

지방의회의 의정활동  
성과평가모형개발과 적용방안

Developing Models to Evaluate the Performance of  
Local Councils

2002. 12.



---

연 구 진

김 성 호 (수석연구원)

황 아 란 (수석연구원)

안 영 훈 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

지방의회가 부활된 후, 십여 년이 지난 지금, 지방자치제도의 성공적인 정착과 발전은 지방의회 의정활동의 성과에서 찾을 수 있다. 민간부문에서와 같이 지방의회 의정활동도 경쟁력을 높여가야 한다. 그러나 지금까지 의정활동의 성과를 분석 평가할 수 있는 합리적이고 객관적인 기준이 설정되어 있지 못한 실정이기 때문에 미래지향적인 지방의회 방향설정이나 의정활동의 성과제고를 위한 전략적 접근에 한계를 지녀왔다.

본 연구는 지방의회 의정활동성과를 평가할 수 있는 모형을 개발하고 이를 측정하여 적용할 수 있는 체계구축에 목적을 두었다. 의정활동성과를 평가하기 위해서는 의정활동 성과평가결과를 점수화하는 방안과 성과평가를 위한 체계를 구축하는 적용 가능한 대안을 제시하였는데 커다란 의의가 있다.

본 연구보고서를 각 지방의회가 적극 수용하여 자체평가 또는 상대평가를 실시함으로써 인하여 지방의회 의정활동 생산성을 제고하고 주민에게 기대와 희망을 안겨주는 의정활동이 펼쳐지는 계기가 되기를 기대한다.

창의적인 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하고자 한다.

2002년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

## 요 약

지방의회는 의정활동의 성과를 통하여 국민의 지지를 받아야 한다. 그러므로 지방의회는 스스로의 존재가치를 입증하기 위해서라도 의정활동의 성과를 주민에게 내어놓도록 노력하여야 할 필요가 있다. 또한 객관적인 기준을 통하여 다른 지방의회의 의정활동과 자신이 소속된 지방의회의 의정활동 성과를 비교평가 함으로써 선의의 경쟁을 통해 의정활동의 수준을 높여나가는 노력이 절실하게 요구되고 있다. 민간부문에서의 경쟁처럼 공공부문에서도 유사하게 적용될 수 있다는 점을 수용하는 것이 중요하다는 점에서 지방의회의 의정활동도 경쟁력을 높여가야 한다.

이러한 의정활동의 성과평가는 무엇을 통하여 의정활동의 성과를 평가하는 것이 타당하고 적절하며, 어떻게 측정하는 것이 객관적이고 정확한 방법인가에 초점을 두어야 한다.

본 연구는 지방의회의 의정활동성과를 평가모형을 개발하고 이를 측정할 수 있는 체계구축에 목적을 두었다. 의정활동의 성과평가는 지방의회의 효율성과 민주성을 제고하는데 기본목표가 있으며, 이를 통하여 지방의회의 자체적인 역량을 강화하고 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 틀을 제공하는데 있다. 따라서 의정활동의 성과평가모형의 개발은 지방의회가 자기진단 측면에서 활용하거나, 외부기관 즉, 시민단체, 연구기관 또는 언론기관 등이 여러 지방의회의 성과를 비교하는데 분석틀로 사용함으로써 분야별 의정활동 성과가 높은 의회를 선정하거나 벤치마킹을 통해 지방의회의 의정활동 성과를 제고하고 방향성을 제시하는데 활용될 수 있다.

이러한 점에 착안하여 본 연구는 지방의회의 의정활동성과를 평가할 수

있는 모형을 개발하고 이를 측정하여 적용할 수 있는 체계구축에 목적을 두었다. 의정활동의 성과평가는 지방의회의 효율성과 민주성을 제고하는데 기본목표가 있으며, 이를 통하여 지방의회의 자체적인 역량을 강화하고 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 틀을 제공하는데 있다. 따라서 의정활동의 성과평가모형의 개발은 지방의회가 자기진단 측면에서 활용하거나, 외부기관 즉, 시민단체, 연구기관 또는 언론기관 등이 여러 지방의회의 성과를 비교하는데 분석틀로 사용함으로써 분야별 의정활동 성과가 높은 의회를 선정하거나 벤치마킹을 통해 지방의회의 의정활동 성과를 제고하고 방향성을 제시하는데 활용될 수 있다.

서론에 이어 제2장에서는 지방의회 의정활동성과 평가와 관련한 기존 연구에 대한 이론을 검토하고 분석하였다. 또한 의정활동의 성과평가를 위한 기본틀을 제시하여 이를 구체화 할 수 있도록 개략적인 성과평가모형을 제시하여 이를 측정할 수 있는 방법적인 틀을 논의하였다. 이를 위하여 의정활동성과평가모형을 개발하였다. 의정활동의 성과는 정량적 실적과 관련집단의 만족도 조사를 통하여 평가할 수 있는데 이를 모형으로 제시하였다.

제3장에서는 지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 제1안으로서 지방의회의 의정활동 분야별 관련집단의 만족도 조사를 통한 영향력을 평가하였다. 만족도를 통한 의정활동 성과분석은 5개 분야로 나누어 실시되었다. 또한 의정활동성과를 저해하는 요인을 분석하고 이를 개선하기 위한 요구에 대한 분석을 포함하였다.

제4장에서는 지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 제2안으로서 지방의회의 의정활동 분야별 정량적 실적을 통한 성과를 분석하였다. 본 장에서는 의정활동 성과평가지표의 설계원칙과 성과평가지표 및 세부평가지표의 결정을 제안하였다.

제5장에서는 지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 적용방안으로서 의정활동 성과평가결과를 점수화하는 방안과 성과평가를 위한 체계를 구축하는 대안을 제시하였다.

마지막으로 제6장에서는 정책적 시사점으로서 의정활동의 전문성을 제고할 수 있는 방안을 제안하였다.

# 목 차

- 제1장 서론 ..... 1
  - 제1절 연구목적 및 배경 ..... 1
  - 제2절 연구범위 및 방법 ..... 2
    - 1. 연구범위 ..... 2
    - 2. 연구방법 ..... 4
  
- 제2장 의정활동 성과평가의 이론적 논의 ..... 6
  - 제1절 의정활동의 성과평가 ..... 6
    - 1. 성과평가의 개념과 기준 ..... 6
    - 2. 의정활동 성과평가의 의의 ..... 7
  - 제2절 의정활동 성과평가의 선행연구 검토 ..... 9
  - 제3절 의정활동 성과평가의 기본방향 ..... 15
    - 1. 의정활동 성과평가의 목적 ..... 15
    - 2. 선행연구와의 차별점 ..... 16
    - 3. 의정활동 성과평가의 모형 ..... 18
  
- 제3장 의정활동성과의 영향평가 : 만족도 조사 ..... 23
  - 제1절 조사설계 ..... 23
    - 1. 조사대상 및 방법 ..... 23

- 2. 조사의 틀 및 조사내용 ..... 25
- 3. 조사실시 및 설문지 회수결과 ..... 30
- 제2절 의정활동 만족도 분석결과 ..... 35
  - 1. 조례제정 분야 ..... 35
  - 2. 예산·결산심의 분야 ..... 40
  - 3. 집행기관 견제 및 협조 분야 ..... 47
  - 4. 의회운영 및 지원 분야 ..... 55
  - 5. 대민활동 분야 ..... 63
  - 6. 의정활동전반 ..... 68
- 제3절 종합 및 시사점 ..... 76
  - 1. 의정활동성과에 대한 만족도 및 중요도 비교분석 ..... 76
  - 2. 지방의회 유형별 의정활동의 만족도 비교분석 ..... 83
  - 3. 의정활동의 저해요인 비교분석 ..... 92

**제4장 의정활동 성과평가지표 개발 ..... 96**

- 제1절 의정활동 성과평가지표의 설정 ..... 96
  - 1. 성과평가지표의 개발원칙과 기본방향 ..... 96
  - 2. 지표개발의 접근방법과 성과평가부문의 결정 ..... 98
- 제2절 성과평가지표 및 세부측정지표의 결정 ..... 101
  - 1. 조례제정분야 ..... 101
  - 2. 예산·결산심의 분야 ..... 107
  - 3. 행정사무감사·조사 분야 ..... 111
  - 4. 지방의회 운영 분야 ..... 112
  - 5. 대민활동 분야 ..... 116

**제5장 지방의회 의정활동 성과평가의 적용방안** ..... 126

    제1절 의정활동 성과평가의 점수화 방법 ..... 126

        1. 성과평가의 점수화와 가중치 부여방법 ..... 126

        2. 의정활동 성과측정방안 ..... 132

    제2절 의정활동 성과평가 모형 활용방안 ..... 135

        1. 의정활동 성과평가모형의 자율적 활용: 자체성과평가 ..... 135

        2. 의정활동의 외부성과평가 ..... 139

        3. 기대효과 ..... 142

**제6장 요약 및 정책건의** ..... 146

    제1절 요약 ..... 146

    제2절 정책건의 : 의정활동의 전문성 제고방안 ..... 146

        1. 전문위원의 입법 및 정책심의 전문성 강화 ..... 147

        2. 회계법인에 의한 결산검사 ..... 151

        3. 지방의회 사무처(국,과) 인사권 독립 ..... 153

        4. 지방의원의 유급직화 ..... 156

        5. 지방의원 선거의 선거구제 개선 ..... 160

        6. 지방의원 의정활동 전문연수 지원 제도화 ..... 163

**【참고문헌】** ..... 166

**【Abstract】** ..... 170

**【부    록】** ..... 172

## 표 목 차

<표 2-1> 연구자에 따라 분류한 의정활동 평가분야 .....	2
<표 2-2> 평가의 종류 .....	9
<표 3-1> 조사내용 .....	2
<표 3-2> 설문지 회수율 .....	2
<표 3-3> 응답자 자치단체유형 .....	3
<표 3-4> 응답자 연령분포 .....	4
<표 3-5> 응답자 학력분포 .....	4
<표 3-6> 조례제정활동의 만족도 .....	6
<표 3-7> 조례제정권행사 한계요인 .....	7
<표 3-8> 조례제정 요구분야: 1순위 .....	8
<표 3-9> 조례제정 요구분야: 전체 .....	9
<표 3-10> 예결산 활동의 만족도 .....	11
<표 3-11> 예산안 심의 한계요인 .....	3
<표 3-12> 결산심의 한계요인 .....	4
<표 3-13> 예산항목 관심도-1순위 .....	54
<표 3-14> 예산항목 관심도-전체 .....	64
<표 3-15> 행정사무 감·조사 활동에 대한 만족도 .....	4
<표 3-16> 의회-집행기관 관계 만족도 .....	84
<표 3-17> 행정사무 감·조사활동 한계요인 .....	5
<표 3-18> 지방의회-집행부 관계의 한계요인: 1순위 .....	2

<표 3-19> 지방의회-집행부 관계의 한계요인: 전체 .....35

<표 3-20> 지방의회-집행기관 관계 개선방안 .....45

<표 3-21> 지방의원 원내운영에 대한 만족도 ..... 6

<표 3-22> 사무처(국,과) 보좌활동에 대한 만족도 ..... 8

<표 3-23> 정책보좌활동 한계요인 ..... 6

<표 3-24> 지방의회 운영 개선요구 ..... 6

<표 3-25> 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 증점기능 ..... 6

<표 3-26> 대민활동 만족도 ..... 8

<표 3-27> 민원처리 한계요인 ..... 6

<표 3-28> 지방의원의 의견수렴방법 ..... 6

<표 3-29> 의정활동비 지출용도 ..... 8

<표 3-30> 의정활동 만족도 ..... 8

<표 3-31> 지방의원의 역할 ..... 7

<표 3-32> 의정활동 비중 ..... 7

<표 3-33> 향후 의정활동의 증점분야 ..... 7

<표 3-34> 의정활동의 영향력 행사집단 ..... 3

<표 3-35> 의정활동여건 개선방안 ..... 5

<표 3-36> 의정활동 전문성강화 방안 ..... 6

<표 3-37> 지방의회의 의정활동 분야별 만족도 ..... 9

<표 3-38> 의정활동 종합만족도 및 분야별 만족도의 상관계수 ..... 8

<표 3-39> 광역-기초간 의정활동 평가: 지방의원 .....38

<표 3-40> 광역-기초간 의정활동 평가: 사무처 .....48

<표 3-41> 광역-기초간 의정활동 평가: 집행기관 .....58

<표 3-42> 광역-기초간 의정활동비의 지출 규모 .....68

<표 3-43> 구시군 지방의회별 의정활동 평가: 지방의원 ..... 8

<표 3-44> 구시군 지방의회별 의정활동 평가: 사무국(과) 공무원 ..... 9

<표 3-45> 구시군 지방의회별 의정활동 평가: 집행기관 공무원 ..... 9

<표 4-1> 의정활동 성과평가분야의 핵심 성과평가부문 ..... 9

<표 5-1> 분야별 가중치 측정 설문항목 및 적용산식 ..... 18

<표 5-2> 의정활동 분야별 가중치 산정결과 ..... 19

<표 5-3> 만족도 평가분야 및 하위 측정변수 ..... 19

<표 5-4> 세부측정지표별 평점방법 ..... 14

<표 6-1> 지방공무원임용령 지방의회전문위원채용자격기준제정(안) ..... 15

<표 6-2> 의원 1인당 연간지급액 조정내역 ..... 17

# 그림 목차

<그림 1-1> 연구방법 및 연구결과의 흐름도 ..... 5

<그림 2-1> 의정활동 성과평가 기본모형 ..... 12

<그림 4-1> 의정활동 성과지표의 부문별 구성체계(예시) ..... 10

<그림 5-1> 종합만족도 산출과정 ..... 12

<그림 5-2> 자체성과평가절차 ..... 17

<그림 5-3> 외부성과평가절차 ..... 14



# 제1장 서론

## 제1절 연구목적 및 배경

지난 12년 동안 지방의회는 지방자치 실시와 더불어 의욕적으로 의정활동이 시작되었으나 지금까지 지방의회에 대한 인식과 측정은 긍정적이기보다는 부정적인 측면이 과도하게 부각된 경향이 있다. ‘지역이권과 결탁된 비리와 무능의 온상’이라는 혹독한 성과측정은 지방의회의 존재가치를 부정하는 지방의회무용론까지 제기하고 있다. 이러한 현실은 지방의회의 구성원인 지방의원에게도 일부의 책임은 있으나 해방 이후 중앙집권시대에 제정되었던 법령과 제도의 틀은 유지한 채 지방의회만 구성하였기 때문이기도 하다. 그 결과, 정작 지방의회가 의정활동을 통하여 주민을 위하여 할 수 있는 일에 제약이 많았으며 의정활동이 지방자치단체의 ‘희소가치의 배분’을 위한 정책결정과정이란 점이 과소평가 되어 왔다.

지방의회가 부활된 후, 십여 년이 지난 지금, 지방자치제도의 성공적인 정착과 발전은 지방의회 의정활동의 성과에서 찾을 수 있다. 지방의회는 스스로의 존재가치를 입증하기 위해서라도 의정활동의 성과를 주민에게 내어놓도록 노력하여야 할 필요가 있다. 또한 객관적인 기준을 통하여 다른 지방의회의 의정활동과 자신이 소속된 지방의회의 의정활동성과를 비교평가함으로써 선의의 경쟁을 통해 의정활동의 수준을 높여나가는 노력이 절실하게 요구되고 있다. 민간부문에서의 경쟁처럼 공공부문에서도 유사하게 적용될 수 있다는 점을 수용하는 것이 중요하다는 점에서 지방의회의 의정활동도 경쟁력을 높여가야만 할 것이다.

그러나 지금까지 의정활동의 성과를 분석 평가할 수 있는 합리적이고 객관적인 기준이 설정되어 있지 못한 실정이기 때문에 미래지향적인 지방의회의 방향설정이나 의정활동의 성과제고를 위한 전략적 접근에 한계를 지녀왔다. 따라서 의정활동의 성과평가는 무엇을 통하여 의정활동의 성과를 평가하는 것이 타당하고 적절하며, 어떻게 측정하는 것이 객관적이고 정확한 방법인가에 초점을 두고 분석되어야 할 것이다.

본 연구는 지방의회의 의정활동성과를 평가할 수 있는 모형을 개발하고, 이를 측정하여 적용할 수 있는 체계구축에 그 목적을 두고 있다. 의정활동의 성과평가는 지방의회의 효율성과 민주성을 제고하는데 기본목표가 있으며, 이를 통하여 지방의회의 자체적인 역량을 강화하고 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 틀을 제공하려는 것이다. 따라서 의정활동의 성과평가모형의 개발은 지방의회가 자기진단 측면에서 활용하거나, 외부기관 즉, 시민단체, 연구기관 또는 언론기관 등이 여러 지방의회의 성과를 비교하는데 분석틀을 제공한다. 또한, 분야별 의정활동 성과가 높은 의회를 선정하거나 벤치마킹을 통해 지방의회의 의정활동 성과를 제고하고 방향성을 제시하는데 활용될 수 있을 것이다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

지방의회의 의정활동성과란 지방의회가 정치·사회적 환경 하에서 법·제도적으로 보장되어 있는 권한을 효율적으로 행사한 의정활동의 결과로 산

출된 총합을 의미한다고 정의할 수 있다. 따라서 지방의회의 의정활동에 관한 성과평가모형을 개발하는 본 연구는 지방의회가 그 권한에 속하는 각 분야의 업무를 수행함에 있어서 내용적으로 객관화하여 비교측정이 가능하도록 정량화 모형을 지향한다. 의정활동의 질적인 개념을 지표화 하는 정성지표의 경우 주관성에 좌우될 수 있는 변수들을 배제하고 실적평가 중심의 지표개발에 노력하였다. 또한 지방의회 의정활동분야를 유형화하고 각 분야에 대하여 주민을 포함한 의정활동 관련 집단들에게 지방의회가 어느 정도의 신뢰감을 주었는지에 대한 영향력평가를 위하여 종합적인 만족도 조사를 실시하였다. 물론 의정활동 성과평가는 곧 정량적·정성적 평가의 개념을 모두 포함한다.

따라서 본 연구는 지방의회 의정활동의 성과평가 모형을 개발하기 위하여 의정활동 성과평가의 측정방법에 초점을 두었다. 즉, 의정활동의 성과는 한편으로 정량적 지표개발에 의해 실적(output)으로 측정될 수 있으며, 다른 한편으로 만족도 조사에 의해 의정활동의 성과가 미친 영향(outcome)으로 측정될 수 있기 때문에 이 둘을 종합적으로 포괄할 수 있는 모형을 개발하고자 한다.

그리고 본 연구에서 논의될 지방의회 의정활동성과 평가의 범위는 기존 연구의 결과분석, 관계자 면담조사, 만족도조사 등으로부터 도출된 조례제정, 행정사무감조사, 예결산심의, 의회 운영, 대민활동 등의 분야로 구분하여 성과측정을 시도할 것이다.

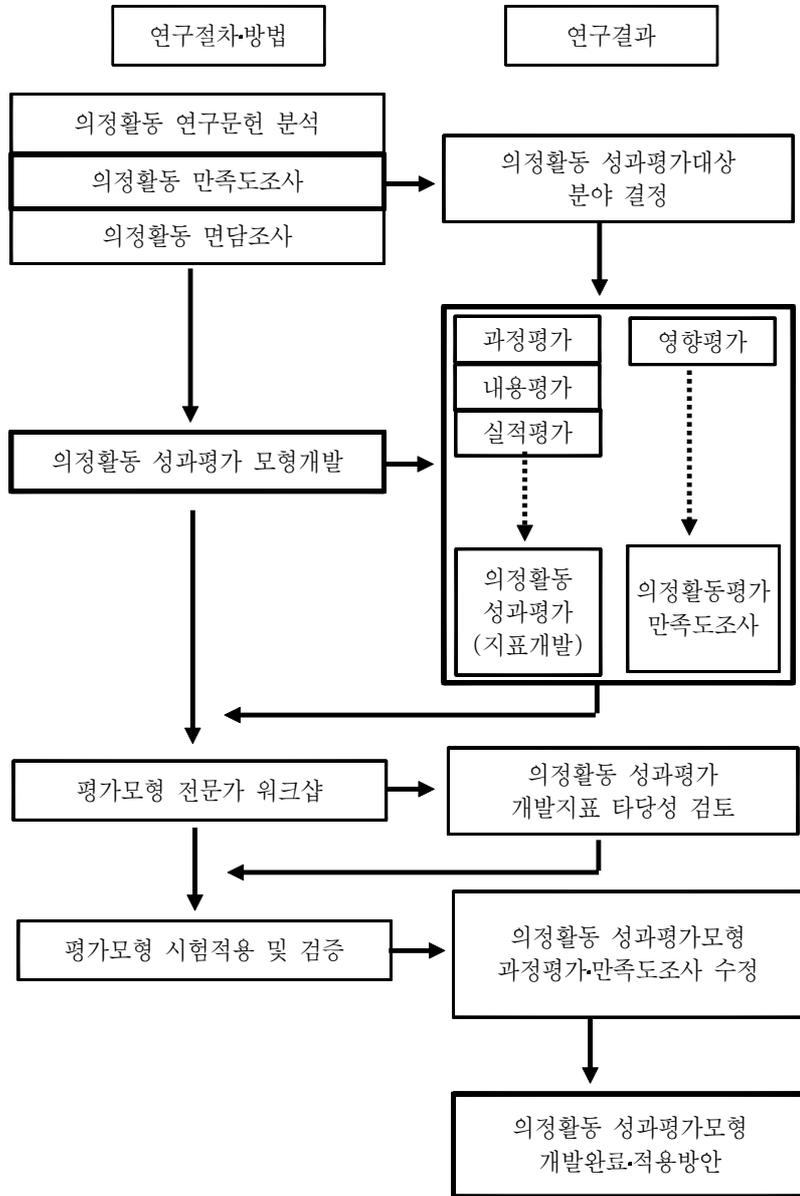
이러한 연구방향과 범위를 고려해 볼 때 본 연구내용의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2장에서는 지방의회 의정활동성과 평가와 관련한 기존 연구에 대한 이론을 검토하고 분석한다. 또한 의정활동의 성과평가를 위한 기본틀을 제시하여 이를 구체화 할 수 있도록 개략적인 성과평가모형을 제

시하여 이를 측정할 수 있는 방법적인 틀을 논의하고자 한다. 제3장에서는 의정활동 성과평가의 하나인 만족도조사(영향평가)를 통하여 제3대 지방의회의 4년간 의정활동 분야별 만족도를 분석하는 한편, 조사집단간 만족도 차이를 비교·분석한다. 또한 의정활동성과를 저해하는 요인을 분석하고 이를 개선하기 위한 요구에 대한 분석을 포함한다. 제4장에서는 의정활동의 성과평가를 위한 계량적 측정방법으로써 성과평가의 지표와 이러한 지표를 측정할 수 있는 세부지표와 그 측정방법을 개발한다. 제5장에서는 제3장과 제4장의 내용을 중심으로 의정활동 성과평가의 구체적인 적용방안을 제시한다. 끝으로 제6장에서는 요약과 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 첫째, 현행법과 국내외의 관련 문헌을 통하여 의정활동과 성과평가에 관련된 문헌 분석을 하고자 한다. 둘째, 지난 4년간 지방의회의 의정활동실태를 평가하고 문제점을 파악하기 위하여 지방의회의 의정활동주체인 지방의원과 의정활동에 직·간접적으로 참여하면서 이를 비교적 구체적으로 측정할 수 있는 집행기관 및 의회사무처(국,과)의 과장급 이상 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한다. 아울러 의정활동의 실상에 가장 근접하여 평가한 경험이 있는 시민단체의 만족도 조사를 별도로 실시한다. 셋째, 시도 및 시군구 의원, 의정연구 전문가, 행정자치부의 의회담당 공무원, 지방의회의 전문위원, 시민단체 대표 등과의 면담 및 토의를 병행하여 실시한다.

<그림 1-1> 연구방법 및 연구결과의 흐름도



## 제2장 의정활동 성과평가의 이론적 논의

### 제1절 의정활동의 성과평가

#### 1. 성과평가의 개념과 기준

일반적으로 성과평가란 조직에 부여된 임무, 조직이 창조하고자 하는 가치와 전략적 목표, 수행한 전략 등이 어떠한 결과를 가져왔는가 하는 것을 측정하고 검토하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>1)</sup> 평가에 대한 여러 개념정의 를 종합적으로 검토할 볼 때 지방자치단체에 관련한 평가는 지방자치단체가 행하는 여러 가지 업무나 서비스들의 가치를 결정하고 주민의 기대와 비교 하여 판단하는 과정으로 이해될 수 있다.

성과평가에서 중요한 요소는 바로 평가기준에 있다할 것이다. 공공부문의 평가에서 통상 많은 학자들에 의하여 다양하게 주장되어온 평가기준 중 가장 공통적인 기준을 추출하면 능률성, 효과성, 형평성, 대응성 등이다. 능률성(efficiency)은 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미한다. 효과성(effectiveness)은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는가에 초점을 둔 기준이다. 형평성(equity)은 정책효과와 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되었는지를 의미한다. 대응성(responsiveness)은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도와 관련된다. 그러나 이러한 평가기준은 평가 목적과 측정대상에 따라 상이한 비중으로 고려되어야 한다.

1) 노화준, 정책측정론, 서울, 법문사, 2001, 104면.

성과평가는 직접적인 활동 정도(또는 활동량을 반영하는 산출물)와 그 활동에 따른 영향(또는 결과)을 포함하는 개념이며, 평가측정의 개념에서 가장 중요한 평가기준은 효과성이 될 것이다. 또한 평가대상이 지방의회, 즉 대의기관이란 측면에서 대응성의 기준이 중요하게 고려되어야 할 것이다. 성과평가를 위한 평가기준의 결정은 평가의 목적에 비추어 볼 때, 평가기준이 적용되는 구체적인 성과지표에서 지방의회 상호간 성과가 비교될 수 있도록 평가대상에 공통적으로 적용 가능한 성과지표가 설정되어야 한다.

## 2. 의정활동 성과평가의 의의

일반적으로 평가의 목적은 평가에 대한 용어의 개념을 어떻게 정의하는가에 따라서 달라질 수 있는데, 학자들의 평가에 관한 개념 정의 중 공통적인 사항의 하나로는, “성과 평가란 좀 더 나은 방향으로 나아가기 위해서 과거의 실적을 검토하는 것”으로 인지하고 있다는 점이다.<sup>2)</sup> 평가는 책임성을 확보하기 위한 효과적인 방법이다. 즉, 평가는 일반적으로 인식의 촉구, 결정에의 영향, 결정의 확인(verification), 결정의 정당화(vindication) 등을 통해 책임 있는 활동이나 결정을 할 수 있게 해준다.

기존의 연구들이 갖고 있는 평가목적들은 대개 의정활동 성과평가를 통해서 직·간접적으로 공무원, 지역주민, 시민단체 등 이해관계자가 현 지방의회의 의정활동에 대한 인식의 정도가 어떠한고, 지방의회의 의정활동에 있어서의 나타나는 장애요인과 문제점이 무엇이며, 그에 따른 개선방안은

---

2) 최창수 외, 평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형, 한국지방행정연구원 보고서, 2001, p.11에서 재인용.

구체적으로 어떻게 마련해야 할 것인지에 두고 있다.

특히 지방의회가 정착되고 있는 단계에서 지방의회에 대한 성과평가의 의의는 다음과 같다. 첫째, 1991년 지방의회가 구성된 이후 지방의원의 의정활동에 법적, 제도적 많은 제약이 있기는 하지만, 당선된 지방의원의 주민대응성 확보장치가 미흡하다. 둘째, 이들에 대한 책임성을 확보할 수 있는 제도적인 장치 또한 제대로 마련되어 있지 않은 상태이다. 즉, 지방의회 의 주민대표성과 책임성을 확보 또는 강화할 수 있는 보완장치로써 의정활동의 성과평가는 자기진단의 기제 외에도 통제의 기제로써 의미를 지닌다. 셋째, 지방의원과 지방의회의 바람직한 의정활동 내용이 무엇인지, 어디에 보다 큰 비중을 두어야 하는지에 대한 객관적인 준거로써 성과평가의 결과를 활용할 수 있다. 이는 지금까지 지방의회의 의정활동에 관한 많은 연구들이 의정활동의 평가를 통해 지방의회의 성과를 개량화 시킴으로서 의정활동의 책임성과 대응성을 제고시키고자한 이유이기도 하다.<sup>3)</sup>

그런데 의정활동에 관한 성과평가는 의정활동으로부터 나온 결과 또는 성과를 직접 측정·평가하는 것으로는 충분하지 않다. 성과를 산출하는 지방의회의 의정활동과 관련한 관리 및 운영체계를 측정·평가하며, 때로는 성과를 창출하기 위한 지방의회 전체역량을 부분적으로 평가하는데 초점을 두어야 한다.<sup>4)</sup> 예컨대 지방의회의 회의록 등 공식적인 기록문서에 근거한 의정활동의 과정상 실적에 대한 평가와 함께, 지방의회의 대표 대상인 주민들의 만족도 인식조사를 통하여 의정활동의 성과를 분석할 수 있다.

본 연구에서 추구하고자 하는 의정활동에 관한 성과평가는 가능하면 의

3) 송광태, 김현대, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, 도시행정학보, 제13권, 1호, 2000. 6., p.2.

4) 관리 또는 운영체계에 초점을 둔 측정은 미국의 정부성과측정(Government Performance Project)의 기본틀과 유사한 점을 갖고 있다.

정활동의 내부 및 외부 경쟁력 상태(역량)를 진단할 수 있는 평가방법을 체계적으로 개발하는데 초점을 둔다. 그리고, 측정된 성과들을 부문평점화 및 종합평점화를 통해서 개별 지방의회의 총체적 역량과 의정활동 수준을 단독으로 또는 상호적으로 비교분석할 수 있는 기본적인 토대를 만들고자 하는데 목표를 둔다. 즉, 지방의회의 핵심적인 기능을 구분하여 이를 구체적으로 수행하기 위한 의정활동 핵심내용을 평가항목으로 결정하고, 이에 대한 실적평가와 만족도 평가를 종합화함으로써 개별 자치단체의 의정활동 성과 정도를 비교 분석이 가능할 수 있도록 한다.

이러한 평가체계 구축을 위하여 제2절에서는 의정활동에 관련한 기존연구들의 내용을 검토한 뒤 이로부터 도출된 시사점을 고려하여 새로운 평가체계 구축에 활용하고자 한다.

## 제2절 의정활동 성과평가의 선행연구 검토

지방의회가 재개된 1990년대 초기에는 지방의회 의정활동과 관련하여 의회의 운영과 그에 따른 제약요인 등에 관한 연구가 많았다. 그 후 지방의회 활동이 축적되면서 지방의회속기록, 회의결과보고서 등을 토대로 한 지방의정의 성과분석 연구들이 나타나기 시작했다.<sup>5)</sup> 또 언론보도 등에 의한 외부평가의 내용들을 분석한 연구논문들도 발견할 수 있다.<sup>6)</sup>

5) 최봉수, 유준석, 시의회의원의 대표대상에 따른 의정만족도 분석 : 평택시를 중심으로, 도시행정학보, 제14집 제2호 2001, p.7에서 연구유형별 연구논문 저자들을 갈 정리하고 있음.

6) 선행연구에 대한 조사는 논의는 (김광주 외, 1999) 이외에도 또 송광태, 김현대, 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용, 도시행정학보, 제13권, 1호, 2000. 6., p.3-4 참조.

지방의회의 의정활동에 대한 구체적인 성과평가 분야는 먼저 현재 우리나라 지방의회의 법적인 근거 하에서 언급하고 있는 그 지위를 살펴보아야 할 것이다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 주요 정책, 주민의 부담에 관련된 사항 또는 지방자치단체의 운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 의결기관이며(헌법 제118조 2항, 지방자치법 제26조 2항, 자치법 제35조), 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관이자(자치법 제35조 제1항제1호), 집행부를 감시 감독하는 기관으로서의 지위를 가진 지방의회의 기능은 크게 입법부로서 부여된 심의·의결기능을 통해서 안건을 처리하고 있으며, 조례의 제·개정에 의한 정책형성기능과 함께 행정사무감사 및 조사로 행정부에 대한 감시 견제기능 등을 수행한다.

이러한 의정활동에 대한 지방의회에 대하여 성과평가를 한다는 의미는 지방의회가 집합적인 차원에서 지역주민의 복리와 지역발전을 실현하기 위하여 민의수렴에 따른 심의·의결기능, 정책형성기능, 감시·견제기능, 주민대표기능을 수행한 궁극적으로 영향을 미치는 것에 대한 평가라고 말할 수 있다. 보다 구체적으로는 지방의회의 의정활동에 관한 성과분석으로 지방의회 또는 지방의원의 의정활동의 정도, 조건, 양, 질, 가치 등을 검토하거나 판단하는 과정과 결과를 포함해서 그 영향력을 분석하고자 하는 개념으로 이해할 수 있다.

기존연구에서 보면 지방의회에 대한 성과평가의 대상이 되는 것은 대체적으로 의회의 역할에 대한 분류가 곧 의정활동 평가의 대상에 대한 분류가 되고 있다. 사실, 의회의 기능에 대한 평가는 실질적 내용에 대한 측정이 될 것이고, 의회의 운영에 대한 평가는 절차적 내용에 대한 측정이 될 것이다.<sup>7)</sup> 그렇다면 지방의회의 역할을 정책결정기능과 행정통제기능으로 크게

7) 김순은, 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안, 지방의회연구3, 1992,

구분한다고 할 때, 지방의회는 정책결정기능으로 발의권과 의결권을 가지며, 행정통제기능으로 행정감사 및 조사권을 갖게 된다.<sup>8)</sup> 평가대상과 관련하여 기존의 연구들이 지향하고 있는 평가대상들에 대하여 좀 더 자세히 이를 검토해 보면 다음과 같다.

오재일 교수외의 연구는<sup>9)</sup> 횡단적 자료(cross sectional data)를 이용하여 의사록 등 지방의회자료분석 방법으로 예산심의, 조례제정, 행정사무감조사, 시정질문 등을 평가 대상으로 분석하였다. 김광주 외 4인의 교수는 지방의회의 핵심적인 역할로 정책입안, 정책심의, 행정감시, 민의수렴 및 해결 등 4가지 영역으로 구분하였다.<sup>10)</sup>

외국 학자의 경우 Barron과 동료들은 지방의회의 역할은 정책결정자, 집행기관 감시자, 민원해결자의 역할을 담당한다고 주장하기도 한다.<sup>11)</sup> 즉, 지방의회의 의정활동 역할은 성공적인 지방자치의 실현 여부와 관계되기 때문에 지방자치 존립과 발전을 위한 핵심적인 역할은 예산심의, 조례제정, 행정사무감사 및 조사, 민의반영이라고 결론짓고 있다.

또한 김명환 교수외의 연구에서는<sup>12)</sup> 광명시의회를 평가대상으로 지방의회의 기능-역할론적 관점에서 5개 활동부문으로 구분하고, 여론수렴 및 반영, 조례제정 및 개정, 예산심사 및 결산, 행정사무 감사 및 조사, 정책개발

55-83면; 이종원, 서울시의회 입법활동의 활성화방안, 서울시정개발연구원, 1998.

8) 김병준, 한국지방자치론, 서울 법문사, 1994: 217-226면.

9) 오재일, 박혜자, 강인호, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 2001.

10) 김광주 외, 지방의회의 의정활동 평가 : 경상북도 의회를 중심으로, 한국행정논집, 10(1), 1998:169.

11) Jacqueline Barron et al., Councillors in Crisis : The Private Worlds of Local Councillors, Houndmills, Macmillan, 1991. (오재일, 박혜자, 강인호, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 2001)에서 재인용.

12) 김명환, 박기관, 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안 : 광명시 지방의회의 사례를 중심으로, 도시행정학보, 제14집 제2호 2001, p.43-65.

등을 지정하였다.

<표 2-1>은 연구자에 따른 평가대상분야와 관련 평가지표들을 정리하여 보았다. 이와 함께 헌법 및 지방자치법에 근거한 지방의회의 지위와 기능 등을 고려해 볼 때, 의정활동 평가대상은 크게 주민의 대표성과 입법전문성으로 분류될 수 있으며, 이를 세분화하면, 조례제정, 예산결산심의, 시정질의, 시정감사, 시민의견 수렴활동 등의 분류가 가능하게 된다.

<표 2-1> 연구자에 따라 분류한 의정활동 평가분야

연구자	평가분야	평가지표
김성호 (1996)	-의정활동  -지방의회 기관운영 및 전문성  -외부환경	-조례제정, 행정사무감사·조사, 예산집행 및 결산에 대한 통제능력, 민원사무처리, 지방의회운영 및 제도  -지방의원의 전문성, 사무처의 기능, 전문위원의 정책보좌활동  -지방의회와 집행기관과의 관계
송광태 외 (2000)	-의정활동에 대한 성실성과 준비성 -주민의사의 정책반영/ 민원해결 노력 -지방의정에 대한 전문적 능력 및 대안제시능력    -지역사회활동에 대한 노력	-의원의 회의출석, 본회의와 위원회에서 서의 발언건수, 자료요구건수  -청원소개건수  -조례의 제·개정 건수, 위원회 시정발 언 중 정성분석, 특별위원회와 소위원 회의 참여정도  -위원회 시정발언을 통한 대안제시능력 파악  -지역사회문제에 대한 공청회 토론회 참석정도, 의정활동 연구모임 참여정 도, 의정보고회 개최빈도
오재일 외 (2001)	-예산심의 -조례제·개정 -행정감조사 -시정질문	-예산 및 결산심의 실적  -조례제·개정 실적, 조례안 발의 실적  -행정사무감사·조사 실적  -시정질문 실적
김명환 외 (2001)	-여론수렴 및 반영 -조례제정 및 개정 -예산심사 및 결산 -행정사무감사·조사 -정책개발	-청원실태 분석  -조례심사 실적  -예산결산에 관련한 의안처리건수  -행정사무감사 실적  -조례안 발의 실적

기능적 측면으로는 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능으로 나눌 수 있으며, 여기에 심익섭 교수와<sup>13)</sup> 같이 조정조화기능, 협력봉사기능, 자율운영 및 발전관리기능 등을 첨가할 수도 있다.<sup>14)</sup>

한편, 기존의 의정활동에 대한 연구방법들을 보면 공무원, 주민, 지방의원, 언론인 등을 대상으로 설문조사<sup>15)</sup>에 의한 의정활동의 평가, 자료분석과 면접조사에 의한 연구, 또는 의사록 회의결과보고서 등을 기초로 지방의회 의정활동 전반을 평가한 연구<sup>16)</sup> 등 크게 세 가지의 연구방법이 주류를 이룬다. 한편, 성과평가의 대상으로 단일 지방의회에 대한 사례연구<sup>17)</sup>를 비롯하여 오재일 교수의 연구는 여러 지방의회를 횡단면적으로 비교분석하였다.

의정활동에 대한 평가측정의 연구목적도 다양한 것을 살펴볼 수 있다. 최봉수의 연구는<sup>18)</sup> 지방의원의 대표대상의 연구를 통해서 지방의회 의원이

- 
- 13) 심익섭, 기초지방의회의 의정활동 활성화 방안 : 구의회를 중심으로, 한국지방자치학보, 9(3), 1997, pp.76~77.
  - 14) 이승중 교수의 경우 지방의회에 부여된 역할을 고충처리자 행정감시자 정책결정자(이승중, 주민과 지방의원의 바람직한 관계를 위한 정책과제, 자치의정, 3(3), 2000, 지방의회발전연구원, p.13)로 본다.
  - 15) 육동일, 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구: 민선자치1기를 중심으로, 한국지방자치학회보, 11(4), 1994, 75-102면; 조경호 외, 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가, 한국행정학보, 29(1), 231-259; 이상철 외, 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사, 한국지방자치학회보, 10(1), 1998, pp.109~136.
  - 16) 김생수, 지방의회의 의정활동 측정과 발전적 방안에 관한 연구, 사회과학연구, 1994; 최봉기, 대구직할시 의회의 의정활동 분석과 의회기능의 강화방안, 한국행정학회, 한국행정학보, 제28권 2호, 1994; 정준금, 기초지방의회의 의정활동분석, 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전방안, 한국행정논집, 7(2), 1995.
  - 17) 김명환 외, 지방의회 의정활동의 측정 및 강화방안, 광명시 지방의회의 사례를 중심으로, 도시행정학보, 제14집 제2호, 2001; 최봉수 외, 시의회의원의 대표대상에 따른 의정만족도 분석, 평택시를 중심으로, 도시행정학회보, 제14집 제2호, 2001.
  - 18) 최봉수, 유석준, 시의회의원의 대표대상에 따른 의정만족도 분석 : 평택시를 중심

누구의 이익을 대변해 주는가 하는 문제를 해결하고자 하였다. 즉, 지방의원이 지역선거구민의 뜻에 반해서 지방의원 자신의 의지대로 의정활동을 수행하여도 되는 지에 대한 쟁점으로부터 지역선거구민의 의사가 합리적이지 않다고 믿는 주민과 의원간의 괴리현상이 있는가 하는 점을 분석하고 있다.

특히 광주광역시 의회의 1991년부터 2001년까지 10년간 의정활동에 대한 평가를 한 오재일 교수와의 연구에서는<sup>19)</sup> 지방의회의 역할인지와 관련하여 지방의회가 집행기관을 감시 비판하는 행정감시자의 역할 수행에 대하여 그 중요성이 가장 크다고 밝히고 있다. 광주광역시의원과 도의원의 역할인지의 경우에는 광역의회 의원들이 중요하게 생각하는 의원의 역할은 행정감시자, 민의반영, 정책심의회자, 주민상담, 정책입안, 시정홍보 순으로 나타났다. 경상북도 의원의 경우에는 민의수렴 및 해결자의 역할, 정책심의회자의 역할, 행정감시자로서의 역할, 정책입안자로서의 역할 순으로 조사되었다.<sup>20)</sup> 참고로 일본의 지방의원의 경우 22개 일본 자치단체 의원들이 인지하는 지방의원의 역할은 민의반영, 정책심의, 행정감시자, 주민상담, 시정홍보, 정책입안 순으로 나타났다.

요약하면, 지금까지의 많은 연구에도 불구하고 아직까지 바람직한 지방의원의 의정활동이 무엇인지에 대한 객관적인 평가기준이 마련되어 있지 못하고 있다. 주민들도 지방의원의 의정활동성과에 대한 평가를 내릴 기준이 없는 것이 현실이다. 뿐만 아니라 지방의정에 대한 평가시행체계는 주기적이지 못하였으며, 지속성을 갖고 있지 못하였다. 또한 의정활동에 대한 성과측정은 변별력을 갖지 못하는 지표들을 선정한 문제와 부분적인 평가에

으로, 도시행정학보, 제14집 제2호 2001, pp.3-25.

19) 오재일, 박혜자, 강인호, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 2001. 또 김광주 외, 1991 ; 최창호, 1999 ; 오을임, 2001 참조.

20) 오재일, 박혜자, 강인호, 광주시의회 10년의 평가와 전망, 2001, p.6.

그런 경우가 많았다.

따라서 본 연구에서는 지방의회간 실질적으로 상호비교가 가능한 계량적 지표를 선정하며, 의정활동의 포괄적인 결과측면 뿐만 아니라 과정측면에서도 비교와 계량측정이 가능한 과정평가 지표들을 함께 제시하여 적용가능한 평가체계를 구축하고자 한다. 물론 의정활동성과평가의 객관성 확보를 위해서는 지방의회의 공식적 문서에 의해 확인이 가능한 핵심적인 성과지표를 개발하는 노력이 요구되는 일이기도 하다. 나아가 성과지표에 대한 보다 신뢰성 있는 가중치(배점) 부여방법을 고려해 봄으로써 의정활동에 관한 합리적인 성과평가체계를 구축하고자 한다.

### 제3절 의정활동 성과평가의 기본방향

#### 1. 의정활동 성과평가의 목적

본 연구가 지향하고자 하는 지방의회의 의정활동에 대한 성과평가 목적은 지방의회 의원의 의정수행 능력을 포함한 지방의회의 의정활동 성과를 평가함으로써 의정활동의 효율성과 민주성을 제고하는데 있다. 지방의회가 주민의 총의에 따라 자치단체의 정책방향과 의사를 결정하고 지방자치를 운영하는 직접 민주정치의 산실로서 효과를 갖고 있는가를 진단하기 위함이다. 이것은 곧 의정활동 평가의 기본 바탕에는 바로 미래지향성을 내포하고 있다는 점이다. 기존의 모든 의정활동 분석에 관한 연구와 마찬가지로 본 연구 역시 우리나라 지방의회의 발전을 도모하는데 필요한 현실진단과 의정활동의 성과제고에 필요한 전략적 요소를 측정하여 이를 환류시킬 수 있는 평가체계를 구축하는데 그 유용성이 있다.

## 2. 선행연구와의 차별점

지금까지의 선행연구 대부분은 지방의회 활동에 대한 성과분석을 할 때 평가대상은 연구자의 분석시각이 어디에 초점을 두느냐에 따라서 다양하게 결정되어 왔으며, 기본적으로는 제도론에 근거하여 규범적이고 당위론적인 연구시각에서 성과평가대상을 결정하여 측정해 왔다.

기존연구에서 제시하고 있는 정성분석을 요하는 지표 중에서 의정활동에 대한 의원의 성실성, 민원해결 노력도, 대안제시능력 등은 의정활동에서 실질적으로 매우 중요한 지표이며 이러한 분야에 대한 성과를 측정하는 것이 의정활동의 성과측정의 핵심이라 할 수 있다. 그러나 이러한 성과측정지표는 성과를 측정함에 있어서 평가자의 주관적 판단이 개입될 수 있고, 이러한 성과평가결과에 대하여 지방의회의 승복이 어려울 수 있다는 점에서 지표로서는 대단히 중요한 의미를 가지고 있지만 지표에서 제외하는 것이 불가피하다고 본다.

이러한 점들을 보완하기 위하여 의정활동 성과평가에 관한 본 연구는 먼저 지방의회 활동에 대하여 실증적인 성과분석을 할 수 있는 토대를 마련하고자 이해관계자에 대한 의견조사를 통해 평가분야를 결정하고자 한다. 또한 지방공무원, 시민단체 등 이해관계자와 당사자인 지방의원이 의정활동의 주요 활동분야에 대한 인지도의 결과에 따라 측정분야의 가중치를 결정하는데 활용하고자 한다. 말하자면, 지방의원을 비롯한 조사집단 상호간의 비교분석을 통해서 실질적인 평가분야를 결정하는 것이면서, 동시에 지방의회의 중요한 역할이 어떤 것이고, 수행하는 기능은 무엇이며, 그 수행과정에서 중시되는 평가대상은 또 어떤 것인지 분석한다. 또한 의정활동으로부터 기대할 수 있는 달성내용(성과)은 주민 등 이해관계자에게 어느 정도의 중요

성(가중치이자 인식결과에 대한 해석)으로 인식되는가에 기초하여 구체적인 지표들로 구성된 평가체계를 구축하는 노력인 것이다.

이에 더하여 본 연구는 기존의 연구들이 갖고 있는 한계를 극복하기 위하여 먼저 조사 또는 면접대상자의 표본 수를 확대하는데 노력하였다. 또한 사례연구의 한계로 나타나는 특수성을 극복하고자 전국의 모든 의회를 표본으로 추출하여 응답자를 확보하였다. 다만, 조사비용의 제한으로 우편설문 조사를 실시한데 따른 낮은 회수율의 문제는 본 연구에서도 한계로 남는다.

그러나 본 연구조사에서는 응답자선정에 대하여 특별히 주의를 기울였다. 기존의 연구들에서 나타나고 있는 조사대상자 선정의 타당성 문제는 응답자가 조사내용에 대해 제대로 알고 응답할 수 있는 위치에 있는가에 의문을 제기할 수 있다. 예컨대 지방의회의 의정활동을 경험하거나 참여해보지 못하고 언론이나 소문 등으로만 지방의회의 의정활동에 관한 정보를 가지고 있는 일반시민을 대상으로 조사를 하는 것은 지방의회의 의정활동에 대하여 편견을 가지고 응답할 수 있다는 점에서 부적절하다고 보았다. 따라서 본 연구조사에서는 지방의회의 의정활동에 직접 참여한 경험이 있거나 의정활동 성과를 평가해본 경력이 있는 지방의원, 의회 전문위원과 사무처(국,과) 공무원, 집행기관의 5급 이상 공무원, 시민단체 등을 대상으로 조사를 실시하였다.

또한 기존 연구들이 설문조사분석을 활용하는 경우 대개 의정활동에 대한 성과평가에 주관성이 개입될 수 있는 질적 연구를 중요시 하지만, 본 연구는 의정활동의 성과를 객관적으로 확인하기 위하여 계량 가능한 지표를 체계화하려고 노력하였다는 점에서 다른 연구와 차별성을 갖는다. 다시 말해 본 연구의 접근방법은 의정활동에 대한 설문조사분석을 통하여 질적 성과를 측정함과 동시에 계량적 성과를 측정하기 위한 평가지표체계를 구축함

에 있어서 질적 성과측정의 내용을 접목시키고자 시도하였다. 즉, 지방의회 의정활동의 질적인 측면에 객관성을 나타낼 수 있는 유의미한 평가지표를 구축함으로써 특정 지방의회가 자체적으로는 시계열적인 비교를(예: 3대, 4대 의회), 그리고 지방의회 상호간 또는 지역이 다른 지방의회가 상대적인 비교평가를 할 수 있도록 객관적이고 변별력 있는 계량지표를 부여하려는 의도를 담고 있다.

의정활동에 대한 이러한 계량지표는 지방의회가 자체적인 자기평가를 할 수 있을 뿐만 아니라 횡단적 비교측정도 가능하도록 구성하는데 초점을 둔다.

### 3. 의정활동 성과평가의 모형

#### 가. 성과평가를 위한 평가의 종류

일반적으로 성과평가방식은 실제 평가하는 목적, 주체, 시기, 대상 등에 따라서 몇 가지로 분류할 수 있다. 먼저 평가목적에 의한 성과측정은 과정평가방식(process evaluation method)과 영향평가방식(impact evaluation method)으로 대별한다. 과정평가는 평가대상에 대하여 절차와 내용의 개선, 수정 등을 위한 정보의 제공에 초점을 두고 구성요소들에 대한 부분적 성과결과를 측정함으로써 이루어지며, 영향평가는 과정평가 보다 넓은 범위에서 평가대상이 생산해 내는 결과와 그에 관련된 효과(장점 및 가치, 영향력)를 측정하는데 초점을 두게 된다. 성과를 측정하는 경우에는 이 두 가지 방식을 모두 종합하여 활용해야 평가대상에 대한 보다 총체적인 성과측정이 가능해 진다.

두 번째는 평가주체가 누구인가에 따라서 평가대상 자신이 스스로 객관적인 측정모델과 측정방법으로 평가하는 자체평가(internal evaluation)

와 평가자와 밀접하게 관계를 갖는 외부관계자가 중심이 되어서 외부로부터 평가를 시행하게 되는 외부평가(external evaluation)로도 구분이 된다.

세 번째는 평가의 시기에 따라서 성과평가 방식을 분류하게 되면 사전평가(Pre-implementation Evaluation), 진행평가(Ongoing Evaluation), 사후평가(After-implementation Evaluation)로 구분될 수 있다. 또한 무엇을 평가할 것인가 하는 평가대상별로는 기본역량을 평가하는 역량평가(competency evaluation), 과정상의 평가인 형성평가(formative evaluation), 결과에 대한 성과를 측정하는 성과평가(performance evaluation)와 이러한 평가방법의 종합인 총괄평가(summative evaluation)로 구분이 가능하다. 그리고 주로 정책 평가분야와 관련되어 평가의 사업대상을 중심으로 한 평가구분은 사업평가(project evaluation), 프로그램(시책)평가(program evaluation), 정책평가(policy evaluation)로 세분이 가능하다. 이상에서 논의된 평가방식을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 2-2> 평가의 종류

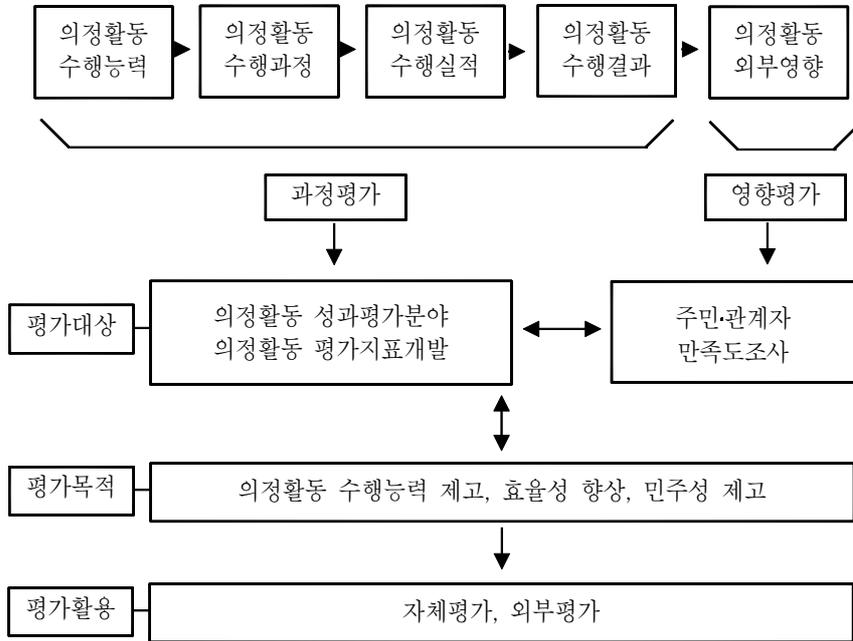
평가 초점	평가의 종류	정리
목적에 따른 구분	과정평가 영향평가	■과정평가가 포함하는 것 -기본역량평가 -사전평가 -형성평가 -진행평가
주체에 따른 구분	자체평가 외부평가	
시기에 따른 구분	사전평가 진행평가 사후평가	
대상에 따른 구분	역량평가 형성평가 성과평가	■영향평가가 포함하는 것 -사후평가 -성과평가 -정책,프로그램 결과평가 -영향평가
사업에 따른 구분	사업평가 프로그램평가 정책평가	

평가의 종류에서 살펴본 바와 같이 평가의 초점을 어디에 두느냐에 따라 평가방식이 다양하게 분류 가능하게 되므로 본 연구에 있어서도 지방의정활동에 대한 평가모형을 개발하기 위해서는 평가체계 구축에서 가장 중요한 요인이 되는 평가의 목적과 대상을 구체적으로 도출함으로써 그에 따른 적절한 평가방식을 찾게 되고 이어서 평가모형을 개발할 수 있다. 이것은 곧 사전평가로부터 진행평가 등을 포함하는 과정평가와 사후평가로부터 결과평가를 포함하는 영향평가로 종합정리가 가능하게 된다. 이러한 기본틀 속에서 본 연구의 성과평가에 관한 기본모형을 다음과 같이 제시할 수 있다.

#### 나. 의정활동 성과평가를 위한 기본모형

본 연구진이 의정활동성과를 평가하고자 하는 근본적인 목적은 주민이 이해할 수 있는 방법으로 의정활동의 성과를 높이는데 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 지방의회가 의정활동을 수행함에 있어서 지방의회의 기본적인 역량은 어느 정도이고 이 기초능력을 토대로 의회활동 과정 속에서 그 능력을 얼마나 발휘하였으며 이러한 활동성과가 지역주민들에게 어떠한 영향을 주었는지 하는 종합적인 평가를 지향한다.

<그림 2-1> 의정활동 성과평가 기본모형



그리고 본 연구의 의정활동 평가대상은 먼저 어떠한 기능들이 대표적 평가대상이 될 수 있을 것인가 하는 점을 결정함으로써 도출될 수 있는데, 이러한 결정은 주민과 지방의회사무처(국,과) 공무원, 시민단체 등이 중요하게 인지하고 있는 의정활동분야에 관한 설문조사와 기존연구의 결과물에 기초하여 설정하고자 한다.

이와 같이 평가의 목적과 평가대상이 결정이 되면 본 연구가 추구하는 의정활동에 대한 성과평가는 그림에서 보는 바와 같이 크게 과정평가와 영향평가로 구분될 수 있다. 과정평가의 내용은 의정활동을 수행하기 위한 지방의회 총체적인 기본역량의 정도(수행능력)를 측정하는 지표의 개발과, 또 의정활동의 핵심기능이 되는 분야별 활동내용을 대표하는 지표개발을 통해

서 의정수행 과정 상의 노력도(수행과정)와 직접적인 생산물이 되는 수행실적(수행결과, output)을 평가하는 체계구성이 완료된다.

다음으로 영향평가는 주민 등 지방의회와 이해관계자가 되는 사람들을 대상으로 의정활동의 분야별 만족도와 총체적 만족도의 수준을 평가해 봄으로써 평가목적과 어느 정도 부합되는지 하는 영향력 정도를 가늠해 볼 수 있게 된다.

위 그림에서 보여주는 것은 의정활동에 대한 수행내용과 그 실적 및 주민에게 미친 만족도 정도를 모두 포함하는 평가모형으로써 이는 의정활동에 관한 종합적인 성과평가모형이다. 다음에 계속해서 이 성과평가모형의 내용을 구체적으로 개발하기 위하여 의정활동의 핵심평가대상이 어느 것인지 결정할 수 있는 타당성의 근거가 되는 만족도 조사로부터 의정활동 평가분야를 도출하고(영향평가 개발), 각 평가분야로부터의 핵심기능들을 분석하여 대표성을 가진 성과지표들을 구축함으로써 과정평가 내용을 개발하고자 한다.

## 제3장 의정활동성과의 영향평가 : 만족도 조사

### 제1절 조사설계

#### 1. 조사대상 및 방법

지방의회의 의정활동에 대한 만족도조사의 목적은 의정활동의 성과가 미친 영향(outcome)을 측정하는데 있다. 따라서 의정활동 성과의 영향을 평가하기 위한 조사대상자는 의정활동을 수행한 지방의원을 비롯하여, 의정활동의 성과를 인지할 수 있는 의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원, 의정감시활동을 실시한 시민단체가 적절하다고 본다.

지방의원을 조사대상으로 삼은 것은 의정활동의 실태를 파악하는데 있어서 무엇보다 직접 의정활동을 수행한 지방의원이 이에 대해 가장 잘 알고 있을 뿐만 아니라 당사자 입장에서 의정활동의 현실적인 문제점이나 한계를 지적하는 것에 주의를 기울일 필요가 있기 때문이다. 물론 지방의원의 자체 평가만으로 지방의회의 의정활동을 분석하는 것은 주관적인 요소가 개입되는데 따른 편향된 의견일 수 있다. 따라서 지방의정활동과 직접적인 관계가 있는 집단의 평가도 병행하여 보완되어야 할 것이다.

그런 점에서 의회 사무처(국,과) 공무원과 집행기관 공무원을 조사대상에 포함한다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 전문의원을 포함하여 국·과장 공무원을 대상으로 할 수 있으며, 집행기관 공무원 역시 지방의회와 직·간접으로 접촉이 빈번한 국장, 과장이상의 고위 공무원을 조사대상으로 삼을 수 있다. 물론 이보다 하위 직급의 공무원도 지방의정활동에 대한 성

과를 평가하는데 포함할 수 있다. 그러나, 실제 업무상 지방의회의 회의에 참석하고 의정활동에 직접 관련되는 위치에 있는 공무원을 대상으로 조사를 한다면, 고위 공무원이 적절하다고 본다.

또한 지방의회의 의정평가활동을 벌인 시민단체를 조사대상에 포함한다. 지방의원의 의정활동이 결국 주민과의 밀접한 관계 속에서 펼쳐져야 한다는 점에서 볼 때, 이에 대한 주민의 평가를 분석에 포함할 필요가 있다. 그러나 현실적으로 지방의회의 의정활동에 대한 일반주민의 관심과 참여가 매우 저조한 실정이기 때문에, 일반 주민을 조사대상으로 삼을 경우 객관적인 실태 파악이나 평가 없이 편견에 치우치는 한계를 지닐 것으로 본다. 따라서 주민평가는 시민단체 가운데 의정지기단을 비롯하여 의정평가활동을 벌인 시민단체 회원을 조사대상으로 대신한다. 여기에는 전국 각지에서 활동하고 있는 경실련, YMCA, 바른선거모임 등의 시민단체가 포함된다.

한편, 조사방법은 직접 면접설문, 전화설문, 우편설문 등의 방법을 사용할 수 있다. 직접 면접설문의 경우, 자세한 내용에 대한 설문이 가능하고 신뢰성 있는 답변을 얻어낼 수 있다는 장점을 지닌 반면 조사비용이 많이 드는 단점을 지닌다. 전화설문은 직접 면접설문보다 비용이나 시간이 적게 든다는 장점을 지닌 반면 많은 내용의 설문항을 조사할 수 없는 한계를 지닌다. 우편설문의 경우는 실시비용이 저렴하고 직접 대답하기 곤란한 내용의 설문을 포함시킬 수 있으며, 조사대상자에게 접근이 어려운 경우에 유용한 방법이라는 장점을 지닌다. 반면, 회수율이 매우 낮고 응답자의 신뢰성을 확보할 수 없다는 점에서 표본의 대표성을 저해하는 문제를 지닌다. 따라서 의정활동의 성과평가를 위한 조사방법은 조사주체에 따라 조사시간이나 비용, 조사대상자에 대한 접근 가능성을 고려하여 선택해야 할 것이다.

## 2. 조사의 틀 및 조사내용

### 가. 조사의 틀

본 연구의 조사는 무엇보다 의정활동의 전반적 만족도를 구성하는 주요 요소를 파악하고 중요도를 분석하는데 초점을 둔다. 이는 의정활동성과의 질이 만족도에 중요한 영향을 미친다는 가설 하에, 의정활동의 질적 평가요소를 만족도 조사를 통해 접근하고자 하는데 있다. 또한 분야별 의정활동의 중요도는 만족도 점수를 산출하는데 활용될 뿐 아니라 계량적 성과지표의 가중치로써 활용될 수 있다.

또한 의정활동에 대한 지방의원, 지방의회 사무처(국,과) 공무원, 집행부 공무원 및 시민단체의 의견을 비교·분석함으로써 집단간 평가 차이를 해석하고 시사점을 도출함으로써 의정활동의 성과평가에 편향성을 줄이고 가중치 등 주요 자료로 활용하고자 한다.

그런데 본 연구에서 초점을 두고 있는 지방의회 의정활동의 만족도 조사는 특히 의정활동 만족도 평가를 통하여 의정활동 성과가 미친 영향을 측정하는 것과 함께 의정활동의 문제점 및 개선방안에 대해서도 주목하고자 한다. 이는 의정활동의 성과평가가 결국 성과를 제고시키는데 목적을 두는 만큼, 그 문제점을 파악하고 의정활동의 여건을 개선하는데 초점을 둘 필요가 있기 때문이다. 따라서 본 연구의 조사 틀은 의정활동의 주요 분야에 대한 만족도 평가 및 한계요인을 파악하고 이에 대한 개선안을 도출할 수 있도록 조사내용을 구성하고자 한다.

요약하면, 의정활동의 만족도 분석에서는 지방의원이 의정활동을 수행하면서 느낀 의정활동의 주요 분야에 대한 평가내용을 기본 축으로 분석하되, 관련집단의 평가와 의견을 비교하면서 의정활동의 성과가 미친 영향을 파악

하고, 그 실태와 문제점, 개선방안의 시사점을 찾을 수 있도록 하는데 초점을 두었다.

#### 나. 조사내용

본 연구의 조사내용은 지방의회의 의정활동 관련하여 크게 6개 분야로 구성한다. 즉, 조례제정 분야를 비롯한, 예결산심의, 집행부건제 및 협조관계, 의회운영 및 원내지원, 대민활동, 의정활동진반 등을 포함한다.

위의 각 분야는 몇 개의 주요 관련 항목을 포함하며, 구체적인 내용은 다음과 같다(<표 3-1> 및 <부록 1> 참조).

&lt;표 3-1&gt; 조사내용

분 야	주요설문 항목	조사대상
조례제정	1. 조례활동 2. 한계요인 3. 조례수요분야	공 통
예·결산심의	1. 예산배정 결과 2. 예산심의 한계요인 3. 결산심사 활동 4. 결산심사 한계요인 5. 회계법인심사 방안 6. 예결산 종합만족도	공 통
집행부건제 및 협조	1. 행정사무 감조사 활동 2. 행정사무 감조사한계요인 3. 집행부 정책결정에 끼친 영향 4. 집행부의 의정활동 영향 5. 의회-집행부간 관계 6. 의회-집행부간 한계요인 7. 단체장 소속정당	공 통
의회운영 및 지원	1. 원구성 2. 회의진행 효율성 3. 의사일정운영 4. 의회운영의 개선요구 5. 사무처(국,과) 의정보좌활동 6. 의정보좌 한계요인 7. 사무처(국,과) 주요기능	공 통
대민활동	1. 주민의견수렴활동 2. 의견수렴 대상 3. 의견수렴방법 4. 주민대표성 5. 민원처리활동 6. 한계요인	공 통
의정활동전반 및 의회제 개선	1. 의정활동 전문성 2. 의원의 역할인지 3. 의정활동 분야 4. 종합만족도 5. 의정활동 영향집단 6. 전문성강화방안 7. 집행기관 관계개선방안 8. 의정활동 중점분야	공 통
기타	1. 의정활동비 만족도 2. 의정활동비 지출규모, 용도 3. 재출마의향 및 불출마사유 4. 지방의원 당적(정당성향) 5. 연령, 학력, 소속자치단체.	지방의원
		공 통

## ○ 조례제정 분야

조례제정 분야는 조례 제정·개정 활동성과에 대한 평가를 포함하여 조례 제정권 행사의 한계요인 및 향후 조례제정 수요분야를 조사한다.

## ○ 예결산심의 분야

예산, 결산 심의분야는 예산안 심의의 항목 중요도를 비롯하여 예산배정 결과의 만족도, 예산안 심의의 한계요인, 결산심사의 만족도, 결산심사의 한계요인, 회계법인의 결산검사 도입방안에 대한 찬반의견 및 예결산 심의 활동 성과의 전반적 평가를 포함한다.

## ○ 집행부견제 및 협조 분야

집행부 견제기능과 관련해서는 행정사무 감사 및 조사활동 성과에 대한 평가를 비롯하여 행정사무 감·조사 활동의 한계요인을 조사한다. 또한 집행 기관과의 관계에 있어서 지방의회의 집행부(단체장) 정책결정에 대한 영향력을 비롯하여 단체장의 지방의회 의정활동에 대한 영향, 의회-집행부간 관계 만족도, 의회-집행부간 관계의 한계요인 등을 포함한다. 참고로 의회와 집행기관과의 정파간 관계를 분석하기 위하여 단체장의 소속정당을 설문에 포함한다.

## ○ 지방의회 운영 및 지원 분야

지방의회 운영은 의장, 부의장, 상임위원장, 특위위원장 등 선임에 대한 원구성에 대한 평가를 비롯하여 회의진행(발언시간, 토론방식 등) 평가, 회기운영의 평가(정기회, 임시회 등), 지방의회 운영의 개선요구 등을 포함한다. 또한 의회지원 분야로써 의회 지방의회 사무처(국,과) 공무원 및 전문

위원의 보좌활동 성과에 대하여 전문의원 등 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 의정 및 정책보좌 활동에 관한 평가를 비롯하여, 의정 및 정책보좌 활동의 한계요인, 지방의회 공무원의 주요 기능에 대한 조사를 포함한다.

#### ○ 대민활동 분야

지방의회의 대민활동은 지방의원의 주민의견수렴 활동에 대한 평가를 비롯하여, 주민의견수렴 대상과 방법, 주민대표성 평가, 민원처리활동 평가, 민원처리활동의 한계요인 등을 조사내용에 포함한다.

#### ○ 의정활동 전반 및 의회제개선 분야

의정활동의 전반적인 사항으로써 본 연구조사에서는 의정활동의 전문성, 지방의원의 역할인지, 의정활동의 비중 분야, 의정활동의 종합적인 성과에 대한 평가, 의정활동의 영향집단 등을 포함한다. 또한 지방의회제도의 개선 사항으로써 의정활동 여건에 대한 개선방안을 비롯하여 의정활동 전문성 강화방안, 의정활동향상을 위한 집행기관 관계 개선방안 및 의정활동 중점 분야 등을 분석한다.

#### ○ 기타

의정활동과 관련하여 지방의원을 대상으로 의정활동비 수준 만족도, 의정활동비 외 의정활동 관련 지출규모, 의정활동 지출분야, 당적(또는 정당 성향), 지방의원선거 재출마 의사 및 불출마 사유, 전·현직 등을 조사내용에 포함한다. 그밖에 모든 조사집단을 대상으로 연령, 학력, 소속 자치단체 종류 등 응답자의 개인적 정보를 조사에 포함한다.

#### 다. 응답지 구성 및 분석방법

설문지의 내용상 만족도 평가는 5점 척도로 구성하여 ①매우 만족, ②만족하는 편, ③보통, ④불만족하는 편, ⑤매우 불만족 등으로 응답양식을 취한다. 만족도 분석에서는 이를 반대로 코딩하여 점수가 높을수록 만족도가 높은 것으로 해석할 수 있도록 한다.

만족도 분석방법은 먼저 빈도분석을 통하여 분야별 의정활동성과에 대한 만족비율과 불만족 비율을 비교하는 한편, 5점 척도에 의한 만족도 평균점수를 분산분석(ANOVA)이나 t-테스트를 통하여 집단간 만족도 차이를 분석(Duncan test)하도록 한다.

또한 의정활동의 종합만족도와 분야별 만족도 간의 상관관계 분석을 통해 의정활동에 영향을 미치는 주요 변수를 판별하고 그 영향력을 측정하는데 활용한다. 한편, 설문지의 내용상 의정활동 각 분야의 문제점이나 개선방안에 대한 응답은 빈도분석으로 중요도와 우선 순위 등을 파악한다.

### 3. 조사실시 및 설문지 회수결과

본 연구에서 조사방법은 기본적으로 설문지를 우편으로 발송하고 회수하는 우편설문조사 방법으로 실시하였으며, 이메일이나 팩스를 통해 응답지를 회수하는 방법도 병행하였다. 우편설문 방법을 선택한 것은 전국 16개 광역자치단체와 232개 기초자치단체를 대상으로 한 대규모 조사이고, 조사내용이 심층적이고 다양한 의정활동분야를 다루고 있기 때문에 시간과 비용면에서 뿐만 아니라 접근성 측면에서 직접 면접설문방법이나 전화조사보다 우편설문이 적절하다고 판단하였기 때문이다.

지방의원과 공무원을 상대로 한 우편설문조사는 2002년 3월 5일부터 4월 30일까지 약 55일간 실시하였으며, 우편설문의 회수율을 높이고자 설문지 발송과 함께 협조공문과 협조서한, 회신봉투를 동봉하였다. 한편, 시민단체는 유사한 양식으로 2002년 5월 16일부터 5월 31일까지 약 보름간 조사를 실시하였으며, 조사시기의 단축을 위하여 우편 대신 이메일과 팩스 수신방법을 병행하였다.

지방의원은 시, 군, 자치구 등 기초의회의 경우 10명씩 총 2,320명을, 그리고 특별시, 광역시, 도 등 광역의회의 경우는 20명씩을 할당하여 총 320명을 조사대상으로 삼았다. 따라서 지방의원에 대한 조사는 전체 2,640명을 대상으로 실시되었다. 한편, 지방의회 사무처(국,과) 공무원이나 집행기관 공무원은 광역과 기초 자치단체 모두 각각 5명씩을 할당하여 조사대상집단을 구성하여 총 1,240명에 대하여 조사를 실시하였다. 끝으로, 시민단체의 경우는 전국적인 조직을 갖고 있는 경실련, YMCA, 바른선거모임(바선모) 등을 대상으로 지방의회 의정활동을 평가한 실적이 있는 지부를 예비 조사하여 접촉한 후, 의회 회기 중 회의내용을 방청하고 이를 평가해 본 경험이 있는 9개 지역 시민단체 154명의 회원을 통해 조사를 실시하였다.<sup>21)</sup>

21) 광주 YMCA(광주 광역시의회 6명, 광산구의회 5명, 서구의회 1명), 바른선거모임(서울 관악구의회 18명, 금천구의회 20명, 강서구의회 5명, 송파구의회 35명, 부산 북구의회 29명, 원주시의회 20명, 전남 순천시의회 4명, 창원시의회 8명) 경실련(부천시의회 3명) 등이 포함된다.

&lt;표 3-2&gt; 설문지 회수율

	지방의원	의회 사무처 (국,과) 공무원	집행기관 공무원	시민단체	합계
배 포	2,640	1,240	1,240	154	5,274
회 수	255	159	476	154	1,044
회수율(%)	9.7	12.8	38.4	100	19.8

지방의원과 공무원은 총 3,880명 가운데 총 890명이 설문에 응답하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 지방의원의 경우는 255명이 응답하여 9.7%, 의회 공무원은 159명이 응답하여 12.8%, 집행기관은 476명이 응답하여 38.4%의 회신율을 보여주고 있다. 참고로 시민단체는 총 154명이 설문에 응해 주었다. 따라서 본 연구분석에 이용될 표본 수는 총 1,044명이다.

참고로 설문응답자의 해당 지방의회의 종류를 살펴보면, 광역의회가 10.9%, 기초의회가 89.1%인 것으로 나타난다. 조사응답 집단별로 살펴보면 지방의원의 경우 기초의원이 85.5%, 광역의원이 14.5%로 나타난다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 기초의회 소속이 91.2%, 광역의회소속이 8.8%이며, 집행기관 공무원은 기초자치단체 소속이 87.9%, 광역자치단체 소속이 12.1%로 나타난다. 시민단체의 경우, 광역의회의 의정감시활동을 한 단체가 3.9%, 기초의회를 대상으로 한 단체가 96.1%인 것을 볼 수 있다.

&lt;표 3-3&gt; 응답자 자치단체유형

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	의회공무원	집행기관 공무원	시민단체
자치구	30.5	18.9	24.5	24.5	73.4
군	30.3	41.4	36.5	32.1	0
일반시	28.3	25.3	30.2	31.3	22.7
기초(소계)	(89.1)	(85.5)	(91.2)	(87.9)	(96.1)
특별시, 광역시	5.7	7.2	5.0	5.7	3.9
도	5.2	7.2	3.8	6.3	0
광역(소계)	(10.9)	(14.5)	(8.8)	(12.1)	(3.9)
합 계(사례수)	1,044	255	159	476	154

또한 설문 응답자의 연령별, 학력별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 연령면에서 전체적으로 50대가 41.2%, 40대가 33.8%로 대부분을 차지하는 것으로 나타난다. 집단별로 보면, 지방의원의 경우 50대 41.2%, 60대 21.2%, 40대 18.8%로 나타나고 있어 다른 집단과 비교하여 60대의 응답 층이 많은 특징을 보인다. 의회 사무처(국,과)공무원은 50대가 42.8%로 가장 많고, 40대 34.6%, 30대 15.7%로 나타나고 있다. 집행기관은 50대와 40대가 각각 46.2%, 39.3%로 대부분을 차지하고 있다. 시민단체는 40대 40.9%, 50대 22.1%, 30대 16.9%로 나타나고 있다.

&lt;표 3-4&gt; 응답자 연령분포

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	사무처(국,과)	집행기관	시민단체
20대	8.0	14.1	6.3	5.3	7.8
30대	9.7	2.4	15.7	9.2	16.9
40대	33.8	18.8	34.6	39.3	40.9
50대	40.9	41.2	42.8	46.2	22.1
60대	6.6	21.2	0.6	0	9.1
70대	1.1	2.4	0	0	3.2
합 계(사례수)	1,044	255	159	476	154

&lt;표 3-5&gt; 응답자 학력분포

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	의회공무원	집행기관 공무원	시민단체
대학원졸	7.5	8.3	6.5	7.7	6.6
대 졸	48.3	33.9	54.5	56.5	39.5
고 졸	40.1	45.5	37.7	35.4	48.7
중 졸	3.2	9.9	1.3	0.4	3.3
초졸이하	0.9	2.5	0	0	2.0
합 계(사례수)	1,017	242	154	469	152

다음으로 학력 면에서 살펴보면 전체적으로 대졸이 48.3%, 고졸이 40.1%로 대부분을 차지하는 것으로 나타난다. 집단별로 보면, 지방의원의 경우 고졸이 45.5%로 가장 많고, 대졸이 33.9%로 나타난다. 의회 공무원과 집행기관 공무원의 경우는 대졸이 각각 54.5%, 56.5%로 과반수이상을 차지하고 있으며, 고졸이 각각 37.7%, 35.4%로 나타난다. 시민단체의 경우는 고졸이 48.7%, 대졸이 39.5%인 것으로 나타나고 있다.

## 제2절 의정활동 만족도 분석결과

### 1. 조례제정 분야

#### 가. 만족도 평가

조례제정 및 개정 활동에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 32%(불만족 25%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 28%(불만족 21%), 집행기관 공무원은 만족 24%(불만족 24%), 시민단체는 만족 16%(불만족 20%)의 비율로 나타난다.<sup>22)</sup>

이를 5점 척도로 분석해 보면<sup>23)</sup>, 조례제정 및 개정 활동에 대하여 지방의원의 만족도는 평균 3.07점(표준편차 0.85)으로 보통수준의 만족도를 나타내고 있으며, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 3.06점(표준편차 0.80), 집행기관 공무원은 평균 2.98점(표준편차 0.83), 시민단체는 평균 2.98점(표준편차 0.69)으로 나타나고 있다. 그러나 지방의원, 지방의회 사무처(국,과) 및 집행기관 공무원, 시민단체 집단에 대한 분산분석 결과를 살펴보면, 이러한 네 집단간에 만족도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않게 나타나고 있다.

22) 만족비율은 매우 만족과 만족하는 편을 포함하며, 불만족 비율은 매우 불만족과 불만족인 편을 포함하여 분석하였다.

23) 만족도 점수는 1점에서 5점까지 값을 지니며, 점수가 높을수록 만족도가 높은 것으로 해석된다(3점이 보통의 만족도 수준을 나타냄).

&lt;표 3-6&gt; 조례제정활동의 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					ANOVA SS	F값 (d.f)	Duncan Group
조례활동	3.07 (0.85) N=255	3.06 (0.80) N=158	2.98 (0.83) N=476	2.98 (0.69) N=152	1.6	0.8 n.s (3)	ABCD

평균값(편준편차), N: 사례수, n.s.: not significant

#### 나. 저해요인 및 개선요구

지방의회의 조례제정권 행사와 관련하여 가장 어려운 점에 대하여 집단 간 의견을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우는 전문지식의 부족(21.0%)보다 조례입법 범위의 협소(27.9%)와 상급기관(행정자치부, 광역시·도 등)의 간섭(26.6%)이 가장 많이 나타난다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 경우는 전문지식의 부족(30.7%)과 조례입법 범위의 협소(29.3%)가 비슷한 빈도로 많은데 비하여, 집행기관 공무원의 경우는 전문지식의 부족(61.6%)이 다른 것에 비해 월등히 많이 지적되었다. 시민단체의 경우 역시 전문지식의 부족이(52.4%)로 높게 나타났다.

&lt;표 3-7&gt; 조례제정권행사 한계요인

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
전문지식부족	21.0	30.7	61.6	52.4
조례입법범위 협소	27.9	29.3	12.9	15.4
상급기관의 간섭	26.6	11.3	4.9	4.2
법률지식 부족	7.7	12.0	10.2	14.7
조례제정 지원 인력과 부서 결여	11.6	13.3	4.2	10.5
집행부의 견제	4.3	1.3	5.3	2.1
기 타	0.9	2.0	0.9	0.7
합 계(사례수)	233	150	450	143

요약하면, 조례제정과 관련한 전문지식의 부족은 법률지식을 포함할 경우, 집단간 차이는 있으나 공통적으로 가장 큰 한계요인으로 지적되고 있다. 지방의회(지방의원, 사무처)에서는 특히 조례입법범위의 협소에 대한 지적이 다른 집단보다 많은 특징을 보이며, 상급기관의 간섭과 조례제정 지원인력의 부족도 다른 집단보다 많이 지적되고 있다.

한편, 지난 4년간의 경험에 비추어 지방자치 현실에서 가장 많이 요구되는 조례제정 분야의 1순위에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 환경, 도시계획, 복지, 건축 등에 비교적 고른 분포를 보여준다. 그런데 환경분야에 대한 지방의원의 요구(27.6%)는 가장 많기는 하지만, 다른 집단과 비교하였을 때는 매우 낮은 양상을 보여주고 있다. 특히 환경분야는 시민단체(46.6%)가 가장 많았으며, 의회 사무처(국,과) 41.5%, 집행기관 38.2%로 다른 어떤 분야보다 높은 수요를 보여준다. 도시계획은 지방의원 22.1%, 집행기관 19.0%, 의회 사무처(국,과) 17.7%, 그리고 시

민단체 13.7% 등으로 나타나 지방의원과 다른 집단간에 차이를 보여준다. 복지분야도 지방의원 17.1%, 의회 사무처(국,과) 12.2%, 집행기관 11.3%, 시민단체 7.5%로 나타나 집단간 차이를 시사해 준다. 요약하면, 빈도의 차이는 있으나 지방의원, 공무원 모두 현실에서 가장 많이 요구되는 조례제정 분야의 1순위로 환경을 가장 많이 지적하였으며, 그 다음은 도시계획이 차지하는 것을 볼 수 있다.

<표 3-8> 조례제정 요구분야: 1순위

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
환 경	27.6	41.5	38.2	46.6
도시계획	22.1	17.7	19.0	13.7
복 지	17.1	12.2	11.3	7.5
건 축	15.7	10.2	13.3	3.4
교 통	12.0	4.8	8.4	13.7
질서유지	3.2	10.2	6.4	5.5
보 건	1.4	0.7	1.7	8.9
기 타	0.9	2.7	1.7	0.7
합 계(사례수)	217	147	406	146

위에서 분석한 지방자치 현실에서 가장 많이 요구되는 조례제정 분야에 대한 응답을 1순위에서 3순위까지 순위에 관계없이 전체의 합으로 분석하면 다음과 같다.

&lt;표 3-9&gt; 조례제정 요구분야: 전체

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
환 경	25.6	27.2	25.8	25.5
복 지	19.5	16.9	16.4	15.3
도시계획	17.7	16.4	16.8	12.3
건 축	15.1	12.2	15.3	11.6
교 통	12.5	12.2	11.7	20.0
질서유지	5.0	10.5	7.9	7.5
보 건	3.9	3.0	4.6	7.7
기 타	0.8	1.6	1.5	0.2
합 계(사례수)	622	427	1,185	431

지방의원의 경우, 환경분야(25.6%)가 가장 많았고 복지분야(19.5%), 도시계획분야(17.7%) 등이 그 다음으로 많은 것을 볼 수 있다. 의회 공무원의 경우도 환경분야(27.2%)가 가장 많이 나타났고 다음으로 복지분야(16.9%), 도시계획분야(16.4%) 등인 것을 볼 수 있다. 집행기관 공무원의 경우는 환경분야(25.8%), 도시계획분야(16.8%), 복지분야(16.4%)의 순서인 것을 볼 수 있다. 시민단체의 경우 환경분야(25.5%), 교통분야(20.0%)의 순서로 나타나고 있다.<sup>24)</sup> 요약하면, 조례제정 요구분야에 대한 분석결과는 앞서 1순위만을 분석하였던 것과 같이 환경분야에 대한 수요가

24) 시민단체응답자의 대부분이 광역시나 일반시 등 도시권에서 활동하고 있다는 점에서 교통에 대한 수요가 높았던 것을 해석된다.

가장 많은 것을 확인할 수 있으나, 차이점은 복지분야가 도시계획분야에 상응하는 빈도수를 차지하고 있는 것으로 나타남으로써 환경, 도시계획, 복지에 대한 조례제정활동의 활성화와 조례제정권 확대에 대한 요구를 시사해 준다.

## 2. 예·결산심의 분야

### 가. 만족도 평가

다음은 예산·결산심의와 관련하여 예산배정활동, 결산심사활동, 회계법인의 활용방안 및 전반적인 예·결산활동에 대한 만족도를 분석한 결과이다.

첫째, 지방의회에서의 예산배정이 사업의 우선 순위에 따라 배정되었는가에 대한 평가에 있어서 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 21%(불만족 26%)인데 비하여, 의회 공무원은 만족 23%(불만족 23%), 집행기관 공무원은 만족 17%(불만족 34%), 시민단체는 만족 11%(불만족 41%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 2.93점(표준편차 .74)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있다. 그런데 지방의원, 의회 사무처(국,과) 및 집행기관 공무원 집단에 대한 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원(2.93)과 지방의회 사무처(국,과) 공무원(2.97) 간에는 만족도 차이가 유의미하지 않은 반면, 집행기관 공무원(2.78)과 시민단체(2.70)는 다른 두 집단보다 예산배정에 대한 만족도가 낮은 것이 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 요컨대 지방의원의 예산배정에 대한 만족도는 지방의원과 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 만족도가 집행기관 공무원과 시민단체보다 높은 것을 볼 수 있다.

&lt;표 3-10&gt; 예결산 활동의 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
예산배정 활동	2.93 (0.74) N=252	2.97 (0.72) N=159	2.78 (0.81) N=472	2.70 (0.87) N=150	9.6	5.2*** (3)	AB-CD
결산심사 활동	2.77 (0.79) N=252	2.82 (0.74) N=159	2.85 (0.75) N=471	2.56 (0.73) N=151	9.9	5.8*** (3)	ABC-D
회계법인	3.48 (0.91) N=252	3.32 (0.87) N=159	3.10 (0.90) N=472	3.55 (0.94) N=151	37.7	15.4*** (3)	AB-AD-C
예·결산 활동	3.06 (0.71) N=252	2.91 (0.66) N=159	2.84 (0.70) N=472	2.63 (0.72) N=151	18.8	12.9*** (3)	A-BC-D

\* p&lt;.1 \*\* p&lt;.05 \*\*\* p&lt;.01

둘째, 결산심사에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면, 지방의원의 경우 만족은 17%(불만족 36%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 16%(불만족 32%), 집행기관 공무원은 만족 15%(불만족 26%), 시민단체는 만족 5%(불만족 43%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 2.77점(표준편차 .79)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있으며, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 2.82점(표준편차 0.74), 집행기관 공무원은 평균 2.85점(표준편차 0.75), 시민단체는 평균 2.56점(표준편차0.73)으로 나타나고 있다. 분산분석결과, 지방의원이나, 의회 사무처(국,과) 및 집행기관 공무원의 만족도 차이는 통계적으로 유의미하지 않았으나, 시민단체는 이들

세 집단보다 결산심사에 대한 만족도가 뚜렷하게 낮은 것을 보여주고 있다.

셋째, 효과적인 결산심사에 대한 방안으로써 민간 회계법인이 결산안 심사를 선행한 이후에 이를 의회에서 심의하자는 주장에 대하여, 찬성과 반대 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 찬성 54%(반대 17%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 찬성 42%(반대 15%), 집행기관 공무원은 찬성 34%(반대 24%), 시민단체는 찬성 58%(반대 14%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도에 의해 분석해 보면, 지방의원의 찬성도는 평균 3.48 (표준편차 0.91)인 것과 비교하여 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 3.32점(표준편차 0.87), 집행기관 공무원은 평균 3.10점(표준편차 0.90), 시민단체는 평균 3.54점(표준편차 0.94)인 것을 볼 수 있다. 그런데 이러한 차이를 분산분석 결과에서 살펴보면, 지방의원은 의회 사무처(국,과)공무원과 시민단체 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없으나, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 시민단체보다 찬성도가 낮은 것이 유의미하게 나타난다. 또한 집행기관 공무원의 찬성도는 다른 세 집단보다 뚜렷하게 낮은 것을 통계적으로 입증해 준다. 요약하면, 결산심사에 대한 회계법인의 선행 심사의 찬성도는 시민단체가 가장 높으며, 다음으로 지방의원 및 지방의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원 순으로 나타나고 있다.

넷째, 예결산 심의활동 전반에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 25%(불만족 18%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 14%(불만족 19%), 집행기관 공무원은 만족 13%(불만족 25%), 시민단체는 만족 8%(불만족 43%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.06점(표준편차 0.71)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있다. 그런데 지방의원, 의회

사무처(국,과) 및 집행기관 공무원 집단에 대한 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원의 만족도(3.06)는 의회 사무처(국,과), 집행기관 공무원과 유의미한 차이가 있는 것으로 나타나고 있는 반면, 사무처(국,과) 공무원(2.91)과 집행기관 공무원(2.84) 간에는 만족도 차이가 유의미하지 않게 나타나고 있다. 즉, 지방의회 예결산 심의활동에 대한 만족도는 지방의원이 의회 사무처(국,과)나 집행기관 공무원보다 높은 것으로 나타난다. 그리고, 시민단체는 평균 2.63점(표준편차 0.72)로 다른 집단에 비해 예산 및 결산 심의활동에 대해 전반적인 만족도가 떨어지는 것으로 나타났다.

#### 나. 저해요인 및 개선요구

첫째, 지방의회가 예산안을 심의하는데 있어서 가장 어려운 저해요인을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-11> 예산안 심의 한계요인

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
전문지식의 부족	14.4	32.7	42.3	36.3
예산 배정 갈등	10.8	23.1	37.6	24.7
재량권 부족	37.8	16.3	4.3	7.5
예산서 구성의 복잡성/모호성	10.4	8.8	6.6	7.5
정 보 부 족 (집행부의 비협조)	11.7	7.5	3.2	8.2
보좌인력의 부족	4.5	4.8	2.3	5.5
심의기간의 불충분	4.5	2.7	1.8	6.8
행정자치부의 간섭	5.9	2.0	1.1	3.4
기 타	0	2.0	0.9	0
합 계(사례수)	222	147	442	146

지방의원의 경우는 지방의회의 재량권 부족(37.8%)을 가장 많이 지적하였고 예산관련 전문지식의 부족(14.4%)이 그 다음을 차지하고 있다. 반면, 의회 사무처(국,과) 공무원은 예산관련 전문지식의 부족(32.7%)을 가장 많이 지적하였으며, 다음으로 의원간의 예산배정을 둘러싼 갈등(23.1%)과 재량권 부족(16.3%) 등으로 나타난다. 집행기관 공무원의 경우 역시, 예산관련 전문지식의 부족(42.3%)과 의원간의 예산 배정을 둘러싼 갈등(37.6%)이 높게 나타났다. 시민단체도 예산관련 전문지식의 부족(36.3%), 의원간의 예산배정을 둘러싼 갈등(24.7%)의 순서로 나타난다. 요약하면, 지방의원은 지방의회의 재량권 부족이 가장 큰 문제로 인식하고 있는데 비하여, 다른 집단들은 예산관련 전문지식의 부족과 의원간 예산배정 갈등을 큰 문제로 지적하여 집단의 시각차이를 보여준다.

<표 3-12> 결산심의 한계요인

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
전문지식의 부족	37.3	65.1	77.5	46.9
정보부족(집행부의 비협조)	15.5	6.7	6.9	22.4
책임성 확보	14.2	11.4	7.4	4.8
재량권 부족	21.9	6.7	2.4	11.6
심의기간의 불충분	5.2	4.7	1.7	9.5
현금주의 회계처리관행	5.6	4.7	2.8	4.1
기 타	0.4	0.7	1.3	0.7
합 계(사례수)	233	149	462	147

둘째, 지방의회가 집행부의 결산을 심의함에 있어 가장 어려운 점에 대하여 지방의원의 경우는 예산집행 및 결산관련 전문지식의 부족(37.3%)이 가장 많기는 하였지만, 지방의회의 재량권 부족(21.9%)과 정보부족(15.5%)에 대한 어려움도 상당히 지적한 것을 볼 수 있다. 이와 비교하여 의회 사무처(국,과) 공무원이나 집행기관 공무원, 시민단체의 경우는 예산 집행 및 결산관련 전문지식의 부족을 각각 65.1%, 77.5%, 46.9%로 지적하고 있어 이에 대한 불만이 높은 것을 시사해 준다.

한편, 지방의원이 예산안을 심의할 때, 관심을 많이 기울였던 1순위 예산 항목에 대한 의견을 살펴보면, 지방의원의 경우는 지역개발사업비가 73.0%, 주민의 복지후생비 17.3% 등으로 나타난다. 의회 공무원의 경우, 지역개발사업비는 83.8%로 가장 많이 나타나며, 집행기관 공무원의 경우도 지역개발사업비가 79.9%로 월등히 높아 지방의원과 차이를 보인다. 반면, 시민단체의 경우는 지역개발사업비 56.8%, 의회운영비가 19.9%로 나타나 다른 집단과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

<표 3-13> 예산항목 관심도-1순위

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
지역개발사업비	73.0	83.8	79.9	56.8
주민의 복지후생비	17.3	6.5	5.6	10.3
집행부의 관공비 및 기관유지비	7.2	7.8	8.9	11.0
의회운영비	1.3	1.9	4.8	19.9
인 건 비	0.4	0	0.4	0.7
기 타	0.8	0	0.4	1.4
합 계(사례수)	237	154	463	146

위의 예산안 관심항목을 1순위를 포함하여 2순위까지 종합하여 분석하면 다음과 같다. 지방의원의 경우 지역개발사업비(46.3%)와 주민복지후생비(40.0%)인 것으로 나타나고 있다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 경우 지역개발사업비(49.3%)가 가장 많고 다음으로 주민의 복지후생비(30.0%), 집행부의 관공비 및 기관유지비(17.0%) 등인 것을 볼 수 있다. 집행기관 공무원의 경우 지역개발사업비(47.2%), 집행부의 관공비 및 기관유지비(23.0%), 주민의 복지후생비(19.9%)의 순서로 나타났다. 시민단체의 경우도 마찬가지로 지역개발사업비(34.4%), 주민의 복지후생비(25.4%), 집행부의 관공비 및 기관유지비(20.6%)의 순서로 나타났다. 요약하면, 지방의회의 예산심의 관심항목 분석결과는 공통적으로 지역개발사업비가 우선적인 관심대상이 되고 있는 것을 보여준다. 그리고 순위에 관계없이 예산항목에 대한 관심을 분석한 결과에서는 주민의 복지후생비나 집행기관의 관공비 및 기관유지비에도 상당한 관심을 기울이고 있음을 보여주었다.

<표 3-14> 예산항목 관심도-전체

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	사무처(국,과)	집행기관	시민단체
지역개발사업비	45.4	46.3	49.3	47.2	34.4
주민의 복지후생비	27.0	40.0	30.0	19.9	25.4
집행부의 관공비 및 기관유지비	18.6	9.8	17.0	23.0	20.6
의회운영비	7.1	2.2	2.7	7.7	17.2
인 건 비	0.6	0.2	0	0.7	1.7
기 타	1.3	1.5	1.0	1.5	0.7
합 계(사례수)	1,956	460	300	905	291

### 3. 집행기관 견제 및 협조 분야

#### 가. 만족도 평가

먼저, 집행부에 대한 지방의회의 행정사무 감사 및 조사활동에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 30%(불만족 22%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 23%(불만족 24%), 집행기관 공무원은 만족 14%(불만족 37%), 시민단체는 만족 15%(불만족 40%)의 비율로 나타난다.

<표 3-15> 행정사무 감·조사 활동에 대한 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
감·조사 활동	3.08 (0.76) N=253	2.96 (0.77) N=159	2.72 (0.80) N=474	2.71 (0.82) N=152	27.0	14.5*** (3)	AB-CD

\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.08점(표준편차 0.76)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있다. 그런데 집단간 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원(3.08)과 지방의회 사무처(국,과) 공무원(2.96) 간에, 그리고 집행기관 공무원(2.72)과 시민단체(2.71)간에 만족도 차이가 유의미하지 않게 나타난다. 그러나 지방의원 및 사무처(국,과)공무원의 만족도는 집행기관 공무원 및 시민단체보다 높은 것이 통계적으로 유의미한 것을 볼 수 있다. 요약하면 지방의원의 행정사무 감사 및 조사활

동에 대한 만족도는 지방의회(의원 및 사무처(국,과))의 만족도가 다른 집단보다 높은 것으로 나타나 집단간 입장 차이를 시사해 준다.

둘째, 의회-집행기관 관계와 관련하여 지방의회가 지난 4년간 집행부(단체장)의 정책결정에 미친 영향력에 대하여 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 42%(불만족 22%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 35%(불만족 23%), 집행기관 공무원은 만족 37%(불만족 19%), 시민단체는 만족 23%(불만족 30%)의 비율로 나타난다.

<표 3-16> 의회-집행기관 관계 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
의회 영향력	3.20 (0.91) N=253	3.11 (0.88) N=159	3.18 (0.86) N=471	2.93 (0.92) N=153	8.6	3.7*** (3)	ABC-D
단체장 영향력	3.30 (0.74) N=252	3.18 (0.81) N=159	3.16 (0.82) N=472	3.14 (0.91) N=152	3.7	1.9 (3)	ABCD
의회-단체장 관계	3.16 (0.87) N=252	3.17 (0.84) N=157	3.13 (0.85) N=469	2.73 (0.78) N=154	22.3	10.5*** (3)	ABC-D

\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 평가는 평균 3.20점(표준편차 .91)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있으며, 지방의회 사무처(국,과)

공무원은 평균 3.11점(표준편차 0.88), 집행기관 공무원은 평균 3.18점(표준편차 0.86), 시민단체는 평균 2.93(0.92)으로 나타나고 있다. 그런데 분산분석 결과를 살펴보면, 시민단체를 제외한 나머지 세 집단간에 만족도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않게 나타나고 있다. 즉 집행부에 대한 지방의회의 영향력에 대하여 시민단체의 불만족이 다른 집단보다 뚜렷이 높은 것을 확인할 수 있다.

셋째, 단체장이 지방의회 의정활동에 미친 영향력에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면, 지방의원의 경우 만족은 41%(불만족 13%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 32%(불만족 18%), 집행기관 공무원은 만족 35%(불만족 19%), 시민단체는 만족 36%(불만족 22%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.30점(표준편차 0.74)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있으며, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 3.18점(표준편차 0.81), 집행기관 공무원은 평균 3.16점(표준편차 0.82), 시민단체는 평균 3.14점(표준편차 0.91)으로 나타나고 있다. 그러나 지방의원, 사무처(국,과) 및 집행기관 공무원 집단에 대한 분산분석 결과를 살펴보면, 이러한 네 집단간에 만족도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않게 나타나고 있다.

넷째, 지방의회와 단체장의 관계에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 36%(불만족 18%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 39%(불만족 19%), 집행기관 공무원은 만족 35%(불만족 20%), 시민단체는 만족 9%(불만족 33%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.16점(표준편

차 0.87)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있으며, 지방의회 사무처(국, 과) 공무원은 평균 3.17점(표준편차 0.84), 집행기관 공무원은 평균 3.13 점(표준편차 0.85) 등으로 유사한 것을 볼 수 있다. 분산분석 결과에서도 이들 세 집단간에 만족도의 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인된다. 그러나 시민단체는 평균 2.73점(표준편차 0.78)으로 다른 세 집단 보다 만족도가 낮은 것이 통계적으로 유의미한 것을 볼 수 있다.

#### 나. 저해요인 및 개선요구

집행기관에 대한 대표적인 견제기능으로써 지방의회의 행정사무 감사 및 조사 활동을 저해하는 가장 큰 요인을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우는 전문지식의 부족은 14.6%에 불과한 반면, 행정사무 감사·조사를 위한 보좌인력의 부족(25.7%), 관련정보의 불충분(21.2%), 허위증언이나 진술에 대한 제재장치의 결여(20.4%) 등에 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타난다. 이에 반하여, 의회 사무처(국,과) 공무원의 경우 지방의원의 전문지식 부족(36.9%)을 가장 많이 지적하였으며 다음으로 관련 정보의 불충분(24.8%), 보좌인력의 부족(14.1%) 등을 지적하여 차이를 보여준다. 집행기관 공무원의 경우는 전문지식의 부족(61.0%)이 월등히 많은 것을 발견할 수 있으며, 다음으로 관련정보의 불충분(23.6%)이 높은 것을 볼 수 있다. 시민단체의 경우 전문지식의 부족(39.0%), 관련정보의 불충분(24.0%)의 순서로 드러났다.

&lt;표 3-17&gt; 행정사무 감·조사활동 한계요인

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
전문지식의 부족	14.6	36.9	61.0	39.0
관련 정보의 불충분	21.2	24.8	23.6	24.0
보좌인력의 부족	25.7	14.1	8.7	5.5
허위증언/진술 제재장치의 결여	20.4	12.1	2.2	8.9
피감기관 공무원의 비협조	8.8	5.4	1.1	11.6
감사 및 조사기간의 불충분	9.3	4.7	0.9	8.9
기 타	0	2.0	2.6	2.1
합 계(사례수)	226	149	461	146

물론 이러한 결과는 행정사무 감·조사에 대한 입장 차이로 해석될 수도 있을 것이다. 특히 지방의원은 전문지식의 부족으로 인한 어려움(14.6%)도 지적하지만, 그보다 행정사무감·조사 활동을 지원해 줄 보좌인력이나 정보의 부족과 허위진술에 대한 제재장치 미흡에 더 큰 아쉬움을 보여주고 있다. 반면, 다른 집단들은 지방의원의 전문지식과 관련정보 부족이 가장 큰 장애요인으로 지적하고 있는데, 특히 관련정보 부족은 네 집단 모두에서 공통적으로 상당한 지적을 받고 있다.

한편, 지방의회와 집행부의 관계에서 가장 큰 문제점에 대한 1순위 의견을 살펴보면 다음과 같다.

&lt;표 3-18&gt; 지방의회-집행부 관계의 한계요인: 1순위

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
지방의원의 불합리한 태도자세	12.4	20.8	57.1	16.3
집행부 우위의 권한 불균형	57.3	48.7	15.5	35.3
정치적 노선 이해관계 대립	5.1	9.7	16.6	20.3
집행부 공무원의 비협조	18.8	8.4	2.0	16.3
공식적인 대화통로 미흡	6.4	12.3	8.5	11.1
기 타	0	0	0.2	0.7
합 계(사례수)	234	154	457	153

지방의원의 경우는 집행부 우위의 권한 불균형(57.3%)이 월등하게 높은 반면, 지방의원의 불합리한 태도(12.4%)는 그리 높지 않은 것으로 나타난다. 사무처 공무원의 경우는 집행부 우위의 권한 불균형(48.7%)이 가장 많이 지적되고는 있으나, 지방의원의 불합리한 태도(20.8%)에 대한 불만도 상당 부분 차지하는 것을 볼 수 있다. 반면, 집행기관 공무원의 경우는 지방의원의 불합리한 태도나 자세(57.1%)가 월등하게 높게 나타나는데 비하여 집행부 우위의 불균형(15.5%)은 그리 높지 않은 것으로 나타난다. 시민단체는 집행부우위의 권한 불균형(35.3%), 정치적 노선 및 이해관계 대립(20.3%)의 순서를 보여주고 있다. 요약하면, 집행기관 공무원을 제외한 다른 세 집단에서 공통적으로 집행부 우위의 권한 불균형을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있는 반면, 집행기관 공무원은 지방의원의 불합리한 태도를 문제점으로 지적하고 있어 집단간 입장차이를 시사해 준다.

참고로 지방의회와 집행부의 관계에서 가장 큰 문제점에 응답을 1순위와 2순위를 포함하여 분석하면 다음과 같다.

&lt;표 3-19&gt; 지방의회-집행부 관계의 한계요인: 전체

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
지방의원의 불합리한 태도자세	31.6	17.9	28.6	43.0	21.4
집행부 우위의 권한 불균형	21.6	34.5	29.2	10.8	26.6
공식적인 대화통로 미흡	18.7	20.9	17.9	18.5	17.1
정치적 노선 이해관계 대립	17.5	6.5	15.0	23.5	19.1
집행부 공무원의 비협조	9.8	20.0	9.3	3.1	14.8
기 타	0.8	0.2	0	1.2	1.0
합 계(사례수)	1,933	446	301	882	304

지방의원의 경우는 집행부 우위의 권한 불균형(34.5%)이 가장 많았으나 1순위 분석보다 20%이상 줄어든 양상을 보이는 반면, 공식적인 대화통로 미흡(20.9%)에 대한 문제가 크게 증가하여 집행부 공무원의 비협조(20.0%)에 상응하는 빈도를 보여주고 있다. 의회 사무처(국,과) 공무원의 경우도 집행부 우위의 권한 불균형(29.2%)이 가장 많이 지적되고는 있으나 1순위 분석보다는 크게 줄어든 반면, 지방의원의 불합리한 태도(28.6%)가 이에 상응할 많은 크게 증가하고 있으며, 지방의회와 집행부간 공식적인 대화통로 미흡(17.9%), 정치적 노선 및 이해관계 대립(15.0%)도 증가하는 양상을 보이고 있다.

반대로 집행기관 공무원의 경우는 지방의원의 불합리한 태도나 자세(43.0%)가 가장 많이 지적되고는 있으나 1순위 분석보다 크게 줄어든 반면, 정치적 노선 및 이해관계의 대립(23.5%)과 함께 특히 공식적인 대화통

로 미흡(18.5%)이 크게 증가하는 양상을 볼 수 있다. 시민단체의 경우 집행부우위의 권한 불균형(26.6%)이 가장 많이 지적되고는 있으나 1순위 분석보다 크게 줄어든 대신, 지방의원의 불합리한 태도(21.4%)와 공식적인 대화통로 미흡(17.1%)이 증가한 양상을 보여주고 있으며, 정치적 노선 및 이해관계 대립(19.1%)은 비슷한 수준임을 나타내 준다.

요약하면, 집행기관 공무원을 제외한 다른 세 집단에서 공통적으로 집행부 우위의 권한 불균형을 가장 큰 문제점으로 나타나는 것은 1순위 분석과 유사하지만, 전체적인 분석에서 나타나는 특징은 공식적인 대화통로의 미흡과 지방의원의 불합리한 태도에 대한 불만도 상당히 부각되어 나타나고 있다는 점이다.

끝으로 집행기관과 관련된 의정활동과 관련하여 가장 필요한 개선방안에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-20> 지방의회-집행기관 관계 개선방안

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
집행부와의 협조관계강화	47.2	32.4	45.1	61.4	30.0
행정사무 감·조사 제도 개선	22.4	29.9	20.9	19.9	19.3
행정정보의 공개	20.3	27.4	22.2	10.9	35.3
발생주의 복식부기 회계제도 도입	8.3	8.7	9.8	5.9	13.3
기 타	1.9	1.7	2.0	2.0	2.0
합 계(사례수)	1,002	241	153	458	150

지방의원은 집행부와의 협조관계강화, 행정사무감·조사 제도개선, 행정정보 공개가 각각 32.4%, 29.9%, 27.4%로 비교적 고른 분포를 보여준다. 이에 비하여 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 집행부와의 협조관계강화가 45.1%로 다른 개선방안보다 크게 높은 것으로 나타나며, 행정사무감·조사 제도개선과 행정정보 공개는 각각 20.9%, 22.2%의 수준을 보여준다. 특히 집행기관 공무원은 집행부와의 협조관계강화가 61.4%로 월등히 높은 것을 볼 수 있으며, 행정사무감·조사 제도개선은 19.9%, 행정정보 공개는 10.9%에 불과한 것으로 나타난다. 이와 대조적으로 시민단체는 행정정보 공개 문제를 35.3%로 가장 높게 지적되고 있으며, 다음으로 집행부와의 협조관계 강화가 30.0%, 행정사무감·조사가 19.3%를 차지하고 있다.

#### 4. 의회운영 및 지원 분야

##### 가. 만족도 평가

다음은 먼저, 의회운영과 관련하여 원구성과 회의진행 및 회기운영에 대한 만족도 평가를 분석한 내용이다. 첫째, 지방의회 원구성과 관련하여 의장, 부의장, 상임위원장, 특위위원장 등의 선임에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 38%(불만족 22%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 41%(불만족 16%), 집행기관 공무원은 만족 22%(불만족 19%), 시민단체는 만족 15%(불만족 33%)의 비율로 나타난다.

&lt;표 3-21&gt; 지방의원 원내운영에 대한 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
원구성	3.13 (0.90) N=253	3.25 (0.86) N=159	2.99 (0.75) N=471	2.80 (0.75) N=151	18.3	9.4*** (3)	AB-AC-D
회의운영	3.33 (0.77) N=251	3.19 (0.71) N=159	2.81 (0.84) N=472	2.86 (0.78) N=151	53.5	28.1*** (3)	AB-CD
회기운영	3.27 (0.82) N=254	3.28 (0.78) N=158	2.90 (0.82) N=471	2.95 (0.74) N=154	32.5	16.8*** (3)	AB-CD

\* p&lt;.1 \*\* p&lt;.05 \*\*\* p&lt;.01

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.13점(표준편차 0.90)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 지방의원보다 만족도가 약간 높은 평균 3.25점(표준편차 0.86), 집행기관 공무원은 지방의원보다 만족도가 약간 낮은 평균 2.99점(표준편차 0.75), 시민단체는 평균 2.80점(표준편차 0.75)으로 나타나고 있다. 그런데 이들 네 집단에 대한 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원의 만족도(3.13)는 사무처(국,과)나 집행기관 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않고 있는 반면, 의회 공무원(3.25)과 집행기관 공무원의 만족도(2.99)는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난다. 그리고 시민단체(2.80)가 다른 어떤 집단보다 가장 불만족한 것으로 나타난다. 요컨대 원구성에 대한 만족도는 시민단체가 가장 낮으며, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 집행기관 공무원보다 높은 것으로, 그리고 지방의원은 이들 공무원 집단과 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것을 볼 수 있다.

둘째, 지방의회 회의운영에 있어서 발언시간이나 토론방식 등 회의진행의 효율성에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 45%(불만족 12%)인데 비하여, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 33%(불만족 14%), 집행기관 공무원은 만족 20%(불만족 33%), 시민단체는 만족 19%(불만족 32%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.33점(표준편차 0.77)인 것과 비교하여 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 3.19점(표준편차 0.71), 집행기관 공무원은 평균 2.81점(표준편차 0.84), 시민단체는 평균 2.86점(표준편차 0.78)인 것을 볼 수 있다. 그런데 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원과 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 만족도에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 반면, 집행기관 공무원과 시민단체는 지방의원이나 사무처(국,과) 공무원보다 만족도가 낮은 것이 유의미하게 나타난다. 요컨대 지방의회 회의운영에 대한 만족도는 지방의원과 사무처(국,과) 공무원이 집행기관 공무원과 시민단체보다 높게 나타난 집단간 입장 차이를 보여준다.

셋째, 지방의회의 정기회나 임시회 등 의사일정 운영에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 47%(불만족 19%)인데 비하여, 사무처(국,과) 공무원은 만족 42%(불만족 15%), 집행기관 공무원은 만족 24%(불만족 29%), 시민단체는 만족 16%(불만족 25%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.27점(표준편차 0.82)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있다. 그런데 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원(3.27)과 사무처(국,과) 공무원(3.28)은 통계적으로 유의미한 차이가 없으며, 집행기관 공무원(2.90)과 시민단체(2.85)가

지방의원이나 의회 사무처(국,과) 공무원보다 회기운영에 대한 만족도가 낮은 것이 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 요약하면, 지방의회의 회기운영에 대한 만족도는 앞서 회의운영에 대한 분석과 같이 지방의원과 의회 사무처(국,과) 공무원의 만족도가 집행기관 공무원과 시민단체보다 높은 것으로 나타난 집단간 입장차이에 따른 평가를 시사해 준다.

한편, 지방의회 전문위원 등 의회 사무처(국,과) 공무원의 의정 및 정책보좌활동에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 37%(불만족 22%)인데 비하여, 의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 37%(불만족 13%), 집행기관 공무원은 만족 28%(불만족 17%), 시민단체는 만족 16%(불만족 28%)의 비율로 나타난다.

<표 3-22> 사무처(국,과) 보좌활동에 대한 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
의정 보좌활동	3.16 (0.84) N=254	3.26 (0.78) N=159	3.09 (0.73) N=471	2.89 (0.76) N=154	12.0	6.8*** (3)	AB-AC-D

\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

이를 5점 척도로 분석해 보면, 시민단체가 평균 2.89점(표준편차 0.76)으로 가장 불만족하고, 지방의원의 만족도는 평균 3.16점(표준편차 0.84)으로 중간 수준의 만족도를 나타내고 있으며, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 지방의원보다 만족도가 약간 높은 평균 3.26점(표준편차 0.78), 집행기관 공무원은 지방의원보다 만족도가 약간 낮은 평균 3.09점(표준편차

0.73)으로 나타나고 있다.

그런데 지방의원, 사무처(국,과) 및 집행기관 공무원 집단에 대한 분산분석 결과를 살펴보면, 지방의원의 만족도(3.16)는 사무처(국,과)나 집행기관 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않고 있는 반면, 사무처(국,과) 공무원(3.26)과 집행기관 공무원의 만족도(3.09)는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난다. 그리고 시민단체는 다른 세 집단보다 낮은 만족도가 유의미한 차이를 지니는 것으로 나타난다. 요컨대 의회 공무원의 의정 및 정책보좌 활동에 대한 의회 사무처(국,과) 공무원의 만족도는 집행기관 공무원보다 높은 것으로 나타나며, 지방의원은 이들 공무원 집단과 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로, 그리고 시민단체는 이에 대한 가장 불만인 것을 볼 수 있다.

#### 나. 저해요인 및 개선요구

사무처(국,과)의 의정 및 정책보좌활동에 있어서 가장 아쉬운 점에 대하여 지방의원의 경우는 단체장의 인사권 때문에 집행부 입장 고수(49.4%)가 월등하게 높았고, 그 다음으로 입법 및 정책보좌 인력 부족(26.9%) 등으로 나타난다.

&lt;표 3-23&gt; 정책보좌활동 한계요인

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
집행부 입장 고수	49.4	52.9	20.1	22.7
전문성의 결여	14.1	17.6	36.6	42.9
입법 및 정책보좌 인력 부족	26.9	17.0	17.9	11.7
의원과의 상호교류 부족	9.2	11.8	21.6	22.1
기 타	0.4	0.7	3.8	0.6
합 계(사례수)	249	153	453	154

사무처(국,과) 공무원의 경우 역시 단체장의 인사권 때문에 집행부 입장 고수(52.9%)가 월등하게 높은 것을 볼 수 있다. 반면, 집행기관 공무원의 경우 전문성의 결여(36.6%), 의원과의 상호교류 부족(21.6%), 단체장의 인사권 때문에 집행부 입장 고수(20.1%)의 순서로 나타나 차이를 보이고 있다. 시민단체의 경우 역시 집행기관의 경우와 비슷하게 전문성의 결여(42.9%)가 높게 나타나 지방의원과 사무처(국,과) 공무원과는 다른 시각 차이를 보여 준다.

한편, 지방의회의 효과적인 의정활동 운영과 관련하여 가장 필요한 개선 요구에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다.

&lt;표 3-24&gt; 지방의회 운영 개선요구

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
회기운영 개선	37.0	34.0	31.4	17.9
상임위원회제도의 활성화	36.2	30.8	25.8	17.9
주민모니터제도 신설	13.2	15.4	22.1	52.3
회의제도 개선	10.7	16.7	18.6	10.6
기 타	2.9	3.2	2.2	1.3
합 계(사례수)	243	156	462	151

지방의원은 회기운영과 상임위제도의 활성화에 각각 37.0%, 36.2%로 높게 나타나며, 의회 사무처(국,과) 공무원도 이와 유사하게 각각 34.0%, 30.8%로 지적하고 있다. 집행기관 공무원의 경우도 이에 대한 개선필요성이 높은 것으로 나타나고 있으나(각각 31.4%, 25.8%), 주민모니터제도 신설(22.1%)의 필요성도 상당히 지적하고 있는 특징을 보인다. 특히 시민단체의 경우는 주민모니터제도 신설에 대해 52.3%가 지적하고 있어 시민사회(NGO)중심의 개선방안을 모색하고 있음을 시사해 준다.

참고로 의회 사무처(국,과) 공무원의 여러 기능 가운데 현재 지방의회 사무처(국,과) 공무원에서 가장 비중을 많이 두고 있는 기능에 대한 의견조사 결과는 다음과 같다.

&lt;표 3-25&gt; 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 중점기능

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
지방의원의 의정활동의 보좌	39.4	52.2	40.9	18.4
의회와 집행부의 연락 조정업무	28.3	26.1	33.0	32.7
의회내의 행정업무 처리	20.7	14.0	20.9	29.3
집행부관련 자료, 정보 수집	11.6	7.0	4.6	19.0
기 타	0	0.6	0.7	0.7
합 계(사례수)	251	157	460	147

지방의원의 경우는 의정활동의 보좌(39.4%)가 가장 많았고 의회와 집행부의 연락 조정업무(28.3%), 의회내의 행정업무 처리(20.7%) 등이 그 다음으로 많이 나타나고 있다. 사무처(국,과) 공무원의 경우 지방의원의 의정활동의 보좌(52.2%)가 가장 많이 나타나며, 다음으로 의회와 집행부의 연락 조정업무(26.1%), 의회내의 행정업무 처리(14.0%) 등으로 나타난다. 집행기관 공무원의 경우도 지방의원의 의정활동의 보좌(40.9%), 의회와 집행부의 연락 조정업무(33.0%), 의회내의 행정업무 처리(20.9%)의 순서로 나타났다. 시민단체에서는 의회와 집행부의 연락 조정업무(32.7%), 의회내의 행정업무처리(29.3%)의 순서로 나타나 다른 조사대상과 차이를 보이고 있다.

요약하면, 전체적으로 지방의회 사무처(국,과)의 기능 가운데 의정활동의 보좌에 가장 큰 비중을 주는 것으로 나타나고 있는 있으나, 흥미로운 점은

의정보좌의 대상인 지방의원은 사무처(국,과)나 집행기관이 평가하는 것보다 이에 대한 비중을 그리 높지 않게 느끼고 있다는 점이며, 시민단체에서도 사무처(국,과)의 의정보좌 기능이 매우 낮게 평가되고 있다는 점이다.

## 5. 대민활동 분야

### 가. 만족도 평가

대민활동 분야 가운데 주민대표성, 의견수렴활동, 민원처리활동에 대한 만족도평가를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 지방의원의 주민대표성에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면, 지방의원의 경우 만족은 56%(불만족 7%)인데 비하여, 의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 24%(불만족 23%), 집행기관 공무원은 만족 13%(불만족 44%), 시민단체는 만족 15%(불만족 39%)의 비율로 나타난다.

<표 3-26> 대민활동 만족도

	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
					Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
주민대표성	3.51 (0.67) N=252	2.99 (0.78) N=158	2.62 (0.84) N=471	2.68 (0.90) N=154	138.5	72.0*** (3)	A-B-CD
의견수렴활동	3.52 (0.70) N=253	3.06 (0.75) N=158	2.86 (0.78) N=472	2.60 (0.90) N=154	103.1	57.3*** (3)	A-B-C-D
민원처리활동	3.37 (0.74) N=252	3.07 (0.64) N=158	2.88 (0.74) N=469	2.75 (0.80) N=154	54.6	33.6*** (3)	A-B-CD

\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.51점(표준편차 0.67)인 것과 비교하여 의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 2.99점(표준편차 0.78), 집행기관 공무원은 평균 2.62점(표준편차 0.84), 시민단체는 평균 2.68점(표준편차 0.90)인 것을 볼 수 있다. 그리고 이러한 차이는 분산분석 결과, 지방의원, 의회 사무처(국,과) 공무원 및 집행기관 공무원 집단 간에 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 다만, 집행기관과 시민단체 간에는 만족도 차이가 유의미하지 않게 나타난다. 요컨대 지방의원의 주민대표성에 대한 평가는 지방의원이 가장 높으며, 다음으로 지방의회 의회사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원(또는 시민단체) 순으로 나타나고 있다.

둘째, 지방의원의 주민의견 수렴활동에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴 보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 59%(불만족 9%)인데 비하여, 의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 25%(불만족 17%), 집행기관 공무원은 만족 18%(불만족 27%), 시민단체는 만족 14%(불만족 49%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.52점(표준편차 0.70)인 것과 비교하여 의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 3.06점(표준편차 0.75), 집행기관 공무원은 평균 2.86점(표준편차 0.78), 시민단체는 평균 2.60점(표준편차 0.90)인 것을 볼 수 있다. 그리고 이러한 차이는 네 집단에 대한 분산분석 결과에서도 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 요컨대 지방의원의 주민의견 수렴활동에 대한 만족도는 지방의원이 가장 높으며, 다음으로 의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원, 시민단체 순으로 나타나고 있다. 흥미로운 점은 주민의견 수렴활동에 대한 시민단체의 불만이 가장 높게 나타난다는 점에서 대민활동의 평가가 그리 긍정적이지 못함을 시사해 준다.

셋째, 지방의원의 주민민원 처리활동에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴 보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 46%(불만족 11%)인데 비하여, 의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 27%(불만족 11%), 집행기관 공무원은 만족 16%(불만족 25%), 시민단체는 만족 14%(불만족 39%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.37점(표준편차 .74)인 것과 비교하여 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 3.17점(표준편차 0.64), 집행기관 공무원은 평균 2.88점(표준편차 0.74), 시민단체는 평균 2.75점(표준편차 0.80)인 것을 볼 수 있다. 그런데 이러한 차이는 분산분석 결과, 집행기관 공무원과 시민단체간에는 통계적으로 유의미하지 않게 나타나고 있다. 즉, 통계적으로 유의미한 차이는 지방의원과의 의회 사무처(국,과) 공무원, 그리고 나머지 두 집단의 만족도로 나뉘는 것을 볼 수 있다. 요약하면, 지방의원의 주민민원 처리활동에 대한 만족도는 지방의원이 가장 높으며, 다음으로 의회 사무처(국,과) 공무원이 높고, 집행기관 공무원 및 시민단체로 나타나고 있다.

#### 나. 저해요인 및 개선요구

지방의원의 주민 민원처리 활동에서 가장 어려운 점에 대한 의견을 살펴 보면 집단간 빈도의 차이가 발견된다. 즉, 민원성격의 부적합에 대하여 지방의원과의 시민단체는 각각 44.1%, 36.4%인데 비하여 사무처 공무원과 집행기관 공무원은 각각 62.4%, 74.0%로 나타나 집단간 시각의 차이를 보여주고 있다. 또한 민원처리에 대한 인력, 시간 및 예산의 부족문제에 대하여 지방의원은 32.4%인데 비하여 시민단체는 27.1%, 사무처(국,과) 공무원은 22.9%, 집행기관 공무원은 17.2%에 불과한 것을 볼 수 있다. 집행

부의 협조부족에 대해서도 지방의원과 시민단체는 각각 13.8%, 13.9%인데 비하여 사무처(국,과) 공무원은 6.4%, 집행기관은 3.9%로 나타난 뚜렷한 차이를 보여준다.

요약하면, 지방의원의 민원처리에 있어 어려운 점으로 민원성격의 부적합이 가장 많이 지적되고 있으나 집단간 뚜렷한 차이를 보이며, 또한 지방의원과 시민단체에서 인력 등 자원부족과 집행부의 협조부족에 대한 인식도 공무원과 큰 차이를 나타내고 있다.

<표 3-27> 민원처리 한계요인

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
민원성격의 부적합	44.1	62.4	74.0	36.4
인력, 시간, 예산 부족	32.4	22.9	17.2	27.2
집행부의 협조부족	13.8	6.4	3.9	13.9
처리절차의 복잡성	9.7	6.4	3.2	10.6
모      름	0	1.9	1.3	11.3
기      타	0	0	0.4	0.7
합      계(사례수)	247	157	465	151

참고로 지방의원이 주민의견수렴을 위하여 주로 누구를 만나거나 접촉하였는가에 살펴보면 다음과 같다. 동장·통장·이장 등 마을유지/지도자(67.5%)가 월등하게 높게 나타나며, 그 다음이 시민단체(12.1%)인 반면, 선거지원집단(4.8%)이나 동료의원(3.9%), 직능단체(3.9%), 단체장(2.2%), 보좌인력(1.7%), 지구당위원장(1.3%) 등은 극히 일부인 것으로 나타난다.

또한 지방의원이 주민의견 수렴활동을 하는 방법에 대한 의견조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우는 사적인 단체나 모임(동호회, 친목회, 향우회, 동창회 등)(52.3%)이 가장 많았고 경조사 및 행사 참석(22.8%) 등이 그 다음으로 많이 나타나고 있다. 의회 사무처(국,과) 공무원이 보는 시각의 경우도 사적인 단체나 모임(56.1%)이 가장 많으며, 다음으로 경조사 및 행사 참석(16.1%) 등이 나타난다. 집행기관 공무원의 경우 사적인 단체나 모임(66.6%)이라는 의견이 다른 집단보다 월등히 높은 것으로 나타나며, 경조사 및 행사 참석(16.3%)이 의회 사무처(국,과) 공무원과 유사한 빈도로 다음을 차지하고 있다. 그러나 시민단체의 경우는 공식적인 단체나 모임(정당, 학회, 이익단체, 시민단체 등)이란 응답이 32.7%로 가장 높았으며, 그 다음으로 사적인 단체나 모임 30.1%, 경조사 및 행사 참석(13.1%), 매체접촉(편지, 전화, 인터넷 등) (13.1%)로 지적되어 다른 집단과 차이를 보인다.

<표 3-28> 지방의원의 의견수렴방법

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
사적인 단체 모임	52.3	56.1	66.6	30.1
경조사 및 행사 참석	22.8	16.1	16.3	13.1
공식적인 단체나 모임	17.7	13.5	10.0	32.7
편지, 전화, 인터넷	3.8	7.7	2.7	13.1
모 름	0	3.2	2.7	15.0
기 타	3.4	3.2	1.8	2.6
합 계(사례수)	237	155	449	153

참고로, 지방의원의 의정활동과 관련하여 가장 많은 지출되는 부문에 대한 조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 지방의원 응답집단의 경우, 경조사비가 60.4%, 식사·접대 32.6%로 나타나며, 이는 사무처(국,과) 공무원이나 집행기관 공무원의 시각과도 거의 일치하는 것으로 나타난다. 다만, 시민단체의 시각에서는 식사·접대비(39.1%)와 연수·연수(11.9%)가 다른 집단보다 많은 양상을 보인다.

<표 3-29> 의정활동비 지출용도

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
경 조 사	60.4	57.1	61.9	43.0
식사, 접대	32.6	37.8	30.7	39.1
자료수집	5.2	3.8	3.7	3.3
연수, 연수	1.3	0.6	2.6	11.9
기 타	0.4	0.6	1.1	2.6
합 계(사례수)	230	156	459	151

## 6. 의정활동전반

### 가. 만족도 평가

첫째, 지방의원의 의정활동 전문성에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다.

지방의원의 경우 만족은 41%(불만족 14%)인데 비하여, 의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 11%(불만족 41%), 집행기관 공무원은 만족 7%(불만족 60%), 시민단체는 만족 9%(불만족 49%)의 비율로 나타난다.

<표 3-30> 의정활동 만족도

	전체	지방의원 (A)	사무처 (국,과) (B)	집행기관 (C)	시민단체 (D)	분산분석		
						Anova SS	F값 (d.f)	Duncan Group
의정 전문성	2.66 (0.86) N=1037	3.29 (0.73) N=253	2.65 (0.77) N=158	2.36 (0.78) N=472	2.54 (0.79) N=154	144.1	80.6*** (3)	A-BD-C
의정 활동 만족도	2.88 (0.83) N=1034	3.39 (0.74) N=251	2.94 (0.71) N=158	2.68 (0.79) N=471	2.57 (0.82) N=154	100.5	56.6*** (3)	A-B-CD

\* p<.1 \*\* p<.05 \*\*\* p<.01

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.29점(표준편차 0.73)인 것과 비교하여 의회 공무원은 평균 2.65점(표준편차 0.77), 집행기관 공무원은 평균 2.36점(표준편차 0.78), 시민단체는 평균 2.54점(표준편차 0.79)인 것을 볼 수 있다. 그런데 분산분석 결과, 사무처(국,과) 및 시민단체는 차이를 보이지 않으며, 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 지방의원, 사무처(국,과)(또는 시민단체), 그리고 집행기관 공무원 집단인 것으로 나타난다. 요컨대 지방의원의 의정활동 전문성에 대한 평가는 지방의원이 가장 높으며, 다음으로 의회 사무처(국,과) 공무원(또는 시민단체), 집행기관 공무원 순으로 나타나고 있다.

둘째, 종합적인 평가로써 지방의원의 의정활동 전반에 대한 만족과 불만족 비율을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우 만족은 47%(불만족

10%)인데 비하여, 의회 사무처(국,과) 공무원은 만족 18%(불만족 22%), 집행기관 공무원은 만족 11%(불만족 37%), 시민단체는 만족 9%(불만족 44%)의 비율로 나타난다.

이를 5점 척도로 분석해 보면, 지방의원의 만족도는 평균 3.39점(표준편차 0.74)인 것과 비교하여 의회 사무처(국,과) 공무원은 평균 2.94점(표준편차 0.71), 집행기관 공무원은 평균 2.68점(표준편차 0.79), 시민단체는 평균 2.57점(표준편차 0.82)인 것을 볼 수 있다. 그리고 이러한 차이는 분산분석 결과, 지방의원, 사무처(국,과) 및 집행기관 공무원 집단 간에 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 다만, 집행기관과 시민단체 간에는 만족도 차이가 유의미하지 않게 나타난다. 요컨대 지방의원의 의정활동 전반에 대한 종합적 평가는 지방의원이 가장 높으며, 다음으로 지방의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원(또는 시민단체) 순으로 나타나고 있다.

## 나. 의정환경 및 개선요구

### 1) 역할인지

지방의원의 역할인지는 의정활동 수행이나 성과평가에 중요한 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다. 다음은 조사집단별 지방의원의 역할인지에 대한 분석결과이다.

지방의원이 주인의 복리증진을 위해 의사결정을 위임받은 ‘대표인’이란 인식은 지방의원과 의회 사무처(국,과) 공무원이 각각 47.6%, 48.4%인데 비하여, 집행기관과 시민단체는 각각 35.3%, 34.2%로 낮은 것을 볼 수 있다. 한편, 주민의 의사를 전달하는 ‘대리인’이란 인식은 지방의원과 시민단체가 각각 38.4%, 35.5%인데 비하여 의회 사무처(국,과) 공무원과 집행기관 공무원은 각각 28.7%, 30.1%로 차이를 보여주고 있다. 또한 지역

의 이해를 조정하는 ‘정치인’이란 인식에 대하여 지방의원은 10.0%인 것에 비교하여 의회 사무처(국,과) 공무원은 16.6%, 시민단체 24.3%, 집행기관 31.4%로 나타나 집단간에 뚜렷한 인식차이를 보여준다. 끝으로 의사결정을 내리는 ‘전문가’란 시각은 네 집단 모두 매우 낮은 것을 볼 수 있다.

<표 3-31> 지방의원의 역할

(단위 : %)

구 분	전 체	의 원	사무처 (국, 과)	집행기관	시민단체
의사결정을 위임받은 대표인	40.2	47.6	48.4	35.3	34.2
의사를 전달하는 대리인	32.7	38.4	28.7	30.1	35.5
이해를 조정하는 정치인	22.8	10.0	16.6	31.4	24.3
의사결정을 내리는 전문가	4.3	4.0	6.4	3.2	5.9
합 계(사례수)	1,021	250	157	462	152

## 2) 의정활동 중점분야

의정활동의 중점분야에 대한 의견조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 지난 4년간 여러 의정활동 가운데 지방의원이 어디에 비중을 가장 많이 두었는가에 대하여 지방의원의 경우는 주민의견 수렴 및 접촉(45.6%)이 가장 많고, 주민의 민원해결(16.3%), 단체장 등 집행기관 견제(14.6%)인 것으로 나타난다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 경우 역시 주민의견 수렴 및 접촉(32.7%)이 가장 많고, 주민의 민원해결(24.2%), 단체장 등 집행기관 견제(19.6%) 등인 것으로 나타난다.

&lt;표 3-32&gt; 의정활동 비중

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
주민의견 수렴 및 접촉	45.6	32.7	26.0	15.1
주민의 민원해결	16.3	24.2	35.3	18.4
단체장 등 집행기관 견제	14.6	19.6	23.2	24.3
정 책 개 발	12.6	2.0	0.6	3.3
조례안제정 등 의안심의	10.0	17.0	6.3	19.7
모	0.8	4.6	4.5	3.9
기	0	0	4.1	15.1
합 계(사례수)	239	153	462	152

그러나 집행기관 공무원의 경우는 주민의 민원해결(35.3%)이 가장 많은 반면, 주민의견 수렴 및 접촉(26.0%)이 단체장 등 집행기관 견제(23.2%)와 비슷한 빈도로 지적하는 것을 볼 수 있다. 또한 시민단체의 경우, 단체장 등 집행기관의 견제(24.3%)가 가장 많이 지적되었으며, 조례제정 등 의안심의(19.7%), 민원해결(18.4%), 주민의견 수렴 및 접촉(15.1%)의 순서로 나타나 다른 집단과 대조를 보인다.

&lt;표 3-33&gt; 향후 의정활동의 중점분야

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
행정사무 감·조사활동	22.4	22.7	10.0	18.8
주민여론수렴 및 민원 처리	20.7	18.7	27.5	41.6
예산집행 및 결산 심의	19.4	13.3	5.0	8.1
정 책 개 발	18.1	23.3	41.7	13.4
예 산 심 의	12.5	15.3	7.9	10.7
조례제정 활동	6.0	6.0	6.6	7.4
기	0.9	0.7	1.3	0
합 계(사례수)	232	150	458	149

한편, 앞으로 지방의원이 의정활동과 관련하여 좀더 비중을 두어야 할 점에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우는 행정 감·조사 활동(22.4%)과 주민여론수렴 및 민원처리(20.7%), 예산집행 및 결산심사(19.4%), 정책개발(18.1%)의 비교적 고른 분포를 보여준다. 이에 비하여 의회 사무처(국,과) 공무원의 경우는 정책개발(23.3%)과 행정 감·조사 활동(22.7%)이 가장 많고, 주민여론수렴 및 민원처리(18.7%), 예산심의(15.3%), 예산집행 및 결산심의(19.4%) 순으로 나타난다. 특히 집행기관 공무원의 경우는 정책개발이 41.7%로 다른 것에 비해 월등히 많이 지적하고 있으며, 주민여론수렴 및 민원처리가 27.5%를 차지하고 있다. 또한 시민단체의 경우는 주민여론수렴과 민원 처리를 41.6%로 지적하여 다른 집단간 뚜렷한 차이를 보이며, 다음으로 행정감조사가 18.8%인 것으로 나타난다.

### 3) 영향력 집단

지난 4년간 의정활동을 하는데 있어서 누가 지방의원에게 직접적으로 가장 큰 영향을 미쳤는가에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-34> 의정활동의 영향력 행사집단

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
선거지원집단	25.8	27.9	44.8	16.1
시 민 단 체	21.5	10.4	10.0	24.2
동 료 의 원	16.7	18.2	10.5	8.1
의회사무처(국,과)의 직원	12.9	12.3	5.0	6.7
직 능 단 체	7.7	5.2	4.6	2.0
단 체 장	4.3	5.8	5.9	10.7
지구당 위원장 등 정치인	3.9	14.3	14.4	24.2
학 술 기 관	3.4	0.6	0.4	0.7
기 타	3.9	1.9	1.7	0
모 름	0	3.2	2.6	7.4
합 계(사례수)	233	154	458	149

선거지원 집단의 영향력에 대한 지적은 지방의원, 의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원이 각각 25.8%, 27.9%, 44.8%로 가장 많은 빈도를 차지하는데 비하여, 시민단체는 이에 대해 16.1%로 낮게 나타나 지구당 위원장 등 정치인이나 시민단체의 영향력보다 더 낮은 것을 보여주고 있다. 시민단체의 영향력에 대해서는 지방의원과 시민단체가 각각 21.5%, 24.2%로 나타나 지방의회 사무처(국,과) 공무원이나 집행기관 공무원보다 2배 이상 높게 인식되고 있음을 보여준다.

반면, 지구당 위원장 등 정치인의 영향력에 대해서는 지방의원이 3.9%에 불과한 것에 비하여, 사무처(국,과)나 집행기관 공무원은 14.4%, 시민단체 24.2%로 집단간 큰 차이를 보여주고 있다. 동료의원의 영향력에 대하여 지방의원과 의회 사무처(국,과) 공무원이 각각 16.7%, 18.2%인데 비해 집행기관 공무원과 시민단체는 각각 10.5%, 8.1%를 지적하여 차이를 보여주고 있다.

#### 4) 개선요구

지방의회제도와 관련하여 첫째, 지방의회의 의정활동여건을 개선하기 위한 방안에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 유급직화에 대한 필요성은 모든 집단에서 가장 많은 빈도로 지적되고 있는데, 특히 시민단체(42.9%), 지방의원(42.5%), 사무처(국,과) 공무원(41.3%)이 집행기관 공무원(33.7%)보다 높은 것을 볼 수 있다. 또한 의정활동비 인상보다는 유급보좌관제 신설방안이 모든 집단에서 두 번째로 선호되는 방안으로 나타난다.

&lt;표 3-35&gt; 의정활동여건 개선방안

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
지방의원의 유급직화	42.5	41.3	33.7	42.9
유급보좌관제 신설	32.9	28.0	20.1	28.6
의정활동비 인상	19.2	17.3	17.8	10.9
기 타	5.4	13.3	28.4	17.7
합 계(사례수)	240	150	433	147

둘째, 지방의회의 의정활동 전문성을 개선하기 위한 방안에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다. 지방의원의 경우는 전문위원 증원 및 전문성 강화(46.4%)가 가장 높고 의원전문연수·연수 기회확대(35.9%)가 다음을 차지하고 있다. 반면, 지방의회 사무처(국,과) 공무원과 집행기관 공무원은 의원전문 연수·연수기회의 확대가 각각 51.9%, 55.5%로 가장 높게 나타나며 다음으로 전문위원 증원 및 전문성 강화가 각각 31.2%, 20.1%로 지적되고 있다. 시민단체의 경우는 전문위원의 증원 및 전문성 강화(38.6%), 전문가로 구성된 의정자문기구 설치(29.4%), 의원전문연수·연수 기회확대(28.8%)의 순서로 나타나 다른 집단과 차이를 보여준다.

&lt;표 3-36&gt; 의정활동 전문성강화 방안

(단위 : %)

구 분	의 원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
전문위원의 증원 및 전문성강화	46.4	31.2	20.1	38.6
의원전문 연수, 연수기회 확대	35.9	51.9	55.5	28.8
전문가 의정자문기구 설치	10.9	11.7	17.0	29.4
기 타	6.9	5.2	7.5	3.3
합 계(사례수)	248	154	465	153

### 제3절 종합 및 시사점

#### 1. 의정활동성과에 대한 만족도 및 중요도 비교분석

지방의회의 의정활동성과에 대한 분석은 분야별 의정활동의 만족도를 중심으로 의정활동의 성과를 질적인 측면에서 평가하는 한편, 저해요인을 분석함으로써 의정활동의 성과를 제고시키고 만족도를 높이는데 초점을 두었다. 그런데, 의정활동의 성과와 만족도를 효과적으로 높이기 위한 방안을 모색하는데 있어서는 의정활동의 전반적인 만족도에 어떠한 분야가 상대적으로 더 중요한 영향을 미치는 지 파악할 필요가 있다. 이를 위한 분석방법으로 본 연구에서는 상관관계 분석으로 분야별 중요도를 파악하고자 한다.<sup>25)</sup>

25) 회귀분석을 이용하여 회귀계수로써 분야별 중요도를 파악할 수도 있다. 그러나 본 연구의 평가항목 간에는 높은 상관성을 지니고 있기 때문에 제변수를 통제된 상태에서 회귀계수가 통계적인 유의미성을 확보하기 어려운 한계를 지닌다. 그런 점

한편, 지방의회의 의정활동성과 분석은 객관적인 자료나 중립적인 평가도 중요하지만, 지방의원의 주관적인 평가에 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 이는 무엇보다 의정활동의 주체인 지방의원이 의정활동을 수행하면서 현실적으로 느끼고 경험한 내용에 주의를 기울일 필요가 있기 때문이다. 다음은 지방의원의 자체평가를 중심으로 각 분야별 의정활동에 대한 만족도와 중요도를 다른 집단의 평가와 비교 분석한 것이다.

지방의원은 대체로 의정활동에 대하여 보통 또는 보통보다 약간 높은 만족도를 보여주고 있다. 의정활동 전반에 대한 종합만족은 5점 만점에 3.4점으로 만족에 가까운 보통수준을 나타내고 있다. 의정활동의 각 평가 분야에 대한 지방의원의 만족도 점수를 단순히 평균해 보면 3.2점으로 나타난다. 이는 의회 사무처(국,과) 공무원 3.1점, 집행기관 공무원 2.9점, 시민단체 2.8점과 비교하여 상대적으로 만족도가 높은 것을 시사해 준다.

분야별로 살펴볼 때, 지방의원은 특히 주민의견수렴과 민원처리, 주민대표성 등 대민활동 분야에서 다른 분야보다 만족도가 비교적 가장 높은 것을 볼 수 있다. 그러나 지방의원의 대민활동 분야에 대한 다른 집단들의 평가는 지방의원보다 낮을 뿐 아니라 다른 분야와 비교해서도 대체로 상당히 낮은 순위에 속하는 것을 볼 수 있다. 특히 지방의원의 주민의견수렴과 주민대표성 활동에 대한 다른 집단의 평가는 16개 분야별 평가 순위에서 모두 매우 낮은 것을 보여 주고 있다. 예를 들어 시민단체의 평가를 살펴보면 지방의원의 의견수렴활동과 주민대표성은 시민단체의 분야별 평가에서 각각 14위와 12위의 만족도를 나타냄으로써 지방의원의 자기평가와 대조를 보여준다.

---

에서 상관관계 분석은 단순하면서도 의정활동의 종합만족도와와의 상관성(중요성)을 파악하는데 적절한 방법이라 할 수 있다.

그런데 대민활동 분야의 상관계수를 살펴보면, 특히 주민대표성과 의견수렴활동이 모든 집단에서 종합만족도와 매우 높은 상관성을 나타내 주고 있다. 즉 대민활동 분야가 전반적인 의정활동의 만족도를 높이는데 매우 중요한 분야임을 보여준다. 이는 특히 대민활동에 대하여 지방의원을 제외한 다른 집단의 만족도 수준이 매우 낮다는 점을 고려해 볼 때, 이에 대한 개선의 필요성이 강조됨을 시사해 준다.

이는 지방의원이 주민을 대표하기 위한 대민활동이 의원의 지지세력 중심으로 주로 이루어지고 있고 주민전체의 대표로서의 의견수렴 등의 기능이 미흡함을 의미한다.

원구성이나 회기운영, 회의진행, 사무처(국,과)의 보좌활동 등 의회내부 운영과 집행부와의 상호 영향력이나 관계 등을 살펴보면, 지방의원은 대체로 보통 정도의 만족도를 보여주고 있으며, 다른 분야와 비교해서도 중간 정도의 순위에 올라있는 것을 볼 수 있다. 그런데 이를 분야에 대한 다른 집단의 평가를 살펴보면 만족도 평가점수는 지방의원보다 떨어지지만, 순위면에서 비교해 볼 때 대체로 지방의원보다 만족도 순위가 높은 분야에 속하는 것을 볼 수 있다.

그러나 의회운영 분야의 상관계수를 살펴보면, 지방의원의 경우 종합만족도와 관계에서 비교적 낮은 중요도를 시사해 준다. 다만 집행기관 공무원의 경우는 특히 회의진행과 회기운영에서 각각 0.52, 0.48의 비교적 높은 상관계수 값을 보임으로써 의회운영이 집행기관 공무원이 느끼는 지방의회의 의정활동 만족도에 중요한 요인으로 작용하고 있음을 시사해 준다.

의회 운영분야는 시민단체와 집행기관 공무원이 이에 직접 관련되는 의원 및 사무처(국,과) 공무원 보다 그 만족도가 낮게 나왔다는 점을 고려하면, 그 성과가 미흡하다고 해석하는 것이 타당하다.

&lt;표 3-37&gt; 지방의회의 의정활동 분야별 만족도

<평가분야>	지방의원		사무처 (국,과)		집행기관		시민단체	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위	평균	순위
종합만족도	3.4		2.9		2.7		2.6	(16)
조례제정	3.1	13	3.1	10	3.0	6	3.0	2
의정전문성	3.3	6	2.6	16	2.4	16	2.5	16
예결산심의	3.1	14	2.9	14	2.8	11	2.6	13
예산배정	2.9	15	3.0	12	2.8	13	2.7	11
결산심사	2.8	16	2.8	15	2.8	10	2.6	15
행정사무 감조사	3.1	12	3.0	13	2.7	14	2.7	10
단체장영향	3.3	5	3.2	5	3.2	2	3.1	1
의회영향력	3.2	8	3.1	8	3.2	1	2.9	4
의회-단체장 관계	3.2	10	3.2	7	3.1	3	2.7	9
원구성	3.1	11	3.2	3	3.0	5	2.8	7
회의진행	3.3	4	3.2	4	2.8	12	2.9	6
회기운영	3.3	7	3.3	1	2.9	7	2.9	3
의정보좌	3.2	9	3.3	2	3.1	4	2.9	5
의견수렴	3.5	1	3.1	9	2.9	9	2.6	14
주민대표성	3.5	2	3.0	11	2.6	15	2.7	12
민원처리	3.4	3	3.2	6	2.9	8	2.7	8
의정활동비	2.3	17						
평균 만족도	3.2	-	3.1	-	2.88	-	2.76	-

<표 3-38> 의정활동 종합만족도 및 분야별 만족도의 상관계수

<평가분야>	지방의원	사무처 (국,과)	집행기관	시민단체
조례제정	0.32***	0.36***	0.45***	0.24***
의정전문성	0.50***	0.63***	0.65***	0.38***
예결산심의	0.44***	0.48***	0.60***	0.41***
예산배정	0.29***	0.33***	0.49***	0.32***
결산심사	0.24***	0.44***	0.44***	0.22***
행정사무 감조사	0.37***	0.45***	0.55***	0.30***
단체장영향	n.s.	n.s.	0.12***	0.15*
의회영향력	0.29***	0.40***	0.27***	0.17**
의회-단체장 관계	0.19***	0.30***	0.47***	0.14*
원 구성	0.26***	0.28***	0.38***	0.26***
회의진행	0.29***	0.30***	0.52***	0.30***
회기운영	0.20***	0.35***	0.48***	n.s.
의정보좌	0.23***	n.s.	0.32***	0.32***
의견수렴	0.51***	0.47***	0.61***	0.33***
주민대표성	0.57***	0.63***	0.61***	0.33***
민원처리	0.27***	0.41***	0.58***	0.31***
의정활동비	0.19***			

(피어슨 상관계수) \*\*\* p<.001 \*\* p<.05 \* p<.1

한편, 지방의정활동의 핵심적인 조례제정, 행정사무 감조사, 예산결산 활동과 관련해서는 지방의원 뿐 아니라 다른 집단들도 다른 분야보다 만족도가 낮은 것으로 나타나며, 만족도 순위도 10위 이하의 하위그룹에 속하는 것을 볼 수 있다. 다만 조례제정 분야에 대한 집행기관과 시민단체의 평가 순위는 각각 6위, 2위로 중상위에 위치한 것을 볼 수 있다. 참고로 지방의원에게만 설문한 의정활동비에 대한 만족도는 불만에 가까운 가장 낮은 만족도를 보여주고 있으나 종합만족도와 상관성은 낮은 것으로 나타난다.

그런데 이들 핵심분야에 대한 상관계수를 살펴보면, 특히 예결산심의와 행정사무 감조사, 그리고 조례제정분야에 대한 평가가 의정활동의 종합만

족도와 밀접한 관계가 있음을 보여준다. 즉 의정활동의 핵심적인 분야가 종합만족도에 중요한 결정요인임을 재확인시켜 주고 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 지방의원의 경우는 특히 예·결산심의(0.44), 행정사무 감·조사(0.37), 조례제정(0.32)이 종합만족도와 높은 상관성을 보여주며, 지방의회 사무처(국,과) 공무원도 예·결산심의(0.48), 행정사무 감·조사(0.45), 조례제정(0.36)이 높은 상관성을 보여준다. 또한 집행기관 공무원은 지방의원이나 의회 사무처(국,과) 공무원보다 더욱 높은 상관관계수 값을 지니는 것으로 나타나 예·결산심의(0.60), 행정사무 감·조사(0.55), 조례제정(0.45)의 중요성을 시사해 준다. 다만, 다른 집단과 달리 집행기관 공무원은 예산배정(0.49)과 의회-단체장 관계(0.47)도 의정활동의 종합만족도에 중요한 요인인 것으로 나타난다. 끝으로 시민단체의 경우는 전반적으로 다른 집단보다 의정활동평가분야가 그리 높은 상관성을 보이지 않고 있으나, 예결산심의(0.41), 예산배정(0.32), 행정사무 감·조사(0.30)는 다른 분야와 비교하여 의정활동 종합만족도에 밀접한 요인임을 보여주고 있다.

요약하면, 의정활동의 전반적인 성과를 높이고 만족도를 제고하기 위해서는 이와 상관성이 높은 분야에 초점을 둘 필요성이 있다. 따라서 의정활동의 종합만족도에 중요한 관련이 있는 이들 분야에서 현재 보통 또는 그 이하의 만족도 수준을 나타내고 있다는 점은 이들 분야에 개선효과의 필요성이 크다는 것을 시사해 준다.

한 가지, 지방의원의 의정활동 만족도와 관련하여 흥미로운 점은 지방의원의 전문성에 대한 평가에서 나타난다. 의정전문성에 대한 지방의원의 자기평가는 다른 분야와 비교하여 중간정도 수준(6위)이지만, 다른 집단과 비교할 때는 가장 낮은 평가(16위)를 받고 있다. 특히 의정전문성은 의정활동

의 종합만족도에 매우 중요한 요인임을 시사해 주고 있는데, 상관계수 값은 집행기관(0.65), 사무처(국,과)(0.63), 지방의원(0.50), 시민단체(0.38) 순으로 나타나고 있다. 이는 의정활동의 만족도를 높이는데 있어서 앞서 살펴본 대표성 뿐 아니라 전문성이 중요하다는 것을 시사해 준다.

또한 전체적으로 지방의원의 분야별 만족도 점수에서 나타난 결과는 공무원 집단보다 높은 것이 일반적인데, 결산심사에 있어서는 지방의원의 만족도 점수는 공무원집단보다 낮은 것으로 나타난다. 참고로 결산심사와 관련하여 외부 회계법인의 검토방안에 있어서는 지방의원과 공무원 모두 긍정적인 반응을 보여준 바 있다.

종합하면, 집단별로 만족도 점수가 낮은 5개 분야를 비교해 볼 때, 지방의원의 경우는 결산심사, 예산배정, 예·결산심의, 조례제정, 행정 감조사에 대하여 만족도 점수가 낮은 것으로 나타난다. 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 의정전문성, 결산심사, 예·결산심의, 행정사무 감·조사, 예산배정에 대하여 만족도 점수가 낮게 나타난다. 집행기관 공무원은 의정전문성, 주민대표성, 행정사무 감·조사, 예산배정, 회의진행에 대한 만족도가 낮은 것을 볼 수 있다. 시민단체는 의정전문성과 결산심사, 의견수렴, 예·결산심의, 주민대표성에 대하여 특히 만족도가 낮은 것을 볼 수 있다. 이들 분야는 모두 의정활동의 핵심분야이면서 동시에 종합만족도에 중요한 관련이 있는 것으로 분석되었다는 점에서 의정전문성을 비롯하여 예·결산 관련 분야와 행정사무 감조사 등 집행부 견제분야, 그리고 의견수렴과 주민대표성과 관련한 대민활동 분야에 대한 개선 필요성이 강조된다.

## 2. 지방의회 유형별 의정활동의 만족도 비교분석

### 가. 광역-기초 지방의회의 만족도 비교분석

각 분야별 의정활동 평가에 있어서 광역 지방의회와 기초 지방의회간에 유의미한 차이를 보이고 있는 것에 초점을 두고, 지방의원, 의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원 등 집단별로 광역-기초간 지방의회의 의정활동에 대한 만족도 차이를 분석하면 다음과 같다. 참고로 시민단체는 광역의회에 대한 만족도 평가 사례수가 매우 적기 때문에 분석에서 제외하였다.

<표 3-39> 광역-기초간 의정활동 평가: 지방의원

지방의원	광역			기초			t값
	평균	표준편차	N	평균	표준편차	N	
의정보좌활동	3.39	(0.80)	36	3.13	(0.84)	212	1.73* (d.f=246)
민원처리활동	3.17	(0.74)	36	3.41	(0.73)	211	-1.87* (d.f=245)
의정활동비	2.57	(0.85)	35	2.21	(0.89)	211	2.22** (d.f=244)

\* p<.1    \*\* p<.05

첫째, 지방의원의 경우는 사무처 보좌활동, 민원처리활동에 대한 만족도, 그리고 의정활동비에 있어서 광역의원과 지방의원 간에 차이를 살펴볼 수 있다. 전문위원등 사무처의 정책·의정 보좌활동에 대한 만족도는 광역의원이 기초의원보다 높은 것으로 나타난다. 또한 의정활동비에 대한 만족도 역시 광역의원의 만족도가 기초의원보다 높은 것으로 나타난다. 반면, 민원처리활동에 대한 만족도는 기초의원이 광역의원보다 높은 것으로 나타난다.

참고로, 사무처 보좌활동이나 민원처리활동은 0.1의 유의수준에서 통계적으로 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3-40> 광역-기초간 의정활동 평가: 사무처

사무처 공무원	광역			기초			t값
	평균	표준편차	N	평균	표준편차	N	
예산결산 심의	2.57	(0.65)	14	2.94	(0.65)	145	-2.04** (d.f=157)
회의진행	2.79	(0.80)	14	3.23	(0.69)	145	-2.24* (d.f=157)
회기운영	2.77	(0.83)	13	3.32	(0.76)	145	-2.49** (d.f=156)

\* p<.1    \*\* p<.05

둘째, 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 경우는 지방의원의 예산결산 심의활동, 회의진행, 그리고 회기운영에 있어서 광역의회소속과 기초의회소속 간에 차이를 발견할 수 있다. 그리고 기초의회에 속한 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 예산결산 심의를 비롯하여 회의진행, 회기운영 등 세 부문 모두에 대하여 만족도가 광역의회에 속한 경우보다 높은 것으로 나타난다. 다만 회의진행에 대한 광역-기초간 만족도는 0.1의 유의수준에서 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타난다.

&lt;표 3-41&gt; 광역-기초간 의정활동 평가: 집행기관

집행기관 공무원	광역			기초			t값
	평균	표준편차	N	평균	표준편차	N	
원구성	3.20	(0.67)	56	2.97	(0.75)	412	2.17** (d.f=466)
회기운영	2.74	(0.81)	57	2.93	(0.82)	411	-1.66* (d.f=466)
의정전문성	2.54	(0.73)	57	2.34	(0.79)	413	1.88* (d.f=468)

\* p&lt;.1    \*\* p&lt;.05

셋째, 집행기관 공무원의 경우는 지방의원 원구성을 비롯하여 회기운영, 지방의원의 전문성 평가에서 광역과 기초 자치단체 공무원간에 차이를 보여 주고 있다. 의장, 부의장, 상임위원장, 특위위원장 등의 선임과 관련한 원구성에 대한 만족도는 광역자치단체 소속 공무원이 기초자치단체보다 높게 나타나며, 지방의원의 의정전문성에 대한 평가도 광역이 기초보다 높은 것으로 나타난다. 반면에 회기운영은 기초자치단체 소속 공무원의 만족도가 광역보다 높은 것으로 나타난다. 이는 앞서 지방의회 사무처(국,과) 공무원을 대상으로 회기운영에 대한 광역-기초 의회간 차이와 유사한 양상이라 할 수 있다. 다만, 회기운영이나 의정전문성에 대한 광역-기초간 만족도 차이는 0.1의 유의수준에서 통계적으로 차이가 있는 것으로 나타난다.

종합하면 지방의원의 경우, 기초의원보다 광역의원이 전문위원등 사무처(국,과)의 의정 및 정책보좌활동에 대한 평가가 높고 의정활동비에 대한 만족도가 높게 나타나는 것은 사무처(국,과)의 인적, 물적 지원이 기초의회보다 광역의회가 낫다는 현실을 반영하는 것일 수 있다. 또한 의정활동비와 관련해서는 지방의원의 현실적인 재정여건이 비추어 의정활동비의 지출규

모가 광역의원보다는 기초의원에게 부담을 주는 것으로 해석될 수 있다. 한편, 민원처리에 대한 만족도에 있어서 광역의원보다 기초의원의 만족도가 높은 것은 주민과의 근접성 또는 친밀성에 기인한 것이라 해석된다.

참고로 의정활동비와 관련하여 광역, 기초간 지출규모를 비교하면 다음과 같다. 의정활동비 외에 의정활동과 관련된 지출은 50만원 미만과 201만원 이상의 범주를 비교할 때, 광역의원이 기초의원보다 다소 많은 경향을 보여주지만, 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았다( $\chi^2=3.43$ , d.f=3, p=0.3). 또한 이러한 비공식적 의정활동 지출규모와 의정활동비 수준에 대한 만족도 간의 피어슨 상관계수 역시 매우 낮게(0.12) 나타났다.

<표 3-42> 광역-기초간 의정활동비의 지출 규모

(단위 : %)

지방의원	50만원미만	50-100만원	101-200만원	201만원이상	(사례수)
광역의회	5.6	33.3	27.8	33.3	36
기초의회	14.6	32.9	30.1	22.5	213

#### 나. 기초 지방의회의 유형별 만족도 비교분석

다음은 자치구, 일반시, 군 등 기초 지방의회의 유형별 만족도를 지방의원, 의회 사무처(국,과) 공무원, 집행기관 공무원 등 조사집단별로 비교·분석한 내용이다.<sup>26)</sup> 먼저 지방의원의 경우, 분산분석에서 구시군 지방의회 유형별 만족도에 차이를 보이는 부문은 주민대표성, 민원처리, 의견수렴,

26) 광역 지방의회의 유형별 만족도 비교분석은 사례수가 적은 한계로 생략하였다.

원구성, 행정사무감조사, 의회-단체장 관계, 의정 전문성 등 7개 부문으로 나타난다.

<표 3-43> 구시군 지방의회별 의정활동 평가: 지방의원

지방의원	자치구 A		일반시 B		군 C		ANOVA <sup>1)</sup> Duncan grouping
	평균	N	평균	N	평균	N	
주민대표성	3.71	38	3.18	22	3.47	55	4.0** AC/CB
민원처리	3.65	37	3.18	22	3.42	55	3.1** AC/CB
의견수렴	3.82	39	3.23	21	3.47	55	5.2*** A/CB
원구성	2.76	38	2.90	21	3.31	55	7.3** CB/BA
행정감조사	3.23	39	2.76	21	2.89	54	3.9** AC/CB
의회-단체장관계	2.95	39	2.71	21	3.29	55	5.9** CA/AB
의정전문성	3.68	38	3.23	22	3.18	55	6.1*** A/BC

<sup>1)</sup> ANOVA Sum of Squares, (d.f=2)

\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

첫째, 주민대표성에 대한 만족도 평가는 구의원의 만족도(3.7)가 가장 높고, 시의원의 만족도(3.2)가 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 군의원의 주민대표성에 대한 만족도(3.5)는 구의원이나 시의원과 유의미한 차이를 보이지 않고 있는데 비해, 구의원의 만족도는 시의원과 유의미한 차이를 보인다.

둘째, 민원처리에 대한 만족도 평가 역시 구의원의 만족도(3.7)가 가장 높고, 시의원의 만족도(3.2)가 가장 낮은 것으로 나타나며, 유의미한 차이가 있는 것을 볼 수 있다. 또한 군의원의 민원처리 만족도(3.4)는 구의원이나 시의원과 유의미한 차이를 보이지 않는다.

셋째, 의견수렴에 대한 만족도 평가도 구의원의 만족도(3.8)가 가장 높은 것으로 나타나며, 군의원(3.5)이나 시의원(3.2)과 유의미한 차이를 보인다. 다만 군의원과 시의원 간 만족도 평가점수는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다.

넷째, 원구성에 대한 만족도는 군의원의 만족도(3.3)가 가장 높고 구의원의 만족도(2.8)가 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 시의원의 원구성에 대한 만족도(2.9)는 군의원이나 구의원과 유의미한 차이를 보이지 않고 있는데 비해, 군의원과 구의원의 만족도는 유의미한 차이를 보인다.

다섯째, 행정사무감·조사에 대한 만족도는 구의원의 만족도(3.2)가 가장 높고, 시의원의 만족도(2.8)가 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 군의원의 행정사무감·조사에 대한 만족도(2.9)는 구의원이나 시의원과의 유의미한 차이를 보이지 않고 있는데 비해, 구의원의 만족도는 시의원과의 유의미한 차이를 보인다.

여섯째, 의회-단체장 관계에 대한 만족도는 군의원의 만족도(3.3)가 가장 높고, 시의원의 만족도(2.7)가 가장 낮게 나타난다. 그런데 이에 대한 구의원의 만족도(2.7)는 군의원이나 시의원과의 통계적인 차이가 없는 것으로 나타나는데 비해, 군의원과의 만족도 차이는 유의미한 것으로 나타난다.

일곱째, 의정전문성에 대한 만족도는 구의원의 만족도(3.7)가 가장 높은 것으로 나타나며, 시의원(3.2)이나 군의원(3.2)과 유의미한 차이를 보인다. 다만 시의원과의 군의원 간 만족도 평가점수는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다.

요약하면, 지방의원의 경우는 대민활동분야(주민대표성, 의견수렴, 민원처리 등)와 행정사무감·조사 및 의정전문성 평가에 있어 구의원의 만족도가 시의원보다 높은 것으로 나타나며, 군의원은 원구성에 있어 구의원보다, 그

리고 의회-단체장 관계에서는 시의원보다 비교적 만족도가 높은 것으로 나타나고 있다.

한편, 지방의회 사무처(국,과) 공무원의 경우, 분산분석에서 구시군 지방의회 유형별 만족도에 차이를 보이는 부문은 예산배정, 결산심사, 의회-단체장 관계, 의회영향력 등 4개 부문으로 나타난다.

첫째, 예산배정과 둘째, 결산심사에 대한 만족도는 군의회 사무과 공무원의 만족도가 각각 3.2점, 3.1점으로 가장 높고 구의회 사무국(과) 공무원의 만족도가 각각 2.6점으로 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 일반시의회 사무국(과) 공무원의 예산배정과 결산심사에 대한 만족도는 각각 3.0점, 2.7점으로 군의회나 구의회의 사무국(과) 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않고 있는데 비해, 군의회와 구의회 사무국(과) 공무원의 만족도는 유의미한 차이를 보인다.

<표 3-44> 구시군 지방의회별 의정활동 평가: 사무국(과) 공무원

의회공무원	자치구 A		일반시 B		군 C		ANOVA <sup>1)</sup> Duncan grouping
	평균	N	평균	N	평균	N	
예산배정	2.64	33	3.00	23	3.18	22	4.3** CB/BA
결산심사	2.58	33	2.74	23	3.09	22	3.5** CB/BA
의회-단체장관계	3.00	33	3.22	23	3.59	22	4.6** CB/BA
의회영향력	2.79	33	3.52	23	3.27	22	7.8*** BC/A

<sup>1)</sup> ANOVA Sum of Squares (d.f=2)

\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

셋째, 의회-단체장 관계에 대한 만족도평가 역시 군의회 사무과 공무원의 만족도(3.6)가 가장 높고 구의회 사무국(과) 공무원의 만족도(3.0)가 가장

낮은 것으로 나타난다. 또한 시의회 사무국(과) 공무원의 의회-단체장 관계에 대한 만족도(3.2)는 군의회나 구의회 사무국(과) 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않고 있는데 비해, 군의회와 구의회 사무국(과) 공무원의 만족도는 유의미한 차이를 보인다.

넷째, 집행부에 대한 의회영향력의 만족도는 시의회 사무국(과) 공무원(3.5)과 군의회 사무과 공무원(3.3)이 높으며, 시와 군 의회 사무국(과) 공무원의 만족도는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타난다. 이에 반해 구의회 사무국(과) 공무원의 만족도(2.8)가 시나 군 의회 사무국(과) 공무원보다 낮은 것은 통계적으로 유의미한 것을 볼 수 있다.

요약하면, 지방의회 사무처(국,과) 공무원은 예산배정, 결산심사, 의회-단체장 관계 및 의회 영향력에 있어 군의회 사무과 공무원의 만족도가 구의회 사무국(과) 공무원보다 비교적 높은 것으로 나타난다.

<표 3-45> 구시군 지방의회별 의정활동 평가: 집행기관 공무원

집행기관	자치구 A		일반시 B		군 C		ANOVA <sup>1)</sup> Duncan grouping
	평균	N	평균	N	평균	N	
원구성	2.81	83	3.06	106	2.96	97	2.9* BC/CA
의회영향력	3.07	84	3.16	104	3.39	97	5.0** CB/BA
의견수렴	2.73	84	2.88	105	3.00	97	3.4* CB/BA
주민대표성	2.45	83	2.65	107	2.75	97	4.3** CB/BA
행정감조사	2.49	84	2.75	106	2.87	97	6.7*** CB/A
의정전문성	2.11	83	2.36	107	2.46	97	5.9** CB/A
종합만족도	2.48	83	2.72	107	2.77	97	4.2** CB/A

<sup>1)</sup> ANOVA Sum of Squares (d.f=2)  
\* p<.1    \*\* p<.05    \*\*\* p<.01

끝으로 집행기관 공무원의 경우, 분산분석에서 구시군 유형별 만족도에 차이를 보이는 부문을 살펴보면, 원구성, 의회영향력, 의견수렴, 주민대표성, 행정사무감조사, 의정전문성, 종합만족도 등 7개 부문으로 나타난다.

첫째, 원구성에 대한 만족도는 시청 공무원(3.1)이 가장 높고 구청 공무원(2.8)이 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 군청 공무원의 원구성에 대한 만족도(3.0)는 시청이나 구청 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않는데 비해, 시청 공무원과 구청 공무원간에는 통계적인 차이가 있는 것으로 나타난다.

둘째, 의회영향력에 대한 만족도는 군청 공무원(3.4)이 가장 높고 구청 공무원(3.1)이 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 시청 공무원의 원구성에 대한 만족도(3.2)는 군청이나 구청 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않는데 비해, 군청 공무원과 구청 공무원간에는 통계적인 차이가 있는 것으로 나타난다.

셋째, 의견수렴과 넷째, 주민대표성에 대한 만족도 역시 군청 공무원이 각각 3.0점, 2.8점으로 가장 높고 구청 공무원이 각각 2.7점, 2.5점으로 가장 낮은 것으로 나타난다. 그런데 시청 공무원은 의견수렴과 주민대표성에 대한 만족도(각각 2.9, 2.7)가 군청이나 구청 공무원과 유의미한 차이를 보이지 않는데 비해, 군청 공무원과 구청 공무원간에는 통계적인 차이가 있는 것으로 나타난다.

다섯째, 행정사무감조사에 대한 만족도 평가는 군청 공무원(2.9)과 시청 공무원(2.8)이 높으며, 시청과 군청 공무원의 만족도는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타난다. 이에 반해 구청 공무원의 만족도(2.5)가 시청이나 군청 공무원보다 낮은 것은 통계적으로 유의미한 것을 볼 수 있다.

여섯째, 의정전문성과 일곱째, 종합만족도 평가결과 역시 군청 공무원(각각 2.5, 2.8)과 시청 공무원(각각 2.4, 2.7)이 높으며, 시청과 군청 공무

원의 만족도는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타난다. 또한 구청 공무원의 만족도(각각 2.1, 2.5)가 시청이나 군청 공무원보다 낮은 것은 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다.

요약하면, 집행기관 공무원의 경우는 의회영향력, 의견수렴, 주민대표성, 행정사무감·조사, 의정전문성, 종합만족도에 있어서 군청 공무원의 만족도가 구청 공무원의 만족도보다 높은 것으로 나타나며, 원구성에 대한 만족도는 시청 공무원의 만족도가 구청 공무원보다 높은 것을 볼 수 있다.

종합하면, 기초 지방의회의 유형별 만족도 비교분석에서 지방의원의 경우는 대체로 자치구의원의 만족도가 비교적 시의원보다 높은 경향을 보여주고 있으며, 의회 사무처(국,과) 공무원과 집행기관 공무원의 경우는 대체로 모두 군의회에 대한 만족도가 비교적 구의회보다 높은 것을 시사해 준다.

### 3. 의정활동의 저해요인 비교분석

첫째, 조례제정권 행사에서 가장 큰 저해요인은 법률지식 등 전문지식의 부족이라는데 공통적인 의견을 보여주었다. 특히 지방의원이나 의회 사무처(국,과) 공무원의 경우는 조례입법 범위의 협소에 대한 문제를 관련지식의 부족 문제에 상응하는 저해요인으로 지적하였다. 조례제정과 관련하여 지방의원과 의회 사무처(국,과) 공무원의 만족도 점수가 다른 집단보다 높기는 하지만, 분야별 만족도 순위에서 10위 이하의 낮은 순위를 보인 것에 주목할 필요가 있다. 즉 조례제정권 행사에서 가장 근본적인 문제는 전문지식의 부족이라 할 수 있지만, 조례입법을 보좌하고 제정하는 의회에서 조례입법 범위의 협소를 지적한 것은 이에 대한 개선이 현장에서 느끼고 있는 중요한

저해요인임을 보여준다. 따라서 조례입법의 성과나 만족도를 제고시키는데 전문성제고와 조례입법 범위의 확대가 특히 중요한 요인임을 시사해 준다.

둘째, 예·결산 분야와 관련하여 먼저 예산심의는 지방의원의 경우 재량권 부족을 가장 큰 한계요인으로 지적한 반면, 다른 집단은 전문지식의 부족과 의원간 예산배분의 갈등을 저해요인으로 지적하였다. 한편, 결산검사와 관련해서는 모든 집단이 공통적으로 관련 전문지식의 부족이 가장 큰 한계라는데 의견을 같이 하였으며, 지방의원은 상당수 재량권부족의 한계도 지적하였다. 즉, 예·결산 분야도 조례분야와 같이 전문성 제고와 권한 확대에 대한 요구가 크다는 것을 시사해 준다.

셋째, 집행기관에 대한 견제관계에서 행정사무 감조사 활동의 저해요인은 지방의원의 경우 보좌인력의 부족과 관련정보의 불충분, 그리고 허위증언이나 진술에 대한 제재장치의 결여가 다수를 차지하였다. 이에 비하여, 다른 집단들은 전문지식의 부족을 가장 큰 저해요인으로 지적하고 있으며, 행정사무 감조사에 필요한 정보부족이 다음으로 나타났다. 이는 특히 행정사무 감조사 활동이 모든 집단에서 만족도 순위가 낮은 분야에 속한다는 점을 고려할 때, 행정사무 감·조사의 내실을 기하기 위해서는 의원의 전문성과 이를 뒷받침해 줄 수 있는 인력지원과 정보공개가 필수적인 요건임을 시사해 준다.

나아가 지방의회와 집행부 관계의 한계요인으로는 집행부 우위의 권한 불균형이 집행부 공무원을 제외한 모든 집단에서 가장 큰 문제로 지적되었다. 반면, 집행부 공무원은 지방의원의 불합리한 자세를 가장 심각한 문제로 꼽았다. 이는 기관대립형을 취하고 있는 현행 지방자치체제에서 지방의회와 집행기관간 '균형과 견제'의 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 기관간 권한의 불균형이 시정되어야 할 기본 전제요건임을 시사해 주며, 지방의원

의 태도도 합리적이고 성숙한 주민대표로서 자성되어야 필요성을 보여준다.

넷째, 지방의회운영과 관련하여 가장 큰 개선요구는 시민단체를 제외한 모든 집단에서 회기운영개선과 상임위원회 활성화를 주장하였다. 이에 비하여 시민단체는 주민모니터링 제도 신설에 대한 요구가 압도적으로 큰 것을 볼 수 있었다. 또한 사무처(국,과) 보좌활동과 관련하여 지방의원과 의회사무처(국,과) 공무원 집단은 단체장 권한에 속한 인사권 문제를 가장 큰 문제로 지적하고 있었으며, 집행기관과 시민단체는 전문성 부족을 가장 큰 한계요인으로 지적하였다. 즉 지방의회 운영과 관련하여 개선의 우선 순위는 의회공무원에 대한 인사권 독립과 전문위원의 전문성 확보에 있다는 점을 시사해 준다.

다섯째, 지방의원의 대민활동과 관련하여 민원처리의 한계요인은 모든 집단에서 공통적으로 민원성격 자체의 부적합을 가장 큰 문제로 꼽았으며, 다음으로 이를 처리하는데 필요한 자원부족을 한계로 지적하였다. 특히 지방의원의 경우 민원처리에 소요되는 인력, 시간, 재원의 부족에 상당히 부담을 느끼고 있음을 보여주었다. 이는 의정활동의 한 분야로써 민원처리가 중요한 대민서비스인 것은 틀림이 없지만, 부적합한 민원성격을 가려내고 이를 처리하는데 드는 시간과 노력을 의정활동성과를 제고하는데 집중할 수 있는 제도개선이 요구되고 있음을 시사한다.

끝으로 의정활동의 성과를 제고하기 위한 방안으로는 지방의원의 유급직화를 모든 집단에서 공통적으로 가장 많이 지적하였다. 또한 의정활동의 전문성 제고를 위한 방안으로는 지방의원과 시민단체의 경우, 전문위원의 증원과 질적 제고를 가장 선호하는 것으로 나타난 데 비하여 공무원 집단들은 지방의원의 전문 연수연수를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 이는 결국 의정활동의 전문성이 지방의원과 전문위원의 질적 제고에 달려 있다는 사실을

반영한 것이기도 한다. 특히 당선 후 지방의원을 위한 의정 연찬회가 의정 활동에 필요한 기본 지식을 제공하는 한편, 전문위원의 수적 질적 제고를 확보할 수 있는 충원제도의 개선이 필요함을 시사해 준다.

종합하면, 의정활동의 전문성은 의정활동의 성과에 대한 만족도평가에 가장 중요한 요인인 것으로 나타남과 동시에 지방의원을 제외한 모든 집단에서 가장 만족도가 떨어지는 부문이며, 의정활동의 모든 핵심분야에서 저해요인으로 지적되고 있다. 따라서 의정활동의 만족도를 높이고 성과를 제고하기 위해서는 전문성 강화를 위한 개선노력이 요구된다.<sup>27)</sup>

---

27) 의정활동의 전문성제고를 위한 제도적 방안에 대해서는 제6장에서 논의하고자 한다.

## 제4장 의정활동 성과평가지표 개발

### 제1절 의정활동 성과평가지표의 설정

#### 1. 성과평가지표의 개발원칙과 기본방향

다음에서 논의될 분야별 성과평가지표의 선정은 현실을 진단하는데 적합하고 평가결과가 변별력을 지니기 위해 지나치게 규범적이거나 이상적인 성과평가항목은 제외하였다. 기본적으로 성과지표들을 개발하기 위해서는 각 의정활동분야의 부문별 핵심기능을 측정 가능할 수 있도록 조작적으로 정의하는 것이 필요하다. 본 연구에서 의정활동의 성과평가지표는 의회의 자체적인 노력에 의하여 도출된 실적을 측정하는데 초점을 둔다. 따라서 분야별 의정활동의 성과에 대한 조직적 정의 역시 주어진 상황이나 조건에 좌우되지 않는 의회의 자체 성과에 초점을 두며, 나아가 이를 통해 의회의 자체역량을 제고할 수 있도록 틀을 제공하는데 일관성을 지녀야 한다.

또한 선정된 성과평가지표들은 성과평가목적과 일치하도록 지표개발 설정원칙에 근거하여 최종 성과평가지표를 결정하게 된다. 먼저 본 연구가 성과평가지표개발을 위해 고려한 원칙들은 다음과 같다.

- ① 계량 가능성 원칙: 성과지표는 성과측정대상에 대한 정확한 측정 및 성과평가의 계량적인 면을 충족시킬 수 있어야 하며, 객관적인 사실에 근거한 의정활동의 실적을 측정할 수 있는 지표선정이어야 한다.
- ② 대표성의 원칙: 계량화는 반드시 의정활동성과의 각 부문별 핵심 사항을 대표할 수 있는 지표를 선정하여야 한다.

- ③ 단순성의 원칙: 주요 지표 구성요소들의 객관적 측정이 가능하도록 지표의 내용이 분명해야 하고 선정된 지표항목의 의미가 분명하고 정확하게 전달 될 수 있어야 한다.
- ④ 비교의 변별성 원칙 및 자료습득 용이성의 원칙: 성과측정에 필요한 자료수집이 용이하고, 다른 지방의회 의정활동과 등가적 비교가 가능할 수 있어야 하며, 또한 지표를 통해 측정된 성과가 비교대상(의회)간 변별력을 지닐 수 있어야 한다.
- ⑤ 반복·지속성(개선 가능성)의 원칙: 성과평가를 통한 점진적 개선방향을 유도할 수 있도록 지표선정이어야 하며, 시간적 변화와 지역적 편중이 적거나 무관하여 반복적이고 지속적으로 측정 가능한 지표들을 선정하여야 한다.
- ⑥ 상호독립성의 원칙: 성과평가지표는 평가대상을 분명히 평가할 수 있도록 지표간의 상호독립성이 유지되어 상이한 지표로 동일내용의 중복평가 또는 동일내용에 대한 지표간 상반작용을 배제하도록 설정되어야 한다.

이러한 원칙들을 고려하여 본 연구의 의정활동에 관한 성과평가지표 선정은 지표측정이 애매하거나 추상적인 내용을 포함하고 있을 경우에는 가능한 한 계량화가 가능할 수 있도록 하였다. 만일 계량화할 수 없거나 변별력이 떨어지는 성과평가지표들은 누락시켰고, 중복성이 있는 지표는 가급적 이를 통일하고자 하였다. 또한 의정활동 성과평가지표간 등가성 균형을 유지할 수 있도록 상대적 중요도를 고려하였다. 평가지표의 수를 결정함에 있어서는 평가지표의 수가 너무 적으면 공정한 평가가 어렵고, 또 너무 많으면 평가지표간의 가중치 부여의 어려움 등이 있어 평가지표의 수를 적정하게 선정하고 하였다.

참고로 본 연구의 성과평가지표는 모든 지방의회에 공통적으로 적용될

경우를 대비하여 광역의회와 기초의회의 특성에 따라 달리 적용되는 상황이 나타나지 않도록 세부지표의 합리성을 유지하고자 노력하였다.

## 2. 지표개발의 접근방법과 성과평가부문의 결정

성과평가지표의 개발에 있어서 대체로 하향적(연역적) 접근방법을<sup>28)</sup> 활용하였다. 즉, 의정활동의 평가지표는 지방의회의 주요 기능과 관련한 법·제도적 근거에 기초한 뒤 종합적 추론에 의하여 지방의정활동의 주요 기능과 그에 따른 성과평가의 분야를 구분하였다. 이에 대한 검증작업으로는 기존의 연구내용들에 대한 비교 분석과 함께 본 연구의 성과평가대상으로 결정한 5개 의정활동 성과평가분야에 대하여 지방의원 등 집단별 의정활동에 대한 만족도 조사차원에서 분야별 중요도의 내용을 실증분석을 하였다.

이와 같은 하향적 접근방법은 실증분석이 용이하게 지표화 될 수 있으나 특정한 성과평가분야 안에 성과평가지표들의 영향력 크기가 동일하다고 가정하고 있기 때문에 분야 내 종합화 단계에서는 성과평가지표간, 그리고 전체 종합화 단계에서는 성과평가분야간의 가중치 산정에 대한 어려움이 남아 있을 수 있다<sup>29)</sup>. 이러한 단점을 극복하기 위하여 가중치조사를 따로 실시할 수 있으나, 본 연구진은 지방의회활동과 관련한 이해관계자의 만족도조사 결과를 활용하고자 한다. 즉 지방의회활동의 분야별 중요도에 관한 가중치를 선정할 수 있도록 만족도조사 결과의 상관계수를 이용하여 성과평가분야에 대한 상대적 가중치 기준을 도출하고자 한다.

그러한 과정을 거쳐 성과평가지표를 포괄하는 성과평가부문의 결정은 기

28) 하향적, 상향적 접근방법에 대해서는 참조 : 한표환, 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구, 서울, 한국지방행정연구원, 1995.

29) 최창수 외, 성과측정기본법에 의한 지방자치단체성과측정모형, 2001, p.111.

존연구의 내용분석과 만족도조사의 결과, 그리고 핵심적 기능분류를 통해서 설정하였다. 세부 성과평가지표개발은 실제적으로 측정이 가능한 성과평가 요소들을 최종적으로 도출하기 위해 몇 가지 기본원칙을 고려한 지표선정 방법을 활용하였으며, 구체적인 성과평가지표의 선정과 타당성 검토는 다음 절에서 논의하고자 한다. 다만, 지방의원들의 개별적 역량이 합쳐져 나타나는 지방의회의 역할수행 능력 및 지방의회를 둘러싼 기본환경 등에 대해서는 좀 더 포괄적인 후속연구를 통해서 지표화가 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 4-1> 의정활동 성과평가분야의 핵심 성과평가부문

의정활동 성과평가분야	성과평가부문 (핵심 기능)
조례제·개정	- 입법정책의 전문성 - 조례 제·개정
예산·결산심의	- 예산심의 - 결산심의
행정감·조사	- 집행부 감사·견제 - 행정사무감사 - 행정사무조사
지방의회운영	- 지방의회 회의개최 - 위원회활동 - 전문위원 지원
대민활동	- 주민대표성 - 대외활동

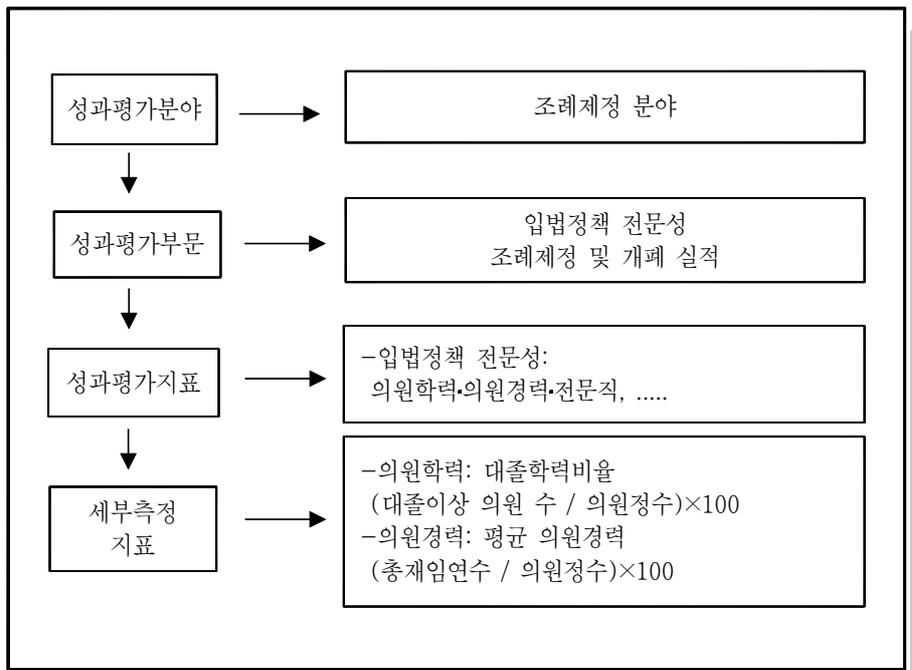
한편, 성과평가지표의 측정방법은 자율적인 자체성과평가와 타 의회와의 상대적 비교성과측정이 가능한 척도와 배점 등을 고려할 수 있는 차원에서<sup>30)</sup> 결정하였다. 즉, 성과평가지표에 대한 세부측정지표는 성과평가지표

30) 최창수 외, 전게서, 2001, p.109.

를 계량적으로 측정하는데 초점을 두었는데, 측정방법에서 중요한 것은 객관적으로 척도가 가능한 측정단위의 선정이다. 측정단위는 계량이 가능할 수 있도록 하되 절대치의 방법과 상대치의 방법 두 가지를 지표의 성격에 맞게 활용하고자 하였다. 절대치의 방법은 지표성격 상 구체적인 수치로 나타나는 경우로써 이는 비교집단의 점수분포를 고려하여 표준화 점수로 환산 시킴으로써 활용할 수 있다. 상대치 방법의 경우는 백분율을 사용함으로써 성과평가지표 결과에 대한 비교수준을 상대적으로 판단할 수 있다.

이상으로 성과평가의 지표체계는 다음과 같이 도식화 할 수 있다.

<그림 4-1> 의정활동 성과지표의 부문별 구성체계(예시)



## 제2절 성과평가지표 및 세부측정지표의 결정

### 1. 조례제정분야

#### 가. 입법정책 전문성 부문

현재 지방자치단체의 기능과 역할이 양적·질적으로 확대되고 있는 상황에서 지방의회의 정책적 전문성을 과거보다 더 많이 요구하고 있는 것은 사실이다. 그러나 명예직 무보수 개념의 자발적 참여를 지향해 온 지방의원들로서는 전문행정 역량을 필요로 하는 정책결정자의 역할보다는 행정의 감시자 또는 주민의 고충을 해결하는 민원처리자의 역할이<sup>31)</sup> 더 강조될 수도 있다. 그러나 제3장의 만족도의 조사에서 밝혀진 바와 같이 지방의원의 전문성은 매우 중요하게 인식되고 있으며, 모든 성과평가대상에 직·간접적으로 관계될 뿐만 아니라 특히 조례입법분야의 성과를 높이는데 필수적인 요소이다.

지방의회의 입법정책적 성과를 높이기 위해서는 지방의원의 역량을 높이는 노력을 해야 한다는 점에서 지방의원들의 일반적·전문적 수준 정도의 지식, 기술 및 개인의 능력 보유<sup>32)</sup> 정도를 성과평가할 필요가 있다. 본 연구에서는 지방의원의 역량을 대표할 수 있는 의정활동을 수행한 의정경력, 그리고 전문직의원의 비율을 선택하였다.

학력수준은 지방의원으로서의 역할과 과업을 수행하는데 필요한 기초적인 제반능력을 의미한다. 그리고 지방의원 경력은 다른 연구에서도 입증되

31) 현재 영국 지방의원들의 역할 재정립을 위한 의회내부의 개편노력이 이러한 점을 반영하고 있기 때문에 지방의원들은 주민의 의견수렴과 고충처리 및 정책집행을 감독하는 역할전환에 개혁의 초점을 두고 있다.

32) 역량개념 : Peter Lassey, Developing a Learning Organization, London: Kogan Page, 1998, p.18.

였듯이, 지방의원 중 3선의원, 2선의원 등의 숫자가 많을수록, 그리고 회기가 거듭될수록 의원의 전문성은 제고되고 있다. 이처럼 학력과 경력은 지방의원과 지방의회의 운용능력 뿐만 아니라 지방의회의 잠재력 및 구조적인 측면까지 포괄하는 개념이 되기 때문에 입법정책 전문성을 대표하는 핵심 세부지표로 결정하였다. 이에 덧붙여 사회 각 분야의 전문직 경험을 의정에 반영할 수 있는 측면을 고려하여 전문직 의원비율을 성과평가지표에 포함하였다.

첫째, 학력성과평가지표에서는 대졸학력 소지에 의한 비율로 측정하였다. 이는 평균적인 의원의 학력수준이 고졸이라는 사실을 고려할 때, 전문성을 향상시킬 기준을 대졸학력으로 삼은 것이다. 둘째, 경력측정지표에서는 지방의원의 평균 의원재임연수로 측정한다. 셋째, 전문직의원비율에서 전문직 의원이란 의미는 교수, 연구원(박사학위이상소지 이상), 공인회계사, 공인중개사, 변호사, 세무사, 의사(보건담당 전문성, 복지문제), 법무사, 행정사 등 국가공인자격증 소지 의원과 농어민후계자연합회대표, 축산업협동조합지구대표, 여성단체협의회대표, 농협조합장 등 사회단체임원경력을 지닌 의원을 포함한다. 참고로 세부지표를 대졸학력비율, 평균의원경력, 전문직 의원비율로 확정한 것은 성과평가단위가 의원개인이 아닌 의회이기 때문이다.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
입법정책 전문성	의원학력	대졸학력비율	$(\frac{\text{대학졸업 이상 학력자수}}{\text{의원정수}}) \times 100$
	의원경력	평균 의원경력	$\frac{\text{총재임기간(년단위)}}{\text{의원정수}}$
	전문직	전문직 의원비율	$\frac{\text{국가공인자격증 보유의원}}{\text{의원정수}}$

한편, 의원당선 이후 의정활동의 전문성을 제고시키는 노력으로서 의안심의 관련 외부전문가의 의견수렴활동과 의원에 대한 연수·훈련 실적을 성과평가지표에 포함하였다. 즉 의안과 관련하여 전문가의 의견을 청취하는 노력이 수반되어야 지방의원의 전문성을 높일 수 있는 기회를 갖게 된다. 또한 의원 스스로 많은 연수기회에 참여함으로써 실질적인 의정의 전문능력을 제고할 수 있다고 본다. 관련 세부지표로써 이러한 점들을 고려하여 다음과 같이 성과평가지표와 세부지표의 산출방법을 제시하였다.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
입법정책 전문성	의안심의관련 전문가 의견수렴	전문가 초빙횟수	$(\frac{\text{전문가의견 수렴 의안수}}{\text{전체의안수}}) \times 100$ (광역자치단체, 기초자치단체별)
	의원연수	의원연수 이수실적	$\frac{\text{교육시간}}{\text{의원정수}}$ ·개최횟수는 가점처리

다만 성과평가 측정치 결과를 산출할 때 주의해야 할 점은 다음과 같다. 전문가 의견수렴 실적 지표의 경우, 성과평가대상기간(예: 1년) 동안 실시된 공청회, 워크숍 중 의안심의와 직접적인 관련이 있는 것을 성과평가에 산정한다. 또한 의원연수이수 실적으로는 의원연수, 연찬회, 세미나 등이 의정활동과 관련된 전문연수 내용을 지닌 강의만을 실적으로 처리한다. 그리고 이를 점수화 할 때에는 의원 1인당 이수한 연수·훈련의 시간으로 측정한다.

#### 나. 조례 제정 및 개정 부문

지금까지 우리 나라 광역의회·기초의회 모두 의원 조례안 발의 비율을 보면 그 실적이 매우 낮고, 조례안 대부분의 내용이 행정기구의 설치, 인사 및 운영에 관련한 것들어서 단체장에 의한 발의건수가 자연히 많은 실정이다. 이는 전문성의 부족 이외에도 제한된 자치법규에 의한 활동의 제약이 이유가 되기도 한다.<sup>33)</sup>

이러한 현실적인 문제점을 개선하자는 입장에서 조례 제·개정부문의 핵심성과평가지표들은 자주조례제정(가결)실적, 지방의회 조례발의실적, 조례안 심의시간 등을 실적으로 설정하였다.

33) 서울시의회(의원, 위원회)는 전체 처리된 조례안 중에서 평균 93개, 13.8%의 조례안 발의하였고, 서울시는 7년 평균 491개, 73.28%의 조례안을 발의하였다. 이는 지방의회인 서울시의회가 집행부에 비해서 약 1/5의 조례안을 발의하지 못했던 것을 나타내고 있다(이종원, 최강렬, 지방의회의 입법활동성과측정 : 서울시의회를 중심으로, 1998년 한국정치학회 학술회의, p.399 이하).

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
조례제정 및 개폐실적	자주조례 제정(가 결)실적	자주조례 제정비율	$\frac{\text{자주조례 제정건수}}{\text{총 조례제정건수}}$ ·가점처리 : 지방세율 인상건수 $\frac{\text{지방세율조정조례 제정건수}}{\text{조정가능세목총수}}$ ·가점처리 : 대법원승소판결된 자주조례 건수
	조례발의 대비실적	지방의회 조례발의비율	· $(\frac{\text{지방의회발의 조례안수}}{\text{전체조례발의수}}) \times 100$ ·가점처리: 1인당 조례발의수 $(\frac{\text{지방의회 조례발의수}}{\text{의원정수}}) \times 100$
	조례안 심의실적	조례심의 시간(분)	$\frac{\text{조례심의 총시간}}{\text{조례안발의 총건수}}$

첫째, 본 연구의 성과평가지표에서는 기존 연구와 달리 자치조례의 제정 실적을 선정하였다. 일반적으로 대부분의 연구에서는 조례제정 총건수(또는 의원 1인당 조례제정 건수)를 의정활동 성과평가의 성과지표로 사용되고 있다. 그러나 조례안의 대부분이 집행부에서 발의되고 있다는 점을 감안할 때, 조례제정건수는 집행부의 실적에 기인하는 바가 크다. 또한 조례안이 대부분 위임조례 즉, 국가가 법령로써 위임한 것을 제정하는 사례가 많다는 현실을 감안할 때, 조례제정건수나 심의실적 건수로서 지방의회의 개별적 성과로 측정하는 것은 타당성이 떨어진다. 따라서 조례제정 부문의 지방의회 성과를 평가하기 위한 지표로는 자주조례, 즉 지방의회에서 창의적이고 자발적으로 제정하는 조례제정 실적을 지표로써 선정하는 것이 적절하다.

또한 조례제정의 이러한 양적인 건수도 지방의정을 주도하고자 하는 의지를 측정할 수 있지만 이와 함께 보다 중요한 것은 조례의 내용적인 측면을 고려할 필요가 있다. 예를 들면 지방의회에서 조정 가능한 세목 총수에

서 지방세율을 조정한 조례를 제정한 건수를 측정하는 것이다. 그런데 지방세율의 탄력성을 고려한 지표를 조례제정 실적으로 상정할 때 지방세율의 인상건수도 측정하는 것이 적절하다고 본다. 왜냐하면 감세조례 등이 제정건수로 책정된다면, 이것은 지역의 이익집단이나 특정집단의 영향력에 의해서, 그리고 국지적으로만 긍정적 효과가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 현 재정상황을 고려해 볼 때는 오히려 지방의회가 지방세율에 대한 인상안등을 제정하는 건수에 가점을 부여하는 것이 지방의회의 실질적인 정책주도 의지를 유도할 수 있을 것이다. 본 연구지표에서는 이를 가점 지표로써 활용하고자 한다.

둘째, 조례를 누가 발의하는가의 문제 역시 지방의회의 성과지표로 삼을 수 있다. 즉 집행부(지방자치단체장) 발의와 지방의회의원 발의를 대비함으로써 의회의 위상을 가늠할 수가 있는데, 일반적으로는 단체장 제출이 압도적인 실정이다. 이것은 국회나 외국의 경우도 일반적인 경향으로서, 소위 행정국가의 보편적인 형태라 할 수 있다. 문제는 의원 자신들의 전문성이나 적극적인 의정활동의 시발점인 조례나 건의안 발의가 부족함으로써, 전체적인 의회활동의 위축을 야기하고 있다는 점이다. 의회발의의 조례안을 측정지표로 삼는데 있어서 보다 구체적으로 가결·부결여부에 따라 측정 할 수는 있으나, 가부 결정은 심의대상의 내용이나 성격에 관련된 것이란 점에서 성과지표로써 타당성이 떨어진다. 나아가 심의 조례안의 가결건수로 측정하는 것은 조례제정실적에 포함되는 것이며, 이는 조례 발의권의 유형별로 측정하는 것은 별 의미가 없다고 본다. 즉, 조례발의 대비 실적지표는 집행부와 지방의회의 조례발의를 비교하자는 의미를 갖고 있으며, 이는 전체 조례발의건수에서 지방의회가 조례발의를 한 건수로써 측정하고자 한다. 참고로 지방의회 조례발의 실적에는 의원 개인 뿐 아니라 위원회의 발의 건수를 포함한다.

또한 지방의회의 조례발의 실적에 대한 보완지표로써 의원 1인당 조례발의 건수를 선정하였다. 이는 집행부 대비 지방의회의 조례발의 실적이 집행부 조례발의실적에 영향을 받을 수 있기 때문이다. 의원 1인당 조례발의 건수는 의회의 성과를 측정하는 보다 직접적인 지표로써 타당성이 높다고 본다.

셋째, 조례안에 대한 지방의원의 심도 있는 심의를 측정하는 지표로써 조례안 1건당 심의시간을 선정하였다. 조례안 심의 총 실적은 가결과 부결된 조례만을 대상으로 한다. 이는 지방의회가 가결 또는 부결로만 심의결정을 하기 때문이다. 참고로 조례안 심의실적에서 ‘폐기’는 심의를 하지 않고 자동 폐지되는 것을 의미하기 때문에 의정활동의 실적성과측정에 부적합하다고 본다.

## 2. 예산·결산심의 분야

예결산심의의 성과지표로 선정될 수 있는 것들을 정리해 보면 다음의 몇 가지로 요약된다. 우선 예산 심의의 과업량을 측정하기 위해서는 예산안의 항목수가, 예산 심의의 충실도를 파악하기 위해서는 심의 소요기간이 각기 그 기준이 될 수 있다. 또한 집행부가 편성하여 제출한 예산안이 얼마나 수정 또는 삭감되었는가 하는 문제도 예산심의의 효과성을 측정하는데 중요한 의미를 가질 수 있다.<sup>34)</sup> 그밖에 예산심의위원회가 상설인가의 여부,<sup>35)</sup> 의원의 전문지식과 정보의 확보량, 예산에서 차지하는 법정경비의 비율도 고

34) 심익섭, 시·구간의 행정기능 배분전략, 지방자치발전전략, 인하대학교 행정대학원, 1989, pp.41. 당해 논문에서는 이를 집행부 견제·감시 기능의 성과측정 항목으로 제시하고 있다.

35) 권해수, 지방의회의 의정활동 성과측정과 의회기능 강화방안, 강인재외 공저, 지방자치 이렇게 해야된다, 한겨레신문사, 1995, pp.85-86.

려대상이 될 수 있다. 법정경비가 차지하는 비율이 높을수록 지출의무 확정 예산이 증가하기 때문에 의원들은 예산심의를 통해 영향력을 행사하는데 제약을 받게 된다.

그러나 의회와 외부전문가의 의견을 수렴한 결과, 예산심의기간이나 법정경비 비율은 변별력이 떨어지는 이유로 인하여 제외하였다. 예산심의 소요기간은 예산심의일수, 혹은 법정 기한 내 예산안 의결여부 등은 예산안편성지침(행정자치부)에 맞추어 예산안을 작성한다는 점에서 의정활동의 차이를 나타내 주는 변별력이 없기 때문이다. 또한 실질예산에 대한 심의실적으로 예산안 삭감율을 고려할 수 있겠으나 지나친 예산의 삭감은 주민에 대한 서비스의 질 저하와 부실공사 등을 초래할 수 있다는 점에서 제외하였다. 결산불용액비율의 경우도 불용액은 집행기관의 성과일 뿐 아니라 절약해서 불용액처리가 된 경우 실적저하로 간주할 수 없다는 타당성의 문제로 제외하였다.

지방의원의 전문지식과 정보의 확보량은 측정가능지표로서 객관성을 확보하는데 곤란한 지표라서 제외하였다. 또한 예산심의위원회의 상설여부의 문제는 예산심의의 성과를 성과평가·평가하는 지표로써 타당성이 떨어진다고 보았다.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
예산심의	집행부 편성 제출예산안 수정율	-수정예산항목 비율 - 예산수정액 비율	$\cdot \left( \frac{\text{수정예산 항목수}}{\text{전체예산 항목수}} \right) \times 100$ $\cdot \left( \frac{\text{예산수정액}}{\text{전체예산액}} \right) \times 100$
	전문가/주민 대표참여 실적	전문가/주민 대표참여	$\frac{\text{전문가} \cdot \text{주민대표참여 연 인원수}}{\text{의원정수}}$
결산심의	검사보고서	지적사업비 비율	$\left( \frac{\text{문제지적 건수 대상 사업비액}}{\text{총사업비액}} \right) \times 100$
	결산공고 홍보실적	결산보고서 홍보실적	인터넷 공개, 신문(중앙지, 지방지) 게재 건수
	전문가 참여실적	전문가참여율	$\frac{\text{전문가 참여인원}}{\text{의원정수}}$

본 연구의 예산심의 지표에서는 집행부 편성예산의 수정결과와 전문가 및 주민대표의 참여율을 선정하였다. 첫째, 집행부 편성제출 예산안 지표의 경우, 예산안 수정은 일반적으로 감액조치 또는 삭제했다는 것을 의미하며 이것은 지방의회의 성과지표로 타당성을 지닌다. 다만, 예산안 수정지표의 선정에서 문제가 될 수 있는 점은 수정을 위한 수정이 많아지게 되면 그에 따른 폐단이 생길 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 결함을 보완하기 위하여 전체적인 예산수정액수를 예산수정액비율로 고려하였으며, 이와 함께 예산안의 항목단위를 기준으로 삼아 수정된 예산항목 수의 비율을 보완 지표로 선정하였다.

둘째, 예·결산과정의 투명성과 공정성을 확보하기 위한 가장 확실한 방법은 주민에게 모든 절차를 공개하는 것이고, 차선택으로 주민대표 및 전문가가 예산심의과정에 함께 참여할 수 있는 기회를 갖는 것이다. 따라서 예

산심의관련 참여인원으로 외부 전문가 및 주민대표 수를 산정하되, 자치단체의 규모를 고려하여 의원정수로 나누어 통제하였다.

한편, 결산심사에서 가장 핵심적인 활동은 예산이, 특히 사업비 예산이 합법적이고 효율적으로 집행되었는가를 검사하는 것이다. 따라서 이에 대한 실적지표는 총사업비에서 결산심사에서 지적된 사업비 액수의 비율로 산정하였다. 참고로 지방자치단체의 규모에 따라 결산검사에서 지적된 사업비 규모가 달라질 수 있으나, 이는 사업비 총액이 지방자치단체 규모를 반영할 수 있다는 점에서 통제될 수 있다고 본다. 또한 결산보고서의 공고에 대해 지방의회의 홍보노력을 지표로 선정하였다. 이는 정보의 공개와 홍보가 결산에 대한 투명성과 공정성을 제고시키는데 중요한 요소이기 때문이다. 결산보고서의 홍보실적은 인터넷 공개여부와 일간지 게재 건수로 산정하였다.

끝으로 결산심사에서는 예산심의와 달리 주민대표를 제외하고 전문가만의 참여실적을 성과평가대상으로 삼았다. 그 이유는 현행법상 전문가 의원을 포함하여 결산검사위원으로 기본적으로 도는 5-10명, 기초는 3-5명이 참여하도록 되어 있다. 그러나 이러한 전문인력으로는 계수를 맞추는데 급급한 상황이 재현되고 있기 때문에 지방의회는 위법부당한 예산지출을 찾아내는 업무도 힘이 드는 실정이다. 그 결과 예산실적의 성과를 분석하는 일은 엄두도 못내고 있는 현실이기 때문에 감사위원의 부족을 보완시킬 전문가 수의 확대가 시급하다. 전문가 참여실적 지표에서는 결산심의에 전문가 참여 인원수를 의원정수로 나누어 산정하였다.

### 3. 행정사무감사·조사 분야

지방의회는 행정사무 감사·조사를 통해서 집행기관의 정책과정에 대한 견제기능을 해 나감으로써 지방자치단체나 주민의 의사를 반영시켜 간다. 행정통제의 차원에서 집행부에 대한 지방의회의 견제·감시기능으로 성과평가할 수 있는 지표는 감·조사기관수와 감조사지적건수, 그리고 조치결과에 대한 실적을 고려할 수 있다. 그러나 감조사 실시기관 또는 비율, 즉 전체감사 또는 조사 대상기관 가운데 감사나 조사를 실시한 기관의 비율이나 기관의 수를 지표로 삼을 경우, 지방의회의 집행부 견제·감시의 활동에 대한 양적 측정은 수박 겉핥기 식으로 많은 기관을 대상으로 삼을 경우 과장된 실적을 측정할 위험이 있어 제외하였다. 또한 감·조사결과의 이행노력으로써 지적사항의 조치요구 건수에 대한 조치처리비율을 지표로 선정하는 것은 조치처리비율이 감·조사 지적내용의 적절성과 지방의회의 실천의지를 반영하는 지표로써 의미를 지닌다 하더라도, 그 실적이 집행기관의 의지에 달려 있다는 점에서 제외하였다.

본 연구의 집행부에 대한 지방의회의 견제감시의 실적으로는 감·조사에 따른 지적건수를 각각 분리하여 지표로써 선택하였다. 물론 지적된 내용을 고려하여 성과평가하는 것이 바람직할 수 있으나 정성성과평가의 자의성이 개입될 소지가 있어 제외하였다. 다만, 지적건수에서 동일한 사안은 중복처리하지 않도록 내용을 파악할 필요가 있으며, 또한 지방자치단체의 규모와 업무량을 고려하기 위해 의원정수를 통제변수로 활용한다. 한편, 시정질을 한 질문위원의 수 또는 질의건수, 집행부에 대한 조치요구 건수 등에 실적을 지표로써 선정하였다. 물론 시정질의건수는 질의내용이 의례적이고 통상적인 의회활동으로 간주 될 수 있어 지표로서의 타당성과 변별력이 떨어

질 수 있으나, 적어도 중복을 제외한 시정질의나 조치요구 건수는 집행부에 대한 견제활동의 성과를 측정하는데 중요한 의미를 지닌다는 점에서 선택하였다. 이는 의원 1인당 시정질의 및 집행부 조치요구 건수로 산정한다.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
행정사무감사	행정사무감사실적	감사 지적건수	$\frac{\text{총감사지적건수(중복제외)}}{\text{의원정수}}$
행정사무조사	행정사무조사실적	조사실시건수	$\frac{\text{총 조사건수(중복제외)}}{\text{의원정수}}$
시정질의	시정질의실적	시정질의건수	$\frac{\text{시정질의 및 조치요구 총건수(중복제외)}}{\text{의원정수}}$

#### 4. 지방의회 운영 분야

의회 운영의 민주성과 효율성을 측정함에 있어서는 지방의회의 회기, 보수 및 회의일수 또는 개의일수<sup>36)</sup>, 상임위원회의 설치 수와 구성 및 운영, 사무처의 지원현황, 특별위원회의 처리 건수<sup>37)</sup>, 지방의회의 의장단·상임위원회의 위원장·상임위원회의 교체율<sup>38)</sup> 등을 고려할 수 있다. 그러나 회기운영이나 보수, 상임위원회 설치 수 등은 지표로서 타당성은 있으나 변별

36) 조경호/김명수, 전계논문 참고 ; 당해 논문에서는 개의일수를 주민대표성의 측정 기준으로 삼고 있다.

37) 조경호/김명수, 전계논문 참고 ; 당해 논문에서는 이러한 지표들을 입법전문성을 측정하기 위한 지표로써 제시하고 있다.

38) 김순은, 전계논문, pp. 52~53. 당해 논문에서는 지도부의 교체율이 지방의회의 민주성을 제고시킴으로써 주민대표성 역시 제고될 것이라고 한다. 따라서 이를 주민대표성의 측정 기준으로 제시하고 있다.

력이 떨어지기 때문에 제외하였다. 또한 회의개최 실적으로써 본회의, 임시회의, 상임위원회 회의 등의 개최일수 그 자체는 실질적인 회의개최가 실적에 중요한 성과측정요소가 된다는 점에서 제외하였다. 대신, 본 연구에서는 첫째, 의원 1인당 회의에 소요된 실시간을 지표로 산정함으로써 내실 있는 회의운영에 대한 성과를 측정하고자 한다.

둘째, 본 연구에서는 의정활동의 효과적인 수행을 위한 전제조건이 의원의 회의출석과 회의 개최일수라는 점에서 의원평균 회의 출석율을 의정활동의 성실성과 준비성을 가름해 주는 지표로서 선정하였다.<sup>39)</sup> 회의 출석율은 회기별 평균의원 출석율로 산정한다.

셋째, 회의의 내용적인 측면에서 지방의회의 건의안 및 결의안 발의건수를 지표로써 선정하였다. 지방의회가 제안하는 건의안이나 결의안 등은 제도개선이나 집행기관에 대한 요구, 민원처리를 위한 방법 등 다양한 목적으로 발의되는 것으로 의정활동의 성과를 측정하는데 중요한 부분이라 할 수 있다. 건의·결의안 발의 지표는 의원 1인당 건의·결의안의 발의건수로 측정한다. 참고로, 지방의회가 건의안과 결의안을 발의하는 데 그치지 않고 이를 실제 어느 만큼 실효성 있게 반영하도록 노력하였는가에 대한 실적으로써 건의·발의안 반영비율을 고려할 수 있으나, 이 역시 집행부의 의지에 좌우되는 실적이란 점에서 제외하였다.

---

39) 송광태, 김현대, 지방의회 의정활동성과측정의 분석틀과 적용, 도시행정학보, 제 13권, 1호, 2000. 6, pp.6.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
지방의회 회의개최	실질적 회의개최실적	의원1인당 회의 (본회의, 임시회의, 상임위원회)시간	$\frac{\text{총 회의시간(분)}}{\text{의원정수}}$
	의원 출석율	회기별 평균 의원출석율	$(\frac{\text{회기중 총출석의원수}}{\text{의원정수} \times \text{회의일수}}) \times 100$
	건의 및 결의안 실적	의원1인당 건의안·결의안 발의건수	$\frac{\text{의회발의 건의안} \cdot \text{결의안 건수}}{\text{의원정수}}$

한편, 지방의회운영이 대부분 위원회 활동을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서<sup>40)</sup>, 이에 대한 성과평가의 중요성이 강조된다. 위원회의 활동은 원외의 대민접촉과 함께 원내 안건심의, 시정질의, 행정감사 등 다양한 의정활동의 내용을 포함한다. 따라서 상임위원회 및 특별위원회 등 중요한 안건을 심의하는 위원회의 활동횟수가 의정활동의 중요한 양적 척도가 될 수 있다.<sup>41)</sup> 그러나 위원회 개최일수는 앞서 의원 1인당 회의시간에 대한 평가 지표로써 선정되었기에 실효성이 떨어지는지는 이유에서 제외하였다.

본 연구의 위원회활동의 대표성 있는 성과지표로는 안건처리 건수를 선정하였다. 즉 상임위원회와 특별위원회의 각각의 안건처리 건수를 측정하

40) 상임위원회가 설치된 지방의회는 모두 상임위원회 중심으로 회의가 진행된다. 위원회에서 검토된 안건이 큰 수정없이 본회의에 통과되는 경우가 많다(의원수가 12인 이상인 자치단체는 26개로 11%)(송광태, 김현대, 지방의회 의정활동성과측정의 분석틀과 적용, 도시행정학보, 제13권, 1호, 2000. 6, p.6).

41) 이종원, 최강렬, 지방의회의 입법활동성과측정 : 서울시의회를 중심으로, 1998년 한국정치학회 학술회의, p.409 : 상임위원회별 안건처리 회수의 차이에 대한 비교 설명 참조.

되, 지방자치단체의 규모를 고려하여 의원정수를 통제변수로 활용하고자 한다. 즉 의원 1인당 상임위원회 안전 처리건수 및 의원 1인당 특별위원회 안전처리 건수로써 지방의회 위원회활동의 성과를 측정하고자 한다. 다만 상임위원회가 설치되지 않는 지방의회의 경우는 본회의의 안전처리실적으로 대신 할 필요가 있다.

또한 위원회의 회의록 작성과 관련하여 소위원회의 회의록 작성이 현재 의무사항이 아니란 점에서, 정보공개와 투명성과 책임성을 제고하기 위한 지표로 선정하였다. 이는 인터넷 홈페이지 등에 소위원회 회의결과를 공개한 횟수로써 측정한다.

참고로 지방의회 운영의 인력지원실적을 측정하기 위한 지표로써 전문위원의 전문성(예: 전문위원의 학력, 경력 등)을 선정할 수 있으나, 현행 체제에서 의회 사무기구 공무원의 인사권이 독립되어 있지 않은 현실을 감안할 때 지표의 타당성이 떨어진다고 본다. 즉 지방의회가 자체적으로 역량을 강화할 수 있는 지표가 아니라 집행부에서 결정되어 주어진 성과로 측정될 수밖에 없는 한계를 지니기 때문에 지표선정에서 제외하였다.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
위원회 활동	상임위원회 안전처리실적	의원 1인당 상임위원회 안전처리건수	$\frac{\text{상임위 안전처리 총건수}}{\text{의원정수}}$ ※ 상임위가 없는 경우 본회의 등의 안전 처리 실적을 적용
	특별위원회 안전처리실적	의원 1인당 특별위원회 안전처리건수	$\frac{\text{특별위원회 안전처리 총건수}}{\text{의원정수}}$
	소위원회 공개여부	회의결과 공개실적	인터넷 홈페이지 등 소위원회 회의결과 기록공개 횟수

## 5. 대민활동 분야

의회의 주민대표성이나 지역대표성은 지역주민의 의견수렴과 수요과약을 위한 지속적인 대민활동을 통하여 유지 또는 제고될 수 있다. 먼저 대민활동 중 특히 주민대표기능을 확장하기 위한 지표로서 공식적인 주민의견수렴 모임회수와 청원 및 민원처리 비율, 그리고 의정활동의 공개실적 등을 설정하였다.

첫째, 공식적인 대민활동 실적으로써 공청회·토론회·주민간담회 등의 개최건수를 고려하되, 의정활동 목적에 부합되는 대민활동을 성과측정하기 위하여 총 의안처리 건수와 의원정수를 기준으로 삼았다.

둘째, 청원처리실적은 의원 1인당 청원처리건수로 측정한다.

셋째, 민원처리실적은 의원정수대비 민원접수건수, 그리고 접수민원대비 처리된 민원건수를 성과측정지표로 선정하였다.

넷째, 주민의 대표기관으로서 지방의회는 의정활동을 공개하고 홍보하는데 많은 관심과 노력을 기울여야 한다. 이와 관련하여 본 연구에서는 의정활동의 내용으로 회기별 회의결과(본회의, 임시회, 상임위원회 등)에 대한 공개(업데이트)비율을 선정하였다. 또한 의원정수대비 의원개인홈페이지 보유비율을 보완지표로써 선정하여 가점처리를 할 수 있도록 하였다.

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
주민대표 활동	주민의견 수렴실적	의원1인당 주민 대상 회의개최 건수	$(\frac{\text{공식회의개최횟수}}{\text{의안처리총건수}})/\text{의원정수}$
	청원처리 실적	의원1인당 청원처리건수	$\frac{\text{청원처리총건수}}{\text{의원정수}}$
	주민민원 처리활동	주민민원처리비율	$\frac{\text{민원처리건수}}{\text{총민원접수건수}}$ · 가점처리: 민원실운영실적 $\frac{\text{민원접수총건수}}{\text{의원정수}}$
	의정활동 공개실적	의정활동내용관련 (속기록포함) 인터넷 홈페이지 공개비율	$(\frac{\text{회의결과 업데이트횟수}}{\text{회의 회기수}}) \times 100$ · ※ 회의는 본회의, 임시회, 상임위원회 등 포함 · 가점처리: 의원홈페이지 보유비율 $(\frac{\text{홈페이지보유의원수}}{\text{의원정수}} \times) 100$
대외 활동	의회건의안 결의안 제출	의원1인당 청원 및 건의안 제출건수	$\frac{\text{중앙차원에 청원서제출한 건수}}{\text{의원정수}}$ · ※ 중앙차원이란 지방의회가 국회·중앙정부·4단체협의회에 제출한 청원서를 말함
	대외활동 분담금	협력활동분담비율	$(\frac{\text{의장협의회분담금지출액}}{\text{해당자치단체의회비총예산액}}) \times 100$

그 밖에 주민참여를 위한 홍보노력에 대한 실적으로써 주민 방청인 수를 고려할 수 있으나, 현실적으로 주민방청이 지방의회의 주민참여를 제고시키는 노력과 관련하여 변별력을 지니지 않고 있다는 점에서 제외하였다.

한편, 지방의회의 대외활동으로써 의회차원의 청원 및 건의안을 국회 및 중앙정부, 지방의회의장협의회에 제출한 건수와 지방의회간 협력을 강화하기 위한 노력으로 의회비 총예산에서 시도, 시군구 의장협의회에게 제공한 분담금이 차지하는 비율을 지표로써 선정하였다.

이상과 같이 지방의회의 의정활동성과를 평가하기 위한 세부지표와 산출 자료는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 조례제·개정 분야

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
입법정책 전문성	의원학력	대졸학력비율	$(\frac{\text{대학졸업 이상 학력자수}}{\text{의원정수}}) \times 100$
	의원경력	평균의원경력	$\frac{\text{총재임기간(년단위)}}{\text{의원정수}}$
	전문직	전문직 의원비율	$\frac{\text{국가공인자격증 보유의원}}{\text{의원정수}}$
	의안심의 관련 전문가 의견수렴	전문가 초빙횟수	$(\frac{\text{전문가의견 수렴 의안수}}{\text{전체의안수}}) \times 100$ (광역자치단체, 기초자치단체별)
	의원연수	의원연수 이수실적	· 교육시간 · 의원정수 · 개최횟수는 가점처리
조례제정 및 개폐실적	자주조례 제정(가결)실적	자주조례 제정비율	· 자주조례 제정건수 · 총 조례제정건수 · 가점처리 : 지방세율 인상건수  $\frac{\text{지방세율조정조례 제정건수}}{\text{조정가능세목총수}}$ · 가점처리 : 대법원승소판결된 자주조례 건수
	조례발의 대비실적	지방의회 조례발의비율	· $(\frac{\text{지방의회발의 조례안수}}{\text{전체조례발의수}}) \times 100$ · 가점처리: 1인당 조례발의수 $(\frac{\text{지방의회 조례발의수}}{\text{의원정수}}) \times 100$
	조례안 심의실적	조례심의시간(분)	$\frac{\text{조례심의 총시간}}{\text{조례안발의 총건수}}$

- (1) 대졸학력 보유 의원 수 : 명
- (2) 의원정수 : 명
- (3) 의원경력 11년(4선)의원 수 : 명
- 의원경력 10년 의원 수 : 명
- 의원경력 9년 의원 수 : 명
- 의원경력 8년 의원 수 : 명
- 의원경력 7년(3선) 의원 수 : 명
- 의원경력 6년 의원 수 : 명
- 의원경력 5년 의원 수 : 명
- 의원경력 4년(2선) 의원 수 : 명
- 의원경력 3년 의원 수 : 명
- 의원경력 2년 의원 수 : 명
- 의원경력 1년 의원 수 : 명
- 의원경력 1년미만(초선) 의원수 : 명
- (4) 전문직 의원 수 : 명

※ 전문직이란? 교수, 연구원(박사학위이상소지 이상), 공인회계사, 공인중계사, 세무사, 행정사, 변호사, 의사, 법무사 등 국가공인 자격증 소지의원과 농어민후계자연합회대표, 축산업협동조합지

구대표, 여성단체협의회대표, 농협조합장 등 사회단체임원경력  
을 지닌 의원을 포함한다.

(5) 지난 1년간 상정된 의안 총수 : 건

(6) 의안심의 관련 전문가초빙 횟수 : 건

※ 성과측정대상기간(예: 1년) 동안 실시된 공청회, 워크숍 등 의안심  
의와 직접적인 관련이 있는 강의만을 성과측정에 산정한다.

(7) 지난 1년간 의원대상 연수·훈련 실시 횟수 : 회

※ 의원 연수·훈련 이수실적은 의원연수, 연찬회, 세미나 등이 의정활  
동과 관련된 전문연수 내용을 가진 것만 참여회수의 실적으로 처리  
한다.

(8) 연수참여인원 총 의원수 : 명

※ 여러번 연수이나 훈련에 참여한 의원의 경우는 중복하여 참여인원  
수를 합산한다.

(9) 조례제정 총 건수 : 건

(10) 자치조례 조례제정 총 건수 : 건

※ 자치조례란? 법령에 의해 제정된 위임조례가 아닌 지방자치단체에  
서 자발적이고 창의적으로 제정한 조례를 뜻함

(11) 조정가능 세목 총수(‘항목’ 단위로 산정) : 개

(12) 지방세율 조정조례 제정건수 : 건



- (20) 외부전문가 및 주민대표의 예산심의 참여 총 인원수 : 명
- (21) 사업비 총 액수 : 만원
- (22) 결산심의결과 지적된 총 사업비 액수 : 만원
- (23) 결산보고서 공고에 대한 홍보실적 : 건  
 ※ 홍보실적으로는 인터넷공개, 일간지 게재 건수를 합산한다.
- (24) 결산심의회에 참여한 전문가 총 수 : 명

3) 행정사무감조사 분야

평가부문	평가지표	세부측정지표	산 식
행정사무 감사	행정사무감사실적	감사 지적건수	$\frac{\text{총감사지적건수(중복제외)}}{\text{의원정수}}$
행정사무 조사	행정사무조사실적	조사실시건수	$\frac{\text{총 조사건수(중복제외)}}{\text{의원정수}}$
시정질의	시정질의실적	시정질의건수	$\frac{\text{시정질의 및 조치요구총건수(중복제외)}}{\text{의원정수}}$

- (25) 총 감사지적 건수 : 건  
 ※ 동일한 사안에 대해 중복 지적한 건수는 1개로 처리한다.
- (26) 총 조사지적 건수 : 건  
 ※ 동일한 사안에 대해 중복 지적한 건수는 1개로 처리한다.
- (27) 시정(도정,군정,구청) 질의 및 집행부조치를 요구한  
 총 건수 : 건  
 ※ 동일한 사안에 대해 중복 질의(요구)한 건수는 1개로 처리한다.





- (36) 주민대상 수렴수렴 공식회의 개최 총 횟수 : 회  
 ※ 공식회의는 공청회·토론회·주민간담회 등의 개최건수로 산정한다.  
 ※ 의안처리 총 건수는 5) 참조
- (37) 주민방청인 총 수 : 명
- (38) 청원처리 총 건수 : 건
- (39) 민원접수 총 건수 : 건  
 ※ 지방의회 민원실 등에 접수된 민원의 총수를 산정한다.
- (40) 민원처리 총 건수 : 건
- (41) 회의결과내용 인터넷 업데이트 총 횟수 : 회
- (42) 개인홈페이지를 보유한 의원 총수 : 명
- (43) 국회, 중앙정부, 4단체협의회 등에 지방의회 차원의 청원서를 제출한 총 건수 : 건
- (44) 예산항목 중 의회비 총 액수 : 만원
- (45) 시도, 시군구 의장협의회에 지급한 분담금 액수 : 만원

## 제5장 지방의회 의정활동 성과평가의 적용방안

### 제1절 의정활동 성과평가의 점수화 방법

#### 1. 성과평가의 점수화와 가중치 부여방법

##### 가. 성과평가지표

지방의회의 의정활동성과의 과정평가로써 성과측정지표별 평점부여는 우선 성과측정분야를 100점 기준으로 세부지표의 실적치에 대해서 동일한 가중치를 부여할 수 있다. 그리고 상대치로 측정된 성과측정지표는 백분율 점수를 그대로 적용하며, 절대치로 측정된 지표는 측정결과에 대한 분포를 고려하여 표준화시킨 후 일정간격(예: 5점 간격의 등급구간)을 사용하여 평점을 부여하는 방법을 활용하고자 한다. 또한 지역적 특성 또는 광역과 기초의회의 구별에 따라 위원회제도 등 내용과 수준 등이 달리 적용되는 지표의 경우에는 가점의 평점부여방법을 사용할 수 있도록 한다.

한편, 의정활동성과측정 분야의 가중치 산정은 크게 두 가지 모형을 택할 수 있다.

첫째, 가장 단순한 방법으로써 의정활동의 주요 분야들에 대하여 가중치를 균등 배분하여 산술평균이나 합산에 의해 만족도 성과측정 점수를 도출하는 것이다. 즉 조례제정분야를 비롯한 의정활동 성과측정의 분야들이 동일한 비중으로 의정활동의 종합적 성과측정에 영향을 준다는 것을 가정한 모형이다. 예컨대 5개 분야의 경우 각 분야는 20%의 비중으로 곱하여 의정활동 성과측정점수를 산출한다.

둘째, 의정활동 성과측정의 지수 산출에 있어서 의정활동 분야의 중요도에 근거한 가중치를 반영하는 것이다. 즉 각 분야별 점수에 각 분야별 중요도에 근거한 가중치를 곱하여 합산함으로써 도출하는 방법을 뜻한다. 이러한 접근은 의정활동의 종합성과측정이 이를 구성하고 있는 주요 분야들에 의해 동일한 비중으로 영향을 주는 것이 아니라 차등적으로 영향을 주기 위함이다. 다시 말해 의정활동의 종합적 성과측정이 어떤 특정 분야에 의해 더 큰 영향을 받는 것이라고 전제하는 것이다. 예컨대 지방의원을 비롯한 관련 공무원, 관련 시민단체에서 보여 준 의정활동의 성과측정을 바탕으로 그들이 중요하게 여기는 항목이나 분야는 비중을 크게 반영하고, 그렇지 못한 항목이나 분야는 상대적으로 작게 반영하여야 한다는 것을 의미한다.

의정활동 분야의 중요도에 근거한 가중치 산출을 위하여 본 연구에서는 제3장의 상관관계 분석을 통한 상관계수를 이용하고자 한다. 가중치 산출방식을 다음과 같다.

$$\text{가중치} = \frac{I_i}{\sum_{i=1}^n I_i} \quad I_i = i \text{ 분야의 성과측정집단별 평균 상관계수}$$

첫째, 지방의원을 비롯한 4개 성과평가 집단별로 의정활동의 종합만족도와 각 분야의 가중치 평가항목과의 상관계수를 산출한다.

둘째, 각각의 집단에 대하여 각 분야별로 가중치 평가항목의 상관계수를 산술평균 한다.

셋째, 각 성과평가 집단의 산술평균된 분야별 상관계수 값을 합산하여 성과평가 집단의 수로 나눈다.

넷째, 각 분야별 산술 평균된 상관계수 값을 합산한 후, 이를 각 분야별

산술 평균된 상관계수로 나누어 가중치를 산출한다.

참고로 분야별 가중치 산정에 포함된 만족도 조사 항목과 적용산식은 <표 5-1>과 같으며, 가중치산출결과는 <표 5-2>와 같다.

<표 5-1> 분야별 가중치 측정 설문항목 및 적용산식

분 야	가중치 측정 설문항	가중치 적용산식
조 례 제 정	① 조례활동 ② 의정활동 전문성	$(①+②)/2$
예·결산심의	① 예결산 심의	①
집행부건제 및 협조	① 행정감조사 ② 의회-집행부간 관계	$(①+②)/2$
의회운영 및 지원	① 원구성 ② 회의진행 ③ 회기운영 ④ 사무처 의정보좌	$(①+②+③+④)/4$
대 민 활 동	① 주민의견수렴 ② 민원처리 ③ 주민대표성	$(①+②+③)/3$

&lt;표 5-2&gt; 의정활동 분야별 가중치 산정결과

분 야	가중치 측정 항목	상관계수					가중치
		①	②	③	④	⑤	
조례제정	① 조례활동	0.32	0.36	0.45	0.24	0.44	22
	② 의정활동 전문성	0.50	0.63	0.65	0.38		
예결산심의	① 예결산 심의	0.44	0.48	0.60	0.41	0.48	24
집행부견제 및 협조	① 행정감·조사	0.37	0.45	0.55	0.30	0.35	17
	② 의회-집행부간 관계	0.19	0.30	0.47	0.14		
의회운영 및 지원	① 원구성	0.26	0.28	0.38	0.26	0.29	14
	② 회의진행	0.29	0.30	0.52	0.30		
	③ 회기운영	0.20	0.35	0.48	0.13		
	④ 사무처(국,과) 의정보좌	0.23	0.08	0.32	0.32		
대민활동	① 주민의견수렴	0.51	0.47	0.61	0.33	0.47	23
	② 민원처리	0.27	0.41	0.58	0.31		
	③ 주민대표성	0.57	0.63	0.61	0.33		
(계)					2.03	100	

①지방의원 ②사무처(국,과) 공무원 ③집행기관 공무원 ④시민단체 ⑤ ①~④의 평균

#### 나. 만족도 평가

지방의회 의정활동성과의 영향평가로써 만족도 평가점수의 산출에 대해 의정활동 분야별 만족도와 종합만족도 평가점수로 나누어 설명하면 다음과 같다. 참고로 5개 주요평가 분야와 하위 측정변수의 구성은 다음과 같다.

<표 5-3> 만족도 평가분야 및 하위 측정변수

측정분야	측정변수(측정치표)
전 체	의정활동 전반
조 례 제 정	조례제개정 의정활동 전문성
예·결산심의	예·결산심의
집행부건제 및 협조	행정사무 감·조사 의회-집행부간 관계
의회운영 및 지원	원구성 회의진행 회기운영 사무처(국, 과) 의정보좌
대 민 활 동	주민의견수렴 주민대표성 민원처리

먼저, 의정활동의 분야별 만족도평가 점수는 각 분야의 하위측정변수를 이용하여 상관관계 분석을 통해 산출된 분석값을 100점 만점으로 환산하여 측정하며, 세부적인 산출방법은 다음의 식과 같다.

$$Y_i = 25 * \sum_{i=1}^n (X_i - 1) * m_i$$

Y<sub>i</sub> : 분야 만족도    X<sub>i</sub> : 항목 만족도(5점 척도로 측정)  
 m<sub>i</sub> : 항목 중요도    n : 항목수

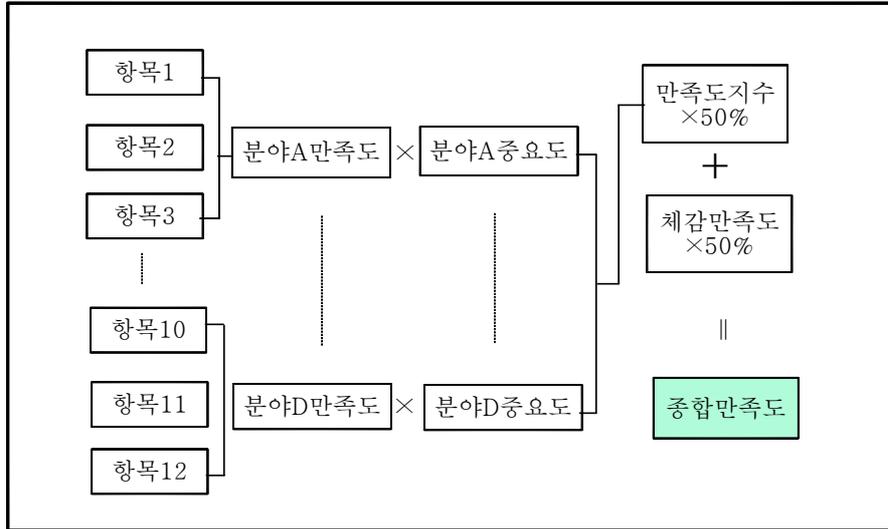
한편, 의정활동성과의 종합만족도 평가점수는 각 분야별 만족도 값을 이용하여 상관관계분석을 통해 산출된 분석 값과 체감만족도 값을 5:5의 비율로 합산하여 측정하며, 세부적인 산출방법은 다음의 식과 같다.

$$Z = 0.5 * \left( \sum_{i=1}^n Y_i * s_i \right) + 0.5 * W$$

Z : 종합만족도      Y<sub>i</sub> : 분야 만족도(5점 척도로 측정)  
 s<sub>i</sub> : 분야 중요도      p : 분야 수  
 W : 체감만족도(100점만점으로 환산)

참고로 항목별 중요도(가중치)는 분야별 만족도와 항목별 만족도를 상관관계 분석을 통해 도출된 상관계수를 백분율로 환산하여 항목별로 가중치를 산출하였다. 한편, 분야별 중요도는 분야별 만족도와 체감만족도를 상관관계 분석을 통해 도출된 상관계수를 백분율로 환산하여 분야별 가중치를 산출하였다.

<그림 5-1> 종합만족도 산출과정



## 2. 의정활동 성과측정방안

### 1안) 과정평가의 성과평가지표 활용방안

제1안은 성과평가지표에 의해 도출된 평가점수만을 활용하는 방안이다. 즉, 의정활동의 과정평가로써 개발된 성과평가 항목을 점수화하여, 이를 분야별로 동일한 가중치를 할당하여 곱한 후 합산하여 최종 의정활동 성과평가 점수를 종합화한다. 이는 본 연구모형의 한 부분만을 활용하는 것으로 정량적 평가의 중요성이 강조될 때 사용한다.

## 2안) 과정평가의 성과평가지표 및 영향평가의 만족도 평가 병합방안

제2안은 성과평가지표에 의해 도출된 평가점수에 중심을 두되, 평가분야 간 중요도 선정에 있어서 만족도 평가의 분야별 가중치를 병합하여 활용하는 방안이다. 즉, 의정활동의 성과평가 항목을 점수화하는 한편, 만족도 평가분석에 의해 분야별로 중요도를 분석하여 가중치를 산출한 후, 성과평가 항목의 점수에 가중치를 곱하여 합산함으로써 최종 의정활동 성과평가 점수를 종합화한다.

## 3안) 과정평가의 성과평가지표 및 영향평가의 만족도 평가 병행 방안

제3안은 과정평가와 영향평가를 동일한 비중으로 종합화하여 성과를 평가하는 방안이다. 즉, 정활동의 성과평가 항목을 점수화 한 후, 이를 분야별로 동일한 가중치를 할당하여 곱해 과정평가의 점수를 산출한다. 한편 만족도 조사에 의해 분야별로 중요도를 분석하여 가중치를 산출하여 분야별 만족도 평가점수에 곱한 후, 체감만족도 점수와 합산하여 영향평가 점수를 산출한다.<sup>42)</sup> 끝으로 과정평가(지표)의 점수와 영향평가(만족도)의 점수를 5대5로 합산하여 최종 성과측정점수를 산출한다.

각 분야별 최종 종합점수는 다음의 방식에 따른다.

- ① 지표별 점수 =  $\sum$  (세부측정지표별 평점  $\times$  동일가중치)
- ② 부문별 점수 =  $\sum$  (지표별 점수  $\times$  가중치)
- ③ 지방의회 분야별 종합점수 =  $\sum$ (부문별 점수)

42) 위에서 논의한 만족도평가 점수의 산출방법 참조.

&lt;표 5-4&gt; 세부측정지표별 평점방법

지 표	세부측정지표	평점방법
의원학력	대졸학력 비율	백분율
의원경력	평균의원 경력	표준화
전문직	전문직 의원비율	백분율
의안심의관련 전문가의견수렴	전문가 초빙횟수	백분율
의원연수	의원연수이수실적	표준화
자주조례제정(가결)실적	자주조례제정비율	백분율
조례 발의 대비실적	지방의회조례발의비율	백분율
조례안 심의실적	조례심의시간(분)	표준화
집행부편성제출 예산안수정율	① 수정예산항목비율 ② 예산수정액비율	백분율 백분율
전문가·주민대표 참여 실적	전문가·주민대표참여비율	백분율
검사보고서	지적사업비율	백분율
결산공고 홍보실적	결산보고서 홍보실적	표준화
전문가 참여실적	전문가 참여율	표준화
행정사무감사실적	감사 지적율	표준화
행정사무조사실적	조사실시율	표준화
시정질의실적	시정질의율	표준화
실질적 회의개최실적	의원 1인당 회의시간	표준화
의원출석율	회기별 평균의원출석율	표준화
건의 및 결의안 실적	의원1인당 건의·결의안 발의건수	표준화
상임위원회 안건처리실적	의원1인당 상임위원회 안건처리건수	표준화
특별위원회 안건처리실적	의원1인당 특별위원회 안건처리건수	표준화
소위원회 공개여부	회의결과 공개실적	표준화
주민의견수렴실적	의원1인당 주민대상 회의개최건수	표준화
청원처리실적	의원 1인당 청원처리건수	표준화
주민민원처리활동	주민민원처리비율	표준화
의정활동 공개실적	의정활동내용 인터넷홈페이지 공개비율	백분율
의회건의안·결의안 제출	의원1인당 청원 및 건의안 제출건수	표준화
대의활동 분담금	협력활동분담비율	백분율

## 제2절 의정활동 성과평가 모형 활용방안

지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 지표개발 및 만족도조사에 기초하여 본 연구진이 구축한 성과평가모형의 활용방안은 각각의 지방의회가 자율적으로 자체평가를 실시하는 경우와 시민단체, 연구기관 등 전문가집단, 언론 등이 해당 지방의회에 대하여 평가하는 외부평가로 나누어 활용할 수 있다.

### 1. 의정활동 성과평가모형의 자율적 활용 : 자체성과평가 (Internal evaluation)

#### 가. 자체성과평가의 의의

자체성과평가란 본 연구진이 개발한 의정활동 성과평가모형을 활용하여 해당 지방의회가 자율적으로 자체의 의정활동 내용과 그 성과를 스스로 진단해 볼 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 자체성과평가는 해당 지방의회가 외부의 타 기관으로부터의 피 평가기관이 되는 것이 아니라 자율적으로 현재의 지방의정활동 성과를 도출하여 노력의 준거로 삼거나 과거의 의정활동 수준과 내부적으로 비교성과평가를 실시해 본다는 의미를 갖고 있다.

자체성과평가의 경우 외부기관의 상대평가에 대한 부담없이 자율적으로 자기진단을 해 봄으로써 성과평가결과를 토대로 자체 지방의회의 의정활동 성과개선방안을 실천하는데 더 용이할 수 있다. 실질적으로 자체성과평가를 시행하게 되면 보다 객관적인 성과평가결과를 산출해 내는데 문제가 있을 수도 있으나 현실적으로 비용과 시간을 절감을 할 수 있고, 상대평가의 부작용으로 예상되는 성과의 조작없이 의정활동성과의 실태에 가장 근접할 수

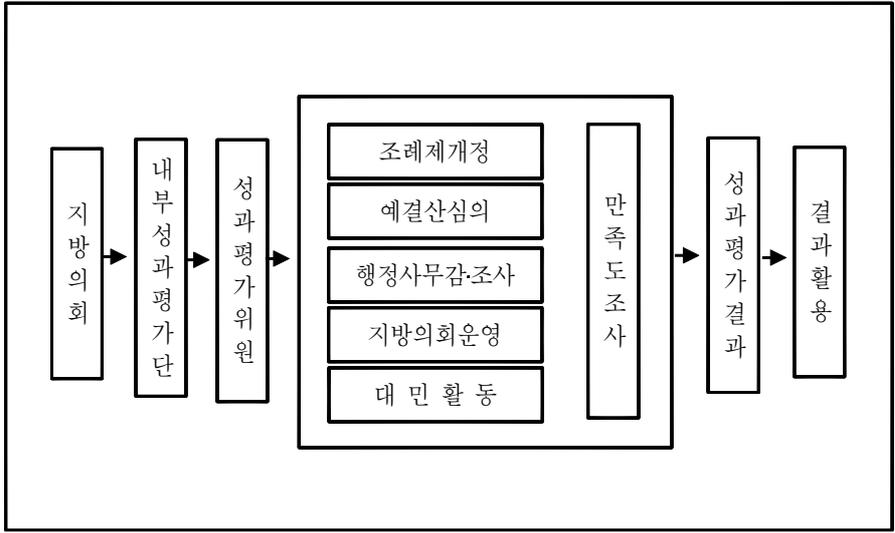
있다는 장점과 함께 자율적인 성과평가를 통해서 지방의회가 내부적으로 갖고 있는 문제의 성격들을 더 잘 분석할 수 있다는 점에서 성과평가결과를 통한 실천 가능한 대안마련이 가능할 수 있다.

자체성과의 성과평가결과에 대한 해석은 성과평가목적과 그에 따른 성과평가지표로 구축된 결과자료가 어떠한 의미를 주는가에 따라 중요성이 달라진다. 지방의정활동에 대한 결과판단은 이미 결정된 의정활동 성과평가를 위한 표준지표에 비추어 증거와 자료를 수집하여 비교해 봄으로써 이루어지게 된다. 그렇게 함으로써 다른 지방의회와 객관적인 비교성과평가가 이루어질 수 있게 되는 것이다.

#### 나. 자체성과평가 방법

자체성과평가의 경우에는 먼저 지방의회가 자율적인 결정에 의하여 해당 지방의회 내에 「지방의정활동 성과평가단」을 구성하여 지방의정활동의 객관적 성과평가에 중점을 두고 있는 성과지표에 의한 결과성과평가와 만족도 조사에 의한 영향성과평가를 시행할 것을 결정한다.

&lt;그림 5-2&gt; 자체성과평가절차



「지방의정활동 성과평가단」은 기본적으로 분야별로 담당 지방의원을 정하고 이를 보좌할 수 있도록 의회전문가, 의회공무원의 지원을 받아 성과평가단을 운영한다. 성과평가지행의 내용으로는 성과지표에 의한 성과평가와 만족도조사를 실시하게 된다. 그러할 경우 성과평가단의 구성은 분야별 성과평가위원 5명, 만족도조사 2명, 관련 보조요원, 자문역할을 하게 될 전문가 등으로 이루어지게 된다.

성과평가를 시행하게 되는 시기는 기본적으로 지방의회의 정기회의, 임시회의, 특별회의 등 지방의정활동이 마감되는 시기에 성과평가를 시행하는 것을 원칙으로 하고 이 성과평가결과에 대해서는 성과평가단의 책임 하에 지방의회 본회의에 보고하여 성과평가결과를 통한 의정활동 개선방안을 강구하게 된다.

#### 다. 자체성과평가의 활용

지방의회가 자율적으로 자체성과평가를 시행하게 될 경우 기본적으로 성과평가의 대상은 우선적으로 지방의회 자신이 된다. 즉, 지방의회가 자체성과평가를 활용하는 방법으로는 이 자체성과평가를 지방의원 자신들의 의정활동을 성과 평가하는데 매년도 시행하게 됨으로써 전년 대비 의정활동 성과를 가늠해 볼 수 있을 것 이다 뿐만 아니라 만족도조사를 병행하기 때문에 주민들이 지방의회의 의정활동 결과를 어떻게 인지하고 있는지 주민의 민감도를 평가하게 됨으로써 결과적으로는 지방의회가 주민의 의견을 최대한 반영하고 고충처리에도 최선을 다할 수 있는 객관적인 자료를 제공해 줄 수 있을 것 이다.

또한 지방의회 스스로는 매년 성과평가를 시행하게 됨으로써 의정활동 4년간의 성과를 평가할 수 있게 되고 그러한 성과결과는 과거의 지방의회(제1대, 제2대, 제3대) 의정활동 결과와도 비교성과평가를 할 수 있게 된다. 물론 다른 지방의회가 동일하게 자체적으로 성과평가를 하게 될 경우에는 지방의회간 횡단적인 성과비교도 가능할 수 있을 것이다.

이러한 자체성과평가결과는 지방의회의 성과를 주민에게 제시하는 자료이자 지방의원 스스로에 대한 반성의 자료가 될 수 있을 뿐만 아니라 필요한 경우에는 지방자치단체의 관보, 지역언론 등 언론매체를 활용하여 의정활동의 성과를 주민에게 인지시켜주고 지방의회의 새로운 책임성에 대하여 지역 주민들의 의견을 최대한 반영한 의정활동을 수행할 수 있는 기회가 된다.

## 2. 의정활동의 외부성과평가(external evaluation)

### 가. 외부성과평가의 의의

의정활동에 대한 외부성과평가란 해당 지방의회에 대하여 외부관계자가 의정활동성과평가를 시행하게 되는 성과평가방법을 의미한다. 의정활동에 대한 외부성과평가의 경우는 광역의회와 기초의회가 동등한 지위를 갖고 있기 때문에 광역자치단체 또는 광역의회에 의한 상급자 성과평가와 같은 의미의 외부자성과평가는 있을 수 없다. 해당 지방의회의 의정활동을 외부자가 성과평가할 수 있는 경우는 지방의회 스스로가 외부전문가에 대하여 성과평가를 의뢰해서 이루어지는 전문가 의뢰성과평가가 있을 수 있으나 통상적으로는 해당 지역주민, 시민단체, 언론, 교수 및 중립적인 연구기관 등이 성과평가주체가 되어 지방의정활동의 성과 달성 수준을 평가하는 방법이 일반적이라고 할 수 있다.

외부성과평가의 장점으로는 자체성과평가를 행하게 될 때 객관성을 담보할 수 없거나 중요한 문제점에 대해서 피상적으로 성과평가하는 것을 지양하게 하는 것이다. 지방의회 외부자가 주체가 되는 외부성과평가는 지방의회와 밀접한 관계를 갖고 있는 자가 성과평가주체가 되는 것으로써 지역주민이 주체가 될 경우 지방의정활동을 감시하는 장치로써 역할을 수행하게 된다. 그러나 외부성과평가가 가지는 단점으로는 지방의회와 직접적인 관계가 없는 외부전문가들이 성과평가를 수행하게 되므로 관련비용의 소모가 발생할 수 있고, 성과평가를 위한 자료수집단계에서 성과평가결과의 발표까지 모든 과정에서 지방의원과 지방의회의 협조가 없이는 성과평가지행 상의 어려움을 겪게되는 경우가 발생할 수 있다는 점이다.<sup>43)</sup> 그러한 점에도 불구하고 외부성과평가의 전제가 되는 것은 이를 시행하게 될 경우 중립적이고

효율적인 성과평가가 이루어질 수 있는 여지가 많기 때문에 이에 대한 활용 가치가 크다고 할 수 있다.

#### 나. 외부성과평가 방법

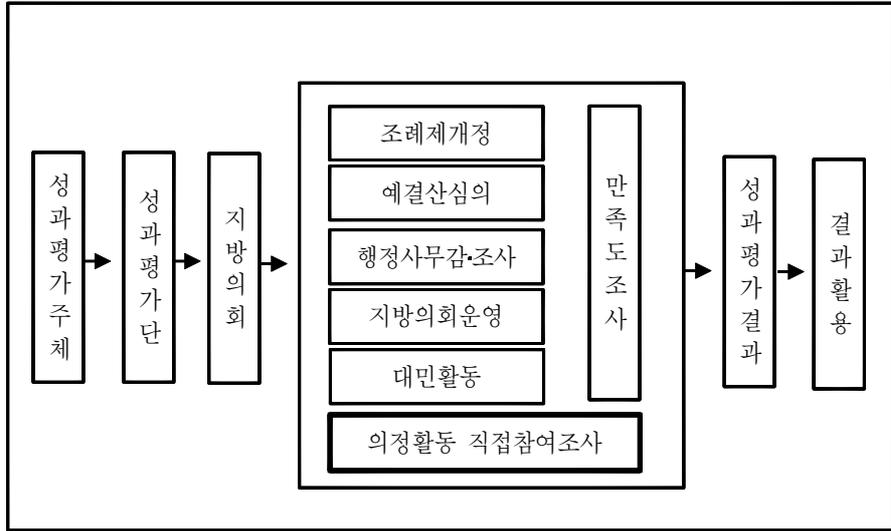
지방의정활동에 대하여 외부성과평가를 할 경우에 성과평가주체는 일반적으로 지역주민, 지역언론, 성과평가전문가 등이 될 것이며, 객관성을 장점으로 하는 외부성과평가이기 때문에 외부성과평가단의 구성에 있어서 신중을 기해야 한다.

따라서 외부성과평가주체가 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), 성과평가절차의 공정성을 담보할 수 있도록 덕망 있는 학자, 법조인, 원로언론인 등의 대표자로 최대한 주민을 대표하고 객관성을 담보할 수 있는 성과평가단을 구성하는 것이 바람직할 것이다.

---

43) 송광태, 김현대, 지방의회 의정활동성과평가의 분석틀과 적용, 도시행정학보, 제 13권, 1호, 2000. 6, pp.10.

&lt;그림 5-3&gt; 외부성과평가절차



외부성과평가의 의정활동 성과평가는 기본적으로 자체성과평가와 동일할 수 있다. 다만 자체성과평가와 외부성과평가가 다른 점은 지방의정활동에 대한 성과평가에 있어서 성과지표와 만족도조사에 의한 성과평가를 시행하는 것을 기본으로 하되, 지방의회의 회기가 개최되는 동안 직접 의정활동을 관찰한 결과를 성과평가에 반영하는 방법을 활용함으로써 성과평가의 내용을 보완하는 객관적인 관찰자료를 구축하여 제시할 수 있다.

의정활동에 직접 참여하여 관찰하는 방법을 활용하는 경우에는 지방의회의 회기가 시작되기 전에 성과평가주체는 성과평가단을 구성해야 할 것이다. 기본적인 성과평가방법으로는 지방의회가 개최되는 현장에 직접 참여하여 관찰조사를 기록하여 성과지표에 의한 성과평가 시에 이러한 내용을 정성적으로 반영하거나, 별도의 성과평가점수를 만들어 종합성과평가를 시행할 수 있다. 또 주민의 만족도를 조사할 때에도 이러한 직접 관찰방법의 내

용을 활용함으로써 더욱 내실 있는 의정활동의 성과평가결과를 도출할 수 있을 것이다.

#### 다. 외부성과평가의 활용

지방의회에 대한 의정활동성과평가를 객관적이고 성공적으로 수행하기 위해서는 합리적이고 타당한 원칙과 절차가 필요하고, 동시에 성과평가자와 피성과평가기관간에 협조체제를 유지하는 것이 대단히 중요하게 요구된다. 또한 성과평가의 공정성과 형평성 제고를 위한 고려, 분석대상 회의의 결정 그리고 의회 간부에 대한 가점처리 기준을 마련해야 한다.

외부성과평가를 활용하는 방법은 의정활동 분야별 성과평가지표에 의한 성과평가결과 시도, 시군구의회의장협의회가 주체가 되어 성과평가할 경우 인센티브에 의한 의정활동의 질적 제고를 가져 올 수 있는 제도적 장치마련도 가능할 것이다.

### 3. 기대효과

#### 가. 지방의회의 의정활동의 방향을 제시

지방의회의 의정활동성과의 측정은 지방의회협의체, 언론, 시민단체, 또는 중립적 연구기관이 주체가 되어 지방의회의 의정활동의 성과를 측정 또는 분석하고, 이를 일정한 척도에 비추어 객관적인 판단을 함으로써 의회가 역점을 두어 수행하여야 할 의정활동의 방향을 제시한다. 예컨대, 지방의회가 역점을 두어 수행하여야 할 분야를 체계화하고 각 분야별 의정활동에서

측정되어야 할 구체적인 세부지표는 각 의회의 의정활동의 방향과 의정활동의 정향을 제공해 준다는 점에서 의의가 크다.

지방의회는 본 연구에서 제시한 각 분야별 업무에 대하여 세부지표가 제시하는 사항에 대한 성과를 내도록 노력하여야 한다는 것이다. 본 연구에서 제시한 세부지표는 주로 지방의회가 창의적으로 도출해 낸 성과를 주요지표로 하였다는 점에서 집행기관의 기능과 역할을 의회의 것으로 하는 것을 원칙적으로 차단하였다. 따라서 지방의회 의회 본연의 의정활동을 수행함에 있어서 의회자체의 노력에 의한 산출물에 대하여 그 성과를 인정하는 것을 원칙으로 하였다. 이로써 의정활동성과측정지표는 지방의회로 하여금 각 분야별 의정활동의 바람직한 방향을 제시한다.

#### 나. 지방의회 의정활동 성과제고

제시한 지방의회 의정활동 성과측정지표에 근거하여 지방의회 의정활동을 수행하여 나가면, 의정활동의 성과는 이와 병행하여 제고될 수 있다. 그 이유는 이미 제안한 지방의회 의정활동 분야별 지표는 대부분 지방의회 창의적인 의정활동을 통해서만 그 성과를 높일 수 있도록 구성되어 있다. 따라서 제시된 의정활동성과지표에 의하여 의정활동을 수행하면, 의정활동의 성과는 각 분야별로 이와 병행하여 제고될 수 있을 것이다.

#### 다. 객관적인 의정활동성과 공개

각 지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민을 위하여 나름대로 의정활동을 열심히 하고 있으나 주민이 무관심하다고 보는 경향이 있다. 따라서 각 지방의회는 의회마다 의정 활동한 구체적인 성과를 제시함으로써 주민과 국

민에게 그 존재의 당위성을 입증할 수 있다.

의정활동성과가 객관적인 지표에 의하여 측정되어 공개되면, 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동에 대하여 언론에 보도되는 일부 지방의회와 의원의 부정적인 정보와 의회의 홍보자료, 해당 지역구 의원의 행태에 따라 지방의회 의정활동전반에 대하여 선입견을 가지고 판단하는 것을 예방할 수 있다는 점에서도 유용하다. 의회의 홍보자료는 객관적인 성과를 담보하지 못하고 있다는 점에서 주민의 관심을 끌지 못하고 있는 것이 현실이다.

그러나 개별 지방의회의 성과를 객관적인 지표에 의하여 성과를 성과측정하고 이를 주민에게 공개한다면, 그 성과의 여부에 불구하고 주민의 관심과 기대를 다시 회복하는데 중요하게 역할을 할 수 있으며, 이는 지방의회의 존재의 당위성을 높이는데 기여할 것이다. 개별 지방의회는 의정활동을 폐쇄적으로 운영하고 그 성과여부를 주민에게 공개하지 않으면 않을수록 주민의 관심과 기대는 사라질 수밖에 없다는 점을 인식한다면, 매년 자체적으로 해당의회의 의정활동성과를 객관적인 지표에 의하여 측정하고 그 성과를 공개함으로써 주민의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 해당 의회에서도 이러한 성과측정을 함으로써 의안을 심의하고 회의를 진행함에 있어서 더욱 의정활동의 수준과 질을 높여가는 계기가 된다는 점에서 의미가 있다. 본 연구는 의정활동을 성과측정하는데 목적이 있는 것이 아니라 성과를 제고하는데 목적이 있다는 점에서 성과의 자기측정을 권위의 침해라 생각하기보다는 주민에게 그 성과를 거양한다는 측면에서 오히려 적극적으로 이를 홍보하고 이로써 지방의회에 대한 주민의 신뢰, 관심과 기대를 모으는 기회로 활용하는 것이 타당하다.

### 라. 개별 지방의회의 경쟁력 강화에 기여

주민들은 자신이 선출한 지방의회가 1년 동안 어떠한 성과를 거두었는지 누구나 알기 원한다. 또한 소속 지방의회가 다른 지방의회와 비교하여 볼 때, 얼마나 성과가 높은지 관심이 있다. 따라서 본 연구에서 제안한 지표는 지방자치단체 유형별 비교를 가능하게 한다. 이는 지방의회가 유사한 지방자치단체간 성과를 상호 비교함으로써 분발할 수 있는 계기가 된다는 점에서 의의가 있다.

지방의회의 경쟁력 강화는 지방자치단체의 경쟁력 강화에 직결되어 있으며, 나아가 우리나라의 지방자치의 존재목적은 어느 정도로 달성하고 있는지에 대한 성과측정기준이 될 수 있다. 또한 이것은 국가경쟁력의 바탕을 이룬다는 점에서 지방의회 의정활동의 성과제고를 위한 성과측정은 불가피하다. 이러한 성과측정을 위한 노력을 지방의회와 집행기관이 동일하게 추진해 나갈 때, 국가경쟁력이 강화될 수 있을 것이다.

이처럼 지방의회 의정활동의 성과를 측정하는 것은, 국민에 대한 설명 책임을 철저히 하는 결과를 가져오며, 주민 본위의 질 높은 의정활동을 구현하고, 주민의 관점에서도 성과 중시의 의정활동으로의 전환을 시도한다는 점에서 의의가 크다.

### 마. 성과측정 결과의 환류

각 지방의회는 성과측정결과가 주민, 지방언론에 공개된다는 점에서 의회차원에서 성과가 낮은 의정활동분야는 성과를 높이기 위하여 해당 분야의 의정활동을 강화하는 환류 결과를 초래할 것이다.

## 제6장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

제2장에서는 지방의회 의정활동성과평가와 관련한 기존 연구에 대한 이론을 분석하고 의정활동성과평가모형을 개발하였다. 의정활동의 성과는 정량적 실적과 관련집단의 만족도 조사를 통하여 평가할 수 있는데 이를 모형으로 제시하였다.

제3장에서는 지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 제1안으로서 지방의회의 의정활동 분야별 관련집단의 만족도 조사를 통한 영향력을 평가하였다. 만족도를 통한 의정활동 성과분석은 5개 분야로 나누어 실시되었다.

제4장에서는 지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 제2안으로서 지방의회의 의정활동 분야별 정량적 실적을 통한 성과를 분석하였다. 본 장에서는 의정활동 성과평가지표의 설계원칙과 성과평가지표 및 세부평가지표의 결정을 제안하였다.

제5장에서는 지방의회의 의정활동 성과평가를 위한 적용방안을 제안하였다. 의정활동성과를 평가하기 위해서는 의정활동 성과평가결과를 점수화하는 방안과 성과평가를 위한 체계를 구축하는 대안을 제시하였다.

### 제2절 정책건의 : 의정활동의 전문성 제고방안

본 장에서는 제3장에서 분석된 지방의회의 주요 의정활동 분야에 대한

저해요인을 중심으로 조례제정 분야, 예결산심의 분야, 집행기관 견제 분야, 지방의회운영 분야, 대민활동 분야에 대한 제도적 개선방안 중 각 분야별 측정에서 공통적으로 지적된 의정활동의 전문성 제고방안을 중심으로 제안하고자 한다.

## 1. 전문위원의 입법 및 정책심의 전문성 강화

본 연구 조사에 의하면, 지방의회의 조례제정권 행사와 관련한 의정활동 저해요인으로서 행정업무에 관한 전문지식의 부족(45.8%)이 가장 많았으며, 다음으로 조례입법 범위의 협소(19.4%) 등으로 나타나고 있다. 특히 의회사무처 공무원과 현직 지방의회의원은 다른 집단 보다 훨씬 더 많이 조례제정범위의 협소를 매우 중요한 의정활동저해요인으로 지적하고 있다. 이는 지방의원과 의회근무공무원이 직접 조례제정을 하는 가운데 경험적으로 그 한계를 체득한 결과로 해석할 수 있다. 따라서 이에 대한 제도개선 대안으로서 조례입법의 전문성을 제고하기 위한 제도 보완방안을 제안하고자 한다.

### 가. 지방의회 전문위원 운영 현황과 문제점

각급 지방의회의 전문위원은 직무자체가 각급 지방의회의 사무처(국,과) 직제규칙 혹은 조례에 의안심사와 의사진행보좌로 간단하게 규정되어 있다. 그 결과 전문위원의 법적 지위와 권한 및 지휘·감독관계가 불분명할 뿐 아니라 직무에 대한 인지도와 성취도, 만족감, 사기 등이 매우 낮은 현실이

다.<sup>44)</sup> 따라서 지방의회 전문위원제도의 개선은 무엇보다 직급상향 조정과 전문성을 확보하기 위한 임용자격 및 기준의 정비가 전제되어야 할 것이다.

지방의회의 일반행정직 전문위원은 의정활동의 보좌를 위하여 대개 시·도의 과장을 거친 후 지방서기관으로 임용되고 있으며 의회내부에서는 국장 대우를 하고 있다. 그러나 전문위원이 집행기관의 부서장에게 업무협조를 요청하는 경우, 직급상의 차이 등을 이유로 협조가 잘 되지 않는 경우도 있으므로 제도개선이 필요하다. 한편, 본 연구조사에 따르면 지방의회의 의정활동 전문성을 개선하기 위해서는 의원에 대한 전문연수·연수기회의 확대가 46.2%로 가장 많았으며, 다음으로 전문위원의 증원 및 전문성 강화(30.9%), 외부전문가로 구성된 의정자문기구 설치(16.6%)로 나타나고 있다. 특히 시민단체의 경우는 의원의 연수를 우선하는 공무원집단과 달리 전문위원의 증원 및 전문성 강화(38.6%), 전문가로 구성된 의정자문기구 설치(29.4%)를 중요시하고 있는 것으로 나타나고 있다.

## 나. 입법개선방안

현행 지방의회전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며, 그 범형식도 조례 또는 규칙 등에서 개괄적으로 정하고 있다. 그러나 의회전문위원의 임용자격은 기본적으로 해당분야의 전문지식을 가진 자여야 하므로(국회법 제42조 참조) 각 지방자치단체의 직급에 따른 의회전문위원 채용자격기준을 지방공무원임용령에 정해야 한다. 또한 각 상임위원회의 전문분야를 중심으로 입법 및 정책실무 또는 일정한 기간동안 이와 관련된 연수 또는 연구경력이 있는 자로서 일반직·별정직 구별없이 상기

44) 입법 및 정책심의활동에 대하여 전문위원들의 21.1%는 만족, 28.2%는 불만족을 표시하고 있다.(김성호, “지방의회의 의정효율성 제고방안”, 전게서, p.105.)

기준에 적합한 자를 임용하도록 명문화한다.

지방의회 전문위원의 직무규정을 법제화하고 업무의 한계를 명확하게 규정하는 것은 전문위원들의 권한과 책임을 구체화함으로써 지방의회의 효율적인 입법 및 정책심의기능을 제고할 것으로 예상된다. 이처럼 의회 전문위원의 직무와 권한에 적합한 전문가가 임용되게 함과 동시에 그 직급을 상향 조정하여 사기를 진작하고 유능한 전문가의 영입을 도모한다. 또한 현대 지방행정은 일반상식만으로는 대처할 수 없는 환경, 건축, 토목, 보건 등과 같이 전문적 지식과 경험이 요구되는 분야가 많이 있다. 이러한 경우, 외부전문가를 지방의회의 비상임전문위원으로 활용할 수 있도록 함으로써 의정활동의 질을 제고할 수 있다. 이를 위해서는 지방의회전문위원직무규정과 지방의회전문위원 채용자격기준을 제정한다.<sup>45)</sup>

#### 1) 전문위원의 직무 제정

지방자치법 제50조의3(전문위원의 직무)

- ① 전문위원은 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 그 업무를 처리하며 그 위원회 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ② 전문위원은 다음 각 호의 업무를 행한다.
  1. 조례안·예산안·청원 등 소관안전에 관한 검토보고
  2. 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사 연구 및 소속 위원에 대한 제공
  3. 소속 위원에 대한 질의자료의 제공
  4. 의사진행의 보좌
  5. 기타 소속 위원회소관에 관한 사항

45) 김성호, “조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안”, 전게서, 240~243면.

2) 지방의회전문위원 채용자격기준 제정(안)

<표 6-1> 지방공무원임용령 지방의회전문위원채용자격기준제정(안)

구 분	자 격 기 준
전문위원 (3급 상당)	1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 후 7년이상, 석사학위를 취득한 후 12년이상, 학사학위를 취득한 후 16년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 후 3년이상인 자 3. 의료법에 의한 전문의 자격 취득 후 3년이상 경력이 있는 자 4. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 7년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 12년 이상 당해 분야의 경력이 있는 자 6. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 12년이상인 자로서 7년이상 당해 분야의 경력이 있는 자
전문위원 (4급 상당)	1. 연구·기술분야의 박사학위를 취득한 후 3년이상, 석사학위를 취득한 후 9년이상, 학사학위를 취득한 후 12년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기술사자격을 취득한 자 3. 의료법에 의한 전문의 자격이 있는 자 4. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 후 3년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 5. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 6. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 10년이상인 자로서 5년이상 당해 분야의 경력이 있는 자
전문위원 (5급 상당)	1. 연구·기술분야의 박사학위취득자 또는 석사학위를 취득한 후 6년이상, 학사학위를 취득한 후 9년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 2. 의사면허를 취득한 자 3. 국가기술자격법에 의한 해당부문의 기사 1급자격을 취득한 후 6년이상 당해 분야의 경력이 있는 자 4. 변호사, 공인회계사자격을 취득한 자 5. 5급이상 공무원으로 근무한 실적이 7년이상인 자로서 3년이상 당해 분야의 경력이 있는 자

### 3) 전문가의 의정활동참여 근거규정 제정(안)

지방자치법제50조의4(비상임전문위원의 선임)

- ① 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사와 관련하여 필요한 경우 당해 안건에 관하여 학식과 경험이 있는 2인 이내의 전문가를 비상임전문위원으로 위촉할 수 있다.
- ② 위원회가 제1항의 규정에 의하여 비상임전문위원을 위촉하고자 할 때에는 위원장이 그 이유를 부쳐 의장에게 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 예산사정을 감안하여 그 인원 또는 위촉기간 등을 조정할 수 있다.
- ③ 제1항 규정에 의하여 위촉된 비상임전문위원은 지방공무원법 제31조의 결격사유에 해당하지 아니하는 자이어야 하며, 위촉된 업무의 성질에 반하지 아니하는 한, 지방공무원법 제6장 부분에 관한 규정이 준용된다.
- ④ 위촉된 비상임전문위원에 대한 수당의 지급기준, 기간 기타 필요한 사항은 의장이 정한다.

## 2. 회계법인에 의한 결산검사

### 가. 제도도입의 당위성

지방자치단체의 결산이란 한 회계연도의 세입세출예산의 집행실적을 표시하기 위하여 작성한 계산표를 의미한다. 결산의 의의는 세입세출예산인 예산과는 달리 실적을 표하는 것이므로 의회 및 주민에 대하여 예산이 의결에 따라 성실하고 적정하게 집행되었는지를 검증하기 위하여 판단자료로서 제공되는 것이다. 우리나라 지방자치단체의 결산검사는 최소 400억 이상 10조원 이상이 지출되고 있는 세출이 그 대상이다. 따라서 이를 지방자치법

상 결산검사위원의 검사에만 한정하는 경우, 결산이 집행 성과에 대한 측정보다는 계수 조정 및 확인 작업에 한정되거나 결산검사 인력이 제한되어 있어 형식화되는 경향이 있다. 이러한 한계를 개선하기 위해서는 예컨대 민간 회계법인의 전문적인 결산검사가 지방의회의 결산심사에 앞서 수행될 필요가 있다. 본 연구조사결과에서도 효과적인 결산심사에 대한 방안으로써 민간 회계법인이 결산안 심사를 선행한 이후에 이를 의회에서 심의하자는 주장에 대하여, 지방의원을 포함한 전체의 평균 찬성도는 43%(반대 19%)로 나타난다. 집단간 찬성도를 살펴보면, 지방의원의 찬성도는 54%(반대 17%)인 것과 비교하여 사무처 공무원은 42%(반대 15%), 집행기관 공무원은 평균 34%(반대 24%), 시민단체는 58%(반대 14%)인 것을 볼 수 있다. 참고로 결산심사에 대한 회계법인의 선행 심사의 찬성도는 시민단체가 가장 높으며, 다음으로 지방의원 및 사무처 공무원, 집행기관 공무원 순으로 나타나고 있다.

나. 입법개선방안

지방자치법 시행령 제46조의2 제4항 신설

지방자치단체의 결산 시 민간회계법인의 결산검사를 받을 수 있도록 제도화한다.

현행	개정
신설	시도, 시군구는 회계법인의 결산검사를 받을 경우, 동조 제1항에 의한 회계검사에 가름할 수 있으며, 회계법인은 감사의견서를 의장에게 제출하여야 한다.

### 3. 지방의회 사무처(국,과) 인사권 독립

#### 가. 필요성

본 연구조사에 의하면, 현실적으로는 아직도 의회근무 직원의 임용권이 단체장에게 부여되어 있어 의정활동의 효율성을 저해하고 있으며, 이 때문에 의회사무처(국,과) 공무원이 집행부 입장을 고수(32.7%)한다는 의견이 가장 많았다. 이에 따라 지방의회 운영제도 개선대안으로는 의회직렬 신설과 지방의회의장에게 의회직 근무공무원의 임용권을 부여하는 인사권의 독립을 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 방안으로 제안하고자 한다.

현재 지방의회의 사무처(국,과)공무원은 의장의 추천에 의하여 당해 자치단체의 장이 임명하고(지방자치법 제83조 제2항), 그 임용·보수·복무·신분보장·징계에 관하여는 지방자치법과 지방공무원법을 적용하도록(지방자치법 제84조 제2항) 규정하고 있다.

지방의회에서 근무하는 공무원들은 일반행정직공무원과 달리 주민의 입장에서 지방의회의 의정활동을 보좌한다는 투철한 직업의식이 요구되며, 의회에 근무하는 공무원으로서 의회의 자주성 확보에 노력하여야 하지만, 지방의회사무처(국,과)공무원의 임명권이 단체장에게 부여되어 있는 한, 행정직공무원으로 임용된 공무원들이 의회사무처(국,과)로 발령받았다 하더라도 의회보다 집행기관에 소속감을 가지는 것은 당연하다.

또한, 지방의회에 근무하는 공무원의 경우, 의정활동에 관한 전문성을 입증할 수 있는 임용시험과목이 부과되어야 함에도 아직도 26개 직렬의 지방고등고시 임용시험과목 중 지방의회론이 일반행정직렬 2차 시험의 4개의 선택과목 중 하나로 들어가 있는 것이 유일하다. 결국 의정활동에 전문성을 가진 인재의 임용이 원천적으로 배제되어 있다는데 문제가 있다.

사실 지방의정은 지방행정과 전혀 다른 구조 아래 기능하고 있음에도 불구하고 지방자치단체는 의회사무처(국,과)공무원 임용 시 지방의정에 대한 직무연수나 전문성과 무관하게 발령하고 있어 전문적인 의정활동보좌를 기대하기 어렵다. 그러므로 의회사무처(국,과)가 지방의회의 의정효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다 사무처(국,과) 공무원의 인사권이 독립되어야 하고, 이의 전제요건으로서 지방공무원임용령상 지방의회직렬이 신설되어야 한다.

## 나. 입법개선방안

기관대립형구조를 채택하고 있는 우리나라에서 의회사무처(국,과)공무원이 적극적으로 의정활동보좌에 임하게 하려면, 인사권의 독립이 대단히 중요한 요건임을 부인할 수 없다. 이와 함께 지방공무원 임용령상 지방의회직렬을 신설하고, 의회에 근무할 자에 대한 임면권은 지방의회의장이 독자적으로 갖도록 하여야 할 것이다.<sup>46)</sup>

의회사무처(국,과) 직원들이 지방의회의정활동을 원활하게 보좌 지원하고 업무의 계속성과 전문성을 확보하기 위해서는 의회사무직원의 인사권을 지방의회의 의장이 갖도록 하여야 한다. 이를 위하여 지방자치법 제83조제2항, 지방자치법 제28조(사무직원의 겸무) 폐지와 지방공무원법 제6조(임용권자)를 개정하고, 동시에 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」에서 지방의회 사무직원 관련 조항을 개정하여야 할 것이다.<sup>47)</sup>

46) 박재창, “지방의회 전문위원제 무엇이 문제인가”, 「지방자치」, 1992. 7. pp. 102-103. ; 김석진, 지방의회사무처의 활성화 방안, 한양대 지방자치연구소 제6차 정책세미나, 1995. 7, p.69.

47) 김종규, 전계논문, p.37.

지방의정직렬에는 의회행정직과 입법조사직류<sup>48)</sup>를 두고, 의회행정직은 일반행정직과 교류가 가능하게 하되, 입법조사직은 전문직으로 분류하고 엄격한 자격기준에 따라 임용될 수 있도록 규정하여야 한다. 그 이유는 의회사무처(국,과) 입법조사직 공무원이 의회의 전문적 업무를 수행함에 있어서 일반 행정직 공무원과 다른 근무자세와 전문적인 학문적 배경이 필요하기 때문이다.

지방의회의 입법조사직은 초임부터 7급 이상으로 충원하고 집행기관과의 인사교류를 제한하되, 의회직 공무원으로서의 전문성을 제고하기 위하여 의회와 의회간의 교류는 허용할 필요가 있다. 지방의회 의회사무처(국,과) 직급을 집행기관과 대응시킬 경우, 의회에서의 승진폭이 넓어짐에 따라 전문성과 사명감을 가진 인재들의 지원이 확대될 것으로 예상된다.

물론 지방의회근무 공무원에 대한 인사권의 독립과 지방의정직류의 신설에 대해서는 현실적인 제약요인을 고려할 수 있으나<sup>49)</sup> 대부분의 기존연구에서 그 필요성이 강조되고 있다는 점을 강조하지 않을 수 없다.

48) 김성호, “지방의회의 입법보좌관제 도입에 즈음하여”, 『자치통신』 제21호, 1993. 6. 30, pp. 22-23.

49) 현행 법제하에서는 의장에게 인사권을 부여할 경우 공무원을 선발한 자와 임용자가 달라지는 모순이 발생하게 되며 실제 운영과정에서 의장은 집행기관에 근무하는 공무원중에서 임용을 해야 되는데, 집행기관과 아무런 협의없이 인사권을 행사하기에는 무리가 따를 뿐만 아니라, 협의를 한다고 가정할 때, 결국은 현제도와 다를 것이 없게 되는 것이다. 또한, 지방의정직렬을 신설할 경우, 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 우선 승진기회의 상실, 근무의욕의 저하, 업무처리능력에 관한 문제, 집행기관에서의 유기적인 협조문제이다.

## 4. 지방의원의 유급직화

### 가. 현황 및 문제점

현재 시도의원의 90%는 다수대표제로, 10%는 비례대표제에 의해 국회의원선거구를 단위로 선출하고 있다. 기초의회의원은 거의가 읍·면·동마다 1인씩 선출되고 있다. 현재 지방의회의원의 신분은 비상근 명예직을 채택하고 있으며, 다만 실비보상적 차원에서 의정활동비와 여비 및 회기수당을 지급하고 있다(지방자치법시행령 제15조).

본 연구에서 지방의원의 유급제를 논의하는 것은 지방의회가 단체장에 대한 견제역할과 주민대표 기능을 다할 수 있는 대안의 하나로서 지방의회의원의 유급직화는 피할 수 없는 과제라 보기 때문이다<sup>50)</sup>. 지방의회의원의 유급직화의 당위성은 다음과 같다.

첫째, 현재 의정활동에 대한 수당으로 지급되는 지방의원의 수당이 생활급에 미달됨으로 인하여 의원의 활동기반이 취약하며, 현실적으로 건설한 직장인보다는 주로 자치단체와 이해관계를 갖는 자영업자들이 주로 의정활동을 수행할 수밖에 없는 여건이 조성되어 있어 개선을 요한다.

지방의원은 이미 의정활동비와 제 수당을 받고 있어 생활급에 준 하는 보수는 아니라 하더라도 상당한 실비변상을 받고 있어 유급직화의 토대는 마련되어 있다. <표 6-2>를 참조하면, 시도의원의 경우, 연간 2,040만원 정도,

50) 본 조사에서는 기초의회의원의 경우, 한달 평균의정활동비가 100만원 25.6%, 150만원 21.4%, 50만원 29%, 200만원 13.1%로 나타나고 있다. 100만원 이상이 든다는데 42.9%의 의원이 응답하였다는 점에서 지방정치에도 불가피하게 금전이 소요되고 있다. 의정활동비의 80.9%가 경조사비이며, 지역국민 간담회 및 면담이 7~8%, 의정활동비 4.3%로 나타나, 이러한 비용을 전적으로 인정할 수는 없으나 경조사로부터 자유롭게 해준다면, 의정활동비에 더 많은 투자가 가능할 것으로 보인다.

시군구위원의 경우 1,220만원 정도를 받고 있다(2000년 9월 현재). 따라서 지방위원의 부패를 방지하기 위해서는 지방위원에게 정당한 세비를 지급하고 이에 따라 엄격한 책임과 의무를 부여하는 것이 부패에의 유혹을 거절하고 지방자치를 바람직한 방향으로 유도하는 길이라 할 수 있을 것이다.

<표 6-2> 의원 1인당 연간지급액 조정내역

(단위: 만원)

구 분	이 전		현 행		증 감	
	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구
계	1,440	820	2,040	1,220	+600	+400
의정활동비	720 (60*12월)	420 (35*12월)	1,080 (90*12월)	660 (55*12월)	+360	+240
회의수당	720 (60*120일)	400 (5*80일)	960 (8*120일)	560 (7*80일)	+240	+160
월 평균	120	68	170	102	+50	+34

(행정자치부, 내부자료, 2000년 9월 현재)

둘째, 일정한 보수를 지급하지 않고 연간 시도의회의 경우 회의일수가 120일, 시·군·자치구의회의 경우 80일을 회의에 참여하고도 생업에 지장을 받지 않는 직업은 거의 없다. 지방위원의 의정활동은 회의뿐만 아니라 이를 준비하기 위한 각종 회의참석과 자료수집을 위하여 과외의 노력과 시간을 필요로 하므로 중산층 봉급생활자가 직장생활을 겸하면서 지역을 위하여 연간 120일 내지 80일을 명예직으로 봉사한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

지방의원은 현행 공직자윤리법에 의하여 재산공개 및 등록의무자에 해당하는 지방자치단체의 공직자인 이상, 지방자치의 의정활동의 영향력을 고려한다면, 사회적·공적 책임에 부합되는 보수를 지급하고 이에 따른 법적·윤리적 책임을 부여하는 것이 타당하다. 연간 120일 또는 80일을 회의에 참석해야하는 의원에게 일방적으로 생업을 희생하도록 강요하는 것은 비합리적이다.

셋째, 현재 지방행정은 상당한 전문성과 경험을 가지지 않으면 의정활동을 원만하게 수행할 수 없으므로 전문성을 가진 주민이 의원으로 진출하는 것이 바람직하나 경제적 보상이 미흡한 측면이 있어 전문직 종사자의 진출이 적다. 그럴 수밖에 없는 이유는 지방의원으로서의 자질과 전문성 갖춘자의 경우 시간적·경제적 손실, 직업적 장래의 불확실, 정당정치에 강력한 영향력에 따른 좌절로 인하여 출마자체를 꺼리게 될 것이기 때문이다. 지방의회마다 차이는 있지만, 이러한 현실 때문에 지방자치단체에 이해관계가 있는 자영업자들의 진출이 두드러지고 있는 실정이다.

넷째, 이처럼 지방의원의 명예직화를 고수할 경우 자질과 전문성이 부족한 자 또는 해당 자치단체와 이해관계가 있는 업자들이 계속 지방의회의원으로 진출하게 될 가능성이 크다. 사법처리 된 의원의 비리 가운데 인허가 관련 이권개입으로 인한 뇌물수수과 변호사법위반이 가장 높게 나타나고 있다. 이로 인해 지방자치단체의 부패가 구조화될 가능성도 크기 때문에 지방의원의 유급직화는 불가피하다.

다섯째, 우리나라의 지방자치단체는 외국의 자치단체보다 관할 면적과 인구가 비교적 크기 때문에 전문적인 식견을 가진 의원이 주민의 입장에서 집행기관을 견제하고 정책대안을 제시하기 위하여 의원직을 직업으로 하는 전임직 지방의원제의 도입이 필요하다.

이상과 같은 지방의원 유급직화의 당위성 때문에 지방공무원, 주민, 심지어 지방의원까지도 효율적인 의정활동을 위해서는 소의회제를 도입하면서 지방의원의 유급직화를 지지하고 있다는 연구결과도 있다. 이에 따르면, 지방의원은 말할 것도 없고 집행기관 및 의회사무처의 공무원, 주민들까지도 의원수를 줄여 유급직화하는 것이 의정효율성을 제고하는 가장 중요한 방안이라고 동일하게 압도적으로 지지하고 있다.<sup>51)</sup> 이는 수년 전부터 지방의원직의 유급직화에 대한 국민적 여론이 이미 조성되었음을 의미하며, 이를 반영하여 1998년 지방선거에서는 지방의원 정수를 이미 감축하였고, 1999년 12월 지방의원의 실비를 현실화하였다(<표 5-2> 참조). 최근 본 연구의 조사에서도 지방의회제도와 관련하여 의정활동전문성을 제고하고 위한 지방의정활동여건을 개선하기 위한 대안으로서 지방의원의 유급화가 38.5%로 가장 많았으며, 다음으로 유급보좌관제 신설 25.8%, 의정활동비 인상 17%, 기타 18.8% 등으로 나타나고 있다. 집단별로 살펴보면, 지방의원의 유급직화에 대한 필요성은 모든 집단에서 가장 많은 빈도로 지적되고 있는데, 특히 시민단체(42.9%) 지방의원(42.5%), 사무처공무원(41.3%)이 집행기관 공무원(33.7%)보다 높은 것을 볼 수 있다. 이는 지방의원의 유급직화가 지방의원의 전문성을 제고하는 방안이라는데 사회적 합의가 형성된 것을 시사한다.

#### 나. 입법개선방안

전문성 있는 인사들이 생활비와 의정활동비 마련을 위해 부패에 연루되지 않고 단체장에 대한 견제와 주민대표로서의 기능을 다하기 위해서는 의

51) 김성호외, 지방의회의 의정효율성 제고방안, pp. 81-83.

정활동비를 생활급으로 지급하여야 할 것이다. 반면 지방자치단체의 정무직 공무원으로서의 엄격한 윤리적·법적 책임을 지우게 하는 것이 의정활동의 성과를 제고하고 지방의원의 부패해소에 기여할 것으로 판단된다.

지방의회 의정활동의 주체는 지방의원이다. 따라서 지방의회의 의정효율성을 제고하고 책임감과 전문성을 갖춘 의원들이 지방의회에 진출하여 지방자치의 정착과 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 지방의원의 유급직제를 도입하여야 할 것이다. 다만 자치단체의 재정부담을 고려하여 재정력이 우수한 자치단체부터 우선 실시하거나 의원정수 조정과 중·대선거구로의 조정 등의 정책이 함께 고려되어야 할 것이다.

#### 다. 입법개선방안

지방자치법 제32조 제1항을 다음과 같이 개정하여야 한다. 즉, 제32조 제1항의 「지방의회의원은 명예직으로 하되」를 「지방의회의원은 정무직 지방공무원으로 한다」로 개정한다.

## 5. 지방의원 선거의 선거구제 개선

### 가. 지방의원 선거구제의 문제점

선거구는 전체 선거인을 여러 개의 선거인집단으로 구분하는 표준이 되는 선거단위를 말한다. 따라서 지방선거에서 한사람의 자치단체장을 선출하는 선거는 지방자치단체 전체가 선거구가 되어야 하므로 별도의 선거구를 설정할 필요가 없으나 다수의 의원으로 구성되는 지방의원선거의 경우 선거

구의 설정이 중요한 과제이다. 본 조사에 의하면 집행기관 공무원의 경우 역시, 예결산심의와 관련하여 의원간의 예산 배정을 둘러싼 갈등(37.6%)이 높게 나타났다. 시민단체도 의원간의 예산배정을 둘러싼 갈등(24.7%)을 문제로 지적하고 있다. 결국 공무원과 시민단체 회원은 지방의원이 지나치게 좁은 지역구를 가지고 있는 소선거구제의 단점이 극단적으로 드러나고 있다는 데 대하여 크게 우려하고 있음을 반영하고 있다.

물론 대·중·소선거구제는 각기 독특한 장·단점을 가지고 있다. 그러나 우리나라의 실정에서는 지방자치단체 전체의 사업 우선순위를 기준으로 정책결정을 하도록 하기 위해서는 지방의원 선거구제를 대선구제로 전환이 불가피하다고 할 수 있다.

그 이유는 공직선거 및 선거부정방지법에서 특히 지방의원의 선임방법을 소선거구제로 획일적으로 규정하고 있어 다음과 같은 문제가 파생되고 있다.

첫째, 소선거구제는 농촌의 경우, 선거가 끝난 후에도 마을 간 심지어 이웃간에 심각한 갈등과 반목을 지속적으로 초래하게 함으로써 공동체 정신을 해치고 있다는 점에서 지방자치의 본래의 취지를 오히려 훼손하고 있다는 점에서 부적합하다.

둘째, 소선거구제는 특히 기초지방자치단체의 경우 읍면동을 지역구의 기본단위로 하고 있어 지나치게 좁은 지역구를 가지므로 선거가 과열되기 쉽고, 지역구 관리가 용이함에 따라 지방유지들의 당선에 유리하기 때문에 상대적으로 참신하고 능력 있는 인사의 지방의회진출에 불리하다.

셋째, 지방의회가 예산을 심의하는 과정에서 개별의원들이 지방자치단체의 정책우선순위를 무시하고 출신 선거구의 지역에 예산지원을 무리하게 요구함으로써 예산배분의 우선순위가 무시되는 경향이 있다. 따라서 소선거구제는 지방자치단체 전체의 발전을 위한 예산편성을 저해하는 요인이 되고

있으므로 이러한 폐단을 막기 위해서는 소선거구제의 폐해를 줄일 수 있는 정책대안이 절실하게 요구되고 있다.

#### 나. 지방선거에서의 대선거구제의 장점

외국에서는 지방선거에서 소선거구제보다는 대선거구제도를 많이 채택하고 있는데 이는 다음과 같은 장점을 가지고 있기 때문이다.

선거결과와 측면에서는 첫째, 연기투표제에 의하지 않을 때에는 선거결과에 소수대표의 취지를 가미할 수 있다. 둘째, 정치적 신인의 당선에 비교적 용이하며 광범위하게 지역주민에게 신임을 얻고 있는 인물의 당선에 용이하게 한다. 셋째, 득표수와 당선자수의 비례를 유지할 수 있어 사표를 감소시킬 수 있다. 넷째, 선출된 대표가 제한된 선거구의 이해관계에 제한되지 않고 자치단체 전체의 이익을 우선할 수 있는 정책결정을 할 수 있다.

선거권자의 입장에서는 후보자의 선택범위가 넓어진다.

후보자의 입장에서는 소선거구에 비하여 선거권자에 대한 투표매수가 곤란하며, 혈연과 지연을 중심으로 하는 선거운동이 어려워지므로 선거운동과 열을 방지할 수 있다. 또한 특정지역의 혈연, 지연에 근거한 후보자보다는 유능하고 전문성 가진 인물의 입후보를 용이하게 할 수 있다.

선거관리적 측면에서는 선거구의 당리당략적 획정을 방지할 수 있고, 선거에 관련개입을 완화할 수 있다. 뿐만 아니라 대선거구제에서 선출된 의원은 출신 선거구의 이해에만 국한되지 않고 지방자치단체 전체의 이익과 행정수요를 추구하게 될 뿐 아니라 의원의 자질이 높아진다는 장점을 지니고 있다.

#### 다. 지방의원 선거구제 개선방향

소선거구제를 채택하고 있는 우리나라의 지방선거에서는 영국과 유사하게 일당지배적 투표결과를 보이고 있어 제도의 장점보다는 단점이 부각되고 있음을 감안할 때, 이러한 문제점을 해소하기 위한 정책대안으로서 대선선거구의 채택을 적극적으로 고려해 볼 가치가 있다. 특히 지역주의 선거와 소선거구의 문제점을 해결하기 위한 대안으로서는 지방자치단체 전체의 이익과 발전에 초점을 두게 하는 대선선거와 소선거구를 병용하는 혼합선거제의 도입을 진지하게 검토해 볼 시점에 왔다.

이러한 점에서 선거구제의 선택에 따라 지방의회가 일당지배적 지역이기주의장화 될 수 있으므로 국회의원 선거구에 지방의원정수를 연계시키지 말고 선출에서부터 다양화하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

### 6. 지방의원 의정활동 전문연수 지원 제도화

#### 가. 필요성

지방의회의 의정활동성과의 질은 지방의원의 역량에 비례한다. 따라서 지방의회 의원은 현재 지방자치와 관련된 전문적인 연수·연수를 각 대학의 행정대학원이나 연구과정에서 담당하고 있다. 민간연구소 또는 각 대학은 지방자치와 관련된 이론에 치우쳐 원론수준에 머무르기 쉽고 실무역량이 부족할 뿐만 아니라 지방자치와 관련된 법령의 해석을 피연수자의 성향에 맞게 임의로 하는 경우도 있어 연수와 연수를 받은 자들이 현실과의 괴리감을 느끼게 되는 요인으로 작용하기도 한다.

의원들은 의정활동에 필요한 전문지식과 정보를 얻기 위하여 연찬이 필요하고, 지방의회사무처(국,과)공무원들도 의회의정활동과 관련한 직무연수기회를 요구하고 있다.

그러나 현재 의원을 위한 연찬 프로그램은 한국지방행정연구원과 국회의정연수원 그리고 일부 대학원에서 운영하고 있을 뿐 체계적이고 전문적으로 의원연찬프로그램을 운영하는 기관이 거의 없는 형편이다.

국회의정연수원이 지방의회사무처(국,과)공무원을 위하여 연수과정을 개설한 바가 있으나 국회와 지방의회는 유사성이 많음에도 불구하고 업무특성과 영역이 달라 연수내용을 지방의회에 그대로 적용하기에는 무리가 있어 우리 실정에 맞는 별도의 공신력있는 지방의정연수과정이 개설되고 지방의원이 전문연수를 받을 수 있도록 하고 이를 제도화하여야 할 필요가 있다.

#### 나. 지방의원 전문연수 지원제도 도입

선출직인 지방의원으로 구성된 지방의회가 의정활동의 성과를 제고하기 위해서는 지방의회 의정활동 관련 전문연수가 필수적으로 요구되고 있다. 특히 지방의회 의원의 평균학력을 고려하면 더욱 이것이 요구되고 있다. 프랑스 같은 선진국에서도 유사한 제도가 운영되고 있다는 점에서 우리나라에서도 지방자치법령에 적극적으로 반영해 볼 필요가 있다.

지방의원의 전문연수비용은 지방자치단체의 경상비에서 의무적으로 재정 지원하도록 한다. 지방의원이 연수받을 경우, 교통비, 체류비, 기타 개별적으로 사용한 연수비용을 지방자치단체가 지급하도록 규정한다.

특히 명예직인 지방의원이 직업을 가지고 있는 경우에는 해당 기업 또는 단체로부터 연수휴가를 인정하도록 한다. 연수휴가는 지방의원 1인당 연간 6일을 초과할 수 없도록 하고 재선의원에게도 이권한을 새롭게 부여할 수 있도록

록 한다. 지방의원의 총연수비는 지방의원에게 지급하는 각종 수당 총액의 20%를 넘지 않도록 하고 지방자치단체 예산에 반영될 수 있도록 한다.

지방의원 전문연수기관은 행정자치부장관이 연수인가를 한 연수기관에 한정한다.

지방의회의 의정활동 성과를 제고하기 위해서는 가칭 지방의원연수위원회를 행정자치부장관 직속으로 설치하고 관련 사항을 심의·의결한다.

동 위원회의 위원은 전국적 시도의원 대표 3인, 시군구의원 대표 3인, 전문가 5인, 행정자치부 자치행정국장으로 구성한다. 임기는 2년으로 하고 위원장은 지방의원 중에서 호선한다.

동 위원회는 지방의원 연수기관을 인증하고 평가하며, 연수내용을 선정하고, 이와 관련된 주요사항을 결정한다.

프랑스에서는 일찍이 지방의원은 전문연수를 받을 수 있는 권한이 있다고 제도화하였으며(지방의원 임기수행에 관한 법 1992년 2월 3일), 이를 시행령제92-1208호에서 세부적으로 명문화하였다(동법시행령 1992년 11월 16일).

#### 다. 관련법령 개정

지방자치법제37조의3 (지방의회 의원의 전문연수 지원) 신설

행정자치부장관은 지방의회 의원의 전문연수를 지원하기 위하여 행재정적 지원을 하여야 한다. 행정자치부장관은 지방의회의원의 전문연수가 실질적으로 지방의회의정활동의 성과를 제고하는데 기여할 수 있도록 운영될 수 있도록 지방의회전문연수위원회를 설치한다.

## 【참고문헌】

- 강인재 외, 지방자치 이렇게 해야된다, 한겨레신문사, 1995.
- 국민고충처리위원회, 국민고충처리위원회(옴부즈만)의 운영성과와 발전방안, 1995.
- 권혜수, 지방의회의 의정활동 측정과 의회기능 강화방안,
- 김광주 외, 지방의회의 의정활동 측정 : 경상북도 의회를 중심으로, 한국행정논집, 10(1), 1998.
- 김명환, 박기관, 지방의회 의정활동의 측정 및 강화방안 : 광명시 지방의회의 사례를 중심으로, 도시행정학보, 제14집 제2호, 2001.
- 김석진, 지방의회사무처의 활성화 방안, 한양대 지방자치연구소 제6차 정책세미나, 1995. 7.
- 김성호, 조례제정권 범위확대에 관한 연구
- 김성호, 조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안,
- 김성호, 지방의회의 입법보좌관제 도입에 즈음하여, 자치통신, 제21호, 1993. 6. 30.
- 김생수, 지방의회의 의정활동 측정과 발전적 방안에 관한 연구, 사회과학연구, 1994.
- 김순은, 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동, 한국지방자치학회보, 제9권 제3호, 1997. 9. 5.
- 김순은, 부산광역시정부의 정책결정 과정과 구조, 지방정부연구, 1, 1997.
- 박광국/황종규, 지방정부 예산결정과정에서 지방의회 역할에 관한 연구, 한국행정학회, 한국행정학보, 제28권 1호, 1994.

- 박재창, “지방의회 전문위원회 무엇이 문제인가”, 『지방자치』, 1992. 7.
- 송광태, 지방의회 의정활동측정의 사례분석을 통한 교훈, 한국지방자치학회보, 제13권 제2호, 2001. 6.
- 송광태, 지방의회 의정활동측정의 필요성과 방법 및 성립요건, 자치의정 2000. 7.
- 송광태, 김현대, 지방의회 의정활동측정의 분석틀과 적용, 도시행정학보, 제13권, 1호, 2000. 6.
- 송창석, 도시정부에서의 시민옴부즈만제도 도입방안, 한국도시행정학회, 제7회 학술발표논문
- 심익섭, 시·구간의 행정기능 배분전략, 지방자치발전전략, 인하대학교 행정대학원, 1989.
- 심익섭, 한국적 지방자치의 제도적 정착을 위한 모델정립방안-협의민주주의를 중심으로, 한국지방자치학회, 지방자치연구, 제8권 3호, 1996.
- 심익섭, 기초지방자치회의 의정활동 활성화 방안 : 구의회를 중심으로, 한국지방자치학회보, 9(3), 1997. 9.
- 육동일, 지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구 : 민선자치 1기를 중심으로, 한국지방자치학회보, 11(4), 1994.
- 이무식, 지방의회 사무조직 합리화방안에 대한 소고, 지방행정, 1993. 6.
- 이승중, 주민과 지방의원의 바람직한 관계를 위한 정책과제, 자치의정, 3(3), 지방의회발전연구원. 2000.
- 오을임, 지방의원의 정책활동 활성화 방안 : 광역의회 의원들의 의식을 중심으로, 한국지방자치학회보, 13(4), 2001.
- 오재일, 박혜자, 강인호, 광주시의회 10년의 측정과 전망, 2001.
- 이종원, 서울시의회 입법활동의 활성화방안, 서울시정개발연구원 보고서, 1998.

- 이중원/최강렬, 지방의회의 입법활동성과측정 : 서울시의회를 중심으로, 1998년 한국정치학회 학술회의.
- 이상철, 송건섭, 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사, 한국지방자치학회보, 10(1), 1998.
- 정준금, 기초지방의회의 의정활동분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전방안, 한국행정논집, 7(2), 1995.
- 정준금, 기초지방의회의 의정활동분석 : 울산시의회의 활동실적 측정 및 발전방향, 대구·경북행정학회, 한국행정논집, 제7권 2호, 1995.
- 조경호/김명수, 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 측정, 한국행정학회, 한국행정학보, 제29권 1호, 1995.
- 최봉기, 대구직할시 의회의 의정활동 분석과 의회기능의 강화방안, 한국행정학회, 한국행정학보, 제28권 2호, 1994.
- 최봉수·유준석, 시의회의원의 대표대상에 따른 의정만족도 분석 : 평택시를 중심으로, 도시행정학회보, 제14집 제2호, 2001.
- 최창수 외, 측정기본법에 의한 지방자치단체측정모형, 한국지방행정연구원 보고서, 2001
- 최창호, 지방자치학, 서울 삼영사, 2000
- 한표환, 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구, 서울, 한국지방행정연구원, 1995.
- Barron Jacqueline et al., *Councillors in crisis : The Private World of Local Councillors*, Houndmills, Macmillan, 1991.
- Jacqueline Barron et al., *Councillors in Crisis : The Private Worlds of Local Councillors*, Houndmills, Macmillan, 1991.

Lange, R., Selbstverwaltung im Hamburg. Geschichte, Struktur und Funktionen der Hamburger Bezirksversammlungen, Stuttgart u.a., 1980.

Peter Lasse, *Developing a Learning Organization*, London: Kogan Page, 1998.

Press, C.K., Verburg., *State and Community Government in the Federal System*, New York : John Wiley. 1983.

Zimmerman, J. F., *State and Local Government*, New York, Barnes and Noble Books. 1986.

## 【Abstract】

### Developing Models to Evaluate the Performance of Local Councils

The successful institutionalization of local autonomy in Korea and its further development depend on the performance quality of the local council. Although there has been much criticism, on their performance, there is no systematic approach to analyze and evaluate the performance of local councils. It needs, therefore, to pay closer attention to what to be measured and how to evaluate the local councils.

This study is to develop the models to evaluate the performance of local councils and to build an appropriate system by which the evaluation models are applied. By doing this, we expect that the local councils can improve their capability as well as their performance. Performance evaluation of the local councils can also provide a guideline for an efficient and democratic management of the local councils.

The content of this study is the following:

Chapter 2 presents a critical review of previous works on the performance evaluations of local councils in Korea. It also contains the research framework for model development. Chapter

3, Contains the analyses of survey results on the satisfactions of the five major areas in the local councils' activities. This is to measure the performance of local councils and to find factors that impede its efficiency. Chapter 4 focuses on the objective evaluations with the actual records on the performance of local councils. We develop the performance evaluation index in details. Chapter 5 discusses the application method and the alternatives for improving the performance of local councils in Korea. Chapter 6 considers the policy implications, particularly focused on enhancing the expertise of the local councils' activities.

## 【부록 I : 설문지】

### <지방의회의원의 의정활동 설문조사: 의원용>

A				
---	--	--	--	--

안녕하십니까? 저희 한국지방행정연구원에서는 지방의회의 발전을 위한 연구 수행의 일환으로 관계자 조사를 실시하게 되었습니다. 이번 조사는 21세기 지방의회의 효과적인 운영과 신뢰받는 의정활동이 펼쳐질 수 있도록 제도적 방안을 마련하는데 귀중한 자료로 활용되어 질 것입니다.

선생님께서 무기명으로 응답해 주시는 내용은 오직 연구수행을 위한 통계적 자료로만 사용되며 개별적인 응답내용에 대해서는 절대 비밀이 보장됩니다. 의정활동의 전반적인 문제를 다루다보니 질문의 내용이 좀 긴 것을 양해해 주시길 부탁드립니다. 바쁘시더라도 지난 4년간 의원님께서 평소 느끼신 생각과 의견을 응답해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2002년 2월 26일      한국지방행정연구원

연구진 : 수석연구원 김성호,안영훈,황아란

☎ 02-3488-7312~4

A. 조례제정과 관련된 질문입니다.

1. 의원님께서는 지난 4년간 조례제·개정 활동에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족   ② 만족하는 편   ③ 보통   ④ 불만족하는 편   ⑤ 매우 불만족

2. 현재 지방의회의 조례제정권 행사에 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방의회의 조례입법범위 협소   ② 행정업무에 관한 전문지식 부족
- ③ 법률지식 부족   ④ 조례제정 지원인력과 부서의 결여
- ⑤ 집행부의 지나친 견제   ⑥ 상급기관(행정자치부, 광역시·도)의 지나친 간섭
- ⑦ 기타( )

3. 지난 4년간 이런 저런 이유로 조례를 제정하지 못한 분야 가운데, 지방자치 현실에서 가장 많이 요구되고 있는 조례제정 분야를 순서대로 3개까지 표시하여 주십시오.

- ① 환경   ② 보건   ③ 건축   ④ 질서유지   ⑤ 교통   ⑥ 도시계획   ⑦ 복지
- ⑧ 기타( )

3-1. 첫째: \_\_\_\_\_

3-2. 둘째: \_\_\_\_\_

3-3. 셋째: \_\_\_\_\_

## B. 예결산심의와 관련된 질문입니다.

1. 의원님께서서는 지방의회에서 예산안을 심의할 때, 관심을 많이 기울였던 예산항목은 다음 중 무엇입니까? 순서대로 2가지를 표시하여 주십시오.

1-1. 첫째: \_\_\_\_\_

1-2. 둘째: \_\_\_\_\_

① 지역개발사업비

② 주민의 복지후생비

③ 의회운영비

④ 집행부의 판공비 및 기관유지비

⑤ 인건비

⑥ 기타( )

2. 의원님께서서는 지방의회에서의 예산배정이 사업의 우선순위에 따라 배정되었는가를 측정할 때, 이에 대하여 얼마나 만족하십니까?

① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

3. 지방의회가 예산안을 심의하는데 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라 생각하십니까?

① 지방의회의 재량권 부족

② 예산관련 전문지식의 부족

③ 예산관련 정보부족(집행부의 비협조)

④ 예산과목 등 예산서 구성의 복잡성/ 모호

⑤ 예산심의 보좌인력의 부족

⑥ 행정자치부의 간섭

⑦ 심의기간의 불충분

⑧ 의원간의 예산 배정을 둘러싼 갈등

⑨ 기타 ( )

4. 의원님께서서는 현행 지방의회의 결산심사에 대하여 얼마나 만족하십니까?

① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

5. 지방의회가 집행부의 결산을 심의함에 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 지방의회 의 재량권 부족
- ② 예산집행 및 결산관련 전문지식의 부족
- ③ 예산집행 및 결산 관련 정보부족 (집행부의 비협조 )
- ④ 결산심의 보좌인력의 부족
- ⑤ 심의기간의 불충분
- ⑥ 현금주의 단식부기로 작성된 회계처리관행
- ⑦ 기타 ( )

6. “효과적인 결산심의를 위하여 외부 회계법인이 결산안을 먼저 검사한 다음 이를 의회에서 심의하자”는 주장에 대하여 의원님께서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성 ② 찬성하는 편 ③ 별 차이 없다 ④ 반대하는 편 ⑤ 매우 반대

7. 의원님께서 지난 4년간 지방의회 의 예산 및 결산 심의활동에 대하여 전반적으로 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

C. 지방의회 의 집행부 견제기능과 관련된 질문입니다.

1. 의원님께서 지난 4년간 집행부에 대한 지방의회 의 행정감사 및 조사활동에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 지방의회의 행정감사 및 조사 활동을 저해하는 가장 큰 요인은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 전문지식의 부족
- ② 관련 정보의 불충분
- ③ 피감기관 관계공무원의 비협조
- ④ 행정감사·조사를 위한 보좌인력의 부족
- ⑤ 감사 및 조사기간의 불충분
- ⑥ 허위증언이나 진술에 대한 제재장치의 결여
- ⑦ 기타 ( )

D. 지방의회의 원구성과 운영에 관한 질문입니다.

1. 의장, 부의장, 상임위원장, 특위위원장 등의 선임에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 의원님께서서는 회의운영에 있어서 발언시간이나 토론방식 등 회의진행의 효율성에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

3. 의원님께서서는 정기회나 임시회 등 의사일정 운영에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족



2. 단체장이 지방의회의 의정활동에 어느 정도로 영향력을 행사해 왔다고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 비교적 큼 ③ 보통 ④ 비교적 작음 ⑤ 매우 작음

3. 단체장은 어느 정당 소속입니까?

- ① 한나라당 ② 새천년 민주당 ③ 자민련 ④ 무소속 ⑤ 기타( )

4. 지난 4년간 지방의회와 단체장의 관계에 대하여 전반적으로 얼마나 만족하십니까?

- ①매우 만족 ②만족하는 편 ③보통 ④불만족하는 편 ⑤매우 불만족

5. 지방의회와 집행부의 관계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라 생각하십니까? 다음 중에서 순서대로 2가지를 표시하여 주십시오.

5-1. 첫째: \_\_\_\_\_ 5-2. 둘째: \_\_\_\_\_

- ① 집행부 우위의 권한 불균형  
 ② 지방의원의 불합리한 태도나 자세  
 ③ 집행부 공무원의 비협조적 태도/자세  
 ④ 지방의회와 집행부간 공식적인 대화통로 미흡  
 ⑤ 정치적 노선 및 이해관계의 대립  
 ⑥ 기타 ( )

G. 대민활동과 관련된 질문입니다.

1. 의원님께서서는 지난 4년간 주민의 의견수렴활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족



6. 의원님께서 현재 회원으로 가입한 공식단체나 조직이 있습니까?

- 그럼 가입한 단체나 조직의 이름은 중요한 순서대로 3개까지 말씀해 주십시오

- ①
- ②
- ③

7. 의원님께서 현재 회원으로 있는 사적인 정기모임이 있습니까?

- 그럼 이들 사적 모임의 이름을 중요한 순서대로 3개까지 말씀해 주십시오

- ①
- ②
- ③

#### H. 의정활동 전반에 대한 질문입니다.

1. 의원님께서 의정활동을 수행하면서 전문성을 발휘하는데 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 의원님께서 의정활동을 수행하면서 주민대표성을 발휘하는데 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

3. 지방의원으로서 자신의 역할에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 주민의 의사를 전달하는 대리인
- ② 주민의 복리증진을 위해 의사결정을 위임받은 대표인

- ③ 합리적 의사결정을 내리는 전문가
- ④ 지역의 이해를 조정하는 정치인

4. 의원님께서서는 지난 4년간 여러 의정활동 가운데 어디에 비중을 가장 많이 두셨습니까?

- ① 조례안제정 등 의안심의                      ② 단체장 등 집행기관 견제
- ③ 주민의견 수렴 및 접촉                      ④ 정책개발
- ⑤ 주민의 민원해결                              ⑥ 기타(                                      )

5. 의원님께서서는 지난 4년간의 의정활동에 대하여 전반적으로 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족   ② 만족하는 편   ③ 보통   ④ 불만족하는 편   ⑤ 매우 불만족

6. 지난 4년간 의정활동을 하시는데 있어서 누가 의원님께 직접적으로 가장 큰 영향을 미쳤습니까?

- ① 선거지원집단(지지층근 등)              ② 동료의원
- ③ 단체장                                      ④ 보좌인력(전문의원등)
- ⑤ 지구당 위원장 등 정치인              ⑥ 시민단체
- ⑦ 직능단체(동업자단체 등)              ⑧ 학술기관(학회, 대학, 연구기관 등)
- ⑨ 기타 (                                      )

I. 지방의회제도 개선사항과 관련된 질문입니다.

1. 지방의원의 의정활동 여건을 개선하기 위하여 가장 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방의원의 유급직화                      ② 유급보좌관제 신설

- ③ 의정활동비 인상                      ④ 기타(                      )

2. 지방의원의 의정활동 전문성을 강화하기 위하여 가장 필요한 개선방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 전문위원의 증원 및 전문성 강화    ② 의원전문 연수/연수 기회의 확대  
③ 외부 전문가로 구성된 의정자문기구 설치 ④ 기타 (                      )

3. 효과적인 지방의회 운영과 관련하여 가장 필요한 개선방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 상임위원회제도의 활성화          ② 의회운영/회기운영 개선  
③ 회의제도의 개선                      ④ 주민모니터제도 신설  
⑤ 기타(                      )

4. 집행기관과 관련된 의정활동에 있어서 가장 필요한 개선방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 행정정보의 공개                      ② 발생주의 복식부기 회계제도 도입  
③ 행정사무감조사제도 개선          ④ 집행부와의 협조관계강화  
⑤ 기타 (구체적으로 적으십시오:                      )

5. 지방의원이 앞으로 의정활동에서 좀 더 비중을 두어야 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 조례제정 활동                      ② 예산심의  
③ 예산집행 및 결산 심의              ④ 행정 조사·감사 활동  
⑤ 주민여론수렴과 민원처리          ⑥ 정책개발  
⑦ 기타 (                      )

J. 기타 질문입니다.

1. 의원님께서서는 의회에서 지급되는 의정활동비 수준에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 의원님께서서는 의정활동비 외에 의정활동과 관련하여 한 달에 평균 어느 정도 지출하셨습니까?

- ①10만원 미만 ②10만원~50만원 ③50만원~100만원 ④101만원~200만원
- ⑤201만원~300만원 ⑥301만원~400만원 ⑦401만원~500만원 ⑧501만원이상

3. 의원님께서서는 의정활동과 관련하여 가장 많이 지출되는 부분이 무엇입니까?

- ① 경조사 ② 식사접대 ③ 자료수집 ④ 연수/연수 ⑤ 기타( )

4. 의원님께서서는 당적을 갖고 계십니까?

- ① 있다 (☞4-1로 ) ② 없다 (☞4-2로 )

4.1. 당적을 갖고 계시다면, 어느 정당입니까?

- ①한나라당 ②새천년 민주당 ③자민련 ④기타( )

4.2. 평소 가깝게 느끼시는 정당은 어느 정당입니까?

- ① 한나라당 ② 새천년 민주당 ③ 자민련 ④ 없다 ⑤ 기타( )

5. 의원님께서서는 이번 지방의원선거에 다시 출마할 의향을 갖고 계십니까?

- ① 있다 ② 없다(☞ 5-1번으로)

5-1. 출마하지 않는 이유는 무엇입니까?

- ① 경제적 이유                      ② 의원직 수행의 실망(현실적 여건등)
- ③ 일신상의 이유(건강 등)      ④ 정당공천 등 정치적 이유
- ⑤ 기타 (                              )

6. 지방의원이 되시기 전 갖고 계셨던 직업은 무엇이었습니까?

- ① 농업,어업,임업,축산업      ② 자영업                      ③ 판매/서비스직
- ④ 기능공/기술직                  ⑤ 사무/전문기술직      ⑥ 경영/관리직
- ⑦ 전문/자유직                      ⑧ 군인                          ⑨ 정당인
- ⑩ 정년퇴직/실직/미취업      ⑪ 기타(                          )

7. 현재 지방의원직 외에 다른 직업을 갖고 계십니까? 있다면 무엇입니까?

(    )

8. 연령은 어떻게 되십니까? 만 (              )세

9. 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 초등학교 이하    ② 중졸    ③ 고졸    ④ 대졸(전문대 포함)    ⑤ 대학원졸

10. 속해 있는 지방자치단체는 어떻게 되십니까?

- ① 광역시    ② 도    ③ 일반시    ④ 군    ⑤ 자치구

☞ 끝까지 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.  
응답해 주신 설문지를 회신용 봉투에 넣어 보내주시시오.

<지방의회의원의 의정활동 설문조사: 사무처, 집행기관 공무원, 시민단체용>

BCD				
-----	--	--	--	--

안녕하십니까? 저희 한국지방행정연구원에서는 지방의회의 발전을 위한 연구 수행의 일환으로 관계자 조사를 실시하게 되었습니다. 이번 조사는 21세기 지방의회의 효과적인 운영과 신뢰받는 의정활동이 펼쳐질 수 있도록 제도적 방안을 마련하는데 귀중한 자료로 활용되어 질 것입니다.

선생님께서 무기명으로 응답해 주시는 내용은 오직 연구수행을 위한 통계적 자료로만 사용되며 개별적인 응답내용에 대해서는 절대 비밀이 보장됩니다. 의정활동의 전반적인 문제를 다루다보니 질문의 내용이 좀 긴 것을 양해해 주시길 부탁드립니다. 바쁘시더라도 지난 4년간 의원님께서 평소 느끼신 생각과 의견을 응답해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2002년 2월 26일      한국지방행정연구원

연구진 : 수석연구원 김성호·안영훈·황아란

☎ 02-3488-7312~4

A. 조례제정과 관련된 질문입니다.

1 선생님께서는 지난 4년간 지방의회의 조례제·개정 활동에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 현재 지방의회의 조례제정권 행사에 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방의회의 조례입법범위 협소 ② 행정업무에 관한 전문지식 부족  
③ 법률지식 부족 ④ 조례제정 지원인력과 부서의 결여  
⑤ 집행부의 지나친 견제 ⑥ 상급기관(행정자치부, 광역시·도)의 지나친 간섭  
⑦ 기타( )

3. 지난 4년간 이런 저런 이유로 조례를 제정하지 못한 분야 가운데, 지방자치 현실에서 가장 많이 요구되고 있는 조례제정 분야를 순서대로 3개까지 표시하여 주십시오.

- ① 환경 ② 보건 ③ 건축 ④ 질서유지 ⑤ 교통 ⑥ 도시계획  
⑦ 복지 ⑧ 기타( )

3-1. 첫째: \_\_\_\_\_

3-2. 둘째: \_\_\_\_\_

3-3. 셋째: \_\_\_\_\_

B. 예결산심의와 관련된 질문입니다.

1. 선생님이 보시기에 지방의원이 예산안을 심의할 때, 관심을 많이 기울였던 예산항목은 다음 중 무엇이었다고 생각하십니까? 순서대로 2가지를 표시하여 주십시오.

1-1. 첫째: \_\_\_\_\_ 1-2. 둘째: \_\_\_\_\_

- |           |                    |
|-----------|--------------------|
| ① 지역개발사업비 | ② 주민의 복지후생비        |
| ③ 의회운영비   | ④ 집행부의 관공비 및 기관유지비 |
| ⑤ 인건비     | ⑥ 기타( )            |

2. 선생님께서는 지방의회에서의 예산배정이 사업의 우선순위에 따라 배정되었는가를 측정할 때, 이에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

3. 지방의회가 예산안을 심의하는데 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라 생각하십니까?

- |                       |                          |
|-----------------------|--------------------------|
| ① 지방의회의 재량권 부족        | ② 예산관련 전문지식의 부족          |
| ③ 예산관련 정보부족(집행부의 비협조) | ④ 예산과목 등 예산서 구성의 복잡성/ 모호 |
| ⑤ 예산심의 보좌인력의 부족       | ⑥ 행정자치부의 간섭              |
| ⑦ 심의기간의 불충분           | ⑧ 의원간의 예산 배정을 둘러싼 갈등     |
| ⑨ 기타 ( )              |                          |

4. 선생님께서는 현행 지방의회의 결산심사에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

5. 지방의회가 집행부의 결산을 심의함에 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 지방의회의 재량권 부족
- ② 예산집행 및 결산관련 전문지식의 부족
- ③ 예산집행 및 결산 관련 정보부족 (집행부의 비협조 )
- ④ 결산심의 보좌인력의 부족
- ⑤ 심의기간의 불충분
- ⑥ 현금주의 단식부기로 작성된 회계처리관행
- ⑦ 기타 ( )

6. “효과적인 결산심의를 위하여 외부 회계법인이 결산안을 먼저 검사한 다음 이를 의회에서 심의하자”는 주장에 대하여 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성 ② 찬성하는 편 ③ 별 차이 없다 ④ 반대하는 편 ⑤ 매우 반대

7. 선생님께서는 지난 4년간 지방의회의 예산 및 결산 심의활동에 대하여 전반적으로 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

C. 지방의회의 집행부 견제기능과 관련된 질문입니다.

1. 선생님께서는 지난 4년간 집행부에 대한 지방의회의 행정감사 및 조사활동에 대하여 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 지방의회의 행정감사 및 조사 활동을 저해하는 가장 큰 요인은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 전문지식의 부족
- ② 관련 정보의 불충분
- ③ 피감기관 관계공무원의 비협조
- ④ 행정감조사를 위한 보좌인력의 부족
- ⑤ 감사 및 조사기간의 불충분
- ⑥ 허위증언이나 진술에 대한 제재장치의 결여
- ⑦ 기타 ( )

D. 지방의회 원구성과 운영에 관한 질문입니다.

1. 의장, 부의장, 상임위원장, 특위위원장 등의 선임에 대하여 얼마나 만족하십니까?  
① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족
  
2. 선생님께서는 지방의회의 회의운영에 있어서 발언시간이나 토론방식 등 회의진행의 효율성에 대하여 얼마나 만족하십니까?  
① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족
  
3. 선생님께서는 정기회나 임시회 등 의사일정 운영에 대하여 얼마나 만족하십니까?  
① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족



F. 지방의회와 집행기관과의 관계에 대한 질문입니다.

1. 지방의회가 지난 4년간 집행부(단체장)의 정책결정에 어느 정도로 영향력을 행사해 왔다고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 비교적 큼 ③ 보통 ④ 비교적 작음 ⑤ 매우 작음

2. 단체장이 지방의회의 의정활동에 어느 정도로 영향력을 행사해 왔다고 생각하십니까?

- ① 매우 큼 ② 비교적 큼 ③ 보통 ④ 비교적 작음 ⑤ 매우 작음

3. 단체장은 어느 정당 소속입니까?

- ① 한나라당 ② 새천년 민주당 ③ 자민련 ④ 무소속 ⑤ 기타( )

4. 지난 4년간 지방의회와 단체장의 관계에 대하여 전반적으로 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

5. 지방의회와 집행부의 관계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라 생각하십니까? 다음 중에서 순서대로 2가지를 표시하여 주십시오.

5-1. 첫째: \_\_\_\_\_ 5-2. 둘째: \_\_\_\_\_

- ① 집행부 우위의 권한 불균형  
 ② 지방의원의 불합리한 태도나 자세  
 ③ 집행부 공무원의 비협조적 태도/자세  
 ④ 지방의회와 집행부간 공식적인 대화통로 미흡  
 ⑤ 정치적 노선 및 이해관계의 대립  
 ⑥ 기타 ( )

G. 지방의원의 대민활동과 관련된 질문입니다.

1. 선생님께서는 지방의원의 지난 4년간 주민 의견수렴활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ①매우 만족 ②만족하는 편 ③보통 ④불만족하는 편 ⑤매우 불만족

2. 선생님께서는 지방의원이 주로 어떤 방법으로 주민의견 수렴활동을 하였다고 보십니까?

- ① 공식적인 단체나 모임(정당, 학회, 이익단체, 시민단체 등)
- ② 사적인 단체나 모임(동호회, 친목회, 향우회, 동창회 등)
- ③ 편지·전화·인터넷
- ④ 경조사 및 행사 참석
- ⑤ 기타( )
- ⑥ 모름

3. 지방의원의 지난 4년간 주민의 민원처리 활동에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ①매우 만족 ②만족하는 편 ③보통 ④불만족하는 편 ⑤매우 불만족

4. 선생님께서는 지방의원이 주민의 민원처리 활동에서 가장 어려운 점이 무엇이라 생각하십니까?

- ① 민원사항 처리에 대한 인력, 시간 및 예산의 부족
- ② 처리절차의 복잡성
- ③ 집행부의 협조부족
- ④ 민원성격의 부적합 (개인적이거나 무리한 요구, 위법사항이나 권한 밖의 요구)
- ⑤ 기타( )
- ⑥ 모름

## H. 의정활동 전반에 대한 질문입니다.

1. 선생님께서는 지방의원의 의정활동 수행에서 전문성에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

2. 선생님께서는 지방의원의 의정활동 수행에서 주민대표성에 대하여 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

3. 선생님께서는 지방의원이 자신의 역할을 어디에 두고 있다고 생각하십니까?

- ① 주민의 의사를 전달하는 대리인  
 ② 주민의 복리증진을 위해 의사결정을 위임받은 대표인  
 ③ 합리적 의사결정을 내리는 전문가  
 ④ 지역의 이해를 조정하는 정치인

4. 선생님께서는 지방의원이 지난 4년간 여러 의정활동 가운데 어디에 비중을 가장 많이 두었다고 생각하십니까?

- ① 조례안제정 등 의안심의                      ② 단체장 등 집행기관 견제  
 ③ 주민의견 수렴 및 접촉                      ④ 정책개발  
 ⑤ 주민의 민원해결                              ⑥ 기타(                      )  
 ⑦ 모름

5. 선생님께서는 지방의원의 지난 4년간 의정활동을 종합적으로 측정하신다면 전반적으로 어느 정도 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족하는 편 ③ 보통 ④ 불만족하는 편 ⑤ 매우 불만족

6. 지난 4년간 의정활동에 있어서 누가 지방의원에게 직접적으로 가장 큰 영향을 미쳤다고 보십니까?

- ① 선거지원집단(지지층근 등)      ② 동료의원
- ③ 단체장                                ④ 보좌인력(전문의원등)
- ⑤ 지구당 위원장 등 정치인        ⑥ 시민단체
- ⑦ 직능단체(동업자단체 등)       ⑧ 학술기관(학회, 대학, 연구기관 등)
- ⑨ 모름                                    ⑩ 기타 (                                )



- ① 조례제정 활동                                      ② 예산심의
- ③ 예산집행 및 결산 심의                           ④ 행정 감조사 활동
- ⑤ 주민여론수렴과 민원처리                        ⑥ 정책개발
- ⑦ 기타 (    )

J. 기타 질문입니다.

1. 선생님께서는 지방의원이 의정활동과 관련하여 가장 많이 지출하는 부분은 무엇이라 보십니까?

- ①경조사 ②식사접대 ③자료수집 ④연수/연수 ⑤기타(    )

2. 단체장은 어느 정당 소속입니까?

- ① 한나라당 ②새천년 민주당 ③자민련 ④무소속 ⑤기타(    )

3. 지방의회의 다수의석을 차지하는 정당은 어느 정당입니까?

- ① 한나라당 ②새천년 민주당 ③자민련

4. 실례지만 선생님의 연령은 어떻게 되십니까? 만 (    )세

5. 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 초등학교 이하 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대졸(전문대 포함) ⑤ 대학원졸

6. 속해 있는 지방자치단체는 어떻게 되십니까?

- ① 광역시 ② 도 ③ 일반시 ④ 군 ⑤ 자치구

♣ 끝까지 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

응답해 주신 설문지를 회신용 봉투에 넣어 보내주시시오.

## 【부록 II : 설문응답 - 기타 내용】

### 1. 지방의회의 조례제정권 행사에 있어서 가장 어려운 점<N=13>

<n=13>	<p>&lt;지방의회 의원&gt; 지방의원의 일에 대한 의지결여 품위유지비가 없음 지자체의 형편에 맞지 않는 일반상례에 준함</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt; 지방의원의 사명감 결여 및 능력 부재(2건) 지방자치법 모순 자기방식대로 관철되지 못하면 능력 측정에 지장초래 명예직으로 인한 의원소신 부족</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt; 행정업무에 대한 이해부족 및 의원간 이해관계(3건) 조례 제, 개정에 사감정이 다수 노출 감정적인 판단으로 질문, 개인의 이익이나 주변의 이익을 위한 의정 활동 지양</p>
--------	--

2. 지방자치 현실에서 가장 많이 요구되고 있는 조례제정 분야<N=18>

<n=18>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;                  정보관련                  지방경제활성화                  민원에 관한 상위법 저촉부분</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;                  주민자치센터 설치 및 운영 조례(3건)                  경관형성조례                  사실상 자율적인 조례제정권 없으므로 순서를 정할 수 없음                  시설관리공단설치조례                  지역경제</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  일반행정분야(2건)                  인사                  의원해외연수                  주차장조례                  읍면동 기능전환                  전문지식부족등으로 조례제정권 행사가 거의 없음                  (집행부에 의탁하고 있는 실정임)</p> <p>&lt;시민단체&gt;                  주민참여</p>
--------	---

3. 지방의원이 예산안을 심의할 때, 관심을 많이 기울였던 예산항목<N=14>

<n=14>	<지방의회 의원> 선심성 사업 농업투자 소모성경비 문화예술진흥비 경상경비 소득증대지원  <사무처 공무원> 행사비 및 재료비  <집행기관 공무원> 선심성 예산 사업 지방의원들의 자기 지역 예산 주민과 관련된 경비 경상경비 의회일반 경비  <시민단체> 의원출신지역위주주의 구청사 신축 예산
--------	---

4. 지방의회가 예산안을 심의하는데 있어서 가장 어려운 점<N=6>

<n=6>	<p>&lt;사무처 공무원&gt; 집행기관, 주민, 단체, 의원상호간을 의식해서 소신있는 심의를 하지 못함(2건) 국도비의 지원부족</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt; 재원의 부족 재정규모가 너무 작아서 사실상 심의가 불필요(인건비 및 필수사업비도 부족) 당해 의원 권익보호와 우월주의, 지나친 간섭, 의원간의 이해 갈등</p>
-------	---

5. 지방의회가 집행부의 결산을 심의함에 있어서 가장 어려운 점<N=9>

<n=9>	<p>&lt;지방의회 의원&gt; 무관심</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt; 사후승인-불필요 예산서에 대해서는 의원과 집행부공무원이 관심이 있으나 결산에 대해서는 모두 관심이 없음(2건)</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt; 관심부족(3건) 형식적인 절차 이행</p> <p>&lt;시민단체&gt; 이미 집행된 예산에 대한 형식적인 심사 경향</p>
-------	--

6. 지방의회의 행정감사 및 조사 활동을 저해하는 가장 큰 요인<N=17>

<n=17>	<p>&lt;지방의회 의원&gt; 지방의회 행정감사제도 미비</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt; 의회공무원을 집행기관장이 임명하는 한 무의미 인간관계의식, 성의부족 결과에 대한 측정미흡</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt; 의원 자질부족(2건) 관심결여 불필요하게 인력낭비 동일 정당, 학연, 지연 등 끼리끼리의식 지역구 관련 사업에만 관심 공익성미흡 정치적 사안 감사 집중(2건) 권위적 자세 및 지나친 집행부의 견제적 사고 방식 감·조사와 전혀 관련 없는 질문, 업무의 질문 빈번, 업무 성격 흐름 왜곡 질타성 발언과다.(괴롭힘) 편견</p> <p>&lt;시민단체&gt; 불성실, 의지부족</p>
--------	---

7. 사무처(국, 과)의 의정 및 정책보좌활동에 있어서 가장 아쉬운 점<N=18>

<n=18>	<p>&lt;지방의회 의원&gt; 전문위원의 잦은 인사이동</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt; 아쉬운 차원이 아닌 역할수행이 현실적으로 불가함 (직무독립의 미보장) 공무원 의식 결여, 동기부족</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt; 의원 등의 의정보좌활동의 불신(2건) 의원들의 정책개발에는 관심이 없으므로 보좌의 필요성도 의문시됨 전문위원의 역할 부족(2건) 거처가는 임시 정류장으로 생각하고 있음 의장의 인사협의를 권 부여로 인맥, 학연, 지연 등 정실 인사 횡행(2건) 의원과 집행부의 완충역할 미흡 의회와 집행부간의 긴밀한 협조체제를 위한 정보교환 및 상호 협력의지 부족 기초의원 능력부족, 노력부족 의원 자질 저하(고함 등) 사무처직원과 의원 간 시각, 지식차이가 현저함 사무처 직원의 의식변화가 요구됨</p> <p>&lt;시민단체&gt; 의회의원의 눈치를 봄</p>
--------	---

8. 지방의회 사무처(국, 과)의 여러 기능 가운데 현재 사무처(국, 과)에서 가장 비중을 많이 두고 있는 기능<N=5>

<n=5>	<사무처 공무원> 사소한 연락사무 및 지역행사수발에 소홀하다 보면 보좌기능은 현실적으로 거론되기 어려울 정도임 의원과 유대강화  <집행기관 공무원> 의원들의 개인비서로 전략(3건)
-------	---

9. 지방의회와 집행부의 관계에서 가장 큰 문제점<N=7>

<n=7>	<지방의회 의원> 지방의원의 정보부족  <집행기관 공무원> 의회위원의 전문지식 결여 봉사의식 결여 의원수가 지나치게 많고 출신지역의 대변인 역할에만 충실 의정활동 미흡, 연구노력 미흡  <시민단체> 친목 융화력 부족 신년교례회 자리마련
-------	--

10. 지방의원의 접촉대상<N=4>

<n=4>	<지방의회 의원> 지역주민을 직접 만나 수렴함(4건)
-------	----------------------------------

11. 지방의원의 주민의견 수렴활동 방법<N=19>

<n=19>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;                  주민과의 접촉 및 전화접수(2건)                  통장 반장으로 하여금 접수되는 민원, 시민의 직접 이야기하는 민원                  동장, 새마을 지도자                  일상적으로 매일 1.5회 지역순회활동함                  (무엇을 도와드릴까요 운영)                  좌담회                  마을별 의정보고</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;                  공·사적 관계                  진정, 민원                  친분관계 있는 주민과 개별접촉(2건)</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  사생활주변                  거주지에서 주민접촉 및 관내 도보 중 의견수렴(2건)                  주민건의, 공사간의 각종 집회등(3건)</p> <p>&lt;시민단체&gt;                  주민의견을 수렴하지 않음                  활동부족</p>
--------	--

12. 의원의 주민 민원처리 활동에서 가장 어려운 점<N=2>

<n=2>	<p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  전문성 결여</p> <p>&lt;시민단체&gt;                  의원들의 관심밖</p>
-------	---

13. 지방의 원이 의정활동 가운데 가장 비중을 많이 둔 것<N=32>

<n=32>	<p>&lt;지방의회 의원&gt; 집행부도 의회의 이해조정 역할</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt; 자신의 이익(3건) 인기, 민원해결 병자 이권개입 지역구 사회개발 차기 출마에 대한 표관리</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt; 개인 영달 목적(5건) 지역구개발(5건) 이권개입(7건) 의원과의 이해 관계(3건) 차기선거를 위한 지역구 관리 오히려 시민단체, 환경단체의 눈치만 살핌</p> <p>&lt;시민단체&gt; 자신의 명예 자기 이권 재선가능성</p>
--------	--

14. 지방의원에게 의정활동에 있어서 직접적으로 가장 큰 영향을 준 것<N=15>

<n=15>	<지방의회 의원> 지역주민(5건) 주민 및 각 통장, 주민자치위원회 일반지도자  <사무처 공무원> 언론 지역주민(2건)  <집행기관 공무원> 지역주민(2건) 지역주민을 대상으로 표관리 통, 반장, 관변단체, 지역 유지 지방의원의 지인들
--------	--

15. 지방의원의 의정활동 여건을 개선하기 위하여 가장 필요한 방안<N=135>

<n=31>	<지방의회 의원> 사무과직원 인사독립(3건) 지방자치제도 개선(2건) 광역시에 의회관리 전문의원(국회사무처 관리) 무보수 무급 무보수명예직 교수 회의참석수당 정치적 논리로 단체장과의 관계
--------	--

(계속)

<p>&lt;n=31&gt;</p>	<p>&lt;사무처 공무원&gt;                  전문성 확보(4건)                  피선거권자의 자질(2건)                  의원의 자질 향상(4건)                  의회직 신설로 의회직원의 직무독립화 보장                  사무과 기능 독립                  예산편성 요구권, 시책수립 요구권                  제도, 법률 개선 및 보완                  전문대졸 이상의 학력 소지자 및 각종수당 감액                  정원축소 고려를 통한 지방의원 유급직화 및 사무기구 독립                  의회직 신설                  지역갈등해소</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  의원의 전문성 강화(연수) (22건)                  지방의회 폐지 또는 축소(13건)                  지방의원의 인식 전환(12건)                  의원수의 축소(11건)                  자질 있는 의원 선출(8건)                  무보수 명예직으로 전환(8건)                  현재 상태 유지(5건)                  중대선거구제 실시(3건)                  광역의원을 기초의원 겸직화(2건)                  정당체 폐지(공천, 비공천)                  정치성 배제</p>
---------------------	--

(계속)

<p>&lt;n=104&gt;</p>	<p>&lt;집행기관 공무원&gt; 의원의 전문성 강화(연수) (22건) 지방의회 폐지 또는 축소(13건) 지방의원의 인식 전환(12건) 의원수의 축소(11건) 자질 있는 의원 선출(8건) 무보수 명예직으로 전환(8건) 현재 상태 유지(5건) 중대선거구제 실시(3건) 광역의원을 기초의원 겸직화(2건) 정당공천제 폐지 정치성 배제 지역구에 너무 얽매이지 말고 지역 전체에 대한 의정활동을 펼쳤으면 함 자문기구 설치 주민소환제 도입 자녀 장학금 지급 등 의회제도의 개선(위원회제) 연수 또는 세미나를 통한 의정활동 비교 기초의원 광역의원 통장 의정활동비 인상</p> <p>&lt;시민단체&gt; 의원들의 자질문제(4건) 의원의 대민 봉사(3건) 전문인 선출 유권자의 공명선거 이행 명예직 유지(2건)</p>
----------------------	--

16. 지방의원의 의정활동 전문성을 강화하기 위하여 가장 필요한 개선방안<N=50>

<n=50>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;                  전문가 의정 진출(2건)                  지방의원 유급화로 전문인력 의회로 견인(2건)                  사무처 독립성(2건)                  비교시찰 세미나 연수도 회의 수당을 지급해야함                  단체장의 인사권 의장에게                  전문의원 인사제도 개선                  사무국직원의 의회직화                  유급보좌관제 도입(2건)                  자질향상</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;                  의원자질향상(4건)                  피선거권 제한(3건)                  상임위원회 활성화                  의원수 축소 및 의원상근 유급화                  지방의원 유급제와 보좌관제 신설                  의회직 신설 전문직화 필요, 전문의원 증원-집행부 눈치배제</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  의원자신의 노력(6건)                  자질검증, 피선거권 학력 법제화(5건)                  유급제 실시로 전문가 선출(5건)                  지역주민에 대한 참 봉사정신 결여(2건)                  유급 보좌관제 신설                  의원 각자의 자질과 전문성 확립 및 주민복지증진을 위한 대리인 사명감                  의회사무국 전문가(전문의원)로 전환                  기능별 의원 선출                  보좌관제 시행                  의정 측정제도 정착                  의원수 축소</p> <p>&lt;시민단체&gt;                  보좌관제 도입</p>
--------	---

17. 효과적인 지방의회 운영과 관련하여 가장 필요한 개선방안<N=17>

<p>&lt;n=17&gt;</p>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;                      의원 유급 또는 유급보좌관제 도입(2건)                      의원의 전문성 확보 방안                      인사제도의 독립                      의원자질 및 의식개혁</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;                      자질을 갖춘 의원선출방안 모색(2건)                      의회직 신설 전문화 필요                      정책개발</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                      의원 개인의 자질향상(2건)                      실질적 권한 부여                      시민단체 등의 개별활동 측정 금지                      대선거구 도입                      의원수 조정(전문가 확대)</p> <p>&lt;시민단체&gt;                      의원자질향상                      세금만 낭비하는 것 같음</p>
---------------------	--

18. 집행기관과 관련된 의정활동에 있어서 가장 필요한 개선방안<N=16>

<n=16>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;          의회요원의 인사권 독립(2건)          지방의회에 감사권부여</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;          확실한 견제제도 및 제재입법화          의견접근방식의 개선, 단편적인 잘못이나 실수를 공격목표로 삼으려는 방식을 지향하고 자체 대안을 준비하려는 시도(위원회별 자체토론편강화; 의원+전문위원)          의회 공무원 인사권 독립          집행부의 감사업무를 의회에 이관          시책개발시 의회보고 제도화</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;          지방행정에 대한 지식확보(4건)          공익을 우선하는 자세확립          질문시 주민의 대표기관으로서의 위상정립과 실질적인 주민복지 향상에 역점을 둔 의정활동, 집행기관과의 동반자 관계정립          불요불급한 자료, 간섭배제 생산적 의정 활동 위반(의원수 정비, 감원)          집행부의 견제기능으로서 사고의 전환</p>
--------	--

19. 지방의원이 앞으로 의정활동에서 좀 더 비중을 두어야 할 점<N=8>

<n=8>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;                  봉사자로서의 자질을 쌓음</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;                  중앙정부의 자치권능 미보장에 대항하는 힘의 집중                  전체적으로 1부터 6까지 적극적인 대체 필요                  전문적지식을 가지고 정책개발 활동을 하면 가능, 정책개발은 전문지식                  뿐아니라 의원으로서의 마음가짐으로 활동하는 것임</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  전문지식 배양(2건)                  자질 향상                  지방자치 발전을 꾀하는 집행부-의회의 동반자의식</p>
-------	---

20. 지방의원이 의정활동과 관련하여 가장 많이 지출하는 부분<N=5>

<n=5>	<p>&lt;지방의회 의원&gt;                  민원업무활동                  간담회(시민봉사단체등)</p> <p>&lt;사무처 공무원&gt;                  품위 유지</p> <p>&lt;집행기관 공무원&gt;                  자료협조                  관광성 국내외 연수</p>
-------	--

## 【부록 Ⅲ : 지방의회 위원회운영】

### － 집행기관 공무원 응답－

주관식 설문내용(D4): 의회의 위원회 운영에 있어서 제도적으로 보완·개선할 사항은 무엇이라 생각하십니까? <N=126>

#### ◎ 전문성 함양 - 1. 위원회 구성

<n=23>	<p>의원 전문지식과 관련된 위원회 구성, 전문화로 전환                  나누어 먹기식 위원회 조작된 구성을 탈피하여 전문성을 고려한 위원회 구성 요망                  분야의 전문가 위주로 위원회 구성                  위원수가 적은 위원회운영실적도 저조하므로 통합 전문화가 필요                  사안에 따라 전문분야 위주로 신축성 있게 구성                  전문성을 살려 구성하는데 중점                  위원회운영은 지방행정조직과 맞게 전문성을 중시하여 위원을 배치하여야 함                  분야별 전문지식이 있는 의원을 우선 선발                  전문분야 중심으로 위원회 배정                  소수의 의원으로 각종 위원회 구성하여 형식적 운영                  주어진 안건에 전문적으로 심사 요망(안건과 무관한 내용에 많은 시간 소요)                  위원회 의원수가 적어 심도 있는 운영이 불가                  순번제를 이용한 위원장 나눠먹기식 관행 속히 탈피, 편중되더라도 관련 업무에 전문성이 있는 의원이 선임되어야 함                  담합 방지를 위해 위원장을 반드시 무기명 투표로 선출                  위원장 선출                  나눠갖기식 방법 지양                  운영 구성 인원을 13명에서 17명 이상으로 상향개선                  분야별 위원회를 통합운영 필요                  특위위원회 구성이 너무 많음                  중심구 위원회의 역할을 약화하여 위원회 구성이 어려운 점이 있음.                  위원회 구성을 할 수 없는 실정임                  위원회별 소관별 정책대안의 미흡에 대한 대책마련                  예산심의에 있어 상임위원회 심의를 예경위에서 어느 정도 인정해 줘야함                  위원회의 권한 확대</p>
--------	---

◎ 전문성 관련 - 2. 전문성 강화 연수

<n=21>	의안의 심사 전문성 강화 위원회에 전문적 연수 전문분야 특별연수를 실시하여 전문성 제고 전문적인 지식 수양, 집행부 적정 제재장치 결여 의원의 전문성, 소속당의 간섭 전문지식과 정보 연관 입법 및 정책보다 인력 부족과 전문지식의 부족 전문위원의 전문성 확보 의회위원의 비전문성(일정 자격 갖춘자가 의원이 되어야 함) 전문성 배양 전문성 제고를 위한 자기발전 노력 전문적인 지식확보 전문적인 지식 부족 부분 보완 의원의 전문지식(예산, 행정일반등)함양을 위한 제도적 장치 마련 전문지식 결여 위원회와 의원의 전문지식 함양 유명무실, 전문성결여, 집행부에 대해서 지나친 간섭 전문지식이 부족하여 소관업무를 명확히 구분치 못함. 전문성 결여 지방의원들의 전문성이 부족하고 행정에 대한 사후견제 역할에 불과함 의원들의 사전 연찬이 필요
--------	---

◎ 전문성 관련 - 3. 기타사항

<n=3>	전문위원의 전문화(맞은 인사발령으로 거쳐가는 자리임) 위원회보좌기관 마련 의정활동에 대한 연구 및 조사에 따른 보좌관 제도 시행
-------	---

◎ 의회운영 - 1. 회기운영(회기일수)

<p>&lt;n=22&gt;</p>	<p>회기 일수를 꼭 채우려고 하지말고 실질적 회기운영                  법정일수 때우기 식으로 수당 챙기는데 급급                  남아있는 의사일정도 불필요하게 사용운영 지양                  심도 있는 회기운영노력, 회기 일수 채우기에만 급급                  회기운영 개선(안건 상정없이 무조건 회기를 채우려는 경향 있음) 일정                  관계개선필요                  과도한 형식주의(필요시 수시 개최 할 수 있도록 필요한 인력, 예산 지원)                  회기단축 매월개회중 분기별로 1회 단축                  회기가 너무 길어 회의참석 수당등을 받기위해 시간 채우기식 위원회등                  을 운영하고 있어 회의 일수의 축소 요망                  회기단축으로 예산절감(개회가 1일로 수당 지급 등)                  연회의 일수를 신중적으로 운영하도록 한다. 일비지급과 관련 연간 회의                  일을 기준으로 운영, 의회일정 조정하고 있음으로 시간 낭비 업무 정체                  회기일수가 많음(4건)                  회기 기간 단축(광역80일 , 기초60일)                  임시회 일정 단축(소모가 많음)                  지방의회 회기를 지역실정에 맞게 조정할 수 있도록 관련법 개정                  의회의 회기 일수가 너무 많음(80일을 50일로 변경)                  심의할 안건에 비해 회기도 많고 기초의원의 경우 그 수도 대폭 줄여야                  한다고 생각함                  의사 일정 80일을 50일 정도로 축소하여 집행부가 일할 수 있는 기간                  을 늘려줌으로써 의회의 예산 낭비를 견제                  기초의회 법정 회기일수 축소(80일을 40일로)                  각종 위원회의 회기를 단축 조정하여 의회의원이나 집행부가 각종 위원                  회로 인한 사생활과 공무원근무 시간을 많이 소모하지 않도록 함</p>
---------------------	---

◎ 의회운영 - 2. 회의운영·절차

<n=16>	<p>불필요한 중복절차가 많음          위원회의 독점적 기능을 강화함으로써 기능의 효율화를 기할 수 있음          (예를 들어 위원회에서 심의한 사항을 본회의에서 재심사 한다면 위원회기능 불요)          상임위원회의시 타 상임위원회 소관 등을 질의함으로써 시간낭비          날짜 배우기, 시간 채우기식의 운영지양, 의사 진행시간을 구체화하고          엄격히 지키는 자세 필요          특위 활동은 특별한 사안에만 국한하고 예산 특위는 인력 및 시간 낭비          일 뿐 효과가 없음          불필요한 질의 생략          의제의 질문보다 의제 밖의 질문으로 인기에 연연          의회의원 회의진행요령의 숙지와 지역이기주의 배제          기초단체 예산심의시 상임위와 예결위 중복 심사 불필요          예산 결산심의시 소관상임위원회의 심의는 생략하고 예산결산 위원회의          심의 가름(기능의 중복, 마찰 예방)          발언시간 제한          1인당 발언시간 등에 대한 내부규칙의 강화 등 회의 진행기법개선          의원의 회의진행 미숙(자나친 사전 시나리오 의존, 회의진행의 큰 범주          를 벗어나지 않는 범위에서 자율진행을 위한 능력습득)          서로 존중하여 충분한 의견을 듣도록 하는 것          특정의원의 의사에 따라 운영이 좌지우지 되는 점          위원회에 참여하는 위원이 1,2명이 한 사안에 대하여 적극적인 반대 의          견이 있을 경우 사안자체가 부결되거나 심의보류되는 경우가 다반사임.          따라서 위원회의 소수의견 개진제도를 도입하여 운영하는 방안이 검토          되어야 할 것임</p>
--------	---

(계속)

<n=4>	<p>의견 대립시 다수결 원칙에 따라 표결토록 해야함(현실정은 반대의견이 있음에도 한 사람이 강력히 주장하면 체면 살리기로 묵인 또는 불참등의 방법으로 결과적으로 동조하게 됨)</p> <p>위원회 소관업무와 관련하여 위원1/3이상 또는 위원장 요구시 수시 위원회 개최로 의정활동에 능동적 대처 필요</p> <p>지방자치법 제37조 규정에 의하여 질의 답변시 5급이상 답변토록 되어 있으나 지방자치단체(일반시군)에서는 6급 담당도 답변 할 수 있도록 자격 부여</p> <p>위원회 회의전 안건에 대한 심도 있는 검토를 위한 의원들의 분석하려는 노력과 검토기간을 충분히 부여후 심의 및 안건 심사</p>
-------	---

◎ 의원의 자질 관련

<n=16>	<p>제도적 문제보다 위원의 능력, 자질등이 문제임(3건)</p> <p>사고의 전환과 자질 향상</p> <p>돈이 당선을 좌우하는 지방의회는 앞날이 깜깜함(시정잡배의 모임이다.)</p> <p>원칙이 없고, 개인 관심사항에 편중 운영</p> <p>자질문제로서 업자의 의원 참여 금지 방안 강구</p> <p>시간만 소요됨, 인기관리에 치중, 의원자격을 선출 방식에서 검증 필요</p> <p>의원개개인의 책임성 결여의 문제</p> <p>의원은 반드시 무보수 명예직으로 하되 진정한 지방자치를 실현 시킬 수 있는 사람이 의원이 되어야 할 것임</p> <p>의원 개개인에 앞서 자치단체 전체의 발전을 위해서 봉사하는 자세</p> <p>개인 또는 위원회별 이기주의적 사고</p> <p>의원 참여율 제고 방안, 예산 나눠 먹기식 심의</p> <p>지역구차원(관리)의 위원회 운영</p> <p>충실한 의정활동 미흡</p> <p>의원선출 기준 제도화 필요(전과자 등 출마 제한)</p>
--------	--

◎ 집행부 관계

<p>&lt;n=7&gt;</p>	<p>각종 문제관련 질문시 충분한 질문내용을 전달하고 질문에 대한 명확한 답변을 요구함. 방청객을 의식해서 갑자기 질문하는 사례로 집행부를 곤욕스럽게 하는 점은 개선되어야함 의회가 집행부의 상진인양 운영 되는 사례 시정되어야함 무분별한 자료요구등으로 집행부의 업무집행에 저해 요소로 작용하는 경우가 있음. 의원질문 내용분석 집행부 괴롭히기, 개인감정적인 내용, 남의 질문 내용 대신 읽기, 허위 과장된 내용 분석 경고 장치 필요(자질 향상) 각종 자료 요구가 너무 많다. (1인당 3~4가지 정도) 집행기관의 공무원 발언시 충분한 시간 배려가 필요함(관련자료, 답변준비 시간이 필요함) 조례나 예산등 의원 각자의 연구노력 없이 관련 공무원에 의존하는 사례는 시정되어야 함</p>
--------------------	---

<p>&lt;n=23&gt;</p>	<p>의원 전문지식과 관련된 위원회 구성, 전문화로 전환          나누어 먹기식 위원회 조작된 구성을 탈피하여 전문성을 고려한 위원회          구성 요망          분야의 전문가 위주로 위원회 구성          위원수가 적은 위원회운영실적도 저조하므로 통합 전문화가 필요          사안에 따라 전문분야 위주로 신축성 있게 구성          전문성을 살려 구성하는데 중점          위원회운영은 지방행정조직과 맞게 전문성을 중시하여 위원을 배치하여야 함          분야별 전문지식이 있는 의원을 우선 선발          전문분야 중심으로 위원회 배정          소수의 의원으로 각종 위원회 구성하여 형식적 운영          주어진 안건에 전문적으로 심사 요망(안건과 무관한 내용에 많은 시간 소요)          위원회 의원수가 적어 심도 있는 운영이 불가          순번제를 이용한 위원장 나눠먹기식 관행 속히 탈피, 편중되더라도 관          련업무에 전문성이 있는 의원이 선임되어야 함          담합 방지를 위해 위원장을 반드시 무기명 투표로 선출          위원장 선출          나눠갖기식 방법 지양          운영 구성 인원을 13명에서 17명 이상으로 상향개선          분야별 위원회를 통합운영 필요          특위위원회 구성이 너무 많음          중심구 위원회의 역할을 약화하여 위원회 구성이 어려운 점이 있음.          위원회 구성을 할 수 없는 실정임          위원회별 소관별 정책대안의 미흡에 대한 대책마련          예산심의에 있어 상임위원회 심의를 예경위에서 어느 정도 인정해 줘야함          위원회의 권한 확대</p>
---------------------	---

<p>&lt;n=13&gt;</p>	<p>자치구의 구의원은 전혀 필요하지 않음으로 폐지요망(이유, 할 일이 없음) 없애야 한다는 것을 다 알고 있으면서 못 하는게 우리나라의 가장 큰 병폐임 기초자치단체(시군구)의 의회 폐지(예산낭비) 형식적으로 운영되고 있어 무용론이 제기됨 기초 지방자치제도 폐지 요망, 광역 시행후 시행착오를 거쳐 점증적 시행 청사내 개인별 사무실 보다 집합사무실 이용으로 주민들로 부터 근검, 절약하는 모습 필요 위원회가 구성되어 있지 않음 자율권 부여 인사권분리 집행부의 충분한 의견 청취 및 어떠한 사안에 대하여 주민의견을 수렴하여 합리적 의사결정이 이루어지도록 의정 수행 폐회중 운영위원회 개최시 회의수당 미지급 사항이 개선되어야 할 것임 충분한 활동비 지급 및 정보수집 비용 지급 운영의 문제보다는 지역구단위 의원선출로 지역구사업 내지 선심성 예산 확보에 치중하여 여타의 의정활동은 무관심으로 일관하고 있으므로 근본적인 지방의회 제도의 효용성을 검토해야 할 것임 구의원 구성이 1당 독점 상태에서는 위원회운영의 의미 퇴색</p>
---------------------	---



지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안

---

발행일 : 2002년 12월 31일

발행인 : 김 흥 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정DB센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2272-8125

E-mail: [hprint@unitel.co.kr](mailto:hprint@unitel.co.kr)

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-246-8 93350





