

광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구

(요약문)

2005. 7.

서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

목 차

I . 문제제기와 연구목적	1
II . 이론적 틀	3
1. 지방정치의 맥락과 지방의회의 위상	3
2. 지방정부의 정책체제와 지방의회	3
3. 광역시 의회의 정책보좌기능 필요성	4
4. 광역시 의회의 정책보좌기능 구성요소	5
III . 국회의 정책보좌기능	7
1. 조직체계	7
2. 보좌인력 관리	8
3. 정책보좌의 전문성	8
IV . 외국 지방의회의 정책보좌기능 실태	10
1. 미국 지방의회의 정책보좌 기능	10
2. 일본의 지방의회 정책보좌 기능	11
3. 유럽국가의 지방의회 사무기구	12
1) 영 국	12
2) 독 일	13
4. 외국의 시사점	14
V . 우리나라 광역시 의회의 정책보좌기능 현황	15
1. 조직체계	15

2. 보좌인력 관리	16
3. 정책보좌의 전문성	18
VI. 광역시 의회의 정책보좌기능의 문제점 및 활성화 방안	20
1. 조직체계	20
1) 문제점	20
2) 조직체계의 기본방향	20
3) 조직개편 방안	21
2. 정책보좌 인력관리체계 확립	23
1) 문제점	23
2) 인력관리의 기본방향	23
3) 개선방안	25
3. 보좌인력의 전문성 제고	26
1) 문제점	26
2) 기본방향	27
3) 개선방안	27
VII. 결 론	32

I . 문제제기와 연구목적

□ 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.

□ 이러한 인식에서 비롯하여 참여정부는 지방활력을 통한 분권형 선진국가라는 비전 아래 지방분권 로드맵을 발표하고, 뒷받침할 제도적 장치로서 지방분권특별법을 제정하는 등 지방분권에 대한 적극적 의지를 나타내고 있다.

□ 이러한 지방분권을 가속화하고 성공적인 정착을 이루기 위해서는 지금보다 자치역량을 한층 더 강화해야만 하며, 이를 위해 지방의회의 역할·기능도 새롭게 정립되어야 하고 지역사회 발전의 중추적 기관으로서 전문성이 제고되어야 한다.

□ 그동안 지방의원은 부여된 역할을 충실히 수행하기 위하여 개인의 역량을 제고하는 동시에 제도적 기반을 확충하기 위하여 다양한 노력을 경주해왔으나, 반면에 전문성 부족과 자გი지역 중심적 의정활동 등과 같은 문제점이 노출되고 있다.

□ 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.

□ 정책과정에서 지방의회의 정책능력은 의원들의 자질과도 관계가 있지만, 실제에 있어서는 지방의회가 심의하는 사항이 점차 전문성과 기술성을 띠고 있는 현실에서 전문지식을 보유한 의원의 충원을 기대하기에는 많은 무리가 따른다는 한계가 있다.

□ 따라서 지방의회의 역할을 적절히 수행하기 위해서는 지방의회의 정책활동에 필요한 전문지식과 정책정보를 지원해 줄 수 있는 지방의회 정책보좌기능이 강화될 필요가 있는 것이다.

□ 이러한 맥락에서 본 연구에서는 광역 지방의회의 전문성 향상과 정책능력을 제고를 위하여 서울시를 중심으로 광역 지방의회의 정책보좌기능 활성화 방안을 모색하고자 하며, 실제적인 정책대안이 될 수 있도록 우선 기본방향을 정립한 후 구체적이고 세부적인 대안을 제시하고자 한다.

□ 구체적으로 사무처 조직체계는 의회사무처의 조직체계에 대하여, 보좌인력관리에는 지방의회의 인사권에 관해, 보좌인력의 전문성은 유급보좌관계도에 초점을 두고 분석한다.

Ⅱ. 이론적 틀

1. 지방정치의 맥락과 지방의회의 위상

□ 지방의회는 지방의 대표들로 구성되는 합의제 정책결정기구로서 지방 자치의 핵심기관으로서 지역 내에서 발생하는 문제를 권위적으로 결정하는 의사결정의 중심에 위치하고 있다.

□ 따라서 지방정치에서 지방의회의 위상은 단순한 집행기구와의 관계에서가 아니라 민주주의 체제라는 보다 넓은 틀 안에서 이해되어야 한다.

□ 지방의회의 역할로서 정책입안 및 결정은 의회의 본래적 역할이며 집행부는 이를 토대로 지방의회가 제시한 지방행정의 기본방향에 입각하여 세부 시행계획을 수립·집행하는 것이 기본적인 역할이라고 할 수 있다.

□ 다음으로는 집행부에 대한 견제 및 협조의 역할이다. 우리나라의 지방 정부는 기본적으로 의회와 집행부간의 기관대립주의를 채택함으로써 양자간의 견제를 통한 지방행정의 종합적 효율화를 도모하고 있다.

□ 또한 지역발전의 촉진자로서의 역할과 적극적 여론수렴 및 홍보자로서의 역할이 있다.

2. 지방정부의 정책체제와 지방의회

□ 지방정부의 권력구조는 제도적으로 지방정부가 어떤 형태를 취하고 있느냐 하는 기관구성과 가장 관련이 깊다.

□ 기관통합형은 권력통합주의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의사결정 기능과 집행기능 모두를 지방의회에 귀속시키는 형태이다.

□ 기관대립형은 권력분립의 원칙에 따라 지방자치단체의 정책결정기능을 담당하는 지방의회와 집행기능을 담당하는 자치단체의 장을 각각 분립시킴으로써 상호 견제와 균형의 논리에 입각하여 기관을 구성하고 운영하는 형태이다.

□ 우리나라는 지방자치단체장과 지방의회 의원을 모두 주민들의 직접선거에 의하여 선출하는 소위 이원적 대표민주제를 취하고 있다. 그러나 단체장이 갖는 의회소집권과 조례안·예산안제출권, 직원인사권, 재의요구권 등을 고려할 때 우리는 실제적으로 강수장제를 채택하고 있다고 할 수 있다.

□ 따라서 한국의 경우 의회에 비하여 단체장의 영향력 정도는 어떤 개인이나 집단보다 클 뿐만 아니라 매우 강하게 나타나고 있고, 단체장의 권력이 강할수록 상대적으로 이를 견제하여야 하는 지방의회의 영향력은 적을 수밖에 없다.

3. 광역시 의회의 정책보좌기능 필요성

□ 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.

□ 따라서 주민을 대표하여 지방정책을 결정하는 지방의회는 집행을 담당하는 집행부의 행위에 대해 법적 권한을 갖는 권위적 관계이며, 이러한 관점

에서 지방의회는 지방정책에 대한 위임자이고 집행부는 대리인인 것이다.

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

□ 따라서 의회의 정책보좌직원은 전문지식의 제공, 정보의 산출 등을 통해서 의회의 독자적이고도 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 능력을 신장시킬 수 있다.

□ 이 같은 맥락에서 볼 때, 지방의회의 정책보좌기능은 정보의 비대칭성을 완화시키는 것이 주요 역할이 된다. 이를 위해서는 정보수집·분석·평가에서 고도의 전문성이 요구된다. 왜냐하면, 복잡·다양화되고 있는 집행부의 정책추진에 대한 성과모니터링을 위해서는 전문성이 뒤따르지 않고서는 어려운 일이기 때문이다.

4. 광역시 의회의 정책보좌기능 구성요소

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

□ 정책보좌기능은 지방의회나 지방의원이 담당하는 정책적 역할을 지원할 수 있는 적정 인력이 배치됨으로써 가능한 것이다. 따라서 지방의회 정책적 역할과 상응하는 인력구성과 인사관리방식이 마련되어 있는가는 중요한 요

소가 된다.

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

Ⅲ. 국회의 정책보좌기능

□ 국민 또는 주민의 대표기관으로서 정책결정기관인 의회가 집행기관과 견제와 균형의 매커니즘을 주요 작동 원리로 한다는 점에서 지방의회와 행정부의 관계는 국회와 행정부관계와 일맥상통한다는 것이다.

1. 조직체계

□ 입법관료제는 본래 국회의 기능수행을 직·간접적으로 뒷받침하고 의원의 의정활동을 보좌하기 위해 존재하는 기관과 그 구성원들을 포함하는 포괄적인 개념이지만, 그 실체는 구성원인 입법관료들이다.

□ 한국의 경우 국회지원조직으로는 국회사무처, 국회예산정책처, 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, 의원외교활동지원, 의회홍보, 시설관리 등을 가리킨다. 입법활동 지원은 위원회 활동보좌와 국정감사·조사활동보좌 및 의원 개인 차원의 활동보좌로 나눌 수 있다.

□ 한국 입법관료들이 수행하는 이 두 가지 기능 가운데 국회 본연의 기능과 보다 밀접한 연관성을 지니는 것은 입법활동지원 기능이다. 입법관료들 중 국회의 입법활동을 보다 전문적이고 체계적으로 지원하는 공무원은 총 321명이며 대부분 국회사무처 소속의 법제실, 국회예산정책처, 각 위원회, 국

회도서관 소속의 입법정보지원과 등에 집중되어 있다.

□ 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.

2. 보좌인력 관리

□ 그동안 보좌진의 양적 증가가 지속적으로 이루어 졌으나, 아직 의원 개인당 지원 인력은 의원 보좌관 약 6명, 상임위원회 보좌관 약 0.25명, 교섭단체 정책연구위원 약 0.3명, 그리고 국회예산정책처 약 0.3 명 등 1인당 평균적으로 약 6-7명 정도의 보조를 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.

3. 정책보좌의 전문성

□ 국회의원 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.

□ 위원회 보좌관들의 경우 신분이 보장되는 일반직 공무원들이므로 직급이 올라갈수록 근무연한이 긴 것으로 나타났다. 그러나 순환보직에 따라 동일 위원회 내의 승진이나 장기적인 근무의 사례는 제도적으로 발생하기 어렵게 되어 있다.

IV. 외국 지방의회의 정책보좌기능 실태

1. 미국 지방의회의 정책보좌 기능

□ 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.

□ 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 이와 같은 형태의 지방정부 의회는 집행기관을 견제하는 기능이 필수적이기 때문에 의회사무기구와 보좌관계가 시행되고 있다.

□ 전업직 의회로 구분되는 주의회는 캘리포니아 주, 뉴욕 주, 펜실베이니아 주를 비롯하여 9개 주가 있다.

□ 사무국 직원의 임명은 의회의 단독결정이 많으나, 집행부의 겸임과 법원직원이 의회의 업무를 담당하는 등 다양하다.

□ 카운티의회의 보조기관으로는 의회 사무처와 의원 보좌관이 있다. 의회 사무처(Clerk/Manager/Administrator Office)는 의회의 회의록, 의사일정을 전담하는 기구로 대부분의 지방정부는 Clerk Office가 있거나 아니면 Manager/Administrator Office가 기능을 대신하고 있다.

□ 기관대립형 구조인 의회-시장형 기관구조를 가지고 있는 지방의회 사무기구의 인사권은 의회 또는 의장이 지닌다. 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.

2. 일본의 지방의회 정책보좌 기능

□ 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.

□ 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.

□ 일본의 지방의원은 명예직과 전업직의 중간형태의 지위에서 월정액의 보수를 받고 있어 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있어 별도로 의회 차원에서의 보좌기능이 주어지지 않고 있다. 이에 따라 의원들은 의회활동의 전문성과 정책기능의 강화를 위하여 개인적으로 보좌관을 채용하여 활용하기도 한다.

□ 일본의 지방의회 사무기구에는 지방자치법 제138조에 의거 의원의 조사 및 연구에 이바지하기 위하여 자료실을 설치하고, 관보, 공보 및 간행물을 보관하고 있다.

□ 지방의회 사무기구의 배치와 구성권한은 의장에게 주어져 있으며, 의회 의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사한다. 그리고 이들 의회 사무직원은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. 이는 기관 대립형 기관구성의 상호 견제와 균형의 원칙에 따라 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있다는 점에서 집행기관에 대하여 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하는 의미를 지닌다.

□ 일본의 지방의회 지원조직을 종합해 보면 개별적인 지원기능이 아니라 의회 사무국 차원의 조직적 차원의 지원이 이루어진다. 다만 의원 개인이 정책보좌인력을 채용하여 활용하는 경우가 있다.

□ 한편 정당 차원에서 지방의원을 지원하기 위한 전문인력을 제공하여 줌으로서 개인보좌관 형태의 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다.

3. 유럽국가의 지방의회 사무기구

1) 영 국

□ 의원수가 적고 전문적인 일부 미국의 경우 사무기구도 조직되어 있고 보좌관제도 채택하고 있지만, 의원수가 많고 명예직을 표방하는 유럽국가는 사무기구의 존재도 미약한 것으로 나타나고 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.

□ 지방의회의 능력 제고를 위하여 상임위원회에 외부 위촉위원을 참여시키는 제도를 채택하고 있다. 그러나 최근에는 지방의원의 수를 줄이고 상근 유급직으로 전환하여 지방의원의 전문성을 제고시키려는 움직임이 일고 있으며, 외부 전문인력을 위촉하여 상임위원회의 활동에 참여토록 하고 있다.

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 지방의회는 지방의회에 모든 결정권이 집중되어 있고 입법기관으로서의 기능을 하지만 행정업무도 수행한다. 이점에서 지방의회는 국회와 같은 입법기관은 아니고 행정기관의 일부로 보는 것이 일반적이다.

□ 지방의회에는 독자적인 사무국을 두고 있다. 대도시의 경우에는 담당관과 다양한 분야의 전문가를 의정활동 보좌인력으로 전문가 그룹을 두고 있다. 그러나 일부 지방의회는 의결기관임과 동시에 집행기관을 겸하고 있으므로 의회 의장은 집행기관의 장이 됨과 동시에 자치단체를 대표하여 지방의 고유사무와 국가의 위임사무로 처리하는 권한을 갖는다. 따라서 기관통합형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회 사무기구의 비중이 크지 않을 수밖에 없

다.

4. 외국의 시사점

□ 이상과 같이 외국 지방의회의 정책보좌기능 고찰을 통하여 나타난 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 매우 다양한 형태의 보좌인력이 존재한다는 것이다.

둘째, 많은 국가에서 의회 사무기구 인력의 인사권을 지방의회의 장에게 주거나, 다양한 채용방법을 적용하고 있다는 것이다.

셋째, 비상근 전문인력의 활용이 다양하게 이루어지고 있다는 것이다.

넷째, 의회도서관을 이용한 정책보좌기능이 활성화 되어 있다는 것이다.

V. 우리나라 광역시 의회의 정책보좌기능 현황

1. 조직체계

□ 우리나라의 지방자치제도는 지방의회와 집행기관간의 견제와 균형을 도모하도록 하는 기관대립형 체제를 채택하고 있으며, 이에 따라 지방의회는 그 사무를 전담하는 기구를 두고 있다.

□ 이러한 필요에 의하여 「지방자치법」 제 82조는 “시·도의회는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둘 수 있다”고 규정하고 있다.

□ 「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.

□ 서울시의 경우는 사무처장 하에 공보실, 의정담당관, 의사담당관, 정책연구실, 전문위원으로 구성되어 있으며, 경기도 의회 사무처는 총무담당관실, 의정담당관실, 입법정책담당관실과 전문위원으로 구성되어 있고, 부산시 의회 사무처는 총무담당관, 의사담당관, 전문위원으로 구성되어 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 포

함된다. 정책분석 조직에는 정책연구실과 전문 위원실이 포함된다.

□ 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.

□ 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.

2. 보좌인력 관리

□ 지방의회 인력관리에서의 가장 큰 문제점은 전문성의 결여와 지방의회 인력에 대한 인사권이 지방자치단체의 장에게 있다는 점이다.

□ 지방의회의 사무기구에 근무하게 될 직원에 대한 임명권자는 지방자치단체의 장으로 되어 있다. 다만 지방자치단체의 장은 사무직원을 임명함에 있어서 지방의회의 의장의 추천을 받아 임명하도록 규정하고 있다.

□ 본래 의회와 집행기관과의 기관대립형 구조 하에서는 상호지원보다는 견제·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.

□ 각 시도의회별 의원정수와 사무처 정원 및 의원 1인당 직원수는 의원 1인당 직원수는 최소 1.32인(경기)에서 최대 2.68인(광주, 대전)이고 평균 1.8명이다.

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

□ 한편, 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.

3. 정책보좌의 전문성

□ 위원회 중심적인 체제에서 집행기관을 견제·감시하고 대안을 제시하는 의원들의 의정활동을 실질적으로 지원하고 보좌하는 역할은 전문위원실이 주로 맡아왔다고 할 수 있다. 따라서 실·담당관의 사무는 통합성이 요구되고 일반 행정적 성격이 강한 반면, 각 상임위원회 전문위원 직무는 소관분야별로 분화성과 전문성이 요구된다고 할 수 있다.

□ 지방의회의 전문 위원은 광역의회의 경우 상임위원회별로 1명씩 배치되어 있어 의사절차상 위원회에 상정되는 모든 안건은 전문위원회의 검토보고를 필요요건으로 규정하고 있다.

□ 따라서 전문위원은 조례안, 예산 및 결산안, 청원, 의견제시의 건에 대하여 검토·보고에 따른 전문지식을 갖고 있어야하며 소관 집행기관의 업무보고, 행정사무감사 및 조사등과 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

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

□ 한편, 서울시 의회의 정책연구실의 경우 정책 및 사업 분석·평가, 예산·결산 및 재정정책분석, 의원 또는 위원회가 요청한 조례안의 입안 검토, 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항까지 담당하고 있다.

□ 현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권자(제83조 제2항)와 직무상의

명령권자가 상이함으로 인하여 순환근무의 일환으로 의회에서 근무하고 있다.

□ 의회사무처 직원들은 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

□ 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.

□ 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

□ 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.

□ 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.

□ 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

(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 활

용하여 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.

(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 서울시 의회에서도 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.

(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.

2. 정책보좌 인력관리체계 확립

1) 문제점

□ 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.

□ 인사권이 독립되지 못함으로써 지휘·감독권 이원화에 따른 문제점을 가지고 있다.

2) 인력관리의 기본방향

□ 서울시의 경우 각 전문위원실마다 박사급 계약직 입법보좌관을 1-2명

씩 배치하고 있으나, 다른 시도에서는 전문위원실이 매우 취약한 상태이다. 지방의회 입법보좌기관의 기능을 강화하려면 우선 현재 각 단위 의회간의 정원 기준을 균형 있게 조정하고, 입법보좌직원의 비중을 높이며, 부족한 인원을 신속히 보강해야 한다.

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

□ 지방의회 사무기구의 인사권의 독립은 장·단기적 관점에서 접근할 수 있다. 단기적으로는 현재와 같이 집행부 공무원을 순환보직차원에서 임용하는 시스템을 유지하는 방법이다.

□ 그리고, 지방의회의장에게 주어진 추천권이 사무직원의 임명은 물론 해임에도 실질적인 영향력을 미칠 수 있도록 하는 보완적 장치가 요청된다.

□ 다음으로는 지방자치법의 개정의 통하여 일본과 같이 지방의회사무직원의 임면권을 지방의회의장에게 귀속시키는 방안을 생각할 수 있다.

□ 장기적으로는 의회직을 신설하여 운영하는 것이 가장 확실한 대안이라고 여겨진다.

□ 인사권 독립에 관련된 예산은 기존에 집행기관에서 지방의회 사무직원의 인사와 관련하여 지출했던 재원을 증감없이 지방의회에 이전해야 한다는 것이다.

3) 개선방안

(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 지방의회 의장이 의회사무직원을 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.

□ 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

□ 보좌관제도가 없는 지방의원의 전문성은 전적으로 전문위원실의 보좌기능의 질과 양에 따라 좌우되게 된다. 그러나 아직까지 전문위원의 정책보좌기능에 대한 평가는 대체로 낮은 수준이다.

□ 의회사무처 직원들은 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. 따라서 지속적 또는 장기적으로 정책보좌를 할 직위와 인력이 필요하다.

2) 기본방향

□ 지방의회의 의정활동을 강화시키기 위해서는 현행의 전문위원제도를 보다 강화시킬 필요가 있다.

□ 의회직을 신설할 경우 지방의회 전문위원의 자격요건과 임용기준을 함께 제정하는 방안도 고려할 수 있다.

□ 유급보좌관제의 긍정적 측면으로는 지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원인력이지만, 결과적으로는 의회의 기능을 강화시켜 지역발전에 기여할 수 있도록 하는 수단이 된다는 것이다.

□ 입법보좌관등 의원 보좌인력의 채용과 더불어 필요한 이러한 재원을 확보하기 위한 방안으로는 첫째는 추가예산을 배정하는 방안이 있고, 두 번째의 안은 의원후원회제도를 도입하는 방안이다.

3) 개선방안

(1) 제 1 안 : 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원활용

□ 현재 서울과 몇몇 광역의회를 제외하고는 집행부 공무원이 순환보직으

로 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.

□ 지방자치법 제32조에 새로운 항을 신설하여 정책보좌관직을 규정한다.

□ 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.

[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 문제점을 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.

[2-4] 보좌인턴제

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 법

령의 제한이 적고, 내·외부의 반대가 적어 시행이 용이할 수 있다.

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

VII. 결 론

□ 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 자გი지역 중심적 의정활동 등과 같은 문제점이 노출되고 있다. 이러한 지방의회의 현실이 지방자치 정착의 걸림돌 중 하나인 것이다.

□ 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 것이다.

□ 본 연구에서 제시된 광역 지방의회 정책보좌기능을 활성화하기 위한 방안은 크게 세가지이다.

□ 첫째, 의회 사무처의 조직체계 강화를 추진하여 조직의 효과성을 제고시키는 것이다.

□ 둘째, 의회 인사권의 자율성과 독립성을 확보하여 의회 공무원이 본래적인 집행부 견제 및 통제기능을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

□ 마지막으로 지방의원에게 보좌관을 제공하여 정책보좌기능을 양과 질에서 모두 향상시키는 것이다. 이를 위하여 다양한 보좌관제를 고려해 볼 수 있을 것이다.