

## 제주특별자치도의회 의 조직 및 인사권 강화\*

김성준\*\* · 강영훈\*\*\*

### 목 차

- I. 문제 제기
- II. 지방의회의 사무기구 현황 및 한계
- III. 의정활동 지원을 위한 인사 및 조직권 강화전략
- IV. 결 론

### 국문초록

제주특별자치도의회는 특별자치도의 출범으로 주민의 대표기구로서 다양한 기능을 효율적으로 수행해 줄 것을 요구받고 있다. 주민요구의 지방정책 반영과 집행기관에 대한 감시와 독려, 지역사회 내의 각종 분쟁과 민원의 조정·해결, 지역사회의 통합 촉진 등 주민의 요구를 해결해나가야 한다. 이러한 도민들의 기대 충족에 미치지 못하는 이유 중 하나는 지방의회 사무기구의 조직과 인사측면에서 한계가 있기 때문이다. 본 연구는 기존 선행연구를 중심으로 규범적 측면에서 지방의정활동을 강력하게 지원할 수 있는 조직과 인사측면에서의 개선방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 의정활동 지원을 위한 인사 및 조직권 강화전략으로서, 첫째, 제주특별자치도와 제주특별자치도의회와의 새로운 관계설정이 필요하며, 둘째, 사무기구직원 인사권 의장 귀속, 사무처 조직의 확대·행정사무감사 및 조사전담기구(회계정책처) 신설, 전문위의 역할강화, 전문위원의 역할 강화 및 정책자문위원제도 개선을 통한 사무처 조직의 확대, 셋째, 의정활동평가체제 구축 및 사이버 지원체제 강화, 넷째, 지방자치 정부형태의 검토 등을 제시하였다.

**주제어** : 제주특별자치도의회, 사무처 기구 확대, 지방의회 인사권 강화, 의정활동 역량강화

논문접수일 : 2008.01.25 / 심사완료일 : 2008.02.11 / 게재확정일 : 2008.02.11

\* 본 논문은 제주특별자치도의회·(사)제주지방자치학회 공동 정책세미나(2007년 7월 13일)에서 발표했던 자료를 일부 수정·보완한 것임.

\*\* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

\*\*\* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

## 1. 문제 제기

제주지역은 섬이라는 지정학적 특성으로 인해 사회적·문화적·인구적·산업적 측면에서 우리나라의 육지부와는 상당한 차이점과 동시에 특수성을 가지고 있다. 이러한 독특성을 인정치 않는 '지방자치법'의 획일적인 적용은 제주의 무한한 잠재력과 가능성을 제약하는 요인으로 작용한다는 지적이 많았다. 특히 2001년부터 국제자유도시특별법 제정을 통해 제주지역을 사람, 상품, 자본의 이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장된 국제자유도시로 추진하고 있는 제주의 입장에서 획일적 접근은 국제자유도시 추진에 걸림돌로 작용하고 있다. 이를 극복하기 위한 전략이 '제주특별자치도' 전략인 것이다. 제주만의 지방자치를 실현할 수 있는 과감한 규제완화와 제도 개선을 통해 다른 자치단체와는 차별화된 자치권 행사를 통해 국제자유도시를 성공적으로 추진할 수 있는 새로운 동력을 확보하고 우리나라의 지방자치제도를 한 단계 높이기 위한 전략인 것이다.

이런 제주특별자치도시대에 지방의회<sup>1)</sup>는 민주주의의 기본적 관점에서 볼 때 특별자치도의 심장부라고 할 수 있다. 지방의회의원들은 주민에 의해 민주적으로 선출된 합법적인 주민의 대표들이다. 지방의회의원들이 지방차원에서 차지하는 역할은 국회의원들이 국가적 차원에서 차지하는 역할과 같은 것이다. 의회가 없는 민주주의, 이것은 물이 없는 물고기와 마찬가지로 인 것이다. 지방분권화에 의해 강화되는 지방자치에 있어 가장 중요한 역할을 해야 할 기관은 역시 지방의회일 것이며, 또 당연히 그렇게 되어야만 정상이라고 할 수 있다. 대의제 민주주의를 채택하는 한 주민 대표성을 가장 강하게 띠고 있는 지방의회가 지방자치단체의 유일한 의결기관으로서 제대로의 기능과 역할을 다하지 못하면 지방의회는 물론 지방자치까지도 그 존재 의의가 약화될 수밖에 없는 것이다.

제주도민들은 제주도의회가 주민의 대표기구로서 여러 가지 다양한 기능을 효율적으로 수행해 줄 것을 기대한다. 우선, 주민의 이해관계와 신념을 지방정책에 반영해 줄 것을 기대하며, 또한 집행기관에 대한 감시자 및 독려자의 역할을 성실히 해주기를 바란다. 뿐만 아니라 지역사회 내의 각종 분쟁과 민원을 조정·해결하고 지역사회의 통합을 촉진하는 조정자로서의 역할을 원한다. 하지만 제주특별자치도의회가 이런 도민

1) 특별자치도에서 제주도의회와 관련된 내용을 보면 첫째, 자치입법권의 확대이다. 둘째, 도의회 의원 정수 등 의회운영에 관한 특례이다. 셋째, 의회 사무직원에게 대한 인사권 부여이다. 넷째, 기타 의회권한 강화로서 자치입법, 예산·결산승인, 감사·조사 외에 주요 사업계획에 대한 도의회 의견 청취 의무화와 주요 공직에 대한 임용 전 청문회 실시 등이다.(제주도, 2005: 8~11)

들의 기대를 충족시켜 주고 있는가에 대해 확실하게 '예'라고 답하기 어려울 것이다<sup>2)</sup>. 그 이유는 무엇일까 여러 이유가 있지만 원활한 의정활동을 수행할 수 있는 제도적 여건이 미흡한 것도 한 요인일 것이다. 특히 조직과 인사측면에서의 한계가 도의회의 의정활동에 저해요인으로 작용하고 있는 것이다. 이에 본 연구는 기존 문헌을 중심으로 규범적 접근방법에 의해, 조직과 인사측면에서의 의정활동을 강력하게 지원할 수 있는 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

## II. 지방의회의 사무기구 현황 및 한계

### 1. 현황 분석

#### 가. 선행연구의 고찰

지방정부차원에서 지방의회 사무기구의 역할과 기능의 중요성을 인식하고 본격적으로 연구를 시작한 것은 1990년대 중반이후라고 할 수 있다(강인호·최병대·문병기, 2004: 208). 지방자치제도가 뿌리를 내리기도 전인 1961년 5월에 지방자치 실시 9년 만에 중단된 후 30년 만인 1991년 3월(광역)과 5월(기초)에 지역주민들이 직접 선출한 대표들로 구성된 지방의회의 등장과 더불어 지방자치가 부활되었다. 그러나 지방자치단체장은 여전히 중앙정부에 의해서 임명되어 오다가 1995년부터 주민직선에 의해 선출되어 오늘에 이르고 있으나, 사무직원은 현재까지도 자치단체장과 협의하여 임명되고 있는 실정이다. 그동안 김순은(1994), 송광태(2003), 황아란(2003), 강인호·최병대·문병기(2004), 전국시·도의회회장협의회(2007), 김재홍·김도희(2007:101) 등의 연구를 보더라도 지방의회가 업무 및 정책결정시 집행부서의 간섭을 배제하고 전체기능 및 주민들의 행정수요만족을 제대로 수행하기 위해서는 지방의회 사무기구의 강화와 사무직원 인사권의 독립이 절대적이라고 강조하고 있다.

#### 나. 사무기구 현황

2) 제주대학교 사회과학연구소가 지난 1월 제주도민 1천명을 대상으로 한 설문조사에서 제주특별자치도의회 의원의 의정활동에 대해 응답자의 50.5%가 불만족스럽다는 부정적 견해를 나타내었고, 보통이 45.1%, 만족스럽다는 긍정적 답변은 4.2%에 그쳤다.

1) 사무기구의 기능과 역할

지방의회는 헌법 제118조에 근거를 둔 헌법기관으로서 헌법과 지방자치법<sup>3)</sup>에 규정된 지방의회의 지위와 자격을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체에 두는 지방의회는 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 지방의원으로 구성됨으로서 주민의 대표기관으로서의 지위(헌법 제118조 2항, 지방자치법 제26조의 2)를 지닌다. 둘째, 조례의 제정 및 개폐 등 입법기관으로서의 지위(동법 제35조1항)를 지닌다. 셋째, 행정사무에 대한 감사·조사 등 집행기관의 위법·부당한 행정을 감시·감독하는 통제기관으로서의 지위(동법 제36조, 제37조)를 지닌다. 넷째, 예산의 심의·의결 등 정책결정기관으로서의 지위(동법 제35조)를 지닌다. 따라서 지방의회의 주요 기능 역시 지방의회의 법적 지위를 기반으로 하여 대의기능, 입법기능, 행정 감시 및 통제기능, 의결기능 등에 중요성을 둔다.(한국지방행정연구원, 2003: 11)

지방의회의 사무기구는 이러한 지방의회의 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구이다. 즉, 지방의회가 제 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제로서 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 업무를 수행한다고 할 수 있다. 지방의회 사무기구의 기능을 크게 세 가지 측면에서 논의할 수 있다. 첫째, 조직유지 차원(housekeeping dimension)에서 의회자체의 관리유지를 위한 기능으로써 조직 관리를 위해 필연적으로 직면하게 되는 행정업무를 총칭한다. 둘째, 의회운영차원(operational dimension)에서 의회의 특정업무를 보좌하는 기능으로써 위원회의 회의장 준비·관리, 의사진행, 입법지원체제의 운영, 전문위원 운영, 보좌관계의 운영이 이에 속한다.

셋째, 기능차원(functional dimension)에서 의회기능을 발휘하기 위한 일체의 필요한 행위으로써 예산심의, 청문회 개최, 각종 정책의 평가, 의안처리에 필요한 정보수집 및 분석 등의 업무가 이에 해당된다. 이들 차원을 업무의 성질로 분류해 보면, 조직유지 차원은 순수 행정관리업무라고 할 수 있으며, 의회운영 차원과 기능차원은 관리업무를 토대로 의회가 성취해야할 의회 전속적인 성질의 업무라 할 수 있다.(한국지방행정연구원, 2003: 11~13)

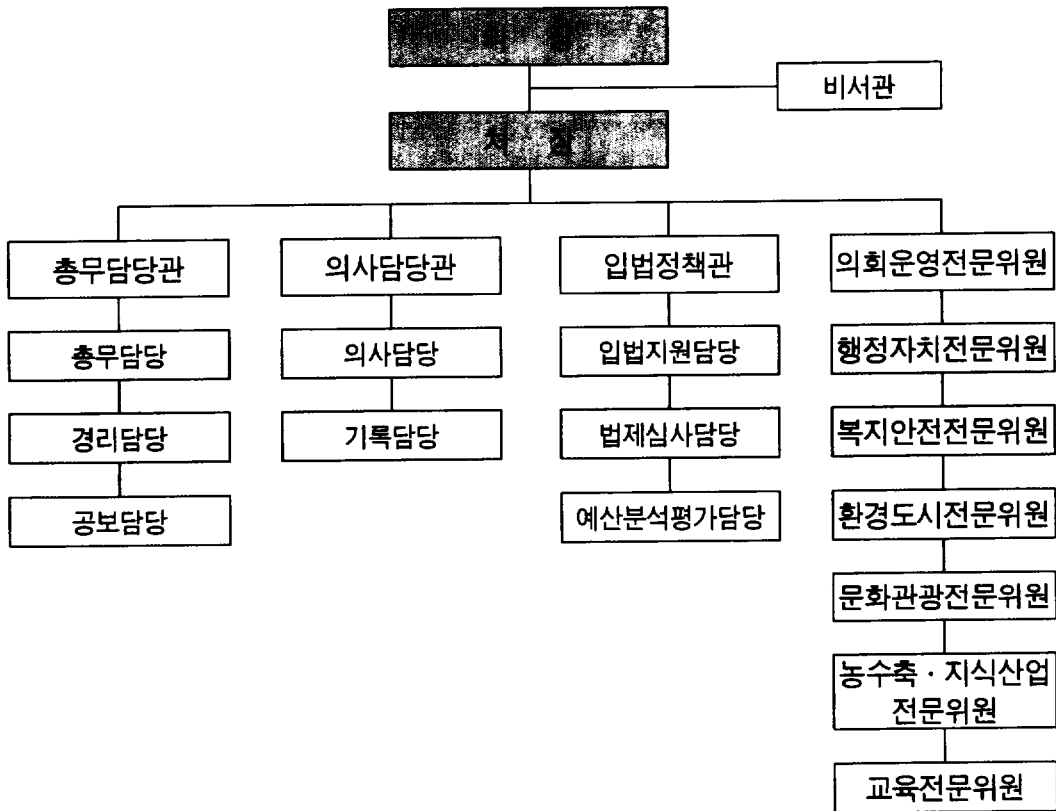
의회의 주요기능과 역할은 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 보다 강화되어야 하며, 이를 위해서는 지방의원의 제한된 시간과 물적·인적 자원의 제약을 보완해줄 제도적 장치가 필요하다. 의회 내 사무기구의 적극적이고 전문적인 보좌가 특히 강조되는 것도 그 때문이다. 의정활동의 지원기구인 지방의회 사무기구가 제대로 기능

3) 2007.5.17에 일부 개정된 지방자치법(법률 제8435호)이 2008.1.1부터 시행하게 된다. 그러므로 개정된 내용들을 유념할 필요가 있다.

하기 위해서는 우선 내부적인 인적 자원관리의 중요성에 관심을 기울여야 한다. 이는 사무기구의 역할과 기능이 결국 구성원인 사무기구 공무원의 능력과 의욕에 따라 그 양과 질이 좌우된다는 점에서 인사행정의 운용효과는 의정성과 제고와 직결된다고 하겠다.(한국지방행정연구원, 2003: 14)

2) 사무기구의 조직

〈그림 1〉 제주특별자치도의회 사무기구



지방의회의 사무기구는 의회의 일반행정사무 뿐만 아니라 본 회의, 상임위원회, 각종 소위원회의 회의를 준비하고 진행을 보좌하며, 조례안의 심의·의결, 예산안의 심의·확정, 행정사무감사 및 조사업무와 집행기관을 견제·감사하기 위한 기타활동 등 광범위한 분야에 걸쳐 의원의 의정활동을 지원하는 기능을 수행하고 있다.(강인호 외 2인, 2002: 229) 「지방자치법」 제82조는 시·도의회에는 조례로 정하는 바에 의하여 사무처를, 시·군·구의회에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치

법에서는 지방의회의 사무기구의 설치가 임의사항으로 규정되어 있으나 실제 모든 지방의회에는 사무전담기구를 설치하고 있다. 이것은 지방의회의 독립성을 확보하고 효율적인 의정활동을 지원하기 위해서는 독립된 의회사무기구의 설치가 필수적인 것을 의미한다.(이청수, 2001: 150)

제주특별자치도의회 역시 <그림 1>과 같다. 제주특별자치도의회는 사무처장 밑에 기존의 총무담당관, 의사담당관, 전문위원에 입법정책관이 새롭게 추가되어 구성되었다.

### 3) 정원

지방의회 사무기구의 정원은 「지방자치법」 제83조의 제1항의 규정에 의하여 조례로 정하도록 되어 있다<sup>4)</sup>. 제주특별자치도 역시 '제주특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례'에 간략히 규정하고 있다<sup>5)</sup>. 「제주특별자치도 지방공무원 조례」 제2조에 의하면 제주특별자치도에 두는 지방공무원의 총수는 5,124명으로 하며, 의회사무기구의 정원은 105명으로 규정하고 있다.

<표 1> 제주특별자치도의회 정원

109	74	1	10	23	16	24	35	1	5	10	14	5
-----	----	---	----	----	----	----	----	---	---	----	----	---

## 다. 의회 사무기구의 인사

### 1) 지방의회 인사행정의 의의

인사행정은 '정부활동의 수행에 필요한 인적자원의 효율적 관리활동'을 의미한다.(이종수 외, 2005) 지방의회 사무기구의 인사행정 역시 의회활동의 수행에 필요한 인적자원의 효율적 관리활동을 뜻한다. 즉, 의회사무기구의 인사행정은 인적자원을 충원하고 유지하며, 근로의욕을 고취하고 통제하는 일련의 활동을 말한다.(한국지방행정연구원, 2003: 16)

인적자원의 효율적 관리란 측면에서 인사행정은 사기업의 인사관리와 유사할 수 있으나, 공익의 실현을 목표로 하는 정부기구의 인력관리 활동이란 점에서 차이가 난다.

- 4) 제주특별자치도특별법에서는 제주자치도의 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차 등에 관해서는 조례로 정하도록 하여 정원의 제한을 두지 않고 있다.
- 5) 제5조(사무처 직원의 정원)에 도의회에 두는 사무직원의 정원은 「제주특별자치도지방공무원정원조례」 및 「제주특별자치도교육감소속지방공무원정원조례」로 정한다고 규정하고 있다.

즉, 공익을 추구하는 정부조직의 활동은 공공성이 강조될 수밖에 없기 때문에 지방자치단체 의회 사무기구의 인적자원관리에서도 그 개념이나 목표, 과정에서도 이러한 특성이 중요하게 부각된다. 또한 정부기구의 특성상 인사행정은 법령의 규제를 강하게 받으며, 정치적 환경 속에서 작동하기 때문에 정치적 영향을 받을 소지가 있는 것도 사실이다.

지방의회 사무기구의 인사행정은 지방의회의 이러한 기능이 원활히 작동될 수 있도록 조직목표를 일치시키고 이를 지원하기 위한 인적자원의 관리체제를 구축해야 한다. 사무기구의 인적 자원관리를 집행기관과 달리할 필요성이 있다는 주장은 바로 의회의 고유기능을 수행하는데 의정의 특화된 전문성이 요구되며, 집행기관에 대한 감시·감독기관으로서 의회의 독립성과 자율성이 강조되는데 근거하는 것이다. 그런데 지방의회 사무기구는 지방의회의 소속기관으로써 지원 역할을 담당하고 있으나 의원 개인의 보좌기관이 아닌 기관의 보좌기구란 점에서 조직목표의 특성을 달리한다. 즉, 지방의회는 '가치에 대한 합의의 도출'을 이끌어 내는 정치의 장이라 할 수 있으나 사무기구는 행정의 장으로써 '사실에 대한 합의의 도출'을 지원하는데 그 목표를 둔다. 그런 점에서 지방의회 사무기구 공무원에게는 정치적 중립성을 유지하고 가치중립적인 존재로서 경험과 전문적 기술성을 발휘하는 것이 최대의 행동목표가 되어야 한다.(박재창, 1995: 85) 이러한 특성 때문에 의회사무기구에 근무하는 공무원은 각종 업무를 처리하는데 있어 정치적인 처리를 선호하는 의원과 갈등을 겪는 경우도 종종 발생한다. 물론, 의정활동의 최종 책임자는 지방의원이란 점에서 그리고 지방의회 사무기구 소속 공무원의 지원을 어디까지나 의사결정을 위한 행정적 차원의 지원이란 점에서 이러한 지원의 내용과 분석에 대한 선택은 의원의 책임에 속하는 것이라 할 수 있다.(한국지방행정연구원, 2003: 17)

## 2) 인사권

「지방자치법」은 제82조 제3항에서 지방의회의 사무처장(또는 사무국장·사무과장)이나 직원은 지방공무원으로 보하도록 규정하고 있고, 제83조 제2항에서는 지방의회의 사무직원은 지방의회의장의 추천에 의해 당해 지방자치단체장이 임명하되, 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원(일반직공무원 제외)에 대한 임용권을 지방의회 사무처장(또는 사무국장·사무과장)에 위임하도록 규정하고 있다. 하지만 제주특별자치도에서는 특별자치도특별법 제14조에서 제82조 제3항, 제83조 제2항에도 불구하고 제주자치도의 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차 등은 도조례 정하도록 하고 있다.<sup>6)</sup> 이에 근거하여 「제주특별자치도의회사무처직원의임용등에관한조례」에 제2조에

의하면 '제주특별자치도의회의장은 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 갖는다'고 규정되어 있어 일반직 공무원을 제외한 직원에 대한 임명권은 도의회의장에게 있음을 규정하고 있다<sup>7)</sup>. 이는 지방의회의 독립성을 확보하기 위한 전략인 것이다. 반면에 일반직 지방공무원의 임용권은 여전히 제주특별자치도지사에게 있다. 따라서 지방의회에 근무하는 일반직 공무원에 대한 신규임용, 전직, 겸임, 파견, 강임, 직위해제, 정직, 복직, 면직, 해임 및 파면 등 모든 임용권은 제주특별자치도지사에게 있다.

### 3) 직원 및 직무

의회사무기구의 직원은 「지방자치법」 제82조에 제3항에 의하여 지방공무원으로 보하도록 하고 있다. 또한 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원으로 하여금 겸무하게 할 수 있다.(동법 시행령 제28조) 이 조항이 지방자치단체 집행기관의 공무원이 파견의 형식으로 지방의회 사무기구에 근무케 하는 법적 근거가 된다. 제주특별자치도의회 사무처장은 지방이사관 또는 지방부이사관으로, 총무담당관 및 의사담당관은 지방서기관으로 입법정책관은 지방서기관 또는 4급 상당 별정직 지방공무원으로 보하도록 하고 있다.(제주특별자치도의회 사무기구 및 사무분장 규칙 제2조, 제3조) 2~3급으로 담당관은 4급으로, 전문위원은 지방서기관 또는 4급 상당의 별정직 지방공무원으로 보하고 있으며, 전문위원의 수는 각 상임위원회마다 1명씩 두어 총 7명이 있다.

전문위원의 기능은 첫째, 전문위원은 위원회에 회부된 안건에 대한 예비검토를 실시한다. 위원회에 회부된 안건의 제안 이유, 문제점, 타당성, 기타 필요한 사항을 사전에 검토하고 그 결과를 위원회에 보고한다. 또 위원회가 제안하는 안건이 있는 경우 초안을 담당하며 전문위원은 행정사무 감사 및 조사를 포함한 제반 위원회 활동의 계획서와 결과보고서의 초안을 작성한다. 둘째, 위원회의 운영을 보조하고 위원장을 보좌한다. 전문위원은 위원회의 의사일정, 상정안건, 회의자료 준비 등 위원회의 의정활동을 보조한다. 셋째, 위원회의 사무를 처리한다. 전문위원은 위원장의 감독을 받아 위원회의 일반사무를 처리한다. 전문위원을 보조하는 소속 공무원을 지휘·감독한다. 또한 위원회에서의 각종 질의 시 소속위원에 대한 질의자료를 제공한다.(강인호 외, 2003: 231)

6) 이와 관한 도조례로서 「제주특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례」와 「제주특별자치도의회 사무처직원의 임용 등에 관한 조례」 등이 있다.

7) 개정된 지방자치법 제91조 제2항은 "사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다"고 규정하고 있다.



제주특별자치도에서는 지방의원의 의정활동을 강화하기 위해서 정책자문위원제를 도입하였다. 「제주특별자치도설치및운영에관한특별법」 제45조에서 도의회의 조례 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 「지방자치법」 제50조의 규정에 의한 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 이때 정책자문위원은 5급 상당의 계약직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 되어 있다.(동법 제45조 제2항)

의회 사무직원의 직무와 관련된 법적 규정을 보면 사무처장은 의장의 명을 받아 도의회의 사무를 통할하고, 소속직원을 지휘·감독하도록 하고 있다.(제주특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원 정수 조례 제3조)

## 2. 외국 지방자치단체의 사례

일본의 경우, 「지방자치법」 제138조에 의하면 지방의회 사무국장, 서기장, 서기 기타 직원은 의장이 이를 임면하고 있다. 사무국장 및 서기장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 정리하고 서기 등의 직원은 상사의 지휘를 받아 의회의 사무에 종사하고 있다. 그런데 실제로는 의장이 지방자치단체장과의 협의를 거쳐 이 인사권을 행사하고 있다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 328). 유럽의 경우는 기관통합형의 기관 구성형태로서 별도의 의회사무처가 없으며, 관계업무는 담당부서에서 지원하고 있다. 구체적으로 영국의 경우를 보면, 종전에는 의결기능과 집행기능이 council에 통합되어 있어 의회 사무기구가 행정부서와 별도로 존재하지 않았다. 이런 가운데 국/과는 의회 상임위원회의 지휘·감독 하에 놓여 있는데, 국/과 내에 의회 사무를 담당하는 조직이 있어 의정을 지원하는 시스템이었다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 32) 미국의 경우에는 의회사무처는 기관구성형태에 따라 차이가 발생하여 자치형태에 따라 다양하다 하겠다.(제주발전연구원, 2004: 305~306) 구체적으로 미국의 기관분리형 지방자치단체의 경우, 의회 사무국장은 의회에서 임면하고 사무부국장 등은 사무국장이 의회의 승인을 얻어 임명하는 것이 일반적이다. 그리고 이들의 지휘 감독을 받는 사무직원의 인사는 사무국장을 통해 이루어지고 있다. 명실상부한 기관분리의 원리를 견지하고 있음을 알 수 있다.(정부혁신지방분권위원회, 2005: 329)

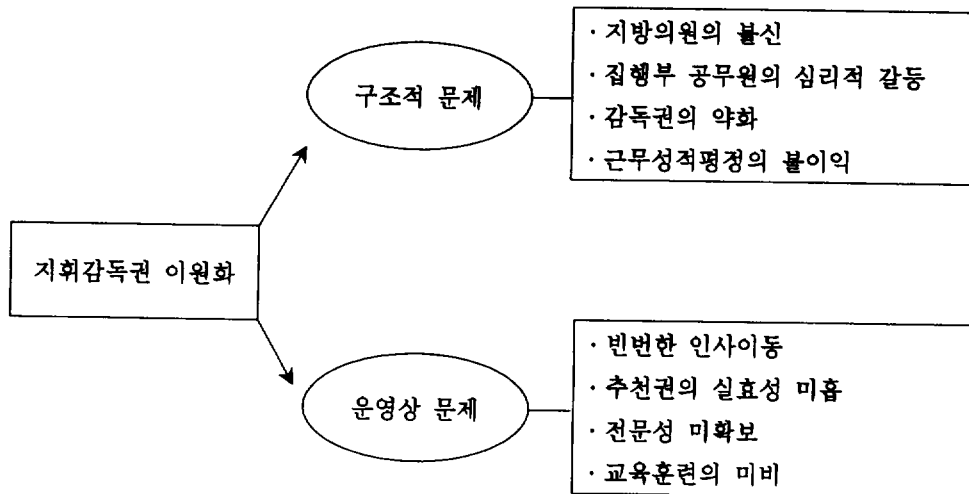
우리나라의 경우에도 과거 1952년에서 1961년까지 의장이 임명하는 지방의회의 간사와 서기를 둘 수 있도록 하였고 간사와 서기를 지방자치단체의 공무원이 겸임하도록 규정하였다. 1989년 3월 세 야당이 발의하여 국회에서 통과된 지방자치법 개정안은 '사

무직원은 의회의장이 임명한다. 다만 사무국장은 당해 의회의 동의를 얻어 임명한다'고 규정하였다. 그러나 이 개정안은 대통령의 의해 거부되었고 현재 지방의회사무처 의정 활동 불만족의 주요 원인으로 작용하고 있다.<sup>8)</sup>(최병대, 2003: 76)

### 3. 한계

의회사무기구 공무원에 대한 단체장의 인사권은 사무기구의 효율적인 의정지원 활동을 저해하는 여러 가지 문제를 파생하고 있다. 먼저 단체장의 인사권과 지방의회 의장의 지휘·감독권으로 이원화되어 있기 때문에 나타나는 구조적인 문제점으로는 지방의원의 불신, 심리적 갈등, 감독권의 약화, 근무성적평정의 불이익 등을 이야기 할 수 있다. 한편 단체장의 인사권 행사로 인하여 운영적인 측면에서 발생하는 문제점으로는 빈번한 인사이동, 추천권의 실효성 미흡, 전문성의 미확보 및 능력발전의 저하 등을 이야기 할 수 있다.(한국지방행정연구원, 2003: 51)

〈그림 2〉 지휘감독권 이원화에 따른 인사제도의 문제점



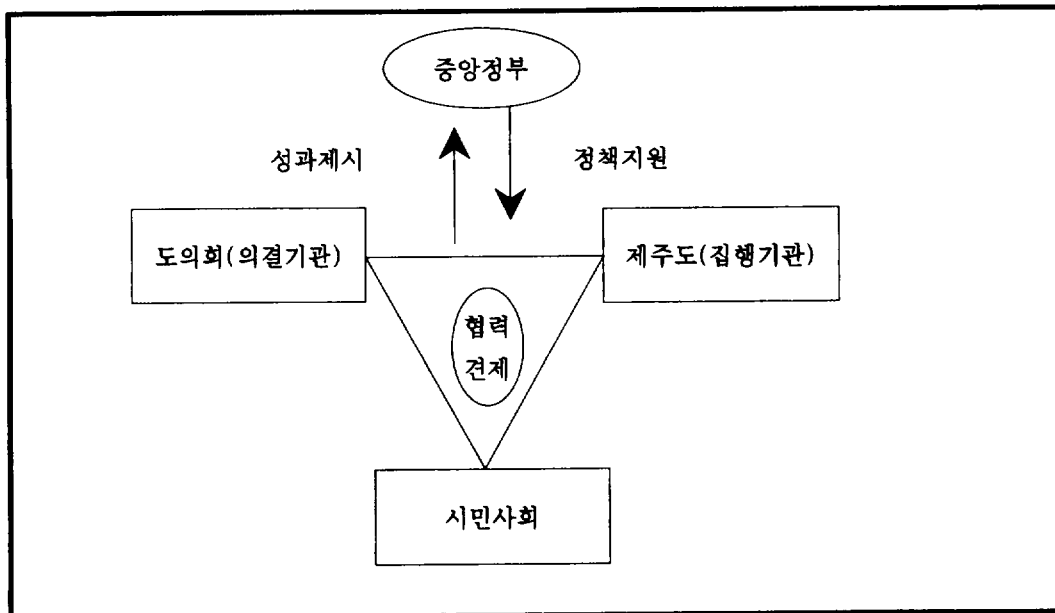
8) 강인호 외 2인의 연구자가 2002년 9월 중순부터 10월초까지 서울, 충남, 대전, 광주 등 4개 광역자치단체와 서울특별시 성동구, 양천구, 광진구, 경기도 부천시, 대전광역시 대덕구, 충남아산시, 전남 강진군, 광주광역시 동구의 지방의회 사무처와 관련이 있는 공무원, 의회 의원, 사무기구 직원, NGO 관련자, 기자 등을 대상으로 설문조사한 결과로서 지방의회 사무기구의 의정활동에 대한 불만족 원인으로는 32.8%의 응답자가 '의회사무처의 전문성 결여'를 지적하였으며, 32.2%가 '인사권의 독립성 결여'를 지적하였다. 이는 응답자들이 의회사무처의 전문성 재고와 인사권의 독립성 확보 등을 희망하고 있는 것이며 지방의회 사무기구의 독립성과 전문성 확보를 위한 대안의 모색이 시급하다 하겠다.(강인호 외 2인, 2002: 225)

### Ⅲ. 의정활동 지원을 위한 인사 및 조직권 강화전략

#### 1. 제주특별자치도와 제주특별자치도의회와의 새로운 관계 설정

제주특별자치도는 중앙정부와 제주도간의 새로운 관계 설정을 요구하고 있다. 특히 다른 자치단체와는 차별화된 광범위한 '자기결정권'에 바탕을 둔 광범위한 사무와 권한을 제주도로 이양되는 새로운 환경 속에서 지방자치단체장과 지방의회는 상호간의 견제와 균형을 갖추어야 할 것이다. 따라서 제주특별자치도를 통해 제주로 이양된 권한과 역할의 배분에 대해서도 집행기관, 의결기관 그리고 시민사회간에는 <그림 3>과 같은 관계가 구축되어야 한다. 특히 '강자치단체장-약지방의회' 그리고 시민사회와의 '견제와 균형'의 정신이 확보되어야 할 것이며, 이에 대한 합리적 접근이 필요하다. 제주특별자치도는 지역발전에 대한 스스로의 혁신을 통한 발전을 도모하는 것으로서 집행기관, 의결기관, 시민사회간의 균형 속에서 협력적 체계를 구축해야 한다. 따라서 제주특별자치도의회는 제주특별자치도 추진의 실질적 한 축으로서 정책결정기관, 주민대표기관, 행정감시기관으로서의 실질적 위상이 확보되어야 한다.

<그림 3> 제주특별자치도와 제주특별자치도의회와의 관계



출처: 제주도의회(2005), 「도의회 기능 및 역할 강화 방안」, p.19.

## 2. 의정활동 지원 인사 및 조직권 강화 전략

### 가. 사무기구직원 인사권 의장 귀속

지방의회 전문적 정책화를 위해서는 유능한 지방의원의 확보와 더불어 적극적 의정 지원을 하는 의정지원조직이 필요하다. 그러나 지방자치법 제83조 제2항은 '사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다'고 하여 실질적인 임명권을 자치단체의 장에게 두고 있다. 이에 따라 사무직원은 인사권을 가지고 있는 집행기관장의 눈치를 보지 않을 수 없는 실정이고 지방의회에 충성심을 바치기 어려운 입장이다.(송광태, 2005: 42) 따라서 이의 개선을 위해서는 무엇보다도 의회와 집행부간의 상호불간섭의 원칙에 충실하여 의회 의장이 소속 직원들의 직무감독권과 인사권을 함께 가지도록 해야 할 것이다.

첫째 방안은 의회직렬을 신설하여 자율적·독립적으로 인력관리를 하는 방안이다. 둘째 방안은 의회의장이 의회 사무직원에 대한 임용권을 가지되, 사무처장은 의회의 동의를 얻어 의장이 임명하고(개방형 임용 가능), 의회사무직원은 의장이 집행기관의 공무원 중에서 임명하도록 하는 방안이다. 셋째 방안은 의회의장이 일부 사무직원(예를 들면 사무관급 이상)에 대한 임용권을 행사하는 방안이다. 이 가운데 첫 번째 안은 사무기구인력의 전문성을 확보하면서 의회의 독자적 인사권을 갖는 방안이라고 할 수 있으며 가장 적극적인 대안이라 볼 수 있다. 두 번째 안은 전문성 확보에는 첫 번째 보다 다소 미흡하지만 독자적 인사권은 확보될 수 있다. 마지막 대안은 세 가지 대안 중에서 가장 소극적인 방법으로 사무기구 직원의 간부급 직원에 대한 인사권을 의회가 갖도록 하는 방안이다. 이세가지 대안 중에서 의회직렬을 신설하여 인력관리를 하는 방안이 가장 소망스러운 방안이다<sup>9)</sup>.(최병대, 2003: 76~77)

지방의회 직렬 신설에 대해서는 긍정과 부정에 대한 논의가 있다.(김성호, 2001: 158~159) 먼저 부정적인 측면은 첫째로 공직생활의 가장 중요한 유인요소인 승진의 폭이 좁아 지방공무원들에게 매력이 낮다는 점이다. 둘째는 평생을 의회에서만 근무하라고 하면 현재의 집행기관 공무원들은 대부분이 수락하지 않을 것이다. 셋째, 전보될 수 있는 기관이 한정적이므로 자기발전의 기회가 부족하다는 점을 들 수 있다. 반면에 긍정

9) 지방공무원법은 제4조 제1항 및 제4항에서 일반직공무원은 1급 내지 9급을 구분하며, 각 계급의 직무의 종류별 명칭은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 그런데 제주특별자치도법 제49조은 위의 지방공무원법 제4조 제1항 및 제4항의 규정에도 불구하고 도지사가 일반직지방공무원 2급 내지 5급을 도조례가 정하는 직군·직렬로 통합하고 6급 이하 일반직지방공무원 및 기능직지방공무원의 직군·직렬은 도조례가 정하는 바에 따라 그 일부를 통합하거나 신설할 수 있도록 하고 있다.(윤양수, 2007: 208)

적인 측면은 지방의회에서 근무하는 공무원들은 일반행정직 공무원들과는 달리 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동을 보좌한다는 투철한 직업의식이 요구되며 의회에 근무하는 공무원으로서 의회의 자주성 확보에 노력할 수 있다는 점이다. 또한 지방의정은 집행부와는 다른 구조에서 기능하고 있음에도 불구하고 의회사무기구에 근무하는 공무원은 임용 및 발령시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성에 대한 검증도 없이 발령하고 있어 전문적인 의정활동을 보좌하기가 어렵다는 사실이다.

하지만 앞서 제시된 부정적인 측면들은 제도와 시간을 통해 충분히 극복될 수 있다. 협소한 직렬은 그 만큼 승진상의 어려움을 초래한다. 그러나 일정기간이 경과하면 자연스럽게 극복될 수 있다. 왜냐하면 만약 새로이 의회직렬에 입직하는 경우에는 사전에 이에 관한 정보를 충분히 인지하기 때문에 추후에는 이러한 불만이 상대적으로 낮아지게 된다. 의회와 집행기관간의 정기적 인사교류를 통해서도 한계를 보완할 수 있다. 현재 우리나라 지방자치 여건상 의회와 집행기관과는 원활한 교류가 불가피하다. 만약 의회직렬을 신설하여 집행기관과는 전혀 인사교류가 없게 되면 상호간 이해의 폭이 협소해 지고 이로 인해 업무수행에 장애로 작용할 소지도 높다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 의회와 집행기관간 정기적으로 일정부분 상호 인사교류를 할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다<sup>10)</sup>. 즉 정기적으로 의회와 집행기관간 약 10%의 인력을 상호 교류시켜 상호간 이해의 폭을 증진키는 파이프라인 역할을 하도록 하여 의회직렬 신설에 따른 상호 단절의 한계를 극복해야 한다.(최병대, 2003: 79)

## 나. 의정활동 지원 강화를 위한 사무처 조직 확대

### 1) 행정사무감사 및 조사 전담기구 신설-회계정책처 신설

행정사무 감사 및 조사는 「지방자치법」 제36조에 따라 지방의회에 부여된 고유기능의 하나이다. 행정사무의 조사 및 감사기능은 의회의 중요기능 중에 하나임에도 불구하고 지방의회 사무처의 기능 속에 거의 포함되어 있지 아니하다. 행정조사기능의 전문성과 지방의회의 행정조사를 적절히 지원하기 위해서는 행정사무 감사 및 조사 전담기구로서 회계정책처를 신설한다. 특히 현재 운영되고 있는 감사위원회를 도의회 소속으로 옮기는 것도 하나의 방안이다. 예산·결산 심의기구 신설도 고민할 필요가 있

10) 제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용 등에 관한 조례 제11조는 “도의회의장은 의회사무처 소속 공무원의 업무수행능력의 향상과 능력개발을 위하여 필요하다고 인정할 경우 제주특별자치도 및 다른 지방자치단체·국가기관·공공단체·국의 행정기관 그 밖의 기관의 장과 협의를 거쳐 인사교류를 할 수 있다”고 규정해 놓고 있다.

다. 예산 결산 등 중요한 재정사항에 대한 검토와 의결기능은 지방의회의 가장 중요한 기능 중의 하나이다. 그러나 예·결산심의 업무는 업무의 특성상 계절적인 요인(주로 10월~12월중에 업무의 과부하현상 발생)으로 인하여 인력 및 조직관리상 상설적으로 운영하기에는 비효율적인 측면이 있기 때문에 행정사무 감사 및 조사전담기구와 통합하여 운영하는 것이 필요하다.(강인호 외 2인, 2002: 246)

## 2) 전문위원의 역할 강화

지방자치법에는 전문위원의 지위와 역할에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다. 오늘날 지방의회가 상임위원회를 중심으로 운영되고 있는 추세를 감안한다면 전문위원의 역할은 매우 중요하다. 이런 전문위원의 중요성을 감안하여 전문위원의 역할과 책임을 강화시켜야 한다. 우선적으로 전문성이 입증된 전문위원을 임용하고 전문위원의 직무만족을 증대시키기 위해서는 지방의회 전문위원의 직무와 임용자격기준을 법제화시킬 필요가 있는 것이다. 전문위원의 임용기준과 자격요건을 구체적으로 법제화하지 않으면 전문성이 결여된 사람들이 임용될 수도 있다. 이럴 경우 지방의회의 존립 목적을 저해하고 지방의회의 효율적인 의정활동이 제약받을 수 있다. 법 제도의 보완 없이 전문위원의 전문성 확보를 위해 생각할 수 있는 방안 중의 하나가 전문위원을 계약직으로 임용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우 전문위원의 업적 평가는 의회가 정확히 알 수 있으므로 전문위원의 업적을 측정하여 의장이 재계약하는 방안을 생각해 볼 수 있다.(강인호 외 2인, 2002: 245)

전문위원 수를 늘여야 하고 상임위원장의 요청에 따라 상임위원회의 의결을 통해 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사에 대해서는 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 2인 이내의 전문가를 심사보조자로 위촉하여 활용할 수 있는 비상임전문위원회제도를 도입한다.(노찬백, 2006: 417)

## 3) 정책자문위원제도 개선

제주특별자치도의회에는 지방의회의 전문성을 강화하고 의원의 의정활동을 지원하기 위해서 각 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있도록 하고 정책자문위원은 5급 상당의 계약직 또는 별정직지방공무원으로 보하도록 하고 있다. 이는 제주특별자치도가 다른 지역과는 달리 국제자유도시를 추구하기 때문에 더욱 전문성이 요구되고 이를 보완할 수 있는 보좌기구가 필요했기 때문이다.(제주발전연구원, 2004: 308) 외국의 경우, 의사진행을 보조하기 위하여 사무기구를 설치하는 예는 있지만 지방의회에 대한 유급보좌관제를 도입한 선례는 많지 않아 전문위원실에 '공동 정책전문위원제'

를 도입한 것이다.(제주발전연구원, 2004: 307) 하지만 실질적으로 정책자문위원제의 성과에 대해서는 많은 도의원들이 부정적 의견을 표출하고 있다. 이에 대한 개선이 필요하다. 현재 상임위원회별로 운영되고 있는 전문위원제를 폐지하고 각 의원별로 1인의 유급보좌관을 배정하여 선발, 운영에 대한 책임을 각 의원들에게 부여하는 것도 검토할 필요가 있다. 이는 의회사무처에 회계정책처를 신설하여 정책과 의정활동에 대한 전문성을 강화할 수 있기 때문이다.

#### 다. 의정활동평가체제 구축 및 사이버 지원체제 강화

##### 1) 의정활동평가체제의 구축과 의정기능촉진·독려제도의 도입

지방의원들의 전문성을 높이기 위해서는 지방의원들의 의정활동에 대한 연간평가나 상반기와 하반기 등 반기별 평가 등 의원활동에 대한 평가체도가 도입될 필요가 있다. 사람들은 자기의 역할에 대해 평가를 받는다고 할 때는 그렇지 않을 때보다 더욱 열심히 노력하게 된다. 정부기관들의 평가에 관한 법률은 정부의 모든 기관들은 업무수행에 대해 스스로든 타에 의하든 평가를 하도록 요구받고 있다. 지방의원들도 공무를 수행하는 기관의 구성원으로 당연히 일정한 업무에 대해서는 평가를 받아야 한다. 따라서 의원들의 의정활동에 대해 정기적인 강제평가체도를 도입할 필요가 있다. 나아가 지방의원들이 의원으로서 역할 수행에 최선을 다하도록 하는 역할을 촉진시키거나 독려하는 규정을 마련하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.(최봉기, 2005: 20~21)

##### 2) 각종 정보망(Network) 구축과 자문시스템 구축

지방의원들이 의정활동을 수행해 나가는데 필요한 지식과 정보는 평소 의원들이 어떠한 노력을 하는가에 직결된다. 지방의원들의 전문성과 태도문제 등이 지적될 때마다 그 내용을 자세히 들여다보면 그 핵심은 의원들의 지식과 정보부족 및 대화능력의 부족 등에서 기인하는 직무전문성이 낮았다는 것 때문이었다. 따라서 지방의원들은 평소 직무전문성 제고를 위한 지식습득에 노력해야 한다. 그리고 지역사회의 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대한 지식과 정보를 흡수할 수 있는 정보망을 구축하고 지역사회 내의 전문가와 유대관계 형성을 통해 자문을 받을 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 의회 내에서는 다른 사람의 의견을 경청하고 존중하는 태도를 갖춰야 하고 다른 사람들에게 피해를 주는 언동은 삼가야 한다. 이러한 기본적인 태도와 활동이 원만하게 갖춰질 때 비로소 의정활동과정에서 지방의원들의 전문성 시비는 사라질 수 있을 것이다.(최봉기, 2005: 22)

### 3) 사이버정보화 수준의 제고

근래 지방의원들도 개인 홈페이지를 구축하고 주민들로부터 애로사항을 청취하는 등 컴퓨터 활용빈도가 늘어나고 그 수준도 제고되어 가고 있다. 그러나 아직도 지방의원 개인별로는 이러한 정보화 수준이 뒤떨어진 의원들도 적지 않다<sup>11)</sup>. 이미 전자지방정부의 구축이 완성된 시점에서 이러한 지방의원들의 낮은 정보화 수준은 지방의원과 지방의회의 전문성을 저해하는 요인이 되고 있다. 그리하여 의회 내의 행정과 사무 처리에 활용되는 컴퓨터시스템에 빨리 익숙해 져야 하며, 의정자료실을 전자정보화장치로 보강하고, 모든 의원들이 의원개인의 홈페이지를 작성하고 활용하는 것을 생활화하도록 해야 한다. 전자정보시스템을 통하여 국내외적 각종 정보와 자료를 수집·처리·활용할 수 있어야 한다. 이처럼 정보화 수준의 제고를 통해서 지방의원의 직무전문성과 역할 전문성을 동시에 제고할 수 있는 길을 찾아야 할 것이다.(최봉기, 2005: 22)

### 3. 지방자치정부의 형태에 대한 검토

세계 각국에서 채택하고 있는 지방자치정부의 조직형태만큼 다양한 것도 드물 것이다. 그것은 각 국가의 역사적 전통과 각 지방의 경제·사회적 환경이 다양한 데에 연유하는 것이다.

실제로 지방자치단체의 정부조직 형태를 전국적으로 통일하고 있는 나라도 있지만, 지방자치의 계층에 따라 그것을 달리 하고 있거나, 도시지역과 농촌지역에 따라 그것을 달리하고 있거나, 더 나아가서 각 자치단체마다 그 정부형태를 달리하고 있는 나라도 있다. 그러므로 엄밀히 따지면 지방자치단체의 정부조직형태는 전 세계적으로는 몇 만개의 유형이 있다고 보아야 할 것이다.(최창호, 2002: 296)

현재 우리나라의 지방구조는 직선제를 기반으로 '강시장-약의회형'이라는 전국 공통의 단일모델을 취하고 있으나 이는 지역별 경제, 사회적 차이를 제대로 반영하지 못하는 단점을 지닌다. 즉 지방의 행정수요, 자치역량 등을 고려하지 않고 중앙집권체제에서의 행정편의주의적 발상을 그대로 적용해 오고 있는 실정이다. 따라서 지역자원을 동원하여 지역발전을 도모해야 하는 '지방자치의 본질'을 실현하기 위해서는 무엇보다도 각 자치단체의 정치·경제·문화적 배경을 고려한 자치구조의 개편이 절실하다고 생각된다. 또한 현행의 분리형 혹은 대립형 기관구성은 운영적 측면에서 기관간 균형과 견제를 통한 책임성 확보에 큰 한계를 보여주고 있다.(정부혁신지방분권위원회,

11) 제주특별자치도의회 41명의 도의원 중 홈페이지를 가지고 있는 의원은 9명이다.



2005: 239) 따라서 기관구성에 있어서 다양성에 대한 모색이 필요하다.

앞서 제시된 조직 및 인사권에 대한 제도적 개선을 통해 지방의회가 실질적인 제주특별자치도의 중심축 역할을 수행할 수 있을 것이다. 하지만 현행의 '강시장-약의회형' 형태의 기관대립형 기관구성에서는 한계를 항상 내포할 것이다. 그것은 제도도 중요하지만 제도를 운영하는 사람의 자질이 더 중요하기 때문이다. 제도 개선을 통해 의원의 의정활동을 지원한다 하더라도 지원에는 한계가 있다. 최근 해군기지건설 등에서 보여준 지방의회의 행태는 단적인 증거라 하겠다. 또한 최근 도지사 선거를 둘러싼 극심한 지역사회의 분열현상, 그리고 선거과열로 인한 후유증, 그리고 제주도민의 지나친 트집잡기 등을 감안할 때 단일지도체제보다는 집단지도체제인 기관통합형을 검토할 필요가 있다. 제주특별자치도법 제13조에는 지방자치법상의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 제주지역에서는 제주특별자치도지사를 선출하지 않고 도의회 의원만을 도민들이 직접 선출하고 이들로 하여금 집행기관을 구성하는 방안을 심도 있게 검토할 필요가 있다. 기관통합형은 국가권력구조에 있어서 의원내각제와 유사한 것으로 자치단체의 의사결정기능과 집행기능을 의회라는 단일기관에 귀속시키는 형태를 말하는데, 기관단일주의 또는 권력통합형이라고 한다. 이러한 형태의 예는 영국의 지방자치정부(the local council)와 미국의 위원회형 지방정부(the commission form) 등이 있다. 기관통합형 기관구성의 장점으로는 첫째, 대의기관에 권한과 책임이 집중되어 있으므로 민주정치와 책임정치를 구현하는데 적합하다. 둘째, 대립과 갈등이 적어 행정의 안정성을 확보하는데 유리하다. 셋째, 정책결정과 집행간에 긴밀한 협조관계가 가능하므로 정책효과를 극대화할 수 있다.(이종호, 2004: 228)

#### IV. 결 론

제주특별자치도의회가 제주도민을 대표하는 지방정치의 중심이 되기 위해서는 이의 활성화가 이루어져야 한다. 비록 제주특별자치도가 출범하여, 도의회 의원정수와 선거구 획정, 인사청문회 도입, 정책자문위원회 신설, 의정활동비와 회기에 대한 자율성을 확보하였지만 여전히 지방자치단체의 권한배분은 지방자치단체장에게 편중되어 있어 지방의회가 지방정치의 중심에서 소외되는 경우가 적지 아니하다. 이에 대한 개선이 필요하다. 첫째, 의회직을 신설하고 도의회직원에 대한 인사권을 의장에게 귀속시켜야 한다. 의회직을 신설함에 있어 의회사무처의 직무분석과 기능분석이 함께 이루어지는

것이 바람직할 것이다. 둘째, 의정활동 지원을 강화하기 위해 회계정책처 신설, 전문위원 역할 강화, 정책자문위원제 개선 등 사무처 기구를 확대해야 한다. 셋째, 의정활동 평가체제 구축 및 사이버 지원체제 강화해야 한다. 넷째, 기관통합형 도입을 적극적으로 검토해야 한다. 다섯째 의회사무처 직원의 교육훈련 강화, 적극적 인사교류의 실시 등 역량강화에 대한 지방의회의원들의 적극적 관심과 지원이 있어야 한다.

이런 제도개선과 더불어 중요한 것은 제도주민들의 의회에 대한 믿음과 지지일 것이다. 도민들이 지방의회의 의원 자질문제만을 논하거나 냉소적인 시각을 갖는다면 아무리 제도적 개선을 이룬다하더라도 정책적 효과를 달성할 수 없다. 물론 의원 자신들의 자질 시비 등으로 인하여 지역주민들의 기대에 부응하지 못하였던 점을 부정할 수 없고, 이에 대해서는 지방의원들도 깊은 자성이 필요하다.

도민들은 지방의원들이 우리가 살고 있는 고장의 발전과 주민들의 복지증진을 위해 노력하는데 보람을 느끼고 만족감을 가질 수 있도록 아낌없는 격려와 건전한 대안을 제시해야 한다. 그래야만 우리의 지방자치가 진정한 풀뿌리 민주주의로서 꽃 피울 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강인호·최병대·문병기(2004), “지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석-의회사무 기구를 중심으로-”, 『한국행정연구』, 13(1).
- 김성호(2001), “지방정치부패의 실태 및 평가, 지방자치 부패평가와 개선방안”, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 김순은(1994), “지방의회의 정책결정능력: 지방의회 사무처(국)의 기능과 역할에 관한 실증분석”, 한국행정학회 하계학술대회발표논문.
- 김재홍·김도희(2007), “지방의회 사무직원 인사제도 개편에 관한 연구”, 『현대사회와 행정』, 제17권 제3호.
- 노찬백(2006), “지방의회의 위원회 운영에 관한 연구”, 『한국동북아논총』, 한국동북아학회, Vol. 41.
- 박재창(1995), 『한국의회행정론』, 서울: 법문사.
- 송광태(2003), “지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안-지방의회의 조직을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 15(3).
- 송광태(2005), “지방의회의 위상 정립과 발전과제”, 『지방행정』, 대한지방행정공제회.

제54권 제621호.

윤양수(2007), 『지방자치법과 제주특별자치도법』, 제주: 온누리.

이종수 외(2005), 『새행정학』, 서울: 대영문화사.

이종호(2004), “지방의회와 지방자치단체장과의 관계”, 『한국인간관계학회보』, 한국인간관계학회, 제9권 제1호.

이청수(2001), “지방의회 전문위원의 역할과 책임”, 『21세기 지방의회 발전과제와 전망』.

전국시·도의회의장협의회(2007), 『지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구』.

정부혁신지방분권위원회(2005), 『참여정부의 지방분권』.

제주발전연구원(2004), 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략』.

최병대(2003), “지방의회의 전문성 제고 방안-지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로-”, 『지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고』, 2003년 학술대회발표자료집, 한국지방자치학회.

최봉기(2005), “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안”, 『한국지방자치학회보』, 한국지방자치학회, 제17권 제1호.

최창호(2003), 『지방자치학』, 서울: 삼영사

한국지방행정연구원(2003), 『지방의회 사무기구의 인사권 확대방안』.

황아란(2003), 『지방의회 사무기구의 인사권 확대방안』, 한국지방행정연구원.

[Abstract]

## A Study on the Strengthening the Rights of Personnel Management and the Organizational Management in Jeju Special Self-Governing Provincial Council

Kim, Sung-jun

*Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.*

Kang, Young-hoon

*Professor, Dept. of Public Administration, Cheju National Univ.*

Jeju Special Self-Governing Province was launched since July 1st in 2006. Now the residents require Jeju Special Self-Governing Provincial Council to act as a multiple player. The council must discharge their duties based on the reflection of residential demand, check and cooperation, coordination and solution of regional conflicts and civil affairs, and Jeju's regional integration.

But actually, Jeju Special Self-Governing Provincial Council has limits in activating their role. We can explore several alternatives to strengthen and upgrade the council capacity. First, it is necessary to establish new relationships between Jeju Special Self-Governing Province and Jeju Special Self-Governing Provincial Council. Second, strengthening the decision making authority over personnel management, such as a reversion of its right to the chairman, and organizational management is needed. Third, we must build up the foundation to evaluate performance and cyber support system. Finally, we need to study the diversity of local government from now on.

**Key words** : Jeju Special Self-Governing Provincial Council, Strengthening the Rights of Personnel Management, Strengthening Council's Capacity.