

● 제280회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 운영위원회

서울특별시의회 의원외교활동에 관한 조례안
검 토 보 고 서

2018. 4. 12.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 송재형 의원 대표발의 】

의안번호 2325

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 송재형 의원(찬성자 11명)
- 나. 제안일 : 2018. 1. 2.
- 다. 회부일 : 2018. 1. 3.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울특별시의회의원의 외교활동을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 의회의 외교활동을 보다 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 하려는 것임.

나. 주요내용

- 의원외교활동에 관한 정의를 규정함(안 제2조).
- 의원외교활동의 수행주체를 규정함(안 제3조).
- 의원외교연맹, 의원외교활동의 운영 및 여비지급에 대하여 규정함(안 제3조~제6조).
- 의원외교활동의 지원 사항을 규정함(안 제8조).

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「공공외교법」, 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 기타사항 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 제정안의 개요 및 취지

- 본 제정안은 서울시의원의 외교활동을 효율적으로 지원하기 위해 필요한 사항을 조례로 규정함으로써 서울시의원의 외교활동을 보다 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 하고자 제안된 것임.

2 입법 목적과 형식에 대한 검토 및 의원외교활동 수행주체(안 제3조)

- 현재, 서울시의원은 「서울특별시의회의원 공무국외활동에 관한 조례」(이하 “공무국외활동 조례”)에 의거해 상임위원회별 비교시찰과 자매도시 방문 등 각종 공무로 인한 국외활동을 매년 실시해 오고 있으며, 그 구체적인 현황은 아래와 같음.

<표 1> 제8대 및 제9대 의회 공무국외활동 내역

구 분	제8대	제9대 (‘17년말 기준)	합 계
자매도시 등 방문	23회	22회	45회
자매도시 등 초청	11회	13회	24회
국제회의 등 기타	-	-	-
상임위 비교시찰	18회	20회	38회
합 계	52회	55회	107회

- 그동안 지방의원의 공무국외활동은 선진 외국도시의 우수한 정책사례를 직접 벤치마킹하거나 비교연구를 통해 이를 시정에 반영할 수 있는 유익한 제도임에도 불구하고, 관광성 외유(外遊)라는 부정적 이미지로 인해 여론의 비판의 대상이 되고 있기도 함.

- 이는 의원 공무국외활동에 대한 예산·행정 지원의 미약, 다양한 활동주체 구성에 대한 규제, 지원조직의 업무상 한계 등이 주요 요인이라 할 수 있음.
- 또한 지방의원의 외교활동에 대한 개념이 정립되지 못했을 뿐만 아니라, 체계적으로 지원해 줄 법령의 미비와 조직의 부족 등이 저해요인으로 작용해 왔음.
- 이에 본 제정안은 의원의 공무국외활동에 대해 ‘의원외교’의 개념을 새롭게 정립하고, 이를 위한 효율적인 지원 체계를 마련하고 있다는 점에서 의원외교 활동의 위상 제고, 체계적이고 내실 있는 추진, 대시민인식 개선 등에 기여할 것으로 판단됨.
- 다만, 「지방자치법」 제22조¹⁾에 따라, 지방자치단체는 원칙적으로 ‘자신의 권한에 속하는 사무에 관해’ 조례를 제정할 수 있으므로, 소관사무 이외에는 조례를 제정할 수 없다는 한계가 있음.
- 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무, 단체위임사무 및 기관위임사무로 구분할 수 있는데, 이 중 관할 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체의 사무에 속하는 단체위임사무에 대해서만 원칙적으로 조례를 제정할 수 있음.²⁾
- 따라서 제정안과 같이 국가의 고유사무에 해당하는 ‘외교’에 관한 사항을 「지방자치법」 제9조(별첨1 참조)의 지방사무로 보아 조례로 정할 수 있는지에 대한 논란이 있을 수 있으나, 입법·법률고문의 자문결과 지방자치단체에 속하는 사무로 외국 지방자치단체와의 교류협력은 특별한 문제는 없다는 의견을 제시함.

1) 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

2) 다만, 국가 사무가 단체장에게 위임된 기관위임사무의 경우에는 단체장이 국가 기관의 하부 집행기관의 지위에서 수행하는 업무로 자치단체의 사무라 볼 수 없으므로 원칙적으로 조례를 제정할 수 없다. 하지만 예외적으로 기관위임사무라 하더라도 개별 법령 등에서 일부를 조례로 정할 수 있도록 한 경우 이른바 ‘위임조례’는 가능함(대법원 2000.5.30., 선고 99추85).

- 참고로, 국회 또는 국회의원의 외교에 관한 사항은 법률이 아닌 국회의장이 정하는 내부규정(「국회의원의 외교활동 등에 관한 규정」)으로 외교활동에 관한 사항을 규율하고 있으며, 지방자치단체에서는 조례상 ‘외교’라는 용어 대신 ‘공무국외활동’ 또는 ‘국제교류협력’이라는 용어를 사용해 오고 있음.

3 용어 정의, 의원외교활동 수행주체 및 운영 등(안 제2조~제3조 및 제5조)

- 안 제2조와 제3조에 따르면, ‘의원외교활동’은 그 수행주체가 의장의 승인을 받아 수행하는 ▲외국방문외교활동과 ▲초청외교활동으로 구분하고, 의원외교활동의 수행주체로는 의장, 부의장, 의원외교연맹, 상임위원회, 의원 등으로 규정하고 있음.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “의원외교활동”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외교활동으로서 의원 외교활동 수행주체가 서울특별시의회의장의 승인을 받아 수행하는 외국방문 외교활동과 초청외교활동을 말한다.
2. “외국방문외교활동”이란 「서울특별시의회의원 공무국외활동에 관한 조례」 제 2조제1항에 따른 공무국외활동을 말한다.
3. “초청외교활동” 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 외교활동을 말한다.
 - 가. 제3조 의원외교활동 수행주체에 의한 외국인사의 초청
 - 나. 서울특별시의 초청으로 서울특별시를 방문하고 있는 외국 지방자치단체의 장 등의 서울특별시의회 초청
 - 다. 그 밖에 서울특별시의회의장이 필요하다고 인정하는 외국인사의 초청

- 그리고 의원외교활동의 운영과 관련해 이 조례에서 규정하지 아니한 사항은 「공무국외활동 조례」에 따른다고 규정하고 있음(안 제5조).
- 이에 따라, 본 제정안과 「공무국외활동 조례」 일부 조항이 상호 중복 또는 충돌이 발생하고 있으므로(<표 2> 참조), 이 두 조례의 적용상 충돌 문제를

합리적으로 조정할 필요가 있음.

<표 2> 두 조례 간 상호 중복 또는 충돌 사례

구 분	의원외교활동 조례	공무국외활동 조례
사전심사	의장의 승인 (제2조)	심사위원회 심사 및 의장의 허가 (제5조)
수행주체	의장, 부의장, 의원외교연맹, 상임위원회, 의원(제3조)	원칙: 상임위원회 중심(제2조제2항) 예외: 의원 개인별 맞춤형 공무국외여행 가능
운영	「공무국외활동 조례」에 따르도록 함(제5조)	-

- 특히 실제 업무 추진 과정에서 어느 조례를 적용하고 준수해야 하는지에 대한 다툼의 소지가 있고, 의원외교활동 등 본문 용어 정의 조항의 체계자구와 내용상 오류가 발견되므로 법적 통일성과 명확성 확보 차원에서 일부 수정·보완이 요구됨.
- 한편, 「공공외교법」상 공공외교의 주체는 ‘국가’로 규정되어 있으나(제2조)³⁾, 안 제3조는 의원외교활동 수행주체로 의장, 부의장, 의원외교연맹, 상임위원회, 의원을 규정하고 있어, 과연 이들 의회구성원이나 구성단체가 의원외교활동의 수행주체가 될 수 있는지에 대한 심도 있는 검토가 요구됨.
- 또한, 의원외교연맹에 대한 용어 정의를 명확히 규정할 필요가 있고, 초청 외교활동의 절차와 방법 등이 준용되는 「공무국외활동 조례」에는 구체적인 사항이 미비되어 있으므로 이에 대한 수정·보완이 필요함.

3) 제2조(정의) 이 법에서 "공공외교"란 국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동을 말한다.

4 여비 지급(안 제6조)

- 안 제6조는 의원외교활동 수행주체의 외국방문외교활동에 대해 「서울특별시 의회의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례」 및 관련 규정에 따라 여비를 지급하고, 초청외교활동에 대하여는 상호주의 및 관련 규정에 따라 외빈초청여비를 지급할 수 있도록 하고 있음.
- 지방의원의 국외여비는 지방의원의 공무상 여행과 국외연수를 위한 여비로, 2018년도에 「지방자치단체 예산편성 운영기준」이 개정되어 법정 총액한도 내에서 편성·운영하고 있으며, 2017년 대비 금년도 개정사항은 아래와 같음.

<표 3> 의원국외여비 편성기준 및 예산

구 분	2017년	2018년	비 고
편성기준	의원정수(106명)×2,000천원 - 25%범위 내 자율조정 가능 단, 국제행사, 자매결연 등에 30% 범위 내 추가 편성 가능	총액한도 내 자율 편성 - 한도액: 최근 3년 평균×1.05 단, 국제행사, 자매결연 등에 30% 범위 내 추가 편성 가능	편성기준 개정
예 산	344,500천원	470,243천원	총액 한도제 도입에 따른 증액

- 그러나 예산상 제약이 있는 상황에서 제정안과 같이 특정한 요건을 정하지 않고 의원외교활동 수행주체(의장, 부의장, 의원외교연맹, 상임위원회, 의원)가 각종 외국방문외교 활동 시 여비를 지급하도록 강행규정으로 정할 경우, 한정된 예산운용에 심각한 문제를 초래할 소지가 있음.
- 의회사무처에서는 제정안과 같이 의원외교활동의 주체를 의장, 부의장, 의원외교연맹, 상임위원회, 의원 단위로 세분화하여 외국방문 또는 초청외교가 제한규정 없이 자유자재로 가능하도록 규정하는 경우, 외교활동수행 과잉 경쟁 및 그에 따른 예산부족이 우려된다는 의견을 제시함(<별첨2 참조>).

5 관계 행정기관 등에 대한 협조 요청(안 제7조)

- 안 제7조는 의원외교활동을 수행하기 위해 필요한 경우 의장은 관계 행정기관 등에 대하여 필요한 정보의 제공이나 의견의 제시를 요청할 수 있도록 하고, 협조를 요청받은 기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따르도록 강행규정으로 정하고 있음.
- 의장이 의원외교활동에 필요한 각종 자료와 정보의 제공, 의견제시 등을 관계 행정기관에 요청할 수 있도록 규정하는 것은 의원외교활동의 내실화를 기한다는 측면에서 타당하다고 판단되나, 의장의 협조요청을 받은 행정기관이 무조건 이에 따르도록 하는 규정은 법령상 특별한 근거 없이 행정기관에게 새로운 의무를 부과하는 것으로 법령 위배의 소지가 있으므로 삭제할 필요가 있음.

6 의원외교활동 지원(안 제8조)

- 안 제8조는 의전과 통역, 교류협력체계 구축, 교육 및 시민 홍보 등 의원외교활동 지원을 위해 의회사무처가 수행해야 할 사무의 범위를 규정하고 있음.
- 이는 의원외교활동을 보다 효과적으로 지원하기 위한 것으로 본 제정안의 입법취지에 부합하는 타당한 조치로 판단됨.
- 다만, 현재 의회사무처 내 국내·외 교류협력 업무를 담당하는 팀 단위 부서(의정담당관 교류협력팀) 총 5명(일반행정직 5급·6급 각 1명, 7급 2명, 임기제 6급 1명)으로는 의원외교활동 지원 업무의 효율적 추진에 한계가 있으므로 이를 전담하기 위한 전문인력 충원 등이 병행 검토되어야 할 것으로 판단됨.

7 종합 의견

- 이상을 종합하면, 본 제정안은 지방자치단체 최초로 ‘의원외교’에 관한 개념을 정립하고, 이를 효율적으로 지원하기 위한 체계를 마련함으로써 의원외교의 내실화와 위상을 제고할 것으로 기대되는 등 입법취지와 목적은 타당하다고 판단됨.
- 다만, 본 제정안과 「공무국외활동 조례」 상호 간 중복 또는 충돌, 의원외교 연맹에 대한 용어 정의와 초청외교활동의 절차 및 방법 등에 관한 규정 미비, 강행규정에 의한 예비 지급 시 예산 운용상의 문제, 의원외교활동 지원을 위한 전담인력 충원 등의 문제를 합리적으로 조정할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 판단됨.

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
 - 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
 - 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
 - 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
 - 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
 - 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
 - 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
 - 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
 - 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
 - 자. 공유재산관리(公有財産管理)
 - 차. 가족관계등록 및 주민등록 관리
 - 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
 - 가. 주민복지에 관한 사업
 - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
 - 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
 - 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
 - 마. 보건진료기관의 설치·운영
 - 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
 - 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리
 - 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
 - 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
 - 차. 지방공기업의 설치 및 운영

3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무

- 가. 소류지(小溜池)·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
- 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원
- 다. 농업자재의 관리
- 라. 복합영농의 운영·지도
- 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
- 바. 농가 부업의 장려
- 사. 공유림 관리
- 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
- 자. 가축전염병 예방
- 차. 지역산업의 육성·지원
- 카. 소비자 보호 및 저축 장려
- 타. 중소기업의 육성
- 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
- 하. 우수토산물 개발과 관광민예품 개발

4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무

- 가. 지역개발사업
- 나. 지방 토목·건설사업의 시행
- 다. 도시계획사업의 시행
- 라. 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(改修) 및 유지
- 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
- 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선
- 사. 자연보호활동
- 아. 지방하천 및 소하천의 관리
- 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
- 차. 간이급수시설의 설치 및 관리
- 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리
- 타. 지방 궤도사업의 경영
- 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
- 하. 재해대책의 수립 및 집행

- 거. 지역경제의 육성 및 지원
- 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
 - 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
 - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
 - 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리
 - 라. 지방문화·예술의 진흥
 - 마. 지방문화·예술단체의 육성
- 6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무
 - 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독
 - 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급

별첨2 의회사무처 의견조회 결과

I 개정안 주요내용

- 발의의원 : 운영위원회 송재형의원의 11명 ('18. 1. 2. 발의)
- 주요내용
 - 제안이유 : 서울특별시의회의원의외교활동을 위하여 필요한 사항을 규정하여 체계적이고 효율적인 의회 외교활동 수행
 - 주요내용 : 의원외교활동에 관한 정의 및 수행주체를 규정하고 의원외교연맹, 의원외교활동의 운영, 여비지급 및 지원사항을 규정함

II 운영현황 및 검토의견

운영현황

- 현행 「서울특별시의회 의원 공무국외활동에 관한 조례」를 통해 의원의 공무국외 활동의 타당성과 적합성 등을 심사하여 의정활동에 충분히 활용하고 있음.

검토의견

- 의원의 외교활동에 필요한 사항을 규정하고 있는 「서울특별시 의회 의원외교활동에 관한 조례안」과 의원의 공무국외활동에 필요한 사항을 정함을 목적으로 하고 있는 「서울특별시의회 의원 공무국외활동에 관한 조례」와 상호 중복되는 상황임.
- 현재, 의원국외여비는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 의거 출액한도제로 운영되어 증액이 어려우며, 위 조례와 같이 외교주체를

제한규정 없이 개별적으로 규정하는 경우 외교활동수행 과잉경쟁 및 그에 따른 예산부족도 우려됨.

- 특히, 「서울특별시의회 의원 공무국외활동에 관한 조례」에서는 ① 초청된 경우, ② 국제회의에 참가하는 경우 ③ 자매교류 ④ 시장·교육감이 해외출장을 요하는 경우를 제외하고는 의원 공무국외 활동은 상임위원회를 중심으로 실시하고 있으나,
- 「서울특별시의회 의원외교활동에 관한 조례안」에서는 외교활동의 수행주체를 의장, 부의장, 의원외교연맹, 상임위원회, 의원 단위로 세분화하여 초청 및 방문이 심사 또는 제한규정 없이 자유자재로 가능하도록 규정하고 있음.
- 또한, 의원 공무국외활동은 「서울특별시의회 의원 공무국외활동에 관한 조례」에 의거 위원회 심사를 거쳐 의장의 허가를 받아야하나 「서울특별시의회 의원외교활동에 관한 조례안」에서는 승인사항으로 약하게 규정하여 목적을 벗어난 개인 해외활동으로 조장 될 여지가 있음.
- 따라서, 의원의 전문성 향상과 교류협력 체계 구축을 위해 기존 조례인 「서울특별시의회 의원 공무국외활동에 관한 조례」를 개정하여 입법목적 달성을 하는 것이 타당하다고 사료됨.