

지방의원 해외연수의 실태와 과제

- 제주지역을 중심으로 -

김진호·오상준*

〈국문초록〉

이 논문의 목적은 지방의회 의원들의 해외연수에 대한 개선방안을 찾고자 함이다. 사례지역은 제주지역의 광역의회와 기초의회 의원을 망라하였다. 지금까지 해외연수는 낭비적인 관광성 외유라는 문제 외에도 목적이 불분명하여 해외연수가 아닌 단순한 의원들의 해외여행이라는 평가를 받아왔다. 따라서 이러한 문제점을 바로잡기 위해 향후 지방의원의 해외연수는 지역주민들의 관심과 적극적인 참여, 그리고 시민단체, 언론 등의 감시와 정당한 비판이 필요하다 하겠다. 이를 위해 의원들의 해외연수는 첫째, 연수계획은 입안단계부터 그 정보가 주민에게 공개되어야 한다. 둘째, 연수의 목적이 분명해야 한다. 셋째, 연수 후 보고서의 작성, 제출이 요구된다. 넷째, 연수 후 경비의 지출결과를 투명하게 공개하고 정산하여야 한다. 마지막으로, 해외연수관련 사전·사후 평가와 심의를 강화하고 실질적인 해외연수가 정착되도록 '지방의원 해외연수 조례' 제정이 시급하다.

주제어 : 지방의회, 지방의원, 해외연수, 지방의원 해외연수조례 제정

I. 서 론

1961년 5·16쿠데타로 인해 지방자치가 중단된 지 30년만인 1991년에 지방의회를 재구성하고, 34년만인 1995년 주민이 자치단체장을 직선함으로써 새로운 자치시대를 열게 되었다. 이와 같이 우리나라의 지방자치는

* 제주대학교 정치외교학과 교수

제주대학교 대학원 정치외교학과

중앙집권에 대한 국민들의 회의와 저항의식 그리고 지방분권에 대한 주민의 강력한 열망으로 어렵게 30여년 만에 제 모습을 갖추게 된 것이다. 이에 따라 주민들은 집행기관인 자치단체장보다 특히 지방의회에 대한 많은 기대를 품게 되었다. 왜냐하면, 대다수의 주민들은 그간 억제되어 온 민주적, 참여적 정치행정이 구현되기를 기대했으며, 의회가 주민의 대표기관으로서 집행기관에 대한 견제와 협력자로서의 역할을 다하고 지역주민의 다양한 요구를 반영해 줄 것을 원했기 때문이다.

그러나 초기부터 계속되고 있는 의회 운영의 미숙과 의원의 도덕성이나 전문성과 관련된 자질론 시비 등으로 지방의회가 주민의 요구와 기대에 부응하고 있지 못하다는 부정적 시각이 지배적이었고, 게다가 지방의회 의원들의 행태 또한 지방자치제의 실효성을 의심케 하는 한 요인으로 대두되었다. 예를 들어 일부 지방의원들이 지역의 이권사업에 관여하거나 비윤리적 추태를 보임으로써 그들에 대한 자질론 시비는 물론 지방의회 무용론까지 등장하곤 하였다. 결과적으로, 우리의 지방자치는 실시 초기 경험부족과 준비소홀 등으로 중앙정부, 자치단체, 주민들이 여러 형태의 시행착오를 양산하였고, 그 후에도 주민의 정치적 무관심 증대, 선심성·전시성·행사성 경비의 증대와 같은 불건전한 재정운영, 공직사회의 줄서기 등 문제점들을 노정하고 있다고 하겠다(이주희, 2005).

그 중 대표적인 사례가 지방의회의원들의 해외연수라고 하겠다. 의원들의 해외연수의 목적은 역사적으로 지방자치가 정착된 선진국의 제도와 의회운영의 우수사례들을 현지에서 직접 보고, 듣고, 또한 체험을 통한 학습으로 의원들의 견문을 넓히고 이를 통하여 우리의 실정에 알맞은 지방자치제의 정착으로 지역주민들에게 보다 질 높은 행정서비스의 제공하기 위함이다. 따라서 지방의원들의 해외연수를 무조건 부정적인 것으로만 볼 수 없다. 해외연수는 선진국들의 지방의회 운영 실태를 견학하고 관련 자료를 수집하려는 의도로 추진되어 나름대로의 타당성을 지니고 있으며, 선진국의 의회운영과 도시계획 실태 등의 벤치마킹 등 긍정적인 사례들도 늘어나고 있어 해외연수 자체의 긍정적인 측면이 간과되어서는 안 된다는 것이다.

하지만 지금까지 지방의원 해외연수는 지역주민의 비난을 의식하여 밀실에서 극도의 보안 속에 추진되고 있으며, 심지어 뗏뗏하지 못하게 비밀리에 공항을 빠져나가는 몰래 외유, 최소한의 의원이 아니고 대규모 연수단을 꾸리고, 해외선진국가의 자치단체 및 의회의 방문은 관광유람 속에 묻히는 생색용이 되고 말았다. 이를테면, 해외연수는 목적과 수단이 전도된 관광목적의 외유로 변질되어 버린 상태이다. 특히, 지방자치 실시 초기 무분별한 해외연수 문제는 연수의 성격이 낭비적인 관광성 외유라는 문제 외에도 목적이 불분명한 해외연수로 인해 외국의 지방자치단체들로부터 국가의 이미지를 손상시키고, 이로 인해 정작 필요한 해외교류에 있어 장애물을 설치하는 요인이 부작용¹⁾을 낳기도 하였다(최유성, 1997).

또한 지방의원들이 너나없이 지방자치단체의 열악한 재정상태 속에서, 임기 중 예산의 지원을 받아 외국을 한번이라도 다녀와야 하겠다는 의원자신들의 이기주의적 발상이 지역주민들의 정서와 시대적인 기대를 도외시하고, 해외연수 본래의 취지에 충실하지 못하였기 때문에 지역주민과 언론의 비판에서 벗어날 수 없는 실정이다.²⁾ 따라서, 이러한 상황에서 지방의원 해외연수는 주민들의 불신을 증폭시키고 있다고 해도 과언이 아니다.

본 연구는 이와 같이 지방의원 해외연수가 그 목적성에 부합하지 못하고 단순 외유성 활동으로 시민들의 세금을 낭비한다는 문제의식 하에

1) 예를 들어 1994년 프랑스 파리 시청으로부터 제발 좀 우리시청에 한국공무원들과 지방의원들을 보내지 말아달라는 호소조의 방문사절 편지가 도착했다. 1991년 말부터 한국의 지방의원들과 공무원들이 하도 많이 찾아와서 업무에 지장을 받고 있다는 것이었다. 파리 시청 국제교류국은 처음에 “자치선진국을 배우고 싶다”며 찾는 한국방문객들을 환영했으나 점차 똑같은 질문과 사진촬영이 되풀이되는데 그만 질려버렸다는 것이다. 같은 해 12월에는 싱가포르 정부로부터 이와 비슷한 방문 자체 전문을 받았는데 “한국공무원들의 과도한 해외시찰 방문으로 일선업무수행에 지장이 많으므로 적절한 조치를 취해 달라”는 내용이었다.

2) 그동안 언론의 해외연수관련 보도내용을 살펴보면, “도의원 항공료 할인위해 도공무원 인원 채우기 ‘눈총’”(제주일보 2003. 7. 30), “뽐뽐한 ‘골프쇼 외유’”(제주타임즈 사설, 2004. 2. 3), “미 골프쇼 찍고 삼바축제...도, 도의회 또 외유 구설수”(제주투데이 2004. 2. 5), “제해 외면 도의원 외유눈총”(한라일보 사설, 2004. 9. 16), “차라리 놀러가라고 하시죠?”(제주의 소리 2005. 9. 23) 등 비판일색이라 하겠다.

제4기 지방의회 시기(2002. 7. 1~2006. 6. 30) 동안 제주도내 광역자치단체 1곳과 기초자치단체 4곳을 대상으로 지방의원의 해외연수가 어떻게 진행되고 있으며, 그 문제점은 무엇인지를 검토하고, 지방의원 해외연수가 명분과 실익, 연수목적에 부합할 수 있도록 하기 위해 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 크게 두 가지 자료를 토대로 수행되었다. 하나는 전국공무원노동조합과 흥사단 투명사회운동본부가 공동으로 발간한 『제4기 지방의회 의원 공무국의여행(해외연수)백서(2002. 7~2006. 6)』(이하 백서)이다. 이 자료는 지방의회가 개원한 이후 처음으로 전국 광역 및 기초의회 250개 전체를 대상으로 해외연수 현황에 대한 정보공개청구를 통해 파악한 자료를 근거하여 제작된 자료로, 전국 수준에서 지방의회 해외연수 실태를 파악하는 데 필요한 각종 통계를 제시해주고 있다.

다른 하나는 연구자가 제주도의 각 자치단체에 요청한 행정정보공개³⁾ 자료와 각 자치단체 의회를 방문하여 의회사무처 직원과 수행한 면담자료이다. 행정정보공개는 두 차례로 나누어 실시하였는데, 1차는 2006년 2월 14~15일 양일에 걸쳐 ①의원 관외출장 현황, ②공무원 해외출장 시 동행의원 명단에 대한 정보공개청구를 실시하였다. 이어 3월 8일에는 이를 바탕으로 제2차 정보공개청구를 요구했는데, 그 내용은 지방의원 연수 현황(해외, 국내)과 연수 명단, 일정, 목적, 지역, 기간 및 주관 여행사와 연수내용, 여비사용내역, 연수인원, 결과보고서 등을 포함하였다. 서류가 미비한 경우에는 이의신청을 통해 자료를 추가하였다. 또한 4월 10~11일 양일간에 걸쳐 각 자치단체 의회를 방문하여 출장명령서를 요청하여 미흡한 부분을 보완하고 자료 부실에 대비하였다.

본 연구의 연구대상은 제주지역 5개 자치단체, 즉 광역의회인 제주도의회와 기초의회인 제주시의회, 서귀포시의회, 북제주군의회, 남제주군의

3) 행정정보공개제도는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 기타 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의해 공개하여 국민의 알권리를 보장하고 국정운영에 대한 국민참여와 행정의 투명성을 높이려고 마련된 제도로 1996년 12월 31일 제정된 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'로 시행되고 있다.

회이다. 연구의 시간적 범위로는 2002년 7월 1일 제4기 지방의회가 개원한 이후 정보공개 청구일은 현재인 2006년 2월 14일까지이다. 그러나 연구자가 의회방문을 통해 자료를 수집했지만, 이미 언론에 나와 있는 정보공개 내용에 누락된 부분이 있었으며, 또한 공무원동행 의원의 경우에는 부처간의 비협조로 인해 동행 자료와 예산자료의 누락이 있는 것으로 판단되었다. 누락된 자료를 추가하면 해외연수 횟수가 더 늘어날 것으로 예상되지만, 그럼에도 불구하고, 제주지역 지방의원의 해외연수 실태 파악에 근본적인 제약이 될 것 같지는 않은 것으로 보인다.

II. 제주 지방의원 해외연수 실태

1. 해외연수의 개념과 근거

일반적인 '연수'의 정의를 찾아보면, "연수는 어떤 분야에 필요한 지식이나 기능을 익히기 위하여 특별히 공부를 하는 것"으로 정의된다.(연세한국어사전, 1998) 이를 지방의회의원의 '해외연수'에 적용하면, 그 개념은 "지방의회에 부여된 사무를 처리하기 위해 해외에 나가서 특정 전문지식을 습득하는 것"으로 정의할 수 있다. 이런 시각에서 보면 지방의원의 해외연수는 민간회사가 특정한 목적을 위해 수행하는 연수와 크게 다를 바가 없다. 다만 지방의원의 해외연수는 개인이나 민간차원의 연수와는 달리 공적기능을 수행하기 위한 것이라는 점에서 차이가 있으며, 뚜렷한 목적의식이 결여된 소위 "관광성 해외여행 또는 외유"는 연수의 본질을 근본적으로 벗어난 것이라 하지 않을 수 없다. 이어, 지방의회의원의 해외연수에 대한 법적 근거를 나열하면, 해외연수는 지방자치법상 "본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행하는 것"을 지방의회 의원의 공무국외여행으로 파악할 수 있으며, 통상 해외연수 형태와 함께 자매결연, 국제회의 참석, 교류 등의 필요에 의한 공무상 여행을 포괄한다.

지방자치법 제32조 제1항과 제2항 제3항에서는 공무국외여행에 대

한 직접적인 개념 등에 대한 언급 없이 그 소요비용의 근거를 밝히고 있다. 즉 제1항 2호에서는 “본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급하는 여비”에 대해서 비용을 지급한다고 되어 있으며, 제 2항에서는 “제1항 각호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”, 그리고 제3항에서는 “의정비심의위원회의 구성과 운영 등에 관하여는 대통령령으로 정한다”고 규정함에 따라 공무국외여행 예산사용의 법적 근거가 되고 있다. 또한 지방자치법시행령 제15조(의정활동비, 회기수당 및 여비의 지급 기준)제1항에서는 구체적으로 여비의 지급기준을 정하고 있다.

지방자치법, 지방자치법시행령과 함께 행정자치부 훈령(제158호)은 연간 예산한도를 설정하고 있다. 즉 행정자치부는 “지방자치단체예산편성 지침”은 폐지하되, 자치단체 간 균형유지가 필요한 4대 경비인 사회단체 보조금, 업무추진비, 지방의회관련경비, 통리반장활동보상금)등 기준을 “지방예산편성기준(행정자치부령)”으로 정하였으며, 이 훈령에서 지방의회의원 국외여비 항목을 보면, ①경비성격: 지방의원의 공무상 여행 및 국외연수를 위한 경비 ②편성기준: 지방의원 1인당 연간 한도액을 광역자치단체의 경우 180만원, 기초자치단체의 경우 130만원(의장, 부의장 경우 광역 250만원, 기초 180만원임)으로 하고 있다.(지방자치단체 예산편성 매뉴얼, 2005)

외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식 초청된 경우, 국제회의(3개 국가이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여하는 국제회의에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자, 토론자 등을 선정되어 정식 초청된 경우), 자매결연(지방자치단체의 국외교류, 협력차원에서 추진되는 자매결연 조인식 또는 사전단계인 의향서 체결단계와 자매결연 조인 이후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우, 필요시 의장 또는 부의장을 대리하여 참석가능)과 같은 예외적인 경우 30%의 범위이내에서 추가편성 가능이라고 되어 있다.4) 그리

고 지방의회 차원에서는 행정자치부가 2000년 11월 지방의회의원 공무국외여행 관련 규칙 제정을 통한 심사위원회 설치, 운영을 권고하여 현재 많은 의회에서 공무여행규칙을 제정하고 있어 공무국외여행의 중요한 근거가 되고 있다.⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 지방의원 해외연수의 일반적인 개념과 법적 근거를 종합해 볼 때, 지방의원의 해외연수는 “공무상의 해외연수”로 한정하여야 하며, 지방정부의 예산을 가지고, ‘공무’라는 뚜렷한 목적을 가지고 다른 나라로 가는 것으로써 이해할 수 있다. 또한 그 경비의 성격 및 편성기준에 대해서도 비교적 분명하게 밝히고 있다는 점에서도 목적에 부합되지 않은 사적인 여행은 결코 바람직스럽지 못하고, 연수목적에 타당하게 이루어져야 할 것이다.

2. 전국대비 제주 실태

전국공무원노동조합과 홍사단 투명사회운동본부는 2006년 5월 지방의회가 개원한 이후 처음으로 전국 광역 및 기초의회 250개 전체를 대상으로 해외연수 현황에 대한 정보공개청구를 통해 파악한 지방의회 해외연수 현황에 대한 각종 통계 결과를 『제4기 지방의회 의원 공무국외여행(해외연수)백서(2002. 7~2006. 6)』를 발간했다.

여기서 지적된 가장 충격적인 사실은 지방의원들의 해외연수가 대부분 ‘관광성 외유’였다는 사실이다. <표 1>에서 보듯이, 지난 4년 동안 250개 광역·기초의회 의원 4,128명이 모두 1,520회의 해외 연수를 다녀왔고, 거기에 소요된 예산은 의원 1인당 사용액 약 480만원이고 총액으로는 203억 원에 달한다. 이렇게 예산이 들어간 해외연수는 80% 이상이 관광으로 채워진 것으로 드러났다. 연수 목적에 부합한 활동을 한 경우는 광역의원의 경우 평균 13.3%, 기초의원의 경우 평균 16.9%에 불과했다. 그야말로 지방행정을 감시하고 견제해야 할 지방의원들이 주민들의

4) 참고로 2001년도부터는 이전 ‘의원입기 중 1인당 1회기준’의 회수제한을 없애고, 그 대신에 지방의원 1인당 연간 예산한도액을 규정하였다.

5) 제주지역의 경우 제주도의회와 제주시의회 두 곳에서 제정되어 있음 뿐이다.

세금으로 관광 외유를 즐긴 셈이다. 백서에 따르면, 2006년 6월 임기 만료를 앞두고 2006년 12월 사이에만 46개의 지방의회 의원들이 해외연수를 다녀왔다. 임기를 불과 4~5개월 앞둔 시점에서 이루어진 해외연수가 의정활동에 얼마나 실질적인 기여를 할 수 있을지 의문이다.

백서가 모두 비판일색인 것은 아니었다. 조사에 의거한 우수사례와 언론에 소개된 우수사례로 포함되어 있다. 그러나 대체로 지방의원 해외연수에 대해 부정적인 평가를 하고 있다. 이러한 해외연수 행태 상의 문제 이외에 제도적 측면, 즉 '의원 공무국외여행 관련 자치법규' 제정 여부에 대해서도 조사를 했는데, 전체적으로 평균 59.2%가 제정되어 있고, 이를 구분하면 광역의회는 평균 87.5%, 기초의회는 평균 57.3%를 보이고 있다. 전체적으로 약 40%에 가까운 지방의회가 해외연수에 대한 명문 규정 없이 이를 실행해 왔던 것으로 밝혀졌다.

<표 1> 지방의회 의원 공무국외여행 실태 : 전국

	의원 정수	방문 연인원	1인당 여행 빈도	총사용액	1인당 사용액	참여 인원 평균 경비	총방문회수	총방문일수	1회 평균 방문일수	총방문국가	여행목적부합비율 (04, 05년 대상)		
											연수 시간	부합 시간	비율 (%)
광역의회	682	1,639	2.4	4,314,617	6,326	2,633	248	2,018	8.1	331	4,871	650	13.3
기초의회	3,500	8,819	2.5	16,050,186	4,586	1,820	1,272	9,093	7.1	2,474	26,185	4,428	16.9
전체	4,182	10,458	2.5	20,364,803	4,870	2,521	1,520	11,111	7.3	2,805	31,002	5,078	16.4

자료 : 백서. (2006).

한편, 이러한 백서의 전국적인 조사결과를 제주도의 광역 및 기초의회와 비교적 시각에서 보면, 제주 지방의회가 평균 이하임이 명백하게 나타난다. 광역의회의 경우 연수 목적에 부합한 활동을 한 전국 평균비가 13.3%인데 비해 제주광역의회의 경우는 총 12회에 걸쳐 공무여행을 실시했지만 191시간의 연수시간 가운데 여행목적에 맞는 시간은 15시간으로 7.9%에 불과한 것으로 나타나고 있다(<표 2> 참조).

기초의회의 경우도 마찬가지로 전국 평균비가 16.9%인데 비해 제주도의 경우는 10.4%에 그치고 있다. 기초의회의 경우를 보다 자세히 살펴보면, 제주시의회는 15개국을 73일에 걸쳐 184시간 동안 견학했지만 여행

<표 2> 지방의회 의원 공무국외여행 실태 : 광역의회

	의원 정수	방문 연 인원	1인당 여행 빈도	총 사용액	1인당 사용액	참여 인원 평균 경비	총 방문 회수	총 방문 일수	1회 평균 방문 일수	총 방문 국가	여행목적부합비율 (04, 05년 대상)		
											연수 시간	부합 시간	비율 (%)
제주	19	66	3.5	130,202	6,853	1,973	12	84	7	8	191	15	7.9
전체	682	1,639	2.4	4,314,617	6,326	2,633	248	2,018	8.1	331	4,871	650	13.3

자료 : 백서, (2006).

목적 부합 비율은 3.3%에 그쳤고, 서귀포시의회와 남제주군의회의 경우 여행목적 부합비율이 각각 22.7%, 17.9%로 전국 평균을 웃돌았지만 북제주군의회는 8.3%를 기록해 도내 4개 시·군의회의는 평균 10.4%로 전국 최하위를 차지했다(<표 3> 참조).

제주 지방의회의 해외연수 사례는 특히 우수사례는 찾아 볼 수 없고, 3가지 유형의 부실사례에서는 모두 나타나고 있다. 첫째, 공식일정 전무한 100% 관광성 외유 사례에는 제주도의회(1건)와 제주시의회(4건), 북제주군의회(1건), 남제주군의회(1건) 모두 포함되어 있다. 둘째, 공식일정 평균 10% 이하 지방의회의 사례에서는 제주시의회와 북제주군의회가 각각 1건씩 포함되어 있다. 셋째, 2006년 6월 임기 만료를 앞두고 이루어진 관광성 공무국외여행 사례에서도 어김없이 제주시의회와 북제주군의회가 각각 1건씩 포함되어 있다.(백서, 2006)

<표 3> 지방의회 의원 공무국외여행 실태 : 기초의회

	의원 정수	방문 연 인원	1인당 여행 빈도	총 사용액	1인당 사용액	참여 인원 평균 경비	총 방문 회수	총 방문 일수	1회 평균 방문 일수	총 방문 국가	여행목적부합비율 (04, 05년 대상)		
											연수 시간	부합 시간	비율 (%)
제주시	16	68	4.3	97,875	6,117	1,439	13	73	6	15	184	6.0	3.3
서귀포시	8	22	2.8	37,981	4,748	1,726	4	33	8	11	88	20.0	22.7
북제주군	7	28	4.0	64,800	9,257	2,314	4	29	7	8	96	8.0	8.3
남제주군	7	23	3.3	32,921	4,703	1,431	11	53	5	14	56	10.0	17.9
제주전체	38	141	3.7	233,577	6,147	1,657	32	188		48	424	44	10.4
전국전체	3,500	8,819	2.5	16,050,186	4,586	1,820	1,272	9,093	7.1	2,474	26,185	4,428	16.9

자료 : 백서, (2006).

이 같은 결과를 보면, 국 수준의 조사결과도 물론 지방의원 해외연수에 많은 문제점이 있음을 인식할 수 있지만, 이를 제주 수준으로 낮춰서 살펴보면 그 결과는 더욱 비참한 지경이다. 전체적인 결과로 볼 때, 비교적 그 중에 상대적으로 서귀포시의회가 높은 편이고 제주시의회가 낮은 편이라고 볼 수 있다.

3. 제주의 세부 실태

1) 광역자치단체

제주의 유일한 광역자치단체인 제주도의회는 총 정원 19명의 의원으로 구성되어 있으며, 상임위원회와, 특별위원회 등으로 구성되어 있다. 우선 제주도의회의 해외연수현황과 공무원 출장시 동행의원 현황을 개괄하면 <표 4>, <표 5>와 같다.

제주도의회의 해외연수 현황은 화려하기 그지없다. 세밀하게 분석해보면, 제주도의회의 경우 임기동안 총 39회의 해외연수가 이루어졌으며, 참여의원수는 총 163명이었다. 이를 의원정수 19명을 기준으로 할 때 의원 1인당 평균 8.6회 참가한 결과가 된다. 또한 평균여행일수는 6.3일로 나타났으며, 여행장소인 경우 일본이 13회로 1/3을 차지했으며, 중국 5회, 베트남·캄보디아 4회 등으로 일부 국가에 편중된 것으로 나타났다.

이외에도 태국, 미국, 캐나다, 인도, 말레이시아, 그리스, 이집트, 스웨덴, 독일, 노르웨이, 덴마크, 브라질, 칠레, 페루 등 6대주를 거의 섭렵하다시피 하였다. 결과적으로 1년에 한차례씩 관례적으로 해외연수를 다녀오는 것은 물론 공무원 출장시 동행을 하는 빈도가 너무 많음을 보여주고 있다.

또한 해외연수 시 거의 대부분 수행공무원을 동원하고 있으며, 기자가 동행한 사례도 발견되고 있다. 이는 또 다른 예산낭비라고 할 수 있다. 대부분의 의원 해외연수에 공무원이 2~5명씩 동행하는 것은 여행 중 의원들의 뒷바라지와 여행 후 결과보고서의 작성 등 잔일을 맡는 등의

원들의 연수를 수행하기 위한 것으로 파악된다. 게다가, 경우에 따라서 기자까지 동반하는 것으로 확인되었는데 이는 전혀 이해가 안 되는 부분이다. 결국 이렇게 단순수행이나 의례적으로 공무원과 기자를 동행하는 것은 그 비용이 세금으로 충당된다는 점에서 심각한 예산낭비라 하지 않을 수 없다.

<표 4> 제주도의회 해외연수 현황 (단위 : 천원)

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2002	08.12~08.17	16,291	해외투자유치 환경홍보 및 관광지 시찰	일본(동경)	5
	09.27~10.04	22,300	과학기술산업개발현황 등 해외 비교 시찰	중국	6
	09.28~10.04	22,320	호접란 등 농산물유통실태 비교 시찰	미국 (LA, 하와이)	5
2003	08.26~08.31	16,234	중국 관광시설 및 개발실태 등 시찰	중국	5
	09.22~09.28	14,400	중국의 1차산업 시설 비교시찰	중국	6
	09.30~10.04	9,700	중국의 관광자원화 실태, 복지시설운영실태 시찰	중국	3
	12.26~12.30	8,108	태국의사회복지시설, 문화유적 관광자원화 활용실태 비교시찰	태국	3
2004	08.09~08.14	6,100	자연보호지구 및 관광지이용실태시찰	중국(상하이)	2
	09.16~09.23	24,797	농수산물생산 유통시설비교견학	캐나다	12
2005	03.19~03.25	7,900	해외시찰	베트남, 캄보디아	4
	03.10~03.16	12,669	해외연수	베트남, 캄보디아	6
	03.10~03.16	9,000	해외연수*	인도	6

* 자부담 3,244천원

예를 들어, 2002년 8월 해외투자유치 환경홍보 및 관광지 비교시찰 해외연수결과보고서에 따르면, 참여자 총 13명 가운데 의원 6명, 공무원 2명, 기자 3명, 관광협회 2명으로 나타나고 있으며, 2005년 해외연수 결과보고서에 따르면, 참가인원 총 11명 가운데, 수행공무원이 무려 5명이나 포함되어 있어 의원연수인지, 공무원연수인지 분간이 어려운 실정이다.

그리고 더욱 심각한 문제점은 해외연수 시 사비보다는 집행부의 예산으로 다녀오는 경우가 대부분이라는 점이다. 현재 해외연수 비용은 도의원은 180만원(의장 부·의장은 250만원)의 한도 내에서 예산편성매뉴얼로 보장해 주고 있다. 하지만, 분석에 따르면, 의회 자체 예산으로 해외에 다녀온 의원들은 드물고, 대부분 집행부서인 제주도가 마련한 해외연수 또는 시찰단에 포함돼 집행부의 예산으로 다녀오고 있는 실정이라는 것이다. 물론 의원의 자격으로 반드시 참여하는 행사도 있으나 상당수가 의무성 해외연수라 판단된다.

일례로, 2005년 9월 25일부터 10월 2일까지 포르투갈의 마데이라를 방문일정을 살펴보면, 마데이라 체류시간은 하루밖에 안되고 실제기관 방문은 2~3시간에 불과한 것으로 나타났다(제주의소리, 2005). 도의원들은 25일 네덜란드의 암스텔담을 거쳐, 밤 10시쯤 포르투갈 리스본에 도착한 후, 에두아르도7세 공원과 풍발후작 광장, 제로니모스 수도원, 벨렘탑을 시찰하고는 포르투갈의 땅 끝 마을인 까보데로까로 이동하여 신트라를 관광하고는 저녁에 포르투갈주재 한국 대사와 간담회를 갖게 된다. 27일에는 마데이라로 이동, 마데이라 개발센터를 방문하고 다음날에는 마데이라 주 의회와 주정부를 방문한 후 오후 마드리드로 떠난다. 이대로라면, 방문 취지는 간 데 없고, 연수의 대부분은 관광일정으로 끝나게 되는 것이다. 따라서 전체일정 중 실제목적에 부합하는 일정은 극히 제한적이고 대부분이 일정이 관광으로 짜여져 있어 연수시찰을 명분으로 내건 관광이 아니냐는 의심을 하지 않을 수 없는 것이다.

<표 5> 제주도의회 공무원 출장 시 동행의원 현황

연도	채류일	방문목적	채류국	의원수
2002	10.05~ 10.10	국제자유도시홍보 및 투자유치활동참가	말레이시아	3
	10.13~ 10.16	제6회섬관광정책포럼참가	일본(오키나와)	2
	12.10~ 12.14	감글캐나다관측행사참여	캐나다	2
	12.26~ 12.30	여성특별위원회해외연수	일본	1
2003	01.18~ 01.21	재일본도민회신년인사회	일본	1
	02.08~ 02.15	전국시도운영위원장협의회주관 베트남지방의회제도연수	베트남, 캄보디아	1
	02.21~ 02.28	선진체육시설시찰	그리스, 이집트	5
	07.13~ 07.20	외국지역항공사현지방문	미국	6
	08.02~ 08.07	행정개혁추진해외선진지 우수사례조사	일본	6
	08.06~ 08.14	1차산업생산유통 및 환경시설비교시찰	스웨덴, 독일, 노르웨이, 덴마크	5
	08.10~ 08.16	시도의회위원장협의회해외연수	베트남, 캄보디아	1
2004	01.17~ 01.19	재일본신년하례회	일본	1
	02.18~ 02.29	브라질리오카니발축제	브라질, 칠레, 페루	4
	09.30~ 10.03	2004ASTA총회 참가 및 의정자료수집	홍콩	3
	10.03~ 10.11	세계지방자치회의참가	브라질(상파울로)	1
	10.19~ 10.24	특별자치도추진해외사례조사 및 축제세미나	싱가포르	7

연도	체류일	방문목적	체류국	의원수
2005	01.15~ 01.17	관서도민신년하례	일본(오사카)	1
	01.22~ 01.23	제주도민회신년하례	일본(동경)	1
	01.23~ 01.30	전국시도의회운영위원장협의회 해외시찰	홍콩, 필리핀	1
	02.21~ 02.26	일본건강도시벤치마킹	일본(동경)	1
	04.22~ 04.24	일본아이치엑스포참가	일본	4
	05.02~ 05.08	시도의회의원정책세미나	호주(시드니)	1
	06.07~ 06.10	해외회의전시현지연수참가	일본(후쿠오카)	5
	08.07~ 08.15	선진축산분뇨처리기술 및 축산환경관련연수	일본, 뉴질랜드	7
	08.24~ 08.25	오사카부의회방문	일본(오사카부)	1
	09.25~ 10.02	특별자치도추진에 따른 자료조사	포르투갈	5
	09.26~ 10.06	2005브라질레이저요트 세계선수권대회	브라질	2

이외에도 2003년 8월 해외연수의 경우에는 항공료 단체 할인 받기 위해 공무원들로 인원을 채워서 연수에 나선다는 의혹도 제기되었다. 제주도의회가 소속의원 6명으로 해외시찰을 나서기로 했다가 항공료 단체할인을 받을 수 없게 되자 집행기관에 관계공무원 4명의 동행을 요구했으며, 결국 도는 도의 경비로 해양수사과장, 축정과장, 해양수산자원연구소장, 환경시설담당 등 4명의 공무원을 해외연수단에 포함시킨 것이다. 이는 전혀 예정에 없었던 것으로 이러한 연수는 한마디로 '놀이' 연수라고 밖에 이해할 수 없다.

그리고 한 가지 더 지적하자면 도의회의 해외연수는 때를 가리지 않는다는 점이다. 2004년 9월에 사상유래 없는 폭우로 제주 동부지역이 재난을 당해 시읍하고 인연은데도 불구하고 도의원들이 유유자적하게 해

외연수를 떠나버렸다. 물난리로 인해 주택과 농경지등이 대량 침수되는 등 재해를 당해 실의에 빠져 있는 도민들에게 의원들이 직분을 망각한 듯한 행태를 보인 것이다. 이렇듯, 지방의원들의 해외연수문제가 거둬 붙여지는 것은 기본적으로 지방의원들에 대한 주민들의 기대에 제대로 부응해 주지 못하는 데다 지역경제가 수해 등으로 지역주민이 힘들어할 때 지역 여론 주도 층인 지방의원들이 이를 외면한 채 앞 다투어 유람성 장기 해외연수에 나서고 있기 때문이라 하겠다.

<표 6> 제주도의회 의원별 해외여행 횟수

총횟수	항목	횟수	체 류 국 가	비고
12	해외연수	4	일본, 중국, 캐나다, 인도, 말레이시아, 베트남, 캄보디아, 이집트, 그리스, 미국, 브라질, 칠레, 페루, 홍콩, 싱가포르	사직
	공무원동행	8		
11	해외연수	4	일본, 중국, 캐나다, 인도, 그리스, 이집트, 미국, 브라질, 페루, 칠레, 홍콩, 싱가포르	
	공무원동행	7		
10	해외연수	4	중국, 캐나다, 인도, 일본, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 독일, 뉴질랜드	후반기 의장
	공무원동행	6		
9	해외연수	3	일본, 캐나다, 베트남, 캄보디아, 말레이시아, 미국, 페루, 칠레, 브라질, 홍콩, 필리핀, 뉴질랜드	
	공무원동행	6		
9	해외연수	4	일본, 캐나다, 중국, 브라질, 이집트, 그리스, 인도, 미국	
	공무원동행	5		
8	해외연수	4	중국, 태국, 베트남, 캄보디아, 싱가포르, 포르투갈, 일본	
	공무원동행	4		
7	해외연수	4	중국, 캐나다, 인도, 미국, 홍콩, 싱가포르, 독일, 덴마크	
	공무원동행	3		
7	해외연수	4	미국, 중국, 캐나다, 인도, 스웨덴, 덴마크, 포르투갈	전반기 부의장
	공무원동행	3		
7	해외연수	3	중국, 캐나다, 말레이시아, 그리스, 이집트, 미국, 일본, 뉴질랜드, 베트남, 캄보디아	
	공무원동행	4		
7	해외연수	3	중국, 베트남, 캄보디아, 스웨덴, 독일, 노르웨이, 덴마크, 브라질, 싱가포르, 일본	후반기 부의장
	공무원동행	4		

덧붙여 제주도의회의 관련적인 해외연수와 공무원 출장 시 동행의원 을 망라하여 해외연수 최다의원수를 열거해보면 <표 6>과 같으며, 7회

이상 해외연수를 다녀온 의원 이상으로 작성하였다. 표에서 보면, 모 의원인 경우 12회를 기록하여 1년에 3차례나 해외연수를 다녀온 셈이며, 10회 이상 해외연수를 갔다 온 경우도 3명이나 포함되어 있는 것으로 나타났다. 이는 6대주를 전부 걸치는 세계여행을 다녀왔다고 해도 과언이 아니라고 하겠다.

2) 기초자치단체 실태분석

(1) 제주시의회

제주시의회의 해외연수 현황을 총괄적으로 살펴보면, 제주시의회는 총 정원 16명으로 구성되어 있으며 해외여행 총 횟수는 23회를 다녀온 것으로 분석되었다. 다녀온 의원총수는 91명으로 이를 총 정원 16명을 기준으로 할 때 의원1인당 평균 5.7회로 해외연수를 다녀온 것으로 파악되었다. 이중 14회가 일본방문이었으며 중국이 3회, 기타로 터키, 그리스, 이집트, 호주, 뉴질랜드, 독일 등을 다녀온 것으로 나타났다.

최다해외여행의원인 경우에는 7번인 것으로 나타났다. 하지만, 제주시의회의 경우에는 몇몇 의원들이 2006년 벽두에 '선진지 외국도시 시설관리 비교견학'을 위해 일본을 다녀온 것으로 파악되었다. 이는 올해 책정된 의정활동 관련 예산을 일단 쓰고 보자는 심리로써 예산을 낭비하고 도덕성 해이 논란까지 불러일으킨다는 점에서 부적절했다고 하겠다.(백서, 2006)

<표 7> 제주시의회 해외연수 현황 및 공무원 출장시 동행의원

(단위 : 천원)

연도	채류일	집행액	방문목적	채류국	의원수
2002	09.26~ 09.29	25,620	해외선진지 비교시찰	일본(삿포로)	15
	11.17~ 11.22	679	국제자매도시우호협력도시 방문	중국	1
2003	01.16~ 01.20	1,467	일본벳푸시우호협력도시 방문	일본	1
	07.27~ 08.05	26,856	해외선진도시 비교시찰	호주, 독일, 영국, 프랑스, 스위스, 로마 이탈리아	16

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2004	01.18~ 01.19	1,025	재일본 신년하례회 참석	일본	1
	03.18~ 03.27	7,800	해외선진도시 비교시찰	터키, 그리스, 이집트	6
	07.08~ 07.10	1,296	재일본교민협회 피로식 참석	일본	1
	09.14~ 09.18	9,100	문화유산 및 관광지조성관리 실태비교견학	일본	8
	10.23~ 10.26	3,141	일본와카야마 제스마라톤 참 석	일본	4
	10.23~ 10.27		음식점문화위생향상	일본	2
	11.10~ 11.19		선진하수처리시설 벤치마킹 연수	호주, 뉴질랜드	3
	12.26~ 12.31	3,900	문화 및 관광지 비교견학	베트남	3
2005	01.15~ 01.19		국제자매도시 우호협력도시 방문	일본	3
	02.25~ 03.01	5,200	문화유산 및 관광지 관리실 태비교견학	중국	4
	05.15~ 05.19		중국요령성심양시방문	중국	1
	08.06~ 08.17		2006세계마칭쇼밴드챔피언십 제주대회대회기인수차	브라질	1
	09.26~ 09.29	12,053	대중교통 및 생태환경 비교 견학	일본(동경)	9
	10.05~ 10.08	1,300	선진외국도시시설 관리실태 비교견학	일본	1
	10.28~ 11.05		제주지역소프트웨어활성화를 위한 해외IT산업벤치마킹	독일, 터키	6
	11.08~ 11.12	1,300	선진외국도시시설 관리실태 비교견학	일본	1
2006	01.17~ 01.20	1,300	선진외국도시 시설관리비 교견학	일본	1
	02.10~ 02.14	1,300	선진외국도시 시설관리비 교견학	일본	1
	02.17~ 02.19		일본(동경)아라카와구 자매 결연조인식참석	일본	2

* 제주시의회외의 경우 해외연수와 공무원출장 동행의원을 구별하기가 어려워 표를 동
시에 작성하였음

(2) 서귀포시의회

서귀포시의회의 경우 총정원 8명으로 구성되어 있으며, 해외연수 총 횟수는 공무원출장 동행의원 포함 8회이며, 다녀온 의원 총수는 33명으로, 의원 1인당 평균 4.1회씩 다녀온 것으로 나타났다. 방문지로는 일본, 중국, 프랑스, 영국, 호주, 미국 등 다양하였다. 최다 해외연수위원의 경우는 6번으로 나타났다.

<표 8> 서귀포시의회 해외연수 현황

(단위 : 천원)

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2002	10.24~10.29	14,245	친환경적인 관광휴양도시 개발을 위한 선진지 견학	일본, 중국	8
2003	08.26~09.05	15,846	의회발전에 관한 정보수집 및 비교 연구	프랑스, 영국, 벨기에, 스위스, 네덜란드, 독일	3
2004	04.20~04.27	16,080	국제관광, 문화, 복지, 선진국가 견학 및 자매결연 추진도시 사전방문 견학	호주, 뉴질랜드	4
2005	04.18~04.24	25,960	퍼시픽아카데미 사립학교 방문	캐나다	7

<표 9> 서귀포시의회 공무원출장시 동행의원

(단위 : 천원)

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2003	12.25~12.29	2,671	축참가 및 주요시설시찰	중국(삼아시)	2
2004	08.06~08.09	3,764	축재참가, 풍물경연, 문화행사 교류	일본(가라츠시)	4
2005	04.29~05.02	4,907	SCP쿠바세계총회참가 생태도시사례발표, 2007년도 SCP세계총회 유치제안	쿠바(하바나)	1
2005	06.02~06.09	12,720	자매결연추진협의 한인체육대회참석	미국(내슈빌시)	4

(3) 복제주군의회

복제주군 의회의 경우 총정원 7명으로 구성되어 있으며, 해외연수와 공무원 출장시 동행의원 포함 5회였으며, 방문지로는 이집트, 그리스, 터키, 호주, 뉴질랜드, 중국, 일본 등이었다. 복제주군의회의 경우에는 연수 내용과 방식에 있어 다른 자치단체와 크게 차이가 없지만, 해외연수를 함에 있어 전원참석을 하고 있으며, 공무원 출장동행도 거의 하지 않고 있어 가장 모범적으로 운영되었음을 알 수 있다.

그러나 보고서를 제출하지 않고, 단순히 의정소식지에 기고하는 형식으로 보고서를 대체하고 있어 연수 후 지역 활용에 한계를 드러내고 있다고 하겠다. 또한, 2006년에는 임기만료를 앞두고, 선진문화를 배운다는 명목 하에 관광성 연수를 다녀온 점은 예산낭비라고 하겠다. 이는, 지방의원이 임기를 몇 달 앞두고 해외연수 명분으로 졸업여행을 갔다 온 것은 아닌지 의구심이 드는 대목이다.

<표 10> 복제주군의회 해외연수 현황

(단위 : 천원)

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2003	08.13~ 08.20	21,490	지방자치제도와 환경보존, 관광산업, 문화재보호 등 비교시찰	이집트(카이로), 그리스(아테네), 터키(이스탄불)	7
2004	09.06~ 09.13	12,166	관광사업추진을 위한 자료수집	중국	7
2005	01.29~ 02.05	20,153	관광개발사업추진을 위한 자료수집	호주, 뉴질랜드	6
2006	01.02~ 01.06	12,334	미래전략사업육성을 위한 자료수집	중국	7

<표 11> 복제주군의회 공무원출장시 동행의원

연도	체류일	방문목적	체류국	의원수
2003	02.18~ 02.22	월동체소류 수출확산을 위한 일본지역시장조사	일본(동경, 후쿠오카)	2

(4) 남제주군의회

남제주군의 경우 의원총수는 7명이며, 해외연수 총 횟수는 22회였다. 여행의원 총수는 44명으로 의원 1인당 평균 6.3회를 다녀온 것으로 드러났다. 그리고 최다해외연수의원의 경우 8회 해외연수를 다녀온 것으로 나타났다. 한편 남제주군의회의 경우 가장 특징적인 것은 해외연수시 ‘나홀로’ 연수가 주로 행해지고 있다는 데 있다. 남제주군의회의 경우 의원수가 소수인 7명인데도 불구하고 소속의원들이 ‘혼자’ 연수하는 방법을 택하고 있었다. 이와 같은 ‘나홀로’ 연수가 정말 심도 있는 연수가 되었는지 의문이 들며, 예산사용의 효율성측면에서 결코 바람직스럽지 못한 것으로 풀이된다.

<표 12> 남제주군의회 해외연수 현황

(단위 : 천원)

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2002	11.14~ 11.19	1,295	사이판전적지등 관광개발 실태 및 의회운영상황	사이판(북마리아 나 연방정부)	1
	11.18~ 11.21	1,306	선진도시개발자료수집 및 관광지운영현황파악	일본(오사카, 후쿠오카)	1
2003	03.24~ 03.28	1,544	일본의지방분권 사례조사 및 견학	일본(고마쯔, 나가노)	1
	05.28~ 05.31	1,880	일본문화원운영 및 관광 지운영실태파악	일본(동경)	1
	09.03~ 09.05	1,385	홍콩문화축제행사 및 쇼 핑타운운영실태견학	홍콩	1
	11.25~ 11.30	1,736	싱가포르 등 선진관광지 운영 실태비교 견학	싱가포르, 태국, 호주	1
	11.29~ 12.03	1,300	싱가포르 등 주요관광지 운영실태 비교시찰	싱가포르, 태국	1
2004	04.18~ 04.23	10,100	관광객유치방안 및 투자 방안모색	베트남	7
2005	04.18~ 04.22	7,500	국제자매결연도시방문	중국요령성 홍성시	5

<표 13> 남제주군 공무원출장시 동행의원

(단위 : 천원)

연도	체류일	집행액	방문목적	체류국	의원수
2002	11.18~ 11.21	1,093	국제우호교류도시친선방문	일본	1
2003	04.28~ 05.03		뉴질랜드골드키위회사방문	뉴질랜드	2
	10.10~ 10.14	1,182	일본후쿠오카현중상시 합병 기념식방문	일본	1
	10.28~ 11.02		국제자매결연도시방문	중국	3
2004	03.19~ 03.27		일본에너지생명연구소방문	일본	1
	06.11~ 06.16		남제주군 해외교류	러시아	7
	08.05~ 08.09		의정활동자료수집	일본	1
	10.12~ 10.16		관광지운영실태비교견학	태국	1
	11.22~ 11.28		베트남지방도시간교류 협력 방안모색국외여행	베트남	3
2005	02.23~ 03.01		뉴질랜드골드키위연수	뉴질랜드	2
	03.16~ 03.20		국제우호교류도시친선방문	일본	1
	03.21~ 03.25		국제우호교류도시 흥성시친 선방문	중국	1
	09.26~ 10.06		2006제주레이저 세계선수권 대회유치단방문	브라질	1

Ⅲ. 제주 지방의원 해외연수의 문제점

1. 분석 결과상의 문제점

앞서, 제주지역 광역자치단체와 기초자치단체의 개괄적인 분석을 시도 하였으나, 이는 총괄분석을 위한 기본적인 분석이라 하겠다. 특히, 광역자치단체와 기초자치단체 사이에는 연수목적에 있어 별다른 차이가 없고, 연수의 양적·질적 차이도 발견할 수 없으며, 더불어 대부분 관광지 중심 외유형식을 띠고 있다는 점에서 많은 공통점이 있는 것으로 분석되어 제주지역 광역자치단체와 기초자치단체를 총괄적으로 묶어 해외연수 실태분석을 해보겠다.

첫째, 제주지역 자치단체의 해외연수는 연수목적의 구체성 결여라는 특징을 들 수 있다. 지방의회 해외연수는 사전에 해당국가 선정, 대상지역 선정, 여행 세부일정표 등을 수립하기에 앞서 해외연수를 왜 실시하는가에 대한 명확한 연수목적 설정이 중요하다. 하지만 대부분의 지방의회의 경우 사전계획서의 연수목적이 해외선진지역 비교시찰, 선진지방의회 견학, 1차 산업·관광산업 해외시찰, 자료조사 및 자료수집 등 다분히 추상적인 내용으로 되어 있다. 이는 결과적으로 단순 관광성 시찰을 낳고 있다. 또한, 일부의원의 경우는 한 달에 두 차례 해외에 나가는 경우가 있으며, 잦은 해외연수로 세계일주에 가까운 방문지를 가는 사례도 있었다.

둘째, 의정연수 보고서 누락 및 부실을 들 수 있다. 연수 이후에는 반드시 연수 목적에 맞는 활동들을 실제로 했는지, 어떤 활동들을 했는지 기술하고, 앞으로 행정에 맞게 어떻게 접목시킬 것인지 방향에 대해 기술하는 것이 연수의 원래 취지를 살리는 것이다. 하지만, 제출된 보고서는 기존의 인터넷검색이나 상식적인 내용에다 의원들의 현지방문 사진 몇 장을 첨부했을 뿐만 아니라 아예 보고서 제출을 하지 않은 경우도 있었다. 또한 제주지역에 주는 시사점이 빠진 보고서 일색이다. 따라서 이러한 보고서제출은 의회들의 의정활동에 도움을 주는 자료로서의 가

치를 상실한 형식적인 보고서라고 할 수 있다.

셋째, 연수대상자 선정기준과 절차의 불명확성을 들 수 있다. 의원 해외연수의 경우 목적과 기준에 의해 연수대상자를 선정해야 함에도 지자체별로 무분별하게 대상자를 선정하는 실태이며, 공무원 해외출장시 의원동행의 경우, 출장 목적에 가장 적합한 의원이 동행 하기 보다는 대부분의 의원들의 골고루 해외연수에 나갔다는 점에서 이는 의원의 전문성에 입각한 출장이기 보다는 일회성 연수나 관광목적용 의구심이 든다.

넷째, 무리한 연수일정으로 인해 연수의 부실을 초래하고 있다. 연수 일정표를 통해 연수기간을 분석해보면 하루에 1개국 또는 몇 시간에 1개국을 방문하는 촉박한 일정을 보이고 있다. 많게는 수백년의 지방자치 역사와 선진지의 경우를 단 몇 시간의 투자로 파악하고 그것도 실제의 회운영의 투입한다는 것은 사실상 불가능하다고 하겠다. 또한 대부분의 연수인 경우 특정 국가를 지정하여 연수를 행하기보다 여러 나라를 연수대상국에 포함시키는 것은 의원연수보다 관광을 주목적으로 한 외유라는 비난을 사기에 충분하다.

다섯째, 해외연수 결과의 실제 활용이 미흡하다고 하겠다. 연수 이후에 연수결과의 실제 활용은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그 이유는 목적지의 체류시간은 하루 정도이고, 기관 방문이 관광일정의 중간에 위치한 점, 대부분의 관광 일정으로 짜여 있어 구체적인 연수결과의 활용에 대해서도 의원들이 무관심하기 때문이다. 사실상, 지방의원들이 거창한 명분과 연수목적용 갖고 해외연수를 떠나고 있지만, 실상은 연수 후 여행결과보고회 또는 평가회를 실시하지 않고 있으며, 연수결과를 정책에 반영할 의지도 없는 것은 커다란 문제라고 판단된다.

여섯째, 지방의원 해외연수와 관련된 제도적 미비를 들 수 있다. 지방의원들의 무분별한 해외연수는 지방자치제가 실시된 이후 끊임없이 지적되어 온 문제이다. 고질적인 문제점이 여전히 지속되어 온 관계로 2000년말에 행정자치부가 각급 의회 규칙으로 해외여행의 적용 범위와 심사위원회 설치 등을 권고했으나, 이 역시 제대로 시행되지 않고 있다. 제주도의 경우 광역의회와 기초의회 모두 심사위원회가 구성조차 되어

있지 않은 것으로 나타났다(백서, 2006). 따라서 제도개혁 차원에서 지방의원 해외연수 심사위원회를 권고사항으로 할 것이 아니라 의무화하여 타당성 없는 외유에 대해서는 불가 결정을 내릴 수 있도록 해야 한다. 또한 심사의 공정성을 유지하기 위해 공무원과 외부인사의 적절한 비율도 유지해야 할 것이다.

2. 해외연수의 진행 과정상의 문제

지방의원 해외연수는 선진국의 지방자치 운영 실태를 견문하고 도시 교통, 환경, 재정자립 방안 등 우리나라 지방자치단체가 당면하고 있는 다양한 문제들에 대한 해결방안을 토의하는 한편, 우리나라의 지방자치단체를 해외에 홍보하는 민간외교의 역할까지도 수행하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러면 이러한 중차대한 지방의원의 해외연수는 어떤 과정을 통해 이루어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

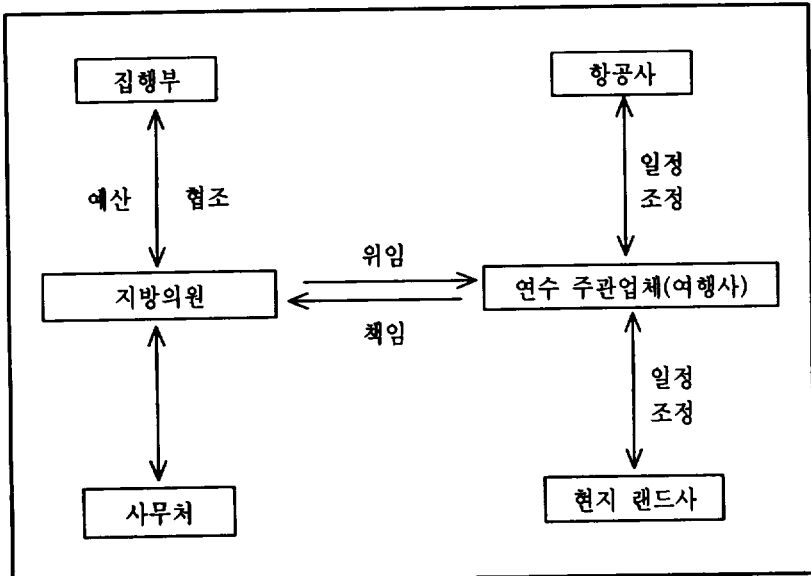
원칙적으로, 지방의원 해외연수는 연수의 당사자라고 할 수 있는 의원이나 전문위원들이 기획과 실무를 직접 담당하면 더할 나위 없이 좋다. 그러나 이 경우에 전례에 비추어 볼 때, 연수사업 기획과 여행사 선정 등의 과정에서 쓸데없는 잡음이 일어나고 연수일정 조정과정에서 차질이 빚어지는 경우가 많았다. 특정 연수지역에 대한 비전문가인 의원들이 여행대상 지역과 일정 등을 직접 결정하고 행정적인 절차에 간섭하게 되면 많은 오해와 잡음이 따를 수 있다는 것이다.

일반적으로 지방의원 해외연수의 집행과정은 다음과 같이 진행되고 있다(이원웅, 1996). 먼저 의원들이 회의를 통해 여행지를 미주나 유럽 등 아직 방문하지 않았던 곳으로 정한다. 여기에 연수목적에 맞는 방문 국가, 자치단체 및 시설선택은 뒷전이 된다. 그리고 회의를 통해 몇몇 국가를 여행사에 알려주면 구체적인 국가와 자치단체 및 시설은 여행사가 예산규모를 고려하여 결정하는 형식을 취하고 있다. 이에 따라 여행사는 자신들이 기존에 개발해 둔 관광지 위주의 상품을 중심으로 방문지를 정하고 해당 상임위원회 또는 의회사무처와 협의를 통해 최종계약을 맺

는 것이 보편적이라 하겠다.

연수기획안은 여행일자 및 시간, 행선지, 교통편, 호텔 및 식사, 현지 일정 등으로 구성되며, 총 여행경비는 항공료와 현지비용(랜드비), 여행사 마진으로 구성되는데 동일한 일정이라도 여행경비는 천차만별이다. 그것은 출발인원, 출발시기에 따라 다양한 할인율이 적용되기 때문이다. 여행일정과 여행경비 등에 대한 합의가 이루어지게 되면 국내 여행사는 항공사와 현지 랜드사를 상대로 구체적인 일정조정에 들어가게 된다. 이 과정에서 다시 한 번 일정조정이 이루어지며 최종적인 여행일정은 보통 출발 1주일 전~3일 전에 확정되게 된다. 특히 현지 공식행사의 경우 중요한 것은 최소한 1~2개월 이전에 확답을 받아야 하는데 우리나라 지방의원 해외연수의 경우 대부분 일정 자체가 매우 불확실하고 자주 바뀌는 관계로 큰 어려움을 겪고 있다. 따라서 연수계획의 일관성과 행정적 책임 소재를 분명히 해두기 위해 경험과 양식이 풍부한 의회 실무자가 객관적이고 합리적인 절차에 따라 사업을 진행하는 것이 바람직하다 하겠다. 지방의원 해외연수 집행과정은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방의원 해외연수 집행과정



그러나 이와 같은 여행사를 위주로 한 지방의원의 해외연수는 문제 있는 기획이라는 비판을 받고 있다.

출발하기 일주일 전쯤 연수를 주관하는 여행사로부터 연수계획서를 받았다. 언뜻 보아 큰 문제가 없어 보였다. 태국과 싱가포르의 대학교수들 강의를 듣고, 지역개발 관련 시설을 둘러본다는 계획도 들어 있었다. 그러나 현지 도착 이후 상황은 완전히 판판이었다. 연수가 아닌 관광 일정이 시작되었다. 현재 여행사의 안내인은 연수 같은 것은 들어본 적도 없다는 태도였다(김병준, 2004).

위와 같은 지적은 적어도 다음과 같은 두 가지의 문제점을 낳고 있다. 첫째, 방문국가, 자치단체 및 시설선택의 여행의 목적에 비추어 결정되어야 함에도 불구하고 여행사가 상당부분 결정하는 구조로 되어 있다는 점이다. 즉, 의원들이 (방문하지 않았던) 여행지를 선택하고 여행사에 알려주면 여행사가 예산규모를 고려하여 결정하는 방식인 것이다. 따라서 해외연수는 주로 관광지를 중심으로 국가와 도시 및 시설이 선택되어 있음을 쉽게 알 수 있으며, 이는 한 국가를 다녀오면 자료수집이고, 여러 국가를 다녀오면 비교시찰이라는 대동소이한 연수목적을 낳고 있다.

둘째, 해외연수 예산지출은 여행사와의 계약을 통해 총괄적으로 이루어지므로, 일단 계약 이후에는 의회가 예산사용에 대해 개입할 수 있는 부분은 거의 없다고 하겠다. 이에 따라 예산의 절약이나 정산에 대해 애초부터 의원들이 관심을 가질 수 없고 사용경비에 대한 정산은 무의미하게 되는 것이다. 따라서 이는 주민들의 세금이 어떻게 쓰이고 있는지에 대한 평가가 불가능하게 하다고 하겠다.

IV. 맺음말

지방의원의 역할은 여러 가지로 설명될 수 있겠지만, 한국적 현실에서 볼 때 무엇보다 중요한 것은 주민의 의견을 정책과정에 적극적으로 반영시킴으로써 기존의 정부와 국민간의 거리감 내지 불신감을 해소하는 일이다. 이를 위해서는 본 연구에서 지적하듯 의원들이 정당하게 보이는

일이라 하더라도 시민들에게 의혹을 줄 소지가 있는 행위는 미리 자체 되어야 할 것이다. 비공개적 회의를 통해 해외연수를 추진 시행한다면 이는 자신의 입지를 스스로 좁히는 결과만을 초래하게 된다. 따라서 시민불편사항에 대한 각종 민원 등 우선적 과제의 해결에 보다 주력하고 이를 통해 신뢰를 구축하는 것이 시민의 바람과 시대적 요청에 부응하는 태도라고 하겠다.

앞서 살펴본 바와 같이 지방의원들의 해외연수는 ① 지역주민의 비난을 의식한 밀실에서 극도의 보안 속에 추진되고 ② 최소한의 의원이 아니고, 너나할 것 없는 단체관광중심이며 ③ 가능한 많은 국가의 관광지 중심 여행으로 일관하고 ④ 7~10여일이나 되는 외유기간 중에서 잠깐 동안의 자치단체 및 의회의 방문은 생색용이 되어 목적과 수단이 전도된 외유로 변질되어 있는 실정이며, ⑤ 열악한 재정상태속에서 임기 중 예산지원을 받아 외국을 한번이라도 더 다녀오겠다는 의원들의 이기주의적인 발상과 ⑥ 시기를 고려하지 않는 해외여행을 강행함으로써 지역주민들의 정서를 도외시한 부정적인 측면이 팽배하고 있는 실정이다.

이는 지방의회가 해당행정관서에 대한 예산심의나 결산승인을 통해 한정된 재원의 합리적 배분과 사용을 도모해야 할 권한과 의무를 저버리는 것이다. 이러한 원칙은 의회예산이라 해서 예외가 될 수 없다. 즉 의회운영이나 의정활동과 관련해 가장 필요한 곳에 우선적으로 예산을 집행해야 한다. 그럼에도 불구하고, 지방정부의 빈약한 재정 상태를 누구보다도 잘 파악하고 있을 의원들이 1인당 200만원에 상당하는 비용을 감수하며, '선진국 시찰', '해외방문을 통해 얻은 경험과 안목을 의정활동에 반영하기 위해서'라는 해외연수의 타당성만을 고집하는 것은 설득력을 잃었을 뿐만 아니라 지방의회의 의정활동 전반을 부정적인 시각으로 보도록 영향을 미치고 있는 것이다.

따라서 향후 지방의원의 해외연수는 지역주민들의 관심과 적극적인 참여, 그리고 시민단체, 언론 등의 감시와 정당한 비판이 필요한 대목이다. 이를 위해서는 첫째, 연수계획은 입안단계부터 그 정보가 주민에게 공개되어야 한다. 즉 연수계획은 투명성제고를 위해 밀실에서가 아닌 언

론과¹ 지역주민들에게 공개가 추진되어야 한다. 둘째, 연수의 목적이 분명해야 하며, 사전에 방문대상지 확정되어 있어야 한다. 이는 지방의원 연수의 목적이 분명해야 하며, 현지에서 관광 즉 즉흥적이 아닌 사전에 방문대상지가 확정되어 있어야 한다. 셋째, 필요한 최소한의 인원과 외유 일정이 요구된다. 즉, 자료수집 및 보고서작성에 필요한 최소한의 인원으로 구성되어 있어야 하며, 단체외유, 의회사무처 공무원들의 과도한 대동은 삼가야 할 것이다. 넷째, 실질적인 자료의 수집과 관련보고서의 작성, 제출과 공개가 요구된다. 보고서작성에 필요한 실질적인 자료수집이 있어야 하며, 귀국 후 보고서작성을 위해서 국내에서 필요한 자료 수집을 하는 것은 용납할 수 없다. 다섯째, 연수경비의 지출결과를 투명하게 공개가 선행되어야 할 것이다. 결국 지방의원의 해외연수는 국민의 세금으로 이루어지는 것인 만큼 연수경비의 투명성을 위한 장치마련이 시급하다고 하겠다.

마지막으로, 향후 바람직한 지방의원의 해외연수의 과제를 제시해보고자 한다. 첫째, 해외연수가 비난받는다고 안 가는 것이 대안이 아니기 때문에 지역 내 대학과 같은 연구기관이 이를 주관하는 방법과 미국과 같이 의회자체가 의원연수 프로그램을 만들어 수시로 자체능력을 배양시키기도 하고 집행부와 협의하여 자료협조가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 지방의원의 해외연수는 사치성, 낭비성 해외연수라는 비난 비등하기 때문에 관광성 해외연수보다 한두 군데에 머물면서 지방자치를 집중적으로 시찰하는 프로그램이 필요하며, 해당국가의 유력한 단체와 공동으로 진행하여 그곳의 유력정치인, 학자들과의 만남을 강화하여야 한다. 셋째 지방의원 해외연수 심사위원회를 구성하여 시민단체와 전문가의 심사를 강화하고, 연수보고서 제출과 정책반영을 평가하는 시스템을 갖추어 나가야 한다. 마지막으로, 해외연수관련 사전·사후평가와 심의를 강화하고 외유가 아닌 실질적인 해외연수가 정착되도록 하기 위해서는 지방의원 해외연수조례제정이 필요하다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 김병준, (2004) 지방의회 해외연수, 개선할 점은 없는가, 『지방행정』, 49권.
- 김진호외 (역). (2001). 미국지방정치론, James MacGregor Burns et als. (저). 서울 : 대왕사.
- 김진호. (2005). 제주 지방의회의원의 충원에 관한 연구. 『법과 정책』 제주대학교 사회과학연구 구소, 제11호
- 경제정의실천시민연합, (2002). 『21세기 한국지방자치의 비전을 말한다』. 시민의 신문사.
- 박경효, (1992). 지방의원 해외연수, 무엇이 문제인가. 『지방자치』 12월호, 현대사회연구소.
- 박상태, (2000). 지방의회 의원들의 '외유추태' 이대로 좋은가, 『지방자치』 7월호, 현대사회 연구소.
- 송광태, (2001). 지방의원 해외연수 및 여행의 실태분석과 개선방안. 『한국지방자치학회보』, 제13권제3호 통권 35호,
- _____, (2002). 지방의회의 현주소와 의정활성화를 위한 방안모색. 『제2회 지방자치단체개혁 박람회자료집』,
- 이원웅, (1996). 지방의원 해외연수의 문제점과 개선방향. 『지방자치』 9월호. 현대사회연구소.
- 이재웅(역)(2003). 지방의원의 정치적 기능. 무로마쓰 미치오 · 이토 미쓰토시 (저). 서울 : 한국 학술정보.
- 이주희, (2005). 민선자치10년의 성과와 과제. 『전국 시도지사협의회자료집』. 한국지방자치학회.
- 전국공무원노동조합, 홍사단 투명사회운동본부. (2006). 『지방의회의원 해외연수 백서』.
- 제주경제정의실천시민연합, (2000). 『지방의원 해외연수 정보공개 청구결과발표 기자회견문』.
- 『제주의소리』, (2005). 차라리 눌러간다고 하시죠? 9. 23.
- 『제주투데이』, (2004). 미 골프쇼 찍고 삼바축제...도, 도의회 또 외유 구설수. 2. 5.
- 『제주타임스』, (2004). 뻔뻔한 골프쇼 외유. 2. 3.
- 참여자치21. (2000). 『지방의회 의원해외연수에 관한 종합의견서』,

- 천병태, (2000). 지방의원 의유내실화, 이렇게 해야 한다. 『지방자치』2월호. 현대사회연구소.
- 최유성, (1999). 지방의원 의유, 어떻게 개선해야 하나. 『지방자치』7월호. 현대사회연구소.
- 『한라일보』, (2004). 재해 외면 도의원 의유논총. 9. 16.
- Abney, Glenn and Thomas P. Lauth. (1986). *The Politics of State and City Administration*, Albany : State University of New York Press,
- Adrian, Charles R. (1958). Leadership and Decision-Making in Manger Cities. 『*Public Administration Review*』. Vol. 18, Summer.
- Dutton, William H. and Alana Northrop. (1978). Municipal Reform and the Changing Pattern of Urban Party Politics. 『*American Political Quarterly*』. Vol. 6. October.
- Nalbandian John and J. Terry Edwards. (1983). The Values of Public Administrators : A Comparsion with Lawyers, Special Workers, and Business Administrators. 『*Review of Public Personnel Administration*』. Vol. 4. Fall.
- Peterson Paul E. (1981). *City Limits*, Chicago and London : The University of Chicago Press.
- Prewitt. Kenneth. (1970). *The Recruitment of Political Leaders*. Indianapolis : Bobbs-Merrill.
- Svara, James H. (1990). *Official Leadership in the City : Patterns of Conflict and Cooperation*, N.Y. : Oxford University Press.
- Thompson, Dennis F. (1985). The Responsibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*. Vol. 45, September/October.
- Welch, Susan Q. Timothy Bledsoe. (1988). *Urban reform and Its Consequences : A Study in the Representation*, Chicago : University of Chicago Press.

<Abstract>

The Realities and Tasks for Jeju Local Councilor's Oversea Training

Jin-ho Kim
Sang-june Oh

The purpose of this paper is to find out some improvement of the Local Councilor's overseas training. The analysis subjects is Jeju Provincial council & two City Council and two county Council. Until now, Councilor's overseas training have serious problems, for example, excessive cost consumptions, unclear goal and tourist sightseeing, etc. In the end, This kind of overseas training became a overseas traveling of Councilors. Therefore, Both local resident's participation and critics of NGO & Media are needed. Additionally, we could suggest several reform proposals to improve present problems. First, the plan of overseas training is open to resident. Second, The object of overseas training is clear. Third, After overseas training Councilor hand in training report. Fourth, Expenditure of overseas training is open to the public transparently. Finally, To strengthen consultation of overseas training, Councilor have to legislate a Councilor's overseas training law.

key word : Local council, Councilor, Overseas Training.