
서대문구의회 사무국 의정지원 역량강화 -연구용역 최종보고서-

2018. 6.

나라살림연구소

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 목적 및 필요성	1
1. 지방자치 중요성 대두	1
2. 열악한 기초의회 현실	1
제2절 연구의 범위	3
제3절 연구의 방법	4
 제2장 국내 지방의회의 현황과 발전과제	5
제1절 지방의회의 의의와 권한	5
1. 지방자치단체-지방의회의 관계 유형	5
가. 기관통합형	5
나. 기관분리(대립)형	6
다. 절충형	6
2. 지방의회의 의의	7
3. 지방의회의 지위와 권한	7
가. 지방의회의 지위	7
나. 지방의회의 권한	9
4. 지방의원의 권리와 의무	15
가. 지방의원의 권리	15
나. 지방의원의 의무	17
5. 지방의회 본회의와 위원회	19
가. 본회의	19
나. 위원회와 소위원회	19
다. 전원위원회	19
6. 지방의회에 관한 시사점 도출	20
제2절 지방의회 사무기구와 현행제도의 문제점	23
1. 지방의회 사무기구 및 직원	23
가. 사무기구	23

나. 사무직원	24
다. 전문위원	24
라. 자문위원회 및 입법고문	26
마. 지방의회의 전문가 활용	26
2. 지방의회 사무기구의 기능과 역할	27
가. 입법보좌 기능	27
나. 예산분석 심사 및 평가지원 기능	27
다. 의정활동 및 홍보지원	28
라. 자료제공	28
마. 대외협력 및 교류지원	28
바. 의사진행 및 의안관리	29
사. 행정 및 재정관리	29
3. 현행 지방의회 사무기구의 문제점	29
가. 집행부로부터 독립성 부족	29
나. 전문적 보좌시스템 미흡	31
제2절 지방의회 사무기구 역량 강화	33
1. 입법기관(국회·지방의회)에서 전문보좌역량의 필요성	33
2. 지방의원의 전문성	35
3. 지방의회 사무기구 역량강화에 관한 선행연구	37
가. 지방의회 의정지원체계 이론	37
나. 전문보좌역량의 개념과 현행제도의 한계	39
4. 지방의회 사무기구 해외사례	41
가. 영국 맨체스터 지방의회 사무기구 조직 현황	41
나. 프랑스 도의회	44
 제3장 서대문구의회 전문보좌역량 진단	46
제1절 서대문구의회와 서울 25개 자치구 비교	46
1. 서대문구의회 기본 현황	46
가. 서대문구 기본현황	46
나. 서대문구의회 기본현황	47
다. 서대문구의회 의정활동 현황	48
2. 서울시 자치구의회 활동현황	50
3. 서울시 자치구의회 사례 비교	52

가. 자치구의회 사무기구 조직구성	52
나. 전문보좌인력 현황	53
4. 서울시 자치구의회 전문위원 검토보고서 분석	57
가. 서울시 25개 자치구의회 검토보고서 현황 분석	57
나. 서울시 25개 자치구의회 검토보고서 사례 분석	60
제2절 서대문구의회 사무국 역량강화에 관한 조사·분석	65
1. 조사 개요	65
2. 조사·분석 결과	65
가. 의원 대상 조사·분석	65
나. 직원 대상 조사·분석	83
제4장 서대문구의회 사무국 전문보좌역량 강화 방안	101
제1절 전문보좌기능 강화	101
1. 전문보좌인력 강화	101
가. 전문보좌인력 증원	101
나. 전문보좌인력 외부채용 확대	102
다. 의정지원센터 신설	106
라. 전문보좌인력/부서 운용 관련 국내 사례	107
2. 전문위원 권한 확대	110
가. 전문위원실 직원에 대한 인사평가 권한 부여	111
나. 전문위원에 사무전결 권한 부여	112
제2절 사무국 조직개편과 제도개선 등	113
1. 사무국 조직개편	113
2. 장기적인 법·제도 개선 방향	115
3. 기타	116
가. 신청사 의원 집무 및 민원상담 공간 확보	116
나. 5급 사무과장 직위 신설	116
4. 요약: 장-단기 과제 및 조례·법령개정이 필요한 과제 분류	117
제5장 결론	119
참고문헌	122

표 차례

〈표 1〉 지방의회와 단체장의 권한 비교	14
〈표 2〉 2015~17 광역·기초의회 조례안 발의 실적 비교	20
〈표 3〉 지방의회 의원들에 대한 여론조사	21
〈표 4〉 서울시의회 주요 정책역량 제약요인 설문 결과	22
〈표 5〉 의회사무기구 설치기준	24
〈표 5〉 기초의회 의원 정수별 전문위원 정원과 직급	23
〈표 6〉 의회사무기구 설치기준	26
〈표 7〉 지방의회 인사 독립성 확보 관련 국회 지방자치법 개정 법률안 발의 현황 ..	31
〈표 8〉 16~19대 국회 법률안 발의 및 처리 현황	33
〈표 9〉 국회의원 의정활동 지원제도	34
〈표 10〉 전문성의 구성요소에 대한 제반시각	35
〈표 11〉 지방의회 사무기구 개선방향에 대한 국내 선행연구	37
〈표 12〉 전문보좌인력 혹은 유사용어 사용 사례	39
〈표 13〉 서대문구 인구 기본현황	46
〈표 14〉 서대문구 세출예산 현황	47
〈표 15〉 제7대 서대문구의회의 의원 분류	47
7〈표 16〉 서대문구의회의 사무국 인력 현황	48
〈표 17〉 제7대 서대문구의회의 연차별 입법발의 실적	48
〈표 18〉 제7대 서대문구의회의 연도별 행정사무감사 지적사항 내역	49
〈표 19〉 제7대 서대문구의회의 연도별 구정질문 횟수	49
〈표 20〉 제7대 서울시 자치구의회의 의원 1인당 평균 의정활동 실적	50
〈표 21〉 서울 25개 자치구의회의 사무국 조직구성 일반현황	52
〈표 22〉 서울 25개 자치구 사무국 조직구성 현황	53
〈표 23〉 서대문구의회의 사무국 조직과 업무내용	53
〈표 24〉 서울 25개 자치구의회의 사무국 인원 현황	54
〈표 25〉 자치구별 의원 전문보좌인력 배치형태	55
〈표 26〉 서울 자치구의회의 전문보좌인력 1인당 의원비율	56
〈표 27〉 서울 25개 자치구의회의 사무국 인원 현황	57
〈표 28〉 서울 자치구의회의 전문위원 검토보고서 유형별 분류	59
〈표 29〉 별정직/임기제 전문보좌인력을 2인 이상 채용하고 있는 서울자치구의회의 현황	103

<표 30> 지방공무원의 종류별 정원책정 기준	103
<표 31> 지방공무원의 직급별 정원책정 기준(일반직 공무원)	104
<표 32> 지방공무원의 직급별 정원책정 기준(별정직 공무원)	104
<표 33> 서울특별시 서대문구 정원관리 기관별 직급별 정원표	104
<표 34> 서울 25개 자치구의회 사무국(과) 별정직·임기제 공무원 현황	105
<표 35> 서울시의회 상임위원 전문보좌인력 배치현황	107
<표 36> 부천시의회 전문보좌부서 담당업무	109
<표 37> 서대문구의회 전문위원 관련 조례·규칙 내용	110
<표 38> 마포·성북구 전문위원 임용 관련 규정	111
<표 39> 서울 자치구의회 의안업무 책임당 부서 현황	113
<표 40> 서대문구의회 사무국 역량강화 단기-중기-장기 3단계 방안	117
<표 41> 서대문구의회 사무국 전문보좌역량 강화방안 중 조례·법령 제·개정 필요 사항	118

그림 차례

<그림 1> 영국 맨체스터 지방의회 사무기구 조직 현황	42
<그림 2> 서대문구의회 전문보좌인력 증원시 인력 배치안	101
<그림 3> 지방의정센터 조직구성안 예시	106
<그림 4> 서울시의회 사무처 입법/정책지원 관련 부서	107
<그림 5> 부천시의회 사무국 조직도	108
<그림 6> 부천시의회 입법정책과 보고서 자료 캡처	109
<그림 7> 현행 서대문구의회 사무국 조직도	114
<그림 8> 서대문구의회 사무국 조직개편 1안	114
<그림 9> 서대문구의회 사무국 조직개편 2안	115

제1장 서론

제1절 연구 목적 및 필요성

1. 지방자치 중요성 대두

- 사회가 점점 복잡화되고 변화속도가 빨라지면서, 새로운 사회문제가 발생하는 주기도 짧아지고 그 양태도 다양하고 지역화 됨. 중앙정부 중심의 일방적 의사결정은 새로운 사회 문제 해결에 있어 한계를 갖고 있으며, 새로운 사회문제의 해결 수단으로써 지방 주민의 참여에 따른 합의를 중시하는 민주적인 문제 해결 방식이 중요하게 됨¹⁾
- 발전된 지방자치는 중앙의 정치권력 변동으로부터 발생하는 충격이나 격변을 완화해 줄 수 있음. 또한 지방자치는 주민들의 참여기회 확대를 통하여 주민의 정치적 역량을 강화하는 ‘민주주의의 훈련장’으로서의 기능을 하며, 주민들로 하여금 지역사회에 대한 소속감과 향토애를 함양시키게 하는 역할도 담당²⁾
- 행정적 측면에서 지방자치는, 광역화와 형평성 추구 등 현대의 새로운 행정수요의 특성에 비하여 지역별 재정력의 불균형이 심하기 때문에 능률적으로 대응하기 어렵다는 주장도 있으나, 현대 행정의 다양한 사회 문제적 특성에서 볼 때 지방자치는, 주민의 협력과 참여에 의하여 지역적 특성에 맞는 문제 해결이 가능하기 때문에 일률적인 중앙집권적 방식보다는 효율적일 수 있음
- 경제·사회적 측면에서 지방자치는, 지역 주민의 수요를 바탕으로 지역적 특성에 맞는 공공재를 제공함으로써 행정의 경제적 효율을 극대화할 수 있다. 또한 지방자치가 결과보다는 기회의 평등에 입각한 제도라고 볼 때, 지방이 지방분권을 통하여 결과에 대해 책임을 지게 함으로써 지역문제를 관심과 실정, 창의력에 의하여 해결하게 하는 역할을 하기도 함

1) 정순관(2016), “한국지방자치 발전과제와 미래”, 『한국지방자치 발전과제와 미래』, 지방자치발전위원회

2) 지방자치발전위원회(2017) “지방자치발전백서”

2. 열악한 기초의회 현실

- 지방정부의 권한범위와 재정의 자율성이 확대될수록 그것을 견제하고 감시하기 위한 기능도 강화될 필요가 있음. 그러나 이를 명목으로 지방정부에 대해 중앙의 감시·견제 기능을 강화하는 것은 지방분권의 본질에 역행할 수 있음. 지방정부를 감시하고 견제하는 기능을 1차적으로 수행하는 곳은 지방의회이며 자치분권 강화의 흐름과 맞물려 지방의 회도 제도적 권한은 물론 내부역량이 강화되어야 할 필요성이 있음
- 그러나 지방의회의 중요한 기능에도 불구하고, 여전히 지방의회에 대한 부정적인 평가도 많은 것이 사실임. 그 원인으로 자치입법권 등 자치권 제약, 지방의원의 전문성 부족, 전문위원제도와 전문보좌인력 등 의정지원체제 미비, 주민참여 및 주민감시체제의 부재, 의회사무직원의 전문성 약화 등이 지적되어 왔음³⁾
- 생활복지, 주민생활지원 등 지방자치단체가 담당해야 할 분야의 중요성이 갈수록 커지는 만큼, 지방의원들의 의정활동 분야도 다양해지고 업무범위가 증대되는 현실에서 이러한 변화에 대처하기 위해 지방의원들의 전문보좌인력 강화가 필요하다는 분석도 있음⁴⁾
- 또한 집행기관에 대한 고유한 견제와 감시 기능 및 역할을 더욱 효과적으로 수행해야 하는 상황에서 집행기관에는 수많은 전문직 공무원들이 업무를 집행하고 있지만 지방의회는 전문직 인력이 부족한 현실을 지적⁵⁾
- 지방정부의 수장과 공무원들을 감시하고 견제하는 기능 외에도 지방의회는 폭넓은 자치 입법권과 재정권을 부여받게 되는 만큼 주어진 권한을 제대로 수행하기 위해서도 지방 의원들의 역량은 물론 이를 뒷받침하는 의정지원기구도 강화될 필요가 있음
- 특히 광역의회에 비해 턱없이 부족한 기초의회의 전문적 의정보좌역량을 강화하기 위한 노력이 필요함

3) 국회입법조사처(2018) “지방의회 의정지원 강화방안 : 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로”

4) 지방행정연구원(2013) “지방의회 의정활동 역량강화 방안”

5) 한국지방행정연구원(2013). “지방의회 의정활동 역량강화 방안”

제2절 연구의 범위

- 본 연구는 기본적으로 지방의회의 역할과 기능 강화를 위한 개선방안을 도출하기 위한 것으로서 기초지방의회를 기본으로 하여 서대문구의회를 연구대상으로 하고 있음
- 우리나라 기초의회는 대부분 국회나 광역의회에 비해 재정 및 규모에서 영세함. 의정지원기구 또한 규모 및 역량에서 한계를 가질 수밖에 없음. 그러나 이러한 열악한 환경 아래서도 주어진 자원을 최대한 활용해 기초의회에 주어진 역할을 다할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음
- 이러한 측면에서 본 연구는 서대문구의회 사무국의 의정지원기능 강화, 그 중에서도 특히 의원들의 의정활동에 대한 전문보좌역량 강화를 위한 제도적 개선방향을 연구의 목표로 하고 있음
- 이러한 연구목표를 달성하기 위한 본 연구의 내용적 범위는 지방의회, 특히 기초의회의 의의와 역할 및 지위, 권한에 대해서 이론적으로 살펴보고 역사적으로 정착된 기초의회 사무기구의 현황에 대해서 살펴본다. 서대문구의회 전문보좌역량 강화를 위한 이론적 기반과 원칙을 도출하고 실질적 차원의 개선방안을 찾아내고자 함
- 연구의 시간적 범위는 주로 제7대 서대문구의회 임기인 2014년 7월부터 2018년 6월까지로 함. 시간 범위 내에서 서대문구의원들과 사무국은 물론 유사지방자치단체에 대한 통계적 특성의 유의미성을 파악해 연구의 기반으로 삼음

제3절 연구의 방법

- 본 연구는 서대문구의회 사무국의 기능과 역량강화를 위한 기존제도의 개선방안 도출을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해서 사무국과 의회 관련 법령 및 제도를 축으로 분석을 진행함. 이를 위해 지방의회 사무국 기능 강화에 대한 이론적 선행연구 검토를 바탕으로 현재 쟁점이 되고 있는 지방의회 전문보좌역량 강화 이슈에 대한 개선방향과 원칙을 수립하고자 함
- 수립한 비전과 원칙을 기반으로 서대문구의회 사무국이 처해 있는 문제점과 그 구체적인 해결방안을 모색하고자 함. 이를 위해 서대문구의회 사무국의 구성과 그 소관직무에 대해서 분석을 진행하였고, 이를 조직의 효율성, 구청으로부터의 독립성, 의정지원의 전문성이라는 관점에서 평가를 진행함
- 서대문구의회 사무국의 특징과 문제점 분석을 바탕으로 구체적인 서대문구의회 사무국 조직의 개편안을 도출하고자 하였으며, 이를 위해서 효율적·전문적 사무국 조직구성을 위한 정량 데이터 분석을 진행함
- 정량 데이터 분석은 서대문구의회와 사무국 관련 각종 통계와 수치를 서울 25개 자치구와 비교한 자료 수집과 분석은 물론, 서대문구의회 의원과 사무국 직원들에 대한 설문조사와 심층 인터뷰를 진행함

제2장 국내 지방의회의 현황과 발전과제

제1절 지방의회의 의의와 권한

1. 지방자치단체-지방의회의 관계 유형

가. 기관통합형

- 주민들의 투표를 통해 선출된 대표기구인 지방의회가 의결기능과 집행기능을 동시에 수행하는 형태를 기관통합형이라고 한다. 즉, 기관통합형은 기관단일형, 의회형으로, 지방자치단체의 정책결정기능과 정책집행기능을 하나의 기관이 담당하는 것으로 의원내각제와 유사한 형태라 할 수 있음
- 기관통합형 역시 두 가지로 구분되는데, 하나는 지방의원의 일부가 내각 또는 집행위원회를 구성하여 집행권을 행사하는 내각제형이고, 다른 하나는 지방의원전체가 집행기능을 나누어 행사하는 위원회형임
- 내각제형의 기관통합형 모델은 영국의 지방의회 중심의 운영사례가 대표적이며, 의회 다수당이 내각이나 내각과 유사한 집행위원회(executivecommittee)를 구성하여 지방정부의 집행기능을 담당하는 형태로 운영되는것을 의미한다. 이와 달리 위원회형의 기관통합형 모델은 미국⁶⁾에서 주로 나타나는데 주민에 의해 선출된 소수 위원들이 위원회를 구성하여 의결기능과 집행기능을 수행하는 형태를 띠고 있음
- 기관통합형 기관구성방식이 갖는 장점은 두 가지 정도로 정리할 수 있는 데, 하나는 의결기관과 집행기관의 통합으로 인한 기관 간 마찰 및 이로 인한 행정적 낭비의 절감이고, 다른 하나는 주민의사 반영의 대표성 제시를 들 수 있음
- 반면, 기관통합형 기관구성방식의 단점으로는 의결기관과 집행기관의 통합으로 인하여 견제와 균형의 원리가 적용되기 어렵기 때문에 권력 남용의 가능성이 있다는 점을 들 수 있음. 또한 다양한 지방 차원의 이익집단과 사회계층 대표들의 능력 미흡 및 지방행정에 대한 과도한 정치적 개입문제, 전문성이 부족한 대표 선출시 행정 비능률의 초래 등과 같은 문제점들이 나타날 수 있다는 점

6) 미국의 위원회형은 타운미팅(town meeting)의 전통에 기반하고 있다(최준규 외, 2014).

나. 기관분립(대립)형

- 기관분립형 혹은 기관대립형 기관구성방식은 수장형(presidential-system)이라고도 하며, 의결기관과 집행기관이 분리되어 있어 상호견제와 균형을 이룰 수 있는 기관형태라고 할 수 있음. 즉, 기관분립형 기관구성은 대통령제와 유사한 제도
- 대부분 기관분립형 기관구성 방식은 집행기관의 전문화에 중점을 두며, 의결기관의 견제와 균형을 통해 집행기관의 단점을 보완하는 형태를 띠고 있음. 일반적으로 기관분립(대립)형 기관구성 방식에서는 의결기관과 집행기관의 장 모두 주민들의 직접선거에 의해 선출되어 구성되고 있음
- 기관분립(대립)형 기관구성방식은 이 두 기관의 권한배분 정도에 따라 다시 강시장-의회형 기관구성방식과 약시장-의회형 기관구성방식으로 구분할 수 있다. 즉, 강시장-의회형 기관 구성방식은 집행기관장이 행정권과 인사권, 예산권 등 정책집행에 대한 핵심적 권한을 모두 가지고 있으며, 의회의 의결에 대한 거부권을 갖고 있다는 점에서 의결기관인 지방의회에 비해 상당한 권한을 가짐
- 반면, 약시장-의회형 기관구성방식에서는 권력이 집행기관의 장 한 명에게 편중되는 것을 막기 위한 기관구성 형태로 다수의 의원으로 구성된 의회가 고위직 공무원에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 갖고 있음. 따라서 집행기관장은 정책결정 및 행정집행에 있어서 주도권을 갖기가 힘들고 상당한 제약을 받게 됨
- 기관분립(대립)형 기관구성방식은 집행기관의 구성방법에 따라서도 구분할 수 있는데, 집행기관 직선제형, 집행기관 간선제형, 집행기관 임명제형 등의 구분이 가능함
- 기관분립(대립)형의 장점으로는 의결기관과 집행기간이 분리되어 있기 때문에 두 기관 간의 권력분립과 상호견제 및 균형의 원리 구현이 가능하다는 점과 행정권이 통합적으로 행사되어 행정의 안정성이 확보된다는 점을 들 수 있음
- 하지만, 기관분립(대립)형의 단점으로는 두 기관 사이의 견제와 균형이 제대로 이루어지지 않는 경우 심각한 정치적 갈등이 나타나게 되며, 이로 인하여 행정의 비능률성과 정치적 불안정이 초래된다는 점을 들 수 있음

다. 절충형

- 기관통합형과 기관분립형을 혼합한 절충형은 이사회형(board system)이라고도 하는데, 의회·이사회형(council-board system) 기관구성은 의사결정기관인 의회를 모체로 몇 개의 독립된 집행기관이 행정을 담당하는 형식을 갖고 있음

- 이 기관 구성의 특징은 의결기관과 집행기관이 분리되어 있어 기관대립형의 요소를 갖고 있지만, 상호 대립적이지 않은 기관구성형태로 기관통합형 요소를 갖고 있다는 점에서 기관통합형과 기관분리형을 절충한 형태라고 할 수 있음. 하지만 집행기관이 단독제가 아닌 합의제라는 측면에서 의회·수장형 기관형태와 구분됨
- 절충형은 20세기 초 도시개혁운동의 한 방편으로 도입되었던 미국의 시정관리관형(city-manager plan)을대표적인 사례로 들 수 있다. 시정관리관형은 지방의회의 책임 하에 전문행정인을 행정책임자로 임명하여 행정을 관리하는 형태로, 의회중심 체제 하에서 행정의 전문성 제고 및 책임행정 구현이 가능하다는 장점을 갖고 있음

2. 지방의회의 의의

- 지방자치란 일반적으로 「일정 지역을 기초로 하는 주민들이 자치단체를 구성하여 그 지역의 공동사무를 주민들의 부담에 의하여 스스로 처리해 나가는 것」이라 할 수 있음
- 지방자치가 지역주민에 의한 자치를 뜻하지만, 모든 주민이 지방행정에 참여할 수는 없음. 그러므로 근대적인 대의제의 원리를 따라 주민의 선거에 의하여 의결기관인 지방의회를 구성하고, 행정을 집행하는 집행기관을 구성
- 지방자치에 있어서 지방의회는 「주민에 의하여 선출된 지방의원을 구성원으로 하는 주민의 대표기관으로서, 그 자치단체의 의사를 결정하는 동시에 집행기관을 감시하는 최고 의사결정기관」이라고 할 수 있음. 지방의회는 해당 자치단체의 의사를 결정하고 집행기관의 행정활동을 감시하고 위하여 여러 가지 구체적인 권한을 행사함

3. 지방의회의 지위와 권한

가. 지방의회의 지위

- 지방의원은 당해 자치단체 주민들의 직접선거에 의해서 선출되는 대표자로서 지방공무원법상 특수경력직인 지방정무직 공무원임. 즉, 임용권자에 의하여 임명되는 일반직공무원과 구별되는 선거직공무원임
- 지방의원이 주민의 대표자로서 지위를 가지고 있다는 것은 의원을 선출해 준 지역주민만을 대표하는 것이 아니라 당해 자치단체의 모든 주민을 대표하는 것. 또한 지방의원은 지방의회의 구성원으로서 일정한 권한과 의무가 부여됨

- 지방의회 지위는 집행기관과 지방의회와의 관계를 어떻게 구성하느냐에 따라 다름. 지방의회와 집행기관 양 기관의 구성 및 조직형태는 매우 다양함. 우리나라의 경우 양 기관이 대립관계에 있는 「기관대립형」에 속하는데 이러한 형태에서의 지방의회는 다음과 같은 지위를 가짐

(1) 헌법상 기관으로서의 지위

- 헌법 제118조에서는 지방자치단체에 의회를 두도록 하고 있고, 제117조 및 제118 조에서는 주민복지사무, 재산관리, 조례제정권 등의 권한과 지방자치단체의 종류, 의회구성 등에 대한 사항을 규정하고 있으며, 그 세부적인 내용은 법률로 정하도록 위임하고 있음. 이에 따라 「지방자치법」과 「공직선거법」이 제정되어 있음
- 이렇게 규정된 지방자치관련 조항은 제헌(1948.7.17.)이래 제9차 개헌에 이르기까지 한 번도 제외되지 않고 일관되게 규정되어 왔는데, 제헌헌법에서부터 지방자치에 관하여 제도적인 보장을 하고 있다고 할 수 있음

헌법 : 제8장 지방자치	
제117조	① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
제118조	① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정한다.

(2) 주민대표기관으로서의 지위

- 지방의회는 주민이 선출한 의원으로 구성되며, 자치단체의 중요의사를 심의·결정하는 주민 대표기관으로서의 지위를 가짐. 주민이 지방행정에 직접 참여하지 못하고 대표자를 선출하여 행정에 참여하는 대의제에 의한 간접참여 정치에 있어서는 주민의 대표기능을 담당하는 기관이 필수적임. 지방자치단체에서 이 기능을 담당하는 기관이 지방의회임

(3) 의결기관으로서의 지위

- 의결기관으로서의 지위는 중요한 사항에 대하여 그 자치단체의 의사를 최종적으로 결정하는 기능을 가진다는 것임. 즉 자치단체의 주민부담에 관한 사항, 조례제정, 단체운영 등 그 지역의 전반적인 정책을 심의하여 최종적으로 결정함. 지방의회가 결정한 사항을 집행하는 것은 집행기관에 의하여 이루어지게 되며, 자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 가지고 있다는 점에서 의견제시에 그치는 자문기관과는 기능이 다름⁷⁾

(4) 입법기관으로서의 지위

- 지방의회는 자치단체의 법령이라 할 수 있는 조례의 제정기능과 이에 관련한 제반기능을 담당하는 입법기관으로서의 지위를 가짐. 지방의회가 입법권을 행사하는 것은 가장 기본적인 기능을 담당하는 것으로 볼 수 있음. 자치단체의 장에게도 「규칙」이 제정권이 부여되지만 이는 지방의회가 제정한 조례의 위임에 의하여 제정되는 것임

(5) 감시기관으로서의 지위

- 지방의회는 집행기관의 적법하고 합리적인 행정을 집행하고 있는가를 감시하는 감시기관으로서의 지위도 가짐. 지방의회가 이 기능을 담당하는 것은 본질적인 기능이 아니고 입법기능의 역할을 하기 위한 부수적인 기능이라는 주장과 본질적인 기능이라는 주장이 맞서고 있는데 부수적인 기능으로 보는 것이 다수설

나. 지방의회의 권한

- 지방의회는 그 기능은 수행할 수 있도록 여러 가지 권한을 가지고 있음. 이러한 지방의회의 권한은 지방자치법과 지방재정법 등 지방자치 관련법령 등에 의하여 부여되고 있음. 이 권한을 형식적인 관점에서 분류하면 의결권, 감시권, 자율권, 선거권, 청원처리권, 의견제시권(의견표명권), 보고 및 서류제출요구권 등이 있음

7) 조창현, 1991. '지방자치사전', 청계연구소, 0.119.

(1) 의결권

- 의결권은 자치단체 또는 의회자체의 의사를 결정하는 권한. 이 의결권에 의하여 조례를 제정 개폐하고, 예산안과 결산을 심의·확정·승인하는 등 법령과 조례에 의하여 지방의회의 권한에 속하는 사항과 중요정책을 심의·의결함
- 우리나라 지방의회의 의결권의 범위는 제한적 열거주의를 채택하고 있음. 이는 법령이나 조례에서 규정되지 아니한 사항에 대해서는 의회의 의결대상에서 제외된다는 것을 말함
- 여기서 의결이라는 의미는 지방의회의 회의체에서 결정된 것을 의미함. 의결사항에는 법령에 의해 지방의회의 의결을 거치도록 한 것은 물론 조례로 정하는 사항, 승인 또는 동의를 받는 것을 포함
- 지방의회의 의결사항으로는 ① 지방자치법 제39조 제1항의 규정에 의한 11가지 의결사항 ② 지방자치법령이나 기타 법령에 의해 지방의회의 의결을 받도록 되어 있는 사항 ③ 당해 자치단체의 조례에 의해 지방의회의 의결을 거쳐야 할 사항으로 나눌 수 있음
- 조례에서 지방의회의 의결대상으로 정할 경우에 법령에 의해 단체장이 공무원에게 처리 권한을 부여한 것은 의결대상에 추가할 수 없음
- 지방의회는 의결권을 행사함으로서 의회의 의사를 결정함, 지방의회의 의결에는 「지방자치단체의 단체의사를 형성하는 의결」과 「의회 자체의 기관의사를 형성하는 의결」이 있음
 - 지방자치단체의 단체의사를 형성하는 의결 : 지방의회의 의결권 행사가 당해 자치단체의 의사를 형성(결정)하는 것이 있음. 이에 대한 지방의회 의결이 효력을 발생하기 위해서는 단체장에게 이송되어 일정한 조치나 집행행위가 있어야 함 이러한 예로서는 조례안 의결, 예산안의 심의·의결, 결산, 예비비 승인, 지방채발행 의결 등이 있음
 - 지방의회의 기관의사를 형성하는 의결 : 지방의회의 의결 중에는 단순히 지방의회 기관 자체의 의사를 결정하는 의결이 있음. 이에 대한 지방의회가 의결을 하게 되면 의회 기관 결정으로 효력이 발생하며 예외적으로 의장이 의결내용을 대외에 표시(관계기관에 이송)하는 경우도 있음. 이 의결은 다른 기관을 기속하지 못하고, 의회 내에서만 효력을 가지게 됨. 이러한 예로서는 건의안 및 결의안 의결, 청원 의결(채택) 등이 있음

(2) 행정감시권

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 행정집행상태를 감시하고 통제하는 권한을 가지고 있음. 지방의회의 감시·통제권은 지방행정사무에 대한 감사권과 조사권에 의하여 구체화됨. 그리고 단체장 및 보조기관(공무원)의 출석답변요구, 자료요구, 보고요구 등에 의해서도 감시기능을 수행

(3) 자율권

- 자율권이란 지방의회의 조직과 운영에 있어서 국가나 집행기관 등 외부기관으로부터 관여나 간섭을 받지 않고 스스로 규율하는 권한을 말함. 지방의회의 자율권은 ① 회의규칙 제정권 ② 회의의 개폐 및 회기 결정권 ③ 질서유지권 ④ 의원의 징계 및 자격심사권 ⑤ 의장·부의장 불신임권, 내부조직권 등을 들 수 있음

(4) 선거권(선임, 추천권)

- 지방의회는 선거에 의해서 의사를 결정하기도 함. 이 선거권 중에는 의회 내부조직의 구성원에 대한 선거권과 지방자치법령 이외의 법령과 당해 지방자치단체 조례 등에 의하여 주어지는 선거권으로 구분됨. 지방의회가 선임권을 행하는 경우로서 결산검사위원 선임(자치령 83)의 예를 들 수 있음
- 또한 지방의회는 단체장이 지방자치단체의 위원회 위원을 선임에 있어서 법령이나 조례 규정에 따라 지방의회가 전부 또는 그 일부를 추천하도록 규정되어 있는 경우에는 추천

지방의회가 선출(추천)하는 자

[내부조직을 위한 선거]

- 의장, 부의장 선출
- 임시의장 선출
- 상임위원회 위원장 선출
- 특별위원회 위원장 선출

[기관구성(내부, 외부)을 위한 선임 및 추천]

- 결산검사위원 선임
- 집행기관의 각종 위원회 위원 추천 등(단체장의 요구, 법령·조례의 규정)
- 시민고충처리위원회 위원추천(단체장이 의회 동의 거쳐 위촉)

(5) 청원수리권

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지역주민이 지방의원 1인 이상의 소개를 받아 제출하는 청원을 수리하고 이를 처리하는 권한을 가짐

(6) 의견제시권(의견표명권)

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 의결권을 가지는 이외에 그 자치단체의 공공이익을 위해서 당해 자치단체의 집행기관, 중앙정부, 다른 자치단체, 기타 공공·민간단체 등 외부기관에 대하여 의견을 표명하고 제시할 수 있는 권한을 가짐. 의견제시권은 지방의회의 의결권과 감시권에 대한 보완적이고 부가적인 권한이라 할 수 있음
- 의견제시권은 일반적으로 건의안, 결의안 형식으로 발의되어 위원회와 본회의 또는 본회의의 의결을 거치게 됨. 이는 법적 근거 없이 건의 또는 의견을 제시하는 것임
 - 예를 들어, 지방의회가 당해 지방자치단체의 지역개발을 위해 「A지역 그린벨트해제 결의안」을 채택(의결)하여 국회나 중앙행정기관 등에 건의하는 것을 말함
- 이러한 의견제시권에는 법령에서 일정한 행위를 하기 전에 지방의회의 의사를 수렴하기 위해 의견을 듣도록 한 사항도 있음. 이는 지방의회 입장에서 보면 「의견제시권」이 되게 됨
- 예로서는 지방자치단체의 폐지·설치·분합, 명칭과 구역변경(자치법 4조 ②). 일정한 도시계획 관련사항 결정, 경관계획수립 또는 변경(경관법 105) 등이 여기에 해당됨. 법령규정에서 지방의회의 의견을 듣도록 한 사항에 대해 의회의 의견제시 절차를 거치지 않으면 절차상 하자로 인한 무효가 됨

「의견제시의 건」에 대한 위원회/본회의 의결 문제

- 지방의회에서 「의견제시의 건」의 처리과정은 ① 「위원회-본회의」 또는 「본회의」, ② 「본회의」(상임위원회가 없는 의회)의 심의·의결과정을 거쳐야 공식적인 지방의회 의견이 되는 것임
- 일부 지방의회에서는 편의적으로 의장이 위원장 또는 의원들이 의견을 듣거나 또는 간담회 등에서 의견서를 작성하여 집행기관에 통보하는 경우가 있는데, 이는 바람직하지 않으며 지방의회의 공식적인 의견이 아님

(7) 서류제출요구권(자료 요구권)

- 지방의회는 집행기관의 사무를 감시하고 안전심사를 원활히 하기 위하여 감사와 조사, 그리고 안전의 심사와 직접관련이 있는 서류의 제출을 단체장에 요구할 수 있는 권한을 가지고 있음(자치법 40). 의회의 서류제출요구는 늦어도 제출일 3일 전까지 행하여야 함. 자료요구를 받은 단체장은 법령이나 조례에서 특별히 규정한 것을 제외하고는 이에 응하여야 함(자치령 38 ①)
- 그리고 지방의회의 집행기관으로부터 스스로 또는 법령규정에 의해 서류(자료)를 제출받는다. 예를 들어, 단체장이 “기구·정원에 관한 규칙을 제·개정하는 경우” 이를 공포한 날부터 10일 이내에 지방의회에 제출토록 되어 있음. 제출형식은 공문에 의한 문서사본 형태의 제출이면 될 것임. 또한 지방재정법에서는 집행기관에서 지방세의 비과세·감면내역을 지방의회에 제출하도록 하고 있음

(8) 출석요구권 및 질문권

- 지방의회의 본회의나 위원회에서는 행정사무집행 또는 안전심사와 관련하여 질의 또는 질문하기 위해 단체장 및 관계공무원의 출석을 요구할 수 있음(자치법 37 ②). 그리고 지방의회가 휴회·폐회 중이라도 자치단체의 행정에 대하여 질문을 하고 답변을 받아볼 수 있도록 「서면질문」 제도를 두고 있음(회의규칙 74 ①)

(9) 보고 받을 권한

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 집행기관의 행정처리에 대해 보고를 받음. 집행기관의 보고대상은 자치법령이나 다른 법령에 의해 지방의회에 보고하도록 한 사항을 말함. 이러한 보고받을 사항은 인력기본계획수립(안)에 대한 보고, 행정사무감사/조사 결과보고서에 대한 처리결과의 보고 등이 있음
- 지방의회는 법령규정에 따라 단체장으로부터 제출되는 일정사항들을 접수함. 예를 들어, 자치단체가 기구·정원에 관한 규칙을 제·개정하는 경우 공포한 날로부터 10일 이내에 이에 관한 사항을 지방의회에 제출하여야 함(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제37조)

집행기관에 대한 지방의회의 보고요구권 문제

- 지방의회가 집행기관에게 업무상황 등에 대한 보고를 요구할 수 있는 권한, 즉 「보고요구권」은 지방자치법령에 명문 규정은 없음. 그러나 지방의회는 집행기관을 감시하는 기관이고, 서류제출요구권을 가지고 있으며, 당해 지방자치단체의 소관업무에 대한 답변을 듣기 위해 출석요구권을 가지고 있는 이상 지방의회는 보고를 요구할 수 있다고 보아야 할 것임
- 특히, 지방의회는 단체장과 관계공무원으로부터 답변을 듣기 위해 출석요구를 할 수 있는데, 집행기관의 답변은 의문 나는 사항이나 보고를 전제로 하는 경우도 있음. 따라서 지방의회는 집행기관에 대해 보고를 요구할 수 있을 것임
- 그러나 집행기관에게 보고를 요구하는 경우에는 보고일시, 형식, 보고자 등에 대해 사전에 협의 등이 필요하다고 할 것임. 왜냐하면, 의회의 보고요구에 응하지 않을 경우 이를 강제할 수 있는 근거가 없기 때문임

(10) 청구권

- 지방의회는 단체장에게 일정한 행위를 해 줄 것을 청구하는 권한도 있음. 주민투표법(제9조)에 의해 지방의회가 단체장에게 주민투표 실시를 청구할 수 있는 「건의」와는 법적 성격이 다름. 이는 지방의회가 단체장에게 일정한 사항을 추진해 줄 것을 요청하는 면이 있는 것으로서 단체장 등은 이 건의에 기속되지 않음. 그러나 「청구」는 단체장이 기속되는 효력을 가짐

〈표 1〉 지방의회와 단체장의 권한 비교

지방의회의 권한 - 주민대표기관	단체장의 권한 - 지방자치단체의 대표기관
① 의안발의권(제58조) ② 의결권(제35조) - 조례의 제정·개폐권 - 예산의 심의·확정권 - 결산의 승인권 - 사용료·수수료·분담료 등의 부과와 징수의결권 등 ③ 재의 요구된 사항에 대한 재의결·확정권(제19조) ④ 행정사무감사, 조사권(제36조) ⑤ 단체장 및 관계공무원 출석답변, 요구권(제36조) ⑥ 관련서류 제출요구권(제36조) ⑦ 임시회 소집권(제39조) ⑧ 위원회 개회권(제53조) ⑨ 의회 사무직원의 추천권(제83조) ⑩ 청원의 심사처리권(제67조) ⑪ 청원이송과 처리결과에 대한 보고요구권(제68조) ⑫ 선결처분의 사후승인권(제100조)	① 의안발의권(제58조) ② 소속 직원에 대한 인사권(제96조) ③ 사무의 관리 및 집행권(제94조) - 조례의 공포권(제19조) - 예산안 편성 제출권(제118조) 및 예산불성립시 예산집행권(제122조) ④ 일반의결에 대한 재의 요구권(제98조) ⑤ 예산상 집행불가능한 의결의 재의요구권(제99조) ⑥ 법령에 위반된 의결사항의 재의요구권 및 대법원 제소권(제159조) ⑦ 임시회 소집요구권(제39조) ⑧ 총선후 최초의 임시회 소집권(제39조) ⑨ 위원회 개회 요구권(제53조) ⑩ 의회사무직원 임명권(제83조) ⑪ 청원처리결과 보고권(제68조) ⑫ 선결처분권(제100조)

4. 지방의원의 권리와 의무

가. 지방의원의 권리

- 지방의원은 의원으로서 직무를 수행하기 위해서 일정한 권리를 가짐. 의원은 합의제 기관인 지방의회의 구성원이기 때문에 그 권리는 의원이 단독으로 행사할 수 있는 권리와 공동으로 행사하여야 하는 권리가 있음. 지방의원의 주된 권한으로는 의안발의권, 동의발의권, 발언권, 표결권, 선거권과 피선거권, 청원소개권, 서류제출요구권 등이 있음

(1) 의안발의권

- 지방의원은 의회에서의 의결대상이 되는 의안을 발의할 수 있는 권한을 가짐. 그러나 업무의 성질상 단체장의 권한에 속하는 사항과 예산안 및 결산동의안 승인안과 같은 의안은 의원이 발의할 수 없음
- 동의안과 승인안은 일반적으로 단체장이 일정사항을 집행하기 전·후에 지방의회의 의결을 얻기 위해 제출하는 것이므로 단체장이 제출하게 됨. 다만, 지방의원도 의회의 내부사항, 즉 「의장, 부의장, 위원장, 의원사직의 건」 등은 제출할 수 있음
- 의안발의권은 의원개인이 행사하는 권리가 아니라 일정 수 이상의 다른 의원의 찬성(발의정족수 충족)이 있어야 함. 조례안 등 일반적인 의안의 발의정족수는 재적의원 1/5 이상 또는 10인 이상으로 되어 있음(자치법 66 ①)

(2) 동의발의권

- 동의란 안건을 처리하거나 회의를 진행함에 있어서 필요한 사항을 제안, 즉 제출하는 것을 말함. 의원은 본회의나 위원회에서 동의를 발의할 수 있는데 이 동의는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 1인 이상의 찬성으로 의제가 됨(회의규칙 25)

(3) 발언권

- 회의체에서의 회의진행은 말로 시작하여 말로 종료됨. 의원은 회의에 출석하여 의장(위원회는 위원장)의 허가를 받아 질의하고 토론하며, 의사진행발언이나 구두동의를 위한 발언 등을 할 수 있는 권리를 가짐

지방의원 발언의 면책특권 부여 여부

- 국회의원에 대해서는 헌법(제45조)에서 「국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을지지 아니한다」고 규정하여 국회의원에게 국회에서 발언의 자유를 최대한 보장하고 있음
- 이러한 면책특권을 지방의원에게도 적용할 수 있는가? 지방의원에 대해서는 헌법과 법에 아무런 명문 규정이 없으므로 지방의원의 발언에 면책특권을 동일하게 부여할 수 없다는 것임
- 따라서 지방의회 내에서 의원의 발언은 경우에 따라 민사상, 형사상 책임을 져야하는 경우가 발생할 수도 있음

(4) 표결권

표결권은 지방의원에게 가장 중요하고 기본적인 권한으로서 심의하는 안건에 대하여 찬성·반대 또는 기권의사를 표시할 수 있는 권한을 의미함

(5) 선거권 및 피선거권

지방의원은 의장, 부의장, 상임위원회 위원장, 임시의장 등을 선출하는 권리를 가짐. 동시에 이러한 직에 선출될 수 있는 피선거권을 가짐

(6) 청원소개권

주민이 행정기관에 청원을 할 수 있는 청원권은 헌법에 보장되어 있는 국민의 권리임. 그러나 주민이 지방의회에 청원하고자 할 때에는 의원 1인 이상의 소개를 얻어 제출하여야 함. 따라서 지방의원은 청원의 취지에 찬동하는 경우에 청원의 소개 의원이 될 수 있음

(7) 요구권(청구권)

- 지방의원은 의회 또는 의장에게 어떤 행위를 구하는 요구권(청구권)을 가짐. 구체적으로
① 임시회 소집요구권(자치법 452) ② 의원의 자격심사요구권(자치법 79 ①) ③ 의원의 징계요구권(자치법 83 ②) ④ 단체장 또는 관계공무원의 출석·답변 요구권(자치법 41, 42) ⑤ 본회의 재개요구권(회의규칙 162) ⑥ 서류제출요구권(자치법 40) ⑦ 서면질문요구권(회의규칙 74 ①) 등이 있음

- 이러한 요구권은 의원이 단독으로 행사하는 것이 아니고 일정 수 이상이 의원과 함께 공동으로 행사하게 됨. 다만, 서류제출요구권은 의원 1인이 요구할 수 있음
- 지방의원의 요구사항에 대해 일단 요구하면 당연히 효력을 발생하는 것이 아님. 의원의 요구는 법령이나 조례, 규칙 등의 규정에 의거 당연히 효력이 발생하는 것이 있고(위의 ①, ⑤, ⑦) 법적효력이 발생하기 위해서는 위원회 또는 본회의의 의결절차를 거쳐야 하는 것이 있음(위의 ③, ④, ⑥)

나. 지방의원의 의무

- 지방의원은 주민의 대표자로서 또한 지방의회는 구성원으로서 의무를 지님. 이들 의무를 위반하는 경우에는 징계대상이 되며 심지어는 의원의 신분을 잃게 되는 경우도 있음. 지방의원의 의무로는 다음과 같은 것들이 있음

(1) 공공이익 우선의 의무

- 지방의원은 의정활동을 하고 그 직무를 수행함에 있어서 공공이익을 우선 하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 할 의무가 있음(자치령 361 ①). 공공이익우선의 의무는 의원에 대한 정당구속의 한계가 되기도 하기 때문에 중요한 의미를 가짐⁸⁾

(2) 청렴 및 품위유지의 의무

- 지방의원은 청렴해야 하고 의원으로서의 품위를 유지할 의무가 있음(자치법 36 ①). 그러므로 지방의원은 직무와 관련하여 직접·간접을 불문하고 사례 증여·향응을 받을 수 없음. 여기에서 품위유지의 의무는 직무활동과 관련이 없는 사생활과 관련된 품위유지도 포함된다고 할 수 있음. 이 의무의 위반은 의회 내에서 징계대상이 됨

(3) 회의출석 및 직무전념의 의무

- 지방의회는 합의제 기관이기 때문에 회의를 열고 의결하기 위해서는 일정 수 이상의 의원이 출석해야 함(자치법 63). 따라서 의원은 지방의회의 구성원으로서 본회의, 위원회, 소위원회에 출석할 의무가 있음

8) 최인기·이봉섭, 1993 '지방의회론', 법문사, p.188

(4) 직위남용 금지의 의무

- 지방의원은 그 직위를 남용하여 자치단체, 공공단체 또는 기업체는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 다른 사람을 위하여 그 취득을 알선하여서는 안됨(자치법 36 ②). 따라서 지방의원은 어떠한 경우에도 직위를 남용하여 청탁을 하거나 경제적인 이익을 추구해서는 안 됨

(5) 질서유지의 의무

- 지방의원은 본회의와 위원회 등 지방의회에서 회의질서를 지켜야 할 의무가 있음. 지방자치법 또는 회의규칙에 위배되는 발언이나 행위를 함으로써 회의장 질서를 문란하게 한 때에는 의장(또는 위원장)으로부터 제지받거나 그 발언의 취소명령을 받을 수 있음(자치법 82)
- 그리고 지방의원은 회의장에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하거나, 다른 위원의 발언을 방해할 수 없음. 또한 의원은 의장 또는 위원장의 허가 없이 연단이나 단상에 등단하여서는 안 됨(자치법 84). 의원이 이러한 질서유지의 의무를 위반할 경우에는 징계의 대상이 됨

관련법규 : 「지방자치법 제36조, 제83조, 제84조 및 의회 회의규칙 표준안 제5조」

법 제36조(의원의 의무) ① 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.

② 지방의회의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.

③ 지방의회의원은 그 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니 된다.

법 제83조(모욕 등 발언의 금지) ① 지방의회의 의원은 본회의나 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대하여 발언하여서는 아니 된다.

② 본회의나 위원회에서 모욕을 당한 의원은 모욕을 한 의원에 대하여 지방의회에 징계를 요구할 수 있다.

법 제84조(발언방해 등의 금지) 지방의회의 의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며, 의장이나 위원장의 허가 없이 연단(演壇)이나 단상(壇上)에 올라가서는 아니 된다.

회의규칙 표준안 제5조(선서) 의원은 임기초에 의회에서 다음의 선서를 한다. “나는 법령을 준수하고 주민의 권익신장과 복리증진 및 지역사회의 발전을 위하여 의원의 직무를 양심에 따라 성실히 수행할 것을 주민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

5. 지방의회 본회의와 위원회

가. 본회의

- 의회가 의사결정을 함에 있어 최종결정 단계이며, 일반적으로 “지방의회에서 의결·선임·동의·결정한다”고 할 때, 이 「지방의회」는 본회의를 의미하게 됨

나. 위원회와 소위원회

(1) 위원회

- 지방자치단체의 업무가 증대하고 전문화되어 감에 따라 지방사무를 심의 결정하는 지방의회도 안건을 능률적이고 전문분야별로 신속하게 처리하게 위하여 소수의 위원으로 구성하는 회의체가 위원회임
- 위원회는 본회의에서의 의안심의에 앞서 예비적으로 심사하는 기능을 담당하게 되는데 최종결정권을 가지는 것이 아니라 예비적인 심사권을 가짐. 위원회는 상설되어 있는 상임위원회와 특정한 안건을 심시하게 위해 한시적으로 구성되는 특별위원회가 있음

(2) 소위원회

- 위원회에는 안건을 효과적으로 심사하기 위하여 소수의 위원으로 구성되는 소위원회가 있음. 이 소위원회는 위원회가 본회의에 대한 것과 같이 위원회의 예비적 심사 역할을 담당함

다. 전원위원회

- 상임위원회가 설치된 지방의회에서는 안건을 소관 상임위원회-본회의에서 심의·처리함. 이에 따라 중요한 안건이나 현안사항이 일부 의원들로 구성되는 상임위원회에서 실질적인 심사가 이루어지는 문제가 있음. 이러한 한계를 극복하기 위해 국회와 일부 지방의회(정읍시의회 등)에서 모든 의원으로 구성되는 「전원위원회」를 구성함

- 전원위원회는 일반 상임위원회의 성격을 가지면서 모든 의원이 참여하는데, 역할은 일반적으로 중요한 안건 등을 심사하는 역할을 함. 그리고 회의는 심사대상 안건이 있을 경우 개최함

6. 지방의회에 관한 시사점 도출

- 지방의원들은 집행부 견제와 같은 본연의 임무를 수행하기 위해 많은 법률적 권한을 가지고 있지만 이것을 제대로 활용하고 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있음. 일례로 지난 3년간 지방의원들의 조례·규칙 발의 실적은 평균적인 건수 자체가 적고 단체장 발의에 비해서도 크게 낮게 나타남
- 이러한 현상은 기초자치단체에서 특히 심하게 나타나며 의원들이 가진 권한을 제대로 활용하기 위한 의원들의 자체적인 전문역량강화는 물론 의정지원체계에 문제점이 없는지를 짚어볼 필요가 있음
- 선행연구에서는 주로 지방의원이 법률적 권한을 제대로 수행하지 못하는 요인에 대해 의원 개인보좌 제도나 전문적인 의정보좌체계가 미비한 점에 대한 지적이 많았음

〈표 2〉 2015~17년 광역·기초의회 조례안 발의 실적 비교 (단위: %, 건수)

구 분		단체장발의(%)	의원발의(%)	의원 1인당 발의건수
2015	광역	2,374 (63.8)	1,348 (36.2)	1.7
	기초	18,892 (84.3)	3,510 (15.7)	1.2
2016	광역	1,536 (49.3)	1,580 (50.7)	1.9
	기초	15,095 (82.1)	3,292 (17.9)	1.1
2017	광역	1,366 (40.2)	2,028 (59.8)	2.6
	기초	14,987 (79.3)	3,923 (20.7)	1.4

자료: 각 연도별 행정안전부 지방자치단체 조례·규칙 현황

- 2015년 지방자치발전위원회의 「지방자치 국민의식조사 최종보고서」에서 “그동안 지방의회 의원들이 주민의 뜻을 잘 반영해왔는지”를 물어본 지방의회 의원 평가 조사 결과, “주민의 뜻을 잘 반영해왔다”라는 긍정의견이 20.0%(매우 그렇다 0.4% + 비교적 그렇다 19.6%)에 불과한 반면, “주민의 뜻을 잘 반영하지 못했다”라는 부정의견은 38.0%(매우 그렇지 않다 5.8% + 비교적 그렇지 않다 32.2%)로, 긍정의견보다 2배가량 더 높은 것으로 조사됨

〈표 3〉 지방의회 의원들에 대한 여론조사

	지방의회 긍정평가			보통	지방의원 긍정평가			5점 평균
	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	계		그렇다	매우 그렇다	계	
백분율 (%)	5.8	32.2	38.0	42.0	19.6	0.4	20.0	2.77

자료: 지방자치발전위원회(2015) 「지방자치 국민의식조사 최종보고서」

- 고정훈(2015)의 연구에서 지방자치단체 공무원들을 대상으로 한 설문 조사에서 지방의원들의 조례제정 및 개정과 같은 입법활동에 대한 평가에서 보통이라고 응답한 표본이 45.66%이고 부정적이라는 응답이 30.64%로 보통 이하라는 답변이 약 76%를 차지함. 행정사무감사에 및 조사활동에 대해서도 보통이 47.37%, 부정적이라는 응답이 28.65%로 역시 대략 76% 정도를 나타냄. 정책개발활동에 대해서는 보통 30.64%에 부정적이라는 응답이 48.55%로 역시 보통 이하가 대략 79% 정도를 나타냄
- 서울연구원(2017)의 연구에서 의회분야 전문가 및 서울시의원을 상대로 한 설문에서 서울시의회의 정책역량 확보를 저해하는 가장 큰 요인 첫째로 개인보좌 부재(27.0%), 두 번째로 법제도의 제약(15.3%), 세번째로 정책지원조직 인력부족(12.2%)로 응답함

〈표 4〉 서울시의회 주요 정책역량 제약요인 설문 결과

질 문	응답률(%)
의원 개인보좌 부재	27.0
법제도의 제약	15.3
정책지원조직 인력부족	12.2
집행부 비협조	10.2
정책 자료 확보의 어려움	9.7
시민, 언론의 시의회 불신	9.2
정책지원조직 전문성 부족	7.1
전문성 강화 교육 지원 부족	6.6
정책개발 예산 지원 부족	2.6

자료: 서울연구원(2017). 서울시의회 정책역량 강화 위한 지원제도 개선 방안

제2절 지방의회 사무기구와 현행제도의 문제점

1. 지방의회 사무기구 및 직원

가. 사무기구

- 지방의회는 지방자치법 제90조에 의거 의회사무를 전담하여 처리하고 의원들의 회의활동을 보조하기 위하여 사무기구를 두고 있음. 지방의회 사무기구의 역할은 지방의회의 주민대표성을 확보하기 위한 주민과 지방의회 간의 연계기능을 수행하고, 의정과 관련 보좌인력 및 전문인력을 통해 지방의회의 의결기능을 지원하며, 입법기관으로서의 지방의회를 지원하기 위한 법제 및 예·결산 심의의 보조기능을 수행하며, 감시기관으로서의 지방의회를 지원하기 위해 행정사무감사 및 조사기능 보조와 함께 불필요한 행정부와의 긴장관계 완화를 위한 상호연계기구로서의 기능을 수행하는 것⁹⁾

지방자치법

제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.
② 시·군 및 자치구의회의에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.
③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

- 지방자치단체나 지방의회 규모에 따라 설치할 수 있는 기구의 종류가 다르며 그 기준은 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」 별표4 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준 제15조 제1항에서 규정하고 있으며 그 내용은 아래와 같음

9) 강인호 외(2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석 - 의회사무기구를 중심으로. 한국행정연구 13(1). 한국행정연구원

〈표 5〉 의회사무기구 설치기준

구 분	설치대상
의회사무처	특별시·광역시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구
의회사무과	군 및 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·자치구

- 지방의회 사무기구 직원의 임용권자를 보면, 한국에서 임용권자는 지방자치단체의 단체장(지방공무원법 6)으로 되어 있음. 단체장은 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등에 대한 임용권을 가짐. 다만 각 지방자치단체의 조례에 따라 권한의 일부를 보조기관, 소속기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있음

나. 사무직원

- 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명(지방자치법 91 ②). 다만, 지방자치단체장은 사무직원 중 별정직·임기제 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 함. 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등은 지방자치법의 내용 이외에는 지방공무원법이 적용되고 있음

다. 전문위원

- 지방의회에는 지방자치법 제59조에 따라 의원의 의정활동을 보좌하기 위해 위원회에 전문위원(광역의회는 수석전문위원)을 두고 있음. 전문위원의 역할은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 운영 및 의사진행을 보좌하고, 안전심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서 작성, 관련자료의 수집·조사·연구를 행함

지방자치법

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

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

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

- 지방의회의 상임위원회는 국회의 상임위와 마찬가지로 모든 안건을 처음부터 본회의에서 처리하기에는 현실적으로 비효율적이고 거의 불가능하기 때문에 해당 안건에 대한 전문지식을 가진 소수의 지방의원들로 구성된 위원회로 하여금 그 안건을 처리하기 전에 이에 대하여 심사 검토하게 하고, 판단자료를 본회의에 제출하여 본회의의 의원처리의 효율성을 제고하자는데 그 본래의 목적이 있음. 이 목적을 충실히 달성하도록 하기 위해서 근본적으로 지방자치법에서 ‘위원회 전문위원’이라는 개념 하에 그 필요성을 명시하고 발전시켜야 한다고 규정한 것으로 이해하고 해석해야 함
- 지방의회 전문위원의 정수는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항 별표5에 규정되어 있으며 지방의회 의원 정수와 비례해 전문위원 정수도 늘어남. 그 중 시·군·구 기초의회 전문위원 정수를 살펴보면 아래 표와 같음

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

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

② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.

③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.

④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.

〈표 6〉 기초의회 의원 정수별 전문위원 정원과 직급

기초의원 정수	전문위원 정원		
	총 정수	5급	6급
7명	2명 이내	1	1
9명 이하	2명 이내	2	-
15명 이하	3명 이내	2	1
20명 이하	4명 이내	2	2
25명 이하	5명 이내	3	2
30명 이하	6명 이내	3	3
35명 이하	7명 이내	4	3
40명 이하	8명 이내	4	4
45명 이하	9명 이내	5	4
50명 이하	10명 이내	5	5
51명 이상	11명 이내	6	5

자료: 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항 별표5

라. 자문위원회 및 입법고문

- 지방의회에서는 지방의원의 전문적인 의정활동을 지원하기 위해 외부 전문가로 구성되는 자문위원회나 입법고문 등을 활용하고 있음. 자문위원회 등을 구성·활용하는 경우에는 조례를 제정하여 운영하는 것이 일반적임. 자문위원이나 입법고문은 일정기간 임기를 두고 위촉·활용하고, 예산의 범위 내에서 수당을 지급하는 것이 일반적

마. 지방의회의 전문가 활용

- 일부 지방의회 위원회에서는 전문적인 안전심사와 관련하여 전문가를 심사보조자로 위촉·활용하는 제도를 두고 있음. 위원회가 전문가를 보조자로 위촉하고자 할 때에는 위원장이 의장에게 이를 요청하고 의장은 예산 등을 감안하여 그 인원 및 위촉기간 등을 조정할 수 있음(위원장은 위원회에서 전문가를 위촉하자는 의결이 있는 후에 당해 안전

명, 전문가 인적사항 및 경력, 위촉기간 등을 명시한 요청서를 의장에게 제출함). 이를 위해서는 위원회 관련 조례에 그 근거를 두어야 함

2. 지방의회 사무기구의 기능과 역할

가. 입법보좌 기능

- 입법 및 정책입안을 지방의회의 가장 주된 기능임. 이를 지원하기 위한 지방의회 사무기구의 역할은 의원 또는 위원회가 요청한 법안의 입안 및 검토, 행정입법에 관한 분석·평가 및 연구, 국내외의 법제와 그 운용 등에 관한 조사 및 연구, 기타 의원의 법제활동에 관한 지원 등 주로 전문성을 요하는 조사·분석 업무
- 지방의회 사무기구의 입법 및 정책입안 지원기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음. 첫째, 자치법규를 제정하거나 개정하기 위하여 의안을 발의하고자 하는 경우 의원이 그 입법취지와 주요 내용을 제시하면 이에 따라 입법안을 기초하는 한편, 이미 성안된 입법안에 대해서도 체계의 검토 및 자구의 정리를 함
- 둘째, 현행 법령·제도의 집행과정에서 제기되고 있는 문제점을 의회 민원 등을 통해 발굴·분석하여, 법령 또는 자치법규의 제·개정 필요성이나 제도의 개선 및 각종 행정규제사항을 적출하여 그 대안을 제시
- 셋째, 입법관련 주요 현안에 대해 이를 적시에 분석·정리하여 입법심의자료로 의원에게 제공하고, 수시로 각종 법률 및 자치법규의 제·개정 등과 관련한 법제자문에 대응함

나. 예산분석 심사 및 평가지원 기능

- 우리나라의 지방자치체제는 집행기관과 의결기관이 분리되어 있고 상대적으로 집행기관의 권한이 강한 형태임. 특히 인사권을 집행기관에 있기에, 예산과 정책에 대한 집행기관의 독주를 견제하여 주민의 의사를 반영하는 의회의 본래 역할에 충실하기 위해서 예산정책과 사업집행에 대한 심사·평가 기능 강화가 필요함
- 따라서 지방의회 사무기구는 지방의회 의원들에 대해 예산 및 정책에 대한 다양하고 질 높은 심사·평가지원을 위해 새로운 예산·결산 분석기법에 대한 연구 및 노하우를 축적하고 사업집행에 대한 분석·평가능력을 제고할 필요성이 있음
- 의회의 기본 임무인 대표기능, 입법기능 및 집행부 통제와 견제기능 등이 원활히 수행되도록 하기 위해서는 의회가 전문성을 갖추어야 함. 특히 전문화되어가는 집행부를 통제

하고 견제하기 위해서는 더욱 전문적인 정책능력을 갖춘 입법부로 변화되어야 할 것임. 이러한 관점에서 보면 예산 및 정책에 관해 의정활동을 지원해주는 사무기구의 기능이 중요함

다. 의정활동 및 홍보지원

- 지방의회는 긍정적 의정활동에 대한 주민의 지지와 호응을 통하여 집행기관에 대한 견제력을 제고하는 한편, 부정적 의정활동에 있어서는 주민으로부터의 비판적인 진단과 평가를 받아야 함. 지방정치의 주역인 지방의원이 온-오프통로를 통하여 주민과 의사소통을 적극적으로 수렴하고 주민의 다양한 이이고가 요구를 가능할 수 있게 하는 지원체계가 필요함

라. 자료제공

- 지방의회 사무기구는 사회의 역동성과 이질성의 증대로 인하여 발생하는 정보의 홍수 시대 하에서 입법 및 정책 정보 등 수요자인 지방의회 의원에게 전문적이고 특화된 정보를 선별·수집·제공·관리하는 등의 맞춤형 서비스 생산의 근원지로서 기능을 가져야 함

마. 대외협력 및 교류지원

- 지방의원은 주민의 의사를 지방정책에 반영하고 주민의 요구에 의하여 지방정책을 감시하는 기능을 끊임없이 수행할 뿐만 아니라 진정한 주민의 봉사자로서의 역할을 자임하는 것임. 그러나 현대 행정은 빠른 속도로 변화하고 있고 지방자치단체가 수행하고 있는 사무는 포괄적이므로 지방의원으로서 전문적인 식견을 갖추기에는 한계가 있음. 그러므로 선진 지방자치실태를 견문하고, 선진행정 현장 비교연구를 통하여 지방의정의 안목을 넓히며, 연구결과를 실제의 의정활동에 접목시키고자 하는 대외협력 및 교류활동은 지방의원은 전문성 향상에 중요한 역할을 한다고 볼 수 있음¹⁰⁾

10) 경기개발연구원 보고서, 이현우 외, 2008, '지방의회의원의 공무국외여행 실태분석 및 개선 방안'

바. 의사진행 및 의안관리

- 지방의회의 사무기구는 지방의회의 회의와 관련된 모든 업무를 담당함. 의사진행 및 의안관리 기능은 의회사무기구의 기능 중 가장 전통적이고 본질적인 기능이라고 볼 수 있음. 본회의, 위원회, 예결위, 행정사무감사에 대한 회의록을 만들어 인터넷에 올리고, 의회공보, 심사보고서 인쇄, 청원 및 진정을 접수하여 관계기관에 인계

사. 행정 및 재정관리

- 지방의회 사무기구의 행정 및 재정관리 기능은 기본적인 조직관리 직무로서 모든 조직체가 자신의 관리유지를 위해 필연적으로 직면하는 최소한의 행정업무임

3. 현행 지방의회 사무기구의 문제점

가. 집행부로부터 독립성 부족

- 집행부를 견제하고 감시하는 기능을 포함한 의원들의 의정활동에 대하여 이를 지원하는 사무직원들의 인사운영상 지방의회가 자율적인 인사권을 갖고 있지 못함. 즉, 지방의회의 사무기구 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고, 지방의회의 의장은 단지 추천권만을 갖게 되어 있어 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제 대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 모순이 존재함
- 「지방자치법」 제91조 제2항은 지방의회 사무기구의 직원은 지방의회의장의 추천에 따라 그 지방자치단체장이 임명하지만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·임기제 공무원·대통령령으로 정하는 일반직공무원에 대한 임용권은 지방의회에 위임해야 한다고 규정하고 있음

지방자치법	지방공무원법
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. <개정 2012.12.11., 2013.7.16.> 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원	제25조의5(근무기간을 정하여 임용하는 공무원) ① 지방자치단체의 장은 전문지식·기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(이하 “임기제공무원”이라 한다)을 임용할 수 있다.

- 이에 대해 지방의회의 자율성과 지방의회 사무직원으로서의 전문성, 소속감을 제고하기 위하여 의회사무기구 직원에 대한 임명권을 지방의회에 귀속시켜야 한다는 지방의원들의 요구가 지속적으로 제기¹¹⁾
- 지방의회 사무처장 등이 가지는 인사권 범위는 별정직·기능직·계약직 공무원에 한정되었으나, 이 역시 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조 인력까지 포함하고 있어 전문적인 의정보좌 직원을 확보하는 데는 한계가 있음
- 우리나라 지방의회 사무기구와 유사한 조직을 두고 있는 일본의 경우 사무국장, 서기장, 서기와 같은 직원들은 지방의회 의장이 직접 임면하도록 하고(일본 지방자치법 제138조 제5항), 미국도 주(州)별로 지방의회 조직이 상이해 일괄적으로 설명할 수는 없지만, 우리나라와 같이 기관분립형을 취하고 있는 지방의회는 대부분 의회에 독립적인 인사권을 부여하고 있음¹²⁾

11) 이관행(2015). 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제. 강원법학 46. 강원대학교 비교법학연구소

12) 부광진(2007). 선진 외국의 지방의회 사무기구 및 인사운용 사례. 지방행정 2007년 7월호.

〈표 7〉 지방의회 인사 독립성 확보 관련 국회 지방자치법 개정 법률안 발의 현황

날 짜	대표발의	주 요 내 용
2012. 9. 6.	정청원 의원(10인)	지방의회 인사의 독립성을 강화하기 위하여 지방의원에 두는 사무직원의 임면권을 지방의회 의장에게 부여하며 광역자치단체 단위로 인사교류 협의회를 두도록 함
2012. 11. 16.	문병호 의원(12인)	지방의회 사무직원의 임명권을 지방의회 의장이 행사하도록 하여 지방의회의 효율적인 업무수행을 도모
2012. 12. 7.	이상민 의원(10인)	지방의 인사의 독립성을 강화하기 위하여 지방의회에 두는 사무직원의 임면권을 지방의회 의장에게 부여하며, 시·도의회와 시·군·자치구 의회의 상호 인사교류를 위해 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 함
2013. 1. 21.	김영주 의원(20인)	2013년 12월 12일 이후에 일반직공무원으로 전환되는 현행 기능직, 일부 별정직공무원과 임기제공무원으로 전환되는 계약직공무원의 임용권을 지방의회 사무처장 등에게 위임
2013. 2. 1.	정수정 의원(12인)	전문위원에 대한 인사권을 집행부로부터 독립시키고 그 직은 별정직 또는 임기제공무원으로만 임명하도록 하여, 지방의회의 전문성 제고 및 견제와 비판 기능 강화

자료: 전국시군자치구의회의장협의회(2014). 제6대 후반기 활동백서.

나. 전문적 보좌시스템 미흡

- 현행법상 지방의원의 전문보좌인력에 대해서는 전문위원제도만 규정되어 있을 뿐 지방의원 개인에 대한 개별보좌관에 대한 근거규정이 없음. 다만 광역의회의 경우 법령의 근거 없이 정책연구실 또는 입법정책담당관실 등을 운영하고 있음. 따라서 의정활동에 대하여 현재는 의회사무처 설치 및 상임위원회별 전문위원제 등 때로는 편법적 방법으로 의정활동을 지원하고 있는 실정
- 국회의원은 개인보좌관, 비서관 외에도 정당별로 상임위마다 전문위원실이 있고 국회사무처 소속 수석전문위원과 전문위원이 있으며 이외에도 입법조사처, 예산정책처와 같은 입법지원기구가 존재. 광역의회도 상임위별로 수석전문위원, 전문위원이 있고 입법지원팀과 같은 명칭의 별도의 지원조직도 있음
- 이처럼 국회의원과 광역의원은 의원 1인당 최소 1인 이상의 전문인력을 확보하고 있다고 볼 수 있음. 그러나 기초의원은 사무국 전문위원 외에는 별다른 전문적 보좌를 받을 수 없고 전문위원 1인이 다수의 기초의원을 담당해야 함

- 의사진행이나 의안 관련업무를 담당하는 전문위원실 직원의 경우에는 전문지식과 경험이 더욱 필요하며, 집행부 관련부서의 담당자보다 업무를 더 많이 알고 있어야 함에도, 대부분의 지방의회 사무처 직원들은 의회관련 업무분야의 경험과 지식이 거의 없기 때문에 의원의 의안발의나 안건심사, 정책개발, 연구자료 수집 등의 필수적인 의원보좌능력에 문제를 가지고 있음¹³⁾
- 지방의회에 둘 수 있는 전문위원의 정수와 직급이 법률에 의해 통제되고 있어 많은 수의 전문위원을 채용할 수 없음. 전문위원이 직급이 집행기관 실무부서의 장보다 대체로 낮아 대등한 지위에서 업무협의가 이루어지기 어려움¹⁴⁾

13) 이관행(2015)

14) 문상덕(2012). 지방의회제도의 문제점과 발전방안. 행정법연구 34.

제2절 지방의회 사무기구 역량 강화

1. 입법기관(국회·지방의회)에서 전문보좌역량의 필요성

- 사회가 점점 다변화되고 다원화되면서 갈수록 첨예해지는 사회구성원 간의 이해관계 충돌을 반영하기 위해 입법영역도 갈수록 확장되고 있음
- 중앙정부 차원에서는 세계화 물결과 함께 환경, 안전, 첨단테크놀로지, ICT 등 각종 영역에서 국제적인 협력수요가 증가하고 이에 따른 국제기구 창설이 늘어남으로써 법규범의 효력도 국제적인 해석의 여지가 늘어나게 됨¹⁵⁾. 이외에 국내적인 환경에서도 다문화 사회의 형성이나 새로운 산업영역, 사회현상이 생겨나는 빈도가 늘어나고 주기가 짧아지면서 신속한 입법대응역량이 중요하게 대두됨
- 그러나 입법기관에서 빠르게 변화하는 법률수요에 적시에 대응하지 못한다면, 입법에 있어서 내용적 타당성의 결여는 물론 입법의 질이 저하되어 법치주의 실현에 지장을 초래함. 또한 국민생활에 있어서도 커다란 혼란과 불편이 야기됨은 물론 법체계에 대한 신뢰 저하와 준법정신 해이 등이 발생¹⁶⁾
- 16대부터 19대 까지 국회 법안 발의 및 처리 현황을 보면 16대 국회(임기 2000.05 ~ 2004.05)와 비교해 19대 국회(임기 2012.05 ~ 2016.05)의 법안 발의 수는 7배, 처리 법안 수는 5배 증가한 것을 알 수 있음

〈표 8〉 16~19대 국회 법률안 발의 및 처리 현황

구 분	제16대	제17대	제18대	제19대
발의 건수	2,507	7,489	13,913	17,822
처리 건수	1,578	3,773	6,178	7,429

자료: 국회 의안정보시스템

- 입법안이 폭발적으로 증가한 것은 바람직한 일이지만, 정치적 고려에 따른 인기영합적 입법이나 의원 개인의 실적 부풀리기나 전문성 부족으로 인한 졸속, 부실, 중복입법이 크게 늘어났다는 지적이 제기됨(정극원, 2015)
- 그러나 국회나 지방의회는 입법기관으로서만 아니라 다양한 이해관계를 대변하는 국민 대표 기관이라는 기능을 가진다는 점, 그리고 국회의원과 지방의원은 선거를 통해 선출

15) 최윤철(2008)

16) 임중호(2006)

되고 유권자들이 입법능력만으로 이들을 선출하는 것이 아니라는 점 등을 볼 때 모든 의원이 입법에 있어서 고도의 전문성을 가질 것으로 기대하기는 어려움

- 국회는 의원입법 발의 증가의 부작용을 줄이기 위해 다양한 분야의 전문적 지식을 적시에 제공할 수 있는 국회입법지원조직을 만들어 입법의 효과성을 제고하게 됨. 2004년 국회예산정책처, 2007년 국회입법조사처가 이러한 시대적 흐름에서 신설됨
- 국회예산정책처는 2실 1국 1관 2심의관 3담당관 17과로 정원은 138명, 국회입법조사처는 3실 1관 2심의관 12팀 2담당관 126명의 정원을 두고 있음

〈표 9〉 국회의원 의정활동 지원제도

구 분	조직차원 지원제도				개인차원 지원제도
	법제실	예산정책처	입법조사처	전문위원	의원보좌진
직무	-법률안의 입안 및 검토 -행정입법에 관한 분석평가 및 연구 국내외의 법제에 관한 조사 및 연구	-국가예산결산 · 주요정책 및 사업계획의 분석 · 평가와 정책대안 개발 -외국의 예산 결산 및 정책에 관한 조사 및 연구	-입법조사 및 연구 -입법지식 DB 구축운영 -입법관련 정보제공 -입법참고 질의회답	-법률안 · 예산안 등 소관 안건에 대한 검토보고 -소관사항에 관한 자료의 수집 · 조사 연구 및 소속 위원에 대한 자료 제공 -의사진행 보좌 등	-국회의원의 입법활동 등 지원제도 (정책보좌) -지역(정무) 보좌 -사무보좌
지휘 감독	국회 사무총장	국회의장	국회의장	소속위원장	소속 국회의원
신분 보장	직업공무원	직업공무원	직업공무원	직업공무원 (수석전문위원 제외)	별정직 공무원
충원 과정	공개채용	공개채용	공개채용	공개채용 (수석전문위원 제외)	국회의장 또는 사무총장 임용(소속 국회의원 제청)

자료: 금창호 외(2014). 지방의원의 전문성 강화방안 -지방의정센터의 설립을 중심으로-

2. 지방의원의 전문성

- 전문성에 대해서는 여러 가지 차원에서 개념을 규정할 수 있으며 어떤 대상을 두고 논의하느냐에 따라 범위도 달라질 수 있음. 하지만 전문가가 보유해야 할 역량으로는 흔히 다음과 같은 요소들이 제시되고 있음¹⁷⁾
 - 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스 독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지향적인 전문직 문화 등¹⁸⁾
 - 이러한 측면에서 전문성을 두 가지로 유형화한다면 지적 측면에 해당되는 요소와 행태적 측면에 해당되는 요소로 구분 가능함
- 전문성의 여부를 판단하는 구성요소는 연구자에 따라 각기 상이함. 전문성의 구성요소에 대한 학자들의 분류는 대체로 아래와 같음

〈표 10〉 전문성의 구성요소에 대한 제반시각

학자명	구성요소
Barrilleaux, Feiock & Crew	전문기술, 정보처리, 혁신성, 능률성
Green, Keller & Wamsley	의사결정에서의 건전한 도덕적 통찰과 판단력, 임무에 대한 성실과 몰입, 공공가치에 대한 소명의식
Pugh	전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스독점에 대한 사회적 승인, 자기규제 윤리규범, 애타지향적인 전문직 문화
권훈	체계적 지식, 자율적 규범, 이타적 규범, 고객에 대한 권위의 규범, 차별적 직업문화, 공동체와 법규로부터의 승인
박천호/박경효	배타적 집단규범, 의사결정의 자율성, 자기통제 및 동료 간 평가 선호, 서비스 지향성, 강한 자기실현과 개발욕구, 정치에 대한 비판적 인식
이인재	전문교육정도, 현장경험 및 관리능력, 전문자격증, 과업임무 수행능력, 전문가치와 윤리의 준수 정도
전수일/봉민근	업무에 대한 숙련도, 전문지식, 기술
김순양	전문지식구비정도, 업무수행 자율성 정도, 전문적 권위의 인정 정도, 책임감과 윤리의식 정도, 전문성 발휘정도, 전문 직업문화 보유정도

17) 금창호·강신일(2014). ‘지방의원의 전문성 강화방안 - 지방의정센터의 설립을 중심으로’. 한국거버넌스학회보. 21(2).

18) 최병대(2003)

송근원	· 만족요인 : 업무속성, 성취감, 인정, 인간관계, 자율성, 업무이해 · 불만요인 : 승진, 임금, 신분보장, 조직행정, 작업환경, 업무량 · 가치요인 : 책임감, 사명감, 존엄성, 가치관 및 직업윤리 · 능력요인 : 자격증 등급, 경력, 전문능력 · 개인적 특성요인 : 성별, 나이, 결혼여부, 학력
-----	---

자료: 금창호 외(2014). 지방의원의 전문성 강화방안 - 지방의정센터의 설립을 중심으로-

- 지방의원의 전문성이란 지방의회 의원의 핵심기능 중 하나인 조례·규칙 입법, 행정사무 감사, 의정질의 등의 업무를 수행하는데 있어서 해당업무를 원활히 수행하는데 필요한 제반지식과 경험을 통해 축적된 요령을 말한다고 할 수 있음
- 지방의회는 해당 지역구에 거주하는 주민들 중에서 선출되는 지방의원으로 구성되고 선출과정에서도 직무와 관련된 자격요건을 엄격하게 요구하는 것도 아니기 때문에, 모든 지방의원들이 의정활동에 필요한 전문적인 지식과 기술을 완전히 갖추기는 쉽지 않음¹⁹⁾
- 한국지방행정연구원(2011)이 일반 유권자들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 지방의회의 문제점으로 의원의 ‘전문성 부족(41.5%)’을 가장 많이 지적함. 그 외 문제점으로 ‘의원비리’ (32.6%), ‘중앙정치의 연속’ (17.5%) 순서로 지적됨²⁰⁾
- 과거의 이론에서는 전문성은 주로 집행기관에 요구되는 역량이고, 국회·지방의회 등 입법부에는 특정분야에 대한 전문성보다는 다양한 목표와 가치를 조정하고 타협하는 일반적이고 정치적인 역량이 우선한다고 보기도 함²¹⁾
- 이에 대해 현대 중앙·정부가 직면한 다양하고 복잡한 사회적 문제들에 대하여 적시에 올바른 의사결정을 내리기 위해서는 일정수준 이상의 전문능력을 구비할 필요가 있다는 주장도 있음²²⁾
- 특히 아직 완전히 자리를 잡지 못한 지방의회를 더욱 활성화시키기 위해 지방의원들의 전문성 제고가 필요하다는 주장도 있음²³⁾

19) 문상덕(2012). ‘지방의회제도의 문제점과 발전방안’

20) 한국지방행정연구원(2011) ‘지방의회의 공과에 대한 의견조사 결과보고서’

21) Finer(1949)

22) Buchanan(1960)

23) 최병대·송광대(1995), 김순은(2001), 최봉기(2005)

3. 지방의회 사무기구 역량강화에 관한 연구

가. 지방의회 의정지원체계 이론

- 권영주(2011)는 기관대립형 제도를 채택하고 있는 우리나라에서는 집행기관과 의결기관이 견제와 균형에 의하여 지방자치단체 사무가 처리되어야 하며, 지방의회 사무기구에 의회직렬을 두고 이에 대한 인사권을 지방의회가 갖도록 해야 한다고 주장. 동시에, 정실인사를 방지하기 위하여 지방의회의장이 사무처(국, 과)장의 임명에 대한 지방의회의 동의 및 사무처(국, 과)장에 대한 인사권 위임을 주장
- 최봉기 외(2008)는 의회사무기구의 구성과 운영에 관한 제도적 개선은 법령의 개정에도 있다고 보고, 지방의회가 갖도록 해야 함을 주장하면서, 장기적으로는 의회직렬의 신설과 전문위원 개방직렬제를 도입해야 한다고 주장
- 양기근(2008)은 의회직 신설, 임명권의 이원화, 단체장의 복수추천과 의장의 임명권 신설, 의장추천 단체장 임명 등을 제시. 다만 각 자치단체의 특수성, 시민사회와의 관계와 성숙도 등을 고려하여 자치단체의 조례제정을 통하여 실시해야 한다고 주장
- 김재홍 외(2007)는 지방의회 사무직원의 인사권 독립을 위한 지방행정직에 의회직 신설, 일반사무직원과 전문위원의 임명권 분리, 의회직 신설없이 임명권과 직무감독권 모두 의장에게 부여, 현행 법규를 유지하면서 의회 최소 근무기간 명시 등의 대안을 제시
- 황아란(2003)은 지방의회의장의 추천권 강화, 사무처(국, 과)장 및 전문위원의 인사권 분리 등 일부 독립, 의회직 신설 등 단계적으로 지방의회 사무직원의 인사권 독립을 실현하는 방안을 제시

〈표 11〉 지방의회 사무기구 개선방향에 관한 국내 선행연구

저 자	내 용
김동훈(1993)	지방의회의 사무기구 개편과 인력의 확충, 인사권의 독립
송광태(1995)	서울시의회 사무기구의 업무분장의 개선을 통해 사무기구와 원활하게 지방의원들을 보좌할 수 있도록 개선방안을 제시
강인호 외(2004)	지방의회 사무기구의 기능강화, 사무직원들의 역량강화
이용우(2007)	지방의회의 인사권 독립에 대한 당위성 논의
최봉기 외(2008)	지방의회 사무기구실태 조사·분석을 통해, 지방의회의 역량을 강화하기 위해 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 보다 현실적인 관점에서 제시

강장석(2008)	지방의회 사무기구 인사권의 독립은 현행 자치법규의 월권적 성향에 의한 것이기 때문에 지방자치의 궁극적 발전을 위해서는 지방자치법의 개정 등이 필요함을 주장
양기근(2008)	경상남도 의회를 대상으로 지방의회의 의정활동이 활발히 이루어지고, 기능을 다하기 위해서는 의회사무기구의 인력확충과 제도개선 그리고 인사권의 독립이 선행되어야 한다고 주장
최봉기(2012)	지방의회가 제 기능을 발휘하기 위해서는 지방의회 사무기구의 인사권 독립은 물론 광역의원들에게 의정활동 보좌인력을 지원해야 한다고 주장
박형규(2012)	대만의 지방의회의 인사권 독립을 벤치마킹하여 한국에서도 의회 사무기구의 인사권 독립이 실현되어야 한다고 주장
백종인(2011)	현실적으로 지방의회의 사무기구 인사권이 독립된 후 예상되는 문제점과 해소방안을 논의하고, 인사권 독립에 반대하는 주장에 대한 논리적 반박을 제공하고 있음
권영주(2011)/ 대구경북연구원 (2012)	인사권의 독립을 위해 지방의회 사무기구의 외회직렬제의 신설필요성 제기
하동현 · 안영훈 (2012, 2013)	외국 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 벤치마킹하고, 전문성 강화를 위해 인사권 독립이 필요하다고 주장
신원득 · 이상미 (2008)	상위법령의 부재 및 제한으로 인해 인사권의 독립이 어려움을 분석
이철우 · 정재화 (2009)	경기 동북부 지방의회 의원들을 대상으로 설문분석을 통해 직무에 따른 임명권 이원화 주장

자료: 유동상 외(2016). 광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구.

- 지방의회 사무기구의 의원 전문보좌역량강화를 위한 대안으로, 금창호 외(2014)는 국회입법조사처를 벤치마킹한 (가칭)지방의정센터 설립을 주장. 연구기획과, 행정관리조사팀, 경제산업조사팀, 사회문화조사팀 등 다양한 정책·입법 수요를 발굴하고 법제화할 수 있는 팀으로 구성해 기존 전문위원실 제도보다 현안수요에 탄력적인 대응이 가능하도록 설계하는 안을 제시. 광역자치단체와 인구 50만 이상의 기초자치단체에 우선 설치하고 그 경과에 따라 제도를 보완해 모든 기초자치단체에 하나씩 설치하는 것을 목표로 함
- 유동상 외(2016)는 이와 유사하게 광역의정지원단 설립을 주장. 지방의정센터와 다른 점은 광역권역별로 하나의 조직을 설치하되 해당 권역의 모든 기초자치단체의 정책연구수요에 대응하는 것을 핵심적인 내용으로 함

나. 전문보좌역량의 개념과 현행제도의 한계

(1) 전문보좌역량, 전문보좌인력의 개념

- 지방의회 사무기구의 전문보좌역량이란 지방의원의 부족한 전문성을 보완해주기 위해 입법안 발의, 행정사무감사, 의정질의 등에 지원업무를 하거나 기타 의정수행을 위한 자료수집과 분석 등의 업무라고 할 수 있음. 전문보좌인력은 이러한 업무를 수행하는 사무국 내의 직원을 말함
- 지방자치관련 연구기관이나 개별 연구자들은 주로 의원에 대한 전문적인 보좌업무를 하는 직원을 전문보좌기구, 전문인력, 전문보좌인력 등으로 표현하고 있음. 본 연구에서는 속기 등의 다른 전문적 영역을 가진 지방의회 사무기구 직원들과 명확한 구분을 위해 전문보좌인력이라는 용어를 사용하도록 함
 - 기존 연구에서 전문보좌와 비슷한 개념으로 의정지원, 정책지원, 입법지원 등의 용어를 사용하기도 함. 그러나 의정지원은 전문보좌를 포함해 일반 행정사무 같은 모든 의원들에 대한 지원을 지칭한다고 봐야 하고, 정책지원이나 입법지원도 전문보좌의 한 영역만을 말한다고 볼 수 있기 때문에 기존에 사용되던 용어 중 전문보좌가 가장 적절한 용어로 보임
- 기존 연구에서 해외 사례 등을 바탕으로 전문보좌관 용어를 사용하는 경우도 있으나 전문보좌관은 일반적으로 광역의회를 중심으로 논의되는 개인보좌관을 지칭함. 본 연구에서는 의원의 개인보좌관 개념보다는 전문위원을 포함해 공식적인 직함과 관계없이 전문적 보좌를 하는 모든 사무국 인력을 통틀어서 설명하므로 전문보좌인력이라는 용어가 가장 적절해 보임

표 12 전문보좌인력 혹은 유사용어 사용 사례

보고서/논문	명칭	개념
한국지방행정연구원 (2013)	전문(보좌)인력	전문위원, 입법정책담당관, 입법심의관(조사관), 정책연구실 직원 등 입법과 정책 관련 업무를 하는 직원
오영균(2015)	전문보좌인력	지방의원의 조례제정, 행정사무감사 및 조사, 예산심의와 결산승인, 대 집행부 질문역량을 제고하고 보완하는 직원
최진혁(2011)	전문보좌기관(인력)	지방의원들의 정책결정 능력을 제고하기 위한 전문적 보좌인력
양기근 외(2007)	전문보좌관	전문적인 지식과 식견을 갖추고, (지방의원들의) 안전의 심사능력을 제고시키고 의사진행을 보좌하는 인력

장갑호 외(2009)	전문보좌관	의원의 전문성을 지원하는 인력
유동상 외(2016)	전문보좌관	지방의원의 전문성과 정책기능 제고를 위한 인력

- 지방의회 의원 1인당 한명씩의 (전문)보좌관을 두는 제도에 대한 논의도 있으나, 논의는 주로 광역의회 의원에게만 보좌관을 배치하는 논의가 진행 중이고 재정적 요건 등을 고려할 때 기초단위 지방의회에는 적용이 어려움²⁴⁾
- 의원보좌관 제도를 포함해 광역의회에 대한 연구가 집중되어 있어 상대적으로 기초의회 의정지원조직 발전방안에 대한 연구가 빈약함
- 특정지역 지방의회들은 중심으로 연구를 한 사례는 있으나 전국 지방의회를 공동으로 조사해 질적, 양적으로 문제점을 비교분석한 선행연구가 거의 없음
- 선행연구들에서 제시된 대안들은 국가 전체적인 법령 개정을 수반해야 하는 경우가 많고 거시적 관점의 대안들이라 서대문구의회가 단기간에 자체적으로 도입하기엔 어려움
- 지방의회 사무기구의 전문보좌역량은 사무기구의 여러 지원기능 중에서 주로 의원의 조례·규칙 제·개정, 행정사무조사·감사, 의정질의에 있어서 의원의 전문성을 보완하기 위한 역량을 말한다고 할 수 있음
- 지방의회에서 의정활동을 전문적으로 지원하는 제도는 크게 3가지로 구분됨. 의회사무기구 활용 및 정책연구실 운영, 지방의회 위원회 전문위원제도, 임시보조인력 활용방안 등이 있음. 현재 공식적으로 법령에서 인정하고 있는 것은 위원회 전문위원제임(지방자치법 59)
- 지방의회 전문위원제는 2006년 4월 28일 「지방자치법」개정을 통해 지방의회 위원회에서 전문위원을 둘 수 있는 근거 마련으로 도입됨
- 지방의회 위원회에 두는 전문위원제는 지방의회의 의정활동을 지원하기 위해서 설치하는 기관으로 그동안 의정활동 수준을 향상시키는데 기여했으나, 여전히 다음과 같은 한계점이 지적되고 있음
 - 현재 지방의회에 개별 보좌관이 없기 때문에, 전문위원이 의원의 의정활동을 보좌하는 핵심적인 역할을 수행하고 있으나, 전문위원 1인이 4~5명의 의원을 보좌해야 하고, 의안검토와 관련된 전문적인 지원보다는 일상적인 위원회 행정처리 업무가 많은 것이 현실임

24) 국회입법조사처(2018) '지방의회 의정지원 강화방안: 직원 인사권 및 정책지원인력을 중심으로

- 지방의회의 전문위원은 그 직급과 정수기준이 확일적으로 규정되어 있으며, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의거하여 통제받고 있음
- 또한 전문위원 중에서 개방형이나 임기제로 외부에서 채용하는 비중이 상대적으로 적고, 오히려 자치단체장이 인사관리를 행사하는 일반직 공무원으로 구성되는 경우가 많아서 전문성을 확보하는데 한계가 있다는 점이 그동안 계속 지적되어 있음
- 일반직 공무원의 경우 2~3년마다 인사이동이 있기 때문에 의회에 대한 지식과 기술을 축적하는데 한계가 있을 수 있음

4. 지방의회 사무기구 해외사례

가. 영국 맨체스터 지방의회 사무기구 조직 현황

(1) 조직구조

- 인구 52만 수준의 맨체스터시는 기관구성이 ‘시장+의회내각집행부형’으로 32개 선거구를 중심으로 96명의 지방의원들이 선출됨. 시장과 집행위원으로 구성된 운영이사회는 지방의원 9명이 집행부의 업무를 담당하고 있으며, 상임위원회와 분과위원회 등으로 구성
- 지방의원의 의정활동에 대해서는 맨체스터시 지방자치단체 헌법 제6장 ‘시의회 활동을 위한 공용물건 사용 등’으로 명시되어 있음. 그리고 지방의회 의원과 사무국 직원 간의 업무적 관계를 규정한 원칙 및 조례 등도 제정되어 있음
- 지방의원에 대한 지원제도의 근거는 시 지방자치단체 헌법 제6장 “집행부로부터의 전적인 지원을 받을 수 있다”는 규정에 있음. 지방의원의 개인 보좌인력에 대해서는 주로 제7장 ‘지방의원 보수 기준’에 명시되어 있음. 여기에는 기본수당에 지방의원으로서 의정활동을 수행하기 위한 사무실 사용비도 포함되어 있음
- 맨체스터시의 시법무의정관에 대해서는 시 지방자치단체 헌법 제3장에서 규정하고 있음. 시법무의정관은 미국의 City Clerk과 마찬가지로 시의회의 법적자문 등 의회사무처 수장의 역할과 함께, 시정부의 모든 재산 및 등기, 청원 등 법무업무를 총괄하는 권한을 가지고 있음. 시법무의정관은 동시에 시업무 감찰관으로서 법무업무 관련 조사관, 규제심의 등 다양한 업무들도 수행함. 집행부에 소속되어 있으면서도 별도의 기능과 의정지원 업무도 동시에 수행하고 있음
- 맨체스터시의 법무의정국장은 맨체스터시 집행부 조직하에 있으면서, 지방의회 본회의와 상임위원회 등 의정활동 업무를 총괄적으로 지원하는 역할을 담당함

(2) 특징 및 시사점

(가) 기관통합형 의정활동 지원체제 유지

- 영국 지방의회는 기관통합형이 주류를 이루고 있는 바, 지방의회 중심의 책임내각형 집행부 제도가 중심이 됨. 이러한 통치 거버넌스 시스템은 지방의회에서 의회사무직원 인사권을 모두 행사하는 방식으로 운영되며, 지방공무원 중 공무원·고위직 공무원의 정치적 임용제도가 큰 기능을 담당함

그림 1 영국 맨체스터 지방의회 사무기구 조직 현황



자료: 경기도의회(2017). 경기도의회 상임위원회 및 의회사무처 기능강화 및 조직 등 개선방안 보고서.

- 이 때에도 대도시 지방자치단체는 지방자치단체 헌법의 제정을 통해서 집행업무를 담당하는 지방의원과 부처를 책임지는 고위공무원간 업무분장, 역할분담 등을 명시하여 이행하고 있음

(나) 집합적 지원체제의 활용

- 영국 대도시의회는 지방의원의 의정활동에 대한 지원을 할 때 주로 정당을 기반으로 한 집합적 지원체제를 적극 활용하고 있음. 이를 기초로 지방의원들은 전체회의나 위원회의 회의 참석 외에 선거구에 가서 상담소를 운영할 수 있음. 사무실 제공은 각종 위원회의 위원장, 정당 지도자에 한정하는 것이 의회 등이 중점적으로 의정활동 지원을 별도의 인건비 등을 책정하는 추세에 있음
- 그리고 기타 모든 의원들이 공동으로 이용할 수 있는 의원실을 제공하는 경우도 있음. 또한 의원 개인 자택에서 직무수행활동을 하는 경우도 있는 것처럼 다양하게 의정활동을 하고 있고, 그에 대해서는 지방자치단체의 예산이 허용되는 한도 내에서 상한액을 결정하여 지원하고 있음

(다) 지방의회 지원체계를 위한 운영예산 결정권

- 영국 지방자치단체의 경우 의회 전체 수준에서 모든 의원들에게 개인비서를 제공하고 있지는 않지만, 집행부 책임을 맡고 있는 지방의원들에 대해서는 예외 없이 의원들의 지역구를 중심으로 한 일반 사무경비, 비서 및 조사수당의 명목으로 의회에서 지급하는 사무실 운영비 등 상한액 수준을 정한 범위 내에서 자신의 필요에 따라 다양한 형태로 개인 보좌 인력을 고용하고 있음
- 지방자치단체의회에 따라서는 소속정당이 같은 여러 명의 지방의원들이 공동으로 지방의회 사무기구 내에 의원 보좌실을 설치 운영하고, 공동으로 개인 보좌인력을 고용하여 활용하기도 함
- 이와 연계해서 앞의 의정지원 비용명세서에 살펴 본 바와 같이 일반사무에 대한 보조가 필요하다면 사무 비서를, 조사에 대한 보조가 필요하다면 조사비서 등을 소속 정당에 할당한 의정활동 지원비 예산총액 한도 내에서 각각 고용할 수 있음
- 결과적으로 고용된 개인 보좌 인력의 보수, 근무조건, 고용기간, 업무활동의 범위 등은 의원 개개인의 필요에 따라 재량껏 결정할 수 있으며, 일반적으로 의정활동 지원에 사용되는 비용명세서에 근거해서 정당하게 사용되어야 함
- 기관통합형이 대부분인 영국 지방자치단체는 집행부 공무원들도 지방의회 의정활동을 지원하기 위해 의회사무기구 등을 매개로 또는 직접적으로 지방의원의 의정활동 지원을 상시적으로 제공하고 있음. 또한 시법무관이 집행기관 전체의 감찰관으로서 집행부 기능뿐만 아니라 시의회의 의정절차, 선거인명부, 인허가절차 등 다양한 법무지원업무도 총괄적으로 수행하는 통합운영체제로 유지되고 있음

나. 프랑스 도의회(Conseil département)

(1) 구성과 역할

- 프랑스의 도(département)는 인구 15만에서 50만 이상까지 매우 다양하며 우리나라의 시와 비슷함. 그러나 의원 정수는 40~80명 수준으로 인구가 비슷한 우리나라 시의회보다 훨씬 정원이 많음
- 1982년 지방분권이 본격화하면서 도는 중앙정부로부터 이양 받은 행정사무를 수행하고, 배분받은 행정 권한 영역에서 완전한 자율권을 행사하게 됨. 시(commune), 도(département), 광역도(région)의 고유권한은 서로 다르게 배분되어, 행정 계층 간에 상하관계나 지도·감독 관계는 존재하지 않음. 도의회는 도의 자유로운 행정을 수행하고, 법에 따라 주어진 권한 영역에서 도의 사무를 의결·처리
- 도의회는 취약계층 지원, 사회발전, 영유아 보육시설, 개인의 자립 등과 관련한 복지 및 지원을 시행하는 권한을 가짐. 도에서 운영하는 공공부조의 지급 규칙을 정하는 조례 채택, 범죄 예방 활동, 중고등학교의 장학금 지급여부 등을 결정. 도의 재원으로 시행하는 각종 공사에 관해 결정하고, 담당조직을 지정. 도 소관 업무에 속하는 특정 인구의 사회 복지 서비스 접근 및 권리 행사를 도모하며 도내 지역 간의 연대 및 결속에 힘

(2) 시사점

- 해외의 많은 지방의회는 다수당이 집행부의 역할을 담당하는 기관통합형 의회 중심체제를 채택하고 있음. 이에 따라 집행부의 역할을 담당할 수 있는 수준의 보좌인력 체계와 전문인력을 갖추고 있는 경우가 많음
- 이를 위해서 의정자료를 확보하고 체계적인 정보 축적을 위한 시스템을 구축하는 경우가 많고 사무처 내에 의정지원 체계를 갖추고 의회 정보도서관이나 데이터 센터 등을 마련해 체계적인 지원체계를 갖고 있음
- 프랑스 지방의회는 사무 연속성이 부족한 약점을 극복하고 보다 안정적이고 체계적인 의정지원을 위해서 의정정보를 축적하고 보관하고 관리하는 의정데이터 센터 등을 도서관과 연계하여 운영하고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있음. 또한 이러한 정보를 일반 시민들이 자유롭게 열람할 수 있도록 허용하고 있음

- 대개의 해외 지방의회는 의정활동비를 자유롭게 쓸 수 있도록 하여 개인보좌인력을 두거나 이부의 전문인력을 확보할 수 있는 기반을 마련하고 있음. 개인 후원회를 허용함으로써 의정활동비를 충분히 활용할 수 있도록 하고 의회 차원의 정책활동을 보장하기 위한 의정활동비도 충분히 마련하여 많은 해외 의회에서는 개인 보좌인력도 운영하는 사례를 확인할 수 있음

제3장 서대문구의회 전문보좌역량 진단

제1절 서대문구의회와 서울 25개 자치구 비교

1. 서대문구의회 기본 현황

가. 서대문구 기본현황

- 서대문구 주민등록인구는 통계청 기준 2018년 5월 137,759세대에 인구는 311,539명으로 서울 25개 자치구 중 인구 20위를 기록하고 있음
- 서대문구 만65세 이상 노령인구는 2014년 말 44,982명에서 2018년 5월 49,457명으로 가파르게 상승하고 있음
- 서대문구 만5세 이하 영·유아 인구는 2014년 말 13,377명에서 12,716명으로 완만하게 감소하고 있음

〈표 13〉 서대문구 인구 기본현황

연 도	2014	2015	2016	2018.5
세 대	137,266	136,766	135,770	137,759
인 구	311,539	314,194	312,141	310,376
노령인구	44,982	46,417	47,303	49,457
영유아 인구	13,377	13,729	13,600	12,716

자료: 통계청

- 서대문구 등록 총사업체수는 19,211개소로 도매 및 소매업소(4,226개, 22%)와 숙박 및 음식점점(4,196개, 21,84%) 비율이 가장 높음
- 서대문구청 조직은 1소 5국 3담당관 31과 1지소 14동 1사무국 1사업소로 구성되어 있으며 소속 공무원은 2018년 5월 현재 1,269명
- 서대문구청 1년 세출예산은 2016년말 결산 기준으로 약 3,992억원 수준이며, 사회복지 예산은 약 1,786억원 수준임

〈표 14〉 서대문구 세출예산 현황(단위: 억 원)

연 도	2013	2014	2015	2016
총예산	3,096	3,267	3,538	3,992
사회복지 예산	1,257	1,473	1,638	1,786

자료: 행정안전부 지방재정 365(지방재정연감/결산기준)

나. 서대문구의회 기본 현황

- 서대문구의회 의원은 15명으로 구성되며 지역구 13명, 비례대표 2인으로 구성됨. 지역구는 가~마 선거구로 총 5개가 있으며 선거구별로 2~3명을 선출하는 중선거구제
- 제7대 서대문구의회는 정당별로 더불어민주당 6석, 자유한국당 6석, 바른미래당 2석, 무소속 1석으로 구성됨. 성별로는 남성의원 10명, 여성의원 5명으로 구성
- 상임위원회로는 의회운영위원회, 행정복지위원회, 재정건설위원회가 있음. 운영위원회는 다른 상임위와 겸직이 가능하며 모든 상임위가 7명의 의원으로 구성되어 있음

〈표 15〉 제7대 서대문구의회 의원 분류(단위: 명)

구분기준	내 용			
성별	남		여	
	10		5	
정당별	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	무소속
	6	6	2	1
선수	초선		재선	3선 이상
	10		2	3

- 서대문구의회 사무국은 사무국장 이하 29명의 직원으로 구성됨. 직종별로는 일반직 19명, 임기제 2명, 별정직 3명, 공무원직 1명. 속기 4명으로 구성

〈표 16〉 서대문구의회 사무국 인력 현황

	4급	5급	6급	7급	8급	9급	공무직
행정	1	2	4	7	4	1	1
임기제	-	-	1	-	1	-	-
별정직	-	-	1	1	1	-	-
속기직	-	-	3	1	-	-	-

자료: 서대문구의회 사무국 제출 자료

다. 서대문구의회 의정활동 현황

- 서대문구의회 조례발의건수는 4년 동안 67건의 조례안과 5건의 규칙안을 발의해 연평균 18건, 의원 1인당 연평균 1.2건의 저조한 입법발의 실적임
- 서대문구의회 연도별 행정사무감사에서 시정 및 처리요구사항, 건의사항 합쳐 의원 1인당 평균 10~11건 정도의 저조한 실적을 보임
- 서대문구의회 구정질문은 연평균 의원 1인당 3건 정도에 불과함

〈표 17〉 제7대 서대문구의회 임기 연차별 입법발의 실적

	1년차 (14.7~15.6)	2년차 (15.7~16.6)	3년차 (16.7~17.6)	4년차 (17.7~현재)
조례안	10	18	15	24
규칙안	1	4	0	0
총계	11	22	15	24
1인당 연평균	0.73	1.47	1.00	1.60

〈표 18〉 제7대 서대문구의회 연도별 행정사무감사 지적사항 내역

구 분		14년	15년	16년	17년
행정 복지위	시정·처리	79	77	25	37
	건의	44	41	25	23
	총계	123	118	50	60
재정 건설위	시정·처리	24	27	61	32
	건의	14	11	51	50
	총계	38	38	112	82
소계		161	156	162	142

〈표 19〉 제7대 서대문구의회 연도별 구정질문 횟수

	2014	2015	2016	2017	2018
구정질문 횟수	21	44	61	69	29
의원 1인당 평균	1.4	2.9	4.0	4.6	1.9

2. 서울시 자치구의회 활동 현황

〈표 20〉 제7대 서울시 자치구의회 의원 1인당 평균 의정활동 실적

(기간: 2014.7. ~ 2017.12, 단위: 건수)

자치구	의회 조례발의건 수	단체장 조례발의 건수	구정질의 건수	행정사무 감사·조사 지적건수	행감 자료요청 건수	행감 외 자료요청 건수
종로구	18.73	15.09	24.55	58.55	257.45	45.27
중구	8.11	12.33	30.44	94.78	116.33	50.11
용산구	1.62	11.77	2.92	113.69	175.92	36.92
성동구	1.93	19.64	6.93	43.36	70.86	17.71
광진구	3.14	12.21	2.36	56.93	111.79	10.86
동대문구	3.83	8.39	7.94	7.83	96.11	10.39
중랑구	11.24	5.59	10.47	36.29	99.41	13.59
성북구	3.95	4.77	1.32	38.00	51.95	15.50
강북구	10.21	13.71	30.64	32.50	101.43	2.86
도봉구	16.14	미제출	4.36	60.86	148.86	16.00
노원구	5.95	8.71	2.38	99.81	9.48	20.90
은평구	-	-	-	-	-	-
서대문구	3.93	9.47	14.93	41.40	-	-
마포구	10.11	-	4.89	38.89	48.22	2.56
양천구	10.72	7.06	1.67	35.89	99.50	19.28
강서구	3.00	4.50	-	34.00	70.70	4.50
구로구	5.25	18.38	10.56	28.38	182.50	12.38
금천구	5.50	19.50	-	55.20	227.30	13.20
영등포구	3.65	10.29	3.24	20.29	-	-
동작구	4.76	6.65	12.94	48.29	104.24	33.12
관악구	2.27	4.32	2.45	48.50	69.36	2.86
서초구	4.00	9.13	2.93	39.87	57.73	38.80
강남구	1.95	-	1.24	91.62	215.19	13.90
송파구	2.65	5.27	3.88	33.23	120.58	18.69
평 균	6.53	10.43	9.34	51.81	110.10	19.15

- 서울 25개 자치구의회 의원들의 의정활동 현황을 객관적으로 비교하기 위해, 정량적으로 비교 가능한 의정활동 관련 통계 6개를 비교함(①의원 조례발의안 건수 ②단체장(구청장) 조례발의안 건수 ③구청장의 건수 ④행정사무감사·조사 지적건수 ⑤행정사무감사 집행부 자료요청 건수 ⑥행정사무감사 외 집행부 자료요청 건수)
 - 각 구의회 사무국에 정보공개청구를 통해 자료를 수집했으며, 응답 내용 중 누락되거나 수집된 자료가 없다고 응답한 경우는 ‘-’로 표시함
 - 분석자료의 대상기간은 제7대 서울시 자치구의회 임기 중 2014년 7월 1일부터 2017년 12월 31일 까지
- 분석자료의 대상기간 동안 총 건수에서 의원 정수대비 평균을 구해 자치구별로 활동 현황 비교
 - 의원 조례발의 건수가 가장 높은 구의회는 종로(18.73건), 도봉(16.14건), 중랑구(11.24건), 양천구(10.72건), 강북구(10.21건), 마포구(10.11건) 순으로 나타남. 종로구, 양천구, 중랑구는 단체장 발의 건수보다 의원발의 건수가 많음
 - 구정질의 건수는 강북구(30.64건), 중구(30.44건), 종로구(24.55건)이 다른 자치구에 비해 월등히 높게 나타남
 - 행정사무감사·조사 지적건수는 용산구(113.69건), 노원구(99.81건), 중구(94.78건), 강남구(91.62건)가 가장 높게 나타남
 - 행정사무감사 집행부 자료요청 건수는 종로구(257.45건), 강남구(214.19건), 금천구(227.3건), 구로구(182.5건), 용산구(175.92건) 등이 높게 나타남
 - 행정사무감사 외 집행부 자료요청 건수는 중구(50.11건), 종로구(45.27건), 서초구(38.8건), 용산구(36.92건), 동작구(33.12건) 순으로 높게 나타남
- 위에 제시된 자료들은 주민 민원처리 등 의정활동 실적 전체를 말해주는 것은 아니며 모든 구의회가 의원 개인별로 개인차가 심해 자치구의회별 평균이 큰 의미를 가지지 못할 수도 있지만, 서울시 25개 자치구의회 의정활동 현황을 개략적으로 살펴본다는 의미가 있음

3. 서울시 자치구의회 사례 비교

가. 자치구의회 사무기구 조직구성

- 지방의회 운영의 효율성과 전문성을 제고하기 위하여 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회(본회의, 상임위원회, 특별위원회)를 설치할 수 있음. 서울시 25개 자치구의 경우 다른 상임위와 겸직이 가능한 운영위원회 포함 3~4개의 상임위원회를 운용
- 서울시 25개 자치구의회 중 21개의 사무국은 조직을 전문위원, 의정팀 의사팀 홍보팀(공보팀)으로 구분. 각 부서의 업무분장은 대체로 아래와 같음

〈표 21〉 서울 25개 자치구의회 사무국 조직구성 일반현황

구 분	담 당 업 무
전문위원실	-조례안, 예산안, 청원 등 소관 안전에 대한 검토 및 심사보고서 작성 -각종 의안을 비롯한 소관 사항에 관한 자료수집·조사·연구 -위원회 의사진행 보좌 -위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영
의정팀	-의회 종합운영계획 수립 및 조정 -의원기록관리 및 의원복리후생에 관한 사항 -청서관리, 예산편성 및 집행 -직원인사, 복리후생에 관한 사항
의사팀	-회의소집, 의사일정, 회의진행에 관한 사항 -의안접수 배부 및 이송관리 -회의속기·녹음 및 회의록 작성
홍보팀	-의정활동 홍보 및 홈페이지 관리 -의정 홍보물 및 의회보 발간 -의정활동사항 사진 촬영 및 관리

자료: 각 구의회 홈페이지 검색자료로 재구성

- 서대문구의회는 의정업무와 홍보업무를 합친 의정홍보팀을 설치하고, 의사관리 업무를 의사팀과 의안팀으로 분리해 다른 자치구의회와는 다른 조직구성을 보임
- 서울 25개 자치구의회 사무국 중 ‘의안팀’을 별도로 두고 있는 곳은 마포구, 양천구가 있음. 그러나 양천구 의안팀은 팀 명칭과는 달리 의정홍보 업무를 주요업무로 하고 있음

- 도봉구는 서울 25개 자치구 중 유일하게 ‘홍보의안팀’을 운영하고 있음. 하지만 역시 대부분 팀원은 홍보업무가 주 업무이고 5명의 팀원 중 1명이 의안 접수 및 배부관리 업무를 담당

〈표 22〉 서울 25개 자치구 사무국 조직구성 현황

자치구	조직구성
종로구 등 21개 자치구	전문위원, 의정팀, 의사팀, 홍보팀(공보팀)
서대문구, 마포구, 양천구	전문위원, 의정팀(의정홍보팀), 의사팀, 의안팀
도봉구	전문위원, 의정팀, 의사팀, 홍보의안팀

자료: 각 구의회 홈페이지 검색자료로 재구성

〈표 23〉 서대문구의회 사무국 조직과 업무내용

구 분	담당업무
전문위원	소관 상임위 안전 검토보고 및 자료 수집조사·연구
입법지원관	공청회, 세미나, 토론회, 간담회 개최지원, 의정활동사항의 법령검토 및 자문 등
의정홍보팀	의원 신상 및 복리후생, 직원인사 및 사무분장, 의전, 인사문 작성, 예산, 공사용역 및 계약, 의정홍보자료 수집 조사기획, 의회 홈페이지 관리, 물품관리, 운전, 청사시설관리 등
의사팀	회의숙기, 속기록 번문 및 교정, 회의록 편집·발간·보존, 의사일정 수립, 본회의 및 의회운영위원회 회의 진행 보좌, 개회사 작성, 본회의 및 각 상임위 시나리오 작성 등
의안팀	소관 상임위 의안처리 및 회의실 준비, 회의보좌, 행정사무감사 지원, 의안접수 및 이송, 상임위원회 의안회부, 구정질문 자료요청, 홈페이지 진정민원 등

자료: 서대문구의회 홈페이지

나. 전문보좌인력 현황

(1) 일반현황

- 서울시 25개 자치구 의회사무국은 사무국장 포함 25~35명의 직원이 근무하고 있으며 전문위원은 자치구별로 2~4명을 두고 있음

- 서대문구를 포함해 11개구의 자치구가 전문위원과 별도로 의안검토, 자료수집 등 전문보좌업무를 수행하고 있음
- 서대문구만 유일하게 입법지원관이란 직책을 두고 있으며 다른 자치구는 전문위원실 주무관으로 표기되어 있고 그 이외에 별도의 직함은 없음

〈표 24〉 서울 25개 자치구의회 사무국 인원 현황

구 분	구의원	의회사무국					
		총원	전문보좌인력		의정	의사	홍보
			전문위원	전문위원 외			
종로구	11	26	3	2	11	4	5
중구	9	25	2	0	11	7	4
용산구	13	27	2	0	11	9	4
성동구	14	23	2	2	9	5	4
광진구	14	23	3	1	9	5	4
동대문구	18	28	4	0	11	7	5
중랑구	17	27	4	0	11	7	4
성북구	22	30	4	0	12	8	5
강북구	14	29	3	0	15	7	3
도봉구	14	27	3	0	10	8	5
노원구	21	30	3	0	13	9	4
은평구	19	28	3	3	10	7	4
서대문구	15	29	3	1	12	9	3
마포구	18	29	4	0	13	6	5
양천구	18	28	4	0	11	8	4
강서구	20	30	4	2	13	7	3
구로구	16	26	3	2	9	6	5
금천구	10	26	3	0	11	6	5
영등포구	17	32	4	1	13	8	5
동작구	17	29	4	0	14	7	3
관악구	22	35	5	0	14	11	4
서초구	15	30	3	2	12	7	5
강남구	21	33	5	1	14	8	4
송파구	26	35	3	6	15	6	4
강동구	18	32	4	0	16	6	5

자료: 각 자치구의회 홈페이지 자료로 재구성

(2) 전문보좌인력 근무형태

- 송파구의회 사무국은 3개의 상임위(행정보건위, 재정복지위, 도시건설위)별로 전문위원을 두고(운영위는 행정보건위 전문위원이 겸직) 전문위원마다 2명씩 전문위원을 보좌하는 주무관이 있음
- 강서구의회 사무국은 수석전문위원 2인, 전문위원 2인, 주무관 2인이 근무하고 있음. 수석전문위원 1인, 전문위원 1인, 주무관 1인이 한조가 되어 각각 2개의 상임위를 담당하고 있음
- 성동구, 은평구는 모든 상임위별로 전문위원 아래 주무관이 1인씩 전문위원을 보좌하고 있음
- 종로구, 구로구, 서초구는 운영위를 제외하고 나머지 상임위에 1인씩 전문위원을 보좌하는 주무관이 있음
- 서대문구, 영등포구, 강남구, 광진구는 전문위원과 별도로 사무국에 1인의 전문보좌인력을 두고 있으며 특정 전문위원이나 상임위에 소속되지 않고 의원 전체를 대상으로 의안 검토나 자료수집 등의 업무를 수행

〈표 25〉 자치구별 의원 전문보좌인력 배치형태

자치구	의원 전문보좌인력 배치형태
송파구	전문위원 1인, 주무관 2인이 상임위 하나씩 담당
강서구	수석전문위원, 전문위원, 주무관 1인이 상임위 2개씩 담당
성동구, 은평구	전문위원 1인, 주무관 1인이 상임위 하나씩 담당
종로구, 구로구, 서초구	운영위만 전문위원 1인이 담당하고 다른 상임위는 전문위원 1인, 주무관 1인이 담당
서대문구, 영등포구, 강남구, 광진구	상임위 관계없이 1명의 주무관 또는 임법지원관이 전문보좌업무를 수행

자료: 각 자치구의회 홈페이지 자료로 재구성

(3) 의원 수 대비 전문보좌인력 비율

- 서울시 25개 자치구의회의 사무국의 경우 의원 수 대비 전문보좌인력 비율은 종로구의회가 의원 2.2인당 1인으로 가장 많고, 노원구의회가 의원 7인당 1인으로 가장 적음
- 서대문구의회 사무국은 의원 3.75인당 전문보좌인력 1인으로 25개 자치구 평균 3.88인당 1인보다는 많고 25개 자치구의회 중 12위를 기록하고 있음

〈표 26〉 서울 자치구의회 전문보좌인력 1인당 의원비율

순위	단체명	비율	순위	단체명	비율
1	종로구	2.2	14	동작구	4.25
2	송파구	2.89	15	관악구	4.4
3	서초구	3.0	16	중구	4.5
4	은평구	3.17	17	동대문구	4.5
5	구로구	3.2	18	마포구	4.5
6	강서구	3.33	19	양천구	4.5
7	금천구	3.33	20	강동구	4.5
8	영등포구	3.4	22	강북구	4.67
9	성동구	3.5	22	도봉구	4.67
10	광진구	3.5	23	성북구	5.5
11	강남구	3.5	24	용산구	6.5
12	서대문구	3.75	25	노원구	7.0
13	중랑구	4.25			
25개구 평균: 의원 3.88명당 1명					

자료: 각 자치구의회 홈페이지 자료로 재구성

(4) 사무국 총원 대비 전문보좌인력 비율

- 서대문구의회 사무국 총원 대비 전문보좌인력 비율은 13.8%(4/29)로 서울 25개 자치구 평균 14.97%보다 낮고 마포구, 동작구와 함께 공동 15위. 전문보좌인력 비율이 가장 높은 송파구, 은평구, 강서구는 20%가 넘고 중구와 용산구는 10% 미만

〈표 27〉 서울 자치구의회 전체 사무국 직원대비 전문보좌인력 비율

순위	단체명	비율	순위	단체명	비율
1	송파구	25.7%	12	관악구	14.3%
2	은평구	21.4%	15	마포구	13.8%
3	강서구	20%	15	동작구	13.8%
4	구로구	19.2%	15	서대문구	13.8%
4	종로구	19.2%	18	성북구	13.3%
6	강남구	18.2%	19	강동구	12.5%
7	성동구	17.4%	20	금천구	11.5%
7	광진구	17.4%	21	도봉구	11.1%
9	서초구	16.7%	22	강북구	10.3%
10	영등포구	15.6%	23	노원구	10.0%
11	중랑구	14.8%	24	중구	8%
12	동대문구	14.3%	25	용산구	7.4%
12	양천구	14.3%			
25개구 평균: 14.97%					

자료: 각 자치구의회 홈페이지 자료로 재구성

4. 서울시 자치구의회 전문위원 검토보고서 분석

가. 서울시 25개 자치구의회 검토보고서 현황 분석

- 기초의회의 전문위원들은 다양한 업무를 수행하고 있지만 가장 중요한 업무는 상임위에 제출되는 각종 의안에 대한 검토보고서 작성임
- 서울 자치구의회 전문위원들의 활동현황의 특성을 평가하기 위해 전문위원들이 작성한 검토보고서에 대한 비교 분석을 시행했음
 - 검토보고서를 통해 전문위원들의 집행부(단체장)으로부터의 독립성과 의원 전문성 제고에 대한 실질적 기여도 등을 정성적으로 평가하고자 함. 이 때문에 의원 발의안은 분석 대상에서 제외하고 단체장 발의안에 대한 검토보고서를 선택적으로 분석해 전문위원들이 단체장의 입장을 얼마나 고려하고 있는지에 대해 평가함
 - 비교 기준은 검토보고서가 ▲보고서가 부실하거나 ▲지나치게 단체장의 입장에 동조하거나 ▲단순히 다른 자치구의 유사 사례를 열거하는 정도에 그치거나 ▲관계법령의

개정 필요성에 대해 건의하고 있거나 ▲집행부 의견의 문제점을 지적하고 뚜렷한 대안 제시를 하고 있거나, 총체적으로 부실하거나의 여부에 따라 검토보고서를 5가지 유형으로 정성적으로 분류하고 그 비율을 조사함

- 제7대 자치구의회 검토보고서 전수조사를 하기에는 시간제약이 있으므로 2017년 제2차 정례회 각 상임위에 제출된 검토보고서를 샘플로 분석을 실시함
- 조사대상 검토보고서를 위 5가지 유형으로 분류할 때, 서울 25개 자치구의회 전체에서 총체적으로 부실하거나(31.93%), 지나치게 집행부 입장에 동조하는 보고서가(27.33%)가 전체의 50%에 달하는 것으로 나타남. 반면 집행부 제출안의 문제점을 지적하고 대안을 제시하는 유형의 보고서는 9.73%로 5개 유형 중 비율이 가장 낮음
- 분석 결과 전체 의안 중 검토보고가 부실한 건수가 50%이상이 넘는 자치구의회는 마포구의회, 송파구의회, 도봉구의회, 성북구의회, 영등포구의회 등 순으로 나타났고 부실한 검토보고가 없는 구의회는 용산구, 광진구, 서대문구, 서초구, 강동구 등으로 나타남
- 또한 단체장의 의견을 그대로 반영한 검토보고가 50%이상이 되는 구의회는 금천구의회, 강서구의회, 강북구의회, 종로구의회, 강남구의회 순으로 나타남
- 반면 전체 의안 중 검토보고가 문제점 및 대안제시, 자료 및 사례 제시가 충실한 건수가 50%이상이 넘는 자치구의회는 강동구의회, 서대문구의회, 노원구의회, 광진구의회, 관악구의회, 서초구의회 순으로 나타남
- 특히, 서대문구의회 전문위원 검토보고서는 문제점 및 대안제시, 자료 및 사례 제시가 전체 의안 검토보고 중 73%를 차지해 타자치구 의회 검토보고에 비해 충실한 것으로 나타남

〈표 28〉 서울 자치구의회 전문위원 검토보고서 유형별 분류(단위: 건수, %)

자치구	의안건수	검토의견 부실	단체장 의견중심	법령개정 반영	자료 및 사례 검토	문제점 및 대안제시
종로구	14건	14.29	57.14	28.57	0	0
중구	8건	25	25	50	0	0
용산구	16건	0	31.25	37.5	25	6.25
성동구	8건	50	37.5	12.5	0	0
광진구	7건	0	28.57	0	42.86	28.57
동대문구	16건	37.5	25	37.5	0	0
중랑구	9건	44.4	11.1	44.4	0	0
성북구	12건	58.33	25	16.67	0	0
강북구	7건	28.57	57.14	14.29	0	0
도봉구	16건	58.82	11.76	23.53	5.88	0
노원구	7건	14.29	0	0	28.57	57.14
은평구	11건	36.36	36.36	18.18	9.09	0
서대문구	15건	0	20	6.67	33.3	40
마포구	7건	100	0	0	0	0
양천구	20건	15	25	40	20	0
강서구	7건	42.86	57.14	0	0	0
구로구	14건	35.71	35.71	14.29	14.29	0
금천구	23건	8.7	65.22	6.52	21.74	0
영등포구	23건	52.17	21.74	21.74	0	4.35
동작구	14건	42.86	14.29	42.86	0	0
관악구	7건	33.33	0	0	50	16.67
서초구	14건	0	35.71	7.14	35.71	21.43
강남구	16건	12.5	50	6.25	12.5	18.75
송파구	8건	87.5	12.5	0	0	0
강동구	2건	0	0	0	50	50
전체평균	-	31.93	27.33	17.14	13.96	9.73

주: 각 의회의 2017년 2차 정례회 상임위에 제출된 전문위원 검토보고서 중 구청 제출안에 대한 보고서만 샘플로 수집해 분석. 표에 기입된 수치는 조사대상 검토보고서 전체 숫자에서 각 유형에 해당하는 보고서의 비율을 나타냄

나. 서울시 25개 자치구의회 검토보고서 사례 분석 결과

(1) 전문위원 검토보고서 작성 원칙

- 서울시 25개 자치구의회는 검토보고서의 구성 및 형식을 달리 하고 있음. 구의회의 특성과 상황을 반영하여 그 구성에 있어 특색이 있는 것은 긍정적이나 의원들이 의안의 내용을 판단할 수 있는 객관적 근거로서 자료, 사례 등을 제시해야 함에도 불구하고 대부분의 검토보고서가 형식적이거나 주관적으로 작성되어 있는 경우가 많이 나타남
- 서울시 25개 자치구의회 전문위원 검토보고서는 구 집행부 소속 공무원의 신분상 한계로 인해 구청장이 제출한 의안에 대한 대안적, 비판적 검토가 제대로 되지 않고 있음. 검토 자체를 부실하게 하거나 단체장 의견을 그대로 반영하거나 주관적으로 옹호하는 경우가 상당수임
- 검토보고서는 먼저 자치법규의 기본요건을 충족하는지 검토되지 않고 의안의 성격과 의미에 따라 자료 및 사례 제시, 문제점 및 대안 등이 제시되어 있지 않음
 - 현재 분석한 검토보고서들은 관련 법령인 지방자치법 및 「지방교육자치에 관한 법률, 지방공무원법, 지방공기업법, 지방재정법, 지방세기본법 등 지방세 관련 법령, 지방교부세법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 지방자치단체 기금관리기본법, 지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 등에 대한 기본 검토가 선행되지 않은 경우가 대다수임
 - 조례안, 동의안, 의견안, 청원, 계획안 등 의안의 성격에 따라 검토보고의 구성을 달리 하지 않고 관련해 근거 없는 주관적인 주장 내지는 이유도 없이 의안이 타당하다고 결론짓는 경우가 혼함
- 전문위원 검토보고서는 입안 기본원칙과 입법의 필요성 및 형식과 고려해야함. 입안 기본원칙에서는 ▲소관사무의 원칙 ▲법령의 범위 ▲법의 일반원칙 ▲법률유보의 원칙 ▲집행기관과 의결기관의 권한 분리와 배분의 원칙 등을 검토해야함. 입법의 필요성 및 형식에서는 ▲입법의 필요성 ▲입법 형식의 적정성 ▲개정·제정방식의 적합성 ▲체계 정당성 등을 검토해야 함
- 먼저 전문위원은 입안 기본원칙을 검토해야 하는데 원칙들 중 「소관사무의 원칙」란 지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 것임.(「지방자치법」 제22조 및 제23조)
- 「법령의 범위 안에서」는 지방자치단체는 그 사무에 대하여 조례를 제정하는 경우에는 법령의 범위 안에서 제정하여야 하고, 지방자치단체의 장이 그 권한사항에 속하는 사항

에 대하여 규칙을 제정하는 경우에는 법령이나 조례가 위임한 범위에서 제정하여야 한다(「지방자치법」 제22조 및 제23조)

- 「법의 일반원칙」은 지방자치단체에서 자치법규를 입안할 때 소관사무에 대하여 국가 법령에 위배되지 않더라도 「헌법」 내지 법의 일반원칙을 준수하는 것임. 법의 일반원칙에 위반되는 자치법규는 위헌 내지 위법한 자치법규로서 무효가 될 수 있기 때문임
- 「집행기관과 의결기관과의 견제와 균형의 원리」는 「지방자치법」에서 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 지방의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있음
- 다음 전문위원들은 입안의 필요성과 형식을 검토해야함. 지방자치단체에서 어떤 정책을 결정한 경우에는 그 정책의 시행과 관련하여 자치법규를 마련할 필요가 있는지를 검토할 필요가 있음. 주민의 복리에 관한 사항으로서 단순한 행정지도나 예산조치만으로 시행이 가능한 경우에는 자치법규의 제정이 반드시 필요한 것은 아니나, 주민에 대한 급부의 안정성과 예측가능성을 높이기 위해 자치법규를 마련할 필요가 있는 경우에는 조례 등 자치법규를 제정하게 되기 때문임
- 또한 입법형식의 선택이 적정했는지 판단해야하는데 입법형식을 선택할 때에는 우선적으로 사무의 성격과 「지방자치법」 등 관계 법령을 검토하여야 함. 「지방자치법」에서는 조례로 규정할 사항과 규칙으로 정할 사항을 정해놓고 있으므로 개별 법령에 특별한 규정이 없거나 지방자치단체의 정책에 따라 자치법규를 마련하는 경우에는 「지방자치법」에 따라 입법형식을 선택해야 함
- 전문위원 검토보고 중 가장 중요한 것은 의안의 체제 및 문장작성이 기본 원칙에 맞게 잘 구성되어 있는지 여부임. 자치법규는 기본적으로 자치법규의 제명, 본칙, 부칙으로 구성. 제명은 자치법규의 고유한 이름이고, 본칙은 자치법규가 본래 규율하려는 주된 내용을 정하는 부분으로서 자치법규의 본체에 해당되며, 부칙은 본칙에 따르는 시행일, 경과조치 등을 정하는 부분임. 규정할 사항의 종류·성질·분량 등을 고려하여 해당 조항에서 바로 규정하기가 곤란한 경우 또는 규정내용이 기술적·전문적이거나 길고 복잡한 경우에는 부칙 다음에 별표, 별지 서식 등을 만들어 규정하기도 함
- 자치법규의 총칙은 그 자치법규 전반에 공통적으로 적용되는 규정을 정한 것으로서 그 자치법규 전체의 원칙적·기본적·총괄적 사항을 내용으로 함. 전문위원은 총칙 기준에서 ▲목적규정 ▲ 정의규정 ▲시장 등의 책무·책임 등에 관한 규정 ▲적용범위에 관한 규정 ▲다른 조례와의 관계에 관한 규정 등이 법적 요건에 맞게 규정되어있는지 여부를 검토해야함

- 부칙은 본칙에서 규정하는 사항의 시행일과 본칙의 시행에 따른 과도적 조치인 시행을 위한 준비행위, 적용례, 경과조치, 특례, 기존 조례·규칙의 폐지, 그리고 본칙의 시행에 따라 필요한 다른 조례·규칙의 개정, 개정된 본칙과 다른 조례·규칙 등과의 관계 등을 규정한 부분을 말하는데 전문위원들은 부칙에 관련한 사항들도 꼼꼼히 검토해야 함. 끝으로 전문위원은 의안이 법령 문장 및 용어 작성 원칙을 준수했는지 검토해야 함
- 전문위원은 입안 기본원칙과 입법의 필요성 및 형식을 선행적으로 검토하고 다음으로 의안의 성격과 내용에 따라 자료 및 사례, 문제점 및 대안을 검토하여 의원들이 의안에 대한 판단을 도울 수 있는 객관적인 근거와 의견을 제시해야 함

(2) 전문위원 검토보고서 사례 분석

- 「검토보고 부실 사례」는 의안의 입안 필요성 및 원칙에 대한 기본 검토뿐만 아니라 의안 관련 참고자료도 전혀 제시되어 있지 않으며 단지 몇 줄의 주관적인 검토의견만 작성한 경우를 말함
 - 타자치구 비교가 필요한 조례안임에도 사례 비교를 하지 않고 몇 줄로 의안의 재정 추계가 필요한 동의안, 의견안, 계획안 등에도 문제의식 없이 형식적으로 진단한 수준. 상당한 예산이 소요되는 출연금의 타당성에 객관적인 근거도 제시되지 않음
 - 비록 상위법령 개정사항 반영이라 해도 추가 비용 발생에 대해서는 판단 할 수 있는 기준과 근거를 제시해야 함에도 불구하고 당위성만 강조한 사례가 허다함. 특히 신규 조직 설치 및 운영 조례는 상당한 재정과 효과성을 고려해야 함에도 불구하고 관련 자료가 부재함. 또한 단체장이 비용추계서를 미첨부 했음에도 이를 검토하지 않고 모호한 주장만 열거하였음

검토보고 부실 대표 사례

- [송파구] 상위법 위배 논란을 해소하고 생활문화대학의 수강료 상한액을 상향 조정하여 현실화하는 등 송파구 체육시설과 생활문화대학 운영의 합법성과 현실성을 제고하려는 것으로 매우 필요한 조치로 사료되며, 관계법령의 규정에 맞춰 적절하게 작성·제출된 안전임을 검토보고
- [중구] 이러한 제정 사유들을 종합적으로 검토하여 본 바, 「서울특별시 중구 범죄예방을 위한 도시환경디자인 제정조례안」은 우리 구민들이 범죄로부터 안전한 환경을 조성하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위하여 필요하다고 사료됨.
- [성북구] ‘성북 청소년 문화의 집’ 신축 및 ‘장위동 청소년공부방’ 신규 개관, 청소년공부방의 기능 및 위치를 변경하고, 청소년 시설 사용료 항목 중 일부를 변경하고, 성북구 청소년시설 사용료 상한 일부 항목을 변경하고자 하는 것으로 타당하다고 검토됨.

○ [성동구] 문화재단의 설립 취지는 지역문화진흥과 주민의 문화복지 증진을 위해 전문적이고 자율적으로 민간이 참여하는 문화예술 진흥체계를 갖추고자 하는 것인 바, 관련 사업을 성동구 도시관리공단에 위탁 추진했던 시기와 차별화 될 만한 전문적이고 다양한 문화 콘텐츠 발굴과 수준 높은 문화예술 사업 제공이 필요할 것으로 여겨짐

○ 「단체장 의견중심 사례」는 단체장이 제출한 의안에 대하여 참고자료, 문제점 및 대안이 제시되지 않은 채 일방적으로 의안의 필요성과 타당성에 대해 긍정적 검토를 하거나 의안 통과 의 당위성을 주관적으로 강조한 경우를 말함

- 행정 중심으로 근거 자료도 없이 무조건 단체장 제출의안의 타당성을 옹호하고 있으며 공유재산 계획, 민간위탁, 사용료, 수수료 감면조치 등에 대한 운영비 증대와 지방세 및 세외수입의 감소에 대한 예측할 수 있는 구체적인 검토가 되지 않고 있음. 단체장이 제출한 의안을 그대로 인용 내지 나열 하면서 검토의견이라고 밝히고 있음

단체장 의견중심 대표사례

○ [종로구의회] 본 민간위탁 동의안을 검토한 결과, 좋은공연 안내센터는 대학로를 찾는 시민들에게 공연 및 대학로에 관한 올바른 정보제공을 목적으로 평일은 10시부터 20시까지, 주말 및 공휴일에는 교대근무로 운영 중이고 대학로 문화관광 정보 및 통역 서비스를 제공한다는 점을 고려할 때 관련분야의 전문기관에 민간위탁을 추진하는 것이 타당하다 사료됨

○ [용산구의회] 사유재산권을 보호하고 토지의 효율적 활용을 도모코자 자동실효 전 재정적으로 집행이 불가한 시설과 부적합 시설을 해제하는 것과 도시계획시설을 적정한 규모로 조정하는 것은 적절하다고 판단됨

○ [영등포구의회] 검토결과 지방자치단체는 「지방재정법」 제18조제2항에 따라 법령에 근거가 있는 경우에 출연을 할 수 있도록 규정되어 있고, 한국지방세 연구원 출연금은 「지방세 기본법」 제151조 및 제152조에 근거를 두고 있음

○ 「법령 개정 반영 사례」는 관계 법령의 개·제정 사항을 반영하거나 법제처의 알기 쉬운 법령기준에 맞춰 조문을 개정한 경우를 말함

○ 「관련 자료 및 사례 검토 사례」는 의안 관련 예산 현황, 사업실적, 사회동향, 통계 등 각종 자료 및 타자치구 사례를 검토하여 의원들이 심의·의결하는데 객관적 근거를 활용할 수 있게 하는 경우를 말함

자료 및 사례 검토 대표사례

- [관악구의회] 자료 : 장기미집행 도시계획시설 현황 비교 (2013년 ⇔ 2015년 ⇔ 2017년), 2018년 지방세연구원 서울시 자치구별 출연금, 자치구 구청장 표창인원 및 부상 현황
- [광진구의회] 자료 : 수강료 감면대상자 확대 및 연임 규정
- [서초구 고령인구 추이, 시 수입 변동 예상내역]
- [강동구의회] 자료 : 자치구별 통장 임기 서울특별시 자치구 여성친화도시 지정 현황, 개정안 원인과 내용 요약표, 타구 사례, 최근 5년간 체육시설수익적립기금 수입 및 지출 현황, 연도별 출연금 등 사업비 현황 등

- 「문제점 및 대안 제시 사례」는 단체장이 제출한 의안의 문제점을 정확히 검토하거나 더 나아가 대안을 제시하여 의원들이 심도 있는 심의·의결을 할 수 있도록 검토의견을 제출한 경우를 말함

문제점 및 대안 제시 대표사례

- [노원구의회] 「지방재정법」 제37조(투자심사), 「지방재정법 시행령」 제41조(재정투자사업에 대한 심사), 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조(투자심사의 구분 등) 규정에 의거 재정투자사업에 관한 예산편성시 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사를 사업비에 따라 자치구에서는 시·도의회 심사 또는 중앙의회심사를 받아야 하나 심사를 받지 않고 구유재산 관리변경계획을 제출하는 것은 관련법령의 입법 취지를 훼손하는 것으로 사료됨
- [강동구의회] 세부 개정 사항 중 안 제31조는 조제목을 변경하려는 것인데, 제31조의 내용은 『독서문화진흥기본계획』에 따른 독서문화진흥 연도별 추진계획 수립'에 관한 사항이므로 조제목을 “독서문화진흥 기본계획”으로 변경하는 것은 현행 규정 내용에 적합하지 않다고 사료됨(제31조 제목 현행유지가 개정안보다 적합)
- [서대문구의회] 동 기금의 존속기한이 2018. 12. 31.까지인 점을 감안하여 계정별로 집행하고 있는 각 사업 예산의 규모를 재조정하고 기금 설치 목적에 부합하도록 사업의 내실 있는 추진을 고민할 필요가 있는 것으로 생각됨. ※ 최근 3년간 사회복지기금 운용 현황, 소관부서에서는 동 기금의 존치 필요성 및 이자수입 증대 개선계획 등에 대한 논의결과를 추가적으로 설명할 필요가 있다고 사료됨. 이는 소관부서가 충분한 사전조사 없이 관행적으로 기금운용계획을 수립하였음을 방증하는 것으로 판단됨

제2절 서대문구의회 사무국 역량강화에 관한 조사·분석

1. 조사 개요

- 서대문구의회와 사무국 직원을 대상으로 객관식 설문조사와 심층 인터뷰 실행
- 서대문구의회 사무국 근무경력이 있는 김창범 서울시의회 교육위원회 수석전문위원과 별도로 심층 인터뷰 진행
- 사무국 직원은 사무국장 이하 29명의 직원이 설문 및 인터뷰 대상
 - 2018년 5월 28일부터 6월 4일까지 조사 진행
 - 24개의 객관식 설문조사 결과를 받아 취합·분석
 - 직원에 대한 심층 인터뷰는 3일에 걸쳐 구의회에서 개별 인터뷰 형식으로 진행
- 의원은 제7대 지방의원 15인 전원이 설문 대상
 - 2018년 5월 28일부터 6월 20일까지 조사진행
 - 6개의 객관식 설문조사 결과를 받아 취합·분석
 - 의원에 대한 심층 인터뷰는 5일에 걸쳐 구의회 등지에서 개별 인터뷰로 진행
- 조사의 한계 : 서대문구의회 의원들의 경우 인터뷰 대상기간이 6.13 지방선거기간과 겹쳐 설문조사와 인터뷰에 응하기 어려운 경우가 많았음

2. 조사·분석 결과

가. 의원 대상 조사·분석

(1) 설문조사

(가) 설문항목과 응답 결과

- 설문항목의 응답 결과는 대체로 질문내용에 대해 매우 강하게 부동의하거나, 빈도나 인원의 수를 묻는 질문에 가장 수치를 낮게 대답한 결과에는 1점 부여하는 것으로 시작해 ‘보통’ 답변에는 3점, 가장 긍정적이거나 수치를 높게 대답한 답변에 5점을 부여하고 답변자들의 점수에 평균값을 구해 해당 질문에 대한 동의의 수준을 파악함

질문 1. 의정활동을 수행하시면서 의정지원제도 중 가장 아쉬운 부분이 무엇이었습니까?

1-1. 전문보좌기능

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	0	0	0	4	2	6
백분율	0%	0%	0%	66.67%	33.33%	100%
동의/부동의	0%		0%	100%		100%
평균 : 4.67						

1-2. 의정홍보기능

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	0	0	0	3	3	6
백분율	0%	0%	0%	50%	50%	100%
동의/부동의	0%		0%	100%		100%
평균 : 4.5						

1-3. 의안진행기능

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	0	0	1	5	0	6
백분율	0%	0%	16.67%	83.33%	0%	100%
동의/부동의	0%		16.67%	83.33%		100%
평균 : 3.83						

1-4. 시설관리 · 방호

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	0	0	4	1	1	6
백분율	0%	0%	66.67%	16.67%	16.67%	100%
동의/부동의	0%		66.67%	33.33%		100%
평균 : 3.5						

질문 2. 의안검토, 자료수집 등의 업무에 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)을 어느 정도로 활용하십니까?

2-1. 조례 · 규칙안 검토

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	0	0	0	2	4	6
백분율	0%	0%	0%	33.33%	66.67%	100%
평균 : 4.67						

2-2. 행정사무감사

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	0	1	1	2	2	6
백분율	0	16.67%	16.67%	33.33%	33.33%	100%
평균 : 3.83						

2-3. 규정질의 · 자유발언

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	4	0	0	0	2	6
백분율	66.67%	0%	0%	0%	33.33%	100%
평균 : 2.33						

2-4. 예산 · 결산

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	0	0	3	0	3	6
백분율	0%	0%	50%	0%	50%	100%
평균 : 4.0						

기타 자료수집

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	1	2	1	0	2	6
백분율	16.67%	33.33%	16.67%	0%	33.33%	100%
평균 : 3.0						

질문 3. 의정활동 과정에서 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)들의 지원에 만족하십니까?

3-1. 조례·규칙안 검토

	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족	총합
응답	0	0	2	2	2	6
백분율	0%	0%	33.33%	33.33%	33.33%	100%
동의/부동의	0%		33.33%	66.67%		100%
평균 : 4.5						

3-2. 행정사무감사

	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족	총합
응답	0	0	3	2	1	6
백분율	0%	0%	50%	33.33%	16.67%	100%
동의/부동의	0%		50%	50%		
평균 : 3.67						

3-3. 구정질의·자유발언

	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족	총합
응답	0	1	4	1	0	6
백분율	0%	16.67%	50%	16.67%	0%	100%
동의/부동의	16.67%		50%	16.67%		100%
평균 : 3.0						

3-4. 예산·결산

	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족	총합
응답	0	0	4	2	0	6
백분율	0%	0%	66.67%	33.33%	0%	100%
동의/부동의	0%		66.67%	33.33%		100%
평균 : 3.33						

3-5. 기타 자료수집

	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족	총합
응답	0	0	3	3	0	6
백분율	0%	0%	50%	50%	0%	100%
동의/부동의	0%		50%	50%		100%
평균 : 3.5						

질문 4. 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관) 수가 적정하다고 보십니까?

전문보좌인력 수

	매우 부족	대체로 부족	보통	대체로 많음	매우 많음	총합
응답	3	3	0	0	0	6
백분율	50%	50%	0	0	0	100%
동의/부동의	100%		0%	0%		
평균 : 1.5						

질문 5. 서대문구 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)의 수가 증원돼야 한다고 보십니까?

	증원 필요없다	증원 필요하다
응답	2	4
백분율	33.33%	66.67%

질문 6. 증원한다면 전체 상임위를 통틀어 몇 명의 증원이 필요하다고 보십니까?

전문보좌인력 증원인원

	1명	2명	3명	4명	5명	총합
응답	1	1	2	0	0	4
백분율	25%	25%	50%	0%	0%	100%
평균 : 2.25명						

질문 7. 인력증원이 필요하다면 적절한 증원형태는 뭐라 생각하십니까?

전문보좌인력 증원형태

	구청공무원 순환근무	외부자문 강화	임기제 채용	별정직 채용	새로운 직렬 설치	총합
응답	0	1	1	0	2	4
백분율	0%	25%	25%	0%	50%	100%

질문 8. 상임위원회별 전문보좌기능을 강화하기 위해 현재 상임위별 전문위원 1인이 배치되어 있는 체제를 전문위원실로 확대개편할 필요가 있다고 보십니까?

	확대 필요없다	확대 필요하다
응답	0	6
백분율	0%	100%

질문 9. 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)이 업무를 수행함에 있어 서대문구 본청으로부터 독립성이 보장되어 있다고 보십니까?

본청으로부터 독립성

	매우 부족	대체로 부족	보통	대체로 잘 보장됨	매우 잘 보장됨	총합
응답	3	2	1	0	0	6
백분율	50%	33.33%	16.67%	0%	0%	100%
동의/부동의	83.33%		16.67%	0%		100%
평균 : 1.67						

질문 10. 서대문구 조례·규칙 등에 전문위원의 권한을 구체적으로 명시할 필요가 있다고 보십니까?

	필요없다	필요하다
응답	0	6
백분율	0%	100%

질문 11. 현재 의회 사무국 전체 정원이 업무를 수행하기에 적정하다고 보십니까?

의회 사무국 인원 적정성

	매우 부족	대체로 부족	보통	대체로 많음	매우 많음	총합
응답	1	1	4	0	0	6
백분율	16.67%	16.67	66.67%	0%	0%	100%
동의/부동의	33.33%		66.67%	0%		100%
평균 : 2.5						

질문 12. 현재 의회 사무국 조직구조가 효율적이라고 보십니까?

의회 사무국 조직의 효율성

	매우 비효율적	대체로 비효율적	보통	대체로 효율적	매우 효율적	총합
응답	1	1	4	0	0	6
백분율	16.67%	16.67%	66.67%	0%	0%	100%
동의/부동의	33.33%		66.67%	0%		100%
평균 : 2.5						

질문 13. 효율적이지 않다면 그 이유는 무엇입니까?

13-1. 조직구성이 너무 단순함

	전혀 그리하지 않음	대체로 그리하지 않음	보통	대체로 그리함	매우 그리함	총합
응답	0	0	4	2	0	6
백분율	0%	0%	66.67%	33.33%	0%	100%
동의/부동의	0%		66.67%	33.33%		100%
평균 : 3.33						

13-2. 조직별 인원배치가 부적절

	전혀 그러하지 않음	대체로 그러하지 않음	보통	대체로 그러함	매우 그러함	총합
응답	0	0	4	1	1	6
백분율	0%	0%	66.67%	16.67%	16.67%	100%
동의/부동의	0%		66.67%	33.33%		100%
평균 : 3.5						

13-3. 조직별 역할분담이 부적절

	전혀 그리하지 않음	대체로 그리하지 않음	보통	대체로 그리함	매우 그리함	총합
응답	0	0	4	1	1	6
백분율	0%	0%	66.67%	16.67%	16.67%	100%
동의/부동의	0%		66.67%	33.33%		100%
평균 : 3.5						

(나) 의원 설문결과에 대한 분석

- 의원들은 서대문구의회 사무국 의정지원제도 중 전문보좌기능(평균값 4.67), 의정홍보기능(평균값 4.5), 의안진행기능(평균값 3.83), 시설관리·방호기능(평균값 3.5) 순으로 아쉽다고 느끼는 것으로 나타남. 의정홍보기능이나 전문보좌기능에 대해서는 평균값 4.5 이상으로 불만족도가 매우 높은 것으로 드러남
- 의정업무분야별 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관) 활용도에 대해서는 조례·규칙안 검토(평균값 4.67), 예·결산(평균값 4.0), 행정사무감사(평균값 3.83), 기타 자료수집(평균값 3.00), 구정질의·자유발언(평균값 2.33) 순서로 활용빈도가 높은 것으로 나타남
- 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)들의 활동에 대한 만족도는 조례·규칙안 검토(평균값 4.5), 행정사무감사(평균값 3.67), 기타 자료수집(평균값 3.5), 예·결산(평균값 3.33), 구정질의·자유발언(평균값 3.0) 순으로 나타남

- 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)의 수에 대해서는 설문에 응한 의원 전원이 부족하다고 느끼고 있으며 증원 필요성에 대해서도 대부분 동의하고 있음. 적절한 증원 인원에 대해서는 1~3명으로 다양하게 나타남
- 전문보좌인력의 채용형태에 대해서는 새로운 직렬설치(50%)가 높게 나와 지방의회직렬 같은 새로운 직렬 설치 필요성에 대한 공감대가 높은 것으로 보임
- 사무국 전문보좌기능 강화를 위해 전문위원을 전문위원실로 확대하는 방안에 대해서는 설문에 응한 의원 전원이 찬성하는 것으로 나타남
- 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)의 본청으로부터 독립성에 대해서는 대부분(83.33%) 이 독립성이 부족하다고 느끼고 있음
- 전문위원의 권한이나 업무범위에 대해 조례·규칙을 통해 구체적으로 명시할 필요성에 대해서도 전원이 찬성하는 것으로 나타남
- 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)을 포함한 의회사무국 총원에 대해서는 대체로 적정하다고 느끼며 조직구조의 효율성에 대해서도 무난하다고 평가하는 것으로 보임

(2) 심층인터뷰

- 의원 심층인터뷰는 한 의원이 하나의 질문에 여러 가지 대답을 할 수 있으므로 답변 수는 인터뷰 대상 인원보다 많을 수 있음

질문 1. 의정활동을 수행하시면서 의정지원제도 중 가장 아쉬운 부분이 무엇이었습니까?

■ 답변

구 분	개인보좌관 제도가 없는 것이 아쉬움	전문위원의 독립성 부족	본청과 독립된 견제기관으로서의 인식 부족	홍보인력 부족	전문위원 등 사무국 직원들과 의원들의 긴밀한 소통 부족	무응답
응답	2 25%	3 37.5%	1 12.5%	1 12.5%	1 12.5%	0 0%

- 의원들은 개인보좌관 제도가 없는 부분을 가장 아쉬워함. 전문위원이 있더라도 다른 의원과의 업무중복 등으로 필요한 때에 업무를 부탁하지 못하는 경우가 있다고 지적. 전문위원이 있어도 결국 행정사무감사 등을 혼자 준비해야 하는 경우가 많아 아쉬움이 큼
- 전문위원의 독립성이 부족하다는 의견도 제시됨. 전문위원이 구청에서 파견되면 의안검토 등에 구청의 입장을 지나치게 고려하는 것 같다는 의견 제시. 그에 대한 대안으로 서울시의회와 연동해 지방의회직렬이 신설되는 방안을 제기할 필요가 있다는 의견도 제시
- 전문위원을 포함한 사무국 직원들과 의원간에 원활한 소통과 업무협조가 이뤄지지 않는다는 지적도 있음. 특히 구정질의서를 쓸 때 전문위원 등 전문지식을 가진 사람과 함께 논의하면서 쓰고 싶지만 현실적으로 그렇게 하기가 어렵다는 지적을 함

질문 2. 현재 서대문구의회 사무국 구조가 효율적이라고 보십니까? 그렇지 않다면 이유는?

■ 답변

구 분	의안, 의사팀이 상임위별로 편제되면 좋을 것	전문위원 등 별정직 늘어났으면	부서별로 유기적인 협조가 되지 않음	일상적인 업무만 이뤄지고 능동적인 일처리가 되지 않음	무응답
응답	3 50%	1 16.67%	1 16.67%	1 16.67%	0 0%

- 상임위 업무와 사무국의 전반적인 업무가 겹도는 것이 아니냐는 지적이 있음. 이에 대해 의안팀, 의사팀이 상임위별로 별도로 있는 것이 좋다는 의견도 있음
- 전문위원 등 의안검토나 행정사무감사를 지원해 줄 전문보좌인력이 부족하다는 의견이 많음
- 일상적으로 정해진 업무만 하고 있고 법률이나 조례의 범위 내에서 구의회의 역할을 찾기 위한 노력이 부족하지 않느냐는 지적도 있음
- 사무국 전체적으로 유기적인 협조가 이뤄지지 않는 것 같다는 의견도 있음. 혹은 직원별로 담당업무가 더욱 세분화될 필요가 있다는 지적도 있음

질문 3. 의안검토와 자료수집 등을 담당할 전문보좌인력의 숫자를 증원하려면 사무국 정원확대와 내부인력 조정 중에 어떤 것이 적절할까요?

■ 답변

구 분	정원을 늘려야	부서마다 업무량이 다르므로 내부에서 업무량 조절해야	무응답
응답	2 33.33%	4 66.67%	0 0%

- 전문보좌인력 확충방안에 대해서는 조례를 개정해서라도 정원을 늘려야 한다는 의견과 증원이 쉽지 않다는 의견이 갈라짐
- 증원을 반대하는 의원의 경우 부서나 개인별로 업무량이 다르므로 업무조정을 통해 현 사무국 정원을 유지하면서 보좌인력을 늘리는 것도 가능하다는 의견이 있음

질문 4. 현재 각 상임위별로 1인이 근무하는 전문위원을 전문위원실로 확대하고 의안팀과 통합해 의사진행업무를 함께 수행하는 것에 동의하십니까? 동의하지 않으신다면 생각하고 계신 다른 대안이 있습니까?

■ 답변

구 분	상임위별로 별도의 팀이 구성돼야		상임위별 업무량의 차이가 있으므로 순차적으로		상임위의 업무범위부터 확실히 조정해야		무응답	
응답	1	16.67%	2	33.33%	1	16.67%	2	33.33%

- 전문위원에 국한되지 않고 상임위에 맞춰서 모든 사무국 구성이 재조정되어야 한다는 의견도 있음. 전문위원이 팀장처럼 상임위의 모든 업무를 관장하고 전문위원 지시에 따라 상임위가 운영되는 구조를 선호하는 의원 있음
- 기존의 팀 조직은 그대로 두더라도 상임위마다 전문위원 포함 4명씩의 인력을 있어야 한다는 주장도 있음. 또한 상임위의 업무범위가 너무 넓기 때문에 조례 등으로 상임위의 업무범위를 조정하고 여기에 맞춰 인력배분을 고려해야 한다는 지적도 있음

질문 5. 법령상 서대문구의회에서 채용할 수 있는 전문위원의 수는 3명으로 한정되어 있습니다. 그렇지만 입법조사관 등의 직함으로 전문보좌업무를 하는 직원은 증원할 수 있습니다. 추가로 채용될 전문보좌인력의 직함이나 직급, 채용형태는 어떤 것이 적절하다고 보십니까?

■ 답변

구 분	6급 이하가 적절		상임위별로 전문보좌인력 증원 필요		전원 별정직/임기제		최소 전문위원은 별정직/임기제		외부에서 채용하되 임기제는 안돼		무응답	
응답	3	30%	2	20%	2	20%	2	20%	1	10%	0	0%

- 현재 사무국 전문위원이 5, 6급으로 구성되어 있으므로 전문위원은 6급 이하가 적절하다는 의견. 상임위별로 전문위원 외에 입법지원관이 추가로 필요하다는 의견도 있음

- 채용형태는 전문위원부터 입법지원관까지 전원 별정직/임기제로 가야 한다는 의견과 최소 전문위원만큼은 별정직/임기제로 채용해야 한다는 의견이 나뉨. 고용불안 등을 이유로 외부에서 채용하더라도 임기제는 반대한다는 의견도 있음

질문 6. 사무국 직제 중에 별정직이나 임기제가 적절하다고 보시는 분야가 있습니까?

■ 답변

구 분	홍보전문가	기자출신이 보도자료를 담당했으면	비서직	안전업무	무응답
응답	2 33.33%	1 16.67%	1 16.67%	1 16.67%	1 16.67%

- 홍보전문가를 관련 경력이 있는 인원으로 채용해야 한다는 의견이 있음. 특히 보도자료 작성 등의 업무도 해야 하기 때문에 기자 경력이 있는 인원이 필요하다는 의견도 있음
- 비서직이나 안전업무는 의회의 내부사정을 잘 알아야 하는 측면이 있기 때문에 되도록 구청과 순환하지 않고 오래 의회에서 근무하도록 별정직/임기제 채용이 적절하다는 의견이 있음

질문 7. 사무국 조직을 개편한다면, 통합하거나 분리해야 할 팀이 있다고 보십니까?

■ 답변

구 분	상임위별로 조직구조 개편	의안팀은 전문위원실에 통합	현행유지가 적절	운영위 전문위원이 국장과 팀장 사이 결재라인에 들어가야	무응답
응답	2 33.33%	1 16.67%	1 16.67%	1 16.67%	1 16.67%

- 현재의 팀 조직을 전면적으로 개별 상임위 중심으로 바뀌야 한다는 의견도 있음
- 3개위 상임위 중 운영위 전문위원이 현재 사무국장과 각 팀장 사이에 전결권자로서 들어갈 필요가 있다는 의견도 있음

- 현재의 사무국 조직구조는 오랜 시간 동안 논의 끝에 구의회현실에 맞게 정착된 구조이므로 유지가 적절하다는 의견도 있음

질문 8. 사무국에 추가로 신설되었으면 하는 직책이 있습니까?

■ 답변

구 분	사무국장과 팀장 사이에 5급 과장이 있어야	무응답
응답	2 33.33%	4 66.67%

- 사무국장과 팀장 사이에 5급 과장급 직원이 있어야 한다는 지적이 있음
 - 4급인 국장과 6급인 팀장 사이에 격차가 커 업무지시나 관리·감독이 느슨하다는 지적이 있음
 - 또한 본청의 경우 의원에 대한 업무보고나 행정사무감사 보고를 5급 과장들이 하고 있지만 구의회 사무국만 4급이 하고 있어 적절하지 않다는 지적이 있음

질문 9. 사무국 직원 중에 굳이 필요하지 않은 업무를 하는 직원이 있다고 보십니까?

■ 답변

구 분	없음
응답	6 100%

- 사무국 직원 중 필요하지 않은 업무를 하는 인력이 있냐는 질문에는 인터뷰 대상 의원이 전원이 ‘없다’고 답변
- 다만 일부 의원들은 지금 업무량이 적은 직원이 있다 하더라도 의회의 역할을 찾아나가는 과정에서 업무는 얼마든지 새롭게 만들어낼 수도 있다는 의견을 피력

10. 그 외에 서대문구의회 사무국에 개선해야 할 점을 지적하신다면?

■ 답변

구 분	초선 의원을 위한 자체 교육프로그램 마련했으면	구의회 근무하는 일반행정직의 경우 승진에 인센티브 줬으면	사무국 직원들 스스로 의회는 쉬러 오는 곳이라는 인식을 바꿔야	무응답
응답	1 16.67%	1 16.67%	1 16.67%	3 50%

- 초선 의원 비율이 전통적으로 높은 구의회 현실에도 불구하고 초선 의원들이 의정활동에 빨리 적응하기 위한 가이드라인이나 자체 교육 프로그램이 없는 점을 지적
 - 내부 직원들이 강사로 나서거나 외부 전문가를 강사로 초청해 심도 있는 교육을 제공해 줄 필요가 있다고 지적
 - 지방선거가 끝난 직후 초선을 대상으로 총론에 대한 교육을 하고, 예결산이나 행정사무감사 기간에 맞추어 추가적인 맞춤형 교육을 제공하는 것이 바람직하다는 의견
- 구의회 사무국이 본청 직원들에게 ‘한직’, ‘쉬러가는 부서’ 라는 인식을 개선해야 할 필요가 있음
 - 구의원은 물론 구의회에 근무하는 일반행정직 직원들 스스로가 업무성과 등을 통해 한직이 아니라는 인식을 개선해 나갈 필요가 있다는 의견이 있음
 - 구의회에 근무하는 직원에 대해 승진에 인센티브를 주는 방식으로 구의회를 근무하고 싶은 부서, 일하는 부서로 인식할 수 있게 해야 한다는 의견이 있음

(3) 의원 설문 및 심층인터뷰 종합 분석

- 의원들은 사무국의 의정지원제도 중 홍보기능과 전문보좌기능에 대해 가장 부족함을 느끼고 있는 것으로 나타남
- 현재 근무하는 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관) 등의 활동에 대해서는 대체로 만족하지만, “바빠 보여서 추가로 업무를 요청하지 못하고 혼자 준비하는 경우도 있다”고 대답한 사례도 있는 등 전문보좌인력 증원 필요성에 대체로 공감하고 있음

- 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)의 본청과의 독립성에 대해 대체로 부정적으로 생각하고 있으며, 이로 인해 전문보좌인력의 별정직/임기제 채용 또는 새로운 직렬 설치 문제에 대해 대부분 동의하는 것으로 나타남
- 사무국 조직구조에 관해서는 좀 더 상임위 중심으로 운용되는 것을 바라는 의원들이 많음. 그래서 전문위원의 전문위원실 확대나 전문위원에 대한 권한 강화 등에 동의하는 의원이 많음

나. 직원 대상 조사 · 분석

(1) 설문조사

(가) 설문항목과 응답 결과

- 설문항목의 응답 결과는 대체로 질문내용에 대해 매우 강하게 부동의하거나, 빈도나 인원의 수를 묻는 질문에 가장 수치를 낮게 대답한 결과에는 1점 부여하는 것으로 시작해 ‘보통’ 답변에는 3점, 가장 긍정적이거나 수치를 높게 대답한 답변에 5점을 부여하고 답변자들의 점수에 평균값을 구해 해당 질문에 대한 동의의 수준을 파악함

질문1. 의회업무를 수행하는 과정에서 애로사항입니다. 공감가는 수준에 따라 체크해 주십시오.

1-1. 직무범위의 매뉴얼이나 제한이 없어 어려움을 느낀다

	매우 비공감	대체로 비공감	보통	대체로 공감	매우 공감	총합
응답	0	8	10	6	0	24
백분율	0	33.33%	41.67%	25%	0	100%
동의/부동의	33.33%		-	25%		
평균 : 2.92						

1-2. 본청으로 돌아가야 한다는 생각에 의회 입장에서만 생각하기 곤란하다

	매우 비공감	대체로 비공감	보통	대체로 공감	매우 공감	총합
응답	5	6	3	7	2	23
백분율	21.74%	26.09%	13.04%	30.43%	8.7%	100%
동의/부동의	47.83%		-	39.13%		
평균 : 2.78						

1-3. 본청 직원들로부터 의회의 권위를 존중받지 못한다고 생각된다

	매우 비공감	대체로 비공감	보통	대체로 공감	매우 공감	총합
응답	2	4	8	6	3	23
백분율	8.7%	17.4%	34.78%	26.09%	13.04%	100%
동의/부동의	26.1%		34.78%	39.13%		
평균 : 3.17						

1-4. 일반직 공무원들과 별정·임기제 공무원들간 원활한 협력과 의사소통이 이루어지지 않는다

	매우 비공감	대체로 비공감	보통	대체로 공감	매우 공감	총합
응답	2	6	7	4	4	23
백분율	8.7%	26.09%	30.43%	17.39%	17.39%	100%
동의/부동의	34.79%		30.43%	34.68%		
평균 : 3.09						

질문2. 다음 서대문구의회 사무국의 의정지원기능 중 현재보다 강화될 필요성이 있다고 생각하시는 분야는 어디입니까?

2-1. 전문보좌기능

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	2	0	12	7	3	24
백분율	8.33%	0	50%	29.17%	12.5%	100%
동의/부동의	8.33%		-	41.67%		
평균 : 3.38						

2-2. 의정홍보기능

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	1	1	7	10	5	24
백분율	4.17%	4.17%	29.17%	41.67%	20.83%	100%
동의/부동의	8.34%		29.17%	62.50%		
평균 : 3.71						

2-3. 의안진행기능

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	1	5	13	4	1	24
백분율	4.17%	20.83%	54.17%	16.67%	4.17%	100%
동의/부동의	25%		-	20.83%		
평균 : 2.96						

2-4. 시설관리·방호

	거의 필요하지 않음	대체로 필요하지 않음	보통	대체로 필요함	매우 필요함	총합
응답	3	8	11	2	0	24
백분율	12.5%	33.33%	45.83%	8.33%	0	100%
동의/부동의	45.83%		-	8.33%		
평균 : 2.5						

질문 3. 서대문구의회 의원들이 아래의 의정활동 과정에서 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)의 역할을 잘 이해하고 적극 활용하고 있다고 보십니까?

3-1. 조례·규칙안 검토

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	0	2	4	3	12	21
백분율	0%	9.52%	19.05%	14.29%	57.14%	100%
평균 : 4.19						

3-2. 행정사무감사

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	2	5	4	1	9	21
백분율	9.52%	23.81%	19.05%	4.76%	42.86%	100%
평균 : 3.48						

3-3. 구정질의·자유발언

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	4	1	5	4	6	20
백분율	20%	5%	25%	20%	30%	100%
평균 : 3.35						

3-4. 예산·결산

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	3	3	7	1	6	20
백분율	15%	15%	35%	5%	30%	100%
평균 : 3.20						

3-5. 기타 자료수집

	거의 활용하지 않음	연평균 1회	연평균 2~3회	연평균 4~5회	연평균 6회 이상	총합
응답	1	3	4	4	9	21
백분율	4.76%	14.29%	19.05%	19.05%	42.86%	100%
평균 : 3.81						

질문 4. 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관) 수가 적정하다고 보십니까?

	매우 부족	대체로 부족	적정함	대체로 많음	매우 많음	총합
응답	1	3	19	1	0	24
백분율	4.17%	12.50%	79.17%	4.17%	0	100%
동의/부동의	16.67%		-	4.17%		
평균 : 2.83						

질문 5. 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)의 수가 증원돼야 한다고 보십니까?

	증원 필요없다	증원 필요하다
응답	18	5
백분율	78.26%	21.74%

질문 6. 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)을 증원해야 한다면 전체 상임위를 통틀어 몇 명의 증원이 필요하다고 보십니까?

	1명	2명	3명	4명	5명 이상	총합
응답	1	2	1	1	0	5
백분율	20%	40%	20%	20%	0%	100%
평균 : 2.4						

질문 7. 인력증원이 필요하다면 적절한 증원형태는 뭐라 생각하십니까?

	일반직 공무원 순환	외부자문 강화	임기제 채용	별정직 채용	새로운 직렬 설치	총합
응답	2	-	3	-	-	5
백분율	40%	-	60%	-	-	100%

질문 8. 상임위원회별 전문보좌기능을 강화하기 위해 현재 상임위별로 전문위원 1인이 배치되어 있는 체제를 전문위원실로 확대개편할 필요가 있다고 보십니까?

	필요없다	필요하다
응답	15	8
백분율	65.22%	34.78%

질문 9. 사무국 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)을 증원할 경우, 조례를 통해 사무국 정원을 확대할 필요가 있다고 보십니까?

	필요없다	필요하다
응답	17	6
백분율	73.91%	26.09%

질문 10. 사무국 정원을 확대하지 않고 현 정원 내 업무조정을 통해 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관)을 증원할 경우, 감축되어도 될 업무분야는 어디라고 보십니까?

10-1. 의정홍보업무

	매우 감축필요	대체로 감축필요	보통	대체로 감축 불필요	감축불가	총합
응답	0	2	5	5	10	22
백분율	0%	9.09%	22.73%	22.73%	45.45%	100%
동의/부동의	9.09%		-	68.18%		
평균 : 4.05						

10-2. 의안진행업무

	매우 감축필요	대체로 감축필요	보통	대체로 감축 불필요	감축불가	총합
응답	0	4	7	3	8	22
백분율	0%	18.18%	31.82%	13.64%	36.36%	100%
동의/부동의	18.18%		-	50%		
평균 : 3.68						

10-3. 시설관리 · 방호

	매우 감축필요	대체로 감축필요	보통	대체로 감축 불필요	감축불가	총합
응답	1	6	4	4	8	23
백분율	4.35%	26.09%	17.39%	17.39%	34.78%	100%
동의/부동의	30.43%		-	52.17%		
평균 : 3.52						

질문 11. 인력증원이 필요하다면 적절한 증원형태는 뭐라 생각하십니까?

	일반직 공무원 순환	외부자문 강화	임기제 채용	별정직 채용	새로운 직렬설치	총합
응답	3	2	6	0	0	11
백분율	27.27%	18.18%	54.55%	0	0	100%
평균 : 2.30						

질문 12. 현재 사무국 전체 정원이 업무를 수행하기에 적정하다고 보십니까?

	매우 부족	대체로 부족	보통	대체로 많음	매우 많음	총합
응답	1	1	19	3	0	24
백분율	4.17%	4.17%	79.17%	12.5%	0%	100%
평균 : 3.00						

질문 13. 현재 사무국 조직구조가 효율적이라고 보십니까?

	매우 비효율적	대체로 비효율적	보통	대체로 효율적	매우 효율적	총합
응답	1	9	12	2	0	24
백분율	4.17%	37.56%	50.0%	8.33%	0%	100%
평균 : 2.63						

질문 14. 효율적이지 않다면 이유는 무엇입니까?

14-1. 조직구성이 너무 단순하다

	전혀 그리하지 않음	대체로 그리하지 않음	보통	대체로 그리함	매우 그리함	총합
응답	1	1	10	2	3	17
백분율	5.88%	5.88%	58.82%	11.76%	17.65%	100%
평균 : 3.29						

14-2 조직별 인원배치가 부적절하다

	전혀 그리하지 않음	대체로 그리하지 않음	보통	대체로 그리함	매우 그리함	총합
응답	0	3	5	4	5	17
백분율	0%	17.65%	29.41%	23.53%	29.41%	100%
평균 : 3.29						

14-3. 조직별 역할분담이 부적절하다

	전혀 그리하지 않음	대체로 그리하지 않음	보통	대체로 그리함	매우 그리함	총합
응답	0	2	7	3	5	17
백분율	0%	11.76%	41.18%	17.65%	29.41%	100%
평균 : 3.29						

(나) 직원 설문결과에 대한 분석

- 사무국 업무 과정에서 애로사항에 대해서는 질문항목들에 대해 동의 또는 부동의에 집중적으로 답변이 편중되지 않고 ‘보통’을 중심으로 다양하게 나타남. 답변의 평균값도 ‘보통’에 해당하는 3.0에 근접한 결과들이 많이 나옴
 - 사무국 직원들의 채용형태나 업무에 따른 특성이 다양한 만큼 사무국 업무를 바라보는 시각도 직원들에 대해 차이가 큰 것으로 보임
- 사무국 직원들은 현재 사무국의 업무분야 중 강화되어야 할 분야로 홍보(평균값 3.71)을 가장 많이 지적함. 전문보좌기능 강화에 대해서는 평균값 3.38로 동의가 상대적으로 높지만 ‘보통’으로 답변한 직원이 절반인 12명으로 나타남
 - 사무국 직원들은 홍보기능 강화에 대해서는 대체로 공감대가 높으며 나머지 분야의 기능강화 필요성을 묻는 질문항목은 모두 절반정도가 ‘보통’으로 답변해서 직원들 전반적으로 큰 공감대는 없는 것으로 보임
- 사무국 직원들은 의원들의 전문보좌인력 활용정도에 대해 조례·규칙안 제정(평균값 4.19), 기타 자료수집(평균값 3.81), 행정사무감사(평균값 3.48), 국정질의·자유발언(평균값 3.35), 예·결산(평균값 3.2) 순서로 많이 활용하고 있다고 보고 있음
- 사무국의 전문보좌인력(전문위원, 입법지원관) 증원 필요성에 대해서는 80% 정도의 직원이 큰 필요성을 느끼지 못하고 있음. 만약 증원할 경우 적절한 증원규모에 대해서는 1~4명으로 다양하게 답변함
- 사무국 전체의 정원 확대에 대해서도 직원들 대부분은 큰 필요성을 느끼지 못하고 있는 것으로 나타남
- 현재 사무국 조직구조의 효율성에 대해서는 비효율적이라는 의견이 많으며(평균값 2.63) 그 이유에 대해서는 조직별 인원배치 부적절(평균값 3.29), 조직별 역할분담 부적절(평균값 3.29)라고 생각하고 있는 것으로 나타남

(2) 직원 심층인터뷰 분석

질문 1. 구의회 의원들과 업무와 관련한 애로사항이 있다면 구체적으로 말씀해 주십시오.

■ 답변

구 분	의정활동이 아닌 개인적 업무를 부탁	주말이나 저녁 등 업무 외 시간에 업무부탁	법규나 지침에 어긋나는 일처리	의원들마다 의견이 다를 때 조율이 어려움	자체적인 정책개발에 대한 의지 부족	무응답
응답	2 8.33%	1 4.17%	1 4.17%	1 4.17%	2 8.33%	17 70.83%

- 의원들이 사무국 직원에게 의정활동이 아닌 개인적 업무를 부탁하거나, 법규나 지침에 어긋나는 일처리를 요구하는 것은 의원의 의정활동에 있어서 권한이나 업무범위를 적시에 조언할 수 있는 구조가 확립되지 않은 영향도 있을 수 있음
- 의원은 일과 시간 이후나 주말에도 여러 종류의 행사에 참여하는 등의 일정을 소화할 수 있고, 이 경우 사무국 직원들에게 사진촬영 등의 업무협조를 구할 동기를 가질 수 있음
- 국회의원처럼 개인 수행비서가 없는 상황에서 특히 홍보담당 직원들이 업무수행에 과부하를 느낄 수 있음. 홍보담당 인원의 증원이나 효과적인 홍보시스템 확보를 위한 대안을 고려할 필요가 있음
- 의원들은 구정에 관련된 모든 분야에 전문성을 가질 수 없고, 정책개발과 연구 이외에도 다양한 업무를 수행하게 됨. 일부 사무국 직원들이 가지고 있는 “의원들은 모든 것을 직원에게 의지하려 한다” 인식은 의원과 직원간의 업무범위에 대한 상호 이해부족에서 기인한 것일수도 있음

2. 본청 직원들과 업무와 관련한 애로사항이 있다면 구체적으로 말씀해 주십시오.

■ 답변

구 분	본청과 구의회와 같은 노조로 되어 있어 눈치를 볼 수밖에 없음	인사권의 독립되어 있지 않아 어려움	구청 직원들이 구의회 업무를 제대로 이해하지 못하는 경우가 많음	무응답
응답	2 8.33%	5 20.83%	2 8.33%	15 62.5%

- 일반행정직 직원들도 본청과 관계에서 본청의 눈치를 볼 수밖에 없다는 의견을 피력하는 경우도 있음
- 일부 직원들은 일반행정직 직원들의 구의회에서 근무하는 동안에는 노동조합을 탈퇴하는 것이 바람직하다는 의견을 제시. 다만 이것은 기본권 침해로 이어질 수 있기 때문에 전국 혹은 서울 내 지방의회 직원들의 이익을 대변할 의회사무국 노조를 새로 만드는 문제도 장기적으로 검토할 수 있음
- 다만 모든 직원이 구청과 직접적으로 업무 관련 교류를 해야 하거나 구청과 구의회의 입장을 조율하는 위치에 있지는 않기 때문에 무응답의 비율이 높음

3. 타 부서등 사무국 내부에서 업무와 관련한 애로사항이 있다면 구체적으로 말씀해 주십시오.

■ 답변

구 분	부서별로 업무가 단절되어 있음	사무국 내부에서 소외되는 직원이 있음	직원들이 자발적으로 일하기 보단 정체되어 있음	하위 직급으로 갈수록 업무부담이 가중됨	업무분장표에 나와 있는대로 업무를 하지 않음	직원간 업무배분이 균등하지 않음	무응답
응답	2 8.33%	2 8.33%	4 16.67%	4 16.67%	2 16.67%	5 20.83%	5 20.83%

- 긴밀한 협업이 필요하거나 업무가 중첩되는 부분이 있음에도 부서별로 소통 없이 각자 일처리를 하는 부분에 대해 지적하는 직원들이 있음
- 일부는 일반행정직과 별정직/임기제 공무원 사이에 구의회의 역할에 대한 시각의 차이가 존재한다고 지적함
- 의원들의 의정활동 지원을 위해 능동적으로 역할을 찾아내기보다는 관행적으로 하는 업

무에 머물러 있다는 지적도 있음

- 하위 직급으로 갈수록 업무량이 많아져 과부하가 걸릴 우려도 제기됨
- 일부 직원은 직원 간에 업무 불균형이 있다고 지적함. 혹은 업무분장표에 나와 있는 것과 실제 부담하는 업무가 다른 문제를 지적
- 직원 개개인의 업무량을 파악하고 업무분장을 다시 조정하거나, 혹은 업무량에 맞게 인적구성 자체를 변화시키는 문제를 고려할 필요가 있음

4. 현재 각 상임위별로 1인이 근무하는 전문위원을 전문위원실로 확대하고 의안팀과 통합해 의사진행업무를 함께 수행하는 것에 동의하십니까? 동의하지 않으신다면 생각하시는 다른 대안이 있습니까?

■ 답변

구 분	전문위원들이 업무를 직원에 떠넘길 우려가 있어	전문위원의 역할범위를 제대로 규정해야	통합 필요없음	동의함	오히려 의사팀과 통합하는 것이 합리적	무응답
응답	4 16.67%	1 4.17%	4 16.67%	4 16.67%	4 16.67%	7 29.17%

- 의안 담당직원이 상임위별로 배치되어 해당 전문위원과 하나의 팀으로 업무를 하는 문제에 대해 일부는 전문위원들이 업무를 떠넘길 우려가 있다고 지적함
- 이와 관련해 전문위원이 정확히 어디까지의 권한을 가지는지, 본회의 진행 과정에서 구체적인 권한은 무엇인지가 먼저 확립되어야 한다는 지적도 있음
- 의안팀과 통합보다는 의사팀과 통합이 합리적이라는 의견도 있음

5. 추가로 채용될 전문보좌인력의 직함이나 직급, 채용형태는 어떤 것이 적절하다고 보십니까?

■ 답변

구 분	추가 채용 필요없음	6급이 적정	7급이 적정	구청직원 순환근무로 해야	전원 별정직/임기제 로 해야	일부만 별정직/임기제 로 해야	무응답
응답	3 12.5%	3 12.5%	1 4.17%	2 8.33%	2 8.33%	2 8.33%	11 45.83%

- 전문위원실에서 전문위원과 함께 일할 직원의 경우 서대문구의회 사무국 전문위원이 5급 2인, 6급 1인으로 구성되어 있기 때문에 6급 또는 7급으로 구성되는 것이 적절하다는 의견이 있음
- 6급 전문위원과 같은 전문위원실 안에서 6급의 주무관이나 입법지원관이 근무하는 문제에 대해서도 큰 문제는 없다는 반응이 많음
- 전문위원은 전원 별정직/임기제로 하되, 전문위원실 주무관(입법지원관)은 일반행정직으로 하더라도, 전문위원 또는 상임위 의장 또는 의원들이 인사평가 권한을 가져야 한다는 의견도 있음
- 3명의 전문위원 중 행정복지위와 재정건설위 담당 전문위원은 별정직/임기제로 하되, 운영위 전문위원의 경우에는 일반행정직으로 해야 한다는 의견도 있음
- 상임위별로 업무량이 다르기 때문에 전문위원실 직원의 충원도 업무가 많은 상임위부터 순차적으로 하거나 상임위별로 인원수를 다르게 해야 한다는 의견도 있음
- 모든 상임위에 전문위원 1인, 입법지원관 1인, 의안담당 1인, 서무 1인 정도는 배치되어야 한다는 의견도 있음

6. 사무국 직제 중에 별정직이나 임기제가 적정하다고 보시는 분야가 있습니까?

■ 답변

구 분	홍보팀장	사진/ 영상전문가	전문위원/ 입법지원관	필요없음	무응답
응답	4 16.67%	5 20.83%	4 16.67%	5 20.83%	6 25%

- 사진 촬영이나 영상 편집 등은 전문성이 있는 직원이 있어야 한다는 지적이 있음
- 홍보팀을 신설할 경우에 홍보팀의 장은 홍보관련 업무경력이 있는 인원을 채용해야 한다는 의견이 있음
- 전문위원이나 입법지원관 등 전문보좌인력은 별정직/임기제나 필요하다는 의견도 있음
- 구의회는 집행부 견제기관이기 때문에 지방의회직렬 신설 등으로 꼭 필요한 경우가 아니면 본청과 별도의 인력 중심으로 운영되는 것이 적절하다는 의견도 있음
- 구의회에 특별히 별정직/임기제가 필요하지는 않고 본청 직원들의 순환근무만으로도 충분하다는 의견도 있음

7. 사무국 조직을 개편한다면, 통합하거나 분리해야 할 팀이 있다고 보십니까?

■ 답변

구 분	홍보팀 분리	의안팀 의사팀과 통합	의안팀 전문위원과 통합	현행유지	무응답
응답	8 33.33%	3 12.5%	5 20.83	5 20.83%	3 12.5%

- 현재의 의정홍보팀에서 홍보팀이 분리되어야 한다는 의견이 있음
- 의안팀과 의사팀은 굳이 구분할 필요가 없고 통합해야 한다는 의견이 있음
- 의안팀은 상임위별로 분리해 해당 전문위원들과 함께 업무를 하는 것이 합리적이라는 의견도 있음

8. 사무국 직원 중에 굳이 필요하지 않은 업무를 하는 직원이 있다고 보십니까?

■ 답변

구 분	현재로선 청사관리가 필요하지 않아	일부직렬은 본청과 공동으로 채용가능	업무성격을 고려해 본청과 유기적으로 인력을 순환해야	무응답
응답	4 16.67%	3 12.5%	5 20.83%	12 50%

- 청사관리 업무의 경우 현재 근무하는 공간에서는 굳이 필요하지 않다는 의견이 있음
- 일부 직렬의 경우엔 구의회만 담당하는 직원이 별도로 있기보단 본청에 근무하면서 구의회의 업무를 동시에 수행해도 문제가 없다는 의견도 있음
- 본청과 유기적으로 인사를 교류해서 구의회에 현재에 필요하지 않은 인력은 구청으로 돌아오고 새로운 직책을 신설할 수 있다는 의견도 있음

9. 2019년 하반기 입주예정인 구의회 신청사 공간구조에 대해 건의하고 싶은 내용이 있습니까?

■ 답변

구 분	민원상담을 위한 의원 개인공간 마련	상임위원별 전문위원실 분리	의정연구실	여직원/남직원 휴게공간	넓은 주차공간	직원 체육시설	전문속기실	무응답
응답	3 12.5%	1 4.17%	1 4.17%	6 25%	1 4.17	1 4.17%	4 16.67%	7 29.17%

- 민원인에 대한 상담공간이 부족하고 비밀유지에 어려움을 겪는 경우가 있으므로 구의원별로 개인공간이 있거나 최소한 민원상담공간이 별도로 있어야 한다는 의견이 있음
- 상임위원별 전문위원실이 따로 분리되어야 한다는 의견이 있음
- 소규모 도서관 시설 등 의정연구실이 있어야 한다는 의견이 있음
- 여직원 전용 휴게공간 또는 여직원과 남직원이 별도로 휴게공간이 있었으면 좋겠다는 의견도 있음

- 민원인의 내방 등을 고려할 때 주차공간이 충분히 확보되어야 한다는 의견도 있음
- 사무국 직원을 위한 체육시설도 설치되었으면 하는 의견이 있음

10. 그 외에 서대문구의회 사무국에 개선해야 할 점을 지적하신다면?

■ 답변

구 분	4급 국장과 6급 팀장들 사이에 5급 직원이 필요	홍보업무를 상임위원으로 나누어서 했으면	업무분장을 현실에 맞게 다시하고 따르지 않으면 페널티	자신의 업무 외에도 필요한 경우엔 다함께 업무를 해야	무응답
응답	2 8.33%	1 4.17%	1 4.17%	2 8.33%	18 75%

- 4급인 사무국장과 6급인 각 팀장들 사이에 사무과장 혹은 사무부국장 등의 직책으로 5급 직원이 추가로 필요하다는 의견이 있음
- 혹은 5급인 운영위 전문위원이 사무과장을 겸직하는 것이 적절하다는 의견도 있음
- 직원 간 업무부담을 균등하게 하기 위해 직원 개인간 업무분장을 제로베이스에서 현실에 맞게 다시 조정하고, 새롭게 채용할 인원이나 감축할 인원도 새로운 업무분장에 맞춰서 정해야 한다는 지적도 있음
- 특정 직책의 경우 특정 시점에 업무가 몰리는 경우가 있으므로 필요할 경우 부서나 담당 업무에 관계없어도 업무를 분담해서 수행해야 한다는 지적도 있음

(3) 직원 설문 및 심층인터뷰 종합 분석

- 사무국 직원들의 생각하는 구의회의 본청에 대한 위상이나 독립성에 대해서는 담당 업무별로 인식의 차이가 큼
- 사무국 직원들도 자기 업무가 아닌 분야에 대해서는 이해도가 낮은 경우가 있음
- 전문보좌인력의 확충에 대해서 대부분의 직원이 큰 필요성을 느끼지 않고 있음
- 사무국 전체 정원 확대에 대해서도 직원들은 큰 필요성을 느끼지 않고 있음
- 사무국 정원 확대보다는 직원 개인별로 담당하는 업무량의 격차가 큰 것에 대해 문제제기를 하는 직원이 많음

- 전문위원실 확대와 의안팀과의 통합 문제에 대해서는, 팀을 통합해야 할 경우 의안팀과 의사팀과의 통합이 합리적으로 보인다는 의견이 많음
- 반면 홍보전문 인력에 관해서는 충원에 대한 필요성에 공감대를 가진 경우가 많으며 특히 사진/영상 업무 직원 추가채용 필요성에 동의하는 직원이 많음
- 2019년 하반기 입주예정인 신청사에 있었으면 하는 공간에 대해서는 직원 휴게공간, 주차공간, 의정연구실, 전문숙기실 등 다양한 의견이 제시됨

다. 외부 전문가 심층 인터뷰

- 서울시의회 교육위원회 김창범 수석전문위원과 심층 인터뷰를 실시함

- 일반적으로 서울시 자치구 본청들도 대부분의 부서가 인력부족을 호소하는 경우가 많음. 구의회 사무국은 ‘쉬러가는 부서’라는 전반적인 인식이 있는 상황에서 사무국 정원을 늘려야만 하는 정당한 논리를 찾기가 쉽지 않음. 본청과 구의회 사무국 직원 간에 1인당 업무량을 객관적으로 비교해 봐야
- 사무국 정원을 늘릴 경우 총액인건비제 문제도 민감하게 작용할 수 있으므로 이 부분도 검토를 해야 함
- 서대문구의회 사무국 직원들의 의견만 듣는 것이 아니라 서울시 자치구의회 사무기구에서 근무하는 전문위원이나 전문보좌인력 전수를 대상으로 현황점검을 해 볼 필요도 있음
- 단순히 각 의회 사무국에서 근무하는 전문보좌인력의 숫자나 비율만을 고려할 것이 아니라, 실질적으로 어떠한 업무를 수행하고 있는지를 따져볼 필요가 있음
- 전문위원실을 확대하는 것이 전문위원실을 지금처럼 스태프(staff)조직으로 돌지 정식 업무 전결라인에 포함되는 라인(line)조직으로 할지를 명확히 해야. 전문위원실이 제 기능을 하려면 라인조직으로 가는 것이 맞을 것. 예를 들어 의안팀이 제출한 의사진행 시나리오에 대해 검토하고 결재할 수 있는 권한이 필요할 수 있음

제4장 서대문구의회 사무국 의정지원역량 강화방안

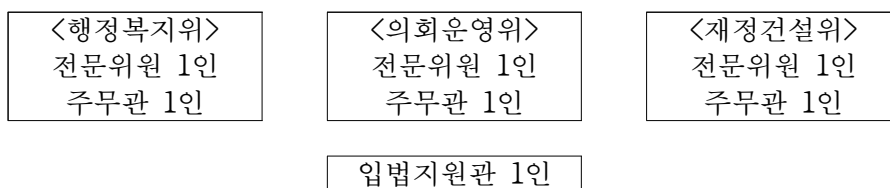
제1절 전문보좌기능 강화

1. 전문보좌인력 강화

가. 전문보좌인력 증원

- 서대문구의회는 재정상의 한계로 서울시의회처럼 지방의원과 전문보좌인력의 비율을 1:1 수준까지 높이지는 못하더라도, 현재 서울시 자치구의회 중 가장 높은 수준인 2:1 수준까지는 조정할 필요가 있어 보임
 - 현재 서대문구의회 전문보좌인력을 상임위별 전문위원 3인과 입법지원관 1인 등 4인
 - 서대문구의회 의원 15인과 전문보좌인력 비율을 2:1에 가까운 수준으로 맞추려면 전문보좌인력이 7인이 되어야 하며 현재 인력에서 3인이 늘어나야 함
 - 다만 전문위원은 법령으로 정원이 정해져 있어 현재 3인보다 증원이 불가능하므로 단기적으로는 입법지원관 등 전문위원을 보좌할 직원의 정원을 늘리는 방안이 현실적임
- 전문보좌인력을 최대 7인까지 증원한다고 전제할 경우 현재 3개 상임위의 전문위원 1인마다 주무관급 1인을 추가로 배치하는 방안을 고려할 수 있음

그림 2 서대문구의회 전문보좌인력 증원시 인력 배치안(7인 기준)



- 5급 전문위원 2인과 함께 근무할 전문위원은 6급으로, 6급 전문위원과 함께 근무할 1인은 6급 또는 7급 직원으로 구성
- 전문보좌인력을 기존 4인에서 7인으로 증원할 경우 이를 사무국 정원확대로 해결할 것인지, 다른 사무국 인력감축을 통해 정원 내에서 해결할 것인지가 문제가 됨

- 현행 「서울특별시 서대문구 지방공무원 정원 조례」에서 서대문구청 1,246인과 구의회 29인을 합쳐 1,275명의 정원을 규정하고 있음
- 구의회 사무국은 ‘쉬러가는 부서’라는 일반적인 인식이 있는 상황에서 사무국 정원을 증원하는 조례를 통과시키더라도 구청과 협의가 어려울 수 있음
- 정원을 확대하지 않고 전문보좌인력을 증원할 경우 서대문구의회 사무국 직원 총원 대비 전문보좌인력 비율은 24.1%(7/29)로 현재 서울 자치구의회 중 비율이 가장 높은 송파구의회(25.7%)보다 유사한 수준이 됨
- 전문보좌인력이 7인이 되면 전문보좌인력 1인당 의원 수는 2.14인으로 현재 서울 자치구의회 중 비율이 가장 낮은 종로구의회(전문보좌인력 1인당 의원 2.2인)보다 약간 더 낮은 수준이 됨
- 1차적으로 기존 사무국 직원들의 업무배분 정도를 파악해 내부에서 업무를 조정하고, 구청과 협의를 통해 순차적으로 정원을 늘리면서 전문보좌인력을 확보해 나가는 방안도 고려할 수 있음

서울특별시 서대문구 지방공무원 정원 조례

제2조(정원의 총수) 서울특별시 서대문구(이하 “서대문구”라 한다)에 두는 지방공무원 정원의 총수는 1,275명으로 하고, 다음 각 호와 같이 구분한다. (개정 2013.2.8, 2014.3.14., 2015.5.12., 2015.12.30., 2017.12.27.)

1. 집행기관의 정원 : 1,246명 (개정 2013.2.8, 2014.3.14, 2014.12.31., 2015.5.12., 2015.12.30., 2017.12.27.)
2. 의회사무기구의 정원 : 29명 (개정 2014.12.31.)

나. 전문보좌인력 외부채용 확대

- 전문위원과 입법지원관 정원이 늘어나더라도 서대문구 본청에서 파견되는 인력 위주로 구성된다면 집행부 전제기능이 제대로 작동하지 않을 가능성이 있음
- 전문위원 별정직 비율을 높이고, 일반행정직 직원에 대해서도 별정직 직원들이 업무를 평가하게 하는 인사시스템 변화를 고려할 수 있음
- 서울 자치구의회의 경우 성동구의회는 2인의 전문위원을 모두 별정직으로 채용하고 있음. 은평구의회와 구로구의회는 3인의 전문위원 중 운영위 전문위원 1인은 일반행정직으로 하고 나머지 2인은 별정직/임기제로 채용. 마포구의회는 4인의 전문위원 중 2인이 별정직/임기제로 근무 중. 송파구의회는 3명의 전문위원은 모두 일반행정직이지만 전문위원실 주무관 6인 중 3인이 별정직/임기제로 상임위마다 1인씩 근무 중

〈표 29〉 별정직/임기제 전문보좌인력을 2인 이상 채용하고 있는 서울자치구의회 현황

구의회	전문보좌인력 현황	별정직/임기제 비율
성동구의회	전문위원2/전문위원실2	전문위원 2인
은평구의회	전문위원3/전문위원실3	전문위원 2인 (운영위 전문위원은 일반행정직)
구로구의회	전문위원3/전문위원실2	전문위원 2인 (운영위 전문위원은 일반행정직)
마포구의회	전문위원4	전문위원 2인
송파구의회	전문위원3/전문위원실6	전문위원실 주무관 6인 중 3인이 별정직/임기제(상임위당 1인씩)

- 다른 서울 자치구 사례는 참조할 때 단기적으로 전문보좌인력 7인을 모두 별정직/임기제로 채용하는 것은 힘들어 보임
 - 의회운영위 전문위원과 각 상임위 주무관은 일반행정직으로 하고 행정복지위, 재정건설위 전문위원과 입법지원관만 별정직/임기제로 하는 방안을 고려할 수 있음. 이 경우 서대문구의회 사무국 별정직/임기제 전문보좌인력은 현재 2인에서 3인으로 1인 늘어나게 됨
- 다만 인력증원이나 별정직/임기제 추가 채용 과정에서 「서울특별시 서대문구 지방공무원 정원 조례」의 별표1 「지방공무원의 종류별 정원책정 기준」이나 별표2 「지방공무원의 직급별 정원 책정기준」 별표3 「서울특별시 서대문구 정원관리 직급별 정원표」에 위반되는 사항이 없는지를 검토하고 필요하면 조례 개정이 필요함

〈표 30〉 지방공무원의 종류별 정원책정 기준

구 분	일 반 직	별정직 · 정무직
비 율	98% 이상	2% 이내

주: 「서울특별시 서대문구 지방공무원 정원조례」 별표1

〈표 31〉 지방공무원의 직급별 정원채정 기준(일반직 공무원)

구 분	4급 이상	5급	6급	7급	8급	9급	전문경력관
비 율	1% 이내	6% 이내	22% 이내	32% 이내	33% 이내	5% 이상	1% 이내

주: 「서울특별시 서대문구 지방공무원 정원조례」 별표2

〈표 32〉 지방공무원의 직급별 정원채정 기준(별정직 공무원)

구 분	5급상당 이상	6급 상당	7급 상당	8급 상당	9급 상당
비 율	30% 이내	30% 이내	30% 이내	10% 이상	-

주: 「서울특별시 서대문구 지방공무원 정원조례」 별표2

〈표 33〉 서울특별시 서대문구 정원관리 기관별 직급별 정원표

기관별 직급별	총 계	본 청	의 회 사무국	직속기관	사업소	동
총 계	1,275					
정무직 계	1					
구청장	1	1				
일반직 계	1,259					
3급	1	1				
4급	7	5	1	1		
5급	53	31		8		14
6급 이하 소계	1,196					
전문경력관 소계	2					
일반직/별정직 계	2		2			
5급	2		2			
별정직 계	6					
6급 상당 이하 소계	6					
연구직 계	7					
연구관	1				1	
연구사	6	1			5	

주: 「서울특별시 서대문구 지방공무원 정원조례」 별표2

○ 전문보좌인력, 홍보인력 등 별정직/임기제 충원에 대한 요구가 많아 현실적으로 요구되는 분야에 별정직/임기제 추가채용이 현실적으로 가능한 지 검토할 필요가 있음

○ 서울 25개 자치구의회 별정직/임기제 채용 현황을 참고해 장기적으로 채용에 대한 우선순위를 고려할 필요가 있음

〈표 34〉 서울 25개 자치구의회 사무국(과) 별정직·임기제 공무원 현황(2017.12.31. 기준)

자치구의회	직원 규모	직원 정원	별정직				일반임기제						시간선택제임기제						실무원	공무직	기타
			소계	4급	5급	6급 이하	소계	개방형	5급	6급	7급	8급	소계	개방형	가급	나급	다급	라.마			
총계	4,603	3,998	91	0	28	63	61	0	4	13	9	35	65	1	0	0	3	61	123	321	96
종로구	26	25	3	0	0	3	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
중 구	25	25	4	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
용산구	24	23	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
성동구	23	23	4	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
광진구	24	23	3	0	1	2	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
동대문구	29	26	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	1
종랑구	27	27	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
성북구	29	29	4	0	0	4	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
강북구	29	27	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
도봉구	27	27	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
노원구	29	29	2	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
은평구	27	27	3	0	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
서대문구	30	29	2	0	1	1	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
마포구	29	29	3	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
양천구	28	28	4	0	2	2	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
강서구	30	28	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
구로구	26	25	3	0	1	2	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
금천구	26	26	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
영등포구	30	27	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
동작구	27	27	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
관악구	31	30	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
서초구	29	26	2	0	1	1	2	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0	3	0	0	0
강남구	35	30	5	0	2	3	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	5	0	0	0
송파구	34	33	5	0	0	5	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
강동구	32	30	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

자료: 행정안전부 제공

다. 의정지원센터 신설

- 현재 서대문구의회 사무국은 상임위 전문위원 외에 입법지원관 1인이 단독으로 근무하고 있으나, 이를 단순 입법지원업무를 넘어서 종합적인 의정지원센터까지 확대하는 방안도 고려할 수 있음
- 금창호 외(2014)는 광역의회는 물론 기초의회까지 지방의정센터 설립을 주장하면서 그 역할로 ①지방의회의 권한과 기능제고를 위한 논리개발 ②지방의회의 운영 및 제도개선에 관한 조사·연구 ③시정 및 예산·결산에 대한 평가·분석과 관련 정책대안 개발 ④현안 사항에 관한 조사·연구 ⑤입법관련 자료의 수집·관리 및 정보의 제공, ⑥국내외 지방의회 발전을 위한 공동연구와 교류협력 등을 제시함
- 이외에도 구의원들의 의정활동에 필요한 자료를 수집/분석하고 이를 체계적으로 DB화할 역량을 갖추게 되어 종합적인 의원 역량강화와 의정지원체계를 마련할 수 있음
 - 국회도서관과 유사한 개념으로 구의원들의 자료수집을 위한 소규모 도서관 운영하며, 의원들의 전문역량 강화를 위한 교육/연수 프로그램도 기획
- 다만 현재 전문위원실과 역할의 중복이 발생할 수 있으므로 상임위 전문보좌인력 외에 별도의 전문보좌부서를 운용하는 서울시의회나 부천시의회 사례 등을 참고해 기능배분을 고려해야 함
 - 전문위원실이 각 담당 상임위 의원들의 요구사항을 전담해서 처리하고, 의정지원센터는 경제·사회 동향 등 의정활동에 필요한 기본적인 자료에 대한 수집과 정기적인 리포트 발행 등 좀 더 장기적으로 폭넓은 시야에서 의정지원업무를 수행하는 방안을 고려할 수 있음

〈그림 3〉 의정지원센터 조직구성안 예시



자료: 금창호 외(2014). 지방의원의 전문성 강화방안 - 지방의정센터를 중심으로 -

라. 전문보좌인력/부서 운용 관련 국내 사례

(1) 서울시의회 사무처

- 서울시의회 사무처의 경우 상임위마다 수석전문위원, 전문위원 각 1인에 입법조사관 2~4인을 두고 있고 정책자료 수집과 분석을 담당하는 주무관도 다수 배치하고 있음. 이외에 전문위원실과 별도로 입법담당관실에 18명, 예산정책담당관실에 14명의 인원이 있어 서울시 의원 정원 106명과 비교하면 대략 의원 1인당 1명의 전문보좌인력을 갖추고 있음

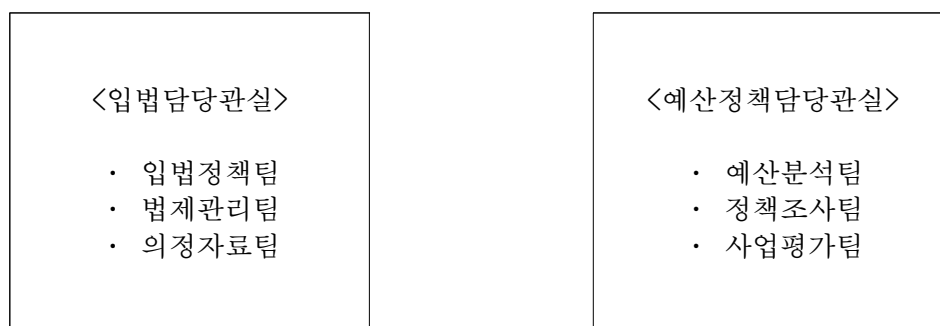
〈표 35〉 서울시의회 상임위별 전문보좌인력 배치현황

	수석전문위원	전문위원	입법조사관	주무관
운영	1	1	3	7
행정자치	1	1	4	5
기획경제	1	1	3	5
환경수자원	1	1	3	4
문화체육관광	1	1	3	4
보건복지	1	1	2	4
도시안전건설	1	1	3	5
도시계획관리	1	1	3	3
교통	1	1	3	5
교육	1	-	3	6
예결특위	-	1	2	2

자료: 서울시의회 홈페이지 자료참고(2018. 5. 6. 검색)

주: 상임위 소속직원 중 인사, 회계 등 정책담당이 아닌 직원 숫자는 제외

그림 4 서울시의회 사무처 입법/정책지원 관련 부서



(2) 부천시의회 사무국

- 부천시의회는 사무국 아래 의회운영과, 입법정책과, 전문위원과를 두고 있음. 의회운영과는 서울 자치구와 같이 의정팀, 의사팀, 홍보팀으로 구분. 입법정책과는 입법지원팀과 재정분석팀으로 구분하고 있음

그림 5 부천시의회 사무국 조직도



자료: 부천시의회 홈페이지

- 부천시의회 입법지원팀장의 경우 전문성 확보를 위해 외부인력으로 충원하며 변호사 자격증이 있는 자로 자격요건을 정하고 있음. 재정분석팀의 경우에도 일반행정직 중에서도 예산·세무 관련 업무경력이 풍부한 경우에 한하여 임명하고 있음
- 이러한 전문적인 지원조직의 경우 단순한 조례안 등에 대한 검토보고서 외에도 제도나 환경 변화에 따른 지방세 추계 등 의원들의 의정활동에 필요한 다양한 형식의 보고서를 작성하고 있음

<그림 6> 부천시의회 입법정책과 보고서 자료 캡처

III 담배가격인상에 따른 지방세 세수추계

● 최근 5년간 부천시 담배소비세 징수현황

(단위 : 억 원)

연도	지방세			담배소비세 (시세 차지비율)	지방교육세
	합계	도세	시세		
2009년	6,038	3,168	2,870	466(16.2%)	233
2010년	5,567	2,635	2,932	450(15.3%)	225
2011년	5,847	2,782	3,065	430(14.0%)	215
2012년	6,067	2,823	3,244	462(14.2%)	231
2013년	5,617	2,401	3,216	438(13.6%)	219

◆ 담배소비세는 시세, 지방교육세는 국세임

<표 36> 부천시의회 전문보좌부서 담당업무

입법지원팀	재정분석팀	전문위원
1. 의원 및 상임위원회 입법지원 2. 정책사업 검토 및 분석지원 3. 지방의회 입법 관련 자료수집 및 분석 4. 법제사무 처리 및 법률자문 등 5. 윤리특별위원회 운영 6. 의원연구단체 운영	1. 위원회 운영계획의 수립·시행 2. 조례안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고 3. 위원회 의사진행 보좌 4. 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 벤치마킹 등 운영 5. 의안 등 안전 검토를 위한 자료의 수집/조사/연구 6. 기타 소속위원회 소관 사 무에 관한 사항 등	1. 위원회 운영계획의 수립·시행 2. 조례안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고 3. 위원회 의사진행 보좌 4. 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회, 벤치마킹 등 운영 5. 의안 등 안전 검토를 위한 자료의 수집/조사/연구 6. 기타 소속위원회 소관 사 무에 관한 사항 등

자료: 부천시의회 홈페이지

2. 전문위원 권한 확대

- 전문위원이나 입법지원관의 수를 증원하더라도 업무에 있어서 실질적인 권한이 없다면 실질적으로 의원들의 의정활동에 있어서 전문성 제고와 보완이라는 본래의 역할을 제대로 수행하기가 어려움
- 현재 「서울특별시 서대문구의회 사무국 설치 및 직원 정수 조례」와 「서울특별시 서대문구의회 사무국 사무분장 규칙」에서 전문위원의 임용이나 권한, 업무범위에 대해 규정하고 있지만 구체적이지는 않음

〈표 37〉 서대문구의회 전문위원 관련 조례·규칙 내용

「서울특별시 서대문구의회 사무국 설치 및 직원 정수 조례」 제4조(전문위원)	「서울특별시 서대문구의회 사무국 사무분장 규칙」 제3조(전문위원)
① 소속위원회의 위원장을 보좌하고 위원장의 지휘를 받아 사무를 처리하기 위하여 전문위원을 둔다. ② 전문위원은 위원회의 의안을 검토하고 의사진행을 보좌한다. ③ 전문위원은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 사무 이외에 일반적 사무에 대하여는 사무국장의 지휘·감독을 받는다.	① 소속위원회의 업무를 처리하기 위하여 두는 전문위원별 직급은 서울특별시 서대문구 지방공무원 정원 규칙에 의한다. ② 전문위원은 다음 각호의 사무를 분장한다. 1. 조례안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고 2. 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구· 및 소속위원에 대한 제공 3. 위원회에서 의결한 각종 질의시 소속위원에 대한 질의자료의 제공 4. 위원회 의사진행 보좌 5. 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영 6. 기타 소속위원회 소관에 대한 사항

- 다른 서울 자치구의회의 사례를 보면, 마포구와 성북구는 전문위원의 정원에 따라 일반직, 별정직, 임기제를 각각 몇 명씩 임용하는 지에 대해서 규정하고 있음
- 그러나 서울의 다른 자치구의회도 전문위원의 임용방식 외에 권한에 관해서는 서대문구의회와 같이 일반적인 규정만 두고 있고 구체적인 규정은 없음

<표 38> 마포·성북구 전문위원 임용 관련 규정

「서울특별시 마포구의회 사무기구 설치 및 직원 정수 조례」 제4조(전문위원)	「서울특별시 성북구의회 직제 및 사무분장 규칙」 제3조(전문위원)
① 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 위원회 사무를 처리하기 위하여 전문위원을 두되, 전문위원은 지방별정직 5급 상당 1명, 지방행정사무관 1명, 지방행정주사 1명, 임기제지방행정주사 1명으로 보한다.	① 소속위원회의 업무를 처리하기 위해 두는 전문위원은 지방행정사무관, 지방별정직 5급 상당 또는 지방행정주사로 보한다.

가. 전문위원실 직원에 대한 인사평가 권한 부여

- 전문위원이 전문위원실 직원과 함께 업무를 수행함에 있어 본청의 입장을 지나치게 고려하지 않고 소신 있는 업무를 수행하기 위해서는 전문위원실, 입법지원관실 인력이 모두 별정직/임기제로 채용되거나 최소한 전문위원 또는 구의회 의장이 일반적인 전문위원실 직원에 대한 인사평가 권한을 가질 수 있어야 함
- 지방공무원의 인사평가 관련해서 상위 법령의 규정을 보면, 「지방공무원 평정 규칙」 제5조 제2항에서 “평정자는 평정대상 공무원의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서, 확인자는 평정자의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서 임용권자가 지정한다.” 고 나와 있음

「지방공무원 평정 규칙」(행정안전부령 제59호)

제5조(근무성적의 평정자 및 확인자) ① 근무성적평정은 임용권자가 정하는 평정단위별로 근무성적평정자(이하 이 장에서 “평정자”라 한다) 및 근무성적평정확인자(이하 이 장에서 “확인자”라 한다)가 실시한다.

② 평정자는 평정대상 공무원의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서, 확인자는 평정자의 바로 위 상급·상위 감독자 또는 차상급·차상위 감독자 중에서 임용권자가 지정한다. 다만, 임용권자는 평정자의 바로 위 상급·상위 감독자가 없는 경우에는 확인자를 지정하지 아니할 수 있으며, 임용권자는 확인자가 될 수 없다.

③ 임용권자는 근무성적평정을 실시하기 전에 평정자를 대상으로 평정취지, 평정항목 및 평정방법 등에 대한 교육을 실시하여야 한다.

- 상위 법령을 볼 때 구의회가 조례를 통해 의회 의장 또는 전문위원이 근무성적의 평정에 대한 권한을 가진다는 규정은 없지만, 권한을 가질 수 없다는 명확한 규정도 없다고 판단되며 조례나 규칙 제정을 통해 자체적으로 의회 내에서 근무성적 평정을 하는 것이 가능해 보임
- 서대문구의 경우 「서울특별시 서대문구 인사 규칙」 이외에는 특별히 서대문구청 또는 서대문구의회 사무국 직원에 대한 임용이나 근무평가와 관련해 별도의 조례·규칙을 운영하고 있지는 않음. 과거 「서울특별시 서대문구 지방별정직공무원 인사관리 조례」가 별도로 제정되어 있었으나 2014년 폐지됨
- 본청과의 협의를 통해 구의회 사무국 직원, 특히 전문위원실 직원에 대해 구의회 의장이나 전문위원 등 상위 감독자가 실질적인 근무평가 권한을 가지도록 자치입법을 추진할 필요가 있어 보임
- 만약 현재의 입법지원관이 입법지원관실로 확대될 경우에도 입법지원관이 입법지원관실 직원에 대해 근무평가 권한을 가질 수 있음

나. 전문위원에 사무전결 권한 부여

- 현재 서대문구의회 전문위원은 검토보고서 작성이나 자료수집, 의사진행 보좌 업무에 국한되어 있지만 사무국의 업무에 대한 사무전결권한은 가지고 있지 않음. 전문보좌기능을 강화하기 위해서는 의안접수나 진정민원 등 책임소재를 명확히 해야 할 분야 사무전결 권한을 부여해 업무의 권한은 물론 책임성도 강화할 필요가 있어 보임. 특히 향후 전문위원실 확대나 의안팀과의 통합 등을 고려하면 서대문구의회 조례·규칙에서 사무전결권을 포함해 전문위원의 권한과 업무범위에 대해 명확하고 구체적으로 규정할 필요가 있어 보임
- 「서울특별시 서대문구 사무전결 처리 규칙」에서 구청장 이하 직원들의 전결권에 대해 규정하고 있지만, 서대문구의회 사무국에 대해서는 따로 규정하고 있지 않음

제2절 사무국 조직개편과 제도개선 등

1. 사무국 조직개편

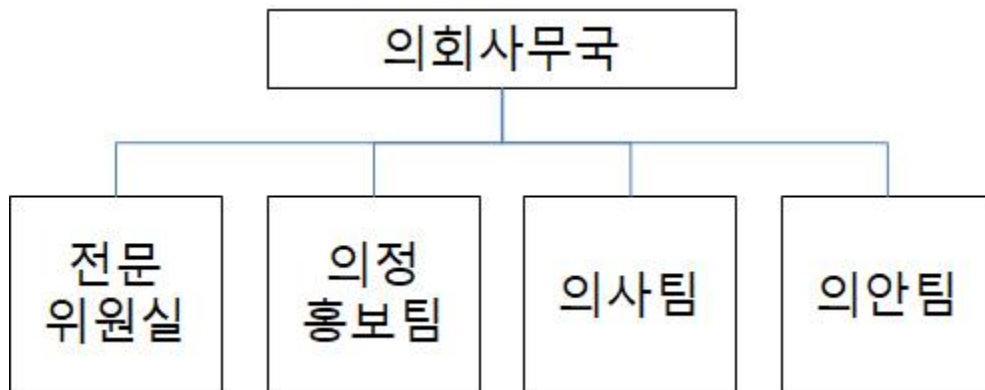
- 전문위원의 경우 소관 상임위의 의사진행 업무도 맡고 있음. 의안팀이 의안접수업무를 하나 상임위와 중복되는 측면이 있음. 그래서 전문위원실과 의안팀을 통합해 의사진행 보좌역량을 강화하는 방안을 검토할 수 있음
 - 실제로 서울시의회의 경우 각 상임위 전문위원실 밑에 의사팀을 따로 운영하고 있음
 - 제2안으로 대부분의 서울 자치구의회의 조직구조와 같이 의사팀과 의안팀을 통합하는 방식도 고려할 수 있음
 - 실제로 서대문구의회도 의사팀장과 의안팀장이 각각 다른 상임위 회의에 배석하고 있기 때문에 굳이 다른 팀으로 운영해야 할 필요성은 보이지 않음
- 서울 25개 자치구의회의 전문위원실이 의안업무를 담당하는 의회는 9개, 전문위원실과 의사팀이 분담하는 의회는 8개, 의사팀이 담당하는 의회는 12개로 파악됨
 - 동대문구와 은평구의회는 전문위원실 소속의 각 2, 3인의 주무관이 의사진행 업무를 보좌하고 있으며 의안접수 일련업무, 청원과 진정민원 등 사무전결권이 필요한 업무에 대해서는 전문위원이 결재하고 책임을 지게 함
 - 성동구 등 9개 자치구의회는 전문위원실 주무관이 의사팀과의 업무분담량에 따라 1~6인까지 배치하고 사무전결권이 필요한 업무는 의사팀에서 별도의 인원이 담당
 - 종로구의회 등 12개는 의사팀에서 1.5~5인이 의안업무를 담당하며 금천구와 동작구의회는 의사팀과 홍보(공보)팀에서 의안업무 분담하여 담당

〈표 39〉 서울자치구의회의 의안업무 책임담당 부서 현황

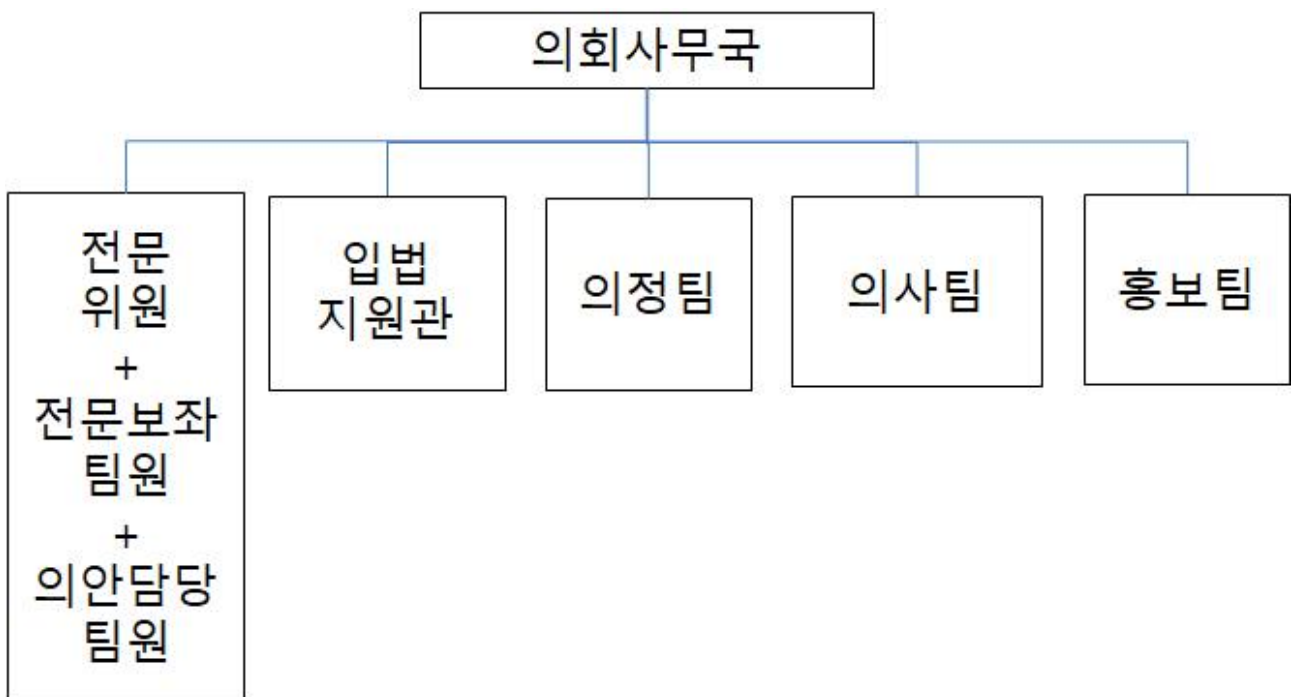
전문위원실이 의안업무 담당	전문위원실과 의사팀이 분담	의사팀이 의안업무 담당
동대문구, 은평구	성동구, 광진구, 강북구, 강서구, 구로구, 영등포구, 관악구, 강남구, 송파구	종로구, 중구, 용산구, 중랑구, 성북구, 도봉구, 노원구, 양천구, 서초구, 강동구, 금천구, 동작구

- 이외에도 다른 구의회와 달리 별도의 홍보부서가 없고 의정팀에 함께 운용되고 있어 홍보업무에 있어 전문성이나 독립성이 떨어질 우려가 있음
- 다른 구의회처럼 홍보전담 부서를 독립시키고 부서의 책임자는 홍보 전문 경력자로 임기제 채용을 검토할 수 있음
- 그 외에 사무국 직원들이 제기한 의견대로 홍보전담팀 신설과 별도로 사진/영상담당 직원은 관련 경력자로 1인 추가 채용하는 방안도 검토할 수 있음

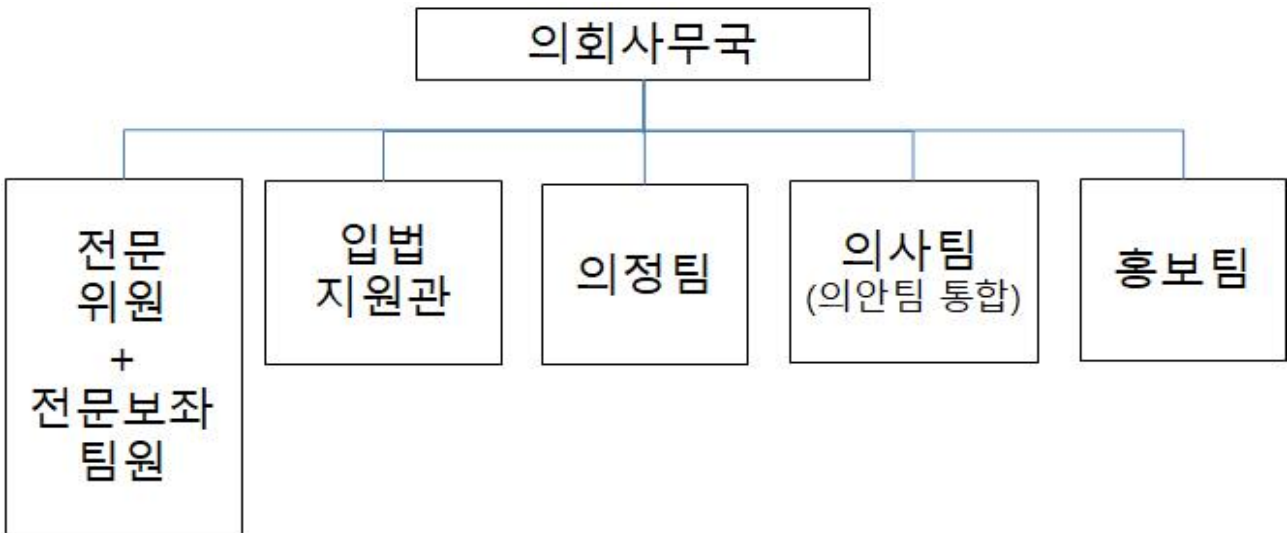
〈그림 7〉 현행 서대문구의회 사무국 조직도



〈그림 8〉 서대문구의회 사무국 조직개편 1안



〈그림 9〉 서대문구의회 사무국 조직개편 2안



2. 장기적인 법·제도 개선 방향

- 거시적으로 「지방공무원법」 제6조와 「지방자치법」 제91조를 개정해 지방의회 사무기구 인사권에 대한 독립이 필요함

지방자치법	지방공무원법
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. <개정 2012.12.11., 2013.7.16.> 1. 별정직공무원 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원	제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함한다. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”이라 한다)을 가진다. ② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있다.

- 우리나라는 「지방자치법」이 제정될 당시에는 제30조에 “지방의회의 사무를 정리하기 위하여 간사와 서기 약간인을 둘 수 있으며, 간사와 서기는 의장이 임명한다.”고 규정하여 지방의회 인사권의 독립성을 보장했음. 그러나 「지방자치법」 제8차 개정(1988.4.6.) 당시 제83조에 “사무직원은 지방의회의 의장과 협의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.”라고 하여 지방의회 인사권을 자치단체장에게 이양했고, 현재까지 이러한 구조가 지속되고 있음

- 외국 지방의회 사무기구의 경우 전국전문직협회를 통한 전문직렬제의 자격증, 인증제 등을 시행하고 이를 근거로 지방정부의 고위직, 전문직, 일반행정직, 기능직 등에 대한 인사교류 네트워크를 활용하여 인력관리를 시행²⁵⁾

3. 기타

가. 신청사 의원 집무 및 민원상담 공간 확보

- 2019년 하반기 입주예정인 서대문구의회 신청사 건물의 구조와 관련해, 의정활동의 특성을 고려하여 업무에 대한 효율성과 독립성 확보를 위해 새로운 구의회 청사에 의원 개인별 집무와 민원상담 공간을 확보할 필요가 있음
- 이외에도 상임위별로 전문위원실이 따로 분리하고 소규모 도서관 등을 포함한 의정연구공간을 확보하는 방안도 고려할 수 있음

나. 5급 사무과장 직위 신설

- 사무국 직원들과 구의회 의원들 사이에서 공통적으로 4급 사무국장과 6급 팀장 사이에 5급 직원이 필요하다는 의견이 제기됨. 심층 인터뷰에서 이러한 지적이 나온 이유를 다시 열거하면,
 - 4급인 국장과 6급인 팀장 사이에 격차가 커 업무지시나 관리·감독이 느슨하다는 지적이 있음
 - 또한 본청의 경우 의원에 대한 업무보고나 행정사무감사 보고를 5급 과장들이 하고 있지만 구의회 사무국만 4급이 하고 있어 적절하지 않다는 지적이 있음
- 실제 5급 직위를 신설한다면 사무과장, 사무부국장 등의 명칭을 사용할 수는 있음
- 그러나 전문보좌인력은 물론 홍보, 사진/영상 전문가 등 추가채용에 대한 수요가 많은 상황에서 5급 사무과장 직위까지 추가로 신설하는 것은 현실적으로 어려워 보임. 그래서 각 상임위 전문위원에게 사무전결권을 부여하는 방안과 연동해 의회운영위 담당 전문위원이 사무과장을 겸직하면서 사무국 조직 전체에 대해 지휘·감독하는 방안도 고려할 수 있음

25) 한국지방행정연구원(2013)

4. 요약: 장-단기 과제 및 조례·법령개정이 필요한 과제 분류

- 서대문구의회 사무국의 역량 강화, 특히 전문보좌역량의 강화를 위해서는 전문보좌인력의 강화 등 인적구조 개편과 부서간 통합이나 새로운 부서의 설립 등 조직구조 개편은 물론 의회사무국과 구성원들의 실질적인 독립성 강화를 위한 법·제도 정비 등 다방면에서의 대안이 논의될 필요가 있음
- 본 연구에서 제시된 대안들은 단기적으로 실현가능한 과제와 중장기적으로 신중한 검토를 요하는 과제가 있음. 또한 서대문구의회와 본청의 협의만으로 달성할 수 있거나, 서대문구 조례나 국가법령의 제·개정이 있어야만 실현가능한 과제로 분류할 수 있음
- 본 연구에서 제시된 대안들을 단기-중기-장기과제로 분류하거나, 서대문구 조례나 국가법령 제·개정이 필요한 사항을 기준으로 분류하면 아래 표와 같음

〈표 40〉 서대문구의회 사무국 역량강화 단기-중기-장기 3단계 방안

단 기	중 기	장 기
- 전문보좌인력비율 증가 (현행 4인 → 7인으로 증원) - 의안팀 전문위원실과 통합 (혹은 의사팀과 통합) - 재정건설위 전문위원 별정직/임기제로 채용 - 5급 사무과장 직위 신설 - 민원상담을 위한 의원 개인 공간 확보	- 전문위원 정원 증가 - 전문위원 권한 강화 - 전문보좌인력 별정직/임기제 채용 확대 - 사무국 정원 증가	- 입법지원센터 설립 - 지방의회 사무기구 인사권 독립

〈표 41〉 서대문구의회 사무국 전문보좌역량 강화방안 중 조례·법령 제·개정 필요 사항

개정 불필요	서대문구 조례	국가법령
- 사무국 전문보좌인력 증원 (현 사무국 정원내 조정) - 민원상담을 위한 의원 개인 공간 확보	- 사무국 정원 증가 - 전문위원 및 전문보좌인력 별정직/임기제 채용 확대 (확대 후 인원이 현재 조례가 정하는 직급별 별정직/임기제 채용 비율을 넘어설 경우) - 전문위원 권한 강화 - 입법지원센터 설립(필수사항은 아니나 조례 제정 없이 설립·운용할 시 효과적 업무수행을 위한 위상 확보 어려움) - 5급 사무과장 직위 신설	- 전문위원 정원 증가 - 지방의회 사무기구 인사권 독립

제5장 결론

- 사회가 점점 복잡화되고 변화속도가 빨라지면서 새로운 사회문제가 발생하는 주기가 점점 짧아지고 그 양태도 다양하고 지역별로 다르게 나타남. 이 때문에 중앙정부 중심의 일방적 의사결정으로 우리 사회의 문제를 효과적으로 해결하는 것은 점점 어려워지고 있음
- 이러한 변화의 흐름 속에서 지방자치의 역할이 점점 증대되고 지방자치가 담당해야 할 영역도 늘어나고 있으나, 지방자치의 한 축이자 집행부를 견제할 막중한 책무를 지닌 지방의회가 과연 그 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대해서는 많은 의문이 제기됨
- 지방의회가 기대되는 만큼의 역할을 하지 못하는 데는 여러 요인이 있을 수 있으나, 지방의원들의 의정활동에 대한 전문성 부족도 하나의 주요 원인으로 지적되고 있음
- 하지만 지방의원은 주민의 대표로서 반드시 전문성만으로 선출되는 것이 아니며, 갈수록 복잡다양화되는 사회 현실에서 지역사회의 문제해결을 위해 필요한 모든 제반지식을 갖춘다는 것도 불가능함. 게다가 초선 의원 비율이 언제나 60%를 넘는 현실에서 지방의원들의 의정활동에 대한 전문성 제고는 더욱 어려운 과제로 남게 됨
- 따라서 지방의회 사무기구가 지방의원의 부족한 전문성을 어떻게 보완해 나갈지가 의정활동 수행에 매우 중요한 과제로 떠오르게 됨. 그러나 우리나라의 경우 특히 기초의회는 열악한 현실로 인해 지방의원의 전문성을 보완해 줄 전문보좌인력의 확보나 전문보좌시스템 구축에 어려움을 겪고 있음
- 국회나 광역의회에 비해 재정이나 규모 등 모든 것이 부족한 상황에서도 현실에 맞게 최대한 전문보좌기능을 활성화해야 하는 것이 기초의회 사무기구의 중요한 과제임
- 그러나 우리나라의 지방의회 사무기구의 발전, 특히 전문보좌기능의 발전에 관해서는 그동안 수행된 연구나 논의되는 대안이 광역의회에 집중적으로 맞춰져 있고 기초의회에 대해서는 참고할 만한 연구가 많지 않음
- 지방의원 전문성 제고를 위해 논의되는 지방의원 개인 보좌관 등의 제도도 기초의회에서 당장 도입하기에는 어려움
- 더구나 법령으로 지방의회 의원 정원에 따라 채용할 수 있는 전문위원의 숫자도 정해져 있어서 지방의회가 전문보좌인력을 최대한 확보하고자 하는 의지가 있어도 마음대로 전문위원을 늘릴 수 없는 문제가 있음
- 그래서 서울 25개 자치구의회 사무국(과)의 경우 전문위원이 아니더라도 주무관급 직원들이 의안검토, 의정에 관련된 자료수집 등 전문위원에 준하는 업무를 하는 경우가 많음

- 현재 서울 25개 자치구의회에서 의원 수 대비 전문보좌인력 비율이 가장 높은 의회는 의원 2~2.5인당 전문보좌인력 1인 정도를 두고 있음(서대문구의회는 의원 3.75인당 전문보좌인력 1인)
- 서울 25개 자치구의회에서 사무국 총원 대비 전문보좌인력 비율이 가장 높은 의회는 약 25% 수준임(서대문구의회는 14% 수준)
- 현실적인 여건을 감안할 때 현재 서울 25개 자치구의회 사무국 중에서 가장 높은 수준의 전문보좌인력을 갖추는 것을 전문보좌인력 증원의 목표로 할 수 있음
- 현재 4인(전문위원 3인, 입법지원관 1인)인 서대문구의회 사무국 전문보좌인력을 서울 자치구의회 중 최고 수준으로 높인다면 7명까지 증원을 고려할 수 있음. 이 경우 의원 2.14명당 전문보좌인력 1인, 사무국 정원을 현행으로 유지한다면 사무국 총원 대비 전문보좌인력 비율은 24.1%까지 올라가게 됨
- 증원되는 전문보좌인력의 배치는 각 상임위 전문위원을 보좌할 주무관급 1인을 배치하는 방향을 고려할 수 있음
- 현재 서울 자치구의회에서 입법지원관을 두고 있는 사례는 없으나, 향후 의정지원센터 확장까지 고려한다면 현재 입법지원관 제도를 그대로 두면서 전문위원과 별도의 업무영역을 개척하는 방안도 고려할 수 있음
- 추가되는 3인의 전문보좌인력은 조례개정을 통한 사무국 정원확대를 통해 충원하는 방법이 이상적으로 보이나, 의회사무국이 한직으로 인식되는 현재 분위기에서 본청을 설득할 수 있는 명분히 약함
- 따라서 현재 사무국 직원들의 업무량을 고려해서 현 정원 내에서 업무분담을 조정해 전문보좌인력을 확보하거나, 본청과 협의를 통해 순차적으로 정원을 늘려나가는 방법도 고려할 수 있음
- 이를 위해서는 먼저 서대문구의회 사무국이 뚜렷한 업무성과를 낸으로써 ‘쉬러가는 부서’가 아니라는 인식전환을 먼저 이를 필요성도 있음
- 이외에 현재 의안팀은 전문위원실, 의사팀실과 각각 업무가 중복되는 측면이 있으므로, 타 자치구의회 사례를 참고해 한쪽과 통합하는 방안을 고려할 수 있음
- 의원들의 의정홍보기능 강화에 대한 요구가 많으므로 의정홍보팀에서 홍보팀을 분리하고 홍보팀장은 관련 경력자로 별정직/임기제 채용을 검토할 수 있음
- 홍보팀장 외에도 사진/영상 직원은 1인이 15명 의원 전체 일정을 따라가기 어려우므로, 추가로 1인 채용이 필요하다는 의견이 다수 제기됨

- 현재 전문위원이 사무전결권한이 없는 단순 자문업무에 그치고 있어서 업무의 책임소재에 문제가 있을 수 있으므로 조례·규칙 제정을 통해 사무전결권 부여를 검토할 필요가 있어 보임
- 이외에도 구의회 의장이나 전문위원이 함께 전문보좌업무를 수행할 주무관에 대해 인사평가기능을 가질 수 있도록 해 전문보좌기능 및 본청으로부터 독립성을 제고할 필요가 있음
- 4급 사무국장과 6급 팀장 사이에 5급 사무과장을 두는 문제에 대해서는, 상위 법령의 제약요인은 없어 보이나 다른 부문에서 인력충원의 필요성이 크기 때문에 일반행정직인 5급 의회운영위 전문위원이 겸직하는 방안이 합리적으로 보임
- 장기적으로는 서대문구의회 사무국 내에 입법지원센터를 두고, 지방의회직 신설 등 법령개정을 통한 지방의회 사무국의 인사권 독립 방안에 대해서도 많은 연구가 필요함
- 2019년 하반기 입주예정인 서대문구의회 신청사에 관해서는, 의원 개인공간 부족으로 특히 민원인 상담에 어려움을 겪고 있으므로 원활한 민원처리 업무를 위해 의원 개인공간이나 독립적인 민원상담 공간확보가 필수적으로 보임

참고문헌

- 경기도의회(2017). 경기도의회 상임위원회 및 의회사무처 기능강화 및 조직 등 개선방안 보고서.
- 국회입법조사처(2018). 지방의회 의정지원 강화방안 : 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로. NARS 현안분석 vol. 5.
- 권영주(2011). 지방의회사무기구의 인사권 독립. 한국지방정부학회학술대회자료집.
- 금창호·강신일(2014). 지방의원의 전문성 강화방안 - 지방의정센터의 설립을 중심으로. 한국거버넌스학회보. 21(2).
- 김순은(2001). 지방의회 의정활동(1991~2001)의 평가와과제. 한국행정학회 주최 지방자치부활 10주년기념 학술대회 발표문.
- 양기근(2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안 : 경상남도의회를 중심으로. 한국지방자치연구. 10(2).
- 유동상 외(2016). 광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구. 지방정부연구 20(1). 한국지방정부학회.
- 이현우(2008). 지방의회위원의 공무국외여행 실태분석 및 개선 방안. 경기개발연구원.
- 정순관(2016). 한국지방자치 발전과제와 미래. 지방자치발전위원회.
- 지방자치발전위원회(2015). 지방자치 국민의식조사 최종 보고서.
- 지방자치발전위원회(2017). 지방자치발전백서.
- 최병대·송광태(1995). 지방의회위원의 전문성 제고방안 연구. 지방자치연구. 7(2).
- 최병대(2003). 공무원의 전문성 확보방안 : 서울시 도시계획분야를 중심으로. 한국지방자치학회보. 15(3).
- 최봉기(2005). 한국지방의회위원의 전문성 제고방안. 한국지방자치학회보. 17(1).
- 최봉기 외(2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구. 한국행정논집. 20(1).
- 최인기·이봉섭(1993) 지방의회론. 법문사.
- 한국지방행정연구원(2011). 지방의회의 공과에 대한 의견조사 결과보고서
- 한국지방행정연구원(2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안.
- 행정안전부(2016) 2015 지방자치단체 조례규칙 현황.
- 행정안전부(2017) 2016 지방자치단체 조례규칙 현황.
- 행정안전부(2018) 2017 지방자치단체 조례규칙 현황.
- Buchanan, William & Heinz. Eulau, LeRoy C. Ferguson, John C. Wahlke. (1960). *The Legislator as Specialist*. The Western Political Quarterly. 13(3).
- Finer, Herman(1949). *The Theory and Practice of Modern Government* . New York: Holt.