게 한다.

<표 VI-2> 정책연구실 강화의 장·단점

장 점	단 점
- 정책연구실은 전문위원실과는 달리 장기적이고 거시적인 법제조사, 예·결산분석, 정책분석·평가에서 지방의회를 지원함으로써 지방의회의 정책결정능력을 제고할 수 있다.	- 구체적이고 즉각적인 의정활동과 관계해서 지원받기 어렵다.

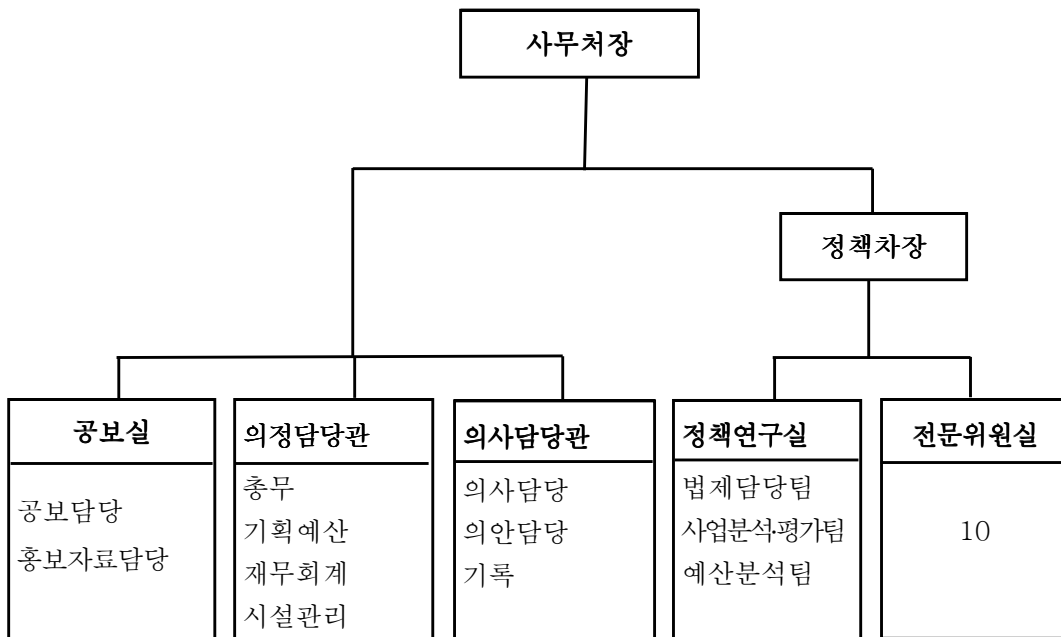
### (3) 제 3 안 : 정책차장 신설

□ 전문위원실과 정책연구실의 역할분담과 유기적인 조정을 위해 정책차장직을 신설한다.

□ 이 경우 의회 정책차장은 2-3급(행정 또는 별정)으로 한다.

□ 정책차장은 의회 사무처장 아래에서 정책보좌 기능부문을 총괄하게 한다. 이 경우에도 필요에 따라 전문위원실이나 정책연구실의 조직을 확충할 수 있게 한다.

<그림 VI-1> 서울시 조직개편도 (구상)



<표 VI-3> 사무차장 신설의 장·단점

장점	단점
- 전문위원실과 정책연구실의 역할분담과 유기적인 조정을 통해 정책보좌업무에 효율화를 기할 수 있다.	- 강력한 리더십을 갖지 못할 경우 위인설관(爲人設官)에 그칠 우려가 있다.

## 2. 정책보좌 인력관리체계 확립

### 1) 문제점

#### (1) 업무량의 지속적 증가와 보좌인력 부족

지방의회의 사무기구, 특히 위원회 전문위원실의 또 다른 문제점은 직원 수에 비하여 부여된 업무량이 너무 많다는 점과 지속적으로 그 양이 증가하고 있다는 점이다. 계속해서 국가사무가 지방으로 이양되고 있고, 앞으로 지방분권에 의한 업무이양이 가속화되면 업무량도 그만큼 더 증가할 것이다.

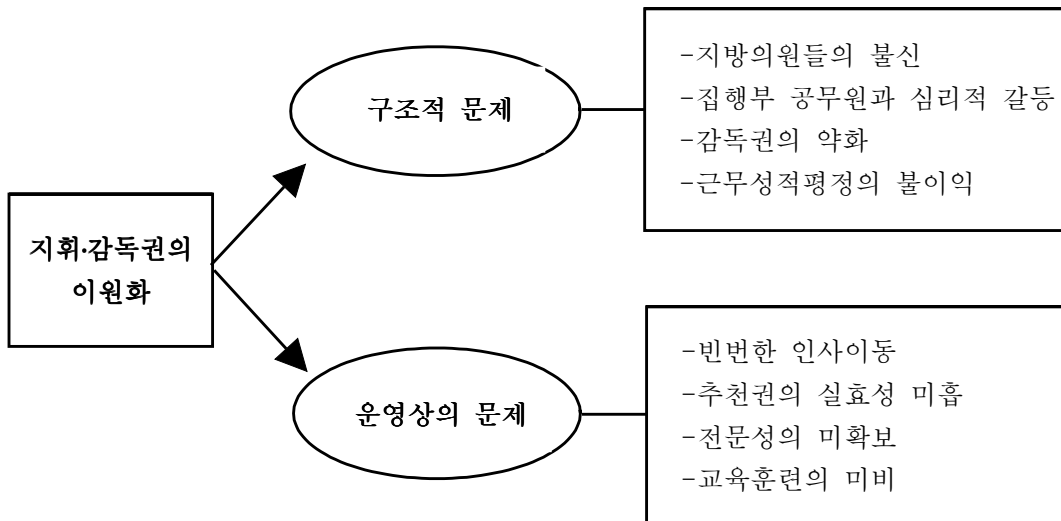
국회의 경우는 의원 개인별로 4급 별정직공무원 2명을 비롯한 6명의 개인보좌직원(별정직)이 배정되어 있으며, 차관보급의 수석전문위원을 비롯한 20여명에 달하는 전문위원실 직원, 1급에서 4급으로 구성하는 교섭단체 정책전문위원실 직원 등을 입법보좌직원으로 활용할 수 있다. 국회의원 1인당 10.01명으로 전국 시·도의회 평균 1.79명과 비교할 때 5.5배라는 점을 감안하면 지방의원들의 정책보좌인력이 매우 부족한 실정임을 알 수 있다.

## (2) 인사상 자율성 결여

본래 의회와 집행기관과의 기관대립형 구조 하에서는 상호지원보다는 견제·감시기능이 더 강하고, 또 바로 그것이 기관대립형의 취지이기도 하다. 그러나 우리나라 「지방자치법」 제83조 2항은 ‘지방의회의 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명한다’고 규정함으로써 임명권자와 직무상의 명령권자가 다르기 때문에 직원들이 지방의회의 입장을 충실히 반영하기가 어렵다. 이것은 결국 지방의회의 피감사기관인 자치단체장이 자신에 대한 감사기관의 직원을 임명하고 있는 모순을 안고 있는 것이다.

이와 같은 지휘·감독권 이원화에 따른 문제점을 정리하면 다음의 <그림 VI-2>과 같다(황아란, 2003).

<그림 VI-2> 지휘·감독권 이원화에 따른 인사제도의 문제점



## 2) 기본방향

### (1) 보좌인력 확충

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 광역의회의 경우 일부의회를 제외하고 전문위원실마다 기능직 여직원을 포함하여 평균적으로 4명의 직원에 불과하며, 직급상으로도 서울과 강원(5급 담당)을 제외하고는 6급이하 직원들로만 배치되어 있는 형편이다. 따라서 위원회 또는 위원개인별로 조사활동 전에 필요한 자료가 요구됨에도 전문위원실의 조사활동 한계로 정확한 자료제공이 곤란하며 자료 수집 및 정보제공에 있어서도 일반적인 자료의 수집과 제공에 그치고 있는 실정이다.

이처럼 적은 수의 인원과 낮은 직급의 직원들로 구성된 상임위원회 전문위원실의 인력으로는 전문성을 갖고 의원개인보좌관계가 없는 소속의원들의 의정활동을 보좌하기에는 한계가 있다. 때문에 지방의회의 경우 일손이 부족하여 회기 중이나 촉박하게 제출하는 집행부 안건의 경우 이를 충실하게 검토할 시간적인 여유도 없을 뿐 아니라 관련자료의 충분한 수집이 사실상 불가능하기 때문이다. 따라서 전문위원실을 중심으로 정책보좌 능력을 갖춘 전문인력을 보강할 필요가 있다.

서울시의 경우 각 전문위원실마다 박사급 계약직 입법보좌관을 1-2명씩 배치하고 있으나, 다른 시도에서는 전문위원실이 매우 취약한 상태이다. 지방의회 입법보좌기관의 기능을 강화하려면 우선 현재 각 단위 의회간의 정원기준을 균형 있게 조정하고, 입법보좌직원의 비중을 높이며, 부족한 인원을 신속히 보강해야 한다. 전국에서 의원정수가 가장 많은 경기도의회의 경우 전체 사무직원의 수의 비율이 16개 광역의회 중 가장 적다. 그리고 실·과 수에서도 서울이 4개 경기도와 충청남도가 각각 3개인 반면 부산시의회를 비롯한 13개

시·도의회는 2개 또는 1개에 불과하다.

## (2) 인사상 자율성 확보

현행 의회사무직원 임명제도는 집행기관이 입법기관에 대해 우월한 위치를 점하도록 되어 있기 때문에 지방의회의 자주조직권과 자주입법권 등이 극도로 제한되고 있다. 의회사무직원들은 인사권을 가지고 있는 집행부를 지나치게 의식, 원활한 의회지원업무에 능동적으로 대처하지 못하는 등 지방의회 운영에 지대한 지장을 초래하고 있다(손진상, 2003).

지방의회 사무기구의 인사권의 독립은 장·단기적 관점에서 접근할 수 있다. 단기적으로는 현재와 같이 집행부 공무원을 순환보직차원에서 임용하는 시스템을 유지할 경우 무엇보다 지방의회 사무직원이 근무성적평정에서 집행부 공무원에 비하여 불리한 취급을 받지 않도록 근무성적평제도를 개선할 필요가 있다.

그리고, 지방의회의장에게 주어진 추천권이 사무직원의 임명은 물론 해임에도 실질적인 영향력을 미칠 수 있도록 하는 보완적 장치가 요청된다. 이러한 장치로서는 지방자치법 시행령의 개정 혹은 지방자치단체의 조례제정을 통하여 추천권의 구체적인 내용을 명시하는 방안을 생각할 수 있다.

다음으로는 지방자치법의 개정의 통하여 일본과 같이 지방의회사무직원의 임면권을 지방의회의장에게 귀속시키는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 일본의 경우 지방자치법상으로는 지방의회 사무국 직원 대한 임면권이 지방의회의장에게 귀속되어 있거나 독립적인 의회직이 설치되어 있지 않으므로 실질적인 인사권을 단체장이 행사하는 경향이 나타나고 있다.

장기적으로는 의회직을 신설하여 운영하는 것이 가장 확실한 대안이라고 여겨진다. 이러한 문제점의 보완책으로는 지방의회간의 순환보직 확대와 의회직과 일반행정직간의 전직기회를 확대하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 다만 현재의 일반직 공무원을 일시에 복귀시키고 대규모의 의회직 공무원을 충원하는 것은 무리가 있으므로, 해당 자치단체의 인력과 재정여건을 감안하여 단계적으로 실시할 필요가 있다.

현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체 공무원의 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라야하며, 지방공무원의 임용과 시험, 자격, 등은 다른 법률로 정하도록 규정하고 있으므로 의회직의 신설을 위해서는 지방공무원법과 지방공무원임용령을 비롯한 관련 법령과 조례의 개정이 필요하다.

### (3) 인사권 독립에 따른 예산확보

의회직렬의 신설을 포함하여 의회사무처 직원에 대한 인사권 독립이 이루어질 경우 이에 소요되는 예산의 확보가 요구된다. 인사권의 독립이 이루어진다는 것은 기존에 집행기관에 있었던 기능이 지방의회로 이전되는 것을 의미한다. 이때 필요한 재정의 확보원칙과 방안으로는 정부간 기능이양과 재원을 배분하는데 있어서 적용되어야 할 원칙들을 적용할 수 있다. 즉, 동등보상의 원칙과 실질이전의 원칙을 차용하여 사용할 수 있다.<sup>21)</sup>

동등보상의 원칙은 정부 간에 기능이양이 있을 경우 권한이전과 함께 기존 정부에서 지출했던 재원을 증감없이 타 정부에 이전해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 실질이전의 원칙이란 기능이양으로 타 정부에게 행정책임을 전가

21) 동등보상의 원칙과 실질이전의 원칙에 관한 자세한 사항은 이세구 · 조임곤, 2001: 3- 4; 김제훈·홍준현, 2003: 50-51; 임병연, 2003: 273-274 참조.



하는 경우, 이러한 책임을 감당할 수 있는 재원이 보전되어야 한다는 것이다. 즉, 지방정부에 새로이 부과되는 책임에 상응하는 재원을 이전해야 한다는 것을 의미하는 것으로, 인사와 관련하여 집행기관이 지니고 있던 재원이 그대로 지방의회에 이전되어야 함을 의미한다.

이상의 원칙에 의하면 기존에 집행기관에서 지방의회 사무직원의 인사와 관련하여 지출했던 재원을 증감없이 지방의회에 이전해야 한다는 것이다. 아울러 지방의회가 인사권의 독립과 더불어 새로운 인사기능을 수행해야 하는 만큼 지방의회 사무직원 인사와 관련하여 집행기관이 가지고 있던 예산을 그대로 지방의회에 이전해야 한다. 이러한 방안을 적용하게 되면 지방재정의 추가부담 없이 인사권 독립에 따라 소요되는 재정을 충당할 수 있게 된다.

### 3) 개선방안

#### 문제점의 핵심

- 인사자율성 결여
  - 지방의원들의 불신
  - 집행부 공무원과 심리적 갈등
  - 감독권의 약화
  - 근무성적평정의 불이익

### 외국의 사례

- 일본 : 지방사무기구의 배치와 구성은 지방의회 의장에게 주어져 있음(일본 지방자치법 138조 5항)
- 미국 : 의회-시장형의 경우 지방의회 사무기구의 인사권은 의회 또는 의장에게 있음

<표 VI-4> 인사권독립의 장·단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동을 보좌한다는 투철한 직업정신과 봉사정신을 보유함으로써 의회의 자주성 확보에 기여</li> <li>- 임용이나 발령시 지방의정에 관한 직무연수나 전문성에 대한 검증 없이 발령되어 온 관행에서 탈피</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 승진의 폭이 좁아져 공무원 지망자들에게 매력 감소</li> <li>- 현재의 집행기관 공무원들의 전직지원이 미약할 가능성이 높음</li> <li>- 전보될 수 있는 기관이 한정적이어서 자기발전의 기회 한정</li> </ul>

### (1) 제 1 안 : 의회직렬의 신설을 포함한 인사권의 독립

□ 의회사무직원의 전문성을 제고하고, 직무의 연속성과 안정성을 도모하기 위해서 국회의 예와 같이 의회입법직 또는 의회행정직 직렬을 신설하고 지

방의회 의장이 의회사무직원을 임명한다.

□ 인사독립을 위해서는 법적 후속조치 필요로 한다.

현 행	개 정 안
지방자치법 제83조(사무직원의 정원과 임명) ① (생 략) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체 의 장이 임명한다.	지방자치법 제83조(사무직원의 정원과 임명) ① (현행과 같음) ② 사무직원은 당해 지방의회의 의 장이 임명한다.
지방공무원법 제32조	지방공무원법(신설) 제32조의3(사무직원의 임명) 사무직원은 당해 지방의회의 의장이 임명한다

□ 의회공무원을 비롯한 자치단체 전체 공무원 중에서 의회근무를 희망하는 공무원을 의회직렬에 지원하도록 전직을 허용한다.

□ 의회직렬을 만들 경우 집행부 이상으로 적절한 승진의 기회가 주어질 수 있도록 사무기구의 ‘담당’ 이상의 직위에 복수직급을 허용한다. 따라서 의회직렬에 상위직급을 늘려 승진기회를 확대하여야 한다. 그렇게 함으로써 집행부와 균형을 맞출 수 있을 뿐만 아니라 의회 직렬에 유능한 인력이 지원할 수 있기 때문이다.(예를 들어 국회의 경우 상위직급의 비율이 행정부 보다 높다)

□ 의회직렬을 신설하면 별정직의 필요성이 줄어들게 될 것이고, 같은 직렬에서 계속적으로 근무하게 되어 그만큼 전문성이 높아지게 될 것이다.

## (2) 제 2 안 : 사무기구의 직무성격에 따른 임명권자의 이원화

□ 의회의장이 지방의회 사무직원들 중에 사무처장과 전문위원에 대한 독립적인 인사권을 갖되 임용자격기준에 의해 계약직으로 임용하는 한편, 나머지 행정적인 사무를 수행하는 직원의 임명권은 현행대로 자치단체의 장이 행사한다.

□ 이 방안은 사무기구의 핵심적이고 전문적인 의정활동을 지원하는 직원에 대한 임명권자와 직무감독권자가 모두 의회의장이 됨으로써 의장이 업무와 인사를 총괄하게 되고, 이에 따라 사무직원의 충성심을 확보할 수 있다.

## (3) 제 3 안 : 시도의회 인사위원회 설치안

□ 시·도별로 관할구역내 지방의회 직원 인사를 위하여 인사위원회를 두되, 시·도의회인사위원회는 시·도별로 시·도의회와 시·군·자치구의회 상호간 사무직원의 인사교류, 승진, 근무성적평정기준, 교육훈련계획 등을 심의 결정하도록 하며, 위원회의 결정사항은 의회별로 의장이 행하도록 한다.

□ 다만, 인사관리상의 문제점 해소를 위하여 지역에 따라 인사위원회의 구성단위를 권역별로 확대한다.

□ 집행부와의 인사교류 차단에 의한 유능한 실무인재의 유입을 지속하고, 집행부와의 업무협조를 유지하기 위해서는 전문위원실의 담당사무관 등 일부 입법보좌직원의 경우 현행과 같이 의장의 추천에 의한 단체장임면 방식을 유지 한다.

### 3. 보좌인력의 전문성 제고

#### 1) 문제점

##### (1) 전문위원의 전문성 미흡

보좌관제도가 없는 지방의원의 전문성은 전적으로 전문위원실의 보좌기능의 질과 양에 따라 좌우되게 된다. 그러나 아직까지 전문위원의 정책보좌기능에 대한 평가는 대체로 낮은 수준이며, 여러 사례연구에서도 전문위원들의 조사연구기능은 낮은 것으로 평가되었다(안성호, 1993; 김성호, 1996; 허병천, 1998).

이러한 원인으로서 전문위원수와 전문위원실 보조인력 부족이 지적되기도 하였고, 무엇보다도 전문위원의 자격기준을 세부적으로 규정하지 않음으로써 조사연구에 부적합한 인사가 전문위원로 기용될 수 있는 길을 열어놓았기 때문이라는 문제도 안고 있다.

##### (2) 순환근무로 인한 전문성 결여

현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권자(제83조 제2항)와 직무상의 명령권자가 상이함으로 인하여 순환근무의 일환으로 의회에서 근무하고 있는 집행기관의 지방공무원들인 지방의회 사무직원들이 지방의회가 본래의 역할을 다할 수 있도록 의원들을 지원하고 보좌하고 있는지에 대하여 우려를 표명하는 견해가 많다.

의회사무처 직원들은 대체로 2-3년 이내에 집행기관과 순환근무하게 된

다. 그런데 이렇게 집행부와 의회 사이를 오고가게 되면 앞서 언급한 의회·집행부간 대립·견제기능의 취약뿐만 아니라 의회업무에 대한 전문성 축적의 기회가 봉쇄당하는 결과를 가져온다는 문제가 있다. 따라서 지속적 또는 장기적으로 정책보좌를 할 직위와 인력이 필요하다.

## 2) 기본방향

### (1) 전문위원의 전문성 제고

지방의회의 의정활동을 강화시키기 위해서는 현행의 전문위원제도를 보다 강화시킬 필요가 있다. 전문위원제도는 안건의 심사능력을 제고하고 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위해 국회의 전문위원제도를 모방하여 만든 제도이지만, 지방자치법에는 전문위원의 지위와 역할에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다.

명예직을 표방하고 있는 현행 지방의회에서는 의원의 정책보좌에 대한 역할을 전문위원이 담당하지 않을 수 없다. 우리나라 지방의회의 전문위원들은 대다수가 집행부공무원들이 순환보직 차원에서 충원되고 있으므로 이들에게 의회가 요구하는 전문성을 기대하기 어려운 것으로 나타났다.

선행연구에 의하면 지방의회 전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며 그 범형식도 조례 혹은 규칙에서 개괄적으로 정하고 있는 실정이므로, 이를 지방공무원임용령으로 엄격히 규정하자는 대안이 제시되고 있다.

이러한 방안도 하나의 대안이 될 수 있으나, 중앙정부의 개입 없이 지방의

회가 주도적으로 전문위원의 요건을 선정하고 이를 해당 지방자치단체의 조례로 규정할 수도 있을 것이다. 그리고 의회직을 신설할 경우 지방의회 전문위원의 자격요건과 임용기준을 함께 제정하는 방안도 고려할 수 있다.

<표 VI-5> 전문위원 신분에 관한 장·단점 비교

직종별	장 점	단 점
일반직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소관분야의 근무경험과 관련 지식이 많은 공무원을 순환 보직으로 활용가능</li> <li>- 집행기관의 행정정보에 대한 접근 유리</li> <li>- 집행기관의 소관부서와 상임 위간 협조체제 구축 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행기관 견제·감시기능 수행 불리</li> <li>- 되돌아갈 집행기관 의식</li> <li>- 의회와 집행기관 대립시 소신 있는 업무수행 곤란</li> <li>- 집행기관 인사계획에 의한 빈번한 인사이동</li> </ul>
별정직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행기관을 의식하지 않는 전문 인력 확보에 유리</li> <li>- 장기보직·업무의 계속성으로 전문성 개발에 유리</li> <li>- 장기적으로 의회사무기구의 인사독립성 확보에 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임용과정에서 엽관적 임용 우려</li> <li>- 사실상의 신분보장과 장기근무로 인해 타성적이고 능력발전 노력을 소홀히 할 수 있음</li> <li>- 승진·전보기회의 제한으로 사기저하</li> <li>- 의회와 집행기관 협력관계 미흡</li> <li>- 집행기관 행정정보 접근 불리</li> </ul>
계약직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 능력 검증을 통한 재충원에 유리</li> <li>- 현직자와 외부인원 간 경쟁 유발로 능력 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신분상 가장 불안정함으로써 장기적인 지식과 경험 축적, 의욕면에서 가장 불리</li> <li>- 의회와 집행부 간 협력체제 구축에 불리</li> <li>- 집행기관 행정정보 접근 불리</li> </ul>

출처 : 황아란, 2003.

## (2) 입법 보좌관제 도입 검토

행정의 다양화·전문화 경향이 가속화 되어 이에 따른 지방의원들의 전문성 확보가 시급하나, 보좌인력의 부재로 집행기관에 대한 효율적 견제기능 수행이 사실상 불가능한 실정에 있으며, 향후 지방분권이 본격적으로 추진되면 중앙행정기관의 복잡다기한 현대 행정업무들이 대량 이양될 경우 현재의 여건으로는 의정 활동 수행이 보다 더 어려워지게 될 것이다.

입법보좌관제는 의원에 대한 보좌활동을 충실히 하여 의회사무기구에서 충분히 수행함으로써 의원의 전문성을 향상시키고 의회를 활성화시키고자 하는데 그 목적이 있는 제도이다. 따라서 보좌관제에 대한 논의는 단순히 보좌관을 두고 그들에게 급여를 주는 것만이 아니라 그 효과가 의원들의 전문성 향상에 기여를 할 수 있는가에 초점을 맞추어야 할 것이다. 유급보좌관제의 긍정적 측면으로는 지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원인력이지만 결과적으로는 의회의 기능을 강화시켜 지역발전에 기여할 수 있도록 하는 수단이 된다는 것이다(육동일, 2001).

입법보좌관등 의원보좌인력의 채용과 더불어 필요한 이러한 재원을 확보하기 위한 방안으로는 다음과 같은 대안들을 검토해 볼 수 있다.

첫 번째는 추가예산을 배정하는 방안이다. 이 안은 기존의 예산에 대한 조정의 방법을 사용하는 것이 아니라 새로운 재정수요가 발생하였으므로 필요한 재원을 별도로 추가배정하는 방안이다. 즉, 새로운 예산항목이나 기존의 관련항목에 필요한 만큼의 예산을 배정한다. 이 방안은 기존의 예산항목에 대한 조정이나 이전 없이 재원을 배정하는 방안으로서 예산확보의 방안이 간단하다는 장점이 있다. 그러나 지방재정이 열악한 상황에서 추가재정이 소요됨으로써 재원확보 자체의 어려움뿐만 아니라 외부의 저항을 가져올 수 있다는 한계



가 있다.

두 번째의 안은 지방의원의 유급직화이다. 한국의 지방자치법은 지방의원에 대하여 무보수 명예직으로 규정하고 있으나 의정활동비와 일비를 제공받고 있다. 이것은 이미 무보수 원칙이 깨어지고 유급직화가 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 지방의원을 유급직화 하고 동시에 유급보좌관을 배정하여 의회활동의 활성화를 도모한다.

의원을 유급직화 하고 유급보좌진을 배치하는 것은 막대한 추가예산을 요구하게 됨으로, 이와 병행하여 의원의 정수 감축과 함께 추진함으로써 합리적인 해결책을 모색할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 추가재원의 규모를 줄이면서 의원의 유급직화와 유급보좌진의 배치문제를 동시에 해결할 수 있다. 또한 전업지방정치인을 양성함으로써 지방정치와 지방자치의 발전에 기여할 수 있다는 장점이 있다.

반면 본 제도를 수용할만큼 자치제도가 성숙되었는가에 대한 문제제기가 있다. 또한 전문정치인의 양성이 지방정치의 발전을 위하여 긍정적인 측면도 있으나, 정치인에 대한 불신이 팽배한 상황에서 국민적 지지와 설득력을 얻기 힘들다는 한계가 있다. 따라서 의원들에 대한 유급직화는 각 자치단체마다 재정력의 차이가 있고, 지방의원들의 재산정도와 활동영역도 상이하기 때문에 일률적으로 결정하기 보다는 보다 면밀한 분석이 요구된다. 또한 직접적인 이해당사자인 지방의원들의 합의와 동의도 전제되어야 한다.

세 번째의 안은 의원후원회제도를 도입하는 방안이다. 지방정부 차원에서 제도적으로 의원보좌관계 도입에 따른 재정충당이 어려울 경우 정치적 해결방안으로서 의원후원회제를 도입할 수 있다.

의원후원회제를 도입할 경우 지방정치를 둘러싼 음성적인 금품수수 관행

을 근절하고 투명화 함으로써 부정의 소지를 최소화 할 수 있고, 지역 정치신인들의 자금걱정을 덜어줌으로써 지역정치권 진입이 수월해질 뿐만 아니라 지역 정치엘리트들의 순환을 촉진시킬 수 있다는 일반적인 장점(신봉기, 2005: 9)이 있다. 뿐만 아니라 일본에서와 같이 후원금으로 개인보좌관을 채용하도록 한다. 그러나 의원후원회제의 도입은 정치부패가 더 커질 우려가 있으며, 또한 입법재량에 해당하는지의 법적 문제도 제기되는 문제가 있다. 아울러 후원금 상한성을 얼마로 할 것인가의 문제도 쟁점으로 대두된다.

### 3) 개선방안

#### 문제점의 핵심

- 지방의원들의 정책결정능력을 제고하기 위한 전문적 보좌인력 부족
- 현재와 같이 전문위원 활용만으로는 업무의 과중과 전문성 미흡

#### 외국의 사례

- 일본 : 법규에 규정사항은 아니나 의원 보수를 통하여 개인별로 보좌관을 채용하여 활용하고 있다.
- 미국 : 주의회나 일부 카운티 의회에서도 개인보좌관제를 운영하는 경우가 있다. 주로 소의회제에서 활용.
- 캐나다 : 토론토시에서 유급보좌관 활용

## (1) 제 1 안 : 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원활용

□ 현재 서울과 몇몇 광역의회를 제외하고는 집행부 공무원이 순환보직으로 충원됨으로써 갖는 전문성의 취약을 방지하기 위해서 의회직렬이 신설되지 않을 경우 모든 전문위원은 전문성을 기준으로 별정직으로 보한다.

□ 전문위원을 충원할 경우 해당분야에 경력이나 학위소지와 같은 자격요건을 엄격히 적용한다.

□ 지방의회의 정책영역은 대단히 광범하므로 의회내 사무기구만으로는 감당하기 어렵기 때문에 외부전문가의 지원을 받는다. 이를 위하여 비상임전문위원(학계 또는 연구기관의 전문인력)을 위촉하여 활용할 수 있다.

## (2) 제 2 안 : 의원보좌관제도의 도입

### [2-1] 개인보좌관제

□ 현재의 국회의원의 보좌관 같이 광역지방의원 개인별로 유급의 (가칭) 정책보좌관을 도입한다.

□ (가칭)정책보좌관은 별정직 5급 상당으로 보한다.

□ 유급보좌관제가 시행되게 되면 의정활동의 전문성을 실질적으로 향상시키는 데에 대단히 효과적일 것이다. 따라서 유급보좌관제가 정착되고 의정활동의 효율성과 효과성이 향상되는 추세를 보아 장기적으로는 의원정수의 축소조정도 고려해 볼 수 있다.

<표 VI-6> 개인보좌관제의 장·단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원에 대한 보좌활동을 충실히 하여 의원이 전문성을 향상시키고, 의정활동을 실질적으로 활성화 시킬 수 있음</li> <li>- 의원 개인별 유급보좌관을 통하여 입법, 예결산, 행정사무감사 등 모든 분야에서 일관된 방향을 유지할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국적으로 시도의원 1인당 1명의 보좌관을 두는 것은 그 보수와 수용시설의 확보에 따른 재정부담이 과도해질 우려.</li> <li>- 시민단체 및 주민들의 반대 여론</li> <li>- 의원 개인비서나 선거참모로 전락할 우려</li> </ul>

□ 지방자치법 제32조에 새로운 항을 신설하여 정책보좌관직을 규정한다.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제32조의3(보조직원) ①시·도의회 의원의 입법활동을 지원하기 위하여 정책보좌관 1인을 둔다.</p> <p>②제1항의 정책보좌관은 5급상당 별정직지방공무원으로 보한다.</p>

□ (가칭)정책보좌관은 사무처의 모집·채용 후 각 의원에 배속하는 방식으로 할 경우, 전문적 능력에 따라 객관적인 선발이 이루어질 수 있으나 의원과의 신임관계가 약할 수 있다.

□ 이와는 반대로 각 의원이 개별 모집하여 추천·채용하는 방식은 개인적 신뢰와 책임을 확보할 수 있으나 전문성에 대한 검증이 미흡할 수 있다.

□ 절충적인 방안으로서는 (가칭)정책보좌관의 경력과 학력의 기준을 설정한 후 이 기준 하에서 의원들에게 추천하게 하는 방식이다.

## [2-2] 공동보좌관제

□ [2-1]안의 이와 같은 개인보좌관제가 어려울 경우 보좌관 1인이 여러 의원을 보좌하는 형태의 공동보좌관제도를 신설한다.

□ 1명의 보좌관이 3-4인의 의원들을 보좌하도록 할당한다.

□ 의원 공동으로 보좌관을 효과적으로 활용하기 위해 가급적 동일한 상임위원회의원 소속의원들에 배속한다.

□ 또한 의원들간 이해관계의 충돌에서 갈등이 일어날 수 있으므로 동일 정당 소속 의원들에 배속한다.

□ 공동보좌관제를 실시할 경우 공동보좌관은 별정직 또는 계약직(5급상당)으로 처우한다.

## [2-3] (가칭)보좌관실 신설: 보좌관 풀(pool) 제

※ 현재 전문위원실에 배속되어 있는 (가칭)입법보좌관(전문계약직 나급)의 역할 정립이 미약하여 전문위원 또는 전문위원실 인력과 협력적 업무체계가 구축되지 못하고 있고, 한편으로는 특정 의원들만에 편중되어 지원하는 문

제점을 안고 있다. 따라서 이러한 문제점에 대하여 보좌관 풀제가 하나의 대안이 될 수 있다.

□ 현재 전문위원실에 배속되어 있는 전문계약직 인력을 (가칭)보좌관실을 두어 여기에 배속하게 하여, 인력풀제와 같은 방식으로 의원들의 정책보좌에 활용한다.

□ 이러한 전문인력의 명칭은 (가칭)전문보좌관으로 한다.

- (가칭)전문보좌관의 명칭은 보좌관의 전공, 전문성에 따라 필요한 의원을 지원한다는 의미를 가진다.

- 다양하게 정책전문위원, 정책보좌관 등 여러 가지가 있을 수 있으나, 정책전문위원은 기존의 전문위원 사이에서 역할 모호성이 있고, 정책보좌관은 정책연구실의 역할과 구분이 모호할 수 있다.

□ 별도의 기구를 신설하기 보다 소속은 정책연구실로 하고 보좌관실(임의 기구)과 같은 독립된 사무실을 쓰게 한다.

□ (가칭)보좌관실에는 (가칭)수석 보좌관을 두고 업무 배정을 조정하게 한다.

□ 운영방식은 배속된 전문인력이 전문분야별로 의원들의 요구에 따라 보좌를 한다.

□ 이 경우 특정 의원에게 편중되지 않게 하기 위하여 1인 의원의 보좌 지원 요구는 년 60일로 제한한다.

- 현재 17명의 전문계약직으로 102명의 의원을 지원할 수 있는 기간임.

<표 VI-7> 공동보좌관제와 (가칭)보좌관실제의 장·단점

구분	장점	단점
공 동 보좌관제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적은 인력으로 의원들을 보좌하기 때문에 효율적이다.</li> <li>- 할당된 의원들을 보좌하기 때문에 보좌관풀제 보다는 보좌관에게 안정감을 줄 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보좌하는 여러 의원들의 분야가 다를때 보좌관의 전문성을 살리기 어렵다.</li> <li>- 특정 의원에게 편중될 수 있다</li> <li>- 동시에 보좌 요구가 많을때 보좌인력의 업무가 과중해질 우려가 있다.</li> </ul>
(가칭) 보좌관 실 제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적은 인력으로 의원들을 보좌하기 때문에 효율적이다.</li> <li>- 분야별 전문성을 살려 보좌할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동시에 보좌 요구가 많을때 보좌인력의 업무가 과중해질 우려가 있다.</li> <li>- 특정 의원에게 편중될 수 있다</li> </ul>

[2-4] 보좌인턴제

<p><b>국회의 국정감사지원인턴제 사례</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시행목적 : 의원실 보좌인력 부족 보충 및 청년실업 해소 기여</li> <li>- 인원 : 각 의원실 당 2명</li> <li>- 실시기간 : 10개월 단위</li> <li>- 보수 : 월 100만원</li> <li>- 신분 : 민간인 (일용근로자)</li> </ul>
--

□ 실제적 효과 측면에서 유급보좌관제를 실시하는 것이 지방의회의 정책

보좌 기능을 활성화하는데 가장 효과적일 것이나, 당장 시행하기 어렵다면 단기적으로 국회에서 실시하는 것과 같은 보좌인턴제를 시행하는 방법이 바람직할 것이다.

□ 보좌인턴제는 여타의 보좌관제(유급, 공동, 보좌관풀제 등)에 비하여 법령의 제한이 적고, 내·외부의 반대가 적어 시행이 용이할 수 있다.

□ 시행준비기간이 짧고 시행절차가 간편하여 즉각적으로 의원 보좌인력을 제공할 수 있다.

<표 VI-8> 인턴제의 장·단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소요예산이 적고 관련규정 정비가 간편하여 빠른 시일내에 실시가능</li> <li>- 단기간의 임시계약직이므로 필요에 따라 탄력적인 운용이 가능</li> <li>- 청년실업 해소 차원에서 사회적 기여를 할 수 있고, 외부의 반대도 크지 않음</li> <li>- 지방의원 개개인에게 배속하여 중복없는 보좌 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대우가 열악하여 전문성이 떨어지는 인력으로 충원될 가능성</li> <li>- 따라서 고도의 전문적 보좌가 미약</li> <li>- 단기계약직으로 빈번한 신규교육 및 훈련 필요</li> </ul>

**※ 보좌인턴제 시행절차(안)**

○ 보좌인턴 시행에 대한 별도의 법령없이 사무처장 지침으로 시행한다.



○ 보좌인턴 시행에 관련된 예산은 서울시 의회사무처 예산으로 한다.

○ 각 의원당 1인의 인턴을 배속하며, 모집, 계약, 배치는 사무처에서 일괄적으로 시행하거나, 각 의원의 추천에 의해 사무처에서 계약한 후 추천한 의원에게 배치한다.

<표 VI-9> 모집, 계약방식의 장·단점

구분	장점	단점
사무처 일괄 모집·배치	- 일괄 공고, 선발을 통해 경비를 절감 - 홍보에 유리 - 객관적 기준에서 선발가능	- 의원과 보좌인턴간의 신뢰가 약함
의원추천-사무처 계약	- 의원과 보좌인턴간 신뢰 관계를 확보	- 의원개인적 친분관계에 치우칠 우려

○ 실시기간은 1년 단위로 계약하고 신분은 공무원이 아닌 민간인 신분(일용직 근로자)으로 한다. 의원의 재추천에 의하여 계약연장을 가능하게 한다.

○ 급여 수준은 월 150-200만원 수준으로 한다.

- 국회는 월 100만원(각종세금 보험료 공제)로 하고 있음.

- 국회의 국정감사보좌인턴은 기존 정규 보좌진의 지시에 따라 업무수행을 하면 되지만, 서울시에서 시행하게 될 경우에는 보좌인턴이 스스로 보좌할 수 있어야 함.

- 따라서 국회 국정감사보좌인턴 보다 오히려 더 고급인력이 필요함.
- 임시직으로서 별도의 유인책이 곤란하므로 보수수준은 가능한 한 최대한으로 책정하는 것이 바람직 할 것임.

## VII. 요약 및 결론

지방자치제의 실시 이후 친절봉사를 위주로 하는 대민행정서비스 부문에서는 커다란 향상이 있었다는 평가를 받고 있다. 그러나 많은 지역주민들이 지방의회 의정활동에 대해 성의부족과 전문성 미흡을 인식하고 있어 지방의회에 대한 지역주민들의 신뢰가 조성되지 못하고 있다.

지방의원은 부여된 역할을 충실히 수행하기 위하여 개인의 역량을 제고하는 동시에 제도적 기반을 확충하기 위하여 다양한 노력을 경주해 왔으나, 반면에 전문성 부족과 자기지역 중심적 의정활동 등과 같은 문제점이 노출되고 있다. 이러한 지방의회의 현실이 지방자치 정착의 걸림돌 중 하나인 것이다.

이에 따라 지방의회의 위상을 새롭게 정립해야 할 필요성이 지방의회 내외로부터 강하게 제기되어 왔으며, 이를 위한 방안의 하나로 지방의회에 대한 정책보좌기능의 강화를 통해 지방의회의 전문성 제고를 도모해야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 광역 지방의회의 정책보좌기능의 활성화 방안을 모색하고자 하였다.

현재 지방의회의 위상과 지방의 주요 정책기관으로서의 지방의회의 역할 및 기능을 살펴보고, 광역의회의 정책보좌기능 강화가 왜 필요한지에 관한 이론적 검토를 하였다. 또한 조직간 관계를 설명하는 유력한 이론으로서 위임자 대리인이론을 통하여 지방의회와 집행부간의 관계를 재정립해 보았다. 위임자 대리인이론에 의할 때, 주민을 대표하여 지방정책을 결정하는 지방의회는 집행을 담당하는 집행부의 행위에 대해 법적 권한을 갖는 권위적 관계이며, 이러한 관점에서 지방의회는 지방정책에 대한 위임자이고 집행부는 대리인인 것

이다. 이러한 관점에서 대리인인 집행부는 위임자로서 의회의 목표를 충실히 달성하여야 하며, 의회는 행정부가 그것에 위반되지 않은 지를 통제할 수 있어야 한다. 따라서 위임자 대리인간에 발생하는 대리문제를 완화하기 위하여 정책정보를 산출할 수 있는 정책보좌기능이 요구된다는 필요성을 제기할 수 있다.

한편, 이러한 정책보좌기능을 효과적으로 수행하기 위해서 요구되는 정책보좌기능의 구성요소를 정책보좌조직 체계화, 정책보좌 인력관리, 정책보좌인력의 전문성으로 구분하여 분석틀로 구성하였다.

국민 또는 주민의 대표기관으로서 정책결정기관인 의회가 집행기관과 견제와 균형의 매커니즘을 주요 작동 원리로 한다는 점에서 지방의회와 행정부의 관계는 국회와 행정부관계와 일맥상통한다는 것이다. 따라서 국회의 정책보좌기능의 체계가 어떻게 구성되어 있고 어떻게 작동하는 지를 살펴보고 이를 지방의회와 비교하여 보는 것은 의미있는 시사점을 제시해 줄 수 있을 것으로 생각된다.

국회의 정책보좌 조직체계는 법제실, 예산정책처, 입법정보지원과, 정책연구위원, 상임위원회, 의원보좌진으로 구성되어 지방의회 보다 세분화된 조직기능 배분이 이루어져 있다. 보좌인력관리 측면에서는 보좌인력이 점차적으로 확대되어 가고 있는 추세이며, 전문성에 있어서도 향상되어가고 있다

아울러 미국, 일본, 독일 등 주요국의 지방의회 정책보좌기능을 살펴보고 시사점을 도출하였으며, 우리나라의 광역의회의 정책보좌기능을 조직체계, 보좌인력 구성, 보좌 인력의 전문성에 따라 현 실태를 분석하여 문제점을 도출하였다.

집행기능과 의결기능을 분립시키고 있는 미국 의회사무기구로는 의회사무처를 비롯하여 상원 및 하원에서 행정사무를 관장하는 사무총장(Secretary/서기)과 시설 및 의전업무를 담당하는 의회 경비대장(Sergeant at Arms) 등이 있다. 가장 특징적인 사안으로는 주의회 의원들의 전문성을 보좌하기 위해 개인보좌관이나 공동보좌관, 그리고 주의회 사무처의 전문가 등의 다양한 보좌인력을 지원하고 있다는 것이다. 또한 각 상임위원회에 입법분석관이 배속되어 주의회 의원들을 보좌하고 있다. 우리나라와 거의 동일한 법적 지위를 가지고 있는 일본의 광역자치단체인 도도부현 지방의회는 사무국을 두고 있다. 사무국은 의회의 서무에 관한 보조기관이고 대체로 관리부, 의사부, 조사부로 구성되어 있으며, 의사운영의 보조에 큰 비중을 두고 있다.

일본의 지방의회 지원조직을 종합해 보면 개별적인 지원기능이 아니라 의회 사무국 차원의 조직적 차원의 지원이 이루어진다. 다만 의원 개인이 보좌인력을 채용하여 활용하는 경우가 있다. 전통적인 기관통합형의 영국 지방의회는 임명권과 직접적인 감독권이 의장에게 부여되어 있기 때문에 기관통합형 지방의회의 유형에 속하나 의회사무기구의 조직권이 별도 운영되고 있음이 큰 특징이다. 지방의회 의원에 있어 보조기관의 부재 및 약화가 전문성에 대한 우려를 약함에 따라 지방의회의 능력 제고를 위하여 상임위원회에 외부 위촉위원을 참여시키는 제도를 채택하고 있다.

독일의 지방의회에는 독자적인 사무국을 두고 있다. 그러나 기관통합형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회 사무기구의 비중이 크지 않을 수밖에 없다. 한편 의회 상정안건의 전문적인 심의를 담당하는 지방의회 내의 위원회에 지방의회 의원이 아닌 전문가를 참여시켜 전문성을 향상시키는 방식으로 운영한다. 특히 대도시의 경우에는 담당관과 다양한 분야의 전문가를 의정활동 보좌인력으로 전문가 그룹을 두고 있다.

우리나라 지방의회 정책보좌기능의 실태를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 서울시의회 사무처의 조직은 대외 홍보 등을 담당하는 공보실을 제외하고, 그의 업무특성에 기초하여 크게 일상적(routine) 업무처리 조직과 정책분석 조직으로 구분할 수 있을 것이다. 일상적 업무처리조직에는 시의회 조직의 운영을 담당하는 의정담당관과 시의회의 세션을 담당하는 의사담당관이 포함된다. 정책분석 조직에는 정책연구실과 전문 위원실이 포함된다.

둘째, 우리나라 「지방자치법」 제83조 2항은 ‘지방의회의 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명한다’고 규정함으로써 임명권자와 직무상의 명령권자가 다르기 때문에 직원들이 지방의회의 입장을 충실히 반영하기가 어렵다. 이것은 결국 지방의회의 피감사기관인 자치단체장이 자신에 대한 감사기관의 직원을 임명하고 있는 모순을 안고 있는 것이다.

셋째, 지방의회 사무기구는 크게 일반 행정기능과 정책보좌기능으로 구분할 수 있으며, 전문위원과 전문위원실 인력을 제외하고는 기본적으로 의회사무와 관련된 일반행정업무를 수행한다고 볼 수 있다. 그리고 대부분의 인력들은 집행부와 순환보직을 하고 있어 장기적인 전문성을 축적해 가는 데에 어려움이 있다.

현 실태와 문제점에 따라 지방의회 정책보좌기능을 활성화시키기 위한 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 조직체계 측면에서 지방의회 사무처의 조직은 핵심운영부문인 전문위원실, 정책연구실 조직을 강화하고 전문인력이 배치될 수 있어야 하며, 그들에 대한 관리계층의 지시, 감독이 유연하게 수행되어야 한다. 이처럼 효과적 지원체계를 정비하기 위해서는 구체적으로 전문위원실을 보강하는 한편, 정책

연구실을 확대하여 법제, 정책, 예산부문으로 확대 개편하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다.

의회사무처는 조직구성 및 역할체계가 효과적으로 구성되어야 지원조직으로서의 기능을 적절히 발휘할 수 있다. 따라서 각기 부문에서 제각각의 임무를 수행할 수 있어야 하고, 한편으로는 유기적인 연계가 이루어져야만 한다.

조직정비 방안으로서 그 동안 지방의회 정책보좌의 핵심적 역할을 수행하여온 전문위원실을 보강하여 정책보좌 기능을 강화거나 정책연구실의 기능을 강화할 수 있고, 전문위원실과 정책연구실의 역할분담과 유기적인 조정을 위해 정책차장직을 신설하는 것도 고려해 볼 수 있다.

둘째, 인력관리측면에서 살펴보면, 본래 의회와 집행기관과의 기관대립형 구조 하에서는 상호지원보다는 견제·감시기능이 더 강하고, 또 바로 그것이 기관대립형의 취지이기도 하다. 그러나 지방의회의 피감사기관인 자치단체장이 자신에 대한 감사기관의 직원을 임명하고 있는 모순을 안고 있다. 따라서 인사상 자율성 확보가 시급한 과제라고 할 수 있다.

지방의회 사무기구의 인사권의 독립은 장·단기적 관점에서 접근할 수 있다. 단기적으로는 현재와 같이 집행부 공무원을 순환보직차원에서 임용하는 시스템을 유지할 경우 무엇보다 지방의회 사무직원이 근무성적평정에서 집행부 공무원에 비하여 불리한 취급을 받지 않도록 근무성적평제도를 개선할 필요가 있다.

그리고, 지방의회의장에게 주어진 추천권이 사무직원의 임명은 물론 해임에도 실질적인 영향력을 미칠 수 있도록 하는 보완적 장치가 요청된다. 이러한 장치로서는 지방자치법 시행령의 개정 혹은 지방자치단체의 조례제정을 통하여 추천권의 구체적인 내용을 명시하는 방안을 생각할 수 있다.

장기적으로는 의회직을 신설하여 운영하는 것이 가장 확실한 대안이라고 여겨진다. 이러한 문제점의 보완책으로는 지방의회간의 순환보직 확대와 의회직과 일반행정직간의 전직기회를 확대하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 다만 현재의 일반직 공무원을 일시에 복귀시키고 대규모의 의회직 공무원을 충원하는 것은 무리가 있으므로, 해당 자치단체의 인력과 재정여건을 감안하여 단계적으로 실시할 필요가 있다.

셋째, 보좌인력의 전문성과 관련해서는 전문위원수와 전문위원실 보조인력 부족이 지적되기도 하였고, 무엇보다도 전문위원의 자격기준을 세부적으로 규정하지 않음으로써 조사연구에 부적합한 인사가 전문위원으로 기용될 수 있는 길을 열어놓았기 때문이라는 문제도 안고 있다. 따라서 지방의회의 의정활동을 강화시키기 위해서는 보좌인력을 보다 강화시킬 필요가 있다.

이를 위한 대안으로서 먼저 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원을 활용하는 것을 들 수 있다. 현재 서울과 몇몇 광역의회를 제외하고는 집행부 공무원이 순환보직으로 충원됨으로써 갖는 전문성의 취약을 방지하기 위해서 의회직렬이 신설되지 않을 경우 모든 전문위원은 전문성을 기준으로 별정직으로 보한다. 전문위원을 충원할 경우 해당분야에 경력이나 학위소지와 같은 자격요건을 엄격히 적용한다. 지방의회의 정책영역은 대단히 광범하므로 의회내 사무기구만으로는 감당하기 어렵기 때문에 외부전문가의 지원을 받는다. 이를 위하여 비상임전문위원(학계 또는 연구기관의 전문인력)을 위촉하여 활용할 수 있다.

다음으로는 의원보좌관제도의 도입을 고려할 수 있다. 의원보좌관제는 개인보좌관제, 공동 보좌관제, (가칭)정책전문위원제, 인턴제로 구분할 수 있는데 개별적으로 살펴보면 다음과 같다.



### ① 개인보좌관제

현재의 국회의원의 보좌관 같이 광역지방의원 개인별로 유급의 (가칭)정책보좌관을 도입한다. (가칭)정책보좌관은 별정직 5급 상당으로 보한다. 지방자치법 제32조에 새로운 항을 신설하여 정책보좌관직을 규정한다.

### ② 공동보좌관제

위와 같은 개인보좌관제가 어려울 경우 보좌관 1인이 여러 의원을 보좌하는 형태의 공동보좌관제도를 신설한다. 공동보좌관제를 실시할 경우 공동보좌관은 별정직 또는 계약직(5급상당)으로 처우한다. 1명의 공동보좌관이 2-3인의 의원들을 보좌하도록 할당한다.

### ③ 보좌관 풀제

현재 전문위원실에 배속되어 있는 (가칭)입법보좌관(전문계약직 나급)의 역할 정립이 미약하여 전문위원 또는 전문위원실 인력과 협력적 업무체계가 구축되지 못하고 있고, 한편으로는 특정 의원들만에 편중되어 지원하는 문제점을 안고 있다. 따라서 이러한 문제점에 대하여 보좌관 풀제가 하나의 대안이 될 수 있다.

### ④ 보좌인턴제

실제적 효과 측면에서 유급보좌관제를 실시하는 것이 지방의회의 정책보좌 기능을 활성화하는데 가장 효과적일 것이나, 당장 시행하기 어렵다면 단기적으로 국회에서 실시하는 것과 같은 보좌인턴제를 시행하는 방법이 바람직할 것이다. 각 의원당 1인의 인턴을 배속하며, 모집, 계약, 배치는 사무처에서 일괄적으로 시행하거나, 각 의원의 추천에 의해 사무처에서 계약한 후 추천한 의원에게 배치한다. 인턴은 1년 단위로 계약하고 신분은 공무원이 아닌 민간

인 신분으로 한다.

요컨대, 본 연구에서 제시된 광역 지방의회 정책보좌기능을 활성화하기 위한 방안은 크게 세 가지이다.

첫째, 의회 사무처의 조직체계에서 정책보좌와 관련된 핵심운영부문(전문위원실, 정책연구실) 강화를 추진하여 조직의 효과성을 제고시키는 것이다.

둘째, 의회 인사권의 자율성과 독립성을 확보하여 의회 공무원이 본래적인 집행부 견제 및 통제기능을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 의회직렬 신설을 포함한 인사권 독립이 가장 바람직하지만, 지금 당장 어렵다면 임명권자의 이원화나 인사위원회 등의 절충방안도 고려해 볼 수 있다.

마지막으로 지방의원에게 보좌관을 제공하여 정책보좌기능을 양과 질에서 모두 향상시키는 것이다. 여기서는 개인보좌관제를 실시하는 것이 가장 효과적일 것이지만 사정에 따라 공동보좌관제, 보좌관 풀제 등도 고려해 볼 수 있으며, 단기적으로는 보좌인턴제 실시가 현실적 대안이 될 수 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 가기산(1999), “지방의회 사무기구 이렇게 달라져야 한다”, 「자치의정」, 지방의회발전연구원, 11/12월호.
- 강명구(1991), 외국의 지방의회 운영에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 강용기(1999), 현대지방자치론, 대영문화사.
- 강인호·최병대·문병기(2004), “지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석”, 「한국행정연구」, 제13권 1호.
- 강인호 외(2003), “지방의회 사무기구의 기능강화방안에 관한 연구”, 동계학술발표자료집.
- 강형기(2001), “정책결정자로서의 광역의회의 역할”, 「자치의정」, 1/2월호.
- 경기도의회사무처(2001), 2002년도 주요업무계획.
- 경상북도의회(2003), 의정활동보고서(제182회 임시회), 11월.
- 경상북도의회사무처(2003), 주요업무계획, 11월.
- 구승서(2003), “지방의회 자료실의 실태 분석 및 활성화 방안에 관한 연구: 광역지방의회 자료실을 중심으로”, 경기대 석사학위논문.
- 국회사무처(2001), 국회 사무처 조직의 활성화.
- 권순만·김난도(1995), “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 「한국행정학보」, 제29권 1호.
- 금창호·김병국(1994), 지방의회의 위상정립방안, 한국지방행정연구원.
- 김광수(1993), “한·미 양국의회 입법전문성 성장비교”, 「한국정치학회보」, 제27권 1호.
- 김광웅(1991), “지방의회 선거와 한국민주주의”, 「행정논총」, 서울대 행정대학

- 원, 제27권 1호.
- 김기언·박통희·정성호(1993), “경기도 의회활동에 대한 의원과 공무원의 인식 비교”, 「한국행정학보」, 제27권 4호.
- 김동훈(1993), “지방의회 사무기구의 기능수행상의 문제점과 발전방향”, 「자치행정」, 제60권.
- 김동훈(1995), 지방의회론, 박영사.
- 김동훈(1999), 지방의회론, 박영사.
- 김병국(1996), “민선단체장이후 자치단체장과 지방의회간 관계변화”, 「지방행정연구」, 제11권 1호.
- 김병섭·이창원·정진우·이수영(2001), 국회 사무처 조직의 활성화, 국회사무처.
- 김병준·김순은·소순창(1998), 최근 외국의 지방의회 운영사례: 영국과 일본을 중심으로, 한국지방행정연구원.
- 김병준(1994), 한국지방자치론, 법문사.
- 김병준(1998), “지방의회의 구성과 운영”, 「한국행정연구」, 제7권 1호.
- 김상원(2005), “지방의회 사무직원 인사권 개선방안”, 「자치의정」, 1/2월호.
- 김석진(1995), “지방의회사무처의 활성화 방안”, 「제6차 지방정책세미나 자료집」, 한양대 지방자치연구소.
- 김성호(1996), 지방의회의 효율성 제고방안, 한국지방행정연구원.
- 김순은·박영강(1993), “광역의회의 지위에 관한 연구: 광역의회간 전문성 비교를 중심으로”, 「한국행정학보」, 제27권 3호.
- 김순은(1992), “지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안: 부산직할시 광역의회에 관한 연구”, 「지방의회연구」, 제3권.
- 김순은(1994), “지방의회의 정책결정능력: 지방의회 사무처(국)의 기능과 역할에 관한 실증분석”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김순은(1994), “Los Angeles시정부의 구조적 특징”, 「지방의정」, 동의대 지

방행정연구소, 통권24호.

김순은(1995a), “지방의회 정책결정보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로”, 「한국정책학보」, 제4권 1호.

김순은(1995b), “지방자치시대의 지역정치의 과제와 발전방향: 부산광역시를 중심으로”, 21세기위원회 주최 세미나 발표논문.

김영기(1994), 지방자치론, 대영문화사.

김영평(1985), “정책결정에 대한 국회의 영향력 분석”, 「의정연구」, 제12권.

김용구(1992), “의안심의 보좌기능의 강화”, 「입법조사월보」, 제211호.

김용기(2001), 미국의 지방자치, 대영문화사.

김원모(2004), “지방의회 전문위원제도의 발전방안에 관한 연구”, 한양대 지방자치대학원 석사학위논문.

김원석(2002a), “지방의회제도에 관한 비교법적 연구: 한국의 광역의회와 미국의 주의의회제도의 비교·분석을 중심으로”, 성균관대학교 박사학위논문.

김원석(2002b), 한미지방의회제도론, 법우사.

김인식(1992), “지방의회의 의원보좌관에 대한 제안”, 「자치 통신」, 제15권.

김인철(1992), “지방자치에 대한 주민들의 정치정향과 참여형태: 지방선거 전후 서울시민의 의식 비교연구”, 「지방행정연구」, 제7권 2호.

김재훈·홍준현(2003), “사무와 재원의 적합도 제고를 통한 특별시광역시와 자치구간 자원조정에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 제15권 1호.

김종구(2001), “광역의회의원 보좌기능 강화방안”, 「자치의정」, 1/2월호.

김종순(1991), “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제25권 3호.

김종표(1984), 현대지방행정론, 일신사.

- 김진복(1994), “지방의회와 단체장간의 관계정립”, 「지방자치연구」, 제10권.
- 김호정(1994), “지방자치 실시후 지방공무원의 의식변화”, 「한국행정학보」, 제28권.
- 김홍대(1999), 지방자치입법론, 박영사.
- 내무부(1994), 외국의 지방경영사례집.
- 내무부(1996), 지방의회백서.
- 문재우(1996), “지방의회 및 지방의원의 위상강화 방안”, 「지방행정연구」, 제11권 2호.
- 박경효(1995), “지방정부의 정책전문성과 제고방안”, 「입법조사연구」, 제233호.
- 박병식·이준호(2005), “국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안: 위임자-대리인이론을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 제15권 4호.
- 박상병(1999), “국회 입법관료제 운영실태와 개선과제”, 「한세정책」, 제6권 1호.
- 박재영(1992), “지방의회의 의원보좌관에 대한 제언(반대론 2)”, 「자치통신」, 제15권.
- 박재창(1991), “지방의회의 구조적 한계와 기증적 갈등”, 「현대사회」, 제11권 1호.
- 박재창(1992), “지방의회 전문위원회 무엇이 문제인가”, 「지방자치」, 제46권.
- 박종균(2001), “지방의회의 정책입안기능 강화를 위한 방안”, 의회운영사례연구발표회 주제논문, 서울특별시의회.
- 박종주(1994), "지방의회 활동에 대한 지방공무원과 의원들의 인식성향 비교 분석: 전라북도를 중심으로", 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박종흡(1999), 의회행정론, 법문사.

- 박찬표(1997), 주요국 의회의 입법보좌기관, 「Info-Brief」, 국회도서관 입법조사분석실, 제126호.
- 박천오·박경효(2001), 한국관료제의 이해, 법문사.
- 박천오·서우선(2002), “한국 지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 관한 실증적 조사연구: 정책과정을 중심으로”, 「사회과학논총」, 명지대학교 사회과학 연구소, 제18집.
- 박천오·윤진훈(2001), “국회 위원회 공무원의 입법활동지원실태에 관한 실증적 연구: 위원회 공무원과 의원보좌진의 인식을 중심으로”, 「한국정치학회보」, 제35집 1호.
- 배철효(1997), “지방의회의 의정효율성에 관한 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 서울시정개발연구원(1994), 서울시의회의 위상정립에 관한 연구.
- 손경희(1997), 외국의 지방의회 제도, 경상북도의회.
- 손경희(2000), “지방의회의 정책주도력에 관한 연구: 경상북도의회와 대구광역시의회를 중심으로”, 동국대학교박사학위논문.
- 손진상(2003), “도의회 사무처의 효율적인 조직운영 및 인력관리방안”, 「사회과학논총」, 안동대학교 사회과학연구소, 제15집.
- 송광태(1995), “지방의회의원의 지위와 신분에 관한 실태분석: 서울시의회를 중심으로”, 「한국행정학보」, 제29권 3호.
- 송광태(2001), “지방의회 의정활동 평가의 사례분석을 통한 교육”, 「한국지방자치학회보」, 제13권 2호.
- 송의달(2000), 세계를 움직이는 미국 의회, 한울 아카데미.
- 송창석(1992), “지방의회 운영에 대한 지방의원과의 주민의 만족도 비교연구”, 「한국행정학보」, 제26권 2호.
- 신봉기(2005), “기초자치단체장 정당공천제와 단체장 후원회제의 법적 검토”,

- 지방정치제도개선을 위한 대토론회, 한국행정학회 세미나 자료집.
- 심익섭·손경희·임병연 외(2000), 성남시의회의 지역발전 기여도에 관한 연구, 성남시의회.
- 심익섭·손경희(2000), “지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할: 경상북도의회의 조례제정사례를 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제12권 3호.
- 심익섭(1995), "한국지방정치의 쟁점과 과제", 「행정논집」, 동국대 행정대학원, 제22집.
- 심익섭(1997), “기초지방의회의 의정활동 활성화 방안: 구의회를 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제12권 3호.
- 심익섭(1999), “지방의회와 지역주민”, 경상북도의회 제1회 학술세미나 논문집.
- 심익섭(2004), “지방의사의 입법과정 투입에 관한 연구”, 「지방행정연구」, 제18권 3호.
- 안병만(1999), 한국정부론, 다산출판사.
- 안성호(1993), “지방의회 사무기구의 개혁방향”, 「지방의회연구」, 제4권.
- 안윤식(1999), “지방의회 사무기구 운영의 효율화 방안”, 「자치의정」, 지방의회발전연구원, 통권 제9호.
- 엄태석(1999), “기초지방의회와 자치단체장의 관계에 있어 제도 및 운영상의 문제와 이의 발전방향에 관한 연구”, 「한세정책」, 제6권 1호.
- 예산정책국(2001), OECD 주요 국가의 예산과정과 의회의 역할, 국회사무처.
- 오을임(2001), “지방의원의 정책활동 활성화 방안”, 「한국지방자치학회보」, 제13권 4호.
- 육동일(1997), “중앙정부와 지방자치단체간의 바람직한 관계정립 방안에 관한 연구”, 「사회과학논총」, 충남대사회과학연구소, 제8권.



- 육동일(1999), “지방자치 운영성과 과제에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 제11권 4호.
- 육동일(2001), “지방의회의 전문성 확보방안 연구”, 제28차 지방자치정책세미나 주제발표 논문, 한양대학교 지방자치연구소.
- 육동일(2001), “지방의회의 전문성 확보방안연구”, 「지방자치정보」, 제130호.
- 윤성식(1997), “최근 선진국예산개혁의 교훈: 대리인이론의 관점”, 「한국행정학보」, 제31권 2호.
- 이기우(1991), 지방자치행정법, 법문사.
- 이기우(1993), “지방자치법 개정안에 대한 평가”, 「자치통신」, 제24권.
- 이기우(2000), “지방자치제도의 다양성과 통일성”, 「자치행정」, 제153권.
- 이기우(2003), “독일의 지방의회제도”, 「자치의정」, 7/8월호.
- 이달곤(2004), 지방정부론, 박영사.
- 이무식(1993), “지방의회사무조직 합리화방안에 대한 소고”, 「지방행정」, 제476권.
- 이상팔(2004), “대리인이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건”, 「지방행정연구」, 제18권 1호.
- 이세구·조임곤(2001), “교육경찰행정의 지방이양과 정부간 재정분담 방안”, 경기개발연구원 Workshop 자료.
- 이승중(1995), “광역의회의원의 역할”, 「지방행정정보」, 제48권.
- 이용호(1993), 일본 지방의회의 실태와 우리 나라 지방의회의 과제, 부산광역시.
- 이은호 외(1985), “상임위원회의 전문성”, 박동서 편, 「의회와 입법과정」, 법문사.
- 이종원(1998), 서울시의회 입법활동의 활성화 방안, 서울시정개발연구원.
- 이진상(1995), “캘리포니아 주립도서관”, 「국회도서관보」, 제32권 8호.

- 이청수(2001), “상임위원회제도의 효율적인 운영방안”, 「자치의정」, 5/6월호.
- 이청수(2002), “전국 시·도의회사무처 실태분석 및 의원보좌능력 향상을 위한 개선방안”, 「지방자치」, 통권160호.
- 이청수(2005), “지방의원 보좌기능 강화방안”, 「자치의정」, 1/2월호.
- 이현출(2004), “미국의회의 입법지원기능과 조직”, 「국회도서관보」, 제41권 4호.
- 임경호(2003), 최근 일본 지방의회의 운영사례: 광역의회편, 지방의회발전연구원.
- 임동욱·함성득(2004), 국회의원 의정활동 지원체계의 강화방안: 정책조사기능과 입법지원기능의 강화를 중심으로, 한국의회발전연구회.
- 임병연(2003), “자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 「한국경찰학회보」, 제6호.
- 임성일(1996), 영국의 지방정부, 법경사.
- 임승빈(2005), “정당공천제와 후원회제도”, 지방정치제도개선을 위한 대토론회, 한국행정학회 세미나 자료집.
- 전국시·군·자치구의회의장회(2002), 지방의회 사무처(기구)의 의정활동 지원능력 측정을 위한 모형개발에 관한 연구.
- 전국시·도지사협의회(2003), 청와대간담회 건의사항.
- 정광호·김혁·윤진효(2003), 한국과 미국의 의회보좌제도의 비교, 한국의회발전연구회.
- 정부혁신지방분권위원회(2003), 지방의정 활성화.
- 정세욱(1995), 지방행정학, 법문사.
- 정세욱(2000), 지방자치학, 박영사.
- 정윤길(1998), “지방공공서비스의 위탁계약관리과정에 관한 연구: 사회복지시설, 폐기물관리, 교통관련 서비스를 중심으로”, 동국대학교 대학원 행

- 정학 박사학위논문.
- 정인봉(2003), “지방의회 사무처의 의정보좌실태 및 개선방안에 관한 연구”,  
명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 정재길(1995), 지방의회론, 박영사.
- 정준금(1995), “기초지방의회의 의정활동 분석”, 「한국행정논집」, 제7권 2호.
- 조경호·김명수(1995), “한국기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가”,  
「한국행정학보」, 제29권 1호.
- 조영달·이승중·이기우(1995), 세계화시대의 지방자치와 지방선거, 공보처.
- 조준우(2003), “한국과 미국의 의회보좌제도의 비교: 의원 및 상임위원회 보  
좌관을 중심으로”, 고려대학교 석사논문.
- 조창현(1995), 지방자치론, 박영사.
- 주영진(2003), “국회예산정책처...이래서 설립됐다”, 「국회보」, 제444호.
- 중앙선거관리위원회(1995), 제1회 전국동시지방선거총람.
- 천덕자(1992), 미국의회의 내부조직, 동의대 지방의회 정책자료집.
- 최문용(2001), “의회사무기구 개선에 관한 연구”, 국가 전문행정연수원 고급  
간부과정 논문.
- 최문용(2002), “의회사무기구 개선에 관한 연구”, 「지방자치」, 통권160호.
- 천병호(1998), “입법보좌조직의 변화와 과제”, 「의정연구」, 제4권 2호.
- 최봉기(1994), “대구직할시의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안”, 「한  
국행정학보」, 제28권 2호.
- 최봉기(2001), “지방의원의 역할쇄신과 의회운영의 효율성 제고”, 「한국지방  
자치연구」, 제2권 1호.
- 최봉기(2002), “지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할쇄신과 자  
질함양”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 2호.
- 최인기·이봉섭(1995), 지방의회론, 법문사.

- 최흥석(2004), 의회사무처 조직 발전방향에 관한 연구, 서울시의회 정책연구위원회.
- 한국지방행정연구원(1998), 국회의원과 지방의원간의 역할분담방안에 관한 연구.
- 한원택(1998), “지방자치 발전을 위한 지방의회의 개혁방향”, 「자치의정」, 제1권 1호.
- 한원택(2002), 지방행정론, 법문사.
- 함성득·김혁·조준우(2004), “한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구”, 「국제정치논총」, 제44집 1호.
- 함성득(1996), “예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구: 미국 의회예산처와 한국 국회 법제예산실 비교”, 「행정과 정책」, 제2호.
- 황아란(1997), 외국 지방자치제도와 기관구성, 한국지방행정연구원.
- 황아란(1998), 지방자치단체의 기관구성 모형, 한국지방행정연구원.
- 황아란(2003), 지방의회 사무기구의 인사권 확대방안, 한국지방행정연구원.

## 2. 외국문헌

- Almond, G. A. and B. Powell Jr(1980), *Comparative Politics Today: A World View, 2nd edition*. Boston: Little Brown.
- Barney, Jay B. and William Hesterly(1996), “Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organizations and Economic Analysis”, in Stewart R. Cynthia Hardy & Walter R. Nord(eds.), *Handbook of Organization Studies*, SAGE Publications.
- Barron, Jaqueline(eds.)(1991), *Councillors in Crisis*. London: Macmillan.

- Bennett, R.(1993), "Local Government in Europe: Common Directions of Change", in R. Bennett(ed.), *Local Government in the New Europe*, London: Belhaven Press.
- Bowman, Ann O'M. & Kearney, Richard C.(1999), *State & Local Government*, Boston, Mass: Houghton Mifflin Company.
- Brown, O. M. and Richard C. Kerney(1996), *State and Local Government*, Boston, Mass.: Houston Mifflin Co.
- Citizens' Conference on State Legislatures(1973), *The Sometime Governments: A Critical Study of the 50 American Legislatures*, New York: Bantam Books.
- Congressional Quarterly Inc(1991), *How Congress Works*. Washington, D. C.
- CRS, CRS Annual Report Fiscal Year 2002.
- Department of Legislative Service(2001), *Constitution Of Marland With Amendments To January 1, 2001 And The Constitution Of The United States Of America*, Annapolis, MD.: Department of Legislative Services.
- Department of Legislative Services a(2000), *Department of Legislative Services(Brochure)*, Annapolis, Md.: Department of Legislative Services.
- Alan, Norton(1994), *International Handbook of Local and Regional Government*, London: Edward Elgar.
- Department of Legislative Services b(1998), *Maryland Legislator's handbook: Legislative Handbook Series Volume I*, Annapolis, Md.: Department of Legislative Services.

- Eulau, H, et al.(1959), "The role of the Representative: Some Empirical Observation on the Theory of Edmund Burke". *APSR*, 53.
- Hamm, Keith E. & Moncriff, Gary F.(1999), "Legislative Politics in the States", Virginia Gray, Russell L. Hanson & Herbert Jacob, *Politics in the American State: A Comparative Analysis*, Washington D. C. : CQ Press.
- Howe, Charles B.(1981), "The Case for the Profesional Legislator". in Robert L. Morlan. *Capital, Courthouse, and City Hall*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- ICMA(1995), *Municipal Year Book*.
- Jensen, Michael C. and William H. Meckling(1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3.
- Murie, A.(1995), "The Changing Face of Local Government in the UK", *A Paper Presented in the Seminal Preparing for the Era of Local Democracy in the Seoul*.
- Niskanen, W.(1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine/Atherton.
- Oviatt, B. M.(1988), "Agency and Transaction Cost Perspectives on the Manager-Shareholder Relationship: Incentives for Congruent Interests", *Academy of Management Review*, 13.
- Packenham, Robert A.(1970), "Legislature and Political Development". in Allan Korberg and L.D. Musolf(eds.), *Legislature in Developmental Perspective*. Durham, N. C.: Duck University Press.
- Patterson, S. C.(1976), "American State Legislatures and Public Policy".

in Herbert Jacob and K. Vines(eds.), *Politics in the American States*, Boston: Little, Brown and Co.

Rosenthal, Alan(1990), *Governors and Legislatures: Contending Powers*, Washington D. C.: CQ Press.

Saalfeld, Thomas(2000), "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight", *European Journal of Political Research*, 37.

Strøm, K.(1995), "Parliamentary Government and Legislative Organization", in H. Döring(ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press.

Whiteman, David(1995), *Communication in Congress: Members, Staff and the Search for Information*, Lawrence: University Press of Kansas.

Wolman, Harold(1995), "Local Government Institutions and Democratic Government", in David Judge, Gerry Stocker and Harold Wolman(eds.) *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publication.

<http://mlis.md.us>

서 명: 광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구

판 사 항: 1판 1책 짝음 2005년 7월

연 구 진: 심익섭(연구책임자)

이준호(공동연구원)

임병연(공동연구원)

손경희(공동연구원)

발 행 인: 서울특별시의회의장

연락사항: 서울특별시 강남구 역삼동 635-4 한국과학기술회관 303호

한국지방자치학회

Tel: 02-567-3372, Fax: 02-3453-2407

본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을  
알려드립니다.