연구보고서 2024-01

자치분권 실현을 위한 지방정부의 책임성 강화 방안

박재희
김건위
정기용
선소원

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

자치분권 실현을 위한 지방정부의 책임성 강화 방안

연구진	박 재 희(부연구위원) 김 건 위(연구위원) 정 기 용(부연구위원) 선 소 원(부연구위원)
발행일	2024년 12월 31일
발행인	육 동 일
발행처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화	033-769-9999
판매처	정부간행물판매센터 02-394-0337
인쇄처	(주)투데이기획 044-862-0242
ISBN	978-89-7865-537-8

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

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서 문

자치분권은 민주주의 핵심 원칙 중 하나로, 지역사회의 주체성을 보장하고 주민의 목소리를 직접 반영하는 중요한 기반이다. 그러나 자치분권이 효과적으로 작동하기 위해서는 지방정부의 책임성이 강화되어야 한다. 지방정부는 주민의 삶에 밀접하게 연결되어 있으며, 그들의 의사결정은 지역사회의 발전과 복지에 중대한 영향을 미친다.

본 연구는 자치분권을 실현하기 위한 지방정부의 책임성 강화 방안을 집행기관(지방자치단체의 장), 의결기관(지방의회), 주민의 관점에서 논의하고 있다. 지방자치제도가 도입된 지 30년이 넘어가고 있는 시점에서 지방정부의 책임성을 진단하고 제도를 개선하는 데 기초자료를 제공한다는 측면에게 매우 시의적절한 연구이다. 중앙정부의 후견적인 지도 감독에서 벗어나 지방정부가 내부적으로 집행기관과 의결기관의 상호 견제를 통해 책임성을 발현하고 주민에 의하여 지방정부 책임성을 강화하는 것은 자치분권 시대에 매우 중요한 책임성 기제라고 할 수 있다. 이를 통해 지방정부는 자율적으로 운영되면서도 그 과정에서 투명성과 합법성을 유지할 수 있으며 주민은 지방정부의 정책과 서비스에 신뢰를 갖게 되고, 지역발전을 위한 진정한 주체로 자리매김할 수 있다.

본 보고서는 지방정부가 보다 효과적으로 자치권한을 행사하고, 주민들의 요구에 부응할 수 있는 지방정부 책임성 강화 방안을 제시함으로써, 자치분권 실현을 위해 노력하고 있는 지방정부들에게 유용한 자료를 제공할 것으로 기대한다. 마지막으로 보고서 작성을 위해 끝까지 노력한 연구진의 노고에 감사드린다.

2024년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

1995년 지방자치 부활 이후 대한민국은 주민 주권과 지역 특성에 기반한 정책을 추진하며 지방자치 분권의 발전을 모색해 왔다. 그러나 지방정부의 역량 부족, 중앙집권적 구조의 잔재, 지역 간 격차 등은 여전히 지방자치 실현의 한계를 보여주고 있다. 이에 따라 지방정부가 실질적 자율성을 발휘할 수 있도록 책임성과 역량을 강화하는 정책적 접근이 필요하다는 점이 강조되고 있다.

이에 본 연구는 지방정부 책임성에 대한 이론적 논의를 검토하고 지방자치분권 및 지방정부 책임성 수준을 진단하며, 이를 바탕으로 집행기관, 의결기관, 주민의 역할을 중심으로 지방정부 책임성을 강화하기 위한 구체적 방안을 제안하고 있다.

지방정부 책임성 진단에서 일반주민은 지방공무원과 비교하여 지방정부 책임성 수준에 대하여 상대적으로 낮은 평가를 하고 있음에도 불구하고 지방정부의 권한 및 책임성 수준을 지금보다 확대해야 한다고 생각한다. 자치분권을 실현하기 위해서는 중앙정부 중심의 후견적 책임성 확보 기제에서 벗어나 지방정부의 자율적 통제 장치를 강화하고 주민 주권에 입각한 지방정부 책임성 강화 방안을 모색해야 할 것이다.

집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 제도적 관점에서 자체평가와 자체감사를 중심으로 살펴보았다. 첫째, 자체평가 및 자체감사 용어를 명확히 하고 평가대상 및 시기를 체계적으로 설계해야 한다. 둘째, 자체평가 및 자체감사의 유연성 및 전문성을 강화해야 한다. 셋째, 자체평가 및 자체감사 계획이 자체평가 및 자체감사 결과와 연계될 수 있도록 평가 및 감사 결과를 주민에게 공개함으로써 정책 과정의 투명성을 높이고, 지방정부의 신뢰도를 강화할 필요가 있다. 넷째, 자체감사기구의 독립성을 강화하기 위해 독임제 기관인 감사관에서 합의제 기관인 감사위원회로 개편이 필요하다.

다음으로, 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화는 對 주민 지방의회 책임성 강화 방안과 지방의회가 집행기관을 견제하고 통제함으로써 집행기관의 책임성을 강화하는 방안으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 세부적으로, 집행기관을 견제하고 통제하는 지방의회의 권한을 강화하기 위해서 지방의회의 의결 범위 확대, 단체장의 지방의회

의결에 대한 재의요구 요건의 제한, 조례와 규칙의 위상 강화, 기관구성의 다양화 등에 대한 검토가 필요하다. 지방의회의 행정사무감사·조사 역량을 강화하기 위해서 지방의회 지원체계를 보완해야 하며 행정사무 감사에 대한 기간 설정에 있어 지자체의 자율권을 부여할 필요가 있다. 주민에 대한 투명하고 책임성있는 의정활동을 위해 지방의원 겸직제도 및 징계제도를 정비하고, 윤리심사자문위원회의 역할에 대한 규정 마련을 통해 위원회의 실행력을 제고하여 지방의회 내부통제 시스템을 강화해야 한다.

마지막으로, 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안으로 지방정부 성과정보 공개 및 정책의 유연한 수정, 참여 주민에 대한 사전학습 기회 제공, 지방정부와 주민 간 소통 채널의 다양한 설계 및 운영, 핵심 정책결정자의 참여, 행정절차 개선 등이 제시되었다. 주민과 지방정부의 협력적 의사결정이 실제 정책 과정에 반영되면 주민 스스로 주민의 역할을 자각하게 되고 지방정부 역시 주민과 함께 책임성을 공유하게 된다. 또한, 지방정부와 주민 간 협력적 의사결정은 지방정부의 책임성 영역을 확장하는 데 기여할 수 있다. 이러한 과정을 통해 지방정부는 정책을 발전시키고 지방행정의 실효성과 책임성을 강화시켜 나갈 수 있다.

책임 있는 지방분권을 실현하기 위해 중앙정부와 지방정부 간 그리고 집행기관과 의결기관 간 협력적 분권 체계를 구축하는 것도 필수적이다. 중앙정부는 지방정부의 자율성을 보장하면서도 지도와 지원의 역할을 명확히 해야 하며, 광역·기초 단위의 협력 모델을 개발하여 지역 간 자원 공유와 협력을 통해 지역 불균형을 완화해야 한다. 지방정부의 행·재정 권한을 중앙정부에 의존하는 중앙집권적 구조에서 주민이 참여하고 지방자치의 효과를 체감할 수 있는 자치분권형 구조로의 개편도 이루어져야 할 것이다. 또한, 지방의회에 의한 지방정부의 책임성 강화가 가능할 수 있도록 지방의회의 권한이나 위상이 실질화되어야 할 것이고, 집행기관(지방자치단체의 장)과 의결기관(지방의회)은 기관 간 구조적 대립이 아닌 협력적 관계가 될 수 있도록 기관구성을 다양화함으로써 지방정부의 책임성을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 연구 결과를 활용하여 제도 개선을 실제로 추진하는 과정에서 예상하지 못한

문제가 발생할 수 있다. 지방정부 입장에서는 일련의 책임성 강화 노력들이 중앙정부의 감독, 집행기관의 자체평가 및 감사, 지방의회의 견제, 주민 통제 등을 통해 조직의 피로감을 가중시키는 부작용이 발생할 수도 있다. 이 연구를 기초자료로 하여 지방정부 책임성에 대한 집행기관 관료, 지방의회 의원, 주민, 중앙부처 등의 공감대를 형성하기 위한 지속적인 노력이 필요하다.

목 차

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구 배경 ····· 3
2. 연구 목적 ····· 5

제2절 연구 범위 및 방법 ····· 6
1. 연구 범위 ····· 6
2. 연구 방법 ····· 7

제2장 지방정부 책임성에 대한 이론적 논의

제1절 지방정부 책임성의 의의 ····· 13
1. 책임성의 의의 ····· 13
2. 지방정부 책임성의 의의 ····· 22
3. 자치분권과 책임성에 대한 논의 ····· 27

제2절 지방정부 책임성 관련 역대 정부 과제 및 선행 연구 ····· 32
1. 역대 정부의 지방정부 책임성 강화 노력 ····· 32
2. 지방정부 책임성 관련 선행 연구 ····· 36

제3절 연구의 분석 틀 및 설계 ····· 61
1. 연구의 분석 틀 ····· 61
2. 연구의 설계 ····· 65

제3장 지방정부 책임성 진단

제1절 개요 ····· 71

제2절 지방자치 및 지방정부 전반적 수준 진단 ····· 73
1. 지방자치제도의 삶의 질 기여도에 대한 인식 ····· 73
2. 지방정부의 역량에 대한 인식 ····· 74

제3절 지방정부 책임성 수준 진단 ····· 77
1. 지방정부의 권한과 책임성 수준에 대한 인식 ····· 77
2. 지방정부의 책임성 노력에 대한 평가 ····· 79
제4절 지방정부 책임성 대상별 역할 진단 ····· 82
1. 지방정부 책임성 강화를 위한 대상별 역할의 중요도 ····· 82
2. 지방정부 책임성 강화를 위한 대상별 기능 및 역할 평가 ····· 83
제5절 소결 ····· 87

제4장 집행기관에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요 ····· 93
제2절 법·제도적 논의 ····· 97
1. 자체평가 ····· 97
2. 자체감사 ····· 106
3. 소결 ····· 120
제3절 집행기관에 의한 지방정부 책임성 진단 ····· 122
1. 자체평가 ····· 122
2. 자체감사 ····· 131
3. 소결 ····· 137
제4절 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석 ····· 142
1. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석 방법 ····· 142
2. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석 결과 ····· 145
3. 소결 ····· 159

제5장 지방의회에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요 ····· 165

제2절 법·제도적 논의 ····· 166
1. 의결권 ····· 166
2. 행정사무 감사권 및 행정사무 조사권 ····· 167
3. 지방의원 겸직 금지 ····· 171
4. 윤리특별위원회 ····· 175
5. 소결 ····· 177

제3절 지방의회에 의한 지방정부 책임성 진단 ····· 179
1. 의결권 ····· 179
2. 행정사무 감사권 및 행정사무 조사권 ····· 189
3. 지방의원 겸직 금지 ····· 195
4. 윤리특별위원회 ····· 197
5. 소결 ····· 198

제4절 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 ····· 200
1. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 방법 ····· 200
2. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 결과 – 제도 분석 ····· 201
3. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 결과 – 운영 분석 ····· 224
4. 소결 ····· 232

제6장 주민에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요 ····· 237

제2절 법·제도적 논의 ····· 238
1. 주민투표 ····· 238
2. 주민감사 ····· 243

3. 주민소송 ····· 246
4. 주민소환 ····· 248
5. 지방옴부즈만 ····· 250
6. 주민에 대한 정보공개 ····· 252
7. 공약 실천을 위한 기본 조례 ····· 254
8. 소결 ····· 256

제3절 주민에 의한 지방정부 책임성 진단 ····· 258
1. 주민투표 ····· 258
2. 주민감사 ····· 261
3. 주민소송 ····· 263
4. 주민소환 ····· 264
5. 지방옴부즈만 ····· 265
6. 주민에 대한 정보공개 ····· 266
7. 공약실천을 위한 기본조례 ····· 267
8. 소결 ····· 269

제4절 주민에 의한 지방정부 책임성 분석 ····· 271
1. 주민에 의한 지방정부 책임성 분석 방법 ····· 271
2. 주민에 의한 지방정부 책임성 분석 결과 ····· 272
3. 소결 ····· 279

제7장 지방정부 책임성 강화 방안

제1절 기본 방향 ····· 283

제2절 대상별 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 284
1. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 284
2. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 286
3. 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 297

제8장 결론

제1절 연구요약 ····· 303

제2절 연구의 의의 및 향후 연구 방향 ····· 305
1. 연구의 의의 ····· 305
2. 향후 연구 방향 ····· 307

참고문헌 ····· 309

부록
부록1: (집행기관) 지방정부 책임성 강화 방안 인터뷰 질문지 ····· 317
부록2: (지방의회) 지방정부 책임성 강화 방안 인터뷰 질문지 ····· 320
부록3: (주민) 지방정부 책임성 강화 방안 인터뷰 질문지 ····· 338

Abstract ····· 341

표 목차

〈표 1-1〉 연구 방법 ····· 8

〈표 2-1〉 통제의 원천과 자율성에 따른 책임성 분류 ····· 17
〈표 2-2〉 책임성 개념 및 유형 종합 ····· 19
〈표 2-3〉 본 연구의 지방정부 책임성의 내용 ····· 25
〈표 2-4〉 본 연구의 지방정부 책임성의 기준 ····· 26
〈표 2-5〉 연도별 국가사무 및 자치사무 현황 ····· 28
〈표 2-6〉 역대 정부 지방정부 책임성 강화 노력 요약 ····· 36
〈표 2-7〉 지방정부 책임성 관련 선행연구 수집 결과 ····· 37
〈표 2-8〉 노무현 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개 ····· 38
〈표 2-9〉 노무현 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 40
〈표 2-10〉 이명박 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개 ····· 41
〈표 2-11〉 이명박 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 43
〈표 2-12〉 박근혜 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개 ····· 44
〈표 2-13〉 박근혜 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 45
〈표 2-14〉 문재인 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개 ····· 46
〈표 2-15〉 문재인 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 48
〈표 2-16〉 집행기관에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구 요약 ····· 54
〈표 2-17〉 지방의회에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구 요약 ····· 57
〈표 2-18〉 주민에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구 요약 ····· 60
〈표 2-19〉 본 연구의 지방정부 책임성 연구 설계 종합 ····· 67

〈표 3-1〉 조사 개요 ····· 71
〈표 3-2〉 설문 구조 ····· 71
〈표 3-3〉 지방자치 및 지방정부 전반적 평가 (지방공무원 vs. 주민) ····· 76
〈표 3-4〉 지방자치단체의 장(집행기관) 책임성 노력 평가 (지방공무원 vs. 주민) ····· 80

〈표 4-1〉 광역자치단체 자체평가 관련 자치법규 ····· 94
〈표 4-2〉 광역자치단체 자체감사 관련 자치법규 ····· 96
〈표 4-3〉 지방자치단체 평가제도 비교 ····· 98
〈표 4-4〉 자체평가의 목적 및 수단가치 ····· 100
〈표 4-5〉 지방자치단체 감사제도 비교 ····· 108
〈표 4-6〉 광역자치단체 자체감사기구 현황 ····· 111
〈표 4-7〉 광역자치단체 자체평가 법적 근거 ····· 123
〈표 4-8〉 광역자치단체 자체평가 주체 및 운영 관련 규정 ····· 125
〈표 4-9〉 광역자치단체 자체평가 대상, 시기 및 방법 규정 ····· 128
〈표 4-10〉 광역자치단체 평가 결과 공개 및 활용 규정 ····· 130
〈표 4-11〉 광역자치단체 자체감사 기구 관련 규정 ····· 132
〈표 4-12〉 광역자치단체 자체감사 운영 관련 규정 ····· 134
〈표 4-13〉 광역자치단체 자체감사 결과 공개 및 처리 관련 규정 ····· 136
〈표 4-14〉 자체평가 및 자체감사 책임성 과정(메커니즘) 분석 개요 ····· 143
〈표 4-15〉 자체평가 및 자체감사 책임성 과정(메커니즘) 분석을 위한 인터뷰 개요 ····· 144
〈표 4-16〉 자체평가 및 자체감사 책임성 과정(메커니즘) 분석을 위한 인터뷰 문항 ····· 144
〈표 4-17〉 자체평가 및 자체감사 책임성 분석 결과 ····· 161

〈표 5-1〉 2020년 지방자치법 전부개정 중 지방의회 권한(책임성) 관련 내용 ····· 166
〈표 5-2〉 행정사무감사 및 조사의 비교 ····· 168
〈표 5-3〉 지방자치단체의 감사체계 ····· 168
〈표 5-4〉 지방의회의 감사·조사 사항별 내용 ····· 170
〈표 5-5〉 행정사무감사결과의 처리기준 ····· 170
〈표 5-6〉 윤리강령(실천규범)과 지방의회의원 행동강령 비교 ····· 176
〈표 5-7〉 의안처리 실적 총괄 ····· 179
〈표 5-8〉 지방의회의 전문위원 규모 개정에 따른 변화 비교 ····· 181
〈표 5-9〉 조례제정 및 개폐처리 ····· 182

〈표 5-10〉 조례정비 유형 ····· 183
〈표 5-11〉 의원(위원회)의 발의 조례안 건수 및 비율 ····· 186
〈표 5-12〉 질문내용 분석 ····· 187
〈표 5-13〉 예산안 심의·의결 건수 ····· 189
〈표 5-14〉 행정사무감사 수감기관 현황 ····· 192
〈표 5-15〉 행정사무조사 실시유형 ····· 194
〈표 5-16〉 지방의회 특별위원회의 구성현황 ····· 197
〈표 5-17〉 지방의회 윤리위원회의 비중 ····· 198
〈표 5-18〉 지방의회의 유발행위와 집행부 장의 대응수단 ····· 201
〈표 5-19〉 집행부 장에 의한 유발행위와 의회의 대응수단 ····· 202
〈표 5-20〉 지방의회의 자료요구와 집행기관의 자료공개 거부 관련 규정 ····· 203
〈표 5-21〉 지방선거에서의 재선율 비교(비례대표 제외) ····· 212
〈표 5-22〉 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천 ····· 219
〈표 5-23〉 지방의회 책임성 관련 제도 운영의 적절성 ····· 224
〈표 5-24〉 지방의회 책임성 관련 제도 운영의 적절성 결과 ····· 225
〈표 5-25〉 분석 결과 정리 ····· 234

〈표 6-1〉 주민참여 유형에 따른 의의·대상·조례 유무 및 시·도 간 차이 ····· 257
〈표 6-2〉 주민투표 관련 조례의 시·도 간의 차이 ····· 258
〈표 6-3〉 주민투표 현황(주민투표 실시한 경우) ····· 260
〈표 6-4〉 주민투표 현황(진행중, 각하 또는 청구인대표자증명서 교부신청 반려) ····· 260
〈표 6-5〉 주민감사 관련 조례에서의 차이 ····· 261
〈표 6-6〉 시·도의 주민소송 현황 ····· 263
〈표 6-7〉 시·도의 주민소환 투표실시 ····· 264
〈표 6-8〉 시·도의 주민소환 진행중 및 미투표 종결 ····· 264
〈표 6-9〉 지방옴부즈만 조례가 있는 지자체 ····· 265
〈표 6-10〉 주민에 대한 정보공개 조례 현황 ····· 266

〈표 6-11〉 공약실천을 위한 기본조례 현황 ····· 268
〈표 6-12〉 주민참여 유형에 따른 조례 유무와 시·도 간 차이 ····· 270
〈표 6-13〉 주민에 의한 지방정부 책임성 강화를 위한 인터뷰 조사 개요 ····· 272
〈표 6-14〉 주민참여제도에 대한 주민 인지 수준 ····· 278
〈표 6-15〉 주민의 지방정부 책임성 노력 수준 평가 ····· 278
〈표 6-16〉 주민의 지방정부 책임성 가치 평가 ····· 278

〈표 7-1〉 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 286
〈표 7-2〉 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 296
〈표 7-3〉 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안 ····· 299

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름도 ····· 9

[그림 2-1] 노무현 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 40
[그림 2-2] 이명박 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 42
[그림 2-3] 박근혜 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 45
[그림 2-4] 문재인 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과 ····· 48
[그림 2-5] 연구의 흐름 및 연구보고서의 구성 ····· 63
[그림 2-6] 연구의 분석 틀 ····· 64

[그림 3-1] 지방자치제도와 삶의 질 인식 ····· 73
[그림 3-2] 지방정부의 행정서비스 만족도 ····· 74
[그림 3-3] 지방정부의 지역문제 해결 역량 평가 ····· 75
[그림 3-4] 중앙정부와 비교한 지방정부의 지역문제 해결 역량 평가 ····· 76
[그림 3-5] 지방정부의 권한과 책임 수준 ····· 78
[그림 3-6] 지방정부의 책임성 이행 정도 ····· 79
[그림 3-7] 지방정부의 책임성 노력에 대한 평가 ····· 80
[그림 3-8] 지방의회의 책임성 노력에 대한 평가 ····· 81
[그림 3-9] 지방정부의 책임성 강화를 위한 역할 중요성 ····· 82
[그림 3-10] 집행기관의 성과관리 기능에 대한 평가 ····· 83
[그림 3-11] 지방의회의 견제기능에 대한 평가 ····· 84
[그림 3-12] 주민 참여 기능에 대한 평가 ····· 85
[그림 3-13] 중앙정부의 감독과 지원 기능에 대한 평가 ····· 86

[그림 5-1] 자치입법권 제도 설정 구조 ····· 205
[그림 5-2] 기준 중위소득 추이(2018) ····· 221
[그림 5-3] 시도 지방의원의 의정활동비 및 수당 지급기준 변천 ····· 221
[그림 5-4] 시군구 지방의원의 의정활동비 및 수당 지급기준 변천 ····· 222

[그림 6-1] 주민에 의한 투표 ····· 240
[그림 6-2] 국가정책에 의한 주민투표 ····· 241
[그림 6-3] 주민감사의 절차 ····· 244
[그림 6-4] 주민소송의 절차 ····· 247
[그림 6-5] 주민소환의 절차 ····· 249
[그림 6-6] 지방옴부즈만의 절차 ····· 251
[그림 6-7] 주민에 대한 정보공개의 절차 ····· 253
[그림 6-8] 공약실천을 위한 기본조례의 절차 ····· 255



1

서론

제1절 연구 배경 및 목적
제2절 연구 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

1961년 5.16. 이후 정지되었던 우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회 구성, 1995년 단체장 직선제 도입을 통해 현재의 모습을 갖추고 있다. 지방자치제도가 부활한 이래 역대 정부는 지방자치를 강화하는 여러 가지 정책을 추진해 왔다. 과거 효과적으로 작동했던 국가 주도의 중앙집권적 국정운영 방식에서 벗어나 중앙과 지방 간 기능 분담을 통해 효율적인 국가운영체제를 구축하고, 지역의 혁신체제를 마련하는 것이 주요 골자이다. 윤석열 정부에서도 분권형 국가경영 시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델을 마련하기 위하여 중앙-지방 간 기능 재정립 및 과감한 권한 이양, 분권 강화에 상응한 지역의 자기 책임적 운영체제 구축, 분권과 책임을 뒷받침하는 지방의 역량을 확충하여 지방의 잠재력을 극대화하는 논의가 진행 중에 있다.[1)]

다만, 지방자치분권 정책의 효과에 대해서는 상반된 시각이 존재한다. 한편에서는 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양됨에 따라 지역맞춤형 정책으로 지역사회의 여건 및 주민의 삶의 질이 나아졌다는 긍정적 평가가 있는 반면에, 다른 한편에서는 지방정부가 역량이나 책임성이 부족한 상황에서 권한만을 가짐에 따라 지역사회의 발전이 오히려 퇴보하고 있다는 부정적 평가도 있다.[2)] 이러한 상반된 평가는 지방자치분권과 역량 및 책임성의 방향성을 다르게 규정하는 원인이 되기도 한다. 긍정적인 평가는 지방정부의 권한을 우선 확대하여 지방정부의 역량과 책임성을 강화시켜 나가야 한다고 주장하는 반면, 부정적인 평가는 지방정부의 역량과 책임성을 확보한 후에 중앙정부의 권한을 이양하자고 제안한다.

---

1) 지방시대위원회(2024), 지방분권형 국가경영시스템 구축에 관한 연구

2) 한국리서치(2022) 조사 결과에 따르면, "지방자치제도가 나의 삶의 질을 높여주었다"의 질문에 전혀 그렇지 않다(13%)와 별로 그렇지 않다(41%)는 응답자가 54%로 지방자치제도가 아직은 지역 주민 삶의 질을 향상시키지는 못하고 있는 것으로 나타났다.

지방자치분권 정책에 대한 평가가 엇갈리고 있는 상황에서도 지역의 특별함을 강조하고 지방정부의 권한을 증가시키는 일련의 정책들이 계속 추진되고 있다. 2022년 지방자치법 전면 개정은 자치분권을 강화하는 시도들이 담겨 있으며, 지역의 특수성에 기초하여 특정 지역의 자치권을 확대한 특별자치도 지정은 근래 강원특별자치도(2023년 지정)와 전북특별자치도(2024년 지정)를 통해 이루어졌다. 더불어 일정한 인구 기준을 초과하는 대도시에 대해 더 많은 자치권을 부여하는 특례시 역시 수원시·용인시·고양시·창원시가 지정되었으며 그 외에도 특례 부여 등 다양한 노력이 전개되어왔다.

이와 같은 자치분권 강화의 흐름은 단순히 지방자치단체에 더 많은 권한을 양적으로 확대한다는 의미에 그치지 않는다. 큰 권한에는 큰 책임이 따른다(with great power comes with responsibility)는 명제에서 알 수 있듯이, 증가한 권한에 상응하는 책임성 역시 함께 요구되는 것이다. 최근 지역 주민들이 용인시장을 상대로 낸 주민소송에서 지방자치단체의 용인경전철 사업에 대한 214억 손해배상 판결은 지방정부의 민간투자사업 실패로 발생한 예산상 손해에 대한 지방정부의 책임성을 인정한 것으로 볼 수 있다.[3)]

따라서 '책임 있는 지방분권'을 위해서는 지방정부가 주도적으로 일을 할 수 있는 역량 강화와 함께 권한 확대에 상응하는 책임성 확보가 중요하다. 자치조직권과 자치재정권 등의 제도적 차원의 자율성 강화는 지방자치분권 성공의 필요조건은 될 수 있으나, 충분조건은 될 수 없다. 자치분권을 실현하기 위해서는 책임성 강화의 동반이 필요하다.

현재 중앙정부에 의한 지방정부에 대한 다양한 책임성 확보 장치가 운영되고 있다. 국회 국정감사, 감사원 감사, 중앙부처에 의한 감사 등이 대표적이다. 하지만, 중앙정부 중심의 책임성 장치는 '소 잃고 외양간 고치기' 식 위법성에 초점을 맞춘 통제라고 할 수 있다. 지방정부의 권한에 상응하는 자율적 책임성 수단들의 강화가 필요하지만, 이에 대한 노력은 상대적으로 미흡하였다.

3) 서울고법 행정10부(재판장 성수제)는 이날 '용인경전철 손해배상 청구를 위한 주민소송단'이 현재 용인시장을 상대로 "경전철 사업 책임자들에게 총 1조 원대 손해배상을 요구하라"며 낸 주민소송 파기환송심에서 원고 일부 승소 판결했다. 재판부는 "최소운영수입 보장 약정 자체는 위법이 아니지만 이 전 시장은 한국교통연구원의 과도한 수요예측에 대해 타당성 검토를 제대로 하지 않았다"라며 "사업시행자에게 일방적으로 유리한 내용이 포함되도록 실시 협약안을 체결한 것은 시장으로서의 선관주의의무를 게을리한 것"이라고 밝혔다(법률신문, 2024) [판결] '용인경전철' 주민소송 첫 승소… 법원 "용인시, 전 시장 등 상대로 214억 원 손해배상 청구 제기해야" https://www.lawtimes.co.kr/news/195908

지방정부의 책임성을 강화하기 위해 집행기관의 자율적 감사 및 평가뿐만 아니라 의결기관인 지방의회는 집행부가 편성한 예산을 심의·확정, 결산 승인, 행정사무감사 및 조사 등의 기능을 수행하고 있으나 국회의 중앙정부에 대한 통제 기제와 비교하면 지방의회 의원의 의정활동을 지원하는 정책지원 인력의 부족 등 지방의회 역할에 한계가 존재한다. 또한, 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환 등 주민참여를 통해 지방정부 책임성을 강화할 수 있는 제도적 기반은 마련되어 있으나, 이러한 제도들이 지방정부의 주요 의사결정 및 집행 과정에서 어떻게 운영되고 있는지에 대한 논의도 부족하다.

윤석열 정부는 지방정부의 자치역량 및 책임성을 강조(국정과제 114)하며 지방정부가 주도적으로 일할 수 있도록 자치역량을 강화하고 지방정부의 권한 확대에 상응하는 자기 책임성 확보기제 마련을 추진하고 있다. 책임있는 지방분권은 윤석열 정부 지방시대의 주요 목표로서 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 정부의 정책적 노력은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

2. 연구 목적

책임있는 지방분권을 강화하는 흐름 속에서 지방정부의 권한 확대에 상응하는 실효성있는 책임성 강화 방안을 모색할 필요가 있다. 자치분권을 실현하기 위해서는 지방정부의 자율성(자치조직권 및 자치재정권 등 제도적 차원의 자율성)만큼이나 스스로 지방정부의 책임성을 강화하는 노력도 필요하다.

본 연구의 목적은 지방정부 스스로 책임있는 지방분권을 강화하는 방안을 제시하는 것이다. 중앙정부에 의한 타율적인 통제 수단에서 벗어나 지방정부의 자율적 통제 및 지역주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안에 대하여 논의한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

본 보고서 「자치분권 실현을 위한 지방정부의 책임성 강화 방안」은 제목에서 보듯이 연구 주제와 내용이 매우 포괄적이다. 자치분권 정책 및 지방정부 책임성 강화 제도는 지방행정의 다양한 주체들이 연관되어 있기 때문에, 본 보고서의 각 장(chapter)이 하나의 이론에 근거를 두고 있지 않다. 다만, 자치분권이라는 큰 흐름에 있어서 지방정부의 책임성을 강화하는 방안을 도출하는 것이 목적이므로 각 장의 내용적 범위를 소개하면 다음과 같다.

제2장은 지방정부 책임성에 관한 이론적 논의를 수행한다. 우선, 책임성의 개념, 유형, 과정에 대하여 살피고 지방정부 책임성을 논의하기 위해 지방정부 책임성의 대상, 내용, 그리고 기준에 대하여 검토한다. 자치분권과 책임성에 대한 논의에서는 자치분권의 효과 및 자치분권과 책임성의 방향성 그리고 책임성 강화 제도에 대하여 검토한다. 자치분권의 효과에 대한 연구는 주로 재정 분권에 관한 것으로 지역발전 및 경제학 관련 연구를 검토하나 후술하는 책임성 분석 논의에서는 제외한다. 지방정부 책임성 관련 선행 연구에서는 한국적 맥락에서 지방정부의 책임 있는 분권이 어떻게 이루어져 왔는지, 역대 정부의 지방정부 책임성 강화 노력에 대해 살펴본다.

제3장은 지방정부 책임성 강화 방안을 논의하기 전에 지방자치분권의 전반적인 평가 및 지방정부 책임성 수준을 진단해 보고 지방정부 책임성을 강화하기 위한 대상별 역할의 중요도에 대하여 살펴본다. 지방자치분권의 전반적인 평가에서는 지방자치제도가 지역의 삶의 질을 높이는데 기여했는지, 지방정부는 지역에 필요한 행정서비스를 제공하였는지, 지방정부는 지역문제를 해결할 수 있는 역량이 있는지, 지역문제 해결에 있어 지방정부가 중앙정부보다 효율적인지 등을 논의한다. 지방정부 책임성 수준의 진단에서는 지방정부의 권한과 책임성 수준, 지방정부의 책임성 이행 정도, 지방정부(집행기관, 의결기관)의 책임성 노력에 대하여 논의한다. 지방정부 책임성 대상별 역할에서는 지방정부 책임성 강화를 위한 집행기관, 의결기관, 주민 및 중앙정부의 역할 중요도와 대상별 기능에 대하여 논의한다. 지방정부 책임성은 대상을 기준으로 중앙정부에 의한 책임성 강화, 지방정부의 자율적 책임성 강화, 지역주민에 의한 책임성 강

화로 구분이 가능한데, 중앙정부에 의한 지방정부의 책임성 강화 노력은 후술하는 지방정부의 책임성 분석에서는 제외하고 집행기관(지방자치단체의 장), 의결기관(지방의회), 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 논의로 한정한다. 이에 따라, 제4장 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석, 제5장 지방의회(의결기관)에 의한 지방정부 책임성 분석, 제6장 주민에 의한 지방정부 책임성 분석을 다루고 제7장에서는 4장, 5장, 6장의 분석 결과를 재정리하고 연구의 의의 및 향후 연구 방향을 논의한다.

제4장의 집행기관(지방자치단체의 장)에 의한 지방정부 책임성 분석은 지방자치단체 자체평가 및 자체감사 등을 책임성의 내용으로 하여 지방정부 책임성을 분석한다. 제5장의 지방의회(의결기관)에 의한 지방정부 책임성 분석은 주민 대표성 차원의 지방의회 자체 책임과 對 집행기관 견제를 통한 책임성으로 구분하여 분석한다. 책임성의 내용은 지방의회가 주민을 대표하는 의결기관으로서 조례의 제·개정, 예·결산 심의·확정·승인 등의 사안에 대한 의결권, 행정사무 감사권 및 행정사무 조사권, 지방의원 겸직 금지, 윤리특별위원회 등을 포함한다.

제6장의 주민에 의한 지방정부 책임성 분석은 제도가 이행되고 있는 지방옴부즈만, 주민에 의한 정보공개, 공약 실천을 위한 기본 조례와 제도가 이행되고 있지 않은 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환 등을 포함하여 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안을 논의한다.

연구의 공간적 범위 측면에서 집행기관(지방자치단체의 장)에 의한 지방정부 책임성 강화 방안과 의결기관(지방의회)에 의한 지방정부 책임성 강화 방안에 대한 논의는 광역 단위에서 분석하되, 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 기초단위에서 분석을 보완적으로 시행한다.

연구의 시간적 범위 측면에서 이 연구는 2024년도를 기준연도로 설정하고, 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 방법

이 연구는 각각의 연구 내용별로 다음과 같은 연구 방법을 적용하여 지방정부의 책임성 강화 방안을 도출한다.

첫째, 자치분권과 책임성에 대한 이론적 논의를 위해서 국내외 학술논문, 학위논문,

연구보고서 등 기존 문헌들을 분석한다. 책임성의 대상, 내용(과정), 기준에 대한 전문가 FGI를 통해 책임성 분석 요소를 보완하고, 역대 정부별 책임성 논의를 분석하기 위해서 키워드를 이용한 네트워크 분석을 시행한다.

둘째, 지방자치분권 및 책임성 수준을 진단하기 위해서 전국 지방정부(광역·기초) 공무원과 전국 19세 이상 성인남녀를 대상으로 인식 조사를 실시한다.

셋째, 집행기관에 의한 지방정부 책임성 현황 및 분석은 문헌조사, 법령 분석, 설문조사 및 인터뷰, 전문가 FGI를 활용한다.

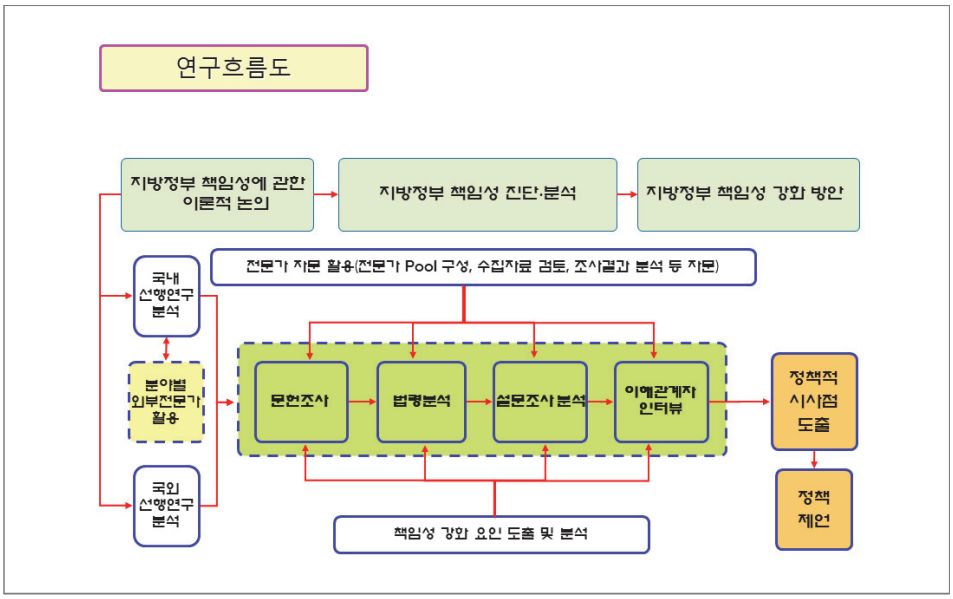
넷째, 지방의회에 의한 지방정부 책임성 현황 및 분석은 문헌조사, 언론기사 분석, 설문 조사 및 인터뷰, 전문가 FGI를 활용한다.

다섯째, 지역사회 주민에 의한 지방정부 책임성 현황 및 분석은 문헌조사, 법령분석, 설문조사 및 인터뷰, 전문가 FGI를 활용한다.

표 1-1 연구 방법

연구내용	연구 방법		
	문헌 분석	데이터 분석	심층면담
이론적 논의 (제2장)	책임성 관련 선행 연구 분석	역대 정부별 책임성 키워드 및 군집분석	분석 모형 설계를 위한 전문가 자문
지방정부 책임성 진단 (제3장)		지방공무원(광역/기초) 및 주민 설문조사 분석	
집행기관 책임성 분석 (제4장)	자체감사 및 평가 관련 문헌 분석 법령 및 조례 분석		자체감사 및 평가 담당자 심층 면접 전문가 자문
의결기관 책임성 분석 (제5장)	지방의회 관련 문헌 분석 언론 기사 분석 법령 및 조례 분석		지방의회 담당자 심층 면접 전문가 자문
주민 책임성 분석 (제6장)	지역주민에 의한 책임성 관련 문헌 분석 법령 및 조례 분석		공무원 및 시민단체 심층 면접 전문가 자문
지방정부 책임성 강화 방안 (제7장)			전문가 자문

그림 1-1 연구의 흐름도


연구흐름도
지방정부 책임성에 관한 이론적 논의
지방정부 책임성 진단·분석
지방정부 책임성 강화 방안
국내 선행연구 분석
분야별 외부전문가 활용
국외 선행연구 분석
전문가 자문 활용(전문가 Pool 구성, 수집자료 검토, 조사결과 분석 등 자문)
문헌조사
법령분석
설문조사 분석
이해관계자 인터뷰
정책적 시사점 도출
정책 제언
책임성 강화 요인 도출 및 분석



2

지방정부 책임성에 대한 이론적 논의

제1절 지방정부 책임성의 의의
제2절 지방정부 책임성 관련 역대 정부 과제 및 선행 연구
제3절 연구의 분석 틀 및 설계

제2장 지방정부 책임성에 대한 이론적 논의

제1절 지방정부 책임성의 의의

1. 책임성의 의의

1) 책임성의 개념

지방정부의 책임성은 기본적으로 정부 관료제를 대상으로 하는 행정 책임성에 관한 논의의 맥락에서 이해될 필요가 있다. 행정 책임성은 기본적으로 행정부 및 행정부에 속한 관료가 지녀야 할 법적, 도덕적 의무라고 할 수 있다. 도덕적 의무는 행정부 및 관료가 행해야 할 최대한의 의무를 의미한다면, 법적 의무는 최소한의 의무라고 할 수 있다. 행정 책임성과 관련하여 행정 책임성의 정의를 어떻게 내릴 것인가, 구성 요소는 무엇인가, 유형을 어떻게 구분할 것인가, 어떤 유형의 책임성을 강조할 것인가를 둘러싼 많은 선행 연구가 진행되어 왔다.

우선 책임성이 순차적으로 발현됨을 설명한 권혁주(2020)의 연구에 따르면, 책임성은 일을 해야 할 책임으로 이는 공적 업무에 대한 권한의 위임(responsibility of mandate)이 이루어지면 책임이 발생된다고 설명하였다. 이후 업무 과정을 설명하고 정당화할 책임으로 위임된 권한 행사에 대한 책임(accountability for implementation)이 나타난다. 마지막으로 해당 업무를 수행한 결과는 의도한 효과의 창출 및 평가로 이어지는데 이는 결과에 대한 책임(responsibility for outcome)을 의미한다.

책임성은 다차원적이며 유동적인 개념으로 행정에 대한 국민적 요구에 따라 다르게 정의되어 왔다. 특히 시민들이 공공기관에 대한 요구가 증가하고, 기관 간의 관계가 복잡해지면서 책임성의 개념이 적극적인 활동을 중시하는 방향으로 진화해 왔다(한상일, 2010). 대표적으로 Halligan(2007)의 연구에 따르면 1970년대에는 법적 책임성, 1980년대에는 관리적 책임성, 1990년대에는 고객에 대한 책임성, 2000년 이후에는 책임성에 대한 공유가 주요한 이슈로 발전해 왔다. 책임성이 주로 환경 변화와 함께

맞물려 나타난다고 설명하고 책임성을 강화하고자 하는 시도는 새로운 형태의 책임성을 초래하게 되었으며 다중화되고 복잡한 책임성 메커니즘이 탄생하게 된 것이 특징이다. 또한 Sinclair(1995)에 따르면 책임성은 특정 학제 중심적(discipline-specific) 의미가 있어서 회계사는 책임을 재정적 문제로 논의하고, 정치학자는 책임을 정치적 명령으로 법학자는 책임을 헌법적 배열로, 철학자들은 책임을 윤리체계로 논의하고 있다(한승주, 2013).

책임성의 개념적 가변성에도 불구하고 많은 선행 연구는 책임성을 "공공조직 또는 공무원의 행위와 그 결과에 대한 설명가능성(Answerability)으로 간주하고 설명하고 있다(Dunn, 2001; Dwivedi, 1985; Harmon, 1995). 또한, "설명하고 입증할 수 있는 기준이나 상태"(Behn, 2001)나 "기대되는 성과에 대한 설명 가능성"(Romzek & Ingraham, 2000)으로 이해하고 있다.

책임성을 설명 가능성으로 치환하여 이해하는데 있어 중요한 두 가지 기준이 존재하는데 권한 및 재량에 근거한 행위가 정당한지에 대한 설명 또는 응답 대상(Accountable to Whom)에 대한 관점과 행위의 결과에 대한 설명 또는 응답(Accountability for what)에 따라 책임성을 개념화할 수 있다.

행위에 대한 응답 대상(Accountable to Whom)에 초점을 두는 연구는 공공조직 또는 공무원의 행정 행위에 대한 정당성을 설명하는 대상에 따라 책임성을 연구하고 있다(Cendon, 1999; Romzeck & Dubnick, 1987, 1994; Romzek & Ingraham, 2000). 가령 책임성 있는 행정이란 공공조직이 수행하는 행정기능에 대하여 외부기관(예: 지방의회, 감사원 및 주민)의 문책이 있을 때 충분한 자료를 가지고 설명·답변할 수 있는 이른바 설명가능성·답변 가능성을 의미한다(정세욱, 2003). 행위의 설명 또는 결과를 살펴보는 연구에서는 결과 지향(Result-Oriented) 또는 성과 지향(Performance-based) 책임성을 강조하고 공공조직 또는 공무원의 행위에 따른 성과를 중심으로 살펴보고 있다(Behn, 2001; Dubnick & Frederickson, 2011; Heinrich, 2002; Moynihan & Ingraham, 2003). 따라서 해당 접근에 기반하면 책임성에는 공공부문에서 성과를 높이기 위한 전략 및 절차가 포함되며 규칙 준수나 공정성, 그리고 결과로써의 성과를 중요시하게 된다(Behn. 2001; Bovens, 2007). 가령 Behn(2001)의 연구에서는 재정, 공정성, 성과의 세 가지를 제시하는데 그 중 재정 책임성과 공정

성은 먼저 규칙을 설정하고, 그 다음에 규칙이 제대로 지켜졌는지 확인하는 단계를 밟는다는 점에서 본질적으로 절차 지향적임을 설명한다. 나아가 이러한 절차 이후의 성과 역시 책임성에 해당한다.

2) 책임성의 유형

행정 책임성에 대한 논의는 1940년대 Finner와 Friedrich의 내적 책임성과 외적 책임성에 대한 고전적 논쟁으로부터 시작되었다. 당대 민주주의 체제에서 공직자의 책임성 확보와 관련하여 개인의 도덕성과 전문가 주의의 중요성을 다룬 중요한 논의로 간주되었다. 나아가 Finner(1941)는 공무원에 대한 외재적 책임을 강조했는데 구체적으로 제도적이고 법적인 책임에 주목하였으며, 국회나 사법부 등 제도적 방법에 의하여 확보된 책임을 강조하였다. 그러나 행정의 전문성이나 재량행위로 인하여 외재적 책임이 내재적 책임으로 전환되고 있음을 지적하였다. 이에 내재적 책임을 강조한 Friedrich(1940)은 관료 자신의 마음속에 있는 기준에 의한 내재적 책임을 설명하였다. 그는 전문지식이나 기술이 책임의 판단기준이 되며, 관료 양심이나 직업윤리 등 내적 충동이 중요하며, 국민의 여망이나 요구, 국민 정서나 민중 감정에 부응해야 할 정치적, 민주적, 윤리적 책임을 강조하였다.

외재적 책임과 내재적 책임으로 구분하는 전통적인 접근방식에서 벗어나 행정 책임성을 보다 구체적으로 설명한 연구를 살펴보면 다음과 같다. Kopell(2005)은 행정책임을 투명성(transparency), 기관책임(liability), 통제가능성(controllability), 준법성 및 공공가치(responsibility), 부응성(responsiveness) 등으로 구분하여 설명하였다. 그의 연구에서는 행정책임을 상급 기관 및 최종 주인인 국민에 대한 효과성 및 형평성이라고 보았다. Ospina 외(2004)는 행정책임을 정치적 책임(political accountability)과 관리적 책임(managerial accountability)으로 구분하여 설명하였다. 그 중 정치적 책임은 법적 책임과 정치적 책임을 포괄하는 용어이며 관리적 책임은 관료적 책임과 전문적 책임을 포괄한다. 또한 Posner(2006)는 대리인과 다양한 주인들(행정부, 입법부, various publics)에 대한 책임을 강조하고 있으며, 그 내용으로는 재정적, 법률적 효율성과 효과성을 들고 있다. Roberts(2002)는 책임을 공식적 책임과 비공식적 책임으로 구분하고 있으며, 전자는 법률적(judicial legislative), 집행적 또는 계층적

(executive or hierarchical) 책임을, 후자는 철학적, 문화적, 규범적 책임을 포함한다. Romzek & Dubnick(1987)은 통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 하여 행정책임을 관료적 책임, 법적 책임, 전문적 책임, 정치적 책임으로 각각 구분하였다.

최근 공공부문의 행정책임성의 유형을 광의의 관점에서 분석한 연구를 살펴볼 수 있다. Hoek et al.(2005)의 연구에서는 책임성의 유형을 광의로 보고, 수직적, 내부적, 고객적 및 사회적 책임 등 4가지로 구분하여 네덜란드의 행정책임을 강화하는 방안 모색하였다. 세부적으로 살펴보면 첫째, 수직적 책임(verticla accountability)은 행정기관 또는 공무원이 대통령, 국회 등 상급 기관에 대해 지는 책임을 의미한다. 둘째, 내부적 책임(internal accountability)은 행정기관의 상급자 및 내부 감독자에 대한 책임을 의미한다. 셋째, 고객적 책임(customer accountability)은 행정서비스를 제공받는 고객에 대한 책임을 의미한다. 넷째, 사회적 책임(social accountability)은 잠재 고객 또는 일반 국민에 대한 책임을 의미한다.

행정 책임성의 유형에 대한 국내연구로는 권혁주(2020), 박흥식(2017), 이달곤(2004), 최승범(2001) 등 연구 등을 살펴볼 수 있다.

이달곤(2004)은 Cooper(1982)가 사용한 일반적인 행정책임의 개념을 객관적 책임(objective responsibility)과 주관적 책임(subjective responsibility)으로 나누어 행정책임의 범위를 구분하였다. 객관적 책임은 행동자의 외부로부터 부과되는 기대에 관련된 것으로 공익을 위해 봉사할 의무와 법규 준수에 대한 책임을 내포하며, 또 어떤 실행이나 성과의 범주 또는 특정 기준에 관해서 외부에 대해 지게 되는 의무를 의미한다. 한편 주관적 책임은 행동자가 스스로 책임이 있다고 느끼는 것으로 도덕적 의무에 대한 내적·개인적 인식을 내포한다.

최승범(2001)은 행정 책임성을 공무원의 내적 통제로서 자율적인 통제와 개인 외부에 존재하는 제도적 통제로 구분하였다. 자율적 통제의 결함은 용기·자유·자기성찰 등의 상실이고 이는 개인의 일탈행위를 유발하며, 외부 통제·제도·규정 등의 상실은 개인의 외적인 통제의 결함을 의미하여 이는 무책임성을 발생시킨다고 설명하였다.

박흥식(2017)은 행정 책임성을 주관적 책임성과 객관적 책임성으로 구분하여 논의하였다. 주관적 책임성은 공직자가 공복으로서 직책과 관련된 광범위한 책임으로 개인에 대한 적극적, 자율적, 윤리적 접근을 토대로 이루어지는 공직윤리 영역과 부합되는

반면 객관적 책임성은 법령이 정하는 바에 따라 공직자의 직위와 권한에 비례하여 지켜야 할 구체적인 책임으로 최소한의 책임성에 해당한다. 객관적 책임성은 외부통제-내부통제, 공식적 통제-비공식적 통제로 구분할 수 있다.

종합하면, 행정 책임성은 책임성의 대상 및 내용을 중심으로 유형화된다. 이들 유형에 대한 연구는 Scott&Dowdle(2006)과 Romzek&Ingraham(2000)의 연구가 대표적이다. Scott과 Dowdle(2006)은 정부에게 요구되는 책임성이 민주적 책임성과 행정적 책임성으로 구분되며, 민주적 책임성은 민주적 시스템 내에서 행정부가 시민과 의회에 갖는 책임성을 의미하며, 행정적 책임성은 행정부 내에서 계층적으로 요구되고 준수되어야 할 책임성이라고 설명한다(김정숙, 2018; 재인용). Romzek과 Dubnick(1987)은 통제의 원천과 수준을 기준으로 정부의 책임성을 계층제적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성으로 구분하였다. 계층제적 책임성(Hierarchical Accountability)은 관료가 상급자의 감독, 명령이나 지시, 표준운영규칙 등 내부 규율을 지킬 책무를 의미하며, 법적 책임성(legal)은 법적제재 및 계약적 책임을 부과하는 외부의 개인이나 집단과의 의무적 관계를 의미한다. 전문가적 책임성(professional)은 관련 기술이나 지식을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 재량권과 자율성을 가지고 기술적이고 복잡한 정책문제에 대한 해답을 제시할 책임을 의미하며, 정치적 책임성(political)은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응성을 의미한다.

표 2-1 통제의 원천과 자율성에 따른 책임성 분류

		통제의 원천	
		조직 내	조직 외
자율성	저	계층제적	법적
	고	전문가적	정치적

출처: Romzek & Dubnick, 1987:229

최승범(2001)은 Romzek & Ingrahm의 연구를 기초로 하여 행정의 책임성을 크게 도덕적 책임성, 법적 책임성, 대응성으로 구분하였다. 도덕적 책임성(moral responsibility)은 사회가 관료에게 요구하는 윤리적 기준 준수이며, 법적 책임성(legal accountability)은 법이나 권위를 가진 상위 기관이 관료에게 요구하는 행위를 성실하게 준수하고 응답하는 것을 의미하고, 대응성(responsiveness)은 관료나 시민의 요구에 따라 적절하게 따라야 한다는 것을 의미한다.

한상일(2010)은 공공기관의 책임성이 정치적 책임성, 관료적 책임성, 관리적 책임성, 시장 책임성이라는 4가지 차원으로 구분될 수 있지만 각각의 책임 영역이 상호 연계되어 영향을 미칠 수 있다고 설명한다. 정치적 책임성이란 윤리적으로 공공이익(public interest)이 정책에 반영되고 그 과정에서 국민의 참여를 장려하는 것을 의미한다. 관료적 책임성은 실적주의 관료제의 시스템에 따라 자신의 업무를 수행하는 것에 대한 책임과 그 과정에서 통제 및 감시에 기반한 응답적 책임성이 중시된다. 관리적 책임성이란 경제적 효율성을 높이는 방안으로 명확한 목표를 설정하고 자율성을 부여한 후에 성과지표에 근거한 엄밀한 평가를 활용한다는 원칙이다. 특히 관리적 책임성은 정치적 책임성이나 관료적 책임성과 상충 가능성이 존재한다. 마지막으로 시장 책임성은 민영화, 시장화에 따른 공공기관에 요구되는 책임성이다.

Koppell(2005)은 책임성(accountability)에 대한 투명성, 법적 책임성, 통제 가능성, 책임성(responsibility), 반응성 등 5가지 유형을 제안하였다. 투명성은 조직을 평가할 수 있는 정보와 데이터가 투명하게 공개되어 있는지를 의미한다. 법적 책임성은 의무(liability)와 관련되는데 조직 및 책임 인력이 성과를 감당하고 있는가에 대한 것을 의미한다. 통제 가능성은 주인-대리인(principal-agent)의 관계의 명확성과 대리인이 주인이 원하는 바를 실질적으로 행하고 있는가와 관련된다. 책임성은 법적인 기틀로서 법률, 규칙, 정관 등을 충실히 준수하고 있는지를 의미하며 마지막으로 반응성은 이해관계자들의 기대 충족을 의미한다.

표 2-2 책임성 개념 및 유형 종합

연구자	내용	구분	분류
Behn(2001)	Accountability for what: 무엇에 대해 책임을 질 것인가?	공공부문의 성과	재정적 책임성, 성과 책임성, 공정성에 대한 책임성
Bovens(2007)		관료로서의 내외적 의무감	조직적 책임성, 정치적 책임성, 법적 책임성, 행정적 책임성, 전문가적 책임성
Heinrich(2002)		공공정책 및 공무원 행위의 산출물을 설명	-
송석휘(2009)		관료로서의 책임성 및 전문가로서의 행동기준에 대한 책임과 대응	법적 책임성, 행정적 책임성, 정치적 책임성, 전문가로서의 책임성
이달곤(2004)		부과된 기대에 관련하여 봉사의무와 법규준수	객관적 책임, 주관적 책임
권오성 외(2008)		내부적 책임	관리책임 성과
Cendon(1999)	Accountable to Whom: 누구에게 책임을 질 것인가?	국회·행정기구·시민사회	정치적 책임성, 행정적 책임성, 전문가적 책임성, 민주적 책임성
Kopell(2005)		상급기관·국민	투명성, 기관책임, 통제가능성, 준법성 및 공공가치, 부응성
Romzek & Dubnick(1987)		국민·법·상사·상위기관	계층적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성
Posner(2006)		대리인·행정부·입법부 등 공적조직	재정적 책임성, 법률적 책임성
최승범(2001)		사회·권위적 상위기관·시민	도덕적 책임성, 법적 책임성, 대응성
권오성 외(2008)		상위부처 및 감독기관·고객·사회	수직적 책임성, 내부적 책임성, 고객 책임성, 사회적 책임성

출처: 연구진 정리

3) 책임성의 과정

행정 책임성을 책임성의 가치가 아닌 메커니즘으로 바라보는 것은 책임성의 과정이론에 기반을 둔다(Bonvens, 2007; 2010). 책임성의 과정이론에서 책임성은 책임성의 행위자가 자신의 행동을 책임성 장(accountability forum)에게 설명하고 정당해야 할 의무가 있으며, 책임성 장(accountability forum)은 이에 대해 질문을 하고 평가를 내리며, 이에 근거하여 책임성 행위자(accountability actor)에게 결과가 뒤따르게 되는 관계로 정의된다(Bovens, 2007; 한유성, 2023). 책임성이 발현되는 메커니즘은 정부, 시장, 비영리 부문에 따라 달라지는데 정부는 공공조직의 행동에 집중하고, 위계적 권위에 의해 책임성이 발현되며, 시장은 공공조직의 결과에 집중하고, 경쟁에 의해 책임성이 발현되며, 비영리조직은 공공조직의 목적에 집중하고, 네트워크 내의 상호 모니터링과 평판적 규제에 의해 책임성이 발현된다(Goodin, 2003). 이러한 관계에서 주인과 대리인의 상호작용을 구성하는 책임성 과정은 세 가지 단계로 이루어지는데 정보제공 단계, 토론평가 단계, 결과 단계이다(한유성, 2023).

(1) 정보제공 단계

첫 번째 단계는 정보제공(information) 과정으로 대리인이 자신의 행위나 성과에 대한 정보를 주인에게 알리는 것이다(한유성, 2023). 정부기관이 국회에 연차보고서를 제출하거나 국민에게 자체평가보고서를 게시하는 것 등이 이에 해당된다. 이 단계에서 주인의 역할은 대리인이 성과를 낼 수 있도록 적절한 지원을 해주고 정책집행 활동의 근거를 마련해 주는 것이다. 주인과 대리인의 정보 비대칭 상황에서 대리인은 주인에게 본인의 행위와 관련된 정보를 충분하게 제공하지 않는 경우가 발생할 수 있다(Han & Tang, 2022). 반대로, 대리인 입장에서 주인에게 너무 많은 정보제공을 요청받게 되면 업무가 과중될 수 있다(한유성, 2023).

(2) 토론/평가 단계

두 번째 단계는 토론(discussion) 과정으로 주인은 대리인이 제공한 보고서 및 자료 등을 평가하고 추가적인 정보를 요구할 수 있고 관련 질의를 하며 피드백을 제공하고, 대리인은 질의에 답변, 설명 등을 하게 되는 과정이다(한유성, 2023). 정부부문에서 이 토론 및 평가 단계는 다양한 방식으로 구현될 수 있는데 정부업무평가와 인사청문

회가 해당이 된다.

토론/평가는 대리인이 정책을 집행하면서 어려웠던 점이나 기타 생각과 관점들을 주인과 같이 깊이 있게 공유할 수 있는 기회가 되기도 한다(한유성, 2023). 이러한 과정을 통해 주인과 대리인은 정보 비대칭하에 모호함을 줄이고 관련 내용을 명확하게 전달할 수 있게 해 주며, 이는 결국 양 주체 간의 신뢰성을 제고시키는 방안이 된다(김태영 외, 2017).

(3) 결과 단계

세 번째 단계는 결과(consequence) 단계로 주인이 대리인의 행동과 집행 등 주인이 대리인에게 위임한 것에 대하여 책망 혹은 제재, 필요하다면 보상하는 단계이다(한유성, 2023). 이 단계의 주요한 특징은 주인이 제공하는 결과물과 대리인의 행동 혹은 성과와의 연결고리의 적절성을 보아야 한다는 점이다. 대리인은 주인의 보상과 지원에 부합하여 노력해야 하며 과오에 대한 책임을 회피하지 말아야 한다. 대리인의 중대한 과실에 주인이 가벼운 책망에 그치거나 오히려 두둔하는 경우 혹은 대리인이 성실하게 업무를 수행했음에도 주인이 불합리한 처우를 제공하는 경우는 주인에 의한 책임성 결핍과 과중에 해당된다(Han & Tang, 2022).

4) 소결

최종적으로 책임성의 대상은 국민이지만, 책임성을 부여하는 단계에서 다양한 이해관계자들이 상호 영향을 주고 받게 된다(O'connell, 2005, p. 86). 전통적으로 책임성 유형은 정치적 책임성, 관료적 책임성, 개인적 책임성, 전문적 책임성 등으로 구분되는데, 비교적 최근에는 기존 유형에 성과와 숙고를 추가하는 연구도 존재한다(Erkkilä, 2007).

일반적으로 공공부문에 있어서 책임성 논의는 초기에는 법적 책임성이 강조되었으나 점차 사업 성과에 대한 책임이 강조되고, 사회적 책임에 대한 논의로 이어지며(이민형, 2007, p. 586), 고객 및 사회적 책임성에 대한 논의로 확대되었다(Hoek et al., 2005; 김석은, 2018). 고객 책임성의 구성요소는 정부기관이 공급하는 재화 및 서비스의 고객에 대한 책임성으로 서비스의 질, 서비스 만족도, 고객의견 반영 정도, 고객

헌장의 구비 여부, 서비스 전문성 등이며(나보리, 2022), 사회적 책임성의 구성요소는 경영 및 성과공시 충실도, 공익 및 사회통합 기여도, 사회적 신뢰, 지속가능한 경영 등이다(박석희, 2010).

고객 책임성은 정책의 성과와 결과를 행정에 책임을 묻는 수단으로 간주하며 책임성의 수단으로 반응성 또는 성과를 보는 것으로 시장 및 고객 지향적 성격과 시장 유형 메커니즘으로 인해 나온 개념이다. 시민의 역할에 대한 변화, 시민을 정책과정에 적극 참여하는 클라이언트, 고객으로 인식하는 고객지향적 사고로 이어진다. 숙고는 공개토론, 개방성 및 투명성의 중요성을 강조하며 공개조사와 공개토론은 정책적, 관료적 책임의 핵심 요소이며, 개방성과 정보 접근성이 조직의 책임성을 높이기 위한 요소가 된다. 숙고는 대중을 참여시키려는 구조적 변화의 결과라고 할 수 있다.

또한 책임성의 대상이 누구인지에 따라 책임성의 하위 범주가 결정된다(엄석진, 2009). 최종적 행정 책임성의 대상은 국민이지만, 1차적으로 직접적 책임이나 응답의 대상은 정치단체, 전문가 집단, 의회, 규제집단, 상위기관 등이 될 수 있으며 상황에 따라 다양한 대상에 대하여 책임질 수 있다(Willaims & Taylor, 2013). 책임성 특성들은 시간적 성향 및 통제의 기준점별로 통제의 근원, 통제의 수준, 수직화 정도로 구분 가능하다(Lindberg, 2013).

이처럼 공공부문에서 책임성은 정의할 때 누구(for whom)를 위한, 누구(by whom)에 의한, 무엇(for what)을 위한 책임성인가? 에 대한 질문의 답으로 요약할 수 있다. 책임성을 실행하는 측면에서 다양한 이해관계자의 요구와 기대를 반영하고, 정부와 의회, 그리고 시민사회 영역의 책임성 주체들이 책임성을 확보하는 것은 궁극적으로 국민에 대한 신뢰성과 업무 효율성을 높이는 새로운 사회적 가치를 창출하는 데 핵심 요소로 작용할 수 있다.

2. 지방정부 책임성의 의의

1) 지방정부 책임성의 대상

행정책임의 근본적인 속성은 누가(Who), 누구에게(to whom), 무엇에 대하여(for what), 책임을 지는가 하는 문제를 포함한다(이달곤, 2004). 이를 지방정부의 책임성

에 적용하면, 지방정부의 책임성은 지방정부가 누구에게(to whom), 그리고 무엇에 대하여(for what) 책임지는가에 대한 문제라고 할 수 있다.

우선, 누구에게(to whom) 책임을 지는가의 문제로 지방정부 책임성은 책임성 대상을 기준으로 중앙정부, 지방정부, 지역사회 및 주민으로 구분된다. 첫째, 지방정부는 국가 행정체계 내에서 중앙정부로부터 국고보조금을 받아 지방업무의 처리를 부여받은 법인체로서 중앙정부에 대한 책임을 진다(이달곤, 2004). 중앙정부와의 관계 관점에서는 지방정부는 이양받은 사무와 권한을 지역단위에서 효과적으로 집행해야 하고 정책 과정에서 협력과 조정이 이루어져야 한다. 둘째, 지방정부의 경우 집행기관과 의결기관인 지방의회로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 내부의 상호 균형과 견제를 통해 행정기능을 수행하는바 집행기관(지방자치단체의 장)과 의결기관(지방의회)도 책임성의 대상이 될 수 있다. 지방정부 스스로 책임성을 확보하기 위해서는 집행기관과 지방의회의 상호균형과 통제를 도모하는 것과 더불어 관료 및 의원의 역량과 전문성 등을 발전시켜야 할 필요가 있다. 셋째, 지방정부는 선거를 통해서 주민을 대표하는 민주정치체제로서 지역의 주민에게 책임을 진다(이달곤, 2004). 지방정부는 지역 주민들이 삶을 영위할 수 있게 하는 다양한 공공 서비스를 효과적이고 효율적으로 제공할 책임이 있으며, 동시에 주민들로부터 신뢰를 얻고 이를 기반으로 공정하게 업무를 수행해야 한다.

본 연구에서의 지방정부 책임성은 주인인 주민과 대리인인 지방정부 간 정보 비대칭성 문제를 해소하기 위해 중앙정부, 집행기관(지방자치단체의 장), 의결기관(지방의회), 지역주민 등이 지방정부가 주민으로부터 부여받은 임무를 적정하게 수행하고 있는지를 점검·평가·통제하는 것을 의미한다.

2) 지방정부 책임성의 내용

지방정부 책임성의 내용, 즉 지방정부는 무엇에 대하여 책임지는가? 책임성의 영어 어원을 기준으로 지방정부 책임성의 내용을 논의하면 responsibility, accountability, responsiveness의 3가지 관점에서 논의될 수 있다.[4] 첫째, responsibility의 관점에서

4) 권오성 외는 공공기관의 책임성에 관한 연구에 대한 논리 적용.

지방정부 책임성은 지방정부의 단체장 및 공무원이 가지는 포괄적인 도의적·자율적 책임을 의미한다. 둘째, accountability의 관점에서 지방정부 책임성은 상위 감독기관인 중앙정부 및 지방정부 내부에 대한 법률적·행정적 책임을 의미한다. 셋째, responsiveness의 관점에서 지방정부 책임성은 지역주민의 요구에 대하여 부응하는 책임성을 의미한다. 또한 시간적 관점에서 지방정부 책임성의 내용은 사전적 책임성과 사후적 책임성으로 구분될 수 있다. 사전적 책임성은 지방정부가 수립한 정책목표의 내용을 사전에 중앙정부 및 지역 주민을 대상으로 공개해야 할 책임 등을 포함하며, 사후적 책임성은 지방정부가 추진한 사업들의 결과를 포함하여 정책을 외부 기관으로부터 평가 및 감사를 받는 것을 의미한다.

한국의 지방자치행정이 지금까지 중앙정부의 후견적인 감독과 지원으로 이루어지고 있고 지방정부 내부의 책임성 기제도 관료적 통제 위주로 되어 있는 상황에서 대의자로서 지방의회의 역할과 주권자로서 주민의 역할을 강조하기 위해서 본 연구에서의 지방정부 책임성을 집행기관에 의한 지방정부 책임성, 지방의회에 의한 지방정부 책임성, 주민에 의한 지방정부 책임성으로 구분하였다. 중앙정부 및 지방정부 내부를 대상으로 한 지방정부 책임성은 행정적 책임성이라고 할 수 있다. 이때 행정적 책임성의 내용은 지방정부 조직 운영 및 재정 운영 등에 대한 법적·재정적 책임성을 포함한다. 지방정부가 조직 및 재정 운영을 법 위반 없이 효율적으로 하고 있는지 확인하는 것이다. 정치적 책임성은 대의민주주의 체제하에서 지방정부가 주민의 대표인 지방의회의 요구와 의견을 지방정부의 정책 결정 및 집행과정에 충분히 반영하고 있는지를 의미한다. 마지막으로 주민에 의한 지방정부 책임성은 지방정부의 정책결정 및 집행과정에 다양한 이해관계자(특히 주민)들의 적극적이고 직접적인 참여를 보장하여 다양한 의견을 수렴하고, 숙의 과정을 통해 공정하고 합리적인 정책결정을 내리는 것을 의미한다.

표 2-3 본 연구의 지방정부 책임성의 내용

구분	집행기관에 의한 지방정부 책임성	지방의회에 의한 지방정부 책임성	주민에 의한 지방정부 책임성
기본 내용	지방정부의 조직 운영 및 재정 운영에 대한 법률적·행정적 책임	지방의회의 요구와 의견을 지방정부의 정책결정 및 집행과정에 반영	다양한 이해관계자들(주민)의 참여 보장 및 의견 수렴

출처: 연구진 정리

3) 지방정부 책임성의 기준

지방정부가 책임을 다하고 있는지의 문제는 지방정부 책임성을 어떠한 기준으로 평가할 것인지의 내용과 관련되며, 지방정부 책임성의 기준 문제는 지방정부 책임성의 목표와 관련된다. 지방정부 책임성의 목표는 무엇일까? 지방정부 책임성의 목표는 지방정부가 책임 있는 분권을 수행함에 있어서 준거하여야 할 바가 무엇인지를 의미하는 동시에 지방정부 책임성을 평가하는 기준이 되기도 한다(이광종, 2005). 자치분권과 책임성의 관점에서 지방정부가 분권정책을 책임 있게 수행하는 데 있어서 어떠한 가치를 지향해야 하는가의 문제라고 할 수 있다. 지방정부가 상급기관 또는 주민에 대하여 책임을 다하는 것이 무엇을 의미하는지, 구체적인 명문규정이 없는 이상 지방정부 책임성을 판단하는 주체가 지니고 있는 가치 지향에 따라 판단의 기준이 달라질 수 있다. 행정이 추구하는 이러한 가치들의 개념이 다소 모호하고, 나아가 둘 이상의 가치를 동시에 추구할 때 갈등이 발생한다는 점에서 지방정부 책임성의 기준은 행정책임과 관련하여 매우 어려운 문제이다. 즉 지방정부 책임성의 기준이 무엇인가를 명확하게 제시하는 것은 쉽지 않은 문제라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 책임성을 행정이념 내지는 가치 측면에서 살펴보는 것은 단순히 규정과 절차를 준수한다는 규범적 책임의 범주를 넘어 공익과 사회적 가치를 창출하고 실현하는 것을 파악할 수 있다는 점에서 유의미하다.

이에 행정이 지향해야 할 가치를 공익 또는 행정이념이라는 차원에서 논의하고 있다는 점에 착안하여, 본 연구는 행정책임의 기준을 행정이념에 기초하여 검토하였다. 행정이 추구하는 이념으로는 민주성, 합법성, 효과성, 능률성 등을 들 수 있다(박동서, 1994). 첫째, 민주성은 주민주권의 원리에 따라 주민의 참여가 보장되고, 주민의 뜻

에 따라, 주민을 위하여 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도이다. 둘째, 합법성은 정당한 선거에 의하여 구성된 의회에서 정당한 절차에 의하여 제정되거나 개정된 법령에 부합하는 행정을 하고 있는가를 측정하는 척도이다. 셋째, 효과성은 지방정부가 내세운 목표를 어느 정도 달성하였는가를 측정하는 척도이다. 넷째, 능률성은 일반적으로 투입 대비 산출의 비율로 나타내며, 지방정부가 제한된 자원을 가지고 얼마나 효율적으로 행정을 수행하였는가를 측정하는 척도이다. 다섯째, 형평성은 지방정부가 사회구성원 사이의 지역, 성, 계층 간 다양성을 얼마나 반영하고 불평등을 얼마나 해소하였는가를 측정하는 척도이다. 여섯째, 투명성은 지방정부가 일반국민, 언론 등을 대상으로 행정이 수행하는 과정을 얼마나 투명하게 공개하고 있으며, 그로 인해 부정부패가 얼마나 줄어들었는가를 측정하는 척도이다. 일곱째, 전문성은 지방정부의 관료 및 의회 의원이 업무에 필요한 전문지식과 기술을 갖추고 있는지를 측정하는 척도이다. 여덟째, 반응성은 지방정부가 외부환경과 주민수요를 충분히 반영하고 있는지를 측정하는 척도이다. 아홉째, 청렴성은 지방정부가 부정부패 없이 청렴하게 운영하고 있는지를 측정하는 척도이다.

표 2-4 본 연구의 지방정부 책임성의 기준

구분	의미
민주성	주민주권의 원리에 따른 주민의 참여보장, 주민의 뜻에 따른 행정수행
효과성	행정서비스 목표의 달성 정도
능률성	자원의 효율적 활용을 통한 행정수행
형평성	지역, 계층, 성별 간 다양성 반영
투명성	행정과정, 결과의 투명한 공개를 통한 부정부패 해소
합법성	법률 및 규정 준수 여부
전문성	업무에 필요한 전문지식과 기술 보유 정도
반응성	외부 환경과 주민수요 반영
청렴성	부정부패 없이 청렴하게 운영

3. 자치분권과 책임성에 대한 논의

1) 자치분권의 개념

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」제2조에 따르면 “지방자치분권”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하거나 행정수요 및 지역 특성에 따라 지방행정체제를 개편함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 의미한다. 지방자치분권은 중앙정부로부터 지방정부로 권한을 이양하고 책임을 부여하는 기조로 지역의 자율성을 높이는 동시에 지방정부의 강한 역량을 전제한다(박재희 외, 2022). 동시에 지방정부는 주민에게 봉사하고 주민의 이익을 증진하기 위하여 행정을 수행할 것을 그 이념으로 한다(박동서, 1995).

해당 정의들을 종합하였을 때 자치분권은 2가지 핵심적인 의미를 내포하고 있음이 발견된다. 첫째는 정부 간 관계 차원에서 중앙정부와 지방정부 간의 기능과 역할이 상호조화를 이루어 국가 전체의 기능적 효과성을 높인다는 것이다. 둘째는 지방자치단체가 지역주민들 간의 관계성에 중점을 두어 지방자치단체가 지역 주민의 요구와 필요에 맞는 정책을 수행하고 그 과정에서 주민의 직접 참여를 보장하고 확대한다는 측면이다.

지방자치분권의 최종 목표는 자기결정, 자기책임, 자기부담의 3원칙을 정착시키는 것이다(김순은, 2024). 지방정부 스스로 책임 있는 지방분권을 하고 이에 대한 재정적 부담도 결정권자인 주민들이 지는 것이 지방자치분권의 본래 모습이다. 따라서 지방자치분권의 추진으로 지방정부에 더 많은 권한이 부여되면, 이양된 권한이 주민의 복리에 기여하고 지역사회의 활력을 증진하는 방향으로 작용해야 하며, 이를 위해서는 지방정부의 역량이 강화되어야 하고 동시에 지방정부의 책임성이 강화되어야 할 것이다.

2) 자치분권의 효과와 책임성

자치분권의 효과로 중앙정부가 수행해야 할 기능을 지방정부에 이양/위임하여 수행하는 사무가 증가하고 있음이 발견된다. 법령상 사무 총조사 결과에 따라 중앙정부와 지방정부의 사무수행 권한의 변화 추이를 살펴보면, 전체사무 대비 자치사무의 비중은

1994년 13.38%, 2002년 26.93%, 2009년 28.39%, 2013년 32.27%, 2019년 33.60%, 2022년 36.42%로 파악되며, 지속적으로 증가세를 나타내고 있다(한국지방행정연구원, 2022). 전체사무 대비 기관위임사무의 비중도 1994년 12.17%, 2002년 2.71%, 2009년 2.32%, 2013년 2.21%, 2019년 1.27%, 2022년 0.99% 수준으로 지속적으로 감소세를 나타내어 지방정부의 사무수행 자율성이 점진적으로 강화된 것을 확인할 수 있다(한국지방행정연구원, 2022)

표 2-5 연도별 국가사무 및 자치사무 현황

구분		국가사무(건)			자치사무(건)			
연도	총 계	계	국가 사무	국가위임 (국가→ 자치단체)	계	시·도 사무	시·도위임 (시·도→ 시·군·구)	시·군·구 사무
1994	15,774 (100%)	13,664 (86.62%)	11,744 (74.45%)	1,920 (12.17%)	2,110 (13.38%)	-	-	-
2002	48,303 (100%)	35,297 (73.07%)	33,986 (70.36%)	1,311 (2.71%)	13,006 (26.93%)	7,325 (15.16%)	128 (0.26%)	5,553 (11.50%)
2009	47,119 (100%)	33,741 (71.61%)	32,649 (69.29%)	1,092 (2.32%)	13,378 (28.39%)	6,644 (14.10%)	162 (0.34%)	6,572 (13.95%)
2013	46,005 (100%)	31,161 (67.73%)	30,143 (65.52%)	1,018 (2.21%)	14,844 (32.27%)	7,587 (16.49%)	114 (0.25%)	7,143 (15.53%)
2019	76,053 (100%)	50,497 (66.40%)	49,531 (65.13%)	966 (1.27%)	25,556 (33.60%)	13,118 (17.25%)	137 (0.18%)	12,301 (16.17%)
2022	76,982 (100%)	48,949 (63.58%)	48,187 (62.60%)	762 (0.99%)	28,033 (36.42%)	14,506 (18.84%)	145 (0.19%)	13,382 (17.38%)

출처: 한국지방행정연구원(2022)

재정지출의 측면에서 보면, 지방재정이 외형적으로 성장하였고 지방세의 비중도 커진 것을 확인할 수 있다. 국세 및 지방세 추이를 살펴볼 때 지방소비세율 인상, 지방소득세 독립세화 등의 영향을 받아 지난 20년 기간의 지방세 증가율은 연평균 7.4%로 국세의 6.0%를 상회하였다. 국가 조세수입 중 지방세 비중은 2001년 21.8%에서

답보 상태를 유지하였으나, 2010년 지방소비세 도입을 계기로 2015년 24.6%, 2020년 26.3%로 개선되었다(조기현, 2023). 한편 지방재정의 자율성은 오히려 하락하였음이 발견되는데 의존 재원(지방교부세, 보조금, 지방양여금, 조정 교부금 등)은 2001년 45조 원에서 2020년 242조 원으로 팽창하였으며 재정자립도는 2001년 57.6%에서 2021년 48.7%로 하락하였고 재정자주도는 2001년 75.7%에서 2021년 70.8%로 저하되었다(조기현, 2023). 지방재정이 외형적 확대에도 불구하고 중앙정부에 대한 의존성은 심화되었다고 볼 수 있다.

자치분권의 효과를 국가 수준에서 연구한 문헌들도 발견되는데 주로 재정 분권 효과에 대한 것으로 지역발전 및 경제학 관련 연구들이다. 재정분권 효과는 Oates(1972)에 의하여 본격적으로 논의되었다.[5] 지역 간 동일한 수준의 공공재 및 서비스가 제공되는 것은 비효율을 야기할 수 있기 때문에 지역 수요에 대응한 분권화된 지출이 파레토 개선(Pareto improvement)을 유발할 가능성, 즉 지역의 성장 가능성이 높을 수 있음을 설명한다. 특히 Brennam & Buchanan(1980)은 재정 분권화는 지방정부 간 경쟁을 유도하여 세수 확대가 완화될 가능성이 높아질 수 있다고 설명한다. Hatfield(2015)는 거시경제적으로 분권화된 정부 형태가 중앙집권화된 정부 형태보다 경제 성장에 유리할 수 있음을 보인다.

하지만, 이러한 국가 수준의 재정 분권 효과를 살펴본 연구들은 국가의 정치·행정적 성숙을 가정하고 있다. 만약 국가의 정치·행정 제도가 성숙하지 못한 상황에서 재정분권이 강화될 경우, 지방정부의 부패 등 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높을 뿐 아니라, 지역 간 격차는 오히려 확대되고 질 낮은 공공서비스가 제공될 가능성도 있다(KDI, 2020). 이러한 설명은 정치·행정적 성숙도를 고려하지 않은 자치분권은 오히려 행정서비스의 질을 떨어뜨리거나 지역 간 불균형을 심화시킬 수 있음을 지적한 것이다.

Davoodi & Zou(1998)는 46개 개발도상국을 대상으로 고정효과모형 등을 사용하여 연구한 결과, 지출 측면에서 재정분권이 높은 국가들이 오히려 1인당 GDP가 하락하는 것을 보였으며, Woller & Phillips(1998)의 연구에서도 23개 개발도상국을 대상으로

5) Oates(1972)는 분권화된 체제가 자원배분의 효율성과 사회적 후생에 기여할 수 있다는 분권화 정리(decentralization theorem)를 제시하며, 지방정부에서 지역 주민의 선호도에 따른 지방공공재를 공급하는 것이 효율적이지만, 규모의 경제와 외부효과가 발생할 경우에는 비효율성이 발생하기 때문에 정부 간 기능을 고려하여 공공재 공급을 배분해야 한다고 주장하였다(박순애·김권식·이광훈, 2015)

재정분권이 경제 성장에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다. Enikolopov & Zhuravskaya(2003)의 연구는 개발도상국의 경우 재정분권이 높을 때 1인당 GDP는 오히려 낮아지는 것으로 나타났다. 반면에, Yilmaz(1999)는 중앙집권적 국가와 연방정부 국가를 대상으로 지방정부의 분권도가 높을수록 연방국가에서 중앙집권국가보다 경제적 효과가 더 높다는 것을 보였다. Thiessen(2003)의 연구도 선진국을 대상으로 재정분권이 올라갈수록 1인당 GDP는 높아지는 것을 보였다. 이들 연구는 국가거시모델에 바탕을 두고 국가별 인구 규모, 노동시장 규모 등을 고려하여 모형을 설정한 것이다.

자치분권의 효과에 대한 이러한 상반된 평가는 자치분권과 책임성의 방향성을 다르게 규정하는 원인이 되기도 한다. 자치분권의 효과에 대한 긍정적인 평가는 지방정부의 권한을 先 확대하여 지방정부의 역량과 책임성을 後 강화시켜 나가야 한다는 주장의 근거가 되는 반면, 자치분권에 대한 부정적인 평가는 우선 지방정부의 역량과 책임성을 강화시키는 것이 중요하며, 이후에 중앙정부의 권한을 이양하자는 주장의 이유가 될 수 있다. Lockwood(2015)에 따르면, 이론적으로 분권을 긍정적으로 평가하는 가장 중요한 논거는 지역적 수요에 대한 반응성(responsiveness)과 책임성(accountability)이 높다는 것이다. 지역 수요에 대한 지방정부의 반응성은 지역주민들의 선호를 얼마나 정책에 잘 반영하는지를 의미하며 지방정부의 책임성은 관료나 정치인의 뇌물수수나 업무태만 등의 행위와 이익집단 비호 행위 등 공직자의 부정부패가 억제되는 수준을 의미한다(Lockwood, 2015). 하지만, 지역 주민을 대리하고 있는 지방정부가 주민의 의사를 잘 반영하고 지대추구행위나 이익집단 비호행위를 하지 않는다는 이론적인 가정이 현실에서 작동하지 않는다면 지방정부의 반응성과 책임성은 낮아질 수 있다(오영균, 2020). 지방정부의 역량이나 책임성이 부족한 상황에서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양되는 경우에는 지역사회의 발전이 오히려 퇴보될 수 있다는 해석도 가능하다.

따라서, 중앙정부로부터 지방정부로 이양된 권한이 주민의 복리에 기여하고 지역경제를 활성화하는 방향으로 작동하기 위해서는 지방정부의 책임성을 강화하는 방안이 동시에 강구되어야 한다. 이러한 책임성 강화 방안은 두 가지 방향에서 가능하다. 하나는 중앙정부에 의하여 지방정부의 책임성을 강화하는 방안이며, 다른 하나는 지방정부 내부의 메커니즘과 지역주민을 통해 지방정부의 책임성을 강화하는 방안이다.[6)]

중앙정부에 의하여 지방정부의 책임성을 강화하는 방안은 중앙정부와 지방정부의 관계에서의 책임성에 대한 논의이다. 지방정부의 의사결정 및 집행과정은 중앙정부에 의해 제정된 헌법이나 법률로 제약된다(이기우, 2003; 홍근석·김성찬, 2018). 헌법이나 법률의 존재만으로 지방정부의 책임성을 보장하는 것은 아니므로 중앙정부는 지방정부의 합법성을 보장하기 위하여 지방정부를 감시하고 통제하게 된다(이기우, 2003). 「지방자치법」은 제9장 국가와 지방자치단체 간의 관계에서 국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독, 위법·부당한 명령이나 처분의 시정, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사, 지방자치단체에 대한 감사절차, 지방의회 의결의 재의와 제소 등을 규정하고 있다. 이외에도 국회의 국정감사(「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조, 감사원을 통한 감사(「감사원법」 제22조, 제24조) 등이 대표적인 중앙정부에 의한 지방정부 책임성 확보 장치라고 할 수 있다.

지방정부 내부의 자율적인 책임성 강화 방안은 집행기관(지방자치단체의 장)에 의한 지방정부 책임성 강화와 지방의회(의결기관)에 의한 지방정부 책임성 강화로 구분해 볼 수 있다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 제도는 지방행정의 자체감사제도와 자체평가제도이다. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화 제도는 의결권, 행정사무감사 및 행정사무조사, 지방의원 겸직금지, 윤리특별위원회 등을 포함한다. 지역주민에 의한 지방정부 책임성 관련 제도에는 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환, 지방옴부즈만 제도, 주민에 대한 정보공개, 공약 실천을 위한 기본 조례 등이 있다.

6) Besley와 Smart(2007)는 선거제에 주목하여 민주주의 국가는 선거의 선택효과(selection effects)와 규율효과(discipline effects)를 통해 지방정부의 책임성과 지역 주민의 후생 수준을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 선택효과는 선거에서 지역 유권자가 청렴하지 않거나 무능한 공직자의 재선출을 막는 효과이며, 규율효과는 당선된 공직자가 다시 선출될 가능성을 높이기 위해 유권자의 선택을 받을 수 있는 방향으로 정부의 시책을 변화시키려고 하는 유인을 의미한다.

제2절 지방정부 책임성 관련 역대 정부 과제 및 선행 연구

1. 역대 정부의 지방정부 책임성 강화 노력

1) 노무현 정부

노무현 정부의 지방정부 책임성 강화 노력은 지자체에 대한 감시체계 개선, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제 및 주민소환제도 도입, 지자체의 자체평가제도 조기 정착 등으로 나타났다. 지자체에 대한 감시체계 개선은 중복감사 해소, 자체감사 독립성 제고 등 종합적 제도개선안 검토를 주요한 내용으로 하며 공공감사에 관한 법률안 제정을 추진하였다. 주민감사청구제도 활성화는 주민감사청구인 정수의 하향조정, 주민감사청구제도 운영개선, 해당 기관 또는 상급기관의 선택적 청구방안, 선 해당기관 감사 후 상급기관 감사방안 등 자율통제 기능 강화로 나타났다. 주민소송제 도입은 행정 내부의 자율적 통제 및 전문성 등을 고려하여 필수적 주민감사청구 전치주의를 채택하였다. 주민소환제도 도입은 선거직에 대한 주민의 자율통제 기능을 강화하고 자치행정 전반에 걸쳐 효율성·적법성을 제고하는 것을 목표로 하였다. 낙선자 등의 정치적 악용, 지역 분열 및 지방행정의 불안정 등 예상 문제점을 최소화할 수 있는 보안장치를 마련하였다. 지자체의 자체평가제도 조기 정착 등의 노력은 평가지표 및 기법 개발·보급, 관련 공무원 교육시행 등을 포함하였다.

2) 이명박 정부

이명박 정부는 자치 역량 강화 분야에서 자치입법권 확대, 지방의회 전문성 및 자율성 강화, 주민직접참여제도 보완, 지방선거제도 개선, 지방자치단체 평가 기준 마련 및 진단 평가, 지방자치행정체제 정비 등을 추진하였다. 지방자치단체가 수행하는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요 시책 등에 대한 지방자치단체 합동 평가를 운영하였다. 각 부처에서 운영하는 개별 평가가 난립하여 자치단체에 과도한 평가 부담으로 작용하여 평가 운영(인력 및 예산 등)의 효율성을 저해하는 것을 방지하기 위하여 지방자치단체에 대한 평가를 행정안전부가 운영하는 지방자치단체 통합 평가(합동평가+개별평가)로 일원화하고 통합 평가 도입을 통해 지방자치단체 평가 기준 및 평가

운영 체계화, 지방자치단체 정책역량, 지방자치단체 책임성 및 국정운영의 통합성 및 효율성 제고를 추진하였다.

이명박 정부는 지방자치단체 평가제도 개선('08.2)을 국정과제로 채택하고 지방자치단체 평가통합 기본계획 수립 및 통합을 추진하였다('08.3~5). '08년 실적 통합평가를 통해 20개 부처 113개 시책을 74개로 조정하였으며, 대통령 주재 시도지사 회의 시 통합 방침보고, 2008년 정부업무평가 시행계획 국무회의 보고, 자치단체 평가통합 계획 정부업무평가위원회 보고, '07년 실적 하반기 합동평가 실시계획 수립, '07년 실적 하반기 합동평가 운영, '08년 실적 합동평가 실시계획 등을 수립하였다.

3) 박근혜 정부

박근혜 정부는 지방자치발전 종합계획 구상에서 핵심과제-일반과제-미래발전과제로 구분하여 과제를 추진하였다. 지방자치단체 평가제도 개선 과제와 관련하여 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제16조 국가는 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시하도록 하여, 지방자치단체에 대한 정부의 각종 평가운영 실태조사 실시를 통해 개선(안)을 마련하고 정부 합동평가(27개 부처, 9개 분야, 36개 시책), 개별 평가(13개 부처, 33개 평가(지방재정분석, 물가관리, 대중교통 등) 제도 개선방안 마련, 기관위임사무 폐지 등을 고려하여 향후 평가제도 개선 방향 제시를 계획하였다. 정부합동평가에서는 정부합동평가의 실효성 제고, 평가 기간 단축, 평가지표 개선 등에 대한 정부업무평가위원회 심의 강화를 제안하였고 평가 결과의 정책 반영사항 보고에서는 전년도 평가 결과에 대한 중앙정부 정책 반영사항을 당해 연도 합동평가결과보고서에 포함하여 보고하고 정책반영실적제출(관계부처), 보고서 작성 및 제출(합동평가위원회), 합동평가결과보고서 심의(정부업무평가위원회) 등을 제안하였다.

평가 실적 증빙자료 간소화를 통해 중앙부처는 회계시스템 등에서 직접 통계를 추출하고 실적자료를 증빙하도록 하였으며, 특별교부세 인센티브 재원 확보를 통해 국가적 장려사업 등에 지원하는 특별교부세 중 정부합동평가 인센티브 재원의 적극 확보를 추진하였다. 개별 평가의 신설을 억제하고 정부업무평가위원회 사전협의 및 사후보고 체

계를 강화하였으며, 개별 평가 일몰제를 확대하고 새로운 국가 시책 등 장기간 평가할 필요성이 있는 경우에는 개별 평가 실시 계획에 평가일몰 시기를 명시하도록 하였다. (기한 도래 시 자동 폐기) 개선 방향으로 평가대상 사무의 재설정, 기관위임사무 폐지 시 최소한의 국가관리가 필요한 사무를 중심으로 평가대상 사무 선정 등을 포함하였다. 현재 평가대상 사무는 기관위임사무, 국가의 주요 시책 등 국가 사무로 한정하여 구체적인 내용은 추후 논의를 통해 개선방안을 마련하도록 하였다.

4) 문재인 정부

문재인 정부의 지방정부 책임성 강화 노력은 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 자치조직권 강화 및 책임성 확보, 자치분권형 평가체계 구축 등으로 나타났다. 자치단체의 자율성과 책임성을 강화하기 위해 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개, 자치조직권 강화 및 책임성 확보 과제를 제시하였다. 급격하게 변화하는 자치단체 행정수요에 대해 신속하고 책임 있게 대응할 수 있도록 지방조직의 자율성 확대가 필요한 동시에, 방만한 인력 조직 운용 방지 등에 대한 책임성·투명성 제고 과제를 제안하였다. 지방조직 책임성 및 전문성·효율성 강화 과제로는 성과지표 기반 관리, 조직진단 강화, 주민의회 공개 강화 등을 제안하였다.

특히, 자치분권, 4차 산업혁명 등 환경 변화와 지역 특색에 맞게 자치단체의 자율성을 제고하고 경쟁력 향상을 뒷받침하기 위해 지방자치단체가 스스로 평가하고 투명하게 공개하는 자치분권형 평가체계 구축 과제를 제안하였다. 자치분권형 평가체계 기반 구축을 위한 합동평가제도를 개선하기 위하여 주민이 알기 쉽도록 평가지표를 단순화하고 지표 수를 감축할 것을 제안하였다. 실시간 합동평가시스템 도입으로 평가 절차를 자동화하여 자치단체의 평가 업무 부담을 완화하고 정보공개 시스템을 통합 구축하여 평가의 정보를 주민에게 실시간 공개할 것을 제안하였다.

지방자치단체가 독립적인 평가기구를 통해 스스로 평가하되 평가 결과를 투명하게 공개하여 주민 참여 및 정보의 활용 가능성을 확대하고, 직무상 독립적인 지위를 갖는 지방 감사위원회에서 자치단체 평가와 감사를 함께 수행하는 방안을 검토하였다.

중앙정부는 필수 평가지표 개발 및 평가 결과 공개 시스템을 제공하고 자치단체 평

가 사후 모니터링 등 평가 기반을 제공하는 역할을 수행하며 지자체는 주민이 알고자 하는 지표를 스스로 개발 및 평가하도록 하였다.

5) 윤석열 정부

윤석열 정부도 예외 없이 분권을 강화하는 정책을 추진해 오고 있다. 세부 내용으로는 지방정부가 주도적으로 지역성장을 주도하는 정책을 추진하기 위해 중앙정부와 지방정부 간 기능 재조정, 지방자치단체의 기관구성 다양화, 주민자치 강화, 자치경찰권 강화, 지방자치와 교육자치의 연계, 특별자치시·도의 법적·행정적 위상제고 등이 해당된다.

윤석열 정부는 2023년 7월 지방시대 종합계획을 통해 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 비전으로 선포하였으며, 지방주도 균형발전과 책임 있는 지방분권을 지방시대 정책의 목표로 설정하였다. 중점 추진과제로 분권형 국가경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련을 제시하였다. 세부 내용으로 주민편의를 증진하고 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 중앙권한의 지방이양 추진, 지방주도 발전을 추진할 수 있도록 재정운영의 자율성 강화 및 균형발전을 위한 지방정부 간 재정 균형장치 확보, 지방 특화발전을 위한 특별자치시·도 모델 고도화 및 지방 간 연계·협력을 강화하는 맞춤형 협력체계 구축, 지방의 책임성 장치 마련을 위한 지방 감사기구의 기능 제고 및 지방 역량 강화를 위한 인사제도 개선을 추진하고 있다.

구체적으로 주민참여 증진을 위해 디지털 기반 주민참여를 확대하고 있다. 온라인 주민참여 활성화를 통한 지역주민의 정책결정권 확대 등 디지털 기반의 주민직접참여 저변 확대를 목적으로 한다. 주민e직접 플랫폼 기반의 온라인 주민청구 서비스를 확대 구축하고 주민e직접 플랫폼의 모바일 기능 강화 등 시스템 고도화를 추진하고 있다. 지방정부의 감사기능을 강화하는 정책도 추진하고 있는데 자치단체 권한이 강화되면서 정책결정, 예산집행의 투명성과 책임성 확보가 중요해 짐에 따라 내부통제 역량 고도화를 위해 지방정부의 자체감사 기능 강화를 목적으로 하고 있다. 지방의회 책임성 확보를 위한 제도 정비도 추진되고 있는데 확대된 권한과 역할에 부응하고, 집행기관 협조·견제 역량을 강화할 수 있도록 지방의회 투명성·책임성 제고를 목적으로 한다. 지

방행정종합정보시스템(‘내고장알리미’)을 통해 의정활동 5대 주요 지표(회의일수, 회의참석률, 의정비, 민원처리실적, 지방의회의원 1인당 의안발의건수)를 최초로 온라인 공개를 추진하며 지방의회의원 일탈 행위를 실효성 있게 제재하기 위하여 징계 제도 개선을 추진하고 있다.

표 2-6 역대 정부 지방정부 책임성 강화 노력 요약

역대 정부	지방정부 책임성 강화
노무현 정부(2003~2007)	자제 감시체계 개선, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제 및 주민소환제도 도입, 지자체 자체평가제도 정착
이명박 정부(2008~2012)	자치입법권 확대, 지방의회 전문성 및 자율성 강화, 주민직접참여제도 보완, 지방선거제도 개선, 지방자치단체 평가 기준 마련 및 진단평가, 지방자치행정체제 정비
박근혜 정부(2013~2016)	지방자치단체 평가운영 실태조사 실시, 정부 합동평가 및 개별평가 제도 개선방안 마련, 평가 실적 증빙자료 간소화, 특별교부세 인센티브재원 확보, 개별 평가 일몰제 확대, 평가대상 사무 재설정
문재인 정부(2017~2022)	지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개, 성과지표 기반 관리, 조직진단 강화, 주민의회 공개 강화, 자치분권형 평가체계 구축 제안
윤석열 정부(2023~2027)	주민e직접 플랫폼 기반의 온라인 주민청구 서비스 확대 구축, 지방정부 자체감사 기능 강화, 의정활동 5대 주요지표 온라인 공개 추진, 지방의회의원 징계제도 개선

2. 지방정부 책임성 관련 선행 연구

1) 역대 정부별 책임성 관련 선행 연구

(1) 선행 연구 검토 방법

지방정부 책임성 관련 선행연구는 앞서 논의한 노무현 정부(2003~2007), 이명박 정부(2008~2012), 박근혜 정부(2013~2016), 문재인 정부(2017~2022)를 중심으로 해당 정권 시기에 진행된 학술논문을 중심으로 검토하였다.[7] 역대 정부별 책임성 관련 선행연구 자료는 한국학술지인용색인(KCI) 홈페이지에서 키워드 “책임성(책무성)”

7) 현 정부의 출범 이후 책임성 관련 학술논문은 지난 정부에서 진행한 연구가 다수이며, 현 정부의 책임성 관련 선행연구라 판단하는 것에 한계점이 존재하여 제외함

으로 검색된 논문으로 한정하였다.[8] 논문 수집 결과 총 617편(노무현 정부 46편, 이명박 정부 133편, 박근혜 정부 168편, 문재인 정부 270편)의 논문이 수집되었으며, 해당 논문의 초록 및 핵심어 데이터를 수집하여 분석에 활용하였다. 한국학술지인용색인(KCI)에서 검색된 역대 정부별 책임성(책무성) 관련 논문 검색 결과는 다음과 같다.

표 2-7 지방정부 책임성 관련 선행연구 수집 결과

역대 정부	논문 검색결과 및 자료수집
노무현 정부(2003~2007)	46편
이명박 정부(2008~2012)	133편
박근혜 정부(2013~2016)	168편
문재인 정부(2017~2022)	270편

출처: 저자 작성

지방정부 책임성 관련 선행연구를 검토하는 방법은 다음과 같다. 첫째, 역대 정부별 수집된 선행연구 데이터를 활용하여 텍스트 마이닝(Text Mining)을 실시하였다. 데이터 마이닝(Data Mining)이 정형화된 수치데이터 분석을 통해 데이터가 포함하는 의미 있는 정보를 분석하는 것이라면, 텍스트 마이닝(Text Mining)은 비정형화된 정보(텍스트 문서, 동영상, 사진 등)를 분석하여 정보가 나타내는 의미를 확인하는 데이터 과학 또는 빅데이터 분석에서 대표적으로 활용되는 분석 방법을 의미한다(Hearst, 1999). 텍스트 마이닝 분석은 텍스트 정보 및 문서 내 단어를 파악하고 토큰화(tokenization) 과정 등 전처리(preprocessing) 과정을 실시하여 정보가 나타내는 의미 있는 단어를 추출하였으며, 전처리 과정 이후 불용어 처리(stop words)를 실시하여 의미를 나타내지 않는 단어를 삭제하고 어간 추출 및 형태소를 인식하고 복원하는 형태소 분석(morpheme analyzing)을 실시하였다.

8) 역대 정부별 책무성(책임성) 관련 논문 검색 방법: 책임성 검색 후 분류 방법 -주제 분류: 사회과학 -중분류: 행정학, 정치외교학, 사회복지학, 국제/지역개발, 정책학, 지역학, 사회학, 사회과학일반(교육학, 경영학, 심리과학, 관광학, 회계학 등 제외) -학술지: 전체-등재 구분: KCI 등재 및 우수등재 - 발행연도: 정부별 선택 - 논문구분: 학술지-정규논문: 정규논문 - 공개여부 : 공개 논문으로 한정

두 번째는 텍스트 마이닝 결과 데이터를 활용하여 키워드 빈도 분석을 실시하였다. 정부별 선행연구 데이터에서 주요 빈도 상위 50개의 키워드를 도출하였다. 키워드 빈도 분석은 해당 단어가 문서에 등장하는 빈도를 의미하며, 특정 단어가 반복 사용되면 특정 내용을 다루는 것으로 판단할 수 있으며, 중요한 내용으로 유추할 수 있다. 따라서 빈도 분석을 통해 해당 단어가 전체 문서에서 얼마나 언급되었는지 파악하여 관련된 이슈를 파악할 수 있는 분석 방법으로 활용되고 있다(김용희, 2020).

세 번째는 키워드 빈도 분석 결과에서 도출된 50개의 키워드를 대상으로 키워드 네트워크 분석 중 계층적 군집분석(Hierarchical Clustering) - Clauset-Newman-Moore(CNM)을 실시하였다. 클러스터링 분석이란 네트워크 내 연결 관계를 기반으로 노드(단어)를 여러 개의 클러스터(커뮤니티)로 구분(분할)하는 기법으로 어떠한 형태의 소규모 그룹이 존재하는지 파악하기 위한 분석 방법이다. 각 노드가 다른 노드들과 맺는 관계의 패턴을 계산하여, 유사한 관계 패턴을 갖는 노드들이 동일한 군집으로 분류하며, 네트워크의 각 노드에서 시작하여 모듈성이 더 이상 증가하지 않을 때까지 최대한 큰 모듈성을 이끄는 커뮤니티 쌍을 반복적으로 실시하여 그룹화하는 방법을 의미한다(Clauset, A., Newman, M. E., and Moore, C., 2004). 키워드 빈도분석 및 군집분석은 노드 엑셀(NodeXL) 프로그램을 활용하여 분석을 실시하였다.

(2) 노무현 정부

노무현 정부 시기(2003~2007년) 책임성 관련 선행연구 데이터를 수집하여 키워드 빈도 분석 결과 상위 50개 키워드의 결과는 다음과 같으며, 상위 50개 키워드를 활용하여 키워드 군집분석을 실시하였다.

표 2-8 노무현 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개

1~10위	11~20위	21~30위	31~40위	41~50위
공무원	정부	참여	개방	평가지표
평가	시민참여	책임운영기관	예산	전문가
지방정부	효율	인사행정	지원	중앙정부
변화	정책과정	제도	지식공유	부패
책임	성과관리	지방자치	지방분권	조직몰입

1~10위	11~20위	21~30위	31~40위	41~50위
지방자치단체	행정개혁	강화	정보자원관리	정부실패
거버넌스	생산	공직	시민단체	갈등
역할	조직	경영평가	평가체계의	조정
개혁	정부개혁	성과평가	재무	정부혁신
공공부문	문제점	행정	지방공기업	능률

출처: 저자 작성

노무현 정부 시기 책임성 관련 선행연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는 것으로 나타났다. 첫 번째 유형의 주요 키워드는 책임, 정부, 지방정부, 공무원, 거버넌스, 강화, 개혁, 부패, 시민 참여 등으로 나타났으며, 이 결과를 통해 정부 및 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 부패 문제 해결, 개혁을 강조하는 것으로 나타났다. 이를 위해 시민 단체 및 전문가 등이 정책 과정에 참여를 강조하고 있으며, 또한 공무원의 조직몰입에 대한 선행연구가 진행된 것으로 나타났다.

두 번째 유형의 주요 키워드는 지방자치단체, 지방공기업, 중앙정부, 경영평가, 평가체계, 평가지표, 역할 및 변화 등으로 나타났으며, 이 결과를 통해 지방자치단체 및 지방공기업에 대한 평가 관련 연구가 진행된 것으로 나타났다. 특히, 평가 관련 평가지표, 평가 체계 개선에 관한 연구가 진행되었다.

세 번째 유형의 주요 키워드는 평가, 성과관리, 조직, 정보자원 관리 등으로 나타났으며, 이 결과를 통해 공공부문의 평가와 성과관리 관련 연구가 진행된 것으로 나타났다. 이와 함께, 정보자원관리 및 지식공유 등 조직의 능률을 제고하기 위해 정보자원 및 지식공유 관련 연구도 진행된 것으로 나타났다.

그림 2-1 노무현 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

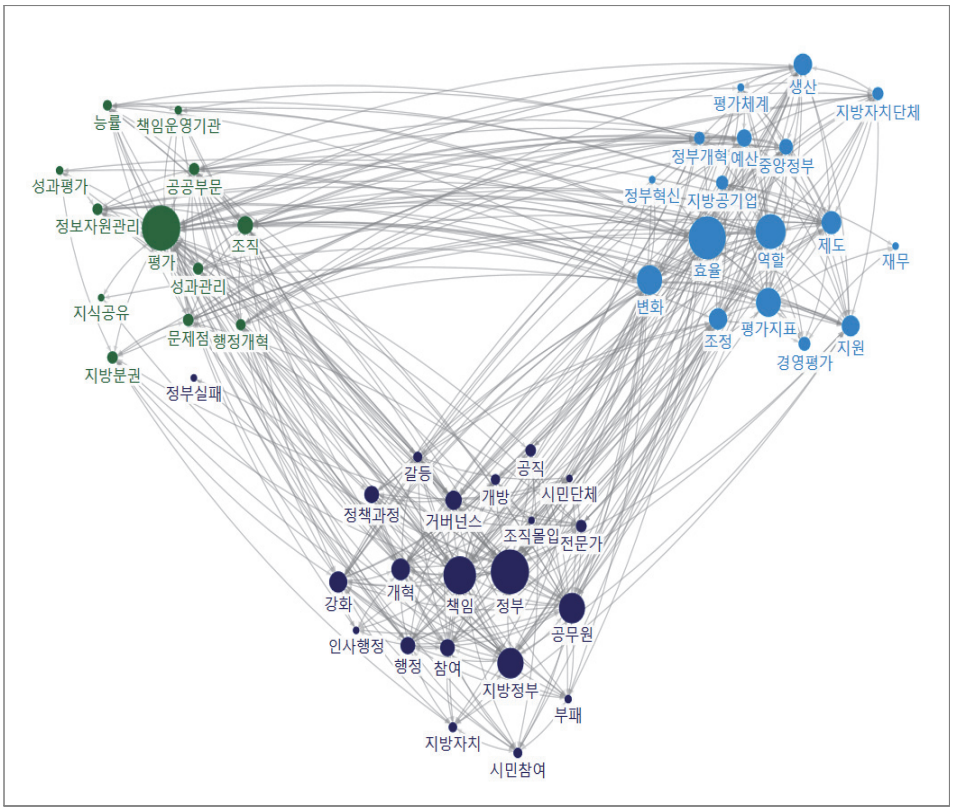


표 2-9 노무현 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

군집	키워드
유형1	공무원, 인사행정, 책임, 개혁, 참여, 강화, 개방, 부패, 거버넌스, 시민참여, 공직, 행정, 정부, 조직몰입, 시민단체, 지방정부, 정책과정, 전문가, 갈등, 지방자치, 정부실패
유형2	변화, 효율, 생산, 역할, 조정, 예산, 정부혁신, 지원, 지방자치단체, 제도, 평가체계, 평가지표, 중앙정부, 정부개혁, 경영평가, 지방공기업, 재무
유형3	평가, 공공부문, 행정개혁, 조직, 지식공유, 문제점, 지방분권, 성과관리, 정보자원관리, 책임운영기관, 능률, 성과평가

출처: 저자 작성

다만, 해당 분석 결과는 노무현 정부 시기 책임성 관련 전체 선행연구 결과이며, 이 중 지방정부와 관련된 연구를 살펴보면 지방정부의 평가 및 성과관리 실태, 지방정부의 행정개혁, 지방정부 성과평가 체계, 지방정부 재정확충 및 재정 분권화와 관련된 연구를 중심으로 수행된 것으로 나타났다.

(3) 이명박 정부

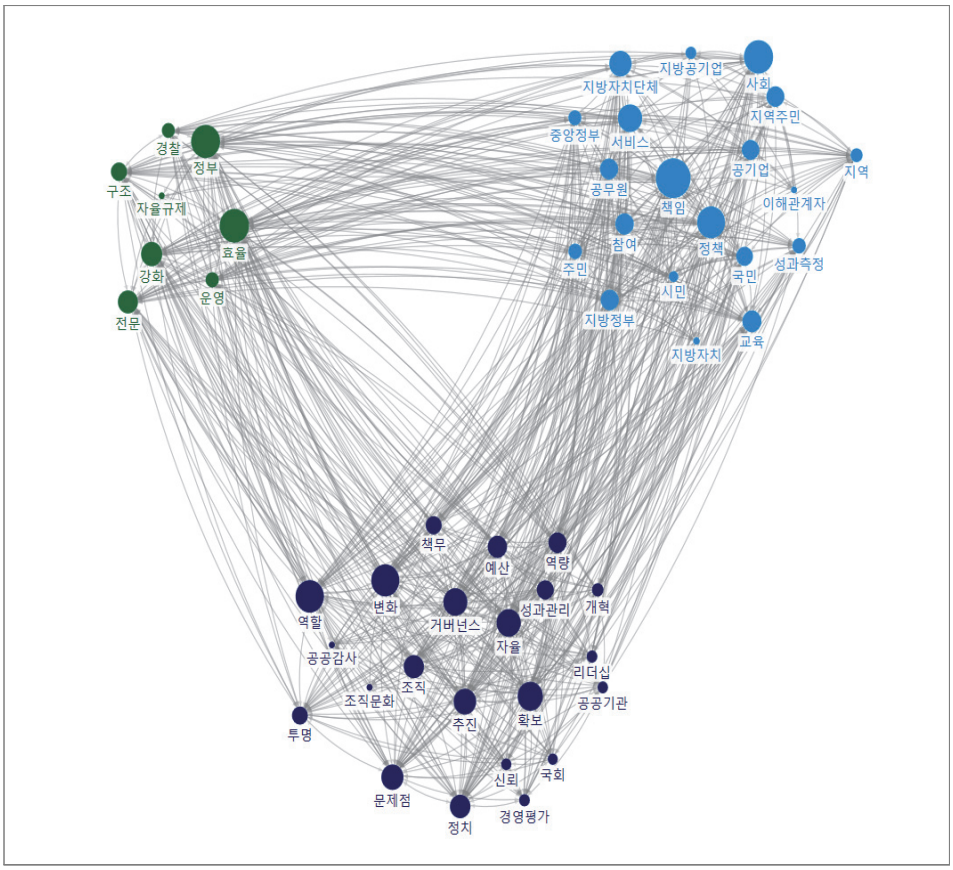
노무현 정부 시기(2008~2012년) 책임성 관련 선행연구 데이터를 수집하여 키워드 빈도 분석 결과 상위 50개 키워드의 결과는 다음과 같으며, 상위 50개 키워드를 활용하여 키워드 군집분석을 실시하였다.

표 2-10 이명박 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개

1~10위	11~20위	21~30위	31~40위	41~50위
책임	지방자치단체	성과측정	정치	운영
거버넌스	사회	강화	신뢰	교육
정부	공무원	전문	조직문화	공공감사
효율	구조	확보	역량	지방공기업
지방정부	경찰	문제점	경영평가	리더십
정책	변화	조직	국회	투명
역할	참여	추진	성과관리	자율규제
자율	개혁	지역	책무	지방자치
시민	서비스	이해관계자	국민	지역주민
공공기관	공기업	중앙정부	주민	예산

출처: 저자 작성

그림 2-2 이명박 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과



이명박 정부 시기 책임성 관련 선행연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는 것으로 나타났다. 첫 번째 유형의 주요 키워드는 역할, 변화, 거버넌스, 자율, 예산, 성과관리, 확보, 공공기관 등으로 나타났으며, 이를 통해 자율성 강화에 따른 책임성 확보와 관련된 연구가 중요하게 진행된 것으로 나타났다. 이와 함께, 조직, 조직문화, 리더십 등의 키워드를 통해 조직문화 관련 연구가 중요하게 진행된 것으로 확인된다.

두 번째 유형의 주요 키워드는 책임, 지방자치, 지방정부, 주민, 지역주민 등으로 나타났으며, 이를 통해 지방정부를 중심으로 지방자치 실시에 대한 책임성이 중요한

이슈인 것으로 나타났다. 특히, 지방정부 및 지방공기업을 중심으로 성과측정이 중요하며 이를 위해 지역주민, 시민 등의 참여를 강조하는 것으로 나타났다.

세 번째 유형의 주요 키워드는 자율규제, 정부, 전문, 구조, 경찰 등으로 나타나, 다양한 이슈에 대한 연구가 진행된 것으로 확인된다. 특히, 이명박 정부 시기 발생한 천안함 피격 사건과 관련하여 해상 조난사고, 수색 및 구조에 대한 책임성 관련 연구가 많이 진행되었으며, 경찰과 관련하여 경찰행정 서비스와 관련된 연구가 진행된 것으로 나타났다.

표 2-11 이명박 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

군집	키워드
유형1	역할, 변화, 확보, 추진, 정치, 거버넌스, 문제점, 자율, 조직, 역량, 책무, 투명, 공공기관, 개혁, 신뢰, 경영평가, 예산, 국회, 성과관리, 공공감사, 조직문화, 리더십
유형2	책임, 정책, 지방자치, 지방정부, 참여, 서비스, 중앙정부, 국민, 주민, 시민, 사회, 공무원, 성과측정, 지역, 교육, 지역주민, 지방자치단체, 공기업, 이해관계자, 지방공기업
유형3	자율규제, 정부, 효율, 강화, 전문, 구조, 경찰, 운영

출처: 저자 작성

다만, 해당 분석결과는 이명박 정부 시기 책임성 관련 전체 선행연구 결과이며, 이 중 지방정부와 관련된 연구를 살펴보면 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 기초의회 선거에 비례대표제 도입 및 정당공천제 실시와 관련된 효과 분석 등 지방 선거에 대한 연구가 다수 진행되었으며, 지방재정, 지방정부의 공공서비스 개선에 대한 연구가 진행된 것으로 나타났다.

(4) 박근혜 정부

박근혜 정부 시기(2013~2016년) 책임성 관련 선행연구 데이터를 수집하여 키워드 빈도 분석결과 상위 50개 키워드의 결과는 다음과 같으며, 상위 50개 키워드를 활용하여 키워드 군집분석을 실시하였다.

표 2-12 박근혜 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개

1~10위	11~20위	21~30위	31~40위	41~50위
책임	신뢰	개선	조직문화	성과관리
사회	전략	지역사회	지방	주민소환
정부	효율	문제점	감사	환경정책
조직	통제	리더십	행정	규제
변화	공기업	시민	환경	개편
정책	지방정부	규제개혁	지방분권	통합
공공기관	정치	재정	책무	지방재정
공무원	거버넌스	주민	지방공기업의	지방자치
지방자치단체	갈등	분권	행정지도	경쟁력
가치	투명	정당	조례	경찰

출처: 저자 작성

박근혜 정부 시기 책임성 관련 선행연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는 것으로 나타났다. 첫 번째 유형의 주요 키워드는 정부, 조직, 지방자치단체, 규제, 규제개혁, 감사 등으로 나타났다. 박근혜 정부는 2014년 대통령 주제 '규제개혁장관회의'를 신설하였으며 '규제개혁신문고'를 설치 및 운영을 시작하였다. 따라서, 박근혜 정부에서는 규제개혁에 대한 연구가 많이 진행된 것으로 나타났다.

두 번째 유형의 주요 키워드는 지방정부, 지방자치, 분권, 지방분권으로 나타나 지방분권에 따른 지방자치의 발전과 관련된 연구가 많이 진행된 것으로 나타났다. 세 번째 유형의 주요 키워드는 책임, 주민소환, 지역사회, 개선, 통제 등으로 나타나 정부의 책임성 확보를 위한 주민의 참여와 관련된 연구가 중요하게 진행된 것으로 나타났다.

그림 2-3 박근혜 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

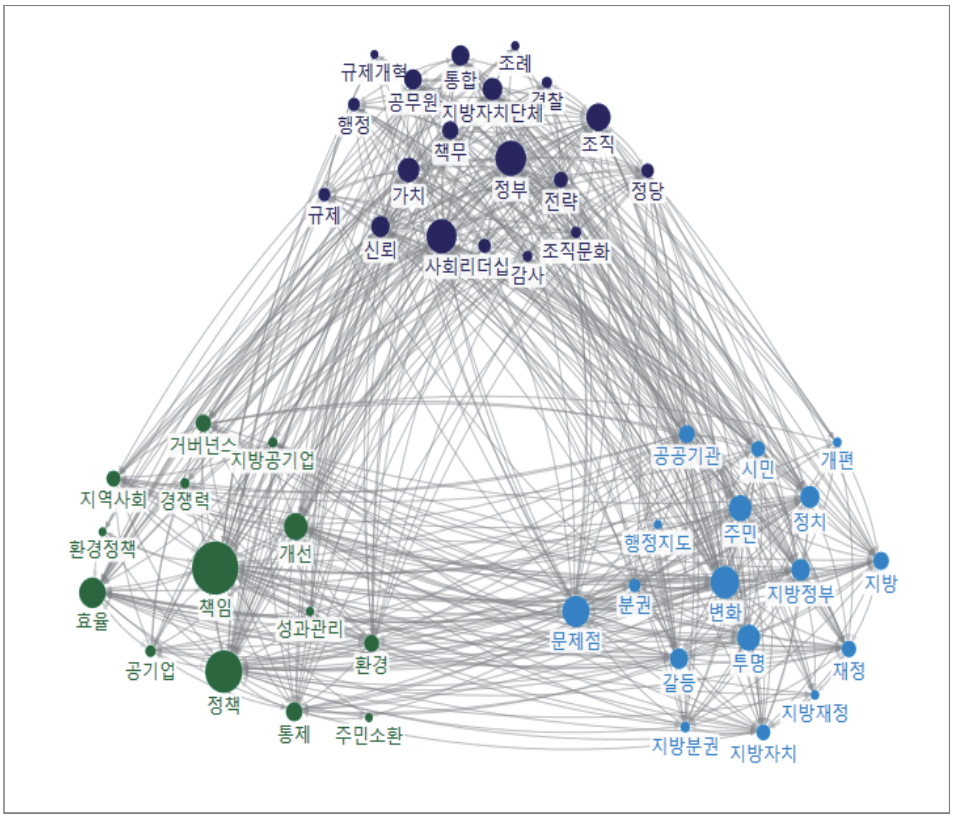


표 2-13 박근혜 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

군집	키워드
유형1	규제개혁, 정부, 공무원, 리더십, 규제, 가치, 신뢰, 통합, 사회, 조직, 정당, 행정, 지방자치단체, 조직문화, 전략, 경찰, 책무, 조례, 감사
유형2	행정지도, 문제점, 주민, 투명, 갈등, 변화, 지방정부, 정치, 분권, 지방자치, 시민, 공공기관, 지방, 지방분권, 재정, 지방재정, 개편
유형3	책임, 주민소환, 정책, 통제, 환경정책, 효율, 공기업, 거버넌스, 개선, 환경, 지방공기업, 지역사회, 경쟁력

출처: 저자 작성

다만, 해당 분석결과는 박근혜 정부 시기 책임성 관련 전체 선행연구 결과이며, 이 중 지방정부와 관련된 연구를 살펴보면 이명박 정부 시기부터 연구가 강조된 정당공천제의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 재정과 관련된 지방정부의 재정분권과 관련된 연구가 다수 진행된 것으로 나타났다. 특히, 본 연구와 관련하여 적극 행정을 위한 지방자치단체의 자체감사에 대한 연구가 다수 진행된 것으로 나타났다. 이와 함께, 2011년부터 의무화된 주민참여예산제 및 주민소환 등 주민의 통제를 통한 지방정부의 책임성을 제고할 수 있는 연구가 다수 진행된 것으로 나타났다.

(5) 문재인 정부

문재인 정부 시기(2017~2022년) 책임성 관련 선행연구 데이터를 수집하여 키워드 빈도 분석 결과 상위 50개 키워드의 결과는 다음과 같으며, 상위 50개 키워드를 활용하여 키워드 군집분석을 실시하였다.

표 2-14 문재인 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 빈도 상위 50개

1~10위	11~20위	21~30위	31~40위	41~50위
책임	정책	변화	윤리	행정
정부	지방정부	딜레마	시민	거버넌스
사회	자율	통제	공공가치	중앙정부
책무	강화	리더십	투명	기관장
정치	공직자	중립	경영평가	자치조직
공공기관	공공	효율	공정	예산
공무원	지방자치단체	개선	소통	위험
조직	재정	지방	협력	지방자치
역할	관료	민주	자체평가	재난
신뢰	지방의회	국회	혁신	지방공기업

출처: 저자 작성

문재인 정부 시기 책임성 관련 선행연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는 것으로 나타났다. 첫 번째 유형의 주요 키워드는 지방정부, 자율, 효율, 자체평가, 지방의회, 신뢰 등으로 나타났으며, 이를 통해 지방의회를 포함한 지방정부의 책임성을 강조하는 연구가 다수 진행된 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 문재인 정부에서는 재정분권 방안으로 지방소비세 세율인상, 소방안전교부세 법정 교부율 조정, 지역소멸대응기금 신설, 교육청-시·도 간 공동사업 특별회계 도입 등을 실시하였으며, 이와 관련된 재정분권화와 관련하여 다수의 연구가 진행되었다. 이와 함께, 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회의 전문성 및 자율성 강화 방안이 통과되면서 관련된 지방의회의 책임성과 관련된 연구가 다수 진행되었다. 본 연구와 관련된 자체평가와 관련하여 지방자치단체의 성과 관리를 제고하기 위한 자체평가 관련 연구가 진행된 것으로 나타났다.

두 번째 유형의 주요 키워드는 공직자, 관료, 리더십, 공공가치, 혁신, 기관장 등으로 나타났으며, 이를 통해 지방정부를 포함한 정부 조직의 리더십 관련 연구가 중요하게 진행된 것을 알 수 있다. 특히, 조직의 성과를 위한 기관장 리더십과 기관장의 평가에 대한 연구가 진행된 것으로 나타났다.

세 번째 유형의 주요 키워드는 책임, 자치단체, 정부, 국회, 중립, 예산, 재난, 위험 등으로 나타나 다양한 주제와 관련된 연구가 진행된 것을 확인할 수 있다. 세부적으로 살펴보면 문재인 정부는 국정과제로서 '자치분권' 실현을 강조하였으며, 2018년 자치분권 종합계획을 확정하여 추진하였다. 이와 관련하여 자치단체의 자치 역량 제고를 위한 연구가 진행되었다. 이와 함께, 2014년 발생한 새월호 참사와 관련하여 사회적 재난에 대한 위험 및 정부의 책임성과 관련된 연구가 진행되었다.

그림 2-4 문재인 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

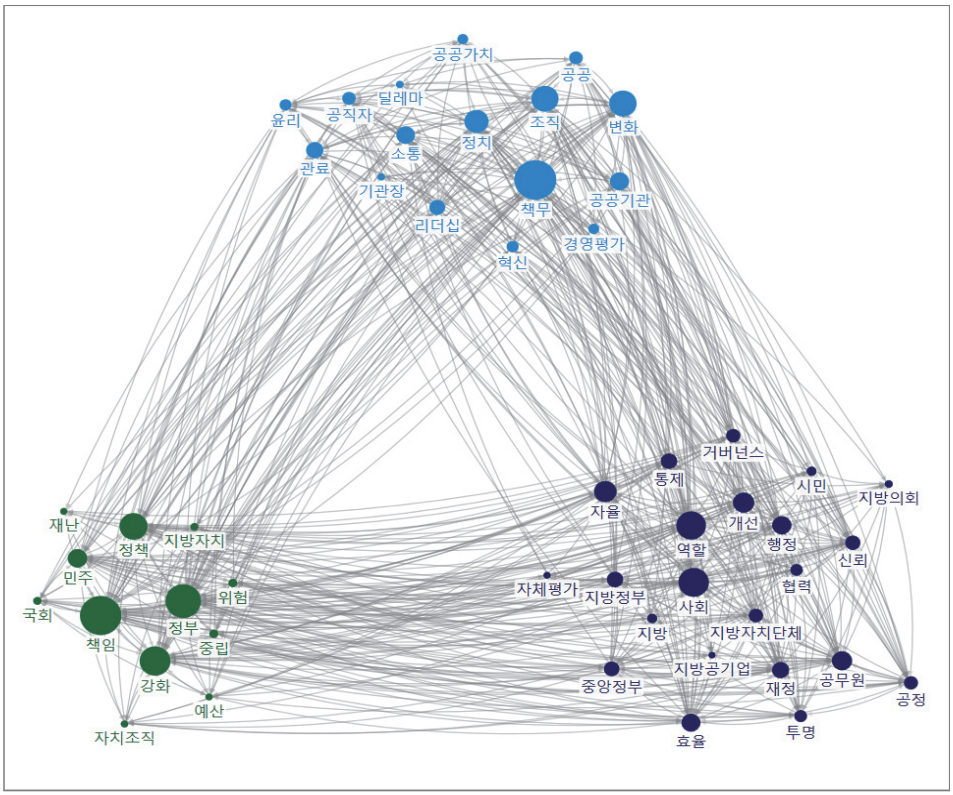


표 2-15 문재인 정부 책임성 관련 선행연구 키워드 군집분석(Clustering) 결과

군집	키워드
유형1	사회, 공무원, 역할, 신뢰, 지방정부, 자율, 효율, 개선, 지방, 공정, 협력, 자체평가, 지방의회, 지방자치단체, 재정, 통제, 시민, 투명, 행정, 거버넌스, 중앙정부, 지방공기업
유형2	소통, 책무, 정치, 공공기관, 조직, 공직자, 관료, 변화, 리더십, 윤리, 경영평가, 딜레마, 공공, 공공가치, 혁신, 기관장
유형3	책임, 정부, 정책, 강화, 민주, 국회, 중립, 예산, 위험, 자치조직, 지방자치, 재난

출처: 저자 작성

2) 지방정부 책임성 관련 선행연구

(1) 집행기관에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구

집행기관에 의한 지방정부 책임성 관련 연구는 크게 자체평가에 대한 연구와 자체감사에 대한 연구로 구분된다. 우선, 지방자치단체 자체평가에 대한 선행연구를 검토한 결과 다수의 연구가 자체평가가 도입된 2000년대 초반에 활발하게 진행되었으며, 자체평가의 문제점 및 개선방안을 중심으로 연구가 진행되었다. 자체평가의 주요 선행연구를 살펴보면 크게 자체평가제도의 문제점 검토 및 개선방안에 관한 연구(김용동, 2003; 라휘문, 2003; 박희정 외, 2004; 박해육, 2004; 임상규, 2012), 자체평가 모형에 관한 연구(라휘문, 2004; 박희정·박해육, 2005; 라휘문, 2017), 자체평가 운영현황(오영균, 2006; 황해신, 2016; 황해신, 2020)에 대한 연구로 구분할 수 있다.

첫째, 자체평가제도의 문제점 검토 및 개선방안에 관한 연구를 살펴보면 김용동(2003)의 연구에서는 지방자치단체가 자체평가를 효율적으로 추진할 수 있도록 자체평가에 활용할 수 있는 적합한 기본모형 개발 연구를 수행하였으며, 대전시 평가대상사업을 선정하여 평가영역, 평가항목, 평가지표 등 자체평가모형 개발 연구를 수행하였다.

라휘문(2003)은 지방자치단체 자체평가제도의 발전방안을 모색하기 위해 평가의 목적, 내용, 주체, 대상, 평가지표, 시기 및 회수, 결과활용, 유사제도와의 연계 등 8가지 쟁점을 도출하였으며, 각 쟁점에 대해 개선방안을 제시하였다. 개선방안으로는 민주성의 보완, 성과중심으로 전환, 균형성과기록표방식의 통합, 주민공개 등을 제시하였으며 마지막으로 자체평가를 중심으로 지방자치단체의 평가를 통합하는 대안을 제시하였다.

박희정 외(2004)의 연구에서는 지방분권정책이 추진되고 있는 현실에서 자율성 강화에 따른 견제장치로 자체평가제도를 강조하였으며, 이를 위해 자체평가제도의 정착 및 발전을 위한 개선방안을 제시하였다. 개선방안으로는 평가주체인 자체평가위원회 구성 및 운영의 문제점을 제시하면서 주민 대표 참여를 강조하였으며, 성과평가 방식으로 자체평가 방법론이 개발되어 보급될 필요성을 제시하였다. 이와 함께, 행정효율성 제고를 위해 타 지차제의 우수사례 벤치마킹 확대와 평가인프라 구축 및 제도적 정비의 필요성을 제시하였다.

박해육(2004)의 연구에서는 지방분권이 강조되고 있는 현시에서 지방의 책임성 확보 및 효율성 제고를 위해 도입된 자체평가제도의 운영상 문제점 및 활성화 방안에 대한 연구를 실시하였다. 연구결과 자체평가규칙 미제정, 자체평가위원회 구성 미비, 자체평가 역량 부족, 환류체계 부족 등을 문제점으로 제시하였으며 개선방안으로 관련법령의 정비, 자체평가위원회 구성, 자체평가 운영 내실화, 환류체계 구축 등을 제시하였다.

임상규(2012)는 수원시 자체평가제도 개선사례를 바탕으로 지방자치단체 자체평가제도의 개선방안에 관한 연구를 수행하였다. 수원시 사례를 통해 자체평가제도의 개선방안으로 성과지표체계의 합리성, 자체평가제도 운영의 합리성, 성과정보의 활용, 마지막으로 지역주민 참여의 중요성을 제시하였다.

둘째, 자체평가 모형에 관한 연구를 살펴보면, 라휘문(2004)의 연구에서는 지방자치단체의 자체평가가 현실에서 적절하게 활용되지 못하는 원인으로 평가모형의 적절성 부족을 문제점으로 제시하면서 지방자치단체의 자체평가 활성화를 위해 적절한 모형을 제시하는 연구를 수행하였다. 지방자치단체 자체평가모형을 사업평가형, 서비스평가형, 기관평가형으로 구분하여 공무원을 대상으로 선호도 평가조사 및 적절성 검토를 통해 서비스평가형을 적절한 자체평가 모형으로 제시하였다. 또한 자체평가의 활성화를 위해서는 행정안전부, 지방자치단체 및 전문가의 노력을 강조하였다.

박희정·박해육(2005)의 연구에서는 지방자치단체의 자체평가에서 사용하고 있는 세 가지 평가모형을 비교분석하고 지방자치단체에 적용할 수 있는 자체평가 모형을 제시하는 연구를 수행하였다. 연구결과 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형 세 가지 평가모형 중 성과평가형이 우리나라 자체평가모형에 가장 적합한 것으로 제시하였다. 이와 함께, 자체평가가 가지고 있는 문제점인 인력 및 전문성 부족, 낮은 평가역량 등을 문제점으로 제시하여 개선방안으로 지방자치단체와 중앙정부의 노력 및 지원의 필요성을 강조하였다.

라휘문(2017)의 연구에서는 지방자치단체를 대상으로 실시하고 있는 합동평가, 개별평가, 자체평가의 통합 및 연계모형을 구축하는 연구를 수행하였다. 통합 및 연계를 위해 지방자치단체 수준의 지표관리방안, 평가제도 통합방안(하향식, 상향식), 지방자치단체평가에 대한 법률 제정 및 평가원 시설, 평가총량제 도입 및 운영 등을 지방

자치단체 평가의 개선방안으로 제시하였다,

셋째, 자체평가 운영현황에 대한 연구를 살펴보면 오영균(2006)의 연구에서는 지방자치단체 자체평가에서의 주민만족도에 대한 사례연구를 실시하였다. 주민만족도 조사 결과 자체평가제도는 주민이 원하는 방향으로 시책이 이루어지고 정확한 성과평가의 중요성을 강조하였으며, 주민 중심의 평가가 이루어지지 않은 점에 대한 문제점을 제시하였다. 따라서, 자체평가에서 주민의 참여를 강조하였다.

황해신(2016)은 지방자치단체 성과관리 제고방안을 제시하기 위해 자체평가를 중심으로 지방자치단체의 자체평가의 실태를 점검하고 운영실태를 분석하는 연구를 수행하였다. 특히, 광역 및 기초 지방자치단체의 자체평가 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 문제점과 개선방안을 도출하였다. 연구결과 자체평가위원회에 다양한 분야의 전문가 참여가 부족하여 다양한 전문가의 참여 및 주민 참여 확대를 대안으로 제시하였으며, 자체평가 방법과 관련하여 현재 단순 계량지표를 많이 활용하고 있으므로 정량 및 정성지표를 적절하고 활용해야 할 필요성을 제시하였으며, 마지막으로 자체평가 결과는 공개가 강행규정이지만 평가결과를 공개하지 않고, 공개하더라도 부족한 자료를 공개하므로 공개 활성화의 필요성을 제기하였다.

황혜신(2020)은 메타평가의 관점에서 광역자치단체의 자체평가 법령을 분석하고 개선방안을 제시하는 연구를 수행하였다. 연구결과 광역자치단체의 자체평가 법령은 정부업무평가 기본법을 반영하고 있으나 세부적으로 법령을 구체화할 필요성을 제시하였으며, 정부업무평가 기본법의 범위를 벗어나는 일부 규정이 있어 수정의 필요성을 제시하였다. 마지막으로 정부업무평가 기본법에서 중앙행정기관에 대해 규정하고 있는 내용을 지방자치단체에도 준용할 필요성을 제시하였다.

다음으로 지방자치단체 자체감사에 대한 2010년 이후 주요 선행연구를 검토한 결과 다수의 연구에서 자체감사의 문제점 검토를 통한 자체감사제도의 개선방안에 관한 연구를 실시하였다. 자체감사제도의 문제점으로는 자체감사의 감사 중복성, 독립성, 전문성 등이 지적되었으며, 개선방안으로는 외부 전문가 영입, 자체감사 전문성 제고를 위한 교육 실시, 합의제 감사위원회 확대 등이 제시되었다. 주요 선행연구를 검토한 결과는 다음과 같다.

윤준병(2010)의 연구에서는 지방자치단체의 감사체계에 대한 문제점을 검토하고 지방자치단체의 발전을 위한 자치사무에 대한 감사체계의 발전방안을 제시하였다. 지방자치의 본질에 부합될 수 있도록 자치사무와 위임사무를 구분하여 감사체계의 개편을 제시하였다. 개선방안으로는 자치사무에 관한 지방의회의 감사기능인 행정사무감사제도를 강화하는 개선방안과 함께, 감사의 실효성 및 효율성을 제고하기 위해 지방다치단체의 자체감사가 감사원 또는 중앙부처의 감사보다 우선하도록 자체감사우선원칙을 강조하였다.

송건섭(2010)의 연구에서는 지방자치단체 내부감사(자체감사)의 주요 이슈인 감사기준, 독립성, 전문성, 주민공개성, 참여성 및 중복성에 대한 이슈를 검토하여 자체감사의 기능을 강화할 수 있는 방안을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면 자체감사는 효율성 위주의 감사기준의 적용을 강조하였으며, 장기적 관점에서 자체감사기구 내 별도의 기구를 설치하여 외부 전문가의 영입 필요성, 감사의 전문성을 제고하기 위한 교육실시 등을 개선방안으로 제시하였다.

노승용(2010)은 지방자치단체 자체감사기구의 효과성을 제고하기 위해 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 현재 자체감사의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 자체감사의 독립성, 전문성, 중복감사가 문제점으로 지적되었으며, 별도 감사직렬 신설을 통한 감사요원 충원, 지방자치단체 감사를 전담하는 지방감사원 설립을 대안으로 제시하였다.

문상덕(2015)의 연구에서는 지방자치단체의 감사체계를 내부감사와 외부감사로 구분하여 내부감사 중 자체감사제도를 중심으로 문제점 및 개선방안에 대한 연구를 실시하였다. 연구결과 우리나라 지방자치단체 감사체계의 문제점으로 자체감사의 부실과 외부감사의 과잉을 지적하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 적극적 성과감시형 모델 중심으로 자체감사체계를 개편하는 것을 강조하였으며, 이에 따라 합의제 감사위원회 제도의 전면 도입을 제언하였다.

오영균(2012)의 연구에서는 감사원과 지방자치단체의 감사담당관과의 인터뷰를 통해 자체감사의 개선과제를 제시하였다. 연구결과 감사원의 감사는 증가하는 감사수요를 대응하기에 구조적인 한계가 존재하므로 자체감사기능을 활성화시키는 것을 강조하였다. 다만, 자체감사 역시 감사환경 변화에 효과적으로 대응하지 못하는 점을 지적하

면서, 합의제 감사기구의 설치의 임의규정 개정, 감사기구의 장 및 감사담당자의 임용권한 개정을 통한 자체감사기구의 권한과 자율성의 보장을 강조하였다.

박희정(2016)은 지방자치단체 자체감사기구는 독립성과 감사기구장의 독립적 지위를 강화하는 방향으로 변화하고 있으며, 자체감사기구의 조언기능이 위축되고 있음을 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방자치단체 책무성체계의 재정립, 내부통제시스템 구축 및 자체감사 기능 회복, 감사인의 역량 강화, 특정감사의 확대를 통한 조직 운영 및 사업 개선 추구, 협력적 감사거버넌스 체계 구축, 적극행정을 촉진하기 위한 비감사서비스의 적절한 활용을 개선방안으로 제시하였다.

조형석(2017)의 연구에서는 현행 지방자치단체 자체감사기구인 감사위원회의 설치 현황 검토를 통해 감사위원회의 운영 개선을 위해 논의되어야 할 주요 이슈와 쟁점을 검토하였다. 연구 결과 감사위원회 설치 등 조직·인사상 독립성, 감사위원회 직무상 독립성 확보, 감사위원회 구성 및 운영의 공정성, 감사위원회 부서편제 및 인력구성의 적절성, 감사결과의 실효성 확보 등을 검토해야 할 이슈와 쟁점으로 제시하였다.

조형석(2018)의 연구에서는 지방자치단체 자체감사 실시현황과 특성을 검토하여 감사원과 자체감사기구 간 협력 및 역할 조정을 위한 개선방안을 제시하였다. 연구 결과 적절한 내부통제 및 감사의 사각지대를 방지하기 위해 감사원과 중복되지 않는 범위 내에서 자체감사가 이루어져야 하며, 대규모 투자사업 등 주요 사업에 대한 자체감사는 감사인력의 전문성 및 역량 부족의 문제로 자체감사의 한계점을 제시하였다. 따라서, 감사인력의 전문성 강화를 위한 감사원의 교육 및 협업의 필요성을 제시하였다. 이와 함께, 외부감사보다 자체감사에서 점검하는 것이 합당한 사무에 대해서는 자체감사로 일원화 실시 및 자체감사를 유지하되, 감사원의 기관운영감사의 실시, 자체감사 역량 강화를 위해 감사결과 처분요구서의 구성 및 내용 등 작성방법에 대한 교육의 필요성을 강조하였다.

표 2-16 집행기관에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구 요약

구분	연구자	주요 내용
자체평가 선행연구	라휘문 (2003)	• 자체평가 제도 발전방안 모색을 위한 쟁점 도출 • 8개 쟁점(평가 목적, 내용, 주체, 대상, 평가지표, 시기 및 회수, 결과 활용, 유사 제도 연계) 도출 및 개선방안 제시 • 민주성 보완, 성과중심 전환, 균형성과기록표방식 통합, 주민공개 등 개선방안 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 및 결과에 해당하는 문제점 및 개선방안 제시
	박희정 외 (2004)	• 자체평가 제도 정착 및 발전을 위한 개선방안 제시 • 평가주체인 자체평가위원회 구성 및 운영의 문제점 및 주민 대표 참여 강조 • 성과평가 방식으로 자체평가 방법론 개선 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계의 문제점 강조 및 개선방안 제시
	라휘문 (2004)	• 자체평가 활성화를 위한 평가모형 제시 • 평가모형을 사업평가형, 서비스평가형, 기관평가형으로 구분 및 서비스평가평을 적절한 자체평가 모형으로 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계에서의 평가 방법 강조 및 개선방안 제시
	박해육 (2004)	• 자체평가 제도 운영 문제점 및 활성화 방안 연구 • 자체평가규칙 미제정, 위원회 구성 미비, 자체평가 역량 부족, 환류체계 부족 등 • 자체평가 관련 법령 정비, 자체평가위원회 구성, 환류체계 구축 개선방안 제시 • 분석의 관점에서 정보제공, 토론·평가, 결과 모든 단계 강조 및 개선방안 제시
	박희정·박해육 (2005)	• 자체평가 평가모형 비교 분석 및 지방자치단체 적용 자체평가 모형 제시 • 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형 중 성과평가형을 적절한 모형으로 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계에서의 평가 방법 강조 및 개선방안 제시
	임상규 (2012)	• 지방자치단체 자체평가 제도 개선방안 연구(수원시 사례를 중심으로) • 성과지표체계 합리성, 자체평가 제도 운영 합리성, 성과정보 활용, 지역주민 참여 등 강조 • 분석의 관점에서 정보제공, 토론·평가 단계 강조 및 개선방안 제시
	황혜신 (2016)	• 지방자치단체 자체평가 실태 점검 및 운영실태 분석 • 광역 및 기초 지자체 자체평가 담당 공무원 대상 설문조사 실시 • 자체평가위원회 내 다양한 전문가 및 주민 참여 확대, 정량 및 정성지표 활용, 자체평가 결과 공개 필요성 제기 • 분석의 관점에서 토론·평가, 결과 단계 강조 및 개선방안 제시
	라휘문 (2017)	• 합동평가, 개별평가, 자체평가 통합 및 연계모형 구축 연구 • 지방자치단체 수준의 지표관리방안, 평가제도 통합방안(하향식, 상향식), 지방자치단체평가 법률 제정 및 평가원 신설, 평가총량제 도입 등 개선방안 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 및 결과 단계 강조 및 개선방안 제시
	황해신 (2020)	• 메타평가 관점에서 광역자치단체의 자체평가 법령 분석 및 개선방안 제시 • 세부적으로 자체평가 법령 구체화 및 수정, 정부업무평가 기본법 내용 지방자치단체에 준용 방안 제시 • 분석의 관점에서 정보제공 단계 강조 및 개선방안 제시

구분	연구자	주요 내용
자체감사 선행연구	윤준병 (2010)	• 지방자치단체 감사체계 문제점 및 자치사무 감사체계 발전방안 제시 • 자치사무와 위임사무를 구분한 감사체계 개편 제시 • 분석의 관점에서 정보제공 및 토론·평가 단계 문제점 및 개선방안 제시
	송건섭 (2010)	• 자체감사의 감사기준, 독립성, 전문성, 주민공개성, 참여성, 중복성 검토를 통한 자체감사 기능 강화 방안 제시 • 효율성 중심의 감사기준 적용 강조, 장기적 관점에서 별도의 기구 설치 및 외부 전문가 영입 필요성 강조, 감사 전문성 제고를 위한 교육 실시 등 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 및 결과 단계 강조 및 개선방안 제시
	노승용 (2010)	• 자체감사 문제점 및 개선방안 제시(공무원 대상 설문조사 실시) • 자체감사의 독립성, 전문성, 중복 감사 문제점 제기 • 별도 감사직렬 신설 및 감사요원 충원, 지방감사원 설립 등 개선방안 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계 강조 및 개선방안 제시
	오영균 (2012)	• 자체감사 개선과제 제시 • 증가하는 감사수요 대응의 한계점 지적 및 합의제 감사기구의 설치, 자체감사기구의 권한 및 자율성 보장 강조 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계 강조 및 개선방안 제시
	문상덕 (2015)	• 자체감사 제도의 문제점 및 개선방안 연구 수행 • 자체감사의 부실과 외부감사의 과잉 지적 • 적극적 성과감시형 모델 중심으로 자체감사체계 개편 강조 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계 강조 및 개선방안 제시
	박희정 (2016)	• 자체감사기구의 독립성 강화방안 연구 • 자체감사기구의 조언기능 감소 지적 및 문제해결을 위한 책무성체계 재정립, 내부통제시스템 구축, 감사인 역량강화, 협력적 감사거버넌스 구축 등 제시 • 분석의 관점에서 토론·평가 단계 강조 및 개선방안 제시
	조형석 (2018)	• 지방자치단체 자체감사 실시현황 및 특성 검토 후 자체감사기구 간 협력 및 역할 조정을 위한 개선방안 제시 • 감사원과 중복되지 않는 범위 내에서 자체감사 실시 • 대규모 투자사업 등 주요 사업은 자체감사 역량 부족에 따른 한계점 지적 • 개선방안으로 감사원 교육 및 협업 필요성 제시, 자체감사 역량 강화 제시 • 분석의 관점에서 정보제공, 토론·평가 단계 강조 및 개선방안 제시

출처: 저자 작성

(2) 지방의회에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구

지방의회에 의한 지방정부 책임성 연구는 지방의회가 의결기관으로서 집행기관인 지방자치단체의 책임성을 확보하는 연구와 지방의회 스스로 책임성을 확보하는 연구로 구분해 볼 수 있다. 기존 책임성과 관련하여 입법권 및 조사·감사 관련 연구는 지속적

으로 있어 왔으나 지방의회 책임성과 관련된 연구는 많지 않았으며, 지방의회 의정비와 관련한 연구도 발견된다. 지방자치법 전부개정과 관련하여 지방의회 의원의 겸직관련 부분이 개정되었기 때문에 기존 선행연구를 통해 특징을 살펴보고자 한다.

행정학 영역에서의 연구는 지방의회 의원의 겸직에 대한 실증적인 접근에 중점을 두고 현행 제도의 한계와 문제를 분석하고, 개선점을 모색하는데 중점을 두고 있다.

첫째, 황아란(2008)은 중앙선거관리위원회 자료를 활용하여 유급제 도입과 지방의회 의원의 겸직활동에 대한 객관적인 분석을 시도하였으며, 고경훈·김건위(2019)는 지방의회 의정비 제도를 설문조사를 통해 실증적으로 분석하면서 의원의 겸직에 대한 실태도 함께 논의하고 있다.

둘째, 김성근 외(2023)는 지방의회 의원과 관련된 이해관계자의 태도와 인식에 대한 담론을 4개 그룹으로 유형화하여 분석하면서 의원의 겸직에 대한 긍정적인 입장과 부정적인 입장을 지지하는 계층을 분리하여 심도 있게 논의하고 있다.[9] 기존의 선행연구에서는 주로 지방의회 의원의 겸직활동에 대한 부정적인 인식을 전제로 연구가 수행되면서 제도적인 보완(강화)을 제안하는 연구가 많았던 흐름과는 다른 시각을 제시한 것에 의의가 있다.

기존 선행연구는 법·제도적 접근에서 지방의회 의원의 겸직 관련 규정만을 검토하거나 의원의 겸직제도를 의정비 제도 개선 연구의 일부분으로만 논의한 것이 특징이다. 지방의회 의원 겸직제도의 운영 실태와 문제점 및 개선 방향을 총체적으로 파악하기에는 연구의 구조상 한계를 가질 수밖에 없다.

선행연구는 다양한 지방의회 의원들의 겸직활동에 대한 전반적 실태분석이 부재한 상태에서 문헌 검토나 인식 조사만을 수행하였다. 지방의회 의원의 겸직에 대한 현재의 문제 해결을 검토하기 위해 해외사례 벤치마킹이나 인식 전환 등 대략적 개선 방향만 제시하였다는 한계를 가진다.

기존 선행연구는 지방의회 의원 유급제 도입 이후 또 한 번의 「지방자치법」 전부개정(2022년 1월 시행) 이전에 수행된 경우가 많았다. 연구 내용이 현재 법률의 내용과

9) 지방의회 의원의 겸직활동에 대한 부정적인 1개 집단은 '겸직의 윤리적 딜레마에 대한 우려가 강한 집단'이며, 긍정적인 3개 집단은 '겸직을 전반적으로 옹호하는 집단', '겸직이 위기관리에 도움이 된다고 생각하는 집단', '겸직이 형평성 도모에 유리하다고 생각하는 집단'임(김성근 외, 2023).

일부 차이가 있으며, 의원의 겸직 관련 제도에 대한 학술적 논의에 집중하여 책임성 차원의 논의는 다소 미흡한 측면이 있다.

표 2-17 지방의회에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구 요약

연구자	주요 내용
황아란 (2008)	• 의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조 분석 – 유급제가 도입됨에 따른 기회비용의 차이로 인해 의원직을 전업으로 하는 지방의회 의원은 증가하였으나, 겸직활동을 하는 지방의회 의원은 감소함 • 분석의 관점에서 제도 및 운영과 관련된 문제점 및 개선방안 제시
고경훈·김건위 (2019)	• 지방의회 의정비 제도를 분석하고 지방의회의 제도 개선 방향 제시 – 지방의회 의원의 겸직에 대한 모호성 논란을 지적하고, 원칙적 겸직금지제도 검토 필요, 겸직신고 및 공개 의무화, 위반시 제재 강화 등의 방안 제시 • 분석의 관점에서 제도 및 운영과 관련된 문제점 및 개선방안 제시
장병언 외 (2019)	• 공직자 관련 겸직 금지에 관한 법·제도 분석 – 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회 의원의 겸직 금지 검토 – 공직자의 겸직금지 필요성 제기, 지방의회 의원의 겸직 허용 여부를 철저히 규정할 필요가 있음 • 분석의 관점에서 제도와 관련된 문제점 및 개선방안 제시
이승철 (2020)	• 지방의회 의원의 윤리성 제고를 위한 법·제도 측면에서의 방안 제시 – ① 겸업·겸직규정 명확화, ② 지방의회 의원의 윤리 및 징계 강화, ③ 징계사항의 세분화 및 강화해야 함 • 분석의 관점에서 제도와 관련된 문제점 및 개선방안 제시
김성근 외 (2023)	• 이해관계자의 태도와 인식 분석: 4개 그룹으로 유형화 – 지방의회 의원의 겸직에 대한 다양한 인식과 태도를 시사하고, 의원의 겸직에 대한 심층적인 논의 필요성 제기 • 분석의 관점에서 제도운영과 관련된 문제점 및 개선방안 제시

(3) 주민에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구

주민이 지방자치단체에 책임성을 묻는 제도는 대표적으로 지방선거와 주민투표, 주민감사, 주민소환, 주민소송으로 볼 수 있다. 지방선거는 주기적인 책임성 확보 제도로 비주기적이고 일회적인 주민투표, 주민감사, 주민소환, 주민소송과는 구분된다. 본 연구의 대상인 주민투표, 주민감사, 주민소환, 주민소송에 관한 연구를 살펴보면, 각 제도들의 의의와 한계, 현황에 관한 연구들이 주를 이룬다(고헌환, 2014; 김대식, 2022; 김병기, 2011; 노현수, 2020; 정정화, 2012; 최용환, 2020).

첫째, 직접민주주의의 제도적 가치와 한계에 대한 논의에 대한 연구가 있다. 먼저, 주민투표, 주민소송, 주민소환은 모두 제도적 가치가 있으며, 참여민주주의를 위한 수단이며(김병기, 2011), 지방자치단체가 주민에 대해 실질적이고 적극적인 행정을 펼칠 수 있게 도움을 주는 제도이다(김동건, 2006). 또한 주민감사청구는 지방재정의 투명성을 확보하고 책임성을 제고시키는 역할을 한다(김대식, 2022). 그러나 이 제도들이 운영되는데 있어 상당히 많은 주민 서명을 요구하는데 그러면 이 제도가 제대로 작동할 가능성이 줄어든다는 문제점이 있다(김병기, 2011).

둘째, 주민들을 위한 직접참여제도가 되기 위한 개선방안에 대한 연구가 있다. 상대적으로 참여율이 저조한 제도이기 때문에 주민 참여의식을 고취시키고 독립된 주민 감사기구를 구성할 필요가 있다고 본 연구도 있다(고헌환, 2014). 또한 주민들이 참여할 수 있도록 정보제공이 적극적으로 지원되어야 하며(김동건, 2006), 주민소환 같은 경우에 사전 조정위원회를 만들거나 주민소환의 실효성을 확보하기 위한 방안을 논의한 연구도 있었다(최용환, 2020). 노현수(2020)는 주민직접참여제도의 발전을 위해서는 기간과 요건을 완화해야 한다고 보았으며, 정보공개시스템 구축 및 운영을 통한 정보공개 확대를 논의하였다.

셋째, 해외의 주민참여제도와 한국의 제도를 비교한 연구가 있다. 고헌환(2014)은 일본의 감사청구제도와 독일의 주민감사청구제도, 미국의 자율감사체제, 영국의 지방감사원을 분석하여 한국의 감사제도와의 차이점을 살펴보았으며, 각 제도는 한국과 차이가 있었다. 일본의 경우 1인 감사청구가 가능하며, 독일은 독자적인 감사청구제도가 있지 않았으며, 미국의 경우, 주민이 선출한 감사책임자가 감사를 진행하였다(고헌환, 2014). 이로써 한국의 감사청구의 문제점을 살펴본다면, 일률적이고 편향적인 감사체계와 소극적 감사라는 것이 문제이며, 주민연서 요건이 크기 때문에 주민감사로 가기 위한 절차가 다소 복잡하다는 것이다(고헌환, 2014).

지금까지 연구를 살펴보면, 지방정부의 주민참여 제도를 비교분석하고 제도가 제대로 운영되기 위한 방안을 살펴보았다. 직접참여제도가 잘 운영되지 않고 있다는 현실 아래, 해외사례와 비교분석하여 해결책을 모색하기도 하고 정보공개 확대나 주민참여를 확대하기 위한 방안을 논의하기도 하였다.

앞서 살펴보았던 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 주민의 통제기제 외에도 지방

옴부즈만 제도나 주민의 알권리를 보장해 주는 정보공개 확대, 공약평가에 대한 논의도 살펴볼 수 있다.

이혜영(2006)은 주민의 권익구제를 위해 서울시 시민감사관제도를 분석하여 문제점과 개선방안을 논의하였으며, 이서영과 김진(2020)은 기타큐슈시의 복지옴부즈맨 제도를 분석하여 한국의 지방자치단체 복지옴부즈맨제도가 나아갈 방향을 제시하였다. 이용자가 근거리에서 제도를 활용할 수 있게 도와야 하며 제도들이 잘 운영될 수 있도록 시스템의 역할체계가 분명하게 구분되어야 함을 시사하였다(이서영·김진, 2020). 그 외에도 지방옴부즈만의 현황을 분석한 연구(김지윤, 2021), 지방옴부즈만 활성화를 위한 연구(양태건, 2015) 등 다양한 연구가 있었다.

정보공개확대에 대한 연구는 전자정부가 들어서면서 그 논의가 활발해졌다. 특히 정보공개확대는 국정운영의 투명성과 연결되어 있다고 보고 그 제도의 필요성을 강조한 연구들이 많았다(이제희, 2020; 조민지, 2024). 공약이행평가에 대한 논의는 지방정부보다는 중앙정부에 대한 평가에 관한 내용이 많았다. 지방정부로 한정해서 보자면 공약이 지방선거 득표에 미치는 영향(김성준, 2020), 공약 유사성(김진주, 2021)에 대한 연구가 있는데 공약이행평가에 대한 내용은 아니었다.

전체적으로 주민의 측면에서 바라본 지방정부의 책임성 관련 연구는 법제적인 논의와 법적 개선방안에 중점을 두고 있었다. <표 2-18>의 선행연구 요약을 보면 지금까지의 연구들이 제도들의 제도적 가치에 대한 논의와 문제점, 필요성에 대한 논의 위주로 이뤄지고 있음을 파악할 수 있다. 또한 정보공개 확대의 필요성과 토론 및 평가 단계에서 문제점 및 개선방안에 대한 논의가 주를 이루고 있다.

표 2-18 주민에 의한 지방정부 책임성 관련 선행연구 요약

연구자	주요 내용
고헌환(2014)	• 주민감사의 절차의 복잡성 논의
김대식(2002)	• 주민감사청구의 제도적 가치 논의: 투명성, 책임성 등 • 전문성을 갖춘 전문가가 참여할 수 있는 독립기구 설치의 필요성 논의 • 토론 및 평가 단계에 해당하는 문제점 및 개선방안 제시
김동건(2006)	• 주민투표의 제도적 가치 논의: 민주성과 책임성 등 • 주민투표의 문제점 논의 • 정보제공의 필요성 논의
김병기(2011)	• 주민투표, 주민소송, 주민소환의 제도적 가치 논의 • 해당 제도의 민주성과 책임성 논의
노현수(2020)	• 주민의 알 권리를 위한 정보공개 확대 논의
이서영·김진(2020)	• 복지 옴부즈맨 제도의 방향성 논의 및 주민의 제도 접근성 논의
이제희(2020)	• 공공기관의 정보공개 확대 논의
이혜영(2006)	• 서울시 시민 감사관제도의 문제점 및 개선방안 논의
조민지(2024)	• 정보공개법의 문제점 논의 • 정보공개 확대 논의
최용환(2020)	• 주민소환제의 제도적 가치 논의 • 운영상의 개선사안 논의 • 토론평가 단계에서의 주민소환조정위원회 설치 논의

제3절 연구의 분석 틀 및 설계

1. 연구의 분석 틀

1) 연구의 초점

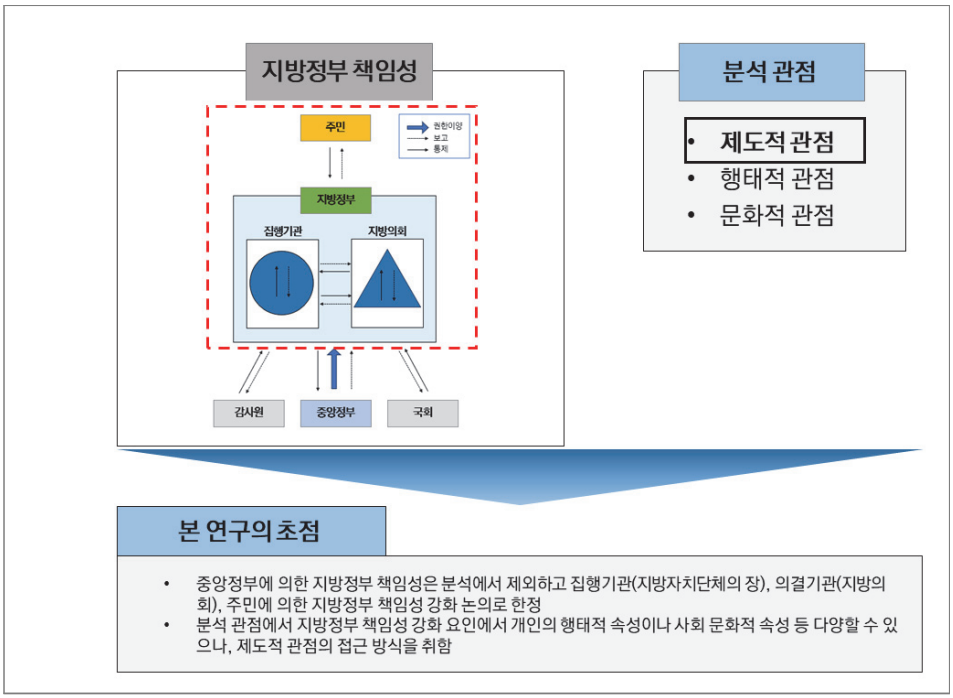
지금까지 본 연구는 자치분권 실현을 위한 지방정부 책임성에 관한 논의를 검토하였다. 지방정부 책임성의 개념을 이해하기 위해 책임성의 개념, 책임성의 유형, 책임성의 과정, 지방정부 책임성의 대상, 지방정부 책임성의 내용, 지방정부 책임성의 기준 등 광범위한 논의를 살펴보았다. 또한 자치분권과 책임성에 대한 논의를 살펴보기 위해 자치분권의 개념, 자치분권의 효과와 책임성의 관계 등을 검토하고 역대 정부의 지방정부 책임성 관련 역대 정부의 과제 및 선행 연구를 소개하였다.

앞서 살펴본 지방정부의 책임성은 대상을 기준으로 중앙정부에 의한 책임성, 지방정부에 의한 책임성, 지역주민에 의한 책임성으로 구분이 가능하다. 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 지방자치법 제9장에서 논의하고 있는 국가 사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독(제185조), 위법·부당한 명령이나 처분의 시정(제188조), 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(제189조), 자치사무에 대한 감사(제190조), 지방의회 의결의 재의와 제소(제192조) 등을 규정하고 있다. 국회의 국정감사와 감사원 감사 등도 중앙정부에 의한 대표적인 지방정부 책임성 확보 장치이다. 다만, 본 연구는 중앙정부에 의한 지방정부 책임성은 분석에서 제외하고 집행기관(지방자치단체의 장), 의결기관(지방의회), 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 논의로 한정한다. 또한 분석의 관점에서 지방정부 책임성 강화 요인에는 공무원 개인의 행태적 속성이나 조직 문화적 속성 등 다양할 수 있으나 제도적 관점의 접근방식을 취한다.

지방정부 책임성의 최종적인 대상은 주민이다. 對 주민 지방정부 책임성을 확보하기 위해 집행기관에 의한 지방정부 책임성, 지방의회에 의한 지방정부 책임성, 주민에 의한 지방정부 책임성 기제가 작동한다고 볼 수 있다. 첫째, 지방정부는 지역을 발전시키며 주민들에게 서비스를 제공하고 관리하는 것을 책임진다. 그 과정에서 집행기관(지방자치단체의 장)의 감사 및 평가 기관은 지방정부 스스로 법과 규정을 준수하는지를 관리·감독하며 정책을 효과적으로 집행할 수 있도록 지원하는 기능을 수행한다. 둘

째, 지방의회(의결기관)는 지역주민들이 선출한 대표들로 구성되어 있으며 주 역할로는 입법 기능과 지방자치단체의 정책과 예산을 감시하는 기능 등을 수행한다. 지방의회 차원에서의 책임성은 크게 對 주민 책임성과 對 집행기관 견제와 관련된 책임성으로 구분할 수 있다. 주민 대표로서 지방의회가 주민의 신뢰성을 제고하기 위한 對 주민 책임성은 의정활동 전념과 청렴·품위 유지, 지위 남용 금지, 영리 행위 금지를 위한 겸직 제한, 지방의회 의원으로서 준수해야 할 윤리성을 강화하는 것이라고 조작적 정의를 할 수 있다. 셋째, 지역주민은 지역사회의 여론을 조성하고 수렴하는 역할을 수행하며, 지방정부의 정책에 직접으로 영향을 받는 이해당사자로서 지방정부를 통제하는 주요한 역할을 담당한다. 주민의 관점에서 지방정부의 책임성은 주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 지방정부의 역할과 기능에 대해 신뢰하는 것과 주민이 지방정부의 의사결정 및 집행 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것을 포함한다. 전통적으로 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 주민의 투표권, 즉 선거를 중심으로 정치적 기제로서의 지방정부의 책임성을 논의해 왔다(유재원·김영미, 2006). 그러나 지방자치가 활발하게 진행되면서 주민의 의견이 반영되거나 주민이 평가하는 다양한 제도들이 생겨났다. 본 연구에서는 정치적 기제를 넘어서 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환 및 주민에 대한 정보 공개, 공약 이행 평가단, 지방옴부즈만을 통한 지방정부 책임성 강화 방안을 살펴본다.

그림 2-5 연구의 흐름 및 연구보고서의 구성



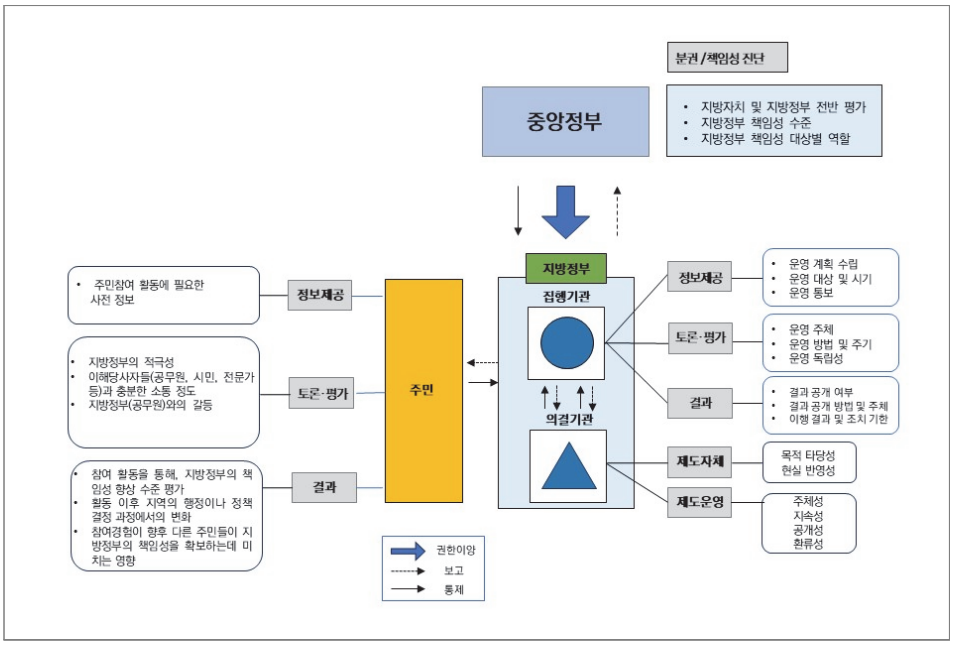
2) 연구의 분석 틀

앞에서 검토한 이론적 논의를 토대로 본 연구의 분석 틀은 다음 [그림 2-6]과 같이 도식화될 수 있다.

우선, 지방정부 책임성 강화 방안을 논의하기에 앞서 중앙정부의 권한이양과 관련하여 지방자치 및 지방정부의 전반적인 평가, 지방정부 책임성 수준, 지방정부 책임성 대상별 역할에 대하여 살펴볼 것이다(제3장에 적용).

지방정부 책임성을 분석하기 위하여 지방정부에게 권한을 부여하거나 감시하고 평가할 수 있는 책임성 주체별로 발현되는 책임성의 내용을 분석한다(제4장 ~ 제6장 적용).

그림 2-6 연구의 분석 틀



그렇다면 지방정부의 책임성을 강화하는데 있어 각 주체별로 발현되는 책임성의 내용은 무엇일까? 책임성의 과정이론을 지방정부에 적용해 보면, 첫 번째 과정인 정보제공 단계에서 지방정부는 자신의 행위나 성과에 대한 정보를 주민 또는 주민이 일정한 권력을 위임한 기관(집행기관, 의결기관)에게 알리게 된다. 지방정부는 자체평가 보고서 등 정책 결정 및 집행에 대한 결과물을 주민에게 알리거나 주민을 대리하는 지방의회에 제출하는 것이 해당된다. 두 번째 과정인 토론 및 평가 단계에서 주민을 대리하여 지방의회는 집행기관의 장이 제공한 보고서 및 자료 등을 평가하고 추가적인 정보를 요구할 수 있는 관련 질의를 하며 피드백을 제공하고, 집행기관의 장은 지방의회의 질의에 대한 답변, 설명 등을 하게 된다. 집행기관, 지방의회, 주민에 의한 책임성 과정에서 토론 및 평가 단계는 다양한 방식으로 구현될 수 있다. 마지막 과정인 결과 단계는 주인인 주민이 대리인인 지방정부의 의사결정 및 집행 과정과 관련하여 주민이 지방 정부에게 위임한 것에 대해서 책망 혹은 제재, 필요하다면 보상하는 단계로

주민투표를 통한 당선 및 해선 등이 이 결과 단계라고 할 수 있다. 마찬가지로, 지방의회와 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 과정에서 결과 단계는 다양한 방식으로 구현될 수 있다.

이러한 과정을 통해 지방정부는 자체적으로 책임성을 도모(↔)하는데 있어 집행기관과 의결기관을 통해 내부적 책임성이 발현된다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성은 집행기관에 의한 관리 및 통제, 성과 시스템에 대한 책임성을 의미한다. 지방정부의 의결기관인 지방의회는 주민들이 직접 선출한 대표들로 구성되어 있다는 점에서 절차적 민주성을 도모하며 지방정부를 견제하고 통제한다는 점에서 정치적·행정적 책임성이 발현된다. 내부 관리적 측면에서 지방정부 내부의 의사결정과정이 투명하고, 지방정부 스스로 비용 절감 노력을 기울이며, 내부적으로 평가시스템이 잘 갖추어져 있을 때 상대적으로 내부적 책임성이 높아진다고 할 수 있다. 또한 지방정부가 대내외적으로 추구하고 있는 목표를 적절히 달성하고 있을 때 내부적 책임성이 높아진다고 볼 수 있다. 마지막으로 주민에 의한 지방정부 책임성은 지방정부가 제공하는 전반적인 서비스 수준과 지방정부 의사결정과정과 집행과정의 참여 정도를 의미한다. 이는 지방정부가 공급하는 서비스를 향유하는 지역사회 및 주민에 대한 책임성을 의미한다.

2. 연구의 설계

1) 분석 대상

연구 대상인 지방정부는 집행기관(지방자치단체의 장)과 의결기관(지방의회)을 포함한다. 지방분권 관점에서 지방정부의 개념적 중요성에도 불구하고 지금까지 학계에서나 행정 현장에서는 지방정부의 개념이 명확하게 자리잡지 못하고 있다. 본 연구에서는 17개 광역시·도를 분석 단위로 하여 자료를 수집한다. 다만, 주민에 의한 지방정부 책임성 분석은 기초단위에서 자료를 추가로 수집하는데, 주민과 상호작용을 하는 주체는 광역 지방정부보다는 기초 지방정부이기 때문이다.

자료수집 대상은 장(Chapter)별로 상이한데, 제3장 지방정부 책임성 진단은 지방정부 공무원 및 주민을 대상으로 설문 조사를 실시하고, 제4장 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석은 자체평가 및 자체감사 담당 공무원을 대상으로 인터뷰를 진행하며

제5장 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석은 지방 4대 협의체 전문위원을 대상으로 인터뷰를 진행한다. 제6장 주민에 의한 지방정부 책임성 분석은 공약 실천을 위한 기본조례가 마련되어 있는 지방정부 공무원과 주민참여제도를 경험한 주민을 대상으로 인터뷰를 실시한다.[10]

2) 분석 방법

지방정부 책임성 진단 장(chapter)에서는 빈도 분석 및 공무원과 주민의 집단 간 차이 분석을 실시한다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 장(chapter)에서는 행정체제의 특수성이 인정되는 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도와 13개 일반 시·도의 자체평가 및 자체감사 관련 법규를 비교하고 17개 광역자치단체 중 특별시·광역시·도에서는 충청남도의 자체평가 및 자체감사 직무 관련 공무원을 대상으로 인터뷰를 실시하고, 특별자치시도에서는 강원특별자치도의 자체평가 및 자체감사 직무 관련 공무원을 대상으로 인터뷰를 실시한다. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 장(chapter)은 지방의회 백서를 중심으로 수집된 의결권, 행정사무 감사/조사, 지방의원 겸직 금지, 윤리특위 현황 자료를 분석한다. 이 장에서는 지역주민에 대한 지방의회의 책임성(지방의원 겸직 금지, 윤리특위)과 집행기관을 견제하는 지방의회의 책임성(의결권, 행정사무 감사/조사)을 구분하여 책임성을 분석한다. 주민에 의한 지방정부 책임성 장(chapter)은 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환, 지방 옴부즈만제도, 주민에 대한 정보 공개, 공약 실천을 위한 기본조례를 통해 지방정부의 주요 의사결정과 집행 과정에서 지역주민과 지방정부의 상호작용이 어떻게 이루어지는지 분석한다.

10) 집행기관 관료와 지방의회 의원은 대상과 범위가 비교적 명확하나, 주민의 경우 '주민의 범위'와 주민참여 책임성 제도의 범위가 문제가 될 수 있다. 좁은 의미에서 주민은 지리적 공간에 주소지를 둔 거주민들이고 넓은 의미에서는 지리적 공간에 주소지를 둔 거주민들에 시민단체, NGO, 언론기관 등을 포함한 범위일 것이다. 주민자치회, 주민참여예산제, 마을 공동체 등 다양한 참여조직을 대상으로 설문 및 인터뷰가 이루어진다면 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안을 보다 명확하게 파악할 수 있다는 전문가 의견이 있었다. 따라서, 실제 주민 참여 관련 경험이 있는 주민들을 대상으로 지방정부 책임성 강화와 관련한 주요 정보와 경험을 확인하기로 한다.

표 2-9 본 연구의 지방정부 책임성 연구 설계 종합

지방정부 책임성 수준	분석 개요		3장 (지방정부 책임성 진단)	
	분석 단위		시·도 공무원	주민
	분석 대상		시·도 공무원	주민
	자료 수집		설문조사	
	분석 방법	양적 분석	빈도 분석 및 집단 간 차이 분석	



지방정부 책임성 강화	분석 개요		4장 (집행기관)	5장 (지방의회)	6장 (주민)
	분석 단위		시·도 공무원	시·도 의원	담당 공무원/ 광역지방자치단체 거주 주민
	분석 대상		시·도 공무원	시·도 의원	담당공무원/ 주민자치회 및 주민참여예산제 참여 주민
	자료 수집		법령, 인터뷰		
	분석 방법	양적분석	빈도 분석		
		질적분석	인터뷰 자료에 근거한 사례 분석		



3

지방정부 책임성 진단

제1절 개요
제2절 지방자치 및 지방정부 전반적 수준 진단
제3절 지방정부 책임성 수준 진단
제4절 지방정부 책임성 대상별 역할 진단
제5절 소결

제3장 지방정부 책임성 진단

제1절 개요

본 장의 목적은 지방정부 책임성 수준을 진단하는 것이다. 제2장의 지방정부 책임성에 대한 이론적 논의에서는 자치분권과 책임성에 대하여 고찰하면서 중앙정부로부터 지방정부로 이양된 권한이 주민의 복리에 기여하고 지역경제를 활성화하는 방향으로 작동하기 위해서는 지방정부의 역량 및 책임성을 강화하는 방안이 강구되어야 함을 설명하였다. 지방정부 책임성을 분석하고 강화하는 방안을 논의하기에 앞서 지방정부의 권한 및 책임성 수준이 어떠한지, 지방정부의 권한이나 책임성 수준은 충분한 것인지 등에 대한 논의가 필요하였다. 이 장에서는 지방정부 역량 및 책임성 수준을 진단해 보고 지방정부 책임성을 강화하기 위한 대상별 역할의 중요도에 대해서도 살펴본다. 이는 후술하는 지방정부 책임성 강화 논의의 기초가 될 것이다.

설문조사는 한국리서치 온라인 MS(Master Sample) 패널을 표집틀로 하여 구조화된 WEB 설문지를 활용한 온라인 및 모바일 조사 형태로 지방공무원을 대상으로 2024년 8월 26일~27일과 일반주민을 대상으로 2024년 9월 6일~9일 진행하였다.

설문 내용은 크게 지방자치 및 지방정부 전반 평가, 지방정부 책임성 수준, 지방정부 책임성 대상별 역할 항목으로 구성된다. 지방자치 및 지방정부 전반 평가의 세부 항목은 지방자치제도의 지역의 삶의 질 기여도, 지방정부의 행정서비스 만족도, 지방정부의 지역문제 해결 역량, 지역문제 해결에 있어 중앙정부와의 비교로 구성된다. 지방정부 책임성 수준의 세부 항목은 지방정부의 권한과 책임성 수준, 지방정부의 책임성 이행 정도, 집행기관 책임성 노력에 대한 평가, 의결기관 책임성 노력에 대한 평가로 구성된다. 지방정부 책임성 대상별 역할의 세부 항목은 지방정부 책임성 강화를 위한 대상별 역할 중요도와 대상(집행기관의 성과관리, 지방의회의 견제, 주민참여, 중앙정부의 감독과 지원)별 기능 및 역할 평가로 구성된다.

표 3-1 조사 개요

구분	내용
연구 목표	지방정부 책임성 강화를 위한 인식 조사
모집단	전국 지방자치단체(광역·기초) 공무원 전국 19세 이상 성인남녀
표본설계	(지방공무원) 지방공무원 266명(광역:126명, 기초: 140명) 비확률 표본추출 (일반주민) 행정안전부 인구통계('24년 6월) 기준, 17개 시도 지역·성·연령 인구비례 1,000명
조사내용	지방자치 및 지방정부 전반적 수준 지방정부 책임성 수준 지방정부 책임성 대상별 역할
조사방법	구조화된 WEB 설문지를 활용한 온라인 조사/모바일 조사
조사기간	(지방공무원) '24년 8월 26일 ~ '24년 8월 27일 (일반주민) '24년 9월 6일 ~ '24년 9월 9일

표 3-2 설문 구조

설문대상		지방공무원, 주민	
설문 내용	지방자치 및 지방정부 전반 평가	지방자치제도의 지역의 삶의 질 기여도	
		지방정부의 역량	지방정부의 행정서비스 만족도
			지방정부의 지역문제 해결 역량
			지역문제 해결에 있어 중앙정부의 비교
	지방정부 책임성 수준	지방정부의 권한과 책임성 수준	
		지방정부의 책임성 이행 정도	
		집행기관 책임성 노력에 대한 평가	
		의결기관 책임성 노력에 대한 평가	
	지방정부 책임성 대상별 역할	지방정부 책임성 강화를 위한 대상별 역할 중요도	
		대상별 기능 및 역할 평가	집행기관의 성과관리
			지방의회의 견제
			주민참여
			중앙정부의 감독과 지원

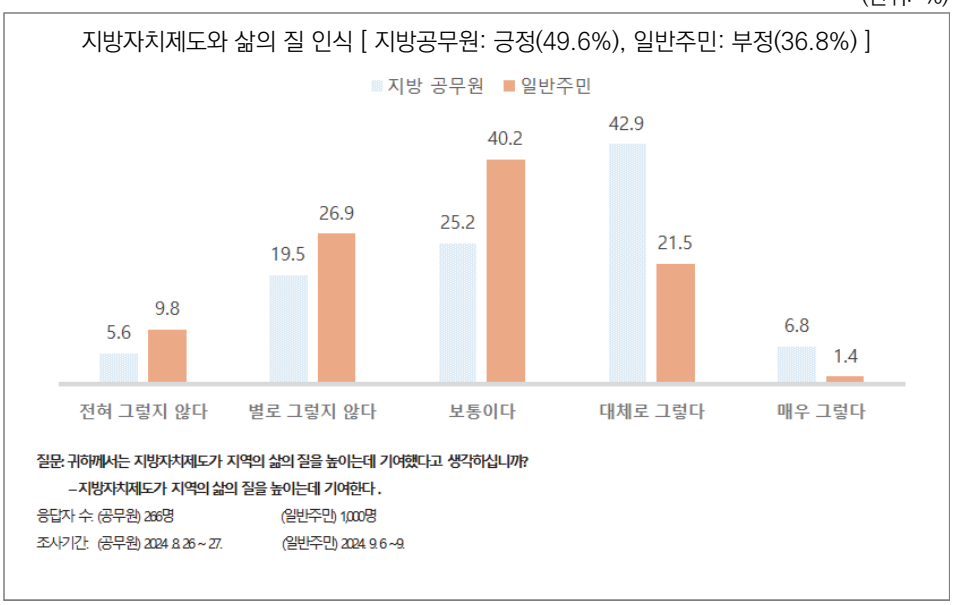
제2절 지방자치 및 지방정부 전반적 수준 진단

1. 지방자치제도의 삶의 질 기여도에 대한 인식

“지방자치제도가 지역주민의 삶의 질을 높이는데 기여했다고 생각하십니까? ”라는 질문에 일반주민(전국 19세 이상 성인남녀 1000명)의 경우, 그렇지 않다(36.8%)는 응답이 그렇다(23.0%)는 응답보다 많았다. 실제 정책을 집행하는 지방공무원 집단에서는 그렇다(49.6%)는 응답이 그렇지 않다(25.2%)는 응답보다 높아 더 긍정적으로 인식하는 경향이 뚜렷하다. 실제로 두 집단 간 점수를 비교해 보면 지방공무원의 경우 3.23점을, 주민의 경우 2.74점을 나타냈으며, 집단 간 평균값의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인된다(t=-6.905**).

그림 3-1 지방자치제도와 삶의 질 인식

(단위: %)

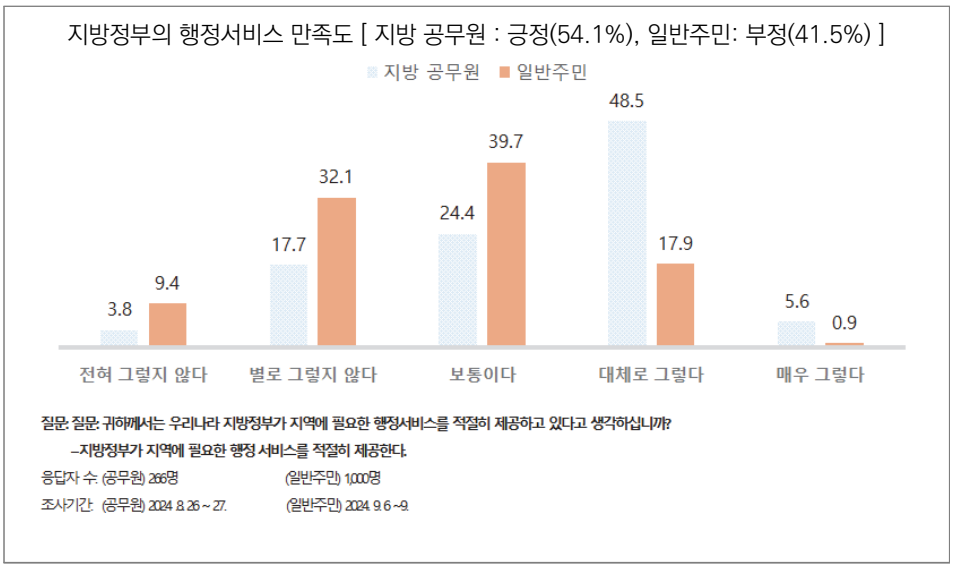


2. 지방정부의 역량에 대한 인식

지방정부 역량 수준을 살펴보기 위해서 지방정부의 행정서비스 만족도, 지방정부의 지역문제 해결 역량, 지역문제 해결에 있어서 중앙정부와의 비교 등을 질문하였다. “우리나라 지방정부가 지역에 필요한 행정서비스를 적절히 제공하고 있다고 생각하십니까? ”라는 질문에도 지방공무원과 일반 주민은 다르게 인식하고 있다. 지방공무원의 경우, 그렇다(54.1%)는 응답 비율이 그렇지 않다(21.4%)는 응답 비율보다 높은 반면에, 일반 주민의 경우, 그렇지 않다(41.5%)는 비율이 그렇다(18.8%)는 비율보다 높았다. 두 집단 간 점수를 비교해 보면 공무원의 경우 3.49점을, 주민의 경우 3.05점을 나타냈으며 집단 간 평균값의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인된다(t = -6.723**).

그림 3-2 지방정부의 행정서비스 만족도

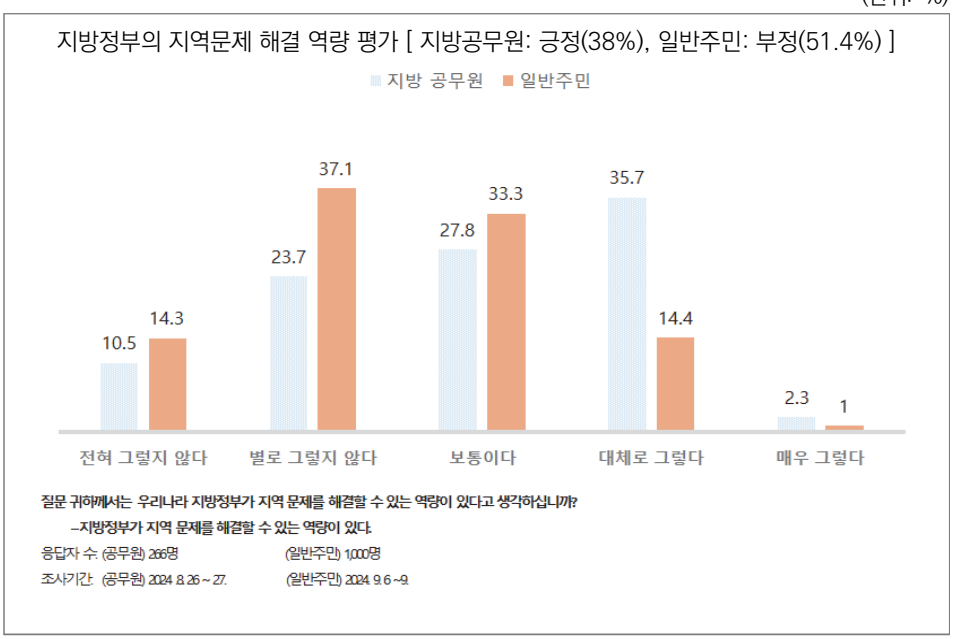
(단위: %)



이러한 인식 차이의 경향은 지방정부의 지역문제 해결 역량 평가에 대한 설문조사 결과에서도 드러난다. “우리나라 지방정부가 지역문제를 해결할 수 있는 역량이 있다고 생각하십니까? ”라는 질문에 지방공무원의 경우, 그렇다(38%)는 응답 비율이 그렇지 않다(34.2%)는 비율보다 높았다. 일반 주민의 경우 그렇지 않다(51.4%)는 비율이 그렇다(15.4%)는 비율보다 높았다. 두 집단 간 점수를 비교해 보면 공무원의 경우 3.49점을, 주민의 경우 3.05점을 나타냈으며 집단 간 평균값의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인된다(t = -6.723**).

그림 3-3 지방정부의 지역문제 해결 역량 평가

(단위: %)



중앙정부와의 비교를 통한 지방정부의 지역문제 해결 역량에 대한 질문(“지역문제 해결에 있어 지방정부가 중앙정부보다 효율적이라고 생각하십니까? ”)에서도 지방공무원의 경우, 그렇다(46.2%)는 응답 비율이 그렇지 않다(28.2%)는 응답 비율보다 높은 반면에, 일반주민의 경우, 그렇지 않다(41.5%)는 응답 비율이 그렇다(26.9%)

는 응답 비율보다 높았다. 두 집단 간 점수를 비교해 보면 공무원의 경우 3.24점을, 주민의 경우 2.79점을 나타냈으며 집단 간 평균 값의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인된다(t=-5.808**).

그림 3-4 중앙정부와 비교한 지방정부의 지역문제 해결 역량 평가

(단위: %)

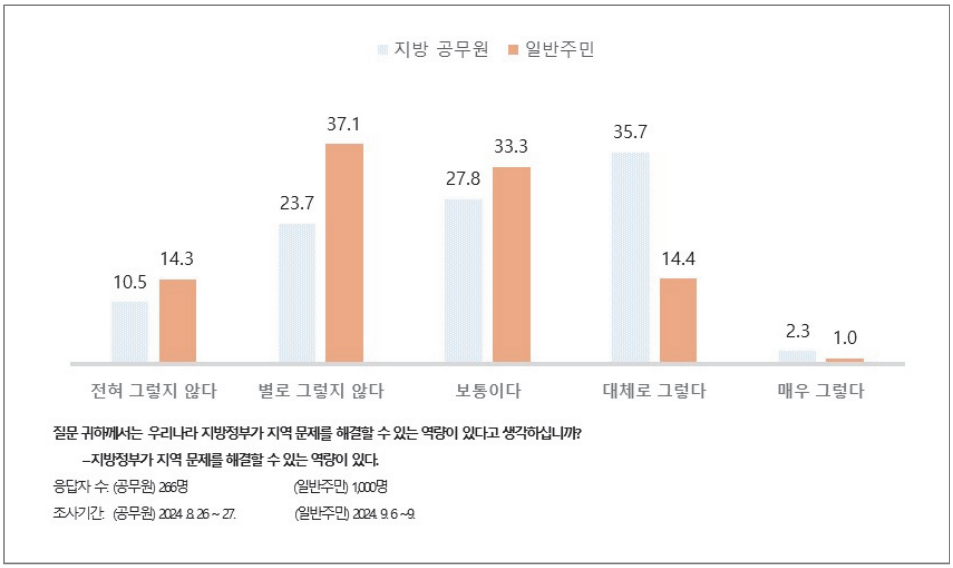


표 3-3 지방자치 및 지방정부 전반적 평가 (지방공무원 vs. 주민)

전반적 평가					
항목	평균			t	p-value
	공무원	주민	평균차이		
지방자치제도 지역의 삶의 질 기여	3.23	2.74	-0.482	-6.905**	.000
행정서비스 만족	3.31	2.65	-0.657	-10.415**	.000
지역문제 해결 역량	3.49	3.05	-0.447	-6.723**	.000
중앙정부와의 비교	3.24	2.79	-0.445	-5.808**	.000

제3절 지방정부 책임성 수준 진단

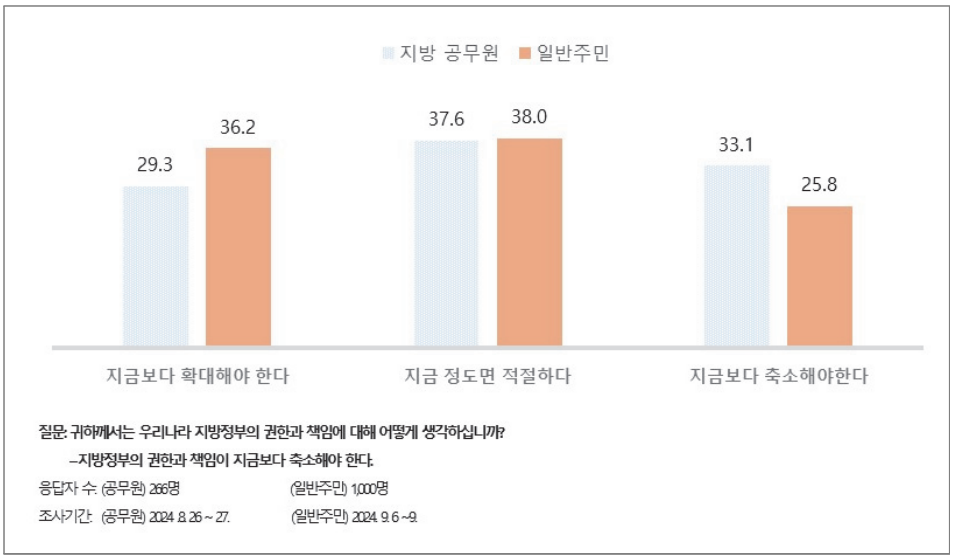
지방정부가 지역의 특성을 기반으로 지역문제에 스스로 대응하기 위해서는 자율성 확대가 필요하지만, 동시에 지방정부의 책임성이 강화되어야 한다. 지방정부의 권한과 책임성 수준과 지방정부 책임성 노력에 대한 지방공무원과 주민의 인식을 살펴보면 다음과 같다.

1. 지방정부의 권한과 책임성 수준에 대한 인식

지방정부의 권한과 책임성 수준에 대한 설문 조사 결과, “우리나라 지방정부의 권한과 책임에 대해 어떻게 생각하십니까? ”라는 질문에 지방정부의 권한에 따라 실제로 행정을 수행하는 지방공무원의 경우, 지금보다 축소해야 한다는 응답 비율(33.1%)이 지금보다 확대해야 한다는 응답 비율(29.3%)보다 높았다. 반면에, 지방정부 서비스의 수요자인 일반주민의 경우, 지금보다 확대해야 한다는 응답 비율(36.2%)이 지금보다 축소해야 한다는 응답 비율(25.8%)보다 높았다. 지금보다 축소해야 한다고 응답한 공무원을 기관유형별로 살펴보면 기초자치단체 공무원의 비율(37.9%)이 광역자치단체 공무원의 비율(27.8%)보다 높았다. 반면에 지금보다 확대해야 한다고 응답한 공무원을 기관유형별로 살펴보면 광역자치단체 공무원의 비율(32.5%)이 기초자치단체 공무원의 비율(26.4%)보다 높았다.

그림 3-5 지방정부의 권한과 책임 수준

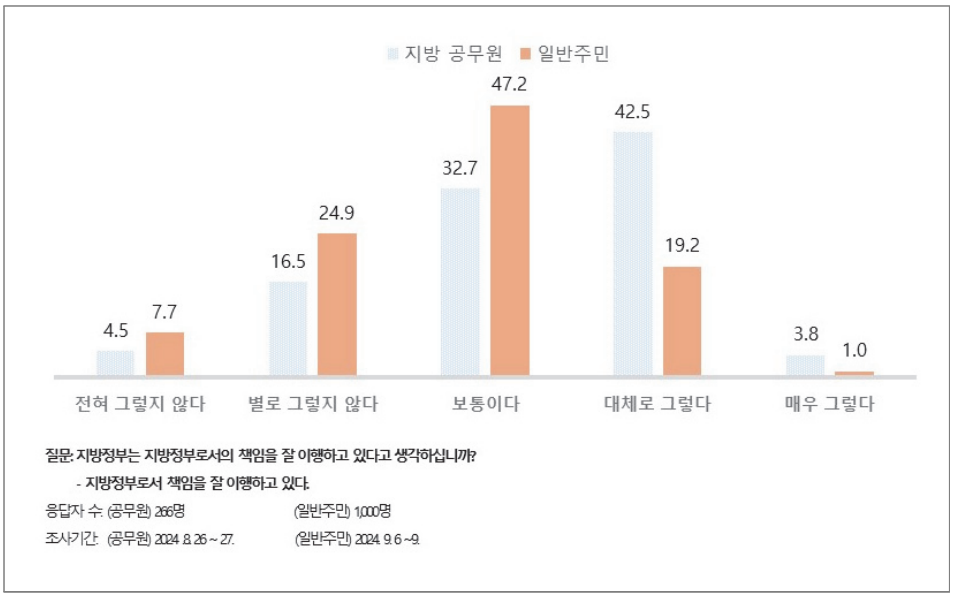
(단위: %)



지방정부의 책임성 이행 정도에 대한 설문 조사 결과, “귀하가 소속된 지방정부는 지방정부로서의 책임을 잘 이행하고 있다고 생각하십니까? ”라는 질문에 지방공무원의 경우, 잘 이행하고 있다는 응답 비율(46.2%)이 그렇지 않다는 응답 비율(21.1%)보다 높았다. 잘 이행하고 있다고 응답한 공무원을 기관유형별로 살펴보면 광역자치단체 공무원 비율(50.0%)이 기초자치단체 공무원 비율(42.9%)보다 높았다. 반면에 잘 이행하고 있지 않다고 응답한 공무원을 기관유형별로 살펴보면 광역자치단체 공무원 비율(21.4%)이 기초자치단체 공무원 비율(20.7%)보다 높았다. 일반주민의 경우, 지방정부가 책임을 잘 이행하고 있지 않다고 응답한 비율(32.6%)이 책임을 잘 이행하고 있다고 응답한 비율(20.2%)보다 높았다.

그림 3-6 지방정부의 책임성 이행 정도

(단위: %)



2. 지방정부의 책임성 노력에 대한 평가

1) 집행기관 책임성 노력에 대한 평가

소속된 지방자치단체의 장(집행기관)의 책임성 노력에 대한 지방공무원들의 평가 결과는 합법성, 효과성, 청렴성, 투명성, 반응성, 민주성, 형평성, 능률성 순으로 높았다. 소속된 지방자치단체(집행기관)의 책임성 노력에 대한 일반주민들의 평가 결과는 효과성, 합법성, 전문성, 반응성, 형평성, 민주성, 능률성, 청렴성 순으로 높았다. 실제로 두 집단 간 점수를 비교해 보면 집단 간 평균값의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인된다.

그림 3-7 지방정부의 책임성 노력에 대한 평가

(단위: %)

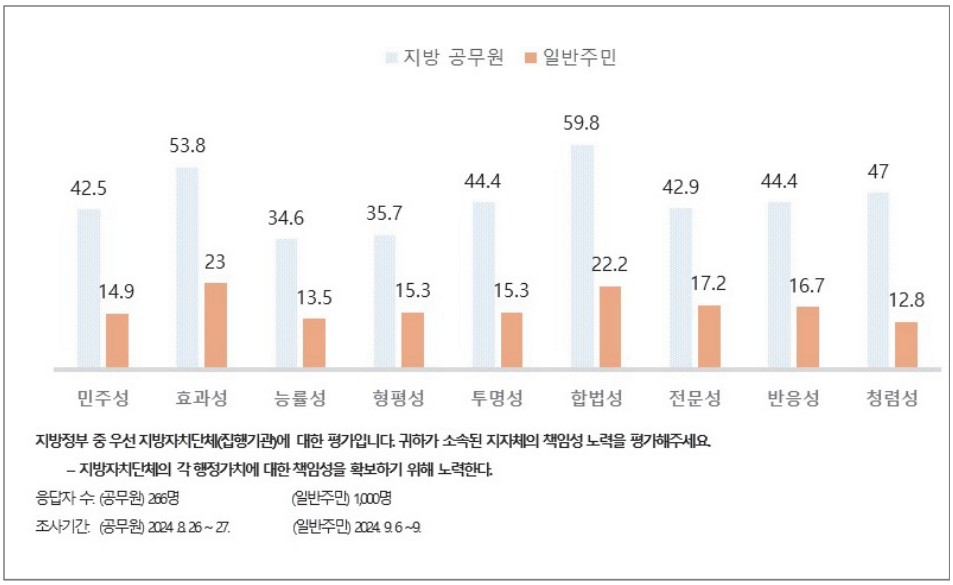


표 3-4 지방자치단체의 장(집행기관) 책임성 노력 평가 (지방공무원 vs. 주민)

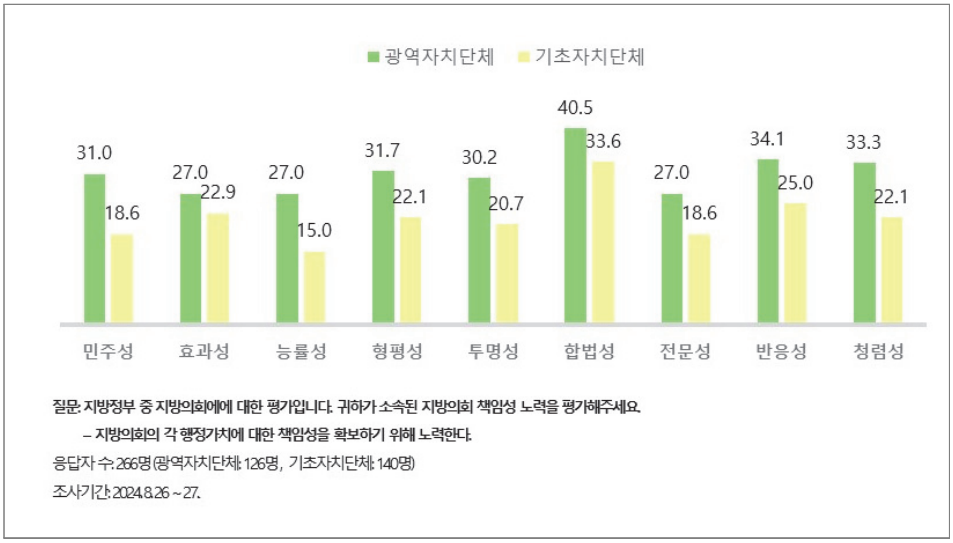
책임성 노력 평가					
항목	평균			t	p-value
	주민	공무원	평균차이		
민주성	2.79	3.27	-0.476	-7.422**	.000
효과성	2.57	3.20	-0.625	-10.016**	.000
능률성	2.98	3.41	-0.436	-7.000**	.000
형평성	2.95	3.38	-0.426	-6.743**	.000
투명성	2.74	3.41	-0.665	-9.414*	.008
합법성	2.35	3.13	-0.786	-11.798**	.000
전문성	2.69	3.30	-0.611	-9.808**	.000
반응성	2.72	3.36	-0.639	-10.107**	.000
청렴성	2.68	3.49	-0.806	-11.902**	.000

2) 의결기관 책임성 노력에 대한 평가

지방의회(의결기관)의 책임성 노력에 대한 광역 지방정부 공무원들의 평가 결과는 합법성, 반응성, 청렴성, 형평성, 투명성, 효과성, 민주성, 전문성, 능률성 순으로 높았다. 지방의회(의결기관)의 책임성 노력에 대한 기초 지방정부 공무원들의 평가 결과는 합법성, 반응성, 효과성, 청렴성=형평성, 투명성, 전문성=민주성, 능률성 순으로 높았다.

그림 3-8 지방의회의 책임성 노력에 대한 평가

(단위: %)



질문: 지방정부 중 지방의회에에 대한 평가입니다. 귀하가 소속된 지방의회 책임성 노력을 평가해주세요.
– 지방의회의 각 행정가치에 대한 책임성을 확보하기 위해 노력한다.

응답자 수: 266명 (광역자치단체: 126명, 기초자치단체: 140명)

조사기간: 2024.8.26 ~ 27.

제4절 지방정부 책임성 대상별 역할 진단

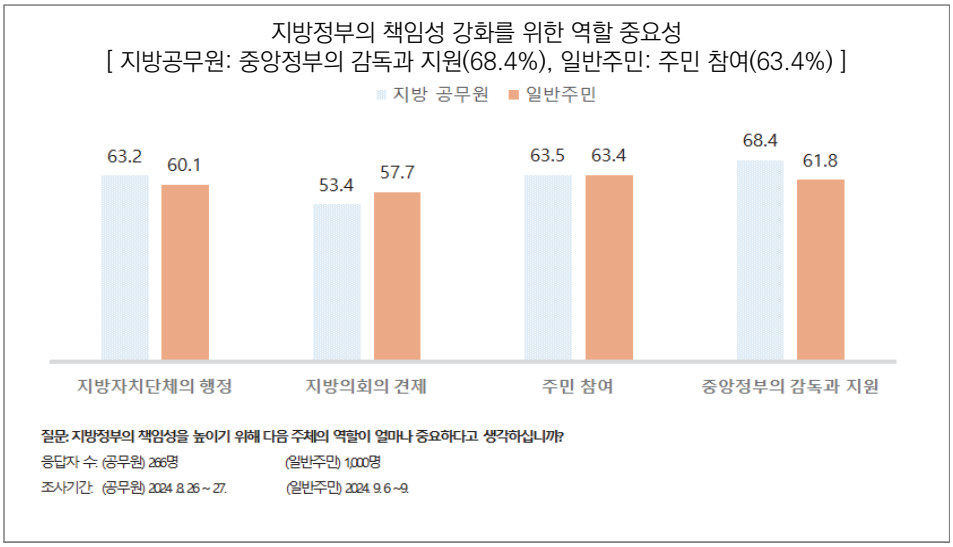
지방정부의 책임성을 강화하기 위해서는 지방정부를 구성하고 있는 집행기관과 의결기관뿐만 아니라, 지역주민과 중앙정부의 역할도 중요하다. 지방정부 책임성을 강화하기 위한 대상별 역할에 대한 공무원들과 주민의 인식은 다음과 같다.

1. 지방정부 책임성 강화를 위한 대상별 역할의 중요도

지방정부의 책임성 강화를 위한 대상별 역할의 중요도에 대한 설문조사 결과, “지방정부의 책임성을 높이기 위해 다음 주체의 역할이 얼마나 중요하다고 생각하십니까”라는 질문에 지방공무원의 경우, 중앙정부의 감독과 지원, 주민 참여, 지방자치단체(집행기관)의 성과관리, 지방의회 견제 순으로 나타났다. 일반주민의 경우, 주민 참여, 중앙정부의 감독과 지원, 지방자치단체(집행기관)의 성과관리, 지방의회의 견제 순으로 나타났다.

그림 3-9 지방정부의 책임성 강화를 위한 역할 중요성

(단위: %)

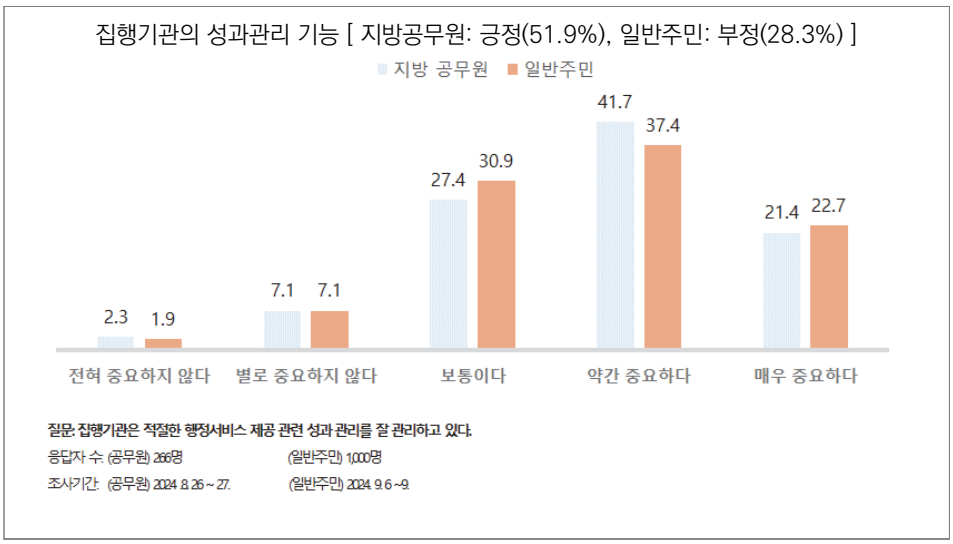


2. 지방정부 책임성 강화를 위한 대상별 기능 및 역할 평가

"집행기관(지방자치단체의 장)은 적절한 행정서비스 제공 관련 성과를 잘 관리하고 있다"는 질문에 지방공무원의 경우, 그렇다고 응답한 비율(51.9%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(15.4%)보다 높았다. 반면에, 일반 주민의 경우, 그렇다고 응답한 비율(21.0%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(28.3%)보다 낮았다.

그림 3-10 집행기관의 성과관리 기능에 대한 평가

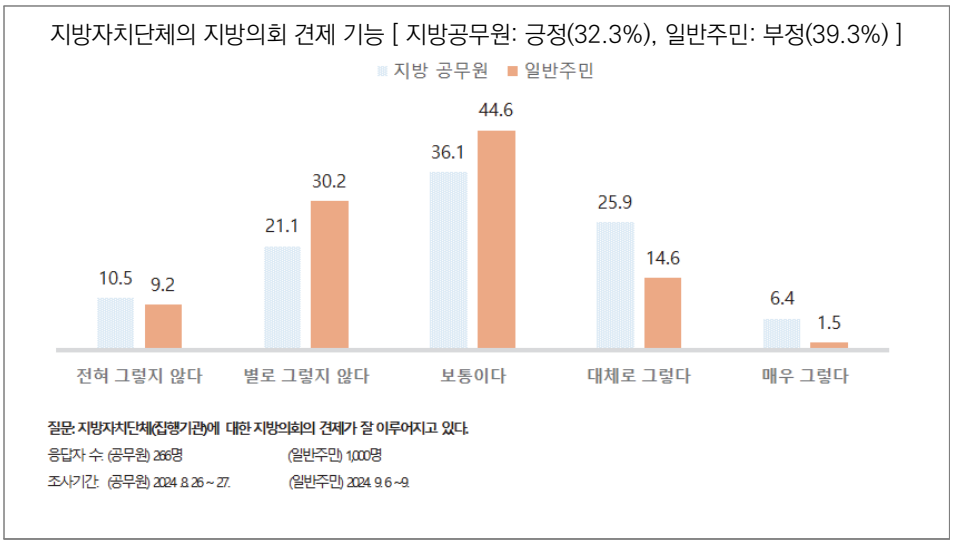
(단위: %)



"집행기관(지방자치단체의 장)에 대한 지방의회의 견제가 잘 이루어지고 있다"는 질문에 지방공무원의 경우, 그렇다고 응답한 비율(32.3%)과 그렇지 않다고 응답한 비율(31.6%)이 거의 비슷하였다. 반면에, 일반주민의 경우, 그렇다고 응답한 비율(16.1%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(39.3%)보다 낮았다.

그림 3-11 지방의회의 견제 기능에 대한 평가

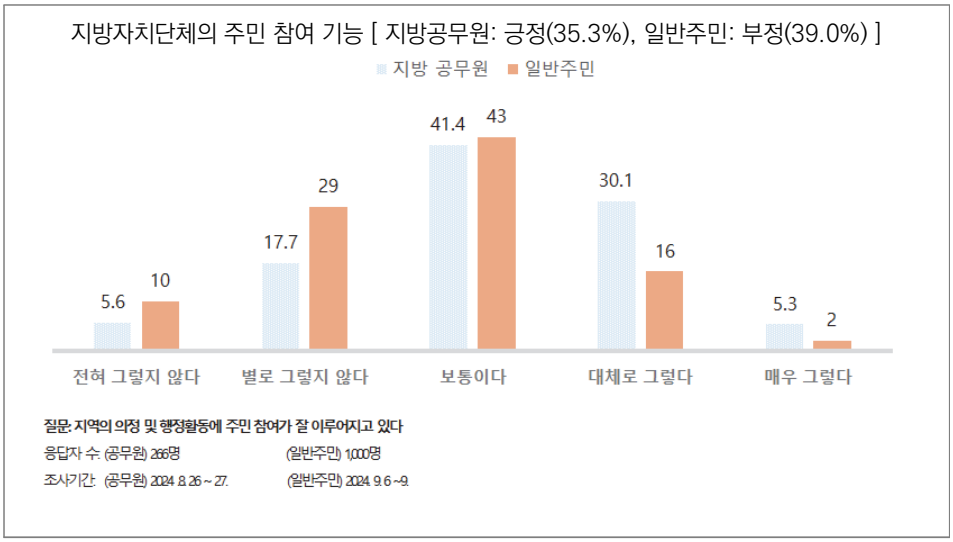
(단위: %)



"지역의 의정 및 행정 활동에 주민 참여가 잘 이루어지고 있다"는 질문에 지방공무원의 경우, 그렇다고 응답한 비율(35.3%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(23.3%)보다 높았다. 그렇지 않다고 응답한 공무원을 기관유형별로 살펴보면 광역자치단체 공무원의 비율(27.0%)이 기초자치단체 공무원의 비율(20.0%)보다 높았다. 지역주민의 경우, 그렇다고 응답한 비율(18.0%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(39.0%)보다 낮았다.

그림 3-12 주민 참여 기능에 대한 평가

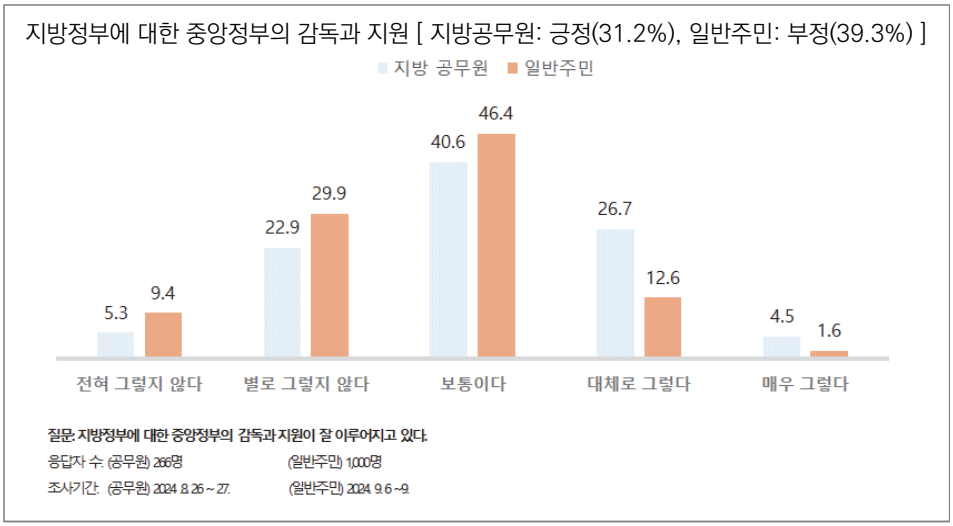
(단위: %)



"지방정부에 대한 중앙정부의 감독과 지원이 잘 이루어지고 있다"는 질문에 지방공무원의 경우, 그렇다고 응답한 비율(31.2%)이 그렇지 않다고 응답한 비율(28.2%)보다 높았다. 그렇다고 응답한 공무원을 기관유형별로 살펴보면 광역자치단체 공무원의 비율(33.3%)이 기초자치단체 공무원의 비율(29.3%)보다 조금 높았다. 일반주민의 경우, 그렇지 않다고 응답한 비율(39.3%)이 그렇다고 응답한 비율(14.2%)보다 높았다.

그림 3-13 중앙정부의 감독과 지원 기능에 대한 평가

(단위: %)



제5절 소결

지방자치 및 지방정부에 대한 전반적인 평가에서 지방공무원과 주민은 다른 시각을 가지고 있다. 전반적으로 지방공무원은 지방정부 행정서비스 및 역량에 대하여 긍정적으로 인식하고 있으나, 주민들의 관점에서 지방자치제도는 지역의 삶의 질을 높이는데 기여하지 못하고 있으며, 중앙정부와 비교하여 지방정부의 지역문제 해결 역량은 부족한 것으로 나타났다.

한편 지방정부의 권한 및 책임성 수준에 대하여 지방공무원은 지금보다 축소해야 한다고 생각하는 반면에 주민은 지방정부가 책임을 잘 이행하고 있지 않다고 인식하고 있음에도 불구하고 지방정부의 권한 및 책임성 수준을 지금보다 확대해야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 지방공무원과 주민 간의 권한 및 책임성 수준에 대한 인식 차이의 이유는 각 주체들이 체감하는 기대와 역할의 차이로 인한 것으로 판단된다. 지방공무원의 경우 책임성의 축소를 지지하는 입장은 제한된 권한 대비 책임을 수행하는 과정에서 업무 과중을 느끼고 있는 것으로도 예상해볼 수 있다. 반면 주민들의 경우 실질적인 지방자치를 달성하는 과정에서 지역 현안을 다루는 지방정부의 권한 확대를 지지하는 경향을 나타낸다고 하겠다. 즉 지방공무원의 경우 업무 과중 등으로부터 비롯된 책임성 부담 문제와 지방자치에 대한 주민의 잠재적 기대 사이에서 인식 차이가 발생하는 것으로 해석될 수 있다.

이상의 결과는 지방자치제도나 지방정부의 역량에 대한 주민들의 기대 수준은 높으나 아직 주민들이 체감할 수 있는 수준의 성과에는 이르지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 지방정부의 권한을 확대하는 동시에 지방정부의 역량 및 책임성을 강화해 나가야 한다. 즉 구조적인 관점에서 살펴볼 때 지방정부가 대조적으로 중앙정부에 비해 한정된 자원과 권한 등으로 인해 지역주민들이 실질적으로 변화를 체감하기에는 다소 한계가 있다고 사료된다. 또 다른 차원으로 소통 및 참여의 관점에서도 해당 결과를 살펴볼 수 있다. 주민들의 수요와 요구를 파악하고 정책에 반영하는 과정에서 주민들이 목소리를 낼 기회가 다소 한정적이거나 형식적인 참여로 이어지는 경우가 많아 실질적인 정책효과를 체감하기에는 다소 어려움이 있다고도 판단된다.

지방정부 책임성을 판단하는 기준은 지방정부 책임성을 판단하는 주체가 가지고 있

는 가치 지향에 따라 달라질 수 있고, 행정이 추구하는 가치들의 모호성과 상충성 때문에 지방정부 책임성의 기준이 무엇인지 명확하게 제시하는 것은 어려운 문제이다.

지방자치분권정책을 책임있게 수행하는 데 있어서 지방자치단체장이 어떠한 행정가치를 기반으로 하고 있는지 살펴본 결과, 지방공무원과 주민 간 인식 차이의 격차가 다소 크게 도출된 가치는 청렴성, 합법성, 투명성인 것으로 나타났다. 지방공무원은 소속된 지방자치단체의 장의 청렴성, 합법성, 투명성에 근거한 책임성 노력을 긍정적으로 평가하였으나, 주민은 소속된 지방자치단체의 장의 청렴성, 합법성, 투명성에 근거한 책임성 노력을 상대적으로 부정적으로 평가한 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 우선 책임성에 대한 두 주체들 간의 인식 차이가 있다고 볼 수 있다. 가령 청렴성, 합법성, 투명성 등은 지방공무원이 공무를 수행하는 과정에서 법과 규정을 준수하고 공공의 이익을 창출하는 것을 최우선으로 고려하기 때문에 해당 가치들을 상대적으로 후하게 평가하고 있다고 하겠다. 반면 주민들의 경우 지방공무원이 잘 하고 있다고 여기는 행정적 기준들 외에도, 주민들의 생활을 개선하고 지역사회의 실질적인 도움을 도모하는지 등을 중요하게 간주하고 있는 것으로 판단된다.

지방정부 공무원들은 스스로 공적 책임성을 강화하려는 노력을 도모하지만, 이는 내부적인 시각에 국한되어 있다고 판단할 수 있다. 주민들이 체감하는 지방정부의 책임성의 경우 외부자 관점에서 평가되는 것에 해당하기 때문에 지방정부 차원에서는 정책의 청렴성, 합법성, 투명성 등을 제고하고, 주민과의 상호작용을 도모하는 등의 노력이 이루어질 필요가 있다. 지방정부 공무원들은 지방의회의 책임성 노력 평가에서 합법성, 반응성, 청렴성, 형평성, 투명성, 효과성, 민주성, 전문성, 능률성 순으로 높게 평가하였다. 지방정부 공무원들은 지방의회의 책임성을 강화하기 위해서는 청렴성이 가장 중요하다고 보았으며 민주성의 중요도를 상대적으로 낮게 평가하였다. 청렴성을 최우선의 가치로 인식하고 있는 것은 해당 가치가 개인적인 차원에서 독립적이고 공정한 업무를 수행하도록 하고 부패를 방지하도록 하여 주민에게 신뢰받는 지방정부를 구축하는데 주요하게 기능할 수 있기 때문이라고 해석된다. 대조적으로 민주성의 경우 상대적으로 타 가치들에 비해 책임성을 높이는데 상대적으로 약하게 작용된다고 판단된다.

지방정부 공무원들은 지방정부 책임성 강화를 위해 중앙정부의 감독과 지원, 주민참여, 집행기관의 성과관리, 지방의회 견제 순으로 중요하다고 판단하였으며, 집행기관

의 성과관리, 주민참여, 지방의회 견제, 중앙정부의 감독과 지원 순으로 역할이 잘 수행되고 있다고 평가하였다. 여전히 한국의 지방자치행정은 중앙정부의 감독과 지원이 중요한 것임을 확인할 수 있다. 이는 지방정부가 스스로 책임성을 높이기 위해 행정적으로 노력하기보다는 현재까지 중앙정부와의 예속적인 관계 속에서 운영되는 경향을 보인다고 하겠다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 독립성을 침해하지 않는 범위 내에서 감독과 지원을 하고 지방의회와 집행기관은 지역주민들에게 책임을 다하며 지방정부를 운영할 수 있도록 구조적인 변화가 요청된다.

반면에, 주민은 지방정부 책임성을 강화하기 위해서는 주민 참여, 중앙정부의 감독과 지원, 집행기관의 성과관리, 지방의회의 견제 순으로 중요하다고 생각하였다. 주민은 지방자치단체장의 성과관리, 지방의회의 견제, 주민 참여, 중앙정부의 감독과 지원 등이 잘 이루어지지 않고 있다고 평가하였다. 이러한 결과를 종합해보면 지방의회의 역할 강화와 함께, 집행기관의 성과관리 체계를 보다 체계적으로 구축하고 견고하게 정비할 필요가 있다.



4

집행기관에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요
제2절 법·제도적 논의
제3절 집행기관에 의한 지방정부 책임성 진단
제4절 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석

제4장 집행기관에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요

본 연구에서는 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안을 검토하기 위해 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 제도인 자체평가와 자체감사를 중심으로 현황 및 책임성 분석을 실시한다. 선행연구 검토를 통해 집행기관은 자체평가와 자체감사 제도를 활용하여 지방정부의 성과관리 및 책임성을 제고하므로 집행기관에 의한 지방정부의 책임성 강화 방안을 검토하기 위해 자체평가 및 자체감사 제도를 검토하는 것은 바람직한 것으로 판단된다.

먼저, 자체평가와 자체감사에 대한 법·제도적 논의를 위해 각 제도의 도입배경, 목적, 필요성, 기본체계 등을 검토한다. 다음으로, 자체평가 및 자체감사 각 제도에 대한 현황을 검토한다. 현황 검토는 법적 근거, 기구 현황, 주체 및 운영, 대상, 절차, 방법, 결과 공개 및 활용 등을 검토한다.

본 연구에서는 지방자치단체의 자체평가 책임성을 진단하기 위하여 지방자치단체의 자체평가 관련 자치법규를 대상으로 검토한다. 「헌법」 제117조 제2항에 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라고 규정하고 있으며, 이를 근거로 「지방자치법」 제2조에서는 지방자치단체를 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 및 시·군·구로 구분하고 있다. 본 연구에서는 이 중 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도인 광역지방자치단체를 중심으로 자체평가를 진단한다. 다만, 「지방자치법」 제197조 제2항에서는 행정체제의 특수성을 고려하여 특례를 부여할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라, 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도는 “행정체제의 특수성”이 인정되어 특례가 부여되어 타 광역자치단체와 차별화된 지방자치가 구현된다고 볼 수 있다(최지민 외, 2022: 17-18). 따라서, 본 연구에서도 자체평가 책임성을 진단하기 위해 행정체제의 특수성이 인정되는 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도와 타 13개 광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규를 비교하여 검토한다.

본 연구에서는 17개 광역자치단체의 자체평가 책임성을 진단하기 위해 자체평가(성과평가) 관련 자치법규를 수집하였으며, 검토 방법은 제4장 제2절 법·제도 논의 중 자체평가 부분에서 검토한 「정부업무평가 기본법」에서 규정하고 있는 자체평가와 동일한 구성 체계에 대한 광역자치단체의 자치법규를 비교·검토한다. 즉, 17개 광역자치단체 중 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도의 자체평가 관련 자치법규의 자체평가 법적 근거, 평가 주체 및 운영, 평가 대상, 절차 및 방법, 평가 결과 공개 및 활용을 규정하고 있는 조문을 비교하여 17개 광역자치단체의 자체평가 관련 책임성을 진단한다. 본 연구에서 검토한 광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규는 다음과 같다.

표 4-1 광역자치단체 자체평가 관련 자치법규

구분		자치법규명	최근 개정 일자
특별시·광역시·도	서울특별시	서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙	'22.01.13.
	부산광역시	부산광역시 성과관리 및 성과평가에 관한 규칙	'22.05.04.
	대구광역시	대구광역시 성과관리 및 성과평가에 관한 규칙	'15.04.10.
	인천광역시	인천광역시 업무평가에 관한 규칙	'22.12.30.
	광주광역시	광주광역시 성과관리 및 평가에 관한 규칙	'23.08.07.
	대전광역시	대전광역시 업무평가규칙	'18.12.28.
	울산광역시	울산광역시 주요업무 평가 규칙	'20.10.29.
	경기도	경기도 성과관리 및 평가에 관한 규칙	'12.06.01.
	충청북도	충청북도 성과관리 및 평가에 관한 규칙	'23.07.01.
	충청남도	충청남도 주요업무 평가 규칙	'21.06.30.
	전라남도	전라남도 주요업무 등의 평가에 관한 규칙	'23.03.09.
	경상북도	경상북도 성과관리 및 평가에 관한 규칙	'13.06.20.
	경상남도	경상남도 업무 등의 평가에 관한 규칙	'20.12.31.
특별자치시·도	세종특별자치시	세종특별자치시 성과관리 및 평가에 관한 규칙	'20.08.31.
	강원특별자치도	강원특별자치도 성과관리 및 성과평가에 관한 규칙	'23.06.09.
	전북특별자치도	전북특별자치도 성과관리 및 평가에 관한 규칙 (전북특별자치도 직무성과평가 운영지침)	'24.01.12. ('24.05.24.)
	제주특별자치도	세종특별자치시 성과관리 및 평가에 관한 규칙	'20.08.31.

주1: 자료 수집 일자는 2024.6.17. 기준
주2: 전북특별자치도는 운영지침(예규)에 성과평가 관련 사안을 별도로 규정하고 있으므로 검토 대상에 포함
출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

본 연구에서는 지방자치단체의 자체감사 책임성을 진단하기 위하여 지방자치단체의 자체감사 관련 자치법규를 대상으로 검토한다. 「헌법」 제117조 제2항에 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라고 규정하고 있으며, 이를 근거로 「지방자치법」 제2조에서는 지방자치단체를 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 및 시·군·구로 구분하고 있다. 본 연구에서는 이 중 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도인 광역지방자치단체를 중심으로 자체감사 현황을 검토한다. 다만, 「지방자치법」 제197조 제2항에서는 행정체제의 특수성을 고려하여 특례를 부여할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라, 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도는 “행정체제의 특수성”이 인정되어 특례가 부여되어 타 광역자치단체와 차별화된 지방자치가 구현된다고 볼 수 있다(최지민 외, 2022: 17-18). 따라서 본 연구에서도 자체감사 책임성 현황을 검토하기 위해 행정체제의 특수성이 인정되는 제주특별자치도, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도와 타 13개 광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규를 비교하여 검토한다.

본 연구에서는 17개 광역자치단체의 자체감사 책임성을 검토하기 위해 감사(자체감사) 관련 자치법규를 수집하였으며, 17개 광역자치단체 중 합의제 감사기구인 감사위원회가 설치된 광역자치단체는 추가로 감사위원회 구성 및 운영에 관한 자치법규를 수집하여 검토한다. 검토 방법은 17개 광역자치단체 중 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도의 자체감사 관련 자치법규의 자체감사 기구, 자체감사 운영, 자체감사 결과 공개 및 처리 등을 규정하고 있는 조문을 비교하여 17개 광역자치단체의 자체감사 관련 책임성 현황을 검토한다. 본 연구에서 활용한 광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규는 다음과 같다.

표 4-2 광역자치단체 자체감사 관련 자치법규

구분		자치법규명	최근 개정 일자
특별시·광역시·도	서울특별시	서울특별시 행정감사규칙	2023.12.29.
		서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2021.12.30.
	부산광역시	부산광역시 행정감사 규칙	2022.12.28
		부산광역시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2023.08.16.
	대구광역시	대구광역시 행정감사 규칙	2022.07.22.
		대구광역시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2022.07.22.
	인천광역시	인천광역시 감사 규칙	2021.05.20.
	광주광역시	광주광역시 자체감사 규칙	2023.08.07.
		광주광역시 감사위원회 구성 및 운영 조례	2015.10.01.
	대전광역시	대전광역시 행정감사규칙	2019.05.24.
		대전광역시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2022.04.15.
	울산광역시	울산광역시 행정감사 규칙	2017.09.28.
	경기도	경기도 감사규칙	2021.03.29.
	충청북도	충청북도 자체감사 규칙	2023.02.17.
	충청남도	충청남도 자체감사 규칙	2021.11.01.
		충청남도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2023.03.10.
	전라남도	전라남도 감사 규칙	2021.12.30.
	경상북도	경상북도 자체감사 규칙	2019.08.19.
	경상남도	경상남도 행정감사 규칙	2021.05.03.
		경상남도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2022.01.27.
특별자치시·도	세종특별자치시	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	2023.12.26.
		세종특별자치시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2023.03.06.
	강원특별자치도	강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법	2023.06.07.
		강원특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2023.12.29.
	전북특별자치도	전북특별자치도 행정감사규칙	2024.01.12.
	제주특별자치도	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	2024.03.19.
		제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2023.11.20.

주1: 자료 수집 일자는 2024.6.25. 기준
주2: 감사위원회가 설치된 광역자치단체는 감사 및 감사위원회 관련 자치법규를 검토함
출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

제2절 법·제도적 논의

1. 자체평가

1) 지방자치단체 평가 개요

정부업무평가는 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위해 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체 소속기관, 공공기관이 행하는 정책 등을 평가하는 것을 의미한다(「정부업무평가 기본법」 제2조). 평가방향은 기관 간 협업 노력 및 성과를 중점으로 평가, 정부업무평가의 타당성 및 수용성 제고, 국민체감 성과 중심의 평가제도 운영, 평가결과 환류를 통한 정책개선 기여 확대, 평가제도의 효율적 운영 및 관리를 통한 피평가기관의 부담을 완화하는 것이다(국무조정실, 2024: 2).

정부업무평가는 중앙행정기관 평가, 지방자치단체 평가, 공공기관 평가가 있으며, 이 중 지방자치단체 평가는 행정안전부 장관이 관계중앙행정기관장과 합동으로 지방자치단체의 국가위임사무 등을 평가하는 합동평가와 합동평가 실시가 곤란한 경우 정부업무평가위원회의 협의하에 주관부처가 평가하는 개별평가, 지방자치단체장이 고유사무 전반을 평가하는 자체평가가 있다(국무조정실, 2024: 1).

합동평가는 지방자치단체의 국정 주요시책 등의 추진상황을 평가 및 환류함으로써 국정운영의 통합성·효율성 및 책임성을 확보하여 지방자치단체의 부담을 완화하기 위한 목적으로 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책 등을 대상으로 행정안전부 중심의 지방자치단체합동평가위원회 산하 합동평가단이 실시한다. 평가대상은 17개 시·도(시·군·구 실적 포함)를 대상으로 3년 주기로 지표개발 및 평가를 시행한다. 합동평가는 과거 개별 중앙부처들이 개별적으로 실시한 평가를 지방자치단체의 평가부담을 완화하기 위해 동시에 평가를 할 수 있는 위임사무 등을 평가하는 제도이다(국무조정실, 2024: 14).

개별평가는 합동평가 실시가 곤란한 경우 정부업무평가위원회와 협의 후 부처 관련 위임사무, 국고보조사업 및 국가의 주요시책 등을 업무를 주관하는 중앙행정기관의 장이 평가한다. 개별평가는 평가를 통합 및 체계화하여 평가를 받는 지자체의 부담을 완화 및 경감하기 위해 원칙적으로는 합동평가와 통합하여 간소화하여 실시하지만, 업무

특성 및 평가시기 등 평가를 별도로 실시할 필요가 있는 불가피한 사유가 있는 경우 개별평가를 실시한다. 개별평가의 평가 방향은 유사 및 중복 평가를 해소하고 평가체계의 타당성 및 환류기능을 강화하여 지방자치단체 성과관리 기반의 체계화를 추진한다(국무조정실, 2024: 16). 하지만, 합동평가가 도입된 이후에도 여전히 다수의 위임사무 등은 평가 시기 등을 이유로 중앙부처들이 개별적으로 소관 위임사무 등에 대해 개별평가를 실시하고 있다(황해신, 2016: 14).

자체평가는 「정부업무평가 기본법」 제2조 제3호에 의하면 "중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것"을 의미하며, 시·도 및 시·군·구 지방자치단체장이 전략사업 등 소관 고유사무 등을 자체적으로 평가하고 자율적으로 개선하도록 유도하는 평가를 의미한다. 평가항목은 지자체의 소관정책 등으로 구체적인 평가항목은 지방자치단체이 결정하며, 평가방법은 지방자치단체장은 자체평가를 조직 및 자체평가위원회를 구성하여 실시한다.[11]

표 4-3 지방자치단체 평가제도 비교

평가유형	평가부문	평가주관	평가대상	평가내용	근거법률
합동평가	29개 기관, 106개 지표	행정안전부 및 중앙행정기관 합동	광역지방자치단체	국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책 등	정부업무평가법
개별평가		주관부처			개별근거법률
자체평가	중앙행정기관과 동일	지자체장	지자체	자치사무 등	정부업무평가법

출처: 국무조정실(2024: 23) 재구성

11) 자체평가의 구체적인 내용은 후술하는 자체평가 의의에서 다룸.

2) 자체평가의 의의

(1) 도입 배경

1998년 김대중 정부가 출범한 이후 공공부문에 성과관리제 도입이 추진되었다. 총리실에서 주관하였던 공공부문 심사평가는 대통령령에 근거하여 실시되어 강력한 추진력을 확보하지 못하는 부분이 문제점으로 지적되었다(김병진, 1997:28). 따라서, 정부는 1998년 4월 15일 대통령령인 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정」 전면 개정을 통해 국무총리 국무조정실 산하 정책평가위원회를 설치하고 국무총리실의 심사평가를 평가의 형태로 개편하였으며, 평가의 전문성 및 객관성을 확보하기 위해 민간 전문가로 구성된 정책평가위원회를 구성하였다. 이후, 1999년부터는 중앙행정기관을 대상으로 실시되었던 기관평가제도를 16개 광역자치단체로 확대하였으며, 2000년 평가는 지방자치단체에 대한 종합적인 평가가 체계적으로 실시되었다. 하지만, 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정」에는 평가대상을 중앙행정기관으로 한정하여 지방지차단체의 평가는 사실상 법적근거 없이 1999년 및 2000년에 실시되었으므로 지방자치단체의 반발이 심하게 나타났다. 따라서, 정부는 지방자치단체 평가의 법적근거의 부재 문제점 해결 및 심사평가의 실효성을 높이기 위해 2001년 1월 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」을 제정하여 동년 5월 1일부터 시행하게 되었다. 이후 지방자치단체 자체평가는 행정안전부(당시 행정자치부)가 2003년 지방자치단체 자체평가지침이 배포되면서 본격적으로 지방자치단체의 자체평가가 시행하게 되었다(라휘문, 2003: 7).

자체평가는 재정적자의 심화, 행정개혁 추진 필요성, 행정책임성 제고 필요성 등의 영향을 통해 도입되었으며, 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 및 지방자치단체의 재정적자의 심화에 따른 재정위기를 해소하기 위해 자체평가가 도입되었다. 재정적자의 영향으로 행정의 효율성 및 성과평가에 대한 관심이 증가하였으며, 재정지출의 축소를 위해 효과적 및 효율적 업무 처리를 위해 자체평가가 도입되었다.

둘째, 분권화 및 권한 위임에 따른 책임성을 확보하기 위한 수단으로 도입되었다. 분권화 추진으로 지방자치단체에 많은 권한이 부여되었으며, 이양된 권한이 지방자치단체의 역량과 성과를 제고시키기 위해 체계적인 관리가 필요하다. 따라서 지방자치단체의 자체평가는 지자체의 시책 및 사업의 효율성 등을 평가하여 환류하므로 지방자치

단체의 책임성을 확보하는 수단으로 감사제도 개선과 함께 제시되었다.

셋째, 주민통제의 실효성 제고로 자체평가는 외부평가 및 선거가 갖는 지방자치단체의 책임성 확보 기재의 한계점을 보완하기 위한 제도로 자체평가를 통해 단체장 등 선출직 공직자에게 행정적 통제가 가능하다. 또한, 향후 자체평가 결과를 통해 유권자에게 정보를 제공하여 선거를 통해 지방자치단체의 책임을 평가하는데 활용할 수 있다(박해육, 2004: 288; 박희정 외, 2004: 14-18).

(2) 목적 및 유용성

① 목적

자체평가의 목적은 목적가치 및 수단가치, 외부지향 및 내부지향 측면에서 구분하여 파악할 수 있다. 첫째, 목적가치-외부지향 측면에서 자체평가는 지방자치단체의 성과 제고를 통해 재정 지출의 가치를 보장할 수 있는 책임성을 확보할 수 있는 기능을 수행하며, 둘째, 목적가치-내부지향 측면에서는 지방자치단체 구성원이 정해진 목표를 달성할 수 있도록 분위기를 조성하고 변화의 노력을 유도하여 고객서비스 개선에 기여하도록 한다. 또한 평가시스템의 존재로 조직의 학습효과를 제고시키고 해당 지자체의 경쟁력을 제고시켜 주민의 만족도를 향상시키는데 기여한다.

셋째, 수단가치-외부지향 측면에서 자체평가는 해당 지방자치단체의 성과에 대한 책임성을 확보할 수 있으며, 넷째, 수단가치-내부지향 측면에서 지방자치단체장은 자체평가를 조직관리 및 인사관리의 수단으로 활용할 수 있으며, 부서별 성과에 따라 인센티브를 차별화하는데 활용할 수 있다(한국지방행정연구원, 2006; 라휘문, 2017: 29).

표 4-4 자체평가의 목적 및 수단가치

구분	외부지향	내부지향
목적가치	• 재정지출 가치 보장 • 주민 책임성 확보	• 주민서비스 개선 • 목표달성을 위한 분위기 조성 • 조직 학습효과
수단가치	• 성과 책임성 확보 • 외부평가 및 감사대체	• 성과관리 도구 • 조직 및 인사 관리자료

출처: 한국지방행정연구원(2006), 라휘문(2017: 29) 재구성

② 유용성

지방자치단체의 자체평가는 지방자치단체가 소관 고유사무 등을 자체적으로 평가하고 자율적으로 개선하도록 유도하는 평가이므로 다양한 유용성을 가진다. 지방자치단체의 자체평가의 유용성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 전반적인 내용인 과정 및 성과 등을 분석하여 환류함으로써 공공서비스의 질을 제고할 수 있다. 둘째, 자체평가 결과는 향후 지방자치단체가 공공서비스의 배분을 결정할 때 의사결정을 위한 참고자료로 활용할 수 있다. 셋째, 자체평가 결과를 주민에게 공개하여 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있으며, 넷째, 지방자치단체의 목표를 달성하고 궁극적으로 지방자치단체의 존재 목적을 달성하도록 유용성을 제공한다. 다섯째, 자체평가 결과는 의사결정자 또는 정치적 과정에서 정보전달의 역할을 수행한다(라휘문, 2003: 4). 이와 같은 내용을 고려할 때 자체평가는 지방자치단체의 업무 및 정책 등 공공서비스의 질에 대한 정보를 제공하여 지방자치단체의 노력의 정도, 추진성과 및 역량을 판단할 수 있게 해주며, 지방자치단체의 업무 및 정책에 대한 유용한 지식 제공, 업무수행능력 및 정책결정능력 제고 등 지방자치단체의 공공서비스 향성 및 책임성을 제고하는데 유용성이 있다(라휘문, 2003: 4; 오영균, 2006: 6).

3) 자체평가 기본체계 및 법적 근거

우리나라 지방자치단체가 실시하고 있는 자체평가의 법적 근거는 「정부업무평가 기본법」으로 자체평가를 규정하고 있는 조항은 있으나 대상 및 절차 등 구체적인 내용은 지방자치단체장에게 위임되어 있다. 법적 근거를 살펴보면 자체평가를 직접적으로 규정한 내용과 중앙행정기관과 준용되는 간접적인 사항 및 기타 직접적인 언급은 없으나 정부기관 전체를 대상으로 하는 규정 등이 있다. 이와 관련하여 자체평가의 시행, 평가 주체 및 운영, 대상 및 방법, 공개 및 결과 활용 등 자체평가의 기본체계를 「정부업무평가 기본법」에 규정하고 있는 조항을 근거로 살펴본다.

(1) 자체평가 법적 근거

지방자치단체 자체평가는 「정부업무평가 기본법」(제정, 2006. 3. 24, 시행, 2017. 7. 26.)[12]을 법적 근거로 한다. 자체평가의 목적은 "통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것"을 목적으로 하며(제1조), 평가는 "일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것"으로 규정하고 있다(제2조 제1호).

제2조 제3호에서는 자체평가를 "중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책등을 스스로 평가하는 것"으로 정의하고 있다. 또한, 제18조 제1항에서는 "지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다"라고 자체평가의 평가 주체 및 실시를 강행규정으로 정하고 있다. 하지만 제18조 제5항에서는 "그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다"라고 규정하고 있어 지방자치단체의 자체평가 운영을 위한 대상 및 절차 등은 자율성을 가지고 있으나 수행 자체는 강행규정으로 반드시 자체평가를 실시해야 한다고 정하고 있다.

「정부업무평가 기본법」

제1조(목적) 이 법은 정부업무평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "평가"라 함은 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등(이하 "정책등"이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것을 말한다.
2. (생략)
3. "자체평가"라 함은 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 말한다.

제18조(지방자치단체의 자체평가) ① 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.

⑤ 그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.

12) 이하 「정부업무평가 기본법」 작성을 생략함.

(2) 자체평가 주체 및 운영

① 자체평가 주체

전술한 내용과 같이 제18조 제1항에서는 자체평가의 주체를 지방자치단체의 장으로 규정하고 있으며 강행규정으로 자체평가 실시를 정하고 있다. 이와 함께, 제18조 제2항에서는 자체평가를 위해 강행규정으로 지방자치단체장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성 및 운영하도록 하며, 자체평가위원회는 평가의 공정성 및 객관성을 담보하기 위해 위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 구성해야 함을 규정하고 있다. 다만, 평가의 객관성 및 전문성을 제고하기 위해 필요시 평가업무의 일부를 평가에 관한 전문기관에 위탁할 수 있도록 규정하고 있다(제33조 제2항).

「정부업무평가 기본법」

제18조(지방자치단체의 자체평가) ① 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.
② 지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 하여야 한다.
제33조(권한의 위임 또는 위탁) ②국무총리·중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 평가의 객관성과 전문성의 제고를 위하여 필요한 경우에는 평가업무의 일부를 평가에 관한 전문연구기관에 위탁할 수 있다.

② 자체평가 운영

자체평가 운영을 위한 자체평가조직 및 위원회 구성에 대한 사항은 제18조 제2항에서 규정하고 있으나 구체적인 운영에 대한 내용은 규정되어 있지 않지만, 평가계획에 대해서는 규정하고 있다. 제5조 제5항 및 제6조 제6항에서는 지방자치단체장은 성과관리전략계획 및 성과관리시행계획을 수립 및 시행할 수 있다고 규정하고 있어 강제하지 않는다. 다만, 자체평가계획은 제15조 중앙행정기관의 자체평가계획에 규정된 내용을 포함하여 수립하여야 한다고 규정하고 있다.

「정부업무평가 기본법」

제18조(지방자치단체의 자체평가) ③ 지방자치단체의 장은 정부업무평가시행계획에 기초하여 소관 정책등의 성과를 높일 수 있도록 제15조 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.

제15조(중앙행정기관의 자체평가계획의 수립) 중앙행정기관의 장은 정부업무평가시행계획에 기초하여 당해 정책등의 성과를 높일 수 있도록 다음 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.

1. 당해 중앙행정기관의 임무, 전략목표 및 성과목표에 관한 사항
2. 당해연도 주요 정책 등의 내용에 관한 사항
3. 자체평가의 기본방향에 관한 사항
4. 자체평가조직 및 자체평가위원회의 구성·운영에 관한 사항
5. 자체평가 대상 및 방법에 관한 사항
6. 자체평가결과의 활용 및 조치에 관한 사항
7. 그 밖에 자체평가에 관한 주요 사항

(3) 자체평가 대상, 절차 및 방법

지방자치단체 자체평가의 대상, 절차 및 방법에 대해서는 「정부업무평가 기본법」에 규정하고 있지 않으며, 필요한 사항은 지방자치단체장이 정하도록 규정하고 있으며(제18조 제5항), 자체평가의 지표체계 및 구성에 대한 규정도 없다. 하지만, 제6조 제2항에서 성과관리시행계획의 "성과지표는 객관적·정량적으로 측정할 수 있도록 설정하되, 객관적·정량적으로 설정하기 어려운 경우에는 다른 행태로 작성하여야 한다"고 규정하고 있으므로 지방자치단체장은 이 조항을 준용하여 자체평가의 지표체계를 구성할 수 있다.

「정부업무평가 기본법」

제18조(지방자치단체의 자체평가) ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.

제6조(성과관리시행계획) ② 성과관리시행계획에는 당해 기관의 임무·전략목표, 당해연도의 성과목표·성과지표 및 재정부문에 관한 과거 3년간의 성과결과 등이 포함되어야 한다. 이 경우 성과지표는 객관적·정량적(定量的)으로 성과목표를 측정할 수 있도록 설정하되, 객관적·정량적으로 설정하기가 어려운 경우에는 다른 형태로 작성하여야 한다.

(4) 자체평가 결과 공개 및 활용

① 자체평가 결과 공개

제26조에서는 국무총리, 중앙행정기관장, 지방자치단체장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 공개하여야 한다고 규정하고 있으며, 공개 방법도 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개해야 한다고 규정하고 있다. 하지만 평가결과를 강행규정으로 공개해야 한다고 정하고 있으나 평가결과 결과보고서, 성과지표 결과 등 공개해야 하는 세부적인 사항에 대해서는 규정하고 있지 않다.

> **「정부업무평가 기본법」**
> **제26조(평가결과의 공개)** 국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.

② 자체평가 결과 활용

지방자치단체 자체평가 결과의 활용에 대해서는 규정이 없다. 다만, 제30조 제2항에서는 “정부는 정부업무평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉, “정부”와 “우수기관”를 정의하는 규정은 없으므로 “정부”의 범위의 해석이 필요하며, 지방자치단체는 “정부” 및 “정부 소속기관”에 포함된다고 해석할 수 있다. 따라서, 지방자치단체는 자체평가의 결과를 활용하여 표창수여 및 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다. 또한, 제28조 제1항 및 제30조 제1항에서는 중앙행정기관은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수에 반영하도록 규정하고 있으므로 지방자치단체도 이를 참조 또는 준용할 수 있다(황해신, 2016: 95-96).

다만, 국무조정실의 2024년도 정부업무평가 시행계획(안)의 내용을 살펴보면, 지방자치단체 자체평가 결과는 각 지방자치단체에서 차년도 성과관리계획, 인사·예산 등에 반영할 수 있으며, 자체평가 운영실태 점검을 통해 차년도 자체평가 운영에 반영한다고 제시되어 있어 지방자치단체의 자체평가도 활용할 수 있다(국무조정실, 2024: 17)

「정부업무평가 기본법」

제30조(평가결과에 따른 보상 등) ① 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.
② 정부는 정부업무평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.
제28조(평가결과의 예산·인사 등에의 연계·반영) ① 중앙행정기관의 장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영하여야 한다.

(5) 기타

「정부업무평가 기본법」 외 정부업무평가 홈페이지[13]에서도 지방자치단체의 자체평가에 대한 설명이 존재한다. 「정부업무평가 기본법」에서 규정하고 있는 내용 외 정부업무평가 홈페이지 내 자체평가에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

지방자치단체는 매년 자체평가계획을 수립하고 연 1~2회(상·하반기 또는 1~3월 등) 자체평가를 실시하며, 평가 절차는 지방자치단체별로 추진 시기가 다르지만 성과관리시행 및 자체평가계획 수립 → 실적 작성 → 평가 → 평가결과 공개로 진행된다. 자체평가를 통해 지방자치단체는 성과관리 시행계획, 자체평가계획, 자체평가 결과보고서를 작성하며, 자료의 공개 여부는 공개·부문공개·비공개로 지자체별로 공개 여부가 상이한 것으로 나타났으며 공개 방법도 기관 홈페이지, 타 사이트, 보도자료, 공문시행 등을 통해 다양한 것으로 나타났다.

2. 자체감사

1) 지방자치단체 감사 개요

지방자치단체 감사는 지방자치단체가 행하는 다양한 활동이 정해진 기준에 의해 효과적으로 수행되고 있는지 확인하고 평가하는 과정을 의미하며, 지방자치단체의 행정과 재정을 효율적으로 운영하게 함으로써 주민복지를 향상시키고 지방자치를 견고하게 하는데 목적이 있다. 지방분권이 강조되면서 지방의 자율성과 권한이 강화되고 이에

13) 출처: https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=30

대응하여 책임성을 확보하는 것이 중요하게 되었다. 이러한 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위해 다양한 제도적 장치가 마련되었으며, 그 중 특히 법적 및 공식적 책임성을 강조하는 제도로 지방자치단체 감사제도가 존재한다(양지숙, 2017: 9).

지방자치단체에 대한 감사는 감사의 주체를 기준으로 외부감사와 내부감사 또는 중앙수준 감사와 지방수준 감사로 구분할 수 있다. 외부감사는 중앙수준의 감사이며, 정부합동감사, 감사원 감사, 국정감사 등이 있으며, 내부감사는 지방수준의 감사로 자체감사기구에 의한 자체감사, 지방의회의 행정사무감사가 있다(송건섭, 2010: 218; 문상덕, 2015: 162; 양지숙, 2017: 9).

외부감사 중 감사원 감사의 법적근거는 「헌법」 제97조, 「감사원법」 제22조, 제23조, 제24조 제1항 등이 있으며, 감사의 범위는 「감사원법」에 의해 회계검사 및 직무감찰이 있다(양지숙, 2017: 11). 「헌법」에서는 국가기관에 대한 감사원의 감사권만을 규정하고 잇으며 지방자치단체의 감사권에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않지만(송건섭, 2010: 218), 「공공감사에 관한 법률」 제37조에서 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체감사활동을 할 때 일반적으로 준수해야 할 감사기준 및 감사활동의 수칙을 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」이 시행되고 있다.

정부합동감사의 법적근거는 「지방자치법」 제190조 및 191조, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제2조 등이 있으며, 감사의 범위는 지방자치단체의 위임사무 및 자치사무를 대상으로 행정감사와 회계감사를 실시하지만, 자치사무는 법령 위반 사항에 대해 제한적으로 감사를 실시한다(양지숙, 2017: 11). 이러한 정부합동감사는 지방자치단체의 내부감사의 문제점을 보완하기 위해 시행된다(송건섭, 2010: 3).

국회의 국정감사의 법적근거는 「헌법」 제61조, 「국회법」 제127조, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조 및 제7조의 2 등이 있으며, 감사의 범위는 지방자치단체 중 광역지방자치단체를 대상으로 국가위임사무와 국가 보조금 등 예산 지원 사업에 대해 감사를 실시하며, 본회의에서 필요하다고 의결할 경우 시·군·구를 대상으로도 국회가 지방의회에 대해 감사를 위한 필요한 자료를 요구할 수 있다(송건섭, 2010: 3; 양지숙, 2017: 10).

내부감사 중 자체감사의 법적근거는 「공공감사법」 제2조, 「지방자치단체에 대한 행

정감사규정」 제1조가 있으며, 「지방자치법」에서는 자체감사란 용어를 명확하게 제시하고 있지 않으나 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위)에서 산하기관의 지도와 지도 및 감독, 행정관리 개선 등을 명시하고 있다.[14]

내부감사 중 지방의회의 행정사무감사의 법적근거는 「지방자치법」 제49조 제1항 및 제3항, 제51조 등이 있으며, 감사의 범위는 지방자치단체 및 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 시·도사무가 있으며, 감사 방법은 매년 1회 해당 지방자치단체의 사무에 대해 시·도에서는 14일 범위, 시·군 및 자치구에서는 9일 범위에서 감사를 실시한다(「지방자치법」 제49조 제1항).[15]

표 4-5 지방자치단체 감사제도 비교

구분	주체	유형	감사 범위 및 방법
외부감사 (중앙수준)	감사원	특정감사, 성과감사, 기관운영감사 등	• 지자체 위임사무 및 자치사무에 대해 회계검사 및 직무감찰 실시 • 지자체 사무의 합법성 및 합목적성 감사
	중앙부처 (행정안전부)	정부합동감사, 특정감사, 복무감사 등	• 지자체 위임사무 및 자치사무 감사 실시 • 자치사무의 경우 법령 위반사항에 한하여 실시 • 중앙부처 간 감사 주복 등의 비효율성을 시정하고자 행정안전부와 주무부가 정부합동감사 실시
	국회	국정감사, 국정조사	• 특별시·광역시·도를 대상으로 국가위임사무 및 국가보조금 등 예산을 지원하는 사업 감사 • 본회의 의결이 있는 경우 시·군·구 감사 실시
	시·도	시·도 종합감사	• 시·도지사가 시·군 및 자치구의 감사대상사무 전반에 대하여 감사 실시
내부감사 (지방수준)	지방자치단체	자체감사	• 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사 실시 • 지자체 사무 전반에 대해 감사
	지방의회	행정사무감사·조사, 결산검사	• 시·도에서는 14일, 시·군·자치구에서는 9일 범위에서 감사 • 국가위임사무 및 자치사무 감사 • 결산검사 실시

출처: 양지숙(2017: 14)

14) 자체감사의 구체적인 내용은 후술하는 자체감사 의의에서 다룸.
15) 지방의회 행정사무감사의 구체적인 내용은 후술하는 제4장에서 다룸.

2) 자체감사의 의의 및 기구현황

(1) 도입 및 필요성

① 도입 및 변화[16)]

우리나라는 조직 내부에 설치된 기관이 감사를 수행하는 경우 자체감사라고 하며, 자체감사는 1962년 제정된 「행정감사규정」 제3조에서 감사를 종합감사와 자체감사로 구분한 뒤 자체감사를 "각 중앙행정기관의 장의 계획하에 시행하되 피감사기관이 동일 사무에 관하여 연2회에 한하여 감사를 받도록 하여야 한다"고 규정하면서 등장하였다. 이후 1965년 제정된 「행정사무감사규정」에서 내부감사와 자체감사를 동일한 개념으로 파악하였으며, 자체감사는 "행정청 사무의 전부 또는 일부에 대하여 당해 행정청 자체가 행한다"고 규정하였다.

1972년 제정된 「자체감사의 심사에 관한 규칙」에서는 자체감사를 감사원의 감사대상기관이 자체통제를 위해 실시하는 회계감사 및 그 소속직원에 대한 직무감사로 규정하면서 감사원 감사에 대응하는 개념으로 자체감사가 검토되었다. 이후 1999년 제정된 「공공감사기준」에서는 자체감사를 "법에 의하여 감사원의 감사를 받는 기관·단체의 장(정부투자기관의 경우 監事)이 당해 기관·단체, 그 하급기관·단체 또는 산하기관··단체 등에 대하여 실시하는 감사"로 정의하였다(「공공감사기준」 제2조),

자체감사에 대한 논의는 2010년 제정된 「공공감사에 관한 법률」에서 명확해졌는데, 「공공감사에 관한 법률」 제2조에서는 자체감사를 "중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것"으로 정의하였다. 자체감사는 기관 내 설치하여 해당 기관 및 단체의 소관 업무에 대한 지휘·감독체계의 일환으로 내부통제기능과 함께, 소속 기관 등에 대한 외부감사의 성격도 가지고 있다고 판단할 수 있으므로 일반적인 내부감사와 구분하여 자체감사라는 용어를 사용하고 있다(감사원, 2014: 7, 15).

16) 출처: 조형석(2017: 12-13). 지방자치단체 합의제 감사기구의 설치 및 운영개선을 위한 이슈분석

② 필요성[17)]

자체감사는 최고감사기구의 인적 및 물적 한계를 바탕으로 내부통제장치로서 자체감사기구의 유효성을 증대하기 위해 필요하다. 우리나라는 감사대상기간인 감사원의 인력 및 재정 등의 한계와 함께 자체감사를 통해 효과적인 조직 내부의 자정기능과 통제기능을 수행하므로 자체감사의 필요성이 증가하고 있다(감사원·감사연구원, 2017: 12).

이러한 자체감사의 필요성은 크게 현실적인 한계, 지방분권에 의한 감사기능의 변화, 감사의 효율성, 감사중복 등에 따른 역할 분담으로 구분할 수 있다. 첫째, 현실적의 한계는 감사환경이 복잡 및 다양해지면서 외부감사만으로는 공공부문의 책임성 및 책무성을 확보가 어려워지면서 자체감사의 중요성이 증가하였다. 외부감사기구인 감사원의 인적 및 물적 한계를 고려한다면 효율적으로 공공부문을 통제하는 것에 한계가 존재하므로 조직 내부에서 감사를 수행하는 자체감사가 필요하다. 이렇게 변화하는 행정환경에서 공공부문의 책임성 및 책무성을 확보하기 위해서 자체감사기구를 활용한 자율적 통제를 바탕으로 보완적으로 외부감사를 실시하는 것이 효과적이다.

둘째, 지방분권이 강조되면서 지방의 자율성 및 권한이 강화되면서 감사기능에도 분권화와 자율성이 강조되기 시작하면서 중앙에 의한 감사가 아닌 지방자치단체가 자체적으로 감사를 실시하여 점검 및 개선하는 것이 효율적일 수 있다. 이와 함께, 지방분권이 강조되면서 중앙정부의 통제가 약해져 지방자치단체의 비리 등의 문제가 증가하게 되었으며, 따라서 외부감사의 감사가 아닌 자체감사로 주기적으로 실시하는 감시활동의 중요성이 증가하였다.

셋째, 감사의 효율성으로 외부감사는 조직 외부에서 객관적이고 독립적인 감사를 실시한다는 장점이 있으나, 조직 내부의 정보가 부족하다는 단점이 존재한다. 따라서, 조직의 내부상황을 잘 파악하고 있는 자체감사가 외부감사보다 효율적이며, 조직을 개선시킬 수 있다는 관점에서 자체감사의 필요성이 강조되었다.

넷째, 외부감사는 조직 외부인 상위기관에서 일반적으로 이루어지며, 외부감사는 다양한 기관에 의해 감사가 중복되는 문제가 발생할 수 있다. 감사가 중복됨에 따라 대상기관의 감사부담은 증가하며, 이로 인하여 조직운영의 비효율이 발생할 가능성이

17) 출처: 감사원·감사연구원(2022:125) 공공감사의 이해

존재한다. 따라서, 자체감사를 통해 외부감사의 중복 문제를 해결하고 자체적인 감시를 통해 업무수행을 개선할 수 있다.

(2) 자체감사기구 현황

① 현황

지방자치단체의 자체감사기구는 독임제와 합의제로 이원화되어 있으며, 독임제 감사기구는 감사관제를 의미하며, 합의제 감사기구는 감사위원회를 의미한다. 2024년 6월 기준 광역자치단체의 자체감사기구 현황을 살펴보면 17개 광역자치단체 중 10개 광역자치단체(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 경남, 제주)에서는 합의제 감사기구인 감사위원회가 설치되어 있으며, 7개 광역자치단체(인천, 울산, 경기, 충북, 전북, 전남, 경북)에서는 독임제 감사기구인 감사관을 통해 자체감사를 실시하는 것으로 나타났다.

합의제 감사기구인 감사위원회는 제주(2006년)를 시작으로 충남(2011년), 세종(2014년), 서울 및 광주(2015년), 강원(2018년), 부산 및 대전(2019년), 경남(2021년), 대구(2022)에도 감사위원회가 설치되었으며, 최근 경기도도 감사위원회 설치를 추진하고 있다.

표 4-6 광역자치단체 자체감사기구 현황

지역	유형(명칭)	소속	위원회 설치 시기
서울특별시	감사위원회	독립	2015년
부산광역시	감사위원회	독립	2019년
대구광역시	감사위원회	독립	2022년
인천광역시	감사관	부기관장 직속	-
광주광역시	감사위원회	독립	2015년
대전광역시	감사위원회	기관장 직속	2019년
울산광역시	감사관	부기관장 직속	-
세종특별자치시	감사위원회	독립	2014년
경기도	감사관	부기관장 직속	-
강원특별자치도	감사위원회	기관장 직속	2018년
충청북도	감사관	부기관장 직속	-

지역	유형(명칭)	소속	위원회 설치 시기
충청남도	감사위원회	독립	2011년
전북특별자치도	감사관	부기관장 직속	-
전라남도	감사관	독립	-
경상북도	감사관	부기관장 직속	-
경상남도	감사위원회	기관장 직속	2021년
제주특별자치시	감사위원회	도지사 직속	2006년

출처: 감사원 공공감사포털(https://www.pap.go.kr/), 국가법령정보센터(https://law.go.kr/)

② 독임제 및 합의제 감사기구 비교

자체감사기구는 의사결정에 필요한 구성원의 수에 따라 독임제인 감사관제도와 합의제인 감사위원회로 구분할 수 있다. 감사관제도는 행정기관의 의사결정이 1인 감사기구의 장에 의해 결정되는 반면, 감사위원회는 2인 이상 다수인에 의해 의사결정이 이루어지는 차이점이 있다. 감사관제도는 책임의 소재가 명확하고 의사결정 및 사무가 통일적이며 신속하게 이루어지는 반면, 감사위원회는 의사결정이 신중하고 각종 이해관계의 조정과 다수의 전문가를 의사결정에 포함시켜 공정성을 높일 수 있는 특징이 있다(조형석, 2017: 18).

감사관제의 장점으로는 책임소재의 명확성, 사무의 통일성 및 신속성, 감사담당자와의 원활한 소통이 있으며, 단점으로는 정치적 임명에 따른 독립성, 공정성 및 전문성의 한계가 있으며 의사결정에 편향성이 발생할 가능성이 존재한다. 이와 함께, 독단적인 결정과 정치적 당파의 영향성 및 신뢰성의 부족 등이 단점으로 지적된다(안영훈, 2023: 68).

감사위원회의 장점으로는 다수에 의해 의사결정이 이루어지면서 특정인의 영향을 최소화 할 수 있으며, 합의에 의해 공평한 결과가 도출가능하고, 각 분야의 전문지식 및 경험을 갖춘 전문가가 판단으로 전문성이 확보된다. 단점으로는 다수의 감사위원회는 비상임 감사위원으로 구성되어 감사결과에 대한 책임성이 부족하고 감사결과 처리기간이 장기화가 될 가능성이 있다(조형석, 2017: 18).

독임제 및 합의제 감사기구의 장·단점을 비교한 결과 둘 중 어느 감사기구의 운영성과가 좋다고 단정하기는 쉽지 않다. 그 이유는 각 지방자치단체별로 행정 및 재정적

환경이 다르며, 지방자치단체별 행정기관과 감사인의 역량도 세부적으로 차이가 있기 때문이다(안영훈, 2023: 69).

3) 자체감사 기본체계 및 법적 근거

우리나라 지방자치단체가 실시하고 있는 자체감사의 법적 근거는 「공공감사에 관한 법률」로 자체감사를 규정하고 있다.

(1) 자체감사 법적 근거

지방자치단체 자체감사는 「공공감사에 관한 법률」(제정 2010.3.22., 시행 2010.7.1.)[18]을 법적 근거로 한다. 자체감사는 "내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보"하는 것을 목적으로 하며(제1조), 자체감사를 "중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것"으로 정의하고 있다(제2조 제1호). 제3조에 제1항에서는 자체감사활동에 대한 적용 범위가 규정되어 있는데, 자체감사는 "자체감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관(이하 "중앙행정기관등"이라 한다)에 대하여 적용한다"고 규정하고 있다.

제1조에서 제3조에 의해 자체감사의 목적, 정의 및 적용 범위가 명확해지고, 자체감사의 적정성과 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하기 위해 독립성과 전문성 및 감사준칙을 확보하는 제도적 기반이 마련되었다(감사원, 2014: 13). 다만, 제3조 제2항 및 제4조에 의해 제33조(중복감사 금지), 제34조(감사계획 협의), 제36조 제2항(감사정보시스템)에 대해 「지방자치법」 제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독), 동법 제190조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사), 「물품관리법」 제7조 제3항 제1호 등 다른 법령에 「공공감사에 관한 법률」과 다른 규정이 있는 경우 「공공감사에 관한 법률」을 따른다고 규정하고 있다.

18) 이하 「공공감사에 관한 법률」 작성을 생략함.

「공공감사에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "자체감사"란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다.

제3조(적용 범위) ① 이 법은 자체감사활동 및 이에 따른 감사활동체계 등에 관하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관(이하 "중앙행정기관등"이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 자체감사기구의 설치에 관하여 특별한 규정이 있는 중앙행정기관 등에 대하여는 제5조 제2항을 적용하지 아니한다.

② 제33조, 제34조 및 제36조 제2항은 「지방자치법」 제185조에 따른 위임사무의 감사, 같은 법 제190조에 따른 자치사무의 감사 및 「물품관리법」 제7조 제3항 제1호에 따른 감사에 대하여 적용한다. 이 경우 제33조 및 제36조 제2항 중 "감사기구의 장"은 "중앙행정기관등의 장"으로 본다.

제4조(다른 법령과의 관계) 중앙행정기관등의 자체감사기구의 운영 및 감사활동체계 등에 관하여 다른 법령에 이 법과 다른 규정이 있는 경우에는 이 법에 따른다.

(2) 자체감사 운영

① 자체감사기구의 설치

「공공감사에 관한 법률」에서는 중앙행정기관 등(중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관)에 감사업무를 수행하기 위한 자체감사기구 설치를 강행규정으로 정하고 있다. 다만, 자체감사 기관 및 사무의 특성을 고려하여 자체감사업무를 전담하는 자체감사기구와 다른 업무를 병행하는 비전담 자체감사기구로 구분하여 두도록 정하고 있다(제5조 제1항). 또한, 자체감사기구를 합의제 감사기구로 둘 수 있다고 임의규정으로 정하고 있으며(제5조 제2항), 자체감사의 전문성을 강화하기 감사자문위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다(제5조 제3항).

이와 함께, 자체감사를 수행하는 감사기구의 장의 독립성을 보장하기 위해 소속이 적정하게 정해지도록 정하고 있다(제7조), 따라서, 중앙행정기관은 장관 또는 직속으로 감사기구를 두는 것으로 정하고 있으며, 지방자치단체는 부시장, 부지사, 부교육감 등으로 직속 감시기구를 두는 것으로 정하고 있다(감사원, 2014: 43).

「공공감사에 관한 법률」

제5조(자체감사기구의 설치) ① 중앙행정기관등에는 자체감사기구를 둔다. 다만, 중앙행정기관등의 규모, 관장 사무 또는 자체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우에는 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구로 두어야 한다.
② 중앙행정기관 등은 관계 법령, 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 자체감사기구를 합의제감사기구로 둘 수 있다.
③ 중앙행정기관 등은 자체감사에 관하여 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장의 자문에 응하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 감사자문위원회를 둘 수 있다.
제7조(감사기구의 장의 독립성 보장) ① 중앙행정기관등의 감사기구의 장은 자체감사활동에서 독립성이 최대한 보장되어야 한다.
② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장은 감사활동의 독립성이 보장될 수 있도록 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 소속이 적정하게 정하여져야 한다.

② 자체감사기구의 장 및 감사담당자

지방자치단체의 장은 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 경우 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용하도록 하고 있으며(제8조 제1항), 이 경우 임용권자 또는 임용제청권자는 개방형 직위에 대해 직무 내용 및 특성을 고려하여 그 요건을 갖춘자를 임용 또는 제청하도록 되어 있으며, 개방형 직위에 적합성을 검토하기 위해 합의제 기구의 설치, 운영 및 심사를 강행규정으로 정하고 있다(감사원, 2014: 45). 다만, 지방자치단체의 장은 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두지 않는 경우 감사기구의 장은 기관의 규모, 사무, 수행업무 등을 고려하려 결정하며(제11조 제2항), 비전담 자체감사기구의 장이 수행하는 감사 이외의 업무를 고려하여 승진임용, 전직 및 전보 등의 방법을 활용하여 임용할 수 있다(감사원, 2014: 69).

자체감사기구의 장과 함께 제16조에서는 감사담당자의 임용 및 자격요건에 대한 내용을 정하고 있다. 감사담당자의 임용은 강행규정으로 정하고 있으며, 감사담당자의 임용할 때 감사기구의 장 또는 합의제 감시기구의 의견을 청취하도록 정하고 있다.

「공공감사에 관한 법률」

제8조(감사기구의 장의 임용) ① 제5조 제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다. 이 경우 감사기구의 장의 임용에 관하여는 「국가공무원법」 제28조의4 제2항·제4항 또는 「지방공무원법」 제29조의4 제2항·제4항·제5항을 준용한다.

② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 감사기구의 장을 임용하거나 임용제청할 때에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다.

제11조(감사기구의 장의 자격) ② 제5조 제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두지 아니하는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사기구의 장의 자격은 기관의 규모, 관장 사무와 자체감사기구가 자체감사업무와 같이 수행하는 업무 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

제16조(감사담당자의 임용) ① 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사업무에 대한 전문성과 그 직무수행에 필요한 자질과 적성을 갖춘 사람을 감사담당자로 임용하여야 한다. 이 경우 감사담당자가 갖추어야 하는 최소한의 자격요건은 대통령령으로 정한다.

② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 감사담당자를 임용할 때에는 해당 감사기구의 장 또는 제5조 제2항에 따른 합의제감사기구의 의견을 들어야 하고, 감사담당자의 장기근속 방안을 마련하여야 한다.

(3) 자체감사 활동

① 자체감사계획

감사기구의 장은 감사의 중복 방지 및 체계적인 자체감사를 위해 자체감사 대상기관에 대한 자체감사계획을 수립하여 실시해야 한다고 강행규정으로 정하고 있으며, 자체감사의 종류, 감사계획, 감사계획의 통보는 대통령령으로 정하고 있다(제19조).

자체감사계획에 포함되는 자체감사의 종류는 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사가 있으며(「공공감사에 관한 법률 시행령」 제10조), 감사계획에는 감사사항, 감사의 목적 및 필요성, 감사의 종류와 감사 대상기관 또는 대상부서, 감사의 범위, 감사 실시 기관과 인원 및 그 밖에 감사에 필요한 사항을 포함하여야 한다(「공공감사에 관한 법률 시행령」 제11조). 이와 함께, 감사기구의 장은 감사예정일 7일전까지 감사계획의 주요 내용을 자체감사 대상기관의 장에게 통보하여야 한다고 강행규정으로 정하고 있으나, 신속한 감사의 필요성, 긴급한 사정 또는 감사의 실효성을 높이기 위해 부득이한 경우 감사 대상기관에게 감사계획의 통보하지 않고 감사를 실시할 수 있다고 정하고 있다(「공공감사에 관한 법률 시행령」 제12조).

「공공감사에 관한 법률」

제19조(자체감사계획의 수립·실시) ① 감사기구의 장은 자체감사 대상기관에 대한 감사계획을 수립하여 자체감사를 하여야 한다.
② 제1항에 따라 하는 자체감사의 종류, 감사계획의 수립, 자체감사 대상기관에 대한 감사계획 통보 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「공공감사에 관한 법률 시행령」

제10조(자체감사의 종류) 법 제19조 제2항에 따른 자체감사의 종류는 다음 각 호와 같다. 다만, 중앙행정기관등의 업무 특성에 따라 달리 구분할 수 있다.
1. 종합감사: 자체감사 대상기관의 주기능·주임무 및 조직·인사·예산 등 업무 전반의 적법성·타당성 등을 점검하기 위하여 실시하는 감사
2. 특정감사: 특정한 업무·사업·자금 등에 대하여 문제점을 파악하여 원인과 책임 소재를 규명하고 개선대책을 마련하기 위하여 실시하는 감사
3. 재무감사: 예산의 운용실태 및 회계처리의 적정성 여부 등에 대한 검토와 확인을 위주로 실시하는 감사
4. 성과감사: 특정한 정책·사업·조직·기능 등에 대한 경제성·능률성·효과성의 분석과 평가를 위주로 실시하는 감사
5. 복무감사: 자체감사 대상기관에 속한 사람의 복무의무 위반, 비위(非違) 사실, 근무실태 점검 등을 목적으로 실시하는 감사

제11조(감사계획의 수립) ① 감사기구의 장이 법 제19조 제2항에 따라 연간 감사계획을 수립하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
1. 감사사항
2. 감사의 목적 및 필요성
3. 감사의 종류와 감사 대상기관 또는 대상부서
4. 감사의 범위
5. 감사 실시 기간과 인원
6. 그 밖에 감사에 필요한 사항

제12조(감사 대상기관 등에 대한 감사계획의 통보) ① 감사기구의 장은 법 제19조 제2항에 따라 감사예정일 7일 전까지 제11조 제1항 및 제2항에 따른 감사계획의 주요 내용(제11조 제1항 제1호, 제3호부터 제5호까지의 사항을 말한다)을 자체감사 대상기관(자체감사 대상기관이 자체감사기구가 소속된 기관인 경우에는 자체감사 대상부서를 말한다. 이하 이 조, 제13조의2, 제13조의4 및 제15조에서 같다)의 장에게 통보하여야 한다. 다만, 신속히 감사를 하여야 할 긴급한 사정이 있거나 감사의 실효성을 거두기 위하여 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 일상감사

일상감사란 기관의 주요 정책의 집행업무, 계약업무, 예산관리 업무 등에 대해 그 업무의 적법성 및 타당성 등을 사전에 점검 및 심사하는 예방적 감사를 의미하며, 일상감사 실시를 강행규정으로 정하고 있다(제22조 제1항). 일상감사는 사후감사를 통해 시정 또는 치유가 곤란한 인력 및 예산집행 등과 사업의 낭비 및 시행착오를 사전에 예방할 수 있어 정책 집행의 신뢰성을 제고할 수 있으며 감사의 실효성을 확보한다

는 점에서 의미가 있다(감사원, 2014: 97). 하지만, 이미 진행된 업무에 대해 일상감사를 할 수 없다는 의미는 아니며, 업무가 진행되고 있는 과정이라도 감사기구의 장은 필요하다고 판단시 일상감사를 실시할 수 있으며, 감사기구의 장은 일상감사를 통해 확인된 사항은 차제감사를 실시하지 않을 수 있다. 다만, 일상감사를 수행했다는 이유만으로 자체감사를 거부할 수는 없다(감사원, 2014: 99-100).

「공공감사에 관한 법률」

제22조(일상감사) ① 감사기구의 장은 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하여야 한다.
② 감사기구의 장은 제1항에 따른 일상감사에 따라 확인된 사항에 대하여는 자체감사를 하지 아니할 수 있다.
③ 제1항에 따른 일상감사의 대상·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「공공감사에 관한 법률 시행령」

제13조(일상감사) ② 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 정책 등을 집행하는 부서의 장(이하 "집행부서의 장"이라 한다)은 다음 각 호에 따른 업무의 수행에 앞서 감사기구의 장에게 일상감사를 의뢰하여야 한다.
1. 주요 정책의 집행업무
2. 계약업무
3. 예산관리 업무
4. 그 밖에 중앙행정기관등의 장 또는 감사기구의 장이 필요하다고 인정하는 업무

(4) 자체감사 결과 통보 등

① 자체감사 결과 통보

제23조에서는 중앙행정기관 등의 장은 자체감사가 종료된 후 60일 이내 감사결과를 대상기관의 장 및 감사원에게 통보하여야 한다고 규정하고 있으며, 감사원에 통보시 행정안전부 장관, 특별시·광역시 도, 교육부장관, 행정기관의 장을 거쳐 통보하도록 정하고 있다(제23조 제1항). 이는 자체감사 결과를 지도 및 감독기관이 정책 등의 수립시 반영하거나 지도 및 감독을 위한 업무에 활용할 수 있도록 하기 위함이다(감사원, 2014: 101).

이와 함께, 자체감사 결과를 통보할 때 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」제8조에 따라 감사결과 처분요구 및 조치사항, 감사결과 종류별 처리기한 및 결과회보 의무, 재심의 신청에 대한 안내문 등을 포함하여 통보해야 한다.

「공공감사에 관한 법률」

제23조(감사결과의 통보 및 처리) ① 중앙행정기관 등의 장은 특별한 사정이 없으면 자체감사가 종료된 후 60일 이내에 그 감사결과를 자체감사 대상기관의 장 및 감사원에 통보하여야 한다. 이 경우 감사원에 대한 통보는 특별시·광역시·도의 경우에는 행정안전부장관을, 시·군·자치구의 경우에는 특별시·광역시·도와 행정안전부장관을, 특별시·광역시·도 교육청의 경우에는 교육부장관을, 공공기관의 경우에는 해당 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하 "주무기관"이라 한다)의 장을 각각 거쳐야 한다.

「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」

28조(감사결과의 통보 등) ① 감사기구의 장은 법 제23조 제1항에 따라 자체감사 대상기관에 감사결과를 통보할 때에는 다음 각 호의 사항을 포함한 시행문을 작성하여야 한다.
1. 제26조 제1항 제2호에 따른 감사결과 처분요구 및 조치사항
2. 감사결과 종류별 처리기한 및 결과 회보 의무
3. 법 제25조 및 영 제15조에 따른 재심의 신청에 대한 안내문

② 자체감사 결과 재심의

자체감사 결과를 통보받은 자체감사 대상기관의 장은 감사결과가 위법 또는 부당하다고 인정할 때 그 통보를 받은 날부터 1개월 이내 중앙행정기관의 장에게 재심의를 신청할 수 있다(제25조 제1항). 자체감사결과가 사실관계 판단에 오류가 있는 경우 해당 기관에게 혼선을 초래하며, 개인의 권리를 침해할 수 있다. 따라서, 자체감사 대상기관의 장에게 재심의를 신청할 수 있도록 하여 감사결과의 오류를 시정할 수 있는 권리구제제도를 마련하고 있다(감사원, 2014: 124-125).

재심의 신청을 받은 중앙행정기관의 장은 특별한 사정이 없으면 재심의 신청을 접수한 날부터 2개월 이내 재심의 신청 결과를 대상기관의 장에게 통보해야 한다(제25조 제5항).

「공공감사에 관한 법률」

제25조(재심의신청 등) ① 자체감사를 한 중앙행정기관 등의 장으로부터 감사결과를 통보받은 자체감사 대상기관의 장은 그 감사결과가 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 그 통보를 받은 날부터 1개월 이내에 통보를 한 중앙행정기관 등의 장에게 재심의를 신청할 수 있다.
⑤ 제1항에 따른 재심의신청을 받은 중앙행정기관 등의 장은 특별한 사정이 없으면 재심의 신청을 접수한 날부터 2개월 이내에 처리하여야 한다.

③ 자체감사 결과 공개

자체감사의 결과는 제26조에 의해 공개하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 이를 통해 국민의 알 권리를 보장하고, 유사한 사례가 재발하지 않도록 유도하며, 자체감사를 실시한 기관의 책임성과 신뢰성을 제고하기 위함이다. 다만, 자체감사 결과의 공개시기 및 방법은 「공공감사에 관한 법률」에 정하지 않고 있으며, 기관별 기준을 정하도록 자율성을 부여하고 있다. 일반적으로 자체감사결과는 기관 홈페이지 또는 공공기관 경영정보 공개시스템 등을 통해 공개된다(감사원, 2014: 128-129).

다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항에 의해 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀 또는 비공개 사항으로 규정된 정보 등에 대해서는 자체감사의 결과를 공개하지 않을 수 있다. 다만, 감사결과를 비공개하는 경우 비공개 사유가 명확해야 하며, 비공개에 해당하는 부분만 공개하지 않으며, 일부 내용이 비공개 사유에 포함된다고 하여 감사결과 전체를 비공개하는 것은 아니다(감사원, 2014: 129).

「공공감사에 관한 법률」

제26조(감사결과의 공개) 중앙행정기관 등의 감사결과는 원칙적으로 공개한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

3. 소결

자체평가는 「정부업무평가 기본법」 제2조 제3호에 의해 시·도 및 시·군·구 지방자치단체장이 소관하는 고유사무 등을 자율적인 개선을 유도하기 위해 자체적으로 실시하는 평가를 의미하며, 중앙정부 및 지방자치단체의 재정적자 심화, 행정개혁 추진 및 행정책임성 제고 등을 목적으로 도입되었다.

자체평가 실시의 목적은 재정지출의 가치보장, 주민 책임성 확보, 주민서비스 개선, 조직 학습효과 증대라는 목적가치인 부분과 성과 책임성 확보, 성과관리 도구, 조직 및 인사관리 자료라는 수단적 가치 실현을 위해 실시된다. 이러한 자체평가는 공공서비스의 질을 검토하여 공공서비스의 질적 제고, 지방자치단체의 의사결정을 위한 참고자료, 지방지치단체의 책임성 확보, 지방자치단체의 존재 목적 달성 등의 유용성을 가

진 제도이다.

우리나라 지방자치단체 자체평가의 법적 근거는 「정부업무평가 기본법」이지만, 세부적인 대상은 지방자치단체장에게 위임되어 자체평가의 시행, 평가 주체 및 운영, 대상 및 방법, 공개 및 결과 활용 등은 「정부업무평가 기본법」에 규정하고 있는 조항을 근거로 지방자치단체장이 결정하여 실시한다.

자체감사는 「공공감사에 관한 법률」에 따라 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 감사를 의미하며, 내부통제제도를 내실화하고 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하기 위해 도입되었다.

자체감사는 최고감사기구의 인적 및 물적 자원의 한계를 보완하기 위한 내부통제장치로 우리나라는 자체감사를 통해 조직 내부의 자정기능 및 통제기능을 수행하므로 중요성이 증가하고 있다. 이러한 자체감사는 지방분권 시대에 지방의 권한과 자율성이 강조되면서 지방자치단체가 자체적으로 감사를 실시하는 것이 문제점 점검 및 개선에 도움이 되며 조직 내부상황을 잘 파악하고 있으므로 외부감사보다 효율적인 제도이다.

자체감사기구는 독임제와 합의제 기구로 구분할 수 있으며, 독임제 감사기구인 감사관제는 전국 17개 광역자치단체 중 7개 광역자치단체가 채택하고 있으며, 합의제 감사기구인 감사위원회는 10개의 광역자치단체에서 채택하여 자체감사를 실시하고 있다. 감사관제도는 행정기관의 의사결정이 1인 감사기구의 장에 의해 결정되는 반면, 감사위원회는 2인 이상 다수인에 의해 의사결정이 이루어지는 차이점이 있으며, 각 지방자치단체는 행정 및 재정적 환경이 다르므로 지방자치단체별로 행정기관과 감시인의 역량을 고려하여 감사기구를 운영하고 있다.

제3절 집행기관에 의한 지방정부 책임성 진단

1. 자체평가

1) 법적 근거

17개 광역지방자치단체는 자체평가와 관련된 자치법규를 제정하여 시행 중이며, 모두 조례의 형태가 아닌 규칙의 형태로 자치법규를 제정하고 있다. 조례는 지방의회 의결로 제정되지만, 규칙은 지방자치단체장이 법령 또는 조례의 범위 내에서 위임한 사안에 대해 규정하고 있으므로 규칙 제정권은 지방자치단체장이 보유한다는 특징이 있다. 따라서, 규칙은 조례와 비교하여 현실 변화를 반영하여 효율적으로 개정이 가능하다는 특징이 있다(황해신, 2020: 241).

17개 광역자치단체 중 서울특별시, 대전광역시, 경상남도의 자치법규에서는 성과관리 및 평가의 법적 근거를 명시하지 않았으며, 나머지 14개 광역자치단체는 성과관리 및 평가의 법적 근거를 「정부업무평가 기본법」이라고 명시하고 있다. 서울특별시, 대전광역시 경상남도는 평가의 목적을 각 광역자치단체의 업무 등의 평가, 추진하는 업무의 효율적 평가를 위해 실시한다고 규정하고 있다. 14개 광역자치단체는 성과관리 및 평가의 법적 근거를 「정부업무평가 기본법」이라고 명시하고 있으나, 인천광역시, 광주광역시, 전라남도, 제주특별자치도는 「정부업무평가 기본법」 제18조를 근거로 제시하고 있으며, 10개의 광역자치단체는 「정부업무평가 기본법」만을 근거로 제시하고 있다는 점에서 차이가 존재한다.

이와 함께, 17개 광역자치단체 중 6개 광역자치단체인 서울특별시, 인천광역시, 울산광역시, 충청남도, 전라남도, 전북특별자치도는 자체평가를 정의하고 있으나, 11개 광역자치단체는 자체평가 대신 성과관리, 성과평가, 평가, 업무평가 등으로 정의하고 있다. 서울특별시는 자체평가를 “평가대상기관이 자체적으로 업무의 추진내용 및 집행성과 등을 평가하는 것”으로 정의하고 있으며, 인천광역시는 “인천광역시장이 소관 정책등에 대하여 성과관리에 중점을 두고 평가하는 것”, 울산광역시는 “울산광역시가 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 시본청, 직속기관, 사업소 및 출장소를 대상으로 기관의 역량 등을 평가하는 것”으로 정의하고 있다. 충청

남도는 “주요업무에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것”으로, 전라남도는 “도가 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 소속기관(의 역량 등을 평가하는 것”으로 정의하며 정기평가와 수시평가로 구분한다. 전북특별자치도는 “전북자치도가 소관 정책 등을 성과관리 측면에서 스스로 평가하는 것”으로 정의하고 있다.

울산광역시, 전라남도, 전북특별자치도는 자체평가의 주체를 광역자치단체로 규정하고 있으며, 서울특별시, 충청남도는 규정하고 있지 않다. 다만, 인천광역시만 인천광역시장으로 자체평가의 주체를 규정하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-7 광역자치단체 자체평가 법적 근거

구분		자체평가 법적 근거	자체평가 정의 규정
특별시·광역시·도	서울특별시	별도 명시 없음	있음
	부산광역시	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 성과평가)
	대구광역시	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 성과평가)
	인천광역시	정부업무평가 기본법 18조	있음
	광주광역시	정부업무평가 기본법 18조	없음(성과관리, 성과평가)
	대전광역시	별도 명시 없음	없음(업무평가, 성과관리, 성과평가)
	울산광역시	정부업무평가 기본법	있음
	경기도	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 평가)
	충청북도	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 성과평가)
	충청남도	정부업무평가 기본법	있음
	전라남도	정부업무평가 기본법 18조	있음
	경상북도	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 성과평가)
	경상남도	별도 명시 없음	없음(평가)
특별자치시·도	세종특별자치시	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 평가)
	강원특별자치도	정부업무평가 기본법	없음(성과관리, 성과평가)
	전북특별자치도	정부업무평가 기본법	있음
	제주특별자치도	정부업무평가 기본법 18조	없음(성과관리, 평가)

주: 자체평가 정의 규정이 없는 광역자치단체는 성과관리, 성과평가, 평가 등으로 규정함
출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

2) 평가 주체 및 운영

(1) 평가 주체

「정부업무평가 기본법」 제18조는 지방자치단체의 자체평가 실시를 규정하고 있으며, 이를 위해 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성 및 운영하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 함께, 평가의 공정성 및 객관성을 확보하기 위해 자체평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하여야 한다고 규정하고 있다.

17개 광역지방자치단체는 자체평가와 관련된 자치법규 내 평가위원회의 설치, 구성 및 운영에 관한 내용을 규정하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 위원회의 구성은 8명 이상 40명 이내로 광역자치단체별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 10명 이상 20명 이하는 4개 광역자치단체(부산, 대구, 광주, 강원), 10명 이상 25명 이하는 4개 광역자치단체(인천, 전남, 경북, 경남)로 나타났으며, 기타 광역자치단체에서도 40명 이내로 위원회를 구성하도록 규정하고 있다. 다만, 전북특별자치도는 「전북특별자치도 성과관리 및 평가에 관한 규칙」에는 위원회의 구성에 대한 내용은 규정하고 있지 않으나, 전북특별자치도 직무성과평가 운영지침에 위원장 및 위원(당연직 1, 민간위원 6명)으로 규정하고 있다.

광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규 내 자체평가의 주체에 대해서는 17개 광역자치단체 모두 평가위원회 설치를 규정하고 있으며, 위원회의 구성도 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 다만, 전북특별자치도는 운영지침을 통해 위원회의 구성을 규정하고 있으며, 위원회의 위원 수는 타 광역자치단체보다 적은 8명으로 규정하고 있다.

(2) 평가 운영

「정부업무평가 기본법」 제33조에서는 평가의 객관성 및 전문성을 제고하기 위해 필요한 경우 전문 연구기관에게 평가업무의 일부를 위탁할 수 있다고 규정하고 있으며, 동법 제18조 제3항에 의해 지방자치단체의 장은 정부업무평가시행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 성과목표에 관한 사항, 주요 정책 등의 내용에 관한 사항 등이 포함된 자체평가계획을 매년 수립해야 한다고 규정하고 있다.

17개 광역지방자치단체 중 12곳(서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 경기, 전남, 경북,

세종, 강원, 전북, 제주)은 평가업무의 일부를 위탁할 수 있다고 규정하고 있으나, 5곳(광주, 대전, 충북, 충남, 경남)은 평가업무의 위탁 가능성에 대한 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 다만, 평가업무의 위탁은 강행규정이 아니라 위탁할 수 있는 임의규정으로 정하고 있어 반드시 위탁해야 하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

이와 함께, 자체평가의 운영과 관련된 평가 방법, 시기, 평가지표 등 자체평가 운영과 관련된 계획을 규정하고 있는 광역자치단체는 6곳(서울, 인천, 울산, 충남, 전남, 전북)으로 나타났다. 광역자치단체 자체평가의 법적 근거에서 살펴본 내용과 같이 서울, 인천, 울산, 충남, 전남, 전북 6곳의 광역자치단체를 제외한 11개 광역자치단체에서는 자체평가를 성과관리, 성과평가, 평가, 업무평가 등으로 정의하고 있다.

광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규 내 평가 업무의 위탁 규정에 대해서는 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 4개 특별자치시·도인 세종, 강원, 전북, 제주는 모두 평가의 위탁 가능성을 규정하고 있으나, 13개 광역자치단체는 8곳(서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 경기, 전남, 경북)만 위탁 가능성을 규정하고 있어 4개 특별자치시·도가 평가 운영에 유연성이 높은 것으로 나타났다. 이와 함께, 자체평가 운영 계획에 대한 규정은 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 아닌 자체평가를 정의하고 있는 규정에 따라 차이가 나타났다.

표 4-8 광역자치단체 자체평가 주체 및 운영 관련 규정

구분		평가위원회 설치	위원회 구성	평가 위탁 규정	자체평가 운영 계획
특별시·광역시·도	서울특별시	○	10명 이상 15명 이내	○	○
	부산광역시	○	10명 이상 20명 이내	○	×
	대구광역시	○	10명 이상 20명 이하	○	×
	인천광역시	○	10명 이상 25명 이내	○	○
	광주광역시	○	10명 이상 20명 이하	×	×
	대전광역시	○	40명 이내	×	×
	울산광역시	○	20명 이내	○	○
	경기도	○	15명 이내	○	×
	충청북도	○	20명 이상 30명 이하	×	×

구분		평가위원회 설치	위원회 구성	평가 위탁 규정	자체평가 운영 계획
	충청남도	○	15명 이상 40명 이내	×	○
	전라남도	○	10명 이상 25명 이내	○	○
	경상북도	○	15명 이상 25명 이내	○	×
	경상남도	○	10명 이상 25명 이하	×	×
특별자치시·도	세종특별자치시	○	20명 이상 35명 이내	○	×
	강원특별자치도	○	10명 이상 20명 이내	○	×
	전북특별자치도	○	8명	○	○
	제주특별자치도	○	15명 이상 30명 이하	○	×

주: 위원회의 구성은 위원장 및 부위원장을 포함한 인원 수임
출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

3) 평가 대상, 절차 및 방법

「정부업무평가 기본법」 제18조 제5항에서는 지방자치단체의 자체평가 대상 및 절차 등 방법에 관한 필요한 사항은 지방자치단체장이 정하는 것으로 규정하고 있어 광역자치단체장은 자체평가의 방법을 자율적으로 규정할 수 있다.

17개 광역지방자치단체 중 8곳(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 경기, 충북, 세종)은 평가대상의 업무를 직접규정으로 규정하고 있으며, 9곳(광주, 울산, 충남, 전남, 경남, 경북, 강원, 전북, 제주)는 임의규정으로 정하고 있는 것으로 나타났다. 서울은 평가의 대상을 '업무 등'으로 규정하고 있으며, 서울시 소속 행정기관, 투자기관, 출연기관 및 자치구에서 추진하고 있는 업무 및 관련사항에 대해 성과목표, 주요사업, 주요업무계획, 시행계획의 주요시책을 평가한다. 부산, 대구는 시 본청의 실·국·본부 및 과·담당관·팀 및 기관장이 4급 이상인 직속기관·사업소 및 그 하부조직으로 대상을 규정하고 있으며, 인천은 시 본청의 실·국·본부, 기관의 장이 3급 이상인 직속기관 및 사업소, 출장소로 규정하고 있다. 대전은 소속행정기관, 출자기관, 출연기관 및 자치구를, 경기는 도 본청의 실·국, 실·과 및 그에 준하는 조직 및 기관장이 4급 이상인 직속기관·사업소 및 그 하부조직, 충북은 「충청북도 행정기구설치조례 시행규칙」에 규정된 전 부서인 실장·국장·본부장·담당관·과장의 직급, 소속기관의 장의 직급, 담당관·과 등 하부조직, 세종은 시 본청·직속기관·사업소·합의제행정기관의 실·과·담당관

등의 부서 단위 및 읍·면·동으로 규정하고 있다.

평가 시기에 대해서는 반기별(연 2회)이 7곳(대전, 울산, 경기, 충북, 경남, 전북, 제주)으로 가장 많으며(다만, 대전은 분기별이 아닌 연 2회로 규정), 분기별(연 4회)이 3곳(서울, 부산, 대구), 연 1회는 3곳(경북, 세종, 강원)(단만, 강원은 연 1회 및 분기 또는 반기 등으로 규정)으로 나타났다. 인천 및 광주는 분기 또는 반기 등으로 규정하고 있으며, 충남은 단체장이 결정하는 것으로 규정하고 있어 평가 시기 및 횟수에 대한 내용은 규정하고 있지 않다.

평가 방법은 17개 광역지방자치단체 중 다수인 9곳(부산, 대구, 인천, 경기, 충북, 전남, 경북, 세종, 강원)은 정량평가로 실시하되 다른 형태인 정성평가도 가능하다고 규정하고 있으며, 광주와 대전은 정성평가가 가능하다고만 규정하고 있다. 6곳(서울, 울산, 충남, 경남, 전북, 제주)은 평가 방법을 규정하지 않는 것으로 나타났다.

평가 결과에 대한 이의신청은 17개 광역지방자치단체 중 7곳(부산, 대구, 충북, 충남, 경북, 강원, 전북)만 규정하고 있으며, 10곳(서울, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 전남, 경남, 세종, 제주)는 이의신청에 대한 규정이 존재하지 않는다. 이의신청 규정이 있는 7곳의 광역자치단체는 평가 결과에 대해 이의신청이 있으면, 심사하여 이의신청이 타당할 경우 결과를 조정할 수 있으며, 이의신청을 받아들이지 않은 경우 등 이의신청에 대한 결과를 알려주어야 하는 것으로 규정하고 있다.

광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규 내 평가 대상, 절차 및 방법에 대한 규정에 대해서는 17개 광역자치단체 모두 각자 다르게 나타나 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

표 4-9 광역자치단체 자체평가 대상, 시기 및 방법 규정

구분		평가대상	평가 시기	평가 방법	이의신청
특별시·광역시·도	서울특별시	○	분기(연 4회)	×	×
	부산광역시	○	분기(연 4회)	정량평가(다른 형태 가능)	○
	대구광역시	○	분기(연 4회)	정량평가(다른 형태 가능)	○
	인천광역시	○	분기 또는 반기 등	정량평가(정성평가 가능)	×
	광주광역시	△	분기 또는 반기 등	정성평가 가능	×
	대전광역시	○	연 2회	정성평가 가능	×
	울산광역시	△	반기(연 2회)	×	×
	경기도	○	반기(연 2회)	정량평가(다른 형태 가능)	×
	충청북도	○	반기(연 2회)	정량평가(정성평가 가능)	○
	충청남도	△	단체장 결정 권한	×	○
	전라남도	△	연 1회 이상	정량평가(정성평가 가능)	×
	경상북도	△	연 1회	정량평가(다른 형태 가능)	○
	경상남도	△	반기(연 2회)	×	×
특별자치시·도	세종특별자치시	○	연 1회	정량평가(정성평가 가능)	×
	강원특별자치도	△	연 1회 (분기 또는 반기 등)	정량평가(정성평가 가능)	○
	전북특별자치도	△	반기(연 2회)	×	○
	제주특별자치도	△	반기(연 2회)	×	×

주: 평가대상(○: 직접규정, △: 간접규정)
출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

4) 평가 결과 공개 및 활용

(1) 평가 결과 공개

「정부업무평가 기본법」 제26조에서는 지방자치단체장을 포함하여 국무총리, 중앙행정기관장 및 공공기관평가를 실시하는 기관장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 「정부업무평가 기본법」에서는 평가결과의 공개, 공개 주체 및 방법을 강행규정으로 정하고 있다.

하지만, 17개 광역자치단체 중 6곳(서울, 인천, 울산, 전남, 경남, 제주)은 평가 결

과 공개에 대한 규정이 없는 것으로 나타났으며, 경기는 평가 결과 공개 규정은 있으나 공개 주체 및 방법에 대한 내용을 정하지 않고 있으며, 전북은 평가 결과 공개 및 공개 방법에 대한 규정은 정하고 있으나 공개 주체는 정하지 않는 것으로 나타났다.

「정부업무평가 기본법」 제26조와 같이 평가 결과 공개, 공개 주체 및 방법 모두를 자체평가와 관련된 자치법규 내 규정하고 있는 광역자치단체는 9곳(부산, 대구, 광주, 대전, 충북, 충남, 경북, 세종, 강원)으로 나타났다. 9곳 모두 평가 공개 주체는 단체장이며, 공개 방법은 홈페이지를 중심으로 행정포탈, 성과관리시스템 등으로 규정하고 있다.

광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규 내 평가 결과 공개, 공개 주체 및 방법에 대한 규정에 대해서는 17개 광역자치단체 모두 각자 다르게 나타나 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

(2) 평가 결과 활용

「정부업무평가 기본법」 제28조에서는 중앙행정기관의 장은 평가 결과를 조직·예산·인사 및 보수 체계에 연계·반영을 강행규정으로 정하고 있으며, 동법 제30조 제1항에서는 중앙행정기관의 장은 평가 결과에 따라 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 강행규정으로 정하고 있으며, 동법 제30조 제2항에서는 평가 결과에 따라 우수기관에 대해 표창수여, 포상급 지급 등의 우대조치에 대해 임의규정으로 정하고 있다.

17개 광역지방자치단체 중 울산을 제외한 16곳은 자체평가와 관련된 자치법규 내 평가 결과의 활용에 대한 내용을 강행규정 또는 임의규정으로 정하고 있다. 평가 결과의 활용을 강행규정으로만 정하고 있는 곳은 한 곳도 없으며, 8곳(부산, 대구, 광주, 대전, 충북, 경북, 세종, 강원)은 강행규정과 임의규정 모두 규정하고 있으며, 8곳(서울, 인천, 경기, 충남, 전남, 경남, 전북, 제주)은 임의규정으로만 정하고 있다. 평가 결과의 활용을 정하고 있는 16개 광역자치단체는 부서, 기관 등 조직과 공무원인 개인을 대상으로 우대사항을 규정하고 있다.

광역자치단체의 자체평가 관련 자치법규 내 평가 결과 활용에 대한 규정에 대해서는 17개 광역자치단체 모두 각자 다르게 나타나 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

표 4-10 광역자치단체 평가 결과 공개 및 활용 규정

구분		공개	주체	방법	활용
특별시·광역시·도	서울특별시	×	×	×	기관 및 개인, 예산지원, 포상, 인사 우대 등(임의)
	부산광역시	○	단체장	행정포탈, 홈페이지 등	조직관리, 예산평가(강행) 기관 및 개인, 인사상 우대(포상 또는 성과급)(임의)
	대구광역시	○	단체장	홈페이지	조직관리, 예산평가(강행) 부서 및 개인, 인사상 우대(포상 또는 성과급)(임의)
	인천광역시	×	×	×	조직관리, 부서, 기관 및 개인 인사상 우대(임의)
	광주광역시	○	단체장	홈페이지 등	조직관리, 예산(강행) 부서 및 개인 인센티브(임의)
	대전광역시	○	단체장	홈페이지 등	조직운영, 예산(강행) 부서 및 개인 인사상 우대(임의)
	울산광역시	×	×	×	×
	경기도	○	×	×	조직관리, 예산편성, 기관 및 개인, 인사상 우대 조치(임의)
	충청북도	○	단체장	홈페이지 등	조직관리, 예산, 직무평가(강행) 부서 및 개인 인사상 우대(임의)
	충청남도	○	단체장	홈페이지	예산, 조직 및 개인 인사상 우대(임의)
	전라남도	×	×	×	부서 및 개인 인사상 우대(임의)
	경상북도	○	단체장	홈페이지 등	인사, 조직관리, 예산(강행) 부서, 기관 및 개인, 인사상 우대(임의)
	경상남도	×	×	×	부서 및 개인 인사상 우대(임의)
특별자치시·도	세종특별자치시	○	단체장	성과관리 시스템, 홈페이지 등	조직관리, 예산편성(강행) 부서, 기관 및 개인 인사상 우대(임의)
	강원특별자치도	○	단체장	성과관리 시스템 홈페이지 등	조직관리, 예산편성(강행) 부서, 기관 및 개인 인사상 우대(임의)
	전북특별자치도	○	×	성과관리 시스템	인사 참고 자료(임의)
	제주특별자치도	×	×	×	기관 및 개인 인사상 우대(임의)

출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

2. 자체감사

1) 자체감사 기구 현황

17개 광역지방자치단체는 자체감사와 관련된 자치법규를 제정하여 시행 중이며, 규칙 및 조례의 형태로 자치법규를 제정하여 시행 중이다. 17개 광역자치단체 자체감사 관련 자치법규에서는 「공공감사에 관한 법률」, 「공공감사에 관한 법률 시행령」, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」, 「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 및 그 밖의 법령, 조례 등을 자체감사의 법적 근거로 명시하고 있다.

「공공감사에 관한 법률」 제5조 제1항에서는 중앙행정기관 등(중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관)은 자체감사 기구의 설치를 강행규정으로 정하고 있으며, 동법 제5조 제2항에서는 자체감사 기구를 합의제 감사기구를 둘 수 있다고 임의규정으로 정하고 있다. 이를 근거로 17개 광역자치단체는 자체감사를 위해 자체감사기구를 설치하고 있으며, 17개 광역자치단체 중 10개 광역자치단체(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 경남, 제주)에서는 합의제 감사기구인 감사위원회가 설치되어 있으며, 7개 광역자치단체(인천, 울산, 경기, 충북, 전북, 전남, 경북)에서는 독임제 감사기구인 감사관이 존재하며, 모든 자체감사기구는 전담하여 자체감사업무를 전담하고 있다.

다만, 자체감사기구 유형에 따라 기관 구성에 차이가 있는 것으로 나타났다. 먼저, 감사위원회가 설치된 광역자치단체의 감사위원회 위원 구성은 위원장 포함 3명 이상 7명 이하가 6곳(서울, 부산, 대구, 광주, 충남, 경남), 7명 이내가 3곳(세종, 강원, 제주)으로 나타났으며, 대전은 감사위원회 구성 관련 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 다음으로 감사관이 설치된 광역자치단체의 구성은 감사관 및 감사담당자로 구성하고 있으며, 경기는 민간전문감사관을 포함하는 것으로 규정하고 있다.

이와 함께, 「공공감사에 관한 법률」 제7조에서는 자체감사기구의 독립성이 최대한 보장되어야 한다고 정하고 있으며, 이에 따라 17개 광역자치단체 중 9곳(부산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 세종, 강원, 제주)은 자체감사기구의 독립성이 보장되도록 정하고 있다.

감사위원회가 설치된 10개 광역자치단체의 감사위원회 구성과 관련된 자치법규를 살펴보면, 충남을 제외한 9곳은 감사위원회 위원장의 임기를 규정하고 있으며, 감사위원

회 위원의 겸직 금지 관련 규정은 5곳(서울, 부산, 광주, 대전, 제주)에서 정하고 있다.

광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규 내 자체감사 기구에 대해서는 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 다만, 자체감사기구의 유형인 합의제 또는 독임제에 따라 관련 규정이 차이가 있는 것으로 나타났다.

표 4-11 광역자치단체 자체감사 기구 관련 규정

구분		자체감사기구	기관 구성	독립성 규정	감사위원회 위원장 임기	위원 겸직 금지
특별시·광역시·도	서울특별시	감사위원회	3명 이상 7명 이하	X	3년(연임)	○
	부산광역시	감사위원회	3명 이상 7명 이하	○	2년(연임 1회)	○
	대구광역시	감사위원회	3명 이상 7명 이하	X	시장 결정(2~5년)	X
	인천광역시	감사관	감사관, 감사담당자	X	X	X
	광주광역시	감사위원회	3명 이상 7명 이하	X	2~5년	○
	대전광역시	감사위원회	X	X	2년	○
	울산광역시	감사관	감사관, 감사담당자	X	X	X
	경기도	감사관	감사관. 감사담당자, 민간전문감사관	○	X	X
	충청북도	감사관	감사관 및 감사담당자	X	X	X
	충청남도	감사위원회	3명 이상 7명 이하	○	X	X
	전라남도	감사관	감사관, 감사담당자	○	X	X
	경상북도	감사관	감사관, 감사담당자	○	X	X
	경상남도	감사위원회	3명 이상 7명 이하	○	2~5년	X
특별자치시·도	세종특별자치시	감사위원회	7명 이내	○	3년	X
	강원특별자치도	감사위원회	7명 이내	○	3년	X
	전북특별자치도	감사관	감사관, 감사담당자	X	X	X
	제주특별자치도	감사위원회	7명 이내	○	3년	○

주: 기관 구성은 위원장 및 감사관 포함
출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

2) 감사계획 및 실시

(1) 감사계획 수립 및 통보

「공공감사에 관한 법률」 제19조 제1항에서는 감사기구의 장은 자체감사 대상기관에 대한 감사계획을 수립하여 자체감사를 실시하도록 강행규정으로 정하고 있으며, 동법 제12조 제1항에서는 감사기구의 장은 감사예정일 7일전까지 감사계획의 주요 내용을 자체감사 대상기관에게 통보하도록 규정하고 있다.

「공공감사에 관한 법률」 제19조 제1항 및 제2항을 근거로 17개 광역자치단체 중 15곳은 감사계획을 수립하고 있으며, 2곳(충북, 경남)은 감사계획 수립 관련 내용을 규정하지 않는 것으로 나타났다. 이와 함께, 감사계획의 통보 관련 규정은 감사계획을 수립한 15곳 중 인천을 제외한 14곳에 존재하는 것으로 나타났다. 감사계획의 통보 시기는 「공공감사에 관한 법률」 제12조 제1항에서는 감사예정일 7일전까지로 정하고 있으나, 9곳(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 전남, 경남, 전북)에서는 매년 1월 31일로 정하고 있으며, 3곳(세종, 강원, 제주)은 감사예정일 30일전, 2곳(경기도, 충남)은 다음해가 시작되기 전까지로 규정하고 있어 「공공감사에 관한 법률」 제12조 제1항에서 정하고 있는 통보일보다 먼저 감사계획을 통보하는 것으로 나타났다.

광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규 내 감사계획 수립 및 통보에 대해서는 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 우선, 4개 특별자치시·도는 모두 감사계획 수립을 규정하고 있으며, 감사계획의 통보는 13개 광역자치단체는 일반적으로 매년 1월 31일로 정하고 있으나, 4개 특별자치시·도 중 전북을 제외하면 모두 감사예정일 30일 전으로 정하고 있어 13개 광역자치단체가 먼저 감사계획을 통보하는 것으로 정하고 있다.

(2) 감사 실시

「공공감사에 관한 법률」에서는 감사주기, 감사대행 및 공개감사(도민 및 시민 참여)에 대한 내용을 규정하고 있지 않다. 하지만, 17개 광역자치단체 중 12곳(서울, 대구, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북)은 감사주기를 정하고 있으며 일반적으로 2년 또는 3년인 것으로 나타났다.

이와 함께, 17개 광역자치단체 중 8곳(부산, 대구, 울산, 경기, 충남, 경북, 경남,

제주)은 감사의 효율성을 높이고 중복감사를 방지하며, 감사의 성과 및 목적을 달성하기 위해 필요시 감사대상 사무 중 일부 사무에 대해 감시기관을 지정하여 감사를 대행할 수 있다고 임의규정으로 정하고 있으며, 17개 광역자치단체 중 5곳(인천, 광주, 대전, 경기, 충남)은 도민 및 시민이 참여할 수 있는 공개감사 가능성에 대한 규정이 존재하는 것으로 나타났다. 다만, 직접적인 (시민)공개감사 실시 가능성은 광주, 경기 충남으로 나타났으며, 인천 및 대전은 시민이 민간감사관으로 위촉가능하다고 정하고 있다.

광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규 내 감사 실시와 관련한 감사주기, 대행, 공개감사 등의 규정에서는 17개 광역자치단체 모두 각자 다르게 나타나 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 없는 것으로 나타났다.

표 4-12 광역자치단체 자체감사 운영 관련 규정

구분		감사계획 수립	감사계획 통보	감사주기	감사 대행 규정	공개감사 규정
특별시·광역시·도	서울특별시	○	매년 1월 31일	2년	X	X
	부산광역시	○	매년 1월 31일	X	○	X
	대구광역시	○	매년 1월 31일	2년	○	X
	인천광역시	○	X	X	X	△
	광주광역시	○	매년 1월 31일	2년	X	○
	대전광역시	○	매년 1월 31일	3년	X	△
	울산광역시	○	매년 1월 31일	2년	○	X
	경기도	○	다음해가 시작되기 전까지	3년	○	○
	충청북도	X	X	3년	X	X
	충청남도	○	다음해가 시작되기 전까지	3년	○	○
	전라남도	○	매년 1월 31일	△	X	X
	경상북도	X	X	3년	○	X
	경상남도	○	매년 1월 31일	3년	○	X

구분		감사계획 수립	감사계획 통보	감사주기	감사 대행 규정	공개감사 규정
특별자치시·도	세종특별자치시	○	감사예정일 30일 전	X	X	X
	강원특별자치도	○	감사예정일 30일 전	X	X	X
	전북특별자치도	○	매년 1월 31일	2~3년	X	X
	제주특별자치도	○	감사예정일 30일 전	X	○	X

주1: 감사주기는 종합감사(자체감사) 기준. 전남은 감사주기를 별표로 규정한다고 정하고 있으나 관련 별표 내용 확인 불가

주2: 공개감사(도민·시민참여) 관련 서울특별시는 시민감사옴부즈만위원회가 따로 존재함, 인천 및 대전은 시민감사관으로 위촉 가능하므로 △, 광주, 경기, 충남은 (시민)공개감사 가능성 규정 존재

출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

3) 감사결과 공개 및 처리

(1) 감사결과 공개 및 방법

「공공감사에 관한 법률」 제26조에서는 감사결과를 원칙적으로 공개하도록 정하고 있으나, 공개 방법은 정하지 않고 있다. 17개 광역자치단체 중 2곳(광주, 충북)을 제외한 15곳에서는 감사결과 공개를 강행규정으로 정하고 있으며, 공개 방법은 「공공감사에 관한 법률」 제26조와 같이 정하고 있지 않는 곳이 5곳(서울, 세종, 강원, 전북, 제주)이며, 공개 방법을 정한 곳은 10곳(부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남)으로 나타났다. 공개 방법을 정하고 있는 10곳의 공개 방법을 살펴보면, 10일에서 2개월 내 홈페이지, 감사정보시스템, 정보공개시스템에 공개하도록 정하고 있다.

광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규 내 감사결과 공개 규정에 대해서는 17개 광역자치단체 간 차이가 없는 것으로 나타났다. 다만, 13개 광역자치단체에서는 공개 방법을 정하고 있으나, 4개 특별자치시·도는 감사 결과에 대한 공개 규정은 있으나 공개 방법은 정하지 않는 것으로 나타나, 공개 방법은 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 있는 것으로 나타났다.

(2) 감사결과 조치 및 이행확인

「공공감사에 관한 법률」 제23조 제1항에서는 감사결과의 통보 및 처리를 규정하고 있으며, 동법 제25조 제1항에서는 감사결과가 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는

그 통보를 받은 날로부터 1개월 이내 재심의를 신청할 수 있다고 정하고 있다. 이에 따라, 17개 광역자치단체 모두 감사결과 통보 및 재심의 신청 내용을 규정하고 있는 것으로 나타났다.

다만, 감사 조치 기한, 이행결과 확인 규정은 차이가 있는 것으로 나타났다. 17개 광역자치단체 중 9곳(서울, 대구, 대전, 울산, 충남, 세종, 강원, 전북, 제주)은 감사결과에 따른 감사 조치 기한을 정하고 있으며, 일반적으로 2개월 이내이며, 처분 결과에 따라 1개월 또는 3개월 등으로 정하고 있다. 이와 함께, 감사결과 처분요구 및 조치사항이 처리기한 내 처리되었는지 이행결과를 확인하는 규정은 17개 광역자치단체 중 10곳(부산, 대구, 대전, 울산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북)에 존재하고 있으며, 특히 대구 및 대전은 이행결과 확인을 연 1회 이상, 울산은 연 2회 이상 하도록 정하고 있다.

광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규 내 감사결과 조치 및 이행확인 규정에 대해서는 13개 광역자치단체와 4개의 특별자치시·도 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 감사결과 조치 기한은 4개 특별자치시·도는 모두 감사 종료 60일 이내로 정하고 있으며 이행결과 확인은 전북을 제외하고 하지 않는 것으로 나타났다.

표 4-13 광역자치단체 자체감사 결과 공개 및 처리 관련 규정

구분		감사결과 공개	공개 방법	감사 조치 기한	이행결과 확인 규정	이행결과 확인 실시
특별시·광역시·도	서울특별시	○	X	2개월 이내	X	X
	부산광역시	○	감사정보시스템	X	○	X
	대구광역시	○	2개월 이내, 홈페이지 등	감사 종료 60일 이내	○	연1회 이상
	인천광역시	○	30일 이내 홈페이지 등	X	X	X
	광주광역시	X	X	X	X	X
	대전광역시	○	3개월 이내 정보공개시스템 등	2개월 또는 3개월 이내	○	연1회 이상
	울산광역시	○	감사결과 통보날 10일 이내 홈페이지	1개월 이상 3개월 이내	○	연2회 이상

구분		감사결과 공개	공개 방법	감사 조치 기한	이행결과 확인 규정	이행결과 확인 실시
	경기도	○	종료 후 2개월 이내 정보통신망	X	○	X
	충청북도	X	X	X	X	X
	충청남도	○	처분 통보 후 1개월 이내 정보통신망	1개월 이상 3개월 이내	○	X
	전라남도	○	처분 통보 후 20일 이내 도 누리집 등	X	○	X
	경상북도	○	처분 통보 후 2개월 이내 홈페이지 등	X	○	X
	경상남도	○	감사정보시스템	X	○	X
특별자치시·도	세종특별자치시	○	X	감사 종료 60일 이내	X	X
	강원특별자치도	○	X		X	X
	전북특별자치도	○	X		○	X
	제주특별자치도	○	X		X	X

출처: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

3. 소결

1) 자체평가

지방정부의 집행기관에 의한 지방정부 책임성 현황을 검토하기 위해 먼저 17개 광역자치단체의 자체평가(성과평가) 관련 자치법규에 대해 법적 근거, 평가 주체 및 운영, 평가 대상, 절차 및 방법, 평가 결과 공개 및 활용 관련 조문을 비교 및 분석하였으며, 그 주요 결과는 다음과 같다.

법적 근거와 관련하여, 17개 광역자치단체는 자체평가와 관련된 자치법규를 제정하여 시행 중이지만, 자체평가의 법적 근거가 「정부업무평가 기본법」이라고 명시한 광역자치단체는 14개이며, 3개의 광역자치단체(서울, 대전, 경남)는 법적 근거를 명시하지 않고 있다. 이와 함께, 17개 광역자치단체 중 6개 광역자치단체(서울, 인천, 울산, 충남, 전남, 전북)는 자체평가를 정의하고 있으며, 11개 광역자치단체는 자체평가 대신 성과관리, 성과평가 등으로 정의하고 있다.

평가 주체 및 운영과 관련하여 먼저 평가 주체는 「정부업무평가 기본법」 제18조 지방자치단체의 자체평가 실시 및 주체 규정에 따라 17개 광역자치단체는 자체평가 실시 주체를 평가위원회로 규정하고 있으며, 평가위원회 설치, 구성 및 운영에 관한 내용을 명시하고 있다. 다만, 평가위원회 구성은 최소 8명(전북)에서 최대 40명(대전, 충남) 사이로 광역자치단체별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 다음으로, 평가 운영은 「정부업무평가 기본법」 제33조의 평가업무 일부 위탁 가능 규정에 따라 17개 광역자치단체 중 12개 광역자치단체(서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 경기, 전남, 경북, 세종, 강원, 전북, 제주)는 자체평가 업무의 일부를 위탁할 수 있는 임의규정을 명시하고 있다. 이와 함께, 자체평가 운영과 관련된 평가 방법, 시기, 평가지표 등 자체평가 운영과 관련된 계획을 규정하고 있는 광역자치단체는 6개(서울, 인천, 울산, 충남, 전남, 전북)로 나타났다.

평가 대상, 절차 및 방법과 관련하여 먼저 평가 대상은 「정부업무평가 기본법」 제18조 제5항에 따라 지방자치단체장이 자체평가의 방법을 자율적으로 정하고 있다. 평가 대상 업무에 대해 17개 광역지방자치단체 중 8곳(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 경기, 충북, 세종)은 자체평가 대상 업무를 직접규정으로 정하고 있으나, 9곳(광주, 울산, 충남, 전남, 경남, 경북, 강원, 전북, 제주)은 임의규정으로 정하고 있다. 평가 시기는 반기별(연 2회) 7곳, 분기별(연 4회) 3곳, 연 1회는 3곳으로 나타났으며, 인천, 광주, 충남은 분기 또는 반기, 단체장 결정 등으로 평가 시기 및 횟수를 규정하지 않는 것으로 나타났다. 평가 방법은 17개 광역지방자치단체 중 9곳(부산, 대구, 인천, 경기, 충북, 전남, 경북, 세종, 강원)은 정량평가 또는 정성평가로 실시한다고 규정하고 있으며, 6곳(서울, 울산, 충남, 경남, 전북, 제주)은 평가 방법을 규정하지 않고 있다. 평가 결과에 대한 이의신청은 17개 광역지방자치단체 중 7곳(부산, 대구, 충북, 충남, 경북, 강원, 전북)만 규정하고 있으며, 10곳(서울, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 전남, 경남, 세종, 제주)은 이의신청 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

평가 결과 공개 및 활용과 관련하여 「정부업무평가 기본법」 제26조에서는 평가결과의 공개, 주체, 방법을 강행규정으로 정하고 있으며, 이에 따라 17개 광역자치단체 중 9곳(부산, 대구, 광주, 대전, 충북, 충남, 경북, 세종, 강원)은 평가 결과 공개, 주체 및 방법을 규정하고 있으나, 6곳(서울, 인천, 울산, 전남, 경남, 제주)은 평가 결과

공개 규정이 없는 것으로 나타났다. 평가 결과 공개 방법은 일부 차이가 있으나 일반적으로 인터넷 홈페이지를 통해 공개하고 있으며, 평가 주체는 단체장으로 규정하고 있다. 평가 결과 활용은 17개 광역지방자치단체 중 울산을 제외한 16곳은 자체평가 결과의 활용을 규정하고 있으며, 부서, 기관 등 조직과 공무원인 개인을 대상으로 우대사항을 정하고 있다.

17개 광역자치단체의 자체평가(성과평가) 관련 자치법규를 검토한 결과 자체평가와 관련하여 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있도록 제도적 장치는 마련한 것으로 나타났다. 다만, 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 자체평가 관련 자치법규는 17개 광역자치단체 간 다소 차이는 있으나, 13개 특별시·광역시·도와 4개 특별자치시·도 간 차이가 아닌 17개 광역자치단체 모두 차이가 있는 것으로 나타났다.

세부적으로 살펴보면, 자체평가를 정의하고 있는 광역자치단체보다 자체평가 대신 성과관리, 성과평가 등으로 정의하는 광역자치단체가 많게 나타난 점은 자체평가를 성과관리, 성과평가 등으로 이해할 수 있음을 의미한다. 이와 함께, 평가 결과의 이의신청에 대해 이의신청 규정이 존재하지 않는 광역자치단체가 많으며, 평가 결과의 공개, 주체 및 방법을 규정하지 않는 광역자치단체가 다수 존재하는 것으로 나타나 자체평가의 중요성을 광역자치단체 간 다르게 인식하는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 내용을 토대로 광역자치단체는 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 제도적 장치인 자체평가에 대해 의미나 중요성을 다르게 인식하는 것으로 이해할 수 있으며, 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 자체평가 제도에서는 이의신청 및 결과 공개에 대한 논의가 필요한 것으로 나타났다.

2) 자체감사

지방정부의 집행기관에 의한 지방정부 책임성 현황을 검토하기 위해 자체평가 다음으로 17개 광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규에 대해 자체감사기구, 감사계획 및 실시, 감사결과 공개 및 처리 관련 조문을 비교 및 분석하였으며, 그 주요 결과는 다음과 같다.

17개 광역자치단체는 자체감사와 관련된 자치법규를 제정하여 시행 중이며, 「공공감사에 관한 법률」 제5조 제1항에 따라 자체감사를 위한 자체감사기구를 설치 및 운영하고 있다. 자체감사업무를 전담하는 자체감사기구의 유형은 합의제 감사기구인 감사위원회와 독임제 감사기구인 감사관이 존재하며, 17개 광역자치단체 중 10개 광역자치단체(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 경남, 제주)는 감사위원회, 7개 광역자치단체(인천, 울산, 경기, 충북, 전북, 전남, 경북)는 감사관이 설치되어 있다. 다만, 17개 광역자치단체 중 9곳(부산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 세종, 강원, 제주)만 자체감사기구의 독립성이 보장되도록 정하고 있다.

감사계획 및 실시와 관련하여, 먼저 감사계획은 「공공감사에 관한 법률」 제19조 제1항 및 제12항을 근거로 17개 광역자치단체 중 15곳은 감사계획을 수립하고 있으며, 2곳(충북, 경남)은 감사계획 수립 관련 내용을 규정하지 않는 것으로 나타났다. 다만, 17개 광역자치단체 간 차이는 있으나 감사계획을 통보하는 것으로 나타났다. 다음으로 감사 실시와 관련하여 17개 광역자치단체 중 12곳(서울, 대구, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북)은 감사주기를 정하고 있으며 일반적으로 2년 또는 3년으로 나타났다.

감사결과 공개 및 처리와 관련하여, 먼저 「공공감사에 관한 법률」 제26조에서는 감사결과를 공개하도록 정하고 있으나, 공개방법은 정하지 않고 있으므로, 17개 광역자치단체 중 2곳(광주, 충북)을 제외한 15곳에서는 감사결과 공개를 규정하고 있으며, 공개 방법까지 규정한 광역자치단체는 10곳(부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남)으로 나타났다. 감사결과 통보 및 재심의 신청은 17개 광역자치단체 모두 감사결과 통보 및 재심의 신청 내용을 규정하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 감사 조치 결과의 이행 결과를 확인하는 내용은 17개 광역자치단체 중 10곳(부산, 대구, 대전, 울산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북)만 정하고 있다.

17개 광역자치단체의 자체감사 관련 자치법규를 검토한 결과 자체감사와 관련하여 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있도록 제도적 장치는 마련한 것으로 나타났다. 이와 함께, 자체감사 관련 자치법규는 17개 광역자치단체 간 차이가 자체평가와 비교하여 상대적으로 적은 것으로 나타났으며, 13개 특별시·광역시·도와 4개 특별자치시·도 간 차이가 아닌 감사기구 유형에 따라 자치법규의 차이가 있는 것으로 나타났다.

다만, 감사계획 및 실시, 감사결과 공개 및 처리 등의 규정은 유사하게 나타났으나, 자체감사기구의 독립성 보장 규정은 차이가 있는 것으로 나타났다. 합의제 감사기구인 감사위원회 10곳 중 6곳, 독임제 감사기구인 감시관 7곳 중 3곳에만 독립성을 보장하는 규정이 존재하므로 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 자체감사 제도에서는 감시기구의 독립성 보장에 대한 논의가 필요한 것으로 나타났다.

제4절 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석

1. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석 방법

1) 분석 개요

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가와 자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘)을 분석하기 위해 제4장 제2절에서 자체평가 및 자체감사 관련 자치법규를 활용한 책임성 현황을 검토한 결과를 중심으로 제도의 과정(메커니즘)인 정보제공, 토론·평가, 결과에 대해 검토한다.

제4장 제2절에서 검토한 자체평가의 현황을 제도 과정(메커니즘)인 정보제공, 토론·평가, 결과로 구분한 내용과 제도 과정(메커니즘)을 분석하는 방법은 다음과 같다. 정보제공은 자체평가 운영 계획, 평가 대상 및 평가 시기 관련 현황 검토 결과를 바탕으로 지방정부의 책임성 과정을 분석한다. 토론·평가는 자체평가 주체, 평가 방법, 이의신청 관련 현황 검토, 결과는 자체평가 결과 공개 여부·주체·방법 관련 현황 검토 결과를 바탕으로 지방정부의 책임성 과정을 분석한다.

자체감사의 현황을 제도 과정(메커니즘)인 정보제공, 토론·평가, 결과로 구분한 내용과 제도 과정(메커니즘)을 분석하는 방법은 다음과 같다. 정보제공은 감사계획의 수립, 감사계획의 통보 관련 현황 검토 결과를 바탕으로 지방정부의 책임성 과정을 분석한다. 토론·평가는 감사기구의 독립성 규정, 감사주기, 감사 대행 규정 관련 현황 검토, 결과는 자체감사 결과 공개 및 방법, 감사 조치 기한, 이행결과 확인 관련 현황 검토를 바탕으로 지방정부의 책임성 과정을 분석한다.

표 4-14 자체평가 및 자체감사 책임성 과정(메커니즘) 분석 개요

구분	정보제공	토론·평가	결과
자체평가	• 운영 계획 수립 규정 • 평가 대상 규정 • 평가 시기 규정	• 평가 주체 규정 • 평가 방법 규정 • 이의신청 규정	• 평가 결과 공개 여부 규정 • 평가 결과 공개 주체 규정 • 평가 결과 공개 방법 규정
자체감사	• 감사계획 수립 규정 • 감사계획 통보 규정	• 감사기구 독립성 규정 • 감사 주기 규정 • 감사 대행 규정	• 감사결과 공개 여부 규정 • 감사결과 공개 방법 규정 • 감사 조치 기한 규정 • 이행결과 확인 규정

출처: 저자 작성

2) 책임성 과정(메커니즘) 분석을 위한 인터뷰

(1) 인터뷰 개요

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가와 자체감사에 대하여 자치법규를 활용한 책임성 현황을 토대로 지방정부의 책임성 과정(메커니즘) 분석과 함께, 자치법규을 활용한 책임성 과정(메커니즘) 분석의 한계점을 보완하기 위해 인터뷰를 실시하였다. 책임성 과정(메커니즘) 분석을 위한 인터뷰는 17개 광역자치단체 중 특별시·광역시·도에서는 충청남도를, 특별자치시도에서는 강원특별자치도의 자체평가 및 자체감사 직무 관련 공무원을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 충청남도는 자체평가 정의 규정이 있으며, 자체감사기구도 감사관에서 감사위원회로 가장 빠르게 바꾼 자치단체로 자체평가 관련 내용 및 자체감사 내용, 기구 등에 관한 내용을 확인하기 위해 적합한 자치단체로 판단된다. 이와 함께, 강원특별자치도 역시 특별자치시·도 중 자체평가가 가장 잘 이루어지고 있는 자치단체로 평가되고 있으며, 감사위원회 기구를 운영하고 있으므로 본 연구의 목적 달성을 위해 인터뷰 대상 지역으로 적절하다.

인터뷰 방법은 2024년 8월 30일부터 9월 11일까지 실시하였으며, 자체평가 및 자체감사 제도 관련 제도 내용(목적의 부합성 및 충실성), 제도 운영 과정에서의 문제점 등에 대해 반구조화된 인터뷰지를 활용하여 인터뷰를 실시하였다.

표 4-15 자체평가 및 자체감사 책임성 과정(메커니즘) 분석을 위한 인터뷰 개요

구분	내용
인터뷰 일정	• 강원특별자치도: 2024년 8월 30일 • 충청남도: 2024년 9월 3일(자체감사), 9월 4일(자체평가)
인터뷰 방법	• 강원특별자치도: 오프라인 인터뷰(반구조화된 인터뷰지) • 충청남도: 온라인 인터뷰(반구조화된 인터뷰지)
인터뷰 대상	• 강원특별자치도 및 충청남도 자체평가 및 자체감사 담당 공무원(4인)

출처: 저자 작성

(2) 인터뷰 문항

인터뷰 문항은 자체평가 및 자체감사 관련 제도 내용(목적), 운영 적절성에 대한 내용과 함께, 제4장 제2절에서 자체평가 및 자체감사 관련 자치법규를 활용한 책임성 현황을 검토한 결과에서의 중요 시사점에 대해 인터뷰를 실시하였다. 특히 자체평가 및 자체감사의 지방정부 책임성 과정(메커니즘)을 분석하기 위해 정보제공, 토론·평가, 결과로 구분하여 인터뷰 문항을 구성하였다.

표 4-16 자체평가 및 자체감사 책임성 과정(메커니즘) 분석을 위한 인터뷰 문항

구분		내용
공통문항		• 제도 내용(목적 부합성): 해당 제도의 추구 목적 달성 여부 • 제도 내용(목적 충실성): 해당 제도의 목적 달성을 위한 노력 및 개선 노력 • 운영 적절성: 제도 운영의 문제점, 문제점 대응 및 개선 여부 • 정보제공: 제도 운영에 대해 당사자(피감시자)에게 제도 운영에 대한 정보가 안내가 잘 되고 있는가? • 토론·평가: 현 제도 운영 방안이 적절하다고 생각하십니까? 개선해야 할 부분이 있다고 생각하십니까? • 결과: 제도 운영 결과는 충실히 공개되고 있습니까? 공개가 되고 있다면 내부적으로만 공개되는 것입니까, 아니면 주민에게 모두 공개가 되는 것입니까? • 기타: 앞으로 지방정부의 책임성을 강화하기 위해서는 무엇을 어떻게 개선해야 한다고 생각하십니까?
자체평가	정보제공	• 제도 운영에 대해 당사자(피감시자)에게 제도 운영에 대한 정보가 안내가 잘 되고 있는가? • 자체평가(성과관리) 운영 계획(평가 대상, 시기, 방법 등)은 사전에 공유되었습니까?

구분		내용
	토론·평가	• 중앙정부, 지방의회 등에서 실시하는 감사 및 평가 등을 고려할 때, 자체평가 시기 및 횟수(연 1회, 반기별, 분기별 등)는 적절하다고 생각하십니까? • 자체평가 방법(정량평가 중심. 정성평가 가능)은 적절하다고 생각하십니까? 어떻게 바뀌어야 한다고 생각하십니까?
	결과	• 자체평가의 결과는 내부적으로만 공개되는 것입니까? 자체평가의 결과를 일반국민에게 공개해야 한다고 생각하십니까? • 자체평가 결과에 대해 이의신청이 가능합니까? 이의신청에 따른 조직 내부적 불이익은 없습니까?
자체감사	정보제공	• 자체감사 운영 계획(감사 대상, 시기, 방법 등)은 사전에 공유되었습니까? • 자체감사기구의 구성 인원에 대해 알고 있습니까? 자체감사기구는 감사를 위한 전문성을 갖추었다고 생각하십니까?
	토론·평가	• 자체감사 방법(감사계획 통보, 감사 주기 등)은 적절하다고 생각하십니까? 어떻게 바뀌어야 한다고 생각하십니까? • 자체감사기구(합의제 기관(감사위원회) 또는 독임제 기관(감사관))는 독립성이 보장되어 공정한 감사가 가능하다고 생각하십니까?
	결과	• 자체감사의 결과는 공개되고 있습니까? 결과 공개의 방법은 적절하다고 생각하십니까? • 자체감사기구가 합의제 기관(감사위원회) 또는 독임제 기관(감사관)에 따라 감사결과의 차이가 발생한다고 생각하십니까?

출처: 저자 작성

2. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 분석 결과

1) 책임성 분석결과-정보 제공

(1) 자체평가

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공에 관한 분석은 자체평가 관련 자치법규 중 운영 계획 수립 규정, 평가 대상 규정, 평가 시기 규정 검토와 함께, 관련 내용의 인터뷰 결과를 토대로 책임성 현황을 분석한다.

① 자치법규 검토 결과

첫째, 광역자치단체 자체평가 관련 자치법규 중 운영 계획 수립 규정을 검토한 결과 모든 광역자치단체는 다양한 명칭을 활용하여 자체평가 관련 운영 계획을 수립하는 것

으로 나타났다. 다만, 우리나라 지방자치단체 자체평가의 법적 근거인「정부업무평가 기본법」제18조에서는 자체평가를 실시하여야 한다고 규정하면서 자체평가의 명칭을 사용하고 있으나, 17개 광역자치단체 중 6개 광역자치단체(서울, 인천, 울산, 충남, 전남, 전북)만 자체평가라는 명칭으로 시행 중인 것으로 나타났다. 11개 광역자치단체는 자체평가가 아닌 성과평가, 성과관리, 업무평가, 직무성과평가 등으로 다른 명칭을 사용하는 것으로 나타났다.

따라서, 광역자치단체에서는 자체평가 관련 운영 계획의 수립을 규정하고 있으나, 현재 광역자치단체에서 복잡하게 다양한 용어들을 사용하고 있으므로,「정부업무평가 기본법」에 따라 자체평가의 명칭을 명확히 정의하고 체계화할 필요성이 존재한다.

둘째, 광역자치단체의 평가 대상 규정을 검토한 결과 모든 광역자치단체는 평가 대상을 직접적 또는 간접적으로 규정하는 것으로 나타났다. 다만, 평가라는 것은 평가의 대상이 명확히 규정되어야 하지만, 17개 광역자치단체 중 9곳(광주, 울산, 충남, 전남, 경남, 경북, 강원, 전북, 제주)이 평가의 대상을 직접규정이 아닌 간접규정으로 규정하고 있다. 서울은 '업무 등'이라는 표현을 통해 성과목표, 주요사업, 주요업무계획, 시행계획의 주요시책을 평가하는 등과 같이 어떠한 지자체는 자체평가의 대상을 상당히 넓게 해석하고 있으며, 반면, 어떠한 지자체는 자체평가를 좁게 해석하여 다양한 평가제도 중 작은 일부분으로 이해하고 있다.

즉, 자체평가의 평가 대상을 광의로 해석하느냐, 협의로 해석하느냐에 따라 평가하는 대상 유형은 광역자치단체마다 다양하게 나타날 수 있으며, 평가 대상인 과제 수의 편차도 크게 나타났다. 따라서, 자체평가가「정부업무평가 기본법」에 명시된 목적을 달성할 수 있도록 자체평가의 대상을 명확히하고 중요한 과제를 중심으로 실시할 필요가 있다.

셋째, 광역자치단체의 평가 시기 규정을 검토한 결과 모든 광역자치단체는 평가 시기를 규정하고 있으나, 반기별(연 2회) 실시가 가장 많은 것(7곳, 대전, 울산, 경기, 충북, 경남, 전북, 제주)으로 나타났다.「정부업무평가 기본법」제18조에 따라 광역자치단체의 장은 자체평가의 시기를 자체적으로 정하고 있으므로 연 1회에서 분기별(연 4회)까지 광역자치단체별로 자체평가의 시기가 다양한 것으로 나타났다. 다만, 광역자치단체별로 자체평가의 대상을 광의로 해석하느냐, 협의로 해석하느냐에 따라 평가

대상인 과제의 수도 차이가 있으므로 자체평가의 시기를 적절하고 결정하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 이와 함께, 자체평가는 평가 대상인 과제의 수와 함께, 평가 결과에 대한 활용인 예산, 조직 및 개인에 대한 우대 사항을 결정하는 평가이며, 평가자의 평가 부담을 고려하여 평가 시기를 결정하는 것이 필요하다.

② 인터뷰 결과

자체평가에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공에 관한 인터뷰는 광역자치단체 자체평가 담당자를 대상으로 제도 운영에 대해 당사자(피평가자)에게 제도 운영에 대한 정보가 잘 안내되고 있는지 여부 및 자체평가 운영 계획(평가 대상, 시기, 방법 등)은 사전에 공유되는지 등에 대해 실시하였다.

인터뷰 실시 결과 자체평가는 평가 대상자에게 자체평가 운영에 대한 정보가 잘 안내되고 있는 것으로 나타났다. 자체평가는 자체평가 외 성과평가 및 성과관리 등으로 표현되고 있으므로, 자체평가를 통해 해당 연도의 조직 및 개인의 성과를 책정하고 있다. 또한, 자체평가를 통해 조직 및 개인에 대한 예산 및 인사상 우대가 결정되므로 자체평가의 운영계획은 사전에 공유되고 있는 것으로 나타났다.

이와 함께, 자체평가 운영계획을 홈페이지 등에 공개하여 외부에 자체평가 운영실시계획을 공개하고 관련된 결과를 공개하고 있다. 자체평가의 평가 운영에 대한 정보제공은 「정부업무평가 기본법」에 따라 충실히 제공되고 있는 것으로 나타났다.

> *"자체평가의 운영계획은 사전에 제도 운영방법, 시기, 대상 등을 충분히 안내하고 있다. 자체평가는 공무원분들이 자체평가를 준비할 수 있도록 관련된 정보를 제공하고 있다. 특히, 자체평가는 조직과 개인의 성과에도 연결되는 부분이기 때문에 민감한 문제이다. 따라서, 자체평가의 운영에 대한 정보는 충분히 사전에 제공되고 있다고 생각한다"*
>
> *"자체평가는 시기, 방법, 운영에 대해 반드시 알리고 실시한다. 매년 연초에 계획에 대해 위원회의 결정 및 심의가 끝나면 계획을 내부 공유하고 이후에 외부에도 게시한다"*

(2) 자체감사

① 자치법규 검토 결과

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공에 관한 분석은 자체감사 관련 자치법규 중 감사계획 수립 규정, 감사계획 수립 통보 규정 검토와 함께, 관련 내용의 인터뷰 결과를 토대로 책임성 현황을 분석한다.

첫째, 광역자치단체 자체감사 관련 자치법규 중 감사계획 수립 규정을 검토한 결과 17개 광역자치단체 중 15곳은 「공공감사에 관한 법률」 제19조 제1항에 따라 감사계획을 수립을 규정하고 있으나, 2곳(충북, 경북)은 자체감사 계획 수립 관련 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 감사는 감사대상자에게 감사사항, 목적 및 필요성, 감사의 범위, 실시 기간 등에 내용이 포함된 계획을 수립하여야 하지만, 자체감사 계획 수립 규정이 존재하지 않는다면 공정한 감사가 이루어질 수 없으며, 감사의 목적이 정치적 목적 등으로 변질될 가능성이 존재한다.

둘째, 감사계획 수립 통보 규정을 검토한 결과 감사계획 수립을 규정하고 있는 15곳의 광역자치단체 중 인천을 제외한 14곳의 광역자치단체는 감사계획 수립 통보에 관한 내용을 규정하고 있다. 「공공감사에 관한 법률」 제12조 제1항에서는 감사계획의 통보 시기는 감사예정일 7일전까지로 정하고 있으나, 감사계획 수립 통보를 규정하고 있는 광역자치단체는 감사계획의 통보 시기를 매년 1월 31일, 감사예정일 30일전, 다음해가 시작되기 전까지로 규정하고 있다. 우리나라 지방자치단체의 자체감사의 법적 근거인 「공공감사에 관한 법률」에서 규정하고 있는 것보다 감사계획을 먼저 통보하고 있다.

② 인터뷰 결과

자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공에 관한 인터뷰는 광역자치단체 자체감사 담당자를 대상으로 감사 운영계획에 대한 시기, 방법 등 정보가 사전에 안내되었는지 여부 및 자체감사기구의 전문성 등에 대해 실시하였다.

먼저, 자체감사의 대상, 시기 방법 등 운영계획에 대한 사전 공유 여부 결과 「공공감사에 관한 법률」에 따라 연간 감사에 대한 계획이 수립되고, 감사원과의 협의 후 사

전에 자체감사에 대한 계획이 통보되는 것으로 나타났다. 감사의 대상, 시기, 방법 등은 이미 매뉴얼화되어 있으며, 감사계획의 주요 내용을 감사대상 기관에게 통보하도록 하는 강행규정에 따라 사전에 감사계획의 내용이 공유되는 것으로 나타났다.

> *"법적으로 규정에 따라 그 절차에 따라 연간 감사 계획이 수립되고 감사원과의 협의가 이루어지며, 해당 종합감사, 정기 종합감사에 대해서는 사전에 해당 감사에 맞춰 감사계획이 통보됩니다. 자체감사 계획의 통보는 감사반원 또는 감사반 구성 등에 대해서도 다 통보됩니다. 감사는 자치단체 규정에 의해 매뉴얼화 되어 있습니다."*

자체감사를 위한 전문성에 대해서는 광역자치단체 내부 감사조직 및 감사위원회를 구분하여 판단할 수 있으며, 감사위원회는 외부 전문가로 구성되어 전문성을 충분히 갖춘 것으로 나타났다. 다만, 감사 조직은 인력부족으로 감사 일정 준수가 어려운 상황이지만, 실질적으로 감사를 진행하기 위해 법령 또는 지식을 갖춘 것으로 나타났다. 특히 감사는 개개인의 능력이 중요한 부분이므로 감사의 전문성을 유지 및 강화하기 위해 관련 교육을 실시하는 것으로 나타났다.

> *"감사관 및 감사위원회는 감사에 대한 지식 및 경험이 있으며, 실질적으로 감사를 진행하는 과정에서 관련된 법령 또는 지식을 갖추고 있습니다. 감사위원회는 각 분야의 전문가로 구성되어 있으므로 전문성이 높습니다."*
>
> *"어느 조직이나 인력 부족을 겪고 있으므로 감사조직 및 감사위원회도 마찬가지라고 생각합니다. 감사 일정이 촉박해서 1년 내내 감사를 진행하는데도 감사 기간이 충분하지 않습니다. 감사기구의 전문성에 대해서는 외부 감사위원회 위원은 전문성을 충분히 갖추고 있으며, 감사조직 내부에서도 감사 관련 교육 등을 통해 전문성을 확보하고 있습니다."*

2) 책임성 분석결과-토론·평가

(1) 자체평가

① 자치법규 검토 결과

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가에 대한 책임성 과

정(메커니즘) 중 토론·평가에 관한 분석은 자체평가 관련 자치법규 중 평가 주체 규정, 평가 방법 규정, 이의신청 규정 검토와 함께, 관련 내용의 인터뷰 결과를 토대로 책임성 현황을 분석한다.

첫째, 광역자치단체 자체평가 관련 평가 주체 규정을 검토한 결과 모든 광역자치단체는 「정부업무평가 기본법」 제18조에 따라 자체평가를 위해 평가위원회를 설치, 구성 및 운영에 관한 내용 및 위원회 구성에 관한 내용을 규정하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 「정부업무평가 기본법」 제33조인 평가업무의 일부를 위탁할 수 있는 규정에 따라 8개 광역자치단체(서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 경기, 전남, 경북)는 평가의 위탁 가능성을 유지하고 있어 평가의 유연성 및 전문성이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 평가 방법 규정을 검토한 결과 「정부업무평가 기본법」 제6조에서의 평가의 성과지표는 객관적·정량적으로 측정할 수 있도록 하며, 객관적·정량적으로 측정할 수 없는 경우 다른 형태로 측정하는 것으로 규정하는 것과 동일하게 정량평가로 실시하되 다른 형태인 정성평가도 가능하다고 규정한 광역자치단체는 9곳(부산, 대구, 인천, 경기, 충북, 전남, 경북, 세종, 강원)으로 나타났다. 하지만, 정성평가만 가능하다고 규정한 광역자치단체와 평가 방법을 규정하고 있지 않은 광역자치단체도 있는 것으로 나타나 평가 방법에 대해서는 개선해야 할 부분이 많은 것으로 나타났다.

다수의 광역자치단체가 정량평가 중심 및 추가로 정성평가를 실시하는 이유는 「정부업무평가 기본법」 제6조의 영향도 있으나, 평가의 측정과 평가가 비교적으로 용이하다는 점이 반영된 것으로 판단된다. 하지만, 평가의 대상인 사업이나 과제의 성격에 따라 정량 또는 정성평가를 사용하는 것이 필요하다. 따라서, 정성평가만 실시하거나 평가 방법을 규정하지 않은 광역자치단체를 중심으로 정량평가 중심으로 평가를 실시하되, 평가의 대상 및 성격에 따라 정성평가를 실시하도록 개선하는 것이 필요하다.

셋째, 이의신청 규정을 검토한 결과 이의신청을 규정하고 있는 광역자치단체는 7곳이며, 10곳(서울, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 전남, 경남, 세종, 제주)의 자체평가 관련 자치법규에 이의신청을 규정하고 있지 않은 것으로 나타났다. 「정부업무평가 기본법」 제18조에 따라 지방자치단체의 장이 자체평가 관련 필요한 사항을 규정할 수 있으므로 이의신청에 대한 규정 역시 지방자치단체의 장이 정할 수 있다. 하지만, 11곳의 지방자치단체가 자체평가를 성과평가, 성과관리, 업무평가, 직무성과평가 등의

명칭으로 사용하는 것을 반영할 때, 그리고 조직 또는 개인이 수행하는 정책, 사업, 업무 등을 조직 및 개인의 인사상 우대 결정에 반영된다는 점을 반영할 때 평가 결과에 대한 이의신청 과정은 반드시 과정이다. 따라서, 지방자치단체의 장은 자체평가를 통해 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 평가의 결과에 대한 이의신청을 할 수 있도록 규정하는 것이 필요하다.

② 인터뷰 결과

자체평가에 대안 책임성 과정(메커니즘) 중 토론·평가에 관한 인터뷰는 광역자치단체 자체평가 담당자를 대상으로 제도 운영에 대해 자체평가 시기 및 횟수의 적절성, 자체평가 방법(평가 지표 등)의 적절성에 대해 실시하였다.

먼저, 자체평가 실시 시기 및 횟수의 적절성에 대해 현재 실시하고 있는 자체평가 횟수는 적절하다고 응답하였다. 자체평가의 실시 횟수는 지자체의 운영상황에 따라 다르게 실시하나 일반적으로 2회(반기별)로 실시된다. 하지만, 실제 자치법규에서는 2회 실시로 되어 있으나, 공무원 개인이 수행하는 과제의 특성상 1년에 자체평가를 3회 실시하는 상황도 있는 것으로 나타났다. 자체평가 실시 횟수는 각 지자체가 과거부터 자체평가를 운영하는 과정에서 개선을 통해 최종적으로 결정된 부분이므로 자체평가의 시기 및 횟수는 적절한 것으로 나타났다.

이와 함께, 자체평가가 1년에 1회 실시한다고 규정되어 있는 지역도 성과를 정량적으로 측정하기 위해 4분기로 나누어서 BSC로 평가를 진행하는 것으로 나타났다. 따라서, 자체평가는 최종적으로 1회 실시하지만, 최종적인 자체평가 실시를 위한 정량평가는 추가로 실시하는 것으로 나타났다. 다만, 이러한 자체평가 실시 횟수 역시 자체평가의 공정성, 객관성, 정확성 등을 제고하기 위한 부분이므로 타당한 것으로 나타났다.

> *"저희는 자체평가를 상·하반기 나눠서 실시합니다. 다만, 그 중에 상반기는 실질적으로 두 번에 걸쳐서 실시해서 최종적으로 자체평가는 세 번 실시한다고 생각하시면 됩니다. 자체평가는 조직 및 개인에 대한 평가가 아니라 조직 및 개인이 수행하고 있는 과제에 대한 평가입니다. 해당 과제의 평가 항목에 대한 기준을 준수하기 위해 해당 항목에 대한 평가를 총 3회 실시합니다. 그리고 이렇게 실시하는 횟수는 적절하다고 생각합니다"*

"자체평가는 BSC를 중심으로 평가하는 것이며, BSC는 정량적으로 성과를 측정하는 방법이자 4번의 측정 주기를 가지고 있어요. 그래서 자체평가는 일년에 한번 실시하지만, 실질적으로 BSC 자료를 위해 1년에 4회 실시합니다. BSC로 평가하기 위해 하나의 정량지표를 개인 또는 팀별로 측정하는데, 그 성과가 언제 나오는지 시기에 따라 다를 수 있으므로 4회 실시하는 것이 바람직하다"

다음으로 자체평가 방법의 적절성에 대해서는 현재 운영중인 정량평가 및 정성평가를 혼합하여 운영하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 「정부업무평가 기본법」 제18조 제5항에서는 자체평가의 방법은 지방자치단체장이 결정하는 것으로 되어 있으나, 17개 광역자치단체의 자체평가 방법은 정령평가와 정성평가를 같이 활용하는 것으로 나타났다. 인터뷰 결과에서도 정량평가와 정성평가의 비율은 비슷한 것으로 나타났다.

자체평가의 지표가 정량적으로 설정되어 있어도 그 지표와 관련하여 목표 도전성 등이 정성적으로 반영되므로 지표자체는 정량지표 이지만, 평가는 정량과 정성의 비율이 비슷한 것으로 나타났다. 이와 함께, 평가지표를 복잡하게 설계하여 평가의 객관성 및 정확성을 강조하는 것으로 나타났다.

다만, 자체평가를 통해 조직의 성과를 측정하는데 정량지표만 강조한다면 조직의 성과를 산술적으로만 평가가 가능하므로, 공공기관의 성과의 특징을 반영하지 못한다는 의견이 존재하였다. 따라서, 현재와 같이 자체평가의 방법은 정량평가와 정성평가를 적절하게 활용해야 함을 강조하였다.

"자체평가는 정량평가와 정성평가를 5대5로 실시하고 있습니다. 자체평가는 정량적인 결과만으로 평가할 수 없으며, 반대로 정성적인 결과만으로 평가할 수 없으므로 현재의 평가 방법이 적절하다고 생각합니다. 다만, 정량적인 부분에서는 일반적으로 다 좋은 평가를 받기 때문에 실질적인 평가는 정성평가에서 결정됩니다."

"자체평가는 정량평가가 45점, 정성평가가 55점이니 거의 유사합니다. 이 부분의 적절성은 판단을 유보하지만 저희 지방자치단체는 자체평가의 체계가 복잡합니다. 그 이유는 체계가 복잡할수록 평가는 객관성을 높일 수 있기 때문입니다. 물론 정성평가도 실시하지만, 정성평가의 객관성을 높이기 위해 외부위원회를 통해 검증을 실시합니다. 자체평가가 정량평가를 중심으로만 평가한다면 공무원 및 지자체의 특징을 충분히 반영하지 못한다고 생각합니다."

(2) 자체감사

① 자치법규 검토 결과

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 토론·평가에 관한 분석은 자체감사 관련 자치법규 중 감사기구 독립성 규정, 감사 주기 규정, 감사 대행 규정 검토와 함께, 관련 내용의 인터뷰 결과를 토대로 책임성 현황을 분석한다.

첫째, 광역자치단체 자체감사 관련 감사기구 독립성 규정을 검토한 결과 9곳의 광역자치단체(부산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 세종, 강원, 제주)는 자체감사기구의 독립성 보장을 규정하고 있다. 자체감사 기구의 독립성을 규정하지 않은 광역자치단체 8곳의 자체감사 기구의 유형은 감사위원회 및 감사관이 모두 4곳으로 동일하게 나타나 자체감사 가구의 유형에 따른 차이는 아닌 것으로 나타났다. 다만, 「공공감사에 관한 법률」 제7조에서는 자체감사기구의 독립성이 최대한 보장되어야 한다고 규정하고 있으며, 지방자치단체의 장은 독립성이 보장될 수 있도록 소속이 적정하게 정해야 한다고 규정하고 있다. 따라서, 자체감사기구인 감사위원회 및 감사관은 독립성이 보장되어야 하는 기구임에도 불구하고 독립성 규정이 명확히 명시되어 있지 않은 점은 자체감사기구의 독립성 및 감사의 공정성에 대한 인식에도 영향을 미칠 수 있는 부분이므로 독립성을 명확히 보장할 수 있는 규정이 필요하다.

둘째, 감사 주기 규정을 검토한 결과 17개 광역자치단체 중 12곳(서울, 대구, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북)은 감사주기를 정하고 있으며 일반적으로 2년 또는 3년인 것으로 나타났다. 자체감사 주기는 정책의 집행 업무, 계약업무, 예산관리 업무 등을 고려하여 결정하며, 광역자치단체의 예산, 사업의 수 등에 따라 자체감사의 주기를 다르게 결정할 수 있다. 다만, 감사주기에 대한 적절성은 광역자치단체별로 예산, 사업의 수 등에 따라 결정하는 것이 필요하며, 피감시자의 감사 준비 기간 등을 고려하여 감사주기를 명확히 하는 것이 필요하다.

셋째, 감사 대행 규정을 검토한 결과 8곳(부산, 대구, 울산, 경기, 충남, 경북, 경남, 제주)의 광역자치단체는 감사의 성과 및 목적 달성을 위해 일부 사무에 대해 감사 대행을 규정하고 있다. 지방자치단체 내부 및 외부 위원으로 구성된 감사위원회와 달리 지방자치단체 내부 직원으로 구성된 감사관은 감사의 전문성 강화를 위해 감사 대행을

규정하여 감사의 유연성 및 전문성 제고가 필요하다.

② 인터뷰 결과

자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 토론·평가에 관한 인터뷰는 광역자치단체 자체감사 담당자를 대상으로 자체감사 방법의 적절성, 자체감사기구의 독립성 등에 대해 실시하였다.

먼저, 자체감사 방법인 감사 시기 및 주기와 관련하여 일반적으로 자체감사는 3년 주기로 실시하는 것으로 나타났으며, 그 원인은 일반적인 징계 시효가 3년이기 때문에 징계 시효에 맞춰 3년 주기로 감사를 실시하는 것으로 나타났다. 이와 함께, 2년 주기로 감사를 실시할 수 있으나 피감사기관의 감사에 대한 피로가 증가하고 감사 준비로 실제 업무를 충실히 수행하지 못하는 결과가 발생할 수 있으므로 3년 주기가 적절하다고 나타났다.

"감사 주기에 대해 규정은 3년으로 되어 있는데, 종합감사는 보통 3년의 주기로 시행됩니다. 특정감사라는지 또는 재무감사, 감찰 직무 감사 등에 대한 감사는 규정이 2~3년입니다. 그 이유는 징계 시효와 관련되어 있는데, 일반적인 징계 시효가 3년이기 때문입니다. 3년이라는 주기는 감사를 진행하고 있는 입장에서는 적정하지 않나라는 생각을 합니다. 그 이유는 감사가 수감기관에 피로를 줄 수 있기 때문입니다. "

"감사 주기는 일반적으로 3년이며, 금전과 관련된 감사는 5년인 경우도 있는데, 징계 시효가 일반적으로 3년이므로 3년주기로 감사를 실시합니다. 3년보다 더 짧게 감사를 실시하는 것은 실질적으로 어렵습니다. 감사를 진행하는 것도 힘들고 피감 기관들의 부담이 증가하기 때문입니다.

다음으로 자체감사 기구의 독립성 및 공정한 감사에 대한 인터뷰 결과 자체감사기구는 독립성이 보장되어 공정한 감사가 진행되는 것으로 나타났다. 독립성은 예산 및 인사권이 독립되어야 공정한 감사가 가능하므로 감사위원회는 독립된 위원회 형태로 운영되고 있어 감사의 독립성이 높고, 외부 전문가로 구성되어 전문성도 높은 것으로 나타났다. 이와 함께, 최근 자체감사는 조직의 문제점을 검토하여 성과를 높이는 것이 목적이므로 감사 처분이 징계가 아닌 컨설팅 등을 병행하는 것으로 나타났다.

"자체감사기구는 독립성이 보장되어 있고 공정하게 감사가 이루어집니다. 독립성은 어느 조직이든 위원장 체제 내에서 감사를 진행하면 인사권과 관련이 있으므로 영향을 미친다고 생각하지만, 감사위원회는 독립된 위원회로 운영이 되므로 독립성이 있다고 판단됩니다. 그리고 감사위원회 외부 위원은 전문가이므로 감사에 대한 검증은 전문성이 높고 객관적이라 판단됩니다."

"감사기구는 공정하게 감사를 진행합니다. 과거에는 감사 과정에서 충돌이 많이 발생하였는데, 이제는 감사의 방향이 잘못을 지적하여 징계를 주는 목적이 아니라, 업무의 성과를 높이기 위해 잘못된 부분을 바로잡으려고 하는 것입니다. 따라서, 업무를 개선하는 방향으로 우선 지도하기 때문에 공정한 감사가 가능합니다. 그리고 감사의 분야가 세밀해져서 전문성이 강화되기 때문에 감사기구는 독립성이 보장되어 공정한 감사가 가능합니다"

3) 책임성 분석결과-결과

(1) 자체평가

① 자치법규 검토 결과

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 결과에 관한 분석은 자체평가 관련 자치법규 중 평가 결과 공개 여부 규정, 평가 결과 공개 주체 규정, 평가 결과 공개 방법 규정 검토와 함께, 관련 내용의 인터뷰 결과를 토대로 책임성 현황을 분석한다.

첫째, 광역자치단체 자체평가 관련 평가 결과 공개 여부 규정을 검토한 결과 광역자치단체 중 6곳(서울, 인천, 울산, 전남, 경남, 제주)은 평가 결과 공개에 대한 규정이 없는 것으로 나타났다. 「정부업무평가 기본법」 제26조는 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통해 평가 결과를 공개하여야 한다고 규정하고 있으므로, 6곳의 광역자치단체는 자체평가 결과의 공개에 대한 규정 신설이 필요하다.

이와 함께, 평가 결과 공개 주체 규정을 검토한 결과 자체평가 결과 공개를 규정한 11곳의 광역자치단체 중 2곳(경기, 전북)은 자체평가 결과 공개 주체를 규정하지 않는 것으로 나타났다. 평가결과의 공개 주체는 평가결과의 신뢰성을 의미하며, 지방정부의 책임성에는 평가 사업 및 업무의 평가 결과에 대한 신뢰가 포함되어야 하므로 지방자치단체의 장이 평가결과를 공개하도록 규정의 신설이 필요하다.

마지막으로 평가 결과 공개 방법 규정을 검토한 결과 자체평가 결과 공개를 규정한

11곳의 광역자치단체 중 1곳(경기)은 자체평가 결과 공개 방법을 규정하고 있지 않다. 자체평가 결과의 공개 및 공개 주체가 결정되어 있으나, 공개하는 방법이 규정되어 있지 않아 홈페이지 등에 공개되지 않고, 자체평가의 결과가 조직 내부에만 공개된다면 주민은 자체평가의 결과를 확인할 수 없으며, 지방정부의 책임성이 적절히 수행되고 있는지 판단에 한계가 존재한다.

따라서, 「정부업무평가 기본법」에 규정된 내용과 같이 자체평가 결과를 반드시 공개하여야 할 필요가 있다. 특히, 공개 방법과 관련하여 자체평가 결과가 공개되더라도 주민이 이해하기 힘든 정보 또는 평가 결과 정보를 일부만 제시한다면 자체평가 결과 공개의 의미가 퇴색된다. 따라서, 자체평가결과를 반드시 공개하여야 하며, 평가 결과 공개 주체 및 방법도 수요자인 주민의 편의를 높일 수 있도록 제공하는 것이 필요하다.

② 인터뷰 결과

자체평가에 대안 책임성 과정(메커니즘) 중 결과에 관한 인터뷰는 광역자치단체 자체평가 담당자를 대상으로 자체평가 결과의 공개, 이의신청 가능성, 이의신청에 따른 조직 내부의 불이익 여부 등에 대해 실시하였다.

먼저, 자체평가 결과의 공개에 대해 「정부업무평가 기본법」 제26조는 자체평가의 공개를 규정하고 있으므로 광역자치단체 역시 자체평가의 결과를 공개하는 것으로 나타났다. 다만, 자체평가의 결과를 공개하는 것만 규정하고 있으며, 자체평가 결과의 내용 수준에 대한 규정이 없으므로 공개하는 자체평가 결과의 내용이 다양한 것으로 나타났다.

자체평가 결과 일부 광역자치단체는 추진하고 있는 사업의 성과, 평가결과를 공개하는 것이 아닌 사업 목표의 달성도만 공개하고 있으며, 자체평가의 결과가 모두 공개되지 않는 것이 바람직하다는 의견도 있는 것으로 나타났다. 특히 개인의 성과 및 평가에 대한 결과는 공개하지 않는 것이 바람직하며, 외부에도 조직 단위로 성과를 공개하는 것으로 나타났다. 하지만, 조직 및 부서 단위로 목표 달성도가 아닌 실적을 공개하는 것도 좋을 것이라는 의견도 나타났다.

"자체평가의 결과는 내부 개인에게만 공개하고 있습니다. 홈페이지에 공개하는 것은 사업의 최종 달성도 등을 공개하고 있습니다. 물론, 조직 내부에서도 개인의 평가와 관련된 내용은 공개되지 않습니다. 외부에 공개되는 자체평가의 결과는 달성도만 공개하는 것이 바람직하다고 생각합니다"

"개인의 성과는 공개하기 어렵고, 부서 단위로 자체평가의 결과를 공개합니다. 부서 단위로도 결과를 100%로 다 공개할 필요는 없고 우수 부서를 중심으로 평가 결과를 공개합니다. 다만, 모든 부서의 실적을 공개해서 성과가 우수한 부서를 알릴 수 있는 방안도 고민할 수 있을 것 같습니다.

다음으로 자체평가 결과에 대한 이의신청도 가능하며, 이의신청이 있으면 충분히 소명할 기회가 있고 자료도 충분히 제공하여 객관적으로 이의신청이 가능한 것으로 나타났다.

(2) 자체감사

① 자치법규 검토 결과

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 결과에 관한 분석은 자체감사 관련 자치법규 중 감사결과 공개 여부 규정, 감사결과 공개 방법 규정, 감사 조치 기한 규정, 이행결과 확인 규정 검토와 함께, 관련 내용의 인터뷰 결과를 토대로 책임성 현황을 분석한다.

광역자치단체 자체감사 관련 감사결과 공개 여부 규정을 검토한 결과 2곳(충북, 광주)을 제외한 15곳의 광역자치단체는「공공감사에 관한 법률」제26조에 따라 감사결과를 원칙적으로 공개하도록 규정하고 있다. 다음으로, 감사결과 공개 방법 규정을 검토한 결과「공공감사에 관한 법률」제26조와 같이 5곳의 광역자치단체(서울, 세종, 강원, 전북, 제주)는 감사결과 공개 방법을 정하지 않고 있다. 감사결과 공개 방법은 크게 감사결과를 공개할 공간과 공개 일정이 포함되어 있는데, 10곳의 광역자치단체는 일반적으로 홈페이지에 감사결과를 공개하도록 되어 있으나, 감사결과 공개 일정은 10일~3개월로 다양한 것으로 나타났다. 다만, 4곳의 특별자치시·도는 자체감사 결과 공개 방법을 모두 정하지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 감사 조치 기한 규정은 감사결과에 따라 감사의 조치가 실질적으로 이루어지는 것을 의미하므로 17개 광역자치단체 중 9곳(서울, 대구, 대전, 울산, 충남, 세종, 강원, 전북, 제주)은 일반적으로 감사 종료 후 1개월에서 3개월 이내 조치가 이루

어져야 한다고 정하고 있다. 이와 함께, 감사결과 처분요구 및 조치사항이 처리기한 내 처리되었는지 확인하는 이행결과를 규정하는 광역자치단체는 10곳(부산, 대구, 대전, 울산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남, 전북)으로 나타났다. 이행결과 확인은 감사 조치가 실질적으로 이루어지고 있는지 확인하는 단계로 지방정부의 책임성 실현 과정을 검토하는 과정으로 파악할 수 있으므로 감사결과 처분요구 및 조치사항이 처리되었는지 확인하는 과정이 필요하다.

② 인터뷰 결과

자체감사에 대한 책임성 과정(메커니즘) 중 결과에 관한 인터뷰는 광역자치단체 자체감사 담당자를 대상으로 자체감사 결과의 공개 여부 및 방법, 자체감사기구의 유형에 따른 감사 결과의 차이 등에 대해 실시하였다.

자체감사의 결과 공개는「공공감사에 관한 법률」제26조에 따라 감사결과를 원칙적으로 공개하도록 한 규정에 따라 자체감사의 결과를 공개하고 있으나, 공개 방법 및 범위에 대해서는 광역자치단체에서 결정하는 것으로 나타났다. 일반적으로 광역자치단체는 자체감사의 결과를 공개하고 있으며, 개인의 특정한 사안과 관련된 내용을 제외하면 모든 자체감사 관련 결과를 공개하는 것으로 나타났다.

이와 함께, 감사위원회와 감사관에 따라 자체감사의 결과는 다르지 않을 것으로 예상하고 있으나, 감사위원회의 외부 전문가의 검토에 의해 감사결과의 신뢰성은 감사관보다 감사위원회가 높을 수 있다는 의견이 나타났다.

> *"자체감사의 결과는 지자체 홈페이지에 공개합니다. 특히, 자체감사에 대한 결과는 모두 공개합니다. 다만, 자체감사 중 복무 관련 감사와 민감한 사안에 대해 신고를 통해 실시하는 특정감사는 개인에 대한 감사이므로 감사 결과를 공개하지 않습니다. 그 외 시공 등 사업에 대한 자체감사의 결과는 다 공개합니다."*
>
> *"자체감사의 결과는 모두 공개하며, 결과 공개가 조례에 명문화되어 있습니다. 그리고 감사관과 감사위원회 모두 독립적이고 공정한 감사가 이루어집니다. 다만, 감사위원회는 외부에서 한 번 더 검증을 실시하므로 신뢰성이 더 높다고 생각합니다."*

3. 소결

1) 자체평가

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가를 책임성 과정(메커니즘)에 따라 책임성을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공 단계에서의 책임성 분석결과 자체평가는 관련된 규정이 존재하고 있으나 자체평가의 체계성이 부족한 것으로 나타났다. 특히, 자체평가에 대한 명칭이 통일되어 있지 않아 자체평가의 의미가 혼란스럽고, 평가 대상이 명확하게 규정되어 있지 않아 지자체별로 자체평가의 평가 대상에 대한 범위가 다른 것으로 나타났다. 이와 함께, 광역자치단체는 자체적인 상황을 고려하여 자체평가의 시기를 결정할 수 있으나, 자체평가 대상의 범위가 명확하지 않은 상황에서 평가 시기를 결정하고 있다. 따라서, 자체평가는 지방정부의 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공 단계에서는 책임성이 보통 수준인 것으로 나타났다.

둘째, 책임성 과정(메커니즘) 중 토론·평가 단계에서는 평가 주체 규정을 통해 평가의 유연성 및 전문성이 높은 것으로 나타났으나, 평가 방법 및 이의신청 관련 규정의 개선이 필요한 것으로 나타났다. 자체평가의 평가 방법이 명확하지 않으며, 조직 및 개인의 성과와 관련된 이의신청에 대한 규정이 부족한 것으로 나타났다. 다만, 인터뷰를 통해 평가 방법 공개 및 이의신청이 가능한 것으로 나타났다. 따라서, 자체평가는 지방정부의 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공 단계에서는 책임성이 보통 수준인 것으로 나타났다.

셋째, 책임성 과정(메커니즘) 중 결과 단계에서는 자체평가 결과의 공개 규정이 부족하며, 자체평가 결과를 공개하더라도 공개하는 자체평가 결과에 대한 규정이 부족하여 광역자치단체별로 공개하는 자체평가 결과의 수준이 다른 것으로 나타났다. 자체평가는 수요자인 주민이 쉽게 명확하게 이해할 수 있도록 규정의 개선이 부족한 것으로 나타나 책임성이 낮은 것으로 나타났다.

이를 종합한다면 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가는 책임성 과정(메커니즘)의 관점에서는 책임성이 낮은 것으로 나타났다.

2) 자체감사

집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체감사를 책임성 과정(메커니즘)에 따라 책임성을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공 단계에서의 책임성 분석결과 자체감사는 감사계획 수립 및 감사계획 수립 통보가 적절하게 이루어지도록 규정되어 있으며, 인터뷰 결과에서도 자체감사 관련 정보제공이 충실히 이루어지는 것으로 나타났다. 따라서, 자체감사는 지방정부의 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공 단계에서는 책임성이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 책임성 과정(메커니즘) 중 토론·평가 단계에서는 감사의 독립성 규정 및 인터뷰를 통해 독립성이 높은 것으로 나타났으나, 감사주기가 명확하지 않는 것이 문제점으로 나타났다. 특히, 감사주기 결정에 징계 시효가 영향을 미치는 점을 고려한다면 감사주기를 명확히 하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 셋째, 감사관 및 감사위원회 및 지방자치단체의 감사 직원에 대한 역량강화가 필요한 것으로 나타났다. 따라서, 자체감사는 지방정부의 책임성 과정(메커니즘) 중 정보제공 단계에서는 책임성이 보통 수준인 것으로 나타났다.

셋째, 책임성 과정(메커니즘) 중 결과 단계에서는 자체감사의 결과 공개 여부, 공개 방법에 대한 규정이 일부 광역자치단체 간 차이가 있는 것으로 나타났으나, 전반적으로 공개 여부 및 공개 방법이 규정되어 있으며, 인터뷰 결과를 통해서도 자체감사의 결과가 공개되는 것으로 나타났다. 이와 함께, 자체감사는 독립성 및 전문성이 높은 것으로 나타나 지방정부의 책임성 과정(메커니즘) 중 결과 단계에서는 책임성이 높은 것으로 나타났다.

이를 종합한다면 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체감사는 책임성 과정(메커니즘)의 관점에서는 책임성이 높은 것으로 나타났다.

표 4-17 자체평가 및 자체감사 책임성 분석 결과

구분	정보제공	토론·평가	결과	종합
자체평가	△	△	×	△
자체감사	○	△	○	○

주: ○(책임성 높음), △(책임성 중간), ×(책임성 낮음)
출처: 저자 작성



5

지방의회에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요
제2절 법·제도적 논의
제3절 지방의회에 의한 지방정부 책임성 진단
제4절 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석

제5장 지방의회에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요

지방의회의 1차적 책임성은 집행부를 견제하는 역할로서 의결권과 행정감사/조사권을 들 수 있다. 이러한 견제 작용은 주민 신뢰를 통해 동력을 얻게 되며, 이와 관련된 2차적 책임성과 관련된 제도는 지방의회의원 겸직제도와 윤리위원회 제도를 들 수 있다.

입법기관으로서 본연의 책임은 입법이며, 이에 동시에 집행부를 견제하는 것으로 대표적인 제도가 행정감사 및 조사권이다. 하지만 지방의회에 대한 불신은 그간 언론이나 여론조사를 통해 나타나듯이, 주민 신뢰가 높지 않으면 책임성을 발휘하기 쉽지 않다. 이와 관련된 대표적 제도가 겸직제도 및 윤리위원회 제도로써 최근 지방자치법 전부개정을 통해서 개정된 제도이기도 하다.

기존 연구에서는 지방의회의 제도 중심 개선에만 초점을 맞추었다면, 이 연구는 제도로 인해 파생되는 문제점을 운영 차원에서 들여다 보았고, 그 근본적 원인을 탐구하는데 초점을 두었다.

지방의회의 책임성 관련 제도를 파악하기 위해 우선적으로는 지방의회백서를 통해 분석하였다. 다음으로 제도 운영과 관련되서는 언론기사 및 전문가 인터뷰를 통해 운영상황을 분석하였다. 전문가는 의회관련 협의체(대한민국시도의회의장협의회 수석전문위원, 대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장 및 전문위원) 2곳(3명)과 서울특별시 수석전문위원(1명), 경기도의회 정책지원관(1명)의 전문가(총 5명)를 인터뷰하였다.

인터뷰는 2024년 9월 19일부터 10월 4일에 걸쳐 질문지를 사전에 이메일로 전달 후, 전문가들이 답한 내용을 토대로 직접 만나 인터뷰를 진행했다. 지방의원의 의견 역시 중요하지만 어느 일방의 의견일 수 있어서 지방의회와 관련된 관계자를 만나 인터뷰를 진행했다.

제2절 법·제도적 논의

1. 의결권

1) 개요

지방의회의 의결권 가운데 대표적인 것이 자치입법권이다. 자치입법권은 지방자치단체 구역 내 적용되는 지역법으로, 지방의회가 제정하는 조례와 지방자치단체장이 만드는 규칙, 그리고 지방의회 회의 운영에 필요한 사항을 규정하는 회의 규칙 등을 포함한다.

조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 대해 지방의회 의결로써 제정하는 자치법규이다. 규칙은 지방자치단체장이 법령이나 조례 범위 내에서 그 권한에 해당하는 사무에 대한 법규범으로 해당 지역의 법 일부를 이루게 된다. 법령의 범위 안에서가 의미하는 것은 상위 법령에 위반되지 않는 범위 내를 의미하며, 조례가 법령에 위반되는가 여부는 법량과 조례에 각각의 규정 취지, 목적, 내용, 효과 등을 바탕으로 상호 모순, 저촉 여부에 따라 결정해야 한다.

2) 전부개정 내용 중 지방의회 책임성 관련 부분

근래에 지방자치법 전부개정이 있었고, 특히 지방의회의 책임성과 관련된 부분을 도식화하면 다음과 같다.

표 5-1 2020년 지방자치법 전부개정 중 지방의회 권한(책임성) 관련 내용

분야	기존	개정
자치입법권 보장 강화 (제28조)	• 조례의 제정범위 침해 관련 미규정	• 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못 하도록 규정
정보공개 확대(제26조)	• 자치단체 정보공개 의무 방법 등 미규정	• 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 • 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고

분야	기존	개정
지방의원 겸직금지 명확화 (제43조)	• 겸직금지 대상 개념이 불명확 • 겸직신고 내역 외부 미공개	• 겸직금지 대상 구체화 • 겸직신고 내역 공개 의무화
지방의회 책임성 확보(제65조)	• 윤리특위 설치 임의규정 • 윤리심사자문위 설치 미규정	• 윤리특위 설치 의무화 • 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치 의견청취 의무화

첫째, 자치입법권 보장의 강화를 들 수 있다. 법령에 의해 조례에 위임된 사항인 경우 하위 법령에서 그 내용과 범위를 제한하거나 규정하는 것을 금지하여 지방자치단체 자치입법권을 강화했다.

둘째, 정보공개의 확대이다. 지방의회의 투표결과와 의정활동, 집행기관 조직·재무 등 지방자치와 관련된 정보를 주민의 요구 없이도 선제적으로 공개하도록 하고, 정보공개를 위한 시스템을 구축하여 주민의 정보 접근성을 제고하도록 하는 것이다.

셋째, 책임성·윤리성을 강화하였다. 지방의원이 의정활동에 전념하고 윤리적으로 활동할 수 있도록 공무원 신분의 직책을 겸직하는 것을 금지하고, 의원들이 지켜야 할 윤리강령과 실천규범을 조례로 규정하여 책임성과 윤리성을 강화시키고자 하는 내용이다.

2. 행정사무 감사권 및 행정사무 조사권

1) 개요

지방자치법에서는 집행기관의 집행에 대해 지방의회의 행정감시권을 포괄적으로 인정하고 있다. 행정감시권을 광의로 보면 행정사무감사·조사권에 더하여 민주정치 원리인 견제·균형을 위한 권한, 가령 지방의회 의결권(법 제47조)이나 행정사무처리상황 보고, 출석·답변요구권(법 제51조) 등도 포함된다고 할 것이다. 이 연구에서 초점을 두는 행정감시권은 이 가운데 보다 구체적이고 강력한 감시권인 행정사무 감사권 및 조사권을 의미한다(법 제49조).

표 5-2 행정사무감사 및 조사의 비교

구분	행정사무감사	행정사무조사
범위	지방자치단체가 관장하는 사무전반	자치단체사무 중 특정사안
시기	매년 정례화중 14일 이내	수시 (기간은 본회의에서 결정)
발동요건	법정감사	재적의원 1/3 이상의 요구에 의하여 본회의 의결로 실시

2) 행정사무감사권

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 필수적이다(한국지방행정연구원, 2021). 지방의회의 감사는 체계를 여타 체계와 비교함으로써 명확화될 수 있다.

표 5-3 지방자치단체의 감사체계

구분	지방의회의 행정사무감사·조사	국회의 감사·조사	감사원 감사	중앙부체(시도)의 감사	자체기관의 감사
근거법규	지방자치법 및 동법 시행령	헌법(제41조) 국정감사 및 조 사에 관한법률	감사원법	지방자치법	시군(시군구)행정감사규칙
감사유형	행정사무감사		• 회계감사 • 직무감찰	• 지도감독 • 사무감사	• 종합감사 • 부분감사 • 기강감사
감사대상기관	• 당해 자치단체의 집행기관 • 소속 행정기관 • 하부 행정기관 • 장의 권한 위탁 받은 기관(의회 의결시)	• 광역지자체(필수적 기관) • 기초지자체(선택적 기관) • 지방자치법에 의해 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외 하고자는 당해 의회가 할 수 있도록 함	• 회계검사: 필 요적 검사사항 • 지자체의 회계: 선택적 감사사 항 • 지자체가 재정 원조한 자 • 지자체가 채무 보증한 자 • 지자체가 임명 승인한 자	• 국가사무 또는 시도사무에 대한 지도감독 • 국가사무 – 시도: 주무부 장관 – 시군구: 시도 지사 및 주무 부 장관 – 사군자치구장이 위임받은 시도사무	• 본청 • 그 소속기관 • 산하기관

구분	지방의회의 행정사무감사·조사	국회의 감사·조사	감사원 감사	중앙부체(시도)의 감사	자체기관의 감사
대상 사무	• 자치사무 • 단체위임사무 • 기관위임사무 (조사는 불가)	• 국정감사: 기관 위임사무 • 국정조사: 기관 위임사무	• 직무감찰(지자 체의 사무와 그에 소속한 지방 공무원의 직무)	• 자치사무에 대한 감사(단, 법령위반 사항에 한하여) – 보고, 서류, 장부, 회계의 감사	• 기관위임사무 • 단체위임사무 • 자치사무

3) 행정사무조사권

지방의회의 행정사무조사는 지방자치단체의 사무 중 본회의가 의결한 특정사안에 국한되어야 하고, 이때의 특정사안이라 함은 포괄적이고 추상적이어서는 안되며 반드시 구체적이고 한정적이어야 한다(한국지방행정연구원, 2021).

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 보인다(한국지방행정연구원, 2021).

4) 행정사무감사·조사의 대상과 내용

행정사무감사·조사의 대상은 지방자치단체의 본청(본부, 사업소 포함)과 소속 행정기관 (법 제113조~제116조), 그리고 하부 행정기관(법 제117조, 제120조)이 그 대상이다. 하부행정기관은 자치구가 아닌 행정구, 읍, 면, 동(동은 법 제4조의2 제4항의 행정면과 행정동임)을 말한다,

교육·과학 및 체육에 관한 기관으로 교육감 산하에는 보조기관과 소속교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 행정연수, 수련기관, 도서관, 교원, 학생복지후생기관 등) 및 하급교육행정기관(교육지원청)을 두도록 하고 있다(한국지방행정연구원, 2021). 다만, 하급교육행정기관(교육지원청)은 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하고 있음에도 교육·학예사무가 근본적으로 시·도의 사무이고, 이 기관이 시·도의 기관이기 때문에 시·군·구의회의 감사·조사 대상기관이 아니다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-4 지방의회의 감사·조사 사항별 내용

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 위 한 사항을 감사·조사할 수 있음

표 5-5 행정사무감사결과의 처리기준

구분	처리기준
시정	위법 또는 부당하다고 인정되는 사실에 대하여 이를 취소·철화이행토록 하는 것으로서 결과통보와 동시에 교정 또는 원상회복이 가능한 지적사항을 적법 또는 타당한 상태로 전환
주의	교정 또는 원상회복이 불가능한 경우가 행정행위가 위법부당 하더라도 시정요구 당시 법질서 및 공익에 비추어 적법타당하다고 인정되는 경우로서 시정요구 당시에 위법부당성이 치유되었거나 시정하는 것이 오히려 공익에 반하는 경우 등
개선	위반사항이 조례, 제도, 사무처리절차, 방법, 수단, 통제, 행정규칙 등의 모순·불합리 및 미비 등의 원인에 의한 것으로서 그 근원을 치유하기 위한 구체적인 개선방안(제·개정·폐지 등)을 강구
권고	집행기관에게 특정행위(계획입안·사업시행 등)를 적극적으로 추진·검토하도록 요구하거나 지도·지원을 강구, 보완 기타 개선의 필요성이 인정되는 사항으로서 시정요구사항과는 달리 그 타당성 및 실현가능성 여부를 해당기관에 일임하여 검토·처리하게 하고 그 결과를 보고
건의	대상사무가 도 및 도교육청 소관사무가 아닌 국가나 타자치단체 등의 사무로서 집행기관에서 국가나 타 자치단체 등에 건의하여 처리될 수 있도록 요구하는 사항

5) 행정사무감사·조사의 한계

행정사무감사·조사권은 의회의 제 법상 권능과 상관없이 독립하여 제한없이 행사할 수 없는 보조적 권한으로 본질적으로 내재하는 한계가 있다. 그 한계는 권력분립상 한

계와 사생활 보호를 위한 한계, 그리고 기본권 보장상 한계로 구분할 수 있다.

첫째, 권력분립상 한계이다. 의회는 행정작용에 대한 간섭으로 행정작용을 구체적으로 직접 통제하거나 정치적 압력을 가하는 감사나 조사를 수행할 수 없다.

둘째, 사법권과의 관계이다. 사법권의 독립과 관련된 구체적인 사건이 법원에 계류중인 경우, 해당 사건에 대한 감사·조사를 실시할 수 없다. 즉, 재판 내용에 개입하기 위한 감사·조사, 또는 법관의 소송 지휘 및 재판 절차에 대한 감사는 금지된다.

셋째, 검찰사무와의 관계이다. 형사사법의 공정을 위해 현재 진행되는 범죄 수사나 소추에 간섭할 수 없으며, 여기에 관여할 목적으로 이를 행사할 수도 없다.

넷째, 사적 사항의 제외이다. 행정사무에 대한 감사나 조사는 개인의 사생활을 대상으로 하지 않으며, 감사·조사 과정에서 개인의 사생활을 침해해서도 안 된다.

다섯째, 기본적 인권과의 관계이다. 조사권을 행사할 때에는 기본권을 침해하지 않도록 주의해야 한다. 양심의 자유와 직무상 비밀에 관한 증언은 원칙적으로 강요될 수 없으며, 통신의 비밀 또한 반드시 보호받아야 한다. 불이익을 초래할 수 있는 진술을 거부할 권리 역시 보장되어야 하며, 선거에서의 투표 비밀도 결코 침해되어서는 안된다.

3. 지방의원 겸직 금지

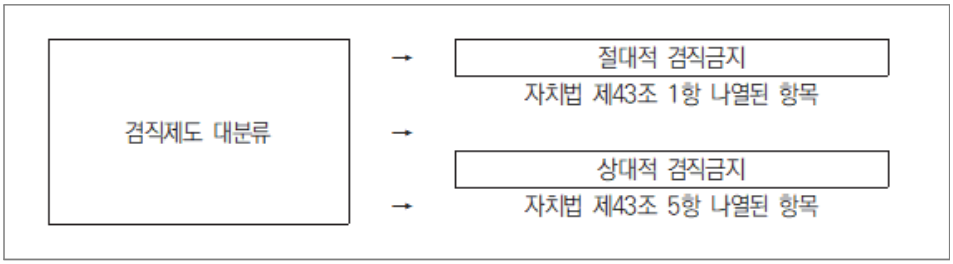
1) 개요

지방의회 의원의 겸직은 지방의회의 의원이 의원직 외 유급 직업을 동시에 가지는 것을 의미한다. 지방의회 의원들에게 2006년에 유급제가 도입되면서 겸직에 대한 논의가 진행되고 있다.

딜레마는 지방의회의원의 겸직범위를 축소하게 되면 지방의원이 주민들의 이익보다 정책 결정에 의한 특정조직의 이익을 대변하게 될 수 있다는 우려이고, 반대로 지방의원 겸직금지 범위를 넓게 하면 유능한 지역 인재들의 지방의회 진출을 방해할 수 있다는 문제가 제기될 수 있다.

2) 겸직제도의 분류

지방의회의원의 겸직제도는 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

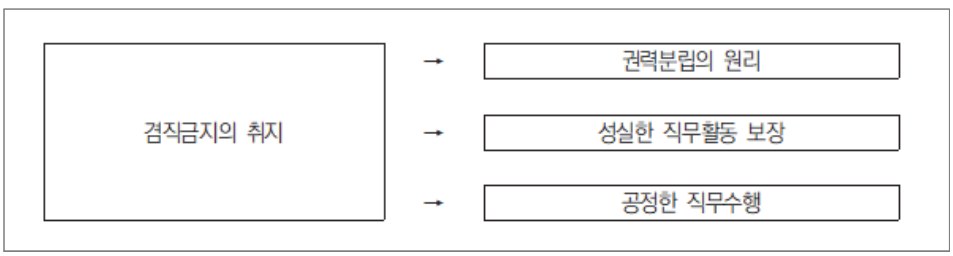


국회의원과 다른 지방의회의 의원, 국가·지방공무원 등 지방자치법 제43조 제1항에 규정된 직위를 지방의회의 의원이 겸직하는 경우에는 지방자치법 제90조에 의거 당연퇴직의 사유가 된다(절대적 겸직금지).

지방자치법은 지방의회의원이 공공단체의 시설이나 재산을 양수하거나 관리하는 것을 금지하고 있으며(지방자치법 제43조 제5항), 이러한 의무를 위반할 경우 제43조 제1항 위반처럼 당연퇴직 사유에 해당되지는 않지만, 제98조에 따라 지방의회의 징계사유로 간주될 수 있다.

지방자치법 제43조 제5항에 따른 겸직 금지는 적용 대상과 시기, 위반 시 조치에 있어 제43조 제1항의 '절대적 겸직 금지'와는 차이가 있으며, '상대적 겸직 금지'로 이해할 수 있다.

3) 겸직제도 의무부과 취지



모든 선출직 공무원은 법률에 따라 임기 중 특정 직위를 겸할 수 없는 의무를 지닌다.

국가별로 선출직 공무원의 특성에 따라 겸직 금지의 범위는 다를 수 있지만, 선출직 공무원에게 이러한 의무를 부과하는 목적은 다음과 같다.

첫째, 선출된 공직자가 성실하게 맡은바 직무를 수행할 수 있도록 하기 위함이다. 일정한 상근직을 겸직하게 되면 물리적으로 양 직위의 직무수행 병행이 어려워 직무를 성실하게 수행하는데 장애가 될 수 있다.

둘째, 권력분립 원리 구현이다. 이와 관련해 헌법재판소는 권력분립 원리는 인적 측면에서 입법과 행정의 분리가 필요하다고 판시한바 있다(90헌마28).

마지막으로, 공정한 직무수행을 보장하기 위해서이다. 일정한 직을 겸직하는 것은 선출직 공직자에게 전체 주민의 이익 아닌 본인 또는 본인이 소속한 단체 등의 이익을 위한 행동을 취할 우려가 있기 때문에 이를 예방하고자 하는 것이다.

4) 개정 「지방자치법」 겸직금지 조항

학계는 기존 지방의원 겸직금지 규정이 명확하지 않고, 집행하는데 있어 일관성이 미흡하며 폐쇄적으로 운영되고, 이행강제력이 부족하다는 점을 문제점을 지적하였다.

개정 「지방자치법」에서는 지방의회의 책임성 강화와 관련해 지방의원의 겸직 관련 대상을 구체화했다. 현재 지방의원의 겸직제도는 '원칙적 허용, 예외적 금지'가 원칙이며.[19] 이번 개정에서도 이 원칙은 유지하되, 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시되었다.[20]

이와 함께 겸직이 허용되는 경우에도 겸직내용을 의무적으로 공개하는 규정이 신설

19) 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 직이다.

20) 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 규정하였다. 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 있다. 사임해야 하는 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 명시하였다.

되었고, 지방의회의 의장은 의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 조례로 규정하는 방법으로 공개해야 한다(제43조 제4항)

이번 개정을 통해 지방의원 겸직제한 규정과 절차가 보다 강화되었다. 그동안 지방의원의 겸직 및 영리거래 금지 제도의 개선이 필요하다는 지적이 지속되어 왔는데, 이번 개정은 이러한 지적을 반영해 의원의 겸직 관련 제도를 일부 개편한 것이다(하혜영, 2021)

지방의원에게 겸직 금지는 직무 전념성, 직무공정성 확보, 권력분립의 원리 등의 목적을 지닌다. 지방의회는 지방정부의 의결기관으로서 집행기관을 견제하고 자치단체의 민간기관·단체를 대상으로 하는 자금의 지원이 공정하게 이루어지고 있는지 행정감사·조사, 예산결산 등을 통해 감시해야 하는 책임이 있다.

따라서 지방의회 의원은 감시자와 피감시자로서의 역할 모순이 발생할 수 있기 때문에 집행기관으로부터 지원받은 예산의 집행을 결정하고 책임을 지는 대표직·임원직을 겸직하는 것은 바람직하지 않다. 이러한 관점에서, 종전 「지방자치법」 제35조 제5항의 모호한 규정을 개정법 제43조(겸직 등의 금지) 제5항에서 구체적이고 명확하게 명시한 점에 의의가 있다.

5) 겸직 찬반 이슈

(1) 찬성

지방의원의 겸직을 찬성하는 입장은 주로 공익적 목적 등을 감안하여 겸직금지가 타당하지 않다고 보는 것이다(윤영근, 2014).

지방의회의 의원은 주민의 대표인 동시에 주민에 대한 봉사자이며, 자치단체가 권장하는 공익활동에 적극 참여할 필요가 있다는 것이다. 아울러, 공공단체는 공익단체이며 관리자는 대개 무보수·명예직이기 때문에 이중으로 보수를 수령하거나 이권에 개입할 여지가 많지 않으며, 지원경비규모도 대부분 소액으로 직무상 공정성이나 청렴의무 등을 저해하지 않는다고 주장한다. 따라서 경비 등의 지원수준과 상관없이 모든 단체의 직위에 대한 겸직을 금지하는 것은 공익적 관점에서 적합하지 않다고 보는 견해이다.

(2) 반대

반대론의 주장은 부당한 영향력 행사방지 등을 위해 필요하다는 견해이다. 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 것이다(윤영근, 2014).

또한 보조금 예산의 편성과 공유재산의 무상사용 등에 대해 압력을 행사하여 예산 및 자원의 배분에 있어 왜곡현상을 초래할 수 있다는 점이다. 또한, 보조금의 집행에 대해 보고·조사·시정명령 등을 하는데 있어 통제·피드백이 부실하게 이루어질 수 있고, 의정에 전념하도록 하는 전업직 의원의 충원이라는 유급제 도입 취지와도 배치된다고 주장한다.

4. 윤리특별위원회

지방의회 내에 위원회를 설치하고 운영하는 것은 제정 지방자치법부터 규정한 “지방의회는 조례의 정하는 바에 의하여 필요한 위원회를 설치할 수 있다. 위원의 선거는 의회에서 행한다(제정 「지방자치법」 제31조)” 조항에 기반하여 이루어진다.

1988년 전면개정 「지방자치법」에서 위원회를 상임위원회와 특별위원회로 구분하여 규정하고, 상임위원회의 경우 당초 시·도의회에 한하여 설치할 수 있도록 되어 있었으나, 1991년 개정을 통하여 시·군·구의회에도 설치가능하게 되었으며, 2006년 개정에서는 상임위원회 설치기준에 대한 제한규정이 폐지되었다(금창호 외, 2022).

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 있다(「지방자치법」에 명문화되어 있는 특별위원회로는 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위한 윤리특별위원회가 있다)(금창호 외, 2022).

2006년 지방의원의 자율성 확대에 따른 책임성 강화를 위해 지방의회에 윤리특별위원회를 설치하여 의원의 윤리 심사와 징계에 관한 사항을 심사하도록 하였다.

이에 따라 행정안전부는 윤리헌장·강령 관련 조례 및 윤리특위 설치 관련 규칙 표준안을 지방자치단체에 통보(2006. 6. 23.)하였고, 이에 따라 개별 지방의회는 동 표준안을 반영하면서도 개별 지방의회의 특성에 맞도록 추가적인 규정을 마련하여 관련 조례를 제정·운영하고 있다(행정자치부, 2015).

한편 의원의 윤리강령과 별개로 국민권익위원회는 대통령령으로 지방의회 의원 대상 행동강령을 제정하여 2011년 2월 3일부터 시행하고 있다.

또한 부정청탁 및 금풍 등 수수의 금지에 관한 법률이 제정(법률 제13278호, 2016. 9. 28. 시행)됨에 따라, 동 법률의 '금품 등의 수수 금지에 관한 사항, 수수 금지 금품 등의 신고·처리 및 외부 강의 등의 사례금 수수 제한' 등에 관한 사항을 반영하기 위해 지방의회의원은 다른 지방의회의원의 직계 존속·비속에게 수수 금지 금품 등을 제공하지 못하도록 하고, 지방의회의장이 외부강의 등의 횟수를 제한할 수 있도록 개정·시행(2016. 9. 28.)하고 있다(한국지방행정연구원, 2024).

표 5-6 윤리강령(실천규범)과 지방의회의원 행동강령 비교

구분	윤리강령 및 윤리실산규범	지방의회의원 행동강령
근거	지방자치법 제44조, 제46조	권익위법 제7조·제8조
시행	각 지자체별 조례로 시행	2016.9.28. 일부개정안 시행
적용 기관	243개 지방의회 (기초 227. 광역 17)	243개 지방의회 (기초 227. 광역 17)
운영 주체	지방의회	지방의회 의장
징계 근거	지방자치법 제98~101조	좌동
제정 강제	조례로 정하여야 한다(의무)	규칙 또는 ~의 내부규정으로 정한다(재량)
내용 비교	**제44조(의원의 의무)** 지방의회의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성 실히 수행하여야 한다. ② 지방의회의원은 청렴의 의무를 지며, 지방 의회의원으로서의 품위를 유지하여야 한다. ③ 지방의회의원은 지위를 남용하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 다른 사람을 위하여 그 취득을 알선해서는 아니 된다.	**제8조(공직자 행동강령)** ① 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정한다. ② 제1항에 따른 공직자 행동강령은 다음 각 호의 사항을 규정한다. 1. 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는

구분	윤리강령 및 윤리실산규범	지방의회의원 행동강령
	④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제43조 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서 는 아니 된다. ⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 할 수 없으며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. **제46조(지방의회의 의무 등)** ① 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여 야 한다. ② 지방의회는 소속 의원(「공직선거법」 제190조 및 제190조의2에 따라 지방의회의원 당선인으로 결정된 사람을 포함한다)들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.	행위의 금지·제한에 관한 사항 2. 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한에 관한 사항 3. 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항 4. 그 밖에 부패의 방지와 공직자의 직무의 청렴성 및 품위유지 등을 위하여 필요한 사항 ③ 공직자가 제1항에 따른 공직자 행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있다. ④ 제3항에 따른 징계의 종류, 절차 및 효력 등은 당해 공직자가 소속된 기관 또는 단체의 징계관련 사항을 규정한 법령 또는 내부규정 이 정하는 바에 따른다.

2020년 지방자치법 전부개정을 통해 '제 식구 감싸기'식의 솜방망이 징계를 방지하고, 지방의회의 윤리성과 책임성을 강화하기 위해 윤리특별위원회 설치를 의무화하였다. 또한, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 도입하여 의원 징계 논의 시 반드시 자문 의견을 수렴하도록 하였다(국회사무처, 2022).

5. 소결

우선은 지방의회 관련 의결권은 법령의 범위 내에서라는 헌법의 내용에 대해 소극적 해석이 많아 의결권의 실효성을 담보하기 어렵다고 할 것이다. 즉, 주민의 권리 제한이나 중앙부처의 법령에 대해 제약이 많아 의결권의 실효성이 높지 않은 현상이 나타나고 있는 것이다. 따라서 의회 본연의 집행부 견제를 통한 견제가 제도적으로 여의치 않은 상황이다.

둘째, 지방의회의 집행부에 대한 행정조사 및 감사권 제도는 변화가 거의 없었다. 문제는 법에서 정한 행정감사 기간 내에 과연 효율적이고 효과적인 조사 및 감사를 할 수 있느냐의 문제가 남게 된다. 제도상으로 취지는 감사와 조사를 통해 집행부를 견제하여 주민을 위한 정책이 추진되는데 문제점을 해소하는 것인데, 이러한 제도가 실효성을 갖기 위해서는 감사와 조사를 지원하는 인력 등이 충분해야 한다는 전제가 있어야 하며,

물론 의원의 역량은 기본이다. 즉 제도를 뒷받침할 지원이 중요하다고 할 것이다.

셋째, 겸직 관련 제도는 그간 여러 차례 개정되면서 제도의 내용이 세분화되고 엄격해지고 있다. 제도적 변화에 맞춰 지방의회의원에 대한 홍보와 인식의 변화 등이 중요한 관건이 될 것이라 할 수 있다. 항상 딜레마는 지방의회의원의 겸직금지 범위를 축소하면 특정 조직의 이익을 대변하게 될 수 있다는 것과, 반대로 겸직금지 범위를 넓게 하면 유능한 지역 인재들의 지방의회 진출을 방해할 수 있다는 현실은 계속될 수밖에 없다는 것이다.

넷째, 지방의회의 자율성 확대와 이에 따른 책임성 강화를 위해 지방의회에 윤리특별위원회가 최근의 지방자치법 전부개정을 통해 상설화되었지만, 이에 대한 역할과 위상의 제고는 결국 운영의 몫이라 할 수 있다. 다만 큰 틀에서 윤리특위의 자문역할을 해주는 윤리특위 자문위원회의 역할이 중요해진다고 할 수 있다.

제3절 지방의회에 의한 지방정부 책임성 진단

1. 의결권

지방의회가 집행기관장에 대하여 사용할 수 있는 수단은 집행기관의 장이 필요로 하는 지방의회의 동의와 관련된다.

1) 의안처리 실적

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

일반적인 의안 처리 절차를 살펴보면, 의장은 의안이 발의되거나 제출되면 이를 인쇄하여 모든 의원에게 배부하고, 본회의에 보고한 후 소관 위원회에 회부한다. 위원회는 안건을 심사할 때 제안자의 취지 설명, 전문위원의 검토 보고, 질의 및 토론, 축조심사를 거쳐 의결하며, 심사 결과와 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고한다.

표 5-7 의안처리 실적 총괄

(단위: 건)

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제1기 ('91.7~ '95.6)	소계	93,396	42,154	6,474	6,004	1,098	6,106	31,560
	시도	10,568	5,165	598	613	365	1,045	2,782
	시군구	82,828	36,989	5,876	5,391	733	5,061	28,778
제2기 (임기3년) ('95.7~ '98.6)	소계	64,500 (100%)	35,349 (55%)	4,488 (7%)	2,155 (3%)	565 (1%)	1,731 (3%)	20,212 (31%)
	시도	7,897	3,868	450	261	246	398	2,674
	시군구	56,603	31,481	4,038	1,894	319	1,333	17,538
제3기 ('98.7~ '02.6)	소계	89,189 (100%)	48,186 (54%)	6,348 (7%)	3,422 (4%)	459 (1%)	2,143 (2%)	28,631 (32%)
	시도	10,391	5,275	615	329	199	345	3,628
	시군구	78,798	42,911	5,733	3,093	260	1,798	25,003

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제4기 ('02.7~ '06.6)	소계	77,006 (100%)	38,952 (50.6%)	6,318 (8.2%)	3,840 (5.0%)	567 (0.7%)	3,808 (4.9%)	23,521 (30.6%)
	시도	9,784	4,309	613	461	178	639	3,584
	시군구	67,222	34,643	5,705	3,379	389	3,169	19,937
제5기 (유급제) ('06.7~ '10.6)	소계	100,462 (100%)	51,001 (50.8%)	6,820 (6.8%)	3,945 (3.9%)	399 (0.4%)	5,633 (5.6%)	32,664 (32.5%)
	시도	11,883	6,670	674	327	153	753	3,306
	시군구	88,579	44,331	6,146	3,618	246	4,880	29,358
제6기 ('10.7~ '14.6)	소계	96,224 (100%)	54,352 (56.5%)	7,146 (7.4%)	3,683 (3.8%)	315 (0.3%)	5,290 (5.5%)	25,438 (26.5%)
	시도	15,199	8,496	739	722	138	1,279	3,825
	시군구	81,025	45,856	6,407	2,961	177	4,011	21,613
제7기 ('14.7~ '18.6)	소계	126,774 (100%)	75,912 (59.9%)	7,685 (6.1%)	4,142 (3.3%)	362 (0.3%)	5,378 (4.2%)	33,295 (26.3%)
	시도	21,459 (100%)	12,559 (58.5%)	858 (4.0%)	916 (4.3%)	198 (0.9%)	1,503 (7.0%)	5,425 (25.3%)
	시군구	105,315 (100%)	63,353 (60.2%)	6,827 (6.5%)	3,226 (3.1%)	164 (0.2%)	3,875 (3.7%)	27,870 (26.5%)

근래의 제7기 중 처리실적에서, 총 처리건수는 12만 6,774건으로서 시도의회가 2만 1,459건으로 의회당 평균 1,262건, 시군구의회가 10만 5,315건으로 의회당 평균 466건이었다(한국지방행정연구원, 2021).

유형별로 보면 조례안이 7만 5,912건으로 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 3만 3,295건 등을 처리하였다(한국지방행정연구원, 2021). 7기 의회에서 의안 처리 중 조례안의 처리가 시·도의회의 경우 58.5%, 시·군·구의회의 경우 60.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다(한국지방행정연구원, 2021).

위의 자료를 통해 지방의회가 주도적으로 정책을 결정하는지와 집행부 정책결정에 대해 적극적으로 통제하는 기능을 하고 있는지는 이하의 조례 수정 등을 통해 파악해야 한다.

전반적으로 시간이 흘러감에 따라 지방의회의 의안처리 건수가 증가하고 있는 것을 볼 때 의정활동의 범위가 넓어지고 폭도 깊어지고 있다고 할 수 있다.

2) 對집행부 견제 : 조례정비 실적

(1) 조례제정 및 개폐

지방의회에 제출된 조례안은 지방의회가 심의하는 과정에서 일부 수정되며, 어떤 경우 원안 그대로 통과되기도 한다.

조례안이 접수된 후 지방의회에서 처리된 조례안 중 수정가결된 비율은 제1기 6.9%, 제4기 14.9%, 제6기 17.8%로 증가하다가 제7기에는 14.0%로 다소 감소하고 있다(한국지방행정연구원, 2021).

상기의 추세는 시도와 시군구의회로 구분해 살펴봐도 비슷한 패턴을 보이고 있으나 시군구의회보다 시도의회의 수정비율이 약 5~13%p 정도 더 높게 나타나고 있다(한국지방행정연구원, 2021).

지방의원이 조례안 심의에서 핵심적인 역할을 맡게 되면서, 안건 검토 보고서를 작성하는 전문위원의 수가 약 2배[21] 증가하여 지방의회의 심사 기능이 한층 강화되었을 것으로 보인다. 이러한 변화는 지방의회의 조례안 심사 기능이 지속적으로 강화되고 있음을 보여준다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-8 지방의회의 전문위원 규모 개정에 따른 변화 비교

구분	개정 이전 (4기)			개정 이후 (5기)			증감비교		
	계	시·도	사·군·구	계	시·도	사·군·구	계	시·도	사·군·구
전문위원수	588	94	494	852	158	694	264	64	200

21) 2006년 지방자치법 제51조 2항 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제10조 3항을 개정하여 정수 등을 개정함.

표 5-9 조례제정 및 개폐처리

(단위: 건, %)

구분		접수	처리 (처리물)	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
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

구분		접수	처리 (처리물)	처리내용					미처리
				가결		부결	폐기	철회	
				원안	수정				
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

출처: 행정안전부, 지방의회 백서(제1기~제7기)

시·군·구의회에 비해 시·도의회의 수정 가결 비율이 높다는 점은, 시·군·구의회에서 조례안에 대한 심도 있는 검토가 상대적으로 부족할 가능성을 시사한다.

(2) 조례정비 분야

조례정비실적을 유형별로 보면 근래의 7기의 경우 총 7만 6,285건중 세무·회계분야 6,346건, 의회분야 4,157건, 사회환경복지분야 1만 8,422건, 도시건설주택분야 1만 1,464건, 행정조직운영분야 1만 3,070건, 지역경제농수산분야 1만 163건, 교육자치분야 4,981건, 기타 7,682건 등을 정비하였다(한국지방행정연구원, 2021). 조례정비실적 유형별은 4기(2기는 임기 3년)를 제외하고는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다(한국지방행정연구원, 2021).

분야별로 살펴보면 시·도의회 및 시·군·구의회 모두 사회환경복지, 지역경제농수산 및 도시건설주택의 조례정비 비중이 증가한 반면, 행정조직운영 및 세무회계의 비중은 감소하였다. 이는 지방자치단체 내부의 기관 운영보다는 지역개발과 주민에 대한 실질적인 서비스 제공에 대한 관심과 지원이 강화되었다는 것으로 해석된다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-10 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	5,165	391	832	467	510	473	1,083	799	610
	시군구	36,989	2,566	8,916	5,305	2,775	4,132	9,391	64	3,841
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	3,868	255	357	446	446	405	1,065	549	345
	시군구	31,481	2,077	4,487	5,091	2,807	4,054	8,510	165	4,290
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	5,275	273	455	736	680	673	1,333	787	338
	시군구	42,911	2,559	6,199	8,331	4,336	5,755	11,285	606	3,840
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	4,466	261	337	614	496	532	1,195	716	315
	시군구	34,754	2,352	4,609	6,240	2,988	5,008	9,500	1,194	2,863
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	6,670	392	597	1,047	888	1,031	1,202	810	703
	시군구	44,331	4,095	5,631	9,530	4,443	6,499	8,793	1,916	3,424
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	8,496	304	482	1,723	1,349	1,129	1,597	1,273	639
	시군구	45,856	2,625	4,332	9,421	6,817	6,070	9,048	3,607	3,936
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	12,838	915	662	2,797	1,869	1,811	2,227	1,733	824
	시군구	63,447	3,242	5,684	15,625	8,294	9,653	10,843	3,248	6,858

(3) 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율

조례 제정·개정 등의 입법 활동은 지방자치단체 자치법규의 핵심적 요소로 그 중요도가 높다.

조례안은 지방의원과 지방자치단체장이 모두 발의할 수 있으므로, 지방의회에서 다

루어지는 조례안 중 지방의원 발의 비중을 통해 지방의회 주도의 정책결정이 이루어지고 있는지를 확인해 볼 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2021).

총 조례안 발의건수는 제2기와 제4기를 제외하면 최근으로 올수록 증가하고 있으며(제1기 4만 2,154건→제3기 4만 8,186건→제5기 5만 1,689건→제7기 7만 7,785건), 제7기가 가장 높았다(한국지방행정연구원, 2021).

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 커졌다(한국지방행정연구원, 2021).

조례안의 의원 발의 건수는 제4기가 4,101건으로 가장 적고, 제7기가 2만 1,561건으로 가장 많은 것으로 분석되었으며, 단체장 대비 의원 발의 비율은 제3기가 9.4%로 가장 낮고, 제7기가 27.7%로 가장 높게 나타났다(한국지방행정연구원, 2021).

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 있다(한국지방행정연구원, 2021).

이상을 종합하면 제5기 이후부터는 이전 시기보다 의원발의 건수와 점유율이 높아지고 있으며, 시도의회의 경우 광역자치단체장 발의 건수보다 높게 나타났다. 이처럼, 제5기 이후부터 더 활발한 의정활동을 해 온 것은 유급제 도입 시행에 따른 것으로 유추해 볼 수 있다(한국지방행정연구원, 2021). 또한 의회사무기구 내에 의원의 입법활동을 전문적으로 지원해 주는 지원 조직과 관련 인력이 증가하면서 발생한 결과로도 판단된다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-11 의원(위원회)의 발의 조례안 건수 및 비율

(단위: 건, %)

구분		조례안 발의(제안)자		합계
		의원(위원회 포함)	단체장	
제1기 ('91.7~'95.6)	시도	623(12.1)	4,542(87.9)	5,165
	시군구	3,866(10.5)	33,123(89.5)	36,989
	소계	4,489(10.6)	37,665(89.4)	42,154
제2기 (임기3년) ('95.7~'98.6)	시도	360(9.3)	3,508(90.7)	3,868
	시군구	3,805(12.1)	27,676(87.9)	31,481
	소계	4,165(11.8)	31,184(88.2)	35,349
제3기 ('98.7~'02.6)	시도	513(9.7)	4,762(90.3)	5,275
	시군구	4,005(9.3)	38,906(90.7)	42,911
	소계	4,518(9.4)	43,668(90.6)	48,186
제4기 ('02.7~'06.6)	시도	556(12.9)	3,753(87.1)	4,309
	시군구	3,545(10.2)	31,098(89.8)	34,643
	소계	4,101(10.5)	34,851(89.5)	38,952
제5기 (유급제) ('06.7~'10.6)	시도	2,096(30.7)	4,736(69.3)	6,832
	시군구	9,936(22.2)	34,921(77.8)	44,587
	소계	12,032(23.3)	39,657(76.7)	51,419
제6기 ('10.7~'14.6)	시도	4,129(46.3)	4,782(53.7)	8,911
	시군구	10,265(22.1)	36,271(77.9)	46,536
	소계	14,394(26.0)	41,053(74.0)	55,447
제7기 ('14.7~ '18.6)	시도	7,761(57.4)	5,766(42.6)	13,527
	시군구	13,800(21.5)	50,458(78.5)	64,258
	소계	21,561(27.7)	56,224(72.3)	77,785

지방의원이 발의한 조례안 수는 5기 유급제 도입 이후 급격히 증가하였다. 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 매

우 커졌다(한국지방행정연구원, 2021). 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 것이다(한국지방행정연구원, 2021).

(4) 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 수단이다(한국지방행정연구원, 2021).

지방의회의 질문 현황을 살펴보면, 그 실적이 감소하고 있는데, 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 있다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-12 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	14,076	2,509	935	1,631	1,638	2,782	200	2,086	2,295
	시군구	88,538	14,700	7,691	11,555	10,146	26,461	1,301	1,113	15,965
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	14,540	2,595	955	1,374	1,198	2,703	145	2,523	3,047
	시군구	62,711	13,313	5,414	5,604	6,224	18,358	1,139	673	11,986
제3기 ('98.7~'02.6)	소계	65,018	13,373	4,700	6,786	6,544	16,388	574	2,895	13,788
	시도	10,332	1,833	669	1,130	960	1,679	97	2,136	1,828
	시군구	54,686	11,540	4,001	5,656	5,584	14,709	477	759	11,960

구분		계	자치 행정	재무	농림 수산	지역 경제	도시 건설	민방위 소방	교육 행정	기타
제4기 ('02.7~ '06.6)	소계	19,514	4,505	1,202	2,047	2,297	3,709	878	1,778	3,098
	시도	9,114	1,461	528	1,022	1,111	1,555	258	1,626	1,553
	시군구	10,400	3,044	674	1,025	1,186	2,154	620	152	1,545
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	8,885	1,250	347	684	1,113	1,710	334	1,558	1,889
	시군구	47,698	10,434	2,506	4,950	5,623	12,801	1,078	1,748	8,649
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	8,402	951	320	414	861	2,575	119	1,520	1,642
	시군구	49,809	10,377	3,263	6,116	6,438	12,040	1,510	2,568	7,497
제7기 ('14.7~ '18.6)	소계	30,856	5,106	1,317	2,835	3,747	7,526	794	2,845	6,386
	시도	7,704	1,710	383	638	880	1,165	178	1,809	941
	시군구	23,152	3,396	934	2,197	2,867	6,361	616	1,036	5,445

지방의원이 행정부를 상대로 하는 질문은 잘못된 정책의 시정을 요구하는 동시에, 향후 정책 운영의 방향을 제시하는 중요한 수단이다.

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 있다(한국지방행정연구원, 2021).

대(對) 집행부 질문의 분야별 비중을 살펴보면, 시·도의회는 도시건설과 교육행정 질문 비중이 가장 높고, 시간 흐름에 따라 도시건설 분야 비중은 대체로 감소하였고, 교육행정 분야 질문은 대체로 증가하였다(한국지방행정연구원, 2021).

시·군·구의회는 도시건설과 자치행정 질문 비중이 매우 높게 나타났다.

(5) 예산안 심의·의결 건수실적

지방의회는 매년 예산안을 심의하고 의결하며, 당초예산의 변경이 필요한 일정한 사유가 발생한 경우에는 회계연도 중에 추가경정예산을 심의·의결하게 된다(한국지방행정연구원, 2021).

제2기를 제외하고는 제5기부터 증가 추세를 나타내고 있는데, 전반적으로 지방의회의 예산안 처리 건수가 증가하고 있다는 점을 봤을 때 지방의원의 예산활동이 보다 활발해지고 있음을 알 수 있다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-13 예산안 심의·의결 건수

(단위: 건)

구분	예산안 심의·의결 건수		합계
	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

2. 행정사무 감사권 및 행정사무 조사권

지방의회의 행정감사기간은 보통 매년 11월 말에 이루어지나 시간이 촉박할 뿐만 아니라 집행부의 업무를 잘 파악하지 못하는 의원들이 이를 정확하고 심층적으로 감사(혹은 조사)하기는 쉽지 않다고 볼 수 있다.

특히 야당의원들이 소수일 경우에는 행정사무 감사와 조사에서 이들 의견이 원칙적으로 봉쇄될 가능성이 높다. 감사 혹은 조사 위원회의 구성원, 일정, 방법, 목적 및 범위 등을 명시한 감사 혹은 조사계획서를 작성하여 본회의 승인을 얻어야 하기 때문이다. 또한 여당의원들이 단체장에게 치명적일지 모르는 내용의 감사나 조사에 동의하

기 힘든 상황도 간과할 수 없는 부분이다.

첫째, 집행기관의 허술한 자료제출이다. 집행기관은 매년 행정사무감사에서 자료요구건수가 너무 많았다고 불만스러워 하는 반면 의원들은 성의없는 부실한 자료의 제시를 비난한 사례가 많다. 집행기관이 의원들의 개별적인 자료 제출 요구에 응하지 않음에 따라, 공식적인 상임위원회나 의회를 통해 자료를 제출받은 것이다. 둘째는 집행기관의 무성의한 답변이다. 셋째, 감사기간이 의외로 짧다는 것이다. 넷째, 의원들의 폭로위주의 발언이 많다는 것이다. 다섯째, 광역의회에 있어서서는 당리당략적 감사 또는 정략적 발언이 많다는 것이다. 여섯째, 일부 지방의회에서의 형식적인 감사의 진행이다. 일곱째, 의원들의 전문지식 부족이다. 여덟째, 국가와 광역자치단체 및 기초자치단체간의 기능배분이 불명확하여 지방의회간에 감사권에 관한 다툼이 생기기도 하였다.

(2)행정사무감사, 여전히 한계 드러나
2019.11.20
“(https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4328014)”

[앵커멘트]
경상남도의회가 지난 2주 동안 경상남도 등 피감기관에 대한 행정사무감사를 벌였습니다.
하지만, 증인 출석 요구가 받아들여 지지 않거나 요청한 자료가 제대로 보고되지 않아 진위조차 파악하지 못하는 등 감사에 한계를 겪었습니다.
조미령 기자의 보돕니다.

리포트
이번 경상남도의회 행정사무감사의 최대 화두가 된 마산로봇랜드. 하지만 경제환경위원회가 요청한 문승욱 경제부지사의 출석 요구는 받아들여지지 않았습니다.

한옥문/도의회 경제환경위 위원[녹취]
"경제부지사를 출석시켜서 경남 산업, 경제 전반에 관한 당면한 현안을 파악하려고 요청했으나 거절당했습니다."
특수목적법인의 자산관리 이사와 테마파크 위탁 운영사의 출석도 불발돼 사태의 진위를 파악하기 어려웠습니다.
위원들이 요청한 세부내역 자료도 달랑 한 장 오거나 계산조차 맞지 않았습니다.

박준호/경제환경위 위원[녹취]
"신사업 전략 기획 운영사업 세부 집행내역 3억 원 예산인데요. 한 장 왔습니다."

한옥문/[녹취]
"의회에 자료를 제출을 요구했는데, 계산이 하나도 안 맞습니다. 계산기 들고 계산해보기는 처음이예요."
담당 책임자가 바뀌었다는 이유로 정확한 해명은 듣기 힘들었습니다.

이병희/교육위 위원[녹취]
"처음부터 이 업무를 보셨습니까. (제가 7월 1일자로.) 그러면 또 이전 것은 잘모른다고 하겠네."
위원들의 한숨은 절로 나왔습니다.

이병희/[녹취]
"(제가 말씀드리기가.) 과장님 들어가십시오."
감사 주체인 위원들도 한계를 드러냈습니다.
김경수 경남지사의 공약사항을 집행부에 해명과 책임을 요구하거나, 자신의 지역구 챙기기에 급급했습니다.

김진부/경제환경위 위원(진주)[녹취]
""예산 편성이 모든 게 창원 쪽으로 집중돼 있거든요. 스마트는 창원 말고는 아예 안됩니까."

한옥문/경제환경위 위원(양산)[녹취]
"(경남소프트웨어산업진흥원 설립) 양산입니다. 표까지 만들었는데, 전혀 정책에 담아지지 않고 빠져버렸어요."

지난 1년 경상남도와 도교육청 사업과 행정 업무 등 전반을 짚고 문제점 개선을 요구해야 하는 도의회 행정사무감사. 19개 피감기관을 꼼꼼히 감사하기에는 2주라는 시간이 촉박했습니다.

지방의회가 과연 집행부에 대한 감사를 제대로 수행할 수 있을지에 대한 의구심은 지속적으로 제기되고 있다. 의원들의 전문성 부족에 이해관계가 얽히면, '수박 겉핥기식' 감사로 그칠 가능성이 높아 행정의 구조적 비리와 부조리, 정치적 특혜, 제도적 문제를 깊이 파헤치는데 한계가 있을 것이라는 우려가 있다.

지방의회가 제대로 감사를 수행하기 위해서는 이러한 한계를 보완하고, 자치단체에 대한 견제 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 해야 한다는 지적이 나오고 있다. 구체적으로는 의원들의 감사 기능을 보완해 줄 개인 보좌 인력의 부재와 불성실한 수감 기관에 대한 규제 방안이 없다는 점이 주요 문제로 지적된다.

지방의원들은 여러 직원들의 도움을 받는 국회의원들과 달리, 방대한 자치단체 업무를 감당해야 하기 때문에 치밀하고 철저한 감사가 어려워 졸속으로 진행될 가능성이 크다고 토로하고 있다. 국회 국정감사의 경우 본회의 의결에 따라 감사 기간을 조정할

수 있지만, 지방의회는 지방자치법 시행령에 감사 기간이 명시되어 있어 연장이 불가능하다는 점도 치밀한 감사를 어렵게 만드는 요소 중 하나이다. 또한, 국정감사법과 달리 현행 지방자치법에서는 자치단체가 감사 자료 제출을 거부하거나 위증하는 등 감사 방해를 할 때 과태료 외에는 실질적인 제재 수단이 없다는 점도 중요한 감사 장애 요인으로 지적된다.

1) 행정사무감사 실적

매년 지방의회는 지방자치법령에서 규정한 절차 및 방법에 의거 연 1회 행정사무감사를 실시하고 있으며, 행정사무감사 수감기관을 보면, 전반적으로 증가하고 있다.

이는 행정사무감사의 대상기관으로 본청, 소속행정기관, 하부 행정기관, 사무위탁 법인, 교육행정기관, 공기업, 공사·공단 등 지방자치단체의 조직 규모가 점차 커지고 있다는 점을 보여준다(한국지방행정연구원, 2021). 현장 확인은 감소하는 추세를 보이다가 제7기에 다시 증가 추세를 보여주고 있다(한국지방행정연구원, 2021).

표 5-14 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	1,550	60	1,172	55	61	36	166	983
	시군구	10,637	1,165	2,986	6,342	104	-	40	8,436
제2기 (임기3년) ('95.7~ '98.6)	소계	12,578	2,167	4,147	5,681	292	73	218	9,220
	시도	1,648	272	965	128	67	73	143	965
	시군구	10,930	1,895	3,182	5,553	225	-	75	8,255
제3기 ('98.7~ '02.6)	소계	15,888	8,409	8,674	1,683	299	183	420	8,581
	시도	2,208	383	908	362	106	160	289	692
	시군구	13,680	4,013	3,883	5,437	193	23	131	7,889

구분		수감기관수							현장 확인 (개소)
		계	본청	소속 행정 기관	하부 행정 기관	사무 위탁 법인	교육 행정 기관	공기업 공사·공단	
제4기 ('02.7~ '06.6)	소계	20,511	7,213	4,658	7,462	424	179	575	8,043
	시도	2,941	855	997	350	227	179	333	825
	시군구	17,570	6,358	3,661	7,112	197	-	242	7,218
제5기 (유급제) ('06.7~ '10.6)	소계	23,005	9,373	5,187	6,309	1,104	251	781	5,297
	시도	3,016	678	1,138	72	434	244	450	262
	시군구	19,989	8,695	4,049	6,237	670	7	331	5,035
제6기 ('10.7~ '14.6)	소계	25,131	11,024	3,974	4,806	1,211	743	579	2,813
	시도	3,740	736	1,031	59	552	742	296	324
	시군구	21,391	10,288	2,943	4,747	659	1	283	2,489
제7기 ('14.7~ '18.6)	소계	35,006	13,358	5,989	8,596	1,471	1,330	1,019	3,243
	시도	5,560	1,023	1,482	227	775	1,219	438	396
	시군구	29,446	12,335	4,507	8,369	696	111	581	2,847

주: 1기는 감사와 조사를 모아서 집계

지방의회의 연평균 행정사무감사 수감기관 수는 지속적으로 증가하였고, 특히 6기 이후에 큰 폭으로 증가하였다. 이는 행정사무감사 기간의 확대와 대상기관으로 본청, 소속행정기관, 하부 행정기관, 사무위탁법인, 교육행정기관, 공기업, 공사/공단 등 지방자치단체의 조직 규모가 점차 커지고 있다는 점을 보여준다(한국지방행정연구원, 2021).

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 보인다(한국지방행정연구원, 2021).

7기 기준으로 시·도의회의 의회당 연평균 행정사무감사 수감기관 수가 시·군·구의회보다 2.5배가 되는데, 시·도가 시·군·구보다 집행부의 조직 규모가 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 미흡하다

고 볼 수는 없다(한국지방행정연구원, 2021).

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 편이다(한국지방행정연구원, 2021).

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 수준이다(한국지방행정연구원, 2021).

2) 행정사무조사 실적

지방의회의는 본회의 의결을 거쳐 해당 자치단체의 사무 가운데 특정 사안에 대해 행정사무조사를 실시할 수 있다. 조사 실적을 살펴보면, 일정한 패턴을 보이지 않으며 기별로 차이가 나타나는데, 제2기와 제4기에는 시군구 의회가 특히 활발하게 운영된 것으로 확인된다.

표 5-15 행정사무조사 실시유형

(단위: 건)

구분		계	주민 생활 편리	재해	도시 건설	재산 관리	저소등 층 보호	인·허가	법령	환경 위생	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
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

구분		계	주민 생활 편리	재해	도시 건설	재산 관리	저소등 층 보호	인·허가	법령	환경 위생	기타
제4기 ('02.7~ '06.6)	소계	10,386	2,655	568	1,214	555	376	239	196	677	3,906
	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

지방의회에서 실시한 연평균 행정사무조사 건수를 보면, 시·도의회는 3기 의회에서 2.5건, 시·군·구의회는 2기 의회에서 14.4건으로 가장 높은 수치를 기록하였다.

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 증가하였다(한국지방행정연구원, 2021).

3. 지방의원 겸직 금지

지방의회 의원을 대상으로 겸직과 관련된 종합적·정기적 실태조사·분석은 실시되지 않았다. 2022년에 정보공개청구를 통한 언론보도 SBS(마부작팀 4부작)만 존재하기 때문에 이에 대한 자료를 살펴보면 다음과 같다.

1) 개요 : SBS 데이터저널리즘팀 〈마부작침〉

2022년 실시된 지방선거를 통해 당선된 민선 제9기 지방의원의 겸직에 대한 실태 분석을 하였고, 분석대상은 지방의회 의원 총 3,859명이었다(17개 광역자치단체 광역의원 872명, 226개 기초자치단체 기초의원 2,987명). 자료수집은 제9기 지방의회 의원들의 겸직신고서 정보공개청구를 통해서 였다. 보도는 2022월 11월부터 12월에 걸쳐 4편의 기획보도가 있었다.

2) SBS 데이터저널리즘팀 주요내용

핵심내용은 지방의회 의원의 불법적인 겸직, 겸직정보의 허술한 공개, 자체적인 월급 인상 등이다.

2022년 지방선거를 통해 당선된 민선 제9기 지방의회 의원 전체인 3,859명의 겸직에 대한 실태를 분석하였다.

전체 의원 가운데 겸직신고를 한 의원은 2,326명(60.3%)이고, 여기서 149명(6.4%)은 겸직 제한 및 이해충돌로 문제가 있는 것으로 의심된다고 제시하였다. 하지만 실제로 문제가 있는 경우에도 처벌 규정이 없으며, 해당 의원을 대상으로 지방의회 의장이 사임을 권고하는 것 이외에는 제재할 수 있는 방법이 없는 실정이라고 언급하였다.

지방의회 의원의 겸직 내역은 지방의회 누리집에 의무적으로 공개해야 하지만, 실제로 이를 공개한 지역은 절반 수준인 50.6%에 그쳤다.

겸직신고서를 제출하는 과정에서 보수 수령 여부와 보수 수령액과 같은 특정 항목을 공란으로 제출한 의원이 272명으로 겸직을 신고한 의원의 11%인 것으로 확인되었다. 또한, 영리 활동을 위한 겸직이거나 의원직을 수행하는 것과 이해충돌이 발생할 가능성이 높은 경우선택적으로 누락한 사례(겸직신고자 가운데 32.1%)도 적발되었다. 아울러, 사실과 다르게 신고하거나 신고를 하지 않는 경우 확인하기 어려움을 보여주었다.

전체 지방의회 의원 중 약 74.8%가 일반 근로자의 평균 임금보다 더 많은 보수를 받고 있다는 사실이 밝혀졌다. 한편 지방의회 의정비 심의 과정에서 인상기준이 모호한 점, 신의과정의 공정성이 의심되는 점, 주민의견을 수렴하기 위한 절차가 미흡한 점 등을 문제점으로 지적하였다.

종합하면 지방자치제도의 취지와 「지방자치법」에 의거 자체적으로 공개하도록 되어 있으나, 지방의원은 이를 준수하지 않고 있다는 것이다. 아울러, 행정안전부가 소극적인 태로를 취하고 있는 점을 지적하고 이러한 문제에 더욱 적극적인 개입이 필요함을 제기하였다.

4. 윤리특별위원회

윤리특별위원회는 5기부터 생겼으며 이에 관련된 지방의회 특별위원회의 구성현황을 살펴보면 다음과 같다.

표 5-16 지방의회 특별위원회의 구성현황

구분		계	예결산	윤리	세무 회계	사회 환경 복지	지역 경제 농수산	도시 건설 주택 재해	행정 조직 운영	기타
제5기 (유급제) ('06.7~ '10.6)	합계	7,144	4,563	1,047	159	256	186	332	310	1,231
	시도	453	145	33	0	46	74	76	23	56
	시군구	6,691	4,418	74	159	210	112	256	287	1,175
제6기 ('10.7~ '14.6)	합계	5,842	2,440	175	23	212	137	825	568	1,462
	시도	586	166	49	6	86	66	92	27	94
	시군구	5,256	2,274	126	17	126	71	733	541	1,368
제7기 ('14.7~ '18.6)	합계	6,686	4,240	174	26	170	157	288	167	1,464
	시도	819	308	61	0	99	102	109	59	81
	시군구	5,867	3,932	113	26	71	55	179	108	1,383

윤리위원회의 비중이 크지 않음을 알 수 있다. 가장 많은 특위는 예산결산특별위원회이며, 기타, 도시건설주택재해, 윤리 순이다.

표 5-17 지방의회 윤리위원회의 비중

(단위: %)

구분		예결산	윤리	세무 회계	사회 환경 복지	지역 경제 농수산	도시 건설 주택 재해	행정 조직 운영	기타
제5기 (유급제) ('06.7~ '10.6)	합계	63.9	14,7	2.2	3.6	2.6	4.6	4.3	17.2
	시도	32.0	7.3	0.0	10.2	16.3	16.8	5.1	12.4
	시군구	66.0	1.1	2.4	3.1	1.7	3.8	4.3	17.6
제6기 ('10.7~ '14.6)	합계	41.8	3.0	0.4	3.6	2.3	14.1	9.7	25.0
	시도	28.3	8.4	1.0	14.7	11.3	15.7	4.6	16.0
	시군구	43.3	2.4	0.3	2.4	1.4	13.9	10.3	26.0
제7기 ('14.7~ '18.6)	합계	63.4	2.6	0.4	2.5	2.3	4.3	2.5	21.9
	시도	37.6	7.4	0.0	12.1	12.5	13.3	7.2	9.9
	시군구	67.0	1.9	0.4	1.2	0.9	3.1	1.8	23.6
평균	합계	56.4	6.8	1.0	3.3	2.4	7.7	5.5	21.4
	시도	32.6	7.7	0.3	12.3	13.4	15.3	5.6	12.8
	시군구	58.8	1.8	1.0	2.2	1.3	6.9	5.5	22.4

제5기, 6기, 7기 지방의회 운영기간 중 시도 및 시군구 의회에서 설치된 특별위원회를 살펴보면 예산결산특별위원회가 가장 많이 설치·운영된 것으로 나타났다. 5기부터 윤리특위가 구성이 가능해진 이후 5기부터 7기까지의 윤리특위가 특별위원회에서 차지하는 비중의 전체 평균은 6.8%이며, 시도는 7.7%, 시군구는 1.8%로 나타나 기초의 윤리특위 설치가 상대적으로 적다고 할 수 있다.

5. 소결

첫째, 의결권과 관련하여 의안 처리 등의 실적은 매년 상승하고 있고, 특히 대 집행부 견제를 위한 조례 정비 실적도 상승 추세이다.

둘째, 행정조사 및 감사와 관련해서는 정해진 기간 내에 효과적인 감사 등의 수행이 쉽지 않은 상황임을 알 수 있다. 즉, 소수의 지방의원이 본청뿐만이 아닌 여러 기관들

을 감사해야 하는 것은 용이치 않을 가능성이 높다고 할 것이다. 즉, 감사기관의 수는 증가하고 있으나, 이에 대한 지방의원의 지원 등은 한계가 있기 때문에 효과적 감사 등은 용이치 않다고 할 것이다.

즉 책임을 다하지 못하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 겸직 관련하여 최근 전수조사 결과가 발표된 SBS 데이터 저널리즘팀 주요 내용을 보면, 겸직 제한 및 이해충돌 의심 사례들이 있었으며, 명확한 처벌 규정이 미비한 것으로 나타났다. 또한 법에 명시한 지방의회 누리집에 의무적으로 공개해야 하지만, 실제로 이를 공개하는 경우는 절반 수준인 것으로 나타났다. 즉 제도의 실효성을 담보하기 위한 개선책이 필요하다고 할 것이다.

넷째, 민선 5기부터 윤리특위가 구성이 가능해진 이후 민선 5기부터 7기까지의 윤리특위가 특별위원회에서 차지하는 비중의 전체 평균은 너무 낮았으며, 최근에야 전부 개정을 통해 제도가 개정되었으나, 실제 윤리특위의 역할과 위상은 지켜봐야 할 것으로 보인다.

제4절 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석

1. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 방법

지방의회에 의한 지방정부 책임성은 제도적 측면과 제도 운영 측면으로 나누어 분석한다. 제도 분석은 제도 자체의 정합성을 살펴보는 것으로 지방의회의 책임성과 관련된 제도 자체의 문제점은 없는지를 목적 부합성과 현실과의 차이를(Gap) 통해 분석한다.

제도 운영분석은 지방의회의 책임성과 관련된 제도 운영이 적절하게 되고 있는지를 감시자(투입), 지속적 모니터링(과정), 정보공개(과정), 환류(결과)를 통해 분석한다.

이것에 대해서는 지방 4대 협의체 가운데 의회 관련 협의체(대한민국시도의회의장협의회 수석전문위원, 대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장 및 전문위원) 2곳(3명)과 서울특별시 수석전문위원(1명), 경기도의회 정책지원관(1명)의 전문가 인터뷰(총 5명) 내용을 토대로 설명한다. 인터뷰는 2024년 9월 19일부터 10월 4일에 걸쳐 질문지를 사전에 이메일로 전달 후, 전문가들이 답한 내용을 토대로 직접 만나 인터뷰를 진행했다. 지방의원의 의견 역시 중요하지만 어느 일방의 의견일 수 있어서 지방의회와 관련된 관계자를 만나 인터뷰를 진행했다.

제도 및 운영 분석과 관련해서의 변수는 다음과 같다.

지방의회의 1차적 책임성은 집행부를 견제하는 역할로서 의결권과 행정감사/조사권을 들 수 있다. 이러한 견제 작용은 주민 신뢰를 통해 동력을 얻게 되며, 이와 관련된 2차적 책임성과 관련된 제도는 지방의회의원 겸직제도와 윤리위원회 제도를 들 수 있다.

입법기관으로서 본연의 책임은 입법이며, 이에 동시에 집행부를 견제하는 것으로 대표적인 제도가 행정감사 및 조사권이다. 하지만 지방의회에 대한 불신은 그간 언론이나 여론조사를 통해 나타나듯이, 주민 신뢰가 높지 않으면 책임성을 발휘하기 쉽지 않다. 이와 관련된 대표적 제도가 겸직제도 및 윤리위원회 제도로써 최근 지방자치법 전부개정을 통해서 개정된 제도이기도 하다.

기존 연구에서는 지방의회의 제도 중심 개선에만 초점을 맞추었다면, 이 연구는 제도로 인해 파생되는 문제점을 운영 차원에서 들여다 보았고, 그 근본적 원인을 탐구하는데 초점을 두었다.

2. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 결과 – 제도 분석

1) 집행부와 지방의회 간 동적 과정

(1) 지방의회의 집행부 견제

단체장 정책에 대한 동의여부는 다수가 단체장과 어떤 관계가 있느냐에 따라 다르게 되며, 법적 권한을 활용하여 발동되는 의회의 각종 견제행위가 있게 된다. 단체장은 이에 대해 대응할 수 있는 수단이 있는 경우와 그렇지 않은 경우가 있다.

첫째, 단체장의 정보독점에 제동을 거는 방법이다. 가령, 청주시의 경우 시장의 정보자원을 약화시키기 위해 '정보공개조례' 제정을 시도하였으나 결국 시장의 비밀스러운 로비에 넘어간 의원들로부터 협조를 얻어내기 위하여 의장이 투표과정에서 기립표결방식을 택하였다(유재원, 1999 : 32). 또한 공개투표로 어떤 사안을 결정하기로 결정하기 전과 후에 상당수 지방의원들의 의견이 뒤바뀌는 경우가 허다하다(배병룡, 1999: 72). 즉, 정당이라는 공천시스템을 무시하지 못하는 것이라 할 수 있다.

표 5-18 지방의회의 유발행위와 집행부 장의 대응수단

지방의회의 권한	지방의회의 유발행위	집행부 장의 대응수단
조례제정 개정 폐지	의결지연 또는 부결	수단 없음
	이의 있는 조례의결	재의 요구
예산심의 확정	예산안의 지연 또는 부결	선결 처분
	집행불가경비 의결	재의 요구
	법적 경비 상강의결	재의 요구
	증액예산 동의 없는 의결	재의 요구
결산승인	결산 승인유보 또는 불승인	수단 없음
중요시책 결정	부결 또는 의결지연	수단 없음
법령 및 조례규정사항 의결	월권적 또는 공익저해 의결	재의 요구
	법령위반 의결	재의 요구
행정사무감사 및 조사	위법 또는 무리한 감사	수단 없음
	위법 또는 빈번한 조사	수단 없음
	무리한 조치 요구	

지방의회의 권한	지방의회의 유발행위	집행부 장의 대응수단
회의결과의 집행부 장 통보	미통보(의원 월권 등)	수단 없음
재정부담조례안 의결	집행기관의견 미청취 의결	재의 요구
행정사무감사 및 조사계획 통지	미통지	조사 불응
자료제출요구 통지	법적 방법 외의 자료요구	요구 불응
재의요구 상정 및 확정	재의결 확정	대법원 제소

출처: 서우선(2004). 한국 지방의회와 집행부간 갈등에 관한 실증연구

둘째, 단체장이 추진하는 중점사업에 대한 예산승인을 거부하거나 삭감하는 방법이다. 집행부에 대한 견제 가운데 나름 용이한 것은 집행부 내부의 세세한 내용보다는 예산에 관한 것이다. 사업예산에 대해서는 집행부와 의원들이 삭감을 하지 않으려 한다는 공통점이 있으나 단체장 판공비 등 조직운영비가 주가 되는 위원회 소관 예산에 대해서는 집행부와 의회의 의견 대립이 있는 것이 보통이다. 야당 의원들은 단체장 재량권에 속하는 예산을 가급적 많이 삭감하려 함으로써 주민여론의 지지를 얻는 동시에 여당을 곤란하게 하는 전략을 사용할 가능성이 높다. 하지만 예산을 통한 집행부 견제 전략도 단체장 활동을 완전히 제약하는 수준까지 이르는 경우는 드물다고 할 수 있다.

(2) 집행부의 지방의회 대응

단체장은 의회의 유발행위나 비협조전략에 수동적으로 대응만 하는 것은 아니다. 단체장이 가지고 있는 권한을 바탕으로 의회를 곤란하게 하거나 무력화시킬 수 있는 여러 가지 수단을 가지고 있다.

표 5-19 집행부 장에 의한 유발행위와 의회의 대응수단

집행부장의 권한	집행부장의 유발행위	지방의회의 대응수단
임시회 및 위원회 집회 요구	집회 요구권 불행사	의장의원 소집
지방의회 요구에 의한 본회의 출석	불출석 관계공무원 대리 출석	회의지연 또는 거부
의안의 성안 및 제출	위안제출권 불행사	의원위원회 발의
예산안 편성 및 제출	불합리한 예산 편성	의결지연 또는 삭감
조례 공포	조례 불공포	의장 공포
예비비 지출	불법부당한 지출	불승인, 감사조사 실시와 문책 요구

집행부장의 권한	집행부장의 유발행위	지방의회의 대응수단
지방의회의 의결사항 재의요구	불합리한 재의요구	재의결 확정
선결처분	월권적 선결처분	불승인, 감사조사실시와 문책요구
청원처리결과 보고	보고지연 또는 거부	감사조사실시와 문책요구
행정사무감사 조사 수인	증인 불출석 증인서류 제출거부	미약(500만원 이하의 과태료 등) 함
감사조사결과 후 지방의회의 요구에 시정처리문책 조치	부조치 또는 경미한 문책	수단 없거나 미약함

출처: 서우선(2004). 한국지방의회와 집행부간 갈등에 관한 실증연구

집행부의 거부 논리와 관련 법령의 법적 근거는 다음과 같은 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(정보공개법) 제9조 1항 7호이다.

둘째, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」(부정경쟁방지법) 제2조 2호 및 3호에 따라 행정사무감사 자료제출 요구를 거부하는 것이다.

셋째, 「개인정보보호법」제18조, 제19조에 따라 "정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하여서는 아니된다"라는 규정을 통해서 지방의회의 자료요구에 응하도록 한다.

표 5-20 지방의회의 자료요구와 집행기관의 자료공개 거부 관련 규정

거부논리	근거	관련조항	내용
1. 비공개 대상	정보공개법(공공기관의 정보공개에 관한 법률)	제9조(비공개 대상정보) 제1항 제7호	경영샹영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해칠 경우
2. 영업비밀	부정경쟁방지법(부정 경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률)	제2조 제2호 '영업비밀' 제2조 제3호 "영업비밀 침 해행위"	영업비밀 및 영업비밀 침해 행위
3. 개인정보	개인정보보호법	제18조(개인정보의 이용제 공 제한)	정보주체 또는 제3자의 이 익을 부당하게 침해할 우려 가 있을 때를 제외

자료: 1. 행정자치부 선거의회과(-3838). (2016.12.9.) 질의회신(행정사무감사 서류제출 요구)
2. 법제처 법령해석 07-0376
3. 개인정보보호법 질의회신 행정안전부 개인정보보호과-200(2012.1.19.)

행정자치부 선거의회과(-3838),(2016.12.9.) 질의회신(행정사무감사 서류제출 요구)

- 배경: 질의서는 경상남도의회 제10대 의회 기획행정위원회(천영기 의원)가 기획행정위원회 행정사무 감사시 경남도금고약정서 자료제출을 요구하였으나 계약상대방인 농협은행에서는 영업상 비밀을 이유로 한 비공개 요청하고 있어 자료를 거부하였다. 이에 천영기 의원은 행정자치부에 법령해석 질의·회신을 통해 자료제출 요구를 요청하였다.
- 경남도의회 기획행정위원회 시정요구: 1 금고 위 수탁 약정서를 도의회에 제출하는 것이 공공기관 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호에 따른 비공개 대상임을 법제처 행정자치부에 의하여 답변을 제출하기 바람. 2 금고 선정 통지 후 20일 이내 약정을 체결하도록 되어 있으므로 체결 후 약정서를 제출해 주기 바람 등이다.
- 행정자치부에 대한 법령해석 질의요지 : 지방자치법 제41조 제4항 및 같은 법 시행령 제43조 제2항과 관련하여 공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호 및 부정경쟁방지 및 영업비밀에 관한 법률 제2조 제2호 및 제3호 등을 적용하여 서류제출 가능 여부
- 행정자치부 질의회신(행정사무감사 서류제출 요구) (행정자치부 선거의회과 -3836.2016.12.9)

질의 1) 공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호를 근거로 행정사무감사 관련 자료제 출요구를 거부할 수 있는지

⇒ 공공기관의 정보공개에 관한 법률은 지방자치단체를 포함하는 공공기관(제2조 제3호)이 보유 관리하는 정보에 대한 '국민의 공개청구와 이에 따른 공공기관의 공개의무에 관하여 규정하고 있으므로 지방자 치단체의 기관인 지방의회의 서류제출 요구에 동법을 직접 적용할 수 없음

질의2) 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」제2조 제2호 및 제3호를 근거로 행정사무감사 관련 자료요구를 거부할 수 있는지 여부

⇒ 행정사무감사권은 주민의 대의기관으로서 지방의회에 인정된 권한으로 지방자치법 시행령 제43조 제 2항에 따르면 서류제출 요구를 받은 관계 기관은 법령이나 조례에서 특별히 규정한 경우 외에는 그 요구에 따라야 함. 여기서 법령이나 조례에서 특별히 규정한 경우라 함은 법령이나 조례에 관련 자료 제출을 하지 아니할 수 있는 근거를 구체적으로 명시하여 규정하고 있는 것을 의미한다 할 것임

2) 책임성 분석 : 제도 자체의 정합성

지방의회의 책임성과 관련된 제도 자체의 문제점은 없는지를 목적 부합성과 현실과의 차이를(Gap) 통해 분석한다.

(1) 제도의 목적 부합성

지방의회의 책임성과 관련된 제도가 추구하는 목적을 달성하고 있는지 또는 현실과 유리된 것은 아닌지에 대해 분석한다.

① 자치입법권

지방자치법이 1949년 제정될 때부터 중앙집권을 추구하려는 정부안과 지방분권을 추진하려는 국회안이 타협되어 만들어지게 된 상황이 있었다. 출발부터가 미덥지 않은

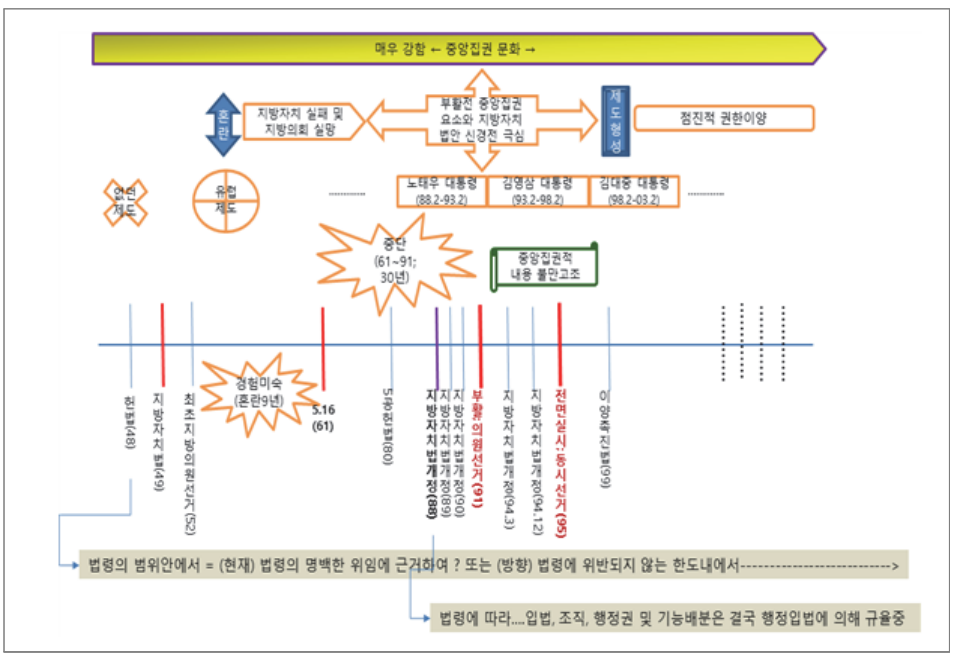
상태의 지방자치였다고 볼 수 있다.

이후 지방자치라는 유럽의 생소한 제도는 우리나라 국민이 전혀 경험해 보지 못한 제도라 시행 초기부터 이에 따른 부작용으로 사회적 문제가 된 것은 어찌보면 필연적이라 할 것이다. 이에 따라 지방의회에 대한 불신에 대한 여파는 여태까지도 이어지고 있다.

이후 5·16이 발발한 후 지방자치는 중지됐으며 임시조치법을 통해 지방자치를 상당 부분을 관치로 바꾸어 놓은 상태였고 이 상황이 거의 30년 넘게 이어지다 보니 지방자치제도가 부활 되기 전에 제도를 다시금 형성함에 있어 당연히 중앙관치적 요소가 상당 부분 내용에 들어가게 되었다.

부활 전후, 제도설정 단계에서는 여야 정당간의 정략적 입장과 정부(내무부)의 강한 중앙집권적 제도의 형성 의도가 담긴 지방자치법이 상당 부분 개정되었지만, 이후의 잠재적인 문제점을 나타나게 하는 원인을 제공하게 된 계기가 된다.

그림 5-1 자치입법권 제도 설정 구조



1988년의 내무부가 만든 중앙집권적 색채가 강한 법이 통과된 후 이후에는 이를 완화하는 수준으로 1995년까지 이어지게 된다. 즉 부활 직전과 직후에 지자체 통제 제도가 형성되게 된 것이다. 중앙에서 권한을 대부분 갖고 지방은 그렇지 못한 상황이 된 것이다. 거기에 포괄적 수권내용을 법률체제에 담고 있어 중앙정부에서 자치단체에 대해 만족할 수준의 권한을 이양치 않는 상황이 여태까지 나타나고 있다고 할 것이다.

시기가 점점 지남에 따라 지방자치의 제도적 제약은 행정수요가 원하고 필요로 할 때, 지자체가 원하는 시기와 방법을 사용하는 것들에 대에 일종의 장애요인으로 작용하기 시작하게 된다고 할 것이다. 이를 개선하고자 현재도 지속적으로 중앙정부와 자치단체간의 논의는 계속되고 있는 상황이다.

결론적으로 제도가 한번 형성된 후에는 그것을 개선하고 되돌리는 상당한 시간이 소요되는 것을 목도하고 있다. 일례로 최근 전부개정된 지방자치법 내용 가운데 지방의회 인사권 독립은 1988년에 내무부가 만들고 여당이 단독으로 통과시킨 자치단체장의 지방의회 인사권 내용을 되돌린 것인데 무려 33년이 지나서야 개정된 것이다. 단적으로 봐도 중앙집권적 요소를 개선하는데 그만큼의 시간이 걸린 것이다. 따라서 이에 대한 개선 필요성은 누차 강조해도 지나치지 않다고 본다.

가장 이슈가 되는 내용은 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙에 의한 한계이다. "조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있다"(헌법 제117조, 자치법 제28조 제1항). 여기서 법령에 해당하는 것은 법률, 대통령령(시행령), 부령(시행규칙), 관습법, 법의 일반원칙(조리법), 조약, 일반적으로 승인된 국제법규, 그리고 법규명령으로서 기능하는 행정규칙을 모두 포함한다.

제28조(조례)

① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하 거나 직접 규정할 수 없다.

'법령의 범위에서'가 가지는 의미는 법률 우위의 원칙 그리고 법률 유보의 원칙의 관점에서 해석된다. 조례에서 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙을 규정할 때는 법률

의 위임이 필요하다. 지방자치단체가 조례를 통해 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항, 또는 벌칙을 설정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(전면개정 지방자치법 제28조 제1항). 이는 소위 침해유보원칙을 선언한 것으로, 헌법상의 기본권 제한에 대한 법률유보 원칙(헌법 제37조 제2항), 재산권 제한 법률주의(헌법 제23조), 조세 법률주의(헌법 제59조), 그리고 죄형법정주의(헌법 제12조)와 같은 원칙에 기반하고 있다.

이로 인해 자치입법권의 범위가 상당히 넓은 것처럼 보이지만, 실제로 조례가 규율하는 자치사무의 범위는 사실상 제한적이며, 중요성이 낮은 사무에 대해서만 조례나 규칙으로 정해지고 있는 현실이다.[22]

헌법재판소는 법률의 위임과 관련하여, 지방의회가 조례를 제정할 권한을 갖는다는 점을 강조하며, 이는 주민의 대표기관으로서 민주적 정당성을 지닌다는 점에 기초하고 있다. 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있다는 취지를 반영하여, 조례에 대한 법률의 위임은 헌법 제75조에서 규정된 법규명령과 달리 구체적인 범위를 정할 필요 없이 포괄적인 형태로도 충분하다는 판단을 내리고 있다(헌재 1995. 4. 20. 결정, 92헌마264 병합 결정).

입법론적으로 보면, 자치단체가 자주법을 제정할 수 있는 권한은 헌법에 근거하므로, 자치권 범위 내의 사항에 대해서는 법률의 위임 없이도 조례를 통해 주민의 권리와 의무에 관한 법규를 제정할 수 있다고 해석해야 할 것이다.

영국·미국·독일·일본의 지방자치법 자치현장(home-rule charter) 또는 시읍면 자치법규를 보면 조례로서 주민의 권리·의무에 관한 사항을 규정할 수 있도록 하고 있다. 예컨대, 독일 Bayern 주의 시읍면 자치법 제23조·제24조, 일본의 지방자치법 제14조를 들 수 있다.

지방의회 자치입법권은 제도화는 되어 있으나 구체적인 내용을 들어다보면 법령의 범위 안에서 위임하다 보니 형식적인 위임이 대부분이고 자율적이고 책임성 있는 자치입법권 즉, 조례 등을 제정하는데 한계가 있다. 따라서 법령의 범위 안에서를 법령에 위반하지 않는 범위내에서로 법률을 개정해야만 지방자치입권의 자율성과 책임성 있는

22) 중요한 자치입법으로는 지방세, 수수료·사용료 등의 공과금의 부과 징수에 관한 조례, 공공시설의 사용에 관한 조례, 지방공무원 복무조례, 기본재산 설치 및 관리에 관한 조례 등에 불과함.

지역 특성에 맞는 조례가 제정될 수 있다고 보여진다.

현재 법 취지와는 달리 상위법령에 제한받고 있어 새로운 틀을 고민할 시기와 왔으며, 최근에 이슈가 되고 있는 지방의회법 제정을 적극 검토할 필요가 있다.

② 행정사무감사/조사

행정사무감사는 지방자치단체의 행정 전반에 관한 실태를 파악하고 시정하기 위하여 실시하는 것으로 집행부를 견제하기 위하여 필요한 업무이다. 그러나 중앙정부의 사무 이양 등으로 업무과 조직이 비대해지고 있는 집행부와는 달리 지방의회는 의원정수에 따라 전문위원의 수를 제약받고 있고, 특히 의원정수와 인구수에 따라 사무기구의 설치 역시 제약을 받고 있어 실질적으로 집행부를 견제·감시하기 위한 행정사무감사 실시에는 어려움이 따를 수밖에 없다.

다음으로 거의 모든 지방의회가 행정사무감사를 연말 예산안 심의와 연계되어 추진되고 있어 기간이 촉박함을 고려해 행정사무감사 실시 시기를 예산안 심의와 분리시켜 추진을 검토할 필요가 있다.

행감은 광역의회의 경우 14일, 기초의회의 경우 9일이란 짧은 기간동안 실시한다. 이 감사기간 동안 한 개의 위원회가 살펴봐야 할 피감기관은 많다고 볼 수 있다. 정부감사도 예비조사에만 3개월 이상이 소요된다. 두 달은 자료 수집·분석·정리 등을 위한 최소 필요기간이다.

감사는 공휴일을 제외하곤 거의 하루도 쉬지 않고 이어진다. 피감기관이 많다보니, 하루에 여러 기관을 함께 감사하는 일도 다반사이다. 사실상 집행기관의 일 년치 농사거리를 단 하루만에 진단·점검하고 문제점을 밝혀야 한다. 당일치기 조사로는 피감기관에 대한 심도 있고 철저한 감사가 절대로 이뤄지기 어렵다.

③ 지방의회의원 겸직

겸직은 현재 유급제 전환 이후 겸직에 대한 금지를 법제는 계속 강화하는 방향으로 개정을 해 오고 있음에도 문제점들이 계속적으로 나타나고 있다. 제도 자체의 실효성을 이끌어 내지 못하는 원인이 무엇인가를 찾을 필요가 있다.

상기 현상을 통해 보면, 제도가 추구하는 목적이 너무 현실과 유리된 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 이러한 이유에는 지방자치법 초기부터 겸직제도는 있어 왔으며, 이를 구체화하는 법률 개정이 지속되어 왔음에도 불구하고 문제가 줄어들지 않고 있다는 것이다. 지역 언론 등의 보도는 지속되고 있어, 중앙정부 차원 또는 지방의회 차원의 대책이 마련되어 할 시점이다.

하지만 개선방안에 있어서 이는 금지만이 능사는 아니며 적절한 여타 상황을 고려해서 대응해야 하는지가 쟁점이 될 것이다. 이유는 금지하는 정책은 단순하고 그에 따른 영향을 간과할 가능성이 높기 때문이다. 겸직제도의 개선방안을 고려함에 있어 이 제도는 지방자치법 초기부터 있어 온 제도이기 때문에 제도의 경로의존 속성상 과감한 개혁은 쉽지 않은 것도 현실이다.

우선은 지방의회 관련 내용은 자치사무이기 때문에 중앙정부의 적극적 개입이 도리어 자치권을 침해할 소지가 생길 우려도 있다.

다음으로 지방의회 자체적으로 겸직을 조사해야 하나, 이는 의회 소속 관료가 지방의원을 일종의 모니터링을 해야 하거나, 아니면 의원들이 윤리위를 통해 해당 안에 대해 조치를 취해야 하나, 이는 자기 식구 감싸기를 할 개연성이 높다고 볼 수 있다.

마지막으로 지역사회의 참여 및 의정비 상황 등을 무시한 채 무턱대고 겸직을 금지하는 것은 바람직하지 않으나, 문제는 국민 정서와는 많은 편차가 발생할 소지가 높다는 것이다. 즉, 국민의 신뢰를 낮은 상태에서는 겸직에 대한 개선은 자칫 겸직 완화에 대한 오해를 불러 일으킬 수도 있다. 최근 의정활동비를 거의 20년 만에 인상했으나 이와 관련해서는 지방의원과 국민 간에 바라보는 시각차이가 존재한다. 결국 상기와 같은 이유로 겸직금지에 대한 모니터링은 이루어지지 않는다고 볼 수 있다. 정리하면 제도는 있으나 실효성을 거두기 쉽지 않은 상황임을 판단할 수 있다.

④ 윤리위원회

최근 지방자치법 개정에 따라 윤리위원회가 상설화되었으나 이에 대한 역할은 제한적이며 말 그대로 자문에 그치고 있는 것으로 보인다. 대표적으로 SBS 보도(2022)에 따르면, 현재 겸직제도 내에서 발생하는 문제점이 지속적으로 나타나고 있는 것으로 보

인다. 이에 따라 윤리위원회의 역할과 회의가 많아져야 함에도 불구하고 그렇지 않은 상태로 보인다. 이는 법률에 그 역할이 단순한 자문에만 그치기 때문인 것으로 보인다.

참고로 미국의 뉴욕시 이해갈등위원회(Conflicts of Interest Board)의 경우를 살펴볼 필요가 있다. 대도시 자치정부인 뉴욕시는 1988년에 공무원 겸직·겸업 관련 갈등 상황을 다루는 이해갈등위원회를 설치하여 운영하고 있다. 이는 1959년부터 운영된 윤리위원회(Board of Ethics)의 기능을 승계하면서 명칭을 교체한 것이다.

이해갈등위원회는 5명의 위원으로 구성되며, 이들은 모두 시의회의 자문과 동의를 받아 시장이 임명한다. 시장은 그 중 한 명을 위원장으로 지명할 수 있다. 위원들은 동시에 임명되지 않으며, 1년 간격을 두고 순차적으로 임명된다.

위원은 6년 단임제이며, 시장으로부터 독립된 기관으로 공무원의 복무와 윤리와 관련된 이해갈등법 등 관련 법을 해석·집행하며, 이와 관련된 공무원 교육 및 상담 등 업무를 수행하고 있다. 이러한 사례를 고려하면 때 우리의 윤리심사자문위원회는 현재의 기능을 추가할 필요가 있고, 위원회 구성 및 운영에 있어 독립성을 강화해야 할 것으로 판단된다.

(2) 제도와 현실과의 유리

지방의회의 책임성 관련 제도가 만들어진 후, 현재 발생하는 문제를 적절히 대응할 수 있는지(out of date)에 대한 현실 대응성을 분석한다.

① 자치입법권

지방자치법 전부개정 이후 지방의회에 제도 개선이 많은 부분에서 이루어졌지만, 자치입법권에서는 여전히 한계가 있다. 지방자치법 제28조 제1항에서 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 규정하고 있어, 지방자치단체의 특수성을 고려한 환경이나 건축 등에 있어 규제정책을 수립하려고 할 경우, 한계가 있다. 이런 점을 고려하여 향후 지방자치단체의 입법권에 대한 법률의 개정이 이루어져야 할 것으로 보인다.

결국 자치법상의 주민의 권리제한과 의무부과 규정이 실효성 높은 자치입법에 부정

정적 영향을 끼치고 있다고 할 것이다. 또한 상위 법령의 위임이 없을 경우 선언적 수준에 그치는 조례를 만들 수 밖에 없다는 한계가 있다.

지방자치법 개정 후에도 기관대립형을 모든 지자체가 택하고 있는데, 문제는 강시장-약의회형의 형태라 집행부 주도적일 수밖에 없으며, 이에 대한 의회의 견제는 한계가 있는 상황이다.

문제는 소속 정당이 같은지의 여부에 따라 입법 가능성 등이 달라질 수 있어, 제도적으로 견제하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 소속 정당이 기관장과 의원들이 다를 경우 대립이 격해질 가능성이 있어 소기의 주민을 위한 입법이 용이치 않을 수 있다.

기초의회의 경우, 집행부에서 내는 안이 상대적으로 많으며, 광역의회는 단체장이 내는 안보다 많이 나타나고 있다. 이는 유급제 이후의 전문위원 증가에 따른 지원이 영향을 미친 것으로 보이며, 최근의 정책지원관 제도가 도입됨에 따라 그 영향을 추후 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 지방의원의 낮은 재선율은 정보축적 한계 및 전문성 저하를 불러 온다. 선출직인 지방의원의 전문성을 강화하기 위해서는 가능한 한 계속해서 의원직을 수행하게 하는 것이 또다른 측면에서는 도움이 될 수 있다. 우리나라의 경우 광역자치단체는 물론, 기초자치단체의 경우도 규모가 다른 외국에 비해 크고 복잡하며,[23] 예산의 규모도 크기 때문에 지방의원 업무의 전문성은 더욱 요청된다.

> 특히 1991년 개원 이후 지난 30년간 지방의회는 양적으로 크게 성장했다. 전국 17개 광역의회가 심의하는 지방정부 예산은 2020년 기준 172조 7,000억 원에 달한다. 광역의원 829명이 1인당 평균 2,090억원을 심의한다. 서울시 의회는 의원 1인당 심의 금액이 3.594억원이나 된다(김한종, 2021.6.30.).

업무 전문성(knowledge from specialization)은 한 개인이 특정 업무를 지속적으로 수행하면서 강화될 수 있으며, 이를 결정하는 중요한 요인 중 하나가 재선율이다. 반대로 전문성보다 참여성을 중시하는 경우, 선출직에 임기 제한(term limit)을 두게 되

23) 우리나라의 226개 기초지자체당 평균 인구는 약 22만 4,500명이고, 이 수는 비교적 자치단체의 규모가 큰 영국의 138,000명, 일본의 71,754명보다 약 2~3배 정도 많음. 미국의 7,328명, 독일의 5,872명, 프랑스의 1,619명과 보다 월등히 많은 숫자임.

며, 대표적인 예가 미국이다.

미국의 경우 자치단체의 평균 규모가 우리나라와 비교할 수 없을 만큼 작아, 전문성보다는 참여성을 강조하는 경향이 강하다는 점을 참고할 필요가 있다. 실제로 미국에서 의원의 임기 제한을 두는 자치단체 비율은 우리나라와 같은 시장-의회형에서는 5.3%에 불과하다(Nelson, 2002: 4). 따라서 선출직의 교체율이 높아질수록 전문성은 낮아지게 된다(Slik, 1977:180; 송광태, 2004:35).

송광태(2015)는 지방선거 전과의 비교분석이란 연구에서 재선이란 선거 당시 현직 의원이 당해 선거에서 당선된 경우로 국한해서 분석을 하였다. 다음의 표는 제4회 제6회 동시지방선거까지 재선 당선자의 비율을 나타낸 것이다.

지방의원의 교체율이 66%에서 70%에 이르고 있어 매번 전체 지방의원의 2/3 이상이 바뀌고 있다. 광역의원 평균 재선율(3차례 선거의 평균비율은 28.2%)이 기초의원의 평균 재선율(35.3%)보다 크게 낮았다.

또 하나의 특징적인 점은 기초의원의 재선율이 급격히 낮아지고 있다는 것이다. 반면, 우리나라 국회의원의 재선 이상 의원 비율은 제21대(2020.5.30.~현재) 49.7%, 제20대(2016.5.30.~2020.5.29) 56%, 제19대(2012.5.30.~2016.5.29.) 51%로, 2000년 이후로 약 50% 수준을 꾸준히 유지하고 있다.

표 5-21 지방선거에서의 재선율 비교(비례대표 제외)

선거별 선출직별	제4회 동시지방선거 (2006.5.31.) 민선5기		제5회 동시지방선거 (2010.6.2.) 민선6기		제6회 동시지방선거 (2014.6.4.) 민선7기		평균
단체장 포함 전체	36.4% (1,241명)		33.3% (1,160명)		33% (1,145명)		34.2%
지방의원 전체	34.35% (1,154명)		30.2% (1,071명)		30.65% (1,009명)		31.7%
광역단체장	25.0	4	43.8	7	35.3	6	34.7%
기초단체장	36.1	83	36.0	82	57.5	130	43.2%
광역의원	30.8	202	24.3	165	29.5	208	28.2%
기초의원	37.9	952	36.1	906	31.8	801	35.3%

출처: 송광태(2015: 178) 내용 보완

우리나라의 지방의원 재선율은 매우 낮으며, 더욱 우려되는 것은 풀뿌리 민주주의의 현장인 기초의원들의 재선율이 최근으로 올수록 급격히 낮아지고 있다는 점이다. 지방행정의 전문성은 고도화 되는데 이를 견제하고 감시하는 지방의원의 재선율 제고를 통한 전문성은 축적되지 못하고 있는 것이다.

높은 지방의원 교체율을 가져온 원인에는 여러 가지가 있으나, 지방선거 당선자의 절대 다수가 정당에 소속을 두고 있다는 점에서 공천 영향력이 큰 것으로 판단된다.

우리나라 양대 정당은 지방의원 교체율을 높게 유지함에 따라 결과적으로 지방의원 전문성에 소홀하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다. 다른 한편으로는 지방의원이 해당 지역구에서의 활동에 대한 주민만족도가 떨어져서 나타난 결과일 수도 있는데, 이는 지방의원들에 대한 불신과 신뢰 저하가 여전한 것도 그 원인일 수 있다. 허나 그러한 불신과 신뢰저하를 넣게 한 원인이 무엇인지를 밝히는 것(개인의 문제인가 아니면 구조적 문제인가!)을 분석해야 한다.

둘째, 정당인으로서 원내 활동 비중이 작을 수밖에 없는 지방의원이 처한 현실이다. 지방의원의 의정활동은 지역구 관리, 정당 활동, 원내 의정활동의 세 가지로 구분할 수 있다. 지역구 관리는 주민들의 민원 처리, 지역의 각종 회의나 모임 참석이다. 정당 활동은 소속된 정당과 관련하여 수행하는 활동이며, 원내 의정활동은 의회의 안건을 심사하는 것부터 의안을 구성하는 것, 행정사무감사, 집행부 견제 활동 등이다. 비율의 차이가 있을 뿐 대부분의 지방의원은 이 세 가지 활동을 중심으로 임기를 보내게 된다.

지방의원을 유지하기 위해서는 소속된 정당의 공천이 중요하기 때문에 지방의원은 다른 활동에 비해 정당활동을 가장 중요하게 둘 수밖에 없다. 정당의 공천을 받아 당선된 경우 소속 정당이 주최하는 각종 행사에 참석하는건 당원이 가지는 '의무'이기도 한다. 해당 지역구 국회의원은 지방의원 공천에 가장 강한 영향을 미치는 존재이다. 지역에 따라, 정당에 따라, 의원에 따라 차이는 있겠지만, 대개 기초의원의 '정당활동 : 지역구관리 : 원내활동'의 비율은 4 : 3 : 3 또는 5 : 4 : 1 정도로 추정하고 있다(이일우, 2022: 222).

기초의원 공천은 곧 당선으로 이어지기 때문에 지역구 국회의원의 영향력은 막강하며, 이로 인해 지방자치를 위한 의정활동이나 지역구 관리 보다 중앙정치나 지역구 국회의

원에게 몰입하게 된다. 이로 인해 기초의원은 상대적으로 원내 의정활동 비율이 적다.

지방의원들은 여느 정치인들처럼 바쁘며, 크고 작은 지역행사에 불려다니기 다반사이다. 서울을 예로 살펴보면 자치구의 동별 직능단체는[24] 적으면 5개, 많으면 15개까지 있기도 하다. 이러한 단체의 행사에 참석하면서 정당활동을 수행하기 때문에 의정활동을 힘을 기울이기 어려운 구조이다. 이로 인해 지방의원의 공천 기준은 의정활동에 대한 상식이나 원내에서의 성과, 지방의회와 관련된 정치적 비전 등과는 크게 관련이 없을 가능성이 높다. 따라서 지방의원의 자질을 논의할 때는 공천 제도의 구조적 문제나 관행을 함께 고려해야 한다.

국회의원이나 광역의원은 양질의 보좌진을 갖추고 있어 같은 선출직임에도 전문적인 지원을 받을 수 있는 반면, 지방의원은 다양한 지역 행사에 참석해야 하고, 집행부의 견제 및 비판을 위한 연구 등으로 인해 원내 의정활동에 할애할 시간이 부족한 상황이다. 이러한 현실에 대한 심도 있는 논의가 필요하다.

셋째, 정보부족시 의원 행태는 의회운영에 영향을 끼칠 수밖에 없다.

첫 번째로, 부족한 자원과 이에 따른 표출된 양상들을 보면 다음과 같다. 대부분의 의원은 재선이며, 더 중요한 선출직으로의 진출을 궁극적 목표로 삼는다. 이들에게 있어 자신에 대한 유권자들의 평가가 가장 중요한 불확실성 영역이다. 의원으로서 자신의 능력을 과시할 수 있는 활동의 내용과 범위는 출신 선거구의 사회경제적 특성에 따라 좌우된다. 상기의 활동을 하는데 필요한 자원은 돈, 정보, 조직 등이 될 것이다. 먼저, 기초의원들이 동원할 수 있는 재원은 제한적이다. 지방의원은 수당과 의정활동비 등을 받고 있으나, 이 액수는 경조사비 등 지역구 관리비를 충당하기에도 부족한 상황인 것이 사실이다. 지방의원들은 심각한 정보의 부족상태에 있기 때문에 개인적 수준에서 정보를 획득하고 연구를 해야 한다.

집행권을 가진 집행부의 정책방향, 법규내용, 상급기관의 조치 등에 관한 정보가 필요한데 지방의원들 입장에서는 이를 제대로 알 수 없는 것이 일반적 현실이다. 이럴 경우, 자신의 지역구에 필요한 사업예산의 경우 의회에서 예산을 심의할 때 의회 내에서의 투표를 통해 영향력을 미칠 가능성도 없지 않다. 법률상 집행부 제출 예산을 지

24) 직능단체 (職能團體)에는 직업이나 직능, 지위별로 조직된 단체. 의사회, 변호사회 따위가 있음.

방의회가 증액할 수 없으므로 본질적 한계가 존재하나, 사전에 집행부 관료들과 접촉하여 정보를 얻을 수밖에 없으나 흔히 활용되는 방법은 아닌 것으로 추정된다.

단체장과 대립하는 입장에 있는 의원들의 경우 정보부족이 더욱 심화될 개연성이 있다. 기관대립형 체계에서 의회의 주요기능 중 하나는 집행부 견제이기 때문에 당연하다. 문제는 야당 의원들이 소수인 경우 단체장을 견제하는 방법이 중요해 진다. 야당 의원들의 행동반경을 제약하는 것은 집행부에 대한 정보 부족이 한 원인이다. 소수 야당의원들은 절대 다수인 여당의원들의 지원 속에 있는 단체장을 견제할 수단이 부족한 상황이기 때문이다.

두 번째로 정보 부족시 지방의회에서의 양상들을 보면 공식석상에서 발언(공식적)이 있다. 절대적 정보부족의 제약 속에서 ① 표면상 갈등없이 지방의회를 원만하게 형식적으로 운영하도록 하는 것 ② 파행이 그것이다. 파행 원인은 다수결 원리에 따른 영향력 차단이라 할 수 있다. 의회 내에 토론문화 미정착도 원인이지만 지배적 의사결정 방법이 다수결 원리인 현실에서 소수는 정상적 방법으로는 정책에 영향을 미칠 가능성이 적어진다. 개인적으로 분석 능력이 뛰어난 의원들은 비교적 효과적으로 대처하기도 하지만 전체 시스템상으로 볼 때는 소수의 능력 발휘가 쉽지 않은 구조이다. 결국, 불만이 누적된 후, 갈등을 겪고 다시 원래 게임으로 돌아오는 과정을 반복하는 현상이 전개될 수밖에 없는 구조이다.

세 번째로 정보부족시 개인연결망 확대를 통한 활동전략이다.

집행부 장의 소속 정당과 비슷한 성향을 가진 의원이 유리할 것이다. 대부분의 의원은 공식적 통로로는 지방행정조직에 접근하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 단체장과 동일 정당이고 영향력이 큰 의원일수록 집행부에서 협조적인 분위기이다. 이는 의원들을 활용하여 필요로 하는 현안 문제를 해결할 수 있기 때문이다.

동일 정당이 아니고 영향력이 약한 의원일수록 공무원들의 협조를 얻어내기 힘들다. 또한 의원들은 주민에 의해 의정활동에 대하여 긍정적 평가를 받아야 하는 상황이기 때문에 의원들은 정보와 영향력의 부족이란 불확실성을 감소시키기 위하여 또한 동료의원, 광역의원, 국회의원 등과 개인적 연결망을 확립하려는 노력을 기울이게 될 수밖에 없다. 결국 지방의원은 현재로서는 견제와 균형을 이룰 여력이 녹록치 않은 상황이다.

네 번째로 대리인으로서의 지방의원의 집행부 견제의 한계이다.

행정조직 내부적으로 주민 < 의원 < 시장(과 공무원) 순으로 정보가 불균등하게 소유하고 있다. 단체장은 의회 의결을 거쳐야 하는 사안에 대하여 곤란을 느낄 때도 있으나 행정실무 면에서 의원들에 비하여 월등한 양과 질의 정보를 가지고 있기 때문에 현안문제를 조례제정 요구, 각종 결정명령 등으로 해결가능하다. 반면 집행부 견제를 목적으로 하는 의원들은 정보 부족이라는 한계와 단체장의 일종의 독주 가능성에 대항할 수 있는 수단은 제한적이다.

다섯 번째로 이용 가능자원은 의결권이 대표적이다.

의회가 단체장에 대하여 사용할 수 있는 수단은 단체장이 필요로 하는 의회의 동의이다. 단체장 정책에 동의여부는 다수가 단체장과 어떤 관계가 있느냐에 따라 다르다. 법적 권한을 활용하여 발동되는 의회의 각종 견제행위가 있다. 단체장은 이에 대해 대응할 수 있는 수단이 있는 경우와 그렇지 않은 경우가 있다.

우선, 단체장의 정보독점에 제동을 거는 방법이다. 청주시의 경우 시장의 정보자원을 약화시키기 위해 '정보공개조례' 제정을 시도하였으나 결국 시장의 비밀스러운 로비에 넘어간 의원들로부터 협조를 얻어내기 위하여 의장이 투표과정에서 기립표결방식을 택하였다(유재원, 1999 : 32). 공개투표로 어떤 사안을 결정하기로 결정하기 전과 후에 상당수 지방의원들의 의견이 뒤바뀌는 경우가 허다하다(배병룡, 1999: 72).

② 행정사무감사/조사

행정사무감사와 조사와 관련된 제도의 변천은 많지 않았다. 그렇다고 소기의 성과를 거두고 있다고 보기는 쉽지 않다.

기존의 문제점은 상대적으로 짧은 감사 기간과 준비 부족 등이 지적되고 있다. 또한 행정조사의 경우도 절차상으로 여야의 대립구도에서 쉽지 않다. 이러한 행정사무감사와 조사가 주민들이 궁금해 하는 문제를 제대로 해결해 주고 있는지는 파악하기 어렵다. 이러한 견제의 한계는 개인적인 문제인지 아니면 구조상의 문제인지가 중요할 수 있다.

행정감사기간은 보통 매년 11월 말에 이루어지나 시간이 촉박할 뿐만 아니라 집행부의 업무를 잘 파악하지 못하는 의원들이 이를 정확하고 심층적으로 감사(혹은 조사)하

기는 쉽지 않다. 특히 야당의원들이 소수일 경우에는 행정사무 감사와 조사에서 이들 의견이 원칙적으로 봉쇄될 가능성이 높다. 감사 혹은 조사 위원회의 구성원, 일정, 방법, 목적 및 범위 등을 명시한 감사 혹은 조사계획서를 작성하여 본회의 승인을 얻어야 하기 때문이다. 또한 여당의원들이 단체장에게 치명적일지 모르는 내용의 감사나 조사에 동의하기 힘든 측면도 있을 것이다. 즉, 제도적 상황의 짧은 기간과 시기의 문제와 더불어 여야 대립 구도 속에서 감사 및 조사의 시작 역시 쉽지 않으며 그 궁극적 결과가 주민의 복리와 이해증진에 도움이 되는지는 보완이 필요하다.

③ 지방의회의원 겸직

겸직에 대한 제한이 의원들은 과도하다는 입장인 반면 주민들은 그렇지 않다는 입장이다. 이러한 괴리가 좀처럼 줄어들지 않고 있어 이에 대한 논의가 필요한 시점이다. 제도가 운용되어 현실과 발생하는 괴리를 줄이고자 하는 방안 마련의 환경이 여의치 않음을 앞에서 기술하였다. 이러한 상황이 지속됨은 결국 국민의 신뢰 저하를 가져올 수밖에 없는 것이다.

겸직제도의 취지는 원래는 지방의원이 무보수 명예직이었을 때, 폭넓게 인정해 주었던 것이 2006년 유급제로 전환되면서 폭이 좁아졌고 엄격해졌다고 할 수 있다. 유럽형의 무보수 명예직도 아니고 미국형의 높은 보수를 주는 형태도 아닌 중간쯤에 위치해 있는 형태이다.

우리는 일본의 의정비 보다는 좀 나은 편일 수 있으나 완전하지는 않은 상황이다. 일본의 의정비 사정을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

일본의 지방의원은 보수를 지급받아야 하며(지방자치법 제203조 제1항), 직무 수행에 필요한 비용을 변상받고 기말 수당을 받을 수 있다(지방자치법 제203조 제2~3항). 또한 의원 보수, 비용 변상, 기말 수당의 금액과 지급 방법은 조례로 정해야 한다.

한편, 교섭단체나 의원에게 연구 조사 및 기타 활동을 위한 경비를 지원하기 위해 정무활동비를 지급할 수 있으며(지방자치법 제100조 제14항), 정무활동비의 지급 대상, 금액, 경비 범위, 지급 방법 등은 조례로 규정된다. 정무활동비를 지급받은 교섭단체나 의원은 조례에 따라 의장에게 사용 보고서를 제출해야 하며(지방자치법 제100조 제15항), 의장은 정무활동비 사용의 투명성을 확보하기 위해 노력할 의무가 있다

(지방자치법 제100조 제16항).

첫째, 유급제 도입의 이면으로서 다수의 전업 정당인이 많은 것이 현실이다.

지방선거에서 지방의원 유급제가 처음 시행된 것은 민선 제5기(2006년 7월 ~ 2010년 6월; 제4회 전국동시지방선거)부터이다. 유급제 도입의 구체적인 이유를 살펴보면 다음과 같다.

유급제의 효과로 다양한 직역에서 의원들이 배출될 것으로 기대되었으나, 실제로는 의원들의 직업 분포가 다양화되는 데 한계가 있는 것으로 나타났다.

실제 기초의원의 경우 음식점이나 공인중개사무실 등을 운영한 지역 소상공인 출신이거나, 시민단체 관계자, 사회복지시설 근무 경력자 등이 많고 국회의원 보좌관 출신도 간혹 있다(이일우, 2022 : 220-221).

전업 의원이 많다는 점은 의정활동에 전념할 수 있다는 긍정적인 측면이 있지만, 주민의 다양한 의견을 시정에 반영하는 데 어려움이 있을 수 있다. 이와 관련하여, 제6기(2010~2014) 지방의원의 대표성 문제를 직업적 기준에서 살펴보고자 한다.

정당 공천제 도입의 영향으로 교육 의원을 제외한 지방의회에서 정치인의 비율은 증가했으며, 농축산업, 상업, 건설업의 비율은 감소하고 공무원의 의회 진출은 크게 줄어들었다. 제5기와 비교한 광역의원의 직업별 현황을 살펴보면, 가장 두드러진 변화는 정치인 비율의 증가이다. 전직 지방의회 의원과 정당인을 포함한 정치인의 비율은 344명(46.6%)에서 371명(48.8%)으로 증가했다.

반면, 상업 분야는 45명(6.1%)에서 34명(4.5%)으로, 건설업은 27명(3.7%)에서 23명(3.0%)으로, 농축산업은 47명(6.4%)에서 32명(4.2%)으로 소폭 감소하였다.

가장 큰 폭으로 감소한 직업군은 교육자와 공무원으로, 교육자는 28명(3.8%)에서 20명(2.6%)으로, 공무원은 14명(1.9%)에서 4명(0.5%)으로 크게 줄어들어, 공직자가 선거를 통해 지방의회에 진출하기 어려운 상황임을 보여준다.

기초의원의 직업별 현황도 광역의원과 비슷한 양상을 보인다. 정치인의 수는 1,009명(34.9%)에서 1,289명(44.6%)으로 증가한 반면, 교육자는 48명(1.6%)에서 38명(1.3%)으로 줄어들었다. 공무원은 19명(0.6%)에서 5명(0.2%)으로 감소하였으며, 상업 분야는 303명(10.5%)에서 183명(6.3%)으로, 건설업은 149명(5.2%)에서 86

명(3.0%)으로, 농축산업은 304명(10.5%)에서 247명(8.6%)으로 각각 감소하였다. 이러한 변화는 기초의원 선거에서도 정치 경험과 지역구 관리에 능숙한 정치인이 유리한 환경을 형성하고 있음을 보여준다.

지방의원에 대한 정당 공천제 도입이 정치인에게 상대적으로 유리하게 작용한 것으로 보이며, 농축산업, 상업, 건설업자의 비중 감소는 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 2006년 유급제 시행 이후 기대되었던 전문직 종사자의 의회 진출은 그다지 성과를 내지 못한 것으로 판단된다.

낙선하거나 임기 4년 동안만 재직할 수 있는 지방의원들에게는 임기 이후의 진로에 대한 불안이 크기 때문에, 전문직 종사자들이 자신의 직업을 포기하고 도전할 만한 자리로 느끼지 못하는 것이다.

현재 지방의회 의원의 의정비는 대통령령으로 정해진 기준에 따라 해당 지방자치단체의 의정비 심의위원회에서 결정된 금액 이내에서 각 자치단체가 조례를 통해 자율적으로 규정할 수 있도록 하고 있다.

표 5-22 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천

(단위: 만원)

연도별	시도의회				시군구 의회			
	계	의정 활동비	수당(일비) 평균	비고	계	의정 활동비	수당(일비) 평균	비고
1991	500	-	500	일비	180	-	180	일비
1994	600	-	600	일비	240	-	240	일비
1995	1,440	720	720	회의수당	820	420	400	회의수당
2000	2,040	1,080	960	회기수당	1,220	660	560	회기수당
2005	3,120	1,800	1,320	회기수당	2,120	1,320	800	회기수당
2006~2007	4,684	1,800	2,884	월정수당	2,788	1,320	1,468	월정수당
2008	5,284	1800	3,484	〃	3,734	1,320	2,414	〃
2009	5,303	1,800	3,503	〃	3,435	1,320	2,115	〃
2010	5,303	1,800	3,503	〃	3,444	1,320	2,124	〃
2011	5,303	1,800	3,503	〃	3,452	1,320	2,132	〃

연도별	시도의회				시군구 의회			
	계	의정 활동비	수당(일비) 평균	비고	계	의정 활동비	수당(일비) 평균	비고
2012	5,346	1,800	3,546	〃	3,479	1,320	2,159	〃
2013	5,372	1,800	3,572	〃	3,510	1,320	2,190	〃
2014	5,389	1,800	3,589	〃	3,519	1,320	2,199	〃
2015	5,615	1,800	3,815	〃	3,705	1,320	2,385	〃
2016	5,672	1,800	3,872	〃	3,767	1,320	2,447	〃
2017	5,709	1,800	3,909	〃	3,814	1,320	2,494	〃
2018	5,743	1,800	3,943	〃	3,858	1,320	2,538	〃

2018년의 월당 기초의원은 321만원(110 + 211) 정도의 의정비를 받고, 광역의원은 459만원(130 + 329) 정도를 받는 것을 알 수 있다. 즉, 2018년의 의정활동비는 월 130만원(광역), 110원(기초), 2018년의 월정수당은 월 329만원(광역), 211(기초)만원 정도이다.

대법원 판단 등을 종합해 보면 월정수당은 일종의 월급 개념으로 볼 수 있고, 자료수집 등의 의정활동비는 업무와 관련한 비용으로 볼 수 있다.

이를 4인 가구 중위소득을 2018년 e-나라지표를 통해 보면, 451.9만원 정도로 나타나고 있다. 의정활동비와 월정수당을 합한 금액이 월별 광역은 459만원, 기초는 321만원 수준으로 광역만 4인 가구 중위소득에 근접하고 있다. 하지만 실질적으로 의정활동비를 제외한 금액을 놓고 보면 훨씬 4인 가구 중위소득에 미치지 못하는 상황임을 알 수 있다.

그림 5-2 기준 중위소득 추이(2018)

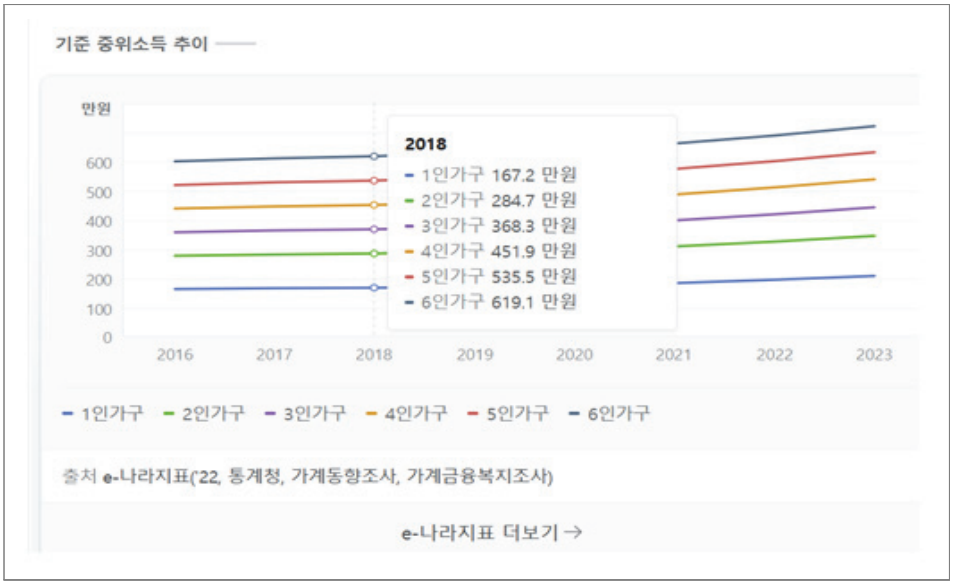


그림 5-3 시도 지방의원의 의정활동비 및 수당 지급기준 변천

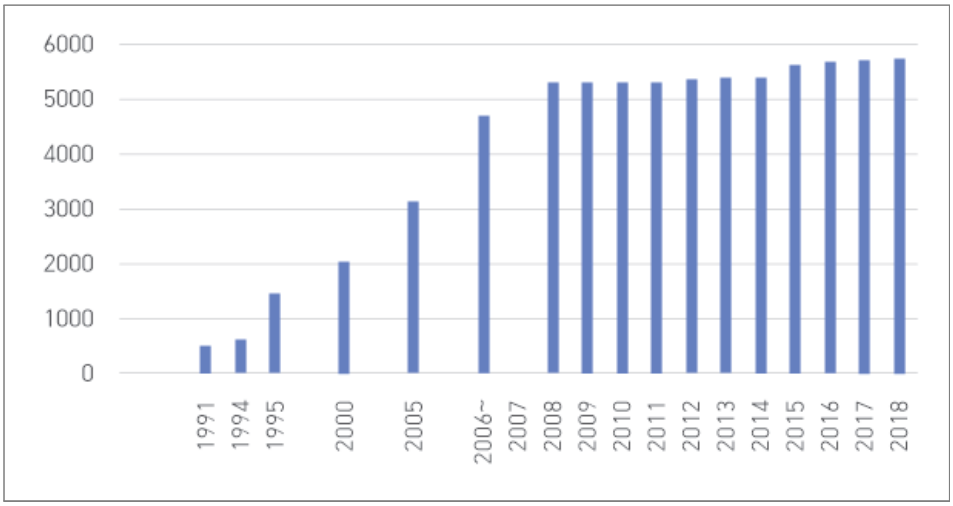
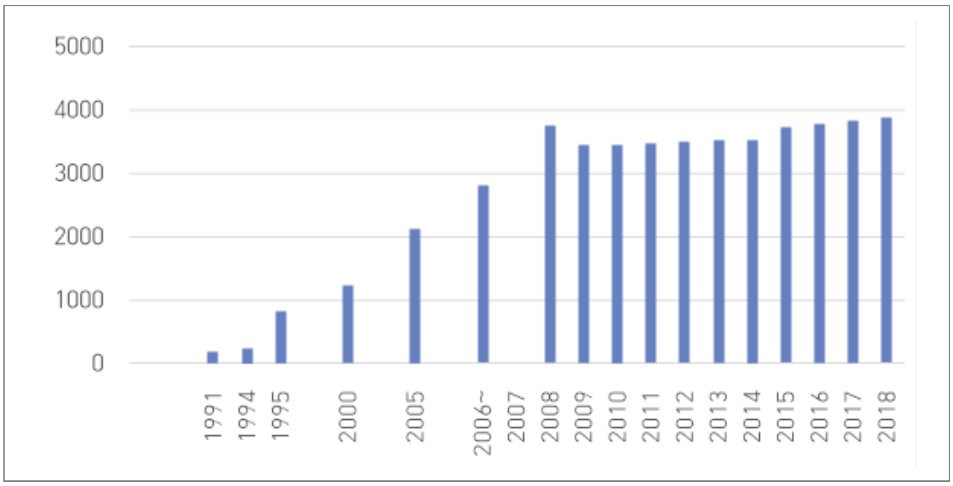


그림 5-4 시군구 지방의원의 의정활동비 및 수당 지급기준 변천



겸직제도가 만들어진 후 발생하는 문제에 대한 개선책이 나오지 못하고 있는 구체적인 이유를 설명하면 다음과 같다.

겸직과 관련해 제한하자는 입장은 지방의원의 일종의 연봉을 SBS는 근로자 임금과 비교하여 상대적으로 많은 연봉을 받고 있다고 주장하고 있으나, 이에 대한 반론 역시 만만치 않을 수 있다. 즉, 지방의원도 정무직 공무원이므로 공무원 임금과의 비교를 통해 대소를 파악해야 하는 것이 어찌보면 타당할 수도 있을 것이다. 또한 겸직의 취지를 정확히 이해할 필요도 있다. 지역사회와의 연계 및 해당 분야의 전문성 확보 측면도 있는 것이다. 하지만 계속해서 이러한 국민 기대감과의 괴리가 지속될 경우 의회의 집행부 견제에 대한 동력이 상실될 우려가 있다. 현실에서의 겸직의 문제점을 획일적으로 제한해야 하는 것에는 일정 정도의 수준을 가늠하기 쉽지 않다.

④ 윤리위원회

윤리위원회가 상설화된 것은 얼마 되지 않았으며, 그 권한 또한 제한적이다. 윤리위는 징계 등과 관련되어 운영되는데 징계 등과 관련되서 그 숫자가 많지 않기 때문에 형해화 가능성이 높다. 문제는 제식구 감싸기식으로 주민의 신뢰를 낮추고 있다고 할

수 있다.

지방의회의원에 대한 징계는 지방자치법에서 네 가지 유형으로 규정되어 있다. 「지방자치법」 제98조(징계의 종류와 의결)에 따르면, 공개회의에서의 경고, 공개회의에서의 사과, 30일 이내의 출석정지, 그리고 제명이라는 네 가지 징계가 명시되어 있다. 그러나 현재 지방자치법에서는 징계의 종류가 세분화되지 않았고, 의회의 온정주의로 인해 의원들의 위반 사항에 대해 적절한 처벌이 이루어지지 않는다는 비판이 제기되고 있다(이승철, 2020).

행정안전부에 따르면, 지방의회의원에 대한 징계 건수는 제4기(2002~2006)부터 제8기(2018~2022)까지 약 4배 증가하였음에도 불구하고, 징계 미실시, 비위 행위에 부합하지 않는 징계 의결, 그리고 지방의회별 징계 기준 적용으로 인한 형평성 문제가 지적되고 있다. 지방자치법에서는 징계에 필요한 사항을 회의규칙으로 정하도록 하고 있지만, 일부 지방의회는 조례 등을 통해 징계 기준을 설정하고 있어, 비위 행위별 징계 수준이 달라 형평성 문제가 발생하기도 한다.

이에 따라 학계에서는 지방의원의 주요 징계 사유를 명확히 하고, 적절한 징계 수단과 기준을 마련할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있다. 따라서 구체적인 징계 사유, 종류, 기준 및 공개 절차를 표준 규칙안으로 만들어 제공할 필요가 있다.

앞서 언급한 SBS 기획보도의 핵심 내용은 지방의회의원의 불법 겸직, 부실한 겸직 정보 공개, 그리고 자체적인 월급 인상 등 겸직 문제를 제기한 것이다. 2022년 지방선거에서 당선된 제9기 지방의회 의원(총 3,859명)의 겸직 실태를 분석한 결과, 2,326명(60.3%)의 의원이 겸직을 신고했으며, 이 중 149명(6.4%)은 겸직 제한 및 이해충돌에 해당될 가능성이 있는 상황으로 의심되었다. 그러나 적발되더라도 이를 처벌할 명확한 규정이 없으며, 지방의회 의장은 해당 의원에게 사임을 권고하는 것 외에 별다른 조치를 취할 수 없는 것이 현실이다.

3. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석 결과 – 운영 분석

1) 제도 운영의 적절성

지방의회의 책임성과 관련된 제도 운영이 적절하게 되고 있는지를 감시자(투입), 지속적 모니터링(과정), 정보공개(과정), 환류(결과)를 통해 분석한다. 이것에 대해서는 4대 협의체 가운데 의회관련 협의체(대한민국시도의회의장협의회 수석전문위원, 대한민국시군자치구의회의장협의회 사무처장 및 전문위원) 2곳(3명)과 서울특별시 수석전문위원(1명), 경기도의회 정책지원관(1명)의 전문가 인터뷰(총 5명) 내용을 토대로 설명한다.

표 5-23 지방의회 책임성 관련 제도 운영의 적절성

구분		직접적 책임(역할)										간접적 책임(신뢰)									
		자치입법권					행정사무감사/조사					지방의회의원 겸직					운리위원회				
제도 자체	목적 타당성	○	○	○	○	△	○	○	○	○	○	○	○	△	○	△	○	○	○	○	×
	현실 반영성	×	△	△	○	△	×	△	△	△	○	△	△	△	○	△	△	△	○	△	×
제도 운영 (견제관련)	주체성	△	○	△	○	○	△	○	△	○	○	×	○	△	○	×	×	○	△	○	×
	지속성	×	○	△	○	○	×	○	○	○	○	△	○	△	○	△	△	○	△	○	×
	공개성	△	△	×	○	○	×	×	×	△	×	△	△	×	○	×	△	△	×	△	×
	환류성	△	×	×	○	○	×	×	×	△	△	×	×	×	○	△	×	×	×	△	×

○: 적정, △: 보통, ×: 미흡

일단 제도 자체 보다는 제도 운영에 대해 책임성의 역할 한계를 보이는 견해가 많았다.

첫째, 제도 자체에서 목적타당성에 대해서는 적정한 것으로 의견을 제시했고, 현실반영성과 관련해서는 보통이라는 의견을 제시했다.

먼저 목적 타당성과 관련해서는 겸직 관련 제도가 다른 변수보다 상대적으로 적게 적정한 것으로 의견이 나타났다.

다음으로 현실 반영성과 관련해서는 대부분이 보통인 것으로 의견을 제시했다. 그만큼 제도의 개선이 필요하다고도 볼 수 있다.

둘째, 제도 운영에서 주체성 및 지속성에 대해서는 적정한 것으로 의견을 제시했고, 다만 공개성과 환류성에 대해서는 미흡한 것으로 의견을 제시했다.

먼저 (모니터링)주체성과 관련해서는 겸직 및 윤리위원회 관련 제도가 다른 변수보다 상대적으로 적게 적정한 것으로 의견이 나타났다. 또한 미흡한 의견 역시 겸직과 윤리위에서 상대적으로 많이 나타났다.

다음으로 (모니터링의)지속성과 관련해서는 겸직 및 윤리위원회 관련 제도가 다른 변수보다 상대적으로 적게 적정한 것으로 의견이 나타났다. 또한 미흡하다는 의견이 겸직을 제외하고는 의견이 골고루 나타났다.

(자료의)공개성과 관련해서는 부정적 의견이 많이 나타났다. 특히, 행정사무 감사 및 조사, 겸직 및 윤리위원회 관련 제도가 미흡한 의견이 많았다.

(모니터링 결과의)환류성과 관련해서는 부정적 의견이 많이 나타났다. 모든 제도에 걸쳐 미흡한 의견이 많았다.

표 5-24 지방의회 책임성 관련 제도 운영의 적절성 결과

구분		직접적 책임(역할)		간접적 책임(신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	운리위원회
제도 자체 ○: 20 (50%) △: 16 (40%) ×: 4 (10%)	목적 타당성 ○: 16 △: 3 ×: 1	○: 4 △: 1 ×: 0	○: 5 △: 0 ×: 0	○: 3 △: 2 ×: 0	○: 4 △: 0 ×: 1
	현실 반영성 ○: 1 △: 13 ×: 3	○: 1 △: 3 ×: 1	○: 1 △: 3 ×: 1	○: 1 △: 4 ×: 0	○: 1 △: 3 ×: 1
제도 운영 ○: 27 (33.8%) △: 25 (31.2%) ×: 28 (35.0%)	주체성 ○: 10 △: 6 ×: 4	○: 3 △: 2 ×: 0	○: 3 △: 2 ×: 0	○: 2 △: 1 ×: 2	○: 2 △: 1 ×: 2
	지속성 ○: 11 △: 6 ×: 3	○: 3 △: 1 ×: 1	○: 4 △: 0 ×: 1	○: 2 △: 3 ×: 0	○: 2 △: 2 ×: 1

구분		직접적 책임(역할)		간접적 책임(신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	운리위원회
	공개성 ○: 3 △: 8 ×: 9	○: 2 △: 2 ×: 1	○: 0 △: 1 ×: 4	○: 1 △: 2 ×: 2	○: 0 △: 3 ×: 2
	환류성 ○: 3 △: 5 ×: 12	○: 2 △: 1 ×: 2	○: 0 △: 2 ×: 3	○: 1 △: 1 ×: 3	○: 0 △: 1 ×: 4

(1) 주체(감시자)

지방의회가 책임을 적절히 하고 있는지를 모니터링하는 주체가 있어야 할 것이다. 그렇지 않고서는 책임성을 제고하려는 스스로의 노력을 기대하기는 한계가 있을 것이기 때문이다.

현재 지방의회에 대한 평가는 제도화되어 있지 않고 일부 민간에 의해 부분적인 평가만 있을 뿐이다. 즉, 지방의회의 평가제도는 없다고 할 수 있다. 또한 지방의회의 책임성을 보여줄 수 있는 지표 역시 부재하다고 할 수 있다. 즉, 모니터링[25] 주체가 없다.

지방의회의 집행부 견제에 대하여 역할을 제대로 하고 있는지에 대한 일종의 감시자 또는 관찰자가 있는지를 살펴보고, 있다면 자체인지 또는 외부인지를 분석한다.

① 자치입법권

앞서 언급했듯이 자치입법 상황과 관련된 모니터링하는 제도상의 주체는 없다고 할 수 있다.

집행부와 중앙정부도 이에 대해서는 일종에 수치를 통해 입법 건수 등만을 파악할 수 있을 뿐이다. 그나마 지방의회에 방청 온 주민이나 시민단체 등이 아닐까 싶다.

25) 변화과정을 지속적으로 감독하고 개입 이후 당사자에게 어떤 일이 진행되는지 개입과정을 평가하는 것을 말함.

지방의회는 선거를 통해 주민에게 집행부를 견제·감시하기 위한 권한을 부여받고 권한의 행사에 대한 타당성을 평가받는 기관이기 때문에 의회의 활동 사항을 주민에게 공개하여 결과를 환류하여 주민의 의회를 견제하고 평가하는 제도는 당연히 필요하다고 판단된다.

현 제도 안에서 의회를 견제하는 주체는 집행부가 되고 있다. 예산과 조직에 대한 권한을 집행부에게만 부여하고 있어, 지방의회의장은 집행부 견제 기능을 지원하는 사무기구의 조직 설계 조차 현실에 맞게 할 수 없는 상황이며, 집행부와 원만한 협의가 가능한 의회만이 불완전한 조직 구조를 조금이라도 보완할 수 있는 것이 현실이다.

② 행정사무감사/조사

행정사무와 감사 역시 앞서 기술했듯이 자치입법 상황과 다르지 않다. 즉 제도상에 모니터링하는 주체는 없다. 집행부와 중앙정부도 이에 대해서는 일종에 수치 파악을 통해 감사나 조사 건수 등 정도를 파악할 수 있을 뿐이다.

행정사무감사에서 지적된 사항들을 공개하고 시정결과의 공개가 필요한데, 의회 활동에 대한 권한은 주민에게서 나오며, 당연히 권한의 주체인 시민이 선거를 통해 의회를 견제해야 한다. 이를 위해서 주민은 의회의 업무 중 하나인 행정사무감사 결과를 확인하고 평가하는 것이 타당하다. 하지만 이에 대한 정보제공은 한계가 있어 보인다.

지방의회의 주요 사무 중 하나인 행정사무감사의 경우 내고장알리미에서[26] 결과를 공개할 경우 상대적으로 정보에 대한 접근이 용이하며 해당 의회가 그 역할을 잘 수행하고 있는지 판단하기 쉬울 것으로 보인다.

③ 겸직

겸직제도에 따라 지방의원이 신고를 하면 이를 접수하고 이에 대해 겸직을 모니터링하는 주체가 있어야 한다. 겸직과 관련된 위반의 경우, 윤리위에서 담당을 하게 된다. 결국 제 식구 감싸기 소지가 충분히 있다고 볼 수 있다.

겸직에 대한 신고 후, 변경 등이 있을 경우 모든 것은 지방의원의 신고에만 맡겨져

26) https://www.laiis.go.kr/lips/nya/council/councilList.do

있기 때문에 이에 대한 검증방법이 마땅치 않은 상황이다. 일종의 셀프 신고와 이에 다른 검증이 마땅치 않다.

신고를 받는 의회사무기구의 직원의 경우 신고양식에 따른 것을 접수만 할 뿐 실제 자료를 대조할 수 있는 자료가 있는지는 확인이 용이치 않다. 또한 신고양식에 실제 직무와의 연관성 등을 파악할 수 있는 내용이 있는지도 검토해 볼 사안이다.

현재 행정안전부 및 지방의회 관계자와의 인터뷰를 통해 확인한 바로는 겸직과 관련해 대부분의 의회에서 잘 준수하고 있는 것으로 보여지나, 여전히 일부 의원들이 겸직의 개념을 정확하게 이해하고 있지 못한 부분이 있는 팸플릿 등의 인쇄물을 이용해 관련 규정을 전파할 필요가 있다. 또한 의회 사무기구가 정기적으로 관련 규정을 의원들에게 전파하고 변동된 사항을 반영할 수 있도록 중앙정부 차원에서 권고할 필요가 있다.

④ 윤리위원회

윤리위원회와 관련되서는 윤리자문위원회가 있으나 그 역할은 몹시 제한적이기 때문에 모니터링 주체라 보기는 힘들다. 하지만 역할과 관련되서는 윤리위에 책임을 다하게 할 수 있다. 상대적으로 국회의 윤리심사자문위원회의 역할 정도까지는 되어야 할 것이다.

지방의회 의원은 윤리강령과 윤리실천 규범을 준수할 의무가 있으므로, 이에 대한 준수 여부와 징계 등을 심사하는 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회를 두는 것은 당연한 수순이나, 윤리특별위원회가 단 한차례도 열리지 않거나 열리더라도 제 식구 감싸기식 대응을 일삼는다는 여론으로 인하여 윤리특위 무용론이 존재하는 것도 사실이다.

(2) 지속적인 모니터링

① 자치입법권

자치입법과 관련되서 제도상의 주체가 없기 때문에 모니터링이 이루어질 수는 없다. 하지만 일부 시민단체 등이 입법과 관련되서 모니터링을 하기 때문에 이와 관련되서는 해마다 수치 등을 파악해서 결과를 공개한다고 볼 수도 있지만 그나마도 제한적이다.

근래에 행안부는 내고장 알리미 사이트를 통해 그 정보를 일부(1인당 의안 발의 건

수)를 제공하고 있다. 입법과 관련된 자료는 지방의정백서로서 행안부 사이트를 통해 내려받기 등을 할 수 있으나 일반인들이 한 눈에 전체 지방의회의 입법상황을 비교해서 파악할 수 있는 사이트는 찾아보기 어렵다.

② 행정사무감사/조사

역시 행정사무감사/조사와 관련되서도 제도상의 모니터링 주체가 없기 때문에 모니터링이 이루어질 수는 없다. 하지만 일부 시민단체 등이 모니터링을 하기 때문에 이와 관련되서는 해마다 수치 등을 파악해서 결과를 공개한다고 볼 수도 있지만 그나마도 제한적이다. 따라서 행정사무감사에서 지적된 사항들을 공개하고 시정결과의 공개가 필요하다.

③ 지방의회의원 겸직

겸직은 의원이 된 후, 신고를 할 것이고, 이후 겸직이 관련된 사항이 발생할 때마다 신고를 하게 될 것이다. 하지만 이 이후에는 주기적인 신고가 있어야 할 것인데 이에 대해서는 제도적 미비점이 있어 보인다.

즉, 지방의원이 된 후 겸직신고를 한 것에 대해 사무처 등이 신고서를 받고 점검을 해야 할 사안 뿐만이 아니라, 이후에 주기적으로 점검을 해야 이에 대한 지방의원들의 겸직신고 등이 제자리를 찾을 수 있을 것이다.

④ 윤리위원회

윤리위원회와 관련되서는 윤리자문위원회가 있으나 그 역할은 몹시 제한적이기 때문에 모니터링 주체라 보기는 힘들다. 하지만 역할과 관련되서는 윤리위에 책임을 다하게 할 수 있다. 상대적으로 국회의 윤리심사자문위원회의 역할 정도 까지는 되어야 할 것이다.

(3) 운영결과의 공개

지방의회의 책임성과 관련된 제도의 운영결과를 한 곳(site)에서 소위 접근이 편하게 운영되고 있는가는 견제할 수 있는 자료를 얻을 수 있기 때문에 중요한 문제이다.

① 자치입법권

자치입법과 관련되서 모니터링 주체라기 보다는 그 자료를 모아서 제공하는 기능은 물론 해당 지방의회가 해야 하나, 이것을 한 곳에 모아서 비교평가하는 것은 중앙정부인 행안부가 해야 한다. 현재로서는 행안부가 지방의회백서와 내고장알리미 사이트를 통해 그 정보를 제공하고 있으나, 이를 가공분석해서 제공하는 것을 적극 검토해야 할 것이다.

현재 의회의 활동과 관련하여 홈페이지를 통하여 공개하고 있으나 정보에 대한 접근성이 떨어지고 정보의 질도 의회에 따라 달라서 이 부분에 대한 보완이 필요하다는 인터뷰 내용이 많았다.

현재 지방의회의 자치입법 과정 전반이 현재 홈페이지를 통해 공개되고 있다. 가령, 경기도의회의 경우 매 5년마다 조례의 실효성 등을 검토하여 조례의 제·개정을 추진하고 있고, 관련 제도를 타 지방의회가 채택하고 있음을 고려할 때 별도의 제도를 두 필요가 없다는 의견이 있을 수도 있다. 고려되어야 할 사안은 지방의회의 자치입법 실적을 단순 수치로 공개할 경우 과도한 입법활동을 유발시켜 부실한 조례가 양산될 수 있기 때문이다.

② 행정사무감사/조사

행정사무감사/조사와 관련되서 모니터링 주체라기 보다는 그 자료를 모아서 제공하는 기능은 물론 해당 지방의회가 해야 하나, 이것을 한 곳에 모아서 비교평가하는 것은 중앙정부인 행안부가 해야 할 것으로 보인다.

현재로서는 행안부가 지방의회백서와 내고장알리미 사이트를 통해 그 정보를 제공하고 있으나 그 대상수를 더 늘리고, 이를 가공분석해서 제공하는 것을 적극 검토해야 할 것이다. 즉 1차적 자료만을 보여주는 것은 일반 주민들이 그것이 갖고 있는 함의를 파악하기 쉽지 않기 때문에 이를 2차적 자료로 가공해서 제공해야 한다.

이것과 관련해서는 중앙정부가 자칫 편향된 자료가공일 수 있다는 부담이 있을 수 있기 때문에 이와 관련해서는 행안부는 1차적 자료를 보여주고 이를 가공해서 2차 자료로 비교분석해서 보여주는 것도 필요하다고 본다. 이러한 2차 분석 자료 제공이 적

정한 곳에는 대한민국시도의회의장협의회, 대한민국시군자치구의회의장협의회 그리고 한국지방행정연구원 등이 적정할 곳으로 보인다.

③ 지방의회의원 겸직

겸직과 관련되서 의회내 관료통제의 한계, 그리고 제 식구 감싸기 가능성이 있는 지방의회의원들간의 겸직 모니터링의 효과를 높이기 위해서는 집행부 또는 주민이 하는 것이 그 대안이 될 수 있을 것이다.

하지만 집행부가 견제와 통제의 역할을 담당하는 지방의회를 모니터링은 하는 것, 그것도 일종의 내부 업무를 모니터링하는 것은 문제의 소지가 있을 수 있다. 따라서 그 대안은 주민이 하는 것이 적정할 수 있다.

주민의 일종의 결사체들인 시민단체 또는 언론 등이 통제를 한다면 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

그러려면 기본적으로 겸직관련 정보의 제공이 이루어져야 하며, 또한 접근이 한 곳에서 편리하게 되어야 할 것이다. 이러한 자료제공이 이루어지지 않는 상태에서는 모니터링을 할 주민 등의 역할은 크게 제한되게 될 것이다.

또 다른 대안으로 중앙정부 차원에서 겸직정보를 공개하는 것이 어찌보면 가장 현실적인 대안이 될 수 있다고 할 것인데, 내고장알리미를 적극 활용하는 방안이다.

④ 윤리위원회

윤리위원회와 관련되서 모니터링 주체라기 보다는 그 자료를 모아서 제공하는 기능은 물론 해당 지방의회가 해야 하나, 이것을 한 곳에 모아서 비교평가하는 것은 중앙정부인 행안부가 해야 한다.

지방의회 윤리위원회 제도가 있으나 실제 운영 측면에서 볼 때 의원 스스로 처분권이 있으므로 특별한 경우가 아니면 정당 간의 이해득실에 따라 처리하거나 서로 봐 주기씩 처분 등으로 시민들로부터 지탄받는 사례들이 나타나고 있다는 인터뷰 의견이 많았다.

(4) 제도운영 결과에 대해 환류

지방의회의 책임성과 관련된 제도운영의 결과에 따른 환류를 한 정보를 한 곳(site)에서 제공하여 이에 대해 여타의 주체들이 견제할 수 있는 자료를 얻을 수 있도록 하는 것은 중요한 문제이다.

자치입법, 행정사무감사/조사, 겸직, 윤리위원회와 관련되서 책임성 관련 자료의 제공하는 기능은 물론 해당 지방의회가 해야 하나, 이것을 한 곳에 모아서 비교평가하는 것은 중앙정부인 행안부가 해야 한다.

문제는 이러한 환류라는 용어가 의미하는 바와 같이 문제가 있고 이에 대한 개선조치가 있는 내용을 차후 반영한다는 내용인데, 이는 자체적으로 자기들의 문제점을 파악하기 쉽지 않다는 것이다. 소위 측정이나 평가, 그리고 언론이나 시민단체 등의 지적이 있어야 하는 것이다. 이를 토대로 개선조치들이 어떻게 이루어졌는지를 공개할 수 있는데 이에 대해서는 제도상으로 준비가 되어 있지 않은 것으로 확인된다. 이러한 내용은 이하의 행정사무감사/조사, 겸직 그리고 윤리위원회도 마찬가지이다.

4. 소결

제도에 대한 설명, 그리고 현황분석 이를 토대로 한 지방의회의 책임성을 제도 자체적 요소와 운영적 요소로 나누어서 심층분석을 하였다.

첫째, 제도 자체적인 측면과 관련한 분석 결과이다.

자치입법권은 법령의 범위 안에서라는 헌법적 틀 속에서 제 기능을 발휘하는데 한계를 노정하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이를 입법 기능은 단체장과 의원간의 소속정당이 같은지의 여부에 따라 정보격차가 심해질 개연성이 커서 기능의 한계가 나타날 가능성이 높은 것으로 나타났다.

행정사무감사/조사는 짧은 감사기간 및 이를 지원한 지원체계가 만족스럽지 못한 것으로 나타났으며, 이에 대한 심도있는 감사 및 조사는 현실적으로 용이치 않은 것으로 분석되었다.

지방의회의원 겸직과 관련되서는 제도의 목적은 유급직화 되는 2006년을 기점으로 겸직에 대해 엄격함을 추구함으로써 의정 전념을 목적으로 하고 있지만, 현실적인 의

정현실화에 대한 의원들의 처한 현실과 주민 간의 인식의 괴리가 있어 한계로 나타나고 있었다. 그러다 보니 제도의 세밀화 엄격화에 걸맞는 의원들과 제도들이 부조화를 이루고 있었다.

윤리위원회가 상설화된지는 얼마되지 않았으나, 자기 식구 감싸기라는 지적이 많이 나오는 상황에서 회의 개최와 이에 따른 징계기준이 명확하지 않아 여론과의 부조화가 나타나고 있었다.

둘째, 제도운영 측면과 관련해서의 분석 결과는 다음과 같다.

자치입법과 관련되서는 지방의회별로 홈페이지에 게시를 하고 있는 것으로 파악되었다. 다만, 그것에 대해 중앙정부 차원에서 한 곳에 정보를 모아 놓고 비교하면서 심화된 정보를 제공하는 것도 필요한데, 공개범위를 좀 더 넓힐 필요가 있는 것으로 나타났다.

한 곳에서의 접근이 편한 사이트가 있어야만 모니터링을 제대로 할 수 있고, 그 모니터링 빈도도 주기적이어야 지적사항을 환류시킬 수 있을 것인데, 현재는 환류장치는 제도적으로 없다.

행정사무/감사와 관련해서는 홈페이지에 해당 내용을 게시하고 있지만 만족스러운 형태는 아닌 것으로 확인되고 있다. 다만 이에 대해서도 중앙정부의 지원과 가이드 제시가 필요해 보인다. 이 역시 모니터링 주체, 모니터링 주기성, 공개성, 환류성에 있어 만족스럽지 못한 것으로 나타났다.

지방의회의원 겸직과 관련해서는 지방자치법에 홈페이지에 게시토록 되어 있고 규정도 세분화되어 있지만, 이에 대해 각 지방의회별 홈페이지에 게시는 하고 있으나, 그것을 한곳에 모아서 비교평가하는 곳은 없었다. 또한 이를 통해 주기적 모니터링 및 공개는 한계가 있는 것으로 보인다. 환류에 대한 장치는 현재 없는 것으로 파악된다.

윤리위원회와 관련되서는 현재 공개규정이나 모아서 비교평가하는 것은 없는 것으로 보인다. 다만, 윤리위 관련 자료의 공개에 대해서는 개인신상과 관련될 수 있으므로 신중한 검토가 필요해 보인다.

표 5-25 분석 결과 정리

구분		직접적 책임(역할)		간접적 책임(신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	운리위원회
제도 자체	목적 타당성	△	△	△	△
	현실 반영성	△	△	△	△
제도 운영 (견제 관련)	주체성	△	△	△	△
	지속성	△	△	△	△
	공개성	△	△	△	×
	환류성	△	×	×	×

○: 적정, △: 보통, ×: 미흡



6

주민에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요
제2절 법·제도적 논의
제3절 주민에 의한 지방정부 책임성 진단
제4절 주민에 의한 지방정부 책임성 분석

제6장 주민에 의한 지방정부 책임성 진단·분석

제1절 개요

본 연구는 주민이 지방정부의 책임성을 도모하는 역할을 하고 있는 기제가 있는지 살펴본다. 또한, 지방정부는 주민에게 어떠한 책임을 지고 있는지에 대한 부분에 대해 논의하고자 한다. 본 연구는 주민이 지방정부에 대한 책임성에 대한 법제와 이론을 정리하고 시민단체 인터뷰를 통해 이러한 기제들이 잘 작동하고 있는지를 살펴본다. 이를 바탕으로 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 방안을 시민 차원에서 논의하고자 한다. 전통적으로 시민의 투표권을 바탕으로 지방정부의 책임성을 논의해왔다. 즉, 책임성 확보방안이 선거이며 이것은 정치적 기제에 해당되어 왔다(유재원·김영미, 2006).

그러나 지방자치가 활발히 진행되면서 시민의 의견이 반영되거나 시민이 평가를 하는 다양한 제도들이 생겨났다. 본 연구에서는 정치적 기제를 넘어서 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환 및 주민에 대한 정보공개, 공약이행 평가단, 지방옴무즈만을 통한 책임성 확보 방안을 살펴보고자 한다. 시민의 지방정부에 대한 책임성은 법률적으로 「지방자치법」, 「주민투표법」등에서 규정하고 있으며, 그 외에도 각 지방자치단체의 조례에 「공약실천기본조례」, 「주민투표 조례」, 「주민평가단 운영조례」[27] 등 책임성에 대한 내용이 명시되어 있다. 그러나 이러한 제도들이 실제로 잘 운영되고 있는지는 파악되지 않았다.

따라서 본 연구는 각 법률과 조례를 살펴보아 책임성에 대한 내용에 대한 문헌연구를 한 뒤, 실제로 운영이 잘 되고 있는지를 파악한다. 마지막으로 인터뷰를 통해 주민에 의한 지방정부의 책임성 기제에 대한 의견과 제도적 개선방안을 논의한다. 본 인터뷰는 주민투표나 주민감사, 주민소송, 주민소환 같이 주민이 해당 제도를 이용할 때 시행되는 제도가 아닌 매해 운영되는 공약이행평가단을 중심으로 이뤄진다. 면접자는 해당 제도에 관여한 관계자이며 해당 인터뷰에 응한 사람들을 대상으로 선정되었다.

27) 이 외에도 주민참여예산제와 같이 주민들이 참여할 수 있는 제도들이 있다. 본 연구는 광역자치단체 수준에서 주민들이 지방정부를 직접 평가하거나 평가에 기여하는 제도들을 선액하였음.

제2절 법·제도적 논의

1. 주민투표

1) 주민투표법 관련 법률

(1) 주민투표법의 의의

주민투표는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요결정사항에 대해 주민들이 결정권을 가지고 그 내용을 폐지하는 통제역할을 한다(이기우, 2019). 주민투표법은 2004년 7월 30일에 시행되었으며, 지방투표법 제1조를 보면 "지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진"하기 위한 방안으로 주민투표법을 언급하고 있다. 주민들은 주민투표를 통해 정치적 만족감을 느낄 수 있으며 지방자치에 주민참여형 민주주의를 통한 민주적 정당성을 부여하는 것이 가능해진다(김병기, 2011).

> 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 「지방자치법」 제18조[28]에 따른 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 **지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적**으로 한다(주민투표법, 제1조).

(2) 주민투표의 대상

주민투표법 제7조에 따르면 주민투표의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항이 주민투표법의 대상[29]이 된다. 법령에 위반되거나 재판 중인 사항, 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항, 지방자치단체가 수행하는 예산 편성·의결 및 집행, 회계·계약 및 재산관리, 지방세·사용료·수수료·부담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항, 행

28) 「지방자치법」 제18조: ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있음. ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정함.

29) 2022년 일부개정된 사항으로 그전에는 지방자치단체의 조례로 정하는 사항만이 주민투표에 부칠 수 있었음.

정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항, 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항[30], 동일한 사항에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항은 제외한다. 주민투표를 실시할 수 있는 주체는 주민, 지방의회, 지방자치단체장이 된다.

(3) 주민투표의 절차

주민, 지방의회, 및 지방자치단체장에 의한 주민투표의 절차는 [그림 6-1]과 같다. 중앙행정기관장은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 경우 또는 지방자치단체의 구역을 변경하거나 주요시설을 설치하는 등 국가정책 수립에 관해 주민의 의견을 듣기 위해 필요하다고 인정하는 때에 [그림 6-2]와 같은 절차를 거친다. 주민투표의 경우 주민들이 25% 이상 참여하지 않으면 개표절차가 아예 이뤄지지 않기 때문에 주민들의 실질적인 참여가 중요하며, 적극적인 주민투표에 대한 홍보 및 정보공개, 선거운동도 중요한 요소이다.

30) 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우는 제외

그림 6-1 주민에 의한 투표

주민투표의 실시요건 (제9조)	- 주민의 주민투표 청구: 청구권자 총수의 1/20-1/5의 서명(조례로 정하는 수) - 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우(지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상 동의 시) - 지방자치단체의 장이 필요하다고 판단하는 경우(지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의 시)
⇩	
주민투표청구심의회 (제12조의2)	주민투표청구심의회가 청구인서명부의 서명에 대한 이의신청의 심사, 유효서명의 확인, 전자투표·전자개표의 실시 등 진행
⇩	
투표공표 및 선거관리위원회에 통지 (제13조제1항)	지방자치단체장이 요지를 공표하고 관할선거관리위원회에 통지
⇩	
주민투표의 발의 (제13조제2항)	지방자치단체장이 공표한 날부터 7일 이내에 투표일 및 주민투표안을 공고
⇩	
투표운동기간 (제21조)	주민투표일 전 21일부터 주민투표일 전 날까지
⇩	
주민투표의 투표일 (제14조)	주민투표발의일로부터 23일 이후 첫 번째 수요일
⇩	
투표결과 확정 (제24조)	1/4 이상 투표, 유효투표수 과반수 득표

출처: 주민투표법을 토대로 작성

그림 6-2 국가정책에 의한 주민투표

주민투표의 실시요건 (제8조제1항)	중앙행정기관의 장은 행정안전부장관과 협의 후에 지방자치단체장에게 주민투표 실시를 요구
⇩	
투표요구사실 공표 및 지방의회 의견수렴 (제8조제2항)	지방자치단체장은 투표요구사실을 공표해야 하며 공표일로부터 30일 이내 지방의회의 의견 청취
⇩	
투표공표 및 선거관리위원회에 통지 (제13조제1항)	지방자치단체장이 요지를 공표하고 관할선거관리위원회에 통지
⇩	
주민투표의 발의 (제13조제2항)	지방자치단체장이 공표한 날부터 7일 이내에 투표일 및 주민투표안을 공고
⇩	
투표운동기간 (제21조)	주민투표일 전 21일부터 주민투표일 전 날까지
⇩	
주민투표의 투표일 (제14조)	주민투표발의일로부터 23일 이후 첫 번째 수요일
⇩	
투표결과 확정 (제24조)	1/4 이상 투표, 유효투표수 과반수 득표

출처: 주민투표법을 토대로 작성

(4) 주민투표의 정보공개

주민투표에 대한 내용은 주민들이 알 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등에 공지를 하여 주민들이 정보를 인지할 수 있게 하며 설명회와 토론회 등도 개최하여 주민투표 관련 내용을 전달한다(주민투표법, 제4조). 실제로 주민투표에 대한 내용을 공개함으로 숙의의 조건인 공개성을 확보하고 설명회와 토론회를 개최하여 개방성을 강화했다고 평가할 수 있다.

① 지방자치단체의 장은 주민투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 **지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공**하여야 한다.
② 제3조제1항에 따라 주민투표사무를 관리하는 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)는 **주민투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최**하여야 한다. (주민투표법, 제4조 제 1항과 2항).

(5) 주민투표의 전자투표

2022년 4월 26일 신설되었으며, 주민에게 전자적 방식으로 생성된 청구인서명부에 전자서명할 것을 요청할 수 있다(주민투표법 제10조 제4항). 지방자치단체장은 청구인대표자, 지방의회, 지방자치단체장이 요구하는 경우 전자투표 및 전자개표를 실시할 수 있다(주민투표법 제18조2).

2) 주민투표법 관련 조례

주민투표법과 관련된 조례에 대한 내용은 주민참여를 촉진하고 주민의 의견을 시정에 적극 반영하기 위한 목적 아래, 시장의 책무, 외국인의 주요투표권, 투표청구 주민수, 서명요청방식, 서명요청기간, 서명 및 청구인서명부 작성, 제출, 열람, 서명보정기간, 주민투표청구심의회, 심의회 운영, 처리기간, 투표운동의 제한, 주민투표청구서 등의 서식, 공표방법 등으로 구성되어 있다. 대부분의 광역자치단체는 법률과 같은 내용을 설정하고 있으며 조례로 정하는 사항은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다. 더불어 지자체마다 주민투표권[31], 주민투표 실시요건[32], 청구인대표자의 선정과 서명의 요청[33], 청구인서명부의 심사·확인 등[34], 투표운동의 제한[35] 등에서 차이가 있다.

31) 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람
32) 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구
33) 서명요청기간을 조례로 정함.
34) 조례가 정한 방식과 절차에 위배되는 서명, 무효인 서명에 대한 보정 기간, 청구인대표자증명서의 교부, 서명요청, 청구인서명부의 작성·제출방법, 서명에 대한 심사·확인 등 주민에 의한 주민투표

2. 주민감사

1) 주민감사에 대한 법률

(1) 주민감사의 의의

주민감사청구제도는 민선자치 이후 1999년에 지방자치단체 운영에 대한 주민의 관심과 참여가 고려되면서 적극적이고 직접적인 통제기제로 도입되어 2000년부터 전국적으로 시행되었다(행정안전부 국가기록원).

(2) 주민감사의 대상

지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다(지방자치법, 제21조 제1항). 다만 수사나 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항, 소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항은 제외된다.

(3) 주민감사의 절차

주민감사의 절차는 [그림 6-3]과 같다. 주민감사청구는 주민이 주민감사청구서를 작성하고 대표자 증명서를 발급을 신청한다. 시·도의 경우 주무부 장관이, 시·군·구의 경우 시·도지사가 청구인대표자격증명서를 발급하고 게시한다. 청구인대표자는 자격이 있는 주민을 대상으로 청구인명부에 서명을 요청한다. 시·도는 300명, 제198조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 200명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 150명 이내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 18세 이상의 주민이 연대 서명하여 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다(지방자치법, 제21조 제1항). 청구인명부는 서명요청기간이 지난날부터 10일 이내, 청구인명부 내용은 명부제출을 받은 날부터 5일 이내 내용을 공포하고 청구인명부 열람 및 이의 신청을 받는다. 이후, 청구 수리한 날

청구에 관하여 필요한 사항

35) 야간호별방문 및 야간옥회집회 금지시간

로부터 60일 이내 감사실시 및 종료해야 하며 결과를 대표자 및 지자체장에게 공표해야 한다.

그림 6-3 주민감사의 절차

청구인 대표자증명 (지방자치시행령 제12조)	주무부장관이나 시·도지사는 주민감사청구대표자가 18세 이상의 주민에 해당하는지 확인한 후 주민감사청구대표자 증명서를 발급
⇩	
서명요청 (지방자치시행령 제13조, 제14조)	주민감사청구대표자는 18세 이상 주민에게 청구인명부에 서명할 것을 요청(전자서명을 요청할 수도 있음), 시·도는 6개월 이내, 시·군·구는 3개월 이내에 이뤄져야 함
⇩	
청구인명부 제출 및 공표 (지방자치시행령 제16조)	- 청구인 서명제출은 서명요청기간이 지난 날부터 시·도의 경우 10일 이내 주무부장관에게, 시·군·구의 경우는 5일이내 시·도지사에게 청구인명부를 제출해야 함 - 주무부장관이나 시·도지사는 주민감사청구대표자의 성명·주소, 청구 취지 및 이유, 연서(連署) 주민 수, 청구인명부 열람기간·장소와 이의신청 방법 등을 공표
⇩	
청구인명부 열람 및 이의신청 (지방자치시행령 제17조)	열람 및 이의 신청은 명부공표일로부터 10일간, 이의신청 심사결정은 열람이 끝난 날부터 14일 내, 서명보정기간 운영은 시·도는 6일 이내, 시·군·구는 3일이내
⇩	
감사실시 및 결과 공표 (지방자치시행령 제23조, 지방자치법 제21조 9항)	감사청구심의회를 구성 및 운영할 수 있으며, 감사종료는 청구 수리한 날로부터 60일 이내이며, 대표자 및 자치단체장에게 통지 및 공표함(공표는 관보, 지방자치단체의 공보·게시판·홈페이지나 일간신문에 게시하거나 게재하는 방법)
⇩	
조치요구이행 및 공표 (지방자치법 제21조 제12항)	자치단체장에게 조치를 요구하며, 시·도는 조치결과를 주무부장관에게 보고 및 공표하고 시·군·구는 시·도 도지사에게 보고 및 공표

(4) 정보공개

주무부장관이나 시·도지사는 제1항에 따라 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 한다(지방자치법 제21조 제5항).

(5) 전자서명 요청

2022년 2월 주민E직접 플랫폼은 중앙부처나 지방자치단체를 직접 방문하여 처리하였던 주민직접참여제도를 컴퓨터와 스마트폰 등 온라인으로 참여할 수 있게 만든 플랫폼으로 주민조례를 청구하거나 청구 건에 대한 전자서명이 가능하고 각종 증명서 발급과 결과를 조회할 수 있다. 주민감사청구대표자는 18세 이상의 주민에게 청구인명부에 서명을 갈음하여 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 이용한「전자서명법」 제2조 제2호에 따른 전자서명을 요청할 수 있으며 주무부장관이나 시·도지사에게 정보시스템이용을 신청해야 한다(「지방자치법 시행령」 제14조제1항과 2항). 신청을 받은 주무부장관이나 시·도지사는 주민감사청구대표자의 증명서를 발급하고 정보시스템에 주민감사청구서와 주민감사청구대표자 증명서를 게시한다(「지방자치법 시행령」 제14조 제3항).

2) 주민감사 관련 조례

주민의 감사청구 관련 조례는 주민의 감사청구와 주민감사청구심의회의 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 자세히 살펴보면, 감사실시여부의 결정, 감사결과의 통보 및 공개, 감사청구심의회의 설치 및 기능, 구성, 회의, 운영 등에 대한 내용을 포함하고 있으며, 해당 내용은 법률과 같거나 유사하다.

지자체마다 다른 점이 있다면 서명조건이 다르다. 해당 지방자치단체의 조례로 정한 일정 수 이상의 주민(선거권이 있는 18세 이상의 주민)이 주민감사에 참여할 수 있다. 주민감사의 법적 서명조건은 시·도 300명, 대도시(인구 50만 이상) 200명, 그밖의 시·군 및 자치구 150명이며, 위 기준에서 지방자치단체마다 조례로 정하는 인원에 따라 결정된다.

3. 주민소송

1) 주민소송에 관한 법률

(1) 주민소송의 의의

주민소송은 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 위해 법원에 소송을 제기하는 것(행정안전부, 2013년도 주민참여업무편람)으로 주민소송 제도는 지방자치단체 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위의 방지 또는 시정을 구하거나 그로 인한 손해의 회복 청구를 요구할 수 있도록 함으로써 "지방자치단체의 재무행정의 적법성, 지방재정의 건전하고 적정한 운영을 확보"하려는데 그 목적이 있다(지방자치법 제17조 제2항 제4호 주민소송에 관한 사건).

주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위 등을 시정하여 줄 것을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제도를 도입함으로써 주민참여를 확대하여 지방행정의 책임성을 높일 수 있도록 하는 목적이 있다(지방자치법 개정이유, 시행 2005년 1월 27일).

(2) 주민소송의 대상

주민소송의 대상은 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위가 된다. 주민감사청구가 '지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리'를 대상으로 하는 데 반하여, 주민소송은 '그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리한 사실'에 대하여 제기할 수 있는 것이므로 주민소송의 대상은 "주민감사를 청구한 사항과 관련이 있는 것으로 충분하고, 주민감사를 청구한 사항과 반드시 동일할 필요는 없다"(지방자치법 제17조[36] 제2항 제4호 주민소송에 관한 사건).

> 지방자치법 제21조 제2항
> ② 제1항에 따라 주민이 제기할 수 있는 소송은 다음 각 호와 같다.
> 1. 해당 행위를 계속하면 회복하기 어려운 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에는 그 행위의 전부나 일부를 중지할 것을 요구하는 소송
> 2. 행정처분인 해당 행위의 취소 또는 변경을 요구하거나 그 행위의 효력 유무 또는 존재 여부의 확인을 요구하는 소송

36) 현 제21조 제2항 제4호

3. 게을리한 사실의 위법 확인을 요구하는 소송
4. 해당 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회의원, 해당 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상 청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송. 다만, 그 지방자치단체의 직원이 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제4조에 따른 변상책임을 져야 하는 경우에는 변상명령을 할 것을 요구하는 소송을 말한다.

(3) 주민소송의 진행절차(지방자치법 제22조)

주민감사 청구한 사항이 재무회계행위가 위법한 것과 관련이 되어 소송제기 사유가 발생한 경우 주민소송을 제기한다([그림 6-4]). 자치단체장은 소송제기로 권리와 이익의 침해를 받을 제3자나 손해배상 등의 책임을 질 당사자에게 지체없이 소송고지를 하여 줄 것을 법원에 신청한다. 국가, 상급자치단체, 감사청구, 연서주민, 소송고지를 받은자는 소송참가가 가능하며, 법원에서 확정판결이 나면 지방자치단체는 그에 따른 조치를 취할 의무가 발생한다.

그림 6-4 주민소송의 절차

주민소송 제기	주민감사청구 사항이 위법한 공급지출, 재산의 취득과 같은 사항 등 재무회계행위와 관련된 경우에 소송제기 사유가 발생한 경우에 한해 주민소송제기
⇩	
소송고지	자치단체장은 소송이 제기된 경우 그 소송 결과에 따라 권리나 이익의 침해를 받을 제3자가 있으면 그 제3자에 대하여, 혹은 그 직원, 지방의회의원 또는 상대방에 대하여 소송고지를 해 줄 것을 법원에 신청
⇩	
소송참가 및 소송수계	- 국가, 상급자치단 지방자치단체 및 감사청구에 연서한 다른 주민과 소송고지를 받은 사람은 소송참가 가능 - 소송이 중단되면 법원은 감사청구에 연대 서명한 다른 주민에게 중단사유와 수계방법을 알리고 소송중단 사유가 발생한 사실을 안 날부터 6개월 안에 소송절차를 수계할 수 있음
⇩	
법원판결에 따른 조치	지방자치단체의 장은 법원의 확정된 날로부터 60일 안에 당사자에게 그 판결에 따른 손해배상금이나 부당이득반환금의 지급을 청구(지방자치단체의 장이 소송의 당사자면 지방의회 의장이 그 지방자치단체를 대표)

출처: 지방자치법과 찾기쉬운생활법령정보[37]

2) 주민소송에 관한 조례

주민소송에 관한 조례는 시·도에는 따로 없으며 시·군·구 기준으로 용인시에서 주민소송 운영조례가 2005년 12월 31일에 처음으로 시행되었다. 이는 지금도 지자체의 유일한 주민소송 운영조례이다. 용인시 주민소송 운영조례는 용인시 또는 용인시장과 관련하여 주민소송에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위해 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고있다. 감사청구전치주의를 따르고 있는데 주민소송을 제기하고자 하면 주민의 감사청구절차를 사전에 이행해야 한다. 주민소송의 피고적격, 주민소송의 유형(중지청구소송, 취소 또는 무효 등 확인소송, 해태사실의 위법확인소송, 손해배상청구, 부당이득반환청구 및 변상명령청구소송), 주민소송의 제소기간, 주민소송의 중단 및 수계, 주민소송의 고지, 주민소송의 참가 등 법률보다 자세한 내용들이 용인시 주민소송 운영조례에 명시되어 있다.

4. 주민소환

1) 주민소환에 관한 법률

(1) 주민소환의 의의

주민소환은 「지방자치법」 제25조에 따른 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 한다(주민소환에 관한 법률, 제1조).

(2) 주민소환의 대상

주민소환은 주민들이 임기가 끝나지 않은 지방의 선출직 지방공직자에 대해 투표를 진행하여 결과에 따라 해직시키는 제도를 말한다(국회입법조사처, 2023). 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외)을 소환할 권리를 가진다(「지방자치법」 제25조 제1항).

37) https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=898&ccfNo=4&cciNo=2&cnpClsNo=2&search_put=

(3) 주민소환의 진행절차(지방자치법 제22조)

주민소환은 증명서 교부신청 및 서명활동을 거친 후에 소환투표를 청구하고 소환투표를 발의한다. 주민소환과 관련된 투표인명부를 작성한 후 소환투표를 실시하고 개표를 하고 투표결과가 확정된다. 이에 불복할 경우, 불복절차를 거친다([그림 6-5]).

그림 6-5 주민소환의 절차

서명요청활동	- 소환청구인 대표자가 주민소한투표 청구서(인적사항과 청구취지 및 이유 등을 기재)를 관할 선관위에 제출 - 선관위는 주민소환투표 청구인 대표자 증명서, 청구인 서명부 교부 및 공표 - 청구인 대표자는 수임자 신청 및 서명 요청활동하고 기간 내 청구인서명부를 선관위에 제출
⇩	
주민소환투표의 청구(주민소환에 관한 법률 제7조)	소환투표청구권자는 시·도지사는 청구권자 총수의 10/100 이상, 시군구청장 소환은 15/100 이상, 지방의회의원 소환은 청구권자 총수의 20/100 이상
⇩	
주민소환투표의 발의(주민소환에 관한 법률 제12조)	소명요지 또는 소명서 제출기간이 경과한 날로부터 7일 이내 투표일과 투표안 공고
⇩	
주민소환투표의 실시(주민소환에 관한 법률 제13조)	공고일로부터 20일-30일 이내
⇩	
주민소환투표결과의 확정(주민소환에 관한 법률 제22조)	소환투표권자 총수의 1/3 이상 투표하고 유효투표 총수의 과반수가 찬성하였을 때 투표결과가 확정됨
⇩	
주민소환투표소송 등(주민소환에 관한 법률 제24조)	소환투표권자가 그 총수의 1/100 이상의 서명을 얻었을 때 불복절차를 거칠 수 있음

출처: 주민소환에 관한 법률과 주민e직접 홈페이지[38] 참고

2) 주민소환에 관한 조례

주민소환에 관한 조례는 따로 없으며, 주민소환에 대한 절차 및 대상은 주민소환에 관한 법률에 따라 운영되고 있다. 그러나 소환 투표자 총수의 1/3 미만 투표시 개표가 되지 않기 때문에 다소 높은 참여율을 기록해야 주민소환에 대한 투표를 할 수 있으며, 총수의 1/100이상의 서명을 받아야 함으로 적극적인 시민참여가 요구된다.

5. 지방옴부즈만

1) 지방옴부즈만 관련 법률

(1) 지방옴부즈만의 의의

지방옴부즈만은 "행정권의 오용 또는 남용으로 인한 국민의 자유와 권리침해를 예방하고, 이를 적절히 통제하며, 침해가 발생한 경우 이를 해결하고 제도개선까지 도모할 수 있는 제도적 장치"이다[39]. 행정소송의 경우 사법부를 거치게 되며 절차가 번거롭고 시간과 비용이 많이 걸리는 단점이 있으며(Sander, 2013), 사후구제가 원칙이다. 그러나 옴부즈만의 경우, 권력남용을 막고 책임성을 강화하는 제도로 행정소송보다 빠르며 간편하다는 장점이 있다. 1996년부터 지방자치단체에서 자율적으로 실시하던 지방옴부즈만은 2005년부터는 시민고충위원회로 법률에 규정되게 되었으며, 현재 고충민원을 담당하고 있다. 시민고충위원회는 고충민원의 처리와 행정제도의 개선등을 위해 각 지방자치단체에서 설치 및 운영되고 있다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제32조).

(2) 지방옴부즈만의 대상

지방옴부즈만의 대상은 고충민원으로 "행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인해 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원"을 의미한다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5호). 행정기관의 위법하거나 부당한 행위로 인한 국민의 권리 침해를 조사하여

38) https://www.juminegov.go.kr/rerComm/page/smvtInfo
39) 국민권익위원회(https://acrc.go.kr/menu.es?mid=a10102020500)

합의·조정·시정권고·제도개선 등을 통해 지방정부의 책임성을 강화하는 역할을 한다.

(3) 지방옴부즈만의 절차

지방옴부즈의 절차는 [그림 6-6]과 같다. 지방옴부즈만은 주민의 불만에 대한 신청을 방문 또는 우편·팩스·메일로 받으며, 민원인에게 신청서를 받아 수리 통지한다. 권할 사항일 경우 해당 시의 담당 부서에서 조사를 하며, 시민옴부즈만의 판단을 받는다. 민원이 이유가 있다고 여길시 고충의 조사결과를 신청인과 시의 담당부서에 통보한다. 시의 기관은 시정조치 등의 결과보고를 시민옴부즈만에게 하며, 시민옴부즈만은 의견표명 또는 보고내용을 공표한다.

그림 6-6 지방옴부즈만의 절차

주민의 불만신청	방문 또는 우편·팩스·메일
	⇩
민원인에게 신청서 수리 통지	권할 외의 사항으로 조사를 하지 않는 경우에도 이유를 첨부하여 통지
	⇩
조사	시의 담당부서 등을 조사(서류조사·의견청취·실지조사·감정의뢰 등)
	⇩
시민옴부즈만의 판단	
	⇩
고충의 조사결과 통보	민원에 이유가 있다고 인정될 때 담당부서에 시정조치권고나 의견표명 등을 신청인과 시의 담당부서에 통지
	⇩
결과 보고 및 권고, 의견표명 또는 보고내용의 공표	시의 기관은 시민옴부즈만에게 시정조치 등의 결과 보고, 시민옴부즈만은 의견표명 또는 보고내용을 공표

출처: 국회입법조사처(2018, p.19)

2) 지방옴부즈만 관련 조례

지방옴부즈만 관련 조례는 시민으로 하여금 시정에 대한 엄정한 관찰을 통하여 위법하거나 부당사항의 시정과 시민의 권익을 보호하고 시정의 효율성을 도모하기 위하여 지방옴부즈만의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 지방옴부즈만은 보통 30인 이내로 구성하며 임기는 2년으로 한다. 지방옴부즈만 주관부서는 감사위원회가 되며 시장에게 위법하거나 부당한 처리에 대해 감사청구를 할 수 있으며 수시로 시장에게 제보나 건의, 제안을 할 수 있다. 또한 고충민원을 관계공무원과 함께 공동조사할 수 있다. 해당 내용은 조례에 있으며, 법률보다 더 자세히 명시되어 있다.

6. 주민에 대한 정보공개

1) 주민에 대한 정보공개 관련 법률

(1) 주민에 대한 정보공개의 의의

지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위해 지방의회의 의정활동 및 집행기관의 조직 재무 등 지방자치에 관한 정보를 주민에게 공개해야 한다(지방자치법 제26조 1항). 행정안전부장관은 주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위한 제도로 주민에 대한 정보공개시스템을 운영할 수 있다(지방자치법 제26조 2항). 특히 지방재정공개제도를 통해 지방자치 수준에서 주민의 알권리를 보장하고 대의민주주의의 문제점을 보완해 준다는 장점이 있다(김배원, 2006).

(2) 주민에 대한 정보공개의 대상

주민에 대한 정보공개 대상은 지방의회의 의정활동과 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보이다(지방자치법 제26조 제1항). 본 연구에서는 의정활동보다는 집행기관에 초점을 두고 있으므로 집행기관의 조직 및 재무 등 지방자치에 관한 정보로 그 범위를 한정한다.

지방자치법 제26조 제1항
① 지방자치단체는 **사무처리의 투명성**을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 "지방자치정보"라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.
② 행정안전부장관은 **주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위하여** 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있다.

(3) 주민에 대한 정보공개의 절차

주민에 대한 정보공개의 절차는 [그림 6-7]과 같다. 정보공개 청구서를 작성하면 그 내용이 민원소통과에서 처리과로 이송되고, 관련 기관의 의견을 들은 후 처리부서에서 공개나 비공개 결정통지를 하고 제3자가 관련이 있다고 판단될 시 제3자의 의견청취도 진행한다. 최종적으로 청구인에게 정보공개를 한다.

그림 6-7 주민에 대한 정보공개의 절차

정보공개 청구서 작성	청구인이 청구인의 이름, 주민등록번호, 주소 및 정보의 내용, 공개방법 등을 기재(직접 방문청구 및 우편 또는 인터넷으로 청구)
⇩	
접수증 교부	민원소통과에서 접수증 교부 및 처리과 이송
⇩	
의견청취/처리부서/제3자의 의견청취	- 공개청구된 정보 중 다른 기관 생성 정보는 당해 기관의견을 들어 공개 여부 결정(정보공개 심의위원회 심의) - 처리부서에서 공개나 비공개 결정통지 10일 이내(10일 연장 가능), 공개 실시(공개 결정일로부터 10일 이내) - 제3자 의견청취(제3자가 연관되어 있다고 여길 시 실시)
⇩	
정보공개	

출처: 거창시 홈페이지(https://www.geochang.go.kr/portal/Index.do?c=WW0301010600)

2) 주민에 대한 정보공개 관련 조례

주민에 대한 정보공개 관련 조례는 공공기관의 정보공개에 관한 법률과 지방자치법 26조에 따라 제정되었으며, 정보공개심의회의 설치 및 운영을 통해 사전정보공개목록을 결정하고 정보공개제도 및 심의회의 운영에 관해 위원장이 회의에 부치는 사항을 심의한다. 조례에는 심의회에 대한 구성, 임기, 위원의 제척·기피·회피, 회의, 의견청취 등에 대한 내용이 명시되어 있다.

7. 공약 실천을 위한 기본 조례[40)]

1) 공약실천을 위한 기본 조례의 의의

공약실천을 위한 기본조례는 주민과 소통을 활성화하고 상호신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어 나가기 위한 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위함을 목적으로 한다(광주광역시 동구 공약실천을 위한 기본조례 제1조). 또한 공약이행평가단을 구성하는 경우 공약이행평가단의 의견을 종합적으로 검토하여 공약에 대한 이행정도를 판단하기도 한다. 시민은 시장의 공약사항에 대해 이행여부를 검증하고 평가할 수 있으며, 시장은 매니페스토[41)]와 공약사항 실천을 위한 노력을 가해야 한다.

2) 공약실천을 위한 기본조례의 대상

공약사항이란 선거과정에서의 선거공약서, 공약자료집 및 그 밖의 방법으로 시민에게 약속한 정책사항들을 말한다. 각 지방자치단체장의 공약실천 계획서를 만들고 이에 대한 이행실적을 통해 공약이행평가단이 이행여부를 평가한다. 또한 모든 지방자치단체장 후보가 한국메니페스토실천본부에 시도지사 후보 공약 답변지를 제출하여, 이에 대한 달성여부를 보기도 한다.

40) 공약실천을 위한 기본 조례에 관한 법률은 따로 없기 때문에 조례로 연구대상을 한정함.
41) 구체적 약속을 공개적인 방식으로 책임성을 담아 문서로서 선언하는 것

3) 공약실천을 위한 기본조례의 절차(예시)

공약실천을 위한 기본조례의 절차는 [그림 6-8]과 같다. 지자체장은 자신의 공약사업을 가지고 실천계획을 수립하고 변경이 필요할 때는 그 사유와 근거서류를 첨부하여 총괄부서에 제출하고 공약평가이행단의 의견수렴을 거쳐 변경한다. 그 다음 주관부서장은 분기별로 자체점검을 실시하며, 공약이행평가단은 연 1회 이상 공약이행평가를 실시한다. 이때 필요한 경우 현장 확인 평가를 병행하고, 의견청취 및 자료제공이 필요한 경우, 관련 공무원 또는 전문가, 시민이 참석할 수 있다. 마지막으로 지자체장은 이행평가결과를 홈페이지에 공개하고, 매니페스토에도 자료를 제공한다.

그림 6-8 공약실천을 위한 기본조례의 절차

실천계획수립	지자체장은 확정된 공약사업에 대해 실천계획을 수립(공약사업의 세부 추진내용, 연차별 목표와 임기 내 목표, 연차별 투자 내용 등을 포함) *공약사업 변경도 가능한데 그 사유와 근거서류를 첨부하여 총괄부서에 제출해야 하면 공약평가이행단의 의견수렴을 거쳐 변경할 수 있음.
⇩	
추진상황 점검	주관부서의 장(공약담당업무를 맡은 장)은 확정된 공약사업의 효율적인 관리를 위해 별지 제1호서식의 시장 공약사업 관리카드를 작성·비치하고, 분기별로 자체점검을 실시해야 하며, 그 결과를 매 분기 말의 다음 달 10일까지 총괄부서에 제출해야 함.
⇩	
공약이행평가단	연 1회 이상 공약 이행 평가를 실시함(공약사항이행 정도, 사업별로 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등을 서면평가로 하되, 필요한 경우 현장 확인 평가 병행) 필요한 경우, 관련 공무원 또는 전문가, 시민을 참석하게 하여 의견 청취 및 자료의 제공 등 협조 요청 가능
⇩	
정보공개와 매니페스토	지자체장은 공약사업의 확정, 실천계획, 수정 및 변경, 추진상황 및 공약 이행 평가결과를 홈페이지 등에 정기적으로 공개하고, 시민단체 등에서 실시하는 매니페스토 운동에 적극 협조함.

출처: 이천시 공약실천 기본조례 재구성

8. 소결

본 절을 요약해보면 다음과 같다. 먼저, 주민투표법, 주민감사, 주민소송, 주민소환, 지방옴부즈만 제도, 주민에 대한 정보공개법, 공약실천을 위한 기본조례를 통해 주민이 지방정부의 주요결정사항에 대해 결정권을 가지거나 지방자치단체가 하는 일이 잘 운영이 되는지를 파악할 수 있었다. 두 번째로, 법률이나 조례로 모든 절차가 구성되어 있었으며, 각 제도의 첫 시작은 주민의 적극적인 참여로 이뤄진다. 세 번째로, 주민들의 참여에 있어서 정보공개가 필수적이며, 평가를 할 경우 혹은 결과를 공유할 경우 시·도 홈페이지나 온라인상에 게시함으로서 주민의 알권리를 보장해준다.

각 주민참여 유형에 따른 의의와 대상, 조례 유무 및 시·도간의 차이는 다음 <표 6-1>과 같다. 먼저 주민투표법은 민주성과 책임성에 대한 부분을 강조하고 있으며, 주민감사는 통제기제 역할, 주민소송의 경우, 적법성과 건전성에 대한 부분을 강조하고 있다. 주민소환은 직접참여, 민주성, 책임성을 지방옴부즈만은 책임성을 제고하고 있다. 주민에 대한 정보공개는 투명성을, 공약실천을 위한 기본조례는 지방정부와 주민과의 소통, 신뢰, 협력을 강화하는 제도이다. 주민투표법의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항이며, 주민감사는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리 중 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 것, 주민소송은 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위가 그 대상이 된다. 주민소환은 부패하거나 위법한 행위를 한 지방의 선출직 공직자가, 지방옴부즈만은 행정기관 등의 위법, 부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도가 그 대상이다. 주민에 대한 정보공개는 지방의회의 의정활동과 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보, 공약실천을 위한 기본조례는 선거공약서, 공약자료집, 시민에게 약속한 정책사항이 그 대상이다.

표 6-1 주민참여 유형에 따른 의의·대상·조례 유무 및 시·도 간 차이

주민참여 유형	의의	대상	조례 유무 및 시·도 간 차이
주민투표법	민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진하기위한 방안	지주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항	조례가 있으며, 주민투표권, 주민투표 실시요건, 청구인대표자의 선정과 서명의 요청, 청구인서명부의 심사 및 확인, 투표운동 제한에서 차이가 있음.
주민감사	적극적이고 직접적인 통제기제의 역할	지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해칠 때 시·도지사에게 감사청구	세종시를 제외하고는 조례가 있으나 법률과 비슷함. 주민감사의 법적 서명조건은 조례로 정하는 인원에 따라 결정
주민소송	지방자치단체의 재무행정의 적법성, 지방재정의 건전하고 적정한 운영을 확보하는데 그 목적이 있음	지방자치단체의 위법한 재무회계 행위	주민소송에 관한 조례는 시·도에는 따로 없으며 시·군·구 단위에서도 용인시에만 존재
주민소환	주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함	부패하거나 위법한 행위를 한 지방의 선출직 공직자	주민소환에 관한 조례는 따로 없으며, 주민소환에 대한 절차 및 대상은 주민소환에 관한 법률에 따라 운영
지방옴부즈만	국민의 자유와 권리침해를 예방하고 권력남용을 막고 지방정부의 책임성을 강화하는 제도	행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인해 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항	지방옴부즈만 제도에 관한 내용은 법률보다 조례에 잘 명시되어 있음
주민에 대한 정보공개	사무처리의 투명성을 높임	지방의회의 의정활동과 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보	조례가 있으며, 정보공개심의회에 대한 운영방안이 자세히 명시되어 있음
공약실천을 위한 기본조례	주민과의 소통 활성화와 지방자치단체와 주민의 상호신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어가기 위한 사업을 체계적으로 추진하기 위함이 목적	선거공약서, 공약자료집, 시민에게 약속한 정책사항	조례가 있으며, 법률에 명시되지 않기 때문에 조례와 매니페스토에 따라 운영됨

제3절 주민에 의한 지방정부 책임성 진단

1. 주민투표

1) 주민투표법과 관련 조례에서 보이는 시·도 간의 차이

조례가 정하는 사항은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다. 지자체마다 주민투표권, 주민투표 실시요건, 청구인대표자의 선정과 서명의 요청, 청구인서명부의 심사·확인 등, 투표운동의 제한 등에서 차이가 있다. <표 6-2>를 보면 지자체마다 주민투표실시요건과 서명요청 기간이 차이, 서명보정기간에서 지자체마다 약간의 차이가 있음을 알 수 있으나 그 차이가 크지 않다. 또한 조례의 세부 내용도 지자체 간의 차이가 미흡하여 대부분 법률의 범위를 크게 벗어나지 않고 운영하는 것을 알 수 있다.

표 6-2 주민투표 관련 조례의 시·도 간의 차이

구분	외국인 주민투표권	주민투표실시요건	청구인 대표자의 선정과 서명의 요청	청구인 서명부의 심사·확인 (서명보정기간)	투표운동의 제한(야간호별 방문 금지시간 및 야간옥회 집회 금지시간)
강원 특별자치도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 30분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
전북 특별자치도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 30분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
제주 특별자치도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 12분의 1 이상	90일 이내	10일 이내	있음
세종 특별자치시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 15분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
서울특별시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
부산광역시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음

구분	외국인 주민투표권	주민투표실시요건	청구인 대표자의 선정과 서명의 요청	청구인 서명부의 심사·확인 (서명보정기간)	투표운동의 제한(야간호별 방문 금지시간 및 야간옥회 집회 금지시간)
대구광역시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 17분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
인천광역시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
광주광역시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 17분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
대전광역시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	21일 이내	있음
울산광역시	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
경기도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
충청북도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
충청남도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
전라남도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
경상북도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음
경상남도	영주의 체류자격 외국인	주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상	180일 이내	15일 이내	있음

출처: 자치법규정보시스템

2) 주민투표실시요건과 성공사례

주민투표실시요건은 전체 투표수가 "주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다(주민투표법 제24조)"를 개선한 방안이다. 지금 현재 주민투표 실시요건은 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 4분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 않는다는 내용으로 변경되어 주민투표로 인한 정책결정이 이뤄질 수 있을 것을 기대해 볼 수 있다. 서울시 무상급식지원주민투표처럼 투표율이 전체투표권자의 1/3에

미달인 경우가 많았다. 실제로 주민투표의 성공사례는 2005년 제주도의 행정구조개편 한 건이며 현재도 주민투표가 이뤄지지 않고 있다. 제주도 건도 행정자치부장관이 요청한 건으로 지자체 관련자나 주민이 청구한 건은 아니다. 이를 통해 주민투표가 아직 활발히 운영되고 있지 않은 것을 알 수 있다. 제도만 있을 뿐 주민들이 지자체의 책임성을 요구하기에는 현재로서는 아직 무리가 있다. <표 6-3>과 <표 6-4>는 주민투표 현황으로 진행 중이거나 각하된 주민투표, 청구인대표자증명서 교부신청 반려된 사항이다. 대부분 청구인대표자가 교부신청을 거부하여 주민투표까지 이어지지 않았다.

표 6-3 주민투표 현황(주민투표 실시한 경우)

대표자 증명서 교부일	지 역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (진행상황)
2005.06.21.	제주도	행정자치부 장관	2005.07.27.	행정구조 개편	36.7%	단일광역자치 (57.0%) 현행 유지(43.0%)
2011.02.08.	서울특별시	류○○ 한○○	2011.08.24.	무상급식 지원범위	25.7%	미개표 종결

출처: 행정안전부. 주민투표, 주민소환, 주민소송 운영 현황

표 6-4 주민투표 현황(진행중, 각하 또는 청구인대표자증명서 교부신청 반려)

대표자 증명서 교부일 또는 접수일	지 역	청구권자	주민투표명 (추진사유)	주요 진행상황
2014.12.31.	경상남도	백○○ 외 3명	진주의료원 재개업 찬반	- 청구인대표자 교부신청 거부('13.7.18.) 거부처분 취소판결('14.12.24.) 서명부 제출('15.7.9.) 서명인수 미달로 각하('15.10.16.)
2005.07.29.	전라남도	송○○	광주·전남 혁신도시 입지선정	- 청구인대표자 교부신청 거부('05.7.29.)
2005.11.21.	광주광역시	정○○	광주·전남 혁신도시 입지선정	- 청구인대표자 교부신청 거부('05.11.21.)

대표자 증명서 교부일 또는 접수일	지 역	청구권자	주민투표명 (추진사유)	주요 진행상황
2015.02.17.	경상남도	여○○	무상급식 예산지원 합의 이행 찬반	- 청구인대표자 교부신청 거부('15.2.17.)
2020.10.13.	부산광역시	손○○	부산항 주한미군 세균실험실 폐쇄 찬반 주민투표	- 청구인대표자 교부신청 거부('20.10.13.) - 행정소송 진행중 ▶ 2심까지 市 승소, 3심 진행중
2021.10.13.	제주 특별자치도	부○○	바자림로 (대천~송당) 확·포장공사 중단 찬반	- 청구인대표자증명서 교부신청 불교부 통지('21.10.26.)

출처: 행정안전부. 주민투표, 주민소환, 주민소송 운영 현황

2. 주민감사

1) 주민감사와 관련 조례에서 보이는 시·도 간의 차이

해당 지방자치단체의 조례로 정한 일정 수 이상의 주민(선거권이 있는 18세 이상의 주민을 말이 참여할 수 있다. 서명조건은 시·도 300명, 대도시(인구 50만 이상) 200명, 그 밖의 시·군 및 자치구 150명이며 위 기준에서 지방자치단체마다 조례로 정하는 인원에 따라 결정된다. 시·도 기준으로 주민감사에 대한 조례는 주민감사관련 법률을 따른다. 그러나 <표 6-5>에서 볼 수 있듯이, 감사청구 주민 수만 지방자치단체별로 차이가 있으며, 세종특별자치시는 이에 대한 조례가 아직 없다.

표 6-5 주민감사 관련 조례에서의 차이

시도	감사청구 주민수
강원특별자치도	200명 이상
전북특별자치도	200명 이상
제주특별자치도	100명 이상
세종특별자치시	조례 없음
서울특별시	200명 이상

시도	감사청구 주민수
부산광역시	300명 이상
대구광역시	300명 이상
인천광역시	300명 이상
광주광역시	300명 이상
대전광역시	100명 이상
울산광역시	200명 이상
경기도	200명 이상
충청북도	100명 이상
충청남도	100명 이상
전라남도	300명 이상
경상북도	300명 이상
경상남도	200명 이상

출처: 자치법규정보시스템

2) 주민감사의 주요 성공사례

"주민e직접(juminego. go. kr)"에서 시·도의 온라인 주민감사에 대한 처리를 담당한다. 2023년 7월 2일부터 2024년 7월 1일 기준으로 전북특별자치도 1개, 서울특별시 10개의 온라인 주민감사, 경기도는 5개의 온라인 주민감사, 충청북도에서는 1개의 온라인 주민감사가 있었으며, 나머지 시·도에서는 주민e직접을 통한 주민감사는 없었다. 주민감사의 주요사례로 부산광역시의 경우 2015년에 어린이집 지도점검 미실시 및 부실관리로 행정과 신분상 주의, 훈계를 받았다. 2019년에는 충청남도에서 계룡시 제1산업단지 매매계약 및 입주계약 관련하여 행정/신분상 주의, 경고, 훈계를 받았다. 서울특별시의 경우 2020년 성북구 장위 13-4구역 조합설립 인가 시 행정 절차에 대한 위법 관련 주민감사가 있었으며, 행정상으로 서울특별시는 주의, 권고, 통보를 받았다. 경기도는 2013년 용인경전철 추진과정, 실시협약, 실시협약 이후 공사완료 이후에 있었던 용인시 사무관련에 대해 기관경고 및 훈계조치가 내려졌다[42].

42) 2024년 2월 14일에는 용인시민 8명이 용인시장을 상대로 낸 주민소송파기환송심에서 "용인시장은 이정문 전 용인시장과 한국교통연구원·담당 연구원이 용인시에 214억원을 지급하도록 청구하라"고 판결했음.

3. 주민소송

주민소송과 관련 조례는 용인시의 주민소송 운영조례를 제외하고는 따로 제정되지 않았다. 주민소송의 경우, 조례를 통해 지자체의 재량권에 맡기기보다는 지방자치법의 제21조에 의거하여 운영하였다. 시·도 차원에서 주민소송의 결과는 4건 뿐이다(<표 6-6)>. 그동안 주민소송이 제기되어 종결된 사건(2006년 1월부터 2022년 12월 기준) 중 시군구를 포함하면 40건인데 주민이 일부승소한 사건은 2012년 서초구를 대상으로 한 "도로점용허가에 대한 무효확인 등에 관한 소송" 1건이고 34건은 기각되었으며, 각하는 3건, 소취하는 2건이다. 또한 2004년 용인경전철에 대한 소송에 대한 내용이 비교적 최근인 2024년 2월 14일 서울고등법원의 판결이 있은 후 상고가 제기되었다. 이 사건은 이례적으로 지자체의 재무회계행위에 대한 배상 책임을 인정한 사건이다. 아직 진행 중인 사건에서 볼 수 있듯이 2016년에 소송이 제기되었는데 2024년에도 진행 중인 소송도 있으며, 종결된 소송을 살펴보아도 연 기준으로 평균 3년, 최소 0.3년, 최대 7.1년이 걸리고 있음을 볼 수 있다(국회입법조사처, 2024).

표 6-6 시·도의 주민소송 현황

실시지역	소송 제기일	소송요지	소송결과 (진행상황)
인천광역시	2016.09.13.	'14인천AG 관련 경기장에 보조금 지원은 불법이며 그에 따른 손해배상 청구	진행중
대구광역시	2018.09.21.	(사)대구관광뷰로의 위탁사업비 반환 청구소송 제기를 요구	종결 (주민패소, '19.01.16.)
서울특별시	2021.10.29.	주민감사 불이행 위법확인 청구	종결 (주민패소, '22.11.02.)
세종특별자치시	2018.08.16.	한국불교문화체험관 건립비 지원계획의 취소 청구	종결 (주민패소, '22.09.01.)

출처: 행정안전부. 주민투표, 주민소환, 주민소송 운영 현황

4. 주민소환

주민소환과 관련 조례는 시·도와 시·군·구를 통틀어 제정되지 않았으며, 법률로서도 조례에 위임하는 사안이 없다. 주민소환의 사례(<표 6-7>, <표 6-8>)를 살펴보면 시·도 기준으로는 투표율이 지극히 낮아 미개표상황이 되거나 성명의 미달, 철회, 궐위가 되는 경우가 있어 실제로 주민소환이 되는 경우는 없었다. 시·군·구를 포함해서 살펴보아도 114건이 진행 중이거나 미투표로 종결되었으며, 투표가 실시된 11건 중 10건은 시·군·구였으며, 그 중 7건은 투표율이 1/3을 넘지않아 미개표되었다. 2007년 경기하남시의 화장장 건립 추진관련 갈등에서 소환대상이 시의원이 었을 경우만 37.6%의 투표율을 기록하였으며 찬성이 83%를 넘어 주민소환되었다.

표 6-7 시·도의 주민소환 투표실시

대표자 증명서 교부일	지 역	소환대상	투표일	추진사유	투표율 (%)	투표결과
2009.06.29.	제주	도지사	2009.08.26.	해군기지 건설 추진	11.0%	소환무산(미개표)

출처: 행정안전부. 주민투표, 주민소환, 주민소송 운영 현황

표 6-8 시·도의 주민소환 진행중 및 미투표 종결

대표자 증명서 교부일	지역	소환 대상	청구사유	진행 결과	무산사유
2007.12.27.	서울	시장	공무원의 무분별 퇴출 등	철회	
2011.08.16.	서울	시장	세금 낭비, 주민투표 강행 등	궐위	(사퇴)
2012.09.29.	부산	시의원	에코델타시티 사업부지 주민 보상 묵살	철회	(주민설명회 개최)
2012.10.17.	대구	시의원	친환경급식 지원 조례안 수정 및 날치기 통과	서명미달	(서명부 미제출)
2013.01.04.	대전	교육감	초등학교 학군 조정 갈등	철회	(원인해소)
2015.07.09.	서울	시장	동성애 문제 해결에 미온적 대처	서명미달	(서명부 미제출)
2015.07.28.	경남	도지사	무상급식 지원중단, 진주의료원 폐원 등	서명미달	(각하)
2015.09.14.	경남	교육감	전교조 채용 증가, 학생성적하락 등	서명미달	(선관위 고발)

대표자 증명서 교부일	지역	소환 대상	청구사유	진행 결과	무산사유
2019.12.02.	서울	시장	예산낭비, 우파집회방해, 좌파 숙주, 아들 병역비리, 세계적도시 서울을 퇴보시킴	서명미달	(서명부 미제출)
2020.04.16.	인천	시장	검단중앙공원 민간특례사업 중단 관련	서명미달	(서명부 미제출)
2020.11.17.	광주 광역시	시장	토지소유자에게 정당한 보상 없는 도시공원 일몰제의 일탈행정	철회	2021.03.29. 철회 (서명부 미제출)
2023.08.14.	충북	도지사	자연재해 대처 미흡 등	서명미달	(서명부 미제출)

출처: 행정안전부. 주민투표, 주민소환, 주민소송 운영 현황

5. 지방옴부즈만

지방옴부즈만과 관련된 조례는 옴부즈만위원회를 설치·운영하는 데에 필요한 사항과 「지방자치법」 제21조 및 같은 법 시행령 제25조에 따라 주민의 감사청구와 관련하여 조례에 위임된 사항 및 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정되었다. 특별자치시·도에서 지방옴부즈만 제도가 모두 있었으며 총 12개의 시·도에서 지방옴부즈만 조례가 있었다. 그 중 1개의 지자체는 복지 및 인권을 위한 옴부즈만 제도로 옴부즈만 제도의 범위를 축소시켜 운영하였다(<표 6-9)>. 지방옴부즈만 제도가 있는 곳은 주민들이 지방옴부즈만 제도에 위원으로서 어떻게 참여할 수 있는지에 대한 방안을 마련해 놓았으며, 그에 대한 운영방안도 자세히 명시되어 있었다. 지자체마다 위원회의 이름과 구성에서 차이가 있으며 운영방안도 다양해 지자체의 자율성을 살펴볼 수 있었다.

표 6-9 지방옴부즈만 조례가 있는 지자체

구분	지방옴부즈만 조례가 있는 지자체	구성
강원특별자치도	있음(사회갈등조정위원회)	9명(비상근)
전북특별자치도	있음(도민고충처리위원회)	10명
제주특별자치도	있음(고충처리위원회)	10명
세종특별자치시	있음(시민고충처리위원회)	7명
서울특별시	있음	7명(상근)

구분	지방옴부즈만 조례가 있는 지자체	구성
부산광역시	없음	
대구광역시	있으나 복지 및 인권을 위한 옴부즈만	2명(상근)
인천광역시	있음(시민고충처리위원회)	10명
광주광역시	있음	3명
대전광역시	있음	30명(비상근)
울산광역시	있음(시민신문고위원회)	5명(상근)
경기도	있음	9명(비상근)
충청북도	없음	
충청남도	있음(도민고충처리위원회)	7명(비상근)
전라남도	없음	
경상북도	없음	
경상남도	없음	

출처: 자치법규정보시스템

6. 주민에 대한 정보공개

주민에 대한 정보공개에 대한 조례가 있는 지자체는 12개로 특별자치시·도는 모든 광역자치단체가 주민에 대한 정보공개 조례가 있었다(<표 6-10>). 또한 조례가 획일적이지 않고 지자체마다 다양했는데 서울과 경기도는 빅데이터를 통해 주민의 알권리를 보장해주려는 노력을 보였다. 그 외에도 다른 지자체에서도 전자적 정보공개를 추진하였으며, 관련 공무원들 교육과 정보공개심의회를 구성하였으며, 정보공개 모니터단을 구성하여 주민들의 정보에 대한 개방성을 도모하였다.

표 6-10 주민에 대한 정보공개 조례 현황

구분	주민에 대한 정보공개 조례가 있는 지자체	특징
강원특별자치도	있음	
전북특별자치도	있음	
제주특별자치도	있음	전자적 정보공개기반 및 정보공개심의회 구성

구분	주민에 대한 정보공개 조례가 있는 지자체	특징
세종특별자치시	있음	정보공개심의회 구성 및 정보공개 모니터단 구성, 정보공개 활성화를 위한 조치 마련(전자적 정보공개 및 교육)
서울특별시	있음(데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 조례)	빅데이터를 활용
부산광역시	있음	정보공개심의회 구성
대구광역시	있음	정보공개심의회 구성
인천광역시	있음	정보공개심의회 구성 및 정보공개 모니터단 구성, 정보공개 활성화를 위한 조치 마련(전자적 정보공개 및 교육, 시장의 점검)
광주광역시	있음	정보공개심의회 구성
대전광역시	있음	
울산광역시	있음	정보공개심의회 구성
경기도	있음(빅데이터 활용에 관한 조례)	정보공개심의회 구성 및 빅데이터 활용
충청북도	없음	
충청남도	없음	
전라남도	없음	
경상북도	없음	
경상남도	없음	

출처: 자치법규정보시스템

7. 공약실천을 위한 기본조례

공약실천을 위한 기본조례는 조례보다도 지침이나 규칙, 예규, 규정으로 존재하였다. 5개의 지자체서만 공약실천을 위한 기본조례가 있었으며, 나머지 7개 지자체에서는 조례보다 강제성이 낮은 지침, 규칙, 예규, 규정으로 공약실천에 관해 명시하였다(<표 6-11>). 공약실천은 법률적으로 정해놓은 것이 아니기 때문에 지자체마다 자율성을 띠고 있었는데 대부분 이행실적 평가를 자체평가와 시민단체나 언론기관 등을 통해 외부평가로 구성하였으며, 도민 및 전문가 참여를 통해 시민들의 참여를 도모하였다. 또한 공약평가시민배심원단이나 공약자문평가단, 공약추진단을 통해 시민들의 적극적인 참여를 촉구하였으며, 해당 내용을 홈페이지에 게시함으로서 주민들의 알권리를 도모하였다.

표 6-11 공약실천을 위한 기본조례 현황

구분	공약실천을 위한 기본조례 유무	특징
강원특별자치도	없음(지침으로 존재)	이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민참여
전북특별자치도	있음	공약사업자문평가단. 이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가)
제주특별자치도	있음	이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
세종특별자치시	없음	-
서울특별시	없음(규칙으로 존재)	이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
부산광역시	없음(예규로 존재)	공약추진단, 공약자문평가단, 이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가),
대구광역시	없음(지침으로 존재)	이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
인천광역시	없음(규정으로 존재)	이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
광주광역시	있음	공약평가시민배심원단 설치, 이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
대전광역시	있음	정책자문단 구성
울산광역시	없음(규정으로 존재)	공약평가시민배심원단 설치, 이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
경기도	없음(규정으로 존재)	공약평가도민배심원단 설치, 이행실적 평가(자체평가와 시민단체나 언론기관 등에서 하는 외부평가), 도민 및 전문가 참여
충청북도	없음	-
충청남도	없음	-
전라남도	있음	도민평가단
경상북도	없음	-
경상남도	없음	-

출처: 자치법규정보시스템

8. 소결

주민에 의한 지방정부 책임성에 대한 현황은 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 광역자치단체 간 조례의 차이를 살펴볼 수 있다. 조례 내용에서 도민의 참여와 전문가 참여, 자문평가단 구성 등 다양한 시민이 참여할 수 있는 규정을 살펴볼 수 있었다. 또한 주민에 대한 정보공개의 경우 빅데이터를 활용한 광역자치단체도 있어 전자정부를 통한 광역자치단체의 신속성과 투명성, 전문성 확보를 엿볼 수 있다.

둘째, 법률의 범위를 벗어나지 않고 운영되는 주민참여 유형도 있었으며 법률은 없지만 조례로 운영하는 주민참여 유형도 있었다. 지방정부의 통제 기제가 강한 주민투표와 주민감사, 주민소송, 주민소환 같은 경우 법률과 차이가 그렇게 크지 않았다. 반면, 지방옴부즈만, 주민에 대한 정보공개, 공약을 위한 기본조례는 법률보다 조례로 더 잘 명시 되어있거나 관련 법률이 없는 경우가 있었다. 지방옴부즈만, 주민에 대한 정보공개, 공약을 위한 기본조례의 경우, 광역자치단체의 재량에 따라 조례 내용이 달랐으며, 책임성을 확보하기 위해 그 조례의 내용이 고도화되어 있는 경우가 많았다.

셋째, 실제 주민참여의 성공사례를 살펴보면 활발히 운영되고 있지 않는 제도를 쉽게 파악할 수 있었다. 주민투표의 경우에는 서명인수가 미달되어 거부된 경우가 있었으며, 청구인 대표자가 교부신청을 거부하는 경우도 있어, 제주도와 서울특별시만 주민투표를 하였으며 서울특별시는 투표율이 저조하여 미개표로 종결되었다. 그 이후, 전체투표수가 주민투표권자 총수의 4분의 1일(이전 법률에는 3분의 1일)로 미달되는 때에 개표하지 않는다는 내용으로 변경하였는데 여전히 주민투표가 이뤄진 적이 없다. 주민소송의 경우는 인천광역시는 2016년 주민소송이 여전히 진행 중이고 나머지 3개의 소송은 주민패소로 종결되었다. 주민소환의 경우도 광역자치단체 차원에서는 미개표 상황이 되거나 성명의 미달, 철회, 궐위가 되는 경우만 있었을 뿐, 실제 소환되는 경우가 없었다.

넷째, 시민이 주도하여 주민참여가 활발히 이뤄지는 제도도 있었다. 예를 들어 주민감사의 경우, 온라인(주민e직접)을 통해 신청하여 시민들의 참여도가 높았다. 또한 지방옴부즈만 제도도 위원회를 통해 시민들의 고충을 들으려고 했으며, 주민에 대한 정보공개도 심의회와 모니터단, 전자식 정보공개 등 다양한 방식으로 주민들의 정보에 대한 개방성을 높였다. 또한 공약실천을 위한 기본조례의 경우, 도민참여와 전문가참여, 평가단 구성 등

시민들의 참여를 도모하고 홈페이지에 결과를 게시하여 정보의 투명성을 확보하였다.

<표 6-12>는 주민참여 유형에 따른 조례 유무와 시·도 간의 차이를 요약한 내용이다. 주민투표법은 모두 조례가 있었으며, 주민감사는 세종시를 제외한 광역자치단체에 조례가 있었다. 반면 주민소송과 주민소환은 조례가 없어 법률에 대한 내용을 따라 지자체의 자율성보다는 제도의 획일성을 엿볼 수 있다. 지방옴부즈만과 주민에 대한 정보공개는 모든 특별자치시·도에 조례가 있으나, 광역자치단체에는 없는 곳이 있었고, 공약실천을 위한 기본조례는 조례가 없는 광역자치단체도 있었으며, 없는 곳도 있었다. 조례로 살펴본 시·도 간 차이를 보면 주민투표법과 주민감사 같은 경우, 법률이 정한 내용 안에서 지자체 간의 재량권을 찾아볼 수 있었으며, 지방옴부즈만, 주민에 대한 정보공개, 공약실천을 위한 기본조례에서는 획일적이지 않고 다양한 내용의 조례를 살펴볼 수 있어, 지자체 간의 자율성을 파악할 수 있었다.

표 6-12 주민참여 유형에 따른 조례 유무와 시·도 간 차이

주민참여 유형	조례 유무	시·도 간 차이
주민투표법	광역자치단체 모두 조례가 있음	외국인 주민투표권, 주민투표 실시요건, 청구인대표자의 선정과 서명의 요청, 청구인서명부의 심사 및 확인, 투표운동 제한에서 차이가 있음
주민감사	세종시를 제외한 광역자치단체에 조례가 있음	주민감사의 법적 서명조건은 조례로 정하는 인원에 따라 결정
주민소송	광역자치단체에 관련 조례가 없음(기초자치단체에서도 용인시에서만 존재)	-
주민소환	광역자치단체에 관련 조례가 없음	-
지방옴부즈만	모든 특별자치시·도에는 조례가 있으나 광역자치단체에는 조례가 없는 곳도 있음	법률보다 조례에 더 잘 명시되어 있으며 지자체마다 위원회를 부르는 용어가 다르며, 위원회 구성도 다름
주민에 대한 정보공개	모든 특별자치시·도에는 조례가 있으나 광역자치단체에는 조례가 없는 곳도 있음	획일적이지 않고 다양함(정보공개심의회 구성, 모니터단 구성, 정보공개 및 교육부터 빅데이터 활용까지 지자체마다 차이가 있음)
공약실천을 위한 기본조례	조례가 있는 광역자치단체도 있으나 조례가 없는 곳도 있었음(일부 광역자치단체는 규칙이나 예규, 지침, 규정으로 존재)	공약추진단, 공약자문평가단, 도민 및 전문가 참여, 정책자문단 구성 등에서 지자체 간에 차이를 보임

제4절 주민에 의한 지방정부 책임성 분석

1. 주민에 의한 지방정부 책임성 분석 방법

주민에 의한 지방정부 책임성과 관련된 인터뷰의 경우 앞서 탐색한 주민참여 제도 가운데 '공약이행 평가단' 사례를 중심으로 진행하고자 한다. 공약이행평가단은 기본적으로 공약실천을 위한 기본조례에 따라 주민과의 소통 활성화와 지방자치단체와 주민의 상호신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어가기 위한 사업을 체계적으로 추진하는 목적을 지닌다. 공약이행평가의 세부단계로는 실천계획수립 - 추진상황 점검 - 공약이행평가단(평가활동) – 정보공개와 매니페스토로 진행된다.

이에 인터뷰 질문은 <표 6-13>과 같다. 본 연구는 인터뷰 질문을 공약이행평가 메커니즘(정보제공-토론평가-결과)을 중심으로 구성하였다. 정보제공과 관련하여서는 '공약이행평가단 활동에 필요한 사전 정보(예: 공약사업 세부추진 내용, 목표, 연차별 투자 내용 등)와 사전 정보 외(예: 정책학습, 모니터링 자료 등)가 주민들에게 충분히 공유되었는가? '의 질문을 상정하였다. 공약이행평가 과정(토론평가 단계)에 대한 질문으로는 '공약이행 평가 단계에서 지방정부가 책임성을 확보하는 모습(예: 문제 해결을 위해 노력)을 보였는가? ', '공약이행 평가 단계에서 이해당사자들(공무원, 시민, 전문가 등)과 충분한 소통이 이루어졌는가? '. '공약이행 평가 단계에서 의견을 자유롭게 제시할 수 있었는가? ', ' 공약이행 평가 단계에서 주민과 겪었던 가장 큰 어려움은 무엇이었는가? '의 질문들로 구성하였다. 마지막으로 공약이행평가 결과에 대한 질문으로는 '공약이행평가단 활동을 통해, 지방정부의 책임성이 향상되었다고 생각하는가? ', '활동 이후 지역의 행정이나 정책 결정 과정에서 변화가 있었는가? ', '공약이행평가단 활동에 참여한 경험이 향후 지방정부의 공무원으로서 지방정부의 책임성을 확보하는데 어떤 영향을 미칠 것이라고 생각하는가? '로 구성하였다. 그 외의 문항으로는 '앞으로 지방정부의 책임성을 강화하기 위해서는 무엇을 어떻게 개선해야 한다고 생각하는가? (예: 주민참여제도 활성화, 참여과정 시 주민권한 강화 등)', ' 현재 지방정부에게 바라는 점이나 앞으로의 기대가 있다면 무엇인가? '로 설정하였다.

해당 질문들에 대한 인터뷰 대상자로는 우선적으로 실제 공약이행평가단으로 활동 경험이 있는 혹은 현재 활동중인 참여주민들로 구성하였으나 주민 컨택 과정에서 개인

정보보호 문제와 개별 지역 간 활동기간의 편차가 크게 나타나 일률적으로 주민들을 접촉하는데 어려움이 있었다. 이에 실제 공약이행평가단의 과정에서 계획부터 피드백 단계까지 참여한 공무원을 대상으로 진행하여 간접경험에 대한 탐색을 진행하고자 한다. 또한 앞서 제3장에서 언급한 설문조사 중 공약이행평가단과 관련된 설문을 보다 심도있게 다루고자 한다.

표 6-13 주민에 의한 지방정부 책임성 강화를 위한 인터뷰 조사 개요

분석 개요		인터뷰 질문
응답자 배경질문		- 응답자의 기본적인 인구학적 배경 - 주민의 지방정부에 대한 책임성 제도에 대한 인지도, 참여경험 - 지방정부 책임성 확보를 위한 공약이행평가단의 기여도 평가
공약이행평가 메커니즘	정보제공	- 공약이행평가단 활동에 필요한 사전 정보(예: 공약사업 세부추진 내용, 목표, 연차별 투자 내용 등) 및 기타 정보 공유정도
	토론평가	- 공약이행 평가 단계에서 지방정부의 적극성 - 공약이행 평가 단계에서 이해당사자들(공무원, 시민, 전문가 등)과 충분한 소통 정도 - 공약이행 평가 단계에서 지방정부(공무원)와의 갈등 및 어려움
	결과	- 공약이행평가단 활동을 통해, 지방정부의 책임성 향상 수준 평가 - 활동 이후 지역의 행정이나 정책 결정 과정에서의 변화 - 참여경험이 향후 다른 주민들이 지방정부의 책임성을 확보하는데 미치는 영향
기타		- 향후 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 개선점 - 현재 지방정부에게 바라는 점이나 앞으로의 기대

2. 주민에 의한 지방정부 책임성 분석 결과

공약이행평가단은 지방자치단체장의 공약에 대한 인식과 이행 여부, 그리고 성과관리를 제고하여 책임행정을 구현하는데 기여한다(오수길·남승하, 2010: 20). 이에 해당 사례를 중심으로 책임성 과정(메커니즘)에 대한 분석을 도모하였다. 분석을 위한 공약이행평가단 활동단계를 정보제공-토론평가-결과단계로 구분하여 접근하였다.

1) 정보제공 단계

정보제공과 관련하여 목표나 추진 내용 등 활동에 필요한 사전 정보가 주민들에게 충분히 공유되었는지에 대해 전반적으로 긍정적인 응답이 이루어졌다. 특히 두 지역 모두 이메일과 홈페이지 등 매개체를 활용하여 공약이행평가단 참여에 필요한 정보 접근성을 높여 주민이면 누구나 관련 정보를 확인할 수 있도록 하였다. 이는 정보의 비대칭성을 줄이고 주민들의 참여를 독려하고 있다고 사료된다. 특히 제공되는 정보의 내용을 검토했을 때 '연도별 공약이행 여부', '분기별 목표 대비 추진실적' 등의 내용들은 정부성과에 대한 지속적인 평가가 이루어져 책임성을 확보하고자 하는 노력이 도모되고 있다고 하겠다. 그 외에도 '재원확보 현황', '공약별 예산배정' 등의 경우에도 주민들이 지역사회의 정책이 집행되는 상황을 실질적으로 파악할 수 있게 하여 공약의 구체적인 집행에 대한 투명성을 제고하고 있다고 판단된다.

또한 환경 변화에 따른 공약의 변경(수정 및 폐기) 건에 대해 사유를 명시하는 것은 정부가 현실적인 조건에 맞게 유연하게 조정 및 대처하고 있음을 시사하며, 공약을 무리하게 추진하지 않고 합리적으로 조정하는 기능을 수행함으로써 책임 행정을 보다 촉진하고 있다.

> 군민과의 약속인 만큼, 대국민 공개자료이기에 홈페이지에 게시하고 있다. 각 약속별 개요, 세부현황, 연차별 추진계획 및 투자계획, 재원확보 현황, 연도별 공약이행여부 등 모든 사항에 대해 충분히 알 수 있도록 공개하고 있다.
>
> *△△군 공약이행평가단 담당 주무관*
>
> 충분히 공유되고 있다. □□시의 경우, 공약이행시민평가단의 회의 전에 각각의 공약별로 예산배정, 분기별 목표 대비 추진실적, 환경변화에 따른 공약의 폐기 또는 목표 변경과 그 사유 등을 명시한 자료를 이메일로 평가단에게 배포한다.
>
> *□□시 공약이행평가단 참여 주민*

인터뷰 자료에 근거하면 공약이행평가단 활동에 필요한 사전정보의 경우 적극적으로 공유되었으나 그 외의 참여에 필요한 기회나 정보가 제공되지 않은 점이 지적되기도 하였다. 이는 주민들의 해당 공약이행평가단 활동에 필요한 충분한 이해를 도모하지 못하여 형식적인 참여에 전락할 위험성이 나타날 수 있다. 특히 일방적으로 회의

자료만을 배포하는 것과 더불어 사전학습 기회가 제공되지 않는다는 점은 공약 및 정책에 대한 실질적인 주민 피드백을 어렵게 한다. 결과적으로 정부의 책임성을 평가하고 감시하는데 한계로 작용할 수 있다고 판단된다.

> (사전정보 외에 대해서는) 불충분하다. □□시의 경우, 사전학습 등이 없고 회의 자료만 배포하고 있다.
>
> *□□시 공약이행평가단 참여 주민*

2) 토론평가 단계

토론평가 단계에서 지방정부가 책임성 확보에 있어 어려움을 겪는 부분은 바로 외부 이해관계자와의 충돌로 확인된다. 이 경우, 지방자치단체가 정책을 자발적으로 시행할 수 있는 권한이 제한되어 공약을 폐기 및 수정하는 상황으로 이어질 수 있다. 인터뷰 자료에 근거할 때 외부 압력으로부터 지방정부의 자율성이 약화되며 주민들의 공약이행 평가활동도 제한을 시켜 공약을 이행하는 과정에서 책임성을 약화시킬 수 있다고 사료된다.

> 민선8기가 시작되고 공약이행을 위해 사업 구체화를 하면서 현실적인 문제를 맞닥들이는 경우도 있지만, (지방정부가) 약속은 지켜야 하기에 여러 가지 방향을 찾고, 해결하면서 군정 신뢰도 상승을 위해 애쓰고 있다.
>
> *△△군 공약이행평가단 담당 주무관*
>
> (지방정부가) 책임성을 확보하려는 노력이 미흡하다. □□시의 경우, 중앙정부 혹은 군부대 등 외부 집단과 이해관계의 충돌이 발생하는 소극적으로 양보하여 공약을 폐기하는 사례도 있다.
>
> *□□시 공약이행평가단 참여 주민*

공약이행 평가 단계에서 이해당사자들과 소통의 양상을 살펴보면 소통의 채널을 다양하게 설계 및 운영(예: 공청회, 주민설명회, 언론 보도 등)을 도모하고 있다. 특히 언론 보도를 통해 공약이행평가단 활동과 추진 사항을 공개적으로 제시하여 투명성을 확보하는 것으로 볼 수 있으며, 이는 책임성을 확보하는데 기여한다. 더불어 평가단 회의에서 공무원이 직접 사전 설명을 제공하고, 평가단의 질문에 즉각적으로 응답하는

구조는 주민에게 신속한 피드백을 제시하여 대응성을 확보하고 있는바 이해관계자들 간의 인식 및 지식의 공유가 활성화되어 있다고 하겠다(오수길·남승하, 2010: 19). 또한 각 이해당사자들간의 협력적 의사결정을 도모하고 있는데, 이는 민주성을 확보하는 결과로 이어진다고 사료된다.

> 공청회와 주민설명회를 개최하고, 지속적으로 공약 추진상황에 대해 언론 보도 등으로 충분한 소통을 추진하고 있다. 공약이행평가단 위원님들께서는 분과회의 시 각 사업추진 부서로부터 질의를 하고 자유롭게 의견을 제시하면서 동시에 더 좋은 방안이 무엇인지 함께 고민하고 있다.
> *△△군 공약이행평가단 담당 주무관*
>
> 공약이행시민평가단(전문가 포함)과 공무원 간 소통이 원활하다. □□시의 경우, 평가단 회의시 공약이행 담당 부서의 공무원이 참석하여 사전 설명을 하고, 평가단이 의문사항에 대하여 질문하면 공무원이 응답한다. 시민평가단은 시간에 구애 받지 않고 충분히 자기 의견을 발표한다.
> *□□시 공약이행평가단 참여 주민*

그러나 공약이행평가단 운영과정에서 지방정부 영역의 핵심적인 정책결정자의 참여가 미흡한 경우 공약에 대한 주민평가가 적절하게 이루어지지 않아 신뢰성을 저하시키고 결과적으로 책임성이 약화될 수 있다고 사료된다. 또한 복잡한 행정절차 및 외부압력으로 사업이 진행되는 경우 공약 이행에 대한 책임회피의 이유로 작용할 수 있는 것으로 나타났다.

> 당초 계획을 실천하는 과정에서 외부적인 방해로 인해 사업지연이 되는 것이 어려움이다. 또한 각종 행정절차를 밟아야하기에 사업이 순서대로 되지 않는 상황이 도래하는 것이 어려움이다.
> *△△군 공약이행평가단 담당 주무관*
>
> 단체장 등 정책결정권자의 공약이행평가회의 참여가 미흡하다. □□시의 경우, 팀장급 이하 실무 공무원이 회의에 참석하여 설명한다. 평가단 중 일부가 시장의 회의참석을 강력히 요구한다.
> *□□시 공약이행평가단 참여 주민*

3) 결과 단계

공약이행평가단을 통해 지방정부의 책임성이 확보되었다고 평가된다. 인터뷰에 근거하면 주민들이 공약 이행 여부를 점검하고 심도있게 평가하는 감시자로서 역할을 담당하고 있으며, 이는 지방정부의 책임성을 확보하는데 매우 중요하게 작용하고 있다.

> (공약이행평가단이 지방정부 책임성을 확보하는데) 매우 기여한다고 생각한다. 지방자치단체장은 군민이 선택한 지방자치단체장으로 그에 맡는 책임있는 행정을 기대하고, 그에 부응을 해야하기 때문이다. 그 시작이 단체장의 공약이라고 생각한다. 그러기에 약속이행이라는 측면에서 평가단이 세심하게 살펴보고 지방정부가 잘 하고 있다면 칭찬과 부족하다면 새로운 아이디어 제시나 좋은 방향을 함께 모색하여 행정이 발전될 수 있도록 도움이 된다고 생각한다. (공약이행평가단을 통해 지방정부 책임성이) 향상되었다고 생각한다. (중략) 군민의 대표로 군민과 약속한 공약에 대해 직접 추진상황을 바라보는 공약이행평가단이 있기에 지방정부에서는 약속을 지켜야하고 군민이 있기에 지방정부가 있다고 생각을 하며 책임감 있는 행정을 실천하고 있다.
>
> *△△군 공약이행평가단 담당 주무관*
>
> 공약이행평가단의 주기적인 활동이 단체장의 책임성 확보에 기여하고 있다. (공약이행평가단을 통해 지방정부의) 책임성이 향상되었다. 평가단 회의시 지난번 회의에서 논의된 사항에 대한 처리 결과를 보고하였다. (공약이행에 대한 평가가 지역의 행정이나 정책결정 과정에 영향을 주는 것에 대해) 부분적으로 영향을 주고 있다. □□시의 경우 평가단의 의견을 대체로 수용하여 정책에 반영하고 있지만, 일부 폐기된 공약을 되살려 달라는 평가단의 의견은 반영되지 않고 있다.
>
> *□□시 공약이행평가단 참여 주민*

공약이행평가단의 활동이 정책 과정에 실질적인 변화를 도모하면서 주민은 지방정부의 공약추진을 감시하는 주체로서의 역할을 자각하게 되고, 지방자치단체장 역시 이를 토대로 책임을 공유하고 있다고 판단된다. 또한 참여과정을 통해 주민들의 의견이 결과에 반영되었음은 집행 부서가 주민으로부터 제시된 의견에 책임을 가지고 결정을 내렸다는 점에서 공공영역의 책임성을 확장하는데 기여했다고 볼 수 있다. 마지막으로 의견 청취 이후에 제시된 의견을 반영하는 과정은 단순한 이행 과정의 결과적인 측면만을 평가하는 것이 아닌 주민과 지방정부와의 지속적인 소통을 통해 정책을 발전시키는 시스템을 갖추고 있는 것이다. 이를 토대로 지역 행정의 실효성을 높이고 공약이행평가단을 통해 지방정부의 책임성이 더욱 강화되고 있다고 판단된다.

활동 이후 지역의 행정이나 정책 결정 과정에서 변화가 있었다. 추진방향을 정하는 과정에서 의견을 제시해주시면서 사업을 실제 추진하는 부서에서는 청취 후 반영을 하고 있다.
△△군 공약이행평가단 담당 주무관

부분적으로 영향을 주고 있다. □□시의 경우, 평가단의 의견을 대체로 수용하여 정책에 반영하고 있지만, 일부 폐기된 공약을 되살려 달라는 평가단의 의견은 반영되지 않고 있다.
□□시 공약이행평가단 참여 주민

4) 공약이행평가단 인지 주민들의 책임성 평가

제3장에 언급되었던 설문조사(지방정부 공무원 및 주민을 대상으로 실시) 결과를 살펴볼 때 공약이행 평가단을 알고 있는 주민들을 대상으로 '의사결정 과정과 행정정보를 투명하게 공개한다'라는 투명성 문항에 대한 지방정부 노력 수준을 조사한 결과, 다소 낮게 응답한 것으로 나타났다(전체문항 가운데 7순위, 평균 3.30점). 반면 투명성의 가치 평가에 대해서 주민들은 매우 높게 평가내렸다(전체문항 가운데 2순위, 평균 1.67점). 이러한 대조적인 결과는 인터뷰 자료에서 응답한 참여를 활성화하기 위한 보다 실질적인 정보공개 및 사전 학습 기회가 매우 중요한 시사점을 제공하며 청렴성의 기제를 확보하는 것과 연관될 수 있다. 이를 토대로 주민들이 공약이행평가 과정상 제공되는 공약 및 정책에 대한 실질적인 정보를 확보할 수 있어야 하며 정책과 관련된 교육 프로그램, 토론, 온라인 강의 등 다양한 사전 학습의 기회가 확대되어야 함을 시사한다.

더불어 '부정부패 없이 청렴하게 운영해야 한다'라는 청렴성 문항과 관련하여, 주민들은 청렴성을 가장 중요한 가치로 평가하고 있으나 (전체문항 가운데 1순위, 평균 1.58점) 실제 노력 수준 평가에 대해서는 가장 낮게 평가하고 있다. (전체문항 가운데 9순위, 평균 3.41점) 이러한 괴리에 대해 앞서 인터뷰 자료에 근거하여 살펴보면 다음과 같다. 우선 복잡한 행정절차 및 외부압력으로 인하여 공약이행 평가 과정이 지연되거나 주민의 의사와 맞지 않게 변형되는 경우, 지방정부의 책임회피로 판단될 수 있다. 더불어 주민들이 공약에 대한 평가하는 과정상 지방정부의 핵심 정책결정자의 부재는 주민들이 지방정부에 대한 감시 및 피드백을 제시함에도 실제 이것이 제대로 수용되지 못한다는 인식을 초래할 수 있다. 이는 곧 지방정부가 책임을 회피하고 있다는 인식으로 이어져 궁극적으로 지방정부에 대한 신뢰성의 결핍을 초래할 것으로 사료된

다. 이러한 전체적인 과정은 청렴성의 가치를 손상시키는 요소로 작용한다고 하겠다. 따라서 외부압력에 대한 명확한 대응체계, 핵심 정책결정자를 적극적 참여, 행정절차 간소화 등 청렴성을 확보할 수 있는 체계를 구축 및 보완하는 것이 필수적이다.

표 6-14 주민참여제도에 대한 주민 인지 수준

〈주민참여제도에 대한 주민 인지 수준〉

주민 투표	주민 감사청구	주민 소송	주민 소환	정보 공개	지방 옴부즈만	공약실천 기본조례
70.9	46.4	47.8	50.3	34.4	67.0	35.2

표 6-15 주민의 지방정부 책임성 노력 수준 평가

〈공약이행평가단을 인지하고 있는 주민의 지방정부 책임성 노력 수준 평가〉
(1: 매우 그렇다 ~ 5: 전혀 그렇지 않다)

구분	민주성	효과성	능률성	형평성	투명성	합법성	전문성	반응성	청렴성
평균	3.16	3.07	3.33	3.26	3.30	3.04	3.16	3.23	3.41
표차	.885	.897	.903	.913	.920	.929	.931	.974	1.003
순위	3(4)	2	8	6	7	1	3(4)	5	9

표 6-16 주민의 지방정부 책임성 가치 평가

〈공약이행평가단을 인지하고 있는 주민의 지방정부 책임성 가치 평가〉
(1: 매우 중요하다 ~ 5: 전혀 중요하지 않다)

구분	민주성	효과성	능률성	형평성	투명성	합법성	전문성	반응성	청렴성
평균	1.87	1.76	1.79	1.87	1.67	1.70	1.76	1.85	1.58
표차	.945	.876	.912	.939	.919	.923	.898	.928	.931
순위	8(9)	4(5)	6	8(9)	2	3	4(5)	7	1

3. 소결

주민에 의한 지방정부 책임성을 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 정보제공 단계에서 사전 정보는 적극적으로 배포되나 이와 별개로 주민이 학습할 수 있는 요인이 적은 것으로 파악된다. '예산배정, 분기별 목표 대비 추진 실적, 환경변화에 따른 공약의 폐기 또는 목표 변경'에 대한 정보를 제공하고 있어 정보에 대한 투명성은 확보된 것으로 판단된다. 그러나 사전 정보에 대한 제공만 있을 뿐 충분한 이해를 도모하지 못하여 정보제공이 시민 학습으로 이어지지 못한다는 우려가 있다. 또한 주민을 대상으로 진행한 설문 조사에 다르면 투명성의 가치를 높게 평가하였으나 실질적으로 지방정부의 투명성에 대한 노력 수준은 낮은 것을 파악할 수 있다. 이를 통해 실질적인 정보획득과 정책에 대한 교육 및 토론, 온라인 강의 등 주민이 학습할 수 있는 시스템이 필요하며, 지방정부의 투명성 확보를 위한 노력이 더 필요해 보인다.

둘째, 토론평가 단계에서는 외부 이해관계자와의 충돌이 있으나, 다양한 소통채널을 통한 주민-이해관계자-공무원 간의 협력적 의사결정을 살펴볼 수 있다. 외부 이해관계자와의 과한 충돌은 공약이행 평가단 활동을 제한시키고 지방정부의 자율성을 약화시키는 요인이다. 이를 해결하기 위한 노력으로 공청회, 주민설명회, 언론보도 등 소통 채널을 다양하게 운영하게 되면 투명성을 확보하고, 공무원의 설명과 Q&A 시간을 통해 주민에게 신속한 피드백을 제시하여 대응성 및 민주성도 확보할 수 있다. 더불어, 설문조사 결과를 살펴보면, 응답자들은 청렴성을 가장 중요한 가치로 여기고 있으나 그에 대한 지방정부의 노력은 가장 낮은 것으로 평가하였다. 복잡한 행정절차와 외부 관계자들의 충돌로 인한 평가 과정의 지연 및 주민 의사가 반영되지 않으면 청렴성을 저해하고 지방정부의 책임회피로 연결될 수 있으므로, 외부 압력에 대한 명확한 대응체계가 필요하다.

셋째, 토론평가 단계에서의 핵심적인 정책 결정자의 참여가 필요하다. 정책결정자가 토론 평가 단계에서 참여하게 되면 즉각적인 피드백을 통해 공약에 대한 주민의 이해가 더 용이할 것이며, 결과에 대한 책임성도 강화될 것으로 보이나 실제 기관장 등 정책결정자의 회의 참여를 하지 않는 경우도 있는 것으로 파악된다.

넷째, 결과 단계에서 살펴보면, 주민들은 공약 이행 여부를 점검하고 평가하는 감시

자의 역할을 하고 있다. 이는 지방정부의 책임성 확보와 연결된다. 주민 스스로도 공약 추진을 감시하는 주체의 역할을 인지하고 지방정부가 주민으로부터 제시된 의견을 정책과정에 반영한다는 것은 주민과 지방정부의 소통의 결과로 볼 수 있다.



7

지방정부 책임성 강화 방안

제1절 기본 방향
제2절 대상별 지방정부 책임성 강화 방안

제7장 지방정부 책임성 강화 방안

제1절 기본 방향

본 연구에서는 자치분권 실현을 위한 지방정부 책임성 강화 방안에 대하여 논의하였다. 만약 지방정부의 역량과 책임성이 부족한 상황이라면 중앙정부로부터의 권한 이양은 행정서비스의 질을 떨어뜨리거나 지역사회 발전을 퇴보시킬 수 있다. 중앙정부로부터 지방정부로 이양된 권한이 주민의 복리에 기여하고 지역경제를 활성화시키는 방향으로 작동하기 위해서는 지방정부의 역량 및 책임성이 강화되어야 한다.

이러한 주장을 뒷받침하기 위해서 본 연구에서는 지방정부 책임성에 대한 이론적 논의를 살펴보고 지방자치분권 및 지방정부 책임성 수준을 진단하였고, 지방정부 책임성 강화 방안을 논의하기 위해 책임성 대상별로 책임성 과정을 논의하였다.

지방정부는 집행기관(지방자치단체의 장)과 의결기관(지방의회)을 포괄하는 개념으로 집행기관과 의결기관에 의해 지방정부 내부적 책임성이 발현된다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 제도적 관점에서 자체평가와 자체감사를 중심으로 살펴보았다. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화는 對 주민 지방의회 책임성 강화 방안과 지방의회가 집행기관을 견제하고 통제함으로써 집행기관의 책임성을 강화하는 방안으로 구분해서 살펴보았다. 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 기존 제도의 확대와 제도 개선 사항을 통해 지방정부의 책임성을 강화하는 방안을 논의하였다.

제2절 대상별 지방정부 책임성 강화 방안

1. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안

본 연구에서는 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하는 제도인 자체평가와 자체감사를 중심으로 제도적 관점에서 책임성 현황 및 책임성 과정을 검토하여 집행기관에 의한 책임성을 분석하였다. 분석결과를 바탕으로 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 조건으로 제도적 관점에서 자체평가와 자체감사의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 자체평가 제도개선 방안

자체평가를 책임성 과정(메커니즘)에 따라 책임성을 분석한 결과 결과 단계에서 책임성을 강화할 수 제도개선 방안이 필요하며, 정보제공 및 토론·평가 단계에서도 책임성을 강화할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 자체평가 제도의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정보제공 단계에서의 자체평가 제도개선을 위해 자체평가 체계의 명확화가 필요하다. 자체평가 현황 및 책임성 분석결과에서 자체평가는 성과관리, 성과평가, 업무평가 등으로 표현되어 자체평가와 성과관리, 성과평가 등의 용어가 다소 복잡하게 사용되고 있으며, 동일한 개념으로 활용하는 지자체도 존재한다. 따라서, 자체평가가 명확하게 시행되기 위해서는 자체평가 용어를 명확히하고 자체평가 계획을 수립하고 공개하는 것이 필요하다.

자체평가 체계의 명확화에는 용어 명확화와 함께 평가 대상, 평가 시기의 체계화도 필요하다. 자체평가의 대상은 지자체에 따라 광의로 해석하기도 하며, 협의로 해석하기도 하여 자체평가 대상의 편차가 크게 존재한다. 자체평가의 대상을 광의로 해석할 경우 평가대상의 수가 많은 문제점이 존재하며, 평가대상의 수가 많다는 의미는 평가시기 및 평가 방법에도 영향을 미친다. 평가 대상의 명확화를 통한 자체평가의 대상을 중요한 과제를 중심으로 실시할 필요가 있으며, 평가 시기도 과제의 특성을 반영하여 분기별 등으로 명확히 하는 것이 필요하다.

둘째, 토론·평가 단계에서의 자체평가 제도개선을 위해 평가의 유연성 및 전문성을 강화할 수 있는 위탁 가능성을 확대하는 것이 필요하다. 특히, 평가 방법 중 평가 지표의 개선이 필요하다. 현재 자체평가는 객관적·정량적으로 성과를 측정하며, 객관적·정량적으로 측정할 수 없는 경우 정성평가가 가능하다. 하지만, 해당 과제의 특수성을 인정하여 평가 방법도 정량적 및 정성적 방법을 병행하여 활용할 수 있도록 개선이 필요하다.

셋째, 결과 단계에서의 자체평가 제도개선을 위해 자체평가 결과 공개 방법, 공개 내용 등에 대한 제도개선이 필요하다. 자체평가의 결과는 공개되도록 규정되어 있으나, 공개되는 자체평가 결과의 수준이 다르므로 수요자인 주민이 이해하기 어려운 부분이 존재한다. 따라서, 자체평가는 운영계획 및 평가결과가 연계될 수 있도록 평가결과를 공개하도록 개선이 필요하다.

이와 함께 현재 공개 매체는 홈페이지 등으로만 규정되어 있어 주민이 타 지자체의 자체평가 결과를 검토하는 것에 어려움이 존재한다. 단기적인 관점에서 타 지자체의 자체평가 결과를 연계하는 것이 필요하며 장기적으로 통합 홈페이지를 통해 자체평가의 결과를 모두 공개하는 것이 필요하다.

2) 자체감사 제도개선 방안

자체감사를 책임성 과정(메커니즘)에 따라 책임성을 분석한 결과 토론·평가 단계에서 책임성을 강화할 수 제도개선 방안이 중요한 것으로 나타났다. 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 자체감사 제도의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정보제공 단계에서의 자체감사 제도개선을 위해 감사계획 수립·통보, 주기에 대한 일부 지자체의 규정 개선이 필요하다. 특히 감사계획에는 감사의 목적, 사항, 범위, 실시 기간을 포함한 계획수립 및 공유가 필요하다.

둘째, 토론·평가 단계에서의 자체감사 제도개선을 위해 적정 감사인력 확보와 함께 감사인력에 대한 역량교육 등 전문성 강화가 필요하다. 자체감사는 지방자치단체의 감사인력의 규모에 따라 감사 기능 수행 범위가 넓어지며 전문성을 높일 수 있는 역량교육의 기회가 많아진다. 따라서, 감사직무 수행을 위해 감사제도 관련 전문 교육이수가 필요하며, 해당 분야별 전문성 강화를 다양한 분야의 전문가를 감사 위원으로 선정이 필요하다.

특히 자체감사의 역량 강화를 위해 감사인력의 교육과 함께, 교육 참가가 어려운 감사인력을 위한 사례 중심으로 자체감사 진행을 위한 매뉴얼 작업이 필요하다.

이와 함께 자체감사의 확대로 3년 이상 주기로 실시되는 감사, 감사의 비중이 상대적으로 낮은 사무를 대상으로 실시하는 감사 등은 자체감사로 일원화하여 감사에 대한 부담을 경감시키는 것이 필요하다.

기타 사항으로 자체감사기구의 독립성 강화 및 전문성 강화를 위해 독임제 기관인 감사관에서 합의제 기관인 감사위원회로 개편이 필요하다. 감사관 및 감사위원회 모두 독립성이 보장되어 감사결과의 신뢰성이 높으나, 감사위원회는 외부 전문가의 검토 과정이 추가되어 감사결과의 신뢰성이 상대적으로 높으며, 각 분야의 외부 전문가를 통해 감사의 전문성 제고가 필요하다. 이와 함께 자체감사기구의 독립성 강화 및 감사업무의 전문성 강화를 위해 감사인력의 인사권 확보가 필요하다.

마지막으로 본 장은 집행기관에 의한 지방정부의 책임성 강화방안을 검토하기 위해 제도적 관점으로 자체평가 및 자체감사를 중심으로 검토하였다. 하지만 집행기관에 의한 지방정부의 책임성 강화방안에는 제도적 개선사항 외 조직 문화 개선, 행정가치 측면을 강조하는 등 다양한 관점에서의 검토가 필요하다.

표 7-1 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안

정보제공 단계	토론·평가 단계	결과 단계
• 자체평가체계(용어, 평가대상, 평가시기)의 체계화 • 자체감사 계획 수립·통보, 주기에 대한 일부 지자체의 규정 개선	• 평가의 유연성 및 전문성 강화 • 평가지표의 개선 • 적정 감사인력 확보 • 감사인력에 대한 역량 교육	• 자체평가 결과 공개 방법 및 내용에 대한 제도 개선

2. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화 방안

1) 對 주민 지방의회 책임성 강화 방안

(1) 지방의회의 의결범위 확대

지방의회는 지방자치단체의 최고의사결정기관임에도 불구하고 지방의회가 의결권을

행사하는 것은 대부분 법령에서 규정한 경우이고 조례에서 지방의회의 의결권을 규정한 경우는 상대적으로 매우 미흡한 수준이다.

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 있다.

반면, 실제적으로 지방의회가 정책결정 과정에 관여하는 주요한 수단은 법령과 조례에 의해 설치된 각종 위원회에 위원 중 한 사람으로서 지방의회의원이 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 있다. 따라서, 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 있다.

(2) 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 있다.

이 경우, 법률유보의 원칙을 보다 유연하게 해석하여, 현재와 같이 조례의 제정 범위를 '법령의 범위에서'로 제한하고 있는 것을 '법령에 위반하지 않는 범위 내'에서로 확대할 필요가 있다.

또한, 사무수행 주체만을 지방으로 이관하는 방식을 넘어서서 사무수행 기준도 대통령령에 위임하지 말고 조례로 정하도록 위임함으로써, 조례를 통한 지역 맞춤형 사무수행 기준 설정을 통해 정책결정기능을 강화하고 지방 차원에서의 사무수행의 현지 적합성을 제고하도록 해야 한다.

아울러 헌법과 지방자치법에 규정되어 있는 조세법률주의와 죄형법정주의를 완화하여, 일정한 범위 내에서 조례로 규정하는 조세권과 불이익권을 허용할 것을 검토할 필

요가 있다.

(3) 기관통합형 기관 구성

첫째, 과소군과 같은 소규모 지방자치단체에는 의회-책임행정관형의 통합형 기관구성이 바람직할 수 있다.

기관통합형 기관 구성에서는 입법권을 비롯하여 지방자치단체(장)에게 부여된 모든 권한과 책임이 지방의회에 귀속되고 의회 의장이 자치단체장을 겸임하도록 한다. 대신 지방의회는 책임행정관을 최고 행정책임자로 선임하여 지방자치단체의 운영과 관련한 일체의 책임과 권한을 부여할 수 있다. 이러한 구조는 기업처럼 주주(주민)가 이사회(의회)를 선출하고, 이사회에서 최고경영자(책임행정관)를 선임하는 방식과 흡사하다. 즉, 의회가 실질적으로 정책결정을 주도하고, 책임행정관은 정책집행 및 성과를 구현하는 구조가 되는 것이다. 이러한 기관통합형 기관구성은 정치적 성격이 약하고 행정적 성격이 강한 경우, 행정수요가 복잡하지 않고 단순한 경우, 재정력이 낮은 경우에 적용하는 것이 적합할 수 있다.

둘째, 기존 기관대립형 모형에 대한 새로운 구상이 필요하다. 현재의 기관대립형의 다양한 형태 구성고려가 필요할 것이다. 우선 주민이 대립형 선호일 경우 가령, 인구감소 등에 대비가능한 모형과 더불어 주민이 통합형을 선호할 경우에 가능한 모형은 무엇인지를 향후 연구를 통해 개발하는 것이 필요하다.

현재 지방의회 중심의 기관구성에 있어서 지방의회의 책임성과 민주성의 충분한 논의가 필요하다.

시도의 경우, 의원정수가 최소 20명(세종)에서 최대 156명(경기)이나, 시군구 기초지자체의 경우는 의원정수가 최소 7명(부산 중구 등 다수)에서 최대 45명(경남 창원)이며, 10인 이하의 의원정수를 가진 지방의회가 99개 시군구로 전체의 43.8%에 이르는 상황에서 지방의회 중심의 기관구성에서 지방의회의 규모와 역량은 적절한가에 대한 의문이 있을 수 있다. 지방의원 중에 단체장을 선출하고 집행위원을 임명하여 집행부 회의를 구성할 경우 7~10인 이하의 소규모 지방의회의 경우, 지자체장과 집행위원 그리고 지방의원 직을 겸해서 수행하는 것이 사실상 어려운 한계가 존재할 수 있다.

(4) 겸직현황의 공개 및 징계제도 개선

겸직과 관련해 대부분의 의회에서 잘 준수하고 있는 것으로 보여지나, 여전히 일부 의원들이 겸직의 개념을 정확하게 이해하고 있지 못한 부분이 있는 팸플릿 등의 인쇄물을 이용해 관련 규정을 전파할 필요가 있다. 또한 의회 사무기구가 정기적으로 관련 규정을 의원들에게 전파하고 변동된 사항을 반영할 수 있도록 중앙정부 차원에서 권고할 필요가 있다.

첫째, 겸직현황 정보공개 확대이다.

개정 「지방자치법」은 지방의회의 책임강화를 위해 지방의회의 투표결과와 의정활동에 대한 구체적인 정보공개 사항(제26조)을 신설하였다. 지방의회는 긍정적인 의정활동에 대한 주민의 지지와 호응을 통하여 집행기관에 대한 견제력을 제고하는 한편, 부정적 의정활동은 주민으로부터 비판적 진단과 평가를 받아야 한다. 따라서 지방의회는 의정활동에 관한 모든 정보를 공개해야 할 의무가 있다.

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 있다.

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 된다.

의정활동에 대한 정보공개 의무제도에 대한 대응으로 행정안전부는 '지방의회 의정활동 정보공개 지침'을 마련한 바 있다.

그동안 지방의회의 의정활동 정보는 지방의회별로 자율적으로 공개하는 누리집에 공개되는 내용과 범위 등이 달라 비교·분석이 어렵고 원하는 자료를 찾기 불편다는 점이 지적되어 왔다(행정안전부 보도자료, 2024. 4. 18.).

이에 2023년 지방행정종합정보공개시스템인 '내고장 알리미'를 통하여 의정활동 정보에 대한 접근성 향상을 위해 지방의회별 회의 일수, 지방의원의 회의 출석율, 의원 1인당 의안 발의 건수, 의정비, 민원처리 현황 등 5가지 통합 지표를 제공하였다. 또한 2024년에는 업무추진비, 행정사무감사·조사 결과 및 정책연구실적 등 3개 지표의

추가를 발표한 바 있다.

의원의 겸직 현황은 지방자치법에 의하여 명시되어 있는 법적 의무사항이라는 점에서 '내고장 알리미'에서 기존에 공개하고 있는 지표와 공통점이 있다. 지방의회와 관련한 정보 중 법적 의무사항으로 명시되어 있는 사항은 의정비, 의원별 겸직 현황, 회의록, 행정사무감사와 조사 등이 있다. 이 중 의정비(기존 지표)와 행정사무감사와 조사 처리 결과(추가 지표)는 이미 내고장 알리미를 통하여 공개되고 있으며, 회의록의 경우 개별 지방의회의 홈페이지를 통하여 공개되고 있다.

따라서 법적 의무사항의 항목을 통일적으로 지방행정종합정보공개시스템인 '내고장 알리미'를 통하여 제공하며 겸직 현황도 함께 제공할 수 있도록 한다면 주민의 의정활동에 대한 접근성과 투명성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 겸직신고 위반에 대한 구속력 강화차원으로 지방의원 징계제도 개선을 검토할 필요가 있다.

지방의회의원에 대한 징계는 지방자치법에서 네 가지를 명시하고 있다. 「지방자치법」 제98조(징계의 종류와 의결)에서는 공개회의에서의 경고, 공개회의에서의 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명까지 네 종류의 징계를 규정하고 있다. 그러나 현재 「지방자치법」에는 징계의 종류가 세분화되어 있지 않고, 의회의 온정주의로 인해 의원들의 위반 사항에 대해 적절한 처벌을 내리지 못하고 있다는 지적이 있다(이승철, 2020).

행정안전부에 따르면 지방의회의원에 대한 징계건수는 제4기('02~'06)부터 제8기('18~'22)까지 약 4배가 증가하였음에도 불구하고, 징계의 미실시, 비위행위에 부합하지 않는 징계 의결, 지방의회별 징계기준 적용으로 징계의 형평성 문제가 발생한다는 지적이 제기되기도 하였다.

지방자치법에서 징계에 필요한 사항은 회의규칙으로 정하도록 하고 있으나 일부 지방의회는 조례 등으로 징계기준 적용 및 징계기준상 비위행위별 징계양정이 달라 지방의회간 징계의 형평성 문제가 발생하기도 한다. 이에 따라 학계를 중심으로 지방의회 의원에 대한 주요 징계사유 명확화, 적절한 징계수단 및 기준 마련 등이 필요하다는 의견이 제기되고 있는 만큼, 구체적 징계사유·종류·기준 및 공개 절차 등을 표준규칙안으로 만들어 제공할 필요 있다. 따라서 겸직신고제도의 실효성 있는 운영을 위하여 지방의원의 징계제도 개선과 더불어 함께 논의할 필요가 있다.

투명하고 책임성 있는 의정활동을 겸직제도가 보장할 수 있도록 하는 동시에 위반할 경우에는 보다 강력한 방안을 모색하여 지방의회와 의원이 자발적으로 제도를 운영할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 지방의회의원의 징계에 대해 세분화하여 잘못된 행위에 대한 제재를 적절히 수행하는 것도 검토될 필요가 있다.

결국, 징계의 방법을 보다 다양화할 필요가 있으며, 특히 징계의 수준이나 윤리위반 사항의 심각성 정도에 따라 "월정수당" 및 "의정활동비"를 일정기간 동안 전액 감액부터 일부감액 등을 할 수 있도록 제도개선도 검토될 필요가 있다고 본다.

셋째, 불합리한 겸직금지 결정에 대한 불복 절차의 명시를 통한 지방의회의원의 구제방안 마련이 필요하다.

일본의 경우 겸직금지에 대한 지방의회의 결정에 대해 불복이 있는 경우에 대한 절차 역시 지방자치법에서 명시하고 있다.

「지방자치법」 제118조에서 지방의회의 결정에 불복이 있는 자는 결정이 있는 날로부터 21일 이내 도도부현의 경우에는 총무대신, 시정촌의 경우에는 도도부현 지사에게 심사를 신청하고, 그 재결에 불복이 있는 자는 재결이 있는 날로부터 21일 이내에 재판소에 출석할 수 있다고 명시하고 있다.

그에 반해 우리나라의 경우 지방의회의 결정에 대하여 이의가 있을 경우 이에 대한 불복 절차를 별도로 명시하고 있지 않다.

지방의회의 결정에 따라 해당 지방의회의원의 이의가 있을 현행 법 체계에서는 경우에도 지방의회의원은 이에 대한 구체방안이 마련되어 있지 않고 일반적인 쟁송 절차에 따라 구제받아야 한다. 따라서 지방의회의원의 부당한 겸직금지 위배에 대해서는 철저한 징계가 이루어져야 함과 동시에 이에 대한 불복 절차도 함께 정비하여 지방의회의원에 대한 구제 방안도 함께 마련하여야 할 것이다.

넷째, 지방의회는 겸직제도에 대해 여러 이견이 있다. 의정활동에 장애를 주지 않는 범위는 결국 해당 의회에서 겸직을 허할지 불허할지를 결정하면 될 것이기 때문에 중앙정부에서는 권고안을 제시하고 의회 자율적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

겸직은 지방의회 부활에 따른 무보수에 대한 대응방안으로 이어져 오고 있는 바, 외부환경의 변화와 지방의회의 성숙 등 의정활동에 전념할 수 있는 제도적 기반이 필요

한 시점으로 사료된다. 명예직에서 일정한 월정수당 등 실비를 지급하고 있으나 현실 측면에서 상당수 의원들이 의원직을 직업화하고 있는 것이 현실이나 생활비로 충당하기에는 많이 부족하다는 것이 현장의 소리이기도 하다. 따라서 겸직이 이해충돌방지법 등과 같은 직접적인 관계가 아니면 유연성있게 접근하되, 겸직으로 인한 사회적 문제는 명확한 제도적 정비 및 처벌 규정 마련이 필요할 것이다.

(5) 윤리심사자문위원회의 역할 강화 : 자발적 내부통제시스템의 강화

지방자치법 전부개정으로 지방의회의 책임성을 강화하는 방안으로서 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두도록 하였다.

윤리심사자문위원회는 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 자문 및 윤리강령과 윤리실천규범의 준수 여부, 징계에 관한 사항에 대한 자문 등의 역할을 수행한다.

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.
1.제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임하지 아니할 때
2. 다른 직을 겸하는 것이 제44조제2항에 위반된다고 인정될 때

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.
② **윤리심사자문위원회의 위원**은 **민간전문가** 중에서 지방의회의 **의장이 위촉**한다

제98조(징계의 사유) 지방의회는 지방의회의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 **윤리특별위원회의 심사**를 거쳐 의결로써 징계할 수 있다.

지방의회의원의 겸직 등의 금지에 위배되는 사유가 발생할 경우 제98조에 따라 윤리특별위원회는 징계 여부를 심사·의결하며, 이 과정에서 제43조에 따라 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 한다.

민간전문가로 구성된 윤리심사자문위원회는 지방의회의 책임성과 공정성을 확보하는 절차로서 도입되었으나, 그 역할과 기능은 자문에 한정되어 있다.

지방의회 내부에서 일어나는 각종 비위사건에 대한 윤리특별위원회의 '솜방망이 처

벌’ 혹은 ‘제식구 감싸기’라는 비판이 지속적으로 제기되고 있다[43]

현재의 제도 하에서 윤리심사자문위원회의 의견은 구속력이 없으며 지방의회의원으로 구성된 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 참고할 뿐이다.

반면, 국회의원의 경우 사적 이해관계의 사실을 직접적으로 윤리자문위원회에 등록하도록 하는 등 국회의원의 청렴 강화 등을 위하여 윤리심사자문위원회가 적극적인 역할을 할 수 있도록 법에 명시하고 있다(국회법 제32조의2, 제32조의4, 제32조의5 등). 다만, 국회의원의 경우에도 지방의회의원과 같이 겸직금지에 위배되는지 여부에 대하여 윤리심사자문위원회의 의견을 들어 의장이 결정하도록 되어 있다는 점에서 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

요컨대, 겸직금지원칙의 위배 등의 사안에 대하여 윤리심사자문위원회의 의견에 대한 구속력 및 실효성 강화를 통한 지방의회 내부의 자발적인 통제시스템을 강화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이를 위하여 국회법에서 윤리심사자문위원회의 역할을 명시한 바와 같이 지방의회에 대한 윤리심사자문위원회의 역할 강화 등을 위한 규정을 마련할 필요가 있다. 예컨대, 제21대 국회에서 발의되었던 「지방의회법안」 중 박성민의원안은 제36조 사적 이해관계의 등록 등에서 국회법과 마찬가지로 윤리심사자문위원회에 해당 사실을 등록해야 한다고 명시하는 등 윤리심사자문위원회의 역할을 강화하는 내용을 제안한 바 있다.

윤리심사자문위원회가 윤리특별위원회의 의결에 공정성을 기하기 위한 기능을 갖고 있다고 할 수 있다. 다만, 개별 지방의회에서 윤리심사자문위원회를 두기 보다는 광역단위에서 윤리심사자문위원회를 두도록 하는 것이 공정성을 기할 것이라는 의견도 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다.

다만, 윤리심사자문 결과의 공개는 윤리특별위원회의 의결에 영향을 미칠 수 있으므로, 신중하게 결정되어야 할 것이다. 즉, 윤리위원회의 정보공개는 잘못의 경중을 판단해서 개인정보 공개대상 여부를 판단하는 것이 좋다고 판단된다.

윤리특위 회의의 경우 비공개로 진행되며 안건의 결과를 비공개로 하고 있는 의회도

43) ‘경기도의회 특정 의원 징계심사 차일피일..입맛대로 윤리특위?’(경기신문, 2024.6.13.)/ ‘여수시의회 윤리특위, 있으나 마나 ‘유명무실’ 논란’(NSP통신, 2024.6.3.) / ‘권한만 있고 책임은 회피... 결국 솜방망이 면죄부’(인천일보, 2024.1.15.)

존재하나 이는 명백한 주민의 알 권리 침해인 것으로 판단된다. 하지만 현재 내고장 알리미에서 행정사무감사 결과를 공개하고 있는데 동일 선상에서 윤리특위 개최 현황, 결과 등을 공개하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

3) 지방의회에 의한 집행기관 책임성 강화 방안

(1) 단체장의 지방의회 의결에 대한 재의요구 요건의 제한

지방자치단체장은 지방의회의 의결이 월권 또는 위법하거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 지방의회에 재의를 요구할 수 있도록 되어 있는데(제120조 제1항), 이 때 재의 요구 요건에 포함된 공익을 현저히 해한다는 요건의 충족 여부를 지방자치단체장이 판단하게 하는 것은 자칫 자의적인 판단으로 재의 요구를 남용하는 결과를 초래할 수 있으므로, 해당 조항에 대한 개정이 필요하다.

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(제192조 제1항), 이때에도 공익을 현저히 해한다는 주무부장관(시·도지사)의 판단이 자의적일 수 있으므로 해당 조항에 대한 개정이 필요하다.

(2) 행정사무감사·조사 개선방안 : 지원체계 강화 및 시기 조정

운영 측면에서 의원들이 충실한 행정사무감사를 위해서는 의원 스스로 교육을 통한 전문적인 지식을 갖추는 것이 무엇보다도 중요하다. 따라서 소속 위원회에 맞는 맞춤 교육을 의무적으로 이수하여 의원 자질을 높이는 제도적 보완이 필요하다.

첫째, 우선 감사 및 조사를 실시하려는 지방행정분야에 대한 정확한 정보를 수집해야 한다. 다음으로, 수집된 정보를 분석하여 집행기관의 업무내용과 문제점을 파악해야 한다. 이러기 위해서 서류제출 및 자료요구에 대한 관련 규정 신설이 필요하다. 가령, 부산시의회는 집행부의 자료제출 거부에 관한 사항이 시정질문 등에서 지속적으로 지적됨에 따라 집행부에서 서류제출 협조를 하도록 하는 공문을 시행하고 있다. 하지만 공무원에 대한 근거도 시간이 지남에 따라 존재 자체를 알지 못한다. 집행부의 조직개

편이나 인사이동 등에 따라서 업무의 연속성이 없기 때문에 서류제출 요구에 대한 명확한 규정신설이 필요하다.

둘째, 지방의회가 비판받는 원인에 대해서는 학자들마다 다양한 견해를 제시하고 있으나, 정보비대칭과 전문성 부족 및 의회보좌기능 취약 등으로 집약될 수 있다(배응환, 2009 : 189).

첫 번째는 지방의회가 기대한 만큼의 역할을 하지 못한다는 비판은 집행부와의 관계에서 존재하는 정보비대칭이 주요 원인일 수 있다. 행정국가화로 직업관료제로 구성된 집행부는 주요한 정책에 대한 정보를 독점한 반면, 선거에 의해 교체되는 지방의원은 정책정보를 축적하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 집행부는 주요 정책의 심도깊은 내용까지 알 수밖에 없는 반면, 지방의원은 그러한 관료 출신이 아닌 이상은 개략적 내용 밖에 알 수 없게 된다. 결국, 정보비대칭은 집행부가 만든 정책들에 대한 지방의회의 포괄적·구체적 견제를 할 수 없게 만드는 요인으로 작용하게 될 것이다.

두 번째는 집행부 장에 비해 지방의회가 역할을 제대로 수행하지 못하게 하는 또 하나의 원인은 지방의원의 전문성 부족이다. 해당 분야의 경험이 풍부한 직업 관료의 보좌를 받는 집행부 장은 지방의원에 비해 전문성에서 당연히 강점이 있을 수밖에 없다. 집행부 장의 주도적 역할수행은 집행부의 정보독점과 행정의 전문성에 기인한다고 하겠다(오환인, 2001). 또 한편으로는 지방의회의 전문성 부족과 활동의지의 부족에서 유래하고 있다는 점을 간과할 수 없다(김순은, 2001 : 36). 지방의원의 전문성 저하는 기본적으로 그들의 자질에 관련되는 전문적 식견부족에 기인하는 경우가 많으나, 의회사무조직으로부터 전문적 보좌를 기대할 수 없다는 것도 주요한 요인이 되며, 결국에는 지방의회의 전문성 문제는 지방의원들의 의정활동과 연계된다.

세 번째는 지방의원의 역할실행을 제약하는 요인으로 의회보좌 기능을 들 수 있다. 지방자치법 전부개정으로 정책지원 전문인력의 채용이 가능하게 되어 이전보다 여건이 좋아졌다고는 하나, 의원정수 2분의 1 범위에서 채용 가능하며 기초의 경우 7급 이하로만 채용할 수 있으나 광역의회가 6급으로 정책지원 전문인력을 채용함에 따라 기초의회의 정책지원 전문인력이 광역의회로 가는 경우가 다수 발생하여 전문성과 인력 부족, 잦은 채용 절차에 따른 행정력 낭비에 대한 목소리가 나오고 있는 것이 현실이다. 따라서 우선적으로 정책지원 전문인력의 채용 범위를 확대하여 의원 정수의 범위 내에

서 채용할 수 있도록 해야 하며, 직급도 광역과 동일한 6급으로 책정할 필요성에 대해 검토할 필요가 있다.

셋째, 행정사무감사/조사제도에 대해 지방자치법에서 감사/조사 기간을 정하고 있다. 지방자치법 제49조제1항에서 "지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고"라고 규정되어 있다. 지방자치법에서 행정사무감사 기간을 한정하고 있는데, 지방자치단체의 예산 규모 등을 고려하여 행정사무감사의 기간에 대한 자율권을 부여할 필요가 있다.

다만 거의 모든 의회가 행정사무감사를 연말 예산안 심의와 연계되어 추진되고 있어 기간이 촉박함을 고려해 행정사무감사 실시 시기를 예산안 심의와 분리시켜 추진하도록 권고할 필요가 있다.

넷째, 행정사무감사 및 조사에 대한 정보를 공개하는 데에는 신중해야 할 것으로 판단된다. 즉, 정보 공개 과정에 부정확한 정보로 인한 피해가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 충분한 제도적 보호 장치를 마련하지 않은 상황에서 정보 공개, 공개결과에 대한 환류는 신중하게 접근해야 할 것으로 사료된다.

다만, 행정사무감사에 대한 결과를 의원별로 정리해서 평가 보고회를 갖고, 그 결과를 주민이 알 수 있도록 홈페이지나 주민이 함께하는 공청회 등 보고회를 가져서 의원들의 책임성을 높이고 집행부를 감시하는 일하는 의회로 발전하는 모습을 의회가 보이는 것도 검토할 만하다.

표 7-2 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화 방안

집행기관(지방자치단체의 장) 책임성 강화	의결기관(지방의회) 책임성 강화
• 단체장의 지방의회 의결에 대한 재의요구 요건의 제한 • 행정사무 감사·조사 개선: 지원체계 강화 및 시기 조정	• 지방의회 의결범위 확대 • 조례와 규칙의 위상 강화 • 기관통합형 기관 구성 • 겸직 현황 공개 및 징계제도 개선 • 윤리심사자문위원회 역할 강화

3. 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안

1) 기존 제도의 확대

지금까지 논의된 내용을 살펴보면 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환, 지방옴부즈만, 주민에 의한 정보공개, 공약실천을 위한 기본 조례 중 주민소환을 제외하고는 모두 조례가 있다. 다만 지방자치단체 중 몇 곳은 조례가 없어 제도 운영에 차이를 보였다. 해당 조례들은 주민에 의한 책임성을 강화할 수 있는 조례들로, 특히 지방옴부즈만과 주민에 의한 정보공개, 공약실천을 위한 기본 조례는 지자체가 자율성이 크기 때문에 조례 제정하는 여부가 중요할 수 있다. 지방옴부즈만 같은 경우, 5개의 특별자치시·도에서 해당 조례가 없었으며, 주민에 대한 정보공개도 5개의 지자체에서 해당 조례가 없었다. 또한 공약실천을 위한 기본조례도 4개의 지자체에서 해당 조례(지침, 규칙, 예규, 규정 포함)가 없었다. 따라서 지방자치단체의 책임성을 높이기 위해 해당 조례를 제정할 필요가 있다.

2) 기존 제도 개선

기존 제도를 개선하는 방안은 정보제공단계, 토론 및 평가 단계, 결과단계로 나눠 논의해 볼 수 있다. 먼저 정보제공단계를 살펴보면, 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환은 온라인 접수와 오프라인 접수가 가능했으며, 해당 내용에 대한 내용을 인터넷에서 쉽게 찾아볼 수 있었다. 주민투표, 주민감사, 주민소송, 주민소환은 지자체에 자율성을 주는 조항들이 있으나 그 범위가 크지 않다. 그러나 지방옴부즈만과 주민에 의한 정보공개, 공약실천을 위한 기본조례는 지자체마다 그 차이가 컸다.

(1) 정보접근 및 소통채널의 다양화

지방옴부즈만 같은 경우, 정보제공단계도 지자체마다 차이를 보인다. 한 예로, 민원제출방법이 문서뿐만 아니라 구술로도 신청할 수 있는 경우가 있었다. 이를 개선하기 위해서 지방옴부즈만 제도는 지자체 홈페이지에 접근을 하지 못하는 사람과 문서 작성이 어려운 사람들을 위해 민원 제출방법을 다양화시킬 필요가 있다. 이렇듯, 소통 채널을 다양하게 운영하는 것이 필요하며 정보접근성이 취약한 사람들을 위한 현실적인

대응이 필요하다.

(2) 정책운영자의 전문성 확보

지방옴부즈만의 토론 및 평가 단계에서 살펴보면, 지방옴부즈만의 후보자 선발 절차가 지자체 내부적으로 이뤄지는 경우가 있다, 또한 지방옴부즈만 업무를 담당하는 담당자가 비상임으로 근무하는 경우가 있어 책임성이 확보할 수 있을지 우려가 된다.

(3) 적극적인 제도 홍보와 전문가 컨설팅

결과단계에서 지방옴부즈만 제도를 살펴보면, 제도활성화를 위한 적극적인 홍보 및 컨설팅에 대한 내용이 미비하였다. 지방옴부즈만 운영에 있어 다양한 시민들이 활동할 수 있도록 제도에 대한 홍보가 선행되어야 한다. 특히 지역언론의 홍보가 중요하다.[44] 필요한 개선사안은 전문가 컨설팅을 통해 해결할 필요가 있어 보인다.

(4) 모니터단 구성과 위원회 구성

주민에 의한 정보공개의 경우, 시민이 온라인으로 궁금한 정보에 대한 서류를 작성하여 청구가 가능하다. 그 외에도 직접방문하거나 우편 및 팩스로도 가능하다. 그러나 지자체별로 차이가 있다면 정보공개 모니터단이 구성되어 있는지, 정보공개심의회가 구성되어있는지에 대한 차이가 있다. 즉, 토론·평가 단계에서 차이를 보인다. 전자적 정보공개기반 혹은 정보공개 모니터단에 따라 제도가 운영되는지가 지자체마다 다르다. 지방자치단체가 책임성을 확보하기 위해서는 정보공개가 전자정부시기에 맞게 빅데이터 혹은 전자적 정보공개기반으로 이뤄질 필요가 있으며, 객관적인 정보를 제공하기 위해서 정보공개 모니터단 혹은 정보공개심의회가 구성될 필요가 있다. 결과단계에 해당하는 내용으로 시장점검이나 주기적인 교육이 있는 지자체도 있었다. 다른 지자체에서도 전문성을 위해 공무원들의 교육이 필요해 보인다.

(5) 사전학습 기회 제공

공약실천을 위한 기본조례의 경우, 정보제공 단계에서 투명성을 제고하고 있는 모습을 보였으며, 환경의 변화에 따라 공약을 변경 건에 대해 사유를 명시하게 하는 등 제

44) 지역언론이 정책결정자에게 영향을 미치는 부분도 있기 때문에 주민참여에 있어 지역언론의 보도도 정책결정과정에서 중요한 영향을 미침(주미령, 2006).

도를 유연하게 조정하고 있는 모습을 살펴볼 수 있었다. 그러나 실질적으로는 시민들에게는 사전학습 기회가 존재하지 않아 시민들이 불편을 겪고 있어, 해당 내용을 개선할 필요가 있다. 시민들에게 사전 내용이 닮긴 책자를 통해 투명성을 확보할 필요가 있다.

(6) 적극적인 시민참여 유도와 핵심정책결정자의 참여

공약실천을 위한 기본조례의 토론 및 평가 단계에서 제기되는 문제점인 복잡한 행정절차와 외부압력을 해결하기 위해, 시민들이 자유로운 토론을 통해 공약에 관한 내용을 정리하여 적극적인 시민참여를 유도하는 것이 필요해 보인다. 또한 지방자치단체장 등 정책결정권자가 책임성을 가지고 해당 토론회에 참석하여 시민들의 이야기를 경청할 필요가 있다. 지방자치단체장이 얼마나 관심을 갖고 있는지 여부도 제도운영에 있어 중요하다.

(7) 정책이행에 대한 평가

공약실천을 위한 기본조례의 결과단계인 제도운영평가 단계는 미비하다. 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 시민과 지방정부의 소통에 대한 내용도 결과이행단계에 넣어 지방정부의 적극적인 반응을 촉진할 필요가 있다. 지방옴부즈만의 제도 개선을 위해 시민들 및 모니터단의 서비스 평가 내용을 지자체 평가에 반영하여 책임성을 강화할 필요가 있다.

표 7-3 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안

정보제공 단계	토론·평가 단계	결과 단계
• 정보접근 및 소통채널 다양화 • 적극적인 제도 홍보 • 사전학습기회 제공	• 정책운영자의 전문성 확보 • 전문가 컨설팅 • 모니터단 구성 • 정책위원회 구성 • 적극적인 시민참여 유도 • 정책결정자의 참여	• 정책 이행에 대한 평가



8

결론

제1절 연구요약
제2절 연구의 의의 및 향후 연구 방향

제8장 결론

제1절 연구요약

최근 자치분권 강화의 흐름은 단순히 지방 정부에게 더 많은 권한을 양적으로 확대한다는 의미에 그치지 않는다. 책임있는 지방분권을 위해서는 지방정부가 주도적으로 일을 할 수 있는 역량 강화와 함께 권한 확대에 상응하는 책임성 강화가 중요하다. 본 연구에서는 지방정부 책임성에 대한 이론적 논의를 살펴보고 지방자치분권 및 지방정부 책임성 수준을 진단하였으며, 이를 바탕으로 지방정부 책임성 강화 방안을 책임성 대상별로 집행기관(지방자치단체의 장), 의결기관(지방의회), 주민으로 구분하여 논의하였다.

일반주민은 지방공무원과 비교하여 지방정부 책임성 수준에 대하여 상대적으로 낮은 평가를 하고 있음에도 불구하고 지방정부의 권한 및 책임성 수준을 지금보다 확대해야 한다고 생각한다. 자치분권을 실현하기 위해서는 중앙정부 중심의 후견적 책임성 확보 기제에서 벗어나 지방정부의 자율적 통제 장치를 강화하고 주민 주권에 입각한 지방정부 책임성 강화 방안을 모색해야 할 것이다.

집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 제도적 관점에서 자체평가와 자체감사를 중심으로 살펴보았다. 첫째, 자체평가 및 자체감사 용어를 명확히하고 평가 대상 및 시기를 체계화하며, 시행계획을 수립하고 공개하는 것이 필요하다. 둘째, 자체평가 및 자체감사의 유연성 및 전문성을 강화해야 한다. 셋째, 자체평가 및 자체감사 계획이 자체평가 및 자체감사 결과와 연계될 수 있도록 평가 및 감사 결과를 공개하도록 해야 한다. 넷째, 자체감사기구의 독립성을 강화하기 위해 독임제 기관인 감사관에서 합의제 기관인 감사위원회로 개편이 필요하다.

지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화는 對 주민 지방의회 책임성 강화 방안과 지방의회가 집행기관을 견제하고 통제함으로써 집행기관의 책임성을 강화하는 방안으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 세부적으로 집행기관을 견제하고 통제하기 위한 지방의회의 권한을 강화하기 위해서 지방의회의 의결 범위 확대, 단체장의 지방의회 의결에 대한 재의요구 요건의 제한, 조례와 규칙의 위상 강화, 기관구성의 다양화 등에 대한 검토

가 필요하다. 지방의회의 행정사무감사·조사 역량을 강화하기 위해서 지방의회 지원체계를 보완해야 하며 행정사무 감사에 대한 기간 설정에 있어 지자체의 자율권을 부여할 필요가 있다. 주민에 대한 투명하고 책임성 있는 의정활동을 위해 지방의원 겸직제도 및 징계재도를 정비하고, 윤리심사자문위원회의 역할에 대한 규정 마련을 통해 위원회의 실행력을 제고하여 지방의회 내부통제시스템을 강화해야 한다.

주민에 의한 지방정부 책임성을 강화하기 위한 방안으로 지방정부 성과정보 공개 및 정책의 유연한 수정, 참여 주민에 대한 사전학습 기회 제공, 지방정부와 주민 간 소통 채널의 다양한 설계 및 운영, 핵심 정책결정자의 참여, 행정절차 개선 등이 제시되었다. 주민과 지방정부의 협력적 의사결정이 실제 정책 과정에 반영되면 주민 스스로 주민의 역할을 자각하게 되고 지방정부 역시 주민과 함께 책임성을 공유하게 된다. 또한, 지방정부와 주민의 협력적 의사결정은 지방정부의 책임성 영역을 확장하는 데 기여할 수 있다. 이러한 과정을 통해 지방정부는 정책을 발전시키고 지방행정의 실효성과 책임성을 강화시켜 나갈 수 있다.

제2절 연구의 의의 및 향후 연구 방향

1. 연구의 의의

지방자치분권 강화는 1991년 지방자치제도가 부활한 이래 역대 정부의 주요한 국정과제로 추진되어 왔으나, 지방자치분권 정책의 효과에 대해서는 상반된 시각이 존재한다. 본 연구 결과에 따르면, "지방자치제도가 지역주민의 삶의 질을 높이는데 기여했다고 생각하십니까?"의 질문에 전혀 그렇지 않다(9.8%)와 별로 그렇지 않다(26.9%)는 응답자가 매우 그렇다(1.4%)와 대체로 그렇다(21.5%)는 응답자보다 많았다. 주민의 입장에서 지방자치제도는 지역 주민의 삶의 질을 높이는데 기여하고 있지 않은 것이다. 지역 주민의 삶의 질을 개선하지 못하는 지방자치의 제도적 변화는 정당성을 가지기 어려울 것이다.

이뿐만 아니라, 지방정부의 지역문제해결역량 및 책임성 이행 정도에 대해서도 주민은 부정적인 의견이 긍정적인 의견보다 많았다. 이처럼 지방정부의 역량과 책임성이 부족하다고 인식되는 상황에서 중앙정부로부터의 권한 이양은 오히려 행정서비스의 질을 떨어뜨리거나 지역사회 발전을 퇴보시킬 수 있다는 해석도 가능하다.

중앙정부로부터 지방정부로 이양된 권한이 주민의 복리에 기여하고 지역경제를 활성화시키는 방향으로 작동하기 위해서는 지방정부의 역량 및 책임성의 수준이 현재보다 강화되어야 한다. 지방정부의 책임성을 어떻게 정의하고 접근하느냐에 따라 지방정부 책임성을 강화하는 방안도 달라질 것인데, 본 연구에서는 지방정부의 책임성을 주인인 주민과 대리인인 지방정부 간 정보 비대칭성 문제를 해소하기 위해 주민이 자신의 권한을 위임한 집행기관(지방자치단체의 장), 의결기관(지방의회)과 함께 지방정부가 주민으로부터 부여받은 임무를 적정하게 수행하고 있는지 점검·평가·통제하는 것으로 보았다. 지방정부는 자체적으로 집행기관(지방자치단체의 장)과 의결기관(지방의회)의 상호 지원과 견제를 통해 내부적 책임성이 발현된다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성은 집행기관에 의한 성과관리를 의미하고 의결기관에 의한 지방정부 책임성은 절차적 민주성을 도모하며 지방정부를 견제하고 통제하는 것을 의미한다. 주민에 의한 지방정부 책임성은 지방정부가 제공하는 행정 및 의정 서비스 수준과 지역주민의 지방정부 의사결정 및 집행 과정에의 참여 및 숙의 정도를 의미한다.

지방정부 책임성을 강화하기 위한 지방정부 내·외부의 제도적인 장치들이 마련되어 있으나, 실제 효과적으로 작동하고 있는 제도는 거의 없는 실정이다. 집행기관 내부의 자체감사 및 자체평가가 본청을 대상으로 이루어지지 않고 있으며 자체감사 및 자체평가의 내용도 회계감사 또는 복무감사 중심으로 이루어지고 있어 지방정부의 성과나 정책에 대한 책임성을 확보하기에 부족한 실정이다. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 장치들도 지방의회의 역량과 지원 수준의 미흡으로 집행기관을 견제하고 對 주민 책임성을 확보하기에는 미흡하다고 판단된다.

우리나라의 지방자치제도는 여전히 지방정부의 행·재정 권한을 중앙정부에 의존하는 중앙집권적 구조이다. 중앙정부 중심의 후견적 책임성 확보 기제에서 벗어나 자치분권 실현을 위한 지방정부 책임성을 강화하기 위해서는 지방정부의 자율적 통제 장치를 강화하고 주민주권에 입각한 지방정부 책임성 강화방안을 모색해야 할 것이다. 지방정부의 자율적 통제 장치를 강화한다는 차원에서 지방의회에 의한 지방정부 책임성 강화가 가능할 수 있도록 지방의회의 권한이나 위상이 실질화되어야 할 것이고, 집행기관(지방자치단체의 장)과 의결기관(지방의회)은 기관 간 구조적 대립이 아닌 협력적 관계가 될 수 있도록 통합형 또는 시티 관리자형 기관구성으로 전환함으로써 지방정부의 책임성을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다. 미국은 20세기 초반 부패한 집행기관의 책임성을 강화하기 위하여 시민운동가들이 지역 언론과 협력하여 지방정부의 문제를 드러내고, 행정의 효율성과 전문성을 높이기 위한 기관구성 다양화를 위한 제도 개혁을 시도하였다.

주민 주권에 입각한 지방정부 책임성을 강화하기 위해서는 주민들이 지방자치 효과를 체감할 수 있는 자치분권형 구조로의 개편이 이루어져야 할 것이다. 주민 조직(주민자치회 혹은 아파트 입주자대표회의, 통반장협의회 등) 활동을 통한 참여 효능감을 높이고 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안(주민소환, 주민감사청구, 주민입법, 주민투표)이 실효적으로 작동할 수 있는 제도적 보완이 이루어져야 한다.

최근 일부 군지역의 경우, 인구감소로 인하여 국고보조사업의 비효율성이 노정되고 있으며, 재정 운영의 지속가능성에 어려움이 예상된다. 인구감소로 어려움에 처한 지방정부의 재정적 책임성을 확보할 수 있는 제도적 방안도 마련되어야 한다.

한편, 연구 결과를 활용하여 제도 개선을 실제로 추진하는 과정에서 예상하지 못한 문제가 발생할 수 있다. 지방정부 입장에서는 일련의 책임성 강화 노력들이 중앙정부의

감독, 집행기관의 자체평가 및 감사, 지방의회의 견제, 주민 통제 등을 가중하는 조직의 피로감으로 작용할 수도 있다. 이 연구를 기초자료로 하여 집행기관 관료, 지방의회 의원, 주민, 중앙부처 등의 공감대를 형성하기 위한 지속적인 노력이 필요하다.

2. 향후 연구 방향

본 연구의 지방정부 책임성 진단에서는 지방 공무원과 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 지방자치 전문가 및 지역 정치가를 대상으로 조사가 필요하며, 주민들도 지역에 따라 지방정부 책임성에 대한 니즈가 다르므로 광역-기초-도농복합도시 등을 구분하여 조사할 필요가 있다. 한편, 지방정부의 권한과 책임성이 가지는 용어의 모호함을 줄이기 위해서 권한과 책임성을 구분하거나 책임성의 개념을 세분화하여 인식 조사를 설계하는 것도 필요하다.

집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안은 제도적 관점에 초점을 두고 자체평가 및 자체감사를 중심으로 논의하였다. 하지만 지방정부는 지방자치단체의 장과 지방의회를 포함하는 개념으로 자체평가 및 자체감사 제도는 집행기관의 내부적 책임성과 관련된 논의로 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안의 일부분에 해당된다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화는 제도적 개선 사항 외에 조직문화 개선 등 다양한 관점에서의 검토가 필요하다. 따라서 지방정부 책임성에 관한 비제도적 요인에 대해서도 책임성 강화 방안을 논의하는 것이 필요하다.

지방정부 책임성 분석에서 인터뷰 대상자의 수와 구성이 한정적으로 결과의 해석 및 일반화에 대해서는 신중한 접근이 요청된다. 지방의회에 의한 지방정부 책임성 분석은 문헌연구 및 기술통계분석 중심의 연구가 추진되어, 심화된 통계분석이나 질적 연구 등 다양한 연구방법이 활용되지 못한 한계가 있다. 지방정부 책임성을 확보하는 제도들이 주민들과 지방의회 의원들의 감시와 참여과정을 통해 지방정부의 책임성을 강화하는 주요한 기제로 작동하는 만큼, 다양한 이해관계자들의 의견과 목소리를 반영해야 한다. 특히, 주민에 의한 지방정부 책임성 분석에서 논의된 공약이행평가단 제도 이외에도 지방정부의 활동에 영향을 미치며 지방정부 책임성을 강화하는 다양한 제도들을 함께 검토하는 것이 필요하다. 이를 토대로 주민에 의한 지방정부 책임성 강화 방안을

심도있게 고찰할 수 있을 것이다.

본 보고서에서 논의된 지방정부 책임성 강화는 집행기관(지방자치단체의 장) 중심의 담론 구조로 진행이 되고 있어 이에 대한 보완도 필요하다. 집행기관에 소속된 지방공무원의 관점에서 지방정부의 책임성 강화는 권한에 따른 업무의 증가를 의미할 수도 있다. 집행기관에 의한 지방정부 책임성 강화 방안에서 논의된 자체평가 및 자체감사 등을 일원화하여 지방정부 책임성 강화에 대한 피로감이나 부담감을 경감시키는 방안에 대한 연구도 필요하다.

지방정부는 광역과 기초에 따라 행정을 운영하는 과정에서 책임성을 확보하기 위한 메커니즘이 다르며, 주민들도 지역에 따라 지방정부 책임성에 대한 니즈가 다를 수 있다. 최근의 초광역권 발전 전략 논의를 반영하여 지방정부를 초광역-광역-기초 등으로 세분화하여 지방정부의 책임성 작동 조건을 검토하는 연구도 필요하다. 최근 학계 및 실무자들이 관심있게 논의하고 있는 지방자치단체장의 리더십 및 공무원의 재량에 따른 행정행위의 결과에 대한 책임성을 평가하는 것도 흥미로운 연구 주제가 될 것이다.

참고문헌

강상원·최병대. (2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교 : 지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.

경남도민일보. (2023. 8. 1). 경남 지방의원 62% 겸직...허위·축소 신고해도 모른다.

경향신문. (2022. 10. 27). 서울 지방의원 4명 중 1명이 '수익성 겸직'…연 4억원 임대료 벌기도.

고경훈·김건위. (2019). 「지방분권시대 지방의회제도 개선방안 연구: 지방의회 의정비와 겸직제도를 중심으로」. 한국지방행정연구원.

고헌환. (2014). 행정법상 주민감사청구제도에 관한 비교 연구. 「국제법무」, 6.

광주광역시 서구의회 [편]. (2012). 「광주광역시 서구의회 20년사 : 1991.4.15.~2011.12.31.」.

국민권익위원회. (2023). 「지방의회의원 행동강령 업무편람」.

국회입법조사처. (2018). 「지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선 과제」.

권경득. (2006). 「지방공무원의 인사개혁 평가와 개선 방안에 관한 연구」.

김건위. (2021). 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회에 대한 의의」. 한국지역개발학회 웹진.

김대식. (2022). 지방재정의 투명성 확보를 위한 주민감사청구제도의 활성화 방안. 법학연구」, 30(4): 53-75.

김도희. (2018). 지방의원 유급제 도입 이후 의정활동에 대한 실증분석과 개선 과제: 울산광역시의회를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 91-118.

김동건. (2006). 주민투표의 의미와 법적 문제점. 「지방자치법연구」, 6(1): 103-147.

김배원. (2006). 지방재정운영과 주민참가제도: 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로: 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로. 「공법학연구」, 7(4): 119-152.

김병기. (2011). 주민소송·주민투표· 주민소환을 중심으로 한 주민참여법제 小考. 「지방자치법연구」, 11(3): 33-71.

김병도. (2021). 지방자치단체의 기관구성 다양화 취지와 의미. 「광주매일신문 기고/칼럼」.

김성근·이원교·김민환. (2023). 지방의회 의원의 겸직에 대한 담론 : 이해관계자의 자결적 주관성을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 35(3) : 219-244.

김성준. (2020).「도시계획 관련 공약이 지방선거 득표에 미치는 영향」. 서울대 대학원 공학박사 학위논문.

김정인. (2017), 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계.「지방정부연구」, 21(1): 169-193.

김지윤. (2021). 우리나라 지방옴부즈만의 현황과 과제.「일감법학」, (48): 627-647.

김진주. (2021). 제21대 총선 당선자 매니페스토 분석: 제20대 당선자와의 공약 유사성을 중심으로.「한국정당학회보」, 20(1): 43-75.

김희곤. (2007). 지방의회의원의 유급제와 지방의회의원의 겸직금지.「공법연구」, 35(3): 259-287.

김희곤. (2008). 지방의회의원의 겸업 금지.「지방자치법연구」, 7(3): 1-46.

노현수. (2020). 지방자치법상 주민직접참여제도의 발전과정과 개선방안.「법학연구」, 28(4): 223-245.

대한민국시도의회의장협의회. (2022).「지방의회 30년사」.

대한민국시도지사협의회. (2013).「일본의 지방의회 제도 및 운영실태」.

대한민국시도지사협의회. (2022).「일본 지방정부와의 교류 매뉴얼」.

류춘호. (2021).「지방의회의 예산과 결산 심의 부대의견」.

매일경제. (2024년 2월 14일). "세금낭비 지자체장 책임" 용인경전철訴 주민 승소.

박영환. (2002).「지방공무원 인사제도의 공정성과 직무만족, 조직몰입간의 관계연구 : 영천시청공무원을 중심으로」. 嶺南大學校 經營大學院.

박천오 외. (2002).「인사행정의 이해」. 법문사.

서우선. (2004).「한국 지방의회와 집행기관 간의 갈등에 관한 실증적 연구」. 서울: 명지대학교 대학원.

소진광. (2010).「지방자치의 공과와 민선 5기의 과제」.

양기근 외. (2012).「지방의회와 자치단체장 갈등 연구」. 서울 : 한국의정연구회.

양재대 외. (2011).「지방의회와 집행기관 간의 효율적 갈등관리에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로」. 서울특별시의회.

양태건. (2015).「지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안」. 한국법제연구원.

영남의정뉴스. (2023).「지방시대 기초의회와 기초자치단체의 향후 위상 下」. https://www.europia.co.kr/news/print.php?no=2178

오수길·남승하. (2010). 지방자치단체장의 매니페스토 이행과 시민참여적 성과관리: 시민참여모형을 중심으로.「지방정부연구」, 14(2): 5-24.

유재원·김영미. (2006). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립-영국 Best Value의 교훈.「지방행정연구」, 20(1): 21-44.

이규환·박규태. (2009). 지방의회 의원의 월정수당 영향 요인에 관한 실증연구.「한국지방자치학회보」, 21(2): 123-143.

이기우. (2019). 주민투표법개정안의 문제점과 보완 방안.「한국지방자치학회보」, 31(3): 175-197.

이서영·김진. (2020). 일본지방자치단체의 복지옴부즈맨연구-기타큐슈시의 사례를 중심으로.「일본문화연구」, 74: 167-184.

이승철. (2020). 지방의원의 윤리성 제고 방안 : 지방자치법을 중심으로.「한국부패학회보」, 25(4): 215-236.

이일우. (2022).「나는 지방의회에서 일한다」. 에이원북스.

이제희. (2020). 공공기관의 정보공개 확대를 위한 법적 고찰.「법조」, 69(4): 7-33.

이청수. (2016). 지방의회의원 겸직 관련 논의.「자치발전」, 2016(8): 102-105.

이혜영. (2006). 주민의 권익구제를 위한 지방옴부즈맨제도 활성화 방안-서울시 시민감사관제도의 문제점과 개선 방안을 중심으로.「외법논집」, 23: 263-287.

장병연·김현수·김진윤. (2019). 공직자의 겸직 금지 규정에 관한 소고.「한국지방자치연구」, 21(3): 27-42.

장용근. (2012), 선출직 공직자의 겸직금지규정에 대한 헌법적 검토.「홍익법학」, 13(1): 257-283.

정문기. (2023).「지방자치론」. 서울: 박영사.

정세욱. (2010).「지방자치학」. 법문사.

정정화. (2012). 주민투표제도의 운영실태와 개선방안.「한국지방자치학회보」, 24(4): 89-113.

조민지. (2024).「정보공개법 개선방안 연구」. 한양대학교 공공정책대학원 석사논문.

주미령. (2006).「지역언론보도가 정책결정자에게 미치는 영향에 관한 연구: 제주특별자치도를 중심으로」. 제주대학교 언론홍보학과 석사논문

중앙일보. (2023. 3. 1). 대체복무 겸직하던 구의원, 겸직허가 취소당했다.

차강진. (1998). 지방의회의원의 겸직금지 규정에 관한 헌법재판소의 결정 검토 : 헌재 1995. 5. 25. 선고 91 헌마 67 결정을 중심으로.「자치연구」, 8(1): 99-121

최봉석. (2011). 지방의회의원의 겸직금지의무에 관한 법제 진단.「지방자치법연구」, 11(2): 3-33.

최용환. (2020). 지방자치단체의 주민소환제도 개선방안에 관한 연구.「지역정책연구」, 31(1): 51-72.

최인수 외 2인. (2019).「자치분권 제도화 방안 연구를 위한 해외 자료조사 연구」. 한국지방행정연구원.

최흥석·정재진. (2006). 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구 : 지방의원의 구성변화를 중심으로.「지방정부연구」, 10(3): 211-233.

충청일보. (2023. 4. 3). 충남 지방의원 중 외부수입 겸직의원 4명 중 1명꼴.

하혜영. (2021a). 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제.「이슈와 논점」, 1844. 국회입법조사처.

하혜영. (2021b). 지방의회 관련「지방자치법」전부개정 주요 내용과 향후 과제.「이슈와 논점」, 1809. 국회입법조사처.

하혜영. (2023). 선출직 지방공직자 주민소환제도 현황과 향후과제.「NARS 현안분석」, 296. 국회입법조사처.

하혜영·김형진. (2024). 주민소송제도 실효성 제고를 위한 요건·비용·절차 개선방안.「이슈와 논점」, 2231. 국회입법조사처

한국NGO신문. (2023. 5. 31). 경실련 “지방의회, 소속 지방의원 겸직과 겸직 보수 현황 철저히 공개해야”.

한국방송공사. (2023. 9. 4). “경남 지방의원 3명 가운데 2명 겸직”…검증 절차는 ‘허술’.

한국지방행정연구원. (2021).「지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략」. 2021 자체연구과제.

한국행정학회. (2010).「지방자치의 공과와 민선 5기의 과제」.

한부영 외. (2010).「지방자치단체장과 지방의원의 사회단체장 겸직 개선방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.

한치흠. (2021). 지방자치법 전부개정의 주요내용과 기대효과.「지방자치정책브리프」, 100. 한국지방행정연구원.

행정안전부. (2013).「2013년도 주민참여업무편람」.
행정안전부. (2020).「지방의회백서」.
행정안전부 선거의회과. (2011).「地方議會白書. 2006-2010」.
홍준현. (2021). 지방자치법 전부개정법률안의 주요쟁점.「지방자치정책브리프」, 100. 한국지방행정연구원.
황아란. (2008). 지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조: 공직 진출의 기회비용과 현실적 한계.「지방정부연구」, 12(2): 29-47.
황아란·송광태. (2008). 지방의원 유급제의 도입 효과에 관한 연구 : 충원 및 의원행태에 대한 지방의원 인식 조사를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 20(3) : 45-63.
SBS. (2022. 11. 14). [기획보도 ①] 의원도 재개발조합장도 다 내꺼? 지방의원 겸직 털다. 데이터저널리즘팀〈마부작침〉.
SBS. (2022. 11. 15). [기획보도 ②] '꼭꼭 숨겨라' 겸직공개 의무인데... 비공개가 절반. 데이터저널리즘팀〈마부작침〉.
SBS. (2022. 11. 21). [기획보도 ③] 내년 월급 50%나 올린 의원님들, 그래도 겸직이 필요할까요? 데이터저널리즘팀〈마부작침〉.
SBS. (2022. 11. 22). [기획보도 ④] 감시는 저희가 할 테니 공개라도 해주세요!. 데이터저널리즘팀〈마부작침〉.

총무성.「지방자치월보」, 56~60호.
총무성. (2022).「(잘 이해되는) 지방의회의 구조(개정판)」.
총무성. (2023).「겸직제도 개요」.
카이야마 토모미. (2017). 지방의원 선거에서의 피선거권 요건에 대한 한 가지 고찰 중 일부.「경제논집」, 43(2). 토야마 대학.
하야시 노리유키. (2023). 지방의회 의원들의 숫자 부족 문제와 겸업 금지.「법정치연구」, 9.

Berry, William D. Michael B. Berkman, and Stuart Schneiderman. (2000). Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries. *The American Political Science Review,* 94: 859-74.
Carey, Hohn M. Richard G. Niemi, and Lynda W. Powell. (2000). Incumbency and the

Probability of Reelection in State Legislative Elections. *Journal of Politics,* 62: 671-700.

Copus, C., (2010), The Councillor: Governor, Governing, Governance and the Complexity of Citizen Engagement. *British Journal of Politics and International Relations*, 12(4): 569-589.

Fiorina, Morris P. (1994). Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism. *The American Political Science Review*, 88: 304-316.

Hibbing, John. (1999). Legislative Careers: Why and How We Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24: 149-71.

King, Anthony. (1981). The Rise of the Career Politician in Britain and Its Consequences. *British Journal of Political Science*, 11: 240-85.

Moncrief, Gary F. (1999). Recruitment and Retention in U.S. Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 24: 173-84.

Rosenthal, Alan. (1974). Turnover in State Legislatures. *American Journal of Political Science*, 18: 609-616.

Rosenthal, Alan. (1981). *Legislative Life*. New York: Harper & Row.

Sancton, A. and Woolner, P., (1990), Full-Time Municipal Councillors: A Strategic Challenge for Canadian Urban Government. *Canadian Public Administration: Administration Publique Du Canada*, 33(4): 482-505.

Squire, Peverill. (1988). Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 13: 65-82.

Weber, Ronald E. Harvey J. Tucker, and Paul Brace. (1991). Vanishing Marginals in State Legislative Elections. *Legislative Studies Quarterly*, 16: 29-47.

〈웹 페이지〉

blog.naver.com 공무원이 되는 다양한 길!

brunch.co.kr. 1. 구의회의 조직은 구청과 뭔가 달라요?

daejeonpress.co.kr. 반쪽짜리 세종시의회 인사권 독립/피감기관 교육청이 사실상 의회장악.

https://acrc.go.kr/menu.es?mid=a10102020500 국민권익위원회-옴부즈만 유형

https://www.juminegov.go.kr/rerComm/page/spvsInfo 국민e직접

https://www.geochang.go.kr/portal/Index.do?c=WW0301010600 거창시 정보공개는 어떤 절차를 거쳐 처리되나요?

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000050&nttId=100519 행정안전부. 주민투표,주민소환,주민소송 운영 현황

https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067 地方自治法

https://m.khan.co.kr/world/japan/article/201803041532001#c2b 겸직 완화하고 보수 올리고...지방의원 확보에 머리 싸매는 일본.

kin.naver.com. 임기제 공무원이 계약직 사무보조 같은건가요? 만약에 1년계약

www.thepublicnews.co.k. [기획특집-자치분권 시대, 지방의회의 발전방향] 지방의회 전문위원

〈법률〉

「광주광역시 동구 공약실천을 위한 기본조례」[시행 2023.03.28.] (일부개정) 2023.03.28. 조례 제1630호

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 」[시행 2024. 8. 14.] [법률 제20306호, 2024. 2. 13., 일부개정]

「이천시장 공약실천 기본 조례」 [시행 2023.09.27](일부개정) 2023.09.27. 조례 제1981호

「주민소환에 관한 법률 시행령」 (약칭: 주민소환법 시행령) [시행 2015. 12. 30.] [대통령령 제26774호, 2015. 12. 30., 타법개정]

「주민투표법」 [시행 2023. 4. 27.] [법률 제18849호, 2022. 4. 26., 일부개정]

「지방자치법」[시행 2024. 5. 17.] [법률 제19951호, 2024. 1. 9., 타법개정]

지방자치법 제17조 제2항 제4호 주민소송에 관한 사건[대법원 2020. 7. 29. 선고 2017두63467 판결]

지방자치법 제정·개정이유, [시행 2005. 1. 27.] [법률 제7362호, 2005. 1. 27., 일부개정]
「지방자치시행령」[시행 2024. 7. 10.] [대통령령 제34657호, 2024. 7. 2., 타법개정]

부록1: (집행기관) 지방정부 책임성 강화 방안 인터뷰 질문지

S. 응답자 배경질문

[S1] 현재 귀하의 성함과 연령, 성별은 어떻게 되십니까? 간단한 자기소개를 부탁드립니다.

[S1-1] 귀하의 직급 및 총 근무경력과 해당 부서에서의 근무경력은 어떻게 되십니까?

[S1-2] 주로 맡고 있는 업무에 대해 설명해 주십시오.

[S2] 아래의 집행기관에 대한 책임성 제도에 대해 알고 계십니까?

자체평가	자체감사

[S3] 자체평가와 자체감사가 지방정부 책임성을 확보하고 강화하는데 얼마만큼 기여한다고 생각하십니까?

A. 지방정부 책임성 강화 제도 내용 및 운영 관련 인터뷰

[A1] 제도 내용(목적 부합성-충실성) 문항

[A1-1] 해당 제도는 추구하는 목적을 달성하고 있는가?

[A1-2] 해당 제도가 추구하는 목적을 달성하고 있지 못하고 있는 경우, 개선을 위해 어떠한 노력을 하는가? 또는 개선을 위해 노력을 하고 있지 않는가?

[A2] 제도 내용(수요도) 문항

[A2-1] 제도 시행 후 발생하는 문제점은 없는가?

[A2-2] 제도 시행 후 발생하는 문제점에 대응할 수 있는가?

[A3] 제도 운영(주체 여부) 문항

[A3-1] 제도 시행에 대한 감시자가 있는가?

[A3-2] 감시자가 있다면 내부인가, 외부인가?

[A4] 제도 운영(지속성) 문항

[A4-1] 제도 운영에 대한 지속적이고 정기적인 모니터링이 이루어지고 있는가?

[A4-2] 모니터링 결과에 따른 제도 개선이 이루어지고 있는가?

B. 지방정부 책임성 강화 과정(정보제공-토론평가-결과) 인터뷰

[B1] 과정(정보제공) 문항

[B1-1] 제도 운영에 대해 당사자(피감시자)에게 제도 운영에 대한 정보가 안내가 잘 되고 있는가?

[B1-2 / 자체평가 관련 문항] 자체평가(성과관리) 운영 계획(평가 대상, 시기, 방법 등)은 사전에 공유되었습니까?

[B1-3 / 자체감사 관련 문항] 자체감사기구의 구성 인원에 대해 알고 있습니까? 자체감사기구는 감사를 위한 전문성을 갖추었다고 생각하십니까?

[B1-4 / 자체감사 관련 문항] 자체감사 운영 계획(감사 대상, 시기, 방법 등)은 사전에 공유되었습니까?

[B2] 과정(토론·평가) 문항

[B2-1] 현 제도 운영 방안이 적절하다고 생각하십니까? 개선해야 할 부분이 있다고 생각하십니까?

[B2-2 / 자체평가 관련 문항] 중앙정부, 지방의회 등에서 실시하는 감사 및 평가 등을 고려할 때, 자체평가 시기 및 횟수(연 1회, 반기별, 분기별 등)는 적절하다고 생각하십니까?

[B2-3 / 자체평가 관련 문항] 자체평가 방법(정량평가 중심. 정성평가 가능)은 적절하다고 생각하십니까? 어떻게 바뀌어야 한다고 생각하십니까?

[B2-4 / 자체감사 관련 문항] 자체감사 방법(감사계획 통보, 감사 주기 등)은 적절하다고 생각하십니까? 어떻게 바뀌어야 한다고 생각하십니까?

[B2-5 / 자체감사 관련 문항] 자체감사기구(합의제 기관(감사위원회) 또는 독임제 기관(감사관))는 독립성이 보장되어 공정한 감사가 가능하다고 생각하십니까?

[B3] 과정(결과) 문항

[B3-1] 제도 운영 결과는 충실히 공개되고 있습니까? 공개가 되고 있다면 내부적으로만 공개되는 것입니까, 아니면 주민에게 모두 공개가 되는 것입니까?

[B3-2] 공개가 되고 있다면 공개된 결과를 쉽게 확인할 수 있습니까?

[B3-3] 제도 운영 결과가 지방의회에게 보고되고 있습니까?

[B3-4] 제도 운영 결과에 대해 환류가 제대로 이루어지고 있습니까?

[B3-5 / 자체평가 관련 문항] 자체평가의 결과는 내부적으로만 공개되는 것입니까? 아니면 일반국민도 확인할 수 있도록 공개되는 것입니까? 자체평가의 결과를 일반국민에게 공개해야 한다고 생각하십니까?

[B3-6 / 자체평가 관련 문항] 자체평가 결과에 대해 이의신청이 가능합니까? 이의신청에 따른 조직 내부적 불이익은 없습니까?

[B3-7 / 자체감사 관련 문항] 자체감사의 결과는 공개되고 있습니까? 결과 공개의 방법은 적절하다고 생각하십니까?

[B3-8 / 자체감사 관련 문항] 자체감사기구가 합의제 기관(감사위원회) 또는 독임제 기관(감사관)에 따라 감사결과의 차이가 발생한다고 생각하십니까?

C. 기타

[C1-1] 집행기관이 지방의회의 책임성을 강화할 수 있는 제도적 수단이 있습니까?

[C1-2] 위의 문항과 관련하여 제도적 수단이 없다면 집행기관은 지방의회의 책임성을 강화하기 위해 어떤 제도 마련이 필요할까요?

[C2] 17개 광역자치단체 중 10개 광역자치단체는 자체평가 대신 성과평가, 성과관리, 평가 등으로 규정하고 있습니다. 자체평가는 성과평가 또는 성과관리로 유사하다고 생각하십니까?

[C3] 앞으로 지방정부의 책임성을 강화하기 위해서는 무엇을 어떻게 개선해야 한다고 생각하십니까? (예: 자체평가 정성평가 확대, 합의제 감사기구로 전환, 자체평가 및 자체감사 결과 공개, 조직 분위기 개선 등)

[C4] 단체장 또는 일선 공무원의 재량행위(재량권)를 자체평가 및 자체평가 대상으로 포함하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

[C5] 자체평가와 자체감사 외 집행기관에 의한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 제도에는 어떠한 것이 있습니까?

[C6] 현재 지방정부에게 바라는 점이나 앞으로의 기대가 있다면 무엇입니까?

부록2: (지방의회) 지방정부 책임성 강화 방안 인터뷰 질문지

Ⅰ. 지방정부 책임성 강화방안(기본과제)의 지방의회 부분으로 ○, △, ×로 체크해 주세요.

구분		직접적 책임 (역할)		간접적 책임 (신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	윤리위원회
제도 자체	목적 타당성				
	현실 반영성				
제도 운영 (견제관련)	주체성				
	지속성				
	공개성				
	환류성				

○ : 적정, △ : 보통, × : 미흡

Ⅱ. 위의 표에 대해 박사님의 의견을 자유롭게 기술해 주세요.

1. 지방의회의 자치입법권은

   1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

   2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

2. 지방의회의 행정사무감사/조사제도는

   1) 제도자체 측면에서, 제도 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

   2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

3. 지방의회의원의 겸직제도는

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

4. 윤리위원회와 관련하여

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

■ 1번째 답변자

Ⅰ. 지방정부 책임성 강화방안(기본과제)의 지방의회 부분으로 ○, △, ×로 체크해 주세요.

구분		직접적 책임 (역할)		간접적 책임 (신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	윤리위원회
제도 자체	목적 타당성	○	○	○	○
	현실 반영성	×	×	△	△
제도 운영 (견제관련)	주체성	△	△	×	×
	지속성	×	×	△	△
	공개성	△	×	△	△
	환류성	△	×	×	×

○ : 적정, △ : 보통, × : 미흡

Ⅱ. 위의 표에 대해 박사님의 의견을 자유롭게 기술해 주세요.

1. 지방의회의 자치입법권은

   1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

   지방 자치법의 틀을 깨고 더 넓은 민주주의, 더 깊은 민주의식, 더 높은 민주적 가치를 품어야 함. 현재 법취지와는 달리 상위법령에 제한받고 있음. 새로운 틀을 고민할 시기와 왔음. 지방의회법 제정이 필요

   2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

   지방자치단체장 한 사람의 역량에 의해 지방자치의 수준이 결정되고, 지자체장의 관점에 의해 정책 방향이 좌우되는 과거의 지방자치와 결별하고 주민의 의견을 폭넓게 수렴하는 의회가 주민의 의견을 수렴하고 환류할 필요가 있음

2. 지방의회의 행정사무감사/조사제도는

   1) 제도자체 측면에서, 제도 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

자체감사기구도 없고, 감사를 위한 자료요구에 대한 강제성도 없는 현실에서 행정감사가 제대로 이루어지기 힘든 상황이며, 궁극적으로 지방자치단체에 있는 감사기구를 지방의회로 가져올 필요가 있음

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의회 운영과 관련한 행정적인 집행과 보조 이외의 의정활동에 대한 감시는 궁극적으로 주민들의 자발적 참여로 이루어져야 하고, 이를 위해서는 적극적인 정보의 공개와 이에 대한 환류가 필요하다고 판단됨

3. 지방의회의원의 겸직제도는

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

겸직은 지방의회 부활에 무보수에 대한 대응방안으로 이어져 오고 있는 바, 외부환경의 변화와 지방의회의 성숙 등 의정활동에 전념할 수 있는 제도적 기반이 필요한 시점으로 사료됨

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의원들의 겸직 등 윤리에 관한 상황 등도 주민들이 최종적으로는 감시할 필요가 있으며 이를 위해서는 적극적인 정보의 공개와 이에 대한 환류가 필요하다고 판단됨

4. 윤리위원회와 관련하여

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

아직은 지방의회가 주민들로부터 충분한 신뢰를 얻을 만큼 윤리위원회가 그 목적을 달성하고 있다고 하기는 어려움. 윤리위가 제대로 운영이 되기 위해서는 윤리위 활동에 대한 전면적인 공개 등 투명성을 획기적으로 높여야 함

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

아직은 지방의회가 주민들로부터 충분한 신뢰를 얻을 만큼 윤리위원회가 그 목적을 달성하고 있다고 하기는 어려움. 윤리위가 제대로 운영이 되기 위해서는 윤리위 활동에 대한 전면적인 공개 등 투명성을 획기적으로 높여야 함

■ 2번째 답변자

Ⅰ. 지방정부 책임성 강화방안(기본과제)의 지방의회 부분으로 ○, △, ×로 체크해 주세요.

구분		직접적 책임 (역할)		간접적 책임 (신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	윤리위원회
제도 자체	목적 타당성	○	○	○	○
	현실 반영성	△	△	△	△
제도 운영 (견제관련)	주체성	○	○	○	○
	지속성	○	○	○	○
	공개성	△	×	△	△
	환류성	×	×	×	×

○ : 적정, △ : 보통, × : 미흡

Ⅱ. 위의 표에 대해 박사님의 의견을 자유롭게 기술해 주세요.

1. 지방의회의 자치입법권은

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방의회 자치입법권은 제도화는 되어 있으나 구체적인 내용을 들어다 보면 법령의 범위 안에서 위임하다 보니 형식적인 위임이 대부분이고 자율적이고 책임성 있는 자치입법권 즉, 조례 등을 제정하는데 한계가 있음.
따라서 법령의 범위 안에서를 법령에 위반하지 않는 범위내에서로 법률을 개정해야만 지방자치입권의 자율성과 책임성 있는 지역 특성에 맞는 조례가 제정될 수 있다고 보여짐.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

지방의회는 주민이 선출한 주민대표로서 역할을 수행하기 때문에 하고 있는 일들이 주민이 직접적으로 하는 것이나 다름이 없다고 생각함.
다만, 주민의 대표기관인 지방의회가 하는 일들을 얼마나 충실히 수행하고 있는지 감시 활동을 할 수 있는 시스템이 더 중요하다고 봄.
따라서 홈페이지를 통하여 정보를 시민들이 충분히 알 수 있게 정보를 제공하고

그 결과에 대해 환류하는 제도적인 장치가 필요하며, 더 나아가 4년마다 실시하는 지방선거에 반영되어 주민을 무서워하는 책임성 있는 의회 운영이 필요하다고 생각 함.

2. 지방의회의 행정사무감사/조사제도는

1) 제도자체 측면에서, 제도 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

현행 행정사무감사 조사에 대한 제도는 특별한 문제가 없다고 생각함.
다만, 운영의 측면에서 의원들이 충실한 행정사무감사를 위해서는 의원 스스로 교육을 통한 전문적인 지식을 갖추는 것이 무엇보다도 중요함.
따라서 소속 위원회에 맞는 맞춤교육을 의무적으로 이수하여 의원 자질을 높이는 제도적 보완을 했으면 좋겠음.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

행정사무감사에 대한 결과를 의원별로 잘 정리해서 평가 보고회를 갖고, 그 결과를 주민이 알 수 있도록 홈페이지나 주민이 함께하는 공청회 등 보고회를 가져서 의원들의 책임성을 높이고 집행부를 감시하는 일하는 의회로 발전하는 모습의 의회가 되었으면 함.

3. 지방의회의원의 겸직제도는

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

현행 지방의원에 대한 겸직제도는 광범위하게 허용하고 있음.
다만, 봉사직에서 일정한 월정수당 등 실비를 지급하고 있으나 현실 측면에서 상당수의 의원들이 의원직을 직업화하고 있는 것이 현실이나 생활비로 충당하기에는 많이 부족함. 따라서 겸직이 이해충돌방지법 등과 같은 직접적인 관계가 아니면 광범위하게 허용하되 겸직으로 인한 사회적 문제는 명확한 제도적 정비 및 처벌 규정 마련이 필요함.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

겸직제도에 대한 정보공개는 개인정보 신상이 노출될 우려가 있으므로 최소한 범위내에서 공개하는 것이 바람직하다고 생각함.

4. 윤리위원회와 관련하여

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방의회 윤리위원회 제도가 있으나 실제 운영 측면에서 볼 때 의원 스스로 처분권이 있으므로 특별한 경우가 아니면 정당 간의 이해득실에 따라 처리하거나 서로 봐 주기식 처분 등으로 시민들로부터 지탄받는 사례들이 나타나고 있음.
따라서 명확한 처분 규정을 정비할 필요가 있음.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의원 윤리위원회 제도에 대한 정보공개는 잘못의 경중을 판단해서 개인정보 공개대상 여부를 판단하는 것이 좋다고 판단됨.

■ 3번째 답변자

Ⅰ. 지방정부 책임성 강화방안(기본과제)의 지방의회 부분으로 ○, △, ×로 체크해 주세요.

구분		직접적 책임 (역할)		간접적 책임 (신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	윤리위원회
제도 자체	목적 타당성	○	○	△	○
	현실 반영성	△	△	△	○
제도 운영 (견제관련)	주체성	△	△	△	△
	지속성	△	○	△	△
	공개성	×	×	×	×
	환류성	×	×	×	×

○ : 적정, △ : 보통, × : 미흡

Ⅱ. 위의 표에 대해 박사님의 의견을 자유롭게 기술해 주세요.

1. 지방의회의 자치입법권은

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방자치단체는 헌법 제117조와 지방자치법 제28조에 의하여 "법령의 범위에서" 사무에 관한 조례나 자치에 관한 규정을 제정할 수 있음. 이는 지방자치단체, 지방의회가 지역의 특성에 맞는 조례를 제정하기 위해서 법률과 각종 부령에서 규정하고 있는 내용을 포함하고 있어 조례 제정의 범위가 매우 제한적이 될 수 밖에 없음. 따라서 법령이 아닌 법률의 범위, 적어도 법령에 위반되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있도록 해야 함.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

지방의회는 선거를 통해 주민에게 집행부를 견제·감시하기 위한 권한을 부여받고 권한의 행사에 대한 타당성을 평가받는 기관이기 때문에 의회의 활동사항을 주민에게 공개하여 결과를 환류하여 주민의 의회를 견제하고 평가하는 제도는 당연히 필요하다고 판단됨. 현재 의회의 활동과 관련하여 홈페이지를 통하여 공개하고 있으나 정보에 대한 접근성이 떨어지고 정보의 질도 의회에 따라 달라서

이 부분에 대한 보완이 필요함.
현 제도 안에서 의회를 견제하는 주체는 집행부가 되고 있음. 예산과 조직에 대한 권한을 집행부에게만 부여하고 있어, 의장은 집행부 견제 기능을 서포트하는 사무기구의 조직 설계 조차 현실에 맞게 할 수 없는 상황이며, 집행부와 원만한 협의가 가능한 의회만이 불완전한 조직 구조를 조금이라도 보완할 수 있는 것이 현실임.

2. 지방의회의 행정사무감사/조사제도는

1) 제도자체 측면에서, 제도 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

행정사무감사는 지방자치단체의 행정 전반에 관한 실태를 파악하고 시정하기 위하여 실시하는 것으로 집행부를 견제하기 위하여 반드시 필요한 업무임.
그러나 중앙정부의 사무 이양 등으로 업무과 조직이 비대해지고 있는 집행부와 달리 지방의회는 의원정수에 따라 전문위원의 수를 제약받고 있고, 의원정수와 인구 수에 따라 사무기구의 설치도 제약을 받고 있어 실질적으로 집행부를 견제·감시하기 위한 행정사무감사 실시에 따른 어려움이 있음.
지방자치법 전부개정으로 정책지원 전문인력의 채용이 가능하게 되어 이전보다 여건이 좋아졌다고는 하나, 의원정수 2분의 1 범위에서 채용 가능하며 기초의 경우 7급 이하로만 채용할 수 있으나 광역의회가 6급으로 정책지원 전문인력을 채용함에 따라 기초의회의 정책지원 전문인력이 광역의회로 가는 경우가 다수 발생하여 전문성과 인력 부족, 잦은 채용 절차에 따른 행정력 낭비에 대한 목소리가 나오고 있는 것이 현실임
따라서 우선적으로 정책지원 전문인력의 채용 범위를 확대하여 의원 정수의 범위 내에서 채용할 수 있도록 해야하며, 직급도 광역과 동일한 6급으로 책정하여 우수한 인재가 의원의 의정활동을 보좌할 수 있도록 해야 할 것임.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의회 활동에 대한 권한은 주민에게서 나오며, 당연히 권한의 주체인 시민이 선거를 통해 의회를 견제해야 함. 이를 위해서 주민은 의회의 업무 중 하나인 행정사무감사 결과를 확인하고 평가하는 것이 타당함. 의회의 주요 사무 중 하나인 행정사무감사의 경우 내고장알리미에서 결과를 공개 하고 있어 상대적으로 정보에

대한 접근이 용이하여 해당 의회가 그 역할을 잘 수행하고 있는지 판단하기 쉬울 것으로 보임.

3. 지방의회의원의 겸직제도는

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방의원의 경우 다른 의원, 공무원 신분을 가지는 직 등 이외에도 출자출연기관 등 겸직이 불가하도록 지방자치법에 규정하고 있으며 의장에게 신고하고 겸직 현황을 홈페이지 등에 게시하여 공개하도록 되어 있음.
기초의원의 월정수당 평균은 연 2,875만원으로, 의정활동을 하며 생활하기에 다소 부족할 수 있으며, 과하게 겸직을 제한하는 경우 청년 정치인 등의 정치 입문에 걸림돌이 될 수 있음.
최근 경실련에서 주장하고 있는 의견처럼 국회의원 수준의 겸직 금지를 지방의원에게 요구하려면 지방의원의 수당도 국회의원 수준으로 올라가야하는데, 지방자치단체의 재정 상황을 고려하면 현실적으로 불가능한 상황이므로 과도하게 겸직을 제한하기보다는 이해충돌 방지를 위한 위원회 배치와 정보 공개 등의 방법을 통해 부당한 이득을 취할 수 없도록 하는 것이 타당할 것으로 보임.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

현재 겸직과 관련된 사항을 홈페이지 등에 공개하도록 되어 있으나 제대로 운영되고 있지 않는 제도 중 하나임. 겸직 금지 조항으로 인하여 생활에 어려움이 있는 의원들이 생겨나면서 오히려 신고를 회피하는 등의 부작용이 발생하는 것으로 보이며, 겸직 금지 조항이 지방의원의 월정수당과 회기 기간 등을 고려하여 현실적으로 개정된다면 겸직 신고를 회피하는 의원은 줄어들 것으로 보임.

4. 윤리위원회와 관련하여

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방의회 의원은 윤리강령과 윤리실천 규범을 준수할 의무가 있으므로, 이에 대

한 준수 여부와 징계 등을 심사하는 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회를 두는 것은 당연한 수순이나, 윤리특별위원회가 단 한차례도 열리지 않거나 열리더라도 제 식구 감싸기식 대응을 일삼는다는 여론으로 인하여 윤리특위 무용론이 존재하는 것도 사실임.
지방의회는 지속적으로 청렴함과 윤리를 강조하고 있음에도 불구하고 이러한 여론이 형성되는 것을 되돌아보고 지방의회의 책임성 강화와 민심 회복을 위하여 노력해야 할 것임.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

윤리특위 회의의 경우 비공개로 진행되며 안건의 결과를 비공개로 하고 있는 의회도 존재하나 이는 명백한 주민의 알 권리 침해인 것으로 판단됨. 현재 내고장 알리미에서 행정사무감사 결과를 공개하고 있는데 동일 선상에서 윤리특위 개최 현황, 결과 등을 공개하는 것이 바람직할 것으로 보임.

■ 4번째 답변자

Ⅰ. 지방정부 책임성 강화방안(기본과제)의 지방의회 부분으로 ○, △, ×로 체크해 주세요.

구분		직접적 책임 (역할)		간접적 책임 (신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	윤리위원회
제도 자체	목적 타당성	○	○	○	○
	현실 반영성	○	△	○	△
제도 운영 (견제관련)	주체성	○	○	○	○
	지속성	○	○	○	○
	공개성	○	△	○	△
	환류성	○	△	○	△

○ : 적정, △ : 보통, × : 미흡

Ⅱ. 위의 표에 대해 박사님의 의견을 자유롭게 기술해 주세요.

1. 지방의회의 자치입법권은

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방자치법 전부개정 이후 지방의회에 제도 개선이 많은 부분에서 이루어졌지만, 자치입법권에서는 여전히 한계가 있습니다. 지방자치법 제28조제1항에서 "지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다."라고 규정하고 있어, 지방자치단체의 특수성을 고려한 환경이나 건축 등에 있어 규제정책을 수립하려고 할 경우, 한계가 있습니다. 이런 점을 고려하여 향후 지방자치단체의 입법권에 대한 법률의 개정이 이루어져야 할 것으로 보입니다.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의회를 견제하는 주체는 주민이 되어야 한다고 생각합니다. 또한 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도는 바람직하다고 봅니다.

2. 지방의회의 행정사무감사/조사제도는

1) 제도자체 측면에서, 제도 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

행정사무감사/조사제도에 대해 지방자치법에서 감사/조사 기간을 정하고 있습니다. 지방자치법 제49조제1항에서 “지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고”라고 규정되어 있습니다. 지방자치법에서 행정사무감사 기간을 한정하고 있는데, 지방자치단체의 예산 규모 등을 고려하여 행정사무감사의 기간에 대한 자율권을 부여하였으면 합니다.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의회의 견제는 주민이 되어야 한다는 데에는 동의합니다. 다만, 행정사무감사 및 조사에 대한 정보를 공개하는 데에는 신중해야 할 것으로 판단됩니다. 정보 공개 과정에 부정확한 정보로 인한 피해가 발생하지 않도록 해야 할 것입니다. 충분한 제도적 보호 장치를 마련하지 않은 상황에서 정보 공개, 공개결과에 대한 환류는 신중하게 접근해야 할 것으로 사료됩니다.

3. 지방의회의원의 겸직제도는

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방의회는 겸직제도에 대해 여러 이견이 있는 것으로 알고 있습니다. 겸직제도에 대해 분명한 기준이 마련되어야 할 것입니다. 지방의원들이 절대해서는 안되는 직만 한정적으로 열거하고 나머지는 할 수 있도록 하여야 할 것입니다. 의정활동에 장애를 주지 않는 범위는 결국 해당 의회에서 겸직을 허할지 불허할지를 결정하면 될 것이라 생각됩니다.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의회를 견제하는 주체는 주민이 되어야 한다고 생각합니다. 또한 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도는 바람직하다고 봅니다.

4. 윤리위원회와 관련하여

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

지방자치법 제66조에서 (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 두도록 규정하고 있습니다. 윤리심사자문위원회가 윤리특별위원회의 의결에 공정성을 기하기 위한 기능을 갖고 있다고 생각합니다. 다만, 개별 지방의회에서 윤리심사자문위원회를 두기 보다는 광역단위에서 윤리심사자문위원회를 두도록 하는 것이 공정성을 기할 것이라 생각됩니다.

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

의회를 견제하는 주체는 주민이 되어야 한다고 생각합니다. 정보공개의 취지는 십분 이해합니다. 다만, 윤리심사자문 결과의 공개는 윤리특별위원회의 의결에 영향을 미칠 수 있으므로, 신중하게 결정되어야 할 것이라고 봅니다.

■ 5번째 답변자

Ⅰ. 지방정부 책임성 강화방안(기본과제)의 지방의회 부분으로 ○, △, ×로 체크해 주세요.

구분		직접적 책임 (역할)		간접적 책임 (신뢰)	
		자치입법권	행정사무감사/조사	지방의회의원 겸직	윤리위원회
제도 자체	목적 타당성	△	○	△	×
	현실 반영성	△	○	△	×
제도 운영 (견제관련)	주체성	○	○	×	×
	지속성	○	○	△	×
	공개성	○	×	×	×
	환류성	○	△	△	×

○ : 적정, △ : 보통, × : 미흡

Ⅱ. 위의 표에 대해 박사님의 의견을 자유롭게 기술해 주세요.

1. 지방의회의 자치입법권은

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

- 자치법상의 주민의 권리제한과 의무부과 규정이 실효성 높은 자치입법에 부정적 영향을 끼치고 있음
- 또한 상위 법령의 위임이 없을 경우 선언적 수준에 그치는 조례를 만들 수 바밖에 없다는 한계가 있음

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

- 지방의회의 자치입법 과정 전반이 현재 홈페이지를 통해 공개되고 있음
- 경기도의회의 경우 매 5년 마다 조례의 실효성 등을 검토하여 조례의 제·개정을 추진하고 있고, 관련 제도를 타 지방의회가 채택하고 있음을 고려할 때 별도의 제도를 두 필요가 없다고 사료됨
- 지방의회의 자치입법 실적을 단순 수치로 공개할 경우 과도한 입법활동을 유발시켜 부실한 조례가 양산될 수 있음

2. 지방의회의 행정사무감사/조사제도는

1) 제도자체 측면에서, 제도 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

- 행정사무감사(조사)와 관련해 현행 제도를 개선할 특이 사항 없음
- 다만 거의 모든 의회가 행정사무감사를 연말 예산안 심의와 연계되어 추진되고 있어 기간이 촉박함을 고려해 행정사무감사 실시 시기를 예산안 심의와 분리시켜 추진하도록 권고할 필요가 있음

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

- 행정사무감사에서 지적된 사항들을 공개하고 시정결과의 공개 필요

3. 지방의회의원의 겸직제도는

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

- 겸직과 관련해 대부분의 의회에서 잘 준수하고 있는 것으로 보여지나, 여전히 일부 의원들이 겸직의 개념을 정확하게 이해하고 있지 못한 부분이 있는 팸플릿 등의 인쇄물을 이용해 관련 규정을 전파할 필요가 있음
- 의회 사무기구가 정기적으로 관련 규정을 의원들에게 전파하고 변동된 사항을 반영할 수 있도록 중앙정부 차원에서 권고할 필요가 있음

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

- 겸직관련 사항을 홈페이지 공개하고 있지 않은 의회가 많은 만큼 이를 의회 홈페이지 또는 별도의 사이트를 통해 공개할 필요가 있음

4. 윤리위원회와 관련하여

1) 제도자체 측면에서, 법 취지에 맞게 목적을 달성하고 있다고 보시는지, 그렇지 않다면 개선방안은 무엇이라고 생각하는지?

○ 징계의 방법을 보다 다양화할 필요가 있으며, 특히 징계의 수준이나 윤리위반 사항의 심각성 정도에 따라 “월정수당” 및 “의정활동비”를 일정기간 동안 전액 감액부터 일부감액 등을 할 수 있도록 제도개선이 필요함

2) 제도운영과 관련해서, 의회를 견제하는 주체가 주민이 되어야 한다고 보시는지, 그렇다면 홈페이지를 통해 정보를 제공, 공개하고 그 결과를 환류하는 제도를 두는 것은 어떻게 생각하시는지?

○ 윤리위에 회부된 사항과 결과를 의회 홈페이지 또는 별도의 통합 홈페이지에 공개할 필요가 있음

부록3: (주민) 지방정부 책임성 강화 방안 인터뷰 질문지

S. 응답자 배경질문

[S1] 현재 귀하의 이름과 연령, 성별은 어떻게 되십니까? 간단한 자기소개를 부탁드립니다.

[S1-1] 귀하의 직급 및 총 근무경력과 해당 부서에서의 근무경력은 어떻게 되십니까?

[S1-2] 주로 맡고 있는 업무(공약이행평가 측면)에 대해 설명해 주십시오.

[S1-3] 이전 직장 혹은 부서에서 비슷한 업무를 담당하신 적이 있으십니까? 경험이 있다면 관련한 경험에 대하여 설명 부탁드립니다.

[S2] 아래의 주민의 지방정부에 대한 책임성 제도에 대해 알고 계십니까?

주민 투표	주민 감사	주민 소송	주민 소환	지방옴부즈만 제도	정보 공개	공약 실천

[S3] 공약이행평가단이 지방정부 책임성을 확보하고 강화하는데 얼마 만큼 기여한다고 생각하십니까?

* 공약이행평가단은 기본적으로 공약실천을 위한 기본조례에 따라 주민과의 소통 활성화와 지방자치단체와 주민의 상호신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어가기 위한 사업을 체계적으로 추진하는 목적을 지닌다. 공약이행평가의 세부단계로는 실천계획수립 – 추진상황 점검 – 공약이행평가단(평가활동) – 정보공개와 매니페스토로 진행된다.

A. 공약이행평가 메커니즘(정보제공-토론평가-결과)

[A1] 다음은 공약이행평가 과정(정보제공 단계)에 대한 질문입니다.

[A1-1] 공약이행평가단 활동에 필요한 사전 정보(예: 공약사업 세부추진 내용, 목표, 연차별 투자 내용 등)가 주민들에게 충분히 공유되었습니까?

[A1-2] 공약이행평가단 활동에 필요한 사전 정보 외(예: 정책학습, 모니터링 자료 등)가 주민들에게 충분히 공유되었습니까?

[A2] 다음은 공약이행평가 과정(토론평가 단계)에 대한 질문입니다.

[A2-1] 공약이행 평가 단계에서 지방정부가 책임성을 확보하는 모습(예: 문제 해결을 위해 노력)을 보였습니까?

[A2-2] 공약이행 평가 단계에서 이해당사자들(공무원, 시민, 전문가 등)과 충분한 소통이 이루어졌습니까?

[A2-3] 공약이행 평가 단계에서 의견을 자유롭게 제시할 수 있었습니까?

[A2-4] 공약이행 평가 단계에서 주민과 겪었던 가장 큰 어려움은 무엇이었습니까?

[A3] 다음은 공약이행평가 결과에 대한 질문입니다.

[A3-1] 공약이행평가단 활동을 통해, 지방정부의 책임성이 향상되었다고 생각하십니까? 어떤 점에서 그렇다고 느끼셨습니까?

[A3-2] 활동 이후 지역의 행정이나 정책 결정 과정에서 변화가 있습니까?

[A3-3] 공약이행평가단 활동에 참여한 경험이 향후 지방정부의 공무원으로서 지방정부의 책임성을 확보하는데 어떤 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

B. 기타

[B1] 앞으로 지방정부의 책임성을 강화하기 위해서는 무엇을 어떻게 개선해야 한다고 생각하십니까? (예: 주민참여제도 활성화, 참여과정 시 주민권한 강화 등)

[B2] 현재 지방정부에게 바라는 점이나 앞으로의 기대가 있다면 무엇입니까?

Abstract

Measures to Strengthen Local Government Accountability to Realize Autonomy and Decentralization

The recent trend of strengthening autonomy and decentralization does not simply mean quantitatively expanding more authority to local governments. For responsible local decentralization, it is important to strengthen the capacity of local governments to take the lead and strengthen responsibility commensurate with expansion of authority. In this study, we looked at theoretical discussions on local government accountability and diagnosed the level of local autonomy decentralization and local government accountability. Based on this, we developed measures to strengthen local government accountability by target of accountability: executive agency (head of local government); decision-making body (local council) and residents.

Although general residents have a relatively low evaluation of the level of local government accountability compared to local public officials, they believe that the authority and level of accountability of local governments should be expanded from what they are now. In order to realize autonomous decentralization, it is necessary to move away from the central government-centered guardianship accountability mechanism, strengthen local governments' autonomous control mechanisms, and seek ways to strengthen local government accountability based on residents' sovereignty.

Measures to strengthen local government accountability by executive agencies were examined from an institutional perspective, focusing on self-evaluation and self-audit. First, it is necessary to clarify self-evaluation and self-audit terms, systematize evaluation targets and periods, and establish and disclose an implementation plan. Second, the flexibility and expertise of self-evaluation and

self-audit must be strengthened. Third, the results of the evaluation and audit must be made public so that the self-evaluation and self-audit plan can be linked to the results of the self-evaluation and self-audit. Fourth, in order to strengthen the independence of the self-auditing organization, it is necessary to reorganize the audit committee from a monopoly system of auditors to a consensus system of audit committee.

Strengthening the accountability of local governments by local councils can be divided into a plan to strengthen the accountability of local councils to residents and a plan to strengthen the accountability of executive agencies by having local councils check and control executive agencies. In detail, in order to strengthen the authority of local councils to check and control executive agencies, the scope of local councils' decisions is expanded, the requirements for heads of organizations to request reconsideration of local council decisions are limited, the status of ordinances and rules is strengthened, and the composition of institutions is diversified. In order to strengthen the administrative audit and investigation capabilities of local councils, the local council support system needs to be supplemented and local governments need to be given autonomy in setting the period for administrative audits. In order to ensure transparent and responsible legislative activities for residents, the local council's internal control system should be strengthened by reorganizing the concurrent office system and disciplinary system for local council members, and improving the committee's executive ability by establishing regulations on the role of the ethics review advisory committee.

Measures to strengthen the responsibility of local governments by residents include disclosure of local government performance information and flexible modification of policies, provision of prior learning opportunities for participating residents, design and operation of various communication channels between local governments and residents, participation of key policy makers, and improvement of administrative procedures were suggested.

When cooperative decision-making between residents and local governments is reflected in the actual policy process, residents themselves become aware of

their role as residents, and local governments also share responsibility with residents. Additionally, collaborative decision-making between local governments and residents can contribute to expanding the area of local government accountability. Through this process, local governments can develop policies and strengthen the effectiveness and accountability of local administration.

Since Korea's local self-governance system is still a centralized structure that relies on the central government for the administrative and financial authority of local governments, it should be reorganized into an autonomous and decentralized structure that can strengthen local government accountability through resident participation. Discussions should be held at a structural level so that residents can feel the effects of local autonomy. In addition, the authority and status of local councils must be substantiated so that the accountability of local governments can be strengthened, and the structural conflict between the executive body (head of the local government) and the decision-making body (local council) must be reduced. It is necessary to strengthen the accountability of local governments by converting to an integrated or city manager-type organization so that it can become a cooperative relationship.

Meanwhile, unexpected problems may arise in the process of actually promoting institutional improvement using research results. From the local government's perspective, a series of efforts to strengthen accountability may act as organizational fatigue, aggravating the central government's supervision, self-evaluation and audit of executive agencies, checks by local councils, and resident control. Using this study as basic data, continuous efforts are needed to build consensus among executive officials, local council members, residents, and central ministries.