
지방의회 특별위원회의 역할 및 실효성에 관한 연구



광 원 도 의 회

제 출 문

강원도의회 귀하

본 보고서를 「지방의회 특별위원회의 역할 및 실효성에 관한 연구」
용역의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 11월

상 지 대 학 교 산 학 협 력 단

책임연구원 : 박기관(상지대 행정학부)

목 차

I . 연구개요	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구목적 및 방법	2
II . 지방의회의 역사와 이론적 논의	7
제1절 우리나라 지방의회의 역사	7
1. 해방직후	7
2. 제1대 지방의회	8
3. 제2대 지방의회	11
4. 제3대 지방의회	13
5. 지방의회의 중단	14
제2절 지방의회 부활이후	16
1. 제1기 지방의회	16
2. 제2기 지방의회	17
3. 제3기 지방의회	18
4. 제4기 지방의회	18
5. 제5기 지방의회	20
6. 제6기 지방의회	21
제3절 이론적 논의	22
1. 지방의회의 지위	22
2. 지방의회의 기능	24
3. 지방의회의 권한	27
4. 위원회	29

Ⅲ. 지방의회와 집행기관과의 관계	37
제1절 지방의회와 자치기관의 관계	37
1. 우리나라 지방자치단체의 기관구성	37
2. 주요 국가의 기관구성 형태	39
제2절 지방의회의 사무기구	42
1. 조직구성	42
2. 지방의회 사무기구의 기능과 역할	42
3. 강원도의회사무처 운영현황	45
Ⅳ. 선행연구 탐색	61
1. 지방의회 관련 최근 연구동향	61
2. 주요 의제별 선행연구	62
3. 지방의회 키워드 분석결과	86
Ⅴ. 특별위원회	91
제1절 광역시·도 특별위원회 운영	91
1. 특별위원회 구성	91
2. 특별위원회 운영	93
3. 특별위원회 구성목적	94
4. 타 시·도의회 특별위원회 운영 사례	97
제2절 강원도의회 특별위원회 운영 사례	100
1. 제4대 특별위원회	100
2. 제5대 특별위원회	101
3. 제6대 특별위원회	102
4. 제7대 특별위원회	103
5. 제8대 특별위원회	104

6. 제9대 특별위원회	107
7. 제10대 특별위원회	120
제3절 강원도의회 특별위원회 특징	132
1. 특별위원회 구성의 주요 특징	132
2. 특별위원회 운영의 주요 특징	133
3. 특별위원회 운영결과의 활용	134
VI. 특별위원회 개선을 위한 전제 조건	137
1. 제도적 한계	137
2. 의정활동 지원의 한계	137
3. 적극적 활동 참여	138
VII. 결 론	143
1. 연구요약	143
2. 정책적 제언	144
[표 목차]	i
[그림 목차]	ii
[참고문헌]	147



[표 목차]

<표 1> 제1회 지방의회 당선자 현황	9
<표 2> 제2회 지방의회 의원선거 결과(1956)	11
<표 3> 제1기 지방의회 당선자 현황	16
<표 4> 시·도 의회별 전문위원 수(2021. 8.31 현재)	30
<표 5> 시·도 의회의 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준 ..	31
<표 6> 시·도 의회 상임위원회 현황(2021. 8.31현재)	32
<표 7> 기관구성 변천사	37
<표 8> 의정관실 주요업무	49
<표 9> 의사관실 주요업무	50
<표 10> 홍보담당관실 주요업무	51
<표 11> 입법정책담당관실 주요업무	52
<표 12> 수석전문위원실 주요업무	53
<표 13> 전문위원실 주요업무	54
<표 14> 강원도의회 공무원 정원 현황	54
<표 15> 강원도의회 사무처 예산현황	55
<표 16> 상임위원회 소관 부서	56
<표 17> 의회 대수별 처리 의안 건수	58
<표 18> 각 대수별 상임위원회 처리 의안 건수	58
<표 19> 2020년도 자치법규 운영 현황	65
<표 20> 국회의 의정지원제도	69
<표 21> 외국의 기관구성 유형 및 결정방법	70
<표 22> 기존 연구의 정당공천 폐해분석	71
<표 23> 21대 국회 정책지원전문인력 도입관련 지방자치법 개정안 발의 현황(2020. 8. 9 기준)	78
<표 24> 특별위원회 관련 시·도 조례 현황	92

<표 25-1> 시·도의회 특별위원회 현황	95
<표 25-2> 시·도의회 특별위원회 현황	96
<표 25-3> 시·도의회 특별위원회 현황	97
<표 26> 장애인복지특별위원회 회의 운영	108
<표 27> 접경지역발전특별위원회 회의 운영	109
<표 28> 2018평창동계올림픽지원특별위원회 회의 운영	111
<표 29> 분권특별위원회 회의 운영	112
<표 30> 폐광지역개발촉진지원특별위원회 회의 운영	113
<표 31> 재정건전화특별위원회 회의 운영	115
<표 32> 서울~속초동서고속화철도특별위원회 회의 운영	116
<표 33> 지역분권특별위원회 회의 운영	117
<표 34> 오색삭도설치특별위원회 회의 운영	118
<표 35> 폐광지역개발지원특별위원회 회의 운영	120
<표 36> 저출생·고령사회대책특별위원회 회의 운영	122
<표 37> 춘천~속초동서고속화철도추진특별위원회 회의 운영	124
<표 38> 평화지역개발촉진특별위원회 회의 운영	125
<표 39> 산불피해특별재난지역복구대책특별위원회 회의 운영	127
<표 40> 송전선로대책 및 반대 특별위원회 회의 운영	128
<표 41> 영월~삼척고속도로추진특별위원회 회의 운영	129
<표 42> 2024강원동계청소년올림픽대회지원특별위원회 회의 운영	130
<표 43> 운영중인 특별위원회	131

[그림 목차]

<그림 1> 지방의회의 권한	27
<그림 2> 의회사무기구의 기능과 역할	43
<그림 3> 강원도의회사무처 조직	48
<그림 4> 지방의회 관련 연구 동향(2012~2021)	61
<그림 5> 2018년 지방의회 키워드 분석 결과	86
<그림 6> 2019년 지방의회 키워드 분석 결과	86
<그림 7> 2020년 지방의회 키워드 분석 결과	87



I. 연구개요

1. 연구배경과 필요성
2. 연구목적과 방법

I. 연구개요

1. 연구배경 및 필요성

1) 연구배경

- 지방의회는 1991년 부활이후 열악한 자치기반에도 불구하고 지방자치발전을 위하여 많은 노력을 기울여 왔음. 특히, 지역현안이나 민원문제 해결에 앞장섬으로써 지역주민의 권익을 신장시켰음
- 우리나라 지방의회는 상임위원회 중심의 운영방식이며, 특정한 사안에 대하여 본회의 의결을 거쳐 특별위원회를 구성하여 심사·처리하고 있음
- 지방자치법 제56조 제2항은 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있도록 규정
- 광역의회의 특별위원회는 주로 ‘대책’, ‘지원’등의 특별위원회를 운영하고 있으나 위원회 운영 결과는 대책이나 지원의 구체적인 결과는 보이지 않고 있음
- 이러한 이유는 특별위원회 구성 및 운영에 대한 제도적 한계와 특위 의정활동 지원인력에 관한 문제 등 특별위원회의 실효성에 대한 지속적 논의가 있어 왔음

2) 연구필요성

- 본 연구는 지방의회에서 설치·운영하고 있는 ‘특별위원회’의 구성과 운영, 실효성에 대한 개선방안을 탐색하는데 목적이 있음
- ‘특별위원회’는 안건과 운영기간이 ‘일시적’으로 한정되어 있어 운영의 제도적 한계가 있음

- 이번 연구를 통해 광역의회와 기초의회에서의 상임위원회와 특별위원회의 구성 조건을 면밀히 검토하여 특별위원회 구성과 운영에 대한 제도적 기반 및 실효성 확보방안 마련
- 특별위원회의 의의와 설치·운영·종류에 대한 분석을 통하여 상임위원회와 다른 특별위원회 활동의 필요성 검토
- 역대 강원도 특별위원회 구성 및 활동내역을 되돌아보면서 특별위원회의 중요성 및 향후 발전 방안 제시

2. 연구목적 및 방법

1) 연구목적

- 지역의 최고 의결기관인 지방의회는 정책결정 과정에서 중요한 역할을 담당해야 하지만 현재 제도적 한계 등으로 집행부가 제출한 정책안에 대한 통과역할만 하고 있다는 비판 제기
- 지방의회 전문성에 대해서는 의원개인의 역량도 중요하지만 조직차원의 지원(기구, 인력 등) 중요성을 강조하는 등 이미 많은 연구를 통하여 지적하고 있음
- 이에, 지난해 12월 「지방자치법」 전면개정은 지방의회 인사권독립 및 정책지원전문인력 지원이 가능하게 됨으로써 실질적인 발전은 물론 외향적으로도 발전적 방향을 도모할 수 있을 것으로 보임
- 또한, 지방의회는 상임위원회 중심으로 운영되고 있어 특별위원회의 설치 필요성이 줄어들고 있고 현 제도 하에서 특별위원회 설치 문제와 운영, 그리고 실효성에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있음
- 그러나 지금까지 지방의회를 주체로 연구한 많은 연구중에서 ‘특별위원회’와 관련 연구는 거의 없는 실정임

-
- 이에, 특별위원회의 역할과 필요성에 대한 형식성, 타당성, 실효성 등을 탐색하여 제도적 기반을 마련하는 한편 특위의 효율적 운영과 활성화 방안 등을 마련하여 향후 강원도의회 발전을 위한 소중한 자료로 활용하고자 함

2) 연구방법

- 우리나라 지방의회의 변천사를 살펴보기 위하여 지방자치법의 변화를 살펴보고자 문헌 및 선행연구 탐색
- 타 시·도 상임위원회 및 특별위원회 구성·운영 현황 조사
- 강원도의회 특별위원회 운영 결과 활용 대안 탐색

Ⅱ. 지방의회의 역사와 이론적 논의

제1절 우리나라 지방의회의 역사

1. 해방직후
2. 제1대 지방의회
3. 제2대 지방의회
4. 제3대 지방의회
5. 지방의회의 중단

제2절 지방의회 부활이후

1. 제1기 지방의회
2. 제2기 지방의회
3. 제3기 지방의회
4. 제4기 지방의회
5. 제5기 지방의회
6. 제6기 지방의회

제3절 이론적 논의

1. 지방의회의 지위
2. 지방의회의 기능
3. 지방의회의 권한
4. 위원회

II. 지방의회의 역사와 이론적 논의

제1절 우리나라 지방의회의 역사

1. 해방직후

- (제헌헌법) 1948년 제헌헌법 제96조와 제97조에서 지방자치규정, 헌법적 토대 마련
 - (제96조) 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 - (제97조) 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하며, 지방자치단체는 각각 의회를 두고 지방의회의 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다
- 지방의회는 제헌헌법에서부터 헌법기관이며, 현행 헌법 제118조에서도 지방자치단체는 반드시 의회를 두도록 규정하여 지방의회가 지방자치의 필수적인 기관으로 인식
- 지방행정에 관한 임시조치법(1948. 11.17 법률 제8호)의 6개월 한시법 제정
 - 국회의 지방자치법에서 공포후 10일 이내에 시행하도록 하였으나 국토분단과 치안상황을 고려 1년 이내에 대통령이 정하도록 수정요구
- 지방자치법은 1949년 7월4일 법률 제32호로 제정·공포, 같은 해 8월1일부터 시행
- 기관구성방식으로 지방의회는 주민의 직접선거에 의한 지방의원으로 구성, 지방자치단체의 장은 도지사와 서울시장은 대통령이 임명, 시읍면장은 지방의회에서 선출(이기우, 2009)
- 그러나 정부수립 후 행정체제의 미비, 불안정한 치안 등의 이유로

지방의회 의원선거 무기한 연기

- 지방자치법 검토결과 시행상 문제점이 있다는 이유로 공포된 지 5개월 만에 개정(1차 개정, 1949. 12. 15)

<1차 개정 주요내용>

1. 지방의회가 성립될 때까지 지방의회의 의결을 요하는 사항은 내무부장관 또는 도지사의 승인을 얻도록 하고 시장은 대통령, 읍면장은 도지사가 임명
2. 도 또는 특별시의 조례나 그 장의 규칙에 법률의 특별한 위임이 있는 경우에 한하여 벌칙규정을 제정할 수 있었던 것을, 법률에 특별한 규정이 없는 한 3개월 이하의 징역 또는 10만 원 이하의 벌금, 구류, 과료에 처하는 규정을 제정할 수 있도록 함
3. 지방의회 의원의 제명은 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다는 규정을 신설, 지방의원의 선거구 책정방법 변경
4. 대통령은 천재지변, 기타 비상사태로 인하여 선거를 실시하기 곤란하다고 인정할 때에는 지방자치단체의 전부 또는 그 일부의 선거를 연기 또는 정지할 수 있다는 규정을 신설
5. 시·읍·면장의 위법행위에 대해 도지사의 탄핵 소추권 인정

자료: 한국지방자치학회(2018)

2. 제1대 지방의회(1952~1956)

- 제1회 지방의회 선거는 1949년 7월 4일 지방자치법이 공포된 직후 실시되지 못하였음
 - 당시 행정부는 지방자치 실시 생각이 없었고, 국회의원 선거('50. 8. 30)이후 치안사정, 민의의 미성숙 등을 이유로 지방의회 구성의도가 없었음(손정목, 1992)
 - 이승만대통령의 직선제 개헌을 지지해 지지기반 확보를 위해 1952년 4월 지방의회 선거 실시
- 제1대 지방의회의 선거에서는 4,263개의 시·읍·면 선거구에서 17,544명이 선출되었으며 도의원은 서울·경기·강원을 제외한 7개도에서 306명 선출, 서울·경기·강원은 1956년에 처음 구성

- 주요 특징은 지방의회에 지방자치단체장에 대한 불신임권 부여, 지방자치단체장에게는 지방의회 해산권 부여
- 1952년 4월부터 1956년 8월 사이 전국의 시읍면장 1,468명중 1,168명(79.6%)이 임기 전 사임, 지방의회 불신임의결 66건, 의회해산 18건(행정안전부, 2015)

<표 1> 제1회 지방의회 당선자 현황

도	시읍면								도		
	시		읍		면		계	투표율 (%)	의원 정수	입후보자 수	투표율 (%)
	선거구	당선 의원	선거구	당선 의원	선거구	당선의 원					
경기	17	48	20	105	306	1,376	1,529	88	-	-	-
충북	5	20	22	78	368	1,227	1,325	93	28	63	86
충남	6	22	33	165	482	2,001	2,188	89	46	128	78
전북	14	61	18	91	477	1,976	2,128	91	32	86	83
전남	19	83	40	166	692	2,823	3,072	94	59	129	86
경북	16	69	36	189	680	2,938	3,196	91	61	166	80
경남	18	75	39	206	660	2,736	3,017	90	60	195	78
강원	-	-	27	92	247	812	904	91	-	-	-
제주	-	-	3	22	18	163	185	89	20	54	85
계	95	378	238	1,114	3,930	16,052	17,544	91	306	824	81

자료: 이청수(2018; 174)

○ 두 번에 걸친 지방자치법의 개정(1956년) 주요 내용

① 시·읍·면장의 직선제

- 초기에는 지방의회의 무기명 투표로 단체장 선출

② 자치단체장에 대한 불신임의결제도 폐지

- 양자 간의 분쟁 조장, 지방행정의 안정 저해, 시·읍·면장에 대한 직선제와 불합리

③ 지방의원과 시·읍·면장의 임기단축

- 임기를 4년에서 3년으로 단축, 단, 부칙에 재임중인 지방의원 또는 시·읍·면장으로서 1956년 8월15일 시행하는 선거일전에 임기가 만료되는

자는 당해 선거일까지 재임하는 것으로 규정하고 있으나 이는 대통령 선거를 3개월 앞둔 시기에 취해진 정치적 계략이라는 비판 제기(이창수, 2018)

④ 지방의회 의원정수 감축

- 질적 저하, 의사진행의 부진, 의회비 증가 등 각급 의회 의원 수 10% 감축

⑤ 의회소집제도 개선

- 임시회와 정기회로 구분, 연 2회 소집(매년 6월1일, 12월 1일)하되 도와 서울특별시는 개회 7일전, 시·읍·면은 개회 5일전 공고
- 지방의회 의장은 자치단체장이나 의원정수 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 임시회 소집

⑥ 회의 일수의 제한

- 정기회의 경우 도 및 서울특별시와 시는 30일, 읍·면은 15일 이내로 하고 임시회는 10일 이내로 규정, 회의 총 일수는 도·서울특별시·시는 60일, 읍·면은 50일 이내로 제한

⑦ 선거구제의 개정

- 선거구는 민의원 선거구를 분할하되 인구와 현지관계를 참작하여 내무부령으로 정하게 함

⑧ 도의원 정원 설정기준의 수정

- 인구 50만 명까지는 20인으로 하되, 50만이 넘을 경우 매 7만 명까지는 1인을 증원, 예외적으로 제주도에서는 15인으로 한정

⑨ 도와 서울특별시의원 선거구 책정기준 변경

- 시·군·구의 구역을 분할하되 인구와 지리 관계를 참작하여 내무부령으로 정하도록 함

⑩ 지방의원과 시·읍·면장의 기득권 인정

- 1956년 2월 지방자치법 개정에서 임기 4년을 3년으로 단축, 임기만료전 지위를 상실하게 되어 1956년 7월 개정에서는 1956년 2월 개정 전에 당선된 시·읍·면장은 종래의 임기 4년을 유지

3. 제2대 지방의회(1956~1960)

- 제2회 시·읍·면 의원 선거 및 제1대 시·읍·면장 선거
 - 의원선거: 전국26개 시, 76개 읍, 1,379개 면 중 기득권이 인정된 곳을 제외한 25개 시, 75개 읍, 1,358개 면에서 실시
 - 도의원선거: 9개 도 390명 선출
 - 서울특별시의원 선거 : 47명 선출
- 시·읍·면장이 주민의 직접선거로 선출됨에 따라 지방의원의 무리한 청탁에 응하지 않아도 불신임결의가 발의될 수 없어 임기동안 소신껏 지방행정을 수행할 수 있게 됨(정세욱, 2011; 문병기 외, 2015; 이청수, 2018)
- 제2대 지방의회 구성은 1,481개의 시·읍면에서 16,954명이 선출되었고 서울 및 도에서는 437명이 선출

<표 2> 제2회 지방의회 의원선거 결과(1956)

도명	시·읍·면					도와 서울특별시		
	시·읍·면 수	선거구 수	당선자 수	후보자 수	시의 투표율 (%)	당선자 수	후보자 수	투표율 (%)
서울	-	-	-	-	-	47	280	75.0
경기	195	517	2,245	3,276	77.0	45	169	84.0
충북	107	380	1,231	1,813	87.0	30	86	89.0
충남	171	506	2,001	3,187	76.7	45	1414	87.0
전북	166	498	1,926	3,465	86.0	44	141	90.0
전남	235	716	2,747	4,651	86.0	58	197	89.0
경북	248	727	2,891	4,833	77.0	61	180	81.0
경남	237	715	2,746	4,482	76.0	67	229	84.0
강원	86	342	1,003	1,546	87.0	25	72	90.0
제주	13	50	164	271	88.9	15	32	90.0
계	1,481	4,451	16,954	27,524	79.5	437	1,490	86.0

자료: 이청수(2018; 177)

- 2대 지방의회 시기에 발생한 제도적 변화는 두 번의 법 개정을 통해 나타남. 1958년 지방자치법 중 35개 조문을 대폭 개정, 자유당의 장기집권을 위한 정치적 의도로 시·읍·면장 직선제를 임명제로 개정, 대통령 선거(1960. 3. 15)에 대비하려 하였으나 4·19의거에 의해 실시되지 못함
- 1958년 법 개정을 통한 제도의 주요 변화
 - ① 시·읍·면장 임명제와 불신임제 채택
 - 시·읍·면장의 선거제 폐지: 임명제 채택
 - 자치단체장에 대한 불신임의결: 재적의원 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성
 - 도지사 또는 서울특별시장은 내무부장관, 시·읍·면장은 도지사의 허가를 받아 15일 이내에 의회 해산
 - 불신임의결 후 의회를 해산하지 않거나 해산 후 처음 소집된 의회에서 다시 불신임 받았을 경우에는 당연 해직
 - ② 법정회의 일수 초과 시의 감독
 - 지방의회가 법정회의 일수를 초과할 때에는 도와 서울특별시는 내무부장관이, 시는 도지사가, 읍·면은 군수가 폐회를 명할 수 있음
 - ③ 폐회 중 위원회 개최제도 폐지
 - 위원회제도는 폐회 중 의회의 권한 일부를 위임하여 심의 또는 의결함으로써 의회 운영을 원만히 하고자 하는 것이나 위원회가 상설화되어 시간 낭비와 경비증가의 원인이 되어 폐회 중에는 위원회를 개최할 수 없도록 함
 - ④ 지방의원의 임기연장
 - 의회 운영의 능률을 향상하고 선거경비를 절감한다는 명분으로 임기를 3년에서 4년으로 연장
 - ⑤ 의장단의 불신임제도 폐지
 - 의장 또는 부의장이 법령에 위배되거나 정당한 이유 없이 직무를 집행하지 않을 때에는 의정정수 4분의 1 이상의 동의를 얻어 불신임의결을 제안하

도록 한 것을 폐지

○ 1960년 11월 개정으로 인한 제도의 변화

① 지방의원의 정수 조정

- 인구비례로부터 도의원의 경우 민의원 선거구마다 2인(제주는 6인), 서울 특별시의원은 민의원 선거구마다 3인으로 재조정

② 선거권자 및 피선거권자 연령 조정

- 선거권자 연령은 만 21세에서 20세로, 피선거권자의 연령은 지방의원 및 시·읍·면장은 만 25세, 도지사·서울특별시장은 만 30세 이상으로 조정

③ 단체장 직선제 도입

- 자치단체장을 임명제에서 직선제로 개정하고 임기를 4년으로 규정

④ 지방의원선거에 연기명제 도입

- 지방의원선거에서 의원정수 내 연기명제¹⁾ 채택

4. 제3대 지방의회(1960~1961)

○ 1960년 개정된 헌법에서 지방자치에 관한 헌법조항중 지방자치 단체장의 선임방식을 법률로 정하고 시·읍·면장에 대한 주민 직선을 규정

○ 1960년 12월 12일 서울 및 각 도에서 487명의 지방의원이 선출되었고, 12월29일 시·읍·면 지방의원은 15,376명이 선출

○ 제3대 지방의회의 제도적 변화는 다음과 같음

① 지방의원 임명제에서 직접선거로 선출

- 임명제였던 시읍면장과 도지사, 서울특별시장을 4년 임기로 직접선출

② 내무부장관 또는 도지사의 징계요구권 인정

- 지방자치단체장의 위법행위에 대해 징계위원회에 내무부장관 또는 도지사의 징계요구권 인정

1) 한 선거구에서 복수의 당선자를 선출하는데 유권자는 선출되는 의원수만큼 투표권을 갖는다.

③ 선거연령 조정

- 지방의회 선거연령을 21세에서 20세로 조정

④ 서울시장 및 도지사 선거를 기명식을 규정

- 유권자가 후보의 이름을 직접 적어 넣는 기명식(write in vote)투표로 규정

5. 지방의회의 중단(1961~1991)

○ 5·16 군사정변

① 군사혁명위원회 포고령 제4호로 지방의회 해산

② 지방자치에 관한 임시조치법('61. 9. 1)

- 기초자치단체를 종래의 읍·면 자치제에서 군(郡) 자치제로 전환, 읍·면은 군(郡)의 하급행정기관
- 지방자치단체장은 국가공무원으로 임명
- 시·군의회의 권한은 시장·군수가 도지사의 승인을 받아서, 직할시 및 도의회의 권한은 시·도지사가 내무부장관의 승인을 받아서 수행, 서울특별시의회의 권한은 서울특별시장의 국무총리의 승인을 받아 이행(문병기 외, 2015)

○ 제3·4공화국과 지방자치

- 제3공화국 헌법 부칙 제7조 제3항에 지방의회의 구성시기를 법률로 정한다고 하였으나 구성시기에 관한 법이 제정되지 않음
- 제4공화국 헌법 부칙 제10조에는 조국통일이 이루어질 때까지 지방의회를 구성하지 않는다고 규정, 지방의회의 무기한 연기를 합법화

○ 제5공화국과 지방자치

- 제5공화국 헌법 부칙 제10조에 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하며 시기는 법률로 정하도록 규정
- 지방의회의 구성시기에 대한 법률을 정하지 못함
- 1987년 10월 개정된 헌법에서는 부칙을 삭제하여 지방자치 실시 가능성을

열어 놓음

○ 제6공화국과 지방자치

- 1988년 4월 6일 지방자치법의 전면개정

- ① 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)와 기초자치단체(시, 군, 구)로 2층제 확립, 특별시와 직할시(광역시)의 구를 기초자치단체의 종류에 포함
- ② 지방자치단체의 법적 구조를 강시장-약의회로 채택하고 단체장을 임명하는 체제 출범
- ④ 지방의원과 단체장의 임기 4년
- ⑤ 지방자치단체장에게 지방의회 의결사항에 대한 재의요구권과 선결처분권 부여
- ⑥ 지방의회의 행정사무감사권을 삭제하고 행정사무조사권 신설

- 1989년 12월 19일 지방자치법 개정

- ① 지방의원의 겸직금지 범위 설정(농·수·축협 외에 농지개량조합, 산림조합, 엽연초생산협동조합, 인삼협동조합 포함)
- ② 지방의회에 행정사무감사권 부여
- ③ 지방의회 의원선거는 1990년 6월 30일 이내, 지방자치단체장 선거는 1991년 6월30일 이내 실시
→ 지방의회의원선거법 제정이 지연되면서 90년 6월 30일 이전 의원선거 불가능, 쟁점은 정당추천제의 허용 여부
- ④ 지방의원의 의안발의는 그 정족수를 재적의원 5분의 1 이상 또는 10인 이상의 연서로 규정, 복수로 가능하도록 함

제2절 지방의회 부활이후(1991년 이후)

1. 제1기 지방의회('94. 4 ~ '95.6)

- 지방의회는 주민에 의해 선출된 지방의회와 중앙정부에 의해 임명된 자치단체장이 지방정부를 이끌어가는 과도기적 형태
 - 1991년 3월 시·군·구의회 의원선거, 6월 시·도의회 의원선거 실시
 - 시·도의원은 273개 시·군·구에서 866명, 시·군·구의원은 3,561개 읍·면·동에서 4,304명이 선출됨

<표 3> 제1기 지방의회 당선자 현황

지역	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
광역	866	132	51	28	27	23	23	117	54	38	55	52	73	87	89	17
기초	4,304	478	303	182	153	110	91	526	240	173	223	280	337	404	453	51

자료: 한국지방자치연감(1992)

- 1991년 12월 31일 지방자치법 개정에 따른 제도적 변화
 - ① 지방의원의 체포·구금과 여비
 - 지방의원의 체포·구금시 영장의 사본을 첨부하여 의장에게 통지, 회기 중 회의에 출석할 때에는 여비 지급
 - ② 서류제출요구권과 절차
 - 지방의회의 안건과 관련한 서류제출요구권 및 절차 규정
 - ③ 회기일수의 조정과 예산안 제출 및 의결기한
 - 정기회 집회일 조정(30일→35일), 예산안 제출 및 의결기한을 시·도는 회계연도 개시 15일전까지, 시·군·구는 회계연도 개시 10전까지 의결
 - ④ 기초의회의 상임위원회 설치
 - 대통령령으로 의원정수 15인 이상의 시·군·구의회에 상임위원회 설치 허용

⑤ 위원회 개최요구 범위

- 폐회중 위원회 개최요구 범위를 본회의의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정한 경우, 재정의원 3분의 1 이상의 요구 또는 지방자치단체장이 요구한 때로 확대

⑥ 지방의회 사무기구의 명칭

- 시도는 사무처, 시군구는 사무국 또는 사무과로 조정

○ 1994. 3. 16 개정을 통한 제도변화

① 주민투표제도의 도입

- 지방자치단체의 폐치·분합, 주민에게 과도한 부담을 주거나 중요한 영향을 미치는 사안에 대한 주민투표제 도입

② 과태료 부과 권한 인정

- 조례위반행위에 대한 벌칙 위임사항을 삭제하고, 과태료 부과권한 인정

③ 의정활동비 지급 근거

- 지방의원의 명예직 원칙은 유지하되 의정자료 수집·연구 및 그 보조활동을 위한 의정활동비를 매월 지급 할 수 있는 근거 마련

④ 국회와 시·도의회의 국정감사권 대행

- 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 각각 당해 지방의회가 그 감사를 행할 수 있도록 하고, 이 경우 국회와 시·도의회는 필요한 경우 당해 지방의회의 감사결과를 요구할 수 있도록 함

2. 제2기 지방의회('95. 7 ~ '98. 6)

- 1995년 6월 27일 광역 및 기초자치단체장, 광역의회 의원 및 기초자치단체의원을 통한 동시선거 실시
- 광역의회 의원선거에서 비례대표제 도입, 지역구 의원 10%를 비례대표로 선출

-
- 기초의회 선거에서 정당 추천을 허용하지 않도록 하여 1991년 기초의원 경쟁률(2.4:1)보다 높은 경쟁률(2.6:1)을 보임

3. 제3기 지방의회('98. 7 ~ '02. 6)

- 제3기 지방의회가 구성되기 전 공직선거 및 선거부정방지법을 개정, 지방의회 의원정수 축소·조정
- 지방선거의 피선거권 거주요건을 선거일 전 90일 이상 거주하던 것을 60일 이상으로 완화
- 1999년 8월 지방자치법 일부개정으로 나타난 제도의 변화
 - ① 조례제정 및 개폐청구
 - 20세 이상의 지방자치단체의 주민은 주민 총수의 20분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 주민 수 이상의 연서로 당해 지방자치단체장에게 조례제정 및 개폐를 청구할 수 있도록 함
 - ② 주민감사청구
 - 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우 20세 이상 지방자치단체의 주민은 주민총수 50분의 1의 범위 안에서 조례가 정하는 주민 수 이상의 연서로 감사청구
 - ③ 지방자치단체장 등의 협의체
 - 지방자치단체장 또는 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력 증진, 공동의 문제 협의를 위하여 전국적 협의체 설립

4. 제4기 지방의회('02. 7 ~ '06. 6)

- 2005년 1월 및 8월의 지방자치법 일부 개정
 - ① 지방의회 회기 운영의 자율성 확대
 - 지방의회 정기회 및 임시회 회기 제한 규정 삭제, 연간 총회의 일수 범위

안에서 자율 조정

② 위법한 지방의회의 의결에 대한 통제의 강화

- 주무부 장관 또는 시·도지사가 지방의회의 의결이 법령에 위반되었음을 이유로 지방자치단체장에게 재의요구를 했음에도 불구하고 불응한 경우와 재의요구지시를 받기 전에 법령에 위반된 조례안을 공포한 경우에는 주무부장관 또는 시·도지사가 대법원에 직접 제고 및 집행정치 결정 신청

③ 회기수당의 전환

- 매월 일정액의 수당 지급, 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀 마련

④ 의정비 심사위원회의 신설

- 대통령령이 정하는 바에 따라 의정비심의위원회의 결정 범위 안에서 자치단체의 조례로 정하도록 함

⑤ 채무부담의 원인이 되는 행위에 대한 의회 의결의 제외

- 지방자치단체장의 채무부담 원인 행위를 할 때는 지방의회 의결을 얻어야 했으나 따로 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결, 그 밖의 행위를 할 수 있도록 개정

○ 2006년 1월 4월의 지방자치법 일부개정

- 2006년 1월 개정안 : 지방의회의 활성화를 위한 지방의회의 권한과 기능강화, 지방의회의 임시회 소집 및 지방의원의 징계 등에 관한 사항을 개선·보완
- 2006년 6월 개정안 : 지방자치에 대한 주민의 직접참여를 통해 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원(비례대표 제외) 주민소환제도 규정 신설

① 지방자치단체 연합체 설립 근거 마련

- 시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수·자치구청장 및 시·군·자치구회의의 장으로 구성되는 4종의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체 설립 근거 마련

② 지방의회 의원의 윤리강령 및 윤리실천규범 제정

-
- 지방의회 의원이 준수해야 할 지방의회 의원의 윤리강령 및 윤리실천규범을 조례로 정해야 하고, 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다는 의무 규정

③ 지방의회 임시회의 소집

- 선거후 처음 실시되는 임시회 소집을 지방자치단체의 장에서 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장으로 변경하고, 지방자치법 제39조 제2항에 의장 및 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없을 때에는 의원 중 연장자의 순으로 소집할 수 있도록 단서조항 신설

④ 회의 일수의 조례 제정

- 연간회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여 의회 운영의 자율성 부여

⑤ 윤리특별위원회의 설치

⑥ 위원회의 전문위원 도입

- 위원회에 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 의원 아닌 위원을 두고, 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖에 소관사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 행하도록 규정 신설

⑦ 의회사무직원에 대한 인사권

- 지방자치단체장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 인사권을 지방의회 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위임

⑧ 주민소환제도의 신설

- 주민의 직접참여를 위해 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원(비례대표 제외)를 소환할 수 있는 권리로 주민소환제도에 대한 규정 신설

5. 제5기 지방의회('06. 7 ~ '10. 6)

- 공직선거법 개정으로 기초의원에 대한 정당공천제, 비례대표제 및 중선거구제 도입

-
- 제주특별자치도 신설에 따라 제주도의 기초자치단체 폐지
 - 무보수 명예직에서 유급화로 전환, 기초의원정수 20%감축
 - 시·군·구 의원선거에도 비례대표제 도입, 여성후보자 추천비율 50%이상

6. 제6기 지방의회('10. 7 ~ '14. 6)

- 교육위원회 시·도의회 상임위원회로 편입
- 지방의회 의원들의 겸직금지 범위 확대
- 지방의회의 법적지위가 지역주민의 대의기관임을 명문화하여 지방의회가 지방자치단체의 독립된 기관으로 인정

제3절 이론적 논의

1. 지방의회의 지위

○ 지방의회의 지위

- 지방자치단체의 기관구성 형태에 따라 기관통합형과 기관분립형으로 구분
- 우리나라의 지방자치단체는 기관분립형으로 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 상호 견제와 균형을 유지, 지방의회는 의사기관으로서 정책을 의결하고 집행기관을 견제·감시하는 지위와 권한을 가짐
- 지방의회는 집행부와 더불어 주민의 대표기관으로 국회와 마찬가지로 대의제의 원리에 근거
- 지방의회는 주민의 대표기관으로서의 지위를 가지며, 지방의회가 결정한 의사는 주민의 의사임
- 헌법과 지방자치법에서는 지방의회를 주민의 대표기관이라고 명문으로 규정하고 있지는 않음. 그러나 헌법에 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있고, 지방자치법의 내용을 살펴볼 때 지방의원 각자는 주민의 대표자를 의미
- 지방의회의 지위는 주민의 직접선거에 의한 의원으로 구성된 의사기관으로서 지방자치제도하에서 반드시 설치되어야 하는 필수기관임

1) 헌법상 기관으로서의 지위

- 지방의회는 헌법상의 기관임. 헌법은 1948년 제헌 이래 ‘지방자치’를 하나의 장(障)으로 구분하여 두고 있으며, 제9차 개헌까지 폐지하지 않고 유지²⁾, 이는 지방자치를 헌법상 보장하고 있음을 보여주고 있음
- 지방의회의 설치근거는 헌법(제117조, 제118조)과 지방자치법(제94조)에 잘 나타남

2) 제헌헌법에 지방자치가 구성되어 있음에도 지난 1961년부터 1991년까지 30년간 지방자치가 중단된 것은 1961년 5·16군사정권에 의해 해산된 이후 1921.12.26. 제5차 개헌시 부칙 제7조 제3항에서 지방의회 구성을 법률에 유보. 이후 개정에서도 “조국이 통일 될 때까지” 또는 “재정자립도를 감안하여 점진적으로”라는 이유를 부칙에 규정하고 지방의회를 구성하지 않음

- 헌법 제117조에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 지방자치단체의 기능을 명시하고 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 하고 있음
- 헌법 제118조 제1항과 제2항은 지방자치단체에 의회를 두며(제1항), 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(제2항)고 규정하고 있음
- 따라서 지방의회는 헌법상의 기관이며 지방의회가 없는 지방자치체는 있을 수 없으며 진정한 민주주의 실현의 요체임

2) 주민대표기관으로서의 지위

- 지방의회는 “주민이 그의 대표를 통하여 간접적으로 정치적 결정에 참여하는 대의민주주의 원리“에 따라 주민의 대표기관으로서의 지위를 가짐
- 현행 헌법과 지방자치법상 지방의원 각자는 주민의 대표자를 의미하고, 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다고 할 수 있음
- ‘주민대표기관’의 의미는 지방의회의 의사가 아니고서는 지방자치단체의 의사와 행위가 유효하게 성립될 수 없음을 의미

3) 입법기관으로서의 지위

- 입법에 대한 지위와 권한은 의회의 가장 기본적인 지위와 권한임
- 국회가 법률제정권을 가지고 있는 것처럼 지방의회는 자치법규인 조례를 제정하고 이를 개폐하는 권한을 가짐
- 헌법 제117조에 지방자치단체에게 ‘법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정’을 제정할 수 있는 자치입법권한을 부여하고 있음
- 한편 지방자치법 제22조에서는 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고 있으며 같은 법 제26조에서는 조례안이 지방의회에서 의결된다고 규정하고 있음

- 다만, 주민의 권리제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함을 명시, 조례입법의 한계를 명확히 하고 있음
- 지방의회는 법령유보사항을 제외하고 조례제정을 위하여 개별적인 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지 않음
- 따라서 지방의회는 조례제정권은 지방의회에 전속적 권한이며 지방자치단체가 자치사무를 수행하는 데 법규범이 필요하다고 인정될 때에는 법령에 위반하지 않는 범위 안에서 자주적으로 제정할 수 있음(한국지방자치학회, 2018)

4) 통제기관으로서의 지위

- 집행기관에 대한 감시 및 통제기관으로서의 지위를 가짐. 지방의회와 집행기관인 자치단체의 장은 상호 독립적 지위를 갖지만, 앞서 언급하였듯이 기관분립주의 원칙에 따라 상호 견제와 균형의 관계임
- 우리나라 지방자치법에 규정된 지방의회는 감시 및 통제방법
 - ① 집행기관의 행정사무에 관한 감사권과 조사권(지방자치법 제41조)
 - ② 자치단체의 장에 대한 서류제출요구권(같은 법 제40조)
 - ③ 자치단체의 장과 관계공무원의 출석요구·행정사무 처리상황 보고 및 질문권(같은 법 제4조)
- 재정과 일반행정에 관한 심의·의결권을 통하여 감시·비판기능과 정책통제기능을 행사

2. 지방의회의 기능

- 일반적으로 지방의회의 기능은 ① 지역주민의 대표기구로서 지니게 되는 주민대표기능, ②주민의 요구와 지역사회의 쟁점을 찾아서 정치과정에 올리는 정책문제 제기기능, ③ 지역의 주요 문제를 심사숙고하여 결정하는 의결기능, ④ 집행부의 독주를 견제하는 동시에 주민수요에 적극적으로 부응하도록 집행부의 활동

을 통제·감시하는 집행부 감시기능으로 구분(박기관, 2016; 3)

1) 주민대표기능

- 지방의회는 주민이 선출한 의원에 의해 구성되어 자치단체의 의사를 심의·결정하는 것이므로, 주민의 대표기관으로서의 지위를 가짐
- 지역주민들에 의해 선출, 주민의 대표자로서 지역주민에 대한 당연 책임을 지는 동시에, 지역 내의 각종 분쟁 조정, 민원해결 등 기능 수행
- 따라서 지방의회는 지역주민의 문제 파악은 물론 지역주민의 복리증진을 위해 노력해야 할 책임성이 존재
- 조례제정과 예산확정 등 자치단체의 의사를 확정하는 것은 실질적인 자치단체의 대표기능으로 자치단체장과의 견제를 유지하면서 지방자치단체의 공적 의사를 형성해 가는 것

2) 정책제기기능

- 주민을 대표하여 지역사회의 주요 쟁점과 문제를 찾아내고, 이러한 쟁점과 문제들을 정치과정에 등장시키는 정책문제 제기 기능 수행
 - 일정한 사회문제를 정책문제로 정치과정에 투입하는 기능으로 지방의회의 최후 보루적 기능임
- 기관통합형에서와 같이 지방의회가 정책의제설정과 정책수립을 직접 수행하는 것이 이상적이지만, 집행부에 의해서 수행되고 있는 상황으로 지역사회의 주요 쟁점과 주민의 욕구를 정치과정에 올리는 정책문제 제기기능은 지방의회의 본질적 기능임
 - 행정관료나 정치인에 의한 정책기능의 수행은 자칫 자기중심적 동기에 의해 좌우될 우려가 높음
- 이러한 정책기능 수행을 위하여 전문적 지식의 함양은 물론 전문가, 언론, 중앙정부, 시민단체 등 다양한 경로를 통하여 문제 제기하여야 함

3) 의결기능

- 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 의결기능을 가지고 있음. 의결기관으로서 의회는 지방자치단체의 정책과 입법, 주민의 부담, 기타 지방자치단체의 운영사항에 대하여 지방자치단체의 의사를 최종적으로 확정하는 권한을 가지고 있음
- 의사결정에 관하여 의견을 제시하는 자문기관과는 전혀 다름. 자문기관은 어떠한 의사나 정책을 결정함에 있어서 단지 의견을 제시하는데 그침
- 법령에 의하여 지방의회의 의결사항으로 정해진 사항은 의회의 의결 없이 이를 집행할 수 없으며, 의회의 의결을 거치지 아니한 집행기관의 행위는 법률상 무효임

○ 의결기능의 성격

1) 일반적인 의결기능

- 지방자치법 제9조에 열거된 관할구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무 및 지방자치법 제39조에 규정된 사항에 대한 의결권
- 지방자치법 제39조에 규정된 의결사항은 지방자치단체의 기본적인 행정활동에 대한 지방의회 본래의 의사결정권한임
- 지방의회의 의결권은 지방자치단체장의 개별적·구체적 권한의 공정한 집행을 확보하기 위한 의회의 관여 권한으로서 지방자치단체의 단체의사를 형성하고, 집행기관의 독단을 배제하려는데 있음

2) 예산 및 결산 심의기능

- 예산의 심의·확정권은 의회의 본질적인 기능으로 집행기관의 일체 수입과 지출을 모두 예산에 편입시켜 의회의 의결을 거치도록 법으로 규정

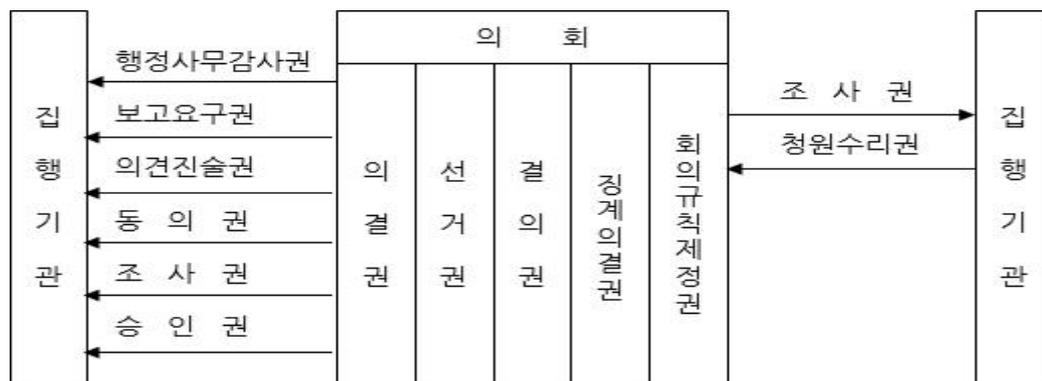
4) 집행감시기능

- 의회의 결정사항이 집행기관에 의하여 그대로 실현되고 있는가를 감독·확인하는 집행감시기능 수행, 단체장과 공무원 조직에 의한 행정집행의 적정성과 유효성을 평가하고 통제
- 행정사무감사와 조사, 보고와 질의 및 질문, 의안심의 관련 자료의 요구 등의

방법으로 감시기능을 수행하고 있으나 지방행정에 관한 집행부와의 정보의 비대칭, 의회 전문인력의 지원 등 효율적인 집행감시 및 통제에 제도적인 한계가 있는 것이 현실임

3. 지방의회의 권한

- 지방의회의 권한은 앞서 서술한 기능을 수행하기 위해 법률에 기초하여 여러 권한을 보유하고 있음
 - 지방자치단체장의 기관위임사무와 법령에 의해 자치단체장의 전속사항으로 된 사무를 제외하고 해당 지방자치단체 사무의 전반에 걸쳐 관여할 수 있음
 - 지방의회의 권한분류는 여러 가지 기준에 따라 다양하게 나눌 수 있으며³⁾, 일반적으로 지방의회의 권한을 형식면으로 분류하면(<그림 1>)
- 의결권, 선거권, 행정사무감사권, 의견진술 요구권, 조사권, 청원 수리권, 징계 의결권, 회의규칙 제정권, 동의권, 결의권, 승인권, 보고 등이 있음



<그림 1> 지방의회의 권한

자료: 한국지방자치학회(2018; 283)

3) 지방의회의 권한과 역할을 다르게 하는 변수로는 ①자치권의 정도, ②중앙정부와 지방자치단체 간의 역학관계, ③기능배분의 형태, ④ 중앙통제의 방법과 정도, ⑤지방자치단체의 계층 구조, ⑥지방자치단체의 기관구성 형태, ⑦집행기관의 선임방법, ⑧정치·행정문화 등을 들 수 있다 (한국지방자치학회, 1996:293)

1) 의결권

- 지방의회 의결권은 의회의 본질적 권한이며, 의회의 권한 가운데 가장 핵심적 권한
 - 지방자치단체의 단체의사 결정, 의회의 기관의사 결정, 집행기관의 집행을 전제로 하는 의회의 동의 등
- 개괄주의와 제한주의
 - 개괄주의는 지방자치단체의 주요사무를 모두 의회의 의결사항으로 하여 개괄적인 요목만을 법에 예시하는 제도
 - 제한주의는 법령에 의하여 구체적으로 제시되어 의회가 의결권 행사에서 매우 제한을 받는 제도로 우리나라는 제한적 열거주의⁴⁾를 적용하고 있음
- 제한적 열거주의 문제점
 - 지방의회의 정책결정기능을 제한시키는 결과 초래
 - 민의 반영의 기회가 상대적으로 제약되고 중앙정부의 영향력과 지방행정기관의 재량권의 폭이 확대됨으로써 지방자치의 형식화
 - 지방의회의 의결권을 보다 확장하여 주민들의 의사가 지금보다 더욱 광범하게 지방의회의 정책결정에 반영될 수 있도록 하여야 함
- 의결권 행사형식
 - 의결 또는 결의, 승인·동의·의견(표명), 제정·개폐, 선언·선포·촉구·건의·권고, 요구·회부·위임·이송, 선임·해임, 결정·처리

2) 행정감시권

- 행정감사 및 조사의 의의
 - 행정감사는 행정 전반에 대하여 실정을 파악하는 것인 비하여, 조사는 특정 사안에 관하여 집중적으로 실정을 파악하는 점에서 차이가 있음
 - 감사는 매년 1회 정례회의 기간 내에 시행, 조사는 특정 사안 발생시 특별 위원회를 구성하여 조사

4) 지방자치법 제36조 제1항에서 의회가 의결하여야 할 사무 11가지를 열거하고, 제2항에서는 조례로 의회가 의결할하여야 할 사항을 따로 정할 수 있음

○ 행정감사 및 조사의 범위와 한계

- 감사와 조사의 대상사무 문제로 당연히 지방자치단체의 고유사무가 대상
- 문제는 단체위임사무와 기관위임사무가 대상이 될 수 있는가의 여부에 있음. 단체위임사무는 일반적으로 지방의회의 감사·조사의 대상이 되나 기관위임사무는 사무처리에 지방비 부담이 있는 범위에서는 감사 및 조사 대상이 될 수 있으나 원칙적으로 위임기관의 감사·조사 대상임
- 지방자치법 제41조에 “지방자치단체의 사무에 대하여”라고 하고 있는 것으로 보아 지방자치단체의 사무이면 감사 또는 조사의 대상이 되며, 반드시 지방의회의 의결사항으로 열거된 것이어야 한다고 할 수 없음
- 감사 및 조사는 개인의 사생활의 침해, 계속 중인 재판에의 참여, 수사 중인 사건에 관여할 목적으로 행사할 수 없음

4. 위원회

○ 위원회 제도의 필요성

- 지방자치단체의 사무는 양적으로나 질적으로나 복잡하고 전문성을 필요로 하나, 합의제기관인 의회는 의사진행절차가 복잡함
- 다수의 의원으로 구성되는 본회의에서 수많은 의안을 처리하는 것은 능률성이나 전문성 면에서 바람직하지 못하기 때문에 소수의 의원으로 위원회를 구성, 전문분야별로 분담하여 예비심사를 하고 그 결과를 본회의에 보고, 최종심의
- 다만, 의원수가 적어 상임위원회를 구성할 수 없거나 심의안건 수가 적은 경우 반드시 위원회를 설치할 필요는 없음
- 우리나라 지방의회는 지방자치법과 시행령에 근거하여 소관 의안과 청원 등을 상시적으로 심사 처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회를 설치할 수 있음
- 위원회제도의 유형은 영국형과 미국형으로 구분할 수 있음. 영국형 의회제도는 본회의중심주의로 심의, 능률향상을 위해 전원위원회, 상임위원회, 특별위원회 제도가 있으며, 미국형 의회제도는 위원회에서 안건을 실질적으로

심사하고 본회의는 위원회를 거친 사항을 최종적으로 결정하는 역할을 하는 상임위원회 중심주의 형태임(이청수, 2008; 150)

○ 위원회의 성격

- 위원회는 의원중 소수의 위원을 선임하여 구성하는 의회의 내부기관인 동시에 본회의 의결전에 회부된 특정한 안건을 심사, 소관 의안을 입안하는 의회의 합의제 기관임
- 위원회는 의회의 예비적 심사기관으로서 회부된 안건을 심사하고 그 결과를 본회의에 보고, 본회의 판단자료를 제공하나, 위원회의 의결이 본회의 의결을 법률적으로 구속하는 것은 아님
- 위원회의 의결은 의회의 최종의결을 의미하는 것이 아니며, 외부에 대하여 구속력을 가지는 것도 아님(박봉국, 2002; 224)
- 위원회는 의회의 1차 심사기관으로 의회의 내부기관이기 때문에 위원회나 위원장은 원칙상 기관의 자격으로 외부에 대하여 의사 표시를 할 수 없음

○ 위원회의 종류

1) 상임위원회

- 현행 지방자치법에서는 위원회의 설치에 관하여 법률상 필수기관으로 하지 않고 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있도록 규정하고 있어 지방의회에 위원회 설치에 관하여 자율성을 부여하고 있음 (지방자치법 제56조 제1항)

<표 4> 시·도 의회별 전문위원 수(2021. 8. 31 현재)

시·도	전문위원	시·도	전문위원	시·도	전문위원
서울	12	부산	7	대구	7
인천	7	대전	6	광주	6
울산	6	세종	4	경기	13
강원	7	충북	6	충남	7
전북	7	전남	8	경북	8
경남	8	제주	8		

- 그러나 (<표 5>)에서 보는바와 같이 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 전문위원의 수를 제한해 놓음으로써 통제하고 있음

<표 5> 시·도 의회의 위원회에 두는 전문위원의 직급 및 정수기준

지방의원의 정수	전 문 위 원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	21명 이내	11명	10명
120명 이하	22명 이내	12명	10명
130명 이하	23명 이내	12명	11명
131명 이상	24명 이내	13명	11명

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(별표 5)

<표 6> 시·도 의회 상임위원회 현황(2021. 8. 31 현재)

시도	위원회 수	설치위원회
서울	11	운영·행정자치·기획경제·환경수자원·문화체육관광·보건복지 도시안전·도시계획관리·교통·교육·예결
부산	7	운영·기획재경·행정문화·복지안전·해양교통·도시환경·교육
대구	7	운영·기획행정·문화복지·경제환경·건설교통·교육·예산결산
인천	7	의회운영·행정안전·문화복지·산업경제·건설교통·교육·예산 결산
대전	6	운영·행정자치·복지환경·산업건설·교육·예산결산
광주	6	운영·행정자치·환경복지·산업건설·교육문화·특별
울산	6	의회운영·행정자치·환경복지·산업건설·교육·특별
세종	4	의회운영·행정복지·산업건설·교육안전
경기	13	의회운영·기획재정·경제노동·안전행정·문화체육관광·농정해양·보건 복지·건설교통·도시환경·여성가족평생교육·교육기획·교육행정·특별
강원	7	운영·기획행정·사회문화·농수산·경제건설·교육·예결
충북	6	의회운영·정책복지·행정문화·산업경제·건설소방환경·교육
충남	7	의회운영·기획경제·행정문화·복지환경·농수산해양· 안전건설소방·교육
전북	7	운영·예산결산·행정자치·환경복지·농산업경제·문화건설안전·교육
전남	8	의회운영·기획행정·보건복지환경·경제관광문화·안전건설소 방·농수산·교육·특별
경북	8	의회운영·기획경제·행정보건복지·문화환경·농수산·건설소 방·교육·예산결산특별
경남	8	의회운영·기획행정·교육·농해양수산·경제환경·건설소방· 문화복지·예산결산특별
제주	8	의회운영·행정자치·보건복지안전·환경도시·문화관광체육·농 수축경제·교육·예산결산

- 상임위원회는 소관사항에 관한 의안과 청원 기타 법령과 조례에서 정하는 직무를 수행하기 위하여 상설적으로 설치된 위원회를 말하며 우리나라의 의회는 상임위원회 중심으로 운영되며 주요 내용은 다음과 같음

- ① 소관에 속하는 의안과 청원 등을 심사
- ② 모든 의안은 위원회의 심사를 필수요건으로 함

-
- ③ 상임위원회는 실질적 심사기관임
 - ④ 본회의 의결을 거쳐 실질적으로 지방자치단체의 사무를 감사하거나 특정 사안에 관하여 조사할 수 있음
 - ⑤ 집행기관에 대한 행정 감시권을 실질적으로 행사
 - 자료제출 요구권, 수시보고 및 질의권, 동의권, 선결처분 승인권 등

2) 제도와 현실태

- 특별위원회는 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위하여 본회의의 의결로써 설치하는 위원회임(지방자치법 제56조 제2항)
- 특정한 안건을 어떻게 특정할 것인가? 관한 문제와 심사의 대상과 처리의 효과성 문제
 - 많은 광역의회에서 특별위원회를 구성·운영하고 있는 현황을 살펴보면 재난재해관련 대책, 주요 국제행사 지원, 지역현안 대책 등에 대한 특별위원회를 구성·운영하고 있음
 - 그러나 일부 위원회를 살펴보면 지역현안중 지극히 협소한 안건을 처리하기 위한 위원회도 있고, 광역의회 또는 광역자치단체에서 해결하기 어려운 안건을 위한 특별위원회가 구성·운영되고 있음
- 일부 광역의회의 경우 의원 1인당 상임위원회를 제외하고도 약 2.7개의 특별위원회에 소속되어 활동
 - 의정활동 지원을 위한 기구가 현재는 전문위원(실)밖에 없는 상태에서 의원 개개인이 많은 특별위원회 활동을 하는 경우 의정자료 수집, 위원회 회의 참석 등 의정활동에 어려움을 겪을 수밖에 없음

Ⅲ. 지방의회와 집행기관과의 관계

제1절 지방의회와 자치기관의 관계

1. 우리나라 지방자치단체의 기관구성
2. 주요 국가의 기관구성 형태

제2절 지방议회의 사무기구

1. 조직구성
2. 지방의회 사무기구의 기능과 역할
3. 강원도의회사무처 운영현황

Ⅲ. 지방의회와 집행기관의 관계

제1절 지방의회와 집행기관의 관계

1. 우리나라 지방자치단체의 기관구성

- 지방자치법 제정 당시 기관구성은 기초단체장에 대해서는 기관통합형, 광역단체의 경우는 기관분립형
- 제2차 지방선거(1956)에서는 기초단체(주민직선)와 광역단체(임명제) 모두 기관분립
- 1960.11 제2차 지방선거부터 현재까지 기관분립형을 유지하고 있음

<표 7> 기관구성 변천사

구분	지방의회	자치단체장	기관구성	지방선거
1949. 7	의회구성(주민직선)	기초: 의회간선 광역: 임명제	기관통합 기관분립	제1차 지방선거 (1952)
1956. 2	의회구성 (주민직선)	기초: 주민직선 광역: 임명제	기관분립 기관분립	제2차 지방선거 (1956)
1958.12	의회구성 (주민직선)	기초·광역: 임명제	기관분립	
1960.11	의회구성 (주민직선)	기초·광역: 주민직선	기관분립	제3차 지방선거 (1960)
1961. 5	의회해산			
1988-1989	원칙: 의회구성 경과조치: 미구성	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제		
1990.12	의회구성 (주민직선)	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	기관분립	제4차 지방선거
1994. 3	의회구성 (주민직선)	주민직선	기분분립	제1기 동시지방선거

자료: 정부혁신지방분권위원회(2005). 연구자 재정리

○ 지방정치·행정체제의 특징

- 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관(집행부·의회)에 분담, 견제와 균형 추구

① 모든 자치단체가 일률적인 지방정치행정체계로서 분리형 기관 형태

- ② 지방의회와 집행기관과의 관계에서 단체장의 강한 권한으로 집행부 우위의 강시장-약의회 형태
- ③ 정당공천을 제외하고는 실질적인 측면에서 지방의 정치와 중앙의 정치가 연계성이 없음
- ④ 중앙정부의 지방자치단체에 대한 강력한 통제
- ⑤ 분권행정의 틀은 갖추었으나 지방자치단체의 내부역량 미흡, 국가의 통제 강화, 분산행정 등으로 불완전한 분권행정의 지속(한국지방자치학회, 2019)

○ 기관분립형 지방정부 운영성과

1) 긍정적 측면

- 주민통제의 실효성제고, 주민 중심의 지방행정구현
- 지방정책결정과정에서 주민참여요구 증대, 투명한 지방행정
- 단체장의 주민대표로서 정치적 리더십 발휘, 지방정치의 민주화
- 주민 요구에 의한 서비스제공, 행정서비스향상 제정의 보편화

2) 부정적 측면

- 권한의 불균형으로 위상과 관련한 소모적 갈등 제기
- 독점정당의 권력강화 현상, 견제와 균형유지에 문제 야기
- 지방의회와 단체장이 지닌 권한과 역량의 불균형으로 단체장에 대한 지방 의회의 견제기능에 한계

○ 집행기관에 대한 의회의 통제권

- ① 행정사무감사 및 조사권(지방자치법 제 41조)
- ② 조례제정 및 예산심의·의결권(지방의회의 의결사항 : 지방자치법 제39조)
- ③ 회의 출석과 답변요구권(지방자치법 제42조)
- ④ 자치단체장이 확정된 조례를 공포하지 않을 경우 의장의 조례공포권(지방자치법 제26조)
- ⑤ 서류제출요구권(지방자치법 제40조)

○ 의회에 대한 집행기관의 통제권

-
- ① 재의요구 및 제소권(지방자치법 제107조)
 - ② 지방자치단체의 장의 선결처분권(지방자치법 제109조)
 - ③ 재의결된 안건에 대한 제소권(지방자치법 제172조)
 - ④ 예산안 편성 및 의결권(지방자치법 제127조)
 - ⑤ 조례 및 의안 발의권(의안의 발의 : 지방자치법 제66조)

2. 주요 국가의 기관구성 형태

○ 미국

- 50개 주(state)와 한 개의 특별구(워싱턴)로 구성된 연방국가인 미국은 주별로 지방정부의 명칭과 종류의 차이가 있으나, 대체로 유사한 구조를 가짐
- 지방정부별로 다양한 기관구성 형태를 가지고 있으며 자치헌장(Home-Rule Charter)을 제정하여 기관구성 형태를 선정

① 시장-의회형(major-council form)

- 주민들이 시장과 의회를 선출하고, 상호견제가 가능한 기관분리형
- 시장이 집행권을 행사할 수 있는 권한의 강도에 따라 약시장형과 강시장형으로 구분

② 의회-관리자형(council-manager form)

- 유권자들이 시의회를 선출하고, 시의회가 시의 관리자(city manager)를 지명하는 기관통합형

③ 시위원회형(city commission form)

- 유권자가 위원회 위원 선출
- 입법과 집행기능을 통합적으로 가지고 있는 위원회의 위원들이 정책을 수립하고 동시에 집행부의 주요 부서를 주관
- 50개 대도시의 기관구성 유형을 보면 시장-의회형 60%, 의회-관리자형 38%, 기타 2%로 나타남
- 참고로 뉴욕주(New York State)의 62개 시(city)기관 구성형태를 보면 시장-

의회형 46개(74.2%), 의회-관리자형 13개(21%), 시위원회형 3개(4.8%)임

- 시장-의회형을 채택한 시 중에서 3개는 시 행정관(city administrator)을 별도로 두고 있으며, 지방정부가 선출직 직위를 신설 혹은 폐지할 경우와 입법기관의 구성 및 의원의 자격을 변경하나 의결 정족수를 변경하는 경우에는 주민투표를 거치도록 함

○ 영국

- 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland)로 구성된 단일국가 이면서 지역 간에 자치권이 강한 성격을 가짐
- 2000년 지방정부법 제정, 지방정부의 기관구성 형태를 제시하고 주민투표에 의해 선택할 수 있도록 함
- 법 제정 이전에는 모든 지방정부는 직선에 의해 구성되는 의회가 집행기관도 함께 수행하는 기관통합형이었으나, 정치적 책임소재의 모호성, 정책 결정의 비효율성이라는 비판에 따라 기관구성 형태에 대한 제도 변경

① 시장-내각형(Mayor and Cabinet executive)

- 직선 시장 선출, 시장이 집행내각을 지명하고 운영, 시장의 권한이 다른 유형에 비해 상대적으로 강함

② 리더-내각형(Leader- Cabinet executive)

- 시의원중 리더가 시장 직위를 수행, 집행기관의 업무수행은 전문성을 가진 관료를 책임행정관(chief executive)로 임명하여 운영

③ 위원회형(Committee System)

- 지방의회가 집행위원회를 조직하여 위원회와 소속 공무원에게 권한을 위임하여 운영
- 리더-내각형이 전체의 80%정도를 차지하고 있으며, 전통적으로 지방의회 중심의 기관통합형 운영을 선호
- 현재 직선 시장 지역은 런던시를 포함, 16개 지역이며, 런던시는 시장과 25명의 의회로 구성, 4년마다 선출, 직선시장에 대한 선호도가 높지 않음

○ 일본

- 의원내각제를 채택하고 있는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 모두 지방자치단체장과 지방의회가 서로 견제하는 기관분리형을 채택·운영
- 지방자치단체의 기관구성 유형과 관련된 법적 근거는 「일본헌법」 제93조⁵⁾, 「지방자치법」 제17조⁶⁾에 있음
- 일본은 지방자치단체 기관구성 형태의 다양성은 법적으로 보장하고 있지 않음
- 기관분리형에서 나타날 수 있는 자치단체장의 권한 강화를 견제하고자 지방자치단체에 독립된 행정위원회를 설치·운영하고 있음
- 자치단체 사무중에서 정치적 독립성과 공정한 판단이 필요한 사무(교육, 선거, 인사, 공안, 노동, 수용 등)의 경우에 독립된 위원회 설치
- 지방의회는 지방자치단체장에 대한 불신임 권한이 있고, 지방자치단체장은 의회 해산권을 가지고 있음(이상윤, 2018)

5) 제93조① 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 그 의사기관으로서 의회를 설치한다.

② 지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 기타 관리공무원은 그 지방공공단체의 주민이 직접 이를 선거한다.

6) 제17조 보통지방공공단체 의회의 의원 및 장은 별도로 법률이 정하는 바에 따라 선거인의 투표에 의해 이를 선거한다(하혜영, 2021; 재인용)

제2절 지방의회의 사무기구

1. 조직구성

○ 초기 의회사무기구

- 1991년 개원 당시 시·도의회에는 사무국, 기초의회는 간사 밑에 전문위원과 의사계장과 직원으로 구성
- 1991. 12. 31 지방자치법 개정으로 시·도의회에는 사무처, 시·군·자치구의회는 사무국 또는 사무과로 변경
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준(1998. 8.31)에 따라 시·도의회에는 의회사무처, 시·군·자치구의회는 상임위원회가 설치된 시·자치구에는 의회사무국, 군 및 상임위원회가 설치되지 아니한 시·군·자치구의회에는 의회사무과 설치
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준(2006. 6.29) 개정에 따라 시·군·자치구의회 의원정수가 10인 이상인 시·자치구에는 의회사무국, 군 및 지방의원정수가 10인 미만인 시·자치구에는 의회사무과 설치

○ 의회 사무직원의 인사권

- 1991년 개원당시 지방의회 의장과 협의하여 자치단체장이 임명
- 1994년 지방자치법 개정으로 지방의회 의장의 추천에 의하여 자치단체장이 임명
- 2006년 의장의 추천에 의해 단체장이 임명하되, 별정·기능·계약직원은 지방의회사무처·국·과장에게 위임
- 2013년 별정직공무원, 지방공무원법 제25조의 5에 따른 임기제공무원, 대통령령으로 정하는 일반직공무원에 해당하는 공무원 임용권은 의회사무처·국·과장에게 위임토록 보완하였으나 인사권은 자치단체장에게 속함
- 2022년 시행예정인 지방자치법은 지방의회 사무직원을 임면·교육·훈련·복무·징계 등 지방의회 의장에게 인사권 부여

2. 지방의회 사무기구의 기능과 역할

○ 지방의회 사무기구의 기능

- 지방의회의 주요 기능과 운영을 원활하게 지원하기 위해 조직된 기구
- 지방의회가 제 기능을 수행할 수 있도록 도와주는 지원체제로써 지방의회 사무기구는 지방의원의 의정활동을 직·간접적으로 보조하는 업무 수행

<그림 2> 의회사무기구의 기능과 역할

사무처리	조직유지	인사관리, 회계·경리, 건물·시설물관리, 문서처리, 사무실배정, 대외관계 등
	의회운영	위원회 구성·배치, 의원연구단체 운영, 의사진행, 회의록 작성, 전문위원·정책전문인력 운영 등
	기능유지	자치법규 입법, 예·결산 심의 확정, 집행기관 행정사무, 정책사항 평가, 교육자치사무, 각종 의결권 행사
	여론수렴	집단민원처리, 청원처리, 민원현장 확인 등
의정활동지원	입법지원	조례 제·개정 및 폐지 등 자치법규 입법지원, 법령 개선 건의안 등
	정책지원	행정 집행에 대한 정책대안 마련, 예·결산 심의 행정사무감사, 대집행부 질문, 의회 결의안, 동의안 등
	조사지원	의안의 조사 및 분석, 각종 영향평가 분석 자치법규 및 예·결산 자료 등 각종 조사 및 분석
	역량강화	의원 및 의회 소속공무원의 역량 및 가능 강화 연수, 의원청렴도 증진 등

○ 지방의회 사무기구의 세 가지 측면(Worthley, 1976)

- 조직유지차원(housekeeping dimension) : 회계·경리, 건물·시설물관리, 문서처리, 인사관리, 사무실 배정 등
- 의회운영차원(operational dimension) : 위원회 구성·배치, 의사진행, 회의록 작성, 전문위원제 운영, 대외관계 등
- 기능차원(functional dimension) : 예산 심의, 청문회 운영, 정책사업 평가, 정보·자료수집 및 분석 등

○ 사무처리분야

- ① 조직유지차원에서 의회 자체의 유지관리 기능으로 조직관리를 위해 필연적인 행정업무로 조직유지, 의회운영, 기능유지, 여론 수렴 등으로 구분
 - 직원의 인사관리, 의회의 회계 및 경리업무, 의원 및 직원의 후생복지업무, 문서의 접수처리, 자료의 출판, 청원 및 진정 등의 접수, 청사 등 시설물관리, 사무실 배치 등
- ② 의회운영차원에서 법령에서 정한 의회의 업무를 수행하는 기능
 - 상임위원회 및 특별위원회를 구성·배치하는 업무와 위원회의 회의장 관리, 본회의 및 각종 위원회의 의사진행, 회의록 작성과 유지, 전문위원 및 정책지원 전문인력 운영, 의회의 홍보, 언론관리, 정당, 중앙정부 및 타 의회 및 교육청과의 관계 운영 등
- ③ 기능유지차원에서 의회와 의원에게 부여된 법령상의 기능을 발휘하기 위한 일체의 필요한 행위를 의미
 - 조례나 규칙 등의 자치법규 입법, 예산안과 결산안의 심의 및 확정, 주민 여론 수렴 및 민원처리, 각종 정책의 평가, 「지방자치법」에 규정된 각종 의결권의 행사를 지원하기 위한 업무
- ④ 여론수렴차원에서 의회와 주민들 간의 의사소통 통로이며, 지방자치단체 정책결정에 반영할 수 있는 여론 수렴 기능
 - 집단 및 개인 민원의 수렴 및 처리, 의회에 제기된 청원의 처리, 민원현장의 확인, 사회연결망을 통한 민원에 대한 상호작용

○ 의정활동 지원분야

- ① 입법지원 차원에서는 지방의회 기본 역할 중 하나인 의원들의 자치법규 입법을 지원하는 기능
 - 조례 및 규칙의 제·개정 및 폐지 등 자치법규 입법지원, 법령 개선 건의안 등
- ② 정책지원 차원에서는 의원 의정활동 중 정책 분석 및 결정을 위한 지원기능
 - 집행기관 행정 집행에 대한 정책대안 마련, 예·결산심의, 행정사무감사, 대 집행부 질문, 의회 결의안, 동의안 지원 등
- ③ 조사·분석 차원에서는 의원들의 의정활동에 필요한 각종 자료의 조사·

분석 지원기능

- 의안의 조사 및 분석, 각종 영향평가 분석, 자치법규 및 예·결산 자료조사 및 분석, 의원요청사항 분석 등
- ④ 의회 역량강화 차원에서는 의원들의 역량강화와 함께 이를 지원하는 공무원들의 교육훈련 내실화 기능
- 의회 초선의원 등을 대상으로 하는 의원역량강화 연수 지원 및 의회 소속 공무원들에 대한 교육훈련, 외국 및 국내 지방자치단체 등과의 교류, 각종 위원회 및 연구단체 등의 학습지원 등

3. 강원도의회사무처 운영현황

1) 사무기구의 역할과 운영체제

○ 사무기구의 의의

- 지방의회는 주민의 대표기관으로서 그 기능을 제대로 수행할 수 있도록 보좌하는 지원체제인 사무기구를 두고 있으며, 사무기구는 지방의원들의 의정활동을 직·간접적으로 보좌하고 있음
- 「지방자치법」 제58조에 따라 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 설치, 의장이 의회사무를 관장하도록 하고 있음
- 지방의회 사무기구는 지방의회에 속하는 사무를 처리하기 위하여 설치하는 보좌기관이며 의장의 지휘·감독을 받는 직속기구로써 행정사무뿐만 아니라 의정활동을 지원하는 지방의회의 핵심기관
- 우리나라 시·도 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둠(「지방자치법」 제102조)
- 「지방자치법」 제102조는 지방의회 사무기구에 대하여 일반 행정사무, 조례안의 심의의결, 예산안의 심의확정과 본회의, 상임위원회, 각종 소위원회 회의 등 각종 회의진행 및 의정활동을 보좌 및 보조·지원하는 등의 지방의회 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 의하여 시·도의회에 사무처를 두고 사무처장과 직원을 둘 수 있다고 규정하고 있음

- 따라서 지방의회 사무기구는 지방의회 의원활동을 원활하게 수행하기 위한 각종 사무를 효과적으로 처리하기 위하여 설치된 보좌기구 및 입법보좌기관이라는 것과 지방의회 의장이 그 임무를 원활히 수행할 수 있도록 도와주는 기관으로 지방의회 사무기구는 집행부로부터 지방의회의 독립성을 확보하고 효율적인 의정활동 지원을 위해 반드시 필요한 기구임

○ 사무기구의 역할

- 지방의회의 사무기구는 지방자치의 원리 및 본질에 충실해야 하며, 지방의회의원 및 지방의회의 의정활동의 보좌기능을 원활히 수행할 수 있도록 합리적인 역할을 담당하여야 하며 다음의 두 가지로 구분함
- 지방의회의 의사일정이 전반적으로 원활하게 추진되도록 설치된 의회사무기구에 의한 지원체제임
- 지방의원의 의정활동에 필요한 전문적 지식을 제공하기 위한 것으로 마련된 전문위원 제도가 존재함
- 지방의회의 의안심의·처리 등 입법기능에서 요구되는 전문적인 의정활동에 대한 보좌가 절실하게 필요한 입장에서 지방의회 내에서의 지원이 가장 중요함

○ 사무기구의 운영체제

(1) 조직

- 시·도 광역의회를 중심으로 보면 지방의회 사무기구는 사무처장을 중심으로 홍보담당관, 총무담당관, 의사담당관, 입법정책실, 의정활동을 지원하기 위한 위원회에 전문위원을 두고 있음
- 홍보담당관은 홍보, 미디어 담당, 총무담당관은 총무, 경리 관리, 의사담당관은 의사, 의안, 기록, 입법정책담당관은 입법, 정책담당이 설치되어 있고, 상임위원회별로 전문위원(상임위별로 1명씩 주는 것이 보통임)이 있음
- 일반적으로 시·도에 따라 명칭과 기구 구성에 차이가 있으며, 직급의 경우도 사무처장은 1~3급, 전문위원 4급, 담당관 4급 및 담당 5급 등으로 구성
- 지방의회 공무원의 직급기준은 서울특별시의 경우 의회사무처장을 1급 일반직 지방공무원, 그 밖의 시·도는 2~3급으로 하고 있으며, 담당관의 경

우 4급 일반직 지방공무원을 보하고 있음

- 전문위원의 직급과 정수는 지방의원의 정수에 따라 총 정수를 규정하고 있음

(2) 기능

- 지방의회 사무기구에서 처리하는 업무는 앞서 언급한 사무처리 분야와 의정활동 지원분야의 기능을 수행하고 있음

2) 강원도의회사무처 운영현황

○ 사무처 조직

- 강원도의회사무처 조직은 총정원 92명⁷⁾으로 1처, 2관, 2담당관, 7전문위원실로 구성되어 있음
- 사무처장은 2급 일반직 지방공무원, 의정관과 의사관은 직급은 지방4급이지만 내부적으로 준국장급으로 운영하고 있음
- 홍보담당관, 입법정책관, 전문위원의 지방4급 일반직공무원으로 보하고 있으며 담당급 17명중 16명은 5급 일반직 지방공무원이며, 정무비서관은 5급 상당의 별정직으로 운영하고 있음
- 준국장급(지방4급)으로 운영되는 의정관실은 총무담당, 경리담당, 의장비서관, 정무비서관으로 조직되어있고, 의사관실은 의사담당, 기록담당으로 이루어져 있음
- 홍보담당관실은 공보기획담당, 미디어홍보담당으로, 입법정책담당관실은 입법지원담당, 정책지원담당으로 이루어져 있음
- 수석전문위원실은 수석전문위원으로 구성되어 있고 의회운영위원회를 보좌하고 있으며,
- 전문위원실은 기획행정·사회문화·농림수산·경제건설·교육 그리고, 예산결산 특별전문위원으로 구성되어 있음

7) 강원도 공무원 정원 조례 제2조 4호



<그림 3> 강원도의회사무처 조직

○ 의정관실 주요업무

- 총무팀은 의회 기본운영계획 수립 및 종합조정, 문서배부보안업무관인 관리, 사무처 직원의 채용·인사·복무관리, 의원 및 사무직원의 복리후생에 관한 사항, 의전 및 대외협력, 국제교류에 관한 사항, 의회소관 예산편성 및 의회경비에 관한 사항, 의정대표협의회의 및 대한민국시도의회의장협의회 업무, 민생탐방 및 개원식 등 도의회 각종 행사 추진, 의원등록 및 재산등록, 병역사항에 관한 사항, 자료실 운영, 지방의회 발전 기여 포상 등에 관한 사항 등의 업무를 담당하고 있음
- 경리팀은 지출원 사무, 공사, 용역, 물품 등 계약에 관한 사항, 청사시설, 장비 및 물품 수급 관리, 세입세출 및 결산 관련 사무, 세입세출외현금 관리, 의원수당, 직원 급여, 연말정산 등 회계에 관한 사항, 의회 보유차량 관리, 기타 회계업무 전반에 관한 사항, 청사방호 경호 및 방문객 안내, 주차장 관리에 관한 사항, 의원연구실 안내 및 관리에 관한 사항, 직원 성과관리 평가 업무, 사무처 소관 각종 위원회 관리(국외출장 등), 교섭단체 운영 지원 업무 등의 업무를 담당하고 있음

<표 8> 의정관실 주요업무

부서	주요 업무
의정관실	<ol style="list-style-type: none"> 1. 의회 기본운영계획 수립 및 종합조정 2. 문서배부·보안업무·관인관리 3. 사무처 직원의 채용·인사·복무관리 4. 의원 및 사무직원의 복리후생에 관한 사항 5. 의전 및 대외협력, 국제교류에 관한 사항 6. 의회소관 예산편성 및 의회경비에 관한 사항 7. 의정대표협의회 및 대한민국시도의회의장협의회 업무 8. 민생탐방 및 개원식 등 도의회 각종 행사 추진 9. 의원등록 및 재산등록, 병역사항에 관한 사항 10. 자료실 운영 11. 지방의회 발전 기여 포상 등에 관한 사항 12. 지출원 사무 13. 공사, 용역, 물품 등 계약에 관한 사항 14. 청사시설, 장비 및 물품 수급 관리 15. 세입·세출 및 결산 관련 사무 16. 세입세출외현금 관리 17. 의원수당, 직원 급여, 연말정산 등 회계에 관한 사항 18. 의회 보유차량 관리 19. 기타 회계업무 전반에 관한 사항 20. 청사방호 경호 및 방문객 안내, 주차장 관리에 관한 사항 21. 의원연구실 안내 및 관리에 관한 사항 22. 직원 성과관리 평가 업무 23. 사무처 소관 각종 위원회 관리(국외출장 등) 24. 교섭단체 운영 지원 업무

○ 의서관실 주요업무

- 의사팀은 도의회운영 기본계획 수립, 정례회, 임시회 집회 및 회의운영에 관한 종합 조정, 도의회 개원계획 수립 추진, 의장단·상임위원장 선거 및 위원회 구성에 관한 사항, 본회의 운영, 각종 위원회 의사진행 지원, 도정 보고 및 도정질문에 관한 종합조정, 각종 의안의 접수, 인쇄, 이송 등 처리 종합, 지방의회운영 관련 법규집, 운영총람, 정책발언집 제작, 본회의 초청 연설 추진, 행정사무감사 및 조사업무 총괄 관리, 어린이(청소년) 도의회 운영, 일일 도의회 운영상황 및 폐회중 주요 의정상황 관리, 5분 자유발언 등 각종 발언신청서 접수관리, 서면질문 및 답변 관리, 청원·진정서 등 의회민원 처리 사항 관리 등의 업무를 담당

- 기록팀은 의회관련 각종 회의의 기록 유지관리, 회의록 녹음 및 속기에 관한 사항, 각종 회의록 작성, 발간, 보관 및 열람에 관한 사항, 각종 속기 장비의 관리, 그 밖에 의회운영 기록과 관련된 사항 등의 업무를 담당하고 있음

<표 9> 의사관실 주요업무

부서	주요 업무
의사관실	<ol style="list-style-type: none"> 1. 도의회운영 기본계획 수립 2. 정례회, 임시회 집회 및 회의운영에 관한 종합 조정 3. 도의회 개원계획 수립 추진 4. 의장단·상임위원장 선거 및 위원회 구성에 관한 사항 5. 본회의 운영 6. 각종 위원회 의사진행 지원 7. 도정보고 및 도정질문에 관한 종합조정 8. 각종 의안의 접수, 인쇄, 이송 등 처리종합 9. 지방의회운영 관련 법규집, 운영총람, 정책발언집 제작 10. 본회의 초청연설 추진 11. 행정사무감사 및 조사업무 총괄 관리 12. 어린이(청소년) 도의회 운영 13. 일일 도의회 운영상황 및 폐회중 주요 의정상황 관리 14. 5분 자유발언 등 각종 발언신청서 접수관리 15. 서면질문 및 답변 관리 16. 청원·진정서 등 의회민원 처리 사항 관리 17. 의회관련 각종 회의의 기록 유지관리 18. 회의록 녹음 및 속기에 관한 사항 19. 각종 회의록 작성, 발간, 보관 및 열람에 관한 사항 20. 각종 속기 장비의 관리 21. 그 밖에 의회운영 기록과 관련된 사항

○ 홍보담당관실 주요업무

- 공보기획팀은 의회 의정활동 홍보계획 수립 및 조정, 언론매체 광고계획 수립 및 광고관리, 대담, 기획특집, 인터뷰 유치 및 기록관리, 월간 ‘강원의정’ 집행·관리, 의정 보도자료 수집 및 제공(보도분석), 의원동정 자료 수집 및 제공, 언론 보도자료 대응 및 관리, 일간지·보도자료 스크랩 및 관리, 의회 대표성 연설문집 작성, 출입기자단 간담회 및 소통공간 관리 등의 업무를 담당하고 있음
- 미디어홍보팀은 의정활동 동영상 홍보자료 관리, 의정활동 홍보영상물 자료

지원·제작, 의회관련 의정사진 촬영 및 자료관리, 「사진검색서비스」 운영 및 역대 의정활동 사진 관리, 의정활동 사진자료 언론사 제공, 의회사 편찬, 의회홍보책자 및 리플렛 제작, 의정백서 및 의회수첩 제작, 의회 방청·견학 관련 사항, 홈페이지 운영 관리, 의정전산시스템 보안 관리, 의회 홍보 전광판 운영, 의정 중계방송운영 및 송출장비 관리, 강원도의회 홍보동영상 제작, 통신·음향기기 및 CCTV 운영 관리 등의 업무를 담당하고 있음

<표 10> 홍보담당관실 주요업무

부서	주요 업무
홍보 담당관실	<ol style="list-style-type: none"> 1. 의회 의정활동 홍보계획 수립 및 조정 2. 언론매체 광고계획 수립 및 광고관리 3. 대담, 기획특집, 인터뷰 유치 및 기록관리 4. 월간 '강원의정' 집행·관리 5. 의정 보도자료 수집 및 제공(보도분석) 6. 의원동정 자료 수집 및 제공 7. 언론 보도자료 대응 및 관리 8. 일간지·보도자료 스크랩 및 관리 9. 의회 대표성 연설문집 작성 10. 출입기자단 간담회 및 소통공간 관리 11. 의정활동 동영상 홍보자료 관리 12. 의정활동 홍보영상물 자료 지원·제작 13. 의회관련 의정사진 촬영 및 자료관리 14. 「사진검색서비스」 운영 및 역대 의정활동 사진 관리 15. 의정활동 사진자료 언론사 제공 16. 의회사 편찬 17. 의회홍보책자 및 리플렛 제작 18. 의정백서 및 의회수첩 제작 19. 의회 방청·견학 관련 사항 20. 홈페이지 운영 관리 21. 의정전산시스템 보안 관리 22. 의회 홍보 전광판 운영 23. 의정 중계방송운영 및 송출장비 관리 24. 강원도의회 홍보동영상 제작 25. 통신·음향기기 및 CCTV 운영 관리

○ 입법정책담당관실 주요업무

- 입법지원팀은 의원발의 조례안 입안 관련 기초자료 조사(타시도 입법 사례, 도 시책 등), 의원발의 조례안 초안 작성, 의원발의 조례안 집행부 의견조회 및 협의, 의원발의 조례안 검토보고서 작성 및 의안 접수, 의원발의 조례안

- 제안설명서 작성, 의원 입법지원 조례대장 및 통계자료 관리, 매 회기별 의원 입법 동향자료 작성 및 배포, 매월 입법정보지 제작 및 배포, 소관 상임위에서 요청하는 조례안의 체계·자구심사 의견제시, 소관 상임위 입법 발의 관련 토론회 개최지원, 의회 현안 법률 자문, 의회 고문변호사 운영('20년 이관부터), 강원도의회 체험연수생 운영, 입법정책요원(임기제) 채용 및 인사관리, 그 밖의 의회의 입법 활동 지원에 필요한 사항 등의 업무를 담당하고 있음
- 정책지원팀은 의원연구회 구성·등록, 의원연구회 과제발굴 운영, 의원연구회 정책연구용역 등 조사·연구 지원, 의회추진 정책과제 및 현안사항 연구·대안 제시, 정책 발굴 토론회, 세미나, 워크숍 등 개최 지원, 도의회 정책정보 소식지(정책레터) 제작 및 제공, 의정자문단 총괄 관리, 지방의회 관련 자료 수집과 분석 제공 등의 업무를 담당하고 있음

<표 11> 입법정책담당관실 주요업무

부서	주요 업무
입법정책 담당관실	<ol style="list-style-type: none"> 1. 의원발의 조례안 입안 관련 기초자료 조사(타시도 입법 사례, 도 시책 등) 2. 의원발의 조례안 초안 작성 3. 의원발의 조례안 집행부 의견조회 및 협의 4. 의원발의 조례안 검토보고서 작성 및 의안 접수 5. 의원발의 조례안 제안설명서 작성 6. 의원 입법지원 조례대장 및 통계자료 관리 7. 매 회기별 의원입법 동향자료 작성 및 배포 8. 매월 입법정보지 제작 및 배포 9. 소관 상임위에서 요청하는 조례안의 체계·자구심사 의견제시 10. 소관 상임위 입법 발의 관련 토론회 개최지원 11. 의회 현안 법률 자문 12. 의회 고문변호사 운영('20년 이관부터) 13. 강원도의회 체험연수생 운영 14. 입법정책요원(임기제) 채용 및 인사관리 15. 그 밖의 의회의 입법 활동 지원에 필요한 사항 16. 의원연구회 구성·등록 17. 의원연구회 과제발굴 운영 18. 의원연구회 정책연구용역 등 조사·연구 지원 19. 의회추진 정책과제 및 현안사항 연구·대안 제시 20. 정책 발굴 토론회, 세미나, 워크숍 등 개최 지원 21. 도의회 정책정보 소식지(정책레터) 제작 및 제공 22. 의정자문단 총괄 관리 23. 지방의회 관련 자료 수집과 분석 제공

○ 수석전문위원실 주요업무

- 수석전문위원실은 각 전문위원실 소관 행정의 종합 기획·조정, 위원회 의사 진행 보좌, 위원회 심사의안에 대한 검토보고 및 심사보고서 작성, 위원회의 감사, 조사활동 보좌, 위원회 소관 진정서 처리, 윤리특별위원회 소관업무 지원, 인사청문특별위원회 소관업무 지원, 각종 위원회 위원위촉 및 추천·관리, 위원회 연찬회, 간담회 등 행사운영, 상임위별 집행부 평가 운영·관리, 기타 운영위 회의진행 준비지원 및 일반사무 업무, 전문위원실 총괄 관리(인사, 조정, 자료 취합, 회의주재 등) 등의 업무를 담당하고 있음

<표 12> 수석전문위원실 주요업무

부서	주요 업무
수석 전문위원 실	1. 각 전문위원실 소관 행정의 종합 기획·조정 2. 위원회 의사진행 보좌 3. 위원회 심사의안에 대한 검토보고 및 심사보고서 작성 4. 위원회의 감사, 조사활동 보좌 5. 위원회 소관 진정서 처리 6. 윤리특별위원회 소관업무 지원 7. 인사청문특별위원회 소관업무 지원 8. 각종 위원회 위원위촉 및 추천·관리 9. 위원회 연찬회, 간담회 등 행사운영 10. 상임위별 집행부 평가 운영·관리 11. 기타 운영위 회의진행 준비지원 및 일반사무 업무 12. 전문위원실 총괄 관리 - 인사, 조정, 자료 취합, 회의주재 등

○ 전문위원실 주요업무

- 전문위원실은 위원회 의사진행 보좌, 위원회 심사의안에 대한 검토보고 및 심사보고서 작성, 위원회의 감사, 조사활동 보좌, 위원회 소관 진정서 처리, 위원회 정책개발 및 관련 사무 보조, 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영, 의안의 제안과 심사에 필요한 자료 수집·제공 및 조사연구 등의 업무를 담당하고 있으며 실제적으로 의원들의 의정보좌를 하고 있음
- 특히 강원도의회 전문위원실의 경우 일부 타 시·도처럼 특별전문위원실이 없어 특별위원회가 구성·운영될 경우 가장 유사 업무(담당 실국)를 담당하고 있는 전문위원실에서 특별위원회 의정보좌를 하고 있음

<표 13> 전문위원실 주요업무

부서	주요 업무
전문 위원실	1. 위원회 의사진행 보좌 2. 위원회 심사의안에 대한 검토보고 및 심사보고서 작성 3. 위원회의 감사, 조사활동 보좌 4. 위원회 소관 진정서 처리 5. 위원회 정책개발 및 관련 사무 보조 6. 위원회 주관 공청회, 세미나, 간담회 등 운영 7. 의안의 제안과 심사에 필요한 자료 수집·제공 및 조사연구

○ 인력 및 예산

- 강원도의회사무처의 정원은 92명이며, 일반직 91명, 별정직 1명으로 구성
- 일반직은 2급 1명, 4급 10명, 5급 15명, 6급 22명, 7급 19명, 8급 12명, 9급 11명 전문경력관 1명이며 별정직은 5급 1명으로 구성되어 있음

<표 14> 강원도의회 공무원 정원 현황

구 분	정원	구 분	정원	구 분	정원
총 계	92				
일반직 계	91				
2·3급 소계	1	7급 소계	19	9급 소계	11
이사관·부이사관	1	행정	12	속기	2
4급 소계	10	속기	4	운전	1
행정	4	운전	1	시설관리	1
행정·별정	4	전산·방송통신	1	사무운영	5
행정·기술·별정	2	공업·시설	1	통신운영	1
5급 소계	15	8급 소계	12	사무운영·시설관리	1
행정	13	행정	3	전문경력관 계	1
행정·농업	1	속기	2	다군 소계	1
행정·시설	1	공업	2	VTR영상편집원	1
6급 소계	22	운전	1	별정직 계	1
행정	17	사무운영	1	5급상당 소계	1
사서	1	통신운영	1	비서관	1
속기	2	전기운영	1		
행정·해양수산	1	기계운영	1		
기계운영·운전	1				

- 강원도의회 의원 수는 46명으로 의회사무처 인력 92명과 비교할 때, 직원 1인당 의원 수는 0.5명이며, 수석전문위원실과 전문위원실(예산결산특별전문위원실 포함)에 배정된 정원 35명을 기준으로 할 때는 직원 1인당 의원 수는 0.83명인 것으로 나타남
- 2021년도 예산액은 13,793백만원이고, 인력운영비 및 기본경비로 사용되는 행정운영경비가 7,391백만원(53.6%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있음
- 의정활동 운영지원 4,613백만원, 의정행정 지원 1,231백만원, 청사관리 558백만원의 예산을 운영하고 있음

<표 15> 강원도의회사무처 예산현황

구 분	예산액(백만원)	구성비율(%)	비고
계	13,793	100.0	
의정활동 운영지원	4,613	33.4	
의정행정 지원	1,231	8.9	
청사 경영관리	558	4.0	
인력운영비	7,116	51.6	
기본경비	275	2.0	

3) 강원도의회 상임위원회 운영현황

○ 상임위원회 설치 근거 및 구성현황

- 설치 근거 : 지방자치법 제64조 제1항, 강원도 위원회 조례 제7조
- 위원회의 종류 : 소관 의안(議案)과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회, 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회
- 상임위원회 구성현황: 의회운영, 기획행정, 사회문화, 농림수산, 경제건설, 교육 등 6개로 구성되어 있고, 각각의 소관부서는 다음과 같음

<표 16> 상임위원회 소관 부서

위원회명 (위원수)	담 당 기관수	소관부서		비고
		실국, 직속기관	산하기관(출연기관)	
의회운영 (10)	1	의회사무처	-	
기획행정 (9소방)	11	기획조정실, 재난안전실, 평화지역발전본부, 소방본부, 강원도 감사위원회, 총무행정관실, 강원도립대학교, 강원도자치경찰위원회	강원연구원, 강원인재육성재단, 강원도개발공사	
사회문화 (9)	12	문화관광체육국, 보건복지여성국, 대변인실, 인재개발원	강원문화재단, 강원도립극단, 강원도문화재연구소, 2018평창기념재단, 강원도 관광재단, 한국여성수련원, 의료원(원주, 강릉, 속초, 삼척, 영월), 강원도사회서비스원	
농림수산 (9)	6	농정국, 녹색국, 농업기술원, 보건환경연구원, 환동해본부	(주)강원심층수	
경제건설 (9)	17	경제진흥국, 첨단산업국, 일자리국, 글로벌투자통상국, 건설교통국, 동해안권경제자유구역청	강원도경제진흥원, 강원신용보증재단, (주)태백가덕산풍력발전, 강원테크노파크, 스크립스코리아항체연구원, 한국기후변화연구원, 강원디자인진흥원, 강원도일자리재단, (주)강원수출, (주)강원중도개발공사, 강원도혁신도시발전지원센터	
교육 (9)	3	강원도교육청, 시군교육청(17개소), 직속기관(15개소)	-	

○ 의회운영위원회

- 10명의 위원이 의회사무처 1개 기관을 담당하고 있음

○ 기획행정위원회

- 9명의 위원이 기획조정실, 재난안전실, 평화지역발전본부, 소방본부, 강원도 감사위원회, 총무행정관실, 강원도립대학교, 강원도자치경찰위원회, 강원연구원, 강원인재육성재단, 강원도개발공사 등 11개의 기관을 담당하고 있음

○ 사회문화위원회

- 9명의 위원이 문화관광체육국, 보건복지여성국, 대변인실, 인재개발원, 강원 문화재단, 강원도립극단, 강원도문화재연구소, 2018평창기념재단, 강원도 관광재단, 한국여성수련원, 의료원(원주, 강릉, 속초, 삼척, 영월), 강원도사회서비스원 등 12개의 기관을 담당하고 있음

○ 농림수산위원회

- 9명의 위원이 농정국, 녹색국, 농업기술원, 보건환경연구원, 환동해본부, (주)강원심층수 등 6개의 기관을 담당하고 있음

○ 경제건설위원회

- 9명의 위원이 경제진흥국, 첨단산업국, 일자리국, 글로벌투자통상국, 건설교통국, 동해안권경제자유구역청, 강원도경제진흥원, 강원신용보증재단, (주)태백가덕산풍력발전, 강원테크노파크, 스크립스코리아항체연구원, 한국기후변화연구원, 강원디자인진흥원, 강원도일자리재단, (주)강원수출, (주)강원중도개발공사, 강원도혁신도시발전지원센터 등 17개의 기관을 담당하고 있음

○ 교육위원회

- 교육위원회는 9명의 위원이 강원도교육청, 시군교육청(17개소), 직속기관(15개소) 등 3개의 기관을 담당하고 있음

4) 상임위원회 업무 분석

- 강원도의회는 제7대 의회 459건, 제8대 의회 695건, 제9대 의회 936건 등으로 계속 증가하고 있음
- 운영 중인 제10대 의회는 현재까지 처리안건이 853건으로 의회 임기 종료시 과거보다 더 많은 처리의안 건수를 기록할 것으로 예상되며, 이미 예·결산 및 동의·승인 처리건수가 제9대 의회 처리건수를 초과한 상황임(<표 17>)

<표 17> 의회 대수별 처리의안 건수

(단위 : 건)

대수	계	조례·규칙	예·결산	동의·승인	건의·결의	기타의안
제10대	853	470	69	147	55	112
제9대	936	535	56	140	81	124
제8대	695	377	43	121	56	98

자료 : 강원도의회 홈페이지(<https://council.gangwon.kr/>) 참고 재작성

- 상임위원회 기준으로 처리의안 건수는 제8대 의회 557건, 제9대 의회 749건으로 증가하였고, 현재 제10대 의회 상임위원회는 현재까지 처리안건이 680건으로 의회 임기 종료시 처리의안 건수는 더 많이 늘어날 것으로 예상되며 대수별로 점차 증가하고 있음 (<표 18>)

<표 18> 각 대수별 상임위원회 처리의안 건수

(단위 : 건)

대수	계	의회운영	기획행정	사회문화	농림수산	경제건설	교육
제10대	680	55	172	129	65	149	110
제9대	749	57	234	111	98	142	107
제8대	557	21	163	96	44	96	137

자료 : 강원도의회 홈페이지(<https://council.gangwon.kr/>) 참고 재작성

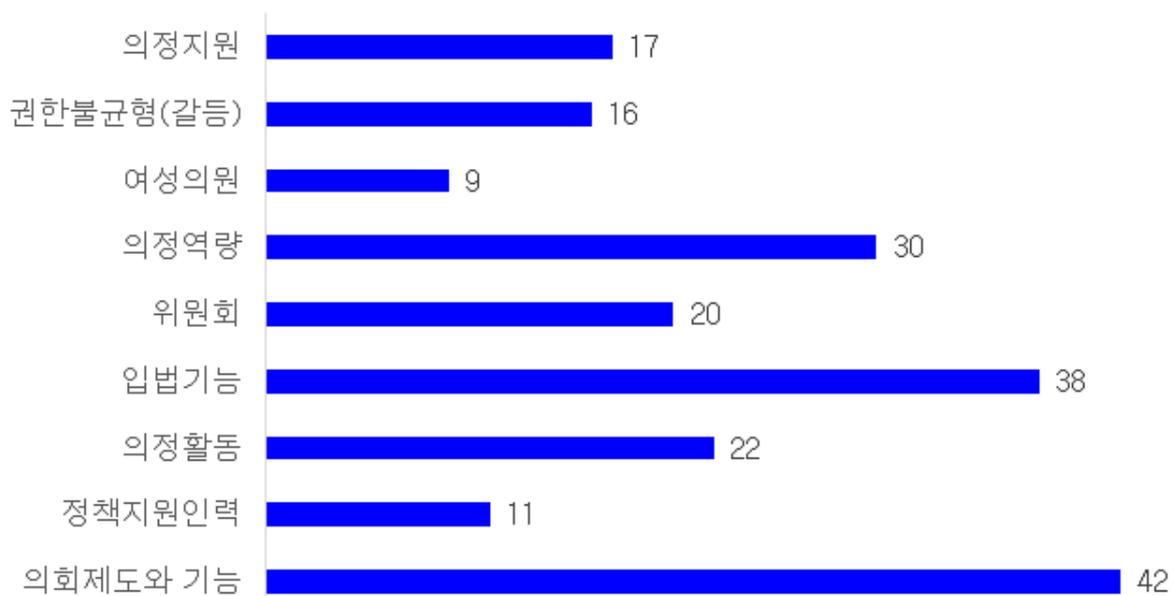
IV. 선행연구 탐색

1. 지방의회 관련 최근 연구동향
2. 주요 의제별 선행연구
3. 지방의회 키워드 분석결과

IV. 선행연구 탐색

1. 지방의회 관련 최근 연구동향

- 지방의회 관련 연구 동향을 요약하면 <그림 4>와 같음
 - 조사대상 기간(2012년~2021년) 전체 연구건수 205건중 의회제도와 기능과 관련된 연구가 42건으로 가장 많고 여성위원을 주제로 하는 연구는 9건으로 나타남
 - 의회제도와 기능은 주로 의회기능, 의회제도, 의정활동비, 의회발전방향에 대한 연구가 대부분임
 - 두 번째는 입법기능에 관한 연구로(38건) 조례제정 및 개정 등 입법역량과 의회의 입법기능에 관한 연구로 나타남
 - 의정역량(30건)은 주로 의정전문성과 의정성과를 주제로 연구하고 있음
 - 이번 연구와 관련이 깊은 위원회를 주제로 하는 연구는 20건에 불과하고 특히, 특별위원회와 관련한 연구는 조사대상 기간에는 없었음. 다만, 국회 특위 활동과정에 대한 분석(이현출, 2011). 지방의회의 특별위원회 제도에 관한 연구-서울특별시의회를 중심으로(이혜영, 2010)가 있음



<그림 4> 지방의회 관련 연구 동향(2012~2021)

자료: 한국학술지인용색인(www.kci.go.kr), 연구자 정리

2. 주요 의제별 선행연구

1) 의회제도와 기능

- 의회제도, 특히 특별위원회와 관련된 연구는 앞서 밝힌 것과 같이 이혜영(2010)의 “지방의회의 특별위원회제도에 관한 연구”가 유일함. 위 연구에서 특별위원회의 설치 및 운영의 문제점과 개선 방안 다음과 같이 제시하고 있음

■ 특별위원회 설치 및 운영의 문제점

(1) 포괄적인 특별위원회 설치여부(활동목적의 추상성)

- 특위의 설치근거는 법령에 근거하여 “특정한 안건”을 심사하기 위하여 설치하는 것
- 대부분의 특위는 포괄적인 목적으로 설치하여 운영
- 지방자치법 제56조 제2항“특정한 안건”해석 여부에 따라 판단될 수 있으나 구체적 제한이 없어 해석상 논란이 있을 수 있음
- 지원대책특위, 여성특위 등 포괄적인 특위를 구성하여 운영하는 사례가 많고 특정한 안건의 해석을 추상적으로 할 경우 설치 가능한 것으로 판단
- 지방자치법의 규정을 원칙적, 문구적으로 해석한다면 포괄적인 특위의 설치는 바람직하지 못함
- 특별위원회 이름을 의정활동의 일부로 홍보하기 위하여 현재 남발되고 있는 지방의회의 특별위원회 설치 문제는 행정력의 효율성 문제와 지방의회의 존재의의를 살펴볼 때 반드시 개선이 필요한 부분임

(2) 안건심사여부

- 지방자치법 상 심사대상이 특정한 안건이라는 것과 존속기간이 일시적이라는 점에서 임의적·한시적 성격을 지님
- 특위의 심사대상을 확대해석할 경우 상임위원회의 활동을 사실상 유명무실하게 할 우려가 있고 설치근거를 제시하고 있는 법 규정에도 배치될 우려가 있으므로 구성결의안을 제안할 때 그 소관사항이나 심사대상 안건을 명확하게 명시할 필요성이 있음

(3) 안건제출여부

- 특별위원회의 구성목적이 포괄적으로 기재됨으로 구성결의안에 조례안 등 기타 안건심사가 구체적으로 명시되지 않는 한, 조례안 입안이나 각종 안건을 제안하는 것 특히 조례안은 상임위원회의 활동을 위축시킬 수 있으므로 운영상 제한을 가하는 것이 반드시 필요함
- 다만 대책을 건의하는 건의안이나 결의안 등의 안건은 조례안처럼 법규적 성격을 띠지 않고 대시민적 효력이 없으므로 특위위원장 명의로 제출가능

■ 개선방안(서울특별시의회 특별위원회)

(1) 특위 구성결의안 입안시 구체적 활동범위 명시

- 조례안을 심사할것인지, 구체적 사안에 대하여 조사나 해결방안을 제시할 것인지에 대해 명확한 표현이 있어야 함
- 현재 특위는 포괄적으로 구성·운영되는 바 특별위원회 활동을 하면서 갑자기 관련 조례 개정안을 발의한다던가 하여 소관 상임위원회의 활동을 위축시키는 경우가 종종 발생하여 바람직하지 못한 사례가 야기됨

(2) 구성결의안 채택시 합리적 절차요구

○ 구성결의안 입안시

- 구성결의안 운영위원회 회부, 운영위에서 가결되더라도 아직 위원이 선임되지 않았기 때문에 특위 구성원이 없는 상태에서 활동계획서요구는 요구대상이 정해지지 않는다는 것에서 절차적 하자 발생, 주로 대표발의한 의원에게 활동계획서 요구

- 특위 구성결의안이 통과되고 위원들이 선임된 다음 처음 열리는 회의에서 위원장과 부위원장을 선임하고 활동계획서를 채택하는 것이 합리적임

○ 구성결의안 심사시

- 특위구성과 관련하여 상임위원회와 사전에 협의하여야 함

○ 특별위원회 설치 및 운영에 관한 규정의 제정 필요성

- 현재 지방의회는 특별위원회의 설치 및 운영에 대한 구체적인 규정을 가지고 있지 않음

- 활동기간, 운영방법이 다양함
- 운영방안에 대하여 의회규칙⁸⁾이나 예규 등의 내부적 규정 마련 시급

2) 입법기능

- 입법기능 또는 입법역량에 대한 연구들은 주로 의원 개인 차원에서 전문성 강화방안이 많이 논의되었음(박순종·박노수, 2014; 안영훈, 2012; 임영덕·신나은, 2012, 조석주·박기관 2010)
- 최근 지방의회 입법에 관한 연구는 제도적 접근(입법지원)과 입법지원 인력에 관한 논의가 증가하고 있음(박노수, 2018; 강명희, 2019; 구본상, 2020; 고인석, 2020)
- 자치입법의 의의
 - 자치입법권은 헌법 제117조 제1항⁹⁾에서 규정, 보장하고 있음
 - 자치입법권은 지방자치단체가 지방자치에 필요한 법규를 스스로 마련할 수 있는 권한을 의미
- 자치입법권의 한계
 - 자치입법인 조례는 국법체계의 일부로 포함되기 때문에 상부구조에 속해 있는 기존의 국가법령에 모순되거나 저촉되어서는 안되며, 국법상 통일성을 유지하여야 한다는 법률우위의 원칙이 준수되어야 함(박노수, 2018)
 - 헌법 제117조 제1항에서도 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있도록 한계를 규정하고 있음
 - 지방자치법 제22조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하여 자치입법의 한계를 규정하여 자치입법권의 통제는 자치입법의 기능에 심각한 장애를 초래하거나 불가능

8) 의회규칙은 행정규칙과 다르다. 지방자치법 제71조는 지방의회의 회의운영에 관한 “회의규칙”의 근거를 제시하고 있고, 같은 법 제 43조에 지방의회 내부운영에 관한 “회의규칙”을 운영할 수 있도록 하고 있는데 활성화되지 못한 “회의규칙”을 활용하는 것은 지방의회 발전에 매우 필요한 방향이라 여겨진다(이혜영, 2010)

9) 헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”

하계 할 정도로 핵심적인 내용을 침해할 수 없다는 한계가 있음

○ 지방자치입법 강화필요성

- 1991년 지방의회가 부활된 이래 사회의 발전과 주민들의 요구가 꾸준하게 증가, 지방자치단체의 조례는 양적으로 확대되고 질적으로 다양화 되었으며 특히 환경, 복지 등 주민 수요에 대응, 전문적 분야에도 확대됨
- 반면, 자치입법이 급증하면서 상급기관의 지시에 의한 조례안 재의요구도 증가하면서 지방의회 의원들이 주민의 의견을 반영하면서 국법체계에 적합한 자치입법을 할 수 있는지에 대한 문제는 매우 중요함
- <표 19>에서 보는 바와 같이 2020년도 자치법규는 전년도 109,834건에 비해 5.78%가 증가한 116,185건이며 2017년도(99,795건)보다 16,390건(16.42%) 증가한 것으로 나타남

<표 19> 2020년도 자치법규 운영 현황

구 분	2019말 보유①	운영 총계 (②+③+④)	제정 ②	개정 ③	폐지 ④	기타 ⑤	증감 (②-④-⑤)	2020년 현재보유 (①+증감)	
총 계	109,834	33,471	7,810	24,330	1,331	128	6,351	116,185	
조례	소계	85,237	25,651	6,910	17,800	941	106	5,863	91,100
	광역시	10,221	3,762	1,079	2,608	75	39	965	11,186
	기초	75,016	21,889	5,831	15,192	866	67	4,898	79,914
규칙	소계	24,597	7,820	900	6,530	390	22	488	25,085
	광역시	2,439	875	89	752	34	3	52	2,491
	기초	22,158	6,945	811	5,778	356	19	436	22,594

자료 : 행정안전부(2021) 2020년 조례규칙 운영현황

○ 박노수(2018)는 지방의회 자치입법역량 강화를 위한 법적 검토를 통하여 개선방안을 제시하였음

- 먼저, 수요조사에서 입법까지 통합형 조직역량이 필요함을 주장, 국회의 경우 입법조사처에서 입법에 관련된 많은 조사와 분석을 하고 있지만 지방의회의 경우에는 전문기구가 마련되지 못하여 의회사무처와 전문위원이 수행
- 입법과정의 일부분을 지원하는 것이 아니라 수요 발굴에서 자치입법까지의 과정을 통합적으로 지원해 줄 수 있는 조직역량이 갖추어져야 함

- 두 번째, 국회와 달리 지방자치단체는 법률의 제·개정으로 인해 자치입법의 내용이 변화할 뿐만 아니라 무엇보다 법률로 인해 지역의 행정사무나 각종 정책, 입법 등 다양한 부분에서 영향을 받게 됨
- 따라서 국회의 입법과정에서 해당 지방자치단체와 관련된 정책 수요를 조사하고, 법률안과 조례와의 조화 가능성 등에 대한 분석이 이루어지기 위하여 자치입법 역량을 전문화 하여야 함
- 구분성(2020)은 지방의회 내 독자적 입법지원기구 설립과 운영 연구를 통하여 미국의 대도시 사례를 중심으로 제도적 요인과 비제도적 요인을 구분하여 분석
 - 독자적 입법지원기구 설립을 위하여 의원 수의 재조정, 대규모 조직보다는 소규모 조직, 지방의회 재정상황에 따라 회계 및 입법분석법인과 합작하는 방식을 제시하고 있음
 - 먼저 의원 수 자체를 늘리거나 개인보좌관제를 도입하는 것보다는 독자적 입법지원기구를 설립하는 것이 현재의 한국상황에서는 효율적임. 우리나라 처럼 기관대립형 기관구조를 가진 정부형태에서 주로 나타남
 - 독자적 입법지원기구는 기관대립형 권력구조하에서 행정부보다 전문성과 정보에서 약점을 가진 소규모 의회에서 설립가능성이 있음

3) 의정역량(전문성)

- 지방의원의 역량, 전문성에 대한 요구는 1991년 지방자치 부활이후 오늘날까지 지속적으로 요구되고 있음
 - 이는 의원 개인의 차이도 있을 수 있으나 제도적으로 이를 뒷받침할 수 있도록 개선되어야 함
- 전문성의 개념
 - 조직 또는 개인이 일을 수행하는데 전문화되는 것을 의미
 - 지방의회의 전문성은 지방의회라는 조직이나 지방의회의 핵심구성원인 의회의 의원이 업무를 수행하는데 있어 전문적인 역량을 발휘할 수 있는 상

태를 의미

- 지방의회 전문성은 지방의원이라는 개인적 차원의 전문성과 지방의회라는 조직적 차원의 전문성으로 구분

○ 지방의원 전문성의 의미

- 지방의원의 전문성은 직무전문성과 역할전문성으로 구분
- 직무전문성은 의원으로서의 직무수행을 얼마나 전문성을 가지고 수행할 수 있는가? 즉 주민대표로서의 의회위원의 직무를 수행하는데 필요한 지식이나 기술 등 직무관련 전문성을 의미
- 역할전문성은 의원 개인이 지닌 직무전문성을 의정활동과정에서 얼마나 적극적으로 효과적으로 발휘하느냐의 문제임. 의회의 체계와 흐름가운데서 의원이 충분히 역할을 수행할 수 있는 시스템과 문화
- 역할전문성을 발휘하기 위해서는 직무전문성을 필요로 하며, 직무전문성이 있다고 반드시 역할전문성을 발휘할 수 있는 것은 아님(한국지방자치학회, 2021)
- 역할전문성은 직무를 수행하는 과정에서 드러나는 태도와 행동으로 직무전문성이 전제되어야 역할전문성 발휘가 가능함
- 역할전문성은 의원들이 대내활동 뿐 아니라 대외활동을 얼마나 적극적으로 수행하였는지로 평가할 수 있으며, 상임위원회 및 본회의 활동에 얼마나 적극적인지, 집행부 견제와 감시활동에 얼마나 적극적이고 성과를 내었는지, 지역주민과의 소통여부와 민원해결을 위한 적극성 등을 측정

○ 직무전문성의 특성

- 인적전문성은 의회에 들어오기 이전에 개인의 사회적 경험과 학습을 통해 형성된 기술을 의미하며, 기능적 전문성은 의회에 들어온 이후에 업무수행 과정에서 경험과 학습을 통해 체득한 전문성을 의미
- 전문성의 영향요인은 교육수준, 사회경력, 연령, 재선경력 등을 들수 있음

○ 전문성 향상

- 지방의원의 전문성은 개인이 소유한 지적인 능력과 이를 보조하고 지원하기 위한 지원시스템에 많은 영향을 받음

- 지방의원의 전문성을 확보하기 위하여 지방의회 의원들의 활동을 전문적 수준에서 지원할 수 있는 시스템 구축이 중요함
 - 역량향상을 위한 교육프로그램 개발, 지원시스템의 현황과 문제점 개선, 제도 및 법률의 구조에 대한 지속적 연구가 필요함
- 황동연·배귀희(2019)는 서울시 의회를 중심으로 지방의회 위상 정립과 지방의원 역량강화 방안에 대한 연구에서 법·제도적 개선을 통한 개인·조직차원의 지원강화 필요성을 제기하였음
- 조직차원의 지원방법은 기본적으로 유관조직인 사무처의 정책적 역량 강화가 필요함. 그러나 사무기구의 자율성을 제약하고 있는 것은 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 사무기구의 설치기준과 공무원 직급을 정하고 있는 것임
 - 조직차원의 두 번째 부분은 전문위원 제도임. 지방의회 전문위원제도는 국회가 시행중인 전문위원제도를 차용해 사용하고 있는 것으로 지방자치법 제59조에 전문위원제도를 명시하고 있으나 “위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”는 규정있어 지방의회의 자율이나 재량은 배제되어 있는 실정임
 - 의회의 인사권의 독립과 권한을 강화할 필요가 있음. 사무직원에게 대한 직무 명령권은 지방의회 의장에게 있으나 임명권 등 인사권은 지방자치단체에게 있음(이는 지방자치법개정으로 2022년 1월부터 지방의회 의장에게 인사권 부여됨)
 - 개인차원의 지원문제는 내년에 시행될 지방자치법에서 의원 2인당 1명의 정책지원전문인력을 운용할 수 있으나 정책지원전문인력은 의원 개인의 의정보좌가 아니라 의회사무기구 차원에서 의원들의 의정을 보좌하는 것임
 - 반면, 국회는 법제실, 예산정책처, 입법조사처라고 하는 조직차원의 보좌 및 지원을 받고 있으며, 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 국회보좌관을 두고 있음
 - (<표 20>)에서 보는 바와 같이 국회의 의정지원시스템은 지방의회 의정지원 시스템과 큰 차이를 보이고 있으며 그 차이의 시작은 헌법에 근거한 입법권이 국회에 있고, 제한된 법률의 범위내에서 지방자치법에 근거한 조례권을

지방의회가 가지고 있기 때문(배귀희 외, 2012)

<표 20> 국회의 의정지원제도

구분	조직차원 지원제도				개인차원지원제도
	법제실	예산정책처	입법조사처	상임위원회 (전문위원)	의원 보좌진
직무	-법률안의 입안 및 검토 -행정입법에 관한 분석·평가 및 연구 -국내·외의 법제에 관한 조사 및 연구	-국가예산·결산·주요사업정책 및 사업계획의 분석·평가와 정책대안개발 -외국의 예산·결산 및 정책에 관한 조사 및 연구	-입법조사 및 연구 -입법참고 질의회답 -입법지식 DB구축·운영 -입법관련 정보제공	-법률안·예산안 등 소관안건에 대한 검토보고 -소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원회에 대한 자료제공 -의사존행의 보좌 등	-국회의원의 입법활동 등 지원제도(정책보좌) -지역(정무)보좌 -사무보좌
지휘 감독 관계	-국회사무총장의 지휘·감독	-국회의장의 지휘·감독	-국회의장의 지휘·감독	-직무에 관하여는 소속위원장의 지휘·감독	-소속 국회의원의 지휘·감독
신분 보장	직업공무원	직업공무원	직업공무원	수석전문위원을 제외한 공무원은 직업공무원으로 신분보장	-직업(별정직)공무원
총원 과정	공개채용	공개채용	공개채용	수석전문위원을 제외한 공무원은 공개채용	-소속 국회의원의 제청으로 국회의장 또는 사무총장이 임용

자료: 배귀희(2012)

○ 금창호·권오철(2020)은 지방의회의 정책역량 제고 방안연구에서 기반요소와 조직요소를 기반으로 하는 제고 방안을 제시

- 기반요소 제고방안은 ① 기관구성, ② 입법범위, ③ 총원방법, ④ 부여권한을 검토하여 정책역량 제고방안으로 제시함

① 기관구성 검토

○ 기관대립형 기관구성을 통합형으로 검토, 의결기능뿐만 아니라 집행기능과 담당할 수 있게 함

○ 2022년 시행예정인 지방자치법 제4조에서 지방의회 및 집행기관 구성의 특례로 지방의회와 집행기관에 관해서는 따로 법률로 정하는 바에 따라 구성을 달리할 수 있는 것으로 규정, 기관구성을 달리할 경우에는 「주민

투표법」에 따른 주민투표를 거치도록 함

- 기관구성의 다양화는 다양화의 선택유형과 결정주체로 구분할 수 있음. 미국의 경우 의회-시정관리관, 시장-의회제, 위원회제, 타운미팅제로 구분되고, 영국은 시장직선제, 의원내각제로 구분되며, 독일은 남독일 의회형과 북독일 의회형, 이사회형, 시장형으로 구분
- 우리나라는 기관구성의 다양화를 별도의 법률로 정하도록 하고 있으며, 「주민투표법」에 따른 주민투표를 명시하고 있어 기관구성의 자율성을 보장하는 의미로 해석됨

<표 21> 외국의 기관구성 유형 및 결정방법

국가	유형구분	결정방법
미국	의회-시정관리관 시장-의회제 위원회제 타운미팅제	지자체 자율결정
영국	시장직선제 의원내각제	대도시 의무선택
독일	남독일 의회형 북독일 의회형 이사회형 시장형	지자체 자율결정

자료: 금창호 · 권오철(2020)

② 입법범위 검토

- 현재의 지방의회 입법범위가 매우 제한적 수준으로 조례의 제정범위를 확대하여 지방의회의 역할기반을 확충하는 것
- 지방의회 입법범위를 확대하기 위하여 시행예정인 「지방자치법」 제28조 제1항 “법령의 범위에서”를 “법률에 위반되지 않는 범위에서”로 개정, 이는 상위 법률에서 명령을 배제한 것이고, 상위 법률의 존재가 반드시 필요한 것이 아님

③ 총원방법 검토

- 지방의원의 지방의회 진입방법을 개선, 기본적으로 정책역량을 구비한 우수인재 확보를 목적, 정당공천에 관한 문제임

- 지방선거의 공천 변화는 1991년 시도의원대상으로 적용, 1995년 단체장 선거부터 시도지사 및 시군구청장 대상으로 적용, 2006년 시군군의원까지 정당공천 대상에 포함
- 기존의 논의들은 정당공천 폐지 또는 후보자 공천방식의 개선 필요성에 초점

<표 22> 기존 연구의 정당공천 폐해분석

연구자	주요내용
박영강(2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당에 지나치게 예속될 가능성 - 공천장사 등 비리발생 가능성 - 지역주의 문제의 심화 - 전문지식을 갖춘 정치신인의 등장 곤란
이연주(2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 지역주의와 결합한 일렬투표의 강화와 공천비리 증가 - 지역정치인의 자율성 저해 - 지방인재의 실종과 의회의 파행적 운영초래
주용학(2002)	<ul style="list-style-type: none"> - 생활자치의 보호 - 중앙저치의 축소판 - 정치부패의 발생 - 지역감정의 심화 - 선거과열
신진(2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙 정치적 차원의 이슈만 제기 - 정치적 갈등의 양산 - 지방의회와 집행기관 간 비협조
고경훈(2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 정당개입으로 행정의 비효율성 초래 - 중앙정치 및 지역 국회의원에게 예속 - 지방의회와 단체장의 견제와 균형 미작동 - 후보자들에 대한 주민선택권 제약
성기중(2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정당의 하급기관이나 부속기관으로 전락 - 지역주의 정당구조에 따른 지역주의적 독점현상 초래 - 지방자치의 본질과 자율성 훼손 - 유능한 전문인력의 진입 곤란
주용학(2007)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역구회의원의 단체장과 지방의원 장악 - 정치자금이나 공천현금에 따라 후보자 추천 - 생활자치의 실현 불가 - 정당을 매개로 한 중앙집권 강화 - 지역주민 간 및 지방공무원 간 계파형성에 따른 갈등 유발
강경태(2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정치의 예속 심화 - 선거의 과열과 혼탁 초래 - 지방자치의 효율성 저하
허철행(2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 유능한 정치신인의 배제 - 한국적 정치체제의 병리적 구조확산 - 공천비리와 정치적 부패의 양산 - 지방정치의 중앙정체 예속 - 지방의회와 단체장 간의 견제와 균형의 미작동 - 후보자들에 대한 주민선택권 제약 - 지방문예의 자율적 해결 곤란
육동일(2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 당리당략적 중앙정치 예속 - 정단 단의 극식함 대립으로 행정의 혼란과 마비초래 - 당파 간 파벌대립으로 지방자치의 기능약화 초래

연구자	주요내용
성기중(2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방선거가 지역문제보다 중앙 정부의 중간평가로 전략 - 지방 정부가 중앙정치에 예속 - 비민주적인 정당운영과 각종 비리의 유발 - 정당의 지역패권주의 심화

자료 : 금창호(2013; 재인용)

- 기초의회의 정당공천 폐지의 주요 논거는 정당공천에 따른 폐해와 동시에 생활정치가 요구되는 기초의회의 특성이 반영된 결과이며 광역의회 정당 공천은 폐지가 아닌 보완적 관점에서 접근
- 정당공천제의 보완적 대안으로 후보자선정 참여주체 확대와 상향식 공천 절차의 확립
 - 후보자선정 참여주체 확대는 광역의회 후보자를 정당뿐만 아니라 다양한 대표집단에게 부여하자는 것이고, 상향식 공천절차는 지역주민의 의사를 상향적으로 결집하는 과정을 거쳐 후보자를 결정하는 것
 - 다만, 참여주체 확대는 시민단체 등에서 후보자 선정 권한을 부여함으로써 지방단위의 다원적 의사형성 가능성이 있으나 후보자 난립이나 주체선정의 공정성 등의 문제가 있음
- ④ 부여권한 검토
 - 대립형 기관구성의 기본원칙은 지방의회와 집행기관이 상호 균형적 권한을 가지고 견제를 통한 지방행정 운영의 효율화를 도모하는 것임에도 지방의회의 권한이 단체장의 권한보다 약한데 있음
 - 지방의회의 조례제정에 대한 재의요구권과 제소권, 지방의회의 의결 이전에 시행하는 선결처분권 등이 불균형 구조의 내용
 - 지방의회의 조례에 대한 제소권 삭제와 지방의회의 단체장 불신임권 신설
 - 조직요소 제고방안은 ① 지원제도, ② 지원기구, ③ 지원인력을 검토하여 정책역량 제고방안으로 제시함
- ① 지원제도 검토
 - 현 지원제도는 지방의원의 교육 및 연수 등을 제외하면, 전문위원제도에 국한되어 있어 다양한 측면의 지원제도 필요
 - 지원방안으로 시도별 지방의회의 소속기관으로 지방의정 센터 설립

② 지원기구 검토

- 지원기구의 충분성도 지방의회의 정책역량을 제고하는 것에 영향을 미치지만 지원기구의 독립성 확보가 우선적인 쟁점임
- 2022년 시행예정인 「지방자치법」 제103조 제2항에서 시·도의회 의장이 사무직원의 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 개정되었으나 실질적인 임면의 실행여부가 중요한 쟁점

③ 지원인력 검토

- 지원인력의 적정규모와 전문성 등을 확보하여야 함. 현행 전문위원으로 충분한 전문성이 확보되지 않을 뿐만 아니라 규모에서도 과소하다는 평가
- 국회와 비교하면 전문위원만 배치되어 있는 지방의회는 매우 열악한 수준
- 정책지원전문인력의 도입은 원칙적으로 지원인력의 확충이라는 점에서 매우 바람직한 대책으로 볼 수 있음. 다만, 이 인력의 효율적 활용을 위한 총원, 배치 및 직무 등에 관하여 구체적이고 명확한 규정 마련 필요

4) 의정활동

- 이경하·권영주(2021)은 지방의회 의정지원제도가 지방의원 의정활동에 미치는 영향을 서울시 의정지원제도를 중심으로 연구한 결과 자치법규 입안지원과 보도자료 지원에 관한 조직 확대와 입법정책 조사분석을 지원하는 조직은 축소할 필요가 있음을 시사
 - 연구모형은 자치법규 입안지원, 입법정책 조사분석 지원, 보도자료 지원을 독립변수로 하여 의원의 의정활동인 조례발의, 시정질의, 언론 노출빈도와와의 관계를 규명하였음
 - 분석결과 조례발의는 자치법규 입안지원을 많이 할수록 조례발의도 증가되는 것으로 나타났으며, 시정질의와의 관계는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남. 언론 노출빈도와와의 관계에서 자치법규 입안지원과 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 자치법규 입안지원을 통해 조례발의를 많이 할수록 언론노출이 많은 것으로 추정

-
- 분석결과, 자치법규의 입안지원을 확대할 것과 보도자료 지원을 확대하는 것이 의정활동을 높이는데 도움을 줄 것을 시사

5) 정책지원전문인력

○ 정책지원인력에 대한 시대적 필요성 대두

- 보좌인력 지원에 관한 지방의회 요구는 무보수 명예직이었던 1991년 부활 이후 지금까지 지속적으로 필요성 주장
- 행정의 복잡화, 업무의 다양화, 정보화, 지방의 세계화 등 지방의원의 역량강화와 전문성 확대, 지방의원 스스로의 의정능력에 한계
- 특히 지방자치단체의 견제, 감시, 통제와 주민과의 소통, 각종 요구사항, 입법자료 확보 및 검토 등 정책지원 전문인력이 절대적으로 필요한 시대

■ 2022년 시행예정인 지방자치법 개정 이전 연구

- 지방의회 의정지원 기구로써 의회사무기구와 전문위원의 한계 지적
- 지방의원의 역량강화와 전문성 확대를 위하여 정책지원인력 필요성 주장
- 이재필(2014)은 경상북도의회 정책보좌기능 강화를 위한 시론적 연구를 통하여 의회 내 조사연구 인력과 외부 전문가가 연계되는 정책보좌관 제도 도입과 중장기적으로 지방의회 직렬을 신설하여 광역의회 독립성과 전문성강화를 주장
 - 지방의회의 정책기능은 정책의제의 형성-정책대안의 분석 및 평가-정책결정-정책집행-정책환류로 구분되는 모든 정책과정에 걸쳐서 조례입법권, 예산심의·의결권, 도정질문 및 행정사무 감사·조사, 청원소개 및 진정처리권을 통해 이루어짐
 - 또한 지방의회가 정책과정에 폭넓게 관여하도록 한 이유는 지방의회가 주민을 대표하는 최고의사 결정기구로서 지역의사를 결정하는 최고의결기구

-
- 이름, 정책의 민주성, 효율성, 책임성 등의 확보 및 제고에 있음
 - 지방의회도 정책을 분석·평가하고 선택할 수 있는 일정 수준의 정책적 전문성을 가지고 있어야 함
 - 지방의원은 어느 한 분야의 전문가로 구성되는 것이 아니라 지역별·직능별 대표성을 띠면서 주민들의 공익을 위해 활동해야 하므로 본인의 전문분야를 제외한 타 분야에 대해서는 전문가 집단으로부터 지원받아야 함
 - 지방의회 정책보좌기구 운영의 문제점으로 의회사무직원 인사권의 집행기관 예속화 문제를 지적하고 있음
 - 최근열(2009)에 의하면, 의회사무직원에 대한 직무 명령권은 의회 의장에게 있으나 이들에 대한 임명권 등 인사권은 의회와 견제관계에 있는 자치단체장이 가지고 있어 의회 의장이 실질적으로 사무직원들로부터 집행기관을 견제할 수 있는 적극적인 지원을 받기 어려운 구조적인 문제가 제기된다고 주장
 - 전문적 정책지원 및 인력 부족 문제는 연간 예산규모가 조 단위를 넘는 지방의회에 입법조사관에 의한 의정활동 지원을 받지 못하고 있으며, 게다가 대부분의 의회사무처 직원들이 2~3년 이내에 순환 보직하는 직원들로 예산 심의는 물론 지역사회 발전을 위한 정책개발 등에 대한 전문적인 지원이 사실상 불가능
 - 전문위원의 불확실한 법적 위상과 임용 등 인사권의 문제 또한 정책지원전문인력의 필요성을 주장하는 하나의 원인으로 보고 있음
 - 정책보좌관제도의 광역의회의 전면적 실시로 인한 문제점을 최소화하기 위해 단계적·차등적 의원보좌관제 실시 검토
 - 이관행(2019)은 정책보좌 인력에 대한 평가와 개선방안을 통하여 정책보좌관제 도입 필요성과 구성 방향에 대하여 연구를 하면서 지방의회의 전문성 확보를 위하여 정책보좌관제 도입의 필요성과 지방의회 사무기구 운영의 문제점을 지적하고 있음
 - 지방자치 실시이후 지방의회의 기능활성화와 관련하여 빈번하게 지적되었던 것이 지방의회의 전문성에 관한 것

- 특히 기관대립형 중심의 기관구성형태에서 지방의회의 자율성과 권한의 범위를 확대하고, 의원의 전문성과 책임성 제고를 통하여 집행부의 실효적 감시통제 기능 수행 필요
- 전문적 지방의회로의 지향은 지방의회 의원 개개인의 전문성뿐만 아니라 지방의회를 지원해 주는 조직과 운영차원에서의 전문성도 강조되어야 함
- 우리나라 지방자치단체의 규모가 점점 커지고 업무량이 증가하고 있으며, 행정의 전문화 현실과 추세를 감안할 때 집행기관에 대한 견제와 균형시스템이 제대로 작동되려면 지방의회의 전문성 강화는 그 어느 것보다 우선시
- 현실적으로 전문적 정책의회를 지향하여 높은 전문성과 도덕성 및 정책적 기능 수행을 바라고 있으나, 이를 뒷받침하는 제도는 아직 미비
- 한편 사무기구 운영의 문제점으로 불균형적 기관대립형에서의 지방의회 위상 약화와 의회사무처 직원에 대한 독자적 인사권결여, 사무기구 직원의 전문성 부족을 지적하고 있음
- 먼저, 지방의회 사무기구는 제도적 개선 노력과 전문적 보좌를 위한 제도와 조직정비가 꾸준히 이루어져 왔음에도 지방의회 활동을 적절하게 보좌하지 못했다는 부정적 시각 존재
- 집행기관 입장에서 의회사무기구의 의원보좌활동을 불편하게 느끼는 경우가 발생하고(김순은, 2015), 전문성을 갖춘 지방의회를 인정하려 하지 않기에 지방의회 위상은 상대적으로 약화
- 의회사무처 직원에 대한 독자적 인사권 결여는 지방의회 의장은 직원 추천권만을 가지고 있고 임명권은 지방자치단체장에 있어 지방의회 내부조직 운영상 지방의회 자체에 귀속되어야 할 인사권이 견제를 받아야 할 집행기관의 장에게 귀속되어 있는 불균형이 존재
- 별정직, 일반임기제의 임용권은 지방의회 의장에게 임용권이 위임(지방자치법 제91조 제항)되어 있으나 위임된 직원의 경우 의회의 고유사무를 담당하는 비율이 현저히 낮다는 한계가 있음¹⁰⁾
- 사무기구 직원의 전문성 부족은 지방자치단체장에게 부여된 인사권에 그

10) 광역의회 사무처의 직원 현황을 보면, 정원 기준으로 별정직이 109명, 일반임기제는 216명으로 전체 1,760명 중 약 18.5%를 차지하고 있으며, 기초의회 정원기준으로 별정직 91명, 일반임기제 61명으로 전체 3,998명 중 3.8%에 불과(하혜영, 2018 .5; 4)

원인이 있다고 볼 수 있음. 지방의회 사무직원들은 집행부에 대한 견제 및 비판기능 수행에 미온적이라는 지적이 있고, 잦은 인사전보로 인한 의회업무의 연속성 저하 및 전문성 확보가 어려움

- 전문위원제의 문제점으로 의정지원기능의 한계와 획일적으로 규정된 전문위원 수, 전문위원의 성격을 지적하고 있음
- 전문위원의 인사권 역시 지방자치단체장이 가지고 있고 지방의회의 전문위원의 경우 일반직공무원이 순환보직형태로 임명되어 소신 있는 의정지원활동을 기대하기 어려운 실정
- 또한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제2항에 정한 전문위원의 수는 전문위원의 능력, 업무, 직급 및 정수 등에 관한 내용을 법령으로 정함으로써 지방의회의 자율이나 재량을 배제시키고 있음
- 전문위원은 소속 위원회의 사무를 처리함에 있어서 소속 위원회의 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 사무에 대해서는 의무사무기구의 장의 지휘 및 감독을 받음
- 그러나 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항을 지방자치단체의 규칙으로 정함으로써 인사권은 물론 사무분장까지도 지방자치단체에게 부여하고 있음(「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제3항 및 제4항)

○ 최춘규(2020)은 지방의회 정책지원전문인력 도입에 관한 입법적 연구를 통해 유급보좌관제의 필요성을 탐색하고 정책지원전문인력에 대한 지방자치법 개정사항에 대한 의견을 제시

- 유급보좌관 도입 필요성을 살피면서 집행기관의 지방자치단체장이 의결기관인 지방의회에 비해 막강한 영향력을 발휘하는 시스템으로 설계(소순창, 2014)
- 지방의회의 대부분의 권한이 지방자치단체장에게 집중된 불균형 관계를 설명하는 여러 근거 중에 하나는 「지방자치법」상 지방의회 인사권 독립의 문제, 즉 의회에서 의정활동을 지원하는 사무직원들에 대한 인사권을 의장이 아닌 지방자치단체의 장이 임명하고 있는 현행법이 문제로 지적되고 있음(김광섭, 2018)

- 또한 지방의회 의원도 국회의원과 마찬가지로 주민을 대표하고, 자치입법활동과 지역의 민원사무를 처리하는 등 다양한 의정활동을 수행하고 있기 때문에, 지방의회 차원의 조직적 보좌기능을 강화하는 한편, 국회의원의 보좌직원과 같이 개별적 의정활동을 지원하는 의원 개인 차원의 보좌기능을 동시에 갖출 필요가 있음
- 1991년 지방의회가 부활된 이래 지방자치단체의 사무 및 예산은 지속적으로 증가하고 있지만, 이를 적극적으로 견제하고 감시할 지방의회의 전문성 제고를 위한 제도적 뒷받침은 2006년에 본격적으로 도입된 「지방자치법」 상 ‘전문위원’제도에 불과
- 지방의회 의원의 의정활동을 체계적으로 지원하기 위해서는 의원의 조례 제·개정, 예·결산심사 및 행정사무감사·조사 등 전문적으로 지원할 ‘의회 조직차원의 보좌인력’은 물론, 정당별 지역구별 정책 목표가 제각각인 개별 의원의 맞춤형 의정활동을 지원하고 그 수요를 충족시킬 수 있는 ‘의원 개인 차원의 보좌인력’ 필요
- 한편 이를 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 「지방자치법」 개정 움직임을 발의된 개정(안)을 살펴본 결과를 제시

<표 23> 21대 국회정책지원전문인력 도입 관련 지방자치법 개정안 발의 현황(2020. 8. 9. 기준)

대표발의	발의일자	법안명	대상	명칭	정원	운영
임종성 (2100246)	20. 6. 8.	「지방자치법일부개정법률안」 제33조의 2 신설 ¹¹⁾	시도 의회	정책지원 전문인력	의원당 1명	조례
양경숙 (2100032)	20. 6. 1.	「지방자치법전부개정법률안」 제41조 ¹²⁾	지방 의회	정책지원 전문인력	-	대통령령
정청래 (2101993)	20. 7. 15.	「지방자치법일부개정법률안」 제33조의2 ¹³⁾ 신설	지방 의회	정책지원 전문인력	-	조례
정부 (2101426)	20. 7. 3.	「지방자치법전부개정법률안」 제42조 ¹⁴⁾	지방 의회	정책지원 전문인력	-	대통령령
전혜숙 (2101654)	20. 7. 8.	「지방자치법일부개정법률안」 제33조의 2 ¹⁵⁾ 신설	시도 의회	정책 지원관	시도의원 정수이상	대통령령

- 11) 제33조의2(정책지원 전문인력) ① 시·도 의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 위원당 1명의 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
② 제1항의 정책지원 전문인력의 자격, 임면 절차, 직급 및 보수 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.
- 12) 제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
② 정책지원 전문인력은 지방공무원로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 13) 제33조의2(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여

- 지방의회 보좌인력 확보에 대한 대부분의 연구를 살펴보면(김동련, 2013; 김순은, 2015; 류춘호, 2017; 문원식, 2014; 이청수, 2006 등) 지방의회 사무기구의 보좌활동에 있어서 전문성 결여와 인사권 문제를 지적하고 있고 두 번째, 전문위원의 자격에 관한 내용 즉, 일반직공무원의 순환보직에 따라 전문성 및 연속성 결여를 지적하고 있음. 세 번째는 지방자치법 제91조에 따른 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조의 제도적 한계를 지적하고 있음

■ 2022년 이후 시행될 지방자치법 개정 이후 연구

- 정책지원전문인력을 어떻게 효율적으로 운영할 것인가에 대한 방안이 주된 연구목적임
- 안성수·정세영(2021)은 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안을 경상남도의회를 중심으로 연구한 결과는 다음과 같음
 - 2022년 1월부터 시행되는 지방자치법(제41조)에서 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회 정책지원 전문인력을 둘 수 있음
 - 지방의회 정책지원인력의 의의를 세 가지 차원에서 정의함. 광의(廣義)적 해석은 지방의회 사무처 모든 직원을 포함한 것으로 볼 수 있으나 협의(狹義)의 해석은 의회사무처 내 경리, 공보, 의사진행, 기록 등은 의정활동과 직접적인 관련이 없어 이를 제외한 인력이며 최협의(最狹義)의 해석은 지방의원들의 의정활동중에서 입법 및 정책과 직접 관련된 조례안의 제정 및

정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

- ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.
- 14) 제42조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
 - ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 15) 제33조의2(정책지원관) ① 시·도회의위원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책지원관을 두되, 그 수는 시·도 회의위원의 정원 이상이어야 한다.
 - ② 제1항의 정책지원관은 지방공무원으로 보하며 그 자격, 직급·직무 및 임면절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개정, 예산안과 결산의 심의, 행정사무감사 및 조사 등에 대하여 의원들을 직접적으로 지원하는 전문인력임

- 지방의회 정책지원전문인력의 필요성은 많은 연구¹⁶⁾에서 주장한 바와 같이 지방의회의 역할과 전문화에 있음
- 지방의회의 기본적 역할인 주민대표기관, 입법기관, 의결기관, 집행부의 비판·감시기관 등의 역할을 수행하기 위하여 지방의회는 다양하고 복잡한 정책문제를 처리할 수 있는 고도의 전문성과 기술성을 지니고 있어야 함 (강인호 외, 2004;204).
- 지방의회는 사무처 직원의 의정활동지원에 대한 전문성이 부족하고 전문위원은 그 기능상 의정지원에 한계를 보이고 있어 지방의회의 입법·정책 활동을 지원하기 위하여 분야별로 전문화된 정책지원 인력 필요.
- 정책지원인력의 활용방안으로 지방의회 의장 직속 배치, 채용방법은 개방형 임기제 공무원으로 임용, 필수교육이수제 도입, 도내 시·군의회 간 정기적인 인사 전보를 활용방안으로 제시하고 있음

○ 박순종(2021)은 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점을 제주특별자치도의회 중심으로 연구하였음

- 이 연구에서는 정책자문위원의 필요성을 의정활동 성과 제도 차원에서 접근하여 도의원의 의안발의와 예산활동 강화를 위하여 정책자문위원 확대, 예산정책관실 신설, 상임위원회 전문위원실 내 전문 인력 충원을 제시하였음
- 이 연구에서 제주특별자치도의회 의정활동 성과를 제고할 수 있는 방안으로 도의회의 기능적 측면에서 입법 및 예산 활동의 강화를 위한 조치로 정책자문위원의 숫자를 확대해 나가고, 입법정책관실을 확대 개편하여 전문성을 가진 인력을 충원해 조직차원의 보좌기능을 강화할 것을 주장
- 한편, 의원 개인 차원의 전문성 향상을 위하여 역량강화를 위한 다양한 교육연수프로그램 개발과 지원, 의원 연구단체 활성화, 입법정책 연구용역 지원을 제시하였음

16) 금창호·강신일(2014), 김정인(2017), 박순종·박노수(2014), 안영훈·김성호(2007), 류춘호(2019), 이관행(2019), 이승철(2019), 조석주·박기관(2010), 최춘규(2020) 등

6) 주요 외국의 지방의회 역할

- 주요 외국의 헌법상 지방분권과 지방자치, 지방의회의 역할과 기능을 살펴봄(고인석, 2019)

(1) 미국

○ 헌법상 지방분권

- 미국의 지방자치는 헌법상 연방-주 간의 관계만 규정, 지방자치에 대한 규정은 부재, 각 주별로 주 헌법을 통해 지방자치 시행
- 헌법에 연방의 권한과 각 주에 금지된 권한을 명시, 그 외 모든 권한은 각 주나 국민이 보유함을 명시(최봉석, 2017; 재인용)
- 주는 연방정부와는 독자적 입법권·사법권·행정권을 가지고 있음
- 연방헌법은 지방자치단체에 관한 직접규정을 두지 않고 있으며, 각 주는 지방자치단체와는 다른 주권에 근거한 개별정부로서 과세권, 기채권, 예산권, 인사관리 등 다양한 권한을 가짐(고인석 외, 2019)
- 미국 헌법에서 지방자치에 관한 규정이 없는 것은 지방자치를 부정하는 것이 아니라, 연방국가의 성격상 주 헌법에 위임하여 주마다 지방자치를 주 헌법에 규정하는 것이 지방자치의 성격에 부합하고 지방자치의 목적 실현에 용이하기 때문(조규범, 2010)
- 연방은 헌법에 의해서 위임된 권한을 가지며 위임되지 않은 권한은 기본적으로 주가 관할(고인석, 2019)

○ 지방의회의 기능과 역할

- 지방의회를 구성하는 지방의원이 여론이나 학계에서도 경시되는 등 중앙집권제가 장기간 이어지면서 행정부 우위의 권력구조 운영으로 지방의회의 독자적인 기능 발휘에 어려움
- 최근 지방자치의 중요성이 증가되면서 주민참여를 통한 지방의회의 역할이 중요시되고 있음
- 각주의 지방자치법에서는 조례, 예산 등 지방의회의 의결에 근거한 사무 및

법령, 규칙 그 외 규정에 근거하여 해당 지방공공단체의 사무를 자신의 판단과 책임으로 집행하는 의무를 수행하게 하고 있음

- 미국 지방자치의 특징은 지방자치단체장에게 규칙의 제정권, 예산편성 및 제출권, 재의청구권이 있다는 것임(우리나라도 같음)
- 미국에서의 지방의회는 집행기관의 정책방향을 결정하는 중요한 역할 수행

(2) 독일

○ 헌법상 지방분권

- 자치사무에 근거한 자치행정권, 자치재정권 보장(독일 기본법 제28조 2항¹⁷⁾)
- 지방정부의 행정권은 기본법 제83조에서 기본법이 규정을 두지 않거나 두지 못하도록 하는 경우에는 연방법률을 적용¹⁸⁾
- 지방정부의 입법권은 기본법 제70조 기본법이 연방에 입법권을 부여하지 않는 경우는 지방에 입법권을 부여하고 제71조에서는 연방의 전속적 입법의 경우에만 연방법률의 권한의 위임 범위 내에서 지방이 입법권을 가지도록 규정

○ 지방의회의 기능과 역할

- 독일의 경우도 「기본법」 제28조 제1항에 의해 법률의 범위내에서의 규정을 돕으로써 법률위임의 원칙을 선언하고 있으며, 제70조에서는 연방과 지방의 입법권을 구분하고 있어 지방의회의 입법권의 범위가 우리보다 훨씬 넓음(고인석, 2019)
- 지방자치단체의 자치권을 헌법에서 보장하고, 연방의 전속적 입법영역 외에는 주와 기초지방자치단체에 광범위한 법률제정권을 부여하고 있음(최봉석, 2017;13)

17) 독일연방기본법 제29조 제2항 기초자치단체(Gemeinde)에게는 법률의 범위 내에서 그 지역사회의 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 기초자치단체(Gemeinde)들의 행정연합체도 그 법률상 직무의 범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장에는 재정적인 자기책임의 토대도 포함된다. 이 원칙에는 기초지방자치단체(Gemeinde)에 세율조정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세권이 속한다.

18) 독일연방기본법 제83조(지방행정) 지방은 기본법이 달리 규정을 두지 않거나 두지 못하도록 하는 경우 연방법률을 그 고유사무로서 집행한다.

- 「기본법」 제70조 이하에 의해 연방 및 주 법률에 반하지 않으며 연방의 전속적 입법사항이 아닌 한 지방사무와 관련되는 한 조례의 제정이 자유로움
- 「기본법」 제28조 제2항에 명시된 “자치행정권‘의 범주에 자치입법권을 포함하여 조례와 규칙의 제정은 입법작용이 아닌 ”행정적 작용“으로 이해, 행정적 작용에는 법률주의 법률유보원칙이 적용되는 것으로 보고 있음(고인석 외, 2017)
- 독일의 경우도 우리와 동일하게 자치입법권 행사에는 법률유보의 원칙에 따라 행사하도록 규정
- 「기본법」 제28조 제2항에서의 ‘법률의 범위 내에서‘란 기초지방자치단체가 지역공동체의 자치사무를 자기책임으로 처리하기 위한 자치입법을 법적근거로 볼 수 있고, ‘법률상 직무의 범위 내‘에서 법률이 정하는 바에 따라‘서란 기초지방자치단체 연합체의 자치입법의 법적근거로 볼 수 있음
- ‘법률의 범위 내에서‘는 기초지방자치단체의 자치입법권을 규제하고자 하는 의미가 아니라 연방법이든 주법이든 상위법을 위반하지 않는 범위까지는 기초지방자치단체의 자치입법작용이 보장된다는 의미로 해석(고인석 외, 2017)

(3) 프랑스

○ 헌법상 지방분권

- 프랑스의 분권형 국가 면모는 1982년 지방자치제도이후 다수의 행정권한이 지방자치단체로 이양되면서 갖추어 짐
- 프랑스의 지방행정은 중앙정부의 권한을 이양받아 법률이 정하는 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 시행하는 자치행정과 국가를 대표하는 지방파견 국가기구에 의해 수행되는 국가의 지방행정으로 이원화되어 시행
- 지방행정체제하에서의 지방자치는 국가의 지방행정에는 ‘행정분권(deconcentration)의 원칙‘이 적용되고 지방자치단체의 자치행정에는 ‘지방분권(decentralisation)의 원칙‘이 적용되는 특징이 있음
- 시와 도, 레지옹의 3단계로 구성되는 프랑스 지방자치단체는 배분된 권한

영역 내에서 자율권을 행사하므로 상하관계도 없으며, 배분된 권한 영역 내에서는 시와 도, 레지옹 간의 지도·감독 관계도 존재하지 않음

- 프랑스 지방자치에 있어서의 '법률의 범위내에서'는 지방자치단체의 자율적 의사결정권과 행정권을 최대한 보장하는 것이 원칙
- 2003년 개정된 「헌법」 제1조에서 지방분권국가임을 천명하고 제72조의 2 지방재정에 관한 규정을 신설, '법률이 정하는 범위내에서' 지방자치단체에 과세권, 과세기준 세율을 정할 수 있도록 함
- 「헌법」 제72조19)에서 지방자치단체의 설치를 법률사항으로 위임하고 지방자치단체의 자율적 사무결정권 및 법률이 정하는 바에 따른 지방의회를 통한 행정권의 행사에 관하여는 보충성의 원칙에 근거하여 규정

○ 지방의회의 기능과 역할

- 프랑스의 지방자치의 경우 지방의회의 지위와 권한이 적극적으로 보장됨으로써 지방의회 자치조직권, 지방의회 자치입법권이 폭넓게 보장됨이 원칙
- 자치조직권의 경우 우리나라의 기관대립형과 달리 기관구성의 방식이 '지방의회 의장'이 '지방자치단체장'을 겸직하거나, '의회에서 선출'된 '지방자치단체장'이 '지방의회 의장'을 겸직하여 지방자치단체의 대표로서의 지위를 가짐
- 집행기관의 조직구성과 인사권에 대한 통제뿐만 아니라 기관운영에 있어서도 가장 강한 지방자치의 기관구성형태임
- 지방의회의 사무를 담당하는 사무직원에 대한 인사권이나, 조직운영권은 그것이 비록 단체장의 권한사항이라 해도 이는 지방의회 의장을 겸직하는 단체장을 의미하기 때문에 지방의회에 속한 권한 사항으로 해석됨
- 지방의회 내에 의회사무기구가 별도로 존재하기보다는 집행기관의 조직 내에 의회업무를 전담하는 부서를 둬으로써 회기나 의사일정의 지원을 담당하고 있음(강장석, 2013)

19) 프랑스 「헌법」 제72조 공화국의 지방자치단체는 교민, 도, 광역지방, 특별지방자치단체, 제74조의 적용을 받는 해외령으로 구성한다. 이 항에 규정된 하나의 또는 수 개의 지방자치단체를 대체하기 위하여 다른 지방자치단체가 설치되는 경우에는 이는 법률에 의하여 설치된다. 지방자치단체는 지방자치단체 차원에서 가장 잘 행사될 수 있는 권한하에서 제기되는 모든 사항에 대하여 결정을 하여야 한다. 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방의회를 통하여 자율적으로 행정권을 행사하고, 그 권한을 행사하기 위하여 행정입법권을 가진다(고인석, 2019; 513 각주)

-
- 프랑스 「헌법」 제72조에서 "법률에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 지방의회를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다."라고 규정하여 자치입법권을 보장하고 있음

(4) 일본

○ 지방분권

- 1947년 「지방자치법」이 공포되고, 신헌법이 제정됨에 따라 현대적인 지방자치제도의 면모를 갖추
- 일본 「헌법」 제92조~제95조²⁰⁾에서 지방자치의 기본적 규정들을 정하고 있으며, 우리나라 헌법과 지방자치단체와 지방의회의 구성이 유사함

○ 지방의회 기능과 역할

- 일본의 지방의회는 지방자치법에서 지방자치단체에 의회를 두는 것으로 규정하고 있음
- 지방자치의 자치조직권을 보장함으로써 지방의회 의장의 독립적 인사권을 인정하고 있으며 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시할 권한을 가지고 있음
- 위 권한의 일부는 지방의회 기관의 상급공무원에 위임할 수 있도록 규정하고 있으며(지방공무원법 제6조), 권한위임의 상세한 내용은 조례로 규정
- 지방의회의 조직구성은 조례 및 관련 규정으로 구체화되어 있으며, 사무국장, 서기장, 비서 및 기타직원 등 의회직원의 정수는 조례로 규정하고 있으나 임시고용은 조례 규정대상에서 제외됨

20) 제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지에 따라 법률로 정한다.
제93조 ① 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 의사기관으로서 의회를 설치한다. ② 지방공공단체의 장과 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 공무원은 지방공공단체의 주민이 직접 선거로 선출한다.
제94조 지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권한을 가지고 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
제95조 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회가 이를 제정할 수 없다.

3. 지방의회 키워드 분석결과

○ 지방의회를 키워드로 하여 전국단위로 뉴스검색을 분석한 결과는 다음과 같음

- 2018년 기준, 주요 키워드 출처는 뉴스 2,949건(72.5%), 블로그 1,032건(25.4%), 트위터 85건(2.1%) 순임
- 지방의회에 대한 긍정비율과 부정 비율은 부정적 비율이 2,482건(61.0%)으로 긍정적 비율(956건, 23.5%)보다 약 3배정도 많게 나타났으며, 중립 비율은 628건(15.4%)로 나타남
- 가장 많이 노출된 단어는 “의정활동”, “의정비”, “전문성”순으로 나타남

<그림 5> 2018년 지방의회 키워드 분석결과



- 2019년 주요출처는 뉴스가 2,532건(90.1%)로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며 트위터 273건(9.7%)로 나타남
- 부정적 비율은 44.9%로 2018년(61.0%)보다 감소한 것으로 나타났으며 긍정적 비율은 36.9%로 2018년(23.5%)보다 소폭 증가하였음.
- 핵심키워드는 해외연수, 의정활동, 주민들, 지자체 순으로 나타남

<그림 6> 2019년 지방의회 키워드 분석 결과



<그림 7> 2020년 지방의회 키워드 분석 결과



V. 특별위원회

제1절 광역시·도 특별위원회 운영

1. 특별위원회 구성
2. 특별위원회 운영
3. 특별위원회 구성목적

제2절 강원도의회 특별위원회 운영 사례

1. 제4대 특별위원회
2. 제5대 특별위원회
3. 제6대 특별위원회
4. 제7대 특별위원회
5. 제8대 특별위원회
6. 제9대 특별위원회
7. 제10대 특별위원회

제3절 강원도의회 특별위원회 특징

1. 특별위원회 구성의 주요 특징
2. 특별위원회 운영의 주요 특징
3. 특별위원회 운영결과의 활용

V. 특별위원회

제1절 광역시·도 특별위원회 운영

1. 특별위원회 구성

- 특별위원회는 특별히 필요할 경우 본회의의 결정에 의해 일시적으로 설치
 - 상임위원회가 없는 의회에서 본회의에서 직접 처리가 곤란할 때
 - 어느 상임위원회에서도 처리할 수 없는 특정한 일,
 - 여러 상임위원회가 동시에 관련되어 있거나 중요하다고 생각되는 일을 심사할 때
 - 상임위원회의 소관사항이 아니거나, 상임위원회가 맡아 처리하는 것이 부적당한 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하도록 하기 위하여 구성·운영되는 한시적인 위원회
 - 지방자치법(제56조)에서도 특별위원회를 각 상임위원회의 소관사항이 아닌 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위하여 설치되는 위원회로 규정하고 있음(한국지방자치학회, 2019)
- 설치조건
 - 조례가 정하는 바에 의하여 설치
 - 위원회를 설치할 때마다 조례를 개별적으로 제정하는 것이 아니라, 특별위원회 설치를 위한 일반적인 의회 위원회 조례를 제정해 놓고, 설치의 필요가 있을 때마다 본회의의 의결로써 설치하고 위원을 선임
- 활동기간
 - 특별한 경우 일정한 기간에만 설치되어 활동
 - 특별한 경우를 제외하고 활동기간이 끝나면 특별위원회 종료
 - 활동기간을 정하지 않고 설치하는 경우에는 특별위원회가 맡은 일이 본회의에서 의결되어 할 일이 없으면 자동적으로 해체(박기관, 2015e)

<표 24> 특별위원회 관련 시·도 조례 현황

시·도	협의	활동기간	강제종료	임기	정수	기간연장	인력·경비
서울	○	종료시	3개월 이상 회의 미 개최시 본회의 의결로 종료	위원회 존속기간	15인 이내	종료15일전 운영위제출	경비지급
부산	×	×	×	“	“	×	인력지원
대구	×	×	×	“	“	×	×
인천			×	×	13인 이내	×	×
광주	×	×	×	×	×	본회의 의결	×
대전							
울산	×	×	×	×	×	본회의 의결	×
세종	×	본회의 의결기간	×	×	×	본회의 의결	×
경기	○	종료시		위원회 존속기간	21인 이내	운영위원회 제출	인력지원
강원	○	설치시 정함	×	위원회 존속기간	10인 이내	×	×
충북							
충남	×	종료시	×	×	×	운영위원회 제출	×
전북		본회의 의결시	×	위원회 존속기간	11인 이내	운영위원회 제출	×
전남	○	종료시		위원회 활동기간	10명 이내	관련 상임위 의견서 첨부	×
경북	×	본회의 의결시	×	×	9명 이내	본회의의결	×
경남	×	종료시	×	×	15명 이내	×	×
제주	○	×	×	×	×	본회의 의결	×

※ 협의: 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심시할 경우 관련 상임위와 사전 협의 여부(○/×는 규정이 있고 없음을 의미)

- 시·도 조례를 살펴보면, 서울특별시의회에만 3개월 이상 회의 미개최시 본회의 의결로 강제종료 규정이 있고, 다른 시·도에는 강제종료 규정이 없음

- 타 상임위원회와의 협의는 서울, 경기, 강원, 전남, 제주 등은 협의하도록 규정되어 있으며, 다른 시·도에는 관련 규정이 없음
- 활동기간의 특별위원회 종료시(서울, 경기, 충남, 전남, 경남)와 본회의 의결기간(세종), 설치시 정함(강원), 본회의 의결시(전북, 경북) 등으로 구분
- 특별위원회의 의정활동 지원을 위한 인력과 경비지원은 서울특별시의회는 경비지급, 부산광역시의회와 경기도의회는 인력지원을 명문화 되어 있으나 다른 시·도의회에는 별도 규정이 없음

2. 특별위원회 운영

○ 구성인원

- <표 24>에서 보는 것과 같이 특별위원회의 구성인원은 대부분 시도의회 의원회 관련조례에 규정되어 있음
- 상임위원회 역시 조례가 정하는 정수의 위원으로 구성됨. 다만 의원 1인은 1개의 상임위원회에 소속되어야 함
- 그러나 특별위원회의 경우 의원 1인이 다수의 특별위원회에 소속되어 특위 활동을 할 수 있음.
- <표 25-1~3>에는 시·도의회별로 현재 운영되고 있는 특별위원회 현황임. 서울특별시의회의 경우 14개의 특별위원회가 운영되고 있으며 14개의 위원정수는 특별위원회별로 약간의 차이는 있으나, 14개의 특별위원회 구성에 필요한 연인원은 203명으로 이는 의원 1인당 1개 이상의 특별위원회에 소속되어 있음을 볼 수 있음
- 자기관심분야 또는 전문분야에 해당하는 여러 특별위원회에 소속되어 의정 활동을 하는 것은 크게 문제되지 않으나 대부분의 특별위원회 활동이 매달 개최하는 임시회 또는 정례회기 내에 이루어지고 있음을 감안하면 어느 하나의 특별위원회는 불참하거나 의정활동의 제한을 받을 수 있음
- 충청남도의회 의원 11개의 특별위원회가 운영되고 있는 바, 위원수는 총 114명으로 나타남. 이는 41명(총 42명 의장 제외)의 의원이 평균 2.7개의 특별위원회 소속 위원으로 의정활동을 하고 있는 것임

- 여기에 본인이 소속된 상임위원회 활동까지 포함하면 3개 이상의 위원회에 소속되어 활동하고 있는 것으로 아무리 특정한 사안을 심사·처리하는 안건이라 하더라도 모든 위원회에 참석하는 것은 매우 어려운 것으로 보임
- 따라서 이청수(2018)의 지적처럼 특별위원회의 남설(濫設)의 문제를 심도있게 고려하여야 함
- 특별위원회 운영과 관련한 경비에 대하여 서울특별시의회를 제외하면 경비 지원에 대한 규정을 찾아 볼 수 없으며(<표 24), 특별위원회 운영 경비는 대부분 의정활동 공통경비에서 지출되고 있음

3. 특별위원회 구성 목적

○ 구성목적

- 특별위원회는 앞서 언급하였듯이 상임위원회의 소관사항이 아니거나, 상임위원회가 맡아 처리하는 것이 부적당한 특정안건을 일시적으로 심사·처리하도록 하기 위하여 구성·운영되는 한시적인 위원회로 규정하고 있음
- 현재 운영되고 있는 특별위원회는 17개 시·도의회에서 89개를 구성·운영하고 있음
- 구성목적에 해당하는 “특정 안전”을 “심사·처리”로 목적달성 가능성, 특별위원회의 실효성 및 완결성, 특별위원회를 통한 정책연계성 등에 대한 구체적 검토에 대한 의구심이 있음
- 또한 특별위원회를 구성하지 않더라도 관련 실·국이 존재하는 안건에 대해서는 상임위원회를 통해서 심사·처리가 가능한 것으로 보이나 굳이 특별위원회를 설치·운영하는 경우가 많음
- 예를 들어 일자리대책특별위원회, 여성특별위원회, 지식재산특별위원회 등은 굳이 특별위원회를 구성하기보다 상임위원회에서 보다 심도 있는 논의가 가능할 것으로 판단됨

<표 25-1> 시·도의회 특별위원회 현황

시·도	의원수	특별위원회 명칭	위원수	비고
서울 (14)	110	■ 2032서울·평양하계올림픽 및 패럴림픽 유치지원	15	
		■ 2050탄소중립과 정의로운 전환을 위한 특별위원회	15	
		■ 김포공항 주변지역 활성화	15	
		■ 남북교류협력지원	15	
		■ 동물복지증진	14	
		■ 동북권역 교통발전	15	
		■ 서북권역 교통환경개선	13	
		■ 여성	15	
		■ 지식재산	15	
		■ 청년발전	14	
		■ 체육단체 비위근절을 위한 행정사무조사	16	
		■ 친일 반민족행위 청산	12	
		■ 포스트코로나 대응 및 민생안정대책	14	
		■ 항공기소음(2차)	15	
부산 (4)	47	■ 자치분권균형발전	11	
		■ 평화·통일을 위한 남북교류협력	13	
		■ 문화재보호구역 개발사업 행정사무조사	8	
		■ 건설 특혜·위법성 의혹 행정사무조사	10	
대구 (3)	30	■ 맑은 물 공급 추진	7	
		■ 통합신공항 건설	7	
		■ 감염병 대책	7	
인천 (4)	37	■ 자치분권	11	
		■ 공항발전	9	
		■ 기후위기대응	10	
		■ 어린이 놀이터 혁신	7	
대전 (2)	22	■ 감염병 대책	7	
		■ 원자력 안전	5	
광주 (3)	23	■ 청년발전	7	
		■ 자치분권	7	
		■ 그린뉴딜	9	
울산 (6)	22	■ 에너지	7	
		■ 청년정책	5	
		■ 경제자유구역	7	
		■ 원전안전	7	
		■ 혁신도시 시즌2	6	
		■ 저출산·인구감소대책	5	
세종 (3)	18	■ 행정수도완성	14	
		■ 공공시설물 인수점검	6	
		■ 대학캠퍼스 유치	7	

<표 25-2> 시·도의회 특별위원회 현황

시·도	의원수	특별위원회 명칭	위원수	비고
경기 (8)	142	<ul style="list-style-type: none"> ■ 친일잔재청산 ■ 경기도체육회 관련 각종 의혹에 관한 행정사무조사 ■ 디지털전환 ■ 인권증진 ■ 개발제한구역 ■ 일산대교 등 민자도로 통행료 개선 ■ 일본 후쿠시마 방사성 오염수 방류 대응 ■ 광명, 시흥 신도시 조성 	21 21 13 18 18 16 21 11	
강원 (4)	46	<ul style="list-style-type: none"> ■ 폐광지역 개발지원 ■ 평화지역 개발촉진 지원 ■ 영월-삼척 고속도로 추진 ■ 2024강원동계청소년 올림픽 대회 지원 	10 10 10 12	
충북 (3)	32	<ul style="list-style-type: none"> ■ 균형발전 ■ 청주국제공항 활성화 지원 ■ 충북선철도 고속화 사업지원 및 KTX오송역 활성화 	9 7 8	
충남 (11)	42	<ul style="list-style-type: none"> ■ 내포문화권 발전 ■ 계룡세계군문화엑스포 지원 ■ 육군사관학교 이전 지원 ■ 금강권역의 친환경적 발전 ■ 공교육 강화 ■ 친일 잔재 청산 ■ 해양환경 ■ 청년발전 ■ 지역경제 활성화 공공조달정책 ■ 백제시대 슬 발전 ■ 인삼산업 발전 	10 9 9 10 10 10 9 9 17 9 12	
전북 (2)	39	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공기관유치 ■ 한빛원전 	9 9	
전남 (5)	58	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제28회 유엔(UN)기후변화협약 당사국 총회 유치 ■ 여수·순천 10·19사건 ■ 2023순천만 국제정원박람회 지원 ■ 여수·광양항 활성화 ■ 자치분권 	10 9 10 9 10	
경북 (6)	60	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원자력 대책 ■ 지방소멸 대책 ■ 독도수호 ■ 신공항 이전 지원 ■ 지방분권 추진 ■ 포스트코로나 	8 9 9 9 9 9	

<표 25-3> 시·도의회 특별위원회 현황

시·도	의원수	특별위원회 명칭	위원수	비고
경남 (8)	58	■가야사 연구복원사업 추진	15	
		■자치분권 강화	13	
		■기후위기대응	12	
		■동북아 물류 플랫폼 구축	15	
		■COP28 남해안·남중권 공동유치	12	
		■부울경 초광역 협력	15	
		■남강댐 치수능력 증대사업 대응 추진	13	
		■일본 후쿠시마 원전 방사능 오염수 방류 대응	15	
제주 (3)	43	■4.3특별위원회	11	
		■포스트코로나 대응	7	
		■남북교류 및 평화협력 지원	10	

4. 타 시·도의회의 특별위원회 운영 사례

○ 서울특별시의회 남북교류협력지원 특별위원회

- 구성목적 : 남북간의 민족의 화해, 공동번영을 위한 노력의 필요성과 향후 적극적인 남북교류에 대비, 서울시 차원의 문화, 체육, 학술, 경제 등의 다양한 분야로 확대시키기 위해 서울시의회 차원에서의 지원을 강화, 남북관계 협력과 개선에 기여

- 구성인원 : 15명

- 주요활동

- 위원회 개최 : 2회(위원장 선임 및 남북협력추진단, 교육청 업무보고)
- 기자회견 : 1회(대북전단 살포중단 및 남북대회 재개 촉구)

○ 서울특별시의회 독도수호 특별위원회

- 구성목적 : 천만시민의 대표인 서울특별시의회가 왜곡된 한·일 간의 역사를 바로 잡아 우리나라의 역사의식을 바로 세우는 첩경을 만들고, 독도수호에 앞장서기 위한 다각적인 방법을 모색 하고자 특별위원회를 구성함.

- 구성인원 : 15명

- 주요활동

- 위원회 개최 : 1회(위원장 선임)

- 초청 및 특별 세미나 개최 : 2회
- ‘다케시마의 날’ 규탄 결의대회 개최
- 울릉도·독도 해양연구기지 방문 : 한국해양과학기술원
- 입법활동
 - 서울특별시 독도교육 지원에 관한 조례안
 - 서울특별시교육청 독도교육 강화 조례안
 - 서울특별시 국외강제동원 피해자 추모사업 지원에 관한 조례안
 - 서울특별시 친일반민족행위청산 지원에 관한 조례안
 - 서울특별시교육청 친일반민족행위청산 지원에 관한 조례안
- 서울특별시의회 서부지역 광역철도 건설 특별위원회
 - 구성목적 : 서울의 서부권과 부천시를 연계하는 대중교통 인프라 구축을 위한 서울시 서부지역 광역철도(원종~홍대입구)건설사업의 신속하고 원활한 추진을 위함
 - 구성인원 : 19명
 - 주요활동 : 4회(관련 실국 업무보고)
- 서울특별시의회 청년특별위원회
 - 구성목적 : 서울시의회 차원에서 서울시 청년정책을 청년당사자들과 함께 연구·협력하여 서울시 청년정책의 올바른 대안과 실효성을 높이는 것을 목적으로 함.
 - 구성인원 : 15명
 - 주요활동
 - 워크숍/현장방문 등 : 5회
 - 간담회 : 5회(서울소재 대학교 학생회(카톨릭대, 경희대, 고려대))
 - 건의안 : 서울특별시 청년발전기본법 제정 촉구 건의안
 - 입법활동
 - 서울특별시 역세권 청년주택 공급지원에 관한 조례(일부개정)

- 서울특별시 청소년 대중교통 이용요금 할인에 관한 조례
- 서울특별시 청년 창업 지원 조례(일부개정)
- 서울특별시 군복무 청년 상해보험 지원 조례
- 서울특별시 청년 기본 조례(일부개정)

○ 서울특별시의회 청년정책 특별위원회

- 구성목적 : 여러 개의 상임위원회와 실·국 별로 각개 추진되고 있는 서울시 청년정책을 특별위원회 차원에서 종합적으로 심의하여 서울시 청년정책의 올바른 대안 제시와 실효성을 높이고자 함
- 구성인원 : 15명
- 주요활동
 - 간담회 : 2회(청년참여 활성화 지원 조례 제정 간담회, 서울청년네트워크 정책간담회)
 - 입법활동
 - 서울특별시 청년 기본 조례(개정)
 - 서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례(개정)
 - 서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례

○ 서울특별시의회 항공기 소음 특별위원회(1차)

- 구성목적 : 서울시 서남권(양천, 강서, 구로, 금천) 주민의 생활권 보장과 항공기 소음 관련 피해구제 및 보상, 소음방지 등을 위한 구체적이고 종합적인 방안을 마련하고, 정부 및 한국공항공사에 적극적인 개선을 강력히 촉구하기 위함
- 구성인원 : 20명
- 주요활동
 - 토론회 : 지방공항지역 광역·기초의회 합동 정책토론회
 - 건의안 : 항공기 소음피해 공동대응을 위한 전국 지방의회 연대 촉구 건의안, 김포공항 소음 관련 서울·경기·인천 광역의원 TF팀 구성 건의안

제2절 강원도의회 특별위원회 운영 사례

- 특별위원회 유형별 분류(제4대~현재까지) : 44개의 특별위원회
 - 지역현안 : 댐주변지역피해대책특별위원회 등 20개
 - 재난재해 : 고성산불피해대책특별위원회 등 5개
 - 국제행사 : 2002월드컵유치 특별위원회 등 11개
 - 기 타 : 분권특별위원회 등 8개
- 특별위원회 활동결과
 - 대부분의 특별위원회는 건의안 채택(19개 특별위원회), 결의안 채택(1건)
 - 주요활동으로는 집행부 업무계획 보고, 대책 보고, 현장점검 및 시찰, 주민 또는 관계기관 간담회
 - 특별위원회 운영의 결과로 조례입법 등 실효성이나 완결성은 매우 낮은편임

1. 제4대 특별위원회('95. 7 ~ '98. 6)

- 자치발전특별위원회
 - 구성목적 : 폐광지역 특별법 제정과 발왕산 스키장 개발 추진, 개발규제지역 확대 등 현안 사항에 대한 대책마련 및 해결
 - 구성인원 : 17명
- 2002월드컵유치특별위원회
 - 구성목적 : 월드컵개최도시 유치(강릉)
 - 구성인원 : 14명
- 고성산불피해대책특별위원회
 - 구성목적 : 피해지역 복구 및 보상, 특별재난지역 선포 촉구, 장기개발계획 및 지원대책 촉구 등
 - 구성인원 : 10명
 - 주요활동: 현지시찰, 피해대책 간담회(4회), 중앙부처방문(농림수산부), 산불

피해특별재해지역 선포 촉구 건의안, 고성산불지역 산림복구 및 피해목 제거비 전액 국비지원 촉구 건의안, 고성산불피해 임목 및 송이에 대한 배상결정액 현실화 촉구 건의안

2. 제5대('98. 7 ~ '02. 6)

○ 강원국제관광엑스포지원특별위원회

- 구성목적 : 강원국제관광엑스포 성공개최 지원
- 구성인원 : 12명
- 주요활동 : 강원국제관광엑스포의 성공적 개최를 위한 항공기 증편 및 교통 관계 보강 건의안, '99강원국제관광엑스포 외국인 유치를 위한 동해~쓰루가, 사카이간 국제관광선 취항 건의안

○ 산불피해대책특별위원회

- 구성목적 : 피해주민 지원대책, 피해조사와 보상에 관한 사항, 산림항구복구와 영농대책, 피해지역의 생활안정 등 중앙정부 촉구 대책마련
- 구성인원 : 14명
- 주요활동 : 현장방문, 중앙부처 방문, 진정민원처리, 주요업무계획 보고 청취 등

○ 동계올림픽강원도유치특별위원회

- 구성목적 : 2010동계올림픽 강원도(평방) 유치지원
- 구성인원 : 12명
- 주요활동 : 동계올림픽강원도유치촉구결의안

○ 영월댐대책특별위원회

- 구성목적 : 영월댐 건설시 안전성 문제, 자연환경 훼손 문제 등 댐건설 대책 논의
- 구성인원 : 12명

○ 송전탑건설관련환경피해대책특별위원회

- 구성목적 : 산림파괴, 지역개발저해, 관광이미지훼손, 지연주민과의 이해관계

대립 등 전력사업에 관련된 환경파괴문제 대책 마련

- 구성인원 : 7명
- 주요활동 : 송전탑건설 현지답사 및 조사, 세미나 개최, 투쟁위원회 투쟁 참가, 주민간담회, 공청회, 한전 본사 방문, 송전탑 건설예정 부지 자연생태계 공동조사, 송전탑·송전선로 건설 관련 제도 개선 건의안

3. 제6대('02. 7 ~ '06. 6)

○ 동계올림픽강원도유치특별위원회

- 구성목적 : 2010평창동계올림픽 유치 지원
- 구성인원 : 14명

○ 군장병위수지역확대관련대책특별위원회

- 구성목적 : 군장병위수지역 확대 백지화, 접경지역의 경제구조 대안 모색
- 구성인원 : 11명

○ 태권도공원유치지원특별위원회

- 구성목적 : 태권도공원 춘천유치 지원
- 구성인원 : 9명

○ 2004강릉국제관광민속제지원특별위원회

- 구성목적 : 2004강릉국제관광민속제의 성공적인 개최를 위한 도의회차원의 홍보 등 지원대책
- 구성인원 : 9명
- 주요활동 : 해외홍보(일본, 중국), 전국 권역별 홍보활동, 기관단체 방문(교육청 등),

○ 지방분권특별위원회

- 구성목적 : 지방분권추진 지원

-
- 구성인원 : 8명

○ 태풍피해대책특별위원회

- 구성목적 : 태풍피해주민의 조속한 생활안정 지원 추진
- 구성인원 : 12명
- 주요활동 : 특별재해지역선포와 관련한 건의안, 중앙부처방문(정부지원 상황 조정 건의), 태풍피해지역 현지방문

○ 송전탑피해대책특별위원회

- 구성목적 : 송전탑 건설 등 전력사업에 관련된 환경파괴문제, 주민피해 지원 대책 수립 등
- 구성인원 : 9명
- 주요활동 : 송전탑 건설현장 방문, 민원발생 마을주민 간담회 한전 송전탑 건설 관계자 특위 소환 등

4. 제7대('06. 6 ~ '10. 6)

○ 2014평창동계올림픽강원도유치지원특별위원회

- 구성목적 : 2014평창동계올림픽 유치 지원
- 구성인원 : 12명

○ 댐주변지역피해대책특별위원회

- 구성목적 : 도내 소재 소양감댐, 도암댐 및 한탄강댐 건설 관련 환경훼손과 주민피해 등에 대한 도의회차원의 대책 추진
- 구성인원 : 12명
- 주요활동 : 도암댐 문제해결 촉구 건의문

○ 송전탑피해대책특별위원회

- 구성목적 : 송·변전 설비 건설로 자연환경과 훼손과 지역개발 저해 등 피해의 최소화

- 구성인원 : 9명
- 주요활동 : 송전탑·송전선로 설치에 따른 제도 개선 건의안, 송전탑·송전선로 설치지역 지역개발세 제도마련 건의안
- 호우피해대책특별위원회
 - 구성목적 : 7월 집중호우와 10월 풍랑으로 인한 피해 복구지원
 - 구성인원 : 8명
 - 주요활동 : 현지시찰, 국회방문 등
- 2018평창동계올림픽유치지원특별위원회
 - 구성목적 : 2018평창동계올림픽의 강원도 유치를 위하여 도의회 차원의 추진 및 지원 대책 마련
 - 구성인원 :
 - 주요활동 : 주요행사 참석 올림픽 유치 범 조성과 참여 확산 주도, IOC위원 사면복권 탄원서 제출, 밴쿠버 동계올림픽 참석 홍보활동
- 접경지역대책특별위원회
 - 구성목적 : 도내 접경지역은 6개 시·군에 걸쳐 5,186km²로 타 시도보다 많은 면적을 차지하고 있고 또한 타 지역보다 낙후되어 지역개발과 주민의 삶의 질 향상이 시급한 실정으로서 각종 법령의 제·개정, 개발사업의 정부 지원 확대 등 도의회 차원의 대책 마련과 발전 전략 추진
 - 구성인원 : 10명
 - 주요활동 : 접경지역 주민 간담회, 접경지역 조기확정 및 특별법 제정 촉구 건의안, 민북 전략촌 토지분쟁해결 촉구 건의안

5. 제8대('10. 7 ~ '14. 6)

- 접경지역대책특별위원회
 - 구성목적 : 도내 접경지역은 6개 시·군에 걸쳐 5,186km²로 타 시도보다 많은

면적을 차지하고 있고 또한 타 지역보다 낙후되어 지역개발과 주민의 삶의 질 향상이 시급한 실정으로서 각종 법령의 제·개정, 개발사업의 정부 지원 확대 등 도의회 차원의 대책 마련과 발전 전략 추진

- 구성인원 : 10명

- 주요활동 : 접경지역지원특별법 조기 제정 촉구 건의안, 접경지역지원법 국회 통과를 위한 협의, 남북경색에 따른 접경지역 범정부 지원대책 촉구 건의안, 접경지역 발전 촉구 및 디엠제트 세계평화공원 유치염원 걷기 행사 개최

○ 접경지역발전특별위원회

- 구성목적 : 접경지역특별법의 실효성 강화, 접경지역 주민의 복지향상, 접경 지역발전 종합계획의 체계적인 추진, 불합리한 사항 개선

- 구성인원 : 10명

- 주요활동 : 접경지역지원특별법 조기 제정 촉구 건의안, 접경지역지원법 국회 통과를 위한 협의, 남북경색에 따른 접경지역 범정부 지원대책 촉구 건의안, 접경지역 발전 촉구 및 디엠제트 세계평화공원 유치염원 걷기 행사 개최

○ 2018평창동계올림픽지원특별위원회

- 구성목적 : 도내 접경지역은 6개 시·군에 걸쳐 5,186km²로 타 시도보다 많은 면적을 차지하고 있고 또한 타 지역보다 낙후되어 지역개발과 주민의 삶의 질 향상이 시급한 실정으로서 각종 법령의 제·개정, 개발사업의 정부 지원 확대 등 도의회 차원의 대책 마련과 발전 전략 추진

- 구성인원 :

- 주요활동 : 동계올림픽 성공 개최를 위한 정부 지원 건의안, 특별법 시행령 제정 중앙부처방문, 개최지 시·군의원 간담회, 나가노·소치동계올림픽 시설 현지시찰

○ 지방분권특별위원회

-
- 구성목적 : 지방분권의 폐해 극복, 지방분권의 확대를 통한 지방의 경쟁력 강화, 지방분권의 당위성 등 논리개발, 지역 특성에 맞는 정책개발 활동 추진, 지방분권을 위한 대정부 활동

- 구성인원 : 9명

- 주요활동 : 국회 지방분권특별위원회 설치 촉구 건의안

○ 송전탑 피해대책특별위원회

- 구성목적 : 고압 송전선로 공사에 따른 송전탑 건설과 관련한 환경 훼손과 주민 피해 등에 대한 도의회 차원의 대책 마련

- 구성인원 : 9명

- 주요활동 : 송전탑 피해현장 및 송전선로 공사현장 현지 확인, 송전선입지 선정위원회 위원 참여

○ 2018평창동계올림픽유치지원특별위원회

- 구성목적 : 2018평창동계올림픽 강원도 평창 유치를 위한 도의회 차원의 지원 대책 마련

- 구성인원 : 10명

- 주요활동 : 동계올림픽특구 지정 건의안, 개최지역 시군의원 합동 연찬회, 전국토 합수합토제 봉인식, 전국 시도 및 의회 방문 등

6. 제9대 특별위원회

- 제9대 및 제10대 특별위원회의 회의록을 토대로 특위위원의 참여와 관심도 등을 발언자수와 발언횟수를 활용하여 논의
 - 발언자수는 회의에 참석한 위원중 발언자 수이며, 발언횟수는 한 위원회 질의, 답변과정에서 나타난 횟수를 의미함
- 특별위원회 유형별 분류(제9대~현재까지) : 17개의 특별위원회
 - 지역현안 : 접경지역발전특별위원회 등 9개
 - 재난재해 : 산불피해특별재난지역복구대책추진특별위원회
 - 국제행사 : 2018동계올림픽지원특별위원회 등 2개
 - 기 타 : 분권특별위원회 등 5개
- 특별위원회 구성의 특징
 - 특별위원회는 상임위원회의 소관사항이 아니거나, 상임위원회가 맡아서 처리하는 것이 부적당한 특정 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 한시적 위원회임(한국지방자치학회, 2018)
 - 이를 집행부 입장에서 살펴보면 관련 업무를 맡고 있는 실·국 등 부서가 없거나 여러 부서에 관련 업무가 혼재되어 있을 때 말함
 - 제9대 특별위원회중 장애인복지 특별위원회, 분권특별위원회, 재정건전화특별위원회, 지역분권특별위원회, 오색삭도설치특별위원회 등은 관련 상임위원회가 존재하고 있을 뿐만 아니라 상임위원회가 맡아서 처리하는 것이 부적당한 안건인가에 대한 논의가 있어야 함
 - 또한 제10대 특별위원회중 저출생고령사회대책특별위원회, 춘천-속초동서고속화철도추진특별위원회, 영월-삼척고속도로추진 특별위원회 등은 집행부에 관련 실·국이 있어 해당 상임위원회에서도 안건처리가 가능한 것으로 판단됨
- 특별위원회 운영의 필요성 검토
 - 특위구성과 관련하여 「강원도의회 위원회 조례」 제7조 제2항은 운영위원회가 특위구성안을 심사할 경우 관련 상임위 의견을 들 수 있도록 하고 있으나 이 경우 해당 상임위원회의 의견청취방법을 보다 구체화하여야 함. 즉 해당 상임위의 의결로써 의견이 제출되어야 할 것으로 판단됨

1) 장애인복지특별위원회

<표 26> 장애인복지 특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('14.11.25)	10'	12	3	9	위원장, 부위원장 선임
2차('15. 3.19)	56'	9	7	57	1.장애인복지발전용역결과보고 2. '15주요업무계획보고
3차('16. 2. 4)	51'	7	6	75	'16 장애인시책주요업무계획보고
4차('16. 6.15)	6'	9	1	4	특위활동결과보고서 채택

○ 구성목적

- 장애인의 인권과 복지향상, 완전한 사회참여를 위한 범사회적인 노력은 지속되었으나 장애인에 대한 사회적 인식 및 장애인 복지 전반에 관한 현실은 여전히 미흡한 실정임
- 강원도는 '장애인복지 시범도 운영'이라는 기치를 내걸고 도정 전반에 걸친 장애인 복지인프라 구축을 추진 중이나, 특정분야 시책 추진에 치중되어온 문제점이 있으며, 교육·노동·문화·체육·관광 등 장애인의 생활 전반에 걸친 요구를 해소할 수 있는 다양한 정책적 접근이 이루어지지 못함.
- 정부에서도 그간 분야별 장애인정책의 체계적·종합적인 대응노력이 부족함을 인지하고 부처 간의 긴밀한 협조체계 유지 및 유기적인 연계·조정 기능강화를 우선으로 하여 제4차 장애인종합계획을 추진하고 있음.
- 이에 실효성 있는 정책구현을 위해 관련 상임위원회인 사회문화 위원회 뿐 만 아니라 강원도의회 차원의 적극적이고 합리적인 제도 마련과 정책대안들이 제시되어야 할 필요성이 있음.
- 특히 이용자 중심의 개별적이면서도 통합적인 서비스 지원을 위해서는 장애인 정책에 대한 도정 전반에 걸친 종합적인 접근이 요구되는 바, 소관 상임위의 한계를 보완하고 교통, 주거, 교육, 문화, 취업 등 각 위원회에 걸쳐 있는 장애인 관련 사안 및 정책들에 대한 조정과 체계적인 관리를 통해 종합적인 대책을 마련함으로써, 분야별 장애인 시책 추진의 한계와 문제점을 해소하고 실질적인 장애인 복지 향상을 도모하고자 본 특별위원회를 구성하고자 하는 것임.
- 더불어 2018평창동계올림픽과 함께 2018평창동계장애인올림픽의 성공적인 개최를 위하여 관련 시설의 설치, 장애인 선수의 참여와 인권에 관한 사항뿐만 아니라 장애인올림픽에 대한 국민적 관심을 유도하기 위한 제반 사항 등에 대하여 강

원도의회 차원의 적극적인 참여를 이끌어내고 주도적인 역할을 수행하고자 함.

- 특별위원회 운영 방침은 ① 장애인 인권보장을 위한 제도적 기반마련 지원, ② 장애인 복지정책의 기본방향 설정과 종합계획 심의, ③ 장애인 차별금지를 위한 범국민적 분위기 조성 등임
- 구성인원 : 12명
- 활동결과
 - 장애인복지특별위원회 개최 : 4회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 장애인시설 방문 : 사)강원도지적장애인복지협회, 호반보호작업센터, 하나린 주간/단기보호소
 - 장애인단체장 간담회 : 1회(13개 단체, 제도 개선 건의 21건)
 - 2018평창동계패럴림픽경기장 현지시찰 : 1회

2) 접경지역발전특별위원회

<표 27> 접경지역발전특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('14.10.14)	9'	9	5	12	위원장, 부위원장 선임
2차('14.11.25)	68'	10	8	103	디엠제트정책담당관실 현안보고
3차('15. 2. 9)	65'	8	7	30	군장병 전용 복지시설 건립 재검토 건의안
4차('16. 6.17)	3'	6	1	3	위원회 의사일정 결정
5차('15. 7. 1)	60'	8	5	53	균형발전과 소관 2015년도 주요업무보고
6차('15. 7.16)	4'	9	2	5	의사일정결정 / 의석 배정
7차('15.12. 7)	9'	6	3	9	접경지역지원특별법 개정촉구 건의안
8차('16. 3.14)	71'	7	6	41	기획조정실 소관 접경지역 관련 업무보고
9차('16. 6.15)	3'	9	1	3	활동결과보고서 채택
10차('16. 9. 2)	14'	7	6	41	위원장, 부위원장 선임
11차('16.10.12)	7'	9	2	5	북한의 핵실험 중단 및 핵 폐기 촉구 결의안
12차('17. 7. 6)	51'	8	5	35	위원회 의석 배정, 접경지역 관련 업무보고
13차('18. 3.21)	61'	7	7	47	접경지역 관련 업무보고
14차('18. 6.18)	4'	8	1	3	접경지역발전특별위원회 활동보고서 채택

※ 하반기 포함(상반기: '14. 9. 25 - '16. 6.30 / 하반기 '16. 9. 1 - /18. 6. 30)

○ 구성목적

- 「접경지역 지원 특별법」이 지역발전을 저해하는 다른 법보다 우선 할 수 있는 상위법으로서의 역할과 기능을 요구하고, 특별법에 따른 각종 예산이 적극 반영될 수 있도록 노력하는 등 접경지역 발전을 위한 대책 추진
- 활동방법 : 관련(부서)기관 추진실적·계획보고 및 질의답변, 접경지역 군부대 방문 및 업무보고 청취, 접경지역 주민 의견 수렴 및 현지 방문, 접경지역발전을 위한 정책대안 제시

○ 구성인원 : 10명

○ 활동결과(상반기)

- 접경지역발전특별위원회 개최 : 9회(위원장선임 및 활동결과보고 채택 포함)
- 현지시찰 : 4회(파주시 LCD일반산업단지 및 강화군 평화전망대, 접경지역 관련 군부대 민원해결 및 건의사항 전달, 접경지역 주민대피시설, 급수시설, 경보시설 점검, 제주 민군복합항 건설관련 공공갈등관리 사례연구 등)
- 간담회 개최 : 2회(군장병 전용 복지시설 건립 반대건의안 전달을 위한 육군본부 관계자 면담, 접경지역 규제완화 방안 논의)
- 업무협약 : 1회(강원도 접경지역 소상공인 금융지원 업무협약)
- 건의안
 - ① 군장병 전용 복지시설 건립 재검토 건의안
 - ② 접경지역지원특별법 개정촉구 건의안

○ 활동결과(하반기)

- 접경지역발전특별위원회 개최 : 5회(위원장선임 및 활동결과보고 채택 포함)
- 현지시찰 : 2회(인제군 접경지역 현황청취, 고성군 저도어장 시찰)
- 간담회 : 3회(접경지역 택시업계, 인제군 12사단 부대장 면담, 위수지역 해제 관련 국방부 관계자 면담)
- 건의문 및 결의안
 - ① 북한의 핵실험 중단 및 핵폐기 촉구 결의안

② 위수지역 체제 반대 건의문

○ 특위운영의 한계와 향후계획

- 소관업무와 담당부서가 정해져 있는 상임위원회와 달리 접경지역발전특별위원회는 접경지역의 모든 업무를 관장, 담당업무를 특정할 수 없음
- 향후 접경지역 발전을 저해하는 법적·제도적 규제에 대하여 도뿐만 아니라 중앙부처, 군대부 등과 지속적으로 협의·의견개진 추진

3) 2018평창동계올림픽지원특별위원회

<표 28> 2018평창동계올림픽지원특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('14.10.22)	11'	9	5	13	위원장, 부위원장 선임
2차('15. 2.13)	63'	6	5	84	동계올림픽본부 업무보고
3차('15.12.15)	10'	6	4	13	2018평창동계올림픽 성공개최를 위한 남·북한 참여 평화올림픽 구현 촉구 건의안
4차('16. 6. 8)	9'	9	1	4	활동결과보고서 채택
5차('16.10.11)	41'	10	5	21	위원장, 부위원장 선임
6차('17. 7. 5)	10'	7	2	7	위원장, 부위원장 선임
7차('18. 1.23)	81'	5	5	106	올림픽운영국 소관 2018년도 주요업무 계획 보고
8차('18. 3.20)	16'	8	2	10	동계올림픽경기장 국가관리 촉구건의안 활동결과보고 채택

○ 구성목적

- 2018평창동계올림픽의 성공적인 개최를 위한 제도적 지원을 위한 기반을 마련하고 경기장 및 교통망 확충 등 대회시설, 각종 제반 준비는 물론 전폭적 지원과 성공적 개최를 위한 범국민적 참여 분위기 조성 등 특별위원회를 통해 적극적으로 추진

○ 구성인원 : 10명

○ 활동결과(전반기)

- 특별위원회 개최 : 3회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
- 현지시찰 : 3회(마운틴·코랄클러스터 방문, 중봉 알파인, 보광 스노보드, 알펜시아 슬라이딩 경기장, 올림픽플라자 등)

- 홍보활동 : 전국 시도(제주도 포함) 및 도내 시군의회 방문 홍보활동 전개
- 정부·국회·조직위원회 방문 및 간담회 : 8회(평창동계올림픽 막말 왜곡 중단 성명서 발표, 대정부지원 촉구 긴급회의, 성공개최 건의문 발표, 국회의장 및 조직위원장 면담, 동계조직위원장 면담, 남북강원도 교류협력 확대를 위한 통일부 방문 등)
- 건의문 : 2018평창동계올림픽 성공 개최를 위한 남·북한 참여 「평화올림픽 구현」 촉구 건의안

○ 주요성과

- 집행부에 합리적 정책방향 및 대안 제시로 대회 성공준비 건인
- 경기장, 도로망 등 대회시설 및 제반 준비상황의 수시 현장점검으로 추진 과정에서 나타나는 현안에 대해 즉각적·다각적 해결 노력 전개
- 정부·국회 및 조직위 등 유관기관과의 협력체계 강화를 통해 정부지원 확대, 관련법 개정 등 산적한 난제의 조기해결 기반 마련
- 전국 시·도 홍보활동 전개로 성공개최 붐업 조성과 강원도 전체 시·군 역량 재결집 주력으로 평창동계올림픽 참여 열기 확산에 기여

○ 활동결과(후반기)

- 특별위원회 개최 : 4회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
- 현지시찰 및 간담회 : 4회(평창, 강릉, 테스트이벤트 참석 등)
- 건의문 : 2회(① 동계올림픽 경기장 국가관리 촉구건의안, ② 평화올림픽을 위한 한미연합훈련 연기 건의문)

4) 분권특별위원회

<표 29> 분권특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('14.10.14)	12'	7	5	17	위원장, 부위원장 선임
2차('15. 2. 9)	6'	8	2	5	완전한 지방자치 실현을 위한 촉구건의안
3차('15. 3.19)	13'	6	3	15	2015년도 주요업무계획 보고
4차('16. 6.16)	3'	9	1	3	분권특별위원회 활동결과보고서 채택

- 구성목적
 - 중앙집권적 행정국가의 폐해 극복으로 진정한 지방분권을 실현하고 국가 경쟁력을 강화하기 위하여 강원도의회 차원의 대책 마련 및 지원책 모색
 - 활동방법 : 강원도의회 차원의 지방분권 과제도출 및 촉진활동 전개, 타 광역자치단체 의회 등과 연대활동 추진, 지방분권운동 활성화를 위한 포럼, 세미나 개최
- 구성인원 : 10명
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 4회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 업무협약 : 지방분권 및 지방자치 실현을 위한 공동협력 연대 협약(대구광역시 / 경상남도)
 - 포럼개최 : 1회(협동조합과 지역분권 발전 포럼)
 - 건의문 : 완전한 지방자치 실현을 위한 촉구 건의안

5) 폐광지역개발촉진지원특별위원회

<표 30> 폐광지역개발촉진지원특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('14.11.25)	11'	10	5	13	위원장, 부위원장 선임
2차('15. 3.11)	51'	9	6	76	내국인카지노추가설립 반대 및 강원랜드 정원승인 촉구 건의안 2015년도 폐광지역개발 관련 주요업무 계획보고
3차('16. 6.15)	13'	10	4	29	대한석탄공사 폐업반대 건의안 활동결과 보고서 채택
4차('16. 9. 1)	83'	10	10	73	위원장, 부위원장 선임
5차('17. 3. 8)	13'	5	1	8	2017년도 폐광지역 관련 사업 추진 상황 보고
6차('17.10.18)	47'	7	6	93	2017년도 폐광지역 관련 사업 추진 상황 보고
7차('18. 6.18)	8'	6	1	4	활동결과보고서 채택

- 구성목적
 - 1989년 정부의 석탄산업 합리화 정책 시행으로 폐광지역이 심각한 타격을

입게 되었고, 이에 대한 대책으로 폐광지역개발지원에 관한 특별법 제정 및 대체산업 육성 등 여러 정책들을 펼쳐왔으나 실효성이 미미한 실정임

- 이에 폐광지역 4개 시군의 주민 생계의 안정적 유지, 폐광지역의 경제자립형 도시기반 구축 등 침체된 지역경제 활성화를 위한 도의회 차원의 활동을 추진하고자 특별위원회를 구성

○ 구성인원 : 10명

○ 활동결과(전반기)

- 특별위원회 개최 : 3회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
- 워크숍 개최 3회(특위 및 집행부)
- 현지시찰: 1회(경북 문경, 충남 보령, 폐광지역 발전방안 모색)
- 성명서 발표 : 3회(① 카지노 레저세 부과 반대 성명서, ② 강원랜드 계약직의 정규직 전환 촉구 성명서, ③ 크루즈내 내국인 출입 카지노 허용 반대 성명서)
- 건의문 : ① 내국인 카지노 추가설립 반대 및 강원랜드 정원승인 촉구 건의안 ② 대한석탄공사 폐업반대 건의안

○ 주요성과(전반기)

- 폐광지역 경제자립 기반구축 및 대체산업 육성, 정주여건 개선 등 주민 삶의 질 향상을 위한 다각적 노력 전개
- 폐광지역의 존립을 위협하는 사안에 대한 적극적·능동적인 대처로 지역 당면현안 조기해결에 기여
- 카지노 레저세 부과 및 내국인 카지노 추가설립 시도 저지
- 크루즈내 내국인 카지노 허용 및 석탄공사 폐업 논의 철회 촉구
- 폐광지역 경제활성화 방안 마련 및 폐광지역 간 협력체계 구축으로 새로운 중장기 발전 성장모델 제시

○ 활동결과(후반기)

- 특별위원회 개최 : 3회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)

- 현지시찰 : 1회(제주도 제주국제 자유도시개발 센터, 폐광지역 중장기 발전 방향 모색)
- 워크숍 : 1회(특위 및 집행부)
- 성명서 : 2회(① 강원랜드 시장형 공기업 전환 중단 성명서, ② 한국광해관리공단·한국광물자원공사 통합 반대 성명서)

6) 재정건전화특별위원회

<표 31> 재정건전화특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('15. 5. 7)	9'	9	3	15	위원장, 부위원장 선임
2차('16. 6.15)	6'	9	1	3	재정건전화특별위원회 활동 결과보고서 채택

- 구성목적
 - 강원도 재정상황을 심도있게 조사·분석하여 의정활동 자료로 활용하도록 제공하고, 향후 도래할 수 있는 재정 운영의 위험요소를 사전에 해소하는 대안을 제시하는 등 재정건전화 유도 역할 수행
- 구성인원 : 10명
- 활동계획
 - 집행부의 재정건전화 추진계획, 실적 보고 및 질의·토론
 - 주요 사업지역 현지 방문 및 주민의견 수렴
 - 강원도 재정의 문제점 분석 및 정책대안 모색
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 2회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 연찬회 : 1회(지방재정 관리제도 운영방안, 재정건전화 활성화 방안)
 - 정책토론회 : 1회(지방재정 건전화 정책방안, 강원도 재정운영현황 및 건전화 방안)
- 향후계획
 - 지방재정의 구조적 문제에 대한 명확한 분석·진단을 통하여 ① 국세와 지방세간 조세체계의 합리적 조정방안 마련, ② 재정력 격차 해소를 위한

지방소비세, 재정보전금 등의 개선 추진, ③ 재정분권 강화 및 지방재정 발전방안 제시

7) 서울~속초동서고속화철도특별위원회

<표 32> 서울~속초동서고속화철도특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('16. 3. 8)	31'	9	8	44	위원장, 부위원장 선임 서울~속초동서고속화철도 추진상황보고
2차('16. 6.16)	6'	7	1	4	서울~속초동서고속화철도특별위원회 활동 결과보고서 채택

○ 구성목적

- 서울~속초동서고속화철도는 수도권과 환동해권을 최단시간에 연결하는 핵심철도망으로서 강원도민의 숙원사업이며 역대 대통령의 공약사업으로 국가계획에 수 차례 반영되었으나 경제성이 낮다는 이유로 사업추진이 답보상태에 머물러 있음
- 이에 국가 미래비전과 전략적 관점에서 서울~속초 동서고속화철도 사업이 조기에 착공되도록 관철하여, 국토의 균형발전은 물론 동해 북부권의 관광 활성화와 지역발전 기반을 조속히 마련하고자 도의회 차원의 특별위원회 구성

○ 구성인원 : 10명

○ 활동계획

- 동서고속화철도 사업의 예비타당성조사 통과를 위한 대책마련
- B/C분석의 경제성 확보를 위한 강원도의 논리개발
- 지역주민들의 의견수렴 및 청와대·중앙정부의 지원 건의

○ 활동결과

- 특별위원회 개최 : 2회(위원장 및 활동결과보고서 채택 포함)
- 간담회 : 4회(기획재정부 및 KDI관계자, 한국개발연구원장, 기획재정부 장관 면담 등)

- 건설 이행촉구 1인 시위 : 2회(세종시(기획재정부 앞), 청와대 앞)
- 성명서 : 서울~속초 동서고속화철도 조기건설 촉구 성명서
- 주요성과
 - 서울~속초 동서고속화철도 예비타당성조사(B/C 분석) 경제성 확보를 위한 중앙부처 방문 등 다각적 노력 강구
 - 중앙정치권 및 지역주민과의 협조체계 구축을 통하여 동서고속화철도 즉시 착공을 위한 적극적 활동 전개

8) 지역분권특별위원회

<표 33> 지역분권특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('16.11.22)	9'	9	4	12	위원장, 부위원장 선임
2차('17.11.27)	5'	8	2	5	지방분권 개헌 실현을 위한 결의문 채택
3차('18. 6.18)	3	5	1	3	지역분권특별위원회활동결과보고서 채택

- 구성목적
 - 중앙집권적 행정국가의 폐해 극복으로 진정한 지방분권을 실현하고 국가 경쟁력을 강화하기 위하여 강원도의회 차원의 대책 마련 및 지원책 모색
- 구성인원 : 10명
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 3회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 토론회 : 1회(지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할)
 - 지방분권개헌 강원촉구대회 : 1회(지방분권개헌 토론회 등)
 - 결의문 : 지방분권 개헌 실현을 위한 결의문 채택

9) 오색삭도설치특별위원회

<표 34> 오색삭도설치특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('17. 5.22)	35'	6	4	37	위원장, 부위원장 선임 설악산삭도추진단 업무보고
2차('17.11.24)	7'	6	1	4	오색삭도설치특별위원회 활동결과 보고서 채택

- 구성목적
 - 설악산 오색케이블카 조속 설치로 소외되고 낙후된 지역민들의 소득증대 및 삶의 질 향상을 도의회 차원의 사업추진 지원
- 구성인원 : 10명
- 활동계획
 - 설악산 오색삭도 설치 사업의 정당성 적극 홍보
 - 오색삭도 설치 사업의 원활한 진행을 위한 각종 지원
 - 오색삭도 사업과 지역발전을 연계하여 다양한 활성화 방안 마련
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 2회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 도지사 간담회 : 2회(대통령 건의, 허가절차 조속 이행 촉구 등)
 - 결의안 및 성명서 : 3회(① 설악산 오색삭도 설치사업 촉구 결의안, ② 설악산 오색삭도 설치사업 관철을 위한 성명서, ③ 오색삭도 설치 문화제 현상변경허가 촉구를 위한 성명서)
 - 오색삭도 양양군 비대위 상경집회 동참
 - 본회의 5분 자유발언
- 제9대 특별위원회 운영 시사점
 - 1) 구성취지
 - 구성목적의 모호성

- 앞서 살펴본 바와 같이 특별위원회는 특정 안건을 심사·처리하기 위하여 구성할 수 있음. 그러나 일부 특별위원회의 경우 심의하고 처리해야 할 안건이 무엇인지 특정할 수 없고, 활동 결과 또한 집행부에 무엇을 주문하고 제시한 것인지 모호함
- 광범위한 활동목적
 - 대부분의 위원회의 활동계획이나 활동방향을 살펴보면 광역의회의 권한을 벗어난 계획이 포함되어 있거나,
 - 실제 활동에서는 집행부의 해당 부서 실·국장의 업무보고를 통하여 문제점을 지적하고 정책방향을 점검하는 그침
- 상임위원회 활동과 중복가능성
 - 재정건전화특별위원회의 경우 집행부(기획조정실) 소관 상임위원회(기획행정위원회)에서 충분히 재정건전화 정책에 대한 검증이 가능할 것으로 판단되는 등 상임위원회 활동과 중복가능성이 있음

2) 활동결과(주요성과)

- 특별위원회 운영의 효율성
 - 특별위원회 1차 회의시 위원장 및 부위원장 선임후 해산하거나, 활동계획 청취후 해산, 짧은 활동 기간을 효율적으로 활용하기 위하여 1차 회의시 관련안건에 대한 업무보고 등 안건 처리
 - 특별위원회 회의에서 집행부에 주문한 정책검증에 대한 피드백은 어떻게 누가 확인할 수 있는가에 대한 문제, 상임위원회의 경우 행정사무감사를 통해 주요업무를 검증할 수 있으나 특별위원회는 활동기간이 종료된 이후에는 검증에 어려움
 - 특별위원회 활동결과는 대정부 건의문, 결의문, 성명서 등으로 나타남
- 심의·처리 안건의 실효성
 - 대부분의 특별위원회의 활동 유형이 비슷하거나 정형화된 틀을 벗어나지 못하고 집행기관의 업무보고와 이에 대한 질의답변으로 이루어짐
 - 특별위원회의 실효성을 살리기 위해서는 자치입법(조례의 제정 또는 개정)의 형태로 그 결과를 유도하는 것이 필요할 것으로 판단됨

7. 제10대 특별위원회

1) 폐광지역개발지원특별위원회

<표 35> 폐광지역개발지원특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('18.12.14)	13'	10	5	13	위원장, 부위원장 선임
2차('19. 2.21)	54'	10	8	103	2019년도 폐광지역 주요업무 추진계획 보고
3차('20. 6. 4)	6'	7	1	4	활동결과 보고서 채택
4차('20. 9.10)	5'	10	4	15	위원장, 부위원장 선임
5차('20.10.20)	96'	7	7	123	2020년 폐광지역 개발 주요업무 추진상황보고
6차('21. 3.24)	101'	8	4	88	현안사항 보고

○ 구성목적

- 1989년 이후 채산성이 악화된 탄광들이 폐광 및 감산 조치를 골자로 하는 석탄산업 합리화 정책에 따라 경제성이 없는 도내 탄광의 폐광으로 탄광지역은 실업자의 양산과 인구의 급격한 감소 등 폐광지역 경제에 심각한 타격을 맞이하였음
- 정부는 이에 대한 대책으로 1996년 「폐광지역개발지원에 관한 특별법」을 제정하여 폐광지역의 경제발전을 위한 법적 제도를 마련, 대체산업 육성을 위한 다양한 개발사업을 추진하였으나,
- 공공기반, 생활환경 조성 중심의 한정된 정책으로 대체산업 등 경제기반 구축에는 미흡한 한계를 드러내었으며, 폐광지역을 종합적, 장기적으로 개발하기 위한 종합계획의 포괄적 주체가 필요함에도 지역개발 중장기 계획은 지자체의 재량에 맡겨 수립되고 있는 상황임
- 또한 폐특법을 근거로 하여 설립된 강원랜드의 수입 70%정도가 국고로 환수되고 지역개발사업에는 30%만 투자됨에 따라 강원랜드 설립 당시의 법 취지에 맞지 않는 모순이 발생하여 강원랜드의 규모는 커진 반면, 폐광지역은 여전히 낙후되어 사람도 기업도 찾지 않는 경제침체가 지속되고 있음
- 도내 폐광지 4개 시·군은 대체산업 확보 준비 미흡과 인구 유입정책 부재로

인한 급격한 인구감소로 도시 존립 위기를 논할 만큼의 공동화 현상이 발생하였고, 이에 폐광지역 지자체의 한계를 극복하고 공동 번영할 수 있는 새로운 방안을 재고할 필요가 있음

- 이에 도의회 차원에서 폐광지역 4개 시·군의 공동 번영을 위한 특별위원회를 구성하여 폐광지역의 중장기 종합개발계획 및 추진의 총괄을 위한 새로운 추진주체 설립을 지원하고 폐광지역의 경제자립과 균형발전을 위한 광역적 SOC 사업 추진을 지원, 또한 폐특법 등 지역 개발 관련 법령의 개정 등 제도개선 및 제방대책을 강구하며 동 법에 명시된 사업의 조속한 추진을 위하여 정부의 확대된 재정적 지원을 촉구하고자 함.

- 구성인원 : 10명

- 활동목적

- 폐광지역의 체계적인 발전 및 경제자립형 도시기반 구축
- 폐광지역의 체계적인 도시재생사업을 위한 정책 마련
- 폐광지역 대체산업 유치 및 육성을 위한 청장년 직업 재교육 및 벤처기업 지원 대책 마련
- 폐광지역 개발 관련 법령 개정 등 제도개선 및 제반 대책 강구 등

- 활동결과

- 특별위원회 개최 : 3회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
- 현지시찰 : 2회(강원랜드, 정선군 폐광지역)
- 성명서 발표 : 3회(① 강원랜드 협력업체 노동자 정규직 전환 문제, ② 한국광해관리공단-한국광물자원공사 통합 반대, ③ 폐광지역 개발 지원에 과한 특별법 연장)
- 도정질문 : 6회(탄광지역 개발 사업 실패, 폐광지역 활성화 대책, 특별법 연장, 폐광기금 등)
- 5분자유발언 : 11회(강원남부지역 교통망 확충, 탄광지역 현안 대책, 탄광지역 주민창업지원, 강원랜드 협력업체 직원 직접 고용, 폐광지역 생존대책, 광부지원사업 등)

2) 저출생·고령사회대책특별위원회

<표 36> 저출생·고령사회대책특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('19. 3.21)	11'	10	4	11	위원장, 부위원장 선임
2차('19. 4.18)	115'	10	10	157	저출생·고령사회대책 업무보고
3차('19. 9. 6)	115'	8	8	148	협안사업보고
4차('20. 5.19)	115'	10	10	171	2020년도 강원도 인구정책 추진방향보고
5차('20. 6. 4)	7'	8	4	15	활동결과보고서 채택

○ 구성목적

- 강원도 출생아 수는 2016년 10,058명에서 2017년 8,958명으로 전년 대비 46.9%가 감소하였으며, 출생율은 2016년 1.237%에서 2017년 1.12%로 저출생율을 보이고 있음
- 또한 인구 고령화도 심각한 수준으로 베이비부머의 노년기 진입, 기대수명 연장, 출산율 저하가 더해져 급속한 고령화가 진행되고 있음
- 기대수명은 선진국과 비슷한 수준('10: 80.8세, '20: 82.6세, '30: 84.3세 예상)
- 강원도 고령화 비율은 2018년 14.7%, 2020년 20%, 2030년 30.0%로 예상
- 전국고령화는 2018년 14.7%였으나 2030년에는 24.3%로 예상
- 강원도는 현재 전국 4위 수준(노인인구 20% 이상 초고령사회 11개 시군)
- 저출생·고령화 현상은 생산가능 인구의 감소와 노동생산성 저하, 잠재 성장률 하락, 노령인구 부양비 증가, 사회보장 부담 증가 등 지역 및 국가에도 심각한 사회 문제들을 발생시키고 있음
- 특히, 강원도는 지역소멸현상이 현실화 되고 있는 대표 지역으로 쇠퇴를 넘어 소멸 단계로 빠르게 진입하고 있음
- 저출생 문제는 사회, 문화, 경제, 주거 등 다양한 요소와 상관되어 있으며, 사회·인구학적 변수외에도 청년층의 안정적인 일자리, 주거 여건, 일·가정양립, 의료여건 등 경제적 요인과 가치관의 변화와 사회의 성평등 문화에도 큰 영향을 받으므로 강원도의 특성을 반영한 종합적인 대책이 필요함
- 이와 같이 급속하게 진행되고 있는 저출생·고령화의 원인과 문제점을 파

악하고, 문제 해결을 위한 조례제정 및 정책발굴, 강원도 인구 정책 심사와 대안 제시, 저출생·고령사회 극복을 위한 사업의 기획과 추진, 사례조사 등 강원도 인구문제 해결과 지속가능한 사회기반조성에 주도적인 역할을 수행하고자 특별위원회를 구성하였음

- 구성인원 : 10명
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 5회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 토론회 : 1회(성평등 관점에서 보는 강원도 저출생 정책)
 - 워크숍 : 1회(전문가 특강, 자유토론)
 - 특별강연 및 간담회: 3회(국가균형발전 관점에서 본 강원도 저출생·고령화 등)
 - 포럼: 1회(성별 임금격차 해소를 위한 공공영역의 역할)
- 주요성과
 - 특별위원회 개최시 강원도 및 교육청의 저출생·고령사회대책 관련 주요업무 및 현안사업을 보고 받고, 추진상황 점검과 함께 효율적인 사업추진 및 신규사업 발굴 주문
 - 강원도 여성가족연구원과 공동으로 토론회 및 포럼을 개최하여 성평등 관점에서 보는 강원도 저출생 정책과 공공부문 성별임금 격차해소 방안 등을 모색
 - 도지사 특보, 관계공무원등 도지사와 간담회를 개최하여 특위에서 발굴한 산모 건강검진 동행서비스 지원, 경력단절 여성구직활동 지원 등 6건의 사업을 제안하고 적극적인 추진을 권고
 - 국가균형발전 관점에서 본 강원도 저출생·고령화 현상과 대안 모색을 위한 전문가 특강과 다양한 관점에서 효율적인 저출생·고령화 사업추진 방향 논의

3) 춘천~속초동서고속화철도추진특별위원회

- 구성목적
 - 춘천~속초동서고속화철도는 수도권과 환동해권을 최단시간에 연결하는 핵심철도망인 강원도민의 숙원사업으로 30년이 넘는 세월동안 대통령선거 강원도 제1공약으로 진행되며 표심만 얻고 선거가 끝나면 내 팽개쳐졌음

- 이에 300만 강원도민은 절박한 심정으로 6차례에 걸친 대규모 상경집회 등 사업촉구를 위한 활동 끝에 2016년 7월 국가재정사업추진을 확정하였으나 환경부의 전략환경영향평가 협의 지연으로 또다시 2년 반이 넘도록 답보상태에 있음
- 춘천~속초 동서고속화철도 개설은 한반도중단철도, 중국횡단철도, 시베리아 횡단철도 등과 최단거리, 최소비용으로 연결함으로써 환동해권 물류수송 경쟁력을 확보하고, 강원지역 관광자원 개발 등 낙후지역 개발촉진과 동해안권 도로망의 교통혼잡에 따른 관광객의 불만 요인 해소 등 사회적 비용절감 효과와 더불어 현재의 경제성보다는 “국가 인프라는 현재의 관점이 아니라 미래의 관점에서 보아야 한다.”는 미래지향적 수요측면에서 절대적으로 필요함
- 더욱이 춘천~속초 동서고속화철도 개설을 포함한 강원도 관련 공약의 대부분은 SOC를 확충하는 것인데, 이는 강원도의 현안이라기보다는 국가적인 차원에서 먼 미래를 보고 투자해야 할 사안들이므로, 이러한 인프라 확충이 향후 국가차원에서 어떠한 역할을 할 것인지, 사업의 수혜자가 과연 강원도민에만 국한되는지 등을 신중히 고려하여 판단하고 추진해야 할 것임
- 이에 춘천~속초 동서고속화 철도 건설사업이 조기에 추진되도록 강원도의회 차원의 적극적인 활동을 추진해 나가고자 특별위원회를 구성하였음

<표 37> 춘천~속초동서고속화철도특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('19. 3.21)	14'	9	6	19	위원장, 부위원장 선임
2차('19. 4.10)	5'	10	1	4	춘천~속초동서고속화철도 조속 추진 촉구 건의안
3차('19. 9. 4)	32'	9	4	51	2019년도 춘천~속초 동서고속화철도 주요 업무 추진상황 보고
4차('20. 6. 3)	10'	10	3	10	춘천~속초 동서고속화철도추진 특별위원회 활동결과보고서 채택

- 구성인원 : 10명
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 4회(위원장선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 간담회 : 1회(특위위원 및 건설교통국)

- 건의안 : 춘천~속초 동서고속화철도 조속 추진 촉구 건의안
- 주요성과
 - 중앙정치권 및 도내 지자체와 협조체계 구축을 통하여 동서고속화철도 즉시 착공을 위한 적극적 활동 전개(건의안 채택)
 - 위원회 구성 목적인 전략환경영향 평가를 미시령터널 하부 통과 노선으로 협의 완료
 - 기본계획 단계의 총사업비(2조 2,840억 원) 협의 완료 및 백담역 신설, 춘천 구간 지하화(6.5km)

4) 평화지역개발촉진특별위원회

<표 38> 평화지역개발촉진특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('18.11.13)	8'	10	5	12	위원장, 부위원장 선임
2차('19. 4.10)	103'	10	7	131	평화지역관련 업무보고
3차('19. 9. 6)	64'	7	7	82	국방개혁 2.0관련 평화지역 대응방안보고 국방개혁 2.0 군구조개편 수정 및 평화지역 활성화 대책마련 촉구 건의안
4차('19.11.11)	109'	7	7	116	국방개혁 20.에 따른 강원도 대책보고
5차('20. 6. 5)	12'	9	8	19	평화지역개발촉진지원특별위원회 활동결과보고서 채택
6차('20.11.18)	11'	9	4	17	위원장, 부위원장 선임
7차('21. 2.26)	113'	8	8	139	주요업무 추진계획보고

- 구성목적
 - 정부는 2011년 접경지역 지원 특별법을 만들어 접경지역 내 도로 등 기반 시설 확충과 대체산업단지 및 관광 휴양지 조성 등의 투자를 해왔으나 주민들의 기대와는 달리 뚜렷한 성과는 없었음
 - 이는 주민들의 의견수렴 없이 정부의 일방적 개발 계획 수립과 각종 규제(군사 기지법, 산림자원법, 자연환경보전법 등)로 인해 제대로 개발과 투자가 이루어지지 않았기 때문임

- 이에 도의회 차원에서 평화지역 6개 지역 시·군의 안정적 유지와 침체된 지역 경제 활성화를 위한 특별위원회를 구성
- 평화지역 경제발전과 도시기반구축 등을 위한 지역주민의 의견을 심층 논의, 수렴하고 이를 반영하여 지역 현실에 부합된 관련 법령의 개정 등 제도 개선과 제반 대책을 강구하고,
- 접경지역 지원 특별법에 명시된 사업의 조속 추진 및 각종 규제의 해제 그리고 도와 정부의 확대된 재정적 지원을 촉구
- 접경지역이 각종 폐해에서 벗어나 평화지역으로 부상하여 개발의 기지개를 펴는 희망 지역이 될 수 있도록 적극적으로 대처해 나가고자 함
- 구성인원 : 10명
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 5회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
 - 간담회 : 1회(평화지역 주민대표 간담회)
 - 도정질문 : 3회(평화지역개발 관련, 남북관광사업 추진, 평화산업 조성 등)
 - 5분자유발언: 4회(위수지역 논란, 국유농지 대부기준, 국방개혁과 평화지역, 국유농지 개간비 보상 등)
 - 의원입법 발의
 - ① 강원도 접격지역발전 지원 조례 전부개정조례안
 - ② 강원도 군사기지 및 군사시설로 인한 소음피해 등 지원 조례안

5) 산불피해특별재난지역복구대책추진특별위원회

- 구성목적
 - 강릉·동해·속초·인제·고성 지역의 대형 산불에 따른 산불피해 조기 수습과 실질적인 피해 보상 등 강원도의회 차원의 대책 추진
- 구성인원 : 12명
- 활동계획

- 산불피해 특별재난지역 복구 추진 상황 현안청취 및 대응책 마련
- 산불 방재 종합정책 마련에 따른 방향 및 정책 제언
- 산불피해 현장점검을 통한 체계적이고 선제적인 대응 방안 마련
- 피해지역 주민 건의사항 청취 등 주민 애로사항 대책 마련
- 산불피해특별재난지역 국가의 실질적인 지원 확대 촉구 대정부 건의

<표 39> 산불피해특별재난지역복구대책특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('19. 4.10)	12'	12	5	13	위원장, 부위원장 선임
2차('19. 4.17)	47'	11	7	19	산불피해특별재난지역 조기복구에 대한 국가의 실질적 지원확대 촉구 건의안
3차('19. 5. 2)	181'	10	9	170	산불피해특별재난지역 복구대책 추진 상황보고
4차('19. 5.24)	84'	10	5	165	산불피해특별재난지역 복구지원 계획보고
5차('19. 7.12)	106'	12	10	200	산불피해특별재난지역 복구지원 추진상황 보고
6차('20. 2.19)	112'	8	8	180	산불피해특별재난지역 복구대책 추진상황 보고
7차('20. 6. 5)	8'	9	1	5	산불피해특별재난지역 복구대책 추진상황보고(서면) 산불피해특별재난지역복구대책추진 특별위원회 활동결과보고서 채택

○ 활동결과

- 특별위원회 개최 : 7회(위원장 선임 및 활동결과보고서 채택 포함)
- 현장방문 : 1회(강릉, 속초, 고성)
- 건의안 : 산불피해특별재난지역 조기복구에 대한 국가의 실질적인 지원 확대 촉구 건의안

○ 주요성과

- 산불피해지역 복구 추진 정상화를 위한 특별재난지역 선포 촉구
- 산불피해 특별재난지역 국가의 실질적인 지원 확대 촉구 대정부 건의
- 산불예방 및 피해복구 종합대책 등 합리적인 정책방향 및 피해 복구 대안

집행부에 제시

- 언론매체 홍보를 통한 도민 관심 제고 및 피해 주민의 복구에 대한 문제점 및 애로사항 청취 등 피해복구에 만전

6) 송전선로대책 및 반대특별위원회

<표 40> 송전선로대책 및 반대특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('19.10.24)	11'	10	5	13	위원장, 부위원장선임
2차('19.11.21)	35'	10	5	32	동해안-신가평 송전선로 건설사업 보고
3차('20. 6. 5)	6'	7	1	4	활동결과보고서 채택

○ 구성목적

- 한국전력공사에서는 에너지의 안정적 공급과 국가 경제발전이라는 명분으로 국내 최초·최장 송전선로 건설사업인 500kV HVDC 동해안(신한울)~신가평 송전선로 건설계획을 가지고 있음
- 도내에는 51개소의 변전소가 운영중에 있으며, 260기 이상의 송전탑이 추가로 건설될 예정임. 또한 송전선로가 1,702km, 송전탑 5,063기가 설치되어 전국대비 12.2%를 차지하고 있으며 이로 인한 피해가 고스란히 도민들에게 돌아가고 있음
- 일방적 송전선로 건설 결과 무리한 수목벌채로 인한 산림파괴, 주변 경관의 훼손, 생태계의 교란, 재해 시 농경지 피해, 지역주민과 가축에 대한 전자파 피해, 지하하락과 지역발전 저해 및 인명 피해까지 엄청난 인적·물적 피해를 입히고 있음
- 강원도는 군사, 산림, 환경, 농업 등 3중 4중의 중복 규제로 인한 지역경제 발전과 도민의 재산권 행사에 많은 제약을 받아 왔으며, 이제는 송전선로 건설로 강원도민의 희생만 강요하는 상황임
- 따라서, 앞으로 추진하게 될 국내 최대 규모인 송전선로 건설사업 입지(최적경과지) 확정예 앞서, 도의회 차원에서 정부와 관련기관의 대책을 촉구하고 필요한 제도개선과 지역주민에 대한 실질적 대책마련을 통한 도민생활의 안정을 위하여 특별위원회를 구성

- 구성인원 : 10명
- 활동계획
 - 피해 현장을 직접 확인하는 의정활동 실현
 - 송전선로 관련 문제점 개선 추진: 피해 저감대책, 민원발생 최소화
 - 특위 전문성 제고 노력: 환경관련 단체와 연계한 환경훼손에 대한 전문성 제고, 송전탑 피해사례 수집, 학계, 연구기관, 의정자문단 등 전문가 자문 실시 등
 - 특위활동 강화를 위한 구체적 실천 프로그램 마련 : 토론회, 연구회 구성
- 활동결과
 - 특별위원회 개최 : 3회(위원장 선임 및 활동결과 보고서 채택 포함)
 - 설명회 : 1회(특위 위원, 한국전력, 송전선로 건설사업 추진상황 설명)
 - 간담회 : 1회(강원도송전탑반대대책위원회, 특위 위원)
- 주요성과
 - 도내 송전선로 설치에 따른 환경훼손과 주민피해를 줄일 수 있도록 다각적 노력 전개
 - 송전선로 관련 문제점 개선 추진
 - 지역주민들의 여론 수렴과 도민의 이익이 반영될 수 있는 제반 대책을 추진하고 정책적 차원에서 가능한 현안 위주 활동

7) 영월~삼척고속도로추진특별위원회(활동중)

<표 41> 영월~삼척고속도로추진특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('20.11.18)	26'	9	4	21	위원장, 부위원장선임 국책사업 추진 및 현안사항 보고

- 구성목적 : 영월-삼척간 고속도로 조기 추진 대책 마련
- 구성인원 : 12명

8) 2024강원동계청소년올림픽대회지원특별위원회(활동중)

<표 42> 2024강원동계청소년올림픽대회지원특별위원회 회의 운영

회의	회의 시간	출석 위원	발언 자수	발언 회수	주요내용
1차('20.12.11)	11'	12	5	11	위원장, 부위원장 선임
2차('21. 2.26)	61'	8	8	84	주요업무추진계획보고

- 구성목적 : 2018평창동계올림픽의 영광을 이어가고 청소년들의 아름다운 경쟁과 우정의 자리 성대하게 마련, 성공적인 청소년 올림픽대회 지원
- 구성인원 : 12명

○ 10대(전반기) 특위운영 시사점

- 10대 전반기에 운영한 특별위원회는 9대 특별위원회 보다 실효성 등 내실 있는 운영이 이루어진 것으로 판단됨
- 활동결과를 살펴보면 폐광지역개발지원특별위원회는 특위 안건과 관련하여 6회의 도정질문을 통하여 집행기관의 문제해결 촉구를 지속하였음
- 또한 특위위원들의 5분 자유발언을 통하여 집행부 담당부서에서 지속적으로 관리될 수 있도록 함
- 평화지역개발촉진특별위원회는 3회의 도정질문과 4회의 자유발언을 통하여 집행부 소속 실국에서 지속적으로 관리가 되도록 하였으며
- 특히 두 건의 의원입법 발의를 통하여 특별위원회 구성·운영의 실효성을 확보하였음
- 안건과 구성 및 운영 면에서 반드시 해결해야하나 여러 실국에 업무가 분산된 안건을 적절하게 발굴, 특별위원회 활동을 통하여 대정부 건의문 채택, 성명서 발표, 도정질문, 입법발의의 성과를 보이고 있음

<표 43> 운영중인 특별위원회(21. 7. 22현재)

위원회명(인원)	특위구성사유	보좌
폐광지역개발지원 특별위원회(10)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 강원도폐광지역의 체계적인 발전 및 경제자립형도시기반 구축 ■ 경제자립을 위한 중장기 발전계획 추진 및 지원대책 마련 ■ 폐특법 개정 등 제도개선을 통한 폐광지역의 안정적인 지원기반 마련 	경제건설 전문위원
평화지역개발촉진 지원특별위원회(10)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평화지역 경제활성화 방안 강구 및 현안대응 ■ 대정부, 국회 등 행·재정적 지원 촉구 	기획행정 전문위원
영월~삼척고속도로 추진특별위원회(10)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평택~삼척 동서고속도로 구간 중 미추진중인 영월~삼척 구간이 제천~영월 구간과 동시에 착공되어 동서 6축 고속도로의 완전 개통을 통한 국가균형 발전 및 강원 남부권 지역 경제회생을 위한 지역발전 기반이 조속히 마련될 수 있도록 강원도의회 차원의 대책을 추진 	경제건설 전문위원
2024 강원동계청소년 올림픽대회지원 특별위원회(12)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2024강원동계청소년 올림픽대회 지원 및 붐 조성 ■ 대회 성공개최를 위한 행·제정적 추진시스템 구축 지원 ■ 대회 개최를 통한 지역경제활성화 방안 강구 	사회문화 전문위원

제3절 강원도의회 특별위원회 운영

1. 특별위원회 구성의 주요 특징

○ 특별위원회 구성의 문제점과 원인

<문제점>

- 강원도의회 위원회 조례 제7조 제2항 “운영위원회에서 특별위원회 구성안을 심사할 경우 관련된 상임위원회에서 의견을 들을 수 있다”는 임의규정
- 이를 재해석하면 “들을 수 있다”는 것은 상황이나 사정에 따라 특별위원회 구성에 관한 의견을 상황이나 사정에 따라 듣지 않아도 되도록 허용한 것임
- 또한 관련 상임위원회의 의견청취 방법에 대해서도 보다 구체화 하여야 할 필요성이 있음. 관련 상임위원회의 의견을 상임위원회 전체의 의견을 들어야 하는가? 또는 상임위원장의 의견인가? 아니면 전문위원실의 판단인가?를 구체화 하여야 함
- 특별위원회 구성과 관련하여 상임위원회의 의견을 청구할 경우, 해당 상임위원회 소속 의원이 발의한 경우뿐만 아니라 의원의 발의안에 대하여 구성안을 거부하기란 쉽지 않음.
- 특별위원회 구성 발의 때부터 특별위원회의 필요성, 효과성, 실효성에 대하여 전문위원실에서 구체적으로 검토할 필요성이 있음.
- 특별위원회 구성을 위한 안건은 반드시 어느 하나의 상임위원회의 소관에 속하게 되어 특별위원회에 회부되는 안건은 항상 상임위원회의 소관사항과 경합되므로 특위 구성결의안에서 명시적이고 구체적으로 특위 소관사항을 정하고 위원회 조례에서 별도로 정하고 있는 특위만 구성(이청수, 2008)

<원 인>

- 첫 번째 원인으로 의회사무기구의 한계를 들을 수 있음. 즉, 지방의회 의원의 의정활동 지원을 위하여 구성된 의회사무기구는 의정활동 지원외에 일반행정 업무를 동시에 처리해야 하는 이중적 업무구조임
- 특히, 특별위원회 구성과 관련하여 이를 검토할 전문위원실이 없어 특별위

-
- 원회의 활동, 주요 내용, 관련 부서 등에 대하여 구체적으로 검토할 수 없음
 - 한편, 특별위원회가 구성된 이후 여러 상임위원회에 걸쳐야 하는 안건일 경우 특별위원회를 보좌할 전문위원실을 가장 유사하거나 관련 업무 비율이 높은, 또는 특별위원회 구성 발의한 의원의 소속 상임위원회가 보좌하는 경우가 많음

2. 특별위원회 구성 및 운영의 인식

- 특별위원회의 구성 및 운영은 지방자치법에서 규정한 것처럼 특정한 안건의 심사·처리에 있음
 - ‘특정사안’, ‘특별한 사안’의 의미는 지방자치 관련 법령이나 조례에서 정한 지방의회의 의결사항 중 전형적·일상적인 사항으로 소관 상임위원회에서 심의할 수 있는 안건 이외에 일시적이고 전문적인 중요한 사안으로 특별히 구성한 위원회에서 심의 의결한 필요가 있는 안건(이주희, 2007)
 - 강원도의회 특별위원회 구성·운영은 앞서 언급한 바와 같이 주로 재해재난 대책과 지역현안 해결을 위한 특위구성이 대부분임
 - 특히, 재해재난 대책에 관한 특별위원회의 경우 특별재난지역 선포, 복구비용의 국비 지원 등 자치단체의 복구대책이나 지원대책에 대하여 도의회 차원에서 중앙부처에 지원대책을 요구하거나 호소하는 등 가시적 성과를 이루었음
- 특별위원회는 본회의의 의결로 구성할 수 있고 필요한 경우 그에 대처하여 설치할 수 있는 탄력성이 있어 지방의회에서 적극 활용할 수 있는 제도임
 - 그러나 일부 특별위원회의 경우 집행기관의 고유업무에 대하여 상임위원회가 있음에도 불구하고 특위를 구성, 집행기관의 업무가중 등 불만적 인식이 존재하고 있음
 - 일부 활동실적이 없는 특위를 반복적으로 구성하는 하는 것은 특별위원장 직위를 양산하기 위한 것이라는 비난의 여지가 있음(이청수, 2008)

-
- 특별위원회 구성면에서 재난재해 또는 지역현안관련 해당 지역구 출신 위원 위주로 구성
 - 재난재해나 지역현안의 경우 해당 지역구 출신 의원이 특위 위원으로 선임 되는 것이 일면 타당하다고 볼 수 있으나 강원도 전체의 사회적 문제화를 달성하지 못할 경우 제도화 또는 정책화의 한계를 보일 수 있음

3. 특별위원회 운영결과의 활용

- 특별위원회 구성 및 운영 결과에 대한 한계
 - 특별위원회 운영 과정 및 결과를 살펴보면 운영면에서 집행기관의 주요업무 보고와 질의·응답을 통하여 문제점을 지적하고 이를 개선하는 등 제도적 개선면에서 그 한계를 드러내고 있음
 - 특히, 집행부에서 직접 시행하는 정책의 문제보다 중앙부처나 타 기관에서 시행하는 정책에 대한 문제 등 지역현안 문제를 해결하기 위한 특위의 경우, 대부분 건의문을 채택하는 것으로 종결되는 경우가 많음
 - 특별위원회 운영결과로써 자치법규(조례)를 제정 또는 개정하는 등 제도적 개선이 필요함
- 특별위원회에서 지적하거나 제도개선을 요구한 안건에 대한 검증
 - 일반적으로 상임위원회에서 지적하거나 제도 개선을 요구한 안건에 대하여 행정사무감사 또는 예산안심의를 통하여 검증할 수 있으나 특위에서 제기된 각종 개선사항에 대하여 특위가 종료된 이후에는 검증하기 어려움

VI. 특별위원회 개선을 위한 전제조건

1. 제도적 한계
2. 의정활동 지원의 한계
3. 적극적 활동 참여

VI. 특별위원회 개선을 위한 전제 조건

1. 제도적 한계

- 2022 시행 「지방자치법」 제64조 제2항, 시·도 조례에 따라 특별위원회를 설치할 수 있음
 - 강원도의회 위원회 조례 제7조(특별위원회)에 따라 특정한 안건을 심사하기 위하여 본회의 의결로써 특별위원회를 둘 수 있음
- 상설화의 제한
 - 현행 지방자치법 시행령 제56조 제2항은 특별위원회를 설치하려는 때에는 그 활동기간을 정하여야 하며 활동기간을 연장하고자 할 경우 본회의 의결을 받도록 하고 있음
 - 강원도의회 위원회 조례 제7조 제1항은 특정한 안건을 심사하기 위하여 필요한 때에 본회의 의결로써 특별위원회를 둘 수 있도록 하고 있고, 제2항은 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사하도록 규정하고 있음
- 구성의 절차적 문제
 - 특별위원회 위원 선임과 관련하여 운영위원회에서 특별위원회 구성안을 심사할 때 특별위원회 구성(안)을 지원할 보좌인력은 이를 발의하는 의원이 소속한 상임위원회 전문위원실에서 지원하고 있음
 - 이는 본회의에서 특별위원회 위원을 선임하기 이전에 시행해야 하는 문제로 특별위원회 운영계획, 활동계획 등을 구체적으로 특정하기 위한 사전 논의 절차에 어려움이 있음

2. 의정활동 지원의 한계

- 특별위원회 의정지원 전문위원(실)
 - 강원도의회 특별위원회의 경우 대부분이 해당 특정안건이 속한 상임위원회 전문위원실에서 특별위원회 의정활동을 보좌하고 있음

- 이에 대한 문제는 특별위원회 의정 보좌활동이 시간적으로나 공간적으로 한계를 가질 수밖에 없음
- 또한 대부분의 특별위원회 활동이 임시회 또는 정례회기 내에서 이루어지고 있어 전문위원실의 의정보좌 활동의 한계를 보이고 있음
- 이에 대한 대책으로, 일부 광역의회에서와 같이 특별전문위원실을 상설화 하여 인력과 공간을 확보할 필요가 있음

○ 정책지원전문인력의 활용

- 2022년 1월 시행되는 정책지원전문인력에 대하여 의회사무처 등에서 운영 계획을 수립하고 있는바 특별위원회 의정활동 지원(특히 입법 전문가) 인력 총원 검토
- 강원도의회 등의 경우(타 시·도 의회도 같음) 전문위원의 정원 증원이 불가능한 여건으로 운영위원회에 특별위원회 담당 팀을 신설, 특별위원회 의정활동을 전담하여 지원할 수 있는 방안을 검토할 수 있음

○ 특별위원회 소요예산

- 현재 특별위원회 의정활동을 위한 예산은 「의정활동 공통경비」에서 지출되고 있어 예산편성에서도 상설화되지 않고 있음
- 따라서 예산편성에서부터 「특별위원회 운영」 예산과목을 신설, 운영해야 할 것으로 판단됨

3. 적극적 활동 참여

○ 의원1인당 상임위 포함 활동하는 위원회 수는 평균(제10대 전반기) 3.13개

- 지방의회 의원은 하나의 상임위원회에 소속할 수 있으나 특별위원회는 제한이 없음. 따라서 한 개 이상의 특위에 소속될 경우 의정활동의 한계를 보일 수 있음

○ 대부분의 특별위원회 회의 및 주요활동 등이 매월 개최하는 임시회 또는 정례회 회기 내에서 이루어지고 있음

-
- 앞서 특위를 보좌하는 전문위원실의 의정보좌 활동의 한계를 지적한 것처럼 전문위원실의 보좌활동은 물론 의원 개개인의 특위활동에 물리적, 시간적 제한
 - 특별위원회의 역할 정립과 효과적 결과 도출, 실효성 확보를 위하여 비회기라하더라도 필요하다면 위원회 회의개최, 간담회 등 특별위원회의 상설적 활동이 필요함

VII. 결 론

1. 연구요약
2. 정책적 제언



VII. 결 론

1. 연구요약

○ 특별위원회 구성 목적

- 상임위원회의 소관사항이 아니거나, 상임위원회가 맡아 처리하는 것이 부적당한 특정안건을 일시적으로 심사·처리하도록 하기 위하여 구성·운영되는 한시적인 위원회로 규정
- 현재 운영되고 있는 특별위원회는 17개 시·도의회에서 89개를 구성·운영하고 있음
- 구성목적에 해당하는 “특정 안전”을 “심사·처리”로 목적달성 가능성, 특별위원회의 실효성 및 완결성, 특별위원회를 통한 정책연계성 등에 대한 구체적 검토에 대한 의구심이 있음
- 또한 특별위원회를 구성하지 않더라도 관련 실·국이 존재하는 안건에 대해서는 상임위원회를 통해서 심사·처리가 가능한 것으로 보이나 굳이 특별위원회를 설치·운영하는 경우가 많음

○ 특별위원회 구성 인원

- 서울특별시의회의 경우 14개의 특별위원회가 운영되고 있으며 14개의 위원정수는 특별위원회별로 약간의 차이는 있으나, 14개의 특별위원회 구성에 필요한 연인원은 203명으로 이는 의원 1인당 1개 이상의 특별위원회에 소속되어 있음을 볼 수 있음
- 자기관심분야 또는 전문분야에 해당하는 여러 특별위원회에 소속되어 의정활동을 하는 것은 크게 문제되지 않으나 대부분의 특별위원회 활동이 매달 개최하는 임시회 또는 정례회기 내에 이루어지고 있음을 감안하면 어느 하나의 특별위원회는 불참하거나 의정활동의 제한을 받을 수 있음
- 충청남도의회 경우 11개의 특별위원회가 운영되고 있는 바, 특별위원회 구성인원은 114명으로 나타나 의원 1인당 평균 2.7개의 특별위원회 소속 위원으로 의정활동을 하고 있는 것임
- 여기에 본인이 소속된 상임위원회 활동까지 포함하면 3개 이상의 위원회에

소속되어 활동하고 있는 것으로 아무리 특정한 사안을 심사·처리하는 안건이라 하더라도 모든 위원회에 참석하는 것은 매우 어려운 것으로 보임

○ 강원도의회특별위원회 운영(제4대~현재)

- 지역현안 : 댐주변지역피해대책특별위원회 등 20개
- 재난재해 : 고성산불피해대책특별위원회 등 5개
- 국제행사 : 2002월드컵유치 특별위원회 등 11개
- 기 타 : 분권특별위원회 등 8개

○ 강원도의회특별위원회 활동결과

- 대부분의 특별위원회는 건의안 채택(19개 특별위원회), 결의안 채택(1건)
- 주요활동으로는 집행부 업무계획 보고, 대책 보고, 현장점검 및 시찰, 주민 또는 관계기관 간담회
- 특별위원회 운영의 결과로 조례입법 등 실효성이나 완결성을 찾아볼 수 없으며, 대안으로 제시한 대안에 대한 확인 등 효과성에 한계를 드러냄

2. 정책적 제언

1) 특별위원회 구성 및 운영 설치 조례 개정

- 특별위원회의 많고 적음의 문제가 아닌 실질적 문제 해결 또는 안건의 심사·처리가 가능한 특별위원회 설치
- 특별위원회 설치의 제도적 보장
 - 강원도의회 위원회 조례 제7조 제1항 「특정안건」을 「필요한 경우」로, 「일시적으로」를 「안건의 심사·처리가 완료될 때까지」로 개정 필요
 - 현재 운영되고 있는 「폐광지역개발지원특별위원회」, 「평화지역개발촉진지원특별위원회」 등은 폐광지역의 지역경제와 주민들의 삶이 회복될 때까지, 남북평화가 완성될 때까지 지속적으로 운영되어야 함
 - 따라서 「일시적으로」 심사·처리할 안건이 아니라 「완료될 때까지」 특별위원회를 지속적으로 운영하여야 함
- 특별위원회 수(數)를 상임위원회의 개수(운영위원회 제외)를 초과할 수 없

도록 제한(강원도의회 위원회 조례 개정)하면서 특별위원회 활동 보장을 위하여 특별위원회 위원장에게도 업무추진비를 사용할 수 있도록 중앙정부에 지속적 건의

2) 특별위원회 상설화는 특위보좌 전문위원실 설치가 우선

- 다만, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준」에 따라 전문위원을 증원하는 것은 사실상 불가, 특별위원회 의정활동을 지원할 팀 신설, 운영은 정책지원전문인력 활용
- 특히, 입법활동을 보좌할 입법조사관 지원을 통하여 특별위원회 활동의 결과로서 자치법규 제·개정을 통하여 특별위원회 운영을 당위성 확보

3) 특위운영 결과의 실효성 확보

- 지금까지 설치·운영된 특위는 대부분 활동결과보고서 채택으로 특별위원회 운영을 종결하였으며, 종결이후 특위에서 제안하거나 지적한 사안 또는 정책에 대한 검증 미비
- 이에 대한 검증 대안으로 특위에서 제안하거나 지적한 사안에 대한 추진 상황을 정기적으로 집행부 해당 실국에서 특위활동 보좌 전문위원실에 송부, 지속적으로 관리되도록 해야 함

<참고문헌>

- 강인호·최병대·문병기(2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 한국행정연구. 13(1). pp.203-234.
- 강장석(2013). 지방의회의 인사권 독립과 자율성 강화 방안. 국회입법조사처 연구용역보고서
- 고인석(2019). 지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안. 유럽헌법연구. 28. pp.496-523
- 고인석(2020). 지방의회 입법기능 제한원인과 개선방안에 관한 연구. 유럽헌법연구. 32. pp.415-447
- 고인석 외(2018). 지방분권형 개헌추진에 따른 지방의회 발전방안 모색. 서울특별시의회 연구용역보고서
- 구본상(2020). 지방의회 내 독자적 입법지원기구 설립과 운영 연구: 미국대도시 사례를 중심으로. 입법과 정책. 12(2). pp.91-118.
- 금창호·강신일(2014). 지방의원의 전문성 강화방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로. 한국거버넌스학회보. 21(2). pp.369-387.
- 금창호·권오철(2020). 지방의회의 정착역량 제고 방안. 한국지방행정연구원 연구보고서
- 김광섭(2018). 제주특별자치도 자치분권을 위한 의회와 집행부의 관계. 헌법학연구. 24(3). pp.44-55.
- 김동련(2013). 지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적 문제. 토지공법연구. 제60집.
- 김순은(2015). 지방의회의 발전모형. 조명문화사. 서울
- 김정인(2017). 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계. 지방정부연구. 21(1). pp.169-193.
- 김정숙·유은지·한승혜(2020). 지방의회 연구 경향 비교·분석: 국회와의 비교를 중심으로. 지방행정연구. 34(1). pp.171-196
- 김지수·이재용(2019). 자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구.

한국지방행정연구원. pp.162-163.

류춘호(2017). 지방의회의 전문위원제도와 정책보좌관제 도입에 관한 연구. 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문

류춘호(2019). 지방의회 정책지원 정문인력의 방향. 월간공공정책. 159. pp.28-30.

문원식(2014). 지방의원 전문성 강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교 분석. 한국정책연구. 14(2)

박기관 외(2001c). 지방정부기능론. 삼영사. 서울.

박기관(2015d). 한국의회행정론. 청목출판사. 서울.

----- (2015e). 한국지방정치행정론. 청목출판사. 서울.

----- (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구. 한국지방자치학회보. 17(2). pp.23-43.

----- (2016). 광역의회 의정활동의 성과평가와 과제. 한국행정논집. 28(3). pp.389-414.

박노수(2018). 지방의회 자치입법역량 강화를 위한 법적 검토-서울특별시의회 입법평가제도에 대한 분석으로 중심으로-. 지방자치법 연구. 18(3). pp.113-137

박봉국(2002). 지방의회과정론. 박영사. 서울

박순중 · 박노수(2014). 지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구, 도시행정학보. 27(3)

박정훈(2014). 자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법사례연구. 행정자치부 정책연구보고서. pp.16-18.

소순창(2014). 지방의회의 의정활동 활성화를 위한 의회직렬 신설 방안. 입법&정책. 서울특별시. p22.

안성수 · 정세영(2021). 지방의회 정책지원인력의 효율적 운영방안-경상남도의회를 중심으로-. 정책개발연구. 21(1). pp.193-217

안영훈 · 김성호(2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의

원 보좌관제 도입에 관한 연구. 한국지방자치학회 학술대회 발표논문집. pp.189-232.

오영균(2015). 지방의회 직무역량 및 직무만족 제고를 위한 전략적 인적자원관리요인에 관한 연구: 경기도 의회사무처 사례를 중심으로. 지방행정연구. 29(3). pp.27-45

윤인숙(2018). 주요 외국의 지방자치제도 연구: 미국. 한국법제연구원. p.43.

이관행(2019). 지방의회 정책보관인력에 대한 평가와 개선방안. 지방자치법연구. 16(1). pp.71-110.

이상윤(2018). 주요 외국의 지방자치제도 연구: 일본. 한국법제연구원. p.63.

이승철(2019). 지방의회 활성화 방안에 관한 연구-지방의원 전문성 강화를 중심으로-. 한국자치행정학보. 33(4). pp.209-231

이재필(2014). 경상북도의회 정책보좌기능 강화를 위한 시론적 연구. 대구경북연구. 13(1). pp.133-157

이주희(2007). 지방자치법 이론과 운영사례. 기문당. 서울

이청수(2006). 광역의회의 의정보좌 기능 강화. 자치의정. 9(1). 지방의회발전연구원.

이청수(2008). 지방의회론. 지오넥스커뮤니케이션. 서울

이현출(2011). 국회 특별위원회 활동과정에 대한 분석: 기후변화특위를 중심으로. 의정논총. 6(1). pp.81-105

이혜영(2010). 지방의회의 특별위원회제도에 관한 연구-서울특별시의회를 중심으로-. 지방자치법연구. 10(2). pp.167-181

이혜영·최현재(2012). 지방의회의 상임위원회제도에 관한 연구-16개 광역의회를 중심으로-. 외법논집. 36(2). pp.85-96

임승빈(2018). 지방자치론. 법문사. 서울.

장은혜(2018). 주요 외국의 지방자치제도 연구: 영국. 한국법제연구원

-
- 조규범(2010). 헌법상 지방자치조항의 개정방향. 공법학연구.
- 조석주·박기관(2010). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구. 한국정책연구. 10(3). pp.375-395.
- 조성수(2018). 집행기관과의 갈등상황 속 지방의회 영향력 한계에 관한 연구-지방의원 발의 교섭단체 관련 조례개정 쟁점을 중심으로-. 한국지방자치학회보. 30(3). pp.103-127
- 최근열(2009). 지방의회의원의 의정활동 보좌기능 강화방안. 경상북도 의회보. 제18호.
- 최봉석(2017). 헌법개정과 지방분권. 제862회 『정책 & 지식』 포럼.
- 최춘규(2020). 지방의회 정책지원전문인력 도입에 관한 입법적 연구: 제주도의회 정책자문위원의 법적 고찰 및 시사점을 중심으로. 입법학 연구. 17(2). pp. 165-200..
- 하혜영(2018). 지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로. 국회입법조사처 현안분석. Vol. 5
- (2021). 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제. 국회입법조사처. 이슈와 논점(1844).
- 홍정선(2018). 新지방자치법. 박영사. 서울.
- 황동연·배귀희(2019). 지방의회 위상정립과 지방의원 역량강화 방안: 서울시의회를 중심으로. 국가정책연구. 33(2). pp.263-287
- 한국시도지사협의회(2020). 영국지방자치단체 개황. p. 8
- 한국지방자치학회(2015). 지방의회의 이해. 박영사. 서울.
- 한국지방자치학회(2019). 지방의회론. 박영사. 서울
- Worthley, J. A.(1976) Public Administration and Legislatives: Examination and Exploration, Chicago: Nelson Hall. pp.160-166.