

제주특별자치도의 지방의회 역량강화 방안

최영출*

목 차

- I. 서론
- II. 지방의회의 역량강화에 대한 논의
- III. 제주특별자치도의 지방의회역량 강화방안
- IV. 결론
- 참고문헌

I. 서론

1991년 지방의회가 부활된 지 이제 15년이 경과하고 있다. 지방자치에 관련된 연구를 주제별로 분류해 볼 때, 아마도 지방의회의 의정활동 평가 또는 전문성 강화방안 등의 주제는 가장 많은 빈도를 차지하고 있는 주제중의 하나로 생각된다. 그 만큼 관심사항이 되는 것이었으며 아울러 많은 문제점이 여전히 개선되지 않고 있다는 반증이기도 할 것이다. 이 과정에서 지방의회는 전국적인 수준에서 볼 때, 그 나름대로 역할을 해 오고 있다고 평가하는 경우도 있으나 아직도 이 분야에서 이루어진 많은 연구들은 지방의회에 대하여 당초의 기대에 미치지 못하고 있다고 지적하고 있다. 이러한 문제점의 원인으로 지적되어 온 것중에서 가장 대표적인 것들로는 명예직으로 인하여 유능한 인재가 등용되지 못한 점, 자치입법권의 제도적 제약, 지방의회 지원조직의 약화 등이 제시되어

* 충북대학교 행정학과 교수

온 바 있다(박종관·유준석, 2005; 김순은, 2001; 육동일, 2001; 송광태, 2003; 양영철, 2002).

이러한 문제점들은 현재의 정부에 들어와서는 지방분권의 정책적 강조로 인하여 여러 가지 제도적 보완책들이 나온 바 있다. 그동안 많은 논란을 겪었던 명예직 지방의원들의 유급제화, 자치입법권의 강화, 지방의회 지원조직의 강화 등이 그 예라고 할 수 있겠다. 특히, 제주도의 경우에는 2006년 7월부터 제주특별자치도로 출범함에 따라 타 자치단체들에 비하여 자치입법권의 대폭적인 강화 등 지방의회의 운영부문에 있어서도 상대적으로 훨씬 유리한 입장에 놓이게 되었다. 지방의회의 의정운영능력 문제에 있어서 적어도 제주특별자치도는 타 자치단체의 지방의회보다도 훨씬 모범과 능력발휘를 보여야 할 상황에 있다고 할 수 있다.

이러한 문제인식하에서 본 연구는 제주특별자치도의 고유한 상황을 전제로 하여 지방의회의 역량강화에 초점을 두고 지방의회의 역량강화를 위한 향후의 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 지방의회의 역량강화에 대한 논의

지방의회의 역량(capacity)이란 지방의회가 수행해야 할 문제해결능력을 의미한다고 할 수 있다. 오늘날 지방의회는 주민의 대표자, ombudsman 또는 시민의 중재자, 지역 지도자, 관리자, 정책결정자 등의 역할(Byrne, 2000 : 202-4)을 요구받고 있는데 지방의원들은 이러한 역할과 관련해서 생기는 문제들을 해결하는데 있어서 그 해결능력이 있어야 한다는 것이다. 이를 통해서 지방자치단체장을 견제하고 자치입법과 의결기능을 수행함으로써 집행기관의 독주를 막는 역할을 할 수 있다.

그렇다면 지방의회의 역량을 강화시키기 위해서는 어떠한 조건들이 충족되어

야 하는가? 이에 대해서는 많은 선행연구들이 진행되어 왔다. 지방의회의 역량이라는 표현을 사용하지는 않았으나 하더라도 종국적으로는 현재의 지방의회 전문성 수준이 기대이하로 낮으며 지방의회의 역량강화를 통해서 전문성을 강화시키자는 취지의 내용이 대부분이라고 할 수 있다(김진복, 1991; 최봉기, 박성복, 이종열, 1992; 육동일, 1994; 강형기, 1995; 최병대, 송광태, 1995, 2003; 소순창, 1998; 김순은, 2001; 최봉기, 2002; 박종관, 유준석, 2005). 예를 들어 김순은(2001: 13-14)은 지난 10년동안의 지방의회 의정활동 평가를 통해 볼 때, 지방의회의 가장 중요한 기능이라고 할 수 있는 조례제정 및 집행부에 대한 감시기능이 거의 이루어지지 못하고 있다고 지적하고 있다. 의원발의에 의한 조례의 비율이 매우 낮고 집행부가 제시한 안건에 대해서는 커다란 수정없이 통과되는 것이 대부분이며 이는 전문성의 부족과 인간관계를 중시하는 안면주의에 기인하고 있다고 지적하고 있다.

지난 2005년 국정감사에서 제주도 지역의 강창일 의원이 제시한 자료에 의하면 우리나라 광역의회 의원들의 의원발의 조례건수는 2004년도에는 평균 0.23건이며 2002년부터 2004년까지 3년동안의 평균발의건수는 0.50으로 나타나고 있다. <표1 참조>

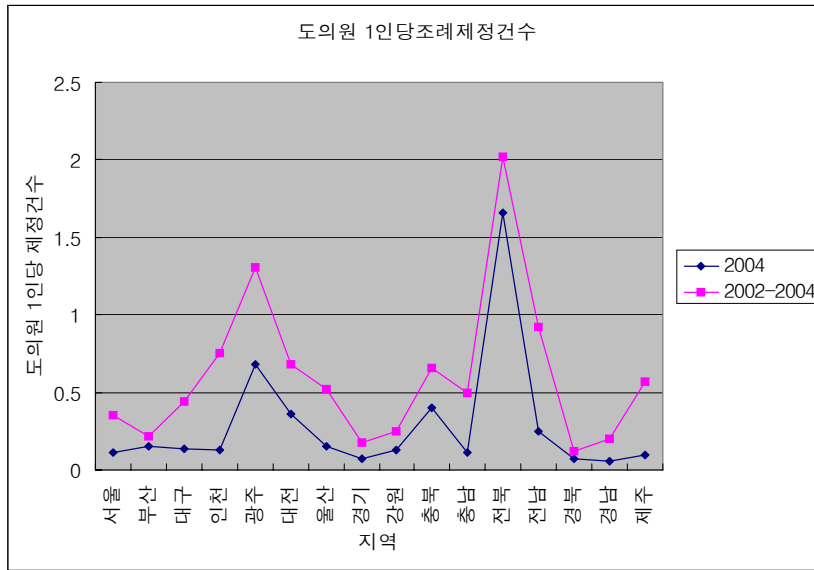
<표 1> 광역의회 의원들의 평균조례발의건수

구분	의원정수	의원발의(04)	의원발의(03)	의원발의(02)	3년간 발의
계	682	161 (0.23)	114	67	342 (0.50)
서울	102	12 (0.11)	12	12	36 (0.35)
부산	44	7 (0.15)	2	1	10 (0.22)
대구	27	4 (0.14)	4	4	12 (0.44)
인천	29	4 (0.13)	9	9	22 (0.75)
광주	19	13 (0.68)	7	5	25 (1.31)
대전	19	7 (0.36)	4	2	13 (0.68)

구분	의원정수	의원발의(04)	의원발의(03)	의원발의(02)	3년간 발의
울산	19	3 (0.15)	7	0	10 (0.52)
경기	104	8 (0.07)	6	5	19 (0.18)
강원	43	6 (0.13)	3	2	11 (0.25)
충북	27	11 (0.40)	2	5	18 (0.66)
충남	36	4 (0.11)	10	4	18 (0.50)
전북	36	60 (1.66)	10	3	73 (2.02)
전남	51	13 (0.25)	26	8	47 (0.92)
경북	57	4 (0.07)	2	1	7 (0.12)
경남	50	3 (0.06)	6	1	10 (0.20)
제주	19	2 (0.10)	4	5	11 (0.57)

자료 : 강창일 의원의 2005 국정감사 자료

이를 다시 그래프로 나타내 보면 아래 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. <표 1> 및 <그림 2>에서 보는 바와 같이 2004년 및 2002-4년동안의 의원발의 조례건수에서 전북도 의회가 가장 발의건수가 높다. 제주도 의회의 경우에는 2004년도에는 전국 평균 0.23에 미치지 못하는 0.10 수준이며 2002-4년의 3년 동안의 경우에도 평균 0.50을 간신히 웃도는 0.57수준이다. 이는 가장 높은 수준인 전라북도의회의 약 1/4 수준에 그치고 있다.



<그림 2> 강창일 의원의 국정감사자료를 재구성

한편 아래 <표 2>는 조례안에 대한 단체장과 광역의원간 발의현황을 보여주고 있다.

<표2> 조례안의 단체장/광역의원 발의현황

2004년도		2003년도		2002년도	
단체장	의원	단체장	의원	단체장	의원
753	161	1,003	114	583	67
82.4%	17.6%	89.8%	10.2	89.7%	10.3

자료 : 강창일 의원의 국정감사자료

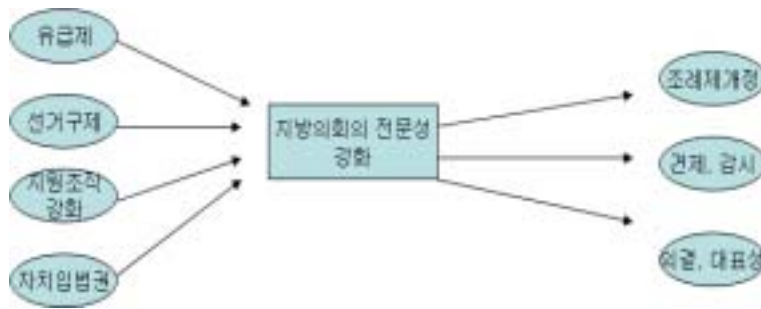
아래 <표 3>은 국회에서의 법률안 발의현황을 보여주고 있다. 지원조직의 규모나 처리업무의 성격상 상이함으로 인하여 동일한 기준으로 국회의원과 지방의원간의 비교를 하기는 어렵겠으나 발의주체상으로 볼 때 큰 차이를 보여줄 수 있다.

<표 3> 17대 국회 법률안 발의현황(개원 이후 올 7월까지)

의원발의	상임위원장발의	정부제출법안	의원정수
1,469	148	275	299
78%	8%	15%	1인당4.91건(의원발의)

자료 : 강창일 의원의 국정감사자료

지방의회의 전문성을 강화시키기 위한 방안으로서 많은 것들이 제시되고 있는데 가장 공통적인 것으로 그동안 강조되어 온 것은 자치입법권의 강화, 지방의원의 유급직화, 지방의회지원기구의 강화, 소선거구제 대신에 중대선거구제의 도입 등이라고 할 수 있다(송광태, 2003; 김순은, 2001; 이승중, 2000). 기존에 이루어진 선행연구를 통해서 제시되고 있는 지방의회전문성 강화방안에 관한 인과관계는 아래 <그림 1>과 같이 요약될 수 있다.



<그림 1> 지방의회 전문성강화의 인과관계

즉, 지방의회 운영평가에 관련된 대부분의 선행연구들은 지방의회의 전문성이 강화되어야 한다는 논지하에 여러 가지 강화조건들을 제시하고 있다. 역량과 전문성과의 관계는 역량은 전문성을 포함하는 보다 광의의 개념이라고 할 수 있을 것이며 역량개념 중 의회위원의 전문성이 가장 중요한 속성이 된다고 볼 수 있을 것이다. 선행연구들의 경우, 전문성을 강화하기 위해서는 지방의원의 지위가 명예직에서 전임직으로 바뀌어야 된다는 점을 강조하고 있다. 보수부문에서는 명예직에서 유급제화가 이루어져야 하며 이를 통해서 유능한 전문가들이 지

방의원으로서 등장할 수 있다는 것이다. 선거구제 역시 기존의 소선거구제하에서는 유능한 인물이 선출되기가 어렵기 때문에 중대선거구제로 변경되어야 한다는 것이며 지방의회의 지원조직인 의회사무처가 대폭적으로 그 기능이 강화되어야 한다는 점을 대부분 주장하고 있다. 특히 지방의회 지원조직과 관련하여서는 기존의 전문위원제 대신에 정책자문위원제로 전환되어서 계약직으로 정책자문위원들이 보좌역할을 해야 한다는 점이 많이 지적되고 있다. 아울러 현재의 자치입법권이 대폭 강화되어서 실질적으로 조례로 정할 수 있는 범위가 넓어져야 한다는 점도 의회전문성 강화안으로 제시되어 오고 있다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 지방의회역량 강화방안

1. 제주특별자치도 지방의회의 환경변화

제주도는 주지하다시피 지난 2006년 7월부터 제주특별자치도로 출범하게 되었고 관련 법률이 지난 2월에 통과됨에 따라 기존의 지방의회의 환경과는 상당히 달라지게 되어 있다. 지방의회와 관련하여 달라지게 되는 환경적 여건을 검토해 보면 아래와 같이 요약될 수 있겠다. 첫째 지방의회의원수의 변화이다. 2006년 7월 특별자치도 출범이전에는 제주도의 지방의회의원 총수가 57명(도의원 19명, 기초의원 38명)이었으나 이제는 36명(교육위원 5명 포함하면 41명)으로 줄어들게 되었다. 둘째 특별자치도법의 제정이후 그 후속조치로서 각종 조례의 제정, 개정 작업이 방대해 지게 되었다. 중앙의 많은 권한들이 제주특별자치도로 이양되고 동시에 조례로 정할 수 있는 범위가 넓어짐에 따라 방대한 건수의 조례 제, 개정 작업이 이루어져 왔다. 향후에도 제주특별자치도의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 각종 신규조례의 제정, 기존 조례의 개정 등이 뒤따라야 할 것이다. 셋째, 특별자치도 도지사의 권한이 이전보다 강하게 되었기 때문에 이에 대한 견제, 감시기능이 더욱 요구될 것이다. 넷째 지역내의 각종 갈등에 대한 조정능력의 요구이다. 각종 규제가 완화되고 개발사업이 많이 진행될

것이며 이러한 개발사업들의 제주특별자치도 지역내 배분을 둘러싸고 각종 갈등이 유발될 소지가 클 것이다. 포괄적으로 위임되는 자치권으로 인하여 갈등의 소지는 더욱 발생할 수 있을 것이며 이는 갈등조정능력의 요구로 이어질 것이다. 다섯째 국제자유도시로서의 위상강화를 위한 각종 투자사업과 지원사업들이 예상되며 이를 실질적으로 어떻게 유치시킬 것인가와 관련하여 다양한 전략들이 요구될 것이다. 여섯째 그동안 지방의회 전문성의 장애요인이라고 지적되었던 지방의원들의 유급직화가 이루어졌고, 자치입법상의 재량권이 제주특별자치도의 경우에는 특별히 강화가 되었으며 선거구도 소선거구 방식을 탈피하게 되어 그동안의 전문성 장애요인들이 대폭 해소되었다는 점이다. 따라서 더 이상 제도 탓으로 지방의정의 부실문제를 돌릴 수 있는 상황이 아니라는 점이다.

2. 제주특별자치도 지방의회 역량강화방안

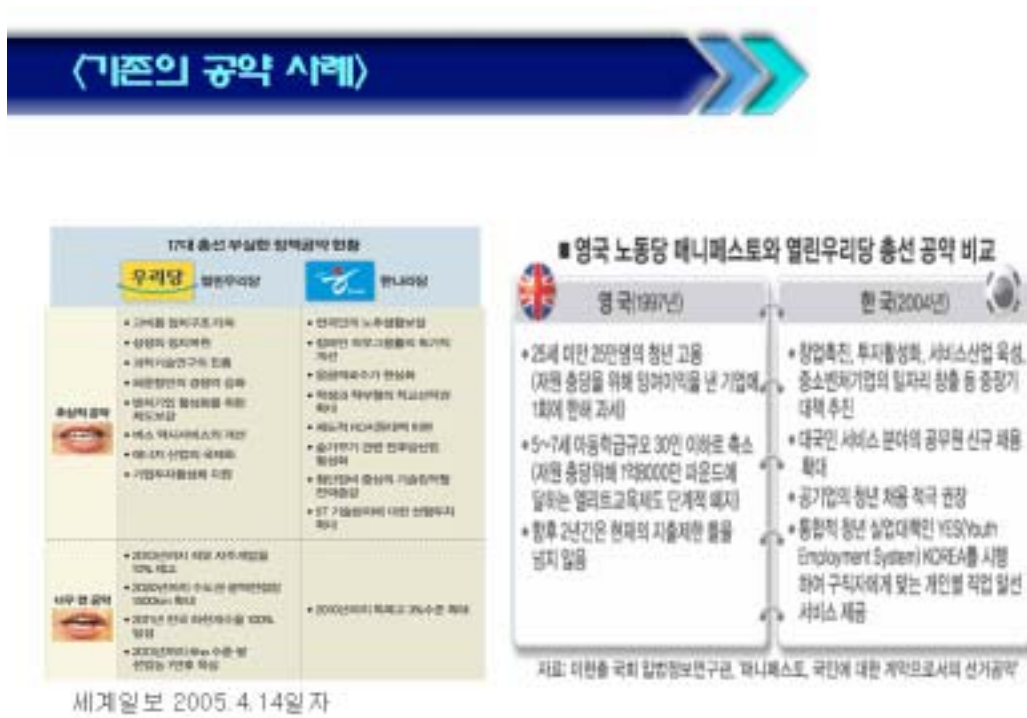
이상에서는 향후 제주특별자치도 지방의회가 당면하게 될 환경변화를 예상해 보았다. 지방의회의 역량강화 방안도 바로 이 같은 환경변화내용을 감안하면서 지방의원에게 요구되는 역량과 이를 강화시킬 수 있는 방안을 검토하는 것이 바람직할 것이다. 기존의 각종 선행연구에서는 <그림 1>에서 제시된 바와 같이 유급제, 선거구제 변경, 자치입법권 강화, 의회 지원조직 강화 등을 통해서 지방의회의 전문성은 보장될 수 있는 것으로 가정된 바 있다. 그렇다면 2006년 7월 이후부터 제주특별자치도는 이미 출범되었는 바 향후 제주특별자치도 의회의 기능 강화를 위해서는 어떤 노력이 있어야 할 것인가 하는 문제를 검토해 보아야 할 것이다. 이러한 조건을 고려하면서 본 고에서는 보완적인 측면에서 제주특별자치도 의회 기능강화를 위한 몇 가지 방안을 제시해 보고자 한다.

1) 선출단계에서의 책임자 선출 : 지방의원 후보자들의 매니페스토 평가에 의한 책임자 선출

이는 다소 장기적인 방안이 될 수 있을 것이나, 향후에도 제주특별자치도의

경우에는 도지사의 권한을 견제하기 위한 행정사무감사, 예결산심의, 각종 조례 제개정 등 면에서 도의원들의 적극적인 활동이 요청된다. 이러한 활동에 필요한 전문성은 짧은 시간내에 축적되는 것이 아니다. 워크숍이나 전문가들의 강연을 몇 회 청취한다고 해서 전문성이 확보되는 것은 더욱 아니다. 따라서 충원단계에서부터 전문성이 인정되는 인물들이 선출되는 것이 필요한 바 이를 위해서는 지난 5.31 선거에서도 학계와 시민단체에서 운동차원으로 진행했던 바와 같은 매니페스토(manifesto) 운동을 향후 지방선거에서는 본격적으로 활용되도록 하는 것이 필요하다. 여기서 매니페스토란 단순한 추상적 선거공약이 아니라 정책의 목표, 내용, 재원조달방법, 실시기간 등을 수치화하여 구체적으로 제시하고 있는 정책공약들의 모음집을 말한다.

지방의원들도 선거운동시 자기들의 공약을 제시하고 있다. 즉, 이러한 공약들은 단체장 후보나 지방의원 후보나 공히 과거에는 너무나 추상적이고 선언적이어서 당선후 이를 평가하기가 어렵게 되어 있다. 현재는 지방자치단체장들을 주로 대상으로 삼고 있는 매니페스토 운동에 향후에는 제주특별자치도의 의원 후보들도 포함시켜서 적극적으로 활용하는 방안이다. 즉, 제주특별자치도내의 시민단체나 학계에서 도의원 후보자들의 선거공약을 매니페스토 개념에 입각하여 평가하고 이를 유권자들에게 제공해 줌으로써 지방의원 후보자들을 충원단계에서 철저히 가려낼 필요성이 있다는 것이다.



<그림 2> 기존의 공약과 매니페스토와의 차이

가령, 조례 제개정의 예를 들어 본다면 특별자치도의원 후보들이 자기가 도의원으로 당선되었을 때 어떠한 조례를 어떠한 내용으로 언제 제개정하겠는지, 조례 제개정을 하는 경우 어떠한 기대효과가 발생할 수 있는지 등을 수치화하도록 하여 제시하게만 하더라도 허구성이 있는 공약인지 아닌지는 쉽게 판별될 수 있을 것이다. 이러한 매니페스토 운동에 제주특별자치도 의원후보들이 동참하게 하고 이를 학계와 시민단체에서 평가단을 구성하여 평가하며 후보자 토론회 과정에서 검증하고 그 결과를 유권자에게 제공해 줌으로써 후보들의 전문성 소지여부를 처음단계에서부터 확인하게 하자는 취지이다.

2) 당선 후 역량강화 방안

(1) 지방의원 멘토링 제도(mentoring)

제주특별자치도의 의회의 경우 우선 선출단계에서 가장 전문성이 있다고 평가되는 후보자들이 당선되는 것이 급선무이다. 그러나 지난 5.31 선거에서 이전 선거에서 보다도 전문성과 의원자질과 능력면에서 어느 정도 더 나은 분들이 당선되었는지는 지금단계에서 쉽게 평가할 수 있는 것은 아니다. 사정이 어떠한 지방의원으로서 수행해야 할 업무의 전문적 영역이 광범위하고 이를 모두 처음부터 갖춘 의원들은 전국적으로도 그리 많지 않을 것이다. 따라서 당선후에도 지속적인 역량강화를 위한 지원제도가 수반되어야 한다. 이를 위해서는 영국에서 시행중인 지방의원 멘토링 제도를 도입·검토할 필요가 있다.

멘토링이란 전문가(멘토)가 선출된 지방의원(멘티)과 1대 1의 정기적인 만남을 통해 지방의원의 역할 수행에 필요한 전문적 지식제공을 하면서, 후원자이자 역할모델, 지속적인 정보제공자로서의 역할을 하는 것을 말한다. 영국의 경우에도 지방의원들의 역량강화를 위하여 대부분의 지방정부들이 이 제도를 운영하고 있는데 특히 1990년대 중반에 단층자치단체를 구성한 지방정부들은 대부분 이 지방의원 멘토링프로그램(councillor mentoring programme)을 운영하고 있다.

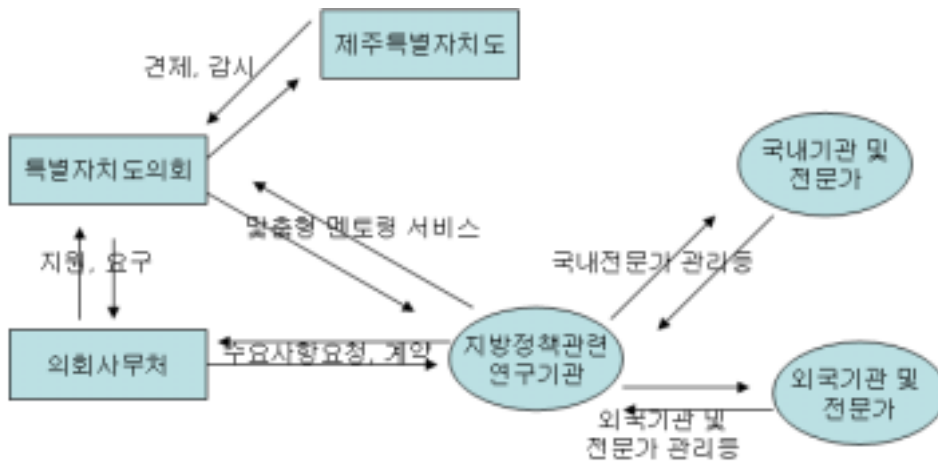
이 제도는 지방의원들이 파트너쉽을 형성하여 의정활동을 해야 할 필요성, e-Government의 가속화, 주민수요분석 필요성 및 지역간 주민간 갈등조정 필요성이 심각한데도 불구하고 지방의원들이 이에 상응하는 능력을 갖추지 못하고 있다는 문제인식에서 대두된 것이다. 이러한 상황은 우리나라와도 유사한 점이 많이 있다고 생각된다.

이 제도의 특징을 간추려 보면 다음과 같다. 첫째 이 제도는 영국 부수상실(ODPM, Office of Deputy Prime Minister) 주관하에서 수행되며 지방정부연합(LGA, Local Government Association)과 공동으로 운영된다. 지방의원들의 역

역량강화프로그램(capacity building programme)의 일환으로 수행되며 역량강화기금(Capacity Building Fund)이 수립되어 있다. 이 프로그램을 지방정부가 운영하는 경우 중앙정부로부터 재정적 지원을 받는다. 둘째, 프로그램은 교육훈련 기간동안에 이루어지는 집중교육(이론과 실무, 현장방문중심)과 교육이 끝난 뒤 지속화되는 상시 전문적 지식제공으로 나누어진다. 멘토들이 지속적으로 의원들의 의정활동에 대한 모니터링을 수행해 준다. 셋째 프로그램 내용은 지방의원들의 역할에 따라 다양하게 나누어진다. 즉, 약 7개의 세부프로그램이 있는데 의장들에게 요구되는 능력, 상임위원장수준의 능력, 평의원들에게는 관심분야별로 요구되는 분야별 능력 등을 강화대상으로 한다.

이러한 프로그램들은 평균 약 10일 정도내외 심층적으로 이루어지며 비용은 비싼 편이다. 즉, 역할멘토링의 경우 6일간 교육에 우리 돈으로 약 4백만원 정도가 된다. 넷째 맞춤형 프로그램(tailor-made programme)을 가지고 있으며 계약을 맺은 지방정책관련 연구소에서는 개별 지방정부의 지방의원들이 개별적으로 필요한 전문적 지식을 제공해 주기도 한다. 이러한 제도는 쉽게 말해서 지방의원들을 일시적이 아니라 지속적으로도 상시적으로 개별적 수요에 맞게 개별 의원들의 수준에 맞게 맞춤형으로 지원하여 줌으로써 지방의정활동에 필요한 전문적 지식과 정보를 효율적으로 제공해 주는 지방의원자문제도라고 할 수 있겠다. 이러한 제도를 제주특별자치도 지방의회에 적용 하는 것이 가능할 수 있을 것이라고 생각한다.

영국의 지방의원멘토링제도를 제주특별자치도에 적용한다고 가정했을 때의 개념적 운용체제를 도형화해 보면 아래 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 제주특별자치도 지방의원 멘토링 제도의 개념적 도식

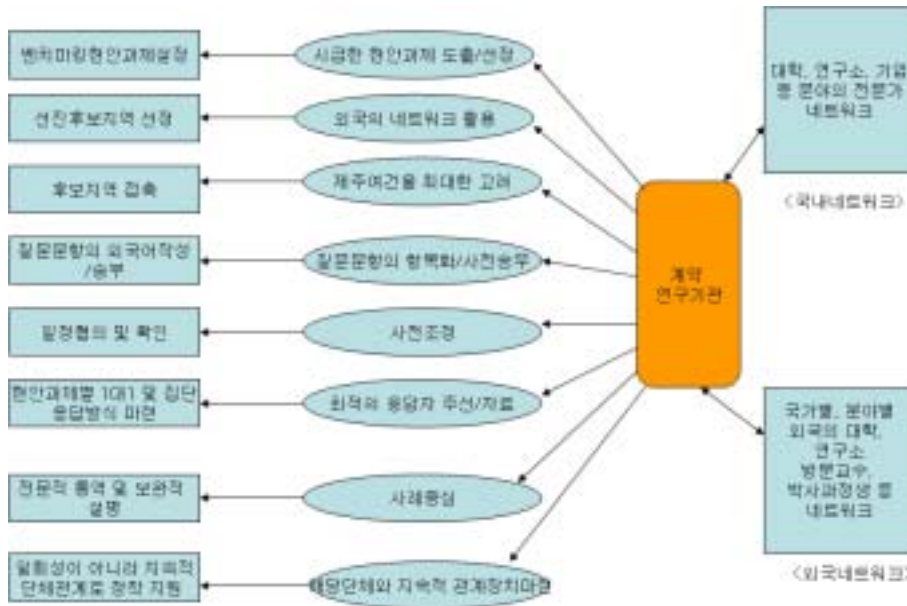
즉, 위의 그림에서 보듯이 지방정책관련 연구기관에서는 도의회사무처의 수요사항을 접수하고 이를 참고하여 계약을 맺고 도의회지방의원들에게 맞춤형 멘토링서비스를 제공해주는 것을 목표로 한다. 이를 위해서 계약을 맺은 해당연구기관은 각 의정활동분야별 국내외 실무적 전문가 pool을 확보하고 이를 관리하면서 지방의원들에게 개별적 수요에 적합한 서비스를 제공해 주도록 한다. 집단적 교육훈련이나 1대1일 교육, 역할연기, 사례개발, 이메일이나 전화상담에 의한 즉시적 해결책 등 다양한 지원방법이 동원될 수 있을 것이다.

개별가정교사제와 같은 형태로 운영되기 때문에 개별의원들의 회의과정이나 질의과정에 대해서 모니터링을 하는 것은 물론이다. 행정사무감사, 예산심의, 회의진행 등 모든 의정활동 전반에 대해서 철저한 개별의원별 수요에 맞는 맞춤형 서비스를 일시적이 아니라 상시적으로 제공해 줌으로써 집행기관에 대한 적절한 견제 및 입법활동을 생산적으로 수행할 수 있도록 지원해 주는 방안이다.

가령 예를 들어, 지방의원들이 해외연수를 한다고 가정한다면, 지금까지는 방문국선정, 벤치마킹 주제선정, 방문후 방문대상기관 담당자들과의 면담 등 모든 진행과정에서 투입대비 성과측면을 보면 양호하다고 할 수 없는 것이 사실이다.

많은 지방의회들의 경우 방문국 선정부터 일정까지 여행사에 의뢰하여 맡기고 여행사에서 정해 준 일정대로 해외 연수를 하는 것이 일반적이었다. 이렇게 되면 여행사에서 정해 준 통역원의 안내에 따라 해당 지방의회나 행정기관을 방문하게 되고 의원들의 질의나 답변도 이 통역원에게 의존해야 한다. 그러나 지방정부나 지방의회 및 각종 행정관련 전문용어들은 이 분야에 종사해 보지 않은 일반 분야 통역원 가령, 일반 영어 전공자들이 쉽게 이해 될 수 있는 용어들이 아닌 경우가 많다. 그 결과 통역을 하더라도 정확히 의사가 전달되지 않고 혼선을 겪는 경우가 실제로 많이 발생되고 있다. 그렇게 되면 지방의원들의 해외연수 본래 목적이 달성되기 어려운 경우가 많다. 그러나 지방의원멘토링제도를 도입하게 되면, 해외연수의 주제설정부터 내실있는 운영이 가능하다. 아래 그림은 지방의원멘토링제도를 시행했을 때 지방의원해외연수프로그램의 진행과정을 가상적으로 도시해 본 것이다.

여행사의 주선으로 해외연수가 이루어지는 것과 전문적 연구기관의 주선에 의한 것은 그 효과성면에서 엄청난 차이가 날 수 있을 것이며 이러한 개념과 방식은 조례제개정, 행정사무감사, 예산심의 등 모든 의정활동과정에 적용될 수 있을 것이며 이를 통해서 정책과 전문성 위주의 지방의회가 되는데 크게 기여할 수 있을 것이다.



<그림 4> 지방의원멘토링제도에 의한 의원해외연수벤치마킹제도 방향

즉, 만약 멘토링제도를 도입하게 된다면 해외 방문국의 선정부터 방문기관의 선정, 방문기관에서 논의할 의제선정, 해당국에서 답변을 위해 가장 책임자 선정, 전문적 통역, 보완적 설명, 향후 방문기관과의 지속적 관계유지 등 전반적 과정에서 심도있는 자문이 이루어질 수 있을 것이다. 이는 장기적으로 보면 지방의원들의 전문적 식견을 높이는데 대단히 효과적인 장치가 될 수 있을 것이다.

(2) 지방의원서비스현장제도의 도입

이는 영국에서는 활용되고 있는 제도로서, 지방정부로 하여금 지방의원들의 교육훈련 등에 대한 향후의 실행계획을 현장의 형태로 작성하여 주민에게 약속하고 이를 공표하는 제도이다. 이는 행정서비스현장제도(citizen's charter)를 인용한 것으로서 지방의원들의 임기내 동안 업무능력을 발전시키기 위하여 지방정부가 무슨 일을 언제, 어떠한 방법으로 수행할 것인지에 관한 실행계획을 작

성하여 이를 실천하고 정기적으로 주민에게 공표해 주는 제도이다. 이를 통하여 지방의원들의 능력수준을 향상시키고자 하는 것이다.

이를 제주특별자치도에서는 [제주특별자치도 지방의원 행정서비스현장제도]로 발전시킬 필요가 있다. 즉, 지방의원 행정서비스현장제도 속에는 지방의원들에 대한 향후의 발전프로그램에 더하여 지방의회에서 향후 주민들에게 무슨 일을 어떤 방식으로 언제 어떻게 제공해 줄 것인가에 대한 구체적인 연도별 목표치를 제시하고 이를 문서로서 제정케 하는 방식이다. 이는 현재 행정기관에서 운영하고 있는 행정서비스현장제도를 제주특별자치도의회에 적용시켜서 지방의회에게도 주민들에 대한 구체적 서비스 표준을 수치로 제시하고 이를 명문화하여 약속해 놓는 제도가 필요하다는 것이다. 이 지방의원서비스현장제도의 운영에 대해서는 매년 제주특별자치도내의 학계나 시민단체에서 평가하여 환류시킬 수 있을 것이며 전체적인 문구 및 작성방식은 현재의 행정서비스현장제도를 준용하면 될 것이다.

(3) 지방의원에 대한 개인별 업적평가

신공공관리론이 정부부문에 도입되면서부터는 정부관련 업무나 공무원들은 모두 철저한 평가를 받고 그 평가결과를 향후 개인적 보상에 연계시키도록 되어 있는 것이 현실이다. 이에 따라 공무원들 뿐만 아니라 대학의 교수나 연구기관의 연구원들도 모두 업적평가를 받고 그 결과가 승진이나 연봉의 책정에 반영되고 있다. 이러한 맥락에서 보면 제주특별자치도 의원의 경우 에도 유급제가 시행되고 있기 때문에 이에 상응하는 업무능력 및 업적수행이 요구됨은 당연하여 업무능력에 대한 평가가 이루어져야 함은 당연하다.

2006년 7월부터 중앙부처에서 도입된 고위공무원단체는 이러한 점에서 많은 시사점을 준다. 이 제도는 국가공무원 1-3급까지 국장급 공무원 1,582명에게 적용되는 것으로서 능력에 따라 임금도 달라지는 본격적인 경쟁시스템이라고 할 수 있다. 적격심사를 통해서 2년 연속 또는 총 3회 최하위 평가를 받을 경우 직

권면직심사대상이 된다. 2년간 보직을 받지 못해도 퇴출대상이 된다. 모든 공공 부문에 경쟁과 실적개념이 적용되고 있는 상황에서 지방의원들의 경우 개인별 업적평가를 일정한 기준에 의거하여 수행하고 순위를 언론에 공표하는 등 개인별 업적에 대한 평가를 수행할 필요가 있다. 물론 이에 기초하여 연봉산정을 하기는 어렵다 하더라도 적어도 개인별 업적평가에 의한 순위를 공표할 필요는 있을 것이다. 다만, 이 경우 어떠한 기준에 따라 업적평가를 수행할 것인가에 관한 객관성 문제는 제기될 수 있을 것이다. 그러나 이는 그동안 국회의원에 대해서 수행한 각종 평가기준 및 방법이나 기존의 타 자치단체에서 시행되어 온 지방의원들에 대한 평가지표체계 등을 원용하여, 제주특별자치도내의 학계와 시민단체가 중심이 되어 새로운 평가지표체계를 설정한다면 충분히 가능한 일일 것이다.

(4) 지방의원소환제의 활용

제주특별자치도 특별법에 의하면 지방의원에게도 주민소환제가 적용되도록 되어 있다. 의원으로 당선된 이후에도 능력이 없고 특별한 문제가 있는 지방의원들의 경우에는 주민소환제를 내실있게 운영하여 임기종료이전에 지위를 상실하도록 하게 하는 것도 필요할 것이다.

IV. 결 론

이상에서는 지난 2006년 7월에 출범한 제주특별자치도의 지방의회가 제대로 기능을 수행하기 위해서는 역량강화가 필요하다는 전제하에서 현실적으로 대안이 될 수 있는 방안들을 검토해 보았다. 가장 중요한 것은 총원과정에서 기본적으로 전문성을 가지고 있는 후보자들이 선출되는 것이다. 총원된 후 아무리 훌륭한 지원책으로 지원을 해 준다고 하더라도 선거과정에서 책임자들이 선출되도록 하는 것 이상의 방법은 없을 것이다. 그러한 측면에서 볼 때 다음의 지

방선거에서는 지방의회 후보자들에게도 지난 5.31 지방선거에서 많은 관심을 끌었던 지방선거 매니페스토 운동을 본격적으로 활용하여 총원과정에서 책임자들이 선정될 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다.

즉, 제주특별자치도 지방의원 후보자들의 선거공약을 매니페스토 개념에 입각하여 제시하도록 하며 이를 학계와 시민단체에서 토론회과정을 통해 철저히 검증하여 유권자들로 하여금 능력있는 후보자들만 선거에 당선시킬 수 있도록 선거과정에서 제대로 걸러주는 장치가 있어야 된다는 것이다. 이러한 매니페스토 제도를 다음 선거에서는 제주특별자치도가 가장 선봉에 서서 활용한다면 의회 부문에서도 가장 모범적 의회가 구성되도록 하는데 기여할 수 있을 것이라고 생각한다. 이를 통해서 공약의 비현실성, 허구성을 지적할 수 있을 것이며 이러한 정책선거과정을 통해서 잠재적, 현재적 능력이 있는 후보자들이 선출될 수 있도록 유인해 주는 노력이 필요할 것이다. 그 다음으로는 당선된 의원들에게 지속적이고 상시적인 의원개인별 맞춤형 자문제도인 영국의 지방의원 멘토링제도의 도입도 검토해 볼 필요가 있다고 생각한다. 이에 더하여, 지방의회서비스 현장제도의 도입, 지방의원개인별 업적평가 및 공표, 주민소환제의 철저한 운영 등이 지방의원들의 역량강화를 위해 도움이 될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강창일. (2005). 2005 국정감사 정책리포트. 행정자치부 국정감사자료.
- 강형기. (1995). 지방의회의 역할. 제 6차 지방자치세미나 발표논문. 한양대학교 지방자치연구소.
- 김순은. (2001). 지방의회 의정활동의 평가와 과제. 지방정부연구 제5권 제2호.
- 김진복. (1991). 한국지방의회의원의 전문성 제고방안. 지방자치연구, 3(2).
- 소순창. (1998). 지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인지: 한국, 미국, 일본 지방정부의 비교분석, 한국행정학보 32(3).
- 양영철. (2002). 지방의회의 영향력 향상방안.
- 육동일. (1994). 지방의회 운영 3년의 평가와 과제. 사회과학논총 5, 충남대학교 사회과학연구소.
- 이승중. (2000). 지방의원의 유급제 문제. 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회. 한국지방자치학회. 한국지방행정연구원.
- 이승중. (2003). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 정진오, 김진호. (1999). 제주지방의회의원의 충원에 대한 연구. 제주도연구 16권
- 임성일, 최영출. (2001). 영국의 지방정부과 공공개혁. 서울: 법경사.
- 최봉기, 박성복, 이종열. (1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가. 한국행정학보 26(3).
- 최봉기. (2002). 지방의정 기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할채신과 자질 함양. 한국지방자치학회보 14(2).
- Byrne, T. (2000). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.
- IDEA. (2005). Member Development Charter. London: IDEA.
- ODPM. (2005). Councillor Mentoring Programme. London: ODPM.
- ODPM &LGA. (2005). The Capacity Building Programme: a guide to the capacity building programme.
- Public Management and Policy Association. (2000). *The Governance Narrative*.
- UN-HABITAT. (2004). *Councillors Guide to Learning Application: Companion to Training for Elected Leadership Series*.