

# 충남도의회의 조례제정 현황 및 입법전문성 강화방안

송 두 범 지역개발연구부장

## 1. 머리말

지방의회는 자치입법권<sup>5)</sup>, 예산심의권, 행정감사권 등 세 가지의 기본적인 기능을 가지고 있다. 이중에서도 자치입법권은 주민들의 의견을 수렴해 정책에 반영하는 동시 지역실정에 맞게 조례를 제정함으로써 주민들의 복리증진을 꾀하기 위한 것으로 지방자치제의 근간이 되는 행위중 하나이다.

지방자치단체가 주민자치의 원칙에 의거하여 주민들의 다양한 욕구를 흡수하고 조정하면서 이를 여하히 행정으로 실현할 것인가는 처음부터 지방자치에 부과된 정치과정의 문제라 할 수 있다. 그러한 의미에서 지방자치의 실현은 정치적·행정적 선택과 통합의 과제라고 할 수 있다. 그러나 정치적으로 통합된 자치단체의 의사는 결국 자치입법의 제정으로 결실되고 그 집행이라는 모습으로 주민의 권리·의무를 구체적으로 결정지우게 된다. 그리하여 자치입법은 주민자치실현을 위한 불가결한 법적 수단이 되는 것이다 (박영도, 1998, p. 14).

그러나 조례안의 작성은 집행부에 의하여 행해지는 경우가 대부분이고, 그나마 자치단체의 장의 재의요구권이나 선결처분권 등과 결들여 의회에 의한 원안수정가결이 사실상 쉽지 않을 뿐만 아니라 중앙관청이 작성·권고한 모델조례안에 따른 것이 적지 않은 등 입법기능의 면에서 지방의회의 기능이 제 역할을 거두지 못하고 있다는 지적이 많다.

지난 10년 간 충청남도의회의 조례발의현황을 보면, 집행부 발의가 5백 80건인데 비해 의원발의는 87건에 머물렀다. 물론 현실적으로 지방의원이 명예직이기 때문에 생업과 의원직을 동시에 수행해야 하는 신분에서 각종 법령을 심도있게 검토하여 안건을 만들어 내는 것은 거의 불가능한 것이 현실이다.

또한 법적인 측면에서 주민의 권리제한이나 의무부과 사항은 법률의 위임이 있어야 하고, 기관위임사무는 자율적인 입법권이 보장되어 있지 않기 때문에 제약이 많은 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 도민들이 직접 선출한 대표들이 지역주민들의 다양한 의견을 수렴하여 조례안을 입안하고 심의하고, 이에 따른 지방행정이 이루어지는 것은 지방자치의 본질인 지방의회 기능의 중요성이 재인식될 수 있다는 점에서 의원입법의 필요성이 제기된다.

따라서 본 연구는 지방자치의 성패는 결국 자치입법권의 완전한 자주성과 독립성 확보에 달려있다고 보고, 그것도 지역주민의 대표기관인 지방의회 의원들의 주도 하에 이루어져야 한다는 관점에서 지방의회의 입법전문성 강화방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

5) 자치단체는 일정한 범위의 통치권을 가진 단체로써 “자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(헌법 제117조 ①항). 지방자치법은 지방자치단체가 ‘법령의 범위안에서’ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(제15조)고 규정하고 있어 조례제정권의 범위가 어디까지인지 해석상 애매하다.

## 2. 충청남도 의원입법 현황 및 문제점

### 2.1 의원입법 현황

#### 2.1.1 조례 제·개정 현황

충청남도의회는 지난 10년 간 총 791건의 조례를 제정하여 연평균 79.1건에 달하는 조례를 제·개정하였다. 발의자별로 보면, 도지사가 572건으로 전체의 72.3%, 교육감이 125건으로 15.8%를 제·개정한 반면, 의원입법은 94건으로 11.9%를 제·개정하는데 머무르고 있다. 의원입법 94건 중 의원발의가 22건(23.4%), 위원회 제안이 72건(86.6%)으로 위원회의 제안이 중심 되고 있다. 이러한 현상은 다른 자치단체도 마찬가지로 아직까지는 의회에서의 발의보다는 집행부의 발의비율이 높게 나타나고 있어 도의회의 좀 더 적극적인 입법활동이 요구된다.

전체 791건의 처리안건 중 제4대 349건, 제5대 209건, 제6대 233건을 각각 제·개정하였으며, 의원입법비율은 제4대가 50건으로 14.3%, 제5대가 13건(6.2%), 제6대가 31건(13.3%)로 제6대 의원입법비율이 가장 높았다.

<표 1> 충남의회의 조례 제·개정 현황

(단위 : 건)

구 분		계	4대					5대				6대			
			91	92	93	94	95	95	96	97	98	98	99	00	01
계		791	48	69	97	98	37	53	70	65	21	51	65	85	32
도지사		572	41	51	76	52	28	47	48	56	14	36	51	54	18
교육감		125	7	12	17	14	1	4	16	6	5	10	12	11	10
의회	소 계	94	0	6	4	32	8	2	6	3	2	5	2	20	4
	의 원	22		6		2		1	2					8	3
	운영위	37			3	4	3	1	4	3	2	5	2	9	1
	행자위	2												2	
	농경위	1												1	
	특별위	32			1	26	5								

또한, 발의자별 조례처리 유형을 보면 전체 791건의 조례안중 제정 178건(22.5%), 개정 559건(70.7%), 폐지 54(6.8%)건으로 개정비율이 가장 높게 나타나고 있다. 발의자별로는 조례안 제정의 경우 도지사가 24.3%, 의회가 12.8%로 도지사 제출안의 제정비율이 의회의 발의안보다 2배정도 높게 나타나고 있다. 반면 개정비율은 도지사가 68.2%, 의회가 84.0%로 의회의 발의가 높게 나타난다. 폐지 비율은 도지사 7.5%, 의회 3.2%로 도지사 제출안의 비율이 높게 나타난다.

<표 2> 발의자별 조례안 처리결과

(단위 : 건)

구 분		계	제 정	개 정	폐 지
계		791	178	559	54
도 지 사		572	139	390	43
교 육 감		125	27	90	8
의 회	소 계	94	12	79	3
	의 원	22	5	16	1
	운영위	37	5	32	
	행자위	2	1	1	
	농경위	1		1	
	특별위	32	1	29	2

한편 위원회 제안 조례는 제4대에서 의회위원회조례중개정조례안 등 41건, 제5대에서 의회의원의정활동비들의지급에관한조례안 10건, 제6대에서 의회위원회조례중개정조례안 등 19건 등이다.

대별 조례안의 전체 처리현황은 4대 349건(44.1%), 5대 209건(26.4%), 6대 233건(29.5%) 등으로 6대의 회의 임기가 아직까지 남아 있다는 점을 감안하더라도 조례정비특별위원회가 활동한 4대 의회에서 가장 활발하게 조례안이 처리된 것을 알 수 있다.

## 2.1.2 조례안의 처리과정

충청남도의회 상임위원회에서 처리한 전체 조례 791건 중 716건이 가결되어 90.5%의 가결율을 나타내고 있으며, 이 중 원안가결율이 84.2%, 수정가결율이 15.8%를 보이고 있다.

발의자별로는 도지사가 572건을 제출하여 557건이 가결되어 97.4%의 높은 가결율을 보이는 반면, 지방의원 및 위원회는 94건을 발의하여 95.7%인 90건이 가결되어 도지사가 제출한 조례안보다는 의원이 발의한 조례안의 가결율이 낮음을 나타내고 있다. 발의자별 원안가결 비율은 도지사가 82.6%, 의회는 100.0%로 나타났다.

<표 3> 조례안 처리과정(상임위원회)

(단위 : 건)

구 분		전체	가 결			부결	폐기	철회	계류·보류
			소계	원안	수정				
합 계		791	716	603	113	2	13	9	1
도지사		572	557	460	97	1	6	7	1
교육감		125	119	103	16	1	4	1	
의회	소 계	94	90	90	0	0	3	1	
	의 원	22	19	19			3		
	운영위	37	37	37					
	행자위	2	2	2					
	농경위	1	1	1					
	특별위	32	31	31				1	

한편, 본회의에서 처리한 전체 조례 791건중 765건이 가결되어 96.7%의 가결율을 보이고 있으며, 이중 원안가결율이 82.3%, 수정가결율이 14.4%를 보이고 있다. 이를 상임위원회와 비교해 볼 때 본회의에서는 상임위원회에서 심사한 대로 대부분 처리되고 있음을 알 수 있다. 발의자별로는 도지사가 572건을 제안하여 556건이 가결되어 97.2%, 의회는 94건을 제안하여 90건이 가결되어 95.7%의 가결률을 나타내고 있다. 발의자별 원안가결비율은 도지사가 80.4%, 의회가 100.0%로 나타났다.

이와 같이 도지사 제출 조례안의 원안가결률보다 의원발의 조례안의 원안가결률이 높게 나타나고 있는 것은 지방자치제도가 정착되어 감에 따라 지방의원 발의안 보다는 단체장 제출안에 대한 수정이 높아지고 있는 것으로 지방의원의 단체장에 대한 영향력과 견제기능이 점차 자리를 잡아가는 것으로 평가되고 있다.

#### <표 4> 조례안 처리과정(본회의)

(단위 : 건)

구 분	전체	가결			부결	폐기	철회	계류·보류
		소계	원안	수정				
계	791	765	651	114	4	12	9	1
도지사	572	556	458	98	3	5	7	1
교육감	125	119	103	16	1	4	1	
의회	소계	94	90	0	0	3	1	
	의원	22	19			3		
	운영위	37	37					
	행자위	2	2					
	농경위	1	1					
	특별위	32	31				1	

#### 2.1.3 상임위원회의 조례안 제·개정 현황

충청남도의회는 91년 7월 16일 「충청남도의회위원회조례중개정조례안」에서 의회운영·내무·문교사회·농림수산·지역경제·건설위원회 등 6개의 상임위원회 설치를 의결하였다. 이후 도의회 제62회 임시회(1992. 4.)에서 문교사회위원회를 교육사회위원회, 제74회(1993. 6.)에서 지역경제위원회를 기획경제위원회로 변경하였다.

제5대 의회에서는 위원회 명칭의 변화가 없다가, 제6대 의회에 들어와 의회운영위원회, 행정자치위원회, 교육사회위원회, 농수산경제위원회, 건설소방위원회 등 5개 위원회로 통폐합되었다. 2001년 8월 현재 충청남도의회의 상임위원회별 조례 제·개정 현황은 <표 5>에서 보는 바와 같다. 상임위원회가 지난 10년간 제·개정한 조례안은 총 72건이며, 4대 42건, 5대 10건, 6대 20건으로 4대가 전체의 58.3%를 차지하고 있다. 이를 상임위원회별로 보면 운영위원회가 37건, 특별위원회가 32건으로 전체의 95.8%를 차지하고 있다. 따라서 이 두 위원회를 제외한 조례 제·개정은 행자위에서 2건, 농경위에서 1건을 제·개정하는데 불과하고 이들을 제외한 위원회에서는 한 건도 발의하지 못하여 상임위원회의 조례 제·개정 기능은 거의 상실하고 있다고 볼 수 있다.

<표 5> 상임위원회별 조례 제·개정 현황

(단위 :건)

구 분	계	4대					5대				6대			
		91	92	93	94	95	95	96	97	98	98	99	00	01
계	72	0	0	4	30	8	1	4	3	2	5	2	12	1
운영위	37			3	4	3	1	4	3	2	5	2	9	1
행자위	2												2	
농경위	1												1	
특별위	32			1	26	5								

## 2.2 의원입법의 문제점

### 2.2.1 의원 개인적 요인

입법전문성과 관련한 의원 개인적 요인은 주로 의원의 학력, 입법전문성 제고노력 등을 들 수 있다. 물론 의원의 학력수준은 입법전문성의 절대적인 기준이 되지는 못한다. 그러나 전문화를 구조의 수평적 분화뿐만 아니라 전문적 지식의 습득정도라는 관점에서 이수 받은 교육연수로 조직화되는 경향이 많다(조경호·김명수, 1995, p.237).

그러나 본 연구에서는 의원의 학력과 조례발의 건수의 상관관계를 분석해 본 결과 유의미한 차이가 나타나고 있지 않기 때문에 학력수준을 배제하고자 한다.

따라서 의원의 개인적 요인은 주로 의원의 입법전문성 제고 노력과 관련된 변수라고 할 수 있다. 즉, 지방의원의 전문성 부족, 지방의원의 개인적 이익과 위상 집착, 지방의원의 업무수행태도 등을 들 수 있다.

본 연구의 조사결과 의원입법과 관련한 의원의 문제점에 대해 광역 및 기초의원 모두 의원입법에 대한 전문지식 부족 37.0%, 생업으로 인한 시간부족 28.5% 등의 순으로 지적하고 있다.

의원입법에 대한 전문지식은 지방의원이 조례를 제·개정하는데 필요한 자질, 정보 및 전문적인 지식 등을 말하는 것으로 지방의회에서 의결한 상당수의 조례안에 대하여 대법원이 무효선언을 한 것을 보면 지방의원들의 입법 전문지식에 문제가 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 본 조사에서도 조례제정이 필요한 분야에 대한 인식의 불확실, 조례안 문구작성의 어려움, 조례안 제출절차·요건의 까다로움 등이 조례발의시 실질적인 애로사항으로 응답하고 있어, 의원 스스로가 전문성 부족을 시인하고 있음을 알 수 있다. 또한 생업 등으로 인한 시간부족 등도 입법전문성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있는데, 광역·기초의원들 대부분이 지역의 자영업자나 상공인들이고 전문 직업인 등 각 분야의 전문가 출신들이 부족한 것에 기인한다고 할 수 있다.

### 2.2.2 입법지원 요인

지방의회의 입법전문성을 제고시키기 위해서는 그 주체인 의원의 전문성이 우선되어야 하지만, 입법지원체제의 전문성과 지원이 강화되어야 한다. 입법지원체제의 기능강화는 조례제정의 효율성을 증대하고

입법과정의 전문성을 높임으로써 실효성 있는 조례를 입법하기 위해서 필요하다(한국지방행정연구원, 1995, p.237). 따라서 입법지원기능과 관련된 요인은 주로 전문위원, 외부전문가활용정도, 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 유급보좌관제 도입 등을 들 수 있다. 입법지원요인과 관련한 문제점으로 본 조사에서는 의회전문위원실 직원의 인사권 미독립 56.7%, 잦은 인사이동 17.6% 등의 순으로 응답하고 있어 인사권독립 및 안정 등을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있음을 알 수 있다.

의회전문위원실 직원들은 도지사에게 인사권이 있는 공무원들로 구성되어 있기 때문에 임용권을 가진 집행부의 기대와 요구를 외면할 수 없으며, 의원들의 기대와 요구에도 따르지 않을 수 없는 등 많은 갈등을 겪고 있다(이도영, 1998, p.63). 이와 함께 입법지원의 중추적인 기능을 담당하는 지방의회 전문위원<sup>6)</sup>의 인사권은 집행부에 있고, 잠시 거쳐가는 자리로 이용되고 있는 것이 현실이다. 따라서 전문위원이라는 이름에 걸맞지 않게 입법활동과 관련하여 기대되는 전문적인 기능을 수행했다고 보기는 어렵다는 평가가 지배적이다(이종원, 1998, p.163). 또한 지방의회의 입법활동을 보완하고 전문적인 지식을 청취할 수 있는 대학교수나, 연구원 등 외부전문가 활용이 미흡한 실정이다.

### 2.2.3 외부적 요인

지방의회 입법전문성과 관련한 마지막 요인으로 외부적 요인 즉, 중앙정부 및 지방자치단체장과의 관계, 정당과의 관계, 조례제정범위와 대상, 주민 및 언론과의 관계 등을 들 수 있다. 본 조사에 따르면 주민 및 언론의 무관심, 조례제정범위와 대상의 제한, 단체장의 행정입법 선호 등에 어느 정도 문제가 있는 것으로 응답하고 있다.

입법전문성과 관련하여 중앙지배가 견고하게 잔존하여 그 자주성이 충분히 확립되어 있지 못한 실정이다. 즉, 지방의회의 조례제정권은 국가의 법체제의 보완 내지 국가정책의 지역적 실현을 의도하는 것에 그치고 있고, 조례의 제정주체 역시 행정주도형이다.

## 3. 분석방법 및 결과

### 3.1 분석방법

지방의회의 입법전문성과 관련한 설문조사를 실시하여 연구결과의 내·외적 타당성을 제고시키고자 한다. 설문조사의 모집단은 충청남도의회 및 도내 시·군의회 의원으로 선정하였으며 광역의원의 경우 통계적 타당도를 제고하기 위해 타 시도의 광역의원들도 포함하였다. 조사대상자는 충청남도의회 의원 35명과 타 시·도의회 의원 110명, 시·군의회 의원 205명 등 총 350명의 의원들을 대상으로 의회사무처의 도움을 받아 조사를 실시하였다.

입법전문성과 관련한 선행연구에서 나타난 변인들을 중심으로 입법전문성을 검증할 수 있는 변인들을

6) 지방의회 전문위원 제도는 지방의회 입법활동의 전문성을 확보하고 안건의 심사능력을 제고시키기 위하여 국회의 전문위원제도를 도입한 것이다(문재우, “지방의회 및 지방의원 위상강화 방안”, 지방행정연구, 제11권 2호, 한국지방행정연구원, 1996, p.38).

검토하여 구조화된 설문지를 구성하였는데 본 연구의 목적에 비추어 필요한 범위에서 문항들을 적절히 선택하고 분석·종합하여 작성하였다.

본 연구의 목적인 입법전문성에 영향을 미치는 요인들을 구명하기 위한 설문지는 총 27개의 문항으로 구성되었으며, 각각의 변인들을 측정하기 위해 일부 항목(개인 속성 등)을 제외하고는 다항목 척도를 사용하였다. 본 연구에서 사용된 척도는 응답자의 속성상 “보통”에 응답할 가능성이 높기 때문에 이를 배제한 4점 척도를 사용하였다.

의원들은 회기가 아니면 의회에 상주하지 않기 때문에 설문조사원을 통하여 직접 면접 조사하는 것은 현실적으로 불가능하여 지방의회의 협조를 얻어 설문지를 배부·수집하였다. 자료의 배포는 충청남도의회 사무처와 타 시·도의회사무처, 도내 시·군의회 사무국(과) 등의 협조를 얻어 2001년 8부터 5일부터 8월 10일 사이에 설문지 350부를 20개 기관에 의원 수만큼 배포하였다. 자료의 수집은 20일 후인 2001년 9월 5일부터 9월 20일 사이에 시·도의회사무처 및 시·군의회사무국(과)의 협조를 얻어 이루어졌다. 수집결과 255명이 응답하여 회수율 72.9%를 나타냈는데, 타 시·도회의의원들과 일부 기초의원들이 설문에 응답을 해 주지 않았으며, 응답내용이 부실하여 연구자료로 활용할 수 없는 28부를 제외한 227부를 최종 유효 표본으로 선정하였다.

수집된 설문지는 부호화 작업과 오류검토작업을 거친 뒤 조사대상자의 일반적 특성을 검정하기 위해 개인용 컴퓨터 내에 내장된 통계패키지를 이용하여 분석하였다.

분석과정은 이론적인 배경을 바탕으로 도출한 개별변인간의 관계를 빈도분석, 상관관계분석, 카이제곱검증, t-test 등과 같은 통계적 분석기법을 활용하여 수행하였다.

## **3.2. 분석결과**

### **3.2.1 조례안 발의 및 심의관련 요인**

의원 재직임기 중 조례안을 단독 또는 공동으로 발의한 경험은 대부분이 2회 이하의 낮은 발의 빈도를 나타내고 있다. 이러한 경향은 광역 및 기초의원들 간에도 거의 차이를 나타내고 있지 않다. 조례안 발의 시 참고하는 자료를 보면 광역의원들은 의정활동중 본인이 파악·수집한 자료에 절대적으로 의존하는 반면, 기초의원들은 이와 함께 의회사무처 및 전문위원의 제공자료를 상대적으로 선호하고 있다.

조례안 심의준비를 위해 할애하는 시간은 대부분 1주일 이내의 시간을 할애하고 있는 것으로 나타났다. 광역의원들은 최소한 일주일 이전부터 심의준비를 하는 반면, 기초의원들은 3-7일 정도의 기간을 두고 심의하고 있다. 따라서 광역의원들이 상대적으로 심의를 위해 더 많은 시간을 할애하고 있는 것으로 볼 수 있다. 의원입법활동을 위해 투자하는 시간은 대부분 3-10시간의 정도를 투자하는 것으로 볼 수 있다.

입법활동에 투자하는 시간은 광역의원들의 경우 6-10시간에 대한 비율이 42.5%로 기초의원 34.2%에 비해 상대적으로 높게 나타난다.

의원발의를 활성화해야 할 가장 중요한 분야로 지역개발 및 환경 41.5%, 행정일반 및 감사제도 28.2% 등의 순으로 응답하고으며, 광역의원과 기초의원 간은 유의수준 5%에서 차이는 없다.

### 3.2.2 조례제정 및 범위확대 관련 요인

지방의회 의원은 의정활동 중 입법(조례 제정)활동을 중요한 것으로 생각하고 있지만 가장 중요한 요인으로 간주하고 있지는 않고 있다. 광역의원들은 의안심의·도정질문·기타 원내의정활동과 같은 광역자치단체의 정책심의 및 의결과 관련된 의정활동에 중점을 두고 있는 반면, 기초의원들은 입법활동·지역주민의 민원해결활동·지역주민의 숙원사업 유치활동 등 지역주민의 현안과제 등 지역과 관련된 활동에 중점을 두고 있다.

조례제정권 범위확대를 위해 가장 중요하다고 생각하는 것으로 개별법령에 의한 세부적인 규정을 조례로 위임 30.6%, 정부입법과정에 대한 지방의회의 참여기회 보장 29.8, 조례의 법적 지위 재정립 14.9% 등의 순으로 응답하고 있다.

광역의원들은 개별법령에 의한 세부적인 규정을 조례로 위임, 지방의회 전문위원의 자격요건 강화와 그 직무의 법제화, 기초의원들은 정부 입법과정에 대한 지방의회의 참여 기회보장과 개별법령에 의한 세부적인 규정을 조례로 위임한 것을 상대적으로 더 중요하게 생각하고 있으며, 두 집단간에는 유의수준 5%에서 차이가 있다.

지방의회 조례제정 관련 변수군(조례제정에 대한 전문지식, 조례제정 절차 등 입법기술 능력, 지방의회 사무처의 입법보좌 능력, 집행부의 정보공개 여부, 조례로 제정할 수 있는 사무의 제한, 외부전문가의 지원, 의원의 조례제정에 대한 신념, 조례위반자에 대한 처벌)에 대한 평균점수는 2.96에서 3.26으로 비교적 중요한 것으로 응답하고 있다.

### 3.2.3 입법 및 지원기능 만족도 관련 요인

의원들은 의원입법활동에 대해 비교적 만족하고 있으며, 광역의원이 기초의원보다 만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 광역 및 기초 집단간의 의원입법활동에 대한 만족도는 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타났다.

한편, 의회사무처의 의원입법 보좌기능 변수군(의원사무처 직원의 협력 및 협조, 전문위원의 입법기술 및 심의능력, 의회사무처직원의 지방의원에 대한 인식)에 대해 비교적 만족하고 있으며, 광역 및 기초의원 집단 만족도 차이는 없다.

### 3.2.4 입법지원 관련 요인

의원입법활동에 의회 전문위원의 활용정도는 광역의원이 기초의원보다 더 효과적으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 입법지원기능 강화를 위해 가장 필요한 사항으로 광역의원은 전문위원에 대한 연찬회 및 재교육과 전문위원 임용자격 요건 강화 및 직무법제화, 기초의원은 해당분야 전문가를 활용할 수 있는 제도적 장치마련, 의회사무처 직원에 대한 인사권 독립을 상대적으로 더 중요하다고 응답하고 있다.

### 3.2.5 교육 및 의원처우개선과 관련된 요인



의원입법활성화를 위해 대부분의 의원들이 세미나, 워크숍, 연수회, 발표회 등이 도움이 된다고 생각하고 있다. 또한 의원처우개선이 의원입법 전문성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하고 있다. 지방의회의 입법전문성 강화를 위해 가장 중요한 것으로 자치입법에 대한 중앙정부의 관여완화, 입법대상사무인 단체 위임사무 및 고유사무의 확대, 지방의원의 입법능력 강화 등을 들고 있다. 지방의원의 입법능력 강화를 위해 가장 우선적으로 시행해야 할 사항으로는 의원에 대한 입법 교육(연찬회, 세미나, 연수 교육) 강화, 지방의회 의원의 의원입법에 대한 확고한 신념, 입법자료실 및 정보화시설 확충 등이 필요한 것으로 보고 있다.

의원입법 활성화를 위한 의원 세미나와 연수회 등에서 중점적으로 다루어야 할 사항으로 의원입법을 위한 자료 수집 및 이용 방법, 조례제정 등 입법 내용과 절차 등이 주요내용으로 나타났다.

#### 4. 맺음말

1991년 지방의회가 부활되기 전 30년 간 중앙정부가 고도경제성장 정책을 추진하는 과정에서 중앙집권적 권력형태를 유지해 왔고, 조례에 대한 일반적 인식은 헌법이 보장하고 있는 자치입법권으로서가 아니라 법률선점론을 전제로 한 행정의 내부규칙적 성격을 벗어나지 못하였던 것이 사실이다.

그러나 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 중앙정부 중심의 정책결정이 주민중심의 자생적 정책결정과정으로 변화되어 지방자치단체와 지역적 특성을 살린 자치법규가 활성화되고 있다.

이러한 거시적인 변화에도 불구하고 아직까지도 지방의회 의원들은 조례제정 및 개폐를 그 주요한 기능으로 보고 있지 않고 있으며, 의원의 조례제안 능력의 결여, 지방의회의 심의능력 약화, 지방의회 사무국의 입법보좌능력 약화, 조례제정권 범위의 한정 등 많은 문제점을 지니고 있는 것도 사실이다.

그러나 지방의회의 기능 중 가장 본질적인 것은 입법기능이라는 사실을 인식한다면, 입법기능을 활성화하는 문제는 지방자치의 성패와 관련된 중요한 문제라고 볼 수 있다.

특히, 4·5·6대 10년 간 충청남도 의회입법은 94건에 불과하고 그 중에서도 의원발의는 22건에 불과하다는 사실은 조례발의 및 제정활동이 얼마나 어려운 것인지를 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.

따라서 앞의 연구결과를 종합하여 의원입법의 전문성을 강화하기 위해 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 조례안 발의 및 심의관련 기능 강화를 위해 ①충청남도 및 시·군의회의 자료실 확충, 의원연구모임이나 조례발의 정보를 제공할 수 있는 세미나, 연찬회, 전문가 초청강연회 등의 활성화 ② 조례안과 검토보고서에 전문가 의견첨부, 자문가 집단 구성, 의원발의시 전문가가 세미나 개최, 조례발의를 위한 원문자료 제공, 외국정보 수집시스템 등의 방법 도입 ③ 지방의회 의원들로 하여금 1인 1조례 발의운동 전개, 전문가와 결연, 의회대학강좌 개설 등을 추진한다.

둘째, 조례제정 및 범위확대를 위해 ① 의원스스로 부여된 권한을 철저하게 행사함으로써 지역주민 전체의 이익을 도모함과 아울러 스스로의 권위 회복 ② 지방의회차원에서 조례로의 위임을 희망하는 목록을 작성하여 중앙정부의 소관부처별로 적극적 요구 ③ 정부의 법안심의과정에 지방의회의 전국적 연합조직이 서면 또는 구두로 의견을 진술할 권리는 인정하는 방법의 도입 ④ 조례는 해당 지역의 특성에 맞는

개별적 기준이나 구체적인 규제를 정함으로써 법률과 조례를 일체화하여 일정한 목적을 달성하도록 배려한다.

셋째, 입법지원 기능의 강화를 위해 ① 전문위원의 임용기준을 법제화하는 방안을 모색하고, 임용 후에 연찬회 및 재교육을 실시하고, 부서 이동의 최소화 ② 지방의회 사무처직원 중 일부에 대해서는 개방형 직위제를 도입하는 방안 검토 ③ 유급보좌관제 도입을 위해 자치권의 정도, 의원정수, 재정여건, 주민여론 등을 고려하여 장기적이고 합리적으로 결정한다.

넷째, 입법교육 강화 및 치우개선을 위해 ① 상임위원회별로 이루어지고 있는 의원연찬회, 세미나 등을 체계화하여 의원과 사무처 직원이 모두 참가하는 형태로 지역대학과 관·학 연계나 지방연구원과 연계하여 추진하되, 의원교육의 주요 내용은 의원입법을 위한 자료수집 및 이용방법, 조례제정 등 입법내용과 절차 등 조례제정과 관련한 내용에 중점을 두고 실시 ② 의원들에게 입법과 관련한 최신정보와 국내외 자료를 신속하게 제공할 수 있는 시스템 구축 ③ 의정활동비와 회의수당 현실화를 위해서는 의원수의 감소 등과 연계하여 검토한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구의 의의는 충청남도 의회를 사례로 11년 간 제정된 조례를 대별, 상임위원회별, 제정주체별로 정리하였을 뿐만 아니라, 지금까지의 연구들이 대부분 의회전문성 등에 초점을 두고 진행해 왔으나, 그 범위를 입법전문성에 한정함으로써 입법전문성 강화방안을 모색했다는 데 있다.

## 참 고 문 헌

- 강성남, 2000, '지방자치단체의 자치입법권에 관한 연구', 석사학위논문, 광주: 전남대 대학원.
- 김성호, 1996, 지방의회의 의정효율성 제고방안, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김성호·황아란, 1999, 조례제정권 범위확대에 관한 연구, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김순은·박영강, 1993, 광역의회의 지위에 관한 연구, 한국행정학보, 제27권 3호, 서울: 한국행정학회.
- 김현영, 1996, 지방의회의 조례제정수행 실태와 발전방향에 관한 연구: 경기도의회를 중심으로, 석사학위논문, 서울: 한양대학교 행정대학원.
- 박영도, 1998, 자치입법의 이론과 실제, 서울: 한국법제연구원.
- 박종득·임현만, 2000, 지방의원의 전문성이 의정활동에 미친 영향에 관한 연구, 한국행정학회 2000년도 기획세미나: 지방정부의 리더쉽과 문화산업정책, 서울: 한국행정학회.
- 송광태, 1995, 지방의회의원의 지위와 신분에 관한 연구: 서울시의회를 중심으로, 한국행정학보, 제29권 제3호, 서울: 한국행정학회.
- 송창석, 1992, 지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교연구, 한국행정학보, 제26권 2호, 서울: 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_, 1993, 「한국 지방의원의 의정활동 만족도에 관한 실증적 연구」, 한양대학교 박사학위논문.
- 신원득, 2001, 지역발전을 위한 경기도의회의 역량과 과제, 수원: 경기도의회, 의정연구, 제7호.
- 이도영, 1998, 지방의회 조례제정 기능의 활성화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 서울: 한양대학교 행정대학원.
- 이종원, 1998, 서울시의회 입법활동의 활성화 방안, 서울: 서울시정개발연구원.

- 이청수, 2001, 시·도의회 사무처 실태분석 및 의원보좌능력 향상을 위한 개선방안, 수원: 경기도의회, 의정 연구, 제7호.
- 이해익, 1996, 「지방의원 의정활동 수행상 갈등요인에 관한 실증적 연구」, 광운대학교 박사학위논문.
- 조경호·김명수, 1995, 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가, 한국행정학보, 제29권 1호, 서울: 한국행정학회.
- 조창현 외, 1998, 은평구의회의 의정활동현황과 활성화방안에 관한 연구, 서울: 서울시 은평구의회.
- 최병대·송광태, 1995, “지방의회 위원회의 전문성제고에 관한 연구”, 「지방자치연구」, 제13호.
- 충청남도의회, 1998, 제5대의회 의정백서.
- \_\_\_\_\_, 2000, 제4대의회 의정백서.
- 한국지방행정연구원, 1997, 「지방자치발전을 위한 대토론회 : 각계각층이 본 민선자치 2년의 경험과 교훈」.