

지방의회 사무기구의 수행기능과 업무량 분석에 관한 연구*

A Study on the Function and Workload about the Secretariat of Local Council

김 지 수**·양 은 진***

Jisoo Kim·Eun Jin Yang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방의회 사무기구의 수행기능 및 업무량 측정에 관한 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 지방의회가 수행하는 기능을 분류하고, 업무량을 측정하는 기술적 연구이다. 이를 위해 25개 지방의회 사무기구의 업무분장표 등을 종합하여 수행기능을 4개 대기능(일반행정지원, 의사진행지원, 입법 및 정책지원, 대외협력 및 주민소통), 14개 중기능, 37개 소기능으로 분류하였다. 또한 4개 광역 지방의회의 문서생산량과 자기기입식 조사표를 활용해 업무량을 측정하고, 결과의 해석을 위해 지방의회 사무기구 소속 공무원 대상의 면담 및 설문조사를 실시하였다. 분석결과 첫째, 지방의회 사무기구의 기능 중 상대적으로 업무량이 많은 대기능은 일반행정지원과 의사진행지원이지만, 세부기능별 업무의 비중을 본다면 지역별 편차가 크게 나타났다. 둘째, 세부기능별 업무의 비중 측면에서 지역 간 편차가 크게 나타났으며, 자체적인 기획·관리를 수행하기보다 단순 집행 위주로 운영되고 있다는 점을 확인하였다. 셋째, 지방의회의 업무량에 기반한 필요인력은 현원에 비해 적은 편이며, 이 중 전자문서시스템을 통해 추정할 수 있는 업무의 비중은 40% 정도로 나타나 불확실성이 높고 정형화되지 않은 업무가 많다는 점을 확인하였다. 따라서 본 연구의 결과를 종합할 때, 향후 지방의회 사무기구의 독립성·전문성 제고를 위해 입법 및

* 본 연구는 행정안전부의 연구용역 “2022년도 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구”를 통해 수집한 자료 중 일부를 활용하여 작성한 것입니다.

** 제1저자, 한국지방행정연구원 연구위원

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료

논문 접수일: 2023. 11. 21. 심사기간: 2023. 11. 21. ~ 2023. 12. 26. 게재확정일: 2023. 12. 26.

정책지원, 대외협력 및 주민소통 기능을 강화할 필요가 있으며, 디지털 지방의회 추진과 조직문화 개선을 통해 지방의회 사무기구의 운영방식을 체계화 하기 위한 노력이 필요하다는 점을 제언하였다.

□ 주제어: 지방의회, 업무량 분석, 기능분석, 기능분류체계(BRM)

This study aims to measure a workload of four metropolitan local councils using local council's functions which are derived from analyzing work schedule of local council secretariat. For doing so, this study conducts interview analysis using document production volume and self-administered questionnaires targeting public officials belonging to local council's secretariats. Analytical results are followings. First, functions of local councils are classified into 4 major functions, 14 medium functions, and 37 small functions. Second, the proportion of non-electronic document work is approximately 60%, which means functions of local councils are uncertain and unstructured. Third, it reveals that there are large differences among local councils in terms of the proportion of detailed functions and confirms that local council's secretariats handle simple executive works rather than advanced planning works. Therefore, building on the above analytical results, this study suggests that it is necessary to expand functions of local council's secretariat with regard to enforcing independence and professionalism. Also, this study suggests that it is necessary to develop work support system and improve organizational culture of local council's secretariats.

□ Keywords: Local Council, Workload Analysis, Functional Analysis, Functional Classification System (BRM)

I. 서론

우리나라는 모든 지방의회에서 사무기구가 운영되고, 공무원이 그 구성원이 되어 지방의회의 의정활동을 지원하는 유일한 국가이다. 그러나 민선 9기 지방의회에 도달할 때까지 약 30여년의 시간이 흘렀음에도 불구하고 지방의회 사무기구의 기능·기구·인력에 관한 연구는 비교적 주목받지 못했다. 지방의회 사무기구의 기구·인력은 지방자치단체의 유형과 인구, 의원정수 등에 의해 비교적 엄격하게 규정되어오면서 논의 필요성을 체감하지 못했기 때문이다. 그러나 최근 이와 같은 상황이 변화되고 있다.

「지방자치법」 전부개정과 함께 지방의회의 인사·조직 자율성 제고 필요성이 강조되면서 지방의회 사무기구 적정성에 대한 관심도 높아지고 있다(유병선, 2019; 박노수 외, 2021; 유병선 외, 2021; 김홍주 외, 2022; 이진수, 2022). 2022년 전국동시지방선거와 2023년 코로나 19 엔데믹 등 급격한 환경변화 속에서, 활발한 지방의회 의정활동을 지원하기 위해 지방의회 차원의 인력충원·기구개편 요구 역시 높아지고 있다. 하지만 지방의회 사무기구에 대한 조직권은 여전히 지방자치단체에 있기 때문에 제한된 인력을 본청과 의회 중 어디에 배치해야 할지를 둘러싸고 지방자치단체-지방의회 간 갈등이 심화되고 있다. 따라서 이와 같은 갈등 해결을 위해 데이터에 기반한 분석과 의사결정이 필요하다.

직업공무원제에 기반한 우리나라 정부 조직의 경우 2017년부터 2021년까지 지속적으로 그 규모가 증가해왔는데 이는 모든 조직은 특별한 관리를 하지 않는 한 계속적으로 그 규모가 확대된다는 파킨슨의 법칙(배종운, 2010)과 맥락을 같이한다. 그러나 약 5년간 지방의회 사무기구 소속 공무원 정원변화를 지방자치단체 공무원 정원변화와 비교해 보면, 상대적으로 의회의 공무원 정원 증가율이 낮고, 특히 기초의회의 경우 증가율이 2% 미만으로 매우 낮은 편이다(행정안전부 내부자료, 2022). 그렇다면 지방의회 소속 직원의 수는 증가되어야 하는가? 본 연구는 이와 같은 문제는 먼저 현재 지방의회 사무기구가 어떤 업무를 수행하고 있고, 그 업무량이 현원 대비 상대적으로 더 많은지 여부에 대한 기술적(descriptive) 분석을 실시한 뒤 논의될 필요가 있다고 보았다.

따라서 본 연구의 목적은 첫째, 지방의회 사무기구의 수행기능을 세부적으로 분류하고, 둘째, 기능별 업무량을 측정하는 것이다. 이를 위해 25개 지방의회의 업무분장을 분석하여 지방의회 사무기구의 수행기능을 분류하고 선행연구를 토대로 4대 기능으로 유형화하였다. 또한 비전자문서화된 업무량이 많은 지방의회의 업무특성을 고려하여, 정확성과 결과의 수용성을 동시에 충족할 수 있는 업무량 측정방법을 개발하고 이를 적용하였다. 마지막으로 새롭게 개발된 분석방식의 신뢰성·타당성 제고를 위해 면담 및 설문조사 실시하고, 연구의 결과를 보다

심층적으로 해석하고자 하였다.

본 연구를 통해 개발된 지방의회 사무기구의 수행기능 분류와 업무량 분석방법은 향후 지방의회 업무에 대한 기능분류체계(BRM) 개선과 지방의회 사무기구 대상의 조직진단에 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 지방의회 독립성이 강화됨에 따라 지방의회의 조직·인력 관리방안 모색의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 지방의회 사무기구의 수행기능 및 업무량 측정에 관한 논의

1. 지방의회 사무기구의 수행기능

1) 학술적 관점

지방의회 사무기구의 수행기능은 법적으로 “지방의회의 사무처리”라는 포괄적 업무지원을 위한 기능을 수행한다고 정의되고 있다(지방자치법 제102조). 따라서 지방의회가 수행하는 세부적인 수행기능을 분류하기 위해서는 학술적 기능분류를 살펴볼 필요가 있다.

〈표 1〉로 정리한 선행연구에 따르면, 학술적으로 지방의회 사무기구의 수행기능은 Worthley & Crane(1976)의 3개 기능분류를 채택한 황아란(2003)¹⁾의 연구의 영향을 많이 받고 있다. 그 결과 사례와 시대 흐름에 따라 일부 차이는 있을 수 있으나, 지방의회 사무기구의 기능은 대체로 ‘일반행정, 의사진행 지원, 입법 및 정책지원’ 등의 3대 기능으로 분류된다. 그러나 지방의회 사무기구의 수행기능은 지방의회의 3대 기능(주민대표기능, 의결기능, 감시기능)²⁾과 연계되기 때문에, 주민대표기능과 연계된 대외협력 및 주민소통이 일반행정기능에서 분리되어 하나의 기능으로 구분될 수 있다(이경호 외, 2007). 따라서 본 연구는 지방의회 사무기구의 기능을 크게 4가지(일반행정지원, 의사진행지원, 입법 및 정책지원, 대외협력 및 주민소통)로 분류하고자 한다.

1) Worthley & Crane(1976)를 바탕으로 개발되었으며, 진세혁·임병연(2005)과 김용호 외(2006) 등의 연구에서도 활용된다.

2) 지방의회의 주요 기능은 학자들에 따라 비교적 다양하게 분류되지만, 대부분 주민대표기능, 의결기능, 감시기능 등으로 분류하는 것이 일반적이다(이영희 외, 2010; 박기관, 2016; 박태현 외, 2017; 최인정 외, 2018; 지방자치학회, 2019; 박순종·이승모, 2021).

〈표 1〉 지방의회 사무기구의 기능: 선행연구

연구자	기능유형	주요내용	
하민지 (2021)	행정·재정관리기능	• 일반행정업무	
	의사진행 및 의안관리기능	• 의회사무기구의 본질적 기능 • 회의 및 위원회, 행정사무감사 회의록 작성, 공보·심사보고서·청원 및 진정 등을 접수해 관계기관에 이송, 위원회 회의상황 종합	
	의정활동 홍보지원기능	• 지방의회가 생성한 정보를 주민과 공유 • 홍보 및 소통	
	입법 및 정책입안 지원기능	• 의원의 입법취지와 내용을 제시할 수 있도록 지원하고, 입법안 체계에 관한 검토 등을 지원	
황아란 (2003)	조직유지차원 (housekeeping dimension)	• 의회 자체의 유지관리를 위한 기본업무 • 회계경리, 건물시설물 관리, 문서처리, 인쇄, 우편물발송, 인사관리, 사무실배정 등	
	의회운영차원 (operational dimension)	• 의회의 특정업무를 보좌 • 위원회 구성배치, 의사진행, 회의록 작성, 전문위원제운영, 대외관계, 조직발전 등	
	기능차원 (functional dimension)	• 의회기능 발휘를 위한 일체의 필요행위 • 예산심의, 청문회개최, 정책사업평가, 정보 및 자료수집/분석 등	
행정 안전부 (2007)	의정기능	• 의회조직운영을 위한 행정지원 및 의정홍보 • 총무, 회계, 예산, 시설관리, 자료관리, 의정활동 홍보 등	
	의사기능	• 회의진행 및 그 결과처리 및 관리 • 회의운영 및 진행보좌, 의안관리 및 회의기록, 법제지원 등	
	정책연구기능	• 의정활동에 필요한 의안발굴, 조사, 연구 • 분석/평가/조사 등 전문성 관련 영역	
신원득 외 (2012)	입법 및 정책지원기능	• 주된기능: 입법/정책입안지원기능, 사업집행심사 및 평가지원기능 • 보조기능: 의정활동홍보지원기능, 대외협력/교류지원기능, 정보/자료제공지원기능	
	의사진행지원기능	• 회의소집, 운영, 의사진행 보좌 등	
	행정/재정관리 지원기능	• 일반행정 업무	
이경호 외 (2007)	핵심 기능	주민의회 간 연계기능	• 지방의회의 주민대표성 확보 목적
		입법/정책지원기능	• 지방의회의 입법 및 정책입안활동을 지원
		의사/의원기능	• 지방의회의 의안 및 정책의결과정 지원
		감사/조사지원기능	• 지방의회의 집행부 견제활동을 지원
	지원 기능	의정기능	• 지방의회 조직운영 및 일반행정
		홍보기능	• 홍보 및 교류 등

2) 실무적 관점: 기능분류모델(BRM)의 한계

그렇다면 지방자치단체의 기능분류모델(BRM, Business Reference Model)은 이와 같은 학술적 논의와 연계되어 있을까? 기능분류모델(BRM)은 지방자치단체가 수행하고 있는 모든 업무를 기능·조직·목적별로 분류하여 정리한 모형으로, 크게 6레벨의 분류체계를 가지고 있다(KLID, 2021). 지방자치단체 공무원은 결재문서 작성 시 기능분류모델(BRM) 중 하나를 선택하여 분류하도록 되어 있기 때문에 지방자치단체가 수행하는 모든 업무는 기능분류모델(BRM)에 따라 분류된다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 BRM 레벨의 구분기준 및 정의

레벨(Level)		구분기준 및 정의	예시
1레벨	정책 분야	정부의 활동을 정부예산 배분체계 및 국제기준(UN COFOG)을 고려하여 15개 분야로 구분	일반공공행정, 과학기술, 통일외교, 국방, 공공질서 및 안전, 농림해양수산, 산업중소기업, 수송 및 교통, 통신, 환경보호, 지역개발, 보건, 문화체육관광, 교육, 사회복지
2레벨	정책 영역	1레벨과 3레벨을 연계하는 총 51개 영역	일반행정, 재정금융, 임업산촌, 농업농촌, 해양수산업어촌, 고등교육, 경찰, 재난방재 및 민방위 등
3레벨	대기능	자치단체 실·국 수준의 기능	구조구급, 민방위, 복지지원관리, 소방인력관리, 재난상황관리, 재난예방관리 등
4레벨	중기능	자치단체 과·팀 수준의 기능	산림보호관리, 위험물관리, 인적재난관리 등
5레벨	소기능	법적 근거(사무규정, 업무편람 등)를 바탕으로 정의	안전관리계획수립, 안전관리위원회자문단운영, 안전대책본부운영, 안전문화운동 등
6레벨	단위 사무	업무간 유사성, 독자성을 고려하여 담당자가 소기능을 세분화한 업무영역	업무 성격에 따라 자율 설정 가능

출처: KLID(2021)

그러나 지방의회 사무기구의 수행업무에 대한 기능분류모델(BRM) 체계를 살펴보면 다음과 같은 두 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 지방의회 수행업무 전체는 기능분류모델(BRM)에 따르면 “일반공공행정(1레벨, 정책분야)-일반행정(2레벨, 정책영역)-일반행정지원기능(3레벨, 대기능)-의회(4레벨, 중기능)”에 해당된다. 광역의회의 경우 그 규모가 상당하다는 점과 지방의회의 독립성이 강화되고 있다는 점을 고려한다면 적어도 대기능수준 이상으로 조정될 필요가 있다.

둘째, 그 하위 소기능 128개를 살펴보면, 앞서 살펴본 이론적 차원의 기능분류와는 전혀 무관하게 규정되는 경우가 대부분이다. 예를 들어 “의회, 도의회, 시의회, 지방의회” 등 기관

명 그 자체를 소기능으로 포함시키거나, “군의회업무지원, 군의회사무지원, 시군의회운영지원, 시의회운영지원, 의회관련업무” 등 유사용어를 소기능에 모두 포함시키는 등 체계적인 정리가 되어 있지 않다. 이와 같은 특징은 다른 중기능의 하위 소기능 분류에서는 찾아보기 힘든 문제점이라 할 수 있다.

이처럼 지방의회 사무기구의 수행기능에 대한 기능분류모델(BRM)이 비교적 체계적으로 정리되지 못한 데에는 지방의회 사무기구의 역할과 기능 등에 대한 체계적인 분류가 미미하기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방의회 사무기구의 업무분장과 기능분류모델(BRM) 활용실태에 대한 분석을 토대로 학술적 관점에서 제시된 4가지 수행기능의 하부기능(사무)이 어떻게 구성되어 있는지에 대해 체계적으로 정리할 필요가 있다고 보았다.

2. 지방의회 사무기구의 업무량 측정

1) 업무량 측정방법 및 적용에 관한 선행연구

업무량은 지방자치단체의 성과를 측정하는 하나의 범주로 논의되어 왔다. 업무량은 어떤 일의 달성에 소비되는 시간, 제한된 시간 내에 해낸 일의 달성량 등을 말하며(홍훈식 외, 2009), 업무량 측정은 작업 단위와 시간 단위 사이에 존재하는 비율관계를 파악하는 것이라고 볼 수 있다(김태수, 2002). 업무량을 측정하는 방식은 크게 직무기술법, 업무일지, 워크샘플링법, 연속관찰법, 쿠프먼스 방식으로 구분할 수 있다.

〈표 3〉 업무량 측정 방식

방법	업무량 측정
직무기술법 (method by job descriptions)	• 개인의 과거 일정기간의 작업량을 생각하면서 해당 직무의 업무분류에 따라 분담량을 기입
업무일지 (method by business log)	• 개인이 6~30일 간 일기장 형식으로 기입 • 1일간 눈금은 10분씩 되어 있으며, 10분 이상의 업무량에 대해서 조사지에 기입
워크샘플링법 (work sampling)	• 제3자의 관측자가 작업자, 직원을 스냅리딩으로 본 순간의 동작을 카드에 써 넣은 후 집계하는 방식
연속관찰법 (continuous reading)	• 장시간에 걸쳐 제3자가 관측한 작업자의 동작결과 시간의 경과로 측정
쿠프먼스 방식 (method by Koopmans)	• 현재의 각 단위별 직원 수를 전체적으로 적당하다고 가정하고 공통되는 계량적 요인을 매개로 각 단위별 비교를 통해 타당하다고 생각되는 직원 수를 산정

출처: 홍훈식 외(2009: 1414) 재구성

민간에 비해 표준화가 쉽다는 특징을 가진 공공의 영역에서는 대부분 직무기술법을 사용하여 조직 구성원의 업무량을 측정하고 있다(홍훈식 외, 2009; 정영수 외, 2012; 정웅, 2018; 최원구·김재희, 2020). 그러나 직무기술법에 근거한 업무량측정방식은 작성자의 주관적 인식이 반영될 가능성이 높다. 따라서 공공부문에서의 업무량 측정에 관한 최근 연구를 살펴보면 정량적 조사의 한계를 인식하고 업무량 측정의 타당성을 확보하기 위해 정량적 조사와 정성적 조사를 함께 수행하는 방법론적 다각화가 시도되고 있다.

대표적으로, AHP기법을 통해 가중치를 부여하는 방식을 중심으로 정성적 조사에서 간주관성³⁾을 확보하기 위한 시도를 하고 있다(박재영·김인석, 2017; 임광균, 2019; 이행준·박태형, 2022). 철도안전진단 소요 인력 산정에 관한 연구(임광균, 2019)에서는 AHP분석을 통해 도출된 대분류 가중치와 소분류 가중치를 분리함으로써 철도운영의 특성 반영을 통해 소요인력을 산정하였으며, 공공부문 정보보호 적정인력 산정에 관한 연구(이행준·박태형, 2022)에서는 기관의 기능별 단위업무량과 기관별 산정요소 조사를 통해 기관 업무량을 산정하는 방식과 조사 기관의 단위업무량의 평균 값으로 도출한 표준단위업무량을 산정하는 방식을 통해 적정인력 산정하고 있다. 또한 일부 연구에서는 회귀분석을 통해 공공부문 종사자의 업무량을 측정하기도 한다(서인석·윤병섭, 2020).

〈표 4〉 업무량 측정에 관한 선행연구

대상	연구자 (연도)	업무량 측정방법
지방의회	홍근석 이재필 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사에 의한 업무량 조사 산식: (월평균 시간외근무 횟수*소요시간/월평균 근무일수)+8시간
지방자치단체	김필두 외 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 직무조사표에 의한 업무량 조사 산식: 평균 근무일수*평균 업무처리시간
	최원구 김재희 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> 직무조사표에 의한 업무량 조사 산식: 업무에 소요되는 시간*연간 발생건수*업무특성 가중치
공공부문	이행준 박태형 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 정량적 조사+정성적 조사 정량적 조사: 설문조사를 통한 필요업무량 조사 정성적 조사: AHP 및 IPA를 통한 업무 특성 조사 + 조직의 특성 분석을 통한 가중치 산정

3) 간주관성(intersubjectivity)이란 현상학적 관점에서 완전한 객관성은 존재할 수 없으며, 개인의 주관적 경험이나 생각이 다자간에 공감대를 이루는 것을 말한다(임의영, 2006).

대상	연구자 (연도)	업무량 측정방법
	서인석 윤병섭 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> 패널회귀모형을 통한 업무량조사 종속변수: 소방인력 독립변수: 소방장비, 소방대상물, 화재건수 통제변수: 인구
	임광균 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> AHP기법을 통한 업무량 조사 분야별 소요일수 및 사업의 규모와 특성에 따른 보정계수 제시
	박재영 김인석 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> AHP기법을 통한 업무량조사 산식: 공통지표점수+공통지표 연관도 지표 점수 + 개별지표 점수 공통지표점수: $\sum(\text{공통지표 AHP 분석결과 가중치} * \text{공통지표 측정결과 배점 비율})$ 공통지표 연관도지표 점수: $\sum(\text{공통지표 연관도지표 AHP 분석결과 가중치} * \text{공통지표 연관도지표 측정결과 배점비율})$ 개별지표 점수: $(\text{킴플라이언스 강도 AHP 분석결과 가중치} * \text{킴플라이언스 강도 측정결과 배점비율}) + \alpha(\text{조정계수}) * [(\text{업무중요도 AHP 분석결과 가중치} * \text{업무중요도 측정결과 배점비율}) + (\text{업무난이도 AHP 분석결과 가중치} * \text{업무난이도 측정결과 배점비율})]$

그러나 직무기술법에 근거한 업무량 측정이 중심이 될 경우, 여전히 객관적 업무량 측정의 한계 문제를 지적받게 된다. 특히 제한된 인력을 재배치하여 조직의 효율성을 제고해야 하는 조직진단의 경우, 조직 내부구성원의 결과에 대한 수용성 확보를 위해 객관적 자료에 기반한 업무량 측정 필요성이 지속적으로 제기되어왔다. 직무기술법에 근거한 업무량 측정결과는 주관적 인식이 강하게 작용되기 때문에 과다추정되는 경우가 많기 때문이다.⁴⁾ 다만, 영리목적의 민간기업과 달리 지방자치단체의 수행사무는 그 특성이 서로 다른 경우가 많기 때문에⁵⁾ 하나의 잣대로 이를 일괄 비교·분석하는데 한계가 있었다. 따라서 기존의 업무량 측정방식을 뛰어넘어, 보다 현실의 업무량과 가까운 업무량을 측정할 수 있는 방법론의 개발이 필요한 실정이다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해 최근 지방자치단체 대상의 조직진단연구에서는 각 부서의 문서생산량을 측정하여 부서별 업무량을 도출하는 방법⁶⁾을 활용하고 있다(박해욱 외, 2023;

4) 실제 본 연구진이 25개 자치단체 대상 업무량을 측정해 본 결과 직무기술법에 근거한 업무량은 실제 현원 대비 평균 145%정도 많게 측정되었다.

5) 중앙행정기관과 비교할 때에도, 중앙행정기관은 정부기능분류(BRM) 상 1단계에 해당되는 기능 중 하나를 중점적으로 수행하고 있는 것과 달리, 지방자치단체는 정부가 수행하는 모든 기능을 포괄적으로 수행하고 있다.

6) 한국지방행정연구원은 지방자치단체의 온나라문서대장 상의 부서별 생산문서제목 키워드분석을 통해 각 문서의 난이도에 따른 등급을 분류하고, 등급별 업무수행에 필요한 소요시간을 적용해 문서생산량에 기반해 업무량을 측정하는 방법을 개발·적용해 오고 있다(강영주 외, 2020)

박해육 외, 2020a; 박해육 외, 2020b; 최지민 외, 2020; 강영주 외, 2019). 그러나 개별문서의 난이도에 따른 가중치 부여의 타당성, 비문서화된 업무의 누락, 조사표에 기반한 업무량측정결과와의 불일치 등이 문제점으로 지적되고 있다(전문가 인터뷰 및 지방자치단체 공무원 면담). 따라서 다차원적인 측정기법을 종합하여 실제 업무량에 근사한 측정결과를 도출하기 위한 방법론의 개발이 필요한 시점이라 할 수 있다.

2) 지방의회 사무기구의 업무량측정에 관한 선행연구의 한계와 대안

선행연구에서, 지방의회 사무기구의 업무량 측정은 주로 지방자치단체의 조직진단 과정에서 지방의회를 분석대상 부서 중 하나로 포함시키는 방식으로 이루어졌다. 특히 지방의회 사무기구의 조직과 인력은 법적으로 제한된 것이었기 때문에(지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 별표4) 지방자치단체 조직진단에서 지방의회 사무기구는 크게 관심을 받지 못하는 경우가 많았다(전문가 3명에 대한 인터뷰, 2022.08.). 즉, 실제 업무량 측정 결과와 관계 없이 법령상의 기구규정에 따른 기구 및 인력을 배치했기 때문이다.

그 결과 지방의회에 대한 조직진단은 대체로 해당 지방의회의 성과측정과 직원 인식조사를 통한 조직·인사제도 개선 의견수렴이 주가 되고 있으며, 지방의회 사무기구의 업무량은 의원 정수와 의원의 활동량을 근거로 논의되는 경우가 대부분이다. 따라서, 집행부 대상의 조직진단에서 일반적으로 활용되는 직무기술법에 의한 업무량 측정조차 이루어지지 않는 경우도 있다(홍근석·이재필, 2015).

그러나「지방자치법」전부개정을 통해 지방의회의 인사권이 확보되고, 조직권은 여전히 집행부에 남게 되자 인력재배치 과정에서 집행부-지방의회 간 갈등이 발생되고 있다. 즉, 제한된 인력을 어디에 먼저 배치해야 할지를 판단하는 과정에서 지방의회 사무기구가 업무량 대비 적정수준으로 배치되었는지에 대한 논쟁이 발생하는 것이다. 또한 향후 지방의회의 조직권이 확보될 경우, 스스로 조직 효율성을 확보하기 위해 지방의회의 업무량과 수행기능에 맞는 인력 규모의 확보와 부서별 인력재배치에 대해 고민할 필요가 있다.

지방의회의 성과를 다루는 기존 연구에 따르면 지방 의정활동과 관련하여 의원과 주민간의 소통이 중요하다(김영수, 2007; 권영주, 2009; 박기묵, 2014; 윤수찬, 2014; 송건섭, 2017). 때문에 지방의회 사무기구의 경우, 집행부와 비교할 때 수행기능의 다양성이 비교적 낮고 비정형화된 업무, 전자문서를 통해 확인되지 않는 업무가 많다.⁷⁾ 특히, 지방의회 의원들의 의정

7) 25개 지방의회 사무기구 관리직 대상의 인터뷰에서 수기보고·대면보고가 많으며, 업무의 난이도와 양의 경우 집행부 근무시와 비교할 때 상대적으로 낮은 편이지만 업무의 양과 업무수행 시기, 수행해야 하는 업무 내용범위 등에 대해 불확실성이 높고 사전협의과정이 긴 특징을 지닌다고 하였다(25개 지방의회

활동은 지역주민의 요구와 기대를 토대로 이루어지기 때문에(송건섭, 2017) 효율적인 의정운영을 위해서는 지역 주민의 수요를 명확하게 파악하는 것이 중요하다. 그러나 지역의 수요는 단순하지 않고 다양한 요구가 복합적으로 나타난다. 이와 같은 한계로 인해 아직까지 지방의회 사무기구의 특성을 충분히 반영해 업무량을 측정하는 방법론에 관한 학술적 선행연구는 아직까지 없었다. 이에 본 연구에서는 지방의회의 사무기구는 지방의회가 주민 대응성을 확보하고 주민 대의기관으로서 역할(곽현근·이현국, 2021; 김홍주 외, 2022)을 성실하게 수행할 수 있도록 지원해야 한다는 점에서 지방의회 사무기구의 수행기능을 세분화하고 이에 따른 업무량을 분석하고자 한다.

따라서 본 연구에서는 조사표에 기반한 자기기입식 업무량 측정시 해당 업무 중 비전자문서업무가 차지하는 비율을 작성토록 하고, 문서생산량에 기반한 업무량측정결과에 조사표에 기반한 업무량 측정결과에 비전자문서업무의 비율을 곱한 값을 가산하여 종합업무량을 측정하는 방안(〈표 5〉의 종합업무량(C))을 개발하였다. 이와 같은 측정방식은 문서생산량 기반의 객관적 측정기법을 중심으로 전통적인 직무기술법(자기기입식 조사표 기반)에 따른 측정 업무량을 합산한다는 점에서 방법론적 다각화를 시도한 것이라 할 수 있다. 이때 직무기술법에 따른 업무량의 반영 비율을 조사표 작성자가 생각하는 비전자문서 수행업무의 비중(%)으로 환산함으로써 결과의 수용성을 제고할 수 있었다.

〈표 5〉 지방의회 업무량 측정방법 개발안

업무량 측정방법	구분	내용
문서생산량 기반(A)	개념	• 각 부서가 1년간 생산한 온나라문서대장상의 문서를 문서제목상의 키워드(약 700개)에 근거하여 4개 등급(A~D)으로 분류하고, 등급별 문서생산량에 의거 업무수행에 필요한 추정인력을 도출한 결과
	산식	• $\{(A\text{등급문서수} * \text{가중치}) + (B\text{등급문서수} * \text{가중치}) + (C\text{등급문서수} * \text{가중치}) + (D\text{등급문서수} * \text{가중치})\} / 1,800\text{시간}$ • 등급별 가중치(시간): 지방자치단체 조직진단 매뉴얼(행안부, 2023)의 기준 적용
	장점	• 객관적인 데이터에 근거하여 업무량 측정 가능 • 주관적 인식이 개입되지 않음
	단점	• 비전자문서화된 업무량이 반영되지 않아 업무방식에 따라 과소추정될 가능성이 있음
자기기입식 조사표기반(B)	개념	• 각 부서 서무가 해당부서 구성원의 업무량을 조사표에 직접 작성하고, 이를 집계하여 추정인력을 도출한 결과
	산식	• 조사표에 작성된 업무량(시간) / 1,800시간

사무기구 관리직 인터뷰, 2022.8.).

업무량 측정방법	구분	내용
	장점	<ul style="list-style-type: none"> • 결과에 대한 조직구성원의 수용도가 높음 • 상세한 업무수행의 내용과 업무별 업무량을 구체적으로 파악할 수 있음
	단점	<ul style="list-style-type: none"> • 자기기입식 조사표에 의한 결과이기 때문에 과다추정될 가능성이 높음 • 과거의 기억에 의존한 업무량 기술이기 때문에 정확도가 낮음
종합업무량 (C)	개념	<ul style="list-style-type: none"> • 업무량측정방식 A와 B의 장단점을 개선하기 위한 목적으로 개발된 결합형 측정방식으로, 각 부서에서 조사표 작성시 “비전자문서방식으로 수행되는 업무의 비중(D)”을 작성하도록 하고, 부서별 평균값을 도출해 활용
	산식	<ul style="list-style-type: none"> • 종합업무량(C) = 문서생산량(A) + 조사표업무량(B)*비전자문서비율(D)
	장점	<ul style="list-style-type: none"> • 양 측정방법의 장점을 살리고, 단점을 보완 ⇒ 결과수용도가 높고 과다·과소추정 문제를 개선함
	단점	<ul style="list-style-type: none"> • 자기기입식 조사표가 지나치게 과다하게 작성되었을 경우, 해당 값에 대한 보정에 한계가 있음

Ⅲ. 연구설계

1. 분석대상

본 연구는 4개 광역지방의회를 분석의 대상으로 삼았으며, 지역의 선정은 자료접근가능성에 의해 결정되었기 때문에 표본의 대표성을 확보하는 데에는 한계가 있었다. 그러나 본 연구의 경우 다수 지방의회의 협조를 통해 전직원 조사표 작성 및 온나라문서대장 제공 등이 반드시 필요하다. 따라서 자발적으로 연구에 참여한 지방의회만을 분석의 대상으로 삼았으므로, 연구로서의 충분한 가치를 갖추고 있다고 보았다.

조사는 2021년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지 1년 단위⁸⁾의 조직의 업무량을 각 지자체의 조직 담당자 및 지방의회 담당자들을 통해 수집하였으며 자료수집은 2022년 8월 20일부터 9월 30일까지 진행하였다.

지방의회의 기능유형을 분류하는 과정에서는 25개(광역 6개, 기초 19개) 지방의회의 업무분장표와 조례, 홈페이지 상의 업무, 온나라문서대장의 BRM 기능을 분석하였다. 또한 본 연

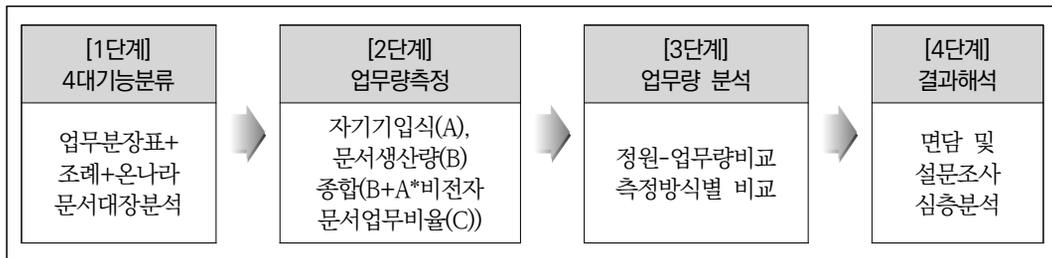
⁸⁾ 해당기간은 코로나19로 인하여 대민업무를 포함한 지방의회의 업무수행이 상당수준 축소된 시기라 할 수 있기 때문에 본 연구에서 도출된 업무량은 지방의회의 최소 업무량이라고 볼 수 있음을 밝힌다.

구의 결과가 해당 지방의회에 미칠 수 있는 영향 등을 고려하여 지역명을 익명으로 표기하였고, 지역을 추정할 수 있는 정보는 삭제하였다.

2. 분석방법

본 연구의 분석방법은 크게 4단계로 구성된다. 1단계, 지방의회 사무기구가 수행하고 있는 기능을 취합하여 4대 기능으로 분류한다. 2단계, 지방의회 사무기구의 기능별 업무량을 조사표에 기반한 자기기입식 업무량 측정방식과 온나라문서대장에 기반한 문서생산량 측정방식 등 2가지 방식으로 측정한다. 3단계, 2가지 업무량 측정결과를 종합한 최종 업무량을 산정하고 해당 지방의회 사무기구의 정원과 비교·분석한다. 4단계, 결과에 대한 해석을 위해 공무원 면담 및 설문조사를 실시한다.

〈그림 1〉 업무량측정의 절차



본 연구의 핵심이 되는 “[2단계] 업무량측정”의 방법은 다음과 같다. 첫째, 조사표에 기반한 자기기입식 업무량(A) 측정은 팀장급 이하 전직원을 대상으로 스스로가 수행하고 있는 업무를 적고, 1년간 해당 업무 수행에 투입된 시간을 작성한 조사표를 종합하여 업무량을 측정한다. 이때 업무는 본 연구를 통해 개발한 기능유형 중 하나를 선택하도록 하고, 선택지 상의 기능유형에 수행하고 있는 업무가 분류되지 않을 경우 ‘기타’란에 작성하도록 하였다. 이후 기타업무에 대해서는 연구자가 새로운 기능유형을 추가하거나 기존의 기능 중 하나로 재분류하는 작업을 수행하였다.

둘째, 온나라문서대장에 근거한 문서생산량(B) 측정은 해당 지방의회가 1년간 생산한 온나라문서대장 상의 문서를 활용하였다. 각 지방의회의 생산문서 제목에 대한 키워드분석을 통해 문서생산의 난이도와 소요시간을 정한 한국지방행정연구원의 키워드분류 목록⁹⁾을 적용하

9) 해당 목록은 지방자치단체 공무원의 생산문서 제목을 업무의 내용에 따라 40개 유형으로 분류하고,

여 4개 등급(A~D등급)으로 분류한 뒤, 각 등급별 가중치¹⁰⁾를 부여하여 해당 업무 수행에 투입된 시간을 계산하였다.

셋째, 종합업무량측정은 “문서생산량에 기반한 업무량(B) + 자기기입식 조사표작성에 기반한 업무량측정결과(A)×비전자문서업무비율(C)”로 계산된다. 일반적으로 문서생산량에 기반한 업무량 측정은 객관적인 측정방식을 활용하지만, 전체업무 중 전자문서를 통해 업무를 수행하지 않는 경우도 많은 지방자치단체 공무원의 업무특성상 과소추정되는 경향이 있다. 반대로 자기기입식 조사표 작성에 기반한 업무량 측정은 결과에 대한 수용성이 높지만, 주관적 인식에 기반해 작성되었기 때문에 과다추정되는 경향이 있다. 따라서 이 두가지 측정결과 간의 차이를 조정하기 위해, 조사표 조사 시 수행업무별로 비전자문서업무가 차지하는 비율을 작성하도록 하고 기관별 평균을 도출하였다. 이렇게 도출된 비전자문서업무비율(C)을 활용한 종합업무량측정은 2가지 업무량측정방법의 장단점을 개선하였다고 볼 수 있다.

넷째, 이처럼 3가지 방식으로 측정된 업무량은 연간 근무시간(h)으로 산출되며, 공무원 1인당 1,800시간을 근무한다고 가정할 때 해당 업무량 수행에 필요한 공무원 수(추정인력)를 도출하는데 활용하였다.

본 연구의 분석도구는 다음과 같은 유용성이 있다. 첫째, 본 연구에서 활용한 BRM 분류기준은 지방정부가 수행하는 기능 중 하나로 지방의회의 기능을 살펴보는 것이 아닌 지방의회의 업무를 세분화하고 이에 입각하여 별도의 BRM 체계를 제시하고 이에 따라 업무량을 측정했다는 점에서 지방의회의 업무량을 체계적으로 살펴보았다는데 의미가 있다. 지방의회 BRM에 대한 비교분석 결과 현재 지방의회 사무기구의 업무는 그 전체가 지방자치단체 BRM의 “일반행정지원기능(대기능, 3레벨)”의 하부기능인 “의회(중기능, 4레벨)”와 그밖에 일반행정지원기능의 다른 하부기능으로 구성되어 있다. 그러나 ‘의회’ 중기능(레벨4)의 분류에서는 ‘의회’와 관련된 소기능을 포함 ‘의회’ 기능과 관련이 없는 12개 일반행정지원기능의 소기능으로 구성되어 있었으며, 세부적인 소기능(레벨5) 내용을 검토한 결과 지방자치단체 각각이 서로 다른 중기능에 동일한 소기능을 분류해 넣은 사례도 발견되었다. 즉, 동일한 소기능에 대해서도 지역에 따라 단순히 단위사무의 이름을 달리 표기하거나 아예 전혀 다른 정책분야로 분류하기도 하였다. 그 결과 현재의 지방의회 BRM 체계를 활용할 경우 동일한 업무가 서로 다른 코드에 분류되어 있기 때문에 동일 기능별 업무량을 비교할 경우 전혀 다른 업무 간 업무량을 비교하게 되고 기

각 키워드에 대해 5개 등급을 부여한 분류표로, 이 중 E등급으로 분류되는 문서의 경우 단순보고·전달 업무에 해당되기 때문에 문서생산량의 측정에서 제외된다. 이와 같은 문서분류에 활용된 키워드의 총 수는 2,297개이다.

¹⁰⁾ A등급 30시간, B등급 15시간, C등급 5시간, D등급 1시간을 부여하였다. 본 가중치는 강영주 외(2020)와 행정안전부(2023)의 기준에서 적용된 바 있다.

능별 업무량 등을 비교 분석할 수 없고 조직운영의 효율성에 대한 비교의 기준을 제시할 수 없어 많은 노력을 기울여 업무량을 측정하면서도 그 결과의 수용성을 담보하기 어렵다. 이에 본 연구에서는 지방의회 사무기구의 BRM 표준안을 새롭게 정리하고 이를 토대로 지방의회 사무기구의 업무량을 측정함으로써 분석 결과의 적실성을 높이고자 하였다.

둘째, 본 연구의 분석도구는 조사표에 기인한 방식과 BRM을 통한 방식 모두를 고려하여 지방의회의 업무량을 측정했다는 점에서 의미가 있다. 지방의회의 경우 의회 의장이 의회업무관리시스템 및 기록관리시스템에 접근하지 못하는 한계로 직접 서명을 받는 경우가 많으며, 시스템으로 포착할 수 없는 대외활동이 많은 관계로 BRM 문서생산량만으로 정확한 업무량 파악이 불가하다. 다만, 앞서 언급한 것과 마찬가지로 자기기입식의 설문조사를 통한 업무량 측정은 과다하게 측정될 가능성이 있으므로 조사표와 BRM을 통한 측정방식을 모두 고려함으로써 분석의 적실성을 높이고자 하였다.

IV. 분석결과

1. 기능분류

업무량 측정을 위한 직무조사표 작성을 위해 지방의회 사무기구가 수행하는 기능을 일반행정지원, 의사진행지원, 입법 및 정책지원, 대외협력 및 주민소통 기능 등 4개 유형별로 구분하였다. 먼저 일반행정지원은 일반적인 기관운영과 관련한 기능으로 5개의 중기능과 16개의 소기능으로 도출되었다. 다음으로 의사진행지원은 회의 운영 등과 같은 의회 활동 지원과 관련한 기능으로 2개의 중기능과 4개의 소기능으로 도출되었다. 또한 입법 및 정책지원은 법안이나 예산의 의결, 행정부의 견제 등에 관한 기능으로 4개의 중기능과 9개의 소기능으로 도출되었다. 마지막으로 대외협력 및 주민소통은 주민의 의견을 반영하거나 의정 홍보와 관련한 기능으로 3개의 중기능과 8개의 소기능으로 도출되었다.

〈표 6〉 기능분류

대기능	중기능	소기능
일반행정지원	기획·조정	기획조정
		부서별 주요계획수립
		의회운영 기본계획수립
	법무	법무
	인사·조직	노사관리
		복리후생 및 급여관리
		상별관리
		인사관리
		조직관리
		채용관리
	정보보안	정보보안
		정보시스템관리운영
	총무·서무	문서관리
		물품·시설관리
발간·기록관리		
재무회계		
의사진행지원	의사진행지원	소위원회 운영지원
		의사진행보좌
		회의소집·운영
의회기본운영	의회운영관리	
입법 및 정책지원	사무감사·조사지원	사무감사·조사지원
	예산·결산·평가지원	예산결산분석지원
		예산정책평가지원
	입법·정책입안지원	조례안검토
		조례 제·개정 지원
		기타 입법지원
	기타조사·분석·연구	의원연구단체 운영지원
		현안자료 수집·제공
현안정책 분석·연구		
대외협력 및 주민소통	대외협력·교류지원	교육연수
		의원외교
		협정체결·교류
	민원·청원·주민참여	민원
		청원
		기타주민참여
	홍보	언론대응
의정홍보		

2. 총 업무량 분석

총 업무량은 <표 5>에서 볼 수 있듯이, “문서생산량에 기반한 업무량(A) + 자기기입식 조사표작성에 기반한 업무량측정결과(B)×비전자문서업무비율(C)” 산식을 적용하여 도출하였으며, 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 총업무량 분석결과

지역		조사표 기반 업무량 (B)	문서생산량 기반 업무량(A)	비전자 문서업무비율 (C)	종합 업무량 {D=A+(B*C)}
특광 역시	A시의회	126,522	37,287	59%	111,935
	B시의회	101,602	101,090	66%	168,147
도	C도의회	170,695	90,649	67%	205,015
	D도의회	198,183	35,443	77%	188,044

주: 단위는 시간임

우선 조사표작성에 기반한 연간 업무량을 살펴보면 D도의회가 198,183시간으로 가장 많은 것으로 도출되었으며, C도의회(170,695시간), A시의회(126,522시간), B시의회(101,602시간) 순이었다. 다음으로 문서생산량에 기반한 업무량은 연간 업무량은 B시의회가 101,090시간으로 가장 많은 것으로 도출되었으며, C도의회(90,649시간), A시의회(37,287시간), D도의회(35,443시간) 순이었다. 조사표작성에 기반한 업무량에 비전자문서업무비율을 보정값으로 반영하여 최종적으로 총 업무량을 도출하였다. 총 업무량은 C도의회가 205,015시간으로 가장 많은 업무량이 도출되었으며, D도의회(188,044시간), B시의회(168,147시간), A시의회(111,935시간) 순으로 나타났다.

또한 각 업무량을 1인당 1,800시간으로 나누어 추정인력으로 환산하여, 정원과 비교한 격차를 보면 3가지 업무량 측정방식 모두에서 업무량이 적은 것으로 나타났다. 그러나 이와 같은 연구결과는 코로나19시기 지방의회가 대외적 활동이 최소화되었던 시대적 상황을 반영한 것이기 때문에 어찌보면 의회의 최소업무량으로 해석될 필요가 있다. 따라서 이 결과는 지방의회간 차이를 상호비교할 때 더 큰 의미가 있다.

첫째, 조사표에 기반한 업무량과 문서생산량에 기반한 업무량을 비교할 때 대체로 각 지방의회의 업무량은 2배~3배정도까지 차이가 나타났다. 이와 같은 결과는 지방의회 업무량 중 비전자문서화된 업무 비중이 약 60% 이상이라는 25개 지방의회 사무기구 소속 관리직 면담

결과와 대체로 일치했다. 둘째, 예외적으로 조사표에 기반한 업무량과 문서생산량기반의 업무량이 비슷하게 나타난 B시의회의 경우, 지방의회의원-공무원 간 질의 또는 요청과 답신을 전자시스템방식으로만 할 수 있도록 하였다(B시의회 공무원 면담, 2022.10.). 그 결과 비공식적으로 이루어진 가외업무의 비중이 감소하면서 두가지 측정방식에 따른 업무량이 거의 유사하게 나타난 것으로 판단된다. 즉, 지방의회 사무기구에서 전자시스템에 기반한 업무수행이 이루어질 경우 지방의회의 조직운영이 현재보다 효율적으로 이루어질 가능성이 있다. 셋째, A시의회 역시 B시의회와 동일한 전자시스템을 활용하고 있음에도 A시의회에서는 이와 같은 현상이 나타나지 않았다. 그 이유는 전자시스템의 존재에도 불구하고 대면보고와 수시보고가 이루어지는 조직문화가 있었기 때문이었다(A시의회 공무원 면담, 2022.10). 따라서 지방의회 사무기구의 업무방식에 변화가 필요하다고 판단된다.

3. 기능별 분석

동일기능에 대해 어떤 기관이 더 효율적인 운영을 하고 있는지 비교하기 위해 기능별 업무량 분석을 실시하였다. 해당 분석에서는 대기능 및 증기능별로 기능활용유무와 조사표에 기반한 업무량과 문서생산량에 기반한 업무량 도출 결과를 비교하였다(〈표 8〉).

우선 대기능별로 살펴보면 4개의 지방의회 모두 대기능을 활용하고 있었으며, 조사표 기반 업무량의 경우 일반행정지원 기능의 업무량은 C도의회가 가장 많았다. 의사진행지원과 입법 및 정책지원 기능의 업무량은 D도의회가 가장 많았고, 대외협력 및 주민소통 기능의 업무량은 A시의회가 가장 많았다. 다음으로 문서생산량 기반 업무량의 경우에는 일반행정지원과 의사진행지원, 대외협력 및 주민소통 기능의 업무량은 B시의회가 가장 많았으며, 의사진행지원 기능의 업무량은 D도의회가 가장 많았다. 다만, 문서생산량 기반 업무량의 경우 A시의회와 C도의회는 경우 일부 대기능에서 업무량 도출을 위해 필요한 충분한 수의 문서가 생산되지 않아 업무량이 0으로 분석되었다. 즉, 실제 수행업무 중 전자문서결재 없이 이루어지는 업무가 비교적 많다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 대기능 활용유무 및 업무량 비교결과

지역		일반행정지원		의사진행지원		입법 및 정책지원		대외협력 및 주민소통	
		조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량
특광 역시	A시의회	○	○	○	○	○	○	○	○
	B시의회	○	○	○	○	○	○	○	○
도	C도의회	○	○	○	○	○	○	○	○
	D도의회	○	○	○	○	○	○	○	○
지역		조사표 기반 업무량				문서생산량 기반 업무량			
		일반행정 지원	의사진행 지원	입법 및 정책지원	대외협력 및 주민소통	일반행정 지원	의사진행 지원	입법 및 정책지원	대외협력 및 주민소통
특광 역시	A시의회	17,909	37,770	60,842	27,582	3,504	33,783	0	0
	B시의회	18,775	36,973	35,363	12,790	64,492	36,234	290	74
도	C도의회	40,757	54,466	60,887	26,152	9,150	15,746	13	0
	D도의회	28,989	84,758	72,209	19,365	20,909	14,280	8	246

주: 업무량의 단위는 시간임

다음으로 증기능 활용유형을 살펴보았다. 분석결과 조사표와 BRM 시스템을 통한 결재문서 생산의 증기능 활용유무는 상이했다. 조사표를 활용한 조사에서는 모든 증기능을 활용하는 것으로 나타났으나 문서생산량 조사에서는 일반행정지원의 총무·서무와 의정지원의 의회기본 운영만 4개의 지방의회 모두 활용하고 있는 것으로 확인되었다. 문서생산량 조사에서의 나머지 증기능은 지방의회마다 사용여부가 상이했으며, 일반행정지원의 법무, 입법 및 정책지원의 예산·결산·평가지원, 입법·정책입안지원, 기타조사·분석·연구, 대외협력 및 주민소통의 홍보는 4개의 지방의회 모두 활용하지 않는 것으로 나타났다.

그러나 이에 대한 지방의회 사무기구 직원 인터뷰에서, 실제 해당 업무를 수행하지 않는다기보다 단순히 BRM 코드를 제대로 선택하지 않는 문화 때문이거나 실제 해당 업무는 전자결재를 받기보다 별도의 보고문건을 만드는 방식으로 수행되기 때문이라는 의견 등이 나타나기도 했다(25개 지방의회 사무기구 직원 인터뷰, 2022.10). 따라서 결과를 토대로 해당 기능이 전혀 작동하지 않는다고만 평가할 수는 없다.

〈표 9〉 중기능 활용유무

대기능	중기능	A시의회		B시의회		C도의회		D도의회	
		조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량
일반행정 지원	기획·조정	○		○	○	○	○	○	○
	법무			○		○		○	
	인사·조직	○		○		○	○	○	○
	정보 보안	○		○	○	○	○	○	○
	총무·서무	○	○	○	○	○	○	○	○
의사진행 지원	의사진행지 원	○	○	○		○		○	
	의회기본운 영	○	○	○	○	○	○	○	○
입법 및 정책지원	사무감사· 조사지원	○		○	○	○		○	○
	예산·결산· 평가지원	○		○		○		○	
	입법·정책 입안지원	○		○		○		○	
	기타조사· 분석·연구	○		○		○		○	
대외협력 및 주민소통	대외협력· 교류지원	○		○	○	○		○	
	민원·청원· 주민 참여	○		○	○	○	○	○	○
	홍보	○		○		○		○	

중기능별 업무량을 비교한 결과는 다음과 같다. 우선 일반행정지원의 조사표 기반 업무량의 경우 기획·조정 업무량은 B시의회가 가장 많았으며, 정보보안은 A시의회가 가장 많았다. 이에 비해 인사·조직과 총무·서무의 업무량은 C도의회가 가장 많았다. 문서생산량 기반 업무량의 경우에는 일부 지방의회에서 기획·조정과 인사·조직, 정보보안 중기능을 활용하고 있었으나 문서생산 건수가 많지 않아 업무량이 거의 도출되지 않았으며, 총무·서무의 업무량은 B시의회가 가장 많았고 A시의회가 가장 적었다.

이와 같은 결과는 각 지방의회별로 운영방침과 조직문화에 따라 세부적인 기능별 업무량이 매우 크다는 점을 보여준다. 특히 기획·조정 및 인사·조직, 법무 등과 같이 높은 전문성과 독립

성을 필요로 하는 업무의 비중이 적고 총무·서무 등 집행 및 관리 중심의 기능이 많은 지방의회
의 경우, 자체적인 기획·관리를 수행하기보다 단순 집행 위주로 운영되고 있을 가능성이 높다.

〈표 10〉 중기능별 업무량: 일반행정지원

(단위: 시간)

대기능		일반행정지원									
중기능		기획·조정		법무		인사·조직		정보보안		총무·서무	
의회	기준	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량
	특광 역시	A시의회	937	-	160	-	907	-	2,916	-	12,989
B시의회		3,316	6,524	977	-	3,988	-	478	64	10,016	57,904
도	C도의회	1,314	113	1,948	-	10,166	97	282	481	27,048	8,459
	D도의회	815	197	268	-	3,532	230	908	735	23,467	19,747

다음으로 의사진행지원의 조사표 기반 업무량의 경우 의사진행지원과 의회기본운영의 업무
량은 D도의회가 가장 많았다. 반면, 문서생산량 기반 업무량의 경우에는 A시의회가 의사진행
지원 중기능을 활용하고 있었으나 문서생산 건수가 많지 않아 업무량이 거의 도출되지 않았으
며, 의회기본운영의 업무량은 B시의회가 가장 많았고 D도의회가 가장 적었다. 이 중 의사진행
지원의 경우 지방议회의 활발한 활동의 정도 또는 지방의회 의원정수, 의정지원시스템의 구축
수준과도 업무량이 연계될 수 있다(25개 지방의회 사무기구 직원 대상의 면담결과, 2022.10).

〈표 11〉 중기능별 업무량: 의사진행지원

(단위: 시간)

대기능		의사진행지원			
중기능		의사진행지원		의회기본운영	
의회	기준	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량
	특광 역시	A시의회	30,830	84	6,940
B시의회		28,360	-	8,612	36,234
도	C도의회	25,012	-	29,453	15,746
	D도의회	49,673	-	35,085	14,280

또한 입법 및 정책지원의 조사표 기반 업무량의 경우 사무감사·조사지원의 업무량은 C도 의회가 가장 많았으며, 예산·결산·평가지원과 입법·정책입안지원의 업무량은 A시의회가 가장 많았고 기타조사·분석·연구의 업무량은 D도의회가 가장 많았다. 반면, 문서생산량 기반 업무량의 경우에는 B시의회와 D도의회가 사무감사·조사지원 중기능을 활용하고 있었으나 문서생산 건수가 많지 않아 업무량이 거의 도출되지 않았다. 의결 및 감시기능지원은 지방의회 사무기구가 전문성을 기반으로 의원의 활동을 지원하는 핵심적인 영역으로, 업무의 특성상 전자결재문서보다는 별도의 보고문건으로 업무수행이 이루어지는 경우가 많다(25개 지방의회 사무기구 직원면담, 2022.10.). 따라서 문서생산량이 없다는 것이 업무량이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 공무원으로 구성된 조직에서 문서를 생산하지 않는 채 업무가 수행된다는 점은 비공식적 업무 증가 가능성을 시사하기도 한다. 따라서 이와 같은 업무수행을 체계화 할 수 있는 전자시스템 개발 등이 검토될 필요가 있다.

〈표 12〉 중기능별 업무량: 입법 및 정책지원

(단위: 시간)

대기능		입법 및 정책지원							
		사무감사·조사지원		예산·결산·평가지원		입법·정책입안지원		기타조사·분석·연구	
의회	기준	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량	조사표	문서 생산량
	특광 역시	A시의회	3,652	-	21,139	-	27,337	-	8,714
B시의회		953	74	4,761	-	22,947	-	6,701	-
도	C도의회	6,052	-	12,886	-	23,647	-	18,302	-
	D도의회	4,109	246	20,586	-	26,979	-	20,534	-

마지막으로 대외협력 및 주민소통의 조사표 기반 업무량의 경우 대외협력·교류지원과 민원·청원·주민참여의 업무량은 A시의회가 가장 많았으며, 홍보는 C도의회가 가장 많았다. 반면, 문서생산량 기반 업무량의 경우에는 일부 지방의회에서 대외협력·교류지원과 민원·청원·주민참여 중기능을 활용하고 있었으나 문서생산 건수가 많지 않아 업무량이 거의 도출되지 않았다. 그러나 이와 같은 특징은 유튜브 영상촬영 등 홍보 및 SNS 등에 대한 대응이 점차 활성화되고 있는 최근의 경향을 볼 때 향후 지속적으로 업무량 증가가 발생할 수 있다. 또한 코로나19 상황의 종료에 따라, 주민참여 및 대외협력, 교류지원 등과 같은 기능이 다시 활성화될 예정이기 때문에 향후 업무량 증가 가능성이 있다고 본다.

〈표 13〉 중기능별 업무량: 대외협력 및 주민소통

(단위: 시간)

대기능		대외협력 및 주민소통					
중기능		대외협력·교류지원		민원·청원·주민참여		홍보	
기준		조사표	문서생산량	조사표	문서생산량	조사표	문서생산량
의회	A시의회	2,942	-	10,716	-	13,925	-
	B시의회	260	77	3,018	213	9,513	-
도	C도의회	890	-	1,395	13	23,868	-
	D도의회	888	-	3,218	8	15,259	-

V. 결론 및 함의

본 연구를 통해 지방의회 사무기구의 수행기능은 크게 4개의 대기능과 14개 중기능 37개 소기능으로 분류되었으며, 〈표 8〉와 〈표 9〉를 근거로 볼 때, 수행기능 중 문서화된 업무의 비중이 낮게 나타났다. 문서화된 업무는 기획조정, 총무서무, 의회기본운영 등 의회사무기구의 전체 업무 중 일부에 불과했다. 이것은 실제 지방의회가 수행하고 있는 많은 기능이 전자결재 없이 수기보고, 대면보고, 메모보고 등의 방식으로 진행된다고도 볼 수 있으며, 전자결재를 활용하는 경우에도 BRM의 세부분류를 체계적으로 선택해 화용하지 않는 사례가 많다는 것을 의미한다(25개 지방의회 사무기구 면담 결과, 2022.10.). 실제 4개 지자체의 평균 비전자 문서업무비율은 약 67.3%로 비교적 높은 편이며, 전문위원실의 경우 이보다 더 높게 나타났다. 이와 같은 비전자문서업무비율은 면담과정에서 지방의회 사무기구 소속 공무원이 생각하는 약 60%의 비율과 유사하다.¹¹⁾

다음으로 총 업무량을 기준으로 각 시도의회가 해당 업무수행에 필요한 추정인력(=업무량/1,800시간)을 도출한 결과 실제 정원규모 대비 적은 편으로 나타났다. 따라서 현재의 업무량과 비교했을 때, 지방의회 사무기구의 직원 수가 부족한 상황은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 조사당시 코로나19로 인해 지방의회의 대민활동이 비교적 축소된 상태였다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 현재 조사된 업무량은 어찌보면 지방의회 사무기구의 최소업무량이며, 이후 지방의회의 독립성이 강화될수록 업무량은 증가될 가능성이 높다.

11) 4개 지방의회 소속 탐장 이상에 대한 면담 결과를 종합한 것이며, 전문위원실의 경우 대부분이 비전자 문서업무라고 응답했던 것을 고려한다면 조사표 응답결과와 면담결과가 거의 일치한 것으로 볼 수 있다.

3가지의 업무량 측정방법 중 문서생산량을 기반으로 한 업무량 측정결과는 비문서화된 업무의 비중이 큰 의회사무기구의 특성상 과소추정되는 모습이 나타났다.¹²⁾ 그러나 문서생산량 기반의 업무량에 비전자문서업무비율을 가산한 종합업무량을 도출한 종합업무량의 경우, 정원과 추정인력 간 격차가 상당수준 조정되는 것을 볼 수 있었다.¹³⁾ 따라서 본 연구에서 제시된 업무량 측정기법이 타당하다는 점을 확인할 수 있었다.

그러나 이 결과는 오히려 지방의회 간 비교를 통해 보다 큰 시사점을 도출할 수 있다. 상대적으로 B시의회는 조사표 기반의 업무량과 문서 생산량 기반의 업무량이 유사하게 나타났으며, 차이가 가장 크게 나타난 지역은 D도의회로 직원들이 인식하는 비전자문서업무비율도 가장 높았다. 4개 지방의회에 대한 면담결과 지방의회의 눈에 보이지 않는 업무량 중 가장 대표적인 것은 “의원→개별공무원”으로의 비공식적 요청과 그에 대한 대응으로 나타났다. 그런데 B시의회의 경우, 지방의회 의원이 의회사무처 직원을 대상으로 요구자료 등을 요청할 때 의정자료요구시스템을 통해 공식적으로 요청하고 그에 대한 대응도 시스템을 통하도록 하고 있다. 특히 이 과정에서 별도의 수기보고 등을 하지 않아도 되기 때문에 업무를 공식화할 수 있다는 장점이 있다. 반대로 시스템을 구축했다고 하더라도 별도의 수기보고, 대면보고가 필요한 조직문화가 있을 경우 여전히 비공식적 업무량이 많은 시의회도 있었다. 따라서 지방의회 사무기구 업무지원시스템의 개발과 그 활용 활성화라는 문제가 단지 디지털지방의회로의 가시적인 변화뿐만 아니라 조직인력 관리의 효율성 제고와 조직문화 변화와도 연계된다는 점을 확인할 수 있다.

따라서 분석결과를 종합해 보면, 최근까지 지방의회 사무기구의 인력 증가율은 낮았지만, 지금의 인력이 지방의회 사무기구가 수행하고 있는 업무량과 비교했을 때에는 충분하다고 볼 수 있다. 그러나 만약 향후 지방의회가 수행해야 하는 기능과 업무의 범위가 확대된다면 향후 기구 및 정원이 확대될 필요성이 제기될 수 있다. 또한 지방자치단체 BRM에 대한 체계적 정비와 전자결재시 BRM 선택 및 활용의 중요성에 관한 공무원 교육도 병행될 필요가 있다고 본다.

12) 일반적인 지방자치단체 대상의 업무량 측정에서도 출장과 민원응대, 현안대응 관련 업무가 많은 부서에서 문서생산량 기반의 추정인력은 과소추정되는 경향이 있기 때문에 특별한 현상은 아니다.

13) 비전자문서업무의 비율은 조사표를 통해 직원이 작성한 결과를 바탕으로 도출된 것이기 때문에 분석 결과에 대한 수용성이 제고되었다.

【참고문헌】

- 강영주·박해육·최지민·김지수. (2020). 「KRILA형 지자체 조직진단모형 개발에 관한 연구: 인력산정을 중심으로」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 강영주 외. (2019). 「울릉군 조직진단 연구」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 곽현근·이현국(2021), 「지방자치법 개정에 따른 대전광역시의회 조직구조 개편방안 연구」. 서울: 한국행정학회.
- 권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.
- 김영수. (2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(1): 185-207.
- 김태수. (2002). 「직무분석」. 서울: 북스힐.
- 김홍주·김용운·강인호. (2022). [지방자치법] 개정에 따른 광역의회 조직개편 방안: 세종특별자치시의회를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 36(3): 1-28.
- 박기묵. (2014). 지방의회와 지역사회의 협력적 네트워크 구축방안. 「지방행정연구」, 28(4): 165-194.
- 박노수·박기관·임정빈. (2021). 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 인사권 독립 실천방안」. 서울: 서울시립대학교.
- 박재영·김인석. (2017). 금융기관 정보보호업무의 적정인력 산정에 대한 연구. 「정보보호학회논문지」, 27(3): 653-671.
- 박해육 외. (2023). 「인천광역시 계양구 조직진단 연구용역」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 박해육 외. (2020a). 「논산시 조직진단 연구」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 박해육 외. (2020b). 「평창군 조직진단 연구」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 배종윤. (2010). 국정개혁과 정부조직 효율화 : 김대중 정부의 '작은 정부론'과 현실적 한계. 「한국정치학회보」, 44(4): 73-95.
- 서인석·윤병섭. (2020). 경기도 소방서별 적정인력 배분에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 17(1): 23-48.
- 송건섭. (2017). 의원-주민간의 소통지표구성과 진단에 관한 연구. 「지방정부연구」, 21(2): 283-303.
- 신원득·이상미. (2012). 「지방의회 사무기구 운영체제 진단」. 경기: 경기연구원.
- 유병선. (2019). 「지방의회의 역할·기능 강화방안: 지방정부의 자치입법권 확대를 중심으로」. 대전: 세종연구원.
- 유병선·김홍주·김찬동. (2021). 「지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응」. 대전: 세종연구원.
- 윤수찬. (2014). 지방의회 기능이 지역주민의 정치적 효능감에 미치는 영향요인에 관한 탐색적 연구: 소셜미디어 활용을 중심으로. 「한국정책학회 춘계학술대회」, 367-390.
- 이경호·김대건·김근세. (2007). 지방의회사무기구의 기능재설계에 관한 연구: 서울특별시의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 16(4): 87-116.

- 이진수. (2022). 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 역량 강화 및 책임성 확보방안에 관한 연구. 「지방자치법연구」, 22(1): 3-27.
- 이행준·박태형. (2022). 공공부문 정보보호 적정인력 산정에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 23(4): 1-22.
- 임광균. (2019). 철도 안전진단 시 소요 인력 산출을 위한 기준 개발. 「한국철도학회 논문집」, 22(12): 997-1007.
- 임의영. (2006). 합리성의 행정철학적 논의구조와 HA Simon 의 합리성 개념. 「한국행정논집」, 18(4): 981-1002.
- 정영수·김숙이·김이경·김민희. (2012). 직무분석을 통한 교원의 적정 업무량 산정 방안. 「한국교원교육 연구」, 29(2): 397-420.
- 정용. (2018). 경찰서 사이버수사팀의 적정 인력 및 업무량 추정. 「경찰학논총」, 13(2): 69-95.
- 최원구·김재희. (2020). 「경기도 지방세 조직 운영 개선방안」. 서울: 한국지방세연구원.
- 최지민 외. (2020). 「원시 행정혁신을 위한 연구」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 하민지. (2021). 지방자치법 개정과 한국 지방자치의 의미와 과제. 「경남발전」, 24-34.
- 행정안전부. (2023). 「지방자치단체 조직진단 매뉴얼」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부 내부자료. (2022). 「지방자치단체 기구 및 정원 편람」. 세종: 행정안전부.
- 홍근석·이재필. (2015). 「경상북도 의회사무처 조직진단과 효율적 인력운영 방안」. 대구: 대구경북연구원.
- 홍훈식·최봉호·신명철. (2009). 지방통계청의 적정조사인력 산출 연구. 「Journal of the Korean Data Analysis Society」, 11(3): 1411-1428.
- 황아란. (2003). 「지방의회 사무기구의 인사권 확대방안」. 강원: 한국지방행정연구원.
- KLID. (2021). 「자치단체 기능분류체계(BRM)소개」. 서울: 한국지역정보개발원.

김 지 수: 중앙대학교에서 행정학 박사학위(논문: 원자력 에너지 정책 갈등에 대한 이해당사자의 프레임분석: 원전지역 주민을 중심으로, 2015)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 지방행정, 지방조직·인사, 주민참여, 갈등관리 등이며, 최근 논문으로는 “지방의회 주민참여에 관한 탐색적 연구(2023)”, “인구감소지역의 경제성장 방안에 관한 연구: 창조자본의 조절효과를 중심으로”(2023), “Exploring the role of citizen participation in the policy acceptance process: the case of Korean nuclear facilities(2023)” 등이 있다(jisookim@krila.re.kr).

양 은 진: 서울대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위(논문: 노인의 사회자본이 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 도시·농촌 비교연구)를 취득하였고 현재 동 대학원 행정학 박사과정을 수료했다. 주요 관심분야는 지방행정, 지역인구, 지역경쟁력, 조직의사결정 등이며, 최근 연구실적으로는 “집단 간 접촉, 공식적 지지와 다문화 수용태도: 다층모형의 적용을 통한 개인 및 지역요인 효과 검증(2023)”, “조직 정보기술(IT)자원과 지방정부의 혁신환경지원이 혁신성과에 미치는 영향: 다수준분석 적용(2023)”, “자율성과 조직성과의 관계: 조직몰입의 매개효과와 공공봉사동기의 조절된 매개효과 검증(2023)” 등이 있다(liz0104@snu.ac.kr).