

서울특별시의회 회의규칙 일부개정규칙안 심 사 보 고 서

| | |
|----------|-----|
| 의안 번호 | 238 |
|----------|-----|

2014년 12월 17일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

- 가. 발의일자 및 발의자 : 2014. 11. 28. 오경환 의원(찬성자 18명)
- 나. 회부일자 : 2014. 12. 2.
- 다. 상정일자 : 제257회 정례회 제3차 운영위원회
2014년 12월 17일 상정·의결(수정안 가결)

2. 제안설명

(제안설명자 : 오경환 의원)

가. 제안이유

의원의 자격심사·윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하는 윤리특별위원회는 엄격한 요건으로 인하여 활동실적이 미미하여, 윤리특별위원회의 조사권한이 실효성을 가질 수 있도록 제도를 개선함으로써 의회의 자율성에 기초한 자정적 노력으로 의회 스스로 신뢰받는 의회상과 의원상을 구현하고자 함.

또한 서울특별시의회는 제정조례안 및 전부개정조례안에 대한 심도 있는 검토 및 전문가와 시민사회의 의견 및 제안 등을 수렴할 수 있도록 하기 위하여 원칙적으로 공청회를 실시해야 하나, 대부분 상임위원회 의결을 통해 생략하고 있어 공청회 제도 도입의 취지가 훼손될 우려가 있음.

이에 공청회 생략 사유를 본회의에 보고하도록 하고, 제정조례안 또는 전부개정조례안을 발의한 의원이 의원 10명 이상 연서로 공청회 개최를 요구할 경우에는 해당 상임위원회에서 공청회를 의무적으로 실시하도록 함으로써 보다 심도 있는 안건 검토가 이루어지도록 하고자 하는 취지임.

한편 서울시의회 운영의 책임성과 투명성 확보를 위해 본회의와 위원회 회의를 원칙적으로 공개토록 하고, 예외적인 경우에만 공개하지 않도록 하는 등 의회 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 보완하고자 함.

나. 주요내용

- 1) 본회의와 위원회 회의는 원칙적으로 공개하고, 예외적인 상황에서만 공개하지 않도록 함(안 제14조의2 신설).
- 2) 제정조례안 또는 전부개정조례안의 발의 의원이 의원 10명 이상의 연서로 공청회 개최를 요구할 수 있도록 함(안 제54조제6항).
- 3) 「서울특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례」 준수 의무와 관련하여 윤리특별위원회가 특정한 현안 또는 사안에 대해 조사할 수 있는 요건을 마련함(안 제84조의2).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국회법」, 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 기타

4. 전문위원 검토보고

(수석전문위원 : 박 노 수)

1 회의 공개 원칙(안 제14조의2)

- 의사공개 원칙이란 대의기관인 의회의 의사(議事)를 일반시민에게 공개하여 공개토론 및 국민의 비판을 가능하게 하는 내용으로서 의회제도의 본질적 원칙이며, 방청과 보도의 자유, 의사록의 공포 등을 포함함.
- 「국회법」(제75조)은 본회의 공개원칙을 천명하고 있으며, ‘정보위원회’와 ‘징계에 관한 회의’ 등 일부 예외적인 경우를 제외하고는 회의 공개는 일반 원칙임.
- 「지방자치법」(제65조)도 지방의회 회의공개 원칙을 명시하고 있으나, 국회와 지방의회의 회의공개 원칙이 절대적 원칙은 아니고 일정한 요건을 충족할 경우에는 비공개로 회의를 진행할 수 있음.
- 전국 17개 주요광역의회의 회의규칙상 회의공개조항 포함여부를 살펴보면 다음과 같음.

▶ ‘회의규칙’상 공개원칙 명시 여부

| 구분 | 포함 | 미포함 |
|-----|---|--|
| 단체명 | 부산광역시의회, 인천광역시의회 광주광역시의회, 울산광역시의회, 경기도의회, 충청북도의회 (5곳) | 서울특별시의회, 대구광역시의회, 대전광역시의회, 세종특별자치시의회, 강원도의회, 충청남도의회, 전라북도의회, 전라남도의회, 경상북도의회, 경상남도의회, 제주특별자치도의회 (11곳) |

▶ 비공개시 세부적 절차

| 광역의회명 | 세부적 절차 |
|------------|--|
| 부산광역시의회 | 비공개회의 발의에 대한 표결방식(토론하지 않고 표결방식)을 주의적으로 명시한 수준 |
| 경기도의회 | 의장이 교섭단체대표의원과의 협의 |
| 광주광역시의회 | 의장이 운영위원장과 협의 |
| 충청북도·울산광역시 | 비공개발의요건(의원2~3명), 의결요건(출석의원 3분의2이상), 그 외 의장이 사회 안녕질서 유지필요하다고 판단한 경우 |
| 인천광역시 | 위원회 공개 원칙 비공개발의요건(의원2명이상), 의결요건(출석의원 3분의2이상), 그 외 위원장이 사회 안녕질서 유지필요하다고 판단한 경우 |

- 금번 규칙안은 본회의와 위원회 회의를 모두 포함하여 공개하도록 하고, 비공개를 위한 발의요건으로서 재적의원 5분의 1이상이거나(「지방자치법」은 의원 3명 이상 발의), 의장이 각 교섭단체대표의원과의 협의(「지방자치법」은 사회의 안녕질서를 위하여 필요한 경우에는 의장의 재량판단권 인정)하도록 하는 등 회의 비공개 요건을 「지방자치법」보다 강화함으로써 시민의 알권리 충족과 정책결정과정에서의 투명성을 도모하고 있음.
- 다만 비공개 발의요건을 상위법보다 강화시키고 있으나, 상위법의 의결요건이 ‘출석의원 3분의 2 이상의 찬성’인 반면에 규칙안은 일반의결 정족수로 정하고 있는 것은 ‘회의 비공개’ 제한 취지와 맞지 않는다고 볼 수 있고 의장이 교섭단체대표의원과의 협의를 통해 비공개를 결정하더라도 그 이유를 상위법이 정한 ‘사회 안녕질서유지’로 한정하는 것으로 수정해 법 적합성 원칙에 부합되도록 해야 할 것으로 보임.

▶ 개정안과 수정안 대비표

| 개정안 | 수정안 |
|--|---|
| <p>제14조의2(회의의 공개) ① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 <u>동의로 본회의 또는 위원회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.</u></p> <p>② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.</p> | <p>제14조의2(회의의 공개) ① --- ----- ----- ----- <u>동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 -----협의를 하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가-----</u> ----- -----.</p> <p>② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.</p> |

※ 규칙안이 가결되더라도 윤리심사 및 징계에 관한 회의는 비공개 원칙이 유지됨.

- 또한 회의공개 원칙이 중계방송 및 회의록의 배부 등을 통해 구체적으로 실현된다는 점을 감안할 때, 규칙안이 실질적 효력을 가질 수 있기 위해서는 각 회의의 진행 상황을 의회 홈페이지 등을 통해 실시간 공개하는 등 제도적 개선 방안이 뒷받침되어야 할 것으로 판단됨.

2 공청회 활성화를 위한 규칙안

- 공청회는 제정조례안과 전부개정조례안이 의회 위원회에 회부되는 경우 이해관계자 및 외부전문가의 자문과 의견을 폭 넓게 수렴하여 보다 심도 있는 안전검토를 위해 도입되었음(의회규칙안 제54조제6항).
- 그러나 2015회계연도 의회사무처 예산안 검토보고에서 나타난 바와 같이, 최근 3년간 공청회 개최 실적과 예산 집행율은 매우 저조한 실정이며 이는 ‘위원회의 의결로 생략할 수 있다’는 단서 규정에 기인한 측면이 있음.

▶ 최근 3년간 공청회 개최 및 예산 현황

| 구 분 | 2012 | 2013 | 2014(10월 기준) |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 개최 건수 | 9 | 10 | 7 |
| 예산액 | 47,600 | 61,200 | 41,000 |
| 집행액 | 27,550 | 44,351 | 15,000 |
| 불용액 (불용율) | 20,050 (42.1%) | 16,849 (27.5%) | 26,000 (63.4%) |

- 규칙안은 공청회 생략 요건을 보다 엄격히 하여, 위원회의 공청회 생략을 의결함에 앞서 해당 의안의 대표발의 의원의 동의를 구하도록 하였음.
- 또한 제정조례안 또는 전부개정조례안의 발의 의원에게 의원 10명 이상의 연서를 통한 공청회 개최 요구권을 부여함으로써 공청회의 활성화를 도모하고자 하였음.
- 공청회는 주민의 참여를 활성화하고 자치입법에 대한 관심을 높이며, 이해관계자 또는 학식·경험이 풍부한 전문가로부터 전문적인 의견을 청취하여 안전심사를 심도 있게 할 수 있다는 장점이 있으므로 공청회를 활성화하고자 하는 개정안의 취지는 타당하다고 판단됨.

- 윤리특위는 상설특별위원회로서 의회의 자율권에 속하는 사항(자격심사, 윤리심사, 징계심사)을 심사하기 위한 위원회이며, 「지방자치법」 및 「서울특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례」를 법적 근거로 하고 있음.
- 그러나 제6대 이후 지금까지 윤리특위 개최실적이 없는 상황이며, 개최 요건상 자격심사(재적의원 4분의 1) 및 윤리심사·징계(의원 10명의 신청 등)에 한정되어 있어 의원 윤리성에 대한 문제 제기가 있더라도 독자적인 사전 조사활동에 많은 한계가 있음.
- 이에 개정안은 미국연방하원윤리위원회 규칙에 따른 윤리위원회의 독자적인 조사활동의 근거 등을 참고하여 특정한 사안 및 현안에 대해 윤리특위 차원의 실질적인 조사활동이 가능하도록 그 근거를 규칙안을 통해 마련하고자 하는 취지임.
- 규칙안은 윤리특위의 특정 현안 또는 사안에 대한 조사를 위한 요건으로서 개정안 비교표와 같이 설정하고 있는 바, 선출직 공무원인 의회 의원의 윤리강화를 위한 자정적 노력이 반영되었다고 볼 수 있음.
- 다만 빈번한 사전조사 신청 또는 요구로 인하여 의정활동이 위축되지 않도록 운영상의 각별한 주의가 필요하며, 무엇보다 조사 대상자의 반론권이 충분히 보장될 수 있어야 할 것임.

▶ 개정안 비교표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--------------------------|---|
| <p><u><신설></u></p> | <p>제84조의2(특정 현안 또는 사안에 대한 조사) <u>윤리특별위원회는 의원의 「서울 특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천 규범 조례」 준수 의무와 관련하여 다음 각 호의 경우에 해당하는 특정한 현안 또는 사안에 대하여 조사하여야 하며, 그 결과를 본회의에 보고해야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>윤리특별위원회가 조사할 정당한 이유가 있다고 스스로 결정한 때</u> 2. <u>윤리특별위원회의 위원장이 조사가 필요하다고 인정하거나 위원 5명 이상이 조사를 신청할 때</u> 3. <u>의원이 의원 10명 이상의 찬성으로 조사를 신청한 때</u> |

5. 질의 및 답변요지 : 없 음.

6. 토 론 요 지 : 없 음.

7. 수정안의 요지

가. 수정이유

지방자치법과의 적합성을 위하여 회의 비공개 의결요건 등을 수정함.

나. 주요내용

회의 비공개 의결정족수를 일반의결정족수에서 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 하고, 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하여 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정할 경우에 비공개를 결정할 수 있도록 수정함(안제14조의2제1항).

8. 심 사 결 과 : 수정안가결(재석위원 9명, 전원찬성).

9. 소수 의견의 요지 : 없 음.

10. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시의회 회의규칙 일부개정규칙안에 대한 수정안

| | |
|----------|-----------|
| 의안 번호 | 관련 238 |
|----------|-----------|

제안년월일 : 2014년 12월 17일

제안자 : 운영위원장

1. 수정이유

지방자치법과의 적합성을 위하여 회의 비공개 의결요건 등을 수정함.

2. 주요내용

회의 비공개 의결정족수를 일반의결정족수에서 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 하고, 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하여 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정할 경우에 비공개를 결정할 수 있도록 수정함(안제14조의2제1항).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국회법」, 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 기타

서울특별시의회 회의규칙 일부개정규칙안에 대한 수정안

서울특별시의회 회의규칙 일부개정규칙안 중 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제14조의2제1항 중 “본회의 또는 위원회의 의결이 있거나”를 “출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나”로 하고, “협의하여 비공개”를 “협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개”로 한다.

수정안 조문 대비표

| 현 행 | 개정안 | 수정안 |
|--|---|---|
| <p style="text-align: right;"><신설></p> <p>제14조의2(회의의 공개) ① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의 또는 위원회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.</p> | <p>제14조의2(회의의 공개) ① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의 또는 위원회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.</p> | <p>제14조의2(회의의 공개) ① 동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가</p> <p>② (개정안과 같음)</p> |
| <p>제54조(위원회의 심사) ① ~ ④ (생략)</p> <p>⑤ 위원회는 제정조례안 및 전부개정조례안에 대하여는 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.</p> | <p>제54조(위원회의 심사) ① ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 위원회는 제정조례안 및 전부개정조례안에 대하여는 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있으나, 해당 의안의 대표발의 의원의 동의를 구해야 한다.</p> | <p>제54조(위원회의 심사) ① ~ ⑤ (개정안과 같음)</p> |
| <p style="text-align: right;"><신설></p> | <p>⑥ 제5항의 제정조례안 또는 전부개정조례안의 발의 의원이 의원 10명 이상의 연서로 공청회를 요구한 경우에는 개최하여야 한다.</p> | <p>⑥ (개정안과 같음)</p> |

| | | |
|-------------------|---|---|
| <p><신설></p> | <p>제84조의2(특정 현안 또는 사안에 대한 조사) 윤리특별위원회는 의원의 「서울특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례」 준수 의무와 관련하여 다음 각 호의 경우에 해당하는 특정한 현안 또는 사안에 대하여 조사하여야 하며, 그 결과를 본회의에 보고해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 윤리특별위원회가 조사할 정당한 이유가 있다고 스스로 결정한 때 2. 윤리특별위원회의 위원장이 조사가 필요하다고 인정하거나 위원 5명 이상이 조사를 신청할 때 3. 의원이 의원 10명 이상의 찬성으로 조사를 신청한 때 | <p>제84조의2(특정 현안 또는 사안에 대한 조사) (개정안과 같음)</p> |
|-------------------|---|---|

서울특별시의회 회의규칙 일부개정규칙안

서울특별시의회 회의규칙 일부를 다음과 같이 개정한다.

제14조의2를 다음과 같이 신설한다.

제14조의2(회의의 공개) ① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.

② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.

제54조제5항 단서 중 “할 수 있다.”를 “할 수 있으나, 해당 의안의 대표발의 의원의 동의를 구해야 한다.”로 하고, 같은 조에 제6항을 다음과 같이 신설한다.

⑥ 제5항의 제정조례안 또는 전부개정조례안의 발의의원이 의원 10명 이상의 연서로 공청회 개최를 요구한 경우에는 제5항 단서를 적용할 수 없다.

제84조의2를 다음과 같이 신설한다.

제84조의2(특정 현안 또는 사안에 대한 조사) 윤리특별위원회는 의원의 「서울특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 조례」 준수 의무와 관련하여 다음 각 호의 경우에 해당하는 특정한 현안 또는 사안에 대하여 조사하여야 하며, 그 결과를 본회의에 보고해야 한다.

1. 윤리특별위원회가 조사할 정당한 이유가 있다고 스스로 결정한 때
2. 윤리특별위원회의 위원장이 조사가 필요하다고 인정하거나 위원 5명 이상이 조사를 신청할 때
3. 의원이 의원 10명 이상의 찬성으로 조사를 신청한 때

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문 대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제54조(위원회의 심사) ① ~ ④ (생략)</p> <p>⑤ 위원회는 제정조례안 및 전부개정조례안에 대하여는 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.</p> | <p><u>제14조의2(회의의 공개) ① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.</u></p> <p><u>② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.</u></p> <p>제54조(위원회의 심사) ① ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 위원회는 제정조례안 및 전부개정조례안에 대하여는 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있으나, 해당 의안의 대표발의 의원의 동의를 구해야 한다.</p> |
| <p><신설></p> | <p><u>⑥ 제5항의 제정조례안 또는 전부개정조례안의 발의 의원이 의원 10명 이상의 연서로 공청회를 요구한 경우에는 개최하여야 한다.</u></p> |
| <p><신설></p> | <p><u>제84조의2(특정 현안 또는 사안에 대한 조사) 윤리특별위원회는 의원의 「서울특별시의회 의원 윤리강령 및</u></p> |

윤리실천규범 조례」 준수 의무와 관련하여 다음 각 호의 경우에 해당하는 특정한 현안 또는 사안에 대하여 조사하여야 하며, 그 결과를 본회의에 보고해야 한다.

1. 윤리특별위원회가 조사할 정당한 이유가 있다고 스스로 결정한 때

2. 윤리특별위원회의 위원장이 조사가 필요하다고 인정하거나 위원 5명 이상이 조사를 신청할 때

3. 의원이 의원 10명 이상의 찬성으로 조사를 신청한 때