



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형
개발에 관한 연구



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

洪 辰 赫

碩士學位論文

제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형
개발에 관한 연구

指導教授 康 榮 勳



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

洪 辰 赫

2006年 12月

제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형 개발에 관한 연구

指導教授 康 榮 勳

洪 辰 赫

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2006年 12月

洪辰赫의 行政學科 一般行政專攻 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

濟州大學校 行政大學院

2006年 12月

<국문초록>

제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형 개발에 관한 연구

홍진혁

제주대학교 행정대학원 행정학과 일반행정 전공

지방의회는 지방자치를 구성하는 핵심적인 기관으로서 그 동안 지역의 발전을 도모하기도 했지만, 이와는 반대로 지방의회에 대한 불신과 냉대로 지방의회무용론이 제기되는 등 부정적인 평가가 많았다.

한편 제주지역은 행정체제 개편 및 제주특별자치도가 새롭게 출범하면서 지방의회의 역할과 기능이 한층 강화되었다. 그러므로 제주특별자치도의회에 대한 주민들의 기대는 아주 높은 상황이라 할 수 있다. 그러나 그 동안 제주도의회를 대상으로 의정활동을 제대로 평가하거나 연구한 사례는 거의 없었다.

따라서 의정활동 성과를 주민들이 한 눈에 알아볼 수 있게 하고, 의정활동의 발전적 방향을 설정하는데 도움을 줄 수 있는 「제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형」을 개발하는 것이 본 연구의 목적이다.

이러한 연구의 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 문헌조사방법과 인터뷰조사방법, 그리고 연역적 접근방법을 활용하였다. 문헌조사방법과 인터뷰조사방법은 평가사례, 선행연구, 제주특별자치도의회 특성을 분석하는데, 연역적 접근방법은 의정활동 성과평가지표를 개발하는데 사용하였다.

이러한 연구방법에 근거하여 분석한 결과,

첫째, 2000년 이후 제주도의회 의정활동을 평가한 사례를 보면 외부(언론과 연구기관)에서 3번 평가했을 뿐 제주도의회 스스로 평가한 사례는 단 한 차례도 없었다. 평가방식도 주민을 대상으로 하는 설문조사이고, 정형화된 평가모형도 마련돼 있지 않았다.

둘째, 제주특별자치도 특별법을 분석한 결과, 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 모든 사무를 단계적으로 자치사무화 하기로 되어있고, 우선 1,062개 중앙사무가 권한이양 및 조례위임이 되어 있었다. 그리고 의원 정수 및 선거구 획정, 정책자문위원회 신설, 인사청문회 도입 등 제주특별자치도의회의 모든 기능과 역할이 강화되었음을 확인할 수 있었다. 전국 광역의회와 비교분석한 결과에서도 의원1인당 주민수, 상임위원회수, 사무처 직원수 등 제주특별자치도의회는 타 지방의회에 비하여 훨씬 유리한 조건에 있었다.

셋째, 의정활동 성과평가와 관련하여 7개의 선행연구를 살펴본 결과, 대부분이 의정활동의 결과인 실적을 중심으로 평가하고 있었고, 의정활동에 따른 주민영향과 지방의회 내부조직 역량에 대한 평가는 소홀하게 다루어지고 있었다.

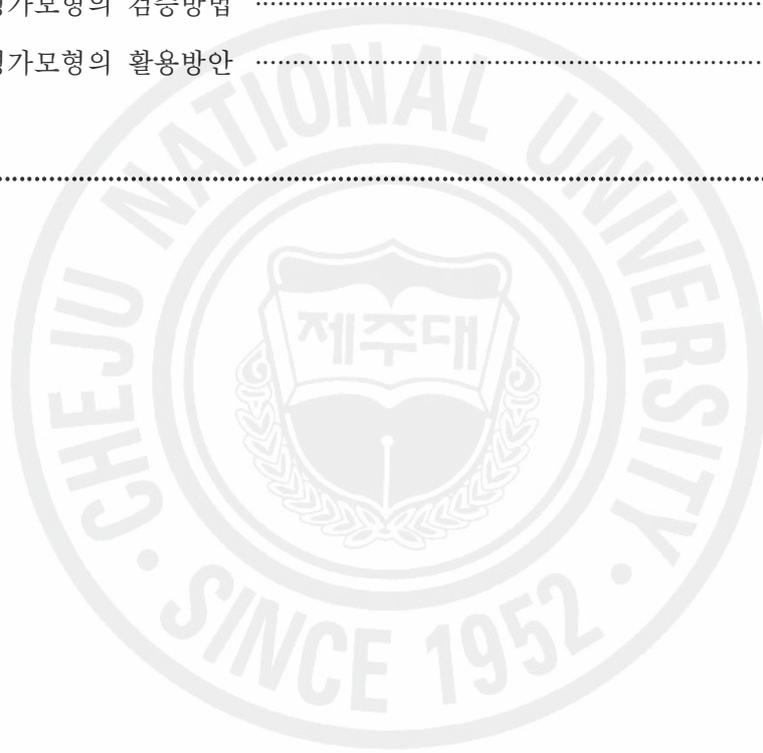
따라서 이러한 선행연구의 문제점을 보완하고 제주특별자치도의회의 특성을 반영하여 통합적인 「제주특별자치도의회 의정활동 평가모형」을 개발하였다. 이 모형은 기존 선행연구에서 선정된 평가지표를 기본토대로 하고, 연역적 접근방법을 활용하여 3개의 평가영역과 6개의 평가분야, 41개의 평가지표를 개발하였다.

키워드: 제주특별자치도, 지방의회, 성과평가모형, 평가지표

- 차례 -

I. 서론	1
제1절 연구의 목적과 배경	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
II. 이론적 고찰	6
제1절. 지방의회에 대한 이론적 고찰	6
1. 지방의회의 의의	7
2. 지방의회의 기능	9
3. 지방의회의 조직	14
제2절. 성과평가모형과 의정활동 성과평가에 관한 이론적 고찰	19
1. 성과평가에 관한 이론	19
2. 평가모형과 평가지표에 관한 이론	24
3. 지방의회 의정활동 성과평가 사례 및 선행연구	28
III. 제주특별자치도의회 특성	46
제1절. 제주특별자치도 특별법 분석	46
1. 제주특별자치도 특별법 주요내용	47
2. 제주특별자치도 특별법 지방의회 관련 내용	50
제2절. 제주도 행정체제 등에 관한 특별법 분석	52
제3절. 제주특별자치도의회 조직 분석	54
1. 제주특별자치도의회 조직	54
2. 제주특별자치도의회 사무기구	56
3. 전국 광역의회와의 비교분석	59

IV. 제주특별자치도의회 성과평가모형 개발	62
제1절. 성과평가 모형개발의 개념적 틀	62
제2절. 제주특별자치도의회 성과평가 모형 개발	64
1. 성과평가 영역 및 평가분야의 선정	64
2. 성과평가 영역 및 평가분야별 평가지표의 선정	65
3. 제주특별자치도의회 성과평가모형 개발	71
제3절. 성과평가모형 검증방법과 활용방안	74
1. 성과평가모형의 검증방법	74
2. 성과평가모형의 활용방안	76
V. 결론	81



- 표 차 례 -

표 <2-1> 성과평가의 기준	23
표 <2-2> 제주지역 지방의회 의정활동 평가사례	31
표 <2-3> 지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가지표	33
표 <2-4> 지방의회 입법활동 평가항목과 평가지표	35
표 <2-5> 지방의원의 분석방법별 평가요소, 평가기준, 배점	36
표 <2-6> 의정활동 평가의 분석단위와 평가방법	37
표 <2-7> 의정활동의 성과평가분야, 평가지표, 세부측정지표	38
표 <2-8> 의정활동 주민만족도 조사와 통계자료 분석에 따른 평가지표	39
표 <2-9> 지방의회 기능별 평가지표	40
표 <2-10> 선형연구 의정활동 성과평가의 영역 종합	41
표 <2-11> 선형연구 지방의원에 대한 평가지표 종합	42
표 <2-12> 선형연구 의정활동 기능(활동결과)에 따른 평가지표의 종합	44
표 <2-13> 선형연구 주민영향에 따른 평가지표	45
표 <3-1> 제주특별자치도 특별법 목차	47
표 <3-2> 제주특별자치도 특별법 사무이양 및 조례위임 현황	49
표 <3-3> 제주특별자치도의회 시행 전·후 비교	51
표 <3-4> 제주도 행정체제 특별법에 따른 행정 및 의회체제의 변화	53
표 <3-5> 제주특별자치도의회 조직구성 현황	54
표 <3-6> 제주특별자치도의회 의장단 및 상임위원회 구성현황	56
표 <3-7> 제주특별자치도의회 사무기구 정원현황	57
표 <3-8> 제주특별자치도의회 사무기구 부서별 사무분장	58
표 <3-9> 전국 광역의회 지방의원 1인당 주민수 비교	60
표 <3-10> 전국 광역의회 상임위원회 수와 종류 비교	60
표 <3-11> 전국 광역의회 사무처 기구 정원현황 비교	61
표 <4-1> 제주특별자치도의회 의정활동 평가영역 및 평가분야	64
표 <4-2> 제주특별자치도의회 사무기구 직원의 조직역량 평가지표	67

표 <4-3> 제주특별자치도의회 의정활동 결과(실적) 평가지표	70
표 <4-4> 제주특별자치도의회 의정활동 주민영향 평가지표	70
표 <4-5> 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가지표 종합	72

- 그림 차례 -

그림 <1-1> 연구의 과정과 흐름도	5
그림 <2-1> 지방의회 의결대상	12
그림 <2-2> 본회의 진행 절차	16
그림 <2-3> 상임위원회 진행 절차	17
그림 <2-4> 시·도의회 표준사무기구	19
그림 <2-5> 성과평가의 범주	22
그림 <2-6> 성과평가 모형의 기본적 모델	27
그림 <3-1> 제주특별자치도의회 조직도	54
그림 <3-2> 제주특별자치도의회 사무기구 조직도	57
그림 <4-1> 의정활동 평가모형 개발의 개념적 틀	63
그림 <4-2> 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형	71
그림 <4-3> 제주특별자치도의회 자체성과평가 절차	77
그림 <4-4> 제주특별자치도의회 외부성과평가 절차	79

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 배경

민주주의는 개념적으로 그 사회를 구성하는 구성원들의 직접적인 참여를 기본전제로 하는 정치제도이다. 그러나 직접 참여를 통한 민주주의 실현은 현실적으로 불가능하기에 오늘날 대부분의 국가들은 간접 민주주의제(대의제)를 채택하고 있다.

이러한 대의제의 원리는 '풀뿌리 민주주의'라고 일컬어지는 지방자치에서도 그대로 적용된다. 일반적으로 지방자치를 "일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성해 자기부담에 의하여 스스로 처리하는 것"¹⁾ 이라고 개념규정을 하고 있지만, 실상 모든 지역주민들이 지방의 행정에 참여하는 것은 물리적으로 불가능하기 때문에 주민의 의사를 대변할 대리인을 통하여 지방자치를 운영할 수밖에 없는 것이다. 이렇듯 지역적 차원에서 대의제의 원리를 구현하는 핵심적인 기관이 바로 지방의회이다.

우리나라도 지방자치제도에 대의제의 원리를 도입하여 지역주민의 직접선거에 의하여 집행기관과 의결기관을 구성하게 된다. 그 역사를 보면, 1952년 4월 민선지방의회 구성하여 시작되었으나 1961년 5.16 군사쿠데타에 의해 중단된다. 그 후 1980년대 반독재 민주화 투쟁의 성과로 1991년 지방의회를 재구성하게 되고, 1995년 지방의회와 자치단체장 선거를 실시하면서 본격적인 지방자치시대가 부활하게 된다. 이렇게 우리나라는 기관간의 상호 견제와 균형을 토대로 하는 기관대립형 체제를 채택하게 된다.

이러한 기관대립형 체제에서 의결기관인 지방의회가 주민을 대표하여 견제와 균형의 기능을 제대로 수행하지 못할 경우, 지방의회는 집행기관인 자치단체의 행위를 단순히 승인만 해주는 기관으로 전락하게 되고, 지방행정에 지역주민의 의견을 제대로 반영할 수 없게 된다. 따라서 지방자치의 성공적인 시행을 위해서는 지방의회의 역할이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있겠다.

지방자치제가 실시된 이후에 지난 15년간 한국의 지방의회는 지역의 발전을 도모해 왔지만, 반대로 지역주민들의 불신과 냉대 또한 함께 존재하고 있는 것이 사실이다. 최근까지 지

1) 한국지방자치학회, 한국지방자치론, 서울: 삼영사, 1999, p.22

방의회를 '지역이권과 결탁한 비리와 무능의 온상'²⁾이라며 존재 자체를 부정하는 지방의회 무용론이 제기됐었다. 사실 개발독재시대의 관습에서 비롯된 행정부의존성³⁾ 등이 지방의회를 과도하게 부정적으로 평가하는 측면도 없지 않다.

그러나 이러한 조건임에도 불구하고 지방의회는 스스로 의정활동의 성과와 결과물들을 지역주민들에게 내어놓아 그들로부터 사랑과 신뢰를 획득해야 하는 상황에 놓여 있다. 특히 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도 특별법)」 제정에 따라 특별한 지방자치로서 자치입법권을 비롯하여 자치행정권, 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권이 한층 강화되었고, 이는 결국 제주특별자치도 의회의 권한과 역할 강화로 이어질 수밖에 없다.⁴⁾ 따라서 제주특별자치도의회는 타 지방자치단체의 지방의회보다 상대적으로 유리한 입장에 놓이게 되어 모범적으로 능력을 발휘해야 할 상황에 있다.

또한 제주특별자치도는 행정체제 개편⁵⁾으로 인하여 기초자치단체와 기초의회가 폐지됨으로써 어느 지역보다 주민에 대한 대응성이 중요하게 제기된다고 할 수 있다. 그렇기에 주민의 의견과 요구를 집약해야 할 제주특별자치도 의회의 어깨는 그만큼 무거워 질 수 밖에 없다. 그리고 2006년 7월부터 전국적으로 지방의원 유급제가 실시됨에 따라 지방의회의 의정활동에 대한 주민의 관심과 기대는 그 어느 때보다 높은 상황이라 할 수 있다.

따라서 제주특별자치도의회는 의정활동에 대해 그 성과를 지역주민들이 한눈에 알아 볼 수 있게 하고, 지방의회 스스로 자신을 평가하고 보다 나은 의정활동의 방향을 설정할 수 있도록 하는 성과평가의 시스템을 구축하는 것이 매우 필요하고 시급하다.

그러나 과거 제주도의회는 스스로 의정활동에 대하여 실제 평가한 사례도 없었고, 외부에서 제주도의회의 성과에 대해 종합적이고 체계적으로 평가하기 위한 노력이나 연구가 부족했었다⁶⁾. 특히, 올해 출범한 제주특별자치도의회를 반영한 의정활동 성과평가모형

2) 김성호·황아란·안영훈, 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2002, p.1

3) 최봉수, 21세기 지방의회의 역할, 지방의회발전연구원, 「자치의정」3-4월호 2001, p.47

4) 법치주의 이념에 따라 자치입법권은 근본적으로 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 범위를 상징하는 의미를 가지고 있으며 자치권의 강화문제는 곧 자치입법권의 확대문제를 의미하는 것이다. 따라서 제주특별자치도 의회의 권한과 역할의 강화 및 타 지방의회보다 유리한 상황과 조건에 대해서는 제3장에서 구체적으로 서술하였다.

5) 제주도는 2005년 7월 27일 주민투표와 「제주도행정체제 등에 관한 특별법」 제정을 통해 기초자치단체(시·군 및 시군의회)가 폐지되어, 기초자치단체가 존재하지 않는 광역자치단체로 바뀌게 된다.

6) 제2장에서 제주지역 지방의회 의정활동 평가사례를 구체적으로 분석하였다.

개발에 대한 연구는 전무한 상태다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 먼저, 의정활동 성과평가 모형에 관한 선행연구 논문과 각종 문헌들을 종합·분석하여 성과평가의 이론적 틀을 정립하고자 한다. 그리고 제주특별자치도 특별법과 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」(이하 행정체제 특별법), 그리고 제주특별자치도의회 조직현황 등을 고찰하여 제주특별자치도의회가 지니는 특성을 파악하고자 한다.

다음으로, 의정활동과 관련한 선행연구의 성과와 제주특별자치도의회 특성을 기본 바탕으로 하여 실제 의정활동에 근접하게 성과를 평가할 수 있는 전반적이고 통합적인 “제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형”을 개발하고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하여 의정활동의 성과를 제고하고 제주특별자치도의 발전을 도모하는데 있다고 할 수 있다. 또한 이렇게 개발된 의정활동 성과평가모형은 제주특별자치도의회 스스로 자체성과평가를 시행하거나, 의회 밖 외부집단인 언론이나 의회 관련 NGO 등이 의정활동의 성과를 체계적으로 분석하고 평가하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 본다.

2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

2006년 7월 출범한 제주특별자치도의회 의정활동의 성과를 평가할 수 있는 종합적이고도 체계적인 성과평가모형을 개발하고, 이것을 통해 의정활동의 성과를 제고하고 제주특별자치도의 발전을 도모하는 것이 본 연구의 목적이다.

따라서 본 연구의 공간적 범위는 제주특별자치도이고, 연구의 시간적 범위는 제주특별자치도 의회가 출범한 2006년 7월부터 현재 시점까지이다.

그리고 연구의 대상적 범위는 의회의 의정활동 성과평가와 연관이 있는 모든 영역이 포함된다. 즉, 지방의회의 기능에 따른 활동결과(실적)과 의회의 조직역량 그리고 의정활동이 주민에게 미치는 영향 등을 포함했다.

그리고 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같이 구성되어 있다.

첫째, 서론으로서 본 연구의 목적과 배경, 그리고 연구의 범위와 방법, 연구 분석의 틀을

제시하였다.

둘째, 지방의회의 의의, 기능, 조직 등 지방의회에 관한 일반이론과 평가모형에 관한 일반적 이론 등을 살펴봄으로써 연구의 이론적 틀을 다지고, 의정활동 성과평가에 대한 제주지역의 사례와 선행연구 검토를 통해 성과평가모형의 기본적 모델을 제시하였다.

셋째, 제주특별자치도 특별법과 행정체제 특별법, 그리고 제주특별자치도의회 조직구성 현황을 분석하고 전국 광역의회와의 비교를 통하여 제주특별자치도의회가 갖는 특성을 규명하였다.

넷째, 앞에서 정립한 성과평가모형의 기본적 모델과 제주특별자치도의회 특성을 바탕으로 종합적인 제주특별자치도의회 성과평가모형을 개발하였다.

다섯째, 이렇게 개발된 의정활동 성과평가모형의 타당성 검증방법과 가중치 산정방법 등을 제시하였다.

여섯째, 마지막으로 연구결과를 요약하고 연구의의와 개발된 성과평가모형을 활용할 수 방안을 제시하였다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 제주지역의 지방의회 의정활동 평가사례, 지방의회의 일반적 이론, 의정활동 성과평가와 관련한 선행연구의 고찰, 그리고 제주특별자치도의회 특성을 규명하기 위해서 인터뷰 조사방법과 문헌조사 연구방법을 사용하였다. 그리고 이를 기초로 하여 제주특별자치도 의회 의정활동 성과평가모형의 개발을 위하여 연역적 접근방법을 활용하였다.

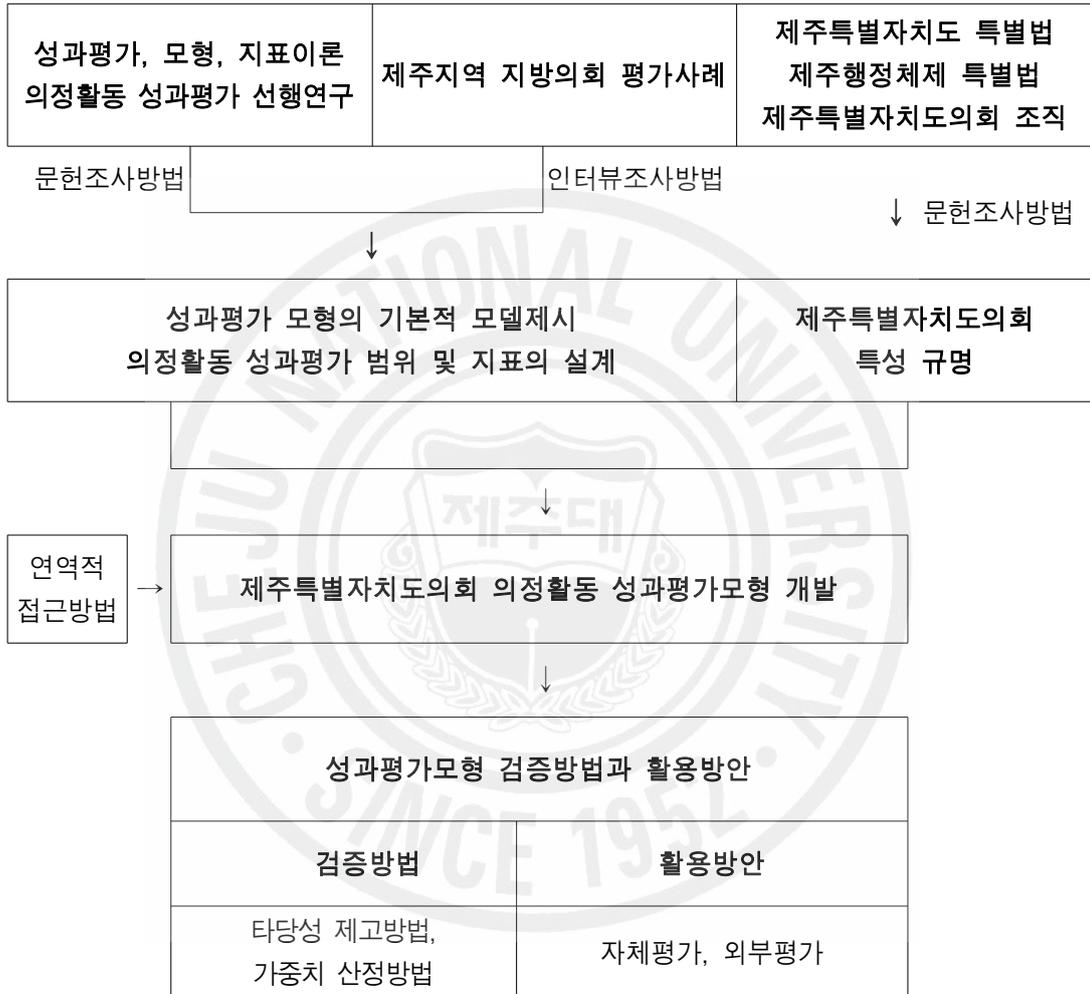
먼저, 인터뷰 조사방법과 문헌연구 방법은 제주지역 지방의회 평가사례, 일반적 지방의회, 제주특별자치도의회 특성, 제주지역 지방의회 평가사례, 성과평가모형 개발을 위한 이론적 토대를 구축하는데 사용하였고, 구체적으로 지방의회 및 성과평가와 관련한 개론서와 연구소에 발간하는 각종 보고서, 제주특별자치도 특별법 및 행정체제 특별법 전문, 제주특별자치도와 의회가 발행하는 하는 각종 자료, 학회에서 발간하는 학회지·월간지 및 대학교의 학위논문, 제주지역신문 기사·인터넷홈페이지 등을 활용하였다.

다음으로, 연역적 접근방법은 성과평가의 영역을 논리적으로 설정하고 이를 단계별로 세분화하여 분류해 나가는 방법으로, 제주특별자치도의회가 지닌 특성을 반영할 수 있는 의정활동 성과평가의 영역을 설정한 후 이를 대표할 수 있는 평가분야와 평가지표 등을 단계별

로 구체화하고 체계화하여 의정활동 성과평가모형을 개발하였다.

따라서 본 연구는 아래의 그림<1-1>과 같은 연구과정과 흐름을 통하여 본 연구의 목적을 달성하고자 한다.

그림<1-1> 연구의 과정과 흐름도



제2장 이론적 고찰

제1절 지방의회에 대한 이론적 고찰

지방의회에 대한 이론적 고찰에 들어가기 전에, 지방자치 개념에 대한 이해가 선행되어야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 지방의회라는 기관도 결국 풀뿌리 민주주의라고 하는 지방자치를 구성하는 한 요소이기 때문이다.

지방자치의 개념에 대해 우선, 한국지방자치학회는 지방자치란 “일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성해 자기부담에 의하여, 스스로(또는 대표자를 통하여) 처리하는 것을 말한다”라고 정의하고 있다⁷⁾.

조창현의 경우는 “법률에 정한 바에 의하여 지방에 사는 주민이 지역단체를 구성하고 그 단체의 활동으로서 지방에 있어서의 정치와 행정을 그들의 의사와 책임하에서 처리하는 것”이라고 개념정의를 하고 있다⁸⁾. 그리고 김병준은 “일정한 지리적 경계내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식”이라고 하고⁹⁾ 강용기는 지방자치란 “일정한 지리적 공간에 거주하는 주민들이, 국가와 상호관계를 통해 자치권을 이양 받아 지방자치단체를 구성하고 스스로의 참여를 통해 지역 문제를 해결해 가는 제반활동이다”라고 정의하고 있다¹⁰⁾.

이러한 학자들의 개념을 종합해 보면, 지방자치란 결국 ‘법률이 정한 바에 따라 일정한 지역을 기반으로 지역주민들이 자치단체를 만들어서 그 지역의 사무를 그 지역주민들의 결정과 부담에 의하여 운영해 나가는 일련의 과정’이라고 정의할 수 있다.

이러한 지방자치에 대한 개념적 정의에 근거하여 지방자치를 구성하는 핵심적 기관인 지방의회에 관한 일반적 이론을 살펴보고자 한다.

7) 한국지방자치학회, 전계서, p.22

8) 조창현, 지방자치론, 서울: 박영사, 1996, p.7

9) 김병준, 한국지방자치론, 서울: 법문사, 1998, p.2

10) 강용기, 현대지방자치론, 서울: 대영문화사, 1999, p.23

1. 지방의회의 의의

1) 지방의회의 개념

지방의회는 오늘날 간접민주제에 있어서 필수적인 통치기관이다. 본래 지방자치에 있어서는 법적으로 평등한 주민들의 총의에 의하여 자치단체의 의사가 결정되고 지방자치가 운영되는 직접민주제가 이상적이겠으나, 현대 사회에서는 주민의 수도 많고 자치단체의 규모도 크기 때문에 모든 주민들이 수많은 정책결정에 일일이 참여할 수 없는 관계로 자신을 대신하여 활동할 대표자를 선출하여 그 본래의 목적을 구현한다. 이것이 대의제 민주정치, 즉 간접민주제이며 실제로는 의회정치로 나타난다¹¹⁾.

따라서 지방의회는 주민의 직접선거로 선출된 대표들로 구성되어 일정한 절차에 따라 그 법적 권한을 행사하는 기관으로서 다음과 같은 기본적 요소가 충족되어야 한다.

첫째, 지방의회는 주민이 직접 선출한 대표자인 의원을 기본적인 구성요소로 한 합의체여야 한다. 이것은 지방의회가 대표의 이념을 기초로 하는 한 당연한 원리인 것이다. 대표성을 성립시키기 위한 제도, 절차로서 국민 또는 주민에 의한 의회의 구성원을 선출하는 선거가 필요하게 된다. 이 선거에 의하여 의원은 국민 또는 주민의 대표자로서의 자격을 얻게 되는 것이다. 의회제도의 본질로 볼 때 그 구성원이 반드시 전원이 선거에 의하여 선출된 의원이어야 하는 것은 아니라 하더라도 적어도 국민 또는 주민에 의하여 직접선거된 의원이 의회의 주된 구성원이 되어야 한다.

둘째, 지방의회는 지방정부의 기본적이고 중요한 사항에 관한 의사를 결정하는 기관이 아니면 안 된다. 따라서 단지 집행기관의 자문에 응하여 의견을 진술하거나 집행기관에 참고사항을 제공하는 것이 아니라 의회의 의사결정이 바로 국가 또는 지방정부의 의사로 성립되어야 한다. 전통적으로 의회에서 의결해야만 하는 가장 중요한 사항은 입법과 예산의 심의·의결이다. 즉, 지방의회의 의사결정이 있어야 지방정부의 의사와 행위가 유효하게 성립될 수 있다는 것이다.

셋째, 지방의회는 의사를 결정하는 과정이 합리적이며 민주적이어야 한다. 여기서 합리적이고 민주적이라 하는 것은 회의는 공개적이어야 하며 원칙적으로 모든 의원들에게는 토론

11) 최창호, 지방정부기능론, 서울:삼영사, 2001, p.38

의 자유와 기회의 형평성이 보장되고 의사의 결정은 다수결의 원칙이 적용되어야 한다¹²⁾.

그러므로 지방의회란 근대적 의미의 대표 관념에 기초한 지방자치단체의 의사기관으로서, 원칙적으로 주민에 의하여 선출된 의원을 그 구성원으로 하여 성립하는 합의제 기관¹³⁾이라고 말할 수 있다.

2) 지방의회의 지위

통치권의 남용을 억제하기 위하여 민주국가에서는 일반적으로 삼권분립제를 채택하고 있으며, 삼권분립에 의한 '견제와 균형'의 형태를 어떻게 취하느냐에 따라 정부의 권력형태가 달라진다. 이와 유사하게 지방자치제에 있어서도 권력분립제를 채택하고 있으며, 의결기관과 집행기관의 상호관계를 어떻게 정립하느냐에 따라서 지방정부의 기관구성형태도 다양하게 분류된다.

이에 따라 지방의회의 지위와 성격, 그리고 권한도 달라진다. 지방정부의 기관구성이 기관통합형인 경우에는 지방의회가 의결권뿐만 아니라 집행권까지도 갖고 있어 모든 권한이 지방의회에 통합되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 기관분립형인 경우 지방의회는 의사기관으로서 정책을 의결하고 집행기관을 견제·감시하는 지위와 권한만을 갖게 된다.

따라서 기관통합형을 채택하고 있을 때는 지방의회가 지방정부의 최고의사결정기관이라는 최고성이 인정되고 있지만, 기관분립형에 있어서는 지방의회의 지위는 집행기관과의 관계에서 지방정부를 운영하는 수레의 양 바퀴 중의 하나에 해당됨으로써 최고성이 인정되지 않는다고 한다. 그러나 지방정부의 장도 주민의 대표이나 기본적으로 지방정부 장의 기능은 지방의회가 의결한 정책의 집행이라는 점에서 지방의회는 지방정부의 최고의사결정기관으로서 지위가 인정되어야 한다.

우리나라는 지방의회의 설치 근거를 헌법 제118조와 지방자치법 제26조에 규정하고 있다. 즉, '지방자치단체에 의회를 둔다' 그리고 '지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다'고 규정하고 있으며, 지방자치법 제86조는 지방자치단체의 장을 주민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의하여 선출한다고 규정함으로써 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 기관분립형임을 분명

12) 김동훈, 지방의회론, 서울:박영사, 2004, pp.229-230

13) 조창현, 지방자치사전, 서울:청계연구소, 1991, p.118

하게 명시하고 있다¹⁴⁾.

따라서 의결기능과 집행기능이 분리된 기관대립형을 채택하고 있는 우리나라의 지방의회는 다음과 같은 지위를 가진다고 할 수 있다.

첫째, 지방의회는 주민의 직접선출에 의해 구성된 기관으로써 자치단체의 의사를 심의·의결하는 권한을 가짐으로 주민의 대표기관(헌법 제118조 ②, 지방자치법 제26조의 2)으로서 지위를 가진다.

둘째, 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관하여 그 자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 의결기관(지방자치법 제35조)으로서 지위를 가진다.

셋째, 지방의회는 자치단체의 법령이라 할 수 있는 조례의 제정기능 등을 담당하는 자치입법기관(지방자치법 제35조 ①항 1)으로서 지위를 가진다. 의회가 자치입법권을 행사하는 것은 가장 기본적인 기능을 담당하는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 지방의회는 주민대표기관, 의결기관 및 입법기관일 뿐만 아니라 의회의 결정사항이 집행기관에 의하여 그대로 실현되고 있는가를 감독·확인하는 집행감사기관(지방자치법 제36조, 37조)으로서 지위도 가진다.

2. 지방의회의 기능

근대의 정치제도는 국가의 권력을 입법, 사법, 행정으로 권한을 분산시켜서 어느 한쪽이 독주할 수 없도록 견제장치를 만들어 놓았다. 특히, 국민의 대표로 구성되는 국회에 대해서는 행정부에 대한 감시·통제권과 법률제정권을 부여하여 국민의 자유와 권리를 보장할 수 있도록 하였다. 이처럼 지방의회도 국회와 비슷하게 그 지역주민의 대표로서 여러 가지 기능을 부여하게 된다.

이러한 지방의회의 기능은 자치단체의 기관구성이 어떠한 형태를 취하고 있느냐에 따라 달라진다. 예컨대 영국의 의회형과 같은 기관통합형은 지방의회가 의사결정기능 뿐 아니라 집행기능까지 관장하기 때문에 방대한 권한을 가지나, 미국의 강시장형과 같은 기관분립형의 경우는 의결기능을 중심으로 한 제한된 권한만을 갖고 있다. 그러나 기관통합형이나 기관분립형이라 할지라도 지방의회의 기능은 국가에 따라 차이가 있다.¹⁵⁾

14) 김동훈, 전계서, pp.246-247

15) 최인기·이봉섭, 신판 지방의회론, 서울:법문사, 1995, p.77

지방의회의 일반적이고 주요한 기능은 논자의 관점에 따라 상이하게 구분되는데, 법률제정과 주민에 대한 봉사, 행정감시라고 지적¹⁶⁾하기도 하고 조례의 제정, 예산안의 의결, 지방세의 과징을 지적¹⁷⁾하기도 한다. 또한 최창호는 주민대표기능, 정책문제 제기기능, 의결기능, 집행부 감시기능¹⁸⁾으로 나누기도 하고, 심익섭은 지방의회의 기능을 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제·감시기능, 대의기능, 조정정화기능, 협력봉사기능, 자율운영 및 발전관리 기능으로 구분하기도 한다¹⁹⁾. 지방의회 기능을 단순화한 김병준은 정책결정기능과 행정통제기능으로 분류하기도 한다²⁰⁾. 지방의회의 기능에 대해서는 선행연구자들의 관점에 따라 다양하게 구분하고 있는데, 본 연구에서는 ①주민대표기능 ②의결기능 ③행정통제기능 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 주민대표기능

앞서도 서술했지만 지방의회는 주민이 직접 선출한 주민대표자로서 지방의원에 의하여 구성되어 자치단체의 의사를 심의·결정하는 것이므로 주민의 대표기관으로서의 지위를 가진다. 민주주의 핵심은 정치적 집단의 의사결정 즉, 정책결정에 주민이 참여하는 것으로 주민의 의사에 따라 정부의 의사가 결정되는 것이 주민 대표성의 핵심이다.²¹⁾ 주민대표성을 확보하는 방법은 공정하고 자유로운 민주선거를 통하여 주민대표를 선출하고 이들이 주민의 의사와 이익을 대변케 하는 제도와 절차를 구비하는 것이다.

여기서 대표의 개념은 대리성과 자동성이라는 두 가지 개념을 포함하고 있다. 대리성은 대표의 원리를 바탕으로 대표기관이 내린 의결의 효력은 주민에게 귀속된다는 것을 의미하며, 자동성의 개념은 주민자체와 동일시되는 주민의사의 현실적·직접적 표현을 의미하는 것이다.²²⁾

따라서 지방의회는 주민의 대표자로서 지역주민에 대해 당연 책임을 지는 동시에, 지역 내의 각종 분쟁을 조정하고, 민원을 해결하는 등의 기능을 수행한다. 따라서 지방의회는 지

16) Press, C. and K. Berburg, State and community Government in the Federal System, New York : John Wiley and Sons. 1983, pp.237-243

17) Zimmerman, F. J, State and Local Government, New York: Baren and Noble Books. 1986, p.150

18) 최창호, 전계서, PP.42-44

19) 심익섭, 기초지방의회의 의정활동 활성화 방안:구의회를 중심으로, 한국지방자치학보9(3), 1997, pp.76-77

20) 김병준, 전계서, pp.217-226

21) 김영평, 지방자치정부의 주민대표성, 한국정치학보 제20집 제1호 1986, p.3

22) 長濱政壽, 地方自治, 東京:岩波書店, 1952, pp.125-128

역주민이 직면한 문제를 적시에 파악하여야 함은 물론 지역주민의 복리증진을 위해 노력하여야 할 책임성이 존재한다.

하지만 지방의회가 주민의 대표기관으로서 대표기능을 수행한다고 할 때 그것이 법적인 의미에서의 대표인가 또는 정치적 의미에서의 대표인가가 문제시된다.²³⁾ 우리나라의 다수설은 그 대표의 성격이 정치적 대표에 불과하다고 보고 있다. 그 이유는 오늘날 주민과 지방의회 또는 그 밖의 공무원간에는 명령적 위임관계가 존재하지 아니할 뿐만 아니라 사법적 대리관계도 존재하지 않기 때문이다.²⁴⁾

간략히 정리하면 주민대표기능이란 지방의회가 지역주민의 다양한 의견을 수렴하여 민원을 처리하기도 하고, 주민의사를 대표하여 그 의견을 지방행정에 반영시키는 일련의 활동등을 의미한다고 할 수 있다. 광의적으로 해석하면 의정활동 그 모두가 주민대표기능에 포함된다고 볼 수도 있다.

2) 의결기능

지방의회는 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 의결기관으로서 설치된 것이므로 의결기능은 지방의회 기능 가운데 가장 핵심적인 것이라고 할 수 있다. 따라서 의결기능은 지방의회 본질적 기능으로서 입법적 기능과 정책결정을 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 그래서 의결기능의 대표적인 활동으로 조례 제·개정, 예·결산 심의 등이 여기에 포함되고 할 수 있다.

지방의회 의결기능에 관한 구체적인 내용은 국가 또는 지방자치단체에 따라, 의결사항의 범위설정에 따라 상이할 수 있다. 우리나라는 지방자치단체에 기관대립형을 채택하고 있으며, 모든 자치단체의 의사에 그 권한을 일률적으로 통일하고 있으며, 그리고 의결사항의 범위에 있어서는 열거주의를 채택하고 있다²⁵⁾. 이는 법령이나 조례에서 규정되지 아니한 사항에 대해서는 의회의 의결대상에서 제외된다는 것이다. 여기서 의결이라는 의미는 지방의회 회의체에서 결정된 것을 의미한다.

의결사항에는 법령에 의해 지방의회 의결을 거치는 것은 물론, 조례로 정하는 사항, 승인

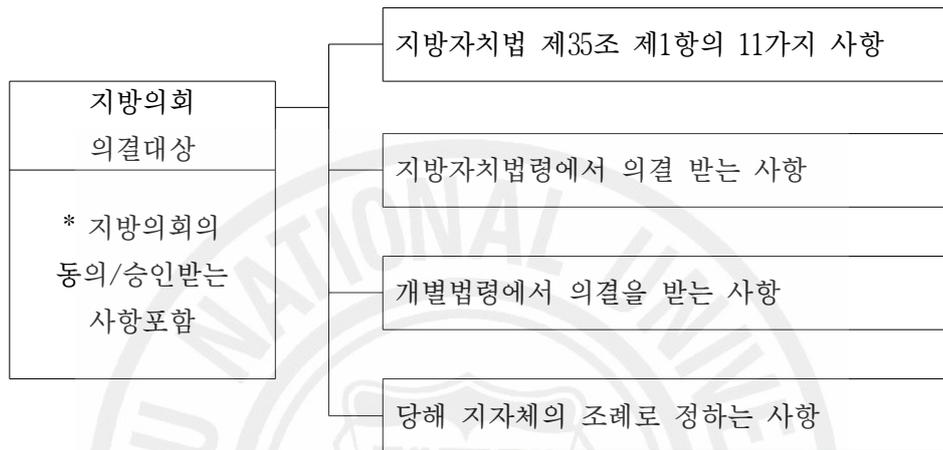
23) Sameul Humes and Eileen Martin, The Structure of Local Government, The Hague, Netherlands : International Union of Local Authorities, 1969, p.81

24) 권영성, 헌법학원론, 서울: 법문사, 1998, P.586

25) 최창호, 전계서, p.494

또는 동의를 받는 것을 포함한다. 지방의회의 의결사항으로는 ① 지방자치법 제35조 제1항의 규정에 의한 11가지 의결사항²⁶⁾ ②지방자치법령이나 기타 법령에 의해 지방의회의 의결을 받도록 되어 있는 사항 ③ 당해 자치단체의 조례에 의해 지방의회의 의결을 거쳐야 할 사항으로 나눌 수 있다. 이러한 지방의회의 의결범위의 구체적 사항은 아래의 그림<2-1>과 같다.

그림<2-1> 지방의회 의결대상



자료 : 최민수, 지방의회운영, 경기:서강출판사, 2006, p.68 참조

또한 지방의회는 기관의 의사나 내부사항을 집행기관 등 외부세력의 간섭 없이 독자적으로 결정하고 운영할 수 있다. 그러므로 지방의회는 자율적으로 내부조직 운영에 관하여 외부로부터의 영향 및 간섭을 받지 않고 스스로 결정할 수 있고, 회의규칙을 제정하거나 개회, 회기의 결정, 회기의 연장, 의사일정 등에 있어서도 지방의회가 스스로 결정할 수 있다.

지방자치의 역사가 오래되고 경험이 풍부한 나라에서는 지방의회가 폭넓은 의결권을 행사하며 지방의회에서의 토론과 타협을 중심으로 지방자치를 운영해 나가는데 비하여, 지방자치의 역사가 짧고 경험이 부족한 나라의 지방의회는 한정된 의결권만을 행사하며, 지방의회보다는 집행기관을 중심으로 지방자치를 운영하게 된다²⁷⁾.

26) 지방자치법 제35조 제1항에 열거한 사항은 ①조례의 제정 및 폐쇄 ②예산의 심의·확정 ③결산의 승인 ④법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ⑤기금의 설치·운용 ⑥중요재산의 취득·처분 ⑦공공시설의 설치·처분 ⑧법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨청원의 수리와 처리 ⑩외국 지방자치단체와의 교류협력(자매결연, 국제행사 유치·개최 등)에 관한 사항 ⑪기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항에 대하여 의결할 수 있다. 다만 이 중에서 ⑤-⑪에 관한 사항은 교육학예에 관련된 사항으로서 시·도교육위원회의 의결을 지방의회의 시·도의회의 의결로 본다.

27) 백상원, 지방의회의 기능강화방안에 관한 연구, 경남대학교 박사학위논문, 2001, p.30

3) 행정통제기능

지방의회가 자신들의 의결한 정책이나 의사가 주민의 복리증진을 위해 정당하게 집행되고 있는가를 감시하는 것은 본질적 기능으로서 기관대립형 지방자치에서는 집행기관의 직무소홀, 권력남용에 대한 견제기능을 수행하게 된다²⁸⁾. 즉, 단체장과 공무원조직에 의한 행정집행의 적정성과 유효성을 평가하고 통제해 가는 것이라 말 할 수 있다. 그것은 집행기관의 사무처리 상황에 관하여 감사 및 조사를 행하고, 보고 받고 질의·질문하며 의안 심의와 관련된 자료요구 등을 통하여 행해진다. 이것이 지방의회의 행정통제기능이다.

이와 같은 행정통제기능이 지방의회에 주어진 이론적 기초는 민주주의의 권력분립과 견제와 균형의 원리로 권력의 남용을 방지하여 지역특성과 주민의 의사에 맞는 자치행정의 확보를 도모하고자 함이다.

지방의회의 행정통제기능이 행해지는 방식은 지방의회가 집행기관에 대해 직접 통제권을 행하는 직접적인 방식을 취하고 있는 것이 대부분이다. 또한 집행기관의 행정수행과의 시기적 관계에 따라 사전적 통제, 사후조정적 통제, 사후처리적 통제, 평가적 통제로 구분할 수 있다.²⁹⁾

지방의회 행정통제기능의 내용으로 행정사무감사 및 행정사무조사권, 출납검사권, 지방행정기관장 및 보조기관의 출석·답변요구권, 그리고 특수한 예로 일본과 같이 불신임결정권이 있는 경우도 있으며, 인사상의 동의권과 지방의회가 집행기관의 장을 선출하는 경우에 있어서의 선거권도 광의적 견해에서 행정통제기능의 일환으로 간주할 수 있다.³⁰⁾

3. 지방의회의 조직

지방의회는 합의체 의결기관으로 의원, 의장, 본회의와 위원회, 사무기구 등으로 이루어져 있다. 이는 지방의회 의정활동을 수행하기 위해서 없어서는 안 될 핵심적인 요소들이다. 따라서 지방의회 내부조직에 대하여 살펴보고자 한다.

28) 박종귀, 지방자치의 실제, 마산: 경남출판사, 1996, pp.225-258

29) 오교한, 한국지방의회제도의 정립을 위한 실증적 연구, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 1985, p.14

30) 정의순, 지방의회의 기능에 관한 연구, 명지대학교 박사학위 논문, 1986, p.29

1) 의원

헌법 제117조에 의거하여 지방자치단체는 의결기관인 의회를 두고 있으며, 의회에 부여된 법률상의 권한을 구체적으로 행사하는 자는 의회의 구성원인 지방의원이다. 지방의원은 법령에 따라 부여된 권한으로서 당해 지방자치단체의 의사를 결정한다. 지방의회의 권한을 구체화하고 현실적으로 효과를 제고시키는 것이 의회의 구성원인 의원의 임무이다. 이를 위하여 지방의원에게는 ①의안발의권 ②동의발의권 ③발언권 ④표결권 ⑤선거권 ⑥이의신청권 ⑦요구권 ⑧청구권 ⑧청원소개권 등 의정활동 수행에 필요한 권한을 부여하고 있다.

2) 의장

의장은 대내적·대외적으로 지방의회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독하는 기관이다(지방자치법 제43조). 지방의회는 법률적으로 대등한 지위와 자격, 그리고 권리를 인정받고 있는 다수의 의원으로 구성되어 있는 합의제 기관이기 때문에 그 의회의 운영과 의사를 주재하며 또한 대내외적으로 의회를 대표하는 사람이 필요하다. 이가 바로 의장이다. 따라서 지방의회의 의장은 의회의 운영전반에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 집행기관을 견제하고 권력의 균형을 유지하는 의회의 지도자로서 지방자치의 발전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 지위에 있다.

의장의 권한으로는 ①의회대표권 ②의사정리권 ③질서유지권 ④사무감독권 ⑤의장경유권 등이 있다. 그리고 의장단의 선출과 임기는 지방의회 의원 중에서 시·도의 경우, 의장 1인과 부의장 2인을 무기명투표로 선출하여 의장단을 구성하고, 시·군 및 자치구의 경우, 의장과 부의장 각 1인을 무기투표로 선출하여 의장단을 구성한다.(지방자치법 제42조 제1항) 의장과 부의장의 임기는 2년으로 되어 있다(지방자치법 제42조 제2항).

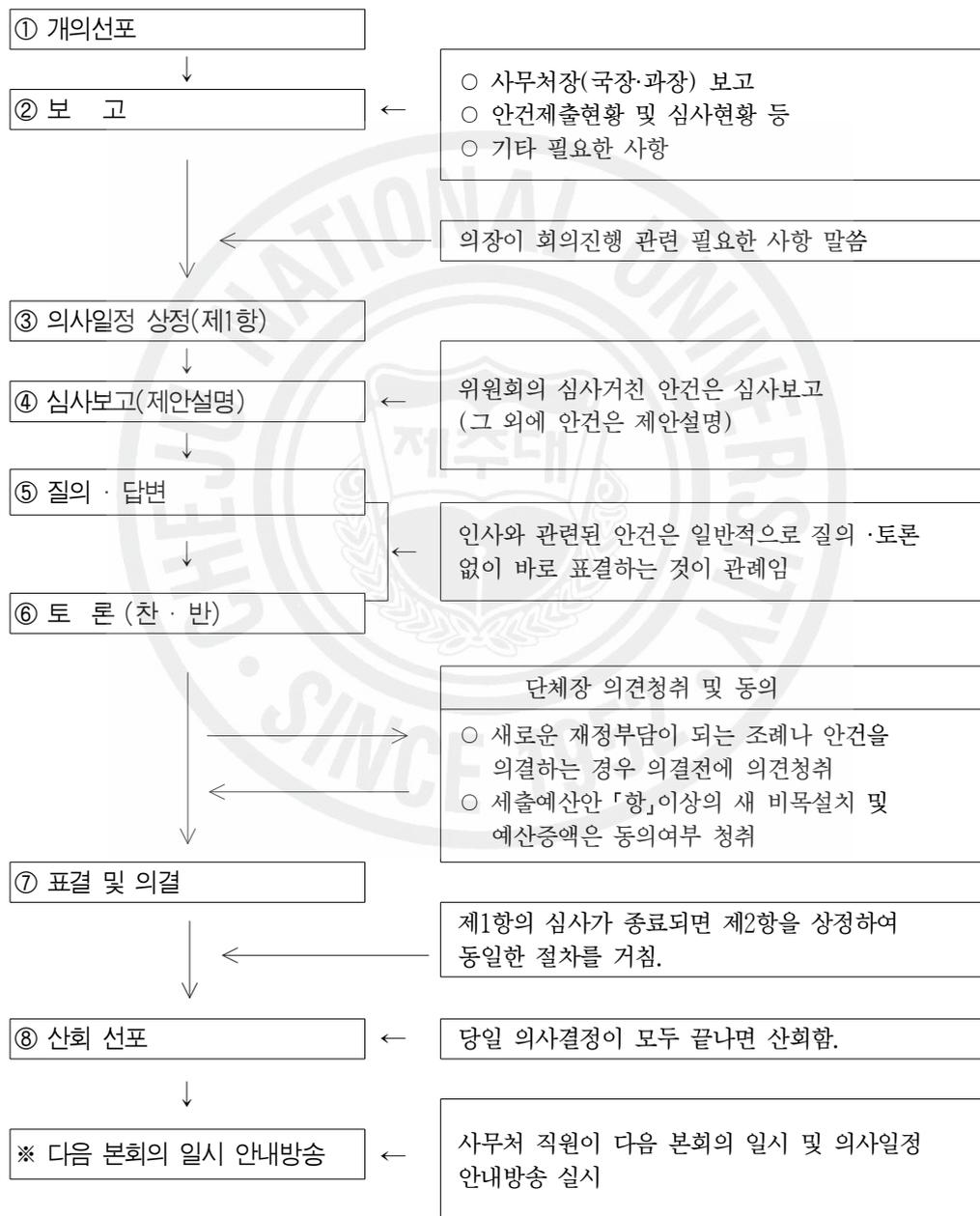
3) 본회의와 위원회

가. 본회의

의회의 심의절차와 관련하여 중요사항에 대한 심의의 주도권을 본회의가 가지느냐 위원회가 가지느냐에 따라 지방의회를 본회의 중심제와 위원회 중심제로 나눌 수 있다. 그러나

의회의 최종적인 의사결정은 본회의에서 이루어진다는 점에서 본회의는 지방의회의 모든 의사결정을 최종적으로 확정하는 기관이라고 할 수 있다. 그리고 우리나라의 지방자치법에는 본회의에 관한 규정을 따로 두고 있지 않기 때문에 지방의회라고 표현된 부분은 거의 본회의의 의사결정을 의미하는 것으로 판단하고 있다.

그림<2-2> 본회의 진행 절차



자료 : 최민수, 지방의회 운영론, 경기:서강출판사, 2006, p.415 참조

이러한 본회의는 다음과 같은 지위와 역할을 수행한다. 첫째, 본회의는 지방의회의 최종적인 의사결정기관이다. 따라서 위원회에서 의결된 의안은 본회의에 회부되어 최종적인 심의를 하게 된다. 본회의에서 통과된 의안만이 지방의회의 최종적인 의사로 확정된다. 둘째, 본회의만이 갖는 고유한 역할을 가지고 있다. 우리나라의 경우, 본회의는 의장과 부의장을 선출할 권한을 가지고 있으며, 상임위원회와 특별위원회를 두고 있는 경우 위원장의 선출은 의장의 선출에 준하는 절차를 거쳐서 본회의에서 실시하고, 위원의 선임도 의장의 추천을 얻어서 본회의에서 의결하도록 규정되어 있다. 셋째, 상임위원회를 두고 있지 않은 지방의회에서 본회의는 예비적인 심의기관이면서 동시에 최종적인 심의기관으로서의 역할을 수행한다.

상임위원회 중심주의로 운영되는 의회에 있어서도 본회의는 단순히 형식적이고 상징적인 지방의회의 의사절차가 아니라 최종적 의사결정기관이라는 점에서 존재가치가 있다³¹⁾.

이러한 본회의 절차는 그림<2-2>와 같이 진행된다.

나. 위원회

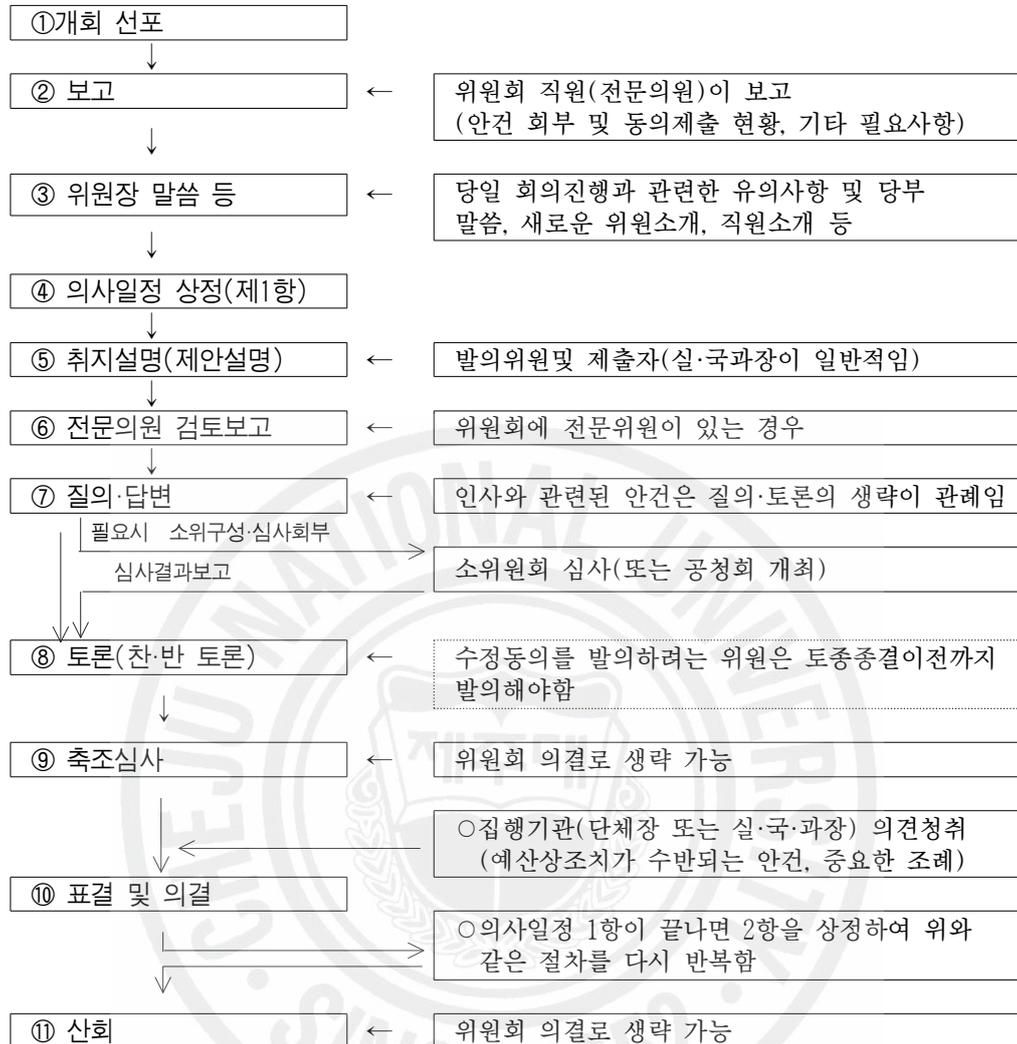
원칙적으로 지방의회의 모든 안건은 전체의원이 의사당 안에 모여 심의하고 결정하는 것이 바람직하지만, 의원의 수가 많아지고 지방의회가 처리해야 할 안건의 수가 증가되고 전문성을 요하는 내용이 많아짐에 따라 이들 안건을 능률적이고 전문적으로 처리하기 위하여 위원회제도가 생겨났다. 다시 말하면 위원회제도는 본회의에서 의안심의를 원활하게 할 목적으로 일정한 사항에 관하여 전문적인 지식을 가진 일단의 소수의원들이 의안을 예비적으로 심사하고 검토하는 제도이다.

따라서 위원회제도는 특정한 안건에 대하여 소수인의 전문적 지식을 갖고 있는 위원들에 의하여 자유롭게 충분하고 상세한 토론을 기대할 수 있다고 하는 것이 장점으로 생각할 수도 있으나, 소수인으로 구성된 비밀회의에서 여론의 견제를 의식하지 않으면서 음모와 타협의 장소가 될 수 있다는 단점도 있다³²⁾. 우리나라의 지방자치법에서 위원회는 소관의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회로 2종류가 있다(지방자치법 제50조 제 2항). 위원회 진행절차는 다음의 그림<2-3>과 같다.

31) 이용부, 한국지방의회제도의 발전방안에 관한 연구, 한양대 지방자치대학원 석사논문, 2001, pp.30-31

32) 平凡社, 政治學事典, 東京:平凡社, 1964, p.203

그림<2-3> 위원회 회의진행 개요



자료 : 최민수, 지방의회 운영론, 경기:서강출판사, 2006, p.379 참조

4) 사무기구

지방의회는 의회의 사무를 전담하여 처리하고 의원들의 회의활동을 보조하기 위하여 사무기구를 두고 있다. 사무기구는 조례로 정하는 바에 의하여 설치하는데 시·도 의회에는 사무처장·전문위원·사무직원을, 시·군·구의회에는 사무국장(사무과장)·전문위원·사무직원을 두고 있다.

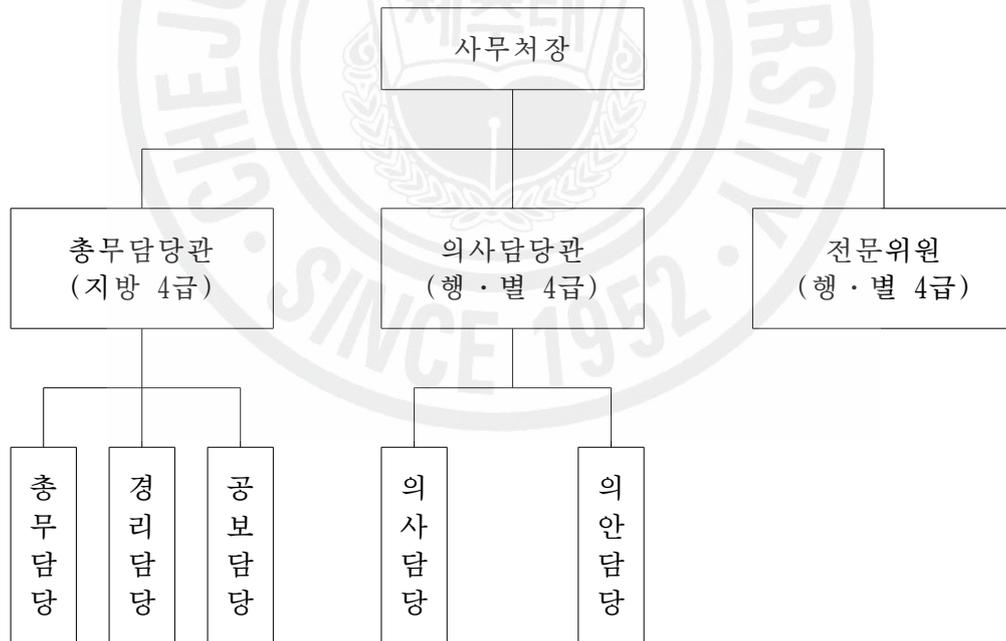
전문위원의 역할은 일반적으로 위원장의 지휘를 받아 위원회의 운영 및 의사진행을 보좌하고, 안전심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서 작성, 관련 자료의 수집·조사·연구를

행한다. 전문위원의 수는 시·도의회 의원 1인씩, 시·군·구의회의 경우 1인-2인을 두거나 각 상임위원회마다 1인씩 두는 등 다양하다. 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정원 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(지방자치법 제51조의 2 ③).

지방의회도 지방자치단체의 기관이므로 사무처장과 그 사무직원은 지방공무원으로 보한다(지방자치법 제83조). 의회사무직원에게 임명권은 자치단체의 장이 행사하되 그 전단계로 의장의 추천을 받는다(지방자치법 제82조). 다만, 단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 의회 사무처장에게 위임하고 있다. 그리고 의회사무처 직원은 의장의 지휘 감독하에 의회의 사무를 처리하나 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에서 정한 것을 제외하고 지방공무원법의 적용을 받는다³³⁾. 일반적으로 광역의회의 표준사무기구(표준사무기구)는 아래의 그림<2-4>와 같다.

그림<2-4> 시·도의회 표준사무기구

* 광역의회 : 1처 2담당관 5담당 전문위원(시·도에 따라 차이가 있음)



자료: 김동훈, 지방의회론, 서울:박영사, 2004, p.381 참조

33) 최민수, 지방의회운영, 경기:서강출판사, 2006, pp.126-127

제2절 성과평가모형 및 의정활동 성과평가 이론적 고찰

1. 성과평가에 관한 이론

1) 성과평가의 개념

성과평가(performance evaluation)의 개념을 정리하기 위해서는 성과와 평가라는 개념이 우선 파악되어야 한다. 성과(performance)라는 말은 자주 사용되나 그 개념이 매우 다의적이고 복합적인 의미를 내포하고 있기 때문에 개념정의가 매우 어렵다³⁴⁾. 그 개념정의에 따라 성과평가(performance evaluation)의 개념 역시 달라지기 때문에 성과에 대한 개념정의는 매우 중요하다.

성과(performance)의 개념에 대한 학자들의 견해를 살펴보면, Fried는 정부의 성과란 삶의 질과 관련된 다양한 집단의 욕구(needs), 요구(demands), 기대(expectations)에 일치하는 정부의 상대적 능력(comparative ability)이라 정의하는데, 이것은 정부가 주민의 욕구, 요구, 기대에 어느 정도로 반응하였는가의 문제와 관련된다. Rogers는 성과란 정부의 활동이 그 목적(objectives)에 얼마만큼 효과적으로 부합되는지를 말하는 개념으로, 경제성과 능률성, 효과성의 개념 내에서 성과의 개념이 정립되어야 한다고 말한다. Smith는 성과는 특정한 기대, 목표나 목적이 달성되는 정도와 관련된 것으로서 개인, 집단 및 기관에 보다 일반적인 사회학적, 생물학적, 기계적 체계에서도 적용될 수 있는 개념이라고 정의한다³⁵⁾.

김시영·김규덕³⁶⁾의 연구를 보면 여러 학자들의 견해를 종합하여 성과의 개념이 내포하고 있는 내용을 다음과 같이 크게 세 가지로 정리하고 있다.

첫째, 성과는 목적과 관련된 개념이다. 즉 정부의 공공서비스 제공을 통해 목적달성의 성취로 나타난 결과(output)와 영향(outcome)과 관련된 개념이다. 여기서 말하는 결과는 일반

34) OECD, The OECD Report on Regulatory Reform : Synthesis, Rogers Steve, Performance Management in Local Government, London: Longman, 1990, p.14

35) 김효주, 중앙행정기관 규제개혁 성과평가모형 및 지표개발에 관한 연구, 연세대 석사논문, 2003, p.5에서 재인용: Fried, Robert C, Comparative Urban Politics, New Jersey: Prentice-Hall, 1980/ Synthesis, Rogers Steve, Performance Management in Local Government, London: Longman, 1990/ Smith, Peter(Eds), Measuring Outcome in the Public Sector, Taylor and Francis Ltd, 1996

36) 김시영·김규덕, 지방정부 공공서비스의 성과평가 모형에 관한 소고, 지방자치연구, 제8권 제3호, 1996, p.125-126

적으로 국민에 대한 서비스의 제공과 서비스의 편익의 결과로서 실제로 일어난 것에 대한 진술이고, 영향은 의도하거나 의도하지 않은 정책의 궁극적 효과를 의미한다³⁷⁾. 둘째, 성과는 국민의 욕구와 요구, 즉 기대의 충족과 관련된 개념이다. 정부가 국민의 욕구나 요구에 어느 정도 대응하고 반응하는지 행정수요에 대한 행정공급의 충족 정도와 관련된 개념이다. 이 개념은 대응성·반응성·형평성·공정성의 개념과 관련된 개념이다. 셋째, 성과는 의도된 노력이나 활동과 관련된 개념이다. 즉, 정부가 의도한 노력과 성취의 개념이라 할 수 있다.

이러한 세 가지의 내용을 바탕으로 김시영·김규덕은 성과의 개념을 정부의 의도된 노력이나 활동으로서 국민의 욕구나 요구, 기대에 따라 공공서비스를 제공하여 그에 따른 국민의 충족정도나 만족정도에 미친 결과나 영향의 정도라고 정의내리고 있다.

다음으로 평가(evaluation)에 대한 개념은 「웹스터 사전」에서 “어떤 평가대상의 정도, 조건, 양, 중요성, 질, 가치 등을 검토하거나 판단하는 것으로서 그 과정과 결과를 포함한다”고 정의하고 있다. 그리고 Edward A. Suchman은 평가를 가치판단작용의 사회적 과정으로 정의하고 있고, Scriven은 보다 구체적으로 형태와 절차의 채택, 폐기 또는 수정에 관한 선택과정으로 규정하고 있다³⁸⁾.

이러한 성과(performance)와 평가(evaluation)에 대한 연구자의 개념정의에 따라 성과평가(performance evaluation)에 대한 개념 또한 연구자의 관점에 따라 여러 가지로 정리되고 있다. 성과평가(performance evaluation)의 개념에 대해, 노화준은 “조직에 부여된 임무, 조직이 창조하고자 하는 가치와 전략적 목표, 수행한 전략 등이 어떠한 결과를 가져왔는가 하는 것을 측정하고 검토하는 것³⁹⁾”으로 규정하고 있고, 박기관은 “조직이 수행한 활동의 결과에 대한 양적·질적 측면에 대한 가치판단⁴⁰⁾”이라고 정리하고 있다. 한국지방행정연구원은 “활동의 정도, 조건, 양, 질, 가치 등을 검토하거나 판단하는 과정과 결과를 포함해서 그 영향력을 분석⁴¹⁾”하는 것이 성과평가 개념이라고 밝히고 있다.

이러한 성과평가에 대한 개념규정을 종합하여 정리해 보면, “어떤 조직이 직접 수행하여 발생한 활동결과(산출물)와 조직이 활동에 따라 대상자에게 파생되는 영향 정도를 판단하고 측정하는 것”이라고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 조직의 활동결과와 조직 활동에 따른

37) Rogers Steve, 전계논문, p.14

38) 최창호, 전계서 p.117

39) 노화준, 정책측정론, 서울: 법문사, 2001, p.104

40) 최창호, 전계서 p.118

41) 김성호·황아란·안영훈, 전계논문, p.10

영향 못지않게 조직을 구성하고 있는 내부구성원들의 조직역량 또한 중요하다고 판단했다. 왜냐하면 내부조직 역량은 조직목표달성을 위한 전략수립 및 그 실행에 있어 주요한 요소⁴²⁾이고, 조직내부에 대한 역량평가는 조직구성원들에게 긴장감과 자기 포지션을 인식하게 하여 조직의 성과를 촉진할 수 있기 때문이다. 그리고 제주특별자치도의회가 과거 제주도의회와 타 지방의회보다 조직역량이 한층 강화되어 의정활동에 유리한 조건에 놓여 있기에 본 연구는 성과평가 영역에 조직역량을 포함시켰다.

따라서 본 연구는 성과평가에 대한 개념을 “어떤 조직이 목표를 수행하기 위한 조직역량과 직접적인 활동의 결과(실적), 그리고 그 활동에 따른 영향을 양적·질적으로 판단하는 과정”이라고 개념정의 하고자 한다. 즉, 기존의 성과평가 영역인 활동결과와 활동영향에서 본 연구는 조직의 목표달성을 위한 조직역량 요인을 포함하는 것으로 성과평가의 개념을 확장한 것이다. 이를 정리하면 성과평가의 범주는 아래의 그림<2-5>와 같다.

그림<2-5> 성과평가의 범주



2) 성과평가의 기준

성과(performance)를 경제적 관점에서만 이해하는 사기업 부문과는 달리 공공부문의 성과는 보다 폭넓고 포괄적인 관점에서 파악해야 한다. 사적부문의 목표와는 달리 공적부문의 목표는 내부고객이 아닌 외부고객, 즉 주민에 대하여 봉사하는 것으로, 공공부문 특히 행정은 주민이 어떠한 기대, 욕구, 또는 요구를 가지고 있으며, 무엇을 선호하는지를 파악해야 하고, 그들이 행정의 혜택을 고르게 받을 수 있도록 노력해야 한다.

성과평가(performance evaluation)의 기준은 성과의 개념자체가 다원적이라는데 연유하여

42) 김병국·권오철, 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안, 한국지방행정연구원 보고서, 1999, p.15

그 평가하는 기준 역시 연구자들에 따라 다양하게 제시되고 있음을 알 수 있다. 성과평가의 기준은 표<2-1>에서 보는 바와 같이 크게 경제적 관점과 정치적 관점으로 대별될 수 있는 바, 경제적 관점에서의 성과기준은 능률성과 효과성이 해당되며, 정치적 관점에서는 형평성과 대응성이 해당된다고 할 수 있다.

표<2-1> 성과평가의 기준

연구자	평가기준				기타
	경제적 관점		정치적 관점		
	효과성	능률성	대응성	형평성	
Ammons(1966)	0	0			업무량, 생산량
Rogers(1990)	0	0	0		경제성, 서비스수준
Dunn(1985)	0	0	0	0	적절성, 적정성
Jones & Grosso(1985)	0	0	0	0	정당성
Brudeny & England(1982)	0	0	0	0	
Morgan	0	0	0	0	
Ostrom	0	0	0	0	
Aitman(1979)	0	0			업무량
Epstein(1992)	0	0			소득
Wholey(1989)	0		0		질, 적시성, 생산성
김영기(1982)	0	0	0	0	
노화준(1989)	0	0	0	0	만족도, 위험성, 일관성
김시영·김규덕(1996)	0	0	0	0	

자료 : 최창호, 지방정부기능론, 서울:삼영사, 2001, p.120에서 인용: 박기관, “자치단체장의 리더십과 공무원의 직무만족 및 행정성과에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사 학위논문, 1999, p.36을 참고하여 제작성

이처럼 행정성과(public performance)를 평가하는 기준은 일반적으로 행정목표 또는 가치인 효과성, 능률성, 대응성, 형평성 4가지를 공통적으로 선정하는 경향임을 알 수 있다. 능률성(efficiency)은 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미한다. 효과성(effectiveness)은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는가를, 형평성(equity)은 정책효과와 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되었는지를 의미하고, 대응성(responsiveness)은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도와 관련된 개념이다⁴³⁾.

43) 최창호, 전제서, pp.119-120

3) 성과평가의 의의

학자들의 평가(evaluation)에 관한 개념 정의 중 공통적인 사항의 하나로 성과평가(performance evaluation)란 좀 더 나은 방향으로 나아가기 위해서 과거의 실적을 검토하는 것으로 인지하고 있다는 점이다⁴⁴⁾. 따라서 평가는 책임성을 확보하기 위한 효과적인 방법이다. 즉, 평가는 일반적으로 인식의 촉구, 결정에의 영향(influence), 결정의 확인(verification), 결정의 정당화(vindication) 등을 통해 책임 있는 활동이나 결정을 할 수 있게 해준다⁴⁵⁾.

위에서 서술한 입장에서 지방의회의 의정활동 성과평가에 대한 의의를 찾아보면 다음과 같다. 첫째, 의정활동의 성과평가는 의원은 물론 의회 내부조직원이 수행하는 의사결정의 질을 높여준다. 둘째, 주민에 대한 지방의회의 대응성(responsiveness)을 향상시킬 수 있다. 의정활동의 성과를 주민들에게 공개함으로써 지방의회의 책임성(accountability)을 확보할 수 있다. 셋째, 지방의회 운영의 효율화를 도모할 수 있다. 의정활동에 대한 성과가 계량적으로 평가되기 때문에 의회내부조직의 역량진단과 의회운영시스템의 문제점을 파악하여 개선할 수 있다. 넷째, 의정활동의 성과평가를 통해 지방의회의 성과자체를 개선할 수 있다. 즉, 의정활동에 대한 성과를 분석한 후 결과를 환류하여 의정활동의 성과를 질적으로 제고할 수 있다. 이러한 과정을 통하여 지방의회 활동에 대한 주민에 대한 신뢰성(reliability)과 대응성(responsiveness), 그리고 책임성(accountability)을 증진시킬 수 있다. 따라서 성과평가에 대한 모형이론과 지표이론에 대하여 살펴보고, 이를 토대로 하여 성과평가모형의 기본모형을 제시하고자 한다.

2. 평가모형과 평가지표에 관한 이론

1) 성과평가모형(Performance Evaluation Model) 이론

모형(Model)에 대한 정의는 학자에 따라 여러 가지로 규정하고 있다. R.Golembiewski, W.Welsh, W.Crotty 등은 “특정한 상호관련을 가지는 일련의 변수를 구체화하는 구조”라고 하고, D.Forcese와 S.Richer는 “한 개의 실 현상에 대한 연구자의 견해를 순서화하고 단순화하기

44) 최창수 외, 평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형, 한국지방행정연구원 보고서, 2001, p.11

45) 김성호 · 황아란 · 안영훈, 전계논문, p.9

위하여 만들어지는 모방 내지는 추상화”라고 정의하고 있다.⁴⁶⁾ 그리고 김광웅은 “모형은 어떤 사물을 닮은 것(alikeness of something)을 의미한다며, 어떤 실체를 모방하거나 추상화시켜 놓은 것으로 아직 완전하게 기본요소가 잡혀 있지 않은 실체를 보는 우리의 관점을 순서 잡아 주거나 단순화시켜 주려는 것”이라고 규정한다.

이러한 모형의 특수성을 요약하면 먼저, 모형은 구조적인 면에서만뿐만 아니라 기능적인 면에서도 실상(實像)과 동상유질(同像類質)의 관계를 지니고 있어야 한다. 이는 구조적인 관계는 양쪽의 요소가 일대일 상응관계(one-to-one correspondence)를 가져야 한다는 것을 말하며, 기능적인 관계는 모형이 행하는 바 그 기능이 실제의 경험세계에서 이해되는 현상과 유사한 성질의 것이어야 한다. 둘째, 모형은 실상을 단순화 시킨 것이다. 간단한 상태를 통해 실상이 어떤 것인가를 인식시키면 된다. 따라서 모형은 간단할수록 좋은 것이되, 유추(analogy)나 은유(metaphor)의 작용을 해줄 수 있을 정도로 간단해야지 그렇지 않으면 모형으로서의 가치를 상실한다. 셋째, 모형은 실상의 대표성을 지녀야 한다. 모형을 통해 우리는 실물의 생김새와 내용을 유추하게 되는데, 실상의 모두가 다 모형과 같다고는 할 수 없다. 모형은 실상의 공통점을 지니고 있어서 실제의 내용은 거기에서 어느 정도 변형된 것일 수 있다. 이런 뜻에서 모형은 공통점을 지니고 있는 대표격이다. 넷째, 모형은 이론의 스케치와 같은 것이다. 음악에서 말하면 소묘곡(素描曲)과 같은 것이다. 모형이 변수간의 관계를 어느 정도 설명해 주기 때문이다⁴⁷⁾.

이를 종합하여 정리하면, 모형이란 어떤 복잡한 실체에 대하여 그 실체를 간단명료하게 구조화 내지 체계화하는 작업이면서, 동시에 어떤 실체에 대하여 친숙한 내용으로 이해하기 쉽게 설명할 수 있게 해주는 것이라고 할 수 있다.

따라서 성과평가모형은 성과평가와 관련한 복잡하고 어지러운 여러 가지 요인들을 성과평가의 실체에 대하여 이해하기 쉽게 체계적으로 정리하는 것이라고 할 수 있다. 또한 이러한 성과평가모형은 성과평가의 기본 관점을 정리하고, 성과평가의 절차를 이해하고 탐색하는데 도움이 된다고 할 수 있다.

46) 이광중, 모형이론, 행정학논집 청주대학교행정문제연구소, 1978, p.31에서 재인용. D.P.Forcese and S.Richer, Social Research Methods. Englewood Cliffs, N.T.Prentice-Hall. 1993, p.38

47) 김광웅, 방법론 강의, 서울:박영사, 1999, p.239

2) 성과평가지표(Performance Evaluation Indicator) 이론

일반적으로 지표(Indicator)란 “어떤 한 체제(System)의 조건과 변화에 대한 간결하고 포괄적이며 균형있는 판단을 제공하는 규범적인 공공통계(Public Statistics)”로서 정의되거나⁴⁸⁾, “어떤 사상의 속성이나 상황을 가장 잘 나타내는 척도(Measure of Scale)”로 정의하고 있다⁴⁹⁾. 따라서 성과평가지표란 성과평가기준을 충족시키고 기준을 가장 잘 나타내주며 평가대상에 대한 대표성이 매우 높은 척도라고 할 수 있다.

일반적으로 지표는 사회적인 상태를 나타내는 사회지표, 구체적인 사업이나 계획사업을 평가하고 그 효과를 판단할 수 있는 정책지표, 경제적 발전정도나 수준을 측정·평가할 수 있는 경제지표, 국민생활의 질을 측정할 수 있는 삶의 질 지표 등이 사용되고 있으며⁵⁰⁾, 산출물의 표현, Flow 지표와 Stock지표, 긍정적 지표와 부정적 지표, 객관적 지표와 주관적 지표, 정서적 지표와 정량적 지표로 나누어 볼 수 있다⁵¹⁾.

평가지표는 평가대상에 대한 정확한 측정 및 평가의 제 측면을 충족시킬 수 있도록 일정한 조건을 갖출 필요가 있다. 평가지표가 구비해야 할 기본 요건은⁵²⁾ 첫째, 측정가능성이다. 즉 평가자의 자의성을 배제하고 객관성을 최대한 유지해야 하며 실제 측정이 가능하도록 지표가 계량화되어야 한다. 둘째, 개선가능성이다. 평가지표는 행정활동의 과정과 성과를 개선할 수 있는 잠재력이 높은 분야의 개선을 촉진하도록 설계되어야 한다. 아무리 좋은 평가지표라도 평가대상 분야에서 개선의 여지가 없는 경우는 실익이 없다. 셋째, 관리가능성이다. 즉 해결할 수 없는 문제점에 대한 평가를 지양하고 통제 범위내의 활동을 대상으로 하여야 한다. 평가 조직이 통제할 수 없는 외부적 요인은 제외하거나 조정할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 넷째, 상대적 중요성에 입각하여야 한다. 즉 지표의 종류 및 수량의 적정성여부는 평가목적, 대상 등에 따라 달라지나 피평가 대상들에 대해 공통적으로 적용이 가능하고 또한 평가지표의 상대적인 중요도를 기준으로 볼 때 그 중요도가 높은 지표를 선택하여야 한다. 다섯째, 충분성의 원리이다. 지표는 성과를 충분히 평가할 수 있어야 하며 중복 평가

48) 노화준, 전계서, p.386

49) 김신복, 발전기획론, 서울 : 박영사, 1991, p.284

50) 한표환, 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서 94-13(제193권), 1995, pp.11-12

51) 라휘문, 지방자치단체 자체평가제도의 발전방안, 「정부업무의 평가시스템 정착방안」, 한국정책분석평가학회, 2003, p.88

52) 송대회 외, 공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법, 한국개발연구원, 1987, p.58

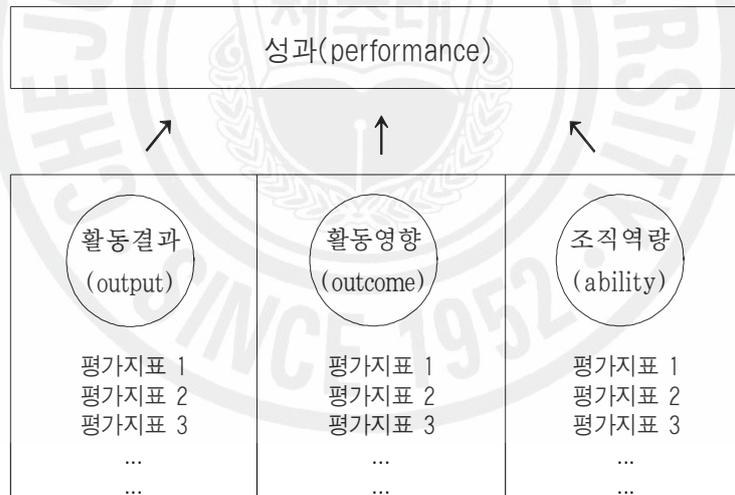
하거나 상호 모순이 있는 지표가 없어야 한다. 여섯째, 비교가능성이다. 평가지표는 원칙적으로 계속성을 유지하여 정책 활동 및 평가의 안정성을 확보하고 연도별 성과의 개선정도를 비교할 수 있어야 한다.

3) 성과평가 모형의 기본적 모델

앞에서 논의된 것을 정리하면, 성과평가는 조직역량과 직접적인 활동의 결과, 그리고 활동에 따른 영향을 양적·질적으로 판단하는 과정이고, 성과평가모형은 성과평가와 관련한 복잡한 요인들을 이해하기 쉽게 체계적으로 정리하는 것으로 앞에서 설명한 평가지표의 개념을 포함하는 것이다.

따라서 이러한 논의를 종합하여 성과평가 모형의 기본적 모델을 제시하면 아래의 그림<2-6>과 같다.

그림<2-6> 성과평가 모형의 기본적 모델



3. 지방의회 의정활동 성과평가 사례 및 선행연구

1) 제주지역 지방의회 의정활동 평가사례

제주지역 지방의회의 의정활동 자체평가사례⁵³⁾나 제주지역 의정활동 평가와 관련한 선행

연구사례가 정리된 자료를 구할 수가 없어서, 본 연구자는 2000년⁵⁴⁾ 이후부터 현재까지의 제주지역 지방의회 평가사례를 정리하였다. 이를 위해 먼저, 제주도내 대표적인 3개 언론사의 신문기사 검색을 통해 지방의회의 의정활동 평가사례나 연구사례를 조사⁵⁵⁾하였다. 그리고 의정활동에 관심을 갖고 시민운동을 전개해 온 대표적 NGO의 상근활동가⁵⁶⁾를 대상으로 인터뷰 조사를 통해 해당 단체의 의정활동 평가사례를 조사하였다. 이와 같이 조사한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

가. 제주지역 언론사의 평가 사례

먼저, 제민일보는 2001년 지방의회 부활 10년을 맞아 전문여론조사기관 케이엠조사연구소에 의뢰해 제주도민 413명과 지방의원을 대상으로 설문조사 방식에 의하여 제주지역 지방의회를 평가한 사례가 있었다. 이 조사는 지방의원 유급제, 단체장 연임, 기초의원 정당 공천제 등 지방의회와 관련한 정책현안과 함께 제주지방 의회의 활동성적이 100점 만점에 몇 점 인지를 물어보고 있다. 조사결과, 제주지역 지방의회에 대해 도의회는 47.3점, 시·군의회는 45.3점으로 낙제점을 받은 사례가 있었다⁵⁷⁾. 또한 제민일보는 2003년 창간 13주년을 맞아 학계·경제계·자생단체 임원·공무원·언론인 등 493명을 대상으로 설문조사 방법을 활용하여 제주지역 지방의회에 대하여 평가하였다. 그 결과 10점 만점을 기준으로 지방의회의 역할에 8점 이상을 준 응답자는 6.7%에 그쳤으며 47.9%가 6-7점, 39.8%는 3-5점을 주었고, 5.7%는 모르겠다고 응답하였다. 그리고 지방의회 부활이후 가장 긍정적으로 달라진 부분은 자치단체장 감시·견제(38.6%)와 주민의견 반영(35.6%)에 이어 행정서비스 향상(5.5%), 생활자치 활성화(4.7%) 순으로 응답하였다. 지방의원의 가장 큰 문제점으로는 전문성 부족(40.3%)을 가장 많이 꼽았고, 20.3%는 자질부족, 18.3%는 지역문제 집착 등 소지역주의,

53) 자체평가사례에 대하여 제주특별자치도의회 공보담당관과의 인터뷰 결과, 제주도의회가 의정활동과 관련하여 평가의 틀을 마련하여 자체 평가한 사례는 없었고 다만, 의회의 대수가 끝날 때마다 내는 지방의회 의정활동 총람에서 개괄적인 활동결과를 정리하고 있다고 한다. 그리고 기초의회는 폐지되어 담당자와 인터뷰 할 수 없었고, 행정체제가 개편되면서 기초의회 관련 자료가 아직 정리되지 않은 상황이었다.

54) 자치단체장 선거가 1995년부터 시작되었지만 3년을 임기로 하여 제5대 의회는 마감되었고, 1998년부터 2002년까지 임기 4년의 제6대 의회가 출범하였다. 제6대 전반기 의회가 의정활동을 마감하여 평가하는 시점이 바로 2000년도이다. 따라서 본 연구자는 2000년 이후의 지방의회 의정활동 평가사례를 조사하였다.

55) 신문기사 검색을 통해 평가의 사례를 확인하고, 그 평가기관에 문의하여 자료를 취합하였다. 그러나 평가기관의 자료미비로 인하여 자료구입이 힘든 경우는 신문기사를 내용을 토대로 정리하였다.

56) 제주주민자치연대 강선영 사무처장, 제주참여환경연대 고유기 사무처장, 제주경실련 한영조 사무국장 을 대상으로 인터뷰조사를 진행하였다.

57) 2001년 6월 1일자 제민일보, “정당공천반대 의원축소 찬성”

8.7%는 권위주의, 8.3%는 이권개입 등 도덕성 문제를 지적하였다. 이 조사는 지방의원 개인에 대한 평가도 함께 진행하였다. 현안파악능력, 전문성, 성실성, 도덕성, 리더십 등 5개 항목으로 의원개인을 평가하여 베스트 의원으로 제주도의회 양우철 의원, 제주시의회 안창남 의원, 서귀포시의회 송동일 의원, 북군의회 김대윤 의원, 남군의회 양행구 의원 등을 선정하기도 하였다⁵⁸⁾.

다음으로, 제주일보는 2002년 11월 강원일보, 광주일보, 대전일보, 매일신문, 부산일보 등 춘추6사와 공동으로 (주)한길리서치에 의뢰해 제주지역 현안에 대한 설문조사를 진행하면서 기초의회 의원에 대한 만족도와 광역의회 의원에 대한 만족도를 조사했었다. 이 조사결과 시군의원 의정활동 만족도는 만족한다 18.1%, 그저 그렇다 53.6%, 불만족 23.6%, 잘모름 4.8%이고, 도의원 의정활동 만족도는 만족한다 14.1%, 그저 그렇다 59.9%, 불만족 20.2%, 잘모름 5.8%로 나타났다⁵⁹⁾.

나. 제주지역 NGO의 평가사례

먼저, 제주경실련은 지방의원의 의정활동을 올바르게 파악, 도민에게 객관적인 근거를 제공하고 의원에게는 질 높은 의정활동을 촉구하기 위하여 2000년 제주도 예산심사 모니터를 통해 제주도의회 의원을 평가하였다. 평가기준으로는 사전준비 철저, 질의의 전문성과 적절성, 질의의 대안성 및 책임성 등으로 설정하여 예산심사 베스트 의원을 선정하였다. 그 결과 예산심사 베스트 의원으로 김우남 의원, 양우철 의원, 박희수 의원이 선정되기도 하였다⁶⁰⁾.

다음으로, 제주주민자치연대·(사)제주도지방의정연구소·리서치플러스는 공동으로 2003년 6월 제7대 제주시의회 개원 1주년을 맞아 제주시민을 대상으로 제주시의회 의정활동에 대한 평가를 설문조사 방식을 통해 실시하였다. 조사결과 제주시의회의 전반적인 의정활동 만족도에 대해 응답자들은 매우 만족 0.2%, 조금 만족 4.9%, 보통 51.2%, 조금 불만 29.8%, 매우 불만 13.9%로 나타났다. 또한 제주주민자치연대는 의견수렴활동, 민원해결·예결산·정책개발·입법활동·행정감시견제 등 의정활동을 세분화 하여 만족도를 조사하기도 했다⁶¹⁾.

마지막으로 제주참여환경연대는 의정활동의 평가의 틀을 마련하여 평가한 사례는 없고 총론적 시각에서 비정기적으로 평가하고 있다고 한다. 특히 제주도의회 행정사무감사를 앞

58) 2003년 6월 1일자 제민일보, “지방의원 제역할 못해-창간13주년 기념설문, 전문성부족 등 지적”

59) 2002년 11월 13일자 제주일보, “외국인 학교 내국인 입학 자격요건 폐지”

60) 2000년 12월 28일자 제민일보, “예산심의 베스트 도의원에”

61) 2003년 6월 30일자 제민일보, “의정활동 만족 5.1%”

뒤 단체의 의제를 설정한 뒤 제주도의회에 제시하여 관철시키는 활동을 전개하고 있다⁶²⁾.

다. 기타 평가사례

2003년 북제주군 의회는 개원 1주년을 맞아 제주대학교 양영철 교수에게 의뢰하여 북제주민을 대상으로 설문조사를 통해 북군의회 의정활동을 평가한 사례⁶³⁾가 있었고, 2005년 북제주군 홍보담당관인 문순영씨가 박사논문에서 제주도 기초의회 성과에 대하여 의회 및 집행기관 공무원과 시민단체 관계자, 그리고 기초의원을 대상으로 조례활동, 예산활동, 집행기관 견제, 주민대표성 등을 평가항목으로 하여 설문조사를 통해 제주지역 기초의회를 평가한 사례⁶⁴⁾가 있었다.

그리고 2005년 제주발전연구원과 한국지방자치학회 제주지회의 공동주관으로 열린 학술세미나에서 김성준 제주대 교수가 '특별자치도 추진을 위한 자치역량 진단 및 강화방안'이라는 주제로 제주지역 지방의회를 평가한 사례가 있다. 김성준 교수는 제주지역 지방의회를 주민대표기관 역할, 입법기관 역할, 의결기관 역할, 행정감시기관 역할, 의원의 전문성, 의원의 도덕성, 지방의회의 역량 등을 평가항목으로 설정하여 설문조사를 통해 지방의회를 평가하였다⁶⁵⁾. 이러한 제주지역 지방의회 의정활동에 대한 평가사례를 정리하면 표 <2-2>와 같다.

제주지역의 지방의회 의정활동 평가사례를 종합·정리하면, 첫째 2000년부터 지금까지 제주지역 의정활동 평가사례는 총 8번 이었다⁶⁶⁾. 그리고 의정활동의 결과물이라고 할 수 있는 실적에 대한 평가보다는 해당 지역주민이나 관련자의 주관적 의식에 의존하는 설문조사 방식에 의하여 대부분의 평가가 이뤄지고 있었다. 둘째, 지방의회 의정활동에 대하여 언론기관⁶⁷⁾이나 NGO 단체 등 외부에서 평가하는 사례가 거의 대부분이었고, 지방의회 스스로 자체 의정활동을 평가하는 사례는 거의 없었다. 셋째, 의정활동 평가 시기나 평가항목에 있어서도 정기적이거나 정형화된 평가모형에 근거하여 평가가 이뤄지고 있지 않다.

62) 제주참여환경연대 고유기 사무처장의 인터뷰 내용

63) 2003년 7월 2일자 한라일보, "지방의원 전문성 부족이 의정활동 최대 장애요인", 2003년 7월 1일자 제민일보, "지방의회 유급제 찬성"

64) 2005년 12월 20일자 제민일보, "기초의회 의정활동 미흡"

65) 2005년 4월 30일자 한라일보, "자치역량 강화 로드맵 필요"

66) 8번 중 제주도의회를 대상으로 한 의정활동 평가는 세 번뿐이었다.

67) 언론사의 의정활동 평가인 경우, 지방의회에 대한 전면적 평가이기보다는 그 당시 현안사항에 대한 조사설문에 의정활동 만족도나 활동결과를 묻는 문항을 끼워넣는 방식으로 이루어진 경우가 많았다.

표<2-2> 제주지역 지방의회 의정활동 평가사례(2000-2005)

년도	평가주체	평가기관	평가항목	평가방법	조사대상
2000	제주경실련	광역의원	예산심사활동(사전준비 철저/질의의 전문성과 적절성/질의의 대안성 및 책임성)	예산심사 모니터	지방의원 예산심사활동
2001	제민일보	광역의회/ 기초의회	지방의회의 임기중 활동성적	설문조사	제주도민, 지방의원
2002	제주일보	광역의원/ 기초의원	도의원 의정활동 만족도/시·군의원 의정활동 만족도	설문조사	제주도민
2003	주민자치연대/ 지방의정연구소	제주시의회	전반적인 의정활동 만족도/의견수렴활동/민원 해결활동/예결산심의회활동/정책개발활동/입법 활동/행정감시견제활동	설문조사	제주시민
2003	북군의회	북군의회	의정활동 장애요인/전문성강화방안/전반적인 의정활동 만족도/지방의회 인지도/집행부 견제기능	설문조사	북제주군민
2003	제민일보	광역의회/ 기초의회 의원개인	지방의회 역할/지방의회 부활 이후 긍정적으로 달라진 부분/지방의원의 문제점 현안과약능력/전문성/성실성/도덕성/리더십	설문조사	학계/경제계/자생단체 임원/공무원/언론인
2005	문순영	기초의회	조례활동/예산활동/집행기관견제/주민대표성	설문조사	기초의회 및 집행기관 공무원/시민단체 관계자/기초의회의원
2005	제주발전연구원 /한국지방자치 학회	기초의회/ 광역의회	주민대표기관 역할/입법기관 역할/의결기관 역할/행정감시기관 역할/의원의 전문성/의원의 도덕성/지방의회의 역량	설문조사	도시군청 계장급이상 공무원/광역, 기초 의원/NGO단체 관련자

자료 : 제주일보, 제민일보, 한라일보의 의정활동 평가와 관련한 기사(2000-2005)를 참조하여 연구자가 정리

2) 의정활동 성과평가와 관련한 선행연구 검토

지방의회가 재개된 1990년대 초기에는 지방의회 의정활동과 관련하여 의회의 운영과 그에 따른 제약요인 등에 관한 연구가 많았다. 그 후 지방의회 활동이 축척되면서 지방의회 속 기록, 회의결과 보고서 등을 토대로 한 지방의회의 성과분석에 대한 연구들이 나타나기 시작했다⁶⁸⁾. 따라서 지방자치제도가 본격적으로 시행된 1995년⁶⁹⁾ 이후의 의정활동 성과평가와 관련한 선행연구의 의정활동 평가영역과 평가분야, 그리고 평가지표들은 어떤 것을 활용하고 있는지를 살펴보고자 한다.

조경호·김명수는 지방의회 성과를 평가하는 가장 중요한 대상으로 지방정책결정의 대표성 및 전문성이라고 판단하여, 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성을 자료 분석

68) 김성호·황아란·안영훈, 전계논문, p.9

69) 1991년에 지방자치가 부활되어 지방의원을 주민이 직접 선출했지만, 자치단체장 선거는 1995년에 처음으로 실시하게 된다.

과 설문조사를 병행하여 지방의회 의정활동의 성과를 평가하고 정책적 개선방향을 제시하고 있다. 이 연구는 주민대표성과 입법전문성을 이론적으로 뒷받침할 수 있고, 전국의회를 상호비교 가능한 것을 평가의 기준으로 삼고 있다.

먼저, 주민대표성에 따른 평가지표로는 의회의 인구대표성, 의회의 지역대표성, 청원심사건수, 주민의견수렴노력도, 개의일수 등을 선정하였다. 그 근거로 의회의 인구대표성은 해당 지역주민의 이익의 대표성이 그 지역 의원의 수에 비례한다고 하고, 지역대표성은 의원의 직업 분포와 해당 지역의 산업집중도와 부합도는 대표성의 중요한 척도라고 하고 있다. 그리고 청원심사건수는 지역주민의 의사를 지방의회가 얼마나 성실하게 수렴하여 소개하였느냐는 주민대표성의 중요한 척도라고 하고, 개의일수는 충분한 의안 심의시간의 확보와 의안의 심도 있는 검토 및 조사는 의회의 주민대표성을 확보하기 위한 필요조건이라고 하고 있다⁷⁰⁾.

다음으로, 입법전문성에 따른 평가지표로는 상임위원회 설치수, 총안건처리수, 특위처리건수, 의원의 학력, 입법전문성 제고노력 등을 제시하고 있다. 그 근거로 상임위원회 설치수는 본회의 중심 의회보다 위원회 중심으로 운영되는 의회가 일반적으로 입법전문성이 제고되고, 상임위원회 중심의 전문적 의회의 가능성은 의장의 권한이나 정파의 영향이 상대적으로 적을 때 높아진다고 보고 있고, 총 안건처리수는 시간적 제약 하에 총 안건처리의 수는 의회 전문성 평가의 중요한 척도가 된다고 하고 있다. 그리고 특별위원회 처리건수는 특위에서 처리되는 안건의 수가 많을수록 그 의회의 전문화된 의안심사 및 조사활동이 활발하다는 것을 반증하는 것으로 보고 있다. 의원의 학력은 입법전문성의 절대적 기준은 되지 못하지만 전문화를 구조의 수평적 분화 뿐만 아니라 전문적 지식의 습득 정도라는 관점에서 이수 받은 교육년수로 조작화 되는 경향이 많다⁷¹⁾며 대졸출신이 많이 포진한 의회의 입법전문성이 그렇지 못한 의회보다 상대적으로 높다고 가정하고 있다. 그리고 입법전문성 제고노력은 정형화하기는 어렵지만 대개 의원 전문지식 함양을 위해 만들어진 스터디그룹, 의정세미나개최, 지역연구반 설치, 행정전문성확보 행정연찬 및 연구회 설치, 의정보고회 개최 등의 형태로 나타난다고 하고 있다⁷²⁾. 또한 성과평가의 객관성을 제고하기 위하여 전국의 주간신문사 편집인 및 취재기자⁷³⁾들을 대상으로 인식조사까지 실시하였다. 조경호·김명수의

70) 조경호·김명수, 한국기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가, 한국행정학보 제29권 제1호, 1995, p.236

71) 조경호·김명수, 전계논문, p.237에서 재인용: Hage, Jerald T, An Axiomatic Theory of Organization, Administrative Science Quarterly, 10, 1965, pp.289-320

72) 조경호·김명수, 전계논문, pp.236-237

73) 조경호·김명수는 설문대상이 지방의회 의원인 경우는 의회운영과 제도에 관한 주관적 인식을 기초로 지

의정활동 성과평가 지표는 아래의 표<2-3>과 같다.

표<2-3> 지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가지표

평가분야	평가지표
주민대표성	의회인구대표성(의원1인당 주민수), 의회의 지역대표성(의원직업과 지역주요산업과의 일치정도), 청원심사건수, 주민의견수렴노력도, 개의일수
입법전문성	상임위설치수, 총안건처리수, 특위처리건수, 의원의 학력, 입법전문성제고노력

자료: 조경호·김병수, 한국기초지방의회의 국민대표성과 입법전문성 평가, 한국행정학보 제29권 제1호, 1995, pp.236-237을 정리

이종원·최강렬의 연구는 지방의회의 입법활동을 냉정하게 판단하고 그에 준거한 규범적 판단의 근거를 제공하기 위하여 지방의회의 대표격인 서울시의회를 중심으로 지방의회의 입법활동에 대한 평가를 진행하고 있다. 이 연구논문은 여러 가지 법·제도적인 제약은 지역간, 정파간, 중앙-지방간 이해충돌이 있기 때문에 일단 논외로 한다며 현재의 지방자치체가 규정하는 제한된 법규 내에서 지방의회가 의안에 대한 심의를 얼마나 양적으로 많이 질적으로 심도 있게 하느냐가 의회 본연의 기능을 담당하고 또 강화하는 길이라고 판단하고 있다.

따라서 이 연구는 지방의회의 기능적 측면에서 대의제 민주주의 하에서 입법부에 부여된 심의·의결기능, 정책형성기능, 행정부에 대한 감시·견제기능을 주로 담당하고 있다며, 정책형성기능으로서는 조례 제·개정 실태를, 안전에 대한 심의·의결기능으로서는 안전처리현황을 분석하고 있다. 그리고 행정부에 대한 감시·견제기능으로서는 행정사무감사 및 조사에 대한 현황을 분석하고 있다. 이러한 평가분야의 선정근거로 이 연구논문은 조례제정권에 대해서는 지방의회의 고유한 것으로 지방의회가 조례를 많이 제정한다는 것은 그만큼 입법활동을 열심히 하고 있다는 것을 의미하고, 조례의 제정은 많은 법제적 검토와 전문적인 인적·물적 지원이 필요하므로 조례제정만으로 지방의회가 처한 상황을 평가할 수 있다고 보고 있다. 그리고 안전처리와 관련해서는 조례안의 심의, 제·개정이 입법활동 측면에서는 가장 본질적인 부분이라고 할 수 있지만, 입법활동이라 하더라도 입법행위의 전후방 활동인 다른 안전심의 활동도 또한 무시할 수 없고 이것을 객관적으로 분석할

방의회 성과를 평가하는데 의의가 있으나 그들의 조사응답이 응답자의 외부귀인 성향 등에 의하여 왜곡된 결과가 나타날 위험이 있고, 지역주민을 설문조사 대상으로 선정할 경우는 연구대상에 대한 전문적 식견 부족으로 인하여 발생하는 주민 응답의 불성실성이 문제가 될 수 있다고 설명한다.

수 있을 때 보다 더 실질적인 입법활동의 그림을 조망할 수 있다 한다. 그리고 행정사무감사 자료와 관련해서는 자료요구가 많다고 해서 꼭 행정감사를 철저히 잘한다고 볼 수 없지만 적어도 의원들의 관심이 그만큼 높아졌다고 볼 수 있으며, 또 비례적이지는 않더라도 절대적인 의미에서 행정감사에서 활동 폭이 그만큼 높아졌다고 해석하고 있다⁷⁴⁾. 그리고 연구방법으로는 입법활동 경과보고서나 의정백서를 참고하여 통계적 분석의 방법을 채택하고 있다.

따라서 이 연구논문의 평가분야와 평가지표를 구체적으로 살펴보면 표<2-4>와 같다.

표<2-4> 지방의회 입법활동 평가항목과 평가지표

평가항목	평가지표
조례안	조례발의율, 조례안 가결율
전체안건심의	안건종류별 처리건수, 타 의회와의 안건처리 비교, 상임위별 안건종류별 처리건수
행정감사	행정감사요구자료 내용별 건수, 상임위별 시정조치 및 건의건수

자료: 이종원·최강렬, 지방의회의 입법활동 평가: 서울시의회를 중심으로, 한국정치학회 연례학술회의발표논문집, 1998, pp.397-417을 정리

송광태·김현태⁷⁵⁾의 연구는 그 동안 지방의회에 대한 평가시도가 극히 일부 의회에서 비주기적으로 시도되었고, 의정활동을 평가하더라도 일부 변수를 중심으로 평가가 이루어지고 있고, 연구범위와 대상 및 방법론에서도 포괄성과 종합성이 부족하다고 주장하고 있다. 그리고 의회 내 개별의원을 대상으로 한 의정활동 평가와 의회 간 상호비교는 거의 이루어지지 않고 있다며 창원·마산·진해시의회의 의정활동과 개별의원의 의정활동을 분석하고 있고, 연구방법은 지방의회 회의록 분석과 의원에 대한 설문조사방법을 활용하고 있다.

이 연구는 의정활동 평가분야로, 의원 대상으로는 의정활동에 대한 성실성과 준비성, 주민의사의 정책반영, 민원해결 노력, 지방의정에 대한 전문적 능력, 대안제시능력 및 지역사회활동에 대한 노력 등을 선정하였다. 이러한 평가분야를 측정하기 위한 평가지표로, 의정활동의 성실성과 준비성의 정도는 의원의 회의 출석, 본회의와 위원회에서의 발언건수 및 자료요구건

74) 이종원·최강렬, 지방의회의 입법활동 평가: 서울시의회를 중심으로, 한국정치학회 연례학술회의발표논문집, 1998, pp.399-412

75) 송광태·김현태, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, 한국도시행정학회 도시행정학보 제13권 1호, 2000.6, pp.1-26

수를 선정했고, 주민의사의 정책반영 및 민원해결 능력은 청원소개건수를 선정하였다. 그리고 지방의정에 대한 전문적 능력은 조례의 제·개정건수와 위원회 시정발언 내용 정성분석에 따른 빈도수⁷⁶⁾, 특별위원회와 소위원회의 참여정도를 평가지표로 선정하고 있다. 대안제시능력은 위원회의 시정발언을, 지역사회활동은 지역사회문제에 대한 공청회나 토론회 참석정도, 의정활동연구모임 참여정도, 의정보고회 개최빈도 등을 평가지표로 선정했다. 이를 정리하면 다음의 표<2-5>와 같다.

표<2-5> 지방의원의 분석방법별 평가요소, 평가기준, 배점

분석 방법	평가요소	평가기준		계산방법	배점 비율 (%)	배점 (500)	정량정성 비율	비고	
회의록 분석 (73%)	출석	결석일수	횟수	단순산술	20	100	정량분석 (80%, 400점)	매 결석마다 2.5점씩 감점	
	본회의	시정질의	빈도	표준화	14	60			
		보충질의	빈도	표준화		10			
	위원회	시정발언	빈도	표준화	28	140			
	특별위원회 및 소위원회 활동	참여일수	빈도	표준화	3	15			
	조례·청원 활동	발의(처리)건수	빈도	단순산술	6	30			
	자료요구	요구건수	빈도	표준화	2	10			
설문 조사 (7%)	지역사회 활동정도	활동횟수와 여부	건수와 여부	표준화	7	35			
회의록 분석 (20%)	위원회	발언내용 분석	횟수	표준화	20	100	정성분석 (20%, 100점)		
기타	가점 (의회간부)	해당여부	여부	단순산술	전체 배점의 예외	25.20		가점(부의장, 상임위원장)	
	감점 (해당발언)	발언건수	빈도	단순산술	전체 배점의 예외	1회당 -5		감점(품위를 잃은 발언 등)	

자료 : 송광태·김현태, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, 한국도시행정학회 도시행정학보 제13권 1호, 2000.6, p.9 참조

76) 정성분석은 위원회에서 의 발언이 ①집행기관의 행위에 대해 체계적으로 비판을 하는 경우 ②새로운 정책 대안을 제시하는 경우 ③발언내용이 고도로 전문적인 경우 ④의정활동과 관련하여 새로운 이슈를 제기하는 경우 ⑤지방자치에 대한 식견이 돋보이는 발언을 한 경우의 빈도에 대해 의원별로 배점하고 있다.

그리고 송광태·김현태는 지방의원 평가에서 검토한 분석틀을 창원·마산·진해시의회에 적용하여 조례안 처리실적을 중심으로 의회별 실적을 양적·질적으로 분석하여 비교·검토하고 있다. 따라서 지방의회와 의원의 평가를 종합하여 나타내면 아래의 표<2-6>과 같다.

표<2-6> 의정활동평가의 분석단위와 평가방법

분석단위와 대상		분석기간과 내용		평가의 내용	평가방법
의회 평가	조례안 처리실적	창원·마산·김해시의회의 1년간 조례안 처리실적의 질적·양적 분석		전체 실적의 의회간 비교	의원1인당 값으로 계수화하여 비교
의원 평가	회의록을 통한 본회의와 상임위원회 활동 등의 정량·정성 분석	창원시의회	제30회 임시회(1998년 7월 8일 개회)~제40회 임시회 (1999년 6월 8일 폐회)까지	개별 평가 요소에 대한 전체적 경향 및 의회간 비교와 의원간 상호 비교	분석틀에 의해 의회별로 분석. 의회 내 상임위간 차이를 고려해 표준화(Z값 활용) 함
		마산시의회	제35회 임시회(1998년 7월 1일 개회)~제43회 임시회 (1999년 6월 19일 폐회)까지		
진해시의회	제115회 임시회(1998년 7월 8일 개회)~제124회 임시회 (1999년 6월 29일 폐회)까지				
	의원의 지역사회활동	각 의회 의원을 대상으로 1998년 6.4지방선 거 이후 1년간의 의정활동 관련 개인의 지 역사회 활동과 조사건수 등			우승조사·상호간 횟수의 표준화비교

자료 : 송광태·김현태, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, 한국도시행정학회 도시행정학보 제13권 1호, 2000.6, p.11 참조

한국지방행정연구원의 김성호·황아란·안영훈의 연구는 지방의회가 의정활동을 수행함에 있어서 지방의회의 기본적인 역량은 어느 정도이고 이 기초능력을 토대로 의회활동 과정속에서 그 능력을 얼마나 발휘하였으며 이러한 활동성과가 지역주민들에게 어떠한 영향을 주었는지 하는 종합적인 평가를 지향하고 있다.

이 연구는 의정활동 평가대상에 있어서 어떠한 기능들이 대표적 평가대상이 될 수 있는가 하는 점을 도출하기 위하여 전국의 주민과 지방의회사무국 공무원, 시민단체 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다.⁷⁷⁾ 이러한 실증조사를 통해 조례제·개정, 예·결산심의, 행정감·조사, 지방의회운영, 대민활동 등 5개의 의정활동 성과평가분야를 선정하였다. 그리고 성과평가의 지표를 개발하기 위하여 ①계량가능성의 원칙 ②대표성의 원칙 ③단순성의 원칙 ④비교변별성의 원칙 및 자료습득 용이성의 원칙 ⑤반복·지속성의 원칙 ⑥상호독립성의 원

77) 김성호·황아란·안영훈, 전계논문, pp.20-21

척⁷⁸⁾을 제시하고 있고, 또한 하향적(연역적) 접근방법 등을 활용하고 있다. 이러한 지표개발의 원칙과 방법에 의하여 한국지방행정연구원은 앞의 표<2-7>과 같이 의정활동의 평가지표를 개발하였다.

표<2-7> 의정활동의 성과평가분야, 평가지표, 세부측정지표

평가분야	평가부문	평가지표	세부측정지표
조례 제·개정	입법정책 전문성	의원학력	대출학력비율
		의원경력	평균의원경력
		전문직	전문직의원비율
		의안관련 전문가 의견수렴	전문가초빙횟수
		의원연수	의원연수 이수실적
	조례제정 개폐실적	자주조례(가결)실적	자주조례제정비율
		조례발의 대비실적	지방의회 조례발의비율
조례안 심의실적		조례심의시간(분)	
예결산심의	예산심의	집행부 편성제출 예산안 수정율	수정예산항목비율/예산수정액 비율
		전문가/주민대표참여 실적	전문가·주민대표 참여
	결산심의	검사보고서 실적	지적사 사업비 비율
		결산공고 홍보실적	결산보고서 홍보실적
		전문가 참여 실적	전문가 참여율
행정사무 감사·조사	행정사무감사	행정사무감사실적	감사지적 건수
	행정사무조사	행정사무조사실적	조사실시 건수
	시정질의	시정질의실적	시정질의 건수
지방의회 운영	지방의회회의 개최	실질적 회의개최실적	의원 1인당회의시간
		의원 출석율	회기별 평균 의원 출석율
		건의 및 결의안 실적	의원 1인당 건의안·결의안 발의건수
	위원회 활동	상임위원회 안전처리실적	의원 1인당 상임위원회 안전처리건수
		특별위원회 안전처리실적	의원 1인당 특별위원회 안전처리건수
소위원회 공개여부	회의결과 공개실적		
대민활동	주민대표활동	주민의견수렴 실적	의원 1인당 주민대상 회의개최건수
		청원처리 실적	의원 1인당 청원처리건수
		주민민원 처리활동	주민민원처리비율
		의정활동 공개실적	의정활동 내용 관련(속기록포함) 인터넷홈페이지 공개 비율
	대외활동	의회건의안·결의안 제출	의원1인당 청원 및 건의안 제출건수
		대외활동분담금	협력활동분담비율

자료 : 김성호·황아란·안영훈, 지방의회의 의정활동 성과평가모형 개발과 적용방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2002, pp.101-125를 정리하여 재구성

김명환·박기관⁷⁹⁾은 연구는 첫째, 지방의회와 직·간접적인 이해관계를 갖는 공무원과

78) 김성호·황아란·안영훈, 전계논문, p.96-97에 평가지표 개발의 원칙에 대해 구체적으로설명하고 있다.

79) 김명환·박기관, 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안(광명시 지방의회의 사례를 중심으로), 한국도시행정학회 도시행정학보 제14집 제2호, 2001·12, pp.43-65

지역주민들이 현 지방의회의 의정활동에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 파악하는 것이고, 둘째, 지방의회 의정활동의 문제점이 무엇인지를 규명하는 작업이며, 셋째, 이러한 실증적인 분석에 기초하여 향후 지방의회 의정활동의 효율성을 담보할 수 있는 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 이 연구는 1998년부터 2001년까지 3년간의 광명시의회의 의정활동을 평가하기 위하여 지방의회에 대한 제도나 규범론적인 접근보다는 행태적 접근에 기초하여 일차적으로 의회의 관련 대상자인 지역주민과 공무원에 대한 설문지 조사방법을 사용하고 있고, 이차적으로 기존의 연구문헌과 광명시 의회통계 자료조사 방법 등을 사용하고 있다. 따라서 실증조사는 아래의 표와 같이 평가분야를 설정하여 5점 척도를 이용하여 의정활동 만족도를 평가하고 있고, 통계자료분석은 광명시 의회조례안 심사실적, 행정사무감사 실적, 의회의 조례안 발의 실태 등을 통해 이루어지고 있다.

표<2-8> 의정활동 주민만족도 조사와 통계자료 분석에 따른 평가지표

구분	평가지표
주민만족도조사	전반적 의회 의정활동에 대한 만족도
	주민대표활동(여론수렴 및 반영활동)
	입법활동(조례제정 및 개정)
	예산심사 및 결산활동
	행정사무감사 및 조사활동
	정책개발활동
통계자료분석	의회조례안 심사실적(제정, 개정, 폐지, 부결, 계류건수 등)
	행정사무감사 건수
	의회의 조례안 발의 실적(의원발의 및 집행부발의 건수 비교)

자료 : 김명환·박기관, 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안(광명시 지방의회의 사례를 중심으로), 한국도시행정학회 도시행정학보 제14집 제2호, 2001·12, pp.43-65를 정리

배철호⁸⁰⁾는 지방의회 의원의 원활한 의정활동에 요구되는 기능과 역할을 다하여 정부의 세계화·지방화 구축과 지역주민에 대한 양질의 행정서비스를 제고하고 나아가 의정발전에 바람직하고 발전적인 방향을 모색하는 것을 목적으로 하여 대구광역시 제2대와 제3대인 1998년까지의 의정활동의 기능을 평가하고 있다. 그리고 이 연구는 문헌조사방법과 지방의회공무원과 지방의회의원의 면담조사방법을 활용하고 있고, 의정활동의 평가분야를 의결기능·정책기능·입법기능·행정통제 및 감시기능·대의 및 청원처리기능 등으로 구분하여

80) 배철호, 지방의회 기능의 활성화 방안, 한국지방자치연구 제1권 제1호, 2000, pp.35-67

평가지표를 제시하고 있다.

오재일·박혜자·강인호⁸¹⁾는 광주광역시의회 의정사를 편찬하면서 행태적인 관점에서 횡단적 자료(cross-sectional data)를 이용하여 10년간의 광주광역시의회 의정활동을 평가하고 있다. 지방의회의 주요기능인 예산심의, 조례제정, 행정사무 감·조사 등을 주된 평가 대상으로 하여 평가지표를 설정하고 의정활동을 평가하고 있다. 위 두 연구의 평가지표를 표로 나타내면 다음과 같다.

표<2-9> 지방의회 기능별 평가지표

연구자	평가분야	평가지표
오재일 외 (2002)	예산심의기능	예산결산심의 실적(수정가결수, 원안가결수)
	조례제·개정기능	진국대비 연간 평균조례처리건수,광역의회대비 조례안 의원발의(위원회포함) 건수
	행정감·조사기능	감사건수(시정처리건수, 건의건수), 특위설치수 및 활동실적, 청원처리건수
배철효 (2000)	의결기능	안건처리 건수, 조례수정정도, 진정처리건수, 예결산안 처리건수
	정책기능	상임위운영실적(내용별안건처리건수), 특별위원회운영실적(내용별안건처리건수)
	입법기능	조례처리 및 수정건수
	행정통제및 감시기능	행정감·조사 실적(시정요구건수, 건의건수), 시정질문건수
	대의 및 청원처리기능	청원 및 진정 등 민원처리 접수 및 처리건수

자료 : 배철효, 지방의회 기능의 활성화 방안, 한국지방자치연구 제1권 제1호, 2000, pp.35-67와 오재일·박혜자·강인호, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 광주광역시 의회사, 2002, pp.227-239를 참조하여 정리

2) 선행연구의 종합

지금까지 살펴본 선행연구자들이 개발한 의정활동 성과평가 영역과 평가지표를 정리하면, 먼저 선행연구 대부분이 의정활동 결과인 실적을 의정활동의 평가영역으로 선정하고 있다. 이러한 의정활동 실적에 따른 평가분야로는 주민대표 기능, 의결기능, 행정통제 기능 등을 선정하고 있다. 그리고 조직역량 평가영역에 따른 평가분야로는 지방의원의 전문성을, 주민영향 평가영역에 대한 평가분야는 주민만족도 등을 활용하고 있다. 이를 종합정리하면 다음의 표<2-10>과 같이 나타낼 수 있다.

81) 오재일·박혜자·강인호, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 광주광역시 의회사, 2002, p.218

표<2-10> 선행연구 의정활동 성과평가의 영역 종합

연구자	성과평가 영역					
	조직역량		활동결과(실적)			활동영향
	지방의원	사무처	주민대표기능	의결기능	행정통제기능	주민 만족도
이종원·최강렬	×	×	×	○	○	×
조경호·김명수	○	×	○	○	×	×
송광태·김현태	○	×	○	○	○	×
한국지방행정연구원	○	×	○	○	○	○
김명환·박기관	×	×	×	○	×	○
오재일	×	×	○	○	○	×
배철효	×	×	○	○	○	×

자료 : 의정활동 성과평가와 관련한 기존 선행연구를 참조하여 평가영역별로 연구자가 정리

다음으로, 평가지표는 선행연구자의 의정활동 평가분야의 관심과 초점에 따라 다양하게 많은 평가지표가 제시되어 활용되고 있으나, 이러한 선행연구의 평가지표 중에 서로 중복되거나 공통되는 지표들을 정리⁸²⁾하여 서술하면 아래와 같다.

첫째, 조직역량 중 지방의원의 평가지표는 회의 출석율, 특별위원회 참여횟수, 소위원회 참여횟수, 의원학력, 의원경력, 전문직 의원수, 의안관련 전문가 의견수렴 건수, 의원연수 이수 실적, 의정활동 연구모임 참여 건수 등이다. 이를 표로 정리하면 표<2-11>과 같다.

둘째, 의정활동의 결과인 실적에 대한 선행연구의 평가지표를 정리하면,

① 지방의회의 주민대표기능과 관련한 평가지표는 주민대상 회의개최 및 참여 실적(의정보고회, 공청회, 토론회 등⁸³⁾), 의정활동 내용 홈페이지 공개실적, 소위원회 공개실적, 대외활동분담금 납부실적, 의회의 인구대표성(의원1인당 주민수), 의회의 지역대표성(의원직업과 지역주요산업과의 일치정도), 전문가·주민대표참여 실적, 진정처리실적⁸⁴⁾, 청원처리실

82) 선행연구의 평가지표가 중복성이 강한 것을 통합하여 하나의 지표로 설정하였다. 예를 들어, 주민의 의견을 수렴하기 위한 활동을 평가하기 위한 지표로 “의정보고회 개최수”, “공청회 참여건수”, “토론회 참여건수” 등 다양하게 제시되고 있는데, 이를 하나의 카테고리로 묶어서 “주민대상 회의개최 및 참여건수”로 정리하였다. 그리고 “안전처리건수”, “안전처리 타 의회와의 비교”등의 지표도 안전처리와 관련하여 중복성이 강하기 때문에 앞의 두개의 지표를 통합하여 “전체 안전처리 실적”이라고 평가지표를 정리하였다.

83) 정준금, 기초 지방의회의 활동분석:울산시의회의 활동실태 평가 및 발전방향, 한국행정논집 제7권, 제2호, 1995, p.139에 의하면 주민들이 의회에 의견을 제시해 줄 것을 가만히 앉아서 기다리는 것이 아니라 적극적으로 의견을 청취하려는 공청회, 토론회, 주민간담회 등을 많이 개최할수록 주민들의 의견을 의정에 반영할 가능성이 커진다고 한다.

84) 정준금, 전개논문, p.139에 의하면 청원 외에 주민들이 의회에 탄원, 진정, 건의 등을 어느 정도 제기하였으며, 의회는 이를 어느 정도 충실히 또 적극적으로 처리하였는가 하는 것도 시민의견 반영의 정도를 평가하는 자료가 된다고 주장한다.

적⁸⁵⁾(청원심사건수, 청원소개건수), 결의안 제출실적 등이다.

표<2-11> 선행연구 지방의원에 대한 평가지표 종합

평가분야별	평가지표	연구자
지방의원	회의 출석율	한국지방행정연구원/송광태·김현태
	특별위원회 참여횟수	송광태·김현태
	소위원회 참여횟수	송광태·김현태
	의원학력	한국지방행정연구원/조경호·김명수
	의원경력	한국지방행정연구원
	전문직 의원수	한국지방행정연구원
	의안관련 전문가 의견수렴 건수	한국지방행정연구원
	의원연수 이수 실적	한국지방행정연구원
	의정활동 연구모임 참여 건수	송광태·김현태

자료 : 의정활동 성과평가 선행연구를 참조하여 지방의원과 관련한 평가지표를 연구자가 정리

② 의결기능과 관련한 평가지표는 전체 안건처리실적(총안건처리수, 타 의회와의 안건처리 비교), 회의 개의일수, 의원1인당 회의시간, 상임위원회 안건처리 실적, 상임위원회 설치수, 특별위원회 안건처리 실적, 예산안 수정실적(수정가결과 원안가결수, 수정액과 수정항목 비율⁸⁶⁾), 결산심의 실적(검사보고서 지적사업율, 결산심의 전문가 참여율, 결산보고서 홍보 실적) 조례의 제정 실적과 조례의 개정실적⁸⁷⁾, 의회 조례안 발의 실적⁸⁸⁾, 자주조례 가결실적⁸⁹⁾, 조례안 심의시간 등이다.

③ 행정통제기능과 관련한 평가지표는 본회의·위원회 시정질의 실적⁹⁰⁾, 위원회 시

85) 정준금, 전계논문, p.139에 의하면 주민들은 자신들의 요구사항을 의원의 소개로 의회에 청원할 수 있다. 따라서 의회에서 청원을 많이 소개 처리할수록 시민의견수렴 활동을 적극적으로 한 것으로 판단하고 있다.

86) 정준금, 전계논문, p.138에 의하면 집행부가 편성 제출한 예산안을 수정 삭감하는 정도는 의회의 전통적인 예산수호자(guardian)로서의 역할을 파악하는 기준이 된다고 한다.

87) 정준금, 전계논문, p.138에 의하면 조례제정 및 개정의 건수가 많을수록 활발한 입법활동을 수행한 것이라고 주장한다. 그리고 조례안의 심의의결과정에 있어서 의회는 활발한 의견개진과 토론을 통해 조례안을 수정하는 비율이 높을수록 적극적인 조례제정활동을 한 것이라고 한다.

88) 정준금, 전계논문, p.138에 의하면 의회가 발의한 조례안의 숫자가 많을수록 의회가 활발한 조례제정활동을 하였음을 말해주는 것이라고 한다.

89) 김성호·황아란·안영훈, 전계논문, p.105에 의하면 조례안의 대부분이 집행부에서 발의되고 있다는 점을 감안할 때, 조례제정건수는 집행부의 실적에 기인하는 바가 크다고 한다. 또한 조례안이 대부분 위임조례 즉, 국가가 법령으로써 위임한 것을 제정하는 사례가 많다는 현실을 감안할 때, 조례제정건수나 심의실적 건수으로써 지방의회의 개별적 성과로 측정하는 것은 타당성이 떨어진다고 한다. 따라서 조례제정 부문의 지방의회 성과를 평가하기 위한 지표로는 자주조례, 즉 지방의회에서 창의적이고 자발적으로 제정하는 조례제정 실적을 지표로써 선정하는 것이 적절하다고 한다.

90) 정준금, 전계논문, p.138-139에 의하면 의원 개개인이 자신의 소식과 능력에 따라 자유롭게 집행부에 의

정발언 내용분석, 의회건의안 제출 실적, 집행부 자료요구실적과 행정사무감사 지적실적⁹¹⁾, 행정사무조사 실시실적 등이다. 이를 정리하여 표로 나타내면 표<2-12>와 같다.

표<2-12> 선행연구 의정활동 기능(활동결과)에 따른 평가지표의 종합

평가분야	평가지표	연구자
주민대표 기능	주민대상 회의개최 및 참여 실적 (의정보고회, 공청회, 토론회 등)	송광태·김현태/조경호·김명수/한국지방행정연구원
	의정활동 내용 홈페이지 공개실적	한국지방행정연구원
	소위원회 회의결과 공개실적	한국지방행정연구원
	대의협력활동분담금 납부비율	한국지방행정연구원
	의회의 인구대표성	조경호·김명수
	의회의 지역대표성	조경호·김명수
	전문가·주민대표참여 실적	한국지방행정연구원
	진정처리 실적	배철효
	청원처리실적(청원심사, 청원소개 건수)	오재일·박혜자·강인호/배철효/한국지방행정연구원 조경호·김명수/송광태·김현태
	결의안 제출실적	한국지방행정연구원
의결기능	전체 안건처리 실적 (총안건처리수 및 타의회와의 안건처리 비교)	이종원·최강렬/조경호·김명수/배철효
	회의 개의일수	조경호·김명수
	의원1인당 회의시간	한국지방행정연구원
	상임위원회 안건처리 실적	배철효/한국지방행정연구원/이종원 최강렬
	상임위원회 설치수	조경호 김명수
	특별위원회 안건처리 실적	오재일·박혜자·강인호/배철효/한국지방행정연구원/ 조경호·김명수
	예산안 수정실적 (수정·원안가결수, 수정액과 수정항목 비율)	오재일·박혜자·강인호/한국지방행정연구원
	결산심의 실적(감사보고서 지적사업율, 결산보고서 홍보실적, 전문가 참여율)	한국지방행정연구원
	조례제정실적	배철효/송광태/김현태/이종원/최강렬/오재일·박혜자· 강인호/김명환·박기관
	조례개정실적	송광태·김현태/배철효/김명환·박기관
	의회 조례안 발의실적	오재일·박혜자·강인호/김명환·박기관/한국지방행정 연구원/이종원·최강렬
	자주조례 가결실적	한국지방행정연구원
	조례안 심의시간	한국지방행정연구원
	행정통제 기능	본회의·위원회 시정질의 실적
위원회 시정발언 내용분석		송광태·김현태
의회건의안 제출 실적		오재일·박혜자·강인호/한국지방행정연구원
집행부 자료요구 실적		송광태·김현태/이종원·최강렬
행정사무감사 지적 실적		배철효/김명환 박기관/한국지방행정연구원
행정사무조사 실시 실적		배철효/한국지방행정연구원

자료 : 의정활동 성과평가 선행연구를 참조하여 지방의회 기능별 평가지표를 연구자가 정리

견을 개선하는 것으로서 중요한 시정통제수단일 뿐만 아니라 주민의사를 시정에 반영하는 통로이기에 질문의원수, 질문횟수, 질문항목이 많을수록 활발한 질의활동을 벌인 것으로 판단하고 있다.

91) 정준근, 전계문론, p.139에 의하면 사무감사에서 지적된 건수가 많은 것은 감사활동이 활발하였음을 의미하며, 감사에 필요한 자료요구건수가 많을수록 감사에 대비한 의회의 준비가 활발하였다는 것을 의미하는 것으로 보고 있다.

셋째, 의정활동 주민영향에 대해 선행연구인 김명환·박기관의 연구에서는 주민만족도에 따른 실증조사 평가지표로 전반적 의회 의정활동에 대한 만족도, 주민대표활동(여론수렴 및 반영활동), 입법활동(조례제정 및 개정), 예산심사 및 결산활동, 행정사무감사 및 조사활동, 정책개발활동 등을 선정하고 있다. 이를 정리하면 표<2-13>과 같다.

표<2-13> 선행연구 주민영향에 따른 평가지표

평가분야	평가지표	연구자
주민만족도	전반적 의회 의정활동에 대한 인식	김명환·박기관
	주민대표활동(여론수렴 및 반영활동)	
	입법활동(조례제정 및 개정)	
	예산심사 및 결산활동	
	행정사무감사 및 조사활동	
	정책개발활동	

자료 : 김명환·박기관, 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안(광명시 지방의회의 사례를 중심으로), 한국도시행정학회 도시행정학보 제14집 제2호, 2001·12, pp.43-65을 연구자가 정리

이상 의정활동 성과평가의 선행연구들을 검토해 본 결과, 의정활동의 결과라고 할 수 있는 실적을 중심으로 의정활동의 성과를 평가하고 있는 것이 대부분이다. 즉, 지방의회의 기능이라고 할 수 있는 주민대표기능, 의결기능, 행정통제기능에 따른 활동결과인 실적을 중심으로 성과평가가 이루어지고 있다. 반면 지방의회의 조직역량과 의정활동에 대한 주민영향 영역에 대한 평가는 거의 이루지고 있지 않아, 타 지방의회보다 역할과 기능이 강화된 제주특별자치도의회 의정활동을 평가하기에는 기존 선행연구의 평가 틀로는 미흡한 측면이 있다.

따라서 본 연구논문은 제주특별자치도의회 의 특성을 구체적으로 규명하고, 앞장에서 성과평가의 영역을 확장한 기본모델을 바탕으로 통합적인 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하고자 한다.

제3장 제주특별자치도의회 특성

이번 제3장에서는 제주특별자치도의회가 우리나라의 일반적 지방의회와는 어떤 특성을 지니는지 고찰해 보고자 한다. 따라서 본 연구는 2006년 2월 9일 국회에서 통과된 제주특별자치도 특별법과 제주도 행정체제 특별법, 그리고 제주특별자치도의회의 조직구성을 중심으로 제주특별자치도의회가 지닌 특성을 규명하고자 한다.

제1절 제주특별자치도 특별법 분석

제주특별자치도 특별법은 “중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함⁹²⁾”을 법의 목적으로 규정하고 있다.

제주특별자치도 특별법은 표<3-1>과 같이 제1장 총칙을 시작으로 제17장 별칙까지 총 363개 법조문과 부칙으로 구성되어 있다.

92) 제주특별자치도 특별법 제1장 제1조(목적)에서 인용

표<3-1> 제주특별자치도 특별법 목차

<ul style="list-style-type: none"> 제1장 총칙 제2장 제주특별자치도지원위원회 등 제3장 제주특별자치도의 설치 및 법적 지위 제4장 자치사무 및 자치조직 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 자치사무의 확대 제2절 자치조직의 자율성 제5장 주민참여의 확대 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 「지방자치법」상 주민권리에 관한 특례 제2절 주민소환제도 제6장 도의회의 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 도의회의 의원정수와 선거구 제2절 인사청문회 제3절 도의회 지원 및 운영의 자율성 강화 제7장 자치인사 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 인사제도 및 운영의 자율성 제2절 능력 및 성과중심의 인사관리 <ul style="list-style-type: none"> 제1관 직무성과계약제 제2관 성과주의 보수체제 제3관 적격심사제 제3절 우수인력에 대한 우대 제4절 인사충원제도의 개방 및 전문성 강화 제8장 자치감사체계 확립 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 감사위원회의 설치 및 자치감사계획 제2절 자치감사의 결과처리 등 제9장 자치재정 제10장 교육자치 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 교육위원회 설치 및 구성 제2절 교육의원 제3절 교육위원회 제4절 도교육감 제5절 보조기관 및 소속기교육기관 제6절 교육재정 	<ul style="list-style-type: none"> 제11장 자치경찰 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 총칙 제2절 자치경찰의 조직과 사무 제3절 자치경찰활동의 목표·평가 및 운영 제4절 치안행정위원회 제5절 자치경찰의 직무수행 제6절 경찰상호간의 관계 제7절 자치경찰에 대한 지원 및 감독 제8절 자치경찰공무원 제9절 교통안정시설의 관리 제12장 특별지방행정기관의 사무의 이관 제13장 국제자유도시의 여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 총칙 제2절 외국인의 자유왕래 및 의사소통의 촉진 등 제3절 관광 및 향토문화의 진흥 제4절 국제화 교육환경의 조성 제5절 국제화를 위한 의료서비스의 증진 제6절 청정 1차 산업의 육성 제7절 산업발전을 위한 특례 제14장 국제자유도시 개발에 관한 계획 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 개발에 관한 계획의 수립 제2절 개발사업의 시행 제3절 제주국제자유도시개발센터 제15장 환경·교통·보건복지·안전 <ul style="list-style-type: none"> 제1절 청정 자연환경의 보전 제2절 지하수 보전·관리 제3절 교통산업의 특례 제4절 보건복지제도에 관한 특례 제5절 소방제도의 특례 제16장 보칙 제17장 벌칙 부 칙
---	--

자료 : 제주도, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 2006.2.9, p.1 참조

1. 제주특별자치도 특별법 주요내용

제주특별자치도 특별법은 첫째, 제주특별자치도에 획기적인 자치권이 부여되어 자치조직과 인사·재정운영에 대한 자율성이 대폭 강화하였다. 그 내용을 살펴보면, ① 중앙정부 사무를 우선 이양(제주특별자치도 특별법 12조)하고 법률안 제출 요청권을 부여(제주특별자치도 특별법 9조)하여 제주특별자치도에 적합한 제도를 운영할 수 있도록 하였다. ② 광역단위 자치경찰 설치(제주특별자치도 특별법 105조~137조), 교육감과 교육의원 직선제를 중심으로 한 교육자치(제주특별자치도 특별법 79조~104조), 지방국토관리청 등 7개 특별지방행정기관 이관(제주특별자치도 특별법 140조~150조), 외국인 공직채용, 감사위원회 설치(제주특별자치도

특별법 66조~71조), 주민소환제(제주특별자치도 특별법 25조~39조)와 인사청문회(제주특별자치도 특별법 44조) 등 새로운 제도를 실시하였다. ③ 자치조직·인사에 관한 총액인건비제 적용 배제(제주특별자치도 특별법 52조) 등 자율성을 대폭 확대하여 파격적인 성과주의 연봉제(제주특별자치도 특별법 54조) 등 공무원의 경쟁력과 전문성을 강화하기 위한 제도를 도입하였다. ④ 지방세 전 세목을 특별자치도세로 전환하여 감면조정권을 확대하고 지방채 발행권을 완전 이양하는 등 재정자주권 강화, 교부금을 법정율로 지원하고 국가균형발전특별회계에 제주계정을 설치하는 등 국가가 현재 수준 이상으로 재정지원을 하도록 보장하고 있다.(제주특별자치도 특별법 72조~78조)

둘째, 관광·교육·의료 등 핵심산업에 대한 특례규정을 뒤서 규제를 대폭 완화하였다. 그 내용을 살펴보면, ① 휴양관광지인 제주도 특성과 연계한 교육·의료관광산업을 육성할 수 있도록 획기적인 규제완화와 제도적 특례를 허용하였다. ② 경쟁력 있는 교육산업 육성으로 국내외의 유학수요를 제주도로 유치할 수 있도록 초·중등 외국교육 기관 및 국제고등학교 등 차별화된 교육기관 설치를 허용하고 학교운영에 대한 자율권도 대폭 확대하였다.(제주특별자치도 특별법 182조~189조) ③ 외국 영리법인의 의료기관 설립을 허용하되 건강보험 적용을 배제하도록 하는 등 의료관련 규제를 위임하여 제주도가 특화된 양질의 의료서비스 모델을 개발하고 외국의 우수 의료기관을 유치하여 의료관광의 중심지로 발전할 수 있도록 하였다.(제주특별자치도 특별법 190조~200조) ④ 제주도의 기간산업인 관광산업의 경쟁력을 강화할 수 있도록 관광진흥공사를 설립(제주특별자치도 특별법 170조)할 수 있도록 하고, 외국인 전용카지노에 관한 권한을 이양하였다. ⑤ 첨단산업 육성을 위한 지원확대(제주특별자치도 특별법 215조~219조), 청정1차산업 육성을 위한 농수산업 관련 중앙권한이 이양(제주특별자치도 특별법 201조~208조)되었다.

셋째, 제주특별자치도가 연방주 수준의 자치권을 가진 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전할 수 있도록 지속적으로 지원할 수 있도록 하였다. 그 내용을 살펴보면, ① 1단계로 교육·의료 등 핵심산업 육성과 관련된 규제를 완화한데 이어서 2단계로 2007년까지 필수규제를 제외한 행정규제를 전면 정비하여 본격적인 네거티브 시스템(Negative System)을 도입하였다. ② 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 모든 중앙정부의 사무를 단계적으로 제주특별자치도로 이양하고, 특별지방행정기관도 모두 제주도로 이관할 계획이다. ③ 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위해 국세 세목 또는 징수액의 이양 등 행·재정적 인센티브 방안을 마련하여 시행하게 된다.(제주특별자치도 특별법 4조) ④ 지속적인

권한 이양과 범정부적인 지원을 위하여 국무총리 소속하에 “제주특별자치도지원위원회” 및 전담사무기구를 설치하게 되어 있다.(제주특별자치도 특별법 7조~8조) ⑤ 국무총리는 제주특별자치도와 성과목표에 대한 협약(MOU)을 체결(제주특별자치도 특별법 5조)하고, 지원위원회는 제주특별자치도 추진에 따른 변화와 성과를 평가(제주특별자치도 특별법 7조)하게 되며, 앞으로 중앙행정기관의 제주특별자치도에 대한 관여는 원칙적으로 지원위원회(제주특별자치도 특별법 9조)를 통하여 이루어지게 된다.⁹³⁾

정리하면 지금까지 그 어느 지방자치단체에 허용했던 것보다 더 많은 자치권을 제주특별자치도에 부여하여, 제주도의 특성에 맞는 정책을 스스로 결정·집행하고, 관광·의료·교육·청정1차·첨단산업 등 핵심산업을 특화하여 제주경제의 발전을 이룩하고자 하는 것이 제주특별자치도 특별법의 핵심적 내용이라고 할 수 있다.

표<3-2> 제주특별자치도 특별법 사무이양 및 조례위임 현황

분 야		특별법 조문	법조문에 따른 단위사무	권한이양	도 조례 위임
합 계		180	1062	688	374
자치분권 분야		59	563	469	94
자치 분권	자치사무 및 조직	5	10	0	10
	주민참여 확대	3	4	0	4
	도의회 기능강화	5	5	0	5
	자치인사	15	34	0	34
	자치감사체제 확립	2	2	0	2
	자치재정	3	17	0	17
	교육자치	5	7	0	7
	자치경찰	14	23	10	13
특별행정기관 이관		7	459	459	2
국제자유도시 조성 분야		121	499	219	280
국제 자유 도시	국제자유도시 여건 조성	37	81	46	50
	국제자유도시 개발에 관한 계획	29	133	93	56
	환경·교통·복지·안전	55	209	80	174

자료 : 제주특별자치도 내부자료(제주특별자치도 권한이양 및 도조례 위임 사무목록)를 연구자가 재구성

이러한 제주특별자치도 특별법은 제주특별자치도로의 사무이양 및 조례위임에 따른 법조문이 180개이고, 이러한 법조문에 따른 단위사무가 1062개이다. 이 중 제주특별자치도로 권

93) 제주특별자치도 이렇게 달라집니다, 제주특별자치도 발간자료, 2006, PP.5-7

한이 이양되는 것이 688개이고, 도의회의 조례로 위임되는 것이 374개이다. 이를 구체적으로 정리하여 표로 나타내면 표<3-2>와 같다.

앞의 표에서도 나타나듯이 제주특별자치도 특별법은 종전 중앙정부의 권한이 대폭 제주특별자치도의 권한으로 이양되었을 뿐만 아니라 대통령령이나 부령으로 규정하도록 하던 것을 제주특별자치도 조례에 직접 위임하고 있다. 특히 분권화의 요청에 따라 자치경찰제와 교육자치제가 시행되고 특별행정기관과 중앙행정기관의 업무가 대폭 이관됨으로써 그 사무 처리에 관한 조례의 규율범위가 크게 확대되고 그 규율 내용도 법률적 중요성을 갖게 되었다. 이러한 의미에서 제주특별자치도 조례의 내용은 실질적으로 법률과 동일한 수준 또는 법률에 준하는 수준으로 평가될 수도 있을 것이다. 이처럼 자치사무와 조례제정권의 확대는 제주특별자치도의 자치권 강화이기도 하지만, 제주특별자치도 의회가 행정에 대한 감시통제권과 입법권이 그만큼 확대되었음을 의미하기도 한다⁹⁴⁾.

또한 제주특별자치도 특별법은 제주도를 특별자치도로 지정하는 동시에 자치입법권을 비롯한 자치권의 강화를 통하여 특수한 지위를 갖는 지방자치단체로서의 법적 지위를 규정하고 있는 것이기 때문에 국가적 차원에서 지정·운영되고 있는 여타의 '특구'들과는 법적 지위가 다르다고 보아야 할 것이다. 때문에 특별자치도로서 '전권한성'과 '자기책임성'에 따른 자치권 행사를 확고하게 뒷받침하기 위해서는 제주특별자치도의 자치입법권의 위상을 일반 지방자치단체와는 차별화된 것⁹⁵⁾으로 규정해야 한다고 본다.

2. 제주특별자치도 특별법의 지방의회 관련 내용

지방의회 분야는 제주특별자치도 특별법 제6장 제41조부터 제48조까지 규정되어 있으며 그 핵심조항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도의회 의원의 정수와 선거구에 관한 특례(제주특별자치도 특별법 제41조 내지 제43조)규정은 도의회 의원 정수와 지역선거구의 명칭·관할구역을 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 도의회 의원의 정수는 교육의원 4인을 포함하여 39인 이

94) 「제주특별자치도시대와 제주의 미래」학술세미나(2006, 주관:제주발전연구원)자료집 p.26에서 김부찬 교수는 '법치주의 이념에 따라 자치입법권은 근본적으로 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 범위를 상징하는 의미를 가지고 있으며 자치권의 강화문제는 곧 자치입법권의 확대 문제를 의미하는 것이다'라고 하고 있다.

95) 김부찬, 제주특별자치도의 출범과 국제자유도시의 추진과제, 「제주특별자치도시대와 제주의 미래」학술세미나 자료집, 제주발전연구원, 2006. p.36

내에서 조례로 정할 수 있고, 지역선거구의 명칭과 관할구역도 조례로 정하며, 도의회의원 선거구획정위원회가 정하는 바에 따르게 되어있다.

둘째, 인사청문회제도의 도입(제주특별자치도 특별법 제44조)규정은 별정직 지방공무원으로 보하는 부지사에 대한 인사청문 요청안과 감사위원회 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위하여 도의회에 '인사청문특별위원회'를 두고 인사청문회를 실시할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 제주특별자치도 의회 지원 및 운영의 자율성 강화(제주특별자치도 특별법 제45조 내지 48조)규정은 제주특별자치도 의회의 기능을 강화하고 의회 의원의 의정활동을 지원하는 조항으로, 도의회의 조례의 제정·개정, 예산 및 결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 정활동 지원을 위하여 상임위원회별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있도록 되어있고, 도의원에게 지급하는 비용의 종류 및 그 지급기준과 제주특별자치도 의회의 연간회의 총일수를 조례로 정하도록 되어있다.

이상 지방의회 관련 제주특별자치도 특별법 내용을 정리하면, 의원의 정수와 선거구 획정에 대한 특례규정과 의정활동 지원을 위한 정책자문위원제도 신설, 도의원에게 지급하는 비용의 종류 및 그 지급기준과 의회의 연간회의 총일수를 조례로 정할 수 있도록 하고 있어, 타 지방의 회에 비해 의정활동의 정책결정기능과 자율성이 강화되었다고 할 수 있다. 그리고 제주특별자치도의 부지사와 감사위원회 위원장에 대한 임명동의안을 심사하기 위한 인사청문회를 실시할 수 있게 되어서 타 지방의회보다도, 과거의 제주도의의회보다도 제주특별자치도 의회의 행정통제기능이 그만큼 강화되었다고 할 수 있다.

표<3-3> 제주특별자치도 의회 시행 전·후 비교

구분	제주특별자치도 시행전	제주특별자치도 시행후
의원정수	19명	41명(교육위원 5명)
지역선거구수	16개	29개
상임위원회수	4개 상임위원회	7개 상임위원회
비례대표의원수	3석	7석
의회사무처 기구(정원)	1담당관, 4전문위원실(56명)	3담당관, 7전문위원실(109명)
연간 총회의 일수	120일 초과금지	도조례로 조정가능
정책자문위원	--	3명이내 계약직 또는 별정직 채용(5급 상당)
의원급여	무급(의정활동비 년 10,800,000 회의수당 년 9,600,000) 월 1,700,000	유급(의정활동비 년 18,000,000 월정수당 년 23,388,000) 월 3,449,000

자료 : 제주특별자치도 특별법 및 제주특별자치도 의회 홈페이지를 참조하여 연구자가 정리

또한 앞의 표<3-3>과 같이 의원정수, 선거구수, 상임위 수, 사무처 직원수, 연간 회의일수, 의원 급여 등 과거에 비해 의회운영기능의 자율성과 여건이 강화되고 있음을 확인할 수 있다.

제2절 제주도 행정체제 등에 관한 특별법 분석

국회에서 통과된 행정체제 특별법은 “2005년 7월 27일 실시한 제주도 주민투표결과에 따라 제주도내 시·군을 폐지하여 제주도를 단일 광역자치체제로 개편하고, 그에 따른 제주도의 하부행정체제 구축, 제주도의회 의원정수 및 지역선거구 설정 등에 관하여 규정하려는 것임”을 그 제정 취지로 하고 있다⁹⁶⁾. 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 제주도는 정부의 직할 하에 두는 지방자치단체로서 이 행정체제법이 정하는 범위 안에서 특수한 지위를 가지도록 하고 있다(행정체제 특별법 제2조). 즉 일반적인 지방자치체인 “도”와는 다른 “특별자치도”로서의 법적 지위를 부여하고 있다.

둘째, 행정체제 특별법 제3조는 “제주도에는 「지방자치법」 제2조 제1항 및 제3조 제2항의 규정에 불구하고 관할 구역 안에 지방자치체인 시와 군을 두지 아니 한다”고 규정하여 도 단일의 광역자치체제로 개편함을 명시하였다. 즉, 제주도내의 제주시·서귀포시·북제주군·남제주군을 폐지하였다.

셋째, 제주도의 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 시를 두고, 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두며, 행정시의 폐치·분합, 명칭 및 구역은 제주도의 조례로 정하게 되어 있다. 행정시에 시장을 두되, 행정시의 시장은 제주도지사가 임명하며, 일반직 또는 계약직지방공무원으로 보한다(행정체제 특별법 제4조 내지 제6조)라고 되어 있다.

이러한 행정체제의 개편에 따라 기존의 기초자치단체와 기초의회가 폐지되면서, 제주특별자치도는 기초자치단체가 존재하지 않는 광역자치단체가 되었고 제주특별자치도의회는 기초의회가 존재하지 않는 광역의회가 되었다. 그리고 지역주민의 의견을 수렴하여 지방행정을 집행해야 할 단체장이 5명에서 1명으로 줄었고, 주민의견을 지방행정에 반영해야 할 지방의원의 숫자는 과거 기초의원이 있을 때보다 14명 줄어들었다. 이는 행정의 효율성이 어

96) 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제안이유에서 인용

는 정도 보장된다고 하더라도 민주성이라고 할 수 있는 주민대응성은 과거보다 그만큼 약화되었다고 할 수 있다. 따라서 제주특별자치도의회 주민대표성에 대한 역할은 더욱 더 중요하게 제기된다고 할 수 있다.

이러한 내용을 구체적으로 살펴보면 아래의 표<3-4>와 같이 정리할 수 있다.

표<3-4> 제주도 행정체제 특별법에 따른 행정 및 의회체제의 변화

행정 체제	<input type="checkbox"/> 2개시와 2개군(자치권 有)	☞	<input type="checkbox"/> 2개 행정시(자치권 無)
	○ 제주시 19동 ○ 서귀포시 12동 ○ 북제주군 4읍·3면 ○ 남제주군 3읍·2면		○ 제주시 : 4읍·3면·19동 ○ 서귀포시 : 3읍·2면·12동
	<input type="checkbox"/> 광역단체장 1인 <input type="checkbox"/> 기초단체장 4인	☞	<input type="checkbox"/> 광역단체장 1인 <input type="checkbox"/> 기초단체장 0인
	○ 도지사 1인 ○ 시 장 2인 ○ 군 수 2인		○ 도 지 사 1인 ○ 행정시장 2인
지방의회 체제	<input type="checkbox"/> 전체의원수 : 55명	☞	<input type="checkbox"/> 전체의원수 : 41명
	○ 광역의회 : - 제주도의원 19명 ○ 기초의회 : 36명 - 제 주 시의원 16명 - 서귀포시의원 8명 - 북제주군의원 7명 - 남제주군의원 5명		○ 광역의회 : - 41명(교육의원 5명포함) ○ 기초의회 폐지

자료 : 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」을 참조하여 연구자가 작성

반면 앞에서 살펴보았듯이 제주특별자치도의회가 타 지방의회에 비해 의원1인당 주민수, 상임위원수 수가 유리한 조건에 있어서 주민대표기능을 수행하기에 수월한 입장에 놓여 있다고 할 수 있다. 결론적으로 제주특별자치도 의회는 주민대표기능의 문제가 중요하게 제기 될 뿐만 아니라 타 지방의회에 비하여 그 주민대표기능을 수행하기에 유리한 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다.

제3절 제주특별자치도의회 조직 분석

1. 제주특별자치도의회 조직

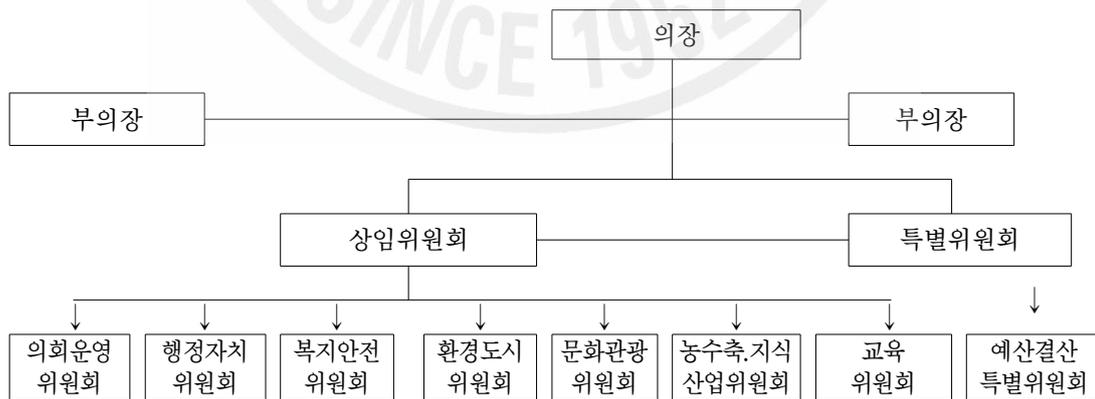
제주특별자치도의회는 1명의 의장과 2명의 부의장으로 구성된 의장단과 7개의 상임위원회로 구성돼 있다. 상임위원회는 의회운영위원회·행정자치위원회·복지안전위원회·환경도시위원회·문화관광위원회·농수축·지식산업위원회·교육위원회 등이다. 이러한 제주특별자치도 의회 조직구성 현황과 조직도를 살펴보면 아래의 표<3-5>, 그림<3-1>과 같다.

표<3-5> 제주특별자치도의회 조직구성 현황

구 성		내 용
의원	의장단	의장 1명, 부의장 2 명
	의원수	41명(29개 선거구 29명, 비례대표 7명, 교육의원 5명)
		한나라당 22, 열린우리당 9, 민주노동당 2, 민주당 1, 무소속 2, 교육의원 5
	상임위원회	7개 상임위원회(위원장 7, 간사 7)
	교육위원회	9인으로 구성(도의회의원 4인, 교육의원 5인)
특별위원회	필요시 목적에 따라 구성토록 규정	

자료 : 제주특별자치도의회 홈페이지 참조(<http://www.council.jeu.kr/source/menu01/menu3.asp>)

그림<3-1> 제주특별자치도의회 조직도



자료 : 제주특별자치도의회 홈페이지 참조(<http://www.council.jeu.kr/source/menu01/menu3.asp>)

제주특별자치도의회 조직구성을 구체적으로 설명하면 첫째, 의장단은 의장 양대성(한

나라당 3선)과 부의장 고충홍(한나라당 1선),강창식(열린우리당 2선)으로 구성되어 있으며, 의회를 대표하고 의사를 정리하며 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독하는 직무를 수행하고 있다.

둘째, 상임위원회로 의회운영위원회는 고봉식(한나라당)위원장을 포함하여 7인의 의원으로 구성되어 있고 ①의회운영에 관한 사항 ② 의회사무처 소관에 속하는 사항 ③의회관련 조례 및 의회운영과 관련한 각종 규칙에 관한 사항 등을 권장하고 있다.

셋째, 행정자치위원회는 한기환(한나라당)위원장을 포함하여 7인의 의원으로 구성되어 있고, 감사위원회·공보관·경영기획실·특별자치도추진단·제주자치도인력개발원·제주발전연구원 등과 그 외 지도·감독을 받는 기관의 소관에 속하는 사항을 권장하고 있다.

넷째, 복지안전위원회는 오충진(열린우리당)위원장을 포함하여 6인의 의원으로 구성되어 있고, 보건복지여성국·소방방재본부·자치경찰단·제주특별자치도보훈청·제주특별자치도보건소·제주특별자치도소방서·제주특별자치도여성능력개발본부·제주도지방의료원과 그 외 지도·감독을 받는 기관의 소관에 속하는 사항을 권장하고 있다.

다섯째, 환경도시위원회는 허진영(한나라당)위원장을 포함하여 6인의 의원으로 구성되어 있고, 교통관리단·청정환경국·도시건설본부·제주특별자치도수자원본부·제주특별자치도보건환경연구원·제주특별자치도한라산국립공원관리사무소·제주특별자치도한라산연구소·제주도지방개발공사와 그 외 지도·감독을 받는 기관의 소관에 속하는 사항을 권장하고 있다.

여섯째, 문화관광위원회는 신관홍(한나라당)위원장을 포함하여 6인의 의원으로 구성되어 있고, 문화관광스포츠국·국제자유도시추진국·제주특별자치도사업운영본부·제주특별자치도문화진흥원·제주특별자치도 민속자연사박물관·제주특별자치도 제주투자유치서울사무소와 그 외 지도·감독을 받는 기관의 소관에 속하는 사항을 권장하고 있다.

일곱째, 농수축지식산업위원회는 안동우(민주노동당)위원장을 포함하여 6인의 의원으로 구성되어 있고, 제주특별자치도지방노동위원회·지식산업국·친환경농축산국·해양수산본부·제주특별자치도농업기술원·제주특별자치도 축산진흥원·제주특별자치도해양수산자원연구소·제주특별자치도동물위생연구소·제주특별자치도 직업안정사업소와 그 외 지도·감독을 받는 기관의 소관에 속하는 사항을 권장하고 있다.

마지막으로 교육위원회는 김미자(한나라당) 위원장과 교육의원 5명과 일반의원 2명 총 9인으로 구성되어 있고, 제주특별자치도교육청 소관에 속하는 사항을 권장하고 있다.

이러한 제주특별자치도의회의 의장단과 상임위원회 현황을 정리하면 다음의 표<3-6>과 같다.

표<3-6> 제주특별자치도의회 의장단 및 상임위원회 구성 현황

의장단		
구분	소속당	성명
의장	한나라당	양대성
부의장	한나라당	고충홍
부의장	열린우리당	강창식

상임(특별)위원회				
구분	위원회별	위원장	간사	위원
상임 위원회	의회운영위원회(7인)	고봉식	오종훈	김미자, 김행담, 신관홍, 안동우, 하민철
	행정자치위원회(7인)	한기환	문대림	강원철, 구성지, 양승문, 오영훈, 하민철
	복지안전위원회(6인)	오충진	김순효	고봉식, 김혜자, 방문추, 오종훈
	환경도시위원회(6인)	허진영	장동훈	김병립, 김수남, 김행담, 박명택
	문화관광위원회(6인)	신관홍	오옥만	강문철, 김경민, 위성곤, 임문범
	농수축·지식산업 위원회(6인)	안동우	김완근	고동수, 좌남수, 한영호, 현우범
	교육위원회(9인)	김미자	김용하	강남진, 강무중, 강창식, 고점유, 고충홍, 고태우, 지하식
특별 위원회	예산결산위원회	양승문	김수남	강남진, 강문철, 고동수, 구성지, 김용하, 김행담, 김혜자, 문대림, 박명택, 오종훈, 임문범, 지하식

자료 : 제주특별자치도의회 홈페이지 참조(<http://www.council.jeju.kr/source/menu01/menu3.asp>)

2. 제주특별자치도의회 사무기구

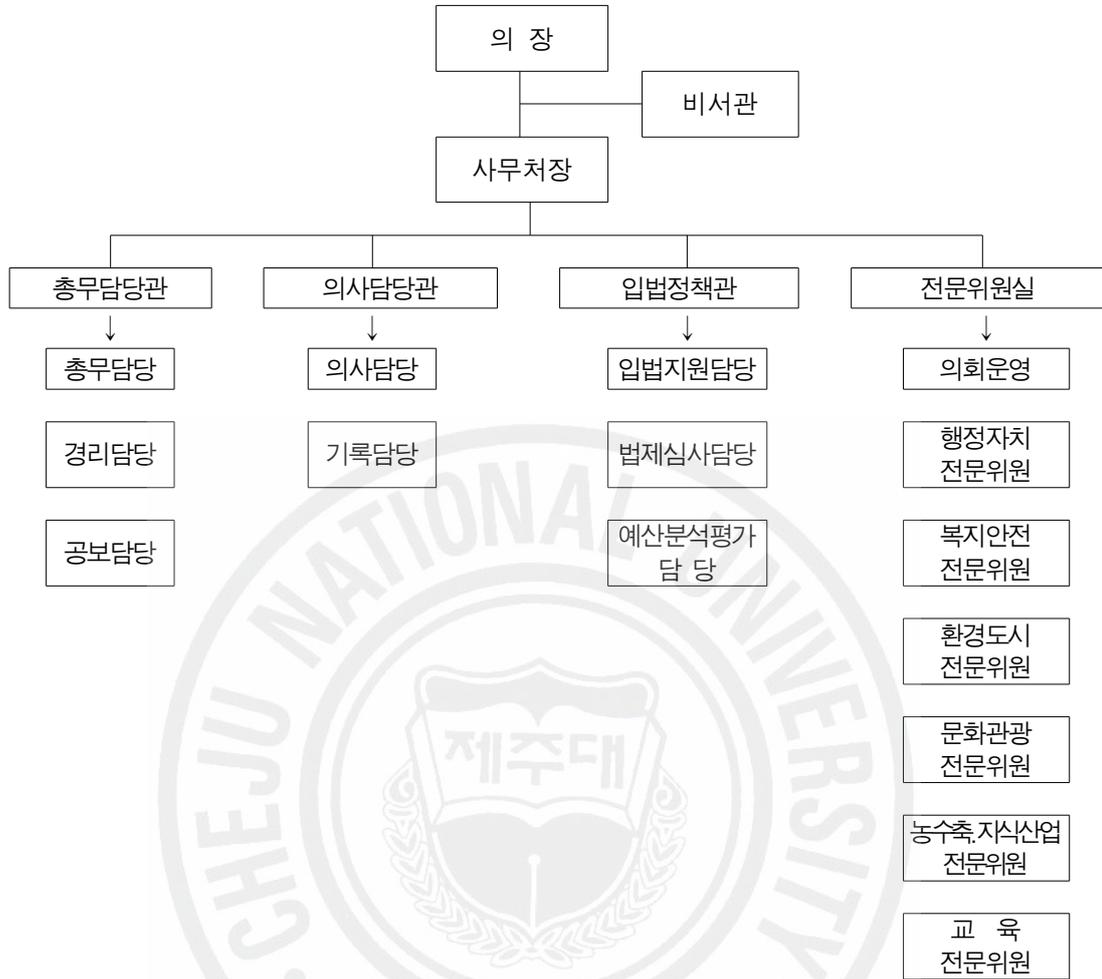
제주특별자치도의회는 2급의 사무처장과 총무담당관·의사담당관·입법정책관·전문위원 등 총 10명의 4급 서기관, 그리고 5급의 정책자문위원 등을 포함하여 정원이 109명으로 구성되어 있다.

표<3-7> 제주특별자치도의회 사무기구 정원현황

사무기구 정원현황(The Present Status of Staff)													
구분	계	일반직						기능직					
		소계	2-3급	4급	5급	6급	7급	소계	6급	7급	8급	9급	10급
정원	109	74	1	10	23	16	24	35	1	5	10	14	5
현원	90	57	1	9	10	15	22	33	1	3	12	13	4

자료 : 제주특별자치도의회 홈페이지 참조(http://www.council.jeju.kr/source/menu01/menu3_1.asp)

그림<3-2> 제주특별자치도 의회 사무기구 조직도



자료 : 제주특별자치도의회 홈페이지 참조(http://www.council.jeju.kr/source/menu01/menu3_1.asp)

제주특별자치도의회의 사무기구의 조직현황을 살펴보면, 사무처장을 중심으로 하여 총무담당관, 의사담당관, 입법정책관, 전문위원을 두고 있다.

첫째, 총무담당관실은 5급의 총무담당, 경리담당, 공보담당과 24명의 직원을 두고 있다. 둘째, 의사담당관실은 5급의 의사담당과 기록담당과 17명의 직원을 두고 있다. 셋째, 입법정책관실은 5급의 입법지원담당, 법제심사담당, 예산분석평가담당과 8명의 직원을 두고 있다. 넷째, 전문위원실은 상임위원회별 7명의 4급 전문위원과 1-2명의 5급 정책자문위원, 그리고 22명의 직원과 24명의 일용직 직원으로 두고 있다.

그리고 제주특별자치도의회의 사무기구의 부서별 사무분장을 구체적으로 살펴보면 표 <3-8>과 같다.

표<3-8> 제주특별자치도의회 사무기구 부서별 사무분장

담당관	사무분장
총무담당관	<ul style="list-style-type: none"> - 의회사무처 기본계획 수립 및 조정 - 의원 등록관리 및 대외활동 지원 - 의전행사 및 의원·직원의 복리후생에 관한 사항 - 전국 시·도 의장 협의회 지원 - 전체의원 직무연찬 관련사항 - 공직자 재산등록 및 변동사항 신고 - 폐회 중 의원 사직서 처리 및 결원통지 - 사무직원의 임용 및 진보, 징계처분(일반직 제외) - 보안, 비상계획, 청사방호 및 청원경찰 관리 - 본회의장 방청 및 참관, 질서유지, 경호 요청에 관한 사항 - 의회소관 재산, 예산편성 및 집행에 관한 사항 - 의정활동 자료수집 및 홍보, 영상기록의 제작, 편집 - 각종 행사 연설문 작성지원 - 인터넷 의사중계방송 운영 - 의회 홈페이지 운영 관리
의사담당관	<ul style="list-style-type: none"> - 의사운영 기본계획 수립 및 조정 - 본회의 운영에 관한 사항 - 의원의 청가 및 결석에 관한 사항 - 도정 및 교육행정 질문, 서면질문서에 관한 사항 - 의안의 처리(접수, 회부, 본회의 부의 등)에 관한 사항 - 회의록 작성, 발간, 관리 및 교정에 관한 사항 - 회의록 열람, 복제허가에 관한사항 - 속기사 배치, 운영에 관한 사항
입법정책관	<ul style="list-style-type: none"> - 입법정책 및 입법지원 기본계획 수립 - 의회 소관 자치법규 제·개정에 관한 사항 - 주민 입법 및 감사 청구에 관한 사항 - 전체의원 대상 토론회, 세미나, 워크숍 등 개최에 관한 사항 - 의원발의 조례안 작성 지원 - 위원회 요청 조례안 검토 지원 - 의정 주요 현안과제 조사 및 분석 등 지원에 관한 사항 - 청원, 진정 등 민원 접수, 처리에 관한 사항 - 주민소환 및 주민소송제도와 관련된 사항 - 도정 주요사업 및 예산 분석, 평가에 관한 사항
전문위원실	<ul style="list-style-type: none"> - 소관 위원회 의안(조례안, 예산안 등)에 관한 사항 - 소관 위원회 의안 심사 자료의 수집, 조사 연구에 관한 사항 - 위원회의 의안심사보고서 작성 및 의사진행 보좌 - 행정사무감사, 조사에 관한 사항 - 인사청문회 개최에 관한 사항(도 인사업무 담당부서 소관 상임위 전문위원) - 특별위원회 행정지원 업무(특별위원회 구성시) - 교섭단체 운영 지원에 관한 사항(의회운영전문위원) - 윤리특별위원회 행정지원 업무(의회운영전문위원) - 정책자문위원 사무 <p>가. 조례의 제정, 개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동 지원 나. 의원 또는 상임위원회 의정활동 지원 다. 본회의 및 상임위원회 질의자료 수집분석 및 질의서 작성 지원 라. 공청회, 세미나, 토론회 등 발표 자료분석 및 작성지원 마. 의원 요구자료 접수, 취합 분석 작성 바. 의정활동과 관련한 의원 요구사항 지원</p>

자료 : 제주특별자치도의회 홈페이지 참조(http://www.council.jeju.kr/source/menu01/menu3_1_2.asp)

3. 전국 광역의회와의 비교분석

지금까지 살펴본 제주특별자치도의회를 전국 광역의회의 조직구성을 중심으로 비교·분석하여 정리하면,

첫째, 주민인구수 대비 지방의원수는 제주특별자치도 의회는 13,545명으로 전국 광역의회 평균 64,952명 보다 5배 정도 적다. 따라서 제주특별자치도의회는 의원 1인당 주민수가 적기에 주민의 의견을 수렴하거나 민원을 처리함에 있어서 타 지방의회보다 유리한 조건에 있다고 할 수 있다⁹⁷⁾. 그리고 제주특별자치도의회는 사회경제적 규모가 큰 광주시, 울산시, 대구시 의회보다도 의원수가 두 배 이상 많기에 의정활동 수행 면에서도 타 지방의회보다 모범을 보여야 할 것으로 판단된다.

표<3-9> 전국 광역의회 지방의원 1인당 주민수 비교

지 역	인구수	의원수	의원1인당 주민수
계	48,583,805	748	64,952
서울	10,173,162	116	87,700
부산	3,666,345	47	78,007
대구	2,524,712	29	87,059
인천	2,578,817	33	78,146
광주	1,401,172	19	73,746
대전	1,443,471	19	75,972
울산	1,081,453	19	56,919
경기	10,462,920	119	87,924
강원	1,521,375	40	38,034
충북	1,488,945	31	48,030
충남	1,953,406	38	51,405
전북	1,906,742	38	50,177
전남	1,986,192	51	38,945
경북	2,695,917	55	49,017
경남	3,143,814	53	59,317
제주	555,362	41	13,545

자료: 부광진, 지방의회운영론, 한국지방세연구회, 2006, p.135 참조하여 작성

97) 조경호·김명수, 전계논문, p.239. 인간이 가지는 대표능력의 한계를 인정할 때, 의원1인당 대표인구가 적을수록 주민대표성은 높아진다.

둘째, 상임위원회 설치수를 대상으로 제주특별자치도의회와 전국 광역의회와 비교분석을 해보면, 제주특별자치도의회 상임위원회 설치수가 7개로 전국 광역의회 상임위원회 평균 설치수(5.75개)보다 1.25개 많은 상황이다. 이는 의원1인당 주민수 뿐만 아니라 상임위원회 설치수 면에서도 타 지방의회보다 유리한 여건에 있어 제주특별자치도의회는 질 높은 정책 및 의결기능을 수행할 수 있는 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다.

셋째, 제주특별자치도의회 사무처는 정원인원이 109명으로 서울시의회, 경기도의회 다음으로 많은 직원 수를 둘 수 있고, 의원 1인당 사무직원 수도 2.66명으로 전국 평균 1.92명보다 0.74명 많은 상황이다. 따라서 제주특별자치도의회 의원의 의정활동에 대한 보좌활동 여건도 타 지방의회보다 나은 편이다. 또한 사무직원 1인당 주민수도 5,035명으로 전국평균 33,880명보다 6배 이상 적게 나타나고 있어 제주특별자치도의회 사무처 활동에 있어서도 유리한 여건에 있다고 볼 수 있다.

표<3-10> 전국 광역의회 상임위원회 수와 종류 비교

지역	상임위수	상임위원회 종류
전국평균	6	
서울	9	의회운영, 행정자치, 재정경제, 환경수자원, 교육문화, 보건사회, 건설, 도시관리, 교통
부산	6	의회운영, 기획재경, 행정교육, 보사문화환경, 건설교통, 도시항만
대구	5	의회운영, 행정자치, 교육사회, 경제교통, 건설환경
인천	5	의회운영, 내무, 문교사회, 경제교통, 건설환경
광주	4	의회운영, 행정자치, 교육사회, 산업건설
대전	4	의회운영, 행정자치, 교육사회, 산업건설
울산	4	의회운영, 내무, 교육사회, 산업건설
경기	9	의회운영, 기획, 경제투자, 자치행정, 교육, 문화여성공보, 농림수산, 보사환경, 건설교통
강원	5	의회운영, 기획행정, 교육사회, 산업경제, 관광건설
충북	5	의회운영, 기획행정, 교육사회, 산업경제, 관광건설
충남	5	의회운영, 행정자치, 교육사회, 농수산경제, 건설소방
전북	5	의회운영, 행정자치, 교육복지, 산업경제, 문화관광건설
전남	6	의회운영, 기획재정, 행정자치, 교육사회, 농수산, 경제건설
경북	7	의회운영, 기획, 자치행정, 교육사회, 농수산, 산업관광, 건설
경남	6	의회운영, 기획행정, 교육사회, 농수산, 경제환경문화, 건설소방
제주	7	의회운영, 행정자치, 복지안전, 환경도시, 문화관광, 농수축식산업, 교육

자료 : 임경호·이용우, 신 지방의회 운영론, 지방의회발전연구원, 2006, p.233 참조; 전국 시·도의회 의장협의회, 내부자료, 2006

표<3-11> 전국 광역의회 사무처 기구 정원현황 비교

(2006. 10. 31 현재)

구분	의원 수	의원1인당 직원수	사무직원 1인당 주민수	합계	일 반 직							별 정 직				기 능	기 타	기구현황
					755	1	2	2-3	4	5	6 이하	소계	4	5	6 이하			
계	748	1.92	33,880	1,434	755	1	1	14	46	129	564	188	89	53	46	490	1	
서울	116	2.01	43,662	233	116	1	0	0	3	23	89	36	11	3	22	81		1처 2실 2담당관 10전문위원
부산	47	2.09	37,412	98	59	0	1	0	2	9	47	8	6	1	1	31		1처 1담당관 6전문위원
대구	29	2.24	38,842	65	34	0	0	1	1	4	28	8	5	2	1	23	0	1처 2담당관 5전문위원
인천	33	2.18	35,817	72	42	0	0	1	2	9	30	8	6	1	1	22	0	1처 2담당관 5전문위원
광주	19	3.05	24,158	58	31	0	0	1	2	4	24	7	4	2	1	20	0	1처 2담당관 4전문위원
대전	19	3.00	25,324	57	31	0	0	1	2	4	24	8	4	2	2	18	0	1처 2담당관 4전문위원
울산	19	2.68	21,205	51	33	0	0	1	5	5	22	0	0	0	0	18	0	1처 1담당관 4전문위원
경기	119	1.31	67,070	156	73	0	0	1	3	8	61	24	11	12	1	59	0	1처 3담당관 10전문위원
강원	40	1.78	21,428	71	33	0	0	1	2	9	21	10	6	3	1	28	0	1처 2담당관 5전문위원
충북	31	2.10	22,907	65	40	0	0	1	7	7	25	2	0	1	1	23	0	1처 2담당관 5전문위원
충남	38	1.82	28,310	69	40	0	0	1	3	6	30	7	5	1	1	21	1 (소방)	1처 3담당관 5전문위원
전북	38	2.11	23,834	80	42	0	0	1	2	9	30	9	6	1	2	29	0	1처 2담당관 6전문위원
전남	51	1.35	28,785	69	36	0	0	1	1	6	28	12	8	2	2	21	0	1처 2담당관 6전문위원
경북	55	1.78	27,509	98	55	0	0	1	7	8	39	10	2	5	3	33	0	1처 2담당관 7전문위원
경남	53	1.57	37,877	83	44	0	0	1	1	10	32	11	8	2	1	28	0	1처 2담당관 7전문위원
제주	41	2.66	5,095	109	46	0	0	1	3	8	34	28	7	15	6	35	0	1처 3담당관 7전문위원

자료 : 임경호 · 이용우, 신지방의회운영론, 지방의회발전연구원, 2006, p.317와 전국 광역자치단체별 행정기구설
치 관련 조례를 참조하여 연구자가 재구성

제4장 제주특별자치도의회 성과평가모형 개발

제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하고자 하는 것은 주민이 이해할 수 있도록 의정활동의 성과를 내어놓아 의회의 질 높은 의정활동을 수행할 수 있도록 하는데 있다. 이러한 제주특별자치도의회 성과평가모형 개발은 선진적 지방분권인 제주특별자치도를 안착화하고 발전시키는데 일조할 수 있을 것이라고 본다.

그러나 그동안 제주도의회와 관련하여 의정활동에 대한 실제 성과평가도 거의 이루어지지 않았고, 제대로 된 의정활동 성과평가모형도 마련되어 있지 않았다. 따라서 본 연구는 제주특별자치도의회에 맞는 종합적 의정활동의 성과평가모형을 개발하고자 한다.

제1절 성과평가모형 개발의 개념적 틀

의정활동의 성과평가모형(평가영역, 평가분야, 평가지표 포함)을 개발하는데는 일반적으로 두 가지의 접근방법이 있다.

먼저, 귀납적 접근방법은 평가영역 및 평가분야, 평가지표의 측정대상부문을 수요나 목표 가치적 측면에서 사전에 선정해 놓고 개별측정부문과 관련성이 높은 요소 혹은 변수를 가능한 많이 추출하여 요인분석과 같은 통계적 방법을 이용하여 측정지표를 최종적으로 확정시키는 방법이다⁹⁸⁾.

반면, 연역적 접근방법이란 연역적 사고에 의해 사전적으로 분류하고 있는 의정활동의 성과 평가 측면에서 관심(concern)이나 영역(domain) 또는 공통적으로 추구하는 목표나 가치를 설정하고, 이들의 측정지표를 개발하기 위해 측정부문을 구체화할 수 있는 순차적 기준을 설정하여 실측가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 방법이다. 이러한 연역적 지표 선정방법은 사실상 실증분석의 편의를 도모할 수 있으나 특정한 측정부문 안에서 측정요소간의 영향력의 크기가 동일하다고 가정하기 때문에 개별측정부문의 부문내 종합화 단계에서는 측정 지표간에 그리고 전체 종합화단계에서는 측정부문간에 가중치의 산정이 곤란하다는 지적⁹⁹⁾이

98) 한표환, 전계논문, p.37

99) 한표환, 지역활성화 평가지표의 개발과 활용방안, 한국지방행정연구원, 1997, p.28

있기도 하지만, 본 연구는 연역적 방법에 의해 의정활동의 평가모형을 개발하고자 한다.

이러한 연역적 방식에 의해 평가모형을 개발하는 과정은 크게 3단계로 구분하여 볼 수 있다.

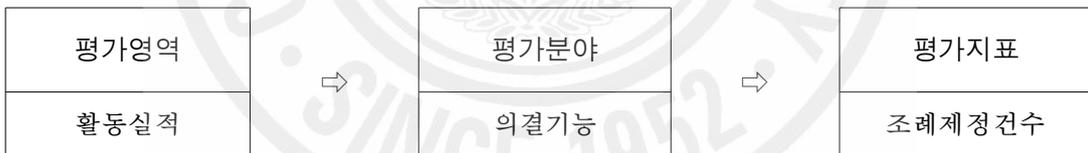
첫째, 대분류에 해당되는 것으로 평가를 위한 평가영역이나 요인을 파악하는 것이다. 이때 보다 효율적인 평가가 되기 위해서는 각 영역이나 요인에 대한 조작적 정의를 통해 개념의 명확화를 꾀해야 한다.

둘째, 중분류에 해당되는 것으로 평가분야나 평가변수를 선정하는 것이다. 이때 평가분야는 앞의 평가영역을 충분히 반영하여야 하고, 주로 평가의 목적과 방향을 가늠할 수 있는 기준을 설정하여 이에 부합될 수 있도록 선정해야 한다.

셋째, 소분류에 해당되는 것으로 평가지표를 선정하는 과정이다. 이 평가지표는 앞의 평가분야의 범주에서 구체적이고 실질적이며, 대표할 수 있는 척도로 구성되어야 한다. 또한 이러한 평가지표는 실제 측정할 수 있도록 구체적인 수치나 자료로 뒷받침될 수 있는 것이어야 한다. 특히 최종지표의 선정시에는 관련 전문가와의 워크숍, 평가기관의 실무자에 대한 의견 조사를 통해 지표의 타당성을 높여야 할 필요성이 있다¹⁰⁰⁾.

위와 같은 단계를 거쳐 본 연구는 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하고자 한다. 따라서 성과평가모형 개발의 개념적 틀을 제시하면 아래의 그림<4-1>과 같다.

그림<4-1> 의정활동 평가모형 개발의 개념적 틀



제2절 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형 개발

1. 의정활동 성과평가 영역 및 분야의 설정

의정활동 성과평가를 규정지우는 요소 또는 조건들을 몇 개의 독립된 부문 혹은 영역으로 유형화(categorization)하는 작업, 즉 평가영역을 설정하는 것이 제주특별자치도의회 의정활동

100) 최창호, 전개서, p.135

동 성과평가모형의 개발을 위한 첫 번째 작업에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 성과평가의 개념을 내부조직역량, 활동결과인 실적, 활동에 따른 영향을 포함한, 즉 기존 성과평가의 영역을 확대하여 성과평가 개념을 정립하였다. 이러한 의정활동의 성과평가 영역과 그 내용을 정리하면 아래의 표(4-1)과 같다.

표(4-1) 제주특별자치도의회 의정활동 평가영역 및 평가분야

평가영역	내용	평가분야
조직역량	조직 구성원의 역량에 대한 평가	지방의원, 사무처직원
활동결과	의정활동 실적 평가	주민대표, 의결기능, 행정통제 기능
주민영향	의정활동에 따른 주민영향 평가	의정활동 주민만족도

의정활동 성과평가모형의 평가영역으로 첫째, 조직역량을 설정하였다. 설정의 이유는 먼저 어떠한 조직이든 목표를 달성하기 위해서는 그 조직을 구성하고 있는 구성원들의 역량과 수준이 어느 정도냐에 따라 목표 달성정도, 즉 성과가 달라지기 때문이다¹⁰¹⁾. 그리고 제주특별자치도의회는 정책역량을 강화를 위한 정책자문위원 제도 도입과 사무처 직원 수의 증가 등 타 지방의회보다 유리한 조건에 놓여있기에 제주특별자치도 의회의 조직역량에 대한 진단은 의정활동을 평가하는데 있어서 매우 중요한 영역이다.

조직역량 평가영역의 평가대상 분야로는 지방의원과 지방의회 사무기구 직원을 설정하였다. 앞 선행연구의 검토과정에서도 살펴보았지만, 대개 조직역량에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 설령 평가대상으로 설정하더라도 지방의원만을 초점으로 하고 있다. 그러나 본 연구는 제주특별자치도의회 특성에 반영하여 지방의원의 역량뿐만 아니라 의회의 정책보좌활동을 수행하는 전문·정책자문위원과 일반 의회운영을 지원하는 일반 사무직원 등 사무기구 직원의 역량도 평가대상으로 선정하였다.

둘째, 의회의 실제적인 활동의 결과로 나타나는 의정활동 실적 영역에 대한 성과평가 분야로는 일반적으로 지방의회의 기능을 주민대표기능, 의결기능, 행정통제기능 등으로 구분하고 있기에 본 연구도 의정활동의 결과(실적)에 대한 평가분야로 위 세 가지 기능을 선정하였다.

셋째, 지방의회 내부조직 역량이 뛰어나고 의정활동의 결과(실적)가 좋게 나왔다고 하더

101) 조직역량과 조직의 목표달성 및 성과와 관련한 내용은 김병국·권오철, 전계논문에서 구체적으로 설명하고 있다.

라도 결국 의정활동의 본질적 수혜대상자인 주민에게 미치는 영향이 미미하다면 그것은 무의미한 것이다. 그리고 지방의회가 만들어진 근본목적이 주민을 위한 것이기에 의정활동에 대한 주민영향을 의정활동 성과평가 영역으로 설정하였다. 그리고 주민영향 평가영역의 평가분야로 선행연구의 성과를 근거로 하여 의정활동 주민만족도를 선정하였다.

2. 성과평가 영역 및 평가분야별 평가지표의 선정

평가지표를 개발하기 전에 평가지표로서 타당성과 합리성을 제고하기 위하여 평가지표 선정의 기본원칙을 제시하고자 한다.

첫째, 선행연구 고찰에서 살펴보았듯이 기존 연구에서 제시되고 있는 평가지표들을 종합화한 평가지표를 활용하는 것이다. 둘째, 앞장에서도 살펴보았지만, 지표가 갖추어야 할 6가지 기본요건¹⁰²⁾을 근거로 하여 평가지표를 선정하였다. 셋째, 연역적 평가지표 선정의 방법을 활용하는 것이다. 즉 성과평가에 있어서 관심이나 영역 또는 공통적으로 추구하는 목표나 가치를 우선 설정하고, 이의 대표적 속성을 구체화하여 지표를 선정하는 방법이다.

이러한 평가지표의 기본원칙을 근거로 하여 의정활동의 평가영역 및 평가분야의 평가지표를 개발하고자 한다.

1) 「조직역량」영역 및 평가분야별 지표선정

가. 지방의원에 대한 평가지표

지방의회 내부조직 역량 중 지방의원에 대한 평가지표는 선행연구의 성과인 지방의원의 역량평가와 관련한 평가지표 활용하였다¹⁰³⁾. 따라서 지방의원의 역량과 관련한 선행연구의 평가지표는 회의 출석실적, 특별위원회 참여실적, 의원의 학력과 경력, 전문직 의원수, 의안 관련 전문가 의견수렴 실적, 의원연수 이수실적, 의정활동 연구모임 참여실적 등이다. 여기에다 최근 공직자의 중요한 덕목이라고 할 수 있는 지방의원의 윤리성과 관련한 평가지표를 추가 선정하였다. 이는 지방의원들의 이권개입 및 지위를 이용한 부패가 심각한 상황이

102) 지표의 6가지 기본요건은 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성, 충분성, 비교가능성 등이다.

103) 지방의원에 대한 선행연구 평가지표 중에서 소위원회 참여횟수는 제외하였다. 왜냐하면 제주특별자치도 의회는 소위원회를 구성하여 운영한 사례가 없기 때문이다.

고¹⁰⁴), 공직자 즉 지방의원의 부패는 대의제 민주주의의 기본토대라 할 수 있는 주민과 선출직 공직자의 신뢰관계와 지방자치에 치명적인 손상을 가할 수 있기 때문이다¹⁰⁵). 따라서 지방의원의 윤리성은 주민의 대표기관으로서 반드시 갖추어야 기본덕목이라고 본다. 특히 의정활동 기능과 역할이 격상되어진 제주특별자치도의회 의원에게는 더욱더 중요하게 제기되는 평가항목이라 할 수 있다. 따라서 제주특별자치도의회 의원의 윤리성을 판단할 수 있는 사법처리 건수와 징계 건수를 지표로 선정하였다¹⁰⁶).

나. 사무기구 조직 역량 평가지표

일반적으로 역량의 개념에 대하여 lassey는 “본질적으로 역량이 있다는 것(being competent)은 일반적으로 수용가능한 기준을 수행하기 위한 모든 기술, 지식, 능력, 자신감 등을 가지고 있음을 의미”¹⁰⁷)한다고 하였고, Hamel과 Prahalad는 역량이란 지식, 기술, 그리고 능력의 보유를 의미하는 바, 역량은 ①개인적 태도(personal attributes), ②리더쉽(leadership quality), ③폭넓은 사업관(broad business perspective), ④기능적 전문성(functional expertise) 등으로 구성된다고 하였다¹⁰⁸). 野中郁次郎과 紐野登은 능력(capability)이라는 용어를 사용하고, 이를 “조직차원의 지식 및 노하우, 그리고 잠재적인 가능성”이라고 하여 유사한 개념화를 시도하고 있다¹⁰⁹).

그러나 본 연구에서는 역량의 개념을 일반적으로 논의되어지고 있는 업무수행능력으로 한정하지 않고 지속적 추진력으로서의 ‘의지’와 ‘노력’을 내포하는 역동적 개념으로 파악하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 지방의회의 내부조직인 사무기구 직원의 역량을 “지방의회가 수행하는데 요구되는 조직차원에서의 능력과 의지(노력)”으로 정의하고자 한다. 따라서 이러한 관점에서 평가체계가 잘 정리되어 있는 한국지방행정연구원의 보고서의 평가지표¹¹⁰)를 활용하고자 한다.

104) 김성호 · 황아란, 지방정치의 부패구조 개혁방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2001, pp.91-97에 지방의원의 부패실태가 잘 정리되어 있다.

105) 김성호 · 황아란, 상계논문, p.1

106) 황성돈 · 황승중, 공무원을 위한 반부패 길라잡이, 국무조정실, 2002, p.61에 의하면 부패행위의 처벌은 일차적으로 부패공무원은 행정기관 내부적으로 징계처분을 받거나, 만일 부패의 정도가 심각한 것이라면 검찰의 기소와 법원의 판결을 통하여 형사처벌을 받게 된다고 한다.

107) Peter Lassey, developing a learning organization, london: kogan page, 1998, p.18

108) 김병국 · 권오철, 전계논문. p.7에서 재인용; Gray Hamel & C. K. Prahalad, The core competence of the corporation, Harvard Business Review, May/June, 1990

109) 김병국 · 권오철, 전계논문. p.7에서 재인용; 野中郁次郎 · 紐野登, 知力經營, 東京:日本經濟新聞社, 1994/나상억 역, 지식경영, 서울:21세기북스, 1998, p.69

표<4-2> 제주특별자치도의회 사무기구 직원의 조직역량 평가지표

평가분야	평가항목	평가지표
사무기구 직원	직무능력	직무수행능력
		직무대응능력
	직무노력	직무몰입정도
		직무만족정도

자료 : 김병국, 권오철, 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안, 한국지방행정연구원 보고서, 1999, P.58 재구성

이 보고서는 지방자치단체의 내부역량 평가영역을 조직구성원, 조직구조, 조직문화로 구분하여 평가지표를 구성¹¹¹⁾하고 있는데, 본 연구에서는 지방의회의 내부구성원인 사무기구 직원을 평가분야로 설정하였기에 조직구성원 역량평가와 관련한 평가지표를 활용하고자 한다. 이러한 의회 사무기구 직원에 대한 평가지표는 표<4-2>와 같다.

2) 「활동결과」영역 및 평가분야별 지표선정

앞서 설명이 있었지만 의정활동 활동결과인 실적에 대한 평가분야는 주민대표기능, 의결기능, 행정통제기능 등이다. 이러한 평가분야에 따른 평가지표는 제2장 선행연구검토 과정에서 제시된 평가지표들을 활용하고자 한다. 다만, 기존 선행연구의 평가지표 중 제주특별자치도의회와 의회의 활동성과와의 관련성이 현저히 적다고 판단되는 평가지표는 본 연구자의 주관적 관점에 의해 제외시켰다¹¹²⁾.

110) 김병국·권오철, 전계논문, p.58

111) 첫 번째, 평가영역 조직구성원에 따른 세부평가 영역은 직무능력과 직무노력이다. 직무능력에 따른 평가지표는 직무수행능력과 직무대응능력이고, 직무노력에 따른 평가지표는 직무몰입도와 직무만족정도이다. 두 번째, 평가영역 조직구조에 따른 세부평가 영역은 구조기반과 조직네트워크이다. 구조기반에 따른 평가지표는 환경대응능력과 물적기반 정도이고, 조직네트워크에 따른 평가지표는 의사소통도와 권한위임정도이다. 세 번째, 평가영역 조직문화에 따른 세부평가 영역은 이념기반과 행동표출이다. 이념기반에 따른 평가지표는 고객지향도와 혁신지향정도이고, 행동표출에 따른 평가지표는 책임성도와 적극성정도이다. 이렇게 선정된 평가지표를 측정하기 위하여 김병국·권오철, 전계논문, 1999, pp.70-88에서 면접조사방법과 설문조사방법에 따른 면접항목과 설문지 구성체계까지 구체적으로 제시하고 있다.

112) 선행연구의 평가지표 중 1) 소위원회 회의결과 공개실적(한국지방행정연구원)은 과거 제주도의회에서 그리고 지금의 제주특별자치도의회에서도 소위원회를 구성한 사례는 없다. 현재 의회의 상임위원회가 보통 6-7인정도로 구성되어 있어서 소위원회 형태로 운영되고 있기 때문에 제주특별자치도의회에 실정에 맞지 않아 평가지표에서 제외하였다. 2) 협력활동분담금비율(한국지방행정연구원)은 지방의회간 협력을 강화하기 위한 노력으로 의회비 총예산에서 시도의회 의장단협의회에 제공한 분담금이 차지하는 비율을 지표로 선정한 것인데, 전국 지방의회를 비교하는 차원에서는 지표로서 의미가 있지만 제주특별자치도의회만을 놓고 봤을 때는 의정활동을 평가하는 지표로서는 연관성이 떨어진다고 판단하여 제외하였다. 3) 의회의 인구대표성과 지역대표성(조경호·김명수) 의원1인당 주민수와 지역주요산업과 의원직업간의 일치정도를 측정

가. 주민대표기능 평가지표 선정

주민대표기능과 관련해서 지방의회의 주민대표성이나 지역대표성은 지역주민의 의견수렴과 수요파악을 위한 지속적인 대민활동을 통하여 유지 또는 제고될 수 있다. 그리고 주민의 의사를 수렴·처리하고 의정활동이 얼마나 주민들에게 공개되었는지 등이 주민대표기능을 평가하는 중요한 지표라고 판단하였다.

따라서 주민대표기능과 관련한 평가지표로 본 연구는 기존 선행연구의 성과평가지표를 기본적 근거로 하여 평가지표를 선정하였다. 그래서 평가지표로는 주민대상 회의개최 및 참여 실적, 의정활동 내용 홈페이지 공개실적, 전문가·주민대표참여 실적, 진정처리실적, 청원처리실적, 결의안 제출실적 등을 평가지표로 선정하였다.

나. 의결기능 평가지표 선정

의결기능은 지방의회의 본질적 기능으로서 입법적 기능과 정책결정을 포함하는 개념으로, 대표적인 활동으로는 조례 제·개정, 예·결산 심의 등이다. 지방의회의 입법활동의 핵심이라고 할 수 있는 조례관련 의정활동, 정책의 계수적 표현으로서 자치단체의 사업계획과 재원배분을 규정하고 있는 예산관련 의정활동, 그리고 자치단체의 의사를 확정하는 안건 의결분야는 의정활동을 평가하는데 있어서 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

따라서 기존 선행연구의 성과를 바탕으로 의결기능에 따른 평가지표를 선정하면, 전체 안건처리실적, 상임위원회 안건처리 실적, 특별위원회 안건처리 실적, 예산안 수정실적, 결산 심의 실적, 조례제정 실적, 조례개정 실적, 의회 조례안 발의 실적, 자주조례가결 실적 등이다.

다. 행정통제기능 평가지표 선정

지방의회는 집행부의 정책집행과정에 대해서 견제기능을 수행함으로써 집행기관에 주민

하는 지표인데, 전국적 차원에서 지방의회를 비교분석하거나 외국의 지방의회와의 비교 평가하는 것은 의미가 있을 수 있다. 그러나 이는 선거구가 확정된 상태이거나 선거결과가 결정된 상태에서는 평가의 의미가 없고 또한 의정활동적 측면에서의 지표로서도 관련성이 떨어진다고 볼 수 있다. 따라서 제주특별자치도의회 평가지표로서 타당성이 결여되었다고 봐서 제외하였다. 4)회의개의일수와 상임위원회 설치수(조경호·김명수) 또한 전국의 지방의회를 비교·평가하는데 지표로서 의미가 있지만 단일 지방의회인 제주특별자치도의회를 평가하는 지표로서는 관련성이 떨어지기에 제외하였다. 참고로 조경호·김명수의 연구는 한국의 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성을 중심으로 비교·평가하는데 초점이 맞추어져 있다. 5) 의원1인당 회의시간과 조례안 심의시간(한국지방행정연구원) 안건과 조례안과 관련한 심도 있는 심의여부를 시간으로 평가할 수도 있겠지만, 평가지표로 선정된 “안건처리 실적”이나 “조례의 제·개정 실적”이라는 심의의 결과물로도 심도 있는 심의여부를 판단하여 평가할 수 있다고 봐서 중복을 피하기 위해 제외하였다. 또한 심의시간이 짧다고 하여 안건에 대한 심의가 부실하거나 안건처리의 수준이 낮다고 볼 수는 없다.

의 의사를 반영시켜 나간다. 이러한 지방의회의 집행부에 대한 감시·견제활동은 집행기관의 사무처리상황에 관하여 감사 및 조사를 행하고, 보고받고 질의 질문하며, 의안심의와 관련하여 자료 등을 요구할 수 있다. 따라서 기존 선행연구에서 행정통제기능에 따른 평가지표를 정리하면, 본회의·위원회 시정질의 실적, 위원회 시정발언 내용분석, 의회건의안 제출 실적, 집행부 자료요구 실적, 행정사무감사 지적 실적, 행정사무조사 실시 실적 등이다. 이렇게 하여 제주특별자치도 의회의 「활동결과」 평가영역의 평가지표를 정리하면 표<4-3>과 같다.

표<4-3> 제주특별자치도의회 의정활동 결과(실적) 평가지표

평가영역	평가분야	평가지표
활동결과	주민대표 기능	주민대상 회의개최 및 참여 실적, 의정활동 내용 홈페이지 공개실적, 전문가·주민대표참여 실적, 진정처리실적, 청원처리실적, 결의안 제출실적
	의결기능	전체 안건처리실적, 상임위원회 안건처리 실적, 특별위원회 안건처리 실적, 예산안 수정실적, 결산심의 실적, 조례제정 실적, 조례개정 실적, 의회 조례안 발의 실적, 자주조례가결 실적
	행정통제 기능	본회의·위원회 시정질의 실적, 위원회 시정발언 내용분석, 의회건의안 제출 실적, 집행부 자료요구 실적, 행정사무감사 지적실적, 행정사무조사 실시실적

자료 : 의정활동 성과평가의 선행연구를 참조하여 제주특별자치도의회에 적합한 의회기능별 평가지표를 연구자가 정리

3) 「주민영향」 평가영역 및 평가분야별 지표선정

의정활동의 「주민영향」 평가영역과 관련하여 앞에서 주민의 만족정도를 평가분야로 설정하였다. 이러한 주민만족도 평가지표는 선행연구인 김명환·박기관의 의정활동 주민만족도 설문조사의 평가지표를 그대로 활용하였다. 주민의 만족정도를 측정하기 위해서 지방의회 기능별 또는 권한별로 평가지표를 설정할 수도 있으나 주민이 이해하기 쉬운 지방의회의 의정활동별 만족도를 평가지표로 선정하는 것이 타당하다고 본다.

「주민영향」 평가영역의 평가분야인 주민만족과 관련한 평가지표로는 전반적인 의정활동에 대한 만족도, 조례제정 활동에 대한 만족도, 예산심의·의결 활동에 대한 만족도, 행정감시 활동에 대한 만족도, 주민의견수렴 활동에 대한 만족도 등을 선정하였다. 따라서 주민만족 정도에 따른 평가지표를 선정하면 아래의 표<4-4>와 같다.

표<4-4> 제주특별자치도의회 의정활동 주민영향 평가지표

평가영역	평가분야	평가지표
주민영향	주민 만족 정도	전반적 의회 의정활동
		주민대표활동(여론수렴 및 반영활동)
		입법활동(조례제정 및 개정)
		예산심사 및 결산활동
		행정사무감사 및 조사활동
		정책개발활동

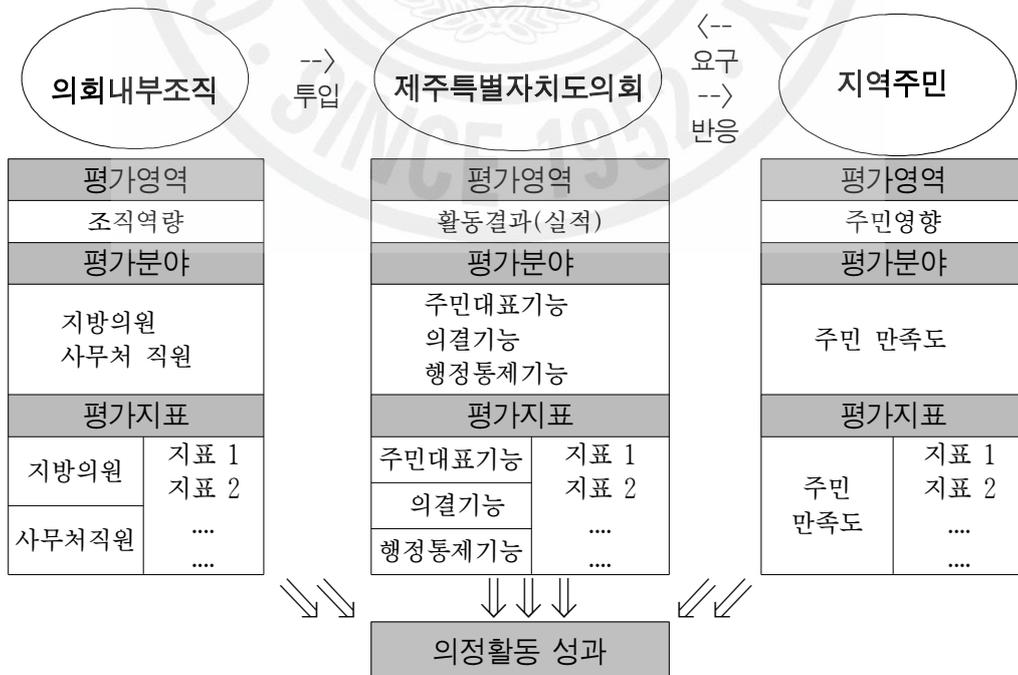
자료 : 김명환·박기관, 지방의회 의정활동 평가 및 강화방안(광명시 지방의회의 사례를 중심으로), 한국도시행정학회 도시행정학보 제14집 제1호, 2001, pp.50-52 참조.

3. 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형 개발

1) 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형의 개발

제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하는 것을 목적으로 지방의회와 의정활동 성과평가에 대한 선행연구를 고찰하여 이론적 바탕을 정립하였다. 그리고 의회 조직

그림<4-2> 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형



표<4-5> 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가지표 종합

평가영역	평가분야	평가지표
조직역량	지방의원	회의출석 실적
		특별위원회 참여실적
		의원의 학력수준
		의원의 의회경력
		전문직 의원수
		의안관련 전문가 의견수렴실적
		의원연수 이수실적
		의정활동 연구모임 참여실적
		의원의 사법처리 건수
		의원의 징계 건수
	사무처 직원	직무수행능력
		직무대응능력
		직무몰입정도
		직무만족정도
활동결과	주민대표기능	주민대상 회의개최 및 참여실적
		의정활동 홈페이지 공개실적
		전문가 및 주민대표 참여 실적
		진정처리 실적
		청원처리 실적
		결의안제출 실적
	의결기능	전체 안건처리 실적
		상임위원회 안건처리 실적
		특별위원회 안건처리 실적
		예산 심의실적
		결산 심의실적
		조례제정 실적
		조례개정 실적
		의회 조례안 발의실적
	행정통제기능	자주조례 가결실적
		본회의·위원회 시정질의 실적
		위원회 시정발언 내용분석
		의회건의안 제출실적
		집행부 자료요구 실적
		행정사무감사 지적 실적
		행정사무조사 실시 실적
		전반적 의회 의정활동 만족 정도
주민영향	주민 만족 정도	주민의견수렴 활동 만족 정도
		입법활동 만족 정도
		예산결산 심의 활동 만족 정도
		행정감시 활동 만족 정도
		정책개발활동 만족 정도

현황과 제주특별자치도 특별법, 행정체제 특별법 내용을 분석하여 제주특별자치도 의회의 특성을 파악하였다. 이러한 것을 기본토대로 하여 연역적 접근방법에 의거하여 성과평가의

영역과 분야, 그리고 평가지표를 선정하였다. 그 결과 3개의 평가영역, 6개의 평가분야, 41개의 평가지표로 구성된 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하였다. 지금까지 논의된 결과를 종합하여 개발된 「제주특별자치도의회 의정활동 성과평가 모형」을 정리하면 그림<4-2>, 표<4-5>와 같다.

따라서 본 연구논문이 추구하는 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형은 제주특별자치도의회 의정활동의 기본적인 내부조직역량은 어느 정도이고, 이 역량을 토대로 의회활동 과정에서 실질적인 결과물은 어떠한지, 이러한 의정활동이 지역주민들에게 어떠한 영향을 주었는지에 대해서 종합적으로 진단하고 분석하는데 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

2) 연구의 한계

본 연구논문의 한계는 첫째, 기관대립형 지방자치제에서 우리나라 일반적 지방의회가 지니는 의회의 기능이 제주특별자치도의회 또한 크게 다르지 않기에 제주특별자치도의회 의정활동의 특성을 반영하는 창조적 평가지표를 개발하는데 있어서 일정정도 한계가 있었다.

둘째, 연역적 접근방법이 갖는 문제점이라고 할 수 있는 평가영역과 평가분야, 그리고 평가지표간의 상관관계를 파악할 수 없는 가중치 산정의 문제가 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 그리고 평가지표를 단순하고 분명하게 계량화 할 수 있는 세부측정 산식까지 제시하지 못하는 것 또한 본 연구논문의 한계다.

셋째, 본 연구논문이 개발한 의정활동 성과평가모형의 타당성을 제고하기 위하여 실증조사를 실시하는 것이 당연하나 본 연구는 실증조사까지 나아가는 못하는 한계가 있다. 따라서 본 연구논문은 타당성을 제고하기 위한 설문지¹¹³⁾를 작성하여 제시하고자 한다.

넷째, 의정활동의 평가모형을 개발하는데 있어서 본 연구자는 선행연구에 대한 성과를 바탕으로 최대한 객관적으로 연구를 진행하여 평가모형의 타당성과 신뢰성을 확보하려고 노력하였다. 그러나 엄밀히 말해서 본 연구자의 관점이라는 주관적 요소가 개입되지 않을 수 없다고 본다.

그러나 시간이 흐름에 따라 상황과 조건의 변화에 따라 의정활동 평가모형의 타당성이나 평가지표의 가중치 등이 변동될 수 있기에 실제 의정활동을 평가할 때, 관련 전문가나

113) 평가모형 타당성 조사를 위한 설문지는 부록에 첨부하였다.

실무자와의 워크숍 등을 통해 이러한 연구의 한계들을 극복해야 한다고 보고, 본 연구논문에서는 평가모형의 타당성을 제고할 수 있는 방안과 활용방안을 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

제3절 성과평가모형의 검증방법과 활용방안

1. 성과평가모형의 검증방법

1) 타당성 제고방법

타당성(validity)이란 측정하고자 하는 개념이나 속성을 얼마나 실제에 가깝게 정확히 측정하고 있는가의 정도를 의미하는 것이다. 이러한 타당성을 검증하기 위해 보통의 연구논문¹¹⁴⁾은 전문가를 대상으로 한 설문조사 방법과 관련 실무자를 대상으로 하는 설문조사 방법 등이 자주 사용되고 있다.

구체적으로 평가모형을 구성하고 있는 요소인 평가영역과 평가분야, 그리고 평가지표의 타당성을 제고하기 위하여 '타당하냐' 또는 '적합하냐' 등의 설문문항을 만들어 전문가 및 관련 실무자 등을 대상으로 조사하고 있다.

그리고 실제 측정할 수 있는 구체적인 수치나 자료로 뒷받침할 수 있도록 평가지표에 따른 세부측정지표나 측정산식을 선정하기 위해서는 전문가와의 워크숍이나 관련 실무자의 의견조사를 진행하기도 한다.

따라서 이러한 전문가 및 실무자의 의견조사를 실시했을 경우, 본 연구논문이 개발한 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형에 대한 타당성이 제고될 수 있다고 본다. 그러나 앞서서도 설명이 있었지만 본 연구논문은 실제 타당성 조사까지 진행시키지 않고, 의정활동 성과평가모형의 타당성을 제고하기 위한 설문지를 작성하는 것으로 마무리 하고자 한다.

114) 전문가 설문조사 활용한 연구는 이기현, 지방정부 경영평가를 위한 모형개발에 관한 연구, 연세대 행정대학원 석사학위논문, 2000;곽병희, 디지털 환경에서의 대학도서관 평가지표 개발에 관한 연구, 중앙대 박사학위논문, 2001 등이 있고, 실무자 설문조사 활용한 연구는 한표환, 도시집의 개발 및 적용에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1995;김동완, 산림정책의 평가모형 개발, 국방대학교 석사학위논문, 2004 등이 있다.

2) 가중치 산정방법

앞에서 선정된 의정활동의 평가영역과 평가분야, 그리고 평가지표는 반드시 모두 동일한 중요도(equal weights)를 가진다고는 볼 수 없기 때문에 개별지표가 갖는 속성에 따라 가중치를 차등 있게 반영해야 할 필요성이 있다¹¹⁵⁾.

그러나 각 개별 평가지표에 대해 상대적 중요도를 반영하여 가중치문제를 해결하는 방법은 어려운 작업 중의 하나이다. 이 가중치를 부여하는 방법은 평가의 목적이나 성격에 따라 달라질 수 있으나, 아래에 제시한 세 가지 방법을 중심으로 살펴보고자 한다¹¹⁶⁾.

첫째, 피평가기관이나 피평가자의 의견을 수렴하는 방법이다. 이 방법은 평가를 받는 대상 기관이나 개별 대상자들에 대하여 설문조사를 통해 도출하는 것으로, 그들의 공통된 의사를 집약할 수 있어 지표에 대한 상대적 중요도를 부여하는데 따른 불만을 최소화 할 수 있다.

둘째, 평가주체의 가치판단에 따라 가중치를 부여하는 방법이다. 이 방법은 평가주체가 평가의 목적이나 성격을 누구보다 잘 파악하고 있다는 전제하에서 그 특성을 살릴 수 있다는 장점이 있으나 공감대를 형성하는데 용이하지 않다는 단점이 있다.

셋째, 제3자인 전문가 집단의 의견, 즉 델파이 조사를 통해 지표간의 상대적 중요도를 반영하는 방법이다. 이 방법은 제3자의 비교적 객관적인 시각을 수렴하여 반영할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 위와 같은 방법이 모든 가중치 산정문제를 해결할 수 없고, 또한 가장 이상적인 방법이라고 단정할 수 도 없다. 결국, 가중치 산정문제는 실제 의정활동을 평가할 시 가능한 모두가 공감할 수 있는 합리적 방안을 강구하는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 성과평가모형의 활용방안

본 연구논문이 개발한 성과평가모형의 활용방안¹¹⁷⁾은 제주특별자치도의회가 자율적으로

115) 최창호, 전계서, P.137에서 재인용. 가중치의 부여에 대한 여부의 문제, 즉 동일가중치로 할 것인가, 아니면 가중치를 적절히 부여할 것인가의 문제는 찬반의 양론이 분립되어 있다.

116) 최창호, 전계서, P.137에서 재인용. 일반적으로 사회지표 또는 생활의 질 지표에 관한 논의에 있어서 가중치문제를 다루는 경우는 다양한 의견들이 제시되고 있다. 즉, 정치가의 선호, 전문가의 견해, 소비자의 현시된 선호, 국가 또는 지방정부의 계획안이나 시책방침에 명시된 목표, 대중선호 등 가중치 유도의 원천에 관한 의견이 분분하다.

117) 김성호·황아란·안영훈, 전계논문, pp.135-142를 참조하여 정리하였다.

자체평가를 실시하는 경우와 시민단체, 언론 등이 제주특별자치도의회에 대하여 평가하는 외부평가로 나누어 활용할 수 있다.

1) 의정활동의 자체성과평가

자체성과평가(Internal evaluation)란 제주특별자치도의회가 자율적으로 자체의 의정활동 내용과 그 성과를 스스로 진단하는 것을 의미한다. 즉, 자체성과평가는 제주특별자치도의회가 외부의 타 기관으로부터의 피 평가기관이 되는 것이 아니라 자율적으로 현재의 의정활동 성과를 도출하여 노력의 준거로 삼거나 과거의 의정활동 수준과 내부적으로 비교성과평가를 실시해 본다는 의미를 갖고 있는 것이다.

자체성과평가의 경우 외부기관의 평가에 대한 부담 없이 자율적으로 자기진단을 해봄으로써 성과평가 결과를 토대로 자체 의정활동 개선방안을 실천하는데 더 용이할 수 있다. 실질적으로 자체성과평가를 시행하게 되면 보다 객관적인 성과평가 결과를 산출해 내는데 문제가 있을 수도 있으나, 현실적으로 비용과 시간을 절감할 수 있고 상대평가의 부작용으로 예상되는 성과의 조작 없이 의정활동성과의 실태에 가장 근접할 수 있다는 장점과 함께 자율적인 성과평가를 통해서 제주특별자치도의회가 내부적으로 갖고 있는 문제의 성격들을 더 잘 분석할 수 있다는 점에서 성과평가의 결과를 통한 실천 가능한 대안마련이 가능할 수 있다.

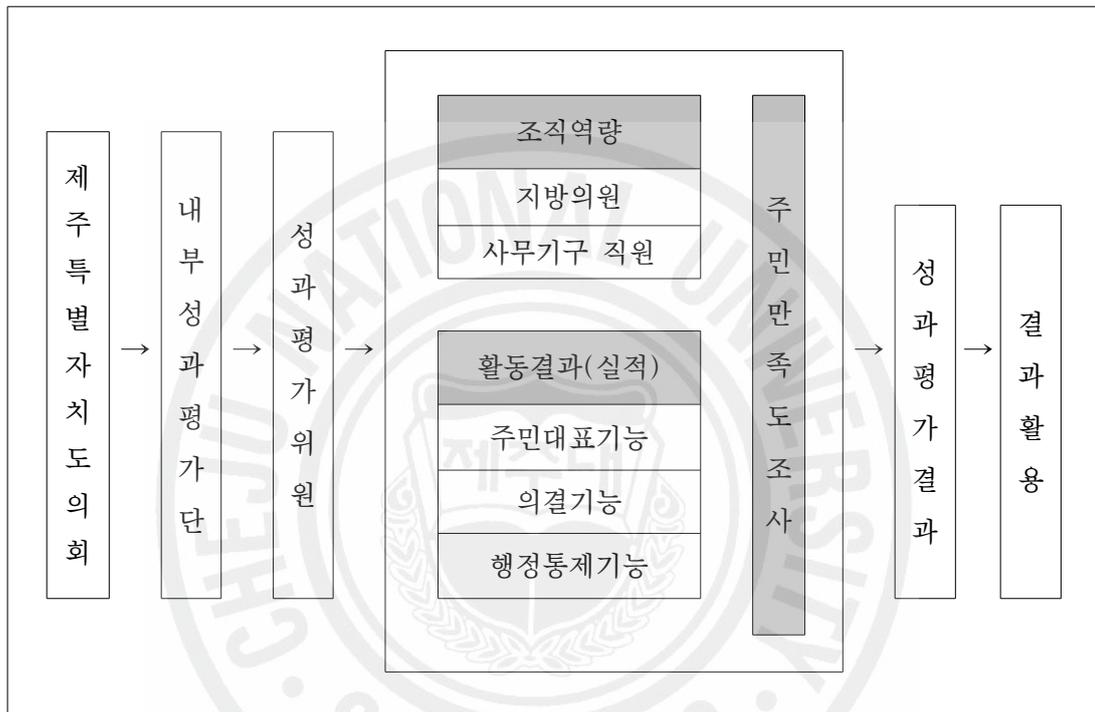
자체성과평가의 경우에는 먼저, 제주특별자치도의회가 자율적인 결정에 의하여 의회 내에 「의정활동 성과평가단」을 구성하여 의회의 내부조직 역량평가, 의정활동결과 평가, 주민 만족도조사를 시행할 것을 결정한다. 「의정활동 성과평가단」은 기본적으로 분야별로 담당 지방의원을 정하고 이를 보좌할 수 있도록 의회전문가, 의회공무원의 지원을 받아 성과평가단을 운영한다.

성과평가를 시행하게 되는 시기는 기본적으로 지방의회의 정기회의, 임시회의 등 의정활동이 마감되는 시기에 성과평가를 시행하는 것을 원칙으로 하고, 이 성과평가 결과에 대해서는 성과평가단의 책임 하에 의회 본회의에 보고하여 성과평가 결과를 통한 의정활동 개선방안을 강구해야 한다.

제주특별자치도의회가 자율적으로 자체성과평가를 시행하게 될 경우 기본적으로 성과평가의 대상은 우선적으로 지방의회 자신이 된다. 즉, 제주특별자치도의회가 자체성과평가를 활용하는 방법으로는 이 자체성과평가를 지방의원 자신들의 의정활동을 성과 평가하는데 매년도

시행하게 됨으로써 전년 대비 의정활동 성과를 가늠해 볼 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 내부 조직 역량조사와 만족도조사를 병행하기 때문에 사무처 직원의 역량정도과 주민들이 지방의회의 의정활동 결과를 어떻게 인지하고 있는지 주민의 민감도를 평가하게 됨으로써 결과적으로는 의회내부의 직원운영 관리와 주민의 의견반영에 객관적인 자료를 제공해 줄 수 있다.

그림 <4-3> 제주특별자치도의회 자체성과평가 절차



자료 : 김성호·황아란·안영훈, 지방의회의 성과평가모형개발과 적용방안. 한국지방행정연구원 보고서, 1996. p.137를 참조하여 재구성

또한 제주특별자치도의회 스스로는 매년 성과평가를 시행하게 됨으로써 의정활동 4년간의 성과를 평가할 수 있게 되고 그러한 성과결과는 과거의 제주도의회 의정활동 결과와도 비교성과평가를 할 수 있게 된다.

이러한 자체성과평가 결과는 사무기구 조직운영 관리 및 지방의회의 성과를 주민에게 제시하는 자료일 뿐만 아니라 지방의원 스스로에 대한 반성의 자료가 되기에 제주특별자치도의회에 새로운 책임성을 부여하고, 지역 주민들의 의견을 최대한 반영하여 의정활동을 수행할 수 있게 하는 기회가 된다.

2) 의정활동의 외부성과평가

의정활동에 대한 외부성과평가(external evaluation)란 제주특별자치도의회에 대하여 외부관계자가 의정활동 성과평가를 시행하게 되는 평가방법을 의미한다. 제주특별자치도의회의 의정활동을 외부자가 성과평가 할 수 있는 경우는 의회 스스로가 외부전문가에 대하여 성과평가를 의뢰해서 이루어지는 전문가 의뢰 성과평가가 있을 수 있으나 통상적으로는 해당 지역주민, 시민단체, 언론, 교수 및 중립적인 연구소 등이 성과평가주체가 되어 의정활동의 성과달성 수준을 평가하는 방법이 일반적이라고 할 수 있다.

외부성과평가의 장점으로는 자체성과평가를 행하게 될 때 객관성을 담보할 수 없거나 중요한 문제점에 대해서 피상적으로 성과평가 하는 것을 지양하게 하는 점이다. 제주특별자치도의회 외부자가 주체가 되는 외부성과평가는 의회와 밀접한 관계를 갖고 있는 자가 성과평가 주체가 되는 것으로써 지역주민이 주체가 될 경우 지방의정활동을 감시하는 장치로서 역할을 수행하게 된다. 그러나 외부성과평가가 가지는 단점으로는 지방의회와 직접적인 관계가 없는 외부전문가들이 성과평가를 수행하게 되므로 관련비용의 소모가 발생할 수 있고, 성과평가를 위한 자료수집단계에서 성과평가 결과의 발표까지 모든 과정에서 지방의원과 지방의회의 협조가 없이는 성과평가 시행상의 어려움을 겪게 되는 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 이러한 점에도 불구하고 외부성과평가는 중립적이고 효율적인 성과평가가 이루어질 수 있는 여지가 많기 때문에 이에 대한 활용가치가 크다고 할 수 있다.

의정활동에 대하여 외부성과평가를 할 경우에 성과평가 주체는 일반적으로 지역주민, 지역 언론, 성과평가 전문가 등이 될 것이며, 객관성을 장점으로 하는 외부성과평가이기 때문에 외부성과평가단의 구성에 있어서 신중을 기해야 한다.

따라서 외부성과평가 주체가 성과평가단을 구성할 때 성과평가자 선정에 하는 기준은 먼저 의정활동분야에서 해당 전문지식을 가진 전문가(전문성 확보), 특정분야에만 관련되지 않고 여러 분야를 대표할 수 있는 주민대표자(대표성 확보), 성과평가 절차의 공정성을 담보할 수 있도록 덕망 있는 학자, 법조인, 원로언론인 등의 대표자로 최대한 주민을 대표하고 객관성을 담보할 수 있는 성과평가단을 구성하는 것이 바람직할 것이다.

외부성과평가의 시기는 기본적으로 자체성과평가와 같이 동일하게 할 수 있다. 그러나 의정활동에 직접 참여하여 관찰하는 방법을 활용하는 경우에는 지방의회의 회기가 시작되기 전에 성과평가 주체는 성과평가단을 구성해야 할 것이다.

기본적인 성과평가방법으로는 지방의회가 개최되는 현장에 직접 참여하여 관찰조사를 기록하여, 성과지표에 의한 성과평가 시에 관찰조사의 내용을 정성적으로 반영하거나 별도의 성과평가 점수를 만들어 종합성과평가를 시행할 수 있다. 또 주민의 만족도를 조사할 때에도 이러한 직접 관찰방법의 내용을 활용함으로써 더욱 내실 있는 의정활동의 성과평가결과를 도출할 수 있을 것이다.

그림 <4-4> 제주특별자치도의회 외부성과평가 절차



자료 : 김성호·황아란·안영훈, 지방의회의 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원 보고서, 1996, p.141를 참조하여 재구성

제5장 결 론

이상으로 본 연구논문은 제주특별자치도의회 의회의 특성을 규명하고 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 선행연구의 성과를 바탕으로 하여 연역적 접근방법에 의해 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형을 개발하였다.

본 연구논문의 연구결과를 종합하면, 첫째 기존 학자들의 성과평가 개념을 보다 확장시켜서, 본 연구논문을 성과평가의 개념을 “어떤 조직이 목표를 수행하기 위한 조직역량과 직접적인 활동의 결과(실적)와 그 활동에 따른 영향을 양적·질적으로 판단하는 과정”이라고 규정하였다. 즉, 의정활동의 결과인 실적과 주민영향의 평가영역에서 실적과 영향, 그리고 조직역량까지 포함하여 성과평가의 영역을 확대하였다.

둘째, 제주지역에서의 의정활동 평가사례와 의정활동 성과평가와 관련한 선행연구 검토 결과, 2000년부터 현재까지 제주지역에서 의정활동 평가사례는 총 8번 있었는데, 그 중 7번이 설문조사방식에 의한 평가였으며 제주도의회를 대상으로 한 평가는 고작 2번 뿐이었다. 나머지는 기초의회나 의원개인을 대상으로 한 평가였다. 또한 제주도의회 스스로가 자체 의정활동을 평가한 사례는 한차례도 없었다. 그리고 의정활동 평가도 정기적이지 못하고 정형화된 평가모형도 마련되어 있지 않았다. 다음으로, 의정활동 성과평가와 관련된 선행연구를 살펴보았는데, 선행연구 대부분이 의정활동의 결과라고 할 수 있는 실적 중심으로 성과평가가 이루어지고 있음을 파악할 수 있었다.

셋째, 제주특별자치도 특별법과 행정체제 특별법, 그리고 제주특별자치도의회 조직현황을 분석하였다. 그 결과 먼저, 제주특별자치도 특별법에 따르면 외교·국방 등 국가준립 사무를 제외한 모든 사무를 단계적으로 자치사무화 하기로 하고, 우선 중앙사무의 과감한 지방이양 및 조례위임이 확대되었다. 즉, 중앙의 사무 1,062개 중 688개는 제주특별자치도로 권한을 이양하였고, 374개는 도 조례로 위임하였다. 그리고 단순한 법률안 개정건의보다 한 차원 높은 법률안 제출요청권을 제주특별자치도에 부여하여 지역정책 발의권을 인정하고 있다. 또한 제주특별자치도 특별법은 지방의회의 기능강화를 위해 부지사와 감사위원장에 대하여 인사청문회를 실시할 수 있고, 지방의회의 정책활동을 보좌하기 위한 정책자문위원회제를 운영할 수 있도록 하고 있다. 다음으로, 행정체제 특별법에 따라 지역주민의 의견을 수렴하여 지방행정을 집행해야 할 단체장이 5명에서 1명으로 줄었고, 주민의견을 지방행정에 반영해야 할

지방의원의 숫자는 과거 기초의원이 있을 때보다 14명 줄어들었다. 이는 행정의 효율성이 어느 정도 보장된다고 하더라도 민주성이라고 할 수 있는 주민대응성은 과거보다 그만큼 약화되었다. 따라서 제주특별자치도의회 의원대표성에 대한 역할은 더욱 더 중요하게 제기되고 있다. 마지막으로, 제주특별자치도의회 조직현황을 분석해 보면 의원수가 41명으로 의원1인당 주민수가 13,545명으로 전국 광역의회 평균 65,832명보다 5배 정도 적어서 주민대표 기능을 수행하기에 유리한 조건을 있음을 확인할 수 있었다. 그리고 상임위원수도 7개로 전국 평균(5.75개)보다 많고 의회 사무처 직원수도 109명으로 16개 시·도 광역의회 중에서 서울시의회, 경기도의회 이어 세 번째였다. 따라서 제주특별자치도의회는 타 지방의회에 비하여 주민대표기능과 정책결정이라 할 수 있는 의결기능을 수행하는데 있어서 좋은 여건임을 확인할 수 있었다. 결론적으로 정리하면 제주특별자치도의회는 타 지방의회에 비해서 의정활동의 모든 기능과 여건 면에서 우월하고 유리한 위치에 있다.

넷째, 기존 의정활동 성과평가의 문제점을 보완하고 제주특별자치도의회 특성을 반영하여 의정활동의 결과인 실적과 조직역량, 그리고 주민영향 등을 종합적으로 평가할 수 있는 '제주특별자치도의회 의정활동 평가모형'을 개발하였다. 이 모형의 개발방법은 기존 선행연구의 평가지표를 활용하고 연역적 사고에 의해 사전적으로 분류하는 방식으로 추구하는 목표나 가치를 일단 설정하고 이들을 순차적으로 세분화하여 지표를 선정하는 연역적 접근방법을 사용하였다. 그 결과 본 연구논문은 3개의 평가영역과 6개의 평가분야, 그리고 41개의 평가지표를 개발하였다.

다섯째, 이렇게 개발된 의정활동 평가모형은 제주특별자치도의회가 스스로 자체평가를 실시하거나 언론이나 시민단체 등 외부에서 제주특별자치도의회를 평가하는데 활용될 수 있다. 자체성과 평가의 경우는 외부기관의 평가에 대한 부담이 없이 자율적으로 자기진단을 해 봄으로써 성과평가 결과를 토대로 자체 의정활동 개선방안을 마련할 수 있고, 외부성과 평가는 외부관계자가 또는 외부관계자들이 공동으로 전문성과 주민대표성을 담보할 수 있는 「의정활동 성과평가단」을 구성하여 평가함으로써 주민에 대한 신뢰와 의정활동의 발전 방안을 마련할 수 있다.

따라서 의정활동 성과평가모형 개발과 관련한 본 연구는 다음과 같은 의의를 지닌다고 할 수 있다. 첫째, 과거 제주도 의회를 대상으로 한 의정활동 평가모형에 대한 연구도 전무했고, 실제 의정활동을 평가한 사례도 많지 않았다. 특히, 제주특별자치도가 출범하여 역할과 기능이 강화된 제주특별자치도의회를 대상으로 성과평가모형을 개발한 연구는 본 연구논문이

처음이다. 그러므로 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형 개발의 기초연구로서의 의의를 지닌다고 할 수 있다. 둘째, 기존 선행연구는 연구자 관점에 따라 특정부분의 의정활동만을 평가하는 사례가 많았으나 본 연구논문은 의회의 조직역량, 의정활동의 결과인 실적, 의정활동에 따른 주민영향 등을 모두 포함하는 종합적 성과평가모형으로서 의의를 지닌다고 할 수 있다. 셋째, 제주국제자유도시 건설과 제주특별자치도의 발전을 견인할 제주특별자치도의회를 평가하는데 있어서 본 연구논문은 지역주민의 신뢰성을 확보하고 의회의 발전방향을 설정하는데 있어서 기초 자료적인 의의를 지닌다고 할 수 있다.



【 참고 문헌 】

1. 국내 문헌

1. 단행본

- 김광웅, 방법론 강의, 서울 : 박영사, 1999.
- 김동훈, 수정관 지방의회론, 서울 : 박영사, 2004.
- 김병준, 한국지방자치론, 서울 : 법문사, 1998.
- 김신복, 발전기획론, 서울 : 박영사, 1991.
- 권영성, 헌법학원론, 서울 : 법문사, 1998.
- 나상억 역, 지식경영, 서울 : 21세기북스, 1998.
- 노화준, 정책측정론, 서울 : 법문사, 2001.
- 박종귀, 지방자치의 실제, 마산 : 경남출판사, 1996.
- 부광진, 지방의회운영론, 서울 : 한국지방세연구회, 2006.
- 임경호·이용우, 신 지방의회운영론, 지방의회발전연구원, 2006
- 조창현, 지방자치론, 서울 : 박영사, 2006.
- 조창현, 지방자치사전, 서울 : 청계연구소, 1991.
- 최민수, 지방의회운영, 경기 : 서강출판사, 2006.
- 최인기·이봉섭, 신판 지방의회론, 서울 : 법문사, 1995.
- 최창호, 지방정부기능론, 서울 : 삼영사, 2001.
- 한국지방자치학회, 한국지방자치론, 서울 : 삼영사, 1999.

2. 연구논문

- 김동완, 산림정책의 평가모형 개발, 국방대학교 석사학위논문, 2004.
- 김명환·박기관, 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안(광명시 지방의회의 사례를 중심

- 으로), 한국도시행정학회 도시행정학보 제14집 제2호, 2001.
- 김병국·권오철, 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안, 한국지방행정연구원보고서, 1999.
- 김부찬, 제주특별자치도의 출범과 국제자유도시의 추진과제, 「제주특별자치도시대와 제주의 미래」 학술세미나 자료집, 제주발전연구원, 2006.
- 김성호·황아란, 지방정치의 부패구조 개혁방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2000.
- 김성호·황아란·안영훈, 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2002.
- 김시영·김규덕, 지방정부 공공서비스의 성과평가 모형에 관한 소고, 지방자치연구, 제8권 제3호
- 김영평, 지방자치정부의 주민대표성, 한국정치학보 제20집 제1호 1986.
- 곽병희, 디지털 환경에서의 대학도서관 평가지표 개발에 관한 연구, 중앙대 박사학위논문, 2001.
- 라휘문, 지방자치단체 자체평가제도의 발전방안, 「정부업무의 평가시스템 정착방안」, 한국정책분석평가학회, 2003.
- 박기관, 자치단체장의 리더십과 공무원의 직무만족 및 행정성과에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사 학위논문, 1999.
- 배철효, 지방의회 기능의 활성화 방안, 한국지방자치연구 제1권 제1호, 2000.
- 백상원, 지방의회의 기능강화방안에 관한 연구, 경남대학교 박사학위논문, 2001.
- 송광태·김현태, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, 한국도시행정학회 도시행정학보 제13권 1호, 2000.
- 송대회 외, 공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법, 한국개발연구원, 1987.
- 심익섭, 기초지방의회의 의정활동 활성화 방안:구의회를 중심으로, 한국지방자치학보 9(3), 1997.
- 오교한, 한국지방의회제도의 정립을 위한 실증적 연구, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 1985.
- 오재일·박혜자·강인호, 광주광역시 의회사, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 2002.
- 이광중, 모형이론, 행정학논집, 청주대학교행정문제연구소, 1978.
- 이기현, 지방정부 경영평가를 위한 모형개발에 관한 연구, 연세대 행정대학원 석사학위논문

- 문, 2000.
- 이용부, 한국지방의회제도의 발전방안에 관한 연구, 한양대 지방자치대학원 석사논문, 2001.
- 이종원·최강렬, 지방의회의 입법활동 평가: 서울시의회를 중심으로, 한국정치학회 연례 학술회의발표논문집, 1998.
- 정의순, 지방의회의 기능에 관한 연구, 명지대학교 박사학위 논문, 1986.
- 조경호·김명수, 한국기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가, 한국행정학보 제29권 제1호, 1995.
- 최봉수, 21세기 지방의회의 역할. 「자치의정」, 17. 지방의회발전연구원, 2001.
- 최창수 외, 평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형, 한국지방행정연구원 보고서, 2001.
- 한표환, 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서 94-13(제193권), 1995.
- 한표환, 지역활성화 평가지표의 개발과 활용방안, 한국지방행정연구원, 1997.
- 황성돈·황승중, 공무원을 위한 반부패 길라잡이, 국무조정실, 2002.

3. 기타

- 대한민국 국회 홈페이지 <http://www.assembly.go.kr>
- 제주도의회 의정활동 총람
- 제주도의회 의회보
- 제민일보 신문 및 홈페이지 <http://www.jemin.com>
- 제주일보 신문 및 홈페이지 <http://www.jejunews.com>
- 제주특별자치도 내부자료, 권한이양 및 도조례 위임 사무목록
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」, 제주특별자치도 발간자료, 2006.2.9.
- 제주특별자치도의회 홈페이지 <http://www.council.jeu.kr>
- 제주특별자치도 이렇게 달라집니다. 제주특별자치도 발간자료, 2006.
- 제주특별자치도청 홈페이지 <http://www.jeu.go.kr>

II. 외국문헌 및 연구논문

D.P.Forcese and S.Richer, Social Research Methods. Englewood Cliffs, N.T.Prentice- Hall.
1993.

Freied, Robert C, Comparative Urban Politics, New Jersey: Prentice-Hall, 1980.

Gray Hamel & C. K. Prahalad, the core competence of the corporation, Harvard
Business Review, May/June, 1990.

Hage, Jerald T, An Axiomatic Theory of Organization, Administrative Science Quarterly,
10, 1965.

OECD, The OECD Report on Regulatory Reform : Synthesis, Rogers Steve,
Performance Management in Local Government, London: Longman, 1990.

Peter Lassey, developing a learning organization, london: kogan page, 1998.

Press, C. and K. Berburg, State and community Government in the Federal System,
New York : John Wiley and Sons. 1983.

Sameul Humes and Eileen Martin, The Structure of Local Government, The Hague,
Netherlands : International Union of Local Authorities, 1969.

Zimmerman, F. J, State and Local Government, New York: Barends and Noble Books.
1986.

野中郁次郎·紐野登, 知力經營, 東京 : 日本經濟新聞社, 1994.

長濱政壽, 地方自治, 東京 : 岩波書店, 1952.

平凡社, 政治學事典, 東京 : 平凡社, 1964.

ABSTRACT

A Study on the Local Council Activity Evaluation Model of Jeju Special Self-governing Province

Hong Jin-Hyuk

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Cheju National University

Local Council is a core institute composed of local-self government and have been a important role for local development. Although the institute has these roles, there are a few negative evaluations and its uselessness discourse of local council, because of disbelief and disfavor about that.

In case of Jeju, Korea, local council become more powerful in terms of its roles and functions, after Jeju province has been changed the governing district and the administrative system. In this context, Jeju Special Self-Governing Province Council have been much higher resident's expectation on these day than any other times. Nevertheless, the researches about Jeju province council for evaluation of the council's activity have not focused by local and domestic researchers.

In these contexts, this thesis aims to develop the 'Performance Evaluation Model of the Council Activity of Jeju Special Self-governing Province' to help the set the way for council development and to understand the performance easily by residents.

For this purpose, this study followed deductive approach and used literature study. The literature study and interview method were used in the reviews of precedent studies, the

case study of the evaluation and the characteristic analysis of the council. And inductive approach was used in the development of the evaluation indicators about council activity.

The main implementations are as follows.

Firstly, there was no case of self-evaluation in Jeju province council, though there were three evaluations about council activity by external institutes such as research institute or media after 2000. And the way of evaluation by externals were just survey focused on local residents and haven't set any framework or model for the evaluation of local council.

Secondly, in the results to analyze the Jeju Special Self-governing Special Law legislated by Korean government, every official affairs without affairs related to nation existence such as diplomacy and defense have been changed into phased self-affairs, and authorized 1,062 national governmental affairs by bylaws or ordonnance. And that many function and roles of the council including the appropriate number of councilmen, the delimitation of election district, a new introduction of personnel hearings committee were reinforced, these facts were confirmed in results of reviewing the law.

Thirdly, most precedent researches about council evaluation have evaluated just the accomplishments of council activity, haven't approached the another sides like resident's perception of council activity and internal capacity evaluation of the council.

In conclusion, this thesis developed a 'Performance Evaluation Model of the Council Activity of Jeju Special Self-governing Province' through integrated approach for complementing the precedent researches and reflecting characteristics of the Jeju Special Self-governing Council. This model has three evaluation dimensions, six evaluation factors and 53 evaluation indexes.

Key words: Jeju Special Self-governing Province, Local Council, Evaluation Indicator

부 록

「제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형」 타당성 제고를 위한 설문조사표

안녕하십니까?

저는 제주대학교 행정대학원 석사과정에 있는 홍진혁입니다.

본 설문지는 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형의 평가영역, 평가 분야, 평가지표에 대한 “적합성” 여부를 조사하는 것입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 오직 본 연구의 목적만을 위해 사용되며 분석과정에서 통계처리되어 익명성이 보장되므로 안심하셔도 됩니다.

아무쪼록, 이 연구가 앞으로 제주특별자치도의회 의정활동을 평가하는데 많은 도움이 될 수 있도록 적극 협조해 주시면 감사하겠습니다.

2006. 12

제주대학교 행정대학원 일반행정 전공 홍진혁
지도 교수 강영훈

■ 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형에 대한 안내입니다.

1. 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가모형은 “의회의 조직역량, 의정활동 결과(실적), 의정활동에 따른 주민영향” 등 의정활동에 대한 전반을 평가하는 통합적 성과모형입니다.



2. 제주특별자치도의회 성과평가는 “3개 영역, 6개 분야, 41개 지표”로 구성되어 있으며, 평가의 위계구조는 “평가영역→평가분야→평가지표”로 되어 있습니다.



1. 먼저 제주특별자치도의회 의정활동 성과평가 영역 구분에 대한 의견조회입니다.

1-1. 제주특별자치도의회 의정활동 성과를 3개의 평가영역으로 구분한 것에 대해 적합성 여부의 의견을 주십시오.

☞ 응답요령

- ① 구분영역에 대하여 적합성 정도를 오른쪽 숫자에 로 체크해 주십시오.
- ② 매우부적합이거나 다른 의견이 있을 경우에는 기타의견란에 기재하여 주십시오.
- ③ 추가할 사항은 추가사항란에 기재하여 주십시오.

평가 영역	평가영역에 대한 설명	적합성 정도				
		매우 적합	적합	보통	부적합	매우 부적합
조직 역량	의회조직 구성원인 지방의원, 사무기구 직원 등 제주특별자치도 의회의 조직역량에 대하여 평가합니다.	5	4	3	2	1
활동 결과	의회기능이라고 할 수 있는 주민대표기능, 의결기능, 행정통제기능에 따른 제주특별자치도 의회의 활동결과(실적)를 평가합니다.	5	4	3	2	1
활동 영향	제주특별자치도의회 의정활동에 따른 주민의 만족정도를 평가합니다.	5	4	3	2	1
추가사항:						
기타의견:						

2. 다음은 각 평가영역에 대한 평가분야와 평가지표에 대한 의견조회입니다.

2-1. 우선 제주특별자치도의회 조직역량에 대한 평가대상 구분에 대하여 의견을 주시고, 다음으로 각각의 평가대상별 평가지표에 대하여 의견을 주십시오.

☞ **응답요령**

- ① 구분영역에 대하여 **적합성 정도**를 오른쪽 숫자에 로 체크해 주십시오.
- ② 매우부적합이거나 다른 의견이 있을 경우에는 **기타의견란**에 기재하여 주십시오.
- ③ 추가할 사항은 **추가사항란**에 기재하여 주십시오.

평가 영역	평가 분야	적합성 정도					평가지표	적합성 정도				
		매우 적합	적합	보통	부 적합	매우 부 적합		매우 적합	적합	보통	부 적합	매우 부 적합
조직 역량	지방 의원	5	4	3	2	1	의원의 회의출석율을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 특별위원회 참여실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 학력수준을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 의회경력을 평가한다.	5	4	3	2	1
							전문직 의원수를 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 전문가 의견수렴 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 연수 이수 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 연구모임 참여 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
	사무 기구 직원	5	4	3	2	1	의원의 사법처리 건수를 평가한다.	5	4	3	2	1
							의원의 징계 건수를 평가한다.	5	4	3	2	1
							직무수행능력 (직무와 관련한 지식과 기술을 어느 정도 수준으로 보유하고 있는지 평가한다)	5	4	3	2	1
							직무대응능력 (직무 환경 내지 수요변화에 어느 정도 대응능력이 있는지 평가한다)	5	4	3	2	1
							직무몰입정도 (직무수행에 있어서 조직과 개인의 어느 정도 일치감을 보이는지 평가한다)	5	4	3	2	1
							직무만족정도 (직무환경에 어느 정도 만족하는지 평가한다)	5	4	3	2	1
추가사항:						추가사항:						
기타의견:						기타의견:						

2-2. 제주특별자치도의회 활동결과(실적)에 대한 평가분야 구분에 대하여 의견을 주시고, 다음으로 각각의 평가분야별 평가지표에 대하여 의견을 주십시오.

☞ 응답요령

- ① 구분영역에 대하여 적합성 정도를 오른쪽 숫자에 로 체크해 주십시오.
- ② 매우부적합이거나 다른 의견이 있을 경우에는 기타의견란에 기재하여 주십시오.
- ③ 추가할 사항은 추가사항란에 기재하여 주십시오.

평가 영역	평가 분야	적합성 정도					평가지표	적합성 정도				
		매우 적합	적합	보통	부 적합	매우 부 적합		매우 적합	적합	보통	부 적합	매우 부 적합
활동 결과	주민 대표 기능	5	4	3	2	1	의회의 주민대상 회의개최 및 참여 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의회의 의정활동 홈페이지 공개실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의회의 진정처리 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의회의 청원처리 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의회의 결의안제출 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
	의결 기능	5	4	3	2	1	전체 안전처리 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							상임위원회 안전처리 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							특별위원회 안전처리 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							예산심의 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							결산심의 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							조례제정 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							조례개정 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							의회 조례안 발의 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
	행정 통제 기능	5	4	3	2	1	자주(의회발의)조례 제정 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							본회의·위원회 시정질의 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							시정발언 내용을 분석한다.	5	4	3	2	1
							의회건의안 제출실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							집행부 자료요구 실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							행정사무감사 지적실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
							행정사무조사 실시실적을 평가한다.	5	4	3	2	1
추가사항:						추가사항:						
기타의견:						기타의견:						

2-3. 제주특별자치도의회 의정활동에 따른 주민영향에 대한 평가분야 구분에 대하여 의견을 주시고, 다음으로 각각의 평가분야별 평가지표에 대하여 의견을 주십시오.

☞ **응답요령**

- ① 구분영역에 대하여 적합성 정도를 오른쪽 숫자에 로 체크해 주십시오.
- ② 매우부적합이거나 다른 의견이 있을 경우에는 기타의견란에 기재하여 주십시오.
- ③ 추가할 사항은 추가사항란에 기재하여 주십시오.

평가 영역	평가 분야	적합성 정도					평가지표	적합성 정도				
		매우 적합	적합	보통	부 적합	매우 부 적합		매우 적합	적합	보통	부 적합	매우 부 적합
주민 영향	주민 만족도	5	4	3	2	1	전반적 의정활동 만족 정도를 평가한다.	5	4	3	2	1
							주민의견수렴 활동 만족 정도를 평가한다.	5	4	3	2	1
							입법활동 만족 정도를 평가한다.	5	4	3	2	1
							예산결산 심의 활동 만족 정도를 평가한다.	5	4	3	2	1
							행정감시 활동 만족 정도를 평가한다.	5	4	3	2	1
							정책개발활동 만족 정도를 평가한다.	5	4	3	2	1
추가사항:							추가사항:					
기타의견:							기타의견:					

♣♣♣♣♣ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다 ♣♣♣♣♣