

碩士學位論文

地方議會活性化를 위한 地方議會事務機構의
能力向上方案에 관한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

梁 崙 虎

碩士學位論文

地方議會活性化를 위한 地方議會事務機構의
能力向上方案에 관한 研究

指導教授 趙 文 富



濟州大學校 行政大學院
行政學科 地方自治專攻

梁 崙 虎

1995年 6月

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 방법	4
제 2 장 지방의회와 사무기구에 관한 이론적 고찰	5
제1절 국가론과 지방의회의 기능	5
1. 지방의회의 기능을 바라보는 시각	5
2. 의회의 기능과 사무기구	10
제2절 의회에 있어서 사무기구의 기능	11
1. 지방의회 사무기구의 조직	11
2. 지방의회 사무기구의 기능 및 역할	12
제3절 외국의 의회사무기구	14
1. 일본의 지방의회 사무국	14
2. 미국의 지방의회사무기구	16
3. 독일 지방의회의 사무기구	18
4. 영국 지방의회의 사무기구	19
제3절 분석의 틀	20
제 3 장 지방의회의 운영평가와 문제제기	23
제1절 지방의회운영의 평가 - 지방자치 실시 4년의 평가	23

제2절 지방의회 운영상의 문제점	24
1. 주민대표성의 실태와 문제점	24
2. 정책결정기능의 실태와 문제점	26
3. 행정통제기능의 실태와 문제점	32
제3절 지방의회운영평가의 정리와 문제제기	34
제 4 장 사무기구의 실태분석과 문제점	36
제1절 설문조사범위와 방법	36
제2절 지방의회 조직상의 문제	37
1. 사무기구의 실태와 문제점	37
2. 조직구성상의 문제점 - 지방의회마다 특수성이 담보되어 있지 않다.	39
제3절 지방의회 사무기구의 업무수행상 문제점	41
제4절 인사권에 관한 문제점 - 지방의회사무처의 공무원 임명관련 문제점	43
제5절 전문성의 문제	45
제6절 대주민과의 관련사항처리 문제 - 청원등 민원처리의 실태분석	47
제7절 외부환경과의 관련문제	49
제 5 장 의회사무기구 능력향상방안	50
제1절 지방의회와 중앙과의 관계설정 - 지방자치에 대한 기본적 가치의 재인식	50
제2절 지방의회의 사무기구 조직권 확보	52

제3절 인사제도개선	54
1. 인사권의 독립	54
2. 단기 인사이동관행의 시정	56
3. 사무직원의 정원관리	56
제4절 전문성의 확보	57
1. 전문위원 제도의 기능 보강	57
2. 유급 보좌관제의 채택	61
3. 조사연구부서의 확충 및 직원교육	65
제5절 주민과의 관계개선	68
1. 민원처리전담부서의 운영	68
2. 여론수렴기능의 강화	70
3. 홍보기능의 강화	71
제6절 지방의원들의 리더쉽	73
제7절 주변환경과의 관계에서 개선방향	74
제 6 장 결 론	76
■ 참고문헌	80



표 목 차

<표 2-1> 도도부현 의회사무국 공무원 재직상황	16
<표 3-1> 지방의회의 지역주민 이익반영정도	25
<표 3-2> 제주도의회조례안 의결 상황 ('91.7 - '95.4월말)	27
<표 3-3> 역대 국회 법률안 접수상황	28
<표 3-4> 예산의 심의방법에서 가장 미흡한 분야	29
<표 3-5> 지방재정자립도	30
<표 3-6> 제주도의회 건의촉구의안 처리상황	32
<표 3-7> 감사결과 시정 및 처리 요구사항	33
<표 4-1> 시도의원 여론조사 응답현황	36
<표 4-2> 전국 시도의회사무처직원에 대한 설문조사 배부 및 회수	37
<표 4-3> 의회사무처직원들이 의회사무처근무에 대한 견해	38
<표 4-4> 제주도의회 사무처의 조직	39
<표 4-5> 시도의회의원 정수 및 사무처 정원 현황	40
<표 4-6> 부서별분장사무	41
<표 4-7> 인사권과 감독권의 분리가 야기하는 문제	44
<표 4-8> 지방의원이 본 사무처의 문제점	46
<표 4-9> 의회사무처의 조직 중 문제점이 있는 부서	46
<표 4-10> 집행기관의 통제가 미흡한 이유	47
<표 4-11> 각종민원처리상황	47
<표 4-12> 민원처리체계	48
<표 4-13> 집행기관의 정보제공정도	49
<표 5-1> 지방의회전문위원채용자격기준안	60
<표 5-2> 유급의원보좌관 도입의 필요성	62
<표 5-3> 유급 의원보좌관의 도입	63
<표 5-4> 유급보좌관에 대한 의견	63
<표 5-5> 유급 보좌관 신설시 소요예산	64
<표 5-6> 민원해소를 위한 방법	69
<표 5-7> 여론수렴의 방법	73
<표 5-8> 지방자치의 조기정착을 위한 지역주민의 역할	73
<표 5-9> 의결사항에서 능력향상을 위해 개선해야 할 점	74

그림 목 차

<그림 2-1> 국가와 의회의 기능을 바라보는 시각	6
<그림 2-2> 도도부현 의회사무국	15
<그림 2-3> 문제점 도출을 위한 분석틀	21
<그림 2-4> 능력향상방안을 위한 분석의 틀	22
<그림 5-1> 지방자치 기본가치의 추출	51



제1장 서론

제1절 연구의 목적

본 연구를 하는 목적은 지방의회를 활성화시키기 위해서는 지방의회사무기구가 어떠한 방향으로 능력을 향상시켜야 할 것인지를 찾아보는 것에 있다.

지방자치가 30여년 만에 부활되었다. 엘리트주의적 성격을 띠는 중앙정부체제하에서 개발과 성장을 지향해 왔다. 그러나 그 이익의 분배와 형평성 추구, 인간을 위한 정치행 정체제는 자리잡히지 않았다. 문민정부가 들어서면서 본격적으로 지방자치의 길로 접어들게 되었다. 이제는 분배의 형평성을 추구해야 할 필요가 있기 때문이다. 사람을 위하고, 삶의 질을 추구해주되 다양성을 견지하는 것이 사회전체의 안정을 위해서 더욱 필요하다는 것을 인정한 결과일 것이다.

지방자치를 위한 지방의 정치체제는 주로 집행기관과 지방의회의 구도로 짜여진다. 그리고 지방의회는 의원과 의원의 일을 돕는 사무기구로 구성된다. 집행기관의 계획을 의회에서 검토해주는가 하면, 예산을 의결하고, 조례를 만들어줌으로써 집행기관이 일을 할 수 있도록 기반을 만들어주기도 한다.

의회가 활성화되어 지방자치가 바람직한 역할을 하기 위해서는 의회사무기구가 역할을 잘 할 수 있어야 한다.

지방의회 4년간의 운영에 대한 평가를 보면 자못 부정적으로 나타나고 있다. 지방의회 구성이후 외형상 정치·행정적인 측면에서의 변화는 크지만 실질적이고 본질적인 면에 있어서는 별로 큰 변화가 없다는 평가가 있다. 이와 더불어 당초 기대했던 것에 대하여 미흡하다는 것이 일반적인 지적이다. 이는 지방의회 자체의 전문성의 부족, 운영의 미숙 등 내적 요인과 더불어 제도의 미비, 주민의 무관심 등의 외적 요인에 기인한다고 볼 수 있다.

여기서 전문성부족의 원인은 의회사무기구 등의 역할이 충분치 못하였음도 그 원인의 하나라고 본다.

따라서 본 연구는 지방의회사무기구의 역할은 지방의회 전문성 강화를 위한 수단 혹은

은 도구임으로 사무기구의 능력향상이 지방의회의 기능을 원활히 하는 여러 변수중의 하나가 될 수 있다는 가정에서 시작된다.

지방의회사무기구의 제반 문제점이 단순히 사무기구의 자체적인 것만은 아니다. 지난 4년간의 의회운영상황에서 복합적으로 분석할 필요성이 제기 된다. 즉 지방의회의 전반적인 문제점 속에서 의회사무기구의 역할과 관련되는 부분을 집중적으로 분석평가하여 사무기구의 능력향상방안을 모색하고 사무기구의 능력향상이 지방의회의 기능을 활성화시킬 수 있다는 전제에 연구의 목적을 두고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 시간적 범위는 지난 4년간에 해당한다. 1948년 '선거가 가능한 지역', 즉 남한만의 총선으로 구성된 제헌의회는 대한민국의 국시를 민주공화국으로 정하고 이의 구체적인 실현방법으로 주권재민, 기본권보장, 삼권분립 등과 함께 지방자치를 헌법에 규정하였다.

이리하여 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정되고 곧 지방선거가 실시될 예정이었으나 6.25동란으로 말미암아 1952년에야 비로소 첫번째 지방선거가 실시되어 우리나라의 지방자치가 외형이나마 모습을 갖추게 되었다. 이렇게 시작된 우리나라의 지방자치는 그후 9년여 동안 계속되었으나 1961년 쿠데타로 집권한 군사정부에 의해 중단된 이래, 오랫동안 종적을 감추게 되었다.¹⁾

3공화국에서 5공화국에 이르기까지 헌법상에는 규정되었으나 실시되지 않았던 지방자치가 6공화국에 이르기까지 헌법상에는 거론되었으며 국민여론의 세력과 야권의 강력한 요구로 정부, 여당에서도 지자체 실시에 동의하게 되었다. 많은 우여곡절 끝에 1991년 3월 26일에 기초의회의원선거, 6월 20일에 광역의회의원선거가 실시되어, 헌법상에 명목상으로만 규정되어 있고 실질적으로는 사문화되었던 지방자치제가 30년만에 부활된 것

1) 조창현, "지방자치제의 어제와 오늘," 승실대학교기독교사회연구소 편, 「사회발전을 향한 지방자치」, 한울, 1995, pp.11-23.

이다. 1991년 이전의 지방자치상황을 연구하는 것도 물론 큰 의미가 있다. 본 연구는 다음에 제시하는 것처럼 내용의 범위를 지방의회사무기구로 한정하고 있고, 현실적으로 지방의회활성화를 위해 도움될 수 있는 분석을 하기 위한 것이다. 이와 같은 이유때문에 시간적 범위를 최근 4년으로 잡은 것이다.

내용의 범위는 지방의회운영에 대한 실태와 문제점을 파악하는 것과 지방의회의 기능활성화라는 측면에서 지방의회사무기구를 살펴보는 것에 한정한다.

즉, 지방자치제도 ← 지방의회 ← 사무기구라는 등식에 따라 지방의회라는 하나의 조직체에서 지원체제인 사무기구의 능력향상을 통하여 상위개념인 지방의회의 활성화가 가능하다는 전제에 그 연구의 범위를 한정하였다.

연구의 대부분은 사무기구의 실태와 문제점에 할애하였으나 문제점을 도출하기 위해서 지방의회운영상황을 먼저 고찰하였다.

논문의 구성은 총 6장으로 되어있다.

제1장과 제6장은 서론과 결론으로서 목적을 알리고 그 내용을 전체적으로 정리하는 부분이다.

제2장은 지방자치라는 구도를 국가론적인 측면에서 고찰하였다. 그 이유는 국가를 구성하고 있는 조직들이 어떠한 경향성을 가지고 있는가에 따라 지방의회의 성격은 달라질 것이기 때문이다. 따라서 지방의회의 성격을 파악하기 위해서 국가론을 통해서 중앙과 지방의 관계와 지방자치단체 그리고 지방의회의 성격을 거시적으로 조망해보고자 했다.

그리고 지방의회사무기구성격과 외국의 의회사무기구 등에 대해서 고찰했다. 2장에서는 분석의 틀을 제시하였다. 지방의회 사무기구에 관한 이론적 고찰을 중심으로 하여 문제점과 능력향상방안을 모색코자하는 맥락에서 만든 것이다.

제3장은 그동안 진행되어온 지방자치라는 정치체계내에서 지방의회의 운영상태를 평가하고 문제점을 제기하는 장이다.

제4장은 사무기구의 실태분석과 문제점의 장으로서 분석의 틀을 중심으로 하여 문제점을 분석하였다. 문제점 분석의 방법론으로는 설문조사를 통하여 했다.

제5장은 문제점에 대하여 능력향상방안으로서 개선되어야 할 점이라든가 새로 도입해야 할 제도들을 찾아보았다.

2. 연구의 방법

본연구는 (1) 기존문헌과 참고자료의 비교 분석 (2) 직접 연구자의 근무과정에서 얻은 경험과 관찰 (3) 설문조사를 활용하였다.

첫째, 지방의회 사무기구에 대한 기존문헌과 참고자료가 많지 않다. 선형연구가 적어 의회사무기구에 대한 연구의 필요성을 느낀 것이다. 국회의 사무기구에 대한 제도와 운영사례를 참고하여 지방의회 사무기구와 관련된 분야를 고려하였다. 외국 지방의회의 사무기구에 대한 것은 우리와 제도와 운영이 비슷한 일본의 것을 중심으로 하여 분석하였고 그외 다른 나라의 제도들도 살펴보았다.

둘째, 본 연구자가 1991년 부터 현재까지 제주도의회사무처에서 근무하면서 경험한 지방의원, 공무원, 주민의 인식과 행태를 정리함으로써 기존자료와 설문에서 얻기어려운 점을 보완하였다.

마지막으로 각종 실태분석과 대안의 제시에 있어서는 전국시도의회 의장협의회와 설문조사(광역의원대상, 내용 별첨)와 본 연구자의 설문조사(시도의회사무처공무원 대상, 내용 별첨), 그리고 각 언론사의 지방의회운영에 대한 설문과 전문가의 의견을 중점 활용하였다.]



제2장 지방의회와 사무기구에 관한 이론적 고찰

제1절 국가론과 지방의회의 기능

1. 지방의회의 기능을 바라보는 시각

의회의 기능²⁾을 어떻게 규정할 것인가는 의회사무기구가 어떠한 기능으로 가야할 것

- 2) 의회의 기능을 본 연구에서는 국가론적 측면에서 살펴보겠지만, 일반론적인 측면에서 의회의 기능을 살펴볼 필요가 있다. 일반적인 측면에서 의회의 기능은 (1) 주민대표기능, (2) 입법기능, (3) 정책결정기능, (4) 예산의 의결기능, (5) 정부의 감독기능으로 나눌 수 있다. 이 다섯가지 기능을 세가지 기능으로 분류해서 입법기능과 예산의 의결기능을 정책결정기능에 포함시키기도 한다.

(1) 대표기능 : 대표기능이란 지방의회가 유권자들의 이익을 보호하고 대변하며 그들의 입장에 서서 행동함을 의미한다. 즉 넓은 의미로는 지방의회가 수행하는 모든 기능을 말한다고도 할 수 있다.

지방의회는 해당지역의 주민에 의하여 선출된 지방의원들로 구성되므로써 주민의 뜻을 대표하는 기능을 당연히 갖는다. 따라서 지방의원들의 의사는 주민전체의 일반적인 의사로 간주되며 특정지역이나 특정집단의 대리인적인 의사가 아니다. (홍정선, 「지방자치법론」, 법영사, 1994, p.109)

그러나 지방의회는 주민의 대표기관의 자격일뿐 지방자치단체의 대표는 집행기관의 장에 있고 그 지방자치단체의 사무를 종합적으로 집행할 책임을 주고 있다(지방자치법 제 92조).

(2) 입법기능 : 권력분립의 원리에서 입법은 의회의 기능 및 권한으로 되어 있으며 직접민주주의의 방법에 의하여 국민 또는 주민에 의한 직접입법제의 경우를 제외하고는 모든 법률은 반드시 의회의 의결을 통하여 제정된다. (김동훈, 「지방의회론」, 박영사, 1995, p.234)

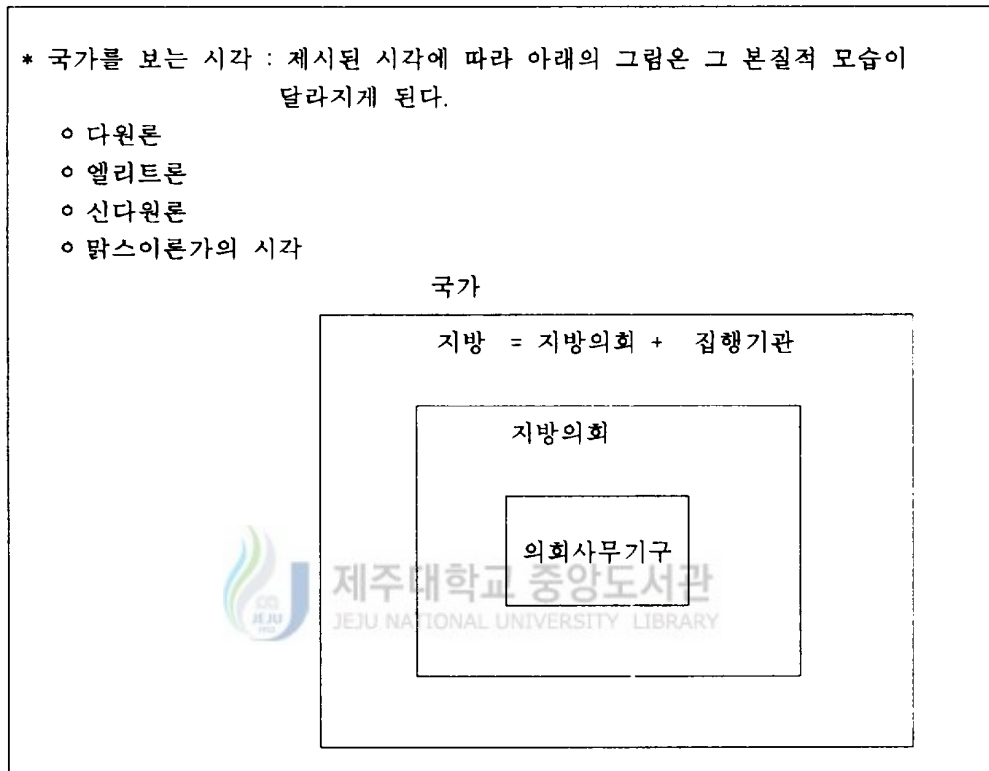
(3) 정책결정기능 : 지방의회는 그 지방자치단체의 중요활동 목표인 정책을 최종적으로 결정하는 기능을 수행한다. (Yehezkel Dror, *Public Policy -Making Reexamined*, San Francisco Chendler Publishing Co, 1968, p.12) 지방의회의 의결은 집행부의 효력을 주는 것으로 의회의 결정 없는 행정 집행은 원칙적으로 무효이다.

그러나 지방자치단체의 사무중 지방의회가 관여하는 것은 일부에 지나지 않는다. 우리나라 지방자치법은 지방자치단체의 사무에 대하여 제한적으로 열거주의를 채택하고 있기 때문에 기본적으로 중요사항 중 법령에 규정된 사항에 한해서만 의결권을 행사할 수 있다. (김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 1994, pp.91-93)

구체적으로는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·결산승인, 지방세부과 징수, 주요재산의 취득·관리·처분에 관한 사항등에 한하여 관여할 수 있는 것이다. (법 제 35조)

(4) 예산의 의결기능 : 예산을 심의 의결하는 것이다. 의회는 예산의 심의·의결을

인가를 규정짓는 기준이 된다. 그리고 의회의 기능은 국가의 역할 혹은 국가가 어떠한 역할을 지향할 것인가에 따라서 달라지게 된다. 따라서 의회의 사무기구는 국가의 성격과 그것이 규정짓게 되는 의회의 기능에 의하여 영향을 받게 되는 것이다. 이 관계를 그림으로 그려볼 수 있다.



자료 : 본 연구를 위해 작성

<그림 2-1> 국가와 의회의 기능을 바라보는 시각

통하여 정부의 정책과 집행, 그리고 활동에 대한 비판 및 견제와 감독을 할 수 있다. 그렇기 때문에 예산의 심의·의결은 의회의 기능 가운데 입법기능과 함께 가장 본질적이고 중요한 것이다.

(5) 행정통제기능 : 기관대립형 지방자치단체의 구성에서 지방의회가 집행기관의 활동에 대하여 감시와 통제의 방법으로 견제와 균형을 이루도록 하는 것이 통제기능이다. 집행부의 독주를 막는 입법통제의 한 방법으로 자체적인 감시와 더불어 주민대표의 입장에서 수행하는 집단적인 활동이므로 내부통제보다 더 효과적일 수 있다.

국가를 어떻게 보느냐에 따라 의회와 의회사무기구의 본질적인 모습은 다양한 형태를 띠게 된다. 국가를 보는 시각을 던리비(Patrick J. Dunleavy)는 다원론, 엘리트론, 신다원론, 막스이론가의 분석 네가지로 제시하면서 그것을 응용하여 중앙과 지방의 관계를 같이 분석하고 있다.³⁾

(1) 다원론(pluralism)

다원론에서는 기본적으로 정부는 사회내의 갈등을 중립적·자율적으로 조정하는 역할을 담당한다고 본다. 시민의 투입기능을 중시하며 정부는 시민의 요구에 높은 대응성을 가진다고 보는 것이다.

이러한 논리를 그대로 연장하면 중앙정부와 지방정부간의 관계에 대해서도 다양한 지방정부의 존재가 시민들의 참여의 기회와 폭을 증진시키는 데 크게 기여하며 지방정부의 활동이 시민을 민주적으로 훈련시키는 데 기여한다. 즉, 다원론은 참여적 의사결정을 중시하는 문화에서 시민의 투입과정을 중시하는 이론이라고 볼 수 있다.

이것을 지방에 적용하면 지방의회와 지방정부는 주민의 특수한 행정서비스에 대한 선호를 가능한 한 상세하게 파악하는 것에 일차적인 목적을 갖는다. 다양한 시민의 욕구를 충족시키면서 국가의 일체성을 보장하고 의사결정비용을 줄이기 위한 방법으로 중앙과 지방간의 연계를 발전시켜야 한다는 것이 이 이론의 시각이다.

(2) 엘리트론(elite theory)

다원론과 반대편에 서있는 이론이 엘리트론인데 정치적 영향력이 대중에게 분산되어 있지 않고 일군의 응집력있는 지배집단에 집중되어 있다는 것이 논거의 출발점이 된다.

이러한 시각을 중앙과 지방간의 관계에 대입시키면 중앙정부를 움직이는 엘리트들은

3) Dunleavy, P., "Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations," in Jones, G., *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, London : SSRC, 1980 ; 이달곤, "Patrick J. Dunleavy의 중앙과 지방관계론", 오석홍 편, 「행정학의 주요이론」, 법문사, 1992, pp.294-303에서 재인용.

지방의 주민들과는 상당히 유리된 관계를 가지며 심지어 지방정부의 엘리트들에 대해서도 선별적인 개방(selective openness)만을 허용함으로써 정책과정에서 지방엘리트의 영향력을 배제하려고 한다.

지방의회의 행정에 대한 감독이나 관료들의 자원배분에 대한 권한을 경시하고 엘리트들로 연계된 이익집단의 활동을 오히려 중시하는 경향이 있다. 시민자율단체, 정당, 그리고 심지어 노동단체도 과두제적인 구조로 이루어져 있어서 조직기반인 대중이익과는 무관하게 이들 조직의 엘리트들의 이익이 일치하고 이들은 사회전반의 중요한 결정에 영향을 미친다는 시각이다.

이 논리를 따르면 지방정책은 중앙엘리트의 눈치를 보아야 하고, 중앙의 정치가 비민주화되었다면 지방정치도 비민주화되는 경향을 나타내게 된다. 그리고 공식적인 지방자치제도는 형식화되고 파벌적이며 잠행적인 권력관계에 의하여 지방정치가 이루어질 가능성이 큰 것이다.

(3) 신다원론(neo-pluralist theory)

전통적인 다원주의 이론이 산업사회에서 적용에 한계를 보임에 따라서 엘리트 이론의 핵심적인 요소 중 일부를 다원론적인 위치에 통합시켜서 형성한 것이다. 종래의 대의제의 한계를 지적하면서 나타난 이 논리는 대의제의 역할을 기존의 정치가에게 맡기는 것이 아니라 주민의 요구에 대응할 수 있고, 민주적 사고를 가지며 관리능력을 가진 전문가에게 맡기는 것을 주장한다.

신다원론에서는 사회과정으로서의 기획(planning)의 중요성을 인정하며, 사회발전과정에서 기술적 혹은 사회적 변화와 관리를 중시한다.

그리고 일반대중에 대해서는 전문가가 전문가윤리(professional ethics)를 확보함으로써 책임질 수 있다고 본다. 정치·행정적인 권력이 대의제적 기관으로부터 유출되는 것을 심각한 위협이라고 볼 수 없는 것은 바로 이 전문가 윤리를 가진 전문가 집단이 광범위하게 자리잡고 있기 때문이다. 다양한 전문직업 조직이 약화되고 있는 대의제적 기관에 대한 안전한 방파제가 되며 국가권력으로부터 시민을 보호한다는 것이다.

그 다음으로 중시되는 것이 분권화 현상이다. 증대되는 국가의 개입으로 거대하여진

권력이 분권화된 행정망을 통하여 분산화되는 것이 특징이다. 그 기능은 광범위한 관료 조직을 이용하기도 하고 민주적으로 선거된 지방정부에 기능을 위임하기도 하며, 의회를 통해서 역할을 하기도 한다.

이상의 전문직업주의(professionalism)와 분권화(decentralization)가 이 이론의 핵심적인 개념인데, 이 양자는 개방적이며 참여적 정치문화속에서 시민들의 욕구가 표출될 수 있는 조직적인 역량이 뒷받침되기만 하면, 국가권력이 합리적인 토론과 행정적 틀을 통하여 행사될 수 있는 경지에 도달할 수 있다고 주장한다. 산업사회에서 대의제인 기제가 잘 작동하지 않는데도 불구하고 일반 시민의 욕구가 효율적으로 충족될 수 있는 것은 바로 이러한 양자의 기능이 발휘되기 때문이라고 본다. 비합리적이고 불안정한 정치적인 흥정으로 부터 행정과정을 어느 정도 분립시키는 것은 분파적인 이익이 침투하는 것을 막고 합리성의 결핍을 차단하려는 노력에서 정당화된다고 보고 있다.

이러한 측면에서 지방의회가 제대로 된 역할을 위한 전략을 찾아보면 주민의 요구를 듣는 창구를 다원화해서 분권화의 논리를 최대한 수렴해한다는 것이다. 그리고 전문성을 확보함으로써 기존 관료제의 문제를 해결할 수 있고, 중앙의 종속문제라든가, 정치적 파벌주의를 해결할 수 있도록 해야 할 것이다.

(4) 막스이론가의 분석(Marxist analysis)

막스이론가들은 위에서 설명된 세 가지 이론과는 전혀 다른 각도에서 이 문제를 접근한다. 먼저 그들은 다원론이나 신다원론에서 인정하는 국가의 잠재적 중립성이나 독립성을 수용하지 않는다. 또 국가와 계급지배의 고리가 개인적이거나 기관적인 수준에서 형성된다고 보지 않는다. 그들은 국가의 경제적 변영과 국가기제의 세입을 결정하는 자본의 지속적 축적을 위하여 국가와 자본가사회가 결탁한다고 보고 있다. 국가정책도 특정 계급의 성격과 결부되어 있어 사회적·경제적으로 지배계급을 위하여 노동자계급을 착취하는데 이용된다고 인식한다.

이 막스이론가의 분석에 지방과 중앙의 관계는 산업화과정에 있는 자본주의 국가가 지역적으로 지배계급에 필요한 국가서비스를 배분하는 과정을 지방정부체제가 조절하는 기능을 수행한다고 본다. 부르즈아내의 지역적인 국가서비스의 배분은 바로 이들에 의해

서 직접 통제되는 지방정부를 통하여 가능할 수 있다. 그런데 지방서비스의 전국적인 표준화가 진행되는 경우 부르즈아 계급은 더 이상 지방정부의 운영을 통제할 필요도 참여할 필요도 없게 되며 이러한 추세가 진전되는 국가가 늘어나고 있다는 것이다. 구라파에서는 서비스의 민간화와 지방정부의 부패와 무능에 대한 공격을 통하여 사회당계열의 정당들이 지방에 진출할 수 있었고 지방정부가 노동자계급의 활동무대가 된 곳도 늘어났다. 지방정부가 지배적인 다수정당이 아닌 소수정당에 의해서 장악되거나 소수자본에 의해서 영향을 받게 되는 경우 지방정부는 소외되었고 중앙정부 위주의 집권화는 더욱 강력하게 진전되었다.

2. 의회의 기능과 사무기구

이상의 논의에서 우리나라의 경우 지방의회와 관련된 내용 중 큰 과제로 다가오는 것은 신다윈론의 맥락과 같이 전문성 확보와 분권화를 지향하는 것이다.⁴⁾ 따라서 우리나라의 지방자치는 집행기관은 물론 지방의회가 전문성을 확보하려고 노력해야 할 것임을 알 수 있다. 그리고 전문성 확보와 아울러 주민의 요구를 최대한 수렴할 수 있는 분권화가 전제되어야 할 것이다.

엘리트론은 지금까지 우리나라의 현실을 가장 잘 서술하는 논리이고, 이러한 행태가 계속되어 지방의 정치엘리트들이 지방자치와 분권화의 진정한 의미를 새기지 못하고 또 하나의 벼슬아치로 성장하는 경우 막스주의적인 논리도 상당한 의미를 가질 것이다.

앞으로 지방의회를 분석할 때는 위의 네가지시각을 종합적으로 참고하여 문제점을 분석하거나 개선방안을 잡아야 할 것이다.

본 연구에서 제시한 네가지 시각에 따라 사무기구를 살펴볼 수 있다. 다윈론의 경우는 주민의 의견수렴의 창구로서 지방의회가 역할을 해야 하는 것이다. 의원들은 중앙의 지시나, 집행기관의 요구를 거의 무수정통과시키는 것이 아니라 주민의 의견에 귀를 기울여

4) 전종섭은 조직 또는 사업계획의 관리에 있어서 그 권력의 근원이 중앙부처나 소수인에게 집중되어 있을 때에는 집권화되는 것이며 권력을 넓은 지역과 사람들이 공유할 때에는 분권화되는 것으로 파악하고 있다.

Jong S. Jun, "Public Administration - Design and Problem Solving," Macmillan Publishing Company, 1986 ; 윤재풍·정용덕 공역, 「행정학」, 박영사, 1987, p.68.

야 하는 상황이 된다. 물론 바람직한 것이지만 우리나라의 상황에서는 이상향적이라고 생각된다. 경영의 개념을 도입하여 경쟁해야 하고, 중앙과의 관계에서 예산을 확보해야 하며, 능률을 추구해야 하는 현 시점에서 다원론적 시각에만 맞추어 지방의회를 이끌어 갈 수는 없는 실정인 것이다. 이 다원론의 입장에서 사무기구는 집행기관과 마찬가지로 주민의 의견을 듣는 데에 거의 초점이 맞춰지게 된다.

그렇다고해서 과거의 정치행태처럼 중앙에 예속되는 형태를 띠게 되고, 권력과 접근이 용이한 층의 이익을 대변하게 되는 엘리트론을 추구하는 것도 문제이다. 이 엘리트론을 따를 때 지방의회는 중앙과 관련된 지방유지들을 비호해주는 하나의 제도로서 역할을 할 따름이다. 따라서 지방의회사무기구는 주민의 의견에 귀를 기울이는 것이 아니라 지방유지들의 이익을 대변해주는 역할과 기능을 하게 된다.

따라서 신다원론입장이 설득력을 가지게 된다. 이 신다원론 입장에서 지방의회사무기구는 지방의원들이 지역발전을 도모할 수 있도록 하기 위하여 전문성향상에 도움을 주고, 지방의원의 자질을 보완할 수 있도록 노력한다. 그리고 전문성이라는 것에 많은 신뢰를 줌으로써 중앙과 연결된 이익을 대변하지는 않고, 지역주민들의 의견을 수렴하되 전문적인 식견으로 이익을 추구할 수 있도록 하는 데에 사무기구는 기여를 하게 된다. 그리고 사무기구는 지방의회가 분권화를 추구함으로써 중앙예속보다는 지방의 이익이 반영될 수 있도록 유도한다.

국가론을 정리하면서 지방의회 사무기구를 살펴보면 지방의회 사무기구는 지방의원들의 전문성을 향상시킬 수 있도록 하고, 지역주민의 의견을 수렴할 수 있도록 하는 매카니즘으로써 작용한다고 볼 수 있다.

제2절 의회에 있어서 사무기구의 기능

1. 지방의회 사무기구의 조직

시도의회에는 사무처를 둘 수 있도록 되어 있다. 지방자치법 제 82조는 "시도의회사무처를 둘 수 있으며, 제 83조는

“지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하고, 사무직원은 의장의 추천에 의하여 지방 자치단체의 장이 임명하며”, 제 84조는 “사무직원은 의장의 명을 받아1)의회의 사무를 처리한다”고 규정하고 있다.

그러나 지방자치법은 국회법과는 달리 직무범위와 설치여부를 확실히 하지 않고 있다. 국회법 제 21조는 “국회의 입법·예산결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 국회에 사무처를 둔다”고 규정하여 사무기구의 조직목표를 명확히 하고 사무기구의 설치를 강제규정하고 있음을 알 수 있다. 그러나 지방자치법의 관련 규정은 사무기구의 직무범위와 설치여부에 대하여 불분명하게 규정하고 있다.

사무처직원은 집행기관에 소속된 공무원으로 겸할 수 있도록 함으로써 의회의 독자적 업무수행을 저해하고 있다. 법시행령 제28조는 “사무처에 두는 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원으로 하여금 겸무하게 할 수 있다”고 규정하여 지방의회 사무기구의 존재의미에 대한 회의를 느끼게하고 있다.⁵⁾

또한 지방의회가 정원을 조정하는 권한이 거의 없는 실정이다. 법 제82조 제2항에 의거한 <의회사무처의설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례>는 대통령령인 <자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정>에 따른 것만을 정하는 것으로 지방의회의 관여범위는 정원내 조정 밖에 없다.

이러한 제도적 모순점으로 인하여 시도의회의 하부조직도 내무부가 승인한 범위내에서 사무처 공무원을 임명하고 있다. 그리고 지방 의회의 권한은 시도지사와 내무부장관에 대하여 직제의 설치와 증원을 건의밖에 할 수 없는 실정이다.

2. 지방의회 사무기구의 기능 및 역할

지방의회(Council of local government)를 근대적 의미의 대표개념에 기초한 지방자치단체의 議事機關으로서 원칙적으로 주민에 의하여 선출된 의원을 그 구성원으로 하는 合議制機關을 의미한다고 보면,⁶⁾ 의회사무기구는 지방의회의 능력을 신장시키는 독립변수

5) 금창호외, 전거서, 1994, p.66.

6) 久世公堯, 議會, 東京(第1法規, 1976. 9. 31)

의 하나를 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 의회사무기구의 기능은 세가지 측면에서 논의할 수 있다.⁷⁾ 첫째, 조직유지차원(housekeeping dimension)에서는 의회자체의 관리유지를 위한 기능으로 회계, 시설물의 관리, 문서접수처리, 사무실배치등의 업무가 여기에 속한다.

둘째, 운영차원(operational dimension)에서는 의회라는 조직속에서 특정업무의 역할을 보좌하는 기능으로서 의사진행, 입법지원체제의 운영, 전문위원운영, 보좌관제의 운영등이 여기에 속한다.

셋째, 기능차원(functional dimension)에서는 의회에 요구되는 기능을 발휘하기 위하여 필요로 하는 일체의 행위를 말하는 것으로 예산심의, 청문회 개최, 각종 정책의 평가, 의안처리를 위한 정보수집 및 분석 등의 업무가 여기에 속한다. 의회는 정치의 장이지만 사무기구는 행정의 장이다. 사무기구의 공무원은 「사실에 대한 합의의 도출」을 지원하는 것이지 「가치에 대한 합의의 도출」 과정에는 관여하지 않아야 한다. 즉 경험과 전문적 기술성을 발휘하는 것이 최대의 행동목표임으로 정치적 중립성의 유지와 가치에 대한 중립적인 존재라는 사실을 언제나 이해해야 한다.⁸⁾ 결국 의회가 제기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제인 사무기구는 직간접적으로 의원들의 의정활동을 보조하는 비서(secretary)로서의 업무를 수행한다고 할 수 있다.⁹⁾

여기서 의회사무기구에 근무하는 공무원은 각종업무의 처리에 있어 정치적인 처리를 선호하는 의원과 갈등을 겪을 수 밖에 없다. 그리고 의정활동의 최종 책임자는 의원임으로 소속 공무원의 지원은 행정적 차원에서 그치기 때문에 지원의 선택과 분석도 의원의 책임에 속한다.

7) J.A.Worthley, *Public Administration and Legislatives : Examination and Exploration*, Chicago, nelson-hall, 1976, pp.160- 166.

8) 박재창, 전계서, 1995, p.85.

9) 박재창, 전계서, 1995, p.287.

제3절 외국의 의회사무기구

1. 일본의 지방의회 사무국

우리나라의 지방의회에 대한 많은 제도가 일본을 원용한 것과 마찬가지로 일본의 지방의회사무국도 현재 우리의 실정과 유사하다.

일본의 지방자치법 제138조는 광역자치단체인 “도도부현의 의회에는 사무국을 두고 시정촌의 경우는 조례에 의거 사무국을 설치할 수 있으며, 사무국의 직원은 의장의 명을 받아 업무를 처리하며 직원의 임명권은 의장에게 있다” 고 규정되어 있다.

실질적으로는 의회사무국의 직원에 대한 임명권의 행사는 집행기관의 인사와 관련하여 의장에게 동의를 구하는 방식으로 운영되고 있고 속기직등 기능직에 해당하는 직원에 대해서는 의장은 실질적인 임명권을 행사하고 있다.¹⁰⁾

즉 우리나라와 비슷하게 집행기관과의 인사교류로 사무국의 직원을 활용하고 있기 때문에 장차 집행기관에 돌아갈 것을 의식하여 의원들의 활동에 집행기관의 입장을 의식할 우려가 많다는 것이다.¹¹⁾

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 일본 지방의회 사무국의 재직년수는 계속 짧아지고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다.

일본 지방자치에 있어서 큰 특징은 종전 대륙계통의 법정신에 의거단체자치에 입각한 제도를 운영하여 왔으나 2차대전후 미국의 영향을 받아 주민자치의 근본이념이 가미되었으며, 지방공동단체의 기능을 각종 위원회에 집행권을 분산시켜 독립된 지위와 권한

10) 안성호는 그의 책에서 일본에서는 의장이 사무직원을 임명하고 있다고 주장하고 있다. “의장은 지방의회의 사무국의 사무국장·서기장·서기·기타 직원에 대한 임면권(일본 지방자치법 제138조 제5항)과 징계권을 가지며, 임면의 경우에 지방공무원법 및 이에 근거한 조례·규칙·규정에 따라야 한다(일본 지방공무원법 제6조 제1항). 의장은 사무직원의 임용권자로서의 권한의 일부를 사무국장·서기장 등에게 위임할 수 있다. 그리고 의회사무직원은 집행기관의 공무원을 겸임할 수 있다. 단, 상근 사무직원은 지방의원·자치단체장·부지사·조역·수입역을 겸임할 수 없다”라고 설명하고 있다. 이용호와 안성호의 주장은 차이가 있지만 결국 우리나라의 임명제도와는 달리 의장이 임명권이 부분적이거나 확보되어 있다는 것은 알 수 있다.

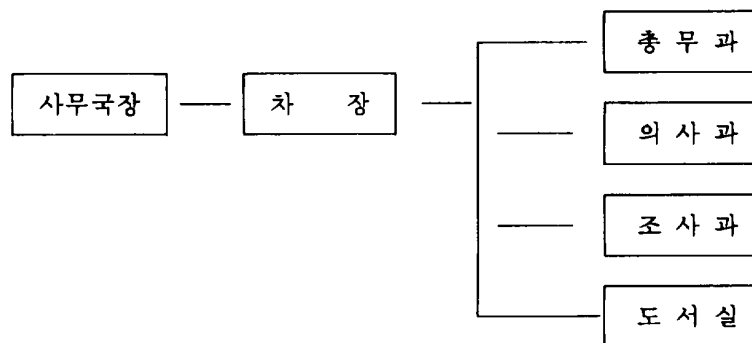
안성호, 「한국지방자치론」, 대영문화사, 1995, p.462.

11) 이용호, 일본 지방의회의 실태와 우리나라 지방의회의 과제, 부산직할시, 1993, p. 56.

을 부여하고 있다.¹²⁾

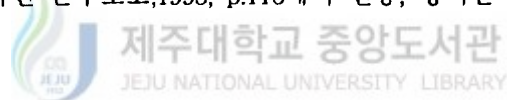
이런 제도는 2차대전과 행정민주화의 일환으로 권력의 집중을 배제하고 행정운영의 공정·중립을 확보하기 위하여 설치된 것으로 고도의 기술적·전문적 지식을 필요로 하는 인사로 구성되어 있다.

공통적인 것은 아니지만 지방의회의 사무조직은 <그림 2-2> 에서와 같이 우리나라와 유사하다.



<그림 2-2> 도도부현 의회사무국

자료 : 이용호, 해외파견 근무보고, 1993, p.116에서 인용, 광역단체의 경우 명칭과 하부조직이 유사함.



우리나라의 광역 지방자치단체가 15개인 점과 일본의 광역단체는 48개라는 점에서 비교가 곤란하지만 1현 평균 47명(1991년)으로 운영되고 있고 조사연구등의 업무보다는 의사운영의 보조에 더 큰 비중을 두고 있다. 이는 일본의 지방의원은 명예직과 전업직의 중간형태의 지위에서 월정액의 보수를 받고 있어 의원 스스로 조사연구의 역할을 담당하고 있음에서 차이가 난다.

일본의 지방의회사무국에 대한 문제점을 요약하여 보면,¹³⁾ 첫째, 의회 사무국이 의원들이 의정활동에 필요한 정보를 제공하지 못하고 있다. 지방의원들은 그들의 필요한 의정활동을 자료를 비공식적인 방법으로 측근이나 집행기관에서 얻고 있다는 점이다.

12) 鈴木正明의, 『地方自治法』.(東京:良書普及會, 1985), p. 89

13) 이용호, 전게서, 1993, pp. 59-62.

둘째, 의회사무국에 장기간 근무하는 직원이 없어서 의사운영에 차질을 주고 있다는 것이다. 즉 집행기관과의 잦은 인사이동은 노련한 직원들을 확보하지 못하고 있으므로 인하여 전문성이 부족할 수 밖에 없다.

셋째, 의회사무국 직원이라는 의식이 부족하다. 이것은 집행기관의 직원을 이동시킨 것에서 근본적인 문제이기도 하다. 의회사무국 직원의 근무행태가 집행기관을 의식하고, 선호하는 의원이나 특정의 회파에 대해서만 보좌기능을 치중하고 있어 중립성이나 일체감이 특히 결여되어 있다는 점이다. 의회사무국 직원의 보좌기능은 중립적인 위치에서 개인의 입장이 아닌 사무국 차원에서 활동해야 하는 것이다.

단편적이거나 일본의 지방의회사무처의 운영상황에서 보면 현재 우리나라의 지방의회사무처와 비슷한 행태라고 볼 수 있다. 따라서 일본도 행정개혁의 문제로 의회사무국의 기능에 대하여 재검토를 하고 있음을 알 수 있다. 계속 전문화의 정도가 빨라지고 있는 집행부에 대한 충분한 견제, 통제 수단을 강구하기 위해서는 지방의원의 노력과 지방의회의 보좌기능의 활성화에서 찾아야만 하는 것은 공통된 인식이라고 본다.

즉, 일본지방의회사무국의 문제점은 지방자치에 대한 역사가 깊지만 우리가 많은 제도를 모방하여 발전시키고 있다는 점에서 많은 시사점이 됨으로 우리의 것으로 이해할 필요가 있다.



<표 2-1> 도도부현 의회사무국 공무원 재직상황

(단위 : %)

구분	3년미만	3년이상 5년미만	5년이상 10년미만	10년이상 15년미만	15년이상 20년미만	20년이상 25년미만	25년이상	계
1979. 7. 1	46.7	14.3	15.6	8.3	6.6	3.1	5.4	100
1987. 7. 1	52.9	11.4	12.1	6.7	5.5	5.2	2	100
1991. 7. 1	57.1	12.5	9.2	5.5	5.3	4.3	6.1	100

자료: 이용호, 전개 보고서, 1993, p.56에서 인용

2. 미국의 지방의회사무기구

미국의 지방자치는 다양한 형태에 따라 각 주별 또는 같은 주에 있어서도 서로 다르

게 운영되고 있다는 점이다.¹⁴⁾시장·의회형, 의장·지배인, 시장·위원회제는 물론 같은 유형을 채택하더라도 어느 기관에 비중을 더 두느냐와 도시형과 농촌형이 다를 뿐만 아니라 군(county)은 주정부의 일선행정에 더 가까운것도 특징이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체 구성은 대부분 시장-의회형을 채택 집행기능과 의결기능을 분립시키고 주민이 직접 선출하고 있다.¹⁵⁾

주민자치의 기본적인 이념이 가장 확실하게 표현되고있는 형태인 지방자치의 조직과 권한을 주민 스스로 규정한 Home - Rule이 제정 운영되고 있다는 점이다. 이것은 주민들이 주법의 규정에 의거 만들어지며 주민의사가 상향적으로 결집되는 것이다.¹⁶⁾

따라서 지방의회는 성격도 다양하기 때문에 의회사무기구의 조직도 다를 수 밖에 없다. 그러나 공통적으로 사무기구는 조직되어 있으며 그 역할에 있어서도 일본이나 우리나라와 유사하다고 볼 수 있다.

부지역에 있어서는 의회의 소속으로 행정뿐만 아니라 사무처를 설치하여 행정뿐만 아니라 조사하여 그 개선을 집행부에 권고하고 있다.¹⁷⁾

캘리포니아주의 로스앤젤러스시 지방자치단체에 있어서 시의회는 입법부 석관이 각 상임위원회에 배속되어 있어서 지방의원은 이들로부터 협조를 받고 있으며, 의원별로 보좌관이 배치되어 있다.

특히 미국의 지방의회에 있어서는 주민의 참여기회가 폭 넓게 인정되고 있어서 회의시 방청은 물론 의원들이 회의에 대하여 현장에서 의견까지도 진술할 수 있도록 되어 있어 의원과 주민과의 관계가 밀접함으로 의회사무기구의 역할도 회의 진행에 보조는 물론 주민여론의 수렴까지도 포함하는 것이다. 사무국직원의 임명은 의회의 단독결정이 많으나, 집행부의 검입과 법원직원이 의회의 업무를 담당하는 등 다양하다.¹⁸⁾

구체적으로 미국의 경우는 임명권이 주정부마다 다르게 나타난다. 지방법원의 서기가

14) 서흥석, 「세계선진국 지방자치정부」, 전주이데아, 1994, pp. 7~20.

15) W.S.Sayre, American Government, 15th edition (New York : Barners and Noble, Inc, 1968), 9159

16) 金次善次郎, 美國聯邦制度, (東京良書普及所, 1977), p.61에 의하면 'Home Rule'이란 지방자치단체도의 기능을 발휘하기 위해서 필요한 사항을 재량껏 결정할 수 있도록 인정한 제도를 말한다.

17) 서흥석, 전개서, p.137.

18) 천덕자, "미국지방의회의 내부조직", 동의대 지방의회정책자료집1, 1992, p.17.

의회 사무직원을 겸임(네바다 주, 아이다호 주, 오스틴 등)하거나, 회계감사관(auditor)이 의회의 사무를 담당(오하이오주, 노스다코타 주 등)하거나, 회계감사관이 의회의 상근 사무장이 되고 보조서기는 의회가 임명(오하이오 주 등)하거나, 수장의 추천에 의해 의회가 승인(보이스 등)하거나, 주민이 선출(테네시 주 등)하거나, 또는 의회가 임명(뉴욕 주, 하트포드) 한다. 그런데, 시정부의 경우에는 일반적으로 의회가 사무직원의 임명권을 행사하고 있다.¹⁹⁾

3. 독일 지방의회의 사무기구

독일의 행정구조는 하위단계인 지방자치단체에 우선적으로 많은 행정사무를 분배하는 분권화 원칙에 지배되고 있으며 지방자치단체는 연방, 주와 더불어 행정의 3대 지주로 간주되고 있다.²⁰⁾

독일의 헌법인 기본법은 지방자치인 "게마인데는 법률의 범위내에서 지방공동체의 모든 사항을 자기의 책임으로 규율하는 권리가 보장되지 않으면 안된다. 또한 게마인데 연합도 그의 법률상의 임무의 범위내에서 법률상의 기준에 따라 자치권을 갖는다." 고 규정함으로써 지방자치단체의 법적 지위와 권한을 확실히 보장하고 있다.²¹⁾ 즉 기본법의 이 규정은 지방자치의 본질적 내용을 절대적으로 보호하고 있다는 것이다.

지방자치단체는 독일의 의원내각제를 채택하고 있는 것과 마찬가지로 주민의 선출에 의한 지방의회의 철저한 권한의 지시를 받도록 되어있다.

지방의회에 모든 결정권이 집중되어 있고 집행부는 이들 결정을 실현하는 집행적 기능만을 허용하고 있다.

일부 지방의회는 의결기관임과 동시에 집행기관을 겸하고 있으므로 의회의장은 집행기관의 장이 됨과 동시에 자치단체를 대표하여 지방의 고유사무와 국가의 위임사무로 처리하는 권한을 갖는다.

따라서 기관단일형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회사무기구의 비중이 크지

19) 안성호, 「한국지방자치론」, 대영문화사, 1995, p.462.

20) 장지호, 전계서, 1987, pp.15-30

21) 장지호, 전계서, 1987, p.33.

않을 수 밖에 없다. 사무직원의 주요 업무는 회의상황의 기록이며, 그 임명은 의장과 시장이 임명하는 경우와 집행기관의 공무원을 겸직하는 등 다양하나 그 숫자는 많지 않다.²²⁾

독일의 단체자치의 기반에서 지방자치를 실현하고 있지만 주민의 참여를 행정의 하부구조에서 적극 운영하고 있는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 주민집회, 주민결정 및 주민발안, 주민제의, 예산안에 대한 이의제기, 토의시 질문허용의 제도는 실질적으로 주민과 가장 가까운 지방의회가 주민과 밀접한 관계를 이룰 수 있는 조치라고 본다.

4. 영국 지방의회의 사무기구

지방의회 사무기구의 조직과 의원정수는 불가분의 관계에 있다. 의원수가 적고 전업적인 일부 미국의 경우 사무기구도 조직되어 있고 보좌관제도 채택하고 있지만 의원수가 많고 명예직을 표방하는 유럽 국가는 사무기구의 존재도 미약한 것으로 나타나고 있다.

외국 지방의회운영에 관한 조사에 의하면 일반적으로 상근인 의장 에게는 보조조직이 제공되며, 의원개인에 대한 보조조직은 자치구역이 처한 경제력과 수행하는 기능의 종류에 따라 차이가 나고 있다. 의원 수가 적은 의회는 보조조직이 없지만 규모가 큰 대런던의회(Greater London Council)인 경우 사무조직의 규모도 크며 개인에 대한 조직도 제공되고 있다.²³⁾

특히 영국 지방의회의 공무원의 신분은 집행부와 별도로 운영되고 있다. 임명권과 직접적인 감독권이 의장에게 부여되어 있기 때문에 기관단일형 지방의회의 유형에 속하나 의회사무기구의 조직권이 별도 운영되고 있음이 큰 특징이다.²⁴⁾

지방의회 의원에 있어 보조기관의 부재 및 약화의 정도는 점차 복잡해지는 지역문제의 해결에 매우 부정적 영향을 끼친다는 것이 각국의 지방의회에 대한 비교, 조사에서 공통적으로 지적되고 있고 영국 잉글랜드와 웨일즈 지방의원 연맹의 보고서도 위와 비

22) 한국법제연구원편, 「독일자치법제연구 I」, 1991, p.116.

23) 강명구, 외국의 지방의회 운영에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서 118호, 1991 pp.41-42.

24) 내무부지방행정연수원편, 영국의 지방자치제도, 1993, pp. 86 -

숫한 맥락에서 다음과 같이 제안하였다.²⁵⁾

- 1) 지방의원들이 지방의회의 업무에 대한 모든 정보와 양질의 정보를 접할 수 있도록 보장할 것.
- 2) 사무보조 및 정보제공에 도움을 주는 업무처리 보조직을 임명해 줄 것.
- 3) 주민과의 접촉을 도울 수 있는 직원을 둘 것.
- 4) 합동 연찬등 교육 프로그램을 개발 할 것.

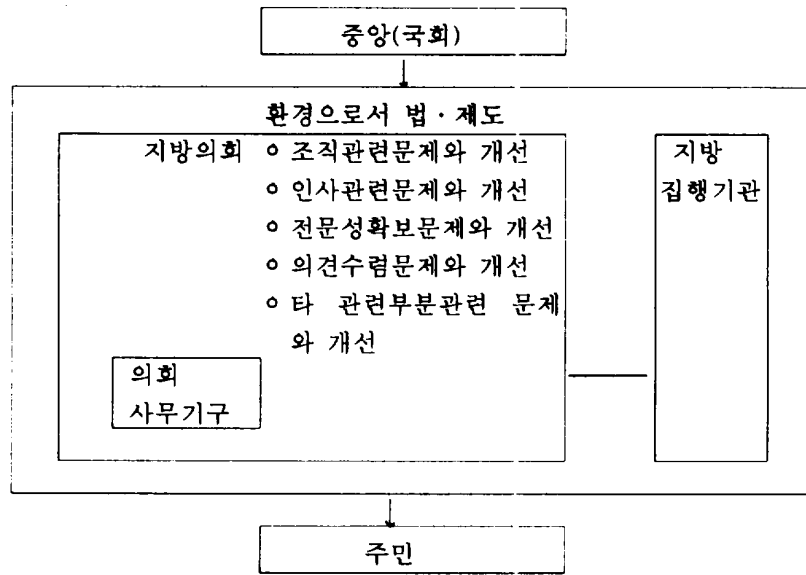
제3절 분석의 틀

본 연구는 크게 이론적 고찰과 설문을 통한 문제점 제기, 제기된 문제에 대한 능력향상방안을 찾는 것으로 구성되어 있다.

설문에서는 의회와 집행기관과의 관계에 의해 규정되는 조직상의 문제, 인사권의 문제, 전문성관련문제, 대주민과의 관계에서 의견수렴문제, 의회사무기구와 관련된 타 부문과의 관련문제를 찾아본다. 각각에 대한 능력향상방안은 제5장에서 구체적으로 제시하고 있다. 설문은 문제점제기뿐만 아니라 능력향상방안에 대해서도 질문했는데, 그 결과에 대해서는 능력향상방안의 장에서 인용하였다.

그림을 통해서 살펴보면 <그림 2-3>과 같다. 이 종적인 구도는 문제점을 야기하는 구도라고 볼 수 있고, 따라서 이 틀은 제4장의 문제점 도출을 위한 틀로서 적용된다.

25) 강명구, 전제서, 1991, pp. 53-54.



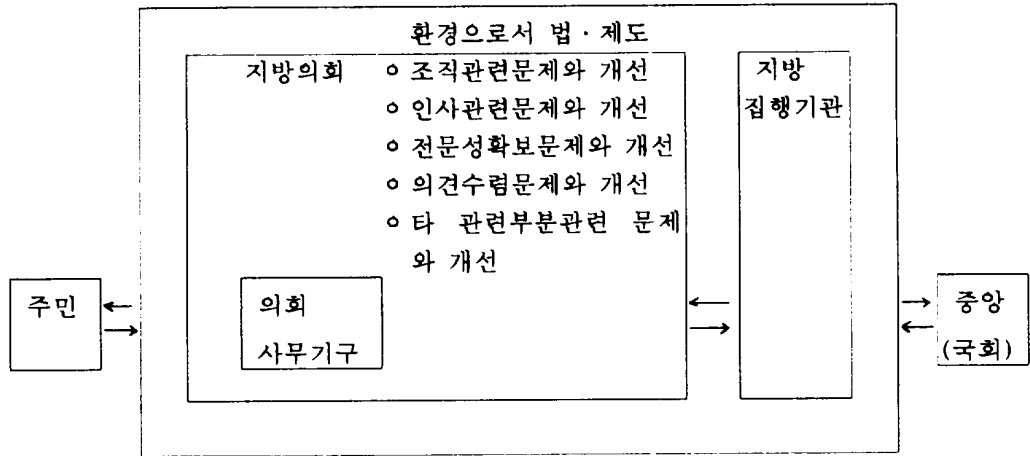
자료 : 본 연구를 위해 작성

<그림 2-3> 문제점 도출을 위한 분석틀

지방의회는 의회사무기구와 집행기관으로 나눌 수 있는데 이 둘간의 관계에서 문제점을 야기할 수 있다. 우리나라의 경우는 기관대립형으로 지방자치단체와 의회가 구성되어 있어서 이 구도는 지방의회사무기구에 많은 영향을 주게 된다.

주민의 의견은 과거에는 종적인 측면에서 고찰되는 것에 한정되었다고 할 수 있다. 이는 지방자치의 발전을 저해할 뿐만아니라 의원의 의정활동에도 부정적인 영향을 안겨주었다. 그리고 국가라고 할 수 있는 중앙의 정책과 국회의 의결활동은 지방에 막대한 영향을 미치는 구도였다. 이 또한 지방의회사무기구에 직·간접적으로 영향을 미친 것이다. 따라서 이 종적구도는 그동안 지방자치의 문제를 만들어낸 구조적 틀이라고도 할 수 있다.

반면, 다음 <그림 2-4>는 횡적인 구도로 능력향상방안에 대한 틀이라고 할 수 있다. 주민과 중앙을 지방의회와 집행기관간에 동등한 위치에서 보아야 할 것이며, 지방의회는 주민과 중앙의 사이에서 제대로된 역할을 할 수 있어야 함을 제시하는 틀이다.



자료 : 본 연구를 위해 작성

<그림 2-4> 능력향상방안을 위한 분석의 틀

이 횡적인 틀을 전제로 하여 능력향상방안을 모색해 보았다. 특히 다른 지방자치단체와의 문제를 해결하는 구도에서는 더욱더 중요한 것이 형평의 개념과 횡적인 구도를 잃지 않고 지향하는 것이 중요할 것이다. 따라서 이 구조적인 틀은 앞으로 지향해야 할 지방자치의 틀이라고도 할 수 있다.



제3장 지방의회의 운영평가와 문제제기

제1절 지방의회운영의 평가 - 지방자치 실시 4년의 평가

우리나라 현실에서 지방자치제도가 성공하려면 일반적으로 다음과 같은 요건들을 지적하고 있다.²⁶⁾ 즉, 1) 지방이 중앙정치로부터 독립, 2) 중앙과 지방자치단체의 적정한 권한배분, 3) 재정자립도의 향상, 4) 지역이기주의의 극복, 5) 자치의식함양 등과 같은 것이다.

현재 상황에서 지방자치제도의 정착에 대하여도 대체적으로 긍정적인 평가와 더불어 부정적인 평가도 많다.

4년간의 운영상황에 대하여 대체적인 긍정적인 평가로는 지역실정에 맞는 행정의 구현, 정치적 민주화, 주민참여의 활성화, 행정서비스의 향상 등의 효과가 있었다고 할 수 있다.²⁷⁾ 즉 중앙집권적 정치문화에서 지방의 존재가치를 인정하려는 인식이 확산되고 있다고 볼 수 있으며, 많은 문제점이 있었음에도 불구하고 이것을 개선하려는 노력이 동시에 추구된다면 이른 시일내 조기 정착이 가능하다는 의미라고 본다.

이런 긍정적인 평가와 더불어 부정적인 평가로는 선언적, 추상적, 피상적인 변화가 있었을 뿐이며 실제적으로는 지방의회 전체는 물론 의원 개개인의 전문성이 부족하여 지역주민의 대표성을 충분히 발휘하지 못하고 있다는 평가와²⁸⁾ 더불어, 제도의 미비로 「20%의 자치」라는 지적도 있다.²⁹⁾

따라서 지방자치의 성공을 위하여는 중앙과 지방 그리고 주민 3자 모두의 입장에서 노력이 필요하다고 본다. 직선 단체장의 시대가 곧 도래하는 시점에서 외형적인 제도의

26) 한국일보, 95.1.1 신년특집 ; 조선일보, 94.11.13, 지방화 21세기포럼 ; 매일경제, 94.11.14,매경포럼 ; 한국일보, 95.3.23, 한국일보포럼 ; 매일경제, 95.3.14 ; 제민일보, 93.11.27 ; 지방자치, 94년 10월호 등 특집 또는 기고문에서 정세욱, 고건, 김안제, 오연천, 최창호, 손봉숙, 김용래, 권해수, 정대철, 강문중 등이 주장한 내용을 정리함.

27) 시민의신문, 95.4.29, 경실련과 서울리서치의 조사결과에서 인용.

28) 광주매일, 95.1.1, 지병문, 양형일교수의 대담특집에서 인용.

29) 제민일보, 94.7.8, 제주도의회의장 지방의회 3년평가 인터뷰에서 인용

구비에 못지 않게 지방자치를 구성하는 요소들의 내실있는 발전이 보다 요구된다고 할 수 있다.

지방자치는 주민의 생활자치이며 내무부는 지방자치단체에 대한 지원보조, 권유를 위한 중앙부처의 지위에 있음에도 불구하고 여전히 중앙은 재정을 통하여 지방을 지도, 통제하겠다는 중앙부처인 내무부장관의 소견은³⁰⁾ 중앙통제를 하겠다는 고위책임자 의식의 단면을 볼 수 있는 것이다.

그리고 중앙정부위주의 행정과 재정을 통한 통제가 지방자치 성공의 가장 걸림돌로 작용하고 있고 지방의원은 자질과 전문성은 점차 향상 되고 있으며 공무원과 주민의 지방자치에 대한 의식이 개선되고 있다고 분석되는 면도 있다. 따라서 가장 절실한 문제는 중앙부처와 정치권이 기득권상실로 보는 지방자치에 대한 선입관이 불식되어야 할 것이다.³¹⁾

제2절 지방의회 운영상의 문제점

1. 주민대표성의 실태와 문제점

지방의회는 주민의 대표 지방의원들로 구성된 조직이다. 따라서 지방의회는 주민의 뜻에 따라 활동할 의무가 있다. 그러나 주민의 뜻에 따라 선출된 의원들이 주민의 관심과 호응을 받지 못하고 있다는 일반적인 지적이 많다.³²⁾

주민의 여론을 수렴하여 정책에 반영하고 청원등 민원의 적극적인처리, 지역이기주의의 극복을 위한 공익적인 주민의 대변자, 중앙정당의 간섭배제 등은 주민의 대표성을 평가할 수는 항목이지만 대체적으로 부정적인 평가를 하고 있다.

제주도의회는 경우 지방자치단체의 관련 기관이나 사업장을 제외한 국가기관 및 정부투자기관, 국회 및 중앙부처, 도서지역을 순방하여 주민의 뜻을 반영하여 주도록 노력

30) 매일경제, 1995. 3. 31, 김용태장관 취임 100일 대담에서

31) 고충석, 지방자치 4년의 평가와 발전방향, 「제주사회 발전과 지방자치」 심포지엄 주제논문, 제주도의회와 제주국제협의회, 1995, pp.12 - 40.

32) 제민일보, 1994. 1. 1 전문가 인터뷰(대학교수,언론인,전의원)에서인용

한 사례는 단지 지방자치단체의 사무에 한정된 의정활동을 극복하려는 노력이라고 할 수 있다.

그러나 실질적인 성과에 대해서는 순방기관의 비협조와 직접적인 관여의 권한이 없어 미흡했다고 볼 수 있다.³³⁾

부산시 공무원에 대한 설문³⁴⁾에서 전체의 62%가 지방의회는 주민의사대변기능을 제대로 수행하지 못한다고 여기고 있으며, 경기도 주민에 대한 설문에서는³⁵⁾ 응답자의 76.9%가 지역발전에 지방의원의 공헌하지 못하고 있으며 직분을 이용 공익이 아닌 이권 개입등 사익추구에 더 관심을 보인다고 지적하고 있다.

본 연구의 설문조사에 따르면 지방의회 사무기구에 근무하는 직원들은 지방의회가 지역주민의 의사와 이익을 집행기관에 제대로 반영해주지 못하는 것으로 대답하고 있다. 다음 <표 3-1>에 따르면 매우 잘 반영하거나 잘 반영하고 있다고 보는 경우가 34.1%이지만 그저그렇다와 미흡하게 반영하고 있다고 보는 경우가 65.8%로서 부정적인 의견을 가지고 있다.

<표 3-1> 지방의회의 지역주민 이익반영정도

(단위 : 명, %)

질문	의회사무처 직원의 입장에서 생각하여 본다면 그동안 지방의회가 지역주민의 의사와 이익을 집행기관에 어느 정도 반영하였다고 생각하십니까?	
보기	1) 매우 잘 반영한다고 생각한다.	8 (2.9%)
	2) 잘 반영하고 있다고 생각한다.	84 (31.3%)
	3) 그저 그렇다	78 (29.0%)
	4) 미흡하게 반영하고 있다고 생각한다.	96 (35.7%)
	5) 전혀 반영시키지 않는다고 생각한다.	3 (1.1%)

자료 : 본 연구자의 설문

집행부에 대한 통제기능과 더불어 주민을 대신하여 여론을 수렴하고 정책에 반영하여 공익을 위하여 활동할 의무가 있는 지방의회가 대표 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 이유로는 지방자치법 등 제도의 미비, 지방의원의 전문성부족은 물론 주민의 자치의

33) 제주도의회의 국회, 중앙부처, 도내 국가기관 및 정부투자기관에 대한현장의정 활동에 따른 순방은 4년간 15회 48기관에 달했다.

34) 동의대 지방자치연구소, 「지방의정」, 1994년 9,10월호, p.18.

35) 경인일보, 1995.4.8, 경기도의 안양, 안산, 군포등 5개시 지역주민 설문 조사.

식부족 등 에서 찾을 수 있다.

중앙당의 지시에 따른 무조건적인 반대, 집행부와 지방의회 다수당의 소속 불일치, 지역유지의 대거 지방의원진출, 주민의 무관심 등은 지방의회가 일부 주민 또는 일부 계층의 이익을 위한 단체로 보게 하는 주요한 원인이 된다고 할 수 있다.³⁶⁾

제주도의회의 경우는 금기시 되어왔던 4·3문제를 공론화시키는 기여를 함으로써 긍정적인 평가를 받기도 한다. 일부 계층에 의하여 밀실에서 수립 될만한 제주도개발특별법에 의한 종합개발계획의 심의를 지역주민의 뜻을 최대한 반영한 사례도 있다. 이는 지방의회의 대표기능을 잘 활용한 사례라고 할 수 있다. 지역현안문제에 대하여 각 의회가 특별위원회를 구성 활동하는 등 대표성을 강화하여 주민과의 거리를 좁히려는 시도가 늘고있는 추세라고 할 수 있다.³⁷⁾

제기된 민원 뿐만 아니라 주민의 의사를 평소에 파악하는 노력이 있어야 한다. 개인적 차원에서 지역구의 문제 만이 아니라 의회전체차원에서 상임위원, 지역별, 각종 단체별로 정기적인 여론수렴기능이 활성화 되어야 한다. 그러나 제기된 사안에 대해서 뿐만 아니라 주민의 뜻을 파악하려는 의지에 있어서도 제도가 불비하고 자체적인 노력도 미흡했다고 할 수 있다.

또한 집행부의 중요정책과 장기 발전계획에 대한 전문적인 조사분석업무를 수행할 부서가 없을 뿐만 아니라 의원 스스로도 역부족한 상태라고 할 수 있다. 주민의 의사를 상향적으로 정책화시키는 대표기능은 의원의 전문성 부족과 그것을 처리할 부서가 없으므로 행정의 독주를 효과적으로 견제 비판하지 못하며 대안제시 없는 질책으로 주민의 대표성을 발휘하지 못하고 있다.

2. 정책결정기능의 실태와 문제점

지방의회의 정책결정기능은 조례의 제정·개정·폐지등의 자치입법권예산의 심의·결

36) 경인일보, 1994.12.30, 지방의회 4년 결산특집 ; 광주매일, 1994.12.30, 지방의회 4년 결산 평가 ; 동아일보, 1993.6.29 - 7. 14, 지방의회 2년 평가 ; 산경일보, 1995. 5. 2, 지방자치 4년평가.

37) 제주신문, 1993. 6. 20.

산의 승인 등 자치재정권을 비롯하여 집행부의 주요정책 에대한 동의·승인의 방식에 의한 중요정책결정으로 구분할 수 있다.

(1) 조례안의 의결사항

지방의회는 지방자치법 제 15조의 규정에 의거 <법령의 범위 안에서> 조례를 제정할 수 있다. 조례의 제정건수가 의원의 전문성과 집행부에 대한 자율성의 정도는 물론 지역사회문제에 대한 해소역량을 나타내는 지표라는 점에서 그 의의는 크다.³⁸⁾

조례의 제정에 대한 문제점은 지방자치단체의 재량성이 적다는 점이다.자치법 제 9조 자치단체의 사무예시와 단서 조항은 조례의 범위를 단순한 절차상의 문제 밖에 규정하지 못하도록 하고 있다. 따라서 법 제15조 조례제정의 범위를 관계법규의 위임 없이도 가능하다는 확대해석의 방법과, <법령에 위반되지 않는 범위내에서> 로 개정되어야 한다는 의견이 많다.³⁹⁾

제주도의회가 4년간 처리한 조례안의 의결 상황은 <표 3-2> 와 같다.여기서 집행부의 제출비율이 의원이 자체발의 보다 높음을 알 수 있고 처리내용에 있어서도 원안을 그대로 의결한 비율이 절대적임은 시사하는 바가 크다.

국회의 법률안 접수상황인 <표 3-2> 의 비교에서 보면 의원발의 법률안이 평균 38%에 이르고 있으나 제주도의회의 경우 13%에 머문 점에 있어서는 전문성의 부족을 나타내는 비교자료라고 할 수 있다.

<표 3-2> 제주도의회조례안 의결 상황 ('91.7 - '95.4월말)

○ 총 248건

○ 제정 : 48건	○ 개정 : 182건	○ 폐지 : 18건
------------	-------------	------------

38) 박재창, 전계서, 1995, p.169-170.

39) 고충석, 전계논문, 1995, p.34.

○ 년도별 처리내역

1991	1992	1993	1994	1995
41	54	86	45	22

○ 제출구분별

위원(위원회)	도지사	교육감
32	176	40

○ 처리내용별

원안가결	수정가결	폐기	철회
231	15	1	1

자료 : 제주도의회사무처 의사담당관실

<표 3-3> 역대 국회 법률안 접수상황

구분	총접수	정부제출	의원발의
제 헌	234	145	89
제 2 대	398	216	182
제 3 대	410	241	169
제 4 대	322	202	120
제 5 대	296	159	137
제 6 대	658	242	416
제 7 대	535	291	244
제 8 대	138	95	43
제 9 대	633	479	154
제10 대	129	124	5
제11 대	489	287	202
계	4,431	2,636(62%)	1,795(38%)

자료 : 박재창, 전개서, p.169.

(2) 예산안의 심의

지방의회에서의 예산심의권은 집행부의 사업계획을 검토하고 재정규모를 최종적으로

확정하여 주민의 요구와 계획과의 부합여부를 검토하는 중요한 의미를 갖는다.⁴⁰⁾ 또한 예산심의는 지방자치단체의 정책과 사업계획을 검토하고 재정규모를 결정하는 예산과정의 하나로써 주민의 대표에 의해서 최종확정되는 財政民主主義의 하나의 방안이다. ⁴¹⁾

예산안의 심의에 있어 또 다른 형태는 전체적인 공익보다는 지역의 이익에 보다 큰 관심을 두고 있으며 법정경비등이 많아 재량의 여지가 없고 방대한 예산에 대한 적절한 심의보좌기능을 제대로 발휘할 수 있는 별도의 전문직이 없다는 것이 예산심의에 대한 문제점으로 지적할 수 있다.

그리고 본 연구의 설문조사에서는 다음 <표 3-4>에서와 같이 예산심의에 있어서 가장 미흡한 것이 내부부의 지침이 확실적이고 강제적이어서 예산심의에 재량의 여지가 좁은 문제로 나타나고 있다. 제도의 문제와 전문성의 부족이라는 문제가 예산심의의 문제에서는 가장 큰 것으로 나타난다.

<표 3-4> 예산의 심의방법에서 가장 미흡한 분야 (단위 : 명, %)

질문	예산의 심의방법에 있어 가장 미흡한 분야를 지적하여 주신다면 ?	
보기	1) 내부부의 지침이 지나치게 확실적이고 강제적이어서 재량의 여지가 좁다.	138(51.1)
	2) 국고부담, 경상적 경비 등 경직선 경비가 많아 지역특성이 무시된다/	57(21.1)
	3) 예산심의기관이 국가예산과 연계되어 2중심의가 되고 있다.	14(5.2)
	4) 지역구 등 주민여론을 의식 증액을 요구한다.	39(14.5)
	5) 조세부담이 문제가 되는 세입예산 심의는 무시한다.	22(8.1)

자료 : 본 연구자의 설문

지방재정자립도 현황 <표 3-5> 에서 보는 바와 같이 전국 평균이 63.5%에 불과 중앙에 대한 의존도가 높은 상황에서 예산심의에 대한 재량성 또는 전문성을 평가하는 것이 큰

40) 이영조, "재정민주주의의 초석 -지방의회 예산심의권", 「지방자치」, 1994년 11월호, pp.11- 69.

41) 判 睦忠次, 現代地方自治財政論, (東京: 岩波書店, 1988), pp.249-257.

42) 권혜수, "지방의회의 의정활동평가와 의회기능강화방안", 「지방자치」, 1994년 11월호, pp.40-43.

의미가 없다는 지적도 있다. 예산안에 대하여 적극적인 검토로 불요불급한 경비를 억제하고 재원을 주민의 복리증진에 투입하도록 하기 위해서는 적은 예산이나마 신중한 심의가 필요한 것이다.

94년도 광역자치단체에 대한 예산심의에 있어 예산의 삭감비율은 서울 0.05%, 부산 1.2%, 인천 1.4%, 대구 0.3%, 광주 0.6%, 경기 0.3%, 충북 7.1%, 전북 3.7%, 전남 1.8%, 경북 0.5%, 경남 0.6%, 제주 0.7%등으로 나타나고 있으며 국회의 경우 1965-1986년동안의 수정비율은⁴²⁾ 0-6.1%에 이르고 있어 삭감율에 있어서는 지방의회가 더 작게하는 수준임을 알 수 있다.

<표 3-5> 지방재정자립도

(단위 : %)

구 분	전 국	시	군	자치구
전국평균	63.5	53.7	23.8	54.3
서울	98.0	-	-	65.1
광역시평균	85.4	-	-	43.7
부산	84.8	-	-	46.3
대구	90.5	-	-	37.5
인천	92.8	-	-	50.3
광주	68.0	-	-	39.7
대전	83.0	-	-	42.3
도평균	47.2	53.7	23.8	-
경기	78.7	76.5	39.5	-
강원	34.0	37.4	18.0	-
충북	41.1	50.2	23.3	-
충남	34.0	35.7	26.6	-
전북	34.7	42.5	14.9	-
전남	23.4	39.4	13.6	-
경북	37.2	38.1	19.8	-
경남	52.2	60.6	23.4	-
제주	41.5	48.5	21.8	-

자료 : 내무부통계, 95년 1월.

(3) 동의 및 승인안의 처리

집행부의 중요정책에 대하여 동의·승인권은 집행부의 업무의 독주를 견제하는 것으로 큰 의미를 갖는다.

동의를 업무의 집행전 의회의 의결을 구하는 것이며 승인은 이미 처리한 업무에 대하여 사후에 추인을 구하는 것으로 공히 원칙적으로 수정의결이 불가능하다.

따라서 동의·승인안에 대한 의회의 역할범위는 좁을 수 밖에 없다. 제주도의회가 처리한 동의·승인안은 총 27건에 이르나 전부 원안 가결처리하고 단지 부대의견을 제시함에 그쳤다.

그러나 제주도종합개발계획의 동의안에 대하여는 별도 특위를 구성하고 공청회와 의견수렴창구를 개설하여 주민의 의견을 최대한 반영시키려 노력했다고 평가할 수 있다. 전문가의 용역에 의한 이 계획을 비전문가인 의원들이 심의함에 있어서는 미흡한 점이 많았으나 주민의 의견을 폭넓게 수용하고 그것을 부대의견으로 의결 처리했다는 점은 과거 제주도개발계획에 대한 많은 것들이 소수와 비공개로 입안 집행했던 관행을 깬다는 데에 더 의미를 부여해야 된다고 본다.

그러나 형식과 절차에 있어서는 발전이 있었다는 긍정적인 평가가 가능하지만 근본적인 특별법의 당위성이나 종합개발계획의 발전방향에 대한 도민의 공감대를 형성하는데는 미흡했다는 부정적인 평가도 있음을 유의해야 한다.⁴³⁾

(4) 건의촉구등의 의안처리

의회는 집행부서가 아니기 때문에 각종 현안사항에 대하여 직접적인 관여는 불가능하다. 단지 집행부나 관련 기관에 의회의 의사를 표시만하도록 하는 제도가 건의 또는 촉구결의안이다.

〈표 3-6〉에서 보는 바와 같이 제주도의회에서 의결한 건의촉구 등의 의안처리 상황

43) 이문교는 “지방의회의 역할에 대한 신문의 보도성향에 관한 연구”, 제주대 행정대학원 석사논문에서 특별법하위법령에 대한 제주도의회의 대처는 미흡했다고 평가하고 있다.

은 총 26건에 이르나 1995년 4월 완결된 것은 12건에 불과하다. 특히 중앙정부에 제기된 의안은 미처리 상태임을 알 수 있다.

특위나 소위를 구성 현장조사, 관계기관의 방문, 실험 조사등 신중한 심의의 결과로 채택된 안건이 관계기관에서 묵살되거나 소극적으로 받아 들이므로 인하여 지방의회의 정책결정 의지와 능력을 더욱 협소하게 하는 사례라고 할 수 있다.

<표 3-6> 제주도의회 건의촉구의안 처리상황

1995년 4월 현재

구분	건수	완결	관련기관처리중	처리불가
계	26	12	11	3
제주도	5	4	1	
중앙행정기관	15	4	9	2
국회	1		1	
기타기관	5	4		1

자료 : 제주도의회사무처 의사담당관실

3. 행정통제기능의 실태와 문제점

지방의회의 기능중 집행부에 대한 통제기능은 잘 수행되고 있는 것으로평가되고 있다. 행정사무감사 및 조사권, 서류제출요구, 회의출석·발언 등에 있어서 외형상으로는 긍정적인 면도 많지만 실제 내용에 있어서는 자치사무의 협소, 중앙의 관여, 법령의 미비는 물론 의원의 전문성이 부족하여 효과적인 통제는 사실상 불가능한 실정임을 알 수 있다.

부산시 공무원에 대한 설문에서 보면 시정을 얼마나 파악하고 있는가에대한 평가에서 55.2 %는 지방의원들이 제대로 파악하지 못하는 것 같다는의견을 보이고 있다.⁴⁴⁾

제주도의회에 대한 평가에서 가장 잘한 점으로 집행부의 견제를 꼽고 있는 점에서도 지방의회의 부활의 의미는 큼을 알 수 있다.⁴⁵⁾

행정부의 각종 집행사항이 공개를 꺼려하고 비판을 무시하던 종전의 행정관행을 지방

44) 동의대 지방자치연구소, 「지방의정」 1994년 11월호 p.22.

45) 제민일보, 1994.7.8, 제주도의회 3년 평가특집 설문에서.

의회가 상당부분 타파했음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

그러나 행정정보공개에 대한 조례가 시행되고 있으나 그 실효성은 크지않은 실정으로 그 이유는 자료의 공개에 있어 중요사항은 제외한데서 기인 한다고 본다.

(1) 행정사무감사

집행부를 통제하는 가장 중요한 방법의 하나는 년 1회 실시하는 행정사무감사이다. 의원들이 입장에서 집행부의 행정운동을 추궁하면서 자신의 인기를 높이는 기회이기 때문에 조례안의 심의나 예산심의 보다 더 관심을 갖는 분야이지만 이 부분도 전문성의 부족으로 집행부에 대한 통제기능은 취약하다고 할 수 있다.⁴⁶⁾

지금까지 행정사무감사에 대한 문제점으로 지적되어온⁴⁷⁾ 감사기간의 부족, 증인등 참고인의 출석과 제재, 위증공무원과 출석거부 및 정부공개등에 대한 조항은 지방자치법의 개정에서 다소 반영되었으므로 이제는 내실있는 운영을 위한 지방의회 차원의 노력이 필요한 시기이다.

제주도의회는 경우 4년간 상임위원회별로 4회 실시한 결과 자료에 의하면 매년 시정 및 처리요구사항이 <표 3-7> 처럼 늘고 있다. 이것은 집행부의 업무에 대한 분석·평가에 많은 발전이 있음을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

그러나 실제 내용에 보면 자료에 대한 정확한 문제점의 파악과 개선방안의 제시보다는 원칙적인 문제제기와 희망사항의 요구에 더 많은 비중을 두고 있을 뿐만 아니라, 스스로의 노력에 의한 문제제기와 개선방안의 제시가 아닌 집행부의 자료에 의존하고, 개선방안도 집행부에 촉구하는 사례가 많음도 또한 지적된다.

<표 3-7> 감사결과 시정 및 처리 요구사항

건수	년도	91	92	93	94
362		50	95	101	116

자 료 : 제주도의회사무처 의사담당관실

46) 박찬욱, “빛나는 국정감사엔 열심, 관중없는 예산심의의”, 「시사저널」, 94.12.8일자, pp.86-87.

47) 홍성호, “도의회운영의 쇄신방안”, 「경기도정연구」 1993년 제6호, pp. 51-69.

(2) 도정 질의 및 질문

지방자치법 제 37조는 집행부의 장 또는 관계공무원은 의회에 출석하여 사무의 처리 사항을 보고하거나 의견을 진술 답변하도록 하고 있다.

근본적으로 의안으로 상정된 특정건에 대해 의문점을 제안자나 관계자에게 묻는 질의와 행정전반에 관하여 처리상황과 장래의 방침등을 설명하게 하거나 의견을 청취하는 질문은 약간의 차이가 있다.

도정질의 및 질문의 필요성은 집행부의 견제와 주민에 대한 홍보의 효과와 집행부와 의 행정전반에 대한 상호 협력의 수단으로 활용하는 것이 중요하다고 본다.⁴⁸⁾

도정질문 내용의 분석에 있어 경기도의회의 사례를 중심으로 분석한 결과에 의하면 이상적인 대안제시 37%, 대안제시요구33%, 설명요구 28%, 단순비판 2%등으로 나타나 비교적 바람직한 것으로 볼 수 있으나 내용적 으로는 구체적이고 전문적인 대안보다는 포괄적이고 추상적이며 기본적인방향제시에 그치고 있으며 이는 시간의 제약, 포괄적인 질문과 정보부족이 그 주요원인으로 지적 할 수 있다.⁴⁹⁾

제주도의회의 경우 4년간 도정과 교육행정을 포함 총 13회에 걸쳐 연135명이 619건에 대하여 질문을 했다.

여기서 지적되는 문제점도 중복질문, 원천적인 문제의 거론, 구체성을 띠지 않은 희망사항의 제시 등의 제기되고 있으며 집행부의 답변도 이와같은 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

제3절 지방의회운영평가의 정리와 문제제기

지방의회운영의 실태와 문제점을 정리해본 결과 구조적으로는 국가론적 측면에서 중앙과 지방의 구도가 문제로 다가온다. 그리고 지방의회와 집행기관의 관계가 영향을 미치고, 그 문제들은 법과 제도적으로 구조화되어 나타난다.

48) 유준세, “지방의회의 바람직한 도정질문 실시방안”, 「경기도정연구」, 1993년 제 6호, p.255.

49) 유준호, 상계 연구, 1993, p.265에서 인용.

그 결과 주민의 대표성을 견지해야 하는 의회의원들이 의견을 수렴하는 것에서조차 역할을 하지 못한다는 것이다. 예를 들면 소수의 이익집단의 의견을 옹호함으로써 갈등의 문제를 일으킨다든가 중앙의 논리를 지방에 그대로 적용시키게 됨으로써 주민과의 갈등을 야기하게 되기도한다.

조례안의 의결사항이나 주요정책에 대한 동의와 승인, 예산의 심의와 결과 등에서는 전문성의 부족으로 나타나고 있다. 전문성의 부족은 이와같이 입법기능에서만 나타나는 것이 아니라 행정부의 통제수단에서도 같은 모습으로 나타나고 있다.

따라서 지방의회의 가장 큰 문제는 “주민대표기능의 부족”과 “전문성의 부족으로 인한 문제야기” 등을 들 수 있다. 이 두종류의 문제는 지방의회사무기구를 분석하는데 중요한 방향이 될 것이다. 신다원론적 측면에서본다면 이 두기능이 지방의회에 부족하다는 것은 구조적으로 문제가 있다는 것을 나타낸다. 왜냐하면 지방자치가 추구해야 할 방향이 전문직업주의 혹은 전문성장조와 분권화를 전제로한 주민의 의견수렴과 의견된 수렴을 가지고 폐계될 정치이기 때문이다.

다음 장에서 볼 지방의회사무기구에 대한 문제점 제기도 이 두가지 기준을 중시하여 분석하게 된다. 역으로 지방의회활동의 역할정립을 위해서 무엇이 필요한가를 반문해보면 가장 중요한 것은 의원자질이라고 할 수 있다. 그것을 보완해주는 것이 보좌관이나 전문위원이라고 보면 지방의회사무기구에서는 이 의원자질의 부족문제를 해결하는 틀이 많은 부분 할애될 것이다.

제4장 사무기구의 실태분석과 문제점

제1절 설문조사범위와 방법

설문조사는 본 연구를 위해 직접조사한 설문 1회의 내용과 전국 시·도의회 의장협의회에서 실시한 시도의회여론조사를 위한 설문 1회의 내용으로 구성되었다.

먼저 전국 시·도의회 의장협의회에서 실시한 시도의회여론조사는 1993년 11월 11일부터 1993년 12월 20일까지 40일간에 걸쳐 조사되었다. 대상은 전국 광역의회의원 811명이며, 응답 582명이 함으로써 72%회수율을 보였다. 방법은 설문지에 의한 전수조사를 택했다.

조사 및 응답현황을 보면 다음 <표 4-1>와 같다.

<표 4-1> 시도의원 여론조사 응답현황

단위 : 명

구분	정 당 별				계
	민 자	제주민주	중국민	무소속	
대상(%)	606(74.7)	132(16.3)	8(1.0)	65(8.0)	811
응답(%)	443(73.1)	97(73.5)	5(62.5)	37(56.9)	582(71.8)

그리고 시도의회 사무처직원에 대한 설문조사기간은 1994년 4월 4일부터 4월 13일까지 10일간에 걸쳐 진행되었다. 대상은 전국 15개시도 사무처직원 300명이며 274명이 응답해줌으로써 91%응답율을 보였다. 방법은 설문지에 의한 표본조사로써 일반직의 1/2에 해당하는 숫자를 택했다.

<표 4-2> 전국 시도의회사무처직원에 대한 설문조사 배부 및 회수

시도별	직원수(일반직)	배부	회수	비고
계	626	300	274	91년 3월기준
서울	98	50	43	
부산	41	20	20	
대구	32	15	14	
인천	32	15	12	
광주	32	15	15	
대전	28	15	15	
경기	56	30	26	
강원	39	20	18	
충북	34	15	14	
충남	39	15	13	
전북	36	15	15	
전남	45	18	18	
경북	44	20	20	
경남	43	18	18	
제주	27	15	13	

제2절 지방의회 조직상의 문제

1. 사무기구의 실태와 문제점

지방의회의 사무기구의 제도와 운영의 실태는 집행부와 지방의회 어느 소속도 아닌 공동현상을 보이고 있다고 지적한다.⁵⁰⁾ 이것은 지방의회의 보좌기관인 사무기구가 독립된 부서이면서도 자주적인 운영장치가 마련되어 있지도 않으며 직접 업무에 종사하는

50) 의회춘추, 1992.2.10일자는 지방의회사무처의 문제점을 이렇게 지적.

공무원의 행태도 소속감이 결여 되어 있다는 것으로 이해할 수 있다.

의회사무처에 근무하고 있는 직원들도 의회사무처에서 근무하는 것에 대해서 자긍심을 갖고 있지 못하다. 본 연구를 위해서 조사한 <표 4-3>는 의회사무처직원들이 적극적으로 임하고 있지못하다는 것을 보여준다.

<표 4-3> 의회사무처직원들이 의회사무처근무에 대한 견해

질문	귀하는 현재 의회사무처에 근무하고 있다는 점에 대해서 어떻게 생각하고 있습니까?	
보기	1) 지방자치발전을 위하여 자긍심을 갖는다.	112(40.9)
	2) 그저 그렇게 근무하고 있다.	86(31.3)
	3) 인사명령에 따라 근무하고 있을 뿐 조속히 전보되고 싶다.	76(27.8)

자료 : 본 연구자의 설문

집행기관의 하나의 부서로 취급되고 있는 제도적인 모순점과 공무원의 근무행태도 일정기간 파견근무하고 있다는 인식이 있는한 의회의 보조조직으로서의 사무기구의 역할을 기대할 수는 없다고 본다.

의회사무기구의 업무는 직접 효과가 나타나는 것이 아니라 의원의 활동으로 간접평가된다. 그러나 의원의 활동이 전적으로 사무기구의 지원으로만 수행되는 것이 아니지만 사무기구의 역할은 크다.

지난 4년간 지방의회 사무기구 운영상황의 문제점은 지방의회의 의정활동을 실질적으로 지원하기에는 사무직원의 수가 편중되어 전문성이 부족하며, 사무직원의 임명에 있어서 집행기관이 임명권을 행사하기 때문에 잠시 거쳐가는 자리로 인식하여 의회사무기구의 직분을 소홀히하고 있다.

지방의회가 지원조직에 대한 자주조직권과 인사권이 없기 때문에 사무기구에 근무하는 공무원에게 적극적인 집행부견제와 균형을 위한 헌신적인 업무수행을 기대할 수 없다. 비록 직무에 대한 감독권(법 제84조)이 의장에게 부여되어 있지만 실질적인 임명권이 있는 집행부와 경쟁하려 하지 않으며 전문적인 것을 의원에게 제공하려 하지도 않고 있다고 볼 수 있다.

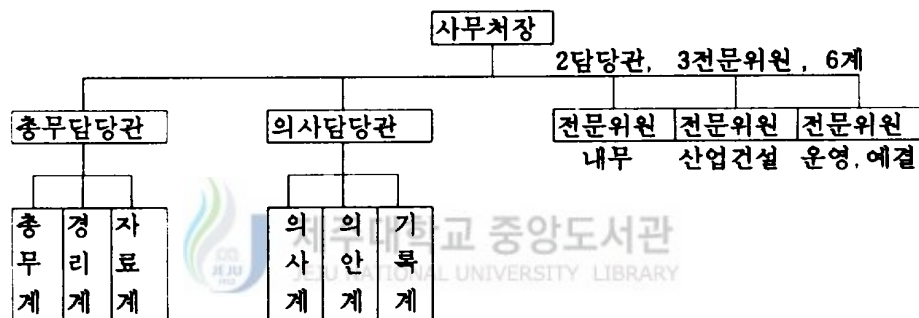
또한 사무기구의 조직이 회의운영의 보조에는 능숙하나 의정활동의 전문적인 조사연

구 기능수행은 활발히 이루어지지 않고 있다.⁵¹⁾ 이러한 사무기구의 실태와 문제점은 기관대립형 지방의회 본래의 기능을 수행하지 못하게 하여 집행기관을 효과적으로 견제하지 못하는 결과를 낳고 있다고 여겨진다.

2. 조직구성상의 문제점 - 지방의회마다 특수성이 담보되어 있지 않다.

시도의회사무처의 조직과 인원은 시도별로 특성을 고려하지 않으므로 인하여 <표 4-4>에서 보는 것과 같이 내부부의 지침에 의거 획일적으로 운영되고 있다.

<표 4-4> 제주도의회사무처의 조직



자료: 제주도의회사무처 총무담당관실

지방의회의 크기와 사무기구에 대한 일반적인 정형은 찾아보기 어렵다. 이것은 나라마다 정치체제(대통령중심제, 의원내각제)가 다르며, 의원의 신분(명예직과 전업직)의 채택여부에 따라 다르기 때문에 일반적인 논의는 어렵다고 본다.

미국 뉴욕주와 오하이오주의 6개 지방의회에 대한 조사보고에⁵²⁾ 의하면 이들 모두가

51) 이용호, "일본의 지방의회실태와 우리나라 지방의회의 과제", 부산직할시편, 1993, p.57

52) 김순은, "지방정부의 법적구조-지방의회의 크기와 지위를 중심으로", 동의대 행정대학원 지방의회연구소, 「지방의정」, 1994년 9,10월호, p.15.

전업직으로 전환되고 있으며, 지방의원에 대한 보좌기능도 다양하게 제공되고 있다. 즉, 1)사무실제공, 2)연구보좌진 지원, 3)참고도서제공, 4)조례안 작성 지원, 5)의사진행보좌, 6)상위 활동지원, 7)법률자문지원, 8)기타 행정보조 등의 제공되고 있다. 이러한 노력은 명예직의 한계를 인정하고 점차 전업직으로 미국의 지방의회가 변하고 있음을 알 수 있는 것이다.

현행 시도의회사무처의 공무원에 대한 정원도 지방의원을 명예직으로 하여 사무처의 기능도 조직의 관리적인 차원에 비중을 두고 운영되고 있다고 할 수 있다. 따라서 의원수와 사무기구 크기의 관계를 규명하기는 어렵다.

<표 4-4> 에서와 같이 각 시도의회사무처의 조직은 일률적이며 단지 상임위원회의 숫자가 다르기 때문에 약간의 차이가 있을 뿐이다. 즉, 시도의 특수성이 고려되어 있지 않다.

지방의회의 건물이 집행부와 동일구내에 있어 관리기능을 집행부가 동시에 처리되는 대부분의 지방의회는 획일적이라 볼 수 있으며, 제주도의회의 경우 별도 부지에 위치되어 있어 기능직의 수가 비교적 많음을 알 수 있다. 다음 <표 4-5>에서 나타나고 있듯이 전국 평균 지방의원과 공무원의 비율은 1.18대 1이지만 제주도의회사무처의 경우는 2.59대 1로 나타나고 있어 일반직의 정원 조정을 통한 전문성의 보강 노력을 기울여야 한다.

그리고 일본 광역의회인 현의회사무국의 직원수는 61명(1982년 기준)으로 우리 보다 많다고 할 수 있다.⁵³⁾

<표 4-5> 시도의회의원 정수 및 사무처 정원 현황 94년 12월말

구 분	의원수	직원수	일반직	기능직
서울	132	153	98	55
부산	51	64	41	23
대구	28	51	32	19
인천	27	51	32	19
광주	23	51	32	19

53) 제주도의회사무국편, 「선진국의 지방자치」, 제주문화사, 1991, p.279.

구 분	의 원 수	직 원 수	일 반 직	기 능 직
대 전	23	46	28	18
경 기	117	108	56	52
강 원	54	61	39	22
충 북	38	55	34	21
충 남	55	64	39	25
전 북	52	59	36	23
전 남	73	74	45	29
경 북	87	68	44	24
경 남	89	70	43	27
제 주	17	44	27	17

자료 : 각시도의회사무처 총무담당관실

제3절 지방의회 사무기구의 업무수행상 문제점

의회사무처는 공통적으로 총무담당관실, 의사담당관실, 전문위원으로 대별되어 있다. "시도의회 사무처 직제 규칙"에 따르면 각 부서별 분장사무는 <표 4-6>와 같다.

<표 4-6> 부서별분장사무

실별	계별	분장 사무
총무담당관실	총무계	. 기본운영계획수립
		. 의원등록인사문서보안 관리
		. 의원 및 대의 협력 교류
	경리계	. 예산의 편성, 집행, 결산
		. 비품, 소모품의 출납및차량관리
		. 청사 및 재산관리
자료계	. 자료의 수집조사 및 보관	
	. 홍보계획의 수립 및 조정	
	. 의정보도, 홍보자료 발간	
의사담당관실	의사계	. 회의소집 운영
		. 정기회, 임시회, 의사진행지원및보조
		. 위원회 의사진행 지원 및 보조
	의안계	. 의안 접수 인쇄 배부
		. 청원, 진정 처리
	기록계	. 의결 문서의 보존 발간 이송
. 회의록 녹음 및 속기		
전문위원실		. 회의록 작성 및 발간
전문위원실		. 위원실 위안 조사 및 의사진행보좌

자료: 제주도의회사무처 총무담당관실

<표 4-6>에서와 같이 총무담당관실의 업무는 기관의 관리와 회의운영에 대한 지원부서이고, 의사담당관실은 회의운영등 의정활동의 중심부서이며, 전문위원은 의안을 심사하고 의사진행을 보좌하는 역할을 담당하고 있다.

여기서 지적되는 문제점은 ① 조사연구의 기능이 명확하게 구분되어 있지 않으며, ② 전문위원과 의사담당관실의 업무구분도 불분명하고, ③ 여론수렴과 적극적인 홍보등 주민과의 관계를 강화할 기능이 없다는 것이다.

특히 전문위원에 대한 규정이 미흡하여 의원들의 전문성을 보좌하는 중추적인 역할을 다하지 못하고 있다. 각 시도의회가 공통적인 현상이지만상임위원별 4급인 공무원 1인을 전문위원으로 배치하고 있으나 1인 전문위원이 담당하는 집행기관의 업무범위가 너무 넓다.

제주도의회인 경우 운영위원회를 제외한 내무위원회와 산업건설위원회는 각각 10개실·국과 사업소를 관장하고 있으며, 1인의 전문위원으로 각종 의안과 의정활동에 대하여 충분히 검토하고 보좌하지 못하고 있다.

내무위 전문위원인 경우 도교육청의 전반적 업무 및 일반행정부서인 기획관리실과 내무국 보사환경·문화·예술업무를 통괄하고 있다. 산건위 전문위원인 경우는 산업경제·감귤·일반농업·수산·축산·농촌진흥원 등 1차산업 전반과 교통관광·지역개발·2차산업과 3차산업을 전담하고 있어 충분한 업무의 이해와 검토는 물론 의원들에게 보좌기능을 수행할 수 없는 실정이다.

운영위 전문위원은 예산과 특별위원회 활동의 보좌기능을 맡도록 되어 있으나 예산의 편성·심의·의결의 모든 과정은 전문성이 요구되는 것이나 이에 대한 충분한 경험과 업무에 대한 이해가 부족한 실정이며, 특히 전문위원실의 하부조직이 미흡 자료의 수집이나 비교·검토가 원활히 이루어지지 않고 있으며, 전문위원 1인의 소관전담부서가 너무 넓어 충분한 보좌가 안되고 있다.

전문위원의 직책 문제에서 제주도의회에서뿐만 아니라 각 시도의회의 공통된 현실로 도본청이 과장에서 승진 임명되고 있어 상임위원활동에 있어서 도본청의 실국장을 상대로 충분한 의견개진이 이루어질 수 없고 전보에 대한 우려 때문에 적극적인 보좌가 이루어지지 않는다.⁵⁴⁾

54) 이용길, 전개논문, 1994, p.143.

전문위원의 임명에 있어서도 집행부의 공무원을 승진전보시킴으로서 지방의회에 대한 소속감이 부족하여 집행부를 효과적으로 견제하지 못하며, 경력이나 연령이 높아 지방의원을 보좌하는데 어색한 실정이다.

업무수행과 관련하여 의회사무처 공무원의 문제점은 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.⁵⁵⁾

첫째, 의회사무처의 업무수행에 있어 임명권자인 집행기관의 장의 요구와 직무감독자인 의장의 요구사이에 심한 갈등을 느끼며, 의회측의 입장보다는 중립이나 집행부에 더 가까운 행태를 보이므로 인하여 양측 모두에게 불신을 받고 있다.

둘째, 의원의 전문성을 향상시키기 위한 의회사무처의 기구가 미흡함에도 그 책임의 많은 부분을 공무원에게 돌리고 있다.

셋째, 의회사무처공무원은 "의장의 명을 받아 사무를 처리" 하도록 규정되어 있으나 의원의 개인적인 의정활동에 대한 정보와 자료의 요구에 응하고 있다.

넷째, 조직내 업무분장의 확실한 경계 구별이 어렵고 운영경험이 부족하여 효과적인 업무처리가 안되고 있다는 점이다.

제4절 인사권에 관한 문제점 - 지방의회사무처의 공무원 임명 관련 문제점

지방자치법은 지방의회에 두는 공무원을 지방공무원으로 임명하며 (법 제 82조 제 3항), 공무원의 임명에 있어서는 지방의회의 의장의 "추천"에 의하여 자치단체장이 임명 (법 제83조 제2항)하도록 하고있다.

직무에 대해서는 의장의 명에 따르도록 되어 있어 인사권과 감독권이 분리되어 있다. 임명권은 집행기관의 장에게 있고 단지 직무에 대한 권한만이 의장에게 있음을 알 수 있다. 이러한 구조적인 문제는 사무처직원들에게 의회사무를 적극적으로 처리하기 보다는 <표 4-7>와 같이 갈등을 느끼게 하거나 소극적으로 대응하도록 유도하고 있는 실정이다.

55) 안성호, 전계서, p 49-50.

<표 4-7> 인사권과 감독권의 분리가 야기하는 문제

질문	현재 규정상 의회사무처 직원의 경우 임용권자의 직무감독자가 구분되어 있습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은?	
보기	1) 심한 갈등을 느낀다.	55(20.1)
	2) 모든 업무처리에 있어 중립을 지키려 노력한다.	119(43.6)
	3) 임용권이 있는 집행기관의 편에 설 수 밖에 없다.	36(13.2)
	4) 지방의회의 입장에서 모든 업무를 처리한다.	63(23.1)

자료 : 본 연구자의 설문

개정전의 지방자치법은 사무처의 직원 임명에 대하여 단지 의장은 "협의" 만이 유일한 권한이었으나 "추천" 의 방법으로 개정된 점은 진일보했다고 볼 수 있으며, 5급이하 직원에 대한 직위부여 및 전보권을 사무처장에게 위임한 것도 지방의회의 자율성 신장에 도움이 된다고 본다.

실질적인 사무처 공무원의 임명권이 집행기관의 장에게 있다는 것은 기관분립형 지방자치단체를 구성하고 있는 근본이념에 배치될 뿐만아니라 집행기관 견제와 균형을 위한 지방의회의 보좌역할 수행에 지장을 준다.⁵⁶⁾

사무처공무원의 임명에 있어서는 집행기관의 승진자를 전보시키는 사례와 시군에서 전입된 공무원을 사무처에 우선 배치시키고 있음은 집행기관이 지방의회를 대우하지 않는 시각이라고 할 수 있다. 이것은 가급적 지방의회의 보좌기능을 약화시키려는 집행기관의 의도를 은연중에 나타내고 있는 사례라고 본다.

따라서 지방의회의 보좌기능을 충실히 수행하기보다는 집행부의 의중에 비중을 더 두기 쉬운 뿐만 아니라 오히려 집행부의 노력에 동조할 가능성이 더 큰 것이 사실이다.

이러한 형태의 근본적인 문제점은 임명권자는 집행기관의 장이며 현재근무처는 일정 기간 근무할 자리에 불과하므로 집행부의 처사에 불리한 행동을 하지 않겠다는 사고에서 나온다고 할 수 있다.⁵⁷⁾

의원들도 " 의회사무처 공무원도 집행부의 공무원과 같으므로 그들로 부터 의정활동에 대한 도움을 받기 보다는 정보의 공개를 우려하여 아예협조를 구하지 않는다."라는

56) 손재식, 「한국지방자치의 진로」, 박영사, 1991, p.93.

57) 이용길, "지방의회사무기구의 능률성 향상방안", 「의회보」 제4호, 제주도의회, 1994, pp. 140-143.

사고를 갖고 있어 불신을 사고 있음을 주의해야 한다.⁵⁸⁾

현재 의회사무처에 근무함으로써 혜택을 받고 있는 분야는 보수에 약간의 의회근무수당을 지급받고 있는 것에 불과하며 집행기관의 1개의 부서로 취급되고 있다. 따라서 지방의회소속의 공무원으로 자긍심을 갖고 의회와 개인의 발전을 위하여 헌신할 수 있는 직업의식을 가질 수 있도록 제도를 바꾸고 운영을 합리화하여야 될 것이다.

제5절 전문성의 문제

각종 설문조사에 따르면 지방의원 스스로도 전문성의 부족을 의정활동의 가장 애로사항으로 지적하고 있으며,⁵⁹⁾ 많은 언론기관의 지방의회운영에 대한 평가 항목에서 공통으로 지방의원의 전문성 부족을 지적하고 있다.⁶⁰⁾

의원이 의정활동에 대하여 의원 스스로 보다는 “안면있는 공무원, 친구 등 비공식 동료”와 “행정기관이 배부한 자료”에서 68.5%의 의원들이 활동자료를 얻고 있어 전문성이 취약함을 알 수 있는 항목이다.⁶¹⁾

의원이 의정활동에 있어 전 업무에 대하여 집행부를 능가하는 전문가가 될 수는 없다. 의원직 이전 생업과 관련된 업무에 대해서도 마찬가지로이지만 관련없는 업무에 대해서는 집행부의 업무는 고도로 기술적이어서 전문가나 관련자의 노력없이 의정활동은 어렵다.⁶²⁾

지방의원이 가장 많이 신경써야 할 부분이 바로 이 전문성이다. 왜냐하면 지방의원이 처리해야 할 일은 개인의 능력범위를 벗어나기 때문이다. 따라서 어떠한 방법으로든 전문성확보를 위해 노력해야 하는데 사실은 가장 확보안되고 있는 특성이 또 이 전문성이

58) 안성호, “지방의회사무기구개혁방안”, 『지방의정』, 1993년 5,6월호, 동의대 행정대학원 지방자치연구소, pp. 37 - 38.

59) 경북도의회가 의원 전체에 대한 조사결과 전체의 48%가 자료수집 및 보좌인력의 부족이 의정활동에 가장 문제점이라고 지적했다.

60) 부산동의대 지방자치연구소가 부산시 공무원에 대한 설문에서 조사대상이 58.6%가 제대로 수행되지 못하고 있다고 평가하고 있다.

61) 경상북도의회가 자체 의원에 대한 설문조사 결과임.

62) 동아일보, 1993.6월 특집 ; 한국일보, 1995.1월특집, 한겨레신문, 1995.1월 특집 ; 전북일보, 1995.1월특집 ; 제민일보, 1995.1월 특집 등이 있다.

기도 하다. 의원자질의 문제로 볼 수도 있고, 지방의회사무기구의 지원에 문제가 있을 수도 있다. 대부분은 이 두 문제가 복합적으로 작용하여 나타날 것으로 보인다.

<표 4-8>에서는 지방의원들이 사무기구에 대해서 전문성이 부족한 것을 가장 큰 문제로 꼽고 있다. 이는 지방의원들이 지방의회기구로부터 전문성에 대한 지원을 확보받지 못하고 있는 실태를 반영하는 것이다.

<표 4-8> 지방의원이 본 사무처의 문제점 단위 : 명, %

계	전문성부족	충원방법 불합리	인원부족	집행기관소속	기타
65	25(38.5)	15(23.1)	5(7.6)	20(30.8)	

자료: 금창호외, 「지방의회의 위상정립방안」, 지방행정연구원, 1994, p.64

그리고 전문위원이 의원에 대한 보좌기능이 미흡한 실정이라는 것은 의회사무처직원에게 물어본 질문에서도 나타난다. 다음 <표 4-9>에서 현행 조직 중 가장 문제 문제점이 많은 부서는 전문위원실로 지적하고 있음은 전문위원의 임명을 비롯 전문성의 보강을 위한 개선의 여지가 큼을 말해주고 있다.



<표 4-9> 의회사무처의 조직 중 문제점이 있는 부서

질문	현재 의회사무처의 조직중 가장 문제점이 있는 부처는 어디라고 생각하십니까?	
보기	1) 의정활동 보좌를 위한 전문위원의 증원	30(10.9)
	2) 전문위원실의 하부직원 보강	131(47.9)
	3) 의사활동 보조 인원 증원	27(9.9)
	4) 민원처리 전담부서 신설	33(12.1)
	5) 의정활동의 적극적인 홍보를 위한 부서 보강	52(19.2)

자료: 본 연구자의 설문

전문성의 부족한 것은 다방면에서 나타나고 있다. 본 연구를 위한 설문에서 나타나는 문제를 하나만 들겠다. 현행 규정상 행정사무는 5일간만 실시하도록 되어 있어 실질적인 집행기관통제는 미흡하다는 평가가 있는데 그 이유가 바로 의원들이 전문성이 부족한데

서 온다는 것이다. <표 4-10>가 이를 설명해주고 있다.

<표 4-10> 집행기관의 통제가 미흡한 이유

질문	현행 규정상 행정사무감사는 5일간만 실시하도록 되어 있어 실질적인 집행기관 통제는 미흡하다는 평가가 있습니다. 그 이유는 어디에 있다고 생각하십니까 ?	
보기	1) 일정이 부족하여 충분한 검토가 안된다.	41(15.0)
	2) 전문지식이 부족하여 핵심을 파악하지 못하고 있다.	151(55.3)
	3) 집행기관이 자료를 부실하게 제출하고 성의가 부족하다.	7(2.6)
	4) 사후조치에 대한 강제규정이 미흡하여 효과적인 감사가 어렵다.	74(27.1)

자료 : 본 연구자의 설문

제6절 대주민과의 관련사항처리 문제 - 청원등 민원처리의 실태분석

지역주민이 그들의 대표인 지방의회를 통하여 그들의 뜻을 해결하려는 것은 당연한 것이다. 그러나 현실적으로 지방의회는 집행을 담당하는 기관이 아니므로 그 처리 결과도 집행부나 관련기관에 의회의 의사를 표시하는 것에 불과한 것이다.

제주도의회의 4년간 각종민원처리는 총 252건에 이르나 소관위원회에 회부되어 의정활동에 의거 현장조사는 물론 관계자의 의견을 듣는 등의 방법으로 처리한 것은 불과 30건에 불과하고 나머지는 사무처에서 관련기관에 이송 처리토록 하고 있는 실정이다.

<표 4-11> 각종민원처리상황

'91.7 - '95.4월말

구분	접수	처 리					처리중
		계	처리	관련기관	철회	기타	
계	252	241	126	88	6	28	4
91년	20	20	1	17		2	
92년	67	67	32	23	2	10	
93년	88	88	61	21		6	
94년	57	57	24	20	4	9	
95년	20	16	8	7		1	4

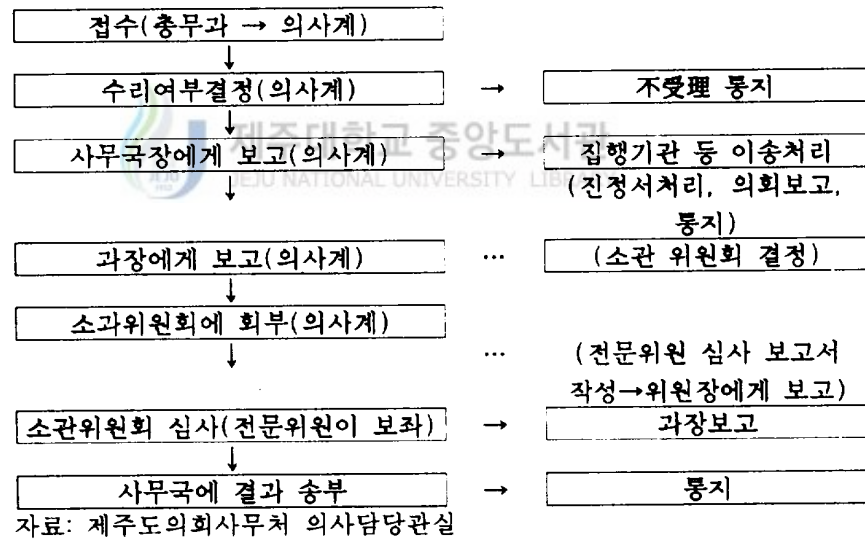
자료 : 제주도의회사무처 의사담당관실

민원처리 <표 4-12>흐름을 보면, 우선 의사담당관실에서 접수후 의회실무적인 의견을 첨부 관련의원 및 상임위원장과 의장의 결재로 처리방향을 결정하는 것이다. 사안에 따라 집행기관이나 관련기관에 이송하여 처리토록 하는 방법과 소관상임위원회에서 부의하여 위원회의 활동으로 의회의 의견을 정리하는 방법으로 나눌 수 있다.

여기서 중요한 문제는 의회가 민원에 대한 직접 당사자가 아니라는 것과 민원의 정확한 처리에 대한 사무처의 전문적인 기술과 인력이 없다는것으로 사무처의 처리로는 민원에 큰 영향력을 줄 수 없다는 것이다.

현재의 실태로는 단지 접수후 위원회에 회부하여 의결 후 집행부에 해결을 촉구하는 건의 정도의 역할 밖에 못하고 있으며, 주민의 다양한 욕구를 조정하고 집행부에서 적극 처리되도록 유도하여야 하나 집행부에 그 책임을 전가하고 있음은 주민들로 부터는 책임을 회피하는 것으로 여겨질 수 있기 때문에 민원처리의 중요성은 크다.⁶³⁾

<표 4-12> 민원처리체계



63) 김병국, "지방의원의 민원처리는 용기와 소신으로", 「지방자치」 1991년 11월호, p. 20-24.

제7절 외부환경과의 관련문제

지방의회사무기구는 외부환경으로서 지방의회, 그리고 지방정치 집행기관인 지방자치단체, 국회, 중앙정부 등을 들 수 있다. 물론 주민도 포함된다. 그러나 앞에서 논의되어진 문제는 줄이고 설문조사를 실시한 내용에서 파악해보도록 하겠다.

지방의회사무기구직원들에게 집행기관과의 관계에서 집행기관이 정보를 제공하는 정도에 대해서 물었다. 집행기관이 제공하는 정보는 예민하지 않거나 집행기관에게 그리 불리하지 않은 단순한 정보에 한정되는 것으로 보인다. 설문에 따르면 민감한 부분이나 여론에 불리한 정보는 집행기관에서 공개하지 않는다고 대답한 비율이 39%나 된다. <표 4-13>에 나타나고 있듯이 이는 집행기관이 지방의회에 적극적이지 못하다는 것을 알 수 있다.

<표 4-13> 집행기관의 정보제공정도

질문	집행기관이 조례개정, 각종 승인·동의, 사업계획보고 등에 있어서 각종 정보를 의원들에게 얼마나 성실히 제공하고 있다고 보십니까?	
보기	1) 충분한 자료를 제공하공 있다.	47(17.2)
	2) 보통으로 제공하고 있다.	120(43.8)
	3) 민감한 부분이나 여론에 불리한 정보는 공개하지 않고 있다.	107(39.0)

자료 : 본 연구자의 설문

지방자치제는 집행기관과 의회가 기관대립형의 단점에서 지적되는 것처럼 상호경계하는 방향으로만 가서는 안된다. 그러나 사실상은 이러한 문제들이 지적되고 있음을 볼 때 큰 문제라 아니할 수 없다. 양 기관의 입장에서 자기편의만을 생각할 때 지역의 삶은 병드는 것이기 때문이다.

제5장 의회사무기구 능력향상방안

지방의회의 기능과 역할을 위한 사무기구에 대한 논의는 단지 독자적인 사무기구 차원에서만 논의해서는 개선방안을 찾을 수 없다. 즉 의회사무기구를 둘러싼 환경들이 그 능력을 저해한 부분도 있을 뿐만 아니라 사무기구의 능력이 부족하여 지방의회 발전에 기여하지 못한 부분도 많을 수 있다.

그래서, 직간접적으로 관련있는 분야의 발전방향을 모색하여야 하겠지만 지방의회에 대한 문제는 개괄적으로 논의하는데 그칠 수 밖에 없으며, 본장에서는 특히 사무기구에 초점을 맞추어서 논의하고자 한다.

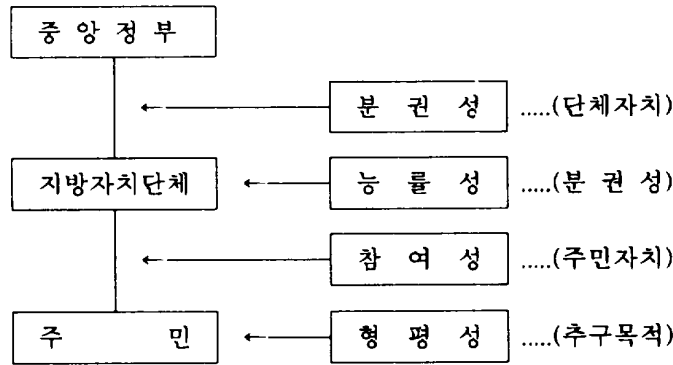
제1절 지방의회와 중앙과의 관계설정 - 지방자치에 대한 기본적 가치의 재인식

지방의회사무기구의 능력향상을 위하여는 지방의회의 기능 및 권한에 대한 논의가 우선되어야 하며, 다음으로 지방의회와 사무기구는 불가분 관계이기 때문에 지방의회의 하위체계인 사무기구의 문제에 관하여 그 기능과 권한을 논의할 필요가 있다고 본다.

현행 지방자치제도가 최선의 제도도 아니지만 우리의 현실을 반영한 최적의 제도가 되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 주민과의 관계에서 지방자치의 기본적 가치에 대한 공통성이 확보되어야 한다.

노용회에 따르면 지방자치의 목적을 실현하기 위해서는 국가와 자치단체간은 그 권한이 새롭게 조정되어야 하고(분권), 자치단체와 주민간의 관계에 있어서는 주민참여가 최대에 보장되어야 할 뿐만 아니라 (참여), 그 실현 수단은 최대한 능률적이어야 한다.⁶⁴⁾ 이에 대해서는 <그림 5-1>와 같이 도식화할 수 있다.

64) 노용회의, 지방자치제도 중기발전계획안, 내무부 지방자치제도중기발전계획 기획단, 1993, pp.18-21.



<그림 5-1> 지방자치 기본가치의 추출

자료 : 노용회의, 지방자치제도 중기발전계획안, 1993에서 인용

또한 금후의 지방자치제도의 개선 논의도 이러한 가치에 대한 인식을 구체화 시키는데 두어야 할 것이다.

중앙과 지방자치단체의 명료한 역할분담과 상호협력하는 관계가 되도록 하는 것이 지방자치를 조기에 정착시키는 제1의 과제라는⁶⁵⁾ 논의가 많음은 시사하는 바가 크다.

따라서 최근 4년여동안 시행과정에서 나타난 제문제를 효과적으로 대처 하기 위해서도 지방자치의 기본적가치를 새롭게 인식하여야 할 것이다. 그것은 현재의 지방자치제도가 충분한 논의과정이 없이 전면 개정되었다는 점과 그동안의 시행과정에 나타난 제반사항을 반영하여야 될 시기라고 할 수 있다.

완전한 주민자치의 근본이념에 따른 지방자치제도를 주장하는 것은 아니지만 중앙정부의 우세한 영역과 지방자치단체가 독립적으로 행동할 수 있는 영역이 존재할 수 있고, 또 존재해야만 한다는 전제가 우선되어야 지방자치의 조기정착은 가능하다.⁶⁶⁾

또한 중앙과 지방의 관계에 있어서 수직적 행정통제의 단계에서 벗어나 수평대등적 관계로 발전하고, 최선의 단계인 상호의존단계로 발전해야만한다. 국가의 관여를 최소한 억제하면서도 지방자치단체의 자주성과 자율성이 보장되고 국가의 목표에 배치되지

65) 지방의회 4년간의 운영상황의 평가에 대한 각언론의 논조와 전문가에 의한 일반적 평가.

66) Robert Warren, "도시자치, 지방자치와 국가발전", 지방행정연구원 국제심포지엄 주제논문, 1993, pp.46-50.

않는 제도가 바람직한 것이다.⁶⁷⁾

결론적으로 말할 때 2장 이론적 고찰에서 살펴본 것처럼 지방의회와 중앙과의 관계는 신다원론적 입장에서 지방의회는 전문성을 확보하고, 중앙은 분권화의 가치를 공유하는 방향으로 되어야 할 것이다. 따라서 지방의회는 전문성확보에 많은 부분 노력해야 하며 의견수렴창구를 다원화해야 할 것이다. 이에 대해서는 이후의 항에서 구체적으로 논의하겠다.

제2절 지방의회의 사무기구 조직권 확보

앞에서도 살펴보았지만 지방자치법 제82조 제1항과 제2항은 지방의회에 “조례로 정하는 바에 의하여” 사무기구를 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 동법 제83조 제1항은 지방의회 “사무직원의 정수는 조례로 정한다”고 규정하고 있다. 이 조항들은 지방의회 사무기구 조직권이 지방의회에 귀속됨을 천명한 것이다. 이 규정에 의거하여, 각 지방의회는 지방의회 사무기구의 조직에 관한 조례를 정하고 있다.

그러나 지방의회가 사무기구의 조직에 관한 조례를 정한 사실만으로 지방의회 사무기구의 조직권이 충분히 행사된 것으로 간주할 수는 없다. 왜냐하면 지방의회가 정한 현행의 관련 조례는 거의 알맹이가 빠진 빈껍질과 같기 때문이다. 그러므로 관련 조례만 보아서는 지방의회 사무기구의 구체적인 면모를 가늠할 수 없다. 관련 조례는 사무기구의 조직에 관한 구체적인 내용을 사실상 자치단체장이 정하는 규칙에 위임하고 있다. 즉, 지방자치법이 지방의회 사무기구의 조직권을 지방의회에 귀속시키고 있음에도 불구하고, 실제로는 자치단체장이 내무부의 준칙에 따라 지방의회 사무기구의 구체적인 편제를 정하고 있는 것이다.

이상은 지방자치법과 조례에 어떻게 규정되고 있는가를 살핌으로써 지방의회가 지방의회공무원 조직권을 가지게 되는지를 분석한 것이다. 즉 지방의회가 사무조직권을 가지고 있다는 것으로 해석한 것이다. 다만 규칙에 다시 위임되므로써 사실적으로 의회의 권한이 없다는 것을 본 것이다. 그러나 지방자치법자체에도 지방의회가 조직권을 가지고

67) 村松岐夫, 「중앙과 지방관계론」, 최외출역, 대왕문화사, 1991, pp.46-82.

있지 못한 것으로 해석할 수 있는 여지가 있다.

지방자치법 제83조 제1항은 지방의회 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 규정하고 있지만, 동법 제103조 제1항은 지방공무원의 “정원은 내무령이 정한 기준에 따라 당해 자치단체의 규칙으로 정한다”고 규정하고 있기때문에, 지방자치법 제83조 제1항만을 보고 지방의회 사무기구의 조직권을 지방의회에 귀속시키고 있다고 단정하는 것은 무리라는 것이다. 물론, 지방자치법 제103조 제1항만을 보고 지방의회사무기구의 조직권을 지방의회에 귀속시키고 있다고 단정하는 것은 무리라는 것이다. 물론 지방자치법 제103조 1항이 지방의회 사무직원의 정원에 대한 지방의회의 재량권을 제약하는 것은 사실이다.

그러나 이기우는 지방의회가 지방자치법 제103조 제1항 때문에 동법 제83조 제1항이 부여하고 있는, 지방의회 사무직원에 대한 정원결정권을 방기하는 것은 있을 수 없다. 지방자치법 제83조 제1항이 동법 제103조 제1항에 대하여 특별법적인 관계에 있다고 보아야 할 것이라고 주장하고 있다.⁶⁸⁾

말하자면, 지방자치법 제103조 제1항은 지방자치단체에 속한 전체 지방공무원의 정원에 대해 규정한 것이고, 동법 제83조 제1항은 지방의회 사무직원의 정원에 대해 규정한 것으로 해석하는 것이 입법 취지에 부합한다. 따라서 지방의회 사무직원의 정원에 대해서는 지방자치법 제83조 1항이 적용되어야 한다.⁶⁹⁾

이러한 제도하에서도 지방의회 조직권을 확보하기 위해서는 먼저, 현행 법제가 허용하는 얼마 안되는 권한만이라도 온전히 행사하려고 노력해야 할 것이다. 조례준칙은 지방의회가 조례를 정할 경우에 참고하는 안내의 역할을 수행하는 것이지, 그 이상은 아니다. 그러나 만일 지방의회가 별 생각 없이 조례준칙대로 조례의 내용을 정한다면, 자치입법기관으로서 지방의회의 존재 의미는 크게 손상되고 만다.

지방의회는 지방의회 사무기구의 조직권을 적극적이며 창의적으로 행사해야 할 뿐만 아니라 신중하게 행사해야 한다. 이는 주민부담과 연결되기 때문이다. 1992년 4월 서울시의회는, 반대 여론에도 불구하고, 의원 1인당 유급보좌관(지방5급 별정직 공무원) 1명씩 두도록 하는 조례안을 만장일치로 의결하였다. 이 조례안에 대한 비판적인 여론이 비등한 가운데, 내무부는 실정법 위반을 이유로 서울시장으로 하여금 재의를 요구하게 하

68) 이기우, “지방의회 사무직원에 대한 임명권,” 「자치통신」, 제4권 제4호, 1992, p.5.

69) 안성호, 전계서, 1995, p. 464-467.

였다. 결국, 서울시의회는 이 조례안을 철회하지 않을 수 없었다.

지방의회의 존재이유는 지방의 정치행정에서 주민대표성과 행정대응성을 제고하는 데 있다. 만일 지방의원들이 주민대표성과 행정대응성을 저버린다면, 지방의원의 존재이유는 사라지고 만다. 물론, 서울시의회 의원들이 결국 민의에 따랐으므로, 지방의원의 본분을 저버린 것은 아니다.

이러한 사례와 조직권의 범위를 고려할 때 앞으로 지방의회의 구성의 범위는 신중을 기해야 할 것임을 알 수 있다.

의회의 사무기구 조직권을 확충하는 좀 더 근본적인 방법은 지방의회 사무기구의 조직권을 제약하는 법제를 개혁하는 것이다. 이를테면, 지방자치법 제103조 제1항은 지방의회 사무기구의 조직권을 제약하며, 제83조 제1항과도 상호 모순된 법규정으로 해석될 여지가 있으므로 개정되어야 한다. 차제에 지방자치의 본질에 더욱 충실한 법제로 만들기 위해서는 지방자치법 제103조 제1항의 규정을 좀더 적극적으로 '지방자치단체에 속한 공무원의 정원은 조례로 정한다'로 개정해야 할 것이다.

제3절 인사제도개선

1. 인사권의 독립



그 동안 지방의회 사무직원에 대한 인사권행사를 놓고 의회와 집행기관 사이에는 갈등이 야기되어 왔다. 예컨대, 1992년 5월 신설된 두 전문위원을 광주시의회가 추천하기로 의결하자, 집행기관은 이에 대하여 강하게 반발하였다. 한동안 집행기관과 의회사이에 갈등을 빚다가, 결국은 집행기관의 의사대로 집행기관의 과장 2명이 전문위원으로 승진 발령되었다. 이 사례를 통해서 확인된 바와 같이, 이 문제의 근본적인 해결책은 관련 법규정을 개정하는 것이다.⁷⁰⁾

우리나라의 경우, 과거 1952년에서 1961년까지 의장이 임명하는 지방의회의 간사와 서기를 둘 수 있도록(당시의 지방자치법 제30조) 하였고, 간사와 서기를 둘 수 있도록(당

70) 안성호, 「한국지방자치론」, 대영문화사, 1995, p.462.

시의 지방자치법 제30조) 하였고, 간사와 서기를 지방자치단체의 공무원이 겸임하도록 (당시의 지방자치법 시행령 제18조) 규정하였다. 따라서, 道에서는 지방과장이 간사를 겸임하였고 지방과 산하에 의회계를 두어 의회 사무를 전담하였다. 그리고 1989년 3월 세야당이 발의하여 국회에서 통과된 지방자치법 개정안은 “사무직원은 의회의장이 임명한다. 다만, 사무국장은 당해 의회의 동의를 얻어 임명한다”고 규정하였다. 그러나 이 개정안은 대통령에 의하여 거부되었다.⁷¹⁾

미국과 일본의 경우는 절대적이지는 않지만 많은 부분 의장이 임명권을 가지고 있다. 안성호는 우리나라의 실정에 부응하고 현재 지방의회 사무기구가 당면하고 있는 문제를 해결하기 위하여 다음과 같은 세가지 대안을 제시하고 있다.⁷²⁾

첫째, 의회 의장이 일부 사무직원에 대한 임용권을 행사하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예컨대 1992년 5월 전국 시도의회 의장단협의회가 지방의회 사무직원들 중에서 전문위원과 별정직 공무원만이라도 의장이 임명할 수 있도록 관련 법 조항을 개정해야 한다고 주장한 바 있다.

둘째, 의회의장이 사무직원에 대한 임용권을 가지며, 사무직원들을 지금처럼 일반직에서는 임명하지 않고 오직 별정직(또는 의회직 신설)으로만 충원하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 의회의 자율성 신장과 의회 사무직원의 전문직화에는 기여할 것이지만, 사무직원의 승진기회를 제약함으로써 의회 사무직에 대한 매력을 크게 저하시킬 것이며, 따라서 유능한 인재들이 의회사무직을 기피할 우려가 높다.

셋째, 의회의장이 사무직원에 대한 임용권을 가지되, 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 추천으로 의회의 동의를 받아 의장이 임명하고, 의회 사무직원과 집행기관 공무원의 인사교류는 당해 의회의장과 자치단체장이 협의하여 행하도록 하는 방안을 고안할 수 있다. 이 방안은 사무직원에 대한 의장의 임명권 행사를 좀 더 신중하게 하기 위하여 사무직원의 지휘·감독자의 임명의 경우에 의회의 동의를 거치도록 한 것이고, 두번째 방안의 한계를 다소 완화하기 위하여 위회와 집행기관 사이의 인사교류의 통로를 마련한 것이다.

71) 안성호, 상계서, 1995, p.463.

72) 안성호, 상계서, 1995, p.463.

2. 단기 인사이동관행의 시정

지방의회 사무직원의 의회 업무에 관한 지식과 경험의 축적을 저해하는 요인으로서 간과할 수 없는 것이 빈번한 인사이동의 관행이다. 아무리 유능한 사람이라고 할지라도, 낯선 업무를 파악하고 숙달하는 데는 상당한 기간이 걸리는 법이다. 그런데 이제 좀 일에 자신이 생기고 능률이 오르려는 차에 다른 자리로 옮기게 되면, 그 동안에 익힌 지식과 정보는 별로 소용없게 되고, 다시금 낯선 업무를 익히느라고 진땀을 빼게 된다. 한두 번 이런 경험을 하게 되면, 다시는 새로운 업무를 맡아도 더 이상 열심을 내지 않고 눈치껏 밍상보이지 않다가 좋은 자리가 나면 떠날 궁리나 하기 마련이다. 이것은 단순히 가상의 시나리오가 아니다. 이것은 빈번한 인사이동이 관행으로 굳어져 가고 있는 지방의회 사무기구의 어수선한 분위기를 묘사한 것이다.

그렇다고 해서, 사무직원을 한 자리에만 너무 오래 두는 것도 바람직하지 않다. 사무직원의 자신의 경력관리나 능력발전을 위해서도 적절한 기간을 두고 자리를 이동시키는 것이 바람직할 것이다. 일반적으로 3-4년마다 자리를 이동시키는 것이 좋을 것이다.⁷³⁾ 그러나 현재 집행기관의 인사이동의 주기가 이보다 훨씬 짧기 때문에, 지방의회 사무직원과 집행기관 공무원간의 인사교류에 어려움이 예상된다. 그러나 의회는 사무직원들의 인사이동이 주기가 늘어나도록 최대한 노력해야 한다. 그리고 인사이동의 주기가 늘어남으로 인해 입는 사무직원의 불이익을 보상해주기 위해서 열심히 근무한 사무직원을 인사이동시킬 때 보상이 되도록 배려해야 한다. 그래야 지방의회 사무직원 자리가 매력 있는 자리가 될 터이고, 사무직원들도 열심히 일할 것이기 때문이다.

3. 사무직원의 정원관리

지방의회 사무직원의 정원관리는 매우 중요하다. 사무직원의 증원은 곧 주민 부담의 증대를 의미하기 때문이다. 그러므로 알뜰한 사무직원 정원관리야말로 주민에 대한 의원들의 기본적인 도리라고 하겠다.

73) 안성호, 전계서, 1995, pp.475-476.

물론, 정원만으로 과중한 업무를 처리하기 어려운 경우에는 회기 중에 한하여 임시적으로 직원을 고용하는 것이 허용될 수 있다. 그러나 현재 지방의회 사무기구에서 근무하는 임시직 공무원들은 사실상의 상근 사무직원으로서 일하고 있다. 만일 지방의회가 이들 임시직 공무원들이 상시적으로 꼭 필요한 인력이라고 판단한다면, 사무직원의 정수에 관한 조례를 개정해야 할 것이다. 만일 그렇지 않은 것이라면, 이들 임시직 공무원들을 더 이상 사무직원으로 두어서는 안 될 것이다.⁷⁴⁾

사무직원의 정원관리가 허술하다는 질책에 대하여, 지방의회는 사무직원의 정원 결정권이 사실상 자치단체장에게 있는 게 아니냐고 변명할지 모른다. 그러나 이러한 변명은 설득력이 약하다. 법령의 해석에 논란이 있을 뿐만 아니라, 설혹 사무직원의 정원에 대한 결정권이 자치단체장에게 있다고 인정할지라도, 지방의원들이 원하지도 않는 임시직 공무원들을 자치단체장이 자발적으로 지방의회 사무직원으로 배치했을 가능성은 희박하다.

주민의 대의기관인 지방의회는 집행기관의 방만한 정원관리를 바로잡기 위해서도 먼저 지방의회에서 일하는 사무직원의 정원을 철저히 관리하는 수법을 보여야 할 것이다.

제4절 전문성의 확보



1. 전문위원 제도의 기능 보강

전문위원에 대한 논의는 지방의원이 전문성확보를 위한 하나의 수단으로서 시작된다. 현재의 미흡한 전문위원에 대한 규정으로는 상임위원회의 의정활동을 충실히 보좌할 수 없다. 전문성이 부족하며 상임위원회의 소관부서가 많고, 하부조직이 효과적으로 보좌하지 못하고 있다.

국회는 상임위원회 위원장이 지휘, 감독아래 전문위원이 위원회의 활동에 대하여 전반적인 권한과 책임을 지고 있음에 비하면 지방의회의 전문위원은 형식적인 운영에 그치고 있는 실정이다.

74) 안성호, 전계서, 1995, pp.476-477.

현실적으로 전문위원의 활동상황도 집행기관의 자료에 의존하여 소극적인 검토의 수준에 불과함으로서 의원들의 의정활동에 큰 역할을 하지 못하고 있다.

이런 전반적인 전문위원제도의 문제점은 법령체제와 운영방법의 미비에서 그 원인을 찾을 수 있다. 첫째, 지방자치법에 구체적인 전문위원의 역할에 대한 규정이 없고 단지 조례와 규칙에만 언급되어 있다. 둘째, 상임위원회의 소관 집행부서가 너무 이질적인 것으로 구성되어있어 종합적인 업무 파악이 어렵다. 셋째, 전문위원의 직급과 전보체계가 낮아 집행기관을 효과적으로 통제하고 있지 못하다. 넷째, 전문위원에 대한 보조부서가 미흡하다.

따라서 상임위원회의 활성화를 위해서는 대외적으로는 상임위원회 위원장의 책임으로 위원회가 운영될 수 있도록 대표권을 주어야 되며, 내부적으로도 전문위원과 그 보조부서에 대한 감독 권한이 있어야 된다.⁷⁵⁾

구체적인 방안으로는 ① 전문위원의 채용기준과 역할에 대한 상세한 규정을 두어 업무처리에 대한 확실한 권한과 책임을 부여한다.⁷⁶⁾ ② 집행기관에 대한 효율적인 통제와 각종 자료의 제공을 위하여는 일부 상위에 복수의 전문위원을 둘 수 있도록 한다. 제주도의회의 경우 내무와 산업건설위원회인 경우 각 2인의 전문위원제를 두는 방안이 제시될 수 있다.⁷⁷⁾ ③ 전문적인 인사를 전문위원에 임명될 수 있도록 한다.⁷⁸⁾ 현재 별정직으로도 임명할 수 있도록 되어 있으나 관행상 집행부의 과장을 승진 전보시키고 있음은 전문성을 발휘하기에 미흡한 점이 많다. 해당 상임위원회의 업무에 적합한 외부인사의 과감한 기용이 요구된다. ④ 국회가 전문위원의 소속으로 입법심의관, 입법조사관과 기타 공무원들을 두고 효율적으로 대처하고 있음에 비하여 지방의회는 6급공무원이 이를 담

75) 국회의 경우 전문위원은 해당 상임위원회 위원장의 직무감독을 받으며 사무총장과는 실질적으로는 상하관계에 있지 않다.

76) 김성호, "조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 연구", 한국지방행정연구원 연구보고서, 1994 - 8, p.238.

77) 반면 안성호는 전문위원의 수를 늘임으로써 전문위원제도를 강화시키는 것에 대해서 반대하고 있다. 왜냐하면 전문위원을 늘임으로써 예산이 더 투입될 것이라면 그 예산을 의원에게 유급으로 일하게 함으로써 더욱 큰 효과를 얻을 수 있다는 것이다. 물론 현 제도하에서 문제해결을 위한 대안으로서 전문위원의 수를 늘이는 것으로 나타날 지 모르지만, 경험에 의해서 학습하게 된다는 것을 참고한다면, 의원으로 하여금 많은 경험을 할 수 있도록 하기 위해서 유급제도화 하고 지방의회 기능을 강화하는 것도 의미있을 것으로 사료된다.

78) 전문위원의 채용기준안을 <표 5-1>로 제시하였다.

당하고 있다. 조례제정과 민원처리 등의 업무에 대한 5급공무원은 배치되어야 할 것이다.⁷⁹⁾ ⑤ 개정된 국회법(제42조)은 전문위원의 보좌대상을 위원장과 위원으로 명시하고 전문위원은 위원장의 허가를 받아 행정부에 대하여 자료 요청권을 갖도록 강화하였다. 그러나 지방의회의 전문위원은 상임위원회의 회의 운영 등을 보좌하나 규정상으로는 하부조직은 아니다.

또한 전문위원의 직무도 국회사무처법 제9조에 구체적으로 다음과 같이 명시하고 있으므로 지방의회도 전문위원에 대한 명문규정을 두어 효율적인 보좌기능을 발휘해야 할 것이다.

- 가) 법률안, 예산안, 청원 등 소관안전에 대한 검토보고
- 나) 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원회에 대한 제공
- 다) 위원회에서 각종 질의시 소속위원회에 대한 자료제공
- 라) 의사진행의 보좌
- 마) 기타 소속위원회 소관에 속하는 행정의 처리

전문위원 자리는 조사연구를 수행할 수 있는 인물이 충원되어야 한다. 전문위원은 청원이나 조례안 등의 법률적 검토나 위원회 운영과 관련한 조정적 역할을 수행하는 것과 더불어 정책분석과 정책개발의 능력을 갖춘 정책전문가여야 한다. 의장은 자치단체장과 협의하는 과정에서 이런 유능한 전문위원이 임명되도록 힘써야 한다.

다음 <표 5-1>에서와 같이 지방의회전문위원채용자격기준안이 있다고 하지만 그것은 단지 案일 뿐이고 전문위원으로 임명될 사람의 자격기준을 세부적으로 규정하지 않고 있다. 조사연구와 관련된 사무를 수행하는 데 적합한 인물을 임명할 수 있도록 하기 위해서는 자격기준을 세부적으로 정해놓는 것이 바람직할 것이다.

79) 신대균, “지방의회운영의 활성화”, 서울시의회, 1992, pp.58-72.

<표 5-1> 지방의회전문위원채용자격기준안

구분	자격기준
수석전문위원 (4급 상당)	1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 자 2. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 12년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 자 5. 의료법에 의한 전문의 자격이 있는 자 6. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 3년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 7. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 8. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 10년이상인 자로서 5년이상 당해분야의 경력이 있는 자
전문위원 (5급상당)	1. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 6년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 의사면허를 취득한 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 9년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 자 6. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 7년이상인 자로서 3년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자
전문위원 (6급상당)	1. 연구·기술분야의 석사학위를 취득한 후 3년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 연구·기술분야의 학사학위를 취득한 후 6년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 3. 국가기술자격법에 의한 기사 1급자격을 취득한 후 3년이상 당해분야의 경력이 있는 자 4. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 2급자격을 취득한 후 7년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 6급이상 공무원으로 근무한 실적이 4년이상인 자로서 2년이상 당해분야의 경력이 있는 자

자료 : 김성호, 전개 보고서, 1995, p 242에서 인용

2. 유급 보좌관계의 채택

유급보좌관계는 보좌활동⁸⁰⁾을 의회사무기구에서 충분히 해냄으로써 의원의 전문성을 향상시키고, 의회가 활성화될 수 있도록 하고자 하는 것에 목적이 있다. 따라서 유급보좌관에 대한 논의는 단순히 보좌관제를 두고 그들에게 돈을 주는 것만이 아니라, 그 효과가 의원들의 전문성향상에 기여를 할 수 있는가에 초점을 맞추어 보아야할 것이다.

1) 보좌관계도의 목적

지방의원보좌관은 개인에 대한 지원이지만 결과적으로는 의회의 기능을 효율적으로 수행하는 전문성을 강화시키는 수단인 하나이다.

보좌관이란 어떤 기관이나 직위에 있는 사람을 도와 그 일을 처리하는 직책 또는 사람을 일컫는 것으로 의회에 있어서는 의원의 입법활동과 그와 관련된 업무에 대하여 도움을 주는 업무를 담당한다고 볼 수 있다.

지방의원은 어느 한 분야의 전문가로서만 구성되는 것은 아니며 어느 특정분야의 업무만을 위해 활동할 수 없는 불특정 다수인의 공익을 위하여 활동해야 되기 때문에 자기의 전문분야를 제외한 다른분야에 대해서는 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있다.⁸¹⁾

또한 주민의 신망을 얻어 재선되기 위해서 자기활동의 적극적인 평가를 위하여 주민의 여론을 적극적으로 받아드리고 이를 토대로 정책에 대한 평가는 물론 대안 제시를

80) 박동서·김광웅 공저, 「한국의 의회과정론」, 장원출판사, 1992, p.203에서 보좌활동을 국회에서의 사무활동의 범위에서, “의원의 원내외 활동 전체에 대해 영향력을 행사함으로써 국가정책에 발전적 기여를 함은 물론이고 국민으로부터 긍정적 평가를 유도하여 정치인으로서 합당한 성장가도를 달릴 수 있도록 하는 '전천후 연출가'가 되는 것”이라고 정의하고 있다.

이를 지방의회에 투영해보면, 지방의회의 보좌활동은 지방의원으로서 하여금 활발한 활동을 통해 지방정책에 기여를 함으로써 지방의 발전은 물론 지방의원개인의 전문성을 향상시켜 의원개인의 발전을 도모하여 정치적 역할을 지속적으로 잘 할 수 있도록 도와주는 활동이라고 할 수 있다.

81) 김동훈, “지방의회사무기구의 기능수행상의 문제점과 발전방향”, 「자치행정」, 1993년3월호, p.68.

위해서도 이를 효과적으로 관리할 인력은 당연히 요구된다.

의정활동에 따른 각종 자료의 검토정리, 이익집단의 접촉, 주민과의 민원처리, 여론수렴, 활동상황이 홍보, 개인적 지원단체의 관리등의 업무가 보좌관의 주요 업무가 될 것이다.⁸²⁾

2) 보좌관제의 채택 필요성

지방의회의 활성화에 대한 1차적인 책임이 지방의원은 물론 산하조직원 자신에게 있지만 현재의 제도와 여건은 매우 불합리하게 되어 있다.

지방의원의 전문성을 보완하는 방법의 하나로 보좌관제의 도입이다. 선거로 공직자를 뽑을 때 전문지식과 경험을 가진자만을 선택할 수 없으며 이를 보완하기 위해서는 보좌관의 활용이 불가피하다.⁸³⁾

<표 5-2> 와 <표 5-3>, <표 5-4>에서 보는 바와 같이 지방의원들은 보좌관제의 도입에 적극적인 반면 공무원과 주민들의 입장은 부정적인 것으로 나타나고 있다. 의원들의 입장은 지역주민의 각종 민원과 집행부의 견제를 각종 정보의 수집과 대안제시를 위해서는 능력이나 전문성이 부족할 뿐만 아니라 생업과 관련시켜 보좌관의 필요성을 강조하고 있음에 비하여 공무원과 주민의 입장은 재정부담 가중, 명예직의 원칙에 어긋나고, 의회사무처의 기능과 중복되며 집행부의 업무에 대한 지나친 간섭을 우려하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

<표 5-2> 유급의원보좌관 도입의 필요성

단위: 명, %

구분	계	매우 긍정적	약간 긍정적	보통	약간 부정적	매우 부정적
계	256(100)	20(7.8)	52(20.3)	34(13.3)	42(16.4)	108(42.2)
공무원	126(100)	5(4.0)	26(20.6)	12(9.5)	17(13.5)	66(52.4)
민간	130(100)	15(11.5)	26(20.0)	22(19.2)	25(19.2)	42(32.3)

자료 : 금창호외, 전계서, 1994, p.70에서 인용

82) 박동서외, 「한국의 의회과정론」, 장원출판사, 1991, p.201.

83) 조창현교수는 한겨레신문(1992,4,10)에서 지방의원 보좌관제의 채택을 강력히 주장한 반면 정세욱교수는 그 반대의 입장을 기고하였다.

<표 5-3> 유급 의원보좌관의 도입

(단위 : 명, %)

질문	의정활동 보좌를 위한 유급 의원 보좌관제 실시에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	526(90.4)
	2) 반대한다.	34(5.8)
	3) 그저 그렇다.	22(3.8)

자료 : 93년 11월 시도의장협의회회의 시도의원에 대한 설문에서 인용

<표 5-4> 유급보좌관에 대한 의견

질문	유급 보좌관제의 신설은 논란끝에 채택되지 않았습니다. 의회사무처 직원의 입장에서 여기에 대한 의견은 ?	
보기	1) 예산의 증가때문에 필요치 않다.	22(8.1)
	2) 전문위원이나 사무처의 능력발휘로 보충될 수 있다.	45(16.4)
	3) 월권 등 문제점이 예상되어 채택하지 않는 것이 좋다.	90(32.8)
	4) 장기적으로 채택되어야 한다.	117(42.7)

자료 : 본 연구자의 설문

보좌관제의 도입에 대한 논의는 의원의 신분 및 의원정수의 문제와 관련시켜 해결의 방법을 찾아야 될 것이다.⁸⁴⁾ 명예직으로 전문성이 부족한 지방의원이 의정활동을 위해서는 보좌관제가 도입되어야 한다는 주장과 무보수 명예직의 원칙에 배치되며 의원수가 많아 재정부담이 크기 때문에 반대한다는 주장을 절충할 필요가 있다.

우리나라의 지방의원의 정수가 너무 많고 상임직이 아니며 명예직의 기본제도 중에서 우선 문제는 ① 개인별, 상위별 보좌관제의 채택여부 ② 정규공무원으로 하느냐와 개인의 보좌관으로 하는 문제를 집중 검토하여야 된다.

미국 LA시 지방의회는 경우 의원이 15명에 불과한 반면 의정활동에 전념하도록 일정의 보수와 보좌관제를 채택하고 있지만, 유럽은 순수 명예직으로 지방의원수가 많을 뿐만 아니라 의안심의회가 주업무로 되어 있기 때문에 별도의 보좌관은 없다.⁸⁵⁾

현실적으로 지방의원의 정수에 대한 논의가 어렵다면 유급 보좌관을 개인별 혹은 상

84) 금창호(전계서, 1995, p.59)는 의원수와 보좌관제의 관계에서 지방의 특성, 재정력 등을 감안 의원정수를 탄력적으로 운용해야 된다고 주장하고 있으나 개정된 공직선거 및 선거부정방지법에 의하면 비례대표제를 채택하여 오히려 그 숫자는 90명 증원하였다.

85) 서홍석, 전계서, 1993, p.10

위별로 공동 배치하는 방안이 요구된다. <표 5-5>에서 보는 바와 같이 보좌관제도의 채택에 대한 재정부담은 크지않기 때문에 의원보좌관을 국회의원보좌관제도와 유사하게 별정직공무원으로 배치하는 방안도 있을 수 있다.

<표 5-5> 유급 보좌관 신설시 소요예산

구분	계	기초의회		광역의회	
	소요액	인력	소요액	인력	소요액
의원3인당1명	270억원	288명	5,092백만원	1,435명	21,866백만원
의원당1명	809억원	866명	15,307백만원	4,304명	65,644백만원

주: 광역의회는 별정 6급, 기초의회는 별정 7급을 기준으로 계산
 자료 : 내무부 내부자료

지방자치법의 개정에 따라 차기의회에서는 의정자료의 수집, 연구와 보조활동에 소요되는 비용을 의정활동비로 매월 지급하도록(제32조) 되어있지만 구체적인 방법은 정해져 있지 않다.⁸⁶⁾

따라서 이 규정에 충실한다면 단순한 명예직의 범위를 벗어나 전업직과의 중간적 위치에 있게 되기 때문에 그 비용도 투명한 활용이 되어야 한다. 즉, 개인보좌관운영비 또는 각종 연구기관과 단체등이 의정활동지원에 대한 보조비로 운영되어야 한다.

개인보좌관제의 채택은 입법정보의 질적·양적 개선을 가져오고, 이는 의원의 정책심의를 보다 충실하게하며, 의회의 대내외적 자율성을 신장 시키고 이익단체와 선거구민의 대의회 접촉통로를 확대시키는 계기가 될것이다.⁸⁷⁾

86) 안성호는 그의 책 「한국지방자치론」(1995)에서 유급보좌관제도를 도입하여 예산을 편성하는 것이면, 그것보다 의원을 유급제로 전업화시킴으로써 많은 시간을 하여 경험을 쌓도록 하는 방안을 제안하고 있다. 이에 대해서는 의원직의 유급방안으로서 다음에 제시되고 있다. 그러나 의원직의 유급방안이 제도적으로 고려되지못한다면 유급보좌관제도를 두는 것이 바람직할 수 있다.

87) 박재창, 전계서, 1995, p.203

3. 조사연구부서의 확충 및 직원교육

1) 조사연구부서의 확충

지방의회 의정활동의 지원을 위한 조사연구기능이 미흡한 실정이다. 현재 조사연구의 활동은 총무담당관실의 자료계와 의사담당관실의 의안계에 분장되어 있으나 전문적인 조사연구보다는 각종자료의 수합,⁸⁸⁾ 보관의 수준에 머물러 있으며, 자료실의 운영도 미흡한 실정이다.

지방의회의 활동에 대한 지원기능이 의사운영에 치우쳐져 있고 장기적인 발전을 위한 연구활동의 지원은 전무한 실정이다. 국회가 소속기관으로서 국회도서관과 의정연수원을 설립 의회와 의원에 대한 지원활동을 활발히 수행하고 있음에 비하면 미약한 수준이라고 볼수 있다.

따라서 조사연구기능을 활성화하기 위해서는 우선 분산되어 있는 조직을 일원화 시킨다. 일본 광역시의회사무국은 총무과, 의사과, 조사과와 도서관으로 조직되어 있으며 조사과에서 조사연구기능을 전담토록 하고 있는 것은 참고할 가치가 있다. 현행 제도상으로도 직제규칙을 개정하여 전문위원실에서 그 기능을 담당하도록하는 방안이 필요하다. 이런 조치는 자체적인 공무원의 이동만으로도 가능하다고 본다.

이 방안을 적용하는 경우에 사무처의 편제를 다음과 같은 방침에 따라 재정비하는 것이 바람직하다. ① 현재의 사무직원수를 가급적 늘리지 않는다. ② 전문위원실에는 전문위원실장을 두고, 전문위원실장은 선임 전문위원이 겸임한다. ③ 전문위원실에는 조사연구계와 상임위원회별 전문위원을 둔다. ④ 전문위원회실의 조사연구계는 자료실을 운영한다. ⑤ 각 전문위원은 조사연구계의 지원을 받아 조사연구 업무를 수행한다. ⑥ 총무담당관실 산하 자료계의 홍보관련사무를 제외한 나머지 사무를 전문위원실로 이관한다. ⑦ 의사담당관 산하의 의안계의 사무를 전문위원실과 자료실로 이관한다. ⑧ 총무담당관과 의사담당관 산하의 계를 개편한다.⁸⁹⁾

88) 안성호, 전계서, 1993, p.166.

89) 안성호, 전계서, 1995, p.470.

장기적으로는 조사연구를 담당할 부서를 신설하여 적극적인 지원이 가능토록 하는 방안이 있다. 또한 현재의 자료실을 확대·개편하여 별도의 부서로 하고 각종 자료를 확충하여 지방의원, 사무처직원은 물론 지역의 공공도서관으로서의 기능을 갖도록 운영해야 한다.

2) 의원보좌 전문요원제의 운영 검토

미국 LA시의회는 시의회가 직접 임명하는 의회분석실(office of legislative analyst)을 운영하고 있다. 이것은 의회의 고유업무에 대해 전문적인 보좌기능을 담당하는 것으로 특별채용하고 있다. 구체적인 업무로는 법률과 정책에 대한 분석, 심의 사안의 전문적 검토를 통하여 의원이 필요로 하는 사항을 전문가 차원에서 봉사하는 것이다.⁹⁰⁾

우리나라 국회의 경우도 내년부터 국회의원의 정책연구활동을 지원하기 위하여 <의원보좌전문요원> 제도를 채택하고 있다. 이것은 개인별 보좌관과 각 부서별 국회사무처의 지원부서의 활동이 국회의원의 정책개발에 미흡하여 종합적인 보좌가 안되고 있다는 판단에 따른 것이다. 즉 공무원으로의 경직된 업무처리와 개인보좌관의 능력의 한계를 극복하려는 것으로 전문가를 해당 분야별로 특별채용하여 분석과 대안의 개발에 힘쓰며, 의원의 관심사를 공동연구하기 위한 별도 기구인 것이다.

지방의회도 자체공무원으로는 정책개발과 대안제시에 적극적으로 대처할 수 없기 때문에 별도 기구를 설치할 필요성이 크다고 본다.

3) 사무처직원의 교육

현재 의회사무처의 공무원에 대한 별도의 교육은 이루어지지 않고 있다. 그것은 지방공무원법에 의거 집행기관의 공무원과 같은 소정의 교육을 이수토록 되어 있기 때문이다.

90) 김순은, "LA시정부의 구조적 특징", 「지방의정연구」, 동의대 지방의회연구소, 1994년 5호, p.13.

의회사무처의 직원에 대한 지방의회관련 교육을 주관할 부서가 없을뿐만 아니라 지방의회는 상호 독립적인 관계이기 때문에 어느 한 지방의회가 주도할 성격의 것도 아니다. 따라서 자체적인 교육프로그램을 개발하여 운영하여야 될 것이나 현재는 의정활동 중에서도 의사운영에만 관심을 두고 있고, 교육을 통한 사무처직원의 능력 발전은 도외시되고 있다. 사무처직원에 대한 교육을 위해서는 개별적인 운영보다는 시도의회와의 합동으로 실시함이 바람직하다. 시도의회 사무처장의 모임의 정례화되고 있기 때문에 여기에서 구체적인 방법은 논의될 수 있다.⁹¹⁾

의정활동에 따른 의사운영, 민원처리, 도정감사, 예산심의, 법제실무, 홍보등의 분야별로 일정 장소를 지정, 경비를 공동적으로 부담하여 운영한다면 큰 효과가 있을 것이다.

사무처직원에 대한 교육방법의 하나는 국회에 신설된 의정연수원에 지방의회에 대한 교육과정을 설치토록 하는 것이다. 국회와 지방의회의 기능과 역할이 큰 차이가 있지만, 제반 규정이 국회의 규정을 준용하고 있으므로 큰 문제는 없다. 또한 지방자치 활성화를 위한 기관단체인 대학의 연구부서와 민간의 단체의 활동에 적극 참여함으로써 직무는 물론 개인의 능력발전에도 기여할 것으로 여겨진다. 각 대학의 지방자치 관련학과에 수학을 적극 지원하는 방안도 모색이 가능하다.⁹²⁾

4) 자료실의 확충과 충실한 운영



지방의회 의원들의 의정활동을 돕기 위하여 사무기구 안에 자료실 또는 도서관의 설치를 의무화하는 나라도 있으나, 우리나라는 아직 그렇지 못하다. 우리나라의 지방의회에서는 자료실 또는 도서관의 가치가 충분히 인정되지 못하고 있는 실정이다.

자료실은, 확대 개편되어야 하는 전문위원실 산하의 자료조사계에 의해 관리되는 것이 바람직하다. 그리고 자료실에는 자료정리 능력을 갖춘 전담직원이 배치되어야 한다. 이 직원은 지방의회에서 생산되는 자료·간행물, 법령·조례·규칙 등의 법전, 관보 등의 공문서, 중앙정부와 자치단체의 간행물과 문서, 집행부서의 활동과 관련된 정보, 다른

91) 전국시도의회 사무처장회의에서 사무처공무원에 대한 별도 교육과정과 교육기관의 설치 필요성을 의장협의회에 제기하였다.

92) 장택준, "의회발전을 위한 정학연대방안", 「한세정책」, 1994, 11월호, p.54.

지방자치단체의 활동에 관련된 정보, 대학 및 연구소 등의 연구보고서, 학술잡지, 신문 등에 나타난 각종 정보를 사무직원들이나 의원들이 쉽게 이용할 수 있도록 재정리하여 보관해야 한다. 기존의 자료실관리가 자료를 보관하는 데 중점을 두고 있다면, 새 자료실은 의원들이나 사무직원들이 활용하기 쉽도록 고객 지향의 정보를 제공하는 데 중점을 두어야 한다.⁹³⁾

제5절 주민과의 관계개선

적극적인 지방의회에 있어서의 주민참여는 지방의회와 주민과의 관계를 더욱 긴밀하게 하고 신뢰감을 제고시키는 방법의 하나이다.⁹⁴⁾ 주민의 실생활과 밀접한 문제를 해결하기 위한 장이 지방의회임으로 이곳에서 논의되는 내용은 가능한 많이 알려져야 하고 또한 환류되어 새로운 활동에 반영되어야만 지방의회가 주민의 대표기능을 원활히 수행하고 있다고 할 수 있다.

즉, 의회활동에 대한 주민에의 홍보 및 주민의 여론에 대한 적극적인수렴을 위한 제도 와 노력이 필요하다고 본다.



1. 민원처리전담부서의 운영

지방의회 활동에 대한 적극적인 주민의 참여는 의회의 기능에 대한 인식을 새롭게 하고 의회와 주민과의 관계를 밀접하게 하여 궁극적으로 지방자치의 정착에 필수적인 요인이 된다.⁹⁵⁾

93) Martlew, C., *Local Democracy in Practice : The Role and Working Environment of Councils in Scotland*, Aldershort : Avebury, 1988, pp.115-116.

94) Sidney. Verba, *Democratic Participation in the Annuds of the American Academy of Political And Science*, 1967에서 '주민참여를 공권력이 부여되지 않은 일반시민들이 권한이 부여된 사람들의 행위에 영향력을 미칠 의도로 정책결정과정에서 관여하는 것'이라고 규정하고 있다.

95) 육동일, 지방자치의 과제와 지방의회의 활성화, 한양대 지방자치연구소 연구보고서 1993 - 2, p.41.

주민들이 지역문제에 대하여 건의, 진정, 청원의 호소대상을 행정기관 (46 %), 지방의회 (21 %), 단체 (10 %), 사법기관 (8 %), 언론기관 (6 %) 등으로 나타나 지방의회가 아직도 주민들로부터 권위와 신뢰감을 크게 인정받지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이런 결과는 지방의회가 자체의 해결기능이 없고 단지 집행기관에 이송하거나 조사의 결과를 건의함으로써 그칠 수 밖에 없는 제도적 한계에도 있지만 자체 민원처리에 대한 전담부서가 없음도 주된 요인이라고 할 수 있다.⁹⁶⁾

따라서 각종 민원에 대한 위원회의 의안으로 처리하거나 집행기관으로 이송하기전에 자체적으로 해결방안에 대한 조사를 담당할 부서가 필요하다. 현재 의사담당관실의 관련 조직과 기능으로는 민원에 대한 적절한 대응이 불가능하기 때문에 독립부서로 민원담당관실을 설치 각종 민원에 접수, 자체검토판단, 처리방향을 제시할 수 있도록 해야 한다.

<표 5-6>는 이에 대해서 지방의회사무기구직원들에게 질문한 내용들을 정리한 것이다. 이 질문에 따르면 독립적인 부서로 만들어서 민원처리할 수 있도록 하자는 의견이 47%가량나오고 있다.


제주대학교 중앙도서관
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 5-6> 민원해소를 위한 방법

질문	청원과 진정서등의 민원처리는 의회가 갖는 제도적인 제약때문에 효과적인 대응이 되지 못하고 있다는 지적이 있습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은?	
보기	1) 집행기관이 아니므로 적극적인 처리는 불가피하므로 현행 대로 집행기관이나 관계부서로 이송하여 처리토록 한다.	135(49.8)
	2) 별도의 민원실을 운영하고 전담요원을 배치할 수 있도록 신설한다.	42(15.6)
	3) 외국의 음부즈만 제도와 같은 별도의 기구가 의회에 채택 되도록 한다.	86(31.7)
	4) 기타 좋은 의견이 있으시면 제시바람.	8(2.9)

자료 : 본 연구자의 설문

96) 육동일, 전계서, p.26

지방의회에서 주민의 애로사항이나 민원이 적극적으로 처리하기 위하여는 상임위원으로 주민불편사항처리소위원회를 상설운영하는 방법도 제시될 수 있다.⁹⁷⁾

의회사무처직원으로서 각종 민원에 대한여 조사기능에 한계가 있다면 지방의회의 결의로 별도의 민원전담인 행정조사관⁹⁸⁾ 혹은 옴부즈만 Ombudsman⁹⁹⁾을 채택하는 것이다. 독자적인 중립적인 위치에서 조사하고 그 결과를 관계기관에 통보하는 것이다. 북구라파에서 시작된 이 제도는 영국, 미국, 캐나다등에서 일반화가 된 제도일뿐만 아니라 우리나라 국회에서도 채택을 검토하고 있는 것으로 지방의회에 있어서도 채택하여야 될 것이다.

2. 여론수렴기능의 강화

지방의회는 주민의 여론을 수렴하여 정책으로 반영하도록 집행부에 촉구할 수 있으며 집행부의 통제기능인 사무감사 또는 도정질문의 기회에 있어서도 주민의 여론을 반영시킬 의무가 있다. 그러나 주민의 뜻을 상향 통합시키는 역할은 적절히 수행하고 있지 못하다.

개인적 차원인 해당 주민과의 여론수렴에만 관심을 기울일 것이 아니라 지방의회 차원에서 주민과의 관계를 밀착시키는 것은 주민의 대표기능을 강화시키는 기회일 뿐만 아니라 의정활동에 필요한 정보를 얻을 수 있어 주민의 낮은 관심도를 개선시키는 효과가 있을 것이다.¹⁰⁰⁾

구체적인 방법으로는, ① 현안 사항이 발생할 때 마다 정책토론회를 상임위원으로 수시 개최하여 각계 각층의 여론을 수렴하며, ② 주민과의 간담회를 주제를 정하지 않고 지역 또는 직능 단체별로 정기적으로 운영하며, ③ 오지, 낙도, 각종 사업장, 관련기관을 수시 방문하여 의정활동자료를 수집하는 현장의정활동을 강화한다.

지방의회가 이러한 여론수렴기능을 적절히 수행하기 위해서는 이를 적극 보좌할 사무

97) 육동일, 전게서, 1993, p.43.

98) 윤양수, 지방행정조사관제도의 도입검토, 제대행정대학원 강의교재

99) Donald C. Rowat, Recent Development in Ombudsmanship : A Review Article, Canadian Public Administration, March 1967, pp. 35 - 46.

100) 육동일, 전게서, 1993, pp. 41-42.

처의 기능이 강화되어야 한다. 각종 현안에 대한 사전검토와 정책으로의 전환을 위한 전문적인 조사연구가 별도 설치되어 의회사무처의 기능에서 이제는 의사운영보좌의 차원을 탈피하여야 한다.¹⁰¹⁾

각종 주민단체의 지방의회활동에 대한 감시, 비판, 개선방법 제시의 활동은 적극 지원하고 연대할 필요가 있다.¹⁰²⁾ 주민을 비롯 언론, 각종 주민단체의 비판과 개선방향의 제시는 지방의회의 독주를 견제하며 전문성을 보완하는 폭넓은 여론수렴의 방법의 하나라고 본다.

지방의회가 공익우선의 의정활동을 수행하고 있다면 주민단체 등이 의정활동 감시운동은 지방의회의 투명성을 확보하는 계기가 되기 때문에 사무처는 속기록을 포함한 각종 자료의 열람이나 방청을 적극 유도하고, 의원들은 책임있는 의정활동을 위한 노력을 강화하여야 될것이다.

또한 의회사무처의 조사연구부서와 지방자치관련 학회와 연구소의 연계가 필요하다. 의회사무처 공무원에 대한 전문적인 연수부서가 없기 때문에 그 전문성은 미흡한 실정으로 충분한 보좌기능을 수행하지 못하고 있다. 따라서 학회와 연구소의 지원으로 각종 정책의 평가분석, 발전방향의 모색을 할 수 있으며, 지방자치와 관련된 토론회와 세미나를 공동 개최하는 노력이 요구된다.

관련 학회와 연구소와의 연계는 지방의원의 전문성을 보강하는 기능과 더불어 사무처공무원에 대한 교육기능도 담당해야 한다. 폐회기간을 이용한 단기강좌를 개설하여 안목을 넓히는 방안이 있을 수 있다.

3. 홍보기능의 강화

유럽과 미국의 지방의회에 대한 주민의 방청활동이 활발한 것이 특징일뿐만아니라 회의 진행중에도 주민의 의견을 제시할 수 있도록 되어있으며 지방의원들의 활동에 대하여 관심이 많음을 알 수 있다.

101) 정윤재, “지방자치관련 지역연구소와 단체의 활동”, 「지방자치」, 1994년 11월호, pp.42-45.

102) 신대균, 전개논문, p.71.

그러나 우리의 경우 이런 제도도 없고 지방의회에 대한 주민의 관심도 미흡한 실정이기 때문에 주민의 관심을 유도하기 위한 사무처 차원의 별도 활동이 필요하다.

의사일정의 공고는 단순히 회기를 공고하는 것이 아니라 주민들이 자주 접할 수 있는 언론매체를 통하여 알려야 한다. 일간지와 TV는 가장 적절한 방법이 될 수 있다. 홍보의 방법도 단순한 주요 의결사항을 사후에 단편적으로 소개하는 기사에 치중할 것이 아니라 주요 안건에 대한 내용과 처리절차, 향후의 영향 등을 종합적으로 홍보하여야 한다.

현재 지역주민에 대한 홍보의 방법은 의정보고회가 유일한 방법이다. 이것은 의원 개인이 해당 지역민을 대상으로 하기때문에 자기활동이 중심될 수 밖에 없다. 전반적인 의회의 운영상황에 대한 정기적인 보고회가 운영될 수 있도록 하는 기능도 사무처의 역할이 되어야 한다.

주민의 자치의식 발전을 위한 방안의 하나로 각급 학생의 지방의회견학과 방청을 장려하기 위하여 교육기관과 협조체제를 유지하며 폐회중에는 각종 단체와 학생을 대상으로 하는 모의지방의회를 운영하면 주민의 관심을 유발 시킬 수 있을 것이다.

국회는 그들의 활동상황을 적극적으로 홍보하기 위하여 자체 방송시설을 갖추고 있다. 자체방송의 의미는 국회의 활동상황을 제대로 알리는 효과와 더불어 내부적으로 의정활동의 질서유지에 더 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 무질서한 회의 운영, 전문성의 미흡, 인기위주의 발언 등 의원의 품위를 제고시키는 역할도 기대할 수 있을 것이다.

제주도의회도 유선방송을 통한 의정활동 홍보계획을 검토하고 있는 단계이기 때문에 이 방법을 도입하여 의정활동의 활발한 홍보역할을 담당하도록 하는 동시에 지방의회의 전문성과 책임성을 높이는 계기로 삼아야 한다.

설문에 따르면 <표 5-7>에서와 같이 여론수렴의 방법으로는 개인접촉을 가장 우선시하였고, 현행대로 하되 주민이 청원이나 진정을 폭 넓게 할 수 있도록 해주는 것을 제시하고 있다.

<표 5-7> 여론수렴의 방법

질문	주민의 대표인 지방의회의원은 여론수렴이 중요한 활동중 하나입니다. 가장 이상적인 방법은 어떻다고 생각하십니까 ?	
보기	1) 정기적인 지역주민과의 접촉(개인)	107(39.3)
	2) 상위별 혹은 지역별로 관련 사업장이나 해당 업체나 단체 등의 방문 혹은 정기 회합	58(21.3)
	3) 의회내 민원인과 정기적인 날짜 지정 창구 이용	18(6.7)
	4) 현행대로 폭 넓은 진정, 청원의 적극적인 처리로 주민이 수시 활용하도록 활성화 시킴.	89(32.7)

자료 : 본 연구자의 설문

그리고 지방자치의 정착을 위해서, 주민의 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 여론수렴과 홍보차원에서도 의미를 찾을 수 있을 것이라 본다. <표 5-8>는 주민참여기회 확대와 주민과의 의견수렴기회를 확대해주어야 할 것이라고 역설하고 있다.

<표 5-8> 지방자치의 조기정착을 위한 지역주민의 역할

질문	지방자치의 조기정착을 위하여 지역주민의 역할 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까 ?	
보기	1) 자치의식에 대한 주민교육 강화	48(17.5)
	2) 지방의회에 대한 지원과 협조	28(10.2)
	3) 주민참여기회의 적극 제공	115(42.0)
	4) 주민과의 의견수렴 기회 확대	83(30.3)

자료 : 본 연구자의 설문

제6절 지방의원들의 리더쉽

지방의회 사무기구가 제기능을 다하기 위해서는 법제의 개혁만으로는 부족하다. 지방의회 사무기구의 효과성은 법제 못지 않게 의원의 리더쉽에 의해 좌우된다.¹⁰³⁾ 현행의 법제가 의장을 비롯한 의원들의 리더쉽 행상에 적지 않은 제약을 가하고 있음에도 불구하고

103) H. Koontz, O. Donnel, Management : System & Contingency Analysis of Managerial Functions. (New York : Mcgraw - Hill Book Co, 1976)에서 Leadership의 개념과 그 중요성을 '조직구성원으로 하여금 조직의 목표를 달성하는데 따라오도록 영향력을 행사하려는 시도'라고 규정하고 있다.

하고, 의원들의 리더십 행사에 따라 각 지방의회 사무기구의 효과성은 달리 나타날 수 있다. 지방의원들의 리더십채신이야말로 지방의회 사무기구를 활성화시키는 활력이 된다. 104)

불신과 무관심속에서는 효과적인 리더십이 발휘될 수 없다. 사람은 자신에게 관심과 믿음을 가지고 있는 지도자에게 충성을 바치는 법이다. 만일 지방의원들이 집행기관 공무원들의 기대와 의원들의 기대 사이에서 심리적 갈등을 느끼고 있는 사무직원들을 계속 반신반의하고 이들에게 관심을 두지 않는다면, 사무직원들은 근무의욕을 잃고 말 것이며, 유능한 사무직원들은 기회만 있으면 의회 사무기구를 빠져나가려고 할 것이다. 그러므로 지방의원들은 사무직원들로부터 양질의 의정 보좌서비스를 제공받기 위해서라도 제도의 미비로 인하여 고충을 겪고 있는 사무직원들에게 관심을 기울이며 그들을 이해하려는 마음자세를 갖는 것이 필요하다.

제7절 주변환경과의 관계에서 개선방향

우선 집행기관과의 관계에 대해서 대책을 논해야 할 것이다. 의결사항에 있어서 집행기관이 제출한 것이 의결되는 비율로 아주 많은 부분을 차지하는데 이에 대해서는 적극적인 대안제시나 정책개발을 위한 부서가 있어야 한다고 주장하고 있다.

<표 5-9>에서는 이러한 문제에 대한 해결책을 제안하고 있다.

<표 5-9> 의결사항에서 능력향상을 위해 개선해야 할 점

질문	의결사항에 있어 집행기관이 제출한 비율이 상대적으로 많습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 국회도 비슷한 실정이므로 무방하다.	16(5.9)
	2) 각종 규정이나 적용 범위가 좁아 당연한 결과이다.	87(31.9)
	3) 적극적인 대안제시나 자체 정책개발을 위한 부서가 있어야 된다.	158(58.1)
	4) 기타 다른 의견이 있으면 적어 주십시오.	11(4.1)

자료 : 본 연구자의 설문

104) 안성호, 전계서, 1995, p.479.

그 다음으로 고려해야 할 것이 의회사무기구끼리 연계활동을 하는 것이다. 제주도는 광역의회별 연계활동이 많지 않을 것이다. 사면이 바다이기 때문에 광역에 대한 문제가 거의 없다. 타 시도의 경우는 광역자치단체끼리 조정, 협상하는 것이 큰 문제로 나타나고 있고 이에 대한 해결방법을 고려하고 있다. 타시도의 경우는 광역자치단체 협의회등을 구성할 수 있고, 의회사무기구끼리 긴밀한 협조를 통하여 의원들을 지원할 수 있을 것이다.

제주도의 경우는 국제적 연계활동을 고려해볼직하다. 제주에서 국내의 타시도로 접근하는 시간과 비용등의 요소를 들이면 외국으로 접근할 수도 있기 때문이다.



제6장 결론

지방의회사무기구가 어느 정도의 기능과 역할을 수행해야 하는가의 단정은 어렵다. 그것은 자체적인 발전과 지방의회는 물론 관련기관과의 관계에서 해결되어야 하기 때문이다.

본 연구에서는 의회사무기구의 기능과 역할의 향상을 위한 방안을 모색하기 위하여 운영과정에서 도출된 문제점의 보완개선 방안과 의회사무기구를 둘러싼 환경에 대한 대응능력을 향상시키는 방안에 대하여 검토하였다.

의회사무기구를 둘러싼 외부환경인 법제도적 미비, 내무부를 포함집행부와 지방의회와의 갈등 등 많은 문제점이 도출되었으며, 의회사무기구 자체의 문제점도 외부환경에서 파생된 것과 자구적 노력의 부족이 큰 요인이 되고 있음을 파악되었으며, 주민과의 관계에서도 현 조직체계로는 원활한 지방의회의 활동을 위한 보좌기능을 수행할 수 없음을 알 수 있었다.

따라서 사무처는 의회의 독립성을 확보하며 기능이 원활한 수행을 위해 설치되었다는 전제에서 여러 문제점을 개선하여 지방자치의 근본이념에 충실하고, 지방자치단체의 기관구성형태에 적합하며, 지방의회의 기능을 철저히 수행할 수 있도록 하는 보좌기구로서의 목적을 다할 수 있도록 발전시켜야 될 것이다.

구체적인 개선방안을 다음과 같이 정리, 제시하고자 한다.

첫째, 지방의회제도가 정착되어야 한다. 실질적인 지방자치를 위해서는 지방자치의 가치를 재인식하여 확실한 자치제도를 만들어야 한다. 지방자치법의 개정노력은 계속되어야 한다. 자치단체의 업무확대, 중앙통제의 근거규정 완화, 조례제정권의 범위확대, 지방의회와의 갈등을 해소할 수 있는 규정의 삭제 또는 개정이 이루어져야 한다.

지방자치법은 전국시도의장협의회등의 꾸준한 건의에 의거 '94년 초 많은 조항이 개정되거나 신설되었다. 그러나 많은 조항이 개정의 필요성은 인정되고 있으나 반영되지 않고 있다.

우선 지방의회사무처의 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 지방자치법 제 102조의 행정기구의 설치에 대한 "대통령령이 정한 범위" 내에서 조례로 정하도록 한 조항과, 제

103조 공무원수의 책정도 “대통령령이 정한 기준에 따라 조례로 정한다”의 규정에서 내무부의 권한인 “대통령령”의 제한을 풀어 실질적인 조직권을 지방자치단체에 부여해야 한다.

중앙정부의 인사 및 조직에 대한 권한을 지방자치단체에 부여 한다면 적정수준의 전문위원 운영, 보좌관제 채택등 보좌기능의 보강이 가능할 것이다. 여기서 무질서한 기구 및 공무원수의 증가를 염려하는 중앙의 시각은 스스로 총정원의 한도내에서 운영토록 하는 방안으로 개선되면 문제가 없다고 본다.

그리고 지방자치단체의 전반적인 발전을 위한 공통적인 제기능을 발휘하기 위해서는 ① 지방자치단체의 사무에 대한 개별법 제한 규정의 삭제, ② 자치사무의 예시규정의 대폭 확대, ③ 조례제정의 한계를 “법령의 범위안에서”에서 “법령에 위반되지 않는 한”으로 개정, ④ 시도지사에 위임된 국가사무의 지방의회 감사권 부여, ⑤ 사무직원의 임명권을 의장에게 부여, ⑥ 재의결의 요건 강화, ⑦ 조례로 필요행정기구 설치 가능, ⑧ 지방자치단체에 국가공무원 배치불가, ⑨ 각종 법령에 있어 “대통령령이 정하는 바에 의하여”와 내무부장관의 “승인으로” 등 제한규정¹⁰⁵⁾ 삭제의 조치는 조속히 이루어져야 될 것이다.

위의 조항들은 중앙의 지방자치단체에 대한 통제와 그 역할의 제한하며 집행기관과 지방의회의 관계를 불분명하게 하는 규정입과 동시에 주민의 의견을 반영시키기에 미흡한 규정임으로 지방자치제도의 조기 정착을 위하고 발전을 위해서는 조속히 개정이 되어야 한다.

그러나 최근 정부가 지방자치법의 개정을 국회에 건의한 내용에 의하면¹⁰⁶⁾ 지방자치단체의 부단체장은 현행 규정으로도 “일반직 국가공무원으로 보하는 시도부지사는 도지사의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명한다 (제101조 제 3항)”고 되어 있어 단체장의 권한을 제한하며 중앙통제를 그대로 유지하겠다는 의도라고 보며 이규정도 개정이 되어야 할 것이나 “시·도지사의 제청권”을 삭제하려고 하는 의도는 중앙의 통제를 더 강화하겠다는 의지입과 동시에 지방자치단체에 국가공무원을 계속 임명하겠다는

105) 현행 지방자치법은 내무부가 지방에 대한 관여를 할 수 있는 조항을 26회나 규정하고 있다.

106) 동아일보, 1994.11.17.

것으로 개정에 포함시켜서는 안될 것이다.

즉 지방자치법을 비롯한 관련제도의 개선의 중점은 지방자치 제도가 헌법에서 제도적으로 보장하고 있으나 관계법령은 중앙정부가 지방자치단체를 수직적으로 관여하고 있으므로 기본방향을 지방과 중앙의 관계는 상호 대등한 입장에서 협력 지원하는 관계가 되도록 하며, 서로의 영역에 대한 존중이 가능토록 함에 중점을 두어야 한다.¹⁰⁷⁾

둘째, 사무기구 자체의 기능보강이 이루어져야 한다. ① 의회사무처의 직제에 대한 집행기관과 중앙의 통제는 지방의회장에게 조직권과 임명권을 주는 방법으로 바뀌어야 효과적인 집행기관 견제가 가능하다. 공무원의 신분에서 장기간적으로는 지방의회직의 신설되어 집행부의 공무원과 차별화가 필요하다. 의원의 의정활동이 활성화되기 위해서는 전문위원제도의 전면 개편과 증원 및 별도 부서로의 운영이 모색되어야 한다. 전문위원의 임명에 대한 전문성의 확보를 위해서는 현재의 집행기관 공무원의 승진임명과 일정 근무 후 전보 보다는 전문가가 배치되어야 한다. ② 지방의원 개인단위의 보좌관 또는 상위별로 보좌관제도가 채택되어야 한다. 특히 제 5대 지방의회에 있어서는 의정활동비의 지급기준을 개인별 보좌관제 운영에 중점을 두어야 한다. 보좌관제의 운영은 의원의 의정활동의 전문화에 크게 기여할 것이다.

셋째, 지방의정활동을 지원하는 조사연구부서가 확충되어야 한다. 전문성을 확보하고 집행기관의 통제능력 향상, 정책에 대한 대안제시를 위해서는 기존의 조사연구기능을 확대 별도의 부서를 신설하는 것이 바람직하다. 또 기존의 내부규정에 의한 자료실은 지역의 정보센타가 되기 위해서는 지방의회도서관으로 확대발전시켜 지방의원의 지원과 주민에게 도서관봉사를 실시할 수 있도록 한다.

넷째, 자체적인 의원연찬과 사무처직원 교육을 별도로 실시하는 방안을 강구해야 한다.

다섯째, 지방의회사무처는 지방의회와 주민과의 밀접한 관계가 되도록하는 지원활동을 강화해야 된다. 민원의 적극적인 처리는 가장 주민과 가까울 수 있는 방법으로써 집행기관과 처리방법을 달리하는 지방행정조사관 또는 Ombudsman제도의 도입이 요구되며 의회사무처의 민원처리 전담부서를 설치 바람직하다.

107) 윤양수, "국가와 지방자치단체에 대한 소고"(아라논총 제 1집) 제주대학교 행정대학원, 1991, pp.80-97.

의정활동에 적극적인 주민참여를 위하여는 의사일정의 언론기관을 통한 홍보가 가장 효과적이며, 주민의 여론을 수렴하여 정책으로 연결시키는 방안이 필요하다.

주민단체의 의정활동감시의 효과적 대처는 물론, 지방자치와 관련된 학회와 연구소를 활용 의원의 전문성을 보강하고 공무원의 교육기회로 삼을 수 있도록 연계지원하는 방안이 필요하다.

마지막으로, 지방의회의 보좌기관인 의회사무기구의 기능과 역할의 향상은 질적, 양적인 면에서 지방의회의 전문성을 강화 시킬 것이며 이것은 지방의회 기능을 활성화 시키는 하나의 수단이 될 수 있다고 본다.



■ 참고문헌

1. 국내저서

- 강경근, 「헌법학강론」, 일신사, 1993.
- 법무담당관실, 「지방자치법해설」, 경기도, 1991.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 1991.
- 금창호·김병국, 「지방의회 의 위상정립방안」, 지방행정연구원, 1994.
- 김도창, 「일반행정법론(상,하)」, 서울: 청운사, 1987.
- 김동훈, 「지방의회론」, 박영사, 1995.
- 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 1994.
- 김용래·김보현, 「한국정치론」, 법문사, 1983.
- 김운태, 「한국정치론」, 법문사, 1983.
- 노용희, 「한국의 지방자치」, 녹원출판사, 1988.
- 박동서·김광웅, 「한국의 의회과정론」, 장원출판사, 1992..
- 박봉국, 「조례입법의 이론과 실제」, 장원출판사, 1992.
- 박재창, 「한국의회행정론」, 법문사, 1995.
- 박윤훈, 「행정법강의(상,하)」, 국민서관, 1993.
- 백완기, 「행정학」, 박영사, 1986.
- 서우선, 「지방의회운영방법론」, 법문사, 1992.
- 서홍석, 「세계 선진국 지방자치정부」, 전주이데아, 1993.
- 손재식, 「한국지방자치의 진로」, 박영사, 1991.
- 손재식, 「지방행정개론」, 박영사, 1989.
- 안성호, 「한국지방자치론」, 대영문화사, 1995.
- 유봉영, 「한국지방자치의 발전정책론」, 녹원출판사, 1991.
- 윤재풍·정용덕 공역, 「행정학」, 박영사, 1987.
- 임경호, 「지방의회론」, 대영문화사, 1991.
- 정만희, 「헌법과 의회정치」, 법문사, 1991.

- 장지호, 「서독지방자치론」, 대왕사, 1987.
- 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1991.
- 정재길, 「지방의회론」, 박영사, 1991.
- 조창현, 「지방자치론」, 박영사, 1991.
- 제주도의회사무처, 「선진국의 지방자치」, 제주문화, 1991.
- 지방자치연구원, 「오늘의 지방자치(지방자치총서)」, 한국자치신문, 1991.
- 최봉기, 「정책의제형성론」, 일신사, 1988.
- 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1992.
- 한국법제연구원편, 「독일자치법규연구 I」, 한국법제연구원, 1991
- 홍정선, 「행정법원론(상하)」, 박 영 사, 1994.

2. 논문 및 자료

- 강명구, “외국의 지방의운영에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 1991
- 고창훈 외, “한국의 정치체제와 지방의회의원의 역할”, 한국지방자치학회제주지회 학술 세미나 주제논문, 1993
- 고충석, “문민정부와 현행 지방자치제의 개혁과제”, 지방의정 제2호, 제주도지방의정연구소, 1983
- 고충석, “지방자치 4년의 평가와 발전방향”, 제주국제협의회·제주도의회주최 제주사회 발전과 지방자치심포지엄 주제논문, 1995.
- 국회사무처의사국, “달라진 국회법 - 새로운 국회운영”, 국회사무처, 1994.
- 김길원, “지방의회의 기능활성화 방안”, 서울대 국책연구과정연구논문, 1993
- 김남일, “한국지방의회운영의 활성화 방안에 대한 연구”, 강원대학교대학원 석사학위논문, 1994.
- 김성호, “조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안”, 한국지방행정연구원 연구보고서 94-8, 1995.
- 김익식, “국회의원과 지방의회의원간의 역할분담 연구”, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1991.

- 김학노, “지방의회의원의 정치행정적 역량”, 한국지방자치학회 제주지회학술세미나 주제 논문, 1993.
- 김치운, “지방의회와 집행기관과의 바람직한 관계”, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 연구논문, 1994.
- 노용희, “국가발전과 지방자치발전전략”, 국가발전과 지방자치 발전전략에 관한 국제심포지엄 주제논문, 1993.
- 노용희 외, “지방자치제도 중기발전계획안”, 내무부 지방자치제도중기발전 기획단, 1993.
- 문원일, “집단민원과 행정의 대응”, 제주대학교 행정대학원석사 학위논문, 1993.
- 박성환, “지방자치단체장과 지방의회의와의 관계”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1992.
- 백완기, “한국행정문화의 특징”, 아라논총 제2집, 제주대학교 행정대학원, 1992.
- 부만근, “지방자치의 기능과 지방의회의의 역할”, 지방의정 제2호, 제주도지방의정연구소, 1993.
- 서원우, “국가의 행정력 관여에 관한 법적 고찰”, 지방행정연구 제7권, 한국지방행정연구원, 1992.
- 신형원 외, “지방의회와 집행부와의 효율적 관계조성”, 시정연구논총, 광주직할시, 1991.
- 안성호, “지방의회 사무기구의 개혁방안”, 지방의정, 동의대학교 행정대학원, 1993.
- 양영철, “지방자치와 지역개발”, 아라논총 제2집, 제주대학교 행정대학원, 1992.
- 양영철, “제주도지방공무원들의 지역개발과 국민참여에 관한 태도 분석”, 아라논총제2집, 제주대학교 행정대학원, 1992.
- 오회환, “정부간 기능배분의 평가와 발전방향”, 지방행정연구 제18권, 한국지방행정연구원, 1993.
- 이달곤, “Patrick J. Dunleavy의 중앙과 지방관계론”, 오석홍 편, 「행정학의 주요이론」, 법문사, 1992.
- 우동기, “지방자치법개정을 둘러싼 논의와 주요쟁점”, 지방의회의원세미나 주제논문 : 수도권 지역지방의회, 1993.
- 윤양수, “국가와 지방자치단체의 관계에 관한 소고”, 아라논총제2집, 제주대학교 행정대

- 학원, 1992.
- 윤양수, “지방행정조사관제도의 도입검토”, 제주대학교 행정대학원 강의교재, 1993.
- 이경근, “지방의회의 행정사무감사에 관한연구”, 인하대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993
- 이문교, “지방의회의 역할에 대한 신문의 보도성향에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994
- 이성복, “지방자치와 지방행정 체제”, 국가발전과 지방자치발전 전략에 관한 국제심포지엄 주제논문, 한국지방행정연구원, 1993.
- 이승중, “지방의회의 기능과 역할”, '93 지방의회의원 연찬회 주제논문집, 한국지방행정연구원, 1993
- 이승중, “주민 - 지방의원의 관계정립방향”, 지방행정연구 제8권 제2호, 한국지방행정연구원, 1993..
- 이용길, “지방자치시대의 집단민원에 관한 연구”, 제주전문대 논문집 제13집, 1992.
- 이용길, “지방의회사무기구의 능률성 향상방안”, 의회보, 제주도의회, 1994.
- 이용호, “해외파견 근무보고”, 부산직할시, 1993
- 이인재, “국회의원 입법보좌관의 역할에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 198.9
- 이주희, “지방자치법과 지방의회의 지위”, 한국지방자치학회 제주지회학술세미나 주제논문, 1993.
- 정세욱, “지방자치법 개정의 바람직한 방향”, 지방의회의원세미나 주제논문, 수도권 지역 지방의회, 1993.
- 조문부 외 “지방자치 효율화를 위한 주민의 자치의식 함양방안에 관한 연구”, 사회발전연구 제4집, 제주대학교, 1989.
- 조문부, “제주지역 지방자치 평가조사”, 제주MBC 창사 24주년기념 연구논문, 1992.
- 조문부, “지방자치의식의 의의 및 모형”, 지방자치와 제주도, 제주지방자치 연구회, 1990.
- 조문부, “미국의 지방자치와 주민참여”, 아라논총 제2집, 제주대학교 행정대학원, 1992.
- 조문부, “주민의 자치의식과 지방의회의원의 역할”, 한국지방자치학회 제주지회 학술세

- 미나 주제논문, 1993.
- 조문부, “주민의 자치의식 향상을 위한 도의회의 역할”, 의회보, 제주도의회발행 제4호, 1994
- 조창현, “지방자치와 주민참여권의 확대”, 자치행정 93년 12월, 지방자치 연구소, 1993.
- 조창현, “지방자치제의 어제와 오늘,” 승실대학교기독교사회연구소 편, 「사회발전을 향한 지방자치」, 한울, 1995.
- 조창현, “지방의회운영에 관한 평가와 개선방향”, 개원 1주년기념 토론회 주제논문, 서울 특별시의회, 1992.
- 조창현, “지방자치의 과제와 지방의회의 활성화”, 한양대학교 지방자치연구소, 1993.
- 총무처, “일본의 지방자치제도”, 일본지방자치단체연수결과보고서, 1991.
- 최창호, “자치입법권의 범위와 한계”, 자치행정 93년 12월호, 지방자치연구소, 1993.
- 한상철, “집단민원의 해결방안”, 지방자치 92년 6월호, 현대사회연구소, 1992.



3. 외 국 문 헌

- Almond, G.A.Powel, Comparative Politics, Boston : Little, Brown and Company, 1978
- Anold J. Heidenheimer, comparative Public Policy, New York : Martins, 1985
- Baultis. A. P., Legislative Staffing : A View from States, Public Adm. and the Legislative Process, Beverly Hills : Sage, 1986
- Bacon C. Heaphey, Conflict Management in the System Environment, journal of system Management, feb, 1980
- D. Katz, D. Kahn, Social Psychology of Organizations, New York : John Willey and Sons, 1966
- Donald C. Rowat, "Recent Development in Ombudsmanship : A Review Article", Canadian Public Administration, March, 1967
- Dunleavy. P., "Social and Political Theory and the Issue in Central - Local Relations", in joins New Approach to the study of Central - Local government Relationships, London : SSRC, 1980
- Evelyn Howard, The Congressional Reseach Service, CRS, 1993
- Fredrick. C. Mosher, Government Reorganization : Cases and Commentary, Indiana Bobbs - Merril, 1967
- G.A.Almond, and G.B.Powell, Comparative Politics, Boston : Little Brown, 1966
- H. Finer, Government of Greater European Powers, London : methuenand Co, 1956
- How Congress Works, Congressional and Quaterly, N. Y, 1991
- H. Koontz, O.Donnel, Management : A System and Contingency Analysis of Managerial Function, N.Y : Mcgraw - Hill Books CO, 1976
- J.A.Worthley, Public Administration and Lgislatives : Examination and Explorayion, Chicago, Nelson - Hall, 1976
- Jong S. Jun, Public Administration - Design and Problem Solving, Macmillian Publishing Co, 1986

- Jae – Chang Park, Legislative Staffs in Korea, Comparative development Studies Center and Sook Myung Womens Univ. Press, 1986
- James J. Heaphey, Legislative : Political Organization, PAR Vol 35, 1975
- James Riedel, Citizen Politcipation : Myths and Realities, Public Administration Review, Vol 32 No. 3, 1972
- James V. Cunningham, Citizen Participation in Public Affairs, Public Administration Review, Vol X X X II , Special Issue, Oct., 1972
- Kenneth E. Corey, Local Autonomy and Regional Development, 지방행정연구원, 국가발전과 지방자치 발전전략 국제심포지움 주제논문, 1993
- Martlew.C., Local Democracy in Praticce : The Role and Working Enviornment of Councils in scotland, Aldershort : Avebury, 1988
- Michael Riedel, Citizen Participation in Planning, New York : Pergamon Press, 1977
- Robert. Warren, “Urban Governmence, Local Autonomy and National Development”, 지방행정연구원, 국가발전과 지방자치 발전전략 국제심포지움 주제논문, 1993
- Sidney. Verva, Democratic Participation in the Annuals of the American academy of Political and Social Scince, 1967
- S. Labovitz, R.Hagdon, 사회과학연구의 기초(이지훈외 공역), 교학사 1991
- Walter Gellhorn, Ombudsman and others : Citizen’s Protectors in Nine Countries, Cambridge, Mess : Harbard Univ., Press, 1966
- W. S. Sayre, American Government, 15th Edition, New York : Barnes and Noble, Inc, 1968
- Yehezekel. Dror, Public Policy – Making Reexamined, San Fransisco Chendler Publishing Co, 1968

久世公堯, 議會, 東京: 第1法規, 1976
鈴木正明외, 地方自治法, 東京: 良書普及會, 1985
一河秀洋, 地方自治와 效率的 財源配分, 地方行政研究院 論文, 1993
細川護熙외, 地方의 論理(김재환 번역서), 삶과 꿈, 1993
村松岐夫, 中央과 地方關係論(최외출 번역서), 대영문화사, 1991
岩國哲人, 地方의 挑戰(정재길 번역서), 삶과 꿈, 1993
判睦忠次, 現代地方自治財政論, 東京: 岩波書店, 1988
金次善次郎, 美國聯邦制度, 東京: 良書普及會

4. 기 타

현대사회연구소 발행 「지방자치」 1991. 11월 - 1995. 4월호
지방행정연구소 발행 「자치행정」 1992, 1 - 1995, 4월호
1991년 7월 ~ 현재. 지방의회 관련기사 모음 (중앙 및 각지방 일간지)
헌법, 국회법, 지방자치법, 지방공무원법등 관련 법규

ABSTRACT

A Study on Improving Local Assembly Executive Office Activity to Vitalize the Functioning of the Local Assembly

Yang Yoon Ho
Department of Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Cheju University
Cheju, Republic of Korea
Advisor: Cho Moon Boo

The purpose of this study is to research methods of improving the functioning of the local assembly executive office with the intent of vitalizing the local assembly. The local autonomy is composed of the local government and the local assembly. The local assembly is composed of local assembly persons and the local assembly executive office. This study will investigate the local assembly executive office. In addition, the role of the local assembly persons and relations between the local government and the local assembly will be investigated.

The study consists of the following:

Chapter 1 contains an introduction to the study.

Chapter 2 deals with the theoretical aspects of the study. In this chapter a national perspective is investigated and the relationship between central and local government is examined. Local assembly systems of Foreign countries are considered for the sake of analysis and an analysis framework is suggested.

Chapter 3 evaluates the local assembly administration system and reviews administrative problems.

Chapter 4 surveys the actual condition of the local assembly executive office within the analysis framework provided in Chapter 2. This

Chapter analyses problems of the local assembly executive office, utilizing survey as the analysis method.

Chapter 5 suggests alternatives to improve the role of the local assembly executive office. This chapter shows the necessary system of improvement.

Chapter 6 is the conclusion of the study.

It is necessary to understand the context of the local assembly executive office to understand the functions and activity of the local assembly. This study presents the following alternatives:

- 1) The central government and local government must cooperate with each other and have a definite division of work.
- 2) The local assembly should have the power to organize itself without interference from either the central or provincial government.
- 3) The local assembly must have the right of personnel management, which would ideally be the right of the speaker of the local assembly.
- 4) Personnel should have long terms. Faithful officers will gain the bonus of personnel management.
- 5) The local assembly executive office must have specialists. The local assembly must introduce a presidential aide. Third, for the long-run, it is necessary for the local assembly executive office to engage in research. Fourth, the local assembly should manage the office of legislative analysis. Fifth, it is necessary to have an education program for the improvement of local assembly executive officers. Sixth, the office must strengthen library functions.
- 6) Local policy should be based on the thoughts of regional residents and the local assembly must reflect those. Citizen participation needs are as follows: First, There is a need for a department with the function of listening to the

thoughts of the regional residents and reflecting public opinion. Second, the local assembly executive office must notify regional residents of its activities.

7) Local assembly executive officers must have excellent leadership abilities.

8) Improvement of the relationships between the local assembly and other government organs is necessary. First, relations between the local government and the local assembly must be improved. Second, the local assembly executive office should establish relations with other local assembly executive offices. Finally, the Cheju local assembly executive office should have relations with foreign local assembly executive offices.



시.도의원 여론 조사 설문지

안녕하십니까?

온국민의 기대와 여망속에 30년만에 부활된 지방의회가 출범한지도 벌써 2년여가 지나고 있습니다. 전국시.도의회 의장협의회에서는 현 시점에서 지난 기간동안의 의정활동을 자체 평가하고 남은 임기동안의 의정활동의 활성화 방안을 모색하기 위한 기초자료를 수집하기 위하여 설문조사를 실시합니다. 여러 의원께서는 공사다망하시더라도 올바른 지방의회상의 정립과 지방자치의 백년대계를 위하여 본조사에 적극적으로 협조해 주시기 바랍니다.

본 조사에서는 귀하의 성명을 기재하지 않으며 수집된 자료는 오직 통계적 목적으로만 이용됩니다. 평소 생각하는 바 그대로 하나의 질문에 하나의 번호만 선택하여 O표해 주십시오. 응답을 완료하신 후에는 동봉한 반송 봉투에 넣어서 우편 또는 인편으로 귀하의 소속의회 의장실로 제출하여 주시기 바랍니다.

의문사항이 있을 경우에는 귀하의 소속 의회 의장실로 문의해 주십시오.

1993. 11.

전국시.도의회 의장협의회

문의처 : 각 시.도의회 의장실

1. 지난 2년여 동안의 의정활동과 경험을 통한 귀하께서는 지방자치라는 제도 자체에 대하여 어떻게 생각하십니까 ?
 (응 답) 1. 꼭 필요하다.
 2. 대체로 필요하다
 3. 필요없다.
 4. 전혀 필요없다.
 5. 모르겠다.
2. 귀하께서는 우리나라 전체 시·도의회들의 지난 2년여간의 지방자치 의정활동에 대하여 어떻게 생각하십니까 ?
 (응 답) 1. 매우 만족스럽다.
 2. 대체로 만족스럽다.
 3. 그저 그렇다.
 4. 대체로 미흡하다.
 5. 매우 미흡하다.
3. 귀하께서는 자신의 지난 2년 여간의 의정활동에 대하여 스스로 어떻게 평가하십니까 ?
 (응 답) 1. 매우 만족한다.
 2. 대체로 만족한다.
 3. 그저 그렇다.
 4. 대체로 미흡하다.
 5. 매우 미흡하다.
4. 귀하께서는 중앙정보의 지방자치 실시 의지에 대하여 어떻게 판단하십니까 ?
 (응 답) 1. 확고한 의지가 있다.
 2. 대체로 의지가 있다.
 3. 대체로 의지가 없다.
 4. 전혀 의사가 없다.
 5. 모르겠다.
5. 귀하가 소속하고 있는 지방의회의 활동에 대하여 해당 집행부의 협조는 어떠합니까 ?
 (응 답) 1. 매우 협조적이다.
 2. 대체로 협조적이다.
 3. 그저 그렇다.
 4. 대체로 비협조적이다.
 5. 매우 비협조적이다.
6. 지금까지 지방의회 내부의 의회운영 상태에 대해서는 어떻게 생각하십니까 ?
 (응 답) 1. 매우 잘하고 있다.
 2. 그런대로 잘하고 있다.

3. 그저 그렇다.
4. 잘못하고 있다.
5. 매우 잘못하고 있다.
7. 일반적으로 의정활동 수행에 있어서 가장 애로를 느끼는 사항은 다음중 어떤 것입니까 ?
(응 답) 1. 지방자치법등 법적 제도적 미비
2. 의원들의 자질 부족과 태만
3. 주민의 무관심과 몰이해
8. 귀하께서는 의정활동에 있어서의 전문성 확보 문제를 어떻게 해결하고 있습니까 ?
(응 답) 1. 별 애로를 느끼지 않는다.
2. 애로를 느끼지만 그때그때 해결한다.
3. 사비로 개인 보좌관을 두고 있다.
9. 귀하께서 일일 평균 시 . 도의원으로서의 활동에 투입하는 시간은 대략 몇 시간 정도입니까 ?
(응 답) 1. 1시간 이내
2. 2 - 3 시간
3. 4 - 5 시간
4. 6 - 7 시간
5. 8시간 이상
10. 귀하께서 시.도의원으로서 개인적으로 지출하는 비용은 한달 평균 대략 어느정도입니까 ?
(응 답) 〇 월 평 균 〇 만 원
11. 현재 지방의원에 대한 사회적 처우와 여론의 평가에 대해 귀하께서는 어떻게 생각하십니까 ?
(응 답) 1. 매우 만족한다.
2. 그런대로 만족한다.
3. 조금 불만이다.
4. 조금 불만이다.
5. 매우 불만이다.
12. 현행 지방의회 의원선거법상의 광역의원 후보에 대한 정당공천제에 대해 귀하의 의견은 ?
(응 답) 1. 찬성한다.
2. 반대한다.
3. 그저 그렇다.

13. 지방자치단체에 대한 국회의 국정감사에 대하여 귀하께서는 어떻게 생각하십니까 ?
 (응 답) 1. 당연하다 - 찬성한다.
 2. 부당하다 - 반대한다.
 3. 법 개정시까지 현행대로 가야한다.
14. 증언 . 감정에 관한 조해제정을 위한 지방자치법 개정 문제에 대해 귀하의 의견은 ?
 (응 답) 1. 찬성한다.
 2. 반대한다.
 3. 그저 그렇다.
15. 의정활동비 지급 규정 신설을 위한 지방자치법 개정 문제에 대한 귀하의 의견은 ?
 (응 답) 1. 찬성한다.
 2. 반대한다.
 3. 그저 그렇다.
16. 최근 국회에서 거론된 바 있는 지방의원에 대한 주민소환제 도입에 대한 귀하의 의견은 ?
 (응 답) 1. 찬성한다.
 2. 반대한다.
 3. 그저 그렇다.
17. 정기외와 임시회의 일수를 각각 10일씩 연장하는 문제에 대한 귀하의 의견은 ?
 (응 답) 1. 찬성한다.
 2. 반대한다.
 3. 그저 그렇다.
18. 의정활동 보좌를 위한 유급 의원 보좌관계 실시에 대한 귀하의 의견은 ?
 (응 답) 1. 찬성한다.
 2. 반대한다.
 3. 그저 그렇다.
19. 시 . 도의원도, 지방 정치인으로서 후원회를 결성할 수 있도록 법개정이 이루어져야 한다는 의견이 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은 어떻습니까?
 (응 답) 1. 찬성한다.
 2. 반대한다.
 3. 그저 그렇다.
20. 귀하께서는 이번 정기국회에서 개정작업을 추진중인 지방자치법 개정 내용 중 지방의회의 활성화를 위하여 가장 우선적으로 관철되어야 할 사안은 다

음 중 어느 것이라고 생각하십니까 ?

- (응 답) 1. 의원보좌관제 도입
2. 증언, 감정 등에 관한 조례제정
3. 의정활동비 지급 규정 신설
4. 회기 일수 연장
5. 지방의회의 인사권 독립

21. 귀하께서는 차기 지방의회 선거에 또 다시 출마 하시겠습니까 ?

- (응 답) 1. 꼭 출마하겠다.
2. 가능하면 출마하겠다.
3. 출마할 생각이 없다.
4. 절대 출마하지 않겠다.
5. 현재로서는 모르겠다.



설 문 조 사 표

안녕하십니까? 지방의회의 발전을 위하여 헌신하고 계시는 귀하의 노고에 깊은 감사를 드립니다. 저는 제주도의회사무처에 근무하고 있는 양운호입니다.제가 이 글을 올리는 이유는 지방의회의 발전을 위한 귀하의 솔직한 의견을 듣고, 제가 연구하고 있는 논문에 활용하기 위함입니다. 30여년만에 지방자치가 부활되고 새롭게 지방의회가 구성된 지도 어느덧 3년이 가까워 옵니다. 저도 그렇지만 귀하께서도 의회사무처에 근무하시면서 법적.제도적인 측면이외에도 의회운영 전반에 걸쳐 개선되어야 하고, 또 발전시켜야 할 부분들이 상당히 많이있음을 공감하고 계실 것입니다. 더욱이 지방자치의 성공적 정착여부가 지방의회운영의 큰 몫을 차지한다고 볼 때 행정적인 뒷받침을 담당하는 사무처의 기능 또한 중요시 해야 한다는 생각입니다. 따라서 저는 행정적으로 지방의회 운영의 행정적 보조를 담당하고 계시는 귀하의 의견을 토대로 "지방의회의 발전방향에 관한 연구(제도와 운영방안의 개선을 중심으로)"를 실시하여 실태를 분석하고 개선될 부분, 발전시켜야 할 방향을 모색하고자 합니다.

귀하의 고견은 일괄해서 무기명으로 처리되어 연구목적에만 사용할 것을 약속드리며, 여러가지 바쁘시더라도 저의 설문에 진지한 의견을 보내주시길 간절히 바랍니다.

귀하가 뜻하시는 모든 일이 큰 보람으로 성취되시길 빕니다. 감사합니다.

1994년 4월

* 다음 설문항목을 읽으시고 해당된다고 생각하시는 곳에 0표 또는 구체적으로 기입하여 주십시오.

- 1) 귀하는 현재 의회사무처에 근무하고 있다는 점에 대해서 어떻게 생각하고 있습니까?
 - () 지방자치발전을 위하여 자긍심을 갖는다.
 - () 그저 그렇게 근무하고 있다
 - () 인사명령에 따라 근무하고 있을 뿐 조속히 전보되고 싶다.
- 2) 의원의 의정활동에 사무처 직원의 기여정도는 어느 수준이라고 보십니까?
 - () 크게 도움이 되고 있다고 본다.
 - () 조금 도움이 된다고 생각한다.
- 3) 의원은 의정활동을 위하여 어느 분야에서 많은 협조를 받아야 된다고 생각하십니까?
 - () 지역주민 () 개인적인 부하 () 의회의 전문의원
 - () 의회의 일반직원 () 집행기관의 직원 () 학자나 전문가
 - () 그저 그렇게 근무하고 있다
 - () 기타
- 4) 현재 규정상 의회사무처 직원의 경우 임용권자의 직무감독자가 구분되어 있습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은?
 - () 심한 갈등을 느낀다.
 - () 모든 업무처리에 있어 중립을 지키려 노력한다.
 - () 임용권이 있는 집행기관의 편에 설 수 밖에 없다.
 - () 지방의회의 입장에서 모든 업무를 처리한다.
- 5) 현재 의회사무처의 조직중 가장 문제점이 있는 부처는 어디라고 생각하십니까?
 - () 의정활동 보좌를 위한 전문위원의 증원 .
 - () 전문위원실의 하부직원 보강
 - () 의사활동 보조 인원 증원
 - () 민원처리 전담부서 신설
 - () 의정활동의 적극적인 홍보를 위한 부서 보강
- 6) 유급 보좌관계의 신설은 논란끝에 채택되지 않았습니다. 의회사무처 직원의 입장에서 여기에 대한 의견은?
 - () 예산의 증가때문에 필요치 않다.
 - () 전문위원이나 사무처의 능력발휘로 보충될 수 있다.
 - () 월권 등 문제점이 예상되어 채택하지 않는 것이 좋다.
 - () 장기적으로 채택되어야 한다.

- 7) 의회사무처 직원의 입장에서 생각하여 본다면 그동안 지방의회가 지역주민의 의사와 이익을 집행기관에 어느 정도 반영하였다고 생각하십니까 ?
- () 매우 잘 반영한다고 생각한다.
 () 잘 반영하고 있다고 생각한다.
 () 그저 그렇다. () 미흡하게 반영하고 있다고 생각한다.
 () 전혀 반영시키지 않는다고 생각한다.
- 8) 집행기관이 조례개정, 각종 승인.동의, 사업계획보고 등에 있어서 각종 정보를 의원들에게 얼마나 성실히 제공하고 있다고 보십니까 ?
- () 충분한 자료를 제공하공 있다.
 () 보통으로 제공하고 있다.
 () 민감한 부분이나 여론에 불리한 정보는 공개하지 않고 있다.
- 9) 현해 규정상 행정사무감사는 5일간만 실시하도록 되어 있어 실질적인 집행기관통제는 미흡하다는 평가가 있습니다. 그 이유는 어디에 있다고 생각하십니까?
- () 일정이 부족하여 충분한 검토가 안된다.
 () 전문지식이 부족하여 핵심을 파악하지 못하고 있다.
 () 집행기관이 자료를 부실하게 제출하고 성의가 부족하다.
 () 사후조치에 대한 강제규정이 미흡하여 효과적인 감사가 어렵다.
- 10) 예산의 심의방법에 있어 가장 미흡한 분야를 지적하여 주신다면 ?
- () 내무부의 지침이 지나치게 획일적이고 강제적이어서 재량의 여지가 좁다.
 () 국고부담, 경상적 경비 등 경직선 경비가 많아 지역특성이 무시된다/
 () 예산심의기관이 국가예산과 연계되어 2중심의가 되고 있다.
 () 지역구 등 주민여론을 의식 증액을 요구한다.
 () 조세부담이 문제가 되는 세입예산 심의는 무시한다.
- 11) 의결사항엔 있어 집행기관이 제출한 비율이 상대적으로 많습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은 ?
- () 국회도 비슷한 실정이므로 무방하다.
 () 각종 규정이나 적용 범위가 좁아 당연한 결과이다.
 () 적극적인 대안제시나 자체 정책개발을 위한 부서가 있어야 된다.
 () 기타 다른 의견이 있으면 적어 주십시오.
 ()
- 12) 청원과 진정서등의 민원처리는 의회가 갖는 제도적인 제약때문에 효과적인 대응이 되지 못하고 있다는 지적이 있습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은?
- () 집행기관이 아니므로 적극적인 처리는 불가피하므로 현행대로 집행기관이나 관계부서로 이송하여 처리토록 한다.

- () 별도의 민원실을 운영하고 전담요원을 배치할 수 있도록 신설한다.
 - () 외국의 음부즈만 제도와 같은 별도의 기구가 의회에 채택되도록 한다.
 - () 기타 좋은 의견이 있으시면 제시바람.
 - ()
- 13) 주민의 대표인 지방의회의원은 여론수렴이 중요한 활동중 하나입니다.
가장 이상적인 방법은 어떻다고 생각하십니까 ?
- () 정기적인 지역주민과의 접촉(개인)
 - () 상위별 혹은 지역별로 관련 사업장이나 해당 업체나 단체등의 방문
혹은 정기 회합
 - () 의회내 민원인과 정기적인 날짜 지정 창구 이용
 - () 현행대로 폭 넓은 진정, 청원의 적극적인 처리로 주민이 수시 활용
하도록 활성화 시킴.
- 14) 지방자치의 조기정착을 위하여 지역주민의 역할 중 가장 중요한 것은 무엇
이라고 생각하십니까 ?
- () 자치의식에 대한 주민교육 강화
 - () 지방의회에 대한 지원과 협조
 - () 주민참여기회의 적극 제공
 - () 주민과의 의견수렴 기회 확대
- 15) 의정활동에 도움이 될 사무처의 기능중 문제넘이나 향후 발전적으로 검토
되어야 할 분야가 있다면 적어주십시오 ?



전국 시·도의회 의장협의회 설문조사 분석표

설문 1) 단위 : 명, %

질문	지난 2년여 동안의 의정활동과 경험을 통한 귀하께서는 지방자치라는 제도 자체에 대하여 어떻게 생각하십니까 ?	
보기	1) 꼭 필요하다.	523(89.9)
	2) 대체로 필요하다.	53(9.1)
	3) 필요없다.	4(0.7)
	4) 전혀 필요없다.	2(0.3)
	5) 모르겠다.	0(0)

설문 2)

질문	귀하께서는 우리나라 전체 시·도의회 의원들의 지난 2년여간의 지방자치 의정활동에 대하여 어떻게 생각하십니까 ?	
보기	1) 매우 만족스럽다.	20(3.4)
	2) 대체로 만족스럽다.	210(36.1)
	3) 그저 그렇다.	146(25.1)
	4) 대체로 미흡하다.	150(25.8)
	5) 매우 미흡하다.	56(9.6)

설문 3)

질문	귀하께서는 자신의 지난 2년 여간의 의정활동에 대하여 스스로 어떻게 평가하십니까 ?	
보기	1) 매우 만족한다.	27(4.6)
	2) 대체로 만족한다.	235(40.4)
	3) 그저 그렇다.	181(31.1)
	4) 대체로 미흡하다.	117(20.1)
	5) 매우 미흡하다.	22(3.8)

설문 4)

질문	귀하께서는 중앙정보의 지방자치 실시 의지에 대하여 어떻게 판단하십니까 ?	
보기	1) 확고한 의지가 있다.	25(4.3)
	2) 대체로 의지가 있다.	119(20.4)
	3) 대체로 의지가 없다.	345(59.4)
	4) 전혀 의사가 없다.	91(15.6)
	5) 모르겠다.	2(0.3)

설문 5)

질문	귀하가 소속하고 있는 지방의회의 활동에 대하여 해당 집행부의 협조는 어떠합니까 ?	
보기	1) 매우 협조적이다.	19(3.3)
	2) 대체로 협조적이다.	244(41.9)
	3) 그저 그렇다.	205(35.2)
	4) 대체로 비협조적이다.	102(17.5)
	5) 매우 비협조적이다.	12(2.1)

설문 6)

질문	지금까지 지방의회 내부의 의회운영 상태에 대해서는 어떻게 생각하십니까 ?	
보기	1) 매우 잘 하고 있다.	25(4.3)
	2) 그런대로 잘 하고 있다.	296(50.9)
	3) 그저 그렇다.	177(30.4)
	4) 잘못하고 있다.	71(12.2)
	5) 매우 잘 못하고 있다.	13(2.2)

설문 7)

질문	일반적으로 의정활동 수행에 있어서 가장 애로를 느끼는 사항은 다음중 어떤 것입니까 ?	
보기	1) 지방자치법 등 법적 제도적 미비	528(90.7)
	2) 의원들의 자질 부족과 태만	36(6.2)
	3) 주민의 무관심과 몰이해	18(3.1)

설문 8)

질문	귀하께서는 의정활동에 있어서의 전문성 확보 문제를 어떻게 해결하고 있습니까?	
보기	1) 별 애로를 느끼지 않는다.	51(8.8)
	2) 애로를 느끼지만 그때그때 해결한다.	447(76.8)
	3) 사비로 개인 보좌관을 두고 있다.	84(14.4)

설문 9)

질문	귀하께서 일일 평균 시 . 도의원으로서의 활동에 투입하는 시간은 대략 몇 시간 정도입니까 ?	
보기	1) 1시간 이내	22(3.8)
	2) 2-3 시간	214(36.8)
	3) 4-5 시간	233(40.0)
	4) 6-7 시간	68(11.7)
	5) 8시간 이상	45(7.7)

설문 10)

질문	귀하께서 시.도의원으로서 개인적으로 지출하는 비용은 한달 평균 대략 어느정도입니까 ?	
보기	○ 월평균 : 324만원	
	최대 : 15,000만원	
	최소 : 25만원	

설문 11)

질문	현재 지방의원에 대한 사회적 처우와 여론의 평가에 대해 귀하께서는 어떻게 생각하십니까 ?	
보기	1) 매우 만족한다.	8(1.4)
	2) 그런대로 만족한다.	83(14.3)
	3) 그저 그렇다.	181(31.1)
	4) 조금 불만이다.	190(32.6)
	5) 매우 불만이다.	120(20.6)

설문 12)

질문	현행 지방의회 의원선거법상의 광역의원 후보에 대한 정당공천제에 대해 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	254(43.6)
	2) 반대한다.	298(51.2)
	3) 그저 그렇다.	30(5.2)

설문 13)

질문	지방자치단체에 대한 국회의 국정감사에 대하여 귀하께서는 어떻게 생각하십니까 ?	
보기	1) 당연하다 - 찬성한다.	44(7.6)
	2) 부당하다 - 반대한다.	348(59.8)
	3) 법 개정시까지 현행대로 가야한다.	190(32.6)

설문 14)

질문	증언 . 감정에 관한 조례제정을 위한 지방자치법 개정 문제에 대해 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	546(93.8)
	2) 반대한다.	24(4.1)
	3) 그저 그렇다.	12(2.1)

설문 15)

질문	의정활동비 지급 규정 신설을 위한 지방자치법 개정 문제에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	524(90.0)
	2) 반대한다.	32(5.5)
	3) 그저 그렇다.	26(4.5)

설문 16)

질문	최근 국회에서 거론된 바 있는 지방의원에 대한 주민소환제 도입에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	258(90.0)
	2) 반대한다.	263(45.2)
	3) 그저 그렇다.	61(10.5)

설문 17)

질문	정기회와 임시회의 일수를 각각 10일씩 연장하는 문제에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	449(77.1)
	2) 반대한다.	98(16.8)
	3) 그저 그렇다.	35(6.1)

설문 18)

질문	의정활동 보좌를 위한 유급 의원 보좌관제 실시에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 찬성한다.	526(90.4)
	2) 반대한다.	34(5.8)
	3) 그저 그렇다.	22(3.8)

설문 19)

질문	시·도의원도, 지방 정치인으로서 후원회를 결성할 수 있도록 법개정이 이루어져야 한다는 의견이 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은 어떻습니까?	
보기	1) 찬성한다.	452(77.7)
	2) 반대한다.	70(12.0)
	3) 그저 그렇다.	60(10.3)

설문 20)

질문	귀하께서는 이번 정기국회에서 개정작업을 추진중인 지방자치법 개정 내용 중 지방의회의 활성화를 위하여 가장 우선적으로 관철되어야 할 사안은 다음 중 어느 것이라고 생각하십니까 ?	
보기	1) 의원보좌관계 도입	282(48.5)
	2) 증언, 감정 등에 관한 조례제정	130(22.3)
	3) 의정활동비 지급규정 신설	114(19.6)
	4) 회기일수 연장	18(3.1)
	5) 지방의회 인사권 독립	38(6.5)

설문 21)

질문	귀하께서는 차기 지방의회선거에 또 다시 출마하시겠습니까?	
보기	1) 꼭 출마하겠다.	37(6.4)
	2) 가능하다면 출마하겠다.	178(30.6)
	3) 출마할 생각이 없다.	146(25.1)
	4) 절대 출마하지 않겠다.	29(5.0)
	5) 현재로서는 모르겠다.	192(33.0)



지방의회사무직원들에 대해 조사한 설문 분석표

설문 1)

질문	귀하는 현재 의회사무처에 근무하고 있다는 점에 대해서 어떻게 생각하고 있습니까?	
보기	1) 지방자치발전을 위하여 자긍심을 갖는다.	112(40.9)
	2) 그저 그렇게 근무하고 있다.	86(31.3)
	3) 인사명령에 따라 근무하고 있을 뿐 조속히 전보되고 싶다.	76(27.8)

설문 2)

질문	의원의 의정활동에 사무처 직원의 기여정도는 어느 수준이라고 보십니까?	
보기	1) 크게 도움이 되고 있다고 본다.	116(43.1)
	2) 보통이다.	73(27.1)
	3) 조금 도움이 된다고 생각한다.	67(24.9)
	4) 도움이 되고 있지 않다.	13(4.9)

설문 3)

질문	의원은 의정활동을 위하여 어느 분야에서 많은 협조를 받아야 된다고 생각하십니까?	
보기	1) 지역주민	90(33.3)
	2) 개인적인 부하	13(4.8)
	3) 의회의 전문위원	75(27.8)
	4) 의회의 일반직원	24(8.8)
	5) 집행기관의 직원	11(4.1)
	6) 학자나 전문가	39(14.5)
	7) 기타	18(6.7)

설문 4)

질문	현재 규정상 의회사무처 직원의 경우 임용권자의 직무감독자가 구분되어 있습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은?	
보기	1) 심한 갈등을 느낀다.	55(20.1)
	2) 모든 업무처리에 있어 중립을 지키려 노력한다.	119(43.6)
	3) 임용권이 있는 집행기관의 편에 설 수 밖에 없다.	36(13.2)
	4) 지방의회의 입장에서 모든 업무를 처리한다.	63(23.1)

설문 5)

질문	현재 의회사무처의 조직중 가장 문제점이 있는 부처는 어디라고 생각하십니까?	
보기	1) 의정활동 보좌를 위한 전문위원의 증원	30(10.9)
	2) 전문위원실의 하부직원 보강	131(47.9)
	3) 의사활동 보조 인원 증원	27(9.9)
	4) 민원처리 전담부서 신설	33(12.1)
	5) 의정활동의 적극적인 홍보를 위한 부서 보강	52(19.2)

설문 6)

질문	유급 보좌관계의 신설은 논란끝에 채택되지 않았습니다. 의회사무처 직원의 입장에서 여기에 대한 의견은 ?	
보기	1) 예산의 증가때문에 필요치 않다.	22(8.1)
	2) 전문위원이나 사무처의 능력발휘로 보충될 수 있다.	45(16.4)
	3) 월권 등 문제점이 예상되어 채택하지 않는 것이 좋다.	90(32.8)
	4) 장기적으로 채택되어야 한다.	117(42.7)

설문 7)

질문	의회사무처 직원의 입장에서 생각하여 본다면 그동안 지방의회가 지역주민의 의사와 이익을 집행기관에 어느 정도 반영하였다고 생각하십니까 ?	
보기	1) 매우 잘 반영한다고 생각한다.	8(2.9)
	2) 잘 반영하고 있다고 생각한다.	84(31.3)
	3) 그저 그렇다.	78(29.0)
	4) 미흡하게 반영하고 있다고 생각한다.	96(35.7)
	5) 전혀 반영시키지 않는다고 생각한다.	3(1.1)

설문8)

질문	집행기관이 조례개정, 각종 승인동의, 사업계획보고 등에 있어서 각종 정보를 의원들에게 얼마나 성실히 제공하고 있다고 보십니까 ?	
보기	1) 충분한 자료를 제공하공 있다.	47(17.2)
	2) 보통으로 제공하고 있다.	120(43.8)
	3) 민감한 부분이나 여론에 불리한 정보는 공개하지 않고 있다.	107(39.0)

설문 9)

질문	현행 규정상 행정사무감사는 5일간만 실시하도록 되어 있어 실질적인 집행기관 통제는 미흡하다는 평가가 있습니다. 그 이유는 어디에 있다고 생각하십니까 ?	
보기	1) 일정이 부족하여 충분한 검토가 안된다.	41(15.0)
	2) 전문지식이 부족하여 핵심을 파악하지 못하고 있다.	151(55.3)
	3) 집행기관이 자료를 부실하게 제출하고 성의가 부족하다.	7(2.6)
	4) 사후조치에 대한 강제규정이 미흡하여 효과적인 감사가 어렵다.	74(27.1)

설문 10)

질문	예산의 심의방법에 있어 가장 미흡한 분야를 지적하여 주신다면 ?	
보기	1) 내무부의 지침이 지나치게 획일적이고 강제적이어서 재량의 여지가 좁다.	138(51.1)
	2) 국고부담, 경상적 경비 등 경직선 경비가 많아 지역특성이 무시된다/	57(21.1)
	3) 예산심의기관이 국가예산과 연계되어 2중심의가 되고 있다.	14(5.2)
	4) 지역구 등 주민여론을 의식 증액을 요구한다.	39(14.5)
	5) 조세부담이 문제가 되는 세입예산 심의는 무시한다.	22(8.1)

설문 11)

질문	의결사항에 있어 집행기관이 제출한 비율이 상대적으로 많습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은 ?	
보기	1) 국회도 비슷한 실정이므로 무방하다.	16(5.9)
	2) 각종 규정이나 적용 범위가 좁아 당연한 결과이다.	87(31.9)
	3) 적극적인 대안제시나 자체 정책개발을 위한 부서가 있어야 된다.	158(58.1)
	4) 기타 다른 의견이 있으면 적어 주십시오.	11(4.1)

설문 12)

질문	청원과 진정서등의 민원처리는 의회가 갖는 제도적인 제약때문에 효과적인 대응이 되지 못하고 있다는 지적이 있습니다. 여기에 대한 귀하의 의견은?	
보기	1) 집행기관이 아니므로 적극적인 처리는 불가피하므로 현행대로 집행기관이나 관계부서로 이송하여 처리토록 한다.	135(49.8)
	2) 별도의 민원실을 운영하고 전담요원을 배치할 수 있도록 신설한다.	42(15.6)
	3) 외국의 옴부즈만 제도와 같은 별도의 기구가 의회에 채택되도록 한다.	86(31.7)
	4) 기타 좋은 의견이 있으시면 제시바람.	8(2.9)

설문 13)

질문	주민의 대표인 지방의회의원은 여론수렴이 중요한 활동중 하나입니다. 가장 이상적인 방법은 어떻다고 생각하십니까 ?	
보기	1) 정기적인 지역주민과의 접촉(개인)	107(39.3)
	2) 상위별 혹은 지역별로 관련 사업장이나 해당 업체나 단체 등의 방문 혹은 정기 회합	58(21.3)
	3) 의회내 민원인과 정기적인 날짜 지정 창구 이용	18(6.7)
	4) 현행대로 폭 넓은 진정, 청원의 적극적인 처리로 주민이 수시 활용하도록 활성화 시킴.	89(32.7)



설문 14)

질문	지방자치의 조기정착을 위하여 지역주민의 역할 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까 ?	
보기	1) 자치의식에 대한 주민교육 강화	48(17.5)
	2) 지방의회에 대한 지원과 협조	28(10.2)
	3) 주민참여기회의 적극 제공	115(42.0)
	4) 주민과의 의견수렴 기회 확대	83(30.3)

설문 15)

질문	의정활동에 도움이 될 사무처의 기능 중 문제점이나 향후 발전적으로 검토되어야 할 분야가 있다면 적어주십시오?	
보기	1)	
	2)	
	3)	
	4)	