

서울특별시 법률지원시스템 개선방안에 관한 연구*

-뉴욕시와의 비교법적 검토를 중심으로-

김 용 재**

신 유 영***

목 차

I. 서론	3. 뉴욕시 법무국의 직무
II. 서울특별시 법무부서의 현황 및 문제점	4. 뉴욕시의 사례를 통해 본 시사점
1. 법무부서의 현황	IV. 법률지원 시스템의 개선방안 및 정책적 시사점
2. 법무부서의 문제점	1. 법률지원 업무 강화 필요성
3. 소결론	2. 법무담당 부서의 상향 설치 필요성
III. 뉴욕시 법무부서(New York City Law Department)를 통해 본 법무부서가 나아가야 할 방향	3. 법무담당 부서 구성원 확대·관리 개선 필요성
1. 시(市)에서 근무하는 변호사들의 임무에 대한 서설적 고찰	4. 중앙정부의 인식 개선 및 적극적 지원 필요
2. 뉴욕시 법무국의 구조 및 운영 현황	V. 결 론

I. 서론

서울특별시는 인구 천만의 도시로, 이런 거대한 규모의 도시를 운영하기 위한 정책을 수립하고 실행시키는 과정에서 항상 수많은 법적

* 이 논문은 공저자들이 2014년 3월 제출한 서울연구원 용역과제인 “선진 지방자치 단체의 법무부서 운영 현황과 서울특별시 법률지원 시스템 개선방안 -미국 뉴욕시 사례를 중심으로-”을 대폭 수정·보완한 것이다.

** 고려대학교 법학전문대학원 교수

*** 고려대학교 일반대학원 법학과 석사과정

이해관계가 얽혀 있어 크고 작은 법적 문제들이 발생하기 마련이다. 서울시의 공무원들이 법적 테두리 안에서 활발하게 행정업무를 수행하기 위해서는, 이들을 지원해주는 법률 전문가들이 꼭 필요한 실정이다. 이러한 업무를 수행할 수 있는 것이 법무부서이다.

법무부서¹⁾는 법률 전문가인 변호사들을 주축으로 하여 공무원들이 행정업무를 실행하는 과정에서 발생하는 문제점들을 사전에 대비하기 위해 법률 자문을 제공하고, 또한 사후적으로 분쟁이 발생하면 이를 해결하기 위한 지원을 하는 조직체이다. 법무부서는 서울특별시가 법령의 테두리 안에서 합법적으로 직무를 수행할 수 있도록 지원함으로써, 후에 발생할 수 있는 문제들을 사전에 예방해주는 역할을 하고, 또한 직무를 수행하는 과정에서 서울 시민의 권리를 과도하게 침해하는 것을 방지하는 역할 역시 수행한다. 그러나 2014년 4월 말 현재 서울특별시 내부에는 하나의 통일된 법무부서가 존재하지 않는다. 이 때문에 여러 곳에 산재되어 있는 변호사들을 한곳으로 모아 법률 사무를 관장하는 컨트롤 타워 조직을 창설할 필요성이 제기되는 것이다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. II에서는 서울특별시 내 법무부서의 현황 및 조직이 직면하고 있는 문제점들을 고찰한다. III에서는 서울특별시와 규모 및 총인구 등 여러 면에서 유사한 뉴욕시의 사례를 모델로 연구하여 서울특별시의 법무부서가 어떠한 방향으로 나아가야 할지에 대한 일종의 지향점을 강구해보고자 한다. IV는 선진적인 뉴욕시의 법무부서 모델을 바탕으로 하여, 서울특별시가 향후 어떠한 정책적 과제를 해결해야 하고 어떠한 측면에서 제도 개선을 하여야 하는지에 대한 개선방안을 제시하였다. V는 지금까지의 논의를 정리한 이 논문의 결론 부분이다.

1) 이하에서는 법무부서를 법률지원단 및 법무담당관, 재무국의 계약심사단 등 법률 사무를 맡을 수 있는 변호사들을 통틀어 일컫는 용어로 사용한다.

Ⅱ. 서울특별시 법무부서의 현황 및 문제점²⁾

1. 법무부서의 현황

1.1 법률 사무를 담당하는 조직 및 수행 업무

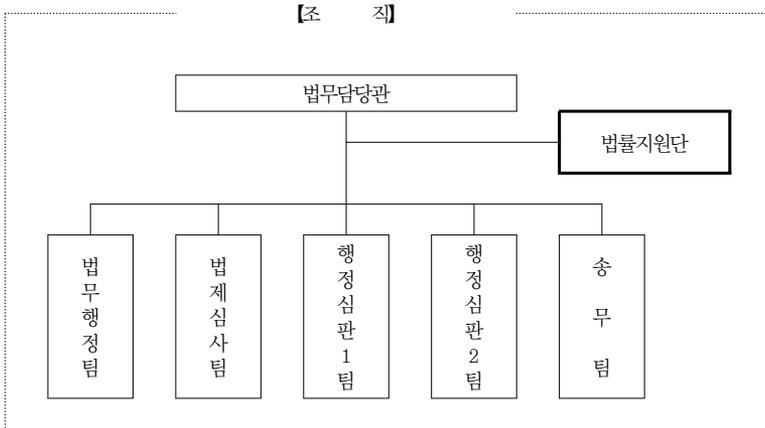
현재 서울특별시에는 법률 사무를 독자적으로 담당하는 부서가 따로 존재하지 않는다. 다만 법률 사무를 담당하는 인력이 산재되어 있는데, 크게 법무담당관, 입법·법률 고문, 그리고 기타 재무국 산하의 세무소 송팀 및 계약심사단 등이 있다.

기획조정실 산하의 법무담당관³⁾은 법률사무를 관장하는 대표적인 기관으로, 법무담당관 산하에는 법무행정팀, 법제심사팀, 행정심판 1·2팀, 송무팀이 구성되어 있다. 이러한 법무담당관 밑에는 여타 부서에게 법률자문 및 소송수행 업무 등을 지원하기 위해 법률지원단을 구성할 수 있는데, 법률전문가인 변호사들이 이 법률지원단 소속이 된다. 법률지원단은 법무행정팀에 속하면서 형식적으로는 Task Force(TF) 형태로 구성되어 있으나, 실질적으로는 항시적으로 모든 법무 사안별 TF 역할을 수행하는 상설조직이라고 할 수 있다.

2) 다음 Ⅱ의 전체적인 내용은 저자들이 2013년 12월부터 2014년 3월까지 3개월 간 서울특별시 법무부서에 대한 현장 방문과 연구(field study) 및 법무 담당관들과의 면담을 통해 이루어진 결과물이다. 따라서 이 논문에서 다루는 [표]와 [그림] 및 주요 내용들은 서울특별시 법무부서의 협조를 받아 미공개 내부 자료들을 기초로 작성된 것임을 미리 밝히는 바이다.

3) 담당관이란 전문직 지식을 활용하여 정책의 기획 및 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정개선 등에 관하여 기관장이나 보조기관(국장은 제외)을 보좌하기 위해 필요한 경우에 설치하는 기관을 말한다(지방자치단체규정 제6조 제3항). 현재 담당관은 과장과 동일한 4급 일반직 지방공무원이 맡고 있으나, 예외적으로 서울특별시의 담당관 중 1명은 일반직 지방공무원으로, 7명은 2급 또는 3급 일반직지방공무원으로, 4명은 3급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다(동 규정 제10조 제1항).

〈그림 1〉 서울특별시 법무담당관 조직 구조



서울특별시는 입법·법률 및 쟁송사건에 관한 자문 또는 수행을 위해 입법·법률 고문을 두고 있는데(서울특별시 입법·법률고문 운영조례 제1조), 2014년 4월 현재 입법고문은 정원 15명 중 현원 11명으로 구성되어 있고, 서울특별시 자치법규의 제정 및 개정에 관한 사항 등 입법업무에 관한 자문을 행하고 있다. 한편 법률고문은 정원 50명 중 현원 46명으로 구성되어 있으며, 외부 법률자문 사항 및 소송수행 등의 업무를 수행하고 있다.

그 밖에 법무담당관은 아니나 법률 사무를 처리하는 부서로는 재무국의 세무 소송팀, 재무국의 계약심사단, 감사관의 감사법률자문 TF팀 등이 있다. 특히 감사관 소속 감사담당관은 변호사들로 구성되어 있는데, 이들은 감사관 내의 각종 감사, 조사, 민원조사 관련 법률들에 대해 자문하고, 결과보고서를 사전 심의한다.

1.2 법무부서의 기능별 업무

1.2.1 행정심판을 포함한 소송 관련 업무

서울특별시의 소송 주관부서는 법무담당관이 아닌, 해당 소송에 관련되는 업무를 담당하는 업무주관부서의 장(長)이 된다(서울특별시소송사무등의처리에관한 규칙(이하 “서울시소송규칙”) 제3조 제1항). 자치구의 소송은 자치구가 스스로 해결하나, 다만 여러 자치구와 관련되는 사건이거나, 패소 시에 서울특별시와 자치구의 재정 등에 중대한 영향을 미치는 사건 등의 경우에는 서울특별시가 소송을 담당한다. 이와 같은 자치구 소송의 주관부서는 서울특별시 기획조정실 산하 법무담당관이 지정하도록 되어 있다(동 규칙 제4조). 소송주관부서의 장은 소송문서를 접수하거나 소송을 제기하고자 하는 경우, 그 즉시 소송수행자, 소송담당자, 소송대리인을 정하여 소송수행에 착수하게 된다(동 규칙 제10조 제1항).⁴⁾ 이 중 소송수행자는 원칙적으로 담당사무관을 포함한 3명 이내의 공무원으로 하되, 특정한 경우에만 변호사를 소송대리인으로 들 수 있도록 하고 있다(동 규칙 제10조 제4항). 즉 ① 법령 등에 의하여 변호사 선임이 필수적인 사건, ② 소송물가액에 비하여 이해관계가 크다고 판단되는 사건, ③ 처분법규 등의 종합적 해석 또는 적용에 고도의 법률적 전문 지식을 필요로 하는 소송사건, ④ 패소하는 경우 행정의 신뢰확보가 어려우며 통상의 행정선례에 어긋나는 새로운 선례가 형성될 수 있다고 인정되는 소송사건의 경우에는 변호사를 소송대리

4) 여기에서 소송수행자란 행정소송과 헌법재판소 관할심판을 직접 수행하도록 지정 받은 공무원을 말한다(서울시소송규칙 제2조 제1호). 또한 소송담당자란 변호사가 소송대리인인 경우에 그를 도와 필요한 업무를 처리하도록 지명된 공무원을 말한다(동 규칙 제2조 제3호). 마지막으로 소송대리인이란 행정소송 또는 민사소송, 헌법재판소 관할심판, 직무관련 사건 등을 수행하기 위하여 필요한 권한을 위임받은 변호사와 민사소송에 있어서 법원의 허가를 받은 공무원을 말한다(동 규칙 제2조 제2호).

인으로 임명할 수 있다.

법률지원단은 이러한 소송들(중요소송⁵⁾ 포함)을 지원하는 역할을 수행한다. 법률지원단의 소송지원은 크게 두 가지의 유형으로 나눌 수 있다. ① 외부 소송대리인을 별도로 선임하지 않고 서울특별시 공무원이 소송수행자가 되어 단독으로 수행하는 소송을 지원하거나, 또는 ② 서울특별시에서 진행되는 소송 중 중요소송으로 지정된 소송을 외부 소송대리인과 공동으로 수행하고 이들을 지원하는 것이다.

한편 시정에 중대한 영향을 미치는 행정심판(조세심판 등 특별행정심판 포함) 사건에 대하여는 변호사를 대리인으로 선임할 수 있으며, 그 절차는 소송과 관련된 규정을 준용하도록 되어 있다(동 규칙 제10조 제4항). 즉 행정심판 문서를 접수한 문서주관부서는 다른 문서에 우선하여 이를 법무담당관에게 이송하여야 하며(동 규칙 제5조 제1항), 법무담당관은 송무용전에 처리기한을 명기하여 이송받은 행정심판 문서와 함께 심판주관부서를 지정한 후 심판주관부서의 장에게 즉시 이송하도록 해야 한다(동 규칙 제5조 제2항). 특히 중대한 영향을 미치는 행정심판문서는 법무담당관의 사전심사를 받아야 한다(동 규칙 제7조). 서울특별시를 상대로 중앙행정심판위원회에 청구된 행정심판은 2012년에 75건, 2013년에 98건으로 증가 추세에 있으며, 행정심판에서 다투는 금액 규모도 커지고 있다. 중앙행정심판위원회에서는 단 한 차례 심판으로 사건이 종결되기 때문에, 당사자가 되는 서울특별시로서는 전문가의 역할을 더욱 중요시할 수밖에 없는 실정이다.⁶⁾

5) 서울특별시의 재정에 중대한 영향을 미치는 소송물가액 30억 원 이상의 민사소송사건 등의 특별한 소송의 경우에는 소송심의회는 심의를 거쳐 중요소송으로 지정할 수 있다(서울시소송규칙 제27조 제1항 각호). 소송심의회는 ① 소송사건과 직무관련사건에 관한 중요소송을 지정함과 동시에 특별착수금을 결정하고, ② 소송수행평가와 관련한 승소포상금의 심의 및 패소사건의 패소원인 규명, 구상권 행사여부와 구상금액을 결정한다. 또한 ③ 그 밖에 시장이 소송사건에 필요하다고 인정하는 사항에 관한 심의를 하는 것을 주요 업무로 한다.

6) 연합뉴스, 이광철, “서울시, 행정심판 대응 강화…변호사 선임규정 신설(종합)”,

1.2.2 법률자문 업무

법률지원단의 법률자문은 ① 서울특별시 시장의 결재 사항에 관한 자문, ② 시정 현안의 지속적인 법률검토, ③ 주요 시책사업의 분쟁발생에 관한 법률 자문 등으로 나눌 수 있다. 먼저 시장 결재 사항에 관한 자문에 관하여, 사업주관부서의장이 시장의 결재 사항 중 법률적 검토가 필요하다고 판단되는 사항에 대해 법무담당관에게 법률적 검토를 요청하면(서울특별시법률지원단운영규정 제7조 제1항), 요청을 받은 법무담당관은 사전 법률검토 결과 법무담당관의 협조 결정이 필요하다고 판단되는 경우에 그 검토의견을 사업주관부서의장에게 다시 통보하도록 한다(동 규정 제7조 제2항). 사업주관부서의장이 법률검토 결과에 대해 다른 의견이 있는 경우에는 법무담당관과 함께 그 의견에 대해 협의하고(동 규정 제8조 제1항), 법무담당관은 사업부서의장과 협의한 사항에 대해 최종 의견을 통보한 후 협조하여 결재한다(동 규정 제2항). 한편 시정 현안 중 지속적인 법률 지원이 필요한 사안에 대해서는 소관부서의장은 법무담당관에게 수시로 법률지원을 요청할 수 있다. 마지막으로 주요 시책 사업에 관한 분쟁이 발생하면, 소관부서의장은 쟁점사항을 파악하여 법무담당관에게 분쟁 TF에 참여하도록 하는 등 법률지원을 요청하며, 법률지원단은 이에 따라 분쟁발생의 쟁점사안 및 대응방향을 검토한 후 사업주관부서의 분쟁관련 회의에 참석하여 법률지원을 해야 한다(동 규정 제11조 제2항).

한편 법률자문 업무는 ① 서울특별시 고문변호사에게 의뢰하는 외부 법률자문과 ② 법률지원단에서 행하는 내부 법률자문 업무로 나눌 수 있다. 단기간의 검토를 통해 종결될 수 있는 자문이거나 제3자의 객관적인 의견이 필요한 경우에 외부에 법률자문을 의뢰한다는 기준을 두고 있으나, 현실적으로 내부자문과 외부자문의 구분 기준이 명확하지 못한

채로 운영되고 있다.

〈표 1〉 법률자문 현황

연도	외부 법률자문	내부 법률자문
2012년도	297건	0건
2013년도	278건	572건

1.2.3 계약심사 업무

계약 심사는 2014년 3월 현재 기준으로 변호사 2명, 공인회계사 1명, 행정직 1명으로 구성된 재무국의 계약심사단을 중심으로 이뤄지고 있다. 계약심사단은 2012년 12월 3일에 발족하여, ① 민간투자, ② 민간위탁, ③ 일반계약에 있어서 발생하는 각종 법률문제들에 대해 자문하고 있다. 그러나 계약심사단이 모든 사안에 대해 심사하는 것은 아니며 다음과 같은 요건을 충족하는 계약에 대해서만 자문한다.

〈표 2〉 계약심사단의 심사 대상

구분	심사대상	심사 내용
민간 투자사업	- 신규 및 변경 협약안	- 법률적·재무적 적정성 심사 - 법률적 리스크·재정부담 완화 방안 마련 등
민간 위탁사업	- 신규사업 - 10억 원 이상 재위탁·재계약	
일반계약	- 70억 원 이상 공사 - 20억 원 이상 용역·물품	

1.2.4 조례·규칙심사 업무

조례 및 규칙의 제·개정을 심사함에 있어서는 서울특별시 산하의 조례·규칙 심의회의 역할이 중요하다. 서울특별시의 조례는 크게 ① 서울특별시장(서울특별시 교육감)의 제출, ② 서울특별시 의회 의원의 발의, ③ 서울특별시 의회 위원회의 제안 등 세 가지 방식으로 제·개정된다. 먼저 서울특별시장이 조례 제·개정안을 제출하는 경우, 조례안

제출 전에 주관부서가 그 내용을 검토하고 실(室)·국(局)·본부 장(長)의 결재와 함께 20일 이상의 입법예고 기간을 거쳐야 한다. 아울러 조직담당관에게서 규제심사, 법무담당관에게서 법제심사, 그리고 조례규칙심의회 의결(지방자치법 시행령 제28조 참조) 역시 거쳐야 한다. 반면에 서울특별시 의회 의원의 발의인 경우에는 이보다 절차가 다소 간소하다. 재적의원 1/5 이상 또는 의원 10인 이상이 연서로 발의하고, 조례·규칙심의회 의결은 불필요하다. 그러나 의회 홈페이지에 의원 입법안이 공개되어야 하며, 시민들의 의견 수렴절차를 밟아야 한다. 마지막으로 서울시 의회 소관의 위원회가 제안하여 조례를 제·개정하는 경우는 주로 조례의 자구수정 등 그 내용이 경미하거나 상위법 개정을 반영하는 경우에 사용된다.

1.3 법무부서 내 변호사의 지위 및 구조

서울특별시는 지하철 9호선, 세빛둥둥섬 등 대형 사업들의 다양한 분쟁과 갈등⁷⁾이 사업 시작 단계부터 전문적인 사전법률 검토가 미흡하여 발생한 것으로 진단하였다. 또한 모든 부서가 업무추진과정에서 필요하면 언제든지 내부 변호사를 통해 법률자문을 손쉽게 받을 수 있도록 하고, 중요사업에 대해서는 법률검토를 의무적으로 이행하기로 하여 점차 시에서 고용하는 변호사 수를 증가시키고 있다. 그러나 여전히 서울특별시 전 부서의 업무추진과정에서 긴급하게 발생하는 법률자문을 즉시 처리할 수 있는 법률전문인력(변호사)이 부족해 법률적 지원에 한계가 있는 실정이다.⁸⁾

7) 머니투데이, 송정훈, “정부-‘지하철 9호선 요금 갈등’ ISD 적용 대상 아니다”, <<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012042316351818434&outlink=1>>, 검색일: 2012.4.23.; 머니투데이, 이재윤, “1400억 들인 애플단지 ‘세빛둥둥섬’ 되살아나나?”, <<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2014030410305472999&outlink=1>>, 검색일: 2014.4.23.

서울특별시 내 변호사들은 임기제 공무원(계약직 공무원)으로, 일반 공무원과는 신분이 다르다고 할 수 있다. 이들의 기본 임기(계약기간)는 2년이며, 최대 5년의 범위 내에서만 계약 연장이 가능하다. 2014년 1월 말 현재, 서울시에 소속되어 있는 변호사 수는 총 5명으로, 법무담당관(10명), 감사담당관(3명), 재무과의 계약심사단(2명)으로 구성되어 있다.

변호사들은 지방공무원법 제31조(결격사유)의 각호의 1에 해당하지 아니하고, 기타 법령에 의하여 응시자격이 정지되지 아니한 자로서, 임기제 공무원의 채용 절차를 거쳐 선발된다.

2. 법무부서의 문제점

2.1 구조에 대한 문제점

2.1.1 산재된 조직 구조에 기인한 어려움

현재 서울특별시는 법무업무를 수행하는 조직 구성 방법으로 각 부서가 업무를 수행하는 과정에서 법률적 쟁점이 되는 사안에 대해 법무담당관이 이를 지원하는 방법을 택하고 있으나, 사실상 각 부서의 업무담당자의 법률적 지식이 부족한 상태에서 법률 전문 인력(변호사)의 집중적인 조력을 받지 못하고 있는 실정이다.

따라서 업무의 전문성 부족 및 특정 부서의 업무 편중의 문제점이 발생하기도 한다. 소송이 발생하면 공무원으로 구성된 소송관련자(소송수행자 등)가 소송을 수행함에 따라 소송의 전문성 역시 떨어지고, 관련 업무에 대한 꾸준한 경험 축적이 이루어지지 않고 있다. 또한 특정 분야(가령 세금관련 소송업무)에 업무가 집중됨에 따라, 적정한 업무 배분이 이루어지지 못하게 된다. 법무담당관이 모든 법률 사무를 총괄

8) 법률저널, 이성진, “서울시, 예방적 시정(市政) ‘변호사 5명’ 채용”,
 <<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=30858>>, 검색일: 2014. 4. 23.

해야 함에도 불구하고 세무 소송팀 등 특정 부서의 규모가 더 비대하여 이를 조직적으로 통제하기가 어려워지는 현상도 발견된다.

서울특별시는 이러한 문제점의 대안으로 법률지원단을 두어 각 부서의 소송 및 법률자문 업무를 돕도록 하고 있으나, 법률상으로는 여전히 해당 부서가 소송 관련 책임과 권한을 가지고 있어 법률지원단에서 능동적으로 해당 부서의 법무업무를 수행하기가 곤란하다. 이 때문에 이러한 법률 업무를 총괄할 수 있는 사실상 컨트롤 타워(control tower)의 필요성이 절실하게 대두되는 것이다.

2.1.2 변호사의 지위와 관련된 문제점

변호사의 지위와 관련된 문제점은 크게 ① 고용환경과 관련된 문제점과 ② 법률적 수요에 대처할 수 있는 변호사 인력 충원의 필요성으로 나눌 수 있다.

먼저 변호사의 고용환경과 관련하여 살펴보도록 한다. 현재 서울시 내의 변호사들은 기본 임기가 2년으로, 최대 5년 범위 내에서만 계약을 연장할 수 있으며, 직급은 보통 6급인 상황이다. 기본 계약 기간인 2년이 만료되면 계약 연장 여부도 불투명하므로 장기근속이 어려워, 계약 기간 내내 변호사들에게 부담으로 작용할 수밖에 없는 실정이다. 또한 변호사들은 임기제 공무원이므로 아무리 업무 성과가 뛰어나더라도 진급을 할 수 없어 이에 대한 상대적 박탈감마저 느낄 수 있다. 시의 공무를 수행하는 자들에게는 신분의 안정을 보장하여 그가 적극적으로 공무를 수행할 수 있도록 유도해야 함에도 불구하고, 이러한 대우는 분명 변호사들이 수행하는 업무의 질에도 영향을 끼쳐 왔을 것으로 짐작된다.

한편 서울시의 소송건수는 2011년도에 496건, 2012년도에 521건, 2013년도에 616건으로, 점차 서울시를 상대로 한 소송이 증가하고 있는 추세이다. 이러한 상황에서 변호사들은 사건 초기부터 투입되어 이에

대응하여야 할 필요성이 증대되고 있음에도 불구하고 현재 소송업무는 주관부서의 담당 공무원과 외부 변호사가 주로 처리하므로, 서울시에서 근무하는 변호사들이 소송 업무에 직접적으로 개입하는 일은 중요 소송을 제외하고는 드물다고 보겠다. 이렇게 소송 업무를 수행하는 데에 있어서 공무원들이 직접 서면 초안을 작성하고 소송 수행을 하다 보니 전문적인 소송 대응 능력이 떨어지고 결과적으로도 소송에서 지는 경우가 매우 빈번하게 발생하여 왔다. 또한 외부 변호사를 선임하는 과정에서 비용 지출과 시간의 낭비를 무시할 수 없으며, 외부 변호사의 지위로는 시 내부의 중요하고 민감한 정보에 접근하는 것이 매우 어려워 효율적인 업무 처리에 한계가 있을 수 있다. 이러한 현 상황을 해결할 수 있는 방법은 시 내부의 변호사 인력을 활용하는 것인데, 현재의 변호사 수(2014년 1월 말 현재 15명)로는 서울시의 방대한 소송 및 자문 업무를 모두 소화해낼 수 없는 실정이다. 따라서 이러한 법률 환경에 맞추어 변호사 인력을 더 충원하여, 보다 효율적인 업무 수행 환경을 조성할 필요가 있다.

2.2 업무에 대한 문제점

2.2.1 자문에 대한 문제점

법률자문 업무는 서울시 고문변호사에게 의뢰하는 외부 법률자문과 법률지원단에서 행하는 내부 법률자문 업무로 나눌 수 있다. 내부 법률자문 시행기준은 ① 시정 현안 중 이해관계가 복잡하여 지속적인 법률 검토가 필요한 경우, ② 협약서 중 서울시에 부담이 되는 내용이 포함되는 경우 등으로 종합적인 검토가 필요한 경우, ③ 외부 법률고문의 자문 회신에 대하여 추가적인 의견 제시가 필요한 경우, ④ 기타 외부 법률자문 시행이 부적절하다고 판단되는 사안 등의 경우에 내부 법률자문을 할 수 있도록 하고 있다. 한편 외부 법률자문 시행기준은 ① 단기간의

검토를 통해 종결될 수 있는 경우 또는 ② 제3자의 객관적인 의견이 필요한 경우에 법률자문을 할 수 있도록 하고 있다.

문제는 현재 단기간의 검토를 통해 종결될 수 있는 외부자문 사항에 대해서도 내부 법률자문을 원하는 수요가 급증하고 있는 실정으로, 따라서 내부자문과 외부자문의 구분 기준이 명확하지 못한 채로 운영되고 있다는 것이다. 또한 2013년도 법률지원단 수행 내부 자문은 572건으로, 외부 법률자문의 경우 변동 폭이 거의 없음에 비해 내부 자문은 급격하게 증가하였다. 따라서 조만간 현재의 인력으로 만족할 만한 내부 법률자문을 제공하기가 상당히 어려운 상황에 이를 것으로 예측된다.

2.2.2 송무에 대한 문제점

현재 서울특별시 송무 업무의 경우 법무담당관이 접수하여 소송주관 부서를 지정하면 소송주관부서에서 응소방침을 세우고, 법무담당관에게 소송대리인 혹은 소송수행자의 선임 또는 지정요청을 하여 절차를 진행하게 된다. 소송주관부서는 응소여부 판단과 답변 내용을 첨부한 응소방침을 수립함에 있어 법무담당관의 협조 결제를 받게 된다. 이 단계에서 법무담당관은 소장 접수 단계에서 특별히 중요하게 인지되지 않은 사건에 관하여 사건 내용을 파악하고 법리적인 오류가 있는지 여부, 소송수행 방향이 적정한지 여부 등 사건에 관하여 법률적 판단을 한다(1단계, 응소방침 단계). 소송주관부서가 응소하고 소송대리인(외부 변호사 내지 담당공무원이 된다) 혹은 소송수행자를 지정하게 되면 중요소송을 비롯한 소수의 사건을 제외하고는 소송주관부서가 사건을 주도적으로 진행하게 된다. 소송주관부서는 소송 진행 과정에 따라 법무담당관에게 진행상황을 보고하게 되는데, 이러한 보고를 통해서 법무담당관은 해당 소송 수행에 있어 문제가 있는지 여부 등을 점검할 수 있게 된다(2단계, 소송 진행 단계). 일단 판결이 선고되고 패소 판결서가 송달되면, 소송주관부서는 항소방침 또는 항소포기방침을 세우는데(전

부승소 판결의 경우 상대방이 항소하면 1심에서와 같이 항소심 응소방침을 수립한다), 이 과정에서 법무담당관의 협조를 받게 된다(3단계, 상소여부 판단 단계).

현재 서울특별시의 소송수행 방식의 문제점을 단계별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1단계, 즉 응소방침 단계에서 주관부서는 응소 여부 및 법리 구성, 소송 수행 방향 등의 사항을 결정하고, 답변서 초안을 작성하며, 법무담당관은 협조결제를 하게 된다. 소송주관부서의 담당 공무원이 답변서의 초안을 작성하므로, 개개의 답변서마다 완결성의 차이가 심하게 나타날 수 있다. 더욱이 협조결제를 할 때에 답변서를 검토하는 자는 담당공무원, 송무 팀장, 법무담당관 이렇게 세 명에 불과하여 신건 접수가 600여 건이 되는 상황에서 답변서가 충실하게 완성되지 못할 가능성도 얼마든지 있다.

2단계, 소송 진행 단계에서 담당공무원이 직접 수행하는 사건의 경우 준비서면은 법률전문 인력의 조력을 전혀 받지 못한 채로 제출되는 경우가 보통이다. 추후 준비서면을 첨부한 소송 진행 보고를 법무담당관에서 접수하기는 하나, 소송 진행 보고 자체가 누락되는 경우도 있고, 내용이 너무 간략하게 되어 있어 소송수행과정의 문제점을 인지하지 못할 가능성도 충분히 있다. 법무담당관이 문제점을 인지하고 추후 소송수행 방향에 대하여 소송주관부서와 의견을 교환하더라도, 법무담당관이 서면 작성 과정에 직접 관여하지 않고 여전히 사후 보고 형식으로 상황을 파악하고 있는 정도만으로 사건을 제대로 관리할 수 있을지에 대해서는 근본적으로 의문이 든다.

마지막 3단계, 상소여부 판단 단계에서 법무담당관이 판결문을 보고 사건에 대한 자세한 내용을 비로소 파악하게 되는 경우도 종종 발생한다. 이러한 현상은 법무담당관이 상대방의 서면을 소장 외에 준비서면까지 모두 충실하게 볼 수 없을 뿐만 아니라, 보고도 받지 못하는 경우가 비일비재하기 때문이다. 법무담당관이 승소가능성이 낮아 항소 실익이

낮다고 판단하고 소송주관부서를 설득하고자 하여도, 소송주관부서는 항소방침을 세우기 전 자기 부서의 최종결재권자(실·국·본부장)에게 이미 구두보고를 마친 상태로서 최종결재권자가 결정을 내린 사항이라고 주장하며 결국 항소하는 경우도 있다.

2.2.3 계약심사 업무에 대한 문제점

계약 심사주문이 폭주할 시에는 심사인력이 부족하고 심사기간도 단축되기 때문에 계약 내용에 관한 세밀한 검토가 부족한 실정이다. 서울특별시의 「계약심사단 심사기능 강화계획」에 따르면, 2013년 11월에 11개 사업심사를 동시 진행하였고(평균 심사기간 2일), 2013년 3월에 주요 민간투자사업 협약 심사(30일 이상) 2건과 일반 계약 4건을 동시 진행하였으며, 2013년 12월에는 민간위탁사업 심사 의뢰 집중으로 19개 사업심사를 진행·통보하였다(평균 심사기간 1.6일). 이렇듯 짧은 심사기간 내에 적절하고 충분한 계약 심사가 이루어질 수 있는지가 의문이다.

또한 계약과 관련한 법률자문 요청이 빈번하지만, 전문 인력의 부족으로 위의 [표 2]에 나와 있듯이 법률자문 대상을 운영규정상의 심사대상으로만 한정해야 한다는 한계점이 있다. 따라서 대규모 공유재산의 매입·교환 등 취득과 매각·대부 등 처분에 대한 협약계약 및 민간투자·민간위탁방식의 혼용 등 복합형태의 협약계약에 대한 심사절차 누락이 발생할 수밖에 없다.

마지막으로 시너지 효과를 창출하지 못하는 일이 발생할 수 있다. 가령 재무국 소속의 계약심사단은 법률자문 인력이 부족할 뿐만 아니라, 법률자문 수요가 매월마다 불규칙하여 심사가 폭주할 시에는 세밀한 검토를 하지 못한다는 어려움에 직면해 있다. 만약 하나의 법률조직이 일괄적으로 계약심사 업무를 맡는다면, 심사가 폭주할 시에는 주변 유희인력을 투입하여 검토하게 하는 등의 방법으로 대응할 수 있을 것이다.

2.2.4 조례·규칙 심사 업무에 대한 문제점

조례 및 규칙 심의위원회는 서울특별시장을 그 장(長)으로 하며, 위원은 실장·국장 또는 실장·과장으로 구성한다(지방자치법시행령 제 28조 제2항). 서울특별시에서 조례 및 규칙을 심의하는 과정에서 법무담당관의 역할이 상대적으로 실장·국장에 비해 약한 것은 사실이다. 때문에 법무담당관이 책임감 있게 심의회에서 발언을 하지 못한다는 문제점이 발생한다. 이는 조례·규칙 심의위원회는 법률적인 문제를 다루기보다는 정책적인 견지에서 사안을 심의한다는 인식이 강하기 때문인데, 결국 법률적 분석과 자문을 수행해야 하는 법무담당관의 비중이 상대적으로 작을 수밖에 없게 된다.

3. 소결론

서울특별시는 법률지원단을 구성하여 변호사들이 행정 업무에 법률적 지원을 하도록 하였으나, 현재 상황으로는 조직의 구성에서부터 직무에 이르기까지 그 한계점이 너무도 분명하게 보인다. 법률지원단은 조직도상 별도의 단위가 아니어서 따로 예산안을 책정받지도 못하고 있는 실정이며 이들을 통합적으로 관리할 수 있는 하나의 통합 부서가 없어 업무가 이중으로 수행되는 등, 비효율성과 업무 중복 등의 여러 가지 불합리성이 발견되고 있다. 또한 직무에 있어서도 적극적으로 정책에 개입하여 법률 지원 업무를 수행하는 것이 아니라, 소극적으로 지원 요청이 있을 시에만 이에 응하는 형태의 업무를 수행하고 있는 실정이다.

따라서 현행의 제도를 개편하도록 하여, 법무부서가 실질적으로 서울특별시의 이익을 대변할 수 있는 조직으로 탈바꿈하도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 조직의 개편, 직무의 개편, 그리고 조직 인원들의 고용 환경 개선 등의 문제점을 해결하는 것이 우선인데, 이러한 문제

점들의 개선 방안을 강구하기 위해서는 가장 모범적이고 선진적인 외국의 Best Practice를 고찰한 후 이를 면밀하게 분석하는 작업이 필요할 것이다. 다음의 III에서는 서울특별시와 그 규모 및 총 인구수 등에서 매우 유사한 뉴욕시의 사례를 모델로 하여, 서울특별시의 법무부서가 향후 어떠한 방향으로 나아가야 할지에 대해 생각해보도록 한다.

III. 뉴욕시 법무부서(New York City Law Department)를 통해 본 법무부서가 나아가야 할 방향

1. 시(市)에서 근무하는 변호사들의 임무에 대한 서설적 고찰

미국에서는 뉴욕시를 비롯한 지방자치단체에서 근무하는 변호사들의 의무와 직업윤리 등을 다루고 있는 문헌들이 많다. 시(市)를 비롯하여 정부에 속해 있는 변호사들은 분명 일반 민간 변호사들과 비교하여 그 지위 및 요구되는 업무가 다를 수밖에 없기 때문이다. 다음에서는 뉴욕시 법무부서에 배속된 변호사들의 광범위하고 전문적인 직무 범위를 언급하기에 앞서서, 서설적인 고찰로서 정부에 속해 있는 변호사들이 근본적으로 누구의 이익을 대변하여야 하며 또한 어떠한 임무를 수행하여야 하는지를 생각해보고자 한다. 이러한 논의는 우리나라의 중앙행정부서나 지방자치단체에서 근무하는 변호사들에게도 매우 근본적인 좌표를 제공한다고 믿기 때문이다.

우선 시의 변호사들은 누구의 이익을 최우선으로 대변해야 하는지, 즉 정부에서 근무하는 법률가들의 고객(client)에 대한 고찰이 필요하다. 시 정부에 속한 변호사들은 시(市) 자체가 그들의 고객이라고 할 수 있는데, 이는 다시 말해 해당 시(市) 및 그 산하의 모든 기관들, 그리고

시에 거주하는 시민들의 이익을 대변해야 한다는 것이다.⁹⁾ 이는 뉴욕시의 사례를 통해 보면 더 쉽게 이해할 수 있다. 뉴욕시 법무국의 하위부서 중 하나인 소송제기 부서(Affirmative Division)는 사회의 부조리를 바로 잡으려는 목적으로, 레이건 정부 시절 뉴욕시의 Corporation Counsel이었던 *Federick A. O. Schwarz, JR*와 First Chief이었던 *Lorna Goodman*에 의해 처음 신설되었다. 당시 연방정부는 장애인들이 정부보조지원금을 수령하는 데에 더욱 어려움을 겪도록 하는 정책을 시행하였는데, 이러한 연방정부의 불합리한 정책으로 인해 뉴욕시에 거주하는 6만여 명의 장애인들이 차별을 겪었으며, 뉴욕시와 뉴욕주는 연방정부 때문에 천만 달러 이상의 추가비용을 지출해야 하는 상황에까지 이르렀다. 연방정부의 불합리한 정책으로부터 뉴욕 시민의 권리를 보전하고, 시 정부의 이익을 대변하기 위하여 뉴욕시는 소송제기 부서를 신설하였고, 부서의 적극적인 대응으로 인해 미(美) 대법원에서 전원 합의 판결로 위 정책은 파기되었다.¹⁰⁾

시의 변호사들이 누구를 위해 업무를 수행하여야 하는지를 살펴보면, 이제는 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 대해 생각해보아야 한다. 변호사들은 사건이 발생하면 단순히 이슈의 한 면만을 바라보는 것이 아니라 이슈의 모든 방면을 고려해야 하는데, 다시 말하자면 변호사가 법에 관련된 전문가라고 해서 좁은 시각으로 법률적인 문제들에만 관여해서는 안 된다는 것이다. 시의 변호사들은 단순히 특정 정책의 사후 분쟁에 관해서만 관심을 갖는 것이 아니라, 시의 이익을 대변하기 위해 할 수 있다면 정책의 많은 부분에 관여할 수 있어야 한다. 따라서 변호사들은 법률뿐만 아니라, 각각의 시기에 따라 변화하는 시의 이익 및 관심

9) Federick A. O. Schwarz, JR., "Lawyers for Government Have Unique Responsibilities and Opportunities to Influence Public Policy", 53 *New York Law School Law Review* 375(2008.1), 376-377쪽.

10) Federick A. O. Schwarz, JR., 위의 논문, 391-392쪽.

사에 초점을 맞추어 정책 및 정치적인 이슈에 이르기까지 상당히 넓은 방면에 대한 이해도를 가지고 있어야 한다. 또한 법률 이외의 전문분야에 대한 이해도도 갖추고 있어야 법무부서 외의 부서들과 연계하여 시에 실질적인 이익을 추구할 수 있을 것이다.¹¹⁾

2. 뉴욕시 법무국의 구조 및 운영 현황

2.1 조직의 구조¹²⁾

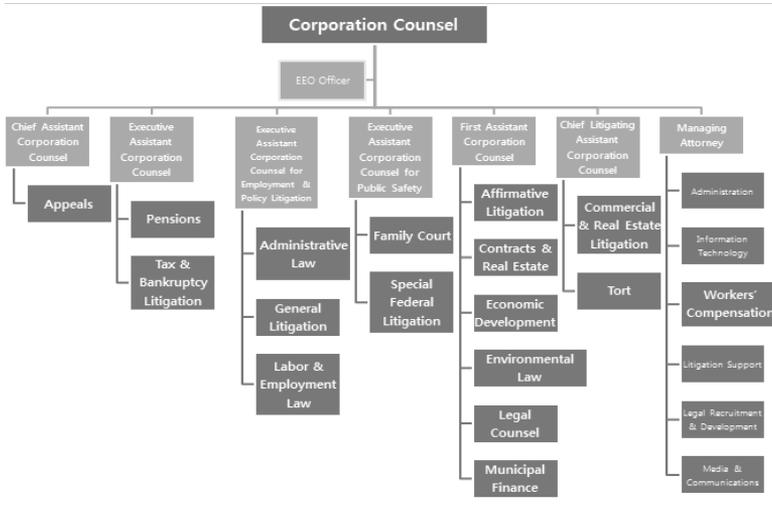
뉴욕시 법무국은¹³⁾ 뉴욕시의 모든 법률 사무를 담당하는 부서로서, 뉴욕시에서 발생하는 연간 8만 여건의 소송 및 법적 분쟁을 해결하고, 다른 부서와 긴밀히 협력하면서 법률 자문을 제공하는 부서이다. 뉴욕시 법무국은 뉴욕 시장이 임명하는 Corporation Counsel이 부서의 장(長)으로서 전체 부서를 지휘·감독한다. Corporation Counsel의 감독 하에 법무국은 업무 분야에 따라 17개의 하위 법무부서와 이들을 보조하는 3개의 지원 부서로 구성되어 있다. 또한 2012년을 기준으로 뉴욕시의 5개의 지역구(맨해튼, 브롱크스, 브루클린, 퀸스, 스탠트십)에는 총 10개의 사무소가 설치되어 있으며, 690여 명의 변호사와 이들을 지원하는 850여 명의 법률 보조원들이 각각의 하위 부서에서 종사하고 있다.

11) 앞의 논문, 379-381쪽.

12) 뉴욕시 법무국의 조직구조는 New York City Law Department 홈페이지, <http://www.nyc.gov/html/law/html/about/about_shtml>, 검색일: 2013.12.12.

13) 뉴욕시 법무부서의 공식 명칭은 New York City Law Department로서, 뉴욕시청의 공식적인 하위 부서 중 하나이다. 서울특별시와 수평적으로 대비해 보면, 서울시장 아래의 14개의 실(室)·국(局)·본부와 그 지위 체계가 동일하다고 판단된다. 따라서 이하 본 논문에서는 New York City Law Department를 법무국이라고 약칭하기로 한다.

〈그림 2〉 뉴욕시 법무국의 조직도



2.2 변호사의 채용 현황

뉴욕시 법무국에서 근무하는 직원은 크게 변호사, 법률보조 직원(staffs), 그리고 인턴으로 구분할 수 있다. 이 중 변호사는 2012년 기준 690여 명으로, 미국 전역 80여 개 이상의 로스쿨을 졸업한 변호사들로 구성되어 있다.

2.2.1 채용 방식¹⁴⁾

변호사 채용은 크게 신규 변호사 채용과 경력직 변호사 채용으로 나누어진다. 신규 변호사(이제 막 로스쿨을 졸업하는 변호사) 채용은 매년 정기적으로 채용하는 반면, 경력직 변호사는 결원이 생길 시에만

14) 뉴욕시 법무국의 변호사 채용방식에 대해서는 New York City Law Department 홈페이지, <<http://www.nyc.gov/html/law/html/careers/students.shtml>>, 검색일: 2013.12.12.

채용을 하는 방식이다.

뉴욕시 법무국은 2013년도 하반기(Fall 2013)에는 대략 45명의 신규 변호사를 고용하였으며, 2014년도 하반기에도 이와 비슷한 규모의 변호사들을 고용할 예정이다. 신규 변호사 모집에서 학업 성적의 최저 요건은 정해져 있지 않는 반면, 일반적으로 모의재판(moot court), 재판 변론 활동(trial advocacy), 학술지 활동(journal work) 등을 주의 깊게 본다. 또한 공익이나 공공부문에서 업무를 수행해 본 경력이 있는 지원자를 선호한다.

신규 변호사 채용과 달리 경력직 변호사의 모집은 결원이 발생한 때에 본인이 공고를 보고 지원하는 형태이다. (2014년 현재 기준으로) 2012년 이전에 로스쿨을 졸업한 지원자는 뉴욕시의 온라인 지원 시스템을 통해서 지원서를 제출할 수 있다.

2.2.2 변호사들의 급여 수준

변호사들의 급여 수준은 업무 경험에 비례한다. 뉴욕시 법무국의 장(長)인 Corporation Counsel이 주관하여 변호사들을 독립적으로 선임하므로 그 급여 수준은 일반 공무원들의 급여 수준보다 높게 설정되지만, 그 직무의 공익성이 중시되고 한편으로 시민들로부터의 세수에 의하여 조성된 뉴욕시의 전체 예산에서 급여가 책정되므로 로펌이나 일반 사기업의 사내 변호사보다는 급여 수준이 다소 낮은 것으로 파악된다.¹⁵⁾

2.2.3 변호사들의 승진체계

뉴욕시 법무국의 장(長)은 “Corporation Counsel”로, 뉴욕시 시장에 의해 임명된다. Corporation Counsel은 뉴욕시 법무국을 지휘·감독하며, 시장의 정책 수행에 도움을 주는 역할을 한다.

15) 2013년 뉴욕시 법무국을 출장 다녀온 김학석 검사(당시 직책은 서울특별시장 사법 정책보좌관)와의 전화 인터뷰(인터뷰일: 2014.2.17).

뉴욕시 법무국의 조직도를 보면, Corporation Counsel 밑에는 “Chief Assistant Corporation Counsel”과 “Executive Assistant Corporation Counsel”이 존재하는데, 이들은 서로 동등한 지위를 갖고 있으면서 Corporation Counsel에게 업무 수행을 보고하는 자들이다. 이들은 각자 1개에서 많게는 6개의 하위 부서를 통합 관리하는 중간 단계의 관리자라고 할 수 있다. Chief Assistant Corporation Counsel과 “Executive Assistant Corporation Counsel 밑에 존재하는 하위 부서들에는 근무 연차에 따라 Senior Counsel 과 Junior Counsel, 그리고 인턴에 이르기까지 그 직급 체계에 따라 다양한 변호사 인력이 근무하고 있다. 그리고 이들의 조직은 다른 일반 공무원 부서와 차별화되므로, 승진 및 인사이동도 독립적으로 이루어지고 있다.¹⁶⁾

3. 뉴욕시 법무국의 직무

3.1 하위부서별 직무분석¹⁷⁾

뉴욕시 법무국은 민사소송 및 행정심판, 행정소송에서 소송 당사자가 된 뉴욕시, 뉴욕시 시장, 기타 선출직 공무원들, 그리고 시의 많은 기관들을 대변하는 역할을 한다. 뉴욕시의 변호사들은 단순히 사후적인 법적 분쟁을 해결하는 데에 그치지 않고, 적극적이고 능동적으로 정책, 정치에 이르기까지 다양한 분야에서 업무를 수행하고 있다. 세부적으로

16) 김학석 검사와의 인터뷰(인터뷰일: 2014.2.17).

17) New York City Law Department, *Annual Report 2012*, 7-40쪽, <<http://www.nyc.gov/html/law/html/reports/reports.shtml>>, 검색일: 2013.12.24, (뉴욕시 법무국은 자체 홈페이지를 통하여 매년 연례보고서(annual report)를 발간하여 왔는데, 이러한 연례보고서가 본 논문의 III을 작성하는 데 있어서 매우 큰 도움이 되었다. 뉴욕시 법무국의 연례보고서를 보면 운영 현황과 직무 범위 및 소송 과정, 성과 등을 일목요연하게 파악할 수 있다.)

보면 각 하위 부서의 기능에 따라 ① 시(市)·주(州)의 입법 활동 지원, ② 부동산 임대차 계약, 조달 계약과 같은 계약 체결에 관한 자문 업무 수행, ③ 다른 부서에 속해있는 공무원들과 협력하여 이들에게 이민 정책, 교육 정책, 환경 정책 등 광범위한 정책과 관련된 법적 쟁점들에 관한 자문, 그리고 ④ 뉴욕 시민들에게 제공하는 무료 법률 상담에 이르기까지 매우 다양하다. 또한 특수하게는 ⑤ 뉴욕시가 발행하는 지방채 판매를 위한 설계 및 검토 업무도 수행한다.

위에서도 언급하였듯이, 뉴욕시 법무국은 업무 분야에 따라 17개의 하위부서와 이들을 지원하는 3개의 부서로 구성되어 있다. 17개의 하위 부서는 ① 행정법 부서(Administrative Law Division), ② 시의 이익을 침해하는 상대에 대해 적극적으로 소송을 제기하고, 시의 권리를 주장함으로써 시의 이익을 보호하려는 데에 주된 목적이 있는 소송제기 부서(Affirmative Litigation Division), ③ 뉴욕시 법무국이 주(州) 및 연방 법원에 제기하는 거의 모든 항소 사건들을 담당하는 항소 부서(Appeals Division), ④ 상사분쟁 및 부동산 관련 소송 부서(Commercial & Real Estate Litigation Division), ⑤ 계약 및 부동산 부서(Contracts & Real Estate Division), ⑥ 경제 개발 부서(Economic Development Division), ⑦ 환경법 부서(Environmental Law Division), ⑧ 하부 유닛인 “아동지원 부서(Interstate Child Support Unit)”와 “비행청소년 기소 유닛(Juvenile Delinquency Prosecution Unit)”을 뒀으로써, 뉴욕시 아이들의 안녕과 일반 공중의 안전을 보전하기 위한 가정법원 부서(Family Court Division), ⑨ 일반 소송 부서(General Litigation Division), ⑩ 노동 및 고용법 부서(Labor & Employment Law Division), ⑪ 법률 자문 부서(Legal Counsel Division), ⑫ 뉴욕시의 모든 지방채 발행 및 매매 과정 전반에 관한 법률 자문을 수행하는 재정 부서(Municipal Finance Division), ⑬ 시의 각 기관들에게 연금과 관련한 문제들에 대하여 조언을 하고, 퇴직 보상금 지급에 관한 개별 소송에서부터 지방자치제의 퇴직 관련 법규의

합헌성을 논하는 집단 소송까지, 연금과 관련된 소송을 담당하는 연금 부서(Pensions Division), ⑭ 시민들이 경찰관, 교도관, 검사와 같은 법 집행관을 상대로 미(美) 연방법상의 시민권이 침해되었음을 이유로 제기하는 행정쟁송 등에서 뉴욕시와 그 집행관들을 변호하는 특수연방소송 부서(Special Federal Litigation Division), ⑮ (i) 재무부서의 세금 징수 지원 및 부동산세 수입과 관련하여 부동산조세평가에 대한 변호를 지원하는 세금 관련 업무와 (ii) 파산 과정에서 채무자가 체납한 세금을 수취할 수 있도록 하는 파산 관련 업무를 수행하는 세금 및 파산 소송 부서(Tax & Bankruptcy Litigation Division), ⑯ 뉴욕시 및 시의 기관들을 상대로 제기된 불법행위(신체상해 사건, 재산피해 사건 등)에 따른 손해 배상청구소송에서 뉴욕시를 변호하는 불법행위책임 부서(Tort Division), ⑰ 산재보상 부서(Workers' Compensation Division)로 구성되어 있는데, 이들은 각각 저마다의 전문 분야에 해당하는 법률 업무들을 수행하는 역할을 한다.

3.2 지원부서별 직무분석¹⁸⁾

지원부서(Support Division)는 17개의 기능별 하위 부서들이 원활하게 그 기능을 다하도록 뒤에서 행정 및 기술지원을 하는 부서들을 일컫는 것이다. 지원부서는 ① 법무국을 위한 경영 활동들을 지휘·감독하고, 자금지출, 인사 처리 등의 업무를 담당함으로써 법무국의 행정에 관한 업무를 총괄하는 행정 부서(Administration Division), ② 네트워크 기반 구축, 데이터베이스 관리, 네트워크 보안 등 높은 수준의 IT 서비스를 제공하는 IT 부서(Information Technology Division), ③ 법무국 내에서 작성한 공문서를 통합 관리하는 운영 부서(Operations Division) 등 총 3개의 부서로 구성되어 있다.

18) 위의 보고서, 43-45쪽.

4. 뉴욕시의 사례를 통해 본 시사점

4.1 구조에 관한 시사점

4.1.1 시(市)의 법률 사무를 총괄하는 조직

뉴욕시 법무국은 뉴욕시 및 시 기관들의 모든 법률 사무를 총괄하는 조직으로서, 부서의 장(長)인 Corporation Counsel의 지휘 하에 법률 사무에 관한 ‘컨트롤 타워’의 기능을 한다. 이러한 법무국의 기능 및 권한은 뉴욕시 헌장(New York City Charter)에 구체적으로 나타나 있다. 뉴욕시 헌장에 의하면, Corporation Counsel은 시와 시의 기관들을 위한 대리인이자 변호사로서 시, 시의 기관들의 모든 법률 사무를 관장·수행하고, 시와 시의 기관들의 리스, 증서, 계약, 채권, 기타 법률문서를 준비하며, 그러한 법률문서들이 적절하게 작성되었는지 여부를 승인하고, 시 및 시의 기관들의 권리, 이익 등을 유지·방어하기 위하여 필요한 법적 조치를 취할 권한을 갖는다(New York City Charter Chapter 17: Law Department, §394).

뉴욕시의 경우처럼 총괄 부서를 두고 모든 부서의 법률사무를 처리하는 방식을 택하는 경우에는 법률 사무에 관한 통일적·효율적 관리가 가능하다는 장점이 있다. 또한 법무국이 총괄조직으로서 법률사무에 관한 폭넓은 권한을 행사할 수 있기 때문에 법무국이 실질적으로 정책 결정과정에 관여할 수 있으며, 이를 통해 법치 행정에 기여할 수 있다는 장점이 있다.

이처럼 뉴욕시의 경우 강력한 권한 및 폭넓은 업무 범위를 법무국에 부여하고, 법무국이 법률 사무를 총괄하는 조직으로 기능하게 함으로써 성공적인 법무조직 운영 모델을 만들어 냈는데, 앞으로 서울특별시가 법무조직을 개편할 때에도 뉴욕시의 예를 참고하여 법무조직을 하나의 총괄조직으로 두고 이 조직에서 모든 법률 사무를 관장하도록 하는

조직을 구축하여야 할 것이다.

4.1.2 법무국 내 조직 구조

뉴욕시 법무국은 담당 업무 분야별로 17개의 부서와 이들을 지원하는 3개의 지원 부서로 구성되어 있다. 이러한 조직 구조는 법무국이 뉴욕시의 다른 기관들에게 법률 서비스를 제공할 때에 법무국과 해당 기관간의 전문적이고 효율적인 협업이 가능하도록 만든다. 또한 분야별로 조직화된 구조는 변호사들의 전문성을 고취시켜 업무 처리의 효율성이 높아지고, 분야별 업무 노하우 및 데이터가 축적되어 설사 인사 변동이 생기더라도 업무의 효율성을 크게 낮추는 일이 발생하지는 않게 된다.

이러한 법무국 내 조직 구조는 서울특별시가 법무조직을 개편할 때에도 참고가 될 수 있다. 물론 뉴욕시와 서울특별시는 중점적으로 발생하는 법률 쟁점, 법률 시장의 규모, 변호사의 수 등 환경적 측면에서 여러 차이가 있으므로, 위 세부 부서 조직을 그대로 서울특별시에 적용할 수는 없을 것이다. 그러나 서울특별시의 실정에 맞게 조세 분야, 재개발 등의 경제 개발 계획 분야 등 서울특별시에서 자주 발생하는 법률 쟁점들 및 법률 수요를 조사하여 그에 따라 하부 조직을 설립하는 방식으로 조직을 개편할 수 있을 것이다.

4.2 직무에 관한 시사점

뉴욕시는 서울특별시와 달리, 법무국이라는 하나의 통합된 부서가 소송업무 및 법률 자문 업무를 같이 수행한다. 이러한 직무 수행은 뉴욕시 법무국이 단순히 뉴욕시 내 다른 부서들의 업무를 보조하는 역할에 그치는 것이 아니라, 적극적으로 정책 실행과정에 참여한다는 것을 의미한다. 특히 직무 수행에 있어서 서울특별시와 뉴욕시의 가장 큰 차이

는 소송 업무를 법무국이 단독으로 수행한다는 것이다. 앞의 II에서 살펴본 바와 같이, 서울특별시는 대부분 소송관련자(공무원)가 소송 업무를 수행하는 반면, 뉴욕시는 법적 분쟁이 발생하면 해당 부서가 아닌 법무국에서 일괄적으로 소송 업무까지 처리한다. 이러한 업무 처리 시스템으로 인해 공무원이 소송에 참여할 때보다 고도의 법률 지식을 요하는 사건에 효과적으로 대비할 수 있으며, 시의 변호사들이 지속적으로 업무 지원을 하기 때문에 공무원들이 마음 놓고 보다 적극적으로 정책업무를 수행할 수 있게 된다.

또한 뉴욕시 법무국은 일반적인 법률 사무 즉 자문 및 소송 업무 이외에도 한 단계 더 나아가 공익적 법무업무 등 다양한 업무를 적극적으로 수행하고 있다. 예를 들어 뉴욕시 법무국의 환경법 부서는 환경법에 관한 자문 및 소송 업무뿐 아니라 환경법규를 위반하는 민간 업체가 있는지 감시하고, 법규를 위반하는 업체를 고소하며, 환경 관련 정책 개발에도 참여하는 등 주도적인 역할을 하고 있다. 앞으로는 서울특별시 법무조직도 일반적인 법률 사무에서 더 나아가 공익적 법무업무, 제도 개선 업무, 정책 개발 업무 등 다양한 업무를 직접적으로 수행할 수 있도록 직무의 범위를 확대하여야 할 것이다.

IV. 법률지원 시스템의 개선방안 및 정책적 시사점

1. 법률지원 업무 강화 필요성

1.1 업무 수행 관련 가이드라인 제시

송무 업무의 강화 필요성과 관련하여, 법무부서는 직원이 직접 수행하는 소송 지원을 위해 ‘소송수행 단계별 업무수행 매뉴얼’을 만들어야

하고, 공유재산 관리나 민간위탁 사업의 적법·일관된 업무수행을 위해 시정 전반에 대한 조사를 바탕으로 ‘표준협약서’를 작성하여야 하며, 이를 수정·보완하여 각 업무 수행 단계별로 준수해야 할 법률적 절차와 내용을 꼼꼼히 짚어내는 가이드라인을 작성하여야 한다. 이러한 가이드라인의 작성을 통해 법률지원 업무의 처리 프로세스를 통일화하고 법률지원 결과를 데이터베이스화 함으로써 법무부서의 업무를 세분화·시스템화 할 수 있게 된다. 또한 이러한 매뉴얼 작성은 송무 수행 기능을 강화하는 데 결정적으로 기여할 것이다.

1.2 제도개선 업무 수행

법무부서는 현재 실·국·본부 단위로 시행되고 있는 조례를 일제히 점검하여 상위 법령에 저촉될 소지가 있는 부분들을 발굴한 후 그 부분들을 개정하는 데 주도적인 역할을 하여야 한다. 즉 법무부서는 자체적인 규제심사를 통해 고시·공고 등을 포함한 법제 전반의 심사를 보다 강화하여야 하는 것이다. 또한 실제 행정 상황에 부합하지 않거나 개선이 필요한 법령에 대해서는 구체적 검토를 통해 법령의 제·개정을 건의할 수 있어야 할 것이다. 마지막으로 계약심사나 세제 관련 업무 등에 있어서는 서울특별시의 일관된 행정기준을 정립하고 상위 법령과의 관계 검토 등 위법소지를 사전에 차단하며, 필요한 경우에는 법령의 제·개정 건의 및 조례 제·개정까지 나아갈 수 있도록 할 필요성이 있다.

1.3 공익적 법무업무 강화

시의 변호사들은 시와 시민들의 이익을 저해하는 행위를 한 자들에게 소송을 적극적으로 제기하여 그 책임을 묻는 의무를 다해야 한다.

예를 들어 ① 입찰담합이나 탈세 등으로 시의 재정에 손해를 끼친 행위, ② 식수 오염, 공해 유발 등 시민의 생활환경을 저해하는 행위, ③ 시민의 인권 침해 행위, ④ 기타 공익성 강화 및 시민의 이익을 해치는 행위 등에 대하여, 법무부서는 여러 가지 발생 가능한 쟁점을 법률적으로 검토하고 보완하여야 할 사항을 점검하며 헌법소송을 포함한 적극적인 소송 제기 등을 통해 시민의 안전과 이익을 보호하는 공익적 성격의 법무업무를 강화하여야 한다.

1.4 송무 수행 기능 강화

뉴욕시의 법무국과는 달리, 현재 서울특별시의 변호사들은 적극적으로 소송 업무를 수행할 수 없는 실정이다. 현행 변호사법에 의하면 변호사는 보수를 받는 공무원을 겸할 수 없다고 되어 있다(변호사법 제38조 제1항). 또한 일반적으로 지방자치단체 소속 변호사는 특수경력직공무원 중 계약직공무원에 해당하는데(지방공무원법 제2조 제3항 제3호), 이들은 임용 전에 소속 지방변호사회와 대한변호사협회에 휴업신고를 하고 있다(변호사법 제16조). 따라서 서울특별시 소속 변호사들은 변호사 자격이 정지되어 소송업무를 수행할 수 없게 되는 것이다. 실제 사건에서도 각 재판부별로 대리인 인정 여부를 달리 판단하고 있어 지방자치단체 소속 변호사가 소송대리인이 될 수 있는지 여부가 매우 불명확하다. 그 결과 서울특별시 소속 변호사들은 송무에 있어서는 소송서류를 검토하는 정도의 지원을 하고 있는 실정이고, 소송대리인으로서 변론에 참여하지 못하고 있다. 따라서 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」 개정 또는 「지방자치단체를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」을 제정하여 지방자치단체 소속 변호사의 소송 대리권을 확보할 필요가 있다.

결론적으로 변호사법과 기타 관련법들의 법률 제·개정을 통하여 서울특별시 변호사들의 겸직제한의무를 해지하고, 공무원 및 변호사라

는 이중적인 지위를 적극적으로 인정해야 할 것이다. 공익적인 법무업무 수행을 위해 시와 시민을 대변하여 적극적으로 소송을 제기하여야 하는 서울특별시 변호사들에게 겸직제한의무의 해지는 가장 우선적으로 이루어져야 할 제도개선 사항이라고 할 수 있다.

1.5 사전적 법률자문의 시스템화(컴플라이언스 기능)

서울특별시의 정책을 수립하거나 사업을 시행함에 있어서 법무부서의 사전적인 법률자문을 받도록 하여야 한다. 이렇게 함으로써 건전한 내부통제장치가 발동되어 서울특별시의 정책 수립과 사업 시행 시 발생 가능한 모든 법률적 위험성(legal risk)을 사전에 예방할 수 있는 시스템이 구축되는 것이다. 이렇게 컴플라이언스 기능을 강화하여 법률적 위험성을 감경하여야 한다는 이상은 이미 private sector에서 시행되고 있다는 점을 주목하여야 한다. 즉 관련법에 의하여 설치가 강제되는 금융기관의 준법감시인 또는 일반 주식회사의 준법지원인이 바로 이러한 컴플라이언스 기능을 수행하는 내부통제기관에 해당하는 것이다.¹⁹⁾ 향후 서울특별시에서 컴플라이언스 기능을 수행할 법무부서는 단순히 사전적으로 법률 의견을 제시하는 자문인에 그쳐서는 안 되고, 사후적으로 자신의 의견이 적절하게 반영되었는지 여부를 점검하고 확인하여야 할 것이다.

2. 법무담당 부서의 상향 설치 필요성

앞서 서울특별시는 각 부서가 자체적으로 법률 사무를 해결하는 방법(각 부서에게 법무 사안을 맡기는 방법)을 택하여 여러 가지 중대한

19) 예를 들어 은행법 제17조의 3이나 자본시장과금융투자업에관한법률 제28조의 준법감시인, 상법 제542조의 13의 준법지원인 등.

문제점에 직면한 반면, 뉴욕시는 통합된 하나의 법무담당 부서를 두어 이 기관이 모든 부서의 법무 사안을 처리하는 방법을 택함으로써 여러 문제점들을 피해갔다는 사실을 알 수 있었다. 그렇다 보니 이제 조직의 설계 측면에서도 서울시는 전면적인 발상의 전환을 하여야 할 시점이 아닌가 생각한다. 즉 서울특별시는 뉴욕시가 채택하고 있는 후자의 방법에 따라 통합 법무담당 부서를 설치한 후 개별 부서들의 법률적인 수요를 충족시키는 방향으로 전면적인 조직 개편을 단행하여야 하는 것이다.

현재의 조직 체계에 의하면 법무담당관을 비롯한 변호사들은 법률자문 및 계약심사, 그리고 소극적인 소송지원 등의 한정된 업무만을 수행하게 되어 있다. 그러나 통합된 부서로 조직 체계를 업그레이드하면 변호사들은 법률자문 업무에서부터 소송 사무까지 일체의 법률관련 업무를 one-stop portal service provider와 같이 직접 제공할 수 있게 된다. 결국 장기적인 관점에서 바라볼 때에, 서울특별시에는 뉴욕시의 법무국과 같은 사무 처리 프로세스가 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 법무부서 외의 다른 부서들이 계약을 체결하고 실질적인 계약 조건을 형성하는 업무를 담당하지만, 계약을 체결하기 전에 법률적인 사전 검토와 계약 심의를 법무부서가 담당하고, 만약 사후에 이에 관한 법적 분쟁이 발생하면 이 또한 법무부서에서 처리하는 형태로 하는 원스톱(one-stop) 프로세스로 사무 처리 시스템을 변경시켜야 할 것이다.

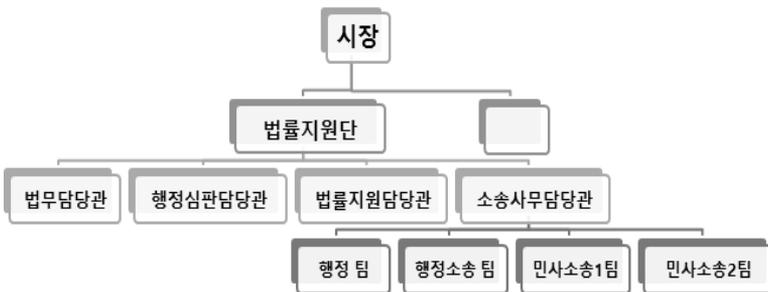
또한 서울특별시에 이러한 통합 법무담당부서를 두는 경우, 그 지위를 실(室), 국(局), 본부 중 어떠한 것으로 할 것인지를 생각해 보아야 한다. 현재 가장 법무부서의 형태와 유사하게 법률 사무를 처리하는 기관은 기획조정실 산하 정책기획관 소속 5개의 팀으로 구성된 법무담당관이다. 따라서 기획조정실 산하 법무담당관을 승격시켜 실·국·본부의 설치 가능성을 검토할 필요가 있으며, 실·국·본부 중 어느 형태를 취할 것인가는 법무기관의 업무 범위를 어느 정도까지 확대하느냐에

따라 결정될 것이다.

다만 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관해 규정하고 있는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서는 서울시의 실·국·본부의 수를 총 14개로 한정하고 있다. 현재 서울시는 5실·5국·4본부이기 때문에 더 이상 늘릴 수 없는 상황이다. 따라서 새롭게 법무부서를 두기 위해서는 ① 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 개정하거나 혹은 ② 기존의 실·국·본부를 폐지 또는 변경하여 법무담당부서로 개편하는 방법 중 하나를 택해야 할 것이다. 그러나 후자의 방법이 현실적으로 불가능하다는 점을 감안하면, 전자의 대통령령을 개정하는 작업이 필요하다고 본다.

다음의 그림 중 시장 직속의 법률지원단이 뉴욕시와 유사한 통합 법무부서의 예라고 할 수 있는데, 그러한 조직을 법무국, 법무실, 법무본부 또는 법률지원단의 어떠한 수준으로 설치할 것인지 여부는 대통령령의 개정 시 고민하여야 할 쟁점이다.

〈그림 3〉 서울특별시의 향후 법률지원단(또는 법무국) 조직도²⁰⁾



20) 이상이, “행정소송 특성분석을 통한 소송사무의 개선방안 연구-서울특별시를 중심으로-”, 석사학위논문(서울시립대학교, 2010.8), 73쪽.

3. 법무담당 부서 구성원 확대·관리 개선 필요성

3.1 법무담당 부서 구성원의 확대 필요성

법률지원 업무의 강화는 필연적으로 법무담당 부서 구성원의 확대를 요하는데, 이때에는 법률전문가인 변호사도 추가로 대폭 증원하여야 할 것이다. 즉 서울특별시 내의 효율적인 법률 사무 처리를 위한 방안 중 하나는, 법무담당관을 비롯한 서울특별시 내 변호사들의 원활한 업무 수행을 위해 우선 법무부서에 대한 예산 배정을 증대시킨 후 우수한 신규 인력으로서의 변호사 채용을 확대(일반직 공무원 5·6급으로 임용)하고, 이들을 지원할 수 있는 지원 인력을 증원하여 법무담당 부서가 제대로 기능할 수 있는 인프라를 구축해가는 것이다. 2014년 4월 현재 3기까지 배출되어 있는 전국 법학전문대학원의 우수한 변호사 인력들이 이러한 인적 자원으로 활용될 수 있는데, 전국 지방자치단체의 법률 수요까지 감안할 때 지원 인력의 공급 여력은 충분하다고 본다.

최근 국가 및 지방자치단체를 상대로 한 국가소송이 증가하고 있으며, 중앙 행정부와 지방자치단체의 역할과 기능이 강화되면서 입법기능도 더욱 중시되고 있으며, 행정 업무의 범위 확대에 의한 계약 심의 및 법률자문 업무의 중요성 및 횡수도 증가하고 있다. 따라서 예산안의 확충을 통해 새로운 변호사들을 충원하고 지원 인력을 대폭 확충하는 조치는 단기적인 관점에서 너무도 절실하다고 생각한다. 다음의 <표 3>을 보면 서울시의 법무부서에 대한 예산편성이 전년 대비 오히려 감액되었음을 알 수 있다. 법무부서에 대한 예산안의 확충이 필요한 시점에 오히려 예산안이 감액되었다는 것은 현재의 행정 현황에 부합되지 않는다. 따라서 좀 더 서울특별시 법무부서에 대한 예산배정을 확충하는 조치가 선제적으로 이루어져야 할 것이다.

〈표 3〉 2014년도 서울특별시 법무부서 예산편성 현황

(단위: 천원)

구분	2014 예산	2013 예산	증감
계	4,422,372	4,206,864	△216,511
국가입법관리시스템 및 법무행정서비스 운영	47,835	120,804	△72,969
무료법률상담실 운영	162,560	162,140	△420
행정심판위원회 운영	125,520	119,110	△6,420
소청심사 및 규제개혁위원회 운영 등	51,230	46,250	△4,980
민사·행정소송 등 수행	3,981,360	3,703,700	△277,660
기본경비	53,867	53,867	0

3.2 변호사의 채용 방식

시정 전반에 대한 이해를 바탕으로 지속적이고 안정적인 법률지원을 위하여, 변호사 채용 방식은 ‘임기제’보다는 ‘일반직’으로 채용하는 것이 바람직하다. 물론 변호사를 별도의 직급으로 임용하면서 별도의 승급, 급여 체제를 마련하는 등 독자적인 인사 기준을 마련한다면, 최초 임용 시 2년의 임기제로 채용하는 것도 무방하고 그 직급을 어떻게 부여할 것인지도 그리 큰 문제가 되지는 않을 것이다. 그러나 향후 통합 법무부서를 발족시켜 놓았음에도 불구하고 기존의 변호사 채용 방식을 고수한다면 전국의 법학전문대학원을 졸업한 신규 우수 전문 인력의 수혈은 난망하게 될 것이고 조직을 개혁한 의미는 완전히 퇴색할 것이다. 이러한 경우를 대비한 대안으로서 변호사들의 임기제 채용방식을 일반직 채용방식으로 전환하여야 한다는 논의가 의미를 갖게 되는 것이다.

서울특별시에 현재 소속되어 있는 변호사는 임기제 공무원으로서의 신분 및 2년~5년이라는 한정된 계약기간으로 인해 그 신분이 매우 불안정한 상태이다. 이렇게 불안정한 변호사들의 지위는 본질적으로 헌법 제7조 제2항에서 보장하는 직업공무원 제도와 조화되지 않을 수도 있다고 생각한다. 왜냐하면 서울특별시의 변호사들이 신분상의 안정을

보장받지 못했음에도 불구하고 직업공무원제에 보통 수반되는 것으로 여겨지는 검직 금지라는 강력한 제약을 받기 때문이다. 따라서 서울특별시에 소속된 변호사들의 검직을 금지한다면 그에 부합하는 수준의 고용의 안정성도 확보해 주어야 한다.

사실 현행 제도를 잘만 활용해도 서울특별시 변호사들을 임기제 공무원이 아닌 일반직 공무원으로 채용할 수 있다. 즉 지방공무원법 제27조 제2항에 의하면 직무에 관한 자격증 소지자를 대상으로 경력경쟁임용시험을 통해 공무원으로 신규 임용할 수 있다고 규정하고 있는 것이다. 이 규정을 적극 활용한다면 변호사들을 현재처럼 단지 계약에 의해 임기제 공무원으로 채용하지 않고 일반직 공무원으로 채용할 수 있는 길이 열린다. 그때에는 자연스럽게 고용의 불안정성이 해소되고 우수한 경력직 변호사들의 유출 역시 예방할 수 있게 되는 것이다.

3.3 법무담당 부서에 속하는 구성원의 관리

법무담당 부서에 속하는 변호사들의 관리 부분에 관하여 살펴보면, 법무업무가 가지는 특수성에 비추어 볼 때 성과관리 및 평가 기준을 일반직 공무원과 달리 별도로 적용할 필요성이 있다. 즉 성과관리의 지표로 삼기 위해 승소 비율이나 지원건수 등을 수치화하는 것은 오히려 변호사의 성과관리나 평가 기준으로는 적절하지 못하다고 할 수 있다.

4. 중앙정부의 인식 개선 및 적극적 지원 필요

이러한 법학전문대학원 졸업 우수 인력의 확보와 법무부서의 안정적인 시스템 정착은 지방자치 단체의 노력만으로는 그 실현이 어려울 것이다. 따라서 중앙정부(예: 안전행정부나 기획재정부) 역시 위와 같은 지방자치단체의 신규 변호사 확충에 따른 법무담당 부서의 확대 필요성

과 방향성에 대한 인식을 같이하고, 지방자치단체에게 법무담당 부서의 확대에 관한 자율성을 보장할 필요가 있다. 특히 지방자치단체 소속 변호사의 소송대리권 인정을 위한 법령의 제·개정이나, 변호사(법률전문가)를 일반직 전문 직렬로 두고 처우를 개선하는 부분 등에 대하여는 중앙정부의 제도적 장애 해결을 위한 적극적인 지원이 필요한 상황이다.

V. 결 론

이 논문을 통해 선진 지방자치단체의 법무부서 운영 방안과 우리나라에 대한 정책적 시사점을 검토해 보았다. 우선 법무담당관 등 서울특별시 내에 산재되어 있는 법무 담당 인력 등의 현황에 대해 살펴보고, 이들이 담당하는 업무를 소송업무, 법률자문업무, 계약심사업무, 조례·규칙심사업무로 유형화시켜 그 직무들을 검토하였다. 이러한 법률 사무를 처리하는 데 있어서 여러 문제점이 발견되기도 하였는데, 이를 유형화 시켜보면 크게 구조에 대한 문제점(① 산재된 조직 구조에 기인한 어려움, ② 변호사의 지위와 관련된 문제점)과 직무에 대한 문제점(① 자문업무 절차에 따른 문제점, ② 송무 업무의 절차에 따른 문제점, ③ 계약 심사 업무에 관한 문제점, 그리고 ④ 조례·규칙 심사 업무와 관련된 문제점)으로 나눌 수 있었다.

서울특별시 법무부서의 향후 나아가야 할 지향점을 제시한 모델은 바로 뉴욕시 법무국(New York City Law Department)이었다. 뉴욕시 법무국은 다른 부서들에게 정책 및 계약에 관한 법률 자문을 제공하고, 그 결과 발생하는 소송 업무도 뉴욕시 내의 변호사들이 직접 수행하는 적극성을 보였다. 또한 하나의 통합된 부서를 설치함으로써, 단순히 다른 부서들의 업무를 보조하는 것에 그치는 것이 아니라 적극적으로 정책 실행 과정에 참여하기까지 하였다.

마지막으로 이 논문은 서울특별시의 법률지원 시스템을 어떠한 방향으로 개선해야 할지에 대한 구체적인 방안을 제시하였는데, 그 내용은 다음의 두 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 법무지원 업무를 강화해야 하며, 이를 위해 필수적으로 모든 법률 사무를 총괄할 수 있는 하나의 통합된 법무담당 부서를 상향 설치하여야 한다. 둘째, 법무담당 부서의 구성원, 즉 법학전문대학원 출신 변호사들의 고용을 확대·관리하는 방안을 마련하여 법무부서를 더욱 능률적이고 효과적으로 운영하여야 한다.

서울특별시가 형식적으로는 지방자치단체에 불과하지만, 재정·인구 규모나 사회적 파급력 등을 고려할 때 실질적으로는 중앙정부와 다르지 않다고 본다. 이렇게 중앙 정부에 필적할 만한 기능을 수행하는 서울특별시는 그에 걸맞은 내부 업무 처리 시스템을 갖추어야 하는데, 그 중에서도 가장 중요한 것은 법률 자문에서부터 분쟁 해결에 관한 소송 업무까지, 서울특별시와 그 관련 주체들에게 원스톱(one-stop) 법률서비스를 제공하는 통합 법무서비스 시스템의 구축이라고 할 수 있다. 이렇게 법무시스템이 구축된다면 서울특별시의 광범위한 시정 수행 과정에서 법치 행정의 원리가 무너지는 사태는 발생하지 않을 것이다. 왜냐하면 이러한 법무시스템이 정책 집행에 앞서 발생가능한 모든 법적 쟁점을 면밀히 검토하는 기능을 수행하기 때문이다. 아울러 서울특별시에서 근무하는 변호사들에게 안정적인 고용 환경을 제공함으로써, 이들이 보다 자신들의 업무에 적극적으로 임할 수 있도록 유인책을 제공하여야 한다.

결론적으로 서울특별시에 뉴욕시와 같은 체계적인 법률 지원 시스템이 도입되고 그에 따라 필수적으로 수반되는 지원 시스템이 갖추어진다면, 유기적이고 종합적인 정책 실현이 가능해져 결국 서울 시민의 삶의 질이 더욱 향상될 것이라고 기대해 본다.

(투고일 2014년 4월 30일, 심사(의뢰)일 2014년 5월 19일, 게재확정일 2014년 6월 13일)

주제어 : 서울특별시, 법무부서, 뉴욕시, 법무담당관, 법률 지원 시스템

참고문헌

1. 단행본

이상이, “행정소송 특성분석을 통한 소송사무의 개선방안 연구 -서울특별시를 중심으로-”, 석사학위논문, 서울시립대학교, 2010.8.

2. 논문

Federick A. O. Schwarz, JR., “Lawyers for Government Have Unique Responsibilities and Opportunities to Influence Public Policy”, 53 *New York Law School Law Review*, 2008.1, 375-407쪽.

3. 기타

머니투데이, 송정훈, “정부 - ‘지하철 9호선 요금 갈등’ ISD 적용 대상 아니다”, <<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012042316351818434&outlink=1>>, 검색일: 2012.4.23.

머니투데이, 이재운, “1400억 들인 애물단지 ‘세빛둥둥섬’ 되살아나나?”, <<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2014030410305472999&outlink=1>>, 검색일: 2014.4.23.

법률저널, 이성진, “서울시, 예방적 시정(市政) ‘변호사 5명’ 채용”, <<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=30858>>, 검색일: 2014.4.23.

연합뉴스, 이광철, “서울시, 행정심판 대응 강화...변호사 선임규정 신설(종합)”, <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=>

LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006623288>, 검색
일: 2014.4.23.

New York City Law Department, *Annual Report 2012*, <<http://www.nyc.gov/html/law/html/reports/reports.shtml>>, 검색일: 2013.12.24.

서울특별시청, <http://namesearch-app.seoul.go.kr/main/org/org_chart.jsp>, 검색일: 2013.12.24.

New York City Law Department, <<http://www.nyc.gov/html/law/html/about/about.shtml>>, 검색일: 2013.12.12.

[Abstract]

A Study on the Improvement of the Legal Support System for the City of Seoul

Yong-Jae Kim*

You-Young Shin**

In 2013, the Mori Memorial Foundation in Japan announced Seoul as the 6th most competitive city around the globe. This result draws attention to the Korean capital's success as a genuine global city in this modern era. In managing a city of this size, it can be well expected that numerous conflicts of interests and other legal issues occur when establishing and implementing public policies. Therefore, it becomes necessary for the Seoul Law Department to provide adequate legal advice and to settle legal disputes when the city's public officials are performing their administrative works.

This paper examines the management planning for an advanced local government's law department and specifically addresses some policy implications for Seoul's local government. In doing so, we studied the current operation conditions for Seoul government's scattered Law Department, focusing on its organizational structure and its main duties. We further examined major setbacks currently faced by the Seoul Law Department, as categorized by units or tasks. Using the New York City Law Department as a model and studying its organizational structure and

* Professor, Law School of Korea University

** Master Candidate, Department of Law Graduate School, Korea University

duties as reported on its annual reports, we deduced some implications that we considered important for efficiently organizing a law department. Finally, we suggested some detailed plans to improve Seoul's legal support system that take into account both Seoul Law Department's current status and the lessons deduced from the New York City Law Department. These plans include legal support reinforcement and the expansion and management of the law department affiliates.

It would be essential to implement efficient public service through organized internal processing system in such a big government of Seoul, considering Seoul's immense financial and social capacities as well as its large population. This paper aims to provide detailed plans for building an integrative legal service system that can offer a 'one-stop' legal service to the city and its related subjects. We hope this paper could contribute to the introduction of a more efficient legal support system for Seoul government that would enable a systemic and comprehensive policy realization for the benefits of the Seoul citizens.

Key Words : city of Seoul, law department, New York City, Legal Officer, legal support system