

지방의회 의정지원제도 개선 방안 :

서울시의회 의정발전지원센터의 설치 및 운영을 중심으로

배귀희 (송실대학교)

I. 서론

1991년 지방의회의 출범으로 지방자치가 부활한 지 20년이 지났으며, 1995년 지방자치단체장 민선으로 기관대립형의 지방자치가 구축된 지 17년이 지나고 있다. 지방행정에 대한 지방의회의 체계적인 견제와 감시, 풍부한 지역정책 개발 등을 통해 양 기관의 발전적 경쟁관계 정립을 추구하는 기관대립형에서 지방자치 성공의 핵심요소는 지방의회가 본연의 역할과 기능을 추구할 수 있는 기반의 구축이라고 할 수 있다.

지방자치 부활 이후 지방행정 환경은 보다 전문화·복잡화되어 가고 있으며, 지속적인 지방분권의 추진은 완벽하지는 않지만 지방사무의 증가 및 지방권한의 확대에 이어졌다. 일례로 지방분권 촉진에 관한 특별법 제10조에 의해 지난 2000년 이후 총 3,073건의 중앙사무에 대한 지방이양이 확정됐으며 이 중에서 1,816건이 이양 완료되고 1,257건이 추진 중에 있다(2012년 6월 현재 기준). 그러나 지방분권의 성과 대부분은 단체장의 권력집중 심화로 귀결되었고, 우리 지방자치의 현실은 ‘제왕적 단체장’ 혹은 ‘단체장 독주체제’라는 비판으로부터 자유롭지 못한 상황이다. 헌법과 지방자치법이 보장하고 있는 기관대립형의 지방자치가 현실에서 제대로 작동하지 못하고 있는 것이다.

다른 한편으로 지방의정 환경의 변화와 더불어 최근 지방의회에 진출한 지방의원들의 보다 적극적인 의정활동 수행으로 지방의회 및 지방의원의 의정업무가 양적·질적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 일례로 서울시의회의 조례 제안 현황을 살펴보면, 제8대 의회 출범 이후 2년이 지난 현재 총 579건의 조례안이 제안되어 과거에 비해 기하급수적으로 증가하고 있다. 특히 의회(지방의원 및 위원회)가 발의한 조례안이 전체의 60에 육박하여 제6대 의회의 16.6%, 제7대 의회의 44.7%에 비해 집행부 제출 조례안을 압도하고 있는 실정이다. 여기에 승인, 청원, 의견청취 등의 안건까지 포함하면 의원 1인당 연평균 450건에 해당하는 안건을 심사하고 처리해야 하며, 서울시의 예산규모 또한 서울시 본청과 교육청 등을 포함하면 약 31조(국가 전체 예산의 10%에 해당)에 달하여 의원 1인당 약 2,800억 원을 심의하고 결산을 검사해야 한다. 특히 서울시의 경우는 서울시의회와 의원들이 수행하는 의정업무의 양적 증가와 함께 이러한 안건·예산·행정사무 등이 포괄하는 내용 자체가 광범위하고 다양한 이해관계자들의 참여로 복잡하여 전문적인 지식과 체계적인 조사·분석이 요구된다.

그럼에도 불구하고 서울시의회·의원을 포함한 지방의원의 권한과 인적·물적 지원은 획기적으로 개선되지 않고 있다. 예를 들면, 1인당 약 9만 명의 시민을 대표하는 서울시의원에 비해 1인당 약 17만 명의 국민을 대표하는 국회의 경우에는 국회사무처(3,094명), 국회도서관(281

명), 예산정책처(96명), 입법조사처(65명) 등의 조직보좌와 더불어 1인당 11명의 개인보좌인력(인턴 2명 포함)을 두어 국회의원의 의정활동을 체계적으로 지원하고 있다. 서울시의회의 경우, 정책의회로서의 전문성 제고를 위해 지난 2011년 조직개편을 통해 입법담당관과 예산정책담당관을 신설하는 등 의회사무처 소속의 보좌기구를 확대했으나, 서울시의회와 의원들의 정책역량을 강화하기에는 아직도 부족한 실정이다.

결과적으로 기관대립형의 지방자치 제도 하에서 지방의회가 수행해야 할 역할과 기능은 빠르게 확대되고 있음에도 불구하고 이를 체계적으로 뒷받침할 수 있는 지방의회의 인프라 구축은 별다른 진전을 보이고 있지 못하는 상황이다.

기관대립형 지방자치 제도 하에서 단체장의 권한이 증대되고 집행부의 사무가 확대된 만큼 지방의회도 제대로 일할 수 있는 기반이 마련되어야 한다는 맥락에서 학계와 실무계 등에서 제기된 기존의 주된 접근방법은 정책보좌의 확대였다. 즉 한 축으로는 조직보좌로서 의회사무처 정책관련 조직과 인력의 확대 및 인사권 독립이 다른 한 축에서는 개인보좌로서 의원보좌관 제도의 도입 등이 제시되어 왔다. 지방의회 기반 강화를 위한 보좌의 확대는 상대적으로 짧은 기간 내에 지방의회의 정책적 역량을 강화할 수 있는 유용한 방안이기는 하나, 현실적인 법·제도의 제약과 여론 및 언론의 반대 등으로 인해 별 다른 진전을 이루고 있지 못한 실정이다.

이런 상황에서 본 연구는 기존의 지방의회 개인보좌와 정책보좌 확대와는 다른 시각에서 지방의회 기반 강화를 위한 새로운 접근방법을 제시하고자 한다. 보다 근본적인 시각에서 지방의회 의정활동의 기반을 강화하기 위해 지방의회 관련 인프라 강화 특히 인적 인프라의 강화 즉, 관련 전문 인력의 양성을 추진하고, 그 과정에서 지방의회와 지방의원의 의정활동 전문성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 지금까지 지방행정과 관련된 학계의 연구와 인재 양성 등은 대학 등의 정규과정을 통해 활발하게 진행되고 있으나, 지방의회 의정활동과 관련된 학계의 연구는 상대적으로 미흡하고 지방의정 전문 인력 양성은 전무한 현실에서 이의 필요성을 가장 절감하고 있으면서 동시에 지방의회 의정활동을 선도하고 있는 서울시의회에서 이를 주도적으로 추진하는 것이 필요하다고 판단된다. 현재로서는 이를 추진할 수 있는 인적·물적 자원이 가장 풍부하고 지방의정활동의 영역 또한 가장 광범위한 서울에서 이를 시작함으로써 향후 보다 안정적인 틀을 갖춘 상태에서 사업의 확장이 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이기 때문이다.

본 연구의 목적은 기관대립형 지방자치 제도 하에서 지방의회가 본연의 역할과 기능을 수행할 수 있도록 지방의회 의정활동의 인프라를 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 다시 말하면 지방의정활동과 관련된 이론적·실무적 교육과 관련 연구 및 정책개발, 나아가 지방의회·의원에 대한 연찬의 설계·지원 등을 통해 지방의정활동 관련 전문 인력을 양성하고 그 과정에서 현재 지방의회 및 지방의원의 전문성과 정책역량의 제고를 도모할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

II. 이론적 배경

1. 지방의회 발전에 대한 기존의 접근방법

그동안 지방의회가 부정적인 평가를 받아온 이유 중의 하나는 지방의원의 전문성부족과 정책인력의 부족에 따른 의정지원체계의 미흡에서 비롯된 것이다(지방자치학회, 2007; 서울특별시의회, 2009). 사실, 지방의원 개개인의 전문성부족과 제도적으로 지방의원에 대한 의정활동보좌기능의 미비는 지방의회의 성공적 수행을 가로막는 장애요인으로 간주되고 있다. 따라서 지방의회 의정활동의 전문성 확보가 무엇보다 중요하게 대두되고 있는 상황이다(최진혁, 2011: 289-290). 지방의회 의정과 관련된 선행연구들은 지방의회가 재구성된 이후 2대 지방의회 구성 때부터 간간히 지적되어 오다가 지방의회 출범 10주년을 계기로 자성의 목소리와 함께 지방의회의 활성화에 연구의 관심을 드러내기 시작하였고, 15주년 즈음에 논의를 확대해 온 것을 볼 수 있다. 지방의회의 활성화를 위한 방안으로 지방의회 및 지방의원의 전문성 제고에 관한 논의가 다수 이루어지는 방식이다.

먼저, 전문성 부족을 의원 개개인의 문제에서 출발하는 연구가 존재한다(송광태, 1999; 최병대·송광태, 1995; 김병국, 1996; 한국지방행정연구원, 1996; 김순은, 2001; 송광태, 2001; 최봉기, 2002; 김진복, 2003). 김순은(2001)은 지방의원 개개인의 전문성 부족을 직무와 관련된 전문성 부족, 역할전문성 부족으로 나누어 설명하면서 결국 의원들의 연구자세 부족이 지방의회 전문성 부족의 원인이 됨을 주장하였다. 비슷한 맥락의 연구 또한 다수 존재한다(송광태, 1999; 최병대·송광태, 1995; 김병국, 1996; 한국지방행정연구원, 1996). 보다 구체화하여 어떤 영역에서 전문성이 떨어지는지에 관해, 의정활동 수행과정에서 지적하기도 하는데 지방의회의 조례제정, 행정사무감사 및 조사, 예산심의와 결산승인, 대 집행부질문 등에서 의원 개인적 차원에서의 전문성 부족을 지적한 연구 또한 다수 존재한다(김순은, 2001 송광태, 2001; 최봉기, 2002; 김진복, 2003). 전문성 논의를 상임위원회와 관련하여 살펴본 연구도 존재한다(최병대·송광태, 1995; 김영하, 2009). 상임위원회와 관련하여 보면 대체적으로 지방의원의 인적 전문성을 교육 정도, 교육의 내용, 사회적 경험이나 경력을 평가도구로 하여 위원들의 '전공부합'과 '상임위부합'의 비율을 측정하여 이 비율이 크게 낮은 것으로 조사하고 있다(최병대·송광태, 1995). 또한 유급직으로의 전환에 따른 효과분석으로 의원들의 인적 전문성이 각 소속 상임위원별로 그 직무전문성에 부합되고 있는가를 분석하여 위원 배정적합비율을 제시하기도 하였다(김영하, 2009).

이와 달리, 개인적 차원외에 정책보좌 제도와 관련해서 논의한 연구도 존재한다(최진혁, 2011). 최진혁(2011)은 지방의원이 의원으로서의 역할을 어느 정도 적극적으로 수행하는가와 관련된 것으로 개개인의 전문성차원(개인적 차원)과 의원들의 의정활동과 정책활동을 보좌하는 의정보좌제도 차원(제도적 차원)으로 구분하였다.

이렇듯 기존문헌은 의회차원이든 의원 개개인차원이든 전문성 부족이 지방의회의 정책활동을 저해하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 점을 감안하여 다수의 연구자는 전문성 확보방안으로 다양한 안을 제시하고 있다(진세혁·임병연, 2005; 김찬동, 2008; 최병대 외, 2009; 이정

훈·김진윤, 2010; 조석주·박기관, 2010; 권영주, 2011; 이정진·하혜영, 2011).

진세혁·임병연(2005)은 외국 지방의회의 정책보좌기능을 살펴보고 한국 지방의회에 주는 시사점을 도출하는 것으로, 의원개인별 보좌관제도 도입, 다양한 보좌인력 필요, 사무기구 인력의 인사권을 지방의회의 장에게 부여, 사무직원에게 다양한 채용방법을 적용하는 것, 비상근전문인력의 활용을 제시한 바 있다. 김찬동(2008)은 지방의회의 전문성의 관점에 초점을 맞추어 뉴욕시의회, 베를린광역시의회, 서울시의회를 차례로 분석하여 지방의회의원의 정책활동지원을 위한 방안을 제시한 바 있다. 연구자는 정책역량제고를 위해 지방자치법의 경직성을 지적하고 법제도적인 근거를 마련해야 할 것을 주장하고, 지역사회의 인재개발관점에서 지방의회보좌인력 강화가 필요함을 역설하고 있다. 그러나 구체적인 안이라기 보다는 정책적 제언의 정도에 머물고 있다는 측면이 존재한다.

최병대 외(2009)는 경기도의회 정책보좌기능 개선방안에 관한 연구에서 의원정책보좌관제도의 도입, 경기 의정 인턴제 도입, 입법정책지원 조직의 개편, 의원의 입법정책활동 지원, 전문교육연수 프로그램의 확대, 지역사회의 협력적 네트워크 강화를 제시하였고, 박영강(2010)은 자치입법권의 강화, 지방의회 심의의결권의 확대, 지방의회 서류제출 요구권의 강화, 지방의회 지원과 책임성의 강화, 지방의원 보좌인턴제의 도입, 연구실 기능의 강화 등을 제시하였다. 조석주·박기관(2010)의 지방의회의 정책기능 및 전문성 강화가 요청되는 현실적 관점에서 지방의원 보좌기능에 대한 기존 제도의 실태와 문제점을 분석하고, 개선점과 보좌기능을 활성화할 수 있는 구체적 대안 및 적용가능성을 검토한 바 있다. 연구진은 지방의원의 전문성과 역량제고를 위해 세가지를 제시한 바 있다. 첫째, 보좌인턴제를 시범 실시한 후, 유급보좌관제도를 확대하여 운영하는 방안, 둘째, 지방재정의 부담을 고려하여 유형별로 몇 개 의회의 경우 공동보좌관제도를 시범적으로 실시한 후, 의원 2-3인당 1명의 보좌관을 두어 시행해 본 후 그 효과에 따라 확대 시행하는 것, 셋째, 지방자치단체의 규모에 따른 차등적 및 단계적 실시를 검토해 볼 필요가 있다는 점이다. 그러나 법제도적으로 가능한지, 보좌관수는 적정한지 등 체계적이고 논리적인과정이 없이 제안된 측면이 존재한다.

이정훈·김진윤(2010)은 해당 지방의원의 전문성과 유관 상임위원회를 잘 결합하는 것, 지방의원들에게 의정활동을 지원할 수 있는 정책지원인력을 보강하는 것을 제시한 바 있다. 권영주(2011)는 지방의회의 전문성을 인사권 독립에 초점을 맞추어 사무기구의 인사권 독립을 중심으로 연구하였었다. 그는 사무기구의 인사권 독립을 위한 대안으로 제1안 의회직렬안, 제2안 행정직으로 하되 인사권은 의회의장이 갖는 안, 제3안 인사권의 이원화, 제4안 행정직으로 하되 단체장이 인사권을 갖는 안 중, 제1안인 의회직렬안이 가장 타당하다고 결론내린바 있다.

이정진·하혜영(2011)의 이슈페이퍼에서는 경기도와 서울시의회의 정책보좌현황을 살펴보고, 정책보좌기능 강화를 위한 논의를 통해, 의회의 독립성확보와 전문성 강화를 제시하였다. 이에 대한 대안으로 전자를 위해서는 지방의회 사무처 직원의 인사권을 지방의회에 귀속시켜야 한다고 주장하고, 의회직 신설, 전문지식을 갖춘 별정직 공무원 확대, 전문위원 인사권 독립 등을 제시하였고, 후자에 대해서는 유급보좌관제도 도입을 주장하였다.

이상과 같이, 기존 연구는 지방의회의 의회제도 발전을 위해서는 의원개개인 혹은, 의회전체의 전문성 제고가 필요함을 주장하고 있어, 이에 대한 다양한 대안을 제시하고 있음을 알 수 있다.

연구자들이 제시한 구체적 대안들을 종합해보면 지방자치법을 개정하는 것, 기존의 사무처와 전문위원제도를 통한 조직보좌 외에 개인보좌제도를 두자는 것, 사무처 직원의 독립성과 자율성을 제고하기 위해 인사권을 지방의회에 부여하자는 것, 의회직렬을 만들자는 것, 전문지식을 갖춘 별정직 공무원을 확대하자는 것 등을 들 수 있을 것이다.

물론, 대부분의 연구자들이 제시하고 있는 의정지원 제고를 위한 기존 접근방법은 의회발전을 위해 전문성 제고는 반드시 필요하다는 전제하에 이루어진 것으로, 제시한 방안 각각은 지방의회 발전을 위해 개별적으로 검토해 볼만하다는 점이다. 그러나 기존 프레임이 갖고 있는 한계는 지방자치법을 개정하자는 것, 인사권을 지방의회에 부여하자는 것, 의회직렬을 만들자는 것, 별정직 공무원을 확대하자는 것 등으로 대부분의 안이 지방자치법 등 관련 법령을 개정하고, 상위기관의 승인 또는 허가를 얻어야 가능한 대안이라는 것이다. 즉, 지방자치단체 수준 더욱 더 구체적으로 말하자면 지방의회 수준에서는 선택하고 결정할 수 없는 대안이라는 점이 그 한계이다. 따라서 기존의 접근방법은 '수사(rhetoric)'는 있으나 실천은 담보할 수 없고, '정책적'이긴 하나 현실적이지도 않다는 점이다. 따라서 기존과 다른 새로운 방식의 프레임이 모색되어야 한다.

2. 새로운 접근방법으로서 지방의회 인프라 강화

지방의회 발전을 위한 전문성 강화에 관한 논의는 지방의회가 정책의회, 전문의회를 지향한다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 위에서 언급한 대로 지방의회 발전에 대한 다양한 연구가 현실의 제도적인 한계를 충분히 반영하지 못하고 있다고 판단된다. 물론 정책보좌의 확대강화를 통한 지방의회 및 지방의원의 전문성 강화는 지속적으로 추진되어야 하나, 동시에 이러한 방안이 지니는 현실적인 한계를 극복하기 위해 기존의 접근방법과 다른 접근방법을 모색하고 동시에 추진할 필요가 있다. 새로운 접근방법의 핵심은 지방의회 발전을 위한 전반적인 인프라가 강화이다. 그 중에서도 인적 인프라 강화를 통한 지방의회 발전에 대한 새로운 접근에 대한 연구가 요청된다.

지방의회 관련 인적인프라 강화는 전문의회 및 정책의회로 나아가기 위해 지방의회에 관련한 전문인재 양성과 이를 통한 정책의회 및 전문의회를 위한 연구 및 정책개발 지원기능으로 연결될 수 있다.

Ⅲ. 서울시의회의 의정 현황 분석

서울시의회의 의정 현황 분석을 통해 서울시의원들의 일상적인 업무량을 확인할 수 있다. 서울시 현황 분석을 통해 서울시의원들의 의정환경에서 도출되는 기본적인 업무량을, 서울시의회 의정활동의 성과 분석을 통해 직접적이고 가시적인 업무량을 확인할 수 있으며, 서울시의회 의정지원 현황 분석을 통해 서울시의원들의 업무량과 현재 지원수준 간의 간격을 확인할 수 있다.

1. 시의회 의정환경으로서 서울시 현황 분석

2011년 말 기준으로 서울시의원 1인당 인구수는 2010년 말 90,522명에 비해 613명이 감소된 89,909명으로 나타났다. 이는 서울시의원 1명이 9만 명에 가까운 서울시민들의 시정 및 의정에 대한 요구를 파악하고 반영하려는 노력을 수행해야 한다는 것을 의미한다(<표 1> 참조).

<표 1> 광역시도 의원 1인당 인구 및 공무원 규모(단위: 명)

	의원 정수	인구 규모(2011)		인구 규모(2010)		공무원 규모(2011)	
		인구수	의원1인당	인구수	의원1인당	정원	의원1인당
서울	114	10,249,679	89,909	10,319,500	90,522	46,833	411
부산	53	3,550,963	66,999	3,570,381	67,366	16,362	309
대구	34	2,507,271	73,743	2,512,684	73,902	11,146	328
인천	38	2,801,274	73,718	2,756,076	72,528	13,157	346
광주	26	1,463,464	56,287	1,454,784	55,953	6,721	259
대전	26	1,515,603	58,292	1,503,563	57,829	6,895	265
울산	26	1,135,494	43,673	1,125,152	43,275	5,346	206
경기	131	11,937,415	91,125	11,766,189	89,818	44,237	338
강원	47	1,536,448	32,690	1,529,839	32,550	16,359	348
충북	35	1,562,903	44,654	1,547,720	44,221	12,255	350
충남	45	2,101,284	46,695	2,073,679	46,082	16,819	374
전북	43	1,874,031	43,582	1,869,026	43,466	16,035	373
전남	62	1,914,339	30,876	1,918,263	30,940	20,008	323
경북	63	2,699,195	42,844	2,688,459	42,674	24,005	381
경남	59	3,308,765	56,081	3,289,029	55,746	22,286	378
제주	41	576,156	14,053	571,118	13,930	5,013	122
합계	843	50,734,284	60,183	50,495,462	59,900	283,477	336

주 1) 인구수는 2011.12.31 현재 기준이며, 외국인을 제외한 주민등록인구 수치임
 2) 공무원 수는 2011.12.31 현재 기준이며, 국가직(80명) 공무원을 포함한 수치(본청+자치구)임.
 출처: 통계청 홈페이지, 시군구별 주민등록 인구(검색일 2012.11.17.), 행정안전부. (2010). 제6기 전반기 지방의회 현황, p. 50 및 행정안전부. (2012). 지방자치단체 공무원 인사통계, p. 5.

2010년도에는 의원 1인당 인구수가 경기도의 89,818명에 비해 704명이 많은 90,522명으

로 전국 광역시도의회의에서 가장 높은 수치를 보고했으나, 2010년~2011년 사이에 서울의 인구는 감소한 데 비해 경기도의 인구는 상대적으로 증가한 결과, 지방의원 1인당 인구수도 역전되어 2011년 말 현재에는 경기도의 91,125명에 비해 1,216명이 적은 수치로 2순위를 차지하고 있다. 그러나 이는 전국 광역시도의회의 의원 1인당 인구수 평균의 1.5배이며, 의원 1인당 인구수가 가장 적은 제주도의 6.4배에 해당하는 수치이다.

서울시의 조직은 시장직속으로 대변인과 서울혁신기획관, 시민소통기획관, 그리고 기획조정실을 두고 있으며, 행정1부시장과 행정2부시장 그리고 정무부시장 하에 조직 구성이 이루어져 있다. 행정1부시장은 여성가족정책실, 비상기획관, 감사관, 정보화기획단, 마곡사업추진단 외에 경제진흥실, 복지건강실, 도시교통본부, 기후환경본부, 문화관광디자인본부, 행정국, 재무국, 교육협력국을 관할하고 있으며, 행정2부시장은 기술심사담당관 외에 도시계획국, 도시안전실, 주택정책실, 푸른도시국, 소방재난본부를 관할하고 있다(서울시 홈페이지, 2011.11.17. 검색). 2011년 말 현재 기준으로 서울시 공무원 정원 규모는 46,833명으로 시의원 1인당 공무원 수는 411명으로 전국 광역시도의회의와 비교할 때 가장 많은 규모를 보고하고 있다(<표 1> 참조). 이는 시의원 1명이 공무원 411명이 수행하는 행정업무에 대한 견제 및 관리·감독을 수행해야 한다는 것을 의미한다. 서울시의원의 1인당 공무원 규모는 전국 평균 336명에 비해 75명이 많은 수치이며, 제주도의회의 의원에 비해 3.4배가 많은 수치이다.

<표 2> 광역시도 의원 1인당 예산 규모(단위: 백만 원)

	의원수(명)	예산규모			의원 1인당 예산규모
		본청	교육청	합계	
서울	114	23,549,000	7,368,893	30,917,893	271,210
부산	53	8,365,453	3,229,710	11,595,163	218,777
대구	34	5,902,000	2,369,000	8,271,000	243,265
인천	38	6,980,242	2,614,191	9,594,433	252,485
광주	26	3,435,500	1,605,100	5,040,600	193,869
대전	26	3,375,700	1,527,505	4,903,205	188,585
울산	26	2,549,100	1,286,713	3,835,813	147,531
경기	131	15,621,872	10,933,648	26,555,520	202,714
강원	47	3,717,100	2,114,000	5,831,100	124,066
충북	35	3,367,100	1,967,800	5,334,900	152,426
전북	43	4,613,959	2,498,060	7,112,019	165,396
전남	62	5,626,710	3,182,800	8,809,510	142,089
경북	63	6,561,800	3,331,200	9,893,000	157,032
경남	59	6,503,600	3,720,700	10,224,300	173,293
제주	41	3,366,700	772,100	4,138,800	100,946
합계	798	103,535,836	48,521,420	152,057,256	190,548

주 충청남도의 경우는 교육청 예산 자료를 확보하지 못하여 제외하였음.

출처: 개별 광역시도의회의 홈페이지 및 광역시도청 및 교육청 홈페이지, 언론보도 등

2013년도 서울시 예산 규모는 본청 23조 5,490억 원과 교육청 7조 3,698억 원을 합하면

총 30조 9,179억 원에 달한다. 하며, 이를 의원 1인당 규모로 환산하면 약 2,712억 원에 해당한다(<표 2> 참조). 전국 광역시도의회별 비교에서 가장 높은 규모에 해당하며, 두 번째로 높은 인천시의 의원 1인당 예산 규모에 비해서도 약 190억 원 정도가 높은 수치이다. 이는 서울시의원 1명이 약 2,700억 원에 해당하는 예산에 관련된 정책 및 사업의 타당성 등을 확인하고 심의·의결해야 하며, 향후 해당 예산 및 관련 사업이 적정하게 이루어졌는지에 대해 체계적으로 검토해야 한다는 것을 의미한다. 서울시의원 1인당 예산 규모는 전국 광역시도 평균 지방의원 1인당 예산 규모의 약 1.4배이며, 의원 1인당 예산 규모가 가장 작은 제주도의 약 2.7배에 해당하는 규모이다. 서울시의원 1인당 예산 규모와 관련한 이러한 추세는 예산을 본청 예산에 한정하는 경우에도 동일하게 전국 광역시도의회에서 가장 큰 규모를 보이는 것으로 나타나며(약 206,570백만 원), 이는 전국 평균(약 129,744백만 원)의 약 1.6배, 강원도(79,087백만 원)의 약 2.6배에 해당하는 규모이다.

마지막으로 서울시 집행부가 수행하는 민원처리의 규모를 서울시의원 1인당 규모로 환산한 현황을 살펴보면(<표 3> 참조), 의원 1인당 약 44만 7,000건에서 49만 1,600건에 해당하는 규모임을 알 수 있다. 서울시의원 1인당 민원처리 서류의 규모는 서울시의원이 의정활동 과정에서 지역주민들의 요구를 수렴하고, 행정절차에 대한 주민들의 접근성 부족의 문제를 해결해야 하는 규모이기도 하고, 동시에 집행부 수행 업무 처리과정의 법적 타당성과 조치 결과의 적합성 등을 감사하고 조사해야 하는 규모와 관련된다.

<표 3> 서울특별시 민원서류처리 현황

수록 시점	인허가	특허 면허	승인 지정	신고 등록	시험 검사	확인 증명 교부	고충 민원	기타 민원	합계	의원 1인당 규모
2007	148,937	4,528	42,583	3,584,364	689,804	47,668,531	42,970	1,067,384	53,249,101	467,097
2008	317,730	11,488	87,178	4,073,449	562,265	44,577,280	75,592	1,269,100	50,974,082	447,141
2009	121,503	7,656	19,135	3,826,748	604,742	46,497,226	46,983	973,846	52,097,839	456,999
2010	118,491	6,702	21,120	4,284,830	293,537	45,071,664	54,373	1,207,010	51,057,727	447,875
2011	116,585	5,922	23,445	5,099,090	35,971	49,329,074	84,756	1,348,131	56,042,097	491,597

자료: 통계청 홈페이지

서울시의회의 의정환경에 해당하는 서울시의 인구, 공무원 수, 예산 규모, 그리고 민원처리 등의 현황을 살펴보면 의원 1인당 기본적인 업무량 자체가 기본적으로 대규모이며, 다른 광역시도의회에 비해서도 상대적으로 큰 규모임을 알 수 있다.

2. 서울시의회 의정활동 성과 분석

제8대 하반기 서울시의회는 의장을 중심으로 2명의 부의장과 11개의 상임위원회, 2개의 상설 특별위원회를 포함한 9개의 특별위원회, 그리고 정책연구위원회로 구성되어 있다.¹⁾ 서울

1) 2012년 말 현재 서울시의회의 11개 상임위원회는 운영, 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 문화체

시의원은 시의원 106명(지역구 의원 106명과 비례대표 10명)과 교육의원 8명으로 총 114명으로 민주통합당 의원 77명과 새누리당 의원 23명, 교육의원을 포함한 무소속 의원 9명으로 구성되어 있다.

먼저 제6대 의회에서 제8대 의회까지 역대 서울시의회 의정활동 성과를 살펴보면(<표 4> 참조), 제6대 의회(2002.7~2006.6)는 총 1,166건의 안건을 접수·처리했으며(연 291.5건), 이 중에서 조례안은 433건에 해당된다(연 108.25건). 제7대 의회(2006.7~2010.6)는 총 1,374건의 안건을 접수·처리했으며(연 343.5건), 이 중에서 조례안은 725건에 해당한다(연 181.25건). 현재 임기 중에 있는 제8대 의회(2010.7~2014.6)는 현재까지 총 1,179건의 안건을 접수하여(연 512.6건) 981건을 처리(연 436건)했다. 이 중에서 조례안은 579건에 해당한다(접수=연 251.7건, 처리=연 202.2건)²⁾.

<표 4> 역대 서울시의회 의정활동 성과(제6대부터 제8대까지)

구분	접수	처리	처리내용					미처리	
			가결		부결	폐기	철회		
			원안	수정					
제6대	총계	1166	1166	958	129	3	59	23	
	조례	433	433	309	101	1	21	1	
제7대	총계	1374	1374	893	275	5	182	22	
	조례	725	725	366	225	1	126	7	
제8대	총계	1179	981	671	193	12	69	36	198
	조례	579	455	203	169	4	63	16	124

출처: 서울시의회홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/program/bill/>, 검색일 2012.11.17)

역대 의정활동의 성과를 현재 제8대 의회의 임기가 진행 중에 있기 때문에 연도별 의정활동의 성과를 기준으로 살펴보면, 전체 안건의 접수 및 처리 건수와 조례안의 접수 및 처리 건수 모두 제6대 의회보다는 제7대 의회가, 제7대 의회보다는 제8대 의회에서 보다 많은 연도별 건수를 보고하여 지속적인 증가 추세를 확인할 수 있다. 특히 제8대 의회의 경우, 연도별 안건 증가율이 제6대 의회에 비해서는 약 75.8% 제7대 의회에 비해서는 약 49.2%를 보고하고 있으며, 연도별 조례안 증가율은 제6대 의회에 비해서는 132.5%. 제7대 의회에 비해서는 38.9%를 보고하고 있다. 이는 서울시의회의 의정활동의 성과가 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 특히 제8대 의회에 들어와서 이러한 추세가 보다 강화되고 있음을 확인할 수 있다.

다음으로 제8대 의회의 의정활동 성과를 보다 구체적으로 살펴보면(<표 5> 참조), 전체 1,179건의 안건 중에서 조례안이 579건으로 가장 많고, 동의(승인)안이 221건, 기타 안건이

육, 보건복지, 건설, 도시계획관리, 교통, 도시안전, 교육위원회이며, 9개 특별위원회는 예산결산과 윤리(상설), 인권도시창조, 안전관리 및 재난지원, 최고고도지구 합리적 개선, 도시외교 지원, 저탄소 녹색성장 및 중소기업 지원, 독도영토주권 수호 및 일제식민지 피해자 지원, 그리고 경전철 민간투자사업 조속추진 지원 특별위원회이다(서울시의회 홈페이지, 2012.11.17. 검색).

2) 제8대 의회의 경우는 현재 임기가 진행 중이며, 접수된 안건은 2011.11.15. 현재(약 2.3년)까지를 기준으로 한 자료이며, 처리된 안건은 2012.10.12.(제241회 임시회, 약 2.25년)까지를 기준으로 한 자료이다.

138건, 결의안이 104건 등의 순서를 보고하고 있다. 이 중에서 조례안의 경우 전체 접수된 579건 중에서 의원과 위원회가 발의·제안한 의회 발의 조례안이 345건으로 시장과 교육감의 제출한 집행부 발의 조례안 234건에 비해 111건이 많고, 이를 비율로 환산하면, 의회 발의 조례안의 비율이 전체의 59.6%를 차지하여 집행부 발의 조례안을 압도하고 있다. 제6대 의회의 경우 의회 발의 조례안의 비율이 전체의 16.6%에 불과했으며, 제7대 의회에서도 44.7%로 전체 조례안의 절반에 미치지 못했다는 점을 고려하면, 제8대 의회 이후 조례안 발의의 핵심 주체가 역전된 이러한 현상은 서울시정의 중심축이 시의회로 이동하고 있음을 보여주는 사례로도 해석할 수 있다.

<표 5> 제8대 의회 의정활동 성과(단위 : 건)

구분	접수	처리	처리내용					미처리	
			가결		부결	폐기	철회		
			원안	수정					
총계	1179	981	671	193	12	69	36	198	
조례안	소계	579	455	203	169	4	63	16	124
	의원	313	222	93	75	2	46	6	91
	위원회	32	31	30	1				1
	시장	190	163	64	72	2	17	8	27
	교육감	44	39	16	21			2	5
재의요구안	16	13	7		1		5	3	
예산안	10	7		7				3	
결산안	4	4	4						
동의(승인)안	221	194	154	16	4	2	18	27	
결의안	104	90	88		1	1		14	
건의안	36	25	24			1		11	
의견청취안	41	38	37				1	3	
규칙안	12	7	5	1	1			5	
기타	소계	138	137	136		1			1
	중요동의	45	45	45					
	안건	93	92	91		1			1
청원	34	24	20		1	2	1	10	

출처: 서울시의회홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/program/bill/>, 검색일 2012.11.17)

조례안 등 안건을 중심으로 한 서울시의회 의정활동의 성과가 지속적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라 집행부의 행정업무에 대한 통제감시 기능을 수행하는 행정사무감사에서 지적 건수 또한 4.58건(제3대 의회) → 7.37건(제4대 의회) → 8.94건(제5대 의회) → 9.85건(제6대 의회) → 14.21건(제7대 의회) → 20.7건(제8대 의회)으로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 의정활동 성과의 이러한 증가추세는 서울시의원의 의정활동과 관련된 보다 직접적인 업무량이 증가하고 있음을 의미한다. 조례 제·개정안을 포함한 안건의 발의와 행정사무감사의 지적 건수 등은 상당한 수준의 법적 고찰은 물론이고 지역주민을 포함한 서울시민들의 시정 요구사항에 대한 지속적인 수집과 이를 정책과 사업에 반영하기 위한 정책적 고찰, 그리고 서울시가

추진하고 있는 정책과 사업에 대한 체계적이고 구체적인 검토 작업을 요구한다. 이는 서울시 의원이 수행해야 하는 의정활동의 규모가 의원 개인의 전문성에 기대어 해결하기에는 상당히 부족하다는 것을 의미한다. 특히 서울시라는 대도시에서 벌어지는 사업 및 정책의 특성상 다양한 이해관계자와 이해관계가 얽혀 있다는 점에서 의원 개인의 상식적 판단에 따라 문제를 접근하고 해결방안을 제시하는 시민의회의 발상은 그 한계가 명백한 것으로 보인다.

3. 서울시의회 의정지원 현황

지방의원 개인의 전문성에 의존한 의정활동의 한계를 극복하기 위한 일차적인 방안이 의정지원 기구를 통한 지방의회 및 지방의원의 의정활동에 대한 지원과 보좌이며, 우리 지방자치 제도는 이를 위해 지방의회에 의회사무기구의 설치를 규정하고 있다. 지방의회는 의회의 사무를 처리하기 위하여 사무처·국·과를 설치하고 처·국·과장을 두고 의회의 운영 및 의원의 의정활동을 지원하며, 의회사무기구의 장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘 감독하여 의장을 보좌하며 시의회의 사무를 처리하도록 하고 있다.

2012년 현재 서울시 의회사무처는 1처장, 4담당관(의사, 의정, 입법, 예산정책), 1실(공보), 11상임위 전문위원실, 그리고 1특위 전문위원실로 구성되어 있다. 이 중에서 서울시의회 및 서울시의원들의 의정활동을 보다 정책적인 측면에서 지원하고 보좌하는 조직은 전문위원실과 입법과 예산정책 2개의 담당관이라고 할 수 있다.

먼저 사무처 정책보좌조직으로서 입법과 예산정책 관련부서를 살펴보면 다음과 같다. 당초 제7대 의회의 시의회사무처의 기구는 2실 2담당관, 10전문위원으로 구성되었다. 사무처의 하부조직으로는 공보실, 의정담당관, 의사담당관, 정책연구실, 그리고 전문위원을 두었다. 그동안 시의회의 정책능력강화를 위한 시의회 사무처의 조직 확대개편의 필요성이 꾸준히 제기되어 오며 따라 2011년 의회사무처의 조직개편 작업이 이루어졌고, 기존의 정책연구실장 정원(계약 가급)을 활용하여 사무처장 직속으로 입법정책 및 예산분석 등 업무관련 자문 역할을 담당하는 입법정책자문관을 설치하였고, 기존의 정책연구실을 폐지한 후, 의원 및 상임위원회에서 의뢰한 조례안의 적법성 검토 등 입법지원기능을 수행하는 입법담당관과 예산 및 결산 분석 등 재정정책 분석 기능을 수행하는 예산정책담당관을 새롭게 신설하였다. 이후 입법담당관실의 조직 확대 및 개편이 다시 이루어졌다. 현재 양 조직의 세부 조직을 살펴보면, 입법담당관 아래 의원 발의 조례안의 적법성 검토 등을 위한 3개 팀(입법정책, 법제관리, 의정조사)과 예산정책담당관 아래 재정정책분석 기능을 수행하는 2개 팀(예산분석, 정책조사)으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 조직개편 및 확대에도 불구하고 시의회에 요구되는 정책업무를 충분히 반영하기에는 여전히 일정한 한계를 지니고 있으며, 결과적으로 현실적인 법·제도적 여건 하에서의 최소한의 확대개편작업으로 볼 수 있다. 즉, 의회의원들의 정책보좌를 위한 의회사무처의 기능은 여전히 미흡한 상태라고 할 수 있을 것이다. <표 6>은 제3대 의회부터 제8대 의회(현재)까지의 서울시의회 의회사무처 조직개편에 대한 내용을 정리한 것이다.

<표 6> 서울시의회사무처 조직 변화

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

자료 : 서울시의회. (2011). 서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구(p. 45)의 내용을 수정·정리하였음.

앞서 언급한 바와 같이 현재 서울시의회는 11개의 상임위원회 전문위원실과 1개의 특별위원회 전문위원실을 두고 있다. 통상 전문위원실에서 보다 직접적으로 정책보좌 업무를 담당하는 인력은 1수석전문위원과 1전문위원, 그리고 2입법조사관이라고 할 수 있다.³⁾ 그 결과 현재 서울시의회사무처 전문위원실의 전문 보좌 인력은 45~50명에 불과한 수준이다. 위원회별로 4명 정도의 전문 인력들이 위원회 소관 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 예산 및 결산의 심사, 그 밖의 소관 사항과 관련된 검토보고 및 자료의 수집·조사·연구를 수행해야 하는 실정이다. 특히 현재의 규모로는 지방의회 의원들이 요구하는 일상적인 요청에 응하기도

3) 현재 상임위원회 전문위원실은 모두 수석전문위원을 두고 있으나, 예산결산특별위원회 전문위원실에는 수석전문위원을 두고 있지 않다. 이는 지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 규정 제 15조 제2항의 <별표 5>에서 지방의원 정수 130명 이하의 의회사무기구 4급 전문위원의 정수를 11명으로 제한하고 있기 때문이다.

벽찬 수준이어서 정책분석 및 평가 등 보다 광범위한 영역에 대한 보다 체계적이고 심도 있는 지원은 현실적으로 어려울 수밖에 없다.

4. 소결

이상에서는 지방의원의 업무량을 추정하고, 이를 지원하기 위한 제도적 장치의 현황을 살펴봄으로써 양자 간의 간격을 확인하였다.

먼저 서울시의원의 기본적인 업무량을 구성하는 의정환경으로서 서울시의 인구, 공무원 수, 예산, 민원처리 현황 등을 분석함으로써 서울시의원의 기본적인 업무량 자체가 방대할 뿐만 아니라 다른 광역시도의회에 비해서도 상대적으로 대규모임을 확인하였다.

다음으로 서울시의회 의정활동의 성과를 분석함으로써 제8대 의회 이후 서울시의회 및 의원들의 보다 적극적인 의정활동으로 인한 업무량 또한 폭증하고 있음을 확인하였다. 결과적으로 서울시의회를 중심으로 살펴볼 때, 이러한 업무량의 증가는 이미 지방의원 개인의 전문성 제고만을 통해서도 명백한 한계에 직면할 수밖에 없는 상황이다.

지방의원 개인의 전문성 이외에 제도적으로 지방의회의 전문성을 지원하고 보좌하는 역할을 수행하는 조직이 의회사무기구이다. 서울시의회의 경우 전문성 제고를 위해 11개 상임위 전문위원실과 1개의 특위 전문위원실, 그리고 2개과(입법담당관 3팀, 예산정책담당관 2팀)의 확대 및 신설을 추진했으나, 대규모의 광범위한 서울시의회 의정활동을 전문적으로 지원·보좌하기에는 여전히 그 한계가 명백한 상황이며, 이 또한 지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등에 의해 근본적인 제약을 받고 있는 실정이다.

이외에도 지방의회 의정활동의 전문성을 제고하기 위한 방법으로 지방의회의 인사권 독립을 통해 의회가 필요로 하는 인재를 적소적재에 배치하거나 혹은 국회와 같이 의원에 대한 개인보좌를 통해 문제를 해결하는 방안이 제시되고 있으나, 이 또한 현행 법·제도에 의해 지방의회를 지원하고 보좌하는 의회사무처 인력에 대한 인사권은 의회가 견제·감시해야 할 단체장에게 부여되어 있으며, 의원에 대한 개인보좌는 현재 지방자치법 등이 예정하고 있지 않아 불가능한 상황이다.

IV. 해외사례분석

1. 주요국의 의정지원제도 사례

이하에서는 지방자치 주요국인 미국, 일본, 영국을 대상으로 서울시와 같은 대도시에 해당하는 뉴욕시, 도쿄도, 그리고 런던 지방의회의 의정지원 사례를 조직차원과 개인차원으로 구분하여 살펴보고자 한다.⁴⁾

4) 이와 관련해서는 김찬동 외(2009)의 ‘의정발전지원을 위한 연구’의 해당 내용을 발췌하여 논리적 흐름 및 구성 등을 수정 보완하였음을 밝혀둔다.

(1) 미국 : 뉴욕시의회

㉞ 조직적 차원 제도

뉴욕시의회는 의원들의 입법활동을 지원하기 위한 제도로 조직적 측면에서는 각종 위원회와 입법사무부(Legislative Document)를 활용하고 있다. 뉴욕시의회는 2009년 기준 278명의 의회사무처 직원(162명)이 의회에 소속되어 근무하고 있다. 이중에서도 의회사무처는 입법지원활동을 전담하는 입법사무부(Legislative Document) 6명이 배정되어 위원회와 의원의 입법활동을 지원하고 있으며, 각 위원회의 직원은 법률안 초안을 기밀성 및 공정성을 기반으로 모든 위원들에게 제공해야 하고 있다.

㉟ 개인적 지원 제도

뉴욕시의회의 경우 개인적 측면에서는 의원의 운영자금내에서 활용 가능한 개인보좌제도를 활용하고 있다. 뉴욕시의원들은 의회 사무처직원 외에도 의원 개인 보좌인력(councilmanic aides)을 두고 있는데, 뉴욕시의회 의원의 운영자금에 의원보좌인력 고용비용이 포함되어 있다. 개별 의원은 운영자금을 자율적으로 운용할 수 있으며, 대개 3~5명의 보좌인력을 채용하여 이들의 보수와 인원수를 자율적으로 운용할 수 있으며, 대개 3~5명의 보좌인력을 채용하여 이들의 보수와 인원수를 의원이 자율적으로 결정한다. 보좌인력들의 경력을 보면, 선거나 보좌인력 등 각종 정치 관련 경력이나 의회관련 업무 경력을 가진 사람도 있고, 전공은 역사학, 정치학, 신문방송학, 지역학, 법학 등을 가지고 있어, 자신의 전공과 경력과 연관된 의원보좌인력을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

미국은 보편적으로 중앙정부로부터 자치현장을 가짐으로써 지방정부 스스로가 독자적인 입법권한을 가지고 있다. 따라서 미국의 지방정부의 역량은 여전히 중앙정부에 귀속되어 있는 우리나라의 지방자치와는 확연히 구별되는 양태를 띠고 있다. 뉴욕시의회는 우리나라와 같이 기관분립형 행정체제를 띠고 있으나, 집행기관의 의결기관이 동등한 파트너로 서로 균형을 이루고 있는 강시장-강의회형 체제를 띠고 있어 우리의 강시장-약의회형 체제와는 다소 다르다. 또한, 뉴욕시의회는 독립된 의회사무처의 조직 및 인사권을 통해 전문적인 위원회 전담 직원은 물론, 신분이 보장된 입법전문직원을 고용하여 활용하고 있으며, 의원활동비 안에서 유급 개인 보좌인력을 지원하고 있다. 따라서 의회가 자체적으로 운영 권한을 가진 안정되고 숙련된 의회직원을 활용하고 있으며, 조직적으로 전문화된 의회사무처의 입법사무 기능과, 의원 개인의 자율적인 입법 전문가 및 지역사무 경험자 고용 등의 개인보좌인력 임용제도를 동시에 활용하고 있다.

이처럼 미국은 다양한 조직적·개인적 전문 보좌제도를 활용함으로써 의원들의 전문성과 입법정책 보좌기능을 적극적으로 지원하고 있다. 또한 개인보좌인력들이 각자의 경력과 전공분야에 따라 역할이 구분되고, 이들 대부분이 정치와 관련된 경력이 있는 다양한 분야의 전문가들로 구성되어 있어, 개인보좌인력들의 전공 및 경력과 연관된 의원보좌인력을 수행하고 있는

것으로 판단된다.

(2) 일본 : 도쿄도의회

㉠ 조직적 지원 제도

도쿄도 의회사무국은 2009년 기준, 3부(관리부, 의사부, 조사부) 7과(비서과, 총무과, 경리과, 공보과, 의원법제과, 의사과, 조사정보과)로 구성되어 있는데, 총 127명의 직원으로 국장 1명, 관리부 58명, 의사부 51명, 조사부 17명으로 구성되어 있다. 이중에 도서관은 3명의 직원으로 구성되는데 의원들의 전용 연구공간을 10개정도 확보하고 있다. 의사부의 '의사과'에서는 본회의 및 위원회 운영 보좌 및 회의록 등을 작성토록 하여 의회의 원활한 운영을 돕고 있으며, '의안법제과'에서는 청원 및 진정에 관한 사무, 의원제출법안의 입안 및 조사에 관한 사무, 그리고 의안의 법적 제도적 검토에 관한 사무를 보좌하고 있다. 조사부에는 '조사정보과'와 '도서관'을 두어 도정 및 그 밖의 정책에 관한 조사사무, 의안 및 그 밖의 전문적 조사에 관한 사무, 외국제도 및 도시정보에 관한 사무, 그리고 의사록을 포함한 각 분야 도서 및 자료 수집·열람에 관한 사무 등을 담당한다.

의원은 하나의 회파에 소속되어서 정책활동을 하여야 하며, 제출된 의안들은 회파별로 찬성과 반대가 결정된다. 이에 따라 개인단위의 정책활동보다는 회파 중심의 정책활동을 하며, 이를 통한 의회활동의 효율성 제고 및 전문성 강화 장치로서 기능을 함으로써 의회사무처의 의사부와 조사부의 정책활동 지원에 대한 업무 부담 경감 및 정책보좌의 효율성 제고에 기여하고자 한다. 그러나 궁극적으로 도쿄도의회 사무처와 정무조사회 만으로는 의원들의 의정활동에 필요한 자료 및 정보를 충분히 제공하고 있지 못하며, 의회 사무국 직원들의 잦은 인사이동과 전문성 부족 등으로 다수의 도쿄도의회 의원들은 의원들 각자가 따로 개별적으로 보좌인력을 채용하고 있는 경우가 많다.

㉡ 개인적 지원 제도

도쿄도 지방의회 의원은 지방자치단체의 인구와 재정사항 등을 고려한 보수, 기본수당, 비용변상, 퇴직연금 등을 지급받는 유급직의 신분이므로 의원 개인에 대한 보좌인력 또는 특별한 지원전담 인력을 법으로 특별히 규정하고 있지 않다. 그러나, 사무직원의 수가 적기 때문에 의원들은 의회활동의 전문성과 정책기능의 강화를 위하여 개인적으로 보좌인력을 채용하여 활용하기도 하는데, 보좌인력의 채용은 정부조사비와 개인후원체도를 통해 지원되며, 보좌인력을 역할 및 보수는 전적으로 의원 개인의 판단에 의해 의원 자신의 필요에 따라 개인보좌인력을 고용하고 예산내에서 보수를 정하여 지급이 가능하다.

도쿄도의 경우 조례안 제정 시, 집행기관에는 검토단계부터 정당의 회파 혹은 상임위원회에 정보를 제공하고 의견을 구하며, 이때 의회도 적극적인 자료 요청은 물론, 집행기관의 의사를 묻는 등 여러 가지 절충과정을 거치게 된다. 이와 같은 '사전교섭'은 일반적으로 본회의

전에 열리는 의회 운영위원회, 각파 대표자회의, 간사장회의 등에서 행해지며, 이 과정에서 대부분의 의안 처리가 이루어진다. 일단 조례안이 제출된 뒤에는 조례안의 부결, 철회, 대폭 수정 등이 일어나는 경우는 거의 없으며, 조례발의는 단체장 측에 의해 이루어지는 경우가 다반사여서 의회가 단체장 제안에 정확히 대응하고 있다고 보기 어려운 측면이 강하다. 이에 따라 도쿄도의회는 의회사무국에 조사분야 전담부서를 설치하여 본회의나 위원회에 관한 사무, 의회 활동에 필요한 자료작성, 도쿄도 행정에 관한 조사 등을 담당하는 등, 시의회 활동을 지원하고 있으며, 이와 동시에 회파별로 지급된 정부조사비 등을 통해 의원 개인이 필요한 개인보좌 인력을 고용 운영하고 있다.

도쿄도의 경우 도의회의 구성원인 도의회의원과 집행기관의 장인 도지사가 주민의 직접선거로 선출되는 기관대립형을 채택하고 있다. 하지만, 지방자치단체의 법적인 대표자인 동시에 주민의 대표자인 단체장이 의회에 비해 우위에 있는 ‘강시장-약의회’적인 형태를 띠고 있어, 의회사무처의 실질적 인사권 또한 집행기관에 속해 있다. 즉, 도쿄도는 한국과 비슷하게 집행기관과의 인사교류로 사무국의 직원을 활용하고 있기 때문에 사무처 직원들이 의회를 전적으로 보좌하기란 어려운 실정이며, 이로 인해 도쿄도의회 사무처는 의회의 입법활동 및 조사연구의 의정보좌 역할보다는 주로 의사운영 등 행정관리적인 측면에 더 비중을 두고 있다. 이는 의회사무국에 의사부와 조사부를 설치하여 의원들의 의정활동을 지원하기 위한 조직이 제도적으로 구비되어 있음에도 불구하고, 부족한 인력규모와 구조적으로 내재된 한계에 의해 도쿄도의회 사무처의 의정활동지원은 미약하며, 도쿄도의원들의 입법활동 또한 극히 제한적이기 때문이다. 따라서 다수의 도쿄도의회 의원들은 조직적 측면의 지원보다는 의원 개인이 따로 개별적으로 보좌인력을 채용하여 의정활동을 지원하고 있다. 즉, 정당 차원에서 회파를 통해 의원 개인에게 정부조사비를 지급함으로써 자율적으로 개인보좌인력을 고용·활용할 수 있도록 하고 있으며, 발달된 지방의원 후원회 제도를 통해 필요한 개인보좌인력을 지원받고 있다. 하지만 이들 개인보좌인력의 대부분은 전문성이 부족하여 정책보좌보다는 사무보좌 위주로 활용되고 있어 도쿄도의회 정책역량 강화를 위한 궁극적인 해결책 모색이 요구되고 있다.

(3) 영국 : 런던 광역의회

㉔ 조직적 지원 제도

GLA(Great London Authority)는 시장과 런던광역의회의 업무를 지원하기 위한 상근인력 풀(pool)을 가지고 있으며, 집행부 수장(the Head of Paid Service)이 이들의 고용절차를 결정한다. 런던광역의회 의원들, 시장, 그리고 시장의 보좌인력들(Mayoral appointees)은 집행부의 수장에 의해 결정된 절차에 따라 고용되며 GLA의 상근인력들을 단속하고, 효율적이고 적절한 운영을 공고히 한다. 런던광역시의 의회사무처는 여타 기관분리형(기관대립형)의 의회사무처와는 달리 집행부의 조직 내에 편입되어 하나의 부서로 의회를 보조하고 있는데, 주요 기능은 의회활동 지원으로써 의회를 위한 종합적인 서비스 제공, 각 의원에게 개인 보조원(personal assistants) 및 연구원(research officers) 공급, 각 정치집단에게 교섭 관리자

(liaison Manager), 의회의 조사(scrutiny) 보조, 의회의 조사를 확실하게 하기 위한 재검토 기능, 의회를 위한 언론서비스 제공 등의 역할을 담당한다.

㉔ 개인적 지원 제도

영국의 지방정부의 경우에는 의회 전체의 수준에서 의원들에게 개인비서를 제공하고 있지 않고 다만 의원들이 일반 사무경비, 비서 및 조사수당 등의 명목으로 의회에서 지급하는 ‘사무실 운영수당’(Office costs allowance)의 한도 내에서 자신의 필요에 따라 다양한 형태로 개인보좌인력을 고용하고 있다. 또한 수명의 의원들이 개인보좌인력을 고용할 수도 있으며 일반 사무에 대한 보조가 필요하다면 사무비서(secretaries)를, 조사에 대한 보조가 필요하다면 조사비서(research assistants)를 각각 고용할 수 있는데, 고용된 보좌인력들의 보수, 근무조건, 고용기간, 업무활동의 범위 등은 의원 개인의 필요에 따라 재량껏 결정된다.

영국의 경우, 거의 모든 입법이 국회(하원)에서 이루어지고 대부분의 지방의회는 입법활동에 관여하지 않기 때문에, 지방의원의 입법활동은 그렇게 활성화되어 있지 않다. 따라서 지방의원의 지원 인력의 전문성이 크게 요구되지 않으며, 단순 회의 보조, 의원의 활동(조사, 권고안 작성 등) 등에 대해 지원한다. 영국의 공무원은 중앙, 지방 모두 직위공모제를 채택하고 있기 때문에, 전문성 및 요구되는 능력에 따라 인력을 채용할 수 있는 제도가 이미 갖추어져 있다. 따라서 지방의회 의정활동을 지원하기 위해 의회사무기구 등을 활용하여 의정활동 지원에 활용하고 있다.

영국 런던광역의회는 공식적인 의원 개인보좌제도가 없고 다만, 의회사무처를 통한 의정활동 지원을 받고 있다. 다만 의원 개인의 필요로 따라 ‘사무실 운영 수당’의 한도 내에서 개인 인력을 고용하고 있는데, 수명의 의원이 공동으로 고용할 수도 있다. 임용된 개인지원 인력에 대한 보수 및 근무조건, 그리고 고용기간 지방 의원이 결정하며, 이들은 비전문적 인력들로서 주로 사무보조, 지역사무, 그리고 연구 조사 업무 등을 수행한다. 즉, 런던광역의회는 기관통합성의 역사적 맥락으로 대다수의 정책기능들이 런던시장에 의해 이루어지기 때문에 의회의 기능이 집행부에 비해 상대적으로 약하다. 또한 의회사무처 내에 의원들의 입법활동을 지원하기 위한 전담지원부서가 따로 설치되어 있지 않아, 런던광역시의 의회사무처는 정책연구의 의정보좌 역할보다는 주로 의회 회의준비, 회의록 작성, 의회 감독 등 의사운영 등 행정관리적인 측면에 비중을 두고 있어 정책적인 의정활동 지원은 이루어지지 않고 있는 것으로 분석된다.

2. 뉴욕주의회 인턴십(New York State Assembly Internship) 운영 사례

1) 대학생 인턴십 프로그램(Undergraduate Program)

뉴욕주의회 인턴위원회(The New York Assembly Intern Committee)의 후원으로 주의회 의사당에서 매년 1월에 시작하는 세션 인턴십(Session Internship) 프로그램은 잘 구조화된 실무 학습경험을 통해 대학생들에게 주정부 및 입법과정에 참여할 수 있는 기회를 부여하며,

종합적인 학술 프로그램을 통해 실제 정부에서 일하는 경험을 쌓게 함으로써 취업시장에서의 우위를 제공하기도 한다.

대부분의 대학들은 국가 대학학점권고 서비스(the National College Credit Recommendation Service, National CCRS)⁵⁾의 권고에 따라 세션 인턴들에게 전 학기 학점을 부여하며, 의회 인턴위원회는 2012년 1월 2일부터 2012년 5월 9일까지의 인턴십 기간 동안에 각각의 세션 인턴들에게 4,140달러의 급여(도서구입비 포함)를 지급한다.

의회는 주정부에 관여하고, 입법과정에 관한 체험적 지식을 획득할 수 있는 기회를 매년 150명의 대학생들에게 제공하며, 의회 인턴위원회는 인턴십의 경험적 측면과 이론적 측면 모두에 균형을 맞추는 데 주의를 기울이며, 인턴들에게는 일상적인 책무와 더불어 의회사무처(Assembly Office)에서의 연구와 행정적 책무가 부과된다.

세션 인턴십의 학술적 요건의 일부로 인턴들은 오리엔테이션, 업무 및 학습계약과 정기 평가, 필독서가 있는 전속교수의 학술과정, 토의 그룹과 연구보고서, 매주 월요일 오후 5:30~7:30에 개최되는 이슈정책 포럼, 그리고 의회 인턴위원회의 연례 모의의회(Mock Session)와 시상식 참여 등을 충족해야 한다.

세션 인턴십은 구체적인 학업시간을 요구하는 종합 프로그램이므로 학생들은 다른 과정에 등록하지 말도록 하는 강력한 권고를 받으며, 특정의 추가적인 학술 요건을 등록하고자 하는 학생들은 2012년 세션이 시작되기 이전에 의회 인턴국(Intern Office)으로부터 서류상 혹은 명확한 승인을 받아야 한다.

2) 대학원생 인턴십 프로그램(Graduate Program)

뉴욕주의회 인턴위원회(The New York Assembly Intern Committee)의 후원으로 주의회 의사당에서 매년 1월에 시작하는 대학원생 인턴십(Graduate Internship) 프로그램은 의회 의장단(Assembly leaders), 위원회, 그리고 연구 인력들과 함께 연구 및 정책분석 업무를 수행하는 상근직의 직위(positions)를 제공하며, 2012년 1월 2일부터 6월 20일까지의 인턴십 기간 동안에 11,500달러의 급여를 지급받는다.

의회의 대학원생 인턴십은 10명의 자격조건을 갖춘 대학원생들에게 연구 및 정책개발 경험을 제공하고, 인턴십 참가자의 약 1/3 정도가 주정부에 취업하며, 의회 인턴위원회는 대학원생들에게 독특한 전문적 학습경험을 제공한다.

대학원 연구생들은 이슈정책 포럼과 상담교수가 제공하는 과정에 참여해야 하고, 입법과정과 뉴욕 주정부에 관한 자신들의 이해를 제고하고 그들의 아이디어와 연구역량을 입법과정에 적용할 수 있는 기회를 부여받는다.

V. 새로운 접근방식으로서의 의정지원센터의 설치

5) 대학이 아닌 교육훈련기관의 교육과정 검토를 통해 대학수준의 학점을 인정해 주는 제도였던 PONSI(the National Program on Noncollegiate Sponsored Instruction)가 전신임.

1. 의정발전지원센터의 설치 및 운영 방안 검토

1) 추진방식에 따른 비교

앞서 제시한 추진주체에 따른 센터의 설치·운영 방안을 추진방식에 따라 재편하면, 크게 서울시 혹은 서울시의회가 직접 센터를 설치·운영하거나 사업을 추진하는 직접추진 방식과 서울시 혹은 서울시의회 이외의 기관이나 단체가 센터를 설치·운영하거나 사업을 추진하는 민간추진 방식으로 구분할 수 있다.

직접추진 방식은 다시 별도의 독립된 출연기관을 신설하는 방식과 서울시립대에 별도 하부조직 신설 혹은 기존 연구기관 안에 설치하는 방식, 그리고 서울연구원에 하부조직을 신설하는 방식 등으로 구분할 수 있다. 민간추진 방식은 민간단체에 위탁하는 방식과 기존에 관련 사업을 시행하고 있는 민간단체 사업을 보조하는 방식으로 구분할 수 있다. 다음에서는 각각의 방식별로 법·제도적 추진 가능성 검토 및 장단점을 비교·분석하고자 한다.

(1) 현 서울연구원 형태의 (재단법인)서울의정발전지원연구원 신설방식

① 내용

재단법인으로 (가칭) 서울의정발전연구원을 서울시의 독립된 출연(연구)기관으로 신설하는 방식이며, 서울시가 100% 출연을 통해 기관을 설립할 수도 있고(예: 서울연구원), 중앙부처와 서울시가 일정 비율의 공동출연을 통해 기관을 설립할 수도 있다(예: 서울녹색환경지원센터-환경부와 서울시가 공동 설립 및 서울시립대를 주관기관으로 하고 있음).

② 법적 검토

지방자치단체가 출연하여 지방연구원을 설립하고자 하는 경우에는 지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률에 의거하여야 하며, 현재 서울특별시에서 출연·운영하고 있는 서울연구원은 이 법률에 근거하여 설립된 것이다. 같은 법(제4조) 및 같은 법 시행령(제2조)에 의할 때, 동일한 지방자치단체 내에 복수의 (재단법인)지방연구원을 설립하는 것을 금하고 있는 것으로는 보이지 않으므로, 서울특별시의 경우 이 법률에 의거한 서울연구원의 존재에도 불구하고, 법령상 요구되는 별도의 필요 요소들이 충족되는 경우에는 별개의 (법인)지방연구원(가칭 재단법인 서울의정발전지원연구원)을 설립하는 것도 가능한 한 것으로 판단된다.

다만 지방의회의 발전을 전문적으로 지원하기 위한 지방자치단체 산하의 의정발전지원연구원의 설립은 선례가 없는 사안이어서, 그를 위해서는 특히 단체장인 서울특별시장과 설립허가 기관인 행정안전부장관의 적극적 협력이 있어야 할 것이다. 다시 말하면 서울의정발전지원연구원이 시의회와 단체장 간의 협력으로 설립안을 정하게 되었다고 하더라도 그 신청을 통하여 법시행령 제2조 제3·4항에 의한 행정안전부장관의 허가를 득할 수 있는지의 문제는 여전히 남는다. 허가신청서가 같은 조 제4항의 요건을 충족시켜 제출된다면 특별히 장관이 설립허가를

거부할 사유는 없을 것으로 보지만, 설립허가 여부가 어디까지나 행정안전부장관의 재량사항이라는 점은 분명하다.

기타, 동 법률에 의해 지방연구원 형태로 설립할 때에는, 의회관련전문연구원임에도 불구하고, 국가의 법령상 그 일반적 운영과 관리·감독에 있어서 단체장인 서울특별시장의 직접적이고 포괄적인 관여가 인정된다는 점도 유의해야 한다. 서울특별시장의 전반적 관여를 의회가 수용할 수 있는 자세가 있는 경우에만 본 안의 검토가 의미를 가질 수 있을 것이다. 더불어 서울특별시장은 4년 임기로 교체될 수 있으므로, 연구원 내지 관련 사업의 일관성·지속성 등의 관점에서 볼 때 불안정한 측면이 노정되어 있다는 점도 감안해야 할 것이다.

③ 추진과정상의 장·단점

첫째 조직과 인력의 규모 설정과 관련하여 이 방안은 독립적인 별도의 기관을 신설하기 때문에 센터의 설치·운영 혹은 해당 사업의 추진을 통해 달성하고자 하는 역할과 기능에 적합한 규모의 조직과 인력의 확보가 상대적으로 용이하다.

둘째 채용조달과 관련하여 기본적으로 지방자치단체의 출연금(306-01)을 통한 예산 편성으로 안정적이고 지속적인 채용 조달이 가능하다.

셋째 해당 조직 혹은 업무에 대한 전반적인 지도·감독에 있어서 단일 목적을 가진 단일 기관의 설립으로 기능과 역할수행 과정 및 성과 파악과 해당 업무에 대한 지도·감독이 상대적으로 용이하다.

넷째, 지방의회와의 파트너십 구축과 관련하여 일차적으로는 단체장의 직접적인 관할권 하에 있으나, 센터의 업무에 대한 구체적인 지도·감독 권한을 의회 사무처장에게 위임하는 방안 등을 통한 의회와의 파트너십 구축도 가능하며, 나아가 실무경험을 위한 배치와 성과에 대한 평가 등을 통해 의회와의 파트너십 구축은 가능하다고 판단된다.

다섯째 센터가 수행하는 기능, 특히 연구와 인재 양성 기능이 서울시립대 혹은 서울연구원의 중복 가능성에 대한 문제제기가 있을 수 있다.

여섯째 별도의 독립된 기관을 신설하는 것이므로 관련 조직과 인력을 정비하고 구체적으로 사업을 추진하기 위해 기본적인 시간이 소요된다.

2) 서울시립대학교 내 독립 하부조직 신설안

(1) 내용

이 방안은 서울시립대 부속기관 또는 부설연구소 형태로 (가칭) 서울의정발전지원센터 혹은 (가칭) 서울의정발전지원연구원을 설립하는 것이다. 구체적으로는 서울시립대학교 운영에 관한 조례상의 조직으로 신설하는 방안(예: 서울시민대학)과 현행 시립대학교 내의 각종 부속 기관 및 부설연구소와 같은 방식으로 서울특별시 행정기구 설치조례상의 조직으로 신설하는 방안이 있을 수 있다.

(2) 법적 검토

서울시립대 내에 독립된 하부조직 형태로 서울의정발전지원연구원을 설치하고자 하는 경우에는, 서울특별시가 제정한 서울시립대학교 운영에 관한 조례 제7조제1항에 의한 부속(부설) 기관⁶⁾ 또는 같은 조례 제7조제2항⁷⁾의 위임에 따라 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 [서울특별시규칙 제3819호, 2011.10. 6, 일부개정] 제39조가 정하는 부설연구소⁸⁾의 형태로 두는 것이 가능할 것이다. 다만 부속(부설)기관은 통상 학사행정 내지 학생의 교육·생활과 직결되는 업무를 처리하기 위하여 설치되고 있다는 점을 감안할 때, 서울의정발전지원연구원의 경우에는 그 설치 목적이나 조직의 성격 등에 비추어 부속(부설)기관보다 부설연구소의 형태로 설치하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

서울시립대 내의 부설연구소를 신설하는 데에는 특별히 상위 법령이나 조례상의 제약은 없는 것으로 보이고 교육과학기술부장관이나 행정안전부장관 등의 승인을 요하는 것도 아닌 것으로 분석된다. 다만 그 설치근거가 서울특별시장이 정하는 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙(제39조)이 되므로, 서울특별시장이 이러한 설치취지에 공감하여 해당 시행규칙을 개정, 현행 부설연구소의 목록에 서울의정발전지원연구원을 추가하여야 할 것이다.

(3) 추진과정상의 장·단점

첫째 조직과 인력의 규모 설정과 관련하여 이 방안 또한 시립대학교 하부조직이기는 하지만 새로운 조직을 신설하는 것이므로 센터의 설치·운영 혹은 해당 사업의 추진을 통해 달성하고자 하는 역할과 기능에 적합한 규모의 조직과 인력의 확보가 상대적으로 용이하다.

둘째 재원조달과 관련하여 기본적으로 서울시립대의 일반 사업예산을 통한 예산 편성으로 안정적이고 지속적인 재원 조달이 가능하다. 다만 행정기구 설치 조례상의 조직으로 신설하는 경우에는 독립된 예산편성 및 집행이 용이하지 않고, 별도로 해당 조직을 지정하여 예산을 편성하는 경우 타 기관 및 조직과의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

셋째 해당 조직 혹은 업무에 대한 전반적인 지도·감독에 있어서 단일 목적을 가진 단일 기관의 설립으로 기능과 역할 수행 과정 및 성과 파악과 해당 업무에 대한 지도·감독이 상대적으로 용이하다.

넷째 지방의회와의 파트너십 구축과 관련하여 구체적인 운영에 관한 결정과 수행 업무에 대한 일차적인 지도·감독의 책임을 시장의 명에 따라 총장이 수행함에 따라 사업 운영과정에서 시의회 요구 반영은 상대적으로 용이하지 않을 수 있으므로 이 또한 구체적인 운영과정에서 시의회와의 파트너십 구축을 위한 방안 마련이 요구된다.

다섯째 센터가 수행하는 지방의정 관련 연구개발과 전문 인력 양성 등이 기존에 존재하는

6) 현재의 부속기관 현황(같은 조 제1항) : 1. 중앙도서관 2. 박물관 3. 전산정보원 4. 대학보건소 5. 사회복지관 6. 대학언론사(대학신문사, 대학방송국, 영자신문사) 7. 체육관 8. 출판부 9. 국제교육원 10. 생활관
7) ② 학문연구를 위하여 필요한 부설연구소는 규칙으로 둘 수 있다.
8) 현재 설치되어 있는 부설연구소의 현황(같은 조 제1항) : 1. 도시과학연구원 2. 산업경영연구소 3. 법학연구소 4. 사회과학연구소 5. 도시인문학연구소 6. 산업기술연구소 7. 정보기술연구소 8. 자연과학연구소 9. 서울학연구소 10. 반부패시스템연구소 11. 도시방재안전연구소 12. 조세재정연구소 13. 양자정보처리연구단

기관 및 부설연구소의 기능과 중복되는 지 여부에 대한 구체적인 확인이 필요하나, 현재로서는 크게 중복되지는 않는 것으로 판단된다.

여섯째 이 또한 별도의 독립된 조직을 신설하는 것이므로 관련 조직과 인력을 정비하고 구체적으로 사업을 추진하기 위해서는 기본적인 시간이 소요될 수밖에 없다.

3) 서울시립대 기존 연구기관에 신설

(1) 내용

이 방안은 기존에 존재하는 서울시립대 부설연구소 또는 산학협력단 내에 서울의정발전지원센터를 설치하는 방식이다. 구체적으로 부설연구소인 도시과학연구원 혹은 사회과학연구소 등의 하부조직으로 설치하는 방안(현재 각 연구소는 하부조직으로 각종 센터를 운영하고 있음)과 대학내 법인기관인 산학협력단의 하부조직으로 설치하는 방안(현재 내부에 녹색기술전문인력양성센터를 운영하고 있음)이 가능하다.

(2) 법적 검토

먼저 서울시립대 부설연구소 내에 센터를 설치하는 방안을 살펴보면, 서울시립대의 기존 부설연구소 내에 가칭 서울의정발전지원연구센터를 두는 방안은 비교적 간단한 절차를 거쳐서 실현가능한 것으로 판단된다. 서울시립대의 기존 부설연구소 내 개별 센터의 설치근거는 서울시립대학교 총장이 정한 각 부설연구소 규정에 두고 있는바, 예컨대 서울시립대의 기존 부설연구소인 도시과학연구원, 사회과학연구소, 서울학연구소, 법학연구소 등 중에서 어느 적정 부설연구소 내에 서울의정발전지원연구센터를 신설하는 것은, 특별한 법령 또는 조례·규칙상의 근거나 위임 없이 서울시립대 총장의 협력을 얻어 해당 부설연구소 규정을 개정함으로써 가능한 것으로 보인다.

다음으로 서울시립대 산학협력단 내에 센터를 설치하는 방안을 살펴보면, 서울시립대 산학협력단은, 서울시립대 부속기관이나 부설연구소 등과는 그 설치근거나 조직성격을 달리하고 있다. 산학협력단은 산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률 제25조에 근거하여 서울시립대가 설립한 법인형태의 대학 산하단체이다. 따라서 산학협력단의 조직, 운영 등에 관한 기본적인 사항은 위 법률에 의하여 규율되고 있다.

먼저, 서울특별시와 서울시립대가 협력하여 서울의정 발전지원사업을 위해 설치하려는 서울의정발전지원연구센터가 산학협력단의 설치목적이나 소관업무에 부합할지가 문제될 수 있겠으나, 위의 같은 법 제2조제6호의 “산학연협력”의 정의범위에서 본 사업이 배제되는 것으로 볼 것은 아닌 것으로 판단된다.

서울시립대 산학협력단의 구체적인 조직, 구성, 사업, 재정 등에 관한 기본적인 규정은 같은 법 제26조에 의해 서울시립대학교 총장이 정한 서울시립대학교 산학협력단 정관으로, 그리고 그 시행을 위한 세부적인 사항은 서울시립대학교 산학협력단 운영규정으로 정하도록 하고 있는데(같은 정관 제21조), 위 운영규정 제4조의1(부속기관)제1항은, 정관 제5조의 규정에 의

한 산학협력단 부속기관을 "별표 1"과 같이 둔다고 하고, 현재 그 부속기관으로서 중소기업산학협력센터, 창업보육센터, BK21사업지원센터, 녹색기술전문인력양성센터(* 별표 1에는 없으나 같은 산학협력단 홈페이지에서 확인됨)를 두고 있는바, 서울의정발전지원연구센터를 산학협력단 부속기관으로 설치하는 경우에는 위 별표 1을 개정하여 신설센터로 추가하여야 할 것이다. 기타 산학협력단 부속기관의 운영은 부속기관의 장이 운영세칙을 정하여 운영하고, 운영세칙은 단장을 거쳐 총장의 승인을 받도록 하고 있으므로, 서울의정발전지원센터를 설치할 경우에도 필요한 경우 센터장이 운영세칙을 정하여 필요한 승인절차를 거치면 될 것으로 판단된다.

(3) 추진과정상의 장·단점

첫째 조직과 인력의 규모 설정과 관련하여 이 방안은 기존에 존재하는 조직을 모조직으로 한 자조직 형태라는 점에서 자조직의 규모 및 인력이 모조직 전체보다 월등하게 크게 설정하기는 어렵다는 점에서 보면 센터의 설치·운영 혹은 해당 사업의 추진을 통해 달성하고자 하는 역할과 기능에 적합한 규모의 조직과 인력의 확보가 상대적으로 용이하지 않을 수 있다.

둘째, 재원조달과 관련하여 부설연구소 내에 설치하는 경우에는 서울시의 일반 사업예산을 통한 예산편성으로 안정적이고 지속적인 재원조달이 가능하다. 다만 이미 존재하는 기존 조직 내에 신설하는 방식이기 때문에 별도의 독립된 예산편성 및 집행이 용이하지 않고 동일 조직 내의 타 부서 혹은 자조직들과의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 산학협력단 내에 설치하는 경우에는 산학협력단의 출연금에 포함시켜 재원을 조달할 수 있기 때문에 안정적이고 지속적인 재원조달이 가능하다.

셋째, 해당 조직 혹은 업무에 대한 전반적인 지도·감독에 있어서 시장과 총장, 그리고 해당 조직의 장까지 지도·감독을 책임지는 계선이 존재하고 있어 해당 센터의 역할수행 과정 및 성과 파악과 업무만을 별도로 취급하여 독립적으로 지도·감독하기에는 어려울 수 있다.

넷째 지방의회와의 파트너십 구축과 관련하여 구체적인 운영에 관한 결정과 수행 업무에 대한 일차적인 지도·감독의 책임 권한을 연구소장 및 별도의 운영위원회 등이 보유하고 있어 사업 운영과정에서 시의회 요구 반영이 상대적으로 용이하지 않을 수 있으므로 이 또한 구체적인 운영과정에서 시의회와의 파트너십 구축을 위한 방안 마련이 요구된다.

다섯째 기본적으로 센터가 추구하는 지방의정 관련 전문 인력 양성과 연구·개발 기능이 센터가 설치되는 모조직의 기본적인 목적 및 기능과 조화될 필요가 있다.

여섯째 기존 조직이 보유하고 있는 조직 운영상의 노하우 및 기존 인력의 활용을 통해 사업의 초기 정착이 용이하고 별도 조직 신설 등에 따른 절차가 필요하지 않다.

4) (재단법인)서울연구원 내 센터 신설안

(1) 내용

이 방안은 현재 서울특별시 출연연구기관인 (재)서울연구원 내에 서울의정발전지원센터를

설치하는 방식이다. 즉 현행 서울연구원 내에 존재하는 연구부서와 동등한 지위의 센터를 추가로 설립하는 것이다.

(2) 법적 검토

서울특별시 지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률에 의거하여 출연·설립해 운영하고 있는 (재)서울연구원 내에 서울의정발전지원센터를 설치하는 방안이 있어서는, 그 법적 근거를 두기 위하여 관련 법령의 개정이 필요한 것은 아니다. 이미 (재)서울연구원이 관련 법령과 행정안전부장관의 허가를 통하여 설립되었고 본 방안이 있어서 서울의정발전지원센터는 기 설립된 법인체 내에 내부적 조직을 두는 것인데, 이에 관하여는 법령상 특별한 규정이나 제한이 없기 때문이다.

(3) 추진과정상의 장·단점

첫째 조직과 인력의 규모 설정과 관련하여 이 방안은 서울연구원이라는 모조직내의 한 부서의 형태라는 점에서 자조직의 규모 및 인력이 모조직 전체보다 월등하게 크게 설정하기는 어려우나, 현재 서울연구원 각 연구부서와 규모와 인력을 상정하면 센터의 설치·운영 혹은 해당 사업의 추진을 통해 달성하고자 하는 역할과 기능에 적합한 규모의 조직과 인력의 확보가 크게 어렵지는 않은 것으로 판단된다.

둘째 현행 서울연구원 자체가 서울시 출연기관이므로 지방자치단체 출연금(306-01)을 통한 예산 편성으로 안정적이고 지속적인 재원 조달이 가능하다.

셋째 해당 조직 혹은 업무에 대한 전반적인 지도·감독에 있어서 시장과 연구원장, 그리고 해당 센터장까지 지도 및 감독을 책임지는 계선이 존재하고 있으나, 해당 센터가 연구원장 산하의 다른 부서와 동등한 지위에서 업무를 수행하므로 해당 센터의 역할수행 과정 및 성과 파악과 해당업무에 대한 독립적인 지도·감독이 아주 곤란하지는 않은 것으로 판단된다.

넷째 지방의회와의 파트너십 구축과 관련하여 구체적인 운영에 관한 결정과 수행 업무에 대한 일차적인 지도·감독의 책임 권한이 연구원장 및 내부 협의회 등이 보유하고 있어 사업 운영과정에서 시의회 요구 반영이 상대적으로 용이하지 않을 수 있으므로 과제선정 및 결과 등에 관한 지도·감독 절차에 있어서 시의회의 체계적인 참여를 위한 공식적인 절차 마련이 필요하다.

다섯째 기본적으로 센터가 추구하는 기능과 역할이 현행 서울연구원 조직의 목적 및 기능과 조화될 필요성이 있다. 특히 서울연구원의 기본적인 기능이 시집행부의 정책개발을 지원한다는 기존의 목적을 보다 확대하여 서울시민의 삶과 직결된 문제에 대한 연구와 개발, 시정과 의정에 대한 전문 인력의 양성 지원 등을 제시하고 그 과정에서 의정발전지원센터의 기능도 포함될 수 있도록 조례 등의 개정 작업이 선행되어야 한다. 다만, 이 경우에도 연구와 개발을 주된 업무로 규정하고 있는 연구원의 목적에 인재 양성이라는 상이한 기능과의 적합성 문제는 여전히 제기될 수 있을 것으로 보인다.

여섯째 기존 연구원 조직이 보유하고 있는 조직 운영상의 노하우, 서울시의회 의정서포터

즈 시범운영 등 유사한 제도 및 사업 운영의 풍부한 경험 축적, 분야별 전문 인력의 활용을 통해 사업의 초기 정착이 용이하고 별도 조직 신설 등에 따른 절차가 필요하지 않으며, 높은 품질의 사업 운영이 가능하다.

5) 민간단체 위탁

(1) 내용

이 방안은 서울시립대(서울대 포함)가 아닌 민간단체(서울소재 사립대학과 관련 학회, 민간 연구기관, 비영리민간단체 등)에 해당 센터의 설치·운영 혹은 관련 사업을 위탁하는 방식으로 개별 단체에 위탁할 수도 있고 혹은 여러 단체가 모여 구성된 컨소시엄에 위탁할 수도 있다.

(2) 법적 검토

서울의정발전지원센터의 설립·운영관련 업무를 민간에 위탁하기 위해서는 먼저 관련 법령 등에 의거하여 민간위탁이 가능한지가 검토되어야 하는데, 관련 법률인 지방자치법 제104조제3항은, “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.”고 규정하고 있다. 관련 규정들을 검토할 때, 서울특별시 의회 및 의원, 사무기구 등의 지원기능을 주로 수행하게 될 서울의정발전지원센터의 설립 내지 운영관련 업무는, 사무의 성질상으로는 위 법률 및 조례(제4조)의 규정에 따른 민간위탁 대상사무의 범위를 벗어나지는 않는 것으로 보이나, 다른 한편으로 위 법령 내지 조례에서 규정하는 지방자치단체의 장(서울특별시장)의 권한에 속하는 사무라고 할 수 있을지는 의문이다. 또한, 위탁의 대상사무를 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무로 한정하고 있는 현행 법령과 조례에 의할 때는, 의정발전지원센터 관련 사무를 민간위탁의 대상으로 하는 것은 곤란하지 않나 판단된다.

(3) 추진과정상의 장·단점

첫째 조직과 인력의 규모 설정과 관련하여 기존의 민간단체에 해당 사업을 위탁하는 것이므로 사업의 위탁여부 심사 과정에서 이를 고려할 수는 있으나 구체적인 조직과 인력의 규모를 직접적으로 요청하는 것은 곤란하다고 판단된다.

둘째 재원조달과 관련하여 민간위탁을 통한 사무 처리의 경우 민간이전경비의 민간위탁금을 통한 재원조달이 가능하며, 구체적으로는 위탁협약 체결과 공증 → 예산지원 → 위탁업무 지도·감독의 절차를 통해 사무처리가 이루어질 수 있을 것이다.

셋째 해당 조직 혹은 업무에 대한 전반적인 지도·감독은 위탁사업 추진과정상의 경과보고와 매년도 위탁사업 연장여부 심사과정에서 가능할 것으로 판단된다. 다만 사업운영에 대한 일상적인 지도·감독은 민간단체의 자율성 보장과 맞물려 보다 신중하게 접근되어야 할 것이다.

넷째 지방의회와의 파트너십 구축과 관련하여 위탁사업을 추진하는 민간단체의 운영상 재량권과 자율성 보장으로 운영 과정에서의 시의회 요구반영 어려움 및 지도·감독 곤란 등이 존재한다. 시의회의 경우 위탁사업 연장에 대한 동의여부를 결정할 수 있는 권한이 있기 때문에 이를 활용한 파트너십 구축방안 마련은 가능할 것으로 판단된다.

다섯째 기본적으로 센터가 추구하는 지방의정 관련 전문 인력 양성과 연구·개발 기능을 활발하게 수행해 온 민간단체의 발굴 자체가 용이하지 않다는 점과 기존에 지방의정 관련한 활동을 수행해 온 단체의 경우도 이 연구의 센터가 상정하는 기능 및 역할과는 일정한 거리가 있어 이에 대한 기능보강이 필요하다.

여섯째 다양한 민간단체가 컨소시엄을 통해 해당 위탁사업을 수행하는 경우, 해당 센터의 설치·운영은 물론 향후 서울시의회 의정활동에 대한 시민사회의 폭넓은 지지와 동의를 도출할 수 있다. 그러나 해당 사업을 추진할 만한 인적·물적·경험적 역량을 보유한 단체의 발굴 혹은 다양한 단체들 간의 컨소시엄 형성 및 본격적인 사업추진까지의 물리적인 시간확보가 필요하며, 특정 단체 혹은 컨소시엄 참여 단체의 변화 가능성으로 사업의 지속성이 불확실하여 사업 추진 경험을 통한 문제점 발견 및 시정 등의 환류가 용이하지 않을 수 있다.

6) 민간단체 사업 보조

(1) 내용

이 방안은 서울시립대(서울대 포함)가 아닌 민간단체(서울소재 사립대학과 관련 학회, 민간 연구기관, 비영리민간단체 등)가 기존에 수행하고 있는 지방의정 관련 전문 인력 양성 및 연구·개발 사업에 대해 지방자치단체가 보조금을 지급하여 추진하는 방식이다.

(2) 법적 검토

지방자치단체가 민간단체나 기관의 사업에 일정한 보조금을 지급하기 위해서는 관련 법령에의 부합 여부가 먼저 검토되어야 하는바, 관련 법률인 지방재정법과 같은 법 시행령, 그리고 서울특별시 보조금 관리조례를 살펴볼 때, 먼저 지방재정법 제17조와 같은 법 시행령 제29조에 기하여 의정발전지원센터사업을 수행하는 민간(개인 또는 단체)에 보조금을 지급하기 위해서는, 법 제1항 단서조항의 전문에 따라 “지방자치단체의 소관에 속하는 사무” 중 (제1호~제3호는 해당사항 없는 것으로 보이고) 제4호 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라야 할 것이고,⁹⁾ 관련 조례인 서울특별시 보조금 관리조례 제4조 (여기에서는 제1·2·4호는 해당사항이 없는 것으로 보임) 제3호 “시가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우”에도 해당하여야 할 것이다.

본 사무가 위 규정들에서 정하고 있는 보조금 지급 대상사무에 해당하는지 여부와 관련하여, 먼저 의정발전지원센터 관련 사무를 지방자치단체의 소관에 속하는 사무로 보지 않을 이

9) 제1항 단서조항의 후문에 해당하는 공공기관에 지출하는 경우란, 제2항의 공공기관의 정의를 감안하더라도 여기서 말하는 보조금 지급대상으로서의 ‘민간’에는 해당하지 않는다고 생각한다.

유는 없는 것 같고 서울특별시시장과의 협의 내지 합의가 이루어진다면 서울특별시가 권장하는 사업이 될 수도 있을 것이며, 법률에 따라 해당 업무를 수행하는 민간(개인 또는 단체)이 보조금을 지출하지 않으면 사업을 수행할 수 없는 재정상황에 있다고 한다면 보조금 지급 대상으로 선정할 수도 있을 것이다.

한편, 서울특별시 사회단체보조금 지원조례에 기하여 일정 사회단체에 보조금을 지급하여 위 사업을 추진하는 방법도 같은 차원에서 검토될 수 있을 것인데, 전반적으로 이 조례에 의하더라도 긍정적인 결론을 이끌어낼 수는 있다고 보인다.

다만, 위 서울특별시 조례들에 의할 때, 보조금지급 대상사업의 선정과 보조금 관련 예산편성, 보조금의 집행과 관리감독 등에 관한 전반적이고 포괄적인 관리·감독의 권한과 책임이 서울특별시시장의 전속적 권한으로 설정되어 있다는 점에서, 보조금지원방식으로 의정발전지원센터 프로그램을 추진할 경우에는, 그 주체가 원칙적으로 서울특별시장이 된다는 점, 따라서 의회의 입장에서는 시장과의 긴밀한 협력 내지 합의가 필요할 것이라는 점 등이 충분히 고려되지 않으면 안 될 것이며, 만일 이러한 문제가 원만히 해결되지 못하거나 어긋나는 경우에는 적지 않은 애로가 노정될 수도 있고, 사업 추진 내지 지속 자체가 어려워질 수도 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

(3) 추진과정상의 장·단점

첫째 조직과 인력의 규모 설정과 관련하여 이미 관련 사업을 추진하고 있는 단체에 보조금을 지급하여 해당 사업을 확대·강화하는 방안이므로 해당 사업의 운영을 위한 조직과 인력 규모 등에 관해서는 특별한 관여가 어려운 상황이라고 할 수 있다.

둘째 재원조달과 관련하여 민간단체에 대한 보조금 지급의 경우 민간이전경비의 민간경상보조(307-02)를 통한 재원조달이 가능하며, 해당 민간단체의 보조신청 및 사업계획서 제출 → 보조 결정 및 보조금 교부의 절차를 통해 사무처리가 이루어 질 수 있을 것이다.

셋째 해당 조직 혹은 업무에 대한 전반적인 지도·감독은 보조 사업에 대한 계획서 심사 및 결정 과정에서 가능하나, 사업운영에 대한 일상적인 지도·감독은 민간단체의 자율성 보장과 맞물려 보다 신중하게 접근되어야 할 것이다.

넷째 지방의회와의 파트너십 구축과 관련하여 보조 사업을 추진하는 민간단체의 운영상 역량권과 자율성 보장으로 일상적인 운영 과정에서의 시의회 요구반영 어려움 및 지도·감독 곤란 등이 존재한다.

다섯째 보조 사업은 기본적으로 해당 사업에 대한 그 동안의 일정한 성과를 요구하는 바 현재로서는 이러한 요구조건을 충족할 만한 단체 자체를 발굴하는 것이 용이하지 않다.

여섯째, 해당 센터의 설치·운영 혹은 사업추진을 통해 달성하고자 하는 목적과 관련된 다양한 민간단체에 보조금 지급을 통해 해당 사업을 권장·조성함으로써 지방의정 전문 인력 양성과 지방의회의 정책적·전문적 역량제고를 위한 폭넓은 기반을 조성할 수 있으며, 향후 서울시의회 의정활동에 대한 시민사회의 폭넓은 지지와 동의를 도출할 수 있다. 그러나 기존에 해당 사업을 추진하고 있는 대학 및 민간단체의 발굴 자체가 용이하지 않고, 새로이 해당 사업

의 추진을 권장하여 실질적인 추진성과를 보유할 만큼의 시간확보가 필요하며, 실질적으로 다수의 민간단체가 개별적으로 관련 사업을 추진함에 따라 일관성 있는 사업의 추진이 어렵고, 관련 사업 추진을 위한 표준적인 방안을 마련하는 경우에도 이의 관철이 용이하지 않다. 나아가 특정 단체가 해당 사업의 추진을 중단할 경우 매년 보조금 지급 대상 단체가 변화할 가능성으로 사업의 지속성이 불확실하여 사업추진 경험을 통한 문제점 발견 및 시정 등의 환류가 용이하지 않다는 문제점도 지적할 수 있다.

2. 센터 설치방안 종합

이상으로 4가지의 직접추진 방식과 2가지의 민간추진 방식 등 6가지 추진방식을 내용과 법적 검토, 그리고 추진과정상의 장·단점으로 구분하여 살펴보았다. 이하에서는 제시된 6가지 대안의 비교분석을 통해 일차적으로 추진이 용이한 방안을 도출하고자 한다.

각 대안의 비교·분석 결과를 살펴보면(<표 7> 참조), 먼저 별도의 독립된 출연(연구)기관 신설 방안은 기본적으로 행정안전부 장관의 허가를 받아야 하는 사항으로 최대한 빠른 시일 내에 서울시 및 서울시의회의 자체적인 결정만으로 추진하기에는 어려움이 존재한다. 민간위탁을 통한 사업추진 방안 또한 해당 사무가 민간위탁 대상이 되는지 여부에 대한 법적 검토에서 논란이 존재하므로 이 또한 일정한 어려움이 존재한다. 기존에 관련 사업을 추진하고 있는 단체를 대상으로 보조금을 지급하여 기존 사업을 확대·강화하는 방식으로 센터의 설치·운영 혹은 관련 사업 추진의 효과를 달성하고자 하는 방안은 현재 관련된 사업을 추진하고 있으며, 동시에 일정한 성과를 보이고 있는 민간단체 발굴 자체가 용이하지 않다는 점에서 해당 방안의 현실적인 추진 가능성은 떨어진다고 판단된다.

나머지 세 가지의 방안들은 최대한 빠른 시일 내에 서울시 및 서울시의회의 자체적인 결정만으로 추진할 수 있는 것으로 판단되나, 여기서 서울연구원에 별도의 의정발전지원센터를 설치·운영하는 방안은 연구원의 기본적인 목적에서 서울시정뿐만 아니라 의정 분야까지 포함한다고 하더라도, 여전히 연구·개발이라는 연구원의 기본 활동과 전문 인력 양성이라는 센터의 기본 기능에 괴리가 있어 논리적인 수용 가능성이 상대적으로 낮다고 판단된다.

<표 7> 의정발전지원센터 설치방안 관련 대안별 비교

	직접추진				민간추진		
	출연기관 신설	시립대 독립 하부조직 신설	시립대 기존 기관 하부조직 설치	서울연구원 하부조직 신설	민간단체 위탁	민간단체 사업보조	
내용	재단법인 형태의 독립된 서울시 출연기관 신설 - 100% 출연 - 공동출연	부속기관 혹은 부설연구소 신설	부설연구소 혹은 산학협력단 하부 조직으로 설치	서울연구원 독립 부서로 의정발전 지원센터 신설	민간단체에 및 센터 설치 및 운영 관련 사 업 위탁	민간단체 기 존 수행 사업 에 대한 지자체 보조	
법적검토	지방자치단체 출 연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 - 행정안전부 장관의 허가 - 단체장 관여	시립대학교 운영 에 관한 조례 혹은 행정기구 설 치조례 시행규칙 및 개별 연구소 규정 - 조례, 규칙, 규 정 등의 개정	개별연구소 규정 혹은 산학협력단 정관 및 운영규 정 - 규정, 정관 등 개정 - 센터운영세칙 제정 및 승인	서울연구원 육성 조례 및 정관 등 - 조례 개정 - 정관 및 시행 규정 개정	지방자치법 및 행정사무 의 민간위탁 에 관한 조례 - 민간 위 탁 대 상 사 무 곤란	지방재정법 및 같은 법 시행령, 보조 금 관리조례 - 보조금 지 급 대상 선 정 가능	
장 단 점	조직·인력 규모설정	상대적 용이	상대적 용이	모(母) 조직의 규모 등에 제약	모(母) 조직 규모에 제약되나 상대적 용이	직접적 관여 곤란	직접적 관여 곤란
	재원조달	출연금	일반 사업예산	일반사업예산 출연금	출연금	민간위탁금	민간경상보조
	조직·업무 지도·감독	용이함	용이함	용이하지 않음	아주 곤란하지는 않음	민간단체의 자율성 보장	민간단체의 자율성 보장
	의회 파트너십	가능은 함(위임)	제도적으로는 용이하지 않음	제도적으로는 용이하지 않음	체계적인 파트너십 구축 절차 마련 필요	위탁 및 연장 결정시 의회 등의 활용	보조 대상 단체 선정 과정 활용
	기능중복	서울시립대 및 서울연구원과 중복 가능성	크게 중복되는 기관 없음	모조직 목적과 조화 필요	연구원 목적과 조화 필요	적정 단체 발굴 곤란	적정 단체 발굴 곤란
	초기업무 셋업	상당기간 소요	기본기간 소요	기존 노하우 활용으로 용이	기존 노하우 활용으로 용이	단체 발굴 경우는 용이	단체발굴 경우는 매우 용이

V. 결론

이 연구의 목적은 지방의회 의정활동의 인프라 강화 필요성과 타당성을 제시하고 그 구체적인 방안을 모색하는 것이다. 먼저 지방의회 의정활동 인프라 강화의 필요성과 타당성에 대해서 먼저 이론적 측면에서는 우리의 지방자치제도가 단체장과 지방의회의 관계를 기관대립형으로 상정하고 있음에도 불구하고 이에 걸 맞는 지방의회의 기반과 여건은 부여받지 못하고 있다는 점이다. 우리의 헌법과 지방자치법은 단체장에게 집행기관으로서의 지위를 부여하고, 지방의회에 주민대표기관으로서의 지위, 의결기관으로서의 지위, 입법기관으로서의 지위, 그리고 감시기관으로서의 지위를 보장함으로써 기관대립형의 지방자치제도를 채택하고 있다. 단체장과 지방의회가 발전적 경쟁관계를 통해 견제와 균형의 원리를 구현함으로써 지방자치의 성공적 정착을 도모하고자 하는 것이다. 그러나 현재 지방자치법 등이 부여하고 있는 지방의회 의정활동 지원과 관련된 장치는 의회사무처와 사무처내의 전문위원에 불과하고, 이마저도 지

방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등에 의해 상당부분 제약되고 있는 것이 현실이다.

다음으로 서울시의회를 대상으로 지방의회 의정활동 현황을 살펴보면, 서울시의 인구와 예산, 민원, 공무원 수 등을 대상으로 한 의원 1인당의 기본적인 업무 비중 자체가 다른 광역의회보다 더 방대하고 그 내용 또한 훨씬 더 복잡한 이해관계를 내포하고 있다. 더불어 최근에는 의회의 조례안 제출 건수가 집행부를 압도하는 등 지방의회의 보다 적극적인 의정활동으로 인한 업무량 또한 폭증하고 있다. 이러한 업무량 증가를 지원·보좌하기 위해 한 축으로는 의회사무처의 정책연구실을 3팀으로 구성된 입법담당관과 2팀으로 구성된 예산정책담당관으로 확대 개편했다. 다른 한 축으로는 전문위원실을 갖춘 10개 상임위원회와 1개 특별위원회(예산결산특별위원회) 체제를 11개 상임위원회와 1개 특별위원회 체제로 확대했다. 그러나 사무처 조직과 전문위원실 인력의 규모는 상위 법령 등에 의한 기본적인 제약 하에 있어 그 확대에 한계가 있다. 더불어 현재 지방자치법 등은 지방의원 개인보좌관 제도 자체를 예정하고 있지 않은 상황이다. 즉 현재의 법·제도 하에서는 조직보좌와 개인보좌의 확대·강화를 통한 지방의회 의정활동의 전문성 제고나 정책적 역량 제고에 일정한 한계가 있는 것이 사실이다. 그러므로 정책보좌의 확대·강화를 위한 노력과는 별도의 접근이 요구되며, 그 방안으로 연구진은 지방의회 의정활동과 관련된 전문 인력의 양성과 그 과정에서 의회와의 유기적 관계 형성을 통한 의정 전문성 강화의 필요성을 제안한다. 다시 말하면 법·제도적 관점에서 조직보좌의 확대 및 개인보좌의 신설이라는 정책보좌의 확대·강화 노력을 한 축으로 하고, 보다 근본적인 관점에서 지방의정 전문 인력 양성 노력을 다른 한 축으로 하는 투 트랙 시스템(Two Track Systems)을 통해 지방의회 의정활동의 전문성과 정책역량의 제고를 도모해야 한다는 것이다.

투 트랙 시스템을 통한 지방의회 위상 정립의 필요성을 재확인하고 특히 전문 인력 양성의 시사점을 얻기 위해 국내·외를 대상으로 의정지원 시스템 구축 사례와 인턴 운영 사례를 집중적으로 조사하고 분석했으며, 이를 바탕으로 지방의정 전문 인력 양성을 위한 구체적인 추진방안과 운영방안을 제시했다.

먼저 연구진은 지방의정 관련 전문 인력 양성 추진방안으로 서울시(의회)가 직접 의정발전지원센터라는 조직을 설치하여 추진하는 방안과는 별도의 조직 없이 민간단체 등을 통해 관련 사업을 추진하는 방안으로 구분했다. 직접 의정발전지원센터의 설치를 통한 추진의 구체적인 방안으로는 (1) 별도의 출연기관 신설, (2) 서울시립대에 독립 하부조직 신설, (3) 서울시립대의 기존 조직에 하부 조직(부서) 신설, 그리고 (4) 서울연구원에 하부조직 신설을 제시하고, 별도의 조직 없이 민간을 통한 추진의 구체적인 방안으로는 (1) 민간단체 위탁과 (2) 민간단체 사업 보조 방안을 제시한 후 각각에 대한 법·제도적 검토와 추진과정상의 장·단점을 분석했다. 검토 및 분석 과정에서 별도의 독립적인 출연기관 신설은 현행 법령에 의한 행정안전부 장관의 허가사항이라는 점, 서울연구원의 하부조직으로의 신설은 지방행정과 관련된 연구 및 정책개발이라는 연구원의 기본 활동과 센터의 임무 간에 일정한 괴리가 있다는 점, 그리고 민간단체에 해당 사업을 위탁하거나 기존에 관련 사업을 수행하고 있는 민간단체를 보조하고 있는 방안은 관련된 민간단체를 발굴하는 것 자체가 용이하지 않고, 해당 사무가 위탁사업 혹은 보조사업

의 대상으로 타당한 지에 대한 논란의 여지가 있다는 점 등으로 인해 추진과 운영이 다른 방안에 비해 상대적으로 용이하지 않다는 점을 지적했다. 이상의 논의를 바탕으로 연구진은 상대적으로 실현 가능성이 높은 대안으로 서울시립대에 의정발전지원센터를 설치하여 관련 사업을 추진하는 방안을 제시하였다.

지방의회가 변화하는 의정환경 속에서 본연의 역할과 기능을 충실히 수행하기 위한 접근방법으로 연구진은 기존에 제시되어 온 정책보좌의 확대·강화와는 별도로 지방의회 인프라 강화 방안으로서 지방의정활동 전문 인력의 양성을 제시하였다. 이는 지방의회 및 지방의원에 대한 조직보좌의 확대와 개인보좌의 신설 등의 기존 접근이 틀렸거나 포기되어야 한다는 의미가 아니다. 지방의회 출범 이후 지속적으로 추진되어 온 이러한 접근이 나름의 방향성을 가지고 지속적으로 추진되어야 한다. 연구진의 입장은 보좌의 강화라는 기존의 단일 트랙 외에 전문 인력의 양성이라는 보다 근본적인 또 하나의 트랙을 추진해야 한다는 것이다. 두 트랙의 추진을 통해 궁극적으로는 지방의회가 본연의 역할과 기능을 충실히 수행할 수 있는 인프라를 구축하자는 것이다. 향후 지속적으로 지방의회 인프라 강화를 추진하는 과정에서 고려해야 해야 할 몇 가지 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째 가장 단기적인 고려사항으로서 지방의정발전지원센터의 설치 및 운영과정에서 서울시 및 서울시립대와의 유기적인 협조관계 구축이 필요하다. 서울시의회가 조직 및 인사, 예산 편성·제출 등에 관한 자체의 독립적인 권한을 확보하고 있지 못한 법·제도적 현실에서 이 부분에 대한 최종적인 권한을 보유하고 있는 단체장과 소속기관의 장의 유기적인 협력관계가 센터의 설치·운영 및 구체적인 사업추진의 성공에 있어서 필수적인 요소이기 때문이다. 물론 서울시의회가 서울시 행정에 대한 전반적인 견제와 감시 권한을 보유하고 있지만, 이는 행정사무 감사나 예·결산 심의 등이 이루어지는 시기에 국한될 가능성이 높으므로 지방의정과 관련한 전문 인력의 양성이라는 센터의 본연의 목적이 일상적으로도 충실히 달성되기 위해서는 사업추진의 초창기부터 관련 직접적인 행위자 집단과의 유기적 협력에 기반한 거버넌스 구축이 필요하다.

둘째, 이 연구는 지방의정 전문 인력 양성을 위한 다양한 추진 방안 중에서 서울시립대에 센터를 설치하여 운영하는 방안을 제시했지만, 이는 관련 사업이나 조직에 관한 선례가 전혀 없는 상황에서 현행 법·제도 하에서 추진의 용이성 등을 고려한 단기적인 방안이다. 향후 중·장기적으로는 해당 사업을 민간에 개방하여 민간단체에 위탁하거나 민간단체의 활동이 해당 분야에서 활성화된 상황에서는 민간단체 보조 사업으로 추진하는 방안도 지속적으로 모색함과 동시에 민간단체가 그러한 사업과 활동을 수행할 수 있는 다양한 지원방안도 모색할 필요가 있다. 또한 지방의정 전문 인력 양성을 전담하는 별도의 독립된 출연기관의 형태로 센터를 설치하고 서울소재 대학에서 전국소재 대학으로 그 대상범위를 확대하며, 대학과 민간단체를 연계하여 운영하도록 하는 방안 등도 지속적으로 추진해 나가야 한다.

마지막으로 지방의회 인프라 강화는 그 필요성에 대한 일반 지역주민과 서울시민, 언론과 여론 등의 광범위하고 적극적인 지지와 동의를 있을 때 보다 효과적으로 추진될 수 있으며, 보다 충분하게 이루어질 수 있다. 서울시의원 및 서울시의회 의정활동의 성과를 지속적으로

그리고 충분히 알리고 지역주민들과 서울시민들의 요구를 적극적으로 조사하고 수렴하여 서울시정에 반영하려는 일상적인 노력이 보다 강화되어야 한다. 이러한 과정을 거쳐 서울시의회를 강화시키는 것이 결국은 지역주민과 서울시민들의 힘을 강화시키는 것이라는 점에 대한 확신을 심어주는 것이 필요하다.

<참고문헌>

- 강인호 외. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석: 의회사무기구를 중심으로. 「한국행정연구」 13(1): 203-234.
- 강인호. (2002). 지방의회 사무기구 기능강화 방안 및 성과측정. 한국거버넌스학회 하계학술대회 발표논문
- 강장석. (2008). 한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인: 지방자치법 제91조의 위헌성 및 월권적 자치법규 검토. 「한국지방자치학회보」 20(3): 47-66.
- 권영주. (2011). 지방의회의 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 「한국인사행정학회보」 10(2): 1-31.
- 김귀영. (2011). 지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰. 「한국행정학보」 45(2): 83-114.
- 김근세 외. (2006). 지방의원 유급화로 인한 의정환경 변화에 따른 의회사무처 대응방안. 서울특별시의회 연구용역보고서(책자형태).
- 김동승. (2012). 지방의회 사무기구 인사운영의 문제점 및 개선방안: 서울특별시의회 및 중랑구의회 사례를 중심으로. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 김순은. (2010). 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제. 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 김재홍 외. (2007). 지방의회 사무직원 인사제도 개편에 관한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문
- 김찬동. (2010). 지방의회 보좌인력 강화방안. 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 박영강. (2010). 지방의회의 활성화를 위한 제도적 개선방안: 지방자치 재개 20주년에 즈음하여. 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 신원득 외. (2006). 경기도의회 의정활성화를 위한 지원체계 발전방안. 경기개발연구원 연구보고서.
- 양기근. (2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선 방안: 경상남도의회를 중심으로. 「한국지방자치연구」 10(2): 69-91.
- 오준근. (2002). 시의원 의정활동 활성화를 위한 각종 법령정비와 사무처 기능 조정 및 주민의 복리증진을 위한 조례제정권의 확대방안에 관한 연구. 서울특별시의회 연구용역보고서(책자형태).

- 이용환 외. (2005). 외국지방의회 운영제도에 관한 연구. 경기개발연구원 연구보고서.
- 이정진 외. (2011). 지방의회 정책보좌기능 강화 논의와 향후 과제. 「이슈와 논점」 267호. 국회입법조사처.
- 이정훈 외. (2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로. 「대한정치학회보」 17(3): 215-242.
- 이주희. (2010). 민선5기 출범과 지방자치의 과제2: 지방의회. 「지방행정」 681호: 32-35.
- 장영두. (2005). 지방의회 사무기구의 전문화: 입법정책지원기능을 중심으로. 「한국공공관리학회보」 20(1): 273-302
- 전국시도지사협의회. (2009). 외국의 지방의회 운영. 전국시도지사협의회 내부자료.
- 전국시도지사협의회. (2012a). 영국 지방의회 지원 조직·인력 운영사례. 전국시도지사협의회 내부자료.
- 전국시도지사협의회. (2012b). 일본 지방의회 사무국 인사운영. 전국시도지사협의회 내부자료.
- 전국시도지사협의회. (2012c). 호주 지방의원의 의정활동 지원정책. 전국시도지사협의회 내부자료.
- 조석주 외. (2010). 지방의회 지원체제 활성화 방안에 관한 연구: 지방의원 보좌기능을 중심으로. 경기개발연구원 의정포럼 발표논문.
- 진세혁 외. (2005). 외국의 지방의회 정책보좌기능에 관한 연구. 「사회과학연구」 12(1): 35-58.
- 채원호. (2010). 지방의회 의정역량 강화방안. 한국행정학회 비정기학술대회 발표논문.
- 최병대 외. (2008). 경기도의회 정책보좌기능 제고방안. 경기개발연구원 연구보고서.
- 최봉기 외. (2008). 지방의회 사무기구의 관리 실태와 인사권 독립방안에 관한 연구. 「한국행정논집」 20(1): 187-210.
- 최봉기. (2011). 한국지방의회 20년의 회고와 의정선진화를 위한 지방의원의 역할과제. 「한국행정논집」 23(4): 1157-1186.
- 하혜영. (2011). 지방의회 의정활동지원 운영 실태와 향후 과제. 국회입법조사처 현안보고서.
- 한국지방자치학회. (2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구. 전국시도의회의장협의회 연구용역보고서.
- 한국지방행정연구원. (2012). 지방자치와 지방의회. 한국지방행정연구원 뉴스레터, Vol 36: 4-31.
- 한상우 외. (2011). 서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구. 서울특별시의회 연구용역보고서.
- 행정안전부. (2010). 제6기 전반기 지방의회 현황. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2011). 제5기 지방의회백서. 서울: 행정안전부.
- 황아란. (2003). 지방의회 사무기구의 인사권 확대방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- Almond, G., and Binhm, C. Powell. (1978). Comparative Politics: System Process and Policy. Boston: Little, Brown and Co.

- Baron, J., G. Crawley., and T. Wood. (1991). *Councillors in Crisis: The Public and Private Worlds of Local Councillors*. Houndmills: Macmillan.
- Berman, D. (2000). *State and Local Politics*(9th ed.). New York: M. E. Sharpe.
- Brudney, J., and F. Ted Hebert. (1987). *State Agencies and their Environments: Examining the Influence of Important External Actors*. *The Journal of Politics*, 49: 186–206.
- Dye, T. (2000). *Politics in States and Communities*(10th ed.). New Jersey: Prentice–Hall, Inc.
- Edwards, G. C., Martin P. Wattenberg., and Robert L. Lineberry. (2008). *Government in America: People, Politics and Policy*(13th ed.). New York: Pearson Education, Inc.
- Faerman, Sue R. (1998). *Training and Development* in Jay M. Shafritz(ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. 2275–2278. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Fiorina, M. (1989). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*(2nd ed.). New Haven: Yale University Press.
- Fritz, M. Marx. (1957). *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Goldstein, Irwin L. (1986). *Training in Organization: Needs, Assessment, Development, and Evaluations*(2nd ed.). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Horn, C. (1996). *The Quiet Revolution*. In Carl E. Van Horn. (ed.), *The State of the States*. Washington D. C.: Congressional Quarterly.
- Patterson, S. (1996). *Legislative Politics in the States*. In Virginia Gray and Herbert Jacob. (eds.), *Politics in the American States*. Washjngton, D. C.: CQ Press.
- Perry, C. (1981). *Energy Conservation Policy in the American States: An Attempt at Explanation*. *Social Science Quarterly*, 62: 540–546.
- Rosenthal, A. (1974). *Legislative Performance in the States: Exploration of Committee Behavior*. New York: The Free Press.
- Rosenthal, A. (1985). *The Changing Character of State Legislator—Or Requiem for Vanishing Breed*. *Public Affairs Review*: 80–93.
- Rosenthal, A. (1989). *The Legislative Institution: Transformed and At Risk*. In C. Van Horn. (ed.), *The State of the States*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Rosenthal, A. (1996). *The Legislature: Unraveling of Institutional Fabric*. In Carl E. Van Horn. (ed.), *The State of the States*. Washington D. C.: Congressional Quarterly.
- Thompson, V. (1964). *Modern Organization*. New York: Knopf.

- Tony Byrne. (2000). Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Works. London: Penguin Books.
- Van Wart, Montgomery. (1998). Organizational Investment in Employee Development. in Stephen E. Condrey. (ed.). Handbook of Human Resource Management in Government, 576-297. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Zimmerman, J. F. (1986). State and Local Government. New York: Barnes and Noble Books.

[홈페이지]

광역 시도의회 및 교육청 홈페이지

뉴욕주의회 홈페이지(<http://assembly.state.ny.us/internship/>)

서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/main/index.html>)

서울시의회 홈페이지(<http://www.smc.seoul.kr/main/index/index001.jsp>)

통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)