

## 지방의회 주민참여조례 제정 10%, 운영 4~5%에 불과

지방의회에 주민의 목소리 담는 주민참여제도, 턱없이 부족

작성 : 구본승 서울특별시 강북구의회 의원

나라살림연구소 소장: 정창수 경희대후마니타스칼리지 | 서울 마포구 동교로 209 | <http://www.narasallim.net> | 336-0619

### 전국 지방의회 주민참여 조례 분석 결과 및 지방의회 주민참여 확대 방안

#### - 요약 -

- ❖ 전국 30개 지방정부에서 민관협치 조례를 제정시행함으로써 주민 결정력을 높이는 지방정부 행정의 새로운 변화가 본격화되고 있음. 이러한 상황에서 지방의회 본연의 역할을 다하기 위해 지방의회 의정활동에서 어떻게 주민참여를 보장하고 확대하려는지를 묻지 않을 수 없음.
- ❖ 또한, 주민들이 정보가 부족하고, 시간이 촉박한 상태에서 지방의회에 제기하는 현안 해결 요청은 시간이 촉박함으로 인해 해결에 어려운 상황이 다수 발생함. 이러한 현실에서 지방의회 주민참여제도를 더 많이 마련할 필요가 있음.
- ❖ 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>)을 통해 살펴 보면 지방의회 주민참여 조례 유형은 1) 「000의회 의정모니터단 구성 및 운영에 관한 조례」(24곳) 「000의회 의정명예행정관 운영 조례」(1곳) 유형, 2) 「000의회 구민 의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 조례」(25곳)유형으로 구분됨.
- ❖ 지방의회 주민참여 조례 분석 결과: 조례 제정 지방의회는 각 조례 별 25개로 전국 243개 지방의회 대비 10.3%에 불과하고, 실제 운영은 주민의견 청취 조례는 11개 의회로 전국 대비 4.5%이고, 의정모니터단 조례는 14개 의회로 전국 대비 5.8%로 턱없이 부족함 (지방의회 주민참여조례가 확인된 지방의회 대상/ 10월 13일 정보공개청구 후 답변 내용 분석 결과)
- ❖ 지방의회 주민참여 확대 방안으로 다음 네가지를 제안함.
  - 첫째, 더 많은 지방의회에서 지방의회 주민참여 조례를 제정하고, 적극 시행하기 위해 힘써야 한다. 둘째, 지방의회 운영에 있어서 주민참여 보장을 중요 방향으로 하는 조례 규정을 마련해야 할 것이다. 셋째, 지방의회 주민참여의 기본 조건으로 지방의회 의안 정보의 심사 전 홈페이지 공개가 필요하다. 넷째, 지방의회 의정활동의 핵심인

행정사무감사와 예산안 심사에 주민이 참여할 수 있는 다양한 방안을 의회 차원으로 마련할 필요가 있다.

- ❖ 의회 차원의 보다 적극적인 지방의회 주민참여제도를 마련하는 것은 불가능한 것이 아니라 시도하면 할수록 의미가 커지는 포기할 수 없는 것임.

## 1. 지방의회 주민참여제도 분석 및 확대 방안 제안 이유

- 전국 39개 지방정부(광역6개, 기초33개)에서 민관협치 조례를 제정하고 시행함으로써 정책과 사업의 계획-집행-평가 과정에 주민의 참여와 논의를 제도화하고 확대하여 주민의 결정력을 높이는 지방정부 행정의 새로운 변화가 본격화되고 있다.
- 이러한 지방정부 행정의 변화 흐름 속에서 주민을 대표하여 주민 의사와 욕구를 지방행정에 반영하고, 행정을 견제·감시하는 지방의회는 의정활동에서 어떻게 주민의 참여를 보장하고 있으며, 확대하려고 하는지를 묻지 않을 수 없다.
- 주민들이 어떤 상황에서 지방의회에 의견을 많이 제시하는지 살펴보면 주민들은 행정에 미처 전달하지 못하거나 행정과 협의가 제대로 안되는 현안을 해결해보고자 지방의회와 간담회를 진행하거나 의견서 등을 전달한다. 그런데 이러한 주민의 노력은 대체로 의안 관련 정보가 부족하거나, 시간이 촉박한 상태에서 진행되어 지방의원을 통해 집행부에 제기하여 해결할 수 있는 물리적 시간이 부족한 경우가 많다.
- 이러한 현실로 인해 지방의회에 주민의 목소리를 담아내어 행정개선으로, 정책과 사업으로, 예산으로 반영할 수 있는 통로와 소리통의 역할을 하는 지방의회 주민참여제도가 더 많이 필요하다.
- 다가오는 2021년은 지방의회 선거가 재시행되어 지방자치제가 부활된 지 30년이 되는 해이다. 진행되고 있는 자치분권 논의에서 성과를 마련함과 함께 30년 지방자치 과정을 돌아보고 혁신 과제를 찾아야 할 때이다.
- 따라서 지방자치의 중요한 축을 맡고 있는 전국의 지방의원, 지방의회 관계자 그리고 주권자인 주민들과 ‘지방의회 의정활동에서 주민의 목소리를 담기 위해 어떻게 할 것인가?’라는 화두를 지방의회 주민참여 조례 현황 분석을 통해 살펴보고자 한다.

## 2-1. 지방의회 주민참여 조례 내용

- 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>)을 통해 살펴 보면 다음과 같은 두 가지 유형의 지방의회 주민참여 조례를 확인할 수 있다.

### 1) 「000의회 의정모니터단 구성 및 운영에 관한 조례」

- 제정 현황
  - 광역 5곳, 기초 19곳
  - 조례 20곳, 규정(훈령) 3곳, 규칙 1곳
  - 2003년, 2009년~2020년 제정
  - 「000의회 의정명예행정관 운영 조례」의 경우 기초 1곳, 2018년 제정
- 조례제정 이유는 의정활동에 필요한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하여 열린 의정을 구현하고 주민 삶의 질 향상을 도모하기 위함이다. 의정모니터단과 의정명예행정관의 역할에 대해서 조례에서는 '1.의회 및 의원의 의정활동에 필요한 각종 제안 2.지역발전에 필요한 제도 개선사항 또는 주민 불편사항 건의 3.조례 등 자치입법의 제·개정 및 폐지와 관련한 건의 4.의회방청 및 의정활동 모니터링 5.불합리한 예산집행 사례 및 제도 개선 건의 6.그 밖에 의정발전에 관한 사항'으로 규정하고 있다.

### 2) 「000의회 구민의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 조례」

- 제정 현황
  - 광역 1곳, 기초 24곳
  - 2016년~2020년 제정
- 조례 제정 이유는 구민생활과 관련된 다양한 현안사항에 대하여 의원과 의회가 토론회 등을 개최하여 구민의 다양한 의견을 수렴하는 등 해결방안을 모색하고 의정활동과 입법정책에 적극 반영하기 위함이다.

## 2-2. 지방의회 주민참여 조례 분석 결과

조례제정 **10.3%**에 불과하고, 실제 운영은 **4.5%~5.8%**로 턱없이 부족!

- 조사 대상/방법 : 지방의회 주민참여조례가 확인된 지방의회 대상으로 하여 10월 13일 정보공개청구 후 답변 내용을 분석하였음.

## 1) 의정모니터단 조례와 의정명예행정관 조례 운영 현황 및 분석

- 조례가 제정된 지방의회는 25개로 전국 대비 10.3%에 불과하고 그 중 의정모니터단을 구성해운영하는 곳은 14개뿐이며, 이는 전국 대비 5.8%에 불과하다. 그리고, 의정모니터단 구성과 관련하여 지역상황에 맞게 25명~60명으로 구성하고 있으며, 모집방식은 공개모집 8곳, 공개모집+의원추천 4곳, 의원추천 1곳, 읍면동장 추천 1곳이다. 특이한 점은 충남 청양군의회는 만25세 이상으로 나이 제한을 너무나 높게 설정하였다. 이어서, 활동 내용을 살펴보면 대체로 정기회의, 운영위, 임원회의, 워크숍 등을 개최하여 논의하고 의견을 제출받고 있으며, 소양교육, 의원과의 간담회, 선진지 및 현장견학 등을 진행하고 실비보상금을 지급하기도 한다.
- 반면, 조례 제정 25개 지방의회 중 11곳이 미운영중이며(의정모니터단 조례 10곳, 의정명예행정관 조례 1곳) 조례(규정) 제정 시기는 2003년 1곳, 2005년 1곳, 2007년 1곳, 2009년 4곳, 2015년 1곳, 2017년 1곳, 2018년 1곳, 2019년 1곳이다.
- 여기에서 오래전에 조례(규정)가 제정된 지방의회에서 의정모니터단을 미구성하고 있음을 확인할 수 있다. 해당 의회에서는 조례가 조속히 시행될 수 있도록 논의와 대책 마련이 필요하다.

### <표1> 의정모니터단 /의정명예행정관 조례(규정) 제정 및 운영 현황

:전국 지방의회 대비 비율(전국 243개 지방의회: 광역 17개, 기초 226개)

제정	25개 의회 (10.3%)  ※정보공개청 시 빠진 서울시의회포 함	운영 (5.8%)	14개 의회=> 강원도 원주시의회/경기도의회, 경기도 구리시,동두천시의회/광주광역시 북구의회/서울특별시의회, 서울특별시시 금천구, 양천구의회/세종특별자치시의회/ 인천광역시의회, 인천광역시 연수구의회/충청남도의회, 충청남도 천안시, 청양군의회
		미운영	11개 의회=> 강원도 영월군,철원군,평창군,홍천군,횡성군의회/서울시 강남구,강북구,관악구의회/충청남도 보령시,서산시,단양군의회
미제정	218개 의회 (89.7%)	상기 의회 외	

## 2) 주민의견 청취를 위한 토론회 조례 운영 현황 및 분석

- 조례가 제정된 지방의회는 25개로 전국 대비 10.3%에 불과하고 그 중 토론회 등을 개최한 곳은 11개뿐이며 이는 전국 대비 4.5%에 불과하다. 개최 년 수에 따른 실적 건수를 살펴보면 1년에 1건 개최한 지방의회가 7곳이며, 1년에 2건은 1곳(평창군의회), 1년에 7건이 1곳(여수시의회), 2년에 6건이 1곳(유성구의회), 3년에 14건이 1곳(달서구의회)이다.
- 반면, 조례제정 25개 지방의회 중 미개최한 13개 곳의 조례제정 시기를 살펴보면 2016년 2개, 2017년 3개, 2018년 3개, 2019년 2개, 2020년 3개이다. 최근 5년 내에 조례가 제정되었지만 한번도 토론회를 개최하지 않은 것은 문제이다. 해당 의회에서는 조례에 따른 토론회 등을 어떻게 개최할 것인지를 심도 깊게 논의해야 할 것이다.

<표2> 주민의견 청취 토론회 조례 제정 및 운영 현황

: %는 전국 지방의회 대비 비율(전국 243개 지방의회: 광역 17개, 기초 226개)

제정	25개 의회 (10.3%)	토론회  개최  (4.5%)	11개 의회=> 강원도 평창군의회/대구광역시 달서구의회/대전광역시 유성구, 중구의회/서울특별시 강북구, 동작구, 용산구의회/전라남도 광양시, 여수시의회/충청남도 홍성군의회/충청북도 청주시의회
		토론회  미개최	13개 의회=> 경기도 안양시의회/광주광역시 남구, 북구의회/대구광역시 남구, 서구의회/대전광역시 대덕구의회/부산광역시 사하구의회/서울특별시 광진구, 노원구, 양천구의회/인천광역시 계양구의회/전라북도 남원시의회/충청남도 서천군의회
		미과약	1개 의회=> 서울특별시의회(※정보공개청구 누락 후 뒤늦게 확인)
미제정	218개 의회 (89.7%)	상기 의회 외	

※참조: 광역의회에서의 주민의견 청취 토론회 조례가 확인되지 않았는데 정보공개청구에 누락된 「서울특별시의회 기본조례」에 따른 「서울특별시의회 시민의견청취를위한 토론회 등의 운영에 관한 규칙」가 추후에 확인되어 분석에 반영함. 또한, 「광주광역시의회 기본조례」에서는 ‘제66조(공청회 및 토론회) ⑥위원회는 주요 현안사항 등에 대해 정책토론회를 개최하여 시민, 이해관계자 및 관계 전문가 등의 의견을 들을 수 있다.’고 규정하고 있음을 추후에 확인함.

### 3. 제언: 지방의회 주민참여 확대 방안

- 첫째, 더 많은 지방의회에서 지방의회 주민참여 조례를 제정하고, 적극 시행하기 위해 힘써야 한다. 앞선 분석에서 확인하였듯이 의정모니터단 조례와 주민의견 청취 토론회 조례의 전국 지방의회 제정률이 10.3%에 불과하고 시행률은 4.5%~5.8%으로 턱없이 부족한 상태이다. 주민을 대표하는 지방의회 본연의 역할에 맞도록 주민참여 조례를 제정, 시행하는데 더욱 분발해야 한다. 이를 위해 이미 시행중인 지방의회의 사례를 조사하여 해당 의회에서 어떻게 시행할 수 있을지를 검토하면서 조례를 제정해야 할 것이다. 그리고, 조례 시행에 있어서 좀 더 체계적이고 적극적인 주민의견 수렴을 위해 의정모니터단 구성에 주요 분야별로 단원이 모집될 수 있도록 가능한 방법을 강구해야 할 것이다. 또한, 상임위원회 및 의원의 신청으로 진행되고 있는 주민의견 청취 토론회가 주민의 필요와 요청으로도 개최될 수 있도록 주민의 토론회 청구를 보장하는 조항을 신설할 필요가 있다.
- 둘째, 지방의회 운영에 있어서 주민참여 보장을 중요 방향으로 하는 조례 규정을 마련해야 할 것이다. 그 동안 많은 지방의회에서 의회 운영과 관련한 사항을 회의규칙과 위원회 조례에서 주로 규정하였는데 일부 지방의회에서부터 「000의회 기본조례」를 제정하거나 개정하여 의회 운영의 원칙과 방향을 새로 규정하면서 주민참여 보장을 중요 방향으로 규정하고 있다. 아래 사례를 참조하여 해당 지방의회 논의를 통해 조례를 제·개정해야 할 것이다.

(사례1) 「강원도의회 기본 조례」, 「경기도의회 기본 조례」

제7조(도민의 의정 활동 참여 보장) 의회는 다음 각 호의 사항을 준수하여 주권자인 도민의 의정 활동 참여를 적극적으로 권장하고 보장하여야 한다.

1. 정책 입안과 정책 실행 등 각 단계에 도민의 참여를 보장할 것
2. 성별, 연령, 장애 유무, 경제상황, 사회적 신분 등에 따른 불이익을 받지 않도록 할 것
3. 도민 활동에 자주성을 존중하며 그 활동이 촉진될 수 있도록 할 것

(사례2) 「광주광역시의회 기본 조례」

제67조(시민참여 보장 및 확대) ① 의회는 시민이 의정활동 내용을 알 수 있도록 정보를 공개하여야 한다.

② 의회는 의정활동 과정에 시민의 참여를 보장하고 다양한 의견을 제시할 수 있도록 효율적인 방안을 강구하고 의견을 수렴한다.

③ 의회는 시민이 제시하는 의견을 의정활동에 반영하도록 노력하여야 하며, 체계적으로 관리하여야 한다

(사례3) 「경기도 수원시의회 기본 조례」

제5조(시민의 의정활동 참여보장) 의회는 시민의 의정활동 참여를 적극적으로 권장하고 보장하여야 한다.

- 셋째, 지방의회 주민참여의 기본 조건으로 지방의회 의안 정보의 심사 전 홈페이지 공개가 필요하다. 현재 대다수 지방의회에서는 의안심사 결과를 심사 후에 홈페이지에 공개하고 있는데

이는 주민참여를 보장하는 것이 아닌 사후 통보에 불과한 것이다. 이에 매 회기 지방의회에 부의되는 의안을 접수 순서에 따라 공개하는 시스템을 마련할 필요가 있다. 그래야 주민들이 의안 내용을 심사 전에 접할 수 있으며 의견이 있을 경우에 때를 놓치지 않고 제시할 수 있다. 현재, 의회에서 다루는 의안 중에 사전에 공개되어 의견 제시 등의 주민참여를 보장하는 의안은 의원발의 조례안 입법예고(시행하는 지방의회에 한함) 한 개뿐이다. 이 외의 단체장 발의 조례안(지방정부 홈페이지에 입법예고됨), 예산안, 결산안, 동의안 등은 대부분의 지방의회에서 심사 전에 홈페이지를 통해 공개되지 않고 있다.

(사례) 심사 전 의안 공개: 서울특별시 의회, 서울특별시 관악구의회 등(전국지방의회 현황 조사가 필요함)

- 넷째, 지방의회 의정활동의 핵심인 행정사무감사와 예산안 심사에 주민이 참여할 수 있는 다양한 방안을 의회 차원으로 마련할 필요가 있다. 의원 별로 행정사무감사와 예산안 심사에 지역주민과 함께 하는 노력을 하고는 있으나 그 수가 적고 지속적이지 못하다. 이에 지방의회 의정활동의 핵심인 행정사무감사와 예산안 심사에서 의회 차원으로 주민참여 방안을 마련하여 시행한다면 주민을 대표하는 의회 본연의 역할을 다하는 큰 의미가 있을 것이다. 이를 위해 우선, 행정사무감사와 예산안 관련 집행부 제출 자료를 의회 홈페이지에 공개하여 관심있는 주민 누구나 볼 수 있게 하여야 할 것이다. 그리고, 행정불편·개선사항에 대해 행정사무감사 주민 제보를 받고 예산안 관련 주민 의견을 접수받는 의회 차원의 홍보(현수막, 소식지 등)를 강화하고 접수된 제보와 의견에 대해서 해당 상임위원회에서 공동 의제로 다루면 좋을 것이다.
- 위와 같이 의회 차원의 보다 적극적인 지방의회 주민참여제도를 마련하는 것은 불가능한 것이 아니라 시도하면 할수록 의미가 커지는 포기할 수 없는 것이다.

---

나라살림연구소

소장: 정창수 경희대 후마니타스칼리지 객원교수

문의: 구본승 강북구의회 의원 010-3468-9555

E-mail: [1011kbs@naver.com](mailto:1011kbs@naver.com)

---



---

‘나라살림브리핑’은 나라살림연구소에서 관련 전문가 및 경제부 기자에게 발송하는 재정관련 브리핑입니다. 재정, 조세, 예산 관련 정부, 국회, 학계 및 시민사회의 동향을 통계적으로 분석하여 전달하는 한편 나라살림연구소의 비판과 대안이 담겨 있습니다. 이 브리핑을 받고자 하시는 분은 아래 메일 주소에 소속과 성함을 알려주시면 메일로 발송하겠습니다. [narasallim@gmail.com](mailto:narasallim@gmail.com)

---