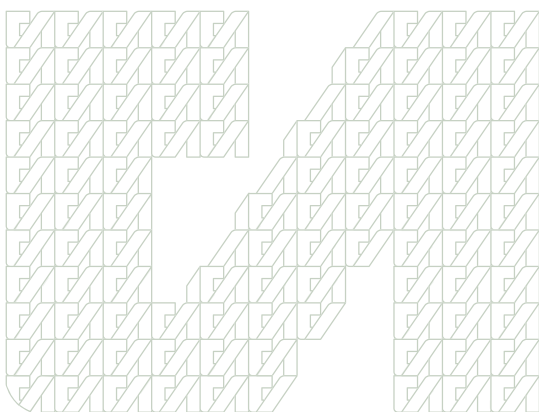


지방자치법 개정에 따른 주민참여 활성화 방안

모색: 대전광역시의회 의정활동을 중심으로

유병선



기본연구 2022-10

지방자치법 개정에 따른 주민참여 활성화 방안
모색: 대전광역시의회 의정활동을 중심으로

유병선

연구책임

• 유병선 / 성장동력연구실 책임연구위원

기본연구 2022-10

지방자치법 개정에 따른 주민참여 활성화 방안 모색: 대전광역시의회 의정활동을 중심으로

발행인 박 노 동

발행일 2022년 11월 30일

발행처 대전세종연구원

34051 대전광역시 유성구 전민로 37(문지동)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3508

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: 갖피플 TEL 042-223-0020

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종자치특별시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

요약

- 본 연구는 지방자치의 정착과 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 지방정치의 장으로서의 역할을 수행하는 지방의회가 어떻게 하면 주민들의 자발적이고 적극적인 정치참여를 수행할 수 있도록 제도적인 장치를 보완하고자 진행됨
- 2장에서는 지방의회 주민참여와 관련한 제도와 이론을 살펴봄. 한국 지방의회의 발전과정과 지방의회 주민참여의 의의, 주요 지방의회 주민참여 제도 및 이론, 지방의회 주민참여 해외 사례 등을 기술함
- 3장에서는 지방의회 주민참여 제도 현황에 대해 조사를 진행함. 우선 지방의회에서 공통적으로 실시하고 있는 각종 제도 및 실제 운영 현황에 대해 대전광역시의회를 중심으로 조사함. 아울러 기타 광역의회에서 실시하고 있는 지방의회 주민참여 제도의 주요 사례에 대해 조사함
- 4장에서는 현황에 대한 분석을 통해 지방의회 주민참여의 문제점과 활성화 방안, 그리고 정책제언을 함. 지방의회의 문제점으로는 주민의 제도 적응 문제, 관 주도의 제도 운영, 지방의회의 역량 부족 등이 나타남. 활성화 방안으로는 주민교육 활성화, 주민의 적극적 참여 유도, 지방의회의 역량 강화 등을 제시함
- 정책 제언으로는 타 광역의회의 우수 사례의 도입(의정 모니터제도, 홈페이지 여론조사, 의정자문회의 활성화, 정보 공개 강화 등), 지방의회 주민참여 원칙의 적용, 의회 전문 읍부즈만 제도 운영, 시의회-시민사회 정책 포럼 운영, 시민 패널 제도 운영 등을 제안함

차 례

1장 서론	3
1절. 연구의 필요성과 목적	3
1. 연구의 필요성	3
2. 연구목적	4
2절. 연구방법	5
3절. 선행연구 및 차별성	6
2장 지방의회 주민참여 제도와 이론	11
1절. 지방의회와 주민참여	11
1. 지방의회의 발전과정	11
2. 지방자치와 주민참여	13
3. 지방의회와 주민참여제도	14
2절. 지방자치법의 개정과 지방의회	16
1. 주요 개정 내용	16
2. 시사점	20
3절. 지방의회 주민참여 해외 사례	22
1. 미국 사례	22
2. 일본 사례	22
3. 독일 사례	23
4. 캐나다 사례	24
5. 시사점	24
3장 지방의회 주민참여 제도 현황	29
1절. 대전광역시의회 주민참여 제도	29

1. 진정/민원 접수	29
2. 행정사무감사 시민제보	30
3. 주민조례청구	31
4. 방청/견학	32
5. 자유게시판	32
6. 기타	33
2절. 지방의회 주민참여제도 주요 사례	34
1. 의정모니터 제도	34
2. 지방의회 홈페이지 여론조사	37
3. 의정 아카데미 프로그램	38
4. 옴부즈만 제도	39
5. 의정자문위원회 활성화	40
6. 의회자료실 운영 활성화	41
7. 정보공개	41
8. 기타 사례	42
4장 전문가 의견 및 정책제언	45
1절. 지방의회 주민참여 제도의 문제점	45
1. 주민의 제도 적응 문제	45
2. 관 주도의 제도 운영	46
3. 지방의회의 역량 부족	46
4. 청원제도 활성화 부족	47
2절. 지방의회 주민참여 제도 활성화 방안	48
1. 주민교육 활성화	48
2. 주민의 적극적 참여 유도	49
3. 지방의회의 역량 강화	50
4. 입법 프로세스 주민참여 설계 방안	51
3절. 정책 제언	53
1. 타 지방의회 우수 사례 도입 검토	53

2. 지방의회 주민참여 원칙 적용	54
3. 의회 전문 음부즈만 제도 운영	55
4. 시의회-시민사회 정책 포라(for) 운영	56
5. 시민 패널 제도 운영	57
5장 결론	61
참고문헌	62

표 차례

[표 2-1] 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용	16
[표 3-1] 지방의회 민원 처리 절차	30
[표 3-2] 주민조례청구 절차 및 진행과정	31
[표 3-3] 인천광역시의회 의정모니터 분과	36
[표 3-4] 울산광역시의회 의정모니터 상임위원회별 분야	36
[표 3-5] 부산광역시의회 홈페이지 여론조사	37
[표 3-6] 제주도의회 ombudsman 제보·제안 활동 상황(2022년 1분기) ...	39
[표 3-7] 2021년 제주도의회 의정자문위원회 분과회의 활동	40
[표 4-1] 오프라인 입법 프로세스에서 활용 가능한 주민참여의 방법 ·	51
[표 4-2] 온라인 입법 프로세스에서 활용 가능한 주민참여 방법	52
[표 4-3] 지방의회 주민참여의 원칙	54

서론

1절. 연구의 필요성과 목적

2절. 연구방법

3절. 선행연구 및 차별성

1장

1장 서론

1절. 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

- 주민참여는 직접적으로나 간접적으로 정책의 영향을 받는 주민이 정책의 입안, 결정, 평가 등의 제 과정에 참여하여 자신의 이익을 정책에 반영하는 과정을 의미함. 지방자치는 기본적으로 주민참여를 토대로 이루어지며, 주민참여는 대의제 민주주의가 지니고 있는 한계를 보완하는 직접민주제의 한 방식으로 활용되고 있음. 그러나 대의제를 채택하고 있는 다수의 국가에서 주민참여가 저조하게 이루어지는 현상이 나타나고 있는 것이 현실임
- 한국에서도 지방자치에 주민참여의 필요성이 강하게 제기되면서 다양한 주민참여 채널이 제도화되었고, 지방정부와 지방의회 역시 주민참여를 강조하고 주민들의 참여를 유도하는 노력을 하고 있음. 그러나 아직도 주민참여 수준이 낮은 것이 지방자치의 현실 속에서 지방의회를 통한 주민참여는 단순히 본회의나 상임위원회의 참관에 머무르는 수준을 면치 못하고 있음
- 이는 한국의 지방의회가 단체장을 통한 국가행정사무의 집행을 주도하는 구조하에 지방의회 제도를 시행함으로써 지방의회가 지방자치 및 지방정치의 중심 역할을 수행하기에 제도적으로 한계를 가졌던 역사를 가지고 있는 것에 기인함

- 이러한 현실 속에서 주민들의 입장에서는 지방자치제도를 제도적으로 적응하는데 오랜 기간이 걸릴 수밖에 없었음. 또한 더디게 진행되어 온 지방분권과 지방의회의 권한과 역량 부족으로 인해 의회제도를 통한 지방자치에의 참여를 주민들이 쉽게 체득할 수 없었기 때문에 지방자치가 뿌리내리기에는 상당한 시간이 소용될 수밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있었음
- 2020년 지방자치법 전부개정으로 주민참여권이 강화되고 주민조례발안제가 도입되는 등 주민주권 구현의 기회가 확대되어 가는 시점에서 지방의회를 운영하는 과정에서 주민참여의 활성화 방안을 모색하는 노력이 요구되고 있음

2. 연구목적

- 이러한 배경하에 본 연구에서는 국내외 지방의회의 주민참여 활성화 방안에 대한 사례 분석을 시도한 후, 대전광역시의 주민참여 현황과 문제점을 대전광역시의회의 의정활동을 중심으로 파악하고자 함. 나아가 지방의회 중심의 지방 민주주의 실현을 위한 주민참여 활성화 방안을 제시하고자 함
- 이러한 연구목적 달성을 위한 주요 연구내용은 다음과 같음
 - 지방의회 주민참여 제도의 의의
 - 국내외 지방의회의 주민참여 제도 사례분석
 - 대전광역시의회의 주민참여 제도 현황분석
 - 대전광역시의회 주민참여 제도의 문제점 도출
 - 대전광역시의회의 주민참여 제도 활성화 방안 제시

2절. 연구방법

- 문헌연구 및 지방의회 주민참여 제도 운영현황 사례 조사
 - 지방의회 주민참여에 대한 이론적 고찰
 - 지방의회 주민참여 제도 분석

- 지방의회 주민참여 관련 전문가 자문

3절. 선행연구 및 차별성

- 김상태·최정진(2005)는 대전광역시 주민참여에 대한 연구를 주민들의 지방정치 관심도, 지방정치 지식도, 지방정치 효능감, 지역사회 기여감, 시민의식, 참여 수준 등에 대한 조사 분석을 시도함. 이 연구에서는 지방의회를 방문하거나 지방의원과 접촉하는 주민의 극히 저조하게 나타나는 것을 확인할 수 있음. 아울러 이 연구에서는 설정 자체에서부터 지방의원이 주민에게 다가가는 것은 고사하고 주민들이 지방의원에 접촉하는 것조차 어려운 현실을 반영하고 있는 것을 시사함

- 김찬동(2018)은 지방의회가 주도적으로 주민참여를 유도하는 제도적 참여 방안을 주장함. 참여의 제도화에 의해 주민이 지방의회 의정 과정에 참여할 경우, 정치적 자원이 취약한 사회적 약자나 지역문제에 무관심한 주민의 참여의 폭을 넓힐 수 있다고 봄. 이를 위해 지방의회의 주민참여를 실질화하기 위해 의회나 위원회가 직접 현장으로 가서 간담회나 주민과의 대화를 늘리는 대화형의 주민참여 양식을 확대할 필요가 있음을 주장함. 이러한 주장은 기초자치단체를 구성하는 주민의 수가 많은 한국의 실정에서 상당히 설득력을 가진다고 볼 수 있어 정책제언에 반영하고자 함

- 대전광역시의회 의정혁신추진단(2020)은 지방의회 역량 강화를 위한 정책 보고서에서 주민과 소통하고 시민 중심적인 정책형성을 강화하기 위한 목적으로 의회 감시를 전문으로 하는 의회 전문 옴부즈만 제도 운영, 시의회와 시민사회 주요 그룹들과의 정책협의 채널로서의 시의회-시민사회 정책 포라(Fora) 운영, 무작위로 표본 추출된 시민들로 구성된 시민 패널 제도 운영, 기본 본회의 및 상임위원회 영상 외에 의원 주관 토론회 및 간담회 영상을 홈페이지에 추가로 중계하는 스마트 의정 플랫폼 구축 등을 제안함. 이러한 제안 역시 2년이 지난 현 상황에서 반영되지 않은 것이 대부분이므로 정책제언에 재차 강조하고자 함

- 이유나(2021)는 지방정부가 실시하고 있는 주민참여예산제가 강시장-약의회형 구조에 자치단체장의 의지에 좌우되어 형식적인 운영이 될 수밖에 없는 구조적 한계에 봉착했다고 지적하면서, 이러한 문제를 해결하기 위해 지방의회 주도의 주민참여예산제 실시의 필요성을 제기함. 지방자치의 방향이 자치단체 중심이 아닌 주민 중심으로 변화하고 있는 시점에서 주민의 대의기관인 지방의회의 역할이 강화될 필요가 있다는 것임. 주민참여예산제에서의 주민참여는 예산편성과정에서의 참여이기 때문에 지방의회 차원의 주민참여 유도 방안 마련이 필요하다고 봄

- 본 연구에서는 앞의 선행연구에 대한 분석과 국내외 지방의회의 주민 참여 제도의 현황을 파악하여 대전광역시의회 주민참여 제도 활성화 방안을 도출한다는 점에서 타 연구와 차별됨

지방의회 주민참여 제도와 이론

1절. 지방의회와 주민참여

2절. 지방자치법의 개정과 지방의회

3절. 지방의회 주민참여 해외 사례

2장

2장 지방의회 주민참여 제도와 이론

1절. 지방의회와 주민참여

1. 지방의회의 발전과정

- 대한민국 지방의회는 1948년 제헌헌법 제정과 같이 출발하였음 이듬해인 1949년 「지방자치법」이 제정됨으로써 제도적 토대를 마련함. 1952년 처음으로 지방의회가 구성되었고, 1956년 두 번째 지방선거가 이루어짐
- 1961년 군사 쿠데타 이후 모든 지방선거가 중단됨. 제도적으로는 헌법에 지방자치단체에 의회를 둔다는 조항이 남아있음에도 불구하고 실제로 제도가 시행되지 않고 행정부 주도로 지방에 대한 통치만이 존재하게 됨
- 1991년에 이르러서야 지방의회가 재구성되기 시작함. 그러나 오랜 기간 이루어진 행정부 중심의 중앙정치의 영향을 받아 지방정치에서 지방자치단체장 중심의 정치와 행정이 이루어지는 제도적 특징이 아직도 완전히 종식되지 못한 것으로 평가되고 있음
- 구체적으로 매우 짧은 행정 사무감사 기간과 까다로운 행정사무 조사권 조건, 지방자치단체장의 자치입법의 제안의 폭넓은 허용 등은 지방의회가 집행부에 비해 상대적으로 열악한 권한을 갖게 하는 대표적인 사례임

- 결국 지방의회는 지역주민의 자치 활동과 지방자치단체 중심의 현 지방정치 기능의 가교 역할을 수행하지는 못하고 있는 것으로 평가됨. 이는 지역 주민들의 다양한 의견과 입장이 대표되고 이에 대한 숙의가 진행되는 과정이 풀뿌리 민주주의 수준으로 정착되지 못했기 때문임
- 한편 주민의 충분하고 실질적인 참여가 보장되지 않은 상황에서 지방의 정치 엘리트와 토호세력의 유착관계가 나타나 정책결정이 주도적으로 이루어진 병폐를 낳기도 함
- 물론 지방자치의 부활 이후 지방의회는 지방정치 실현을 위해 상당한 기여를 한 것은 사실임. 중앙정치에 예속된 상황임에도 불구하고 조례 제정을 통한 입법활동 및 지방자치단체에 대한 통제 기능을 점차적으로 강화해 옴. 그럼에도 불구하고 아직까지 지방의 정치는 과연 정치가 존재하는가 하는 의문이 들 정도로 미약한 수준에 머무르고 있다고 볼 수 있음
- 한편 한국의 지방자치는 그 규모 면에서 너무 크기 때문에 진정한 의미의 자치를 실현하기에 어려운 한계를 지니고 있음. 즉 한국의 지방자치단체는 약 20만 명 규모로 구성되어 있는데, 미국과 유럽의 2천~2만 명 규모에 비하면 10배 이상의 규모를 가짐
- 아울러 주민들이 직접 집행부에 민원을 제기하고, 집행부는 민원에 대응하기 위한 조직을 만들어 사업을 벌이고 있는 것이 지방자치의 현실임. 이러한 관계는 집행부의 우월적 권한 독점으로 이어지는 새로운 중앙집중적 행정시스템의 구축을 초래하고 있음(김찬동 2015)

2. 지방자치와 주민참여

- 지방의회는 헌법 제119조에서 규정한 헌법기관으로, 주민들에 의해 선출된 주민의 대표로 구성된 의결기관임
- 이러한 의미에서 지방의회는 지방정치의 핵심 역할을 하는 가장 중요한 기관임. 지역 주민의 선거에 의해 정통성을 확보하고 있는 유일한 합의체이자 정책결정 과정에서 가장 중요한 의미를 지니는 토론의 장으로서의 역할을 수행하고 있다는 점에서 지방 정치과정의 핵심기관이라고 볼 수 있음(유병선 2019)
- 최근 들어 지방정부의 정책결정에 대한 주민참여가 확대되어가고 있는 추세에 있음. 그럼에도 불구하고 지방의회를 통한 주민참여는 아직까지 제도 자체의 의도에 걸맞지 않은 저조한 수준을 면치 못하고 있음. 이는 주민들이 여전히 자신들의 의견을 지방의원을 통해 전달하려는 태도를 갖고 직접 참여를 꺼려하는 태도를 가지고 있기 때문임
- 주민의 정치참여는 지방정치에서 주민의사를 실현하는 중요한 수단임. 또한 지방정부의 주민에 대한 책임성 제고와 더불어 주민의 지방정부에 대한 이해와 협조를 확보하는 효과를 낳게 함
- 이와 같은 참여에 토대를 둔 지방자치의 성숙이 요구되는 이유는 현대 대중민주주의가 가진 여러 문제를 극복하는 대안으로 풀뿌리 민주주의의 필요성이 커지고 있기 때문임
- 지방자치가 주민의 참여에 토대를 두지 않고 행정이 주민들을 관리하는 형태로 운영될 경우 풀뿌리 민주주의의 실현은 불가능함. 이러한 의미에서 지방자치에 있어 주민들의 자발적 참여와 연대, 자율성과 주체성 보유 여부, 그리고 사회적 조건의 성숙 등이 풀뿌리 민주주의의 실현 여부를 가늠하게 함(이소영 2019)

- 지방자치의 주체가 지방자치단체로 제한될 경우에는 주민들의 참여를 보장해 줄 수 없음. 결국 지방자치의 주체를 주민까지 포함시킬 때 지방자치단체가 주민과 나아가 주민 공동체의 지원하고 결정을 보장하는 진정한 의미의 자치가 구현될 수 있음
- 이것은 지방자치단체장과 지방의회 의원을 감시하는 시민주권의 실현이라는 측면에서 제도적인 개선 노력이 이루어짐. 2020년 지방자치법 개정 이후 지방의회의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 노력이 진행되고 있는 와중에서 이에 대한 구체적인 주민참여 확대 방안을 모색할 필요가 있는 시점임

3. 지방의회와 주민참여제도

- 현재 시행되고 있는 주민참여제도는 주민소환제, 주민발의제, 주민투표제, 주민감사청구, 주민소송제, 청원 제도 등이 있음. 이 중 청원제도는 1949년 지방자치법 제정 당시부터 존재했는데, 이는 제헌헌법에서 국가기관에 대한 모든 국민의 청원권을 보장했기 때문임
- 지방자치법에 의한 것으로는 자치 법규에 의한 제도로는 주민참여예산제, 주민자치위원회, 공청회, 청문회, 토론회, 옴부즈만제도, 여러 영역에서 실시되는 협치기구 운영 등이 있음
- 이 가운데 지방의회와 관련된 제도는 다음과 같음 우선 주민발의제에 해당하는 조례의 제정·개정·폐지 청구제도가 있음. 일정 수 이상의 주민들이 지방 행정부의 장에게 법적 요건을 갖추어 신청할 경우 행정부의 장은 지방의회에 이를 부의하게 되어있음. 지방의회는 청구인 대표자로부터 청구취지를 들은 후 심의 및 의결하게 되어있음

- 주민들은 지방정부를 대상으로 소송을 제기할 수 있는데, 손해배상청구나 부당이득반환청구소송의 대상 중 하나로 지방의회 의원도 포함됨

- 지방의회 의원은 주민소환제 적용의 대상이 됨. 주민소환제는 2006년 지방자치법 개정으로 도입되었으며 2007년부터 시행됨. 광역 및 기초 지방의회 의원은 청구권자의 20% 이상의 심의가 있어야 가능함. 소환이 성립되면 소환투표가 이루어지게 되는데, 선거권자의 1/3이 투표에 참여하고 유효투표수의 과반수 이상의 찬성이 있을 경우 소환이 확정됨

- 주민발의, 주민소환, 주민투표, 주민감사 등은 지방자치단체장에게 제안되거나 청구되는 반면 청원은 지방의회에 직접 제출되고, 지방의회가 지방 행정부의 소관 사항이라고 판단되면 지방 행정부의 장에게 이송되어 처리됨

2절. 지방자치법의 개정과 지방의회

1. 주요 개정 내용¹⁾

[표 2-1] 2020년 개정 지방자치법의 지방의회 관련 내용

구분	현행	개정	
권한 강화	사무직원 인사권	의회 사무직원 임용권은 단체장 부여(단 임용권 일부를 지방의회 사무처장 등에 위임)	의회 사무직원 임명권을 지방의회 의장에게 부여(제103조)
	정책지원 전문인력 제도	규정 없음	의원정수 1/2 범위에서 정책지원 전문인력 제도 신설(제41조)
	의회 운영방식	회의 운영방식 등 지방의회 관련 사항 법에 상세 규정	의회 운영을 조례로 위임해 지역별로 정하도록 자율화(제5장)
책임 강화	의원 겸직금지	겸직금지 대상 개념이 불명확, 겸직신고 내역 외부 미공개 등	겸직금지 대상의 구체화, 겸직신고 내역 공개 의무화 등(제43조)
	지방의회 윤리심사	윤리특위 설치 임의 규정, 윤리심사자문위 설치 미규정	윤리특위 설치 의무화(제65조), 윤리심사 자문위 설치 등(제66조)
	의정활동 투명성	의회 표결방법 원칙 관련 근거 미비	기록표결제도 원칙 도입(제74조)
	정보공개	자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정	의회 의정정보 등 정부공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설(제26조)

출처: 하혜영(2021)

1) 본 내용은 유병선 외(2021) 연구를 인용함

가. 사무직원 인사권

- 지방의회 사무직원의 인사권한이 지방의회 의장에게 부여됨²⁾
 - 원래 정부안은 시·도의회 인사권 독립만 내용을 담고 있었으나, 국회 논의과정에서 시·군·구의회까지 인사권 독립까지 논의됨

- 지방의회 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 그 자치단체의 장이 임명하고, 일부 공무원³⁾에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하게 되어있음
 - 임용권이 지방의회 사무직원 중 일부만 지방의회에 위임되어 있고, 직원의 대부분은 지방자치단체와의 순환보직 형식으로 인사이동이 진행되어 옴. 이에 따라 업무의 연속성, 전문성, 지방의회에 대한 소속감이 결여되는 문제점이 지적되어 옴(하혜영 2018)

- 지방의회 인사권 독립에 따라 「지방공무원법」, 「지방공무원 교육훈련법」 일부개정안이 국회에 제출되어 있음(2020. 7. 3.)
 - 위 개정안에 시·군·구의회 의장까지 임용권을 부여하는 「지방자치법」 개정사항을 추가 반영하여 조문 정비안을 마련중에 있음
 - 「지방공무원 임용령」 등 하위 인사관계법령도 2021년 내로 정비될 예정임

나. 정책지원 전문인력 제도 신설

- 그동안 지방의회에서는 지방의원별 유급보좌관제도를 도입해 달라는 요구가 지속적으로 제기되었으나 법률적 근거가 없는 관제로 지방자치단

2) 제103조 ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

3) 별정직 공무원, 「지방공무원법」 제25조의 5에 따른 임기제공무원, 대통령령으로 정하는 일반직공무원

체와 지방의회 간 갈등관계가 형성되기도 함

- 지방의회의 역할이 증대되어 옴에도 불구하고 집행기관에 비해 전문성이 부족한 것이 현실임

○ 이번 개정법률에서는 지방의회 의원의 의정활동 지원을 위한 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 함⁴⁾

- 그러나 인원 충원 시 일시선발에 드는 재정 및 행정부담을 고려하여 연차적으로 2022년에 절반을, 나머지는 2023년에 충원하기로 함(부칙 제6조)
- 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하기로 함(제41조 제2항)

다. 의회 회의 운영의 자율성 보장

○ 정례회의 집회일, 운영 등에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있게 함(제53조 제2항)

- 이전법률에서는 정회의 운영 등 관련 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있음

○ 지방의회에서 의결할 의안의 경우 조례로 정하는 수 이상의 지방의회 의원의 찬성으로 발의되도록 개정함(제76조 제1항)

- 이전법률에서는 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상 연서로 발의할 수 있었음

4) 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

라. 지방의원의 겸직 관련 규제 강화

- 기존의 지방의원 겸직제도의 '원칙적 허용, 예외적 금지' 원칙을 유지하면서, 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시됨(제43조 제5항)
 - 지방의원은 다음 기관·단체 혹은 이 기관·단체가 운영하는 시설대표·임원·상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회 제외)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임해야 한다고 규정함. 사임해야 하는 4개 유형의 기관/단체는 ①지자체 출자·출연, ②지자체 사무위탁, ③지자체로부터 운영비/사업비 등 지원, ④지자체장 인가를 받아 설립된 조합 등임
 - 이전법률에서는 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다고 규정하고 있음
- 겸직이 허용되는 경우에도 의무적으로 겸직 내역을 공개하는 규정을 신설함
 - 지방의회 의장은 의원의 겸직 신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체 조례로 정하는 바에 따라 공개해야 함(제43조 제4항)

마. 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정 정비

- 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계 등을 심의하는 윤리특별위원회의 설치를 의무화함(제65조)
- 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두어 지방의회의원의 겸직 및 영리행위에 관한 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 자문을 하도록 함(제66조)

바. 기록표결제도 원칙 도입

- 본회의에서 표결할 경우 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부를 결정하는 원칙이 마련하여 의정활동 투명성을 높이게 됨(제74조)

사. 정보공개 의무·방법에 대한 일반규정 신설

- 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치에 관한 정보를 주민에게 공개하도록 함
 - 주민들의 정보 접근성을 높이기 위해 정부는 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있도록 함

2. 시사점

- 지방자치법 개정안의 지방의회 관련 주요 내용은 지방의회의 권한 강화 및 책임 강화로 대별됨
- 지방의회의 권한강화가 지방의 자주권 강화와 풀뿌리 민주주의 실시에 충족할 만큼 대폭 이루어졌다고는 평가할 수 없으나, 과거에 비해 진일보한 면을 갖고 있음은 부인할 수 없음. 특히 지방의회 의장의 인사권과 관련한 부분은 지방의회가 지방 집행부의 영향을 받지 않고 의정을 펼쳐나갈 수 있는 가장 기본적인 토대가 형성된 것으로 평가할 수 있음
- 이러한 지방의회의 권한 강화에 따른 책임성 강화 부분은 지역 주민들의 참여와 감시를 통해 그 성공 여부가 결정될 수 있는 부분임. 의원과 의회의 정보공개에 대한 지역 주민들의 관심과 검토가 이루어지지 않을 시에는 제도의 시행이 무의미해지기 때문임

- 아울러 지방의회에 특정한 개정 내용은 아니지만 획기적인 주민주권 구현을 위해 주민자치 원리 강화, 주민 참여권 강화, 주민조례발안제 도입, 주민감사 청구인수 하향 조정, 청구권 기준연령 완화 등을 내용으로 하는 지방자치법 개정이 이루어짐. 이러한 내용은 주민들로 하여금 지방정치에 참여할 수 있는 기회를 대폭 늘려준 것으로 볼 수 있으므로 주민의 적극적인 역할이 기대되는 상황임

3절. 지방의회 주민참여 해외 사례

1. 미국 사례(하혜영 2021)

- 미국은 지방차원에서 주민발안제(initiative)를 오래 전부터 도입해 운영하고 있는데, 50개 주(州) 가운데 24개 주가 발안제도를 운영하고 있음
- 캘리포니아주의 경우, 1978년에 재산세를 경감하는 캘리포니아 주민발안 제13조(California's Proposition)가 주민투표에서 65%의 지지를 얻어 관련 규정이 승인되자, 이후 미국 전역에서 많은 주민발안이 제안되는 데 기폭제 역할을 했음
- 1911년 캘리포니아주가 주민발안제도를 도입한 이후 1912년부터 2020년까지 총 2068건의 주민발의안이 제출되었고 이 중에서 서명요건 등이 충족된 392건 중에서 137건이 최종적으로 채택되었음

2. 일본 사례(하혜영 2021)

- 일본 총무성에 따르면, 2003년 4월 1일부터 2018년 3월 31일까지 15년 동안 전국에서 총 626건의 주민조례청구가 있었는데, 광역자치단체인 도·도·부·현은 9건이고, 기초자치단체인 시·정·촌은 617건이었음. 처리결과를 보면, 626건 중에서 지방의회에서 가결(수정가결 포함)된 안건은 90건(14.4%)에 달함
- 청구된 조례안의 내용을 보면, '주민투표에 관한 사항'이 442건(70.6%)으로 가장 많았고, '기타'가 99건(15.8%), '의원 등의 정수에 관한 사항'이 71건(11.3%) 순으로 나타남

- 이와 같이 일본의 경우 주민투표에 관한 사항의 비중이 70%에 달할 정도로 주민들의 적극적인 참여가 지방의회를 통해 이루어지고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 평가됨

3. 독일 사례

- 독일의 16개 주(州)에서 주민발안제도가 운영되고 있으나 주별로 도입 시기와 실시 방식 등은 차이가 있음. 주(란트)보다는 주의 자치단체(크라이스, 게마인데)에서 활발히 운영되고 있음
- 1946~2018년까지 연방 주에서 주민들의 서명등록 절차까지 시행된 주민발안(Volksbegehren)은 95건이었음. 그리고 1956~2019년까지 연방 주내 자치단체(kommunaler) 수준에서 주민발안(Burgerbegehren)은 총 6,737건으로 조사됨
- 1946년에 주민발안제도를 도입한 바이에른(Bayern)주의 지방자치법 (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern) 제18조의a에 주민발안과 주민투표 관련 사항이 있음
- 주민들은 지방자치단체의 지역 정책에 대한 주민발안을 신청할 수 있으며 지방의회는 주요한 지역 정책에 대한 주민투표를 결정할 수 있음
- 다만, 지방자치단체의 조직, 시의회 의원·시장 및 시 공무원의 법률관계, 예산에 관한 사항은 대상이 아님. 주민발안을 지방자치단체에 청원할 때 3명 이상의 대표자 이름을 기재한 신청서를 제출해야 하며 대표자가 지역 주민의 유효한 서명이 있는 목록을 제출하게 되어있음
- 한편 주민참여 의식을 고취하기 위해 독일에서는 8학년부터 지방자치 교육을 민주시민교육 차원에서 적극적으로 실시하고 있음. 대학교에서

는 대학교 학생의회가 있고, 학생의회는 선거를 통해 각 단체를(예, 한국인 유학생 단체) 대표하는 의원들로 구성됨. 대학교 기숙사에서 의회가 구성되어, 신입 기숙생 결정, 기숙사 예산 심의, 활동 감사 등에 의회가 참여함. 이런 장기적인 학교 과정을 통해 참여문화가 일상화되고, 이를 바탕으로 지방의회에서의 자발적 참여가 활성화될 수밖에 없는 제도적 특성을 가지고 있음

4. 캐나다 사례

- 캐나다의 시민의회모델은 Gordon Gibson(2002)가 고안한 모델로 캐나다에서 브리티쉬컬럼비아주와 온타리오주에서 선거제 개혁을 위한 주민투표 전에 실시된 바 있고, 최근에는 아일랜드에서 동성결혼에 대한 국민투표 전에 실시함. 큰 정책 단위와 절차를 전제로 하겠으나 지방정부 차원의 중요 혹은 공개 가능하며 지역 주민의 삶에 영향을 크게 미칠 수 있는 정책을 선정하는 단계부터 지역 주민을 참여시켜 결정할 있는 틀을 만드는 것에 초점을 두고 있음
- 시민의회는 유권자 명부에서 무작위 추출된 100~160명의 시민들이 수개월 혹은 1년에 걸쳐 활동(학습, 협의, 숙의 등을 경험)하게 되어 있음. 지방정부 차원에서의 정책 우선순위 설정 및 의제 공유, 절차와 학습, 결정과 참여로 이어지는 작은 단위의 모델을 만드는 방안 고민하는 형태임

5. 시사점

- 주요국의 지방의회 운영현황을 살펴볼 때, 광역자치단체 수준에서 실시하는 주민발안은 많지 않았고, 기초자치단체에서 보다 활발히 운영하고 있는 것으로 확인됨(하혜영 2021)

- 미국, 독일의 주민발안제도에서는 지방의회만 최종결정을 하는 간접발안 방식뿐만 아니라 부결되거나 일정 요건이 되면 주민투표로 부치는 직접 발안 방식이 함께 사용되고 있음. 일본의 경우는 우리나라와 같이 지방의회에서 해당 조례안을 최종적으로 심의·의결하는 간접방식을 사용하고 있음

- 독일에서 강조되고 있는 민주시민교육은 지방자치제도를 운영하기 위한 가장 이상적인 제도라고 보여짐. 어릴 적부터 정치 제도 특히 의회제도에의 참여를 통해 습득한 경험은 민주시민으로서의 자질과 역량을 갖고 지역문제에 직접 참여하게 되는 효과를 낼 수 있기 때문임

지방의회 주민참여 제도 현황

1절. 대전광역시의회 주민참여 제도

2절. 지방의회 주민참여제도

주요 사례

3장

3장 지방의회 주민참여 제도 현황

- 본 장에서는 지방의회에서 실시하고 있는 주민참여 제도의 현황에 대해 살펴보고자 함. 1절 대전광역시의회의 주민참여 제도에서는 대부분의 지방의회에서 시행하고 있는 일반적인 제도를 중심으로 소개하고, 2절에서는 제도 중심으로 대전시의회와 대별되는 각 지방의회의 사례를 살펴보고자 함

1절. 대전광역시의회 주민참여 제도

1. 진정/민원 접수

- 가장 간편하고 기본적인 지방의회를 대상으로 한 주민참여 방식을 진정/민원접수가 있음. 대상은 진정, 건의, 탄원, 호소문 등이 있으며, 접수 방법은 우편, 방문, 인터넷 민원 등을 사용할 수 있음
- 의회사무처 시민소통담당관실에 접수하면 내용별로 소관위원회를 지정하여 배부됨. 접수한 날로부터 30일 이내에 처리되는 것을 원칙으로 하고 있음
- 민원 처리 절차는 다음과 같이 이루어지고 있음

[표 3-1] 지방의회 민원 처리 절차

단계	내용
진정서 제출 및 접수	불수리사항 검토(민사관련 사항 등) 접수증 교부(진정인 요청 시) 진정서 처리부 등재
소관위원회 회부	진정요지서 작성(소관위원회 결정) 소관위원회 회부 해당 지역구 의원에게 통보
검토	위원회 진정서 처리부 기재 진정서 처리결과 작성
위원장 결재	위원장이 위원회 심사가 필요하다 판단 시 위원회 안건으로 상정 및 심사
처리 결과 통지 의뢰	회부일로부터 25일 이내 처리 기간 내 미처리 시 의장에게 중간 보고
진정인에게 통지	진정인 및 해당 지역구 의원에게 통지 진정서 처리대장 정리
처리 결과 배부	소관위원회는 매월 초 진정서 처리상황을 각 의원에게 배부

출처: 대전광역시의회 홈페이지

2. 행정사무감사 시민제보

- 지방의회의 기능 중 가장 대표적인 것은 행정사무감사가 될 것임. 앞에서 그 기간이 너무 짧은 제도적 한계를 지적한 바 있으나 주민들로부터 위임받은 권한을 근거로 지방의회는 매년 11월 시와 교육청, 시 산하 사업소, 지방공사/공단 등에 대한 감사를 실시하고 있음
- 이를 위해 지방의회는 매년 10월 말까지 시민들로부터 위법/부당한 행정행위, 보조금 부당 수령 및 예산 낭비 사례, 시책개선 및 건의, 시민 안전 저해 사항 등에 대한 제보를 받고 있음
- 제보 방법은 시의회 홈페이지(시민마당-행정사무감사 시민제보)를 활용하거나 우편으로 접수할 수 있음

3. 주민조례청구

- 주민조례청구는 주민이 직접 일정 수 이상의 주민 연서로 조례 제정, 개정, 폐지를 청구할 수 있는 제도를 의미함.
- 주민조례 청구권자의 자격은 만 18세 이상으로 대전에 주민등록이 되어 있는 자로 선거권이 없는 자는 제외하고 있음. 영주 체류자격 취득 후 3년이 경과한 외국인 가운데 대전시 외국인등록대장에 등재되어 있는 자로 함
- 청구방법은 조례(안)을 포함한 청구서를 제출하거나 온라인(주민e직접 사이트) 청구 및 서명이 가능하게 되어 있음
- 청구요건은 청구권자 총수의 150분의 1 이상으로 2022년 기준으로 8,221명 이상의 연서를 충족해야 함
- 청구 절차와 진행 과정은 다음과 같음

[표 3-2] 주민조례청구 절차 및 진행과정

단계	비고
대표증명서 발급신청	청구인→의장
대표증명서 발급 공표	의장→청구인
서명 요청	6개월 이내
청구인명부 제출	10일 이내
명부열람 및 이의 신청	공표(5일 이내)
이의 신청 심사·결정	14일 이내
수리·각하 통지	의장→청구인
발의(의장)	수리 후 30일 이내
심의·의결(의회)	1년 이내
집행부 이송(공포안)	5일 이내
조례 공포(단체장)	의회 이송 후 20일 이내

출처: 대전광역시의회 홈페이지

4. 방청/견학

- 지방의회 방청은 지방자치법 제85조, 대전시의회 회의규칙 제84조, 제 85조에 의거 열린 의회를 지향하는 차원에서 본회의장을 시민들에게 공개하는 제도임. 방청은 일반방청과 단체방청으로 구분됨
- 견학은 시의회 방청을 목적으로 하는 것이 아닌 본회의장을 둘러보는 것을 의미함
- 방청원칙은 열린 의회, 회의 공개원칙에 의거 질서유지에 차질이 없을 경우 누구나 방청이 가능함. 다만 질서유지 곤란, 집단 민원 우려로 인해 원활한 회의 진행에 차질을 줄 우려가 있을 경우 대비 제한조치를 취할 수 있음
- 방청인은 사전에 방청신청서를 작성하여 신청한 후 의회 사무처에서 방청권을 교부받아 본의를 방청할 수 있음
- 견학의 경우 대전지역 초·중·고등학생들을 대상으로 회기가 없는 시기에 의회 견학을 실시함

5. 자유게시판

- 대전시의회 홈페이지에는 시민들이 의정에 관한 의견을 자유롭게 올릴 수 있는 열린 공간으로서 자유게시판이 마련되어 있음. 자유게시판이므로 의회의 답변은 이루어지지 않음

6. 기타

- 의회간행물로서 「대전 의정소식」을 발행하고 있으며, 본회의 및 상임위원회 상황을 인터넷방송을 통해 방송하여 시민들에게 의정활동 현장을 실시간으로 제공하고 있음

- 대전광역시의회의는 2022년 4월부터 블로그 및 유튜브 서비스를 신규로 개설하여 시민과 소통하는 의정 홍보를 추진하기 시작함
 - 기존에 운영한 트위터, 페이스북, 카카오채널 등에 추가로 두 서비스를 운영함으로써 맞춤형 의정홍보 및 시민과의 쌍방향 소통을 강화하는 온라인 서비스를 제공함
 - 유튜브를 통해서는 회기운영, 현장방문, 토론회 등 의정활동 동영상을 제고함. 블로그를 통해서는 의정소식 외 대전명소, 생활칼럼, 독자 편지 등 시민친화적인 서비스를 제고함으로써 보다 적극적으로 시민의 의견을 청취할 수 있는 소통 창구 역할을 수행하고 있음
 - 유튜브를 통한 간담회 및 토론회 생중계에서 나아가 본회의와 상임위원회 방송으로 나아가는 맞춤형 디지털 홍보를 진행할 예정임

- 대전광역시의회의의 경우 해외교류활동, 업무추진비, 의원출석 현황 등에 대한 정보공개를 하고 있음

2절. 지방의회 주민참여제도 주요 사례

1. 의정모니터 제도

가. 서울특별시의회 사례

- 서울특별시의회 시민참여는 의회신문고, 의정모니터, 주민조례청구, 방청참관, 전시관 대관, 서울의회 기고, 행정사무감사 시민제보 등으로 구성되어 있음
- 서울시의회 의회신문고는 시정 및 의정활동에 대한 진정, 건의 등 민원을 제기하는 제도임. 대전시의회의 경우 처리기간이 1개월 이내인 것에 비해 7일(또는 14일) 이내에 처리되는 것을 원칙으로 하고 있음
- 의정모니터 제도는 대전시의회에서는 실시하지 않고 있는 제도로써, 시민들로 하여금 의원들의 의정활동에 관심을 갖고 의정발전 및 선진의회 구현을 위한 참신한 아이디어, 여론, 개선 요구사항을 제안하는 모니터링 역할을 하는 제도로 운영되고 있음
- 현재 제11대 의정모니터가 활동 중이며 인터넷 활용이 가능한 만 18세 이상의 서울시민을 대상으로 공개모집을 통해 선발하고 활동기간은 2년으로 되어 있음
- 의정모니터는 모니터 과제에 대한 현장 답사를 통한 자료 조사 후 의견 제출, 문제점에 대한 구체적이고 현실적인 대안과 개선 방향 제시, 다수 시민이 느끼는 불편사항 등을 제보하는 역할을 담당하고 있음

- 서울시의회는 의정모니터에 대한 활동 지원 방안으로 매월 우수의견을 심사하여 등급별로 원고료를 지급하고 우수 의정모니터 서울시의회 의장 표창을 수여하기도 함

나. 경기도의회 사례

- 경기도 의회 역시 서울시의회와 마찬가지로 의정모니터 제도를 시행하고 있음. 의정모니터는 경기도민을 대표하여 아이디어 제공, 도민 의견 전달 등 의회와 도민 간의 소통창구 역할을 수행하는 것을 목적으로 함
- 경기도의회 의정모니터의 역할은 다음과 같이 규정되어 있음
 - 경기도의회 및 의원의 의정활동에 도움이 되는 각종 아이디어 제안
 - 조례 등 자치입법의 제·개정과 폐지와 관련한 건의
 - 도정 및 의정 발전에 필요한 제도 개선사항 및 도민 불편 사항 건의
 - 의회 방청 및 의정활동 모니터
 - 의회 의정활동과 주요 모니터 활동을 도민에게 홍보
- 의정모니터는 경기도에 거주하는 만 18세 이상의 자로 컴퓨터 활용이 가능하고 지방자치에 관심이 많은 대상으로 공개모집으로 약 40명을 선발하여 2년의 임기로 운영하고 있음
- 의정모니터에게는 약간의 인센티브를 지급하고 있는데, 모니터 위촉장 수여 및 신분증 발급이 이루어짐. 우수 제안에 대해서는 심사 평가 후 소정의 원고료를 지급하고 있음. 교육 및 워크숍과 같은 공식적인 모니터 행사 참가 시 활동비로서 최소한의 실비를 지급하고 있음. 우수 활동자에게는 의장 표창을 수여함

다. 인천광역시의회 사례

- 인천시의회도 의정모니터 제도를 실시하고 있으며, 2년의 임기로 총 52명의 인원을 다음과 같이 다섯 개 분과별에 배치하고 있는 것으로 확인됨

[표 3-3] 인천광역시의회 의정모니터 분과

분과	계	행정안전	문화복지	산업경제	건설교통	교육
인원	52	10	11	10	10	11

출처: 인천광역시의회 홈페이지를 참고하여 구성

라. 울산광역시의회 사례

- 울산시의회는 2022년 처음으로 의정모니터 제도를 시행함. 다음과 같이 4개 상임위로 구성되며 총 20명 이내의 인원을 대상으로 하며 임기는 2명임

[표 3-4] 울산광역시의회 의정모니터 상임위원회별 분야

상임위	주요 분야
행정자치	홍보·감사·인권, 기획조정, 지방행정, 시민안전, 소방, 원자력, 문화, 체육, 도서관, 박물관 등
환경복지	환경, 녹지, 노인·여성·아동·장애인 복지, 저출산, 다문화, 보건, 감염병, 상·하수도, 수질 등
산업건설	일자리, 경제, 해양, 농·축산, 반려동물, 혁신산업, 에너지, 도시창조, 주택·건축, 교통, 건설 등
교육	학교교육, 진로교육, 평생교육, 인성교육, 독서교육, 교육환경(학교시설), 학생복지 등

출처: 울산광역시의회 홈페이지

2. 지방의회 홈페이지 여론조사

가. 부산광역시의회 사례

- 부산광역시의회의 경우 의회 홈페이지를 통해 설문조사 제도를 실시하고 있음
- 최근의 설문조사 현황은 다음과 같음

[표 3-5] 부산광역시의회 홈페이지 여론조사

설문조사 제목	기간	참여자 수
신고리 원천 5, 6호기 건설 관련 여론조사	2017. 7. 1. ~ 2017. 7. 31.	70,547
제8대 부산광역시의회 개원 1주년을 맞이하여	2019. 6. 24. ~ 2019. 6. 28.	109
부산시의회 홈페이지 만족도 조사	2021. 7. 15. ~ 2021. 7. 25.	73
2022년 부산시의회 홈페이지 만족도 조사	2022. 8. 22. ~ 2022. 8. 28	78

출처: 부산광역시의회 홈페이지

- 신고리 원천 5, 6호기 건설과 같은 주민의 실생활과 관련 사안에 대한 여론조사는 1개월에 걸쳐 이루어졌고 응답자 수도 7만 명이 넘는 의미 있는 조사가 이루어짐. 그러나 홈페이지 만족도 조사와 의정 활동 일반에 대한 평가와 관련한 여론조사는 참여자 수가 극히 저조한 것을 확인할 수 있음
- 결국 좋은 제도의 구비 여부와 주민들의 자발적 참여가 연동되어 정착 되기에는 상당한 기간이 소요됨을 확인할 수 있는 맥락임

나. 인천시의회 사례

- 인천시의회는 인천의회저널 독자대상 만족도 조사를 2013년 이후 4회에 걸쳐 실시하였는데, 2013년 181명(조사 기간 3일), 2014년 125명(조사 기간 41일), 2016년 0명(조사 기간 61일), 2017년 1,361명(조사 기간 3일) 등을 기록함
- 그러나 인천시의회는 여론조사 결과를 비공개 처리하고 있는데, 이는 문제점으로 지적할 수 있는 맥락임

3. 의정 아카데미 프로그램

가. 인천광역시의회 사례

- 인천시의회는 의정아카데미 프로그램을 청소년 의정교실, 본회의 체험교실, 시민 의정교실 등으로 세분화하여 운영하고 있음
- 청소년 의정교실은 비회기 중 3월~12월 중 초등학교 5, 6학년생과 중·고등학생을 대상으로 회당 30명 이내의 인원을 대상으로 실시하고 있음. 주요 교육내용은 의회소개, 스피치 특강, 본회의 모의의회, 의원과의 만남 등으로 이루어져 있음. 특이점으로는 지리적 여건상 의회 방문이 어려운 강화와 옹진지역은 찾아가는 의정교육을 실시하고 있음
- 본회의 체험교실은 회기 중 5~12월에 초등학교 5, 6학년과 중·고등학생을 대상으로 회당 30명 이내에서 프로그램을 운영하고 있음 주요 교육 내용은 의원과의 만남, 본회의 방청, 의회 소개 등으로 이루어짐
- 시민 의정교실은 참가를 희망하는 시민단체나 대학과 협의 후 연 2회에 걸쳐 운영됨. 대상은 시민단체 회원 및 대학생 등이며 회당 30명

이내로 운영하고 있음. 주요 교육 내용은 의회 소개, 회의 참관, 의정 특강, 의원과의 만남 등으로 구성되어 있음

4. 옴부즈맨 제도

- 제주도의회는 2013년부터 옴부즈맨 제도를 시행 중에 있으며, 옴부즈맨이 도의회 홈페이지에 옴부즈맨 제안 글을 등록하도록 되어 있음. 아울러 도의회 홈페이지에는 옴부즈맨의 제안 및 제보 활동사항을 분기별로 등록하고 있음. 최근의 활동사항에 대한 자료는 다음과 같음

[표 3-6] 제주도의회 옴부즈맨 제보·제안 활동 상황 (2022년 1분기)

연번	건의일	처리일	건의자	건의내용	조치내용	관련부서
1	'22.01.17.	'22.01.20.	좌홍익	제주안심코드 추가접종 미반영 문제	추가접종 반영 작업중	보건건강 위생과
2	'22.01.18.	'22.01.25.	김두평	교통 과태료 부과 고지서상 위반장소 오류	신고자 GPS 기준에 따른 사항임	제주시 교통행정과
3	'22.01.28.	'22.02.08.	좌홍익	볼라드설치 요청	볼라드 설치 완료	제주시 건설과
4	'22.01.14.	'22.02.28.	좌홍익	인도블럭 수리요청	3월 초 수리 예정	제주시 건설과
5	'22.01.17.	'22.02.23.	좌홍익	한라체육과 테니스장 소등 건의	이용시간 확인 후 즉시 소등 조치	제주시 체육진흥과
6	'22.02.23.	'22.03.10.	좌홍익	건축공사 민원	건축공사장 주변 청소 완료 및 향후 지속 청결 유지 요청	도 평생교육과
7	'22.03.10.	'22.03.17.	좌홍익	선흘2리 마을내 공중화장실 관리 부실	3월 중 정비 예정	제주시 마을활력과
8	'22.03.29.	'22.04.13.	좌홍익	삼양1동 포구옆 등대쪽 안전경고문 교체 요청	교체 완료	제주시 해양수산과

출처: 제주특별자치도 홈페이지

- 옴부즈맨의 건의에 대해 관련부서에서는 3일에서 15일 사이에 조치를 한 것으로 확인됨
- 2022년 1분기에 총 8건의 건의가 있었는데, 이 중 7건은 한 명이 제안한 것으로 확인됨. 2021년 4분기에도 총 4건의 건의가 있었는데, 이 중 3건은 동일인이 의견을 제시한 것으로 확인됨. 2021년 3분기에 3명이 12건의 건의를 한 것으로 확인됨. 결국 열의를 가지고 활발한 활동을 하는 소수의 옴부즈맨에 의해 제도가 주도적으로 운영되고 있음을 확인할 수 있음

5. 의정자문위원회 활성화

가. 제주도의회 사례

- 제주도의회는 의정자문위원회 활동이 활발하게 이루어지고 있는 것으로 파악됨. 전체회의를 2020년 1회, 2021년 3회, 2022년 1회 개최함. 여기에 더해 의회운영분과, 행정자치분과, 보건안전분과, 환경도시분과, 문화관광체육분과, 농수산경제분과, 교육분과 등 7개 분과회의를 개최하고 그 활동 내역을 의회 홈페이지에 공개하고 있음

[표 3-7] 2021년 제주도의회 의정자문위원회 분과회의 활동

분과별	소계	회의개최 자문	현장시찰, 토론회 등	자료제공	제안실적
계	96	15	10	51	20
정책입법담당관	36	3	-	33	-
의회운영	3	3	-	-	-
행정자치	10	-	3	7	-
보건복지안전	2	1	-	-	1
환경도시	7	2	2	-	3
문화관광체육	15	2	2	6	5
농수축경제	19	2	2	5	10
교육	4	2	1	-	1

- 활동 내역 면에서도 회의 개최 뿐만 아니라 자문, 현장시찰, 토론회, 자료 제공, 제안 등 다양한 분야의 활동을 전개하고 있음을 확인할 수 있음

나. 전라남도 의회 사례

- 전라남도의회의는 의회 홈페이지에 의정자문위원 의견나눔방을 개설하여 수시로 위원들이 의견을 교환할 수 있도록 하고 있음

6. 의회자료실 운영 활성화

- 충북도의회의는 의회자료실 운영의 내실화를 기하고 있음. 자료실에는 충청북도와 관련한 문화, 통계, 농정, 환경, 도청계획, 행정 등 다양한 자료 및 일반도서, 연구논문, 해외연수보고, 인터넷 등을 이용할 수 있음
- 의회 직원뿐만 아니라 일반 도민도 평일에 이용 가능하며 일반자료는 대출이 가능하며 행정자료 및 기타자료는 열람 및 복사가 가능하게 되어 있음
- 충북도의회의는 이상과 같은 내용을 의회 홈페이지에 안내함으로써 도민들의 관심을 유도하고 있음

7. 정보공개

가. 경상북도의회 사례

- 경북도의회의는 의회 홈페이지를 통해 의원 해외교류활동, 업무추진비 사

용내역, 입찰/수의계약 내역, 의원 겸직 현황 등에 대해 정보공개를 시행하고 있음

나. 인천광역시의회 사례

- 인천광역시의회의 경우에도 의원 겸직 현황에 대한 정보공개를 의회 홈페이지에서 하고 있음

8. 기타 사례

가. 전라북도의회 부동산 투기 의심 신고

- 전라북도의회에서는 의회 홈페이지를 통해 전라북도 의원 및 소속 공직자들의 직무와 관련한 부동산 투기 행위에 대해 신고를 접수하고 있음
- 현재는 전라북도에서 지정한 지구 및 단지 11개소와 전주시에서 지정한 도시개발지구 6개소를 그 대상으로 하고 있음

나. 전라북도의회 인사청문회 국민제보

- 전라북도의회는 도지사와 체결한 산하기관의 후보자에 대한 인사청문회 실시 협약에 따라 인사청문회를 개최하기 전에 도민들로부터 후보자의 자질과 도덕성을 도민이 직접 검증할 수 있도록 도의회 홈페이지를 통해 제보를 받게 되어 있음

전문가 의견 및 정책제언

- 1절. 지방의회 주민참여제도의 문제점
- 2절. 지방의회 주민참여제도 활성화
방안
- 3절. 정책 제언

4장 전문가 의견⁵⁾ 및 정책 제언

1절. 지방의회 주민참여제도의 문제점

1. 주민의 제도 적응 문제

- 2022년부터 시행되는 개정 지방자치법에서는 주민참여가 강화되었음. 주민들이 직접 조례안을 만들어 지방의회에 청구할 수 있는 주민조례 발안제임. 개정 발안제에서는 지방의회에 조례안 제정을 청구할 수 있음. 뿐만 아니라 주민조례발안과 주민감사, 주민소송 청구 기준 연령을 기존 19세이상에서 18세로 하향 조정하였음. 주민감사 진행 청구인 숫자도 시도는 500명에서 300명, 인구 50만 이상 대도시는 300명에서 200명으로, 시군구는 200명에서 150명 이내에서 지자체 조례로 정하는 수 이상으로 완화함
- 이와 같은 제도적 보완으로 주민의 참여 권한이 확대되었다 하더라도 주민이 관심과 자발적인 참여가 선결되지 않으면 주민참여는 활성화될 수 없음. 현재에는 시민의 참여를 위한 참여예산제 등이 있으나 예산 심의의 전문성, 광대함, 복잡성 때문에 그 실효성이 없는 상태임. 주민들에 대한 교육, 토론 등 다양한 교육·학습과정이 부재는 시민사회의 한계이자 극복 과제임

5) 4장의 1절 지방의회 주민참여의 문제점과 2절 지방의회 주민참여 활성화 방안은 4명의 전문가가 제시한 의견을 토대로 구성됨

2. 관 주도의 제도 운영

- 주민참여의 경우 실질적인 지역정책 결정의 참여를 기본으로 하고 있으나, 관 주도로 거버넌스로 그 형성틀이 만들어지는 경우가 많음. 이에 절차적 정당성을 가져야 할 제도구성이 절차적 왜곡으로 그 기본 목적과 정당성이 왜곡되는 경우가 흔함. 즉, 지방자치 행정 담당관들의 왜곡된 정책 인식과 해당 지역주민들의 자치와 참여에 대한 인식 및 이해 부족으로 참여주체의 대표성 문제가 야기되어 관 중심의 이해관계 단체들이 거버넌스(수평, 개방, 공유) 혹은 정치교육의 장을 굴절시킴
- 또한, 주민참여에 관한 실질적인 정책추진 사안의 평균적인 수준과 절차를 숙의하지 않고 형식적인 측면의 구조적인 틀만을 고려하는 경우가 흔하여 내용적인 차원의 정책적 지지를 받지 못하는 경우가 있음. 주민참여의 제도 설계 등 해당 정책의 기초부터 시민의 참여를 지향하는 방향을 설정하는 것이 더욱 효과적일 수 있음

3. 지방의회의 역량 부족

- 한국의 지방의회는 국가집권적인 중앙-지방정부 간 관계하에서 단체장을 통한 국가행정사무의 집행을 구조화하고 있는 상태에서 지방의회를 설치했기에, 지방의회가 지방자치의 중심적인 기관으로서 지역공공문제에 대한 자기결정과 자기책임을 질 수 있는 독자성이 있는 기관으로서 역할과 기능을 수행하고 있지 못하는 측면이 여전히 존재함
- 특히, 지방의회 중심의 주민참여는 지방의원이 지역 민원 해결사 역할에 치중한 나머지 진정한 주민참여제도를 운영하지 못하고 구축조차 못하는 실정이라고 볼 수 있음

4. 청원제도 활성화 부족

- 지방의정의 역량 강화와 주민주권의 실현 방안으로 지방의회의 청원제도가 갖는 역할이 중요함에도 불구하고 현재 지방의회를 통한 청원 제도 활용은 미비한 실정임
- 지방자치법에 의하면 지방의회 청원은 청원자의 성명, 주소, 서명 날인 하에 청원 취지를 구체적으로 명시하게 되어있음. 이어 지방의회 의원의 소개를 통해 청원서의 문서 형식으로 제출되며, 지방의회는 청원에 대한 수리와 심사 권한을 갖게 되어있음. 아울러 청원의 접수, 심사, 처리 등에 대한 사항은 의회 규칙으로 규정하도록 되어있음
- 그런데 서울, 인천, 경기, 제주를 제외한 광역지방의회에서는 청원 제도의 실효성에 의문이 제기될 정도로 그 효과가 적다고 평가되고 있음. 이와 같이 청원제도가 활성화 되지 못한 이유는 지방의회 및 지방의원들에 대한 낮은 신뢰 수준과 부정적 경험, 민원과 진정으로의 집우, 청원제도에 대한 이해 부족, 지방의회 의원들의 소극적 제도 활용 등을 들 수 있음(임정빈 외 2022)

2절. 지방의회 주민참여제도 활성화 방안

1. 주민교육 활성화

- 주민들의 참여의식 고취는 단기간의 과제가 아니라 생활 속에서 장기간에 걸쳐 이루어져야 함. 특히 학교에서부터 진행될 필요가 있음. 초·중고에서부터 학급 의회를 만들어 자체적으로 안건을 제시하고 회의하는 학습 등이 어려서부터 몸에 익숙하도록 하는 과정이 필요함. 대학에서도 역시 의회형 공론장을 도입하여 의회주도의 지방자치에 대한 교육과정이 도입되도록 지원하는 의회형 민주시민교육이 절실히 요구됨
- 시민사회에 대한 교육, 학습도 병행되어야 하고, 이에 대한 집행부의 활동 지원이 요구됨. 경기도 화성시의회 시민모니터링단은 행정사무감사 모니터링, 예산심의 등에 참여하였지만, 단원들은 생업 때문에 지속적인 참여가 어려웠음. 주민의 열정과 더불어 행정적 지원이 같이 병행될 필요가 있음
- 시민사회에 대한 교육도 필요함. 지방행정의 전문성, 복잡성 때문에 일반 시민의 행정/의회 참여가 제한적임. 따라서 지역 독서 모임 등을 활용해 지방자치법, 지방재정법 등에 대한 교육도 필요함
- 결국 주민의 정치참여 확대를 위해서는 청소년 시기부터 사회 참여에 관심을 갖도록 민주시민교육의 활성화가 필요함
- 지역 정당 역시 주민과 청소년을 대상으로한 정치교육을 실시할 필요가 있음(유병선 2019)
- 나아가 지방자치단체, 지방의회, 지역 정당, 선거관리위원회 등 유관기관의 거버넌스가 필요함

2. 주민의 적극적 참여 유도

- 참여민주주의 제고 및 공론장의 활성화 등의 측면에서 주민의 정치적 효능감과 신뢰를 제고하기 위한 지방정부의 참여 촉진 노력이 동반되어야 하기 때문에 정책설계 초기단계부터 시민의 참여를 전제로 출발하여 정책만족감과 참여를 지지하게 하는 것이 효과적인 활성화 방안이 될 수 있음

- 아울러 지역의제를 기본으로 하는 종합적 결사체에 보다 적극적인 정책형성 과정의 개방적 구조를 만들어가는 것이 필요하다고 판단함. 이러한 과정을 통해 정책신뢰도를 향상시키는 노력이 중요하다고 봄

- 의회나 위원회가 직접 현장으로 가서 간담회나 주민과의 대화를 늘려야 하지만 이 경우도 민원형의 요구로 채워지고, 실질적인 시정의 의사결정에 영향을 미치는 경우가 드물 수 있음. 또 이것을 정치활동의 하나로 이용하는 사적인 것이 돼버릴 위험성도 있기에 의회 차원의 공공성을 가진 대화형 주민참여를 새롭게 설계해야 할 필요성이 있음

- 토의형 주민참여의 사례로서는 한국에 도입된 주민참여예산제도가 있음. 이 제도는 행정과 주민 간에 정보가 폭넓게 공유되고, 인터넷을 통해 투표도 이뤄지는 등 지방자치 사무의 일부를 주민과 ‘공동경영’하는 정도의 수준까지 높인 것이지만, 지방의회 주도의 운영은 아니라는 한계가 있고, 무엇보다 아직 이 제도에 대한 실효성 검증이 완결되지 않았다고 볼 수 있음. 현 단계에서는 지방의회 차원에서는 주민참여예산심의제도 혹은 주민참여예산위원회제도 등을 실시하는 것이 적절할 것임

- 이러한 의미에서 일본의 가나가와현 후지사와시에서 도입한 전자주민회의 방식도 참고할 필요가 있음. 토의형 참여의 경우에 참여자가 과다하

면 토론이 어려울 수 있고, 참여자가 과소하면 참여자의 고정으로 인해 결정의 편향과 왜곡현상이 나타날 수 있음. 토의형의 참여제도를 새롭게 지방의회가 설계하려고 한다면, 참여의 규칙(rule)과 참여자들로 하여금 책임성(responsibility)을 인식시킬 수 있도록 권한 부여가 필요할 것임

3. 지방의회의 역량 강화

- 최근 서울특별시의회를 위시하여 ‘주민참여기본조례’를 제정하여 주민 참여에 대한 연구와 정책회, 공론조사, 위원회에 주민참여 등의 다양한 제도적 장치를 도입하기 시작함. 그러나 지역주민은 이러한 조례가 있음에도 불구하고 이에 대한 관심을 가지고 직접 참여하려는 여유와 열정, 관심과 정보 수집의 노력, 참여의 경험과 경륜을 함양하지 못하고서는 유명무실한 참여제도로 전락할 수 있음
- 2022년 10월 현재 기준, 50개 자치단체에서(서울, 대전, 경기, 제주, 4개 광역자치단체와 46개 기초자치단체) 주민참여 기본조례를 제정해서 운영 중에 있음. 대전의 경우 시는 시민참여 기본조례의 명칭으로 운영중이며, 기초자치단체에서는 대덕구, 중구만 운영 중임. 광역자치단체와 기초자치단체에서 주민참여예산제에 중점을 둔 주민참여 제도를 운영해 옴
- 서울특별시의 경우에는 「서울특별시 주민참여기본조례」를 통해, 시장의 권한이긴 하지만 제13조(주민참여연구회)를 두어 운영 중에 있음. 이를 지방의회 권한으로 주민자치회와 연계한 조례제정과 연구회 운영으로 체계적인 주민참여 방안을 제도화할 필요가 있음

4. 입법 프로세스 주민참여 설계방안

가. 오프라인 입법 프로세스

- 지방행정연구원에서 (안)으로 제시한 오프라인 입법 프로세스는 다양한 주민참여 방식을 제시하고 있음. 이에 대해서는 보다 심층적인 연구를 통한 제도 보완이 이루어져야 하므로 여기에서는 개략적인 내용만 소개하기로 함

[표 4-1] 오프라인 입법 프로세스에서 활용 가능한 주민참여의 방법

단계	주민참여 방법
의제 설정	타운홀 미팅 시민참여사무소 팝업선거구 사무소 애드혹미팅
법령안 내용 개발	타운홀미팅 포커스그룹 참관 시민배심원제
법령안 설계	
법령안 검토	타운홀 미팅 참관 팝업선거구 사무소
법령안 투표	제도개선위원회
감시 감독	타운홀미팅 참관 시민참여 사무소 팝업선거구 사무소 공공시민참여활동 공공시민참여활동 프로그램 운영 애드혹 미팅

출처: 한국지방행정연구원(2022, 재인용)

나. 온라인 입법 프로세스

- 온라인 입법 프로세스의 시행을 위해서도 제도적 보완이 필요함. 이에 대해서는 보다 심층적인 연구가 이루어짐과 동시에 제도적 보완이 필요함

[표 4-2] 온라인 입법 프로세스에서 활용 가능한 주민참여 방법

단계	주민참여 방법
의제 설정	온라인 시민 청원 의원과의 온라인 접촉
법령안 내용 개발	온라인 정책 자문단 온라인 브리핑
법령안 설계	클라우드 소싱
법령안 검토	온라인 정책 자문단 의원과의 접촉
법령안 투표	온라인 플랫폼을 통한 시민 투표
감시 감독	의원과의 접촉 온라인 포털을 통한 포럼 개최

출처: 한국지방행정연구원(2022, 재인용)

3절. 정책 제언

- 이상과 같은 지방의회 주민참여에 대한 현황분석, 문제점 도출 및 활성화 방안에 대한 분석을 통해 대전시와 대전광역시의회에서 우선적으로 고려해야 할 사항을 몇 가지 제시하고자 함
- 타 광역의회의 우수 사례 중 대전시의회에서 도입해야 할 내용을 제안함
- 아울러 주민들의 참여기회를 확대하고 보다 자발적이고 책임감 있는 역할을 수행할 기회를 보장해 주어야 한다는 측면에서 제주도의회가 시행하고 있는 옴부즈만 제도의 실시를 제안함. 나아가 시의회와 시민사회 정책협의체인 시민 포라 제도의 운영, 시민 패널 제도의 운영 등을 제시함. 이러한 내용들은 2020년 대전광역시의회 의정혁신추진단 활동 시 주민참여 전문가들에 의해 정책보고서에 반영된 지방의회 역량 강화 방안 중의 일부이며, 아직 구체적인 제도운영 방안이 마련되지 않음. 지방의회를 통한 주민참여 활성화를 위해서는 적극적인 검토가 필요함

1. 타 지방의회 우수 사례 도입 검토

- 앞에서 살펴본 타 광역의회의 주민참여 관련 우수사례에 대해 대전광역시의회는 제도 도입에 대한 검토를 적극적으로 할 필요가 있음
- 우선 서울, 경기, 인천 등에서 실시하고 있는 의정 모니터제도와 제주도의회에서 실시하고 있는 옴부즈만 제도에 대한 도입 검토를 할 필요가 있음. 옴부즈만 제도의 도입 필요성에 대해서는 시의회에 건의된 바 있는바 그 내용을 후술하기로 함

- 부산시의회 등 의회 홈페이지를 통한 여론조사 방법에 대한 제도 도입과 실시 방안에 대한 적극적인 검토가 필요함
- 제주도의회의 사례와 같이 의정자문회의를 활성화하여 그 활동 내역을 주민들에게 공개할 필요가 있음
- 정보공개를 강화하는 측면에서 의원 겸직 현황을 홈페이지에 정기적으로 공개할 필요가 있음

2. 지방의회 주민참여 원칙 적용

- 지방행정연구원(2022)은 주민참여의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있음. 현재 진행 중인 지방의회를 통한 주민참여 제도를 운영함에 있어 고려해야 할 원칙을 소개하고 있는바, 이를 고려한 주민참여 유도방안을 구체화 할 필요가 있음

[표 4-3] 지방의회 주민참여의 원칙

원칙	내용
개방성	정보에 대한 접근성의 정도
투명성	정책결정과정에서 발생하는 정보 및 주민이 참여할 수 있는 제도에 대한 정보제공의 정도
상호작용성	주민참여의 정도 주민참여의 구체화 정도
표현에 대한 존중	주민의 원활한 의사소통 지원
포용성	소외된 주민들이 참여할 수 있는 정도
비례성	주민들이 참여할 수 있는 다양한 방식을 고려하는 정도
접근성	정보에 대해 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 설계되어 있는 정도
보완성	대의민주주의를 보완하는 정도
지속가능성	지속적으로 주민들이 참여할 수 있는 정도
시의성	주민들이 참여할 수 있도록 충분한 시간을 제공해 주는 정도

출처: 한국지방행정연구원(2022, 재인용)

- 주민참여의 원칙에 대해서는 다양한 이론적 논의가 가능함. 현 상황에서는 주민들이 정보를 쉽게 이해할 수 있고 접근이 용이하도록 하는 개방성이 가장 중요한 의미를 보인다고 할 수 있음
- 상호작용성의 경우는 주민참여의 정도와 주민참여의 구체화 정도를 의미하는데 주민들의 참여가 실제로 의원들과 얼마나 밀착된 상태에서 이루어지는가 하는 측면이 강조되어야 할 것으로 보임
- 주민들에게 참여를 위한 시간적 여유를 보장해 주는 시의성 역시 중요한 의미를 지님. 예를 들어 여론조사를 실시할 경우 시민들의 관심을 유도하기 위해서는 충분한 홍보시간과 투표에 참여할 수 있는 시간적 여유를 충분히 보장해 주어야 그 효과를 거둘 수 있을 것임

3. 의회 전문 옴부즈만 제도 운영

- 앞에서 의정 모니터 제도에 대한 적극적 검토를 제안한 바 있으나 보다 효율적인 주민참여 방안으로 옴부즈만 제도 도입을 제안함. 의회 감시를 전문으로 하는 옴부즈만 제도의 실시를 통해 의회 스스로 시민들로부터 평가와 감시를 받는다는 정치적 선언으로서의 의미를 확보할 수 있음
- 옴부즈만은 시민과 시의회의 중요한 소통 채널로서 기능할 수 있음. 아울러 시민의 직접적인 대리인 역할을 하는 옴부즈만이 시의회 정치를 감시함으로써 의회정치의 규범 수준을 높일 수 있을 것임
- 시의회 감시단체를 통해 추천받은 5~7명의 시민들을 전문 옴부즈만으로 임명하는 방안을 고려할 수 있음 이들은 의회 회기 동안 활동하는 개형형 전문직으로 임명하면 될 것임

- 이들은 의회 회기 동안 의회에 대한 모니터링 및 공청회 등을 진행하는 역할을 주도적으로 수행함. 또한 의회 활동에 대한 정보 및 평가를 의회 홈페이지를 통해 공개하여 시의회에 대한 신뢰성을 제고할 수 있음
- 또한 상임위에 ombudsman을 1명씩 배치하여 시의회와 집행부 간의 협력과 갈등 관계를 시민들에게 직접 보고함으로써 집행부 감시를 강화할 수 있는 효과를 가질 수 있음
- 이들은 의원 해외연수, 연찬회 등의 외부용역 체결과정에 대한 평가와 감시 역할을 수행할 수도 있음. 의원 해외연수보고자료를 ombudsman을 통해 홈페이지에 공개하고, 의원 연찬회에 대해서도 ombudsman이 보고서를 공개토록 하면 제도 운영에 내실을 기할 수 있음

4. 시의회-시민사회 정책 포라(fora) 운영

- 시민사회의 대표와 전문가를 20~30명 정도로 정책협의회 대표단을 구성하여 다양한 의제들에 대한 분야별 또는 전체 정책협의 포라를 정기적으로 진행하는 방안을 검토할 수 있음
- 정책 포라 주관으로 정기 여론조사를 실시하여 시의회 홈페이지에 발표하게 함으로써 시민들은 시의회에 대하여 집단적인 의사전달 시스템을 확보할 수 있는 효과를 낼 수 있음
- 정책 포라는 정책제안, 정책형성, 정책평가 등의 정책 사이클 전 과정에 참여가 가능할 수 있도록 설계되어야 함
- 이러한 과정을 통해 정책 포라는 시의회와 시민사회 주요 그룹과의 지속적이고 안정적인 정책협의 채널로 기능할 수 있음

- 의정자문위원회의 기능을 확대하여 정책 포라를 운영할 수 있을 것이나, 보다 바람직한 것은 개별적인 정책 포라를 구성하여 운영하는 것이 더 효과를 거둘 수 있음

5. 시민 패널 제도 운영

- 시민 패널 제도는 시민 구성원 중에서 인구통계학적 사회경제적 인구 구성을 반영하여 엄격하게 무작위로 추출된 100명 정도의 시민으로 구성된 주민참여 기제임
- 시민패널단은 2,000~3,000명 규모의 무작위 추출된 시민들을 대상으로 여론조사를 실시한 후 시민들의 정책 관심도를 체크하고, 이 중에서 직접적인 참여의사를 타진할 수 있는 방법을 활용할 수 있음
- 이 제도는 시민들의 정책 제안, 불만, 정책 평가 등을 정기적으로 청취 하자는 취지를 가지고 있음. 궁극적으로 주요 정책 입안 시 사전에 시민들의 의견을 청취할 수 있는 기회를 제공받을 수 있다는 장점을 가짐
- 시민패널단의 구체적인 활용방안은 다음과 같음
 - 사전에 주요 정책에 대한 선호도 체크
 - 주요 사회적 갈등 사안에 대한 일반 시민들의 의견 확인
 - 충분한 정보의 지속적 제공을 통해 시민들의 공정한 판단을 요청
 - ombudsman과 시민 포라가 시민패널단을 활용하여 시민 의견 수렴
 - 필요 시 정책 권고 또는 정책 결정을 위임
 - 시민 패널과 지역 언론이 협력하여 주요 정책 사안에 대한 공청회를 직접 방송

- 이러한 과정을 통해 궁극적으로 시의회, 시민패널단, 지역 언론이 공동으로 시민중심적 정책 형성을 강화할 수 있는 효과를 가질 수 있음

DSI

결론

5장

5장 결론

- 본 연구는 지방자치의 정착과 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 지방정치의 장으로서의 역할을 수행하는 지방의회가 어떻게 하면 주민들의 자발적이고 적극적인 정치참여를 수행할 수 있도록 제도적인 장치를 보완하고자 진행됨
- 2장에서는 지방의회 주민참여와 관련한 제도와 이론을 살펴봄. 한국 지방의회의 발전과정과 지방의회 주민참여의 의미, 주요 지방의회 주민참여 제도 및 이론, 지방의회 주민참여 해외 사례 등을 기술함
- 3장에서는 지방의회 주민참여 제도 현황에 대해 조사를 진행함. 우선 지방의회에서 공통적으로 실시하고 있는 각종 제도 및 실제 운영 현황에 대해 대전광역시의회를 중심으로 조사함. 아울러 기타 광역의회에서 실시하고 있는 지방의회 주민참여 제도의 주요 사례에 대해 조사함
- 4장에서는 현황에 대한 분석을 통해 지방의회 주민참여의 문제점과 활성화 방안, 그리고 정책제언을 함. 지방의회의 문제점으로는 주민의 제도 적응 문제, 관 주도의 제도 운영, 지방의회의 역량 부족 등이 나타남. 활성화 방안으로는 주민교육 활성화, 주민의 적극적 참여 유도, 지방의회의 역량 강화 등을 제시함
- 정책 제언으로는 타 광역의회의 우수 사례의 도입(의정 모니터제도, 홈페이지 여론조사, 의정자문회의 활성화, 정보 공개 강화 등), 지방의회 주민참여 원칙의 적용, 의회 전문 읍부즈만 제도 운영, 시의회-시민사회 정책 포럼 운영, 시민 패널 제도 운영 등을 제안함

참고문헌

- 강원택 편. 2016. 『지방정치의 이해 02』. 서울: 박영사
- 김찬동. 2015. “주민자치의 성과와 과제.” 한국지방자치학회 하계학술회의 발표논문
- 김찬동. 2018. “주민참여에 의한 지방의회 통제.” 『월간 공공정책』 155
- 대전광역시의회 의정혁신추진단. 2020. 「지방의회 역량강화를 위한 정책보고서」
- 유병선. 2019. “시민참여 확대 및 활성화 방안.” 대전광역시 주최 2019년 시정혁신
시민토론회 토론문
- 유병선 외. 2021. 「지방자치법 개정에 따른 지방의회의 대응: 조직운영방안을 중심으로」. 대전: 대전세종연구원
- 이소영. 2019. “지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점.” 『21세기정치학회보』
29(1)
- 임정빈 외. 2022. “지방의회 청원제도를 바라보는 시민 인식에 관한 연구.” 『지방정
부연구』 26(2)
- 하혜영. 2018. 「지방의회 의정지원 강화방안」. 국회입법조사처 현안분석
- 하혜영. 2021. “「주민조례발안에 관한 법률」주요 내용과 향후 과제.” 국회입법조사처
현안분석
- 한국지방행정연구원. 2022. “지방의회 주민참여, 가능성과 대안은?” 인포그래픽스
제29호
- 전국 광역의회 홈페이지



대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

34051 대전광역시 유성구 전민로 37(문지동)
TEL. 042-530-3500 FAX. 042-530-3508
www.dsi.re.kr