

전략연구 2011 - 02

# 충청남도의회 의정기능 강화방안 연구

이 재 현 · 고 승 희



# 발 간 사

1991년 지방의회 부활 이후 우리나라의 지방자치는 꾸준히 변화하고 있고, 이 변화는 지방의회 활성화를 요구하고 있습니다. 더욱이 민선 5기의 중반을 넘은 이 시기에 지방의회의 역할과 기대는 더욱 더 커지고 있습니다.

그러나 지방의회의 역할이 주민의 기대에 부응하지 못하는 구조적이고 현실적인 문제들은 여전히 존재하여 지방자치의 한 축인 지방의정에 대한 질타도 지속적으로 제기되고 있는 실정입니다. 그 문제들은 밖으로는 중앙과 지방의 정치구조에서 기인되며 안으로는 집행부와 의 합리적 의정활동 미흡과 주민을 위한 의정활동에 필요한 소통의 부재라고 할 수 있습니다.

현재 이러한 문제점들을 개선 및 극복하기 위해 지방자치단체의 의회에서 나름의 문제의식을 가지고 연구중인 것으로 알고 있습니다. 이에 우리 연구원에서도 지방자치제도의 발전과 주민을 위한 충청남도의회 기능을 보다 효율적이고 민주적으로 추진하기 위해 지방의회 의정기능을 강화할 수 있는 방안으로 의정관련 조직 및 인력 측면과 의원의 역량 측면, 그리고 충남도에서 가용할 수 있는 자원과 연계하여 활용하는 방안 등을 모색하였습니다.

물론 본 연구에서 제시하고 있는 방안들이 단기적으로 선결해야 할 과제와 중장기적이고 점진적으로 개선해야 할 과제를 모두 안고 있어 실제 운영차원에서 보다 면밀한 검토가 필요하겠지만 연구진과 실무진 그리고 의원님들의 노력이 더해진다면 충청남도, 더 나아가 한국 지방의회의 의정기능에 작지만 큰 변화를 이끌어 내는데 중요한 초석이 될 것으로 기대합니다.

모쪼록 본 연구가 충청남도 지방의회의 의정기능 강화에 밑거름이 되기를 바라며 이를 위해 애써주신 충남대학교 유병선 박사, 우리 연구원의 이재현 초빙연구원과 고승희 박사에게 감사의 뜻을 전합니다.

2011년 12월 31일  
충남발전연구원장 박 진 도



# 연구요약

지방의회 부활이후, 지방의원 유급제 도입, 지방의원 정수의 변화, 전문위원직의 법  
정화 및 정수확대, 의회사무직원 인사권 일부이양 등 지방의회의 여건이 변화하였고  
그에 따른 기능과 역할 또한 보다 중요해 지고 있다.

그러나 여전히 지방의회는 주민의 여론을 충분히 반영하지 못하고 지방자치단체장  
에게 집중된 행정권한에 대한 견제기능을 충분히 수행하지 못하며, 지역발전을 위한  
정책개발에 소홀하다는 부정적인 평가 또한 존재하고 있다.

따라서 이 연구를 통해 효율적이고 합리적인 지방의회 의정활동 지원을 위해 현행  
지방의회제도를 개선하고, 지원인력 및 조직에 대한 개선과 의정활동 전반에 걸친 현  
행제도를 개선, 이에 더해 새로운 제도를 발굴하고자 한다.

광역의회의 기존지원체계 및 법령검토와 지방의회 의정활동 실태를 충청남도 광역  
의회중심으로 분석하였다.

이를 위해 의정기능을 평가 측정할 수 있는 정량적 지표를 사용하여 충남도의회를  
중심으로 대표기능, 입법기능, 견제기능, 의회여건 등으로 구분하여 분석하고, 타 시·  
도의회와 비교하여 그 수준을 가늠했으며, 측정지표를 통한 실태분석에 더해 구조화된  
설문지를 사용하여 문제점을 파악하고 조직·인력 측면, 교육적 측면, 의회와의 연계  
측면 등으로 개선방안을 모색하였다.

정량적 지표를 통한 충남도의회 의정활동 및 지원실태를 살펴본 결과, 명목적 대  
표기능은 전국 평균이하였고, 의회발의 비중이 증가하여 입법기능이 증가하였으며, 견  
제기능은 제7대 대비 증가한 것으로 나타났다. 의회여건은 의회비 비중의 경우 전국  
평균적 수준이었지만 지원인력은 전국 평균보다 낮게 나타났다.

의회공무원과 집행부 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 의정기능 중에서 입  
법활동 및 예결산심의에 대한 중요함을 지적한 반면 그에 상응한 전문성 및 관심·노력

이 필요함을 지적하였고, 의정지원 여건은 도의회와 집행부와의 관계를 보다 긴밀하게 해야 하며 정책입안 지원기능을 강화해야 한다고 지적하였다.

의원대상 인터뷰 조사 결과, 전문위원의 의회기능에 적합한 지원인력으로 변화시켜야 하고 정당별 전문위원 배치에 대한 검토가 필요하다고 지적하였다.

정량지표와 설문조사, 그리고 의원 인터뷰를 통해 나타난 의정활동 및 지원 실태에 대한 공통적이고 주요한 사항을 정리하면 첫째, 조직 및 인력 측면에서의 개선이 필요하고 둘째, 의원역량 측면에서 개선이 필요하며 셋째, 의회 의정활동과 관련된 지원기능을 충남도 차원에서 가용할 수 있는 자원을 효율적으로 연계하여 의정지원에 대한 시너지 제고를 위한 방안이 필요하다는 점을 알 수 있었다.

앞서 살펴본 실태조사 분석결과를 바탕으로 충남도의회 의정기능을 강화하기 위한 방안을 ①조직 및 인력 측면, ②의원역량 제고 측면, ③가용자원 연계·활용 측면으로 구분하여 모색하였다.

결론적으로, 현재 지방의회 여건은 해당 지방자치단체의 여건과 함께 논의될 수 밖에 없고, 지방자치단체의 여건은 지방재정의 효율적 운영과 지역 주민의 참여에 의해 개선되고 나아질 수 있다.

이를 위해 지방의회의 역할은 주민의 대표기구로서, 지역의 의결기구로서, 집행부의 견제기구로서 더욱 중요하게 인식되어야 한다.

의정활동의 양적 증가는 질적 향상으로 이어져야 비로소 의정기능이 원활하게 작동될 수 있으므로 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 조직·인력 측면에서의 개선을 위해 지방재정관련 예·결산 기구를 설치하고 강화하고, 아울러 현재 충남도의회사무처의 사무분장을 일부 조정함으로써 보다 효율적이고 체계적인 지원조직으로 재구성해야 한다.

둘째, 의회역량 강화를 위한 교육적 측면의 개선을 위해 실제 지방의회와 관련된 공무원들의 의견 또한 보다 효율적이고 전문적인 지방의정을 위해 교육제도 마련이 시

급하다고 지적하고 있으므로 의원 연수제도를 정례화하고 공동연수 제도를 도입하고, 충남도의회 해외연수제도를 연수 후 결과활용을 위한 피드백 강화와 통합적이고 집중적 프로그램 운영으로 개선해야 한다. 아울러 충남도의회 차원의 연수제도를 마련하고 이를 법적 제도화를 통한 지속적이고 명확한 교육훈련 체계를 마련해야 한다.

셋째, 가용자원과 연계·활용 측면에서의 개선을 위해 현재 충남지역의 전문가를 활용하여 의정전문성을 제고하고, 의원 입법활동 지원관련 조례를 신설하여 보다 체계적인 의정지원을 도모하는 한편, 의원연구단체를 보다 능동적이고 자율적으로 운영하여 의정활동에 필요한 지원을 받고 활용해야 한다.

이러한 방안들과 같은 기존의 제도를 개선하고 지역의 가용자원을 활용하려는 노력은 지방의원의 역량강화로 이어져 지방의회 의정기능 강화가 가능할 것으로 판단된다.

그 개선의 중심에 충남의 집행부와 유관기관, 그리고 충남도의회 주체가 충남도의회 의정지원기구를 구성·운영하여 유기적이고 체계적인 지원을 모색한다면 매우 효과적이고 긍정적인 의정기능 강화를 위한 의정지원의 선례가 될 수 있을 것이다.





# 목 차

<b>제1장 연구개요</b> .....	1
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 및 방법 .....	4
<b>제2장 이론적 배경 및 분석틀 설정</b> .....	7
제1절 지방의회의 기능 및 권한 .....	7
1. 지방의회의 기능 .....	7
2. 지방의회의 권한 .....	12
제2절 선행연구 검토 .....	14
제3절 분석틀 설정 .....	17
<b>제3장 충청남도의회 의정활동 지원실태분석</b> .....	19
제1절 충청남도의회 운영 현황 .....	19
1. 충남도의회 의원 구성 .....	19
2. 충청남도의회 사무처 조직 및 인력현황 .....	22
3. 충청남도의회 의정비 현황 .....	24
4. 기타 충청남도의회 의정활동 현황 .....	26
제2절 조사개요 .....	31
1. 정량지표를 통한 충청남도의회 실태조사 설계 .....	31
2. 설문조사설계 .....	36
제3절 조사분석 결과 .....	39
1. 정량적 지표를 통한 충청남도의회 실태분석 결과 .....	39
2. 설문조사 분석결과 .....	66
3. 시사점 .....	69
<b>제4장 충청남도의회 의정기능 강화방안 모색</b> .....	73
제1절 조직 및 인력 측면 .....	73
1. 충남도의회사무처의 지방재정 예·결산관련 기구 강화 .....	73
2. 충남도의회사무처의 사무분장 조정 .....	74
3. 충남도의회 의원 보좌인력 확충 및 인사문제 개선 .....	75

제2절 의원역량 측면 .....	78
1. 의원 연수제도 정례화 및 공동연수 제도 도입 .....	78
2. 충남도의회 해외연수제도의 통합적 운영 .....	79
3. 충남도의회 차원의 연수제도 마련 및 법적 제도화 추진 .....	80
제3절 가용자원과 연계·활용측면 .....	83
1. 지역 전문가를 활용한 의정 전문성 제고 .....	83
2. 충남도의회 의정지원기구 설치·운영 .....	83
3. 위원회별 학술연구사업 운영과 의원연구단체 지원 체계화 및 활성화 .....	85
 제5장 결론 및 정책제언 .....	 87
 참고문헌 .....	 90
 부 록 .....	 92

# 표 목 차

<표 1> 민선 제3기 이후 광역지방의회의원 정수변화 .....	2
<표 2> 연구의 구성 및 흐름 .....	6
<표 3> 지방의회관련 선행연구 검토 .....	15
<표 4> 지방의회 의정기능관련 선행연구 검토 .....	16
<표 5> 충남도의회 의원 학력 현황 .....	19
<표 6> 충남도의회 의원의 직업별 현황 .....	20
<표 7> 충남도의회 의원의 선수별 현황 .....	21
<표 8> 충남도의회사무처 직급별 정·현원 현황 .....	23
<표 9> 충남도의회사무처 직렬별 부서배치 현황 .....	24
<표 10> 전국 광역의회 의정비 책정 .....	25
<표 11> 민선 4기(제8대 의회) 충남도의회 의정비 .....	25
<표 12> 충남도의회 5분발언 운영현황 .....	27
<표 13> 충남도의회 회기운영 현황(제5~8대) .....	28
<표 14> 충남도의회 안건처리 현황(제5~8대) .....	28
<표 15> 충남도의회 홍보활동 현황(제7~8대) .....	29
<표 16> 충남도의회 조례처리 현황(제5~8대) .....	30
<표 17> 의회기능 및 의회여건 정량지표 측정 설계 .....	35
<표 18> 설문조사 문항구성 .....	36
<표 19> 조사표 종합 .....	38
<표 20> 전국 광역의원 1인당 대표주민수 .....	39
<표 21> 충청남도 지방선거 투표율 추이 .....	40
<표 22> 충남 민선 4기·5기 선거현황 및 대표성 .....	42
<표 23> 충남도의회 민원처리 실적 .....	44
<표 24> 충남도의회 의원정수 대비 청원 및 민원처리 현황 .....	44
<표 25> 충남도의회 의회발의 조례안 추이현황 .....	45
<표 26> 충남도의회 의회발의 조례 중 자주조례 및 지원조례 건수 현황 .....	48
<표 27> 제7대(민선3기) 자주 및 지원조례안 .....	49
<표 28> 제8대(민선4기) 자주 및 지원조례안 .....	50
<표 29> 충남도의회 감사지적 및 처리현황 .....	54
<표 30> 광역의회 의회비 비중 추이(2006~2010년) .....	55
<표 31> 전국 1인당 자체수입 대비 의정비 비중 .....	57

<표 32> 의원 1인당 의정비 연액 .....	58
<표 33> 자체수입대비 의정비 비중 .....	59
<표 34> 광역의회 의원정수 및 의회사무처 직원 비교(2011년 기준) .....	61
<표 35> 광역의회 의원정수 및 전문위원수 비교(2011년 기준) .....	62
<표 36> 주요 광역의회 자료실 기반시설 현황(2009년) .....	63
<표 37> 의원1인당 상임위원회 수 .....	64
<표 38> 광역의회별 상임위원회 설치내역(민선 4기 기준) .....	65
<표 39> 집행부-의회사무처의 의정기능 및 의정지원관련 만족도 의견 차이 .....	68
<표 40> 정량적 지표를 통한 충남도의회 기능 및 여건 실태 종합 .....	69
<표 41> 일본 아바라키현 지방의원연수에 관한 조례의 예 .....	82
<표 42> 광역의회 의원연구단체 운영 현황(2011년 현재) .....	86

# 그 립 목 차

<그림 1> 분석모형 설계 .....	18
<그림 2> 충청도의회 전문대졸 이상 학력자 증가 추이 .....	20
<그림 3> 충청도의회 의원직업 중 정당인 비율 .....	21
<그림 4> 충청도의회 역대 초선 및 재선이상 비율 변화 추이 .....	22
<그림 5> 충청도의회사무처 조직기구도 .....	22
<그림 6> 충청도의회 5분발언 운영현황 .....	27
<그림 7> 충청도의회 제안주체별 조례제안 추이 .....	30
<그림 8> 전국 광역의원 1인당 대표주민수 .....	40
<그림 9> 충청남도 지방선거 투표율 추이 .....	41
<그림 10> 민선4기 충남지역 대표성 .....	43
<그림 11> 민선5기 충남지역 대표성 .....	43
<그림 12> 충청도의회 의원정수 대비 청원 및 민원처리 추이 .....	45
<그림 13> 충청도의회 의회발의 조례안 건수 .....	46
<그림 14> 충청도의회 의회발의 비중 .....	46
<그림 15> 충청도의회 의원1인당 발의건수 .....	47
<그림 16> 충청도의회 감사지적 및 처리현황 .....	54
<그림 17> 광역의회 의회비 비중 추이(2006~2010년) .....	56
<그림 18> 전국 1인당 자체수입 대비 의정비 비중 .....	57
<그림 19> 자체수입대비 의정비 비중 .....	60
<그림 20> 광역의회 의원정수 및 의회사무처 직원 비교(2011년 기준) .....	61



# 제1장 연구개요

## 1. 연구의 배경 및 필요성

1991년 지방의회 부활 이후 우리나라의 지방자치는 꾸준히 변화하고 있다. 이 변화는 지방의회 활성화를 위해 다음과 같은 형태로 진전되어 왔다.

첫째, 지방의원 유급제 도입이다. 이는 의원의 의정활동비 지급은 지방의원의 전업직화를 의미하며, 지방의원에 대한 사회의 역할기대가 증대되고 있음을 시사한다. 지방의원은 지방자치법 제33조가 정하는 공직(公職)이외에 여전히 다른 직업을 겸직하여 활동할 수 있으나, 회기제한규정이 폐지된 현재는 지방의원의 책무에 대한 중요성은 지방의원들로 하여금 상시적이고 적극적으로 의정활동을 수행할 수 있는 요인으로 대두되었다.

둘째, 전문위원직의 법정화 및 정수확대이다. 전문위원직의 법정화를 통해 국회가 각 상임위원회별로 입법활동을 지원하는 전문위원 및 필요한 공무원을 국회법에서 규정하고 있는 것과 마찬가지로 지방자치법 제51조의2(전문위원)를 신설하여 보다 체계적으로 지방자치 입법활동을 지원할 수 있도록 지방의회의 전문위원의 위상을 강화하는 조치라고 이해된다.<sup>1)</sup> 또한 지방자치법 제51조의2 제③항의 규정에 의거하여 지방자치단체의행정기구와 정원기준등에관한규정 제10조의3을 개정함으로써 전문위원 정수의 확대함으로써 각 지방자치단체별로 둘 수 있는 전문위원의 정수가 증가되었다. 그러나 전문위원의 정수를 대통령령으로 정하는 것은 각 지방의회별로 상임위원회를 조례로 자율적으로 정하도록 되어있는 지방자치법 제50조 제①항과 배치되는 조치가 될 소지가 있다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정은 따르면 충남도의회는 경우 4급 및 5급이하의 전문위원 총 8명(4급 6명, 5급 2명)을 둘 수 있다.

---

1) 2005년 개정된 지방자치법 제51조의 2의 내용은 전문위원 ①위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 전문위원이라 한다)을 둔다. ②전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행한다. ③위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2006. 4. 28]

셋째, 지방의원 정수의 변화이다. 민선으로 선거제도가 변한 이후 광역지방의회 의원 정수는 민선 제1기에서 민선 제2기에 현저하게 줄어들었고, 제3기부터 현재 제5기까지 점증하고 있는 추세이다. 이와 맥락을 같이하여 충남도의회는 경우 선거법 개정으로 민선 제3기 36명(비례대표 4명 포함)에서 민선 제4기 38명(비례대표 4명 포함)으로 2명이 증가되었고, 현재 민선 제5기에서는 교육의원이 민선으로 실시되어 교육의원 5명을 포함하여 총 45명으로 비교적 크게 증가하였다. 따라서 충남도의회 의원회제도가 보다 적극적으로 운영될 필요성이 있으며, 동시에 의원수 증가에 따른 각종 인적·물적차원에서의 지원 및 질적·양적 지원을 보다 증가시켜야 할 필요성이 대두되고 있다.

<표 1> 민선 제3기 이후 광역지방의회의원 정수변화

	개정전(3기)	개정후(4기)	현재(제5기)	2025년 예산	
				광역의원	교육의원
계	682	733	843	761	82
서울	102	106	114	106	8
부산	44	47	53	47	6
대구	27	29	34	29	5
인천	29	33	38	33	5
광주	19	19	26	22	4
대전	19	19	26	22	4
울산	19	19	26	22	4
경기	104	119	131	124	7
강원	43	40	47	42	5
충북	27	31	35	31	4
충남	36	38	45	40	5
전북	36	38	43	38	5
전남	51	51	62	57	5
경북	57	55	63	58	5
경남	50	53	59	54	5
제주	19	36	41	36	5

주) 제주특별자치도는 제주도행정체제개편에관한특별법 제12조 및 제13조의 규정에 의  
거 도의회만 존속하게 되면서 의원정수를 종전의 19명에서 36명으로 증원되었음  
자료: 행정안전부 선거의회과 내부자료

제5회 전국동시지방선거 지방의회의원 정수 및 선거구역 (행정안전부, 2010)



넷째, 의회사무직원 인사권 일부이양이다. 과거 지방의회 사무기구에 근무하는 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의해 해당 지방자치단체장의 장이 임명하도록 하고 있는 반면, 개정된 지방자치법 제83조에서는 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임명권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 하고 있다. 이러한 취지는 그동안 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 지방자치단체장이 행사함에 따라 집행부에 대한 경제 기능을 제대로 수행할 수 없는 한계에 대한 지적과 함께 잦은 인사이동으로 업무의 전문성 및 연속성을 확보하는데 어려움이 있었기 때문에 지방의회 사무처의 인사권 독립을 통해 해결하려고 하고 있다.

그러나 여전히 지방의회는 주민의 여론을 충분히 반영하지 못하고 지방자치단체장에게 집중된 행정권한에 대한 견제기능을 충분히 수행하지 못하며, 지역발전을 위한 정책개발에 소홀하다는 부정적인 평가 또한 존재한다. 또한 지방의회 의정활동에 대한 평가는 지방의회와 지방의원들에 대한 주민과 공무원의 인식이 매우 낮게 저평가 되어 있고, 언론에 비친 지방의회는 심지어 지방의회 불신론 내지 의회 무용론으로까지 비화되고 있는 실정이다. 이러한 지방의회에의 부정적 평가는 자치입법권 등 자치권 제약, 지방의원 전문성 부족, 전문위원제도와 정책보좌인력 등의 의정지원제도 미흡, 주민참여 및 주민감시체제 부재, 지방의회사무조직 및 직원의 전문성 미흡 등의 결과로서 여겨지고 있다.(한국지방자치학회 2007, 최봉기 2002, 김순은 2001)

결국 지방의회에의 기능과 역할에 대한 논의는 지방의정 활성화를 위한 논의로 귀결되고 있다.

지방자치는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방주민들이 함께 만들어가야 한다. 그 중에서도 특히 지역과 주민의 대표성을 갖는 지방의회는 지방자치단체 의결기관으로서 그 역할에 대한 다각적인 분석과 그 분석을 토대로 한 대안이 필요하다.

지역이 갖는 특성과 수준을 고려하지 않고, 중앙정치가 의도하는 바에 따라 전국을 획일적 잣대로 지방자치제도가 배급되다시피 하여 지역 주민이 주체가 되어 적극적인 지방차지 준비가 미흡했던 점을 고려하면 지방의회에의 정책개발기능과 의정기능 강화 노력은 더욱 더 절실하다.

이러한 노력의 일환으로 지방분권 과제로 「지방의정활동기반 혁신계획」이 2006년 6월 완료되었다. 지방의회에의 자율성과 독립성에 대한 중요성이 부각됨에 따라 확대된 지방의회

의 기능에 상응하여 주민에 대한 책임성 확보 방안을 마련하고, 아울러 지방분권으로 확대된 지방자치단체의 집행기관을 효율적으로 견제할 수 있는 전문성을 제고시켜 나갈 필요성이 제기되고 있다.

조직이나 개인이든 지향하는 목표를 달성하기 위해 적절한 수단과 도구가 갖추어져야 하고, 지방의회 역시 주민들의 의사에 기초를 둔 지역발전의 견인차적 역할을 수행하기 위해서 이에 적합한 지원체계 구축이 요구되고 있다.

또한 현재 주민참여형 지방의회, 성과공표제 추진, 지방의원보좌관제 도입, 지방의정 연수연찬기능 강화, 일반직 사무직원 인사권 이양을 통한 지방의회 독립성 확보방안 등에 대한 논의가 이루어지고 있는 시점이다. 따라서 효율적이고 합리적인 지방의회 의정활동 지원을 위해 현행 지방의회제도를 개선하고, 지원인력 및 조직에 대한 개선과 의정활동 전반에 걸친 현행제도를 개선하거나 새로운 제도의 연구가 필요하다.

## 2. 연구의 목적 및 방법

본 연구는 지방자치제도의 발전과 주민을 위한 충청남도의회 기능을 보다 효율적이고 민주적으로 추진하기 위해 지방의회 의정기능을 강화할 수 있는 방안, 그리고 의정활동의 질을 높일 수 있는 방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다.

한편 지방의회와 관련한 체계적인 정보가 부족한 실정이다. 지난 민선 4기 지방의회 홈페이지 구축현황을 보면 16개 광역의회는 모두 자체 홈페이지를 운영하고 있지만 그 홈페이지에 회의록시스템을 구축하여 회의내용을 게시하는 게시판 기능은 그렇지 않은 실정이고, 기초의회의 경우는 게시판 기능이 17개 기초의회가 제공하고 있지 않는 것으로 나타났다. 이는 증대하는 지방의회의 중요성에 반해 지방의회 연구 및 분석, 주민의 접근성에 문제로 나타날 수 있는 바, 지방의회의 실태를 보다 다각적으로 조사·분석하여 향후 연구의 기초자료로 활용함에도 목적이 있다.

연구의 범위는 공간적 범위로서 충청남도 광역의회를 중심으로 비교분석한다. 시간적 범위로서 민선 제1기~민선 제4기(2006~2010년 6월)를 주요 시간적 범위로 하고, 필요에 따라 최근 민선 제5기(2010년~현재) 의정활동을 분석한다. 내용적 범위는 광역의회의 기

존지원체계 및 법령검토와 지방의회 의정활동 실태를 중심으로 지원실태를 분석한다.

연구방법은 먼저 문헌조사를 통해 1차 실태 분석과 사례 및 동향분석을 실시하고, 충청남도 광역의회 의원 및 의정활동 관계자 면접방식을 통한 현지조사 및 현장인터뷰를 실시하여 현장중심의 적실성 있는 연구를 추진한다. 또한 타 지방의회에 대한 비교분석을 위해 충남과 의정활동 여건을 고려한 타 시·도를 방문 조사한다.

면접조사에서 추출된 실태 및 문제점과 개선사항을 토대로 의회관련 관계자 등을 대상으로 한 설문조사를 병행한다.

실태분석은 의정기능을 평가 측정할 수 있는 정량적 지표를 사용하여 충남도의회를 중심으로 대표기능, 입법기능, 견제기능, 의회여건 등으로 구분하여 분석하고, 타 시·도의회와 비교하여 그 수준을 가늠한다. 측정지표를 통한 실태분석에 더해 구조화된 설문지를 사용하여 대표기능, 입법기능, 견제기능, 의회여건 등으로 구분하여 조사한다. 이를 통해 문제점을 파악하고 조직·인력 측면, 교육적 측면, 의회와의 연계 측면 등으로 개선방안을 모색한다.

이를 위한 연구의 구성과 흐름은 다음과 같다.

<표 2> 연구의 구성 및 흐름

	목 차	주요 내용	연구방법
제1장	연구 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>•연구의 배경 및 목적</li> <li>•연구의 범위와 방법</li> <li>•연구의 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 연구협의·자문</li> </ul>



제2장	이론적 배경 및 분석틀 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지방의회 기능 및 권한</li> <li>•최근 연구 동향 검토</li> <li>•분석틀 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> </ul>
-----	-----------------	--	--



제3장	충청남도의회 의정활동 실태분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>•충남도의회 운영 현황 검토</li> <li>•충남도의회 의정활동 정량적 실태 분석</li> <li>•계량적 지표 조사 및 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 설문조사</li> <li>- 면담조사</li> <li>- 방문조사</li> </ul>
-----	------------------	---	--



제4장	지방의회 의정기능 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>•조직·인력 측면</li> <li>•의원역량 측면</li> <li>•가용자원 연계·활용 측면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 타 사례조사</li> <li>- 정책실무 협의</li> </ul>
-----	-----------------	---	---



제5장	결론	<ul style="list-style-type: none"> <li>•결론 및 정책제언</li> </ul>	
-----	----	--	--

## 제2장 이론적 배경 및 분석틀 설정

### 제1절 지방의회의 기능 및 권한

지방의회는 주민이 직접 선출한 의원들로 구성된 지방자치단체의 최고 의사결정기관이다. 따라서 헌법상 기관에 속하고, 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있는 헌법과 이에 근거한 지방자치법의 내용에 비추어 주민에 의하여 선출된 개개의 의원은 주민의 대표자이고, 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 대표기관으로서의 지위를 가지고 있으며, 지방자치단체의 최고 의사결정기관으로서 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정하는 지위를 가지며, 지방의회의 감시권을 통하여 집행기관의 독주를 막아 행정수행을 건전하고 합법적이며 합목적적으로 운영할 수 있도록 하는 행정감시기관으로서의 지위를 갖는다. 이러한 지위를 갖는 지방의회는 다음과 같은 기능을 수행하고 그에 따른 권한을 부여받는다.

#### 1. 지방의회의 기능

의회제도는 국가의 권력을 입법·행정·사법으로 분립시켜 국민의 자유와 권리를 보장하려는 것으로서 18세기 자유주의 사상과 함께 발전하여 왔다. 국민의 대표로 구성된 의회에 보다 강력한 권한을 부여하고, 국민의 자유와 권리의 제한은 반드시 국민의 대표인 의원들이 제정한 법률에 의하며, 의회가 비판·감시 기능을 가지고 행정권의 독주와 남용을 견제함으로써 국민의 자유와 권리를 보장하자는 것이었다. 그러나 20세기에 들어오면서 주민의 복리증진을 위한 국가의 적극적인 역할이 강조되었고, 이러한 환경변화에 대응할 수 있는 충분한 전문성과 정보를 확보할 수 없게 된 의회는 그 권한의 상당부분을 행정기관에 일임할 수 밖에 없게 되었다. 그리고, 의회가 무엇을 해야하는가에 대한 견해는 학자들 사이에 의견이 다양하여 학문적 합의에 이르지 못하고 있다.

의회의 기능을 Mezey는 정책기능·대표기능·체제유지기능으로 구분하고 있고, Wahlke와 그의 동료들은 의원들의 행태분석을 통하여 의회의 기능을 결정기능·정당화기능·대표기능

으로 구분하고 있으며, 권영성은 국회의 지위와 권한은 국가에 따라 반드시 동일한 것은 아니지만 어느 국가를 막론하고 국회가 국민의 대표기관이고 입법기관이며, 또한 국정통제 기관인점에서 공통된 성격을 갖는다고 하고 있다.

이처럼 지방의회의 기능에 관한 견해는 국가, 지방자치단체의 유형 등에 따라 다르게 나타나므로 일률적으로 개념화하기는 어렵다.

## 1) 주민대표기능

지방의회는 주민이 직접선출한 의원으로 구성되는 주민의 대표기관이다. 그러므로, 의회는 주민의 다양한 이익과 견해를 정치적으로 표출하게 된다. 즉, 의회는 유권자의 이익을 보호하고 대변하며 그들의 입장에서 행동하는 것이다. 민주주의의 핵심은 정치적 집단의사 결정, 즉 정책결정에 주민이 참여하는 것으로 주민의 의사에 따라 지방정부의 의사가 결정 되는 것을 주민대표성이라한다.

주민의 대표성을 확보하는 방법은 공정하고 자유로운 민주적 선거를 통하여 주민대표를 선출하고 이들이 주민의 의사와 이익을 대변하는 제도와 절차를 구비하는 것이다. 지방자치에 있어서 대표의 개념은 대표자와 피대표자의 존재와 같은 인격적 존재의 이중성을 그 전제로 하고 있다.

따라서, 지방의회가 주민의 대표기능을 수행한다고 할 때, 이는 지방의회가 주민의 이름으로 누구의 지시도 따르지 않고 그 자체의 자주적인 의사에 의한 자주권 행사를 의미한다.

또한 지방의회는 개별적, 집단적 주민들의 청원과 진정사항을 수리하고 이를 처리하며, 주민들로부터 건의나 상담을 받고 처리해야 한다. 지방의회의 대의기능이란 이처럼 지방의회가 의정활동을 수행함에 있어 주민의 의사를 수렴하고 이를 의정에 반영하는 민의의 대변기능을 의미한다(최봉수, 2001:73).

이러한 경우 지방의회의 모든 기능은 직접·간접으로 주민으로부터 나오는 것이므로 지방의회는 주민 전체의 이익을 위해 주민의 진정한 의사를 수렴하고 이를 지방자치에 반영할 의무를 갖는다.

이를 위한 지방의회의 활동으로, 청원의 수리 및 처리, 주민의견 수렴활동 등이 포함된

다. 청원의 수리 및 처리는 주민들은 자신들의 요구사항을 의원의 소개로 시의회에 청원할 수 있으며 청원을 수리한 지방의회의장은 소간위원회 또는 본회의에 회부하여 심사하는 활동을 의미한다. 지방의회가 채택한 청원으로서 지방자치단체장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송해야 하며, 지방자치단체장은 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 지방의회에 보고해야 한다. 이러한 청원이 외에 탄원, 진정, 건의 등을 통한 주민의견의 수렴과정을 활용하여 지방의회가 주민대표기능을 수행할 수 있다.

주민의견수렴활동은 지역주민의 대표기관으로서 지방의회의 주민의사수렴기능은 지방자치의 근본목적인 민주주의 실현을 위해 필수적인 것이다. 이러한 지방의회에 주민이 의견을 제기하는 방법으로는 직접적인 방법인 청원, 진정, 탄원 등 민원을 제기하는 방법이 있으며, 지방의회의 여론조사에 응답하거나 의정보고대회에 참석하는 등 간접적인 방법이 있다(김연기 외, 1998:78). 또한 지방의회 의원들의 주민의견수렴활동은 주민들이 지방의회에 의견을 제시해 주기만을 기다리는 것이 아니라, 보다 적극적으로 주민의 의견을 청취하려는 지속적인 노력을 통해 이루어져야 할 것이다. 이러한 노력으로서 공청회, 토론회, 주민간담회 등이 있으며, 주민의 여론을 수렴할 기회를 많이 가질수록 주민들의 의견이 의정에 반영될 가능성 또한 커진다고 할 수 있다(정준금, 1995:139)

한편 지방의회가 주민의 대표기관으로서 대표기능을 수행한다고 할 때, 그것이 법적인 의미에서의 대표인가, 또는 정치적 의미에서의 대표기관으로 인식되려면 우선 그 기관은 출신구역의 주민만을 대표하여야 하고, 다음으로 선거구민에게 소환권이 법적으로 인정되어 있어야 한다. 그러나, 지방의회의원은 자신이 선출된 구역만이 아니라 그 지방자치단체 전 구역의 주민을 대표하는 것이 일반적이며, 미국과 같은 특수한 경우를 제외하고 대부분의 경우에 소환권이 인정되지 않는 점을 고려할 때, 지방의회가 주민의 대표기관이라고 하는 것은 그것이 정치적 의미에서의 대표기관임을 유의해야 한다.

대표기관으로서의 지방의회와 주민간에 야기되는 또 하나의 문제는 양자간의 사법상의 문제이다. 주민과 지방의회간에 대표관계가 성립된다고 해도 여기서 사법상 대표관계에서 볼 수 있는 지시·종속관계는 존재하지 않을 뿐만 아니라 지방의회와 주민간에 권한 귀속의 문제가 제기 될 때, 그 권한의 귀속여부에 대한 추정은 우선적으로 주민의 이익을 위해서 해석되고 있다.

이와 같이 지방의회가 갖는 대표기능은 주민의 의사와 이익을 대변하는 정치적 대표로서 주민의 이익과 의사가 전제되는 것이므로 주민은 자율의사에 따라 이들을 선출할 권리를 갖는다. 한편, 지방의회의원은 주민의 이익을 위해 항상 노력해야 하는 정치·윤리적 의무를 지니고 있는 것이다.

따라서, 지방의회의 대표기능에는 의원의 선거문제가 포함 될 수 있을 뿐만 아니라 가장 중요한 문제로 인식된다. 즉, 바람직한 선거제도의 확보와 올바른 운영이 지방의회의 대표성을 보증하는 관건이라고 할 수 있다.

## 2) 의결기능

지방의회는 지방 주민의 대표기관이므로 그 본질적 기능은 지방자치단체에서 필요로 하는 사항에 관한 입법적 기능이다. 의결기능은 입법기능이라고도 하며, 정책결정을 포함하는 개념이다.

지방의회에서의 의결기능은 자치단체가 단지 주민대표로서 구성되어 있는 것으로는 주민의 이익을 정확하게 반영할 수 없으며, 이 주민대표성을 보장하기 위해서 조직의 의사결정에 실험과 비판의 제도적 장치가 완비되어야 한다는 생각에서 집행기관의 의사결정과정에 필요한 기반을 제공해 주는 것이다.

그러나, 이 경우 유의해야 할 것은 지방의회의 주민대표說을 부정하는 입장에서는 지방의회를 단순히 자치단체의 입법기관으로만 여기고 있다는 점이다. 또한, 주민주권의 개념을 통해 볼 때, 지방의회가 주민의 대표로서 자치단체의 입법기관은 분명하다.

다만, 여기서 주민대표로서의 입법·의결기능은 조례제정권을 포함하는 광의로 해석된다. 조례는 그 내용여부를 막론하고 그것이 지방의회에서 제정되어야 한다.

따라서, 조례는 주민의 의사를 의미하며, 모든 민주주의 국가에서 자치단체의 행위가 지방의회에서 제정하는 조례에 의존하는 사실은 그 행위의 민주적 정당성을 의미하는 것이다.

이러한 조례의 제정이외에 지방의회는 주민부담에 관한 사항의 의결·예산의 의결 및 주민의 이해와 중요한 관계가 있는 사항이나 해당 지방자치단체의 중요 정책 또는 방침을 최종적으로 결정하는 기능을 한다.



그러나, 이들의 구체적인 내용은 국가에 따라, 또한 한 국가내에서도 지방자치단체에 따라 다르므로 일률적으로 말할 수는 없으며, 자치단체의 종류와 의회의결사항에 대한 열거주의, 개괄주의의 채택여부에 따라 달라진다. 또한, 지방의 회의결권의 광·협의에 따라 나타나는 차이는 민의의 반영과 업무처리 가능성과의 관계에서 논의될 수 있는 것으로 주민의사가 많이 반영되고 신중한 처리가 이루어지는 경우에도 시간적 효율성의 문제가 제기될 수 있다는 점이다.

### 3) 통제 및 견제기능

지방의회의 통제 및 견제기능이란 집행기관으로 하여금 올바른 지방자치가 실시되게 하기 위하여 권력의 남용, 의무의 불이행 등을 예방·조정하는 역할을 의미한다.

이와 같은 통제 및 견제기능이 지방의회에 주어진 이론적 기초는 민주주의의 권력분립과 견제와 균형의 원리로서, 권력의 남용을 방지하여 지역특성과 주민의 의사에 맞는 자치행정의 주민의사라는 투입기능의 확보와 이를 조정하는 기능을 갖고 있어서 체제 그 자체의 균형적 상태를 유지해 주는 환원작용까지도 포함될 수 있다.

지방의회의 통제 및 견제기능이 행해지는 방식은 지방의회가 직접집행기관에 대해 통제권을 행사하는 직접적인 방식과 특별한 위원회 등의 장치를 통하여 통제권을 행사하는 간접적인 방식이 있으나, 지방단위의 지방자치에서는 주로 직접적인 방식을 취하고 있는 것이 대부분이다. 또한, 집행기관의 행정수행과의 시간적 관계에 따라 사전적 통제, 사후조정적 통제, 사후처리적 통제, 평가적 통제로 구분할 수 있다.

지방의회의 통제 및 견제기능의 내용으로는 감사 및 조사권, 출납조사권, 지방행정기관장 및 보조기관의 출석답변 요구권, 그리고 특별한 예로서 일본과 같이 불신임결의권이 있는 경우도 있으며, 또한 인사상의 동의권과 지방의회가 집행기관장을 선출하는 경우에 있어서의 선거권 등을 들 수 있다.

감사 및 조사권은 지방의회가 그 권한의 범위내에서 당해 자치단체의 사무에 관련된 어떠한 사항에 대해서도 조사할 수 있는 것으로 지방자치단체집행기관의 사무자체, 서류, 출납 등을 조사하고 위반사항을 시정조치 하는 것이다.

종전 조사된 예에 의하면, 미국의 New York 시에서는 상임위원회, 특별위원회를 구성하

여 감사권을 행사하고 있으며, Washington D.C 의 경우에는 소환권까지 행사하고 있다. 일본에서도 관계자에 대한 출두·증언·기록제출·청구의 방법이 사용되고 있다(久世公堯, 1983; 392).

인사상의 동의권은 사전적인 통제방법으로 집행기관장·보조기관에 대해 임명동의·인준·선임 동의를 행사함을 말한다. 특히, 자치단체의 선거방식에 따라 차이가 나타나지만 일반적으로 불신임권의 경우를 제외하고 간접적인 통제방식이다.

## 2. 지방의회의 권한

지방의회의 기능을 수행하기 위해 지방의회는 다음과 같은 권한을 갖는다.

첫째, 의결권이다. 지방의회의 의결권은 의회의 권한 중 가장 근본적이고 본질적인 권한이다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 조례의 제정·개폐의 의결, 예산의 심의·의결, 그리고 주요 정책 및 방침을 결정하는 권한을 갖는다. 우리나라의 지방자치법은 지방의회의 의결대상으로 제한적 열거주의를 취하고 있으므로 자치단체사무 중 기본적인 사항과 중요한 사항에 한하여 지방자치법, 개별 법령 및 조례에서 지방의회의 의결을 거치도록 규정된 사항에 대해서만 의결권을 행사할 수 있다.

### 지방의회의 주요의결사항(법 § 39)

1. 조례의 제정 및 개폐
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
5. 기금의 설치·운용
6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류 협력에 관한 사항
11. 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

둘째, 선거권이다. 지방의회는 의결기관으로서의 권한 이외에 선거기관으로서의 권한도 가지고 있다. 지방의회가 가지는 선거권은 지방자치법 및 관계 법령에 규정되어 있으며, 의장·부의장, 상임위원장 및 다른 법률에서 의회가 선거하도록 규정된 경우의 선거(중전 교육위원선거 등) 등이 있다.

셋째, 행정사무감사 및 조사권이다. 주민의 대표기관인 의회에 집행기관에 대한 통제수단으로써 행정감사권을 부여하고 있으며, 일반적이고 포괄적인 범위의 감사권인 행정사무감사권과 특정한사안에 대해 개별적·구체적으로 인정하는 행정사무조사권이 있다. 이 밖에 당해 지방자치단체의 행정사무전반에 대하여 질문하고 특정한 안전에 대하여 질의하기 위해 자치단체장이나 관계 공무원의 출석을 요구할 수 있다.

넷째, 자율권이다. 자율권이란 의회가 집행기관 등으로부터 아무런 관여나 간섭을 받지 않고 스스로를 규율하는 권한이다. 이 자율권에는 의회의 개회와 폐회, 회기의 결정, 질서의 유지 및 징계, 그리고 의원의 자격심사 등이 있다.

다섯째, 동의권이다. 지방자치단체장과 그 밖의 집행기관의 집행행위에 대하여 일반적으로 의회의 의결이 필요하지 않다. 그러나, 중요하고 중대한 사안에 대해서는 집행의 전제 절차로서 관계 법령에서 의회에 동의라는 형태로 관여하는 권한을 부여하고 있다.

여섯째, 승인권이다. 승인권이란 집행기관이 처리한 사항에 관하여 사후적으로 지방의회의 승낙여부를 결정하는 권한이다. 지방자치단체장의 선결처분에 대한 승인, 예비비 지출 및 결산의 승인 등이 있다.

마지막으로 청원 수리 및 처리권이다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 민의를 광범위하게 행정에 반영시키기 위해 단순히 의회 본래의 권한사항만을 처리하는 것이 아니고, 지방자치단체의 사무전반에 대해 청원을 수리하고 이를 처리하는 권한을 가진다. 의회에 대한 청원은 반드시 1명 이상의 의원이 소개하고 청원의 취지, 제출연월일, 청원자의 주소와 성명을 기재한 문서로 해야 한다.

## 제2절 선행연구 검토

김순은(1995)은 지방의회 정책결정능력과 사무처의 기능에 대한 현황을 정성분석으로 비교하였고, 손익섭·손경희(2000)는 정성분석과 정량분석을 통해, 의정활동지원체제의 강화와 지방의원의 정책결정능력 향상을 위해 지방정책과정에 대한 개선을 역설하면서 지방의원 인식조사와 정책사례분석을 병행하여 연구하였다. 오을임(2001)은 광역의원의 역할과 정책활동 활성화를 위한 의원의 능력 등을 논의하기 위해 정책결정 실태분석, 행정사무감사 및 정책활동 지원시스템 실태분석을 실시하였다. 이 연구들은 지방의회의 정책결정능력, 의원의 능력, 집행기관과 의회와의 역할 논의가 주로 이루어진 연구라 할 수 있다.

정인봉(2002)은 의회사무처 조직실태와 보좌실태 등을 인사제도, 전문성, 자율권, 소속감, 근무의욕, 만족도 등으로 구분하여 연구하였다. 이강웅(2003)은 지방의회 지원체제 구축을 위해 유급제, 보좌관제, 의원연수제도, 정책자문 및 자료 확보, 사회적 지원 등에 대한 방안을 정성분석을 통해 연구하였다. 강인호·최병대·문병기(2004)는 의정지원기능의 유형별 주요이슈로 구분하여 지원기능·인사제도·전문성 제고·직제개편에 대한 인식도 조사를 실시하고 집행부·의회간 연결기능을 강화하는 방안을 모색하였다. 신원득·이상미(2006)는 지방의원 유급제, 주민소환제, 전문위원직 및 의회사무직원 관련한 여건과 변화전망을 논의하고 지방의회 추진체를 강조하는 연구를 수행하였다. 이환범·이수창·심상박(2006)은 지방의회 사무기구의 기능 및 역할의 문제와 전문성 부족으로 인한 의정지원기능 미흡 지적하고, 지방의회기구의 조직운영·인사관리·전문성 개선을 통한 의정지원 활성화 방안을 모색하였다. 이 연구들은 2006년 지방의원 유급제 시행과 맞물려 논의되는 의회의 위상강화와 전문성 제고, 그리고 의정지원 활성화에 대한 연구라고 할 수 있다.

최근에는 성과평가에 대한 학술적 추세에 발맞추어 지방의회의 의정성과평가에 대한 논의가 시작되고 있다. 최호택(2007)은 지방의회평가를 통한 의회활성화 방안을 모색하기 위해 제도적 측면과 운영적 측면으로 구분하여 연구하였다. 장갑호·김재기·송건섭(2009)은 기존 의정성과와 평가기준에 의정역량을 추가하여 주민만족과 효율성 제고방안을 모색하였다. 신원득은 의정활동을 지표화하기 위해 수권지표, 투입지표, 활동지표, 산출지표 등으로 구분하여 기존의 의존의 의정관련 측정지표와 차별화하여 연구하였다.

상기한 연구들은 모두 의정지원시스템, 의회의 기능 및 역할 정립을 위해 필요한 사항

들을 정성 혹은 정량적 분석방법을 통하여 연구한 것이다.

<표 3> 지방의회관련 선행연구 검토

연구자	주요내용	비고
김순은(1995)	- 지방의회 정책결정능력과 사무처의 기능 현황분석	정성분석
심익섭·손경희 (2000)	- 지방의원 인식조사, 정책사례분석, 지방정책과정 개선(의정활동지원체제의 강화, 지방의원의 정책결정능력 향상)	정성 및 정량분석
오을임(2001)	- 광역의원의 역할 및 민의반영 정도, 정책활동 활성화를 위한 자질 및 능력, 정책결정 실태분석 - 행정사무감사 및 정책활동 지원시스템 실태 분석	정량분석
정인봉(2002)	- 의회사무처 조직실태(인사제도, 전문성, 자율권 등)의 문제점, 보좌실태 분석(소속감, 근무의욕, 만족도 등)	정성 및 정량분석
이강웅(2003)	- 지방의회 지원체계 구축을 위한 유급제, 보좌관제, 의원연수제도, 정책자문 및 자료 확보방안, 사회적 지원 방안 연구	정성분석
강인호·최병대 ·문병기 (2004)	- 의정지원기능의 유형별 주요이슈, 지원기능·인사제도·전문성 제고·직제개편에 대한 인식도 조사 - 집행부-의회간 연결기능 강화	정량분석
신원득·이상미 (2006)	- 지방의원 유급제, 주민소환제, 전문위원직 및 의회사무직원 관련 여건의 변화와 전망 - 지방의회 추진체로서의 위원회 구성 및 운영, 관리지원체제 개편 논의	정성분석
이환범·이수창 ·심상박 (2006)	- 지방의회사무기구의 기능 및 역할의 구조적 문제와 전문성 부족으로 인한 의정지원기능 미흡 지적 - 지방의회기구의 조직운영·인사관리·전문성 개선을 통한 의정지원 활성화 방안 모색	정량분석
최호택(2007)	- 지방의회평가와 활성화 방안을 모색하기 위해 제도적 측면과 운영적 측면으로 구분하여 연구	정량분석
장갑호·김재기 ·송건섭 (2009)	- 기존 의정성과 평가기준에 의정역량을 추가하여 주민 만족과 효율성 제고방안 모색	정량분석
신원득(2010)	- 지방의회 의정지표를 투입과 산출 지표로 구분하여 지표개발 논의	정량분석

주요 학자들이 제시하는 지방의회 기능을 보면 김병준(2000, 289-298)은 정책결정기능, 행정통제기능 등으로 분류하였으며, 김광주 등(1998, 167-186)은 정책입안, 정책심의, 행정

감사, 민의 반영기능 등으로, 김영기(1997, 138-142)는 지방의회의 기능을 의결기능, 법률제정기능, 행정감시기능, 주민대표기능으로 분류하였으며, 최봉기(1994, 85-92)는 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능, 조정조화기능, 협력봉사기능 등으로 분류하였다.

최근에 김차병·조민경(2007, 52-58)은 지방의회 역할을 정책과정적인 측면과 기능적인 측면으로 나누어 각각 4가지 상위차원과 8가지 하위차원을 조사기준으로 선정하고 상대적 중요도에 대한 연구조사를 실시하였다. 여기서 기능적 측면에서는 주민대표기능, 정책기능, 입법기능, 감사·견제기능을 제시하였다.

지방의회는 지방자치단체를 위한 의사를 결정하기 위해 존재하는 것이며, 헌법 제118조 제1항 “지방자치단체에는 의회를 둔다”고 하는 규정만 있을 뿐 우리나라 지방의회의 구체적인 지위에 대해서는 전혀 언급이 없으며, 다만 제2항에 “지방의회 조직·권한·의회선거 및 운영에 관한 사항은 법률로 규정” 함으로써 지방의회의 지위에 대한 사항을 법률로 위임하고 있는데, 그 대표적인 지위는 주민의 대표기능, 의결기관으로 기능, 입법기관으로서 기능, 감사기관으로서 기능이 있다(홍진혁 2006, 9-13).

<표 4> 지방의회 의정기능관련 선행연구 검토

연구자	지방의회 의정기능
신원득(2010)	주민대표기능, 입법기능, 통제·감시기능, 조정·통합기능
김차병·조민경(2007)	주민대표기능, 입법기능, 감사·견제기능, 정책기능
홍진혁(2006)	주민대표기능, 의결기능, 입법기능, 감사기능
김병준(2000)	정책결정기능, 행정통제기능
김광주 등(1998)	정책입안기능, 정책심의기능, 행정감사, 민의 반영기능
김영기(1997)	의결기능, 법률제정기능, 행정감시기능, 주민대표기능
최봉기(1994)	의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능, 조정조화기능, 협력봉사기능

본 연구에서는 여러 학자들이 주장한 의회의 기능과 우리나라 헌법과 지방자치법 등에 나타난 지방의회의 존립근거와 권한을 기준으로 지방의회 의정기능을 ①주민대표기능, ②의결기능, ③집행기관의 통제 및 견제기능으로 분류한다.

### 제3절 분석틀 설정

본 연구를 위해 다음과 같이 의정활동에 대한 개념을 정의하고 분류하여 분석틀을 설정하고자 한다.

지방의원의 의정활동은 포괄적으로 외생적 변수<sup>2)</sup>에 의해 영향을 받고 있으나, 내생적 변수인 지방의회 운영체제에 기초하여 이루어진다. 내생적 변수는 지방의회 기능 및 그에 필요한 의정지원을 둘러싼 변수들을 의미한다. 지방의회의 기능은 앞서 논의한 것처럼 ① 주민대표기능, ②입법기능, ③견제기능으로 구분할 수 있으며, 이에 더하여 ④의회여건관련 사항이 있다. 의회여건은 지방의회의 기능이 원활하게 작동할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서 중요하다고 할 수 있다.

주민대표기능을 위해 지방의회는 주민의사를 대표하는 대의기관으로서 주민의 여론을 수렴하고 반영하는 대표기능을 수행한다. 지방의원은 지역주민들의 정치적 지지를 토대로 주민들의 요구를 의정활동에 반영하게 된다. 그 대표적 활동으로 공식·비공식적으로 제기되는 주민청원(민원) 등을 처리하고, 공청회나 주민간담회, 의정보고회 등을 통해 주민의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 활동을 수행하게 된다. 따라서 지방의원의 주민청원처리 는 주민대표성의 한 단면을 엿볼 수 있는 요소이다.

입법기능을 수행하기 위해 지방의회는 집행부가 발의한 사안만을 심의·의결하는 것이 아니라 스스로 의제를 채택하여 심의·의결할 수 있다. 주민의 의사를 의제로 상정하여 지방정부의 정책과정에 반영하는 것은 지방의회의 가장 중요한 기능이다. 이러한 기능을 대표적으로 수행하는 절차적·실질적 방법은 자치단체의 법령으로 간주되는 조례이다. 따라서 조례제·개정에 대한 권한과 그 활용은 지방의회의 핵심적 주요 논의대상이 된다.

지방의회의 견제기능은 지방의회에 부여된 질문권, 서류제출요구권, 행정사무감사 및 조사권, 예산 및 결산 심의권 등을 통해 행사된다. 이 기능은 견제와 균형의 원칙에 입각해서, 집행부 행정의 능률화를 추구하고 회계질서 및 공무원 기강유지를 통해 행정의 효율성과 주민복지 향상을 증진하는데 있다. 일반적으로 지방의회에서는 회계관련 예결산 심의를

---

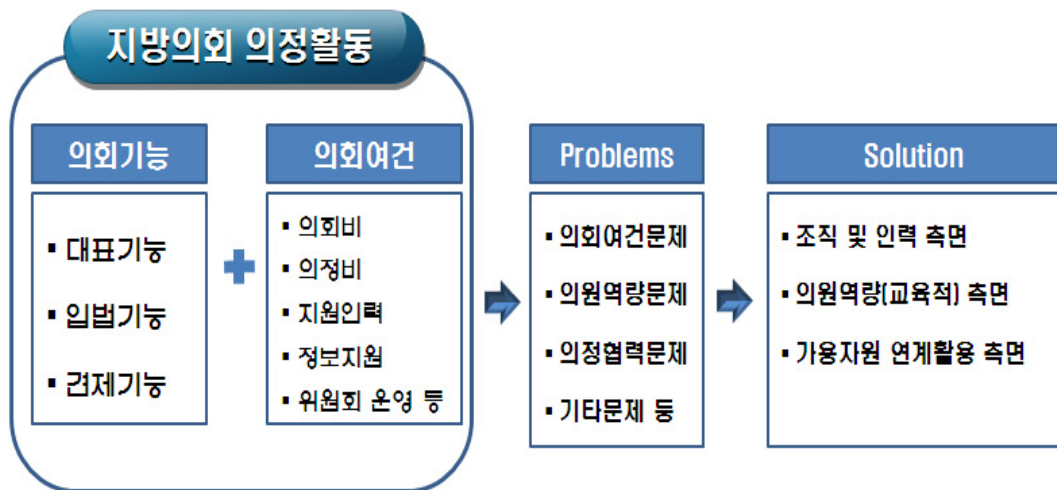
2) 외생적 변수란 지역주민의 선거에 의해 선출되고 경우에 따라 소환의 대상이 될 수 있는 지방의원의 위상과 입지에 관련되는 사항으로, 이와 같은 변수에는 정당참여, 의원정수, 선거구제 방식 등이 포함된다.

통해 회계질서를 유지시키고 감사를 통해 공무원 기강 유지와 효율적 행정을 추구하도록 하고 있다. 따라서 예결산관련 심의활동과 감사활동은 지방의회의 견제기능을 가늠할 수 있는 중요한 요소가 된다.

마지막으로 의정지원 여건은 이러한 지방의회의 기능을 보다 효율적이고 민주적으로 작동할 수 있게 만드는 여건변수로 작용한다. 그 여건에는 의정활동을 실질적으로 지원하는 보좌인력의 문제인 인적여건과 의회사무처를 둘러싼 조직적 여건, 그리고 정보활용에 대한 여건 등으로 구분할 수 있다. 여기에 더해 집행부와 의회와의 관계는 의정활동에 영향을 미치는 요소가 된다.

이를 토대로 본 연구의 분석모형을 설정하면 아래 그림과 같다.

<그림 1> 분석모형 설계



설정한 본 연구의 분석틀을 토대로 첫째, 정량적 자료 구득이 가능한 사안들을 지표로서 측정하여 충남도의회의 실태를 파악하고 둘째, 실제 관련 대상자들에게 구조화된 설문조사지를 통한 방법과 인터뷰조사를 통해 심층적인 분석을 한다.



## 제3장 충청남도의회 의정활동 지원실태분석

### 제1절 충청남도의회 운영 현황

#### 1. 충남도의회 의원 구성

##### 1) 학력

충남도의회 의원들의 학력은 다음의 표와 같다. 이를 보면 전문대 졸업이상의 학력이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 충남도의회 의원 학력 현황

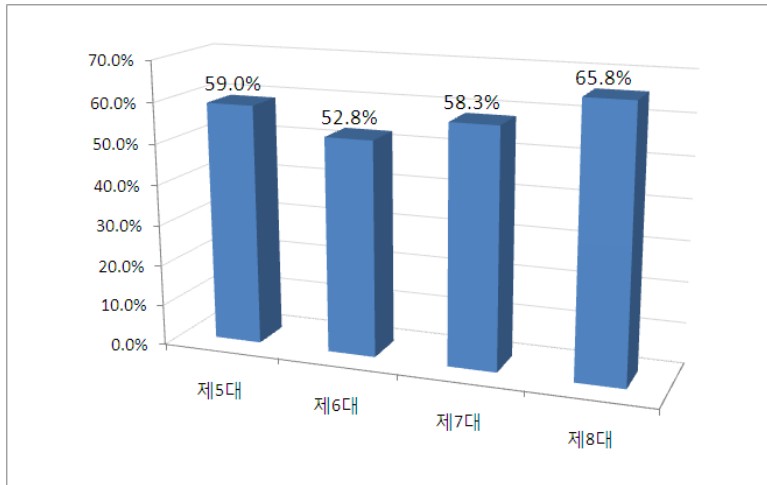
	계	미기제	초졸이하	중졸이하	고졸이하	전문대졸	대졸이하	대학원졸
제5대	61		5	3	17	1	29	6
제6대	36	1	4	3	9	1	15	3
제7대	36	2	3	3	7	3	13	5
제8대	38		3	2	8	6	12	7

자료: 각 대별 충청남도 의정백서

충남도의회 내부자료

	전문대졸이상	비율	대졸이상	비율
제5대	36	59.0%	35	57.4%
제6대	19	52.8%	18	50.0%
제7대	21	58.3%	18	50.0%
제8대	25	65.8%	19	50.0%

<그림 2> 충남도의회 전문대졸 이상 학력자 증가 추이



## 2) 직업별

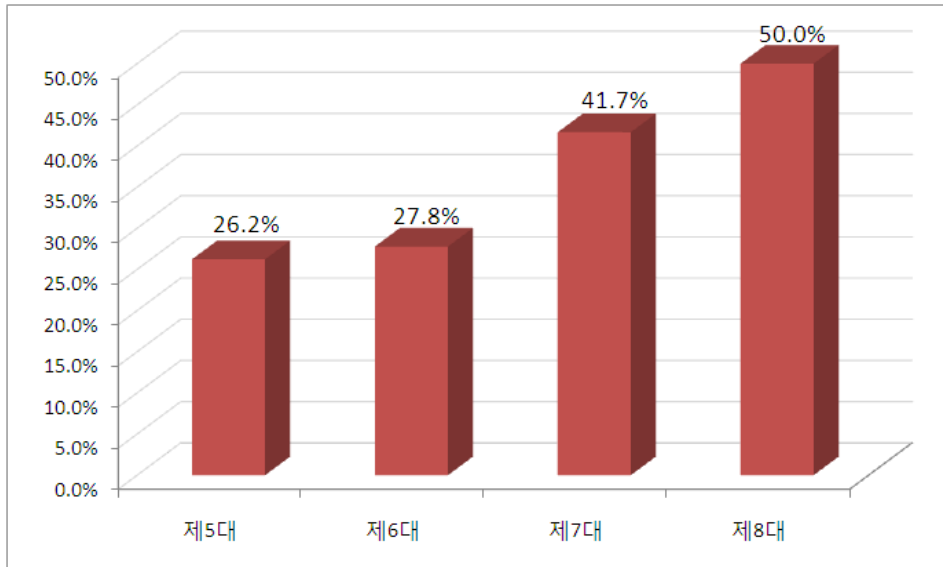
충남도의회 의원들의 직업별 현황은 다음의 표와 같다. 이를 살펴보면, 제5대(민선 1기 1995년)에는 농축산업인 14명으로 충남도의회에 진출을 많이 했지만 지속적으로 감소하고 있고, 이에 반해 정당인은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 6> 충남도의회 의원의 직업별 현황

	제5대	제6대	제7대	제8대
당선자수	61	36	36	38
정당인	16	10	15	19
농축산업	14	7	8	5
상업	9	6	1	2
공업	1	1	0	0
광업	1	0	0	0
운수업	3	1	0	0
금융업	0	0	1	0
교육자	0	0	2	1
건설업	2	2	0	1
의사약사	2	3	1	0
회사원	1	1	4	1
기타	12	5	4	9

자료: 각 대별 충청남도 의정백서, 충남도의회사무처 내부자료

<그림 3> 충남도의회 의원직업 중 정당인 비율



### 3) 선수(選數)별

충남도의회 의원들의 선수(選數)별 현황은 다음과 같다. 제5대(민선 1기)에는 초선 68.9%, 재선 31.1%로 나타났고, 제6대에는 초선 36.1%, 재선이상 63.9%로 역전되었으며, 제7대와 제8대에는 초선의 비율이 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다.

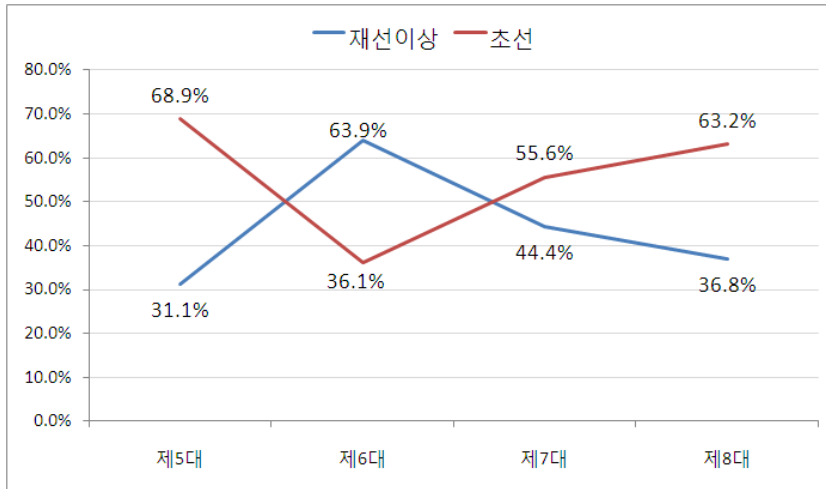
<표 7> 충남도의회 의원의 선수별 현황

	인원	4선	3선	2선	초선
제5대	61	0	0	19	42
제6대	36	0	8	15	13
제7대	36	4	3	9	20
제8대	38	1	6	7	24

자료: 각 대별 충청남도 의정백서

충남도의회사무처 내부자료

<그림 4> 충남도의회 역대 초선 및 재선이상 비율 변화 추이



## 2. 충청남도의회 사무처 조직 및 인력현황

충남도의회는 3담당관, 5담당, 6전문위원으로 운영되고 있다. 조직은 총무담당관실 3개 담당, 의사담당관실 2개 담당, 입법정책담당관실 1개 담당, 그리고 전문위원실에서 7개 위원회로 구성되어 운영지원하고 있다.

<그림 5> 충남도의회사무처 조직기구도



충남도의회사무처 직급별 정·현원 현황을 살펴보면 2011년 현재 정원 85명에 현원 83명이고, 이 중 일반직은 정원 58명에 현원 57명, 기능직은 정원 25명에 현원 24명, 별정직은 정원 2명에 현원 2명이 충남도의회 의정활동을 지원하고 있다.

<표 8> 충남도의회사무처 직급별 정·현원 현황

직급		정원	현원
일반직	2·3급	1	1
	4급	9	9
	5급	12	12
	6급	17	16
	7급	18	18
	8급	1	1
	10급		
	소계	58	57
기능직	기능7급	4	9
	기능8급	7	11
	기능9급	9	4
	기능10급	5	
	소계	25	24
별정직	4급 상당	1	1
	6급 상당		
	7급 상당	1	1
	소계	2	2
총계		85	83

자료: 충남도의회사무처 내부자료(2011)

충남도의회사무처 직렬별 부서배치는 총무담당관실에 일반직 17명, 기능직 8명, 그리고 의장비서관부서에 별정직 1명으로 구성되어 있다. 의사담당관실은 일반직 8명, 기능직 9명으로 구성되어 있고, 입법정책담당관실은 일반직 5명, 기능직 1명으로 구성되어 있으며, 전문위원실에는 7개 위원회에 일반직 32명, 기능직 6명, 별정직 1명으로 구성되어 있다.

<표 9> 충남도의회사무처 직렬별 부서배치 현황

직급		일반직	기능직	별정직	비고
사무처장실		2급(사무처장)			
총무담당관실	총무담당	5	6		
	기획홍보담당	4	1		
	의장비서관	2	1	1	
의사담당관실	의사담당	6	1		
	기록담당	2	8		
입법정책담당관실	입법지원담당	5	1		
전문위원실	의회운영위	4			
	행정자치위	5	1		
	문화복지위	4		1	
	농수산경제위	5	1		
	건설소방위	5	1		
	교육위	6	2		
	특별위	3	1		

자료: 충남도의회사무처 내부자료(2011)

### 3. 충청남도의회 의정비 현황

지방의원 유급제는 2006년 민선4기부터 도입하여 현재까지 운영하고 있는데 의정비 책정 참고 기준을 보면, 지방정부의 여건과 특성에 따라 조금씩 다르게 책정하고 있으며, 특히 물가 또는 유사 직급의 공무원과 유사한 급여체계를 참고하여 의정비를 책정하고 있다.

충남도의회는 민선 4기 제8대 충남도의회 출범시기인 2006년 7월부터는 44,100천원 책정하였고, 그 이후 충남도의회 후반기 원구성 시기인 2009년부터 2010년 6월까지 52,440천원을 책정지급하여 전반기보다 18.9% 인상되었다.

<표 10> 전국 광역의회 의정비 책정

시·도	의원 정수	결정금액(천원)			의정비 책정 참고기준
		계	월정수당	의정활동비	
평균	45.7	46,529	28,529	18,000	
서울	106	68,040	50,040	18,000	간부공무원 평균보수
부산	42	56,370	38,370	18,000	간부공무원 연봉(50%), 물가지수, 재정자립도 등
대구	29	50,400	32,400	18,000	국회의원 세비, 주민소득, 시 재정력 등
인천	31	51,000	33,000	18,000	도시근로자 소득, 물가수준, 시 재정력 등
광주	19	42,310	24,310	18,000	재정력 지수, 의정활동 실적, 시민 설문조사 등
대전	19	49,080	31,080	18,000	소득수준, 재정능력 등
울산	19	45,230	27,230	18,000	간부공무원 연봉(60%), 물가상승율, 재정력 등
경기	119	54,216	36,216	18,000	단체장, 국회의원 보수기준, 재정여건 등 가중치
강원	40	42,156	24,156	18,000	간부공무원 연봉(50%), 물가상승율, 재정력 등
충북	31	39,960	21,960	18,000	2005년 지급액(31,200천원) 대비 물가상승율 적용
충남	38	44,100	26,100	18,000	국회의원 세비감안, 물가상승율, 재정력 등
전북	38	40,680	22,680	18,000	2005년 지급액(31,200천원) 대비 물가상승율 적용
전남	51	39,600	21,600	18,000	2005년 지급액(31,201천원) 대비 물가상승율 적용
경북	55	42,480	24,480	18,000	국장급 연봉(50%), 원격지 출석비 등
경남	53	42,456	24,456	18,000	소득수준, 재정력 등
제주	41	41,388	23,388	18,000	소득수준, 재정력 등

<표 11> 민선 4기(제8대 의회) 충남도의회 의정비

	결정금액(천원)		
	계	월정수당	의정활동비
2006. 7 ~ 2008. 12	44,100	26,100	18,000
2009. 1 ~ 2010. 6	52,440	34,440	18,000

자료: 충남도의회사무처 내부자료(2010)

이러한 충남도의회 운영 및 지원현황을 살펴본 결과 다음과 같이 충남도의회를 위한 연구 및 의정활동 강화를 위해 필요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

지방의회의 창조적 정책개발기능 강화가 필요하지만 지방의 열악한 여건과 열의 및 능력 부족으로 효과적이고 민주적인 의정활동이 어려운 실정이다. 이를 해결하기 위하여 집행부와 협력 및 선의의 경쟁체제를 통한지역주민을 위한 지역정책 개발 및 입법 기능이 추가 되어야 한다.

지방의회는 지역사회의 지정학적 성격과 사회문화적 특성을 파악하여 지역사회 발전을 위한 정책개발에 역량을 집중할 필요가 있고, 의원 개개인의 정책구상 및 조사로 인한 효율성 저하, 집행부와의 협조체계 미흡으로 인한 행정 및 입법 능력 낭비와 불일치 문제, 집행부 견제역할 치중으로 인한 정책개발 한계 노정 문제, 입법정보활용 미흡 문제 등이 나타나고 있다.

지방의회의원은 국회의원과 달리 보좌관 제도가 이뤄지지 않음으로써 의정활동(정책개발활동)에 필요한 정보입수에 어려움이 있고, 또한 지방의회사무처 직원은 순환업무 구조로 되어있어 의회업무에 대한 전문성이 부족하고, 의회자료실 자원(직원 및 시설) 부족으로 의정활동 지원에 한계가 예상된다. 따라서 지방의회와 국회의 기능 및 지원체계를 비교 검토하고, 지방의회 정보지원체계분석과 해외사례분석이 필요하다고 판단되며, 더욱 연구 성과에 대한 적실성을 높이기 위해 이를 토대로 한 설문 및 전문가 조사를 실시할 필요가 있다.

#### 4. 기타 충청남도의회 의정활동 현황

##### 1) 5분 발언

충남도의회가 운영하는 5분 발언은 충남도의회 회의규칙 제38조의 2에 규정된 제도로 본회의가 개의되는 경우 개의시로부터 30분을 초과하지 아니하는 범위 안에서 의원에게 의회가 심의중인 의안과 청원, 주요 도정 및 교육·학예에 관한 사항, 기타 중요한 관심사안에 대한 의견을 발표할 수 있 도록 하기 위하여 5분 이내의 발언을 허가하는 제도이다.

충남도의회의 5분 발언은 제6대 이후 꾸준히 증가하여 제8대에는 의원 1인당 5.42건을 발언하여 짧지만 도의원들의 의정활동에 효과적인 제도로 운영되고 있다. 그러나 5분 발언의 내용이 충남도의회 개선과 도정발전 보다는 주로 지역구의 현안 문제에 국한되고 치중하고 있어 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

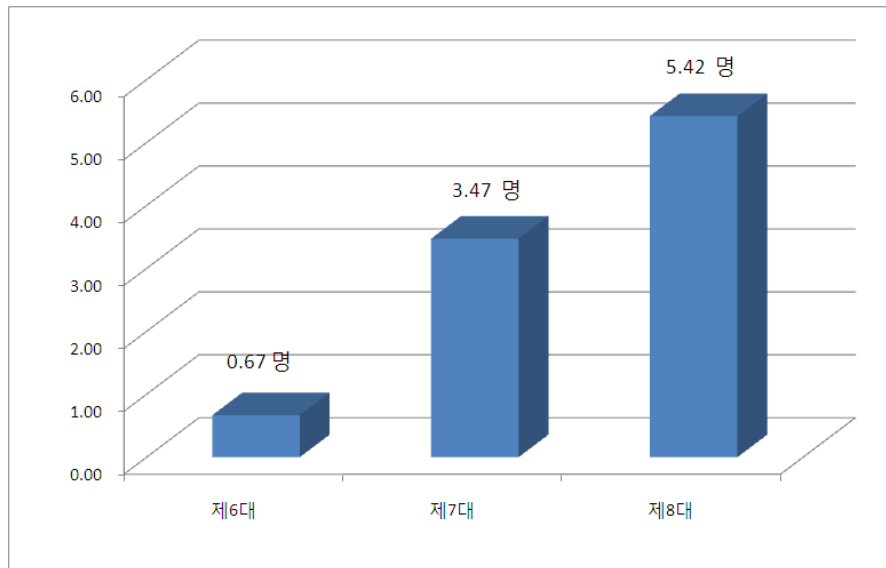


<표 12> 충남도의회 5분발언 운영현황

	회수	일수	명	건	건/의원정수
제6대	20		24		0.67
제7대	28	51	125	131	3.47
제8대	34	65	206	226	5.42

자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

<그림 6> 충남도의회 5분발언 운영현황



## 2) 회기운영 및 안전처리

지방의회 회기운영은 2006년 지방자치법 개정시에 연간 회의 총 일수와 정례회 및 임시회 회기를 법으로 규제하지 않고 자치단체의 조례로 정하고 있어 자율성이 인정되고 있다. 충남도의회 회기운영은 충남도의회 연간 회의총일수 운영 등에 관한 조례(조례 제3231호)로 명시하여 제1차 정례회의 회기는 16일, 2차 정례회의 회기는 36일로 규정하여 총 52일 이내의 범위안에서 자율적으로 운영하고 있다.

충남도의회는 제6대부터 회기 일수가 점차 줄어들고 있고, 임시회의 비율은 줄이고 정례회의 비율이 증가하고 있다.

<표 13> 충남도의회 회기운영 현황(제5~8대)

	회수	일수	정례회	임시회	일수/회	일수/정례회
제5대	28	352	119	233	12.6	3.0
제6대	40	480	160	320	12.0	3.0
제7대	36	472	170	302	13.1	2.8
제8대	38	460	207	253	12.1	2.2

자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

충남도의회 안건처리는 단체장 발의를 포함한 조례와 규칙, 예결산, 동의승인, 건의결의, 기타 사항 전반적으로 제7대 대비 증가하고 있다. 이는 의원정수의 증가와 지방자치사무 증가에 따른 의회의 노력에 의한 증가라고 볼 수 있다.

<표 14> 충남도의회 안건처리 현황(제5~8대)

	계	조례	규칙	예결산	동의승인	건의결의	기타
제5대	461	209		31			221
제6대	640	286	6	38	31	26	253
제7대	609	217	3	46	21	20	302
제8대	845	324	6	57	23	29	406

자료: 각 대별 충청남도 의정백서

충남도의회 홍보활동은 제7대의 경우, 회의록 37회 1,945부 발간, 의회보 15회 110,000부 발간, 의회방청 5,969명, 홈페이지 접속수 194,000건으로 나타났고, 제8대에는 회의록 50회

2,218부 발간, 의회보 17회 218,760부 발간, 의회방청 4,066명, 홈페이지 접속수 528,842건으로 나타났다.

제7대와 제8대의 차이는 인터넷을 활용한 온라인상 홍보활동의 두드러진 증가이며, 의회보 발간과 회의록 발간도 크게 증가시켰다는 점이며, 오프라인으로서 의회방청은 제7대 대비 감소하는 경향을 보였다.

<표 15> 충남도의회 홍보활동 현황(제7~8대)

	회의록발간		의회보발간		방청	의정정보지		홈페이지접속
	회	부	회	부	명	회	부	건
제7대	37	1,945	15	110,000	5,969	—	—	194,900
제8대	50	2,218	17	218,760	4,066	49	2,940	528,842

자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

### 3) 충남도의회 조례 제·개정

지방의회의 기능 중 입법기능은 지방의회의 본질적이며 고유한 기능이다. 지방에서의 입법은 조례로서 행사되고 있고, 조례처리는 곧 지방자치 실태의 한 지표로 활용된다. 충남도의회의 조례처리 현황을 살펴보면 다음과 같다.

제5대는 279건 중 원안가결은 214건, 수정가결 54건으로 96.1% 가결처리율을 보였고, 제6대는 361건 중 원안가결 294건, 수정가결 61건으로 98.3% 가결처리율을 보였으며, 제7대는 303건 중 원안가결 250건, 수정가결 52건으로 99.7% 가결처리율을 보였고, 제8대는 387건 중 원안가결 321건, 수정가결 51건으로 96.1%를 가결처리율을 보였다.

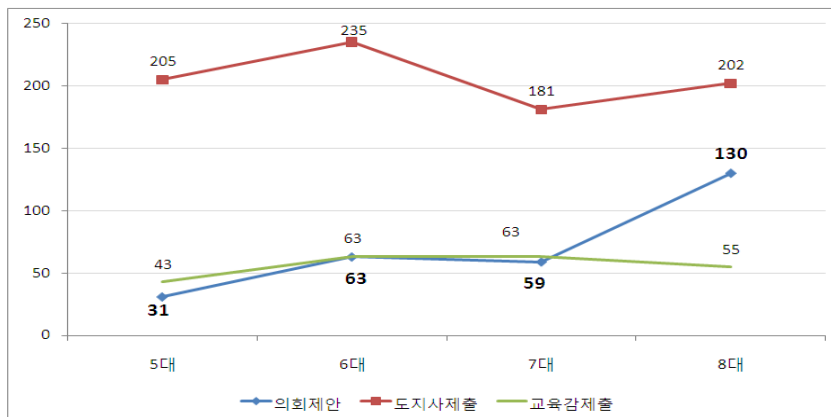
<표 16> 충남도의회 조례처리 현황(제5~8대)

구분		접수	처리	처리결과						
				가결		채택	부결	폐기	철회	보류
				원안	수정					
총계		1,330	1,330	1,079	218	2	2	15	9	5
제5대	소계	279	279	214	54	1	0	7	3	0
	의회제안	31	31	29	1	0	0	1	0	0
	도지사제출	205	205	157	42	1	0	2	3	0
	교육감제출	43	43	28	11	0	0	4	0	0
제6대	소계	361	361	294	61	1	0	4	1	0
	의회제안	63	63	60	1	0	0	2	0	0
	도지사제출	235	235	183	48	1	0	2	1	0
	교육감제출	63	63	51	12	0	0	0	0	0
제7대	소계	303	303	250	52	0	0	1	0	0
	의회제안	59	59	55	3	0	0	1	0	0
	도지사제출	181	181	143	38	0	0	0	0	0
	교육감제출	63	63	52	11	0	0	0	0	0
제8대	소계	387	387	321	51	0	2	3	5	5
	의회제안	130	130	111	11	0	1	0	2	5
	도지사제출	202	202	167	28	0	1	3	3	0
	교육감제출	55	55	43	12	0	0	0	0	0

주) 접수건수는 미상정 안건을 포함한 수치이며, 조례안 및 예결산안 처리건수도 포함함  
 자료: 충남도의회 홈페이지 의안검색(<http://council.chungnam.go.kr>)

의회제안과 도지사제안, 교육감제안 추이에 대한 아래의 그림을 보면 도지사와 교육감 조례제안 추이는 증가-감소 추세를 보이지만 의회제안 추이는 꾸준히 증가하고 있고 제7대 이후 큰 폭으로 증가함을 알 수 있다. 이는 지방의회의 역할이 점차 증대되고 있는 현실에서 지방의원들의 지방자치 발전과 지역주민의 이익을 위한 노력이 증가하고 있다는 점을 시사한다.

<그림 7> 충남도의회 제안주체별 조례제안 추이



## 제2절 조사개요

본 연구를 위해 앞서 설정한 분석틀을 토대로 (1)정량지표를 통한 충청도의회 실태조사와 (2)설문조사를 다음과 같이 진행한다.

### 1. 정량지표를 통한 충청남도의회 실태조사 설계

#### 1) 대표기능 측정지표

지방의회의 명목적 대표성은 지방의회의 인구대표성을 의미하는 것으로 의원 1인이 대표하는 지역주민의 수로 측정가능하며, 지방의회가 지역주민의 의사를 충분히 수렴할 수 있도록 의원 수에 있어 적정규모를 유지해야 함을 의미한다. 따라서 ‘명목적 대표성’ 측정은 지자체의 주민등록인구 총수를 지방의회 의원정수(비례대표 포함)로 나누어 측정한다. 단, 지자체 인구는 매년 증감이 나타나지만, 지방의회 의원정수는 임기 4년 동안 변하지 않으므로 지표측정은 선거가 실시되는 당해연도에 하는 것으로 측정 주기를 일치시킨다.

지방의회의 실질적 대표성은 당선된 지방의원이 지역구에서 득표한 표의 비중으로 측정된다. 그러나 일반적으로 선거의 개표결과로 발표되는 당선자 득표율은 유효투표의 득표율로서 해당 지역구 전체 유권자의 대표성을 반영하지는 못한다. 따라서 지역구의 실질적 대표성을 반영하기 위해 득표율뿐만 아니라 앞서 언급하였던 선거구의 투표율을 반영하여야 한다. 따라서 ‘실질적 대표성’은 지역구 의원 당선자의 득표율에 해당 선거구의 투표율을 곱한 값의 평균으로 측정한다.

투표 및 득표에 따른 대표성은 지방의회 의원의 거시적 차원에서 절차적 민주주의에 입각한 대표성을 의미한다. 이에 더하여 지방의회의 주민의 이익을 대표하는 활동으로서 지역주민의 의견수렴과 수요파악을 위한 지속적인 활동 측정할 필요가 있다. 이를 위해 지역의 청원처리실적을 기준으로 측정할 수 있다. 따라서 ‘청원(민원)처리 실적’은 의원 1인당 청원처리 건수로 측정한다.

## 2) 입법기능 측정지표

지방의회의 의정활동에서 지방의회의 최우선 역할이라 할 수 있는 자치입법부문에 집중된다. 따라서 지방의회의 입법기능은 지방자치 실현에 있어 무엇보다 중요한 요인으로 작용한다.

의회발의 조례안 비중은 집행부가 아닌 의원 또는 위원회가 발의한 조례안 건수가 전체 제출조례안 중에서 차지하는 비중을 의미한다. 이 때 제정조례안과 개정조례안을 모두 포함하는 것으로 지방의회가 주도하여 조례의 제정 및 개정을 추진한 경우로 지방의회의 입법기능의 충실도를 알아볼 수 있는 측정지표이다. 따라서 ‘의회발의 비중’은 의원, 위원회(위원장) 발의 조례안으로 제·개정안을 모두 포함하여 전체 조례안 건수 대비 의회발의 건수의 비율로 측정한다.

자주조례 제정 비중은 지방의회가 발의한 제정조례안 중에서 자치사무에 관한 조례안이 차지하는 비중을 의미한다. 중앙정부가 상위 법령을 통해 지방자치단체에 그 규정을 위임한 위임조례는 대체로 그 조례안의 형식가지 정해져 위임되는 경우가 많기 때문에 자치단체별 특색이 나타나지 않고, 처리되는 조례의 제·개정 안건이 유사하다. 따라서 ‘자주조례제정 비중’은 의회발의 총 조례건수 대비 자주조례 건수의 비율로 측정한다.

사업지원 조례안 비중은 의회가 발의한 제정 또는 개정 조례안 중에서 사업지원 조례안이 차지하는 비중을 의미한다. 사업지원 조례안은 거의 매년 유사한 패턴을 가지고 개정되는 조직 및 인적자원 관리, 재정관리 등과 같은 경상적·관리적 내용이 아니라, 주민복지증진을 위한 사업 및 행정서비스 관련 사안을 규정하는 조례안을 의미한다. 주민복리와 직접적인 관련성을 가지는 사업지원조례의 제·개정안을 제안하기 위해 의제형성과정에서 주민의견 또는 전문가의 의견을 수렴하거나 선진사례를 벤치마킹하는 등 창의적이 노력이 요구되므로 지자체 및 지방의회의 자치입법의 적극성을 알 수 있는 측정지표이다. 따라서 ‘사업지원조례안 비중’은 의회발의 총 조례건수 대비 사업지원조례안 건수의 비율로 측정한다.

### 3) 견제기능 측정지표

대부분의 민주주의 국가의 경우 권력분립에 의한 안정적인 민주성을 확보하고 있고, 지방의 경우 그 원칙에 따라 기관대립형으로서 견제와 균형을 실현하고 있다. 이는 지방의회 의 자გი 지배 또는 자기통제의 원칙에 의해 자신의 결정사항에 대한 행정의 집행을 감시·비판하는 감시기관의 지위에 따른 견제기능을 의미한다.

따라서 견제기능 측정은 ‘감사대상기관 평균 감사지적 건수’로서 측정한다. 지방의회는 행정사무감사 과정에서 지적사항이 있을 경우, 시정·처리요구 또는 건의하게 되는데 이와 같은 지적사항은 감사과정에서 지방의원의 언급으로 이루어지기도 하고, 감사결과로 피감사기관에게 서면으로 전달되기도 한다. 감사지적 건수는 행정사무감사의 결과로 지방의회 의결을 거쳐 채택된 행정사무감사 결과보고서 상에 공식 기재된 시정·처리요구만을 대상으로 한다.

### 4) 의회여건 측정지표

의회여건은 의회비 비중, 자체수입대비 의정비 비중, 의원 1인당 지원인력, 정보지원 등으로 측정한다.

‘의회비 비중’은 지방의회에 대한 지자체의 물적지원의 정도를 측정하는 것으로, 자치단체 예산총액에서 의회경비 및 의회사무처 경비예산이 차지하는 비중으로 측정한다. 지자체의 의회비 예산에는 지방의회의 의정활동비, 월정수당, 국내외여비, 의정운영공통업무추진비, 기관운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금 및 의원국민건강보험금 등이 포함된다. 의회사무처의 경비예산으로는 해당 부서의 정책사업, 행정운영비, 재무활동 예산이 포함되는데, 이 가운데 의회비(205) 과목예산으로 편성되는 부분은 중복합산되지 않도록 제외한다. 이에 대한 의회비 비중은 매년 「지방자치단체 예산개요」를 통해 그 값이 발표되고 있다.

‘자체수입대비 의정비 비중’은 지자체의 자체수입액 규모에 대비한 지방의원 의정비 비중을 의미한다. 지자체의 규모를 고려하여 지자체의 자체수입액은 주민 1인당 자체수입액으로, 지방의원 의정비는 의원 1인당 의정비 연간 액수로 비교한다. 이 측정치를 통해

지자체의 재정력에 따른 지방의원 의정비 지원수준의 차이를 비교할 수 있다. 의원 1인당 의정비는 의원 개인에게 매달 지급되는 의정활동비와 월정수당을 합한 금액을 뜻한다. 이 가운데 지방의회의 의정활동비는 지방자치법시행령 [별표4]에서 시·도의회 의원 1인당 월 150만원 이내로 정해 놓고 있고, 대부분의 지방의회에서 법정 상한액으로 지급하고 있기 때문에 지자체별 차별성이 나타나지 않는다. 지자체간 차별성을 나타내는 부분은 지방의원 월정수당으로 이는 지자체의 재정능력 등을 고려하여 지자체가 일정 범위 내에서 자율적으로 결정하도록 하고 있다(지방자치법시행령 제33조 및 별표 7). 지방의원의 의정비는 년단위로 매년 결정되는 것으로 자체수입액 규모와 비교하기 위해 매월 지급되는 의정활동비와 월정수당의 연간금액으로 해야 한다. 분모에 해당하는 지자체의 자체수입액은 당해 지자체의 지방세 징수액과 세외수입의 합을 의미하는 것으로, 지자체의 재정자립도를 나타내는 세입규모이다(재정자립도는 총 예산규모 대비 자체수입액 규모로 산출). 주민 1인당 자체수입액은 매년 지자체별 총계예산규모로 산출되어 「지방자치단체 예산개요」를 통해 제시되고 있다.

‘의원 1인당 지원인력’은 행정적 지원을 하는 의회사무처 소속 공무원과 입법지원 전문요원의 수에 각각의 역할에 대한 상대적 중요도를 감안하여 합산한 후 의원정수로 나누어 구한다. 여기에서 입법지원전문요원은 지방의원의 정책입안활동을 돕는 상임위원회별 입법전문위원과, 입법지원을 위해 특화되어 설치되어 있는 의회사무처 조직 내의 입법지원인력을 포함한다.

‘정보지원’은 의회사무처의 의원 1인당 자료실 면적, 장서수, 연간 도서구입비로 측정한다.

마지막으로 ‘위원회운영여건’은 의원 1인당 상임위원회 운영 수로 측정한다.

지방의회 실태파악을 위해 정량적 지표를 사용하여 조사할 사항을 정리하면 다음의 표와 같다.



<표 17> 의회기능 및 의회여건 정량지표 측정설계

구분	대분류	소분류	측정 산식	비고		
의회 기능	대표 기능	명목적	■ 주민등록인구수 / 의원정수	2010년 기준		
		실질적	■ $\Sigma(\text{개별의원 당선자 득표율} \times \text{당해 선거구 투표율} \times 100) / \text{지역구 의원정수}$	민선 4-5기		
			※ 의원당선자 득표율: 당선자 득표수 / 유효득표수			
			※ 선거구 투표율: 투표자 수 / 선거구 유권자 수			
의회 여건	일반 기능	청원처리실적	■ 청원처리총건수 / 의원정수	민선 1-4기		
		의회발의 비중	■ 의회발의 조례안 건수 / 전체 조례안 건수 $\times 100$	민선 3-4기		
			※ 제정조례안, 개정조례안 모두 포함			
			※ 의회발의 조례안: 의원, 위원회(위원장)발의 조례안			
		자주조례제정 비중	■ 의회발의 자주조례 제정건수 / 의회발의 조례제정 건수 $\times 100$	민선 3-4기		
			※ 의회발의 제정조례안 중에서 자치사무에 관한 조례안 비중을 의미함			
	사업지원 조례안 비중	■ 의회발의 사업지원 조례안 / 의회발의 조례안 건수 $\times 100$	민선 3-4기			
		■ 의회발의 제정조례안, 개정조례안 모두 포함				
	견제 기능	감사지적 건수	※ 사업지원 조례안: 조직 및 인적자원 관리, 재정관리 등의 경상적·관리적 내용이 아닌 주 민복리증진을 위한 사업 및 행정서비스 관련 사안을 규정하는 조례안	민선 3-4기		
			■ 시정·처리요구 건수 / 총 감사대상기관 수			
	의회 여건	의회비 비중	의회비 비중	■ (의회 예산총액 + 의회사무처 경비예산) / 자치단체예산 총액 $\times 100$	2006 ~ 2010년	
※ 의회경비: 지자체 세출예산과목 중 의회비(205) 편성분 예산						
※ 의회사무처 경비: 지자체 의회사무처 내에 편성된 예산으로 의회비(205)는 제외						
■ 의원 1인당 의정비 연액 / 지자체 주민 1인당 자체수입액 $\times 100$						
자체수입대비 의정비 비중		자체수입대비 의정비 비중	※ 의정비: 지방의원에게 매월 지급되는 의정활동비 + 월정수당	2006 ~ 2010년		
			※ 자체수입액: 지방세(보통세+특별세(지방교육세 제외)) + 세외수입(경상적 세외수입+임시 적 세외수입)			
			※ 주민 1인당 자체수입액: 지자체 자체수입액을 지자체 주민등록인구로 나눈 금액			
			■ 의회사무처 지원인력 / 의원정수		2010년	
			■ 의회자료실 면적 / 의원정수			2009 ~ 2010년
			■ 의회자료실 장서수 / 의원정수			
■ 연간 의회자료실 도서 구입비 / 의원정수						
의회운영여건	■ 상임위원회 개수 / 의원정수	민선 4기				

## 2. 설문조사설계

보다 심층적인 실태를 파악하고 개선방안을 도출하기 위한 설문조사는 충남도의회 관련 공무원을 대상으로 진행하였다. 2011년 6월 20일부터 29일까지 설문지를 배포 및 회수하여 SPSS 12.0K 통계패키지 프로그램을 사용하여 분석하였다.

설문문항구성은 정량지표를 통한 실태조사와 맥을 같이 하기 위해 대표기능, 입법기능, 견제기능, 그리고 의정지원여건과 관련하여 설문문항을 구성하였다.

설문문항구성은 아래의 표와 같다.

<표 18> 설문조사 문항구성

내용		설문문항	비고
인적사항		● 성별	
		● 연령	
		● 학력	
		● 직업 및 소속	
대표 기능	주민접촉	● 주민 대표성 개선방안	
	청원	● 청원(민원)처리 활동 장애요인	
		● 청원(민원)처리 문제점	
		● 청원처리 개선사항(서술식)	
입법 기능	조례 제정권	● 일반적 조례 제·개정권 만족도	
		● 조례제정권 행사 장애요인	
	자주·사업지 원조례	● 자주 및 사업지원 조례제정 만족도	
		● 자주 및 사업지원 조례제정활동 문제점	
		● 조례의회발의에 대한 질적·양적 개선의견(서술식)	

견제 기능	심의	● 예결산 심의활동 만족도	
		● 예결산안 심의 장애요인	
	감사	● 행정감사 및 조사활동 만족도	
		● 행정감사 및 조사활동 장애요인	
		● 집행부 감사기능 개선의견(서술식)	
의정 지원	지원일반	● 의정활동 지원 만족도	
		● 의회사무처 지원기능 개선사항	
		● 의정활동 효율적 지원에 필요한 사항	
	조직	● 인적지원 및 지원조직에 대한 만족도	
		● 도의회사무처 의정지원에 필요한 사항(2개 선택)	
	관계	● 도의회와 집행부의 관계	
		● 도의회-집행부간의 관계 개선 및 공조체제 강화 방안	
	보좌	● 유급보좌관제 도입 견해	
		● 유급보좌관제도 도입 방식	
	인사	● 인사권 독립의 의정기능에 도움 정도	
		● 도의회사무처 직원 인사문제 개선 방안	
		● 도의회사무처의 인사권 독립 효과	
		● 의회직렬 신설될 경우 예상되는 문제점	

따라서 (1)정량지표를 통한 충남도의회 실태조사와 (2)설문조사를 종합하면 아래의 표와 같다.

<표 19> 조사표 종합

구분	대분류	정량적 측정지표 조사	설문조사
의회 기능	대표기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 명목적</li> <li>● 실질적</li> <li>● 청원처리실적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주민접촉관련 설문</li> <li>● 청원(민원)처리관련 설문</li> </ul>
	입법기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 의회발의 비중</li> <li>● 자주조례제정 비율</li> <li>● 사업지원 조례안 비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조례제정권관련 설문</li> <li>● 자주·사업지원 조례관련 설문</li> </ul>
	견제기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 감사지적 건수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 예결산 심의관련 설문</li> <li>● 감사활동관련 설문</li> </ul>
의회여건		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 의회비 비중</li> <li>● 자체수입대비 의정비 비중</li> <li>● 의원 1인당 지원인력</li> <li>● 정보지원</li> <li>● 위원회 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지원일반</li> <li>● 정보지원관련 설문</li> <li>● 지원조직관련 설문</li> <li>● 집행부-의회 관계관련 설문</li> <li>● 보좌제도관련 설문</li> <li>● 인사제도관련 설문</li> </ul>

### 제3절 조사분석 결과

#### 1. 정량적 지표를 통한 충청남도의회 실태분석 결과

##### 1) 대표기능 측정결과

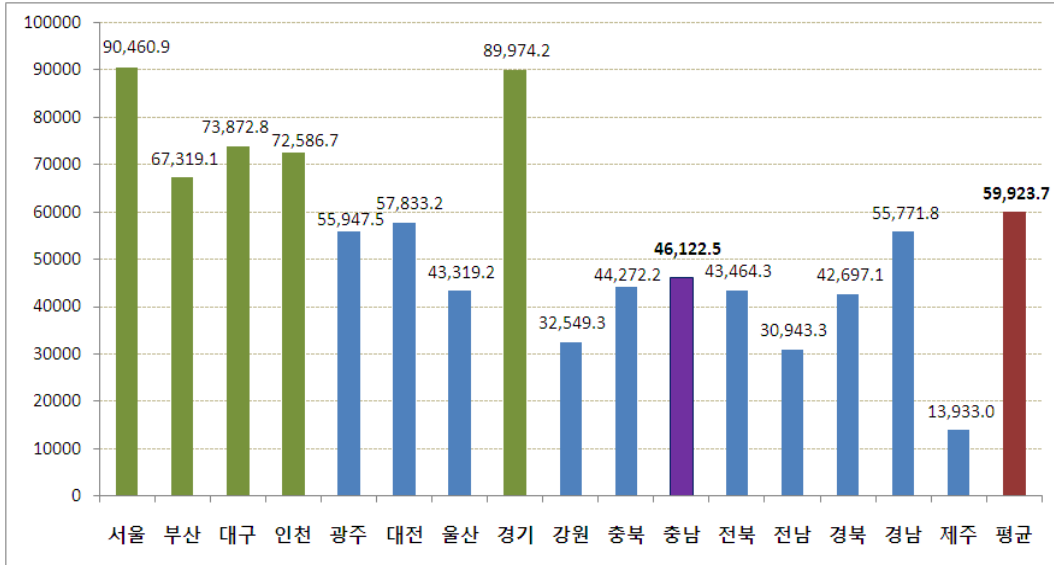
명목적 대표성은 의원 1인당 주민 수로 측정한다. 전국 평균은 의원 1인당 주민 59,923.7명이다. 가장 대표성이 큰 지역은 서울지역으로 의원 1인당 90,460.9명으로 나타났으며, 가장 낮은 지역은 제주지역으로 의원 1인당 13,933명으로 나타났다. 전국 평균치보다 높은 명목적 대표성을 나타내는 지역으로는 서울, 경기, 대구, 인천, 부산지역으로 나타났고, 평균치보다 낮은 지역은 대전, 경남, 광주, 충남, 전북, 울산, 강원, 전남, 제주 순으로 나타났다. 평균치 보다 높은 명목적 대표성을 나타내는 지역은 모두 광역시로 나타나 지역별 인구차와 지역별 의원정수의 차이가 만든 결과라고 할 수 있다.

충남지역은 의원 1인당 46,122.5명으로 나타나 평균보다 낮은 명목적 대표성을 나타냈다.

<표 20> 전국 광역의원 1인당 대표주민수

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
인구	10,312,545	3,567,910	2,511,676	2,758,296	1,454,636	1,503,664	1,126,298	11,786,622
의원수	114	53	34	38	26	26	26	131
의원1인당 주민수	90,460.9	67,319.1	73,872.8	72,586.7	55,947.5	57,833.2	43,319.2	89,974.2
	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
인구	1,529,818	1,549,528	2,075,514	1,868,963	1,918,485	2,689,920	3,290,536	571,255
의원수	47	35	45	43	62	63	59	41
의원1인당 주민수	32,549.3	44,272.2	46,122.5	43,464.3	30,943.3	42,697.1	55,771.8	13,933.0

<그림 8> 전국 광역의원 1인당 대표주민수

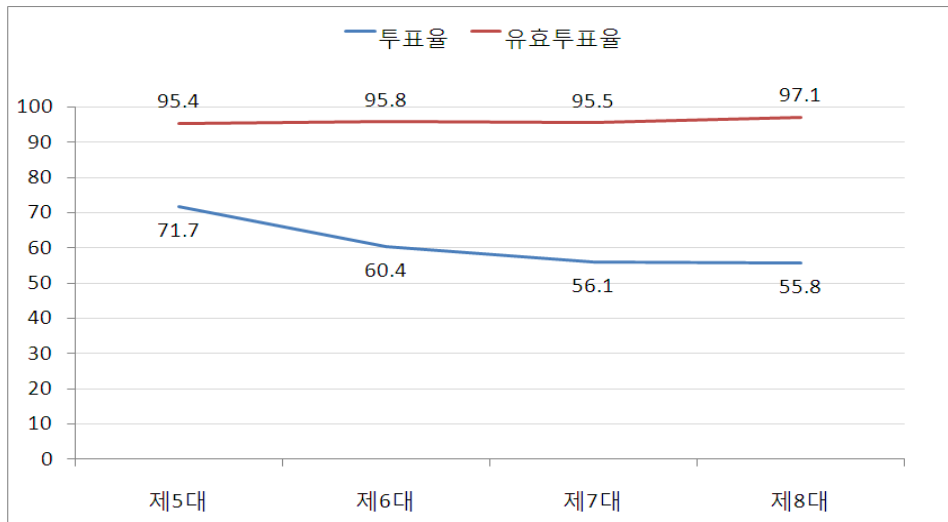


충남의 유효투표율은 다소 증가하지만 전체 투표율은 점차 감소하는 것으로 나타나 지방정치에 대한 무관심의 문제가 대두되고 있다. 지방선거의 투표율 하락은 비단 충남지역만의 문제는 아니다. 그러나 투표율 제고를 통한 명목적 대표성이 아닌 실질적 대표성을 제고해야할 필요성이 제기되고 있는바 충남지역의 명목적 대표성을 넘어 실질적 대표성을 측정한다.

<표 21> 충청남도 지방선거 투표율 추이

	투표율	유효투표율
제5대	71.7	95.4
제6대	60.4	95.8
제7대	56.1	95.5
제8대	55.8	97.1

<그림 9> 충청남도 지방선거 투표율 추이



실질적 대표성은 명목적 대표성과는 달리 충남 도의원(지역구 의원)이 해당 지역(선거구 및 지역구)에서 얼마만큼의 지지를 얻어 그 지역주민을 대표하는가의 문제로 해당 지역구 의원 당선자의 득표율에 당해 선거구의 투표율 곱하여 그 비율을 측정한다. 예를 들어 투표율이 50%로 나타난 지역구에서 당선된 도의원의 득표율이 50%라고 가정하면, 그 지역구 의원의 실질적 대표성은 25%인 것으로 볼 수 있다.

충남지역의 민선 4기와 민선 5기의 투표율 및 득표율을 분석한 결과는 다음의 표와 같다.

민선 4기에는 홍성군이 40.82%로 실질적 대표성이 가장 높게 나타난 반면 서산시가 17.20%로 가장 낮게 나타났다. 민선 5기에는 예산군이 43.19%로 가장 높게 나타났고, 아산시가 19.62%로 가장 낮게 나타났다.

실질적 대표성의 증감율은 정치참여로서 투표참여율과 해당 지역구의 후보자 수에 의해 영향을 받는다는 점을 감안하면, 절대적 측정자료로서 보긴 어렵지만 충남 전체의 대표성 증감율은 정치적 무관심 증가로 인한 광역의원의 대표성이 과연 낮아지는가에 대한 문제를 단편적으로 알수 있는 지표로 삼을 수 있다. 그 결과 충남도의회의 실질적 대표성은 민선 4기 대비 3.38% 증가한 것으로 나타났다.

<표 22> 충남 민선 4기·5기 선거현황 및 대표성

구분	민선4기(2006. 5. 31)				민선5기(2010. 6. 2)				대표성 증감율 (%)
	지역구 당선인	득표율	투표율	대표성	지역구 당선인	득표율	투표율	대표성	
천안시	4	50.99	43.8	22.35	7	54.78	47.90	26.26	17.50
공주시	2	39.91	60.5	24.14	2	42.30	61.4	25.97	7.56
보령시	2	43.15	62.4	26.91	2	51.38	62.7	32.21	19.71
아산시	2	47.57	65.1	30.96	3	38.39	51.1	<b>19.62</b>	<b>-36.62</b>
서산시	2	31.47	54.6	<b>17.20</b>	2	38.42	55.0	21.13	22.86
논산시	2	50.14	55.5	27.80	2	41.20	59.9	24.68	<b>-11.25</b>
계룡시	2	44.42	62.8	27.91	1	31.77	64.3	20.43	<b>-26.80</b>
금산군	2	41.13	67.7	27.86	2	52.96	62.0	32.83	17.84
연기군	2	40.68	60.8	24.74	2	33.68	58.6	19.74	<b>-20.21</b>
부여군	2	34.82	64.4	22.41	2	37.65	67.4	25.38	13.21
서천군	2	35.19	71.9	25.31	2	37.95	68.1	25.84	2.12
청양군	2	46.42	75.3	34.95	1	52.52	74.4	39.07	11.80
홍성군	2	65.48	62.3	<b>40.82</b>	2	61.07	61.2	37.37	<b>-8.45</b>
예산군	2	56.24	60.9	34.26	2	70.12	61.6	<b>43.19</b>	26.07
태안군	2	35.01	67.8	23.72	2	44.74	68.6	30.69	29.38
당진군	2	34.20	60.0	20.51	2	40.91	53.8	22.01	7.31
전체	34	43.55	62.24	26.99	36	45.61	61.13	27.90	<b>3.38</b>

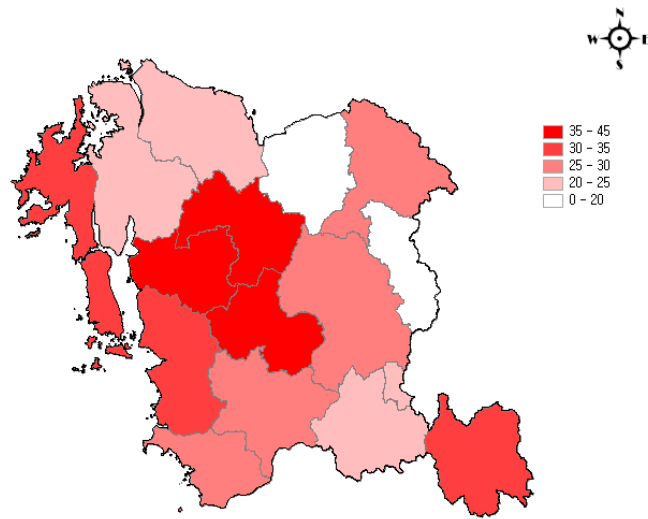
자료: 중앙선거관리위원회, 제4회 전국동시지방선거총람(2006) 재구성

중앙선거관리위원회, 제4회 동시지방선거 투개표현황(<http://www.nec.go.kr:7070/dextern/main.html>)

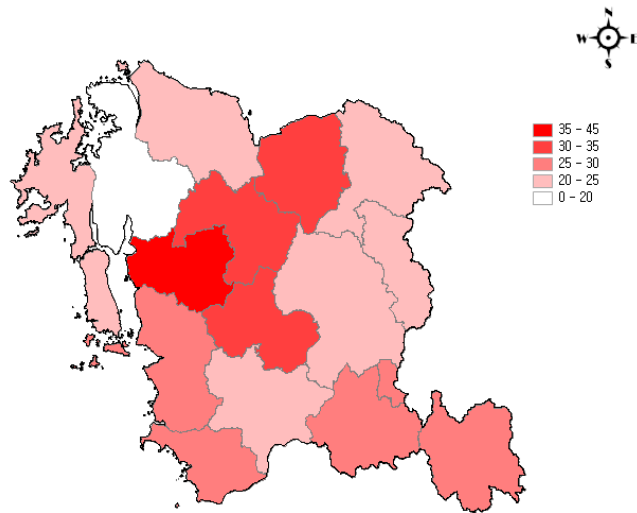
중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템([http://info.nec.go.kr/main/main\\_load.xhtml](http://info.nec.go.kr/main/main_load.xhtml))



<그림 10> 민선4기 충남지역 대표성



<그림 11> 민선5기 충남지역 대표성



청원(민원)처리는 앞서 논의한 정치적 지지를 기반으로 한 대표성이 아닌 정치참여의 다른 형태로 정치과정에서 주민들의 이해관계를 대변하고 이를 효과적으로 처리하는 도의회의원의 기능으로서 청원(민원)처리실적을 살펴본다.

충남도의회의 청원(민원)처리실적은 접수한 사항을 모두 처리하였다. 그러나 청원은 제5대 충남도의회에서는 3건, 제6대 3건, 제7대 1건, 그리고 민선 4기인 제8대에는 청원처리실적이 없는 것으로 나타났다. 이는 주민이 청원할 사항이 없을 수 있는 이유도 있겠지만, 지역주민의 청원에 대한 인지미흡과 절차의 복잡성, 그리고 도의원의 청원처리 능력의 문제 등의 이유도 있을 수 있다.

민원처리실적은 민원과 청원의 제도적 차이(처리성격, 절차 등)가 있어 청원보다 월등히 많은 처리실적을 보였다.

<표 23> 충남도의회 민원처리 실적

	접수	처리	진정민원	청원	회신	반려	자체종결	이첩	기타
제5대	164	164	161	3					
제6대	182	182	179	3					
제7대	110	110	109	1	98	9	3		
제8대	130	130	130		118		5	2	5

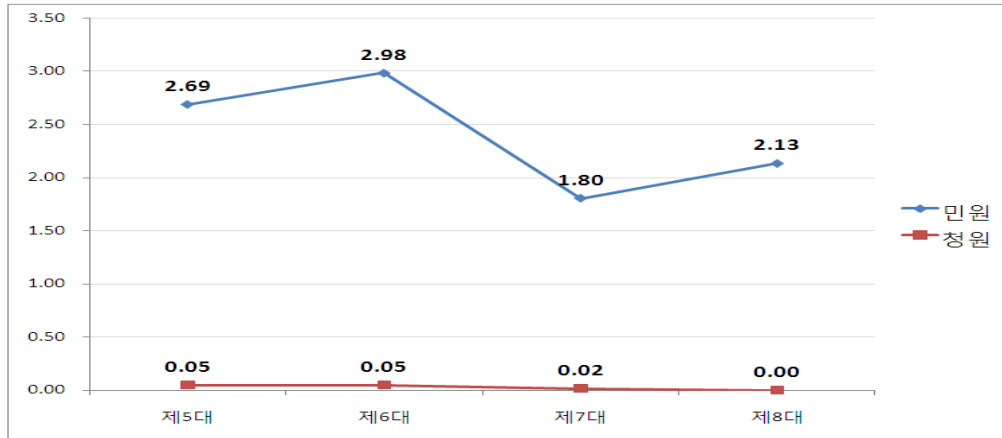
자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

충남도의회 의원정수 대비 청원 및 민원 처리 실적을 분석한 결과 도의원 1인당 처리 민원 처리 실적은 제5대에서 제6대 사이에 증가하였고, 제7대에서 1.8건으로 다소 큰 폭으로 감소하였다가 제8대에서 증가하였다. 그러나 청원 처리 실적은 도의원 1인당 제5대와 제6대가 각각 0.05건, 제7대 0.02건, 제8대는 0건으로 감소하는 것으로 나타났다.

<표 24> 충남도의회 의원정수 대비 청원 및 민원처리 현황

	의원정수	민원대비	청원대비
제5대	61	2.69	0.05
제6대	36	2.98	0.05
제7대	36	1.80	0.02
제8대	38	2.13	0.00

<그림 12> 충남도의회 의원정수 대비 청원 및 민원처리 추이



## 2) 입법기능 측정결과

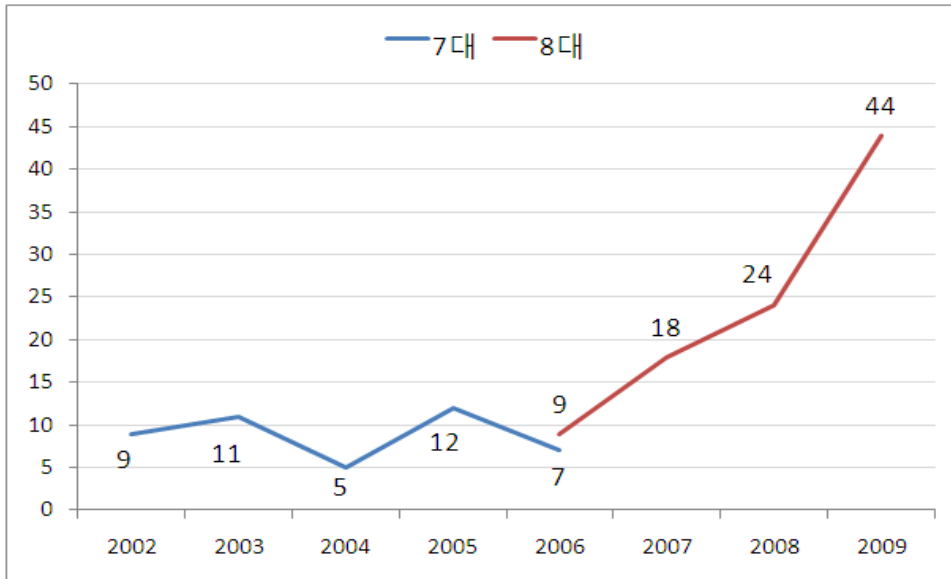
충남도의회 의원발의 조례안은 제7대 44건, 제8대 109건으로 147.7% 증가하여 매우 큰 폭으로 증가하였다. 도지사와 교육감 발의를 포함한 총 조례안 건수(제7대 217건, 제8대 324건)는 제7대 대비 49.3% 증가하였다.

<표 25> 충남도의회 의원발의 조례안 추이현황

구분	제7대	제8대	계
2002년	9		9
2003년	11		11
2004년	5		5
2005년	12		12
2006년	7	9	16
2007년		18	18
2008년		24	24
2009년		44	44
2010년		14	14
의회발의 조례안 건수(A)	44	109	153
총 조례안 건수(B)	217	324	증가율
의회발의 비중 (A/B)	20.28%	33.64%	
의원수(C)	36	38	
의원 1인당발의비율 (A/C)	1.22	2.87	
			49.3%
			65.9%
			5.6%
			134.7%

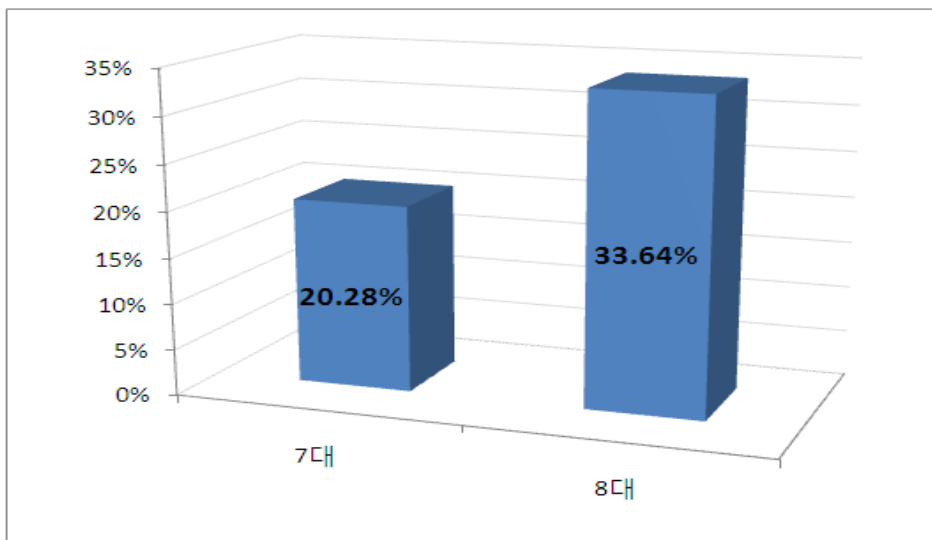
자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

<그림 13> 충남도의회 의회발의 조례안 건수



의회발의 비중은 제7대에는 20.28%, 제8대에는 33.64%의 비중을 보여 전체 조례안발의에서 차지하는 충남도의회 의 비중이 제7대 대비 65.9% 증가하였다.

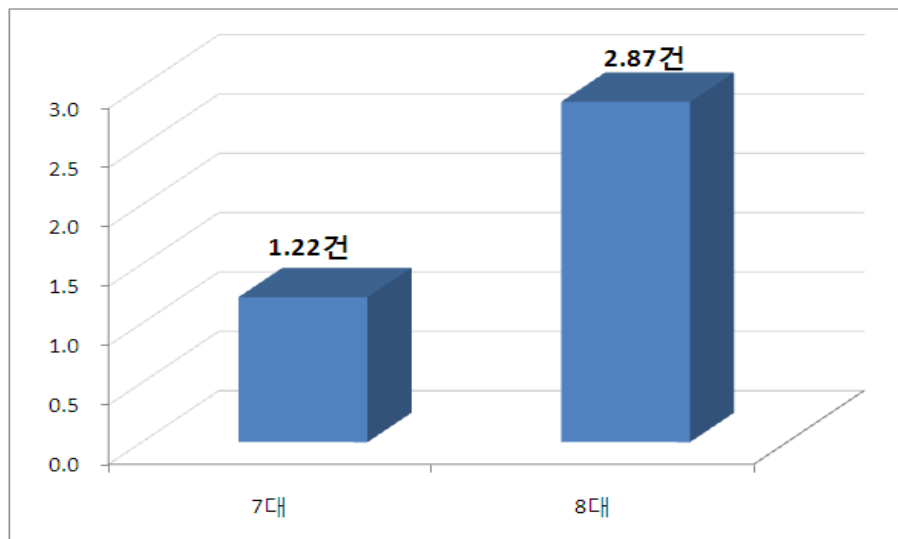
<그림 14> 충남도의회 의회발의 비중



각 대별 의원 1인당 발의건수는 제7대 1.22건, 제8대 2.87건으로 나타나 제7대 대비 134.7% 증가하였다. 행정자치부 지방의회백서에 따르면, 제7대 발의건수는 광역의회 의원 발의 건수는 556건(정례회 102건, 임시회 454건)으로 단체장 발의 3,753건(시도지사 발의 3,081건, 교육감 발의 672건)으로 총 4,309건으로 집계 됐다. 제7대 광역의회 총 의원수가 682명이므로 광역의회 의원 1인당 평균 의원발의 건수는 0.82건으로 충남도의회 1인당 의원발의 건수가 1.22건으로 평균보다 상회한 수치이다.

이는 충남도의회는 1의원 1발의를 목표로 의회발의에 대한 중요성을 피력하고 이를 달성하고자 노력한 결과라고 볼 수 있다.

<그림 15> 충남도의회 의원1인당 발의건수



자주 및 지원조례 비율은 앞서 언급한 단순한 의회발의 문제를 넘어 도의회가 지방자치를 위한, 그리고 주민을 위한 조례활동을 얼마나 활발히 하고 있는가에 대한 사항이다.

제7대에는 총 의회발의 44건 중 자주조례 5건, 지원조례 10건으로 나타났으며, 제8대에는 총 의회발의 109건 중 자주조례 40건, 지원조례 11건으로 조사됐다. 이는 제 7대 대비 자주조례는 700.0%, 지원조례는 10.0% 증가한 수치로 충남도민을 위한 자주조례와 지원조례가 240.0% 증가했음을 의미한다.

<표 26> 충남도의회 의회발의 조례 중 자주조례 및 지원조례 건수 현황

	의회발의 조례수	자주 조례수	지원 조례수	계	자주조례 비율(%)	지원조례 비율(%)	자주+지원 조례비율(%)
제7대	44	5	10	15	11.36	22.73	34.09
제8대	109	40	11	51	36.70	10.09	46.79
증가율(%)	147.7	700.0	10.0	240.0			

자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

충남도의회 제7대와 제8대 자주조례 및 지원조례안은 다음과 같다.

<표 27> 제7대(민선3기) 자주 및 지원조례안

연번	의안명	제안자	의결일	처리형태	개정유무	조례구분
52	충청남도문화재청개정조례안	박태진 외 26인	20030416	원안	개정	자주
59	충청남도장애인복지법개정조례안	교육사회위	20030416	원안	제정	자주
88	재단법인안면도국제꽃박람회조직위원회설립및지원조례폐지조례안	명귀진 외 8인	20031023	원안	제정	지원
89	충청남도주민감사청구에관한조례중개정조례안	정종학 외 20인	20031219	원안	개정	자주
106	충청남도여객자동차운송사업보조금지원조례중개정조례안	이은태 외 11인	20040319	원안	개정	지원
113	충청남도학교급식식품비지원에관한조례안	차성남 외 9인	20041019	수정	제정	지원
158	충청남도청 이전을 위한조례안	충남도청이전특위	20050705	원안	제정	자주
160	충청남도 영유아 보육조례안	전영환 외 15인	20050912	원안	제정	자주
173	충청남도 공공시설내 장애인 관람석 설치·운영조례안	강동복 외 18인	20051012	원안	제정	자주
174	충청남도청 이전을 위한조례 일부개정조례안	충남도청이전특위	20051012	원안	개정	자주
190	충청남도 교육지원 협의회 설치 및 운영조례안	강동복 외 17인	20060630	만료폐기	제정	지원
194	충청남도 제안제도 운영조례안	행자위원장	20060228	원안	제정	자주
195	충청남도 도정보니터 운영조례안	행자위원장	20060228	원안	제정	자주
198	충청남도 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한조례	최운용 외 12인	20060303	원안	제정	지원
212	충청남도 도시 및 주거환경정비조례 일부개정조례안	이제남 외 12인	20060404	원안	개정	자주

<표 28> 제8대(민선4기) 자주 및 지원조례안

연번	의안명	소관위원회	제안자	의결일	처리 형태	개정 유무	조례구분
28	충청남도 에너지관리 기본조례안	본회의	농수산경제위원장	20061020	원안	제정	자주
42	충청남도 농어업·농어촌지원에 관한 기본조례안	농수산경제위	송덕빈 외 10인	20061221	원안	제정	지원
52	충청남도 의용소방대 설치 조례 일부개정조례안	건설소방위	이은태 외 7인	20070308	원안	개정	자주
57	충청남도 도 민정(道民葬)에 관한 조례안	행자위	유익환 외 12인	20070510	원안	제정	자주
61	충청남도 기업사랑 및 기업활동 지원 등에 관한 조례안	농수산경제위	홍표근 외 11인	20070510	원안	제정	지원
62	충청남도 거주외국인 지원 조례안	행자위	박공규 외 9인	20070706	수정	제정	지원
63	충청남도 역사문화원설립및지원조례 일부개정조례안	행자위	정종학 외 11인	20070706	원안	개정	지원
66	충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례	건설소방위	조치연 외 8인	20070706	원안	제정	지원
87	충청남도 재향군인 예우 및 지원에 관한 조례안	행자위	정종학 외 9인	20071214	원안	제정	지원
93	충청남도 종중장애인 자립생활 지원 조례안	교육사회위	황화성 외 11인	20071214	원안	제정	지원
95	충청남도 장애인복지위원회 설치 및 운영조례 일부개정조례안	교육사회위	황화성 외 11인	20071214	원안	개정	자주
129	충청남도 장애인체육진흥 조례안	행자위	황화성 외 14인	20080520	수정	제정	지원



139	충청남도 도세감면조례 일부개정조례안			백낙구 외 13인	20080711	원안	개정	지원	
142	충청남도 팜스오펜스트라 설치 및 운영 조례안	행자위		박찬준 외 29인	20100630	자동폐기	제정		자주
158	충청남도 디지털문화산업진흥원 설립 및 지원 조례 일부개정조례안	행자위		정종학 외 11인	20081009	원안	개정	지원	
159	충청남도 종자산업 및 직무육성품종 지원 등에 관한 조례안	농수산경제위		강철민 외 12인	20081009	원안	제정	지원	
160	충청남도 4에이치활동 지원 조례안	농수산경제위		오세옥 외 11인	20082009	원안	제정	지원	
161	충청남도 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례안	교육사회위		박공규 외 14인	20081009	원안	제정	지원	
169	충청남도 자전거이용 활성화에 관한 조례안	건설소방위		황우성 외 27인	20080515	철회	제정		자주
170	충청남도 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 전부개정조례안	농수산경제위		이종현 외 13인	20081219	수정	개정	지원	
184	충청남도 관광육성 조례안(대안)	행자위		행자위원장	20081219	원안	제정		자주
185	충청남도 친환경농업육성 조례안	농수산경제위		김동일 외 17인	20090206	원안	제정		자주
202	충청남도 의정동우회 육성지원 조례 일부개정조례안	본회의		의회운영위원장	20090206	원안	개정	지원	
206	충청남도 여성장애인 출신 및 영아양육 지원 조례안	교육사회위		황화성 외 18인	20090327	원안	제정	지원	
207	충청남도 장애인극복상 조례 일부개정조례안	교육사회위		황화성 외 11인	20090327	원안	개정	지원	
208	충청남도 위기가정의 생활안정 지원에 관한 조례안	교육사회위		유환준 외 11인	20090327	원안	제정	지원	
214	충청남도 사회적기업 육성 지원에 관한 조례안	농수산경제위		강철민 외 12인	20090327	원안	제정	지원	

216	충청남도 여성농어업인 육성·지원에 관한 조례안	농수산경제위	이종현 외 13인	20090327	원안	제정	지원	
217	충청남도 공공디자인 조례안	건설소방위	김기영 외 16인	20090327	수정	제정		자주
218	충청남도 한철 관광 조례안	교육사회위	이선자 외 17인	20090422	원안	제정		자주
228	충청남도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례안	행지위	전인석 외 24인	20090518	원안	제정	지원	
235	충청남도 호행장려 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	김성중 외 25인	20090707	원안	제정	지원	
236	충청남도 귀농인 지원 조례안	농수산경제위	오배근 외 12인	20090707	원안	제정	지원	
243	충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례 일부개정 조례안	건설소방위	차성남 외 12인	20090915	원안	개정	지원	
246	충청남도 의로운 도민 등에 대한 예우 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	이정우 외 15인	20090915	수정	제정	지원	
249	충청남도 4에이치활동지원 조례 전부개정조례안	농수산경제위	오세욱 외 10인	20090915	원안	개정	지원	
251	충청남도 장애인가족 지원조례안	장애인특위	황화성 외 16인	20091015	원안	제정	지원	
252	충청남도 노인일자리 창출지원 조례안	교육사회위	고남종 외 15인	20091015	원안	제정	지원	
254	충청남도 농산어촌체험관광 활성화 지원 조례안	농수산경제위	박종근 외 10인	20091015	원안	제정	지원	
255	충청남도 고령농어업인 등 지원 조례안	농수산경제위	오세욱 외 11인	20091015	원안	제정	지원	
256	충청남도 지역아동센터지원 조례안	교육사회위	차성남 외 15인	20091015	원안	제정	지원	
260	충청남도 모범납세자 우대 및 지원에 관한 조례안	행지위	유익환 외 16인	20091221	원안	제정	지원	

261	충청남도 아동학대 예방 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	박공규 외 19인	20091221	원안	제정	지원	
273	충청남도 새마을운동조직 지원 조례안	행지위	백낙구 외 10인	20091221	원안	제정	지원	
277	충청남도 금연환경 조성 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	김성준 외 12인	20100129	원안	제정	지원	
278	충청남도 조손가정 지원 조례안	교육사회위	이선자 외 20인	20100129	수정	제정	지원	
280	충청남도 청소년의 건전한 사회 환경조성에 관한 조례안	행지위	황우성 외 15인	20100129	원안	제정	지원	
292	충청남도 학교급식 지원에 관한 조례 일부개정조례안	교육사회위	이종현 외 9인	20100226	원안	개정	지원	
293	충청남도 문화관광해설사운영 및 지원 조례안	행지위	이선자 외 15인	20100226	원안	제정	지원	
294	충청남도 학교급식 지원에 관한 조례 일부개정조례안	농수산경제위	이종현 외 9인	20100226	원안	개정	지원	
298	충청남도 의용소방대 설치 조례 일부개정조례안	건설소방위	최의환 외 11인	20100414	원안	개정		자주

### 3) 견제기능 측정결과

감사지적 건수는 전체적으로 증가하고 있으며, 제8대에는 668건으로 크게 증가하였다. 감사지적 사항을 시정 또는 처리한 건수는 제5대 338건, 제6대 353건, 제7대 254건, 제8대 501건으로 나타나 제8대에 크게 증가한 것으로 나타났다.

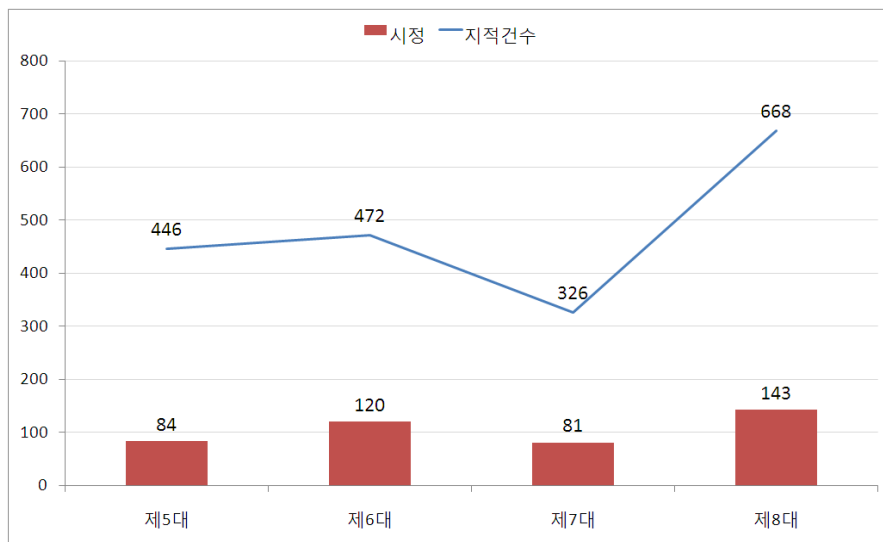
감사기관수 대비 시정·처리·건의요구 건수는 제6대 4.77건, 제7대 2.81건, 제8대 3.98건으로 나타났다. 제7대를 대비하여 보았을 때, 41.48% 증가하는 것으로 나타나 제8대에는 의회의 감사지적사항을 보다 충실히 이행하여 견제기능을 보다 적극적으로 행사하였다.

<표 29> 충남도의회 감사지적 및 처리현황

	건수	시정	처리	건의	회수	일수	감사기관	지적대비 시정·처리 비율	감사기관수 대비 시정·처리요구건수
제5대	446	84	254	108	3	—	—	75.8	N/A
제6대	472	120	233	119	4	40	99	74.8	4.77
제7대	326	81	173	72	4	40	116	77.9	2.81
제8대	668	143	358	187	4	40	168	75.0	2.98

자료: 각 대별 충청남도 의정백서 재구성

<그림 16> 충남도의회 감사지적 및 처리현황



#### 4) 의회여건 측정결과

충남도의회 의회비 비중은 전국 평균과 유사한 비중을 나타냈다. 이 중 중복액을 공제한 순계규모로 의회비 평균은 0.3으로 나타났고, 충남은 0.4로 나타나 순계규모로 계산했을 때에는 의회비가 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 순계규모 평균을 상회하는 광역의회는 서울, 대전, 울산, 충남, 전북, 제주지역으로 나타났다.

년도별 의회비 비중의 추이는 2006년에는 전국 광역시·광역시도 지역이 0.76으로 높게 나타났고, 지방의원 유급제를 시작한 이후로는 의회비 비중이 점차 낮아지는 추세로 나타났다. 광역시의회의 경우 광역도의회보다 의회비 비중이 낮게 나타나고 있으며, 2010년에는 광역시의회(0.23)가 광역도의회(0.22)보다 0.01 포인트 높게 나타났다.

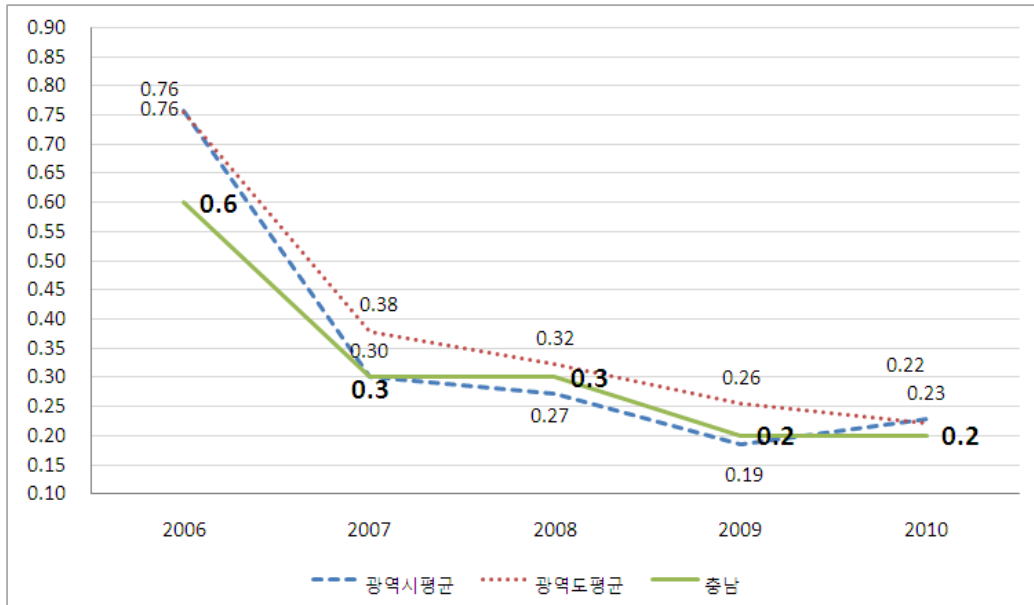
충남도의회 경우, 전국 광역도의회 의회비 비중보다 다소 낮게 나타나고 있고, 광역시의회 보다는 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 30> 광역의회 의회비 비중 추이(2006~2010년)

(단위: %)

	순계규모 평균	총계 규모평균	2006	2007	2008	2009	2010
평균	0.3	0.2	0.8	0.3	0.3	0.2	0.2
서울	0.4	0.2	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2
부산	0.2	0.2	0.7	0.2	0.2	0.2	0.2
대구	0.3	0.2	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2
인천	0.2	0.2	0.7	0.4	0.3	0.1	0.2
광주	0.3	0.2	0.8	0.3	0.3	0.2	0.2
대전	0.4	0.3	0.9	0.3	0.3	0.2	0.3
울산	0.4	0.3	0.9	0.4	0.4	0.2	0.3
경기	0.2	0.2	0.8	0.3	0.3	0.2	0.2
강원	0.3	0.2	0.9	0.4	0.4	0.3	0.2
충북	0.3	0.3	0.7	0.3	0.3	0.3	0.3
충남	0.4	0.2	0.6	0.3	0.3	0.2	0.2
전북	0.4	0.2	0.9	0.3	0.3	0.2	0.2
전남	0.2	0.1	0.8	0.3	0.2	0.1	0.1
경북	0.3	0.2	0.7	0.3	0.4	0.3	0.2
경남	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
제주	0.4	0.4	1.1	0.9	0.5	0.5	0.4

<그림 17> 광역의회 의회비 비중 추이(2006~2010년)



자체수입대비 의정비 비중은 해당 지역주민 1인당 자체수입 대비 의원 의정비 연액으로 계산된다.

전국 1인당 자체수입의 추이를 살펴보면 다음과 같다. 1인당 자체수입 전국평균은 2.71% 증가하였고, 이 중 제주지역이 3.88%로 가장 큰 증가율을 보였으며, 대전지역이 1.83%로 가장 작은 증가율을 보였다.

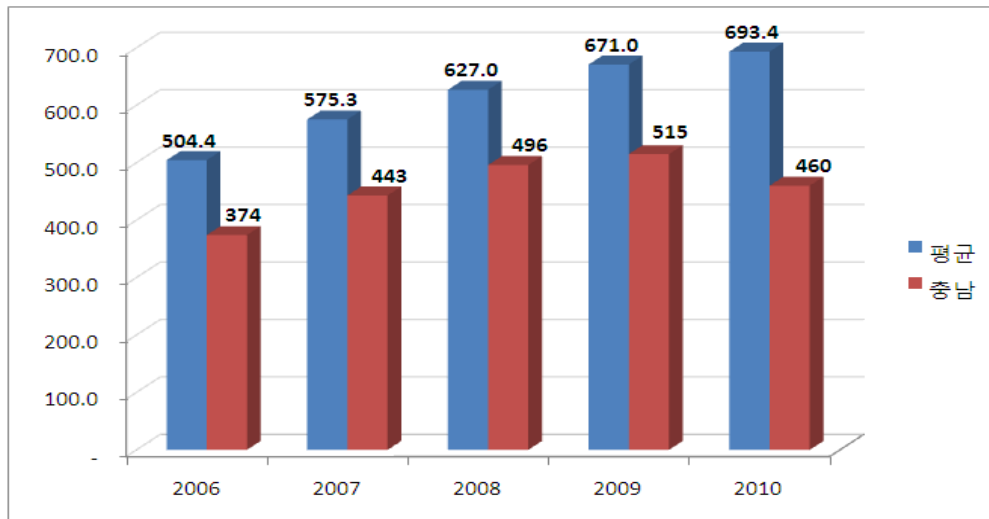
충남지역은 2.05% 증가한 것으로 나타나 전국평균 2.71%보다는 낮게 나타났다.

<표 31> 전국 1인당 자체수입 대비 의정비 비중

(단위: 천원)

	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율(%)
평균	504.44	575.31	627.00	671.00	693.44	2.71
서울	943	1,000	1,132	1,339	1,278	3.28
부산	672	667	768	779	878	2.79
대구	658	680	701	705	798	2.44
인천	710	837	923	1146	1097	3.44
광주	600	615	679	648	693	2.11
대전	680	750	735	741	744	1.83
울산	615	728	854	880	917	3.17
경기	535	562	611	613	572	1.47
강원	345	415	438	435	462	2.29
충북	313	366	397	424	462	2.49
충남	374	443	496	515	460	2.05
전북	244	300	268	336	347	2.19
전남	244	213	247	260	315	1.90
경북	243	299	308	328	412	2.61
경남	365	380	476	514	562	2.75
제주	530	950	999	1,073	1,098	3.88

<그림 18> 전국 1인당 자체수입 대비 의정비 비중



2008년부터 2010년까지 의원 1인당 의정비 연액을 살펴보면 다음과 같다.

의정비는 월정수당과 의정활동비로 구분되는데 의정활동비는 월 150만원으로 연액 1,800

만원으로 책정되어 전국 광역의회 공통으로 연간 변화없이 책정·지급되었다.

월정수당은 해당 광역자치단체의 여건과 급여규정에 따라 다르게 책정하고 있어 광역의회마다 월정수당의 차이가 생긴다.

충남의 경우 유급제가 시작되고 2008년까지는 월정수당 연액이 2,610만원이었으며, 2009년부터 2010년까지 3,444만원으로 향상되었다. 이 연액은 전국 평균(2008년 3,478만원, 2009 ~ 2010년 3,503만원)보다 낮은 금액으로 나타났다.

충남지역의 의정비 연액 5,244만원과 비슷한 의정비 연액을 보이는 타 시·도의회는 대구광역시의회(5,728만원)와 경남도의회(5,162만원)로 나타났다.

<표 32> 의원 1인당 의정비 연액

(단위: 만원)

	2008년			2009년			2010년		
	월정수당	의정활동비	계	월정수당	의정활동비	계	월정수당	의정활동비	계
평균	3,478	1,800	5,278	3,503	1,800	5,303	3,503	1,800	5,303
서울	5,004	1,800	6,804	4,300	1,800	6,100	4,300	1,800	6,100
부산	4,277	1,800	6,077	3,928	1,800	5,728	3,928	1,800	5,728
대구	3,600	1,800	5,400	3,600	1,800	5,400	3,600	1,800	5,400
인천	4,151	1,800	5,951	4,151	1,800	5,951	4,151	1,800	5,951
광주	2,341	1,800	4,141	3,055	1,800	4,855	3,055	1,800	4,855
대전	3,708	1,800	5,508	3,708	1,800	5,508	3,708	1,800	5,508
울산	3,738	1,800	5,538	3,738	1,800	5,538	3,738	1,800	5,538
경기	5,452	1,800	7,252	4,269	1,800	6,069	4,269	1,800	6,069
강원	2,866	1,800	4,666	3,097	1,800	4,897	3,097	1,800	4,897
충북	2,832	1,800	4,632	3,168	1,800	4,968	3,168	1,800	4,968
충남	2,610	1,800	4,410	3,444	1,800	5,244	3,444	1,800	5,244
전북	3,120	1,800	4,920	3,120	1,800	4,920	3,120	1,800	4,920
전남	2,948	1,800	4,748	2,948	1,800	4,748	2,948	1,800	4,748
경북	3,170	1,800	4,970	3,170	1,800	4,970	3,170	1,800	4,970
경남	3,120	1,800	4,920	3,362	1,800	5,162	3,362	1,800	5,162
제주	2,712	1,800	4,512	2,988	1,800	4,788	2,988	1,800	4,788



앞서 살펴본 지역주민 1인당 자체수입 대비 의원 의정비 비중을 살펴보면 지역의 재정 여건에 따른 의정비 비중의 적정성을 가늠할 수 있다.

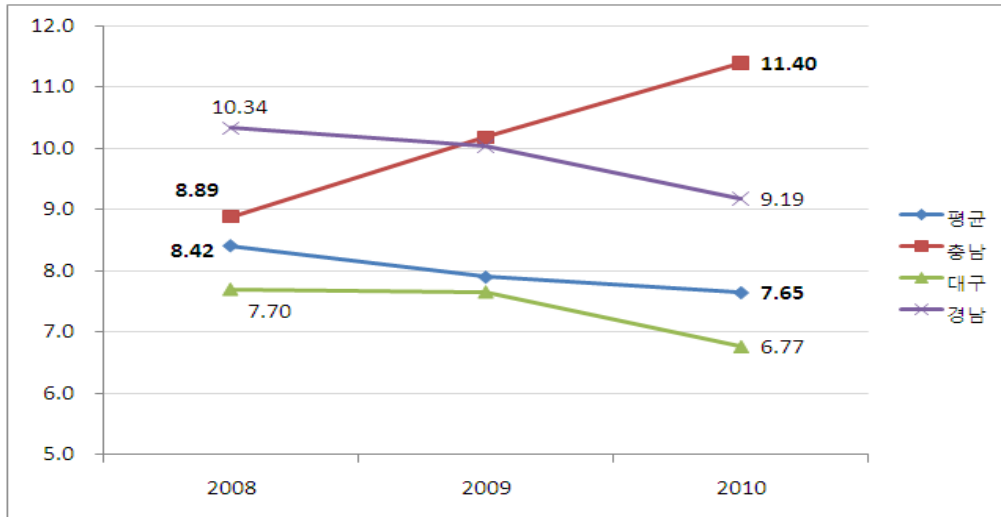
전국 평균은 연평균 4.7% 감소하는 것으로 나타났다. 이에 반해 광주와 충남지역은 각각 7.2%, 13.2% 증가한 것으로 나타났다.

충남도의회와 비슷한 수준의 의정비 연액을 보이는 대구광역시의회와 경남도의회와 비교했을 경우 자체수입대비 의정비 비중 연도별 추이를 보면, 대구와 경남은 감소하는데 반해 충남은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났고, 이 중 경남과 충남은 전국 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 이는 광역의원의 의정비가 자치단체 여건에 맞게 책정하도록 하고 있어 의정비 지급의 상대적 차이로 나타난 문제이지만 기본적으로 의정비 책정시 자치단체의 재정상태에 대한 고려가 미흡하여 생긴 문제이기도 하다.

<표 33> 자체수입대비 의정비 비중

	2008	2009	2010	연평균 증가율
평균	8.42	7.90	7.65	△4.7%
서울	6.01	4.56	4.77	△10.9%
부산	7.91	7.35	6.52	△9.2%
대구	7.70	7.66	6.77	△6.3%
인천	6.45	5.19	5.42	△8.3%
광주	6.10	7.49	7.01	<b>7.2%</b>
대전	7.49	7.43	7.40	△0.6%
울산	6.48	6.29	6.04	△3.5%
경기	11.87	9.90	10.61	△5.5%
강원	10.65	11.26	10.60	△0.3%
충북	11.67	11.72	10.75	△4.0%
충남	8.89	10.18	11.40	<b>13.2%</b>
전북	18.36	14.64	14.18	△12.1%
전남	19.22	18.26	15.07	△11.4%
경북	16.14	15.15	12.06	△13.5%
경남	10.34	10.04	9.19	△5.7%
제주	4.52	4.46	4.36	△1.7%

<그림 19> 자체수입대비 의정비 비중



2010년 기준 전국 의원 1인당 의회사무처 직원수 평균은 1.81명으로 나타났으며, 광역시 의회의 경우 모두 평균을 상회하고 있는데 반해 광역도의회는 충북, 전북, 제주도의회를 제외하고 평균에 못미치는 것으로 나타났다.

충남도의회 의원 1인당 지원인력은 1.58명으로 2010년 기준 전국 평균 1.81명에 비해 2.3명이 낮은 것으로 나타났다. 충남도의회와 의원수가 비슷한 강원과 전북의 경우 강원도 의회(의원 47명)는 1.55명, 전북도의회(의원 43명)는 1.86명으로 나타나 시·도별 지원인력의 편차가 광역시의회보다 광역도의회가 크게 나타나고 있다.

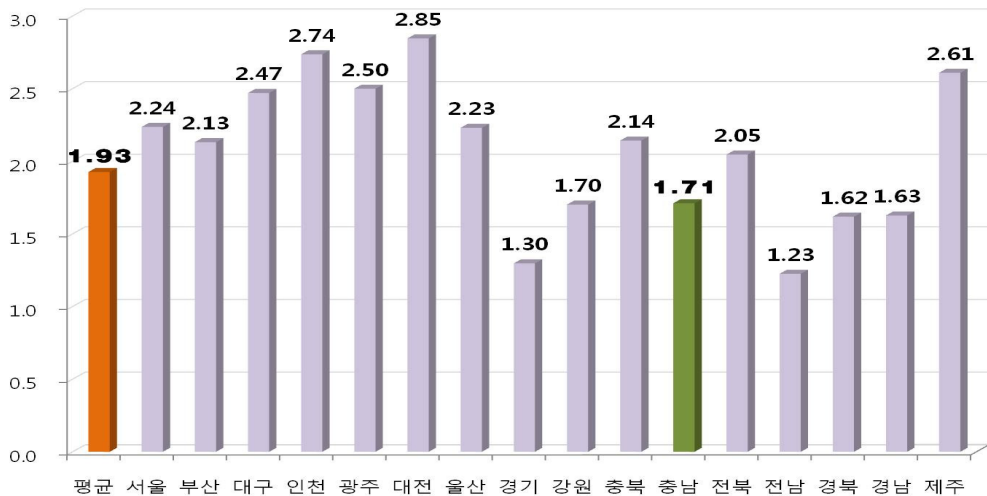
<표 34> 광역의회 의원정수 및 의회사무처 직원 비교(2011년 기준)

	계	지역구	비례대표	교육의원	의회사무처 직원수(교육)	의원1인당 사무처직원수	평균 비교
계	843	680	81	82	1,626(102)	1.93	
서울	114	96	10	8	255(10)	2.24	+
부산	53	42	5	6	113(8)	2.13	+
대구	34	26	3	5	84(7)	2.47	+
인천	38	30	3	5	104(8)	2.74	+
광주	26	19	3	4	65(5)	2.50	+
대전	26	19	3	4	74(7)	2.85	+
울산	26	19	3	4	58(5)	2.23	+
경기	131	112	12	7	172(5)	1.30	-
강원	47	38	4	5	80(7)	1.70	-
충북	35	28	3	4	75(5)	2.14	+
충남	45	36	4	5	77(6)	1.71	-
전북	43	34	4	5	88(8)	2.05	+
전남	62	51	6	5	76(4)	1.23	-
경북	63	52	6	5	102(5)	1.62	-
경남	59	49	5	5	96(8)	1.63	-
제주	41	29	7	5	107(4)	2.61	+

직원수는 교육위원회 직원을 포함한 총 직원수임

자료: 행정안전부 내부자료.

<그림 20> 광역의회 의원정수 및 의회사무처 직원 비교(2011년 기준)



<표 35> 광역의회 의원정수 및 전문위원수 비교(2011년 기준)

	의원수				의원 1인당 전문위원수	평균 비교
		소계	4급	5급		
계	843	179	113	66	0.212	
서울	114	21	11	10	0.184	-
부산	53	11	7	4	0.208	-
대구	34	7	6	1	0.206	-
인천	38	9	7	2	0.237	+
광주	26	6	5	1	0.231	+
대전	26	5	5	-	0.192	-
울산	26	6	5	1	0.231	+
경기	131	23	12	11	0.176	-
강원	47	9	7	2	0.191	-
충북	35	9	6	3	0.257	+
충남	45	7	6	1	0.156	-
전북	43	9	7	2	0.209	-
전남	62	13	8	5	0.210	-
경북	63	12	7	5	0.190	-
경남	59	12	7	5	0.203	-
제주	41	20	7	13	0.488	+

직원수는 교육위원회 직원을 포함한 총 직원수임

자료: 행전안전부 내부자료.

정보지원은 주요 광역의회 자료실을 대상으로 의원 1인당 자료실 면적, 의원 1인당 장서수, 의원 1인당 도서구입비로 구분하여 측정하였다. 정보화시대에 자료실 면적과 장서수는 그 의미가 다소 퇴색될 수 있지만 자료실의 전반적인 지원은 의정활동을 위한 요소로서 여전히 중요하다.

의원 1인당 자료실 면적은 전북 12.95㎡, 광주 7.42㎡, 부산 5.96㎡, 인천 5.82㎡, 경기 2.96㎡, 강원 2.08㎡, 충남 1.92㎡, 서울 1.50㎡ 등의 순으로 나타났고, 의원 1인당 장서수는 인천 632.7권, 전북 500.0권, 강원 421.1권, 광주 414.9권, 서울 367.9권, 경기 364.6권, 부산 334.0권 등의 순으로 나타났으며, 의원 1인당 도서구입비는 전북 39.5만원, 경기 33.6만원, 서울 28.3만원, 충남 26.3만원, 강원 25.0만원, 광주 21.1만원, 부산 17.0만원, 인천 12.1만원

등의 순으로 나타났다.

정보지원을 위한 편의시설로서 자료실 면적은 충남이 타 시·도의회보다 상대적으로 열악한 것으로 나타났고, 자료실 장서수와 도서구입비는 상대적으로 양호한 것으로 나타났다.

<표 36> 주요 광역의회 자료실 기반시설 현황(2009년)

의원 1인당 자료실 면적(m²)		의원 1인당 장서수(권)		의원 1인당 도서구입비(만원)	
전북	12.95	인천	632.7	전북	39.5
광주	7.42	전북	500.0	경기	33.6
부산	5.96	강원	426.5	서울	28.3
인천	5.82	<b>충남</b>	<b>421.1</b>	<b>충남</b>	<b>26.3</b>
경기	2.96	광주	414.9	강원	25.0
강원	2.08	서울	367.9	광주	21.1
<b>충남<sup>3)</sup></b>	<b>1.92</b>	경기	364.6	부산	17.0
서울	1.50	부산	334.0	인천	12.1

자료: 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구(2010) 신원득 p.75 재구성

위원회 운영여건은 의원수 대비 상임위원회의 개수로 측정하였다.

민선 4기 의원 1인당 위원회 수는 전국 평균 0.126개로 나타났고, 평균을 상회하는 광역의회는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 충북, 충남, 전북, 경북, 제주지역의 광역의회로 나타났다.

충남의 경우, 0.132개로 나타나 광주, 대전, 울산, 충북 등 광역의회와 비교했을 경우 양호한 편으로 나타났지만 전국평균을 비교했을 때, 전국평균을 약간 상회하는 것으로 나타났다.

3) 현재 충남도의회 자료실의 규모는 92.4m²(28평)에 열람석 8석과 복사기 1대, PC 1대, 스캐너 1대를 구비하여 운영하고 있으며, 이용가능 대상은 의원 및 공무원과 도민을 대상으로 하고 있다.

<표 37> 의원1인당 상임위원회 수

	의원정수	상임위 수	의원수대비 위원회수
평균	46.1	5.8	0.126
서울	106	9	0.085
부산	47	6	0.128
대구	29	5	0.172
인천	33	5	0.152
광주	19	4	0.211
대전	19	4	0.211
울산	19	4	0.211
경기	119	10	0.084
강원	40	5	0.125
충북	31	5	0.161
<b>충남</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>0.132</b>
전북	38	5	0.132
전남	51	6	0.118
경북	55	7	0.127
경남	53	6	0.113
제주	41	7	0.171

자료: 전국 시도의회 의장협의회 내부자료(2010) 재구성

민선 4기 광역의회별 상임위원회 설치내역은 다음의 표와 같다.

<표 38> 광역의회별 상임위원회 설치내역(민선 4기 기준)

	의원 정수	상임 위원회수	상임위원회 설치내역	구성일자
서울	106	9	의회운영위(15), 행정자치위(10), 재정경제위(14), 환경수자원위(13), 교육문화위(15), 보건복지위(11), 건설위(13), 도시관리위(14), 교통위(15)	2008. 7. 14
부산	47	6	의회운영위(11), 기획재경위(10), 행정문화교육위(9), 보사환경위(9), 건설교통위(9), 해양도시위(9)	2008. 7. 5
대구	29	5	의회운영위(7), 행정자치위(7), 교육사회위(7), 경제교통위(7), 건설환경위(7)	2008. 7. 1
인천	33	5	의회운영위(9), 기획행정위(8), 문교사회위(8), 산업위(8), 건설교통위(8)	2008. 7. 4
광주	19	4	의회운영위(6), 행정자치위(6), 교육사회위(6), 산업건설위(6)	2008. 7. 17
대전	19	4	의회운영위(7), 행정자치위(6), 교육사회위(6), 산업건설위(6)	2008. 7. 9
울산	19	4	의회운영위(7), 내무위(6), 교육사회위(6), 산업건설위(6)	2008. 6. 26
경기	119	10	의회운영위(13), 기획위(11), 경제투자위(13), 행정자치위(14), 교육위(13), 문화공보위(13), 농림수산위(11), 보사여성위(13), 건설교통위(15), 도시환경위(15)	2008. 7. 14
강원	40	5	의회운영위(11), 기획행정위(10), 교육사회위(9), 산업경제위(10), 관광건설위(10)	2008. 7. 13
충북	31	5	의회운영위(8), 행정소방위(7), 교육사회위(8), 산업경제위(7), 건설문화위(8)	2008. 7. 8
충남	38	5	의회운영위(11), 행정자치위(10), 교육사회위(9), 농수산경제위(9), 건설소방위(9)	2008. 7. 23
전북	38	5	의회운영위(11), 행정자치위(9), 교육복지위(9), 산업경제위(10), 문화관광건설위(9)	2008. 7. 2
전남	51	6	의회운영위(10), 기획행정위(10), 경제관광문화위(10), 건설소방위(10), 교육사회위(10), 농수산환경위(10)	2008. 7. 7
경북	55	7	의회운영위(15), 기획경제위(9), 행정보건복지위(9), 교육환경위(9), 농수산위(9), 통상문화위(9), 건설소방위(9)	2008. 7. 9
경남	53	6	의회운영위(13), 기획행정위(10), 교육사회위(11), 농수산위(10), 경제환경문화위(11), 건설소방위(10)	2008. 7. 8
제주	41	7	의회운영위(9), 행정자치위(7), 복지안전위(6), 환경도시위(6), 문화관광위(6), 농수축지식산업위(6), 교육위(9)	2008. 7. 2

자료: 전국 시도의회 의장협의회 내부자료(2010)

주) 설치내역의 ( )는 해당 위원회 위원 수

## 2. 설문조사 분석결과

의회업무와 관련이 있거나 있었던 집행부 공무원을 대상으로 50부를 배포하여 40부를 회수하였다.(회수율 80.0%). 그리고 의회사무처 공무원을 대상으로 60부를 배포하여 51부를 회수하였다.(회수율 85.0%)

### 1) 의정기능부문

주민대표성 개선방안으로, 의원-주민간 공청회 활성화(65.6%), 주민수요조사 정기적 실시(16.7%), 청원제도 활성화(12.5%) 순으로 나타났고, 청원(민원)처리 문제점으로, 청원(민원)에 대한 주민의 무리한 요구(56.1%), 주민의 청원(민원)에 대한 관심 및 이해 부족(23.5%), 의원의 청원(민원)에 대한 관심 및 지식부족(11.2%), 청원(민원)처리 절차의 복잡(7.1%) 순으로 나타났다.

조례제정권 행사의 어려움으로, 관련행정업무에 대한 경험 및 전문성 부족(46.4%), 상위법 제약에 의한 조례입법 범위 협소(25.8%), 관련 법률지식 부족(12.4%) 등의 순으로 나타났고, 자주조례제정에 대한 문제점으로, 자주조례제정에 필요한 자원(인력, 정보 등)의 부족(28.9%), 자주조례제정에 대한 관심 및 노력부족(25.5%) 등의 순으로 나타났다. 단, 집행부에서는 관심 및 노력부족을 지적한 반면, 의회사무처에서는 자원부족을 가장 많이 지적하였다.

예결산심의의 어려움으로, 예결산심의관련 전문지식부족(42.3%), 의원간 갈등(29.9%) 등의 순으로 나타났다. 단, 집행부의 경우 예산을 둘러싼 의원간 갈등 또한 비중있게 지적하였다.

행정감사활동의 문제점으로, 행정감사관련 전문지식부족(46.4%), 감사관련 자료불충분(20.6%), 행정감사관련 보좌인력부족(17.5%) 등의 순으로 나타났다.

### 2) 의정지원 여건부문

의정활동 지원을 위해 가장 중점적으로 개선해야할 사항으로, 입법 및 정책입안 지원기



능(43.3%), 의정활동 정보 및 자료제공 지원기능(26.8%), 사업집행 심사 및 평가지원기능(17.5%) 등의 순으로 나타났다. 단, 집행부의 경우 의정활동 정보 및 자료제공 지원기능을 가장 많이 제시하였고, 의회사무처의 경우 입법 및 정책입안 지원기능을 가장 많이 지적하였다.

의정활동의 효율적 지원에 필요한 사항으로, 전문위원제도 강화 및 활성화(44.8%), 외부 전문가 적극적 활용(24.0%), 유급보좌관제 신설도입(15.6%) 등의 순으로 나타났고, 의회사무처의 의정지원을 위해 가장 필요한 사항으로, 의회사무처의 전문성 강화와 의원과의 상호 이해 및 협력 증진이 필요하다고 응답하였다.

도의회와 집행부와의 관계 개선 및 공조체제 강화방안으로, 의회와 정기적 간담회 개최(27.8%), 상호간 태도개선(26.5%), 해당 집행부와 의회간 공동연구(19.6%), 제출안건 사전협의(16.5%) 등의 순으로 나타났다. 단, 집행부의 경우 상호간 태도개선을 가장 많이 제시한 반면, 의회사무처는 의회와 정기적 간담회 개최를 가장 많이 제시하였다.

유급보좌관제의 도입에 대해서는, 반대한다는 의견이 58.5%, 찬성한다는 의견이 38.3%로 나타났다. 단, 집행부의 경우 95.0%가 반대하였고, 의회사무처에서는 63.0%가 찬성하여, 집행부와 의회사무처간의 유급보좌관제에 대한 의견은 상이한 것으로 나타났다.

도의회사무처 인사권 독립으로 예상되는 효과에 대해서는, 집행부에 대한 견제기능 강화(40.7%), 직무 전문성 증대(20.9%), 지방의회에 대한 소속감 증가(15.1%) 등으로 나타났고, 도의회사무처 인사권 문제에 대한 개선방안으로, 의장 추천후 도지사 임명하는 현행방식 유지(29.6%), 의회직렬 신설하여 의장이 임명(26.5%), 의회일반행정업무는 도지사가 임명하고 의정보좌 전문업무는 의장이 임명하는 인사권 이원화(21.4%), 집행부공무원중 도지사추천후 의장이 임명(19.4%) 순으로 나타났다. 단, 집행부의 경우 현행방식 유지가 가장 많이 제안된 반면, 의회사무처는 의회직렬 신설하여 의장이 임명하는 방식을 가장 많이 제안하였다.

의회직렬신설 될 경우 예상되는 문제점으로, 집행부와의 단절과 비협조 심화(45.3%), 승진 및 인사범위 협소(25.3%), 인사교류의 어려움(23.2%) 등의 순으로 나타났다.

<표 39> 집행부-의회사무처의 의정기능 및 의정지원관련 만족도 의견 차이

	집행부					의회사무처				
	N	최소값	최대값	평균	표준편차	N	최소값	최대값	평균	표준편차
일반적 조례 제·개정권 만족도	41	2	5	2.976	0.128	57	1	5	2.596	0.863
자주 및 사업지원 조례제정 만족도	41	2	5	2.878	0.112	57	1	5	2.667	0.690
예결산 심의활동 만족도	41	1	5	2.756	0.130	56	1	4	2.536	0.687
행정감사 및 조사활동 만족도	41	2	5	2.732	0.105	56	1	4	2.661	0.640
의정활동지원 원활정도	41	1	4	2.488	0.105	57	1	4	2.421	0.680
인력 및 지원조직의 충분정도	40	2	5	2.600	0.106	56	1	4	2.964	0.713
의회와 집행부의 관계	40	2	5	2.600	0.118	57	1	4	2.632	0.555
유급보좌관제 도입 견해	40	1	2	1.950	0.035	54	1	3	1.333	0.476
인사권 독립의 의정기능에 도움 정도	40	1	5	3.225	0.154	57	1	4	2.105	0.838

일반적 조례 제·개정권 만족도, 자주 및 사업지원 조례제정 만족도, 예결산 심의활동 만족도, 행정감사 및 조사활동 만족도, 의정활동지원 원활한 정도에 대한 물음에는 집행부보다 의회사무처가 비교적 긍정적인 입장으로 나타났다. 그러나 인력 및 지원조직에 대한 충분한 정도와 의회와 집행부와의 관계는 의회사무처보다 집행부가 긍정적인 입장으로 나타났다.

유급보좌관제 도입에 대한 견해는 집행부는 반대의견이 의회사무처는 찬성의견이 많았고, 인사권 독립이 의정기능에 도움을 주는가에 대한 물음에는 집행부의 경우 도움이 별로 되지 않는다는 의견이었고, 의회사무처의 경우 도움이 된다는 의견이 많았다.

### 3. 시사점

#### 1) 정량적 지표를 통한 시사점

충남도의회 의정기능을 정량적 지표를 통해 분석한 결과, 대표기능은 명목적 대표기능은 전국 평균이하, 실질적 대표성은 충남지역은 3.38% 증가했으며, 청원(민원)처리 실적은 청원처리 감소하였지만 민원처리는 증가추세에 있다.

입법기능에서 의회발의 비중은 제7대 대비 65.9% 증가하였고, 자주조례제정 비중은 제7대 대비 7배 증가하였으며, 사업지원조례안 비중은 제7대 대비 10%증가한 것으로 나타났다. 견제기능은 제7대 대비 41.8% 증가한 것으로 나타났다.

의회여건에서 의회비 비중은 전국 평균 수준이었고, 자체수입대비 의정비 비중은 연평균 2.05% 증가율을 보여 전국 평균 증가율(2.71%)보다 낮게 나타났다. 의원 1인당 지원인력은 전국 평균 1.81명 보다 낮은 1.58명으로 나타났고, 정보지원은 시·도의회에 비해 비교적 양호한 것으로 나타났다.

<표 40> 정량적 지표를 통한 충남도의회 기능 및 여건 실태 종합

의회 기능	대표 기능	명목적	- 의원1인당 46,122.5명(전국 평균당 59,923.7명)보다 낮음
		실질적	- 충남지역 전체로는 3.38% 증가 - 민선4기: 홍성군(40.82), 서산시(17.20) - 민선5기: 예산군(43.19), 아산시(19.62)
		청원(민원)처리 실적	- 청원처리: 점차 감소 추세, 제8대에는 0% - 민원처리: 제7대 대비 증가추세
	입법 기능	의회발의 비중	- 단체장 발의 대비 제7대: 20.28%, 제8대: 33.64% - 제7대 대비 65.9% 증가
		자주조례제정 비중	- 제7대 대비 7배 증가(제7대: 5건, 제8대: 40건) - 의회 발의 중 자주조례 비율: 제7대 11.36%, 제8대 36.70%
		사업지원 조례안 비중	- 제7대 대비 10% 증가(제7대: 10건, 제8대: 11건) - 의회발의 중 지원조례 비율: 제7대 22.73%, 제8대 10.09%
	견제 기능	감사기관 대비 감사지적 건수	- 제7대 대비 41.48% 증가
의회 여건	의회비 비중		- 2006년 이후 전국적으로 낮아지는 추세임 - 2010년 기준, 충남은 0.2%(전국 평균 0.2%)
	자체수입대비 의정비 비중		- 충남은 연평균 2.05% 증가율(전국 평균 증가율 2.71%)
	의원 1인당 지원인력		- 충남은 전국 평균 1.81명보다 낮은 1.58명
	정보지원		- 의원1인당 자료실 면적: 1.92㎡(비교적 미흡) - 의원1인당 장서수: 421.1권(비교적 양호) - 의원1인당 도서구입비: 26.3만원(비교적 양호)
	위원회 운영여건		- 충남은 7.6으로 전국 평균(7.4)보다 약간 상회

## 2) 설문조사를 통한 시사점

### (1) 의정기능부문

의정기능부문에서는 주민대표성 개선방안으로 의원-주민간 공청회 활성화가 필요하고, 청원(민원)처리 문제점은 청원(민원)에 대한 주민의 무리한 요구가 지적된바 청원제도에 대한 올바른 홍보와 대응이 필요함을 시사했다.

조례제정권 행사의 어려움으로 관련행정업무에 대한 경험 및 전문성 부족, 자주조례제정에 대한 문제점으로 집행부에서는 관심 및 노력부족을 지적한 반면, 의회사무처에서는 자원부족을 가장 많이 지적하였다. 또한 예결산심의의 어려움으로 예결산심의관련 전문지식부족, 행정감사활동의 문제점으로 행정감사관련 전문지식부족을 지적하여 의정기능에 있어 관련 지식습득이 중요하게 지적되었음을 알 수 있다.

### (2) 의정지원 여건부문

의정지원에 대한 여건부문에서, 중점적으로 개선해야할 사항은 입법 및 정책입안 지원기능을 중요하게 지적하였다. 단, 집행부의 경우 의정활동 정보 및 자료제공 지원기능을 가장 많이 제시하였다.

의정의 효율적 지원에 필요한 사항으로 전문위원제도 강화 및 활성화를 지적하였고, 의회사무처에 요구되는 사항은 의회사무처의 전문성 강화와 의원과의 상호이해 및 협력 증진을 꼽았다.

도의회와 집행부와의 관계 개선방안으로 의회와 정기적 간담회 개최를 지적하였는데 집행부의 경우 상호간 태도개선을 가장 많이 제시하여 집단간 차이를 보였다.

유급보좌관제의 도입에 대한 의견은 대부분 반대한다는 의견(58.5%)이 많았지만 단, 집행부의 경우 95.0%가 반대하였고, 의회사무처에서는 63.0%가 찬성하여 가장 큰 차이를 보였다. 인사권 독립으로 예상되는 효과는 집행부에 대한 견제기능 강화로 지적되었고, 의회 직렬신설시 예상되는 문제점으로 집행부와의 단절과 비협조 심화를 우려하였다.

### 3) 의원대상 인터뷰를 통한 시사점

의원대상으로 한 인터뷰의 시사점으로는 현재 충남도의회는 증가하는 입법활동에 필요한 전문인력이 부족한 실정이고, 또한 전문위원은 도청에서 파견 형태로 발령되어 의정활동을 위한 전문적인 역할보다는 집행부와 도의회와의 가교적 역할에 그치고 있어 이에 대한 대책이 필요하다고 지적하였다.

또한 지역주민 대표기관으로서 광역의회가 현재 입법활동을 위한 정보활용이 미흡하고, 체계적인 의정활동에 필요한 정보지원을 받는 것이 아닌 개개인이 간헐적으로 정보활용에 그치고 있고, 상임위원회 직원수 축소와 현재 전문위원의 단순한 행정업무에 따른 문제점이 발생함에 따라 전문위원은 향후 전문적으로 의정활동을 지원할 인력으로 구성되어야 할 필요성을 제기하였다. 따라서 정보활용 측면으로 향후 통합적 정보시스템 활용의 필요성에 대한 논의 및 전문적인 지원인력을 위한 의회사무처에 대한 개선 논의가 필요함을 시사했다.

이에 더해 정당별 정책실에 의원수 비례한 전문위원 배치가 필요하고, 현재 「충남도의회사무기구설치및직원정수조례」에 정책자문단 추가를 검토할 필요성이 있다는 의견을 제시하였다. 그러나 이는 상위법 검토가 선행되어야 할 사항이다.

### 4) 시사점 종합

정량지표와 설문조사, 그리고 의원 인터뷰를 통해 나타난 의정활동 및 지원 실태에 대한 공통적이고 주요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 조직 및 인력 측면에서의 개선이 필요하다는 점이다. 현재 집행부와 의회사무처의 입장차이가 상존하고 있는 반면, 의원입장에서는 의회사무처에 대한 조직 및 인력에 대한 개선이 중요하게 인식되고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 의원역량 측면에서 개선이 필요하다. 의원역량은 의원 개인의 역량 및 조직적 차원에서의 역량이 모두 해결되어야 할 문제이지만 의회관련 공무원들 모두 의원의 역량강화에 초점을 두어 개선해야한다고 주장하는 바 이에 대한 개선이 필요하다. 이를 위해 구체적으로 제기된 것은 주로 교육에 대한 문제이다. 충남도민을 위한 조례발의 및 감사·예

결산과 관련한 의정활동 시 필요한 지식과 절차를 보다 정확하게 인식하여 관련 의정활동에 대한 행·재정 및 시간적 낭비를 줄이고 상호 효율성을 도모해야 한다는 지적이다. 따라서 현 시점에서 도민을 위하고 집행부에 대한 올바른 견제를 위한 할 수 있는 현실적인 방안으로서 의원 및 관계자들에 대한 해당 관련 교육을 보다 체계적이고 활성화 시킬 수 있는 방안이 필요하다.

셋째, 의회 의정활동과 관련된 지원기능을 충남도 차원에서 가용할 수 있는 자원을 효율적으로 연계하여 의정지원에 대한 시너지 제고를 위한 방안이 필요하다. 이는 의원을 비롯한 집행부와 의회간의 긴밀한 협력 및 연계를 통해 도민을 진정으로 위하는 의정활동으로 보다 진일보 되어야함을 의미한다.

## 제4장 충청남도의회 의정기능 강화방안 모색

앞서 살펴본 충남도의회 의정기능 강화를 위한 의정지원실태와 타 광역의회(경기도, 제주특별자치도)의 의정지원 사례를 바탕으로 충남도의회 의정기능을 강화하기 위한 방안을 ①조직 및 인력 측면, ②의원역량 제고 측면, ③가용자원 연계활용 및 연구기능 강화 측면으로 구분하여 모색한다.

### 제1절 조직 및 인력 측면

#### 1. 충남도의회사무처의 지방재정 예·결산관련 기구 강화

광역지방의회의 입법담당관(실)의 주요 업무는 입법지원(법령, 자치법규 분석 등), 회의 의결지원, 입법정책조사분석 등이 있다. 입법정책담당관 조직이 없는 전남·강원·전북·충북·광주 광역의회를 제외한 11개 광역의회의 입법정책담당관(실)의 업무분장 중에서 예·결산 및 재정정책 조사분석 사무를 포함한 광역의회는 3곳(서울, 경기, 경북도의회)이 있다.

서울특별시의회의 경우는 2011년 8월 11일자 「서울특별시의회 사무기구 및 사무분장 규칙」 일부개정을 통해 입법정책담당관에 입법담당관과 예산정책담당관을 두고, 예산 관련 업무를 포함시켰고, 경기도의회는 「경기도의회 사무처 설치 조례시행규칙(제3488호)」 제7조 2항에 ‘예산과 결산 및 재정정책에 관한 조사와 분석’을 포함시켰으며, 경상북도의회의 경우, 「경상북도의회 사무기구 및 사무분장 규칙(제2684호)」 제5조의 2에 ‘12. 예·결산 및 재정정책 조사분석’이 포함되어 있다. 한편 제주특별자치도의 경우 예결산특별위원회를 상설조직화하여 전문위원 및 직원 4명으로 구성하여 운영하고 있다.

이는 지방자치단체의 재정에 대한 관심과 중요도가 증대하고 있음을 의미하는 것이다. 그러나 충남도의회 경우 아직 예·결산관련 전문담당 기구가 부재한 실정이다. 따라서 현재의 충남도의회 사무처 기구에서 예·결산관련 전문기구를 설치하여 보다 효율적이고 전문적인 예·결산 활동을 위한 조직될 필요성이 있다. 또한 최근 관심이 높아지는 주민참여 예산제를 효과적으로 대응하는 효과도 기대할 수 있다.

이를 위해 「충남도의회 사무기구 및 사무분장 규칙」의 개정이 필요하다. 「충남도의회

사무기구 및 사무분장 규칙」 제8조의 ④에 전문위원이 예산안에 대한 안전을 검토보고하도록 되어 있어 매우 포괄적이고 구체적이지 못하므로 이에 대한 규정을 보다 명확하고 다양하게 규정하여 운영할 필요가 있다.

따라서 충남도의회는 도청 및 교육청 예·결산·기금관련 분석업무, 예산 및 기금이 수반되는 입법조례 발의시 수반되는 정확하고 체계적인 비용의 추계분석업무, 각종 위원회 또는 의원이 요구하는 필요 사무 중 예산과 관련된 조사분석업무, 중장기 재정소요분석비용의 추계, 지역경제동향 분석에 대한 사항, 예·결산 및 재정정책과 관련된 사항 등을 명시하여 운영될 수 있도록 그에 적합한 전문기구를 설치할 필요가 있다. 만약 여건이 여의치 않는다면 현재의 규칙을 보다 세부적으로 규정하여 입법정책담당관실과 전문위원실에서 그 업무를 명확하게 구분하고 연계하여 운영할 필요가 있다.

## 2. 충남도의회사무처의 사무분장 조정

제주특별자치도의회는 경우 특이한 사무규정으로 「제주특별자치도의회 사무기구 및 사무분장규칙」 제4조에 ‘14. 주민소환 및 주민소송제도와 관련된 사항’이 포함되어 있고, 인사청문회 업무를 의사담당관실에서 담당하고 있다. 이는 자치권을 일반 시·도 보다 특별히 많이 부여하여 자치와 관련된 권한과 함께 책임도 따라야 하므로 이와 관련된 지방자치 제도 중 주민소환 및 주민소송제도를 제주도의회사무처는 업무분장으로 명시하고 있다. 그러나 일반 광역 시·도의 경우 아직 그 수준에는 못 미치는 실정으로 현재 그 업무를 구체적으로 도입하는 것을 차치해두더라도 충남도의회사무처의 사무분장을 일부 조정함으로써 보다 효율적이고 체계적인 지원조직으로 만들 수 있는 방안이 될 것으로 판단된다.

예를 들어, 충남도의회 사무기구 및 사무분장 규칙 제8조 ② 의사담당관 2의 기록분야 ㉠항에 의안심의에 필요한 자료수집 및 조사연구 업무를 입법지원담당으로 이관시켜 의회 관련 조사분석업무에 대한 집중도를 높일 필요가 있다.

동 규칙 제8조 ③입법정책담당관 ㉠항에서 지방자치제도의 발전연구 및 의회관련 정책개발 업무에 대하여 학술연구용역 및 의정 주요 현안과제 조사·분석 지원 업무 추가하고, ㉡항의 의회관련 행정소송 및 행정심판 수행부서의 지정업무를 지정 수준에서 더 나아가 의회 소송 업무 처리 및 고문변호사 운영으로 확대할 필요가 있다. 한편 ㉢항의 의회자료



실 관리 및 운영 업무를 기록담당으로 이전하고, ㉔항의 의회관련 각종자료 및 사료의 수집·발간·보존·관리·열람에 관한사항을 조사·수집 기능은 유지하되 그 외의 발간 보존 관리 열람에 관한사항은 기록담당으로 이전하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 충청남도의회 사무기구 및 사무분장 규칙 조정 검토 사항

제8조

② 의사담당관

2. 기록분야

마. 의안심의에 필요한 자료수집 및 조사연구☞입법지원담당으로 이전

③ 입법정책담당관

1. 입법지원분야

다. 지방자치제도의 발전연구 및 의회관련 정책개발 ☞ 더하여 학술연구용역 및 의정 주요 현안과제 조사·분석 지원 업무 추가

사. 의회관련 행정소송 및 행정심판 수행부서의 지정 ☞ 지정 수준에서 더 나아가 의회 소송 업무 처리 및 고문변호사 운영으로 확대

차. 의회자료실 관리 및 운영 ☞기록담당으로 이전

카. 의회관련 각종자료 및 사료의 수집·발간·보존·관리·열람에 관한사항☞조사·수집 기능은 유지하되 그 외의 발간 보존 관리 열람에 관한사항은 기록담당으로 이전

### 3. 충청남도의회 의원 보좌인력 확충 및 인사문제 개선

지방의회 의정활동은 회기와 비회기로 구분되어 전개되고 있다. 회기 중에는 전문위원실을 포함한 의회사무처에서 의정활동 지원을 받을 수 있지만 비회기 중에 발생하는 의정활동은 지원이 불가능한 것이 현실이다.

2003년 지방자치법 제23차 개정에서 지방의회의원의 명예직 규정이 삭제되었고, 현재 유급제를 채택하고 있다는 점에서 해당 지방자치단체의 조례로 유급보좌관제를 신설하더라도 법률유보원칙에 반하지 아니하다는 지적이 있다.(신원득 2010)

지방의원 보좌관제도의 신설은 의원유급제와 마찬가지로 기존의 지방의원 신분과 처우에 중대한 변화를 가져오는 동시에 현행 지방의회제도의 기본 틀을 바꾸는 획기적인 조치

임에는 분명하다. 그러나 유급제와 유급보좌관제는 성격이 다소 상이하다고 할 수 있다. 유급제는 지방의회 의원에게 의정활동에 필요한 의정비(월정수당)를 지급하는 것이고, 유급보좌관제는 인력충원의 문제를 내포하고 있어 보다 신중을 기해야 할 필요가 있다. 이에 유급제 이후 증가하고 발전하는 의정활동에 대한 체계적이고 명확한 사실적 근거가 필요하고, 그에 따른 지역 주민의 기대에 부응할 수 있는 노력이 필요하다.

지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위한 보좌관을 둘 수 있는 지방자치법상 명문규정 없는 실정이다. 따라서 이에 대한 지방자치법 법률이 개정이 요구된다. 그러나 감사원은 의원 1인당 1명의 유급보좌관 보좌는 불가하다는 입장을 보이고 있으며, 서울시의회는 서울시정개발연구원의 연구원을 파견하여 지적을 받았고, 대전시의회는 입법정책실에 계약직 등 10명을 배치하여 운영하고 있으며, 경기도의회는 의회차원에서 조례를 제정하였으나 대법원에서 이에 대한 상위법상의 관계로 인해 계류 중에 있다.

다시 말해 의원 유급보좌관제도는 지방자치법 개정이 불가피하지만 이는 일부 광역의회 차원에서 제기되고 추진해야할 사항이 아닌 지방의회차원에서 제기하여 논리를 만들어야 하고 국민적 공감대를 형성해야하는 복잡하고 민감한 사항이다.

따라서 충남도의회는 이를 우선적으로 대체하여 의정기능을 강화하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 그에 대한 대체방안으로 상임위원회별 정책보좌관 인력보강 방안, 정당별 보좌관실 통합운영 방안, 입법정책담당관실 정책보좌 기능보강 방안, 인턴 보좌관 통합 운영방안 등이 있다.

상임위원회별 정책보좌관 인력보강을 할 경우 상임위별 전문인력(계약직·별정직 5~6급 상당)을 2명씩 10명 보강하여 총 15명, 기존의 증원인력 5급 5명을 활용하여 5개 상임위 배치한다면, 매년 약 5억 1천만원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상된다.

정당별 보좌관실을 통합적으로 운영할 경우, 단체교섭권이 인정되는 정당에 한하여 보좌관실을 운영하는 것으로 정당·교육의원별로 2~7명을 배치하여 11명 보강하고, 통합사무실을 운영하여 총 16명(자유선진당 7, 민주당 5, 한나라당 2, 교육의원 보좌 2)으로 구성되, 기존의 증원인력 5급 5명을 활용하며, 그 외에 계약직·별정직 5~6급 상당을 채용(보조인력 2명 별도)하여 운영한다면, 이 방안은 매년 약 5억 8천만원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상된다.

입법정책담당관실 정책보좌 기능을 보강할 경우 입법정책담당관을 공모제로 10명(계약

직·별정직 5~6급상당)을 채용하여 보강하고, 기존 7명(일반직5, 사서직1, 기능직1) 포함 17명으로 구성하여 전문인력 POOL 운영, 입법 및 자료수집·분석 등을 추진한다면, 매년 약 4억 2천만원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상된다.

인턴 보좌관을 운영할 경우, 상기한 5~6급 상당의 자격보다 낮은 수준의 인력을 활용하므로 전문성이 저하될 소지가 있지만 기간근로자는 총액인건비 및 정원 초과와 별개 사용 가능하다는 장점이 있으므로 기간근로자 16명(년10개월이내)을 배치 운영한다면, 매년 약 3억 4천만원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상된다.

이와 같이 충남도의회는 4가지 대체방안을 검토할 경우, 이러한 방안들 중에서 기존인력을 활용하여 업무의 연속성과 전문성을 기대할 수 있는 방법과 운영비의 재정부담을 최소화하여 효율적인 의원보좌관제도의 대체방안을 모색할 필요가 있다.

한편 가장 민감하고 전국 지방의회차원에서 추진해야하며, 지방자치법 개정이라는 커다란 문제를 극복해야하는 의원 유급보좌관제를 도입할 경우, 현재 충남도의원 45명 1인 1보좌관제를 가정할 때, 매년 약 23억 6천만원 정도의 예산이 소요되어 앞서 언급한 대체방안의 소요 예산을 훨씬 초과하는 재정지출이 수반될 것으로 예상된다.

한편, 의원 유급보좌관제 도입과 마찬가지로 지방의회가 공동대응하고 논의할 필요가 있는 문제로서 인사권 독립문제와 의회직 신설 문제가 있다.

인사권 독립문제는 현행 지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임명) 조항<sup>4)</sup>을 “지방의회의 사무직원은 지방의회 의장이 임명한다.”로 개정이 필요한 사항이다.

또한 의회직 신설의 경우 본 설문조사에서도 의회직신설과 관련하여 집행부와 의 단절과 비협조 심화가 우려는 바 이에 대한 신중한 접근이 필요하다. 이를 효과적으로 운영하기 위해 전문성 있는 유능한 의회직 공무원 양성을 위한 종합적인 경력관리프로그램 개발이 필요하다. 또한 의회직렬을 신설할 경우 오히려 폐쇄적이고 조직의 경직화를 유발할 수 있으므로 광역의회와 시·군 의회간 인사교류가 필요하며, 의회직 공무원 인사교류협의회를 구성·운영할 필요가 있다.

---

4) 현행 조항은 “사무직원은 지방의회의 의장 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”로 되어 있다.

## 제2절 의원역량 측면

### 1. 의원 연수제도 정례화 및 공동연수 제도 도입

지방의원 연수는 지방의회 관여 및 지원여부에 따라 지방의회 차원에서 지방의회의 지원에 의해 이루어지는 공식연수와 지방의회의 관여 없이 이루어지는 비공식 연수로 구분된다. 연수시기에 따라 지방의회 개원, 정례회, 혹은 행정사무감사 이전 등 일정한 시기를 정하여 이루어지는 정기연수와 현안의 필요에 따라 수시로 이루어지는 부정기 연수로 구분되고, 연수대상 지역에 따라 국내연수와 해외연수로 구분된다.

공식연수는 자체연수와 위탁연수로 분류되고, 자체연수는 의회주최 연수와 소속 위원회 주최연수가 있음. 위탁연수는 공공 혹은 사설기관에 연수를 위탁하는 경우로 연찬회, 연수회 등의 명칭으로 불리며, 자체연수는 의회가 자체적으로 주관하여 개최하는 연수로 세미나, 간담회 등으로 불리고, 비공식연수는 정당연수, 자발적 연구모임 등으로 분류된다.

지방의원 연수의 필요성은 지방의정 활동의 정책역량 강화와 지방의원 전문성 함양 측면에서 제기되고 있다.

중앙정부의 지방분권이 가속화되는 측면에서 지방사무가 증가하고 지방자치단체의 자율적인 정책집행에 대한 감독 및 견제가 강화되어야 하고, 지방의원으로서 진출 이전에 획득한 전문성 이외에도 의정활동 과정에서 부딪히는 다양한 문제에 대한 해결 및 대안제시를 위해 전문성은 요구되므로 지방의원에 대한 의원연수는 필요하다.

이러한 지방의원 연수의 필요성은 효과적인 지방자치 실현과 지방의회 역할 및 기능의 효과적 수행과도 밀접하게 관련된다.

지역 정치신인의 발굴 및 육성과 밀접한 관계를 가지며 지방정치엘리트를 중앙정치에 공급하므로써 정치수준의 향상의 효과를 기대할 수 있으므로 효과적인 교육훈련을 통한 역량 제고가 요구된다. 또한 지방행정이 복잡다기해지는 상황에서 전문적 경험을 가지고 있는 다수의 공무원이 추진하는 지방행정을 감독 견제하고 수준 높은 정책적 대안을 제시해야할 역할을 지방의원이 맡아야 하므로 교육훈련을 통한 지방의원 역량 강화는 필요하다고 할 수 있다.

특히 감사와 예결산 등의 지방행정 및 지방자치에 직결되는 문제에 대한 지방의원의 기

본적 지식과 정보력은 미흡한 실정으로 이에 대한 교육을 통한 효율적인 행·재정 운영을 견인하고 집행부와와 소모적 갈등을 최소화해야 할 필요가 있다.

따라서 의원연수제도 정례화하여 의원연수 참여 및 성과를 주민(유권자)들에게 공개하는 제도를 법제화하고, 한시적 기간이라도 사법연수원이나 공무원연수원 수준의 강도 높은 연수제도를 년 2회 정례화할 필요성 있다. 정례연수 시점은 행정감사 이전으로 설정할 경우 행정감사의 실효성 확보에도 도움이 될 것으로 판단된다.

의원들의 의정활동을 평가할 수 있는 기준을 마련해서 그에 따른 연수제도를 운영할 필요성 있다. 그리고 현재 지방의원과 의회사무처 직원과는 합동으로 연수가 실시되는데 반해 시민단체와 의원의 공동연수는 이루어지고 있지 못하다. 일부 자치단체에서 시민단체가 주관하는 예산학교 등의 단기의원 연수프로그램이 실시되기도 하나 그다지 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 지역주민의 신뢰향상을 위해서는 지역민과의 공통인식형성이 무엇보다 중요한데 이를 위해서는 지방의원 연수에 시민단체 대표들을 일부 포함시켜 공동연수를 실시하는 것도 하나의 방안일 것이다.

## 2. 충남도의회 해외연수제도의 통합적 운영

지방의원의 해외연수가 외유성 해외연수라는 비판은 꾸준히 제기되고 있는 실정이다. 그러므로 의원의 해외연수를 무조건 가야 한다는 논리는 주민 정서와 동떨어지고, 꼭 1년에 한 번씩 해외 연수를 가야 하는지도 의문인 실정이며, 한-동남아, 한-일본, 한-중국 등으로 구성된 친선연맹 해외 연수 역시 행안부 지침에 따라 책정돼 있어, 명확한 목적 없이 예산이 있으니 가는 연수로 전락하고 있다. 따라서 관행적으로 진행되는 친선연맹 해외연수를 개선, 지방의원 해외연수 예산을 일괄 편성해 의원 개인별로 차등지원, 상임위별로 연수를 떠나는 기존의 관행을 탈피하는 등 지방의원 연수제도에 대한 개선이 필요하다.

충남도의원 45명의 1인당 책정된 연수비 180만원을 합하면 4년간 3억 2,400만원이다. 이를 4년간 예산을 3~5억원으로 책정해 기존 상임위별로 해외연수를 나가는 방식을 지양하고, 희망하는 의원들로부터 공모를 받아 체계적 절차를 거쳐 선정하고 추진하는 방식을 고려할 필요가 있다.

또한, 상임위원으로 단순히 한꺼번에 나가면 각자 관심사도 다르고 교육 효과가 떨어질 수 있으므로, 연구단체별로 5~6명씩 연구 주제를 선정해 사전 준비를 철저하게 하고, 연구결과를 성과평가에 반영하여 보다 효과적인 해외연수 제도를 운영할 수 있는 방안도 검토할 수 있다.

이를 위해 충남도정 현안과 밀접한 관련이 있는 사안을 주제로 연수 계획을 수립하고, 다녀와서 현안에 접목할 수 있게끔 체계적인 학습이 병행되어야 할 필요성이 있으므로 그와 관련된 유관기관(예, 충남발전연구원)과 연계할 필요성이 있다. 예를 들어 충남도의회에서 해외 지역개발 선진지를 견학·연수를 계획할 경우, 충남발전연구원의 지역도시연구부의 전문가와 함께 워크숍 또는 교육을 통해 관련 지식 및 쟁점사안을 사전에 습득하여 보다 체계적이고 효과적인 해외연수를 추진하는 것이다.

### 3. 충남도의회 차원의 연수제도 마련 및 법적 제도화 추진

지방의회별 자체연수로 체계화 및 지속적 업무연찬의 한계가 지적되고 있고, 국회사무처 등 주관 연수계획<sup>5)</sup>을 활용하고 있으나 그 효과가 미흡한 실정이다. 따라서 지방의회 250개 기관을 통합하는 전문교육기관을 운영하여 지방의회 의원에 대한 전문교육 이수 의무화해야 할 필요성이 제기되고 있다. 그러나 이 방안은 충남도의회만이 해결할 수 있는 문제가 아니다. 따라서 충남도의회가 자체적으로 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

충남도의회는 초선의원(년2회, 1주일내외), 재선 이상 의원을 대상으로 이상(년1회)으로 연수프로그램을 도입하는 방안이다. 기존의 국회사무처 등의 연수과정 이외에 충남의 주요 현안을 중심으로 연수를 진행하고, 의정활동(입법조례, 예·결산 감사 등)에 필요한 지식과 기술을 훈련하는 과정으로 추진하는 것이다.

이를 위해 다음과 같은 프로그램을 계획할 수 있다.

참여민주주의의 확대 프로그램을 도입하는 것이다. 현재 주민참여 열기가 높아지고 있고, 주민참여예산제가 도입되는 시기에서 충남도위원의 주민대표성을 높이고 효과적인 참

---

5) 국회의정연수원에서 지방의회연수를 실시하고 있다. 국회사무처가 운영하는 의정연수원은 지방의원의 직무전문성 향상을 위해 지방의회의 직원양성연수를 1995년부터 실시하고 있다.

여구조를 정착시키기 위해 정책 기획 및 집행과정에서 충남도민의 의견을 반영할 수 있는 체계적인 방안을 모색하는 프로그램을 개발하고 이를 통해 도민요구와 의견에 대한 대안을 제시할 수 있도록 한다.

충남지역의 지속가능한 개발을 위해 지역개발 심의프로그램을 도입하는 것이다. 충남지역의 지역개발 및 산업경제적 특성을 파악하고 친환경 개발을 가능케 할 수 있는 계획을 수립하기 위한 구체적인 방안을 논의하는 과정으로 해당 관련 전문가의 강의와 해당 주체들과의 심의·협의를 이끌어내는 프로그램을 개발한다.

한편 지방의원들의 소통을 위한 기술 향상 프로그램을 개발하는 것이다. 현재 지방의원의 많은 업무는 타 의원 또는 관련 전문가와의 의사소통을 전제로 이루어지고 있는 바, 보다 효과적이고 원활하게 의사소통하는 자세와 화법 등에 대한 교육 등을 실시하는 것이다.

이러한 교육과정은 충남의 지역적 특성에 맞는 커리큘럼으로 구성하고, 연수내용을 단계별로 구성하는 노력이 필요하며 연수의 방법 또한 강의식에서 벗어날 필요가 있다. 앞서 언급한 독일의 경우 강의형식보다는 강사와 수강의원들 간의 토론에 많은 시간이 할애되고 있다. 연수효과를 높이기 위한 방안으로 최근 기업 등에서 도입되고 있는 실천적 교육 기법인 액션러닝(Action Learning)<sup>6)</sup>을 활용하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 현행연수는 대민관계, 설득력, 스피치 능력, 중재·조정능력 등 주민의 대표역할이나 지역사회지도자로서의 역할과 관련된 주제들이 많이 다루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 주민의 대표 및 지역사회 지도자로서의 능력을 향상시키기 위한 주제들도 늘릴 필요가 있다.

이러한 교육과정을 추진하기 위해 공간적 활용의 문제는 충청남도의 교육기관인 충남지방공무원교육원이나 충남지역 내 연수원 등을 활용하여 보다 충남과의 밀접성을 높이는 방안으로 모색해야 한다.

이러한 교육제도를 보다 명확하고 지속적으로 발전시키고 추진하기 위해 법적 제도로 마련할 필요가 있다. 이를 위해 의원대상 교육에 대한 명확한 근거와 체계적 교육지원을 위해 조례로 입안하여 연수결과에 대한 의무를 부과하고 보다 책임있고 내실있는 교육과정을 만들어야 한다.

일본의 경우 지자체별로 의원연수에 대한 조례를 제정하고 있다.

---

6) 액션러닝이 효과적으로 운영되기 위해서는 당면한 실질적·핵심적인 문제의 선정, 다양성이 고려된 조화로운 팀 구성, 문제제기와 이에대한 반복적 성찰과정, 실행 및 학습의 지고취, 그리고 액션러닝을 도울수 있는 촉진자의 적절한 활용이라는 요소가 필요하다(황성원, 2005:24-25).

<표 41> 일본 아바라키현 지방의원연수에 관한 조례의 예

시의회 의원의 연수에 관한 조례(2002년 3월 제정) : 조례 제 23호

제1조 (목적) 이 조례는 모리야 시의회 의원(이하 「의원」이라고 칭함)의 연수에 관한 필요사항을 정함으로써 의원의 자질향상과 의회활동 활성화를 도모하며 이를 통해 시정의 건전한 발전과 주민복지 증진에 기여 할 것을 목적으로 한다.

제2조 연수의 종류, 대상자 및 연수내용은 별표와 같다.

제3조 (연수 실시계획) 연수실시계획은 매년도 초에 의장이 의회운영위원회에 자문을 받아 작성한다.

제4조 (연수의 의무) 의원은 가능한 한 제3조의 연수를 수강 또는 연수회에 참가하여야 한다.

제5조 (강사 등) 연수의 강사 등은 필요에 따라 매 연수실시마다 의장이 위촉한다.

제6조 (연수의 보고) ①연수를 수강 또는 연수회에 참가하는 의원은 반드시 그 성과를 의장에서 문서로 보고하여야 한다. ②의장은 전항의 보고서를 공표할 수 있다.

제7조 (위임) 이 조례의 시행에 관해 필요한 사항은 의장이 정한다.

(부칙)

이 조례는 공포일로부터 시행한다.

**별표(제2조 관련)**

연수종류		대상자	연수내용
일반연수	초선의원연수	초선의원	의원으로서 필요한 기초지식을 습득하는 연수
	신임간부의원연수	신임간부의원	신임의장 부의장 및 위원장(유경합자는 임의)으로서 직책에 대한 지식을 습득하는 연수
전문연수	위원회 소관 연수	각위원회 소속위원	위원회 소관사항에 대한 전문적 연수 (시찰연수를 포함)
	실무연수	모든의원	의원으로서 필요한 실무에 관한 전문적 연수
	과제연수	모든의원	당면과제에 대한 전문적 연수
시찰연수		모든의원	행정, 의회운영 등 선진지역 시찰(해외연수 포함)
특별연수		모든의원	시의회의장회, 의원모임 등이 주최하는 연수

따라서 앞서 언급한 충남도의회 차원의 연수프로그램 개발과 연계하여 조례로서 충남도의회 의원 및 사무처 지원인력의 연수프로그램을 법적 제도화하여야 한다.



## 제3절 가용자원과 연계·활용측면

### 1. 지역 전문가를 활용한 의정 전문성 제고

충남지역의 대학, 연구기관, 유관기관 등을 의회사무처 또는 의원들 개인적으로 연계·활용하여 시너지 효과를 기대할 수 있다.

이를 위해 의회분야의 주요 현안을 해결하고 정책과제 개발 및 대안제시 시 외부 전문가 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 인력 Pool제 운영하는 것이다. 충남도의회 인력 Pool제 운영계획 수립 및 전문가 지정은 입법정책담당관실에서 추진하고, 정책자문의료 및 원고료 지급은 해당 자문부서에서, 인력 Pool 자문책자 제작 및 배포는 총무담당관실에서 각각 담당하여 보다 유기적으로 운영할 필요가 있다.

현재 충남도의회는 2004년 「충남도의회 입법·법률고문 운영 조례」를 제정하여 운영하고 있다. 고문은 변호사, 대학교수, 입법분야의 전문지식과 경륜을 갖춘 자 및 지방의회관련 전문연구기관의 임직원 중에서 5명 이내로 의장이 위촉할 수 있도록 되어 있다. 따라서 기존하는 이 조례를 보다 확대운영하여 충남도의회 인력 Pool제도로 연계·활용할 수 있다.

이에 더하여, 충남지역 유관전문기관과 협력하여 지속적인 여론조사를 통한 민의 수렴 및 반영으로 의정활동의 대내외적 수준과 만족도를 제고할 필요성이 있다.

현재 충남지역에는 충남도의회 의정활동을 전문적으로 지원할 수 있는 유관기관은 충남발전연구원, 충남여성정책개발원, 충남역사문화연구원, 충남테크노파크, 충남문화산업진흥원 등이 있다. 따라서 충남도의회는 이들 전문 유관기관과 연계하여 충남지역의 가용자원을 최대한 활용한다면 효율적이고 충남에 적합한 의정지원이 가능하다. 이를 보다 체계적이고 효과적으로 운영하기 위해 다음과 같은 충남도의회 의정지원기구 설치·운영, 위원회별 학술연구사업 운영, 의원연구단체 지원 체계화 및 활성화 방안을 모색할 수 있다.

### 2. 충남도의회 의정지원기구 설치·운영

충남도의회 자치입법 역량을 제고하기 위해 체계적이고 의정활동에 필요한 다양한 주

체들로 구성된 지원기구가 필요하다.

이를 위해 (가칭) 충청남도의회 의원 입법활동 지원에 관한 조례를 제정하고, 도의원, 외부전문인사, 입법정책담당관 등으로 구성(임기: 2년)하여 입법활동 지원 및 연간 기본계획 수립에 관한 사항, 입법활동 성과평가 및 개선에 관한 사항, 입법실적 우수의원의 홍보 및 포상에 관한 사항, 입법활동에 기여한 공무원 포상 및 인센티브 부여에 관한 사항, 그 밖에 국내외 입법정보 교류 등 의원입법 활성화에 관한 사항 등을 조례로 정한다.

위원 위촉방법으로 도의원(0명)은 의회의장이 선정하여 추천하고 외부전문인사(0명)는 입법에 관하여 학식과 경험이 풍부한 외부전문가를 의회의장이 선정하여 추천, 당연직(공무원)은 입법정책담당관이 수행하도록 하고, 입법활동 지원위원회는 년 4회(분기별) 개최, 의원입법활동 지원위원회 연찬회 년 1회 개최, 의원 입법활동 성과평가 등을 매년 실시하여 체계적으로 관리·운영한다.

#### (가칭) 충청남도의회 의원 입법활동 지원에 관한 조례 제정

- 구성: 도의원, 외부전문인사, 입법정책담당관 등으로 구성
- 임기: 2년
- 주요기능
  - 입법활동 지원 및 연간 기본계획 수립에 관한 사항
  - 입법활동 성과평가 및 개선에 관한 사항
  - 입법실적 우수의원의 홍보 및 포상에 관한 사항
  - 입법활동에 기여한 공무원 포상 및 인센티브 부여에 관한 사항
  - 그 밖에 국내외 입법정보 교류 등 의원입법 활성화에 관한 사항
- 위원 위촉방법: 도의원(0명)은 의회의장이 선정하여 추천하고 외부전문인사(0명)는 입법에 관하여 학식과 경험이 풍부한 외부전문가를 의회의장이 선정하여 추천, 당연직(공무원)은 입법정책담당관이 수행함
- 입법활동 지원위원회 년 4회(분기별) 개최
- 의원입법활동 지원위원회 연찬회 년 1회 개최
- 의원 입법활동 성과평가 매년 실시

향후 이 조례를 기반으로 더욱 발전시켜 (가칭)충남도의회 의정지원단을 구성 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이 충남도의회 의정지원단은 의정지원을 위해 그 범위를 기관 단위의 주체로 설정하는 방안이다. 예를 들어, 구성을 충남도의회 의장, 충남도지사, 유관

기관의 장 등으로 구성하여 그에 따른 실무진을 구성하여 보다 책임있는 기구로 승격시키는 것이다.

### 3. 위원회별 학술연구사업 운영과 의원연구단체 지원 체계화 및 활성화

충남도의회 의정기능을 보다 전문적이고 효과적으로 지원하기 위해 위원회 소관 현안사항에 대한 연구를 통해 효율적인 의정활동 수행 및 대안을 제시하여 도정정책 수립에 기여할 필요가 있다. 연구대상은 위원회 소관 현안사항으로 특정하고, 연구과제는 6개 상임위원회의 고유 목적과 사안에 부합하고 도정정책에 필요한 검토대상을 중심으로 과제 발굴 및 선정한다. 사업내용은 현안사항 중심의 연구과제를 선정하여 전문연구기관과 의원간 공동추진하되 의원연구단체 지원과 연계가 가능하도록 설정한다.

#### 위원회별 학술연구사업 지원

- 연구대상: 위원회 소관 현안사항
- 연구과제: 6개 상임위원회의 고유 목적과 사안에 부합하고 도정정책에 필요한 검토대상을 중심으로 과제 발굴 및 선정
- 사업내용: 현안사항 중심의 연구과제를 선정하여 전문연구기관과 의원간 공동추진
- ※ 의원연구단체 지원과 연계 가능
- 추진은 계획수립 및 통보→위원회별 연구타당성 검토 및 과제선정→연구용역계약 체결 및 연구활동→연구결과 제출 및 정책대안 제시(연구성과물은 의정활동 및 의원발의 입법활동 등에 활용)
- 과제선정 검토사항
  - 국가·타 지자체·학계의 연구 실적 및 자료와의 중복여부
  - 충남도의 각종 중·장기 발전계획과의 연계성 여부
  - 연구용역사업의 타당성 및 사업비의 적정성 여부
  - 의정활동에 미치는 영향 및 도민복지와의 연계성 여부
  - 연구용역사업의 기대효과 및 연구결과물의 활용여부 등

따라서 보다 체계적이고 다양한 방법으로 의원연구단체를 구성하고 이를 지원할 필요가 있다.

충남도의회는 2009년부터 현재까지 총 10건의 연구모임이 결성 운영되어 왔으나, 적은 예산으로 인한 연구규모 및 체계성 결여와 형식적 활용으로 인한 성과물 활용의 적극성

결여 등의 문제점이 있고, 또한 현재 충청남도의회 의원연구활동 지원에 관한 규칙으로는 5인 이상, 500만원으로 지원되고 있어 지원규모에 대한 문제점이 있다.

이를 해결하기 위해, 현재의 훈령(규정) 수준에서 조례로 승격시켜 보다 체계적이고 규모있는 지원이 필요하다. 조례입법 또는 충남도차원의 정책개발에 적극적인 의원의 활동을 모색하기 위해 「충청남도의회 의원연구단체 구성 및 지원 조례(가칭)」를 제정하여 의원 7인 이상으로 구성된 의원들이 연구계획서를 제출하고 심의회를 거쳐 의장승인으로 최대 1,000만원까지 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

<표 42> 광역의회 의원연구단체 운영 현황(2011년 현재)

지역	명 칭	법규형태	제정일	운영
서울	-	-	-	-
부산	부산광역시의회 의원연구단체 구성 및 지원 조례	조례	20110810	10인 이상, 운영위원회 승인
대구	대구광역시의회 의원연구활동 지원에 관한 규정	훈령(규정)	20041227	5인 이상, 심의후 의장통보
인천	인천광역시의회 의원 연구활동 지원에 관한 규정	훈령(규정)	20080923	5인 이상, 300
광주	광주광역시의회 의원 연구활동 지원에 관한 규정	훈령(규정)	20030422	5인 이상, 300
대전	대전광역시의회 의원연구회 운영규정	훈령(규정)	19960930	5 ~ 8인, 의장승인
울산	울산광역시의회 의원연구단체 운영에 관한 규정	훈령(규정)	20080221	4인 이상, 300
경기	경기도의회 의원연구단체 구성과 운영 조례	조례	20070305	6인 이상, 위원회심의(보통 1,700선)
	경기도의회 의원연구단체 구성과 운영 조례 시행규칙	규칙	20070305	
강원	강원도의회 의원연구회 운영규칙	규칙	20070522	7인 이상, 의장결정
충북	충청북도의회 의원 연구활동 지원에 관한 규칙	규칙	20040924	5인 이상, 500
충남	충청남도의회 연구모임 구성 및 운영에 관한 규정	훈령(규정)	20001110	5인 이상, 500
전북	전라북도의회 의원 연구단체 지원 규정	훈령(규정)	20060707	7인 이상, 심의후 결정
	전라북도의회 정책연구실 설치 및 운영 규정		20060922	
전남	전라남도의회 의원 연구단체 구성 및 지원조례	조례	20040518	7인 이상, 500
경북	경상북도의회 정책연구위원회 설치·운영조례	조례	20080717	위원회의원 2이상 10명내외(외부 1인 위촉가능), 의장승인
	경상북도의회 정책연구위원회 설치·운영 조례 시행규칙	규칙	20101115	
경남	경상남도의회 의원 연구단체 지원규칙	규칙	19970724	7인 이상, 1000
제주	제주특별자치도의회 의원연구모임 지원 규정	훈령(규정)	20080410 (전부개정)	5인 이상, 예산범위 내

주) 경북도의회 의원연구단체 구성 및 운영 조례, 「경상북도의회 의원연구단체 구성 및 운영조례 시행규칙」이 「경상북도의회 정책연구위원회 설치·운영 조례」 부칙 제2조에 의거하여 폐지되었음.

## 제5장 결론 및 정책제언

지방의회는 2006년 지방의원 유급제를 시작으로 보다 전문적이고 주민 밀착형·주민참여형의 지방의회를 기대하고 있다. 이를 위해 의정기능의 보다 체계적인 강화가 요구된다. 지방의회는 주요 임무로써의 의정기능은 주민대표기능과 조례제정과 같은 의결기능, 그리고 집행부를 견제·감시하여 지방자치단체를 보다 발전시키기 위한 통제 및 견제기능으로 이해할 수 있다. 따라서 이 3가지 주요 의정기능을 강화시키기 위해 충남도의회를 중심으로 먼저 지방의원의 의정활동 및 의정지원 실태를 살펴보고 그에 따른 문제점을 도출하였고, 타 광역의회 의정활동 및 지원사례를 바탕으로 충남도의회가 추진해야할 개선방안을 모색하였다.

충남도의회 의정활동에서 의정기능과 관련된 대표기능, 입법기능, 견제기능을 중심으로 살펴본 결과 의회의 의정활동은 전반적으로 증가하고 있다. 주민과 밀접하게 관련된 민원 처리는 점차 증가하는 추세이며, 입법활동과 관련된 조례입법 발의의 건수도 단체장(도지사 및 교육감) 발의 증가추세보다 의원발의 증가추세가 더욱 높게 나타났다. 집행부를 견제하기 위한 감사 지적건수도 점차 증가하는 추세에 있다.

한편 충남도의회 의정활동에서 의정지원과 관련된 의회여건을 살펴본 결과, 의회비는 전국 평균수준이고, 의정비 증가율은 전국평균 증가율보다 낮게 나타났으며, 의원 1인당 지원인력은 전국평균 보다 낮게 나타난 반면, 위원회 운영은 전국 평균보다 다소 높게 나타났다.

결과적으로 충남도의회 의정활동 양은 증가한 반면, 이를 지원하는 의회여건은 전국 평균적인 수준이다. 물론 이는 양적인 측정을 통해 나타난 결과이다. 충남도의회 양적인 의정활동이 증가하였다고 해서 충남도의회정 질적인 향상까지 의미하는 것은 아니다. 따라서 양적 증가는 질적 향상으로 이어져야 비로소 의정기능이 원활하게 작동될 수 있다.

예를 들어 본 연구에서는 일반적으로 조례로서 분석·조사되었던 것을 자주조례와 사업지원조례로 구분하여 의정기능의 단순한 양의 증가가 아닌 지방자치에 필요한 조례를 구분하였고, 그에 따라 충남도의회 조례제정 추이를 살펴본 결과 일반적인 조례 비중에 비해 그 비중은 낮게 나타났다. 이는 양적인 증가가 질적인 향상을 의미하지 않은 문제를 단적으로 보여주는 것이라 하겠다.

따라서 지방의회 의정활동의 양적 증가와 그에 따른 질적 향상이 수반되는 의정기능 강화가 진정한 지방의회의 의정기능 강화방안이라고 할 수 있다. 이를 위해 본 연구는 3가지 측면에서 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 조직·인력 측면에서의 개선이다. 충남도의회는 현재 지방재정의 효율적 운영을 위해 보다 체계적이고 전문적인 예·결산 기능을 강화해야하지만 그에 적합한 의회사무처 조직을 운영하지 못하고 있다. 따라서 지방재정관련 예·결산 기구를 설치하고 강화해야 한다. 아울러 현재 충남도의회사무처의 사무분장을 일부 조정함으로써 보다 효율적이고 체계적인 지원조직으로 재구성할 필요가 있다.

둘째, 의회역량 강화를 위한 교육적 측면의 개선이다. 충남도의회는 2006년 유급제 이후 초선의원이 점차 증가하는 추세이다. 이는 의회활동과 관련한 전문적 연속성이 결여되어 이에 대한 전문성을 보강하기 위한 교육적 제도마련이 필요하다는 점을 의미한다. 또한 실제 지방의회와 관련된 공무원들의 의견 또한 보다 효율적이고 전문적인 지방의정을 위해 교육제도 마련이 시급하다고 지적하고 있다. 따라서 의원 연수제도를 정례화하고 공동연수제도를 도입해야 한다. 또한 충남도의회 해외연수제도를 연수 후 결과활용을 위한 피드백 강화와 통합적이고 집중적 프로그램 운영으로 개선해야 한다. 아울러 충남도의회 차원의 연수제도를 마련하고 이를 법적 제도화를 통한 지속적이고 명확한 교육훈련 체계를 마련해야 한다.

셋째, 가용자원과 연계·활용 측면에서의 개선이다. 현재 지방의회의 의정활동과 중요성의 증가로 인해 거론되고 있는 것이 새로운 인력과 재원을 투입해야하는 유급보좌관계 도입, 지방의원연수원 설립 등이다. 보다 발전적인 의정활동을 위해 필요한 제도임에는 이의가 없다. 그러나 지방재정이 열악하고 지방의회에 대한 여론이 좋지 않다는 점을 감안한다면, 현재 활용할 수 있는 가용자원을 최대한 효과적으로 활용함으로써 대안을 모색할 수 있고 이러한 노력은 지방의회에 대한 여론을 긍정적으로 바꾸어 놓을 수 있다. 따라서 충남도의회는 현재 충남지역의 전문가를 활용한 의정전문성을 제고하고, 의원 입법활동 지원 관련 조례를 통해 충남도의회 의정지원단(가칭)을 구성하여 보다 체계적인 의정지원을 도모하는 한편 의원연구단체를 보다 능동적이고 자율적으로 운영하여 의정활동에 필요한 역량을 지원받고 활용해야 한다.

결론적으로, 현재 지방의회 여건은 해당 지방자치단체의 여건과 함께 논의될 수 밖에

없고, 지방자치단체의 여건은 지방재정의 효율적 운영과 지역 주민의 참여에 의해 개선되고 나아질 수 있다. 이를 위해 지방의회의 역할은 주민의 대표기구로서, 지역의 의결기구로서, 집행부의 견제기구로서 더욱 중요하게 인식되어야 한다. 따라서 기존의 제도를 개선하고 지역의 가용자원을 활용하려는 노력은 지방의원의 역량강화로 이어져 지방의회 의정기능 강화가 가능할 것이다. 그 개선의 중심에 충남의 집행부와 유관기관, 그리고 충남도의회가 충남도의회 의정지원기구를 구성·운영하여 유기적이고 체계적인 지원을 모색한다면 매우 효과적이고 긍정적인 의정기능 강화를 위한 의정지원의 선례가 될 것이다.

## 참고문헌

- 강인호·최병대·문병기(2004), 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석, 한국행정연구 제 13권 제1호, 한국행정연구원.
- 김순은 (1995), 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구 : 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로, 한국정책학회보 제4권 제1호, 한국정책학회.
- 김순은 (2001), 지방의회 의정활동(1991~2001)의 평가와 과제, 지방정부연구 5(2), 한국지방정부학회
- 박봉국 (2006), 지방의회과정론, 박영사.
- 신원득 (2010), 지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 신원득·이상미 (2006), 경기도의회 의정활성화를 위한 지원체계 발전방안, 경기개발연구원.
- 심익섭·손경희 (2000), 지방정부의 정책결정구조와 지방의회의 역할 : 경상북도의회의 조례 제정사례를 중심으로, 한국지방자치학회보 제31권, 한국지방자치학회.
- 오을임 (2001), 지방의원의 정책활동 활성화 방안 :광역의회의원들의 의식을 중심으로, 한국지방자치학회보 제36호, 한국지방자치학회.
- 이강웅 (2003), 지방의회의 의정기능 활성화를 위한 지원체계 구축방안, 지방의회연구 제12권, 동의대학교 지방자치연구소.
- 이환범·이수창·심상박 (2006), 지방의정활동 효율성 제고를 위한 의회사무기구의 기능 및 역할강화방안, 한국정책연구 제6권 제1호, 한경대학교.
- 장갑호·김재기·송건섭 (2009), 의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기초지방의회를 중심으로, 지방정부연구 제13권 제3호, 한국지방정부학회
- 정인봉 (2002), 지방의회 사무처의 의정보좌 실태 및 개선방안에 관한 연구 : 경기도를 중심으로, 명지대 대학원 행정학 박사학위논문.
- 정재길 (2001), 지방의회론, 박영사.
- 최봉기 (2002) 지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원 역할쇄신과 자질함양, 한국지방자치학회보 14(2), 한국지방자치학회



최호택 (2007), 지방의회평가과 활성화방안: 충청권 전문가 인식조사를 중심으로, 사회과학 연구 제29집, 배재대학교 사회과학연구소.

한국지방자치학회 (2007), 지방의회 사무기구 인사권독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구, 한국지방자치학회

久世公堯 (1983), 「地方自治制度」 동경: 學陽書房

충남도의회 의정백서 제5대~제8대

## 부 록

1. 지방의회 의정기능 강화방안 모색을 위한 설문지
2. 국내 의정지원 사례
3. 국외 의정지원 사례
4. 제7·8대 충청남도 광역의회발의 조례 리스트

## 1. 지방의회 의정기능 강화방안 모색을 위한 설문조사

--	--	--	--

안녕하십니까?

충남발전연구원에서 지방의회 발전을 위한 연구의 일환으로 지방의회 의정기능 강화방안을 모색하기 위해 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 설문조사는 지방자치제도의 발전과 주민을 위한 지방의회 기능을 보다 효율적이고 민주적으로 추진하는데 필요한 지방의회 의정기능과 정책개발기능을 강화 방안, 그리고 의정활동의 질을 높일 수 있는 방안 모색하기 위한 설문조사이오니 의원님 여러분의 적극적이고 성실한 응답을 부탁드립니다.

본 설문조사는 무기명방식으로 진행되고, 내용은 오직 연구수행을 위한 통계적 자료로만 활용되며, 개별적인 응답내용에 대해서는 절대 비밀이 보장됩니다. 다소 시간이 소요되더라도 지방의회 발전에 대한 선생님의 평소 고견으로 성심껏 답변해주시면 대단히 감사하겠습니다.

2011. 6.

충남발전연구원 연구원 이재현

☎ 041) 840-1125

### ※ 인적사항

#### 1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남자                      ② 여자

#### 2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ② 21 ~ 30세      ③ 31 ~ 40세      ④ 41 ~ 50세      ⑤ 51 ~ 60세      ⑥ 61세 이상

#### 3. 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 중졸 이하      ② 고졸 이하      ③ 대졸 이하      ④ 대학원졸

#### 4. 귀하의 직업 또는 소속은 무엇입니까?

- ① 집행부 공무원      ② 의회사무처 공무원      ③ 기자      ④ 교수  
⑤ 시민단체      ⑥ 일반주민      ⑦ 기 타(                      )

해당되는 보기에 체크해주시거나 의견을 적어주시면 감사하겠습니다.

## **1** **의회기능 부문(대표기능)**

5. 지방선거의 투표율 감소, 지방정치의 불신 등 지방의회의 주민 대표성에 대한 지적이 제기되고 있습니다. 주민 대표성을 개선하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 의원-주민간 공청회 활성화      ② 청원제도 활성화      ③ 주민수요조사 정기적 실시  
④ 지방의원수 증원      ⑤ 기타(      )

6. 귀하께서는 청원(민원)처리 활동에서 가장 어려운 점은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 민원처리에 필요한 예산부족      ② 민원처리에 필요한 시간부족  
③ 민원처리에 필요한 인력부족      ④ 민원처리 절차의 복잡성  
⑤ 민원성격의 부적합(개인적 혹은 무리한 요구, 권한 밖의 요구 등)  
⑥ 기 타(      )

7. 청원(민원)처리에 대한 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 의원의 청원(민원)처리에 대한 지식부족 및 무관심  
② 주민의 청원(민원)처리에 대한 관심 및 이해부족  
③ 청원(민원)에 대한 주민의 무리한 요구  
④ 청원(민원)처리 절차의 복잡성에 따른 이용 저하  
⑤ 청원(민원)에 대한 홍보 부족  
⑥ 기타(      )

8. 원활하고 실효성 있는 청원처리를 위해 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?(서술식)

### 3 의회기능 부문(입법기능)

9. 귀하는 충남도의회 의원의 조례 제·개정활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다. ② 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 불만족한다. ⑤ 매우 불만족한다.

10. 현재 지방의회의 조례제정권을 행사하는데 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 상위법의 제약에 의한 조례입법범위 협소 ② 관련 행정업무에 대한 경험 및 전문성 부족  
③ 관련 법률지식 부족 ④ 조례제정 지원인력 부족  
⑤ 집행부의 과도한 견제 ⑥ 상급기관(중앙부처)의 지나친 통제  
⑦ 기타( )

11. 충청남도의 자치사무 또는 주민복지를 위한 조례제정 입법활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다. ② 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 불만족한다. ⑤ 매우 불만족한다.

12. 충청남도의 자치사무 또는 주민복지를 위한 조례제정 입법발의 시 아쉬운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 자주조례에 대한 관심 및 노력 부족  
② 자주조례 제정에 필요한 자원(인력, 정보 등) 부족  
③ 타 의회 조례에 대한 벤치마킹 노력 부족  
④ 조례제정 이외에 필요한 다른 의정업무 과다에 따른 시간 부족  
⑤ 상급기관(중앙부처 등)의 제약에 따른 자치사무 조례제정 범위의 협소  
⑥ 기타( )

13. 조례입법 발의시, 의회발의에 대한 질적·양적 개선을 위해 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?(서술식)

#### 4 의회기능 부문(견제기능)

14. 귀하께서는 집행부에 대한 충남도의회 예결산 심의활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다. ② 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 불만족한다. ⑤ 매우 불만족한다.

15. 충남도의회가 예결산안을 심의하는데 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방의회의 권한(재량권)부족  
② 예결산관련 집행부의 협조 미흡  
③ 예결산관련 전문지식 부족  
④ 예결산 심의기간의 불충분  
⑤ 예산을 둘러싼 의원간 갈등  
⑥ 상급기관(중앙부처)의 통제 및 간섭  
⑦ 기 타( )

16. 귀하께서는 집행부에 대한 충남도의회 행정감사 및 조사활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다. ② 만족한다. ③ 그저 그렇다. ④ 불만족한다. ⑤ 매우 불만족한다.

17. 충남도의회 행정감사 및 조사활동에 가장 어려운 점은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 행정감사관련 전문지식 부족                      ② 감사관련 정보 불충분  
③ 피감기관 관계공무원의 비협조                  ④ 행정감사 및 조사를 위한 보좌인력 부족  
⑤ 감사 및 조사기간의 불충분                      ⑥ 허위증언 혹은 진술에 대한 제재장치 결여  
⑦ 기 타( )

18. 충남도의회 집행부 감사기능을 개선을 위해 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?(서술식)

## 5 의회지원여건 부문

19. 귀하는 충남도의회 의정활동 지원이 잘 지원되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다.    ② 그렇다.    ③ 보통이다.    ④ 그렇지 않다.    ⑤ 매우 그렇지 않다.

20. 충남도의회사무처의 의정활동 지원기능 중 가장 중점적으로 개선해야할 기능은 무엇이라고 생각하십니까?

- |                       |                     |
|-----------------------|---------------------|
| ① 입법 및 정책입안 지원기능      | ② 사업집행 심사 및 평가 지원기능 |
| ③ 의정활동 정보 및 자료제공 지원기능 | ④ 의정활동 홍보 지원기능      |
| ⑤ 대외협력 및 교류지원기능       | ⑥ 의사진행 지원기능         |
| ⑦ 행정 및 재정관리 지원기능      | ⑧ 기타( )             |

21. 충남도의원 의정활동의 효율적 지원을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- |                     |                   |                |
|---------------------|-------------------|----------------|
| ① 의정비 인상            | ② 외부 전문가 적극 활용 노력 | ③ 위원회 다양화      |
| ④ 의회비 증액            | ⑤ 전문위원제도 강화 및 활성화 | ⑥ 유급보좌관제 신설·도입 |
| ⑦ 의회자료실 확충 및 정보화 강화 | ⑧ 기타( )           |                |

22. 충남도의회 의정활동을 위한 인력 및 지원조직에 대하여 만족하십니까?

- ① 매우 만족한다.    ② 만족한다.    ③ 보통이다.    ④ 불만족한다.    ⑤ 매우 불만족한다.

23. 충남도의회사무처의 의정지원을 위해 가장 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까? (2가지만 체크하여 주십시오.)

- |                      |                        |
|----------------------|------------------------|
| ① 의회사무처의 전문성 강화      | ② 인사권의 독립성 확보          |
| ③ 잦은 인사이동 지양         | ④ 의회사무처의 인력 및 조직 확충    |
| ⑤ 의원과의 상호 이해 및 협력 증진 | ⑥ 물적 자원(시설 및 자료 등)의 확충 |
| ⑦ 기 타( )             |                        |

24. 충남도의회와 집행부의 관계에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 원만하다.    ② 원만하다.    ③ 보통이다.    ④ 갈등적이다.    ⑤ 매우 갈등적이다.

25. 충남도의회-집행부간의 관계 개선 및 공조체제를 강화하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 제출안건 사전협의
- ② 의회와 정기적 간담회 개최
- ③ 해당 집행부-의회 간 공동연구
- ④ 연간 의회운영일정을 고려한 집행부-의회 일정 수립
- ⑤ 상호간 태도 개선
- ⑥ 기타( )

26. 최근 논의되는 지방의회의 유급보좌관제 도입에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 찬성한다.                      ② 반대한다.                      ③ 기타( )

27. 충남도의회에 유급보좌관제도를 도입한다면 어떤 방식이 좋다고 생각하십니까?

- ① 개인보좌관 운영
- ② 상임위별 일정 수 보좌관 운영
- ③ 정당별 일정 수 보좌관 운영
- ④ 기타( )

28. 충남도의회사무처의 인사권 독립이 지방의회 의정기능 강화에 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?

- ① 매우 도움 된다. ② 도움 된다. ③ 그저 그렇다. ④ 도움 안된다. ⑤ 전혀 도움 안된다.

29. 충남도의회사무처 직원의 인사문제 개선 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 현행방식 유지(의장 추천후 도지사가 임명)
- ② 집행부 공무원 중 도지사 추천 후 의장이 임명
- ③ 의회직렬 신설하여 의장이 임명
- ④ 인사권 이원화(의회 일반행정업무는 도지사, 의정보좌 전문업무는 의장이 임명)
- ⑤ 기타( )



① 지방의회에 대한 소속감 증가                  ② 집행부에 대한 견제 및 감시 강화  
③ 직무태도 개선 및 근무의욕 증진              ④ 직무 전문성 증대  
⑤ 의원과의 관계 개선                                ⑥ 집행부 공무원과의 관계 개선  
⑦ 기타(     )

① 승진 증 인사범위의 협소                      ② 우수 인력 충원 어려움  
③ 집행부와의 단절과 비협조 심화            ④ 인사교류의 어려움  
⑤ 기타( )

[illegible]

☺ 바쁘신 중에도 적극 협조해 주셔서 대단히 감사합니다 ☺

## 2. 국내 의정지원 사례조사

충남도의회 의정기능을 개선·강화하기 위해 경기도의회와 제주특별자치도의회에서 지원하는 사업들을 살펴보고자 한다. 우선 경기도의회는 지역현안 정책에 대한 연구기능을 강화하여 의원들의 역량을 제고하고 의회입법활동에 필요한 지원기능이 활발하였고, 제주특별자치도의회는 점차 증가하는 지방재정 운영의 중요성에 부응하기 위해 예·결산 관련 의정지원이 주요 모범사례로 판단된다. 따라서 경기도의회와 제주특별자치도의회 주요 사례를 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 경기도의회

#### 1) 의원연구단체 운영 지원

##### ① 목적

- 도정발전을 위해 관심있는 분야에 관한 연구를 목적으로 연구단체를 구성·운영함으로써 정책의 개발과 의원입법의 활성화 도모

##### ② 추진 및 운영

- 추진근거: 경기도의회 의원연구단체 구성과 운영조례(조례 제4046호), 그 시행규칙

※ 충남도의회 경우, 「충청남도의회 연구모임 구성 및 운영에 관한 규정」이 있음. 그러나 훈령 성격으로 그 규모와 지위가 낮아 실효성이 미흡함(2009년부터 현재까지 총 10건이었음)

##### ○ 추진경위

- 2007. 3. 5 조례 및 규칙 공포
- 2008. 1. 7 조례전문 개정
- 2010. 5. 12 조례 일부 개정

○ 연구단체 구성 및 등록

- 구성: 1개 의원연구단체는 도의원 8명 이상으로 구성
- 소속 상임위원회와 관계없이 1개의 의원연구단체에만 가입 가능

○ 의원연구단체 운영 심사위원회 구성

- 구성: 위원수 11인(도의원 5, 외부인사 5, 입법정책담당관 1)
- 임기: 2년(연임가능)
- 위촉방법: 도의원은 의회 운영위원회 소속위원, 외부인사는 정치·경제·행정·법·환경 분야 대학교수 등 관계전문가
- 위원장 및 부위원장은 의원인 위원 중에서 각 1인씩 호선

○ 기능

- 의원연구단체의 등록과 등록취소에 대한 가부결정
- 연구주제의 조정과 연구활동 계획 승인
- 연구활동 결과보고서의 승인
- 연구활동비의 조정에 관한 사항

○ 연구활동 추진

- 대상: 운영심사위원회에서 연구활동계획 심사후 적합한 단체
- 기간: 매년 2월 ~ 12월

○ 주요내용

- 공동학술연구용역: 각 의원연구단체는 단체별로 배정된 용역비의 범위안에서 도의회 사무처와 체결된 연구기관과 공동연구 수행
- 세미나 및 발표회 개최: 의원연구단체에 소요되는 임차료·강사료·홍보유인물·현수막 제작 등의 경비는 행사운영비 예산범위내에서 지원
- 내실있는 연구활동 지원을 위한 외부(전문가) 용역제공
- 의원입법과제의 구체화 등 연구활동 활성화를 위한 세미나 개최

- 연구용역의 내실화와 완성도를 높이기 위해 중간·최종보고회 개최
- 연구활동 결과에 대한 조례입법 추진상황 파악 등 사후관리 철저

#### ○ 운영실적

- 의원연구단체 연구활동 지원: 16개 단체 122명
- 사업비: 324백만원(연구용역 300, 세미나 24)
- 단체별 지원 금액: 의원연구단체 운영심사위원회 결정

### 2) 위원회별 학술연구사업 운영

#### ① 목적

- 위원회소관 현안사항에 대한 연구를 통해 효율적인 의정활동 수행 및 대안을 제시하여 국정정책수립에 기여

#### ② 추진 및 운영

##### ○ 개요

- 연구대상: 위원회 소관 현안사항
- 연구과제: 11개 상임위원회 1/2씩(격년제 실시)
- 사업내용: 현안사항 중심의 연구과제를 선정하여 전문연구기관과 의원들이 공동 추진, 자치법규 제·개정안 포함한 연구활동 수행, 기타 위원회소관 현안사항에 대한 연구

##### ○ 상임위원회 학술연구 사업 지원: 6개 위원회

- 사업비: 120백만원(위원회별 2천만원 지원)

## ○ 추진

- 과제신청: 상임위원회별로 1건 제출(의원입법발의 활성화를 위해 과업내용에 관련 자치법규 제·개정안 포함)
- 과제선정: 경기개발연구원의 타당성 검토후 선정(과제선정의 적정성을 위해 경기개발연구원의 타당성 등 검증 추진)
- 용역수행의 충실·내실화를 위해 중간·최종보고회 개최

## ※ 과제선정 검토사항

- 국가·타 지자체·학계의 연구 실적 및 자료와의 중복여부
- 충남도의 각종 중·장기 발전계획과의 연계성 여부
- 연구용역사업의 타당성 및 사업비의 적정성 여부
- 의정활동에 미치는 영향 및 도민복지와의 연계성 여부
- 연구용역사업의 기대효과 및 연구결과물의 활용여부 등

## 3) 의원 입법활동 지원위원회 운영

### ① 목적

- 도의회 자치입법 역량제고를 위해 위원회 효율적 운영 및 입법활동 우수자에 대한 평가를 통한 입법활동 활성화

### ② 추진 및 운영

- 근거: 경기도의회 의원 입법활동 지원에 관한 조례 제정(제정 2009. 10)

### ○ 개요

- 구성: 11명 (도의원 4, 외부인사 6, 입법정책담당관 1)
- 임기: 2년

○ 주요기능

- 입법활동 지원 및 연간 기본계획 수립에 관한 사항
- 입법활동 성과평가 및 개선에 관한 사항
- 입법실적 우수의원의 홍보 및 포상에 관한 사항
- 입법활동에 기여한 공무원 포상 및 인센티브 부여에 관한 사항
- 그 밖에 국내외 입법정보 교류 등 의원입법 활성화에 관한 사항

○ 위원 위촉방법

- 도의원(4명)은 의회의장이 선정하여 추천하고 외부전문인사(6명)는 입법에 관하여 학식과 경험이 풍부한 외부전문가를 의회의장이 선정하여 추천, 당연직(공무원)은 입법정책담당관이 수행함

○ 추진일정

- 입법활동 지원위원회 년 4회(분기별) 개최
- 의원입법활동 지원위원회 연찬회 년 1회 개최
- 의원 입법활동 성과평가 매년 실시

4) 지방의회 전문가 인력 pool 운영

① 목적

- 의회분야의 주요 현안을 해결하고 정책과제 개발 및 대안제시 시 외부 전문가 의견을 수렴하여 정책에 반영

② 추진 및 운영

- 주요 현안 발생시 전문가 인력 활용 정책자문 실시(원고제출)
  - 입법 및 의정활동 정책 발굴과 정책입안 전 타당성 검증

- 의회분야 현안과제 해결을 위한 정책 자문
- 인력구성: 교수 등 외부전문가(2010년 기준 127명)
  - 2011년 현재 19개 분야 133명으로 운영
- 자문내용
  - 입법 및 의정활동 정책발굴과 정책입안 전 타당성 검증
  - 의회분야 현안과제 해결을 위한 정책자문
  - 주요 정책과제에 대한 경기도의회의 대응논리 개발
- 추진계획
  - 입법정책 및 현안사항 발생시 수시활용 및 전문위원실 활용유도
  - 활용 확대방안 마련(인력확대운영 및 운영상황 파악 등)

## 5) 입법 및 법률고문 운영

### ① 목적

- 의회 의정활동에서 입법활동 관련 지원을 위해 의원들의 입법자문을 지원하고 각종 의회활동에 있어 법률행사에 필요한 자문을 통한 입법활동 전문화
- ☞ 충남도의회에서도 운영중에 있음

### ② 추진 및 운영

- 의회운영의 효율화를 위한 고문제도 운영: 9명(입법3, 법률6)
- 자치법규의 제·개정 및 운영·관리, 자치입법 정책사항 자문
- 의회관련 법령 등의 해석, 위회관련 소송사건 수행 등
- 우수 고문에 대한 인센티브 부여(추가 수당, 표창 등) 효율적 관리
- 의원 및 상임위 전문위원들이 적극 활용토록 유도 및 활용사항 파악
- ※ 운영실적: 2010년 52건(입법9건, 법률 43건)

## 6) 경기개발연구원 의정연구센터 활용

### ① 목적

- 경기도의회의 권한과 기능 개발 및 경기도의회 의정활동을 위한 필요 연구지원

### ② 추진 및 운영

- 설치일: 2007. 11. 1
- 운영주체: 경기개발연구원
- 조직구성: 2명(센터장 1, 연구원 1)
- 주요사업내용
  - 의회발전 정책연구: 정책연구과제 수행, 위탁연구과제 수행
    - ※ 도의원 과제참여(공동연구), 사회적 갈등, 이슈 분야 논리개발 등
  - 도정협력체계구축: 경기의정포럼 운영, 세미나 및 연찬회
    - ※ 공감대 형성, 특별이슈 발굴 세미나, 의장단·위원장·전문위원 등 연찬회
  - 정책능력향상 구축: 정책동향 조사분석, 선진의정 벤치마킹
    - ※ 선진지방의회 조사분석(도의원 참여) 및 현장조사 등
  - 정책연구과제 수행: 2009 ~ 2010년 7건 수행



## 2. 제주특별자치도의회

### 1) 예결특별전문위원실 설치

#### ① 배경 및 목적

##### □ 설치배경

- 예·결산 관련 의정활동 지원을 위한 체계적인 역할정립 미흡과 각 부서별 예·결산 지원 업무의 독자적 운영으로 효율성 저하
- 점차 중요도가 높아지는 지방재정의 심층분석을 위한 통합적인 조직혁신에 대한 개선 미흡
- 예·결산 분석지원 업무의 산발적·중복적 추진으로 심층분석기능 미약

##### □ 목적

- 예·결산에 대한 통합적·심층적 분석으로 의정활동 지원 강화를 위한 특별전문위원실 설치를 통한 환경변화에 탄력적으로 대응하는 조직 설계
- 제주특별자치도 및 교육청의 건전재정 운영기조를 심층 분석하여 발전방안을 제안하고 집행부를 견제하는 의회의 역할 정립

#### ② 근거

- 제주특별자치도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례
  - 상임위원회와 특별위원회에 전문위원과 사무보조에 필요한 직원 배치
- 제주특별자치도의회 사무기구 및 사무분장 규칙
  - 위원회의 업무를 처리하기 위한 전문위원별 직급 및 사무분장
- 제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례
  - 특정한 안건을 심사하기 위하여 본회의 의결로 특별위원회 설치
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
  - 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수 기준(4급 6명, 5급이하 2명)

### ③ 추진방향 및 운영방안

#### □ 추진방향

- 기초데이터 작성과 예·결산 통합 분석의 일원화 추진
  - 각 부서별 업무공유를 통한 통합 분석 및 의정지원 효율성 제고할 수 있는 방향으로 추진
- 실용적이고 효율성 제고를 통한 새로운 분석틀 도입 추진
  - 정책 사업·핵심현안 분석, 건전재정운용 기초 추진상황 분석 등

#### □ 운영방안

- 입법정책관실의 예산분석업무와 운영전문위원실의 예결특위 업무를 통합
- 예산분석 지원 기능의 일원화로 예산분석 기능 및 의원보좌 기능 강화
- 예결산 심사 지원기능과 예산 집행 감시기능, 그리고 평가기능을 추가하여 건전한 지방재정 유도 및 도모
- 이를 위해 해당 규칙 및 규정 개정
  - 「제주특별자치도의회 사무기구 및 사무분장 규칙」제4조(사무분장)개정: 전문위원의 직급 및 사무분장 개정
  - 「제주특별자치도 지방공무원정원 배정 규정」제2조(정원의 배정) 개정: 직급·직렬별 정원 조정

#### □ 기타 추진사항

- 사무실 배치
  - 예산결산특별전문위원실을 ‘서예실’ 활용, 교육전문위원실 확장(교육위 회의실 공사), 운영·행자 사무실은 현행 유지
- 예산 이체 및 필요예산 추경 반영

과(담당관)	분장사무
예산결산특별 전문위원	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도정 주요사업 및 예산 분석·평가에 관한 사항</li> <li>2. 지방재정계획 적정성 분석·검토에 관한 사항</li> <li>3. 지방채 발행의 적정성 검토에 관한 사항</li> <li>4. 예산결산특별위원회 예·결산안에 관한 사항</li> <li>5. 예산결산특별위원회 의안 심사자료의 수집, 조사 연구에 관한 사항</li> <li>6. 예산결산특별위원회 의안 심사보고서 작성 및 의사진행 보좌</li> <li>7. 예산결산특별위원회 회의방청·촬영·녹음·중계방송 허가에 관한 사항</li> <li>8. 예산결산특별위원회 소관 정책개발에 관한 사항</li> <li>9. 예산결산특별위원회 주관 공청회·세미나·토론회 등 개최에 관한 사항</li> <li>10. 기타 예산 및 결산에 대한 의원 지원에 관한 사항</li> </ol>

자료: 제주특별자치도의회 내부자료(2011)

### 3. 국외 의정지원 사례조사

#### 1. 미국

##### 1) 일반사항

- 미국은 연방정부 형태를 띠고 있어 다양한 자치계층과 지방행정기관으로 운영되고 있음
- 주(州)헌법이 각자 존재하여 집행기관과 의회와의 운영형태가 다양하게 나타나고 있음
- 보통 기관대립형인 의회-시장형은 주로 인구 50만명 이상의 대도시나 25,000명 이하 의소도시의 지방자치단체에서 많이 채택하고 있음
- 미국은 일반적으로 주(state)-카운티(county)-시(city)의 3층제로 인식되고 있음. 단 카운티는 자치구역의 단위로 그 규모의 편차가 큰 편임

##### ❁ 미국의 주의회 제도개혁

- 미국에서 주의회 제도의 개혁이 이루어지고 전문성을 보좌하기 위한 지원인력이 확충되기 시작한 것은 1973년부터임
- 1960년대까지만 해도 미국의 주의회는 급격하게 변하는 사회에 적절하게 대응하지 못한다는 많은 비판을 받았음
- 그 가장 중요한 이유로 지적된 것은 충분한 보수가 지급되지 못하고, 의정활동을 위한 충분한 시간과 지원인력이 제공되지 못 했다는 이유였음
- 이러한 비판 속에서 1973년 주의회 개혁을 위한 시민협의회(the Citizens' Conference on State Legislatures: CCSL)의 연구보고서가 발표되면서 의회개혁 노력을 촉진하게 되었음
  - CCSL은 연구보고서에서 주의회 개혁에 중요하다고 생각되는 5개 지표로서 기능성(Functional), 책임성(Accountable), 전문성(Informed), 독립성(Independent) 그리고 대표성(Representative)을 도출하여 평가지표를 만들었고(Citizens' Conference on State

Legislatures, 1973), 이를 계기로 각 주들이 개혁에 돌입하여 지원인력을 확충하였음

- 이때 각 주들이 추진한 개혁의 공통적인 요소는 9가지로 ①지원인력의 확충, ②의원들에 대한 경제적 보상의 상승, ③의회의 회기를 필요에 따라 보다 유연하게 연장하는 제도 개선, ④위원회 운영의 활성화를 위한 위원회 구조의 개혁, ⑤의사당 등 각종 시설의 확충, ⑥의회의 리더십 개혁, ⑦의회운영규칙의 개혁, ⑧의회의 규모 조정, ⑨의원들의 윤리적 행동을 보장하기 위한 윤리법 제정 등임

○ 의회를 지원하는 인사과에서는 상임위원회와 합동위원회에 보좌관을 제공 하는 것이 관례로 되어 있으며, 다음 5가지 중에서 한 가지를 선택하여 보좌관을 배치시키고 있음

- ① Chairman-Control Pattern: 위원회 의장이 보좌관을 모집하고 유지하는 방법
- ② Leader-Chairman Control Pattern: 입법 지도부가 보좌관의 고용, 배정, 해고 등을 담당
- ③ Party Caucus Pattern: 각 원의 다수당 혹은 소수당을 위한 연구 조사기관에서 보좌관을 차출
- ④ Multi-Agency Pattern: 몇몇 보좌기관이 합동으로 상임위원회에 보좌관을 제공
- ⑤ Central Agency Pattern: 중앙 보좌기관에서 차출된 전문가들을 각 위원회에 배정

※ 한국의 지방의회는 ⑤Central Agency Pattern에 가까운 형태임

## 2) 주-카운티-시 단위별 보좌지원과 인사권 운영

### ① 주(State)

#### § 메릴랜드 주의회

- 의원수: 188명(상원 47명, 하원 141명) / 총남: 45명(도의원 40명, 교육의원 5명)
- 인구: 2010년 5,773,552명(2000년 5,296,486명) / 총남: 2,075,000명(2009년 기준)
- 면적: 32,133km<sup>2</sup> / 총남: 8,601km<sup>2</sup>

○ 법률적으로 주지사 보다는 주의 회의권한이 상당히 강력함

- 메릴랜드주의회는 주헌법 제3조제항(Article III Section 1)에 따라 상원과 하원으로 나누어진 양원제를 채택하고 있음
- 메릴랜드주의회는 지역구 대표만 있고 비례대표는 없음
- 메릴랜드주 의회의원들은 무보수 명예직이 아니라 보수를 받고 있음
- 그러면서도 다른 직업을 갖는 것이 허용됨. 실제 메릴랜드 주의회 의원들의 상당수는 자신의 직업을 갖고 있으며, 전업으로 의원직을 수행하는 의원들은 많지 않음
- 의원들의 의정활동을 지원하기 위해 보좌인력과 집무실 지원하고 있음
- 개인 혹은 공동 집무실을 보장 받고 개인 혹은 공동보좌관을 고용할 수 있는 권한을 가지고 있음
- 회기 이외에도 지역구에서 의정활동을 할 수 있도록 보장 받고 있음
- 상원과 하원 의원에 대한 보좌진 지원은 차이가 있음
- 상원의원은 개인별 1년 내내 보좌하는 상근보좌관을 1명 채용 가능하고, 이 상근보좌관은 주정부의 공식적 직원이며 주정부로부터 보수를 받음. 그리고 회기 동안에는 보좌관을 1명 더 채용할 수 있는데, 이들은 임시직으로 전체 주의회 예산 상황에 따라 달라짐
- 하원의원은 개인적 보좌인력을 지원받지 않음. 그러나 회기 동안에 개인보좌관이 아닌 공동보좌관을 지원 받음
- 일반적으로 3인의 하원의원이 1인의 공동보좌관을 두고 있음. 이들은 주정부의 공식적인 직원이며 주정부로부터 보수를 받음
- 2001년 기준 메릴랜드 주의회 상·하의원 보좌인력(공동보좌관 포함)은 364명 이상임

#### ◆ 입법분석관

- 주의회 의원들을 보좌하는 입법보좌관은 전문지식을 갖춘 인력임
  - 정보수집, 평가, 처리, 종합분석 능력을 통해 종전 의회 의원들이 로비스트나 행정부에 의존하던 정보수집 업무를 독자적으로 수행하여 입법부가 더욱 효율적이고 독립적인 기관으로 발전하였음

○ 입법서비스부(Department of Legislative Services)

- 정당에 치우치지 않는 중립적 기관
- 의회사무처장은 정당 소속되어서는 안되고 상원의장과 하원의장이 공동으로 지명하고 임명
- 2011년 현재 입법서비스부는 350명 이상의 전문 및 행정직원을 두고 있음
- 주요부서는 입법회계감사실(the Office of Legislative Audit), 입법정보시스템실(the Office of Legislative Information Systems), 정책분석실(the Office of Legislative Policy Analysis)로 구성되어 있고, 정책분석실에는 재정 및 정책분석담당, 입법 및 위원회 지원담당, 도서관 및 정보서비스 지원담당이 있음

○ 메릴랜드 주의회 입법서비스부는 매우 넓은 범위의 전문적 서비스를 제공하고 있음

- 주정부의 예산 및 재정에 대한 검토, 분석, 조사, 연구, 보고 등을 지원
- 입법발의한 법안의 초안작성과 법률개정 등에 대한 서비스 제공
- 법률조사, 검토, 분석, 연구, 보고 등의 서비스 제공
- 일반적 조사 및 정책 분석 등의 서비스 제공
- 주정부 각 기구들에 대한 성과감서 및 재정순응, 주정부 재정의 대차대조표 분석 등의 서비스 제공
- 입법활동에 필요한 공공정보 서비스 제공
- 입법활동에 필요한 기록준비와 각종 출판 서비스 제공
- 입법정보시스템의 유지, 발전, 지원 등 서비스 제공
- 의회를 위해 재정, 인사, 분배, 원격 의사소통, 인쇄 및 복사, 의사당 시설유지 등의 일반적인 행정서비스 제공

※ 한국의 의회사무처에서 제공하는 서비스와 동등한 수준임

## ② 카운티(County)

- 카운티 의회의 명칭, 의원 수, 선거방법, 임기 등에 대한 규정은 자치현장이 있는 지역은 현장에 따라 결정되나 현장이 없는 지역은 주정부에서 정한 헌법 및 자치 법령에 따라 결정됨
- 카운티의회의 보조기관으로는 의회 사무처와 의원 보좌관이 있음
  - 의회사무처(Clerk/Manager/Administrator Office)는 의회의 회의록, 의사일정을 전담하는 기구로 대부분의 지방정부는 Clerk Office가 있거나 아니면 Manager/Administrator Office가 기능을 대신하고 있음
- 의회 업무를 담당하는 책임자(Clerk)는 카운티의 경우 대부분 주민이 직접 선출하는 민선직이고 인구가 비교적 적은 자치단체에서는 의회에서 직접 임명하고 있음
  - 이는 의회에 대한 행정부로부터의 간섭을 배제하고 독립성을 유지하기 위함임
- 뉴욕주 12개 카운티 지역 중 11개 지역에서 의회 전담 공무원이 1-15명씩 있으며, 특히 Bergen, Spokane, Hillsborough 카운티 지역에서는 1-2명씩 개인보좌관을 두고 있음. 텍사스의 Cameron 카운티는 의회 의원들에게 개인 보좌관뿐만 아니라 지구당 사무실 비용까지 지불하여 주고 있음
- 그러나 인구 10만 미만인 작은 지역에서는 대부분 의회 의원을 별도로 지원하는 의회 전담직원이나 기구가 없고 대신 Manager 또는 Clerk 사무실의 직원들이 필요시 지원하고 있음

## ③ 시(City)

### § LA 시의회

- 의원수: 15명 / 총납: 45명(도의원 40명, 교육의원 5명)
- 인구: 2010년 3,792,621명 / 총납: 2,075,000명(2009년 기준)
- 면적: 1,301km<sup>2</sup> / 총납: 8,601km<sup>2</sup>
- 의회내에는 15개 상임위원회와 12개 특별임시위원회, 회의록 담당직원들이 있음
- 시정부의 모든 기능은 조례에 의해 15인의 시의원 수와 같게 15개 상임위원회로 분할되고 각 시의원은 3명의 시의원들로 구성되는 각 상임위원회의 의장이 됨



- 각 상임위원회와 특별위원회는 입법보좌관을 위원회마다 1명씩 두도록 하고 있는데 이것은 의원 개인별 보좌관제도와는 상이한 의원전담직원으로서 한국의 전문위원제도와 유사한 형태임

#### ❁ LA 의회분석실

- 의회분석실장은 시의회에 의하여 임명되어 의회 고유업무에 관해 전문적으로 보좌하고 있음
- 의회분석실의 수석입법조사관은 별정직 신분으로, 의원 2/3의 찬성으로 임명 또는 해임됨
- 수석입법조사관의 권한과 의무
  - 시의회와 위원회, 그리고 소속의원들의 입법활동과 관련한 조사 및 분석을 건의
  - 의회 상임위원장의 요청에 따른 관계위원회의 상담관으로서 관련업무 수행
  - 의회의 지시가 있을 경우 의회가 구성한 임시 특별위원회에서 입법조사 관련업무 수행
  - 시의 선거법에 규정된 바에 따라 투표에 부칠 시헌장 규정의 개정 및 수정안 마련
  - 시의회, 상임위원회, 위원 개인을 포함 예산, 사무실 공간, 인사 그리고 필요에 따라 사무관리와 관계된 문제 지원
  - 시의회 홍보관련 업무 수행 및 선거위원회에서 직무수행 등

## 2. 일본

### 1) 일반사항

- 일본은 기관통합형의 중앙정부의 구성과 달리 지방자치단체가 의회-시장형의 분리형 기관 구성을 취하고 있음
- 행정체제 및 자치계층은 2층제로 도도부현-시정촌으로 운영되고 있고, 그 밖에 일반적인 사항으로 지방행정기관, 대표체제 등은 한국과 유사한 형태를 띠고 있음

### 2) 보좌기구 및 인력 운영

- 보좌하는 사무국의 역할이 중요시되어 있고, 의회 사무국의 평균적인 기구는, 총무과, 의사과, 조사과, 도서실이지만, 조사과를 정무 조사과등 정책입안 보좌를 강조하는 명칭으로 바뀌는 추세임
- 일본 지방의원은 1945년 이전에는 무급의 명예직이었지만 1945년 이후 유급제로 전환하였음
  - 유급제 전환은 유능하고 전문적인 학식과 경험을 지닌 지방의원을 유입함으로써 의결기관의 전문성과 안정성을 제고하기 위한 조치임
- 일본에서 지방의회 의원을 보좌하는 전문인력(한국의 전문위원)관련 제도는 없음
- 지방의원은 지방자치단체의 인구과 재정여건 등을 고려한 보수·수당·연금 등을 지급 받는 유급직 신분이므로 의원개인에 대한 보좌관 또는 특정 지원전담인력을 두고 있지 않음
- 또한 일본의 지방자치법은 의회사무국 직원에 대하여 의회의 서무에 종사한다고 규정하여 의원의 의정활동 보좌역할에 대한 근거 규정이 없고, 지방의회 사무기국 내 조사분야 전담부서를 자치입법 내지 의안심사자료의 조사분석 등 의정활동의 지원인력을 두고 있음
- 따라서 일본에서는 의회차원의 보좌기능이 없고, 사무직원의 수도 적기 때문에 의원들은 의회활동의 전문성과 정책기능의 강화를 위해 개인적으로 보좌관을 채용하여 활용하고 있음
- 개인적으로 보좌관을 채용하는 것이 가능한 이유는 유급직의 보수를 받는 것 이외에

개인후원제도가 활성화 되어 있기 때문임

- 정치자금규정법과 공직자선거법에서는 정치가에 대한 기부에 대해 규정하여 놓고 있음

○ 일본은 개별적 지원이 아닌 의회사무국의 조직적 차원의 지원이 이루어지고 있음

○ 다만 의원 개인이 보좌인력을 채용하여 활용하는 경우가 있는데 유급보좌관제를 법률에 명시하지는 않았지만 의원당 1,800만원 가량의 의정활동 보조금으로 보좌관을 채용하여 활용하고 있음

○ 한편 정당차원에서 지방의원을 지원하기 위한 전문인력을 제공함으로써 개인보좌관 형태로 운영할 가능성이 열려있음

※ 일본은 개인보좌관에 대한 법률적 규정은 없지만 관행적으로 개인보좌관이 운영되고 있는 이유는 1945년 이후의 지방의원 유급제 실시와 지방의원 후원회 제도가 존재하기 때문임

### 3) 인사권

○ 지방의회 사무기구의 배치와 구성권한은 의장에게 주어져 있으며, 의장은 사무국장과 서기장, 서기, 기타 직원 등의 임명권을 행사함(일본 지방자치법 제138조 5항)

○ 기관대립형 기관구성 of 상호견제와 균형의 원칙에 따라 의회사무기구의 인사권을 의회에 귀속시키고 있어 집행기관에 대하여 지방의회의 독립성과 자율성을 보장하고 있음

- 다만, 의장이 의회 사무직원의 인사권을 행사하고 있지만, 실질적으로 집행기관의 장(자치단체장)과 사전에 협의를 통한 인사교류 등으로 인적자원을 운영하고 있음

○ 도쿄도의 경우, 의회국장 이하 의회국 소속직원의 임면권은 의장에게 있으며, 임용·계층제·급여·근무시간·기타 근무조건·지위 및 징계·연구·근무평정·복지 및 이익보호 등에 대하여는 지방자치법에 특별히 정한 것을 제외하고는 지방공무원법의 적용을 받게 되어 있음

- 그러나 의회국 직원의 실질적인 채용권한은 도지사에게 있고, 「출향(出向: 쏫코우)」이라는 인사제도를 이용하여 집행부의 직원을 의회국에 보내고 있음

- 그리고 가나와현의 경우, 의회사무직원의 인사는 의장의 추천으로 집행기관의 장이 임명

하도록 되어 있고, 의회공무원 교육훈련이 한국과 같이 신규임용후보자만을 대상으로 실시하는 것이 아니라 교육훈련과 병행해서 실시하며, 필요에 따라 수시로 교육프로그램을 만들어 실시하고 있음

- 직원의 전보가 3년으로 제한되어 있고, 집행부와의 인사교류도 한국과 같은 방법으로 하고 있음
- 요코하마의 경우, 사무국 직원의 채용은 원래 집행기관에서 채용되어 일시적으로 의회사무국에 파견되는 제도로 운영되므로 형식적으로는 의장이 임면하게 되어 있지만 시장의 영향력이 매우 강하게 작용하고 있음
- 일반적으로 의회사무국의 순환은 4년으로 정해져 있으나 관례상 2년마다 순환하고 있음
- 이렇듯 실질적으로는 의회사무국 직원에 대한 임면권 행사는 집행기관의 인사와 관련하여 의장에게 동의를 구하는 방식으로 운영되고 있고, 속기직 등 기능직에 해당하는 직원에 대해서는 의장이 실질적 임명권을 행사하고 있어 한국과 유사함
- 또한 집행기관과의 인사교류로 의회사무국 직원을 활용하고 있기 때문에 장차 집행기관에 돌아갈 것을 의식하여 의원들의 활동에 집행기관의 입장을 의식할 우려가 있다는 점도 한국과 유사함

## § 일본 지방의회 사무기구 운영에 대한 문제점

- 의회사무국이 의원들의 의정활동에 필요한 정보를 효과적으로 제공하지 못하고 있어, 지방의원들은 그들이 필요한 의정활동 정보를 비공식적 루트를 통해 측근이나 집행기관에서 얻고 있음
  - 의회사무국에 장기간 근무하는 직원이 없어 의사운영에 차질을 빚는 등 전문성이 결여되어 있음(집행기관과의 잦은 인사이동)
  - 의회사무국 직원이라는 의식 부족으로 중립성 및 일체감이 결여되어 있음
- ※ 이 문제는 현재 한국의 지방의회 사무기구에서도 나타나고 있는 문제임

### 3. 영국

#### 1) 일반사항

- 기관통합형정부 구조를 가지고 있는 영국은 지방의회 사무기구의 조직과 의원정수는 불가분의 관계에 있음
- 전통적인 기관통합형의 영국 지방정부는 주민의 직접선거에 의해 선출된 지방의회가 중심이 되어 운영되고 있음
  - 따라서 영국의 지방의회는 의결기관인 동시에 집행기관의 기능을 담당하고 있기 때문에 지방의회가 정책결정의 주도권을 갖고서 집행기관 보다 우위에 있음
- 지방의회는 본회의, 상임위원회, 집행기관으로 조직되어 있음
  - 위원회는 보통 상임위원회와 특별위원회가 있으며, 위원회 위원은 의회에서 선출되고 통상 의원으로 구성되지만 전문가도 포함될 수 있음

#### 2) 보좌기구 및 인력 운영

- 의원수가 적고 전업적인 일부 미국의 경우 사무기구도 조직되어 있고 보좌관제도 채택하고 있지만 의원수가 많고 명예직을 표방하는 영국은 사무기구의 존재도 미약한 실정임
- 즉 한국과 같이 의회사무기구가 별도로 존재하기보다는 집행기관의 조직내에 의회업무를 전담하는 부서를 둬으로써 회기나 의사일정의 지원을 담당하도록 하고 있음
- 의회의 사무를 담당하고 있는 직원에 대한 인사권이나 조직 운영권은 비록 시장의 권한이라고 해도 이는 의장을 겸직하는 시장으로서 갖는 권한이기 때문에 의회에 속하는 권한사항으로 해석하는 것이 적절함
- 외국 지방의회 운영에 관한 조사에 의하면 영국에서는 일반적으로 상근인 의장에게는 보조조직이 제공되며 의원 개인에 대한 보조조직은 자치구역이 처한 경제력과 수행하는 기능의 종류에 따라 차이가 나고 있음
- 의원수가 적은 의회는 보조조직이 없지만 규모가 큰 대런던의회(Greater London Council)인 경우, 사무조직의 규모도 크며 개인에 대한 조직도 제공되고 있음
  - 특히, 영국 지방의회 공무원의 신분은 집행부와 별도로 운영되고 있음
- 임명권과 직접적인 감독권이 의장에게 부여되어 있기 때문에 기관통합형 지방의회의 유형에 속하나 의회사무기구의 조직권이 별도 운영되고 있는 것이 큰 특징임

- 지방의회의 능력 제고를 위하여 상임위원회에 외부 위촉위원을 참여시키는 제도를 채택하고 있음
  - 선출직인 지방의원 이외에 외부전문가를 지방의회에 참여시켜 의정활동의 수준향상을 도모하고 있음
- 그러나 최근에는 지방의원의 수를 줄이고 상근유급직으로 전환하여 지방의원의 전문성을 제고시키려고 하고 있으며, 외부 전문인력을 위촉하여 상임위원회의 활동에 참여토록하고 있음

### 3) 인사권

- 의회사무기구의 조직권이 별도 운영되고 있지만 기관통합형의 특징으로서 집행기관 소속의 각 국장이 의회소속의 각 소관위원회의 지휘에 따라 행정을 집행함
- 영국의 통합형 기관구성은 의회가 집행부에 깊숙이 관여하여 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제뿐만 아니라 기관운영도 의회의 영향력 하에 놓여 있어 의회의 권한이 강한 기관구성형태임
- 따라서 영국 지방의회는 선출된 지방자치단체의 장(시장)이 의회의장을 겸직하는 시스템으로 운영되어 인사권 독립이라는 측면 보다 인사권이 통합되어 있고 더 나아가 의회가 인사권을 행사하는 특징이 있음

## § 영국 에딘버러시

- 지방의회운영을 위한 각 중 행정사무처리는 9개 행정부서 중의 하나인 총무국에서 관장함
- 그리고 의원보좌관제는 채택하지 않고 있음. 그 이유는 지방의원의 기능과 역할이 행정조직을 감시하고 견제하는데 있는 것이 아니라 시정의 방향과 정책을 결정하는데 있으며 이러한 역할의 수행을 위하여 필요한 자료와 전문적인 조언은 관련 행정부로부터 손쉽게 구할 수 있고 또한 적극적으로 협조를 받기 때문임
- 다만 지방의회 내에서 진행되는 각 정당별 활동을 행정적으로 보좌하기 위해 각 정당별로 소수의 행정공무원을 배속하여 근무케 하고 있음. 이들 공무원은 시예산에서 급여가 지출됨

## 4. 독일

- 독일은 “게마인데(지방자치단체)는 법률의 범위 내에서 지방공동체의 모든 사항을 자기의 책임으로 규율하는 권리가 보장되지 않으면 안된다. 또한 게마인데 연합도 그의 법률상의 임무의 범위 내에서 법률상 기준에 따라 자치권을 갖는다.” 고 규정하여 지방자치단체의 법적 지위와 권한을 확실히 보장하고 있음
- 게마인데 주민총회가 의회의 지위를 대신할 수 있고, 지방의회에 모든 결정권이 집중되어 있으며, 입법기관으로서의 기능을 하지만 행정업무도 수행하고 있음
  - 이 점에서 독일의 지방의회는 국회와 같은 입법기관은 아니고 행정기관의 일부로 보는 것이 일반적임
- 지방의회에는 독자적인 사무국을 두고 있음
- 대도시의 경우에는 담당관과 다양한 분야의 전문가를 의정활동 보좌인력으로 하는 전문가 그룹을 두고 있음
- 그러나 일부 지방의회는 의결기관임과 동시에 집행기관을 겸하고 있으므로 의회의장은 집행기관의 장이 됨과 동시에 자치단체를 대표하여 지방의 고유사무와 국가위임사무를 처리하는 권한을 갖음
- 따라서 기관통합형에 가까운 독일의 지방자치단체는 지방의회 사무기구의 비중이 크지 않아 개인보좌관을 두고 있지 않으며 인사권 또한 독립적으로 운영하지 않음
- 사무직원의 주요업무는 회의상황의 기록이며 그 임명은 의장과 시장이 임명하는 경우와 집행기관의 공무원을 겸직하는 등 다양하나 그 숫자는 많지 않음

## 5. 국가별 지방자치제도 및 의회운영 비교

- 영국을 제외한 대부분의 국가들에서 헌법 또는 주헌법에서 지방정부에 대한 지원을 규정해 놓고 있는 반면, 영국의 경우 중앙의회에서 규정하여 상대적으로 의회 자율성이 약한 경향임
- 자치계층은 일본의 경우 2계층제이지만, 연방제를 채택하고 있는 국가나 영국과 같이 단일 국가이면서도 연방제의 형태를 취하고 있는 국가들의 경우는 지역마다 다양한 형태를 보이고 있음. 단 미국의 경우 일반적으로 주(state)-카운티(county)-시(city)의 3층제로 인식되고 있음. 그러나 카운티는 자치구역의 단위로 그 규모의 편차가 큰 편임
- 지방행정기관은 미국과 독일의 경우 주(state)에 따라 다양하게 나타나고 있고, 영국은 의원내각제의 영향으로 의회에서 이루어지고 있으며, 일본의 경우 한국과 마찬가지로 자치단체의 집행부에서 지방행정을 담당하고 있음
- 대표체제는 선거방식과 연관된 것으로 비례대표제를 사용하는 독일을 제외한 미국, 일본, 영국, 한국은 다수대표제를 사용하고 있음
- 기관구성형태는 미국의 경우 기관통합형과 기관대립형이 다양하게 나타나고 있지만 대부분 기관대립형을 채택하고 있고, 일본과 한국은 기관대립형을 채택하고 있으며, 영국과 독일은 기관통합형으로 운영되고 있음
- 의회사무조직의 인사권은 기관대립형의 경우 의회에서 임면권을 가지고 있는 것이 일반적이지만 일본의 경우 집행부(자치단체의 장)와 상의하여 운영하고 있음. 영국과 독일은 기관통합형으로서 자치단체의 장과 의장을 겸하고 있는 경우가 있어 인사권 분리에 대한 논의가 모호함
  - 한편 한국의 경우 기관대립형이면서도 일본과는 다르게 집행부에서 인사권을 가지고 있다는 점이 특징임
- 개인보좌관제는 미국의 경우는 주 상원의원 및 시의원은 운영하고 있으며, 일본은 개인 또는 정당차원에서 보좌관을 활용하고, 영국은 규모가 큰 경우에만 보좌관을 지원하고 있으며, 독일은 전문가 그룹을 통해 활용하고 있는 반면 한국은 운영하지 않는 것으로 나타남



	미국	일본	영국	독일	한국
법적 근거	주(州)헌법	헌법	중양의회	주(州)헌법	헌법
자치계층	다양	2계층	다양	다양	3계층
지방행정기관	다양	자치단체 집행부	의회	다양	자치단체 집행부
대표체제	다수대표제	다수대표제	다수대표제	비례대표제	다수대표제
기관구성형태	기관대립형	기관대립형	기관통합형	기관통합형	기관대립형
인사권	의회	의회 (집행부 협의)	-	-	집행부 (의회의장 협의)
개인보좌관제	운영	개인 또는 정당차원 운영	운영 (큰 규모에만)	전문가 그룹	미운영

## 6. 외국사례 검토 결과

- 미국의 경우, 집행기능과 의결기능을 분리시키고 있는 미국 의회사무기구는 의회사무처를 비롯하여 상원 및 하원에서 행정사무를 관장하는 사무총장(Secretary)을 비롯해 시설 및 의전업무를 담당하는 조직이 있음
- 주의회 의원들의 전문성을 확보하기 위해 개인보좌관이나 공동보좌관, 그리고 주의회 사무처 전문가 등의 다양한 보좌인력을 지원하고 있고, 각 상임위원회에 입법분석관이 배속되어 주의회 의원들을 보좌하고 있음
- 미국의 지방의회 인사권은 기관대립형의 경우 전적으로 의회에 있음
- 일본의 경우, 의회사무국은 서무에 관한 보조기관이고 대체로 관리부·의사무·조사부로 구성되어 있으며, 의사운영의 보조에 큰 비중을 두고 있음
- 개별적인 지원이 아닌 의회사무국 차원의 조직적 차원으로 지원이 이루어지고 있고, 다만 의원 개인이 보좌인력을 채용하여 활용하는 경우가 있음
- 또한 지방의원에게 보조기관의 부재 및 약화가 전문성에 대한 우려를 낳고 있어 지방의회 능력 제고를 위해 상임위원회에 외부 위촉위원을 참여시키는 제도를 채택하고 있음
- 일본의회의 인사권은 법적으로 의회에 있지만 관례적으로 자치단체장과 협의하여 운영하므로 실질적으로 독립되어 운영되고 있지 않음
- 한국의 경우는 이와는 다소 다르게 집행부에 인사권이 존재하며 의회의장의 추천을 통해 운영되고 있음
- 영국과 독일의 경우 기관통합형으로 지방행정 및 정치가 이루어져 의회의 인사권 독립이라는 측면보다 의회 의장과 자치단체장이 겸직하는 시스템으로 운영되어 인사권이 통합되어 있고, 영국같은 경우는 의회가 집행부 보다 우월한 지위에 의회가 있음
- 개인보좌관제도는 영국의 경우 대런던의회와 같은 큰 규모에서 운영되고 있고, 독일은 전문가 그룹을 활용하고 있음

#### 4. 제7·8대 충청남도 광역의회 발의 조례 리스트

##### 제7대 충청남도 광역의회발의 조례 리스트

No.	연번	의안명	제안자	의결일	처리형태	개정유무
1	16	충청남도의회행정사무감사및조사에관한조례중개정조례안	의회운영위원장	20020903	원안	개정
2	17	충청남도결산검사위원선임및운영에관한조례중개정조례안	의회운영위원장	20020903	원안	개정
3	18	충청남도의회위원의정활동비등의지급에관한조례중개정조례안	의회운영위원장	20020903	원안	개정
4	19	충청남도의회회의규칙중개정규칙안	의회운영위원장	20020903	원안	개정
5	27	충청남도의회입법·법률고문운영조례안	의회운영위원장	20021216	원안	제정
6	50	충청남도공유재산관리조례중개정조례안	오찬규 외 17인	20060630	만료폐기	개정
7	51	충청남도휴양림입장료및시설사용료징수조례중개정조례안	명귀진 외 8인	20030311	원안	개정
8	52	충청남도문화상조례중개정조례안	박태진 외 26인	20030416	원안	개정
9	55	충청남도의회회의규칙중개정규칙안	의회운영위원장	20030416	원안	개정
10	56	충청남도꽃지해안공원입장료및시설사용료 징수 조례 중 개정 조례안	박동윤 외 12인	20030416	원안	개정
11	57	충청남도의회행정사무감사및조사에관한조례중개정조례안	의회운영위원장	20030416	원안	개정
12	58	충청남도의회위원의정활동비등의지급에관한조례중개정조례안	의회운영위원장	20030416	원안	개정
13	59	충청남도장애인복지상조례안	교육사회위	20030416	원안	제정
14	78	충청남도의회위원회조례중개정조례안	의회운영위원장	20030906	원안	개정
15	88	재단법인안면도국제꽃박람회장조직위원회회설립및지원조례폐지조례안	명귀진 외 8인	20031023	원안	제정
16	89	충청남도주민감사청구에관한조례중개정조례안	정종학 외 20인	20031219	원안	개정
17	104	충청남도의회위원의정활동비등의지급에관한조례중개정조례안	의회운영위원장	20040206	원안	개정
18	106	충청남도여객자동차운송사업보조금지원조례중개정조례안	이은태 외 11인	20040319	원안	개정

19	113	충청남도 학교급식식품비지원에 관한 조례안	차성남 외 9인	20041019	수정	제정
20	123	충청남도의회위원회 조례 개정 조례안	의회운영위원장	20040915	원안	개정
21	131	충청남도의회입법·법률고문운영조례중개정조례안	의회운영위원장	20041218	원안	개정
22	143	충청남도의회 정례회의운영에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위원장	20050204	원안	개정
23	146	충청남도 의용소방대원 자녀 장학금지급조례 일부개정조례안	조길연 외 10인	20050317	수정	개정
24	147	충청남도 장애인복지위원회 설치 및 운영조례안	강동복 외 16인	20050427	원안	제정
25	158	충청남도청 이전을 위한 조례안	충남도청이전특위	20050705	원안	제정
26	160	충청남도 영유아 보육조례안	전영환 외 15인	20050912	원안	제정
27	165	119 시민수상 구조대 설치 운영 조례안	유태식 외 10인	20050912	수정	제정
28	166	충청남도 의회의원 의정활동비 등의 지급에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위원장	20050829	원안	개정
29	167	충청남도 의회위원회 조례 일부개정조례안	이제남 외 11인	20051012	원안	개정
30	173	충청남도 공공시설내 장애인 관람석 설치·운영조례안	강동복 외 18인	20051012	원안	제정
31	174	충남도청 이전을 위한 조례 일부개정조례안	충남도청이전특위	20051012	원안	개정
32	175	충청남도의회 회의규칙 일부 개정규칙안	이제남 외 11인	20051012	원안	개정
33	184	충청남도의회 위원회 조례 일부개정조례안	의회운영위원장	20051221	원안	개정
34	188	충청남도 지정문화재 보호조례 일부개정 조례안(대안)	행자위원장	20051221	원안	개정
35	190	충청남도 교육지원 협의회 설치 및 운영조례안	강동복 외 17인	20060630	만료폐기	제정
36	194	충청남도 제안제도 운영조례안	행자위원장	20060228	원안	제정
37	195	충청남도 도정모니터 운영조례안	행자위원장	20060228	원안	제정
38	198	충청남도 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례	최은용 외 12인	20060303	원안	제정
39	212	충청남도 도시 및 주거환경정비조례 일부개정조례안	이제남 외 12인	20060404	원안	개정
40	215	충청남도 결산감사위원선임 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위원장	20060404	원안	개정
41	216	충청남도의회 위원회조례 일부개정조례안	의회운영위원장	20060404	원안	개정
42	220	충청남도의회의원 의정활동비등의 지급에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위원장	20060512	원안	개정

## 제8대 충청남도 광역의회발의 조례 리스트

No.	연번	의안명	소관위원회	제안자	의결일	처리형태	개정유무
1	19	충청남도의회 연간회의 총 일수 운영 등에 관한 조례안	본회의	이화운영위원장	20061011	원안	제정
2	20	충청남도의회 위원회조례 일부개정조례안	본회의	이화운영위원장	20061020	원안	개정
3	21	충청남도의회 의원 윤리강령 및 윤리실천 규범에 관한 조례안	본회의	이화운영위원장	20061020	원안	제정
4	22	충청남도의회 회의 규칙일부개정규칙안	본회의	이화운영위원장	20061020	원안	개정
5	23	충청남도지방공무원 장학금조례전부개정조례안	행자위	박공규 외 14인	20061020	원안	개정
6	27	충청남도교육재정계획 심의위원회 조례 일부 개정조례안(대안)	본회의	교육사회위원장	20061020	원안	개정
7	28	충청남도 에너지관리 기본조례안	본회의	농수산경제위원장	20061020	원안	제정
8	31	충청남도의회 회의 규칙 일부개정규칙안	본회의	이화운영위원장	20061116	원안	개정
9	42	충청남도 농어업농어촌지원에 관한 기본조례안	농수산경제위	송덕빈 외 10인	20061221	원안	제정
10	44	충청남도의회 위원회조례 일부개정조례안	의회운영위	이화운영위원장	20070131	원안	개정
11	52	충청남도 의용소방대 설치 조례 일부개정조례안	건설소방위	이은태 외 7인	20070308	원안	개정
12	57	충청남도 도민장(道民葬)에 관한 조례안	행자위	유익환 외 12인	20070510	원안	제정
13	58	충청남도 새마을장학금 지급조례 전부개정 조례안	행자위	김기영 외 13인	20070510	원안	개정
14	61	충청남도 기업사랑 및 기업활동 지원 등에 관한 조례안	농수산경제위	홍표근 외 11인	20070510	원안	제정
15	62	충청남도 거주외국인 지원 조례안	행자위	박공규 외 9인	20070706	수정	제정
16	63	충청남도 역사문화원설립및지원조례 일부개정조례안	행자위	정종학 외 11인	20070706	원안	개정
17	66	충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례	건설소방위	조치연 외 8인	20070706	원안	제정
18	69	충청남도 제안제도 운영 조례 일부개정조례안(대안)	행자위	행자위원장	20070907	원안	개정
19	77	충청남도 행정기구 설치 조례 일부개정조례안(대안)	행자위	행자위원장	20070907	원안	개정
20	83	충청남도의회 연간 회의 총일수 운영 등에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위	이화운영위원장	20071001	원안	개정
21	84	충청남도의회 위원회조례 일부개정조례안	의회운영위	이화운영위원장	20071001	원안	개정

22	85	충청남도 지방공무원 교육훈련 조례 일부개정 조례안	행자위	이선자 외 11인	20071011	원안	개정
23	87	충청남도 재향군인 예우 및 지원에 관한 조례안	행자위	정종학 외 9인	20071214	원안	제정
24	93	충청남도 증증장애인 자립생활 지원 조례안	교육사회위	황화성 외 11인	20071214	원안	제정
25	95	충청남도 장애인복지위원회 설치 및 운영조례 일부개정조례안	교육사회위	황화성 외 11인	20071214	원안	개정
26	104	충청남도의회회의규칙 일부개정규칙안	의회운영위	의회운영위원장	20071214	원안	개정
27	107	충청남도의회 위원회 조례 일부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20071218	원안	개정
28	122	충청남도결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20080421	원안	개정
29	123	충청남도 지방공무원 예비 조례 일부개정조례안	본회의	행자위원장	20080421	원안	개정
30	129	충청남도 장애인체육진흥 조례안	행자위	황화성 외 14인	20080520	수정	제정
31	133	충청남도의회 교섭단체 구성 및 운영에 관한 규칙안	의회운영위	고남중 외 24인	20080626	원안	제정
32	139	충청남도 도세감면조례 일부개정조례안		백낙구 외 13인	20080711	원안	개정
33	141	충청남도의회 회의규칙 일부개정조례안	의회운영위	황화성 외 12인	20100630	자동폐기	개정
34	142	충청남도 팜스오케스트라 설치 및 운영 조례안	행자위	박찬중 외 29인	20100630	자동폐기	제정
35	152	충청남도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20080904	원안	개정
36	153	충청남도의회 사무기구 설치 및 직원 정수 조례 일부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20080904	원안	개정
37	154	충청남도의회 임법·법률고문 운영 조례 일부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20080904	원안	개정
38	155	충청남도의회 윤리강령 및 윤리실천규범에 관한 조례 전부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20080904	원안	개정
39	156	충청남도의회 의원 상해 등 보상금 지급에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20100630	자동폐기	개정
40	157	충청남도의회 위원회 조례 일부개정조례안	의회운영위	의회운영위원장	20080904	원안	개정
41	158	충청남도 디지털문화산업진흥원 설립 및 지원 조례 일부개정조례안	행자위	정종학 외 11인	20081009	원안	개정
42	159	충청남도 총자산업 및 직무육성품종 지원 등에 관한 조례안	농수산경제위	강철민 외 12인	20081009	원안	제정
43	160	충청남도 4에이치활동 지원 조례안	농수산경제위	오세욱 외 11인	20082009	원안	제정

44	161	충청남도 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	박공규 외 14인	20081009	원안	제정
45	169	충청남도 자전거이용 활성화에 관한 조례안	건설소방위	황우성 외 27인	20080515	철회	제정
46	170	충청남도 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 전부개정조례안	농수산경제위	이종현 외 13인	20081219	수정	개정
47	176	충청남도 도시계획 조례 일부개정조례안	건설소방위	김석근 외 12인	20081219	원안	개정
48	177	충청남도 도시 및 주거 환경정비 조례 일부개정조례안	건설소방위	정순평 외 11인	20081219	원안	개정
49	183	충청남도의회 의원 의정활동비 등의 지급에 관한 조례 일부개정조례안	의회운영위	김홍장 외 35인	20081219	원안	개정
50	184	충청남도 관광육성 조례안(대안)	행자위	행자위원장	20081219	원안	제정
51	185	충청남도 친환경농업육성 조례안	농수산경제위	김동일 외 17인	20090206	원안	제정
52	186	충청남도 의용소방대원자녀장학금 지급 조례일부개정조례안	건설소방위	유병기 외 12인	20090206	원안	개정
53	201	충청남도의회 포상 조례안	본회의	의회운영위원장	20090206	원안	제정
54	202	충청남도의회정동우회 육성지원 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20090206	원안	개정
55	203	충청남도의회 공인 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20090206	원안	개정
56	204	충청남도의회 의원 공무원출장 등에 관한 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20090206	원안	개정
57	205	충청남도의회에 출석 답변 할 수 있는 관계 공무원의 범위에 관한 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20090206	원안	개정
58	206	충청남도 여성장애인 출산 및 영아양육 지원 조례안	교육사회위	황화성 외 18인	20090327	원안	제정
59	207	충청남도 장애인복지 조례 일부개정조례안	교육사회위	황화성 외 11인	20090327	원안	개정
60	208	충청남도 위기가정의 생활안정 지원에 관한 조례안	교육사회위	유환준 외 11인	20090327	원안	제정
61	214	충청남도 사회적기업 육성 지원에 관한 조례안	농수산경제위	강철민 외 12인	20090327	원안	제정
62	215	충청남도 친환경농업육성기금 설치 및 운용 조례안	농수산경제위	송덕빈 외 13인	20100630	자등폐기	제정
63	216	충청남도 여성농어업인 육상지원에 관한 조례안	농수산경제위	이종현 외 13인	20090327	원안	제정
64	217	충청남도 공공디자인 조례안	건설소방위	김기영 외 16인	20090327	수정	제정
65	218	충청남도 한해 관광 조례안	교육사회위	이선자 외 17인	20090422	원안	제정
66	224	충청남도 외국인 투자유치 촉진 등에 관한 조례 일부개정조례안	농수산경제위	이기철 외 11인	20090422	원안	개정

67	225	충청남도 공직자 부조리 신고보상금 지급에 관한 조례 일부개정조례안	행자위	박공규 외 19인	20090422	원안	개정
68	226	충청남도 옥외광고물 관리 조례안	건설소방위	최의환 외 11인	20090422	원안	제정
69	227	충청남도 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안	본회의	이희운 영위원장	20090422	원안	개정
70	228	충청남도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례안	행자위	전인석외 24인	20090518	원안	제정
71	229	충청남도 의용소방대 설치 조례 전부개정조례안	건설소방위	정순평 외 19인	20090518	원안	개정
72	234	충청남도 생활체육진흥조례안	행자위	황우성 외 18인	20090707	수정	제정
73	235	충청남도 호행장려 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	김성중 외 25인	20090707	원안	제정
74	236	충청남도 귀농인 지원 조례안	농수산경제위	오배근 외 12인	20090707	원안	제정
75	243	충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례 일부개정 조례안	건설소방위	차성남 외 12인	20090915	원안	개정
76	244	충청남도 빗물 관리에 관한 조례안	교육사회위	조치연 외 13인	20090915	원안	제정
77	245	충청남도 자전거이용 활성화에 관한 조례안	건설소방위	최의환 외 12인	20090915	원안	제정
78	246	충청남도 의료운 도민 등에 대한 예우 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	이정우 외 15인	20090915	수정	제정
79	247	충청남도 외국인 투자유치촉진 등에 관한 조례 일부개정조례안	농수산경제위	송덕빈 외 12인	20090915	원안	개정
80	248	충청남도 동물보호 조례안	농수산경제위	김문규 외 14인	20090915	원안	제정
81	249	충청남도 4에이치활동지원 조례 전부개정조례안	농수산경제위	오세욱 외 10인	20090915	원안	개정
82	251	충청남도 장애인가족 지원조례안	장애인특위	황화성 외 16인	20091015	원안	제정
83	252	충청남도 노인일자리 창출지원 조례안	교육사회위	고남중 외 15인	20091015	원안	제정
84	254	충청남도 농산어촌체험관광 활성화 지원 조례안	농수산경제위	박종근 외 10인	20091015	원안	제정
85	255	충청남도 고령농어업인 등 지원 조례안	농수산경제위	오세욱 외 11인	20091015	원안	제정
86	256	충청남도 지역아동센터지원 조례안	교육사회위	차성남 외 15인	20091015	원안	제정
87	257	충청남도 야생동물에 의한농작물등 피해보상에 관한조례안	교육사회위	이정우 외 14인	20091015	수정	제정
88	258	충청남도 경관 조례안	건설소방위	김석곤 외 19인	20091221	수정	제정
89	259	충청남도 지역경제협의회 조례 전부개정조례안	농수산경제위	강철민 외 11인	20091221	원안	개정



90	260	충청남도 모범납세자 우대 및 지원에 관한 조례안	행자위	유익환 외 16인	20091221	원안	제정
91	261	충청남도 아동학대 예방 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	박공규 외 19인	20091221	원안	제정
92	272	충청남도의회의원 공무원외출장 등에 관한 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20091221	원안	개정
93	273	충청남도 새마을운동조직 지원 조례안	행자위	백낙구 외 10인	20091221	원안	제정
94	276	충청남도 도로명주소 등 표기에 관한 조례안	건설소방위	조치연 외 13인	20100129	원안	제정
95	277	충청남도 금연환경 조성 및 지원에 관한 조례안	교육사회위	김성중 외 12인	20100129	원안	제정
96	278	충청남도 조손가정 지원 조례안	교육사회위	이신자 외 20인	20100129	수정	제정
97	279	충청남도 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례안	장애인특위	황화성 외 16인	20100129	수정	제정
98	280	충청남도 청소년의 건전한 사회 환경조성에 관한 조례안	행자위	황우성 외 15인	20100129	원안	제정
99	292	충청남도 학교급식 지원에관한 조례 일부개정조례안	교육사회위	이종현 외 9인	20100226	원안	개정
100	293	충청남도 문화관광해설사운영 및 지원 조례안	행자위	이신자 외 15인	20100226	원안	제정
101	294	충청남도 학교급식 지원에관한 조례 일부개정조례안	농수산경제위	이종현 외 9인	20100226	원안	개정
102	295	충청남도 비상구 폐쇄 등 불법행위 신고 포상금 운영 조례안	건설소방위	조치연 외 14인	20100226	원안	제정
103	297	충청남도 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안	건설소방위	조치연 외 13인	20100414	원안	개정
104	298	충청남도 의용소방대 설치 조례 일부개정조례안	건설소방위	최익환 외 11인	20100414	원안	개정
105	313	충청남도의회 위원회 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20100414	원안	제정
106	314	충청남도의회 회의규칙 일부개정규칙안	본회의	의회운영위원장	20100414	원안	개정
107	315	충청남도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20100414	원안	개정
108	330	충청남도의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례 일부개정조례안	본회의	의회운영위원장	20100621	원안	개정



■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 이재현 초빙연구원

충남발전연구원 고승희 책임연구원

비상임연구위원 · 충남대학교 유병선 박사

전략연구 2011-02 · 충청남도의회 의정기능 강화 방안 연구

글쓴이 · 이재현·고승희 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2011년 12월 31일 / 발행 · 2011년 12월 31일

주소 · 충남 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1231(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-172-4 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2010. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.