

서울특별시의회의원 교육연수활동 지원 등에 관한 조례 전부개정조례안 검 토 보 고 서

【 이상목 의원 대표발의 】

의안번호 1531

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제 안 자 : 이상목 의원 외 11명
- 나. 제 안 일 : 2016. 11. 16.
- 다. 회 부 일 : 2016. 11. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 의정활동 전반에 필요한 전문성과 능력, 교양을 함양하기 위한 의원의 교육연수 활동을 적극 지원하기 위해 교육연수의 기본원칙과 기본계획·시행계획의 수립과 시행, 교육연수과정의 세분화, 위원회 구성 및 운영 등에 관한 사항을 신설함.

나. 주요내용

- 의장은 의원의 의정활동 전문성과 자질 향상을 위한 교육연수 사업을 적극 발굴·시행하고 지원을 해야 하는 등 교육연수의 기본원칙을 정함(안 제3조 신설).
- 의원 임기 개시 후 4년 단위의 의원 교육연수 기본계획과 1년 단위의 교육연수 시행계획을 수립·시행토록 함(안 제4조 및 제5조 신설).
- 의원의 교육연수과정을 기본교육, 직무교육, 교양교육, 특별교육 으로 세분화하여 시행토록 함(안 제6조 신설).
- 의원의 교육연수에 자문하기 위해 의회 의원 교육연수위원회를 구성·운영토록 함(안 제7조 신설).

3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 해당사항 없음.
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계서 미첨부 사유서 별도 첨부).
- 다. 기타사항 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 개정안의 개요 및 취지

- 본 개정안은 서울특별시의회(이하 “의회”) 의원의 의정활동 전반에 필요한 각종 전문지식과 능력을 함양하고 효율적인 의정활동을 수행할 수 있도록 의원 교육연수의 기본원칙과 기본계획·시행계획, 교육연수과정, 교육연수위원회 등에 관한 사항을 규정함으로써, 의원의 전문성 향상과 의정 역량을 강화하기 위해 제안됨.

2 기본원칙(안 제3조)

- 안 제3조는 의회 의장(이하 “의장”)으로 하여금 ① 의원 교육연수 사업 적극 발굴·시행 및 지원, ② 의원 교육연수에 대한 자유롭고 충분한 기회 제공, ③ 의원 교육연수 선택권 제공 등을 하도록 의원 교육연수의 기본원칙을 정하고 있음.
- 또한 의원 교육연수는 의정활동에 대한 이해 및 직무능력 향상, 합리적 의사결정 능력 함양, 건전한 민주의식 제고, 기본 교양교육 등에 관한 내용이 적절히 포함되어야 한다고 명시하고 있음.

제3조(기본원칙) ① 서울특별시의회(이하 “의회”라 한다) 의장(이하 “의장”이라 한다)은 의원의 의정활동 전문성과 자질 향상을 위한 교육연수 사업을 적극 발굴·시행하고 이에 필요한 지원을 해야 한다.
② 의장은 의회 안팎에서 의원의 교육연수 기회가 자유롭고 충분하게 제공될 수 있도록 노력해야 한다.
③ 의원에게 제공되는 교육연수는 의정활동에 대한 이해와 직무능력 향상, 합리적인 의사결정 능력 함양, 건전한 민주의식 제고 및 기본 교양교육 등의 내용이 적절히 포함되어야 한다.
④ 의장은 의원이 스스로 체계적인 자기개발을 위해 필요한 교육연수를 선택하여 받을 수 있도록 지원해야 한다.

- 이는 의원의 원활한 의정활동 수행에 수반되는 전문성, 능력, 교양 등을 함양하기 위한 의원 교육연수활동 지원 사업의 기본 방향을 명문화한 것으로, 이를 통해 보다 체계적인 교육연수 사업 계획의 수립·시행이 가능할 것으로 보임.

3 교육연수 기본계획 (안 제4조)

- 안 제4조는 의장으로 하여금 의원 임기 개시 후 ① 교육연수 기본목표 및 추진 방향, ② 교육연수 추진 내용 및 운영 사항, ③ 의정활동 역량 분석 및 교육연수 수요, ④ 교육연수 실태점검 및 평가, ⑤ 교육연수 진흥에 필요한 재원 확보 방안, ⑥ 그 밖에 의장이 필요하다고 인정되는 사항 등을 포함한 4년 단위의 의원 교육연수 기본계획(이하“기본계획”)을 수립해 안 제7조에 따라 구성되는 교육연수위원회 심의를 거쳐 확정·시행하도록 규정하고 있음.
- 또한 의장은 교육연수 수요 조사를 위해 의원의 의견을 수렴한 후 그 결과를 기

본계획에 반영해야 하며, 기본계획을 확정 또는 변경하는 경우 지체 없이 의원에게 통보해야 한다고 정하고 있음.

제4조(교육연수 기본계획) ① 의장은 의원 임기 개시 후 **4년 단위의 의원 교육연수 기본계획**(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 제7조에 따른 **교육연수위원회의 심의를 거쳐 확정·시행**해야 한다. 기본계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
 ② 교육연수계획은 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 교육연수의 기본목표 및 추진방향
 2. 교육연수의 추진 내용 및 운영에 관한 사항
 3. 의정활동 역량 분석 및 교육연수 수요
 4. 교육연수에 대한 실태점검 및 평가
 5. 교육연수 진흥에 필요한 자원 확보방안
 6. 그 밖에 의장이 필요하다고 인정하는 사항
 ③ 의장은 **제2항제3호의 교육연수 수요 조사를 위하여 의원의 의견을 수렴하고 그 결과를 기본계획에 반영**해야 한다.
 ④ 의장은 기본계획을 확정 또는 변경하는 경우에 지체 없이 의원에게 통보해야 한다.

- 이는 4년 주기로 새로 구성되는 의원들의 의정교육 수요에 신속히 대응하고, 의원의 의견 수렴을 통한 교육연수 수요 조사 결과를 기본계획에 반영함으로써 수요자 중심의 교육연수 지원을 추구한 것으로 판단됨.

4 교육연수 시행계획 (안 제5조)

- 안 제5조는 의장이 기본계획에 따라 연도별 교육연수 시행계획(이하 “시행계획”)을 전년도 말까지 수립·시행하도록 하되, 시행계획에는 안 제6조의 교육연수과정, 과정별 교육연수시기, 교육 연수기간 등을 포함하도록 정하고 있음.
- 또한 시행계획에 따라 실시된 교육연수 결과를 반기마다 의원에게 통지하고, 해당연도 시행계획의 결과를 종합 평가해 다음연도 시행계획에 반영하도록 명시하고 있음.

제5조(교육연수 시행계획) ① 의장은 제4조의 기본계획에 따라 **연도별 교육연수 시행계획**(이하 “시행계획”이라 한다)을 **전년도 말까지 수립·시행**해야 한다.
 ② 시행계획에는 제6조제1항의 교육연수과정과 과정별 교육연수시기, 교육연수기간 등을 포함해야 한다.
 ③ 의장은 시행계획에 따라 교육연수를 실시하여야 하며 교육연수 실시 결과를 반기마다 의원에게 통지해야 한다.
 ④ 의장은 **해당연도 시행계획의 결과를 종합 평가하여 다음연도 시행계획에 반영**해야 한다.

- 이는 4년 단위의 기본계획을 바탕으로 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 함으로써 기본계획과 시행계획 간의 체계적 연계성을 강화하고, 매년 시행계획 결과를 다음연도 시행계획 수립 시 반영하도록 함으로써 평가와 환류를 통해 의원 교육연수 사업 효과를 제고할 수 있을 것으로 판단됨.

5 교육연수과정 등(안 제6조)

- 안 제6조는 교육연수과정을 기본계획에 따라 기본·직무·교양·특별 교육으로 구

분하고, 교육연수과정에 대한 수요 조사와 설문 조사 등을 실시해 기본계획에 반영할 수 있도록 했음.

- 또한 의장으로 하여금 교육연수과정의 특성에 따라 강의, 실습, 토의, 사례발표, 현장학습 등 교육연수 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 방법을 강구할 것을 규정하고 있음.

제6조(교육연수과정 등) ① 교육연수과정은 기본계획에 따라 기본교육·직무교육·교양교육·특별교육으로 구분하고 각 교육연수과정별 내용과 대상 등은 규칙으로 정한다.
 ② 의장은 교육연수과정에 대한 수요조사 및 설문조사 등을 실시하여 새로운 교육연수과정을 신설하거나 이를 기본계획에 반영할 수 있다.
 ③ 의장은 교육연수과정의 특성에 따라 강의, 실습, 토의, 사례발표, 현장학습 등 교육연수 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 방법으로 실시한다.

- 이는 프로그램 내용에 따라 교육연수과정을 세분화하고 교육연수 목적별 연수 방법을 다양화함으로써, 의원 개개인에 필요한 교육연수를 효율적으로 지원하고 그 목적을 극대화하는 데 기여할 것으로 판단됨.

6 교육연수위원회 구성·운영(안 제7조)

- 안 제7조는 의장이 ① 의원 교육연수 정책 수립 및 조정, ② 기본계획 및 시행계획의 타당성, ③ 사업의 적정성 및 평가, ④ 그 밖에 교육연수에 대해 의장이 요청하는 사항 등을 자문할 수 있도록 의회 의원 교육연수위원회(이하 “위원회”)를 구성해 운영하도록 하고 있음.
- 위원회는 10명 이내의 위원으로 구성하고, 의원 교육연수 관련 전문 지식 및 경험이 풍부한 자, 의회 의원, 그 밖에 지방의회와 관련 있는 자 중에서 의장이 위원으로 위촉하도록 했으며, 2년 임기에 연임이 가능하도록 했음.

제7조(교육연수위원회) ① 의장은 의원의 교육연수에 대한 다음 각 호의 사항을 자문하기 위해 의회 의원 교육연수위원회(이하 “위원회”라 한다)를 구성·운영한다.

1. 교육연수 정책의 수립 및 조정
2. 기본계획 및 시행계획의 타당성
3. 교육연수 사업의 적정성 및 평가
4. 그 밖에 교육연수에 대해 의장이 자문을 요청하는 사항

② 위원회는 10명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 의회 교육연수 관련 전문지식과 경험이 풍부한 자, 의회 의원, 그 밖에 지방의회와 관련이 있는 자 중에서 의장이 위촉한다.

③ 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 위원회 회의는 위원장이 소집하며, 의장이 회의 소집을 요청할 경우에 위원장은 이에 응해야 한다.

⑤ 위원회의 회의에 참석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 실비를 지급할 수 있다.

⑥ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」의 관련 규정을 준용하거나 규칙으로 따로 정한다.

- 이는 의원 교육연수에 대한 전문가의 의견과, 수요자인 의원의 입장 등을 사업

에 반영함으로써 위원회의 전문성과 의원 교육연수의 실효성을 제고하려는 취지로 해석됨.

- 한편, 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 볼 때 지방의회도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으므로, 의원 교육연수에 관한 사항을 자문하는 위원회 설치에 법적인 문제는 없다고 판단됨(별첨 1 참조).

7 예산 지원(안 제8조)

- 안 제8조는 의장으로 하여금 의원이 개별적으로 교육연수를 선택해 실시한 경우 필요한 비용 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하고 있음.
- 이 때 예산을 지원 받아 교육연수를 실시한 의원은 교육연수 참여 관련 증빙 서류를 의장에게 제출해야 하고, 증빙 서류를 제출하지 않은 의원은 지원받은 예산 전부를 반환해야 한다고 규정하고 있음.

제8조(예산 지원) ① 의장은 의원이 개별적으로 교육연수를 선택하여 실시한 경우에는 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

② 제1항의 예산을 지원받아 교육연수를 실시한 의원은 교육연수에 참여했음을 증빙하는 서류를 의장에게 제출해야 한다.

③ 제2항의 증빙서류를 제출하지 못하는 의원은 지원받은 예산의 전부를 반환해야 한다.

- 이는 획일적인 집합 교육을 실시하기보다 의원별 관심 분야를 자발적으로 선택해 교육받을 수 있는 기회를 제공하고 이를 재정적으로 뒷받침하는 기반을 마련하기 위한 것으로 판단됨.
- 또한 증빙서류 제출과 이를 불이행 시 예산 전부를 반환해야 함을 의무화함으로써 예산의 부당 사용을 방지하고 사후 관리에도 철저를 기할 수 있을 것으로 기대됨.

8 종합 의견

- 이상과 같이 본 개정안은 의원의 교육연수 활동을 적극 지원하기 위한 일련의 사항을 신설함으로써, 의원의 의정활동 전반에 필요한 전문성 및 능력을 함양하고자 제안된 것으로 그 목적과 취지가 타당하다고 판단됨.
- 아울러 사업 집행 부서에서는 조례안에서 정하는 대로 사업을 추진함으로써 실효성 제고에 만전을 기할 필요가 있음.

별첨1	법제처 유권해석(의회 자문기관 설치)
------------	-----------------------------

안건번호	의견13-0306	요청기관	서울특별시	회신일자	2013. 10. 31.
안건명	서울특별시 서초구 - 지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지(「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」 관련)				
<p>• 질의요지 지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지?</p> <p>• 의견 「지방자치법」 제116조의2제1항을 지방의회에 자문위원회의 설치 및 운영에 대한 조례를 제정할 수 있는 근거로 볼 수는 없으나, 지방의회의 경우에도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 설치하는 경우에도 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」의 제정은 가능함을 알려 드립니다.</p> <p>• 이유 「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」(이하 “의정자문위원회 조례안”이라 한다)은 서울특별시 서초구의회 의원의 의정활동 등을 지원하기 위하여 서울특별시 서초구의회 의정자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 설치하고 운영하는데 필요한 사항을 규정하려는 목적으로 자문위원회를 의회에 설치(제1조)하고 의정활동에 필요한 일반적 자문에 관한 사항(제1호), 지방자치발전을 위한 자문(제2호), 중요한 정책에 대한 의견 제시(제3호) 및 그 밖에 의회기능 향상에 필요한 자문 등(제4호)의 기능을 수행하도록 하고(제2조), 교육계, 법조계, 세무·회계 등 각 분야별 전문가(제1호·제2호) 및 의정에 관심이 있고 덕망을 갖춘 인사 등(제3호)으로 상임위원회의 추천을 받아 서울특별시 서초구의회 의장이 위촉하도록(제3조제1항) 규정하려는바, 「지방자치법」 제116조의2에 따르면 ‘지방자치단체’는 조례로 정하는 바에 따라 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있고, 이 조항이 이 법 제6장 ‘집행기관’에서 규정하고 있어 의결기관인 지방의회에 자문위원회를 설치하는 조례를 제정하는 것이 가능한지에 대하여 의문이 생길 수 있습니다.</p> <p>우선, 「지방자치법」 제116조의2제1항에서는 ‘지방자치단체’는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있는바, 자문기관을 설치·운영할 수 있는 주체를 ‘지방자치단체의 장’이 아닌 ‘지방자치단체’로 규정하고 있어 지방자치단체에 속해 있는 지방의회도 자문기관을 둘 수 있는 것으로 해석될 수도 있습니다. 그러나 지방의회와 지방자치단체장의 관계에서 서로 견제와 균형의 원리를 구현하기 위한 ‘기관대립형’ 구조를 취하고 있는 「지방자치법」의 전체적인 체계를 고려할 때, 제5장 지방의회, 제6장 집행기관에 대한 내용을 따로 규정하면서 자문기관의 설치 근거인 제116조의2를 제6장 집행기관에 포함시키고 있다는 점, 입법연혁적으로 같은 법 제116조의2의 조항이 지방자치단체의 장의 자문기관 남설에 대하여 조례로 설치 근거를 두게 함으로써 지방의회의 통제를 강화하기 위한 점 등을 고려하면, 이 조항이 제5장에서 규정하고 있는 지방의회에 대하여 확대하여 적용시키기 어렵다고 할 것이므로, 「지방자치법」 제116조의2제1항을 지방의회가 자문위원회를 설치·운영할 수 있는 직접적인 근거로 보기는 어렵다 할 것입니다.</p> <p>다만, 지방자치단체의 자치조직권은 법령의 규정에 저촉되지 않는 한 가급적 넓게 보장하는 것이 지방자치</p>					

의 이념에 부합된다 할 것이므로, 지방의회에 자문기관을 둘 수 없다는 법령상 명문의 규정이 없는 이상 「지방자치법」 제9조제2항제1호에서 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무를 자치사무의 하나로 예시하고 있는 점이나 현실적으로 지방의회의 원활한 운영을 위하여 자문기관을 두는 것이 필요할 수도 있다는 점 등을 고려하면, 지방자치단체는 “조례”로 정하는 바에 따라 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 한 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 지방의회의 경우에도 자문기관을 설치할 경우 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하다고 하겠습니다.

결론적으로 말씀드리면, 지방의회의 경우에도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 설치하는 경우에도 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 의정자문위원회 조례안의 제정은 가능함을 알려 드립니다.

참고법령

□ 「지방자치법」

제116조의2(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.