

2021

정책개발 연구용역

최종보고서

---

지역개발을 위한 지방의회의원의  
권한과 역할연구

---



서울살림포럼  
한양대학교 산학협력단

# 제출문

## 서울특별시의회 서울살림포럼 귀하

이 보고서를 「지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할 연구」의 최종 보고서로 제출합니다.

2021. 11.

- 연구기관 : 한양대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 한 상 우(한양대학교 교수)
- 연구원 : 황 성 호(한양대학교 공공정책대학원 강사)
- 자문위원 : 최 영 훈(한양대학교 공공정책대학원 겸임교수)  
이 희 창(한양여자대학교 교수)

(요약문)

# 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할 연구

한양대학교 한상우 · 황성호

## 요 약

지역개발을 위한 지방의회의 역할은 지방의회가 가지고 있는 법적인 권한. 즉, 예산심의의결, 조례입법, 행정감사, 청원소개 등 통하여 실현될 수 있다. 지방의회의 지방자치단체 행정에 대한 관여는 넓으며, 이러한 지방의회권한의 실질적인 행사야말로 지방자치성공의 중요한 관건이 된다.

지방의회가 가지고 있는 예산 심의 의결권은 지방자치단체의 한해의 살림살이 전반에 대한 결정을 의미한다. 조례는 지방자치 행정의 일반적인 기준으로서의 기능뿐만 아니라 지방자치 행정의 정책창안자로서의 기능을 수행한다. 주민들의 청원은 개인적인 이익에 관한 것도 있고 지역발전방안들도 포함되어 있다. 그러므로 지방의원은 주민들이 바라는 지역개발 방안들을 주민들에게 들을 수 있다. 행정감시권은 지방자치 행정과정에 있어서 정책의 비효율과 집행부의 위법 부당과 비효율 비민주적인 사항들을 감시 통제하는 기능을 가지며, 무엇보다도 정책의 효율성을 제고하고 주민의 이익을 증진하는 것이다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할에 대한 법 제도적, 행태적, 시민과의 관계에 대한 고찰과 분석을 통하여 법제도적 개선방향과 운용방안을 제시하여 의회 위상과 기능제고에 기여하고자 한다.

본 연구의 범위는 서울특별시의회의원의 권한과 역할이다.

본 연구를 위한 연구방법은 크게 세 가지로 문헌조사방법, 법령과 조례에 대한 검토, 국내외 사례조사 및 전문가회의를 주로 사용하였다. 첫 번째, 문헌조사 방법으로서 연구과제와 관련하여 단행본, 관련 논문 및 보고서 등에 대한 검토를 통해 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할에 관한 이론적 제도적 토대를 정립하였다. 지방의회회 제도 관련해서는 관련 법령과 조례에 대한 검토를 실시하였다.

둘째, 국내외 사례 비교연구를 통해 국내 지방자치단체와 주요 선진국의 지역개발과정에서의 지방의회의원의 권한과 역할 관한 사례를 참고하여 발전방안을 제시하였다.

셋째, 자문회의 형식으로 이 연구의 연구원과 연구주체를 전공하는 교수 및 지방의회실무가들로 구성되는 전무가 집단의 정성적 그룹면접방법인 FGI(Focus Group Interview)방법을 활용하였다.

지역개발을 위한 지방의회의 예산권은 어떻게 행사되는 것이 바람직한가? 첫째로 실질적인 예산심의가 충실하게 가능하도록 해야 한다. 지방자치단체의 정책을 실현하기 위한 예산안에 대한 지방의회의 실질적인 심의가 이루어져야 지방자치 행정에 대한 민주적인 통제가 가능하다. 무엇보다도 예산심의에 충분한 시간을 가져야하며 지방의원의 예산안에 대한 정책전문가로서의 주의와 관심이 요망된다. 둘째로 서울특별시의 전체적인 시각에서 균형적인 지역발전의 전체시민의 입장에서 예산을 다뤄야 한다. 각 지역을 대표하는 지방의원의 입장에서는 자기지역주민의 숙원사업의 해결을 우선시 할 수 있으나 시 전체의 발전의 입장에서 균형적인 감각을 견제하는 것이 예산효율성의 추구할 할 수 있다. 셋째로 지방예산의 운영의 자주성이 확보되기 위해서는 재정확충이 중요하다.

조례제정권의 범위와 관련해서는 「지방자치법」 제22조(조례)는 「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.」고 규정하여 지방의회의 조례입법권을 원칙적으로 인정하고 있으면서도 자치행정에 관한 사항에 있어 조례를 법령의 범위 내에서만 제정할 수 있도록 한정되어 자치입법 권의 범위가 협소하게 위축되고 있다.

이에 대한 개선방안으로서는 지방정부의 독자적인 입법영역을 헌법에서 허용해줄 필요성이 있다. 헌법에서 규정하는 분야에 대해서는 지방정부만 입법권을 행사할 수 있도록 하고, 국회와 중앙정부의 각 부처에서는 아예 이를 침범하지 못하도록 하는 것이다. 만약 이러한 입법사항에 대해서 국회나 중앙부처가 입법권을 행사하면 관할권 위반으로 무효사유가 된다. 법률에 의해서 위임을 받지 않는 한 조례로는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것을 규정할 수 없게 되어 있다. 가급적이면 이러한 처벌규정의 구체적인 유형과 범위는 조례에 위임하여 각 지방의회에서 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

지방의회 의원은 주민이 불만이나 불편이 있는 청원을 하고자 하는 경우에는 이를 소개하여 그 해결을 돕도록 규정되어 있다. 청원소개권을 갖는 지방의원으로서 주민들로부터 지역개발을 위한 구체적인 방안들을 주민들로부터 얻어낼 수 있게 됨으로써 궁극적으로는 자치행정의 민주화에 기여하게 된다. 다만 지역주민들에게 이를 적극 홍보하고 사전에 알려 줄 필요가 있다.

지방의회는 집행기관의 행정사무처리 상황에 대하여 행정감사 및 조사권을 갖는다. 중요한 기능은 정책의 효율성과 타당성을 확보하는 것이라고 볼 수 있다. 현실적으로는 지방자치단체의 사무에 대하여는 당해 지방의회의 행정사무감사 외에 많은 중앙정부와 국회, 감사원 등의 사정기관에 의한 감사가 중복되어 있어서 지방자치단체로서는 과중한 감사대비에 부담을 가지고 있다. 이는 행정상의 국가적 큰 낭비일 뿐만 아니라 지방의회의 행정감시권을 무력화시킬 수 있다. 이에 대한 개선방안으로서는 지방자치단체에 대한 모든 행정사무감사는 원칙적으로 지방의회에 의한 감사로 단일화 되어야 하며 이를 위한 지방의회감사시스템의 강화와 신뢰도와 타당성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

# 목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	1
II. 지방의회의 의의	3
1. 지방의회의 개념	3
2. 지방의회와 국회의 비교	3
III. 지방의회의 지위	5
1. 헌법기관	5
2. 주민대표기관	5
3. 지방자치단체의 고유한 입법기관	6
4. 예산·정책의 전문적인 심의·의결기관	7
IV. 지방의회의 조직	8
1. 지방정부의 계층구조: 행정구역과 2계층제	8
2. 지방정부의 형태	9
3. 지방의회의 구성	13
V. 지방의회의 권한	14
1. 의결권	14
2. 행정감시권	16
3. 선거권	17
4. 청원수리권	17
5. 의견표명권	18
6. 자율권	18
VI. 지방의원의 권리와 의무	22
1. 권리	22
2. 의무	22

3. 의원의 신분 .....	23
4. 의원의 보수 .....	25
VII. Focus Group Interview 내용 .....	27
1. FGI 진행과정 .....	27
2. FGI의 내용 .....	27
VIII. 지역개발을 위한 지방의회의 역할 증대방안 .....	30
1. 지방의회의 예산권과 지역개발 .....	30
2. 조례제정권과 지역개발 .....	32
3. 청원소개권과 지역개발 .....	33
4. 행정감시권과 지역개발 .....	34
< 참고 문헌 > .....	38
< 판 권 지 > .....	40

## 그림 목차

<그림 3-1> 지방자치단체의 종류 .....	5
<그림 4-1> 지방행정체제 .....	8
<그림 4-2> 지방정부형태 .....	11
<그림 4-3> 지방정부형태 .....	12

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

지방자치는 주민의 복리증진과 지역의 발전을 위한 정치행정제도이다. 지방자치단체는 지역개발과 시민의 복리증진을 위한 많은 정책을 결정하고 집행한다. 정치와 행정의 기능 배분 상, 지방자치단체에서는 주로 정책집행은 집행부(행정부)가 담당하고 예산, 조례 중장기 지역발전계획 등의 중요한 정책결정은 의결기관인 의회의 심의 의결을 통하여 이루어진다. 즉, 지방의회는 지방자치를 이끌어가는 지방자치단체의 독립된 의결기구로서 지방자치과정에서 매우 중요한 역할을 수행한다. 지방의회의 성공적 역할 수행의 여부가 지방자치의 성패를 결정하는 주요한 요인이 됨은 두말할 필요가 없다.

지방자치단체는 지역의 발전을 위해서 보다 적극적으로 지역개발<sup>1)</sup>을 위한 다양한 계획을 수립하고 이를 집행한다. 지역개발을 위한 지방의회의 역할은 지방의회가 가지고 있는 법적 권한. 즉, 예산심의의결, 조례입법, 행정감사, 청원소개 등 통하여 실현될 수 있다. 지방의회의 지방자치단체 행정에 대한 관여는 넓으며, 이러한 지방의회권한의 실질적인 행사야말로 지방자치성공의 중요한 관건이 된다.

지방의회가 가지고 있는 예산 심의 의결권은 지방자치단체의 한해의 살림살이 전반에 대한 결정을 의미한다. 조례는 지방자치 행정의 일반적인 기준으로서의 기능뿐만 아니라 지방자치 행정의 정책창안자로서의 기능을 수행한다. 한편 지방의회의원들은 상당부분 주민으로부터의 직접적인 민원해결요구와 청원요청에 직면하고 있다. 주민들의 청원은 개인적인 이익에 관한 것도 있고 지역발전방안들도 포함되어 있다. 그러므로 지방의원들은 주민들이 바라는 지역개발 방안들을 주민들에게 들을 수 있다. 행정감시권은 지방자치 행정과정에 있어서 정책의 비효율과 집행부의 위법 부당과 비효율 비민주적인 사항들을 감시 통제하는 기능을 가지며, 무엇보다도 정책의 효율성을 제고하고 주민의 이익을 증진하는 것이다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할에 대한 법 제도적, 행태적, 시민과의 관계에 대한 고찰과 분석을 통하여 법제도적 개선방향과 운용방안을 제시하여 의회 위상과 기능제고에 기여하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 서울특별시의회의원의 권한과 역할이다. 서울특별시의회의 예산심의

1) 이 연구에서 지역개발(地域開發, regional development)은 지방자치단체가 해당 지역에서 주민의 복리증진과 지역발전을 위해 추진하는 종합적 사업을 총칭하는 의미로 사용한다. 여기에는 지역의 도로, 주택, 공원, 하천, 공간 활용 등 물리적 공간개발과 지역경제 활성화 주민의 삶의 질 개선을 위한 복지제도, 사회, 교육, 문화제도 등의 발전도 포함된다.

의결권, 조례입법권, 행정감사권, 청원소개권 등을 가지며 지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 일정한 기관 또는 기관의 구성원에 대한 선거권을 갖는다. 또한 지방의회는 의견표명권을 갖는다. 뿐만 아니라 지방의회는 의회의 운영에 대하여 자율권을 가지며 이는 지방의회의 내부의 조직과 운영에 대하여 일정한 범위 내에서 의회가 직접 규정할 수 있는 권한이다. 여기에는 자주적 내부조직권으로서 의장단의 구성, 위원회의 설치 및 운영, 사무기구의 설치 등이 포함된다. 의사의 자율권을 통하여 회의진행과 내부규정 등에 관하여 필요한 사항을 회의규칙으로 정한다. 여기에 속하는 의원신분사정권, 의원자격심사 및 의결, 의원의 징계 의원경찰권 등의 자율권도 결국은 지방의회가 지역개발 등 본연의 기능을 수행하기 위해 필요로 하는 권한이라고 할 수 있다.

본 연구를 위한 연구방법은 크게 세 가지로 문헌조사방법, 법령과 조례에 대한 검토, 국내외 사례조사 및 전문가회의를 주로 사용하였다. 첫 번째, 문헌조사 방법으로 연구과제와 관련하여 단행본, 관련 논문 및 보고서 등에 대한 검토를 통해 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할에 관한 이론적 제도적 토대를 정립하였다. 지방의회 제도 관련해서는 관련 법령과 조례에 대한 검토를 실시하였다.

둘째, 국내외 사례 비교연구를 통해 국내 지방자치단체와 주요 선진국의 지역개발과정에서의 지방의회의원의 권한과 역할 관한 사례를 참고하여 발전방안을 제시하였다.

셋째, 자문회의 형식으로 이 연구의 연구원과 연구주제를 전공하는 교수 및 지방의회 실무가들로 구성되는 전문가 집단의 정성적<sup>2)</sup> 의견조사방법인 FGI(Focus Group Interview)방법을 활용하였다. FGI(Focus Group Interview)는 좌담회, 표적집단면접, 초점집단면접이라고 불리며 사회자가 인터뷰<sup>3)</sup>를 이끌어나간다. FGI에서 면담자들은 자유롭게 스스로의 경험을 이야기할 수 있으며 면담자들은 사회자와 또는 중간에 다른 면담자들로 부터 질문을 받고 대답을 하게 된다. 모든 면담자들이 의견을 내고 나면 사회자는 다음 질문을 하게 된다. 이때 꼭 사전에 준비한 질문 그대로 진행되지는 않는다. 면담자들의 이야기 흐름에 따라서 사전 제작한 질문순서를 조정할 수 있다. 사전에 계획이 없던 질문도 추가로 할 수 있다. FGI에서 질문을 하는 역할은 사회자만 하지 않는다. 면담자들끼리도 질문을 하고 인터뷰의 방향을 만들어 나갈 수 있다.

FGI는 한 번에 4~8명의 전문가와 인터뷰를 진행한다. 이는 개개인별로 인터뷰를 하는 IDI(In Depth Interview)와 비교했을 때 시간 비용이 적게 든다. 또한 여러 명의 면담자가 상호작용하며 조사를 만들어 나가니, 조사자가 미처 놓치고 있던 정보를 수집하는데 유용하다.

---

2) 조사 방법은 크게 정량적 조사 방법과 정성적 조사 방법으로 구분된다. 설문지를 통해 리커트의 5점 척도와 같이 계량화된 의견을 수집하고, 설문조사를 통해 얻은 응답결과를 양적으로 분석한다면 정량적 조사방법이 된다. 정성적 조사는 인터뷰법을 통해서 주어진 문제에 대한 전문가의 의견을 주관식 설명 형식으로 듣고 이 의견들을 문장으로 정리해나가는 방식은 정성적 조사방법이다.

3) 인터뷰법은 한 명의 면담자를 인터뷰하는 IDI(In Depth Interview), 사회자 개입없이 면담자들끼리 주제에 대해서 토론과 논의를 하는 FGD(Focus Group Discussion), 한 명의 사회자와 4~8명의 면담자들이 함께 토론하고 문제해결방안이나 발전방안을 탐색해나가는 FGI(Focus Group Interview)가 있다.



## Ⅱ. 지방의회의 의의

### 1. 지방의회의 개념

지방의회는 주민의사를 대표하는 지방자치단체의 의결기관으로서 헌법기관이며 원칙적으로 주민의 직접선거로 선출된 의원들로 구성된 대의제적 합의제 의결기관이다. 지방의회는 지역발전과 주민복지증진을 위한 입법, 예산, 정책, 민원 청원, 행정감시 기능을 수행한다.

### 2. 지방의회와 국회의 비교

#### 가. 공통점

국회와 지방의회는 국민, 주민의 선거로 선출된 의원으로 구성된 합의체, 대의기관, 헌법상의 기관이라는 공통점이 있다. 의결기관이라는 점에서 양 기관은 국가 또는 지방자치단체의 조례, 예산 및 주요 정책을 심의 의결하며 또한 집행부에 대한 감시 견제 권한으로서 행정감시권이 있다. 의원임기 4년, 비례대표제(광역지방의회), 정당공천제를 취하고 있는 점은 같다.

#### 나. 차이점

① 국회에서 만드는 「법률」이라는 국가 전 지역의 모든 국민에게 적용된다. 지방의회에서 제정하는 「조례」는 법령의 범위 내에서 제정되며 당해 지방자치단체의 구역 내의 주민에게만 적용된다. ② 국회의원에게 인정되는 면책특권 불체포특권은 지방의원에게는 인정되지 않는다. ③ 의원의 선거권(18세)·피선거권(25세)의 일반요건은 같으나 지방의원의 경우 영주 체류자격 취득 3년이 지난 외국인에게 선거권이 있으며 피선거권의 경우에는 선거일까지 계속하여 60일 이상을 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있어야 한다.<sup>4)</sup> ④ 국회의원은 세비를 받는 유급의 신분이지만, 지방의원은 원칙은 무급제 명예직이다. 지방의회의원에게는 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비, 본회의 의결과 위원회의 의결, 그리고 또는 의장의 명에 따른 공무 여행시 지급하는 여비, 직무활동에 대하여는 월정수당을 지급한다.<sup>5)</sup> ⑤ 국회의 회기는 정기회 100일, 임시회 30일을 초과할 수 없으나<sup>6)</sup> 연간 회의일수에는 제한이 없다. 지방의회의 회의는

4) 공직선거법 제15조 제2항 제3호

5) 지방자치법 제33조 제1항

정례회와 임시회로 구분되며 회기는 조례로 정한다.<sup>7)</sup>

[사례] 회기운영에 관한 조례

서울특별시의회 기본 조례

제5조(연간 회의일수) 의회의 연간 회의 총일 수는 정례회 및 임시회를 합하여 150일 이내로 한다. 다만, 회의일수의 연장이 필요한 경우에는 본회의 의결로 연장할 수 있다.

제6조(연간 의회운영 기본일정의 수립) 서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 각 교섭단체의 대표의원 및 운영위원장과 협의 거쳐 매년 1월 10일까지 대강의 연간 의회운영의 기본일정을 정하여야 한다.

제7조(회기) ① 의회는 정례회를 매년 2회 개최하고, 정례회의 회기는 제1차·제2차 정례회를 합하여 80일 이내로 한다.

② 각 임시회의 회기는 20일 이내로 한다.

③ 2개 이상의 임시회의 집회요구가 있을 경우에는 먼저 제출된 것을 공고하고, 동시에 제출되었을 경우에는 집회일이 빠른 것을 공고하여야 한다. 다만, 집회일이 동일한 것은 일괄하여 공고한다.

제8조(정례회의 집회일) 「지방자치법시행령」 제54조에 따른 정례회의 집회일은 다음 각 호와 같다. 다만, 그 날이 토요일이거나 공휴일인 경우에는 그 다음날에 집회한다.

1. 제1차 정례회는 매년 6월 10일에 집회한다. 다만, 지방의회의원 총선거가 실시되는 연도의 제1차 정례회는 의회의 의결로 따로 정할 수 있다.

2. 제2차 정례회는 매년 11월 1일에 집회한다.

경기도의회 회기운영에 관한 조례

제2조(회의일수) 정례회와 임시회를 합하여 연간 회의일수를 140일 이내로 한다. 회의일수는 필요한 경우에는 본회의에서 의결을 거쳐 연장할 수 있다.

제3조(회기) ① 경기도의회는 정례회를 매년 2회 개최하되, 그 회기는 합하여 65일 이내로 한다. ② 매회 임시회의 회기는 20일 이내로 한다.

6) 헌법 제47조 제2항

7) 지방자치법 제33조(의원의 의정활동비 등)

### Ⅲ. 지방의회의 지위

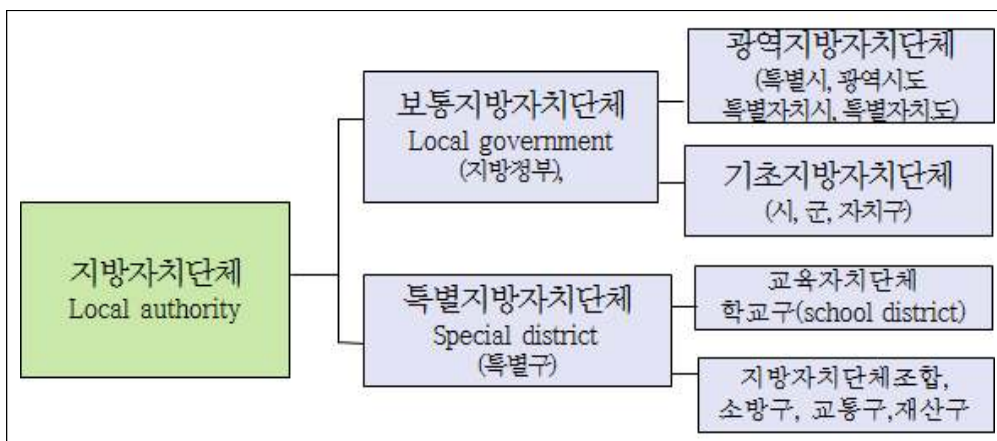
#### 1. 헌법기관

「헌법」 제118조는 지방자치단체에는 지방의회를 설치할 것을 명문으로 규정하고 있으며, 나아가 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장 등 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정할 것을 규정하고 있다.

「헌법」 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.  
 ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

지방자치단체에 지방의회를 설치하는 이유는, 주민들이 자신들을 의사를 대신하여 의정을 처리할 수 있는 대리인을 선출하여 지방자치 행정을 자율적으로 수행하도록 하기 위한 것이다. 따라서 민주적인 지방자치 행정수행을 현실적으로 가능하도록 하기 위해서는 대의제에 의한 의사결정방법이 필수적이며 주민의 의사의 정치적 대표기관으로서 지방의회를 두도록 헌법에 규정하고 있는 것이다. 이는 결코 지방의회의 설치나 폐지를 법률 등으로 결정할 수 없으며 또한 법률로서 의회 본연의 기능과 권한을 침해해서도 안 되며 이를 보장해야 함을 의미하는 것이다.

〈그림 3-1〉 지방자치단체의 종류



#### 2. 주민대표기관

지방의회는 주민의 투표로 선출된 의원으로 구성되며, 당해 지방자치단체 주민의 정

치적 의사를 대표하는 기관이다. 대표기관의 필요성은 대의제의 원리에 기반을 두고 있다. 지방의회는 “주민이 그의 대표를 통하여 간접적으로 정치적 결정에 참여하는 대의민주주의 원리”에 따라 주민의사를 대표하는 것이므로 지방의회가 의결한 사항은 주민의 의사로 의제된다.

비록 헌법과 지방자치법이 지방의회를 주민의 대표기관이라고 명문으로 규정하고 있지 않으나 하더라도 지방자치단체에 의회를 설치하도록 명문화하고 있는 헌법과 이에 따른 지방자치법의 취지로 볼 때, 지방의원은 주민의 대표자를 의미하고, 이들 주민의 대표자로 구성되는 지방의회가 주민 대표기관으로서의 지위를 갖는다는 것은 당연한 논리이다.

여기서 대표기관이란 주민의 대표기관이라는 의미에서 정치적 대표기관이며, 동시에 지방의회의 행위는 법적으로 주민의 행위와 동일시된다는 의미에서 법적 대표기관임을 의미한다.<sup>8)</sup>

一說은, 「지방자치법」 제101조 “지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다”는 규정을 들어 ‘지방의회가 당해 지방자치단체를 위하여 법적 행위를 하는 것은 법령에서 달리 정함이 없는 한 지방자치단체의 권한이다’라고 하여 지방의회의 독자적인 권리능력을 부인하고 있으나,<sup>9)</sup> 지방자치단체는 독자적인 행정주체로서 뿐만 아니라 독자적인 입법주체로서의 지위도 동시에 가지며, 지방자치단체의 구성에 있어 기관분립형을 취하고 있는 우리나라의 지방의회는 독자적인 입법주체로서 집행부와 마찬가지로 공·사법상의 법률관계에서의 독자적인 권리능력을 갖는다고 보는 것이 타당하다.<sup>10)</sup>

지방의회의 활동영역은 지방자치단체의 모든 중요한 사항에 대한 결정과 통제의 권한이 부여되어야 한다.<sup>11)</sup> 만약 지방의회의 지방자치단체의 중요한 정책결정에 관한 관여와 권한이 부인된다면 그러한 기관을 주민의 정치적인 대표기관이라고 보기는 어렵다. 따라서 지방의회는 지방자치단체의 모든 사무에 대하여 권한을 갖는다고 보는 ‘지방의회의 전권한성의 원칙’이 합리적이며 지방의회의 전권한성에 대하여는 이를 명문으로 규정하는 입법례도 있으나 설사 이를 명문으로 규정하지 않더라도 이는 지방의회의 주민대표기관으로서의 지위로부터 스스로 인정된다고 보고 있다.<sup>12)</sup>

### 3. 지방자치단체의 고유한 입법기관

총래 의회의 지위에 관하여 ‘지방의회는 법적인 의미에서 국회와 같은 헌법상의 의회

8) 법적 대표기관이란 지방의회가 공·사법상의 법률관계에서의 독자적인 권리능력을 갖는다는 것을 의미; 홍정선, 「신지방자치법」(박영사, 2009), pp. 216-217.

9) 홍정선, 「신지방자치법」(박영사, 2009), pp. 216-217.

10) 홍정선, 「신지방자치법」(박영사, 2009), p. 217.

11) 석종현, 「일반행정법(하)」, (삼영사, 1990), p. 172.

12) 석종현, 「일반행정법(하)」, (삼영사, 1990), p. 172.

는 아니며 지방자치단체의 구성부분의 하나로서 중앙정부에 귀속되는 행정기관'이라는 견해가 있으나,<sup>13)</sup> 「헌법」 제117조 제1항은 국가와 지방자치단체간의 수직적 권력분립을 규정하고 있다고 할 것이므로 의회는 행정기관이 아니라 고유한 입법기관으로서의 위상을 가진다.<sup>14)</sup> 의회를 행정기관으로 보려는 견해는 조례제정권을 행정입법으로 보아온 종래의 독일학계의 영향을 받은 것이나, 독일에서도 변화가 일어나고 있으며 의회의 입법기관성을 긍정하는 것이 학계의 통설이다.<sup>15)</sup>

「헌법」 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

지방의회가 헌법상 보장된 의결기관이며 당해 지방자치단체의 최고 의결기관이며 입법기관인 점에 비추어 볼 때, 그 기능과 권한이 해당 지방자치단체의 사무에 국한된다는 점에서 권한 범위에서는 차이가 있으나 의사기관으로서의 운영방식 등은 국회와 본질적인 차이는 없다고 봐야 한다.<sup>16)</sup>

지방의회는 주민을 대표하여 지방자치단체의 예산과 정책 등을 결정하는 최고의사결정기관이며 동시에 지방자치단체의 자치법규인 조례의 입법권을 갖는 입법기관으로서 그 지위는 헌법의 해석에 있어서 통설인 제도적보장설에 따라 완전하게 보장되어야 할 것이다.<sup>17)</sup>

#### 4. 예산·정책의 전문적인 심의·의결기관

의회의 정책기능은 정책과정별로는 정책의제의 형성-정책대안의 분석 및 평가-정책결정-정책집행-정책평가 및 시정조치로 구분되며 의회의 정책기능은 정책집행을 제외한 나머지 정책과정에 모두 관여하게 된다.<sup>18)</sup> 그러나 의회가 정책기능을 수행한다고 해서 의회가 행정기관이라는 의미는 아니며 의회 본연의 의결기관, 입법기관의 기능을 수행하는 과정 속에서 정책문제를 다루게 된다는 것을 의미한다.<sup>19)</sup>

정치와 행정의 궁극적인 산물은 정책이며 지방의회의 주요 권한인 조례입법권(정책형성기능), 예산심의·의결권(정책결정기능), 시정질문, 행정사무감사·조사, 결산검사·승인(정책통제기능), 민원처리 및 청원소개권(정책의제수립기능)은 결국 주민을 위한 정책

13) 석종현, 「일반행정법(하)」, (삼영사, 1990), p. 172.

14) 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화,” 지방자치법연구, 통권 제20호, p. 125.

15) 김남진, “지방의회의 법적 지위”, 월간고시, 1994년 1월호, p. 104.

16) 광주광역시의회, 의정활동 역량 강화를 위한지원체계 및 시스템 구축방안, 2013, pp. 19-21.

17) 광주광역시의회, 의정활동 역량 강화를 위한지원체계 및 시스템 구축방안, 2013, pp. 19-21.

18) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), pp. 357-358.

19) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 355.

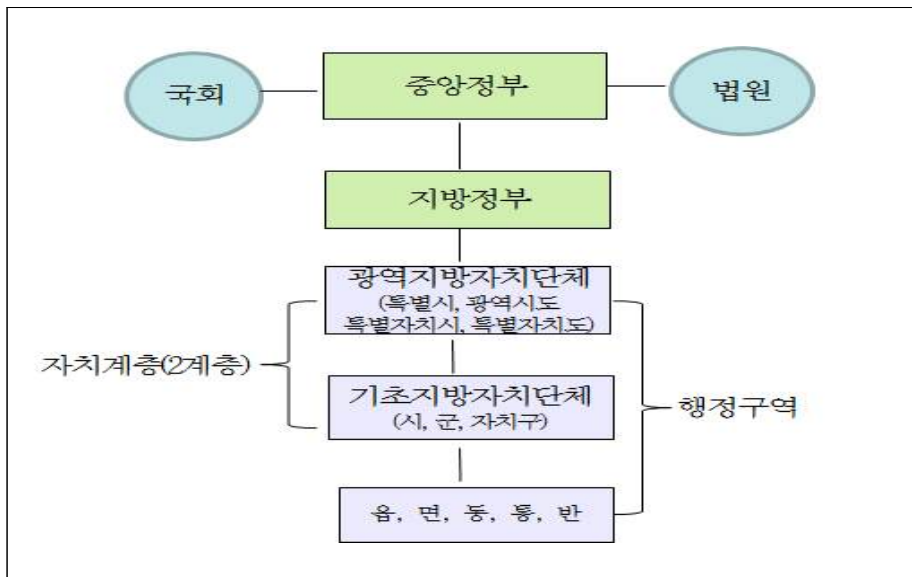
기능이다.<sup>20)</sup> 의회의 기능이 정책과정과 밀접하게 연관되어 있다는 사실은 입법권을 가진 지방의회가 중심이 되어 정책집행권을 행사하는 기관통합형 지방정부의 사례에서 쉽게 인식될 수 있다. 기관통합형은 영국, 독일, 캐나다, 호주, 미국의 일부 지방정부의 경우에서 정책결정기능과 집행기능을 지방의회에 통합시킴으로써 지방의회와 집행기관의 조화로 원활한 행정을 위해 채택하고 있다.<sup>21)</sup>

여기서 정치적 전문성이란 주로 정책의 심의 의결과정에서의 대표성(representativeness)과 책임성(responsibility)을 의미하며 정책적 전문성<sup>22)</sup>이란 주로는 행정관료들이 정책을 입안하고 집행하는 과정에서의 효율성(efficiency)과 기술성(technology)을 의미한다. 지방의회도 집행부와의 정책 동반자의 관계에서 정책을 분석 평가하고 선택할 수 있는 일정 수준의 정책적 전문성을 가지고 '정책의회상'을 발휘하여야 한다. 어떤 의미에서는 주민과의 다양하고 빈번한 접촉기회를 가지며 관료제적 틀에 얽매이지 않고 창의적 발상이 가능한 지방의회가 정책창안의 단계에서 보다 민주적이고 적극적인 역할을 할 수도 있다.

#### IV. 지방의회의 조직

##### 1. 지방정부의 계층구조: 행정구역과 2계층제

〈그림 4-1〉 지방행정체제



20) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 355.  
 21) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 356.  
 22) 행정관료와 선출직의 전문성 차이는 행정관료는 정책의 내용, 효과에 대해서 구체적 객관적으로 분석 파악하고 대안을 마련해야하는 정책적 전문성이 요구되며 선출직(단체장, 지방의원)은 대안을 이해하고 민주적으로 선택하는 정치적 책임성이 요구된다.

중앙정부의 권력을 3권 분립의 원칙에 의하여 입법-행정-사법으로 분권하듯이 중앙과 지방으로 분권하는 것을 지방분권이라고 하고 지방분권을 헌법과 법률에 의하여 구체화시킨 정치 행정제도가 지방자치제도이다.

우리나라의 지방행정구역은 서울특별시, 도(8), 제주특별자치도, 광역시(6), 세종특별자치시와 시, 군, 자치구의 지방자치단체와 자치단체가 아닌 행정구역으로서 일반시, 읍, 면, 리, 동, 통, 반을 두고 있다. 우리나라는 기초지방자치단체는 평균인구 20만 명으로서 외국(평균3-5만)에 비하여 인구규모가 커서 실질적인 지방자치가 어렵다.

## 2. 지방정부의 형태

지방자치단체의 기관구성형태는 의결기관과 집행기관의 존재형태에 따라 크게 기관통합형, 기관대립형, 주민총회형으로 분류된다. 기관통합형은 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 지방의회에 통합시키는 형태이다. 미국의 위원회형, 영국의 의회형, 프랑스의 의회의장형이 그 대표적인 예이다. 한편 기관대립형은 권력분립주의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시키고, 이들 기관 상호간의 견제와 균형을 통하여 자치행정을 수행해 나가는 형태이다. 기관대립형은 한국과 일본 그리고 각 국의 지방자치단체에서 다양하게 나타나는데 집행기관의 선임방법, 시장과 의회의 권한의 강약관계에 따라 약시장—의회형, 강시장—의회형, 그리고 시장—수석행정관형으로 나눌 수 있다.<sup>23)</sup>

주민총회형은 직접민주제의 원리를 현실적으로 적용한 기관구성형태로서 소규모 지방자치단체에서 흔히 볼 수 있는 유형이다. 지방자치단체 내의 모든 유권자로 구성된 주민총회가 자치단체의 최고기관으로서 중요정책, 인사, 예산 등을 직접 결정하고 집행하는 형태로서 오늘날에는 주민대표를 구성원으로 하는 대표적 주민총회형으로 행해지는 것이 일반적이다. 이 경우 의결권은 주민대표에 의해서 행사되지만 주민도 임의로 주민총회에 출석하여 의견을 개진할 수 있다. 스위스의 기초자치단체의 주민총회, 일본의 町·村總會, 미국의 타운미팅(뉴잉글랜드지역), 영국의 패리쉬(Parish) 회의 등이 이 유형에 해당한다.<sup>24)</sup>

### 가. 미국: 위원회형

미국의 위원회형은 주민에 의하여 선출된 보통 3~5인의 위원으로 구성되는 위원회가 행정권과 입법권을 포함한 지방자치단체의 모든 기능을 행사하며, 1인의 위원이 시장으로 지명된다. 위원들은 개별적으로 각 행정부서의 장이 되어 부문별 행정을 지휘 감독하지만 다른 행정부서의 사무까지 공동으로 책임을 진다.<sup>25)</sup>

23) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, pp. 3-9.

24) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.

한편 미국의 각 지방자치단체는 기관통합형인 위원회형 외에 기관대립형을 취하고 있는 곳도 많다. 그 중 하나는 약시장—의회형(Weak Mayor-Council type)으로서 의회가 정책결정권은 물론 고위직공무원에 대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 보유하여 市의 일상 행정분야에 관여하는 형태이다. 시장은 인사권, 거부권, 예산편성권 등에 있어서 많은 제약을 받아 극히 한정된 행정권만을 행사할 뿐이다. 이 유형에서는 의회의 각종 행정위원회가 일부 행정기능을 수행하고, 시장 외에 주민에 의해 직접 선출된 행정관(검사장, 조정관, 재무관, 감사역 등)이 따로 있어서 행정의 권한과 책임이 분산되어 있는 것이 특징이다.<sup>26)</sup>

또 하나는 강시장—의회형(Strong Mayor-Council type)으로서 시장에게 시행정의 모든 책임을 귀속시킨 형태이다. 시장은 지방자치단체의 행정전반에 대하여 책임을 지면서 강력한 인사권과 예산편성 및 집행권을 가질 뿐만 아니라 입법안을 의회에 제출할 수 있고, 의회의 의결사항에 대하여 거부권을 행사할 수 있다. 이러한 강시장형은 행정의 능률성의 요청에 따라 약시장—의회형에 대응하여 등장한 것으로 주로 대도시(50만 이상)나 소도시(2만5천 이하)에서 채택하고 있다.<sup>27)</sup>

또한 시장—수석행정관형(Mayor-Chief Administrative Officer type)은 시장이 집행기관의 장의 지위에 있으면서 전문적인 행정능력을 갖춘 수석행정관의 임면권을 가지고 있는 형태이다. 시장은 對의회관계 등 대외업무를 관장하고, 수석행정관은 예산의 관리, 행정운영에 대한 일반적 지휘·감독권, 시장에 대한 권고권, 공무원임명권 등을 가지고 내부적인 행정전반을 담당한다. 이 유형은 시장이 일상적인 행정사무로부터 벗어나 고도의 정책사항에 전념할 수 있다는 장점을 갖는다. 강시장—의회형과 의회—지배인형의 장점만을 결합시킨 유형으로서 뉴욕, 보스턴, 로스엔젤레스, 샌프란시스코, 필라델피아 등의 대도시에서 채택하고 있다.<sup>28)</sup>

#### 나. 영국: 의회형

지방의회가 의결기능과 집행기능을 동시에 관장하는 형태로서 영국을 비롯하여 대부분의 영연방국가(캐나다, 인도, 호주, 뉴질랜드, 남아공화국 등)에서 채택하고 있다. 지방자치단체의 장이 별도로 존재하지 않으며 의회의 의장이 당해 지방자치단체를 대표한다. 그러나 의장은 단지 의례적·상징적인 존재에 불과하며, 실제적인 집행권한은 각 행정 분야별로 설치되는 분과위원회가 담당한다.<sup>29)</sup>

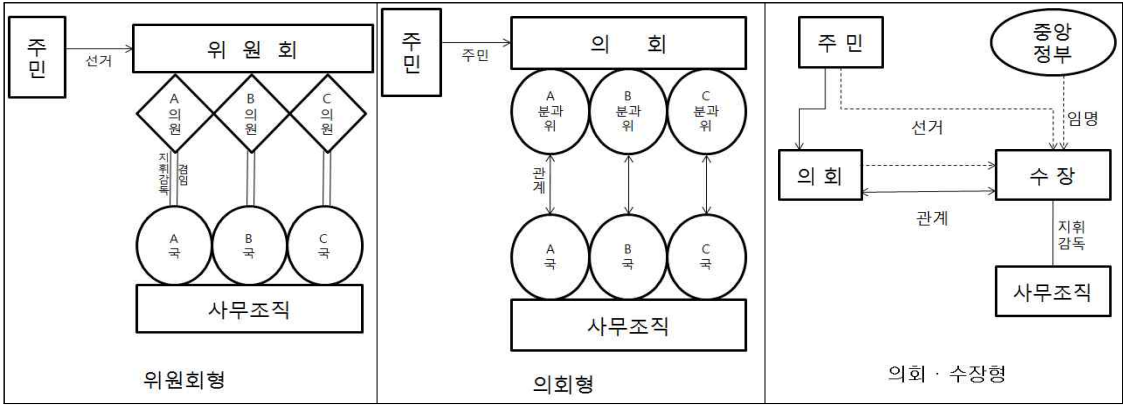
#### 다. 프랑스: 의회의장형

25) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.  
 26) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.  
 27) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.  
 28) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.  
 29) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.



프랑스의 의회의장형은 의장이 정책을 집행하는 자로서 지방자치단체장의 지위를 동시에 겸하고 그 소관 하에 행정조직을 두고 있다. 1982년 지방분권법에 의해 레지옹 및 데파르트망에서 채택하고 있는 형태이다.

〈그림 4-2〉 지방정부형태



라. 독일: 집행기관장—의회형

독일의 집행기관장—의회형은 주민직선에 의해 의원과 시장을 선출하지만 시장이 집행기관장인 동시에 의회의장으로서의 지위를 겸하고 있는 강력한 시장형 정부형태이다. 바이에른주, 라인란트-팔츠주, 작센주 등이 이 제도를 도입하고 있다. 또 다른 형태로서는 집행기관 간선형이 있는데 이는 집행기관의 책임자를 주민의 대표기관인 지방의회가 선출하는 유형으로서 독일의 쉘레스비히-홀스타인주의 게마인데, 크라이스와 자르란트주 및 프랑스의 코뮌(Commune)에서 채택하고 있다. 또 다른 형태는 의회—지배인형(Council-Manager type)으로서 의회가 정책결정권과 행정통제권을 행사하되, 행정 전반에 대하여 책임을 지는 전문지배인을 선임하는 형태이다.<sup>30)</sup>

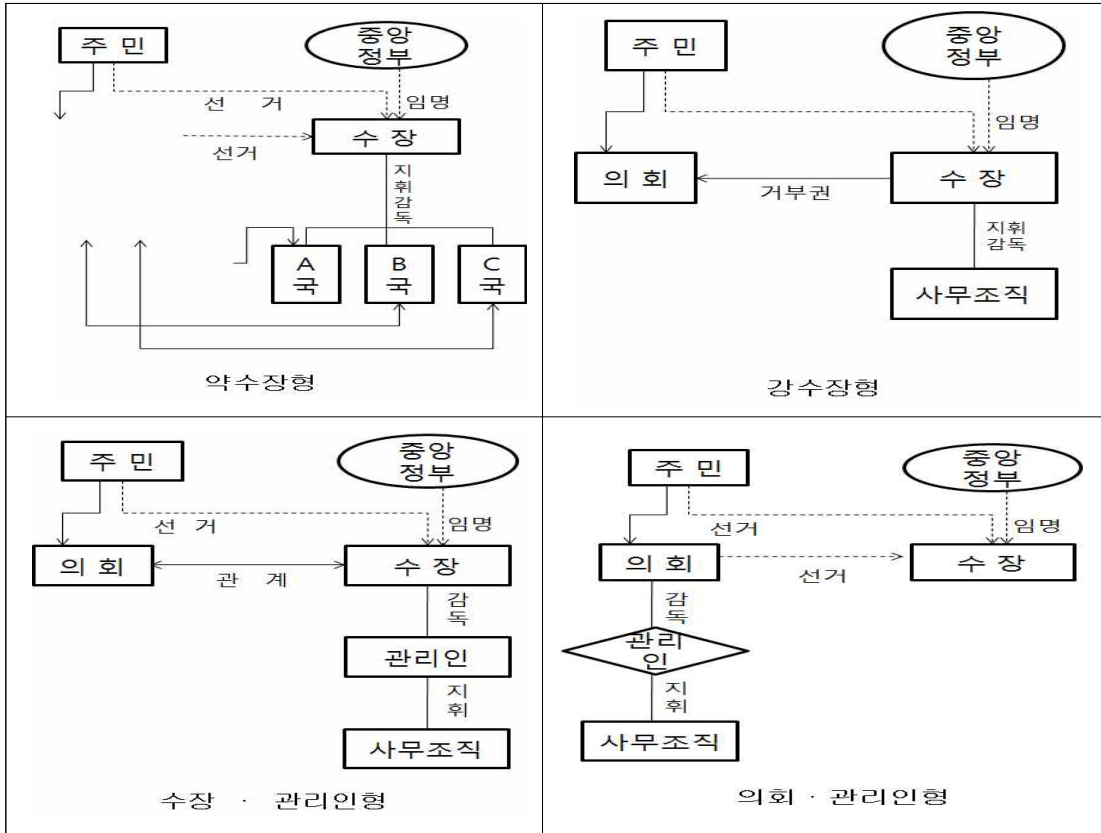
마. 일본: 수장제

일본은 중앙정부는 의원내각제를 채택하고 있어서 지방자치단체의 기관구성형태로 보면 기관통합형에 속한다. 이와는 달리 일본의 모든 지방자치단체는 기관대립형에 속하는 수장제를 채택하고 있다. 따라서 지방자치단체 장과 지방의회의원을 모두 주민직선에 의해 선출하고 있다. 다만, 수장 이외에 행정위원회(교육위원회, 공안위원회, 선거관리위원회, 감사위원 등)를 별도로 두고 독립된 지위에서 소관 사항을 관장하도록 함으로써 집행기관을 다원화하고 있는 점이 특색이다. 수장은 미국의 강시장형과 같이 강

30) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.

력한 지위와 권한(거부권, 의회해산권 등)을 가지며 도도부현의 부지사, 出納長 및 시정촌의 助役, 收入役을 의회의 동의를 받아 임명하고 있다.<sup>31)</sup>

〈그림 4-3〉 지방정부형태



바. 우리나라 지방자치단체의 기관구성

우리나라는 현재 기관대립주의를 채택하고 주민직선에 의해 의회의원과 자치단체장을 선출하고 있다. 지방의회와 지방자치단체장을 상호 분립시켜 권한을 분담시킴으로써 미국의 시장-의회형 또는 일본의 수장형과 유사하다. 재의요구권, 선결처분권 등 제도적인 면에서뿐만 아니라 강력한 중앙집권체제하의 집행부우위의 전통으로 말미암아 교육·학예에 관한 사무를 제외하고는 모든 행정기능을 자치단체장이 관장하도록 하고 있어서 자치단체장의 지위·권한이 강한 이른바 수장우위적인 형태를 취하고 있다.<sup>32)</sup>

우리나라가 채택하고 있는 기관분립형은 권력분립주의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의결기능은 지방의회에, 집행기능은 단체장을 수반으로 하는 집행부가 담당하는 형태이다.

31) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.

32) 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 지방자치정보, 제11권 제1호, p. 3.

### 3. 지방의회의 구성

#### 가. 의원정수

우리나라는 대의회제와 소의회제의 중간형이며, 의원정수 법정주의를 채택하고 있다. 공직선거 및 선거부정방지법에 따르면 의원정수의 산정은 지방자치단체의 유형별로 나누어 각각 그 관할구역 안의 행정구역을 기준으로 하되, 인구수를 고려하여 정하고 있으며, 특히 시·도의회는 경우에는 정당별 득표비율에 의한 비례대표제를 가미하고 있다.

1) 지역구 시·도의회 의원정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 나누어진 경우에는 그 지역구)마다 2인으로 한다. 지역구 의원정수의 하한선은 14인이다(공직선거법 제22조).

2) 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군 통합 후 최초로 실시되는 임기만료에 의한 선거에 한하여 도의회의원의 정수는 통합 전 시와 군마다 2인으로 한다.

3) 비례대표 시·도 의원은 정수를 지역구 시·도의원정수의 100분의 10으로 하되, 이 경우 단수는 1로 보며, 그 정수의 하한은 3인이다.

4) 자치구·시·군의회의 의원정수는 그 관할구역 안의 읍·면·동마다 1인으로 하되, 인구 5천 명 미만의 동(도서지역인 동은 제외)은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 선출한다. 의원정수 하한선은 7인으로 한다(공직선거법 제23조).

#### 나. 의장단

지방자치법 제48조(의장·부의장의 선거와 임기) ① 지방의회는 의원 중에서 시·도의 경우 의장 1명과 부의장 2명을, 시·군 및 자치구의 경우 의장과 부의장 각 1명을 무기명투표로 선거하여야 한다. ③ 의장과 부의장의 임기는 2년으로 한다.

#### 다. 의장단불신임의 의결

지방자치법 제55조(의장불신임의 의결) ① 지방의회의 의장이나 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다.

#### 라. 위원회

1) 상임위원회: 소관의안과 청원 등을 심사·처리하기 위하여 상임위원회를 두되, 시·군·자치구의회의 상임위원회 설치기준은 대통령령으로 정한다. 위원은 본회의에서

선임하고, 의원은 반드시 1개 상임위원회의 위원이 되어야 하며, 2개 이상의 상임위원이 되는 것은 금지된다. 상임위원회는 본회의에서 회부된 소관의안과 청원 등을 심사하여 위원장이 그 결과를 본회의에 보고하여야 한다.

2) 특별위원회: 특정한 사안을 그때그때 심사·처리하기 위하여 본회의의 의결에 의하여 특별위원회를 설치할 수 있다. 의원은 본회의에서 선임하고, 부의된 안건을 심의하는 동안 존재한다. 특별위원회는 회기 중에 한하여 의회의 의결로 부의된 안건만 심사하되, 의회의 의결로 회부된 특정안건에 대해서는 폐회 중에도 심사할 수 있다.

#### 마. 의회의 사무조직

의회의 사무처리를 위해 조례가 정하는 바에 의하여 의장의 직속보좌기관으로서 시·도의회는 사무처를, 시·군 및 자치구의회는 사무국 또는 사무과를 설치할 수 있다. 사무직원의 정수는 조례로 정하며, 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 자치단체의 장이 임명한다.<sup>33)</sup> 직원의 신분과 직무: 사무처에는 사무처장과 직원을, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 두고, 모두 지방공무원으로 보한다.<sup>34)</sup> 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법을 적용한다.<sup>35)</sup>

## V. 지방의회의 권한

### 1. 의결권

#### 가. 의의

우리나라는 지방자치법 제39조 제①항에서 “지방의회는 다음 사항을 의결한다”라고 규정하여 제한적 열거주의를 채택하고 있으며, 아래에 열거된 사항은 반드시 지방의회의 의결을 받아야 한다. 또한 제②항에서 “지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 실질적으로 지방의회가 의결할 수 있는 사항은 지방자치법 제39조 제①항에서 열거하고 있는 사항 외에도 매우 다양한 분야의 많은 사안에 대해서 지방의회가 의결 할 수 있다.

---

33) 지방자치법 제90조

34) 지방자치법 제91조

35) 지방자치법 제92조

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
5. 기금의 설치·운용
6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

#### 나. 의결권의 한계

##### 1) 상위법규 우위에 의한 한계

지방의회의 의결은 ① 국가 법령, ② 상급자치단체의 조례나 규칙, ③ 해당 자치단체의 조례나 규칙에 위반해서는 안 된다.

##### 2) 법률유보에 의한 한계

지방의회가 ① 주민의 권리제한과 의무부과에 관한 사항을 조례로써 정할 때, ② 조례가 정하는 사항을 위반하는 경우에는 처벌에 관한 사항을 조례로써 정할 때에는 반드시 법률의 위임이 있어야 한다.

##### 3) 외부견제에 의한 한계

지방의회의 의결은 ① 지방자치단체장이 선결처분권 또는 재의요구권을 행사하는 경우, ② 감독관청이 재의요구권을 행사하거나 ③ 감독관청의 승인을 요하는 경우에 제한을 받는다.

(지방의회의 의결권행사에 있어서 감독관청의 승인을 요하는 경우)

- ① 행정구·읍·면·동의 명칭과 구역변경 및 폐지·분합, ② 지방자치단체 사무소소재지의 변경 및 신설, ③ 지방자치단체의 직속기관 설치, ④ 지방채의 발행, ⑤ 지방자치단체조합의 설립 및 해산 등

## 2. 행정감시권

### 가. 행정감시권의 의의

의회의 감시권은 집행부와 지방자치단체장에 의한 행정 전반과 정책집행과정에서의 합법성, 민주성, 효율성, 타당성 등에 대한 조사, 감사 및 평가이며 집행부의 행정운영의 적정성과 지방의회의 권한에 속하는 사항에 대한 의결권행사를 보완한다.

### 나. 서류제출요구권

의회는 본회의나 위원회의 의결로써 안전의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 당해 지방자치단체의 장에 대하여 요구할 수 있다.<sup>36)</sup>

### 다. 행정사무처리상황의 보고 및 질문응답권

자치단체장 또는 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다. 자치단체장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있는 때에는 출석·답변하여야 하되, 필요한 사정이 있는 경우에 자치단체장은 관계공무원으로 하여금 출석하여 답변하도록 하게 할 수 있다.<sup>37)</sup>

### 라. 행정사무감사 및 조사권

#### 1) 감사·조사의 실시

사무에 대한 감사는 매년 1회 정기회의 회기 내에 행하되, 시·도의 경우 14일, 시·군 및 자치구의 경우 9일의 각 범위 내에서 실시한다. 조사는 관심이 되고 있는 사안에 관하여 재적의원 3분의 1 이상이 발의하면 본회의의결을 통하여 본회의 또는 위원회가 조사를 시행한다.<sup>38)</sup>

#### 2) 감사·조사의 범위와 한계

감사 및 조사는 지방자치단체의 고유사무를 대상으로 한다. 지방자치단체 및 그 장이

---

36) 지방자치법 제41조

37) 지방자치법 제42조

38) 지방자치법 제41조

위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대해서는 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회와 시·군 및 자치구의회가 행할 수 있다. 감사 및 조사는 개인의 사생활을 침해하거나 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 관여하지 못한다.

### 3) 감사·조사의 방법

감사 또는 조사를 위하여 필요한 때에는 현지 확인 또는 서류제출을 요청할 수 있으며, 자치단체장 또는 관계공무원을 출석하게 하여 증언하게 하거나 참고인으로서 의견 진술을 요구할 수 있다.<sup>39)</sup> 이 경우 감사 또는 조사는 공개가 원칙이나, 본회의나 감사 또는 조사위원회가 의결하면 공개하지 않을 수 있다. 지방의회의원은 직접 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 사안에 한하여 감사 또는 조사에 참여할 수 없으며, 감사 또는 조사를 할 때에 그 대상기관의 기능과 활동이 현저히 저해되거나 기밀이 누설되지 않도록 주의하여야 한다. 감사 또는 조사를 위해 출석요구를 받은 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언 또는 진술을 거부한 때에는 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.<sup>40)</sup> 지방의회는 본회의의 의결로 감사 또는 조사결과를 처리한다.<sup>41)</sup>

## 3. 선거권

지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 일정한 기관 또는 기관의 구성원에 대한 선거권을 갖는다. ① 의장·부의장·임시의장의 선거, ② 위원회위원의 선거, ③ 감사위원의 선거 등이 이에 속한다.

## 4. 청원수리권

### 가. 청원의 의의

청원권은 국가기관 또는 지방자치단체에 대하여 국민 또는 주민이 희망사항을 진술하는 권리이다. 청원은 반드시 권리나 이익이 침해된 경우에만 하는 것은 아니다. 이해관계가 없는 자의 청원도 가능하다. 청원은 반드시 문서로서 의원의 소개를 요건으로 하나 진정은 의원의 소개를 필요로 하지 않는다는 점에서 청원과 차이가 있다.

---

39) 지방자치법 제41조

40) 지방자치법 제42조

41) 지방자치법 제41조의 2

## 나. 청원의 주체

청원권자는 내·외국인, 타 지방자치단체의 주민, 미성년자와 금치산자는 물론 자연인과 법인, 권리능력 없는 사단 모두 가능하다. 공무원, 군인, 수형자 등은 일정한 범위 내에서 가능하다.

## 다. 청원의 수리사항

청원의 대상이 되는 사항은 원칙적으로 지방자치단체 기타 공공단체의 모든 사무이다. 다만 청원내용이 ① 재판에 간섭하는 것, ② 법령에 위배되는 것, ③ 국가원수를 모독하는 것, ④ 타인을 모해할 목적으로 허위의 사실을 적시하는 것, ⑤ 동일내용의 청원서를 동일기관에 2개 이상 또는 2개 기관 이상에 제출한 청원은 대상에서 제외된다.

## 5. 의견표명권

지방의회는 주민대표기관으로서 비록 법률상 권한 이외의 사항이라 하더라도 지방자치단체의 공익에 관한 것이면 그 의견을 표명할 수 있다. 지방자치법에 규정된 의견표명권은 지방자치단체를 폐지·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 해당 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다.<sup>42)</sup>

## 6. 자율권

### 가. 자율권의 의의

자율권이란 지방의회의 권위와 자주성을 존중하기 위하여 의회의 조직과 운영에 관한 사항을 일정한 범위 내에서 자율적으로 규율할 수 있는 권한을 말한다.

### 나. 자주적 내부조직권

지방의회는 법령이 정한 범위 내에서 조직설치 및 운영, 인력의 충원과 인사 등의 문제에 대하여 타 기관의 간섭을 받지 않고 자주적으로 결정할 수 있다.

#### 1) 의장단의 구성

지방의회는 의원 중에서 시·도의 경우 의장 1명과 부의장 2명을, 시·군 및 자치구의 경

---

42) 지방자치법 제4조 제2항



우 의장과 부의장 각 1명을 무기명투표로 선거하여야 한다. 지방의회의원 총선거 후 처음으로 선출하는 의장·부의장 선거는 최초 집회 일에 실시한다. 의장과 부의장의 임기는 2년으로 한다.<sup>43)</sup>

## 2) 의장불신임의 의결

지방의회의 의장이나 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다. 불신임의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 행한다. 불신임의결이 있으면 의장이나 부의장은 그 직에서 해임된다.<sup>44)</sup>

## 3) 위원회의 설치

지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다. 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다. 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.<sup>45)</sup> 지방의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다.<sup>46)</sup>

지방의회의 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원을 둔다. 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다. 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<sup>47)</sup>

## 4) 사무기구의 설치

시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 지방공무원으로 보한다.<sup>48)</sup> 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다.<sup>49)</sup> 사무직원은

43) 지방자치법 제48조

44) 지방자치법 제55조

45) 지방자치법 제56조

46) 지방자치법 제57조

47) 지방자치법 제59조

48) 지방자치법 제90조

49) 서울특별시의회사무처에 두는 직원은 서울특별시의회사무처 설치 조례 제5조, 서울특별시 공무원 정원 조례 및 같은 조례 시행규칙 제2조의 별표1에서 상세히 규정하고 있다.

지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직공무원, 임기제공무원, 대통령령으로 정하는 일반직공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.<sup>50)</sup> 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다. 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.<sup>51)</sup>

#### 다. 의사의 자율권

##### 1) 회의규칙의 제정

지방의회는 법령을 위반하지 않는 범위 내에서 회의의 진행과 내부규율에 관한 사항에 대하여 법령으로 규정한 사항 이외의 사항을 회의규칙으로 정할 수 있다.<sup>52)</sup>

##### 2) 개·폐회 등의 결정

지방의회는 개회, 휴회 및 폐회, 회기의 결정, 회기의 연장, 의사일정 등에 있어서 자주적으로 결정한다. 다만 그 회의일수에 대해서는 일정한 제한이 있다.

##### 3) 회의의 비공개

지방의회는 회의는 공개한다. 다만, 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우 또는 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. 의장은 공개된 회의의 방청허가를 받은 장애인에게 정당한 편의를 제공하여야 한다.<sup>53)</sup>

#### 라. 의원신분사정권

##### 1) 의원사직의 허가

의원이 사직하려면 의회가 개회 중일 경우에는 의회의 허가를 받아야 하고, 폐회 중에는 의장의 허가를 받아야 한다.<sup>54)</sup> 의원은 자신이 제출한 사직서에 대하여 의회의 의결

---

50) 지방자치법 제91조

51) 지방자치법 제92조

52) 지방자치법 제71조

53) 지방자치법 제65조

54) 지방자치법 제77조

또는 의장의 허가가 있기 전까지 철회할 수 있다.

## 2) 의원자격심사 및 의결

의원의 자격심사는 법원의 판결에 의하여 확정되는 경우를 제외하고는 지방의회가 자율적으로 심사하고 의결한다. 자격심사는 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 의장에게 청구할 수 있으며, 피심의원에 대한 자격상실의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.<sup>55)</sup>

## 3) 의원의 징계

지방의회의원이 지방자치법 또는 회의규칙에 위배되는 행위를 한 때에는 의회의 의결로써 이를 징계할 수 있다.<sup>56)</sup> 지방의회의 의장은 징계대상 의원이 있을 때에는 이를 소관위원회 또는 본회의에 회부하며, 모욕을 당한 의원이 모욕을 가한 의원에 대하여 징계를 요구할 때에는 징계사유를 기재한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다.<sup>57)</sup> 징계의 종류로는 ① 공개회의에서의 경고, ② 공개회의에서의 사과, ③ 30일 이내의 출석정지, ④ 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 하는 제명 등이 있다.<sup>58)</sup>

### 마. 의회경찰권

#### 1) 의회경찰권의 의의

의회경찰권이란 의회의 질서를 유지하기 위하여 의원, 방청인은 물론 그 밖의 의회 내에 있는 모든 자에 대하여 일정한 사항을 명하거나 실력으로서 그 명령을 강제할 수 있는 권한을 말한다.

#### 2) 의회경찰권의 내용

의회의 의장 또는 위원장은 의원이 본회의 또는 위원회의 회의장에서 지방자치법 또는 회의규칙에 위배되는 발언 또는 행위를 하여 회의장의 질서를 문란하게 한 때에는 이를 경고 또는 제지하거나 그 발언의 취소를 명할 수 있다. 이러한 명에 응하지 아니하는 의원이 있을 때에는 의장 또는 위원장은 그 의원에 대하여 당일의 회의에서 발언을 금지시키거나 퇴장시킬 수 있다. 또한 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란한 경우에는 회

55) 지방자치법 제80조

56) 지방자치법 제86조

57) 지방자치법 제87조

58) 지방자치법 제88조

의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다.<sup>59)</sup>

지방의회의 의원은 본회의나 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대하여 발언하여서는 아니 된다. 본회의나 위원회에서 모욕을 당한 의원은 모욕을 한 의원에 대하여 지방의회에 징계를 요구할 수 있다.<sup>60)</sup> 지방의회의 의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 타인의 발언을 방해할 수 없으며, 의장이나 위원장의 허가 없이 연단(演壇)이나 단상(壇上)에 올라가서는 아니 된다.<sup>61)</sup>

한편 방청인은 회의장에서 의안에 대하여 가부를 표명하거나 소란한 행위를 하여서는 아니 된다. 의장은 회의장 안의 질서를 방해하는 방청인의 퇴장을 명할 수 있으며, 필요한 때에는 경찰관서에 인도할 수 있다. 방청석이 소란할 때에는 의장은 모든 방청인을 밖으로 퇴장시킬 수 있다.<sup>62)</sup>

## VI. 지방의원의 권리와 의무

### 1. 권리

의원은 그 직무를 수행하기 위하여 ① 행정조사의 발의(지방자치법 제41조 제2항), ② 임시회의 소집요구(지방자치법 제45조 제2항), ③ 의장단의 불신임발의(지방자치법 제55조 제2항), ④ 위원회의 개회요구(지방자치법 제61조 제1항), ⑤ 위원회에서 폐기된 의안의 본회의 부의권(지방자치법 제69조) ⑥ 의안의 발의(지방자치법 제66조), ⑦ 의정활동비·회의비 및 여비를 받을 권리 ⑧ 출석권·발언권·표결권, ⑨ 청원의 소개, ⑩ 의원의 자격심사청구(지방자치법 제79조), ⑪ 모욕한 의원에 대한 징계요구(지방자치법 제83조 제2항), 등을 행사한다.

### 2. 의무

의원은 ① 회의에 출석하고, ② 회의장에서의 질서유지, 타인을 모욕하는 발언금지, 발언방해금지 등 회의규율을 준수하며, ③ 겸직 및 영리목적 거래행위를 금지하고, ④ 공공이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하며, 청렴하고, 의원으로서의 품위를 유지하며, 그 직위를 남용하여 이권에 개입하지 아니하는 의무를 진다.

---

59) 지방자치법 제82조

60) 지방자치법 제83조

61) 지방자치법 제84조

62) 지방자치법 제85조

[지방의원의 겸직 등의 금지]63)

지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.

1. 국회의원, 다른 지방의회의 의원
  2. 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회 위원
  3. 국가공무원과 지방공무원
  4. 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함)의 임직원
  5. 지방공사와 지방공단의 임직원
  6. 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 업연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고의 임직원과 이들 조합·금고의 중앙회장이나 연합회장
  7. 정당의 당원이 될 수 없는 교원
  8. 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직
  9. 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직
- ① 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 지방의회의원으로 당선되면 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.
- ② 지방의회의원이 당선 전부터 제1항 각 호의 직을 제외한 다른 직을 가진 경우에는 임기개시 후 1개월 이내에, 임기 중 그 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 지방의회의 의장에게 서면으로 신고하여야 하며, 그 방법과 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ③ 지방의회의장은 지방의회의원이 다른 직을 겸하는 것이 제36조제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.
- ④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다.
- ⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 하지 못하며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

### 3. 의원의 신분

#### 가. 신분취득

지방의원은 주민에 의하여 선출되는 정무직 지방공무원으로서 임기의 개시로 신분을 취득한다. 의원의 임기는 4년이며 총선거에 의한 전임의원의 임기가 만료된 다음 날로부터 개시된다. 다만 천재·지변 등의 사유로 전임의원의 임기가 만료된 후에 총선거를 실시한 경우나 보궐선거 및 증원선거에 의한 의원의 임기는 당선일로부터 개시된다.

#### 나. 신분상실

63) 지방자치법 제35조

지방의원의 임기는 원칙적으로 임기개시일로부터 4년을 경과함으로써 종료된다. 다만 보궐선거와 증원선거에 의한 의원의 임기는 전임자 또는 종전의 지방의원의 잔임 기간으로 한다. 지방의회의원은 ① 겸할 수 없는 직에 취임한 때, ② 피선거권이 없게 된 때(자치단체의 구역변경이나 폐지·분합을 제외한 다른 사유로 당해 자치단체의 구역 밖으로 주민등록을 이전한 때 포함), ③ 징계에 의해 제명된 때, ④ 의회에서 자격상실의 의결이 된 때, ⑤ 사직의 허가가 된 때, ⑥ 선거의 무효 또는 당선무효가 확정된 때, ⑦ 임기가 만료된 때, ⑧ 사망한 때, ⑨ 당해 지방자치단체가 소멸한 때에 그 신분을 상실한다.

[대법원 판례] 정당해산에 따른 신분 상실 여부

전 통합진보당 소속 이현숙 전 전북도회의의원은 2014년 6월 4일 치러진 전국동시 지방선거에서 통합진보당의 공천으로 비례대표 전라북도회의의원으로 선출됐다. 현재는 같은 해 12월 19일 통합진보당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배된다는 이유로 통합진보당 해산 결정을 내렸다. 중앙선거관리위원회는 12월 22일 "헌재의 위헌정당 해산결정에 따라 해산된 정당 소속 비례대표지방의회의원은 헌재 결정이 선고된 때부터 공직선거법 제192조 4항에 따라 퇴직된다"고 의결한 다음 이를 전라북도의회 등에 통보했다. 이에 대하여 전라북도회의의장은 이 전 의원에게 공직선거법에 의해 비례대표 전라북도회의의원에서 퇴직 처리되었음을 통보했고, 이에 반대의견으로 이 전 의원은 소송을 냈다.

대법원은 "지방의회의원은 국회의원과 그 역할, 헌법·법률상 지위 등에 있어 본질적인 차이가 있어 비례대표지방의회의원의 의원직 상실은 헌재 정당해산결정 취지에서 곧바로 도출된다고 할 수는 없다"며 "특히 공직선거법 제192조 4항의 입법연혁과 이 조항에서의 '해산'의 문언적 의미 등에 비추볼 때 이 조항은 소속 정당이 헌재 위헌정당 해산 결정에 따라 해산된 경우 비례대표지방의회의원의 퇴직을 규정하는 조항이라고 할 수 없으므로, 원고가 비례대표 전라북도회의의원의 지위를 상실했다고 볼 수 없다고 본 원심 판단에는 법리오해의 위법이 없다"고 판시했다(2016두39825).

다. 신분보호

지방의회의원의 지위와 관련하여 우리나라는 의원에게 면책특권과 불체포특권을 인정하지 않고 있다. 다만 체포 또는 구금된 지방의원이 있을 때에는 관계수사기관의 장이 지체 없이 의장에게 영장의 사본을 첨부하여 이를 통지하도록 하고 있다.<sup>64)</sup> 한편 지방의원이 직무로 인하여 신체에 상해를 입거나 사망한 때와 그 상해 또는 직무로 인한 질병으로 사망한 때에는 보상금을 지급받는다.<sup>65)</sup> 여기서 직무의 범위에는 회기 중은 물론 폐회 중에 개최된 위원회의 직무와 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의한 폐회 중

64) 지방자치법 제37조  
65) 지방자치법 제34조

의 공무여행을 포함한다.

#### 4. 의원의 보수

명예직은 의원에게 고정적인 급료를 지급하지 않고 의정활동에 필요한 최소한의 수당만을 지급하는 것이다. 지방의원을 비상근·명예직으로 하는 국가에서는 의원수가 많은 대의회제를 채택하고 있는 것이 통례이다. 영국, 프랑스, 독일 등이 여기에 속하며, 주민의사를 지방의정에 적극 반영하고자 하는 데 의의를 두고 있다.

유급직은 의원의 보수는 직무수행에 필요한 비용만으로는 적당하지 않으며 생활급에 해당하는 급료와 각종 수당을 지급해야 한다는 것이다. 미국, 캐나다, 필리핀 등과 같이 의원수를 소수로 하는 소의회제 국가는 일반적으로 지방의원을 상근·유급직(전문직)으로 하여 의원의 자질과 전문성을 중요시한다.

##### 가. 프랑스

무보수·명예직을 원칙으로 하고 있으나 지방기능의 확대와 의원의 역할증대로 인하여 효과적인 의정활동을 위해 이에 상응하는 수당을 지급하고 있다.

##### 나. 영 국

무보수·명예직을 원칙으로 하되 지방의원 모두에게 지급되는 기본수당, 출석한 의원에게 지급되는 출석수당 및 의장·위원장 등의 직책에 따른 특별책임수당이 지급되고 있다.

##### 다. 대 만

명예직을 택하면서도 매월 상당한 액수의 연구비를 별도로 지급하여 유급제적인 성격을 가미하고 있다.

##### 라. 일 본

대의회제를 채택하면서 의원을 유급직으로 하여 생활급에 해당하는 보수를 지급하고 의원은 직무수행에 필요한 비용을 변상 받을 수 있으며 자치단체가 조례로써 의원에 대해 기말수당을 지급할 수 있도록 하고 있다.

마. 한국

우리나라는 지방의원의 명예직을 원칙으로 하되, 의정활동에 필요한 비용을 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 기준에 따라 지급하도록 하고 있다.<sup>66)</sup>

[의원의 의정활동비]

- ① 지방의회의원에게 다음 각 호의 비용을 지급한다.
1. 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 비용을 보전(補填)하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
  2. 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행 할 때 지급하는 여비
  3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당
- ② 제1항 각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[2021년 의정비]

(단위: 만 원, 연간금액)

구분	월정수당	의정활동비	합계	인상율
총평균	3,060	1,354	4,414	1.6%
광역의원 (1인평균)	4,182	1,800	5,982	1.5%
기초의원 (1인평균)	2,742	1,320	4,062	1.6%
서울특별시	4,810	1,800	6,610	2.0%
경기도	4,816	1,800	6,616	2.0%

자료: 행정안전부.

66) 지방자치법 제33조



## Ⅶ. Focus Group Interview 내용

### 1. FGI 진행과정

이 연구에서는 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할에 관한 바람직한 방안을 탐색하기 위하여 7명의 전문가가 함께 모여 자문회의 형식으로 Focus Group Interview를 진행하였다.

1) 일시: 2021년 11월 17일, 16:00-18:00

2) 장소 : 한양대학교 지방자치연구소 회의실

3) 인터뷰 참가자: 한양대학교 한상우 교수, 한양대학교 황성호 교수, 서울특별시의회 김생환 의원, 한양여자대학교 이희창 교수, 한양대학교 배태영 박사, 한양대학교 공공정책대학원 교수 최영훈 교수, 중앙대학교 박희봉 교수

4) 인터뷰 주제: 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할 및 관련 사례

### 2. FGI의 내용

FGI의 내용을 사회자 질문의 내용과 전문가 별로 제시한 의견을 정리하면 다음과 같다.

☞ 사회자 질문(한상우 교수): 지방의원의 어떤 역할이 제고 될 때 지역개발에 실질적인 기여를 할 수 있는가?

☞ 의견(김생환 의원): 대의민주주의에서 지방의원의 역할은 지역 주민의 민의를 반영할 수 있는 매개체 역할을 충실하게 수행해야 한다.

대표적으로 지역구 주민의 의사를 직접 자치단체의 집행부에 전달할 수 있는 청원소개권이 제도의 취지를 살리지 못하고 있다. 즉, 홍보의 부족으로 인해 제도 자체를 모르는 경우가 많다는 것이다.

예를 들어, 서울특별시와 인천광역시 ‘수도권 매립지’의 일몰기한에 의한 쟁점이 명확하게 해결되지 못한 상황에서, 해당 자치구에서 그 지역의 쓰레기를 자체적으로 처리하기 위한 시설을 도입한다고 할 때 주민들의 적극적인 의견을 수렴해야 한다.

☞ 의견(황성호 교수): 이 때 간과해서는 안 될 중요한 문제가 ‘청원소개권’의 적극 활용이다. 디지털화 되어 있는 지금의 행정환경에 쉽게 접근할 수 없는 계층을 의원이 직접 또는 각 지역의 실무 주무관이 주된 역할을 해줘야 한다. 즉, 의도하지 않는 사회적 배제를 해소할 때 대의민주주의의 대리인인 지방의회의원이 역할을 충실히 수행한 것으로 볼 수 있다.

사례로 제시한 ‘쓰레기 처리’와 같은 공공의 쟁점사항에 있어 소수의 의견을 충실히 반영할 때 다수의 공통적 해결책으로 귀결된다면 보다 쉽게 자치구 또는 서울특별시 전체의 지역개발에 있어 공공과 민간의 갈등을 상당 수 감소 또는 배제할 수 있을 것으로 본다.

중국엔 자치행정의 적극행정이 실무 주무관뿐만 아니라 지방의회의원의 역할 정도에 따라 개발정책에 기여하는 수준이 결정될 것으로 본다.

☞ 사회자 질문(한상우 교수): 공공의 지역개발에 있어 지방의회의원의 정치적 전문성이 어떤 영향을 미치게 되는가?

☞ 의견(이희창 교수): 이 물음의 핵심은 대응성과 책임성을 어떻게 소화하고 있는가에 달려 있다고 본다. 항구적으로 제시되는 사안이지만, 지방의회의원의 선결되지 못한 전문성과 이에 따른 역할의 한계 또는 일신(一身)의 보신(保身)을 위한 정치적 과정으로서 접근하게 되는 역선택에 의해 對의회에 대한 신뢰를 축적하지 못하고 있다.

자치의 분권에 있어 가장 중요한 '지방예산'은 지방의원의 전문성을 가늠해 볼 수 있는 척도로 판단할 수 있다. '주민참여예산제'와 별개로 (i) 주민이 바라는 사업을 어느 정도 반영할 수 있는가, (ii) 만약, 반영하였다면 해당 예산을 합리적으로 편성할 수 있도록 집행부의 실무자와 협의가 수시로 이뤄지고 있는가, (iii) 더 나아가, 지방재정중기계획에 있어 서울특별시 또는 당해 자치구의 재정에 경직성을 가중하고 있는지를 종합적으로 분석할 필요가 있다.

단편적 사안의 지역문제를 해결하는 수준이 아니라, 공공의 지역개발에 있어서는 주민의 대응성과 지방의회의원의 책임성을 소화할 수 있는 전문성이 갖춰져 있을 때 원활한 공공정책의 입안과 추진 그리고 해당 지역의 소통이 가능하게 된다는 것이다.

다시 말해, 지방의회의원의 내재된 전문성의 수준에서 지역주민과 의견교환이 가능하고, 그 정도에 의해 지역의 공공개발에 대한 긍정적 또는 부정적 여론이 형성될 수 있다. 특히, 지방예산은 '거시·중시·미시'의 균형 잡힌 시각과 민주적 통제에 의한 재정운용의 자주성이 확보되어야 하는 만큼, 이를 직접 심의·의결하는 지방의회의원은 대응성과 책임성을 토대로 전문성이 확보될 때 지역개발의 단계적 고도화가 가능할 것으로 본다.

☞ 사회자 질문(한상우 교수): 서울특별시와 자치구의 공공개발을 위한 의회의 조례 제정은 어떤 방향성을 갖고 추진되어야 하는가?

☞ 의견(배태영 박사): 조례는 단순히 자치법규의 성질에 국한되는 것이 아니라 국정운영의 방향성을 제시하는 실험적·선도적 성격을 모두 내재하고 있다. 즉, 조례를 통해 국가 정책의 입안과 법률적 잣대를 마련할 수 있는 근본적 기능을 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리의 조례는 '법령의 범위 내에서 그 사무에 관한 조례를 제정' 할 수 있도록 규제하고 있다.

법률의 유보에 의해서만 제정할 수 있는 조례의 한계는 충북 청주시의 '행정정보공개조례'를 통해 그 해결책을 제시하고 있다.

위 사례는 당시 중앙정부에 의해 조례의 취소를 중용당하고, 법률적 유보라는 규정에 위배된다고 하여 폐기를 요구하지만, 대법원(판례 92추17)의 판결에서 "주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따라 필요한 것은 아니라 할 것이다."라고 판결하면서 법령위반에 해당되지 않음을 확인하였다.

이 선례를 통해 조례 제정의 지향점은 법률적 근거에 의한 규제의 회피적 관점이 아니라, 서울특별시 시민 또는 자치구 주민의 정주(定住)에 증진이 될 수 있는 방향으로 나아가야 한다는 것이다.

☞ 의견(황성호 교수): 전염병에 의한 보통의 일상(日常)조차도 불가능한 국가적 위기상황에서 주민의 복리증진과 삶의 만족도 향상을 토대로 서울특별시에서 안정적인 정주가 가능하도록 '지역개발'에 기여할 수 있는 조례의 제정이 필요하다고 본다.

☞ 사회자 질문(한상우 교수): 행정감시권에 대한 개선점과 지역개발의 고려사항은 어떤 것이 있는가?

☞ 의견(최영훈 교수): 의결사항에 대해 집행부의 비효율과 부정·부패를 민주적으로 관리·감시 등을 통해 통제하는 기능을 행정감시권이 수행하게 된다. 이 기능이 작동할 때 우선적으로 고려되어야 할 사항은 효율성과 타당성을 확보하는 것이다.

자치행정의 실제에 있어서 이 권한은 온전한 지방자치와 선진화된 분권화체제를 더디게 하고 있다. 그 사유는 행정안전부를 비롯한 중앙정부와 감사원 등의 국가 사정기관의 감사가 중복되어 있어 피감기관의 부담이 가중된다.

더욱 중요한 것은, 지방자치에 의한 합리적 정부간관계가 형성되지 못하고 중앙정부에 의한 통제가 이 기능으로써 지속된다는 것이다. 따라서 자치단체의 행정사무감사는 원칙적으로 '지방의회에 의한 단일 감사'로 전환되어야 하며 중앙정부는 '지방의회의 감사시스템 강화'를 정책적으로 지원해야만 한다.

지역의 개발에 있어서는 선행된 공공개발이 후행된 행정사무감사에 의해 효율성이 저해되거나 타당성이 낮게 산출되는 결과를 보일 수 있다. 이는 지역의 여건과 내재된 역진성과 예단하기 어려운 정책의 운용결과에 의해 언제든지 문제가 있는 사안으로 지적될 수 있다.

따라서 앞서 강조한 사항처럼 서울특별시의 지역개발은 합법성과 효율성 그리고 민주성과 타당성을 확보한 후 진행하지만 '행정감시권'의 행사는 반드시 서울특별시의회에서 단일적으로 시행하여 적재적소에 필요한 의결과 행정적 처분을 이행해야만 한다고 본다.

그렇지 않을 경우 분권화된 지방자치체제가 아니라 중앙집권화가 존속되는 정부간관계를 벗어나기 어려운 상황을 유지하게 된다.

☞ 사회자 질문(한상우 교수): 서울특별시 지역개발을 위한 서울특별시의회의 제도적 운영상 한계(제약)점은 무엇이라고 보는 가?

☞ 의견(박희봉 교수): 우리나라는 지방자치제 운영에 있어 기관분립형의 집행기관 우위형태를 취하고 있다. 즉, 의회 중심의 민주주의가 아닌 권력을 한 곳으로 집중하는 형태를 지금까지 유지하고 있는 것이다.

영국의 사례를 제시하면, 「Local Government Act, 2000」을 제정하여 지방정부에서 전통적으로 이어진 기관통합형의 구성형태를 '주민의 선택(투표)'에 의해 결정하도록 하였다. 이는 지방자치의 고유한 목적인 '차별화'를 극대화 할 수 있는 사례로써 그 지역의 정부형태는 지역의 여건과 주민의 선택에 의해 결정할 수 있게 하는 것이다.

☞ 의견(황성호 교수): 우리나라도 전부개정 된 지방자치법에서 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례를 규정함으로써 지방자치단체의 기관구성 형태를 주민투표에 의해 달리할 수 있게끔 하였다.

이것이 의미하는 바는, 고착화된 기관분립형의 집행기관 우위형태에 변화를 줄 수 있다는 것이

다. 만약, 개정된 법률과 후속준비가 마무리되어 정상적 제도가 시행된다면 서울특별시의회는 선도적으로 제도의 도입 여부를 고려해야 할 것이다.

다시 말해, 의결기관인 의회보다 집행부의 행정기관이 우위에 있어 실질적 또는 명시적 한계점으로 제약된 사안을 해결할 수 있으며, 광역의회로써 자치분권을 주도하는 의무가 있는 것이다. 향후, 양 기관의 동등지위에 놓인다면 지금까지 인지하고 있는 여러 제약적 사안을 해소하고 대한민국 수도의 광역의회로써 갖는 특수성을 유지할 수 있도록 다양한 정책적 고민과 노력이 필요할 것이다.

## VIII. 지역개발을 위한 지방의회의 역할 증대방안

### 1. 지방의회의 예산권과 지역개발

#### 가. 예산권의 의의

豫算(budget)은 곧 政策(policy)이며 지방의회가 예산을 심의·의결한다는 것은 정책을 실질적으로 결정하는 것과 같다. 예산권행사에 요구되는 지방의원의 역할은 선량한 주민대표로서의 관리자의 역할이며 시간과 노력이 요구된다.<sup>67)</sup>

지방의회가 예산을 심의 의결한다는 말은 곧 지방자치단체의 정책의 내용을 심의 의결한다는 뜻이다. 이런 의미에서 볼 때 지방의회의 지방자치 행정에 대한 관여는 매우 광범위하다고 볼 수 있으며, 이러한 예산권의 실질적인 행사야말로 민주적인 지방자치 행정의 성패의 한 관건이 된다는 사실은 부인할 수 없다. 지방자치단체의 정책을 담고 있는 예산안에 대한 지방의회의 실질적인 심의가 이루어지지 않고서는 지방자치 행정에 대한 민주통제가 불가능하기 때문이다.<sup>68)</sup>

#### 나. 지방의회의 예산권 행사

그러면 지역개발을 위한 지방의회의 예산권은 어떻게 행사되는 것이 바람직한가?

첫째로 실질적인 예산심의가 충실하게 가능하도록 해야 한다. 지방자치단체의 정책을 실현하기 위한 예산안에 대한 지방의회의 실질적인 심의가 이루어져야 지방자치 행정에 대한 민주적인 통제가 가능하다. 실질적이고 충실한 예산심의를 가능하게 하기 위해서는 무엇보다도 예산심의에 충분한 시간을 가져야하며 지방의원의 예산안에 대한 정책전문가로서의 주의와 관심이 요망된다.<sup>69)</sup>

67) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), pp. 357-358.

68) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p.357.

69) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 358.

둘째로 서울특별시의 전체적인 시각에서 균형적인 지역발전의 전체시민의 입장에서 예산을 다뤄야 한다. 각 지역을 대표하는 지방의원의 입장에서는 자გი지역주민의 숙원사업의 해결을 우선시 할 수 있으나 시 전체의 발전의 입장에서 균형적인 감각을 견제하는 것이 예산효율성의 추구할 할 수 있다.<sup>70)</sup> 셋째로 지방예산의 운영의 자주성이 확보되기 위해서는 재정확충이 중요하다.

지방자치단체재정운용업무편람 등에서는 “① 행정안전부장관은 국가 및 지방재정의 운용 여건, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체재정운용업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급할 수 있다. ② 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체예산편성기준은 행정안전부령으로 정한다”고 규정하고 있다.<sup>71)</sup>

#### 다. 정책적 판단까지 포함시킨 지방의회의 의결에 대한 재의 요구권

제한적 거부권으로도 불리 우는 지방의회의 의결에 대한 재의요구권은 자치단체의 장이 의회의 의결에 대해서 재의를 요구하는 권한인데 원래 이 권한을 제한적 거부권이라고 하는 까닭은 대통령의 국회에 대한 일반적 거부권이 의결사항의 적법여부에 관계없이 행사할 수 있는 권한인데 반해서 지방자치단체의 장이 발동할 수 있는 재의권은 반드시 월권 또는 법령의 위반이 전제될 때에만 가능하기 때문이다.<sup>72)</sup>

현행 지방자치법은 의회의 의결에 대한 재의 요구의 범위를 확대하여 월권이나 불법의 경우뿐만이 아니라 “공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우”까지를 포함시킴으로서 정책적 판단도 재의 요구의 대상으로 함은 원래 제한적 거부권으로 불리는 입법취지에 어긋난다.<sup>73)</sup>

지방자치법 제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

#### 라. 지나치게 단체장의 권한이 확대된 선결처분권

지방자치법은 집행기관인 장을 통해 이른바 선결처분권을 인정하고 있는데, 여기서 선결처분권이란 원래 의회에 속하는 권한을 자치단체장이 대신 행사하는 권한을 말한다. 이러한 권한은 반드시 법률에 근거하는 것을 원칙으로 하며, 결코 임의로 확대 또는 축소할 수 없다. 이러한 선결처분이 가능한 경우는 다음과 같이 세 가지 경우로 제한되고 있다.

70) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 358.

71) 지방재정법 제38조

72) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 358.

73) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 358.

즉, 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 긴급한 조치가 필요함에도 불구하고 (i) 의회 불성립 시, (ii) 의회를 소집할 시간적 여유가 없을 때, (iii) 의회가 개최됐으나 의결이 지연될 때에는 선결처분권을 허용하고 있는 것이다. 선결처분권의 행사는 자치단체장이 다음 회기의 의회에서 보고하고 의회의 승인을 받아야 한다. 여기서 의회가 개최됐으나 의결이 지연될 경우까지 단체장의 선결처분권을 허용한 것은 단체장에게 지나치게 많은 권한이 주어짐으로서 집행부와 의회간의 균형을 깨뜨리는 결과를 가져올 수 있다.<sup>74)</sup>

지방자치법 제109조(지방자치단체의 장의 선결처분) ①지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 아니한 때(의원이 구속되는 등의 사유로 제64조에 따른 의결정족수에 미달하게 될 때를 말한다)와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분(先決處分)을 할 수 있다.

#### 마. 지방자치단체장의 의견수렴

의회는 지방자치단체의 독립된 기관으로서 당연히 독자적 판단을 하여 조례나 안건을 통과시키는 것이 원칙임에도 불구하고 단체장의 사전 의견을 듣도록 한 것은 기관분리형을 취하는 취지에 어긋난다고 하겠다.<sup>75)</sup>

지방자치법 제132조(재정부담을 수반하는 조례제정 등) 지방의회는 새로운 재정 부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하려면 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

## 2. 조례제정권과 지역개발

### 가. 현황과 문제점

지방의회가 제정하는 조례는 지방자치 행정의 기준으로서의 기능뿐만 아니라 지방자치 행정의 정책창안자로서의 기능을 수행하는 수단이다. 청주시 행정정보공개조례나 부천시 담배자판기설치조례의 사례를 보면 이를 알 수 있다. 지방의회의 조례권은 집행부가 제안한 조례안을 심의하는 것도 있지만 앞으로는 지방의회가 주도적으로 지역개발을 위해 필요한 정책적 지원을 조례의 적극적인 제정을 통해서 가능하도록 해야 한다.

조례제정권의 범위와 관련해서는 「지방자치법」 제22조(조례)는 「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.」 고 규정하

74) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 358.

75) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 359.

여 지방의회의 조례입법권을 원칙적으로 인정하고 있으면서도 자치행정에 관한 사항에 있어 조례를 법령의 범위 내에서만 제정할 수 있도록 한정하고, 국회와 중앙정부의 각 부처가 자세한 부분까지 법령으로 규정함으로써 자치입법권의 범위가 협소하게 위축되고 있다.

지방의회가 제정하는 조례가 법령의 범위내로 국한되고 국회와 중앙정부의 각 부처가 조례의 제정범위를 세세한 부분까지 규정하면 자치입법권은 크게 제약될 수밖에 없다. 가령, 자치사무까지도 그 기준이 중앙정부에 의해서 법령으로 벌써 확정되어 버리면 지방자치단체는 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 된다. 그렇게 되는 경우에는 지방정부의 독자적이고 다양한 정책을 통한 지방으로 부터의 혁신을 기대할 수 없다.

헌법은 법률의 구체적인 위임이 없으면 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법을 할 수 없도록 제한하고 있다. 헌법 제37조 제2항이나 헌법 제59조 등 여러 조항에서 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에 법률로써만 가능 하도록 규정하고 있기 때문이다(법률유보의 원칙). 예컨대, 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 … 법률로써 제한할 수 있으며 …”라고 규정하고 있다. 헌법 학자들은 절대다수가 여기서 “법률로써”라는 의미는 국회가 법률의 형식으로 제정한 형식적인 의미의 법률에 근거해서라는 뜻으로 해석한다. 법률에 근거가 없으면, 즉, 법률에 의해서 위임을 받지 않은 조례로는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것을 규정할 수 없게 되어 조례의 법규로서의 강제력이 없어지고 그 만큼 실행력이 떨어지고 있다.

#### 나. 개선방안

이에 대한 개선방안으로서는 지방자치단체의 전속적 입법영역의 설정이 필요하며 중앙정부가 입법권을 행사할 수 없도록 하여 오로지 특정사안에 대해서는 지방자치단체만이 입법권을 행사하도록 하는 방안이다. 즉, 지방정부의 독자적인 입법영역을 헌법에서 허용해줄 필요성이 있다. 헌법에서 규정하는 분야에 대해서는 지방정부만 입법권을 행사할 수 있도록 하고, 국회와 중앙정부의 각 부처에서는 아예 이를 침범하지 못하도록 하는 것이다. 만약 이러한 입법사항에 대해서 국회나 중앙부처가 입법권을 행사하면 관할권 위반으로 무효사유가 된다. 법률에 의해서 위임을 받지 않는 한 조례로는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것을 규정할 수 없게 되어 조례의 법규로서의 강제력이 없어지고 그 만큼 실행력이 떨어지고 있는 문제에 대해서는 법률로서 적극적으로 조례의 처벌규정을 확대하여 입법하고 가급적이면 이러한 처벌규정의 구체적인 유형과 범위는 조례에 위임하여 각 지방의회에서 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

### 3. 청원소개권과 지역개발

지방의회 의원은 주민이 불만이나 불편이 있는 청원을 하고자 하는 경우에는 이를 소개

하여 그 해결을 돕도록 규정되어 있다. 주민들의 청원내용 중에는 개인적인 이익이나 문제해결을 요구하는 것도 있지만 다수의 주민 공동의 문제나 지역발전방안들이 포함되어 있다. 따라서 청원소개권을 갖는 지방의원으로서 주민들로부터 지역개발을 위한 구체적인 방안들을 주민들로부터 얻어낼 수 있게 됨으로써 궁극적으로는 자치행정의 민주화에 기여하게 된다.<sup>76)</sup>

다만 지역주민들 가운데는 청원제도 자체에 대해서 모르는 경우가 많으므로 지역주민들에게 이를 적극 홍보하고 사전에 알려 줄 필요가 있다.

#### 4. 행정감시권과 지역개발

##### 가. 감시권의 의의

지방의회는 집행기관의 행정사무처리 상황에 대하여 행정감사 및 조사권을 갖는다. 이런 행정감시권은 지방자치 행정의 비효율과 부정을 감시하고 통제하는 기능을 가지고 있다. 그러나 보다 중요한 기능은 정책의 효율성과 타당성을 확보하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 지방의회는 행정감시권을 통하여 지역발전을 위한 정책과제들을 우선순위에 따라 집행될 수 있도록 집행기관에 요구하고 그 구체적인 방안들을 이러한 과정들을 통해서 의견을 표명할 수 있다. 그러므로 이러한 행정감시권은 매우 적극적인 차원에서 지역개발을 위한 지방의회의 역할 수단으로서 활용될 수 있다.<sup>77)</sup>

##### 나. 상급정부의 감사폐지

현실적으로는 지방자치단체의 사무에 대하여는 당해 지방의회의 행정사무감사 외에 많은 중앙정부와 국회, 감사원 등의 사정기관에 의한 감사가 중복되어 있어서 지방자치단체로서는 과중한 감사대비에 부담을 가지고 있다. 이는 행정상의 국가적 큰 낭비일 뿐만 아니라 지방의회의 행정감시권을 무력화시킬 수 있다.

이에 대한 개선방안으로서 지방자치단체에 대한 모든 행정사무감사는 원칙적으로 지방의회에 의한 감사로 단일화 되어야 하며 이를 위한 지방의회감사시스템의 강화와 신뢰도와 타당성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

##### 다. 행정사무감사의 기준

지방의회의 행정사무감사에 있어서 기준과 주요 착안사항을 제시하면 다음과 같다.

76) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 371.

77) 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 한국정책연구 제10권 제1호(2010), p. 371.



[행정사무감사의 기준]

기준	범위	내용
1. 합법성	형식적 합법성, 실질적 합법성, 절차적 합법성	(예) 합법성 위배 : 법규의 요건과 절차는 형식적으로 준수하였으나 실질적인 법익은 보호하지 못한 경우
2. 효율성	효과성(성과) + 능률성(=경제성)	= 생산성 = 경쟁력 = 최소비용으로 최대효과 • 효과성은 당해 년도의 목표달성의 극대화 • 능률성은 사업의 단위원가의 최소화를 의미 (예) 목표한 사업을 기간내에 100%완수 하였을 뿐만 아니라 단위당 사업비를 타 단체에 비해 상대적으로 낮게 달성
3. 민주성	대응성 (responsiveness) + 책임성 (responsibility)	• 주민이 바라는 사업을 충실하게 완료하였는가의 여부 (예) 주민다수의 숙원사업인 시설을 내실있게 운영하는 경우
4. 타당성	=합리성	• 투입된 시간, 인력, 재원으로 당초 사업목표를 달성하였는가의 여부
5. 형평성		지역별, 계층별, 행정서비스 수혜의 공평성
6. 과학성	질적분석 + 양적분석	경험적 조사와 통계적 분석 시행여부
7. 자주성	지방자치권에 기초	자주적인 결정과 노력 여부

[행정사무감사의 착안사항]

<p>1. 행정사무감사·조사 시 문제된 사항 및 건의사항에 대한 시정 여부</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의원들의 질의에 대한 답변에서 약속사항 이행 여부</li> <li>- 제정 또는 개정된 조례와 의회가 이송한 청원의 처리상황</li> <li>- 의회가 동의·승인·의결사항실행여부</li> </ul> <p>2. 예산집행 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산배분계획의 적정성</li> </ul>
---

- 자금공급의 불일치로 인한 예산집행의 차질 여부
  - 일시차입금의 사유 및 조달시기의 적정성 여부
  - 예산의 전용·이용, 불용, 사고 이월 사유, 금액
  - 재정확충방안 및 노력
  - 특별회계 및 기금운용
  - 예산집행의 성과
3. 지방세, 세외수입 징수
- 비과세 결정, 조세감면의 적정성
  - 징수유예조치와 결손처분의 적정성
  - 미수액
  - 세외수입의 징수대상 및 징수액
  - 지방세 및 세외수입의 부과, 징수 관련 민원
  - 경상수지비율의 타당성
4. 입찰방법이 적절했는가?
- 과정의 공정성과 투명성
  - 지역 업체와의 공동도급 및 지역제한 입찰방식의 적법성
  - 적격업체심사의 적절성 여부
  - 제한 또는 지명경쟁입찰건수 및 그 사유의 타당성
  - 수의계약의 건수와 타당성
5. 자치단체가 발주한 공사의 타당성
- 공사재원의 확보와 중기지방재정계획
  - 공사추진의 타당성 여부
  - 공사계획의 변경 여부 및 그 사유의 타당성
  - 설계변경 여부 및 그 사유의 타당성
  - 중기지방재정계획과의 연계성
  - 준공검사 및 시공감리의 충실성 여부
  - 각종 공사와 관련된 민원
  - 설계대로 시공되었는지의 확인
  - 각종 하자의 발생여부 및 하자 보수 확인
6. 보조금사업의 선정 및 수행의 합법성 타당성
- 보조금 교부대상자 선정의 합법성 타당성
  - 보조사업 수행의 합법성 타당성
  - 보조금사업의 사후관리 미 보조금 정산의 합법성 타당성
  - 보조사업 신청 시 사업의 시급성·우선순위
  - 보조금을 반납한 경우 그 사유의 합법성 타당성
  - 지방비 부담액은 합법성 효율성

7. 공유재산에 관하여 재산의 취득 및 매각 합법성 타당성

- 취득가격 및 취득목적은 적정하였는가,
- 재산의 유지·보존 등 관리는 적정하였는가,
- 재산의 사용수익허가(임대)는 적정하였는가?
- 물품(자재)수급계획의 적정성

8. 행정분야

- 위원회의 통·폐합을 위한 노력을 얼마나 기울였는가?
- 행정조직을 방만하게 운영하고 있지 않은가?
- 행정수요의 변화에 따른 조직 및 인력의 타당성
- 행정수요의 변화에 따라 인사 및 정원관리의 타당성
- 인사의 공정성과 인재의 적재적소 배치
- 새로운 행정수요의 변화와 대응방안
- 지방공기업의 경영의 성과, 조직 및 인사관리의 합법성, 타당성
- 각종 민원, 인·허가 사무처리는 잘 되고 있는가?
- 인·허가에 대한 사후관리는 적정한가?
- 공무원의 월권·불법행위 또는 행정행위의 위법성과 책임성
- 행정의 친절성, 책임성, 투명성, 형평성을 얼마나 잘 구현하고 있는가?

## 〈 참고 문헌 〉

### ■ 단행본

- 김남진, “지방의회의 법적 지위”, 『월간고시』, 1994년 1월호, p. 104.
- 김웅기, 『미국의 지방자치』, 대영문화사, 2001.
- 박봉국, 『지방의회과정론』, 박영사, 2006.
- 박응격, 『지방행정론』, 신조사, 2010.
- 석종현, 『일반행정법(하)』, 삼영사, 1990.
- 조창현, 『행정학원론』, 법문사, 1997.
- 최창호, 『지방자치제도론』, 삼영사, 1990.
- 홍정선, 『신지방자치법』, 박영사, 2009.
- 한국지방자치단체국제화재단, 『외국의 지방의회 운영: 미국, 프랑스, 일본, 영국』, 2003.
- 한양대학교 지방자치연구소, “외국의 지방자치”, 『지방자치정보』, 제11권 제1호.

### ■ 연구논문

- 강상원·이승모, 광역의회 의정활동의 특성 분석: 광주광역시의회를 중심으로 (1991-2006)를 중심으로. 『행정문제논집』, 23(2): 67-98, 한양대학교 행정문제연구소, 2008.
- 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화,” 지방자치법연구, 통권 제20호, p. 125.
- 주용학, “지방선거에 있어서 기초단체장의 정당공천제에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 14(1), 한국지방자치학회, 2002.
- 최근열·김영중, “지방의회의 의정활동 실태분석과 발전방안”, 『대한정치학회보』, 8(2), 대한정치학회, 2000.
- 최봉기, “지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할쇄신과 자질함양” 『한국지방자치학회보』, 14(2), 한국지방자치학회, 2002.
- 최흥석, 정재진, 지방의원 유급제 도입의 효과에 관한 연구, 『지방정부연구』 10(3): 211-233, 2006.
- 한상우, 자치구(自治區)의회의 정책기능에 관한 고찰, 『한국정책연구』, 제10권 제1호.
- Craig Paul, Tomkins Adam(ed.). The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective, Oxford University Press, London, 2006.

Weberg, B. "Changes in Legislative Staff," in J. Baker(ed.), Readings on American Subnational Government: Diversity Innovations and Rejuvenation, New York : Harper Collin's College Publishers, 1993.

Weiss, C. "Helping Government Think: Functions and Consequences of Policy Analysis Organization," in C. Weiss(ed.), Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think, Newbury Park: Sage Publications, 1992.

Worthley, J. A. and E. G. Crane. "Legislative Organization in the United States Administration", Journal of the Institute of Public Administration of Ireland, Vol 24(2), 1976.

Worthley, J. A. Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration, Chicago: Nelson Hall, pp. 160-166, 1976.

#### ■ 서울특별시의회 보고서

서울특별시의회. 지방의회의 인사권독립과 의원보좌관제 도입방안. 제26회 의정세미나, 2007.

서울특별시의회. 「서울특별시의회 의정서포터즈 시범운영 및 제도화 방안연구」. 통합 보고서, 2008.

서울특별시의회. 「지방의회 발전을 위한 비교연구」. 2009.

#### ■ 기타 보고서

광주광역시의회, 의정활동 역량 강화를 위한지원체계 및 시스템 구축방안」. 2013.

국회 행정안전위원회, 지방자치법 일부 개정법률안 검토보고서. 2011.

신원득, 「지방의회의 의정지표 개발에 관한 연구」. 경기개발연구원, 2010.

안영훈, 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」. 한국지방행정연구원, 2007.

최영훈, 「고양형주민자치 운영모델 구축」. 2015.

#### ■ 기타 참고 문헌

日本 都道府縣議長會 홈페이지(<http://www.gichokai.gr.jp/>) ‘各都道府縣議會の概況’, 2021. 10. 15.

(판권지)

## 지역개발을 위한 지방의회의원의 권한과 역할 연구

제안단체 : 서울특별시의회 서울살림포럼

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관(입법담당관)

연구기관 : 한양대학교 산학협력단

책임연구 : 한 상 우

연락처 : 02-2220-1513

발간등록번호 : 51-6110100-000227-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용을 할 수 있음)

발간등록번호: 51-6110100-000227-01

