

대전시정전략 TF 과제

연구참여 : 최길수(책임연구원)
윤기석(책임연구원)

2008. 3.

< 목 차 >

- 수평적 의사소통 활성화 방안	1
- 대전광역시 시정홍보 전략	13
- 지방의회 정책역량 강화 방안	26
- 일반자치와 교육자치의 조화방안	45
- 대전광역시 회의문화 선진화 방안	52

수평적 의사소통(Communication) 활성화 방안

I. 수평적(horizontal) 의사소통의 의의

- 의사소통은 서로가 무엇인가를 주고받는 과정을 의미하며, 사람에 있어서 혈관에 비유되기도 하는 중요한 요소임
 - 사람에게 있어서 피가 혈관을 따라 원활하게 흐르지 못하면, 생명에 위협을 받음
 - 이와 같이, 조직에서 정보나 생각들이 원활하게 소통되지 못하면 그 조직의 생명 역시 위협을 받게 되는 것과 같음
 - 잭 웰치 GE 전 회장은 “GE는 커뮤니케이션이 단절되고 벽이 생기는 대기업이 아니라 서로 자유롭게 이야기 하고 재미있게 일하는 구멍가게 방식의 회사가 되었으면 좋겠다”라고 하며 조직내 커뮤니케이션의 중요성을 강조함
 - 지속적으로 높은 성과를 내는 조직의 중요한 특징 중의 하나는 공사조직을 막론하고 탁월한 커뮤니케이션 역량을 가지고 있음

- 조직론적인 관점에서 의사소통은 “2인 이상의 사이에 생각, 의견 또는 감정이 교환되어 공통적 이해가 이루어지는 일련의 과정”
 - 따라서 정보의 정확한 전달과 원활한 교류에 의하여 조직의 구성원은 조직의 목표를 명확히 인식하게 되고 합리적 협동행위를 할 수 있게 되며 권한과 책임의 효율적인 배분이 가능하게 됨

- 조직의 의사소통에 대한 논의 또는 연구의 목적은 의사소통의 촉진요인(협력, 조화, 정보공유, 협동 등)에 대해서는 활성화 시키며, 의사소통의 장애요인(이기주의, 할거주의, 관료주의, 갈등, 장벽 등)에 대해서는 완화 또는 제거하기 위한 전략을 개발하여 조직의 성과를 높이기 위한 것임¹⁾

1) 수평(부서간) 의사소통의 걸림돌로는 대기업의 경우는 ‘부서간 이기주의(46.3%)’, ‘업무

※ 조직에서의 갈등의 유형

- ① 수직적 갈등: 조직계층간에 발생으로서 원인은 주로 상위부서가 하위부서의 자유재량권에 지나치게 통제력을 발휘하는 과정에서 생김
- ② 수평적 갈등: 한 조직계층의 동일수준의 부문간에 발생하는 갈등으로써 각 집단이 상이한 과업을 수행하고 상이한 환경에 처해 있기 때문에 자연적으로 발생함
- ③ 라인-스텝 갈등: 조직의 전형적인 갈등으로써 라인-스텝 양측이 상대방의 업무를 이해하지 못하거나 라인이 스텝의 역할을 탁상공론으로 무시하는 것 등이 원인
- ④ 역할갈등: 양립할 수 없는 기대가 동시에 한 직위에 주어질 때 발생하는 갈등

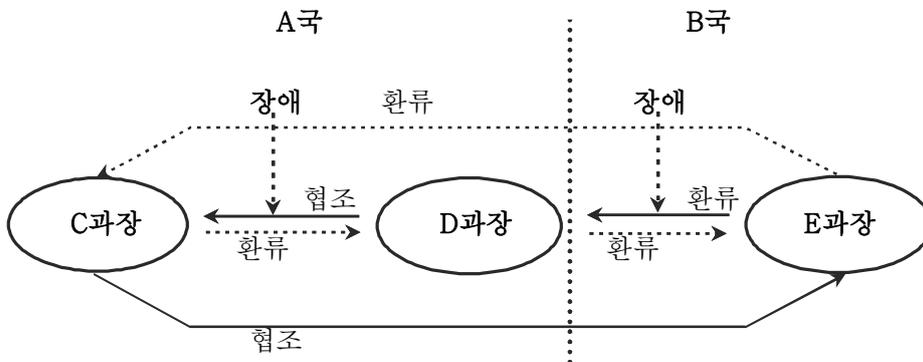
- 의사소통의 유형 중에서 수평적 의사소통은 이것을 통해 단위부서간의 협조와 갈등해소, 그리고 단위부서간의 조정활동이 이루어지기 때문에 그 비중이 매우 크다는 이유로 최근에 그 중요성이 강조되고 있음
- 거대조직은 작은조직에 비해서, 정부조직은 민간조직에 비해서, 관료조직은 자선조직에 비해서 조직의 개인간 또는 부서간의 수평적 의사소통이 원활하지 않은 것이 일반적
- 그러나 지나친 수평적 의사소통의 강조는 비공식 집단이나 압력집단을 형성하여 다른 부서와의 원활한 협조체계를 저해하기도 하고 조직의 위계질서를 파괴할 수 있다는 문제점으로 내포하고 있음
- 정부와 같이 큰 조직은 내부 부서간에 높은 장벽이 있게 마련인데, 일단 이러한 장벽이 생기면 의외로 간단한 커뮤니케이션도 쉽지 않게 됨
- 따라서 부서간의 수평적 의사소통을 가로 막는 장벽을 제거하거나 낮추고 원활한 정보흐름을 촉진시키는 의사소통기법을 개발하고 이를 활성화시킬 수 있는 방안을 제시하는 것이 본 글의 목적임

과다에 따른 시간부족(36.6%)', '필요성 못 느낌(9.8%)', '물리적 칸막이(7.3%)' 등의 순이며, 중소기업의 경우는 '시간부족(37.7%)', '부서이기주의(35.9%)' 등의 순서(대한상공회의소, 기업의사소통실태조사, 2005).

II. 조직내 수평적 의사소통의 모형2)

- 수평적 의사소통이란 계층제에 있어서 동일한 수준의 행정인 또는 상하관계에 있지 않은 상이한 수준의 행정인 사이에 행하여지는 의사소통을 말함
- 수평적 의사소통은 한 부서에서 다른 부서로 걸치는 경우가 빈번하며 어느 한 부서의 내부 관계에만 한정되지 않은

<수평적 의사소통의 모형>



구 분	내 용
발신자	- 지방행정조직 내의 수평적 의사소통의 발신자는 과장이기 때문에 과간의 의사소통이 원칙 - 협조문/문서연락의 경우 실무자/계장/국장의 명의로 이루어짐
수신자	- 과장이 원칙임 - 품의제도에 있어서는 부서장이 협조함
거 리	- 과내의 의사소통이 있고 과간 국간의 의사소통이 있음 - 부서의 거리가 멀수록 이질적 집단의 의사소통으로 장애가 많음
중계자	- 정보의 내용이 수신부서의 전반사무에 걸친 것일 때에는 주무부서가 중계자가 되어 관련 부서에 전달하는 단계를 거침
장 애	- 행정기능의 전문화 - 행정단위간의 갈등·대립의 존재(예산, 기능 등) - 현대 행정조직의 복잡성 - 설득방법에의 의존(수직적 의사소통의 지휘감독의 관계 성립 곤란)

2) 한동권, 지방자치행정조직내 의사소통에 관한 연구, 자치인력개발원, 1997, pp. 21-23에서 요약.

- 수평적 의사소통의 종류는 공식적으로 협조(품의제도), 사전심사, 사후심사, 회의/위원회(TF/T), 노동조합활동 등이 있으며, 비공식적으로는 학습동아리(CoP), 동호회, 상조회, 워크숍 등이 있음
- 수평적 커뮤니케이션(horizontal communication)은 경영활동에 있어서 조정의 수단이며, 이것이 원활하게 이루어지지 않으면 조직은 효율적인 기능을 수행할 수 없음(D. Katz & R. L. Kahn)

III. 대전광역시청 수평적 의사소통의 실태

□ 공식적인(formal) 의사소통의 실태³⁾

- 사전심사: 어떤 사안을 처리하기에 앞서 그 사안과 관련된 단위 또는 개개인에게 의견을 물어 필요한 정보를 수집하는 과정
- 사후심사: 이미 결정된 사항을 그와 관련된 단위나 개인에게 통지하고 주지시키는 것을 말하며, 통보(미리 정한 자에게 주지)와 회람(직원들에게 널리 주지)이 있음
- 회의/위원회: 관계자들을 한데 모아 구두소통시키고 특정 사안에 대하여 논의하며 결정하는 것으로 수평적 의사소통(각종 TF/T 등) 뿐만아니라 수직적 의사소통(간부회의 등)의 수단임
- 품의제도: 품의제도란 행정기관내부에 있어 행정방침의 결정, 행정처분 등 일정한

3) 공식적 의사소통이란 공공조직에서 공식적인 경로와 과정을 거쳐 정식으로 행해지는 의사전달을 말하며, 소속직원들에게 결정된 사항이나 지시사항을 알리고 관리자에게 직원의 보고와 제안, 반응 등을 전달하는데 목적이 있음(김규범, 경찰조직내 커뮤니케이션의 실태분석, 서경대학교 행정학석사학위논문, 2003, p.14).

행위를 필요로 할 때에 해당 사무를 담당하는 직원이 그 행위의 가부에 관하여 문서를 기안하여 결재권한이 있는 상사의 결재(승인)를 얻는 절차에 관한 제도를 말하며, 결정 권한 있는 상급자의 최종적인 결재(승인)에 의하여 기관의사가 성립하며, 최종결재권자의 결재로 기안서는 문서로 성립함⁴⁾

- 기안지에 협조란이 있을 경우 협조자는 자기 또는 부서의 의견을 협조란에 표시할 수 있고 협조를 거부할 수 없는 것이 원칙임

- 협조문/업무연락: 특별한 형식이 없이 자유롭게 문서로 의견의 조회, 사실에 대한 통보 등에 이용됨(※내부직원 간 업무협력도 조사를 통하여 실태를 파악할 수 있으며, 다음은 대전발전연구원에서 2007년 말에 발표한 요약자료임)
- 우리시 전체 실·과(48개) 직원의 업무처리 과정에서 이루어지는 부서 협력도 평가항목별 만족도를 보면 “만족”인 70점 대로(평균 72.4) 나타나 전년대비 4.5점이 상승하여 내부직원들 간의 신뢰도가 개선됨
- 부서협력도가 높게 평가된 항목은 ‘응대태도의 친절성’(75.2), ‘요구에 부응한 업무능력 소지’(74.2)를 들 수 있음
- 낮은 항목은 ‘타부서의 이해도’(70.7)로 가장 낮게 나타났으며, ‘업무처리기간 준수’(71.0) 부분에서도 낮게 나타나고 있음

평가요소	만족도
1. 담당자와의 전화연결이 잘된다.	72.7
2. 친절하게 대한다.	75.2
3. 나에게 요구하는 사항을 명확히 한다.	73.0
4. 나의 요구사항을 처리할 충분한 능력이 있다.	74.2
5. 나의 요구사항을 처리하는 방식이 합리적이다.	71.2
6. 동일한 자료를 반복해서 요구하지 않는다.	72.3
7. 요구사항을 약속한 시간 내에 처리해준다.	71.0
8. 내 부서의 현실과 여건을 고려하여 협조를 의뢰한다.	70.7
9. 종합적으로 볼 때 그들의 업무처리에 만족한다.	71.1
종합만족도	72.4

4) 한동권, 전계서, pp. 14-15.

- 공무원노동조합의 결성: [공무원직장협의회설립·운영에관한법률]의 규정에 의하여 직장협의회에 가입하여 활동하는 것도 공식적인 수평적 의사통의 한 유형으로 볼 수 있음⁵⁾

구 분	총인원	조 합 원			준 조 합 원			비고
		대상	가입	비율	대상	가입	비율	
총 계	2,213	1,590	1,265	79.6	623	334	53.6	청원경찰 포함
공보관실	28	24	20	83.3	4	2	50.0	"
감사관실	24	0	0	0.0	24	19	79.2	"
정책프로젝트팀	16	14	9	64.3	2	0	0.0	"
기획관리실	137	86	79	91.9	51	29	56.9	"
경제과학국	80	60	54	90.0	20	3	15.0	"
투자통상	50	37	24	64.9	13	6	46.2	"
자치행정국	231	144	115	79.9	87	66	75.9	"
문화체육국	68	48	41	85.4	20	7	35.0	"
보건복지여성국	87	65	57	87.7	22	5	22.7	"
환경국	100	74	69	93.2	26	12	46.2	"
교통국	123	104	90	86.5	19	3	15.8	"
도시건설주택국	119	92	82	89.1	27	11	40.7	"
의회사무처 및 산하기관	1,150	842	625	74.2	308	171	55.5	"

- 대전광역시청 및 산하기관에 근무하는 1,265명이 직장협의회에 가입하여 가입대상 1,590명의 79.6%에 해당됨[노조는 필요한 경우 준조합원과 후원(명예)조합원을 둘 수 있는데, 준조합원은 6급이하 노조가입제한 공무원, 후원(명예)조합원은 5급이상 공무원 등]

5) 직장협의회에 가입할 수 있는 범위는 ①6급이하의 일반직 공무원 및 이에 준하는 연구·특수기술직렬의 일반직 공무원, ②특정직공무원 중 재직경력 10년 미만의 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, ③기능직 공무원, ④고용직 공무원, ⑤일반직공무원에 상당하는 별정직 공무원 등이며, 특정업무를 담당하는 직의 공무원은 가입이 금지됨(동법 제3조).

□ 비공식적인(informal) 의사소통의 실태⁶⁾

- 동호회: 대전광역시의 직장동호회는 현재 29개가 운영되고 있으며, 가장 오래된 동호회는 1989년에 발족한 “대전광역시청 테니스동호가”이며, 최근 2008년 2월에 발족한 “서예동호회”와 “시청난우회” 등이 있음
- 전체적인 참여인원은 1,133명에 달하고 있으며, 가장 많은 회원을 보유하고 있는 동호회는 “대전광역시청 산악회”로서 100명이 가입하고 있으며, 가장 적은 인원수를 보유하고 있는 DMBS청내방송동호회로 8명이 활동에 있음(인력개발과 후생복지담당 내부자료)
- 워크숍: 공무원들의 공감대를 형성하거나 각종 시정현안에 대한 워크숍 및 토론회 등도 비공식적인 수평적 의사소통의 유형에 해당되며, 대전광역시의 비전을 공유하는 전략으로서 유용함
- 학습동아리(CoP): 학습동아리는 특정주제에 대한 관심과 일련의 문제 및 열정을 공유하고 지속적으로 상호작용을 통해 해당 주제영역에 대해 구성원들의 이해와 지식을 깊이 있게 만드는 집단(다음표는 CoP와 타모임들과의 비교임)

구분	업무부서	팀	지식동우회	CoP
규모	3-30	5-15	30-300	3-100
구성	직무에 따라 모집	팀 적합성에 따라 모집	스스로의 선택	스스로의 선택
관심사	과업/업무	산출물/결과	일반지식	업무관련지식
목표	명시적이고 할당된 목표	합의를 통해 결정	모호, 묵시적	개선/진전, 목표의식적
범위	명확히 규정됨	참여기능	유동적	상호조정

자료: 지식관리혁신포럼(2006, 5)

6) 비공식적 의사소통은 조직의 규정이나 직위, 조직업무등과 관계없이 조직성원간의 친분, 상호신뢰, 현실적 인간관계 등을 통해 이루어지는 의사소통이며, 과거에는 부정적인 측면이 주로 강조되었음. 그러나 최근에 들어서 비공식 의사소통의 순기능적인 측면이 강조되고 있음.

- 대전광역시에서 2007년 말 현재 34개의 학습동아리가 구성되어 있으며, 약 290명(팀별 10명 이내로 구성)이 활동 중에 있음
- 실·국별로는 기획관리실 4팀, 경제과학국 3팀, 자치행정국 3팀, 보건복지여성국 1팀, 환경녹지국 3팀, 도시건설방재국 5팀, 정책프로젝트팀 2팀, 건설본부 3팀, 소방본부 6팀, 공무원교육원 외 2팀이 운영 중
- 각 동아리는 월 2회 정도 자율적인 연구·토론 모임 실시(학습·연구 결과물 제출 76건)
- 시차원에서 학습동아리 경진대회 개최와 전국 혁신박람회에서의 전국대회를 개최하고 있음(다음 표는 2007년 개최 결과)

순위	동아리명	소속	출품작명	비고
1 (최우수)	도시를사랑하는 사람들의 모임	도시계획과	- 대전시 최고고도지구 합리적 관리방안	시상금 500천원
2 (우수)	수요발표회	정책 프로젝트팀	- 과학도시 대전을 만들기 위한 브랜드 창출의 2건	시상금 300천원
3 (우수)	소방장비 표준화를 위한 연구회	서부소방서	- 표준화를 통한 효율적인 장비 운용 개선	"
4 (장려)	건설공사길라잡이	혁신경영 담당관실	- 건설공사 계약·발주 개선 방안 연구	시상금 200천원
5 (장려)	더불어 함께하는 아르케	유성구	- 열린마음으로 희망과 꿈을 이루는 아르케	"
6 (장려)	공원업그레이드 연구회	공원산림과	- 열린마음으로 희망과 꿈을 이루는 아르케	"

- TF/T: 시정현안을 해결하기 위해 임시적으로 운영되는 조직형태를 TF/T(Task Force Team)이라고 하며, 이는 시급한 현안임에도 불구하고 단일부서에서 해결하기 곤란하거나 과제의 성격상 여러부서의 아이디어가 요구되는 사안을 해결하기 위해 결성됨
- 대전광역시의 경우 최근 대통령당선인 공약추진 TF, 수도권규제완화 대응 TF 등을 구성하여 운영 중에 있음

IV. 대전광역시 수평적 의사소통 촉진방안

□ 공식적인 수평적 의사소통의 장애요소 극복

- 공식화된 수평적 의사소통을 촉진하는데 있어서 가장 중요한 요소는 의사소통을 왜곡할 수 있는 변수를 찾아내 제거하는 방안을 모색하는 것이 중요함
- 수평적 의사소통에 있어서 가장 큰 장애요소는 현대 행정의 복잡화와 다기화로 인한 부서간의 협조협부가 증가함에도 불구하고 수평적 의사소통과 관련된 업무는 등한시 될 수 있다는 문제점이 발생함
- 수평적 의사소통을 왜곡하는 또 하나의 요인은 부서 고유업무와 관행에서 파생되는 전문용어를 해설 없이 사용하게되면 의미를 파악하는데 만도 적잖은 시간이 소요되어 적시성을 잃어버리는 경우가 종종 발생함
- 부서이기주의(할거주의) 또는 정보의 은닉은 수평적 의사소통을 왜곡하는 주범이 됨(예컨대, 어떤 사안이 특정부서의 의사결정 또는 집행의 실수일 때 그 부서는 이러한 자기 과오를 숨김으로써 문제해결을 어렵게 함)
- 업무와 관련한 수평적 의사소통의 관철역할은 대부분 국실에서는 주무과 과에서는 주무계에서 담당하며 주로 “서무”라는⁷⁾ 명칭으로 사무분장되어 있으며, 이들은 당해 부서의 고유업무 또한 과다하기 때문에 수평적 의사소통에 관한 업무는 후순위로 밀려나는 것이 일반적인 현상임
- 수평적 의사소통에 의하여 행해지는 사무는 시의 종합기획사무 등 대부분 극히 중요한 사무임
- 따라서 시의 업무와 관련된 공식적인 수평적 의사소통의 왜곡을 방지하기 위해서는 서무행정시스템의 개선과 이를 담당하고 있는 서무담당자의 역량개발에 대한

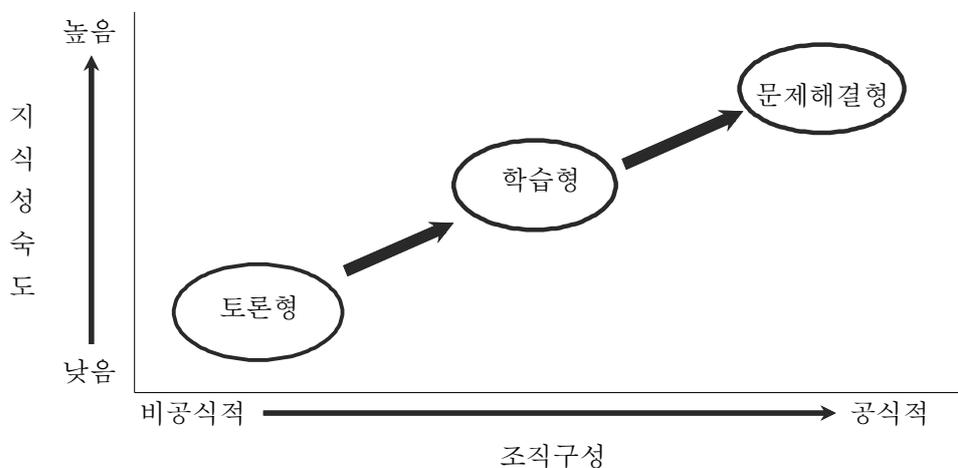
7) 서무라 함은 해당국/실, 해당과, 해당팀에 모두 존재할 수 있는데, 이는 공식적으로 업무 분장되어 있는 업무 이외에 일이 실/국단위, 과단위, 팀단위로 발생할 때 이 업무가 업무 분장 될 성격이 아닌 일회성 업무라면 서무가 되며, 서무는 한 조직의 업무에 헛점이 생기지 않도록 모든 일을 커버할 수 있도록 만들어 놓은 업무분장의 한 종류

투자를 확대하여야 함

- 부서간의 업무협조가 대부분인 수평적 의사소통은 서무가 주로 하며, 서무간의 의사소통의 활성화를 위해서는 발신자가 협조사항에 대한 명확한 용어를 사용해야 함은 물론 같은 사안에 대하여 제차 추가적인 자료요구 등이 발생하지 않도록 사전에 철저한 준비가 요구됨(예컨대, 협조사항에 대한 가상의 Q&A를 작성하여 첨부함)
- 매년 주요 시정계획의 발표 직후 기획부서의 주관으로 각 국/실·과·팀의 서무담당 워크숍을 개최하여 1년간 행해질 주요 협조사항에 대한 로드맵을 작성 공표함

□ 비공식적인 수평적 의사소통 기법개발: 창조적 조직발전을 위한 지식공동체 (Community of Practice: CoP)의 활성화

- 시청 내에서 CoP을 운영하면 구성원과 조직의 역량을 향상시킬 수 있으며, 부서와 부서간 교류를 증진시켜 조직내 벽을 허무는 효과를 가짐
- CoP의 구성요소는 ①지식영역(CoP가 모아지는 이유, 즉 주제영역), ②가치(CoP의 조직측면에서의 가치), ③사회적구조(CoP 내의 구성원들간의 사회적 관계), ④자원(CoP가 활동을 하면서 필요로 하는 각종의 자원), ⑤기술적 인프라(CoP의 사이버 활동공간)
- CoP의 유형을 토론형, 학습형, 문제해결형이 있음



○ CoP를 운영하기 위해서는 조직체계를 갖출 필요가 있음

- 시청에서의 CoP운영 조직체

구분	구성	역할
운영총괄	단체장	CoP와 관련한 최종의사결정자
CoP 운영자	1-2명	CoP관리, 개설/종결승인
자원위원단	분야별 전문가 1인	전문지식 및 활동지원
평가위원단	CoP 테마 관련 3-5명(부서장급)	CoP산출물 평가, 최종보고서 심의·평가

- CoP 내의 운영조직체

구분	구성	역할
리더시삽(SYSOP: System Operator)	1명	CoP개설신청/운영/성과물/회원관리
총무(서기)	1-3명	리더보조/회원관리
회원	자발적 가입	활동참여

○ CoP 활동을 통하여 산출된 결과물은 지식관리시스템에 등록하여 다른 구성원들이 공유할 수 있도록 함

○ CoP의 활동은 토론형, 학습형, 문제해결형에 따라 평가함

- 토론형: 활동기준(토론참가정도)을 중시하되 등록지식에 대한 평가를 병행할 수 있음

- 학습형: 활동기준(학습참여정도)과 학습을 통한 등록지식의 품질에 초점을 둠

- 문제해결형: 활동기준보다는 문제해결(결과보고서)의 품질에 초점을 둠

○ CoP 활동에 대하여는 적절한 지원을 하며, 지원수준은 CoP의 유형에 따라 토론형은 지원수준이 비교적 수준이 낮으며, 학습형이나 문제해결형은 지원수준이 높음

- CoP의 활동에는 적절한 보상이 주어져야 하며, 간접보상형과 직접보상형이 있음
- 간접보상형은 마일리지를 부여하는 방식으로 인사평가시스템에 연결하는 것이 바람직함
- 직접보상은 금전적인 보상으로 대전광역시에서 실시한 경진대회의 입상자를 대상으로 하는 보상의 형태임(입상 CoP의 경우는 중앙대회 출전을 위한 시차원의 지원보장)

대전광역시 시정홍보 전략

I. 문제제기

□ 시정홍보는 도시이미지 제고를 위한 핵심요소

- 다차원화·글로벌화된 현대 사회에서 홍보의 중요성은 공사조치를 물론하고 가장 중요하게 강조되고 있는 기능임
- 특히, 21세기 유목민이라 불리우는 관광객들이 전세계를 거침없이 누비는 시대가 도래함에 따라 국내외 지역간에는 이들의 뇌리에 강한 인상을 남겨 관광객을 유치하고자 하는 홍보 마케팅 경쟁이 날로 치열해 지고 있음(대구경북연구원, 2007: 1)
- 홍보의 중요성은 “홍보가 일의 절반이다”라는 말에서 알 수 있듯이 아무리 강조해도 지나침이 없을 것임
- 시정홍보의 기능은 대내적으로는 시가 추진하고 있는 각종 시책에 대해 적극적으로 시민들에게 알려 시정에 대한 시민들의 신뢰를 제고하며, 대외적으로는 대전에 대한 이미지를 친숙하게 하여 도시간 거래와 협력에 있어서 도시경쟁력을 향상시킴
- 현대 지방정부의 홍보는 단순한 홍보의 개념을 뛰어 넘는 도시마케팅의 차원으로 발전하고 있는 추세임
- 따라서 본 보고서는 대전광역시의 시정홍보의 실태를 파악해 보고, 전략적 관점에서 시정홍보의 발전방안을 모색하여 제시하고 하는 목적을 가지고 있음

□ 대전광역시 시정홍보의 일반적인 실태

- 홍보는 체계적인 분석을 통한 고도의 전략수립이 필요한 분야임에도 불구하고 그동안 대전광역시는 소수의 공보관실 위주의 보도기능이 홍보를 대체해 왔음
 - “보도는 있었지만 홍보는 없다”는 불특정 정책대상을 향해 일방적(One-way) 정보전달식의 잘못된 홍보양태에 대한 개선이 시급한 과제로 대두되고 있는 상황임

- 방송사 시사프로그램(KBS 1TV의 충청페트룰 등 15개)의 활용에 있어서도 방송사 요청에 의한 수동적으로 참여함

- 자체매체가 다양함에도 불구하고 매체별로 산발적·일회성 아이템 홍보에 치중하였으며, 통합적 홍보 기능이 약함은 물론 국제적 홍보를 위한 영문판(Korea's Best Products From Daejeon+CD)의 단순성
 - 월간 [It's Daejeon] : 2004년 4월 제호 [월간 이츠대전]으로 창간, A4크기, 60쪽(컬러+흑백), 시정소식과 문화·생활정보 등으로 구성됨
 - 대전광역시 인터넷방송 [이츠대전TV]: 2007년 12월 27일 개국, 일일뉴스/ 특별보고대전/문화교양강좌 등
 - 대형광고판 및 각종 게시판: 대전시의원회간 앞 등 대형홍보판 4곳과 시정게시판, LED 전광판은 각 1곳 운영 중
 - 영문판(Korea's Best Products From Daejeon+CD)은 컨텐츠가 단순하여 외국인의 흥미를 자극하기에는 부족한 점이 있음

- 대전의 국제적이 도시이미지 제고를 위한 해외홍보체계의 미약하며, 인터넷(online) 등 양방향매체의 발달로 시민들의 시청에 대한 관심 및 참여 욕구는 증대하고 있는 반면 참여기회는 부족한 실정임

- 대전을 방문한 사람들에게 대전발전상과 미래의 비전, 그리고 지역의 특산품(관

광지)을 한눈에 볼 수 있는 홍보관이 없는 실정임

- 시는 5월말 민간업체와 계약이 완료되는 시청사 20층 시티홀(687m², 레스토랑)에 시홍보관을 꾸며 시민들에게 개방하는 방안을 추진 중에 있음(연합뉴스, 2008.01.10일 11:18)

○ 관내의 유관기관에서 발생하는 책자형 잡지(44종)와 연동한 홍보협력체계의 활성화 부족

<관내 유관기관 잡지 발행현황 >

분류	기관명	발행잡지	분류	기관명	발행잡지
행정 기관 (7개소)	조 달 청	바 른 조 달	연구소 (4개소)	한국표준과학연구원	K R I S S
	병 무 청	병 무 지		한국원자력연구원	원 우
	문 화 재 청	문 화 재 사 랑		한국화학연구원	화 학 연 소 식 지
	중 소 기 업 청	중 소 기 업 청 과 함 께 하 는 사 람 들		한국전기연구원	E T R I
	통 계 청	통 계 마 당	병원 (3개소)	충남대학교병원	행 복 지 기
	충 청 체 신 청	충 청 스포 트 디 지 털 2 1		을 지 대 학 병 원	을 지 가 족
	대 공 정 거 래 사 무 소	소 비 자 의 창		카 톨 리 성 대 학 교 병 원	대 전 성 모 병 원 보
공사 및 공단 (7개소)	한국산업안전공단	안 전 보 건	금융 기관 (4개소)	한국은행	대 전 충 남 지 역 향
	대전광역시에너지관리공단	에 너 지 관 리		대전충남본부	대 경 전 제 동 향
	한국조폐공사	가 치 바 치		하나은행	하 나 은 행
	한국수자원공사	물 , 리 자 연 랑 그 리 고 사 람		대전원예농업협동조합	대 전 원 예
	한국철도공사	Rail로 이어지는 행복	기타 단체 (10개소)	대전축산농협	우 리 조 합 소 식 지
	한국전력공사	월 간 한 전		한국무역협회	인 터 내 셔 널 드
	한국토지주택공사	땅 이 야 기		대전충남지부	인 터 내 셔 널 드
기업체 (6개소)	K T & G	KT&G and you	대전광역시	대 전 행 우	
	계 룡 건 설	계 룡 가 족	대전광역시	대 전 행 우	
	한 라 공 조	한 우 리	국제로타리대	총 재 월 신	
	한 국 타 이 어	굴 령 최	국 라 이 온 스 협 회	더 라 이 온 지	
	롯데백화점	롯데사보	목요언론인클럽	목 요 언 론	
	한 화 갤 러 리 아	더 갤 러 리 아	대전서구문화원	갑 천 문 화	
대학교 (3개소)	충 남 대 학 교	충 남 대 소 식	대전유성문화원	문 화 유 성	
	한 발 대 학 교	한 발 대 소 식	대전상공회의소	대 전 상 공 지	
	중 부 대 학 교	폐 가 수 스	(재)대전발전연구원	대 전 발 전 포 럼	
			충남발전연구원	열 린 충 남	

출처: 대전광역시 홍보관실 내부자료

- 시정홍보를 통한 도시이미지의¹⁾ 제고 및 대전의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 중장기적 전략이 수립되어 있어야 하지만, 대전의 시정홍보 계획은 1년을 단위로 하는 극히 단기적임

II. 시정홍보의 SWOT 분석 및 전략

□ 대전 시정홍보의 SWOT 분석

◆ Strength	◆ Weakness
<ul style="list-style-type: none"> - 대덕 R&D 특구의 전략적 육성 - 과학기술도시 및 창조도시의 이미지 선점 - 기업투자환경의 우수성 - 국토중심의 교통/물류 중핵도시의 이미지 - G9 프로젝트 기반 구축 - 이즈대전 TV 개국 	<ul style="list-style-type: none"> - 해외홍보에 대한 전략 부재 - 보도위주의 홍보관행 - 신개념 홍보전략 도입노력 부족 - 종합홍보관에 설치에 대한 인식부족 - 시민참여형 시정홍보 전략의 부재
◆ Opportunity	◆ Threat
<ul style="list-style-type: none"> - 행정중심복합도시의 건설 - 새정부의 광역경제권 구상 - 국제과학비즈니스벨트 조성 - 대규모 행사의 개최 - 컨벤션센터 개관 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정중심복합도시의 건설 - 3개 시도간 국책사업 유치 경쟁 가열 - 경부운하건설 추진 - 수도권 규제완화 - 우수인력의 수도권 유출

- 강점
 - 대덕 R&D 특구의 전략적 육성: 정부출연연구소 21개, 교육기관을 비롯한 주요 연구기관이 클러스터 형성(정부출연연구소는 다양한 과학기술분야에 특화), 전체 공공연구관 연구개발비의 50.3% 지출, 개별연구원 차원에서 전국에서 가장 우수한 연구여건을 구축(연구원 1인당 연구개발비 1억 5,444만원으로 전국 1위), 대전지역의 기술혁신여건은 전국에서 가장 우수(조영화,

1) 도시이미지에 따라 방문객의 선호도가 달라지므로 긍정적인 이미지는 관광객 및 투자유치와 직결된다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다(오익근, 2006: 10).

2008: 8)

- 과학기술도시 및 창조도시의 이미지 선점: 창조도시 기본구상안 간부회의보고 및 시정의지 피력(07.8.6), 전문가대상 창조도시정책자문(6회), 시 정책자문 단초청 정책토론회(2회), [창조도시 대전] 카페·개설운영[네이버(07.9.4)], 창조도시 대전 만들기 실행계획 수립 용역 추진(강병오, 2007: 81)
- 기업투자환경의 우수성: 이병기(2005)의 기업투자환경분석 결과 대전광역시는 16개 시도중에서 서울특별시 다음으로 투자환경이 좋은 것으로 나타났음²⁾
- 기초투자환경은 2위(1위 경기), 정보화/기술환경은 2위(1위 서울), 인프라/사업환경은 5위(서울-부산-인천-울산), 정책환경은 3위(1 충남- 2인천) 등으로 종합순위 2위를 기록(1위 서울)하고 있음(이병기, 2005: 102)

<부문별 기업투자환경의 시도별 차이>

기초투자환경	상위 3개 시도	경기, 대전 , 서울
	하위 3개 시도	전북, 제주, 전남
정보화/기술환경	상위 3개 시도	서울, 대전 , 경기
	하위 3개 시도	전남, 제주, 강원
인프라/사업환경	상위 3개 시도	서울, 부산, 인천
	하위 3개 시도	강원, 충북, 전북
지방정부 정책환경	상위 3개 시도	충남, 인천, 대전
	하위 3개 시도	경북, 전북, 충북

자료: 이병기(2005, 86)

2) 노동환경: 노사관계의 안정성이 높은 편이며 생산에 필요한 인력을 구하기가 용이한 편임, 기술개발환경: 매우 우수한 것으로 나타남, 정보화환경: 기업간 네트워크의 구축이 잘 되어 있고 정보네트워크에 드는 비용도 비교적 저렴한 편이며 전자상거래도 활발함, 인프라환경: 내륙에 위치하고 있어 항만이나 공항에 대한 접근성이 떨어짐, 사업환경: 주민의 기업에 대한 태도가 우호적이며 지역관련 준조세제도의 부담이 낮음, 정책환경: 창업절차가 까다롭지 않은 편이며 기업규제가 상대적으로 낮음(이병기, 2005: 91-92).

- 국토중심의 교통/물류 중핵도시의 이미지
 - 정부·호남고속철도, 정부·호남·대전-통영간 고속도로 개통 등 편리한 광역교통 체계로 주변의 수도권 및 영호남 각 지역으로부터의 접근성이 양호
 - 정부고속철도, 호남선 전철의 개통으로 고속철도가 도달하지 않는 강원도 지역을 제외하고는 주요 지역을 1-2시간 이내에 도달할 수 있게 됨으로써 생활권 및 통근·통학원의 범위를 확대
- G9 프로젝트 기반 구축: 대전(5개구성 포함)과 인근 8개 시군(계룡, 공주, 논산, 연기, 영동, 보은, 금산, 옥천)이 공동발전을 위한 방안을 모색하고자 하는 목적으로 구성된 협의체
 - G9협력사업에서 가장 중요한 것이 공통의 브랜드를 개발하고 홍보하여 지역발전을 기하고 하는 것임
- 이즈대전 TV 개국: ‘이즈대전TV’는 시청자들의 눈높이에 충실한 주문형 비디오 제작 및 생중계가 가능한 시스템을 구축하고 '클릭 대전뉴스', '생생현장', '이슈 & 포커스', '함께해요 UCC', '알토란 정보' 등 5개 테마를 마련하고 시민생활에 유용한 정보중심³⁾

○ 약점

- 해외홍보에 대한 전략 부재: 대전을 해외에 홍보할 수 있는 매체는 아리랑 TV, 영자신문(보도자료), 한국지방자치단체국제화재단의 해외주재사무소, 한국주재 외국대사관, 동영상 CD, 또는 관내 대학 유학생을 통한 홍보책자 배포 등 다양하지만 구체적인 매체별 해외홍보 전략이 수립되어 있지 않음
- 보도위주의 홍보관행: 대전시의 홍보는 그동안 신문사 위주의 텍스트 보도 자료가 주종을 이루고 있으며, 방송에 필요한 완성도 높은 보도영상을 VNR(영상보도

3) ‘이즈대전TV’는 시민들의 다양한 정보욕구를 충족하기 위해 ‘일일시정뉴스’를 통해 전국 자치단체 가운데 처음으로 가상스튜디오를 활용한 시정정보를 신속 정확하게 제공하고, ‘생생현장’ 코너에서는 문화예술 정보를, ‘알토란 정보’ 코너에서는 교양강좌 및 생활영어 프로그램 등을 편성, 방송국 이름인 ‘이즈대전TV’는 시민공모에 부쳐 과학과 창조도시 이미지를 살리면서 시의 브랜드슬로건으로 대외적으로 상당한 인지도를 확보한 ‘이즈대전’을 접목해 결정, ‘이즈대전TV’는 인터넷 <http://tv.daejeon.go.kr>로 직접 접속하거나 시 홈페이지(<http://www.metro.daejeon.kr>)를 통해 인터넷방송 접속.

자료) 제공은 전무한 상태임(07년 1월-11월 사이에 제공된 보도자료 총 1,726건 중 VNR은 전무, 대전광역시 공보관실 내부자료)⁴⁾

- 신개념 홍보전략 도입노력 부족: 시정홍보를 미시적인 관점으로 접근하면, 시가 추진하는 정책 또는 시책에 대한 정보전달의 의미에 국한되나, 거시적인 관점으로 접근하면, 도시(장소)마케팅의 개념으로 이해해야 함에도 불구하고 도시마케팅개념의 논의가 활발하지 못함⁵⁾
- 종합홍보관에 설치에 대한 인식부족
 - 도시의 종합홍보관은 도시발전 현황과 미래 개발사업의 계획 및 비전을 제시하여 세계도시 이미지 제고와 적극적인 시정홍보의 환경 제공, 시민의 참여마당으로써 의사전달 및 교류공간 창출, 최첨단 전시영상 매체를 활용한 관람객 참여·체험의 종합적 행정·교육·문화관광 시설요구에의 적극 부응하기 위하여 필요함(부산발전연구원, 2007: 2)
 - 따라서 국내외의 많은 지방자치단체들 홍보관 건립과 운영에 많은 관심을 집중하고 있음⁶⁾
 - 그러나 대전의 종합홍보관 건립에 관한 구체적인 계획이 수립되어 있지 아니하며, 다만 20층 레스토랑 자리에 홍보관을 건립한다고 계획을 발표했으나, 고층으로 인해 이용객이 얼마나 관람할지는 미지수임
- 시민참여형 시정홍보 전략의 부재: 관광이 단순한 행위가 아니라 하나의 산업으로 자리잡고 지역경제의 토대가 되기 위해서는 관광객을 위한 편의시설뿐만 아니라 시민의식의 관광마인드가 형성되어 일상적으로 이루어 있어야 하나, 이러한 시민들의 관광마인드를 제고하기 위한 노력이 충분하다고 볼 수 없음

4) VNR (Video News Release)는 공중에 영향력이 큰 방송을 통해 노출시키기 위해 영상 뉴스를 제작해서 배포하는 것으로 영상매체에 효율적인 홍보 방법

5) 도시마케팅 전략은 한 도시의 하드웨어 및 소프트웨어를 쇄신하고 도시의 긍정적인 이미지를 발전시킴으로써 기업가·자본·관광객은 물론 지역주민에게 그 도시의 이미지를 세일즈하는 적극적인 개념이다(한영주, 2001: 20).

6) 외국의 경우는 싱가포르의 City Gallery, 상해의 도시계획 전시관, 홍콩 기획기건전람관, 서울시홍보관, 부산홍보관, 광주홍보관(1년에 51,158명 관람, 1일 평균 206명), 충북의 도정종합홍보관 등의 사례가 있음.

○ 기회요인

- 행정중심복합도시의 건설

- 2011년 입주가 시작되는 행정중심복합도시의 출범은 대전시의 입장에서는 기회이자 위협요소임
 - 따라서 대전은 행정중심복합도시 주민을 유인할 수 있는 문화, 복지, 그리고 교육중심지로서 자리매김하기 위한 H/W 및 S/W의 인프라를 계획적으로 구축하여야 함
- 새정부의 광역경제권 구상: 충청광역경제권의 중심지 역할을 강조하는 홍보전략수립
- 기획, 재정 자율권 보장으로 실질적인 경제협력 가능
 - 기 출범된 충청권경제협의체의 기능 수행에 탄력
 - 국토중심지로서 국가의 신성장동력 창출을 선도하는 허브지역으로 발전 가능
 - 세종시-대덕특구-오송·오창을 연계한 광역경제권 구축

- 국제과학비즈니스벨트 조성: 입지적 우수성을 부각시켜 대전의 도시이미지 Up

- 대전의 현재 제조업 산업구조를 살펴보면 IT, BT, NT, 부품/신소재 등 첨단제조업이 중심을 이루고 있으나 국제과학비즈니스벨트의 조성이 기초과학/원천기술육성을 위하여 새로이 건립되기 때문에 벨트의 한 구성원인 대전의 산업구조가 장차 기초과학/원천기술 중심의 산업으로 전환
- 과학과 예술이 만나서 새로운 장르가 탄생되고 그로부터 새로운 문화와 산업이 만들어지고, 세계 각국으로부터 모인 사람들이 새로운 지식과 새로운 테크놀로지를 공유하면서 과학과 문화를 융합한 신상품을 만들고 새로운 비즈니스가 창출되는 장소가 국제과학비즈니스벨트 임

- 대규모 행사의 개최

- 2009년 10월 제90회 전국체육대회 개최(이 대회를 통해 첨단과학기술도시, 문화예술도시, 국토의 중심도시의 대전이미지 부각)
- 2009년 10월 12-16일 대전에서 개최되는 국제우주대회(IAC: International Astronautical Congress)는 시민 모두가 참여할 수 있는 과학 축제, IAC대회는 1950년 파리 총회 이후 매년 열리며, 우주분야 세계최고의 국제행사로, 아시아에서 일본·중국·인도에 다음으로 개최되며 IAF(국제우주연맹)/ IAA(국제우주학회)/

IISL(국제우주법협회) 등이 공동 주관⁷⁾

- 컨벤션센터 개관: 4월 개관을 목표로 하고 있는 대전컨벤션센터는 대전시의 흥의장이 될 것임(6월 대규모 홍보행사)⁸⁾
- 6월 19일 컨벤션 홍보를 위해 100개 업체가 참여하는‘2008, 컨벤션산업전’을 열어 공식 개관식을 가질 예정(100개업체에서 1만여명이 참관하는 대규모 행사)
- 현재 컨벤션센터 유치가 확정됐거나 추진중인 회의는 올해에만 국제회의 17건과 국내회의 13건 등 30건(순수회의 참가인원만 2만3550명)
- 올해부터 2010년까지 총 42건의 국제회의가 개최될 예정으로 총 참가인원만 해외참가 9980명을 포함해, 3만7550명에 이르며, 직접소비효과만 492억원에 이를 것이라는 분석

○ 위협요인

- 행정중심복합도시의 건설: 앞서서도 지적한 바와 같이, 행정도시의 건설은 대전지역으로 볼 때, 기회이자 위협요소가 됨, 특히 충남권에 행복도시가 입지함으로써 충남과 대전은 대형국책사업에서 배제될 가능성 높아졌으며, 대전은 행복도시의 위성도시 또는 배후도시로서의 로서의 이미지로 고착될 수 있음
- 3개 시도간 국책사업 유치 경쟁 가열
 - 새정부가 출범과 동시에 추진하고 있는 국제과학비즈니스벨트 및 충청광역경제권의 구상의 일환으로 각각 지원본부를 두어야 하는데 이의 유치를 위한 3개시도의 유치전이 가열될 가능성이 높음

7) 이번 행사에는 NASA(미항공우주국) 등 항공우주 글로벌 기업 관계자와 전문가 등 60여 개국에서 3000여명(외국인 2000명·내국인 1000명)이 참가해 1200편의 논문을 발표하는 학술회의를 비롯해 전시회, 강연, 문화·사교행사 등이 열린다. IAC 행사 개최에 따른 참가자 및 관람객 지출 등으로 467억원의 생산 파급효과와 1430명의 고용 창출효과가 있을 것으로 예상된다(대전일보, 2008-02-15, 1면).

8) 대전컨벤션센터는 521억원의 사업비를 투입, 지난 2004년 12월 공사 시작, 유성구 도룡동 엑스포국제전시구역 내 준공되는 컨벤션센터는 연면적 2만9228㎡에 지하 1층, 지상 4층 2000석 규모, 대회의장을 비롯한 회의장동 3660석, 전시장동 2500석, 컨퍼런스동 250석 등 총 규모 6410석을 갖추고 있음, 오는 4월 9일 1800여명 규모로 열리는‘한국고분자학회 춘계학술대회’를 시작으로 본격적인 컨벤션 업무를 시작(대전일보, 2008-01-23, 8면 요약).

- 특히, 충청도청이 흥성지역으로 이전함에 따라 그동안 대전시와 충청도간의 긴밀하게 유지되어 왔던 상생협력관계가 약화될 가능성이 있음⁹⁾
- 정부운하건설 추진: 새정부가 추진하고자 하는 정부운하의 건설이 현실화될 경우, 운하축(한강-여주-충주-문경/상주-대구-밀양-낙동강하구)을 중심으로 지역개발이 활성화될 것이며, 이 축과 거리감이 있는 대전은 지역발전에 있어서 위축될 가능성이 있음
- 수도권 규제완화: 그동안 수도권 집중 가속화를 방지했던 규제정책들이 완화될 경우, 수도권으로의 집중현상은 다시 가속될 것이며, 그 피해가 심각한 지역은 강원과 충청권이 될 것이며, 국제도시로서의 대전의 위상이 약화될 가능성이 있음
- 우수인력의 수도권 유출: KTX 등의 발달로 대덕연구단 등의 우수과학인재들과 우수한 대학입학자들이 수도권으로 지속적으로 이동할 것으로 예상됨

□ 대전 시정홍보의 전략

- 홍보를 통한 대전의 대내외적인 이미지를 제고하기 위해서는 앞의 SWOT분석의 경과 강점은 최대한 부각시키며 약점에 대한 보완대안을 개발하고 기회는 최로 활용하며, 위협요소에 대한 장단기적인 분석을 통해 극복해 나감
- 새로운 도시마케팅 개념의 도입을 통한 대전의 국내외적 이미지 제고
- 마케팅 4P개념의 도입을 통한 시정홍보 전략 수립: 공급자의 관점

◆ Product(상품)	◆ Price(가격)
무엇을 홍보할 것인가?	홍보예산은 얼마로 할 것인가?
◆ Place(유통)	◆ Promotion(촉진 또는 홍보)
어디서 홍보할 것인가?	무엇으로 홍보할 것인가?

9) 2008년 2월 26일 국회 본회의에서 ‘도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법안’이 통과됨에 따라 향후 도청신도시 건설이 탄력을 받게됨.

- 마케팅 4C개념의 도입을 통한 시정홍보 전략 수립: 수요자의 관점

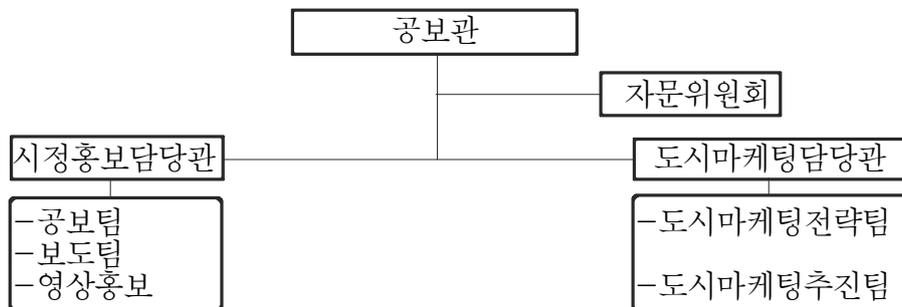
◆ Customer(고객니즈)	◆ Cost(고객 총비용)
고객이 요구하는 내용의 홍보	고객이 투자하는 유무형의 비용 최소화
◆ Convenience(고객 편리성)	◆ Communication(고객과의 소통)
고객이 편리한 곳에서 홍보	고객과의 의사소통을 통한 고객관계 형성

III. 시정홍보 역량강화를 위한 정책제언

□ 홍보조직의 개편방안

- 대전광역시의 현행 시정홍보를 전담하는 조직은 공보관실로 3개(공보, 보도, 영상홍보)의 팀으로 구성되어 있으나, 날로 중요성이 더해가는 도시마케팅을 전담하는 부서가 없으며, 외부 전문가의 참여제도 없음
- 따라서 현재 서울시에서 홍보와 마케팅기능을 강화하기 위하여 도입하고 있는 도시마케팅팀을 신설하여 공격적인 도시마케팅업무를 담당하도록 함¹⁰⁾
- 또한, 외부 전문가들이 참여할 수 있는 가칭 “홍보자문위원회”를 설치하여 시민의 소리 또는 홍보효과를 극대화 할 수 있는 의견을 수렴함

<대전광역시 홍보조직 개편안>



10) 서울시의 홍보조직은 홍보기획관 밑에 2담당관(홍보담당관, 마케팅담당관)이 있으며, 홍보담당관 아래 5팀(홍보총괄팀, 홍보기획1팀, 홍보기획2팀, 인터넷홍보팀, 매체홍보팀), 마케팅담당관 아래 4팀(마케팅기획팀, 마케팅조사팀, 마케팅사업팀, 마케팅개발팀)의 조직구조를 가짐.

□ 홍보전문인력의 확충

- 현재 대전광역시의 공보관실은 3개팀에 26명의 인력을 보유하고 있으며, 이러한 현황은 시 홍보인력 1인당 시민수로 환산해 보면 7개 특광역시들 중에서 광주광역시 다음으로 형편이 좋음

<전국 주요도시 공보관실 인력비교>

지역	시민	홍보인력	1인당 담당 인구
서울	1,029만	115	89,478
부산	364만	46	79,130
대구	254만	22	115,455
대전	145만	26	55,769
인천	262만	29	90,345
광주	140만	29	48,276
울산	108만	16	67,500

자료: 장기섭(2006, 21)

- 그러나 시정홍보 기능의 중요성과 각종 국제행사의 유치 및 개최를 통해 도시이미지를 제고하기 위해서는 민간기업에서 홍보 및 마케팅경험이 있는 전문가를 개방직(계약직)으로 임용하여 배치하고 시정홍보는 전문화 시킴

□ 종합홍보관 건립에 대한 구체적인 계획수립

- 국내외의 많은 자치단체에서 일정규모의 공간을 구비하여 홍보관을 건립하여 운영하고 있는데, 대전광역시는 아직 홍보관 건립에 대한 구체적인 계획이 수립되어 있지 않음
- 따라서 홍보관 건립에 대한 구체적인 마스터플랜을 수립하고 가능 예정지(예컨대, 청사내, 대전컨벤션센터, 대전역사 등)를 선택하여 타당성 분석을 실시함

□ 구청 홍보담당과의 홍보협력체계 구축

- 시청과 구청의 홍보담당자간의 네트워크를 구축하고 사전적으로는 홍보내용에 대한 정보를 교환하고 사후적으로는 각종 언론매체의 실시간 모니터링을 통해 대응 전략에 대한 정보를 교환할 수 있도록 함

□ 전시민의 홍보요원화 교육

- 대전을 찾는 외부인과 직접적인 대면접촉이 잦은 종업원 및 시민, 그리고 시에 등록된 각종 봉사단체회원을 선정하여 홍보교육을 실시하고 가칭 “이츠대전알림이”로 임명하여 홍보의 저변을 확대함
- 또한, 대전을 상징하는 영문 홍보책자(brochure) 및 기념품을 제작하여 관내 대학의 해외유학생 및 해외 학술세미나 등에 참여하기 위해서 출국하는 연구원 등을 활용하여 해외홍보 강화

지방의회 정책역량 강화 방안

I. 지방의회 운영체계의 개요

□ 지방의정활동 환경변화에 대한 역량강화 및 필요성

○ 지역사회의 도시화 현상 심화

- 최근의 지역사회 변화의 동인으로 도시화 현상의 심화를 지적할 수 있음. 즉, 노령화, 실업인구의 증가 그리고 시민의 지역사회 변화욕구가 나날이 증가하고 있음
- 구체적으로 지역사회의 관심분야로 경범죄, 교통법규위반, 생활경범죄, 방범예방 등과 같은 생활치안정책에 대한 관심도가 커져가고 있음
- 따라서 생활복지, 주민생활지원 등의 분야가 지역주민의 주요관심 대상으로 크게 부각되고 있음

○ 지방의회의 지역사회 문제해결에 대한 새로운 역할 강화의 필요성

- 지역사회의 도시화 변화 및 지역주민의 다양한 사회·경제·교육·복지·환경 등의 요구에 대응하기 위해서는 기존의 단체장 개인 중심의 문제 해결 방안은 한계를 제시하고 있음
- 특히 단체장 중심의 집행권한이 수행되는 과정에서 조정, 협의, 의견수렴 등의 기능은 지방의회의 정책역량 제고방안과 관련하여 밀접한 관련성이 있음
- 왜냐하면 지방의회는 주민의 직접선출에 의해 구성된 집합체이므로 주민의 의견반영, 주민과의 긴밀한 관계에서 개방적이며 활발한 의사소통 채널을 구축해야할 당위성이 있기 때문
- 이러한 맥락에서 지방의회는 지역주민의 투명한 의사소통 채널을 담당하

는 기관이 되어야 하며, 지역의 정책은 주민의 의사를 반영하는 지방의정 활동의 기능을 통하여 수립되고 반영되어야 될 필요성이 있음

○ 지방의회 정책역량 강화의 목적

- 궁극적으로 지방의회는 집행부의 정책제안과 관련하여 일종의 거수기 역할만을 수행할 것이 아니라 지방의회 의원이 중심을 이루어 지역정책을 입안하고 집행부가 제시한 정책안에 대하여 분석·평가·조사를 수행할 수 있는 자체역량을 확보해야 함
- 지방의회가 집행부에 대한 통제와 감시의 역할을 강화할 때 “견제와 균형”이라는 민주주의의 기본적 가치가 지역차원에서 구현되는 계기가 될 것으로 판단. 이러한 맥락에서 지방의회 운영체계의 제도적 개선방안이 필요

II. 지방의회 운영체계 실태분석 및 문제점

□ 지방의회 의 법적지위와 권한

○ 지방의회는 최고의 의사결정기관, 자치입법기관, 주민대표기관

- 주민의 대표기관으로 지방자치단체의 주요정책, 주민의 부담에 관련된 사항 또는 지방자치단체의 운영에 관하여 의사를 결정할 수 있는 의결기관 (헌법 제118조 2항, 지방자치법 제39조)
- 지방의회는 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관(지방자치법 제 39조 제1항 제1호)이며, 지방자치단체 주민에 의하여 보통, 평등, 비밀, 직접선거에 의하여 선출된 의원으로 구성(지방자치법 제31조)됨므로 주민대표기관의 지위를 갖고 주민의 청원처리, 집행부의 감시감독을 수행

<지방자치법상 지방의회 관련규정>

지방의회 관련사항	지방자치법 조항(2006)	개정조항(2007)
의원의 의정활동비	제33조	제33조
상해 사망등의 보장	제32조의2	제34조
의원체포 및 확정판결의 통지	제32조의2	제37조
서류제출요구, 의장의 교육감에 대한 서류제출 요구	제35조의2	제40조
의장의 위원회 위원회 출석과 발언	제44조	제50조
임시의장 등 선거와 의장직무대행	제46조~제48조	제52조 ~ 제54조
의장불신임의 의결	제49조	제55조
위원회의 개회	제53조	제61조
회의에 관한 제원칙	제59조, 제60조	제63조 ~ 제68조
위원회에서 폐기된 의안	제61조	제69조
의장 또는 의원의 제척	제62조	제70조
회의규칙	제63조	제71조
회의록	제64조	제72조
청원서의 제출 등	제65조~제68조	제73조~제76조
회의의 질서유지 등	제74조~제77조	제82조
징계	제78조~제81조	제86조~제89조

□ 지방의회 운영체계의 특징

○ 우리나라 지방의회는 소의회제 중심으로 운영하고 있음

- 지방의회 의원 정수는 의원의 신분, 보수, 국민정서 등과 밀접하게 관련이 있고, 주민의 대표성과 능률성, 전문성 중 어느 쪽을 강조하느냐에 따라서 대의회제와 소의회제를 선택할 수 있음. 그러나 우리나라의 경우 의원 총수는 점차 축소되는 경향을 보여주고 있음

<우리나라 지방의원 총원>

년도	광역의원수	기초의원수	총원
1991	866	4,304	5,170
1995	972	4,541	5,513
1998	972	3,490	4,180
2002	682	3,946	4,167
2006	709	2,888	3,631

- 소의회제는 전문성과 능률성을 간조하고 주민의 재정부담을 줄이기 하는 효과가 있음. 왜냐하면 개인당 주민의 대표범위가 확대됨으로써 의원 각자의 상대적 위상이 커지는 결과를 초래
- 반면에 소의회제는 주민의 대표기관으로서 다양한 주민의사를 올바르게 의사결정에 수렴하지 못하고, 의회가 특수계층의 이익을 중시하여 운영되는 문제가 있음
- 또한 현행 지방선거법은 다양한 지역계층의 의견을 반영하기 어려운 다수제의 투표원리를 채택하고 있으므로 보다 더 다양한 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 비례대표제로의 선거법 개정의 필요성이 있다고 판단

○ 지방의회와 단체장관계는 기관분립주의 원칙을 수용

- 지방자치법에 따르면 지방의회는 자치단체의 내부의사를 결정하는 최고의 결기관으로 정하고 있고, 외부에 대하여는 단체장이 자치단체의 대표로서 자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두도록 규정하고 있음
- 따라서 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등에 대한 의결권을 보유하고 있고 행정사무감사 및 조사권 그리고 이와 같은 권한을 수행함에 있어서 서류의 제출 요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한을 부여하고 있음. 반면에 단체장은 자치단체를 대표하고 자치사무를 통할하는 집행기관으로 통할대표권, 사무관리 집행권, 직원 임명권 및 지방의회가 의결한 조례안과 기타 의결사항에 대하여 재의요구와 재의요구된 조례안이 재의결되어 법령에 위반된 경우 대법원에 제소할 수 있는 제도를 두어 양 기관 간에 상호 견제할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있음
- 그러나 우리나라는 외형상으로 자치단체 내의 단체장과 지방의회 양 기관 간에 역할과 책임을 상호 분리시키며 상호대등한 권한의 분담체제를 유지하고 있지만 실질적으로 집행기관의 장(단체장)이 우월한 지위를 유지하고 있어 “수장중심주의”형 기관구성을 하고 있음

□ 지방의회 운영체계의 문제점

○ 현행 기관분립형 하에서의 지방의회의 위상 약화 현상

- 권력적 관계에서 볼 때 지방자치단체 내부의 집행기관과 지방의회 상호간의 관계에서 지방의회의 위상은 취약한 상황임. 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하고 있어 집행기관과 의결기관 상호간에 조직운영상 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이나 우리나라는 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어¹¹⁾ 두 기관간의 불균형이 심함
- 이처럼 제한된 권한 범위 하에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제가 미약하고, 전문적인 입법활동 등 전반적인 의정활동을 원활하게 집행하기 위한 의회의 자치권도 보장받고 있지 못한 상황임. 실제로 지방의회와 지방의원들의 기능수행에 대한 실태분석에서 뿐만 아니라 주민과 공무원을 통한 인식조사에서도 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가된 바 있음

<지방자치법상 지방의회와 집행기관의 장 상호간 불균형적 권한배분 관계>

지방의회가 집행기관에 작용하는 관계	집행기관이 지방의회에 작용하는 관계
조례안, 예산안 및 결산, 청원, 기타의 안건의 심의 및 의결권	임시회소집요구권, 선결처분권
선결처분에 대한 동의권, 단체장 기타 관계공무원의 출석요구권	의안제출권, 재의요구권, 대법원제소권
행정사무감사 및 조사권, 서류제출요구권, 기타 질문 질의	의회사무직원의 인사권 등
제도화 되지 않고 있는 권한관계 : 단체장의 불신임권, 지방의회해산권	
보충적 수단 : 주민자치권의 행사	
주민의 조례의 제정 개폐청구권(지방자치법 제15조의3)	
주민감사청구(제16조)	
주민투표제(제14조)	
주민소송제(제17조) : 주민이 상급청에 감사청구절차를 거쳐 당해 단체장을 대상으로 직접손해배상을 청구하는 제도	
주민소환제(제20조 및 주민소환법)	

11) 지방의회의 의결에 대해 단체장의 폭넓은 재의요구권과 재소권, 선결처분권, 지방자치단체장의 지방의회 사무직원 임명권 등을 예로 들 수 있음

- 지방의회 의정활동 및 정책활동에 대한 지원체제의 미흡 : 인력지원 미흡
- 지방의회 근무에 적합한 공무원을 확보하기 위해서는 의정활동에 전문성을 가진 인재의 임용이 우선적으로 이루어져야 하나, 지방고등고시 임용시험과목 중 지방의회론'만이 일반행정직렬 2차 시험의 4개 선택과목 중 하나로 들어가 있고, 지방자치단체 내부인사 발령에 있어서도 의회사무 공무원 임용시 지방 의정에 대한 직무연수나 전문성 등을 별도로 고려하지 않는 인사발령이 빈번하여 의정전문가를 기대하기 어려운 수준임
 - 인력 수준에 있어서도 상당히 불균형적인 상태임. 각 시·도의회 사무직원의 경우 2006년을 기준으로 시도가 1,220명, 시군구가 3,670명으로 총 4,890명의 사무직원(88%)과 전문위원(12%)으로 집계되었음. 2002년과 2004년을 기준으로 각 시·도의회의 사무직원 증감을 비교해 보아도 크게 증가된 수치가 없었는데 2002년 광역의회 사무직원 총수는 1,185명이었고, 2004년 12월 31일 기준으로는 1,176명으로 오히려 9명이 감소된 것으로 집계된 바 있음. 이는 2004년 광역의회 당 사무처 직원 수는 평균 73.5명이지만, 2006년의 경우 평균 76.3명으로 단 3명만 증가된 결과를 보여주고 있음. 광역의회사무처를 중심으로 집행기관과 비교한 지방공무원수는 턱없이 부족한 인력현황의 차이를 보이고 있음

<의회사무직원 수와 집행기관직원 수의 비교(2007년)>

자치단체별	기관별	총 계	본 청	의회사무처	직속기관	사업소
부산광역시		6,263	1,886	102	2,195	2,080
대구광역시		4,572	1,267	65	1,437	1,803
울산광역시		2,334	950	53	715	616
경 기 도		7,825	1,869	142	5,276	538
충청 남도		3,227	1,091	73	1,723	340

<각 시·도의 의회사무직원 현황(2006. 1. 1 현재)>

구 분		합 계		시 도		시 군 구	
총인원		4,890		1,220		3,670	
사무 직원	일반	2,257	4,320명 (88%)	616	1,127명 (92%)	1,641	3,193명 (87%)
	별정	183		45		138	
	계약	9		9		0	
	기능	1,871		457		1,414	
전문 위원	일반	477	570명 (12%)	63	93명 (8%)	414	477명
	별정등	93		30		63	(13%)

- 위에서 제시된 표를 중심으로 정리하면 2004년을 기준으로 한다고 하더라도 의회사무직원 수와 비교해도 거의 증원이 없는 수치임
- 지방의회와 집행기관간 권한의 불균형 관계를 단적으로 나타내는 대표적인 사례는 바로 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대하여 지방의회가 자율적인 인사권 조차 갖고 있지 못한 실정. 즉, 지방의회의 사무기구 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고, 지방의회의 의장은 단지 '추천권'만을 갖게 되어 있어 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 모순이 존재하고 있음

<자치단체장과 지방의회 사무기구의 장이 임명하는 사무직원 수 비교(2006)>¹²⁾

구분	계	단체장 임명	의회사무기구의 장 임용	비고
계	4,890	2,734 (55.9%)	2,156 (44.1%)	
일반직 사무직원	2,734	2,734	-	사무기구의 장, 담당관, 담당, 일반직 전문위원 등
별정직 사무직원	276	-	276	전문위원 일부, 속기사(서울시의회, 서울시 각 자치구의회)
기능직 사무직원	1,871	-	1,871	속기사, 전기, 영사, 난방, 교환, 운전, 위생, 방호, 사무보조
계약직 사무직원	9	-	9	편집실 편집요원 등

12) 2006. 7. 1 현재, 기초의회, 광역의회 포함

- 특히 전문위원의 경우 총 570명 중 사무기구의 장이 임용하는 별정직은 16%인 93명에 불과하고, 84%에 이르는 일반직 전문위원 477명에 대해서는 지원을 받고 인력을 직접 활용해야 하는 지방의회가 인사권은 전혀 없고, 지금까지도 자치단체장에게 임명권을 부여하고 있는 실정이기때문에 기관분립형으로 운영하는 현행 우리나라 지방자치제도의 기본취지는 전혀 반영되지 못하고 있는 실정

<단체장과 사무기구의 장의 전문위원에 대한 인사권 행사 현황(2006)>

계	자치단체장 임명 (일반직)		의회사무기구의 장 임용(별정직)		비고
	인원	비율	인원	비율	
570	477	83.7%	93	16.3%	법 개정일 현재 별정직 전문위원도 전원 자치단체장이 임용한 자원임

- 주민대표기관으로서 충분한 역할수행이 어려움 : 의원의 대표성, 지원체제 미흡
 - 상대적으로 부족한 우리나라의 지방의원 수 : 지방의회는 헌법(제118조 2항)에서 인정하고 있는 주민을 대표하는 기관이나(지방자치법 제31조, 제39조), 다른 나라에 비해서 전국적으로 국민을 대표하는 그 숫자는 너무나 적어서 그에 비한 지방의원의 의정업무량은 과도한 불균형을 이루고 있음
 - 우리나라보다 인구가 약 1천만 명 정도 더 많은 프랑스의 지방의원 수는 50만 명이 넘어 우리나라 지방의원 총수의 138배에 이르고 있음. 영국은 10배 이상 많은데, 그것은 그만큼 우리나라 지방의원 1명이 하는 일을 프랑스에서는 138명이 하고, 영국에서는 10명이 한다는 것과 같음(임경호·이용우, 2006 :60)

<국가별 지방의원 1인당 인구수>¹³⁾

국가별	인구 (백만명)	의원1인당 인구(명)	의원 총수(명)
미 국	297.0	2,393	460,000
프랑스	62.7	120	520,436
영 국	60.2	2,866	21,000
일 본	125.9	1,498	84,003
한 국	48.0	13,231	3,626

- 우리나라는 2006년 이후 지방의원직이 유급화(?)로 전환되면서, 기초의원의 수가 감소되었고, 이는 제3기 선거의 총의원수와 비교해서 약 20%가 감소하였음.¹⁴⁾ 인구 천만명대의 서울특별시, 경기도와 비슷한 인구규모를 가진 동경도의회를 비교할 때, 아래 표에서와 같이 서울특별시의회와 경기도의회가 106명과 119명인데 비하여 동경도의회는 127명이나 되고, 프랑스 파리시는 인구가 300만 정도이지만 160명의 지방의원을 두고 있으며, 런던자치구의 경우는 총 2,068명의 지방의원을 두고 있음

<일본과 우리나라의 지방의원 수>

국가별	인구(천명)	의원1인당 인구	의원 총수	
일 본	시	-	4,630	23,696
	정 촌	-	660	57,220
	기초평균	125,860	1,555	80,916
	도도부현	125,860	40,770	3,087
	계	125,860	1,498	84,003
한 국	시군구	47,976	13,723	3,496
	시·도	47,976	70,346	682
	계	47,976	11,483	4,178

13) 국가별 인구자료 : Council of European Municipalities and Regions(CEMR), The state of Europe's local and regional government in 2005, 2006년 12월. 프랑스 : 지방의원 1인당 인구는 120명 (프랑스 통계자료, Les Collectivités locales en chiffres 2007, 2007년 3월, 프랑스 내무부 발간) 지방의원 총수: 520,436명 : 기초의원수 514,591, 도의원수 4,037 지역의원수 1,880 ; 영국 잉글랜드 지역의 지방의원 총수 : 1997년(20,226명), 2001년(20,295명), 2004년(19,657명) (영국 부수상실, 2004년 지방정부 현대화 평가 보고서). 우리나라의 경우 의원총수는 민선 제5기 의원 수입

14) 2006년 선거법 개정 이후 5.31선거 결과로 보면, 기초의원 3,496명→2,922명(16.42%) 감축되었다.

- 또한 인구 100만 명대의 대전 등 여타 광역시의회의 의원정수가 19명인데 비해 같은 인구 수준의 일본 광역의회는 아래 표에서와 같이 모두 50명대의 의원을 두고 있음

<유사 인구규모의 한·일 광역단체 지방의원 법정정수 대비표(인구순)>¹⁵⁾

우리나라			일 본		
시·도별	인구(천명)	의원정수	의원정수	인구(천명)	도도부현
강 원	1,521	40	53	1,528	야마구치현
충 북	1,489	31	53	1,493	에히메현
대 전	1,443	19	51	1,416	이와테현
광 주	1,401	19	49	1,318	오키나와현
울 산	1,081	19	46	1,023	가가와현

- 위의 표에서 살펴본 바와 같이, 일본의 경우 전체적으로는 지방의원 1인당 담당 인구수가 1,498명으로, 우리나라의 지방의원들은 1인당 주민 13,231명을 담당하고 있는 실정과 비교하면 일본 지방의원의 업무량은 우리나라의 9분의 1에 불과함. 따라서 일본은 우리보다 더 큰 ‘대의회제’를 실시하고 있다고 볼 수 있으며, 회의도 매월 개최하는 우리나라와는 달리 연간 4회의 정례회의만 개최하고 있음. 또한 자치단체마다 ‘감사위원회에서 자치단체에 대한 감사업무를 총괄하고 있기 때문에 우리나라 지방의회와 같이 몇 개월씩을 준비하는 행정사무감사 업무 등이 없어, 일본 지방의회는 그만큼 업무량과 곤란성이 우리나라 지방의회보다 적다는 사실을 간과해서는 아니될 것임
- 즉, 일본 지방의회는 의원정수에 있어서도 우리보다 23배나 많으며(한국 : 3,626명, 일본 : 84,003명 - 인구비례로도 우리나라의 9배 이상을 상회하고 있음), 회의도 연간 4회만 개최하도록 법정화 되어 있기 때문에 보좌인력의 도입이 현실적으로 필요치 않을 수 있음

15) 우리나라 인구는 2005.1.1. 현재, 일본은 2002.3.1현재, 우리나라 의원정수는 제5기 의원수임

- 기초자치단체 수준에서 총인구 및 기초정부의 수와 평균인구, 그리고 지방의원 수를 종합적으로 비교하면, 여기에서도 우리나라의 기초의원 수가 상당히 부족하다는 사실을 알 수 있으며, 이러한 결과는 우리나라 지방의원들이 다른 나라 지방의원들보다도 업무 부담이 몇 배 또는 몇 십 배 이상 많다는 것을 입증하는 것임

<우리나라와 외국의 기초정부별 인구·면적 비교>16)

국가명	인구 (천명)	면적 (km ²)	기초정부		
			개수	평균인구 (천명)	평균면적 (km ²)
대한민국	48,584	99,924	234	207.6	427.0
일본	127,347	377,385	3,394	53.2	157.6
미국	280,563	9,384,677	19,429	14.4	483.0
영국	60,178	241,752	434	138.6	557.0
프랑스	59,440	543,965	36,700	1.6	14.8
독일	82,506	357,021	15,300	5.4	23.3
오스트리아	8,170	83,855	2,350	3.5	35.7
스페인	40,077	504,782	8,100	5.0	62.3
네덜란드	16,068	41,863	548	29.3	76.4
포르투갈	10,084	92,389	308	32.7	300.0
핀란드	5,184	338,127	452	11.5	748.0
노르웨이	4,525	386,919	435	10.4	889.5

- 프랑스의 경우 기초자치단체(코뮌)는 인구 5천이하가 전체의 96.5%로서 지방의원의 임기는 6년이며, 지방의원의 정수는 9~69명으로 주민 100명 이하는 9명, 인구 30만이상은 69명임. 중간 자치단체(데빠르트망)는 임기 6년으로, 의원정수는 20~68명 정도임. 인구규모와 비교하면 세계 최대의 대의회제라 할 수 있음. 2001년 지방선거의 경우, 기초의원만 514,519명이며, 이중에서 433,928명은 주민수 3천5백명 미만의 기초자치단체의 의원들이며, 3천5백 이상의 주민이 거주하는 기초자치단체의 의원들은 80,591명이고, 이중에서 파리, 리용, 마르세이유 대도시 의원수는 총 704명임(지방의원 총수: 520,436명 : 기초의원수 514,591, 도의원수 4,037 지역의원수 1,880 등)17)

16) 출처 : 행정자치부 자료(2005)

- 독일의 기초자치단체(게마인데) 인구는 평균 7천~1만명으로, 지방의원의 임기는 평균 5년(4~6년)이며, 의원정수는 8~60명 정도임. 광역자치단체(크라이스)의 인구는 평균 10만 2천명으로, 지방의회회원의 임기는 5년이며, 의원정수는 평균 26명이고, 인구 1만명 증가시마다 2명씩 지방의원을 추가하도록 정하고 있음. 독일 역시 인구수에 비하면 대의회제에 속함
- 영국의 기초자치단체(District) 평균 인구는 7만~8만명으로 지방의회 의원의 임기는 4년이며, 지방의원의 정수는 도시형 디스트릭트의 경우 50~80명이고, 농촌형 디스트릭트는 30~60명임. 광역자치단체(County)의 평균인구는 150만 명이며, 지방의원의 임기는 4년이고, 의원정수는 60~100명임. 영국도 프랑스와 마찬가지로 중복(복수) 의원직이 허용되고 있음. 잉글랜드 지역의 지방의원 총수를 그 기수별로 보면, 1997년(20,226명), 2001년(20,295명), 그리고 가장 최근의 지방의회의원 수는 2004년을 기준으로 19,657명임

<2001년 잉글랜드 지방정부 유형과 수>

지방정부 유형		정부수	지방의원 수
카운티 카운슬		34	2,471
런 던	런던 바리카운슬	33	2,068
	광역런던시	1	25
대도시 카운슬		36	2,478
비 대도시 디스트릭		238	10,820
단층 자치단체		46	2,433
합 계		388	20,295

- 지방의원의 낮은 보수 수준 : 헌법적으로 지방의회는 의회주의에 뿌리를 두고 있음. 그러기 때문에 지방의회는 예산심의기관으로서 집행부의 정책수행을 감시, 견제, 비판함으로써 지역통치권 행사의 절차적 정당성을 보장하는 중추적 역할을 담당하고 있음. 지방의회가 전문성을 가져야 하는 중요한 분야로는 자치입법, 예·결산심사, 행정사무감사 및 조사, 기타 자치행정 전반에 걸친 비

17) 프랑스 통계자료, Les Collectivités locales en chiffres 2007, 2007년 3월, 프랑스 내무부 발간.

관·감시·견제기능, 그리고 지방분권에 따른 국가균형발전을 위한 부분의 관여
등임

- 이러한 지방의회의 중요성을 인정하기 때문에 2006년 당시 개정된 지방자치법 제34조의제2항에서도, “지방의회는 소속의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다”는 명시규정을 두고 있는 바, 이는 점차 복잡다기해지고, 다양한 분야에서 주민을 대표하는 지방의회의 의정활동이 차지고 있는 중요한 역할을 인식하였기 때문에 지방의원에 대한 지원강화를 명시한 법 개정 취지라고 볼 수 있음. 그리하여 2007년부터 지방의회는 연간 회의총일수와 회의 등은 조례로 자유롭게 정하도록 했기 때문에(지방자치법 제47조제2항) 더욱 더 입법활동에 대한 지원이 요구되고 있음
- 그러나 우리나라와 영국, 일본의 광역의원간 보수 수준을 비교해 보면 그 차이가 상당한데, 이는 앞으로 늘어날 지방의원들의 업무량에 비해서 유급직의 보수 수준이 약함. 일본 지방의원의 경우 고액의 보수와 실비보상, 정액보수 외에 우리나라에서는 지급하지 않는 정무조사연구비와 회의수당을 별도로 지급하고 있으며, 지방의원에 대한 연금제도 등을 실시함으로써 그 재원을 활용하여 광역의원 각자는 필요한 수만큼 개인보좌관을 두고 활용하고 있음
- 예를 들어 영국의 지방의원은 2004년 기준으로 1주일 평균 21.5시간 업무에 종사하고 있으며, 우리나라의 지방의원들보다 더 많은 금액을 보수와 수당으로 받고, 그에 따른 사회보장제도, 연금제도 등 다양한 혜택이 있음

<영국 지방의원의 보수(2003년 전국 평균 연봉:£)>18)

	Basic (기본급)	Leader (리더, 시장)	Cabinet member (집행부 지방의원)	Scrutiny chair (일반의원 중 위원장)
London borough	7,605	25,585	13,154	8,435
Met district	8,015	21,755	10,274	6,434
Shire county	7,673	21,215	11,247	7,111
Shire district	3,153	8,428	4,458	2,801
Unitary	5,673	14,707	8,327	4,372
All Types	4,754	13,223	7,110	4,278

18) Source: Improvement and Development Agency (I&DEA). Figures are as at 13 January 2003(파운드 : 1,864.84원, 2007.4.23현재 매매기준율)

<런던광역시 시장 및 지방의원 연봉(2003년 기준:£)>

광역시 선출직 공무원	From 2000	From 2002	
		파운드	한 화(만원)
Mayor(광역시장)	91,763	108,000	20,140
Deputy Mayor(광역시 부시장)	56,212	67,150	12,522
Assembly Member(광역시의원)	37,413	45,950	8,569

<일본 주요 광역의원 보수월액(2002.4.1현재)>

구 분	동경도		오오사카부	쿄오토부	비 고	
	엔화	한화(만원)				
직 위 별 보수월액	의 장	1,273,000	1,295	1,111,500	1,064,000	기본급
	부의장	1,149,500	1,169	978,500	978,500	"
	위원장	1,064,000	1,082	-	-	"
	부위원장	1,045,000	1,063	-	-	위원회간사
	의 원	1,026,000	1,043	883,500	912,000	기본급
연 말 수 당	3.66개월 (3,755,160)	3,819	4.70개월	3.55개월	금액은 평의원기준	
정무조사연구비 (월액)	600,000	610	590,000	500,000		
비용변상 (회의참석 수당)	1일금액	12,000	12.2	15,000	11,300	회의수당
	지급대상 범위	본회의, 상임·특별· 정보공개위원회		좌동	좌동	
의장교제비 (연간)	10,000,000	10,170	3,880,000	2,700,000	기관운영 업무추진비	

□ 종합정리

○ 지방의회 전문보좌인력의 필요성

- 서울 및 경기도의회의 경우 인구 1천만이 넘고 한 해 예산규모가 15조원에 육박하고 있는데, 이와 같이 거대예산이 소요되는 정책 등에 대한 안전심의회는 물론 지역사회 발전을 위한 정책집행 과정과 결과 등에 대하여 지방의원들만의 개인적 역량으로 문제를 파악하고, 해결책을 만들어 내는

데에는 상당한 한계가 있음. 따라서 각 지방의원들은 자기의 전문분야에서의 정책개발 및 의정활동 뿐만 아니라 다른 다양한 분야에 대해서도 지역주민들과 지역사회 발전을 위한 끊임없는 노력을 해야 하기 때문에, 더욱 전문적인 지원이 필요함

- 하지만 현재 우리나라 지방의회에는 입법조사관에 의한 공식적인 의정활동 지원제도가 없고, 앞에서 지적한 바와 같이 지방의회 사무직원들도 전문직이나 별정직에 의한 의회전문 공무원을 임용하는 것이 아니며, 또한 어느 정도 의회사무에 대한 경험을 가진 일반행정직에 대해서도 1~2년 만에 교체하는 잦은 인사이동으로 지방의회는 인적 역량을 제대로 활용하지 못하게 되는 결과를 가져오는 경우가 빈번함
- 외국 지방의원들의 경우에는, 의회와 집행부간 통합형 기관운영 방식을 최대한 활용하기 때문에 급속하게 변화하는 사회경제적 환경에 대처하는데에도 유용하게 적용하고 있어서, 집행부의 사무가 지방의회의 사무이기도 하고, 집행부 공무원이 지방의회의 공무원이기도 한 통합적 거버넌스(Corporate governance)체제를 운영할 수 있음

○ 지방의회 운영체제의 다양화 방안의 도입·필요성

- 지금까지 우리나라와 같은 단일국가에서는 지방자치제도 등 일반적으로 공공제도가 통일적이고, 획일적이어야 국민을 위한 평등성을 보장할 수 있다고 하는 무의식 속에 사회전체를 하나의 획일적인 틀로 구속하고, 중앙집권적 제도운명을 일반화하여 왔으며 지방자치제도에도 동일하게 적용하여 획일적인 지방자치제도를 운영해 왔음. 그러나 현대 민주주의 국가에서는 오히려 각 국민의 요구와 취향에 따른 다양성을 인정하는 것이 본래의 다원적 민주주의 통치체제에도 부합되는 것이라 하겠음
- 지방의회가 날로 확대 다양화 되는 행정수요에 대응하기 위해 조례의 제·개정과 관련한 입법기능 이외에도 지방의원 스스로가 직접 집행적 기능을 담당함으로써 행정기관에 대한 소극적인 감시·감독 기능을 넘어 지역사회

의 진정한 거버넌스 주체로써 지역발전과 주민만족을 위한 지방행정의 최일선기관으로서 역할을 다할 수 있도록 현재의 문제점을 해결할 수 있는 제도개선과 다원적 운영체제의 제도도입이 필요함

III. 지방의회 정책역량 강화방안

□ 지방의정활동 지원제도 개선(안)

○ 지방의회사무처 인사의 독립성 확보

- 의회-집행부의 기관분리를 취하는 현행 우리나라 지방자치단체의 기관구성의 기본원칙은 양 기관의 상호 견제와 균형의 원칙을 적용하는 것임. 이러한 기본방향을 고려한다면 조직에 있어서 조직 구성원의 신분엔 직접적인 영향을 미치는 것은 인사권이라 할 수 있음. 따라서 지방의회와 집행기관의 독립적이고 자율적인 대등한 권력관계를 구현하기 위해서는 지방의회 기관구성원의 인사권을 어느 정도 독립적으로, 혹은 자율적으로 행사할 수 있는가가 현행 자치단체 기관운영 구성원리를 실현하는 필수적인 사안이라고 할 수 있음

○ 의회근무 공무원에 대한 효율적인 인사관리체제 구축

- 의회 사무직원에게 있어서도 승진과 인사교류는 매우 중요한 자기개발의 요건이자 사기진작의 요인이라 할 수 있음. 따라서 우수하고 유능한 인재가 의회근무를 선호하게 하기 위해서는 능력발전과 동기부여에 대한 제도적 장치가 요구됨. 예를 들어, 승진기회의 제약이 유능한 인재의 의회근무를 기피하는 요인이 될 수 있고, 지방의회에 평생 유사한 업무를 수행할 경우, 매너리즘에 빠질 우려가 있으므로 전문직에 상응하는 보수체계의 개선으로 인센티브를 부여

함으로써 근무의욕을 고취할 수 있어야 할 것임. 또한 직원채용의 방식을 다양화하고, 집행기관과 대등한 직급상향조정과 복수직급화에 의한 인사교류 시스템을 개선하여 상위직급 승진체제를 보완하여 주는 제도 도입이 필요

○ 전문성을 가진 의회사무직원의 충원장치 도입

- 지방의회 사무기구의 기능과 역할을 강화시키기 위해서는 집행기관의 정책과 입법을 분석평가하고, 예산안과 조례안을 의원의 관점에서 대안을 입법안으로 제안하거나 예산안을 심사할 수 있는 전문인력의 확보가 필요함. 이는 의회 직원의 직무성격에 따라 입법 및 예산의 정책심의사무와 행정사무를 구분할 때, 특히 전자의 경우에 강조되어야 할 요건이라 할 수 있으며, 이 경우 의정직 수행은 의회의 전문성을 제고하는 방안과 의원의 전문성을 지원하는 방안이 마련되어야 할 것임. 이를 위해 지방의회 전문직 충원을 위해 개방형 직위제를 설치하여 민간부문의 우수인력에 대한 유인장치를 마련하여 의회사무직렬의 전문성을 강화할 필요성이 있음

○ 지방의회 정책역량 강화를 위한 전문위원제 필요

- 우리나라 지방의회의 사무처(국, 과)의 조직은 전문위원 등의 전문직보다는 행정관리직 중심으로 구성되어 있고, 일반관리직 중에서도 총무와 내부인사업무 중심으로 사무처(국, 과)가 편성되어 있어서 자료의 수집, 정리, 분석을 위한 자료담당의 인원은 명목적이거나 미미한 실정
- 전문직 공무원의 구성비율이 행정관리직에 비해서 매우 낮고, 현재의 전문위원들의 전문성에도 일부 문제점이 있음. 예를 들면, 예산심의, 결산 및 감사, 조례안 검토, 일반 정책심의 등과 관련하여 지방의회 의원들은 전문위원들로부터 전문적인 보좌를 제대로 받지 못한다는 조사결과도 있음
- 지방의회 사무직원의 직무를 살펴볼 때 의정업무와 관련하여 풍부한 경험과 축적된 지식이 요구되는 사무와 관련해서는 전문직화의 필요성이 상당히 높다고 할 수 있음. 의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는

주로 행정조사 및 감사에 따른 의정활동과 개별 위원회체제에서의 전문위원실 등의 필요성이라고 할 수 있음. 기본적인 지원방안으로 도서관 설치 및 자료 수집·분석의 지원체제도 필요하지만, 지방의회의 본질적인 업무로는 조례제정, 예산 및 결산 승인, 집행기관의 사업 승인 및 이의 실행에 대한 행정감사와 조사 등으로 집행기관 업무에 대한 전문적 분석 능력을 필요로 하고 있음

- 특히 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구되며, 이들에게는 각종 법률, 조례, 규칙, 판례, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식과 분석능력이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석하여 의장과 의원을 보좌할 수 있어야 함

○ 전문위원 임명권 이원화와 개방직화의 필요성

- 지방의회행정 중에서도 일반행정업무와 전문보좌업무로 구분하여 전자는 현행대로 하여 단체장이 인사권을 지니되, 후자는 지방의회 의장이 인사권을 갖도록 하는 방안으로 이 방안은 사무기구의 핵심적이고 전문적인 의정활동의 지원을 하는 직원에 대하여 임명권자와 직무감독권자가 모두 의회 의장이 되도록 하는 방안임. 이 방안에 비추어 보면 2006년도에 개정된 지방의회 전문위원의 인사권을 의장에게 부여하지 않고 사무처(국·과)장에게 위임하도록 제도화 한 것은 기관대립형 지방자치의 두 축의 하나인 의결기관의 자주조직권과 운영권을 침해하는 위헌적 발상이라고 할 수 있음
- 따라서 이러한 위헌적 요인을 제거하기 위해서는 최소한 지방의회의장이 사무처(국·과)장과 전문위원에 대한 독립적인 인사권을 갖되, 임용자격 기준에 의한 계약직으로 임용하는 한편, 나머지 행정적인 사무를 수행하는 일반직공무원의 임명권은 현행대로 단체장이 갖도록 함
- 전문위원의 경우 현재 집행기관의 일반행정직 공무원 위주로 보하고 있으나, 해당 상임위원회의 의정활동에 필요한 전문성을 확보하지 못한 자가 상당 수 있으므로 해당 상임위원회가 요구하는 전문성을 가진 자로 보하기 위해서는

개방직화하고 전문계약직제를 도입하는 것이 불가피함. 이 경우, 상임위원 전문위원 임용자격을 법령 또는 조례에 엄격히 규정하여 엽관제의 우려를 불식하고 제도본래의 취지를 살리도록 하는 방안이 전제되어야 함

- 이 방안의 장점으로는 지방의회 의장이 전문직 직원의 인사와 업무를 총괄하게 되고, 이에 따라 이들의 충성심을 확보할 수 있으며, 또한 전문위원 등 사무처의 의정활동의 질을 좌우하는 중요한 직위에 대하여 인사권을 행사할 수 있게 함으로써 의회가 필요로 하는 전문성을 가진 전문위원을 확보하여 의정활동의 질을 제고할 수 있음. 또한 이러한 이원적 인사제도를 도입할 경우 의회 사무기구 내에 인사권을 달리하는 직원들 간의 갈등이 우려할 수 있으나, 의회사무기구의 장과 전문위원 등 전문직 공무원이 모두 지방의회 의장이 임용하는 개방직이고, 계층 또는 계선조직이 아니기 때문에 문제발생의 소지가 적을 것으로 판단
- 다만, 의회사무기구의 장을 일반직으로 하여 현행과 같이 단체장이 임용할 경우는 의장이 임용한 전문위원 등 전문직과 심각한 갈등 또는 대립이 불가피하여 오히려 의정활동 보좌분위기를 해칠 우려도 배제할 수 없음

일반자치와 교육자치의 조화 방안

I. 교육자치 운영체계 개요

□ 교육자치의 개념

- 일반적으로 지방분권, 지방자치가 자치사무의 의결·결정권이 지방자치단체에게 귀속되는 것이라고 할 때 교육분권, 교육자치도 같은 맥락에서 지방자치단체(교육청)에 교육행정의 결정권과 업무가 이전되는 상태를 의미

□ 교육자치의 이념

- 교육자치제는 중앙정부로부터의 분권(자치) 및 일반행정으로부터의 분권(자치)과 교육행정기관으로부터의 분권(자치)이라는 세 가지 요소를 함축하고 있음
- 즉, 한편으로는 교육이 중앙집권적인 행정적 규율에서 탈피하여 교육자치기관이 자율과 책임 하에 교육·학예사무를 관장하고 주민자치의 영역에 귀속되게 함으로써 교육의 자율성과 책임성을 확보하고, 다른 한편으로는 교육자체가 지니는 특수성·전문성을 보장하고 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 일반행정의 영역에서 분리함으로써 독자성을 확보해야 한다고 주장하고 있음
- 특히 교육행정이 일반행정에 대해 차별성을 두어야 하는 이유는 교육활동이 비권력적이고 용역제공적인 성질의 것이기 때문에 공권력의 행사를 주된 수단으로 하는 일반행정과는 다르기 때문이며, 더욱이 미래의 주역이 될 학생들의 학습권과 교원들의 교육권을 효과적으로 보장하려는 요구를

제도적으로 반영해 주어야 하기 때문. 따라서 교육자치는 교육행정기관으로부터 각급 단위학교에의 분권으로 나타날 수 있음

- 즉, 현장에서 교육을 행사하는 교육주체¹⁹⁾가 교육행정기관의 획일적인 규제와 간섭으로부터 독립하여 법규의 범위 내에서 자율과 책임으로 교육을 하도록 보장받아야 하는 것임. 이런 측면에서 교육자치는 국가로부터의 분권논리로서 중앙정부와 지방교육자치기관과의 기능배분, 중앙통제 등을 고려해야 하고, 일반행정으로부터의 분권논리로서 기관구성의 통합·분리 문제에 따른 권한배분 및 상호견제관계를 살펴보아야 하며, 교육행정기관의 분권논리로서 학교자치를 살펴보아야 함. 교육자치가 교육행정청의 간섭으로부터 교육주체의 자주성을 보장하기 위한 제도라고 한다면 그 기본적인 실시단위는 학교가 되어야 하기 때문

□ 교육자치의 제도적 조건

○ 독립적인 지방교육사무의 존치

- 현행 지방자치법에 따르면 지방교육사무는 ‘지방교육의결기관의 자유로운 결정에 의해서 처리할 수 있다’고 규정하고 있으며, 이러한 법적 근거를 토대로 지방교육청의 교육사무는 법률에 별도로 규정을 하지 않는 한 지방교육에 관한 모든 사무는 지방교육청의 고유사무가 될 수 있다고 볼 수 있음

○ 교육행정전담조직의 존재

- 지방교육사무는 중앙정부로부터 독립된 지방(교육행정)기관에 의하여 책임 있게 수행되어야 함. 즉, 중앙정부의 영향력 하에서 지방교육행정기관의 자치기능이 상실되어서는 아니 되며 책임성을 완전히 행사할 수 있어야 함. 그러기 위해서는 지방교육행정기관 재정자치를 행사할 법인격을 부여받아야 기관구성은 주민에 의해 선출된 대표에 의해 수행되어야 함.

19) 교육주체는 교사, 학생, 학부모로 볼 수 있다. 교육주체를 교사에 한정하는 사고는 교육활동이 교사, 학생, 학부모 또는 지역민과의 상호작용을 통해 이루어진다는 점에서 그 타당성이 낮다고 볼 수 있음

또한 지역 내의 교육행정사무 처리에 있어 대표성과 고유교육행정 영역이 설정되어야 함. 이를 위해서는 일반행정으로부터 분리, 독립되어 교육행정만을 전담하는 조직이 있어야 한다는 필요성을 제시하고 있음

○ 자율적 관리

- 주민에 의해 선출된 기관에 의한 자유로운 행정(관리)이 되어야 하며 지방교육행정의 자율성이 보장되어야 함. 따라서 중앙정부의 권한과 기능의 지방교육기관에로의 이양, 중앙으로부터의 지시, 감독을 최소화하고 자율적인 통제시스템을 구축의 필요성

○ 독자적인 재원 및 재정운용의 자주성

- 지방교육행정기관에게 배분된 교육자치기능을 수행할 수 있는 제반 필요경비를 스스로 충당함으로써 중앙정부로부터의 간섭을 받지 않는 독자적인 재원 및 재정운용의 자주성이 확보되어야 함

○ 교육행정에 대한 주민참여·통제

- 교육자치란 교육관계자들이 대표를 선출하여 그 대표들로 하여금 지방교육문제를 처리하게 하는 제도이므로 대표들이 교육행정을 제대로 수행하고 있는가에 대한 점검이 필요하다. 특히 지역 주민들의 교육행정에 대한 참여와 통제가 제도화되어야 함

II. 교육자치 실태분석 및 문제점

□ 교육자치와 일반자치 조화와 관련된 쟁점

○ 해석의 차이

- 우리나라 교육자치에 관한 연구는 일반행정학자와 교육행정학자간에 교육자치를 어떻게 해석하느냐의 관점의 차이에 따라 해석을 달리하고 있음. 즉, 전자는 교육자치의 이념을 지방분권, 지방자치의 큰 틀 속에서 효율성, 민주성을 강조하여 일반행정과 교육행정을 통합하는 방안을 제시하는 반면, 후자는 교육행정의 독자성, 자주성, 전문성을 강조하여 교육행정을 일반행정에서 분리하여 독립하게 하는 방안을 강구하고 있음

○ 기관 관계설정의 차이

- 일반행정기관과 교육행정기관과의 관계설정을 어떻게 할 것인가를 놓고 (각각의 의결기관과 집행기관의 상호조합 형태에 따라) 다양한 교육자치 모형을 제시하여 왔음. 즉, 논의의 쟁점을 교육자치기관구성형태, 일반행정과 지방행정간의 연계(일반지방자치기구와 지방교육자치기구의 일원화), 교육의 지방분권 강화, 지방교육행정의 중립성 확보, 교육자치의 실시구역, 교육위원회의 성격, 지방의회의 감사·조사권, 교육위원의 선출, 교육감의 선출, 지방교육행정의 조직 및 인사관리, 지방교육재정 등과 관련하여 다양한 주장과 해석이 제시되고 있는 실정

□ 교육행정과 일반자치행정과의 쟁점사안

<교육행정과 일반자치행정과 쟁점 사안>

쟁점	교육법제정/ 교육위원회설치	중등교원봉급보조금, 교육세운용	교육세법 제정여부	교육세원	교육위원회 성격
일반행정	자문기관	지방자치단체를 통한 보조, 지방세부가방식	지방세 부가 방식	재산세에 교육세 부가 불가	합의제 집행기관
교육행정	의결기관	전액문교부를 통한 보조, 독립세원의 교육세 신설	독립세원의 교육세 신설	재산세에 교육세부가	독립형 의결기관

□ 교육자치기관 구성 및 형태에 대한 쟁점

○ 일반적 경향

- 일반적으로 일반행정과 교육행정의 관계에 따른 교육기관구성은 학자들의 이념과 관점에 따라서 완전통합형에서 완전분리형까지 다양한 방안이 제시되고 있음. 또한 지방의회와 교육위원회와의 부분통합, 부분연계 등으로 해결 가능한 모형이 제시되고 있음
- 즉, 행정학자들은 일반행정과 교육행정을 통합하는 틀 속에서 문제해결 방안을 제시하고 있고 교육행정학자들은 교육의 자주성, 전문성 확보를 강조하면서 일반자치행정과 교육행정을 완전 분리시키는 방안을 제안하고 있음

○ 쟁점

- 교육자치기관을 구성하는데 있어 일반행정과의 관계를 어떻게 할 것이냐가 중요한 쟁점으로 부각되었음. 즉, 일반행정과 분리된 상태에서 교육행정을 수행할 것인가, 아니면 일반행정과 연계하여 교육행정을 수행할 것이냐의 문제이었음. 전자의 경우는 교육행정을 일반행정과 별도로 그들만의 의결기관과 집행기관을 두어 교육·학예업무를 관장하게 하겠다는 것임
- 즉, 시·도교육위원회를 시·도의회로부터 독립적으로 의결기관화 하고 교육감을 집행기관으로 존치시켜 교육에 관한 의결권을 지방의회에서 배제하는 형태를 제안하였음. 후자의 경우는 교육행정을 일반행정과 통합 내지 연계하는 형태로 현재의 시·도교육위원회를 합의제 집행기관으로 하고 교육감을 교육위원회에 흡수·통합하여 시·도의회-교육위원회형으로 하는 방안을 제안하였음
- 지방교육의 조직을 일반행정조직과 별도로 하는 분리모델은 교육의 전문성과 중립성을 높이고, 교육의 질적 향상을 도모할 수 있고, 특히 교육위원을 주민직선에 의하여 선출하는 경우 교육의 주민의사를 충분히 반영할 수 있다는 장점이 있음. 그러나 교육조직을 별도로 운영함에 따라 행·재

정상의 혼란과 낭비를 가져올 수 있다는 사실을 간과하여서는 아니됨²⁰⁾

□ 최근의 법·제도 개정

○ 그 동안 적지 않은 논쟁을 불러일으켰던 교육자치기관 구성 및 형태에 대한 쟁점은 '05.4. 국회에서 지방교육자치법 개정안으로 가결됨으로서 새로운 제도적 틀 안에서 자치교육이 시행되는 기반이 조성되었음. 동 법률의 내용은 '07년 1월 1일부터 시행

○ 개정 법률의 주요 내용

- 교육감, 교육위원회의 주민직선 제도화
- 시도교육위원회를 광역의회로 일원화, 즉 독립기관으로 운영되어 왔던 교육위원회가 광역의회로 통합, 일원화되어서 중복심의회 의한 행정력 낭비 문제를 해소
- 다만, 교육의 전문성을 고려하여 교육위원회의 과반수는 교육전문가인(교육위원)으로 구성하도록 규정

III. 개선방안

□ 교육자치기관 구성 및 형태에 대한 쟁점(통합형, 분리형)은 '07.5.11. 법률개정으로 최종적으로 정리되었음

○ 교육자치 의결기관인 “교육위원회”를 시·도의회에 설치하여 교육자치 심

20) 지방교육의 조직을 일반행정조직에 통합시켜 일반행정과 교육행정이 밀접한 연계를 가지는 통합모델은 영국에서 찾아볼 수 있음. 지방교육자치에 있어 지방의회가 중심이 되어 그 하나의 분과위원회인 교육위원회를 두어 교육사무를 관장하고 있다. 다만 교육위원회의 구성은 지방의원들만으로 하는 것이 아니라 그 위원 정수의 절반정도까지 지방의회가 선출하는 교육전문가들로써 구성함으로써 교육행정의 전문성을 보장하고 있음(최창호, 1995 : 160).

의에 대한 행정력 낭비 문제를 해소

- 교육자치의 집행기관인 교육감과 의결기관인 교육위원회 위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출

□ 교육자치의 자율성·다양성 강화의 필요성

- 교육자치를 선도할 수 있는 제도적 틀이 새롭게 정비됨에 따라 교육내용을 지역단위를 중심으로 보다 다양하게 실시할 수 있는 여건이 조성되었음
- 교육자치는 학교교사의 교권확립을 통해 교육의 자율성 강화도 필요하지만 교육 수요자인 학생, 학부모 입장에서 교육내용의 다양화가 필요, 즉, 학생, 학부모의 의사를 충분히 고려하는 다양한 교육자치의 모델이 제시되어야 한다고 판단
- 따라서 교육자치의 집행기관은 다양한 자치교육의 모델과 유형을 제시하고 이에 대한 승인 여부는 주민투표 등과 같은 주민의 의사를 직접적으로 수렴하면서 시행될 필요성이 있음
- 이와 더불어 지역단위의 교육자치의 역량이 강화됨에 따라 교사의 전문성과 자율성을 보장하고 교사의 과중한 업무를 경감시키는 차원에서 보조교사제의 도입도 검토할 필요성이 있음. 따라서 향후의 교육자치는 교사의 교육활동을 최대한 지원하는 교육전문가 중심의 교육행정체제로의 방향을 모색해야 하며, 동시에 교사평가제도 도입하여 자율성과 책임성을 동시에 확보하는 제도적 방안을 마련해야 한다고 판단

대전광역시 회의문화 선진화 방안

I. 회의문화 개요

□ 회의문화의 개념

- 회의란, 동일한 목적을 가진 사람들이 한자리에 모여 서로 의견과 정보를 교환함으로써 목적달성을 위한 최선의 결론을 이끌어 내는 민주적 과정
 - 조직의 관리자는 자신의 시간 중 25-30%를 회의시간으로 사용하기 때문에 효율적인 회의 문화정착은 조직의 생산성과 밀접한 관련성이 있음

□ 건강한 회의문화 정착의 필요성

- 건강한 회의문화는 생산적인 조직 활동을 만들어 내는 시작점
 - 구체적으로 GE 성장신화나 IBM 회생의 시작점은 회의문화의 변화를 통해 창출되었다고 해도 과언이 아님
 - 예컨대 GE 성장신화의 배경에는 워크 아웃이나 타운 미팅과 같은 생산적 갈등을 두려워하지 않고 오히려 이를 즐기는 활발하고 건강한 회의문화가 있었기 때문에 가능하였음. IBM 역시 루 거너스가 기업회생의 중책을 맡은 이후부터 형식적인 회의를 없애고 치열한 논의구조를 만드는 회의문화를 정착함으로써 기업의 생산활동이 과격적으로 증가되었음

□ 생산적인 회의문화를 정착시키는 7가지 선결 요건

- 회의자료는 하루 전에 배포
 - 회의 주재자는 회의자료 하루 전에 이메일 배포

- 참석자는 사전 자료 숙지 및 참석준비

- 회의개최 날짜는 최소 2일 전에 공지
 - 갑작스런 회의 소집은 지양
 - 정보전달용 회의는 가능하면 이메일로 대체

- 회의참석자는 꼭 필요한 책임자로 제한해 회의참석자 수를 최소화
 - 비 관련자, 비전문가 참여를 제외

- 약속된 시작시간과 끝나는 시간을 반드시 지킴
 - 시작 5분전에 참석자들 모두 참여
 - 공지된 회의 시간을 반드시 준수
 - 이상적인 회의시간은 55분

- 회의의 목적과 결과물을 반드시 달성
 - 결론은 주재자의 책임
 - 발언내용을 미리 준비하고 짧은 시간 내에 결론을 도출
 - 회의 종료 후, 담당자 선정 및 회의록 공유 필수

- 향후 추진사항에 대해 정리하고, 담당자를 선정
 - 회의 마지막에 향후 추진사항에 대해 정리
 - 추진 사항에 대한 담당자 선정

- 회의 종료 후, 반드시 회의록을 작성
 - 회의 종료 후, 참석자가 서로 다르게 이해하는 부분을 방지
 - 회의 종료 후, 1일 이내 회의록을 작성하여, 참석자에게 이메일로 공유

II. 대전광역시정 회의문화 실태분석 및 문제점

□ 설문조사

- 대전광역시 회의문화의 현 주소를 진단하기 위하여 위에서 제시한 7가지 회의문화 개선안을 중심으로 총 13개의 설문문항을 작성하여 조사를 실시
 - 설문조사 실시의 목적은 대전광역시 회의문화의 실태를 파악하고 생산적이며 선진화된 회의문화 정착을 위한 대안 마련
 - 설문조사 대상은 대전광역시 공무원 중에서 비교적 업무회의의 참석 빈도가 높을 것으로 예상되는 각 부서의 과장급(45)을 대상으로 설문조사를 수행하였음
 - 설문문항의 회수율은 95.5%로 비교적 우수한 회수실적을 보여 주었음

□ 설문조사 결과

<대전광역시 회의문화 진단을 위한 설문조사 결과>

	설문 문항	① 답변	② 답변	③ 답변	합계
		(응답률 %)	(응답률 %)	(응답률 %)	100%
1	귀하의 주당 회의 횟수는?	① 많은 편이다 (5회 이상)	② 보통이다 (2~3회)	③ 적은편이다 (1회)	100%
		4.6%	62.8%	32.6%	
2	회의 개최 전에 회의안건에 대하여 사전에 통보를 받았는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		34.9%	41.9%	23.2%	
3	회의 자료는 사전에 배포되었는가, 아니면 당일 배포되었는가?	① 회의시작 하루나 이틀 전에 배포되었다	② 회의 시작 3~4시간 전에 배포되었다	③ 회의직전에 배포되었다	100%
		27.9%	20.9%	51.2%	
4	회의 참석대상은 적절하게 선정하여 회의 참석자를 최소화시키고 있는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		23.2%	62.8%	14.0%	
5	회의 진행방식은 자유스러운 분위기에서 진행되었는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		14.0%	46.5%	39.5%	
6	회의록은 작성되고 있는가?	① 매번 작성하고 있다	② 대체로 그런 편이다	③ 작성하지 않는다	100%
		11.6%	53.5%	34.9%	
7	회의결과는 귀하의 업무수행에 도움이 되었는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		18.6%	72.1%	9.3%	
8	회의에서 나의 의견은 충분히 반영되고 있는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		9.3%	76.7%	14.0%	
9	회의개최목적을 사전에 숙지하고 참석하였는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		34.9%	53.5%	11.6%	
10	개최된 회의는 반드시 꼭 필요한 회의였는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		9.3%	74.4%	16.3%	
11	시정회의는 다음 중 어느 성격인가?	① 의사결정방식	② 정보전달 방식	③ 양자모두를 포함하고 있다.	100%
		9.3%	69.8%	20.9%	
12	회의결과는 공유되고 있는가?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		44.2%	44.2%	11.6%	
13	동일한 회의를 계속해서 개최할 경우 지난 회의결과를 반영 하고 있는가 ?	① 그렇다	② 보통이다	③ 아니다	100%
		27.9%	62.8%	9.3%	

- 위의 <표>가 제시하는 바와 같이 대전시정 회의문화 진단에 대한 응답자의 답변은 대체적으로 “보통”난에 많은 의견을 제시하고 있으나 보다 구체적으로 대전시정 회의문화 선진화 방안 마련과 관련하여 개선해야 하는 대상은 다음과 같음
- 우선, 회의 자료가 사전에 배포되지 않고 회의 직전에 배포된다는 의견이 비교적 높은 수치(51.2%)로 집계됨으로서 회의 안건에 대한 구체적인 논의 사항 및 공지가 미흡한 것으로 나타나고 있음
 - 또한 회의진행 방식은 비교적 자유스러운 분위기에서 진행되고 있다고 평가할 수 있으나(60.5%) 그렇지 않다고 답변한 의견(39.5%)도 적지 않게 나타나고 있어 회의 진행 방식이 다소 형식적이고 경직된 분위기에서 진행되고 있음을 간접적으로 파악할 수 있음
 - 회의의 생산성 제고와 결과 활용에 관련된 중요한 요소인 “회의록 작성”과 관련하여 시정회의가 종료된 후 대체적으로 회의록을 작성(65.1%)하고 있으나, 회의록을 작성하고 있지 않는 경우(34.9%)도 있다는 답변이 제시되고 있으므로 회의문화의 선진화 방안 구축과 관련하여 검토해야 할 대상으로 제시되고 있음
 - 그리고 시정회의의 성격은 의사결정 방식(9.3%) 보다는 주로 정보전달 방식(69.8%)에 관한 회의를 진행하는 것으로 나타나고 있어 이에 대한 개선방안 마련이 필요한 것으로 분석

III. 개선방안

- 설문조사 결과를 토대로 대전시정 회의문화 개선을 위한 대안 제시는 다음과 같이 정리할 수 있음
- 회의문화가 수직적인 관계 하에서 일방적인 정보전달을 전하는 회의방식을 개선하여 수평적인 자유로운 토론 분위기에서 진행되는 것이 바람직함

- 따라서 선진화된 회의문화의 정착을 위해 일방적인 의견전달 방식의 회의가 아니라 자유로운 분위기에서 의견을 모으고 토론을 하는 장으로 전환될 수 있어야 함
- 앞 에서 강조하였지만 회의가 많은 조직은 구성원이 일을 제대로 할 수 없는 조직일 수 밖에 없음. 물론 부서의 업무 성격에 따라 회의 횟수와 시간이 다르게 나타날 수 있지만 가능한 범위 내에서 회의는 꼭 필요한 의사결정 방식의 회의만을 개최하는 것이 바람직함. 그 외에 정보전달 방식의 회의는 가능하면 이메일로 대체하는 것이 회의문화의 생산성 제고와 관련하여 타당하다고 판단
- 따라서 문서로 시행할 수 있는 회의의 성격은 문서로 같음하거나 대체하여 갖은 회의소집을 지양할 필요성이 있음
- 이와 더불어 회의 개최 시 회의시간도 1시간 이상을 초래하지 않도록 하기 위해 회의 의제를 사전에 공지하여 압축적으로 회의를 진행시켜야 한다고 판단