자체연구 2021-01

2030 지방의회 미래비전과 발전과제



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

자체연구 2021-01

2030 지방의회 미래비전과 발전과제



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

금창호 | 한국지방행정연구원 선임연구위원
권오철 | 한국지방행정연구원 선임연구위원
김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원
박재희 | 한국지방행정연구원 부연구위원
한부영 | 한국지방행정연구원 석좌연구위원

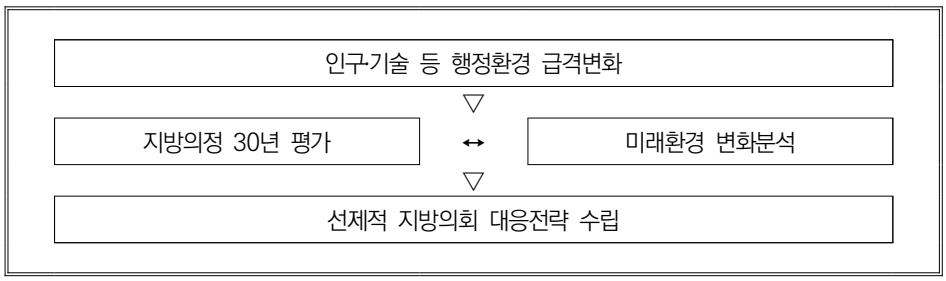
연구 요약

1. 연구목적

❍ 2030년 지방의회 발전전략 수립

- 2030년을 기준으로 지방의정의 30년 평가와 미래환경 변화분석을 통한 지방의회의 대응전략을 수립함

〈그림 1〉 연구의 목적

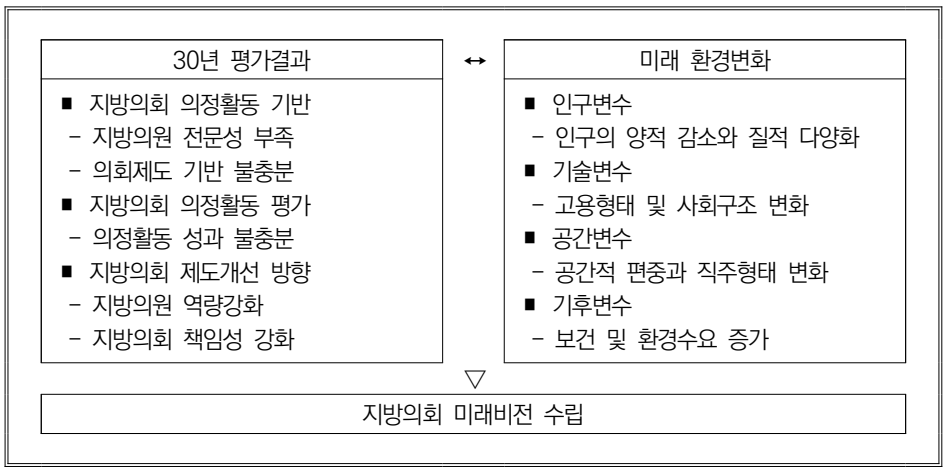


2. 지방의회 평가

❍ 지방의회 여건진단

- 지난 30년간의 지방의회에 대한 평가결과는 지방의원의 전문성과 의회 제도의 기반이 부족하고, 이에 따라서 의정활동의 성과가 만족할 수준이 아니며, 따라서 지방의원의 역량강화와 지방의회의 책임성이 제고될 필요가 있다는 것이고, 향후의 지방의회 환경변화는 인구와 기술, 공간 및 기후 등의 핵심적 환경들이 현재와 다른 양상으로 변화되고, 이에 따른 지방의회의 새로운 역할들이 모색될 필요가 있다는 것임

〈그림 2〉 지방의회 여건진단 결과



❍ 지방의회 인식평가

- 지방의회에 대한 국민들의 인식조사 결과를 종합하면, 지방의회의 의정활동을 제고하기 위한 투입변수는 전반적으로 낮은 수준으로 평가되고 있으며, 이에 따른 지방의회의 의정활동과 성과 역시 낮은 수준으로 평가되고 있으며, 따라서 지방의회의 의정활동을 제고하기 위해서는 의원의 역량을 향상시키고, 지역발전과 관련된 정책활동을 적극적으로 추진하며, 책임성을 강화하는 조치들이 필요한 것으로 판단하고 있음

〈표 1〉 지방의회 인식평가

부문	조사항목
지방의회 투입변수 인식	■ 정당공천제를 유지할 필요성 - 필요성 : 4.228점/10점 ■ 의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성 - 충분성 : 3.408점/10점 ■ 충분한 권한과 의회운영 제도들의 구비성 - 구비성 : 4.155점/10점 ■ 의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성 - 확보성 : 4.945점/10점

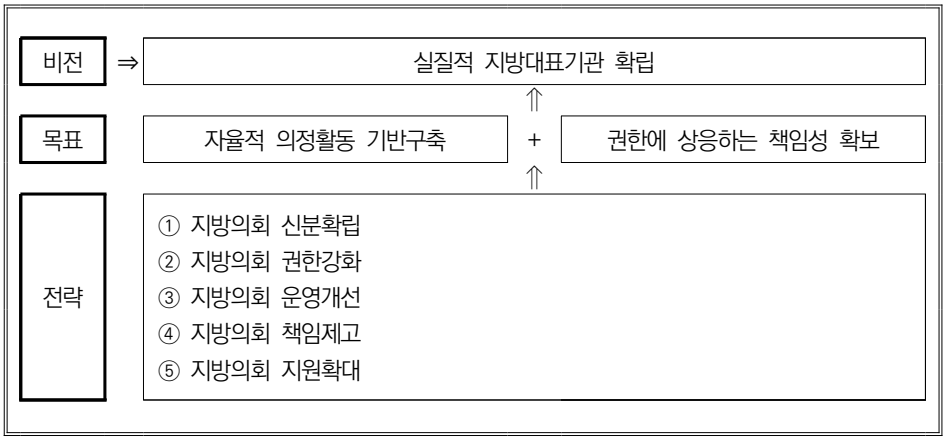
부문	조사항목
지방의회 의정활동 인식	■ 지방의회의 입법활동 만족도 - 만족도 : 4.000점/10점 ■ 예산·결산심사와 행정사무 감사 등의 만족도 - 만족도 : 3.988점/10점 ■ 청원처리와 지역구 활동 등의 만족도 - 만족도 : 3.888점/10점 ■ 지역발전을 위한 각종 정책개발 등의 만족도 - 만족도 : 3.893점/10점
지방의회 운영성과 인식	■ 30년간의 지방의회 의정활동 성과만족 수준 - 만족도 : 3.785점/10점 ■ 30년간의 지방의회 일반적 이미지의 만족수준 - 만족도 : 3.655점/10점
지방의회 개선제도 인식	■ 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야 - 의원역량 향상 : 39.7%/100% ■ 지방의회의 의정활동 중점분야 - 지역발전 정책활동 : 49.7%/100% ■ 지방의회의 제도개선 접근기조 - 책임성·투명성 : 79.7%/100%

3. 지방의회 미래비전

❍ 지방의회 비전체계

- 2030년을 목표시점으로 지방의회의 “실질적인 지방대표기관 확립”을 비전으로 수립하고, 이를 달성하기 위한 목표로서는 “자율적 의정활동 기반 구축”과 “권한에 상응하는 책임성 확보”를 선정하며, 목표달성의 전략으로는 ① 지방의회 신분확립과 ② 지방의회 권한강화, ③ 지방의회 운영개선, ④ 지방의회 책임제고, ⑤ 지방의회 지원확대 등을 제시하는 것이 필요함

〈그림 3〉 지방자치 미래비전 체계



목차 | CONTENTS

제1장 | 서 론

제1절 연구의 목적 ····· 3

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 5

1. 연구의 범위 ····· 5
2. 연구의 방법 ····· 6

제3절 연구의 체계도 ····· 7

제2장 | 지방의회 30년 평가

제1절 지방의회 제도변천 ····· 11

1. 제1기 지방의회 ····· 11
2. 제2기 지방의회 ····· 12
3. 제3기 지방의회 ····· 12
4. 제4기 지방의회 ····· 13
5. 제5기 지방의회 ····· 14
6. 제6기 지방의회 ····· 14
7. 제7기 지방의회 ····· 15
8. 제8기 지방의회 ····· 15

제2절 지방의회 구성연혁 ····· 18

1. 의장단, 위원회 구성 및 의원정수 ····· 18
2. 사무기구 및 공무원정원 ····· 25

제3절 지방의회 성과평가 ····· 28

1. 성과평가의 개념과 의의 ····· 28
2. 평가기준 ····· 28
3. 지방의회 30년 성과평가 ····· 31

제4절 지방의회 국민인식 ····· 67

1. 조사설계 ····· 67
2. 조사결과 분석 ····· 69
3. 조사결과 종합 ····· 87

제3장 | 지방의회 여건분석

제1절 지방행정 미래환경 변화분석 ····· 91
1. 미래 환경변수 도출 ····· 91
2. 환경변수별 미래 변화 ····· 93
제2절 지방자치 정부정책 기조전망 ····· 99
1. 역대 정부의 분권 정책 ····· 99
2. 지방자치법 전부개정 ····· 103
3. 향후 대응 기조 전망 ····· 105
제3절 주요국의 환경변화 대응사례 ····· 109
1. 독일 지방의회 ····· 109
2. 미국 지방의회 ····· 113
3. 일본 지방의회 ····· 116
4. 프랑스 지방의회 ····· 120
제4절 지방의회 여건 영향분석 ····· 130
1. 환경변수 검토 ····· 130
2. 지방의회 미래환경 SWOT 분석 ····· 133

제4장 | 지방의회 2030 비전달성 전략과제

제1절 지방의회 미래비전 수립 ····· 143
1. 비전설계의 체계 ····· 143
2. 역대정부의 지방의회 발전목표 ····· 146
3. 지방의회의 미래비전 수립 ····· 148

제2절 지방의회 구성개선 전략 ····· 151
1. 지방자치단체 기관구성 방식 ····· 151
2. 지방의원 충원 ····· 167
3. 지방의원 보수 ····· 189
제3절 지방의회 권한개선 전략 ····· 199
1. 지방의회 권한의 의의 ····· 199
2. 지방의회 권한의 수준 분석 ····· 201
3. 지방의회 권한의 개선 전략 ····· 240
제4절 지방의회 운영개선 전략 ····· 246
1. 지방의회 운영의 의의 ····· 246
2. 지방의회 운영의 실태와 현황 ····· 246
3. 지방의회 운영의 개선전략 ····· 319
제5절 지방의회 책임개선 전략 ····· 329
1. 지방의원의 책임 ····· 329
2. 겸직범위 ····· 333
3. 정보공개 ····· 341
4. 의원윤리 ····· 348
5. 의정평가 ····· 365
제6절 지방의회 지원개선 전략 ····· 373
1. 지방의회 지원의 의의 ····· 373
2. 지방의회 지원관련 관련 이론적 고찰 ····· 375
3. 지방의회 지원의 개선전략 ····· 382
4. 맺음말 ····· 416

【참고문헌】 ····· 419

【부록】 ····· 429

표목차 | LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 연구의 범위 ····· 5
〈표 1-2〉 연구의 방법 ····· 6
〈표 2-1〉 지방의회의 주요 제도변화 내역(지방자치법) ····· 16
〈표 2-2〉 위원회 운영관련 주요변화 및 회기별 상임위원회 수 ····· 19
〈표 2-3〉 지방의회 의원정수 제도변화 ····· 20
〈표 2-4〉 지방의회 의원정수 변화 ····· 24
〈표 2-5〉 의회사무기구 설치기준(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정) ··· 25
〈표 2-6〉 의회사무기구 공무원 정원변화 ····· 27
〈표 2-7〉 지방의회 성과평가를 위한 변수 ····· 30
〈표 2-8〉 지방의회 회기운영 실적 ····· 31
〈표 2-9〉 의안처리 실적 총괄 ····· 34
〈표 2-10〉 지방의회 정례회 의안처리 실적 ····· 37
〈표 2-11〉 지방의회 임시회 의안처리 실적 ····· 39
〈표 2-12〉 조례제정 및 개폐처리 ····· 41
〈표 2-13〉 조례정비 유형 ····· 43
〈표 2-14〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율 ····· 45
〈표 2-15〉 지방의원 수의 변화 ····· 46
〈표 2-16〉 지방자치단체 사무직원 수 ····· 47
〈표 2-17〉 질문내용 분석 ····· 48
〈표 2-18〉 예산안 심의·의결 건수 ····· 50
〈표 2-19〉 행정사무감사 수감기관 현황 ····· 52
〈표 2-20〉 행정사무조사 실시유형 ····· 53
〈표 2-21〉 청원 실적 ····· 55
〈표 2-22〉 공청회·간담회 실적 ····· 58
〈표 2-23〉 연찬회·세미나 등 개최 실적 ····· 60
〈표 2-24〉 지방의회 의원 국외연수 실적 ····· 62
〈표 2-25〉 지방의회 국내·외 기관과 교류실적 ····· 65

〈표 2-26〉 인식조사 설계 ····· 67
〈표 2-27〉 17개 광역별 표본수 할당 내역 ····· 68
〈표 2-28〉 인식조사의 조사내용 ····· 69
〈표 2-29〉 응답자의 특성 요약 ····· 70
〈표 2-30〉 응답자 특성별 지방의회 투입변수 인식 ····· 80
〈표 2-31〉 응답자 특성별 지방의회 의정활동 인식 ····· 81
〈표 2-32〉 응답자 특성별 지방의회 운영성과 인식 ····· 83
〈표 2-33〉 응답자 특성별 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야 ····· 84
〈표 2-34〉 응답자 특성별 지방의회의 의정활동 중점분야 ····· 85
〈표 2-35〉 응답자 특성별 지방의회의 제도개선 접근기조 ····· 86
〈표 2-36〉 인식조사 결과종합 ····· 87
〈표 3-1〉 주요 변수도출 결과 ····· 92
〈표 3-2〉 역대 정부의 지방자치 비전 체계 ····· 99
〈표 3-3〉 역대 정부의 지방자치 비전 체계 비교 ····· 103
〈표 3-4〉 개정 지방자치법의 지방의회 관련 주요 내용 ····· 104
〈표 3-5〉 미래변수의 지방의회 영향 ····· 130
〈표 3-6〉 지방의회 미래환경 SWOT 분석 결과 요약 ····· 136
〈표 3-7〉 SWOT 분석에 따른 지방의회 미래전략 방향 제시 ····· 138
〈표 4-1〉 역대정부의 지방의회 발전과제 ····· 147
〈표 4-2〉 역대정부의 지방의회 발전과제 비교 ····· 148
〈표 4-3〉 기관구성 유형별 주요국가의 의회권한 비교 ····· 155
〈표 4-4〉 우리나라 지방자치단체 기관구성 변천사 ····· 156
〈표 4-5〉 헌법상 선임 의미 ····· 165
〈표 4-6〉 제18대 대선후보들의 기초의회의원 정당공천제 폐지 의견 ····· 175
〈표 4-7〉 지방의원 정수 현황 ····· 180
〈표 4-8〉 지방공무원 1인당 주민수('19. 12. 31. 기준) ····· 181
〈표 4-9〉 국가별 지방의원 1인당 인구수 ····· 181

〈표 4-10〉 연도별 지방공무원 정원 변동 현황 ····· 182
〈표 4-11〉 연도별 지방의회의원 정원 변동 현황 ····· 183
〈표 4-12〉 각국 선거구 인구편차 규정 ····· 187
〈표 4-13〉 인구편차에 관한 헌법재판소 주요 결정 ····· 188
〈표 4-14〉 연봉제의 구분 및 적용대상공무원 구분표 ····· 191
〈표 4-15〉 지방의회 의원 의정활동비 지급범위 ····· 191
〈표 4-16〉 지방의회 의원 여비 지급범위 ····· 192
〈표 4-17〉 국회의원 수당 ····· 194
〈표 4-18〉 고정급적 연봉제 적용대상 공무원의 연봉표(제34조 관련) ····· 195
〈표 4-19〉 지방의회의 의안 처리 내용별 비중 ····· 228
〈표 4-20〉 각종 재의요구권의 비교 ····· 238
〈표 4-21〉 회의록 기재사항 ····· 292
〈표 4-22〉 행정사무감사 및 조사의 비교 ····· 309
〈표 4-23〉 지방의회의 감사 및 조사사항별 감사·조사내용 ····· 316
〈표 4-24〉 지방의회의 책임강화 관련 주요 「지방자치법」 개정 내용 ····· 332
〈표 4-25〉 제7기 지방의회의원 사법처리 현황 ····· 359
〈표 4-26〉 선행연구에서 제시하고 있는 의정평가 기준 ····· 368
〈표 4-27〉 지방자치법의 지방의회 사무기구 및 직원관련 규정 ····· 385
〈표 4-28〉 시도 광역의회 사무기구의 인력구성 및 운영체계 ····· 396
〈표 4-29〉 전문위원의 직급 및 정수기준 ····· 405
〈표 4-30〉 광역의회의 정책연구실 설치현황(2011년 기준) ····· 406
〈표 4-31〉 전문위원실과 정책연구실의 관장기능 비교 ····· 407
〈표 4-32〉 (가칭)지방의정센터 설치를 위한 규정 개정 내용 ····· 411
〈표 4-33〉 지방의정센터의 인력구성(안) ····· 413

그림목차 | LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구의 목적 ····· 4
〈그림 1-2〉 연구의 체계도 ····· 7
〈그림 2-1〉 지방의회 회기운영 실적 그래프 ····· 32
〈그림 2-2〉 지방의회 평균 회기운영 그래프 ····· 33
〈그림 2-3〉 의안처리 실적 총괄 그래프 ····· 36
〈그림 2-4〉 지방의회 정례회 의안처리 실적 그래프 ····· 38
〈그림 2-5〉 지방의회 임시회 의안처리 실적 그래프 ····· 40
〈그림 2-6〉 조례제정 및 개폐처리 그래프 ····· 42
〈그림 2-7〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율 그래프 ····· 46
〈그림 2-8〉 지방의원 수의 변화 그래프 ····· 47
〈그림 2-9〉 7기 의회의 질문내용 분석 그래프 ····· 49
〈그림 2-10〉 질문내용 분석 그래프 ····· 49
〈그림 2-11〉 예산안 심의·의결 건수 그래프 ····· 51
〈그림 2-12〉 행정사무감사 수감기관 현황 그래프 ····· 53
〈그림 2-13〉 행정사무조사 실시 유형 그래프 ····· 54
〈그림 2-14〉 청원 실적 그래프 ····· 57
〈그림 2-15〉 공청회·간담회 실적 그래프 ····· 59
〈그림 2-16〉 연찬회·세미나 등 개최 실적 그래프 ····· 61
〈그림 2-17〉 지방의회 의원 국외연수 실적 그래프 ····· 63
〈그림 2-18〉 지방의회 의원 국외연수 1인당 평균 금액 ····· 63
〈그림 2-19〉 성별 분포(N=1,000) ····· 71
〈그림 2-20〉 연령대별 분포(N=1,000) ····· 72
〈그림 2-21〉 거주지역별 분포(N=1,000) ····· 73
〈그림 2-22〉 지방의회 투입변수 인식(N=1,000 / 10점 만점의 점수 환산치) ····· 74
〈그림 2-23〉 지방의회 의정활동 인식(N=1,000 / 10점 만점의 점수 환산치) ····· 75
〈그림 2-24〉 지방의회 운영성과 인식(N=1,000 / 10점 만점의 점수 환산치) ····· 76
〈그림 2-25〉 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야(N=1,000) ····· 77

〈그림 2-26〉 지방의회의 의정활동 중점분야(N=1,000) ····· 78
〈그림 2-27〉 지방의회의 제도개선 접근기조(N=1,000) ····· 79
〈그림 3-1〉 한국의 인구추이 ····· 94
〈그림 3-2〉 과학기술 변화 ····· 95
〈그림 3-3〉 공간적 양극화 ····· 96
〈그림 3-4〉 기온의 상승현상 ····· 97
〈그림 3-5〉 남북통일 전망 ····· 98
〈그림 3-6〉 지방의회 향후 대응 기조 전망 ····· 108
〈그림 4-1〉 미래비전의 개념 ····· 143
〈그림 4-2〉 비전설계의 고려요소 ····· 145
〈그림 4-3〉 비전설계의 절차 ····· 146
〈그림 4-4〉 지방의회 미래비전 수립의 검토변수 ····· 149
〈그림 4-5〉 지방의회 미래비전 체계 ····· 150
〈그림 4-6〉 직선 자치단체장 선택의 절차 ····· 160
〈그림 4-7〉 중앙정부 개입에 의한 절차 ····· 161
〈그림 4-8〉 기초지방의원 선거에서 정당공천제 폐지시 가장 적합한 대안 ····· 176
〈그림 4-9〉 연도별 국가공무원 정원 변동 추이 ····· 183
〈그림 4-10〉 연도별 지방공무원 정원 변동 추이 ····· 184
〈그림 4-11〉 연도별 지방의회의원 정원 변동 추이 ····· 184
〈그림 4-12〉 지방의회당 연평균 조례 정비 건수 ····· 219
〈그림 4-13〉 의원 조례안 발의(제안) 수 ····· 221
〈그림 4-14〉 의원 조례안 발의(제안) 비율 ····· 221
〈그림 4-15〉 조례안 실질처리 비율 ····· 222
〈그림 4-16〉 조례안 부결 비율 ····· 223
〈그림 4-17〉 조례안 수정가결 비율 ····· 223
〈그림 4-18〉 시·도의회의 조례정비 분야별 비중 ····· 224
〈그림 4-19〉 시·군·구의회의 조례정비 분야별 비중 ····· 224

〈그림 4-20〉 지방의회당 연평균 의안 처리 건수 ····· 225
〈그림 4-21〉 지방의회당 연평균 정례회 의안처리 건수 ····· 226
〈그림 4-22〉 지방의회당 연평균 임시회 의안처리 건수 ····· 227
〈그림 4-23〉 정례회 의안처리 비중 ····· 227
〈그림 4-24〉 지방의회당 연평균 행정사무감사 수감기관 수 ····· 229
〈그림 4-25〉 시·도의회의 행정사무 수감기관 유형별 비중 ····· 230
〈그림 4-26〉 시·군·구의회의 행정사무 수감기관 유형별 비중 ····· 230
〈그림 4-27〉 지방의회당 연평균 행정사무조사 건수 ····· 231
〈그림 4-28〉 지방의회당 연평균 예산안 심의/의결 수 ····· 232
〈그림 4-29〉 지방의회당 연평균 대(對) 집행부 질문 건수 ····· 233
〈그림 4-30〉 시·도의회의 대(對) 집행부 질문 분야별 비중 ····· 233
〈그림 4-31〉 시·군·구의회의 대(對) 집행부 질문 분야별 비중 ····· 234
〈그림 4-32〉 안건심의 절차도 ····· 278
〈그림 4-33〉 지방의정센터의 조직구성(안) ····· 412

제1장

서 론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 범위 및 방법
제3절 연구의 체계도

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

❍ 지방의회는 지역주민의 권한을 위임받아 지방자치단체의 의사를 최종적으로 결정하는 합의제 기관임

- 특히, 대립형 기관구성을 채택하는 지방자치단체에서는 집행기능을 담당하고 있는 단체장과 더불어 지방자치의 주요 주체의 하나임

❍ 1991년 광역 및 기초 단위의 지방의회가 구성되면서 지방자치가 본격적으로 부활되는 동시에 지방자치의 주체로서의 지방의회의 의정활동이 시작되었음

- 지난 30년간 지방의회는 법적으로 부여된 권한의 행사를 통해서 지방자치단체의 정책을 최종적으로 결정하는 동시에 집행기관의 행정운영을 감시하는 성과를 거두었으나, 한편으로 전문성의 부족과 토착비리의 연계 등으로 다양한 비판을 받기도 하였음

❍ 이에 따라 역대정부에서는 지방의회의 의정활동을 지원하고 의정성과를 제고하기 위한 제도개선을 추진하여 왔음

- 지방자치 부활 초기에는 지방의회의 자율성 확대와 전문성 제고를 위한 제도개선에 초점을 두고, 이후에는 책임성을 강화하는 정책기조에 비중을 두어 왔음

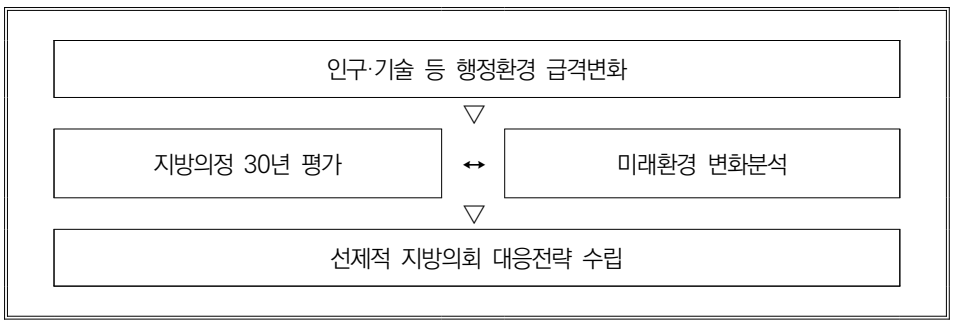
❍ 최근에는 정부의 정책기조와 무관하게 인구추이와 사회구조 및 과학기술 등 다양한 지방행정 환경이 급변하면서 지방의회에 직·간접적인 영향변수로 등장하고 있음

- 저출산고령화에 따른 인구의 양적 감소와 공간적 편중현상, 사회구조의 다원화에 따른 행정수요의 변화와 과학기술의 발전에 따른 행정서비스의 공급방식의 변화 등이 지방의회와 더불어 지방자치단체의 행정운영에 영향을 미치고 있음

❍ 상기와 같은 여건변화에 따라서 지방의회의 의정성과를 평가하고, 미래환경의 변화를 예측하여 2030년을 목표로 지방의회의 미래비전 수립과 발전과제를 도출하고자 함

- 이를 통하여 지방의회의 제도적 선진화뿐만 아니라 미래의 환경변화에 효과적으로 대응할 수 있는 발전적 지방의회를 구축하고자 함

〈그림 1-1〉 연구의 목적



제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

❍ 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함

- 대상범위 : 2030 지방의회 미래비전과 발전과제는 광역과 기초단위의 지방의회를 포괄하여 의정활동의 성과를 평가하고, 미래환경을 예측하여 발전적 지방의회의 비전을 수립하는 것이므로 원칙적으로 광역의회와 기초의회 전체를 연구대상으로 설정함
- 시간범위 : 2030 지방의회 미래비전과 발전과제는 2030년을 목표로 지방의회의 미래비전을 수립하는 것이므로 원칙적으로 지방의회 관련분석의 2030년을 목표로 하되, 환경변화와 의회제도의 추이분석 등을 위하여 일부의 연구내용은 현재를 기준으로 과거시점의 대상도 연구범위에 포함함
- 내용범위 : 2030 지방의회 미래비전과 발전과제는 지난 30년의 의정활동에 대해 평가를 실시하되, 원칙적으로 지방의회의 2030년의 미래비전을 설계하는 것이므로 2030년까지의 환경변화와 이의 지방의회 영향을 분석하고, 이에 대응할 수 있는 지방의회의 발전과제를 수립하는 것에 초점을 둠

〈표 1-1〉 연구의 범위

구분	내용
대상 범위	■ 전국단위 - 광역 및 기초의회 포괄
시간 범위	■ 실태분석 기준연도 : 2021년 - 대안적용 목표연도 : 2030년 이후
내용 범위	■ 미래비전 설계 - 성과평가를 통한 미래비전 설계

2. 연구의 방법

❍ 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함

- 문헌조사 : 지방의회의 성과평가와 미래비전 수립을 위한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌을 고찰하는 문헌분석을 실시함
- 설문조사 : 지방의회의 운영성과에 대한 국민들의 인식을 파악하기 위하여 일반국민들을 대상으로 설문조사를 실시하되, 17개 시도별 교차분석을 실시함
- 브레인스토밍 : 지방의회의 미래비전과 발전과제의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

〈표 1-2〉 연구의 방법

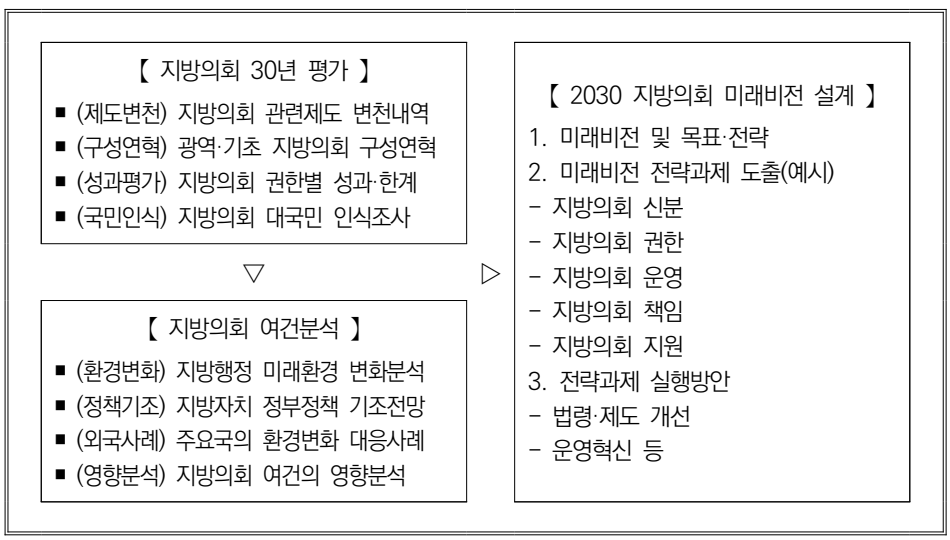
구분	내용
문헌조사	■ 각종 기존논의의 검토
면담조사	■ 일반국민 대상의 설문조사
브레인스토밍	■ 미래비전 및 발전과제의 타당성 검증

제3절 연구의 체계도

○ 2030 지방의회 미래비전과 발전과제를 위한 연구의 수행체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함

- 일차적으로 지난 30년간의 지방의회 운영성과를 제도변천과 구성연혁, 분야별 성과평가 및 국민인식 등으로 구분하여 종합적이고 체계적으로 평가하고, 다음으로 지방의회의 여건을 환경변화와 정책기조, 외국사례 등을 통하여 고찰하는 동시에 지방의회의 영향정도를 파악하고, 이와 같은 성과평가와 여건분석을 토대로 2030년을 목표시점으로 지방의회의 미래비전과 발전과제를 도출하고자 함
- 다만, 지방의회의 발전과제에 대해서는 실행방안을 모색하여 대안의 현실화 수준을 제고함

〈그림 1-2〉 연구의 체계도



제2장

지방의회 30년 평가

제1절 지방의회 제도변천
제2절 지방의회 구성연혁
제3절 지방의회 성과평가
제4절 지방의회 국민인식

제2장 지방의회 30년 평가

제1절 지방의회 제도변천

1. 제1기 지방의회

❍ 1991년 출범한 지방의회의 기본적인 틀은 1988년「지방자치법」전면개정을 통하여 마련되었으며, 이후「지방자치법」의 지속적인 개정을 통하여 지방의회의 전문성, 자율성, 책임성을 제고시키는 방향으로 제도적인 보완이 이루어짐

- 제1기중인 1991년 12월 31일「지방자치법」의 지방의회 관련 일부개정이 이루어졌는데, 먼저 정기회의 회기와 관련하여 매년 12월 1일 집회하도록 되어 있는 것을 시·도는 매년 11월 20일에 시·군·자치구는 11월 25일에 집회하도록 하는 한편, 시·도의회의 정기회 회기를 30일에서 35일로 변경함
- 또한, 본회의 또는 위원회 의결로 안건의 심의를 위한 관련서류 제출을 관계기관에 요구할 수 있도록 하고, 서류제출 요구시는 의장을 경유하도록 하였으며, 지방의원이 회기중 본회의 또는 위원회에 출석할 때 여비지급이 가능하도록 함
- 이러한 개정을 통하여 지방의회 운영의 효율화를 모색하는 동시에 지방의원의 의정활동 제고를 목적으로 하였음

❍ 1994년 3월 16일 개정에서는 지방의원의 명예직제도를 기존대로 유지하되, 지방의정활동을 위한 지원방안이 모색됨

- 이에 따라 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용이 매월 의정활동비로 지급됨

2. 제2기 지방의회

❍ 제2기의 경우 지방자치법상 제도적인 변화는 없으나, 제1기 말 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정(1995.4.1.)을 통하여 시·도의원의 비례대표제가 도입됨

- 이에 따라 비례대표 시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10으로 규정하였고, 산정된 비례대표 시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 정함
- 1988년에는 고비용정치구조에 대한 개혁의 일환으로 동법 개정(1988.4.30.)을 통하여 지방의원 정수에 대한 대폭적인 축소조정이 이루어짐

3. 제3기 지방의회

❍ 1999년 「지방자치법」 개정(1999. 8. 31)에서는 지방의회 정기회에 집중된 안건을 분산하여 심도있게 심의하는 등 지방의회 운영의 전문성 강화와 효율화 제고를 위하여 연 2회 정례회를 개최하는 것으로 제도적인 변경이 이루어 짐

- 이에 따른 결산일정이 일부 조정되었고, 회의수당이 회기수당으로 전환되었으며,
- 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장, 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로만 발의하도록 되어 있는 것을 지방의회의 위원회도 의안을 발의할 수 있도록 「지방자치법」에 이를 명문화시킴
- 또한, 지방의회의 의장이나 의원에 대한 제척대상 범위를 종래 "본인 또는 직계존비속"과 직접 이해관계가 있는 안건에서 "본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매"로 확대하여 관련 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없도록 하는 등 책임성 강화방안이 아울러 모색됨

4. 제4기 지방의회

❍ 제4기에는 상대적으로 많은 지방의회 제도 및 운영상 변화가 이루어졌는데, 우선 2003년「지방자치법」개정(2003.7.18.)에서 지방의회의원을 명예직으로 하도록 한 규정을 삭제하였고, 2005년 개정(2005.1.27.)에서는 정례회와 임시회의 회기제한규정을 삭제하여 지방의회 운영의 자율성 확대를 모색하였음

- 즉, 지방의회 정기회 및 임시회 회기제한규정을 삭제하여 지방의회가 연간 총 회의일수 범위 안에서 정례회 및 임시회의 회기를 탄력적으로 운영할 수 있도록 하였음
- 한편 위법한 지방의회의결에 대한 통제강화가 이루어졌는데, 지방자치단체의 장이 법령위반을 이유로 재의요구지시를 받았음에도 불구하고 이에 불응할 경우 및 재의요구지시를 받기 전에 법령에 위반된 조례안을 공포한 경우 주무부장관 또는 시·도지사가 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있도록 하는 등 책임성 차원의 조치가 반영됨

❍ 제4기 말인 2006년「지방자치법」개정(2006.4.28.)에서도 지방의회의 전문성과 책임성 측면에 대한 대폭적인 보완이 이루어짐

- 먼저, 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 윤리강령 및 윤리실천규범을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고, 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 함
- 다음, 지방의회의 연간 회의총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 한편, 지방의회의 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하는 등 지방의회의 전문성 강화방안이 모색됨

5. 제5기 지방의회

❍ 제5기의 제도변화(「지방자치법」 2009.4.1. 개정)는 특히 지방의회의 책임성 제고에 초점을 두고 지방의원의 겸직금지와 영리행위 제한을 강화하는 조치가 반영됨

- 이는 지방의원의 유급화 취지에 따라 성실한 의정활동을 보장하고, 부당한 영향력 행사를 금지하기 위하여 지방의원의 겸직금지 및 영리행위 제한 규정을 강화할 필요에 부응하기 위함임
- 구체적으로, 지방의원 겸직금지의 범위를 정당의 당원이 될 수 있는 공무원, 새마을금고·신협의 임직원 등까지 확대하고, 정당 가입이 가능한 교원은 지방의회의원의 임기 중 휴직하도록 하며, 지방의원이 겸직이 금지되는 직위 외의 직위를 겸직할 때도 일정기간 내에 의장에게 서면으로 신고하도록 함
- 또한, 의장은 지방의회의원이 다른 직을 겸하는 것이 청렴의무와 품위유지 규정에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸직한 직을 사임할 것을 권고할 수 있도록 함

6. 제6기 지방의회

❍ 앞서 제5기 지방의회의 제도변화가 책임성 강화에 초점을 둔 데 비하여 제6기(「지방자치법」 2011.10.15. 개정)에서는 전문성 제고를 통하여 지방의회의 대 집행부 견제역량을 높이는데 중점을 둠

- 먼저, 대 집행부 견제역량 제고를 위하여 행정사무감사 기간을 연장하여 지방의회가 실시하는 행정사무감사 및 조사의 실효성을 높였고, 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙을 신설하였으며, 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거를 마련하였음
- 또한, 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입, 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입 등 지방의회 및 지방자치단체

운영상의 효율성을 높이기 위한 제도적 장치를 보완하는데 중점을 둠

❍ 한편 2014년「지방자치법」개정(1.21)에서는 종래 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정한 것을 “지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다”로 하여 지방의회의 성격을 구체화함

- 이는 지방의회의 법적 지위가 지역주민의 대의기관임을 명문화하여 지방의회가 지방자치단체의 독립된 기관임을 명시하였다는데 의의를 가짐

7. 제7기 지방의회

❍ 제7기 기간은 기존에 설계된 지방의회제도의 틀에 의하여 운영되었으며, 별도의 제도적인 변화는 없었음

8. 제8기 지방의회

❍ 제8기인 2021년 초「지방자치법」전면개정(1.12, 시행 2022.1.13.)이 이루어졌으며, 지방의회와 관련해서도 그동안 지방의회의 과제로 제기되었던 많은 부분의 제도변화가 추진됨

- 첫째, 지방의회 전문성 강화차원에서 꾸준히 제기되어 온 지방의회의원 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력의 근거가 마련되었으며(직급·직무·임용절차 등 운영에 필요한 사항 대통령령으로 규정),
- 둘째, 지방의회 운영의 자율화 및 독립성 강화 차원에서 정례회 집회일, 운영에 필요한 사항 결정이 대통령령에서 조례로 위임되었고, 임시회 소집 요구(재적의원 1/3 이상 → 조례로 정하는 수 이상), 의안 발의(재적의원 1/5 또는 10명 이상 → 조례로 정하는 수 이상) 역시 자율적 운영이 가능하도록 변경됨
- 셋째, 의회사무처 소속 사무직원 인사권을 지방의회 의장에게 부여됨에 따라 지방의회 인사권 독립이 실현됨(법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 임면·교육·훈련·복무·징계에 관한 사항 처리)

- 넷째, 이상과 같은 전문성/자율성 확보와 함께 책임성 제고 측면의 제도 보완 역시 아울러 이루어졌는데, 지방의회 의원 겸직금지 조항 정비(지방의회 의원 겸직금지 대상 기관·단체, 사무위탁 수행 기관·단체 등 조항 신설), 의원 겸직신고 내용 연 1회 이상 의회 홈페이지 게시 등 공개, 의장은 겸직행위가 의원 의무 위반으로 인정될 때 사임 권고를 비롯하여, 윤리특별위원회의 설치를 의무화함
- 이 개정안은 일부 조항의 시행령 등 관련 조치의 마련을 통하여 2022년 1월부터 시행될 예정임

〈표 2-1〉 지방의회의 주요 제도변화 내역(지방자치법)

지방의회 회기	개정	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	접근
제1기 (1991.-1995.6)		- 1988년 지방자치법 전면개정 의회부문 적용	
	1991.12.31	- 정기회 집회일, 회기일수 변경 - 관계기관 관련서류 등 제출 요구권	자율성 강화 전문성 강화
	1994. 3.16	- 지방의원 의장활동비 지급	전문성 강화
	1995. 4. 1	- 광역의회의원 선거에 비례대표제 도입 (공직선거 및 부정선거방지법 개정)	전문성 강화
제2기 (1995.7-1998.6)	1998. 4.30	- 지방의원 정수 축소 (공직선거 및 부정선거방지법 개정)	책임성 강화
제3기 (1998.7-2002.6)	1999. 8.31	- 회의수당을 회기수당으로 전환 - 상·하반기 연 2회 정례회 제도 도입 - 지방의회 위원회의 의안발의권을 지방자치법에 명문화 - 의장 및 의원에 대한 제척대상 범위 확대	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화
제4기 (2002.7-2006.6)	2003. 7. 8	- 지방의회의원 명예직 규정 삭제	
	2005. 1.27	- 회기수당을 월정수당으로 전환 - 주민소송제도 도입 - 위법한 지방의회의결에 대한 통제 강화	전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
	2006. 4.28	- 유급제 도입(의정비심의위원회 설치) - 회기 중 지급하던 원격지 회의출석비 지급제도 폐지 - 지방의회 회기운영 및 상임위원회 설치 자율화 - 지방의회 위원회 전문위원 증원 - 전문위원 제도 확대	전문성 강화 책임성 강화 자율성 강화 전문성 강화 전문성 강화

지방의회 회기	개정	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	접근
		- 지방의회 사무직 직원 임용권을 지방의회 사무처장에 위임	전문성 강화
		- 윤리특별위원회 설치근거 마련	책임성 강화
		- 윤리강령 및 윤리규범 조례 제정 의무화	책임성 강화
제5기 (2006.7-2010.6)	2009. 4. 1	- 겸직금지 확대	책임성 강화
		- 정당가입이 가능한 교원에 대해 지방의회의원 임기 중 휴직 보장	책임성 강화
		- 지방의원의 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위 금지	책임성 강화
제6기 (2010.7-2014.6)	2011.10.15	- 행정사무감사 기간 연장	전문성 강화
		- 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙 신설	전문성 강화
		- 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거 마련	전문성 강화
		- 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입	전문성 강화
		- 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입	전문성 강화
	2014. 1.21	- 지방의회의 대의기관 명문화	자율성 강화
제7기 (2014.7-2018.6)		-	
제8기 (2018.7-현재)	2021. 1.12. (2022.1.13 시행)	- 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력	전문성 강화
		- 정례회 집회일, 임시회 소집 요구, 의안 발의 조례 위임	자율성 강화
		- 의회사무기구 직원인사권 지방의회 의장에게 부여	자율성 강화
		- 지방의회 의원 겸직금지 조항 정비	책임성 강화
		- 윤리특별위원회 설치 의무화	책임성 강화

출처 : 해당 연도 지방자치법.

주 : 제1기인 1991년 지방의회선거는 기초의원선거(3월 26일)와 광역의원선거(6월 20일)거 나뉘어 치루어졌으며, 제2기부터는 동시선거에 의함

제2절 지방의회 구성연혁

1. 의장단, 위원회 구성 및 의원정수

1) 의장단

❍ 지방의회 의장단의 구성은 광역자치단체 의회의 경우 의장 1인, 부의장 2인으로 구성되며, 기초자치단체의 경우 의장 1인, 부의장 1인으로 구성됨
- 선출방법은 무기명투표에 의하며, 임기는 2년임
- 의장단의 구성방식은 제정 지방자치법에서 의장과 부의장 각각 1인으로 규정되었던 것이, 1988년 지방자치법 전부개정에서 의장(1인), 부의장(광역의회 2인, 기초의회 1인)의 구성방식과 임기가 개정되었고, 이 기준은 제1기 지방의회에서부터 현재의 제8기 지방의회에 이르기까지 그대로 적용되고 있음

❍ 의장과 부의장의 직무 역시 1988년 「지방자치법」 전면개정 당시 규정된 “지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다”, “지방의회의 의장은 위원회에 출석하여 발언할 수 있다”라는 내용이 제1기 지방의회에서도 그대로 적용되었으며, 현재 제8기 지방의회에 이르기까지 변경 없이 유지되고 있음
- 의장에 대한 불신임의 경우도 제1기 지방의회에서 제8기 지방의회까지 내용상 변화는 없으며, 1988년 개정된 사항이 현재까지 적용되고 있음

2) 위원회

❍ 지방의회내 위원회 설치 및 운영은 제정 지방자치법에서 규정한 “지방의회는 조례의 정하는 바에 의하여 필요한 위원회를 설치할 수 있다. 위원의 선거는 의회에서 행한다(제정 「지방자치법」 제31조)”조항에 기반하여 이루어 짐
- 1988년 전면개정 「지방자치법」에서 위원회를 상임위원회와 특별위원회로 구분하여 규정하고,

- 상임위원회의 경우 당초 시·도의회에 한하여 설치할 수 있도록 되어있었으나, 1991년 개정을 통하여 시·군·구의회에도 설치가능하게 되었으며, 2006년 개정에서는 상임위원회 설치기준에 대한 제한규정이 폐지됨(상임위원회 관련 주요 개정과 운영현황은 아래 표 참조)
- 특별위원회는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 달리 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위하여 조례로 설치할 수 있도록 하고 있으며, 이에 따라 지방의회별로 다양하게 운영되고 있음(「지방자치법」에 명문화되어 있는 특별위원회로는 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위한 윤리특별위원회가 있음)

〈표 2-2〉 위원회 운영관련 주요변화 및 회기별 상임위원회 수

지방의회 회기	위원회관련 주요개정(지방자치법)		상임위원회	
	개정일	개정내용	시도	시군구
제1기 (1991. -1995.6)	1991.12.31	종래 지방자치법(1988년 개정)의 위원회 설치근거(조례), 위원회 종류(상임위원회, 특별위원회), 위원선임(의회), 기타(상임위원회 설치는 시도의회에 한함)의 규정중 위원선임(본회의에서 선임)과 기타(기초의회의 상임위원회 설치는 대통령령으로 규정) 부분 개정	-	-
제2기 (1995.7-1998.6)		-	102	513
제3기 (1998.7-2002.6)		-	90	404
제4기 (2002.7-2006.6)	2006.4.28	상임위원회 설치기준에 대한 제한규정 폐지 윤리특별위원회 설치 규정 신설	94	407
제5기 (2006.7-2010.6)		-	98	455
제6기 (2010.7-2014.6)		-	98	501
제7기 (2014.7-2018.6)		-	111	542
제8기 (2018.7- 현재)	2021.1.12	윤리특별위원회 설치 의무화	114	539

출처: 해당 연도 지방자치법; 상임위원회수는 해당 연도 행정안전부(구 내무부, 행정자치부), 지방행정조직편람(제1기 자료부재, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

3) 의원정수

❍ 지방의원 정수는 현행「지방자치법」 제29조에 기초하여 공직선거법에서 구체적인 산정기준을 명시하고 있음(「공직선거법」 제22조와 제23조에서 각각 시·도의원과 시·군·구의원 정수기준을 규정)

- 지방의회의원의 산정기준은 행정구역을 우선적인 기준으로 하고, 여기에 더하여 인구적인 요인을 추가적으로 반영하고 있음
- 단 제주특별자치도의회와 세종특별자치시의회의 경우 해당 특별법에 의하여 조례로 산정

〈표 2-3〉 지방의회 의원정수 제도변화

구 분	근거법령	기준	시·도의회 의원	시·군·자치구의회 의원
제1기 (1991.-1995.6)	지방의회의원 선거법 (1991)	기준	시군구마다 3인(인구 30만을 넘는 자치구·시·군에 있어서는 30만을 초과하는 매 20만까지 마다 1인을 더하고 인구가 7만 미만이 되는 자치구·시·군은 2인으로 함)	읍·면·동마다 1인(인구 2만을 넘는 읍·면·동에 있어서는 2만을 초과하는 매 2만 까지 마다 1인을 더함)
		하한선	직할시 23인, 도 17인	7인 이상(단, 45인을 초과하는 때에는 45인으로, 인구 70만을 초과하는 구·시·군의 정수는 50인)
	공직선거및선거부정방지법 (1994.3.16. 제정)	기준	위 법과 동일	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
	공직선거및선거부정방지법 (1995.4.1. 개정)	기준	위 법과 동일 비례대표시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10	위 법과 동일 (단, 읍면동수가 45개[인구 70만 이하] 또는 50개[인구 70만 이상]를 넘는 경우 읍면동마다 각 1인으로 함)
		하한선	광역시 23인/도 17인 비례대표 3인	위 법과 동일

구 분	근거법령	기준	시·도의회 의원	시·군·자치구의회 의원
제2기 (1995.7-1998.6)	공직선거및선거부정방지법 (1998.4.30. 개정)	기준	시·군·자치구 마다 각2인 (하나의 시·군·자치구가 2 이상의 국회의원 선거구로 된 경우에는 국회의원선거구마다 2인)	읍·면·동(행정동) 마다 각1인 (단, 인구가 5천명 미만인 경우 인근 읍·면·동과 합하여 1인 선출)
		하한선	지역구 14인/비례대표 3인	위 법과 동일
3기 (1998.7-2002.6)	공직선거및선거부정방지법 (2002.3.7. 개정)	기준	위 법과 동일	읍·면·동(행정동) 마다 각1인 (단, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원)
		하한선	지역구 16인/비례대표 3인	위 법과 동일
4기 (2002.7-2006.6)	공직선거법 (2005.8.4. 개정)	기준	위 법과 동일	당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함 비례대표 자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
5기 (2006.7-2010.6)	공직선거법 (2010.1.25. 개정)	기준	자치구·시·군수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 10의 범위에서 조정 비례대표 시·도의원정수는 지역구 시·도의원정수의 100분의 10	위 법과 동일
		하한선	지역구 19인/비례대표 3인	위 법과 동일
6기 (2010.7-2014.6)	공직선거법(2010.3.12. 개정)	기준	위 법과 동일 ※ 11% 범위내 조정 가능	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일

구 분	근거법령	기준	시·도의회 의원	시·군·자치구의회 의원
	공직선거법 (2014.2.13. 개정)	기준	위 법과 동일 ※ 14% 범위내 조정 가능	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
7기 (2014.7-2018.6)	공직선거법 (2018.3.9. 개정)	기준	위 법과 동일 ※ 선거구역표(별표) 조정	위 법과 동일 ※ 총정수표(별표) 조정
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일
8기 (2018.7-현재)	공직선거법 (2021.3.26. 개정 기준)	기준	위 법과 동일	위 법과 동일
		하한선	위 법과 동일	위 법과 동일

출처 : 해당연도 지방의회의원선거법, 공직선거 및 선거부정방지법, 공직선거법

❍ 제1기의 경우 기존의 「지방의회의원선거법」에 제시된 산정기준에 의하여 의원정수가 정해졌으나, 1기중 선거관련법들이 통합되어 「공직선거 및 부정선거방지법」이 제정(1994.3.16.)됨에 따라, 동법에 동일 내용의 지방의원정수 관련사항이 규정됨

- 1기말인 1995년 동법 개정(1995.4.1.)을 통하여 시·도의원정수에 비례대표(지역구 의원정수의 100분의 10 범위내)가 도입되었고, 시·군·구의회 의원정수 기준중 단서조항이 변경되어(읍·면·동수가 45개[인구 70만 이하] 또는 50개[인구 70만 이상]를 넘는 경우 읍·면·동마다 각 1인으로 함),
- 이 규정에 의하여 제2기 의원정수가 정해짐

❍ 제2기 말인 1998년 「공직선거 및 부정선거방지법」 개정(4.30)에서는 고비용정치구조 개혁의 일환으로 지방의원 정수에 대한 축소조정이 이루어짐

- 지역구 특별시·광역시·도의회 의원정수는 당해 자치구·시·군별 또는 국회의원 지역선거구별로 3인으로 하던 것을 2인으로 축소하고, 동 정수의 하한선을 광역시의 경우 23인, 도의 경우 17인에서 동일하게 14인으로 함
- 기초자치단체의회의 의원선출시 인구 2만을 넘는 읍·면·동의 경우에는 2만을 초과하는 매 2만까지 마다 1인을 더하여 선출하던 기준을 폐지하여

읍·면·동마다 1인을 선출하되, 인구 5천인 미만의 동은 인접한 읍·면·동과 선거구를 통합하여 선출하도록 함

- 제3기는 이 기준에 의거하여 의원정수가 정해짐에 따라 아래 표에서 보는 것과 같이 의원정부가 제2기 5,513인에서 제3기 4,180인으로 정수의 대폭적인 축소가 이루어짐

❍ 제3기 역시 임기말인 2002년 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정(3.7)이 이루어져, 시·도의원 선거에서 지역구 후보자와 비례대표 후보자에게 각각 1표씩을 투표하는 1인 2표 제도가 도입됨

- 지역구 특별시·광역시·도의회 의원정수는 하한선을 14인에서 16인으로 상향조정하였고,
- 기초자치단체의회의 의원선출시 읍·면·동마다 1인을 선출하되, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하는 것으로 개정하였으며, 이 개정기준에 의하여 제4기 의원정수가 정해짐

❍ 제4기인 2005년 8월 4일 「공직선거법」(구 「공직선거 및 부정선거방지법」)이 개정되어 기초자치단체인 시·군·구의회의원 정수 산정기준이 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하는 것으로 바뀜

- 이와 함께 기초자치단체의회에도 비례대표제가 도입되어 비례대표 자치구·시·군 의원정수는 지역구 자치구·시·군 의원정수의 100분의 10으로 함
- 이 개정기준에 의하여 제5기 지방의원정수가 정해짐

❍ 제5기인 2010년 1월 25일 다시 「공직선거법」이 개정되어 지역구 시·도의원의 정수를 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 인구·행정구역 등을 고려하여 100분의 10의 범위에서 조정할 수 있도록 함

- 지역구 특별시·광역시·도의회 의원정수는 하한선을 16인에서 19인으로 상향조정함

- 이 개정기준에 의하여 제6기 지방의원정수가 정해짐

❍ 제6기에는 앞서 제5기말인 2010년 초 「공직선거법」 개정을 통하여 시·도의원정수가 증가하였고, 제주특별자치도와 세종특별자치시 설치에 따른 의원정수 변동이 반영됨
- 제7기 지방의원정수는 여기에 대응하여 적용됨

❍ 제7기인 2018년(3.9)에는 2018년 6월 13일 실시되는 전국동시지방선거를 앞두고 지역구 시·도의회의원 선거구와 시·도별 자치구·시·군의회의원 총정수를 그동안의 인구 변동과 헌법재판소가 결정한 선거구 인구편차의 허용범위 등을 감안하여 조정하는 개정이 이루어짐
- 이 개정기준에 의하여 제8기의 지방의원정수는 지역구 시·도의원 정수(제주특별자치도와 세종특별자치시는 제외)를 663명에서 27명 증원된 690명으로 하고, 이에 따라 선거구역표를 조정하였으며,
- 자치구·시·군의회의원 총정수를 2,898명에서 29명 증원된 2,927명으로 조정하고, 이에 따라 총정수표를 조정함

〈표 2-4〉 지방의회 의원정수 변화

구분	총계	시도의원			시군구의원		
		계	지역구	비례대표	계	지역구	비례대표
제1기	5,170	866	866	-	4,304	4,304	-
제2기	5,513	972	875	97	4,541	4,541	-
제3기	4,180	690	616	74	3,490	3,490	-
제4기	4,167	682	609	73	3,485	3,485	-
제5기	3,626	738	660	78	2,888	2,513	375
제6기	3,731	843	762	81	2,888	2,512	376
제7기	3,692	794	710	84	2,898	2,519	379
제8기	3,751	824	737	87	2,927	2,541	386

출처: 1~7기는 행정안전부, 제7기 지방의회백서; 8기는 중앙선거관리위원회(2018), 제7회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수 현황.

2. 사무기구 및 공무원정원

○ 시·도의회와 시·군·구의회의 사무기구는 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위하여 조례에 기반하여 시·도의회의 경우 의회사무처를 두고 시·군·구의회에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있도록 하고 있음

- 제1기의 경우 「지방자치법」에 근거하여 조례로 사무처와 사무국, 사무과가 설치되었고, 제2기인 1997년 2월 4일 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 '의회사무기구 기준'이 신설됨에 따라 이후의 사무처, 사무국, 사무과 설치기준은 이 규정에 따르고 있음
- 제3기와 제4기 동안은 의회사무국과 의회사무과 설치의 경우 상임위원회의 설치 여부(동규정 1998.8.31. 개정)에 의하여 정해졌고, 제4기 말인 2006년 6월 지방의원 정수 10인 기준여부(동규정 2006.6.29. 개정)로 개정됨에 따라 제5기와 제6기는 이 기준의 적용을 받게 됨
- 제7기와 제8기 중에 각각 동규정의 개정을 통하여 의회사무국의 설치기준이 지방의원 정수가 10인 이상인 시·자치구와 함께 실국을 둘 수 있는 군까지 확대 및 조정 적용됨(동규정 2016.12.30. 개정, 2020. 3.10 개정)

〈표 2-5〉 의회사무기구 설치기준(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)

지방의회 회기	개정	시도의회 사무기구	시군구의회 사무기구	
		의회사무처	의회사무국	의회사무과
제1기 (1991. -1995.6)		-	-	-
제2기 (1995.7-1998.6)	1997.2.4	특별시·광역시·도	자치구 및 국이 설치된 시	군 및 국이 설치되지 아니한 시
제3기 (1998.7-2002.6)	1998.8.31	특별시·광역시·도	상임위원회가 설치된 시·자치구	군 및 상임위원회가 설치되지 아니한 시·자치구
제4기 (2002.7-2006.6)	2006.6.29	특별시·광역시·도·특별자치도	지방의원의 정수가 10인 이상인 시·자치구	군 및 지방의원의 정수가 10인 미만인 시·자치구

지방의회 회기	개정	시도의회 사무기구	시군구의회 사무기구	
		의회사무처	의회사무국	의회사무과
제5기 (2006.7-2010.6)		〃	〃	〃
제6기 (2010.7-2014.6)	2012. 6.29	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도	〃	〃
제7기 (2014.7-2018.6)	2016. 12.30	〃	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구 또는 지방의원의 정수가 10명 이상이면서 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 있는 군	지방의원의 정수가 10명 미만이거나, 별표 3에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·구
제8기 (2018.7-현재)	2020. 3.10	〃	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 "인구 10만 미만" 구간의 기준을 적용받지 아니하는 군	지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 "인구 10만 미만"구간의 기준을 적용받는 군

출처: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 해당 연도, 별표.
주 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 의회사무기구 기준은 1997. 2.4 신설
주 : 제1기는 지방자치법에 의거하여 구성

❍ 한편, 시·도의회와 시·군·구의회의 사무기구내에 두는 공무원의 직급기준과 정원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 구체적으로 규정하고 있음

- 시·도의회는 사무처를 두고 그 아래 업무별 담당관, 전문위원 등을 두고 있고, 시·군·구의회의 경우 지방자치단체의 규모에 따라 사무국 또는 사무과를 설치하고, 그 아래 업무별 담당 및 전문위원 등을 배치하고 있음
- 이에 따른 시·도 의회사무처와 시·군·구 의회사무국, 의회사무과의 각 회기별 사무기구 공무원 총수변화는 아래 표에 제시하는 것과 같음

〈표 2-6〉 의회사무기구 공무원 정원변화

구분	기구								정원			
	사무처			사무국		사무과			계	사무처	사무국	사무과
	과	계	전문위원	계	전문위원	과	계	전문위원				
1기	31	65	97	81	72	14	228	228	4202	870	840	2492

시도의회 사무기구							
구분	계	처장	담당관	전문위원	담당	정책자문위원	사무직원
2기	1,299	16	34	107	126		1,016
3기	1,183	16	31	94	101		941
4기	1,218	16	32	94	104		972
5기	1,503	16	38	161	141	-	1,147
6기	1,543	16	46	152	149	14	1,166
7기	1,731	17	51	152	167	22	1,322
8기	1,954	17	56	156	195	22	1,508

시군구의회 사무기구							
구분	계	사무국장	사무과장	전문위원	담당관	담당	직원
2기	3,983	133	103	556	-	385	2,806
3기	3,559	112	120	478	-	381	2,468
4기	3,672	112	124	490	-	393	2,553
5기	3,997	118	123	619	-	442	2,695
6기	3,994	108	119	654	-	430	2,683
7기	3,998	111	115	657	3	449	2,653
8기	4,144	117	109	664	4	481	2,769

출처: 내무부, 지방행정기구(1992.4.1. 기준), 행정안전부(구 행정자치부), 지방행정기구, 지방행정조직편람 (제1기 1992.4.1. 기준, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

주 : 시도의회 사무기구의 담당수에서 공보담당이 있는 경우 공보담당 포함.

주 : 시도의회 전문위원은 5급 이상만 포함(기타는 사무직원에 포함).

주 : 시도의회 정책자문위원의 경우 6기는 제주도 14인, 7기와 8기는 서울 1인, 제주 21인임.

제3절 지방의회 성과평가

1. 성과평가의 개념과 의의

❍ 성과평가(효과평가)는 노력평가와는 달리 노력 그 자체를 측정하는 것이 아니라, 노력의 결과를 측정함(김명수, 2003 : 103).
- 의회 활동의 정당성은 이슈가 됐던 문제점을 해소하는 효과의 정도에 의해 결정된다는 점에서 의미를 갖음

❍ 지방의원과 지방의회의 의정활동 내용과 결과를 통해 현재에 대한 개선 및 객관적 준거로서 성과평가의 결과를 활용할 수 있음
- 기존 지방의회 의정활동에 관한 연구들은 평가를 통해 성과를 계량화함으로써 의정활동의 책임성과 대응성을 제고시키고자 하는 이유에서 결과물들을 제시하고 있음

❍ 지방의회 성과평가는 의정활동 기능을 적절히 수행하고 있는가 하는 진단이며, 이를 통해 의정기능의 책임성을 확보하기 위한 방법이기도 함

2. 평가기준

❍ 이 연구에서는 지방의회 부활 이후 30여 년 기간의 활동에 대해 정량자료를 바탕으로 성과를 평가해 보고자 함
- 이를 통해 우리나라 지방의회가 당면한 현실을 진단하고, 향후 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 방안을 파악할 수 있을 것임

❍ 연구범위
- 연구대상은 1991년 이후의 시도의회와 기초의회를 모두 포함한 지방의회 전체
- 시간적 범위
  • 제1기(1991년 7월)부터 제7기(2018년 6월)까지 총 28년간으로 함

- 지방의원 임기를 기준으로 제1기 `91년 7월 1일~ `95년 6월 30일, 제2기 `95년 7월 1일~ ~98년 6월 30일, 제3기 `98년 7월 1일~ `02년 6월 30일, 제4기 `02년 7월~ `06년 6월, 제5기 `06년 7월 1일~`10년 6월 30일, 제6기 `10년 7월 1일~`14년 6월 30일, 그리고 제7기 `14년 7월~`18년 6월까지로 구분됨

❍ 내용적 범위

- 선행연구 분석결과를 참고하여 이 연구에서는 의정활동의 성과평가 요소로서 ① 입법 활동, ② 견제·감시 활동, ③ 주민대표 활동, ④ 역량 강화 등으로 구분해서 분석함
- 첫째, 입법활동은 회기운영 실적, 의안처리실적(정례회, 임시회), 조례 제정 및 개폐처리 실적(의원발의 조례 실적, 조례정비 실적), 그리고 질문내용을 변수로 선정했음
  - 지방의회가 심의·의결을 위한 회기를 운영한 노력과 더불어 전체적인 의정활동의 실적을 파악하기 위함으로 의정활동을 판단할 수 있을 것임
  - 조례 제정 및 개폐처리 실적은 의원(위원회) 발의 조례안 및 단체장 발의 조례를 통해 집행부와 의회간의 입법실적을 비교·평가하기 위함임
  - 조례안의 심사과정에서 어느 정도 비율로 수정했는지를 측정하기 위해 조례 개폐처리 실적도 포함하여 조례안의 심의를 신중히 수행하고 있는지를 파악하였음
  - 대집행부 질문내용 분석을 통해 입법 관련 활동의 활성화 정도를 파악하기 위해서임
- 둘째, 견제·감시 활동은 예산안 심의·의결 실적, 행정사무 감사와 조사 실적을 변수로 하였음
  - 집행부의 당초 예산과 추가경정예산에 대해 지방의회가 어떻게 대응했는지를 파악하기 위해서임
  - 행정사무감사와 조사 등을 통해 견제·감시 관련 활동의 활성화 정도를 파악하기 위해서임

- 셋째, 주민대표 활동은 청원 처리 실적과 주민의견 수렴 및 청취 실적을 변수로 함
  - 구체적으로는 청원 접수 및 처리 실적, 공청회·간담회 실적을 지표로 선정했음
  - 이는 해당 지역 주민의 다양한 의견수렴과 권익구제 등에 대한 지방의회의 대응성을 파악하기 위해서임
- 마지막으로, 역량 등은 연찬회·세미나 실적, 국외연수 실적, 그리고 대외기관과의 교류 실적을 통한 의회 및 의원들의 역량강화 실적을 변수로 하였음
  - 이는 입법활동 및 견제활동, 그리고 주민대표 활동을 활성화하기 위해 기반이 되는 역량강화 노력을 파악하기 위해서임

❍ 이 연구에 필요한 자료는 행정안전부가 지방의원 임기(1991년 7월 1일 ~ 2018년 6월 30일) 종료 시 마다 발간·배포하는 지방의회 백서를 통해 자료를 분석했음

〈표 2-7〉 지방의회 성과평가를 위한 변수

평가항목	변수
입법 활동	- 회기운영 실적 - 의안처리 실적 • 정례회 • 임시회 - 조례제정 및 개폐처리 실적 • 의원발의 조례 실적 • 조례정비 실적 - 질문내용 실적
견제·감시 활동	- 예산안 심의·의결 실적 - 행정사무감사 - 행정사무조사
지역주민 대표 활동	- 청원 접수 및 처리 - 공청회, 간담회 등
역량강화 활동	- 연찬회·세미나 실적 - 국외연수 실적 - 대외기관 교류실적

3. 지방의회 30년 성과평가

1) 입법활동

(1) 회기운영 실적

❍ 회기란 의회가 집회되어 활동능력을 가지는 일정기간을 의미하며(행정자치부, 2011), 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 해당 지방자치단체의 조례로 정함

- 의결기관인 의회는 집행기관과는 달리 연중 개회하여 활동하는 것이 아니라 구체적인 활동기간을 정하여 정해진 회기동안 활동을 하며, 회기가 종료되면 의회로서의 활동이 정지하게 됨(행정자치부, 2011)
- 지방의회 운영을 효율화하기 위해 `99년부터 연 2회의 정례회 제도를 도입하게 되었음

〈표 2-8〉 지방의회 회기운영 실적

(단위 : 건)

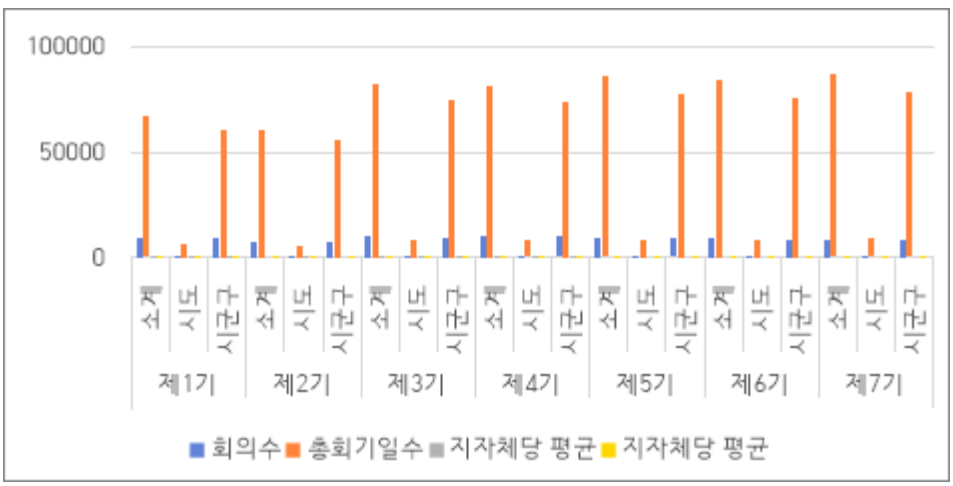
구분		회의수	총회기일수	지자체당 평균	
				회의수	회기일수
제1기 (`91.7~`95.6)	소계	9,169	66,218	41.50	342.00
	시도	621	6188	43	412
	시군구	8548	60030	40	272
제2기 (임기3년) (`95.7~`98.6)	소계	7,274	60,444	29.50	296.00
	시도	476	5422	31	351
	시군구	6798	55022	28	241
제3기 (`98.7~`02.6)	소계	9,697	81,659	41.50	403.50
	시도	696	7827	44	489
	시군구	9001	73832	39	318
제4기 (`02.7~`06.6)	소계	10,037	81,180	41.00	394.50
	시도	665	7579	42	474
	시군구	9372	73601	40	315

구분		회의수	총회기일수	지자체당 평균	
				회의수	회기일수
제5기 (유급제) (`06.7~`10.6)	소계	9,080	85,081	7.40	83.15
	시도	591	7935	7.4	99.2
	시군구	8489	77146	7.4	67.1
제6기 (`10.7~`14.6)	소계	8,579	83,689	7.05	82.95
	시도	592	8260	7.1	99.6
	시군구	7987	75429	7.0	66.3
제7기 (`14.7~`18.6)	소계	8,321	86,041	6.80	84.45
	시도	589	8507	6.9	100.1
	시군구	7732	77534	6.7	68.8

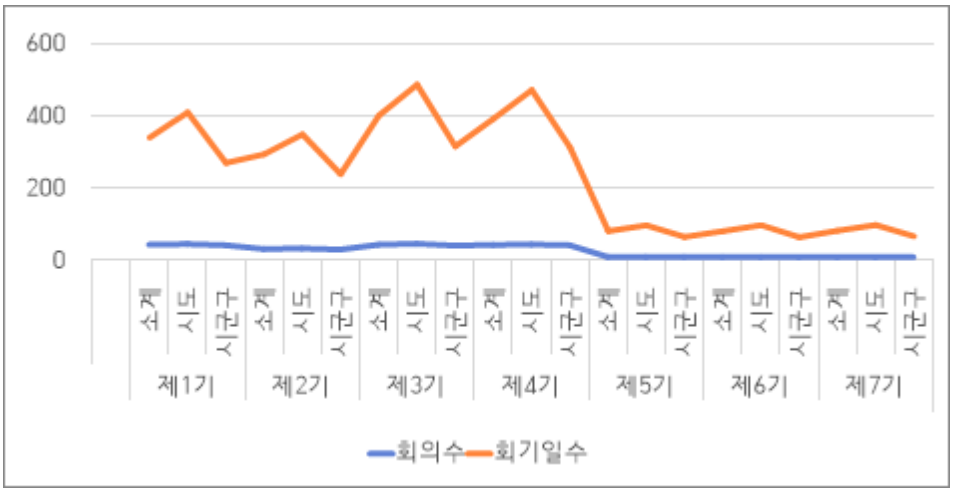
❍ 총회기일수는 2기 때는(임기3년) 좀 줄었으나 나머지 3기부터 7기까지는 총회기일수는 꾸준한 추세를 유지하고 있음

- 근래의 제7기 회의운영은 시도의회의 경우, 연평균 6.9회 회의를 개최하였고 회기일수는 100.1일이었으며, 시군구의회의 경우 연평균 6.7회를 개최하였고 회기일수는 68.8일이었음

〈그림 2-1〉 지방의회 회기운영 실적 그래프



〈그림 2-2〉 지방의회 평균 회기운영 그래프



❍ 지자체당 평균 회의수와 평균 회기일수를 그래프를 통해 보면, 회의수는 꾸준히 유지되고 있는 반면에, 평균 회의수와 회기일수는 5기부터 안정적인 추세를 유지하고 있음

- 이는 2006년 4월 28일 개정된 지방자치법에서 연간 총 회의일수에 대해 시도의회 120일, 시군구의회는 80일을 초과할 수 없도록 하는 규정을 조례로 정하도록 함(회의 운영 자율성 부여)
- 제도개선 및 자율적 운영을 한 결과, 그간 문제시 되어 왔던 수당을 위한 회기개최라는 문제가 어느 정도 안정화되었다고 볼 수 있음

• 2005년 6월에 지방의원에게 회기에 따라 출석일수만큼 지급하던 '회기수당'을 폐지하고, 국회의원처럼 특정한 직무활동에 대해 매월 일정액을 지급하는 '월정수당'으로 전환하는 지방자치법을 개정한 영향으로 볼 수 있음

(2) 의안처리 실적

❍ 의안이라 함은 의회에서 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적 요건을 구비하여 의원이나 지방자치단체장이 제출하는 것을 말함(행정자치부, 2011)

- 일반적인 의안처리절차를 보면 의장은 의안이 발의 또는 제출된 때에는 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며 소관위원회에 회부함
  - 위원회에서는 안건을 심사함에 있어서 제안자의 취지설명, 전문위원 검토보고, 질의, 토론, 축조심사를 거쳐 의결한 다음 심사결과와 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고함[1)]

〈표 2-9〉 의안처리 실적 총괄

(단위 : 건)

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제1기 ('91.7~ '95.6)	소계	93396	42154	6474	6004	1098	6106	31560
	시도	10568	5165	598	613	365	1045	2782
	시군구	82828	36989	5876	5391	733	5061	28778
제2기 (임기3년) ('95.7~ '98.6)	소계	64500 (100%)	35349 (55%)	4488 (7%)	2155 (3%)	565 (1%)	1731 (3%)	20212 (31%)
	시도	7897	3868	450	261	246	398	2674
	시군구	56603	31481	4038	1894	319	1333	17538
제3기 ('98.7~ '02.6)	소계	89189 (100%)	48186 (54%)	6348 (7%)	3422 (4%)	459 (1%)	2143 (2%)	28631 (32%)
	시도	10391	5275	615	329	199	345	3628
	시군구	78798	42911	5733	3093	260	1798	25003
제4기 ('02.7~ '06.6)	소계	77006 (100%)	38952 (50.6%)	6318 (8.2%)	3840 (5.0%)	567 (0.7%)	3808 (4.9%)	23521 (30.6%)
	시도	9784	4309	613	461	178	639	3584
	시군구	67222	34643	5705	3379	389	3169	19937

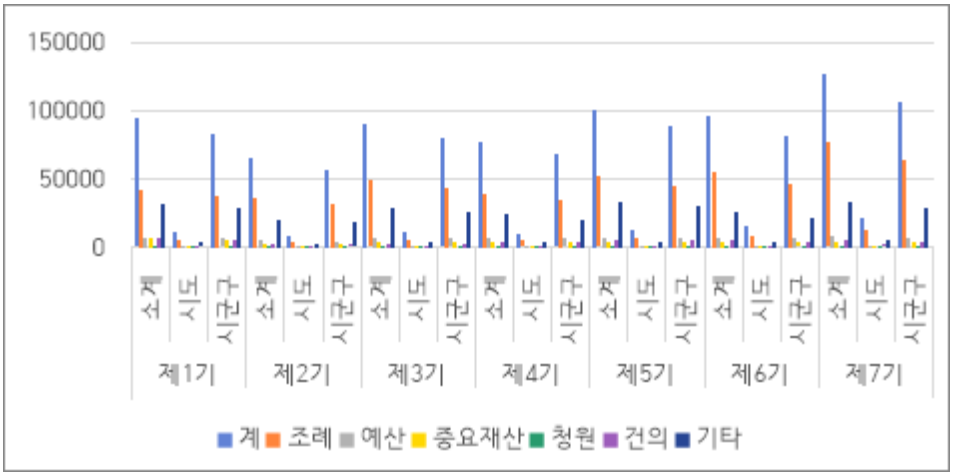
1) www.sccl.ne.kr

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	100462 (100%)	51001 (50.8%)	6820 (6.8%)	3945 (3.9%)	399 (0.4%)	5633 (5.6%)	32664 (32.5%)
	시도	11883	6670	674	327	153	753	3306
	시군구	88579	44331	6146	3618	246	4880	29358
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	96224 (100%)	54352 (56.5%)	7146 (7.4%)	3683 (3.8%)	315 (0.3%)	5290 (5.5%)	25438 (26.5%)
	시도	15199	8496	739	722	138	1279	3825
	시군구	81025	45856	6407	2961	177	4011	21613
제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	126,774	75,912	7,685	4,142	362	5,378	3,295
	시도	21459	12559	858	916	198	1503	5425
	시군구	105315	63353	6827	3226	164	3875	27870

❍ 근래의 제7기 중 처리실적에서, 총 처리건수는 126,774건으로서 시도의회가 21,459건으로 의회당 평균 1,262건, 시군구의회가 105,315건으로 의회당 평균 466건이었음

- 유형별로 보면 조례안이 75,912건으로 총의안의 59.9%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 그 외 예산·결산이 7,685건, 중요재산 취득처분 4,142건, 청원심사 362건, 건의·결의 5,378건, 기타 33,295건 등을 처리하였음

〈그림 2-3〉 의안처리 실적 총괄 그래프



❍ 임기가 상대적으로 짧았던 제2기를 제외하면 제4기의 실적이 적고, 제7기 많음

- 가장 최근인 제7기가 가장 많았을 뿐만 아니라 전 기수 보다 큰 폭으로 증가했음
- 대체적으로 최근으로 올수록 지방의회의 각종 의안처리 건수가 증가하고 있다는 점에서 의정활동의 범위와 폭도 증가하고 있음

① 정례회

❍ 지방의회 출범 초기에 지방의회 정기회는 시도에서는 매년 11월20일에, 시군구에 있어서는 11월 25일에 집회하되, 그 날이 공휴일인 경우에는 그 다음날에 집회하도록 되어 있었음(행정안전부, 2011)

- 연 1회 개최시 정기회 기간 동안에 지방사무에 대한 감사 및 조사, 예산 결산 및 승인 등에 따른 업무량 과다가 발생(행정안전부, 2011)
- 이에 따라 회기부족, 집행기관의 연말 각종사업의 최종 작업 및 새해 사업계획수립 등 당면 현안사항 등의 가중 문제를 해소하기 위하여 명칭을 정

기회에서 정례회로 바꾸었음

- 이에 따라 지방의회가 매년 2회 정례회를 개최할 수 있도록 1999년 8월 31일에 법률을 개정하였음
- 정례회의 집회일 기타 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 행정수요 및 재정력을 감안하여 지역실정에 맞게 회기를 탄력적으로 운영할 수 있도록 조례로 정하도록 하였음(행정안전부, 2011)

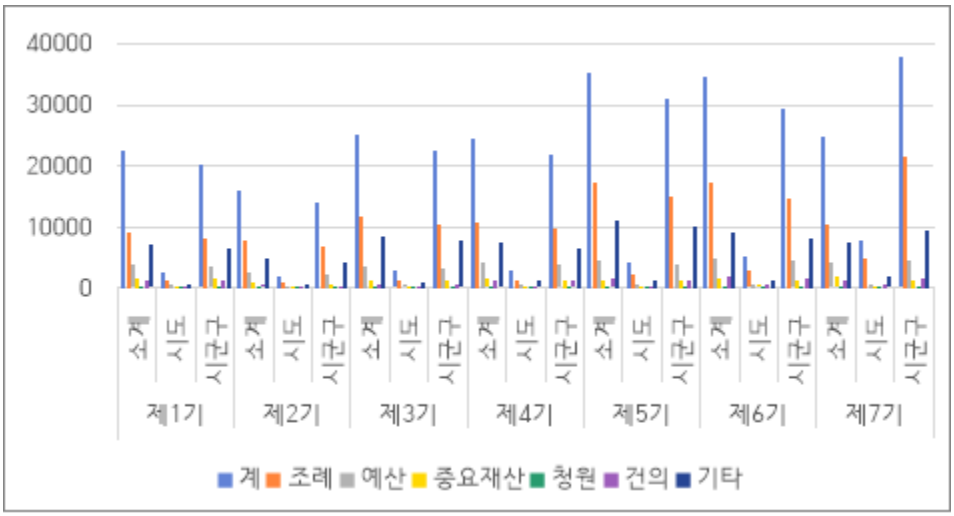
〈표 2-10〉 지방의회 정례회 의안처리 실적

(단위 : 건)

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의성명 결의	기타
제1기 (`91.7~`95.6)	소계	22,218	9,031	3,578	1,506	124	1,138	6,841
	시도	2354	1164	339	128	46	123	554
	시군구	19864	7867	3239	1378	78	1015	6287
제2기 (임기3년) (`95.7~`98.6)	소계	15,710	7,537	2,349	699	112	307	4,706
	시도	1823	882	230	80	52	67	512
	시군구	13887	6655	2119	619	60	240	4194
제3기 (`98.7~`02.6)	소계	24,965	11,455	3,470	1,093	78	533	8,336
	시도	2601	1240	327	91	35	67	841
	시군구	22364	10215	3143	1002	43	466	7495
제4기 (`02.7~`06.6)	소계	24,354	10,713	3,965	1,276	110	1,135	7,155
	시도	2689	1033	385	141	32	151	947
	시군구	21665	9680	3580	1135	78	984	6208
제5기 (유급제) (`06.7~`10.6)	소계	34,963	17,107	4,287	1,270	128	1,277	10,894
	시도	4157	2218	472	92	57	246	1072
	시군구	30806	14889	3815	1178	71	1031	9822
제6기 (`10.7~`14.6)	소계	34,250	17,155	4,804	1,321	117	1,852	9,001
	시도	5160	2599	572	303	52	472	1162
	시군구	29090	14556	4232	1018	65	1380	7839
제7기 (`14.7~`18.6)	소계	24,572	10,195	3,917	1,634	170	1,261	7,395
	시도	7782	4760	611	234	54	511	1612
	시군구	37469	21269	4267	1140	63	1421	9309

❍ 앞서 의안처리 총괄표와 정례회의 내용은 큰 차이는 발견되지 않고 있어 최근인 7기때 의안처리가 실적이 높아졌다는 것을 정례회에서도 나타나고 있음

〈그림 2-4〉 지방의회 정례회 의안처리 실적 그래프



② 임시회

❍ 임시회는 필요가 있을 때 소집되는 회의로 필요가 있으면 연간 회의총일수의 범위 내에서 회수에 제한 없이 개최될 수 있음(행정안전부, 2011)

- 제7기 지방의회의 임시회 운영실적을 보면, 임기중 시도의회는 평균 266일(총26.6회)간, 기초의회는 평균 176.7일(총26.2회)간 임시회를 운영하였음

〈표 2-11〉 지방의회 임시회 의안처리 실적

(단위 : 건)

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제1기 (`91.7~ `95.6)	소계	71,178	33,123	2,896	4,498	974	4,968	24,719
	시도	8214	4001	259	485	319	922	2228
	시군구	62964	29122	2637	4013	655	4046	22491
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	소계	48,790	27,812	2,139	1,456	453	1,424	15,506
	시도	6074	2986	220	181	194	331	2162
	시군구	42716	24826	1919	1275	259	1093	13344
제3기 (`98.7~ `02.6)	소계	79,392	37,124	3,155	4,983	1,293	5,890	26,947
	시도	7790	4035	288	238	164	278	2787
	시군구	56434	32696	2590	2091	217	1332	17508
제4기 (`02.7~ `06.6)	소계	52,652	28,239	2,353	2,564	457	2,673	16,366
	시도	7095	3276	228	320	146	488	2637
	시군구	45557	24963	2125	2244	311	2185	13729
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	65,499	33,894	2,533	2,675	271	4,356	21,770
	시도	7726	4452	202	235	96	507	2234
	시군구	57773	29442	2331	2440	175	3849	19536
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	61,974	37,197	2,342	2,362	198	3,438	16,437
	시도	10039	5897	167	419	86	807	2663
	시군구	51935	31300	2175	1943	112	2631	13774
제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	81,523	49,883	2,807	2,768	245	3,446	22,374
	시도	13677	7799	247	682	144	992	3813
	시군구	67846	42084	2560	2086	101	2454	18561

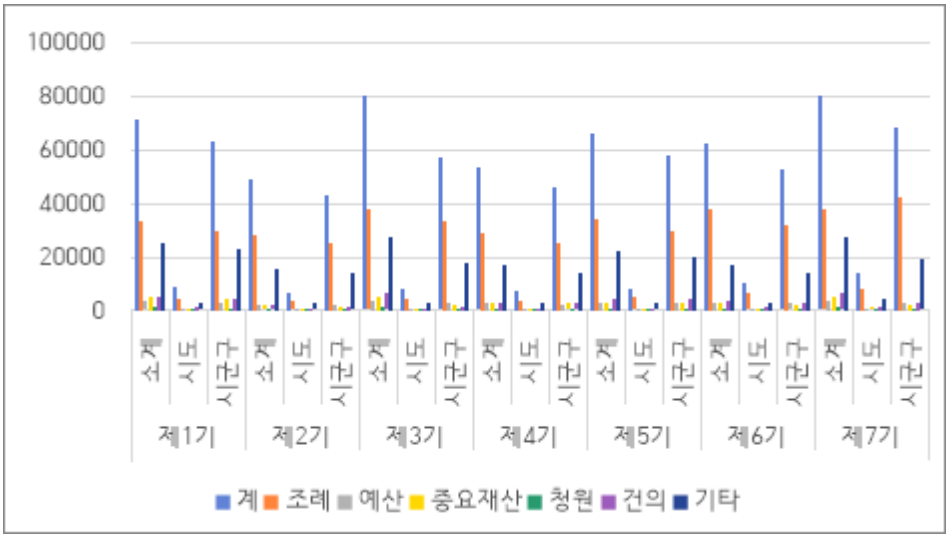
❍ 앞서 의안처리 총괄표와 임시회의 내용은 차이가 나타나는 부분은 3기 때 의안처리가 실적이 높게 나타나고 있다는 것임

- 이를 1~7기까지의 부분별 실적과 비교하면 조례부터 건의성명결의 까지 전체적으로 높게 나타나고 있음
- 제7기 중 임시회 의안처리 실적은 총 처리건수는 81,523건으로서 시도

의회가 13,677건, 시군구의회가 67,846건이었음

- 유형별로 보면 조례안이 49,883건으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 예산·결산안 2,807건, 중요재산 취득처분 2,768건, 청원심사 245건, 건의·결의 3,446건, 기타 22,374건 등을 처리하였음

〈그림 2-5〉 지방의회 임시회 의안처리 실적 그래프



(3) 조례제정 및 개폐실적

① 조례정비 실적

❍ 지방의회에 제출된 조례안은 지방의회의 심의과정에서 일부 수정되거나 원안 그대로 통과될 수 있음

- 조례안이 접수된 이후 지방의회에서 처리된 조례안 중 수정가결된 비율을 살펴보면, 제1기 6.9%, 제4기 14.9%, 제6기 17.8%로 증가하다가 제7기에는 14.0%로 다소 감소하고 있음
- 상기의 추세는 시도와 시군구의회로 구분해 살펴봐도 비슷한 패턴을 보이고 있으나 시군구의회보다 시도의회의 수정비율이 약 5~13%p 정도

더 높게 나타나고 있음

- 지방의원이 조례안을 심의하는데 핵심적인 역할을 수행하면서 안건에 대한 검토보고서를 작성하는 전문위원의 수가 약 2배 가까이 증가되어 지방의회의 의안 심사기능이 더욱 강화되었을 것으로 추정됨
- 전반적으로 지방의회의 조례안 심사기능이 최근으로 올수록 강화되고 있음을 시사함

〈표 2-12〉 조례제정 및 개폐처리

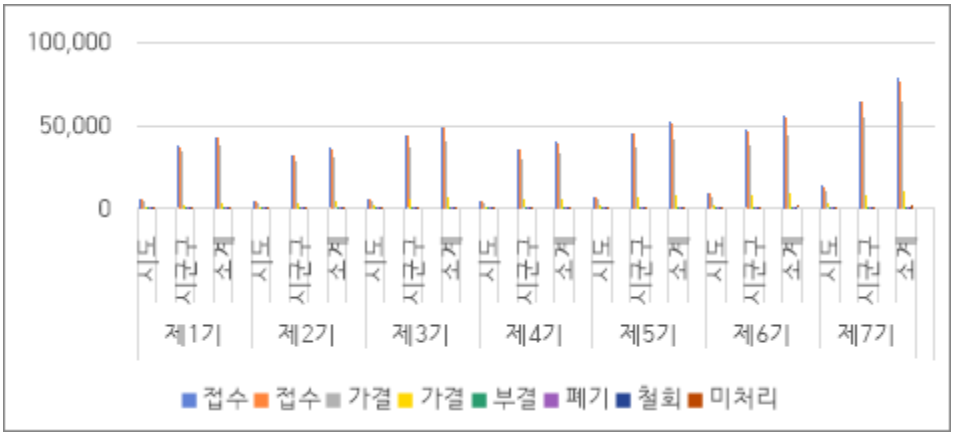
(단위 : 건, %)

구 분		접수	처리[2] (처리율)	처리내용					미처리
				가결		부결	폐기	철회	
				원안	수정				
제1기 (`91.7~ `95.6)	시도	5,165	5,046 (97.7)	4,285	590 (12.1)	56	50	65	119
	시군구	36,989	36,905 (99.8)	33,701	2,217 (6.2)	556	255	176	84
	소계	42,154	41,951 (99.5)	37,986	2,807 (6.9)	612	305	241	203
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	시도	3,939	3,868 (98.2)	2,946	744 (20.2)	44	59	75	71
	시군구	31,846	31,481 (98.9)	27,519	2,797 (9.2)	638	237	290	365
	소계	35,785	35,349 (98.8)	30,465	3,541 (10.4)	682	296	365	436
제3기 (`98.7~ `02.6)	시도	5,350	5,275 (98.6)	3,788	1,309 (25.7)	54	41	83	75
	시군구	43,132	42,911 (99.5)	36,586	4,924 (11.9)	769	236	396	221
	소계	48,482	48,186 (99.4)	40,374	6,233 (13.4)	823	277	479	296
제4기 (`02.7~ `06.6)	시도	4,546	4,466 (98.2)	3,359	968 (22.4)	42	47	50	80
	시군구	35,026	34,754 (99.2)	29,079	4,698 (13.9)	586	211	180	272
	소계	39,572	39,220 (99.1)	32,438	5,666 (14.9)	628	258	230	352

구 분		접수	처리[2] (처리율)	처리내용					미처리
				가결		부결	폐기	철회	
				원안	수정				
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	시도	6,832	6,670 (97.6)	4,908	1,521 (23.7)	43	116	82	162
	시군구	44,857	44,331 (98.8)	36,633	6,384 (14.8)	777	259	278	526
	소계	51,689	51,001 (98.7)	41,541	7,905 (16.0)	820	375	360	688
제6기 (`10.7~ `14.6)	시도	8,911	8,496 (95.3)	5,967	2,124 (26.3)	59	207	139	415
	시군구	46,536	45,856 (98.5)	37,255	7,260 (16.3)	650	394	297	680
	소계	55,447	54,352 (98.0)	43,222	9,384 (17.8)	709	601	436	1,095
제7기 (`14.7~ `18.6)	시도	13,527	12,838 (94.9)	9,828	2,423 (19.8)	55	392	140	689
	시군구	64,258	63,447 (98.7)	53,967	7,984 (12.9)	805	316	375	811
	소계	77,785	76,285 (98.1)	63,795	10,407 (14.0)	860	708	515	1,500

자료: 행정안전부, 지방의회 백서(제1기~제7기)

〈그림 2-6〉 조례제정 및 개폐처리 그래프



2) 처리율은 접수건수대비 처리건수의 비율을 의미함.

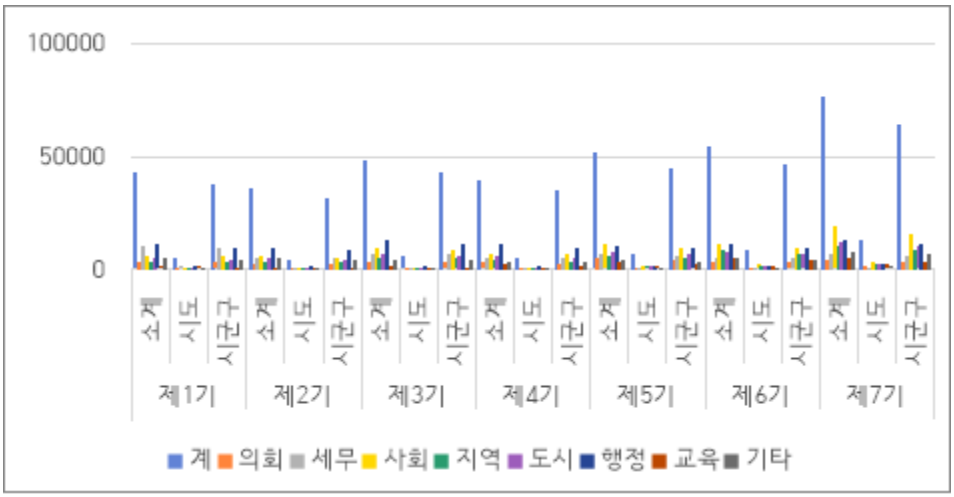
○ 조례정비실적을 유형별로 보면 근래의 7기의 경우 총 76,285건중 의회분야 4,157건, 세무·회계분야 6,346건, 사회환경복지분야 18,422건, 지역경제 농수산분야 10,163건, 도시건설주택분야 11,464건, 행정조직운영분야 13,070건, 교육자치분야 4,981건, 기타 7,682건 등을 정비함

○ 조례정비실적 유형별은 4기(2기는 임기 3년)를 제외하고는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음

〈표 2-13〉 조례정비 유형

(단위 : 건)

구분		계	의회	세무 회계	사회 환경 복지	지역 경제 농수산	도시 건설 주택	행정 조직 운영	교육 자치	기타
제1기 ('91.7~ '95.6)	소계	42,154	2,956	9,748	5,772	3,285	4,605	10,474	863	4,451
	시도	5165	391	832	467	510	473	1083	799	610
	시군구	36989	2565	8916	5305	2775	4132	9391	64	3841
제2기 (임기3년) ('95.7~ '98.6)	소계	35,349	2,332	4,844	5,537	3,253	4,459	9,575	714	4,635
	시도	3868	255	357	446	446	405	1065	549	345
	시군구	31481	2077	4487	5091	2807	4054	8510	165	4290
제3기 ('98.7~ '02.6)	소계	48,186	2,832	6,654	9,067	5,016	6,428	12,618	1,393	4,178
	시도	5275	273	455	736	680	673	1333	787	338
	시군구	42911	2559	6199	8331	4336	5755	11285	606	3840
제4기 ('02.7~ '06.6)	소계	39,220	2,613	4,946	6,854	3,484	5,540	10,695	1,910	3,178
	시도	4466	261	337	614	496	532	1195	716	315
	시군구	34754	2352	4609	6240	2988	5008	9500	1194	2863
제5기 (유급제) ('06.7~ '10.6)	소계	51,001	4,487	6,228	10,577	5,331	7,530	9,995	2,726	4,127
	시도	6670	392	597	1047	888	1031	1202	810	703
	시군구	44331	4095	5631	9530	4443	6499	8793	1916	3424
제6기 ('10.7~ '14.6)	소계	54,352	2,929	4,814	11,144	8,166	7,199	10,645	4,880	4,575
	시도	8496	304	482	1723	1349	1129	1597	1273	639
	시군구	45856	2625	4332	9421	6817	6070	9048	3607	3936
제7기 ('14.7~ '18.6)	소계	76,285	4,157	6,346	18,422	10,163	11,464	13,070	4,981	7,682
	시도	12838	915	662	2797	1869	1811	2227	1733	824
	시군구	63447	3242	5684	15625	8294	9653	10843	3248	6858



② 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율

❍ 조례 제·개정 등 입법 활동은 지방자치단체의 자치법규의 핵심적인 요소로 그 중요도가 매우 높음

- 총 조례안 발의건수는 제2기와 제4기를 제외하면 최근으로 올수록 증가하고 있으며(제1기 42,154건→제3기 48,186건→제5기 51,689건→제7기 77,785건), 제7기가 가장 높았음
- 조례안의 의원 발의 건수는 제4기가 4,101건으로 가장 적고, 제7기가 21,561건으로 가장 많은 것으로 분석되었음
- 단체장 대비 의원 발의 비율은 제3기가 9.4%로 가장 낮고, 제7기가 27.7%로 가장 높게 나타났음
- 발의건수 중 의원발의 비율을 살펴보면, 제1기(10.6%)부터 제4기(10.5%)까지는 약 10% 내외의 점유율을 보이고 있으나, 제5기(23.3%)부터는 약 23%~28%의 비율로 조사되었고 그 비중이 최근으로 올수록 높아지고 있음을 알 수 있음
- 이상을 종합하면 제5기부터 의원발의 건수와 점유율이 높아지고 있는데, 특히

시도의회는 단체장의 발의건수 보다 오히려 높게 나타났음

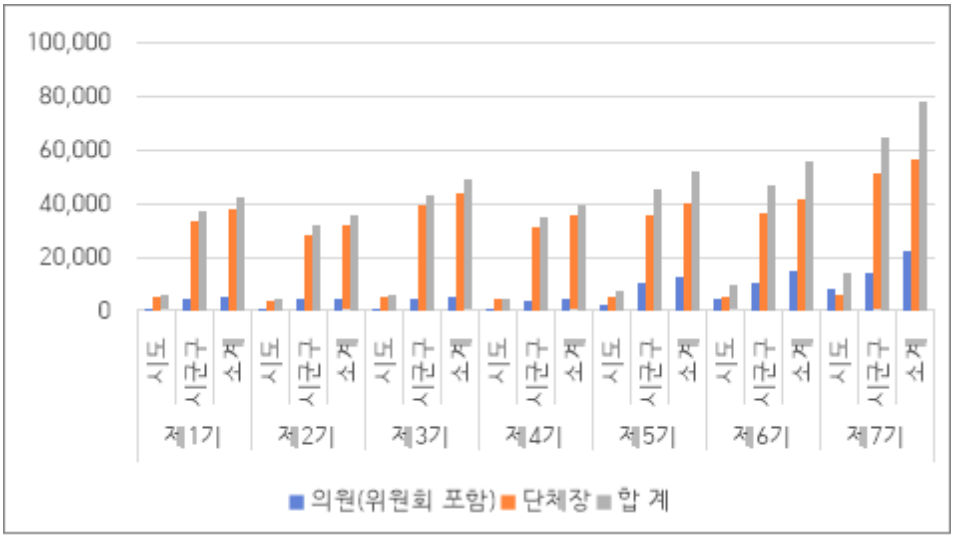
- 제5기 이후가 이전시기보다 더 활발한 의정활동을 해 온 것은 유급제 도입 시행에 따른 것으로 유추해 볼 수 있음
- 의회사무기구 내에 의원의 입법 활동을 전문적으로 지원해 주는 지원 조직과 관련 인력이 증가하면서 발생한 결과로도 판단됨

〈표 2-14〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율

(단위 : 건, %)

구 분		조례안 발의(제안)자		합 계
		의원(위원회 포함)	단체장	
제1기 (`91.7~ `95.6)	시도	623(12.1)	4,542(87.9)	5165
	시군구	3,866(10.5)	33,123(89.5)	36989
	소계	4,489(10.6)	37,665(89.4)	42154
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	시도	360(9.3)	3,508(90.7)	3868
	시군구	3,805(12.1)	27,676(87.9)	31481
	소계	4,165(11.8)	31,184(88.2)	35349
제3기 (`98.7~ `02.6)	시도	513(9.7)	4,762(90.3)	5275
	시군구	4,005(9.3)	38,906(90.7)	42911
	소계	4,518(9.4)	43,668(90.6)	48186
제4기 (`02.7~ `06.6)	시도	556(12.9)	3,753(87.1)	4309
	시군구	3,545(10.2)	31,098(89.8)	34643
	소계	4,101(10.5)	34,851(89.5)	38952
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	시도	2,096(30.7)	4,736(69.3)	6832
	시군구	9,936(22.2)	34,921(77.8)	44587
	소계	12,032(23.3)	39,657(76.7)	51419
제6기 (`10.7~ `14.6)	시도	4,129(46.3)	4,782(53.7)	8911
	시군구	10,265(22.1)	36,271(77.9)	46536
	소계	14,394(26.0)	41,053(74.0)	55447
제7기 (`14.7~ `18.6)	시도	7,761(57.4)	5,766(42.6)	13527
	시군구	13,800(21.5)	50,458(78.5)	64258
	소계	21,561(27.7)	56,224(72.3)	77785

〈그림 2-7〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율 그래프

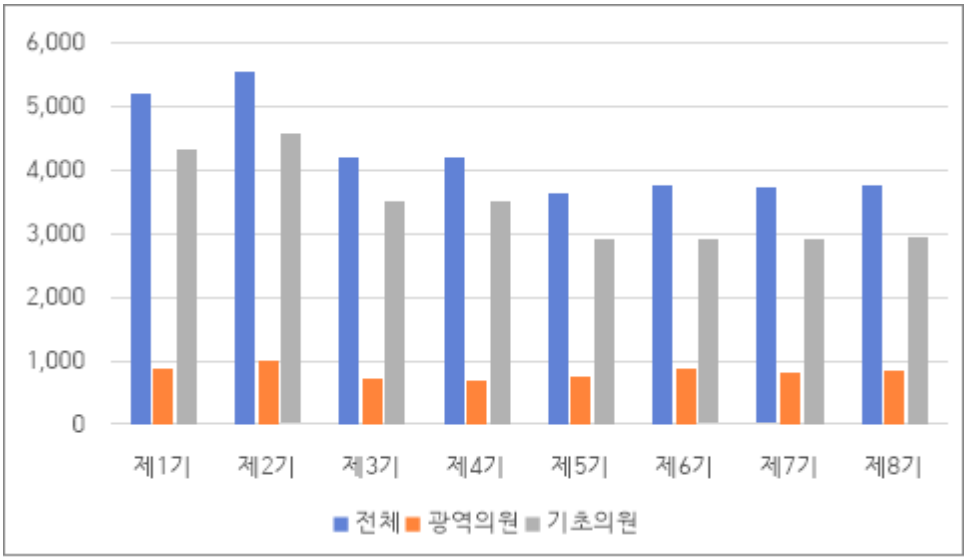


○ 지방의원 수의 변화를 보면, 제1기 때보다 제7기 의원 수가 28.7% 감소한 것으로 나타남

〈표 2-15〉 지방의원 수의 변화

기수	전체	시도의원	시군구의원
제1기('91.4-'95.6)	5,170	866	4,304
제2기('95.7-'98.6)	5,513	972	4,541
제3기('98.7-'02.6)	4,180	690	3,490
제4기('02.6-'06.6)	4,167	682	3,485
제5기('06.7-'10.6)	3,626	738	2,888
제6기('10.7-'14.6)	3,731	855	2,876
제7기('14.7-'18.6)	3,692	794	2,898

〈그림 2-8〉 지방의원 수의 변화 그래프



상임위원회의 숫자와 사무직원 및 전문위원의 수 역시 기초자치단체에 대한 자율성이 높아짐에 따라 증가

- 기존에 시·도의회에서만 설치할 수 있었던 상임위원회 규정 개정에 따라 제7기 지방의회에서는 17개의 시·도의회에서 110개 상임위원회(의회별 4~11개)를, 시·군·구의회 중 169개 의회에서 518개 상임위원회(의회별 1~6개)를 운영 중임(조석주, 2015)
- 제4기 588명이었던 전문위원 수가 7기 현재 809명으로 법률 개정 전 대비 381명 증가(조석주, 2015)

〈표 2-16〉 지방자치단체 사무직원 수

구분	계	사무직원	전문위원	
			4급	5급
시·도	1,719	1,546	109	64
시·군·구	3,954	3,318	425	211
합계	5,673	4,864	534	275

③ 질문내용 분석

❍ 지방의원은 본회의에서 단체장이나 관계공무원으로 하여금 출석 요구를 하여 주요 현안에 대한 시·도(시·군·구)정 질문을 할 수 있으며, 이는 잘못된 정책의 시정을 촉구함과 동시에 향후 정책운영의 방향을 제시하는 하나의 수단임

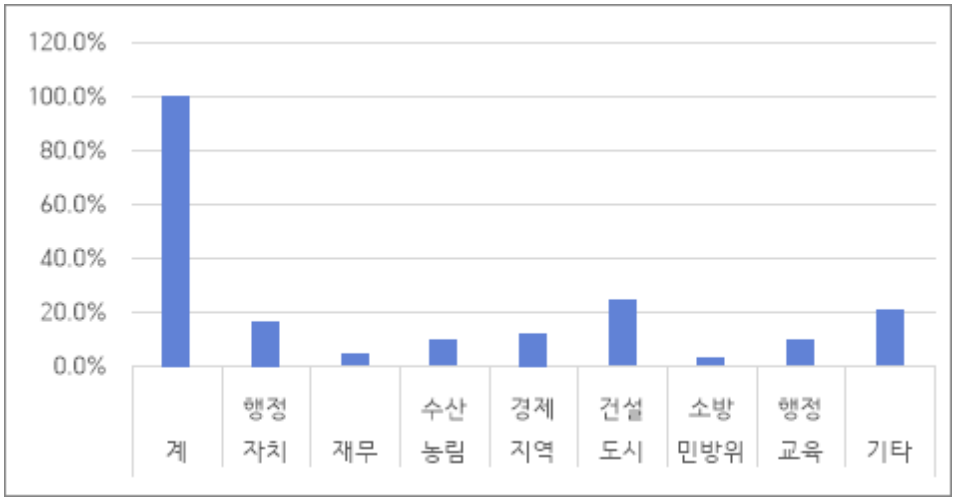
- 지방의회의 질문 현황을 살펴보면, 그 실적이 감소하고 있음
- 근래 7기에서의 질문내용 비중을 보면 건설도시 24.4%, 기타 20.7%, 자치행정 16.5%, 지역경제 12.1%, 농림수산 9.2%, 교육 9.2%, 재무 4.3%, 소방민방위 2.6%를 차지하고 있음

〈표 2-17〉 질문내용 분석

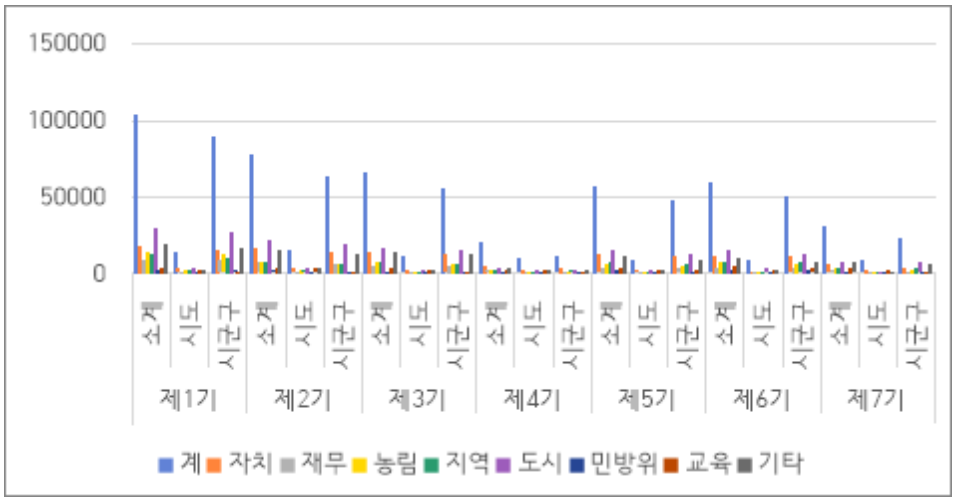
(단위 : 건)

구분		계	자치행정	재무	농림수산	지역경제	도시건설	민방위소방	교육행정	기타
제1기 (`91.7~ `95.6)	소계	102,614	17,209	8,626	13,186	11,784	29,243	1,501	3,199	18,260
	시도	14076	2509	935	1631	1638	2782	200	2086	2295
	시군구	88538	14700	7691	11555	10146	26461	1301	1113	15965
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	소계	77,251	15,908	6,369	6,978	7,422	21,061	1,284	3,196	15,033
	시도	14540	2595	955	1374	1198	2703	145	2523	3047
	시군구	62711	13313	5414	5604	6224	18358	1139	673	11986
제3기 (`98.7~ `02.6)	소계	65018	13373	4700	6786	6544	16388	574	2895	13788
	시도	10332	1833	669	1130	960	1679	97	2136	1828
	시군구	54686	11540	4001	5656	5584	14709	477	759	11960
제4기 (`02.7~ `06.6)	소계	19,514	4,505	1,202	2,047	2,297	3,709	878	1,778	3,098
	시도	9114	1461	528	1022	1111	1555	258	1626	1553
	시군구	10400	3044	674	1025	1186	2154	620	152	1545
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	56,583	11,684	2,853	5,634	6,736	14,511	1,412	3,306	10,538
	시도	8885	1250	347	684	1113	1710	334	1558	1889
	시군구	47698	10434	2506	4950	5623	12801	1078	1748	8649
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	58,211	11,328	3,583	6,530	7,299	14,615	1,629	4,088	9,139
	시도	8402	951	320	414	861	2575	119	1520	1642
	시군구	49809	10377	3263	6116	6438	12040	1510	2568	7497
제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	30,856	5,106	1,317	2,835	3,747	7,526	794	2,845	6,386
	시도	7704	1710	383	638	880	1165	178	1809	941
	시군구	23152	3396	934	2197	2867	6361	616	1036	5445

〈그림 2-9〉 7기 의회의 질문내용 분석 그래프



〈그림 2-10〉 질문내용 분석 그래프



2) 견제활동

(1) 예산안 심의·의결 건수실적

❍ 지방의회는 매년 예산안을 심의하고 의결하며, 당초예산의 변경이 필요한 일정한 사유가 발생한 경우에는 회계연도 중에 추가경정예산을 심의·의결하게 됨

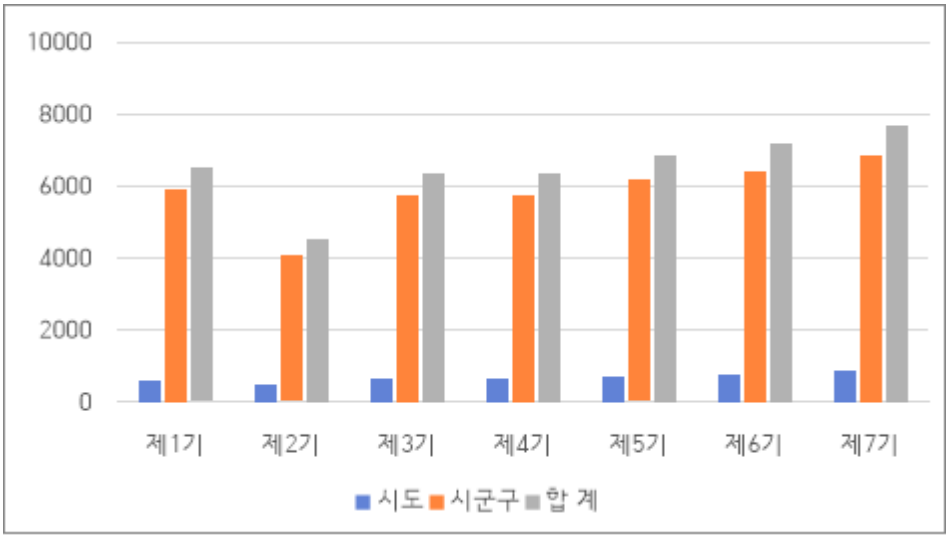
- 제2기를 제외하고는 제5기부터 증가 추세를 나타내고 있음
- 전반적으로 지방의회의 예산안 처리 건수가 증가하고 있다는 점을 봤을 때 지방의원의 예산활동이 보다 활발해지고 있음을 알 수 있음

〈표 2-18〉 예산안 심의·의결 건수

(단위 : 건)

구 분	예산안 심의·의결 건수		합 계
	시도	시군구	
제1기 (`91.7~`95.6)	598	5,875	6,473
제2기 (임기3년) (`95.7~`98.6)	450	4,038	4,488
제3기 (`98.7~`02.6)	615	5,733	6,348
제4기 (`02.7~`06.6)	613	5,705	6,318
제5기 (유급제) (`06.7~`10.6)	674	6,146	6,820
제6기 (`10.7~`14.6)	739	6,407	7,146
제7기 (`14.7~`18.6)	858	6,827	7,685

〈그림 2-11〉 예산안 심의·의결 건수 그래프



(2) 행정사무감사 실적

❍ 지방의회는 매년 지방자치법령에서 정한 방법과 절차에 따라 연 1회씩 행정사무감사를 실시하고 있음

- 행정사무감사 수감기관을 보면, 전반적으로 증가하고 있음
  - 이는 행정사무감사의 대상기관으로 본청, 소속행정기관, 하부 행정기관, 사무위탁법인, 교육행정기관, 공기업, 공사·공단 등 지방자치단체의 조직 규모가 점차 커지고 있다는 점을 보여줌
- 현장 확인은 감소하는 추세를 보이다 제7기에 다시 증가 추세를 보여주고 있음

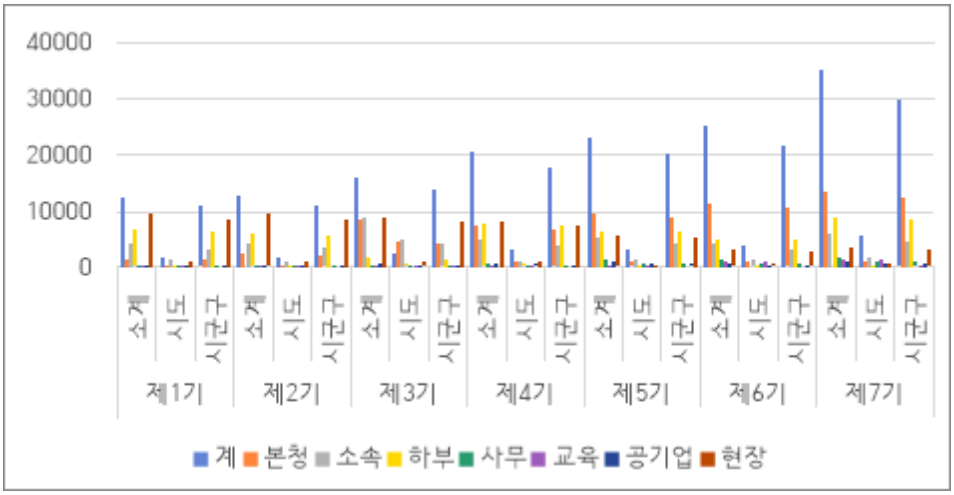
〈표 2-19〉 행정사무감사 수감기관 현황

(단위 : 건/개소)

구분		수감기관수							현장 확인 (개소)
		계	본청	소속 행정 기관	하부 행정 기관	사무 위탁 법인	교육 행정 기관	공기업 공사·공단	
제1기 (`91.7~ `95.6)	소계	12,187	1,225	4,158	6,397	165	36	206	9,419
	시도	1550	60	1172	55	61	36	166	983
	시군구	10637	1165	2986	6342	104	-	40	8436
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	소계	12578	2167	4147	5681	292	73	218	9220
	시도	1648	272	965	128	67	73	143	965
	시군구	10930	1895	3182	5553	225	-	75	8255
제3기 (`98.7~ `02.6)	소계	15,888	8,409	8,674	1,683	299	183	420	8,581
	시도	2208	4396	4791	362	106	160	289	692
	시군구	13680	4013	3883	1321	193	23	131	7889
제4기 (`02.7~ `06.6)	소계	20511	7213	4658	7462	424	179	575	8043
	시도	2941	855	997	350	227	179	333	825
	시군구	17570	6358	3661	7112	197	-	242	7218
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	23,005	9,373	5,187	6,309	1,104	251	781	5,297
	시도	3016	678	1138	72	434	244	450	262
	시군구	19989	8695	4049	6237	670	7	331	5035
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	25,131	11,024	3,974	4,806	1,211	743	579	2,813
	시도	3740	736	1031	59	552	742	296	324
	시군구	21391	10288	2943	4747	659	1	283	2489
`제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	35,006	13,358	5,989	8,596	1,471	1,330	1,019	3,243
	시도	5560	1023	1482	227	775	1219	438	396
	시군구	29446	12335	4507	8369	696	111	581	2847

주 : 1기는 감사와 조사를 모아서 집계

〈그림 2-12〉 행정사무감사 수감기관 현황 그래프



(3) 행정사무조사 실적

❍ 지방의회는 해당 자치단체의 사무 중 특정한 사안에 대해 본회의의 의결로 행정사무조사를 실시할 수 있음

- 실적을 살펴보면, 일정한 패턴을 보이지 않고 기별로 편차를 보이고 있음
- 제2기와 제4기의 경우 시군구 의회가 가장 활발하게 운영된 것으로 분석됨

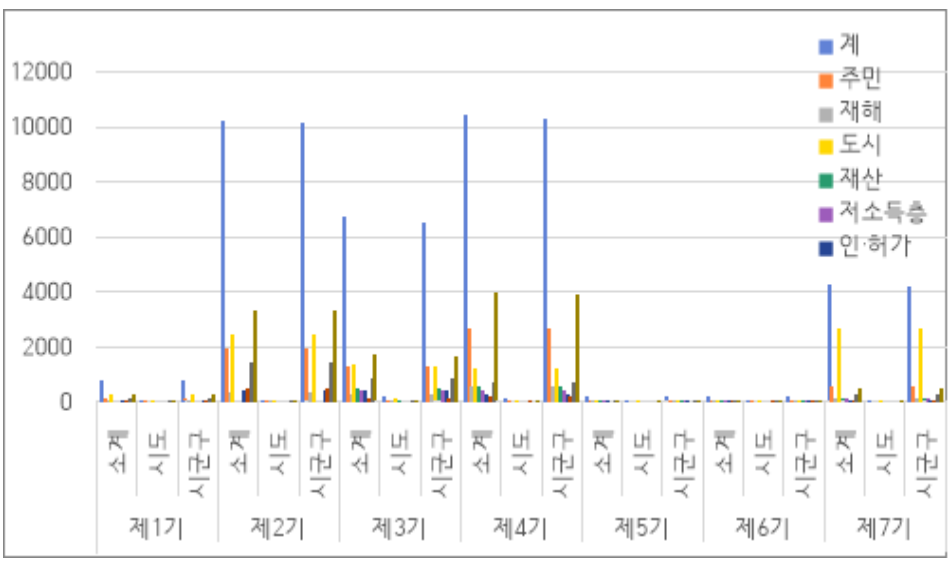
〈표 2-20〉 행정사무조사 실시유형

(단위 : 건)

구분		계	주민생활편리	재해	도시건설	재산관리	저소득층보호	인·허가	법령	환경위생	기타
제1기 ('91.7~'95.6)	소계	759	75	54	242	-	-	26	26	88	248
	시도	24	4	1	6	-	-	1	1	6	5
	시군구	735	71	53	236	-	-	25	25	82	243
제2기 (임기3년) ('95.7~'98.6)	소계	10,176	1,889	310	2,401	-	-	390	470	1,393	3,323
	시도	52	4	8	5	-	-	1	-	5	29
	시군구	10,124	1,885	302	2,396	-	-	389	470	1,388	3,294

구분		계	주민 생활 편리	재해	도시 건설	재산 관리	저소득층 보호	인·허가	법령	환경 위생	기타
제3기 (`98.7~ `02.6)	소계	6,671	1,245	249	1,336	438	379	71	134	851	1,668
	시도	163	4	3	108	9	2	–	–	3	34
	시군구	6,508	1,241	246	1,228	429	377	371	134	848	1,634
제4기 (`02.7~ `06.6)	소계	10,386	2,655	568	1,214	555	376	239	196	677	,906
	시도	107	21	–	48	1	–	–	16	1	20
	시군구	10,279	2,634	568	1,166	554	376	239	180	676	3,886
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	155	29	11	36	7	6	4	2	8	2
	시도	15	0	0	7	1	2	0	0	0	5
	시군구	140	29	11	29	6	4	4	2	18	37
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	177	46	10	21	5	30	10	6	28	21
	시도	25	4	2	3	2	0	0	3	3	8
	시군구	152	42	8	18	3	30	10	3	25	13
제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	4,203	520	100	2,616	8	108	38	51	233	469
	시도	18	1	1	3	2	0	2	0	0	9
	시군구	4,185	519	99	2,613	66	108	36	51	233	460

〈그림 2-13〉 행정사무조사 실시 유형 그래프



3) 지역주민 대표활동

(1) 청원 접수 및 처리 건수 등

❍ 지방의회에 제출하는 청원은 의원의 소개를 얻어야 하며, 재판 관여 등 일부 제한사항을 제외하고는 권익침해와 구제를 위해 광범위하게 활용될 수 있는 제도임

- 지방의회의 전반적인 청원 접수 현황을 보면 건수가 감소하고 있음
- 청원제도를 활성화하기 위한 다각적인 방안 마련도 필요해 보임

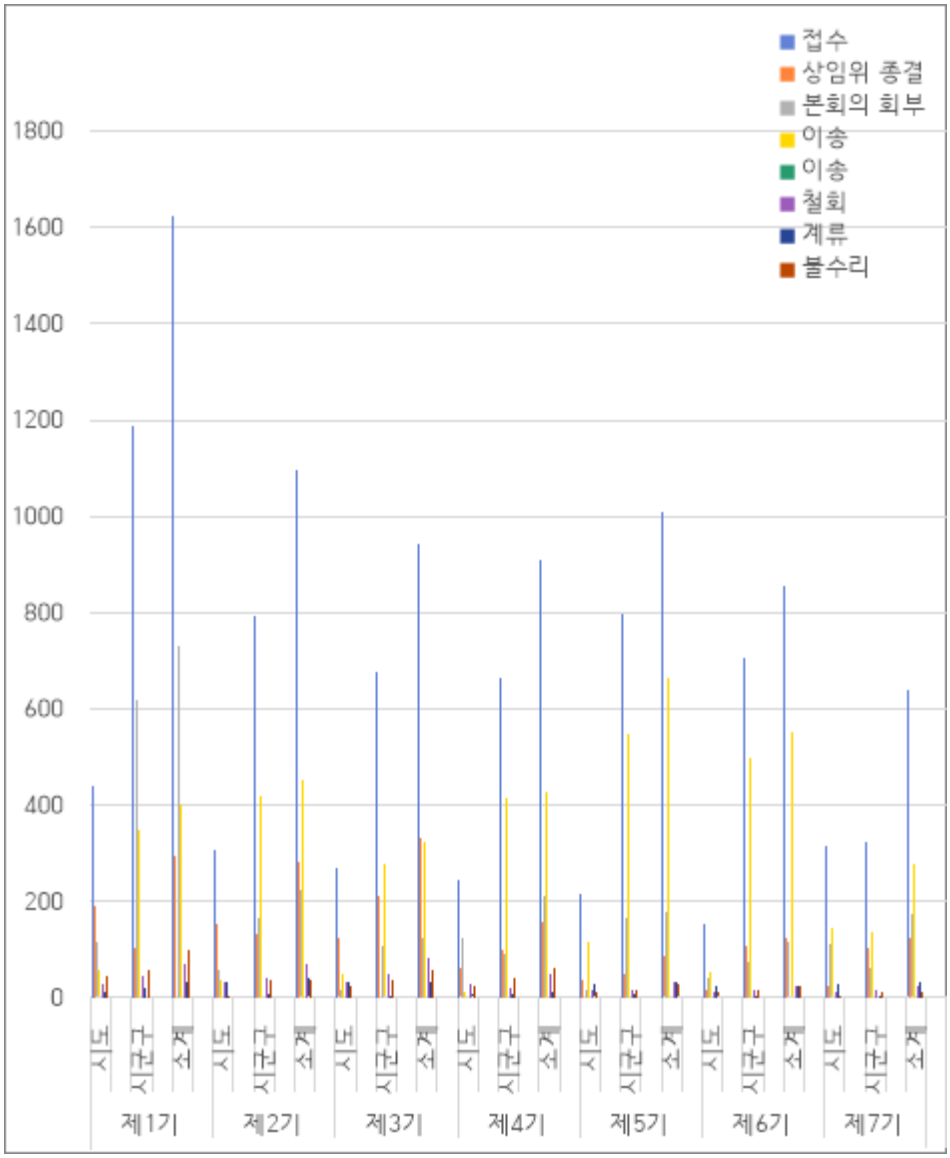
〈표 2-21〉 청원 실적

(단위 : 건)

구 분		접수	처리				철회	계류	불수리
			상임위 종결	본회의 회부	이송	소계			
제1기 ('91.7~ '95.6)	시도	439	189	112	54	355 (80.9)	26	11	43
	시군구	1,184	103	617	345	1,065 (89.9)	44	19	56
	소계	1,623	292	729	399	1,420 (87.5)	70	30	99
제2기 (임기3년) ('95.7~ '98.6)	시도	304	151	56	34	241 (79.3)	30	32	1
	시군구	790	130	164	417	711 (90.0)	39	5	35
	소계	1,094	281	220	451	52 (87.0)	69	37	6
제3기 ('98.7~ '02.6)	시도	266	120	16	46	182 (67.4)	32	30	22
	시군구	673	209	105	274	588 (87.4)	48	2	35
	소계	939	329	121	320	770 (82.0)	80	32	57
제4기 ('02.7~ '06.6)	시도	244	58	121	12	191 (78.3)	28	4	21
	시군구	662	97	90	413	600 (90.6)	19	5	38
	소계	906	155	211	425	791 (87.3)	47	9	59

구 분		접수	처리				철회	계류	불수리
			상임위 종결	본회의 회부	이송	소계			
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	시도	212	35	13	114	162 (76.4)	16	25	9
	시군구	796	48	164	547	759 (95.4)	16	5	16
	소계	1,008	83	177	661	921 (91.4)	32	30	25
제6기 (`10.7~ `14.6)	시도	150	16	41	52	109 (72.7)	11	22	8
	시군구	702	106	71	496	673 (95.9)	13	2	14
	소계	852	122	112	548	782 (91.8)	24	24	22
제7기 (`14.7~ `18.6)	시도	313	21	111	141	273 (87.2)	10	28	2
	시군구	322	103	59	134	296 (91.9)	13	3	10
	소계	635	124	170	275	569 (89.6)	23	31	12

〈그림 2-14〉 청원 실적 그래프



(2) 공청회·간담회 실적

❍ 지방의회의 주민의견 수렴 및 청취는 주로 공청회와 간담회 등을 통해 이뤄진다고 볼 수 있음

- 제3기에 감소했으나, 제5기까지는 증가, 제6기는 다소 감소 후 제7기 들어 증가 추세를 보이는 것으로 나타났음
- 공청회보다는 간담회를 통한 방법이 많았음
  - 근래 7기를 보면, 시도의회는 공청회 1.1%, 간담회 97.6%, 시군구의회는 공청회 2.8%, 간담회 90.5%를 보이고 있음

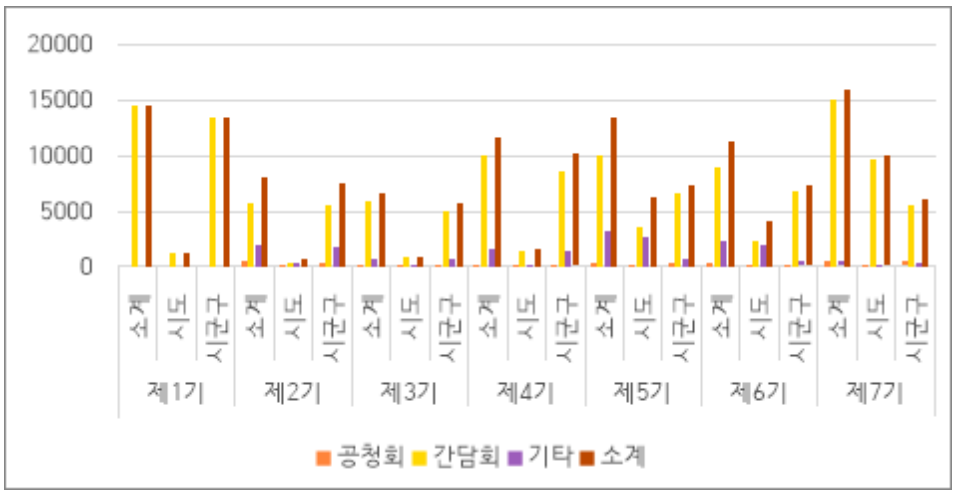
〈표 2-22〉 공청회·간담회 실적

(단위 : 회)

구 분		공청회	간담회	기타	소 계
제1기 ('91.7~ '95.6)	시도	-	1,099	-	1,099
	시군구	-	13,327	-	13,327
	소계	-	14,426	-	14,426
제2기 (임기3년) ('95.7~ '98.6)	시도	70	325	199	594
	시군구	308	5,386	1,659	7,353
	소계	378	5,711	1,858	7,947
제3기 ('98.7~ '02.6)	시도	15	822	38	875
	시군구	68	4,973	543	5,584
	소계	83	5,795	581	6,459
제4기 ('02.7~ '06.6)	시도	39	1,369	49	1,457
	시군구	113	8,506	1,397	10,016
	소계	152	9,875	1,446	11,473
제5기 (유급제) ('06.7~ '10.6)	시도	44	3,483	2,614	6,141
	시군구	254	6,463	549	7,266
	소계	298	9,946	3,163	13,407

구 분		공청회	간담회	기타	소 계
제6기 (`10.7~ `14.6)	시도	94	2,188	1,804	4,086
	시군구	157	6,654	355	7,166
	소계	251	8,842	2,159	11,252
제7기 (`14.7~ `18.6)	시도	106	9,610	132	9,848
	시군구	341	5,382	212	5,945
	소계	447	14,992	344	15,793

〈그림 2-15〉 공청회·간담회 실적 그래프



4) 의정역량 등

(1) 연찬회·세미나 실적

❍ 지방의회 임기동안, 대부분의 지방의회는 자치제도, 재정 확충, 민원불편 등 지역사항 대응능력 향상을 위해 연찬회·세미나 등을 개최하고 있음

- 6기를 제외한 연수·연찬 및 세미나 실적은 증가추세를 보이고 있으며, 특히 7기 때 실적이 상당함

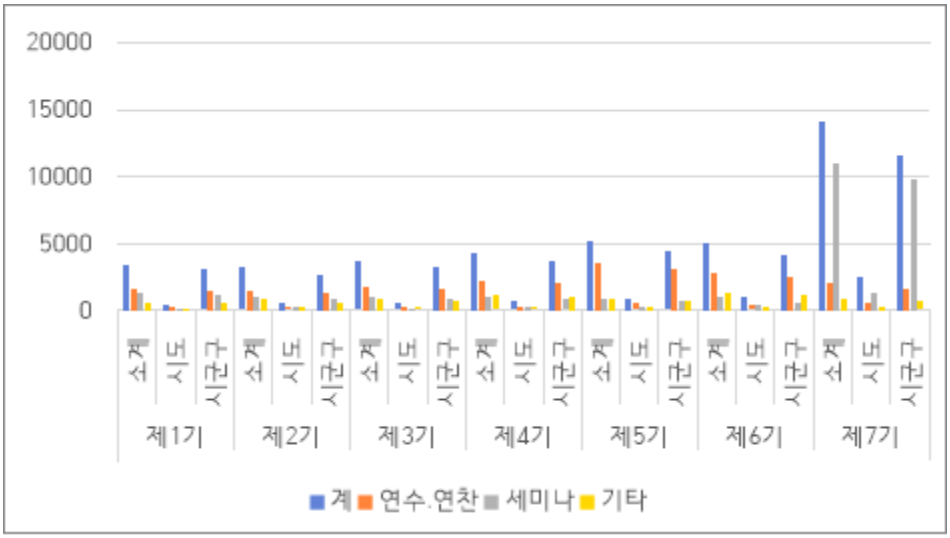
- 근래 7기 때의 연수·연찬은 비율이 14.3%, 세미나 비율은 78.3%를 나타내고 있음

〈표 2-23〉 연찬회·세미나 등 개최 실적

(단위 : 건)

구분		계	연수·연찬	세미나	기타
제1기 (`91.7~`95.6)	소계	3,345	1,558	1,276	511
	시도	388	217	119	52
	시군구	2,957	1341	1157	459
제2기 (임기3년) (`95.7~`98.6)	소계	3,121	1,344	1,004	773
	시도	555	148	165	242
	시군구	2,566	1196	839	531
제3기 (`98.7~`02.6)	소계	3,564	1,746	959	859
	시도	435	168	121	146
	시군구	3,129	1578	838	713
제4기 (`02.7~`06.6)	소계	4,201	,212	955	1,034
	시도	581	236	209	136
	시군구	3,620	1976	746	898
제5기 (유급제) (`06.7~`10.6)	소계	5,130	3488	841	801
	시도	826	434	196	196
	시군구	4,304	3054	645	605
제6기 (`10.7~`14.6)	소계	4,997	2791	915	1291
	시도	934	298	389	247
	시군구	4,063	2493	526	1044
제7기 (`14.7~`18.6)	소계	13977	1994	10941	847
	시도	2417	497	1212	253
	시군구	11560	1497	9729	594

〈그림 2-16〉 연찬회·세미나 등 개최 실적 그래프



(2) 국외연수 실적

❍ 지방의회의 국외연수활동은 선진국의 지방자치 상황을 견문하여, 행정현장과 비교를 통해 안목을 넓히며, 이를 실제의 의정활동에 활용시키는데 그 취지를 두고 있음

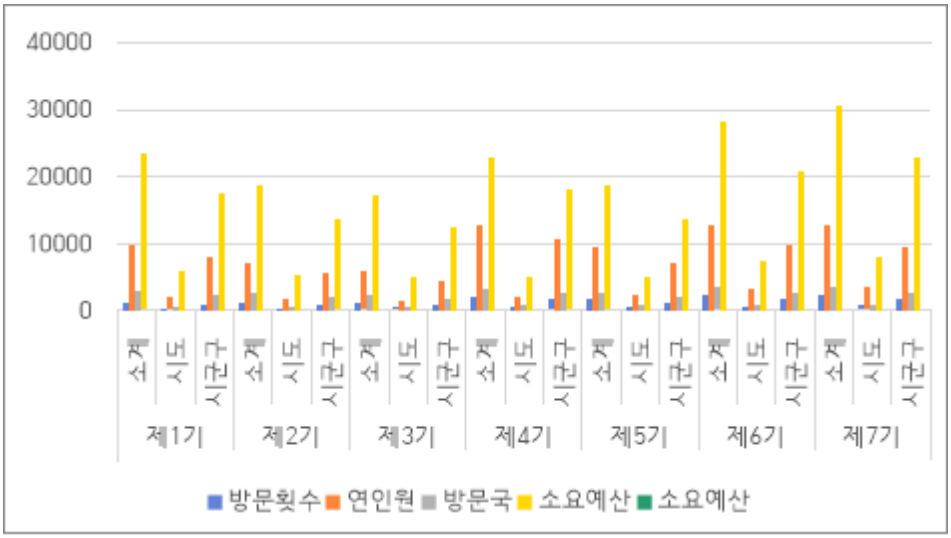
- 근래의 제7기 기간 중 총2,150회 12,498명이 연 3,323개 국가의 선진지방자치행정과 의회운영 사례를 비교 견학하였음
- 국외연수 1인당 평균금액은 1-3기를 제외하고는 4기부터 3백만원 이하의 예산이 소요되고 있음

〈표 2-24〉 지방의회 의원 국외연수 실적

(단위 : 백만원)

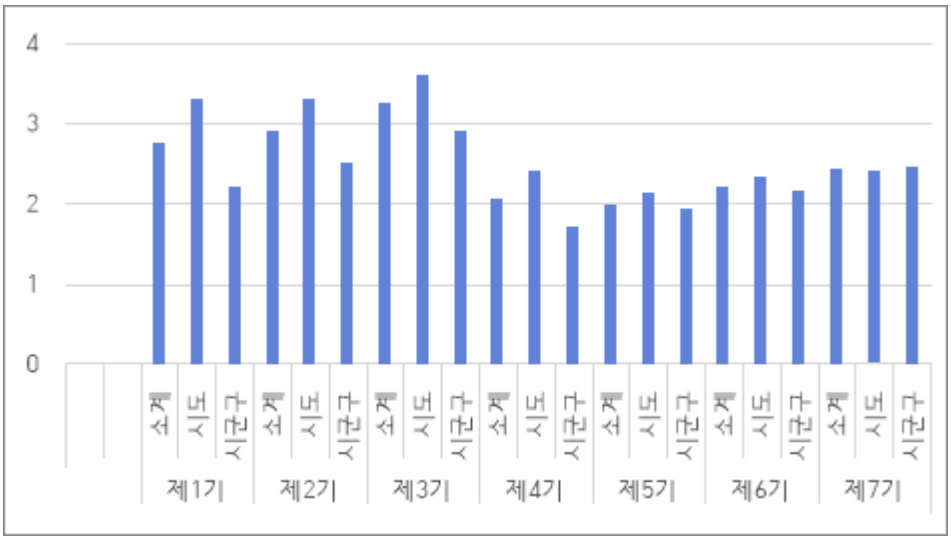
구분		방문횟수	연인원	방문국	소요예산	
					총액	1인당 평균
제1기 (`91.7~ `95.6)	소계	1,046	9,671	2,682	23,164	2.75
	시도	225	1764	439	5887	3.30
	시군구	821	7907	2243	17277	2.20
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	소계	1,051	6,953	2,426	18,638	2.90
	시도	243	1595	543	5282	3.30
	시군구	808	5358	1883	13356	2.50
제3기 (`98.7~ `02.6)	소계	989	5,646	2,098	17,059	3.25
	시도	269	1339	484	4765	3.60
	시군구	720	4307	1614	12294	2.90
제4기 (`02.7~ `06.6)	소계	1,833	12,501	3,124	22,782	2.05
	시도	342	2036	612	4970	2.40
	시군구	1491	10465	2512	17812	1.70
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	1545	9356	2564	18419	1.97
	시도	420	2332	612	4967	2.13
	시군구	1125	7024	1952	13452	1.92
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	2282	12727	3257	27959	2.20
	시도	550	3145	758	7342	2.33
	시군구	1732	9582	2499	20617	2.15
제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	2150	12498	3323	30427	2.43
	시도	574	3271	814	7812	2.39
	시군구	1574	9227	2509	22615	2.45

〈그림 2-17〉 지방의회 의원 국외연수 실적 그래프



〈그림 2-18〉 지방의회 의원 국외연수 1인당 평균 금액

(단위 : 백만원)



❍ 국외여비 예산편성 기준은 2000년까지 임기중 1회 편성하도록 하였으나, 2001년부터는 시도의원의 경우 1인당 연간 180만원(의장·부의장의 경우 250만원) 이내, 시군구의원의 경우 1인당 연간 130만원(의장·부의장의 경우 180만원) 이내로 제한하였음(행정안전부, 2011)

❍ 이후, 2008년에는 지방자치단체 예산편성 기준을 개정하여 시도의원과 시군구의원의 편성한도 기준액을 동일하게 하였음(행정안전부, 2011)

❍ 2014년에는 지방자치단체 예산편성 운영기준을 개정하여 의원 1인당 200만원 한도 내에서 편성하도록 하고, 예외적으로 차등의 필요성이 있다고 판단될 경우 종전에 기준(의장·부의장 250만원, 의원 180만원)을 적용할 수 있도록 하였음

❍ 2015년에는 의원 1인당 기준액(200만원)을 자치단체별 특성에 따라 기준의 25%범위 내에서 자율 조정할 수 있도록 하였고, 국가공식행사, 국제회의, 자매결연 등의 예외적인 사항의 경우에는 연간 편성한도액의 30% 범위 내에서 추가편성이 가능하도록 하였음(행정안전부, 2011)

❍ 2017년부터는 지방의회 관련 경비(의정운영공통경비·의회운영업무추진비·의원국외여비) 총액 한도 내에서 자율적으로 편성하도록 하였음

(3) 국·내외 기관과의 교류실적

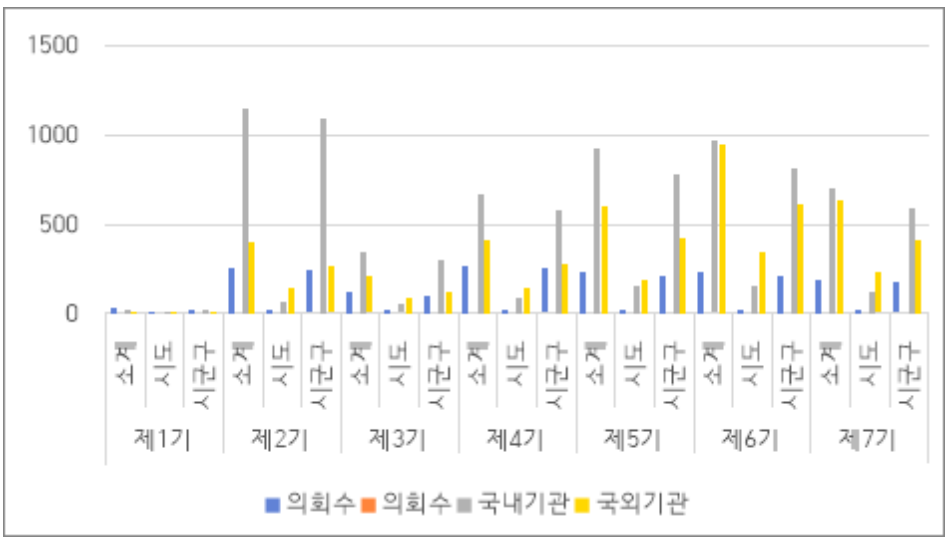
❍ 근래의 7기 지방의회 임기 중, 총184개 지방의회가 의정활동 비교, 우호증진 등 여러 분야에서 국·내외 기관과 교류활동을 전개하였음

- 전반적으로 보면 2기 때 실적이 많았다가, 4~6기 때까지 증가추세를 보이다 7기 때 감소추세를 보이고 있음

〈표 2-25〉 지방의회 국내·외 기관과 교류실적

(단위 : 기관)

구분		의회수	대상기관		
			소계	국내기관	국외기관
제1기 (`91.7~ `95.6)	소계	25	28	18	10
	시도	6	9	2	1
	시군구	19	19	16	3
제2기 (임기3년) (`95.7~ `98.6)	소계	250	1544	1145	399
	시도	16	205	62	143
	시군구	234	1339	1083	256
제3기 (`98.7~ `02.6)	소계	113	540	340	200
	시도	15	126	44	82
	시군구	98	414	296	118
제4기 (`02.7~ `06.6)	소계	259	1069	663	406
	시도	15	222	87	135
	시군구	244	847	576	271
제5기 (유급제) (`06.7~ `10.6)	소계	226	1519	919	600
	시도	16	333	147	186
	시군구	210	1186	772	414
제6기 (`10.7~ `14.6)	소계	226	1900	958	942
	시도	16	487	149	338
	시군구	210	1413	809	604
제7기 (`14.7~ `18.6)	소계	184	1329	700	630
	시도	17	341	118	223
	시군구	167	988	582	407


1500
1000
500
0
소계
시도
시군구
제1기
제2기
제3기
제4기
제5기
제6기
제7기
의회수
의회수
국내기관
국외기관

제4절 지방의회 국민인식

1. 조사설계

1) 조사의 목적

❍ 본 조사는, 1991년 이후 30년이 경과한 지방의회의 의정활동 등에 대한 국민들의 인식을 파악하기 위한 것임
- 지방의회의 의정활동 등에 대한 국민들의 인식을 토대로 향후 발전적인 정책대안을 마련하기 위한 것임

2) 조사의 설계

❍ 상기의 목적에 따른 지방의회의 의정활동에 대한 국민들의 인식조사는 다음과 같은 방법으로 실시함
- 조사대상은 19세 이상의 지역주민 1,000명을 대상으로 하고, 표본은 광역자치단체별로 할당된 표본수 내에서 무작위로 추출하며, 조사는 표준화된 조사표를 활용한 전화조사를 실시함

〈표 2-26〉 인식조사 설계

조사대상	→	❍ 전국의 만 19세 이상 지역주민
표본규모 (Sample Size)	→	❍ 표본 수는 총 1,000표본(Sample)
조사방법	→	❍ 표준화된 조사표(Structured Questionnaire)를 이용한 전화조사 (Telephone Interview)
표본추출방법	→	❍ 각 광역자치단체별로 할당된 표본수 내에서 무작위 표본추출 (Random Sampling)
조사기간	→	❍ 2021년 5월 18일~28일(공휴일을 제외한 8일간)

❍ 표본의 추출은 전체 1,000표본을 대상으로 다음과 같은 방식을 적용하여 최종적으로 확정함

- 첫째, 17개 광역별 각 30표본(총 510표본)을 기본적으로 할당하고, 둘째, 추가적으로 17개 광역별 인구규모에 따라 비례할당(총 490표본)을 실시하는 것으로 시도별 최종적인 표본할당의 크기는 다음과 같이 나타나고 있음

〈표 2-27〉 17개 광역별 표본수 할당 내역

구분	인구수(명)	비율(%)	표본 수 할당(Sample)		
			인구비례할당	기본할당	최종 할당
서울특별시	9,588,711	18.5	91	30	121
부산광역시	3,369,704	6.5	32	30	62
대구광역시	2,406,296	4.7	23	30	53
인천광역시	2,936,214	5.7	28	30	58
광주광역시	1,444,787	2.8	14	30	44
대전광역시	1,457,619	2.8	14	30	44
울산광역시	1,128,163	2.2	11	30	41
세종특별자치시	361,396	0.7	3	30	33
경기도	13,479,798	26.1	128	30	158
강원도	1,536,175	3.0	14	30	44
충청북도	1,596,303	3.1	15	30	45
충청남도	2,116,452	4.1	20	30	50
전라북도	1,796,331	3.5	17	30	47
전라남도	1,844,148	3.6	17	30	47
경상북도	2,635,896	5.1	25	30	55
경상남도	3,329,623	6.4	32	30	62
제주특별자치도	674,484	1.3	6	30	36
합계	51,702,100	100.0	490	510	1,000

자료 : 행정안전부, 주민등록인구통계

3) 조사내용

❍ 지방의회의 의정활동에 대한 인식조사의 조사내용은 다음과 같이 구성하였음
- 지방의회의 투입변수와 의정활동 인식, 운영성과 인식, 개선제도 인식 및 응답자의 인구통계 등으로 구성하였음

〈표 2-28〉 인식조사의 조사내용

부문	조사항목		비 고
지방의회 투입변수 인식	❍ 정당공천제를 유지할 필요성		5점 척도
	❍ 의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성		
	❍ 충분한 권한과 의회운영 제도들의 구비성		
	❍ 의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성		
지방의회 의정활동 인식	❍ 지방의회의 입법활동 만족도		5점 척도
	❍ 예산·결산심사와 행정사무 감사 등의 만족도		
	❍ 청원처리와 지역구 활동 등의 만족도		
	❍ 지역발전을 위한 각종 정책개발 등의 만족도		
지방의회 운영성과 인식	❍ 30년간의 지방의회 의정활동 성과만족 수준		5점 척도
	❍ 30년간의 지방의회 일반적 이미지의 만족수준		
지방의회 개선제도 인식	❍ 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야		객관식
	❍ 지방의회의 의정활동 중점분야		
	❍ 지방의회의 제도개선 접근기조		
응답자 특성	❍ 성별	❍ 연령대	
	❍ 거주지역		

2. 조사결과 분석

1) 응답자 특성에 관한 사항

(1) 응답자의 특성 요약

❍ 본 조사에 응답한 응답자 1,000명의 성별 등의 응답자 특성을 요약하면, 다음과 같음

- 성별에서는 여성이 상대적으로 많고(50.1%), 연령에서는 거의 균등배분되어 있으며, 거주지역은 상기한 바와 같이 기본할당과 비례할당을 통해 배분되어 있음

〈표 2-29〉 응답자의 특성 요약

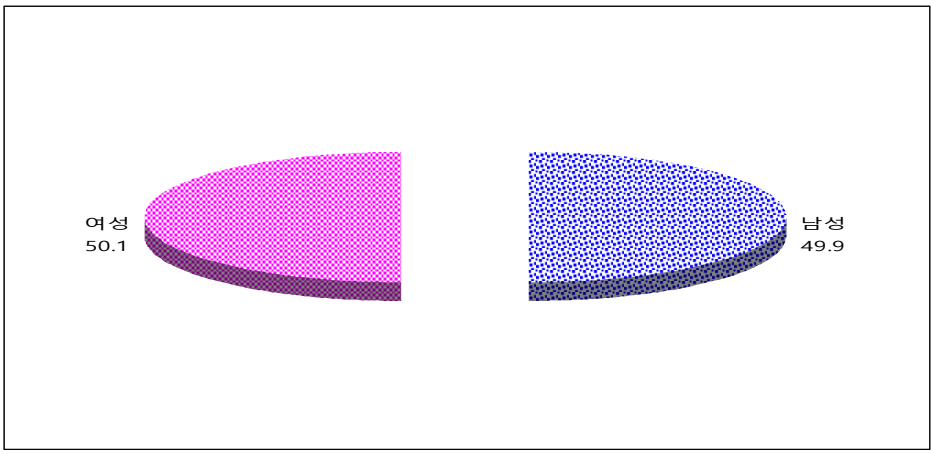
구분		응답자수(명)	비율(%)
전체		1,000	100.0
성별	남성	499	49.9
	여성	501	50.1
연령대	20대 이하	204	20.4
	30대	202	20.2
	40대	197	19.7
	50대	201	20.1
	60대 이상	196	19.6
거주지역	서울	121	12.1
	부산	62	6.2
	대구	53	5.3
	인천	58	5.8
	광주	44	4.4
	대전	44	4.4
	울산	41	4.1
	세종	33	3.3
	경기	158	15.8
	강원	44	4.4
	충북	45	4.5
	충남	50	5.0
	전북	47	4.7
	전남	47	4.7
	경북	55	5.5
	경남	62	6.2
	제주	36	3.6

(2) 성별

❍ 조사 응답자의 성별 분포를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 남성과 여성이 각 49.9%와 50.1%로 나타나 성별로는 거의 동일한 분포를 보이는 것으로 볼 수 있음

〈그림 2-19〉 성별 분포(N=1,000)

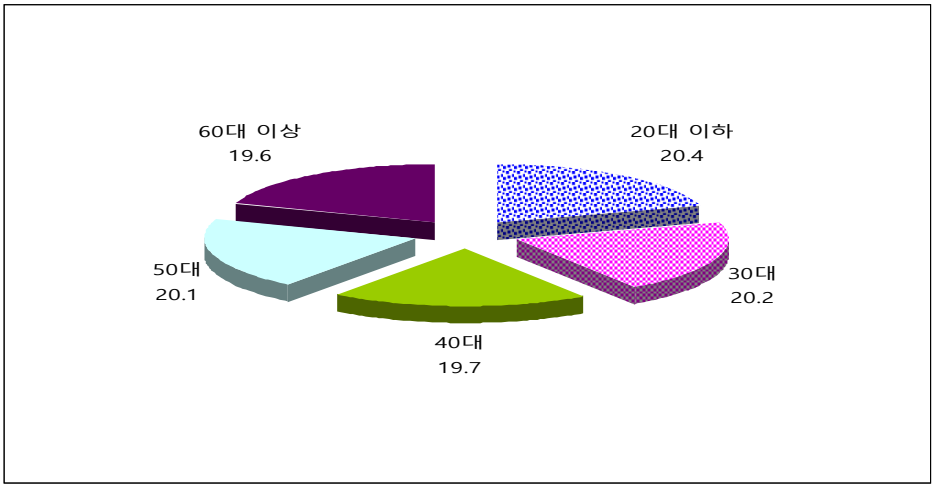


(3) 연령대별

❍ 조사 응답자의 연령대 분포를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 20대 이하가 20.4%로 가장 많고, 30대 20.2%, 50대 20.1%, 40대 19.7%, 60대 이상이 19.6%의 순으로 높은 가운데 연령대별로 거의 유사한 비율을 보이고 있음

〈그림 2-20〉 연령대별 분포(N=1,000)

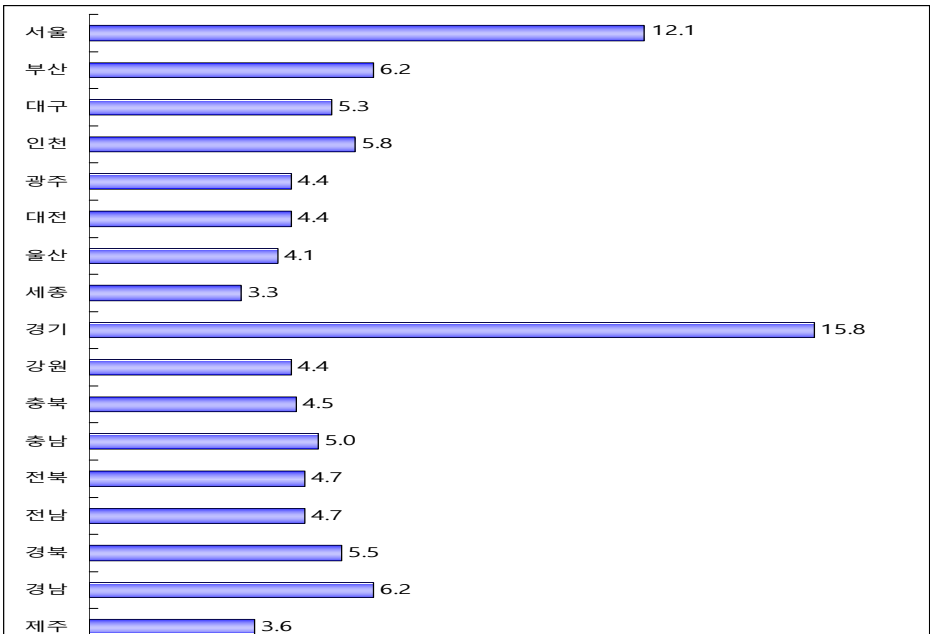


(4) 거주지역별

❍ 조사 응답자의 거주지역별 분포를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 17개 광역자치단체 중 인구가 가장 많은 경기도가 15.8%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 다음으로 서울이 12.1%로 그 뒤를 잇고 있으며, 이와 같은 응답자 수의 분포는 앞에서 살펴본 표본 수 할당과 동일한 비율을 나타내고 있음

〈그림 2-21〉 거주지역별 분포(N=1,000)



2) 문항별 조사결과 분석

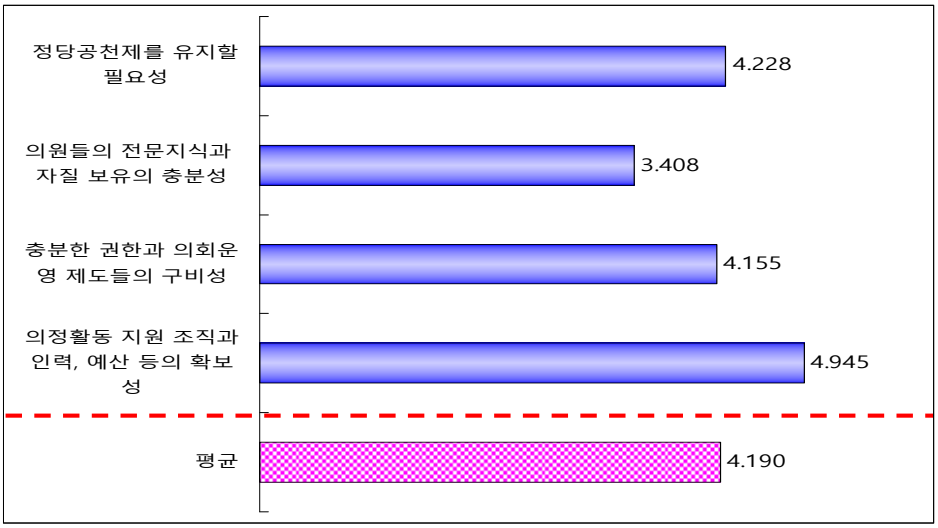
(1) 지방의회 투입변수 인식

❍ 5점 척도를 이용해 조사된, 지방의회 투입변수 4개에 대한 조사결과를 10점 만점의 점수로 환산해 살펴보면 '정당공천제를 유지할 필요성' 4.228점, '의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성' 3.408점, '충분한 권한과 의회운영 제도들의 구비성' 4.155점, '의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성' 4.945점으로 나타났음

- 따라서 4개 지표 모두 '보통'이라고 볼 수 있는 5점 이하로 평가된 가운데, 4개 지표 중, '의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성'이 상대적으로 높게 나타난 반면, '의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성'은 상대적으로 가장 낮은 수준으로 평가되었음

〈그림 2-22〉 지방의회 투입변수 인식(N=1,000 / 10점 만점의 점수 환산치)

(단위 : 점)



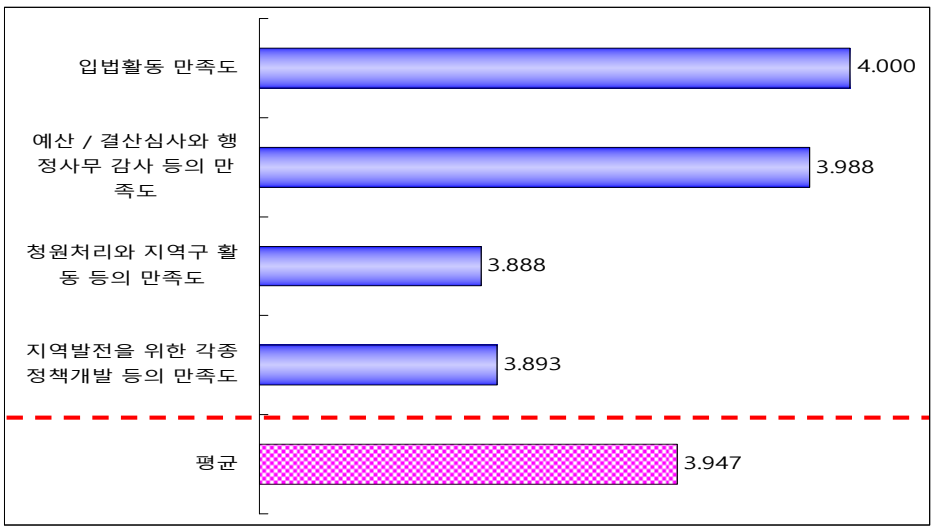
(2) 지방의회 의정활동 인식

❍ 5점 척도를 이용해 조사된, 지방의회 의정활동 4개 지표에 대한 조사결과를 10점 만점의 점수로 환산해 살펴보면 '입법활동 만족도' 4.000점, '예산·결산심사와 행정사무 감사 등의 만족도' 3.988점, '청원처리와 지역구 활동 등의 만족도' 3.888점, '지역발전을 위한 각종 정책개발 등의 만족도' 3.893점으로 나타났음

- 따라서 4개 지표 모두 '보통'이라고 볼 수 있는 5점 이하로 평가된 가운데, 4개 지표 중, '입법활동 만족도'가 상대적으로 높게 나타난 반면, '지역발전을 위한 각종 정책개발 등의 만족도'는 상대적으로 가장 낮은 수준으로 평가되었음

〈그림 2-23〉 지방의회 의정활동 인식(N=1,000 / 10점 만점의 점수 환산치)

(단위 : 점)



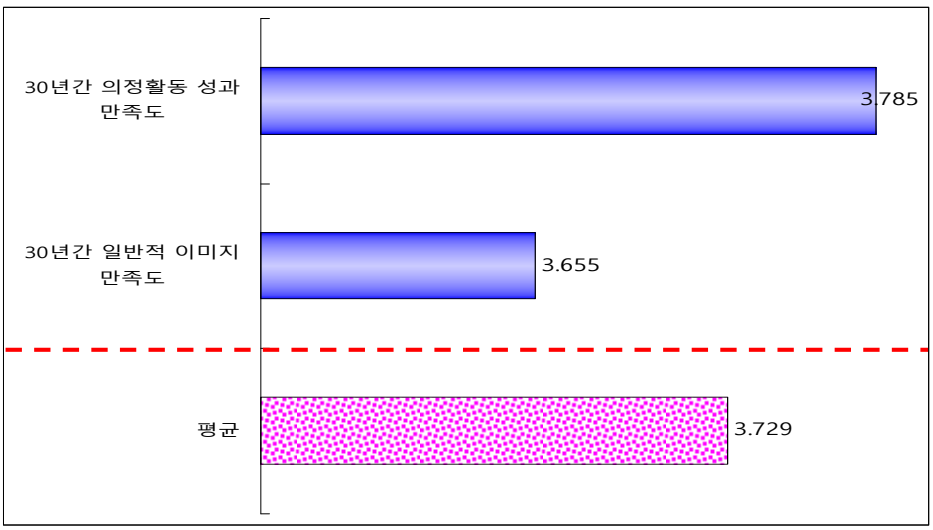
(3) 지방의회 운영성과 인식

❍ 5점 척도를 이용해 조사된, 지방의회 운영성과 2개 지표에 대한 조사결과를 10점 만점의 점수로 환산해 살펴보면 '30년간 의정활동 성과 만족도' 3.785점, '30년간 일반적 이미지 만족도' 3.655점으로 나타났음

- 따라서 2개 지표 모두 '보통'이라고 볼 수 있는 5점 이하로 평가된 가운데, 2개 지표 중, '30년간 의정활동 성과 만족도'가 상대적으로 높게 나타났음
- 상기의 결과에 따르면, 지방의회의 의정활동에 비하여 일반적으로 각인된 이미지가 오히려 낮아서 의정활동 이외의 지방의원들의 다양한 활동들에 대한 개선노력이 수반될 필요가 있음

〈그림 2-24〉 지방의회 운영성과 인식(N=1,000 / 10점 만점의 점수 환산치)

(단위 : 점)



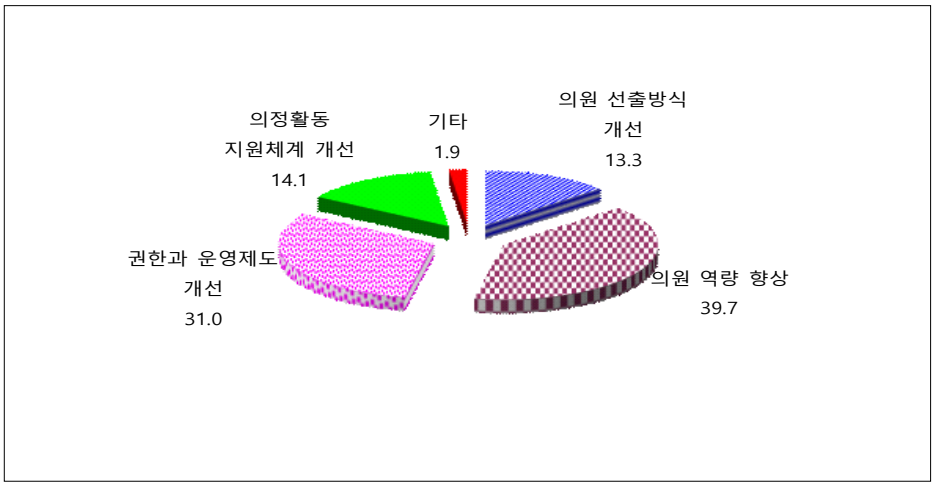
(4) 지방의회 개선제도 인식

① 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야

❍ 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야에 대해서는 '의원역량 향상'이 39.7%를 차지해 가장 높게 지적되고 있음

- 다음으로, '운영제도 개선' 31.0%, '의정활동 지원체계 개선' 14.1%, '의원 선출방식 개선' 13.3% 등의 순으로 높게 나타났으며, 한편, 1.9%의 비율을 보이고 있는 '기타'의 구체적 내용은 '지방의회 폐지', '지방자치제 폐지' 등의 내용이 주류를 이루고 있음
- 상기의 응답결과에 따르면, 의정활동을 제고하는 다양한 요인들 중에서 결과적으로 지방의원의 역량이 가장 중요한 것으로 평가되고 있으며, 이에 대한 대책이 수립될 필요가 있음

〈그림 2-25〉 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야(N=1,000)

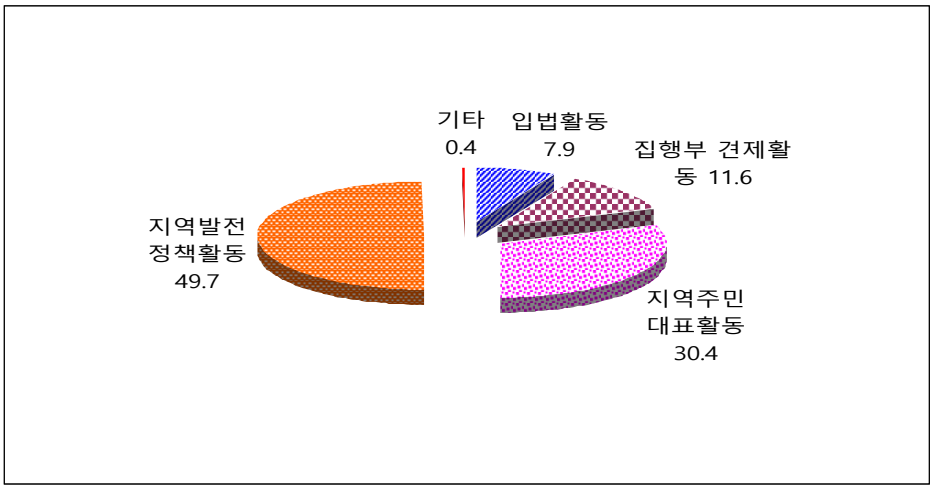


② 지방의회의 의정활동 중점분야

❍ 지방의회의 의정활동 중점분야에 대해서는 다음과 같은 응답결과가 나타나고 있음

- '지역발전 정책활동'이 49.7%로 절반에 가까운 선호도를 보이고 있으며, 다음으로, '지역주민 대표활동' 30.4%, '집행부 견제활동' 11.6%, '자치법규 입법활동' 7.9% 등의 순으로 높게 나타났음
- 상기의 응답결과에 따르면, 지방의회에 대한 긍정적 인식을 제고하기 위해서는 지역주민들이 보다 중요하게 생각하고 있는 지역발전을 위한 다양한 정책활동을 적극적으로 추진하는 노력이 수반될 필요가 있음

〈그림 2-26〉 지방의회의 의정활동 중점분야(N=1,000)

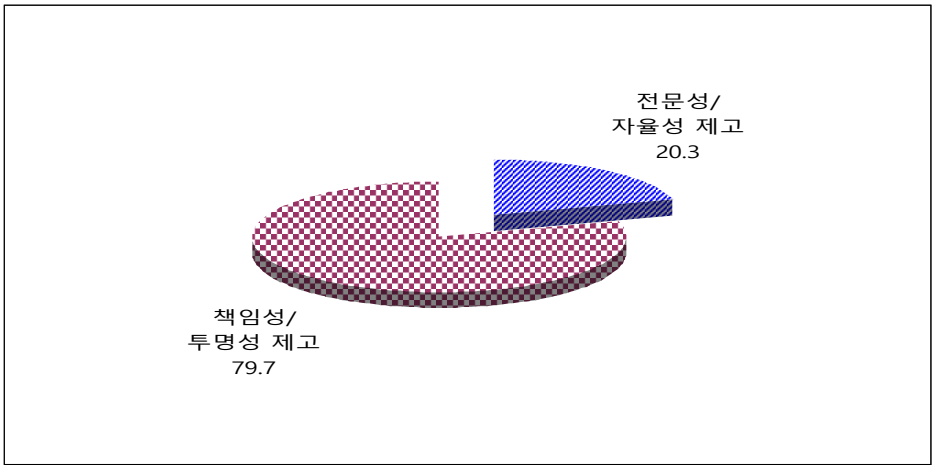


③ 지방의회의 제도개선 접근기조

❍ 지방의회의 제도개선 접근기조에 대해서는 다음과 같은 응답결과가 나타나고 있음

- '책임성·투명성 제고'가 79.7%의 비율을 보여 응답자의 약 4/5가 이를 선호한 것으로 조사되었고, '전문성·자율성 제고'는 20.3%로 나타났음
- 상기의 응답결과에 따르면, 전술한 의정활동 성과제고를 위하여 가장 우선적으로 지적되었던 의원역량과 관련된 전문성에 비하여 책임성과 투명성이 우선적으로 평가된 것은 지방의원들과 관련된 다양한 부정적 요소들에 대한 지역주민들의 부정적 시각이 매우 높다는 것을 의미하는 것으로 간주할 수 있음

〈그림 2-27〉 지방의회의 제도개선 접근기조(N=1,000)



3) 응답자 특성별 교차분석

(1) 지방의회 투입변수 인식

❍ 지방의회 투입변수에 대한 조사결과를 10점 만점의 점수로 환산해 응답자 특성별로 살펴보면, '정당공천제를 유지할 필요성'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '서울'에서 상대적으로 높게 나타났음(〈표 2-31〉 참조)

- '의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '경북'에서 상대적으로 높게 나타났음
- '충분한 권한과 의회운영 제도들의 구비성'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '제주'에서 상대적으로 높게 나타났음
- '의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '30대', 거주지역별로는 '제주'에서 상대적으로 높게 나타났음

〈표 2-30〉 응답자 특성별 지방의회 투입변수 인식

(단위 : 점)

구분		응답자수 (명)	정당공천제를 유지할 필요성	의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성	충분한 권한과 의회운영 제도들의 구비성	의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성
전체		1,000	4.227	3.408	4.155	4.945
성별	남성	499	3.853	3.106	4.153	4.885
	여성	501	4.601	3.708	4.157	5.005
연령대	20대 이하	204	5.012	4.596	4.436	4.828
	30대	202	4.851	3.552	4.319	5.062
	40대	197	4.251	3.008	3.896	4.873
	50대	201	3.893	3.072	4.092	5.012
	60대 이상	196	3.087	2.768	4.018	4.949
거주 지역	서울	121	5.227	3.326	4.277	5.083
	부산	62	3.145	3.387	4.194	4.073
	대구	53	3.821	3.538	3.443	4.245
	인천	58	4.741	3.405	3.966	4.483
	광주	44	4.148	4.148	4.716	4.886
	대전	44	4.489	3.750	4.034	5.227
	울산	41	3.780	3.415	3.902	5.000
	세종	33	3.485	3.333	4.167	5.152
	경기	158	3.734	3.038	4.161	5.016
	강원	44	5.114	3.182	4.261	5.966
	충북	45	3.722	3.722	3.778	4.611
	충남	50	4.000	2.750	3.500	4.450
	전북	47	4.362	3.723	4.362	4.681
	전남	47	5.106	3.883	4.309	5.479
	경북	55	4.455	4.000	4.000	5.455
	경남	62	4.194	3.024	4.274	4.718
	제주	36	3.889	3.403	5.556	6.042

(2) 지방의회 의정활동 인식

❍ 지방의회 의정활동에 대한 조사결과를 10점 만점의 점수로 환산해 응답자 특성별로 살펴보면, '입법활동 만족도'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '전남'에서 상대적으로 높게 나타났음(〈표 2-32〉 참조)

- '예산 및 결산 심사와 행정사무 감사 등 만족도'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '제주'에서 상대적으로 높게 나타났음
- '청원처리와 지역구 활동 등 만족도'의 경우 성별로는 '남성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '광주'에서 상대적으로 높게 나타났음
- '지역발전을 위한 각종 정책개발 등 만족도'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '광주'에서 상대적으로 높게 나타났음

〈표 2-31〉 응답자 특성별 지방의회 의정활동 인식

(단위 : 점)

구분		응답자수 (명)	입법활동 만족도	예산 및 결산 심사와 행정사무 감사 등 만족도	청원처리와 지역구 활동 등 만족도	지역발전을 위한 각종 정책개발 등 만족도
전체		1,000	4.000	3.988	3.888	3.893
성별	남성	499	3.803	3.843	3.928	3.768
	여성	501	4.197	4.132	3.847	4.017
연령대	20대 이하	204	4.694	4.473	4.338	4.461
	30대	202	4.183	3.973	3.812	4.220
	40대	197	3.782	3.617	3.769	3.693
	50대	201	3.669	3.905	3.794	3.520
	60대 이상	196	3.648	3.954	3.712	3.546
거주 지역	서울	121	3.905	3.967	4.050	4.008
	부산	62	3.790	3.831	3.427	3.427
	대구	53	3.868	3.443	3.396	3.066

구분		응답자수 (명)	입법활동 만족도	예산 및 결산 심사와 행정사무 감사 등 만족도	청원처리와 지역구 활동 등 만족도	지역발전을 위한 각종 정책개발 등 만족도
	인천	58	3.707	3.750	4.224	4.052
	광주	44	4.716	4.375	4.659	4.943
	대전	44	4.148	3.920	4.205	4.034
	울산	41	4.146	3.780	4.268	4.085
	세종	33	4.167	3.864	4.015	3.788
	경기	158	3.465	4.066	3.766	3.956
	강원	44	3.807	3.750	3.920	3.977
	충북	45	4.556	4.111	3.611	3.556
	충남	50	3.500	3.650	3.250	3.350
	전북	47	4.468	4.043	3.511	3.989
	전남	47	4.734	4.362	4.362	4.309
	경북	55	4.545	4.136	3.636	4.273
	경남	62	3.750	4.113	3.790	3.629
	제주	36	4.583	4.722	4.583	3.681

(3) 지방의회 운영성과 인식

❍ 지방의회 운영성과에 대한 조사결과를 10점 만점의 점수로 환산해 응답자 특성별로 살펴보면, '30년간 의정활동 성과 만족도'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '전남'에서 상대적으로 높게 나타났음(〈표 2-33〉 참조)

- '30년간 일반적 이미지 만족도'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '전남'에서 상대적으로 높게 나타났음

〈표 2-32〉 응답자 특성별 지방의회 운영성과 인식

(단위 : 점)

구분		응답자수(명)	30년간 의정활동 성과 만족도	30년간 일반적 이미지 만족도
전체		1,000	3.785	3.655
성별	남성	499	3.637	3.482
	여성	501	3.932	3.827
연령대	20대 이하	204	4.547	4.228
	30대	202	4.233	3.948
	40대	197	3.490	3.363
	50대	201	3.396	3.507
	60대 이상	196	3.227	3.202
거주 지역	서울	121	3.616	3.760
	부산	62	3.790	3.669
	대구	53	3.302	3.019
	인천	58	3.966	3.276
	광주	44	4.432	4.318
	대전	44	4.091	3.864
	울산	41	3.780	3.659
	세종	33	3.561	3.561
	경기	158	3.576	3.418
	강원	44	3.864	3.977
	충북	45	4.000	4.000
	충남	50	3.000	3.150
	전북	47	3.936	3.723
	전남	47	4.574	4.362
	경북	55	4.091	3.864
	경남	62	3.468	3.306
	제주	36	4.306	4.028

(4) 지방의회 개선제도 인식

① 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야

❍ 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야에 대한 조사결과를 응답자 특성별로 살펴보면, 가장 높은 비율을 보이고 있는 '의원 역량 향상'의 경우 성별로는 '남성', 연령대별로는 '30대', 거주지역별로는 '경남'에서 상대적으로 높게 나타났음(〈표 2-34〉 참조)

〈표 2-33〉 응답자 특성별 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야

(단위 : %)

구분		응답자수 (명)	의원의 선출방식 개선	의원 역량 향상	권한과 운영제도 개선	의정활동 지원체계 개선	기타	합계
전체		1,000	13.3	39.7	31.0	14.1	1.9	100.0
성별	남성	499	16.6	40.3	27.1	13.4	2.6	100.0
	여성	501	10.0	39.1	34.9	14.8	1.2	100.0
연령대	20대 이하	204	14.7	35.8	38.2	11.3		100.0
	30대	202	6.4	52.5	29.7	11.4		100.0
	40대	197	13.2	47.2	27.9	11.7		100.0
	50대	201	11.9	35.8	30.8	19.4	2.0	100.0
	60대 이상	196	20.4	27.0	28.1	16.8	7.7	100.0
거주 지역	서울	121	9.1	35.5	35.5	19.8		100.0
	부산	62	35.5	25.8	19.4	12.9	6.5	100.0
	대구	53	18.9	34.0	35.8	11.3		100.0
	인천	58	6.9	43.1	34.5	13.8	1.7	100.0
	광주	44	15.9	52.3	20.5	11.4		100.0
	대전	44	9.1	47.7	38.6	4.5		100.0
	울산	41	7.3	36.6	29.3	19.5	7.3	100.0
	세종	33	15.2	33.3	39.4	9.1	3.0	100.0
	경기	158	13.9	38.0	27.8	17.7	2.5	100.0
	강원	44	11.4	34.1	34.1	18.2	2.3	100.0
	충북	45	20.0	44.4	31.1	4.4		100.0
	충남	50	8.0	32.0	38.0	18.0	4.0	100.0
	전북	47	17.0	36.2	38.3	8.5		100.0
	전남	47	17.0	25.5	44.7	12.8		100.0
	경북	55		50.9	30.9	18.2		100.0
	경남	62	9.7	66.1	9.7	11.3	3.2	100.0
	제주	36	13.9	44.4	30.6	8.3	2.8	100.0

② 지방의회의 의정활동 중점분야

❍ 지방의회의 의정활동 중점분야에 대한 조사결과를 응답자 특성별로 살펴보면, 가장 높은 비율을 보이고 있는 '지역발전 정책활동'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '20대 이하', 거주지역별로는 '충북'에서 상대적으로 높게 나타났음(〈표 2-35〉 참조)

〈표 2-34〉 응답자 특성별 지방의회의 의정활동 중점분야

(단위 : %)

구분		응답자수 (명)	입법활동	집행부 견제활동	지역주민 대표활동	지역발전 정책활동	기타	합계
전체		1,000	7.9	11.6	30.4	49.7	0.4	100.0
성별	남성	499	8.8	13.8	29.9	46.9	0.6	100.0
	여성	501	7.0	9.4	30.9	52.5	0.2	100.0
연령대	20대 이하	204	6.4	6.9	32.4	54.4		100.0
	30대	202	11.4	9.9	32.7	46.0		100.0
	40대	197	6.6	17.8	29.9	45.7		100.0
	50대	201	9.0	12.4	25.9	52.2	0.5	100.0
	60대 이상	196	6.1	11.2	31.1	50.0	1.5	100.0
거주 지역	서울	121	12.4	6.6	27.3	53.7		100.0
	부산	62	12.9	16.1	27.4	40.3	3.2	100.0
	대구	53	15.1	13.2	28.3	43.4		100.0
	인천	58	6.9	24.1	25.9	43.1		100.0
	광주	44	2.3	6.8	40.9	50.0		100.0
	대전	44	2.3	9.1	43.2	45.5		100.0
	울산	41	4.9	7.3	36.6	51.2		100.0
	세종	33	3.0	12.1	36.4	45.5	3.0	100.0
	경기	158	6.3	12.0	25.3	56.3		100.0
	강원	44	4.5	15.9	34.1	45.5		100.0
	충북	45	6.7	11.1	20.0	62.2		100.0
	충남	50		10.0	28.0	60.0	2.0	100.0
	전북	47	8.5	6.4	29.8	55.3		100.0
	전남	47	4.3	6.4	36.2	53.2		100.0
	경북	55		14.5	43.6	41.8		100.0
	경남	62	16.1	12.9	27.4	43.5		100.0
	제주	36	22.2	13.9	27.8	36.1		100.0

③ 지방의회의 제도개선 접근기조

❍ 지방의회의 제도개선 접근기조에 대한 조사결과를 응답자 특성별로 살펴보면, 가장 높은 비율을 보이고 있는 '책임성·투명성 제고'의 경우 성별로는 '여성', 연령대별로는 '30대', 거주지역별로는 '인천'에서 상대적으로 높게 나타났음(〈표 2-36〉 참조)

〈표 2-35〉 응답자 특성별 지방의회의 제도개선 접근기조

(단위 : %)

구분		응답자수 (명)	전문성·자율성 제고	책임성·투명성 제고	잘 모름	합계
전체		1,000	20.3	79.6	0.1	100.0
성별	남성	499	24.0	76.0		100.0
	여성	501	16.6	83.2	0.2	100.0
연령대	20대 이하	204	21.6	78.4		100.0
	30대	202	14.9	85.1		100.0
	40대	197	16.2	83.8		100.0
	50대	201	22.4	77.1	0.5	100.0
	60대 이상	196	26.5	73.5		100.0
거주 지역	서울	121	24.8	75.2		100.0
	부산	62	27.4	72.6		100.0
	대구	53	26.4	73.6		100.0
	인천	58	6.9	93.1		100.0
	광주	44	13.6	86.4		100.0
	대전	44	9.1	90.9		100.0
	울산	41	26.8	73.2		100.0
	세종	33	21.2	75.8	3.0	100.0
	경기	158	22.2	77.8		100.0
	강원	44	18.2	81.8		100.0
	충북	45	15.6	84.4		100.0
	충남	50	24.0	76.0		100.0
	전북	47	23.4	76.6		100.0
	전남	47	17.0	83.0		100.0
	경북	55	23.6	76.4		100.0
	경남	62	9.7	90.3		100.0
	제주	36	27.8	72.2		100.0

3. 조사결과 종합

○ 전술한 지방의회에 대한 국민들의 인식조사 결과를 종합하면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 지방의회의 의정활동을 제고하기 위한 투입변수는 전반적으로 낮은 수준으로 평가되고 있으며, 이에 따른 지방의회의 의정활동과 성과 역시 낮은 수준으로 평가되고 있으며, 따라서 지방의회의 의정활동을 제고하기 위해서는 의원의 역량을 향상시키고, 지역발전과 관련된 정책활동을 적극적으로 추진하며, 책임성을 강화하는 조치들이 필요한 것으로 판단하고 있음

〈표 2-36〉 인식조사 결과종합

부문	조사항목
지방의회 투입변수 인식	■ 정당공천제를 유지할 필요성 - 필요성 : 4.228점/10점 ■ 의원들의 전문지식과 자질 보유의 충분성 - 충분성 : 3.408점/10점 ■ 충분한 권한과 의회운영 제도들의 구비성 - 구비성 : 4.155점/10점 ■ 의정활동 지원 조직과 인력, 예산 등의 확보성 - 확보성 : 4.945점/10점
지방의회 의정활동 인식	■ 지방의회의 입법활동 만족도 - 만족도 : 4.000점/10점 ■ 예산·결산심사와 행정사무 감사 등의 만족도 - 만족도 : 3.988점/10점 ■ 청원처리와 지역구 활동 등의 만족도 - 만족도 : 3.888점/10점 ■ 지역발전을 위한 각종 정책개발 등의 만족도 - 만족도 : 3.893점/10점
지방의회 운영성과 인식	■ 30년간의 지방의회 의정활동 성과만족 수준 - 만족도 : 3.785점/10점 ■ 30년간의 지방의회 일반적 이미지의 만족수준 - 만족도 : 3.655점/10점
지방의회 개선제도 인식	■ 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야 - 의원역량 향상 : 39.7%/100% ■ 지방의회의 의정활동 중점분야 - 지역발전 정책활동 : 49.7%/100% ■ 지방의회의 제도개선 접근기조 - 책임성·투명성 : 79.7%/100%

제3장

지방의회 여건분석

제1절 지방행정 미래환경 변화분석
제2절 지방자치 정부정책 기조전망
제3절 주요국의 환경변화 대응사례
제4절 지방의회 여건 영향분석

제3장 지방의회 여건분석

제1절 지방행정 미래환경 변화분석

1. 미래 환경변수 도출

❍ 지방행정의 미래환경 변화는 기존의 다양한 미래 변화 보고서 등에서 제시하고 있는 내용들을 중심으로 살펴볼 수 있을 것임

- 미래환경의 변화를 예측하고 있는 기존의 보고서들은 사회와 기술, 경제, 환경 및 정책 등의 분야를 기준으로 분야별 변수들을 제시하고 있음

❍ 미래 예측 보고서들에서 분야별 공통적으로 제시되고 있는 변수들을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음

- 사회 분야에서는 저출산 고령화와 라이프 스타일의 변화 및 메가시티를 축으로 하는 도시화 등이고, 기술 분야에서는 4차 산업혁명에 따른 과학기술융합 현상의 발생이며, 경제 분야에서는 저성장기조와 불균형의 초래이며, 환경 분야에서는 온난화에 따른 기후변화, 그리고 정치 분야에서는 한국의 특화적 변수로 남북통일이 대두될 것으로 예측됨
- 특히 신종코로나바이러스(COVID-19)의 장기화에 따른 세계 경제, 문화, 사회 전반에서의 감염병 위기 대응 능력이 요구되고 있으며, 지방행정에서도 감염병에 대한 대응을 상시적으로 실시하게 되는 뉴 노멀 시대에 진입하게 된 것으로 평가됨

❍ 상기의 변화 중에서 지방의회와 관련하여 직접적인 영향변수로 판단되는 것은 다음과 같음

- 사회분야에서는 인구변화로 저출산 고령화와 인구의 편중 현상을 제시할 수 있으며, 기술 분야에서는 행정서비스 공급에서 획기적인 변화를 초래할 과학기술을, 환경 분야에서는 산업과 보건 등에서 변화를 초래할 기후

변화를 그리고 정치 분야에서는 남북통일을 주요한 변수로 제시할 수 있을 것이고, 아울러 신종 감염병 확산에 대응하기 위한 관리능력, 의료체계 구성의 타당성, 방역체계 평가 등에 대한 논의가 보완될 필요가 있음

- 다만, 상기의 지방의회 관련 변수들은 영향 수준에서 상대적으로 높다는 것이고, 여타의 제외된 변수들이 지방의회에 대한 영향이 전혀 없다는 의미는 아님

〈표 3-1〉 주요 변수도출 결과

구분	인구	기술	경제	기후	정책
과학기술 미래비전	‣ 저출산·초고령 사회	‣ 과학기술융합 가속화 (4차 산업혁명 도래)	‣ 지식기반 사회도래	‣ 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	‣ 새로운 안보이슈 등장
미래비전 2040	‣ 저출산·초고령 사회 ‣ 여가문화 증대 ‣ 메가시티		‣ 세계경제 축의 다변화 ‣ 불균형		‣ 세계경제 축의 다변화
10년후 우리나라에 중요한 10대 이슈	‣ 저출산·초고령 사회		‣ 저성장 기조 유지	‣ 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 ‣ 에너지자원 고갈	‣ 세계경제 축의 다변화 ‣ 북한과 안보 및 통일 문제
과학기술 예측조사	‣ 저출산·초고령 사회 ‣ 사회불평등 ‣ 삶의질향상	‣ 과학기술융합 가속화(4차 산업혁명 도래)		‣ 에너지자원 고갈 ‣ 기후변화에 따른 안전/ 재난위험 증가	‣ 새로운 안보이슈
유엔미래 보고서 2040 예측	‣ 초고령사회 ‣ 삶의질향상 ‣ 메가시티 ‣ 디지털시대 ‣ 교육혁명		‣ 1인 기업시대 ‣ 지식기반 사회 도래	‣ 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	‣ 세계통합
지방행정 미래환경 변수 선정	‣ 저출산 고령화 ‣ 라이프스타일 변화 ‣ 도시화심화	‣ 과학기술 융합	‣ 저성장기조 ‣ 불균형심화	‣ 기후변화 심화	‣ 남북통일

2. 환경변수별 미래 변화

1) 인구변수

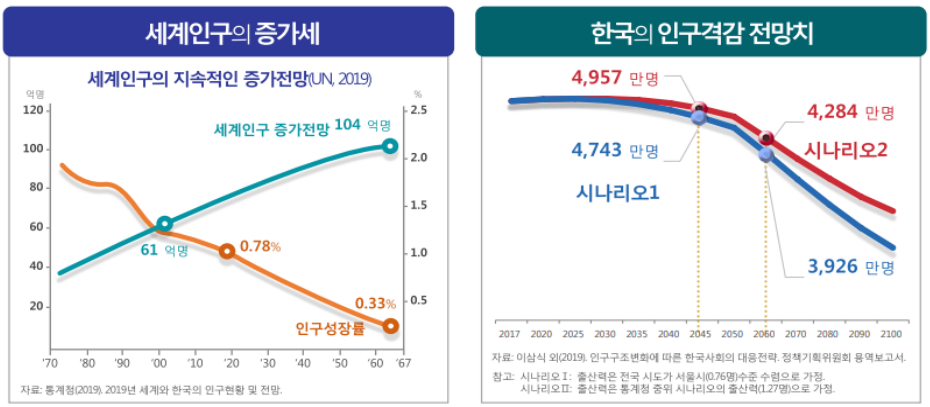
❍ 인구는 행정수요의 기본변수로 저출산 고령화에 따른 인구 구조의 변화는 지방의회의 주요한 대응 변수에 해당할 것으로 보임
- 특히, 저출산고령화 현상이 심화되고, 이러한 현상은 지방자치단체의 기구 설치 범위 및 정원 산정 등에 영향을 줄 수밖에 없음

❍ 2020년 현재 한국의 65세 이상 고령인구의 비율은 총인구의 약 15.7%로 세계에서 고령인구의 비율이 가장 높은 국가군(20% 이상)에 포함되지는 않으나, 고령화 진행 속도와 저출산율과 맞물리면서 향후 고령화 현상이 강하게 나타날 것으로 예상이 됨[3)]
- OECD는 우리나라를 그리스, 독일, 스페인, 슬로베니아, 이탈리아, 일본, 포르투갈과 함께 2050년까지 고령화 현상이 강하게 나타날 것으로 전망하고 있음

❍ 행정안전부가 발표한 주민등록 인구통계에 따르면, 2020년 우리나라 출생자 수는 27만 5,815명이며 사망자 수는 30만 7,764명으로 사상 첫 '인구데드크로스'가 발생하였으며, 한국은행의 '포스트 코로나 시대 인구구조 변화 여건 점검' 보고서에 따르면 코로나19가 가져온 사회적 전반의 불안이 혼인과 출산 결정을 늦추는 쪽으로 작용하고 1인 가구 비중 증가, 비대면 생활방식 확산 등으로 저출산이 가속화 될 것으로 전망하고 있으며, 정책기획위원회의 '인구구조 변화에 따른 한국사회의 대응전략' 보고서에 따르면 한국의 인구 규모는 2030년을 정점으로 하향 추세를 보이며 2045년에 이르러서는 5,000만 명 이하 수준으로 감소할 것으로 전망되고 있음

3) 국회미래연구원.

〈그림 3-1〉 한국의 인구추이



출처1 : 통계청(2019), 2019년 세계와 한국의 인구현황 및 전망
출처2 : 이삼식 외(2019). 인구구조변화에 따른 한국사회의 대응전략. 정책기획위원회 용역보고서

2) 기술변수

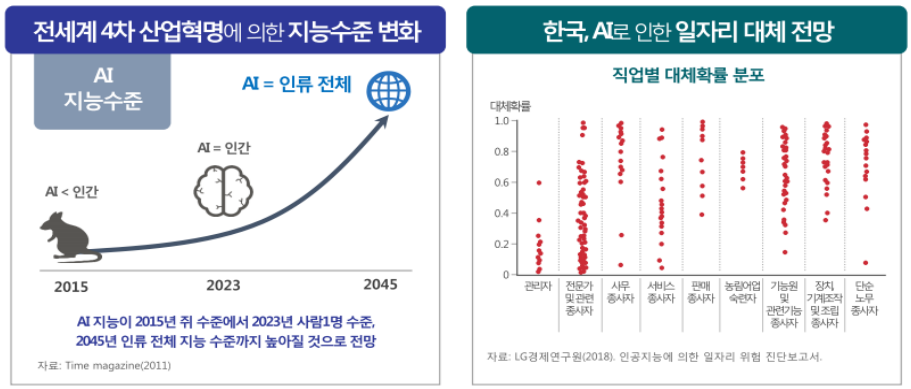
❍ 기술변수는 전술한 인구변수와 달리 지방의회의 운영적 측면에 주요한 영향을 미치게 되는 것임

- 빅데이터, 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등 기술의 발전은 지방의회뿐만 아니라 행정서비스 공급방식의 큰 변화를 유발할 것으로 예상되고 있음

❍ 과학기술의 발전은 사회구조, 고용, 업무, 일하는 방식의 변화를 가져오며 지방의회의 운영에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음

- 4차 산업혁명위원회의 보고서에 따르면, 지능정보 기술은 노동자가 업무를 수행하는 방식을 변화시키게 되며 예측 가능하고 반복적인 단순 업무는 자동화된 기계가 수행하고 창의적이고 불확실한 업무는 인공지능과 빅데이터의 도움을 받아 최적의 해결 방법을 도출하게 되며, 이러한 변화로 단순·반복적인 업무에 대한 인력의 수요는 감소하고 고급 업무를 수행하는 인력의 수요는 증가하는 등 고용 구조의 변화도 야기하게 될 것이고, 특정 업무에 필요한 인간의 기술과 경험 등은 인공지능, 가상현실, 증강현실 등 다양한 정보기술을 통해 공유될 것임

〈그림 3-2〉 과학기술 변화



출처1 : Time magazine(2011).
출처2 : LG경제연구원(2018). 인공지능에 의한 일자리 위험 진단보고서.

3) 공간변수

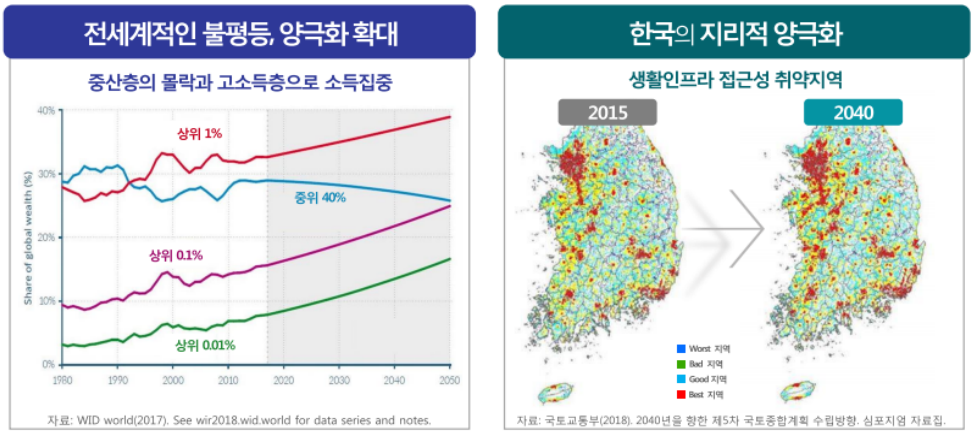
❍ 공간변수는 전술한 인구변수와 연계하여 인구의 공간적 분포 차이에 따라 지방자치의 구조적 또는 운영적 전략의 차별화를 요청하게 되는 변수임

- 인구감소와 함께 도시화의 심화에 따라 거주공간의 양극화가 구조화되면서 지역의 사회·경제적 활력에 영향을 미치는 지역 간 격차 해소에 대한 고민이 필요하며, 이러한 공간에 따른 지역의 격차는 행복 추구라는 공리주의적인 관점, 불평등 해소라는 분배정의의 관점, 사회적 갈등해소 관점, 지역쇠퇴 관점 등의 측면에서도 생각해 볼 수 있음

❍ 공간의 양극화는 지속적으로 격차가 발생하고 있으며 2040년에는 인구감소와 더불어 보다 심각한 정책 이슈로 등장하게 될 전망임

- 국토연구원의 '생활SOC 정책의 긍정적 효과 및 효율적 운영방안(2019)'에 따르면 노인여가복지시설 및 문화기반시설의 지역 간 불평등 수준은 심각한 상황이며 지속적으로 증가하고 있으며, 국토교통부의 전망에 따르면, 2040년 생활인프라 접근성 취약지역은 현재보다 한층 양극화가 심해질 것으로 예측되고 있음

〈그림 3-3〉 공간적 양극화



출처1 : WID world(2017). See wir2018.wid.world for data series and notes.
출처2 : 국토교통부(2018). 2040년을 향한 제5차 국토종합계획 수립방향. 심포지엄 자료집.

4) 기후변수

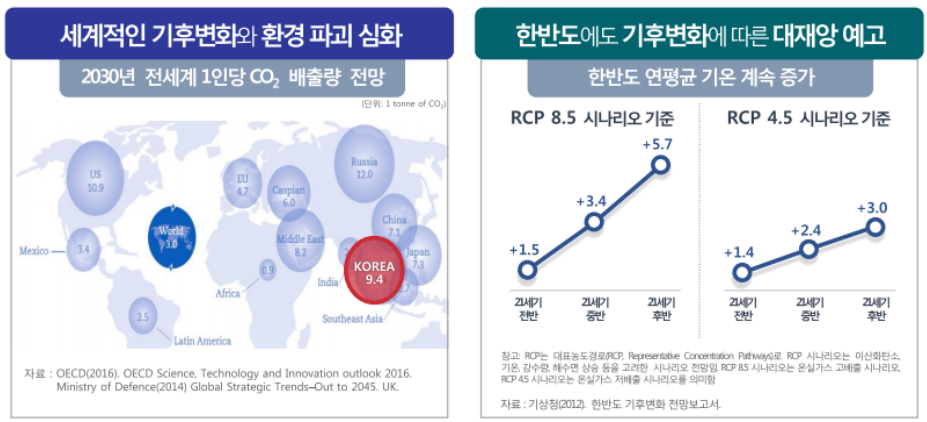
❍ 기후변수는 자연환경 및 사회환경에 직·간접적으로 영향을 미치고 그로 인한 인간 활동의 변화가 다시 기후변화에 영향을 미치는 것으로 지방의회의 분야별 기능변화에 직·간접적으로 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음

- IPCC 평가보고서에 따르면, 기후변화에 따른 주요한 위험 요소는 홍수로 인한 인프라, 생계활동, 정주여건에 따른 피해 영향 증가, 열(폭염)로 인한 사망, 가뭄으로 인한 물 부족, 식량부족의 위험성 증가 등을 포함하고 있음

❍ IPCC 평가보고서의 기후변화 예측이 한국의 환경 특성을 고려한 것은 아니지만, 기후변화는 세계적의 일반적인 현상으로 한국도 예외는 아닌 것으로 보임

- 박창석 외(2014)의 연구에 따르면, 우리나라 기후변화 영향이 발생하는 주요한 원인은 호우, 태풍, 눈, 대설, 폭염 등 기상현상과 적조, 해수면 등 자연환경 변화를 포함하고 있으며, 예측시나리오에 따라 다르기는 하지만, 한반도의 연평균 기온은 21세기 중반 기준으로 3.4도 또는 2.4도가 증가될 것으로 예측되고 있음

〈그림 3-4〉 기온의 상승현상



출처1 : OECD(2016). OECD Science, Technology and Innovation outlook 2016. Ministry of Defence(2014) Global Strategic Trends-Out to 2045. UK.
출처2 : 기상청(2012). 한반도 기후변화 전망보고서.

5) 통일변수

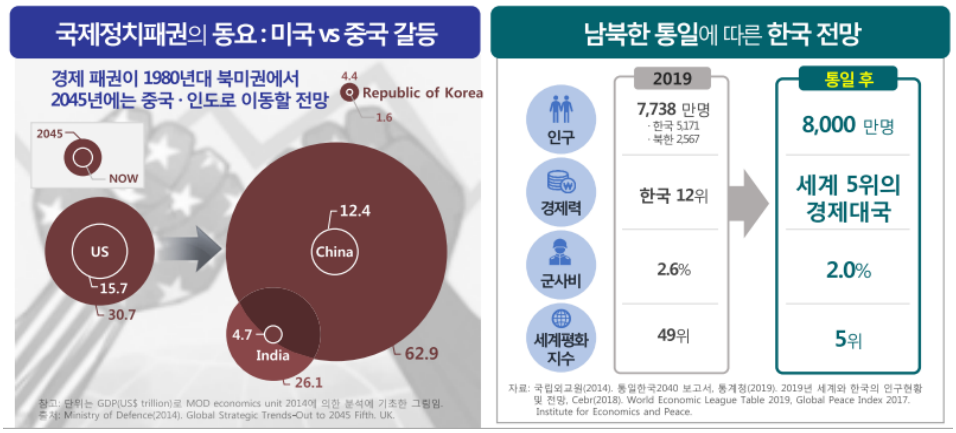
❍ 통일변수는 남북 통일에 대한 여러 가지 시나리오가 구성되면서 지방의회의 다양한 분야에 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음

- 두 체제 혹은 두 국가의 통합 내지 통일이 달성되면 인구 및 경제력, 군사 및 외교력 등에서 현재와는 다른 결과를 가져올 것으로 예측되고 있음

❍ 남북통일은 그 형태 및 방법에 따라 다양한 시나리오를 구성할 수 있으며 다양한 변수가 영향을 미칠 것으로 예상이 됨

- 문재인 정부에서 남북정상회담 등 남북한 화해와 협력을 위한 다양한 시도가 이루어졌으며, 이러한 과정을 거쳐 현재의 다양한 논의가 2040년에는 보다 가시적인 성과를 기대할 수 있을 것으로 전망되고 있음

〈그림 3-5〉 남북통일 전망



출처1 : Ministry of Defence(2014) Global Strategic Trends-Out to 2045. UK.
출처2 : 국립외교원(2014). 통일한국2040보고서, 통계청(2019), 2019년 세계와 한국의 인구현황 및 전망, Cebr(2018). World Economic League Table 2019, Global Peace Index 2017. Institute for Economics and Peace.

제2절 지방자치 정부정책 기조전망

1. 역대 정부의 분권 정책

○ 1991년 지방자치의 부활 이래 역대 정부별로 지방자치에 관한 다양한 정책이 수립되어 왔지만, 지방자치에 관한 체계적인 비전 체계를 수립한 것은 노무현 정부에서 처음으로 시작되었음

- 노무현 정부부터 현행의 문재인 정부까지의 지방자치에 관한 비전 체계는 비전과 목표, 전략 및 과제의 구조로 설계되어 있음

○ 이처럼 노무현 정부부터 현재에 이르기까지 지방자치에 관한 비전 체계가 동일한 구조로 수립된 것은 노무현 정부의 비전 체계를 이후 정부에서 승계한 것에서 비롯된 것임

- 다만, 지방자치에 관한 비전 체계의 구조적 동일성에도 불구하고, 비전을 달성하기 위한 목표와 전략 및 과제는 정부별 정책의 기조에 따라서 다소의 차이를 보여주고 있음

〈표 3-2〉 역대 정부의 지방자치 비전 체계

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
비전	지방 활력을 통한 분권형 선진국가	창의와 활력이 넘치는 지역사회	성숙한 지방자치, 행복한 지역주민	우리 삶을 바꾸는 자치분권
목표	• 주민과 함께하는 가까운 정부 • 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부 • 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회 • 자율과 정의, 공동체정신을	• 주민 삶의 질 향상 • 지방자치 역량 확대 • 지역경쟁력 강화 • 공동체 민주시민의식 제고	• 주민편익 증진 • 행정효율 제고 • 지방경쟁력 강화	• 주민과 함께하는 정부 • 다양성이 꽃피는 지역 • 새로움이 넘치는 사회

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	바탕으로 한 사회			
전략	• 중앙-지방정부간 권한 재배분 • 획기적 재정분권의 추진 • 지방정부의 자치행정역량 강화 • 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 • 지방정부의 책임성 강화 • 시민사회 활성화 • 협력적 정부간 관계 정립	• 권한 및 기능 재배분 • 지방재정 확충 • 자치역량 강화 • 협력 및 공감대 확산	• 강력한 지방분권 기조확립과 실천 • 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 • 주민중심 생활자치·근린자치 실현 • 미래지향적 지방행정체제 구축	• 주민주권 구현 • 중앙권한의 획기적인 지방이양 • 재정분권의 강력한 추진 • 중앙-지방 및 자치단체간의 협력체제 강화 • 자치단체의 자율성과 책임성 확대 • 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선
과제	• 사무구분체계 개선 • 중앙행정권한의 지방이양 • 대도시특례제도 개선 • 제주특별자치도 추진 • 교육자치제도 개선 • 자치경찰제도 도입 • 특별지방행정기관 기능조정 • 지방분권화 지표개발 및 분권수준측정제도 도입 • 자치단체 관할구역 합리적 조정 • 지방분권특별법 제정 • 지방교부세 법정률 단계적 상향조정 • 지방교부세제도 개선 • 국세와 지방세의 합리적 조정	• 사무구분체계 개선 • 중앙행정권한의 지방이양 • 특별지방행정기관 기능조정 • 교육자치제도 개선 • 자치경찰제도 도입 • 국세와 지방세의 합리적 조정 • 지방교부세제도 개선 • 지방재정의 투명성·건전성 제고 • 자치입법권 확대 • 지방의회의 전문성·자율성 강화 • 주민직접참여제도 보완 • 지방선거제도 개선 • 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가 • 지방자치행정체제 정비 • 정부 및	• 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비 • 중앙권한 및 사무의 지방이양 • 특별지방행정기관 정비 • 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 • 지방재정 확충 및 건전성 강화 • 지방선거제도 개선 • 지방의회 활성화 및 책임성 제고 • 지방자치단체 평가제도 개선 • 지방자치단체간 행정협력체제 정립 • 자치경찰제도 도입 • 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력 • 읍·면·동 주민자치회 도입	• 주민 참여권 보장 • 숙의기반의 주민참여 방식도입 • 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 • 조례 제·개정의 주민직접방안제도 도입 • 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 • 주민투표 청구대상 확대 • 주민참여예산제도 확대 • 중앙-자치단체간 사무 재배분 • 중앙권한의 기능중심 포괄이양 • 자치분권 법령 사전협의제 도입 • 특별지방행정기관 정비 • 대도시 특례 확대

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	• 지방세의 신세원 확대 • 재산세와 종합토지세 과표 현실화 • 지방세 비과세·감면 축소 • 국고보조금 정비 • 지방예산편성지침 폐지 및 보완 • 지방채 발행승인제도 개선 • 지방양여금제도 개선 • 지방재정 평가기능 강화 • 자치단체 복식부기회계제도 도입 • 자치단체 예산지출 합리성 확보 • 재정운영 투명성·건전성 강화 • 자치입법권 확대 • 자치조직권 강화 • 분권형 도시계획체계 구축 • 자치단체 자체혁신체제 구축 • 지방공무원 교육훈련 혁신 • 지방공무원 인사제도 개선 • 지방자치단체 인사공정성 제고 • 중앙-지방간 인사교류 활성화 • 지방의정활동 기반 강화 • 지방선거제도 개선	지방자치단체간 협력체제 강화 • 분쟁조정기능 강화 • 특별지방자치단체 제도 도입활용 • 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선 • 자원봉사활동 장려·지원 • 지방분권 홍보 및 공감대 확대	• 지방자치단체간 관할구역 경계조정 제도개선 • 주민직접참여제도 강화 • 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합 • 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편 • 대도시 특례제도 개선 • 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 • 도의 지위 및 기능 재정립 • 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례발굴	• 광역단위 자치경찰제 도입 • 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화 • 국세·지방세 구조개선 • 지방세입 확충기반 강화 • 고향사랑 기부제 도입 • 국고보조사업 개편 • 지방교부세 형평기능 강화 • 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 • 중앙-지방 협력기구 설치·운영 • 자치단체간 협력 활성화 지원 • 제주·세종형 자치분권 모델 구현 • 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 • 자치조직권 강화 및 책임성 확보 • 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 • 지방공무원 전문성 강화 • 지방재정 운영의 자율성 제고 • 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 • 자치분권형

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	• 자치단체에 대한 감사체계 개선 • 주민감사청구제도 활성화 • 주민소송제도 도입 • 주민소환제도 도입 • 자치단체에 대한 평가제도 개선 • 조례 제·개폐청구제 개선 • 주민자치제도 개선 • 자원봉사활동 장려·지원 • 지역내 전문가의 정책과정 참여확대 • 주민투표제도 도입 • 중앙-지방정부간 협력체제 강화 • 지방정부간 협력체제 강화 • 중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화			평가체계 구축 • 자치단체 형태 다양화 • 지방행정체제 개편방안 모색 • 지방선거제도 개선방안 모색

❍ 역대 정부의 지방자치 비전 체계는 동일한 구조와 이념을 나타나고 있으나, 문재인 정부에서 자치단체 다양성의 이념이 추가되어 있음

- 설계구조는 전술한 바와 같이 역대 정부에서 동일하게 비전과 목표, 전략 및 과제로 구조화되어 있고, 비전을 설계하기 위한 접근이념도 동일하게 자율성과 책임성, 효율성, 참여성 및 협력성 등을 기반으로 하고 있음
- 문재인 정부에서는 설계이념에 지방자치의 다양성을 추가하고 있는 것이 특징임

〈표 3-3〉 역대 정부의 지방자치 비전 체계 비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
설계구조	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제
설계이념	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 **지방자치 다양성** 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성

2. 지방자치법 전부개정

○ 특히, 문재인 정부에서 통과된 지방자치법 전부개정안은 기존 중앙정부 중심의 획일적인 국정운영에서 벗어나 지역 간 다양성의 강화를 통해 국가 경쟁력을 신장하고자 하는 필요성에서 추진되었음

- 문재인 정부의 지방자치 비전은 주민 주권 구현과 주민자치를 위한 주민의 직접 참여 강화, 지방의회 관련 제도 강화, 지방자치단체장 및 집행기구 관련 제도개선 등으로 추진되었음
- 특히 지방자치법 전부개정의 주요 특징은 주민 주권 구현과 주민자치를 위해 주민의 직접 참여를 대폭 강화하였고 지방의회 관련 제도는 중폭 수준으로, 지방자치단체의 장 및 집행기구와 관련된 제도는 소폭 개선 수준으로 추진되었음

○ 지방의회와 관련하여 지방의회 역량강화와 자치권 확대 차원과 지방의회 책임성과 투명성 제고 차원에서 논의될 수 있음

- 지방의회 역량강화와 자치권 확대 차원에서는 자치입법권 보장 강화(제

28조), 지방의회 인사권 독립(제103조), 정책지원 전문인력 도입(제41조), 지방의회 운영 자율화(제5장)을 제도화하였음

- 책임성과 투명성 제고 차원에서는 의정활동 투명성 강화(제74조), 지방의원 겸직 금지 명확화(제43조), 지방의회 책임성 확보(제65조) 등을 제도화하였음

〈표 3-4〉 개정 지방자치법의 지방의회 관련 주요 내용

구분	분야	현행	개정
역량강화와 자치권 확대	자치입법권 보장 강화	조례의 제정범위 침해 관련 미규정	법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
	지방의회 인사권 독립	의회 사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한	지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
	정책지원 전문인력도입	규정없음	모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원 전문인력 운영 가능
	지방의회 운영 자율화	회의운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화
책임성과 투명성 제고	의정활동 투명성 강화	지방의회 표결방법의 원칙 관련 근거 미비	기록표결제도 원칙 도입
	지방의원 겸직 금지 명확화	겸직금지 대상 개념이 불명확 겸직신고 내역 외부 미공개	겸직금지 대상 구체화 겸직신고 내역 공개 의무화
	지방의회 책임성 확보	윤리특위 설치 임의규정 윤리심사 자문위 설치 미규정	윤리특위 설치의무화 민간위원으로 구성된 윤리심사, 자문위 설치, 의견청취 의무화

3. 향후 대응 기조 전망

○ 지방의회는 변화하는 미래환경, 중앙정부의 분권 정책 확대에 따라 개별적 대응 전략을 도출할 필요가 있으며, 주요 선진국들의 대응 방안 조사, 주민 의견 및 신규 의제 발굴 등 다양한 경로를 통한 대응 방안 파악이 요청됨

○ 지방자치의 미래 환경 변화에 따라 지방의회의 지방인구 유출 감소 노력, 과학기술융합의 적극적 도입, 기후재난 예비 선진화와 같은 적극적인 변화관리 대응이 전망되며, 분권 정책의 변화에 따라 지방의회 차원에서의 지방의회 역량 강화와 자치권 확대, 지방의회 책임성 및 투명성 제고 등 대응이 전망됨

○ 미래 환경변화와 분권정책의 변화에 대한 지방의회의 대응 기조를 살펴보면 다음과 같음

- **(미래환경 변화 대응기조)** 인구감소, 기술변수 등 4차 산업혁명, 도시화 심화 및 양극화 확대, 기후변화, 남북관계 개선 및 통일과 같은 미래환경 변화에 따라 ▲유출인구 감소 노력, ▲지방의회 과학기술 관련 의제 활용 증대, ▲지방소멸 위기에 대한 선제적 조치, ▲기후재난 등 위기관리 의제 발굴, ▲통일 후 대응 전략 발굴과 같은 지방의회의 적극적인 대응이 요구됨
- 지방의회의 운영 및 역할에 영향을 미칠 것으로 예측되는 미래 환경 요인들로는 저출산 고령화, 라이프스타일의 변화, 도시화 심화, 과학기술의 융합, 저성장기조 및 불균형, 온난화 등 기후변화, 남북통일이 도출됨
- **(인구변수)** 인구감소 및 고령화는 지방의회의 구성 및 운영, 대표성 측면에 영향을 미치는 미래환경요인이며, 이에 대응하기 위해 지방의회 차원의 적극적인 인구확보 노력이 강조됨
- **(기술변수)** 스마트시티, 플랫폼화, 4차산업혁명 등의 기술발전은 지방자치의 책임성과 자율성을 적극적으로 활용할 수 있는 분야이며, 지방의회의 혁신성 제고를 통한 신성장동력 탐사가 가능함
- **(공간변수)** 양극화 및 도시화에 따른 불균형 문제가 발생, 지방인구 감소 및 격차 증대로 인한 지방소멸 위기에 대한 지방의회의 지역특화 발전전

략 도출 및 의제 발굴이 요구됨

- **(기후변수)** 온난화, 기후재난 등에 대한 대응은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 차원에서 개별적으로도 대응하는 것이 국제적인 추세이며, 지방의회 또한 기후재난 대응을 위한 적극적 예산안 검토, 지역 의제 확보 등이 요청되고 있음
- **(통일변수)** 남북관계 개선을 통해 미래 지방자치 역량의 개선이 예상되며, 이에 대비한 상호협력 및 대응 방안 예비가 강조됨

○ **(지방의회의 지방자치 분권 정책 대응 기조)** 지방의회 차원에서 문재인 정부에서 제시하는 지방자치 향후 과제 중 적극적으로 대응할 필요성이 있는 항목들은 다음과 같음

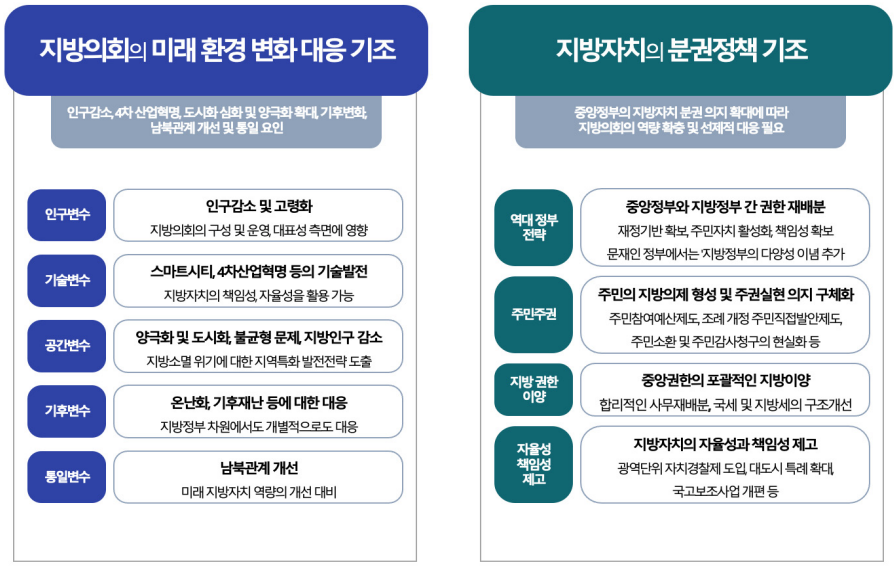
- **(주민주권 구현)** 지방의회는 기존 실시된 주민참여예산제도와 함께, 조례 개정에 대한 주민직접발안제도 도입, 주민소환 및 주민감사청구의 현실화 등 주민의 적극적인 지방의제 형성 및 주권 실현 의지를 구체화할 필요가 있음
- **(지방으로의 권한 이양)** 중앙과 지방 간 합리적인 사무재배분, 중앙권한의 포괄적인 지방이양, 국세 및 지방세의 구조개선 등 지방역량 확보를 목적으로 하는 권한 이양에 지방의회와 지방자치단체 간 협력적인 대비체계가 요구됨
- **(자율성과 책임성 제고)** 광역단위 자치경찰제 실시, 대도시 특례 확대, 국고보조사업 개편 등 지방자치 자율성이 제고됨에 따라 통제 및 균형 유지를 위한 지방의회의 적극적인 책임성 확보 노력이 예상됨
- 문재인정부에서 추진하고 있는 분권정책의 기조 중 지방의회와 관련된 내용은 크게 역량강화와 자치권 확대 그리고 책임성과 투명성 제고로 나누어 살펴 볼 수 있음
- **(역량 강화와 자치권 확대)** ▲ 자치입법권 보장 강화, ▲ 지방의회 인사권 독립, ▲ 정책지원 전문인력도입, 지방의회 운영 자율화 등 지방의회 역량강화와 자치권 확대가 예상됨

- **(책임성과 투명성 제고)** ▲ 의정활동 투명성 강화, ▲ 지방의원 겸직 금지 명확화, ▲ 지방의회 책임성 확보 등 지방의회 책임성과 투명성 제고가 예상됨

❍ **(구체적 과제 및 대응 방향성 제시)** 역량강화와 자치권 확대, 책임성과 투명성 제고에 따른 지방의회의 선제적 대응이 요구됨

- **(지방의회의 역량 강화)** 지방의회 역량강화는 지방의회 의원의 전문성과 직결되며 이에 관련한 핵심적인 사항은 지방의회의원 정책지원 전문인력 도입과 지방의회 인사권 독립임
- **(자치권 확대)** 자치입법권은 헌법 제117조의 제1항 법률우위의 원칙, 지방자치법 제28조 법률유보의 원칙, 지방자치법 제34조 죄형법정주의에 따른 한계로 인해 크게 제약되고 있음
- **(자치권 확대를 위한 선제적 대응방안)** 헌법 제40조 입법권의 주체를 국회에 한정되지 않고 지방의회를 포함하는 것을 고려해 볼 수 있음. 헌법 제118조 제1항을 개정하여 전국적 규모와 전국적 통일성이 필요한 사무는 중앙정부만 입법할 수 있는 전속적인 입법권을 부여해야 함. 제2항에서는 중앙정부의 입법사항 외에는 중앙정부와 지방정부가 입법권을 행사할 수 있도록 경합적 입법권과 병렬적 입법권을 부여해야 함. 지방자치법 제28조의 조례 유보의 근거가 되는 '법령의 범위에서'를 '법률의 범위에서'로 바꿔야 함
- **(지방의회의 책임성 확보)** 기록표결제도 원칙의 도입을 통하여 의정활동 투명성을 강화하였고, 지방의원의 겸직 금지 명확화를 위해서 겸직금지 대상 구체화와 겸직 금지 내역 공개를 의무화하였음

〈그림 3-6〉 지방의회 향후 대응 기조 전망



제3절 주요국의 환경변화 대응사례

1. 독일 지방의회

❍ **(대상 독일 지방행정/지방의회)** 공업중심주, 환경친화적인 주, 구동독지역 주를 대표적인 주들을 임의로 선정함

- **(사례 발굴 방법)** 주정부(Land), 지방자치단체(Landkreis/Kreis, Stadt, Gemeinde)의 온라인 웹페이지에 탑재된 분기 보고서 등을 통해 환경변화 대응 현황을 파악함
- **(환경변화)** 앞선 절에서 언급된 인구변수, 기술변수, 공간변수, 기후변수, 통일변수 등을 넓게 해석하여 포함되는 사례를 수집
- **(주정부와 지방정부 간 관계)** 핵심적인 환경변화 대응을 위한 대응은 주정부와 지방자치단체가 상호 협력적 관계를 가지고 있으며, 재정자립도가 높은 지방자치단체는 관할구역 내 모든 사무는 지방자치단체가 수행함
- **(지방자치단체의 특수성)** 지방자치단체의 이해관계를 포함하는 특별한 이슈 등에 대해서는 개별자치단체와 주 정부 및 연방정부와 협력적으로 대응하고 있음

❍ 바덴뷰르템베르크의 환경변화 대응 사례

- **(경제구조 환경변화)** 바덴뷰르템베르크주는 자동차공업과 첨단산업의 중심지역으로 독일경제의 중추적 지역임. 유럽연합의 재정위기, 지방자치단체의 경제적 합리성에 대한 문제 인식, 주 정부의 효율성 제고, 망명자를 위한 정책 비용에 대한 주민 반대가 심각함. 슈바르츠발트로서 대표되는 대표적 산림지역임
- **(대응 내용)** • 2021년 4월에도 주 정부는 인공지능 로봇 산업을 촉진하기 위한 2300만 유로의 지원정책을 발표, • 고용정책을 우선하여 교육과 일자리 연계정책 실시, • 사회보장제도(공용, 주택, 보건, 복지)정책을 추진하여 일상생활 안정, • 녹색당, 대안정당, 자유당이 연정하여 주민우선정책 추진

- **(기후변화 환경변화)** 독일은 기후변화, 환경보호, 탄소저감 등에 대한 국민의 문제인식이 매우 높음, 친환경산업,에너지저감 산업을 지원하고 촉진 요구, 제조업중심의 바덴뷰르템베르크 주역내 산업구조 개선 요구, 2016년 선거와 2021년 주의회 선거에서 녹색당이 제1당으로 선거에 승
- **(대응 과정)** • 슈트트가르트, 만하임 등의 공업도시를 에너지 저감, 친환경도시로 변화, 첨단산업, 첨단기술 산업, 로봇산업, AI산업 등을 지원 촉진, 2021년 4월14일 선거에서 녹색당이 32.6%의 지지를 받아 1당을 유지하고 주지사로 녹색당의 빈프리트 크레취만이 바덴뷔르템베르크 주지사로 3연임 성공
- **(대응 내용)** • 슈바르츠발트를 통한 탄소 저감계획 추진, • 첨단산업을 통한 친환경산업 진흥. • 지속가능성장 주정부의 핵심정책 • 주정부와 지방자치단체 의회에서 다수당으로 녹색당이 집권당이 됨
- **(공간 환경 변화)** 라인강 주변 슈트트가르트, 칼스루에, 만하임 등의 독일 대표적 독일 산업도시로 발전, 망명자 및 외국이주민에의한 사회적 갈등 증대, 청소년 등 차세대 계층의 갈등, 청소년과 외국국적이주민 등 계층간의 통합을 통한 공간환경 조화
- **(대응 내용)** • 푸라이부룩, 하이델베르크 등의 친환경 대학도시, • 슈바르츠발트로 대표되는 거대한 산림지역을 연계한 자연환경 통합 • 주민총회, 주민발안, 주민소환, 주민결정의 시스템이 지방자치단체에 주 헌법으로 보장, • 외국인 대표회의와 청소년의회를 구성·운영

❍ **헤센(Hessen)주의 환경변화 대응 사례**

- **(경제환경 변화)** 유럽연합의 주축국가로서 독일의 경제적 위기, 헤센주는 프랑크프루트를 중심으로 한 금융도시, 경제적 침체를 민감하게 체감, 독일금융의 본점과 유럽은행의 본점이 프랑크푸르트에 위치, 헤센주는 오랬동안 환경단체의 활동이 강한 지역이며 녹색당이 지방정부를 구축하여 경제보다는 친환경 집중
- **(대응 내용)** 지방자치단체의 지역개발 정책 추진, 금융·대학·박람회 개최

도시로서의 명성회복 • 2019년 토지세 제도를 개정하여 면적과 위치에 따라 토지세 부과 • 거주민들을 대상으로 한 지속가능성 프로그램 실시

- **(기후환경 변화)** 헤센주는 라인강 주변의 다양한 자연 지역으로 총 면적이 36,000 헥타르 이상인 763 개의 자연 보호 구역이 있는 친환경 지역, 원자력 발전을 최초로 거부한 주, 디젤 차량의 도심진입 금지가 선거의 최대 이슈
- **(대응 내용)** • 주정부 선거에서 녹색당이 제1야당인 사회민주당을 제치고 제2당으로 집권당이 됨. • 기민당과 사민당의 패배로 헤센주와 지방자치단체는 민심이 좌우로 확장됨 • 재생 가능 에너지 개발은 1990년에 최초의 Vogelsberg 풍력 에너지 공원에서 시작하여, 2016년까지 총 출력 1,477 MW의 918 개의 풍력 터빈 설치
- **(인구환경 변화)** 독일 주 중에서 인구가 감소되는 대표적인 주이며, 외국인이 주민이 가장 빠르게 증대되고 있는 지역임
- **(대응 내용)** • 프랑크푸르트가 국제금융과 박람회 도시로 발전하면서 외국인 이주가 많은 문제점을 최소화하기 위한 정책추진. • 대학도시로서 특화하여 젊은 층의 인구증대를 시도하고 있음
- **(행정중심 환경변화)** 주정부중심의 지역개발정책이 코로나로 인하여 경제발전이 지지부진, 행정구역 개편과 5 개의 독립 도시와 21 개의 군(Kreis, 농촌 지역)으로 구성하고 423개의 개마인데로 구성
- **(대응 내용)** • 작은 게마인데의 명예직 위원(지방의원)제도와 주민총회를 통한 직접민주주의 제도 도입, • 마부룩, 프랑크푸르트, 비스바덴, 카쌜, 비스바덴 등 대학도시 발전전략 • 지방자치단체의 지방의원 선거 시 집권당의 대표자를 위원회로 구성하여 지방행정의 집행부의 장으로 행정참여

❍ 튜링겐주의 환경변화 대응사례

- **(인구변수 환경변화)** 구동독지역으로 현재가지 인구가 감소하고 있음, 외국인의 이주도 그다지 활발하지 않음(구동독지역의 외국인 친밀도가 약함), 높은 실업율과 노동인구가 감소

- **(대응 내용)** • 산업지역을 유치하여 젊은 인구 유입을 위한 정책 추진 • 에어푸르트를 공업도시로서 산업 첨단화를 통한 인구 유입 • 바이마르를 중심으로 문화와 대학교육 정책 추진
- **(독일통일에 따른 행정환경변화)** 튜빙겐주는 독일통일로 인한 정치체제가 변화함, 튜링겐주는 통일전 35개 군(Landkreis)가 있었지만, 1998년 17개로 통폐합됨
- **(대응 내용)** • 독일 통일 후 라인란트팔츠주의 주지사를 지낸 Vogel을 영입하여 주지사로서 행정통합 실시, • 구동독지역의 발전어려움을 극복하기 위해 서독주들과 연합하여 발전 추진, • 지속가능한 발전을 위한 사회복지주택 공급 확대, 사회복지 제도의 적극적추진을 통한 주민의 일상 생활 안정 노력
- **(경제변수 환경변화)** 동서독 통일 후 튜링겐주는 구동독지역의 특별 경제촉진지역으로 선정되어 우선 개발을 위한 정책실시, 튜링겐주 내의 산업구조의 변화로 인한 주민생활수준의 변화, 경제발전으로 인한 행정서비스의 수요가 증대함
- **(대응 내용)** • 튜링겐주를 4개 지역으로 구역을 나누어 구역별 특화 산업도시화, • 경제발전의지지부진과 실업상승으로 왼쪽당(Limke)과 대안정당이 연합하여 극우연정 • 통일과정에서 주정부와 지방자치단체가 많은 부채를 가지고 있으며, 이에 대한 대책이 필요함
- **(기술변수 환경변화)** 동서독 통일 후 튜링겐주는 행정자동화와 행정도구가 변화함, 행정기술의 도입으로 행정절차가 변화함, 행정기술의 변화는 주민참여와 행정서비스 품질이 변화함, 구동독지역의 특별한 변화가 이어짐
- **(대응 내용)** • 지방자치행정의 도입 • 지방의회의 정책결정기능 실제화 • 민원행정절차의 표준화와 자동화 • 교통통신의 발전으로 주민소통방식 변화

2. 미국 지방의회

○ (**대상 미국 지방행정/지방의회**) 동부, 중부, 서부의 대표적인 주들을 임의로 선정함

- **(사례 발굴)** 주정부(state government), 지방정부(local government)의 온라인 웹페이지에 탑재된 분기 보고서 등을 통해 환경변화 대응 현황을 파악함
- **(환경변화)** 앞선 절에서 언급된 인구변수, 기술변수, 공간변수, 기후변수, 통일변수 등을 넓게 해석하여 포함되는 사례를 수집함
- **(주정부와 지방정부 간 관계)** 핵심적인 환경변화 대응을 위한 대응은 지방정부가 큰 재량권을 갖지 않고 주 정부에 의해 위임받는 것으로 나타남
- **(지방정부의 특수성)** 지방정부만의 특별한 이슈 등에 대해서는 개별적으로 문제상황에 대응하고 있음

○ 뉴욕주의 환경변화 대응사례

- **(경제구조 환경변화)** 지방정부의 효율성 제고, 주 정부로부터의 교부금 지출 효과성 제고 (AIM), 지방정부 구조 개편을 통한 재산세 부담 경감 노력이 이루어지고 있음
- **(대응 내용)** • 지방정부 지역 공공서비스 공유 이니셔티브를 통해 53개 지방정부(카운티)가 계획안 제출, • 지방정부 효율성 제고를 통해 세 부담 경감 시도, • 지방정부 효율 제고를 위한 보조금 지급, • 조직개편(통폐합 등)에 대한 보조금 및 감세 혜택이 이루어짐
- **(기후변화 환경변화)** 2021년 시정연설에서 발표된 청정 에너지 전환 계획에 따라 기금 형성(1700만 달러), 지방정부와의 협력을 통해 청정 에너지 프로젝트를 통한 일자리 창출, 요금 혜택 등의 인센티브를 부여함
- **(대응 내용)** • 지방정부 태양광 발전 확대 및 경기부양을 위한 투자(약 1억 3,500만 달러 규모), • 일자리 창출(1,250개 이상), • 지자체의 태양광 발전 프로젝트 신청 및 가입 독려를 위한 프로젝트 지원 인력을 제공함
- **(뉴욕주 의회)** 2020년 뉴욕주 의회에서는 앞선 주 정부 및 지방정부의 예

산안을 일부 수정하여 승인하는 한편, 환경변화에 다음과 같은 방법으로 대응하고 있음

- **(에너지위원회)** • 재생에너지 성장 촉진 및 지역사회 혜택 법(Accelerated Renewable Energy Growth and Community Benefit Act)을 통해 구체적인 전력공급 및 필요한 투자에 대한 연구를 진행, • 동법에 따른 재생에너지 시설의 설치 및 지역 선정 우선순위의 제시 (NYSERDA 소관), • 동법에 따른 재생에너지 시설 소유자에 대한 세제혜택 부여 등으로 대응하고 있음
- **(교통위원회)** • 전기차량 충전 주차공간 확보, • 전기 원동기 및 자전거 허가 등으로 대응하고 있음

❍ 미시간주의 환경변화 대응사례

- - **(지속가능성 환경변화)** 2019년에 실시된 미시간 공공 정책 서베이 결과를 보면, 미시간 지방정부의 장 중 38%가 자원 재활용을 위해 주변 지방정부와 협력하고 있다고 응답한 반면, 도보 또는 대중 교통(17%), 녹색 구매 프로그램(7%) 등에서는 낮은 수준의 협력을 보이고 있음
- **(대응 내용)** 지방정부 중 정책을 통해 대응한 비율은 • 관할지역의 수정(40%), • 거주민들을 대상으로 한 지속가능성 프로그램 실시(40%) 등으로 나타남
- **(대응 계획)** 미시간 지방정부 중 에너지 문제에 70%가 관심이 있다고 응답한 반면, 대다수의 미시간 지방정부들은 마스터플랜에 신재생에너지, 에너지 효율과 관련한 내용들을 다루지 않고 있다는 한계가 있음
- **(교육 환경변화)** 미시간 교육부(MDE)에서는 2019년~2020년 연간 보고서에서 기본 계획에 덧붙여, 신종코로나바이러스 발발 이후 교육환경을 재정비함
- **(대응 내용)** • 교육 프로그램 및 가이드 개발/보급, • 저소득 가구의 자가격리 기간 동안 아동 식사 지원(매 달 $400 식품구입비 정액지원), • 유아 지원 프로그램(9,500여명의 유아 교육비 경감), • 정보 격차 극복과 원거

리 학습 지원을 위한 자금 확보(4억 7천 7백만달러 이상)

- **(미시간주 의회)** 미시간주 의회에서는 환경변화에 대응하기 위해 • 지방정부 인구에 따라 아동 및 가정 관련 부처에 교부금을 승인하고, 위생방호물품, 시설개선, 장비 개선에 사용할 수 있게 함

❍ 캘리포니아주의 환경변화 대응사례

- **(인구변수 환경변화)** 캘리포니아 주거/지역사회 개발 부처(HCD)에서는 높아지는 주택 가격과 저소득층의 거주 불안정에 대한 장기 계획으로 2020년~2024년 간 종합 계획(Consolidated Plan; ConPlan)을 실시함
- **(대응 내용)** • 코로나바이러스 확산에 따른 연방정부 지원 정책(CARES Act)을 추가 재원으로 하여 전염병 이후 주택 공급 정상화 계획, • 안정적인 주택 공급, 주민 참여 촉진 계획, • 건전한 지역사회 구축 목표, • 구입 가능한 주택의 공급을 목적으로 함
- **(기후변화 환경변화)** 캘리포니아주에서는 기후변화에 대응하기 위해 주내의 탄소, 질소산화물 배출 등을 규제하기 위해 캡-앤-트레이드 방식으로 자금을 운용하는 California Climate Investments를 운용하고 있음
- **(대응 내용)** • 저탄소 차량, • 지역 공기질 보호, • 지속가능한 주택공급 및 농경지, 산림 구축 등에 투자하여 누적 1억 3천여 달러 규모를 지출함
- **(기술변수 환경변화)** 캘리포니아 에너지 위원회(CEC)에서는 미래 운송, 저배출 차량으로의 전환 등 미래 에너지 산업에 대해 계획함
- **(대응 내용)** • 친환경 차량, • 무인운전 차량 등으로의 전환을 통해 향후 미래 경제성장 동력으로 계획함
- **(캘리포니아주 의회)** 캘리포니아주 의회에서는 다음과 같이 대응하고 있음
- **(물, 공원, 자연환경위원회)** 2019년~2020년 당 위원회에서는 • 미래 안전한 물 공급을 위한 공청회 개최, • 수자원과 관련된 지출(매 해 330억 달러 규모)를 관리하기 위한 기금 운용방안 분석을 실시함
- **(에너지위원회)** 2019년~2020년 당 위원회에서는 • 캘리포니아 공공기관위원회(CPUC)가 주 정부의 환경 요구사항에 대응하기 위해 권한을 강화, • 전기차 그리드 활용을 위한 효과적 계획 수립을 요청함

3. 일본 지방의회

❍ (대상 일본 지방행정/지방의회) 일본의 동부(관동)와 서부(관서)의 대표 권역 및 지방의회 개혁을 지속적으로 추진한 곳을 임의로 선정함

- (사례 발굴) 일본은 기관대립형의 자치구조이므로 지방의회의 재량이 기관통합형에 비해 한정적임. 즉 단체장 주도의 정책제안과 추진, 평가라는 일련의 과정 속에서 의회의 감시견제가 작용하고 있음. 따라서 지역사회의 변화에 적합한 정책대안의 주도적 논의는 단체장이 제안하고 의회가 이를 심의, 추인하는 방식임. 온라인상의 각 종 보고서와 신문자료 등을 참고하여 현황을 파악함
- (환경변화) 언급된 인구변수, 기술변수, 공간변수, 기후변수, 통일변수 등을 넓게 해석하여 포함되는 사례를 수집함
- (정부간 관계) 크게 2가지 차원에서 핵심적인 환경변화가 추진되고 있는데 지방창생 등의 국가적 전략은 정부가 방향성을 제안하고 지역이 세부계획을 구체화하고, 지역 현안은 자율적으로 지방의회와 단체장이 논의해 나가면서 대응하고 있음. 또한 지역의 장기발전 전략이외에도 유엔이 채택한 SDGs의 이념을 바탕으로 한 실천전략을 수립하는 경우가 증가
- (지방정부의 특수성) 지방정부만의 특별한 이슈 등에 대해서는 개별적으로 대응하고 있음

❍ 총무성이 상정하는 2040의 지역 개별과제는 육아/교육, 의료/개호, 인프라·공공교통, 공간관리 및 방재, 노동력, 산업/테크놀로지 분야로 나누어 살펴 볼 수 있음

(육아, 교육)

- 5세미만, 5-14세 인구도 함께 감소하는 경향
- 사회구조 변화에 맞는 육아환경 정비
- 유치원 수요는 감소하고 보육소 수요는 증가함
- 아동의 학생수는 감소하여 소규모 학교와 폐교가 증가

- 지방사립의 소규모 대학은 경영이 어려움
- 대학진학율이 낮은 지역에서 고등교육을 받을 기회 상실이 더욱 우려됨

(의료/개호)

- 도쿄권을 중심으로 고령자, 특히 의료/복지 수요가 높아지는 85세 이상자가 2040년에 걸쳐 증가함
- 도쿄권에서는 광역을 넘는 복지시설을 이용. 도쿄도가 가장 타 광역지자체에의 의존도가 높음
- 복지 인재의 수급간의 격차가 확대됨
- 독거노인이 증가. 고령자가 증가하는 도쿄에서는 가족과 지역의 지원이 약함

(인프라·공공교통)

- 노후화하는 인프라·공공시설이 대폭 증가함
- 인구감소 하에서 공기업(수도)의 요금이 상승할 우려
- 고령자의 이용이 적고, 주요 이용자인 고등학생이 감소하고 민간사업자의 경영환경이 악화할 우려
- 승합버스, 철도 폐지 노선이 증가

(공간관리·방재)

- 도시에서 인구가 감소하면서 도시의 스폰지화, DID(인구집중지구)가 점차 저밀도화가 이루어짐
- 중산간지역에서 집락기능이 유지되기 어려움. 즉 저밀도화가 발생해 나감
- 수도직하지진 발생시에 대피소 생활이 최대 약 460만명이 발생. 23구에서는 수용력이 부족함

(노동력)

- 고령자와 여성, 청년의 노동 참여가 증가하지 않으면 노동력 부족이 현저하게 나타남
- 고령자와 여성은 취직희망자 수에 맞는 그 숫자가 적음

- 버블 붕괴후 취직 빙하기에 취직한 세대는 장기적으로 급여가 적음
- 취업욕구가 있는 장기 실업자 등이 많음

(산업/테크놀로지)

- 지방권에서는 노동집약형 서비스 산업이 증가함
- 지방권 서비스 산업은 생산성이 낮음
- 개업률·폐업률이 낮은 수준에 머물러 산업의 신진대사가 저조함
- 로봇이나 인공지능, 생명과학과 공조, 협조하는 사회를 구축할 필요가 있음

○ 도쿄도의 환경변화 대응사례

- 도쿄도는 2021년 3월 새로운 도의 나침반이자 장기전략으로서 미래의 도쿄 전략(「『未来の東京』戦略)을 수립함
- (경제구조 환경변화) 디지털에 의한 도쿄 잠재력을 향상으로 스마트 도쿄 society 5.0 실현, 세계의 정보, 재원, 물자가 집적되는 열린도쿄, 세계 다수의 스타트업 기업과 유니콘 기업의 탄생, 국제금융도시의 실현
- (대응 내용) • 이노베이션 에코시스템 형성 프로젝트, • 다마 이노베이션 파크 구상, • 창업/의료벤처 육성 프로그램 Blockbuster TOKYO의 실시, •TOKYO 창업 스테이션 TAMA의 운영 • 창업에서 성장까지 단계별 자금조달지원, •TOKYO Re Starter로 재도전 액션 프로그램 •스타트업에 의한 DX추진과 보급 및 대기업과 매칭, •금융 프로모션 조직 FinCity Tokyo와 연계하여 유치 활용, • 다마지역의 이노베이션 형성 촉진
- (기후변화 환경변화) 자연환경이 풍요로운 도쿄, 수소사회 실현 프로젝트, 재생가능 에너지의 이용향상, 제로 배출 전략, Tokyo Data Highway 프로젝트
- (대응 내용) • 집약형 지역구조의 재편 촉진, • 도시개발의 입지적정화계획의 수립과 보조시가지 재편 사업과의 연계, • 민간활력을 활용한 도립공원의 정비(Park-PFI) • 도쿄형 스마트 농업 추진 연구 플랫홈의 기술개발, • My CIty Report와 드론을 활용한 도시시설의 점검, 보수, 화재 대응의 고도화, • 수소이니시어티브의 개발과 상용 FC 모빌리티의 촉진, 수

소스테이션의 정비, • 지산지소 재생에너지 보강 프로젝트

- (도쿄도의회) 도쿄도는 “미래의 도쿄” 장기전략을 발표하고 이를 실현하는 122개 프로젝트를 제시하였음. 국제금융도시의 실현, 환경선진도시, 도시개발을 통한 마을만들기 등이 포함. 도쿄도의회는 추진 방향, 사업의 타당성, 예산의 검토 등을 심의하였음
- (의회의 내부개혁) 도의회는 자체적인 의회개혁을 추진하여 왔음. •의회들의 정책제안 발의를 신장하고 실제 의결하는 조례수를 증가시켜 왔고, 정책쟁점별로 각 정파의 입장을 명확하고 알기 쉽게 주민들에게 제공하여 정책 및 토론에 기반한 의회 구현, • 의원 보수 20%의 삭감, • 정무활동비 삭감(1인당 60만엔→50만엔) 및 전액 공개 등

❍ 오사카부의 환경변화 대응사례

- 오사카부는 2016년부터 도쿄 일극 집중을 극복하고자 부수도(副首都) 오사카의 위상을 정립하고자 오사카시와 공동으로 부수도 추진국을 설치하여 각 종 정책을 기획입안 추진하고 있음
- (경제구조의 변화) 1) 관광입국 일본을 목표로 통합형 리조트(IR)를 도입하고자 함. ‘오사카 IR 구상’을 바탕으로 경제계와 연계한 MICE 기능을 강화하는 등 항만 지역을 통한 권역 활성화로 연결하려고 함. 2) 경제성장 기반으로서의 산업과 기술력 향상 중점 사업추진
- (대응 내용) 1) 오사카 및 관서지역의 지속적인 경제성장 엔진으로 성장향 IR를 추진 • 투자규모는 약 9300억엔으로 100만 평방미터의 시설에 향후 연간 4800억엔 매상을 목표로 함, 2) • 건강 및 의료 관련 분야의 클러스터 구축, 3)모노츠쿠리 기반을 활용한 혁신 창출
- (대응 계획) 1) 2019년에 기본 방침을 수립하고 2020년 실시방침 사업공표, 구역설치계획의 신청 등을 통해 2022년부터 IR 정비작업에 착수함 2) 북오사카를 건강의료도시로 건강/영양 연구소 구축. 재생의료를 기반으로 게놈의료/인공지능 등 미래의료의 산업화를 공모로 추진, 건강장수 산업창출 플랫홈(OKJP) 사업화 지원, 의료품 의료기구종합기구의 관서

지부 기능강화, 3)배터리 전략추진 센터의 경쟁력 강화, 모노츠쿠리 부가가치 지원 거버넌스 강화(INPIT-KANSAI)

- (오사카부 의회) 관련 정책을 의회가 심의와 감사활동을 전개하고 있음. 다수당인 오사카유신회는 적극적으로 지원. 오사카부가 정책을 주도하게 되면서 오사카시의회에서 자치권 침해라는 비판도 제기됨

❍ 미에현의회 의회개혁 대응사례

- (자치분권 환경변화) 미에현은 단체장과의 경쟁적이고 긴장감 있는 관계를 구축하고 본회의와 위원회 활동에서 상호 토론 등의 정책논의를 활성화하고 주민감시와 평가를 구축하고자 하는 노력을 2000년대 이후 개혁을 진행해 옴
- (의회 기능의 향상) • 주민들이 알기 쉬운 의회운영을 위한 회의록 공개, 인터넷 중계, 홍보지 배포, • 의장 정례 기자회견의 실시, • 위원회 자료의 홈페이지 게재, • 의회 활동 베스트 10의 선정과 공표 • 주민들의 정책제안제도 도입, • 일괄방식/일문입답 등의 질의질문방식 다양화, •본회의장의 대면연단으로 전환 • 의회활동계획의 수립 • 4년 의회활동의 평가 및 차기 새 의회에의 제언 수립, • 의회의결 사안 확대로 행정 종합계획의 전략계획 등도 대상에 포함, • 예산과 결산을 종합 심사 조사하는 예산결산특별위원회의 설치, 이후 예산결산상임위원회 설치, • 의회기본조례의 제정 등

4. 프랑스 지방의회

❍ (**대상 프랑스 지방행정/지방의회**) 프랑스 지방자치단체는 지방의회 의장이 단체장(시장, 도지사)을 겸직하는 통합형이고, 따라서 모든 지방자치단체는 의회 중심의 통합형 기관운영체제임

- **(사례발굴)** 기초정부(commune)와 도정부(department), 지역정부(region) 중에서 행정계층 개편 및 통폐합 등 정부의 지방분권정책 추진

에 따른 환경변화를 능동적으로 대응한 지방자치단체의회들을 사례 대상으로 함

- **(환경변화)** 앞선 절에서 언급된 인구변수, 기술변수, 공간변수, 기후변수, 통일변수 등을 넓게 해석하여 포함되는 사례를 수집함
- **(기초자치단체-도자치단체-지역자치단체 간 관계)** 단일국가로서 기본적인 지방자치제도 설계는 중앙정부를 중심으로 이행되며, 전국적으로 다양한 환경변화에 대응하기 위해서는 중앙정부의 정책적 우선순위에 따라서 기초자치단체, 도자치단체, 지역자치단체 등이 위임 또는 이양 형태로 정책을 이행함. 자치권 재량 범위도 상당한 수준으로 보장하고 있어서 중앙-지방정부 간 관계는 협의와 타협의 산물로서 정책이 변화, 시행되고 있음
- **(지방정치인의 특수성)** 프랑스 제도의 특수성의 하나인 겸직제도를 기반으로 지방자치단체를 대표하는 단체장인 시장, 도지사 등은 이미 국가적 차원에서 대부분 상원과 하원 국회의원들을 겸직하고 있다는 점에서 국가의 환경변화에 따른 정책집행은 바로 지방자치단체에도 직접적으로 영향을 미치기 때문에 밀접한 연결 관계를 유지하고 대응하는 체제임

❍ **(추진방향)** 지방의회의장이 시장이면서 도지사인 의회-시장 통합형 거버넌스 체제 하에서 지방자치단체가 개별적으로 대응하기 보다는 중심도시의 역량을 기반으로 주변 지방정부와의 연대를 통한 협력 거버넌스 시너지 정책을 추구함

- **(환경변화에 따른 대응전략 수립)** 의사결정 및 자치권 등 주민주권의 독자성은 그대로 유지하되 정책집행 및 서비스 공급체계 등은 협력 시스템을 최대한 활용하면서, 규모의 경제, 기술적 협력, 집단지성의 활용 등 장점을 극대화 화는 전략을 이행하고 있음

❍ **(실행전략)** 변화에 대응하기 위한 통합형 거버넌스 전략으로 총체적 대응이 주류임. 중앙정부는 협력과 통합(융합) 시스템을 유도하고 자치단체의회는 자발적이고 자주적으로 대응체제를 구축 운영함

❍ **프랑스 지중해의 '프로방스-알프스-코트다쥐르' (Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur) 지역(광역)자치단체의회 사례**

- **(지역상황)** 프랑스 남쪽 지방에서도 지중해에 맞닿아 있는 프로방스-알프스-코트다쥐르 지역 지방자치단체는 6개 도 자치단체와 946개의 코뮌 기초자치단체, 그리고 행정구역이면서 선거구역인 144개 캉통과 18개 아롱디스망 등으로 구성된 광역권임. 지중해와 산악지대로서 관광권역이기도 하지만, 석유화학 산업과 정유공장, 금속산업과 전자항공산업 등도 함께 발전하는 지역을 대표하는 총 123명의 광역의원들이 지역자치단체의회 의정활동을 수행하고 있음
- **(환경변화)** 코로나-19에 대응하기 위해서 광역의회는 전 지역을 중심으로 사전예약에 따라서 〈백신버스〉로 백신예방을 확산시키기 위해서 직접 주민들을 찾아가기도 하고, 초중고등학생들을 위한 〈백신증명서(pass sanitaire)〉 발급 운동도 함께 진행하고 있음. 그리고 2017년부터 전 지역을 39개 권역으로 구분하고 16개 구역은 중앙정부와 함께 공동발전 노력을 추진하였고, 나머지 23개 구역은 지역의회의 자체 노력으로 농어촌 지역을 도시권으로 변화시키고자 지역의회는 도민주택 공급을 목적으로 2030년까지 약 3만여 공공주택을 보급해서 사회불평등 해소도 함께 달성하고자 계획함
- **(대응과정)** 2020년 7월 지방선거로 새 자치단체의회들이 구성되면서 지역의회는 주민 전체와 시민단체, 민간기업들과 밀접한 의정활동 강화를 위해, 그리고 코로나 퇴치를 위한 도민들의 행재정 요구에 적극 대응하기 위해서 지역경제환경이사회(CESER, Conseil économique, social et environnemental régional)를 구성하여 직접 자문기구로 활용하고 있음. 예를 들면, 지역자치단체의 예산수립, 지역균형발전, 국가-지역발전계획계약(Contrat de Projets Etat-Région) 등과 공공주택 공급을 위한 발전방안에 대해 의무적으로 의견수렴을 하도록 하였음. 또 의견수렴 방식은 지역의회의원들과 시민대표들이 직접 이해관계자들을 찾아가 면

담하면서 의견을 전달하고, 결정과정에 참여하여 조언하며, 그러한 결과들을 지역신문과 지역방송에서 발표하고, 보고서로 인쇄하여 각 가정에 전달하기도 하는 실질적인 지역사회 소통방식을 활용하였음. 이는 다양한 주민계층의 의견을 보다 올바르게 전달하고, 쌍방향 대화를 거쳐 도민의 의견을 실제로 반영한 정책결정이 이루어지도록 진행하였음

- **(대응전략)** 이를 위해서 지역의회의원들을 크게 4개 그룹으로 재편하였고, 기업과 경제활동 대표그룹, 노동자와 봉급자 대표그룹, 상공회의소 및 중소기업연합회 대표그룹, 특별지방행정기관 중심의 국가공무원 대표그룹 등으로 나뉘어 직접 의견수렴 활동을 진행하였음. 뿐만 아니라 지역발전을 위해서, 그 이전부터 지역의회는 2017년부터 중앙부처와 함께 디지털 발전 공동전략(stratégie commune d'aménagement numérique)을 수립하여 디지털 인프라 구축 및 데이터센터를 통해서 디지털 서비스를 확대하고자 하였고, 지역의회 내에 디지털전략위원회를 설치하여 대응하였음. 〈스마트 지역서비스〉(Smart Factory du Service Smart Région) 행정조직을 중심으로 관내 40여개 도-기초자치단체들과 지역공공혁신 네트워크를 발전시켜 혁신에 민감한 친환경 시스템을 구축하였음. 이처럼 지역 전체에 인공지능 활성화체제를 통해서 지역의 기업체와 고용분야 확대로 고용창출, 새로운 전문직종 발전 등을 촉진하기도 하였음

❍ **파리 근교 베르사이유 기초의회(Ville de Versailles) 사례**

- **(지역환경)** 베르사이유(Ville de Versailles) 코뮌 기초자치단체는 수도 파리시로부터 서쪽 20킬로미터 이상 떨어져 있는 숲지대 및 베르사이유 왕궁이 있는 옛 마을로 주민은 약 8만6천명이 거주하고 있고 주민 계층은 화이트컬러가 16%, 일반 봉급생활자 14%, 중간층의 직업군 11% 등이 거주하고 있음. 관내에는 국립예술학교, 연극회관, 9개 도서관, 4개 운동장, 다양한 스포츠 및 레저시설, 문화시설 및 오랜 국립병원이 소재하고 있음. 하지만 베르사이유 기초의회는 외부로부터 기업유치, 직접투자 등을 유도하고자 하지만 주변지역이 모두 녹지대와 국유지로 지정되어 있

기 때문에 약 37% 정도의 구역만 활용이 가능한 입장에서 고용창출과 기업유치 등이 쉽지 않기 때문에 미래지향적 부의 창출과 특정 경제촉진 환경을 구축하기 어려운 입장에 있음

- **(대응과정)** 기초자치단체로서 지역경제발전을 위해서 경제발전 분야의 사무들은 단독 활동을 하기 보다는 지방자치단체 간 협력기구를 통해서 발전 가능하도록 이웃 19개 기초자치단체와 함께 구성 회원이 된 지자체 협력기구(Communauté d'Agglomération de Versailles Grand Parc)를 설치해서 실행하고자 하였음. 동시에 산하기관으로 도시공사(Agence d'Urbanisme)를 설립해서 좁은 산업입지를 최대한 활용하기 위한 방안으로 국방부를 설득하여 토지를 일부 양도받아 군수기업, 철도기업 등을 유치하였고, AI 무인자동차 기술연구소 등 산업클러스터를 발전시켜 파리시 주변 기초자치단체로서 경제적 약점을 극복하기 위한 노력을 계속해왔음. 또한 주민들의 일상생활 편의제공을 위해서 각 구역마다 매주 동네시장("faire son marché")을 개설할 수 있도록 하면서 자영업과 소상업 활동은 물론이고, 구역환경이 더 생길 수 있도록 동네주민들의 소통장소이자, 쉼터가 되도록 기초의회에서는 여러 기회들을 제공하는 방식을 전통화시켰음. 사실 이러한 전통은 이미 1600년대부터 내려온 지역의 독특한 '동네시장' 모습으로 주변의 40만 여 다른 기초자치단체 주민들도 관광객으로 매주 찾아오도록 일상생활 환경을 베르사이유 코뮌의 독특한 전통풍습으로 유지시키는 노력을 지속해 온 것임
- **(대응효과)** 베르사이유 기초자치단체는 프랑스의 8만~10만 수준의 기초자치단체 중에서는 가장 부채가 적은 자치단체로 평가를 받았고(주민 1명 당 481유로), 고용창출을 지원하기 위해서 〈직업안내버스〉(Bus d'emploi)를 구역별로 순회하면서 고용안내와 취업서비스를 직접 찾아가는 서비스로 운영해오고 있음. 또한 2020~2021년 현재 코로나-19 발생으로 심각한 상태지만, 가톨릭 신자가 대부분인 주민들에 대해서 신부님과 지방의회는 가톨릭 교구를 중심으로 단독생활을 하는 취약노인계층, 장애인 및 미취학 홀부모 아동들을 돌보는 활동을 지속하기 위해서 상

호협력 네트워크를 구축하여 진행해 오고 있음. 베르사이유 구역 재개발 계획 대상이 되는 9개 구역에서는 2019년도부터 동네 소상공인과 소자본 기업들이 다양한 생활문화 장식들을 자발적으로 만들어 오고 있음. 예를 들면, 거리의 박물관을 세운 곳도 있고(quartier Bernard de Jussieu), 1100개의 공공주택 가구들이 모여 있는 22개 아파트 단지를 리모델링 했고, 베르사이유 의회는 260만 유로를 투자하여 다른 기초자치단체와 미학적인 아름다움을 살린 주택재개발 계획(plan de réhabilitation par Versailles Habitat)도 이행하였음

❍ **프랑스 남부지역 아르데슈(Ardèche méridionale) 도의회 대응사례**

- **(환경변화)** 인구 감소와 지역경제 쇠퇴 등을 방지하고, 소외지역 간 협력을 촉진하기 위해서 중앙정부는 2015년 '행정기관 재조직법'(loiNOTRe) 제정 및 관광법(Code du tourisme) 등을 개정하면서 주민이 1만 5천 명 미만의 기초자치단체들에 대해서 관광 분야는 의무적으로 지방자치단체 간 협력기구를 설치하여 협력적 공동사무로 추진하도록 법제화하였음
- 왜냐하면 문화관광은 통일적이고 단편적인 형태로 취급할 수 없으며, 공급과 수요의 개별적 논리에 따라서 특별한 마케팅 등이 요구되는 바, 지역의 특수성, 잠재력 등에도 초점을 두어야 함. 또한, 다양한 수요를 요구하는 관광객들의 다른 유형에 맞춘 문화관광 서비스 공급이 필요함
- **(대응과정)** 프랑스 정부는 2000년부터 관광발전을 위해 〈기초-도-지역 자치단체 간 통합협력기구〉를 촉진하였고, 그중에서 아르데슈(Ardèche méridionale) 도 자치단체는 구석기 동굴벽화 등이 발굴된 지역으로 도의회(Département)가 주변 지방자치단체의회들과 함께 28가지 정책 및 79개 문화관광 프로그램을 공동협력 체제 하에서 추진해 왔음
- 남쪽 아르데슈(Ardèche méridionale) 도 자치단체 관할구역은 2021년 현재 335개 기초자치단체인 코뮌으로 총 32만 5천7백명의 주민으로 관할구역 내에 19개 기초자치단체 간 협력기구(établissements publics

de coopération intercommunale, EPCI), 3개 중심지 협력기구(communautés d'agglomération), 3개 도의회(아르데슈, 드롬, Gard) 등의 관할구역으로 여러 기초자치단체 및 도자치단체 지방의회 간 협력체계로 지역발전정책과 통합전략(Contrat de Développement Durable, CDDRA)을 구축, 활성화하였음

- 특히 공동사무로서 관광 분야를 발전시키기 위해서 도 지역을 4개 권역으로 구분하고, 도 자치단체와 기초자치단체 간 협력행정조직인 별도의 〈관광사무국〉을 설치하였음
- **(대응내용)** 기존의 역사와 문화, 스포츠 공간인 온천, 산, 스키장, 카지노 등 같은 특정 관광자원과 시설에 좌우되는 경우도 크기 때문에 문화재 등 기본자원의 중요성을 반드시 고려하도록 했음. 그 결과 지리적, 공간적으로 한 지방의회에만 국한하지 않도록 설치한 협력조직인 〈관광사무국〉을 통해서 외부전문가들을 직접 채용하고 나아가 민간단체님 전국관광연합회(OTF)가 직접 협력파트너로 관여하여 관광전문 인력에 대한 훈련기관 등 역할을 담당하게 함
- **(대응효과)** 점진적으로 국가 및 지자체의 직접 관여를 줄이면서 민간 창의성에 기초한 문화관광산업 활성화를 위한 오랜 경험으로 발전을 촉진하였고, 글로벌 관광산업 환경의 급변으로 전국적으로 협력적 대처가 필요함에 따라 재조직화 한 것임. 이는 바로 민간전문가의 전문역량 활용도를 높여 산업환경 변화에 신속하게 대응방식을 다변화할 수 있도록 하였음. 동시에 지역의 공통 자원환경과 공공시설을 고려하여 해당지역의 지자체와의 협력 거버넌스 체제로 '지역특수성'을 강화할 수 있는 상호 네트워크 구축으로 적극적인 협력을 추진하였음

❍ **알사스 통합 도의회(Collectivité européenne d'Alsace, CeA)**

- **(환경변화)** 알사스 지역은 과거 1800년대부터 독일과 프랑스 간 전쟁을 겪으면서 독일 점령지역이 되었다가 회복되는 상황이 여러 번 반복되었으며, 현대에 와서는 2차 대전 이후에 프랑스 영토로서 유럽연합의 의회

가 위치한 지역과 함께 유럽의 중심지역으로 발전해 왔음. 이에 다변화된 환경변화에 적응하고 21세기 새로운 발전모델을 형성해 가기 위해서 도-지역자치단체 등의 통합을 추진하면서 지역의 정치적, 지리적 대변혁을 유도하고자 하였음

- **(대응과정)** 2017년 2월 2개 도자치단체(남도 렝과 북도 렝, Haut-Rhin et du Bas-Rhin) 간 자치단체 재조직을 위해 통합을 결정하고, 프랑스 중앙정부도 이듬해인 2018년 1월 2개 도 자치단체 간 통합 결정에 대하여 다양한 가능성에 대한 평가를 요청하게 됨. 이후 같은 해 10월에는 중앙정부가 승인함에 따라 '알사스 유럽 도 자치단체'(Collectivité européenne d'Alsace, CeA)의 이름으로 2개 도 통합자치단체가 탄생되었고, 반면 기존의 2개 도는 국가의 지방행정계층으로 그대로 유지하게 되었음. 드디어 2019년 2월 4일 2개 도 자치단체의회는 공식적으로 통합 결정에 찬성하고 '알사스 통합자치단체'를 출범시킴. 알사스 통합자치단체(CeA) 현황을 보면, 도의 주민수는 190만명, 관내 기초자치단체는 880개(남도 렝 514개, 북도 렝 366개)이며, 도 예산은 총액 20억 유로(2021년 기준)이고, 공무원 수는 6,200명으로 이 인력에는 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 인력도 포함함. 그리고 도 내 376개 공공기관, 147개 공공학교, 201개 노령층복지센터 등이 소재하고 있음
- **(대응 내용)** 프랑스 중앙정부로부터 새롭게 지방이양사무로 권한이 확장된 분야들을 보면, 우선 다른 도 자치단체와 마찬가지로 중학교 운영관리, 주민 사회복지 및 공적부조, 관광 등 광역적 기능을 수행하고 있는 것은 물론이고, 도 지역으로서 특별한 사무권한들을 보면 독일 등 국경 간 협력사무, 독어/프랑스어 등 복수언어 교육훈련, 대중교통, 장애인 특수학교, 소방안전, 주택, 스포츠와 문화재, 도로 인프라, 지역개발, 전문교육기관 등 12개 분야를 확대하였음
- 기관구성 유형으로는 도의회의장-도지사 겸직의 도 자치단체 기관구성 및 운영체계를 유지하는 〈통합형 기관구성〉임. 알사스 통합 도자치단체의 선출직은, 먼저 도의회 의장 겸 도지사 1명, 선출 6년 임기의 도(데파

르트망) 지방자치단체의원 80명(선거구 40개 캉통), 도의회의원 겸 부지사 15명 (집행부) 등임

❍ **(정리) 프랑스 지방의회의 지역발전 대응노력**

- 프랑스 지방자치단체는 단독으로 자치사무를 수행하기보다는 자치단체 상호간 역량을 결집하여 협력기구를 최대로 활용하는 방식을 주로 채택하고 있음
- 프랑스 도시권 자치단체는 대도시권 축으로 메트로폴(Les métropoles)이라는 기초자치단체 간 협력기구를 활용하여 역량을 결집(Renforcer l'intégration communautaire)할 뿐만 아니라 동시에 중앙정부로부터 적극적으로 사무이양도 받아와 시행하고 있음
- 그 결과 기초정부협력사무로 이양된 습지관리, 홍수예방(2016년) 등에 관한 지방자치단체의 권한들이 지속적으로 확대되었고, 또한 교통 및 주차단속 등 특별사법경찰권의 이양(주정차 범칙금, 공용토지 사용료) 등으로 자율적 결정권도 강화되었음. 그리고 새로운 코뮌기초정부 운영체제(Création des Communes Nouvelles) 설치로 기초정부간 유연한 통합체제를 만들어서 사무수행체계도 통합하도록 유도하고 있음
- 또 지역의회는 전국의 레지용을 22개에서 13개로 축소시키고자 한 중앙정부와 협력하여 "지역은 크게, 인구밀도는 적게"라는 정책기조 유지로 다양한 환경변화에 대응하기도 하였음
- 지방자치단체 간 협력방식에 더욱 직접민주주의에 의한 정당성 강화를 위해서 점진적으로 지방선거에서 주민직선 방식 확대하여 지방정부 간 협력기구의회를 구성하는 지방의원들을 지방선거 때 의회의원과 함께 협력기구 대표의원들도 같이 선출하고 있음

❍ 보충성의 원칙에 의해 주민 수가 적고 재정력이 부족한 기초자치단체들에 대해서는 중앙정부와 지방정부 간 협력관계를 발전시키는 방식을 더욱 활성화였음. 예를 들면, 대도시권 메트로폴 및 아르데슈 도자치단체 협력사례 등과 같이 특별지방자치단체를 구축하여 활용하는 방식으로 지역발전 협력

네트워크를 적극 도입하였음

❍ 또 다른 방식의 정부 간 협력 방식은, 도의회와 지역의회가 광역권 중심의 파트너십을 구축하고, 이에 지방에 소재한 국가의 특별지방행정기관들도 적극적으로 지방자치단체 협력기구에 참여하도록 하여 중앙정부와 지역정부 간 계획계약(Contrat de Plans) 등과 같은 공동의 지역발전계획 하에 현장 참여와 재정지원을 독려하여 지방에서도 중앙-지방정부 간 긴밀한 협력관계가 상시적으로 가동되도록 제도화 하였음

제4절 지방의회 여건 영향분석

1. 환경변수 검토

❍ 전술한 미래 환경변수들이 지방의회에 미칠 영향을 검토하면, 다음과 같이 제시할 수 있을 것임

- 인구감소와 고령화 등과 같이 현재의 추세가 강화되어 지방의회의 기존 정책을 새롭게 정비하는 영향 요소도 있고, 인공지능이나 자율주행차 등과 같이 현재와 획기적으로 다른 기술적 진전에 따라 지방의회의 정책을 완전히 전환해야 하는 영향 요소도 나타나게 될 것으로 전망됨
- 신종코로나바이러스(COVID-19) 유행이 장기화됨에 따라 감염병과 관련된 선제적인 대응 능력이 중요해짐으로 지방의회는 지방자치단체장과 협력을 통한 위기관리 및 문제해결 능력이 요청될 것으로 기대됨
- 다만, 다양한 미래 환경변수들이 지방의회에 미치는 영향 수준은 보다 직접적이거나 간접적이고, 또는 강도의 수준이 높거나 낮아서 획일적인 대응이 필요한 것은 아님

〈표 3-5〉 미래변수의 지방의회 영향

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
사회	인구구조 변화	인구감소	• 지방도시 축소 • 저출산·학령인구 감소
		고령화	• 고령사회화 및 고령층 역할 확대 • 초고령화
		가족형태 변화	• 1인 가구 및 다양한 형태의 가구출현
		다문화	• 외국인구의 국내유입 증가 및 다문화사회로의 진전
	사회구조 변화	가치관의 변화	• 사회갈등 증가 • 개인주의 확대 • 비대면소통의 증가 • 사회적 약자 및 소외계층에 대한 배려(여성지위 및 젠더이슈)

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
		사회양극화	• 가계부채 증가 • 고령빈곤층 증가
		도심쇠퇴	• 메가시티 확대 • 비 대도시권 쇠퇴 및 도심 노후화
	공간구조	정주여건 변화	• 거주 유연성(직주 분리 등) • 이동거리(교통수요)증가 • 수도권 집중경향
		보건위생 문제	• 전염병에 대한 취약성 심화
기술	첨단기술 발달 및 융합	신기술 도입	• 에너지 저장 장치 • 양자컴퓨팅 • 3D프린터
		기술발전	• 인공지능 • 로봇 • 드론 • 자율주행차
		융합기술	• 정보기술(블록체인 기술의 사회적 파급) • 바이오기술(노화 극복, 새로운 개체의 조작 , 유전자 기술) • 우주기술(인공위성기술독점)
	디지털 및 네트워크 기술 발전	초연결화	• 상호연결성 강화·사물인터넷 확산 • 스마트 도시 확산(스마트시티 거버넌스 구조 형성, 오픈소스 어바니즘) • 빅데이터 분석 발달·데이터 경제 확대 • 컴퓨팅 기술 발달과 인공지능 기술의 발전
		기술유발 실업 (고용문제)	• 미래 직업세계의 시간과 공간적 유연성 • 정보보호와 근로자의 정당한 권리
경제	경제구조 개편 및 다변화	경제저성장	• 경제활동인구 고령화 • 생산가능인구 감소 • 고령층 대상 사회복지 지출 증가 • 재정건전성 악화
		경제구조재편	• 뉴노멀시대의 도래 • 공유경제의부상 • 부동산 거품 붕괴 • 실업률 증가
		금융산업 재편	• 전통적 금융산업 축소 • 암호화폐의 통화 대체
		공유경제 확산	• 공적 자산을 활용한 공유경제 실현

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
	경제 글로벌화	신패권주의	• 미중 무역 마찰, 지역경제의 블록화
		세계경제축 변화	• 글로벌 경쟁 격화 • 동북아 영향력 증대
환경	환경 리스크 증대	기후변화	• 지구 온난화 심화 • 탄소배출권 거래 활성화
		자연재해 증가	• 신종·복합 사회적 재난·재해 증대
		환경오염 심화	• 대기/수질/토양오염 심화 및 폐기물 증가 • 에너지, 식량, 수자원 부족 • 한반도 자원개발 등
		환경기술 고도화	• 에너지 저소비형 개발 확대 • 친환경 기술개발 가속 • 워터그리드 확산
	에너지 위기 및 자원고갈	신재생 에너지확대	• 탈석유화/에너지 자원 확보 경쟁 심화 • 신생에너지의 확산과 에너지 복지 강화
		식량·수자원 문제 심화	• 식량부족 • 물부족
정치	정치권력 이동 및 다극화	정치권력의 분권화	• 국민참여 요구 증대 • 지방분권화
		법·행정제도	• 중앙-지방재정 악화 • 지능사회 선도를 위한 정책적 지원
		안전 위험성 증대	• 테러위험 및 분쟁 증가 • 보안시스템 강화
	남북관계 변화	한반도 정세 변화	• 북미관계 정상화 • 동북아 경제공동체 구축
		남북한 협력관계 확대	• 남북한 경제협력 • 남북한 경제통합 • 남북한 인프라 통합·구축 지원

2. 지방의회 미래환경 SWOT 분석

❍ 지방의회의 미래환경을 예측하기 위해 내적 환경, 외적 환경을 종합적으로 분석하는 SWOT 분석을 실시함(류재현, 2008; 이홍재, 2008)
- SWOT 분석은 환경을 각각 내부, 외부 요인으로 구분하여 내적 요인으로 강점(Strength), 약점(Weakness) 요인을 파악하고, 외적 요인으로 기회(Opportunity), 위협(Threat) 요인을 검토함
- SWOT 분석을 통해 도출된 요인들을 교차하여 검토하는 것으로 향후 지방자치 미래환경 변화에 대한 대비를 시도하며, 지방의회의 미래 과제와 대응 방안을 도출해낼 수 있음

1) 강점(Strength)

❍ 미래 지방자치 환경변수들 중 지방의회의 운영상 내부적으로 확인되는 전반적인 강점은 다음과 같음
- 정치 참여에 대한 관심이 증대되면서 주민참여 요구 증대가 이루어지고 있음
- 중앙정부의 지방분권정책 추진이 적극적으로 이루어지고 있음
- 재정 측면에서도 재정 분권의 추진, 자치단체의 자율성 및 책임성의 확대가 계획됨
- 정부 간 관계에서는 중앙-지방 정부의 협력체제 강화, 지방정부 간 협력체제 강화, 중앙권한의 획기적인 지방이양 등이 검토되고 있음
- 지방정부의 위기 상황에 대한 대응 역량에서 중요한 요소인 협력적 경쟁역량을 제고시키기 위해 중앙정부-광역(지방정부)-기초(지방정부)-민간 간 협력체계 구축이 이루어졌음
- 또한 보건 위기에 대한 전담 조직이 형성되어 위기 대응 역량을 제고시킬 수 있는 인력충원이 신속히 진행되었으며, 종합하여 적극적 권한 이양을 통한 의사결정 프로세스의 최적화와 협력 행정 체계를 구축함

2) 기회(Opportunity)

❍ 지방의회의 환경 여건 중 지방의회 미래계획에 긍정적으로 작용할 수 있는 외부 요인들은 다음과 같음

- 인구구조의 변화로 인한 1인 가구 및 다양한 형태의 가구 출현, 외국인 국내 유입 증가 및 다문화사회로의 진전이 이루어지고 있음
- 메가시티의 출현, 도시화 등에 따른 거주 유연성의 증가, 이동 거리 증가에 따른 교통수요의 증가, 수도권 집중 현상이 발생함
- 경제구조의 개편 및 다변화가 예상되며, 뉴노멀 시대의 도래, 공유경제의 부상, 암호화폐의 통화 대체 등 경제 흐름 변화가 예고됨
- 4차 산업혁명의 도래, 과학기술융합의 출현과 관련된 인공지능, 자율주행차, 스마트 도시 확산, 정보기술(블록체인 기술 등), 바이오기술, 우주기술의 영향력이 증대됨
- 한반도 정세 측면에서 북미관계 정상화 기대, 동북아 경제공동체 구축 계획, 남북한 경제협력 및 경제통합 가능성이 제시됨

3) 약점(Weakness)

❍ 문재인 정부의 '지방자치 과제'를 통해 확인되는 지방의회의 전반적인 약점은 다음과 같음

- 정치 권력의 다극화와 관련하여 주민 참여권 보장의 어려움, 숙의 기반의 주민참여 방식에 대한 추진 가능성, 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 과제, 주민참여예산제도 확대 추진의 어려움 등이 제기됨
- 중앙·지방재정 악화에 따른 국세와 지방세 간 구조개선 필요성, 지방세입 확충기반 강화 필요성 제기, 국고보조사업 개편 요청, 지방교부세의 형평기능 강화 요청, 지방재정 운영의 자율성 제고 과제, 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 필요 등이 제기됨
- 자치분권 측면에서는 자치단체 간 협력 활성화 필요, 제주·세종형 자치분권 모델 구현 필요, 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 필요, 지

방인사제도 자율성 및 투명성 확보, 자치분권형 평가체제 구축 요청 등의 개선안이 제기됨
- 중앙·자치단체 간 사무 측면에서도 불균형 해소를 위한 중앙권한의 기능 중심 포괄이양 필요, 특별지방자치단체 도입의 필요성, 대도시 특례, 광역단위 자치경찰제 도입, 중앙·지방 협력기구 설치 및 운영 등이 제기됨
- 코로나19와 같은 위기 대응 시 지방정부 차원에서 동원 가능한 자원이 확보되지 않아 적극 행정이 이루어지기 어려움
- 특히, 위기관리 핵심 인력 또는 인프라 구축에서 한계가 있으며 지방정부 간 대응 역량 격차가 확대되고 있음
- 필요한 권한 체계 및 정책 수단이 중앙에서 지방으로 적극적으로 이양될 필요가 있음

4) 위협(Threat)

❍ 지방의회의 환경 여건 중 지방의회 미래계획에 부정적으로 작용할 수 있는 요인들은 다음과 같음
- 인구감소가 예상됨에 따른 지방 도시의 축소, 저출산 및 학령인구 감소, 고령 사회화 진입 및 고령층 역할의 확대가 예상됨
- 거주공간의 양극화로 인한 비(非)대도시권의 쇠퇴 및 도심 노후화의 문제가 예상됨
- 경제구조 측면에서도 경제활동인구 고령화, 생산가능인구 감소, 고령층 대상 사회복지 지출의 증가, 재정건전성 악화, 실업률 증가, 부동산 거품 붕괴, 경제 글로벌화와 같은 다양한 위협에 노출되어 있음
- 기후 위기 및 환경에 대해서도 지구 온난화의 심화, 복합적 재난 및 재해 증가, 대기/수질/토양오염의 심화 및 폐기물 증가와 같은 문제들이 예상됨
- 사회구조의 변화로 인한 사회갈등 증가, 개인주의 확대, 비대면 소통의 증가, 사회적 약자 및 소외계층에 대한 배려(여성지위 및 젠더 이슈) 등의 환경변화가 예상됨

〈표 3-6〉 지방의회 미래환경 SWOT 분석 결과 요약

구분	주요 이슈	
기회	인구구조 변화	• 1인 가구 및 다양한 형태의 가구 출현
		• 외국인구의 국내유입 증가 및 다문화사회로의 진전
	메가시티 도시화	• 거주 유연성(직주 분리 등)
		• 이동거리(교통수요) 증가
		• 수도권 집중
	경제구조 개편 및 다변화	• 뉴노멀시대의 도래
		• 공유경제의 부상
		• 암호화폐의 통화 대체
	4차 산업혁명, 과학기술융합	• 인공지능, 자율주행차, 정보기술(블록체인 기술 등), 바이오기술, 우주기술
		• 상호연결성 강화, 스마트 도시 확산, 빅데이터 분석 발달
		• 환경기술의 고도화(에너지 저소비형 개발, 워터그리드 확산)
	한반도 정세	• 남북통일
		• 북미관계 정상화
		• 동북아 경제공동체 구축
		• 남북한 경제협력 및 경제통합
위협	인구 감소	• 지방도시 축소, 저출산 및 학령인구 감소
		• 고령사회화 및 고령층 역할 확대
	거주공간의 양극화	• 비(非)대도시권의 쇠퇴 및 도심 노후화
	경제구조 개편 및 다변화	• 경제활동인구 고령화 • 생산가능인구 감소 • 고령층 대상 사회복지 지출 증가
		• 재정건전성 악화 • 실업률 증가
		• 부동산 거품 붕괴 • 경제 글로벌화
	기후 위기 및 환경	• 지구 온난화 심화
		• 복합적 재난 및 재해 증가
		• 대기, 수질, 토양오염의 심화 및 폐기물 증가
	사회구조 변화	• 사회갈등 증가
		• 개인주의 확대
		• 비대면소통의 증가
		• 사회적 약자 및 소외계층에 대한 배려(여성지위 및 젠더이슈)

구분	주요 이슈	
강점	정치권력 이동 및 다극화	• 주민참여 요구 증대
		• 지방분권화
	재정	• 재정분권의 강력한 추진
		• 자치단체의 자율성과 책임성 확대
	정부 간 관계	• 중앙-지방 및 자치단체간의 협력체제 강화
		• 중앙권한의 획기적인 지방이양 의지
	위기관리 역량	• 중앙정부-지방정부-민간 간 상호협력 성공
		• 위기관리 조직 및 인력의 성공적 충원
		• 신속한 행정처분을 위한 권한이양
약점	정치권력 이동 및 다극화	• 주민 참여권 보장
		• 숙의기반의 주민참여 방식도입
		• 주민자치회 대표성 제고 및 활성화
		• 주민참여예산제도 확대
	중앙·지방재정 악화	• 국세·지방세 구조개선
		• 지방세입 확충기반 강화
		• 국고보조사업 개편
		• 지방교부세 형평기능 강화
		• 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
		• 지방재정 운영의 자율성 제고
		• 지방재정정보 공개 및 접근성 확대
	자치분권 필요성	• 자치분권 법령 사전협의제 도입
		• 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
		• 자치단체간 협력 활성화 지원
		• 제주·세종형 자치분권 모델 구현
		• 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개
		• 자치조직권 강화 및 책임성 확보
		• 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보
		• 자치분권형 평가체계 구축
	중앙·자치단체 간 사무 조정 필요성	• 중앙권한의 기능중심 포괄이양
		• 특별지방행정기관 정비
		• 대도시 특례 확대
		• 광역단위 자치경찰제 도입
		• 중앙-지방 협력기구 설치·운영
	위기관리 역량	• 자원 동원 및 정책 수단 한계
		• 인프라 확충 및 역량 제고 필요성

5) 지방의회 미래전략 방향 제시

○ SWOT 분석을 통해 도출된 요인들을 조합하여, 내부·외부 요인들을 고려한 미래전략을 제안할 수 있음

- 강점과 기회를 활용(SO전략), 강점으로 위협에 대응(ST전략), 약점이지만 기회를 활용(WO전략), 약점 및 위협에 대비(WT전략)으로 도출될 수 있으며, 미래환경에 대한 예측 및 대비를 위해 제시함
- ▲스마트 도시, 과학기술을 활용한 주민참여의 확대, ▲공유경제 활용 및 지역 플랫폼 경제 활성화를 통한 재정 자율성 및 책임성 확대, ▲위기 대응 중앙-지방간 협력기구의 제도화, ▲지방자치단체 자율성 및 책임성의 제고를 통한 적극적인 지방 도시 축소 대응, ▲지방분권화 추진을 통한 지역의 맥락에 맞는 기후변화 대응 추진, ▲코로나19와 같은 보건 위기시 대응 권한을 확대하여 적극행정 추진, ▲자치단체 간 협력 활성화를 통한 메가시티 형성, ▲온라인을 통한 투명한 지방의회 의정활동정보 공개, ▲지방정부와 민간 간 의료능력 파트너십 강화를 통해 민간 자원의 비상시 동원 가능성 확보, ▲개인주의 확대 및 주민참여 저조에 대응, ▲지방재정 악화와 고령화에 따른 지출증가 대비, ▲감염병 대응 인프라 및 방역체계 내 취약점 보완을 통한 거버넌스 구조 재정비 등을 제시할 수 있음

〈표 3-7〉 SWOT 분석에 따른 지방의회 미래전략 방향 제시

구분	기회(O)	위협(T)
강점(S)	**(SO전략) 강점과 기회 활용** - 스마트 도시, 과학기술을 활용한 주민참여 확대 - 공유경제 활용 및 지역 플랫폼 경제 활성화를 통한 재정 자율성 및 책임성의 확대 - 위기 대응 중앙-지방간 협력기구의 제도화	**(ST전략) 강점으로 위협 대응** - 지방자치단체의 자율성 및 책임성 확대를 통해 적극적으로 지방도시 축소에 대응 - 지방분권화를 통해 지역의 맥락에 맞는 기후변화 대응 추진 - 보건 위기 대응권한을 확대하여 적극행정 추진

구분	기회(O)	위협(T)
약점(W)	**(WO전략) 약점에 기회를 활용** - 자치단체간 협력 활성화를 통한 메가시티 신형성 - 온라인을 통한 투명한 지방의회 의정활동 정보 공개 - 지방정부와 민간 간 의료능력 파트너십 강화를 통해 민간 자원의 비상시 동원 가능성 확보	**(WT전략) 약점과 위협 대비** - 개인주의 확대 및 주민참여 저조에 대응 - 지방재정 악화와 고령화에 따른 지출증가에 대비 - 감염병 대응 인프라 및 방역체계 내 취약점을 선제 발견해 거버넌스 구조 재정비

제4장

지방의회 2030 비전달성 전략과제

제1절 지방의회 미래비전 수립
제2절 지방의회 구성개선 전략
제3절 지방의회 권한개선 전략
제4절 지방의회 운영개선 전략
제5절 지방의회 책임개선 전략
제6절 지방의회 지원개선 전략

제4장 지방의회 2030 비전달성 전략과제

제1절 지방의회 미래비전 수립

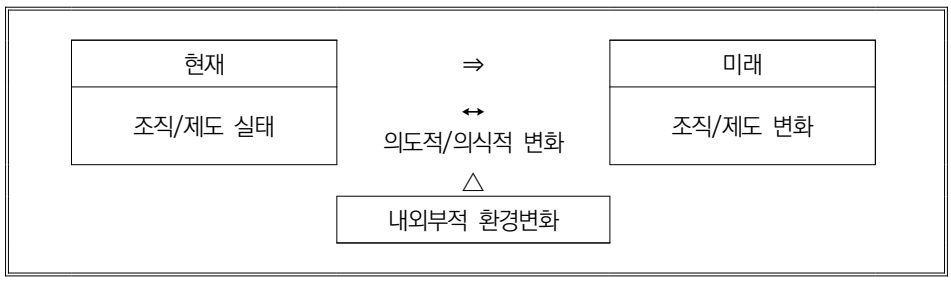
1. 비전설계의 체계

1) 미래비전의 개념

❍ 일반적으로 미래비전은 특정의 조직이나 기관이 미래에 달성하고자 하는 바람직스러운 모습으로 규정되고 있음

- 이와 같은 미래의 비전은 시간의 경과에 따라서 당연히 나타나는 것이 아니라 의도적이고 의식적인 노력을 통해서 달성되는 것으로, 여기에는 현재시점의 조직 또는 기관의 제반문제들이 해결된다는 전제가 상정되어 있음
- 따라서 미래의 비전은 현재시점의 조직 또는 기관의 문제를 의도적이고 의식적으로 해결하여 달성하고자 하는 바람직한 모습으로 규정할 수 있음

〈그림 4-1〉 미래비전의 개념



2) 비전설계 고려요소

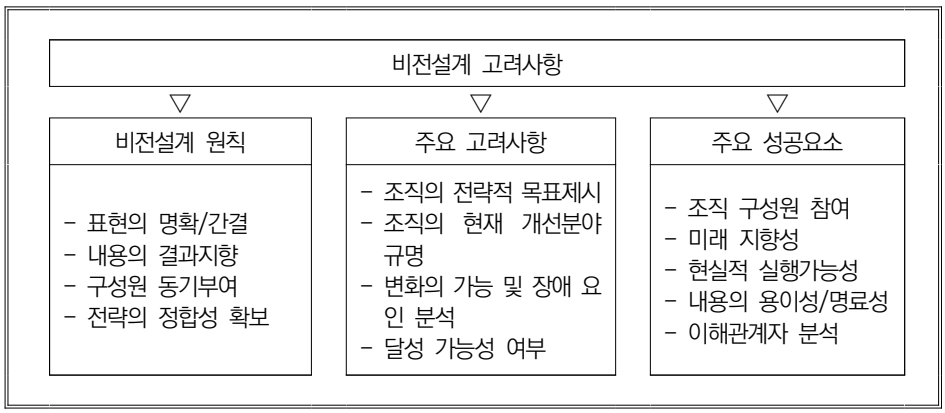
❍ 미래비전이 규범적일 뿐만 아니라 현실적으로 달성가능한 목표가 되기 위해서는 설계과정에서 다양한 요소들이 충분히 검토되고 반영될 필요가 있음
- 즉, 미래비전의 설계과정에서 비전설계의 원칙과 주요 고려사항 및 주요 성공요소 등이 사전에 충분하고도 체계적으로 검토되어야 한다는 것임

❍ 우선, 미래비전의 설계에서는 비전을 설계하는 일반적인 원칙들에 대하여 사전에 검토가 수반될 필요가 있음
- 비전설계의 일반적인 원칙으로는 표현의 명확성과 내용의 결과지향성, 구성원의 동기부여, 전략의 정합성 등이 요구되므로, 이러한 원칙들에 기초하여 비전의 내용을 구성하는 것임

❍ 다음, 미래비전의 설계에서는 포함될 내용들에 대한 검토가 체계적으로 수반되어야 함
- 즉, 미래비전의 설계과정에서는 조직의 전략적 목표 제시와 현재의 개선분야, 변화의 가능성과 장애요인 분석 및 달성 가능성 등이 충분히 검토되고, 비전내용으로 포함되어야 함

❍ 한편, 미래비전이 조직 또는 기관의 현실적인 목표로 설정되기 위해서는 성공적인 조건들에 대한 검토가 필요함
- 대체적으로 미래비전의 성공적 추진을 위해 필요한 조건들로는 조직구성원의 참여와 비전의 미래 지향성과 실행 가능성 및 내용 명료성이 확보되고, 비전과 관련된 이해관계자가 분석될 필요가 있는 것으로 제시되고 있으므로, 이에 대한 충분한 검토가 수반될 필요가 있음

〈그림 4-2〉 비전설계의 고려요소

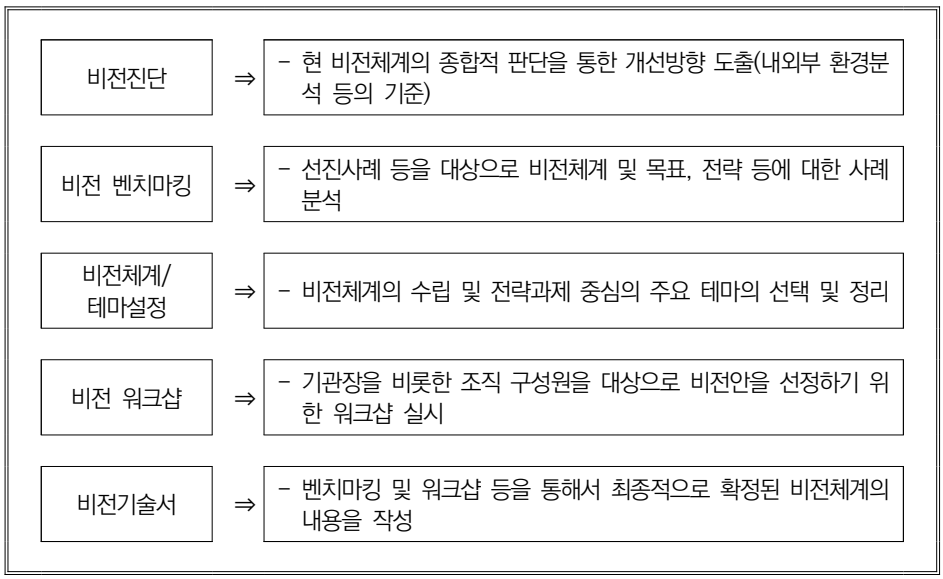


3) 비전설계 일반절차

❍ 일반적으로 미래비전의 설계는 비전진단과 비전 벤치마킹, 비전체계 및 테마설정, 비전 워크샵, 비전기술서 등의 단계적인 절차를 거쳐서 최종적으로 확정함

- 미래비전의 진단과정에서는 현재의 비전에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 통해 개선방향을 도출하고, 비전의 벤치마킹 과정에서는 비전체계와 목표 및 전략 등에 대한 선진사례를 분석하여 시사점을 도출하며, 비전체계의 설정과정에서는 비전체계와 전략과제 등을 정리하며, 비전의 워크샵 과정에서는 기관장을 비롯한 조직구성원 전체가 참여하여 미래비전 수립의 방향성을 논의하며, 비전기술서의 작성과정에서는 상기의 과정을 통해 확정된 새로운 비전체계의 내용을 최종적으로 작성하는 것임
- 상기와 같은 순차적 단계를 거치는 것은 조직 또는 기관의 미래목표가 현실적이면서도 조직 구성원 전체가 공유할 수 있도록 하기 위해서임

〈그림 4-3〉 비전설계의 절차



2. 역대정부의 지방의회 발전목표

1) 비전체계

❍ 역대정부의 분권정책은 노무현 정부부터 체계적인 비전설계를 수립하였으며, 이후 현재의 문재인 정부에 이르기까지 승계되고 있음
- 지방의회에 관한 정책은 역대정부에서 독립적인 분야로 다루어지기보다는 분권정책의 비전에 포함되는 구체적 과제로 설계되어 왔음

❍ 역대정부에서 분권정책의 하나로 지방의회의 발전과제를 제시한 내용들을 살펴보면, 다음과 같음
- 노무현 정부에서는 지바으이정활공 기반 강화를, 이명박 정부에서는 지방의회의 전문성·자율성 강화를, 박근혜 정부에서는 지방의회 활성화 및 책임성 제고를 그리고 문재인 정부에서는 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보공개를 제시하고 있음

〈표 4-1〉 역대정부의 지방의회 발전과제

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
비전	지방활력을 통한 분권형 선진국가	창의와 활력이 넘치는 지역사회	성숙한 지방자치, 행복한 지역주민	우리 삶을 바꾸는 자치분권
목표	- 주민과 함께하는 가까운 정부 - 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부 - 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회 - 자율과 정의, 공동체정신을 바탕으로 한 사회	- 주민 삶의 질 향상 - 지방자치 역량 확대 - 지역경쟁력 강화 - 공동체 민주시민의식 제고	- 주민편익 증진 - 행정효율 제고 - 지방경쟁력 강화	- 주민과 함께하는 정부 - 다양성이 꽃피는 지역 - 새로움이 넘치는 사회
전략	- 중앙-지방정부간 권한 재배분 - 획기적 재정분권의 추진 - 지방정부의 자치행정역량 강화 - 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 - 지방정부의 책임성 강화 - 시민사회 활성화 - 협력적 정부간 관계 정립	- 권한 및 기능 재배분 - 지방재정 확충 - 자치역량 강화 - 협력 및 공감대 확산	- 강력한 지방분권 기조확립과 실천 - 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 - 주민중심 생활자치·근린자치 실현 - 미래지향적 지방행정체제 구축	- 주민주권 구현 - 중앙권한의 획기적인 지방이양 - 재정분권의 강력한 추진 - 중앙-지방 및 자치단체간의 협력체제 강화 - 자치단체의 자율성과 책임성 확대 - 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선
지방의회 발전과제	- 지방의정활동 기반 강화	- 지방의회의 전문성·자율성 강화	- 지방의회의 활성화 및 책임성 제고	- 지방의회의 인사권 독립 및 의정활동 정보 공개

2) 비전체계 비교

❍ 역대정부에서 제시하고 있는 지방의회의 발전과제를 대상으로 설계방향을 살펴보면, 다음과 같음

- 노무현 정부에서는 지방의회의 의정활동에 관한 제도적 기반을 구축하는 자율성에 초점을 두고 있으며, 이명박 정부에서는 지방의회의 전문성과 자율성을 강화하는 것에 비중을 두고 있으나, 박근혜 정부와 문재인 정부에서는 지방의회의 자율성을 신장하는 동시에 책임성도 강조하고 있음
- 상기와 같은 역대정부의 발전과제에 따르면, 초기에는 지방의회의 자율성을 강화하고 있으나 점차 자율성과 동시에 책임성의 확보에도 추점을 두고 있는 것으로 나타나고 있음

〈표 4-2〉 역대정부의 지방의회 발전과제 비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
발전 과제	- 지방의정활동 기반 강화	- 지방의회의 전문성·자율성 강화	- 지방의회의 활성화 및 책임성 제고	- 지방의회의 인사권 독립 및 의정활동 정보공개
설계 방향	자율성	자율성	자율성 책임성	자율성 책임성

3. 지방의회의 미래비전 수립

1) 검토변수

❍ 지방의회의 미래비전은 2030년을 목표로 하는 바람직한 모습을 모색하는 것에 초점을 두고 있음

- 즉, 지난 30년간의 지방의회의 역할을 평가하고, 이를 토대로 2030년의 바람직한 모습을 설계하는 것임

❍ 따라서 2030년의 지방의회의 비전을 설계하기 위해서는 시간적 관점에서

현재와 미래의 검토변수들이 동시에 고려될 필요가 있음

- 즉, 지난 30년간의 지방의회의 역할에 대한 현재시점에서 평가결과와 향후 2030년을 기점으로 지방의회에 영향을 미칠 변화들이 동시에 반영될 필요가 있다는 것임

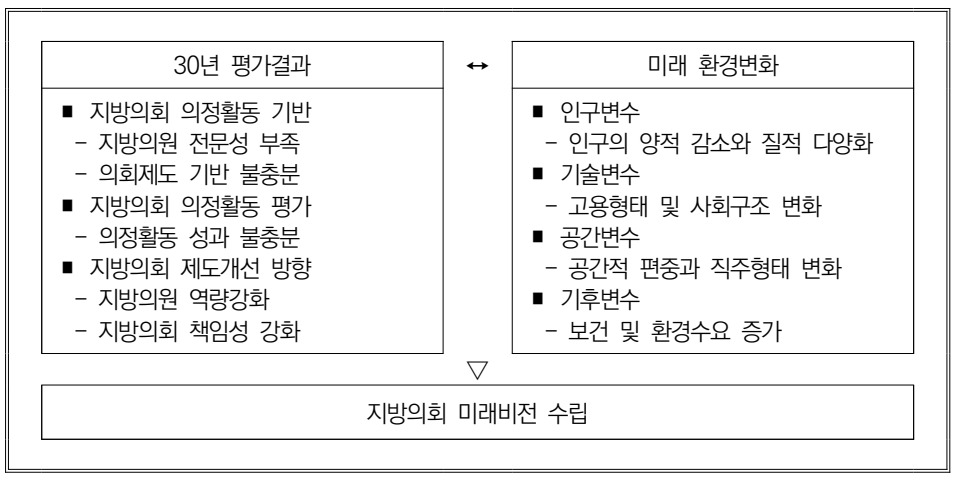
❍ 지난 30년간의 지방의회에 대한 평가결과에 따르면, 다음과 같은 한계들이 제시되고 있음

- 지방의원의 전문성과 의회제도의 기반이 부족하고, 이에 따라서 의정활동의 성과가 만족할 수준이 아니며, 따라서 지방의원의 역량강화와 지방의회의 책임성이 제고될 필요가 있다는 것임

❍ 한편, 향후의 지방의회 환경변화는 현재와 달리 새로운 역할수행을 기대하게 될 것으로 나타나고 있음

- 즉, 인구와 기술, 공간 및 기후 등의 핵심적 환경들이 현재와 다른 양상으로 변화되고, 이에 따른 지방의회의 새로운 역할들이 모색될 필요가 있다는 것임

〈그림 4-4〉 지방의회 미래비전 수립의 검토변수

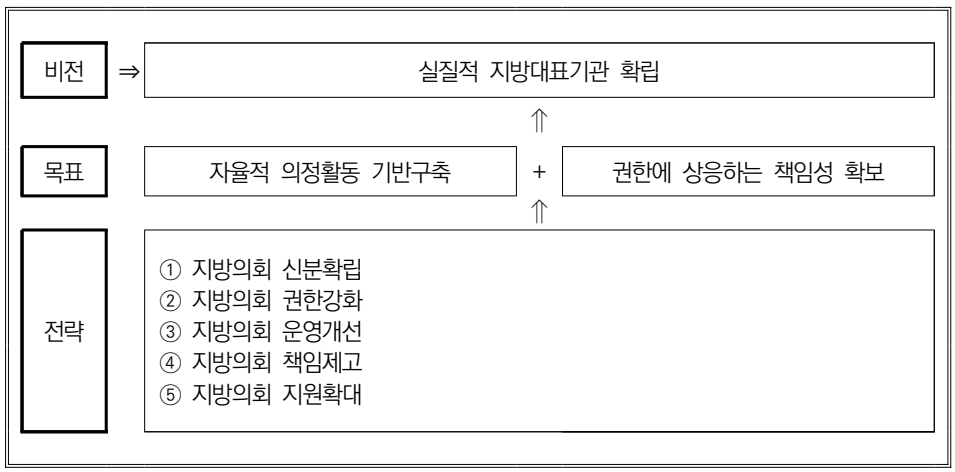


2) 비전체계 수립

❍ 전술한 지방의회 30년 평가결과와 미래의 환경변화 등을 토대로 비래비전의 체계를 제시하면, 다음과 같이 수립하는 것이 바람직함

- 지난 30년간의 지방의회 운영에서 나타나고 있는 국민들의 대체적인 평가는 지방의회가 부여된 역할을 충분히 수행하지 못한다는 것이고, 나아가 미래의 환경변화에서는 기존과 달리 변화의 내용이나 속도에서 획기적인 전환이 예상되어 지방의회의 역할이 보다 강화될 필요가 있으므로, 지방의회의 "실질적인 지방대표기관 확립"을 비전으로 수립하고, 이를 달성하기 위한 목표로서는 "자율적 의정활동 기반구축"과 "권한에 상응하는 책임성 확보"를 선정하며, 목표달성의 전략으로는 ① 지방의회 신분확립과 ② 지방의회 권한강화, ③ 지방의회 운영개선, ④ 지방의회 책임제고, ⑤ 지방의회 지원확대 등을 제시하는 것이 필요함

〈그림 4-5〉 지방의회 미래비전 체계



제2절 지방의회 구성개선 전략

1. 지방자치단체 기관구성 방식

❍ 중앙정부의 기관구성 형태는 입법부·행정부·사법부의 삼권분립의 형태를 지니나 지방자치단체는 집행기관과 입법기관의 이권분립으로 구성됨. 집행권과 의결권에 따라 지방자치단체 기관구성의 유형을 구분해 볼 때 가장 크게 구분되는 형태는 집행기능과 의결기능을 통합한 기관통합형과 대립적인 기관대립형으로 구분됨

1) 지방자치단체 기관구성 방식의 이론적 유형

(1) 기관통합형 기관구성

❍ 지방자치단체가 어떠한 기관구성 형태를 취하느냐에 따라 지방의회의 권한이 달라짐. 기관통합형을 채택하고 있는 영국이나 일부 미국의 지방의회는 의결기관으로서의 권한과 집행기관으로서의 권한을 행사함

❍ 한편 독일의 일부 주에 있어서도 지방의회가 집행기관의 권한도 부여되어 있음. 지방의회는 그 소속 하에 행정관리관(Gemeindedirektor; Stadtdirektor)을 두고 있는데, 대외적인 집행책임은 지방의회가 가지나, 행정관리관은 다만 지방의회에 대하여 책임을 질뿐임. 그러나 행정관리관은 임기가 길고 그 권한이 강력하기 때문에 실질적으로는 행정관리관이 집행기관으로서의 모든 역할을 담당하고 있으며, 지방의회의 집행권한은 상당히 제약되어 있음. 다만 행정관리관의 집행에 대한 대외적 책임은 지방의회가 지기 때문에 지방의회의 강력한 통제를 받고 있음(한국지방행정연구원, 1989: 8)

❍ 프랑스의 도에 있어서는 도의회의장(Le président du Conseil général)이 도의 집행기관이므로 사실상 도의회가 집행권도 관장하고 있음. 의장은 집행기능을 수행하기 위하여 집행위원회(le bureau)의 보조를 받는데 집행위

원회는 부의장들과 경우에 따라서는 다른 위원들로 구성됨. 또한 레죵의회 의장도 도의회의장과 마찬가지로 레죵의회(Le Conseil régional)의 의결을 준비하고 집행(la préparation et l'exécution des décisions)을 담당하게 됨으로써 집행기능까지 관장함(정세욱, 2002)

❍ 기관통합형에서는 지방의회를 중심으로 정책결정과 정책집행이 동시에 이루어지므로 책임소재가 뚜렷하나 모든 기능과 권한이 의회로 통합되어 있어 권력남용이 발생할 수 있음

(2) 기관대립형 기관구성

❍ 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 강시장-약의회형(strong mayor-weak council form)으로 지방자치단체의 기능을 집행기관과 의결기관으로 분리하는 기관대립형을 택하고 있음. 기관대립형의 경우 집행기관은 주로 자치단체장이 담당하나 일부 국가에서는 합의제를 채택하기도 함. 집행기관을 선임하는 방법은 국가 및 지역에 따라 다르며, 주민이 직접 선출하는 경우, 지방의회에서 선임하는 경우, 국가에서 임명하는 경우가 있음. 일반적으로 기관대립형에는 시장 - 의회형, 시장 - 관리관형, 집행기관 간선형, 의회 - 관리관형이 보편적임

① 시장 - 의회형

❍ 시장 - 의회형은 의사결정기능을 담당하는 지방의회와 집행기능을 담당하는 집행기관을 각각 분리하여 설치하고 양 기관의 상호견제와 균형에 의하여 자치행정을 운영하는 유형임. 이 유형은 시민이 직접 선출하는 시장과 각 선거구에서 선출되는 의원으로 구성되는 지방의회 간에 행정권과 입법권이 분리되어 있는 경우임. 따라서 시장의 권한의 강약에 따라 강시장형과 약시장형으로 구분함(김웅기, 2001: 463-464). 약시장형은 정책결정에서 뿐만 아니라 행정업무를 처리하는데 있어 지방의회가 강한 권한을 갖고 있음. 이

유형에서 시장은 행정적 권한이 거의 없으며 지방의회와의 관계에서도 의결사항에 대해서 제한적 거부권조차 갖고 있지 못하며, 공무원을 임면 할 수 없고 약간의 공무원의 임명도 의회의 동의를 얻어야 함. 따라서 지방의회는 집행기관의 국·과장을 임명하고 그들이 시장에 대해서보다는 의회에 대해서 책임을 지도록 하고 있음. 반면에 강시장형은 집행기관에 있어서 시장이 최고 책임자이고 예산안을 제출하며 집행도 전적으로 시장의 책임으로 되어 있으며, 또한 지방의회에 입법안을 제출할 수 있고 지방의회가 의결한 자치입법에 대해서도 거부권을 행사할 수 있음. 그리고 공무원을 지방의회의 인준을 받지 않고 임명 및 전보권을 행사하고 정책을 발의할 수 있는 기회를 부여함으로써 시장이 갖고 있는 공식적 직위에다 정치적 능력과 지도자로서의 역할을 강조하는 것임

② 시장 - 관리관형

❍ 시장 - 관리관형은 주민이 직접 선출한 시장이 집행기관의 최고책임자이면서 행정의 전반적 분야는 그가 임명한 관리관 또는 수석행정관으로 하여금 관리하도록 하는 형태임(김형배, 1988: 222). 이것은 집행기능과 의결기능을 분리하고 다시 집행기능을 정치적 기능과 행정적 기능으로 구분하여 시장에게는 강력한 정치적 기능을, 관리관에게는 전문적인 행정기능을 분담시키는 것임

③ 집행기관 간선형

❍ 집행기관 간선형은 지방자치단체의 장을 지방의회에서 선출하여 지방의회의 선임을 배경으로 행정이 이루어지므로 지방의회우위형 기관이라 할 수 있음. 또한 지방의회에서 선출된 자치단체장은 지방의회의 의장직을 겸하며, 지방의회가 보조기관 등 집행기관을 선임한다는 점은 의회중심의 기관구성형태와 유사하나 집행기관의 기능을 명백히 분리하고 있어 일단 선출한 자치단체장이나 보조기관은 임기를 갖게 되고 지방의회에서 해임할 수 없도

록 집행기관에 대한 관여를 극소화하고 있음. 자치단체장은 지방의회에 대하여 책임을 지며, 지방의회다수당과 자치단체장의 출신배경이 동일해 갈등소지가 적으나 지방의회가 불안정할 경우 행정과 정치도 불안정하게 됨(지방의회발전연구원, 1999; 15)

④ 의회 - 관리관형

❍ 의회 - 관리관형은 행정전문가인 시정관리관이 일체의 지휘·감독을 맡는 지방자치단체의 형태임. 시정관리관은 지방의회에 의하여 임명되므로 의회에 대하여 책임을 지며, 의회의 재량에 의하여 그 직위를 유지함. 그러나 시정관리관은 행정적 사항에 관해서만 최종적 권한을 가지며 지방의회는 이에 관여하지 아니함. 이 유형 하에서 시장은 간선 또는 직선에 의해 선출되며 행정적 권한을 행사하지 아니하고 시정관리관의 행정사무 처리에 관여하지도 않으며, 오로지 대민관계 및 정치적 역할을 담당함. 지방의회는 조례의 제정, 예산의 의결 등 주로 입법적 의결권만 행사하고 행정적 권한은 시정관리관을 임명하는 행위에 국한되며 그 밖의 모든 행정기능은 시정관리관에게 위임하므로 실제 행정의 총책임자가 됨. 의회 - 관리관형에서 지방의회는 시정관리관이 제공하는 충고와 상황의 분석을 통하여 정책을 입안하는데 비록 의회가 모든 정책에 책임을 진다할 지라도(조일홍, 한민정, 2000: 51) 행정은 시정관리관의 선임을 통해 행정을 책임지도록 하여 행정운영에 정치적인 간섭을 배제하려고 하였음

❍ 기관대립형에서 지방의회는 권력분립 원리에 의하여 지방의회와 집행기관이 명확히 구분되는 상황에서 - 지방의원은 집행기관의 관료로부터 정책결정에 대해 필요한 정보를 획득하고 집행기관은 지방의회의 의결권을 통해 정책결정이 이루어지게 하기 위하여 협력적인 역할을 수행하여야 함(Gyford & Game, 1989: 123-160). 그러나 서로의 입장을 달리하는 사람들끼리 집단을 형성하면 집단적 차원의 갈등과 대립으로 나타나는 것이 일반적이라는 현상이 나타날 여지가 있음(Himes, 1980: 61-66). 즉 지방의

회와 자치단체장이 모두 주민의 의사와 이익을 대표하는 기관이기 때문에 정책결정과 집행과정에 서로 간여하는데서 갈등과 마찰이 발생할 수 있으며 지방의회 의원들이 주민의 반발이나 차기 선거를 의식하여 중립적인 입장을 취하는 경우가 있음(Johnson, 1992: 14)

○ 기관구성 형태로서 권력 구조는 정치행위자들의 의사결정과 정부의 능력에도 영향을 미친다고(Weaver & Rockman, 1993: 7-11) 하는데 우리의 경우 기관대립형의 강시장 - 약의회제를 채택하여 지방의회의 권한 및 위상이 취약하다는 점이 특징임

〈표 4-3〉 기관구성 유형별 주요국가의 의회권한 비교

구분		기관대립형		기관통합형		
		일본	대만	영국	프랑스	미국
의결권	조례제정권	○	○	○	○	○
	예산결정 및 결산승인권	○	○	○	○	○
	지방세 및 주민부담결정권	○	○	○	○	○
	권리의 포기	○				
	청원의 접수처리	○	○			
	행정쟁송, 화해 알선, 조정	○			△	
	손해배상액의 결정	○				
	공적사회단체 활동의 종합 조정	○		○	○	○
집행권	주요정책·지침 결정			○	○	○
	일상업무 수행 담당			○	○	○
	지휘·감독			○	○	○
인사권	의회사무국 인사권	○	○	○	○	○
	주요 집행간부 임명권			○	○	○
감시통제	검사권	○	○			
	감사권	△				
	의견표명 및 출석답변요구	○	○	○	○	○
갈등의 해결	장의 불신임 의결권	○				
자율권	규칙제정 및 기율권	○	○	○	○	○
	자율해산권	○				

자료: 지방의회발전연구원(1999), 자치단체의 집행기관과 의회간의 협력증진에 관한 연구. p. 40.

2) 우리나라 지방자치단체 기관구성 실태 및 한계

(1) 우리나라 지방자치단체 기관구성 변천사

❍ 우리나라의 지방자치단체 기관구성은 1948년 헌법 제97조에 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다”.에 규정된 바와 같이 지방의회는 선거로 구성되도록 명시하였음

❍ 그 다음해 1949년 7월 4일 제정된 지방자치법 제11조에서는 “ 지방의회라 함은 지방자치단체의 의회를 말한다”. 라고 규정하고 시장, 읍장, 면장은 지방의회에서 간선하는 기관통합형 기관구성을 채택하였으나 광역단체장은 대통령이 임명하도록 하여 기초는 기관통합형 광역은 기관대립형으로 이원화하였음

❍ 1960년 헌법 제97조 제2항에“ 지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다(신설 1960.6.15.)”. 규정이 신설되었음. 그 이후 기초자치단체장과 광역자치단체장은 주민이 직접 선출하는 기관대립형 제도가 완성되어 지금까지 지속되고 있는 지방자치단체 기관구성의 원형이 되고 있음

〈표 4-4〉 우리나라 지방자치단체 기관구성 변천사

구분	지방의회	자치단체장	기관구성	지방선거 실시
1949.7. (지방자치법 제정)	의회구성(주민직선)	기초단체장: 의회간선 광역단체장: 임명제	기관통합 기관분립	제1차 지방선거(1952) (지방의회)
1956.2.	의회구성(주민직선)	기초단체장: 주민직선 광역단체장: 임명제	기관분립 기관분립	제2차 지방선거(1956) (지방의회, 기초단체장)
1958.12.	의회구성(주민직선)	기초광역단체장: 임명제	기관분립	

구분	지방의회	자치단체장	기관구성	지방선거 실시
1960.11.	의회구성(주민직선)	기초광역단체장: 주민직선	기관분립	제3차 지방선거(1960) (지방의회, 단체장)
1961.5. (의회 해산)	----------	----------		----------
1988~1989	원칙: 의회구성 경과조치: 미구성	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	-------	
1990.12.	의회구성(주민직선)	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	기관분립	제4차 지방선거(1991) (지방의회)
1994.3. (공직선거법 제정)	의회구성(주민직선)	주민직선	기관분립	제1기 동시지방선거(1995.6.27.) 제2기 동시지방선거(1998.6.4.) 제3기 동시지방선거(2002.6.13.) 제4기 동시지방선거(2006.5.31.)

자료: 정부혁신지방분권위원회(2005). 최진혁 재인용. 2016. 우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안 - 시론적 접근, 한국지방자치학회보 Vol.26. no.2. 통권 제94호. 서울: 한국지방자치학회.

(2) 이원대표제 하의 우리나라 기관구성의 문제점

❍ 1990년대 이후 지방정치제도의 가장 큰 변화는 1991년 지방의회 재구성과 '95년 자치단체장의 직선이다. 이 변화는 주민대표기관으로서 지역의 이익을 위한 지방의회와 자치단체장이 이원적으로 존재하게 되었다는 점에서 의미가 있음

❍ 자치단체장 직선이전에는 지방의회가 주민을 대표하는 유일한 기관이었으나 '95년 6.27지방선거부터는 오히려 자치단체장이 강시장이라는 우월한 권한과 함께 주민을 대표하는데 지방의회보다 우월한 지위를 확보하게 되었음

- 지방자치법 제30조에 "지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다"는 규정에 이어 동법 제31조에는 "지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다"고 하여 지방의회의원이 선거로 구성됨을

명시하고 있음

- 지방자치법 제93조에는 “특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다”. 동법 제94조에는 “지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다”고 하여 지방자치단체장 역시 지방의회의원과 동일하게 지방선거에 의해 구성되는 이원대표제를 명시하고 있음

❍ 지방자치법의 규정에 따라 자치단체장과 지방의회 의원이 주민들에 의해 선출되기 때문에 주민과의 정치적인 대표구조의 관계도 이원화됨. 지방의회만 선거로 구성하는 국가들과 비교하면 이원적 대표제를 취하는 국가들이 지방의회의 권한이 적음. 그러나 이와 같은 기관대립형에 따른 이원적 민주 정통성(dual democratic legitimacy)은 자치단체장과 지방의회가 주민대표자로서의 이원적 대표성을 확보하고 있어 각기의 정통성을 주민투표에 기반을 두고 있으나 어느 기관도 독점적인 대표성에 대한 정통성을 주장할 수 없음

❍ 이원대표제를 취하고 있음에도 지방자치법 제101조는 “지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다”고 하는 지방자치단체의 통할대표자로서 위상을 자치단체장에게 부여하고 있음. 따라서 양자는 주민과의 관계가 밀접해질수록 각자의 위상이 신장될 수 있음. 최근의 집행기관을 보면 주민중심 서비스로 대폭적으로 전환하고 있다. 이러한 주민과의 거리를 가깝게 하려는 집행기관의 노력들은 지방의회의 약한 권한과 더불어 주민대의기관으로서 지역에서의 경쟁력을 더욱 어렵게 만들고 있음

❍ 지방의회와 자치단체장의 관계가 강시장-약의회(strong mayor-weak council form)형을 택함으로써 자치단체장 중심의 지방정치가 운영되고 있는 가운데 중앙정치에서 행정부가 입법부를 압도하는 것처럼, 지방정치에서도 자치단체장이 지방의회를 압도하는 영향력이 강하게 나타남. 더구나 자치단체장은 지방의회의 의결에 대해 재의요구권을 폭넓게 행사할 수 있어 지방의회가 견제·감시하기에는 어려운 태생적인 구조를 갖고 있음

3) 영국 지방정부 기관구성 다양화 사례

❍ 영국의 지방정부(Local Government) 기관구성은 2000년 지방정부법(Local Government Act)의 개정에 따라 ① 리더와 내각형(A Leader & Cabinet Executive), ② 직선 단체장과 내각형(A Directly - Elected Mayor & Cabinet Executive), ③직선 단체장과 카운실 매니저(A Mayor & Council Manager Executive) 3개 유형과 ④ 인구 85,000명 이하이고 2층제 하의 디스트릭 지방정부에 한하여 다른 집행조직을 제안하면 중앙정부가 승인하는 유형의 지방정부 구조를 선택하도록 했으나 주로 기관통합형(A Leader & Cabinet)과 기관분리형(A Directly - Elected Mayor & Cabinet)의 2개 유형의 지방정부가 공존하는 개혁이 진행 중임

(1) 지방정부법과 기관구성 다양화 유형

❍ 제1유형: 리더와 내각제형 기관구성으로 불리어지는 구조로서 영국 지방정부 대부분의 지방정부가 이 모형에 속함. 지방의회의 다수당이 중심이 되어 의장을 선출하고 본회의에서 리더(지사, 시장, 군수, 구청장)가 지명됨

❍ 제2유형: 직선 단체장과 내각제형의 기관구성 모형임. 영국에서는 리더를 직접 선거로서 선출하지 아니하였으나 행정책임을 명확히 하고 강력한 리더십을 발휘하기 위해 2000년 지방정부법에 의해 처음 도입되었음. 그러나 2007년 이후부터는 주민투표 없이도 이 모델을 채택할 수 있도록 하고 있음

❍ 제3유형: 직선 단체장을 선출하고 직선 단체장이 행정전문가인 카운실 매니저(A Mayor & Council Manager Executive)를 고용하는 것인데 1개 지방정부에 도입되었으나 이 유형은 2007년 지방정부와 보건공공참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act)법 제정으로 폐지되고 인구 85,000명 이하를 제외한 지방정부는 ①유형과 ②유형 하나를 선택하도록 하였음

❍ 제4유형: 2000년 지방정부법 제31조에서 인구 85,000명 이하이고 2층제

하에 있는 디스트릭 지방정부에 한하여 위에서 제시한 두 가지 모델과 다른 집행조직을 제안하면 중앙정부가 승인해주는 형태임(한국지방자치학회, 2019)

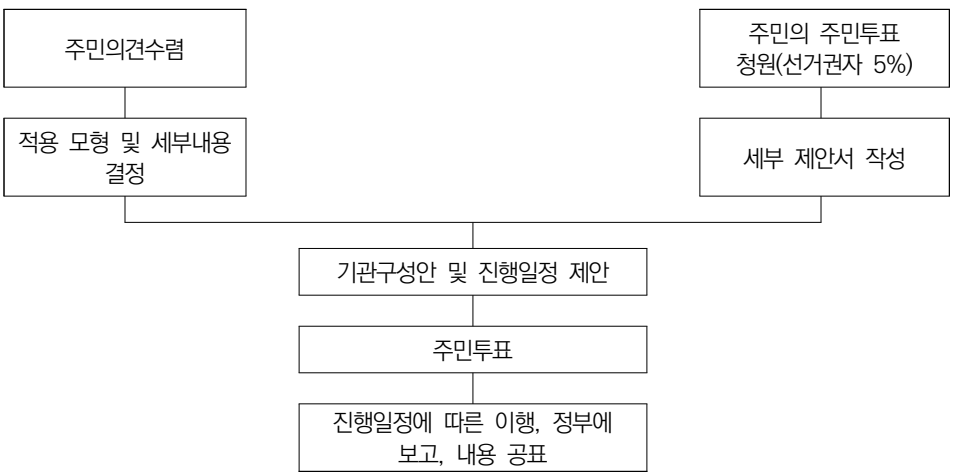
❍ 이 유형은 2011년 로칼리즘법(Localism Act)에서는 인구 85,000명 이상의 지방정부도 수정위원회제(Alternative Arragement)를 선택하여 일정 부분 변경이 가능하도록 하였음. 그러므로 리더와 내각제형(A Leader & Cabinet Executive), 직선 단체장과 내각제형(A Directly - Elected Mayor & Cabinet Executive), 수정위원회제 총 3 지방정부 구조를 Executive Arrangment라고 칭하고 있음(경기도의회, 2015)

(2) 지방정부 기관구성 형태의 선택 절차

① 지방정부 제안

❍ 지방정부가 기관구성 형태를 변화시키기 위해서는 〈그림 1〉과 같이 지방정부의 제안이나 주민들의 주민투표 발의로 주민투표를 통해 결정함

〈그림 4-6〉 직선 자치단체장 선택의 절차

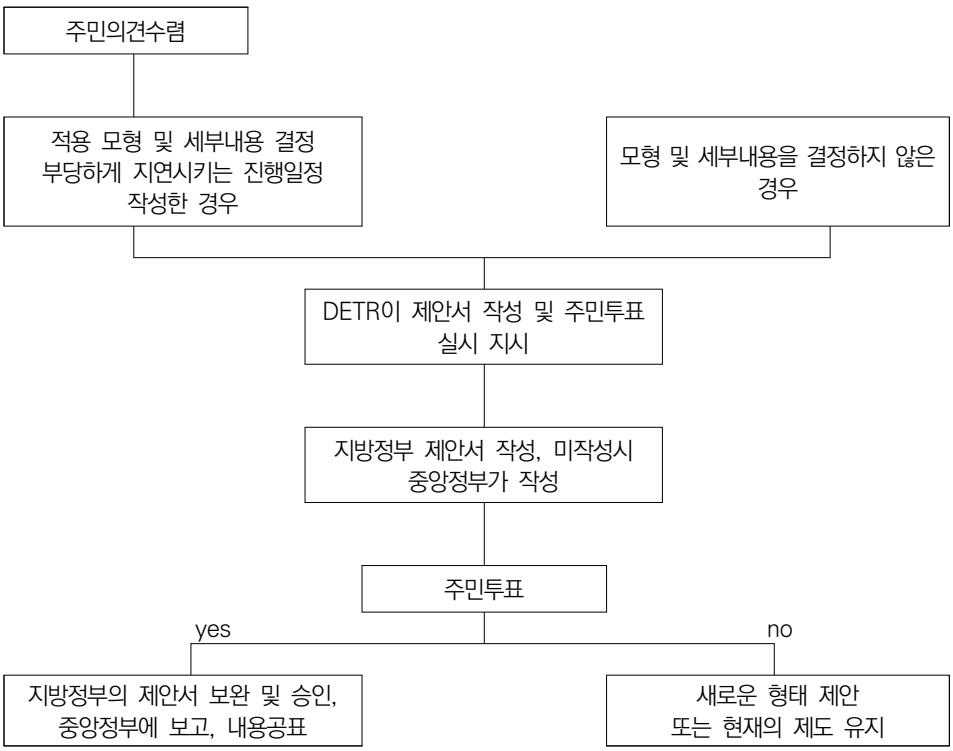


자료: 경기도의회(2015)

② 중앙정부 제안

❍ 그러나 지방정부가 자발적으로 이러한 채택 절차를 진행하지 않거나 지나치게 지연될 경우, 〈그림 4-7〉과 같이 중앙정부가 직접 주민투표를 발의하여 결정함(경기도의회, 2015)

〈그림 4-7〉 중앙정부 개입에 의한 절차



자료: 경기도의회(2015)

③ 제안서 포함사항(The new constitution check list)

❍ 새로운 기관구성 형태; 의원과 자치단체 직원의 관계; 집행부의 기능 및 그에 따른 조건이나 한계; 집행부의 구조 및 구성원의 책임분야; 자치단체 의전역할 담당자; 학부모 및 교회 대표자들의 역할; 조사위원회의 역할, 집행부에 속하지 않는 기타 위원회; 집행부 및 의회의 관계에 관한 기본조례(Standing order); 기관구성안의 개발 및 동의 방법; 수석행정관 및 간부직원 임명 방법; 기타 직무수행자 임명 방법; 시장이나 조사기능을 직접 지원하기 위한 소규모 직원의 지원; 시장후보자 추천 방법 등 일반 필요사항; 일정계획(대한민국시도지사협의회, 2020)

(3) 기관대립형 기관구성 선택 사례

❍ 런던광역시장(Mayor of London): 2000년 5월 4일 지방선거에서 대런던시장(Mayor of London)을 주민직선으로 선출하는 기관구성을 택하였음. 대런던시의 기관구성의 특징은 주민투표로 인하여 영국 최초로 직선자치단체장 제도가 도입되어 대런던의회와 대런던시장의 권한을 분리시키는 기관구성을 채택하였다는 점임. 최초의 직선 런던광역시장으로 당선된 켄 리빙스턴은 1981~1986년 런던광역시의회(GLC) 의장을 역임한 바 있음. 켄 리빙스턴은 2004년 6.10지방선거에서도 재선되어 현직효과가 나타남(지방의회발전연구원, 2007.2)

❍ 런던광역시의회(London Assembly): 런던광역시의회(London Assembly) 의원 수는 25명으로 런던광역시장과 동시에 선출됨. 25명의 런던광역시의회 의원을 선출하는 방법은 다소 복잡한데 하나는 런던광역시를 14개의 지역구로 나누어 각각 1명씩 선출하는 것이고, 다른 하나는 독립후보 또는 정당에게 투표를 행사하는 비례대표를 통해 선출하는 것임. 지역구에서 선출하는 14명의 지역구의원은 각각 2개 또는 3개의 런던 바로우로 구성되어 있는 런던의 각 지역을 대표함. 11명의 비례대표 의원은 런던 전역을 대상으로 선출됨

❍ 런던바로우의회 기관구성 다양화: 32개의 런던바로우의회는 1965년 런던광역의회(GLC)와 동시에 창설되었으며, 교육, 주택, 사회서비스, 환경, 지역계획, 예술과 레저서비스 등을 포함하여 런던시민에 대한 일상적 서비스를 제공함. 2002년 5월 2일 지방선거에서 32개의 런던바로우의회 중 29개 바로우의회가 기관통합형인 리더와 내각제(A Leader & Cabinet) 형태를 택하였고, 3개 바로우(Hackney, Lewisham, Newham)의회에서 기관대립형인 직선단체장과 내각제(A Directly - Elected Mayor & Cabinet) 형태를 택하였음. 2006년 5월 4일 런던바로우의 직선단체장 선거를 통하여 기관대립형의 지방정부 기관이 유지되고 있으며, 직선 단체장은 초선에 이어 모두 재선에 성공하여 현직효과를 보이고 있음(지방의회발전연구원, 2007.2.)

4) 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 전략

(1) 기본방향: 전부개정 지방자치법 제4조의 함의

❍ 2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정법률안이 국회에서 통과되어 올해 1월 12일 공포되었음. 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정 이후 32년 만에 전부개정 지방자치법의 통과로 2022년 1월 13일부터 실질적 효력을 발휘하게 됨

❍ 전부개정 지방자치법 제4조에 있는 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례는 우리나라 강시장-약의회형의 지방정치 권력구조를 변경할 수 있는 가장 혁신적인 조치로 주민투표로 주민에게 선택권을 부여하였음이 주요 특징임

전부개정 지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

(2) 기관구성 형태 다양화 도입을 위한 전략

① 개별법 제정 검토

❍ 전부개정 지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) 제1항에 “이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다”.의 규정에 의거하여 볼 때 지방자치법에 직접 명시하지 않고“따로 법률이 정하는 바에 따라”개별법인‘자치단체 기관구성 형태 다양화에 관한 법률’을 별도로 제정하여야 할 것으로 보임

❍ 별도법 제정 시 문제는 별도로 개별법을 제정할 경우 중앙정부의 의지가 반영되어 나타날 소지가 있다는 것임. 영국 지방정부 기관구성 다양화 사례에서 지방정부법(2000)에서 선택가능한 지방정부 기관구성 유형화를 제시하였음을 고려할 필요가 있음

② 적용 시기 검토

❍ 지역여건에 따라 희망지역을 우선적으로 실시할 계획이나 2022년 6월 1일 제8회 전국동시지방선거에서는 적용되지 않을 계획이므로 2026년 6월 3일 제9회 전국동시지방선거에서 적용될 것으로 여겨짐

③ 지방자치단체 기관구성 원본으로서 헌법 재해석

❍ 우리나라 지방자치단체 기관구성에 있어 가장‘원본’이라고 간주할 수 있는 헌법 제118조제2항의 지방자치단체 기관구성의 원리를 보면“지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”.라고 별도 법률로 정한다고 라고 명시하고 있지만 헌법 자체 내용으로 보면 〈표 3〉의 ①, ②, ③ 중 ② 지방의회 선임에 의한 기관통합형의 원리를 제시하고 있다고 해석할 수 있음

❍ 이 해석이 타당하다면 비로소 국가가 헌법 제118조제2항의 원리(지방의회

의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.)에 의해 운영하는 것이기도 함

〈표 4-5〉 헌법상 선임 의미

① 중앙정부에 의한 선임 – 진정한 의미의 지방자치가 실현되기 전의 방식
② 지방의회에 의한 선임 – 기관통합형의 가능성
③ 주민에 의한 직접 선출 – 현행 제도

자료: 강주영. 2021.

❍ 기관대립형의 헌법상 보장여부

- 헌법 제118조제1항은“지방자치단체에 의회를 둔다”라고 규정하고 있음. 이 규정은 지방자치단체의 기관대립형 기관구성을 제도화 한 것으로 해석될 여지가 있으나 다양한 지방권력구조에 대한 논의를 염두에 두지 않고 현행「지방자치법」의 기관구성에 충실한 해석 → 기관통합형을 금지한 규정으로 해석할 수 없음(강주영, 2021)

❍ 기관통합형 자치행정(권력)구조의 규범적 도입가능성 – 단체장 선출의 헌법적 태도

- 지방자치단체장 ‘선임’의 법적 의미: 헌법 제118조제2항의 지방자치단체장“선임”은 선거와 달리‘선출하여 임명한다’라는 뜻을 가지므로 〈표 4-5〉의 방식이 의미상 가능함
- 현행 지방자치단체장 선거권과 피선거권은 기본권인가?

> 헌법이 지방자치단체의 장에 대해서는 ‘선임방법’이라고 표현함으로써 지방의원의 ‘선거’와는 구별하고 있으므로 지방자치단체의 장의 선거권을 헌법상 기본권이라 단정하기는 어렵다.
> 하지만 지방자치단체의 장의 선거권을 법률상의 권리로 본다 할지라도, 비교집단 상호간에 차별이 존재할 경우에 헌법상 기본권인 평등권 심사까지 배제되는 것은 아니므로, 지방선거권에 대한 제한은 지방의원의 경우이든 지방자치단체의 장의 경우이든 모두 헌법상의 기본권에 대한 제한에 해당한다.
> 헌재 2007. 6. 28. 선고, 2004헌마644.

- 따라서 기관통합형의 제도를 받아들임으로 해서 지방자치단체장의 선거권·피선거권을 제도상 삭제한다 하더라도 이 자체 기본권 침해가 발생하지는 않음(강주영, 2021)

④ 지방자치단체 기관구성 유형 검토

❍ 자치단체장 선임방식, 지방의회와 자치단체장 간의 권한 배분 및 업무수행 절차 등과 관련하여 기관통합형과 기관대립형 그리고 책임행정관제 등 다양한 유형을 검토할 수 있겠지만, 이미 기관구성 다양화를 시도한 영국의 경우 기관통합형과 기관분리형 위주로 2개 유형의 지방정부가 공존하는 개혁이 진행 중임을 감안하면, 기관통합형 모델 개발에 집중하는 것이 바람직함

⑤ 지방의회 기관구성 다양화 유형 검토

❍ 비용이 적게 드는 자치분권 기반조성을 위해 지방의회 기관구성 다양화가 필요함

❍ 미국의 경우 주의회는 우리나라의 광역의회와 달리 지방의원들의 구성 형태가 다양함. 모든 지방의원들의 지위를 상근직(전업제)으로 채택하고 있는 주는 10개 주에 불과함. 대부분 의원들의 신분이 상근직 의원과 비상근직 의원으로 지방의회 구성이 혼합된 형태로 운영되고 있음

❍ 지방의원 구성 방식을 혼합된 형태로 운영하고 있는 이유는 좀 더 많은 고소득 전문직 종사자들을 주 의회 구성원으로 끌어들여 재정부담 없이 지방의회의 전문성을 향상하고 다양한 계층의 의견을 정책에 반영하기 위해서임(강인호, 2021)[4]

4) 대통령소속 자치분권위원회·대한민국지방신문협의회(2021. 05.20.), 자치분권 호남권 대토론회.

2. 지방의원 충원

○ 지방의원 충원제도로서 정당공천제와 의원정수는 지방의회 구성에 지속적으로 영향을 미치는 원형이라고 할 수 있으므로 고찰하여 봄

1) 지방의원 충원제도로서 정당공천제

(1) 지방의원 정당공천제 실시의 변천과정

① 기초의회의원만 정당공천 제외

○ 1994년 3월 16일 제정 공직선거 및 선거부정방지법 제47조제1항에서 기초단체장과 광역단체장 그리고 기초의회의원과 광역의회의원의 정당공천을 모두 인정하였으나 1995년 4월 1일 공직선거 및 선거부정방지법 제47조제1항에서는 “정당은 선거(자치구·시·군의회의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다.”라고 개정하여 ‘자치구·시·군의회의원 선거를 제외’함을 명시하여 기초의회의원의 정당공천만을 배제하였음

② 기초의회의원 정당공천제 도입 및 여성의무공천제 실시

○ 2005년 8월 4일 공직선거법 개정으로 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있음. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수범위를 초과하여 추천할 수 있다.”라고 ‘자치구·시·군의회의원선거를 제외한다’ 규정을 삭제하여 2006년 5·31지방선거부터 기초의회의원의 정당공천제가 도입되었음

○ 2005년 8월 4일 개정된 공직선거법 제47조제3항 “정당이 비례대표 국회의원 선거 및 비례대표 지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자 명부의 순위의

매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”라는 의무조항으로 비례대표 여성 지방의회의원의 의무공천제를 실시하였음. 동법 동조 제4항 “정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원 선거 및 지역구 지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국 지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.”의 권고조항에 의하여 지역구 여성의원보다는 비례대표 여성 지방의회의원의 당선이 많았음(김상미, 2013b)

③ 여성의무공천제 강화와 등록무효제도 실시

❍ 2010년 3월 12일 공직선거법 제47조제5항을 신설하여 2010년 6·2지방선거에서 광역 및 기초지방의회의원을 추천할 경우 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천하도록 확대하여 여성 지방의회의원의 진출에 기여하였음

❍ 2010년 3월 12일 공직선거법 제52조의2 규정의 신설로 여성의무공천제를 위반할 경우 광역의회 및 기초의회의원 후보자의 등록은 모두 무효화 되는 강제조항을 실시하여 2010년 6·2지방선거에서 여성의무공천과 등록무효 조항이 적용되는 지방선거가 실시되어 남성 지방의회의원에 비해 조직과 자금동원력에 열세인 여성 지방의회의원의 지방정치 참여가 제도적으로 확대될 수 있는 장치로 작용하고 있음(김상미, 2013b)

(2) 지방의원 정당공천제 실시의 功過

① 功 : 여성의 지방의회 진출에 기여

❍ 여성의무공천제와 등록무효 조항이 모두 적용된 2010년 6.2 지방선거에서 선출된 지방의회의원은 총 3,731명임. 이 중 여성 지방의회의원은 총 19.8%(740명) - 여성 광역지방의회의원 9%(55명), 여성 기초지방의회의원 11%(274명), 여성 비례대표 광역지방의회의원 72%(58명), 여성 비례대표 기초지방의회의원 94%(352명) - 로 여성 지방공무원 29%에는[5] 미치지 못

하지만 상당한 여성 지방의회의원의 진출이 이루어졌음. 1991년 지방선거에서 여성 지방의회의원의 비율은 전체 지방의회의원의 0.9%(47명)로 성별 대표성이 심각한 수준이었던 것과 비교하면 2018년 6.13지방선거에서 시도의회 여성의원 160명(19.3%), 시군구의회 여성의원 900명(30.8%)의 총 1,060명(25.05%)으로 정당공천제 실시가 여성의 지방의회 진출 활성화에 기여하였음

② 과(過): 수직적·대리인적 정부간관계(IGR)로 환원

❍ 정당공천제와 관련해서 문제가 되는 것은 특히 기초지방의회의원 선거로 기초지방의회의원 정당공천제는 2006년 6·2지방선거부터 의정활동비 실시, 의원정수 축소, 중선거구제와 맞물려 시행되었음. 정당공천제가 실시된 후 지방선거 현상을 보면 생활밀착형으로 가야할 지방정치가 중앙정치 밀착형으로 변질되고 있음. 정당공천이 지속될 경우 지방정치가 중앙정치에 예속되어 지방선거를 통해서 중앙정치가 심판을 받고, 중앙정치의 쟁점이 지방에까지 확대되어 지역주민을 위한 생활정치의 장이 흔들리게 되는 악순환이 이어지는 폐해가 많을 것임

❍ 어려운 과정을 통하여 지방은 지방의회라는 주민대의기관을 가지게 되었지만 중앙정치가 지방정치를 좌지우지할 뿐 아니라, 의정활동보다 정당활동이 우선시되어 지방자치의 본질이 왜곡되고 있음. 이는 정부간관계(IGR: Inter Government Relation)에서 보았을 때 대등적 내지는 동반자적 관계로 진행되는 것이 아니라 수직적 내지 대리인적 관계로 환원하는 것이기도 함. 또한 지방의회보다는 지방국가(local state)라는 용어를 사용하는 네오 맑시스트의 시각에서 보았을 때, 지방의회의원의 자율성은 극히 제한적임(김상미, 2013b)

5) 행정안전부 2011년 12월 31일 기준 행정부 국가공무원 수 62만 1,313명 가운데 여성 국가공무원 수는 29만 2,038명(47%)이며, 지방공무원 수 28만 958명 중 여성 지방공무원은 8만 4,238명(29%)이다.

(3) 헌법재판소 판례로 본 지방의원 정당표방 및 정당추천의 문제

❍ 정당은 국가기관과 달리 설립이나 해산이 자유롭고 소속 당원의 신분이 공무원에 준하지 않기 때문에 정당을 헌법에 명문화하거나 정당법이라는 단일법 형태를 갖는 나라는 흔하지 않음(박상철, 2008) 헌법재판소의 판례를 보면 정당표방이나 정당추천을 허용할 경우 기초의회 본래목적 상실 이유로 합헌이라고 판결하였다가 평등원칙에 위배된다며 이를 다시 번복하고 있음

① 판례1: 공직선거 및 선거부정방지법 제84조 위헌소원[6)]

❍ 기초의회의원선거 후보자에 대한 정당표방을 금지하고 있는 공직선거 및 선거부정방지법 제84조에 대해 합헌이라는 헌법재판소의 결정이 있었음

❍ ○씨는 1998년 6·4지방선거에서 광주광역시 북구의회의원선거에 출마해 당선됐으나, 정당표방을 했다는 이유로 법원으로부터 벌금 2백만 원을 선고받고 의원직을 상실하자 헌법소원을 낸 바 있음(법률신문, 1999.11.25.) 재판부는 결정문에서 "지역적 한계를 극복하지 못하고 있는 우리 정치현실을 감안할 때 기초의회의원선거에 정당추천후보자의 참여를 허용한다면 지역의 특성에 따라 자율적으로 운영되어야 할 기초의회의 결정이 정당의 의사에 따라 움직이게 됨으로써 기초의회 본래의 목적과 기능을 상실하게 된다."고 ○씨가 낸 공직선거 및 선거부정방지법 제84조에 대한 위헌소원사건을 기각하여 헌법에 위배되지 않는다는 결정을 내렸음

❍ **정당표방 금지 문제는 입법자의 입법재량 영역**: "모든 선거 중 기초의회의원선거의 후보자만 정당표방을 금지할 것인가의 문제는 헌법상의 정당보호 및 지방자치제의 제도적 보장, 우리의 정치문화와 지방자치에 대한 국민의식 등 제반사정을 헤아려 입법자가 결정해야 될 입법재량의 영역에 속하는 것이다."고 판시하였음

❍ **순수 지방자치 실현과 기초의회 구성·활동에 정당 영향 배제**: "우리의 정치

6) 1999. 11. 25. 99헌바28 전원재판부(주심 李永模 재판관)

현실 및 정당운영의 비민주성, 지연·혈연·학연이 좌우하는 선거풍토와 그 위에 지방자치를 실시한 경험이 일천 하다는 점을 감안할 때, 기초의회의원선거에 정당추천후보자의 참여를 허용한다면, 정당은 그 후보자의 당락뿐만 아니라 선출된 의원의 의정활동 전반에 걸쳐 직·간접으로 영향을 미치게 되고, 이것은 지역의 특성에 따라 자율적으로 운영되어야 할 기초의회의 결정이 정당의 의사에 따라 그 결론이 바뀌게 됨을 뜻함. 그 결과 기초의회가 정당의 의사에 따라 움직인다면, 기초의회는 본래의 목적과 기능을 상실하여 형해화(形骸化) 한 모습으로 남게 됨. 따라서 이 사건 법률조항의 입법목적은 기초의회의 구성 및 활동에 정당의 영향을 배제함으로써 지역실정에 맞는 순수한 지방자치를 실현하기 위한 필요불가결한 것으로 그 목적이 정당하다고 할 것이다."고 판시하였음

❍ **평등원칙에 위반되지 않은 생활지방정치와 헌법상 지방자치제 보장을 위한 필수불가결 조치**: "그 밖의 공직선거와 비교할 때에 기초의회의원선거의 후보자에 한정하여 정당표방금지라는 정치적 생활영역에 있어서의 차별취급을 한 이 조항은 헌법이 추구하는 지방자치의 제도적 보장을 위한 입법목적에 필요불가결한 것으로써, 그 목적달성을 위한 수단 또한 필요·최소한의 부득이한 경우로 인정되므로 평등원칙에 위반되지 않는다."고 판시하였음

② 판례2: 공직선거 및 선거부정방지법 제47조 제1항 위헌제청(위헌, 각하)[7]

❍ **지방분권과 지방의 자율성 확보와 인과관계 불투명**: "선거에 당하여 정당이냐 아니면 인물이냐에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고, 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않기 때문에, 기초의회의원선거에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하겠다는 구체적 입법 의도는 그 정당성이 의심스러움. 그리고 후보자가 정당의 지지·추천을 받았는지 여부를 유권자들이 알았다하여 이것이 곧 지방분

7) 2003. 1. 30. 2001헌가4 전원재판부

권 및 지방의 자율성 저해를 가져올 것이라고 보기에는 그 인과관계가 지나치게 막연하므로……무리하게 후보자의 정당표방을 금지하는 경우에는 유권자들은 누가 누구이고 어느 후보가 어떠한 정치적 성향을 가졌는지도 모르는 상태에서 투표를 하거나 아니면 선거에 무관심하게 되어 아예 투표 자체를 포기할 수도 있음. 이러한 점들을 종합할 때, 정당표방을 금지함으로써 얻는 공익적 성과와 그로부터 초래되는 부정적인 효과 사이에 합리적인 비례관계를 인정하기 어려워, 법익의 균형성을 현저히 잃고 있다고 판단된다." 고 판시하였음

❍ **기초의원 후보자 정당공천 배제는 평등원칙에 위배**: "법 제84조의 의미와 목적이 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 선거가 이루어지도록 하여 지방분권 및 지방의 자율성을 확립시키겠다는 것이라면, 이는 기초의회의원선거뿐만 아니라 광역의회의원 선거, 광역자치단체장 선거 및 기초자치단체장 선거에서도 함께 통용될 수 있다. 그러나 기초의회의원 선거를 그 외의 지방선거와 다르게 취급을 할 만한 본질적인 차이점이 있는가를 볼 때 그러한 차별성을 발견할 수 없다. 그렇다면, 위 조항은 아무런 합리적 이유 없이 유독 기초의회의원 후보자만을 다른 지방선거의 후보자에 비해 불리하게 차별하고 있으므로 평등원칙에 위배된다."고 판시하였음

③ 판례3: 공직선거법 제23조 제1항 등 위헌확인[8)]

❍ **기초의원 정당추천이 지방자치의 본질 침해**: 공직선거법 제47조제1항의 정당의 후보자 추천에 대하여 "기초의원선거에 정당추천제를 도입하면, 기초의원선거가 정당 중심의 선거로 변하게 되어 지역적 관심이 매몰되고, 기초의원이 주민의 의사보다 정당의 의사에 따르기 쉽게 되어, 지방자치의 자율성을 침해하고 지방자치제의 본질을 침해하게 된다. 국회는 위 심판대상조항들을 개정하면서, 기초의원들이나 국민들의 의견을 수렴하는 절차를 거치지 않고 입법예고도 하지 아니하여, 적법절차의 원칙을 위반하고 입법재량

8) 2007. 11. 29. 2005헌마977 전원재판부

의 한계를 일탈하였다."고 판시하였음

○ **기초의원 선거제와 지방의회제도의 본질 침해**: "기초의원의 선거구는 자치구·시·군의 관할구역 내에서 정해지는데(법 제26조), 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성되고(정당법 제3조) 자치구·시·군의 관할구역 내에는 정당이 없으므로, 기초의원 후보자의 추천도 중앙당이나 시·도당에서 하게 될 것이다. 이러한 점들은 자치구·시·군의 주민 대표를 선발하여 주민자치를 실현하고자 하는 기초의원 선거제도와 지방의회제도의 본질에 부합되지 아니한다고 할 수 있다". 고 하였음

○ **정당의 기초의원 후보자 추천제와 위헌 여부**: "그러나 헌법 제8조가 정당의 정치적 의사 형성 기능을 중시하여 정당제도와 정당의 민주적 활동을 보장하고 있는 점, 헌법 제118조 제2항이 지방의회의 조직·권한·의원선거에 관한 사항을 법률로 정하도록 위임한 점, 그에 따라 국회가 기초의원 후보자를 정당이 추천할 수 있도록 입법한 것인 점, 정당이 중앙당과 시·도당으로 구성된다고 하더라도 정당이 기초의원을 추천함에 있어 당해 기초의원을 선출하는 지역구 주민의 의사를 반영하지 못할 것이라고 단정하기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 위와 같은 부작용이나 위험성이 우려된다고 하여 기초의원 후보자에 대한 정당추천제도가 지방자치제도나 지방의회제도의 본질을 훼손하여 헌법에 위반된다고 단정하기는 어렵다."고 판시하고 있음

(4) 지방의회 구성시 고려사항과 정당공천제

○ 정당공천제의 실시로 여성의원의 진출은 확대되었지만 풀뿌리 민주주의란 지방자치의 본질적 가치를 저해하는 가장 큰 원인을 제공하는 것으로 퇴행하고 있음. 중앙정치가 지방정치를 대체하고 생활정치의 장으로서 지방의회가 상실되는 등의 폐해가 만연하여 지방자치제의 본질적 취지가 변질되고 있다는 공통적 평가 때문임. 2003년 헌재는 지방의 자율성 훼손과 정당공천제의 인과관계가 확실하지 않다고 하였지만 정당공천제 실시 결과 정당공천제와 지방의 자율성과의 인과관계는 명확함. 이러한 사실은 정당공천이 전

면 실시된 2006년 이후 최근까지 각종 여론조사 결과에 압도적으로 폐지를 원하는 조사결과로 반영되고 있으며 지난 제18대 대선 후보자 모두 기초의원의 정당공천제 폐지에 만장일치의 견해를 보인 것에서 증명되고 있음

① 헌재의 지방의회 구성시 고려사항Ⅰ: 지방자치 기여와 국민적 합의 중시[9]

❍ 제1대 지방의회 구성시기인 1991년 헌법재판소가 지방의회 구성에서 중시한 내용을 보면 "민주주의의 본질은 국가권력의 형성 및 행사의 근거를 국민적 합의에 두므로 지방자치가 진실로 민주정치의 발전에 기여할 수 있기 위하여서는 무엇보다도 지방의회의 구성이 당해 지역주민 각계각층의 의견이 민주적이고도 합리적으로 수렴된 유루(遺漏) 없는 합의에 의하여 이루어질 수 있도록 제도화되어야 할 필요가 있는 것이다."라고 하여 지방의회 구성이 풀뿌리 민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있는 지방자치의 발전에 기여하여야 한다는 점과 국민적 합의에 의한 제도의 행사를 강조하였음

② 헌재의 지방의회 구성시 고려사항Ⅱ: 입법부·중앙정부에 의한 지방자치 본질 훼손 불허용[10]

❍ 제3대 지방의회 구성시기인 1998년 헌법재판소가 판시한 내용을 보면 "지방자치제도의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있으므로, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 함은 헌법상의 요청인 것이다. 중앙정부와 지방자치단체 간에 권력을 수직적으로 분배하는 문제는 서로 조화가 이루어져야 하고, 이 조화를 도모하는 과정에서 입법부 또는 중앙정부에 의한 지방자치의 본질의 훼손은 어떠한 경우라도 허용되어서는 안 되는 것이다."라고 하여 지방자치가 주민에 의한 자기통치를 실현할 수 있도록 입법이나 중앙정부의 침해로부터 보

9) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 99
10) 헌재 1998. 4. 30. 96헌바62, 판례집 10-1, 380, 385

호하여야 함을 거듭 강조하였음

(5) 기초지방의회의원 선거에서 정당공천제 폐지 전략

① 기본방향: 대선후보자의 기초의회의원 정당공천제 폐지 합의

❍ 제18대 대통령 선거에서 후보자 모두 대선공약으로서 기초지방의회의원의 정당공천제 폐지에 대한 의견이 일치하였음. 이를 사회적 합의로 해석한다면 정당은 이에 대하여 숙고할 필요가 있음

〈표 4-6〉 제18대 대선후보들의 기초의회의원 정당공천제 폐지 의견

대선 후보	기초의회의원 정당공천제 폐지	기초단체장 정당공천 폐지
박근혜	○	○
문재인	○	X
안철수	○	○

② 기초의회의원 정당공천제 폐지 검토 및 대안

❍ 전국시군구의회의장협의회(2017)에서 지방의원을 대상으로 설문조사한 결과를 보면, 기초지방의원 선거에서 정당공천제를‘ 폐지해야 한다’는 의견이 68.8%로, 정당공천제를 ‘유지해야 한다’ 의견(29.0%)에 비해 2배 이상 높게 나타나고 있음은 상기의 주장을 뒷받침하는 것임

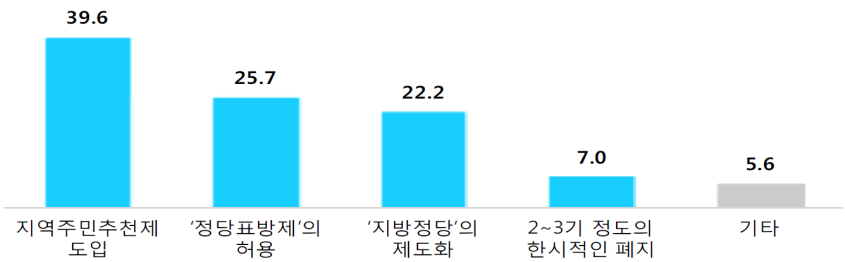
❍ 사실상 대부분 기초공천제가 폐지된 일본의 경우 정당의 공식적인 정당추천을 거절하는 사례가 늘고 있음. 이는 탈정당화 내지 기존 정당에 대한 불신이 반영된 현상으로 보이며, 정당공천으로 당선될 경우 자율성 확보가 어렵다는 이유로 무소속 선호 내지 정당표방제 실시 혹은 연합공천제 등 다양한 제도를 실시하고 있음

❍ 〈그림 4-8〉과 같이 기초지방의회 의원 선거에서 정당공천제 폐지 시 가장 적합한 대안으로는 ‘지역주민추천제 도입’(39.6%) 〉 ‘정당표방제의 허

용’(25.7%) 〉 ‘지방정당의 제도화’(22.2%) 순으로 나타남(전국시군구의회 의장협의회, 2017)

〈그림 4-8〉 기초지방의원 선거에서 정당공천제 폐지시 가장 적합한 대안

[n=1,559, 단위 : %]



❍ 기초지방의회 선거에서만 정당을 배제하는 것은 헌법 제8조 정당 조항과 합치되지 않는다는 비판이 있을 수 있음. 이와 관련 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 헌법개정(안)을 보면 “헌법 제8조 ② 정당은 그 목적·조직과 공직선거 후보 추천을 포함한 활동이 민주적이어야 한다. 모든 정당은 모든 선거에 자유롭게 참여할 수 있다.”를 제안하여 비록 정당공천제 폐지는 아니지만, 정당공천 활동의 민주적 원칙이 반영되고 있고 지방정당을 포함한 모든 정당이 모든 선거에서 자유롭게 참여할 수 있도록 조치한바 현재 제도보다는 진일보하였음

2) 지방의회 존재론적 구성요소로서 의원정수

(1) 지방의회 구성의 존재론적 규정

① 존재론적 규정 부재

❍ 헌법 제118조 제1항에 “지방자치단체에 의회를 둔다.” 및 제2항에 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자

치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.” 에 의해 자치단체장을 민선으로 뽑지 않더라도 헌법상 기관인 지방자치가 가능하지만 지방의회를 구성하지 않으면 지방자치가 불가능하도록 규정되었음. 그러나 1988년 전부개정 지방자치법 제26조에 “지방자치단체에 의회를 둔다”라고 규정하였을 뿐 선거에 의해 구성되는 국회, 자치단체장과 구별되는 지방의회의 존재론적 특성이 지방자치법에 법률로서 명시되지 않았었음. 국회의 경우 국회법 제1조에 ”국민의 대의기관”임을, 자치단체장의 경우에는 지방자치법 제101조에 “지방자치단체의 대표통할권“이 명시되고 있었으나, 지방의회의 경우 존재론적 의미에 대한 규정이 상당기간 부재하였음

② 주민의 대의기관 명시와 주민 책임성 강화

❍ 지방의회 부활 24년만인 2014년에 지방의회의 존재론적 이유를 법률로서 제정하였음. 2014년 1월 21일 지방자치법 제30조에 “지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.”라고 하여 주민의 대의기관임을 비로소 공식화하였음. 이로 인해 지방의회는 주민의 대의기관으로서 공식적 지위를 갖게 되어 지방의회가 결정한 의사는 지역주민의 의사로서 주민의 책임성 제고 및 지역의 최고 정책결정기관으로서 책임성이 강화되었음

(2) 의원정수 산정기준 변천사

① 제정 지방자치법에 의한 의원정수

❍ 1949년 7월 4일 제정된 지방자치법 제12조와 제13조에 의하면 의원정수는 지방자치단체 구역 내의 인구에 비례하여 의원정수를 책정하도록 하였음. 최저 인구 기준에 의한 의원정수를 산정 하였는바, 서울특별시와 도의 의원정수는 최저 25명이고[11], 시읍면의회는 최저 각각 20, 15, 10명으로

11) 도와 서울특별시의회의 의원은 인구 100만미만인 때에는 25인을 정원으로 하고 100만 이상 200만 미만일 때에는 100만을 초과하는 인구 매5만에 대하여 1인을 증가하고 200만 이상일 때에는 200만을 초과하는 인구 매8만에 대하여 1인을 증가한다.

하였음[12]. 그리고 이 최저기준을 초과하는 비례에 따라 의원정수를 증가하도록 하였음(김상미, 2013b)

② 제1·2·3·4대 지방의회 의원정수: 전부개정 지방자치법

❍ 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정시 동법 제28조에 그 관리구역 내의 자치구 또는 행정구역을 기준으로 산정되었음

❍ 제1대 지방의회 의원정수: 지방의회의원 선거법

- 지방자치법 제25조 “지방선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”에 의거 1990년 12월 31일 지방의회 의원 선거법을 개정하여 의원정수를 산정하였음

❍ 제2·3·4대 지방의회 의원정수: 공직선거 및 선거부정방지법

- 제2대 지방의회 의원정수: 지방의회의원 선거법이 폐지되고 제2대 지방의회부터는 공직선거 및 선거부정방지법이 제정(1994.3.16.)되어 동법 제22·23조에서 지방의회 의원정수에 관한 사항을 일임하였음. 1년 후 1995년 6월 27일 지방선거 사상 처음으로 제1회 전국동시4대지방선거가 실시되었음
- 제3대·제4대 지방의회 의원정수: 제3대 지방의회는 IMF의 영향으로 중앙정부가 작은정부를 표방함에 따라 의원정수가 대폭 감소하였음. 공직선거 및 선거부정방지법 개정(1998.4.30.)을 통하여 의원정수를 감축·조정하였음

12) 시의회의 의원은 인구 10만 미만일 때에는 20인을 정원으로 하고 10만 이상 20만 미만일 때에는 10만을 초과하는 인구 매2만에 대하여 1인을 증가하고 20만 이상일 때에는 20만을 초과하는 인구 매3만에 대하여 1인을 증가한다. 읍의회의원은 인구 3만 미만인 때에는 15인을 정원으로 하고 3만 이상일 때에는 3만을 초과하는 인구 매3천에 대하여 1인을 증가한다. 면의회의원은 인구 5천 미만인 때에는 10인을 정원으로 하고 5천 이상 1만 미만일 때에는 5천을 초과하는 인구 매1천에 대하여 1인을 증가하고 1만 이상일 때에는 1만을 초과하는 인구 2천에 대하여 1인을 증가한다.

③ 제5·6·7·8대 지방의회 의원정수: 공직선거법

❍ 지방자치법 제29조에 의거하여 공직선거법 제22조와 제23조에서 지방의회 의원정수에 관한 사항을 일임하고 있음

❍ 제5대 지방의회 의원정수: 공직선거 및 선거부정방지법이 공직선거법으로 변경(2005.6.30.)되고, 2005년 8월 4일 동법 개정으로 기초의원 선거제도에 많은 변화가 있었음

- 기초의회 의원정수 삭감: 기초의회 의원정수는 최저 7인으로 하되(공직선거법 제23조제2항), 지방자치법 [별표 3]에 의거 2,922명으로 축소되었음. 2006년 5·31 지방선거에서 기초의회의 의원정수는 유급화로 인하여 3,485명에서 2,888명으로 축소되었음. 동법 개정 전에는 기초의회당 의원정수 평균이 15명이었으나 개정 후에는 12명으로 감축되어, 주민대표성이 약화되었음

❍ 제6대 지방의회 의원정수: 공직선거법 제22조제3항의 개정으로 시도의회 의원정수는 증원되었으나 2010년 6·2 지방선거에서 기초의회 의원정수는 2,888명이 유지되었음

❍ 제7대 지방의회 의원정수: 제주특별자치도 및 세종특별자치시 설치에 따른 기초의원 정수 변동 내역을 반영하여 기초의회 의원정수는 인구가 10% 이상 증가한 시군구를 대상으로 증원되어 지역구 의원 2,519명과 비례대표 의원 379명의 총 2,898명으로 조정되었음

❍ 제8대 지방의회 의원정수: 시도의회 의원정수는 지역구 의원 737명과 비례대표 의원 87명 총 824명, 기초의회 의원정수는 지역구 의원 2,541명과 비례대표 의원 386명의 총 2,927명으로 조정되었음

(3) 지방의원 의원정수 산정의 주요 문제

① 주민 대의기관으로서 지방의원 정수 감소

❍ 주민 대의기관으로서 지방의회의 주민대표성은 점점 저하되고 있음. 〈표

4-7〉을 보면 제1대·제2대 지방의회의 경우 5천명대의 지방의회의원이, 제3대·제4대 지방의회의 경우 4천명대의 지방의원이, 제5대·제6대·제7대 지방의회의 경우에는 3천명대의 지방의원이 지방의회를 구성하고 있는 것으로 나타나 약 2기가 지나게 될수록 지방의원 수는 천 단위 앞의 숫자가 줄어들고 있음(한국지방자치학회, 2019)

〈표 4-7〉 지방의원 정수 현황

(단위: 명)

구분	제1대	제2대	제3대	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
계	5,170	5,513(97)	4,180(74)	4,167(73)	3,626(453)	3,731(457)	3,692(463)	3,756(473)
시도	866	972(97)	690(74)	682(73)	738(78)	843(81)	794(84)	829(87)
시군구	4,304	4,541	3,490	3,485	2,888(375)	2,888(376)	2,898(379)	2,927(386)

자료: 행정안전부(2020). 2020행정안전통계연보. * ( )는 비례대표의원 수

❍ 지속적인 지방의회 의원정수 감축으로 지방의회는 대의회제에서 소의회제로 변화하는 추세이며, 이로 인해 지방의원이 대표하여야 할 지역주민의 수는 증가하고 있음. 제1대 지방의원 1인이 대표하여야 할 우리나라 주민 수 8,471명에서 제8대 지방의원 1인이 대표하여야 할 평균 주민 수는 5,326명이 증가한 13,797명으로 증가함으로써 결국 주민대의기관으로서 지방의회의 위상 약화가 진행되고 있음[13]. 〈표 4-8〉 〈표 4-9〉와 같이 지방의원이 견제·감시하여야 할 집행기관 지방공무원 1인당 우리나라 주민 수 150명과 비교하여도 국가별 지방의원 1인당 인구수와 비교하여 보아도 우리나라 지방의원은 주민을 상당히 과다대표하고 있음

13) 2018년 10월 말 기준 인구수 51,821,881명 1991년 인구 43,800천명 기준

〈표 4-8〉 지방공무원 1인당 주민수('19. 12. 31. 기준)

구분	합계	특별시	광역시	특별자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
공무원 1인당 주민수(명)	150	524	409	194	535	134	294	107	409
지방공무원수(명)	345,992	18,560	31,507	1,759	52,742	5,023	83,605	41,079	53,552
인구수(천명)	51,850	9,729	12,888	341	28,221	671	24,568	4,387	21,883

자료: 행정안전부(2020), 「2020행정안전통계연보」.

〈표 4-9〉 국가별 지방의원 1인당 인구수

국가별	인구(백만 명)	의원1인당 인구(명)	의원 총수(명)
미국	297	2,393	460,000
프랑스	62.7	120	520,436
영국	60.2	2,866	21,000
일본	125	1,498	84,003
한국	50.7	13,598	3,731

자료: 지방분권촉진위원회(2011), 행정안전부(2012 통계연보)

② 지방공무원정원 비교시 지방의원 집행기관 견제감시기능 저하

❍ 지방자치가 부활한 1991년 국가 공무원 정수는 55만 3천명에서 2019년 기준 66만 3천명으로 19.9% 증가하였다. 1991년 지방공무원 정수는 25만 3천명에서 2019년 기준 34만 6천명으로 36.8% 증가하였음. 반면에, 지방의원의 경우 광역의원 정수는 1991년 866명에서 2018년 824명으로 4.8% 감소하였음. 기초의원 정수는 1991년 4,304명에서 2018년 기준 2,926명으로 32% 감소하였음

❍ 순수한 인원 축적의 문제를 해결하기 위해 진행된 파킨슨의 연구에 의하면, 조직의 인원은 매년 증가한다는 파킨슨법칙을 수식으로 표현하였음[14].; x=

$\frac{2k^m + l}{n}$ 증가율을 알기 위한 $\frac{100(2k^m + l)}{yn}$%의 수식에 의하면, y는 전년도 직원의 총수를 의미하며 업무량의 변화와는 상관없이 5.17%와 6.56% 사이의 결과를 얻게 될 것이라는 것임(노스코트 파킨슨, 2010)

❍ 지방의원의 경우 국가공무원과 지방공무원에 해당되는 파킨슨법칙이 나타나지 않고 오히려 감소하고 있음이 〈표 4-10〉 및 〈표 4-11〉과 〈그림 4-9〉, ·〈그림 4-10〉, ·〈그림 4-11〉에서 나타나고 있음

〈표 4-10〉 연도별 지방공무원 정원 변동 현황

작성기준일: 매년 12월 31일(단위 : 천 명)

구분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
계	806	834	841	841	841	851	854	812	799	793
국가	553	565	568	567	558	561	562	556	548	546
지방	253	269	273	274	283	290	292	256	251	247
지방공무원 1인당 주민수	173	164	164	165	161	159	161	183	188	193

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
계	791	810	836	854	875	870	886	882	886	893
국가	548	562	579	589	601	590	604	607	609	612
지방	243	248	257	265	274	280	282	275	277	281
지방공무원 1인당 주민수	198	194	189	189	178	175	175	180	180	180

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
계	895	903	907	918	928	937	956	980	1,009
국가	612	615	616	622	626	629	639	649	663
지방	283	288	291	296	302	308	317	331	346
지방공무원 1인당 주민수	179	177	176	174	171	168	163	157	150

출처 : 행정안전부, 각 부처 직제 및 시행규칙

14) k는 부하직원을 임용함으로써 승진하려고 하는 간부의 수, l은 처음 임용되어 퇴직할 때까지의 기간, m은 한 부서 내에서 어떤 사람이 기안을 작성하는데 걸리는 시간, n은 효과적으로 관리되고 있는 단위집단의 수, X는 매년 새로 고용해야 할 직원 수를 의미한다.

〈표 4-11〉 연도별 지방의회의원 정원 변동 현황

작성기준일: 매년 12월 31일(단위 : 명)

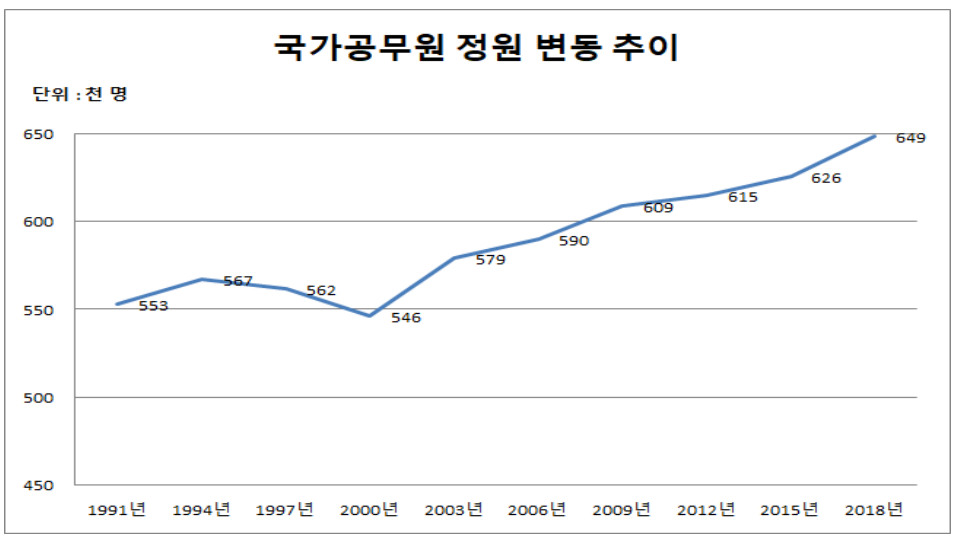
구분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
계	5,170	5,170	5,170	5,170	5,513	5,513	5,513	4,180	4,180	4,180
광역	866	866	866	866	972	972	972	690	690	690
기초	4,304	4,304	4,304	4,304	4,541	4,541	4,541	3,490	3,490	3,490

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
계	4,180	4,167	4,167	4,167	4,167	3,621	3,621	3,621	3,621	3,649
광역	690	682	682	682	682	733	733	733	733	761
기초	3,490	3,485	3,485	3,485	3,485	2,888	2,888	2,888	2,888	2,888

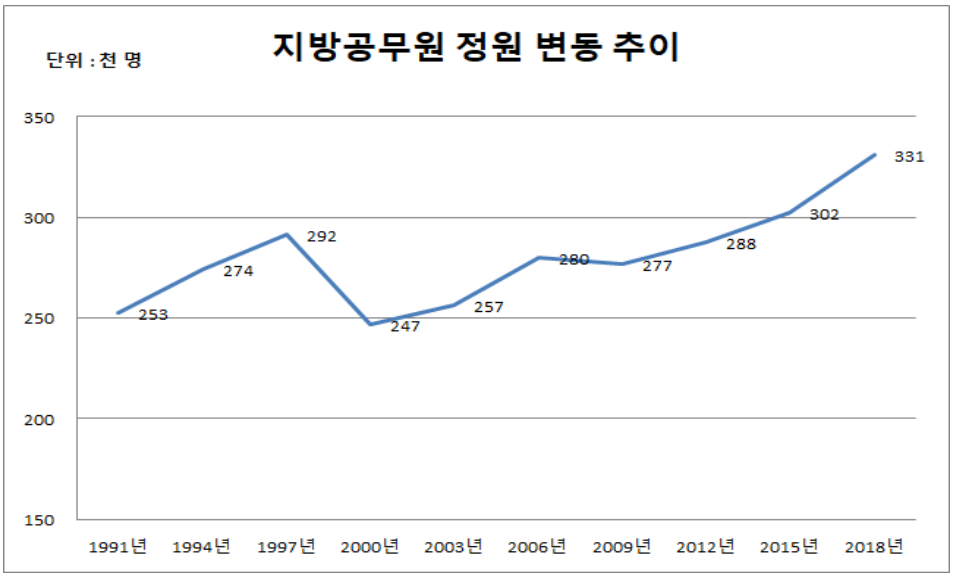
구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
계	3,649	3,649	3,649	3,687	3,687	3,687	3,687	3,750
광역	761	761	761	789	789	789	789	824
기초	2,888	2,888	2,888	2,898	2,898	2,898	2,898	2,926

출처 : 선거관리위원회.

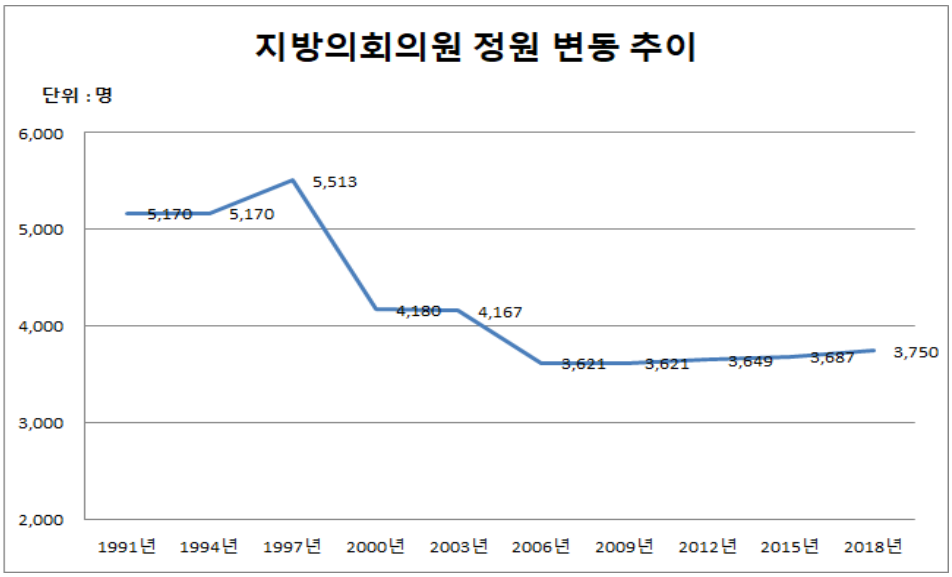
〈그림 4-9〉 연도별 국가공무원 정원 변동 추이



〈그림 4-10〉 연도별 지방공무원 정원 변동 추이



〈그림 4-11〉 연도별 지방의회의원 정원 변동 추이



(4) 지방공무원 정원관리규제 폐지와 지방의원 정수산정 개선 전략

① 기본방향: 지방공무원 정원관리 기준과의 형평성

❍ 공직선거법상 의원정수 산정은 지방의회 구성에 지속적으로 영향을 미치는 하나의 원형임. 지방공무원 정원관리제도는 1994년 이후 지방자치법 개정을 통해 제112조 제1항과 제2항에 “지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다. 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”로 개정(2007.5.11.)하였음. 따라서 조례로 정한 지방공무원의 정수 산정이 지방자치단체 정원관리의 기준치로서 중요한 의의를 지니게 되었음. 최근에는 총정원제를 폐지하고 기준인건비제를 도입하여 기준인건비 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 지방공무원 정원을 관리하고 있어 지방의회와 대비가 됨

② 행정구역 중심 지방의원정수 산정에서

❍ 지방정무직 공무원으로서 지방의원의 경우 지방자치법 제29조에 의거하여 공직선거법에서 의원정수에 관한 사항을 규정하고 있으며, 의원정수 산정 기준에 행정구역이 주요 기준으로 되어 있음

❍ 시도의회 의원정수는 그 관할구역안의 시군구 수마다 2배수로 하되, 인구, 행정구역, 지세, 교통 등을 고려하며, 의원정수의 100분의 14범위에서 조정할 수 있음. 시군구의회 의원정수는 당해 시도 총정수 범위 내에서 시군구 인구와 지역 대표성을 고려하여 정하고 있음

❍ 우리의 지방의회 의원정수 산정 기준이 행정구역을 그 우선적인 기준으로 하고 있으며 여기에 각 지방의회가 소속된 지방자치단체의 인구수를 일부 고려하고 있지만 지방자치단체장과는 달리 지방의회의원들은 지형이나 지세 등을 대표하는 것이 아니고 사람을 대표하는 것이기 때문에 반드시 행정구역 중심 분할 원칙이 고수되어야 하는가 하는 의문이 제기되고 있음(국회선거구획정위원회, 1995)

③ 인구 수 중심 의원정수 산정으로 규정과 기준 변경 필요

❍ 우리의 경우 2019년 기준 최소 주민 수 9,617명을 가진 울릉군의회나 58,462명의 주민 수를 가진 과천시의회의 의원정수가 7명인 점을 감안하면 지방의회의 의원정수가 불합리함. 각 지방의회가 위원회를 구성하고 정상적인 의정활동을 위해 최소한의 의원정수는 주민 수에 관계없이 모든 지방의회에 확보되어야 할 것이다. 이렇게 보면 의원 수 7인은 지나치게 적음

❍ 지방의회 의원정수 감축으로 지방의원이 대표하여야 할 주민 수가 증가하고 있음. 제1대 지방의원 총 5,170인에서 제6대 지방의원 총 3,649인으로 1,521인이 감축되었고 특히, 기초의회 의원정수의 감축이 있었음. 유급제 시행 전인 제2대 지방의원과 비교하여 보면 시·군·구의회 의원정수는 4,541명에서 의정활동비 시행 후 2010년 2,888명으로 1,653명이 감축되었음[15]. 시·군·구의회 의원정수 감축으로 제7대 기초의원 1인이 대표하여야 할 평균 주민 수는 17,657명으로 증가하여 주민대표기관으로서 지방의회의 위상은 흔들리고 있음

❍ 우리나라 지방의회 의원정수 산정 기준이 행정구역을 우선기준으로 하고 있으나 지방의원들은 주민을 대표하는 기관이기 때문에 주민 수인 인구수를 가장 기본적인 산정 기준으로 하고 그 근거규정도 공직선거법이 아닌 조례에 위임하여 지역에 자율권을 부여할 필요가 있음

❍ 의원정수를 산정하는데 있어서 일본의 경우[16] 인구수를 가장 기본적인 산정기준으로 채택하고, 지방정부 수준에서 독립적으로 의원정수를 획정하고 있음. 제주특별자치도의회와 세종특별자치시의회 의원정수의 경우 특별법에 의하여 조례로 산정하고 있음이 선례가 될 것임(한국지방자치학회, 2019)

15) 시·군·구의회 의원정수가 유급제 시행 전 제4대 지방의회 의원정수 3,485명에서 유급제 시행 후 제5대 지방의회 의원정수는 2,888명으로 597명이 감축되어 제6대와 제7대 지방의회에서도 유지되고 있다.

16) 809개의 시의 경우 5만, 10만 미만, 20만 미만, 30만 미만, 40만 미만, 50만 미만, 50만 이상, 정령지정도시 별로 의원정수를 산정하고 있다.

④ 선거구 획정시 동일한 인구편차 기준 적용

❍ 〈표 4-12〉는 주요 국가들의 선거구 인구편차 기준을 어떻게 결정하고 있는가를 보여줌. 우리나라, 미국, 일본, 독일 등에서는 인구수를 사용하나 영국이나 스웨덴에서는 인구수가 아니라 유권자수를 기준으로 확정하고 있음. 우리의 경우 제헌국회 선거법에서부터 인구수 기준을 사용해 왔음(서복경, 2016)

〈표 4-12〉 각국 선거구 인구편차 규정

국가명	인구편차 기준	근거법령/판례
미국	1973년 화이트 대 와이저 사건:1.1:1을 초과할 수 없다고 판결. 단, 각 주내 선거구간 인구편차에만 적용되며, 주간 선거구 인구편차에는 적용되지 않음	연방대법원 판례
영국	잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 각각 선거구 평균 유권자수를 기준으로 ±5%편차 이내일 것	2011년 의회투표제도와 선거구법
일본	각 선거구의 인구 중 그 최다의 것을 최소의 것으로 나누어 얻은 수가 2 이상이 되지 않도록 함	중의원선거구획정심의회설치법
프랑스	동일한 도(데파르트망) 내에서 평균인구의 ±20% 이내의 편차를 허용. 단 20%의 인구편차는 충분히 정당한 사유가 있는 경우에 한하여 예외를 설정할 수 있음	선거법
독일	선거구 평균인구수 기준 ±15% 이내여야 하며, 편차가 ±25%를 초과하면 새로운 선거구 획정을 해야 함.	연방선거법
뉴질랜드	평균인구수 편차 ±5%(1.1:1)을 넘지 못함	선거법
호주	평균인구수 편차 ±10%(1.22:1)을 넘지 못함	연방선거법
캐나다	평균인구수 편차 ±25%, 최대:최소 1.67:1을 넘지 못함	선거구경계재조종법

자료: 서복경. 2016. p.55.

❍ 〈표 4-12〉에 설명한 국가들은 최대:최소 인구수 편차 기준 1.5:1 미만의 규정을 두고 있음. 그러나 〈표 4-13〉에 의하면 우리나라는 2001년 헌재 기준 인구편차 허용범위가 3:1이었으나 2014년 새롭게 제시한 기준은 인구편차 2:1을 넘으면 투표의 평등권을 침해한다고 하는 결정을 보여주고 있음

〈표 4-13〉 인구편차에 관한 헌법재판소 주요 결정

국회의원 선거	헌법불합치 (헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92등)	*인구편차 상하 50%(인구비례 3:1) 기준 적정
	헌법불합치 (헌재 2014. 10. 25. 2012헌마190등)	*인구편차 상하 33.1/3%(인구비례 2:1) 기준 적정
지방의회 의원선거	헌법불합치 (헌재 2007. 3. 29. 2005헌마985등)	*인구편차 상하 60%(인구비례 4:1) 기준 적정
	헌법불합치 (헌재 2018. 6. 28. 2014헌마166)	*인구편차 상하 50%(인구비례 3:1) 기준 적정 *인구편차 상하 33⅓% 기준 채택할 경우 어려움 고려
	헌법불합치 (헌재 2021. 6. 24. 2018헌마405)	*인구편차 상하 50%(인구비례 3:1) 초과시 위헌 결정 *2021.12.31. 개정시한을 명시함.

자료: 한국지방자치학회. (2019). 내용 수정.

❍ 헌법재판소가 국회의원 선거구 인구편차 3:1에 대해 위헌 결정을 하고 새롭게 2:1 기준을 제시한 것에 비추면 지방의회의원 선거구 인구편차 4:1이라는 인구편차는 지나치게 큼

❍ 다행히 헌법재판소는 2018년 6월 28일 위헌확인 헌법소원심판 사건에서 재판관 전원일치로“인구편차 상하 60%의 기준을 적용하게 되면 1인의 투표가치가 다른 1인의 투표가치에 비하여 네 배의 가치를 가지는 경우도 발생하게 되어 투표가치의 불평등이 지나치고…, 현재의 시점에서 인구편차 기준을 인구편차 상하 50%(인구비례 3:1)로 변경하는 것이 타당하다”며 2007년 결정을 바꿨음. 또한 헌법재판소는 2021년 6월 24일 재판관 전원일치 의견으로“인구편차 50%를 초과할 경우 선거권 및 평등권을 침해하므로…, 2021년 12월 31일을 개정시한으로” 못 박았음. 국회가 이때까지 공직선거법을 개선하지 않으면 해당 부분은 효력을 상실하지만, 2022년 지방선거부터 최대 인구와 최소 인구 차이가 3배 이내여야 한다는 바뀐 기준을

적용하여야 함. 아울러 표의 등가성과 선거권의 평등의 이상에 접근하기 위해서는 국회와 같이 인구편차 2:1로 맞출 필요가 있음

3. 지방의원 보수

1) 선출직 직업으로서 지방의원

❍ 사람들이 어떤 것을 정치문제라고 할 때, 그것은 권력분배나 권력유지, 권력이동과 관련된 이해관계가 그 문제에 대한 대답에 결정적이거나 아니면 그 결정을 제약하고 있던지 혹은 활동범위를 규정하고 있음을 함축하는 것임. 고로 정치를 하는 사람은 권력을 추구하게 되며, 정치를 직업으로 삼는 경우 두 가지 방식이 적용됨. ① 정치를 위해 살거나 ② 정치에 의해 살거나.

❍ 정치를 위해 사는 사람은 권력의 소유자체를 즐기거나 봉사활동을 통해 자신의 삶에 의미를 부여하는 것임. 정치를 지속적인 수입원으로 하여 살고자 하는 사람은 직업으로서의 정치에 의해 사는 것으로, 이 양자의 구별은 경제적인 면과 관계가 있음

❍ 우리나라에서 국민이 선출하는 대통령, 국회의원과 자치단체장의 경우 이들은 모두 후자인 정치를 지속적인 수입원으로 하여 사는 방식이 적용되었음. 이와 달리 지방의원은 54년간 정치를 위해 사는 방식이 적용되었음(김상미, 2006.5.)

2) 지방의원 신분과 보수

❍ 일반적으로 보수와 관련된 지방의원 신분은 명예직과 유급직으로 구분됨. 명예직은 주민복리를 위해 봉사하여야 한다는 논리에 기초한 제도라면 유급직은 일에 대한 대가로 보수가 필요하다는 자본주의 경제관념에 기초한 제도임

❍ 1949년 제정 지방자치법 제16조에 지방의원 신분을 명예직으로 명시한 이

래 1988년 지방자치법 전문개정 당시 제32조 지방의원의 보수 규정에 명예직임을 명시하였음. 이는 지방의원의 신분을 지역사회에 대한 자원봉사 정신에 입각한 의정활동이 바람직하다고 보았기 때문임

❍ 그러나 현대 산업사회가 당면한 종합행정인 지방행정 문제를 전문지식 없이는 효과적으로 대응하기 어려운 것이 현실이기 때문에 일에 대한 보수 차원으로 변화하는 양상을 보이고 있음

❍ 지방의원은 지방자치법상 보수 규정에 의하여 1991년 일비와 여비만을 지급받다가 1994년에는 지방의원 보수 규정을 의정활동비로 변경하고 일비를 의정활동비로 개정 후 회의수당을 신설하였음

❍ 2003년 6월에는 명예직 규정을 삭제함으로써 약 54년간 유지되어 온 명예직 신분이 종결되었음. 지방의원 신분을 명시하는 명예직 명칭이 삭제되었다고 해서 유급제가 정착된 것은 아님

❍ 그러나 2005년 지방의정활동 기반 혁신계획에 따라 지방자치법 제32조에 급여성 수당인 월정수당을 신설하여 지역주민으로 구성된 의정비심의위원회가 당해 지방자치단체의 재정능력, 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수인상률, 물가상승률, 의정활동 실적 등을 고려하여 월정수당을 결정하는 유급직의 기반을 만들었음(김상미, 2006.5.)

3) 이원대표제와 지방의원 보수 산정 접근방식

❍ 지방의원과 자치단체장은 주민대표자로서 이원적 대표 구조를 가짐. 지방의원과 지방자치단체장이 주민에 의해 선출되기 때문에 주민과의 정치적 구조의 관계도 이원화됨. 이와 같은 이원적 민주합법성은 지방의원과 자치단체장이 각자의 정당성을 주민투표에 두고 있으므로 어느 기관도 주민대표기관이라는 독점적 정당성을 주장할 수 없음

❍ 이원대표제에 의한 지방의원과 자치단체장 양자의 법적 신분도 주민에 의해 취임된 정무직 공무원임. 국가공무원법 제2조제3항의1과 지방공무원법 제

2조제3항에 의하면 지방의원과 자치단체장의 신분을 선거로 취임하는 정무직 공무원으로서 특수경력직 공무원으로 정하고 있기 때문임

❍ 지방공무원 복무규정 제8조는 지방공무원법 제3조제3항에 의한 공무원의 범위는 지방의회 의원과 선거에 의하여 취임한 자치단체장으로 규정하고 있어서 지방의원과 자치단체장 양자는 공무원으로 간주되고 있음

❍ 1995년 6.27지방선거부터 자치단체장이 선출된 직후 자치단체장의 보수는 〈표 4-14〉와 같이 지방공무원 보수규정에 의하여 고정급적 연봉제 적용대상 공무원으로서 연금, 보수월액 및 국민의료보험법에 의한 보수월액, 명예퇴직 및 조기퇴직 수당까지 규정하고 있어 가족의 생계를 위하여 지급되는 급여의 성격을 가짐

〈표 4-14〉 연봉제의 구분 및 적용대상공무원 구분표

적용 대상 공무원	구분
1. 정무직 공무원	고정급적 연봉제

자료: 지방공무원 보수규정[별표 11]

❍ 한편, 지방의원의 보수는 지방공무원 보수규정 [별표 11]에서 명시하는 '고정급적 연봉제' 적용대상에 해당하나 '지방자치법' 제33조 규정에 의해 의정활동비와 여비, 월정수당으로만 지급됨. 의정활동비와 여비는 지방자치법 시행령 [별표 4]와 [별표 5]에 의해 전국 공통으로 보장되므로 문제가 되지 않음(김상미, 2013a)

〈표 4-15〉 지방의회 의원 의정활동비 지급범위

구분	의정활동비 지급범위	
	의정자료수집·연구비	보조활동비
시·도의회 의원	월 1,200,000원 이내	월 300,000원 이내
시·군·자치구의회 의원	월 900,000원 이내	월 200,000원 이내

자료: 지방자치법 시행령 [별표 4]

〈표 4-16〉 지방의회 의원 여비 지급범위

1. 국내 여비

구분	준용
시·도의회 의원	「공무원 여비 규정」 별표 2 제1호
시·군·자치구의회 의원	

2. 국외 항공운임

구분	준용
시·도의회 의원	「공무원 여비 규정」 별표 3의 별표1 제1호에 해당하는 사람에 대한 항공운임
시·군·자치구의회 의장·부의장	
의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회 의원	「공무원 여비 규정」 별표 3의 그 밖의 사람에 대한 항공운임

3. 국외 여비

구분	준용
시·도의회 의장·부의장	「공무원 여비 규정」 별표4 제3호
의장·부의장을 제외한 시·도의회 의원	「공무원 여비 규정」 별표4 제4호
시·군·자치구의회 의장·부의장	
의장·부의장을 제외한 시·군·자치구의회 의원	「공무원 여비 규정」 별표4 제5호

자료: 지방자치법 시행령 [별표 5])

❍ 문제가 되는 부분이 월정수당인데 자율과 책임의 지방자치 원칙 구현을 위해 각 지방자치단체의 '의정비심의위원회'가 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정하도록 자율권을 부여하였기 때문에 지방의회 간 격차가 심하고 균형이 되지 않고 있음

4) 지방의원 보수 산정 방식의 주요 문제점

(1) 의정비심의위원회 운영

❍ '의정비심의위원회'는 교육계·법조계·언론계·시민사회단체·통리의 장 및 지방의회 의장 등으로부터 추천을 받아 지방자치단체의 장이 위촉하게 함으로써 최종 권한을 지방자치단체장에게 위임하고 있음. 집행기관의 장인 자치

단체의 장이 지방의회 의정비심의위원회 구성의 최종 권한을 갖게 됨으로써 의정비 결정에 자치단체장의 실질적 영향력이 미칠 수 있어 견제와 균형의 원리를 해칠 수 있음(고경훈·김건위, 2019)

(2) 보수·수당 개념과 의정활동비 연계 미흡

❍ 지방공무원보수규정 제3조제1항에 "'보수'라 함은 봉급과 기타 각종 수당을 합산한 금액을 말한다. 다만, 연봉제 적용대상공무원은 연봉과 기타 각종 수당을 합산한 금액을 말한다". 이어 제3조제3항에 "'수당'이라 함은 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여를 말한다".라고 보수와 수당에 대한 용어를 규정하고 있음. 또한 동법 제30조제2항에는 "제1항의 규정에 의하여 지급되는 수당의 종류·지급범위·지급액 기타 수당지급에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다".라고 규정하고 있음

❍ 현재 지방의원에게 지급되는 월정수당과 의정활동비 등의 의정비는 보수체계상에 규정되어 있는 생계보장형 기본급여와 부가급여형 수당과 명확히 대응되지 못함

❍ 지방자치법 제33조(의원의 의정활동비 등) 에서 규정하고 있는'의정활동비'는 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 비용이며 '여비'는 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 비용임. '월정수당'은 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 비용임

❍ 지방의원이 지급받는 의정활동비, 여비, 월정수당은 지방자치법에 명시되어 있는 그대로 지방의원이 의정활동이나 직무활동 그리고 공무로 여행갈 때 지급되는 비용이지 생계보장과 관련되는 급여의 성격은 아님

❍ 참고로 한국노총이 2021년 책정한 가구규모별 월 표준생계비는 단신남성 2,368,407원, 단신여성 2,285,992원, 단신가구 2,327,200원, 2인 가구 4,052,849원, 3인 가구 4,879,230원, 4인 가구(Ⅰ) 6,098,339원, 4인 가

구(Ⅱ) 6,837,999원, 4인 가구(Ⅲ) 7,277,228원임

❍ 국가공무원법 제46조제1항에는 “공무원의 보수는 직무의 곤란성과 책임의 정도에 맞도록 계급별·직위별 또는 직무등급별로 정한다”. 동조 제3항에는 “경력직공무원 간의 보수 및 경력직공무원과 특수경력직공무원 간의 보수는 균형을 도모하여야 한다”.는 보수 결정의 원칙이 있음. 이원 대표제를 표방하는 집행기관 견제·감시기관으로서 동일한 주민대표기관이라는 직무의 곤란성과 책임 정도에 맞도록 보수 산정 접근방식을 조정할 필요가 있음

❍ 국회의원의 경우 국가공무원법 제46조의 규정에 의한 보수결정의 원칙에 입각하여 국회의원 수당 등에 관한 법률과 국회법에 의하여 국회의원은 장관의 보수액과 같은 세비를 받아 장관급의 대우를 받고 있음

5) 유급제 기반의 의미: 지방의원직에 의해 사는 것

❍ 유급제의 근거 법규를 선출직과 비교하면, 국회의원은 국회법 제30조 규정에 의거‘국회의원 수당 등에 관한 법률’ 등을 근거로 지급되며 외부에 그 구체적 내용을 공개하지 않음. 국회법 제30조에 의하여 “의원은 따로 법률이 정하는 바에 따라‘수당과 여비’를 받는다.”라고 규정하고 있음. 국회의원 수당 등에 관한 법률 제2조에는 “국회의원에게 별표 1의 수당을 매월 지급한다. 다만, 수당을 조정하고자 할 때에는 이 법이 개정될 때까지 공무원 보수의 조정비율에 따라 국회 규칙으로 정할 수 있다.”라고 공무원 보수 조정비율에 의거하는 수당의 지급 기준을 명시하고 있음(김상미, 2013a)

〈표 4-17〉 국회의원 수당

내역	구분	지급액
수당	국회의장	1,496,000원
	국회부의장	1,275,000원
	의원	1,014,000원

자료: 국회의원 수당 등에 관한 법률 [별표 1]

❍ 국회의원의 수당은 〈표 4-17〉에서 보는 바와 같이 '국회의원 수당 등에 관한 법률' [별표 1]에 의거 국회의장, 국회 부의장, 국회의원 별로 정액 지급하고 있음. 자치단체장의 연봉도 〈표 4-18〉에서 보는 바와 같이 '지방공무원 보수규정' [별표 12]에 의거 지방자치단체 유형별로 정액 지급하고 있음

〈표 4-18〉 고정급적 연봉제 적용대상 공무원의 연봉표(제34조 관련)

(단위: 천원)

구분		연봉
서울특별시장		137,189
광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 서울특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감		133,234
시장·군수 및 자치구의 구청장	부시장·부군수·부구청장의 계급이 2급 또는 이에 상당하는 계급인 시·군·자치구의 경우	116,531
	부시장·부군수·부구청장의 계급이 3급 또는 이에 상당하는 계급인 시·군·자치구의 경우	107,440
	부시장·부군수·부구청장의 계급이 4급 또는 이에 상당하는 계급인 시·군·자치구의 경우	99,642

자료: 지방공무원 보수규정 [별표 12] 〈개정 2021. 1. 5.〉

6) 지방의원 의정활동비 결정방식 개선 전략

(1) 지방자치법 전부개정과 직업으로서 지방의원의 겸직강화

❍ 2022년 1월 13일부터 효력을 갖는 전부개정 지방자치법 제43조에서 지방의원 겸직금지 규정을 강화하였음. 정치를 직업으로 하는 같은 선출직인 대통령, 국회의원, 자치단체장의 경우 직업으로서 정치에 의해 살고 있음. 전부개정 지방자치법 제43조에서 지방의원 겸직을 강화하였다는 것의 의미는 직업으로서 지방의원직을 전업직으로 인정하는 것이므로 직업으로서 지방의원직이 정착될 필요가 있음

전부개정 지방자치법 제43조(겸직 등 금지) ⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.
1. 해당 지방자치단체가 출자·출연(재출자·재출연을 포함한다)한 기관·단체
2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체
3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체
4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원
⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.
1. 제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임하지 아니할 때
2. 다른 직을 겸하는 것이 제44조제2항에 위반된다고 인정될 때
⑦ 지방의회의 의장은 지방의회의원의 행위 또는 양수인이나 관리인의 지위가 제5항 또는 제6항에 따라 제한되는지와 관련하여 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들을 수 있다.

(2) 지방자치법 전부개정과 지방의원 신분에 대한 제 해석

❍ 지방자치법 시행령 제34조에 의해 공청회나 여론조사를 하여야하는 기준점이 지방공무원 보수인상률 초과이므로 이는 지방의원의 신분을 지방공무원으로 간주하는 조치라고 해석됨

지방자치법 시행령 제34조(의정비심의위원회의 구성 등) ⑥ 심의회는 제5항의 금액을 결정하려는 때에는 그 결정의 적정성과 투명성을 위하여 공청회나 객관적이고 공정한 여론조사기관을 통하여 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거쳐야 하며, 그 결과를 반영하여야 한다. 다만, 심의회의 결정이 지방공무원의 보수가 인상되는 해의 그 인상률 범위에서 월정수당을 인상하려는 경우에는 지역주민의 의견수렴절차를 생략할 수 있다.(2014.6.3. 개정)

❍ 마찬가지로 전부개정 지방자치법 제40조에서 지방의원의 여비를 타 공무원과의 형평성을 고려해 공무원 여비규정의 기준 범위 내(〈표 4-14〉 참조)에서 조례로 정할 수 있도록 개정한 취지는 지방의원 신분을 지방공무원으로 간주한 조치로 사료됨

지방자치법 제40조(의원의 의정활동비 등) ① 지방의회의원에게 다음 각 호의 비용을 지급한다.
1. 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補塡)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당
3. 본회의 의결, 위원회 의결 또는 지방의회의 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급하는 여비
② 제1항 각 호에 규정된 비용은 대통령령으로 정하는 기준을 고려하여 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, **제1항제3호에 따른 비용은 의정비심의위원회 결정대상에서 제외한다.(신설)**

(3) 지방의원에 대한 공무원간 보수균형 원칙 적용

❍ 법률상 지방의원의 신분은 국가공무원법 제2조와 지방공무원법 제2조에 의한 선거로 취임하는 정무직 공무원으로서 특수경력직 공무원임. 지방공무원법 제44조제3항은 경력직 공무원 간, 경력직 공무원과 특수경력직 공무원 간 보수의 균형을 도모하여야 한다는 보수결정원칙을 선언하고 있으므로 국회의원 및 공무원 수당과의 균형 원칙이 적용될 필요가 있음(김상미, 2013a)

❍ **국회의원 수당과의 균형**: 국회의원의 수당은 일반수당, 입법활동비[17], 특별활동비[18], 입법 및 정책개발비, 관리업무수당, 직급보조비, 정액급식비, 정근수당 등 10개 항목으로 구성되어 있지만 지방의회의 경우처럼 외부기관이 보수 수준을 결정하거나 권고하지 않고 국회가 '자체결정'함[19]

❍ **공무원 수당과의 균형**: 공무원이 받는 수당은'공무원 수당 등에 관한 규정'에 의거 상여수당, 가계보전수당, 근무수당, 특수근무수당, 직급보조비, 정액급식비, 자녀학비보조수당, 명절휴가비 등 30개 항목이 넘지만, 기본급 외 최대 32개 항목의 수당을 사실상 기본급화 하고 있음. 이는 봉급에 대한

17) 1,200,000원
18) 입법활동비의 30/100상당액
19) 헤럴드경제(2013.4.21.)

통제가 가해지자 수당을 끼워 넣어 임금을 현실화하는 관행이 오랜 기간 굳어진 결과라고 함[20]

20) 서울경제(2013.3.19.)

제3절 지방의회 권한개선 전략

1. 지방의회 권한의 의의

1) 개념

❍ 지방의회가 그 권한과 책임을 다하도록 하기 위하여 지방자치법과 관계 법령에서 부여한 권한
- 이러한 권한의 행사는 지방자치단체가 처리하는 모든 사무에 미치는 것은 아니며 일정한 한계가 있음
- 지방의회의 권한은 지방자치법과 기타 법령의 범위 내에서 행하여져야 하며 자기의 권한에 속하는 것을 정당한 절차를 거쳐 행사할 때만 유효하고 만약 법령 등에서 주어진 권한을 이탈하거나 절차상에 중대하고 명백하게 하자 있게 의결하였다면 그러한 의결은 무효가 됨
- 지방의회의 권한은 지방자치단체의 의결기관으로서 지방의회라는 기관에 주어진 권한이지 의원 개개인에게 주어진 권한은 아님

❍ 기관분립형 기관 구성 하의 지방의회의 권한
- 우리나라 지방자치단체는 집행기관과 의결기관이 상호독립하여 구성되도록 하고 있으며, 이에 따라 집행기관은 의회의 자율성을, 의결기관인 의회는 집행권의 본질적 내용을 침해할 수 없는 상호 존중의 원리 하에 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있음
- 따라서, 지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분립되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적 사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않음

2) 구성요소

❍ 지방의회의 권한은 크게 자치입법과 관련된 권한, 각종 의사결정과 관련된 권한, 집행부를 통제하기 위한 권한으로 구분할 수 있음

❍ 자치입법권

- 자치입법권은 지방자치단체가 지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 권능으로서, 조례와 규칙에 관한 입법 기능을 의미함
- 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정함으로써 조례제정권을 헌법상의 권한으로 보장하고 있음
- 이에 따라 전면개정 지방자치법 제28조 제1항은 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있음
- 또한, 헌법 제38조는 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다는 조세법률주의를 규정하여 조례에 의한 지방자치단체의 조세권을 인정하지 않고 있음
- 따라서, 조례가 제정될 수 없는 사항을 제정하거나 상위법에 위반된 내용이 조례로 제정될 경우는 그것이 비록 지방의회의 의결이 되었다 하더라도 무효가 된다고 할 수 있음
- 다만, 전면개정 지방자치법 제28조 제2항에서는 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다고 규정하여, 지방의회의 조례 제정 권한이 중앙행정기관에 의해서 침해되지 않도록 보호하고 있음

❍ 의사결정권

- 지방의회의 의사결정권은 지방자치단체의 중요사항에 대한 의사와 정책을 결정하는 권한으로서 지방의회 권한의 가장 본질적인 구성요소임
- 전면개정 지방자치법은 지방의회가 반드시 의결해야 하는 사항을 정하여

의회의 의결권의 범위를 열거하고 있음

- 지방의회의 의결사항을 크게 나누어 보면 조례에 관한 사항, 재정에 관한 사항, 청원에 관한 사항, 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항, 조례로 정하는 의결사항으로 구분할 수 있음
- 다만, 법령에 위반되는 사항은 제외되며, 법령상 지방자치단체장의 인사권 등 고유권한으로 분류되는 사항에 대해서는 사전적, 적극적인 의결권을 행사할 수 없음
- 또한, 지방의회는 법령이 정하는 바에 의해 의회 의장이나 의원을 정책결정을 위한 각종 위원회의 위원으로 참여시키고 있음

❍ 행정통제권

- 기관분립형의 기관구성 형태에서 지방의회는 집행부를 견제하는 권한을 행사함
- 지방의회의 감시권을 통해 집행기관의 독주를 막아 행정수행을 건전하고 합법적이며 합목적적으로 운영할 수 있도록 하고 있음
- 여기에는 예산안 및 결산안의 심의·의결, 행정사무감사 및 행정사무조사, 잘못된 정책의 시정을 촉구하고 향후 정책운영의 방향을 제시하기 위한 수단으로서의 대(對)행정부 질문과 이러한 질문을 위한 지방자치단체장 및 관계 공무원의 출석요구권, 그리고 안건의 심사와 직접관련이 있는 서류의 제출을 단체장에게 요구할 수 있는 권한이 포함됨

2. 지방의회 권한의 수준 분석

1) 제도구비 실태

(1) 자치입법권

❍ 조례의 제정·개정 및 폐지(전면개정 지방자치법 제47조 제1항 제1호)

- 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회가 의결하고 지방자치단체장이 공포함으로써 성립하는 자치에 관한 규정임

- 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있음(전면개정 지방자치법 제 77조 제1항)
- 지방자치단체장이 전속적 권한에 속하는 사항을 조례안으로써 제안한 경우, 수정안을 발의하여 지방의회가 의결할 수 없음(대법원 2005추48 판결)

❍ 조례안의 확정
- 의회 의장은 의결된 조례안을 의결된 날로부터 5일 이내에 자치단체장에게 이송함
- 자치단체장은 이송된 조례안을 20일 이내에 공포하여야 하며, 이송된 조례안에 이의가 있을 때에는 위의 기간 내에 이유를 붙여 의회에 환부하고 재의 요구 가능
- 의회가 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정함
- 또한 자치단체장이 20일 이내에 공포나 재의요구를 하지 아니한 때에도 조례안은 조례로서 확정되며, 조례로서 확정된 후 또는 확정된 조례안이 자치단체장에 이송된 후 5일 이내에 자치단체장이 공포하지 아니할 때에는 의장이 이를 공포함

(2) 의사결정권

❍ 지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기구로서 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영에 관한 사항을 심의하여 결정하는 지위를 갖고 있음
- 지방의회의 의결대상에 대해서는 제한적 열거주의를 채택하고 있어, 지방자치법, 개별법령 및 조례에서 지방의회의 의결을 거치도록 규정한 사항에 대해서만 의결권을 행사 할 수 있음
- 지방자치단체장과 집행기관의 집행행위 중 중요한 사항에 대해서는 집행의 전제 절차로서 법령에서 지방의회의 동의를 요구하고 있음

❍ 필요적 의결사항(전면개정 지방자치법 제47조 제1항)
- 조례의 제정·개정 및 폐지
- 예산의 심의·확정
- 결산의 승인
- 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
- 기금의 설치·운용
- 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
- 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
- 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
- 청원의 수리와 처리
- 외국 지방자치단체와의 교류·협력, 이 때 교류협력의 범위는 외국지방자치단체와의 자매결연체결이나 국제행사의 유치·개최 등(지방자치법 시행령 제37조)
- 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

❍ 임의적 의결사항
- 필요적 의결사항 이외에 지방의회의 의결사항을 조례로 정할 수 있도록 하여 지방의회 스스로 그 의결권의 범위를 확대할 수 있도록 하고 있음(전면개정 지방자치법 제47조 제2항)

❍ 기금의 설치·운용
- 기금운용계획안과 기금결산보고서에 대한 지방의회의 의결 필요(지방자치단체 기금관리기본법 제8조 제2항)
- 기금운용계획의 정책사업 지출금액을 변경하려는 경우 지방의회의 의결 필요(지방자치단체 기금관리기본법 제11조 제2항)
- 지역개발기금 조성을 위해 지역개발채권을 발행하는 경우 지방의회의 승인 필요(지방공기업법 제19조 제2항)

❍ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분시의 지방의회 의결권(전면개

정 지방자치법 제47조 제1항 제6호)

- 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획시 수립시 지방의회 의결 필요(공유재산 및 물품관리법 제10조 제1항)
- 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 제1항에 따른 중요 재산의 취득(매입, 기부채납, 무상 양수, 환지(換地), 무상 귀속, 교환, 건물의 신축·증축 및 공작물의 설치, 출자 등) 및 처분(매각, 양여, 교환, 무상 귀속, 건물의 멸실, 출자 등)
- 중요재산의 범위

1. 1건당 기준가격이 다음 각 목의 구분에 따른 금액 이상인 재산 가. 취득의 경우: 20억원(시·군·자치구의 경우에는 10억원) 나. 처분의 경우: 10억원(서울특별시와 경기도의 경우에는 20억원) 2. 토지의 경우 1건당 토지 면적이 다음 각 목의 구분에 따른 면적 이상인 토지 가. 취득의 경우: 1건당 6천제곱미터(시·군·자치구의 경우에는 1천제곱미터) 나. 처분의 경우: 1건당 5천제곱미터(시·군·자치구의 경우에는 2천제곱미터)

- 국가가 사용하는 지방자치단체의 공유재산에 관한 경비 부담 면제시 지방의회 동의 필요(공유재산 및 물품관리법 제18조)
- 행정재산의 사용료 면제시 지방의회 동의 필요(공유재산 및 물품관리법 제24조 제1항)
- 일반재산의 대부료 면제시 지방의회 동의 필요(공유재산 및 물품관리법 제34조 제1항)
- 일반재산인 토지, 건물, 그 밖의 토지의 정착물을 국유재산, 다른 지방자치단체의 공유재산 또는 사유재산과 교환시 지방의회 동의 필요(공유재산 및 물품관리법 제39조 제1항)
- 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 공용재산 또는 공공용재산에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우 지방의회 동의 필요(공유재산 및 물품관리법 시행령 제9조 제1항)
- 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우로서 해당 공유재산을 개발하기 위한 시설 또는 해당 지방자치단체에서 투자를 유치하기

위한 시설을 유치하기 위하여 일반재산을 대부하는 경우에 가격평가 방법 외에 지역에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 결정할 경우 지방의회 동의 필요(공유재산 및 물품관리법 시행령 제26조 제5항)

❍ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분시의 지방의회 의결권(전면개정 지방자치법 제47조 제1항 제7호)

- 조례나 다른 법령에 따라 설치하는 공공시설의 신·증설, 용도폐지·변경 및 공공시설로서의 성질을 유지할 것을 조건으로 국가나 다른 지방자치단체에 양여(讓與)하는 경우(지방자치법 시행령 제36조 제3항)

❍ 청원의 수리와 처리(전면개정 지방자치법 제47조 제1항 제9호)

- 지방의회에 청원이 접수된 경우 소관 상임위원회나 본회의에서 심사하여 의결사항으로 처리하는 바, “수리”는 소관 부서에서 접수를 받는 것을 의미하여 청원의 처리만이 의결사항으로 보는 것이 타당함

❍ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항(전면개정 지방자치법 제47조 제1항 제11호)

▸ 주민에 대한 금전적 부담의 부과 또는 부담의 경감과 관련한 사항

- 개발사업에 대한 개발부담금의 경감시 지방의회의 의결 필요(개발이익환수에 관한 법률 제7조 제4항)

▸ 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연 기관과 관련한 사항

- 지방직영기업의 자산 중 대통령령으로 정하는 중요한 자산의 취득 및 처분시 지방의회의 의결 필요(지방공기업법 제40조 제1항)
- 지방공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체 외의 다른 법인에 출자하는 경우 지방의회의 의결 필요(지방공기업법 제54조 제2항)
- 지방공사가 대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업을 하는 경우 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등 검토에 대해 지방의회의 의결 필요(지방공기업법 제65조의3 제1항)

- 공사에서 공단, 공단에서 공사로의 조직 변경시 지방의회의 의결 필요(지방공기업법 제80조 제2항)
- 폐광지역 개발사업 추진을 위해 지방공사에 출자하는 경우 지방의회의 의결 필요(폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 제21조 제1항)
- 지방자치단체 출자·출연 기관의 소유 주식 전부 처분 또는 다른 사람의 주식 인수의 경우 지방의회의 의결 필요(지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제24조 제1항)
- 지방자치단체 출자·출연 기관의 지방자치단체의 지분을 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상에서 100분의 25 미만으로 변동되는 행위를 하는 경우 지방의회의 의결 필요(지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제28조 제2항)

▸ 공유재산의 취득·처분과 관련한 사항
- 폐광지역 공유재산을 국가에 양여하는 경우 지방의회의 의결 필요(폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 제11조의3 제1항)
- 환경친화적 자동차의 충전시설 보급·확대 사업을 위해 공유재산에 영구시설물을 축조하는 경우 지방의회의 동의 필요(환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률 제11조의3 제2항)
- 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급에 관한 사업을 하는 자가 공유재산에 영구시설물을 축조하는 경우 지방의회의 동의 필요(신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제26조 제2항)

▸ 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기와 관련한 사항
- 국제경기대회 유치시에 지방의회의 의결 필요(국제경기대회 지원법, 제6조 제1항)
- 지역개발사업 시행자가 금융회사에 부담하는 채무의 일부를 지방자치단체가 보증하는 경우 지방의회의 의결 필요(지역 개발 및 지원에 관한 법률 제56조 제1항)
- 지방자치단체의 장이 공익을 위하여 필요해서 보증채무부담행위를 하는 경우

지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제139조 제3항)
- 채권에 관한 채무를 면제하거나 그 효력을 변경하는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제139조 제5항)

▸ 주민투표와 관련한 사항
- 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성 의결로 주민투표 실시를 지방자치단체장에게 청구 가능(주민투표법 제9조 제1항)
- 지방자치단체장이 특정한 지역 또는 주민에게만 이해관계가 있는 사항에 대해 시·군·구 또는 읍·면·동을 대상으로 주민투표를 실시하는 경우 지방의회의 동의 필요(주민투표법 제16조)

▸ 지방행정구역 변경, 경계변경, 사무소 소재지 변경과 관련한 사항
- 인근 지방자치단체와의 통합을 지방의회가 자치분권위원회에 건의(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제24조 제2항)
- 관할 구역과 생활권과의 불일치 등으로 인하여 주민생활에 불편이 큰 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에 행정안전부장관에게 경계변경이 필요한 지역 등을 명시하여 경계변경에 대한 조정을 신청하는 경우 지방의회의 동의 필요(전면개정 지방자치법 제6조 제1항)
- 지방자치단체의 사무소 소재지와 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 사무소 소재지를 변경하거나 새로 설정하려면 지방자치단체의 조례로 정하고, 지방의회의 재적의원 과반수의 찬성 필요(전면개정 지방자치법 제9조)

▸ 특별지방자치단체와 관련한 사항
- 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있어 규약을 정하는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제176조 제1항)
- 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체가 상호 협의에 따른 규약을 정하거나 규약을 변경하는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제199조 제1항 및 제202조 제2항)

- 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제208조 제1항)
- 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있어 해산하는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제209조 제1항)

▸중요 공공시설의 설치와 관련한 사항

- 유료도로를 신설 또는 개축하는 경우 지방의회의 의결 필요(유료도로법 제5조 제2항)
- 원자력발전소 건설 또는 시설용량 100만킬로와트 이상의 유연탄화력발전소 건설을 요청하는 경우 지방의회의 동의 필요(발전소주변지역 지원에 관한 법률 시행령 제22조 제2항)

▸기타 지방의회의 의결이 필요한 사항

- 법령이나 조례로 정한 경우 외에 국기게양일을 지정하는 경우 지방의회의 의결 필요(대한민국국기법 제8조 제1항)
- 지방자치단체의 장이 지방의회가 지방의회의원이 구속되는 등의 사유로 의결정족수에 미달될 때와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산 보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니하여 선결처분(先決處分)을 하는 경우 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 받아야 함(전면개정 지방자치법 제122조 제2항)

❍ 조례로 지방의회의 의결 또는 동의를 요하는 사항

[서울특별시 사례]

- 김포공항의 활성화를 위해 필요하다고 시장이 인정하여 재정지원을 하는 경우 시의회의 동의 필요(서울특별시 김포공항 활성화 지원 조례 제4조)
- 서울특별시가 설치한 공기업 또는 출자·출연한 법인의 목적사업에 사용하도록 시의 체비지 대부료를 전액 감면시 시의회의 동의 필요(서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 제16조 제2항)
- 명예시민증 수여시 시의회의 동의 필요(서울특별시 명예시민증 수여 조

례 제4조 제2항)
- 사회복지시설의 관리·운영을 사회복지법인이나 비영리법인에게 최초 위탁하는 경우 시의회의 동의 필요(서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례 제6조 제4항)

❍ 지방의회는 공공의 이익을 위해 결의안을 채택할 수 있음
- 그러나, 이러한 결의안은 '권고'에 해당하는 것으로, 결의안을 접수하는 기관은 이 결의안에 기속되지 않는 것으로 보아야 함
- 결의안의 채택은 재판에 관여하는 일이거나 지방자치단체의 고유한 권한을 침해할 우려가 있는 사항, 소수의 이익을 위한 사항 등에 대해서는 행사할 수 없음

❍ 개별법령에 의해 지방자치단체에 설치되어야 하는 위원회에 지방의원의 참여를 의무화함으로써 지방의회가 의사결정과정에 관여하고 있음
- 경관위원회(경관법 시행령 제25조 제2항)
- 고도보존육성지역심의위원회(고도보존 및 육성에 관한 특별법 제5조의2 제3항)
- 시군구도시계획위원회(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제112조 제3항)
- 댐주변지역지원사업협의회(댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령 제42조 제2항)
- 지방도시재생위원회(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령 제10조 제3항)
- 도시재정비위원회(도시재정비 촉진을 위한 특별법 시행령 제38조 제3항)
- 동·서·남해안권 또는 내륙권 발전공동협의회(동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 시행령 제30조 제2항): 시·도의회 의장이 참여
- 지역민방위협의회(민방위기본법 시행규칙 제2조 제3항): 지방의회 의장
- 민주평화통일자문회의(민주평화통일자문회의법 제10조)
- 발전소 주변지역지원사업심의지역위원회(발전소주변지역 지원에 관한

법률 시행령 제10조 제1항)
- 시장정비사업심의위원회(전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령 제19조 제2항)
- 지방공사 설립타당성 심의위원회(지방공기업법 시행령 제47조 제2항)
- 시·도통합방위협의회 및 시·군·구통합방위협의회(통합방위법 시행령 제8조 제1항): 지방의회 의장이 참여
- 특별대책지역수질보전정책협의회(한강수계관리위원회규정 제3조의5 제2항): 지방의회 의장이 참여
- 중권역환경관리위원회(환경정책기본법 시행령 제17조 제3항)

❍ 개별법령 이외에 각종 조례에 의해서도 지방자치단체에 설치되어야 하는 위원회에 지방의원의 참여를 의무화함으로써 지방의회가 의사결정과정에 관여하고 있음

(3) 행정통제권

❍ 예산심의 등
- 예산의 심의·확정(전면개정 지방자치법 제47조 제1항 제2호)
- 결산의 승인(전면개정 지방자치법 제47조 제1항 제3호 및 제150조 제1항)
- 지방자치단체의 장이 예산을 변경할 필요가 있어 추가경정예산안을 편성하는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제145조 제1항)
- 지방직영기업의 예산안에 대한 지방의회의 의결(지방공기업법 제26조 제1항)
- 지방직영기업의 결산안과 사업보고서에 대한 지방의회의 의결(지방공기업법 제35조 제3항)
- 지방채 발행에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제11조 제2항 및 제4항)
- 지방채 발행 한도액 초과범위에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제11조 제3항)
- 지방자치단체의 보증채무 부담행위에 대한 지방의회의 의결(지방재정법

제13조 제2항 및 제3항)
- 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하는 경우 지방의회의 의결 필요(지방재정법 제18조 제3항)
- 지방자치단체의 장이 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있어 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로 설정하는 경우 지방의회의 의결 필요(전면개정 지방자치법 제143조)
- 계속비 지출 및 지출 연한 연장에 대한 지방의회 의결(지방재정법 제42조 제1항 및 제2항)
- 예비비 설정에 대한 지방의회의 승인 필요(지방재정법 제43조 제4항)
- 예비비 지출시 지방의회의 승인 필요(전면개정 지방자치법 제144조 제2항)
- 지방자치단체의 채무부담행위에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제44조 제1항)
- 세출예산에서 정한 각 정책사업 간 이용에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제47조의2 제1항)
- 세출예산의 이월에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제50조 제1항)
- 재정위기단체의 재정건전화계획에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제55조의3 제2항)
- 긴급재정관리단체의 지정 및 지정신청에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제60조의3 제1항 및 제2항)
- 긴급재정관리단체의 지정 해제에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제60조의3 제4항)
- 긴급재정관리계획의 수립에 대한 지방의회의 의결(지방재정법 제60조의5 제1항)
- 지방자치단체 일시차입금의 한도액에 대한 지방의회의 의결(지방회계법 제24조 제1항)
- 지방자치단체 결산서 검사위원에 대한 지방의회의 선임(지방회계법 제14조 제1항)
- 재산세 도시지역분 적용대상 지역 고시에 대해 지방의회의 의결 필요(지

방세법 제112조 제1항)
- 지방세 감면시 지방의회의 의결 필요(지방세특례법 제4조 제4항)

❍ 행정사무감사권
- 행정사무감사는 지방의회가 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 실시함(전면개정 지방자치법 제49조 제1항)
- 행정사무감사는 준비단계, 실시단계, 결과처리단계로 이루어짐
- 준비단계에서는 지방의회가 언제 행정사무감사를 실시할지 본회의에서 결정하고, 감사대상기관과 일정, 사무보조자 등을 선임한 행정사무감사 계획서를 작성하여 본회의에서 승인을 받음
- 실시단계에서는 각 상임위원회별로 행정사무감사를 일정대로 실시하고, 지방의회가 감사 결과 해당 지방자치단체나 기관의 시정이 필요한 사유가 있을 때에는 시정을 요구하고, 지방자치단체나 기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 사항은 그 지방자치단체나 기관으로 이송함(전면개정 지방자치법 제50조 제2항),
- 결과처리단계에서는 지방자치단체나 기관은 지방의회로부터 시정 요구를 받거나 이송받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 하고(전면개정 지방자치법 제50조 제3항), 시정 및 처리결과보고서를 위원회의 의결로 채택한 후, 다시 종합결과보고서를 본회의에 채택함
- 행정사무감사의 대상기관은 당연 감사대상기관인 해당 지방자치단체(본청, 본부와 사업소 포함)와 해당 지방자치단체의 소속 행정기관(직속기관, 출장소, 사업소, 합의제 행정기관 포함)과 하부행정기관, 교육감, 지방공사와 지방공단, 지방자치단체 출자·출연기관, 지방자치단체의 사무를 위임·위탁받은 기관, 기타 지방의회 본회의 의결로 감사대상기관으로 지정하는 기관임(지방자치법 시행령 제42조 제1항)

❍ 행정사무조사권(전면개정 지방자치법 제50조 제2항)

- 행정사무조사는 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결(재적의원 1/3 이상)로 본회의나 위원회에서 실시함(전면개정 지방자치법 제49조 제1항)
- 조사위원회를 상임위원회로 할 것인지 특별위원회로 할 것인지가 조사요구서에 명시되어야 함

❍ 집행부에 대한 의견진술 요구권
- 행정사무감사 또는 행정사무조사를 위하여 필요하면, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 사람을 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제49조 제4항)
- 행정사무감사 또는 행정사무조사를 위해 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음(전면개정 지방자치법 제49조 제5항)
- 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회가 요구하면 출석·답변하여야 함(전면개정 지방자치법 제51조 제2항)

❍ 서류제출 요구권
- 행정사무감사 또는 행정사무조사를 위하여 필요하면, 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제49조 제4항)
- 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정해진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음(전면개정 지방자치법 제49조 제5항)
- - 지방의회 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제48조 제1항)
- 폐회 중에는 지방의회의 의장이 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제48조 제3항)

❍ 개별법령에서는 주로 도시계획과 관련된 사항과 지방행정구역 개편과 관련한 사

항에 대해서 지방의회의 의견을 반드시 듣도록 하고 있음
- 이 때, 지방의회의 의견 제시는 공식적인 의결절차를 거쳐야 함
- 다만, 개별법령에서 지방의회의 의견을 들은 것으로 의제하는 경우에 대해서는 개별법령의 내용에 따름

▸ 각종 도시개발계획과 관련된 사항
- 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획 입안시(개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제7조 제5항)
- 광역건축기본계획 및 기초건축기본계획을 수립하거나 변경하는 경우(건축기본법 제12조 제2항)
- 경관계획을 수립하거나 변경하는 경우(경관법 제11조 제3항)
- 공사중단건축물 정비계획을 수립하거나 변경하는 경우(공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 제6조 제2항)
- 공유수면 매립 기본계획을 수립하는 경우(공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제22조 제4항)
- 광역도시계획을 수립하거나 변경하는 경우(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제15조 제1항 및 제2항)
- 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제21조 제1항)
- 도시·군관리계획을 입안하는 경우(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제28조 제6항)
- 도시·군계획시설 해제의 권고, 이 때 지방자치단체장은 특별한 사유가 없으면 권고대로 이행해야 함(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조 제4항 및 제5항)
- 성장관리계획구역을 지정하거나 변경하는 경우(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제75조의2 제2항)
- 도시·군계획시설에 대한 단계별 집행계획을 수립하는 경우(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제95조 제1항)

- 군 공항을 이전하는 경우(군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법 시행령 제4조 제1항)
- 지역특화발전특구계획을 수립하는 경우(규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 제7조 제2항)
- 금융중심지 개발계획안을 작성하는 경우(금융중심지의 조성과 발전에 관한 법률 시행령 제4조 제2항)
- 관할 지역의 건축물에 대하여 에너지 소비 총량을 설정하는 경우(녹색건축물 조성 지원법 제11조 제2항)
- - 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하는 경우(도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제8조 제3항)
- 도시·주거환경정비기본계획을 수립하는 경우(도시 및 주거환경정비법 제6조 제2항)
- 도시·주거환경정비계획에 따라 정비구역 지정을 신청하는 경우(도시 및 주거환경정비법 제8조 제5항)
- 도시·주거환경정비계획을 입안하는 경우(도시 및 주거환경정비법 제15조 제2항)
- 도시·주거환경정비구역을 해제하거나 해제를 요청하는 경우(도시 및 주거환경정비법 제20조 제4항)
- 도시재생 전략계획을 수립하거나 변경하는 경우(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제15조 제1항)
- 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하는 경우(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제20조 제3항)
- 도시재생선도지역의 지정을 요청하는 경우(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제33조 제2항)
- 국가시범지구계획의 승인을 요청하는 경우(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제56조 제3항)
- 재정비촉진지구의 지정 또는 변경을 신청하는 경우(도시재정비 촉진을 위한 특별법 제4조 제3항)

- 재정비촉진지구의 지정을 해제하는 경우(도시재정비 촉진을 위한 특별법 제7조 제3항)
- 재정비촉진계획을 수립하거나 변경하는 경우(도시재정비 촉진을 위한 특별법 제9조 제3항)
- 노선별 도시철도기본계획을 수립하는 경우(도시철도법 제6조 제3항)
- 물류 교통·환경 정비지구의 지정 또는 변경을 신청하는 경우(물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제59조의4 제3항)
- 물류 교통·환경 정비지구의 지정을 해제하는 경우(물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제59조의6 제2항)
- 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정을 위하여 도시·군기본계획을 변경하는 경우(민간임대주택에 관한 특별법 제30조 제1항)
- 빈집 및 소규모주택 정비사업시행예정구역을 지정하는 경우(빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 제17조의2 제4항)
- 역세권개발구역을 지정 또는 지정요청하는 경우(역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 제6조 제1항)
- 자연재해저감 종합계획을 수립하거나 변경하는 경우(자연재해대책법 시행령 제13조 제2항)
- 상권활성화구역의 지정 또는 변경의 승인을 신청하는 경우(전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행규칙 제7조 제3항)
- 상권활성화사업계획의 승인 또는 변경승인을 요청하는 경우(전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행규칙 제7조2 제2항)
- 리모델링 기본계획을 수립하거나 변경하는 경우(주택법 제72조 제1항)
- 지속가능 지방교통물류 발전계획을 수립하는 경우(지속가능 교통물류 발전법 시행령 제7조 제1항)

▸ 지방행정구역 개편과 관련된 사항

- 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때, 지방자치단체의 구역을 변경할 때(경계변경을 할 때는 제외), 지방자치단체의 명칭을

변경할 때(한자 명칭을 변경할 때를 포함), 단, 주민투표를 하는 경우에는 지방의회 의견을 들을 필요 없음(전면개정 지방자치법 제5조 제3항)
- 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하여 주민투표의 실시를 요구받은 경우(주민투표법 제8조 제2항)
- 자치분권위원회가 마련한 지방자치단체간 통합 권고안에 대한 의견 개진(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제24조 제5항)
- 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 폐지·설치·분리 또는 통합의 승인 신청을 하려는 경우(행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙 제11조)
- 지방자치단체중앙분쟁조정위원회에서 지방자치단체의 관할 구역 경계 변경을 심의할 때(전면개정 지방자치법 제6조 제8항)

❍ 조례를 통한 의견청취

[서울특별시 사례]
- 서울특별시 공동체주택 활성화 기본계획 수립시(서울특별시 공동체주택 활성화 지원 등에 관한 조례 제6조 제3항)
- 신·재생에너지의 보급 확대를 위하여 행정재산 및 일반재산을 사용·수익허가 또는 대부하기 위하여 사용 및 대부요율을 산정 공고하는 경우(서울특별시 에너지 조례 제20조)

❍ 지방의회의 집행부 통제에 있어서의 제약
- 지방의회가 자치단체의 인사권 행사에 사전적, 적극적으로 개입하는 것은 불가함(대법원 2009.9.24. 선고 2009추53 판결)
- 따라서, 상위 법령에 의해 기관구성원의 임명 위촉 권한을 지방자치단체장에게 전속적으로 부여하고 있을 때, 이를 조례로써 지방의회의 동의를 얻도록 하거나 지방의회의 인사청문회를 거치도록 하는 제약을 규정하는 것은 지방자치단체장의 임명권에 대해 견제나 제약을 하는 것으로 법령에 위반되는 것으로 간주됨(대법원 2004.7.22. 선고 2003추44판결)
- 그러나, 다음과 같은 경우에는 개별법령에서 지방자치단체장의 인사권에

대해 지방의회의 동의를 구하거나 지방의회가 추천을 하도록 함으로써 지방의회가 집행부를 견제하도록 하고 있음
- 시민고충처리위원회 위원을 위촉하는 경우 지방의회의 동의 필요(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제33조 제1항)
- 사회복지법인과 사회복지시설 감사인 선임시 지방의회의 추천 필요(사회복지사업법 제51조 제2항)

2) 제도 운영 수준

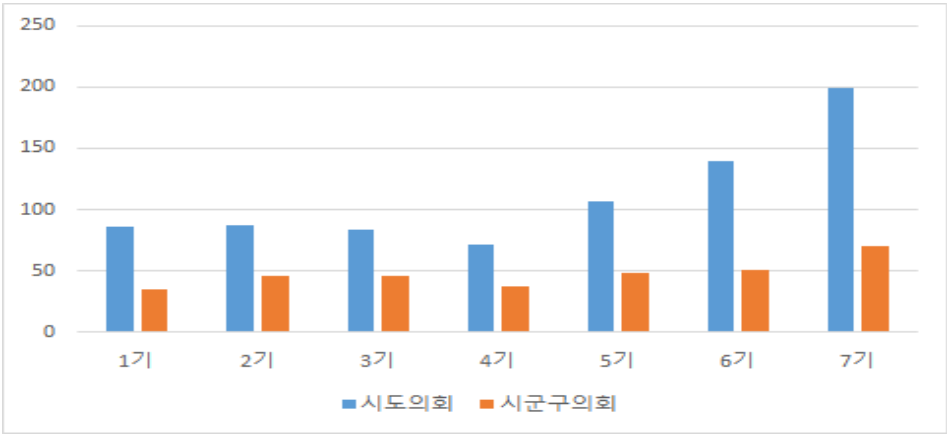
(1) 자치입법권

○ 조례 제정 범위
- 제정 지방자치법 이래로 지방자치법에서는 일관되게 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 소관 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있음
- 이 때, 지방자치단체의 소관 사무는 자치사무와 법령에서 국가나 시·도가 지방자치단체에게 위임한 단체위임사무를 총칭하므로(전면개정 지방자치법 제13조), 국가사무나 자치단체장이 국가로부터 위임받아 처리하는 기관위임사무에 대해서는 조례로 규정할 수 없고, 다만, 기관위임사무라고 하더라도 법령의 위임을 받은 경우에는 조례를 제정할 수 있음
- 또한, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있고, 헌법에서 규정한 조세법률주의에 지방의회가 지방세목의 설정과 변경 등 조세권에는 어떠한 권한도 행사할 수 없음
- 다만, 전면개정 지방자치법 제28조 제2항에서는 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다고 규정하여, 지방의회의 조례 제정 권한이 중앙행정기관에 의해서 침해되지 않도록 보호하고 있음

○ 조례 정비 활동

- 조례 제정 범위의 근본적인 한계에도 불구하고, 5기 유급제 실시 이후, 지방의회당 연평균 조례 정비 건수는 지속적으로 증가해왔음
- 특히, 시·도의회의 조례 정비 건수가 급격히 증가하였는데, 1기에는 의회당 평균 86건이었던 것이 7기에는 199건으로 2.3배나 증가하였음
- 시·군·구의회의 조례 정비 건수는 1기에 의회당 평균 36건에서 7기에는 71건으로 2배 증가하였음
- 이러한 조례 정비 활동의 증가율은 다음에 살펴 볼 지방의회의 전체 의안처리 건수의 증가율보다 높아서, 지방의회의 역할 중 조례 관련 활동 비중이 커지고 있음을 의미함
- 의회당 연평균 조례 정비 건수에 있어서 시·도의회는 시·군·구의회보다 1기 때는 2.4배, 7기 때는 2.8배로, 이는 시·도의회와 시·군·구의회의 의원수 차이에 기인하는 것이라고 볼 수 있는데, 7기의 경우 시·도의회의 평균 의원 수가 시·군·구의회보다 3.7배 많다는 것에 비추어보면, 오히려 시·도의회보다 시·군·구의회에서 보다 활발히 조례안을 심의하고 있음을 의미해주는 것임

〈그림 4-12〉 지방의회당 연평균 조례 정비 건수

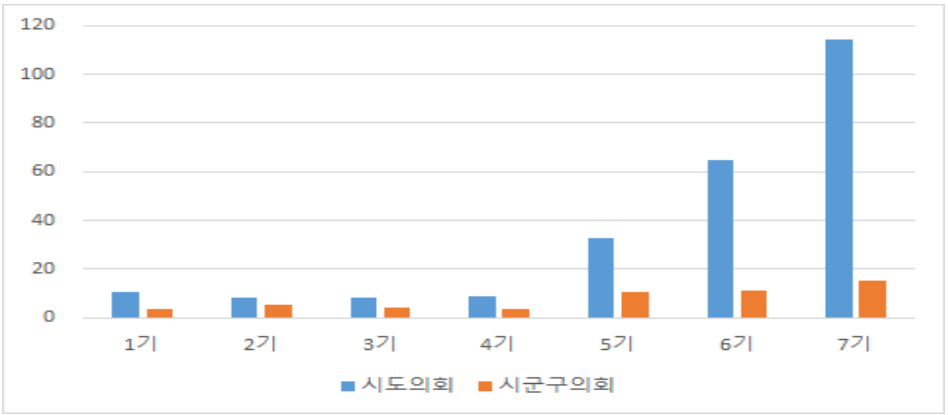


자료: 지방의회 백서.

❍ 의원 발의 조례안 비율

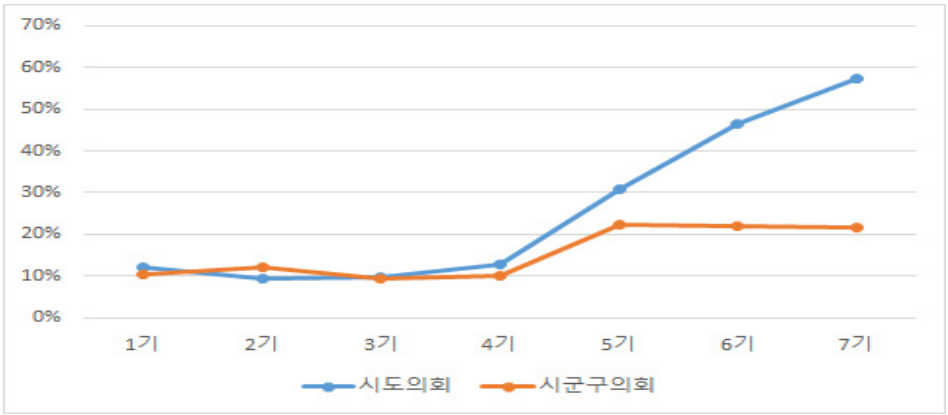
- 조례안은 지방의원과 지방자치단체장이 모두 발의할 수 있으므로, 지방의회에서 다루어지는 조례안 중 지방의원 발의 비중을 통해 지방의회 주도의 정책결정이 이루어지고 있는지를 확인해 볼 필요가 있음
- 지방의원에 의해 발의(제안)된 조례안 수는 5기 유급제 이후 폭발적으로 증가했음
- 의원 발의 조례안 수는 시·도의회의 경우 1기 때 의회당 연평균 10.4건에서 7기 때는 무려 114건으로 11배나 증가하였고, 시·군·구의회의 경우에도 1기 때 의회당 연평균 3.7건에서 7기 때는 15.2건으로 4.1배 증가하여, 시·도의회와 시·군·구의회의 의원 발의 조례안 발의(제안) 수는 1기 때 2.8배 차이에서 7기 때는 7.5배 차이로 그 격차가 매우 커졌음
- 이는 7기를 기준으로 시·도의회의 평균 의원수가 시·군·구의회의 평균 의원수보다 3.7배 많다는 것을 감안해도, 시·도의회에 비해 시·군·구의회의 자치입법 활동이 상대적으로 미흡함을 의미하는 것임
- 전체 조례안 발의(제안) 중 의원 발의(제안) 비중도 5기 유급제 이후 큰 폭으로 증가했음
- 특히, 시·도의회의 의원 발의(제안) 비중이 1기에 비해 7기에서 4.7배 증가한 반면, 시·군·구의회는 2배 증가하는데 그쳐서, 시·도의회와 시·군·구의회 간 격차도 7기에 들어서는 2.7배로 커졌음

〈그림 4-13〉 의원 조례안 발의(제안) 수



자료: 지방의회 백서.

〈그림 4-14〉 의원 조례안 발의(제안) 비율



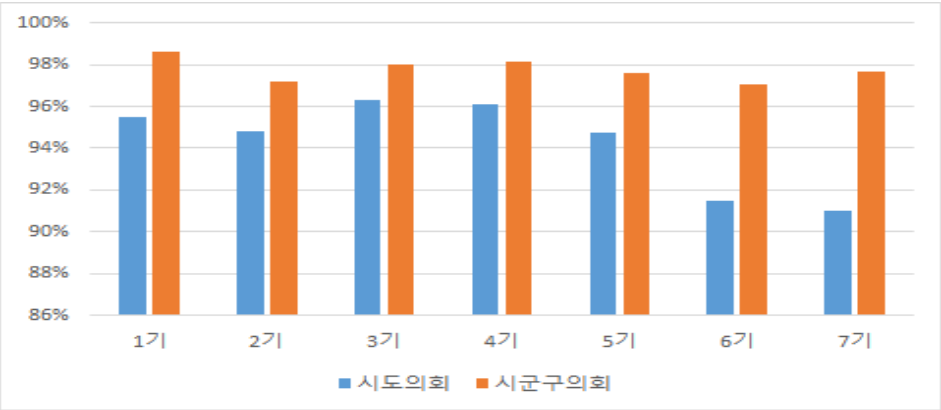
자료: 지방의회 백서.

❍ 조례안 실질처리 비율

- 조례 정비 건수에 더하여 접수된 조례안이 폐기되거나 철회되거나 미처리되지 않고 가결되거나 부결되는 등의 실질적인 처리가 되고 있는지 확인해볼 필요가 있음

- 시·도의회와 시·군·구의회 모두 5기 유급제 실시 이후 조례안 접수 건 중 미처리, 폐기, 철회 등을 제외하고 가결 또는 부결되는 비율이 지속 감소하고 있어, 급격히 증가하는 조례안에 대한 효율적인 처리의 필요성이 대두되고 있음

〈그림 4-15〉 조례안 실질처리 비율

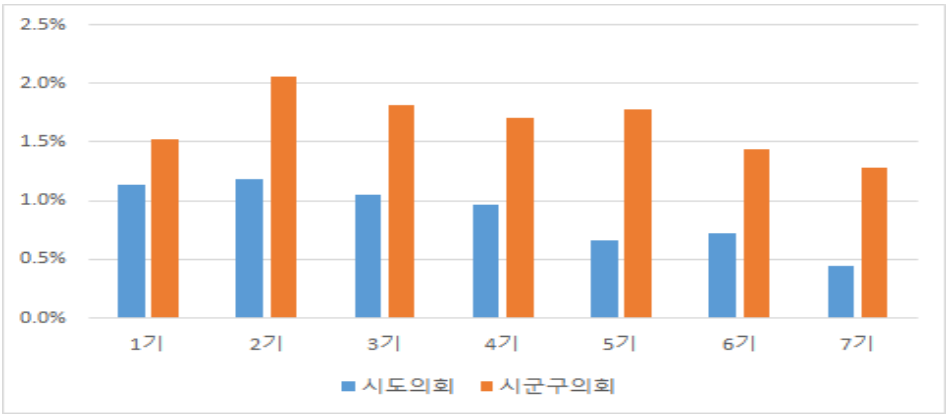


자료: 지방의회 백서.

❍ 조례안 부결 및 수정가결 비율

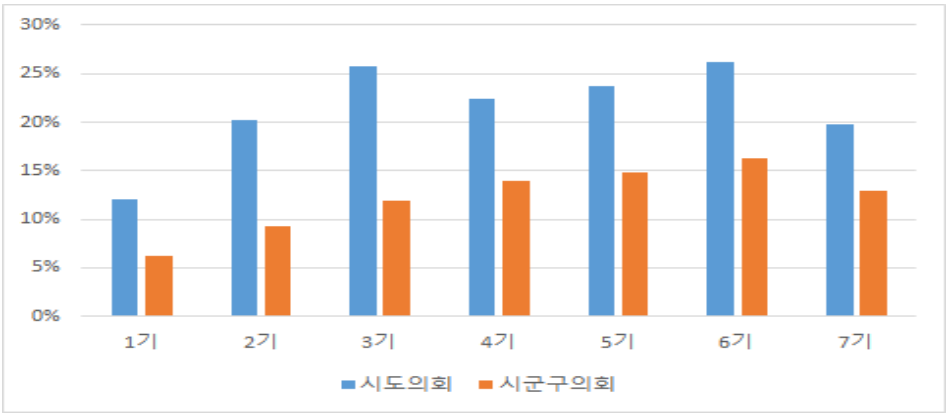
- 처리된 조례안 중 부결 또는 수정가결 비율은 조례안에 대한 심사가 엄정한지 여부를 추정해볼 수 있는 지표라고 할 수 있음
- 조례안이 원안대로 가결되지 않고 부결 또는 수정가결되는 비율은 시·도의회는 1기 때 13.2%에서 7기 때 20.2%로, 시·군·구의회는 1기 때 7.7%에서 7기 때 14.2%로, 시·도의회와 시·군·구의회 모두에서 증가했으나, 6기 때까지 지속 증가하던 양상이 7기 때는 다시 감소하였음
- 또한, 시·군·구의회보다 시·도의회의 수정가결비율이 높아서, 시·군·구의회의 조례안에 대한 심도 있는 검토가 상대적으로 미흡함을 추정해볼 수 있음

〈그림 4-16〉 조례안 부결 비율



자료: 지방의회 백서.

〈그림 4-17〉 조례안 수정가결 비율



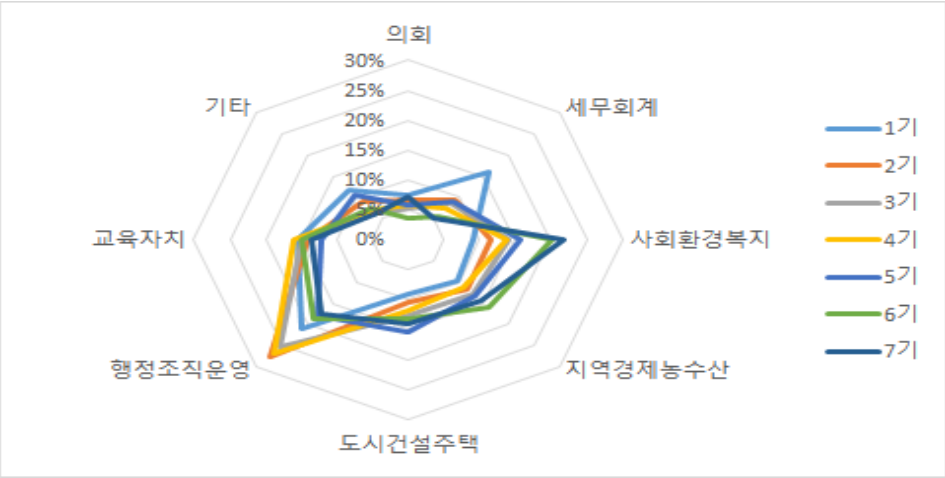
자료: 지방의회 백서.

○ 조례정비 분야

- 시·도의회와 시·군·구의회 모두 행정조직운영 분야 및 세무회계 분야의 조례정비 비중은 시간의 흐름에 따라 감소한 반면, 사회환경복지 분야, 지역경제농수산 분야 및 도시건설주택 분야의 조례정비 비중은 증가하였음
- 이는 지방자치가 성숙해감에 따라 지방자치단체 내부의 기관 운영보다는

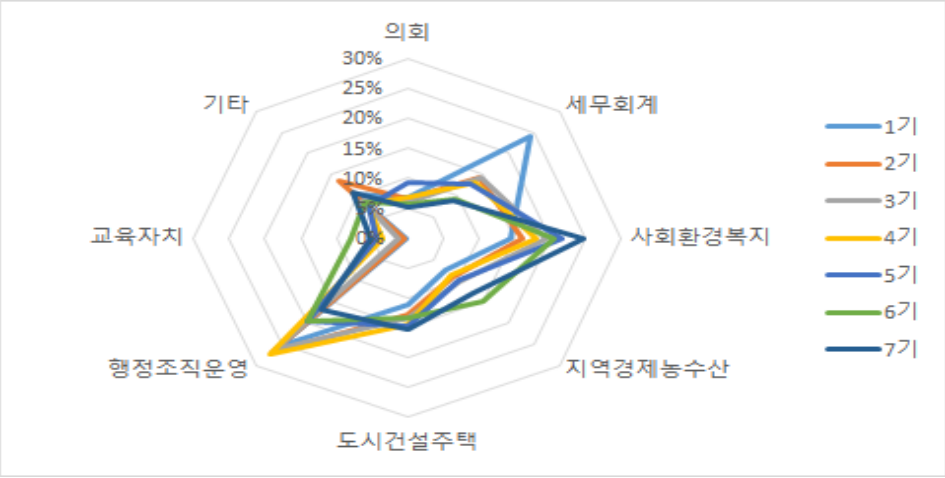
지역개발과 주민에 대한 실질적인 서비스 제공에 대한 관심과 지원이 강화되었다는 점에서 긍정적인 변화라고 할 수 있음

〈그림 4-18〉 시·도의회의 조례정비 분야별 비중



자료: 지방의회 백서.

〈그림 4-19〉 시·군·구의회의 조례정비 분야별 비중



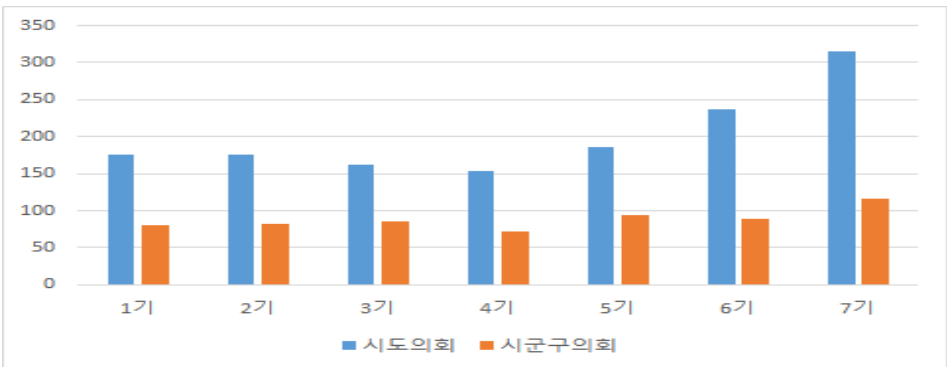
자료: 지방의회 백서.

(2) 의사결정권

❍ 의안 처리 건수

- 시·도의 의회당 연평균 의안 처리 건수는 지방의회 부활 1기(1991~95) 의회에서는 의회당 연평균 176건이었던 것이 5기(2006~10) 유급제 시행 이후 증가하기 시작하여 186건이 되었고 7기(2014~18) 의회에서는 316건으로 1.8배나 증가하였음
- 시·군·구의 의회당 연평균 의안 처리 건수도 지방의회 부활 1기 의회에서는 의회당 연평균 80건이었던 것이 5기 유급제 시행 이후 95건으로 증가하였고 7기 의회에서는 116건으로 지속적으로 증가하였음
- 이는 지방의회의 의사결정기구로서의 역할이 증가해왔음을 의미하는 것임
- 7기 의회의 경우, 시·도의회의 연평균 의안 처리 건수가 시·군·구의회보다 2.7배로 월등히 많고, 1기 의회에서 시·도의회가 시·군·구의회보다 2.2배 많았던 것에 비해 그 격차도 점점 커져왔음
- 그러나 시·도의회의 평균 의원수가 시·군·구의회보다 3.7배 많다는 것을 감안하면, 시·군·구의회의 의사결정 활동이 시·도의회에 비해 결코 미흡하다고 할 수 없음

〈그림 4-20〉 지방의회당 연평균 의안 처리 건수

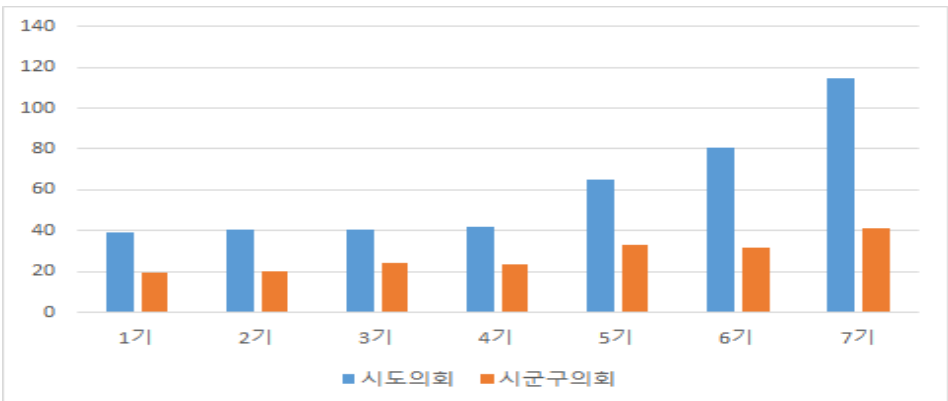


자료: 지방의회백서.

❍ 정례회, 임시회 의안 처리 비교

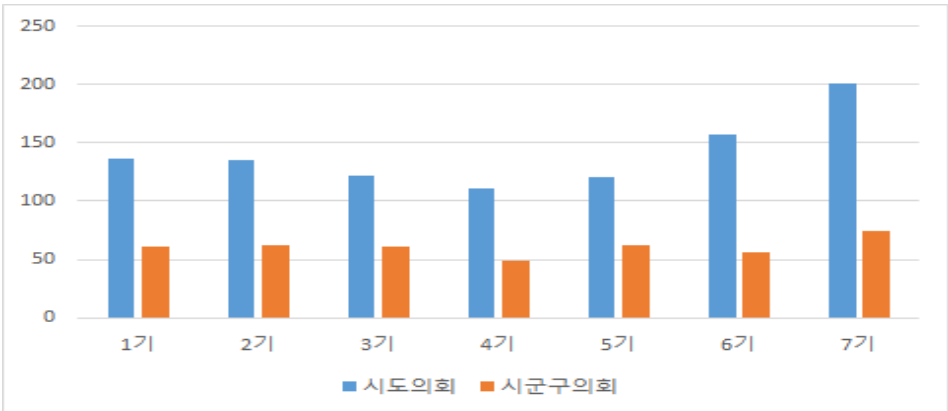
- 의안 처리는 정례회와 임시회 모두 그 처리 건수가 증가해 왔음
- 시·도의회의 경우 1기에서는 정례회에서 의회당 연평균 의안 처리 건수가 39건에서 7기에는 114건으로 2.9배 증가했고, 임시회에서 의회당 연평균 의안 처리 건수는 1기에 137건에서 7기에 201건으로 1.47배 증가했음
- 시·군·구의회의 경우 1기에서는 정례회에서 의회당 연평균 의안 처리 건수가 19건에서 7기에는 41건으로 2.16배 증가했고, 임시회에서 의회당 연평균 의안 처리 건수는 1기에 61건에서 7기에 75건으로 1.23배 증가했음
- 결과적으로 지방의회에서 의안 처리는 정례회보다 임시회에서 더 많이 시행되고 있으나, 정례회의 의안 처리 비중이 지속적으로 증가하고 있는 추세임
- 시·도의회의 경우 정례회 의안 처리 비중은 1기에 22.3%에서 7기에 36.3%로 증가하였고, 시·군·구의회의 경우 정례회 의안 처리 비중은 1기에 24%에서 7기에 35.6%로 증가하였음

〈그림 4-21〉 지방의회당 연평균 정례회 의안처리 건수



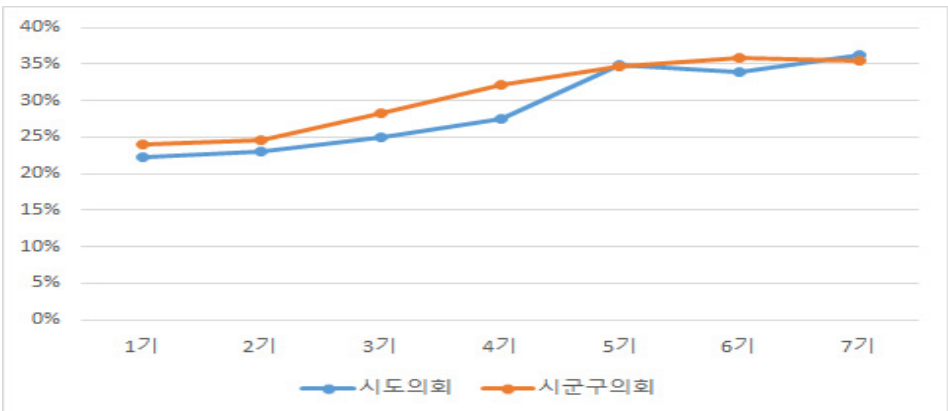
자료: 지방의회백서.

〈그림 4-22〉 지방의회당 연평균 임시회 의안처리 건수



자료: 지방의회백서.

〈그림 4-23〉 정례회 의안처리 비중



자료: 지방의회백서.

○ 의안 처리 내용

- 7기 의회에서 의안 처리 중 조례안의 처리가 시·도의회의 경우 58.5%, 시·군·구의회의 경우 60.2%로 가장 큰 비중을 차지함
- 이러한 조례안 처리 비중이 압도적으로 많다는 것은 1기 의회에서와 마찬가지이긴 하나, 7기 의회에서는 1기에 비해 그 비중이 훨씬 더 커졌음

- 이는 지방의회의 권한 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 조례 입법과 관련된 것임을 의미하는 것이고, 그 외 의안 처리도 예산·결산 심사와 재산취득 및 처분에 대한 것으로서, 지방의회가 주도적인 정책결정 내지는 집행부의 정책결정에 대한 적극적인 통제 기능은 상대적으로 약함을 나타내주고 있음

〈표 4-19〉 지방의회의 의안 처리 내용별 비중

시기	의회 구분	조례	예산 결산	중요재산취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타	계
1기	시도 의회	48.9%	5.7%	5.8%	3.5%	9.9%	26.3%	100%
	시군구 의회	44.7%	7.1%	6.5%	0.9%	6.1%	34.7%	100%
7기	시도 의회	58.5%	4.0%	4.3%	0.9%	7.0%	25.3%	100%
	시군구 의회	60.2%	6.5%	3.1%	0.2%	3.7%	26.5%	100%

자료: 지방의회 백서.

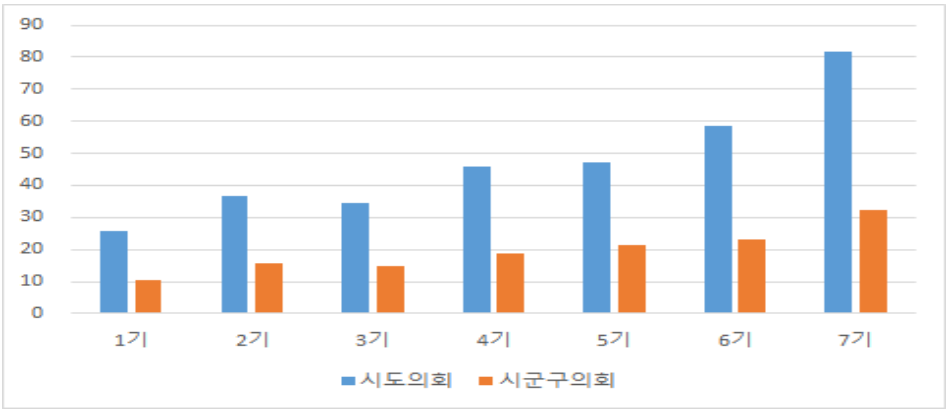
(3) 행정통제권

❍ 행정사무감사

- 지방의회의 연평균 행정사무감사 수감기관 수는 지속적으로 증가하였고, 특히 6기 이후에 큰 폭으로 증가하였음
- 시·도의회는 1기 때 의회당 연평균 25.8곳 이었던 것이 7기 때는 81.8곳으로 3.2배 증가하였고, 시·군·구의회도 1기 때 의회당 연평균 10.2곳이었던 것이 7기 때는 32.4곳으로 역시 3.2배 증가하였음
- 이는 행정사무감사 기간의 확대와 대상기관으로 본청, 소속행정기관, 하부 행정기관, 사무위탁법인, 교육행정기관, 공기업, 공사/공단 등 지방자치단체의 조직 규모가 점차 커지고 있다는 점을 보여줌

- 5기 말에 서류제출 거부에 대한 벌칙 신설, 행정사무 감사 및 조사에 대한 후속조치 근거 마련, 자치단체장 제출 의안에 대한 비용추계제도 도입 등은 지방의회의 대(對) 집행부 통제권 강화에 기여한 것으로 보임
- 7기 기준으로 시·도의회의 의회당 연평균 행정사무감사 수감기관 수가 시·군·구의회보다 2.5배가 되는데, 시·도가 시·군·구보다 집행부의 조직규모가 크고 다양하며, 시·도의회의 평균 의원수가 시·군·구의회보다 약 3.7배 많은 것에 비추어 볼 때, 행정사무감사를 통한 시·군·구의회의 집행부에 대한 견제 노력이 시·도의회보다 미흡하다고 볼 수는 없음

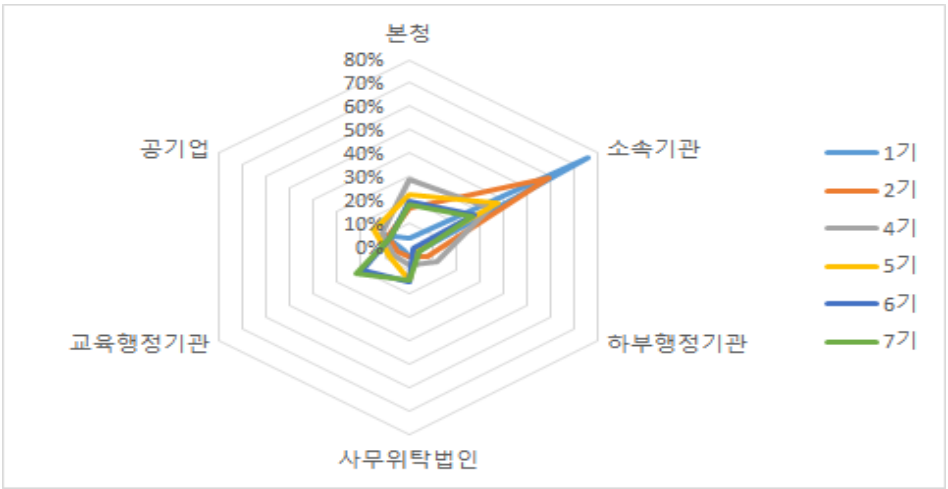
〈그림 4-24〉 지방의회당 연평균 행정사무감사 수감기관 수



자료: 지방의회백서.

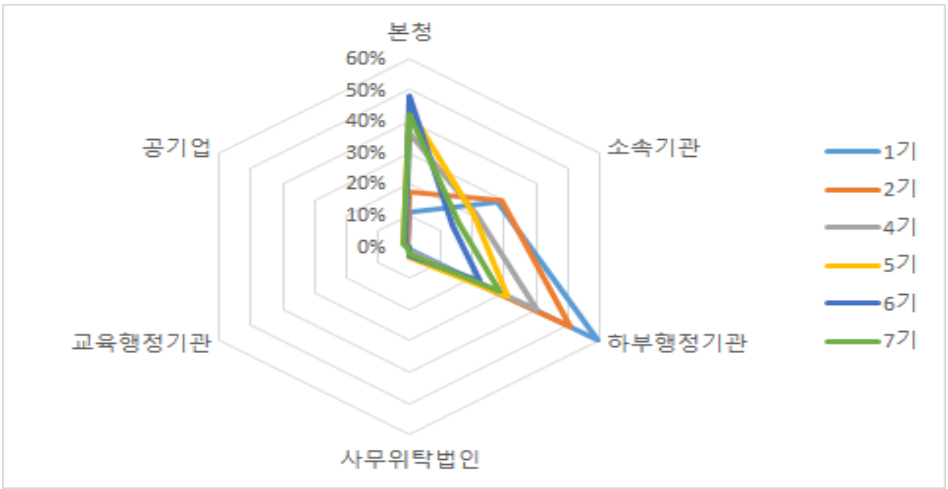
- 시·도의회의 경우, 행정사무감사 수감기관은 소속기관의 비중은 시간의 흐름에 따라 급격히 감소한 반면, 사무위탁법인과 교육행정기관의 비중은 급격히 증가하였으나, 여전히 소속기관의 비중이 전체 수감기관의 26.7%로 가장 큰 편임
- 시·군·구의회의 경우, 행정사무감사 수감기관은 소속기관과 하부행정기관의 비중이 시간의 흐름에 따라 급격히 감소한 반면, 본청의 비중은 오히려 급격히 증가하여 현재 그 비중이 전체 수감기관의 41.9%로 가장 큰 편이며, 사무위탁법인의 비중은 2.4%로 매우 미약한 수준임

〈그림 4-25〉 시·도의회의 행정사무 수감기관 유형별 비중



자료: 지방의회백서.

〈그림 4-26〉 시·군·구의회의 행정사무 수감기관 유형별 비중

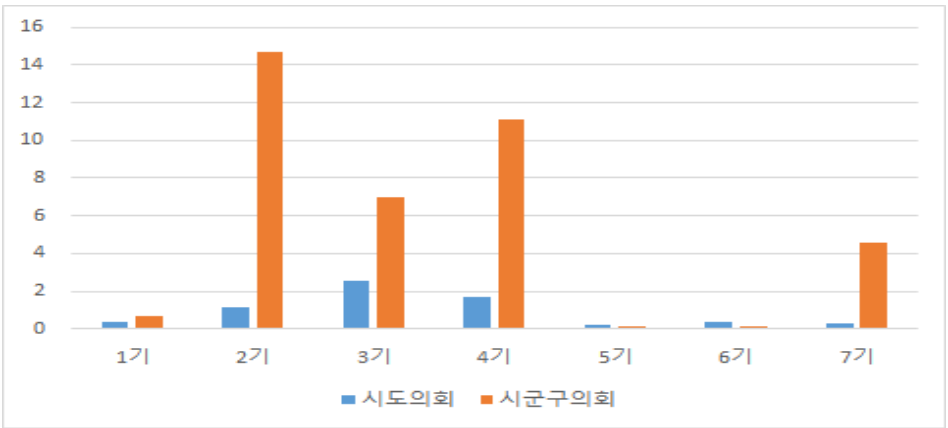


자료: 지방의회백서.

❍ 행정사무조사

- 지방의회의 연평균 행정사무조사 건수는 시·도의회의 경우 3기 의회에서 2.5건, 시·군·구의회의 경우 2기 의회에서 14.4건으로 가장 많았음
- 유급제가 시행된 5기 이후에는 오히려 매우 적은 행정사무조사가 실시되어, 시·도의회의 경우 5기에 의회당 연평균 0.2건, 6기에 0.4건, 7기에 0.3건에 불과하여 사실상 행정사무조사가 거의 활용되지 않았고, 시·군·구의회의 경우에도 5기에 의회당 연평균 0.1건, 6기에 0.2건에 불과했으나 7기 들어 4.6건으로 다시 증가하였음

〈그림 4-27〉 지방의회당 연평균 행정사무조사 건수

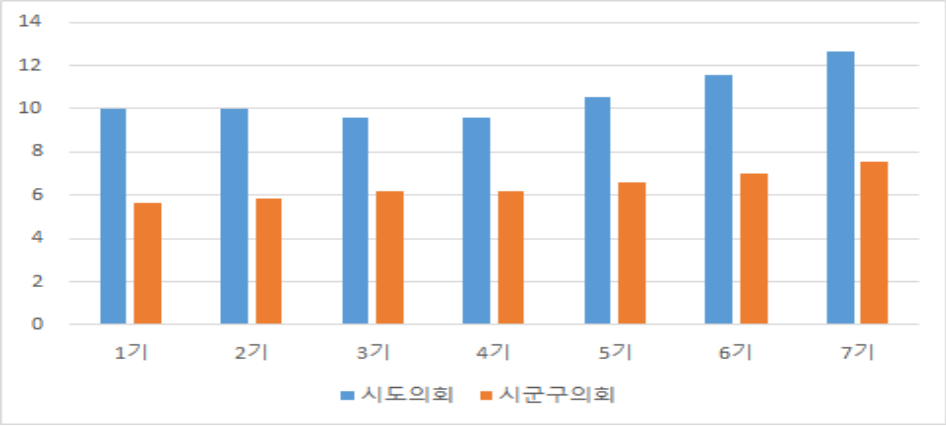


자료: 지방의회백서.

❍ 예산심의의결

- 5기 유급제 시행 이후 지방의회의 연평균 예산안 심의/의결 건수는 지속적으로 증가했음
- 시·도의회가 시·군·구의회에 비해 연평균 예산안 심의/의결 건수가 훨씬 많았음

〈그림 4-28〉 지방의회당 연평균 예산안 심의/의결 수

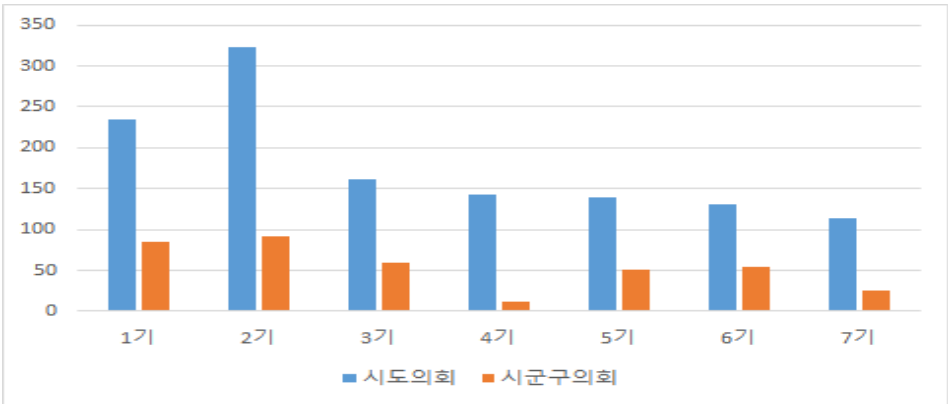


자료: 지방의회백서.

❍ 대(對) 행정부 질문

- 지방의원의 대(對) 행정부 질문은 잘못된 정책의 시정을 촉구함과 동시에 향후 정책운영의 방향을 제시하는 하나의 수단임
- 그런데, 지방의회당 연평균 질문 건수는 2기에 시·도의회는 323건, 시·군·구의회는 91건으로 정점을 찍은 후 큰 폭으로 감소하였고, 5기 유급제 시행 이후에도 감소추세가 이어져서, 7기에는 시·도의회는 113건, 시·군·구의회는 25건으로 급격히 감소하였음
- 7기를 기준으로 시·도의회의 평균 의원 수가 시·군·구의회의 3.7배라는 것을 감안하더라도, 시·도의회의 질문 건수가 시·군·구의회의 4.4배에 달하고 있어, 행정사무감사 이외에 시·군·구의회의 집행부에 대한 일상적인 견제 노력이 보다 요구된다고 할 수 있음

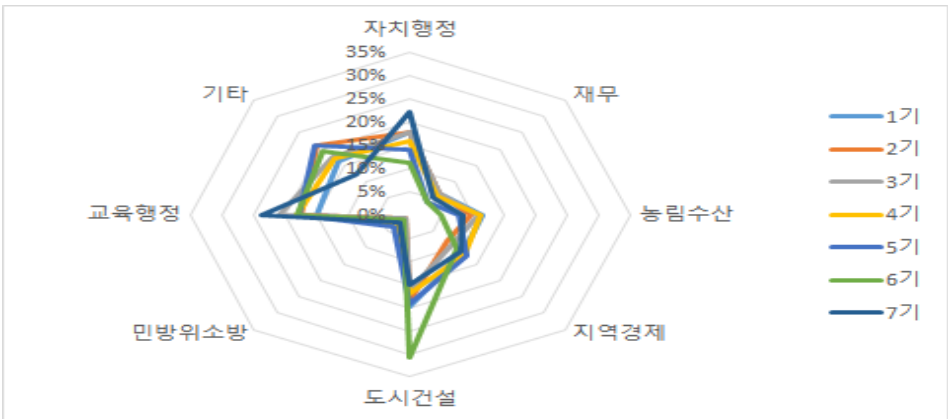
〈그림 4-29〉 지방의회당 연평균 대(對) 집행부 질문 건수



자료: 지방의회백서.

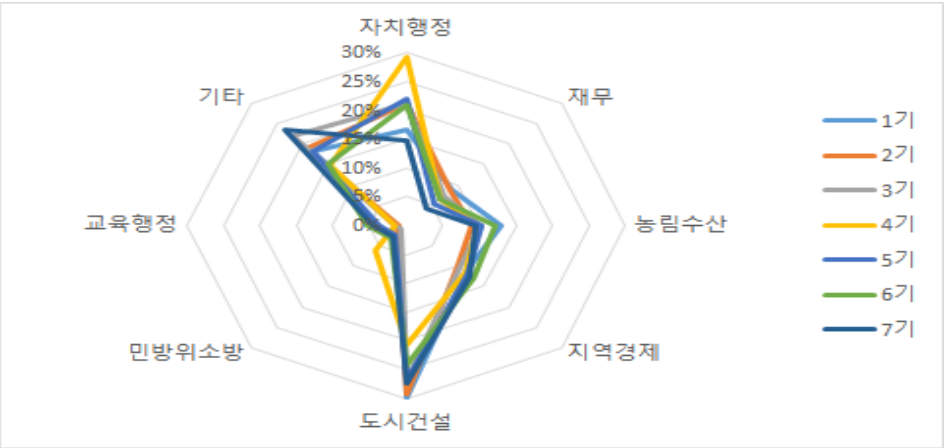
- 대(對) 집행부 질문의 분야별 비중을 살펴보면, 시·도의회의 경우, 도시건설과 교육행정 분야 질문 비중이 가장 높았고, 시간 흐름에 따라 도시건설 분야 비중은 대체로 감소하였고, 교육행정 분야 질문은 대체로 증가하였음
- 시·군·구의회의 경우, 도시건설과 자치행정 분야의 질문 비중이 압도적으로 높았음

〈그림 4-30〉 시·도의회의 대(對) 집행부 질문 분야별 비중



자료: 지방의회백서.

〈그림 4-31〉 시·군·구의회의 대(對) 집행부 질문 분야별 비중



자료: 지방의회백서.

3) 제도 운영 한계

(1) 지방자치단체장 중심의 기관구성에 따른 한계

❍ 지방자치단체장 중심의 기관구성

- 전면개정 지방자치법 제114조에서는 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄한다고 규정하여, 지방자치단체장에게 지방자치단체의 통할대표권 및 국가의 지도·감독아래 사무관리·집행권을 부여하여 단체장 중심·책임제를 채택하고 있음
- 다만, 자치단체장 및 관계공무원의 지방의회 출석발언권한 및 답변의무, 자치단체장의 조례안 및 의안제출권, 지방의회 소집요구 및 폐회 중 위원회 개회요구 등 기관통합형의 요소를 가미하여 운영되고 있음

❍ 지방자치단체장의 고유 권능에 대한 지방의회의 조례 제정 불가

- 현 지방자치제도는 집행기관 및 지방의회의 기관분립형 구조를 채택하고 있으며, 지방자치단체장은 지방의회에서 결정된 주요정책을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 조직·인사·예산·감사 등에 관한 사무를

관장하고 있음

- 지방자치단체장은 지방자치단체의 대표자로서 해당 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리 집행하는데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한과 이를 위한 조례안 제안권을 가지고 있으므로, 지방의회가 지방자치단체장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의하여 지방의회가 의결 및 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 않음(대법원 2005.8.19. 선고 2005추48 판결)
- 따라서 지방자치단체의 행정기구·정원의 운용은 당해 지방자치단체의 조직내부를 관리 하는 지방자치단체의 고유권능으로 이에 대한 발의권은 지방자치단체장에게 전속된다고 보아야 할 것임
- 또한, 지방자치단체장이 가진 임명권에 대하여 지방의회의 동의를 받거나 인사청문회를 거치도록 조례를 제정하는 것은 법령에 위반되는 것임(대법원 2004.7.22. 선고 2003추44판결)

❍ 지방자치단체장의 지방의회 의결에 대한 재의 요구와 대법원 제소

- 지방자치단체장은 지방의회의 의결이 월권 또는 위법하거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회에 재의를 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제120조 제1항)
- 조례의 경우에는 지방자치단체장이 그 내용에 이의가 있으면 재의 요구 가능하나, 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없음(전면개정 지방자치법 제32조 제3항)
- 지방의회에서 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 원안대로 확정됨(전면개정 지방자치법 제32조 제4항 및 제120조 제2항)
- 지방자치단체의 장은 지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고

인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있음(전면개정 지방자치법 제120조 제3항)

- 이 경우 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지 결정을 신청할 수 있음(전면개정 지방자치법 제192조 제4항 준용)

❍ 지방자치단체장의 예산상 집행 불가능한 의결의 재의 요구

- 지방자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제121조 제1항)
- 지방자치단체장은 지방의회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 재의를 요구할 수 있음(전면개정 지방자치법 제121조 제2항)

① 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비

② 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비

❍ 중앙행정기관(주무부 장관)의 지방의회 의결에 대한 직·간접적인 재의 요구와 대법원 제소

- 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 함(전면개정 지방자치법 제192조 제1항)
- 시·군 및 자치구의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 재의를 요구하게 하지 아니한 경우 주무부장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 시장·군수 및 자치구의 구청장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 함(전면개정 지방자치법 제192조 제2항)

- 위와 같은 재의 요구에 대하여 지방의회에서 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 원안대로 확정됨(전면개정 지방자치법 제192조 제3항)
- 지방자치단체장은 지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있고, 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있음(전면개정 지방자치법 제192조 제4항)
- 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체장이 소를 제기하지 않으면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사(주무부장관이 직접 재의 요구 지시를 한 경우에는 주무부장관)가 그 지방자치단체장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있음(전면개정 지방자치법 제192조 제5항)
- 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의 요구 지시를 받은 해당 지방자치단체장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의 요구 지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우 포함)에는 주무부장관이나 시·도지사는 대법원에 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있음(전면개정 지방자치법 제192조 제8항)

〈표 4-20〉 각종 재의요구권의 비교

구분	지방자치단체장의 조례안에 대한 재의요구 (전면개정 지방자치법 제32조)	지방자치단체장의 지방의회 의결에 대한 재의요구 (전면개정 지방자치법 제120조)	주무부 장관의 지방의회 의결에 대한 재의요구 (전면개정 지방자치법 제192조)
재의 대상 요건	조례안	지방의회 의결	지방의회 의결
재의 요건	지방자치단체장이 이의가 있을 때	• 지방자치단체장이 월권, 법령위반, 공익을 현저히 해친다고 인정되는 때 • 예산상 집행 불가능한 경비 포함, 의무적 부담경비와 응급복구비를 삭감하는 경우	주무부장관(시도지사)이 법령위반, 공익을 현저히 해친다고 판단되는 경우
재의 요구권자	지방자치단체장	지방자치단체장	주무부장관(시도지사)의 요구에 따라 지방자치단체장
재의 요구기간	조례안을 이송 받으면 20일 이내	의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내	재의요구를 받은 지방자치단체장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내
재의 회부기간	재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내	재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내	규정 없음
일부 또는 수정재의 요구	불허	불허	규정 없음
재의결 정족수	재적의원 과반수 출석, 출석의원 2/3 이상 찬성	재적의원 과반수 출석, 출석의원 2/3 이상 찬성	재적의원 과반수 출석, 출석의원 2/3 이상 찬성
대법원 제소	규정 없음	재의결사항이 법령에 위반된다고 인정되면 재의결된 날부터 20일 이내지방자치단체장이 대법원 제소	재의결사항이 법령에 위반된다고 인정되면 재의결된 날부터 20일 이내지방자치단체장이 대법원 제소, 지방자치단체장이 제소하지 않을 경우 주무부장관(시도지사)이 제소지시 또는 직접 제소
집행정지	규정 없음	집행정지결정 가능	집행정지결정 가능

자료: 지방의회운영가이드(2020).

❍ 지방자치단체장의 선결처분(先決處分)
- 지방자치단체장은 지방의회가 지방의회의원이 구속되는 등의 사유로 의결정족수에 미달될 때와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산 보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분을 할 수 있음(전면개정 지방자치법 제122조 제1항)
- 이 때, 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항이란 천재지변이나 대형화재로 인한 피해의 복구 및 구호, 중요한 군사안보상의 지원, 급성전염병에 대한 예방 조치, 기타 긴급하게 조치하지 아니하면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 사항에 해당하는 경우를 의미함(지방자치법 시행령 제72조 제1항)
- 지방자치단체장이 선결처분을 했을 경우에는 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 받아야 하고, 지방의회에서 승인을 받지 못하면 그 선결처분은 그때부터 효력을 상실하게 됨(즉 소급해서 무효가 되는 것은 아님)(전면개정 지방자치법 제122조 제2항 및 제3항)

(2) 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙에 의한 한계

❍ 조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있음(헌법 제117조, 전면개정 지방자치법 제28조 제1항)
- 여기에서 법령은 법률, 대통령령, 부령 및 관습법, 법의 일반원칙(조리법), 조약 및 일반적으로 승인된 국제법규, 법규명령으로 기능하는 행정규칙을 포함함
- 법령의 범위 안에서라는 의미는 법률 우위의 원칙과 법률 유보의 원칙의 관점에서 해석하고 있음

❍ 조례에서 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임 필요
- 지방자치단체가 조례로서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항 또는 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함(전면개정 지방자치법 제

28조 제1항)
- 이는 소위 침해유보원칙을 선언하는 것으로 헌법상 기본권 제한의 법률유보원칙(헌법 제37조 제2항), 재산권제한 법률주의(헌법 제23조), 조세법률주의(헌법 제59조), 죄형법정주의(헌법 제12조) 등에 근거한 것임
- 다만, 법률의 위임과 관련하여 헌법재판소는 조례제정권자인 지방의회는 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 헌법 제75조의 규정대로 법규명령과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요는 없으며 포괄적인 것이면 된다고 보고 있음(헌재 95. 4. 20. 결정, 92헌마264병합결정)

❍ 상위자치단체 조례에 위배되지 않아야 함
- 법률우위의 원칙 측면에서 시·군·구의 조례는 시·도의 조례를 위반되지 않아야 함(전면개정 지방자치법 제30조)

3. 지방의회 권한의 개선 전략

1) 기본 방향

❍ 지방의회의 권한을 소극적·제한적 권한에서 적극적·포괄적 권한으로 전환
- 조례의 위상 강화와 조례제정 범위의 확대를 통한 지방의회의 자치입법권 강화
- 조례에 의한 의결권의 범위 확대를 통한 지방의회의 의사결정권 강화
- 기관구성 다양화와 지방자치단체장의 지방의회에 대한 과도한 재의 요구 제한을 통한 지방의회의 행정통제권 강화

2) 기존 제도의 개선 전략

❍ 지방의회의 의결 범위의 확대
- 지방의회는 지방자치단체의 최고의사결정기관임에도 불구하고 지방의

회가 의결권을 행사하는 것은 대부분 법령에서 규정한 경우이고 조례에서 지방의회의 의결권을 규정한 경우는 상대적으로 매우 미흡한 수준임

- 법령에서 지방의회의 의결권을 규정하고 있는 경우도 대부분 예산·결산안의 심의, 기금의 설치, 채무부담행위, 재산의 취득 등 재무적 행위와 관련된 것과 행정구역개편과 관련된 것, 특별지방자치단체와 관련된 것으로 지방자치단체의 정책결정 과정에 지방의회가 적극적으로 개입하여 의사결정을 하는 것에는 한계가 있음
- 반면, 실제적으로 지방의회가 정책결정 과정에 관여하는 주요한 수단은 법령과 조례에 의해 설치된 각종 위원회에 위원 중 한 사람으로서 지방의회 의원이 참여하는 것이고, 도시계획과 지역개발과 같이 지방자치단체와 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 지역의 청사진을 작성하는 것과 관련된 수많은 정책결정 과정에서의 지방의회의 권한은 단지 법령에서 규정하고 있는 바에 따라 의견을 제출하는 수준에 머무르고 있음
- 따라서, 현재 지방의회의 의견을 듣도록 의무화하고 있는 많은 법령상의 규정들을 지방자치단체와 주민에 미치는 영향에 있어서의 중요도를 감안하여 지방의회의 의결로 변경함으로써 지방의회가 정책결정과정에서 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 할 필요가 있음

❍ 지방자치단체장의 지방의회 의결에 대한 재의 요구 요건의 제한

- 지방자치단체장은 지방의회의 의결이 월권 또는 위법하거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 지방의회에 재의를 요구할 수 있도록 되어 있는데(전면개정 지방자치법 제120조 제1항), 이 때 재의 요구 요건에 포함된 공익을 현저히 해한다는 요건의 충족 여부를 지방자치단체장이 판단하여 하는 것은 자칫 자의적인 판단으로 재의 요구를 남용하는 결과를 초래할 수 있으므로, 해당 조항에 대한 개정이 필요함
- 마찬가지로 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체장에게 재의를 요구하게 할 수 있도록

하고 있는데(전면개정 지방자치법 제192조 제1항), 이때에도 공익을 현저히 해한다는 주무부장관(시·도지사)의 판단이 자의적일 수 있으므로, 해당 조항에 대한 개정이 필요함

3) 신규 제도의 도입 검토

❍ 대전제: 헌법 및 법령의 개정을 통한 정부 간 관계의 재설정
- 국가와 지방자치단체라는 표현은 국가와 중앙정부를 동일시하고, 지방자치단체는 중앙정부와 대등한 관계가 아니라 중앙정부에 예속된 관계로 설정하는 것임
- 따라서, 국가와 지방자치단체로 표현되어 있는 헌법과 법령을 중앙정부와 지방정부라는 표현으로 개정 필요
- 국가가 곧 중앙정부를 의미하는 것이 아니라, 중앙정부와 지방정부가 함께 역할 분담을 통해 국가를 구성하는 것임을 명확히 할 필요가 있음
- 이를 통해, 중앙정부와 지방정부의 관계를 수직적, 행정적 관계에서 수평적, 법률적 관계로 전환할 필요가 있음

❍ 조례와 규칙의 위상 강화
- 국가와 지방자치단체의 관계가 중앙정부와 지방정부의 관계로 전환될 때, 중앙정부 법령의 하위 법체계로서의 위상을 갖고 있는 조례와 규칙을 자치법률과 자치규칙으로 명칭을 변경할 필요가 있음
- 이 경우, 법률유보의 원칙을 보다 유연하게 해석하여, 현재와 같이 조례의 제정 범위를 '법령의 범위 내'에서로 제한하고 있는 것을 '법령에 위반하지 않는 범위 내'에서로 확대할 필요가 있음
- 또한, 사무수행주체만을 지방으로 이관하는 방식을 넘어서서 사무수행기준도 대통령령에 위임하지 말고 조례로 정하도록 위임함으로써, 조례를 통한 지역 맞춤형 사무수행기준 설정을 통해 정책결정기능을 강화하고 지방 차원에서의 사무수행의 현지 적합성을 제고하도록 함
- 아울러 헌법과 지방자치법에 규정되어 있는 조세법률주의와 죄형법정주

의를 완화하여, 일정한 범위 내에서 조례로 규정하는 조세권과 불이익권을 허용하고 주민의 실질적 정책 순응을 이끌어낼 수 있도록 할 필요가 있음

❍ 사무구분체계의 개편
- 기관위임사무에 대해서는 원칙적으로 조례를 제정할 수 없고, 국가가 정한 지침에 따라 지방자치단체는 획일적으로 집행을 할 수밖에 없음
- 기관위임사무를 법정수임사무로 대체하고, 법정수임사무에 대해서는 국가와 수임 받는 지방자치단체 간에 법률적 계약관계를 통하도록 함으로써, 지방의회의 관여를 보장받도록 함

❍ 기관구성 다양화를 통한 집행부에 대한 지방의회의 견제장치 강화
- 집행기관의 장에게 집중된 권한을 분산하기 위하여 부단체장을 지방의회의 동의를 거쳐 임명하도록 할 필요가 있음
- 일본의 경우, 도도부현의 부지사와 시정촌의 부단체장 임명시 해당 지방의회의 동의를 얻도록 하고 있음
- 이 때, 일정 범위의 인사권과 재정집행권 등 일부 권한을 선별하여 법령에서 부단체장에게 직접 부여함으로써 지방자치단체장의 개입을 차단하고 부단체장의 위상을 강화하도록 함(제한된 형태의 책임행정관과 유사한 역할 수행)
- 인사위원회, 감사위원회 등을 지방자치단체장으로부터 독립된 합의제 행정위원회로 설치하고, 위원회 위원들은 지방자치단체장이 임명하되, 의회의 동의를 거침도록 함

❍ 기관통합형 기관 구성
- 과소군과 같은 소규모 지방자치단체에는 의회-책임행정관형의 통합형 기관구성이 바람직함
- 기관통합형 기관 구성에서는 입법권을 비롯하여 지방자치단체(장)에게 부여된 모든 권한과 책임이 지방의회에 귀속되고 의회 의장이 자치단체장을 겸임하도록 함
- 대신 지방의회는 책임행정관을 최고 행정책임자로 선임하여 지방자치단

체의 운영과 관련한 일체의 책임과 권한을 부여함
- 이러한 구조는 기업처럼 주주(주민)가 이사회(의회)를 선출하고, 이사회에서 최고경영자(책임행정관)를 선임하는 방식과 흡사함
- 즉, 의회가 실질적으로 정책결정을 주도하고, 책임행정관은 정책집행 및 성과를 구현하는 구조가 됨
- 이러한 기관통합형 기관구성은 정치적 성격이 약하고 행정적 성격이 강한 경우, 행정수요가 복잡하지 않고 단순한 경우, 재정력이 낮은 경우에 적용하는 것이 적합함

4) 실행전략

(1) 제도적 실행계획

❍ 자치입법권의 범위와 지방의회의 의결권 확대를 위한 개별법령의 개정
- 자치분권위원회에서는 사무수행의 주체를 변경하는 국가사무의 지방이양 작업에 더하여, 사무수행의 기준 자체를 변경할 수 있도록 대통령령에 위임된 사무수행 기준을 조례에 위임하고 사무수행에 있어서 지방의회의 의결을 요하는 행정행위를 확대하는 방향으로 개별법령의 개정을 요청하는 작업이 이루어져야 함

❍ 지방자치단체 사무구분체계의 개편
- 지방의회가 국가사무의 지방자치단체 위임에 보다 적극적으로 관여할 수 있도록, 기관위임사무를 법정수임사무로 개편하고 법정수임사무 수행에 지방의회가 관여할 수 있는 방향으로 지방자치법 개정이 필요함

❍ 기관구성의 다양화 법률 제정
- 현행 법령상 지방자치단체장의 집행부에 대한 인사권과 조직권은 지방자치단체장의 고유한 전속권한으로 해석되어 지방의회가 사전적·적극적으로 관여하는 것이 허용되고 있지 않고(대법원 2005.8.19. 선고 2005추48 판결), 지방자치단체장이 가진 임명권에 대하여 지방의회의 동의를 받

거나 인사청문회를 거치도록 조례를 제정하는 것은 법령에 위반되는 것으로 해석되고 있으므로(대법원 2004.7.22. 선고 2003추44 판결), 전면 개정 지방자치법 제4조 제1항에서 규정하고 있는 바와 같이 지방자치단체장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있는 별도의 법률을 조속히 제정하여 법률적 근거를 명확히 할 필요가 있음

❍ 헌법 개정

- 정부 간 관계의 근본적인 변화, 법률유보원칙의 완화, 조세법률주의와 죄형법정주의의 완화를 위해서는 지방분권을 강화하는 방향으로의 헌법 개정이 필요함

(2) 시기별 실행계획

❍ 단기

- 지방의회의 의결권 강화를 위한 개별 지방자치단체의 조례 개정
- 사무수행 기준의 조례 위임 확대와 지방의회의 의결권 강화자치분권위원회를 통한 개별 법령 개정
- 기관구성의 다양화 관련 법률 제정

❍ 중장기

- 지방자치단체 사무구분체계 개편을 위한 지방자치법 개정
- 정부 간 관계의 개편 및 조세법률주의, 죄형법정주의의 완화를 위한 헌법 개정 및 이에 따른 지방자치법 개정

제4절 지방의회 운영개선 전략[21]

1. 지방의회 운영의 의의

1) 개념

❍ 지방의회의 운영이라고 하면 지방의회가 그 역할과 기능을 다해 주민에게 질 높은 의정서비스를 할 수 있도록 하는 시스템을 말한다고 할 수 있음

❍ 우리나라 지방정부 기관구성 형태가 획일적으로 기관분립형을 취하고 있는 상황에서 지방의회 운영은 민주주의의 제도의 하나로써 지방의회를 실제로 운영하는데 있어서 본질적인 원리가 있음

❍ 이는 '의회기능의 자율성 확보', '집행기관과의 파트너십 준수', '집행기관 고유권한 침해불가'등의 원리를 존중하여 지방의회가 운영되어야 할 것임

2) 구성요소

❍ 지방의회 운영을 위한 구성요소로는 의회의 기관구성 및 원 구성, 회의운영 체제, 집회와 회기 및 의사일정운영, 의안의 처리, 회의 운영, 의회의 질서유지, 의회의 자료제출요구 및 의원과 집행부의 질문답변, 행정서무감·조사 등 의회와 집행기관과의 관계 측면을 고려할 수 있음

2. 지방의회 운영의 실태와 현황

1) 의회의 기관구성과 원구성

(1) 의장과 부의장

21) 제4절의 내용은 지방의회 운영의 절차와 실무(서울특별시의회 사무처, 2014), 지방의회운영총람(내무부 지방자치기획단, 1991), 국회해설법(국회사무처, 2000), 지방의회 운영 가이드북(행정안전부, 2012, 2020) 등을 참조하여 작성하였음.

○ 의장은 의회를 대표하고 의사를 정리하며 질서를 유지하고 사무를 감독하는 권한을 가진 의원 또는 그 직위를 말함

○ 부의장은 의장 사고 시 그 직무를 대리하는 의원 또는 그 직위를 말함

○ 지방의회는 의원 중에서 시·도의 경우에는 의장 1인과 부의장 2인을, 시·군 및 자치구의 경우 의장과 부의장 각 1인을 무기명투표로 선거(법 제48조①)

○ 의장과 부의장의 임기는 2년(법 제48조③)

○ 의장은 의회를 대표하고 의사를 정리하며, 회의장내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독할 권한이 있음(법 제49조)

○ 부의장의 임기, 선거, 사임, 불신임 의결의 내용과 방법은 의장의 경우와 동일

○ 부의장의 정원은 시·도의회의 경우 2인, 시·군·구의회는 1인임. 시·도의회 부의장이 2인인 것은, 대체로 광역의회는 기초의회에 비해 의회규모가 크고 그 처리업무의 성격도 보다 광역적·다원적이기 때문에 의장의 사고 시에 그 직무를 차질 없이 대리하도록 하기 위함임

(2) 교섭단체

○ 교섭단체란 구성방식에 따라 차이는 있으나 일반적으로 동일정당 소속 의원들로 구성되는 원내 정치단체를 말함. 교섭단체의 구성목적은 의회에서 일정한 정당 또는 원내단체에 소속하는 의원들의 의사를 사전에 통합·조정하여 정파 간 교섭의 창구역할을 하도록 함으로써 의회의 의사를 원활하게 운영하려는 데 있음

○ 「대표의원」이란 그 정당의 대표가 아니라 교섭단체를 대표하는 의원을 말하며 그 명칭이나 선임방법에 아무런 제한이 없고, 교섭단체의 대표의원이 선임되면 교섭단체 소속의원의 명부 제출 시에 그 성명도 기재하여 보고

○ 교섭단체 또는 교섭단체 대표의원의 역할
  - 상임위원과 특별위원회위원은 교섭단체 소속의원수의 비율에 의하여 각

교섭단체 대표의원의 요청으로 의장과 협의하여 구성하고 본회의에서 선임 또는 개선함
- 예산결산특별위원회의 위원은 교섭단체 소속 위원수의 비율과 상임위원회의 위원수의 비율에 의하여 선임함
- 의원의 의석은 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 이를 정함
- 의장은 각 교섭단체 대표의원 및 운영위원장과의 협의를 거쳐 매년 1월 10일까지 대강의 연간 의회운영의 기본일정을 정하여야 함
- 본회의는 의회의 의결 또는 의장이 각 대표의원과 협의하여 그 개의시를 정함
- 각 대표의원 또는 대표의원이 지정하는 의원이 교섭단체를 대표하는 연설 기타 발언을 할 때에는 20분까지 발언할 수 있음
- 질문자수는 교섭단체별로 그 소속의원수의 비율을 고려하여 의장이 각 대표의원과 협의하여 배정하며, 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 질문자수와 질문자는 의장이 각 대표의원과 협의하여 정함

(3) 위원회 운영

❍ 현대행정의 기능이 확대되고 복잡·다양화됨에 따라 본회의에서 전의원이 모여 광범위한 영역전반에 대하여 심의하는 것이 어렵고 부적합하므로, 소수의 전문적인 의원들로 위원회를 구성하고 그 위원회에서 심사하여 본회의에 상정여부를 결정하는 본회의 심의를 위한 예비적인 심사절차가 필요하게 됨

❍ 위원회제도는 지방행정이 복잡하고 전문적인 성격을 띠고 있어 해당분야에 전문적인 지식을 갖고 있는 소수의 의원들로 구성되는 위원회로 하여금 의안을 먼저 심사토록 하여 의안처리의 전문성과 능률성을 제고하기 위한 것으로, 지방자치법 제56조의 규정에 의거 각급 지방자치단체의 조례에 의해 상설적으로 설치되어 소관 의안과 청원 등을 심사 처리하는 상임위원회와, 특정한 안건을 일시적으로 심사처리하기 위한 특별위원회로 구분됨

❍ 제도의 구성 면에서 그 위원회의 소관사항이 전문적 부분을 담당하고 있는

상설적 위원회 제도인가 아닌가에 따라서 대체로 「영국형」과 「미국형」의 두 가지 유형으로 분류함

❍ 영국의 의회제도는 본회의 중심주의이고 심의 능률의 향상을 위해 전원위원회, 상임위원회, 특별위원회 등의 위원회제도가 있으나, 의회운영의 기본이 전의원이 의사에 참여한다는 이념아래 형성되었으며 「긴 본회의· 짧은 위원회」라고 표현되기도 함

❍ 미국의 의회제도는 위원회에서 안건을 실질적으로 심사하고, 본회의는 위원회를 거친 사항을 최종적으로 결정하는 역할을 하는 상임위원회 중심주의로 「짧은 본회의·긴 위원회」의 형태임

❍ 상임위원회
- 「상임위원회」는 구체적인 의안의 심사를 위하여 그때마다 설치되는 것이 아니고 안건의 유무에 불구하고 미리 상설로 설치하여, 의안이 제출되고 청원 등이 접수되면 그 소관사항에 따라서 각기 해당 상임위원회에 회부하여 심사케 하며 그 소관에 속한 의안의 입안과 입법 자료를 수집

❍ 특별위원회
- 「특별위원회」는 여러 개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특별한 사안에 대한 조사 등이 필요한 경우에 본회의의 의결로 설치(시행령 제56조①, 기본조례 제37조)

❍ 소위원회
- 효율적인 안건심사를 위하여 필요한 때에는 소위원회를 구성·운영할 수 있음
- 소위원회는 위원회의 결의에 의하여 설치되는 것으로서 그 구성, 권한, 폐지 등 모든 것은 원칙적으로 위원회의 의사에 의하여 결정하되 위원회에 관한 규정을 준용
- 소위원회의 위원은 위원회에서 직접 선임하거나 위원회의 의사에 따라 위원장의 지명 또는 각 교섭단체별로 그 소속위원이 호선

- 소위원장은 소위원회에서 호선하거나 위원회에서 선임
- 소위원회는 위원회의 내부적 기관이라 할 수 있으므로 위원회가 의결로 정한 범위에 한하여 활동하며, 위임받은 범위외의 사항에 관하여 활동하고자 할 때에는 위원회의 사전의결을 다시 받아야 할 것임
- 소위원회가 위원회로부터 회부된 안건에 대하여 심사를 마쳤을 때에는 소위원회의 위원장은 그 심사경과와 결과를 소관 위원회에 보고

❍ 윤리특별위원회
- 의원의 자격심사·윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둠(법제57조)
- 법 제86조에 해당하는 징계대상의원이 있을 경우에는 본회의에 보고하고 “윤리특별위원회”를 구성하여 회부

❍ 행정사무 감사 또는 조사위원회 등
- 지방의회는 해당 지방자치단체의 사무를 감사 또는 조사하려는 경우에는 본회의에서 하거나 소관 상임위원회별로 또는 특별위원회를 구성하여 하게 할 수 있음(시행령 제40조)

(4) 의회사무처(국, 과)

❍ 사무처(국, 과)의 설치
- 의회는 조례안의 심의의결, 예산안의 심의확정과 각종 회의진행 및 의정활동을 보좌 및 보조·지원하는 등 의회사무를 처리하기 위하여 의회 내에 조례로 정하는 사무기구를 둠(법 제90조①)

❍ 사무처(국, 과)장
- 사무처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독(법 제92조①), 사무통할권은 일반 행정사무에 관한 한 사무전반에 미치나 직무의 성질상 의회의 행정사무가 아닌 의안의 심사와 직접 관련된 사무에는 미치지 않음
- 의회소속 공무원의 지휘·감독권은 사무처 소속 전공무원에 대한 일반적

인 지휘·감독권이며, 사무처장이 권한을 행사함에 있어 일반 행정사무에 관한 한 의장의 감독권은 일반적·형식적 감독에 지나지 않고, 특히 중요하다고 인정되는 사항 이외에는 조례에 의하여 사무처장에게 일반적으로 위임함

❍ 전문위원과 위원회 공무원
- 위원회에 전문위원과 기타 필요한 직원을 둠(법 제59조①)
- 위원회에는 의안 심사자료의 수집·조사·연구 및 위원회의 의사진행·의안의 예비심사 및 일반 행정처리 등을 위하여 전문지식을 가진 필요한 공무원을 두며, 전문위원은 소속위원회 위원장의 지휘를 받아 소관 사무를 처리하고 그 위원회 소속직원을 지휘감독(법 제59조②)
- 전문위원은 앞 규정에 의한 사무 이외의 일반적인 사무에 대하여는 처장의 지휘감독을 받음

❍ 사무직원의 임명
- 사무직원은 의회 의장의 추천에 의하여 자치단체의 장이 임명하며 사무직원의 정수는 조례로 정함(법 제91조)
- 사무직원은 지방공무원으로 보하기 때문에 사무직원의 임용, 보수, 복무, 신분보장, 징계 등에 관하여 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법을 적용(법 제92조②)

2) 회의운영 체제[22]

❍ 지방의회의 회의는 연중 상시 개회하는 것이 아니라 매년 초에 당해 연도 1년 동안의 연간 의사일정(안)을 계획하고 이에 따라 운영하게 됨

❍ 다만 지방의회의 개원이나 의원의 임기가 지방선거 이후 7월부터 시작되는

22) 지방의회의 회의운영은 지방자치법 및 같은 법 시행령 및 이에 따른 조례 및 회의규칙 등을 바탕으로 함. 지방의회의 회의규칙이나 회의관련 조례의 내용은 각 의회들이 조례의 제명은 다를 지라도 내용은 유사하므로 서울특별시의회에서 운용하고 있는 회의규칙과 조례를 적용하고자 함.

것을 감안하면 선거가 있는 해의 회의운영은 연초계획과는 달리 운영될 수 있는데 이는 지방의회 역시 정당이 개입되고 다수당과 소수당이 상존하게 되는 상황에서 회기를 조정하는 경우가 발생할 수 있기 때문임

(1) 회기제

❍ 지방자치법[23] 제44조는 지방의회의 회의 운영과 관련하여 매년 2회의 정례회를 개최하는 것으로 규정하고 있음. 이는 지방의회가 1년 내내 회의를 개최하는 것이 아니며 시기를 정해놓고 회의를 개최하는 것으로 이를 회기제라고 하며 회기제 운영을 정례회와 임시회로 구분해 사용하고 있음

❍ 정례회

- 지방의회는 매년 2회의 정례회를 개최해야 하는데, 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어있음(법 제44조 제2항)
- 이에 따라 대통령령인 지방자치법시행령 제54조에서는 지방자치법 제44조에 따른 정례회 중 제1차 정례회는 매년 5월·6월 중에, 제2차 정례회는 11월·12월 중에 열어야 하고 다만, 총선거가 실시되는 해의 제1차 정례회는 9월·10월 중에 열 수 있도록 되어있음
- 이에 따른 정례회에서 처리하여야 할 안건을 시행령에서 규정하고 있는데, ① 제1차 정례회는 법 제134조에 따른 결산 승인 및 그 밖에 지방의회의 회의에 부치는 안건 ② 제2차 정례회는 법 제127조에 따른 예산안의 의결 및 그 밖에 지방의회의 회의에 부치는 안건을 처리하며 ③ 지방자치법 및 시행령에서 정한 사항 외에 정례회의 집회일과 회기, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있음

23) 이 장에서 '법'이라고 근거를 단 것은 지방자치법을 의미하며 '시행령'은 지방자치법시행령, '기본조례'는 서울특별시의회 기본조례를 뜻하고 '회의규칙'이라 함은 서울특별시의회 회의규칙을 말함을 일러둔다.

- 이와 같이 조례로 정하도록 되어 있는 부분에 대해서 연간 의회운영 기본일정의 수립을 위해 서울특별시의회 경우 의장이 각 교섭단체의 대표의원 및 운영위원장과의 협의를 거쳐 매년 1월 10일까지 대강의 연간 의회운영의 기본일정을 정하도록 하고 있음

❍ 임시회

- 임시회는 의원이나 집행기관장의 요청에 따라(임시회 집회요구 규정을 지켜서) 필요시 수시로 개최되는 회의를 말하는데 이 또한 조례에서 정한 연간 회의일수를 벗어나서 개최할 수는 없으며 일반적으로 각 지방의회들은 1회의 임시회 일 수를 일반적으로 20일 이내로 규정하고 있음[24)]
- 지방자치법 제45조는 지방의회의 임시회를 규정하고 있는데 ① 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의회의원 임기 개시일 부터 25일 이내에 소집한다고 되어 있으며 ② 지방의회의장은 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 의원이 요구하면 15일 이내에 임시회를 소집하여야 하며 다만, 의장과 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없으면 의원 중 최다선의원이, 최다선의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자의 순으로 소집할 수 있도록 하고 있음. 또한 ③ 임시회의 소집은 집회일 3일 전에 공고하여야 하나 긴급할 때에는 그 이후에라도 할 수 있도록 규정하고 있음
- 서울특별시의회의 경우 매년 처음으로 시작하는 임시회에 집행기관장과 교육감으로부터 당해연도 조례안 제출계획을 의회에 통지하도록 하고 있으며 의회는 또한 매번의 회의에 해당연도 예산집행실적 보고서의 제출을 요청할 수 있는 규정을 정하고 있음
- 임시회에서는 연간 2차례의 정례회에서도 마찬가지이지만 집행부 소관기관으로부터의 업무보고, 안건의 심의, 교육청을 포함해 집행기관에 대한 질문답변 등을 행함

24) 사례: 서울특별시의회 기본조례 제7조

(2) 회의 유형

❍ 지방의회의 회의 유형은 다양하며 우리나라의 지방의회가 본회의 중심주의보다는 상임위원회 중심주의를 지향하는 점에서 볼 때 대회의 보다는 소회의제 유형이 더 발달되어 있음

❍ 본 회의

- 의원직을 가진 전 의원이 참여하여 행하는 회의를 본회의라고 하며 당해 지방의회의 의사를 최종적으로 결정하는 회의를 말함. 지방의회의 최종 의사결정 회의인 본회의에서는 의안의 최종 의결, 집행기관의 동의요청에 대한 동의여부 결정, 주민들의 청원에 대한 의회의견 결정, 중정정부 부처나 국회 등에 대한 건의 및 의견제출 여부의 결정 등 다양한 형태의 안건들을 최종적으로 결정함
- 또한 시기를 정해 집행기관(광역의회는 교육청 포함)을 대상으로 행정적 집행상황이나 정책 등에 대해 주민의 대표로서 의견을 개진하거나 정책적 대안들을 제안할 수 있는 시정(施政)질문·답변을 행하기도하며 의회 내의 교섭단체의 대표가 대표연설을 통해 정당의 입장을 피력하기도 함

❍ 위원회 및 소위원회 회의

- 지방자치법에서는 지방의회가 조례로 정하여 상임위원회와 특별위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있으며(법 제56조) 상임위원회는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하며 특별위원회는 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리함. 이런 위원회의 위원은 당해 지방의회 의원 중에서 본회의에서 선임하도록 하고 있음. 특별위원회 중에는 각 의회가 상설로 예산·결산 특별위원회를 두고 있으며, 지방자치법에서는 지방의회 내에 지방의회 의원들을 대상으로 하는 윤리특별위원회도 둘 수 있도록 규정하고 있음(법 제57조)
- 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등 또는 지방의회가 위임한 특정한 안건을 심사하며(법 제58조) 또한 지방의회는 국회와 유사하게 위원회 전문위원 제도를 두고 있는데, 이는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지

원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 함)을 두도록 하고 있으며, 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 함(법 제59조)

- 또한 지방의회의 각종 회의는 공개를 원칙으로 하고 있는데, 위원회 회의도 해당 지방의회의원이 아닌 자는 위원장의 허가를 받아 방청할 수 있고 위원장은 질서를 유지하기 위하여 필요할 때에는 방청인의 퇴장을 명할 수 있음
- 위원회의 개회는 본회의의 의결이 있거나 의장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때, 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에 개회하며 폐회 중에는 지방자치단체의 장도 의장 또는 위원장에게 이유서를 붙여 위원회의 개회를 요구할 수 있도록 하고 있음
- 상임위원회 및 특별위원회는 효율적인 안건심사를 위하여 필요한 경우에는 소위원회를 둘 수 있도록 되어 있으며 소위원회가 부여된 안건의 심사를 마친 경우에는 소위원회 위원장은 그 심사경과와 결과를 소관위원회에 보고하도록 되어있음(서울특별시의회 기본조례 제44조)
- 그러나 지방의회는 일반적으로 국회의 경우와 같이 소위원회가 활성화되어있는 것은 아니며 대체적으로 상임위원회 간담회를 활용해 상임위원회 부의안건에 대한 사전적 의사결정이 이루어지는 편임

❍ 교섭단체 회의(의원총회)

- 지방의회도 다수당과 소수당이 존재하며 선거결과로 나타나 정당별 의석의 비율에 따라 의회 내의 각종 의회보직을 나눠 가짐. 의장 등을 원내 의석비율에 나누기 위해서 국회와 비슷한 형태로 지방의회에 따라 교섭단체란 이름으로 정당별 회의체가 구성되어 있는데 이러한 회의를 의원총회라 함
- 교섭단체 회의는 각 정당 별로 회의를 개최해 소위 정당방침을 정하는 것이며 중요한 안건에 대해서 통일성을 기하기 위해 개최하는 경우가 많음.

또한 교섭단체들 간에 합동으로 개최해 의회 내의 중요한 의사결정 문제를 본회의에서 의결하기 전 사전에 뜻을 모으는 합동의원총회라는 형태의 회의도 존재함. 이는 국회의 교섭단체와는 양상이 다르게 지방의회가 대부분 생활정치의 장이라는 차원에서도 이해할 수 있음. 다만 전국의 지방의회가 지역에 따라 현실적으로 특정 정당이 지방의회 부활 이후 의회 내 다수당으로 거의 모든 의석을 차지하고 있는 경우에는 교섭단체 관련 조례가 시행되지 못하는 경우도 있음

❍ 의원 간담회

- 의원들이 공식적인 회의에 앞서 회의에서의 의사결정 방향이나 의안의 회의 상정 여부 등의 의견을 모으기 위해 형식에 구애되지 않고 개최하는 회의의 유형. 이는 대부분 상임위원회 회의나 특별위원회 회의 등 위원회 회의 이전에 이뤄지는 것이 보통이며 국회처럼 정당별 내지 교섭단체별 의사결정 보다는 위원회 자체의 사전회의이므로 각 정당 소속 의원들이 당론을 결정하는 것이 아니라 위원회 자체의 의사를 사전적으로 집약하는 회의라 할 수 있음. 이때에 사실상의 안건에 대한 처리방향이 정해지므로 공식적인 회의에서는 안건처리가 일사천리로 진행될 수 있으며 상임위원회 회의의 경우 회의 자체는 별 의미가 없는 것이 될 수 있음

❍ 공청회

- 위원회는 안건의 심사를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일반적으로 '회의규칙'에서 정하는 바에 따라 공청회를 개최하여 시민, 이해관계자 및 관계 전문가 등의 의견을 들을 수 있음
- 서울특별시의회 회의규칙(제59조)에서는 '위원회는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 위원회의 의결로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등(이하 "진술인"이라 함)으로부터 의견을 들을 수 있다.'고 되어 있으며 또한 '위원회는 공청회를 열고자 하는 안건·일시·장소·진술인·경비와 그 밖의 참고사항을 기재한 계획서를 서면으로 의장에게 보고하여야' 하고 '진술인의 선정과 발언시간은

위원회에서 정하며 진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위에서 하여야 한다.'고 하고 있으며 '위원회가 주관하는 공청회는 그 위원회의 회의로 한다.'고 규정하고 있음. 따라서 공청회는 회의의 일부이며 일반적으로 통칭하는 시민의 의견수렴을 위해 활용하는 공청(Public Hearing)과는 다른 의미라 할 수 있음

❍ 연석회의

- 지방의회의 위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의를 열고 의견을 교환할 수 있음. 그러나 표결은 할 수 없으며 연석회의를 열고자 하는 위원회의 위원장은 연석회의에 부의할 안건명과 이유를 서면으로 명시하여 다른 위원회의 위원장에게 요구하여야 하며 연석회의는 안건 소관 위원회의 '회의'로 하도록 되어 있음

❍ 토론회 등 의견청취 회의

- 의회는 의원 등이 시민의 생활에 중대한 영향을 미치는 사항 등에 관하여 필요하다고 인정하는 경우 의회규칙으로 정하는 바에 따라 토론회(세미나, 발표회, 심포지엄 등 의견을 수렴하기 위한 방식을 말함)를 개최하여 시민, 이해관계자 및 관계 전문가 등의 의견을 들을 수 있음

❍ 기타 유형의 회의

- 지방의회가 다수당과 소수당 등이 존재하고 지방자치단체 집행기관(광역자치단체의 경우 교육감 포함)의 장이 선출직이므로 중앙정부와 유사하게 당정회의와 비슷한 유형의 회의도 존재하는 경우가 있으며 의회 내 각종 자문회의 또는 전문가회의 등이 있음

⑶ 회의원칙

❍ 지방의회의 각종 공식적 회의 시 지켜야 할 기본적 원칙을 말하는 것으로서 조례나 규칙으로 명문화, 공식화 된 것도 있으며 이와 다르게 관례화, 불문화 된 원칙으로 지켜지는 것도 없지 않음

❍ 정족수의 원칙

- 정족수의 원칙이란 회의를 개의(開議)[25]하거나 의결하는데 있어서 일정한 수의 회의체 구성원의 출석이나 참석이 필요하다는 원칙이며 정족수란 회의체의 의사진행이나 의사결정에 필요한 최소한의 회의 구성원 수를 의미
- 정족수는 회의를 개의하고 진행하거나 안건을 의결하는데 필요한 최소한도의 출석의원수를 말함. 회의는 본래 그 구성원 전부가 출석하여 열어야 하겠지만, 실제로 그것은 어려우므로 일정한 의원수의 출석이 있으면 회의를 열고 일정수의 출석과 찬성이 있으면 회의체의 의사결정으로 인정하자는 것이 정족수를 정한 이유임
- 정족수는 회의체 또는 안건의 종류에 따라 다르며, 의사만을 요건으로 하는 것과 의사와 의결 모두를 요건으로 하는 것도 있고, 의결만을 요건으로 하는 것도 있으며, 지방의회의 경우는 본회의와 위원회 모두 「재적의원 3분의 1이상」을 의사정족수로 하고 있음.(법 제63조①) 의사정족수란 지방의회 회의가 개의되기 위해서 필요한 최소한의 출석인원 수를 말함. 일반안건의 경우 「재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성」을 의결정족수로 하고 있음.(법 제64조①) 의결정족수란 의안의 의결에 요구되는 찬성의원의 수를 말함. 정족수의 기준이 되는 재적의원 수는 법령상의 의원정수를 가리키는 것이 아니라 의원정수에서 사직, 사망, 퇴직, 자격상실, 제명 등에 의하여 궐원된 수를 제외한 현재의 실수(實數)를 의미함
- 지방의회가 처리할 대상 안건에 따라 특별한 정족수를 요구하는 경우가 있는데, 이를 특별정족수라 할 수 있으며 지방자치법에서 의결에 있어서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 하는 의원 징계에 의한 제명의결, 의원의 자격상실(지방자치법 제88조와 제80조), 의장과 부의장의 불신임 의결(법 제55조), 회의의 비공개 의결은 출석의원 3분의 2 이상의

25) 의회가 집회되어 제O○○회 임시회 또는 정례회를 여는 것을 「개회(開會)」라 하고, 그것과 구별하여 회기 중 실제로 당 일의 본회의(위원회 회의 포함)를 여는 것을 「개의(開議)」라고 함.

찬성(법 제65조). 의회의결에 대한 재의요구는 의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성(법 제26조; 조례안, 제107조; 월권, 법령위반, 공익저해, 제108조; 집행 불가능한 예산의결)이 있어야 함

❍ 회의의 공개원칙

- 회의공개의 원칙은 의회에서 진행되는 모든 과정이 일반시민(주민)에게 공개되어야 한다는 원칙임. 지방의회 회의는 공개하도록 되어있으며 이는 지방의회의 안건 처리 과정을 외부에 공개하는 것으로서 방청의 자유, 회의 기록의 공표, 보도의 자유 등을 의미하는바(국회사무처 2004), 현행 지방의회는 본회의의 경우 인터넷으로 생중계하고 있으며 상임위원회 회의도 많은 의회가 생중계하고 있음. 다만, 다만, 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우 또는 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있음(법 제65조)
- 서울특별시의회의 경우 본회의와 위원회 회의는 공개하도록 되어있으며 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.(서울시의회 회의규칙 제14조의2)고 하고 있음

❍ 일사부재의의 원칙

- 의회에서 부결된 의안은 같은 회기 중에 다시 발의(의회) 또는 제출(집행기관장)할 수 없는 것을 일사부재의의 원칙(법 제68조)이라하며 부결의 개념 속에는 대안의결을 통해 본회의에 부의하지 않기로 한 원안 의안도 포함됨
- 만약 같은 회기 중에 동일안건을 몇 번이고 회의에 부치게 된다면 그 끝이 없고, 문제는 확정되지 않을 것이며, 같은 문제에 대하여 다른 의결을 함이면 어느 것이 그 회의체의 의사인지 알 수 없는 등 무익한 번잡만을 초

래하기 때문. 다시 말하면 의회의사의 단일화와 회의의 능률적인 운영 및 질서의 유지를 위하여 이 원칙은 매우 중요한 의의를 갖는 것이라 할 수 있음

- 의결에는 가결, 부결이 있는데 가결된 안건은 예외적으로 번안하여 재의할 수 있으나 부결된 안건은 재의할 수 없는 것으로 부결에는 폐기도 포함됨. 회기가 다를 때에는 전 회기에서 한번 의결된 것과 동일한 문제에 대하여 심의할 수 있음
- 일사부재의의 원칙은 동일 심의단계에만 적용되는 바, 심의의 각 단계에 있어서만 적용되는 것이고 단계를 달리하는 경우에는 적용되지 아니하며, 의제로 채택되었으나 철회되어 의결되지 않은 안건도 제외 대상이 됨
- 의안을 심의하는 단계는 위원회와 본회의가 있는 바 일사부재의원칙은 하나의 단계에서만 적용되는 것으로서, 위원회에서 심의 결정한 것이 본회의에서 번복되거나 위원회에 재회부하여 다시 심사하는 것은 가능하며 위원회 상호간에도 이 원칙이 적용되지 아니함 즉 한 위원회에서 심사한 안건을 다른 위원회에 회부하였을 때 독자적인 관점에서 심사하게 되므로, 한 위원회의 의결이 다른 위원회를 구속하지 못한다 할 것임. 그러나 위원회는 의안심의의 한 단계로서 본회의의 의결 전에 심사하는 것이므로 이미 본회의에서 의결한 것과 동일한 문제는 다시 심의를 할 수 없다 할 것임

❍ 회기계속의 원칙

- 회기계속의 원칙이란 의회에 제출된 의안은 회기 중에 의결되지 못한 것 때문에 폐기되지 아니한다는 것임. 이는 사회의 복잡·다기화로 인하여 의회에서 처리하여야 할 의안이 날로 증대되고 있는 현실이므로, 회기계속의 원칙은 회기의 종료로 인해 심의중인 의안이 모두 폐기되는 데에서 오는 손실과 다시 제출하는 데에서 오는 경제적·시간적인 손실을 줄이고, 개회 중에도 위원회의 활동으로 의안의 심사에 능률을 기하기 위하여 채택한 제도적인 장치라고 볼 수 있음. 다만, 의원의 임기가 끝나는 경우에

는 이러한 원칙이 지켜지지 않으며 자동으로 폐기됨(법 제67조)

- 회기란 의회가 활동능력을 가지는 기간을 말하며, 일정한 기간을 정하여 개회되는 기간으로서 본회의는 물론 위원회도 활동능력을 가지고 안건을 심사하는 것을 원칙으로 함. 다만, 위원회는 본회의의 의결이 있거나 의장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때, 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있는 때에 개회하며, 폐회 중에는 지방자치단체의 장도 의장 또는 위원장에게 이유서를 붙여 개회를 요구할 수 있으나, 회기 기간에는 불산입함(법 제61조)

❍ 토론자유의 원칙

- 회의 시 의장에게 발언권을 받아 발언할 때 일정한 범위 내에서 어떤 방해나 제약을 받지 않아야 한다는 원칙. 발언은 그 도중에 다른 의원의 발언에 의하여 정지되지 아니하며, 산회 또는 회의의 중지로 발언을 마치지 못한 경우에는 다시 그 의사가 개시되면 의장은 먼저 그 발언을 계속하게 함
- 그러나 이러한 원칙은 타인과의 관계가 있는 것이어서 일정한 범위라는 것이 정해져 있음. 우선 의원은 본회의나 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대하여 발언하여서는 아니 되며(법 제83조), 다른 의원의 발언을 방해할 수 없음.(법 제84조) 또한 의제 외의 발언은 금지되며 발언회수나 발언의 종류에 따라 발언시간의 제한을 받을 수도 있음

❍ 제척의 원칙

- 지방의회의 의장이나 의원은 본인·배우자·직계존비속(直系尊卑屬) 또는 형제자매와 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여는 그 의사에 참여할 수 없다는 원칙. 다만, 의회의 동의가 있으면 의회에 출석하여 발언할 수 있음(법 제70조). 여기서 직접 이해관계가 있는 안건이란 당해 의장이나 의원 본인, 배우자·직계존비속 또는 형제자매와 직접적이고 구체적인 이해관계가 있는 안건을 말함. 구체적으로 •의장·부의장의 사임, •의장·부의장에 대한 불신임 결의(법 제55조), •의원의 사직(법 제77조), •의원의 자격심사(법 제79조), •의원의 징계(법 제86조), •중요 재산의 취득 또는 처분 등(법 제36조)이 해당됨

❍ 소수의견 존중의 원칙
- 회의에서 제시되는 소수의견도 존중되어야 한다는 원칙이며 지방의회 본회의 심사보고 등에 소수의견을 기록함

3) 집회와 회기 및 의사일정 운영

(1) 집회

❍ 집회란 의원이 의회 고유의 기능을 행사하기 위하여 일정한 일시에 일정한 장소에 모이는 것이며 의회는 개회함으로써 활동능력을 갖는 것이므로 집회는 의회의 활동능력을 발생시키는 개회의 전제행위임

❍ 정례회의 집회
- 정례회는 매년 2회 개최함. 다만, 그 날이 토요일이거나 공휴일인 경우에는 그 다음날에 집회함.(법 제44조①) 일반적으로 제 1차 자 정례회는 6월 중에 제2차 정례회는 11월 중에 집회하나 제1차 정례회의 경우 지방의회의원 총선거가 실시되는 연도의 제1차 정례회는 의회의 의결로 따로 정할 수 있음. 정례회에서 처리하여야 할 안건은 제1차 정례회에서는 지방자치법 제134조에 따른 결산 승인 및 기타 지방의회에의 부의안건 등이며 제2차 정례회는 지방자치법 제41조 제1항에 따른 행정사무감사의 실시와 법 제127조에 따른 예산안의 의결 및 기타 지방의회에의 부의안건 등을 처리함

❍ 임시회의 집회
- 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무처장(사무국장, 사무과장)이 지방의회의원 임기 개시일 부터 25일 이내에 소집도록 되어있음.(법 제45조①) 의장은 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있는 때에는 15일 이내에 임시회를 소집 하여야 하나, 의장과 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없으면 의원 중 최다선의원이, 최다선의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자 순으로 소집할 수 있음.(법

제45조②) 지방의회가 폐회 중 또는 휴회 중인 경우 조사의 발의가 있으면 지방의회의 집회 요구 또는 재개의 요구가 있는 것으로 봄(시행령 제39조②)

- 임시회의 집회요구가 있을 때는 의장은 반드시 공고를 하여야 하며(긴급할 때는 예외), 의장 재량으로 공고여부를 결정하지 못함. 집회일시도 집회요구자가 지정한대로 공고하여야 하며, 지정하지 아니한 때에는 그 일시를 본회의 개의 시 결정방법에 따라 정함. 집회공고는 집회일 3일 전이면 언제든지 무방할 것이나 공고일이 공휴일일 때에는 그 전일에 공고하는 것을 예로하며, 긴급을 요할 경우에는 공고기일이 적용되지 않는 예외규정이 있음(법 제45조③)

❍ 회기 중 집회요구 및 공고

- 폐회 후 곧바로 임시회를 집회할 필요가 생긴 경우 회기 중에 집회요구와 이에 따른 공고를 할 수 있느냐 하는 문제가 있으나 “정례회 및 임시회의 회기를 조례로 정할 경우” 당해 회기 이상의 회기연장은 불가능하므로, 긴급한 사안이 있을 때에는 회기 중이라도 다음 회기 집회요구와 이에 따른 공고가 가능하다 할 것임

❍ 2개 이상의 집회요구

- 2개 이상의 임시회의 집회요구가 있을 때에는 먼저 제출된 것을 공고하고, 동시에 제출되었을 때에는 집회일이 빠른 것을 공고함. 다만, 집회일이 동일한 것은 일괄하여 공고하는 것이 맞음. 국회는 2개 이상의 집회요구가 있을 때에는 집회일이 빠른 것을 공고하되, 집회일이 같은 때에는 그 요구서가 먼저 제출된 것을 공고하도록 되어있음(국회법 제5조)

(2) 회기

❍ 회기란 의회가 활동능력을 가지는 기간을 말하며, 일정한 기간을 정하여 개회되는 기간으로서 본회의는 물론 상임위원회도 활동능력을 가지고 안건을 심사하는 것을 원칙으로 함. 다만, 위원회는 본회의의 의결이 있거나 의장

또는 위원장이 필요하다고 인정할 때, 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있는 때에 개회함. 폐회 중에는 지방자치단체장도 의장 또는 위원장에게 이유서를 붙여 개회를 요구할 수 있으나, 회기기간에는 산입되지 않음(법 제61조)

❍ 회기의 결정

- 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 해당 지방자치단체의 조례로 정함.(법 제47조②) 서울특별시의회의 경우 의장은 각 교섭단체의 대표의원 및 운영위원장과의 협의를 거쳐 매년 1월 10일까지 대강의 연간 150일 이내에서 의회운영 기본일정을 정하도록 되어있음.(서울시의회 기본조례 제6조) 또한 의회의 회기는 집회 후 즉시 의결로 정하되 의결로 연장할 수 있으며, 회의에 부의된 안건을 모두 처리하였을 때에는 회기 중에도 의결로 폐회할 수가 있음(서울시의회 회의규칙 제13조)

❍ 회기의 계산

- 한 회기의 계산은 개회일(시작)부터 폐회일(종료)까지의 기간으로서, 임시회는 집회공고에 명시된 집회일부터 기산하고, 정례회는 제1차 정례회와 제2차 정례회는 조례로 정해진 각각 집회일부터 기산함. 다만 그날이 토요일·공휴일인 때에는 그 다음날인 집회일부터 기산하며 휴회는 회기 중에 일시 본회의의 활동을 중지하는 것이므로 회기에 산입함

(3) 의사일정

❍ 의사일정은 개의일시, 부의안건과 그 순서를 기재한 것으로서 그날의 의사를 진행하기 위한 예정서이다. 의사일정을 작성하는 이유는 미리 의원이나 집행기관에 알림으로써 회의에 필요한 준비를 할 수 있게 하고, 질서 있고 효율적인 의사진행을 할 수 있을 뿐만 아니라 일반시민에게 알림으로써 심의를 공명정대하게 하기 위한 것이라고 할 수 있음

❍ 의사일정이라 함은 보통「당일의 의사일정」을 의미하나 경우에 따라서는「한 회기동안의 의사일정」또는 한 회기 동안을 여러 번 나누어서 작성한「전체의 사일정」을 의미함

❍ 의사일정의 작성과 협의

- 의사일정은 의사조정권을 가진 의장이 작성할 권한을 가지고 있지만 의사를 원활히 진행하기 위하여 일반적으로 회의규칙에 의거 의회운영위원회와 협의하여 결정함(서울시의회 회의규칙 제15조②)
- 의회운영위원회와 협의함에 있어서는 한 회기동안의 개략적인 의사일정(안)을 작성하여 집회 전에 협의하며, 이 일정에는 본회의 부의안건 외에 위원회 심사기간과 휴회 등 참고사항을 기재하고 본회의 부의안건이 미정인 때는「안건처리」라고 기재함
- 의회운영위원회는 의장이 협의를 요청한 의사일정(안)을 의제로 하여 토의한 후 이를 원안대로 또는 수정하여 의결함. 위원회의 협의결과가 원안일 경우에는 그로써 협의가 이루어진 것이나 수정하는 경우에는 의장이 이를 받아들임으로써 협의가 성립됨
- 의장이 의회운영위원회와 협의하려고 하였으나 ①의회운영위원회를 개회할 수 없는 경우 ②의장과 의회운영위원회 간에 의견이 일치하지 아니하여 협의가 이루어지지 아니할 때에는 의사일정의 작성권을 가진 의장이 결정

❍ 의사일정의 변경

- 의사일정 변경의 유형으로는 긴급상정(의사일정에 기재된 안건이 있음에도 불구하고 다른 긴급안건을 우선적으로 상정하는 것)이나 의사일정 순서의 변경, 일정의 추가(의사일정의 안건추가), 전체의사일정의 일부변경 등이 있음
- 의사일정 변경 절차(의원 동의(動議)의 경우)는 의원 10명 이상의 연서에 따른 동의로 본회의의 의결이 있거나, 의장이 각 대표의원과 협의하여 필요하다고 인정할 때에는 의장은 회기전체 의사일정의 일부를 변경하거나 당일 의사일정의 안건 추가 또는 순서를 변경 할 수 있으며, 이 경우 의원의 동의서는 이유를 첨부하여야 하며 그 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결함(서울시의회 회의규칙 제16조)

- 의사일정 변경절차의 예외는 명문규정은 없으나 국회의 관례에 따르면 안건 중에는 교섭단체대표의원 간에 협의가 이루어져 이견이 없거나 내용이 간단하고 아주 경미한 것은 의사일정에 기재하지 않고 보고사항으로 처리하는 경우가 있으며, 선결 문제도 의사일정 변경절차를 거치지 않고 처리. 의사일정 변경의 예외로 인정되고 있는 사항으로 국회의 관례를 살펴보면 회기연장에 관한 것, 휴회에 관한 건, 공휴일에 본회의 재개, 경조에 관한 건, 위문금(성금) 등 모금에 관한 건 등이 있기도 함

❍ 의사일정의 상정

- 1개의 안건은 독립하여 하나씩 각각 상정함이 원칙이나 소관 위원회가 같고, 안건의 종류가 유사하거나 제안자가 같은 경우 또는 안건이 서로 관련되어 있는 경우에는 일괄 상정할 수 있음. 그러나 의결은 각각 안건별로 하여야 하며 의결시기에 안건별로 찬반토론을 할 수 있음

4) 의안의 처리

(1) 의안

❍ 의안이란 일정한 형식으로 지방의회에 의회 의원이 발의하거나 지방자치단체 집행기관(광역자치단체의 교육감 포함)의 장이 제출하거나 의회의 위원회가 제안하는 의사결정을 요하는 안건을 말함

❍ 지방의회의 본질적인 기능 중 하나는 조례안·예산안·동의안 등 의안을 심의·의결하는 것인데, 의회는 의안심의·의결과정을 통하여 지방자치법 등이 요구하는 의회의 기능을 수행하고 주민(시민)의 의사를 지방자치단체의 시정에 반영하게 됨. 이와 같이 넓은 의미로는 의회에 발의·제출·제안된 안건, 좁은 의미로는 의회에서 심의·의결하는 조례안·예산안·동의안 등과 같은 안건을 의안이라고 함

❍ 의안(bills)의 개념에 대해서는 지방의회의 회의규칙에서 일정한 요건을 규정하고 있을 뿐 명확한 규정은 없으나 일반적으로 지방의회에서 통용되고

있는 의안이라 함은 지방자치법 등에 따라 지방의회의 의결을 필요로 하는 많은 안건 중에서 특별한 형식적 요건을 구비하여 의원이나 지방자치단체의 장이 제출하는 것을 말함

❍ 의안의 발의권자

- 의안의 발의권은 의안의 성격에 따라 지방자치단체의 장만이 제출할 수 있는 것과 지방의회 의원만이 발의할 수 있는 것, 단체장과 의회의원 모두가 발의할 수 있는 의안으로 구분할 수 있음, 이는 의안의 내용이 발의자나 제출자의 전속적인 권한에 속하는 것의 경우 구분해서 하지만 일반적인 의안은 양자 모두 발의할 수 있는 것임.
- 첫째, 지방자치단체장만이 제출할 수 있는 것은 지방자치단체의 장의 전속적인 권한에 속하는 사항과 예산안, 결산의 발의, 선결처분의 승인발의 등
- 둘째, 지방의회 의원만이 발의할 수 있는 것은 지방의회의 내부적 자율권에 속하는 것으로서 ① 의회규칙의 제정(법 제43조) ② 개회·휴회·폐회와 회의일수의 결정(법 제47조①) ③ 의장·부의장의 선출과 불신임의결(법 제48조①, 제55조) ④ 임시의장의 선출(법 제52조) ⑤ 위원회의 설치(법 제56조) ⑥ 회의규칙의 제정(법 제71조) ⑦ 의원의 사직허가(법 제77조) ⑧ 의원의 자격심사, 자격상실 의결(법 제79, 80조) ⑨ 의원의 징계의결(법 제86조) ⑩ 징계에 관한 회의규칙의 제정(법 제89조)
- 셋째, 그 밖의 의안에 대해서는 지방자치단체의 장이나 의원이 모두 발의할 수 있음

❍ 의안의 제출 또는 제안과 발의

- 의안의 제출이라 함은 자치단체장이 의회에 내는 것을 지칭하므로 제출자는 지방자치단체장(시장, 도지사, 교육감, 자치구청장, 군수)이 됨. 자치단체 집행기관장의 의안제출은 의원의 발의과정보다는 약간 복잡한 과정을 거치도록 규정되어 있음
- 의안의 제안이라 함은 상임위원회에서 소관사항에 대하여 의안을 제안하는 것으로 제안자는 상임위원회 위원장이 됨. 위원회에서 소관사항에 대

하여 1명 이상의 찬성을 얻은 위원의 동의로 의안을 채택한 후 공문으로 제안

- 의안의 발의라 함은 발의자가 의원으로서 발의절차는 의원 10명 이상 연서로 발의할 수 있다. 의안 발의 시 발의의원과 찬성의원을 구분하고 발의의원이 2명 이상인 경우 대표발의 의원 1명을 명시하여야 함(법 제66조④)
- 의안의 성립요건은 일정한 안을 갖추어야 하고 의원(10인 이상)·위원회 또는 지방자치단체장 등 정당한 권한을 가진 자가 발의·제안 또는 제출하여야 하며, 안의 형식에 하자가 없어야 하고, 발의 또는 제출의 절차가 적법하고 일사부재의의 원칙에 위배되지 아니하여야 함
- 의안의 발의 요건은 지방자치단체의 장이 발의하는 경우에는 특별한 제한이 없으나 조례안의 경우에는 조례·규칙심의회 의결을 필요로 함. 의원이 발의하는 경우에는 제안근거를 밝히고 발의의원이 서명 후 발의하며 찬성자수를 기재하여 제출하는 등 일정한 형식을 갖추어야 함

❍ 발의 의안의 유형

- 의원발의 의안의 유형은 조례안, 결의안, 건의안, 규칙안 등이며 의원은 예산안, 결산승인안, 동의안, 승인안은 발의할 수 없음. 위원회 제안으로 발의할 수 있는 의안은 조례안, 결의안, 건의안, 규칙안 등이며 자치단체장(광역자치단체의 경우 교육감 포함)이 제출할 수 있는 의안은 조례안, 예산안, 결산승인안, 동의안, 승인안 등임

(2) 동의

❍ 동의는 의원 또는 위원이 의회 또는 위원회에 대하여 발의하는 단순한 제안으로서 일반적으로 안을 갖출 필요가 없이 구두로 행하여지는 바, 주로 회의진행의 절차에 관한 것이 대부분이며 심의중인 안건과는 별도로(독립하여) 의결의 대상이 됨. 동의는 서면으로 발의되는 의안과는 달리 대부분 본안을 심의하는 과정에서 이루어지는 것이므로 서면을 갖출 필요가 없는 것이 통례이나 수정안의 제출 등과 같이 동의의 형식을 취하면서도 서면으로 행하여지는 것도 있음. 본래 동의라

는 것은 회의체에서 의사결정을 위한 제안방법으로 활용되어 왔음. 사회의 제 현상이 전문화되고 복잡화함에 따라 회의체의 의사결정을 필요로 하는 내용도 전문적이고 복잡한 것이 많아지게 됨에 따라 안을 갖추지 아니하는 의사표시인 동의로서는 회의체의 의사결정을 위한 제의방법으로 부적당하게 되고, 일정한 요건을 갖춘 의안을 소정의 절차에 따라 제출하게 하여 의제로 삼는 것이 통상적인 방법이 되었음. 따라서 의안이 주된 의결대상이 되었고, 이것을 제외한 동의는 회의진행의 절차에 관한 것이 대부분으로서 그 범위는 좁지만 주로 간단한 내용의 의사결정을 위한 제의 방법으로 활용되고 있음

❍ 동의의 종류

- 내용에 따른 분류: 회의의 개폐에 관한 것, 의사에 관한 것, 위원회에 관한 것, 의원징계에 관한 것, 위원회에서 발의되는 것 등
- 성질에 따른 분류: 주동의(독립적 동의), 부수적 동의, 우선동의(선결동의)

❍ 동의의 발의 및 성립

- 본회의에서의 동의는 다른 규정이 있는 경우를 제외하고 동의자 외 1명 이상의 찬성으로 의제가 되며, 동의 중에는 동의의 찬성자를 많이 요하도록 함으로써 동의의 성립이 특별히 까다로운 경우도 있음. 이러한 예는 수정동의는 13명 이상의 찬성, 예산안의 수정동의는 22명 이상의 찬성, 번안동의는 의안을 발의한 의원의 3분의 2 이상의 찬성, 의사일정의 변경동의는 10인 이상의 연서, 비공개 회의를 열자는 동의는 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우 또는 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 (법 제65조) 등. 위원회는 소수의 위원으로 구성되기 때문에 특별히 다수의 찬성자를 요구하는 수정동의, 번안동의, 의사일정 변경의 동의 등에도 일반 동의와 마찬가지로 동의자 외 1명 이상의 찬성으로 의제가 되기도 함

(3) 번안·수정동의·대안

❍ 번안

- 번안이라 함은 이미 가결한 의안에 대하여 회의체(위원회, 본회의)가 스스로 그 의결을 무효로 하고 전과 다른 내용으로 번복하여 의결하는 것을 말함. 이는 의안과 관련된 객관적인 사정이 의결 당시와 현저히 달라졌거나 의결에 명백한 착오가 있을 경우 다시 심의하여 수정할 기회를 갖기 위한 것이라고 할 수 있음
- 번안의 제출방식으로는 본회의에 있어서 번안동의는 의안을 발의한 의원의 2/3이상의 동의로, 시장·교육감 또는 위원회가 제출한 의안은 소관 위원회의 의결로 각각 그 안을 갖추어 서면으로 제출하되 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함. 번안동의는 가결된 의안에 대해서만 가능하고 부결된 의안에 대해서는 할 수 없도록 되어 있음(일사부재의의 원칙)
- 번안의 제출시기로 본회의에 있어서는 의안이 지방자치단체의 장에게 이송되기 전에, 위원회에 있어서는 본회의에 의제가 되기 전에 제출하여야 하고, 이송하지 아니하는 결의안이나 규칙 등은 의결한 직후가 아니면 번안할 수 없음. 본회의에 의제가 된 경우에는 수정동의 등을 통하여 위원회의 의결과 달리 의결할 수 있음
- 위원회에서 번안하고자 할 경우 심사보고서를 의장에게 제출하기 이전이면 별 문제가 없으나 심사보고서를 의장에게 이미 제출한 경우에는 본회의 의제가 되기 전까지 심사보고서를 철회하거나 의장에게 본회의 상정보류를 요청하여야 함
- 번안의 처리는 위원회의 경우 번안의 처리는 재회부 받은 경우와 같이 이미 의결한 의안을 재심사 하며 심사의 범위를 어디까지 할 것인가와 심사의 절차상 질의·토론을 생략할 것인지의 여부를 위원회의 의사로 결정해 처리함. 번안동의는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성으로 의결하고, 전에 의결하였던 내용에 구애됨이 없이 수정하거나 부결

할 수 있음. 일반적으로 번안동의는 「전에 의결했던 내용을 일부 수정하는 것」으로서 번안동의가 가결되면 전에 의결된 내용 중 번안된 부분은 번안 동의한 내용대로 수정되며, 부결되는 경우에는 수정안과 같이 원안을 다시 표결하는 것이 아니고 전에 의결된 내용이 그대로 확정되는 것임

❍ 수정동의안

- 수정동의안이란 의안을 수정하기 위해 일정한 안을 갖추어 발의하는 것으로서 그 성격에 있어서 의안의 발의와 유사한 점이 많기 때문에 수정동의를 「수정안의 발의」라고도 할 수 있음. 수정안은 미리 위원회에서 심사를 마친 원안과 동시에 본회의에서 심의되는 것으로서 별개의 의안이 아닌 점에서 위원회에 회부되는 일이 없고 원안인 의안과 떨어져 독립하여 존재할 수 없음
- 수정의 범위로는 수정동의안은 원안의 목적 또는 성격을 변경하지 않는 범위 내에서 문안의 자구, 내용을 변경하는 것, 문안을 추가 또는 삭제하는 것, 의안의 제목을 변경하는 것, 하나의 안을 분할하여 몇 개의 안으로 하는 것, 몇 개의 안을 합하여 한 안으로 하는 것 등은 모두 수정의 범위라고 할 수 있음
- 수정은 원안의 목적 또는 성격을 변경하지 않는 범위 내에서 고쳐야 하며, 여러 군데를 많이 손질하여 고칠 때에는 원안의 취지를 잃고 전혀 다른 의미로 되어 버릴 염려가 있으므로, 정도가 지나친 것은 수정을 할 것이 아니라 반대의사를 표명하거나 새로운 안을 제출하여야 할 것임. 의안의 내용이 의회의 의결로써 변경 가능한 범위 내여야 하는 바, 수정은 원안의 내용을 변경하는 것이므로 그 의안의 내용이 의회의 의결로써 변경할 수 있는 것이어야 하며, 의안이라도 그 내용이 이미 확정되어 있어서 내용을 변경할 수 없는 것은 수정할 수 없음. 수정의 한계는 일반적으로는 의결로써 그 내용이 최종적으로 결정될 수 있는 것인가 아닌가를 표준으로 할 것이지 발안권이 의회에 있느냐 없느냐에 따라서 수정의 한계를 논하여서는 안 된다고 할 수 있음. 예컨대 예산안에 대하여 의회는 발안권이 없지

만 삭제는 물론 증액수정이나 새 비목 설치도 단체장의 동의를 얻어 할 수 있음

(4) 대안

❍ 「대안」이라 함은 원안과 일반적으로 취지는 같으나 그 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 전혀 다르게 하여 원안에 대신할 만한 내용으로 제출하는 것이며 넓은 의미에서 보면 일종의 수정안의 성격을 띤 것임

❍ 대안의 제출

- 1개의 조례에 대해서 위원회에 2개 이상의 개정 조례안이 회부되어 이 두 개의 안을 각각 심사하는 것보다 이를 통합하여 단일안인 대안으로서 제출하는 경우, 1개의 개정안이라도 그 내용을 수정하는 외에 개정안에 포함하지 아니한 다른 조문의 내용까지 개정하고자 할 때에 이는 수정의 범위를 벗어나므로 대안으로서 제출하는 경우, 의원이 대안을 제출한 때라도 위원회의 심사과정에서 원안과 의원이 제출한 대안을 폐기하고 위원회의 대안으로서 제출하게 되는 경우 등이 있음

❍ 대안의 유형

- 의원발의대안은 위원회에서 그 원안을 심사하는 동안에 제출하여야 하며 또한 수정동의와 마찬가지로 의원 13인 이상의 찬성자와 연서하여 의장에게 제출하여야 함. 의원발의대안은 위원회에 회부하여 원안과 함께 심사되는 것으로서 독립된 의안이 아니므로 의안번호는 부여하지는 않음. 위원회제출대안은 위원회에서 원안을 폐기하고 그 원안에 대신할만한 새로운 안을 입안하여 의결하는 것이며 위원회제출대안은 위원장 명의로 제출함. 또한 위원회제출 대안은 본회의에서 독립된 의안이 되므로 의안번호가 부여됨

(5) 청원

❍ 청원권은 법치국가에서 국가기관에 대해 일정한 사항에 관한 의견이나 희망을 진술할 권리를 말하는 것으로서 국민의 제 권리 가운데서 가장 오래되고 근대헌법이 보장하고 있는 전통적인 권리임. 청원권은 원래 의회제도가 발달되기 이전인 전제시대에 대중의 정치적 요구의 유일한 창구인 동시에 대중이 권력자로부터 입은 손해에 대하여 자기의 이익을 수호하고 침해된 권리를 회복하기 위한 유일한 수단이기도 하였으나, 근대적 의회제도의 발전과 함께 언론자유의 확립, 국민의 참정기회 확대 및 사법 구제제도의 완비 등으로 청원권이 지니고 있는 실질적인 의의와 효용은 점차 감소되는 추세에 있다고 볼 수 있음

❍ 헌법 제26조는 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다고 규정하고 있는 바, 청원은 국민이 국가 각 기관에 대하여 일정한 의견 또는 희망을 표시할 수 있는 것으로서 반드시 국민의 권리 또는 이익이 침해되었을 때에만 행할 수 있는 것이 아니고 널리 그 기관의 직무에 관한 모든 사항에 대해서도 할 수 있는 것임

❍ 지방자치법에서 청원사항을 규정한 것은 헌법상 부여된 국민의 청원권을 자치입법기관의 하나인 지방의회에서도 이를 구체화시킨 것으로 볼 수 있음. 그런데 청원의 대상기관은 청원에 대하여 심사의무를 지지만 반드시 이를 채택할 의무를 지는 것은 아니며, 이 점에서 청원은 행정심판이나 소송과 구별된다 할 것임

❍ 청원사항

- 청원은 청원법 제4조에 따르면 ① 피해의 구제, ② 공무원의 위법, 부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, ③ 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지, ④ 공공의 제도 또는 시설의 운영, ⑤ 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항임

❍ 청원서의 제출

- 지방의회에 청원을 하려는 자는 그 내용을 명확히 하기 위하여 반드시 문서로 제출하여야 하고, 지방의회 의원의 소개의견서를 첨부해야 함.(헌법 제26조, 법 제73조) 청원을 소개하는 의원은 그 청원의 내용에 찬의를 표하는 것이므로 청원서의 표지 또는 말미에 서명 또는 기명날인을 하여야 하고, 소개 의원의 인원수에는 제한이 없음
- 청원서에는 청원인의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소 또는 거소를 기재한 문서(전자정부법에 의한 전자문서를 포함)로 하여야 함.(청원법 제6조, 청원규칙 제2조) 다수인이 공동 청원할 경우에는 대표자를 선임하여 표시하고 연명부는 원부를 첨부하여야 하며, 청원서에는 청원의 취지와 이유를 구체적으로 명시하여야 하고 필요한 경우에는 참고자료를 첨부할 수 있음(청원법 제6조)

❍ 청원의 처리

- 상임위원회 심사
  - 청원은 원칙적으로 일반의안과 같이 위원회의 심사를 거쳐야 하는 바 그 심사기간이 제한 없이 장기화 된다면 청원인의 권리구제의 실효성이 확보되지 않으므로 심사기간을 정하고 있음. 소관 상임위원회는 의장으로부터 심사하도록 회부된 청원에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 청원이 회부된 날부터 60일 이내에 심사결과를 의장에게 보고하여야 하며, 이 기간 내에 심사를 마치지 못하였을 경우에는 의장에게 중간보고를 하고 심사기간의 연장을 요구할 수 있음(청원규칙 제6조)
  - 의원은 직접 이해관계가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 청원의 심사 및 의결에 참여할 수 없음. 본회의 또는 위원회는 위와 같은 제척 사유가 있다고 인정하는 경우에는 그 의결로 당해 의원이 청원의 심사·의결에 참여할 수 없게 하고 다른 의원으로 하여금 심사·의결하게 하여야 하며, 이러한 조치에 대하여 해당 의원의 이의가 있을 경우에는 본회의가 의결하는 바에 의함

- 위원회 의결
  - 위원회에서 심사한 결과, 본회의에 부의할 필요가 있다고 결정한 경우에는 의견서를 첨부하여 의장에게 심사보고하며, 위원회는 청원이 다음에 해당할 경우에는 본회의에 부의하지 아니함. 첫째, 국가기관이나 지방자치단체의 조치 또는 이해관계자간의 합의가 이미 완료되어 청원목적이 달성된 경우 둘째, 청원의 취지는 이유가 있으나 예산사정 등 현실적으로 그 실현이 불가능한 경우 셋째, 청원의 취지가 국가 및 지방자치단체의 시책에 어긋나는 등 타당성이 없는 경우인바, 이 경우 심사보고서에 본회의에 부의하지 아니하기로 한 사유를 별지 첨부하여 의장에게 보고하고 청원인 및 소개의원에게 통지함
- 본회의 의결
  - 위원회에서 본회의에 부의하기로 결정한 청원은 본회의에서 심의하여 위원회의 결정에 구애됨이 없이 채택하거나 채택하지 않을 수 있음. 청원은 그 자체를 의결하는 것이 아니고 그것에 대한 의회의 의사를 결정하는 것이므로 위원회에서 그 청원을 심사 보고할 때 붙인 의견서는 일반의안과는 달리 그 내용을 수정할 수도 있음
- 청원의 이송
  - 청원이 본회의에서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 의결되었을 경우 의장은 의견서를 첨부하여 그 지방자치단체의 장에게 이송하여야 하며(법 제76조①), 그 지방자치단체의 장은 이송된 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 의회에 보고하여야 함. 이때는 의회가 폐회중이라 하더라도 보고하여야 함(법 제76조②)

(6) 민원처리

❍ “민원”이란 의회에 특정한 행위를 요구하는 진정, 건의, 질의, 탄원, 호소 등을 지칭하며, “민원인”이란 의회에 민원을 제기하는 개인·법인 또는 단체로 정리할 수 있음

❍ 민원의 처리

- 의회에 제출되는 민원은 의회사무기구의 장이 접수하고, 민원처리부(전자적 시스템으로 작성·관리 가능)를 비치하여 민원처리상황을 기록·관리함. 의장은 접수된 민원을 소관 상임위원회 또는 집행부, 타 기관에 이송하여 민원 처리하게 한다. 민원은 특별한 사유가 없으면 설명, 질의 등의 민원은 7일 이내, 진정, 건의, 탄원, 호소 등의 민원은 14일 이내에 처리하도록 하나 민원내용상 처리할 수 없는 사유가 있거나, 답변을 충실히 하기 위하여 부득이 기간 내에 처리하지 못할 것이 예상되는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 민원인에게 처리진행 상황을 통지하도록 하고 있음. 또한 민원처리 결과를 민원인뿐만 아니라 소관 상임위원회에도 통지하여 각종 의안 반영 등 의정 활동에 참조하도록 함

❍ 불수리 사항

- 민원의 내용이 다음과 같을 때에는 이를 수리하지 아니함(지방의회 민원처리 규정)

• 감사·수사·행정심판·재판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행 중인 사항
• 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 의하여 확정된 권리관계에 관한 사항
• 허위의 사실로 타인을 해롭게 하거나 국가기관 등을 모독하는 사항
• 의장 또는 의원을 모독하는 사항
• 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
• 동일인이 동일한 내용의 민원을 2건 이상 제출하였을 때, 나중에 제출한 민원
• 민원인(다수인일 경우에는 그 대표자)의 주소, 성명 및 민원의 내용이 분명하지 아니한 것 사무기구의 장은 이를 폐기함

5) 회의운영

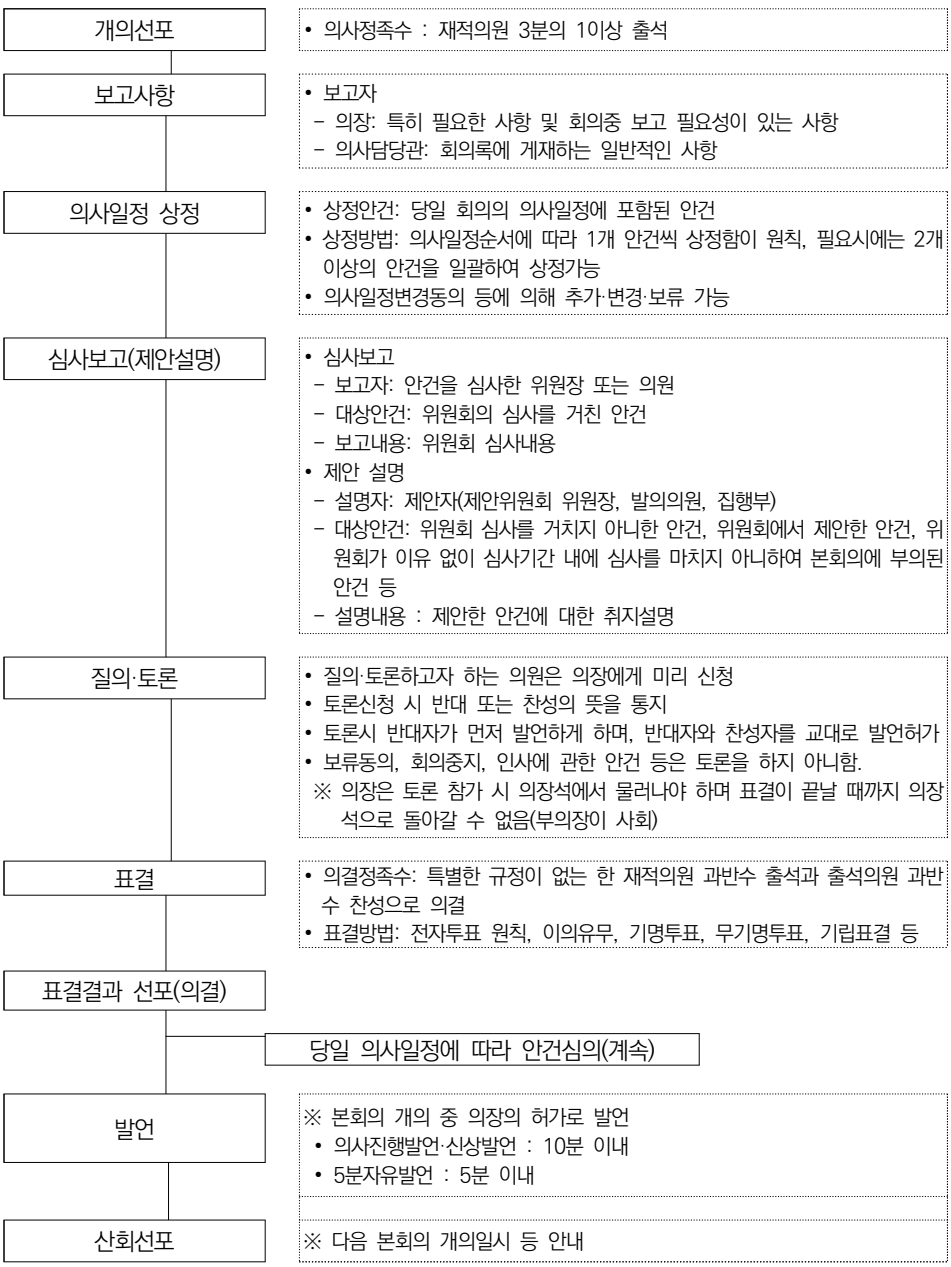
(1) 안건 및 심의절차

❍ 안건이란 의회에서 논의대상이 되는 모든 사안을 말하며 의안과 기타의 사안을 포함하며 심의란 의회에서 안건에 대하여 회의형식에 따라 그 내용을 심사하고 논의함을 말함. 우리나라 지방의회는 상임위원회 중심주의를 취하고 있으므로 의회에 제출·발의되는 모든 안건은 원칙적으로 소관 상임위원회에 회부되어 심사가 이루어지고 나서 본회의에 보고된 후 본회의에서 최종심의를 하게 됨

❍ 안건심의절차

- 본회의는 안건을 심의함에 있어서 그 안건을 심사한 위원장 또는 의원의 심사보고를 듣고 질의 토론을 거쳐 표결로서 의결함. 다만, 위원회의 심사를 거치지 아니한 안건은 본회의에서 제안자가 그 취지를 설명하여야 하고, 위원회의 심사를 거친 안건에 대하여는 사전에 질의·토론 신청이 있을 경우에는 해당 안건을 심의할 때 발언할 수 있으나 사전에 요청이 없을 경우에는 질의·토론을 생략함

〈그림 4-32〉 안건심의 절차도



(2) 회의의 개폐

❍ 개의

- 의회가 집회되어 제❍○○회 임시회 또는 정례회를 여는 것을 「개회」라 하고, 그것과 구별하여 회기 중 실제로 당일의 본회의(위원회 회의 포함)를 여는 것을 「개의」라고 한함
- 의사정족수가 충족되면 의장은 개의를 선포하며 의장의 「개의선포」에 의하여 회의가 시작되며 선포 전에는 누구든 발언할 수 없고, 발언을 신청하여도 이를 허가하지 않음. 개의선포 전에는 의원이 어떤 말을 하여도 발언으로 인정할 수 없으며, 회의록에 기재될 수 없음
- 정족수는 회의를 개의하고 진행하거나 안건을 의결하는데 필요한 최소한도의 출석의원수를 말함. 정족수는 회의체 또는 안건의 종류에 따라 다르며, 의사만을 요건으로 하는 것과 의사와 의결 모두를 요건으로 하는 것도 있고, 의결만을 요건으로 하는 것도 있음. 정족수의 기준이 되는 재적의원 수는 법령상의 의원정수를 가리키는 것이 아니라 의원정수에서 사직, 사망, 퇴직, 자격상실, 제명 등에 의하여 궐원된 수를 제외한 현재의 실수(實數)를 의미

❍ 휴회

- 휴회는 의회가 활동을 할 수 있음에도 불구하고 본회의를 중지하는 것을 말함. 회의의 중지는 본회의를 열지 않는다는 뜻이지 위원회도 열지 않는다는 것이 아니므로, 휴회 중 위원회의 활동에는 아무런 구속이 없으며, 휴회는 의결로 기간을 정하여 하게 되지만 그 일수와 횟수에 제한이 없으며 휴회일수는 회기에 산입함. 휴회 중이라도 집행기관장의 요구가 있을 경우, 의장이 긴급하다고 인정할 경우 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때는 회의를 재개할 수 있음

❍ 유회 및 회의중지(정회)

- 의사정족수는 회의를 개의하는데 필요한 요건 즉 성립요건인 바, 따라서 의장은 개의 시부터 1시간이 경과할 때까지 재적의원 3분의 1이상이 출

석하지 아니할 때는 유회를 선포할 수 있으며, 회의 중 의사정족수에 달하지 못할 때에는 회의의 중지를 선포하여 정족수에 이를 때까지 기다려서 속개하거나, 정족수에 달할 가망이 없을 때에는 산회를 선포하는 것임

- 회의의 중지라 함은 정회라고도 하며, 회의를 일시 정지하는 것으로서 휴회와 같은 뜻을 지니며, 의장은 회의장 소란으로 더 이상 회의가 불가능하다고 인정할 때와 안건심사 기타 의사진행절차 등에 관한 이견이 있어 원만한 회의진행을 위한 의견조정이 필요한 경우 정회를 선포할 수 있음

❍ 산회

- 산회는 그날의 회의를 마치는 것을 말하며 산회의 선포는 의장의 전권사항으로서 의사일정에 올린 안건의 의사가 끝났을 때에는 산회를 선포하는 것임. 다만, 의장이 필요하다고 인정할 때 또는 의원의 동의로 본회의 의결이 있을 때에는 일정에 안건을 추가하여 의사를 계속할 수 있음
- 만일 자정이 되어도 의사가 끝나지 아니한 때에는 일단 본회의를 산회하고 다음날 0시 이후에 차수를 변경하여 다음 회의를 개의함. 회의는 하루를 단위로 하여 열고, 또한 의사일정은 당 일에 한하여 유효하므로 자정이 되면 의사를 마치지 못하여도 일단 산회하고 0시 이후에 개의시각을 정하여 새로 개의하는 것이 타당하다 할 것임

(3) 발언

❍ 발언이란 회의 시 의사일정 과정에서 회의체의 구성원들이 회의의 의장의 허가를 받아 의견을 말로 하는 것을 가리킨다. 발언의 종류에는 안건의 제안 설명, 심사보고, 심사보고에 대한 보충보고, 질의 및 답변, 토론, 보고, 의사진행발언, 신상발언, 5분 자유발언, 인사, 시정질문, 긴급현안질문, 교섭단체 대표연설, 보충발언, 의장발언 등이 있음

❍ 의장이 일단 본회의에서의 발언을 허가한 때에는 다른 발언을 허가하지 않으며 발언자는 발언도중에 타 발언에 의하여 정지되거나 방해되지 않고 그 발언을 완료할 것을 보장받음

❍ 의원이 본회의나 위원회의 회의장에서 지방자치법이나 회의규칙에 위배되는 발언이나 행위를 하여 회의장의 질서를 어지럽히면 의장이나 위원장은 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있고, 그 명에 따르지 아니한 의원이 있으면 의장이나 위원장은 그 의원에 대하여 당일의 회의에서 발언하는 것을 금지하거나 퇴장시킬 수 있음. 아울러 의장이나 위원장은 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란하면 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있음

❍ 발언통지와 허가

- 발언을 하고자 할 때에는 의원뿐만 아니라 출석답변 공무원, 기타를 막론하고 미리 의장에게 통지하여 허가를 얻어야 하며, 발언통지는 의사를 정리하고 의원의 발언준비와 발언의 기회균등을 보장하기 위하여 필요한 것임. 발언의 시기는 의장이 개의를 선포한 후부터 산회 또는 회의의 중지를 선포하기까지임
- 발언통지는 「미리」하게 되어 있으므로, 발언 전에 언제든지 서면 또는 구두로 하면 되고, 미리 통지하지 아니한 의원은 회의 중 발언 통지할 수 있다. 의사일정에 기재된 안건에 한하므로 의사일정이 보고된 후 접수하고, 그 전에 통지한 것은 의사일정이 보고된 때 접수한 것으로 함
- 발언의 허가는 의장이 발언 순서와 내용 등을 고려하여 발언자를 지명·발언을 허가함. 그러나 발언허가를 얻은 의원이라도 발언을 철회할 수 있으며, 또 의장이 지명한 때 그 발언 통지자가 의석에 없을 경우는 발언순위를 다음으로 미루거나 발언권을 행사할 의사가 없는 것으로 보며, 발언통지자간의 합의에 의하여 발언순위를 변경할 수도 있음. 허가를 얻지 않고 발언을 할 때에 의장은 이를 제지하여야 하며, 의장의 허가를 얻지 않은 발언은 정식 발언이 아니고 사담에 불과함

❍ 발언 장소

- 모든 발언은 발언대에서 하는 것이 원칙으로서, 발언대에서 발언을 하는 것은 명확성과 철저를 기하기 위하여 필요하며, 회의장의 구조, 속기기술

등 실제사정을 고려한 것임. 구두 동의를 하거나 동의에 대한 재청과 같이 발언이 극히 간단한 경우, 또는 의장이 허가한 때에는 의석에서 발언할 수 있으나, 의장은 상황에 따라 의석 발언하는 의원을 발언대에 나오게 할 수 있음

❍ 발언의 제한

- 어떤 종류의 발언이든 또 누가 하는 발언이든, 모든 발언은 그 허가된 발언의 목적과 성질에 따라서 일정한 범위가 있는 것이고, 발언이 허가되었다하여 무엇이든 마음대로 발언할 수 있는 것이 아니함. 의장이 선포한 의제에 대하여 발언할 때에는 그 의제 외의 사항이 언급 되어서는 아니 되며, 의제에 대한 발언이라도 그 발언의 성질의 범위를 넘어서는 아니 됨

❍ 의사진행에 관한 발언

- 의사진행에 관한 발언은 회의운영의 실제에서 생긴 것으로서, 그 범위는 명확하게 규정할 수 없으나, 그 발언을 허가하지 않으면 의사진행을 할 수 없는 성질의 것을 의사진행발언이라 함. 예를 들면 소위「규칙발언」이라 하여 의안 또는 동의나 발언, 기타 의사진행이 회의에 관한 법규에 위반된다는 취지의 발언과, 의장에 대한 질의, 주의 또는 희망을 말하거나 선결동의를 하기 위한 발언 등이 있음
- 의사진행에 관한 발언은 그 허가시기를 의장이 정하여야 하며, 그 범위가 상당히 넓고 또 의사진행의 발언을 빙자하여 다른 발언으로 의사진행을 방해할 수 있으므로 발언요지를 의장에게 미리 통지하도록 한 것임
- 의사진행에 관한 발언은 동의가 아니므로 찬성자가 필요 없고 표결의 대상이 되지 않으며, 이 발언에 대하여는 의장이 필요에 따라서 답변을 하거나 적당한 조치를 취하면 되나, 의사진행의 발언이 선결동의를 하기 위한 것이거나 동의를 성립시킬 필요가 있는 것일 때는 1명 이상의 찬성자가 있는 지를 물어서 동의가 성립되면 의제로 하여야 함

❍ 신상발언

- 신상발언은 의원의 일신상에 관한 문제가 생긴 경우에 본인이 해명하는

발언임. 자격심사의 피심의원, 징계대상의원이 변명할 때에는 그 안건이 의제가 되었을 때 발언할 수 있음

❍ 5분 자유발언

- 의장은 본회의가 개의되는 경우 의회가 심의중인 의안과 청원 기타 중요한 관심 사안에 대한 의견을 발표할 수 있도록 하기 위하여, 의사진행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 의원에게 5분 이내의 발언을 허가할 수 있도록 하고 있음. 5분 자유발언을 하고자 하는 의원은 늦어도 본회의 개의 1시간 전까지 그 발언요지를 기재하여 의장에게 신청하여야 하며 발언자수와 발언순서는 교섭단체별 소속의원수의 비율을 고려하여 의장이 각 대표의원과 협의하여 정함

(4) 의사일정 상정

❍ 의장이 운영위원회와 협의하여 작성한 의사일정에 따라 부의된 안건을 의제로 삼아 심의의 시작을 선포하는 행위를 말함. 의회의 의사는 본회의와 위원회 모두「1의사 1의제 선포」원칙하에 진행됨.「1의사 1의제 선포」의 원칙이란 의장 또는 위원장이 부의하는 안건을 의사일정의 순서에 따라서 1건마다 회의의 제목으로 선포하지 아니하고는 심의할 수 없는 것을 말함

❍ 예외적으로 의장(위원장)은 필요하다고 인정할 경우에는 2건 이상의 안건을 일괄해서 의제로 할 수 있으나 이 경우에도 의결은 안건별로 1건씩 각각 해야 함

❍ 상정순서

- 안건의 상정순서는 당일 의사일정에 기재된 순서에 따르는 것이 원칙이지만 의사일정을 변경하지 않고 불가피하게 진행순서를 변경하여 상정하는 경우도 있음. 회기 전체 의사일정의 일부를 변경하거나 당일 의사일정의 안건 추가 및 순서변경을 할 경우에는 의원 10명 이상의 연서에 의한 동의로 본회의 의결이 있거나, 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 필요하다고 인정할 때에 한함

- 예외적으로 상정할 안건에 대한 위원회의 제안설명 또는 심사보고 할 유인물의 발간 지연 등 부득이한 사정으로 단순히 안건의 심의순서를 변경하여 상정하는 것은 의장의 권한에 속함. 상정할 안건의 심사보고 또는 제안설명을 할 위원회의 위원장 및 위원 또는 발의한 의원이 잠시 이석하였거나, 심의 보류를 요청한 경우에는 다음 순서의 안건을 먼저 상정하여 처리한 후 적당한 시기를 택하여 그 안건을 상정하기도 함

(5) 심사보고 및 제안설명

❍ 심사보고란 본회의의 의제가 된 안건에 대해 소관위원회의 위원장이 심사경과·결과, 소수의견 및 관련 위원회의 의견 등 필요한 사항을 본회의에 구두로 보고하는 것을 말함. 위원회가 어떤 안건의 심사를 마친 경우 그 심사경과와 결과, 기타 필요한 사항을 위원장이 의장에게 전자문서 또는 서면으로 보고하게 되는데, 이를 심사보고서의 제출이라 하며 본회의에서의 심사보고는 이것을 요약하여 구두로 하게 됨. 심사보고는 안건을 소관하는 위원회의 위원장이 하는 것이 원칙이나 위원장은 다른 위원으로 하여금 본회의에서 심사보고하게 할 수 있음. 심사보고를 함에 있어서 위원장 또는 위원장을 대신하는 위원은 자기의 의견을 더할 수 없음

❍ 제안설명이라 함은 의안을 발의 또는 제출한 자가 의원이 안건을 심의하는데 참고하도록 하기 위하여 심의의 처음단계에서 의안의 제안이유와 주요골자 등을 설명하는 것을 말하며 법규상 '취지설명'이라고 함. 제안설명은 일반적으로 위원회 심사단계에서 하며 위원회의 심사를 거치지 않았거나 심사를 마치지 못한 안건(심사기간 지정 시)에 대해서는 본회의에서 하게 됨

❍ 위원회의 심사를 마친 안건에 대하여는 본회의에서 제안설명을 하지 아니하고 위원회의 심사보고를 함. 제안설명을 하는 자는 안건의 발의자이거나 제출자이므로 의원이 발의한 의안에 대하여는 그 발의한 의원이, 위원회 대안의 경우에는 위원장이 제안자로서 취지설명을 하며 의자 수가 2명 이상인 경우에는 그 중 1명이 대표하여 제안설명을 하는 것이 원칙이나, 불가피한

경우 의안의 발의에 찬성한 의원이 발의자를 대리해서 제안 설명을 할 수도 있음. 또한 제안자가 단체장 또는 교육감일 경우 더 자세한 설명을 위해서 필요한 때에는 관계공무원으로 하여금 대리하여 설명하게 할 수 있음

(6) 질의

❍ 질의란 의제가 된 안건에 대하여 제안자 또는 그 의안을 심사한 위원회의 위원장에게 의문되는 점을 물어서 밝히는 것임. 반면 질문은 행정의 전반 또는 일부에 대하여 단체장이나 일정 범위의 관계공무원을 대상으로 출석을 요구하여 그 소견을 묻고 설명을 요구하거나 또는 집행기관에 대하여 서면으로 집행기관의 소견을 묻고 설명을 요구하는 것을 말함

❍ 질의의 순서와 방식

- 질의는 제안자의 취지설명 또는 위원장·위원의 심사보고가 끝난 후 토론에 들어가기 전에 하며, 질의시간을 두지 않고 바로 토론에 들어갔을 때는 토론 도중에 질의할 수 있음. 질의는 의제가 된 안건의 범위 내에서 하여야 하며 토론에 미치거나 자기의 의견을 진술해서는 아니 됨. 여기에서 「의견」이라 함은 토론에서 진술할 안건에 대한 찬성·반대의 의견만을 말하는 것이지만 질의자의 의견을 넣지 않으면 질의의 체계가 서지 않을 경우이거나 질의의 요지를 명확히 하기 위하여 설명을 가할 경우 또는 제안자에 대하여 소견을 물을 경우 등은 어느 정도 질의자의 의견 진술이 허락된다 할 것임
- 질의에 대한 질의는 허용되지 않음. 만일 이것을 허용된다면 점점 질의가 원래 문제로부터 멀어지고 또한 그칠 줄을 몰라서 의제에 대한 개념에 혼란을 일으킬 염려가 있기 때문이나 답변자가 질의의 요지를 파악하기 위한 것은 할 수 있을 것임
- 질의의 방식에는 한 의원이 질의할 것을 전부 물은 다음 답변을 듣는 것이 보통이나, 위원회의 경우 한 가지를 질의하여 답변을 듣고 다음 질의를 하여 답변을 듣는 1문1답 방식도 가능할 것임

❍ 질의의 종결

- 질의가 다 끝났을 때는 의장 및 위원장은 질의의 종결을 선포함. 특별한 규정은 없으나 위원회의 경우 질의를 마치지 아니한 때에도 위원의 동의 또는 위원장의 제의로 질의 종결이 가결된 때에는, 위원장은 토론에 들어갈 것을 선포할 수 있음. 본회의의 경우 의원 2명 이상의 발언이 있은 후에는 의회의 의결로 의장이 질의의 종결을 선포할 수 있으나 다만, 질의에 참가한 의원은 질의 종결의 동의를 할 수 없으며 질의 종결의 동의는 토론을 하지 아니하고 표결함

(7) 토론

❍ 토론은 의제에 대하여 찬반의 의견을 표명하는 것으로, 단순히 소견을 개진하는데 그치지 않고 어떠한 이유로써 찬성 또는 반대하는 것을 표명하거나 수정의견을 명백히 하여야 함. 토론은 자기의 의견 또는 소속교섭단체의 의견을 진술하여 아직 찬반의 의사가 미정인 의원은 물론 찬반의 의사가 정해진 의원도 마음을 바꿔 찬성 의견에 동조시키려는 것이며, 시민에게 찬반 어느 쪽이 정당한가에 대한 판단자료를 제공하는 것이라 할 수 있음

❍ 토론의 방법

- 의사일정에 올린 안건에 대하여 토론하고자 하는 의원은 미리 반대 또는 찬성의 뜻을 의장에게 통지하여야 하며, 의장은 통지를 받은 순서를 고려하여 가급적 반대자와 찬성자를 교대로 발언하게 하되 반대자에게 먼저 발언하게 함. 반대자에게 먼저 발언하게 하는 이유는 당초 안건을 제출한 자가 하는 취지 설명은 그 안건의 필요성을 진술하고 강조하는 것이므로, 토론에 있어서 그 안건을 지지하는 자를 먼저 발언하게 한다면, 찬성의 뜻이 중복되기 때문에, 반대자부터 먼저 발언하게 하는 것임
- 토론에 참여할 수 있는 자는 본회의의 경우에는 의원전체, 위원회의 경우에는 그 소속위원에 한하며, 단체장이나 관계공무원 등은 의견을 개진할 수 있다하더라도 토론에 참여할 수 없음. 위원회의 심사를 거친 안건에 대

하여는 사전에 토론의 신청이 없을 경우에는 토론을 생략함

○ 토론의 종결

- 토론이 끝났을 때 의장 및 위원장은 의사진행을 위하여 토론 종결을 선포함. 특별한 규정은 없으나, 위원회의 경우 토론을 마치지 아니한 때에도 위원의 동의 또는 위원장의 제의로 토론의 종결을 의결할 수 있으며, 본회의의 경우 의원 2명 이상의 발언이 있은 후에는 의회의 의결로 토론의 종결을 선포할 수 있음. 다만, 이 경우 토론에 참가한 의원은 토론 종결의 동의를 할 수 없으며 토론종결의 동의는 토론을 하지 아니하고 표결함. 토론이 종결되면 표결 이외에는 어떠한 의사도 있을 수 없음

(8) 표결

○ 표결은 안건에 대한 회의체의 의사를 결정하는 방법으로써, 의장의 표결 요구에 따라 출석의원이 찬성과 반대의 의사를 표명하고, 그 수를 집계하는 것을 말함. 의회는 합의체 의사결정기관이기 때문에 구성원인 각 의원은 부의된 안건에 대하여 충분히 심의하고 스스로의 태도를 결정하여 표결하는 것임. 표결이 개별 의원의 찬반의사의 표명이라고 한다면 의결이란 표결결과로 발생한 의회의 의사결정을 의미함

○ 표결의 선포

- 표결할 때는 의장이 표결할 안건의 제목을 의장석에서 선포하여야 하며, 표결을 선포한 때에는 누구든지 그 안건에 대하여 발언할 수 없음. 의장이 표결을 선포한 때에는 그 안건에 대한 발언은 할 수 없지만 표결방법에 대하여 의장의 결정에 이의가 있거나 특정의 표결을 요구하는 발언은 허가됨. 즉 표결방법에 관하여 의견이 있으면 의원은 의사진행에 관한 발언은 할 수 있으나 이 경우 표결을 선포한 안건의 내용에 대하여는 발언할 수 없음

○ 표결권자

- 표결할 때에는 회의장에 있지 아니한 의원은 표결에 참가할 수 없으나 투

표에 의하여 표결할 때에는 투표함이 폐쇄될 때까지 표결에 참가할 수 있음. 그러나 회의장에 출석하지 않고 서면 또는 위임장에 의한 대리표결 등 소위 부재표결은 인정되지 않음. 표결 시 출석의원수의 계산은 원칙적으로 표결선포 시 회의장에 출석한 의원수가 되는 것이며 투표종료 선포 시 출석은 했더라도 표결에 참가하지 않은 경우는 기권의원 수에 포함될 것임(국회의 관례). 표결방법의 일반원칙이 된 전자투표의 경우에도 재석버튼을 누른 의원이 전자투표에 참여하지 않으면 기권으로 처리되며, 다만 기명·무기명 투표에 의한 표결의 경우에는 실제로 단말기 상에 출석 버튼을 누른 의원에 한하여 출석의원수를 계산하게 됨

❍ 표결의 순서

- 여러 개의 안건을 일괄 상정하여 심의하였어도 표결은 하나씩 안건별로 하여야 함. 다만 하나의 안건에 대해 수정안이 발의되거나 제출되면 수정안부터 표결하고 수정안이 다수이면 다음과 같은 순서로 표결함

• 최후의 수정안부터 먼저 표결
• 의원 수정안은 위원회 수정안보다 먼저 표결
• 의원 수정안이 여러 개일 경우 원안과 차이가 많은 것부터 표결
• 수정안이 모두 부결되는 경우 원안도 표결

❍ 표결의 방법

- 표결의 방법은 안건의 종류나 회의 상황에 따라 전자식 표결장치를 이용해 기명·무기명 투표를 할 수 있고 찬성과 반대의사를 기립해 의사를 표시할 수 있는 기립표결 방법, 이외에 회의 참석자 전원에게 이의유무를 묻는 약식의 방법이 있음

❍ 의사변경의 금지

- 「의사변경의 금지」는 「부재의원의 표결불참가」 및 「조건부표결의 금지」와 더불어 표결의 기본원칙이며 의원은 표결에 있어서 가부의 의사를 표시한 후에는 어떤 이유 또는 착오가 있더라도 그것을 변경(정정)할 수 없다는 것임. 만일 의사변경을 허락한다면 표결의 혼란으로 의사를 진행할

수 없으며 자치입법기관으로서 권위를 잃게 될 것임. 그러나 위원회에서 찬성한 의안에 대하여 본회의 표결에서는 반대할 수도 있을 것임

❍ 조건부표결의 금지

- 표결은 토론과 달라서 찬부의 이유를 필요로 하지 아니하고 가부 어느 한쪽에 의사를 표시하는 것이므로 이에 조건을 붙여서는 아니 됨. 조건이란 법적으로 표결에 붙여진 문제의 효과를 제한하기 위해서 의사 표시자가 문제의 내용에 부가한「부관(附款)」의 일종인데 만약 의장이 표결에 조건을 붙여서 찬부의 의견을 표시하게 되면, 그 조건의 허용여부에 대하여 의장의 판단이 어렵고 문제 자체에는 찬성을 하나 조건에는 반대하게 됨으로써 의결이 되지 아니할 뿐만 아니라, 조건부로 의결되었다 하더라도 그 의결은 조건의 성취여부가 판명될 때까지 의결 그 자체가 확정되지 않는 등 불합리성이 있으므로 표결에는 조건을 붙일 수 없는 것임

❍ 표결결과의 선포

- 표결한 때에는 의장은 가부의 수를 계산해 그 결과를 보고하고 의안이 가결 또는 부결되었음을 선포함. 의장의 표결결과 선포에 대해 이의가 있을 때에는 즉시 이의를 제기하여야 하며 의장이 정당하다고 인정한 때에는 표결결과의 정정 또는 취소 후 다시 표결할 것을 선포할 수 있을 것이나 의장이 가결선포한 후 다음 의제로 들어가고 나면 이의신청을 할 수 없음

(9) 위원회의 의사

❍ 지방의회에서의 위원회는 상임위원회와 특별위원회를 둘 수 있도록 지방자치법에 규정되어 있음. 이러한 위원회는 상임위원회 중심주의를 취하고 있는 우리나라에서 안건을 본회의에서 의사결정을 하기에 앞서 사전에 능률적으로 처리하기 위한 역할을 하고 있다고 할 수 있음

❍ 위원회의 개회

- 위원회는 본회의의 의결이 있거나, 의장 또는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에 개회할 수 있는데(법

제61조) 개회요구는 문서로서 3분의 1 이상의 연서가 있어야 하며, 이 규정의 취지로 보아 위원회의 정회 중에도 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있으면 회의를 속개하여야 할 것임

- 폐회 중에는 자치단체장, 의장 또는 위원장에게 이유서를 붙여 개회를 요구할 수 있음. 의회가 유효하게 활동을 할 수 있는 기간은 회기 중이므로 위원회의 활동도 원칙적으로 회기 중에 한하여 할 수 있으나 회기계속의 원칙에 의하여 모든 의안은 회기에 관계없이 의원 임기 중 계류됨에 비추어 볼 때, 폐회 중에도 집행기관에 대하여 의회의 의사를 반영시키고, 다음 회기에 있어서의 의회활동에 대한 준비를 할 수 있도록 함은 물론, 단체장의 입장에서도 폐회 중에 위원회의 심사가 꼭 필요한 경우에는 위원회를 개회할 수 있도록 폐회 중에도 위원회를 열 수 있는 길을 터놓은 것임
- 의원은 본회의의 의사에 참가할 권리와 의무가 있으며 또한 본회의의 정족수를 확보할 필요가 있으므로, 본회의 중에는 위원회를 열지 않는 것이 원칙이며 위원회는 당일의 본회의가 산회된 후에 개회함이 합당하나, 본회의의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정하여 각 교섭단체 대표의원과 협의한 경우에는 예외적으로 개회할 수 있음
- 위원회가 긴급안건을 심사하기 위하여 본회의 중 위원회를 개회할 필요가 있을 때에는, 의장에게 본회의중 위원회의 개회를 허가해 줄 것을 요청하고, 의장은 중요안건이 상정되었을 때 또는 본회의 의사정족수 또는 의결정족수의 부족이 염려가 있을 때를 제외하고는 이를 허가하여야 할 것임. 의회 운영위원회는 의회운영에 관한 사항을 소관하고 있으므로 그 직무상 본회의중이라도 언제든지 열 수 있음. 위원회 의사운영 방식은 본회의 회의 방식과 같음

6) 회의록의 관리운영

(1) 회의록의 의의와 종류

❍ 회의록은 회의의 시작에서 끝까지 모든 의사에 관한 발언을 속기 또는 녹음

의 방법에 의하여 빠짐없이 기록하는 동시에 의사일정, 보고사항, 부의안건 등 회의에 관한 모든 사항을 게재하는 것임. 회의록은 회의에 관한 공적 기록이며, 회의에 관한 쟁점이 있을 때는 유력한 증거가 되는 것이므로 회의의 경과에 대하여 사실적으로 있는 그대로 기록해야함

❍ 따라서, 의장이 비밀을 요하거나 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하여 의장이 취소하게 한 발언도 기재하여야 하며, 발언자가 스스로 취소한 발언도 기재하고, 의장이 발언을 제지 또는 금지하였음에도 불구하고 그 명에 응하지 아니하고 발언을 계속한 때에도 그 발언을 기록하여야 함

❍ 회의록은 의회 내에서의 발언이라는 사실행위의 기록이므로 본회의 중 회의장에서 행한 의사에 관한 모든 발언은 그 전부를 기재하여야 할 것이며, 어떠한 이유로도 그 내용의 일부를 삭제·개작하거나, 회의록에 게재하지 않는 조치는 취할 수 없는 것임

❍ 회의록의 종류

- 회의록은 회의의 종류에 따라 본회의 회의록, 위원회 회의록 등이 있으며 양태에 따라 책자회의록, 전자회의록 등으로 구분하며 작성 목적에 따라 보존회의록, 비공개회의록, 임시회의록 등으로 구분할 수 있음

(2) 회의록의 작성 및 보존

❍ 회의록 작성

- 회의록은 속기 또는 녹음 방법에 의하여 작성되므로 다음과 같은 단계를 밟아서 완성됨. 속기사가 발언내용을 속기부호로 기록(녹음)하며, 이것을 「속기원문」이라 하는데 속기원문(녹음)을 번역하여 원고를 작성하게 되는데, 이것을 「번문」이라 하며 「회의록 원고」가 됨
- 번문한 회의록 원고를 교정·편집하여 임시회의록에 게재하며, 임시회의록에는 비밀을 요한다고 의결한 부분, 의장이 회의록에 게재하지 아니하기로 선포한 부분과 발언자가 발언취소에 동의한 부분은 게재하지 아니함. 확정 인쇄된 본회의 회의록에 의장·서명의원 및 사무처장이 서명하

고, 위원회 회의록에는 위원장 또는 위원장을 대리한 위원이 서명함으로써 「회의록원본 (보존용회의록)」이 완성되며 이 원본에는 비밀을 요한다고 의결한 부분, 의장이 사회의 안녕질서를 위하여 필요하다고 인정하여 게재하지 아니하기로 한 부분 및 취소하게 한 부분 등도 기록하여 의회에 영구 보존함

❍ 회의록의 기재사항

- 발언자의 발언에 관한 기록은 발언내용 전부를 그대로 기록하며 본회의와 위원회 회의록 기재사항은 〈표 4-21〉과 같음

〈표 4-21〉 회의록 기재사항

본회의	위원회
- 개회·폐회에 관한 사항 - 개의·회의중지·산회의 일시 - 의사일정 - 출석의원의 성명 및 수 - 출석공무원의 직과 성명 - 의원의 이동과 의석의 배정·변동 - 제반보고사항 - 의안의 발의·제출·회부·환부·이송과 철회에 관한 사항 - 부의안건과 그 내용 - 의사 - 표결 수, 전자투표의 투표자 및 찬반의원 성명 - 서면질문과 답변서 - 의원의 발언보충서 - 그 밖에 본회의의 의결 또는 의장이 필요하다고 인정하는 사항	- 개의·회의중지와 산회의 일시 - 의사일정 - 출석위원의 성명 - 출석한 위원 아닌 의원의 성명 - 출석한 공무원·진술인의 성명 - 심사안건 명 - 의사 - 표결 수 - 위원장의 보고 - 위원회에서 종결되거나 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 안건명과 그 내용 - 그 밖에 위원회의 의결 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

❍ 회의록의 서명

- 의회의 의사의 효력 즉 의결, 결정, 선거 기타의 효력은 회의록에 게재된 기록에 의하여 입증되는 것이므로 회의록의 게재내용이 사실임을 확보하는 취지로 의장과 서명의원 및 사무기구의 장이 서명하며, 이 서명으로써

회의록이 완료되는 것이므로, (법 제72조) 회의록을 인쇄하여 지체 없이 서명해 두어야 하나, 서명이 없다 하더라도 의사의 효력에 영향을 미치거나 회의록의 증거력을 잃는 것은 아님. 본회의 회의록에 서명하는 의장은 그날의 회의에서 의장의 직무를 실제로 수행한 자를 의미하며 의장을 대리한 부의장, 임시의장, 연장자를 다 포함하며, 당일 의장의 직무를 수행한 자가 여러 명일 때는 그 전원이 서명하고, 의장이라 할지라도 그날의 회의에서 의장의 직무를 행하지 아니하였으면 서명할 필요가 없음

❍ 자구의 정정

- 회의록의 자구정정 요구는 다음의 경우에 한하여 정정요구를 할 수 있음. ① 법조문·숫자 등을 착오로 잘못 발언한 경우, ② 특정한 어휘를 유사한 어휘로 변경하는 경우, ③ 간단한 선후문구를 변경하는 경우, ④ 기록의 착오가 있는 경우
- 발언한 의원과 공무원 기타 발언자는 회의록이 서울시의회 전자회의록 시스템 임시회의록에 게재된 날부터 5일간 그 자구의 정정을 의장에게 요구할 수 있으나 그 발언의 취지를 변경할 수는 없다. 자구의 정정은 전자회의록을 정정하거나 보존회의록에 정정하여 게재함

❍ 이의의 신청 및 결정

- 이의의 신청은 그 회의록이 임시회의록에 게재된 날부터 5일 이내에 할 수 있으나 그 발언의 취지를 변경할 수는 없음. 의원이 회의록에 기재한 사항과 회의록의 정정에 관하여 이의를 신청한 때에는 토론하지 않고 본회의 의결로 이를 결정함

⑶ 회의록 공개

❍ 회의록은 전자회의록 시스템에 게재하여 일반에게 공개함. 그러나 의장이 비밀을 요하거나 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여 발언자 또는 소속 교섭단체의 대표의원과 협의하여 이를 게재하지 아니할 수 있음. 공개하지 아니한 회의 내용은 공표해서는 안 되나, 본회의

의 의결 또는 의장의 결정으로 비밀을 요하거나 사회의 안녕질서를 위하여 필요하다고 인정되는 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 공개되는 회의록에 게재할 수 있음

❍ 회의록의 통고

- 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 회의가 끝난 날부터 30일 이내 지방자치단체장에게 통고해야 함. 통고를 받은 지방자치단체장은 행정안전부장관의 요구가 있으면 회의록 사본을 첨부하여 행정안전부장관에게 5일 이내에 보고함(법시행령 제57조②)

❍ 불 게재 회의록 및 비공개회의록의 열람·복사

- 보존회의록은 회의록에 게재하지 아니하기로 한 부분을 포함한 모든 발언내용을 게재하며 보존회의록을 열람·복사하고자 할 때에는 신청서를 의장에게 제출하여야 함. 보존회의록 열람·복사를 허가받은 의원은 타인에게 이를 열람하게 하거나 전재·복사하게 하여서는 아니됨. 비공개회의록은 본회의 또는 위원회의 의결이 있거나 공개하지 아니하기로 결정한 회의에 관한 사항을 게재한 회의록으로 의원이 비공개회의록을 열람하고자 할 때에는 신청서를 의장에게 제출하여야 함. 비공개회의록 열람·복사를 허가받은 의원도 타인에게 이를 열람하게 하거나 전재·복사하게 하여서는 아니됨

(4) 의장이 취소 또는 금지하게 한 발언과 회의록

❍ 지방의회의 의원이 본회의 또는 위원회의 회의장에서 지방자치법 또는 회의규칙에 위배되는 발언 또는 행위를 하여 회의장의 질서를 어지럽힌 때에는 의장이나 위원장은 이를 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있음(법 제82조)

❍ 의장이 발언의 취소를 명한 경우의 발언은 발언자가 이에 응하여 취소한 발언을 의미함은 물론이고, 응하지 아니한 부분도 포함하여 공표되는 회의록에 게재하지 아니함. 왜냐하면 의장이 취소를 명한 발언은 의장의 허가를 얻

지 않은 발언과 성질이 같으므로 이를 공표하는 것은 부적절하기 때문임. 그러나 취소한 발언도 회의록 원본 (보존회의록)에는 게재해야함

❍ 의원이 스스로 그 발언을 취소할 것을 회의장에서 표명하였더라도 의장이 그 발언의 취소를 명하지 않으면 배부용 회의록에서 삭제되지 않음. 또한 어떤 의원의 발언에 대한 다른 의원으로부터 취소 동의가 발의된 경우도 그 동의가 가결되지 않는 한 그 발언은 배부용 회의록에서 삭제되지 않음

7) 의회의 질서유지

(1) 제척

❍ 의원은 주민으로부터 선출된 대표자로서 지방자치단체의 사무에 관한 안건의 의사에 있어서는 평등한 참여가 원칙임. 그러나 의원과 직접적인 이해관계가 있는 안건에 관해서는 그 의사에 참여시키지 않고 다른 의원의 공정한 판단에 위임하는 것이 필요함

❍ 제척의 대상

- 의원은 본인·배우자·직계존비속 또는 형제자매와 직접 이해관계가 있는 안건에 관하여 그 의사에 참여할 수 없음(법 제70조). 여기서 직접 이해관계가 있는 안건이란 ▸의장·부의장에 대한 불신임 결의(법 제55조), ▸의원의 사직(법 제77조), ▸의원의 자격심사(법 제79조), ▸의원의 징계(법 제86조), ▸중요 재산의 취득 또는 처분 등(법 제36조)을 말함

❍ 제척의 범위

- 의원은 제척의 대상인 안건의 의결이 끝날 때까지 회의장에서 퇴장해야 함. 다만, 의회 동의가 있으면 회의에 출석하여 발언은 가능. 피심의원은 자기의 윤리심사안 또는 징계안에 관한 본회의 또는 위원회에 출석할 수 없으나 의장 또는 위원장의 허가를 받아 스스로 변명하거나 다른 의원에게 변명하게 할 수 있음. 또한 의회에서 행하는 의원의 자격심사에서 피심의원이 회의에 출석하여 변명은 할 수 있으나 의결에는 참가할 수 없음

(2) 의회의 질서

❍ 내부 의회운영원칙(회의규칙)

- 의회는 합의체이기 때문에 스스로 의회의 운영을 합리적, 효율적으로 하기 위해 내부적인 의회운영원칙이 필요함. 회의운영의 골격이 되는 중요한 원칙은 「지방자치법」에서 정하고 있으나, 법에서 모든 원칙을 다 정하기란 어려울 뿐 아니라 바람직하지도 않으므로 법에서도 나머지의 회의운영원칙에 관해서는 회의규칙으로 규정하도록 하고 있음(법 제71조)
- 회의규칙은 의회내부의 자주규율법규이므로 원칙적으로 대외적인 관계는 생기지 않으나 「방청인에 대한 단속」규정과 같은 내용은 대외적인 효력을 가진다고 봐야 하므로 의원 이외의 일반주민에 직접 관계를 가진 것은 공시를 필요로 함(법 제85조). 회의규칙에 위반하는 의원에 대하여 의장은 제재를 가할 수 있으며 의원이 회의규칙에 위반하는 행위를 하면 징계의 사유가 됨(법 제87조)

❍ 경호권

- 경호권은 회기 중 의회안의 질서를 유지하기 위하여 의장이 행사할 수 있는 내부경찰권임. 의회의 자율권에 기초한 이러한 권한은 의회 내부사항을 원칙적으로 다른 국가기관의 개입 없이 자주적으로 의회가 규제할 수 있도록 하기 위한 것으로서, 의회의 기능을 충분히 발휘하도록 자주적 결정을 존중하기 위한 권력분립적 요청에 의하여 인정되는 권한임
- 경호권은 '회기 중 의회 안'에서 발휘될 수 있으며, 의장만이 그 권한을 행사할 수 있음. 여기서 경찰관은 의장의 요청에 따라 회의장 밖에서 경호하기도 함. 위원장은 위원회의 질서유지를 위하여 방청인의 퇴장을 명령할 수는 있으나 강제할 수 없으며, 필요한 때에는 의장에게 경호권의 발동을 요청할 수 있음

❍ 회의장의 질서

- 회의의 질서유지
  - 의원이 본회의 또는 위원회의 회의장에서 지방자치법이나 회의규칙에 위

배되는 발언이나 행위를 하여 회의장의 질서를 어지럽히면 의장이나 위원장은 이를 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있음(법 제82조)

• 따라서 의원의 어떤 언동이 질서에 반하는 것인가에 대해서는 의회의 지위, 기능, 의원이 지켜야 할 의무·윤리 내지 예의 등이 고려되어야 함은 물론, 그 언동을 하게 된 동기, 사회정세, 회의장의 분위기 등 여러 가지 각도에서 검토하여 의장이 결정하여야 할 것이며, 이에 대한 다툼이 있는 경우에는 최종적으로 의회의 결정에 따를 수밖에 없음

– 모욕 등 발언의 금지

• 의원은 본회의 또는 위원회에서 타인(다른 의원은 물론 단체장, 관계공무원, 증인, 감정인, 진술인 등)을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 발언을 하여서는 안 되며 그러한 발언을 하면 징계사유가 될 수 있음(법 제83조). 또한 위와 같은 발언이 형법상의 모욕죄나 명예훼손 등에 해당되는 사항이라면 징계와는 별도로 형사상의 문제로도 처리될 수 있음

– 발언방해 등의 금지

• 의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며, 의장 또는 위원장의 허가 없이 연단이나 단상에 등단하여서는 안 됨(법 제84조). 의회의 의사진행은 의원의 발언으로부터 이루어지며 의회는 다수의견과 소수의견이 대립된 찬반토론의 장이기 때문에 의장의 허가를 받은 발언은 다른 의원의 방해로부터 보호되어야 회의장의 질서가 유지될 것임

– 회의장출입의 제한

• 회의장 안에는 의원, 관계공무원 기타 의안심의에 필요한 자와 의장이 허가한 사람 이외에는 출입할 수 없음. 이처럼 회의장 안의 출입을 제한하는 것은 회의장 안의 질서를 유지하여 의사활동을 원활하게 하기 위한 것임

– 녹음·녹화·촬영·중계방송 등의 제한

• 본회의장 또는 위원회의 회의장 안에서의 녹음·녹화·촬영 및 중계방송

등은 회의의 공개와 관련하여 필요한 것임. 그러나 정상의 의사진행에 지장을 줄 염려가 있기 때문에 공개회의인 경우에는 허가받지 않고 할 수 없으며, 녹음·녹화 등을 하고자 하는 사람은 어떠한 경우에도 회의장 질서를 문란하게 해서는 안 됨

- 방청

• 방청이란 의원이 아닌 사람이 회의 상황을 직접 보고 듣는 것을 말하며, 회의공개의 원칙에는 자유로운 방청의 보장을 포함하고 있음. 그러나 회의장 방청석의 수용능력을 고려하고 의사진행상의 혼란을 미연에 방지하기 위하여 방청을 의장의 허가사항으로 정하고 있음. 다만 그 제한은 회의공개의 원칙에 비추어 최소한에 그쳐야 할 것임. 또한 질서를 유지하기 위하여 모든 방청인의 퇴장을 명하는 것은 비공개회의 경우와는 다르므로 질서를 회복한 후에는 다시 방청을 허가하여야 할 것임

• 위원회에서의 방청의 경우 역시 질서를 유지하기 위하여 위원장이 방청인의 퇴장을 명할 수 있는데, 이것은 단지 질서를 유지하기 위하여 방청인을 퇴장시킨다는 것과는 전혀 성질이 다르므로 일단 퇴장한 방청인이 다시 방청을 신청한 때에는 위원장은 다시 허용여부를 결정해야 함. 또한 방청인을 퇴장시킬 때 위원장은 직접 강제권을 갖지 않으므로 강제할 필요가 있을 경우에는 의장에게 필요한 조치를 요청해야 함

- 의회참관 및 청사출입

• 의회 청사를 출입하고자 하는 사람은 방문증, 출입증을 패용하여야 하며, 공무원은 청사 내의 질서유지를 위하여 필요한 경우를 제외하고는 공무원증 등을 제시하고 청사를 출입할 수 있음. 참관은 의회의원, 의회 소속 5급 이상의 일반직 및 별정직 공무원의 소개 또는 참관인이 소속한 기관 및 단체의 신청에 의하여 허가함

(3) 징계

❍ 징계는 원내질서를 문란하게 하거나 의회의 위신과 품위를 손상하게 한 의

원이 있을 때 의회가 질서를 유지하기 위하여 자율권에 의해서 당해의원에게 과하는 제재를 말함. 따라서 형벌권에 의하여 죄를 범한 자에게 과하는 처벌과는 그 성질을 달리하며, 국가가 고용자로서의 특별한 권력에 의하여 피고용자인 공무원의 의무위반에 대해서 과하는 처벌 즉 공무원의 징계와도 다른 성질을 가지고 있음

❍ 징계사유

- 의회는 의원이 지방자치법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 이를 징계할 수 있음(법 제86조). 실제로 의원의 행위가 징계사유가 되는지의 여부는 의회의 자율권에 의거 의회가 판단할 사항으로, 즉, 위에서 열거한 징계사유는 예시적인 것으로 볼 것이고 징계사유의 구체적인 적용에 있어 징계대상여부에 대한 결정은 의회 스스로 해야 할 것임

❍ 징계의 요구와 회부

- 징계 회부 방법

• 징계 회부 방법에는 의장의 직권에 의해 본회의에 보고하고 윤리특별위원회를 구성하는 방법, 상임위원장이 의장에게 보고하는 방법, 일정 의원 수 이상의 찬성으로 그 사유를 기재한 요구서를 의장에게 제출하는 방법 등이 있음

• 모든 징계안은 원칙적으로 윤리특별위원회에 회부되어야 함. 그러나 지방의회는 그 규모 등을 감안해, 징계사유가 발생하여 위원회가 심사함이 필요할 때마다 특별위원회를 구성하여 이를 심사토록 하고 있음

• 즉, 지극히 경미하다고 인정되는 사항까지 일일이 특별위원회를 구성하여 이를 회부하여 심사케 함은 의회운영상 반드시 바람직한 것은 아니라고 보아 '징계대상행위가 지극히 경미하다고 인정되는 경우에는' 의장은 이를 본회의에 바로 부의할 수 있도록 하고 있다(법 제87조). 그러나 의장이 그 사안이 지극히 경미하다고 인정하여 본회의에 바로 부의하였으나 본회의 심사과정에서 위원회가 심사할 필요가 인정되어 위원회 회부가 의결된 때에는 의장은 이를 윤리특별위원회에 회부하여야 할 것임

- 징계의 요구와 회부의 시한
  - 직권에 의한 징계회부와 위원회의 보고에 따른 징계회부 및 의원의 요구에 따른 징계회부는 의장이 그 사유가 발생한 날, 징계대상자가 있는 것을 알게 된 날, 위원장의 보고를 받은 날 또는 윤리심사요구서나 폐회 또는 휴회기간을 제외한 3일 이내에 윤리특별위원회에 회부하도록 되어 있음. 또한 위원장의 윤리심사대상자 또는 징계대상자 보고와 위원의 윤리심사요구 또는 징계요구는 그 사유가 발생한 날, 그 대상자가 있는 것을 알게 된 날로부터 5일 이내에 하여야 함
  - 윤리심사 또는 징계의 요구 및 회부에 있어서 5일 이내 또는 3일 이내라는 시한을 둔 것은 윤리심사 또는 징계요구가 의원의 신상과 의회의 질서유지에 직결되는 중대한 문제이므로 불확정 상태를 빨리 해소하자는 데에 그 취지가 있는 것임

❍ 징계의 심사 및 의결
- 회의의 비공개
  - 윤리심사 및 징계에 관한 회의에는 본회의의 보고 또는 부의, 위원회의 심사, 징계안의 의결이 이에 해당되는바, 이러한 윤리심사 및 징계에 관한 회의는 공개하지 않음. 회의를 비공개로 하는 것은 본회의에서 윤리심사 및 징계안이 부결될 수도 있으므로 윤리심사대상자 또는 징계대상자의 명예를 존중하기 위한 일련의 조치이고 발언내용이 공개되면 의원간의 명예와 감정상에도 좋지 못하다는 판단에서임
- 윤리특별위원회의 심사
  - 윤리특별위원회에서 행하는 윤리심사 및 징계안에 대한 심사는 위원회에 회부된 윤리심사 및 징계사건이 과연 법상 윤리심사대상 또는 징계대상이 되는지 여부를 심사하고 만약 윤리심사대상 또는 징계대상이 된다면 법이 정한 어떤 종류의 징계를 과할 것인가를 결정하는데 있음. 윤리심사대상자 또는 징계대상자는 의장 또는 위원장의 허가를 받아 스스로 변명하거나 다른 의원으로 하여금 변명하게 할 권한을 가짐. 윤리특별위원

회는 의장을 경유하여 징계대상자와 관계의원을 출석하게 하여 심문을 할 수 있음은 물론 참고인의 출석을 요구하여 보고 또는 서류의 제출을 요구할 수 있음

- 본회의의 심의의결

• 의장은 윤리특별위원회로부터 윤리심사에 대한 심사보고서를 접수한 때에는 그 결과를 지체 없이 본회의에 보고하며, 징계에 대한 심사보고서를 접수한 때에는 지체 없이 본회의에 부의하여 의결하여야 함. 위원회에서 징계대상이 되지 않는다고 결정한 경우에 있어서도 일반의안과는 달리 반드시 본회의에 부의하여야 하며, 위원회로부터 징계에 대한 심사보고서를 접수한 때에는 의장은 지체 없이 이를 본회의에 부의하여 이를 의결하여야 함

• 이 회의에서는 의장은 의제를 선포한 다음 비공개회의를 열 것과 징계대상자의 퇴장을 명하고 위원장의 심사보고와 토론·표결의 순서로 진행함

• 제명을 하려면 특별정족수인 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 요하기 때문에 제명을 표결하여 부결된 경우에는 과반수 의결로 과할 수 있는 다른 징계벌이 있으므로 제명 이외의 징계종류를 과할 것을 동의하여 의결할 수 있음(법 제88조제2항)

- 징계의 집행

• 징계를 의결한 때에는 의장은 공개회의에서 의결한 사항을 선포함. 징계처분의 효력은 본회의 의결에 의하여 의장이 선포한 때부터 생기며, 징계대상자에 대하여 그 사항을 통지한 때부터 생기는 것이 아님. 따라서 제명처분에 있어서는 의장이 제명을 선포한 때로부터 의원의 자격을 상실하게 되며, 경고 또는 사과에 있어서는 징계대상자가 출석하지 않으면 이를 집행할 수 없으므로 의결당일 해당의원이 출석하지 아니한 때에는 의장은 적당한 시기에 경고를 하거나 사과를 명하여 집행함. 출석정지의 기간은 그 의결의 선포가 있은 다음날부터 기산하여 휴회, 폐회의 일수도 산입하여 계속하여 계산하며, 출석정지기간 중에는 폐회 중에 개회되는 위원회에도 참석할 수 없음

(4) 행정쟁송

❍ 지방의회 관련 특수성

- 행정소송의 관할은 피고의 소재지를 관할하는 행정법원이나(다만, 중앙행정기관 또는 그 장이 피고인 경우의 관할법원은 대법원 소재지의 행정법원) 지방의회의 의결에 대한 기관소송의 관할은 대법원으로 법정되어 있음. 일반 행정소송은 3심급주의이나, 지방의회 의결에 대한 기관소송은 대법원 단심주의임
- 지방의회 재의결에 대한 기관소송은 재의결된 날로부터 20일 이내로 제한함(행정소송법 제20조①, 법 제172조③,⑤)
- 일반적인 행정소송의 경우 처분의 집행부정지원칙이 통설이나 지방의회 의결에 대한 기관소송의 경우 필요하다고 인정되면 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정이 가능함(법 제172조③). 지방의회의결에 대한 기관소송의 경우, 주무부장관은 의회에서 의결된 사항이 법령에 위배된다고 판단됨에도 당해 지방자치단체의 장이 제소하지 않을 때 제소를 지시하거나 직접제소 및 집행정지 결정 신청이 가능함(법 제172조④)

❍ 판결의 종류

- 소송판결(각하)은 소송의 적부에 대한 요건심리의 결과 당해 기관소송을 부적법한 것이라 하여 배척하는 판결임. 본안판결은 행정소송의 청구에 대한 당부의 판결로서, 원고의 청구가 이유 없다고 하여 배척하는 '청구기각판결'과 원고주장이 이유 있다고 인정하여 그 청구의 전부 또는 일부를 인용하는 '청구인용판결'로 나뉨

8) 의회의 자료제출 요구

(1) 안건심의 관련 자료요구

❍ 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있으며, 위원회가 자료를 요구할 때에는 의장에게 보고하여야 함(법 제40조①②)

❍ 폐회 중에 의원으로부터 서류제출 요구가 있을 때 의장은 이를 요구할 수 있으며, 서류제출은 서면, 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프·자기디스크, 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 것을 요구할 수 있음(법 제40조③④)

❍ 서류제출 요구는 늦어도 그 서류 제출일 3일 전까지 하여야 하며, 요구를 받은 지방자치단체의 장은 법령이나 조례에서 특별히 규정한 경우 외에는 그에 따라야 함(법시행령 제38조)

(2) 행정사무감사·조사 관련 자료요구

❍ 행정사무감사·조사를 위하여 필요하면 서류제출을 요구할 수 있음(법 제41조④)

❍ 서류제출 요구는 늦어도 그 서류 제출일 3일 전까지 의장을 통하여 하여야 하며, 요구를 받은 관계인 또는 관계기관은 법령이나 조례에서 특별히 규정한 경우 외에는 그 요구에 따라야 함(법시행령 제43조①②)

(3) 의정활동 필요자료수집

❍ 의원은 감사·조사기간 이외의 의정활동에 필요한 자료를 수집하고자 할 경우에는 의장의 허가를 얻어 사무처(국.과)장에게 자료수집을 의뢰할 수 있으며, 사무처장은 관련 기관으로부터 자료를 받아 의원에게 제출함

❍ 사무처장은 자료수집이 필요한 경우에는 관련 부서에 협조를 요구할 수 있으며, 이 경우 관련 부서에서는 성실히 응하여야 함

❍ 요구된 자료는 접수한 날부터 10일 이내에 제출하여야 하며, 부득이한 경우는 그 사유를 사무처장에게 서면으로 통보하고, 통보한 날부터 10일을 경과할 수 없음

(4) 자료제출 요구의 한계

❍ 의회가 집행기관에 대해 자료제출 요구를 할 때에는 다음과 같은 절차와 내용상의 한계가 지켜져야 할 것임.

- 요구자료는 입법활동이나 의안심사 등 의원으로서의 직무수행을 위한 필요 한도 내여야 함
- 자료는 현실적으로 제출가 능한 것이어야 함. 예컨대 「1년간의 계약서류」와 같이 현실적으로 제출하기 어려운 것은 제출할 수 없으며, 이러한 사항에 대하여 열람 등의 방법을 이용하여야 할 것임
- 개인의 사생활침해나 인권저촉 및 사적이용 가능성이 있는 자료 또는 진행 중인 재판에 영향을 줄 수 있는 자료는 제출할 수 없음
- 행정의 안정성이나 공익을 위해 불가피하게 당분간 비밀을 유지해야할 자료는 그 사유가 해소될 때까지 제출할 수 없음

9) 대집행부와 질문·답변 운영

(1) 집행부공무원 출석요구

❍ 본회의나 위원회는 그 의결로 시정전반 또는 시정의 특정분야에 대하여 질문을 하거나 안건의 심의 등을 위하여 필요한 때에는 시장·교육감 및 관계공무원의 출석을 요구할 수 있음(법 제42조②)

❍ 이는 의회와 집행부간의 관계를 보다 긴밀히 하여 정책의 수립·집행을 효과적으로 행할 수 있게 하는 한편, 의회의 비판·감시를 통한 견제적 기능을 보장하려는 것임

❍ 본회의의 출석요구

- 본회의에서 의원이 집행부에 대하여 시정에 관한 질문 등을 행하기 위하여 관계공무원의 출석을 요구하고자 할 때에는 의원 10인 이상이 연서하고 그 이유를 명시한 출석요구서를 의장에게 제출하여 본회의 의결이 있어야 함

- 본회의에서 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 출석대상공무원 및 출석일자를 지정하여 요구하며, 질문을 하고자 하는 의원은 미리 질문요지서를 작성하여 의장에게 제출하여야 하고, 의장은 이를 늦어도 질문시간 48시간 전(휴무·공휴일은 제외)까지 시장 또는 교육감에 도달되도록 송부

❍ 위원회의 출석요구

- 위원회에서 소관사항에 대한 질문 또는 안건심사 등을 위하여 필요한 경우 관계공무원 등의 출석을 요구하고자 할 때에는 위원회의 의결로 의장을 경유하여야 함
- 그러나 위원회에서 안건심사 등을 위한 관계공무원의 출석요구는 대부분 자진출석의 형식을 취하는 것이 일반적인 예임

❍ 타 위원회 소관부서의 관계공무원 등의 출석요구

- 위원회에서 심사 중인 안건이 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있어 다른 위원회 소관부서의 관계공무원의 의견을 들을 필요가 있는 경우 그 관계공무원의 출석요구가 문제가 되나 관련 법규에 출석을 제한하는 규정이 없어 출석을 요구할 수는 있다고 하겠으나, 회의규칙상 연석회의 제도와 위원 아닌 의원의 발언 등을 규정하고 있는 취지에 비추어 볼 때 타위원회 소관부서의 관계공무원 등의 출석요구는 가급적 제한적으로 운용하는 것이 바람직함(국회법해설(1996), 국회사무처, p.349)

❍ 의회 또는 위원회에 출석·답변할 수 있는 시 및 교육청 관계공무원 등의 범위는 조례로 정할 수 있음

❍ 집행기관의 출석요구자는 법 제42조 제2항 단서에 따라 관계 공무원을 출석·답변하게 하려면 그 이유를 밝힌 서면으로 본회의나 그 위원회의 회의 시작 전까지 의장이나 그 위원회의 위원장에게 알려야 함(법시행령 제53조)

(2) 시(도·군·구)정질문

❍ 집행부에 대한 질문은 본회의에서 회기중 기간을 정하여 집행전반 또는 집

행의 특정분야를 대상으로 집행부에 대하여 질문을 하는 것을 말함

- ❍ 시정질문은 의원이 시정의 전반 또는 일부에 대하여 원칙적으로 집행부에 설명을 요구하며 소견을 묻는 것으로 의제가 된 안건에 대하여 의문점을 물어서 밝히는 질의와는 성격을 달리함
- ❍ 질문자수는 교섭단체별로 그 소속의원수의 비율을 고려하여 의장이 각 대표의원과 협의하여 배정하며, 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 질문자수와 질문자는 의장이 각 대표의원과 협의하여 정함
- ❍ 회기별 시정질문 의원수는 의장이 대표의원과 협의하여 늦어도 운영위원회 의사일정 협의 요청 전까지 결정함
- ❍ 교섭단체 소속 시정질문 의원과 질문순서는 상임위원회별 안배를 고려하여 대표의원이 결정함
- ❍ 시정질문제도는 집행부의 충실한 답변이 전제되어야 그 효과를 기대할 수 있는 것이므로 집행부의 답변준비를 위하여 질문을 하고자 하는 의원은 미리 질문내용을 명확히 알 수 있도록 질문요지서를 작성하여 의장에게 제출하여야 하며, 의장은 늦어도 질문시간 48시간 전까지 질문 요지서가 집행기관장에게 도달되도록 송부
- ❍ 각 대표의원은 배정된 질문자수의 범위 안에서 질문의원과 그 질문순서를 정하여 질문일 48시간 전까지 의장에게 통지하여야 함. 이 경우 의장은 각 대표의원의 통지내용에 따라 질문순서를 정한 후 이를 본회의 개의 전에 각 대표의원과 집행기관장에게 통지
- ❍ 질문요지서에는 답변자료를 준비할 수 있도록 명확하여 질문내용의 요지를 열거하여야 하며, 질문시 의원의 발언은 의제 외에 미치거나 허가받은 발언의 성질에 반하여서는 아니 되며 규정된 발언시간을 준수하여야 함

(3) 서면질문

❍ 시정질문 외에도 의원이 집행부에 대한 시정질문에 의해 미흡한 부분이 있거나, 폐회중이라도 시책 등에 관하여 집행부의 소견을 들을 수 있도록 「서면질문」을 규정함으로써 의회의 대집행부 견제 내지 감시권을 충실화하고 있음

❍ 서면질문을 하고자 하는 의원은 질문서를 작성 첨부한 공문에 서명날인하여 의장에게 제출

❍ 질문서에는 질문의원명, 소속위원회, 질문대상자, 질문제목, 질문내용을 기재하되 질문제목별로 질문서를 별지 작성

❍ 질문내용 : 지방자치단체의 소관사무에 관한 것

❍ 의원이 서면질문서를 의장에게 제출하면 의장은 특별한 사유가 없는 한 지체 없이 이를 집행부에 이송

❍ 질문서에 대한 답변서가 제출되면 해당 의원에게 통지한 후 질문서와 답변서를 회의록에 게재

(4) 집행기관장 등의 발언

❍ 시장·교육감 및 관계공무원은 본회의나 그 위원회에 출석하여 행정사무처리 현황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있도록 하여 집행부의 의회에 대한 의견진술권을 인정하고 있으며, 또한 의회는 대집행부질문 등을 위하여 시장·교육감 및 관계공무원에 대한 출석요구권이 있음

❍ 따라서, 의회의 요구에 의하거나 집행부 스스로 본회의 또는 위원회에 출석하여 시정에 관한 보고, 질문·질의에 대한 답변, 집행부 제출의안에 대한 취지설명, 의원발의안 또는 위원회제출 의안이나 집행부제출 의안에 대한 수정안에 대하여 의견진술을 할 수 있음(법 제42조①)

❍ 시장 등 관계공무원은 본회의 또는 위원회에서 발언할 수 있으나 그 발언에 있어서는 의사정리와 질서유지를 위하여 의원이 발언할 때와 같은 규제를

받음. 즉 미리 의장 또는 위원장의 허가를 받으며, 그 발언이 온당치 않다고 인정될 때에는 의장 또는 위원장은 이를 경고 또는 제지할 수 있음

(5) 긴급현안질문

❍ 긴급현안질문이란「회기중 현안이 되고 있는 중요한 사항」을 대상으로 집행부에 대하여 질문할 수 있도록 한 제도임

❍ 긴급현안질문을 요구하는 의원은 10명 이상의 찬성으로 그 이유와 질문요지 및 출석으로 요구하는 관계공무원을 기재한 질문요구서를 본회의개의 24시간 전까지 의장에게 제출하여야 함

❍ 의장은 질문요구서가 접수된 때에는 그 실시여부와 의사일정을 운영위원회와 협의하여 정하고 필요한 경우 본회의에서 그 실시여부를 표결에 부쳐 정할 수 있음

10) 행정사무감·조사 운영

❍ 현행 지방자치법은 집행기관의 행정집행에 관한 지방의회의 행정감시권을 포괄적으로 인정하고 있음. 광의의 행정감시권에는 행정사무감사·조사권 외에도 민주정치 원리인 견제와 균형을 위한 모든 권한, 예컨대 지방의회의 의결권(법 제39조)이나 행정사무처리상황 보고와 출석·답변요구권(법 제42조)등까지 포함한다고 할 것임. 협의의 행정감시권은 이중 보다 구체적이고 강력한 감시권인 행정사무 감사권 및 조사권을 의미함(법 제41조)

❍ 행정사무감사와 행정사무조사는 지방의회가 당해 지방자치단체의 사무에 대한 조사를 실시하는 것으로서 원래 같은 의미라고 하겠으나 지방자치법에서는 구분하여 규정하고 있음. 행정사무감사는 행정사무전반에 대하여 지방의회가 정례적으로 실시하는 감사활동을 말하고, 행정사무조사는 특정사안에 대하여 본회의에서 별도의 의결을 거쳐 본회의 또는 위원회로 하여금 실시하게 하는 비정기적 조사활동을 말함

❍ 행정사무감사권을 지방자치법에서 규정하고 있는 것은 우리나라 지방의회의 특이한 제도라고 할 수 있지만, 행정사무조사에 관한 권한은 의회 민주주의제도의 불가결한 요소로서 지방자치법상의 명문규정 여하를 불문하고, 지방의회의 고유한 권한의 하나로서 특별히 존중되어야 할 권한이라고 볼 수 있음

❍ 이러한 제도는 현행법상 지방자치단체는 집행기관과 의회 간에 일종의 기관분립의 형태를 취하고 있다는 점과, 자치원리상 지방의회가 주민의 대표기관인 점에서 그 이론적 근거를 찾을 수 있으며, 권력분립의 원칙상 집행기관의 독주를 견제하는 기능이 본래적으로 의회에 부여되어 있다는 점에서 그 제도적 연원을 찾을 수 있다 할 것임

❍ 그러나 의회의 행정감시권은 상급자치단체 또는 중앙의 감독기관의 감독권 및 자치단체 자체의 감사와도 중복될 수 있다는 점과, 감사·조사권을 남용할 때에 행정의 마비나 소극행정의 우려가 예상된다는 점에서 그 발동에 신중을 기하여야 할 것임

❍ 결국 지방의회의 행정감시권은 궁극적으로 행정의 공정성·민주성·능률성을 향상시킬 수 있는 방향과 범주 내에서 그 존재의 의의를 찾아야 할 것임

〈표 4-22〉 행정사무감사 및 조사의 비교

구 분	행정사무감사	행정사무조사
범위	지방단체가 관장하는 사무전반	자치단체사무 중 특정사안
시기	매년 정례회중 14일 이내	수시(기간은 본회의에서 결정함)
발동요건	법정감사	재적의원 1/3 이상의 요구에 의하여 본회의 의결로 실시

(1) 행정사무감사

❍ 행정사무감사의 주체는 의회임이 원칙이나 그 실시는 위원회가 하도록 하고 있으므로 기존의 소관 상임위원회별로 감사를 행하거나 의회의 의결을 통해 특별위원회를 구성하여 감사를 시행할 수 있음 (법시행령 제40조). 감사를 소관 상임위원회에서 할 것인가 아니면 특별위원회를 구성하여 할 것인가의 문제는 당해 자치단체의 규모나 특성을 고려하여 효율적이고 의미 있는 감사가 되어야 한다는 전제하에 결정될 문제이나 특별위원회를 구성하기 위해서는 본회의의 의결이 필수적임

❍ 감사계획서 작성 및 통지

- 행정사무감사는 매년 제2차 정례회의 회기중 14일의 범위에서 실시하게 되는데 감사는 반드시 감사계획서에 의하여 행하여야 함(법 제41조①, 법시행령 제39조)
- - 감사계획서에는 감사위원회의 편성, 감사일정, 감사요령, 감사의 목적 및 범위, 감사장소, 감사방법, 소요경비 등이 명시되어야 하며 본회의의 의결을 거쳐 확정(지방자치법시행령 제41조①, ②)
- 감사계획서는 통상적으로 상임위원장이 먼저 부위원장과 협의하여 그 안을 작성하고, 운영위원회와 협의를 거친 다음, 이를 위원회에 보고·의결하여 확정함. 운영위원회와 협의하는 것은 각 상임위원회의 감사대상기관과 실시시기 등이 중복되지 않도록 의회 전반적인 차원에서 합리적으로 조정하려는 데 그 취지가 있으므로 감사의 효율성을 고려하여 협의결과를 존중하여야 함
- 본회의는 감사계획서를 확정함에 있어 제출된 감사계획서를 승인하거나 반려할 수 있을 뿐 수정할 수는 없음. 따라서 감사계획서가 반려되는 경우 그대로 본회의에 다시 제출할 수는 없음
- 감사계획서는 피감사기관에서 볼 때는 매우 민감한 사항으로서, 감사에 관한 주요내용들이 적시되기 때문에 피감사기관의 차질없는 감사준비를 위해서 의장은 감사계획서가 본회의에서 승인되면 지체 없이 지방자치단

체의 장에게 통보(법시행령 제41조③)
- 본회의에서 직접 감사를 행할 경우에는 감사계획서를 작성하여 의결하고 지체 없이 지방자치단체의 장에게 통보(법시행령 제41조④)

(2) 행정사무조사

❍ 지방의회의 행정사무조사는 지방자치단체의 사무 중 본회의가 의결한 특정사안에 국한되어야 하고, 이때의 특정사안이라 함은 포괄적이고 추상적이어서는 안되며 반드시 구체적이고 한정적이어야 함

❍ 조사권의 발동
- 의회가 지방자치단체 사무중 특정사안에 관하여 조사를 하고자 할 때에는 재적의원 3분의 1이상의 연서로 발의하여야 하며, 이 발의가 본회의에서 의결될 때에 비로소 조사권이 발동되게 됨(법 제41조①, ②). 행정조사 발의서에는 조사의 목적·조사할 사안의 범위·조사발의 이유·조사를 시행할 위원회 등이 기재되어야 함(법 제41조②, 법시행령 제41조①)
- 국회의 경우는 재적 3분의 1이상의 연서로 요구만 있으면 바로 조사권이 발동되는데 비해, 지방의회의 경우는 조사권의 발의 여부를 다시 본회의에서 의결함으로써만이 확정되는데, 이는 그만큼 조사권 발동에 있어 남용을 막고 신중을 기하자는 취지인 것으로 봄
- 행정조사가 개회중일 때 발의되면 그 처리에 별문제가 없겠으나 폐회 또는 휴회중에 발의되면 그 발의에 의하여 의회의 집회 또는 재개의 요구가 있는 것으로 봄(법시행령 제39조②)
- 따라서 의장은 조사발의가 되면 폐회중일 때는 법 제45조에 따라 15일 이내에 임시회를 소집하여야 하며 휴회중일 때는 지체없이 회의를 재개하여야 함

❍ 조사위원회의 구성
- 의장은 의회가 소집되면 조사발의에 관한 사항을 본회의에서 보고하고 이를 의결에 부쳐 조사발의가 의결되면 조사를 실시할 위원회에 관하여

의결(법시행령 제39조)

- 조사위원회에 관한 사항으로는 소관 상임위원회에서 할 것인지 특별위원회를 구성해서 할 것인지의 문제가 우선적으로 결정되어야 하며, 특별위원회를 구성할 경우는 특위구성의 일반적인 방법에 따라 의장이 각 교섭단체 대표의원이 요청한 위원을 추천하여 본회의의 의결로 확정(법시행령 제40조)
- 내용과 성격이 서로 다른 수개의 특정사안에 대해 동시에 조사하기로 의결되었을 경우 그 사안마다 각각의 조사위원회가 처리해야 할 것인가, 아니면 하나의 조사위원회에서 처리할 수 있을 것인가의 문제가 있는데, 행정사무조사제도는 당해 자치단체사무에 대해 전면적·보편적으로 인정되는 행정사무감사제도와는 달리 특정사안에 대하여만 인정되는 것이 법이나 이 제도의 취지이므로, 설사 시기적으로는 같은 시점에서 발생한 사안이라 하더라도 내용과 성격이 전혀 서로 다른 사안을 하나의 조사위에서 동시에 조사한다는 것은 법 취지나 조사위의 효과적 운영 면에서 바람직하지 않다 할 것임

❍ 조사계획서 작성 및 통지

- 조사계획서는 조사위원장이 부위원장과 협의하여 그 안을 작성하거나 또는 조사계획서 작성을 위한 별도의 소위원회에서 그 안을 작성하고 이를 조사위원회에 보고·의결하여야 하는데, 조사계획서에는 조사의 목적, 조사할 사안의 범위와 조사방법, 조사일정 및 소요경비 등이 기재되어야 하며 본회의 의결을 거쳐 확정(법시행령 제41조)
- 본회의는 조사계획서를 확정함에 있어 제출된 조사계획서를 승인하거나 반려할 수 있을 뿐 수정할 수는 없음
- 의장은 조사계획서가 본회의에서 승인되면 지체 없이 지방자치단체의 장에게 통보(법시행령 제41조③)

(3) 행정사무감사·조사의 대상기관 및 대상사무

❍ 해당 지방자치단체 즉 본청(본부, 사업소 포함)

❍ 소속 행정기관 (법 제113조~제116조)

- 소속행정기관은 법 제113조 내지 제116조에서 규정하고 있는데 이에는 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관이 있음
- 직속기관은 지방자치단체의 소관 사무범위 안에서 대통령령이나 조례에 따라 설치되는 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업 지도기관 등을 말하는 바 이의 실제의 예로서는 공무원교육원, 보건소, 특별시·광역시의 소방관서 등이 있음
- 사업소는 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때, 출장소는 원격지주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때, 합의제행정기관은 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때 소정의 절차를 거쳐 설치되는 기관으로서 당연히 행정사무감사 및 조사의 대상기관이 되는 것임

❍ 하부행정기관 (법 제117조, 제120조)

- 하부행정기관은 자치구가 아닌 구, 읍, 면, 동(동의 경우는 법 제4조의2제4항의 행정면·행정동을 의미함)을 말함
- 하부 행정기관은 시·군·구의 기관이므로 시·군·구의회의 행정사무 감사·조사 대상 기관이 됨

❍ 교육·과학 및 체육에 관한 기관

- 법 제121조에 의해 설치된 교육·과학 및 체육에 관한 기관이란 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 사무를 관장하도록 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둠(지방교육자치에 관한 법률 제18조)
- 교육감 산하에는 보조기관과 소속교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 행정연수, 수련기관, 도서관, 교원, 학생복지후생기관 등) 및 하급교

육행정기관(교육지원청)을 두도록 하고 있음

- 역사적으로 교육자치제도와 지방자치제도가 분리해서 시작했고 시행되어옴에 따라, 지방의원과 교육위원을 따로 선출해왔음. 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙에 따라, 2014년 6월 기점으로 그동안 교육위원회는 효력을 상실하게 됨. 현재 교육위원회는 지자체 지방의회의 상임위 차원으로 운영되고 있음. 다만, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 제주도만 교육의원을 선출하고 있음

❍ 교육·학예기관에 대한 감사 및 조사

- 교육·학예사무는 시·도의 사무이므로 (지방교육자치에관한법률 제2조) 교육·학예기관은 시·도의회의 감사·조사 대상기관임은 당연한 것임
- 하급교육행정기관(교육지원청)은 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하고 있음에도 교육·학예사무가 근본적으로 시·도의 사무이고 동기관이 시·도의 기관이기 때문에 시·군·구의회의 감사·조사 대상기관이 아님에 유의하여야 함

❍ 교육청에 대한 행정사무감사범위

- 지방의회는 법 제41조제4항에 따라 행정사무감사 또는 조사를 위하여 필요한 때 현지 확인을 하거나 서류제출 등을 요구할 수 있으나, 감사목적을 일탈하거나 그 범위를 초월하여 무제한으로 자료를 요구할 수 없는 등 한계가 있는 바, 시의회가 시교육청 소속공무원의 학력 자료나 근무성적평정서열명부에 대한 자료제출요구는 동법시행령 제45조에 따른 사생활보호와 교육위원회 및 교육감소속지방공무원평정규칙 제11조·제32조 및 교육공무원승진규정 제26조·제48조의 규정에 의한 근무성적평정 및 명부순위 공개의 제한, 기타 교육의 자주성 및 전문성과 특수성 등을 감안한다면 한계가 있다고 사료되나, 시교육청은 소속 공무원의 일반적인 인사통계자료나 근무성적평정원칙 등 시의회의 행정사무감사의 목적달성에 필요한 최소한의 자료제출은 가능하다 할 것임

❍ 지방공사 및 지방공단

- 지방자치단체는 지방공기업법 또는 지방자치법(제146조)에 의해 지방공사 또는 지방공단을 설립할 수 있는데 이는 감사·조사의 대상기관이 됨
- 실제에 있어 지방공사 및 지방공단이 설립되는 분야는 대개 의료분야(의료원), 지하철분야, 시설관리분야, 도시개발분야가 주로 이에 해당됨

❍ 위임·위탁받아 처리하는 단체 또는 기관 중 특히 필요하다고 의결한 경우
- 지방자치법 제104조 제2항 및 제3항에 따라 해당 지방자치단체의 사무를 위임·위탁받아 처리하는 단체 또는 기관 중 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우에 한하여 감사 또는 조사의 대상기관이 되는 것임
- 법 제104조 제2항 및 제3항에서 규정하고 있는 위임·위탁이 가능한 단체나 기관으로는 관할지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소포함)이 있음

❍ 대상사무의 범위
- 법 제41조에서 지방의회는 해당 지방자치단체의 사무를 감사하거나 그 사무 중 특정사안에 관하여 조사할 수 있도록 하고 있고,
- 법 제9조에 규정된 지방자치단체의 사무범위내의 사무를 감사·조사대상 사무로 하고 있음
- 법 제9조는 지방자치단체의 사무범위로서 그 관할구역의 「자치사무」와 「법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무」를 예시하고 있으며,
- 법제10조에는 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준을 열거하고 있고 이에 따라 시행령 제8조에서는 지방자치단체의 종류별 사무를 예시하고 있음
- 따라서 법 제9조에 규정된 사무범위 57개항과 시행령 제8조에 규정된 시·도와 시·군·구 사무 680개항은 어디까지나 예시한 것에 불과하며 법 제9조 제2항 단서에 의해 다른 법률에 법 제9조 제2항 각호와 다른 규정이 있는 경우에는 사무범위에서 배제하고 있으므로 법 제9조 및 시행령 제8조에서 규정한 사항을 감사·조사대상사무로 확정 명시한 것으로 보아서는 아니 됨

〈표 4-23〉 지방의회의 감사 및 조사사항별 감사·조사내용

구분	세부감사 및 조사사항
입법사항	❍ 지방의회의 입법에 필요한 사항뿐만 아니라 법규의 운영상태, 자치입법(自治立法)이 그 위임범위를 이탈했는지의 여부와 위법 여부에 관한 사항도 감사·조사할 수 있음
재정사항	❍ 집행부의 재정작용에 대하여 여러 가지 의결·감독·통제권을 가지고 있기 때문에 예산, 결산, 공유재산의 취득·관리·처분 등 재정전반에 걸쳐 필요한 사항을 감사·조사할 수 있음
행정사항	❍ 일반행정 작용에 대해서 그 합법성 내지 타당성까지도 감사·조사할 수 있음. 그 예로는 예산집행의 적법성·정당성 여부에 대한 감사·조사가 그 전형적인 경우가 됨
의회내부사항	❍ 의원의 신분에 관한 사항, 지방의회규칙·지방의회운영에 관한 사항 및 청원의 처리를 위한 사항을 감사·조사할 수 있음

(4) 행정사무감사·조사의 한계

❍ 행정사무감사 및 조사권은 의회의 법상 제 권능과 관계없이 독립하여 무제한으로 행사할 수만은 없는 보조적 권한이므로 그 본질에 내재하는 한계가 있기 마련이라 할 것으로, 그 한계를 구분하여 본다면, 권력분립상의 한계, 사생활의 보호를 위한 한계, 기본권 보장상의 한계로 나누어 볼 수가 있음

❍ 권력분립상의 한계

- 행정작용에 대한 간섭: 의회가 행정작용을 구체적으로 직접 통제하거나 행정작용에 정치적 압력을 가하는 것과 같은 감사·조사는 할 수 없음
- 사법권과의 관계: 사법권의 독립과 관련하여 구체적인 사건이 법원에 계류 중일 때에는 이를 감사·조사할 수 없음. 즉 그 재판내용에의 개입을 위한 감사·조사나 법관의 소송지휘 재판절차를 대상으로 행하는 감사·조사는 할 수 없음
- 검찰사무와의 관계: 형사사법의 공정을 기하기 위하여 현재 진행 중인 범죄수사 소추에는 간섭할 수 없음은 물론 관여할 목적으로 행사할 수 없음

❍ 사적사항의 제외
- 행정사무에 관한 감사·조사이므로 개인의 사생활은 그 대상이 되지 아니하며 감사·조사를 위해 개인의 사생활은 침해하여서도 아니 됨

❍ 기본적 인권과의 관계
- 조사권을 행사하는데 있어서는 기본권을 침해하지 않도록 신중을 기하여야 함
- 첫째, 양심의 자유와 직무상의 비밀에 관한 증언은 원칙적으로 강요할 수 없고,
- 둘째, 통신의 비밀은 보장되어야 하며,
- 셋째, 불이익 진술의 거부는 인정되어야 함
- 또한, 선거에 있어서 투표의 비밀은 이를 침해할 수 없음

11) 지방의회와 집행기관과의 관계

(1) 우리나라 지방자치단체의 구성 원리

❍ 우리나라 지방자치는 집행부와 지방의회의 관계가 기관대립형으로 - 의결기능과 집행기능의 분리(「헌법」 118조, 「법」 제5장 및 제6장), 집행기관은 의회의 자율성을, 의회는 집행권의 본질적 내용을 침해할 수 없는 상호독립과 존중, 그리고 견제와 균형의 원리에 따라 운영

❍ 또한, 지방자치단체의 장에게 지방자치단체의 통할대표권(「법」 제101조) 및 국가의 지도·감독아래 사무관리·집행권을 부여하여 단체장 중심·책임제를 채택

❍ 다만, 자치단체장 및 관계공무원의 지방의회 출석발언권한 및 답변의무, 자치단체장의 조례안 및 의안제출권, 지방의회 소집요구 및 폐회 중 위원회 개회요구 등 기관통합형의 요소를 가미하여 운영되고 있음

❍ 따라서, 자치단체장과 지방의회가 상호독립과 존중, 견제와 균형의 원리에 맞게 제대로 역할 정립을 하여야 지방자치 발전이 가능

❍ 지방의회의 의결권은 지방자치단체의 중요사항에 대한 의사와 정책을 결정하는 권한으로서 지방의회의 가장 본질적인 기능임

(2) 지방의회의 필요적 의결사항(법정 의결사항)

❍ 조례의 제정 및 개폐(법 제15조 및 제22조)

※ 발안권 : 법 제66조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제29조의2

❍ 예산의 심의·확정(법 제127조 내지 제131조)

❍ 결산의 승인(법 제134조)

❍ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수

- 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수(법 제135조)
- 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정함(법 제136조 내지 제139조)

❍ 기금의 설치·운영(법 제142조)

❍ 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분(공유재산 및 물품 관리법 시행령 제7조제1항)

- 공유재산 및 물품관리법 제10조제2항의 규정에 의한 공유재산의 관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 받았을 때에는, 법 제39조제1항제6호에 따른 중요재산의 취득· 처분에 관한 지방의회의 의결을 얻은 것으로 봄

❍ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치 및 처분

- 법 제144조에 따라 조례나 다른 법령에 따라 설치하는 공공시설의 신·증설, 용도 폐지·변경 포함
- 공공시설로서의 성질을 유지할 것을 조건으로 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여 하는 경우 포함

❍ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기 (「지방자치법」 제124조제5항, 지방재정법 제13조)

❍ 청원의 수리와 처리(「지방자치법」 제73조 내지 제76조)

❍ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항

❍ 기타 법령에 의해 그 권한에 속하게 된 사항
- 도시기본계획의 수립·변경시 의견청취, 도시관리계획의 입안 시 의견청취(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제21조·제28조) 등
- 「지방자치법」상의 필요적 의결사항
  - 지방자치단체의 폐치·분합, 구역변경, 명칭변경에 관한 의견제출(제4조제2항)
  - 사무소 소재지의 변경·신설(제6조제2항)
  - 서류제출 요구(제40조)
  - 행정사무 감사권 및 조사권의 발동(제41조)
  - 지방자치단체장의 선결처분의 승인(제109조)
  - 보증채무 부담행위(제124조), 계속비(제128조)
  - 예비비 지출의 승인(제129조)
  - 행정협의회 설립규약의 변경·폐지(제152조제2항 및 제158조)
  - 지방자치단체조합의 설립규약 변경 및 해산(제159조제1항 및 제164조)

3. 지방의회 운영의 개선전략

1) 의회의 기관구성과 원구성

❍ 의장의 임기가 2년인 바, 최초 원구성이 늦어지면 이기로 인한 불협화음이 나타나는 경우가 많이 발생하고 있으므로 각 의회가 조례 등으로 임기에 대한 명확한 규정이 필요함

❍ 의회의 인사권이 독립되면 의장의 임기를 4년으로 조정할 필요가 있을 수

있으며 현행과 같이 2년으로 할 경우 의회 사무기구 인사의 원활한 운용을 위한 제도적 뒷받침이 있어야 할 것임

- ❍ 현행법상 지방의회의 교섭단체 구성을 인정하지 않고 있으나 지방의회의 정당공천제가 유지된다면 교섭단체 구성을 제도화해야 할 것임
- ❍ 특정지역의 경우 특정정당이 절대다수로 다수당을 유지해 왔으나 해가 갈수록 그러한 양상이 줄어들고 있는 바 교섭단체 구성인원을 최소한으로 해서라도 정당 교섭단체 시스템을 운영해야 할 것임
- ❍ 상임위원회 운영을 시(도)민이 요청하는 질 높은 의정서비스를 하기 위해서는 복수상임위원회제를 도입할 필요가 있음
- ❍ 일정한 기간 동안 상임위원회에서 전문성을 쌓은 상임위원들을 상임위원회의 전문성을 지속화하고 보다 확대하기 위해서 의회 자체적으로 상임위 교체요건 규정 시행할 필요가 있음
- ❍ 아울러 전원위원회제 도입을 통해 상임위원회 제도를 존중하는 차원에서국회와 같이 수정안 제출만 할 수 있도록 하면 될 것임
- ❍ 예산결산특별위원회는 상설위원회로 하는 것이 필요함
- ❍ 의회활동에 필요한 각종 자문위원회 설립을 통해 전문가, 시민사회단체, 시민들과의 소통 및 여론수렴의 장으로 만들어가야 할 것임
- ❍ 중요 조례 안이나 의결안건에 대한 공청회 개최를 의무화 하도록 해야 할 것이며 본회의 시에도 주민이 직접 참여할 수 있는 제도도입을 고려할 필요가 있음
- ❍ 특별위원회는 반드시 필요한 것만을 설치하고 남설을 피해야 할 것임
- ❍ 지방의회 인사권의 원활한 운용 및 의원들의 의정활동 지원을 위해서는 의회사무기구의 조직구성을 현재보다 크게 해야 할 것임

2) 회의운영 체제

❍ 회의운영체제는 지방자치법에 매년 2회를 하도록 규정하고 있으나 굳이 법에 정할 이유가 없으며 회기일정을 조례로 정할 수 있듯이 조례로 정할 수 있도록 함

❍ 정례회와 임시회도 각 의회가 조례로 정해 알아서 할 수 있도록 하면 될 것임

❍ 회의유형은 다양하나 상임위원회 중심주의로 인해 광역의회나 기초의회 중 상임위원회가 존재하는 곳의 본회의는 절차를 거치는 것으로 전락하는 경우가 있으며 상임위원회가 존재하지 아니하는 의회도 본회의 전 간담회에서 대부분 의사가 결정되는 경향이 있음. 따라서 간담회에서 의사결정을 함으로써 속기록에도 기재되지 아니하고 심도 있는 검토가 나타나지 않는 점을 감안하면 상임위원회 회의, 본회의 등의 의사결정을 간담회를 통해서 보다는 공식적 회의를 활용하는 것이 주민 편에서 보면 더욱 좋을 것임

❍ 회의원칙에서 고려되어야 할 점은 소수의견 존중의 원칙이 잘 지켜지지 못하는 관례가 있으므로 간담회 등 사전의사결정 방식을 지양해야 할 것임

3) 집회와 회기 및 의사일정 운영

❍ 정례회는 지방자치법에서 연2회 개최하는 것으로 규정하고 있으나 굳이 법률에 정할 이유가 없으며 각 의회가 집행기관과 협의해 조례로 정한다 하더라도 문제가 없을 것임. 더욱이 법률에 지방자치단체 의회의 회기를 정하는 것은 자치분권의 철학에 맞지 않는 것으로 생각됨

❍ 임시회도 따로 회기를 정해 운영하는 것 보다는 조례로 정해 연내 상설화하는 것도 바람직할 것으로 보임

❍ 회기결정도 의장이 운영위원회에 제출하여 하도록 되어 있으나 운영위원회가 의장제출 안건을 부결하기가 어려우므로 운영위원회가 처음부터 회기를 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직함

❍ 의사일정 상정 시 일괄상정 제도를 운용하는 것은 있을 수 있으나 일부의회의 경우 의결을 일괄하여 하는 경우가 있는 것을 발견할 수 있는데 이는 타당치 않으므로 안건별로 찬반토론 등을 거쳐 의결할 수 있도록 명문규정을 회의규칙으로 두어야 할 것임

4) 의안의 처리

❍ 의장에게 접수된 의안이 소관위원회 회부가 분명치 않을 때 운영위원회와 협의하도록 되어 있으나 이 또한 상황이 어려울 경우가 발생하는바 이런 경우의 처리방법의 개선이 필요함. 이외에도 단체장이 발의한 조례 등이 위원회 심사 중일 때 수정안제출에 대한 처리방법 등에 대한 규정 개선도 필요함

❍ 번안의 경우 의결정족수 요건이 너무 강화되어 있음. 번안의 경우는 잘 나오는 경우는 없으나 단체장 등이 제출에 대한 본회의 번안동의 과정이 번거로운 점을 감안하면 조금 더 편하게 상임위원회 의결과정을 거쳐 서면으로 제출하는 방식을 보완할 필요가 있음

❍ 청원처리에 대한 집행부의 의회보고 방식이 현행의 일반적인 규정으로선 의회의견을 달아 보낸 것에 비해서는 약함. 약간의 구속력을 둘 수 있는 방안을 도입할 필요가 있음

5) 회의운영

❍ 본회의 안건보고는 상임위를 거친 사항을 소관상임위 위원장이나 상임위원회 위원 중 심사보고를 하도록 되어 있으나 형식적인 보고에 그치고 있으며 상임위원회 중심주의 운영에 따라 소관 상임위원회가 아닌 의원들의 경우 특별히 관심의 대상이 되는 안건을 제외하고는 안건 내용을 잘 모르고 표결하는 경우가 있으므로 이에 대한 개선책이 요구되어지는 바, 전원위원회나 교섭단체별 의원총회를 활성화해 안건에 대한 이해도를 높이는 것이 필요함

❍ 개의할 수 있는 의사정족수가 회의체나 안건의 종류에 따라 다르나 의결정

족수 내지 재적 과반수 출석의 개의요건을 갖추는 것이 필요함. 대집행부 질문과 같은 경우 회의진행 과정에서 재석의원의 수가 현저히 줄어드는 사례를 볼 수 있으므로 이에 대한 개선방안이 필요함

❍ 1의사 1의제 선포원칙이 지켜지지 않은 경우도 있으므로 이에 대한 규정의 정비도 의회에 따라 필요할 것임

❍ 위원회 회의의 경우 의사일정 결정 및 각 의안에 대한 의결방향을 상임위원회 의원간담회에서 결정하는 경우가 대다수이며 이에 따라 속기록이 기록되는 회의시간은 일사천리로 진행되는 경우가 대부분인바, 회의시간을 정량적으로 분석하는데 오류가 있음. 따라서 간담회에서 소속정당의 입장, 개인적인 소신 등으로 인한 다양한 의견을 개진할 것이 아니라 공식 회의장에서 이러한 회의진행을 할 필요가 있으며 이럴 경우 주민들의 의원 의정활동에 대한 실질적인 모니터링이 가능하고 사회로부터 의정활동에 대한 불신과 오해를 받는 것을 막을 수 있을 것임

6) 회의록의 관리운영

❍ 보존용회의록은 회의의 모든 사항을 있는 그대로 담아야 할 것이나 윤색되는 경우도 없지는 않음. 따라서 이러한 부분에 대한 철저한 지킴이 필요함. 아울러 보존용 회의록이 필사한 부분뿐만 아니라 영상도 포함해서 보존되어야 할 것이며 회의록 보존방법 및 유지에도 각별한 조치가 필요함

❍ 지방의회가 부활되기 전 회의록의 보관 및 유지가 제대로 안되어 있을 뿐만 아니라 부활 이후의 보존용 회의록도 제대로 보관되지 못한 부분도 없지 않으므로 기록장치의 다양화가 필요하며 기록된 자료를 검색하는 장치도 보관 유지하여야 할 것임

7) 의회의 질서유지

❍ 의회의 경호권 행사가 제대로 발휘되기 위해서는 관련 공무원 수의 증가가

필요함. 대부분 경호권의 발동이 엄포성에 그치고 자주 발생하는 일은 아니지만 회의 시 의정단상의 점거 등 정치적 행위에 대해서는 제재하기 어려운 형편이며 관련 공무원의 행동에도 제약이 따르므로 이에 대한 개선대책이 필요함

❍ 주민과 가까이 한다는 차원에서 본회의 등에 대한 방청을 허락하고 있으나 특정 안건에 대한 찬반집단들의 방청석 출입을 제재할 수 있는 방법이 없으며 방청석에서의 갑작스런 집단의사표시 등에 질서유지를 위한 방책이 거의 없는 실정에 있으므로 질서유지를 위한 현실적인 대책으로 관련 공무원 숫자를 늘려야 할 것임

8) 의회의 자료제출 요구

❍ 안건의 심의와 직접 관련된 자료요구는 본회의나 위원회 의결로 의장을 경유하여 요구할 수 있도록 되어 있으나 사실상 그렇지 못하는 경우가 많으므로 이러한 과정을 철저히 지킬 수 있도록 해야 할 것임

❍ 서류제출 요구에 있어서도 법령상 3일전에 하도록 하고 있으나 현실에서는 그렇지 못하고 있는 것을 감안하면 법령을 개정하거나 법령 및 조례준수 의무를 지키도록 해야 할 것임

❍ 과도한 자료요구에 대한 대응방안으로서 자료의 데이터베이스화를 추진하는 경우도 있으나 집행부 관계자들의 일의 양을 더 늘리는 결과를 가져오기도 하므로 의회 자체에서 자료요구의 양을 줄일 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있음. 이는 상임위원회 전문위원실이나 의원 의정활동 지원인력, 의원 개인 등의 역량강화 등을 통해 이루어질 수 있을 것임

❍ 요구자료는 접수된 날로부터 적당한 기간을 조례로 정하여 제출할 수 있도록 하고 있으나 현실은 조속한 제출을 요청하는 사례가 있으며 요구된 자료의 관련 단체나 부서에 대한 수집기간이 길어져 조례상의 제출기한을 지키지 못하는 사례도 있으므로 이러한 규정 등의 탄력적 운용이 필요함

❍ 현행 법령에 의하면 의원만이 위원회나 본회의 의결로 자료제출요구를 할 수 있으나 상임위원회 전문위원(수석전문위원)의 의장을 통한 자료요구 권한의 신설도 고려해 볼 수 있음. 이럴 경우 특별한 경우를 제외하고는 합리적인 자료요구제도가 정착될 수도 있을 것임

❍ 아울러 자료제출 요구를 할 때에는 절차와 내용상의 한계가 지켜질 수 있도록 하는 실체적 규정 등을 도입해야 할 것임

9) 대집행부와 질문·답변 운영

❍ 집행기관장 및 관계공무원 출석요구에 있어서 본회의 출석요구는 운영에 별 무리가 없으나 상임위원회 출석요구 대상 공무원 범위는 위원회 의결을 거치는 것이 일반적인 예이며 특정한 상임위원회에 단체장이나 부단체장 등의 출석요구로 인해 집행기관과 의회 간 마찰이 발생하는 경우가 있는 바, 이는 의회 의결에 따라야 할 것임

❍ 특별한 사유가 있는 경우 의회가 출석을 요청한 사항에 대하여 대리 출석을 시킬 수 있는 근거가 있으나 이를 오남용하는 사례가 있는 바, 이를 규제하는 규정 등의 조치가 필요함

❍ 타 위원회 소관 공무원들의 출석요구에 대해서도 규정으로 제한할 수는 없을 것이나 운용의 묘를 살릴 수 있는 방법들을 강구해야 할 것임

❍ 시정질문은 '일문일답'방식을 채택하는 의회가 많으나 아직 일괄질문 일괄답변 방식을 채택하고 있는 의회도 존재하는바 일문일답 방식을 채택하는 것이 바람직함

❍ 시정질문 방식이나 질문시간은 시정질문이 정책문제를 공감하고 시정에 반영할 수 있는 환류장치로서 기능을 수행하기 위해서 각 지방의회에서 바람직한 방안을 도출해야 할 것임

❍ 질문순서를 정하는 방식에 있어서도 각 의회가 정하고 있으나 소속정당 및

무소속 등을 고려하여 정하는 방식이 필요할 것임

❍ 의원이 질문서 요지를 제출하는 시한을 일반적으로 48시간 전으로 정하고 있으며 질문의 구체성을 요청하고 있는 바, 제대로 이루어지지 않고 있음. 따라서 질문서의 제출시간을 답변 준비를 고려해 좀 더 이르게 제출하는 것을 고려할 필요가 있으며 의회 내부규칙으로 직문 내용의 구체성 정도를 규정하여 지킬 수 있도록 하여야 할 것임

10) 행정사무감·조사 운영

❍ 행정사무감사지방의회의 행정감사 시기는 보통 2차 정례회 기간 내에 실시되고 있고 이는 행정사무감사를 통하여 지적된 문제점들이 다음연도의 예산에 반영해야 함에도 예산안의 심의기간과 중첩되어 있음으로 그 효율성이 저하되고 있는 실정임. 따라서 행정사무감사의 시기는 각 지방자치단체의 조례로 정하여 탄력적으로 운영할 할 수 있도록 하거나 매년 하반기 시작 즈음에 실시하도록 함으로써 집행부에서 다음연도의 예산편성에 참고자료로 제공할 수 있도록 하는 것이 필요함

❍ 행정사무감사 기간이 길면 행정업무의 원활한 수행을 저하시키고 짧으면 행정의 시비를 가려내기가 어려울 수 있음. 이와 같은 양면성을 고려할 때 감사기간을 적절하게 설정하는 것은 매우 중요한 일이다. 감사대상기관의 업무량과 질, 감사자의 업무수행 능력, 피감사자의 시기 등 복합적인 요인을 고려하여야 하기 때문임

❍ 현실적으로 감사결과에 대한 제재조치가 제대로 이루어지지 않고 있는 경우가 있으므로 감사의 실효성 확보를 위한 법적장치 마련이 필요한 바, 지방의회에서의 보고, 서류제출의 요구, 증언, 감성 등에 관한 절차 및 법적조항 등을 규정하여 법적 뒷받침이 어떤 방법으로든 마련되어야만 내실 있는 행정사무감사 활동을 수행할 수 있을 것임

❍ 감사자료 준비기간의 충분히 확보될 수 있도록 적어도 제출일 7일전까지 요

구하여 의원이 사전에 검토할 수 있는 충분한 기간을 확보하도록 할 필요가 있을 것임

❍ 현행 제도에서는 '지방의회로부터 행정사무감사에 결과로서 시정요구를 받거나 처리사항을 이송 받았을 경우에는 행정기관은 처리하고 그 결과를 의회에 보고하여야 한다'라도 규정되어 있으나 처리결과를 이송 받은 행정기관에서는 이에 대한 처리 및 결과보고가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정에 있으므로 법령상의 규정을 보완하여 이송된 지적사항에 대한 결과보고를 정기적으로 받도록 하고 처리결과가 행정의 발전에 환류되어 주민의 복리증진과 의회가 견제장치로서 역할을 다하도록 행정사무감사 결과에 대한 사후관리를 강화하여야 할 것임

11) 지방의회와 집행기관과의 관계

❍ 지방의회와 집행기관, 양자의 관계가 지향해야할 궁극적인 목적이 상호견제와 균형의 원리에 따라 지방행정의 종합적 효율성을 달성하는데 있다면 양자 간에 있을 수 있는 대립과 갈등 현상을 적절히 조정하고 상호협력 하는 방향이 되어야 할 것임

❍ 제도적이 면에서 보면 지방의회 의결사항에 대한 의안의 제출권은 의회의원뿐만 아니라 자치단체장도 가지고 있으며 지방의회의 권한사항을 제외하고는 자치단체의 장은 그의 고유한 권한사항에 대하여 의결권과 동시에 집행권을 가짐

❍ 자치단체장의 집행권에 대하여 지방의회는 감시와 통제권을 가지고 있는바, 권력의 남용을 방지하기 위하여 어느 정도의 갈등관계는 법이 예정한 것이라 볼 수 있으나 양 기관 간의 관계가 바람직하게 정립하기 위해서는 지방의회와 자치단체장이 각각 부여된 기능에 충실할 수 있도록 하면서 갈등 문제가 극단적으로 가지 않도록 하는 데 있음

❍ 현행법체계상 자치단체장의 권한은 매우 강력하게 인정되는 반면에 지방의

회의 권한이 상대적으로 약하여 균형관계를 유지하기가 어려운 강시장-약의회 형태로 되어 있으므로 지방행정의 효율성을 저해하지 아니하는 범위 내에서 양자의 균형관계를 모색하는 것이 필요다 할 수 있음

❍ 이러한 제도적 차원의 방안모색 외에도 비제도적 차원에서는 지방의회 의원과 자치단체장의 의식이 변화되어야 하며, 개개인의 자질과 전문성이 강화되어야 할 것이며 아울러 주민들의 지방행정과 의정에의 적극적인 참여가 양 기관의 관계를 정립하는데 필요할 것임

제5절 지방의회 책임개선 전략

1. 지방의원의 책임

❍ 지방의회는 지방의원들의 구성 총체이기 때문에 본 절에서는 지방의원과 지방의회를 동의어 혹은 혼용하여 기술하고자 함

❍ 지방의원은 정무직 지방공무원으로 선출직 공무원(elected public officer)이기 때문에 지방의원의 책임을 이해하고 논의하기 위해서는 행정책임에 관한 일반적 논의부터 시작이 되어야 할 것임

1) 행정책임의 개념

❍ 현대 민주주의 국가에서 행정책임(administrative responsibility)이란 무엇을 의미하는 것이며, 왜 주장되는 것인가 하는 문제와 행정책임 있다면 누가 누구에게 책임을 지게 되는 것이며 또한 어떠한 기준에 의하여 책임을 지게 되는 것인가 하는 문제는 논자들마다 견해가 다양함(이광종, 1998)

❍ 그러나 일반적으로 논의되고 있는 행정책임은 크게 세 가지 유형으로 나누어 설명할 수 있음(이광종, 1998)

- 첫째, 법적 책임(accountability)과 도의적(윤리적, responsibility)임. 전자는 법적으로 부과된 의무를 이행해야할 책임으로 법적의무를 이행하지 않을 경우 법적인 제재를 수반하는 책임임. 후자는 국민의 봉사자로서 행정인이 직무 수행 상 국민의 요구와 바람에 대응하여 행정책임의 이념적 기준을 성실하게 준수해야 할 윤리적 책임임
- 정치적 책임과 기능적 책임임. 정치적 책임이란 행정기관이나 행정인이 국민에 대하여 민주주적으로 직무를 수해해야할 책임이며, 기능적 책임이란 행정인이 전문직업인으로서 직업윤리와 전문적·기술적 기준에 따라서 직무를 수행해야할 책임임
- 내재적 책임과 외재적 책임임. 내재적 책임이란 행정기관이나 행정인이

상급기관이나 또는 상급자에 대하여 지는 책임이고, 외재적 책임이란 행정기관 또는 행정인이 행정조직의 외부에 있는 입법부, 사법부 또는 국민에 대하여 지는 책임을 의미함

❍ 이러한 행정책임은 책임을 바라보는 견해와 분류기준에 따라 그 형태가 다양하기 때문에 주요 학자의 견해를 살펴볼 필요가 있음

❍ Cooper(1998)는 행정책임을 공직자가 직무수행에 필수적인 윤리를 함양시키는 중요 원인으로 보고 있음. 그는 책임은 어떠한 행위와 그 원인과의 관계에서 문제되는 것이며, 어떠한 행위와 그 행위를 한 사람에 대한 가치판단이 적용되는 문제로 봤음

❍ 쿠퍼는 행정책임을 객관적 책임과 주관적 책임으로 나누어 설명하고 있음
- 객관적 책임이라 행정인이 외부로부터 부과되거나 또는 결정된 객관적 행위기준에 따라 행동해야할 의무를 의미하는 것으로, 법규에 대한 책임이라고 하고 있음
- 주관적 책임은 행정인이 자기가 맡은 임무 내지 역할을 규범에 따라 충실하게 수행해야 한다는 내재적 지각이나 동기로, 충성, 양심, 일체감의 경험에 근원하는 것임

2) 지방의원의 책임

❍ 지방의원의 책임성 확보 문제가 사회적 이슈화되고 이로 인해 본격적으로 법제화되기 시작한 것은 유급제가 시행된 5기 때부터라고 할 수 있음[26]
- 5기부터 의원의 윤리심사 및 징계사항 심사를 위한 윤리특별위원회 설치가 가능해졌고, 지방의원이 준수해야할 윤리강령 및 윤리실천규범을 조례로 제정하는 것이 의무화되었으며 또한 겸직 금지 및 영리행위 제한 규

26) 1991년부터 1999년까지 부정비리 처벌 지방의원이 279명에 달했으며, 이들 중 37%가 뇌물수수로 입건이 되었음. 또한 2014년 7월1일부터 2020년 10월30일(7기, 8기)동안 음주운전, 성추행, 정치자금법 위반, 겸직금지 위반, 폭언/폭행, 이권개입, 갑질 등으로 시군구의회 의원 징계 건수가 133건에 달했음(홍준현, 2021).

정을 강화하기 시작했음

❍ 지방의원은 자기를 선출한 출신 지역이나 주민들만을 대표할 뿐만 아니라 자치단체의 전 지역을 대표하는 지위임. 지방의원은 그 역할을 수행하는데, 아래 사항들을 준수해야할 책임이 있음(최창호·강형기, 2016).
- 첫째, 준법성으로 법령에 의하여 지방자치단체의 권한에 속하는 사항으로서 의회의 권한 사항으로 법령에 열거된 것에 한하여 관여해야함
- 둘째, 공인성(公人性)으로 주민전체를 대변하는 공인으로서, 단순히 출신지역의 이익을 대변하거나 개인적인 이권·특혜를 추구해서는 안 됨
- 셋째, 주체성으로 주민에 의하여 선출된 자로서 정당의 공천에 연연하여 정당의 사병이 되어 파당을 일삼아서는 안 됨
- 넷째, 봉사성으로 지역의 발전과 주민의 복지를 위하여 봉사하고자 의원이 된 것인 만큼 봉사를 실천함으로써 그 의의를 찾아야 함

❍ 개정된 「지방자치법」제44조는 지방의원이 준수해야할 의무를 공익을 위하여 직무를 성실히 수행해야 하고, 청렴의무와 품위유지의 의무, 지위 남용 금지의무, 영리행위금지 의무 등 크게 네 가지를 규정하고 있음

❍ 따라서 지방의원의 책임성은 의정활동 전념(의정평가)과 청렴·품위유지, 지위남용 금지, 영리행위금지를 위해 겸직을 제한하고, 의원으로 준수해야할 윤리성을 강화하는 것이라고‘조작적 정의’를 할 수 있음

❍ 따라서 지방의원의 책임은 위에서 논의한 법적 책임과 도의적 책임, 정치적 책임과 기능적 책임, 외재적 책임, 쿠퍼가 설명하는 객관적 책임과 주관적 책임의 총체라고 할 수 있음

❍ 따라서 본 절에서는 이러한 논리적 틀 속에서 지방의회의 책임을 2021년 12월 9일 국회를 통과한 「지방자치법」을 중심으로 겸직 범위, 정보공개, 의원윤리, 의정평가 등으로 나누어 서술하고자함

3) 개정 「지방자치법」의 지방의회 책임강화 관련 주요 내용

❍ 2021년 1월 12일 개정된 「지방자치법」이 공포되었고, 이 법은 2022년 1월 13일 시행될 예정임.[27] 이번에 전부 개정된 「지방자치법」에는 지방의회의 권한 및 책임을 강화하는 규정이 다수 포함되었음

❍ 그 주요 규정을 살펴보면

- 첫째, 지방의원의 겸직 관련 규제 강화로 겸직금지 대상과 관련해 규정이 좀 더 구체적으로 명시되었음(제43조)
- 둘째, 지방의원의 윤리심사를 강화하기 위해 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정을 정비하였음(제65조, 제66조)
- 셋째, 지방의회 표결방법의 원칙이 도입되었음. 그동안 지방의회 표결방법의 원칙과 관련해 그 근거 규정이 미비했는데, 이번 개정을 통해, 본회의에서 표결할 때에는 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부(可否)를 결정한다는 원칙이 제시되었음(제74조)
- 넷째, 지방의회 의정활동에 대한 구체적인 정보공개 사항(제26조)이 제시되었음. 이에 따라 지방의회는 의정활동에 관한 정보를 주민들에게 공개해야함

〈표 4-24〉 지방의회의 책임강화 관련 주요 「지방자치법」 개정 내용

구분		현행	개정
책임강화	의원 겸직금지	겸직금지 대상 개념이 불명확, 겸직신고 내역 외부 미공개 등	겸직금지 대상의 구체화, 겸직신고 내역 공개 의무화 등 (제43조)
	지방의회 윤리심사	윤리특위 설치 임의 규정, 윤리심사자문위 설치 미규정	윤리특위 설치 의무화 (제65조), 윤리심사자문위 설치 등 (제66조)
	의정활동 투명성	의회 표결방법 원칙 관련 근거 미비	기록표결제도 원칙 도입 (제74조)
	정보공개	자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정	의회 의정활동 등 정보 공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 (제26조)

27) 이번에 개정된 법률에는 주민자치의 확대와 함께 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 책임성 확보를 위한 많은 규정들이 정비되었음.

2. 겸직범위

1) 겸직 금지의 의의

(1) 개념

❍ 겸직을 겸업[28]과 동일하게 보는 견해와 이를 구분하는 견해가 있음. 김희곤(2007)은 지방의회의원에 대한 '겸직금지는 지방의회의원이 일정한 공직 등 일정한 직업(직책)에의 취임 자체를 금지하는 것이고, 겸업금지는 지방의회의원에게 겸직금지 직종이 아닌 타 직종에의 취업(취임) 및 그 활동을 허용하되, 당해 지방자치단체 등과의 영리적 거래행위 등 일정한 활동만을 금지하는 것"이라고 정의하고 있음

- 겸직이 금지되는 분야는 의원직과 양립할 수 없는 공직이 주가 되지만, 겸업금지분야는 의원의 영리추구를 방지하기 위하여 민간분야에서의 활동이 주 대상이라고 함
- 겸직금지의 이론적 근거는 권력분립원리와 이해충돌방지를 통한 직무의 공정성 확보이며, 겸업금지의 이론적 근거는 직무의 공정성 확보와 공익과 사익 사이의 이해충돌방지 임
- 그러므로 직업의 자유라는 측면에서 볼 때, 겸직금지가 보다 본질적이고 엄격한 의미의 직업의 자유에 대한 침해라고 한다면, 겸업금지는 보다 비본질적이고 완화된 의미의 직업의 자유에 대한 침해라고 할 수 있음

(2) 필요성

❍ 공무원과 공공단체의 임직원 등 공적 직무를 수행하는 자는 그 신분과 관련되는 다른 직위를 겸하게 될 경우 본직의 업무상 독립성이나 공정성이 훼손되거나 사익을 추구할 소지가 있기 때문에, 해당 신분과 관련된 법률에 겸직

28) 겸직은 자기의 본디 직무 외에 다른 직무를 겸하거나 또는 그 직무라고 정의할 수 있으며, 겸업은 주된 직업 외에 다른 일을 겸하여 하거나 또는 그렇게 하는 일임(윤영근, 2014: 124에서 재인용).

금지 규정을 둘 필요성이 있음(최봉석, 2011)
- 영리업무의 금지 규정도 공무원 또는 공공단체의 임직원이 본직의 업무에 충실하고 사익을 추구하지 못하도록 하는 것을 목적으로 함
- 따라서 지방의원에 대한 겸직 금지에 대한 규정들은 대체로 동일한 취지에서 마련되었고 그 규정 내용도 유사함

❍ 지방의회 의원에 대해 겸직금지대상의 범위를 확대하는 것은 지방의회 의원에게 직무전념성과 직무수행의 청렴성 및 투명성을 제고하기 위한 것임(최봉석, 2011)
- 지방의원 역시 공직자이기 때문에 직무에 대한 윤리성과 책임성이 요구되고 이를 위하여 겸직 금지 조항이 대폭 강화되는 것이 추세임
- 그러나 대의민주주의 선거제도를 통하여 그 신분을 취득하는 지방의원 역시 의원이기 전에 일반인이기 때문에 단순히 의원이라는 이유만으로 겸직과 영업업무를 금지하는 것은 지방의원이 되고자 하는 이에게 헌법상 직업선택의 자유·공무담임 등 기본권을 제한할 수 있음
- 따라서 직무수행의 청렴성 및 투명성 제고와 헌법상의 직업선택의 자유 등을 조화할 수 있는 방안으로 법규를 정할 필요성이 있음

2) 겸직 범위의 기본 방향

❍ 일반적으로 지방의원의 겸직 범위는 국가별로 지방의원 보수체계가 명예직 무보수제인지 유급제인지에 따라 다양하게 나타나고 있음(최봉석, 2011)
- 명예직 무보수제인 경우 겸직제한의 범위가 좁은 반면, 지방의원의 신분이 유급직인 경우에는 겸직제한의 범위를 비교적 넓게 규정하고 있는 추세임
- 겸직제한의 범위가 좁으면 비교적 전문적이고 유능한 인사가 지방의회에 진출할 수 있는 기회가 크다는 장점이 있지만, 겸직제한의 범위가 넓으면 의원의 기능적 자질보다는 공정성과 청렴성에 비중을 두기 때문에 직무수행에 대해 행정 간섭의 가능성을 배제할 수 있다는 점을 제시할 수 있음

❍ 지방의원의 겸직금지의 범위는 전문성과 직무수행의 공정성, 그리고 주민의 공무담임권을 보장하면서 주민의 대표성을 보장할 수 있는 범위 내에서 설정되어야 할 것임(최봉석, 2011)

3) 기존의 겸직금지 조항

❍ 지방의원의 겸직금지 조항이 처음 신설된 것은 1949년 7월 4일 제정된 「지방자치법」이고[29], 「지방자치법」제3차 개정에서 겸업금지조항이 추가되어, 지방의원은 국가 또는 자치단체의 유급직원을 겸할 수 없고, 당해 자치단체와 영리목적의 거래 및 시설·재산의 양수인·관리인이 될 수 없으며, 국회의원 및 타지방의회의원선거 입후보시에 해당의원직을 사퇴하도록 규정하였음(최봉석, 2011)

❍ 이후 「지방자치법」 제8차 개정(1990년 12월31일)에서 구체적인 겸직금지 항목이 신설되었고, 2020년 12월 9일 「지방자치법 전부개정 법률안」이 국회를 통과하면서 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시되었음
  - 즉 종전 「지방자치법」 제35조 제1항은 1988년 5월 1일 도입한 이후 수차례 개정을 통해 겸직금지 대상 확대와 축소를 반복해 왔음

❍ 종전의 「지방자치법」 제35조(겸직 등의 금지)는 직업선택의 자유 및 평등권 침해를 이유로 헌법소원이 제기되기도 하였음. 그러나 당시 헌법재판소는 지방공사직원이 지방의회 의원을 겸할 수 없도록 한 것은 권력분립과 정치적 중립성 보장의 원칙을 실현하고 지방의회 의원의 업무 전념성을 담보하고자 하는 목적에서 법의 정당성이 인정된다고 판단하였음

❍ 그러나 제35조 제5항(지방의회의원은 해당 자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또

29) 당시 「지방자치법」 제18조는 지방의원은 국회의원 및 당해 자치단체의 유급직원을 겸하지 못하며, 타급의회의원선거 입후보시에는 해당의원직을 사퇴하여야 한다고 규정하였음(최봉석, 2011).

는 관리인이 될 수 없다)과 관련해 지방의원의 겸직금지 대상이 불명확하다는 지적이 지속적으로 제기되었음(윤영근, 2014)

- 제35조 제5항에 규정된 '공공단체'의 범위가 명확하지 않아 해석상 논란이 있고 규범력이 미약하다는 지적이 있었으며, 실제 법제처와 안전행정부의 공공단체에 대한 해석도 다르게 적용되어, 지방자치단체에서는 생활체육협의회, 녹색환경보전회, 바르게살기운동협의회 등의 회장을 겸하는 지방의회 의원들이 겸직사퇴를 거부하는 등 혼란이 발생하기도 하였음
- '관리인'의 범위 역시 마찬가지였음. 이로 인해 학교운영위원회 위원의 겸직에 대해 법제처와 행정안전부 간에 서로 다른 해석을 내리기도 하였음

4) 겸직 현황

❍ 국민권익위원회(2019)는 2015년 10월 '지방의회의원 겸직 및 영리거래 금지'의 제도 개선을 권고했으나, 243개 지방의회 중 204개(84.0%)가 이행하지 않았음

- 17개 광역의회 중 울산광역시와, 강원도 2개 기관이 과제이행을 완료하였고, 226개의 기초의회 중 37개 기관이 이행을 완료하였음
- 특히 서울(24개)·전남·경북(각 21개) 지역이 미 이행 건수가 많았음
- 겸직현황을 공개한 기관은 243개 지방의회 중 16개(6.6%)에 불과했음
- 해당 지자체와 수의계약이 금지되는 의원 본인, 배우자, 의원·배우자의 직계존·비속을 신고하는 절차를 구체적으로 마련하고 지자체가 이를 관리하도록 한 기관은 46개(18.9%)에 불과했음
- 겸직금지, 수의계약제한 등 위반에 대한 징계기준을 신설한 기관도 42개(17.3%)에 불과했음

5) 개정된 「지방자치법」의 겸직금지 조항

❍ 학계에서는 그 동안 기존의 지방의원 겸직금지 규정이 불명확하고, 집행에 있어서 일관성이 부족하며, 폐쇄적으로 운영되고 있으며, 또한 이행강제력

이 결여되었다는 점을 문제점으로 지적하였음

❍ 개정된 「지방자치법」에서는 지방의회의 책임성 강화와 관련해 지방의원의 겸직 관련 규제를 강화했음. 즉 겸직금지 대상을 구체화했음. 현재 지방의원의 겸직제도는 '원칙적 허용, 예외적 금지'가 원칙임.[30] 이번 개정에서도 이 원칙은 유지하되, 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시되었음[31]

- 이와 더불어 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하는 규정을 신설되었고, 지방의회 의장은 의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체 조례로 정하는 방법에 따라 공개해야함(제43조 제4항)

❍ 이번 개정을 통해 지방의원 겸직제한 규정과 절차가 보다 강화되었음. 그동안 지방의원의 겸직 및 영리거래 금지 제도의 개선이 필요하다는 지적이 지속되어 왔는데, 이번 개정은 이러한 지적을 반영해 의원의 겸직 관련 제도를 일부 개편한 것임(하혜영, 2021)

❍ 지방의원에게 겸직 금지는 권력분립의 원리, 직무 전념성, 직무공정성 확보 등의 목적을 가짐. 지방의회는 집행부에 대한 견제·감시자로서 자치단체의 민간기관·단체에 대한 자금 지원이 공정하게 이루어지는지를 행정감사 및 조사, 예산결산 등을 통해 감시할 책임이 있음

---

30) 개정 「지방자치법」 제43조 제1항에서 금지하는 직은 ① 국회의원, 다른 지방의원, ② 현재 재판관, 선거관리위원회 위원, ③ 국가 및 지방공무원, ④ 공공기관 임직원, ⑤ 지방공사 및 공단 임직원, ⑥ 각 협동조합 등 임직원, ⑦ 정당의 당원이 될 수 없는 교원, ⑧ 다른 법령에 따른 공무원 신분을 가지는 직, ⑨ 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정한 직임.

31) 종전 「지방자치법」 제35조(겸직 등의 금지) 제5항에서는 "지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다"고 규정하였음. 그러나 개정법 제43조(겸직 등의 금지) 제5항에서는 지방의원은 다음 기관·단체 혹은 이 기관·단체가 설립·운영하는 시설 대표·임원·상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회 제외)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임해야 한다고 규정하고 있음. 사임해야하는 4개 유형(① 지자체 출자·출연, ② 지자체 사무위탁, ③ 지자체로부터 운영비/사업비 등 지원, ④ 지자체장 인가를 받아 설립된 조합의 임직원)의 기관 및 단체를 구체적으로 명시하였음.

- 따라서 감시자와 피감시자가 동일해지는 모순이 발생하기 때문에 자치단체로부터 지원받은 예산 집행을 결정하고 책임지는 대표직이나 임원직을 겸하는 것은 바람직하지 않음
- 그러한 측면에서 이번 개정은 종전 「지방자치법」제35조 제5항의 불명확한 규정을 개정법 제43조(겸직 등의 금지) 제5항에서 구체적으로 명확하게 명시했다는 점에서 의의가 있음

6) 겸직 찬성론과 반대론의 내용

(1) 찬성론자들의 주장

❍ 지방의원의 겸직을 찬성하는 입장은 주로 공익적 목적 등을 감안하여 겸직 금지가 타당하지 않다고 보는 것임(윤영근, 2014)

❍ 지방의회 의원은 주민대표인 동시에 주민에 대한 봉사자로서 자치단체가 권장하는 공익활동에 적극 참여하는 것이 바람직하다는 것이며, 또한 공공단체는 공익단체에 해당되고 관리자는 대부분 무보수·명예직으로서 이중보수 수령 및 이권개입 여지가 비교적 적고, 대부분 지원경비규모가 소액으로서 직무상 공정성, 청렴의무 등을 저해할 가능성이 있다고 보기 어렵다고 주장함
- 따라서 경비 등 지원규모와 관계없이 모든 단체에 대해 겸직을 금지하는 것은 공익적 견지에서 타당하지 않다고 보는 견해임

(2) 반대론자들의 주장

❍ 반대론자들의 주장은 부당한 영향력 행사방지 등을 위해 필요하다는 견해임. 지방의원이 자치단체로부터 경비 등을 지원받는 단체의 관리인이 되는 경우 보조금의 예산심의 및 정산 등에 있어 직접 이해당사자가 되고, 의원직을 이용한 부당한 영향력 행사를 하거나 당해 지방자치단체의 이익에 반하는 행위를 할 가능성이 있으므로, 이를 사전에 예방하기 위해 겸직제한이 필요하다는 것임(윤영근, 2014)

- 또한 보조금 예산이 편성 및 공유재산 무상사용 등 압력행사로 인한 예산 및 자원배분의 왜곡현상이 발생하거나, 보조금 집행에 대한 보고·조사·시정명령 등의 통제 및 피드백 부실이 초래될 수 있다고 주장하고 있으며
- 유급제 도입 취지로 볼 때 의원겸직 문제는 의정에 전념하는 전업직 의원 충원과 배치된다고 주장하고 있음

7) 향후 보완전략

❍ 지방의원에 대한 겸직금지의 제도적 취지는 먼저 지방의원들이 직무에 전념하도록 하고 청렴성 내지 직무수행상의 투명성을 보장하기 위한 것임
- 겸직 허용 정도에 따라 긍정적 효과를 기대할 수 있지만 이와 반대로 겸직으로 인한 권한의 오남용이라는 부정적 효과가 발생할 수 있다는 점에서 겸직금지는 양면성을 가지고 있음

❍ 지방의원의 겸직금지 대상의 범위에 대한 조정은 제도의 타당성과 실현가능성을 균형 있게 고려할 필요가 있음
- 지방의원에 대한 겸직금지는 입법취지에 적합하고 공익행위 우선의 원칙에 입각하여 직무전념성과 청렴성 내지 직무수행상의 투명성을 보장하면서 실질적인 지방의회의 활성화를 위해 지방의원의 입법 전문성을 강화하는 방안을 강구해야 할 것임

❍ 또한 해당 제도의 실효성을 보다 확실하게 확보하기 위해서는 지방의원의 겸직 규정 위반 시 징계 규정을 보다 명확할 필요가 있음. 물론 지방의원이 겸직제한 의무 등을 위반 시 의장이 그 직을 사임할 것으로 권고하는 규정이 있음.[32]

❍ 그러나 「지방자치법」상 지방의원 징계 요구에는 구체적인 사유가 명시되어

32) 개정 「지방자치법」 제43조(겸직 등 금지) ⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

있지 않음.[33] 따라서 향후 제도의 실효성 확보를 위해 징계 사유를 보다 구체적으로 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있음

- 참고로 국회의원의 겸직제도는 '원칙적 금지, 예외적 허용'으로 운영하고 있고, 「국회법」제155조(징계)는 국회의원의 겸직 금지 규정과 영리업무 종사 금지 규정 등을 위반 시 경고, 사고, 출석정지, 제명 등 징계할 수 있는 사안으로 명시되어 있음

❍ 장기적으로 볼 때, 지방소멸이라는 어두운 당면과제에 직면하고 있는 광역의회의 경우 의원의 구성형태(선출방식)를 다양화하기 위한 노력도 시도해 볼 필요(물론 이를 위해서는 「지방자치법」을 포함한 관련 법령의 개정과 정비도 필요함)가 있음. 향후 광역의회의 경우 미국[34]의 26개 주 의회처럼 의성구성형태가 다양화된다면 지방의원의 겸직문제는 지금보다 더 유연하게 변화되어야 할 것임

- 즉 향후 재정부담 없이 지방의회의 입법 전문성 강화를 위해 고소득 전문직 종사자들을 의회 구성원으로 끌어들어야 할 상황이 도래할 수 있음. 이런 경우를 대비해 지방의원의 겸직문제는 좀 더 유연하게 대처해야할 것임

33) 개정 「지방자치법」 제98조(징계의 사유) 지방의회는 지방의회의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 의결로써 징계할 수 있음

34) 미국 주 의회의원들의 신분은 상근직(full-time, 10개주), 비상근직(part-time, 14개주), 혼합형(hybrid type, 24개주)으로 구분할 수 있음. 혼합형태는 의회 의원들의 구성형태가 상근직과 비상근직이 공존하는 형태임. 즉 의원의 신분이 상근직과 비상근직 의원으로 의회구성이 혼합된 형태로 운영되고 있음. 지역주민들이 자기들 선거구의 의원 신분을 둘 중에 하나 자유롭게 취사선택할 수 있는 것임. 상근직과 비상근직의 취사선택은 좀 더 많은 고소득 전문직 종사자(의사·약사·변호사·회계사)들을 주 의회 구성원으로 끌어들여 재정부담 없이 의회의 전문성을 향상하고, 다양한 계층의 의견을 정책에 반영하기 위한 것임

3. 정보공개

1) 정보공개의 의의

(1) 개념

❍ 정보의 공개(Information Disclosure)는 정보보유자가 자신이 보유하고 있는 정보를 외부에 드러내는 행위임

❍ 정보공개는 “행정관료의 입장에서 볼 때 주민의 공개청구를 전제로 하는 소극적 의미의 정보공개와 공개청구를 전제로 하지 않고 정보보유기관이 자발적 또는 의무적으로 보유정보를 공개하는 정보공표(Dissemination)를 포함하는 넓은 의미로 해석될 수 있음
- 정보공개의 개념을 공개청구의 여부를 기준으로 구분하는 실익은, 정보수혜대상이 청구공개의 경우는 청구자 개인 또는 집단, 정보공표의 경우는 불특정다수로 그 수혜대상의 범위에서 차이가 나고,
- 청구공개는 행정관료에게 성가신 일로 간주되어 그들의 거부반응이 우려되는 반면, 정보공표는 행정관료 자신들이 자발적으로 하는 것이므로 그런 우려가 적으므로 이에 따라 행정의 책임성에 미치는 각각의 영향력의 크기에서 차이가 날 것이라는 데 있음“(이승종, 2005: 499에서 재인용)

❍ Piotrowski(2007)는 정보공개를 보도 자료나 온라인 공개, 도서관이나 자료실에 배포하는 방식의 적극적 유포(proactive dissemination), 둘째, 시민이나 언론의 청구에 의해 기관이 수동적으로 공개하는 청구 공개(requester release), 셋째, 내부고발자 등에 의한 유출(leaks), 넷째, 공공장소에서 정보가 공개되어 토론되는 공개적인 공적 회의(open public meeting) 등 4가지로 분류하고 있음

(2) 필요성

❍ 정보공개의 필요성에 대한 핵심적인 논거는 크게 두 가지로 요약할 수 있음

(이승종, 2005)

- 하나는 규범적인 것으로 정보공개는 주민의 기본권으로 알권리를 충족시키기 위하여 필요하다는 것이며, 또 다른 하나는 실천적인 것으로 정보공개는 궁극적으로 행정책임성을 제고시킬 수 있는 방안이라는 것임

❍ 정보공개의 필요성에 대해서는 학자들 마다 다양함. 따라서 본 절에서는 당위성, 주민참여확대, 그리고 행정책임성제고라는 측면에서 정보공개의 필요성을 기술하고자함

❍ 정보공개의 당위성은 주권재민사상에 근거를 두고 있는 것으로 민주국가의 국민으로써 당연한 기본권인'알'권리를 가진다는 것임. 따라서 행정정보는 당연히 공개되어야 한다는 것임

- 이와 같은 국민의 알권리는 정부의 알릴 의무로 민주국가에서 행정정보는 본질적으로 국민의 재산으로 보는 견해임
- 정부는 정보의 주인이 아니라 관리인으로서 당연히 국민에게 행정정보를 공개해야 하는 것이며 국민에게 정보를 제공하지 않는 정부는 민주정부라 할 수 없다는 것임

❍ 주민참여의 확대는 주민이 행정과정에 적극적으로 참여하지 못하는 제약이유는 주민이 행정에 대한 충분한 정보를 가지고 있지 못하기 때문이라는 것임

- 이와 같은 행정정보공개의 주민참여확대효과는 특히 지방자치제의 정착이라는 관점에서 볼 때 중요함. 주민의 적극적 참여 없는 지방자치란 생각할 수 없기 때문임

❍ 정보공개는 행정책임성을 제고시키는 효과가 있다는 것임.

- 즉, 행정통제효과를 가지고 있기 때문에 필요하다는 것으로 행정책임성 제고효과는 크게 주민참여의 확대를 매개로한 간접적 제고효과와 행정관료의 행태에 직접 작용하여 생기는 직접적 제고효과로 나누어 설명할 수 있음

(3) 정보공개제도의 성립과정

❍ 정보공개제도는 미국 헌법수정안 제1조의 언론·출판의 자유, 표현의 자유로서 알권리를 보장한데서 연유되었음(김종후, 2017)
- 1966년 정보자유법(The freedom of Information Act)의 제정으로 연방·주정부의 모든 공공조직들은 자신들의 활동과 성과를 의무적으로 공개해야 했고,
- 대다수 지방정부들 역시 근린기반의 시민자문위원회와 같은 공식적인 조직을 만들고, 지역주민들에게 편의시설(공원, 체육시설, 커뮤니티 센터)과 기타 공공시설에 관한 운영 및 개선책을 포함한 모든 정보들을 공개함
- 이후 북유럽 국가들에게도 영향을 미쳐 이들 국가에서도 정보공개법이 제정됨

❍ 정보공개제도는 알권리를 제도화한 것으로 알권리가 법률로서 구체화된 개념은 아니지만 정보의 획득, 인쇄, 접속, 배부할 권리를 의미하며 이러한 권리를 보장하기 위해 정보공개제도가 성립되었음

❍ 한국에서 정보공개의 필요성은 1980년대 초부터 꾸준히 제기되었음. 1991년 청주시의회가 의결한 「청주시행정정보공개조례」가 유효하다는 대법원 판결 이후 많은 지방자치단체가 정보공개조례를 제정하였음. 그러나 1996년 중앙정부의 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정된 이후 각 지방자치단체는 자신들의 조례가 상위 법률에 저촉될 우려가 있다는 이유로 대부분 관련 조례를 폐지하였음
- 현재 정보공개제도는 중앙정부의 법률에 근거하여 활용되고 있음

❍ 정부 등 공공기관이 보유하고 있는 정보의 공개는 적극적 공개제도와 소극적 공개제도로 구분할 수 있음
- 적극적 공개제도는 국민의 정보공개 청구에 관계없이 공공기관이 생산하거나 보유하고 있는 정보를 언론이나 국민에게 공개하는 것을 말하고,
- 소극적 공개제도는 국민의 청구에 의하여 공개하는 것임

2) 지방의회와 정보공개

(1) 입법취지 및 필요성

❍ 개정「지방자치법」은 지방의회의 책임강화를 위해 지방의회의 투표결과 와 의정활동에 대한 구체적인 정보공개 사항(제26조)을 신설하였음
- 지방의회는 지역주민이 요구하는 주민의 정보 수령권 즉 '알 권리'를 보장하며, 의회와 주민 간 쌍방의 정보교환 하에서 의정활동을 수행할 필요가 있기 때문임
- 이를 통해 지방의회는 지역주민의 관심·요구·선호 등을 의정활동에 반영할 수 있고, 이러한 정보공개과정을 거쳐 주민만족을 제고함으로써 지방의회의 본질에 충실하게 되는 것임

❍ 지방의회는 긍정적인 의정활동에 대한 주민의 지지와 호응을 통하여 집행기관에 대한 견제력을 제고하는 한편, 부정적 의정활동은 주민으로부터 비판적 진단과 평가를 받아야 함. 따라서 지방의회는 의정활동에 관한 모든 정보를 공개해야할 의무가 있음

❍ 지방의회의 정보공개는 주민참여를 확대시키는 중요기제로 작용하기 때문에 영국을 비롯한 선진국에서는 1970년대 후반이후 본격적으로 도입함 (Rowat, 1979)
- 이러한 지방의회의 정보공개제도가 의회의 공무처리 및 결정에 대한 시민의 조사, 투명한 의정활동으로 의회의 신뢰제고, 정보의 용이한 배포, 시민의 토론을 위한 자료제공과 같은 중요한 기능을 수행하기 때문에 이 제도의 필요성이 강조되었음
- 즉 지방의회의 정보공개제도는 주민들의 알권리를 보장하고, 정치·행정과정에 대한 감시 및 통제를 가능하게 하여 민주주의 실현에 기여할 수 있다는 전제에서 비롯되었고, 점차 정착되어 나가고 있음

❍ 지방의회의 정보공개는 의정활동에 대한 신뢰와 책임성을 제고시킬 수 있는 제도적 장치임

- 정보공개제도는 지방의회의 비밀주의적 행태를 완화하고 입법과정을 보다 투명하게 하여 의정활동을 수행하는 지방의원들의 책임성을 제고하는 한편, 주민들로부터 이해와 관심을 받게 되고 의정활동수행에 대한 신뢰와 협조를 얻을 수 있음
- 아울러 정보공개는 주민들이 입법(의정활동)과정에 참여하는 데 있어 가장 큰 제약요인의 하나로 지적된 입법과정에 대한 정보부족을 채워줌으로써 주민들이 의정(議政)에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 수단이 됨

3) 지방의회의 정보공개 실행전략

❍ 개정「지방자치법」의 지방의회의 투표결과 및 의정활동에 대한 구체적인 정보공개 사항(제26조)은 적극적 공개이며, 적극적 유포임. 따라서 지역주민의 '알 욕구'에서 '알 권리'로 전환하도록 시스템을 구축해나가는 방향으로 실행전략이 마련되어야함. 이를 상술하면 다음과 같음

(1) 정보관리체계의 정비

❍ 정보공개는 의정정보가 모두 정리·보관되고, 검색이 되어야 가능함
- 따라서 의회공식기록의 정리 및 보관상태가 미비하거나 불충분한 경우에는 의회내부의 업무처리에 있어서도 비능률적일 뿐 아니라 정보공개를 저해하는 요인으로 작용함
- 의정활동정보는 정보공개에 대비하여 이에 적합한 형태로 공식기록들이 분류 및 관리·보관되어야 하며, 정보공개가 원활하게 이루어지기 위해서는 정보의 체계적 관리, 일원화된 전담부서, 정보공개편람 등이 작성·비치되어야할 것임

(2) 지원체계 구축

❍ 의정활동에 대한 구체적인 정보공개를 통해 지방의회가 책임성을 확보하기 위해서는 지방의원들이 온라인, 오프라인 등의 통로를 통하여 주민과의 의

사소통 및 주민의견을 수렴하고 주민의 다양한 이익과 요구를 정책과정에 반영시키는 주민대표기관의 행위자로서의 역할이 수행되어야만 가능함
- 이를 위해서는 체계적인 지원체계 구축이 필요함

❍ 특히 소셜 미디어를 통하여 의정활동 등 지방의회에서 생산되는 각종 정보를 다 방향 및 실시간으로 주민들과 공유함으로써, 주민의 알 권리를 충족시키는 동시에 주민의 이해와 동의를 기초로 지방의회가 본연의 기능을 수행할 수 있도록 해야 함. 또한 의원들의 인식전환을 위해 정보공개에 대한 교육 강화와 전문화된 정보담당공무원의 배치 등의 방법도 강구해야 할 것임
- 뿐만 아니라, 간접민주주의 한계를 보완하고 21세기형 풀뿌리 민주주의 방식의 주민참여, 미디어를 활용한 여론형성, 의견개진, 입법제안, 시론게재, 방송토론 등과 같은 과정을 도입함으로써, 사회적 이슈를 발굴하고, 정책의제 형성을 위한 의정역량을 제고하고 제도화해야함

(3) 전자 정보공개시스템 활용

❍ 전자정부시대에 정보공개는 인쇄물이나 사본을 준비할 필요 없이, 인터넷과 같은 전산망을 통하여 정보이용자들이 지리적 여건에 제한받지 않고 편리한 시간대에 편리한 형태로 정보를 제공받을 수 있어야함
- 이러한 전자적 공개시스템은 업무의 신속함과 의정활동의 투명성 확보에 큰 기여를 할 수 있음
- 이를 위해서는 먼저 의회활동 관련 모든 사무와 정보의 전자화를 추진해야 하고, 인터넷을 통한 정보공개청구가 가능하도록 공개청구와 관련된 프로그램을 구축하여야 하며, 홈페이지의 정보공개 관련 메뉴를 연계하여 손쉽게 정보에 접근할 수 있도록 해야 함

4) 지방의회 정보공개의 향후 방향성

❍ 지방의회의 정보공개는 규범적 측면에서 필요하고, 민주적 투명 행정에서 장점도 많지만, 효율적인 의정 관리 측면에서 부정적인 측면도 적지 않을 것임

- 즉 정보공개에 따른 의회의 부담 증가와 의정활동을 수행하는데 지장을 초래할 수 있음
- 정보공개를 담당할 전담기구설치, 인력배치, 구제절차, 소송, 경비 등 행정부담을 증가시키고, 정보공개 청구로 민원이 쇄도할 경우 정상적인 업무수행과 의정활동에 지장을 초래할 수 있음
- 이로 인해 의원을 비롯한 의회 사무처 직원들의 사기가 위축되고 업무추진을 소극적으로 수행함으로써 행정과 의정에 비능률을 초래할 수 있음
- 따라서 정보공개 과정에서 의원들이나 의회사무처 직원들이 지켜야 할 직무상 비밀이나, 개인의 프라이버시 침해, 범죄의 악용, 정보접근의 형평성 문제 등을 고려하여 정보공개에 관한 절차 등을 사전에 예시하여 운용되어야할 것임

❍ 영국의 지방의회들은 투표와 선거, 지역사회 회의와 의제, 현장구조와 조직구조 및 서비스 공급에서 어떻게 참여해야 할 것인가에 대한 충고, 그리고 지방의회가 무엇을 하는지에 대한 정보제공 수단으로서 웹사이트를 적극적으로 활용하고 있음

- 또한 의회와 주민 간 정보교환 방안으로 시민 패널이나 포럼 참여, 지역사회 컨퍼런스 개최와 같은 지역순회 회의 등 다양한 형태의 정보제공 방법들을 활용하고 있음

❍ 주민들이 의회관련 정보를 활용하는 방법으로는 첫째, 주민들 스스로 정보를 수집하기 위해 공공기록에 접근할 수 있는 법적 권한을 활용하거나, 둘째, 지방의회가 보다 명확하고 완전한 기록들을 적극적으로 공개하도록 촉구하는 방법, 셋째, 지방언론의 보도에 접근하는 방법, 넷째, 주민과 의원들 간의 상호작용을 위한 공청회 개최 등이 있는데, 이를 위해서는 지방의회가 보다 많은 주민들이 이용할 수 있는 정보제공 자료와 보고서를 준비해야할 것임

❍ 관련 규정을 개정하여 지방의원들의 의정보고서를 우편으로 보내는 전략도 생각해 볼 수 있음. 이 전략은 지방의회가 가정에 있는 모든 주민들에게 동

등하게 이용할 수 있는 형태로 정보를 공개하고 제공하는 방법이라고 할 수 있음
- 지방의회도 국회의원들이 지역구민에게 의정활동에 관한 보고를 우편으로 보내듯 의정에 과한 정보를 제공할 수 있도록 해야 함

4. 의원윤리

1) 윤리의 개념

❍ 지방의원들도 선출직 공무원이기 때문에 의원윤리를 논의하기 위해서는 행정윤리(administrative ethics)를 먼저 논의해야할 것임. 행정윤리는 일반윤리의 하위개념임. 따라서 행정윤리를 이해하기 위해서는 먼저 윤리가 무엇인지에 대한 이해가 필요함

❍ 윤리(Ethics)를 단순하게 도덕성을 다루는 철학의 한 분야(A Branch of Philosophy)로 생각하는 사람들도 있을 것임. 그러나 윤리에 대한 정의를 명확하게 내리는 것은 쉽지 않음
- 사실 윤리라는 용어는 다양한 의미로 정의되고 있음
- 어떤 이들은 윤리란 사실 존재하지 않는 추상적 개념이라고 주장하기도 하고, 그리고 윤리에 대한 다양한 정의만큼이나 윤리는 너무나 많다고 주장하는 사람들도 있음

❍ Bowman(1981: 61)은 윤리를 “인간행동이 옳은가 또는 그른가를 결정하는 일련의 기준”이라고 정의하고 있음

❍ 다양한 윤리의 정의는 다양한 이론들로부터 나오고 있지만 사실 이러한 정의들은 윤리 및 도덕행동에 따라 일련의 결정을 할 때 타당한 이유를 제공하는 보편적 법칙에 초점을 맞추는 의무론적 관점(deontological View)과 행동의 결과에 따라 그 행동이 옳고 그른가를 판단하는 목적론적 관점(teleological View)에 근거를 두고 있음(Kang, 1997)
- 이 두 가지 접근방법의 차이는 전자가 행위의 이유에 따라 그 행위의 도덕

성을 판단하는 반면, 후자는 그 행위의 결과나 성과에 따라서 도덕성을 판단하는 데 있음

❍ 즉 윤리에 대한 개념정의는 객관주의(Objectivism)와 해석주의(Interpretivism) 관점에 따라 상이함(Kang, 1997)

- 객관주의에 바탕을 두고 있는 개념이 의무론적(deontological)정의임. 이 정의에 의하면 윤리란 특정사회의 철학적 종교적 전통으로부터 도출된 규범적 행위규칙을 말함. 이 정의가 내포하고 있는 핵심적 요소는 인간행위에 대한 도덕적 행위규칙과 그러한 규칙이 이성에 의해 발견된다는 점임
- 해석주의에 바탕을 두고 있는 개념이 목적론적 (teleological)정의임. 이 정의는 인간행동의 도덕적 규칙을 발견하려고 노력하기보다 인간행동이 어떻게 옳고 그른가에 대한 의미를 파악하려고 함. 이 정의의 핵심적 요소는 옳고 그름의 의미와 그것이 행위의 결과에 의존한다는 점임

❍ 인간이 윤리를 가지게 된 것은 바로 인간에게 이성이 있기 때문임. 인간은 이성을 가지고 있기 때문에 무엇이 옳고 그른가를 구별할 수 있고, 무엇을 해야 하고 하지 말아야 하는지를 판단할 수 있음.

- 인간이 무엇을 어떻게 해야 하는지를 규정하는 윤리는 당위적·규범적·가치적인 개념임(문태현, 2000)

❍ 윤리는 인간이 마땅히 해야 할 바를 규정하기 때문에 당위적이고, 윤리는 인간이 추구해야할 가치를 지향하기 때문에 가치적임

- 윤리는 무엇이 바람직한지를 판별해주는 기준을 제시해주기 때문에 규범적임
- 윤리가 갖는 이러한 특성은 인간으로 하여금 동기유발의 힘을 갖게 함, 왜냐하면 윤리를 구성하는 가치는 항상 바람직한 것을 지향하고 가치를 지닌 사람들은 그것에 따라 행동해야 한다고 믿기 때문임

❍ 이상의 정의를 검토하여 볼 때, 윤리를 어떤 관점에서 정의하든 윤리의 본질은 인간의 올바른 행위 즉 사람이 지켜야 할 도리와 관련됨. 객관주의자들은

그것을 행위규칙에서 찾고 있는데 비하여 해석주의자들은 행위의 결과에서 찾고 있다는 차이가 있을 뿐임

2) 행정윤리의 개념

❍ 행정윤리란 공직자들이 행정행위를 수행하는 과정에서 따라야 할 가치나 행위규범과 관련됨. 이러한 가치나 행위규범은 하루아침에 만들어진 것이 아니고 오랫동안 행정활동과정에서 형성된 역사적 산물임

❍ 오늘날 행정은 고도로 전문화되고 있어 통일된 윤리기준을 필요로 함. 행정의 전문화는 필연적으로 행정인의 재량권을 확대시킴. 이러한 재량권확대는 재량권남용이라는 새로운 윤리문제를 제기함으로 통일된 윤리기준을 요청함(Kang, 1997)

- 1988년 미국 공공서비스위원회(National Commission on Public Service)는 행정이 21세기라는 새로운 전문화에 대응하려면 고도의 전문직업적 윤리기준이 확립되어야 한다고 주장함
- 통일된 전문직업적 윤리기준을 확립하기 위해서는 행정인들로 하여금 단순한 기술적 전문가 역할에서 벗어나 자율성과 전문직업적 독립성을 가지고 적극적으로 가치를 창조하고 가치를 선택해야 함
- 따라서 행정윤리에 대한 개념도 이러한 관점에서 새롭게 정의되어야 할 것임

❍ 행정윤리의 구체적인 내용은 그 사회가 처한 시대적·사회적 상황에 따라 달라짐. 행정윤리는 부정부패를 방지하고 직권남용과 무사인일을 타파하고자 하는 소극적 측면과 공익성과 봉사성을 강조하는 등 행정책임의 확보라는 적극적 측면의 두 가지 측면에서 접근할 수가 있음(강인호, 1998)

❍ 행정윤리개념에 대한 주요 학자들의 견해는 크게 네 가지로 구분할 수 있음(Kang, 1997; 문태현, 2000)

- 첫째, 행정윤리란 올바른 행정이 무엇인지 해답을 찾기 위한 성찰의 과정

이라고 정의하는 입장으로 이 정의의 핵심적인 요소는 행정인의 책임성과 성찰임. 행정인은 국민을 대표하는 공익을 실현해야하므로 책임성이 야말로 국민에 대한 최대의 윤리적 의무임

- 둘째, 행정윤리란 행정의 의사결정과 관련하여 둘 이상의 가치 간에 갈등을 일으키는 상황에서 가치 간에 질서를 부여하고 무엇이 중요한 가치인가를 구별해주는 지침이라 정의하는 입장으로, 이 입장의 공통점은 올바른 의사결정을 하기 위한 가치기준에 강조점을 둔다는 점임
- 셋째, 행정윤리를 정직성(Rectitude)과 책임성(Responsibility)의 관점에서 정의하는 입장으로 이 정의에서 핵심적인 요소는 행정인들이 갖추어야할 개성(personality)의 덕목과 의사결정의 지침에 있음
- 넷째, 행정윤리란 행정인들로 하여금 공공의 신뢰를 얻도록 하는 내부통제장치로 정의하는 입장으로 이 정의의 핵심적인 요소는 행위규범의 정당성의 기준과 사고와 성찰을 통한 판단능력에 있음

❍ 이상의 논의를 통하여 볼 때 행정윤리개념의 공통적인 속성은 다음과 같음(문태현, 2000)

- 행정윤리의 행위주체는 행정인이고, 그들이 행동하는 환경은 정치적 환경과 관료조직이며, 행정윤리의 핵심적인 내용은 전문직업인으로서 행정인 개인의 바람직한 퍼스낼리티상의 덕목과 의사결정의 지침이 되는 가치이고, 방법은 행정인들로 하여금 체계적인 사고와 성찰을 요한다는 점임

3) 지방의원의 윤리

(1) 필요성

❍ 지방의회는 주민들의 사회적 가치를 배분하는데 영향을 미치는 다양한 정책문제를 심의하고 결정하는 곳임. 따라서 지방의원의 윤리는 공직자의 윤리관, 가치관, 사고방식으로 의정전반의 윤리구현 수준에 절대적인 영향을 미치게 됨

❍ 또한 지방의원은 행동 시 특정인이나 집단의 이해관계에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 의원윤리는 의원들이 일정한 수준에 따라 행동해야 할 의무에 대한 책임을 지는 것으로 책임성이 필요함
- 책임성 이외에도 준법성, 청렴성, 공정성, 민주성, 합리성, 형평성, 등과 같은 가치들이 필요함. 그러나 이러한 가치들은 시대적 환경에 따라서 가치들의 우선순위가 변화하기도 함

❍ Cooper(1998)는 선출직 공무원이 지켜야 할 중요한 가치나 의무에 대해서
- 첫 번째, 국민의 사회적 기대 수준에 의해 결정된다고 하였음
- 두 번째, 선출직 공무원의 윤리적 행위는 통제에 의해서 확보되어야 하는데 선출직 공무원은 삼권분립에 의한 견제와 균형의 원리가 작동한다는 것임
- 세 번째, 선출직 공무원의 부패와 비리 같은 비윤리적 행위에 대한 엄격한 적발과 처벌임
- 네 번째, 선출직 공무원이 스스로 윤리적 갈등을 해결 하는데 도움이 되는 가이드라인인 행위준칙이 필요한데 이를 행동강령, 윤리강령이라고 함

4) 지방의원의 윤리

(1) 개념

❍ 지방의원의 윤리란 지방자치단체의 입법기관인 지방의회의 의원으로서 반드시 지켜야 할 최소한의 도덕적 규범이라 할 수 있음

❍ 그러나 지방의원들의 윤리를 설명하기 위해서는 행정윤리와 개인윤리간의 차이점은 무엇인가를 고찰한 후 지방의원들의 바람직한 덕목과 의사결정의 지침이 되는 가치문제에 대하여 논의해야할 것임

❍ Thompson은 행정윤리와 개인윤리간의 차이에 대하여 기원과 목적이라는 측면에서 매우 상이하다고 주장함(Kang, 1997)
- 개인윤리는 개인들 간에 얼굴을 맞대는 친밀한 관계에서 형성되었고, 그

목적은 인간들로 하여금 보다 도덕적인 존재가 되게 하는데 있음
- 이에 비해 행정윤리는 평소 친분관계가 소원한 관료조직 속에서 어떤 기준을 설정할 필요성에서 탄생되었으며, 그 목적은 공직자들로 하여금 책임성을 확보하여 보다 좋은 정책을 결정하도록 하는데 있다는 것임

❍ 따라서 특정행위가 개인윤리라는 관점에서는 문제가 되더라도 행정윤리라는 관점에서는 문제가 되지 않는 경우가 있으며 그 역도 성립함
- 즉 개인의 미덕이 자연스럽게 공공의 미덕이 되지는 않으며 행정윤리는 사적 개인의 윤리와는 다름
- 행정윤리는 민주주의 사회에서 통제의 수단이 되며 매우 중요한 기능을 함
- 행정윤리는 좋은 정책을 산출하는데 전재조건이 되기 때문임

❍ 행정인이 갖추어야 할 바람직한 덕목이나 행정의 의사결정에 지침이 되는 가치문제에 대한 연구는 많음. 가치는 행정인들의 태도에 영향을 미치거나 정책결정에 영향을 미치므로 매우 중요함. 행정이 추구해야하는 가치는 행정의 접근방법에 따라 상이함
- 행정을 관리적으로 접근하느냐 혹은 정치적·법률적으로 접근하느냐에 따라 적합한 가치를 달라짐
- 초기 정치행정이원론이 지배했을 때는 전문적 가치가 강조되었음
- 그 후 정치행정이원론이 제기되면서 정치적·민주적 가치가 강조되다가, 법률문제가 중시된 1970년대 중반 이후에는 법률적·헌법적 가치가 강조되었으며, 최근에는 행정인의 내부통제나 전문직업적 가치가 존중되고 있음

❍ 최근 행정이 추구하는 두 가지 지배적인 가치는 관료적 정신(bureaucratic ethos)과 민주적 정신(democratic ethos)으로 요약됨(Kang, 1997)
- Pugh는 관료적 가치는 능률성, 효능감, 전문기술, 충성심, 책임성 등이며 이러한 가치들은 Weber의 관료제모델, Wilson의 정치행정이원론, Taylor의 과학적 관리, Goodnow와 Willoughby의 비교행정연구와 합리성 등의 맥락에서 발견된다고 주장함

- 민주적 가치는 정치체제의 가치, 시민정신, 공익, 사회적 형평 등을 포함함
- 대부분의 행정윤리 학자들은 민주적 가치라는 윤리적 패러다임 하에서 성장하였으며 행정윤리확립을 위하여 민주적 가치와 관료적 가치를 대비시켜 연구하고 있음
- 오늘날 행정윤리의 딜레마는 행정이 추구해야 할 양대 가치인 민주적 가치와 관료적 가치를 어떻게 조화시켜나가느냐에 있음

(2) 종류

❍ 지방의원의 윤리는 전문직업 윤리이며, 동시에 조직윤리라고 할 수 있음. 따라서 전문직업 윤리와 조직윤리에 대한 이해가 선행되어야 의원윤리를 이해할 수 있음

❍ 지방의원은 전문직 종사자라고 볼 수 있기 때문에 전문직업 윤리가 있음
- 전문직 종사자에게는 그 직업이 요구하는 직업윤리가 있게 마련임. 의사에게 의사윤리가 있고 성직자에게 성직자윤리가 있는 것처럼 지방의원에게는 공직윤리라는 직업윤리가 존재함
- 의원들에게 전문직업 윤리가 요청되는 이유는 그들의 행위가 직·간접적으로 지역사회와 지역주민들에게 지대한 영향을 미치기 때문임
- 이들에게 적용되는 윤리규범은 대체로 “해야한다” 혹은 "하지 말아야 한다"는 형태로 규정됨

❍ 이러한 직업윤리규범들은 지방의원을 포함한 공직자들로 하여금 공무수행과정에서 구체적인 행동기준을 제시해준다는 점에서 장점을 갖고 있으나 사회변화에 따라 행정이 추구해야할 새로운 가치문제를 총체적으로 제시하지 못한다는 점에서 문제점이 있음
- 즉 공직자들이 무엇을 해야 하고 하지 말아야 하는지에 대한 기준으로 이들 법규범에만 의존하는 나머지 시대변화에 따라 행정이 추구해야할 진정한 역할과 가치가 무엇인가라는 윤리문제를 소홀히 할 가능성이 있기 때문임

❍ 지방의원은 지방의회라는 조직의 구성원임. 조직윤리란 조직구성원들이 그들의 역할을 수행하는 과정에서 지켜야할 올바른 행위규범을 말함. 그러면 의회조직 속에서 그 구성원들이 지켜야할 올바른 행위규범은 어떤 것일까?
- 일반적으로 조직구성원들의 사고방식이나 행동양식은 그들이 속한 조직으로부터 지대한 영향을 받음
- 집단적 의사결정방식을 취하며, 대부분의 의사결정규칙이 이미 법제화되어 있을 뿐만 아니라, 과거의 관례를 존중한다는 점임

❍ Dobel은 조직 속에서 올바른 의사결정을 하기 위해서 7가지 지침을 제시하고 있음. 첫째, 국민에게 진정으로 책임지는 자세를 가질 것이며 둘째, 정치체제가 지향하는 공공적 가치를 존중하고 셋째, 목표달성을 위한 제도와 절차를 존중하며 넷째, 이해관계인들로 하여금 공정한 참여를 보장하고 다섯째, 의사결정으로 인해 충분한 성과를 보장하게 하며 여섯째, 조직을 능률적으로 운영하고 일곱째, 국민들과 참여자들에게 이익이 되게 행동하는 것임 (Kang, 1997)

❍ 이러한 지침은 의사결정자들에게 어느 정도 도움은 되겠지만 이것으로 조직윤리가 확보되는 것은 아님. 사실 관료조직 속에서 의사결정자는 많은 윤리적 딜레마에 처하게 됨
- 즉 의사 결정과정에서 자신의 가치관과 다른 의사결정규칙이나 상관의 명령에 어느 정도 따라야 하고, 집단적 의사결정과정에서 자신과 견해를 달리하는 사람들과 어떻게 합의점을 도출하느냐의 문제는 참으로 어려운 문제가 아닐 수 없음
- 이러한 점을 고려하여 지방의원은 조직 구성원의 일원으로서 윤리적 자율성을 갖지 못한다는 주장이 제기되고 있음
- 구조의 윤리를 주장하는 사람들이 바로 이러한 입장을 대변함[35]

35) 구조의 윤리란 행정인은 어느 정도 도덕적 판단의 자율성을 가지나 궁극적으로는 조직의 요구에 따라 자신의 의무를 다한 것이기 때문에 자신의 결정행위에 대해서 책임을 질 수 없다는 견해임. 즉 관료조직 속에서 도덕적 책임은 행정인 개인의 책임이 아니고 조직의 책임이

- 그러나 의원들에게 윤리적 자율성을 인정하지 않는다면 동시에 민주적 책임성도 물을 수 없게 됨
- 민주국가에서 의원들은 공익을 실현하고 지역주민을 대표하기 때문에 도덕적 의무와 책임을 져야함
- 이러한 의무와 책임을 다하기 위해서 의회조직 속에서 의원들은 공익마인드와 책임정신, 행정에 대한 비판의식, 도덕적 판단능력, 진실한 의사소통의 가치와 성찰적 자세를 가져야함

(3) 필요성

❍ 지방의원을 포함한 모든 공직자에게 윤리적 규범이 특별히 강조되는 이유는 그들이 각급 정부에서 국민을 대표하는 대의원이라고 하는 특수한 신분을 갖고 있기 때문임
- 그들은 각급정부의 입법을 다루고 집행부를 견제하여 주민의 의사가 행정에 반영하도록 하는 중책을 맡고 있기 때문에 이들의 행동은 일반 시민의 그것에 비해서 법집행과정에서 관대히 처리될 가능성이 큼

❍ 사회규범이 요구되는가 하면 무엇보다도 그들은 지방자치라고 하는 공공이익을 위한 정책을 결정하는 막중한 책임과 주민의 대표라는 신임에 충실한 의무가 있기 때문이라고 할 수 있음
- 시민의 공익을 추구해야 할 신성한 의무가 있는 지방의원들의 행동은 법률의 위반에 가기 훨씬 앞서서 윤리적·도덕적 규범의 제재를 받아 마땅함

❍ 지방의원은 지역주민의 대표자이며, 예산의 심의·의결, 주요정책의 의결, 집행기구에 대한 감사, 주민의 청원수리 등에 대한 권한을 가지고 있으며 이를 통하여 지역주민의 삶에 직접적인 영향을 미치고 있음

❍ 이와 같이 주민에 높은 영향력을 미치는 선출직 공직자로서 지방의원들은 업무수행에 있어서 다른 공무원 보다 더욱 높은 윤리성과 책임성이 요구된

라는 입장임.

다고 할 수 있음

- 그러나, 현재의 지방의원의 윤리수준은 주민들의 기대수준에 미치지 못하는 것으로 나타났고 있음
- 이러한 시민들의 의견은 지방의원들의 윤리적 수준을 낮게 평가하고 있다는 것으로 이는 건전한 지방자치를 실현하는데 장애가 될 수 있음
- 이러한 비윤리적 행동은 조직의 평판과 신뢰를 상실하게 하고 경제적 손해를 초래할 수 있음

❍ 신뢰의 상실은 지방의회에 대한 불신을 초래하게 되고 지방의회에서 추진하는 정책에 대해서도 부정적으로 인식하게 됨으로서 정책시행에 어려움을 겪게 됨

- 또한 지방의원의 부패로 인하여 새롭게 지방의원을 뽑는 경우 그에 대한 경제적 비용은 지역주민의 세금으로 지불해야 함. 이러한 점을 고려한다면 지방의원에 대한 윤리성 향상은 반드시 필요함

5) 지방의원의 윤리 현황

(1) 지방의원의 윤리관련 법적현황

❍ 전부 개정된「지방자치법」상 지방의원의 윤리와 관련이 있는 조항을 살펴보면,

- 하나는 금지사항에 대한 내용과 의무로서 제43조(겸직 등 금지), 제44조(의원의 의무)등이며
- 다른 하나는 이에 따른 위반과 징계에 관련된 사항으로 제65조(윤리특별위원회), 제90조(의원의 퇴직), 제92조(자격상실의결), 제94조(회의의 질서유지), 제95조(모욕 등 발언의 금지), 제96조(발언방해 등의 금지), 제98조(징계의 사유), 제99조(징계의 요구), 제100조(징계의 종류와 의결), 제101조(징계에 관한 회의규칙) 등이 있음

❍ 지방의원 징계와 관련된 조항을 살펴보면,

- 제90조(의원의 퇴직) “지방의회 의원이 다음 각호의 어느 하나에 해당될

때에는 의원의 직에서 퇴직한다. 1. 제43조 1항의 어느 하나에 해당하는 직에 취임할 때, 2. 피선거권이 없게 될 때, 3. 징계에 따라 제명될 때이다." - 제91조(의원의 자격심사) 제1항 "지방의회 의원은 다른 의원의 자격에 대하여 이의가 있으면 재적의원 4분의 1이상의 찬성으로 지방의회 의장에게 자격심사를 청구할 수 있다." 제2항 "심사 대상인 지방의회의원은 자기의 자격심사에 관한 회의에 출석하여 의견을 진술할 수 있으나, 의결에는 참가할 수 없다"

- 제92조(자격상실의결) 제1항 "제91조제1항의 심사 대상인 지방의회의원에 대한 자격상실 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다. 제2항 심사 대상인 지방의회의원은 제1항에 따라 자격상실이 확정될 때까지는 그 직을 상실하지 아니한다.
- 제98조(징계의 사유) "지방의회는 지방의회의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 의결로써 징계할 수 있다."
- 제100조(징계의 종류와 의결) 제1항 "징계의 종류는 다음과 같다. 1. 공개회의에서의 경고, 2. 공개회의에서의 사과, 3. 30일 이내의 출석정지, 4. 제명 제2항 "제1항제4호에 따른 제명 의결에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다."

❍ 제100조의 징계종류에는 4가지로만 규정하고 있어 지방의원이 청렴이나 품위유지 및 지위남용금지 등의 의무를 위반한 경우에도 중징계는 거의 이루어지지 않고 있는 실정임(이승철, 2020)

- 지방의회의 징계는 회의질서·품위유지 위반, 모욕 등 「지방자치법」이나 자치법규를 위반 시 윤리특별위원회를 거쳐 시행하고 있으나 징계종류가 한정되어 있고 의원끼리 징계를 회피하여 경고·사과 등의 징계가 절반 수준을 차지하고 있어 형식적으로 운영되고 있음

(2) 징계현황

❍ 1991년부터 1999년까지 부정비리 처벌 지방의원이 279명에 달했으며, 이들 중 37%가 뇌물수수로 입건이 되었음. 또한 2014년 7월1일부터 2020년 10월30일(7기, 8기)동안 음주운전, 성추행, 정치자금법 위반, 겸직금지 위반, 폭언/폭행, 이권개입, 갑질 등으로 시군구의회 의원 징계 건수가 133건에 달했음(홍준현, 2021)

❍ 제7기 지방의회의원 사법처리 현황을 살펴보면(〈표 4-25〉), 사법처리 된 지방의회 의원은 149건이며(이승철, 2020: 225-226에서 재인용)

- 광역자치단체 36건, 기초자치단체 113건
- 법위반 유형으로는 공직선거법 위반아 64건(43.0%)으로 가장 많은 비중을 차지하고 있음
- 다음으로는 기타가 34건(22.8%), 뇌물이 21명(14.1%)으로 의원직을 남용한 금품수수행위가 높게 나타났음.
- 도로교통법위반이 17건(11.4%)이며 특정범죄가중처벌등에관한법률 위반 7건(4.7%), 사기 6건(4.0%) 순으로 나타났음

〈표 4-25〉 제7기 지방의회의원 사법처리 현황

(단위: 건,%)

구 분	사법처리 지방의회 의원	기소유형				
		선거법 위반	기타	뇌물수수	도로교통법 위반	사기
광역	36 (24.2)	15 (23.4)	10 (29.4)	5 (23.8)	2 (11.8)	2 (33.3)
기초	113 (75.8)	49 (76.6)	24 (70.6)	16 (76.2)	15 (88.2)	4 (66.7)
합 계	149	64	34	21	17	6

자료: 이승철(2020)에서 재인용

6) 외국 지방의원의 윤리 현황[36]

❍ 미국 캘리포니아 주 로스앤젤레스 카운티 정부의 공직감시기관인 Supervisor Committee에서는 선출직 공무원의 공무상 부정이나 업무상 비리, 뇌물, 착복 등 형사상 범죄사실로 기소할 경우, 최종 재판결과가 나오기 전이라도 의원들의 정직을 결정할 수 있음

- Supervisor Committee는 공직자의 윤리문제, 선거자금 수수 비리, 불법로비 활동, 정부자금 유용 등 모든 부정부패 관련 시민제보를 받고 조사함
- 특히, 시민고발센터인 '24시간 응급 긴급신고전화'를 통해 모든 공직자들의 부정부패 행위에 대하여 전방위적인 신고체제를 운영하고 있음
- 접수된 시민고발 신고내용에 대해 윤리위원회는 사안의 경중에 따라 직접감사 및 징계권을 행사하거나 시검찰관 및 법률집행관에 위임할 수 있으며, 또한 윤리규정 위반 혐의자에 대하여 민사소송을 제기할 수 있음
- 시의 윤리규정에는 시를 대상으로 사업을 하는 일반인이나 단체로부터 공직자들이 수령할 수 있는 선물 또는 보수금 수입에 제한을 두고 있음. 로비스트나 그의 소속회사로부터 25불 이내, 시정부공사 관련은 100불 이내야 함. 수수액이나 선물의 가격이 50불을 넘는 경우에는 반드시 보고해야 함

❍ 영국 잉글랜드 지역의 지방의회의원은 「지방정부법(The Local Government Act 2000)」과 「지방정부 및 보건공공참여법」에 근거해 마련된 지방공무원 윤리규범의 적용을 받고 있음

- 이들 법에 근거해 잉글랜드윤리위원회(SfE: andards Board for England)는 표준윤리규범(Local Government Act 2000, Section 50(1))과 고유의 행동강령을 제정 할 수 있음
- 표준윤리규범은 의무조항과 선택조항으로 구분되는데, 만약 지방정부가 표준규범을 받아들이지 않거나, 이를 대체하는 규정을 가지고 있지 못할 경우에는 표준행동강령의 강제조항을 적용하는 것으로 간주함

36) 외국 사례는 이승철 교수의 연구(2020: 226-228)를 재인용하여 요약·정리함

- 지방의회 윤리위원회(Standards Committee)는 지방의회 의원, 지방공무원 등의 업무상 행위에 관한 윤리기준의 설정 및 유지, 지방의회 의원의 윤리규정 준수 지원, 윤리 규정을 위반한 의원에 대한 제재를 결정함
- 지방의회의 윤리규정(Code of Conduct for Councillors)을 살펴보면 크게 3가지로 구분되는데 일반적인 의무사항, 특별한 이해관계가 있는 사안에 대한 의사결정권 제한, 선물·향응의 신고 등으로 구성되어 있음
- 일반적인 의무사항으로는 누구에게든지 불법적인 차별금지, 지방정부 근무자 등의 중립성 훼손 금지, 획득한 정보의 유출 금지, 의원의 지위를 이용하여 본인 또는 타인에게 이익이나 불이익을 주는 행위 금지, 정치적 목적을 위한 지방정부 자원의 이용 금지, 의사결정 시 재무담당공무원 등의 조언을 받아야 할 의무, 타 의원의 윤리규정 위반 사실 주지시 서면으로 SfE에 보고할 의무임
- 지방의회 의원의 겸직제한 직위는 당해 자치단체의 유급직원, 타 자치단체의 정치적으로 제한된 직위, 유료서비스 기관의 장, 수석행정관, 국장 및 부국장, 조사관, 일정수준이상의 연봉을 받는 직위 등임

7) 지방의원의 윤리 제고방안

(1) 제도적 측면

❍ 지방의회차원의 올바른 행정윤리 확보는 자치행정의 가장 기본적인 문제라고 할 수 있음. 그래서 전부 개정된 「지방자치법」은 지방의원의 윤리심사 및 징계에 대한 사항을 강화했음
- 즉 종전 「지방자치법」 제57조의 윤리특별위원회를 의무규정으로 전환해야 한다는 학계 및 시민단체의 의견을 받아드려 의무화하였음(제65조)
- 또한 전부 개정된 「지방자치법」은 지방의원의 윤리 심사를 강화하기 위해서 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정을 정비하였음
- 이번 개정을 통해 지방의원의 징계 등을 심의하는 윤리특별위원회의 설치를 의무화하였고[37]

- 그리고 윤리특별위원회에 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치되도록 하였음(제66조).[38]
- 윤리심사자문위원회는 지방의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 의장의 자문과 의원 징계에 관한 자문을 맡게 됨

❍ 지방의회차원의 올바른 윤리의 확보는 지방행정을 담당하고 있는 일반직 행정관료 뿐만 아니라 지방정치를 수행하는 의원들에게 있어서 자치행정의 신뢰성을 가름하는 주요한 관건이 되고 있음

❍ 이러한 지방의회차원의 올바른 행정윤리 확보는 환경적·조직적·개인적 차원에서 확보될 수 있음
- 즉 환경적 차원에서는 의회를 둘러싸고 있는 정치 환경의 민주화, 지역주민의 의식수준, 시민참여 등에 의한 외부통제의 강화, 정보공개, 부정고발핫라인제도(Fraud Hotline System)의 확립 등이 고려될 수 있음
- 조직적 측면에서는 의정문화의 쇄신, 의정의 합리화, 보수의 현실화, 의정절차의 간소화, 행정업무상의 규제의 완화 등을 고려할 수 있음
- 개인적 측면에서는 의원 개인이 갖추어야할 윤리덕목을 찾아내고 이들의 정당성·타당성을 논리적으로 부여하고 이것들을 내재화시키는 것임

❍ 따라서 지방의회차원의 올바른 의원윤리의 확보는 한 가지 측면에서 확보되는 것이 아니고 환경·조직·개인의 세 측면에서 종합적이면서도 체계적으로 확립되어야할 것이며, 새로운 고도의 전문직업적 의원윤리기준이 확립되어야할 것임

❍ 또한 징계사항의 세분화 및 강화시킬 필요가 있음. 전부 개정「지방자치법」제100조(징계의 종류와 의결)에서 규정하는 공개회의에서 경고, 공개회의

37) 제65조(윤리특별위원회) ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.

38) 제66조(윤리심사자문위원회) ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.

에서의 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명, 등 현재 징계의 종류가 세분화 되어 있지 않아 의원들의 윤리위반에 대한 처벌을 적절하게 수행하고 있지 못한 현실임

- 따라서 징계의 종류를 세분화하고, 윤리위반에 상응하는 징계를 내려야 할 것임
- 미국의 경우 제명, 징계, 견책, 벌금의 부과, 의원의 특권의 정지 및 제한, 위원회가 정하는 징계 등으로 구분되어 있으며, 캐나다의 경우 징계의 유형으로 징계, 2만달러 이내의 벌금, (안건 심의과정상 책무소홀로 인한) 피해자에의 손실보상, 사직권고 등이 있음. 영국도 견책, 사과, 화해, 직무중지, 자격정지 등 다양한 징계종류를 둠으로써 잘못된 행위에 대한 제재를 적절히 수행함으로써 지방의회 의원들의 윤리성을 향상시키고 있음 (이승철, 2020에서 재인용)
- 따라서 현재 징계의 종류에 견책, 벌금부과(징계사항에 따라), 일정기간 동안의 자격정지, 직무정지, 사직권고 등에 대한 종류를 첨부해야한다는 의견(이승철, 2020)은 현실성 있는 대안이라고할 수 있음

(2) 내재적 측면

❍ 국가가 처한 상황에 따라 의원들이 갖추어야할 윤리적 덕목과 가치는 다양하더라도 의원들이 추구해야할 가장 중요한 가치는 법적 책임성(Accountability)과 윤리적 책임성(Responsibility)일 것임

- 의회정치란 바로 책임이기 때문임

❍ Thompson은 지방의원들은 문서화된 윤리규범보다 책임성(Responsibility)을 더욱 중시해야 하며 그들은 민주적 정치질서에 대한 확고한 신념을 가져야 한다고 주장했음

- 이러한 측면에서 Cooper와 Mosher도 행정윤리의 본질은 책임성에 있다고 했음(Kang, 1997)

❍ 지방의원들이 문서화된 윤리규범보다 책임성을 더욱 중시하기 위해서는 의

원 개인 차원이나 의회차원에서 의원들의 덕성윤리(virtue ethics)를 함양하는데 노력을 경주할 필요가 있음

❍ 의원윤리는 의정활동 주체인 의원들 개개인의 타고난 품성이 무엇보다도 중요함. 좋은 품성을 갖춘 의원들은 누가 시키지 않더라도 스스로 의정활동을 정직하고 책임 있게 수행할 것이기 때문임

- 사실 오늘날 의원윤리가 문제되는 것은 좋은 품성을 갖춘 의원들을 확보하기가 쉽지 않기 때문임. 품성에 문제가 있는 의원들은 아무리 엄격한 윤리규범을 적용하더라도 소기의 성과를 나타낼 수 없음

❍ 그렇다면 의원윤리의 본질적인 내용이 되고 있는 덕성이란 무엇일까? 옥스퍼드 사전에 의하면 덕성(virtue)이란 도덕적 원리에 따라 생활하고 행동하는 것, 도덕률이나 올바른 행위기준을 자발적으로 준수하는 것, 옳지 못하거나 사악한 행동으로부터 멀리하는 것이라 규정하고 있음(Kang, 1997)

❍ 덕성이란 인간이 원래부터 타고난 좋은 습성이나 성격을 말하는 것으로 선한 삶을 추구하는데 본질적인 요소가 됨. 여기서 좋은 습성이나 성격을 말하는 것으로 선한 삶을 추구하는데 본질적인 요소가 되며, 좋은 습성이나 성격을 갖춘 사람은 도덕적 원리를 자발적으로 실현하는 사람임

❍ 의원들이 지녀야할 도덕적 특성은 다양할 수 있음. 그러나 일반적으로 정직성, 공정성, 성실성, 합리성, 객관성, 책임감, 봉사정신, 준법정신, 배려정신, 공공의식 등이 주요 덕목으로 논의될 수 있음

❍ 그렇다면 의원들에게 이러한 도덕적 품성을 어떻게 지니도록 할 것인가가 문제임

- 의원들에게 덕성을 길러주기 위해서는 사려 깊게 사고하고 실천적 지혜를 심어주는 교육이 중요함
- 의정의 궁극적 목적은 민주적이고 공정성 있는 의회운영을 통한 공동선(Common Good)의 실현에 있다고 할 수 있음
- 이러한 공동선의 실현은 의회를 지역주민과 지역사회를 위한 민주적 공

동체로 개선할 때에만 가능함
- 민주적 공동체를 형성하기 위해서는 의회(정)문화를 자율성, 투명성, 정보공개를 통한 지역주민과의 개방된 의사소통, 참여와 비판정신 등이 살아있어야 함
- 따라서 의회는 의원들의 덕성윤라를 함양하는데 노력을 기울어야할 것임

5. 의정평가

1) 의의

(1) 개념

❍ 지방의원의 의정활동은 지방의회의 핵심적인 기능들을 수행하는 것으로 지방의회나 지방의원들이 지역주민을 대표하여 지역주민들의 복리증진을 위해 도모하는 일체의 활동들을 의미함(권영주, 2009)
- 지방의원의 궁극적인 의정활동 목표는 주민들의 의사를 대표하는 것으로 이러한 목표 달성이 곧 의정활동성과로 이어짐

❍ 일반적으로 지방의회의 의정평가란 지방의회의 의정활동성과를 평가하는 것으로 지방의회의 의정활동성과는 지방의회 기능과 지방의회 의원의 활동에 대한 평가를 반영하는 것임
- 즉 지방의회의 의정활동성과는 지방의회가 정치·사회적 환경 하에서 법·제도적으로 보장되어 있는 권한을 효율적으로 행사한 의정활동의 결과로 산출된 총합을 의미한다고 할 수 있음(고경훈, 2015)

❍ 지방의회가 의정평가를 실시하는 이유는 지방의회의 민주성과 효율성을 제고하고, 주민에 대한 책임성과 대응성 확보를 위한 필수적 조건이기 때문임(박태헌 외, 2017)
- 첫째, 측정을 통해 실행이 이뤄지고, 둘째, 결과를 측정하지 않으면 성공과 실패를 구별할 수 없고, 셋째, 성공에 대한 확인 없이 보상할 수 없고, 넷째, 성공에 대해 보상하지 않는 것은 실패를 보상하는 것이고, 다섯째,

성공을 발견할 수 없다면 성공으로부터 배울 수가 없고, 여섯째, 실패를 모르면 고칠 수도 없으며, 일곱째, 성과를 공개해야 지역주민의 지지를 얻을 수 있음

❍ 지방의회는 입법기능, 의결기능, 행정통제기능, 주민대표기능 등의 역할을 수행함. 그렇다면 의정평가를 위해서는 이러한 지방의회의 기능과 역학을 중심으로 그것을 계량적으로 어떻게 측정할 것인지가 먼저 결정되어야함

❍ 따라서 의정평가는 지방의회가 집행기관을 견제·통제하는 기능수행에 대한 평가라고 할 수 있음(강인호 외, 2002)
- 지방의원에 대한 의정평가는 지방의회를 구성하고, 의회운영을 책임지고 있는 의원집단에 대한 평가라고 할 수 있음
- 지방의회는 집행기관을 견제·통제하기 위하여 다양한 권한을 보유하고 있으나 조례 및 각종 정책의 결정, 예산의 심의·의결, 행정사무 감사 및 조사권이 주요한 기능임
- 학문적으로 의정평가는 이러한 기능을 효율적, 효과적으로 수행하고 있느냐에 대한 것이며, 지방의회의 의정평가를 분석한 많은 연구에서는 다양한 평가기준을 사용하고 있음

(2) 필요성

❍ 지방의회가 지역주민들의 요구에 적절히 대응하며, 시대적·지역적 사명에 부응하기 위해서는 의정활동을 정기적으로 평가받아야 할 것이며, 지방의회를 비롯한 지방자치제도의 획기적인 변화를 모색하고 있는 시점에서 제도적 개혁을 위해 현실의 진단과 평가는 필수적 전제조건임
- 이것은 지방자치의 성공여부는 지방의회의 의정평가와 직결된다는 학자들의 의견(Abney & Lauth, 1986; Hill & Mladenka, 1992)과도 일맥상통하는 것임

❍ 주민의 대표기관이자 의사결정기관으로 민주적 의미를 가지는 지방의회가 1991년 부활한지 30년의 시간이 흘렀음. 지방의회의 기능과 관련해 볼 때

지방의회의 존재 이유는 지역주민의 의견을 적절히 대변하여 입법권을 행사하고, 집행기관의 집행을 효과적으로 감시하고 견제하는 것임. 그러나 지방의회의 의정활동과 관련한 의정평가에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있음. 지방의회는 스스로의 존재가치를 입증하기 위해서라도 좋은 의정활동성과를 주민들에게 내어놓도록 노력해야함

❍ 지방의회의 의정평가는 지방의회 기능과 지방의회 의원의 활동에 대한 평가를 반영하는 것으로, 지방의원의 궁극적인 의정활동 목표는 주민들의 의사를 대표하는 것으로 이러한 목표 달성이 곧 의정평가로 이어짐

❍ 향후 지방의회의 의정활동에 대한 구체적인 정보가 낱낱이 공개될 예정(전부개정 「지방자치법 」26조)임. 의정활동은 의정평가로 통해 지역주민들에게 평가받는 것으로, 좋은 의정평가는 일부 만연해 있는 지방의회 무용론을 불식하는 계기가 됨

- 의정평가를 통해 지역주민들이 지방의회를 바라보고 느끼는 체감만족도를 향상시킬 수 있고
- 지방의회가 의정평가를 통해 지역주민들에게 의정활동을 제대로 알리고 또한 제대로 평가를 받는 선순환적인 환류시스템구축을 통해 대응성(responsiveness)을 향상시킬 수 있음
- 이러한 의정평가를 통해 지방의회는 의정활동성과를 향상시킬 수 있고, 지역사회에 대한 대응성 향상으로 지방의회 무용론을 불식할 수 있음

❍ 객관적인 기준을 통해 다른 지방의회의 의정활동과 자신이 거주하는 지방자치단체 지방의회의 의정활동성과를 비교·평가함으로써 지방의회 간 선의의 정책경쟁을 유도할 수 있고, 이를 통해 지방의회의 책임성을 확보하고 한 차원 높은 지방의회로 도약할 수 있는 계기가 될 수 있음

❍ 지방의회의 의정환경이 변화하면서 의정평가의 중요성은 더욱 증대되고 있음. 2006년도부터 적용된 유급제의 도입으로 지방자치단체가 자율적으로 의정비를 결정할 수 있게 됨에 따라 객관적 의정비 산정의 기준으로 의정평가의 중요성이 더욱더 증대되고 있음

2) 평가기준

❍ 앞에서 언급했듯이 지방의회 의정평가는 의정활동에 대한 성과평가를 한다는 의미로 지방의회가 집합적인 차원에서 지역주민의 복리와 지역발전을 실현하기 위하여 민의수렴에 따른 심의의결기능, 정책 형성기능, 감시·견제기능, 주민대표기능을 수행하는데 궁극적으로 영향을 미치는 것에 대한 평가라고 할 수 있음(고경훈, 2015)

❍ 기존 선행연구에서 제시하고 있는 의정평가 기준을 살펴보면 〈표 4-26〉과 같음

〈표 4-26〉 선행연구에서 제시하고 있는 의정평가 기준

주요학자	평가기준
김영기	의결기능, 법률제정기능, 행정감사기능, 주민대표기능
김광주 외	정책입안, 정책심의, 행정감시, 민의반영
김병준	정책결정기능, 행정통제기능
심익섭	입법·정책기능, 견제·감시기능, 주민근접기능
오재일	주민대표기능, 정책결정기능, 통제·감시기능, (집행부에 대한) 심사·평가기능, 지방분권운동의 선구자기능
정준금	조례제정, 예·결산심의, 시정질의, 시정감사, 시민의견수렴활동
조경호·김명수·김순은	주민의 대표성, 입법전문성
최봉기	의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능, 조정조화기능, 협력봉사기능
Barron 외	정책결정, 집행기관감시, 민원해결
Zimmerman	조례제정, 예산안 의결, 지방세 징수
조선일	대표성·전문성, 조례제정·개폐, 예·결산심의, 행정사무감·조사, 회의개최 등, 대민·대외활동
유광호·박기관	대표기능, 의결기능, 입법기능, 견제·감시기능
박종관·유준석	정치적합리성, 주민대응성, 주민통합성
강상원·이승모	입법기능, 통제기능, 주민대표기능
권영주	입법기능, 예산기능, 통제기능, 주민대표기능
이영희·이영균	입법 및 의결기능, 주민대표기능, 견제감시기능
김상구·우양호	자치입법기능, 행정감시기능, 주민대표기능
박기관	대표기능, 의결기능, 입법기능, 통제기능

출처: 강인호 외(2002); 박태헌 외, (2017).

❍ 기존 선행연구에서 보면 지방의회에 대한 의정평가의 대상이 되는 것은 대체적으로 의회의 역할에 대한 분류가 곧 의정평가의 대상에 대한 분류가 되고 있음(고경훈, 2015)

- 의회의 기능에 대한 평가는 실질적 내용에 대한 측정이 될 것이고, 의회의 운영에 대한 평가는 절차적 내용에 대한 측정이 될 것임
- 그렇다면 지방의회의 역할을 정책결정기능과 행정통제기능으로 크게 구분한다고 할 때, 지방의회는 정책결정기능으로 발의권과 의결권을 가지며, 행정통제기능으로 행정감사 및 조사권을 갖게 됨

❍ 평가기준에 대한 선행연구를 좀 더 상술하면(고경훈, 2015: 4-6에서 재인용)

- 강인호(2002)는 광주광역시 의회의 10년 간(1991-2001)의 의정활동을 분석 및 평가하고 있는데, 이 연구논문에서는 입법기능인 예·결산심의, 조례 제·개정활동, 통제기능인 행정사무감사 및 조사, 시정질의활동, 주민대표기능으로 민의반영활동 등으로 나누어 분석하고 있음. 이 연구가 가지는 의미는 의정활동평가의 기준과 이를 측정하기 위한 변수를 구체적으로 기술하고 있다는 점에서 의미가 있으며, 또한 주요 학자들이 제시하는 의정활동의 평가 기준을 정리하면서 의정평가에 있어서 기능의 분류는 평가의 기본적인 전제가 됨을 강조하고 있음. 두 번째 의미는 분석결과를 토대로 구체적인 시사점을 제시하고 있다는 점임
- 선행연구를 종합해볼 때, 의정평가대상은 크게 주민의 대표성과 입법전문성으로 분류될 수 있으며, 이를 세분화하면, 조례제정, 예산결산심의, 시정질의, 시정감사, 시민의견 수렴활동 등의 분류가 가능함. 더불어, 기능적 측면으로는 의결기능, 입법기능, 정책기능, 견제감시기능, 대의기능으로 나눌 수 있으며, 여기에 조정조화기능, 협력봉사기능, 자율운영 및 발전관리기능 등을 첨가하고 있음

3) 기존 의정평가의 한계

❍ 의정평가에 관한 연구들은 1991년 제4대 지방의회 구성이후 활발하게 연구되어 오고 있는데, 연구의 범위에 있어서는 지방의회의 의정활동을 포괄적으로 분석한 연구가 많으며, 상임위원회 활동이나 의원 개개인의 의정활동 평가에 대한 연구는 거의 없음

- 기존의 선행연구들은 평가의 범위와 대상에 있어서 의회전체의 실적에 주로 초점이 모아지고 있고, 연구방법에 있어서는 지방의회 의사록 또는 회의 결과보고서 등을 대상으로 지방의회의 의정활동 전반을 평가한 연구와 공무원, 지방의원, 언론인, 주민 등을 대상으로 한 설문조사를 통해 의정활동을 평가한 연구들이 주류를 이루고 있음
- 의정평가와 관련된 많은 연구들이 주로 행태주의 측면에서 지방의원, 공무원 및 시민들을 대상으로 설문조사를 실시하여 의정활동을 분석하고 있음

❍ 의정평가는 지금까지의 많은 연구에도 불구하고 아직까지 바람직한 지방의회의 의정평가를 할 수 있는 합리적이고 객관적인 평가기준이 마련되어 있지 못한 상황임

- 이러한 사유는 지방의회의 의정활동성과에 대한 정확한 평가를 내릴 기준이 없다는 현실적인 이유뿐만 아니라, 지방의정에 대한 평가시행체계가 주기적이지 못하고 지속성을 뜨고 있지 못하기 때문이라고 할 수 있음
- 또한 의정평가에 대한 일부 성과측정은 변별력이 다소 떨어지는 지표들을 선정하는 경우가 있고, 부분적인 평가에 그친 경우가 많기 때문임

❍ 따라서 기존의 의정평가기준은 미래지향적인 지방의회의 방향설정이나 의정활동의 성과 제고를 위한 전략적 접근에 한계를 지녀왔음

- 향후 의정평가는 무엇을 통하여 의정활동의 성과를 평가하는 것이 타당하고 적절하며, 어떻게 측정하는 것이 객관적이고 정확한 방법인가에 초점을 두어야 할 것임

4) 개선전략

❍ 지방의회는 정책결정, 지방정부의 감시와 통제, 법령제정, 분쟁조정 및 민원해결 등을 통해 지역에 봉사하는 역할을 수행함. 그러므로 지방의회는 지방자치의 행위자 중에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있음. 집행기관을 감시하고 통제하면서 지역의 다양한 이익을 조정하는 역할은 지방의회의 고유한 역할이라는 점에서 지방의회의 역할과 의정평가에 관한 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없음

❍ 지방자치의 정착과 주민복지향상을 위하여 지역주민의 다양한 이익은 지방의회를 통해서 이루어져야 하며, 이를 위해 의원들의 의정활동 강화는 필연적인 것임

- 자치단체의 정책결정과정에서 지방의회의 의정활동이 강화되어야 집행기관의 독주를 막을 수 있고, 지역사회의 다양한 이익이 행정에 반영되는 주민중심의 자치행정이 이루어질 수 있음

❍ 현재 한국의 지방의회가 가지고 있는 정책결정권이나 정책집행권은 다른 나라에 비해서 약한 것은 물론이고, 이들의 정책 활동을 지원하는 인적·물적 자원 및 제도적 장치가 부족함

- 결국 정책결정과정에서 지방의회는 주연 배우의 역할을 수행하기보다는 조연 배우로 평가 절하되기도 했음

❍ 지방의회가 의정활동을 강화시키기 위해서는 적극적인 민의 수렴, 정책의제 형성과 조례 제정에 있어서 주도적인 역할을 행사해야 할 것이며, 또한 전문성과 자질을 겸비하고 있어야 할 것임

- 지방의회의 의정활동과 관련한 선행연구들은 의정활동과 의원들의 전문성 간에는 높은 상관관계가 있다함

❍ 따라서 향후 의정평가와 관련한 개선 전략은 의원들의 전문성과 자질을 바탕으로 한 지방의회의 의정활동 역량 제고에 초점을 맞추어 개선전략이 도출되어야 함

❍ 지방의회 운영과정에서 의원의 전문성을 제고하기 위해서는 의원들에게 자신의 전문분야와 관심사를 고려하여 특정 위원회를 선택하게 하고 그 위원회를 중심으로 장기간 의정활동을 수행하게 하는 것이 중요함
- 이러한 측면에서 몇몇 광역의회에서 일부 시민단체의 요구를 받아들여 의원의 직업과 관련된 상임위원회 활동을 제한하는 조례를 제정한 것은 그나마 활용 가능한 전문성을 사장시키는 것으로 법령의 법위 안에서 재고할 필요가 있음
- 현행 제도상 상임위원회 선정에서 직업과 관련된 상임위에 배치되더라도 직접적인 이해관계가 있는 사안의 결정에서는 제척과 회피제도를 적극 활용할 수 있음

❍ 지방의회 내 연구모임을 활성화시켜 주기적으로 학습하는 것도 지방의회의 전문화에 큰 도움이 될 수 있음 지방의회는 이러한 연구모임을 적극 지원할 필요가 있음. 지방의회가 주도적으로 연구결과를 모아 정기적으로 논문집을 만들어내는 것도 권장할만함
- 또한 관련학회에 가입하여 각종의 정보와 연구논문들을 학습하고, 이를 의정활동에 적극 활용하도록 하는 노력도 필요함
- 학회에서는 지방의정 현실에서 제기되는 많은 문제들을 학문적으로, 때로는 실무적으로 접근한 연구들이 많이 있는데, 이를 체계적으로 활용하는 지방의원은 매우 드문 것이 현실임

❍ 지방의회가 의정활동을 강화해 나가기 위해서는 다양한 통로로 주민과 접촉하고 정보를 수집할 필요가 있음. 이를 위해 지방의회는 개방적 사고로 열린 의회를 지향해야 할 것임
- 지방의원은 지방의회가 주민을 위한 주민에 의한 주민의 의회라는 점에 대해 확고한 신념을 가져야하고, 이를 위해 열린 의회를 지향하는 각종의 정책프로그램을 실천해 나가야 할 것임

제6절 지방의회 지원개선 전략

1. 지방의회 지원의 의의

❍ 민주화의 커다란 흐름 속에 지방의회가 재출범 한지 30년이 되었으며, 지난 2018년 6월 13일 의원선거를 통해 2018년 7. 1. 제8대 지방의회가 출범하였음

- 지방의회는 자치단체장과 더불어 지방자치를 운영하는 지방을 운영하는 중요한 양대 축 중의 하나이며, 법적으로 부여된 권한에 비추어 보면 지방의회는 지방자치를 운영하는 핵심적 주체이고 기관으로서의 매우 중요한 역할을 함
- 먼저, 조례의 제·개정을 통해서 해당 지역의 의견을 최종적으로 결정하고, 다음으로, 예산·결산의 심의 및 심사 활동과 행정사무감사 등을 통해서 집행기관을 감시하기도 함
- 또한 청원 등을 통해서 지역주민들이 제기한 지역민원을 해결하기도 함
- 따라서 지방의회의 효과적인 의정활동이 우리의 지방자치성과를 결정하는 동시에 지방자치의 발전을 보증하는 기제라 할 수 있음

❍ 사실 지방의회가 개원되고 활동하기 시작한 후, 지난 30여년 동안 지방의회는 적지 않은 활동을 해왔음

- 지역주민들의 대변자로서 지방의 각종 조례의 제정, 개정 및 폐지, 예산의 심의 및 확정, 집행기관의 감시와 통제 등의 활동을 수행하면서 지역주민들의 이익을 대변하기도 하였으나 그러나 전반적으로 볼 때 지방의회나 지방의원에 대한 평가는 그다지 긍정적이지 못한 편임
- 많은 안건을 처리했지만 대부분이 집행기관에서 발의한 것이라는 점, 지역사회 전체의 이익보다는 출신지역의 이익을 지나치게 앞세운 점, 소수이긴 하나 일부 의원들의 부도덕한 행동의 노출 등의 부정적인 측면으로 지적되기도 하였음[39]

❍ 이러한 측면에서 의정활동과 관련된 집단들의 평가 역시 부정적이며, 1995년 지방의원, 의회사무처 공무원, 집행기관 공무원, 지역주민 등을 대상으로 한 의정활동 전반에 대한 평가를 묻는 설문조사 결과를 보면 다음과 같음
- 즉, 보통 57.3%, 만족 7.9%, 불만족 32.7%로 의정활동에 불만족하다는 응답이 많았다는 점임
- 특히 지역주민의 경우 보통이라는 응답자가 59.3%, 불만족이라는 응답자가 39.6%에 달하여 타 집단에 비해 가장 높은 비율로 부정적인 평가를 내리고 있음(한국지방행정연구원, 1996)[40]

❍ 문제는 지방자치를 증대시키기 위해 출범된 지방의회가 30년이 되었지만, 아직도 미흡한 영영이 많다는 점임
- 지방의회가 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 의정활동에 필요한 다양한 역량을 갖추어야 할 것이며, 이러한 역량을 잘 갖추고 활동했을 때, 지방의회가 제대로 평가받을 수 있을 것임
- 지방의회의 전문적인 역량제고는 지방의회의 각종 의정활동이 효과를 높일 수 있는 기초 활동이며, 이러한 역량을 높이기 위해 지방의원들의 역량제고도 필요하지만 이들을 전문적으로 지원하기 위한 다양한 제도의 마련도 필요임
- 본고에서는 지방의회의 전문 역량을 높이는데 필요한 중요 요소인 지방의회 지원방안에 대해 고찰하고자 함

---

39) 이러한 문제들은 본질적으로 의원의 자질과 관련된 것이기도 하지만, 더불어서 전문성의 취약성도 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 판단됨. 즉, 생산적인 의정활동을 평가함에 있어서 지방의원의 전문성이 중요한 영향변수의 하나라는 점은 기존연구에서도 잘 입증되고 있음(박종득 외, 2001; 최근열 외, 2000).

40) 지방의회활동의 긍정적 측면은 자치단체의 자주권과 자율권 신장, 주민참여기회 확대, 지역특성 및 잠재력 개발, 집행기관에 대한 견제와 감시활동, 대 정부활동의 활발한 전개, 지역숙원사업을 해결하기 위한 노력, 민생 및 지역사회 당면과제 해결노력 등임. 지방의회활동의 부정적 측면은 지방의회와 집행기관의 갈등, 의정활동경험부족에 따른 의회운영 차질, 지역개발사업을 둘러싼 의원 간 갈등, 일부 의원들의 부조리, 전문성 부족, 형식적인 민원처리 등임(지방의회백서, 1996).

2. 지방의회 지원관련 관련 이론적 고찰

1) 지방의회의 지원의 의의

❍ 우리나라는 지방의회가 의정활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 몇몇 지원제도를 두고 있으며, 이 제도들은 크게 두 가지로 구분할 수 있음
- 하나는 지방의회 의사일정을 지원하는 제도들이고[41] 다른 하나는 전문적 지식의 지원체제임
- 전자는 의회의 의사일정이 원활하게 추진되도록 설치된 지방의회사무기구에 의한 지원제도이며, 후자는 의원들의 해당지역 의정활동에 필요한 전문지식을 제공하기 위한 것으로 광역 및 기초의회에 두고 있는 전문위원제도 등임

❍ 지방의회 사무조직은 지방의회 활동과 관련한 사무를 처리하고, 지방의원의 의정활동을 지원하는 조직으로 시·도와 시·군·구 기구의 명칭이 약간씩 다름
- 제도적으로 우리나라는 시·도의회에는 사무처를, 시·군·자치구의회에는 사무국 또는 사무과를 둘 수 있음
- 이러한 지방의회의 사무기구는 지방의회의 의정활동과 관련된 주요 활동과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구로써 지방의회가 본래의 역할을 잘 수행할 수 있도록 도와주는 지원제도임
- 이 지방의회 사무조직은 의원들의 각종 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 업무를 수행함

❍ 전문위원제도는 지방의원들이 의안심의·처리 등의 입법과정에서 요구되는 의정활동을 전문적으로 보좌하기 위하여 지방의회의 두는 지원제도임
- 지방의원이 무급에서 유급으로 전환되기는 하였지만, 지방의원들은 실생

41) 지방의회의 사무기구(사무처, 사무국, 사무과)는 지방자치법상 지방의회 의정활동과 관련한 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위하여 조직된 기구이며, 지방의회가 기능을 잘 수행할 수 있도록 도와주는 지원조직체를 구성하고 있음. 따라서 지방의회 사무기구의 존재 의의는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 핵심 업무를 수행하는 지원체제로서 사무기구라는 조직과 관계된 인력(직원)을 포함하는 것을 의미함.

활에서 생계활동을 병행해야 하는 경우가 많음
- 즉, 지방의원들은 제한된 시간과 전문성의 결여로 인하여 단독으로는 의정활동을 효과적으로 수행할 수 없는 상황임
- 따라서 지방의회 의회사무기구 및 전문위원 등의 제도를 통해서 지방의원들의 의정활동을 효과적으로 지원하는 것이 지방의회와 지방의원의 의정활동 역량을 높여줄 수 있는 중요한 요소로 볼 수 있음

❍ 우리나라 지방행정의 또 다른 한축인 집행기관은 많은 전문직 공무원들이 업무를 맡아 직접 집행하거나 지원하는 체제를 잘 구축하고 있음
- 그러나 주민의 대표 합의체 의결기관인 지방의회는 주민을 대신하여 입법기능, 의결기능, 행정에 대한 감시와 견제기능을 수행하고 있지만 집행기관에 비하여 상대적으로 전문적인 의정활동 지원제도 및 지원인력이 많이 부족한 실정임
- 우리나라는 지방분권의 지속적인 추진과 자치경찰업무 및 특별지방행정기관 업무 등 중앙권한의 지방이양에 따른 자율성 확대로 지방의회의 전문적인 지원 기능의 확대·강화는 절대적이라 할 수 있음
- 이러한 전문적 지원 강화의 필요성과 행정환경 변화에 대비하기 위해서라도 지방의회 지원제도의 개선과 확대가 필요한 실정임

2) 지방의회의 의정지원제도의 필요성

❍ 지방의회 의정지원제도의 도입필요성은 다양하며, 대표적인 필요성을 몇 가지 살펴보면 다음과 같음

❍ 첫째, 지방의회의 많은 정책기능에 대한 대응력제고의 필요성임
- 해당 지역의 조례제정, 개정, 예산과 결산 승인권을 가진 지방의회는 단체장의 정책집행을 감시 및 비판함으로써 집행부의 통치권 수행의 절차적 정당성을 보장하는 핵심 역할을 담당하고 있음
- 따라서 점점 더 복잡다기해지는 현대사회의 지역 변화에 제대로 대처하기 위해서는 지방의회에 상당한 전문성을 필요로 함[42)]

- 또한 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로만 되는 것도 아니며, 특정분야의 업무만을 할 수 없는 불특정 다수인의 공익의 실현을 위하여 다양한 활동해야 하는 신분임
- 따라서 지방의원은 자기의 전문분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 외부의 필요한 도움이 있어야만 전반적인 의정활동을 수행할 수 있는 실정이며, 지방의원의 전문성이 미흡한 것도 하나의 이유임

❍ 둘째, 현대 사회의 지역 정책기능의 전문화에 따른 대응력 제고의 필요성임
- 지방의원이 처리해야 하는 지역 조례의 제·개정이나 특정 정책에 대한 지원 및 감시활동에는 많은 전문성을 필요로 하는 경우가 대다수 임
- 문제는 지방정부의 조례안의 발의활동은 단체장 발의가 압도적으로 많아 입법권을 주도적으로 행사하지 못하는 실정이고, 의회는 오히려 단체장이 발의한 조례안에 대하여 상대적으로 더 많은 수정을 가하는 노력을 기울이고 있는 실정임
- 따라서 단체장 주도의 입법 활동을 견제하려는 데 초점을 둔 제한적인 입법 활동을 하고 있는 실정이며, 이러한 측면의 개선이 필요함
- 이러한 이유는 지방의회의 기능도 적고 의원을 보좌하는 직원 수도 적은 데서 기인하기는 하지만 지방의원을 전문적으로 지원하는 제도가 잘 정비된다면 의원들의 전문 분야의 대응능력은 많은 부분 개선될 것으로 봄

❍ 셋째, 지방의회 인력운영의 독립성 확립의 필요성임
- 기본적으로 우리나라 지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 분리되어 있어 각각 독립적인 기능을 하고 있음
- 문제는 견제와 균형의 원칙에 의거하여 지방의회 의장에게 의회의 사무를 총괄하도록 하고 직무감독권을 부여하면서도 인사권을 자치단체장에게 부여한 것은 상호 불간섭의 원칙에 위배되는 것이라는 점임.

42) 현대의 지방정부들이 직면하고 있는 다양하고 복잡한 문제들에 대한 최적의 의사결정을 내리기 위해서는 적절한 전문능력을 구비할 필요가 있다는 시각도 있음(Buchanan, et.al., 1960).

- 즉, 지방의회 사무직원의 임명권을 비롯한 인사발령권 등이 자치단체장의 인사권 하에 귀속되어 있기 때문에 실제로 이러한 권한이 의회사무기구의 보좌기능에 큰 영향을 미치고 있는 것임
- 따라서 지방의원의 인사권 독립을 통해 명령통일의 원칙이나 지휘의 일원화 원칙 등 행정관리의 원칙이 인사권과 연계되어야 할 필요가 있음

❍ 넷째, 전문영역의 정책보좌기능 보장필요성임

- 우리나라 지방의회의 사무처(사무국, 사무과)는 전문위원 등의 전문직보다는 행정직 중심으로 구성되어 있음 이들은 일반관리직 중에서도 총무와 내부인사업무 중심으로 편성되어 있어서 자료의 수집, 정리, 분석을 위한 자료담당의 인원은 명목적이거나 미미한 실정임
- 따라서 전문위원이나 보좌관제의 필요성은 의원들의 전문성 향상에 기여할 수 있는가에 초점을 맞추어야 할 것이며, 지방의원 보좌관은 의원 개인에 대한 지원이지만, 결과적으로는 의회 기능을 강화시켜 지역발전에 기여하는 수단이 됨
- 특히, 전문위원과 의안담당은 의회운영과 의정활동을 지원하는데 있어 특화된 전문 지식과 경험의 축적이 요구됨
- 이들은 각종 법률, 조례, 규칙, 행정사례, 선례에 대한 전문적인 지식 및 분석역량이 필요할 뿐만 아니라 당해 지방자치단체의 정책 및 행정사무에 대한 내용을 충분히 조사, 분석할 역량도 보유하여 의장과 의원을 잘 보좌할 수 있어야 할 것임(안영훈, 2013)
- 따라서 의회 및 의원들의 정책결정능력을 향상시키는 방법에는 전문직의 지원이나 전문보좌관제가 유효하다고 볼 수 있음

❍ 다섯째, 소의회제에 적합한 제도운영의 필요성임

- 우리나라보다 인구가 약 1천만 명 정도 더 많은 프랑스의 지방의원 수는 50만 명이 넘어 우리나라 지방의원 총수의 138배에 이르고, 영국은 10배 이상 많은데 그만큼 우리나라 지방의원 1명이 하는 일을 프랑스에서는 120명이 하고, 영국에서는 10명이 더 한다는 결론에 도달할 수 있음(임

경호·이용우, 20060)
- 외국보다 적은 수의 의원으로 보다 효율적으로 지방의회를 운영하기 위해서는 적절한 지방의회 지원방안의 마련이 필요하다는 점임
- 즉, 우리나라는 소의회제를 채택·운영하는 체제상의 효과를 높이기 위한 방법 중의 하나가 적절한 지방의회 지원제도를 갖출 필요가 있다는 것임

❍ 여섯째, 지방의원들의 역량강화 필요성임
- 지방의회의 역량은 지방의회의원 및 의회조직이 변화에 대응하고 현재나 미래의 의정활동을 가능하게 할 수 있을 뿐 아니라, 조직의 성과를 효율적이고 효과적으로 산출해내는 제반 보유능력임
- 지방의원의 역량은 우선, 역할기능 부문에서 지역주민의 대표기능을 충실히 수행하는 것으로서 지역의 입법을 비롯한 최종적 의결기능을 원활하게 처리하며, 정치적으로 체제유지의 기능을 원활하게 수행해야함
- 다음으로 지위·권한 측면에서 의결권, 행정감시권, 청원수리 및 처리권 등을 적절하고 효율적인 방법을 활용하여 더 나은 성과를 도출하는 것을 의미함(김혜정, 2007)
- 지방의원들이 이러한 역량을 잘 발휘하려면 이들에 대한 전문적인 지원제도가 잘 구비되고 활성화 되어야 할 것임

3) 선행연구

❍ 지방의회가 부활 된지 30여년이 지난 현재 국내에서는 행정학자들을 중심으로 지방의회에 대한 연구가 여러 분야에서 다양하게 이루어 졌음(강인호, 2002)
- 즉, 의정활동분야, 사무기구 활성화 분야, 전문성강화 분야, 의정지원제도 분야 등 다양함
- 본고에서는 지방의회 지원과 관련된 분야와 총괄적인 성격을 갖는 의정활동분야 및 의정활동 지원 분야를 중심으로 살펴봄
- 의회지원방안은 결국 지방의회 의정활동의 활성화를 제고시키기 위한 영

역을 다루는 것이기 때문임

❍ 먼저, 의정활동 분석 및 평가와 관련된 연구는 다음과 같이 분류할 수 있으며, 의정활동 관련 분석연구는 대체로 지방의회의 의정활동을 포괄적으로 분석한 연구가 많으나 반면에 상임위원회 활동이나 의원 개개인의 의정활동 평가에 대한 연구는 거의 없음(김광주 외, 1998)

❍ 첫째는 연구 대상 및 범위와 연구방법의 차원에서 분류할 수 있음
- 우선, 평가의 범위와 대상의 측면에서 의회전체의 실적에 주로 초점을 둔 연구가 있음(송광태, 2001)
- 다음으로 연구방법의 측면에 있어서는 지방의회 의사록이나 회의 결과보고서 등을 중심으로 지방의회의 의정활동을 전반적으로 평가한 연구(최봉기 외, 1992; 정준금, 1995), 지방의원·공무원·언론인·주민 등을 대상으로 설정하고 이들을 중심으로 설문조사를 통해 의정활동을 평가한 연구가 있음(김기언 외, 1993; 육동일, 1994; 조경호 외, 1995)
- 또한 지방의회의 의사록, 간행물 및 의정자료 분석과 대상의원 면접조사를 통해 평가모형을 적용한 연구(김시영, 1992), 지방의회의정활동에 대한 지역신문의 보도빈도와 내용변화를 분석한 내용·분석적 연구(김세철, 1995) 등이 있음
- 특히 김광주 외(1998)의 연구는 제5대 경상북도의회를 중심으로 의정활동전반, 상임위원회별 활동 및 의원 개인별 의정활동을 전반을 종합적으로 평가하고 있음

❍ 둘째는 연구대상사례의 수에 따라 단일사례연구와 복수사례연구로 나눌 수 있음(김순은, 2001)
- 우선, 단일 사례연구로는 서울시의회에 관한 연구(이종원, 1998), 부산광역시에 관한 연구(김순은 1992, 1993a, 1994, 1997a, 1999b), 경상북도의회에 관한 연구(김광주 외 4, 1998), 경상남도의회에 관한 연구(송광태, 1999) 등이 있음
- 특정 지방의회에 대한 사례연구는 주로 지방의회의 의사록 조사나 회의

결과보고서 조사 및 면접조사의 방법에 의하여 이루어졌음(김순은, 1992, 1993a, 1999b; 김생수, 1994; 최봉기, 1994; 이태종, 1999)

- 다음으로 복수사례에 의한 횡단적 연구는 주로 설문자료를 이용하였음. 이러한 방법을 활용한 연구로는 동의대학교 지방자치연구소 연구(1992), 한양대학교 지방자치연구소(1992), 김순은 외(1993), 김순은(1993b, 1995), 조경호 외(1995), 김연기 외(1998) 등이 있음

❍ 다음으로, 지방의회의 의정지원제도와 관련된 선행연구를 살펴보면 크게 세 유형으로 나눌 수 있음

- 이러한 연구는 지방의회 사무기구 현황 관련 연구, 지방의회 의정활동 지표 관련 연구, 해외사례와의 비교분석 관련 연구 등임

❍ 첫째, 지방의회 사무기구 현황에 대한 분석과 관련된 연구임

- 이에 대한 연구는 대부분 제도나 사무기구의 현황분석 및 개선방안 제시에 초점을 맞추고 있음
- 이관행(2014)은 지방의회 사무기구나 제도의 현황분석을 통한 법적 측면의 고찰로 지방의회 의정지원제도에 관하여 연구하였음
- 최진혁(2011)은 조직차원, 개인차원, 지방정부차원, 중앙-지방관계의 네 가지 차원의 이론적 분석틀을 도출하고 새로운 입법체계 마련의 필요성에 관하여 논하였음
- 지방의회 사무기구와 관련하여 설문조사를 활용한 연구들도 있는데, 강인호 외(2004), 양기근 외(2007), 안영훈(2013), 신민철 외(2016) 등의 연구가 있음

❍ 둘째, 지방의회 의정활동 지표에 대한 분석임

- 김진윤 외(2010)는 지방의회의 주민대표기능, 정책결정기능 및 집행기관 견제기능에 따라 지표를 설정하였으며, 이를 기초로 단순 지표분석을 통한 의정기능의 현황과 과제에 관하여 연구하였음

❍ 셋째, 지방의회 의정활동을 위한 지원현황을 해외사례와 비교·분석을 통하여 분석한 것임

- 박형규 외(2019)는 대만과 일본의 의정활동 지원제도 현황을 조사 및 분석한 결과를 바탕으로 우리나라 지방의회 의정활동 지원제도 현황과 비교분석을 하였음
- 이는 해외 선진사례에 대한 시사점이 있을 수 있는 장점이 있음

3. 지방의회 지원의 개선전략

1) 지방의회 사무기구

(1) 사무기구의 의의

❍ 지방의회의 전문성 정도는 보좌기구 및 인력의 전문성 정도와 직접적인 관련이 있다고 할 수 있음
- 따라서 지방의회의 전문성을 제고시키기 위해서는 의정활동을 지원해 주는 사무직원들의 능력을 지방의회 의원들이 충분히 동원하고 활용할 수 있어야 함
- 그런데, 현행 제도 하에서는 사무직원들의 임명권이 지방자치단체장에게 부여되어 있기 때문에 의회 사무직원의 활용을 적극적으로 할 수 없는 상황임
- 지방의회의 사무직원들이 의원들에게 지원하는데 전력을 다해야 함에도 불구하고 단체장의 눈치를 살펴 볼 수밖에 없는 구조라는 점임(권영주, 2010)

❍ 우리나라의 지방자치제도는 지방의회와 자치단체장(집행기관) 간에 견제와 균형을 도모하는 차원에서 기관대립형의 제도를 채택하고 있음
- 지방의회는 주민자치의 정당성을 함유하는 대표기관으로서 지방자치제도가 구현하고자 하는 민주주의 이념을 표현하는 제도임
- 이 지방의회가 자주적·독립적인 활동을 원활하고 효율적으로 수행하기 위해서는 의회업무를 전담·지원하는 사무기구를 필요로 하며, 지방자치법 제90조는 지방의회의 보조기관으로서 사무기구에 관하여 규정하고 있음

- 일반적으로 지방의회의 사무기구[43]란 의회의 일반 행정사무 뿐 아니라 지방의정활동과 관련된 사무를 처리하고, 의원들의 지방의정활동을 지원하는 사무조직이자 지방의회를 지원하기 위한 핵심적인 기구라 할 수 있음

❍ 우리나라의 경우 법인격을 갖춘 지방자치단체의 집행기관에 대립되는 의결기관으로서 지방의회를 두고 있는 지방자치법의 취지를 고려할 때, 의회사무조직[44]은 의회의 주요기능과 운영을 원활하게 지원하는 기능을 수행함
- 의회사무기구는 먼저, 의회의 일반 행정사무 뿐 아니라 본 회의, 상임위원회, 각종 소위원회의 회의를 준비하고 진행을 보좌함
- 또한 조례안의 심의 및 의결, 예산안의 심의 및 확정, 행정사무감사와 조사업무 및 집행기관을 견제와 감시하기 위한 활동 등 광범위하고 다양한 분야에 걸쳐 의원들의 의정활동을 지원하는 기능을 수행함

❍ 우리나라의 경우, 지방의회의 사무처 역량의 고저에 따라 지방의회의 의정활동이 충분히 활성화 될 수 있으며,[45] 지방자치제도가 견고하게 뿌리를 내릴 수 있는 중요한 토대가 될 것임
- 지방의회 사무기구는 다양한 기능을 수행함. 먼저, 의회의 주민대표성을 확보하기 위한 주민과 의회 간의 연계기능을 수행함
- 다음으로 의정과 관련 보좌인력 및 전문인력을 통해 의회의 의결기능을 지원하며, 입법기관으로서의 지방의회를 지원하기 위한 법제 및 예결산 심의의 보조기능을 수행함
- 그다음으로 감시기관으로서의 지방의회를 지원하기 위해 행정사무감사 및 조사기능을 보조함과 동시에 불필요한 행정부와의 긴장관계 완화를

43) 「지방자치법」 제90조는 지방의회의 사무처리에 필요한 활동을 위해 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 둘 수 있도록 규정하고 있음. 지방의회 사무기구란 지방의회의 일반 행정사무 뿐만 아니라 의정활동과 관련된 사무를 처리하고, 지방의원의 의정활동을 지원하는 사무기구로서 지방의회를 지원하기 위한 핵심 조직이라 할 수 있음(이관우, 2015).

44) 기관분립형의 의회제도를 채택하고 있는 우리나라에서 의회사무조직은 지방자치단체의 보조기관, 소속기관, 하급행정기관과는 구별되는 조직임.

45) 입법부에서는 다양한 목표와 가치를 조정하고 타협하거나 조정하는 일반적인 역량이 우선된다는 것임(Finer, 1949).

위한 상호연계기구로서의 기능을 수행함
- 따라서 지방의회 사무기구는 지방의회의 의정활동을 종합적으로 지원하는 기관으로서의 역할을 함.(강인호 외: 2004)

❍ 지방의회 사무기구와 관련된 변화를 살펴보면 다음과 같음
- 먼저, 1994년 지방의회 사무직원에 대한 협의권이 추천권으로 변경되었고, 다음으로 2006년 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 했음
- 그다음으로 2005년 지방자치법 개정 과정에서 국회와 같이 상임위원회별로 입법활동을 지원하는 전문위원제도를 신설하였으며, 이를 통해 전문위원직을 법정화 함으로써 보다 효율적으로 지방의회의 전문적인 입법활동을 지원할 수 있게 되었음(신민철 외, 2016)

(2) 사무기구의 기능

❍ 지방의회 사무기구의 기능을 분류하는 방법은 조금씩 차이가 있을 수 있으나 지방의회 사무기구를 구성차원에서 보면 크게 세 가지 측면으로 분류할 수 있음(지방행정연구원, 2003)
- 첫째, 조직유지 차원의 의회자체 관리유지를 위한 기능임
- 이는 조직관리를 위해 필연적으로 수행해야 하는 모든 행정업무를 포함하며, 회계·경리, 건물·시설물 관리, 문서처리, 인쇄작업, 우편물발송, 인사관리, 사무실배정 등이 해당됨
- 둘째, 의회운영의 차원의 의회 특정 업무를 보좌하는 기능임
- 이는 위원회의 회의장 준비·관리, 의사진행, 입법지원체제의 운영, 전문위원 운영, 보좌관제의 운영 등이 속함
- 셋째, 기능차원에서 의회기능을 발휘하기 위한 일체의 필요한 업무들임
- 예산심의, 청문회 개최, 정책사업평가, 정보·자료 수집 및 분석 등의 업무가 이에 해당됨(안국찬 외, 2007)

(3) 사무기구의 설치

❍ 일반적으로 지방의회의 사무기구는 지방의원들의 의정활동에 부수되는 일반 행정사무의 처리와 전문성에 기반을 둔 의정활동의 보좌기능을 수행함
- 우리나라의 지방의원은 개인보좌 인력이 없기 때문에 전문적 의정활동을 수행하기 위해서는 지방의회 사무기구의 지원이 매우 긴요함

❍ 우리나라의 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라서 효율적으로 사무를 처리하기 위하여 시도에는 사무처를 그리고 시군구에는 사무국 또는 사무과를 두고 있음
- 이들 사무기구에는 의장의 명을 받아 사무를 처리하기 위한 직원을 두며, 사무직원은 의회의장의 추천에 의해 해당 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있음
- 다만, 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하고 있음
- 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제14조 제3항에 따르면, 지방의회 의장은 지방의회 소속 공무원 인사와 관련하여 독립적인 권한을 강화하는 방안을 마련하도록 규정하고 있음

〈표 4-27〉 지방자치법의 지방의회 사무기구 및 직원관련 규정

조 항	규정 내용
제90조 (사무처 등의 설치)	① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 다라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.
제91조 (사무직원의 정원과 임명)	① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방 자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

조 항	규정 내용
제92조 (사무직원의 직무와 신분보장 등)	① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. ② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방 공무원법」을 적용한다.

❍ 현재 사무직원의 임명권이 지방의회의장이 아닌 단체장에게 주어져 있어 기관대립제의 기본원칙에 위배될 뿐 아니라 사무직원의 충실한 업무수행과 의정활동 보좌를 어렵게 하고 있음

- 또한 사무직원과 전문위원의 절대 수의 부족과 전문성 부족 등도 논의의 대상이 되고 있음(박정규, 2007)
- 이와 같은 지방의회 사무직원의 인사권 비독립에 따른 문제는 구조적 문제와 운영적 문제로 구분할 수 있음
- 먼저, 구조적 측면에서는 지방의원의 불신과 직무감독권 약화, 인사상 불이익 및 심리적 갈등 등을 지적할 수 있음
- 다음으로, 운영적 측면에서는 빈번한 인사이동에 따른 전문성 저해, 능력발전 저하 및 추천권 실효성 미흡 등을 지적할 수 있음
- 이러한 문제점의 결과로 효율적인 의정활동을 도모하기 어렵게 됨(박종관 외, 2015)

(4) 사무기구 운영상의 문제점

❍ 첫째, 조직의 자율권이 취약함

- 지방자치법 제91조 제1항에는 지방의회에 둘 수 있는 사무직원의 정수는 조례로 정한다고 규정되어 있고, 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제22조 제1항 정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 일정한 기준을 제시하였으며[46], 제2항에 의해

46) 1. 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다.
2. 지방자치단체는 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하여야 한다.

시·도 의회사무처, 시군구 의회사무국·의회사무과는 이러한 기준에 따를 수 있도록 조치하였음[47]

- 이러한 기준에 따라 의회사무기구와 인원을 구성할 수밖에 없는 실정임
- 문제는 지방의회가 처리해야 하는 문제가 양적으로 많아지고, 질적으로 복잡해질수록 의회사무기구의 역할은 더욱 중요해 지고 있다는 점임
- 즉, 사무조직이 이러한 의정활동을 효율적으로 운용할 수 있도록 제도적인 지원이 이루어 져야 하는데, 개정된 인사 관련 제도로도 다소 부족한 실정임
- 따라서 지방의회가 보다 효율적으로 지방자치단체의 문제를 해결할 수 있도록 관련 정보수집 및 분석활동, 주민의사 수렴활동, 대화와 협상활동 등의 전반적인 정책활동 능력이라는 총체적인 개념으로 이해할 필요가 있음
- 이러한 총체적인 지방의회의 정책역량의 제고를 위해서는 지방의회의 사무기구의 조직의 자율성 제고, 기능과 역할의 활성화 등이 매우 중요함

❍ 둘째, 정책조사·연구기능이 취약함

- 현재 지방의회 정책조사·연구기능에 관하여 사무기구의 분장사무규정에는 명확하게 정의되어 있지 않음

---

3. 1개의 직위에는 1개의 직급을 부여한다. 다만, 업무의 성질상 일반관리업무가 전체업무의 100분의 50을 넘는 직위는 동일계급 내에서 행정직과 다른 일반직의 복수의 직렬로 할 수 있으며, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에는 4개의 직렬을 초과하지 아니하는 범위에서 복수의 직렬로 할 수 있다.
4. 1개의 직위에 대하여는 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없다. 다만, 이 영 또는 다른 법령에서 일반직공무원을 갈음하여 별정직공무원으로 임명할 수 있도록 한 직위에 대해서는 그러하지 아니하다.
5. 1개의 직위에 일반임기제공무원을 임용하는 경우에는 그 일반임기제공무원의 근무기간 동안 그 직위에 상응하는 직급의 정원을 결원으로 유지하여야 한다."

47) ② 제1항에 따른 정원의 관리기관은 다음 각 호와 같다.
1. 시·도의 경우 : 본청, 의회사무처, 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청
2. 시·군·구의 경우 : 본청, 의회사무국·사무과, 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 자치구가 아닌 구, 읍·면·동과 그 출장소

- 그리고 전문위원의 분장사무는 의정팀과 의사팀의 사무와 명확하게 구분하기가 어렵고 조사연구 실적이 거의 없는 등 매우 미약한 실정임
- 전문위원은 너무 다양하고 많은 업무가 부과되고 인력도 제한되어 전문역량을 발휘하기 쉽지 않음
- 전문위원과 관련된 업무는 조례안, 예산안, 청원 등 전문위원의 소관 안건에 대한 검토 보고, 전문위원 소관 사항에 관한 자료수집·조사연구, 위원회 의사진행, 행정사무감사 및 조사 준비, 소관 위원회 운영 및 행정업무 지원 등 다양한 업무를 수행하고 있는 실정임
- 더불어 전문위원의 임용은 대부분 임기제 공무원, 2년 계약을 기준으로 으로 채용하고 있으며, 근무실적에 따라 5년의 범위 내에서 연장이 가능함
- 전문위원은 신분의 불안정한 상태에서 근무하고 있고 업무의 계속성을 확보하기 어렵기 때문에 높은 전문성을 기대하기 어려운 실정임

❍ 셋째, 의정보좌기구가 취약함
- 현재 전문위원은 의안심사와 회의진행을 담당하며 의정활동을 보좌하는 지위에 있음
- 따라서 전문위원은 법적 위상이 확고하게 정립되어 있지 않고, 집행기관 실무부서의 장보다 그 직급이 낮기 때문에 대등한 지위에서 업무협의가 이루어지지 않는 실정임
- 또한 지방의회의 정책연구기능이라고는 의회의 피감사기관인 집행기관장이 임명하는 전문위원 밖에 없음
- 광역의회의 경우 거의 모든 자치단체가 위원회마다 1년여 만에 교체하는 일부 전문위원과 사무직 직원이 배치하는 실정임
- 따라서 이들의 지원정도로는 의원들의 일상적인 위원회 행정업무처리정도도 버거운 실정임

❍ 넷째, 사무직원의 인사권부재 문제임
- 현재 지방의회의 사무기구 공무원은 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고 의장은 단지‘추천권’만을 보유하고 있는 실정임

- 따라서 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제대상인 자치단체장에게 귀속되어 있는 실정임
- 지방자치법상 일부 직원의 임용권을 지방의회 사무기구의 장에게 위임하고 있음[48)]
- 그러나 인사권 독립의 핵심인 일반직에 대한 인사권을 여전히 단체장이 행사함으로 인하여 의회사무직원들이 자치단체장에 대한 견제와 비판기능 등을 제대로 수행할 수 없는 상황임
- 또한 전문위원의 경우, 지방의회의 인사권은 전혀 없으며, 지금까지도 집행기관의 장에게 임명권을 부여하고 있는 상황이라 기관분립형으로 운영하는 지방자치제도의 본질적 취지를 전혀 반영하지 못하고 있음
- 즉, 의회 사무기구의 공무원에 대한 인사운영권은 자치단체장 전용규정인 지방공무원법이 적용되고 있으며, 의회사무기구의 직무분담과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 지방자치단체의 사무분장 규칙으로 정하고 있기 때문에 의회사무의 자율성을 상당히 제약하게 되는 문제가 있음(황아란, 2003)

❍ 다섯째, 직원 전문교육기능의 부재문제임

- 의회사무기구는 각종 안건심사 등 의원의 의정활동에 필요한 사무보조 및 의회행정사무를 수행하고, 의회기능을 보다 효율적으로 도모하기 위하여 조사하고 연구하는 기능을 가지고 있음
- 의회사무 중에서 일반 관리사무는 집행기관과 비슷하지만, 회의 및 위원회의 운영과 관련된 사무나 연구조사에 관련된 사무는 집행기관의 사무와는 달라 많은 전문성을 필요로 함
- 초대 지방의회가 개원한 직후 지방의회 사무직원들을 대상으로 한 교육·훈련이 집중적으로 실시된 바 있으나 그 이후에는 지방의회 사무직원들에 대한 교육·훈련의 기회는 거의 없는 바, 사무직원의 전문성 향상을 위

48) 단체장의 인사권은 조례에서 정하는 바에 따라 권한의 일부를 보조기관, 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있도록 되어있음.

한 교육·연수·훈련이 필요함

❍ 여섯째, 부서간 기능분담이 불명확 하다는 점임
- 현재의 의회사무처(국)직원은 주로 의회행정업무에 집중되어 있으며, 의정보좌와 관련된 업무는 집행기관과 위원간의 자료전달, 안건검토, 기 집행된 정책에 대한 문제점 지적 등의 소극적인 보좌수준에 머물고 있음
- 따라서 지방의원이 의정활동에서 지원을 받을 수 있는 유일한 창구는 의회사무기구임
- 경제적으로나 제도적으로 일본이나 국회와는 비교도 안될 정도로 열악한 현실에서 의정활동을 하고 있다는 점에서 이를 지원하는 제도의 보완이 필요함
- 이러한 대안으로 대부분의 의회가 취하는 정책이 행정부서보다 전문위원실을 보강하고 있음
- 그러나 전문위원실이 새로운 업무개발 없이 기존의 행태와 같이 회의진행보좌, 현지 확인 수행 등과 같은 행정, 연락업무에 종사할 경우 이 또한 실익이 없음[49]

(5) 사무기구의 발전 방안

❍ 첫째, 사무기구 등 의정활동지원시스템의 확대·강화가 필요함
- 의회사무기구는 부족한 의원의 전문성을 보좌하는 기능이 주가 되어야하나 현재의 의정지원기능은 주로 사무관리 차원에 머물러 있고, 의정활동을 보좌하는 사무직원의 인사권도 자치단체장에게 주어져 있어 사무직원의 양질의 의정활동 지원을 기대할 수 없음

49) 다만, 이들의 능력을 최대한 적극적으로 유인하기 위해서 인사제도의 개선으로 일반직보다는 전임계약직 등으로 할 경우 의정활동 지원에 적극적일 것이라는 논의가 있음. 즉, 제한된 권한의 범위 내에서 지방의원에 대한 적극적인 지원체제가 미약할 뿐 아니라 전반전인 의정활동을 집행하기 위한 의회의 자치권도 보장받고 있지 못한 상황이므로 지방의회의 실질적인 성과를 기대하는 것은 결코 쉬운 일이 아니라고 판단됨. 이러한 이유로 인해 주민과 공무원을 통한 인식조사에서 지방의회의 위상이 매우 낮게 평가되기도 하였음.(송광태, 2003)

- 따라서 지방의회의 사무기구가 지방의의회의 권한과 책임 하에 운영될 수 있도록 사무직원의 인사권을 지방의회의장에게 부여하고, 각 지방의회의 특색을 살릴 수 있도록 지방의회의 자율운영권을 대폭 허용하여 지방의원의 의정활동을 실질적으로 보좌할 수 있는 체제로의 개편이 필요함

❍ 둘째, 지방의회사무기구의 조직권을 부여하는 방안임
- 지방자치단체의 기구는 기본적으로 해당 자치단체의 행·재정적 요구와 능력에 알맞게 짜여지는 것이 바람직함
- 지방자치 실시 이전에는 전국의 광역 및 기초자치단체의 기구를 일률적으로 구성했을지라도 자치실시 이후에는 각 지방자치단체 스스로 행정기구의 요구를 새롭게 측정하여 합리적 기준에 따라 정할 수 있는 재량권을 보장하여야 함
- 문제는 모순되는 지방자치법의 규정[50]에 의해 이러한 보장이 되지 않는 실정으로 지방의회가 현행법이 허용하고 있는 지방의회 사무기구 조직권조차 제대로 행사하지 못하고 있는 실정이었음
- 다만, 2019년 지방자치법 개정에서 이 부분을 개정하였으나 아직도 지방의회가 사무기구의 조직권을 적극적이며 창의적으로 행사하지 못하는 실정임
- 따라서 지방의회의 사무기구 조직권을 제약하는 법제를 근본적으로 개선하여 지방의회 사무기구의 조직권을 확대해줄 필요가 있음

❍ 셋째, 입법조사관의 설치가 필요함. 사무처의 올바른 기능은 의회의 정책결정능력과 매우 깊은 상관관계에 있음
- 입법정보에 있어서도 종래에는 의회가 입법정보의 수집을 로비스트나 행정부에 의존하였으나 의회의 행정부 종속현상이 심화되는 경향이 생기자 의회의 독립된 정보원의 중요성을 인식하게 되었음[51]

50) 지방자치법 제91조 제 1항은 지방의회 사무직원의 정수를 조례로 정하도록 규정하고 있지만, 개정되기 전, 동법 제103조 제 1항은 지방공무원의"정원은 내무부령이 정한 기준에 따라 당해 자치단체의 규칙으로 정한다"고 규정하고 있었음.

51) 따라서 의회의 전문성과 정책결정 능력에 대한 평가에 있어 전문보좌관의 규모가 보좌능력

- 의회의 입법보좌 중요성이 강조되는 점은 지방정부의 경우도 예외는 아니며, 지방의회의 정책결정 능력을 제고함에 있어서 사무처가 중요한 역할을 수행하는 점은 부인할 수 없음
- 다만, 의회사무처 입법조사관이 의회의 전문적 업무를 수행함에 있어서 일반행정직 공무원과 직무가 다른 점과 전문적인 역량발휘가 가능할 수 있도록 입법조사직은 전문직으로 분류하여 엄격히 자격기준에 따라 임용될 수 있도록 규정할 필요가 있음

❍ 넷째, 지방의회에도 필요한 자문기구의 구성과 활용이 필요함
- 집행기관과 지방의회 간에 표출된 갈등은 주로 위법, 월권 등의 조례제·개정활동과 관련되어 나타나고 있음
- 많은 지방의회가 월권에 따른 단체장의 재의요구를 하고 있는 실정임
- 일반적으로 재의결에 의해 부결됨으로써 갈등이 표출되어 장기화되지는 않고 있지만, 상대적으로 행정적·법률적 지식이 부족한 지방의원들의 조례안 발의에 쐐기를 박는 요인이 될 수 있음
- 따라서 자치단체별로 지방의회업무에 밝은 대학교수 등 인사를 자문위원으로 위촉하여 의회와 집행기관에 대하여 의회 관련 전문지식을 제공할 수 있게 할 필요가 있음
- 즉, 지방의원들의 적극적인 정책입안활동과 활발한 심의활동을 보좌하기 위해 지방의원의 자문에 응할 수 있는 자문기구의 설치가 바람직하다고 할 수 있음[52]
- 자문위원에는 지방 지방자치, 지방행정, 지방의회분야를 전공한 대학교수 학술연구기관의 연구원과 전직 국회사무처 직원 등이 고려될 수 있을 것임

❍ 다섯째, 집행기관과의 권한배분관계에서 지방의회의 권한 강화가 필요함

으로 평가되기도 하였음.

52) 지방자치가 발달한 영국의 경우에도 집행부 최고의 관료가 법률전문가였으며, 다른 나라의 경우에도 지방자치단체에서 시법원이나 시법무관 등의 제도를 둠으로써 지방의회의 법률적 문제에 대처하고 지방의원들의 법률자문에 응하고 있는 실정임(최덕규, 2002).

- 기관대립형 구도 하에서 지방의회의 역할과 기능수행은 자치단체장을 포함한 집행기관과의 관계에 큰 영향을 받게 됨
- 집행기관과 지방의회에 주어진 권한과 상대적 영향력 정도에 따라 지방의회의 의정활동은 달리 전개될 수 있을 것이기 때문임
- 지방의회와 집행기관간의 바람직한 관계정립에 대한 논의의 핵심은 권한배문의 문제로서 양 기관의 권한배분은 상호간 견제와 균형의 원리를 구현할 수 있도록 하는 것이 바람직함
- 그렇지만 우리나라의 지방자치단체 기관구성은 제도적으로 집행기관우위의 기관대립형을 취하고 있고, 실질적 권한 행사에 있어서도 지방의회가 집행기관에 비하여 상대적으로 매우 취약하여 지방의회의 기능수행에 큰 제약으로 작용하고 있음
- 즉, 자치단체장의 재의요구권, 재의결된 사항에 대한 대법원에의 제소권, 집행정지결정신청권, 선결처분권과 같은 강력한 법적 권한을 부여하고 있고 지방의회 사무직원의 인사권도 단체장에게 주어져 있는 등의 불균형의 개선이 필요함

2) 인사권 독립

(1) 지방의회 사무기구의 인사운영의 의의

❍ 우리나라의 지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 분리되어 각각 독립적인 기능을 수행하고 있음
- 다만, 지방의회 의장에게 의회의 사무를 총괄하도록 하고 직무감독권을 부여하면서도 의회사무국 인사권을 따로 분리한 것은 상호 불간섭의 원칙에 위배되는 것이라 할 수 있음
- 직무감독권과 인사권의 통합 필요성과 당위성에도 불구하고, 현실적으로 지방의회 사무직원의 임명권을 비롯한 인사발령권 등이 자치단체장의 인사권 하에 귀속되어 있기 때문에 이러한 부분이 실제로 의회사무기구의 보좌기능에 큰 영향을 미치고 있는 것이 사실임

❍ 지방의회 사무기구에 대한 인사운영은 인사행정에서와 같이 의회사무기구에 근무하는 직원들의 충원 및 유지, 근무의욕 고취, 통제하는 활동이나 체제를 말함
- 다만, 지방의회 사무기구의 인사운영은 기관대립형으로 운영되고 있는 기관구성형태 하에서 지방의회가 집행기관과는 분리 및 독립된 기관으로서 고유한 기능 및 역할을 수행하기 때문에 논의가 필요함(황아란, 2003)
- 즉, 의결기관과 집행기관은 조직의 목표와 기능을 서로 다르게 하고 있기 때문에 인사운영권이 문제가 되는 것임
- 지방의회는 주민의 대표기관으로 입법기능 및 예산기능 뿐 아니라 주민의 의사를 받아 행정기관을 통제하는 기능을 수행하고 있음
- 반면에 집행기관은 지방의회에서 의결한 정책을 집행하는 기능을 수행함
- 의결기관인 지방의회는 정치의 장으로서 가치를 창출한다는 목표를 가지고 있다면 집행기관인 자치단체장은 행정의 장으로서 창출된 가치를 집행하는 목표를 가지고 있음
- 지방의회가 의결기관으로서 이러한 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 지방의회 사무기구의 인사운영이 이루어져야 할 필요가 있음
- 즉, 지방의회의 인사권 독립 주장은 명령통일의 원칙이나 지휘의 일원화 원칙 등 행정관리의 원칙이 인사권과 연계되어야 한다는 점을 강조하는 것임

❍ 지방의회의의 사무직원은 의장의 추천에 의하여 지방자치단체장이 임명하도록 되어있음
- 따라서 지방의회 사무직원은 의장과 단체장 양측모두의 영향을 받게 됨
- 이들은 의회사무직원으로 근무하고 있으나 언제가 돌아가게 될 자치단체장에 대한 심리적 부담을 갖게 될 것이기 때문에 결과적으로 집행기관 지향적인 근무태도를 가질 수밖에 없는 구조임
- 결국 이들은 의회사무처를 근무지로 가기 위해 임시로 잠시 머무르는 곳으로 여기는 경향을 지니기 쉬움

- 이러한 불합리한 구조를 제도적으로 바꾸기 위해서는 의장에게 인사자율성을 부여할 필요가 있음

(2) 지방의회 사무기구의 인사운영 제도

❍ 지방의회 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조에 의거하고 있음
- 지방의회 사무기구 직원의 임용권자는 지방자치단체의 단체장임(지방공무원법 제6조)
- 단체장은 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등에 대한 인사권을 가짐
- 이러한 단체장의 인사권은 조례에 따라 권한의 일부를 하부로 위임할 수 있음[53)]
- 임용권자는 대통령령에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관해야 함
- 구체적으로 살펴보면, 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 지방자치단체의 장이 임명함(지방자치법 제91조)
- 다만, 지방자치단체 단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 함
- 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등은 지방자치법의 내용 이외에는 지방공무원법이 적용되고 있음

53) 즉, 보조기관, 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있음.

〈표 4-28〉 시도 광역의회 사무기구의 인력구성 및 운영체계

사무기구 인력	인력에 대한 인사권	비 고
사무직원의 인사권	단체장이 권한을 행사	
지방의회 사무처장(국장)에 관한 인사권	단체장이 임명	
전문위원/정책자문위원	- 상임위원회별 전문위원 - 일반직은 단체장, 의장	

❍ 지방의회 사무기구의 정원 및 인사권과 관련하여 보다 자세히 살펴보면, 첫째, 지방의장의 사무직원인사권임
- 인사에 관한 권한은 직원에 대한 임용, 보수, 복무, 신분보장, 징계 등에 관한 권한의 총칭을 의미함
- 지방자치법은 이에 관한 규정은 「지방공무원법」을 적용한다고 하고 있음
- 지방공무원법에서 인사권자는 지방자치단체의 장, 인사위원회, 소청심사위원회 등을 규정하고 있음
- 따라서 지방의회 의장은 의회사무기구의 직원에 대한 인사권을 가지고 있지 않음
- 다만 임명에 관해서만 지방의회 의장이 지방자치단체의 장에 대하여 추천하게 하고 있음

❍ 둘째, 지방의회 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권임
- 지방자치법에서는 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다고 규정하고 있음
- 그러나 지방공무원법 제6조 제2항에서는 임용권을 가지는 자, 즉 단체장은 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임할 수 있다고 하여 임의규정으로 하고 있어 서로 달리 규정하고 있음
- 이 경우 다음과 같은 세 가지 이유로 지방자치법이 우선하는 것으로 해석해야 할 수 있음

- 먼저, 지방공무원법은 지방공무원에 대한 일반규정의 성격이 강하고, 지방자치법은 지방공무원에 대한 특별규정의 성격이 강함
- 이 경우 특별법은 일반법에 우선하는 것이 일반적임
- 다음으로 현실적으로도 최근 지방자치법의 규정을 우선하여 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권을 사무처(국, 과)장이 행사하고 있는 것이 현실임
- 마지막으로 우리나라가 기관대립형을 취하고 있어, 집행기관과 의결기관이 서로 하는 일이 다름
- 이러한 입법취지를 살린다면 각각에 소속된 직원에 대한 인사권은 각각 행사되어야 한다고 보는 것이 당연할 것이나 현실은 다르게 운용되고 있음
- 문제는 임용이 '위임'의 형식으로 지방자치단체의 장에서 사무처(국, 과)장에게 진행되므로 수임기관은 위임기관의 의사를 무시할 수 없다는 점임(권영주, 2010)

❍ 위와 같이 지방의회의 사무기구에 대한 인사권은 사실상 지방자치단체의 장에게 있다고 할 수 있음
- 이러한 상황 속에서는 지방의회에 근무하는 직원은 지방자치단체의 장의 눈치를 보지 않을 수가 없음
- 이는 지방의회의 전문성을 저해하는 큰 요인으로 작용하고 있음

(3) 지방의회 사무기구의 인사운영의 문제점

❍ 지방의회 사구기구 직원의 인사권문제를 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 지방자치단체장에 의한 의회사무기구 직원의 인사운영권 예속의 문제임
- 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속하는 것으로 되어 있음[54].

54) 따라서 의회 사무직원들은 집행부에 대한 견제와 비판기능 수행에 미온적이라는 점, 잦은 인사전보로 인한 의회업무의 연속성 저하와 전문성 확보가 어렵다는 점, 의회에 전문능력이 부

- 따라서 지방의회 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조, 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법률 제17조임
- 지방공무원법 제6조에 따르면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 지방자치단체장에게 속함[55]
- 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회사무처장 등에게 위임할 수 있음[56]
- 즉, 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회사무직원에 대한 지방의회의 장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무처장 등이라 함)에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같음

❍ 둘째, 불균형적 기관분립형 하에서 지방의회의 견제위상 약화문제임

- 원칙적으로 기관분립형에서는'견제와 균형의 원리'를 근간으로 하고 있음
- 따라서 집행기관과 의결기관 상호간에 조직운영상 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본임
- 그런데 우리나라는 법적·제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어[57] 두 기관 간의 불균형이 큼

족한 인사가 배치되어 의회와 갈등이 발생할 수 있을 뿐 아니라 의회 사무직원은 근무성적 평가에서 후순위 평가의 불이익을 받고 있다는 점 등의 문제가 제기되고 있음.

55) 제6조(임용권자) ① 지방자치단체의 장(특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함함. 이하 같다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 "임용권"이라 한다)을 가짐. ② 제1항에 따라 임용권을 가지는 자는 그 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조기관, 그 소속 기관의 장, 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장 또는 교육위원회의 의사국장에게 위임할 수 있음. ③ 임용권자(임용권의 위임을 받은 자를 포함함. 이하 같다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 함.

56) 현행법상 의회사무기구설치기준은 '지방자치단체의 행정기구와 정원규정 등에 관한 규정' 별표4 의회사무기구의 설치기준 및 직급기준(제15조 제1항 관련)에서 규정되어 있음. 의회사무기구의 설치 기준에 의하며, 의회사무처는 특별시·광역시·도·특별자치도에, 의회사무국은 지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구에, 의회사무과는 군 및 지방의원의 정수가 10명 미만인 시·자치구에 각각 설치할 수 있음.

57) 지방의회의 의결에 대해 단체장의 폭넓은 재의요구권과 제소권, 선결처분권, 지방자치단체장

- 현행법에서 지방의회 사무직원의 인사문제를 자치단체장의 임명에 의존하도록 한 것은 지방의회 인사에 대한 집행부에의 예속이라는 점임
- 즉, 인사권의 측면에서 독립적이어야 할 지방의회에 대한 집행부의 지나친 간섭과 개입으로서 상호 대등한 위치에서 견제와 균형을 취하여야 할 양 기관의 권력적 형평성과 지방자치법의 본질적 취지에도 부합하지 않다는 것임(백종인, 2011)

❍ 셋째, 지방의회 사무직원에 대한 인사권의 독립 필요성임
- 지방의회와 집행기관 간 권한의 불균형 관계를 단적으로 나타내는 중요한 사례는 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대하여 지방의회가 스스로의 인사권을 갖고 있지 못한 점임
- 즉, 지방의회의 사무조직 근무 공무원에 대하여 자치단체의 장이 전적으로 임명권을 행사하고 있음
- 단지 지방의회의장은‘추천권’만을 보유하게 되어 지방의회 사무국의 인사권이 견제대상 기관인 집행기관의 장에게 귀속되는 모순을 낳고 있음
- 지방의회 사무기구는 집행부 견제기관으로서 지방의회를 위한 행정적 지원과 정책적 보좌조직임에도 지방의회의장이 가지는 권한은 단지 추천권뿐임
- 그리고 이 추천권도 임명권자가 자치단체장인만큼 집행기관의 인사정책 집행 상 임명권자의 양해와 협조 없이는 지방의회 사무기구 직원에 대한 인사는 실질성이 없음

❍ 넷째, 사무처장 등에의 인사권 위임도 형식적 운영 가능성을 내포하고 있음
- 현행법은 별정직, 기능직 및 계약직 공무원에 대한 임용권을 사무처장 등에게 위임하고 있음
- 그러나 이들에 대한 임용권을 가진 사무처장 등은 명목상 임명권자로 지방자치단체장에 의해 임명된 피임용자임
- 뿐만 아니라 지방의회 내부에 인사위원회 등을 통한 의회의 통제 내지 관

의 지방의회 사무직원 임명권 등이 그 예임.

여가 법적으로 허용되어 있지도 않고 있어,[58] 그 인사권 행사에서도 결국 집행부의 영향권을 크게 벗어나지 못하고 있음
- 실제로 지방의회 사무기구 인력의 경우 전문인력을 충원하기 보다는 대부분 집행기관의 공무원으로 임명되고 있는 것이 현실임

(4) 인사권의 발전 방안

❍ 지방의회 사무직원의 인사권 독립관 관련된 문제는 지방의회 의장이 임용권을 갖고, 의회직렬을 새롭게 신설하는 대안이 지속적으로 논의되어 왔음
- 기존의 여러 가지 연구들에 따르면, 의회직렬을 신설하는 대안에 대해서는 전반적으로 연구자들이 일치된 견해를 보이고 있음에 비하여 의회의장의 임용권에 대해서는 범위에 대한 이견들이 나타나고 있는 실정임
- 예를 들면, 사무직원과 전문위원의 분리나 단체장의 추천권을 전제한 임용권의 부여 등임

❍ 이와 같은 기존 논의를 토대로 사무직원의 인사권 독립방안을 제시하면, 점진적인 접근기조를 바탕으로 다음과 같은 방향성을 갖는 것이 필요하다고 사료됨
- 우선, 지방의회 직렬의 신설은 원칙적으로 인사권 독립과 병행하여 검토하여야 할 것임
- 단기적으로는 지방공무원 내에서 의회직렬을 신설하여 집행기관과 지방의회 사무기구 전체에 적용할 필요가 있을 것임
- 장기적으로는 지방의회의 인사권 독립의 진전에 따라서 완전하게 의회직렬의 신설을 하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 다음으로 사무직원의 임용권에 대해서는 현행의 의회의장 추천권의 효능을 높이는 대안과 임용권과 복무권의 분리방안, 의회의장의 임용권 부여 방안 등을 비교하여 검토하고, 여러 대안의 장단점을 검토하면서 장단기

58) 지방공무원법 제7조 제1항에 의하면 지방자치단체에 임용권자별로 인사위원회를 두도록 되어 있으나, 임용권을 위임받은 자는 제외하도록 되어 있음.

의 전략적 대안채택을 고려하는 것이 필요함(금창호, 2005)

3) 전문위원

(1) 지방의회 전문위원의 의의

❍ 지방의회가 해당지역 주민들의 의사와 이익을 대표하면서 집행기관을 감시·견제하는 임무수행을 위해서는 법적·제도적 차원의 뒷받침이 필요할 것임
- 이러한 제도적 지원과 노력이 부족하면 막강한 조직, 인력 및 정보를 독점적으로 보유하고 있는 집행기관을 적절히 통제하지 못하고 집행기관을 위한 단순한 거수기로 전락할 수도 있음
- 즉, 지방의회가 본연의 기능을 실질적이고 효과적으로 잘 행사할 수 있도록 법적 권한 뿐 아니라 조직·인력·예산을 지원해 주지 않는다면 우리나라의 지방자치는 여전히 반쪽자리로 남을 수밖에 없을 것임
- 우리나라 지방자치의 완전한 실현과 지방의회의 기능약화에 따른 존립위기를 극복하고, 지방의회를 적절한 방향으로 개선할 수 있는 수단중의 하나가 지방의회 의원의 전문성 강화를 높이는 일이라고 판단됨

❍ 일반적으로 전문성이란 특정분야의 업무를 수행하기 위해서 필요한 특정의 역량을 말함(금창호, 2005)
- 이와 같은 논의는 대체로 전문가로 말 할 수 있는 특정의 직업군이 공통적으로 갖는 속성에 기반을 두고 있음
- 예를 들면, 전문가로 거론되는 교수, 의사, 변호사 등은 그들의 직무를 수행할 수 있는 차별화된 역량을 보유하고 있음
- 또한 다수의 사람들이 이들의 그러한 역량을 인정하고 있음
- 물론 역량을 규정하는 시각에 따라 다소 다를 수는 있겠지만,[59] 전문가가

59) 역량에 대해서는 다소 다른 의견들이 제시되고 있는 바, 다음과 같음. Lassey(1998)에 따르면, 역량이란 일반적으로 수용가능한 기준을 수행하기 위한 모든 기술, 지식, 능력, 자신감 등의 보유를 의미하며, Hamel과 Prahalad(1990)에 따르면, 역량이란 일정 이상의 지식, 기술 및 능력의 보유를 말함.

보유해야할 역량으로는 흔히 다음과 같은 요소들을 들 수 있음

- 즉, 전문적 지식 및 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스 독점에 대한 사회적 승인, 자기규제적 윤리규범, 애타지향적인 전문직 문화 등이 그 예임(최병대, 2003)
- 역량 대한 이러한 요소들을 유형화하면, 크게 지적 측면과 행태적 측면에 포함되는 요소들로 구분할 수 있음
- 따라서 전문가 또는 전문성을 확보하기 위해서는 지적 측면과 행태적 측면에서 적정수준의 역량을 구비해야 할 것임
- 이와 같은 논의에 따르면, 결국 전문성이란 특정분야의 업무를 수행하기 위하여 필요한 지적 측면 및 행태적 측면의 특정역량을 보유한 상태로 말할 수 있음
- 그리고 전문가란 이러한 역량들을 보유한 사람을 일컬음

❍ 지방의회에서 의정활동을 전문적으로 지원하기 위해 현재 공식적으로 지방자치법에서 인정하고 있는 것은 위원회 전문위원제임

- 지방의회의 전문위원이란 지방자치법 제59조 제1항에 명시하고 있는 바와 같이 실무적으로 지방의원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 지방의회 위원회 소속 또는 위원회지원을 위한 인력으로서 전문지식을 가진 전문위원을 의미함[60]

❍ 전문위원의 역할에 관한 관련 규정을 살펴보면, “전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 함(동법 제59조 제2항)”

- 그리고 전문위원의 주요업무는 위원회의 의안심사, 의사진행의 보좌, 의사운영, 의안심사, 의정활동의 보좌기능으로 구분이 됨
- 또한 조례안, 예산안, 청원 등 소관 안건에 대한 검토보고, 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집 조사 연구 및 소속위원에 대한 자료의

60) 제59조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둠.

제공, 소속위원회 의사진행의 보좌 등의 업무를 수행함(안영훈, 2013)

(2) 전문위원의 역할과 요구역량

❍ 의회사무조직의 업무 성격상 실·담당관의 사무와 전문위원의 사무는 그 성격을 달리하고 있음
- 실·담당관의 사무는 통합성이 요구되고 일반행정 성격이 강한 반면 전문위원 직무는 소관 분야별 분화성과 전문성이 더 요구된다고 할 수 있음
- 지방의회와 집행기관 간에 기관분립의 취지에 더욱 충실해야 할 직원은 실·담당관 소속보다는 전문위원실 소속 전무위원과 직원임
- 왜냐하면 위원회 중심주의로 운영되는 우리나라의 지방의회 운영실태에 미루어 보아 위원회는 실질적인 의안심사기관으로서 권한을 갖기 때문임

❍ 위원회의 의안심의 과정에서 전문위원의 역할이 매우 중요함
- 왜냐하면 위원회의 의안심사 시 전문위원의 검토보고 결과에 따라서 이에 대한 의원의 인식과 대응전략이 달라지기 때문임
- 즉, 전문위원이 검토를 통한 보고내용들은 정책 관련 제안 설명보다 지방의원들에게 더 많은 영향을 미친다고 할 수 있음
- 대체로 전문위원이 검토보고 시 지적한 사항들이 위원회의 심사과정에서 지방의원들이 주로 거론하는 대상이 될 수 있음
- 또한 소관 집행기관의 위원회에 대한 업무보고 뿐 아니라 행정사무 감사 시에도 의원들은 전문위원들의 보좌를 받아 의정활동을 수행하고 있음

❍ 지방의회의 의사절차상 위원회에 상정되는 모든 안건은 전문위원의 검토보고를 필요 로 하고 있음
- 즉, 전문위원은 조례안, 예산 및 결산안, 청원, 의견제시의 건에 대하여 검토보고에 따른 전문지식을 갖고 있어야 함
- 또한 전문위원들은 해당 집행기관의 업무보고, 행정사무감사 및 조사업무 등과 관련하여 분석·평가능력이 요구됨
- 뿐만 아니라 지방의회 위원회의 회의를 준비하고 의사진행을 보좌하며,

위원회 소속공무원의 최고 선임자로서 담당 행정업무에 대하여 최종적으로 책임을 짐

❍ 전문위원은 자질 있는 인력을 충원하여 집행기관의 실·국·과장 보다 장기 보직함으로써 집행기관을 견제, 감시, 통제하는 의원의 의정활동을 전문성 면에서 보좌할 수 있어야 함
- 관련 법령이나 국회상임위원회 운영실태, 지방의회 상임위원회 운영관행 등을 종합하여 볼 때 지방의회 전문위원은 제출한 의안에 대하여 객관적인 입장에서 의견을 제시할 수 있는 검토보고 능력 뿐 아니라 대안의 개발능력을 갖추어야 함
- 즉, 전문위원들은 법제전문가, 예산분석가, 위원회 소관 집행부 업무의 평가분석가로서 소속공무원을 지휘·감독할 수 있는 행정경험도 요구됨

(3) 전문위원의 운영 현황

❍ 현재 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제15조(의회사무기구의 설치기준) 제2항, 별표5에 의하여 지방의회의 전문위원은 일반직과 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직 지방공무원으로 보할 수 있도록 하고 있음
- 즉, 현재까지는 일반직과 별정직 지방공무원만으로 보직할 수 있도록 규정되어 있음
- 다만, 의회사무기구 간부와 집행기관 간부들 간의 직급을 비교할 때 상대적으로 의회사무기구 간부의 직급이 낮게 부여되어 있음
- 지방의회의 직무상 필요에 따라 적극적 의견을 개진하고 출석한 공무원과 업무협조를 해야 하는 의회 전문위원의 직급이 시·도의회4급, 기초의회 5·6급으로 낮게 법제화되어 있는 것은 전문위원의 소신 있는 업무자세를 확보하는데 문제가 있는 것으로 지적되고 있음

❍ 전문위원은 위원회에서 의안, 청원 등의 심사, 행정사무의 감사 및 조사, 그 외의 소관사항에 관해 검토하고 관련 자료의 수집·조사·연구의 업무를 수행함

- 전문위원의 직급과 정수는 지방의회의 규모에 따라 다름
- 대체로 광역의회에는 6명에서 24명까지 기초의회에서는 2명에서 11명까지 규모에 따라 정원을 배분하고 있는 실정임

〈표 4-29〉 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원 정수		전문위원			
		총 정수	4급	5급	6급
시도	20명 이하	6명 이내*	5명	1명	-
	30명 이하	7명 이내	6명	1명	-
	40명 이하	9명 이내	7명	2명	-
	50명 이하	11명 이내	7명	4명	-
	60명 이하	13명 이내	8명	5명	-
	80명 이하	16명 이내	8명	8명	-
	100명 이하	18명 이내	9명	9명	-
	110명 이하	21명 이내	11명	10명	-
	120명 이하	22명 이내	12명	10명	-
	130명 이하	23명 이내	12명	11명	-
	131명 이상	24명 이내	13명	11명	-
시군구	7명	2명 이내	-	1명	1명
	9명 이하	2명 이내	-	2명	-
	15명 이하	3명 이내	-	2명	1명
	20명 이하	4명 이내	-	2명	2명
	25명 이하	5명 이내	-	3명	2명
	30명 이하	6명 이내	-	3명	3명
	35명 이하	7명 이내	-	4명	3명
	40명 이하	8명 이내	-	4명	4명
	45명 이하	9명 이내	-	5명	4명
	50명 이하	10명 이내	-	5명	5명
	51명 이상	11명 이내	-	6명	5명

* 광역시도의회의 전문위원 중 4급은 2019. 4. 30일 개정을 통해 1명씩 증원됨

❍ 한편, 전술한 전문위원제도와 별도로 광역의회는 사무처에 입법기능과 정책연구기능을 전담하여 지원하는“정책연구실”[61]을 두고 있음

- “정책연구실”은 광역시도별로 명칭과 정원이 각각 다르나, 대체로 4명에서 15명 사이의 인력을 두고 있음

〈표 4-30〉 광역의회의 정책연구실 설치현황(2011년 기준)

구 분	소 속	명 칭	의원수	인력현황			
				계	일반직	계약직	기능직
계		16개	843	146	96	37	13
서울	정책연구실	정책연구실	114	12	10		2
부산	정책연구실	정책연구실	53	11		10	1
대구	입법정책담당관	입법정책담당관	34	13	3	10	
인천	입법담당	의사담당관	38	15	15		
광주	의회운영전문위원	입법정책지원실	26	7	2	5	
대전	입법정책실	입법정책전문위원	26	7	3	3	1
울산	운영전문위원	입법정책담당	26	5	4		1
강원	전문위원	정책지원	47	8	7		1
경기	입법정책담당관	입법정책담당관	131	11	7	3	1
충북	의사담당관	입법정책담당	35	4	3		1
충남	법제자료담당관실	법제자료담당관실	45	7	6		1
전북	전문위원	정책연구팀	43	12	12		
전남	전문위원	정책연구담당	62	4	4		
경북	입법정책지원팀	입법정책지원팀	63	8	4	3	1
경남	입법정책담당관실	입법정책담당관실	59	9	7	2	
제주	입법정책관	입법정책관	41	13	9	1	3

자료 : 지방분권촉진위원회(2011). 내부자료.

61) 정책연구실의 기능도 전문직으로서 지방의회의 지원역할을 하기 때문에 이곳에서 한꺼번에 논의함.

❍ 지방의회에 설치된 전문위원실과 정책연구실간의 관장기능은 다음과 같이 규정되고 있음

- 즉, 지방의회 전문위원실은 입법기능에 초점을 두고 있음에 비하여 정책연구실은 입법과제의 자료수집 및 연구기능에 초점을 두고 있음을 알 수 있음
- 〈표 4-31〉의 비교에서 살펴볼 수 있는 것처럼 전문위원실과 정책연구실은 서로 다른 기능을 수행하고 있음
- 다만, 해당 지역의 상황과 운영주체의 조직과 기능운영의 행태에 따라 일부 기능이 겹칠 수도 있음
- 따라서 이러한 측면을 고려하여 양 조직의 기능이 중복되지 않고 서로 보완하며 발전할 수 있도록 운영에 만전을 기해야 할 것임

〈표 4-31〉 전문위원실과 정책연구실의 관장기능 비교

의회 정책연구실의 주요 기능(규칙 제5조의2)	전문위원실 주요 기능(규칙 제6조)
- 입법정책과제 연구/개발 : 시정현안에 대한 연구조사 및 대안제시, 의원입법 지원 등 - 의정과제 분석/지원 : 각종 의안에 대한 자문, 행정사무감사 등 지원 - 여론수렴 지원 : 정책토론회, 시민공청회, 정책세미나, 정책간담회 등 시민참여 활성화로 공감대 형성 - 전문성 강화 네트워크 지원 : 의원연구모임, 의정자문위원회 등 운영·지원	- 조례안, 예산안, 청원 등 소관안건에 대한 검토보고 - 각종 의안을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집, 조사, 연구 및 소속위원회 의원에 제공 - 위원회 의사진행 보좌 - 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영 - 특별위원회 또는 협의회 활동 등 의사진행 지원 - 조례안 등의 기초 및 법제 지원 - 기타 소속위원회 소관에 대한 사항

(4) 전문위원의 운영의 문제점과 개선방안

❍ 지방의회 전문위원의 운영 문제점을 살펴보면 다음과 같음

- 우선, 전문위원에 초점을 둘 경우, 근본적으로 전문위원의 규모가 너무 작고, 전문위원의 직급과 정수를“지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에서 획일적으로 정하고 있음

- 따라서 지방의회별 수요 탄력성이 낮다는 점임
- 또한 전문위원의 직급이 집행기관의 실무부서 장보다 낮기 때문에 대등한 지위에 기초한 견제 및 감독이 용이하지 않다[62]는 점임
- 다음으로, 정책연구실에 초점을 둘 경우, 기초자치단체는 정책연구실이 상대적으로 미비하고, 광역자치단체의 경우에도 정책연구실의 운영이 일반행정직 위주로 되어 있기 때문에 실효성 확보가 곤란하다는 점임

❍ 전문위원 운영의 개선방안으로는 우선, 단기적으로는 전문위원의 직급 및 정수에 대한 법적 근거를 현행의 대통령령에서 조례로 이관하여 지방의회별 수요에 적합한 인력운영이 가능하도록 하고, 전문위원의 임용자격을 강화하여 전문위원의 전문성을 제고하는 조치가 수반되어야 할 필요가 있음

❍ 다음으로, 장기적으로는 지방의회의 정책연구기능을 근본적으로 제고하는 방안으로 「지방자치법」의 개정을 통해서 지방의회에 "정책연구인력"의 배치근거를 규정하고, 상임위원회별 1인 이상의 정책연구인력을 배정하거나 나아가 일부 광역의회에서 요구하고 있는 국회의원과 마찬가지로 지방의원 개인별 연구지원 인력을 배정하는 대안도 전향적으로 검토할 필요가 있다고 봄
- 다만, 지방의원 개인별 연구지원 인력의 배정은 현행의 지방자치단체별 재정능력을 감안할 때 단기적으로 현실화하기는 여러 가지 문제가 제기될 수 있으므로 관련여건의 변화를 충분히 검토하여 정책화하는 것이 바람직함(박종관 외, 2015)

❍ 또한 지방의원의 전문성 부족을 보완하고 생산적인 지방의정활동이 이루어지려면 의원의 활동을 보좌하는 전문위원이나 의회직원의 인식 및 능력제고 등도 필요함
- 그런데 자치단체의 규모가 작은 기초자치단체의 경우 의회직원과 전문위

62) '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'에서 전문위원의 직급을 정한 [별표 5]에서 광역의회의 경우 4급 및 5급 이하, 기초의회의 경우 5급 및 6급 이하로 한다고 하여 일반직 지방공무원을 전제로 하고 있음을 추측할 수 있음. 다만 [별표5]의 비고에서 '전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직 지방공무원을 임명할 수 있다'고 하여, 일반직 지방공무원 외에도 별정직 지방공무원으로 보할 수 있는 길을 열어놓고 있음.

원의 업무에 대한 한계가 불명확하여 상호간에 불편을 느끼고 있는 실정임
- 최근에는 의회전문위원이 별정직이 아닌 경력직(행정직/기술직)공무원으로 대부분 채워지고 있는 실정이기도 함
- 따라서 인사권을 가진 자치단체의 장과의 연계성에 신경을 기울임으로써 충실한 의원보좌기능을 수행하는데 많은 문제점을 노정시키고 있음
- 따라서 전문위원들의 전문성 확보를 위한 관리상의 혜택을 주는 방안을 적극 검토하여야 함[63]
- 그리고 전문위원의 집행부서 전보 시 의회근무경력에 대해 적극적인 평가를 할 필요가 있으며, 동시에 잦은 전보를 지양하는 것도 중요함
- 특히 행정직보다는 별정직 비율을 높이는 방향에서 인사가 이루어져야 할 필요도 있음(박종관, 2002)

4) 의정센터

(1) 의정지원센터 설립 의의

❍ 지방의원의 전문성을 제고하기 위한 지원방안의 하나로 (가칭)지방의정센터를 설립하는 방안을 들 수 있음
- 동 센터설립의 논거는 두 가지 측면에서 검토가 가능함(금창호 외, 2014)

❍ 첫째는 지방의회 전문성 지원제도의 확충차원임
- 현재 지방의원의 전문성을 제고하기 위한 제도들은 제도 자체가 가지는 한계가 많을 뿐 아니라 국회의원의 전문성 지원제도에 비하여 상대적으로 다양하지 않다는 점임
- 의정연수, 전문위원제도, 정책연구실 등이 제도 자체의 효과성이 있다고 하더라도 다소 미흡한 것이 현실임
- 따라서 지방의원의 전문성 제고를 위해서는 보다 많은 지원제도의 보완을 통하여 다양한 영역의 지원을 제공하는 것이 바람직한 것으로 여겨짐

63) 예를 들면 능력발전차원에서 세미나 및 연찬회 활동, 그리고 선진외국연수프로그램의 참여 등을 의회는 물론 집행기관에서도 적극적으로 지원하여야 함.

- 이러한 측면에서 (가칭)지방의정센터의 설립여부를 검토하는 것은 충분히 가치가 있음

❍ 둘째, 국회의 사례로 볼 때, 의정지원센터의 효과성이 입증되었다는 점이며, (가칭)지방의정센터는 국회의 입법조사처를 벤치마킹하는 것임
- 국회입법조사처는 다양한 조사보고를 통한 국회의원 실질적인 지원과 더불어 국내 정치경제 상황에 따른 조사자료의 발표 등을 통해 많은 공헌을 하였음
- 뿐만 아니라 그동안 국회의원의 전문성 영역을 지원하기 위한 효과적인 수단으로 활용되어 온 것이 사실임
- 따라서 광역이나 기초자치단제의 사정에 따라 의정지원센터의 설계내용이 다소의 차이는 발생하겠지만, (가칭)지방의정센터의 지원효과도 높을 것으로 예측할 수 있음

(2) (가칭)의정지원센터 설립 방안

❍ 지방의원들의 전문성 제고를 위한 조직적 지원방안으로 (가칭)지방의정센터의 설립방안을 제시하면 다음과 같은 절차와 과정을 제시할 수 있음
- 우선, (가칭)지방의전센터의 설립근거를 어디에다 둘 것인가 하는 관점에서는「지방자치법」제90조를 개정하여 지방자치단체의 조례로 설치규정을 두는 방안임
- 즉, 현행의 사무처 설치 등의 조항에 (가칭)지방의정센터의 설치 규정을 추가로 두는 것임(금창호 외, 2014)

❍ (가칭)지방의정센터의 설립목적은 지방의원의 전문성을 제고하기 위해 필요한 것을 고려하여 관련 규정을 만들 필요가 있음
- 즉, 설립목적에 맞는 영역에 한정하여 조례 및 정책에 관한 사항을 연구·조사하고 관련정보 및 자료를 제공함으로써 지방의원의 의정활동을 지원하기 위한 기관으로 규정하는 것이 타당하다고 봄
- (가칭)지방의정센터의 설립단위는 원칙적으로 모든 지방자치단체가 해당됨

- 다만, 지방의정센터의 설립규모와 재원 등을 고려할 때 광역자치단체와 50만 이상의 대도시를 대상으로 하는 것이 타당하다고 판단됨
- 따라서 단기적으로는 광역자치단체와 인구 50만 이상의 대도시에 먼저 허용하고, 여건을 감안하여 모든 기초자치단체에도 설치하는 것을 대안으로 검토할 필요가 있음(금창호 외, 2014)

〈표 4-32〉 (가칭)지방의정센터 설치를 위한 규정 개정 내용

지방자치법(현행)	주요내용
제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.	제90조(사무처 등의 설치) ①~③(현행과 같음) ④ 지방의회에는 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사·연구하고, 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 지방의정센터를 둘 수 있다.

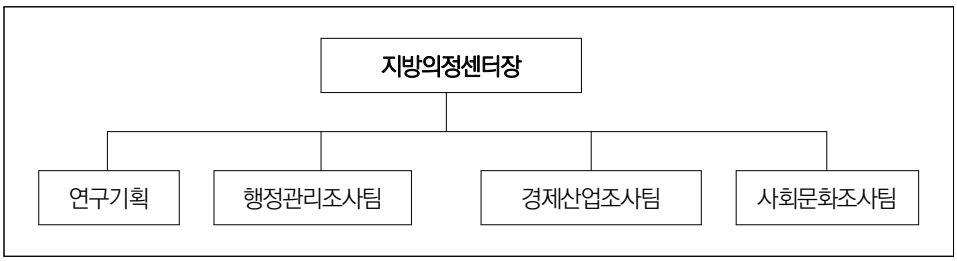
❍ (가칭)지방의정센터의 기능은 전술한 설립목적과 타당성에 근거하여 설계하는 것이 바람직함

- 지방의원의 전문성을 높이기 위한 영역을 설립목적으로 한정할 경우에는 주요 기능은 다음과 같이 규정해야 할 것으로 예상할 수 있음
- 즉, ① 지방의회의 권한과 역량제고를 위한 논리개발, ② 지방의회의 운영 및 제도개선에 관한 조사·연구, ③ 시정 및 예산·결산에 대한 평가·분석과 관련된 정책 개발, ④ 현안사항에 관한 조사·연구, ⑤ 입법관련 자료의 수집·관리 및 정보의 제공, ⑥ 국내외 지방의회 발전을 위한 공동연구와 교류협력 등이 그것임
- 다만, 지방자치단체별 특성, 규모, 재정력 등을 감안할 필요가 있음

❍ (가칭)지방의정센터의 조직구성은 다음과 같이 제시할 수 있음

- 우선, 집행기관의 기능분야별 대응편제로 조직을 구성할 필요가 있으나 자치단체의 규모를 고려하여 탄력적 적응이 가능 할 것임
- 즉, 집행부의 조직에 맞춰 탄력적으로 대응할 수 있도록 팀제 단위로 구성하되, 행정(경영)관리조사팀, 경제산업조사팀 및 사회문화조사팀 등을 표준모형으로 하는 방안임
- 다만, 자치단체의 규모나 지방의회의 규모에 따라 팀 규모는 탄력적으로 편제하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 특히, 지방의회회의 규모가 지방자치단체 규모별로 매우 다른 점을 고려하고 해당 자치단체의 재정력을 고려하여 조직구성을 할 필요가 있음

〈그림 4-33〉 지방의정센터의 조직구성(안)



자료 : 금창호 외(2014)

❍ (가칭)지방의정센터의 인력은 해당 지방자치단체의 현실을 감안하여 탄력적으로 구성할 필요가 있음
- 우선, 연구기획과의 경우 집행기관의 파견된 공무원으로 충원하여 인건비 부담완화를 고려할 필요가 있으며, 기존 공무원들의 경험을 활용할 필요가 있음
- 다음으로 연구 인력인 조사팀의 인력은 신규인력으로 충원하되, 그 규모는 지방의회별 상임위원회 수를 기준으로 산정하고 지방의회의 규모에 따라 적정 인력의 수를 산정할 필요가 있음
- 그다음으로 연구 인력의 충원은 일정한 전문성을 자격기준으로 부여하여

전문 계약직으로 하고, 임면권 자를 기존과 달리 지방의회의장으로 하여 현재 의회사무국에서 나타나는 인사권의 문제를 개선할 필요가 있음

- 또한 전문위원제도와 (가칭)지방의정센터에서 관장하는 연구 및 조사 등의 기능이나 업무가 중첩이 되지 않도록 기능 및 사무에 대한 고민도 필요함
- 즉, 전문위원은 연구 및 조사 등을 제외한 현황처리에 중점을 두되, 현재 나타나고 있는 제반의 문제점을 개선하여 운영효과를 높일 필요가 있음 (금창호 외, 2014)

〈표 4-33〉 지방의정센터의 인력구성(안)

구 분	내 용
연구인력	하한선 설정
	지방의회별 상임위원회 수 기준
행정인력	집행기관 공무원 파견

자료 : 금창호 외(2014)

(3) (가칭)의정지원센터 설립 위협 및 방해요인

❍ 지방의정센터 설립의 위협 및 방해요인을 살펴보면 다음과 같음

- 우선, 공동의 의정활동지원 체제이기 때문에 개인보좌 요원에 비해 지방의원들의 선호가 떨어 질 수 있음
- 다음으로 지방의회의 특정 기능에 업무편중 가능성이 있으며, 특정시기에 지원요구 집중 시 업무가 가중될 우려가 있음
- 그다음으로 지방의정센터 설립을 위한 재원조달 방법, 연구원선발 등에 대해서 객관적 기준의 마련 등도 문제가 될 수 있음
- 마지막으로 지방의정센터가 의원개별지원이 아닌 공동지원형식인 점 때문에 지방의원들이 설립에 소극적인 대응을 할 수 있는 점 등의 극복이 필요함

5) 개인 보좌관 제도

(1) 개인보좌관의 의의

❍ 지방의회는 주민의 대표기관으로서 주로 자치입법 기능, 정책개발 기능, 집행부에 대한 행정사무감사 및 조사 등의 기능을 수행함
- 문제는 지방의원들이 집행부에 대응할 수 있을 정도로 지방정책 전 분야의 지방의정활동에 대한 전문성을 가질 수 없다는 점임
- 따라서 국회와 마찬가지로 전문인력 인 의원 개인 보좌관의 지원을 통해서 의정활동 역량을 강화할 필요성과 이와 더불어 의정 수행의 전문성을 높이기 위한 종합적인 의정활동 지원인력 활용제도를 도입·운영하여야 한다는 의견이 계속해서 제기되고 있는 실정임

❍ 특히, 지방의회가 전문적 정책의회로 전환될 필요성에 대한 역할 기대는 지식정보화사회 및 스마트사회가 가속화됨에 따라 지방의원의 전문성 제고 필요성이 지속적으로 높아질 것임[64]
- 즉, 지방자치단체의 경쟁력 강화를 위해서 지방의회는 수동적인 입장에서 집행기관에 대한 견제와 감시를 했던 점에 만족하던 단계를 넘어서는 적극적인 역할수행이 요구된다고 할 수 있음
- 의정활동에 대하여 전문적 지원활동이 크게 요구되는 분야는 주로 행정조사 및 감사와 관련되는 의정활동과 집행부의 각종 정책에 대응하기 위한 다양한 정책적 전문성의 필요성이라 할 수 있음

(2) 개인보좌관제도 검토

❍ 지방의원의 전문성을 제고하기 위한 대안의 하나로 검토되어 온 것이 개인보좌관제도임

64) 보좌관제가 시행되게 되면 의정활동의 전문성을 실질적으로 향상시키는 데에 상당히 효과적일 수 있음. 개인별 보좌관이 의원에 대한 보좌활동을 충실히 함으로써 지방의원의 전문성을 높이고 의정활동도 실질적으로 향상 시킬 수 있음. 그리고 의원 개인별 유급보좌관제도를 통해서 입법, 예·결산, 행정사무감사 등 모든 의정활동분야에서 일관된 방향성을 유지할 수도 있음.

- 이는 국회의원의 개인보좌제도를 벤치마킹한 것으로 지방의회에서 지속적으로 요구하여 온 대안이고, 학계의 논의를 거쳐 정부에서도 신중하게 검토를 한 바가 있음
- 개인보좌관제도는 국회의 보좌인력과 마찬가지로 지방의원 개인별로 유급의 보좌인력을 배치하여 지방의원의 정책적 지원을 제도화하는 것임
- 기존의 지방의원 지적 역량을 지원하는 제도들이 갖고 있는 한계에 비추어보면, 개인보좌관제도의 도입도 충분히 검토할 여지가 있음[65]

❍ 기존에 논의된 대안들은 보좌인턴제, 공동보좌관제 및 개인별 보좌관제 등이 있으나 성격은 유사함

- 이와 같은 대안들은 비용성과 실현가능성 등을 기준으로 논의된 것으로 대안의 도입에 따른 비용이 크면 전반적으로 실현 가능성이 낮은 것으로 판단됨
- 따라서 우선적으로는 개인보좌관제도의 도입 타당성에 관한 심층적 논의를 진행 하되, 도입 타당성이 확보되고 도입에 관한 충분한 합의가 이루어지면, 각각의 제도가 갖는 장단점을 고려하여 비용 대비 지원효과가 높은 대안을 우선적으로 선택하는 것이 바람직함(박종관 외, 2015)

❍ 지방의 광역의원을 중심으로 한 전문보좌관제 도입할 때 고려할 요소로는 소요예산, 지방의원 1인당 담당 인구수, 집행기관의 행정기구 수, 지역 산업의 다양성과 활성화 정도 등인 바, 이러한 요인들과 관련시켜 해결방안이 모색될 필요가 있음

- 즉, 지방의원 개인보좌관의 도입방안은 다양한 대안의 검토가 가능하며, 지방의 재정력 등을 감안하여 다음과 같은 단계적 도입방안을 제안할 수 있음

65) 지방의회 사무기구 공무원들이 전문적 정책지원 역할 외에 의원 개인보좌관의 역할도 포함되어 있다는 점을 인식할 때, 개인별 보좌관제도 도입으로 의원들의 개인보좌 요구가 분산에 따라 지방의회 사무기구의 역량을 강화할 수 있는 한 방안이 될 수 있음. 광역의회의 경우는 보좌관을 별정직으로 충원할 수 있도록 할 필요가 있으며, 외부의 정치적 영향력을 불식시키기 위해 일정 수준의 자격을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 제도화해야 할 것임.

- 즉, 의원의 보좌기관을 의장 소속의 독립기관으로 두는 방안, 위원회 보좌관으로 두는 방안, 의원의 개별보좌관 순으로 3단계 도입방안을 제안할 수 있음

❍ 다만, 지방의원 보좌관제도는 광역의회와 기초의회를 분리하여 논의하는 것이 바람직하다고 주장하는 학자도 있음(김순은, 2013)
- 즉, 광역의회의 업무량이나 중요성을 감안할 때 광역의원에 정책보좌관을 허용하는 것은 타당하나 기초의회의 경우 광역의회의 성과에 따라 점진적으로 보좌관제도를 도입하는 것이 바람직하다는 것임
- 이러한 주장은 지방자치단체의 규모, 업무량, 재정력 등을 고려할 때 광역과 기초의 분리 필요성이 있음을 강조하는 것임
- 다만, 기초자치단체에서도 50만 이상의 대도시에 대한 논의는 필요하다고 봄

❍ 지방의원 보좌관제도는 현재의 지방의회 제도의 기본틀을 변화시키는 것이므로 지방자치단체의 조례개정으로는 불가능하고 국가차원에서 논의되어 법률로써 제정되어야 할 입법사항임
- 아울러 보좌관제의 원활한 도입을 위해서는 지방의회를 바라보는 국민들의 부정적인 인식을 개선하는 작업이 선행되어야 하면 지방의회의 자정노력도 필요하다고 할 수 있겠음
- 또한, 국민들의 부정적 인식 개선을 위하여 의원 개인별 조례제정 실적, 의회 출석일수, 윤리위반 사실여부 등 시의원들의 의정활동 사항을 시민들에게 투명하게 공개하는 방안 등 지방의회의 자정 노력도 필요함

4. 맺음말

❍ 지방의회가 새로운 지식정보화사회 및 스마트사회에 적응하고 지역사회의 발전을 주도하기 위해서는 보다 바람직한 지방의회의 역할정립과 의정활동의 전문성강화가 매우 필요함

- 이를 위해서 무엇보다 중요한 것은 생산성 있는 의정활동 및 전문성 강화를 위한 여건을 마련하는 것임
- 그런데 이 문제는 지방의회와 지역의원만의 노력만으로 달성되지 않는다는데 문제가 있음
- 즉, 지방의회 및 지방의원, 지방정부, 지역시민단체 등의 집요한 노력이 필요함

❍ 본 연구는 지방의회 또는 지방의원의 전문성강화를 위한 지방의회 지원방안에 대한 논의를 진행했음
- 이를 위하여 우선, 지방의회 의정활동과 관련된 이론적 영역으로 지원제도의 필요성, 의정활동 관련 선행연구, 지방의정활동의 다양한 측면을 살펴보았음
- 다음으로 지방의회 지원방안으로 지방의회 사무기구, 인사권 독립 문제, 전문위원, 의정센터 및 개인보좌관 제도 등을 살펴보았음
- 이러한 지방의회 지원방안을 대상별로 운영현황, 문제점, 발전방안 등의 형식으로 전개하였음
- 본고에서 제시한 이러한 방안들은 앞으로 지방의회 뿐 아니라 다른 많은 지방의회활동의 발전에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단됨

❍ 지방의정활동의 활성화를 통해 생산성 있는 지방의회가 운영되기 위해서는 무엇보다도 다양성 속에서의 주민의 선택권이 보장될 필요성, 지방의회의 전문성 강화, 지방자치단체 권한이 자율적으로 행사될 수 있도록 하는 중앙정부의 노력이 중요함
- 이러한 노력과 더불어 지방정부 및 의회의원들도 그동안에 부정적 측면으로 제시되었던 각종 문제를 해결하기 위한 노력이 필요하며, 성숙한 시민들의 의식도 필요함

❍ 이를 위해서 중앙정부 차원에서는 지방분권이라는 방향성에 비추어 지방의회제도를 새롭게 조명해야 하며, 지방의회의 전문성 제고를 위한 다양한 지원과 더불어 지역주민·지역 언론·지역시민단체들 입장에서는 지역 의정활

동이 제대로 운영되도록 감시 및 지원을 아끼지 말아야 함
- 또한 지역의 학자들은 전문성이 부족한 지역의원들에게 많은 도움을 주어야 할 것임
- 그동안 지역의 학자들이 지방의원들에게 많은 도움을 주지 못한 것은 사실임
- 학자들도 지역의 지적 리더로서 중요한 역할이 필요하다는 측면에서 반성이 필요함
- 학자들이 도움을 줄 수 있는 전문성 부분은 지역의 문제 도출 및 개선안 제시, 새로운 정책 및 행정 경향의 소개 등 매우 다양함
- 이렇게 중앙정부, 지방정부, 지방의회 및 의원, 지역주민, 지역시민단체, 학자 및 기타 언론들의 지방의회활성화를 위한 전문성 지원 노력이 배가 될 때 진정한 지방의회의 발전이 이루어 질 것으로 봄
- 요컨대 지방의회 및 지방의원의 전문성 제고는 우리나라 지역사회의 균형 있는 발전과 더불어 지방자치를 더욱 활성화 시키는 매우 중요한 요소이며, 지방의회 및 지방의원의 전문성 제고를 위한 전문성지원 제도의 활성화가 필요함

참고문헌

<국내문헌>

강인호(1998). 한국지방정부의 행정윤리의식에 관한 경험적 연구. 「한국지방자치학회보」. 10(3). 87-104.

강인호(2002). 지방의회 사무기구 기능강화 방안 및 성과측정. 한국거버넌스학회 학술대회자료집.

강인호 외(2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시 의회(1991-2001)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 14(3). 5-20.

강인호·최병대·문병기(2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 「한국행정연구」. 13(1).

강주영(2021). 제주형 기관통합형 추진을 위한 제도적 방안」. 제주: 제주포럼.

경기도의회(1999). 경기도 지방의회운영촐람.

경기도의회(2000). 경기도 지방의회운영총람.

경기도의회(2015). 「한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안」. 수원: 경기도의회.

고경훈(2015). 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 26(3). 1-24.

고경훈·김건위(2019). 「지방분권시대 지방의회제도 개선방안 연구 - 지방의회 의정비와 겸직제도를 중심으로」. 원주: 한국지방행정연구원.

국립외교원(2014). 통일한국2040보고서, 통계청(2019), 2019년 세계와 한국의 인구현황 및 전망, Cebr(2018). World Economic League Table 2019, Global Peace Index 2017. Institute for Economics and Peace.

국민권익위원회(2019). 2019년도 지방의회 청렴도 측정결과.

국토교통부(2018). 2040년을 향한 제5차 국토종합계획 수립방향. 심포지엄 자료집.

국회선거구획정위원회(1995). 국회의원지역선거구획정위원회 보고서. 서울: 국회선거구획정위원회.

권영주(2010). 지방의회사무기구의 인사권 독립. 한국지방정부학회학술대회자료집.

금창호(2005). 지방공무원의 전문성 제고방안. 한국지방행정연구원 보고서.

금창호 외(2014). 지방의원의 전문성 강화방안: 지방의정센터설립을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 21(1).

금창호(2018), 지방분권에 따른 환경행정실태 및 사업장환경관리방안 연구, 한국지방행정연구원 환경부 용역과제 보고서.

기상청(2012). 한반도 기후변화 전망보고서.

김광주·최근열·김상묵·김영종·오영석(1998). 지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의회를 중심으로. 「한국행정논집」. 10(1).

김상미(2006.5.). 지방의회 겸직금지: 겸직 확대 논의는 무리. 「국회보」. 서울: 대한민국 국회.

김상미(2013a). 지방의원 보수제도 개선. 「자치의정」. 16(6).

김상미(2013b). 지방의회 활성화와 지방선거제도 개혁 추진의 평가와 과제. 「국가법연구」. 9(2).

김순은(1997a). 부산광역시정부의 정책결정과정과 구조. 「지방정부연구」. 1.

김순은(1997b). 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동. 「지방자치연구」. 9(3).

김순은(1999). 지방의회의 집행기관에 대한 견제·감시기능. 「지방의회연구」. 9.

김순은(2001). 지방의정활동 10년(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」. 5(2).

김순은(2001). 지방의회 의정활동(1991~2001)의 평가와 과제. 한국행정학회 주최 지방자치부활 10주년기념 학술대회 발표문.

김순은(2013). 지방의회 역량강화방안 : 정착보좌관제와 사무기구를 중심으로. 이슈포커스 7월호.

김은아 외(2020). 기후변화 미래영향 대응 기반 연구. 국회미래연구원.

김웅기(2001). 「미국의 지방자치」. 서울: 대영문화사.

김종후(2017). 「지방정부관리론」. 서울: 대영문화사.

김형배(1988).「지방자치론」. 서울: 계명사.

김혜정(2007). 지방의회의 역량강화를 위한 지역시민사회 기능.「한국행정논집」. 19(3).

김희곤(2007). 지방의회의원의 유급제와 지방의회의원의 겸직금지.「공법 연구」. 35(3). 259-287.

내무부(1996). 지방의회백서.

노스코트 파킨슨 지음·김광웅 옮김(2010).「파킨슨의 법칙」. 서울: 21세기북스.

대통령소속 자치분권위원회·대한민국지방신문협의회(2021. 05.20.). 문재인 정부 출범 4주년 및 지방자치부활 30주년 기념 호남권 대토론회(광주).

대한민국시도지사협의회(2020).「영국 지방자치단체 개황」. 서울: 대한민국시도지사협의회.

류재현(2008). 지방정부의 다자간 국제교류협력체에 관한 SWOT분석과 전략: 동아시아경제교류추진기구를 중심으로.「한국자치행정학보」. 22(2). 83-115.

문태현(2000). 행정윤리의 개념과 본질.「한국행정논집」. 12(2). 187-203.

박상철(2008). 정당공천의 헌법적 쟁점과 개선방향 - 국회의원 공천제도의 비교법적 분석.「공법학연구」. 9(2).

박성준 외(2020). 초고령사회의 재정분권. 국회미래연구원.

박정규(2007). 지방의회 기능강화를 위한 제도개선방안. 한국공공행정학회 춘계세미나 발표논문

박종관(2002). “지방의회 10년의 성과와 과제”. 대전·충남행정학회 하계학술대회발표논문.

박종관(2003). 천안시 의정활동평가기준. 주민참여를 통한 행정평가 토론회. 천안YMCA.

박종관(2006). 지방분권시대 국회의원의 역할에 관한 연구.「진리논단」. 14.

박종관·금창호(2015). “지방의회 전문성 강화방안”미발표논문.

박종득·임헌만(2001). 지방의원의 전문성이 의정활동에 미친 영향에 관한 연구.「한국사회와 행정연구」. 12(3).

박태헌 외(2017). 지방의회 의정활동성과평가와 시사점. 「한국지방자치학회보」. 29(3). 135-160.

서복경(2016). 선진 외국의 선거구획정제도. 「자치의정」. 19(2).

서울특별시의회(2005). 광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구.

서울특별시의회(2014). 지방의회 운영의 절차와 실무.

송광태(1992). 지방자치활동 1년의 평가와 발전방향. 「자치통신」.

송광태(2000). 지방의회의정활동 평가의 필요성과 방법 및 성공요건. 「자치의정」. 13.

송광태(2001). 지방의회 의정활동평가의 경험과 교훈. 한국행정학회 비정기학술대회 발표논문집.

송광태 외(2000). 지방의회 의정활동평가의 분석틀과 적용.「도시행정학보」. 13(1).

신민철 외(2016). 서울시의회 정책역량 강화를 위한 지원제도 개선 방안. 서울연구원.

안국찬 외(2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립에 관한 연구-의원 및 공무원의 인식을 중심으로.「한국자치행정학보」. 21(2).

안영훈(2007). 지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구. 한국지방행정연구원 보고서.

안영훈(2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안. 한국지방행정연구원.

양기근(2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안. 「한국지방자치연구」. 10(2).

양기근·이정희·송광태(2007). 지방의회의 의정활동 활성화를 위한 사무기구의 의정지원기능 개선방안. 경남발전연구원.

윤영근(2014). 지방의원 겸직 필요성. 이승종 편. 「지방자치의 쟁점」. 서울: 박영사.

이관행(2014). 지방의회 사무기구의 의정지원기능에 관한 연구. 「한국정책논집」. 14.

이광종(1998). 「행정책임론」. 서울: 대영문화사.

이삼식 외(2019). 인구구조변화에 따른 한국사회의 대응전략. 정책기획위원회 용역 보고서

이상철·송건섭(1998). 기초의회의 의정활동분석과 주민의 만족도 조사,「한국지방자치학회보」. 10(1).

이승종(2005).「지방자치론」. 서울: 박영사.

이승철(2020). 지방의원의 윤리성 제고 방안.「한국부패학회보」. 25(4). 215-236.

이종원(1998).「서울시의회 입법활동의 활성화 방안」. 서울시정개발연구원 보고서.

이채정 외(2018). 한반도의 미래 공론조사 자료집. 국회미래연구원.

이채정 외(2020). 4차 산업혁명과 사회 정책 재원조달체계 연구. 국회미래연구원.

이홍재(2008). 지방정부의 중장기 미래비전 수립 방안.「제주발전연구」. 12. 57-80.

임경호·이용우(2006). 신지방의회 운영론. 지방의회발전연구원.

전국시군자치구의회의장협의회(2017.11).「기초지방의회정책과제 설문조사」. 서울: 전국시군자치구의회의장협의회.

정보람(2020).「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부 간 역할분담 방안」. 한국문화관광연구원.

정세욱(2002).「지방자치학」. 서울: 법문사.

정준금(1995). 기초지방의회의 의정활동분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전방향.「한국행정논집」. 7(2).

조경호·김명수(1995). 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가.「한국행정학보」. 29(1).

조일홍·한민정(2000).「미국의 의회-관리자 정부」. 경기연번역서. 수원: 경기연구원.

지방의회발전연구원(1999).「자치단체의 집행기관과 의회간의 협력증진에 관한 연구」. 서울: 지방의회발전연구원.

지방의회발전연구원(2007.2). 영국 지방정부 기관구성의 다양화.「로컬거버넌스」. 24.

최근열·김영종(2000). 지방의회의 의정활동 실태분석과 발전방안.「대한정치학회보」. 8(2).

최병대(2003). 공무원의 전문성 확보방안: 서울시 도시계획분야를 중심으로.「한국지방자치학회보」. 15(3).

최봉기(1994). 대구직할시의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안.「한국행정학보」. 28(2).

최봉기·박성복·이종렬(1992). 지방의회와 집행기관간의 관계에 관한 평가: 포항시의회의 사례연구.「한국행정학보」. 26(3).

최봉석(2011). 지방의회의원의 겸직금지의무에 관한 법제 진단.「지방자치법연구」. 11(2). 3-33.

최진혁(2011). 지방의회 의정활동 전문성 강화방안.「한국정치정보학회」. 14(2). 287-318.

최진혁(2016). 우리나라 지방정부 기관구성의 다양화 방안 - 시론적 접근.「한국지방자치학회보」. 26(2).

통계청(2019), 2019년 세계와 한국의 인구현황 및 전망

하혜영(2021). 지방의회 관련 지방자치법 전부개정 주요 내용과 향후 과제.「이슈와 논점」. 1809.

한국지방자치학회(2019).「신지방의회론」. 서울: 한국지방자치학회.

한국지방행정연구원(1989).「지방의회와 지방자치단체장 간의 관계 정립에 관한 연구」. 서울 : 한국지방행정연구원.

한국지방행정연구원(1996). 지방의회의 의정효율성 제고방안.

한양대학교 지방자치연구소(1992).「지방자치의 발전을 위한 국민의견조사」.

행정안전부(2007). 지방의회백서.

행정안전부(2020). 2020행정안전통계연보.

홍준현(2021). 지방의회 30년의 평가와 발전과제. 지방자치부활30년, 지방의회 30주년 기념 정책 세미나집.

황아란(2003). 지방의회 사무기구의 인사권 확대방안. 한국지방행정연구원 보고서.

LG경제연구원(2018). 인공지능에 의한 일자리 위험 진단보고서.

〈언론보도〉

서울경제(2013.3.19.)

헤럴드경제(2013.4.21.)

〈국외문헌〉

Bowman, James S. (1981). The Management ethics: Codes of Conduct in Organizations. Public Personnel Management. 10(1): 59-66l.

Buchanan, William & Heinz. Eulau, LeRoy C. Ferguson, John C. Wahlke. (1960). The Legislator as Specialist. The Western Political Quarterly. 13(3).

Cooper, Terry L. (1998). The Responsible Administrator. Danvers. M.A.: Jossey-Bass.

Finer, Herman. (1949). The Theory and Practice of Modern Government. New York: Holt.

Gyford. J., S. Leach & C. Game. (1989). The Changing Politics of Local Government. London: Unwin Hyman Ltd.

Hamel, Gray & Prahalad, C. K. (1990). The core Competence of the Corporation. Harvard Business Review, May/June, 1990.

Himes, Joseph S. (1980). Conflict & Conflict Management. Athens: The University of Georgia Press.

Johnson, C. M. (1992). The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats & Legislators. New York: M.E.Sharpe, Inc.

Kang, In Ho. (1997). An Empirical Study of Administrative Ethics in Korean Local Governments. Ph.D., Dissertation. The University of Akron.

Lassey, Peter. (1998). Developing a Learning Organization. London: Kogan Page.

Weaver, K. & Rockman, B. (1993). Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States & Abroad. Washington, DC: Brookings Institutions.

California Department of Housing and Community Development. (2020. 3.). California's 2020-2024 Consolidated Plan: Community Needs Webinar. Retrieved from: https://www.hcd.ca.gov/policy-research/plans-reports/index.shtml

California Climate Investments. (2020. 4.). 2020 Annual Report. Retrieved from: https://www.caclimateinvestments.ca.gov/annual-report

California Department of Housing and Community Development. (2020. 11.). State of California 2020-2024 Federal Consolidated Plan. Retrieved from: https://www.hcd.ca.gov/policy-research/plans-reports/index.shtml

California Energy Commission. (2021. 3.). Final 2020 Integrated Energy Policy Report Update Volume I Blue Skies, Clean Transportation. Retrieved from: https://www.energy.ca.gov/data-reports/reports/integrated-energy-policy-report/2020-integrated-energy-policy-report-update

California Energy Commission. (2021. 3.). 2020 Integrated Energy Policy Report Update Volume I: Blue Skies, Clean Transportation Executive Summary Retrieved from: https://www.energy.ca.gov/data-reports/reports/integrated-energy-policy-report/2020-integrated-energy-policy-report-update

California State Assembly Committee on Water, Parks, and Wildlife. (2020. 11.). 2019-2020 Legislative Bill Summary. Retrived from: https://awpw.assembly.ca.gov/publications

California State Assembly Committee on Utilities and Energy. (2020. 12.).

2019-2020 Legislative Summary. Retrived from: https://autl.assembly.ca.gov/legislativesummaries

Cuomo, A. (2021. 1.). Governor Cuomo Announces More Than $17 Million to Help Communities Drive High-Impact Clean Energy Actions and Combat Climate Change. Retrieved from: https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-announces-community-solar-and-storage-program-local-governments-will-create-1250

Cuomo, A. (2021. 2.). Governor Cuomo Announces Community Solar and Storage Program for Local Governments That Will Create 1,250 Clean Energy Jobs. Retrieved from: https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-announces-more-17-million-help-communities-drive-high-impact-clean-energy

Fitzpatrick, N., Horner, D., & Mills, S. (2020. 9.). Intergovernmental collaboration on sustainability and energy issues among Michigan local governments. Retrieved From: http://closup.umich.edu/michigan-public-policy-survey/84/intergovernmental-collaboration-on-sustainability-and-energy-issues-among-michigan-local-governments

Fitzpatrick, N., Horner, D., & Mills, S. (2020. 10.). Energy Issues and Policies in Michigan Local Governments. Retrieved from: http://closup.umich.edu/michigan-public-policy-survey/86/energy-issues-and-policies-in-michigan-local-governments

Fitzpatrick, N., Mills, S., Ivacko, T., & Horner, D. (2020. 1.). Energy policies and environmental leadership among Michigan's local governments. Retrieved From: http://closup.umich.edu/node/8411

Michigan Department of Education. (2020). MDE Annual Report 2019-2020. Retrieved from: https://www.michigan.gov/documents/

mde/MDE_Annual_708497_7.pdf

Michigan Legislature. (2020. 9.). ENROLLED HOUSE BILL No. 5396. Retrieved from: https://www.legislature.mi.gov/(S(k3yxlvuv5ttbbvcbkfkfjhqn))/mileg.aspx?page=PublicationHomePage&PublicationHomePage=55

Ministry of Defence(2014) Global Strategic Trends-Out to 2045. UK.

New York State. (2020. 1.). FY 2021 EXECUTIVE BUDGET. Retrieved from: https://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/atoms/files/FY2021BudgetBook.pdf

New York State Assembly. (2020. 12.). 2020 Annual Report of the New York State Assembly Committee on Energy. Retrieved from: https://www.assembly.state.ny.us/Reports/?sec=story&story=95182

New York State Assembly. (2020. 12.). 2020 Annual Report of the New York State Assembly Committee on Transportation. Retrieved from: https://www.assembly.state.ny.us/Reports/?sec=story&story=95082

OECD(2016). OECD Science, Technology and Innovation outlook 2016.

Time magazine(2011).

WID world(2017). See wir2018.wid.world for data series and notes.

부록. 설문내용 설계

지방의회 대국민 인식파악을 위한 설문서

안녕하세요? 본 조사는 1991년 이후 지난 30년간의 지방의회에 대한 국민들의 인식을 파악하기 위하여 실시하고 있습니다. 선생님의 답변내용은 향후 지방의회의 발전에 필요한 개선대안 마련에 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 다음의 질문들은 오직 통계처리만을 위하여 사용되니, 바쁘시더라도 선생님의 의견을 솔직히 답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

1. 성별 ① 남자 ② 여자
2. 연령 대
3. 거주지역 시·도

Ⅰ. 지방의회 투입인식

☞ 본 질문은 지방의회의 의정활동에 직접적으로 영향을 미치는 투입변수들인 지방의원의 선출방식과 지방의원의 자질, 지방의회의 운영제도 및 지방의원의 의정활동 지원체계 등에 대한 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

■ 투입변수 설명

⇒ 선출방식 : 우수한 인재의 지방의회 진입을 위해 현행의 정당공천이 유효한 제도인가에 대한 질문입니다.

⇒ 의원역량 : 지방의회의 의정활동 성과를 제고하기 위해 지방의원들이 충분한 전문지식과 자질을 보유하고 있는가에 대한 질문입니다.

⇒ 운영제도 : 지방의회에 부여된 역할을 적절하게 수행하기에 충분한 권한과 의회운영 제도들이 구비되어 있는가에 대한 질문입니다.

⇒ 지원체계 : 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위한 조직과 인력, 예산 등이 확보 되고 있는가에 대한 질문입니다.

<지방의회 투입변수 인식>	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다 ① ② ③ ④ ⑤				
1. 우수한 인재를 선출하기 위한 방식으로 정당공천제의 유지여부	①	②	③	④	⑤
2. 의정활동의 성과를 제고하기 위한 지방의원의 역량보유 여부	①	②	③	④	⑤
3. 지방의회에 부여된 역할을 수행하기 위한 각종 제도들의 구비여부	①	②	③	③	③
4. 지방의원들의 의정활동을 지원하기 위한 각종 자원의 확충여부	①	②	③	④	⑤

Ⅱ. 의정활동 평가인식

☞ 본 질문은 지방의회의 주요 활동들인 입법활동과 견제활동, 대표활동 및 정책활동 등에 대한 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

■ 지방의회 활동설명

⇒ 자치법규 입법활동 : 지방의회가 지방자치단체의 정책을 최종적으로 결정하는 입법활동인 조례의 제·개정에 대한 적절성을 평가하는 질문입니다.

⇒ 집행기관 견제활동 : 지방의회가 집행기관을 감사하기 위하여 수행하는 예산 및 결산심사와 행정사무 감사 및 조사 등에 대한 적절성을 평가하는 질문입니다.

⇒ 지역주민 대표활동 : 지방의회가 지역주민의 의사를 반영하기 위하여 수행하는 청원처리와 지역구 활동 등에 대한 적절성을 평가하기 위한 질문입니다.

⇒ 지역발전 정책활동 : 지방의회가 지역의 발전을 위해 개발하는 각종 정책과 시책 등에 대한 적절성을 평가하기 위한 질문입니다.

<지방의회 의정활동 인식>	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다 ① ② ③ ④ ⑤				
5. 지방의회의 조례의 제·개정 등 입법활동의 만족여부	①	②	③	④	⑤
6. 지방의회의 예·결산 심사 및 행정사무 감사 등의 만족여부	①	②	③	④	⑤
7.. 지방의회의 청원처리 및 지역구 활동 등의 만족여부	①	②	③	④	⑤
8. 지방의회의 지역발전을 위한 각종 정책개발 등의 만족여부	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 의정활동 결과인식

☞ 본 질문은 지방의회의 전반적인 운영성과에 대한 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

<지방의회 운영성과 인식>	매우 아니다 ↔ 매우 그렇다 ① ② ③ ④ ⑤				
9. 30년간의 지방의회 의정활동 성과만족 수준	①	②	③	④	⑤
10. 30년간의 지방의회 일반적 이미지의 만족수준	①	②	③	④	⑤

Ⅳ. 지방의회 개선방향

☞ 본 질문은 지방의회의 전반적인 운영성과에 대한 선생님의 의견을 듣고자 하는 것입니다. 아래의 질문에 선생님의 의견을 말씀하여 주십시오.

<지방의회 개선제도 인식>	응답내용
11. 지방의회의 의정활동 성과제고 개선분야 (중복응답 가능)	① 충원방식 개선 ② 의원역량 향상 ③ 운영제도 개선 ④ 지원체계 개선 ⑤ 기타
12. 지방의회의 의정활동 중점분야 (중복응답 가능)	① 자치법규 입법활동 ② 집행기관 견제활동 ③ 지역주민 대표활동 ④ 지역발전 정책활동 ⑤ 기타
13. 지방의회의 제도개선 접근기조	① 전문성・자율성 제고 ② 책임성・투명성 제고