

상주시의회 의정활동 성과평가 연구용역

2022.11.



상 주 시 의 회
www.sangjucouncil.go.kr

제 출 문

상주시의회 의장 귀하

본 보고서를 『상주시의회 의정활동 성과평가 연구용역』의
최종성과품으로 제출합니다.

2022. 11.

경북대학교 산학협력단

연구진

연구책임자: 김정호(경북대 교수)

공동연구원: 최근열(경일대 교수)

정우열(경운대 교수)

목 차

제 1 장 서론

- 1. 연구의 배경 및 목적 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 4

제 2 장 의정활동 성과평가의 이론적 논의

- 1. 개념 및 의의 9
- 2. 선행연구 검토 11

제 3 장 제8대 상주시의회 현황 및 의정활동 성과평가

- 1. 제8대 상주시의회 주요 현황 및 의정활동 19
- 2. 제8대 상주시의회 의정활동 분야별 성과평가 21

제 4 장 제9대 상주시의회 의정활동 방향 및 발전방안

- 1. 의정활동 방향 75
- 2. 입법·정책 분야 75
- 3. 예·결산심의 분야 101
- 4. 행정견제 분야 110
- 5. 주민대표 분야 114

제 5 장 요약 및 결론

- 1. 연구개요 117
- 2. 제8대 상주시의회 주요 의정활동 117
- 3. 분야별 문제점 및 개선방안 118

- 참고문헌 123

표 목 차

〈표 1-1〉 연구체제도	6
〈표 2-1〉 지방의회 의정활동 및 세부내용	13
〈표 2-2〉 성과평가 분야별 평가항목	14
〈표 3-1〉 제8대 상주시의회 의원 현황	19
〈표 3-2〉 회의개최 회수 및 일수	20
〈표 3-3〉 상주시의회 역대별 회의개최 회수	20
〈표 3-4〉 의원연수 현황	21
〈표 3-5〉 의정활동 성과 평가를 위한 측정지표	23
〈표 3-6〉 상주시의회 회의별 조례안 처리 현황(2018.7~2022.6)	25
〈표 3-7〉 조례안 처리 현황	26
〈표 3-8〉 조례안 가결 현황	26
〈표 3-9〉 동의·승인안 처리 현황	27
〈표 3-10〉 영천시의회 회의별 조례안 처리 현황(2018.7~2022.6)	28
〈표 3-11〉 조례안 처리 현황	29
〈표 3-12〉 조례안 발의 현황	29
〈표 3-13〉 조례안 가결 현황	30
〈표 3-14〉 동의·승인안 처리 현황	30
〈표 3-15〉 문경시의회 회의별 조례안 처리 현황(2018.7~2022.6)	31
〈표 3-16〉 조례안 처리 현황	32
〈표 3-17〉 조례안 발의 현황	32
〈표 3-18〉 조례안 가결 현황	33
〈표 3-19〉 동의·승인안 처리 현황	34
〈표 3-20〉 상주시의회, 영천시의회 및 문경시의회의 비교 분석	34
〈표 3-21〉 지방자치법상 조례제정 사항	36
〈표 3-22〉 상주시의회 조례의 종류	37
〈표 3-23〉 상주지역 특성 반영 조례안	39
〈표 3-24〉 예산주기의 국면	43
〈표 3-25〉 지방의회의 예산심의 절차	46

〈표 3-26〉 지방의회의 결산 심사 및 승인 절차	47
〈표 3-27〉 제8대 상주시의회의 예산안 심의 시 수정 정도 및 내역	50
〈표 3-28〉 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의의 관계	52
〈표 3-29〉 본예산안 및 추가경정예산안별 예산심의 회차 및 시간 내역	55
〈표 3-30〉 제8대 상주시의회 결산 심의 및 승인실적	56
〈표 3-31〉 제8대 상주시의회 의원의 학력 및 선수 현황	57
〈표 3-32〉 제8대 상주시의회 의원의 전·후반기 소속 상임위원회 간 이동성 정도	57
〈표 3-33〉 상임위원회별 행정사무감사 지적사항 추이	61
〈표 3-34〉 행정사무감사 지적사항 및 처리결과	62
〈표 3-35〉 행정사무감사 지적사항 내용(2018년)	63
〈표 3-36〉 행정사무감사 지적사항 내용(2019년)	64
〈표 3-37〉 행정사무감사 지적사항 내용(2020년)	65
〈표 3-38〉 행정사무감사 지적사항 내용(2021년)	66
〈표 3-39〉 제8대 4년간 의원 1인당 시정질문 횟수 비교	67
〈표 3-40〉 시정질문 현황	68
〈표 3-41〉 5분 자유발언 현황	69
〈표 4-1〉 조례안 발의 현황	76
〈표 4-2〉 기초의회 사무기구의 설치 기준 및 직급기준	80
〈표 4-3〉 자치입법 분야(2021년)	99
〈표 4-4〉 의정활동 분야(2021년)	100

그림 목 차

〈그림 2-1〉 성과평가항목 도출과정	14
〈그림 2-2〉 성과평가모형	15
〈그림 3-1〉 예산과정과 주체	43
〈그림 4-1〉 입법지원 전담조직	80

제 1 장



서 론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경

- 지방의회는 집행부를 견제·감시하고 자치법규를 제·개정하는 등 지방자치의 한 축으로서 중요한 기능을 수행하고 있음. 그러나 여전히 일부에서는 지방의회의 역할과 기능에 대한 비판적인 시각이 존재하는 것도 현실임.
- 2021년 1월 12일 전부 개정된 「지방자치법」이 공포되었고, 이 법은 2022년 1월 13일 시행되어 지방의회의 권한 및 책임을 강화하는 규정이 다수 포함됐음.
- 지방의회가 강화된 권한을 제대로 사용하고 그 책임을 다하기 위하여 무엇보다도 중요한 것이 의정활동에 대한 평가임. 냉철한 평가가 이루어질수록 그만큼 지방의회는 발전하게 되는 것임.

2) 연구목적

- 본 연구의 목적은 의정활동의 성과평가모형을 개발하여 이를 제8대 상주시의회 의정활동을 대상으로 성과평가를 실시하여 나타난 결과를 토대로 향후 상주시의회의 발전방안을 제시하는데 있음.
- 본 연구용역의 결과는 제9대 상주시의회 의정활동의 방향성과 발전방안을 모색하기 위한 자료로 활용될 것임.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

□ 시간적 범위

- 제8대(2018년 7월 1일 - 2022년 6월 30일) 상주시의회 의정활동을 대상으로 하되 필요에 따라 제7대(2014년 7월 1일 - 2018년 6월 30일) 상주시의회 의정활동도 대상으로 성과평가를 실시하도록 함.

□ 내용적 범위

- 제1장에서는 연구의 개요를 연구의 배경과 목적, 연구의 범위 및 방법으로 정리함.
- 제2장에서는 의정활동 성과평가에 대한 개념, 필요성, 선행연구 검토, 성과평가모형 등에 관하여 이론적으로 검토하여 본 연구를 위한 성과평가모형을 설정함.
 - 성과평가의 대상은 지방의회의 기능(대표, 의결, 입법, 견제)에 의한 의정활동으로 함.
 - 성과평가분야는 입법정책, 예·결산심의, 행정견제, 민의수렴 및 해결로 구분하고 이에 따른 평가항목을 구성함.
- 제3장에서는 제8대 의정활동 성과를 제2장에서 설정한 성과평가모형에 근거하여 평가함.
 - 먼저 제8대 상주시의회의 의정활동에 대한 개괄적인 평가를 위하여 회의개최, 의안처리, 상임위활동 등에 대한 평가
 - 입법정책분야: 조례 제·개정 건수, 종류와 내용, 의회 제안 건수, 타 지방자치단체와의 비교 등에 대한 평가
 - 예·결산심의분야: 예·결산심의 원안·수정 등 가결건수 및 내용, 삭감율, 상임위원회별 활동 등에 대한 평가

- 행정견제분야: 행정사무감사 및 조사의 양적, 질적 성과, 상임위원회별 성과, 시정질문의 방식, 건수, 질문의원 수, 내용 등에 대한 평가
- 주민대표(민의수렴 및 해결)분야: 민원접수 및 처리의 내용 및 건수, 상임위원회별 접수 및 처리 등에 대한 평가
- 제4장에서는 성과평가에 따른 결과 및 시사점을 바탕으로 제9대 상주시의회 의정활동의 방향과 발전방안을 모색함.
- 타 자치단체와의 비교, 여건의 변화, 추세 등을 고려하여 상주시에 필요한 조례의 제·개정, 폐지 등 모색
- 예·결산심의 개선방안 모색
- 행정사무감사 및 조사, 시정질문 등의 개선방안 모색
- 민의수렴 및 해결의 개선방안 모색

2) 연구방법

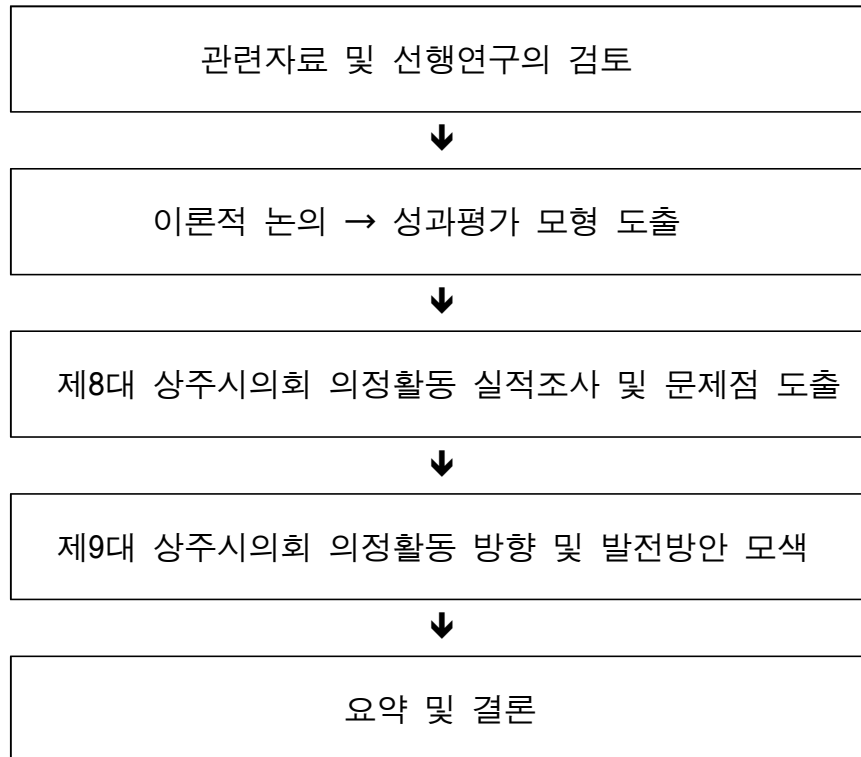
□ 자료수집 및 분석방법

- 제2장의 이론적 논의를 위하여 의정활동 성과평가 관련 선행연구 등 문헌을 분석함.
- 제8대 상주시의회 의정활동의 성과를 평가하기 위하여 상주시의회의 의정백서, 홈페이지 관련 자료, 유사 지방의회의 사례분석, 관련 문헌 등을 분석함.
- 제9대 상주시의회 의정활동의 방향과 발전방안을 모색하기 위하여 유사 지방의회의 사례분석, 문헌연구 등의 자료를 활용함.

□ 연구체계

- 관련자료 및 선행연구의 검토를 통하여 성과평가 모형을 도출하고 이에 따른 제8대 상주시의회 의정활동을 평가한 후 제9대 상주시의회 의정활동의 방향 및 발전방안을 모색하며, 끝으로 요약 및 결론을 제시하는 연구체계로 추진함.

〈표 1-1〉 연구체계도



제 2 장



의정활동 성과평가에 관한 이론적 논의

1. 개념 및 의의

1) 개념

- 지방의회는 주민의 선거에 의하여 선출된 의원으로 구성된 합의체로 지방자치 단체의 중요한 의사를 결정하고 입법을 하고 집행기관에 대하여 전제감시비판 등의 기능을 수행함. 이와 같은 지방의회의 기능을 수행하기 위하여 각 의원들의 활동이 이루어지게 되는데 이를 의정활동이라고 할 수 있음.
- 이와 같은 의정활동에 대하여 그 값어치를 판단하는 활동을 평가라고 할 수 있음.
- ‘그 값어치’를 여러 측면에서 해석하고 평가에 적용할 수 있으나 본 연구에서는 제8대 상주시의회 의정활동의 결과에 대한 성과를 대상으로 평가하게 되는 것임. 따라서 본 연구의 성과평가는 총괄평가라고 볼 수 있음.
- 한편 성과(performance)란 다의적이고 복합적인 의미를 내포하고 있기 때문에 개념의 정의가 어렵다고 볼 수 있으며(Rogers, 1990: 14; 김영기, 1991: 9-11), 학자들의 여러 개념규정은 다음과 같음.
 - 설정한 목표를 활동을 통한 달성정도(Rogers, 1990:19)
 - 기대나 목표가 달성된 정도(Smith, 1988:5-6)
 - 정부의 의도된 활동으로써 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구충족이나 가치 실현에 미친 결과나 영향의 정도(김영기, 1991)
- 성과에 대한 이런 개념들은 성과를 어떻게 보느냐에 따라 다른 것임. 즉, Rogers와 Smith는 성과를 투입(input)과 과정 (process)을 통하여 발생하는 1차적인 산출물(output)로 그 개념을 한정하고 있으며, 김영기 (1991)는 2차적인 산출물인 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과(outcome)로 보고 있음.
- 이와 같은 성과에 대하여 그 값어치를 판단하는 활동을 성과평가라고 볼 수 있음.

- 성과평가를 Wholey & Intry(1992:604)는 예산과 자원을 활용하여 달성할 수 있는 프로그램의 질과 결과에 강조점을 두면서 실제로 이루어진 것이 무엇인가에 대한 답변을 얻으려는 것이라고 보며, Poister(1983:3)는 설정된 목표에 도달해가는 과정을 정기적으로 평가하고 그 프로그램의 결과를 향상시키기 위하여 노력하는 것으로 정의하고 있음. 또한 (노화준, 2001: 104)은 조직에 부여된 임무 또는 조직이 창조·지향하고자 하는 가치와 목표, 수행 전략 등이 가져온 결과를 측정하고 검토하는 것을 의미함.
- 성과평가란 직접적인 활동의 정도(또는 활동량을 반영하는 산출물)와 그 활동에 따른 영향이나 결과를 포함하는 개념임. 지방의회 의정활동의 성과평가란 지방의회가 정치·사회적 환경 하에서 법·제도적으로 보장되어 있는 권한을 효율적으로 행사한 의정활동의 결과로 산출된 총합이라고 볼 수 있음(김성호 외, 2002: 2-3; 박태현·박순종·강상원, 2017).
- 의정활동은 종국적으로 주민들에게 어떤 영향을 미치는지가 중요한 정치적 기능임으로 단순히 의정활동의 1차적인 산출물로 한정하는 것은 의미가 없을 수도 있으나 본 연구에서는 성과를 제8대 상주시의회 의정활동에 나타난 1차적인 산출물로 제한하고자 함. 왜냐하면 2차적인 결과 혹은 영향은 주민들에게 미친 것으로 의정활동과 다소 시차를 두고 발생하는 경우가 많기 때문에 지금 이를 평가한다는 것은 좀 이른 감이 있음.
- 따라서 본 연구에서는 의정활동의 성과평가를 의정활동으로 나타난 산출물에 대한 성과, 즉 효과성 차원의 값어치를 판단하는 활동으로 그 개념을 규정하고자 함.

2) 의의

- 지방의회의 주민대표성과 책임성을 확보 또는 강화할 수 있는 보완장치로써 의정활동의 성과평가는 자기진단의 기제 외에도 통제의 기제로써 의미를 지님 (김성호·황아란·안영훈, 2002:8).
- 의정활동에 대한 성과를 분석한 후 그 결과를 환류하여 향후 의정활동에 대한 문제점과 개선 방안을 모색함으로써 의정활동의 질적 제고를 도모할 수 있음.

- 의정활동을 위하여 반드시 수행해야 할 업무를 명확히 하고 그 목표를 보다 효율적으로 달성하도록 함.
- 궁극적으로 상주시의회의 존재목적 달성할 수 있도록 하며, 지방의회 역량 강화와 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 논리적인 틀을 제공하는 의의를 지니고 있음.

2. 선행연구 검토

1) 선행연구들의 연구대상과 방법

- 지방의회지방의회의 의정활동에 대한 성과평가는 1991년 지방의회 부활이후 매우 다양하게 축적돼 왔음(강인호 외, 2010; 고경훈, 2015; 김상구·우양호, 2013; 권영주, 2009; 박기관, 2016; 강상원·이승모, 2008; 이영희·이영균, 2010; 조선일, 2005; 최근열·장영두, 2009; 송건섭, 2013; 강인호 외, 2002; 유광호·박기관, 2005; 박종관·유준석, 2005; 박태현·박순종·강상원, 2017).
- 이와 같은 선행연구들의 연구대상은 주로 서울, 부산, 경북, 광주, 강원, 제주 등 광역의회가 많으며, 기초의회를 대상으로 분석한 경우는 상대적으로 적은 편임.
- 한편 연구방법은 크게 세 가지로 나눌 수 있음.
 - 의정활동의 1차적인 산출에 초점을 두고 산출의 전제조건이 되는 투입과 과정을 포괄하여 이루어진 선행연구임. 이는 의정활동이 이루어지는 투입과 과정을 통하여 발생하는 산출물을 중심으로 성과를 평가하는 것임. 즉, 투입과 과정을 포함하여 산출물을 평가하는 것으로 의정활동의 전 과정을 망라하는 평가라고 할 수 있음. 이는 의정활동 성과평가를 위한 분야를 정하고 이의 측정지표를 구성하여 정량적으로 평가하는 연구방법을 대부분 취하고 있음. 이의 선행연구로는 김광주·최근열·김상묵·김영종·오영석(1998), 김순은(1997), 유광호·박기관(2005), 이선향(2004), 이성진(2002) 등을 들 수 있음(김용호외, 2006:39).

- 2차적인 결과 및 영향에 초점을 두고 연구한 선행사례임. 이는 주로 산출물이 어떤 결과 및 영향을 가져왔는지를 평가하는 것임. 즉, 산출물이 주민의 욕구나 기대를 충족시켰는가에 초점을 두고 평가하는 것임. 이는 주로 설문조사를 활용하여 지방의회에 대한 만족도나 의정활동 전반에 대한 전문가, 시민단체, 주민들의 평가를 중심으로 의정활동의 성과를 평가하는 것임. 이의 선행연구는 김성호·황아란·안영훈(2002), 고경훈(2015) 등을 들 수 있음(김용호, 2006:40).
- 1차적인 산출과 2차적인 결과를 종합적으로 평가하는 선행연구임.
 - 김용호 외(2006)는 지난 4대에서 6대까지 경기도의회의 의정활동을 입법활동을 중심으로 분석하고 이에 대한 지역주민들의 평가를 함께하여 경기도의회의 의정활동을 종합적으로 평가한 선행연구임.
 - 최근열·장영두(2009)는 전반적인 성과평가, 세부적인 성과평가, 지원제도 성과평가로 나누고 실적분석, 설문조사분석, 언론보도내용분석 등의 방법으로 경상북도의회를 대상으로 평가한 선행연구임.

2) 선행연구들의 평가분야 및 내용

- 의정활동 성과평가의 분야는 선행연구마다 매우 다양하게 적용되었음.
 - 예를 들면 강인호 외(2002)는 입법기능, 통제기능, 주민대표기능으로, 유광호·박기관(2005)은 대표기능, 의결기능, 입법기능, 견제·감시기능으로, 최근열·장영두(2009)는 입법정책, 예·결산심의, 행정견제, 민의수렴 및 해결로 각각 분야를 구분하여 성과평가를 실시하였음.
- 의정활동 성과평가 분야는 대체로 「헌법」과 「지방자치법」에 근거한 지방의회의 법적 지위 및 권한과 일치시켜 입법 활동, 예·결산 활동, 견제 활동, 주민대표 활동 등으로 구분하는 것이 일반적임(박태현·박순종·강상원, 2017).
 - 지방의회가 수행해야 할 주요기능은 정치적 기능이며, 이는 대표기능, 의결기능, 입법기능, 집행부견제기능 등으로 구분할 수 있음(최인가·이봉섭, 1993; 김성호·황아란·안영훈, 2002:38).

- 지방의회의 의정활동을 네 가지로 구분하여 그 의미를 정리하면 다음과 같음.
 - 입법·정책 활동
 - 의결기능과 직결된 것으로 조례나 회의규칙 등 지방의회의 입법 및 정책 입안 활동의 가장 본질적인 부문으로 자기결정성을 확보하는 수단임.
 - 예·결산 활동
 - 지방의회는 매년 단체장이 제출한 예·결산안을 심의하고 의결함. 특히 예산안 심의는 주민의 대표기관인 지방의회가 예산편성의 타당성과 효과성 등을 최종 검증해 확정한다는 측면에서 중요한 의미를 가짐.
 - 행정견제 활동
 - 지방의회가 의결사항들이 집행기관에서 제대로 지켜지고 있는지에 대한 감시와 통제활동을 의미함. 행정사무 감사, 그리고 집행과정에 대한 질의권 등이 이에 해당함.
 - 주민대표 활동
 - 지방의회는 주민의사를 대표하는 대의기관으로 지역주민의 여론을 수렴하고 반영하는 것을 말함. 이 때 주민대표로서 의원들은 수탁자와 대리인으로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라 주민의 고충처리자, 시민중재관의 역할, 관리자, 그리고 정책결정자로서의 역할을 부여받음. 이를 위하여 지방의회 의원들은 지역주민들과의 동질감에서 비롯되는 정치적 지지를 토대로 주민들의 요구를 의정활동에 반영하게 됨.
- 이와 같은 의정활동 성과평가 분야별 세부내용을 정리하면 다음과 같음.

〈표 2-1〉 지방의회 의정활동 및 세부내용

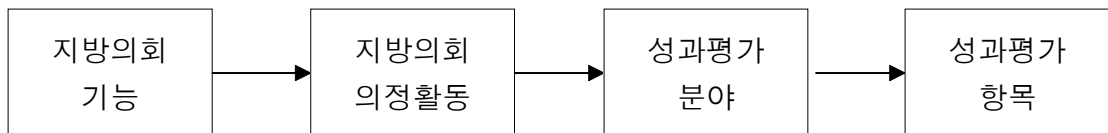
의정활동분야	세부내용
입법·정책	조례 제·개정, 의안심의·의결(건의/결의/동의/승인) 등
예·결산	예·결산 심의·의결
행정견제	행정사무감사 및 조사, 시정질문(시정요구/건의), 의견청취 등
주민대표	민원(청원, 진정)처리, 공청회 및 간담회 등

3. 의정활동 성과평가 모형개발

1) 성과평가항목 도출

- 지방의회의 기능에 따른 의정활동들 중 주요한 활동을 성과평가분야로 설정할 수 있으며, 이 분야를 세분화하여 분야별 평가항목을 구성할 수 있을 것임.

〈그림 2-1〉 성과평가항목 도출과정



- 이에 의한 성과평가 분야별 평가항목은 다음과 같이 구성할 수 있음.

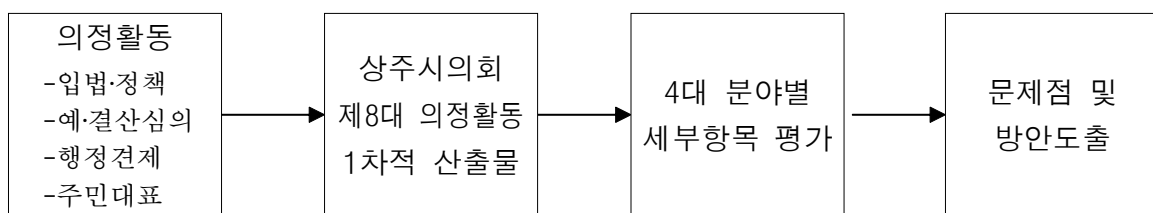
〈표 2-2〉 성과평가 분야별 평가항목

성과평가분야	성과평가항목
입법·정책	• 조례 제·개정에 대한 현황 • 조례 제·개정에 대한 상임위원회별 활동 • 조례 제·개정된 조례의 종류와 내용의 충분성 • 조례 제·개정에 시민의 의견반영정도 등
예·결산 심의	• 예·결산 심의에 대한 현황 • 예·결산 심의에 대한 상임위원회별 활동 • 예산심의, 예·결산 심의활동 시 시민의견 반영정도 • 예산심의 시 애로사항 등
행정견제	• 행정사무감사 및 조사에 대한 현황 • 행정사무감사 및 조사에 대한 상임위원회별 활동 • 행정사무감사 및 조사활동의 저해요인 • 행정사무감사 및 조사의 지적사항에 대한 집행부 개선정도 • 시정질문 • 5분 자유발언 등
주민대표	• 민의수렴 및 해결에 대한 현황 • 민의수렴 및 해결에 대한 상임위원회별 활동 • 시민 의견청취 및 수렴방법 등

2) 성과평가모형

- 지방의회의 기능에 따른 의정활동을 입법정책, 예결산심의, 행정견제, 주민대표로 구분하고, 이에 대한 제8대 의정활동의 1차적 산출물을 대상으로 세부항목별로 성과를 평가하는 모형을 설정함.

〈그림 2-2〉 성과평가모형



제 3 장



제8대 상주시의회 현황 및 의정활동 성과평가

1. 제8대 상주시의회 주요 현황 및 의정활동

1) 제8대 상주시의회 주요 현황

- 제8대 상주시의회의 기간은 2018년 7월 1일에서 2022년 6월 30일까지 4년간임.
- 제8대 상주시의회 의원은 전체 17명이며, 상임위원회는 의회운영, 총무, 산업건설로 구성되어 있음.
- 의원별 지역구, 소속 상임위원회, 직위는 다음 표와 같음.

〈표 3-1〉 제8대 상주시의회 의원 현황

성명	지역구	소속 상임위원회		기타
		전반기	후반기	
강경모	남원, 동성, 신흥	의회운영, 총무	의회운영(부위원장), 총무	
김동수	모동, 모서, 내서, 화동, 화북, 화남	총무	산업건설(위원장)	
김태희	사벌국, 중동, 낙동, 외서	산업건설	의회운영, 총무	전반기 부의장
민지현	비례대표	의회운영, 총무	의회운영(위원장), 총무	
변해광	모동, 모서, 내서, 화동, 화북, 화남	의회운영, 총무	총무	
신순단	북문, 계림, 동문	총무	총무(위원장)	
신순화	남원, 동성, 신흥	의회운영(위원장), 산업건설	산업건설(부위원장)	
안경숙	모동, 모서, 내서, 화동, 화북, 화남	산업건설	의회운영, 총무	
안창수	사벌국, 중동, 낙동, 외서	산업건설	산업건설	
이경옥	비례대표	의회운영, 산업건설	총무(부위원장)	
이승일	남원, 동성, 신흥	의회운영, 총무	산업건설	
임부기	북문, 계림, 동문	총무(위원장)	총무	후반기 부의장
정길수	북문, 계림, 동문	산업건설(위원장)	의회운영, 산업건설	
정재현	청리, 공성, 외남			전반기, 후반기 의장
조준섭	청리, 공성, 외남	산업건설	의회운영, 산업건설	
최경철	함창, 은척, 공검, 이안	총무	의회운영, 산업건설	
황태하	함창, 은척, 공검, 이안	의회운영, 산업건설	산업건설	

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

2) 제8대 상주시의회 주요 의정활동

- 제8대 상주시의회의 회의는 28회(정례회 8회, 임시회 20회)에 324일 개최되었으며, 이 중 본회의 133일, 상임위 191일, 예결위 42일, 특위 18일로 각각 개최되었음. 이를 연도별로 보면 2020년에 8회, 88일로 가장 많이 개최되었음.

〈표 3-2〉 회의개최 회수 및 일수

	회수	일수	본회의	상임위	예결위	특위
2018년	6	65	26	38	8	18
2019년	6	80	32	50	11	-
2020년	8	88	35	51	11	-
2021년	7	81	32	50	10	-
2022년	1	10	8	2	2	-
계	28	324	133	191	42	18

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

- 상주시의회 역대별 회의개최 회수는 제8대가 전체 435회로 가장 많이 개최한 것으로 나타났음.

〈표 3-3〉 상주시의회 역대별 회의개최 회수

	본회의	상임위	예결위	특위	행감	계
1대	14	12	3	2	0	31
2대	122	118	21	0	39	300
3대	173	188	26	0	42	429
4대	165	175	22	12	51	425
5대	160	182	32	12	44	430
6대	142	180	41	0	40	403
7대	140	183	43	15	45	426
8대	133	191	42	18	51	435

자료: 상주시의회 홈페이지

- 제8대 상주시의회의 의원연수 활동은 2번의 국내연수와 1번의 국외연수가 있었음.

〈표 3-4〉 의원연수 현황

연수기간	장소	목적
2018.7.16.-7.18	제주도	개원에 따른 의회운영기법 습득
2019.5.15.-5.17	인천, 백령도, 육군사관학교	의원역량강화
2019.10.11.-10.15	중국 청도, 수광, 유방, 태안	스마트팜 혁신밸리 대책수립을 위한 벤치마킹

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

2. 제8대 상주시의회 의정활동 분야별 성과평가

1) 입법·정책 분야

(1) 자치법규에 관한 이론적 논의

□ 자치법규의 의미와 규정

- 지방의원은 지역의 현안을 해결하기 위한 여러 가지 의정활동 수단으로 조례안 발의를 비롯하여 질의·질문권, 행정사무감사 및 조사권, 건의안·결의안 등의 안전발의권, 청원소개권, 안전 심의의결권, 서류제출요구권 등을 가짐.
- 지방자치단체가 자치법령을 제정할 수 있는 권능을 자치입법권이라고 하며, 자치권에 기초하여 지방자치단체가 스스로 자치법규를 제정함.
- 지방의회가 조례입법권을 가진다는 것은 지역의 대표자가 주민의 복리에 관한 사항 등 그 사무에 대하여 주민의사를 대표해 규율토록 함으로써 주민 스스로가 정한다는데 의의가 있음.

- 자치법규는 헌법 117조 제1항과 지방자치법 제15조와 제16조에 규정하고 있음.
- 헌법 제117조는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 자치입법권을 부여함.

□ 자치법규의 종류

- 지방자치단체의 자치법규에는 조례와 규칙이 있음.
 - 조례는 지방자치단체의 의회가 당해 지방자치단체의 지역적 사무를 처리하기 위하여 제정하는 자치법규를 의미
 - 규칙은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규를 의미
- 지방자치단체의 조례와 규칙은 각각 독자적인 영역을 지닌 상호병렬적인 법원(法源)
 - 주민의 권리 의무와 관련 있는 사항은 원칙적으로 조례로서 규정하지만, 장의 권한에 속하거나 자치법상 규칙으로 정하도록 명시한 사항은 규칙의 전속적 권한임.
- 주민의 권리 의무에 관한 것으로는 공공시설의 이용에 관한 조례, 주민에 대한 각종 서비스의 제공에 관한 조례, 지방세의 부과 징수, 분담금 · 사용료 · 수수료 등에 관한 조례 외에 행정사무의 처리에 대한 조례가 있음.

(2) 조례의 의의와 규정

□ 조례의 의의

- 지방의회는 조례를 제정·개정·폐지하고, 예산안과 결산을 심의·확정·승인하는 등 법령과 조례에 의하여 지방의회의 권한에 속하는 사항과 중요정책을 심의·의결함.
- 자치입법으로서 조례는 지역주민의 생활 및 규범을 정립하고, 행정에 대해서 조직의 대강 및 임무를 정하고 행정집행의 발동근거를 수권한다는 점에서 중요한 의미가 있음.

□ 조례의 규정

- 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관해 지방의회의 의결을 거쳐 정립하는 자치법규(지방자치법 제15조, 제 35조 제1항)
 - 조례의 제정 개폐는 지방의회의 고유권한으로 지방의회의 의결을 통해서만 제정됨.
 - 조례는 일반인들에게 일정한 구속력을 가지는 규범이며 법적 성격을 가짐.
 - 조례는 당해 지방자치단체의 범위 내에서 적용되는 공간적 · 지역적 한계를 지니고 있음.
- 조례는 의원과 단체장이 발의할 수 있으나 최종적으로는 지방의회의 의결을 거쳐야만 성립됨.

2) 분야별 성과 평가

(1) 입법활동 성과평가 지표 구성

□ 입법활동 성과 평가를 위한 측정지표 설정

〈표 3-5〉 의정활동 성과 평가를 위한 측정지표

구분	활동	측정지표
입법활동	조례 제·개정 등 안건처리 실적	- 본회의 및 상임위원회별 조례 제·개정 실적 - 의원 1인당 연평균 조례안 처리건수 - 의원(위원회) 발의 조례안의 비율 - 의원(위원회) 및 단체장 발의 조례안 수정가결 비율 - 의원 1인당 연평균 동의·승인안 처리건수

- 지방의회는 조례를 제·개정하거나 폐지하는 최종적인 의결기관으로서 입법기능을 수행함. 이 과정에서 단체장이 제출한 조례안을 원안그대로 또는 수정해 통과시키거나, 직접 조례안 제출 등을 통해 영향력을 행사함.

- 지방의회의 입법기능에 대한 충실도를 측정하기 위해 의원 1인당 연평균 조례안 처리건수를 활용함.
- 단체장과 지방의회가 모두 조례안을 제안할 수 있다는 측면에서 양자는 경쟁적 관계에 있음을 감안할 때 누가 더 입법활동에 적극성을 보이고 있는가를 측정하기 위해 의원(위원회) 발의 조례안의 비율을 선정함.
- 특히 조례안의 심사과정에서 지방의회가 어느 정도 수정했는지를 측정함으로써 조례안에 대한 심의기능의 충실도를 파악하기 위해 의원(위원회) 및 단체장 발의 조례안의 수정가결 비율을 선정함.
- 동의·승인안 등은 직접적으로 조례와는 관련성이 없으나, 간접적인 측면에서 입법활동에 영향을 주는 활동으로 측정지표에 포함.

□ 조례의 제정 및 개정 활동

- 조례 제·개정활동은 지방의회 및 의원의 의정활동에 있어서 중요한 활동임.
- 조례 제·개정활동이 원활하게 이루어지기 위해서는 의원의 전문성과 다양하고 활발한 조례 제·개정 활동을 하여야 하고 특히 의원발의 건수가 많아야 하고 집행부가 발의한 조례안에 대한 합리적인 수정이 이루어져야 함.
- 조례 제·개정부문의 핵심성과평가지표들은 자주조례제정실적, 지방의회 조례발의실적, 조례안 심의시간 등임.

(2) 상주시의회 입법활동 현황 분석

□ 상주시의회 회의별 조례안 처리 현황

- 상주시의회는 2022년 6월 현재 24개 읍면동의 6개구 선거구 15명, 비례대표 2명으로 선출된 17명의 의원으로 구성
- 상주시의회는 본회의, 상임위원회, 예산결산특별위원회, 특별위원회, 행정사무감사 등으로 구성
- 집행기관의 부서별 업무 소관에 따라 상임위원회는 의회운영위원회, 총무위원회, 산업건설위원회로 구성

- 제8대 상주시의회의 본회의 및 상임위원회별 조례안 처리현황은 <표 3-6>와 같음

<표 3-6> 상주시의회 회의별 조례안 처리 현황(2018.7~2022.6)

(단위: 건)

회의 구분	본회의	상임위원회				합계
		의회운영위원회	총무위원회	산업건설위원회	소계	
조례안 제정	67	5	54	20	79	146
조례안 개정	171	21	132	59	212	383
조례안 폐지	4	-	2	1	3	7
조례안 부결	-	1	1	1	3	3
조례안 철회	-	-	-	2	2	2
합계	291	27	189	83	299	590

자료: 제8대 상주시의회 의정백서(2022); 상주시의회 내부자료

- 제8대 상주시의회 조례 발의 건수는 총 590건임.
- 전체적으로, 조례안 제정 79건, 개정 212건, 폐지 7건, 부결 3건, 철회 2건임.
- 위원회별 조례안 제정은 본회의 171건, 운영위원회 5건, 총무위원회 54건, 산업건설위원회 20건임.
- 조례안 개정은 본회의 67건, 운영위원회 21건, 총무위원회 132건, 산업건설위원회 59건임.
- 조례안 폐지는 본회의 4건이고, 총무위원회 2건, 산업건설위원회 1건임.
- 조례안 부결은 운영위원회, 총무위원회, 산업건설위원회 각각 1건씩 총 7건으로 나타남.
- 조례안 철회는 산업건설위원회 2건으로 나타남.

□ 상주시 의원 1인당 연평균 조례안 처리 현황

- 제8대 상주시의회가 처리한 조례안의 총 건수는 299건이 처리되어 의원 1인당 연평균 4.4건을 처리한 것으로 나타남.

〈표 3-7〉 조례안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제8대 의회(2018.7~2022.6)
총 처리건수	299
의원 1인당 연평균처리건수	4.4

자료: 제8대 상주시의회 의정백서(2022); 상주시의회 내부자료

□ 지방의회 조례안 가결 현황

- 제8대 상주시의회에서 가결된 전체 조례안 발의 건수는 원안이 264건(90.7%), 수정안은 27건(9.3%)로 나타남.

〈표 3-8〉 조례안 가결 현황

(단위: 건, %)

주체/처리별		제8대 의회(2018.7~2022.6)
의회	원안	62(88.6)
	수정	8(11.4)
	소계	70(100.0)
단체장	원안	202(91.4)
	수정	19(8.6)
	소계	221(100.0)
합계	원안	264(90.7)
	수정	27(9.3)
	소계	291(100.0)

자료: 제8대 상주시의회 의정백서(2022); 상주시의회 내부자료

- 의회에서 가결된 조례안은 70건 중 62건(88.6%)은 원안 가결되고, 8건(11.4%)은 수정 가결되어 원안 가결율이 더 높게 나타남.
- 집행부에서 제출한 조례안은 원안 202건(91.4%)은 원안 가결되고, 19건(8.6%)은 수정 가결되어 원안 가결율이 더 높게 나타남.
- 상주시의회가 조례안을 심의하는 과정에서 원안 그대로 무사통과시키는 경향이 높게 나타나 조례안의 일부를 변경하거나 수정을 통하여 의회의 심의기능을 강화할 필요가 있음.

□ 의원 1인당 연평균 동의·승인안 처리건수

- 의회의원의 동의·승인안은 일반적으로 단체장이 일정사항을 집행하기 전·후에 지방의회의 의결을 얻기 위해 제출하는 것이므로 단체장이 제출하게 되지만 의회의 권한으로 중요한 의미를 지님.
- 제8대 상주시의회의 총 동의·승인안은 15건이고, 의원 1인당 연평균 동의·승인 처리건수는 0.05건으로 조사됨.

〈표 3-9〉 동의·승인안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제8대 의회(2018.7~2022.6)
총 처리건수	15
의원 1인당 연평균처리건수	0.05

자료: 제8대 상주시의회 의정백서(2022); 상주시의회 내부자료

3) 타 지방의회와 입법활동 현황 비교

- 타 지방의회와 비교분석을 통하여 상주시의회의 조례안 처리 수준을 파악함.
- 상주시의회와 유사사례로서 기초자치단체인 영천시의회와 문경시의회를 조사 대상 집단으로 선정함.
- 영천시는 2022년 8월 현재 기준 인구 101,200명 수준의 도농복합도시임. 영천시의회는 12명의 의원으로 구성되어 있으며, 본회의와 상임위원회(의회운영위원회, 총무위원회, 산업건설위원회)를 두고 있음.
- 문경시는 2020년 기준 72,924명 수준의 도농복합도시임. 문경시의회는 10명의 의원으로 구성되어 있으며, 본회의와 상임위원회(의회운영위원회, 총무위원회, 산업건설위원회)를 두고 있음.

(I) 영천시의회의 사례

□ 영천시의회 회의별 조례안 처리 현황

- 제8대 영천시의회의 본회의 및 상임위원회별 조례안 처리현황은 다음과 같음
 - 제8대 영천시의회 조례 발의 건수는 총 513건임.
 - 전체적으로 보면, 조례안 제정 147건, 조례안 개정 362건, 조례안 폐지 4건임.

〈표 3-10〉 영천시의회 회의별 조례안 처리 현황(2018.7~2022.6)

(단위: 건)

회의 구분	본회의	상임위원회				합계
		의회운영위원회	총무위원회	산업건설위원회	소계	
조례안 제정	66	6	42	33	81	147
조례안 개정	179	14	113	56	183	362
조례안 폐지	2	-	1	1	2	4
조례안 부결	-	-	-	-	-	-
조례안 철회	-	-	-	-	-	-
합계	247	20	156	90	266	513

자료: 영천시의회 홈페이지(council.yc.go.kr/); 영천시의회 내부자료

- 조례안 제정은 본회의 66건, 운영위원회 6건, 총무위원회 42건, 산업건설위원회 33건임.
- 조례안 개정은 본회의 179건, 운영위원회 14건, 총무위원회 113건, 산업건설위원회 56건임.
- 조례안 폐지는 본회의 2건, 총무위원회와 산업건설위원회가 각각 1건으로 나타남.

□ 영천시의회 의원 1인당 연평균 조례안 처리 현황

- 제8대 영천시의회 처리한 조례안은 247건 처리됨.
- 의원 1인당 평균처리건수는 5.1건을 처리한 것으로 나타나 영천시의회의 조례안

처리 건수는 비교적 높은 수준으로 나타남.

〈표 3-11〉 조례안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제8대 의회(2018.7~2022.6)
총 처리건수	247
의원 1인당 평균처리건수	5.1

자료: 영천시의회 홈페이지(council.yc.go.kr/); 제8대 영천시의회 내부자료

□ 영천시의회 조례안 발의 현황

- 제8대 영천시의회와 집행부(단체장)의 조례안 발의 실적을 비교해 보면, 지방의회가 발의한 조례안 건수는 총 24건으로 전체 조례안의 9.7%로 나타남.
- 집행부가 발의한 건수는 223건으로 전체의 90.2%로 나타남.
- 영천시의회는 조례안 발의 수준은 의회보다는 집행부 중심으로 이루어지고 있어서 의회의 역할 강화가 필요함.

〈표 3-12〉 조례안 발의 현황

(단위: 건, %)

제안자	제8대 의회(2018.7~2022.6)
의회	24(9.7)
집행부(단체장)	223(90.2)
합계	247(100.0)

자료: 영천시의회 홈페이지(council.yc.go.kr/); 제8대 영천시의회 내부자료

□ 영천시의회 조례안 가결 현황

- 제8대 영천시의회에서 가결된 전체 조례안 발의 건수는 원안이 219건(88.7%), 수정안이 28건(11.3%)로 나타남.
- 의회에서 가결된 조례안은 24건 중 22건(88.3%)은 원안가결 되고, 2건(8.3%)은 수정 가결되어 원안 가결율이 더 높게 나타남.

- 집행부에서 제출한 조례안은 원안 197건(85.8%)은 원안가결 되고, 26건(11.7%)은 수정 가결되어 원안 가결율이 더 높게 나타남.

〈표 3-13〉 조례안 가결 현황

(단위: 건, %)

주체/처리별		제8대 의회(2018.7~2022.6)
의회	원안	22(91.7)
	수정	2(8.3)
	소계	24(100.0)
단체장	원안	197(88.3)
	수정	26(11.7)
	소계	223(100.0)
합계	원안	219(88.7)
	수정	28(11.3)
	소계	247(100.0)

자료: 영천시의회 홈페이지(council.yc.go.kr/); 제8대 영천시의회 내부자료

- 영천시의회가 조례안을 심의하는 과정에서 조례안의 일부를 변경하거나 수정을 가하는 등 심의기능이 중요함에도 불구하고 조례안을 원안 그대로 무사통과시키는 경향이 있음.

□ 영천시의원 1인당 연평균 동의·승인안 처리 현황

- 제8대 영천시의회 총 동의·승인안은 91건이고, 의원 1인당 연평균 처리건수는 7.58건으로 조사됨.

〈표 3-14〉 동의·승인안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제8대 의회(2018.7~2022.6)
총 처리건수	91
의원 1인당 연평균처리건수	7.58

자료: 영천시의회 홈페이지(council.yc.go.kr/); 제8대 영천시의회 내부자료

(2) 문경시의회 의 사례

□ 문경시의회 회의별 조례안 처리 현황

- 제8대 문경시의회 본회의 및 상임위원회별 조례 제·개정 및 폐지 건수는 다음과 같음.
 - 제8대 문경시의회 조례 발의 건수는 총 566건임.
 - 전체적으로 보면, 조례안 제정 194건, 조례안 개정 362건, 조례안 폐지 4건임.
 - 조례안 제정은 본회의 97건, 운영위원회 7건, 총무위원회 55건, 산업건설위원회 35건임.
 - 조례안 개정은 본회의 181건, 운영위원회 7건, 총무위원회 115건, 산업건설위원회 59건임.
 - 조례안 폐지는 본회의 2건, 총무위원회와 건설산업위원회가 각각 1건으로 나뉨.
 - 조례안 부결은 총무위원회 6건으로 나타남.

〈표 3-15〉 문경시의회 회의별 조례안 처리 현황(2018.7~2022.6)

(단위: 건)

회의 구분	본회의	상임위원회				합계
		의회운영위원회	총무위원회	산업건설위원회	소계	
조례안 제정	97	7	55	35	97	194
조례안 개정	181	7	115	59	181	362
조례안 폐지	2	-	1	1	2	4
조례안 부결	-	-	6	-	6	6
조례안 철회	-	-	-	-	-	-
합계	280	14	177	95	286	566

자료: 문경시의회 홈페이지(council.gbmg.go.kr/); 제8대 문경시의회 내부자료

□ 문경시의회 의원 1인당 연평균 조례안 처리 현황

- 제8대 문경시의회가 처리한 조례안은 280건임.
- 의원 1인당 평균처리건수는 2.8건으로 나타남.

〈표 3-16〉 조례안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제8대 의회(2018.7~2022.6)
총 처리건수	280
의원 1인당 평균처리건수	2.8

자료: 문경시의회 홈페이지(council.gbmg.go.kr/); 제8대 문경시의회 내부자료

□ 문경시의회 의원(위원회) 조례안 발의 현황

- 제8대 문경시의회와 집행부(단체장)의 조례안 발의 실적을 비교해 보면, 지방의회가 발의한 조례안 건수는 총 57건으로 전체 조례안의 19.9%로 나타남.
- 집행부가 발의한 건수는 229건으로 전체의 80.1%를 차지하고 있어 집행부의 발의건수가 지방의회보다 높은 수준으로 나타남.
- 문경시의 입법기능이 의회보다는 집행부 중심으로 이뤄지고 있음.

〈표 3-17〉 조례안 발의 현황

(단위: 건,%)

제안자	제8대 의회(2018.7~2022.6)
의회	57(19.9)
집행부(단체장)	229(80.1)
합계	286(100.0)

자료: 문경시의회 홈페이지(council.gbmg.go.kr/); 제8대 문경시의회 내부자료

□ 문경시의회 조례안 가결 현황

- 제8대 문경시의회에서 가결된 전체 조례안 발의 280건 중에 원안이 266건(95.0%), 수정안이 14건(5.0%)로 나타남.
- 의회에서 가결된 조례안은 54건 중 53건(98.1%)은 원안가결 되고, 1건(1.9%)은 수정 가결되어 원안 가결율이 매우 높게 나타남.
- 집행부에서 제출한 조례안은 213건(94.2%)이 원안가결 되고, 13건(5.8%)은 수정 가결되어 원안 가결율이 매우 높게 나타남.
- 문경시의회가 조례안을 심의하는 과정에서 대부분 원안 그대로 무사통과시켜 시의회의 심의기능을 약화시키고 있음.

〈표 3-18〉 조례안 가결 현황

(단위: 건, %)

주체/처리별		제8대 의회(2018.7~2022.6)
의회	원안	53(98.1)
	수정	1(1.9)
	소계	54(100.0)
단체장	원안	213(94.2)
	수정	13(5.8)
	소계	226(100.0)
합계	원안	266(95.0)
	수정	14(5.0)
	소계	280(100.0)

자료: 문경시의회 홈페이지(council.gbmg.go.kr/); 제8대 문경시의회 내부자료

□ 문경시의원 1인당 연평균 동의·승인안 처리 현황

- 제8대 문경시의회 의원 총 동의·승인안은 330건이고, 의원 1인당 연평균 처리건 수는 8.25건으로 조사됨.

〈표 3-19〉 동의·승인안 처리 현황

(단위: 건)

구분	제8대 의회(2018.7~2022.6)
총 처리건수	330
의원 1인당 연평균처리건수	8.25

자료: 문경시의회 홈페이지(council.gbmg.go.kr/); 제8대 문경시의회 내부자료

(3) 타 지방의회와 비교 분석

- 조례안 처리와 관련하여 조례안 제정은 상주시의회와 영천시의회는 차이가 없으나, 문경시의회는 비교적 높게 나타남. 조례안 개정 및 폐지는 3개 의회 모두 비슷한 수준으로 나타남.
- 조례안 발의와 관련하여 보면, 3개 의회 모두 집행부보다 낮은 수준을 보이고 있으나, 영천시의회는 다른 두 의회보다 조례안 발의가 저조함.

〈표 3-20〉 상주시의회, 영천시의회 및 문경시의회의 비교 분석

(단위: 건, %)

회의 구분			지방의회			
			상주시의회	영천시의회	문경시의회	전국
조례안 처리	조례안 제정		146	147	194	
	조례안 개정		383	362	362	
	조례안 폐지		3	4	4	
	조례안 부결		3	-	6	
	조례안 철회		2	-	-	
조례안 발의	의회		77	24	57	
	집행부		222	223	229	
조례안 가결	의회	원안	62	22	53	
		수정	8	2	1	
	집행부	원안	202	197	213	
		수정	19	26	13	
의원1인당 연평균 조례안 처리			4.4	5.1	2.8	
의원1인당 연평균 동의·승인안 처리			0.05	7.6	8.3	

- 조례안 가결과 관련하여 3개 의회 모두 원안 가결의 비율이 높게 나타남. 특히 상주시의회는 영천시의회와 문경시의회보다 수정 가결이 높게 나타남.
- 의원1인당 연평균 조례안 처리 결과를 보면, 전반적으로 큰 차이는 없지만 영천시의회, 상주시의회, 문경시의회 순으로 나타남.
- 의원1인당 연평균 동의·승인안은 영주시와 문경시가 비슷한 수준을 보이고 있으나, 상주시는 낮은 수준으로 나타남.

4) 상주시의회 조례의 종류와 내용

(I) 지방자치법상 조례의 종류와 내용

- 조례(條例)는 법령의 위임 여부에 따라 ‘위임조례’와 ‘자치조례(직권조례)’로, 조례제정의 재량여부에 따라 ‘필수조례’와 ‘임의조례’로, 주민과의 관계여부에 따라 ‘주민의 권리의무에 관한 조례’와 ‘지방자치단체의 내부조직이나 운영에 관한 조례’로 분류됨.

〈표 3-21〉 지방자치법상 조례제정 사항

법령구분	근거법령	내용
지방자치법	제4조의2제1항	자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 폐치분합
	제4조의2제4항	행정운영상 동리 설치
	제6조제1항	사무소 소재지 변경, 설정
	제15조제1항	조례 제개폐 청구인수
	제38조제1항	지방의회의원의 윤리강령 및 윤리실천규범
	제9조제2항	지방의회의 의결사항
	제42조제3항	지방의회, 위원회 출석·답변할 수 있는 공무원
	제44조제2항	정례회 운영에 관한 사항
	제56조제1항	지방의회 위원회의 설치
	제62조	위원회에 관한 그 밖의 사항
	제66조의제3제2항	의안에 대한 비용추계 등에 관한 사항
	제90조	의회사무기구의 설치 및 구성
	제91조제1항	의회의 사무직원 정수
	제104조	사무의 위임, 위탁
	제105조	소속직원의 임면권
	제113조~제116조 2	직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관, 자문기관 등의 설치
	제124조제4항·제5항	지방채무이행, 채권관리
	제139조제1항	사용료, 수수료, 분담금 징수에 관한 사항
	제139조제2항	사용료, 분담금 포탈자에 대한 과태료
	제142조제2항	재산의 보유, 자금의 적립 및 기금의 설치
	제144조제2항	공공시설의 설치
지방자치법 시행령	제32조	조례·규칙의 공포에 관한 사항
	제33조제1항	지방의회의원의 일비와 여비지급에 관한 사항
	제83조1항	검사위원의 실비변상에 관한 사항

- 지방자치법상 조례 제정 사항을 토대로 조례의 종류를 5가지로 규정함.
(김동훈, 1995)
 - 주민의 권리를 제한하거나 의무를 과하는 조례 (벌칙에 관한 조례, 과태료에 관한 조례 등)
 - 지방자치단체의 내부조직이나 일반적 사무 처리에 관한 조례 (시·군 및 구·읍·면사무소의 소재지에 관한 조례, 리·동의 명칭과 구역에 관한 조례 등)
 - 주민의 재정 및 부담에 관한 조례 (지방세의 부과·징수에 관한 조례, 사용료·수수료·분담금의 징수에 관한 조례 등)
 - 공공시설의 설치·관리를 위한 조례 (수도의 설치·관리에 관한 조례, 하수도의 설치·관리에 관한 조례 등)
 - 기타 행정내용에 관한 조례 (지방문화재의 지정·관리·보존에 관한 조례, 장학금 대여에 관한 조례 등)

(2) 상주시의회의 조례의 종류와 내용

〈표 3-22〉 상주시의회 조례의 종류

(단위: 건, %)

조례의 종류	건수
주민의 권리를 제한하거나 의무를 과하는 조례	37(15.0)
지방자치단체의 내부조직이나 일반적 사무처리에 관한 조례	64(25.9)
주민의 재정 부담에 관한 조례	28(11.3)
공공시설의 설치·관리를 위한 조례	75(30.4)
기타 행정내용에 관한 조례	43(17.4)
합계	247(100.0)

- 상주시의회 조례의 종류는 크게 공공시설의 설치·관리를 위한 조례, 지방자치단체의 내부조직이나 일반적 사무처리에 관한 조례, 기타 행정내용에 관한 조례, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 과하는 조례, 주민의 재정 및 부담에

관한 조례 등의 순으로 나타남.

- 공공시설의 설치·관리를 위한 조례는 ‘상주시 시민운동장 관리 및 사용조례’ 등 75건이 있음.
 - 지방자치단체의 내부조직이나 일반적 사무처리에 관한 조례는 ‘상주시 읍면동의 명칭과 구역 등에 관한 조례’ 등 64건이 있음.
 - 주민의 권리를 제한하거나 의무를 과하는 조례는 ‘상주시 지역보건법 위반자에 대한 과태료 부과·징수 조례’ 등 73건이 있음.
 - 주민의 재정 및 부담에 관한 조례는 ‘주민의 시세 징수 조례’ 등 28건이 있음.
 - 기타 행정내용에 관한 조례는 ‘상주시 향교·서원의 활성화 사업 지원 조례’ 등 43건이 있음.
- 상주시의회는 주민의 권리 의무와 관련되는 조례나 주민의 재정 부담에 관련한 조례보다는 공공시설의 설치 및 관리와 관련된 조례나 지방자치단체 행정 관리에 관한 조례에 보다 집중하고 있음.

6) 상주시의회의 지역특성 반영 조례

(1) 상주시의회의 지역특성 반영 조례의 의미

- 현재 상주시의회 조례가 상주지역의 특성을 어느 정도 반영하는지를 분석함으로써 주민대표기능을 파악함.
- 지방의회 조례가 상주지역 특성을 얼마나 담아내느냐에 따라 향후 상주지역발전에 많은 영향을 미칠 수 있음.
- 상주지역은 유구한 역사와 빛나는 문화, 도시와 농촌이 공생하며, 사회적 약자를 보호하기 위한 복지사회 구현을 토대로 균형 잡힌 지역발전을 도모함.

〈표 3-23〉 상주지역 특성 반영 조례안

조례 성격	주요 내용
역사와 전통, 지역문화의 활성화 조례	▲상주시 화령전승기념관 관리 및 운영 조례 일부개정조례안 ▲상주시 상주박물관 관리 및 운영조례 일부개정조례안 ▲상주시 우복동 학당 관리 및 운영조례안 ▲상주시 향교·서원의 활성화 사업 지원 조례안 ▲상주시 승천원 설치 및 사용조례 일부개정조례안 ▲상주시 한복입기 활성화 지원 조례안(의원 발의) ▲상주시 성주봉자연휴양림 시설사용료 징수조례 일부개정조례안 ▲상주시 경상감영공원 관리 및 운영 조례안 ▲상주시 낙동강 자전거이야기촌 관리 및 운영 조례안 ▲상주문화예술회관 건립 및 사업 보상업무 협약 체결 동의안 ▲한복진흥원 운영 및 지원에 관한 조례안 ▲상주시 문화원 지원 및 육성에 관한 조례안 ▲상주시 낙동강역 이야기관 관리 및 운영 조례 일부개정조례안
농업도시로서 지역경쟁력 제고 조례	▲상주시 양봉산업 육성 및 지원 조례안 ▲상주시 농작물 병해충예찰·방제단 구성 및 운영 조례 일부개정조례안 ▲상주시 농기계 임대사업 운영조례 일부개정조례안 ▲상주시 농산물종합가공지원실 관리 및 운영조례 일부개정조례안 ▲상주시 농기계 임대사업 운영조례 일부개정조례안 ▲상주시 농산물종합가공지원실 관리 및 운영 조례안 ▲상주시 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 기본조례 일부개정조례안 ▲상주시 친환경 농업 육성 및 지원 조례 일부개정조례안
미래세대 지원정책을 위한 조례	▲상주시 학교 밖 청소년 지원 조례안 ▲상주시 유청소년 승마교육센터 관리 및 운영 조례안 ▲상주시 청소년상담복지센터 운영 조례안 ▲상주시 청소년수련관 관리·운영조례 일부개정조례안 ▲상주시의회 청소년의회 구성 및 운영 조례안(의원 발의), 상주시 청년조례안(의원 발의)
사회적 약자를 위한 복지정책 조례	▲상주시 긴급복지지원에 관한 조례 일부개정조례안(의원 발의) ▲상주시 양성평등 기본조례 일부개정조례안 ▲상주시 위기가구 신고 포상에 관한 조례안(의원 발의) ▲상주시 노인복지기금 설치 및 운용에 관한 조례 일부개정조례안 ▲상주시 장애인 문화예술 활동 지원 조례안 ▲상주시 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례안 ▲상주시 고령운전자 교통사고 예방에 관한 조례안 ▲상주시 성별영향분석평가 조례 일부개정조례안 ▲상주시 양성평등 기본조례 일부개정조례안 ▲장애인등급제 개편 사항 반영을 위한 5개의 조례 일부개정에 관한 조례안
소상공인 등을 지원하기 위한 조례	▲상주시 골목형상점가 지정에 관한 조례안 ▲상주시 소상공인 지원에 관한 조례 일부개정조례안(의원 발의) ▲상주시 기업 투자유치 촉진 조례 일부개정조례안 ▲상주한방일반산업단지 활성화 지원 조례안 ▲상주시 전통시장 및 상점가 육성에 관한 조례안

(2) 상주시 지역특성 반영 조례안 분석

- 상주시의회와 집행부는 상주지역과 관련한 역사와 다양한 전통문화를 육성하기 위한 조례에 많은 관심을 보이고 있음.
 - 상주시의회는 ‘화령 전승기념관 조례’, ‘우북동 학당관리 조례’, ‘향교·서원 활성화 조례’ 등 상주시의 역사와 문화도시로서 특성을 반영함.
 - 특히 상주시 한복입기 활성화 지원 조례(의원 발의)는 상주시의 독특한 전통문화를 반영하는 것으로 의미가 있음.
- 상주시는 토양이 풍부하고 물과 공기가 맑고 깨끗하여 삼백(쌀, 누에고치, 꽃감)의 고장으로 명성이 높은 곳임.
 - 상주시의회는 ‘상주시 농작물 병해충예찰·방제단 구성 및 운영 조례’와 ‘상주시 친환경농업 육성 및 지원 조례’를 통하여 양질의 농산물을 생산하고 가공하기 위한 조례안에 관심이 깊음.
- 상주시의회는 ‘미래세대를 지원하고 육성하기 위한 조례안’에 많은 관심을 가지고 있음.
 - 상주시의회가 ‘상주시의회 구성 및 운영 조례’와 ‘상주시 청년 조례’ 등을 발의한 것은 미래세대에 대한 관심과 지원책으로 중요한 의미를 지님.
- 상주시의회가 여성, 노년층, 장애인 등 사회적 약자를 위하여 의회와 집행부가 어떤 종류의 조례안을 제출하고 발의하는지를 알아보는 것은 지역사회 복지 구현과 깊은 관련성을 지님.
 - 조례의 주요내용은 사회복지 등 사회적으로 관심이 많이 집중되는 복지제도에 대한 조례가 대부분을 차지하고 있음.
 - ‘노인복지기금 설치 및 운영 조례’, ‘고령운전자 교통사고 예방 조례’ 등은 노령사회를 대비하기 위한 것으로 시대적·사회적 흐름을 반영함.
 - 시의원이 발의한 ‘상주시 긴급복지지원에 관한 조례’와 ‘상주시 위기가구 신고 포상에 관한 조례’가 있음.
- 지역경제가 낙후된 상주 경제를 살리기 위한 다양한 형태의 조례가 제정됨
 - 상주시의회는 ‘골목상권 지정을 위한 조례안’, ‘소상공인 지원 조례안’, ‘기업투자 유치 조례안’, ‘전통시장 활성화를 지원하기 위한 조례안’에 중점을 둬.

7) 상주시의회 조례제 · 개정의 문제점 도출

(1) 시의회의 입법기능 취약

- 상주시의회와 집행부(단체장)의 조례안 발의 실적을 비교해 보면, 지방의회는 77건(25.8%)/ 집행부는 222건(74.2%)으로 나타나 입법기능이 의회보다는 집행부 중심으로 이뤄지고 있음.
- 가결된 조례안을 보면, 시의회는 70건 중 원안가결 62건(88.6%), 수정가결 8건(11.4%)은 이고, 집행부에서 제출한 조례안은 원안가결 202건(91.4%) 중에 수정가결 19건(8.6%)으로 나타나 원안 가결율이 매우 높음.
- 상주시의회가 조례안을 심의하는 과정에서 조례안의 일부를 변경하거나 수정을 통하여 의회의 심의기능을 강화하기 보다는 원안 그대로 무사통과시키는 경향이 높게 나타남.
- 제8대 상주시의회 조례안 590건의 처리에 부결 및 철회는 5건(0.85%)로 저조하게 나타남. 부결 및 철회 건수가 많지 않은 것은 의회가 집행부를 견제하는 것이 미흡한 것으로 판단됨.
- 의원1인당 연평균 동의·승인안 처리안은 0.05%로 매우 저조한 실적을 보임
- 동의·승인안 처리는 조례는 아니지만 의회의 중요한 역할임.

(2) 주민주권 실현을 위한 조례 발굴 저조

- 제8대 상주시의회의 경우 집행부에 비해 조례발의 건수가 매우 저조한 것으로 나타남.
- 의회가 주민복지 실현을 위하여 주민들에게 정보를 공유하고 상시 토론의 장을 마련하지 못하고 있으며, 지역의 주요 정책이슈들을 발굴하고 조례안으로 발전시키지 못함.
- 상임위원회별 연구모임이 부족하고 의회를 지원할 수 있는 전문가 및 자문 그룹이 부족한 실정임.

(3) 재원확보에 대한 논의 부족

- 의원발의 조례가 역사·문화 및 사회복지 등에 집중되고 있는데 이에 따른 예산이 수반됨.
- 현실적으로 대부분 지방자치단체는 많은 채무를 부담하고 있는 실정임.
- 사회복지 관련 조례안의 내용은 기본적으로 추가비용이 없거나 있어도 소액의 금액으로 이루어질 수 있다는 설정 하에서 제·개정이 이루어지고 있음.
- 복지 관련센터나 기금의 조성은 기본적으로 재정이 확보되어야 하는 내용으로 이에 대한 재원의 문제를 좀 더 심도 있게 고려해야 함.
- 지방자치단체의 경우 추계비용서의 첨부를 통하여 구체적으로 소요되는 액수와 그 결과에 대한 상관관계를 요구하고 있음.
- 지방의회는 국회와는 달리 조례안을 제정함에 있어 이러한 제한이 없으므로 재원 확보에 대한 논의가 필요함.

(4) 비실효적이며 소극적인 조례제정의 문제

- 자치법규는 법령의 범위 안에서 제정되어 실효적으로 운영되어야 하는 내용을 담고 있어야 하며, 법령에서 규정한 선언적 내용의 구체화작업을 동반하여야 구체적 법규의 의미를 가질 수 있음.
- 특히 복지와 관련된 조례의 경우 법률에 규정된 목적을 확인하는 수준이며, 조례의 주요내용이 계획수립이나 위원회 등을 규정하고 있는 내용을 제외하고 나면 선언적 규정에 지나지 않거나 권고적 규정으로서 법규로서의 실효성이 낮은 조례가 있음.
- 조례가 보다 실효적이며, 실효성을 확보하기 위해서는 사업과 내용에 대한 구체적 내용을 포함하고 있어야 할 것이며, 구체화를 위해서는 집행부와의 상호 협의를 통한 조정과정이 필연적으로 이어져야 함.

2) 예·결산심의 분야

□ 예·결산에 관한 이론적 논의

● 지방정부의 예산과정

- 예산과정(budget process)은 예산안의 편성, 예산심의, 예산집행, 결산 및 결산 승인 등 4단계로 이루어짐(〈그림 3-1〉).
- 이러한 예산과정은 복잡한 정치 과정으로 다양한 참여자들(지방자치단체의 장, 예산담당 관료와 각 부서 공무원, 지방의회 의원, 정당, 이해관계집단, 지역주민 등)이 직·간접으로 개입함.
- 예산과정은 3년의 기간이 소요되며, 주기적·반복적으로 이루어지고, 상호의 존적임(〈표 3-1〉 참조).
- 예산과정은 행정부(집행부)와 입법부(의회)가 기능분립을 통해 상호견제와 조화를 통해 성립하도록 분명히 정립, 즉 예산의 편성 및 집행권은 행정부(집행부), 예산심의·의결권과 결산 심사·승인권은 입법부(의회)에 있음(〈그림 3-1〉 참조). 이처럼 예산과정에서 행정부(집행부)와 입법부(의회)의 기능분립은 예산 운영과정에서 재원이 낭비되지 않고 건전하고 효율적으로 집행하도록 하는 책임성과 민주성을 실현하는 데 있음.

〈그림 3-1〉 예산과정과 주체

예산편성	⇒	예산심의	⇒	예산집행	⇒	결산/결산 승인
집행부		지방의회		집행부		지방의회

〈표 3-24〉 예산주기의 국면

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
2022년도 예산 (Cycle 1)	편성/심의	집행	결산		
2023년도 예산 (Cycle 2)		편성/심의	집행	결산	
2024년도 예산 (Cycle 3)			편성/심의	집행	결산

● 예산심의의 의의 및 과정

- 예산심의는 지방의회가 지방자치단체의 1년간의 지역 살림을 투자 효과와 우선 순위에 따라 적절히 편성되었는가를 심의하고 의결하는 것으로서 지방의회의 가장 주요한 권한 중의 하나임. 또한, 예산심의는 집행부가 편성한 예산안을 지방의회가 심사 및 의결하는 정치적 과정으로 지방자치단체의 재정 활동을 사전에 심의·조정하는 즉, 지방의회가 집행기관에 대해 사전에 재정통제 또는 감독하는 제도임.
- 지방의회의 예산심의 기능은 매우 다양하나 요약하면 다음과 같음(최근열, 1998 : 127-128). 첫째, 사업수준 및 예산총액의 결정; 지방의회의 예산심의에 있어서 정책형성기능은 사업수준 및 예산총액의 결정이라는 두 가지 측면이 있음. 먼저 지방정부의 사업수준은 일반적으로 지방의회의 예산심의와 함께 확정됨. 그러나 예산 가운데 상당 부분은 법률에 따라서 결정되고 사업계획은 집행기관에서 확정되나 이러한 경우에도 사업에 필요한 예산이 예산심의를 통하여 최종적으로 승인됨으로 형식으로는 이때 사업수준이 확정된다고 할 수 있음. 다음 지방정부의 예산총액 결정은 일차적으로 집행기관에서 결정되나 최종적으로는 지방의회의 예산심의와 의결을 거침으로써 확정됨. 둘째, 지역주민의 요구나 가치의 통합; 지방의회의 예산심의는 집행기관이 제안한 예산 내용은 단순히 검토하고 조정하는데 그치지 않고 주민의 요구나 가치를 조정·통합하는 역할을 수행함. 셋째, 집행기관에 대한 감독·통제; 국가마다 정도상의 차이는 있지만, 지방의회의 예산심을 통하여 집행기관이 시행하고자 하는 사업계획의 검토과정에서 집행부를 통제함. 특히 우리나라와 같이 기관대립형 정부 구성 형태를 취하고 있는 경우 지방의회의 예산심을 통하여 집행기관의 행정에 대한 통제·감독 기능을 수행함. 이러한 기능은 구체적으로 정책질의, 문제점 지적, 계수조정, 조정된 예산액의 예산 배분 등 일련의 예산심의 과정을 통하여 이루어짐.
- 지방의회의 예산심의에 영향을 미치는 요인은 다양하나 일반적인 영향요인은 다음과 같음(최근열, 1998 : 128-129). 첫째, 지방의원의 전문성; 예산심의에 있어서 지방의원이 전문지식과 정보를 많이 가지고 있을수록 예산심의는 전문화될 수 있음. 이를 위해서는 의원 각자 학력이나 해당 분야의 직업적 배경도 중요하지만, 의원들의 재선율이 높고 상임위원회 간 이동성도 적어야

- 함. 둘째, 지방의원의 성향: 지방의원의 가치관·신념·성향 등에 따라 예산심의가 달라짐. 예를 들어 지방의원의 가치관이 합리적인가 정치적인가 또는 소비 지향적인가 또는 저축 지향적인가에 따라 달라지는데 일반적으로 지방의원이 가치관이 합리적이고 저축 지향적이면 예산심의가 엄격하게 이루어짐.
- 셋째, 지방의회의 운영 방식: 지방의회의 운영이 의원 전체가 참여하는 본회의 중심이나 소수의원별로 구성되는 위원회 중심이냐에 따라 예산심의가 달라짐. 또한, 의회 내에 예산심의를 전담하기 위한 위원회가 상설되어 있느냐 임시적이냐에 따라 달라짐. 일반적으로 지방의회 운영이 위원회 중심이면서 예산심의를 전담하는 상설위원회가 구성되어 있으면 예산심의가 엄격하게 이루어짐.
- 넷째, 기타 제도적 요인: 지방정부의 예산 내용 가운데 계속비, 채무 부담행위, 법정경비 등이 차지하는 비중이 높을수록 예산심의에 제약을 받음. 또한, 목적세가 많거나 각종 특별기금이나 특별회계가 많은 경우에도 그만큼 예산심의가 제약됨. 그리고 법적으로 규정된 지방의회의 예산심의권이 소극적 권한이냐 적극적 권한이냐에 따라서도 예산심의가 달라짐.
- 지방의회의 예산안 심의 절차는 <표 3-25>와 같음. 즉, 기초 자치단체장은 회계연도마다 예산안 및 기금운용계획안(이하 “예산안”이라 한다)을 편성하여 회계연도 개시 40일 전(11월 21일)까지 의회에 제출하여야 하며, 예산안이 제출되면 본회의에 보고하고, 소관별 상임위원회에 회부하여 예비심사를 거치도록 하고, 이 경우 예산안에 대하여 본회의에서 단체장의 시정연설과 기획예산담당관의 제안설명을 하며, 의장이 상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 의장이 심사기간을 지정한 경우 소관별 상임위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 예산결산특별위원회에 바로 회부 가능함. 예산안의 상임위원회 심사는 일반 안건심사와 비슷하나 위원회의 최종적인 심사가 아닌 예산결산특별위원회 심사에 앞선 예비심사의 성격을 지님. 따라서 상임위원회 예비심사는 예산결산특별위원회를 구속하지 않으나 예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사내용을 존중하여야 함. 의장은 예산결산특별위원회의 심사가 끝난 후 이를 본회의에 부의하여 심의하며, 특히 본예산안의 경우 예산안 법정처리기한인 회계연도 개시 10일 전(12월 21일)까지 의결하여야 함. 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새로운 비용 항목을 설치할 수 없음(지방자치법 제142조 제2항). 의장은 예산안이 의결된 때에는 3일

이내에 이를 자치단체장에게 이송하여야 하며, 자치단체장은 지체없이 시도 지사에 보고하고 공시하여야 함. 다만, 지방자치단체장은 지방의회 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되는 경우와 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비, 비상 재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비를 줄이는 의결을 할 경우 의결을 이송받은 날로부터 20일 이내에 재의 요구를 할 수 있음(지방자치법 제121조). 이 경우 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정됨.

〈표 3-25〉 지방의회의 예산심의 절차

예산안의 처리절차	내 용
① 예산안의 제출 (단체장) ↓	○ 본예산: 회계연도 개시 40일 전(시·군·구) ○ 추가경정예산: 필요시
② 예산안의 접수 ↓	○ 의회사무국(과) ○ 의장에게 보고
③ 본회의 제안설명 ↓	○ 예산안 제출에 따른 지방자치단체장의 시정연설 및 기획예산담당관의 제안설명
④ 상임위원회 예비심사 ↓	○ 소관 실국(실과)별 제안설명과 전문위원의 검토 보고 ○ 질의 답변(자료제출 요구 등) ○ 부서별 예산안의 심사토론 및 삭감조정
⑤ 의장에게 보고 ↓	○ 소관 상임위원회에서 예비심사 결과 보고
⑥ 예산결산특별위원회 종합심사 ↓	○ 실국(실과)별 제안설명 및 전문위원의 검토 보고 ○ 종합정책질의 및 심사 ○ 예산안에 대한 계수조정(계수조정소위원회)
⑦ 본회의 상정 및 의결(예산확정) ↓	○ 예결위원장 지명위원의 종합심사결과 보고 ○ 찬반·토론, 표결 및 의결 ○ 회계연도 개시 10일 전(시·군·자치구) 결정
⑧ 결과처리	○ 의결 후 3일 이내에 자치단체장에게 이송 ○ 자치단체장은 이송받은 예산을 지체없이 시·도지사에게 보고 후 그 내용을 공시

● 결산 심의의 의의 및 과정

- 결산은 예산과정의 마지막 단계로 1회계연도의 세입세출예산의 집행실적을 확정된 계수로 표시하는 행위임. 지방자치단체 결산은 세입예산, 징수, 수납, 세출예산, 예산 배정 및 원인행위, 지출 등 예산의 집행내용을 기록하는 예산회계 결산(세입세출결산)과 발생주의 회계 원리에 따라 자산·부채, 수익·비용 등을 기록 보고하는 재무회계 결산(재무제표)으로 이원화되어 있음.
- 결산 심사·승인은 심의·의결된 예산대로 즉 지방의회의 의도대로 예산을 집행하였는가를 규명하는 사후적 재정 감독수단임.
- 결산은 예산과의 괴리 정도, 재정운영성과 등을 체계적으로 분석할 수 있고 그 결과를 다음연도의 예산편성과 재정운영에 환류하는 데 의의가 있음.
- 결산 심사 및 승인 절차는 <표 3-26>과 같음.

<표 3-26> 지방의회의 결산 심사 및 승인 절차

결산안의 처리절차	내 용
① 결산서의 제출 ↓	○ 단체장은 출납 폐쇄 후 80일 이내 결산서를 작성하여 결산 감사위원의 의견서를 첨부하여 다음 회계연도 5월 31일까지 지방의회 제출
② 결산서의 접수 ↓	○ 의회사무국(과) ○ 의장에게 보고
③ 소관 상임위원회 ↓	○ 예비심사 성격으로 소관 실국(실과)장이 내용 설명 후 질의 답변 ○ 예산이 의회승인대로 적법하게 집행 여부 확인
④ 예산결산특별위원회 ↓	○ 상임위원회에서 예비 심사한 결산안에 대하여 종합심사
⑤ 본회의 상정 및 의결 (결산 확정) ↓	○ 재적의원 과반수 출석, 출석의원 과반수 의결로 결산 승인
⑥ 결과처리	○ 단체장은 결산 승인 후 5일 이내 시·도지사에게 보고하고 그 내용을 고시함

- 결산 심사 및 결산의 승인은 지방자치단체가 결산 감사위원의 의견서를 첨부하여 제출한(다음 회계연도 5월 31일까지 지방의회에 제출) 결산서를 지방의회에서 제1차 정례회 회기 내에 처리(의결)함으로써 이루어짐(지방회계법시행령 제10조 제1항 및 지방자치법 시행령 제82조).
- 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 함(지방자치법 제150조 제1항).
- 지방자치단체의 장은 지방의회 결산 승인을 받으면 5일 이내에 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 함(지방자치법 제150조 제2항).

□ 예·결산 심의 관련 현황(실적)

● 예산안 수정 활동

- 제8대 상주시의회에서 예산안(기금운용계획안 포함) 심의는 본예산안 4회, 추가경정예산안 12회 등 총 16회를 이행함.(〈표 3-27〉 참조)
- 먼저 본예산안 심의 시 수정 활동을 살펴보면, 4차례 모두 일반회계 세입예산, 특별회계(세입예산, 세출예산), 기금운용계획안은 상주시 제출 원안 가결하였으며, 다만, 일반회계 세출예산 중 일부 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금¹⁾에 증액하는 수정 가결함. 4차례 본예산안 수정 활동 정도는 건수 및 금액 면에서 2021년도 본예산안에서 가장 많았으며, 2022년도 본예산안이 가장 적었음.
- 추가경정예산안 심의 시 수정 활동을 보면, 총 12회 중 5회는 전혀 수정 없이 상주시 제출 원안 가결하였으며, 7회는 일반회계 세출예산만 수정가결하고 나머지는 상주시 제출 원안 가결함. 즉, 일반회계 세출예산 중 일부를 삭감

1) 기획예산담당관 소관 내부유보금은 일반회계 세출예산에서 삭감한 금액을 세입예산과 일치시키기 위하여 증액한 금액으로 추가경정예산에 반영하여 활용할 수 있으나 연말까지 사용하지 못하면 이월하지 못하고 불용액으로 처리함.

하여 동일 금액을 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하거나, 삭감한 금액 중 일부 사업에 증액(2018년도 제2회 추가경정예산안) 또는 신규사업(2019년도 제2회 추가경정예산안)에 배정하고 나머지 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하였으며, 또한 삭감한 금액 전액을 다른 사업에 증액(2021년도 제3회 추가경정예산안)하거나 신규사업에(2020년도 제1회 추가경정예산안) 배정하기도 함.

- 12차례 추가경정예산안의 수정 활동 정도는 건수 및 금액 면에서 2019년도 제1회 추가경정예산안에서 가장 많았으나 수정 활동 내용 면에서 보면 2019년 제2회 추가경정예산안에서 가장 바람직함.

〈표 3-27〉 제8대 상주시의회의 예산안 심의 시 수정 정도 및 내역

구분	예산안 수정 정도 및 내역
2019년도 본예산안	- 일반회계 세출예산 중 시정발전전략홍보 등 총 22건에서 24억 8,721만 원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하는 수정가결
2020년도 본예산안	- 일반회계 세출예산 중 브랜드 슬로건 디자인 개발 용역 등 총 39건에서 16억 1,642만 5,000원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하는 수정가결
2021년도 본예산안	- 일반회계 세출예산 중 “시정주요업무추진” 등 총 45건에서 109억 4,736만 원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하는 수정가결
2022년도 본예산안	- 일반회계 세출예산 중 상주 예술촌 제조작업 인부임 등 6건 5억 7,146만 7,000원 삭감하여 기획예산담당관실 내부유보금으로 증액하는 수정가결
2018년도 제2회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산안 중 한방산업 고도화를 위한 연구용역 등 4건에서 1억 2,250만 원을 삭감하여 보건소 소관 출산장려금 지원에서 1억 원을 증액하고 나머지 기획예산담당관실 내부보유금에 2,250만 원을 증액하는 수정가결
2018년도 제3회 추가경정예산안	- 상주시 제출 원안 가결
2019년도 제1회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산 중 본회의장 전동 연설대 구입 등 총 34건에서 55억 2,107만 9,000원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하는 수정가결
2019년도 제2회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산 중 지방문화원 사업비 지원 등 총 19건에서 7억 8,028만 9천 원을 삭감하여, 상주시 노인회관 신축 기본 및 실시설계 용역비 2억 1,300만 원을 신규 편성하고 나머지 총 5억 6,728만 9천 원을 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하는 수정가결
2019년도 제3회 추가경정예산안	- 상주시 제출 원안 가결
2020년도 제1회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산 중 경제기업과 소관 소상공인 카드수수료 지원사업비 8억 154만 원을 기존 기타보상금 통계 목에서 삭감 후 공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비로 동일 금액을 신규로 편성하는 수정가결
2020년도 제2회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산 중 궁중문화축전 예산 등 4건 3억 5,000만 원 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금으로 증액하는 수정가결
2020년도 제3회 추가경정예산안	- 상주시 제출 원안 가결
2021년도 제1회 추가경정예산안	- 상주시 제출 원안 가결
2021년도 제2회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산 중 전임 옴부즈맨 퇴직금 등 3건 8억 5,950만 원을 삭감하여 기획예산담당관 소관 내부유보금으로 증액하는 수정가결
2021년도 제3회 추가경정예산안	- 일반회계 세출예산 중 예비비에서 1,455만 원 삭감하여 지역특화 작목 신기술 보급 및 소득작목 개발에 1,455만 원 증액하는 수정가결
2022년도 제1회 추가경정예산안	- 상주시 제출 원안 가결

자료: 상주시의회 제8대 회의록

- 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의와의 관계
 - 예산심의의 축은 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사임. 상임위원회 예비심사는 예산결산특별위원회의 종합심사를 구속하지 않으나 예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사내용을 존중하도록 하고 있음.
 - 제8대 상주시의회의 예산안 심사 시 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의와의 관계 측면에서 심사 내역을 살펴보면 다음과 같음(〈표 3-5〉 참조))
 - 먼저 본예산안 심사 시 상임위원회와 예산결산특별위원회와의 관계를 보면 4회 모두 수정 건수 및 금액 측면에서 상임위원회보다 예산결산특별위원회에서 줄어졌으며, 그 중 2020년도 본예산안에서 가장 많이 줄어졌었으며, 2022년도 본예산안에서 가장 적게 줄어졌음. 또한, 예산결산특별위원회와 본회의와의 관계를 보면, 4회 모두 동일하게 심의의결함.
 - 다음 추가경정예산안 심사 시 상임위원회와 예산결산특별위원회와의 관계를 보면, 총 12회 중 4회는 동일하게 심의의결하였으며, 4회(2019년도 제1회, 제2회 추경; 2020년도 제2회 추가경정예산안, 2021년도 제1회 추가경정예산안)는 수정 건수 및 금액 측면에서 상임위원회보다 예산결산특별위원회에서 줄어졌으나 3회(2018년 제2회 추가경정예산안, 2021년도 제2회, 제3회 추가경정예산안)는 예산결산특별위원회가 상임위원회보다 증가 하였으며, 예산결산특별위원회가 상임위원회보다 건수는 축소되었으나 금액은 증가 경우가 1회(2020년도 제1회 추가경정예산안)였음. 또한, 예산결산특별위원회와 본회의와의 관계를 보면, 12회 중 11회가 동일하게 심의의결하였으나 2019년도 제1회 추가경정예산안의 경우 본회의에서 예산결산특별위원회 안의 수정예산으로 경천대 공중화장실 설치와 경천대 공중화장실 설치사업의 부대비 7,000만원을 추가 감액함.

〈표 3-28〉 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의의 관계

구 분	상임위원회와 예산결산위원회 및 본회의와의 예산안 심사 내역
2019년도 본예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설) 심사에서 일반회계 세출예산 중 시정 발전전략홍보 등 22건에 28억 560만 원을 삭감하여 기획예산담당관실 내부유보금으로 증액시켰으나 예산결산특별위원회에서 시정 발전전략홍보 등 총 22건에서 24억 8,721만 원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액함 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2020년도 본예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설) 심사에서 일반회계 세출예산 중 브랜드 슬로건 디자인 개발 용역 등 68건에 61억 6,860만 3,000원을 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하였으나 예산결산특별위원회에서 브랜드 슬로건 디자인 개발 용역 등 39건에 16억 1,642만 5,000원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2021년도 본예산안	- 상임위원회(의회 운영, 총무, 산업건설) 심사에서 의정발전유공자 표창패 제작 등 49건 142억 5,138만 원 삭감하여 기획예산담당관실 내부유보금으로 증액시켰으나 예산결산위원회에서 시정 주요 업무추진 등 총 45건에서 109억 4,736만 원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2022년도 본예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설) 심사에서 일반회계 세출예산 중 세계 유교문화축전 개최지원 등 6건 7억 6,585만 원 삭감하여 기획예산담당관실 내부유보금으로 증액시켰으나, 예산결산특별위원회에서 상주 예술촌 제초작업 인부임 등 6건 5억 7,146만 7,000원 삭감하여 기획예산담당관실 내부유보금으로 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2018년도 제2회 추가경정예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설)에서는 일반회계 세출예산 중 치매 노인후견인 활동 지원비 등 2건에서 총 350만 원 삭감하고 기획예산담당관 소관 내부보유금에 350만 원을 증액하였으나 예산결산특별위원회에서는 한방산업 고도화를 위한 연구용역 등 4건에서 1억 2,250만 원을 삭감하여 출산장려금 지원에 1억 원을 증액하고 나머지 2,250만 원을 기획예산담당관실 소관 내부보유금에 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2018년도 제3회 추가경정예산안	- 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 모두 상주시 제출 원안 가결

구 분	상임위원회와 예산결산위원회 및 본회의와의 예산안 심사 내역
2019년도 제1회 추가경정예산안	- 상임위원회(의회 운영, 총무, 산업건설)에서 일반회계 세출예산 중 본회의장 전동 연설대 구입 등 총 44건에 68억 1,613만 2,000원 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하였으나, 예산결산특별위원회에서 본회의장 전동 연설대 구입 등 총 33건에서 54억 5,107만 9,000원을 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액 - 본회의에서 예산결산특별위원회의 수정예산으로 공중화장실 개선 사업 중 경천대 공중화장실 설치와 경천대 공중화장실 설치사업의 부대비 7,000만 원을 추가 감액(총 34건에 55억 2,108만, 9,000원)하고 내부보유금으로 증액
2019년도 제2회 추가경정예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설) 심사에서 일반회계 세출예산 중 지방문화 사업비 등 22건에 17억 2,409만 5,000원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액하였으나 예산결산특별위원회에서 지방문화원 사업비 지원 등 총 19건에서 7억 8,028만 9천 원을 삭감하여, 상주시 노인회관 신축 기본 및 실시설계 용역비 2억 1,300만 원을 신규 편성하고 나머지 5억 6,728만 9천 원을 기획예산담당관실 소관 내부유보금에 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2019년도 제3회 추가경정예산안	- 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 모두 상주시 제출 원안 가결
2020년도 제1회 추가경정예산안	- 상임위원회(총무) 심사에서 일반회계 세출예산 중 경상감영 200년 사 책자 발간 등 4건 4,106만 원을 삭감하여 기획예산담당관실에 내부유보금으로 증액하였으나 예산결산특별위원회에서는 경제기업과 소관 소상공인 카드수수료 지원사업비 8억 154만 원을 기존 기타보상금 통계 목에서 삭감 후 공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비로 동일 금액을 신규로 증액 편성 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2020년도 제2회 추가경정예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설) 심사에서 일반회계 세출예산 중 궁중문화축전 등 6건에 6억 5,000만 원 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금으로 증액하였으나 예산결산특별위원회에서는 궁중문화축전 예산 등 4건에 3억 5,000만 원 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금으로 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의의 심의의결 내용은 동일 함
2020년도 제3회 추가경정예산안	- 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 모두 상주시 제출 원안 가결

구 분	상임위원회와 예산결산위원회 및 본회의와의 예산안 심사 내역
2021년도 제1회 추가경정예산안	- 상임위원회(총무) 심사에서 일반회계 세출예산 중 들꽃무용단 지원 등 5건에 5억 7,425만 원 삭감하여 기획예산담당관실에 내부유보금으로 증액하였으나 예산결산특별위원회심사에서 상주시 원안 가결 - 예산결산특별위원회와 본회의 심의의결 내용은 동일 함
2021년도 제2회 추가경정예산안	- 상임위원회(총무, 산업건설) 심사에서 일반회계 세출예산 중 전임 옴부즈맨 퇴직금 등 2건에 7억 3,450만 원 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금으로 증액하였으나 예산결산특별위원회심사에서는 크레인카고(집게 차) 구입 등 3건에 8억 5,950만 원을 삭감하여 기획예산담당관실 소관 내부유보금으로 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의 심의의결 내용은 동일 함
2021년도 제3회 추가경정예산안	- 상임위원회(의회 운영, 총무, 산업건설) 심사에서 상주시 제출 원안 가결하였으나 예산결산특별위원 심사에서 일반회계 세출예산 중 예비비에서 1,455만 원 삭감하여 지역특화 작목 신기술보급 및 소득작목 개발에 1,455만 원 증액 - 예산결산특별위원회와 본회의 심의의결 내용은 동일 함
2022년도 제1회 추가경정예산안	- 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 모두 상주시 제출 원안 가결

자료: 상주시의회 제8대 회의록

● 예산심의 기간

- 제8대 상주시의회 본예산안 및 추가경정예산안(기금운용계획안도 포함) 별 상임위원회 전체(의회 운영, 총무, 산업건설), 예산결산특별위원회(위원장과 위원 선출도 포함), 본회의(시정연설 및 제안설명 포함)로 구분하여 회의 개최 회차 및 심사시간 내역을 살펴보면 다음과 같음(<표 3-6> 참조).
- 먼저 4회 본예산안의 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 전체 심사 평균 회차 및 시간을 보면 17.5회차에 27시간 3분 동안 심사하였으며, 그중 2020년도 본예산안의 경우 18회차에 30시간 36분으로 심사시간이 가장 길음.
- 다음 12회 추가경정예산안의 상임위원회 전체, 예산결산특별위원회, 본회의 전체 심사 평균 회차 및 시간을 보면 7.5회차에 5시간 51분 동안 심사하였으며, 추가경정예산안은 본예산안보다 회차별 상임위원회 전체, 예산결산특별위원회, 본회의 전체 심사 평균 회차 및 시간이 차이가 큰 편임. 즉, 2019년도 제1회 추가경정예산안의 경우 10회차에 10시간 44분 동안 심사하였으나 2022년도 제1회 추가경정예산안의 경우는 5회차에 1시간 16분 동안 심사하여 차이가 매우 큼.

〈표 3-29〉 본예산안 및 추가경정예산안별 예산심의 회차 및 시간 내역

구 분	상임위원회 전체 1)	예산결산 특별위원회	본회의	계	비고
2019년도 본예산안	11회차 (18시간 26분)	3회차 (7시간 31분)	2회차 (24분)	16회차 (26시간 21분)	예산 규모; 8,413억 2,200만 원
2020년도 본예산안	12회차 (24시간 41분)	4회차 (5시간 9분)	2회차 (46분)	18회차 (30시간 36분)	예산 규모; 9,489억 원
2021년도 본예산안	12회차 (20시간 11분)	4회차 (7시간 41분)	2회차 (37분)	18회차 (28시간 29분)	예산 규모; 1조 470억 원
2022년도 본예산안	13회차 (20시간 1분)	3회차 (1시간 59분)	2회차 (46분)	18회차 (22시간 46분)	예산 규모; 1조 1,370억 원
본예산안 소계(평균)	12회차 (20시간 50분)	3.5회차 (5시간 35분)	2회차 (38분)	17.5회차 (27시간 3분)	-
2018년도 제2회 추가경정예산안	5회차 (7시간 55분)	2회차 (56분)	2회차 (18분)	9회차 (9시간 9분)	예산 규모; 8,300억 원
2018년도 제3회 추가경정예산안	3회차 (1시간 48분)	1회차 (1시간 59분)	2회차 (24분)	6회차 (4시간 11분)	예산 규모; 1조 209억 원
2019년도 제1회 추가경정예산안	6회차 (6시간 31분)	2회차 (3시간 53분)	2회차 (20분)	10회차 (10시간 44분)	예산 규모; 9,867억 원
2019년도 제2회 추가경정예산안	3회차 (3시간 26분)	2회차 (1시간 31분)	2회차 (17분)	7회차 (5시간 14분)	예산 규모; 1조 753억 원
2019년도 제3회 추가경정예산안	3회차 (2시간 42분)	1회차 (20분)	2회차 (12분)	6회차 (3시간 14분)	예산 규모; 1조 2,526억 원
2020년도 제1회 추가경정예산안	2회차 (2시간 10분)	2회차 (33분)	2회차 (14분)	6회차 (2시간 57분)	예산 규모; 1조 874억 원
2020년도 제2회 추가경정예산안	5회차 (7시간 44분)	2회차 (2시간 38분)	2회차 (14분)	9회차 (10시간 36분)	예산 규모; 1조 1,710억 원
2020년도 제3회 추가경정예산안	3회차 (2시간 42분)	2회차 (12분)	2회차 (16분)	7회차 (3시간 10분)	예산 규모; 1조 2,058억 원
2021년도 제1회 추가경정예산안	5회차 (5시간 55분)	2회차 (3시간 31분)	2회차 (9분)	9회차 (9시간 35분)	예산 규모; 1조 109억 원
2021년도 제2회 추가경정예산안	5회차 (4시간 57분)	2회차 (54분)	2회차 (17분)	9회차 (6시간 8분)	예산 규모; 1조 1,750억 원
2021년도 제3회 추가경정예산안	3회차 (2시간 43분)	2회차 (1시간 1분)	2회차 (18분)	7회차 (4시간 2분)	예산 규모; 1조 1,880억 원
2022년도 제1회 추가경정예산안	1회차 (34분)	2회차 (35분)	2회차 (7분)	5회차 (1시간 16분)	예산 규모; 1조 1,670억 원
추가경정예산안 소계(평균)	3.8회차 (4시간 6분)	1.8회차 (1시간 30분)	2회차 (23분)	7.5회차 (5시간 51분)	-

주1) 3개 상임위원회(의회 운영, 총무, 산업건설)의 회의 횟수 및 심의 시간을 합산한 경우임

자료: 상주시의회 제8대 회의록

● 결산 심의 실적

- 제8대 상주시의회 결산(세입세출결산 및 예비비 지출승인) 실적은 4차례 있었으며, 회계연도별 상임위원회 전체, 예산결산특별위원회, 본회의 전체 평균 심의 시간은 7시간 12분으로 본예산안 평균 심의 시간 27시간 3분에 비하여 너무 짧으며, 또한 모두 상주시 제출 원안대로 승인함(〈표 3-7〉 참조).

〈표 3-30〉 제8대 상주시의회 결산 심의 및 승인실적

구분	상임위원회 전체 1)	예산결산 특별위원회	본회의	계	결산 승인 내역
2017회계연도 세입세출결산 및 예비비지출 승인	5회차 (5시간 34분)	2회차 (44분)	1회차 (4분)	8회차 (6시간 22분)	상주시 제출 원안 승인
2018회계연도 세입세출결산 및 예비비지출 승인	5회차 (5시간 32분)	2회차 (1시간 57분)	1회차 (4분)	8회차 (7시간 33분)	상주시 제출 원안 승인
2019회계연도 세입세출결산 및 예비비지출 승인	5회차 (8시간 49분)	2회차 (1시간 43분)	1회차 (3분)	8회차 (10시간 35분)	상주시 제출 원안 승인
2020회계연도 세입세출결산 및 예비비지출 승인	5회차 (3시간 53분)	2회차 (21분)	1회차 (4분)	8회차 (4시간 18분)	상주시 제출 원안 승인

주1) 3개 상임위원회(의회 운영, 총무, 산업건설)의 회의 횟수 및 심의 시간을 합산한 경우임
자료: 상주시의회 제8대 회의록

● 지방의원의 전문성

- 예·결산 심의에서 지방의원이 전문지식과 정보를 많이 가지고 있을수록 예·결산 심의는 전문화될 수 있다. 이를 위해서는 의원의 학력, 해당 분야의 직업적 배경, 의원들의 재선율, 상임위원회 간 이동성 등이 중요한 요소임. 이 중 제8대 상주시의원들의 학력과 재선율 지표 현황을 살펴보면 〈표 3-8〉과 같음. 즉, 상주시의회 의원의 학력의 경우 대졸 이상이 전체 의원 중 58.8%이고 선수도 2선 이상이 58.8%로 두 가지 지표로 보았을 경우 전문성은 다소 높은 편이라 할 수 있음. 한편 제9대 상주시의회 의원은 제8대와 비교하여

학력 수준의 경우 대졸 이상이 전체의원 중 76.4%로 다소 높아졌으나 2선 이상 비율은 35.3%로 낮아졌음²⁾. 또한, 지방의원의 전문성 제고를 위해서 상임위원회 간 이동성이 적어야 하는데, 제8대 상주시의회 의원 중 의장을 제외한 16명 중 전·후반기 소속 상임위원회(총무위원회, 산업건설위원회)가 일치하는 의원은 10명(62.5%)으로 보통 정도임(〈표 3-9〉 참조).

〈표 3-31〉 제8대 상주시의회 의원의 학력 및 선수 현황

학력	명 (%)	선수	명 (%)
고졸 이하	3(17.6))	초선	7(41.2)
대학 및 전문대 중퇴	2(11.8)	2선	4(23.5)
전문대졸	2(11.8)	3선	3(17.6)
대졸	6(35.3)	4선	2(11.8)
대학원 졸	4(23.5)	5선	1(5.9)
합계	17(100.0)	합계	17(100.0)

자료: 상주시의회 홈페이지 의원 개인별 프로필

〈표 3-32〉 제8대 상주시의회 의원의 전·후반기 소속 상임위원회 간 이동성 정도

구분	전반기	후반기
의회운영위원회	7명	7명(1)
총무위원회	8명	8명(5)
산업건설위원회	8명	8명(5)

() 안은 전·후반기 소속 상임위원회가 일치하는 의원 수

자료: 상주시의회 홈페이지

2) 제9대 상주시의회 의원의 학력의 경우 고졸 이하 2명(11.8%), 전문대졸 3명(17.6%), 대졸 7명(41.2%), 대학원 졸 5명(29.4%)이며, 선수를 보면 초선 11명(64.7%), 2선 4명(23.5%), 3선 1명(5.9%), 5선 1명(5.9%)임.

● 예산결산특별위원회 위원구성 방법

- 지방의회의 예산결산특별위원회는 국회처럼 상설화되어 있지 않고 예산 및 결산안 심의 시마다 구성되는 특별위원회로 위원회 구성 시마다 매번 위원을 본회의에서 선임하게 되어있어 예·결산안 심의의 연속성과 전문성이 문제 될 수 있음. 제8대 상주시의회의 예산결산특별위원회 위원구성 방법은 예산 및 결산안 심의 시마다 회기별로 7명 또는 9명으로 구성하지만, 위원 임기는 1년 단위로 하고, 위원장과 부위원장은 회기별로 선출하고 있으며, 위원 중 돌아가면서 하는 실정임(전체 17명 의원 중 의장을 제외한 14명이 위원장수행 경험이 있음).

□ 예·결산 심의 관련 문제점

● 예·결산 심의의 운영상 문제점

- 예산안 심의 시 수정 활동은 본예산안 및 추가경정예산안에서 일반회계 세출예산을 제외하고 상주시 제출 원안 가결하였으며, 일반회계 세출예산도 대부분 극히 일부 항목을 삭감하여 기획예산담당관 소관의 내부유보금에 증액 편성하기 때문에 전체 예산 금액은 변동이 없고 증액된 내부유보금은 집행기관이 추가경정예산 편성에 반영할 수 있다는 점이다. 특히 추가경정예산안의 경우 12회 중 5회는 수정 내역이 전혀 없는 상주시 제출 원안 가결함.
- 본예산안과 추가경정예산안 심의 시 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 종합심사와의 심의 내역을 보면, 일반회계 세출예산을 제외하고 동일하였으며, 일반회계 세출예산도 4차례 본예산안과 8차례 추가경정예산안의 경우 회별 수정 내역(건수, 금액) 정도가 차이가 있었으며, 나머지 4차례 추가경정예산안은 동일 하게 심의·의결함.
- 본예산안과 추가경정예산안 심사 시 예산결산특별위원회와 본회의와의 심의 내역을 보면, 2019년도 제1회 추가경정예산안의 일반회계 세출예산을 제외하고 모두 동일하게 심의 의결함.
- 상임위원회 전체, 예산결산특별위원회, 본회의 전체 평균 심의 시간을 보면 본예산안에서 27시간 3분으로 추가경정예산안 5시간 51분보다 긴 편이나 본예산안 및 추가경정예산안 모두 심의 시간 측면에서 짧은 편임. 특히 3개 상

임위원회의 심의 시간을 단순 합산하지 않고 분리하여 계산하면 더욱 짧아지게 됨.

- 결산 심의 시 예산의 이용과 전용의 적법성, 불용액 과다 발생의 원인분석, 예비비 사용의 적정성 등의 철저한 검토가 필요한데, 이 부분의 심사가 미흡하고 결산 심의 결과가 행정사무 감사와 조사 및 예산안 심사 그리고 시정 질문 등 각종 의정활동에 환류되어 시민의 삶의 질을 개선하는 데 이바지하여야 하나 연계가 미흡한 것 같음.
- 예·결산 심의에서 지방의원의 전문성 문제 들 수 있다. 지방의원 전문성은 의원의 학력, 해당 분야의 직업적 배경, 의원들의 재선율, 상임위원회 간 이동성 등이 중요한 요소이며, 이들 중 학력, 재선율, 상임위원회 간 이동성 측면에서 제8대 상주시의원의 경우, 상당한 전문성을 제고 할 수 있는 여건이 갖추었다고 볼 수 있으나 회의록 분석을 통한 실제 예·결산 심의 내용을 보면 전문성이 다소 미흡하다고 판단됨.
- 예·결산 심의 기간이 너무 짧다. 특히 제8대 상주시의회 제2회 정례회 회기 기간이 20일 이내(2018년도 18일, 2019년도 및 2019년도 20일, 2021년도 19일)이며 휴회 일을 제외한 실제 의정활동 기간은 15일 내외이나 실제 예산심의에 배정된 회의 일수는 이보다 훨씬 짧음. 또한, 4년 동안 제2차 정례회 동안 본 예산안 심의 이외도 추가경정예산안 심의 및 조례 등 기타 부의안건 심의로 본 예산안 심의에 배당된 시간이 너무 짧아 예산안 심의에 어려움이 예상됨.
- 추가경정예산 편성 횟수 너무 많다. 제8대 상주시의회 동안 추가경정예산 편성 횟수가 매년 3회씩 총 12회 편성되었으며, 이로 인하여 의회의 예산심의도 12회 중 5회는 상주시 제출 원안 가결하는 등 내실화가 미흡하다고 판단됨.
- 예·결산 심의의 제도상 문제점
 - 행정안전부에서 매 회계연도 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달하는 『예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준』(지방재정법 제38조, 행정안전부령 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙, 행정안전부 훈령 지방자치단체 예산편성 운영기준)은 과거의 예산편성지침을 폐지하고 대체하여 나온 것이지만 과거 예산편성지침처럼 모든 지방자치단체에 획일적으로 적용됨으로 인하여 예산편성 및 심의에 제약 요인이 될 뿐만 아니라 지방자치의 기본정신에도 위배됨.

- 예산결산특별위원회가 국회처럼 상설화되어 있지 않고 예산 및 결산안 심의 시마다 구성되는 특별위원회로 위원회 구성 시마다 매번 위원을 본회의에서 선임하게 되어있어 예·결산안 심의의 연속성과 전문성이 문제 될 수 있음.
- 기초지방의원은 주민의 대표인 지방정치인이라 예산에 관한 고도의 전문성을 갖추는 데 한계가 있으며, 또한 전문위원도 예·결산뿐만 아니라 조례, 행정사무 감사와 조사 활동 지원 등으로 등 예·결산 심의 활동을 보좌하는 데 한계 있음. 따라서 이러한 지방의원들의 예·결산 심의 활동의 전문성 제고를 위해 1년 내내 예산에 관한 정보 및 자료 수집분석, 집행의 감시, 보고의 분석 등을 행하여 예산에 관련된 의원들의 자문을 받고 의원들의 예·결산 심의 활동을 지원하는 예산전문조직이 필요하나 현재 상황에서 기초지방의회 차원에서 설치할 수 없음.
- 지방의회의 전문성 제고를 위해서 지방의원뿐만 아니라 지방의회소속 사무직원을 대상으로 예·결산 심의 활동을 비롯한 의정활동 전반에 대한 연찬·연수 활동을 전담할 교육훈련기관이 없음.

3) 행정견제 분야

가. 행정사무감사 및 조사

□ 의의

- 행정사무감사 및 조사는 지방의회가 그 권한에 속하는 사항을 제대로 행사하기 위하여 당해 지방자치단체 행정 전반에 대한 감사 또는 특정사안에 관한 조사를 의미함.
- 현행 지방자치법은 지방의회의 집행기관에 관한 행정감시권을 포괄적으로 인정하고 있음.
- 행정감시권에는 행정사무감사 및 조사권 외에도 민주정치원리인 견제와 균형을 위한 모든 권한, 예컨대 지방의회의 의결권, 서류제출요구, 행정사무처리 상황의 보고와 질문응답 등도 포함됨.

- 지방의회의 행정감시권은 상급 자치단체 또는 중앙의 감독기관의 감독권 및 자치단체 자체의 감사와도 중복될 수 있다는 점과 감사조사권의 남용을 남용할 때 행정 마비 및 소극행정의 우려가 예상된다는 점에서 신중을 기하여야 할 것임.

□ 실적평가

- 제8대 상주시의회의 기간 동안의 행정사무감사 지적사항은 총 666건으로 취임 초기인 2018년에는 하반기 동안만 181건으로 매우 의욕적으로 행정사무감사를 실시한 것으로 여겨짐. 그러나 기간이 지나면서 점차 행정사무감사의 지적사항 건수가 감소하는 것을 알 수 있음.
- 동기간 상임위원회별로 보면 의회운영상임위원회의 경우 20건, 총무위원회의 경우 317건, 산업건설위원회의 경우 329건으로 나타났으며, 산업건설위원회의 경우 취임 초기에 비하여 지적사항 건수가 점차 감소하는 경향을 보이고 있음.

〈표 3-33〉 상임위원회별 행정사무감사 지적사항 추이

(단위: 건)

	의회운영	총무	산업건설	계
2018년	5	74	102	181
2019년	5	87	93	185
2020년	6	86	70	162
2021년	4	70	64	138
계	20	317	329	666

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

- 행정감사의 지적사항 중 ‘건의’가 약 60%를 차지하고 ‘시정’은 약 40%에 이름.
- 한편 처리결과는 ‘완결’이 30-40%에 해당하며, ‘추진 중’이 약 60%대로 그 이후의 처리결과에 대한 피드백이 미흡한 실정임. ‘완결’의 경우는 대체로 예산 편성사업의 신속한 시행, 청사 청소용역비 집행기준 마련, 직원 부재 시 업무 처리 방안 개선, 관내업체이용권장 등 주로 읍면동에서 이루어지고 있는 간단한 업무처리에 관한 ‘시정’에 치중되어 있어 보다 정책적인 ‘건의’ 사항에 관한 것은 ‘추진 중’으로 처리되는 경향이 있음.

〈표 3-34〉 행정사무감사 지적사항 및 처리결과

(단위: 건)

	행감지적사항			처리결과			
	계	시정	건의	계	완결	추진중	불가
2018년	181	76	105	181	70	110	1
2019년	185	75	110	185	64	119	2

자료: 상주시의회 내부자료

- 행정사무감사의 지적사항 내용을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있음.
 - 해마다 유사·중복의 경우가 많음.
 - 중점분야 없이 백화점식으로 나열위주로 이루어져 있음.
 - 전년도 감사결과의 환류가 부족한 것으로 나타남. 처리결과에 대한 지속적인 모니터링이 부족하여 환류가 미흡하며 일회성에 그침.
 - 너무 지엽적인, 시민전체의 이익보다 정략적 이익을 우선하여 정책대안의 개발 및 방향제시가 부족함.

〈표 3-35〉 행정사무감사 지적사항 내용(2018년)

	위원회	내용	건수
2018년	의회 운영	업무추진비, 의정홍보, 감사, 민원, 의원연수	5
	총무	위원회, 법정운영비, 행사, 민원응대, 예산편성, 지방보조금, 지역 홍보특산품, 시정홍보, 감사, 청렴도, 사진공모전, SNS홍보, 인구증가, 경북대학교 상주캠퍼스, 상주시민상, 국제교류사업, 공모사업, 공무원 근로자, 자연재난, 위험시설물관리, 작은 영화관 사업, 민간단체지원사업, 문화예술단체 지원사업, 한복진흥원, 행사, 관광시설, 예산이월, 경전섬, 민간단체, 재활용품, 체육시설, 전국단위대회, 고액채납자, 시 금고, 과오납금, 수의계약, 관용차량, 공유재산, 공사설계변경, 태양광발전시설, 건축허가, 집단민원, 위원회, 복지단체, 장기요양보험사업, 화령지구전투전승기념행사, 사회복지시설, 위원회, 청소년상담프로그램, 육아종합지원센터, 양성평등기금, 드림스타트, 유치원, 야생동물피해, 생태하천 복원사업, 소각장, 청소차량, 도시환경, 부서기능, BCG예방접종, 모범음식점, 야생진드기, 공무원 근로자, 비품관리, 유물발굴조사, 관람객 증대, 수의계약, 고액채납자, 인구증가, 업무협조, 안전예방활동, 축사민원, 민원인편의, 지역환경,	74
	산업건설	예산미집행, 예산이월, 해외연수, 보조사업, 전통시장 편의시설, 벤치마킹, 단체통합, 농공단지, 기업유치, 기업지원, 취업박람회, 청년창업, 유사 방문판매업, 택시콜통합 운영, 태양광발전시설, 태양광발전시설 설치 제한, 버스정류장, 오지마을 교통편의, 자전거 행사, 불법주정차, 태양열시스템 보급사업, 쌀 가공산업, 벼 수매, 쌀 품종, 모관흙 지원사업, 농작물수급조절, 영농보조사업, 보조사업, 시설원예하우스, 농기계 구입지원, 양잠사업, 조직개편, 업무이관, 녹색농촌체험마을, 영호남 교류사업, 해외연수, 화개돈사, 가축분뇨 공공처리시설, 축산업 통합축제, 양봉산업, 조사료생산단지, 가축방역초소, 농특산품, 수출지원사업, 신규농식품 개발지원사업, 생감가격, 민간인 해외연수, 접목선인장, 농가지원, 직원충원, 꽃감 위상제고, 상주꽃감축제, 가로수길, 읍면지역 가로수, 가로수, 가로수 월동보호책, 목재문화체험장, 소나무재선충병, 수종선정, 임도 개설, 백두대간 주민지원사업, 장기계획, 낙동강 보, 오탁저수지, 농업기반시설공사, 기계화경작로, 시설공사, 도로차선공사, 도로개선사업, 낙동군도3호선, 과속방지시설, 도로확장, 하천골재, 노상적치물, 건축물철거, 불법현수막, 공동주택, 가로등, 도로확포장, 빈집정비사업, 도시계획, 지역대표음식점, 시의전서, 청년농업인 육성, 선진지견학, 대체작물, 농산물수급조절, 보조사업, 도남정수장, 상주보, 누수율, 상하수도공사, 체납세, 마을상수도, 수질검사, 취수원, 성주봉자연휴양림, 안전대책, 예약시스템, 행사위탁, 음식점	102
	계		181

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

〈표 3-36〉 행정사무감사 지적사항 내용(2019년)

	위원회	내용	건수
2019년	의회운영	의정홍보, 의원연수, 업무전문성, 언론홍보, 민원	
	총무	결과보고, 업무분장, 지방보조금, 보조사업, 복지시설, 민원응대, 지방보조금심의위원회, 협약, 예산편성, 예산이월, 아이디어, 주민참여예산, 보조금, 대규모 시책사업, 낙동사격장, 지역홍보특산품, 시정홍보, 홍보비, 감사, 청렴도, 공사물품, 인구증가시책, 경북대학교 상주 캠퍼스, 전입 지원금, 자매결연, 업무추진비, 전보 제한, 조직관리, 복리후생, 교육환경, 상주 시민상, 공무원 근로자, 국제교류, 삼백시네마, 문화예술단체, 행사, 문화예술회관, 국·도비사업, 상정문, 동학 연구, 대표축제, 관광시설, 화석유물, 예산이월, 시민 체육대회, 상무 프로축구단, 국민체육센터, 상무정, 체육시설, 고액 체납자, 과오납금, 수의계약, 공유재산, 통합청사 건립기금, 관용차량, 화령전승기념관, 민간단체, 지역자활사업, 육아종합지원센터, 시니어클럽, 요양원, 양성평등 기금, 정재수 기념관, 독거노인, 경로당, 식품위생업소, 집단 ㄴ급식 시설, 방역소독, 홍보물, 환자 관리, 의약품 구매, 정신건강센터, 자원봉사자, 문화재 관리, 교육 프로그램, 청소년수련관, 강사, 소규모 주민숙원사업, 체납세, 자매결연, 기업지원, 북부출장소, 하천 정비사업, 공검지, 민원, 인구증가, 도시재생사업,	
	산업건설	예산이월, 국·도비 보조사업, 보조사업, 기업체 멘토링, 사회적기업, 청년창업, 협동조합 역사문화관, 모범그노자 산업시찰, 지역기업 생산제품, 기업 유치, 전통시장 활성화, 야생동물, 환경오염, 전기자동차, 음식물 쓰레기, 중덕지 자연생태공원, 공중화장실, 소송, 백화산, 하수슬러지, 농약병 재활용, 슬레이트 처리사업, 농기계구입지원사업, 여성농업인, 원산지표기, 상토공급사업, 샤인머스켓, 함창명주박물관, 농업기술원, 가축전염병, 가축분뇨 공공 처리시설, 명실상감한우, 축산분뇨퇴비, 조사료, 농식품 지원사업, 지역농산물 판촉 행사, 소규모 농가, 산지전용허가, 양봉산업, 함창명주박물관, 백두대간 생태교육장, 백화산 등산로, 소나무재선충병, 생감 구매, 마을 쉼터, 환경오염, 맨홀, 저수지, 상습 결빙지역, 교향의 강, 차선도색, 수상레포츠, 용 배수로, 자전거도로, 남산주차장, 도시계획도로, 노상 적치물, 도로 확장, 농촌중심지 활성화 사업, 개운저수지 농로 포장 공사, 재난 장비, CCTV, 다중이용시설, 희망택시, 태양광 발전사업, 시내버스, 신호등, 택시 콜 통합, 건축허가, 공사 지연, 장례식장, 공동주택지원사업, 태양광 발전시설, 무인민원발급기, 청년 농업인, 농기계 임대사업, 해외연수, 농업인 상담소, 농산물 축제, 벼 품종, 소득작물, 농특산물 수급, 누수율, 상수도 취수원, 취수장, 입장료, 약초상품화처리장, 낚은 시설, 성주봉 한방사우나, 유·청소년 승마 교육센터, 상주 국제승마장, 말 사육농가	
		계	

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

〈표 3-37〉 행정사무감사 지적사항 내용(2020년)

	위원회	내용	건수
2020년	의회운영	의정 홍보, 업무전문성, 민원, 언론홍보, 의원연수	
	총무	전보 제한, 인력 운용, 상주시장학회, 교육 프로그램, 자매결연, 공무원직 근로자, 문화회관과 도서관, 문화예술행사, 한복진흥원, 정기 룡 장군, 작은 영화관, 지역 문화재, 삼백농업농촌테마공원, 문화 체험사업, 상주 동학, 존애원, 대표축제, 위탁시설, 경상감영, 종합 관관안내도, 경천섬, 낙동강역사이야기관, 대형개발사업, 수상레저 체험사업, 야영 시설, Hi Story 경북 사업, 조경수, 야외운동기구, 게이트볼장, 전국 및 도 단위 체육대회, 우수 선수 육성, 국궁장, 국민체육센터, 시청, 사이클팀, 장애인 체육관, 시민 프로축구단, 파크골프장, 공유재산심의회, 통합청사 건립기금, 화령전승 기념관, 안보 의식 교육, 생활 안정 자금, 민간자본 보조사업, 복지 사각지대, 복지정책, 사회복지시설, 기부그미 모금 운동, 보건진료소, 의료장비, 집단급식소, 국가 필수예방접종, 방역 활동, 의약품 구매, 출산 축하 해피박스, 방문 보건, 특별기획전, 자전거 박물관, 문화유산, 유물 기증, 홈페이지, 자매결연, 소규모 주민숙원사업, 고액 체납자, 농특산물 직거래, 소규모 주민숙원사업, 특수시책, 우수시책, 청사관리, 청소용역비, 예산편성, 업무대리자, 물품구입, 지방보조금심의위원회, 정책자문위원회, 아이디어, 시책 일몰제, 주민참여예산, 시정공통 운영경비, 시정 홍보, 민원도우미, 청렴도, 인구증가, 청년정책, 권외사무소, 공공기관 이전, 행복 씨앗 마을	
	산업건설	예산이월, 국·도비 보조사업, 보조사업, 기업지원, 사회적기업, 청년창업사업, 지역기업 생산제품, 기업 유치, 전통시장, 활성화, 지역화폐, 야생동물, 환경오염, 음식물 쓰레기, 영농 폐비닐, 슬레이트 처리사업, 부서기능, 농기계 지원사업, 토지개량제, 샤인머스캣, 벼 품종, 해외연수, 보조금, 농업기술원, 가축분뇨 공공 처리시설, 명실상감한우, 조사료생산기반확충사업, 지역농산물 판촉 행사, 농특산물 홍보, 농산물 수출, 산지전용, 양봉산업, 꽃감 축제, 가로수, 꽃감 업무, 가로수, 임도, 마을 쉼터, 환경오염, 맨홀, 관정 지원, 상습결빙지역, 공사설계, 마을상수도, 건설자재, 고향의 강, 경천섬, 간판, 공모사업, CCTV, 위험시설물, 희망택시, 가공배전선로, 시내버스, 신호등, 태양광 발전사업, 기차 운행노선, 건축허가, 무인민원발급기, 후계농업인 육성, 농기계 임대사업자, 해외연수, 벼 품종, 소 체혈, 병충해방제, 마을상수도, 체납세, 상하수도, 기업 유치, 성주봉한방사우나, 시설개방	
	계		

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

〈표 3-38〉 행정사무감사 지적사항 내용(2021년)

	위원회	내용	건수
2021년	의회운영	예산, 의정 홍보, 예산 미집행, 의원연수	
	총무	업무대리자, 관내 업체 이용 권장, 보조사업, 경북대학교 상주 캠퍼스, 정책자문위원회, 지방보조금심의위원회, 업무추진비, 국·도비 보조사업, 청문 처리, 예산 집행, 위원회, 시책 일몰제, 용역보고회, MOU, 국민신문고, 시정 홍보, 개인정보, 공공기관, 인구증가시책, 통합 신공항, 전보 제한, 농업화 특성화고, 자매결연, 상주시장학회, 자율방법대, 문화예술회관, 삼백시네마, 문화예술행사, 지역 문화제, 한복진흥원, 문화예술행사 일몰제, 관관정책, 거꾸로 옛이야기숲 조성사업, 축제자문위원회, 화석반출, 경상감영공원, TV 프로그램, 민자유치, 조경수, 동네 체육시설, 파크골프장, 고액채납자, 공사 설계변경, 청사 신축, 정기예탁금, 위원회, 승천원, 노인회, 위탁기관, 보조사업, 지역아동센터, 노인회관, 효행상, 어린이집, 노인 일자리 사업, 보건진료소, 물리치료실, 지역병원, 방역 활동, 예비비, 성인문해교실, 사업 명칭, 박물관 활성화, 문화제 관리, 시정 홍보 앱, 군 소음피해, 특수시책, 자매결연, 농약용기, 특수시책	
	산업건설	보조사업, 소통행정, 산업단지, 관내 기업 생산제품, 협동조합 역사문화관, 전통시장 활성화, 일반산업단지, 일자리 지원사업, 청년 예비창업, 환경오염, 생태하천 복원사업, 야생동물, 공검지, 공무원 근로자, 함창 장미동산, 보조사업, 스마트팜 혁신밸리, 연구 결과, 스마트팜 활용, 명실상감한우, 양봉산업, 가축분뇨 공공 처리시설, 축산분야, 예산 미집행, 농산물 종합물류단지, 임산물 분야, 산지전용, 과속방지턱, 재해위험지구, 골재 적치장, 입간판, 도로 조성, 가로등, 자조사업, 주민숙원사업, 도로포장, 재해예방, 안전 점검, 시민자전거, 열차 운행, 운수사업 보조금, 가공배전선로, 특별교통수단, 희망택시, 버스정류장, 공영주차장, 대중교통, 교통환경, 빈집정비사업, 주거급여, 민원서비스, 특별조치법, 농기계 임대사업장, 농기계 활용, 농기계 관리, 국내 육성 품종보급, 친환경 농산물, 상수도 요금, 상수도공급, 한방주택단지, 시설물, 시설운영비, 말 사육농가, 유·소년 승마 교육센터	
	계		

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

나. 시정질문

□ 의의

- 집행부에 대한 질문은 본회의에서 회기 중 기간을 정하여 시정 전반 또는 특정분야를 대상으로 집행부에 대하여 본회의장이라는 공개적인 장소에서 구체적인 질문을 통하여 확인하는 것임.
- 이와 같은 질문은 의원이 시정 전반 또는 일부에 대하여 원칙적으로 집행부에 설명을 요구하며 소견을 묻는 것으로 의제가 된 안건에 대하여 의문나는 점을 물어서 밝히는 질의와는 성격이 다름.
- 질문권은 집행기관을 효과적으로 견제할 수 있는 수단일 뿐만 아니라 정보획득 기능, 기관 간 협조 기능, 갈등해소 기능, 의회홍보 기능, 여론화 기능 등도 있음.

□ 실적평가

- 제8대 상주시의회에서의 시정질문은 총 8회로 다소 부진하다고 볼 수 있음. 시정질문에 참여한 의원 수는 5명으로 전체의원 수의 29.4%에 불과함.
- 제8대 상주시의회의 의원 1인당 시정질문 횟수는 0.47회로 영천시의회의 1.17회, 문경시의회의 5.08회보다 적은 편임.

〈표 3-39〉 제8대 4년간 의원 1인당 시정질문 횟수 비교

상주시의회	0.47회
영천시의회	1.17회
문경시의회	5.08회

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서, 영천시의회·문경시의회 홈페이지

- 시정질문의 방식은 일괄질문·일괄답변방식으로 이루어 졌음.
- 시정질문의 내용을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있음.
 - 시정질문 의제를 일반행정, 환경, 복지, 경제, 사회, 문화 등 몇 개 분야로

- 구분하여 체계적으로 시정질문이 이루어지지 못한 것으로 보임.
- 사업(정책)에 대한 평가가 미흡하며, 가능한 대안 제시가 미흡함.

〈표 3-40〉 시정질문 현황

		시정질문내용
2018년	188회 1차 정례회	인구감소대책
	188회 1차 정례회	공공기관이전(육사 유치)
2019년	196회 2차 정례회	공로연수제도 도심공동화 및 전통시장 쇠퇴
2020년	199회 1차 정례회	지역상권 활성화(소상공인 보호 및 육성) 도시미관 및 빈 주택·상가 대책
	204회 2차 정례회	남원동 행정복지센터의 청사건물
2022년	212회 임시회	문화재단 설립
	212회 임시회	상주읍성북문복원사업 스마트팜 혁신밸리 운영 재난지원금 지원

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

다. 5분 자유발언

- 제8대 상주시의회에서의 5분 자유발언은 총 26회로 의원 1인당 1.5회로 나타났으며, 특정 의원에게 편중된 경향이 강함(전체 횟수의 42.3%차지).
- 5분 자유발언의 내용은 상주시 전체 혹은 의원 지역구의 현안에 대한 문제점 및 대안을 제시하는 형태임.

〈표 3-41〉 5분 자유발언 현황

		5분 자유발언 내용
2018년	188회 1차 정례회	상주보 및 낙단보 수문 개방 반대
	190회 2차 정례회	부서장 권한 강화와 책임행정 구현
2019년	192회 임시회	무분별한 하천부지 점용허가의 문제점과 개선책
	193회 1차 정례회	경북대 상주캠퍼스 상생 활성화방안
		경천섬 관리부서 일원화 및 효율적 관리방안
	194회 임시회	시민의 건강과 직결되는 물의 안전 및 관리 필요성
		상주시 운영 중인 각종 시설물에 대한 현황 및 문제점
	194회 임시회	청년정책 지원을 위한 전담부서 신설 제안
	195회 임시회	상주 낙동강 관광사업 활성화 방안 제시
2020년	196회 2차 정례회	낙동강 강변도로 개설 촉구
	198회 임시회	상주시 가축분뇨 공공처리시설 사업 문제점과 대책
	201회 임시회	상주시의회의 예산증액 및 편성권한 강화
	202회 임시회	낙단보 주변 관광인프라 구축 및 농산물 종합물류단지 조성
		상주시의회 의장 선출의 문제점과 대책
2021년	204회 2차 정례회	2021년도 본예산 관련 질의
	206회 임시회	상주 역사를 제대로 알리기 위한 복원사업 제안
	207회 임시회	경북대 상주캠퍼스 활성화 및 상생발전을 위한 대책 제시
		코로나 19 예방접종 피해발생에 따른 국가보상제도 개선
	208회 1차 정례회	경천섬 주변 명품 가로수길 조성
		중동교 교량확장 사업 조기추진과 강창 잠수교 건설 촉구
	209회 임시회	낙동강 행정구역 명칭변경 및 농기계임대사업장 분서 설치
		각종 시설물 운영 활성화 방안 제시
	210회 임시회	존애원 관광개발 필요성과 상주향청의 국가문화재 승격 제안
2022년	212회 임시회	가시박 퇴치사업을 위한 특별대책 강구 제안
		저비용 고효율 상주시 관광자원 홍보방안 제안

자료: 상주시의회, 제8대 의정백서

4) 주민대표 분야

가. 청원 및 진정 수리·처리

□ 의의

- 지방의회는 주민의 대표기관으로 지방의회가 행사하는 권한의 대부분이 지방자치단체 전체주민의 권익을 보장하기 위하여 존재하는 것이 당연함.
- 주민은 자신을 위하여 헌법상의 권리로 부여된 청원을 할 수 있고 지방의회는 이를 수리하고 처리하여 전 주민의 권익을 보장하여 주는 것이 하나의 의무임.
- 청원이란 주민이 지방자치단체의 기관에 대하여 불만 또는 희망을 개진하고 시정을 요구하는 행위임.
- 헌법 제26조 1항은 <모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다>라고 규정하여 청원을 국민의 기본권으로 보장하고 있음.
- 청원에 관하여 특별법에 속하는 지방자치법에서도 주민의 청원에 관한 사항이 규정되어 있기 때문에 지방의회는 이를 접수하여 성실하게 처리하여야 함. 특히 지방의회에 청원에 관한 권한을 인정한 것은 민의전달 및 주민의 직접참정의 기회를 확대·강화하려는 것임.
- 청원과 비슷한 개념으로 진정이 있음. 진정은 기관에 대하여 어떤 희망을 진술하는 행위라는 점에서 청원과 유사함. 그러나 다음과 같은 차이가 있음.
 - 청원은 권리행사이나 진정은 단순한 사실행위임.
 - 청원은 반드시 문서로 의원의 소개를 요건으로 하나 진정은 이를 필요로 하지 않음. 진정은 건의서, 탄원서, 요망서, 호소문, 결의서 등 형식에 구애받지 않고 다양한 양식으로 제출할 수 있음.
 - 청원에 대하여 기관은 통지의무를 지나 진정에 대하여 기관은 그의 정당여부를 실시하고 통지하여야 할 의무를 지지 않음.

□ 실적평가

- 제8대 상주시의회는 경우 청원 및 진정의 수리 건수가 전무하여 주민들의 직접 참정이 미흡한 것으로 나타났다.

나. 공청회 및 간담회 개최

□ 의의

- 지방의회는 지역주민의 대표기관으로 지역주민들이 가지고 있는 문제에 대하여 의견을 수렴하고 해결하기 위한 노력을 해야 함.
- 특히 지역개발과 관련하여 갈등을 해소하고 대안을 마련하기 위한 공청회 및 간담회 등을 개최하여 주민의 대표기관으로서의 역할을 다해야 할 것임.

□ 실적평가

- 제8대 상주시의회의 경우 주민의 대표기관으로서 지역의 문제를 해결하고 지역발전을 위하여 의견수렴, 공청회 및 간담회를 개최한 건수가 전무하여 지역 문제에 대한 해결노력이 미흡할 뿐만 아니라 의견수렴이 부족한 것으로 나타났다.

제 4 장



제9대 상주시의회 의정활동 방향 및 발전방안

1. 의정활동 방향

- 지방의회는 풀뿌리민주주의를 실현하기 위하여 의정활동이 이루어져야 함. 지역의 실정(지리적 조건, 여건, 규모, 수준, 주민여론 향방 등)을 고려하고 주민의 입장에서 조례 제·개정, 예산안 심사 등 의정활동이 이루어져야 함.
- 지방의회는 집행부에 대한 견제기능을 제대로 하기 위하여 전문성을 가지도록 의정활동이 이루어져야 함.
- 지방의회는 주민의 대표기관으로 지역주민들이 가지고 있는 문제에 대하여 의견을 수렴하고 해결하기 위한 방향으로 의정활동이 이루어져야 함.
- 지방의회는 국가와 중앙정부의 방침에 민감해야 함. 지방자치와 지방의회의 운영의 법적 근거는 국회와 중앙정부가 제정한 지방자치관련 법규에 있으므로 지방자치단체는 중앙정부의 의사와 배치되는 지방의회운영을 할 수 없음. 또한 지방자치단체가 확고한 지방자치의 기반을 마련하기 위한 관심을 지방의회는 가져야 함.

2. 입법·정책 분야

1) 상주시의회 조례 발의 현황

(1) 조례안 발의 현황

- 조례안의 발의는 시의회의 기능적 측면에서 입법활동을 강화하기 위한 조치임.
- 특히 정책과정적인 측면에서 다양한 지역의 문제를 공식의제로 전환시키는 행위라는 점을 고려할 때 시의원의 조례안 발의행위는 주민의 다양한 의사를 대변하고 지역문제 해결에 가장 중요한 수단임.
- 제8대 상주시의회와 집행부(단체장)의 조례안 발의 실적을 비교해 보면, 지방의회가 발의한 조례안 건수는 총 77건으로 전체 조례안의 25.8%에 불과한데 반해 집행부가 발의한 건수는 222건으로 전체의 74.2%를 차지하고 있어 집행부의 발의건수가 지방의회보다 2배 이상 높은 수준임.

〈표 4-1〉 조례안 발의 현황

(단위: 건,%)

제안자	제8대 의회(2018.7~2022.6)
의회	77(25.8)
집행부(단체장)	222(74.2)
합계	299(100.0)

자료: 제8대 상주시의회 의정백서(2022), 상주시의회 내부자료

(2) 조례안 발의의 확대

- 상주시의회 입법기능이 의회보다는 집행부 중심으로 이뤄지고 있어서 의회의 입법기능을 의회 중심으로 확대할 필요가 있음.
- 지역주민의 대표기관의 역할을 보다 성실하게 수행한다는 측면에서 시의원의 조례안 발의가 확대되어야 함.
- 시의원의 조례안 발의기능을 강화할 수 있는 적극적인 방안 마련을 위한 노력이 필요함.

2) 향후 상주시의회의 조례 제·개정 개선방향

(1) 주민주권 확보를 위한 자치법규 정비

- 지방자치법 및 관련법에서 조례에 위임하는 사항은 자치단체의 자율적인 정책결정권한의 확보와 지역맞춤형 행정서비스 제공에 기여가 가능하도록 함.
- 자치단체의 정책과정에 주민이 참여·협력할 수 있는 자율적인 자치법규를 제·개정해야 함.
- 주민과의 소통 창구를 넓히고 주민을 단순한 민원인이 아닌 입법활동의 동반자로 인식해야 함.
- 의회와 주민이 지역사회발전이나 주민복지증진과 밀접하게 관련된 조례의 제정과 개정에 관하여 심도 깊은 아이디어 교환이나 의견교환이 요구됨.

(2) 상주시의회의 권위 존중

- 지방의회의 입법권한을 강화하기 위해서는 지방의회가 제정하는 조례의 권위를 높여 주는 것이 필요함.
- 국회가 제정하는 법률과 동등한 지위를 부여하는 것이 어렵다면, 적어도 법률과 시행령의 중간적인 위치를 가지는 것이 바람직함. 이를테면 시행령 보다 높은 지위를 부여할 필요가 있음.
- 향후 새로운 법을 제정할 때는 시행령에서 규정하여야 할 사항들을 과감하게 조례에 위임하여 조례의 품질을 높여야 함.
- 대안으로서 조례제정의 주체인 지방의원의 전문성과 역량을 높여야 하는데, 지방의회 단위별로 정기적인 워크숍이나 연찬회 등을 실시함.

(3) 환경변화에 대응할 수 있는 주민중심의 조례 발굴

- 현재 상주시에서 공동체를 중심으로 활동이 이루어지고 있는 마을기업, 사회적기업, 농촌관광마을 등의 영역을 향후 주민자치회 중심으로 통합하고, 민관 협치 기반의 제도적 지원체계를 구축할 수 있는 조례 제정이 필요함.
- 주민중심 디지털 시스템 구축
 - 코로나19 이후 비대면 생활문화가 급속하게 확산됨에 따라 비대면 산업 육성을, 자치단체는 코로나19를 계기로 혁신 아이디어를 통한 드라이브스루 검사·판매, 화상면접 등 비대면 주민서비스 제공을 확대하고 있어 대주민 디지털 서비스 확대를 위한 시스템 구축관련 조례의 제정이 필요함.
 - 4차 산업혁명 시대에 대비하여 대주민 스마트 혁신 서비스 지원 사업, 고향 소식 디지털 소통 프로젝트, 상주형 디지털 지역정보 및 대주민서비스 공동 플랫폼 구축(단계별 구축), 디지털 주민주권회의 시스템 구축 및 운영 지원 등과 관련한 조례 제정이 필요함.

(4) 상주시의회 주도 입법평가 실시

- 상주시의회의 질적 자치입법권 강화 방안으로 자치법규 입법평가 제도를 도입할 필요가 있음.

- 지방의회가 자치법규 입법평가를 실시하고 그 결과 조례를 제정, 개정 또는 폐지할 필요가 있다고 판단된다면 신속하게 지방의회가 해당 조례를 제정, 개정 또는 폐지할 수 있음.
- 시의회는 자치법규 입법평가를 통하여 많은 입법 기술을 습득할 수 있고, 입법영향 분석을 통하여 입법에 따른 영향을 사전에 예측하는 능력을 배양함.
- 지방의회가 자치법규 입법평가를 지속적으로 실시하면 자치법규의 질적 개선 뿐 아니라 지방의회 자치입법 역량도 강화될 수 있음.

(5) 전문위원과 정책지원관의 역량 강화

- 시의회의 입법활동을 전문적으로 지원할 수 있는 전문위원과 의정활동을 지원하는 정책지원관의 역량을 높여야 함.
- 전문위원과 의정활동을 지원하는 정책지원관을 대상으로 정기적인 역량강화교육을 실시하는 것이 필요함.
- 정책지원관의 역할을 의원들의 입법활동 지원에 특화될 수 있도록 일반 행정업무를 줄이는 조치들이 필요함.

3) 효과적인 조례제 · 개정을 위한 정책지원관의 활용방안

(1) 주요 현황

- 2022. 1. 13.부터 지방의회에 정책지원관을 두어 입법지원을 하도록 규정하고 있으나, 이들 정책지원관의 업무는 입법지원 뿐만 아니라 행정사무감사, 예산결산분석, 5분 발언 등 지방의회의원의 의정활동 전반을 지원함.
- 정책지원관 제도 도입이 어느 정도 지방의회의 입법역량을 강화하는데 도움이 될 수는 있지만 이것만으로는 충분하지 않음.
- 독일의 지방의회처럼 상임위원회에 전문가를 위원으로 참여시킬 필요가 있음.
- 위원회별로 해당분야의 전문가들로 구성되는 자문위원회를 구성하고 필요한 자문을 받음.

(2) 정책지원관 활용방안

- 대부분 광역의회는 입법담당관 또는 입법정책담당관이라는 조직을 설치하여 지방의회의 입법지원을 전담하고 있음.
- 기초의회의 경우 이러한 전담부서가 없이 사무직원 한두 명이 입법지원을 담당하고 있음.
 - 지방입법지원 전문인력을 양성하기 위해서는 입법지원을 담당하는 직원을 전문직위로 지정하여 전보를 제한하고, 입법 관련 실무교육을 강화하여 입법지원 전문인력을 체계적으로 양성해 나감으로써 지방의회 입법역량을 강화함.
 - 기초의회의 경우 지방의회 사무국이나 사무과에 충분한 인력이 없어 전문인력 양성은 요원함.
 - 이를 위하여 기초의회에 우선하여 조직 및 정원에 관한 자율성을 부여하는 방안을 모색함.

(3) 입법지원 전담 조직의 설치

□ 주요 현황

- 광역의회뿐만 아니라 기초의회도 입법지원 전담 조직을 설치하여 운영할 수 있도록 조직과 인력에 대한 자율성을 시의회에 부여할 필요가 있음.
- 입법지원 전담 조직을 설치하는 데 있어 현행 규정에 따른 시의회의 비정상적인 조직구조를 개선해야 함.
- 현행 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조에서 의회 사무기구의 설치기준을 정하고 있음.
- 현행 규정은 광역의회는 의회사무처를 설치하고, 기초의회의 경우에는 <표 4-2>와 같이 의회사무국 또는 의회사무과를 설치하도록 이원화하고 있음.
- 기초의회 중 의원 정수가 10명 미만 및 인구 10만 명 미만 구간 기준을 적용 받은 기초의회는 사무국장이 없고, 의원정수 10명 이상 기초의회 및 인구 10만 명 미만 구간 미적용 기초의회는 사무국장 아래 담당관이 없음.

〈표 4-2〉 기초의회 사무기구의 설치 기준 및 직급기준

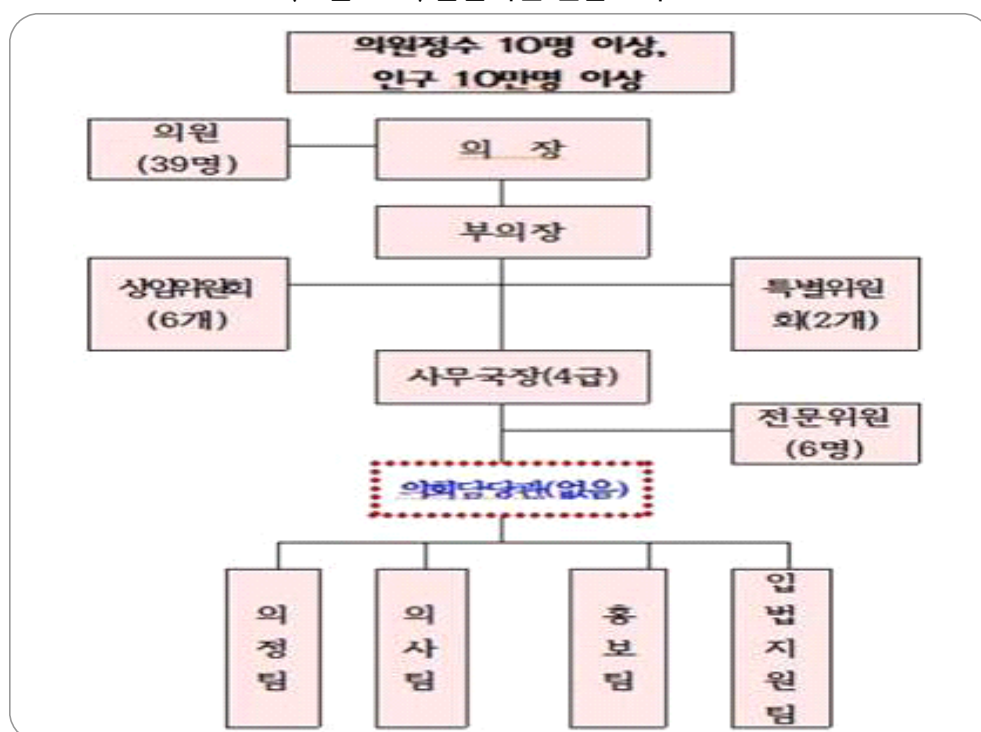
구분	의회사무기구명	설치대상		
사무기구 설치기준	의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상의 시·군·자치구·시·국 설치 기준 인구 10만 미만 구간 기준을 적용받지 아니하는 군		
	의회사무과	지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·자치구·시·국 설치 기준 인구 10만 미만 구간 기준을 적용받는 군		
공무원 직급기준	시·군·구	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
		4급 일반직공무원	5급 일반직공무원	-

- 지방의회의원 개인만의 역량으로는 조례 입안 및 심의에 어려움 있음.
- 서울시의회의 경우 조례와 관련하여 의사담당관, 정책연구실, 전문위원 등의 보좌기관을 두고 있음.
- 하지만, 지방의원이 실제로 의안을 발의하는 경우에 단계별로 이를 보좌하고 집행부와 의견 조율 등 필요한 절차를 챙길 수 있는 보좌조직을 갖추지 못함.

□ 입법지원 전담 조직 강화

- 기초의회의 조직구조 개선은 〈그림 4-1〉에 제시된 바와 같이 입법지원 전담부서를 담당관을 두고 입법지원팀을 조직하여 운영함으로써 지방의회의 입법역량을 강화할 필요가 있음.

〈그림 4-1〉입법지원 전담조직



(4) 입법교육 과정이수

□ 주요 현황

- 지방의회 인사권이 독립되었지만 광역의회를 제외하고는 지방의회에 근무하는 직원의 수가 적어 지방의회 차원에서 독자적인 인사를 단행하기는 어려운 측면이 있음.
- 지방의회에서 근무하는 직원에 대하여 입법관련 교육과정 이수를 의무화할 필요가 있음.
- 제주특별자치도의회 경우 모든 사무직원에게 대하여 교육이수 시간에 일정한 시간의 지방의회 관련 과목을 이수하도록 권고하고 있고, 그 과목에는 자치입법 관련 과목도 포함되어 있음.

□ 입법교육 사전 이수

- 집행기관에서 지방의회로 오는 사무직원에게 대하여 입법관련 교육과정을 사전에 이수하도록 함.
- 공무원에 대하여 일정 시간의 자치 입법 관련 교육시간을 이수하도록 하고 이를 활용하여 지방의회 사무직원에게 대하여는 교육이수 시간 중 입법관련 교육과정 이수를 의무화하도록 함으로써 지방의회 입법역량을 강화할 수 있음.

(5) 조례안 검토 회의 관례화

□ 주요 현황

- 지방의회 의원이 발의하는 조례안에 대하여는 입법담당부서, 소관 상임위원회, 집행부 조례 소관 부서 등이 모여 조례안 검토 합동회의 필요함.
- 지방자치단체장이 제출하는 조례안의 경우 법제심사, 규제심사, 영향평가와 조례 규칙심의회를 의결을 거치고 있으나, 지방의회 의원이 발의하거나 위원회가 제출하는 조례안에 대해서는 이러한 절차가 없음.

□ 조례안 검토 합동회의 관례화

- 조례안 검토 합동회의를 제도화하면 입법의 질적 개선이 이루어지고 이를 통하여 입법역량 및 자치입법권을 강화할 수 있음.

(6) 입법절차의 체계화

□ 주요 현황

- 지방의회 입법역량 강화를 위해 의원발의 조례안의 입법절차를 체계화할 필요가 있음.
- 지방의회 의원이 조례안을 발의할 때 입법아이디어를 바탕으로 성안하는 단계에서 지원하고, 검토하며, 주민이나 이해관계인 등의 의견을 수렴하는 절차 등을 체계화함.

□ 입법절차의 체계화

- 조례안에 대한 입법절차를 체계화함으로써 입법역량을 고도화함.
- 의원 발의 조례안에 대한 입법절차의 체계화는 ① 입법아이디어 → ② 유사 입법사례 검토 → ③ 조례안 초안 작성 → ④ 조례안에 대한 법제 검토 → ⑤ 각종 규제심사, 영향평가 → ⑥ 합동회의 → ⑦ 입법 자문 → ⑧ 조례안 입법예고 → ⑨ 의견 반영 → ⑩ 조례안 성안 → ⑪ 비용추계 작성 → ⑫ 조례안 발의 순임
- 의원발의 또는 위원회 제안 조례안에 대한 비용추계서 작성을 의무화하고, 모든 조례안에 대한 심사를 할 때 비용추계 분석 및 검토를 강화하여 조례 시행에 따른 소요예산의 정확성을 높임.

(7) 입법과정의 정보화

□ 주요 현황

- 현행 지방의회에서의 입법 절차는 종이문서나 전자문서를 이용하여 조례안을 의사담당부서에 제출하고, 의사담당부서는 이러한 조례안을 서면으로 의원에게 배부함.
- 의원발의조례안의 경우 찬성위원의 서명을 받아 제출하게 되는데, 대부분이 서면으로 이루어지고 있음. 상임위원회 회의나 본회의에서 조례안을 심사할 때 서면으로 심사·심의·의결함.

□ 자치법규 정보시스템의 도입

- 자치법규 정보시스템이란 입법과정에 디지털 기술을 접목하여 입법 절차를 신속하고 용이하게 함으로써 지방의회 입법역량을 강화하는 것임.
- 행정안전부는 주민e직접(www.juminegov.go.kr)이라는 사이트를 개설·운영함.
- 정부는 주민발안 조례에 관한 법률에 따른 주민조례 청구를 디지털 기술을 활용하여 보다 간편하게 청구할 수 있도록 온라인으로 신청하고, 주민조례 청구에 따른 청구인 서명, 대표자증명서 발급 등을 할 수 있도록 함.

자치법규 정보시스템의 장점

- 자치법규 정보시스템 사이트에 입법아이디어를 입력하면 유사한 입법사례가 자동으로 검색되고, 법안 3.0과 같은 법령안 편집기에 AI 기술을 접목하여 조례안 초안을 작성하고 이를 검토하게 함으로써 조례안의 법체계 정합성 및 완결성을 높일 수 있음
- 조례안 발의나 제출을 디지털화하면, 의원발의 조례안의 경우 찬성 의원이나 공동발의 의원의 서명을 전자서명으로 할 수 있고, 제출된 조례안을 의원에게 전자문서로 배부하고 위원회에 전자문서로 송부하며, 자동으로 입법예고를 하도록 연계할 수 있음

3) 좋은 조례안의 요건

(1) 좋은 조례의 필요성

- 지방의회는 헌법과 법령의 위임에 의한 조례 제정 권력으로서 상식적인 입법원칙에 의거한 좋은 자치법규, 즉 조례를 만들어야 할 의무가 있음.
- 자치조례는 지역적 주민의 정치적 의사나 지역정책을 입법이라는 그릇으로 담아야 하므로 다양한 분야에 걸쳐 수준 높은 입법서비스를 제공해야 함.
- 이를 위해서는 시간적으로 준비기간이 길며 동시에 법령의 범위 내가 되도록 하는 작업뿐만 아니라 여타의 조례와 충돌문제를 고려하고 입법안 자체가 시의적절하고 효과성이 좋은 조례가 되어야 함.

(2) 조례제정의 유의사항

□ 입법의 필요성

입법의 필요성(법제업무운영규정 시행규칙 제2조제1호)

- 새로운 입법조치가 필요한 것으로서 그 내용이 명확히 구체화될 수 있는 것이어야 하며, 그 시행의 효과와 시행에 따른 문제점에 대한 면밀한 분석·검토를 기초로 할 것
- 입법내용이 그 적용대상이 되는 일반국민의 준수를 기대할 수 있는 강제적인 규범으로서의 실효성을 가질 것

□ 입법내용의 정당성 및 법 적합성

입법내용의 정당성 및 법 적합성(법제업무운영규정 시행규칙 제2조제2호)

- 헌법의 이념을 구체화하고, 정의와 공평을 실현하는 내용으로서 개인의 지위존중과 공공복리의 요청이 조화를 이루고, 권한행사의 절차와 방법이 공정하여 부당하게 국민의 자유와 권리를 제한하는 일이 없어야 하며, 국민생활에 급격한 변화를 주지 아니하도록 하는 등 사회질서의 안정성과 예측가능성을 보장할 것
 - 헌법과 상위법에 모순되거나 저촉되지 아니하도록 하고, 하위법령과 위임근거를 명확히 할 것
- 입법의 민주적 정당성을 위해 조례를 입법하기 위한 의제설정과 조례안의 내용에 대하여 지방의회, 지역주민, 시민사회단체 등의 의견 및 입장이 자유롭게 표출되고 상호교환 되며 그 내용들이 조례입안과정에 반영되어야 함.
 - 조례와 관련된 이익당사자의 의견뿐만 아니라 지역사회 구성원들이 가지고 있는 의사가 왜곡 없이 전달될 수 있도록 입법과정이 공개되어야 함.

□ 입법내용의 통일성 및 조화성

입법내용의 통일성 및 조화성(법제업무운영규정 시행규칙 제2조제3호)

- 다른 법령과의 조화와 균형이 유지되도록 하고 법령 상호간에 중복되거나 상충되는 내용이 없을 것
- 입법내용이 해당 법령의 소관사항에 적합할 것

- 하나의 조례는 법체계상 유기적인 통일성을 지닌 논리적인 종합체로 이러한 조화성은 새로운 조례가 법체계 전반과 통일성을 이루어 모순 없는 체계로 이루어져야 함.
- 조례안의 내용은 헌법과 상위법령, 다른 관련 법령의 내용 등과 상충되거나 모순되지 않아야 함.

□ 표현의 명료성과 평이성

표현의 명료성 및 평의성(법제업무운영규정 시행규칙 제2조제4호)

- 입법 내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고 입법 의도가 오해되지 아니하도록 정확히 표현할 것
- 적용대상이 되는 누구에게나 쉽게 이해될 수 있도록 쉬운 용어를 사용하고, 전체 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 조문을 배열할 것

- 정확한 표현으로 해석상 논란의 소재를 최소화함.
- 쉬우면서 정확성과 치밀성을 기하여 알기 쉬운 조례가 되도록 함.

(3) 조례입안의 착안방법

□ 관심 있거나 해결해야 할 분야가 명확해야 한다.

- 의원이 임기동안 해결하고자 하는 관심 분야 혹은 이 문제만큼은 해결하고자 말겠다는 분야가 있어야 하고 지속적인 노력이 필요함.

- 임기동안 혹은 한 해 동안 어떠한 분야를 중점적으로 다루겠다는 것이 결정되면 상임위원회의 다양한 활동 등에서 관심 있는 분야를 지속적으로 관찰·정보수집·분석·접근해야 함.

□ 현장에 답이 있다.

- 현장방문과 확인, 지역주민의 의견수렴, 문제해결을 위한 자료수집과 분석 등을 통해 지역의 문제나 현안과제가 무엇인지를 인지해야 함.
 - 지역주민들의 요구사항들이 지방의회에서 다룰 수 있고 해결할 수 있는 사항인지를 판단하기 이전에 경청해야 함.
 - 조례안 입안시 사회저변 혹은 지방의회의 다른 의원들에게서 나오는 다양한 목소리가 반드시 반영되어야 함.

□ 지역 언론은 조례입안의 보고이다.

- 지역 언론에 대한 다양한 보도내용에 대한 분석은 지역사회 문제점을 파악하는 중요한 방법이면서 조례입안에 중요하게 활용됨.

□ 전문가그룹으로부터의 자문·조언이 필요하다.

- 조례안 입안을 하고자 할 때 해당 분야의 실무공무원, 관련 학계와 연구계, 기업계, 언론계, 시민사회단체 대표 등의 전문가나 전문가그룹의 조언과 자문이 필요함.

□ 집행기관의 자료 분석은 필수적이다.

- 매년 초에 이루어지는 업무보고 자료부터 회기마다 생산되는 각종 보고서 등에 대한 분석과 연구문제가 무엇인지 알아보는 것은 조례안 입안의 기초가 됨.

□ 다른 지방자치단체는 어떻게 다루었는가 참조한다.

- 다른 지방자치단체의 사례를 조사·분석해보는 것은 조례입안의 출발점임.

(4) 조례입안의 구체화

□ 공감대가 이루어져야 한다

- 조례안 입안이 본격적으로 이루어지기 전에 지방의회에서 상임위원회나 본회의에서 심의될 수 있도록 광범위한 공감대가 형성되어야 함.
- 질의나 질문, 행정사무감사 등에서 문제제기를 하고 해당 문제가 지방의회에서 다루어질 수 있는 문제로서 조례안 입안의 대상임을 공감 받아야 함.

□ 조례대강의 설계와 구체적 입안

- 객관적 자료
 - 해결하려는 문제에 대한 정확하고 공식화된 자료가 충분하게 준비되어야 하며, 정확한 통계자료는 좋은 조례입안의 기본조건임.
 - 특히 정확하고 현실에 부합하는 통계자료가 준비되어야 사회문제를 해소하려는 정책이나 조례가 실용성이 있음.
- 정확한 근거
 - 조례에 사용되는 각종 용어들은 정확한 의미를 가져야 함. 이를 위해 조례의 앞부분에 정의규정을 두는 것이 일반적임.
 - 조문에 사용하는 용어는 하나하나 그 의미를 명확하게 해야 함.
- 벤치마킹
 - 조례의 조문을 쉽게 규정할 수 있는 좋은 방법은 타 지방자치단체에서 시행하고 있는 기존 조례를 벤치마킹함.
 - 벤치마킹 대상조례를 선정하기 위해서는 행정안전부『자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)』혹은 법제처의『국가법령정보센터(www.law.go.kr)』활용
 - 벤치마킹을 하는 경우 지역의 실정이나 상황에 부합해야 하며, 실무를 집행하는 공무원과 협의가 필수적임.

(5) 조례의 기술방법

□ 쉬워야 한다

- 법령문은 모든 사람들이 편안하게 읽고 정확하게 이해할 수 있도록 일반적이고 표준적인 용어로 알기 쉽게 써야함.
- 법령이 해석에 있어서 논란의 소지가 있으면 문장의 간결성과 함축성보다 입법의도를 충분히 나타내는 내용이 법령문에 반영되도록 함.
- 문장은 구어체로 하면서 한글맞춤법의 원칙에 따라 평이성을 확보해야 함.

□ 뚜렷하여야 한다

- 법령문은 용어와 표현 등이 명확해야 하고 논리에 부합해야 함.
- 법령은 국민의 생활과 규제에 영향을 미치기 때문에 내용이 명확해야 함.

□ 반듯하여야 한다

- 법령은 한글 맞춤법, 표준어 규정과 외래어 표기법 등의 어문 규정을 잘 지켜야 함.
- 법령문은 모두 한글로 표기하고 법령의 문장과 용어를 쉬운 일상어로 바꾸고 다듬어서 어문규정에 부합하도록 함.

□ 자연스러워야 한다

- 법령문의 문체는 일상생활에서 쓰는 문체와 가깝게 만들어서 읽는 사람이 보다 잘 이해할 수 있도록 해야 함.

4) 향후 상주시의회가 제 · 개정해야 할 조례

(1) 상주시의회가 제정해야 할 조례

□ 조례 제정의 기준 설정

- 향후 상주시의회가 제정해야 할 조례는 시대적·사회적 트렌드를 반영하고 지역적 특성과 지역주민의 니즈를 반영함.
 - 글로벌 시대를 적극적으로 수용하고 제4차 산업혁명 등 메가트렌드에 대응
 - 상주지역의 유구한 역사와 고유한 전통문화를 계승·발전시키고 지역공동체를 활성화 함.
 - 지역주민의 복지를 증진하고 상주의 지속가능한 성장과 발전이 이루어지도록 함.
 - 미래세대가 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 양질의 환경을 조성함.

(2) 조례 제정의 예시

상주시 필수업무 지정 및 종사자 보호·지원 조례

□ 주요내용

- 의의: 보건의료와 돌봄, 환경미화, 운송 등 각종 위험에 노출된 채 대면업무를 수행하는 필수업무 종사자들이 안전하고 안정적으로 근무할 수 있도록 보호하고 지원함.
 - 이들이 존중받는 사회적 분위기를 조성하고 시민생활 안전과 사회적 분위기를 조성하고 시민생활 안정과 재난극복에 기여하도록 함.
- 목적: 재난 등 긴급 상황 발생시에도 시민의 안전 등을 위해 일하는 필수 노동자들을 보호하고 지원하기 위한 조례
- 추진방향: 필수업무 종사자 보호·지원을 위한 시장의 책무, 지원계획수립, 실행

조사, 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회 설치, 위원회의 구성 및 운영 마련, 효율적이고 체계적인 필수업무 종사자 보호·지원을 위한 협력체계 구축을 위한 규정 마련

- 유사사례: 2021년 여주시 필수업무 지정 및 종사자 보호·지원 조례

4차 산업혁명 촉진 조례

□ 주요내용

- 의의: 인공지능기술 및 사물인터넷, 빅데이터 등 정보통신기술(ICT)과의 융합을 통해 생산성이 급격히 향상되고 제품과 서비스가 지능화되면서 경제·사회 전반에 혁신적인 변화가 나타나는 것을 의미
 - 4차 산업의 경쟁력을 확보하는 것이 우리 미래를 결정하는 중요한 요인
- 목적: 국가뿐만 아니라 지방정부에서도 4차 산업 발전과 혁신에 기여하고, 중장기적 시각에서 선도적인 역할을 위한 상주시의회와 상주시의 협력이 필요
- 추진방향: 4차 산업혁명 촉진을 위해 시장의 책무를 규정하고, 기본계획 수립과 실태조사, 전문인력 양성, 위원회 구성 및 다양한 지원 방안 등에 관한 사항
- 유사사례
 - 2021년 서울시 4차 산업혁명 교육 진흥 조례 제정, 2021년 경기도 4차 산업혁명 촉진 조례

상주시 농촌 인력지원 조례

□ 주요내용

- 의의: 농촌 인구감소와 고령화로 인한 농촌의 인력난 및 인력수급 불일치 문제를 개선하고 원활한 농업생산 활동의 지원과 농업 일자리 창출에 효율성 제고
 - 지역농업인의 안정적인 노동력 확보와 노동생산성에 기여
 - 상주지역 농업 특성은 벼, 과수, 특수작물 등으로 계절적 인력 수요가 필요

- 목적: 부족한 농촌인력의 문제를 해소하고 농업 일자리 창출에 기여하여 지역 농업의 안정적 지원을 위한 조례
- 추진방향: 농촌인력 지원 및 관리는 물론 농업 관련 구인·구직 등록 및 농작업 참여자 알선·연계, 외국인 계절근로자 지원 관리, 농업 고용정보 수집·분석 및 제공 등 농촌의 안정적 인력지원을 위한 농촌인력지원센터 설치·운영
- 유사사례
 - 2021년 정선군 농촌 인력지원 조례

상주시 빈집 정비 및 활용에 관한 조례

□ 주요내용

- 의의: 상주시의 빈집들을 정비하고 실질적인 활용방안을 마련함.
 - 조례를 근거로 빈집을 정비해 임대주택 등으로 활용함.
 - 원도시의 빈집은 신혼부부에게 무상임대하고 농촌지역은 귀농·귀촌자들의 안전한 정착을 지원함.
 - 현재 상주시 전체 가구 수는 48,965이고, 그 중에서 1,773 가구의 빈집이 방치되어 있음.
- 목적: 상주시 내 방치된 빈집 정비와 효율적 활용에 필요한 사항을 규정함으로써 안전하고 쾌적한 주거환경 조성을 통한 주민복지 증진과 사회적 가치 실현에 기여하기 위한 조례
- 추진방향: 정비한 빈집을 임대주택, 주민복지 증진 또는 사회적 가치 실현을 위한 시설, 사회적 경제기업 또는 비영리법인 등의 사무소, 마을의 안전 및 공동이용관리를 위해 필요한 시설, 공유주택, 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 시설 등
- 유사사례
 - 2021년 진안군 빈집 정비 및 활용방안에 관한 조례, 2021년 옥천군 빈집 정비 및 활용방안에 관한 조례

상주시 시민참여 조례입법학교 운영

□ 주요내용

- 의의: 조례 제·개정 의 주민직접 발안제도 도입에 대비하여 선도적으로 시민의 조례 제·개정에 참여하는 조례입법학교 개설 필요
 - 시민과 시 의회와 함께 조례 제·개정에 참여함으로써 참여민주주의를 실현
 - 시민생활에 밀접한 조례 제·개정을 위해 시민이 직접 발굴하고 토론하면서 입법 전 과정을 체험할 수 있는 법안 마련
- 목적: 상주시 조례입법 과정에 시민의 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위해 시민참여 지원에 필요한 사항을 규정하기 위하여 조례를 제정
- 추진방향: 기본이념, 조례 입법학교 운영, 참여대상 및 기준 설정, 운영 내용, 법령준수 의무, 시장의 책무, 의견수렴, 기본계획 수립, 조례입법학교 시행, 결과 공개 등을 포함
- 유사사례
 - 2021년 성북구의회 바른조례 연구모임, 2020년 화성시의회 조례입법 시민참여 지원조례

고향사랑 기부금 모금 조례

□ 주요내용

- 의의: 지역의 취약계층과 청소년을 지원하기 위하여 고향사랑 기부금을 조성하는데 의의가 있음.
 - ‘고향사랑 기부금법’이 국회를 통과하여 2023년 1월부터 시행
 - 고향사랑 기부금법 제도는 개인이 본인의 주소지가 아닌 광역·기초 지방자치단체에 연간 500만 원 한도에서 기부하면 지자체는 이를 모아 주민복지, 지역 활성화 등의 목적으로 사용하는 제도

- 개인은 연간 500만 원까지 기부할 수 있으며, 기부금의 30% 이내에서 지역 특산물 등 답례품을 제공받을 수 있고, 10만 원 이하의 기부금은 전액 세액 공제되며, 초과분에 대해서는 16.5%를 공제받을 수 있음.
- 목적: 고향사랑기부제는 개인이 자신의 거주지를 제외한 다른 지방자치단체에 기부하고, 지방자치단체는 기부금으로 고향사랑기금을 조성해 취약계층 지원·청소년 지원 등 주민복지 증진에 사용하기 위한 조례
- 추진방향: 답례품선정위원회 및 답례품 선정 사항, 기부금 관련 사무의 위탁, 고향사랑기금의 설치·운용과 기금운용심의위원회 구성·운영에 관한 사항 등
- 유사사례
 - 각 지방의회 추진 준비 중

상주시 전통혼례 운영에 관한 조례

□ 주요내용

- 의의: 우리나라 전통문화인 전통혼례를 장려·지원함으로써 전통혼례의 문화 뿐만 아니라 전통의상인 한복의 멋과 아름다움까지 널리 알린다는 취지
 - 젊은 세대에게 우리 고유문화의 멋을 전승·발전시킴.
- 목적: 상주가 한복과 전통혼례를 통한 우리 고유의 전통문화의 종주도시로서 위상을 강화하고 한국인의 혼과 정신을 계승함.
- 추진방향: , 전통혼례 운영 사업, 전통혼례 시설의 설치 근거 마련, 전통혼례 시설 이용 비용 지원 근거, 전통혼례 운영 및 시설 관리 민간위탁 가능, 시장의 책무 등을 포함
- 유사사례
 - 2021년 ‘서울시 종로구의회 전통혼례 운영에 관한 조례안’ 발의
- 참조: 현재 ‘상주시 전통의례관 운영 조례안’

교통약자를 위한 ‘무장애’ 관광환경 조성 조례

□ 주요내용

- 의의: 고령자·장애인·영유아 등 관광약자가 장애물 없이 여행할 수 있는 ‘무장애관광’ 환경을 조성하여 관광약자의 만족과 행복을 높임.
 - 경기도에서는 “경기도 무장애관광 환경 조성 및 지원 조례 제2조 제3항”에서 ‘장애인, 고령자, 영유아 동반 가족 및 임산부 등 이동과 시설 이용 및 정보 접근 등의 제약조건으로 관광 활동이 어려운 사람’을 관광약자의 개념으로 정의
 - 전국 교통약자 비율은 장애인 2,618,918명(5.1%), 고령자 8,026,915명(15.5%), 영유아 2,285,605명(4.4%)으로 나타남. 상주시 교통약자는 장애인(18세 이상) 9,582명(9.4%), 고령자(65세이상) 29,822명(29.3%), 영유아(0~4세) 2,382명(2.3%)
- 목적: 관광약자의 관광환경에 대한 이동 및 접근을 보장하여 관광 향유 기회 확대와 복지증진에 기여하기 위한 조례
- 추진방향: 관광약자를 위한 관광시설의 정보제공 및 안내서비스, 관광약자를 위한 관광 안내책자 발간 및 홍보, 관광약자를 위한 관광환경 조성 인식확대 교육사업, 관광약자를 위한 맞춤형 관광코스 및 프로그램 개발, 관광약자를 위한 관광환경 조성, 전문인력 양성 및 교육 등의 내용을 포함
- 유사사례
 - 2021년 서천군 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례, 2021년 경기도 무장애 관광환경 조성 및 지원 조례

지방소멸 위기 극복을 위한 상주 살리기 조례

□ 주요내용

- 의의: 「국가균형발전 특별법」에 따라 지정된 인구감소지역 지방소멸이슈에 선제적으로 대응하고, 지방소멸대응기금 확보에 집중하기 위한 전략적 환경 조성이 요청

- 지역에서 활동하고 생활하는 인구가 확보되어야 지역경제가 활성화되고 지역 역량을 발휘할 수 있음.
- 최근 상주시는 지방소멸 위기에 대응하기 위하여 공공기관이전 등 다방면에 걸쳐 노력 중임.
- 목적: 지방소멸에 따른 상주 살리기 조례
- 추진방향: 주거환경 및 공공시설 개선을 통한 정주여건 개선, 상주의 역사문화생태환경의 계승발전, 상주시의 유희지 및 유희시설 활용 촉진, 지역활력 증진을 위한 문화행사 및 축제 개최, 상주 인구증가를 위한 추진위원회 구성, 상주시와 상주교육지원청 그리고 초·중·고 등 교육관련단체 관계자 및 학부모단체 등과 거버넌스 구축
- 유사사례
 - 2022년 의령군 지방소멸 위기 조례

상주시 친환경농업 우리농산물 무상급식 지원 조례

□ 주요내용

- 의의: 무상급식은 급식에 소요되는 일체의 경비를 국가나 경상북도, 상주시가 부담하는 것을 의미하며, 친환경농산물 수급체계는 농업인들과의 사전계약 등의 방식으로 재배한 친환경 농산물(유기농산물, 무농약농산물, 무항생제축산물, 저농약농산물)과 이를 원료로 생산한 가공품의 수급체계를 의미함.
- 우리 아이들에게 우리지역에서 생산한 친환경 농산물을 식재료로 제공하여 안전하고 건강한 먹거리를 제공함.
- 목적: 급식비를 내기 어려운 아이들의 부담을 덜어 주고 아이들의 안전한 먹을거리와 더불어 농촌경제를 살리는 효과를 거두기 위한 조례
- 추진방향: 안전하고 신선한 식재료 공급과 투명한 집행을 지도·감독하고 친환경 무상급식사업의 정책, 교육, 홍보를 위한 급식지원센터와 심의위원회 설치, 운영
- 유사사례
 - 2021년 제주시의회 친환경농업농산물 무상급식 조례

상주시 재난 및 안전관리 기본 조례

□ 주요내용

- 의의: 재난은 사회재난과 자연재해를 포함하고 있으며 이러한 각종 재난은 예상하지 못한 상황에서 발생하고 있으며, 상주시 차원에서 재난에 대한 원인분석과 대응전략이 필요함.
 - 최근 축제, 행사장 등에서 발생하는 2022년 이태원 압사 사고와 2005년 상주 압사 사고, 1995년 삼풍백화점 붕괴 사고 1994년 성수대교 붕괴 사고 등에 따른 사회재난
 - 기상 이변과 지각변동으로 지진, 해일, 태풍, 홍수, 상해, 가뭄, 한파 등에 따른 자연재해
- 목적: 이 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 위임받은 사항을 규정하고, 각종 재난으로부터 시민의 생명과 재산 및 도시기능을 보호하기 위하여 상주시의 재난 및 안전관리체계를 확립하며, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 외에 안전관리에 필요한 사항을 목적으로 함.
- 현황:
 - 상주시는 ‘더 편안하고 행복한 스마트 안전 도시’만들기를 위한 다양한 시책을 추진 중에 있음.
 - 현재 상주시의회는 안전관리와 관련하여 ‘상주시 어린이놀이시설 안전관리에 관한 조례안’을 비롯한 5개 조례가 마련되어 있음.
 - 상주시의회는 ‘상주시재난안전대책본부운영조례안’을 비롯한 4개 조례가 마련되어 있음.
- 유사사례
 - 2018년 서울시 재난 및 안전관리 기존조례안

(2) 상주시의회가 개정해야 할 조례

□ 조례 개정의 기본전제

- 시대적·사회적 흐름에 부합하고 지역주민의 요구를 반영하는 내용
- 새로운 내용을 첨가함으로써 조례의 적실성을 높일 수 있는 내용

① 상주시 청년 기본 조례

- ‘상주시 청년 기본 조례’에는 주거안정을 위한 내용이 있음.
- 청년 지원 사업 내용에 청년의 주거안정을 위한 주거비 보증료 지원 등 임차인 권리보호 사업을 신설해 지원 사업의 범위를 넓혀주어야 함.
- 조례에 청년 정책관 신설을 통하여 실질적으로 각종 청년 정책들이 추진되도록 함.
- 청년정책을 심의하는 청년정책위원회는 청년 정책에 대해 의견을 내고 수정할 수 있는 기구인데 주기적으로 운영되지 못하고 형식적으로 운영되다 보니 다음 해 사업에 반영될 수 있는 환경을 갖추지 못함.

② 상주시 입학준비금 지원 조례

- 현행 ‘상주시 입학준비금 지원 조례’가 중·고교 신입생들에게만 지급하도록 규정되어 초등학교 신입생은 지원대상에서 제외됨.
- 초등학교 신입생에게도 입학준비금을 지원할 수 있도록 개선이 요망됨.

③ 상주시 인구정책 지원 조례

- 현행 ‘상주시 인구정책 지원 조례’는 저출생에 따른 인구증가를 위한 다양한 정책들이 마련되고 있으나, 여전히 저출생의 문제를 해결하지 못하고 있음.
- 인구정책에 대한 지역주민들의 관심을 촉발하고 적극적인 참여의 장을 마련하기 위하여 ‘인구의 날’(7월11일)이 속한 일주일간을 ‘상주시 인구주간’으로 정하고, 정책개발 및 홍보, 시민의 이해와 관심을 유도함.

④ 상주시 학교 밖 청소년 지원 조례

- ‘상주시 학교 밖 청소년 지원 조례’는 상주시 학교 밖 청소년을 보호하고 건강한 구성원으로 성장할 수 있도록 지원하고 있음.
- 학교 밖 청소년들에게 교통비 등 학습 활동 지원과 대안교육 기관의 지원이 필요함.

5) 우수 조례에 대한 평가

- 2021년 행정안전부는 지방의회 30주년을 맞이하여 우수 조례 심사 경진대회를 실시함.
- 지방의회 우수사례 경진대회에는 총 100건(광역시 66, 기초 34)의 우수 조례 가운데 30건(광역시 24, 기초 6)이 선정됨.
- 선정된 우수 조례는 자치입법활동 18개 분야, 의정활동 분야 12개 분야임.
- 주요 조례로는 ‘광주시 근육장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 제정’(광주광역시의회), ‘1회용품 플라스틱 범람에 대한 거버넌스적 해결방안 모색’(충청남도의회), ‘땅끝 해남에서 쓰아올린 신호탄 농민수당 지원 조례’(해남군의회), ‘지방의회 부활 30년 역사와 함께한 청주시 행정정보공개조례 30년’(청주시의회), ‘청소년 안심약국 전국 첫 시행’(울산광역시의회), ‘의원연구단체 변혁의 구상 미래를 이끈다!’(경상남도의회) 등이 있음.

□ 자치입법 분야

〈표 4-3〉 자치입법 분야(2021년)

분야	소속	조례명
행정·재정·안전	부산광역시의회	부산광역시 개인형 이동수단 이용안전 증진 조례 제정
행정·재정·안전	세종특별자치시의회	시민의 실질적 참여를 보장하기 위한 제도적 기반 마련
행정·재정·안전	경기도의회	경기도 재난기본소득 지급 조례
행정·재정·안전	강원도의회	강원도 폐기물 재활용 활성화 촉진 조례제정
행정·재정·안전	제주특별자치도의회	「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민 참여 기본 조례」 제정
행정·재정·안전	제주특별자치도의회	「제주특별자치도 43회생자추념일의 지방공휴일 지정에 관한 조례」 제정
행정·재정·안전	성동구의회	서울특별시 성동구 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례
행정·재정·안전	청주시의회	지방의회 부활 30년 역사와 함께한 “청주시 행정정보공개조례 30년”
문화·교육·복지	대구광역시의회	대구광역시 위기가구 긴급지원 조례
문화·교육·복지	인천광역시의회	인천광역시 공영장례 지원 조례
문화·교육·복지	광주광역시의회	광주광역시 근육장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례제정
문화·교육·복지	경기도의회	이동노동자 노동권 보장을 위한 쉼터 설치·운영
문화·교육·복지	충청남도의회	충청남도교육청 학생 마음건강 상담 증진에 관한 조례
문화·교육·복지	전라북도의회	1회용품 플라스틱 범람에 대한 거버넌스적 해결방안 모색
경제·개발·산업	성동구의회	서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전 구역 지정에 관한 조례
경제·개발·산업	광주광역시의회	광주광역시 청소년 노동인권 보호 및 증진 조례 제정
경제·개발·산업	충청남도의회	탈석탄, 충남, 전국최초 정의로운 전환기금 조례제정 및 사업추진
경제·개발·산업	해남군의회	땅끝 해남에서 쏘아올린신호탄 “농민수당” 지원 조례

자료: 행정안전부(<http://mois.go.kr>)

□ 의정활동 분야

〈표 4-4〉 의정활동 분야(2021년)

분야	소속	조례명
지역현안해결	부산광역시의회	국가균형발전의 초석, 가덕신공항으로 부울경의 염원을 담다!
지역현안해결	광주광역시의회	달빛동맹으로 이루어 낸 달빛내륙철도사업 국가계획 반영
지역현안해결	울산광역시의회	30년의 땀과 열정, 죽음의 강에서 세계의 정원으로 “대한민국 제2호 국가정원 지정과 큰 평화 프로젝트”
지역현안해결	울산광역시의회	청소년 안심약국 전국 첫 시행
지역현안해결	세종특별자치시의회	시민안전과 재정낭비 방지를 위한 공공시설물 인수점검 특별위원회 운영
지역현안해결	강원도의회	강원도 군사기지 및 군사시설로 인한 소음피해 등 지원 조례 제정
지역현안해결	전라남도의회	“현장에 답이 있다” 조업 중 폐어구 발생 관리 실태 및 민관 합동대응사례
지역현안해결	영도구의회	포스트코로나시대 생활문화 활성화를 위한 온택트(Ontact) 정책포럼(FORUM) 개최
지역현안해결	울산동구의회	지역산업 회복과 상생을 위한 피땀 어린 의정활동 전개
견제·균형	충청남도의회	예산분석 조직 신설을 통한 재정혁신과 재정통제권 강화
지방의회혁신	광주광역시의회	광주광역시의회! 주민과 함께 해법을 찾는다.
지방의회혁신	경상남도의회	의원연구단체 변혁의 구상 미래를 이끌다!

자료: 행정안전부(<http://mois.go.kr>)

3. 예·결산심의 분야

□ 예산심의의 기본전략

- 의정활동 상황을 종합적으로 활용
 - 결산 심의 결과(1차 정례회), 행정사무감사(1차 정례회)·조사 결과, 시정 질문, 현장확인, 청원·진정 사항, 주민 의견 수렴 등 의회의 각종 의정활동과 지방자치단체의 관련 자료를 종합적으로 활용
- 입체적 접근
 - 과거 약 3개년의 예·결산 실적과 통계를 연계시키고 유사 규모 지방자치단체의 현황과 비교 검토
- 제출 자료의 정확성 확인
 - 의회에 제출된 예산안(기금운용계획안 포함)과 함께 제출해야 첨부 자료 누락 여부, 제출된 자료의 부실 여부 등을 미리 점검하여 보완 요구
- 사업별 분석 및 대안 제시
 - 예산을 사업별로 그 내용을 분석하여 검토보고서에 문제점 지적과 함께 예산편성의 모범사례와 대안 제시

□ 본예산(당초예산) 심의 기법

- 예산총칙의 검토 사항
 - 회계별 일시차입금 한도액의 적정 여부
 - 회계별 지방채발행 한도, 지방채발행 타당성 조건 및 그 용도와 그 재원의 세입예산안과의 일치 여부
 - 계속비의 총사업비, 연부액, 연부 기간의 적정 여부, 계속비 수정 사유와 수정내용의 타당성 여부
 - 채무부담행위 예산책정의 타당성 여부와 상환, 자원조달능력 및 상환예산 계상 여부, 채무부담행위한도액의 적정성 여부
 - 명시이월사업의 타당성과 예산의 적정 계상 및 집행실태 등

● 세입예산의 검토 사항

- 단위 세입별로 세입계상의 적정성 및 증감 사유의 규명
- 전체적인 세입구조, 규모와 전년도 또는 과거 수년간의 추이 분석
 - 세입의 과다 또는 과소 계상 여부, 누락 재원 여부
- 세입별 규모와 구성비, 과거 수년간의 변화추이 분석과 문제요인 파악
- 전년 대비 많이 감소한 세입의 주요 감소요인
- 과거 수년간 대비 세입 규모 변동이 큰 세입의 경우 그 원인 파악
- 세입별 세입 추계의 근거 및 적정성
- 지방채발행 규모, 발행의 적정성, 상환대책(기발행분 포함) 등
- 재정자립도, 주민 1인당 자체수입(지방세+세외수입) 및 의존수입 추이(재정지표 중 세입지표: 재정자립도, 재정자립도, 주민 1인당 자체수입액, 주민 1인당 지방세 부담액, 주민 1인당 세외수입액 ▶ 자치단체별 비교 가능(지방재정 365 참고). 특히 유사 자치단체와 비교 검토함.
- 낮은 재정자립도로 인한 제약 요인과 이에 대한 대책
- 예산안 편성 이후의 여건 변동에 따른 세입예산 조정 사유 발생(세법, 조례 등의 제정 또는 개정) 여부
- 지방세 중 비과세·감면 사유와 규모의 적정성 검토(2011년 예산안부터 지방세지출보고서로 첨부서류 사항-기능별, 세목별 분석)

● 세출예산의 검토 사항

- 우선 지방재정 여건, 사업의 타당성 및 우선순위, 예산 배분의 형평성 및 경제적 효율성, 각종 법규, 국가정책 및 당해 자치단체의 시책의 부합성 등 검토
- 각 회계별 예산안 규모의 적정성 및 건전재정의 원칙 견지 여부
- 부문별(기능 및 성질별) 예산의 적정배분 또는 합리적 계상 여부: 유사 자치단체와 비교 검토
- 주요 신규사업의 중기지방재정계획 반영, 투자심사 등 사전절차 이행 여부
- 결산 심사결과 사업의 효과가 작은 사업은 존치 여부 검토
- 형식적이고 효과가 작은 각종 행사(축제)나 홍보 활동의 존재 여부

- 사업의 필요성과 시급성을 판단하여 한정된 예산을 적절하게 배정 여부
- 유사·중복 사업의 통폐합 검토
- 사업의 우선순위가 낮은 사업의 예산 계상 여부(사업의 우선순위가 낮은 사업을 지역 국회의원과 도의원이 사업비 일부를 국비 또는 도비로 확보하여 예산 계상하는 경우)
- 불요불급한 사업을 선심성으로 추진 여부
- 행정업무 중 각종 시설 운영, 관리업무, 행정서비스 기능 중 민간위탁 및 민영화 가능성 검토
- 수익자부담원칙 적용이 가능한 사업에 예산지출 중단 여부
- 투자 효과의 제고와 예산 절약을 위하여 민간에 대한 보조사업을 융자사업으로 전환할 필요성 여부 검토
- 보조사업과 융자사업의 구분 적정성, 융자사업의 효과가 미미한데도 매년 예산 계상 여부 검토
- 주요 기능(13분야, 52개 부문)별 재원 배분의 형평성 여부
- 각 분야·부문별 재원배분 상황이 규모가 비슷한 타 자치단체와 비교하여 적정 여부
- 소외계층에 대한 예산상 배려 적정성 여부
- 일반회계, 특별회계 및 기금 간 동일 목적 경비의 중복 계상 여부
- 유사, 중복 또는 실효성이 없는 특별회계 및 기금의 통폐합 검토
- 경직성 경비 또는 소모성 경비의 지출 억제 여부

□ 추가경정예산 심의 기법

- 총괄 검토 사항
 - 추가경정예산의 편성 사유와 시기의 타당성 여부
 - 추가경정예산의 연내 집행 가능 여부 및 이월을 전제로 한 추가경정예산의 계상 여부
 - 추가경정예산 외의 기정예산 수정 필요성 검토
 - 추가경정예산안을 편성하지 않고 꼭 필요한 사항만을 예비비로 집행할 수는 없는지 검토(제8대 상주시의회의 경우 매년 3회씩 12회 추가경정예산 심의)

- 세입예산안 검토 사항
 - 추가경정예산 세입 재원의 타당성 여부
 - 본예산 확정 후 여건 변경에 의한 세입의 수정 또는 추가분의 예산 반영 여부(지방교부세 정산 등)
- 세출예산안 검토 사항
 - 본예산안 심의과정에서 삭감한 경비의 추가경정예산안에 계상 여부
 - 주요 신규사업의 경우 중기지방재정계획 반영, 투자심사 등 필요한 사전 절차의 이행 여부
 - 부서별, 사항별, 경비별 소요가 명백함에도 예비비로 일괄계상 여부 및 그 사유
 - 이미 집행한 경비의 형식구비를 위해 사후 추경계상 여부 검토. 단, 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비와 시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 경우 그 소요 경비는 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있으며, 이는 같은 회계연도의 차기 추가경정예산에 계상하여야 함(지방재정법 제45조).
 - 예비비의 추가경정예산에 계상할 경우 그 타당성 및 적정 여부

□ 결산 심사 기법

- 주요 심사 기준
 - 결산 감사위원의 검사와 중복회피, 대국적·전체적 심사; 결산 감사의 범위는 계산의 과오 여부, 실제 수지와 수지 명령의 부합 여부, 재무운영의 합당성, 예산집행의 효율성 등 심사
 - 세입예산대로 재원확보 여부
 - 지방의회가 심의·의결한 세출예산대로 집행 여부
 - 예산집행에 따른 행정효과의 달성 정도 검토(성과보고서; 2016년 회계연도부터 작성)
 - 예산집행의 적법성 여부 즉, 세출예산유용의 상황 검토(위법지출 여부 심사)

● 세입결산안 검토 사항

- 특정인을 위한 불납결손처리 또는 공무원의 잘못(시효중단 조치 소홀 등) 등으로 불납결손 발생 여부
- 지방세 비과세·감면 사항 중 부적절한 것이 없는지? (세목별, 사유별, 연도별 추이)
- 지방채발행액이나 차입금 금액이 예산 총칙상 한도액 범위를 벗어나서 집행한 것이 없는지?
- 지방교부세, 국고보조금 등 중앙지원금이 내시액과 교부액의 일치 여부, 차액이 발생할 경우 그 보전대책이 적정한가?
- 세수행정 적정 여부(미수납액, 이의신청, 과오납반환액, 행정심판 및 소송의 증가 추이 등으로 판단)

● 세출결산안 검토 사항

- 예산 배정계획대로 예산 배정 여부
- 예산이 배정되기 전에 지출원인행위를 한 곳은 없는지?
- 예산 절감계획에 의거 각 기관과 민간에 지출하는 보조금·출연금 중 일부를 미리 제외하고 배정하여 보조 기관의 사업추진 차질 유무
- 예산총칙에 정한 이용의 범위를 벗어난 것은 없는지?
- 연말 남는 예산을 불필요한 사업예산으로 이·전용하여 집행한 사례 여부 (불용시키지 않기 위해 낭비한 사례 여부)
- 남는 예산을 직원후생비·행사비·홍보비 등 소모성 경비로 이·전용하여 지출한 것은 없는지?
- 전년도에 이월된 예산이 다른 정책사업·단위사업의 예산으로 이·전용된 것은 없는지? (이월예산은 전용 불가)
- 예산의 이월로 사업비가 증가하거나 주민불편이 가중된 것은 없는지?
- 연도 내 집행이 불가능함이 명백하지만, 예산을 사고이월 시키기 위해 연도 말에 지출원인행위를 한 것은 없는지?
- 전년도에 사고이월 된 예산이 다시 사고이월 된 경우는 없는지? (사고 이월된 예산은 재이월 불가)

- 동일사업이 연례적으로 사고이월 되는 사업은 없는가?
- 이월예산의 전용 여부(전용 불가)
- 예산총칙에 규정된 채무부담한도액의 범위를 벗어난 것은 없는지?
- 지방의회에서 의결된 사항 이외에 채무부담행위를 한 사례는 없는지? (채무 부담행위는 사전에 지방의회 의결 필요)
- 불용액 중 예산 절감 노력으로 절감된 예산의 비중은 어느 정도이고 타 단체와 비교하여 과소한 것은 아닌지?
- 불용액의 발생 사유가 예산을 과다하게 계상한 것은 아닌지?
- 전년도 사고 이월된 예산이 다시 불용 된 사례는 없는가?
- 예산 미배정에 따른 불용 된 사례는 없는지?
- 계속비 사업의 경우 총사업비의 집행 정도에 비하여 사업진척도가 과소한 것은 없는가? 또한, 연부액을 이·전용한 경우 그 사유는 적정한가?
- 세계잉여금[순 세계잉여금=세계잉여금-(이월금+보조금사용 잔액)]의 발생이 예산을 과다하게 책정했거나 연례적으로 사업을 축소·폐지함으로써 발생한 것은 없는가?
- 사항별 예비비지출 사유 및 지출 결정액 타당성 여부? [예비비는 보조금(긴급 재해대책을 위한 보조금제외), 업무추진비로 사용할 수 없음]
- 예산편성 시 충분히 예측 가능한 사항을 예산에 편성하지 않고 예비비로 지출한 것은 없는지?
- 예산심의 시 부결이나 삭감된 예산을 예비비로 지출한 것은 없는지? [지방재정법 43조 제3항 신설하여 자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해 예비비 사용금지; 2014년 11.29 시행]
- 연례적으로 반복되는 사업임에도 불구하고 예비비로 지출한 것은 없는지?
- 예비비지출액 중 이월액 및 불용액이 과다하게 발생한 것은 없는지?
- 재원확보를 위한 이월을 전제로 예비비지출 사례 여부?
- 채무 및 채권 검토 사항
 - 채무상환을 위한 순 세계잉여금의 사용 현황은 적정한가?
 - 채권이 누락되거나 과소·과다하게 계산된 것은 없는지?

- 공유재산 및 물품 검토 사항

- 공유재산 및 물품의 현재액은 정기적인 가격재평가에 의해 적정하게 산정되었는가?
- 공유재산 및 물품 관리가 소홀하여 예산이 낭비된 것은 없는가?
- 적정량 이상의 물품을 소유하고 있어 예산이 낭비되고 관리비만 지출하고 있는 것은 없는지? (예산의 조기 집행과 관련하여)

□ 예·결산 심의의 발전방안

- 예산안 심사 기간 확대

- 예산안의 내실 있는 심사를 위해 예산안 심사 기간의 확대와 충분한 실제 심사시간의 확보가 필요함.
- 우선 연간 총회의 일수를 100일(현재 80일)로 늘리고 정례회 회기를 연 2회를 합하여 50일(현재 40일) 하되 제2차 정례회를 30일 이내 늘려 운영할 필요가 있음(정읍시의회 총회의 일수 120일, 정례회 50일, 함양군 총회의 일수 110일 정례회 50일; 1차 20일, 2차 30일, 김제시의회 총회의일수 100일, 정례회 45일; 1차 15일, 2차 30일, 달성군 및 달서구의회 총회의 일수 100일, 정례회 50일).
- 또한, 2차 정례회 회기를 30일로 확대, 본예산안 매년 12월 21일까지 통과 등을 고려하여 2차 정례회 회기 집회일을 11월 27일에서 11월 중순으로 당겨서 운영할 필요가 있음(예를 들어 대구광역시 달성군의회 경우 11월 15일 집회함).

- 추가경정예산 편성 횟수 축소 및 심의 내실화

- 상주시의회 제8대 동안 추가경정예산 편성 횟수가 매년 3회씩 총 12회 편성되었으며, 의회의 예산심의도 12회 중 5회는 상주시 제출 원안 가결하였으며, 나머지도 일반회계 세출예산 중 극히 일부 수정 활동이 이루어졌음.
- 물론 지방재정 특성상 추가경정예산을 편성해야 할 필요성이 인정되나 빈번한 추가경정예산 편성은 계획적인 예산 운용과 예산통제의 실효성을 저해시킴. 또한, 전술한 바와 같이 추가경정예산은 본예산과 비교하여 심의가 소홀히 다루어지고 있고 1년간 지방자치단체 전체 예산을 파악하는데 어렵게 함.
- 따라서 예비비 활용 등을 통한 추가경정예산의 편성 횟수를 줄이고 동시에 예산안 심의도 내실화가 필요함.

- 행정안전부의 지방자치단체 예산편성 운영기준의 개선
 - 행정안전부는 지방자치단체 매 회계연도의 『예산편성 운영기준 및 기금운용 계획수립기준』을 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달함(지방재정법 제 38조, 행정안전부령 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙, 행정안전부 훈령 지방자치단체 예산편성 운영기준).
 - 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준은 과거의 예산편성지침을 폐지하고 대체하여 나온 것이지만 과거 예산편성지침처럼 모든 지방자치단체에 획일적으로 적용됨으로 인하여 예산편성 및 심의에 제약 요인이 될 뿐만 아니라 지방자치의 기본정신에도 위배됨.
 - 따라서 행정안전부는 지방자치단체의 예산편성에 대해 국가 정책상 필요한 한도 내에서 기본적인 방향만 정하고 구체적인 내용은 각 지방자치단체에 대폭 이관함으로써 지역 실정에 부합하는 예산의 편성 및 심의를 보장해야 함.
- 상임위원회 및 예산결산특별위원회 운영의 효율화
 - 예산안 심의의 전문성 제고 및 내실화를 위해서 우선 상임위원회 위원 구성 방법으로 가능 한한 전·후반기 동일 상임위원회 소속으로 일치시킬 필요가 있으며, 또한 상임위원회 예비심사 결과가 예결산특별위원회 종합심사 결과에 잘 반영되도록 운영할 필요가 있음.
 - 아울러 지방의회의 예산결산특별위원회도 국회처럼 상설화 필요가 있으며, 법적으로 상설화되기 전에도 예산심의의 전문성 제고 및 내실화를 위해 상임위원회처럼 위원구성을 전·후반기로 구분하여서 할 수 있음.
- 예·결산 심의 활동 지원 전문조직 설치
 - 지방의원은 전문가가 아니고 주민의 대표인 지방정치인이라 할 수 있음. 따라서 고도의 전문성을 갖추는 데 한계가 있으며 특히 예산에 대한 전문지식이 부족하다는 것이 일반적이라 볼 수 있음. 또한, 전문위원도 예·결산 심의 뿐만 아니라 조례, 행정사무감사 및 조사 활동 지원 등으로 예·결산 심의 활동을 보좌하는 데 한계가 있음.
 - 따라서 국회 “예산정책처”처럼 비록 규모는 작아도 기존의 의회사무국 인력과 향후 확보되는 정책지원관 인력(2023년까지 8명)³⁾을 활용한 예산전문조직(예,

예산정책팀)의 설치가 필요함.⁴⁾ 이러한 예산전문조직은 일시적으로 지방의회 회기 동안에만 존속하지 않고 현재 상주시의회의 사무조직인 3개 팀(의정, 의사, 의안)처럼 항구적으로 존속하는 1년 내내 예산에 관한 정보 및 자료 수집분석, 집행의 감시, 보고의 분석 등을 행하여 예산에 관련된 의원들의 자문을 받고 의원들의 예·결산 심의 활동을 지원하는 기능을 수행해야 함. 이러한 예산 전문조직의 설치를 위해서 먼저 지방의회의 사무조직과 인력운영의 자율성을 부여하여야 함.

● 지방의원의 예·결산심의 능력 향상

- 지방의원의 예산심의 능력을 향상시키기 위해서는 전문한 예·결산 심의 관련 제도의 합리적인 개편과 함께 지방의원들에 대한 자체교육 프로그램을 통한 교육과 국회의정연수원, 지방자치 인재개발원의 지방의정연수센터 등의 교육 행정기관과 다양한 민간연수원, 지역 대학 및 학술단체 등을 통한 지속적인 연찬·연수 활동이 이루어져야 함.
- 아울러 향후 지방의회의 전문성 제고는 물론 종합적인 정책형성능력 함양을 위해서 지방의원뿐만 아니라 지방의회소속 사무직원을 대상으로 예·결산 심의를 포함한 의정활동 전반에 대한 교육을 전담하는 가칭 “지방의정연수원”의 설치도 필요하다고 봄⁵⁾. 이를 위해서 지방자치법에 관련 조항을 신설(① 지방의회의 전문성 강화와 지방자치 발전에 필요한 교육·연수를 위하여 지방의정연수원을 설립한다. ② 국가와 지방자치단체는 지방의정연수원 운영에 필요한 사항을 지원한다.)하여 법적 근거를 마련할 필요가 있음.

3) 정책지원관의 업무는 지방의회 의원의 의정 자료 수집·분석·연구, 조례, 예·결산분석, 행정사무감사 및 조사 등 의정활동 전반을 지원하도록 하고 있다(지방자치법 제41조 및 동법 시행령 36조). 이러한 정책지원관은 모집 시부터 주요 의정활동별 전문성 갖춘 사람을 선발하도록 고려할 필요가 있음.

4) 또는 입법, 예·결산, 행정사무감사 및 조사 등을 포괄하는 전담지원 조직으로 가칭 “입법예산정책팀”을 구성할 수도 있음.

5) 지방의정연수원의 교육대상 수효는 제9기 지방의원 3,864명(기초의원 2,987명, 광역의원 877명)과 2020년 10월 기준 지방의회 사무직원(전문위원 포함) 6,164명(기초의회 4,158명, 광역의회 2,006명)으로 별도의 의정활동 지원 전문교육 기관으로서 운영이 충분하다고 판단됨.

4. 행정견제 분야

□ 행정사무감사 및 조사

- 지방의회의 중요한 기능인 행정사무감사 및 조사는 지방자치의 이념과 본질을 구현하기 위한 방향으로 개선되어야 할 여지가 있으며, 행정사무감사의 효과성을 높이고 지방의회의 기능을 새롭게 정립할 필요가 있음.
- 주민의 대표기관인 지방의회가 지방자치단체의 사무집행에 대하여 얼마나 효율적이고 능률적인 행정을 수행해 왔는지, 집행과정에서 위법이나 편법행위는 없었는지를 확인하고 평가하여 잘한 것은 더욱 발전시키고 잘못된 것은 시정하고 개선함으로서 행정사무감사의 본질적인 권한과 역할을 정립하는 것이 필요함.
- 감사제도적 측면, 감사행태적 측면, 전략적 감사기법 측면 등 3가지 측면에서 접근한 개선방향은 다음과 같음.

① 감사제도적 측면

- 감사결과의 반영 및 공표 등 사후관리 제도를 정비해야 함. 감사는 집행부가 시행하는 정책에 대하여 중요한 환류기능을 수행함. 이러한 환류기능의 실효성 확보여부는 감사의 실패 여부를 결정짓는 것이라 할 수 있음. 기존의 행정사무감사 결과보고서는 ‘시정’, ‘주의’, ‘개선’, ‘권고’, ‘건의’로 구분되는데 그 결과의 처리기준이 명확하지 않음. 처리기준이 명확하지 않다 보니, 구체적인 개선방안이 제시되기도 어렵다고 볼 수 있음. 행정사무감사가 그 실효성을 확보되고, 지속적인 환류를 통해서 집행부에 대한 감사·통제기능을 향상시키기 위해서는 명확한 감사기준을 통해 결과를 반영하여야 하며, 감사과정과 결과를 공개하여 처리결과를 명확히 해야 함.
- 장기적으로 집행부의 감사기능을 의회로 이관하여 의회의 감사기능을 강화하도록 함. 현재 행정사무감사 및 조사권을 가지고 있지만 집행부의 자체 감사와 중복될 수 있을 뿐만 아니라 전문성도 부족하며, 집행부 자체의 감사는 관대화경향이 있어 제대로 이루어지기 어렵기 때문에 집행부의 감사기능이 의회로 이관되어야 할 것임.

② 감사행태적 측면

- 과도한 감사자료 요청을 지양해야 함. 과도하고 불필요한 감사자료의 요청은 공무원들로 하여금 불필요한 행정력을 낭비하게 하고, 행정사무감사에 대한 불신을 만들게 됨. 이를 지양하기 위해서는 지방의회 및 의원들이 감사대상 업무에 대한 충분한 사전적 연구·검토를 거쳐 자료를 요청해야 함. 또한 필요한 자료를 선별하여 요청할 수 있는 해안을 위해 감사위원의 경력이나 적성·전문성을 고려한 감사대상 사무를 선정해야 함.
- 정책지향적인, 건설적인 방향으로 실시되어야 함. 행정기관이 수행하는 사무는 사전에 충분한 검토와 준비 등이 있어야 하고, 사업수행의 성공을 위한 계획과 예산의 연계방안도 강구되어야 함. 그럼에도 행정을 수행함에 있어 부정이나 비능률이 발생하게 마련이기 때문에 감사는 그 사실을 발견하는 것에 그쳐서는 안 되며, 그러한 부조리나 비능률이 생긴 이유를 찾아내어 해결방안을 제시하는 건설적인 방향으로 실시되어야 함. 즉 그 요인이 불합리한 시책 때문인지, 복잡한 절차와 규칙 때문인지, 비현실적인 법규 때문인지, 예산이나 집행부의 불성실 때문인지를 규명하여 이에 대한 정책적이고 현실적인 대안을 제시하는 방식으로 이루어져야 함.
- 지방의원의 감사능력(전문성)을 강화해야 함. 지방의원의 감사능력 및 전문성 확보는 행정사무감사에 절대적 영향을 미친다고 할 수 있음. 이러한 지방의원의 전문성 확보를 위해서는 지방의원의 지속적인 연수와 교육이 필요함. 지방의원들이 자치행정에 대한 기본지식 습득, 관계법령의 숙지 등을 위하여 연수과정을 개설하거나, 프로그램을 개발하여 운영하여야 하며, 감사보좌 인력을 확보하여, 행정사무감사에서 지방의원들이 전문성을 발휘할 수 있도록 해야 함.

③ 전략적 감사기법 측면

- 개별의원 스스로, 의원 상호간의 협력적 활동으로, 시민단체나 주민여론을 활용하여 행정사무감사·조사를 준비하여야 함.
- 개별적인 의원의 감사·조사 활동: 중점분야 선정, 관련정보 및 자료수집, 서류제출요구, 근거규정 및 소요예산 검토, 출석·증언 및 현지확인 요구, 발언준비, 감사·조사 결과처리 점검 및 확인
- 의원상호간 협력적 활동: 준비 단계부터 사전 협력하여 의원 상호간에 분담하여 자료를 수집하고 수집된 자료를 공유함. 그러기 위해서 방향을 설정

하고 역할을 분담하는 철저한 사전 준비활동이 필요함. 감사·조사 도중에 추궁성, 규명성, 대질성 질의 등을 상호 협력하여 실시함으로 소기의 성과를 극대화 시킬 수 있음.

- 주민여론 및 관련 제보 활용: 주민여론수렴은 전화, 서면, 면담 등에 의한 여론조사가 대표적인 방법으로 객관성과 공정성이 높으나 시간과 비용이 많이 소요되어 개별의원이 실시하기에는 어려움이 있기 때문에 의원 상호 간 협력적 활동으로 실시하는 것이 필요함. 또한 행정사무감사·조사를 위한 증거자료로서 결정적인 단서가 될 수 있는 이해당사자 혹은 목격자 등의 실제적인 상황이나 사무처리자의 양심선언, 내부고발 등을 확보하여 활용할 수 있음. 이 경우에는 감사·조사활동 초기에 제시하기 보다는 상황의 진행에 따라 결정적인 순간에 활용해야 큰 효과를 볼 수 있으며, 이해당사자, 피해자의 일방적인 내용일수도 있기 때문에 반대쪽 사정도 알아보고 전문가의 자문을 구하는 등 반드시 사전여과과정이 필요함. 그렇지 않을 경우 면책특권이 없는 지방의원이기 때문에 명예훼손이나 무고에 해당하는 경우도 발생할 수 있음.

□ 시정질문 및 5분 자유발언

- 질문권은 집행기관을 효과적으로 견제할 수 있는 수단일 뿐만 아니라 정보획득 기능, 기관 간 협조 기능, 갈등해소 기능, 의회홍보 기능, 여론화 기능 등도 있기 때문에 적극적으로 이루어져야 함.
- 의원들의 관심분야와 전문분야에 대하여 특정의원에 치우치지 않고 공정한 기회가 제공되도록 운영함.
- 시정질문 의제를 일반행정, 환경, 복지, 경제, 사회, 문화 등 몇 개 분야로 구분하여 체계적으로 시정질문이 이루어지도록 함.
- 사업(정책)에 대한 평가를 한 후 실현가능한 대안을 제시하는 시정질문이 되도록 함.
- 추후 답변과 관련한 사항들을 확인함. 시정질문의 중요한 목적은 문제점을 시정하고 대책을 강구하게 하는 것임. 실제로 그대로 이행되는가를 확인하는 것

이 중요함.

- 시정질문 등 질의·질문 준비 및 실시요령은 다음과 같음.
 - 무작정 질의·질문을 하지 말 것
 - 전략적으로 접근할 것
 - 중요한 사항에 대하여 구체적으로 준비 할 것
 - 질의·질문요령을 습득할 것
 - 결론부터 말하고 근거를 설명함.
 - 짧고 간략하게 함.
 - 차분히 논리적으로 함.
 - 메모와 보충발언 기회를 적절히 활용함. 주요내용을 메모로 미리 준비하여 활용하는 것이 필요함.

5. 주민대표 분야

□ 청원 및 진정

- 상주시의회는 주민의 참정을 적극적으로 유도하기 위하여 청원 및 진정을 주민들에게 적극 홍보하고 권장할 필요가 있으며, 주민의 청원과 진정에 대하여 보다 적극적으로 대응하도록 함.
- 현재 상주시 집행부에 두고 있는 옴부즈맨제도를 의회에 두어 독립적인 입장에서 위법 부당한 행정처분으로부터 시민의 권리가 부당하게 침해되거나 소극적인 민원처리로 야기되는 문제점을 공무원이 아닌 외부전문 민간인의 시각에서 민원을 조사하고 판단함으로써 고충민원을 해결함으로 의회의 주민대표기관으로서의 기능을 강화하도록 함.
 - 옴부즈맨제도는 행정부가 강화되고 행정 기능이 전문화되는 과정에서 행정부의 독주를 막고자 고안된 행정통제 제도로 1809년 스웨덴에서 처음으로 도입되었으며, 입법부에서 임명한 행정 감찰관이 시민이 제소한 사안에 대하여 독자적으로 조사하고 처리하는 제도임.
 - 상주시에서도 옴부즈맨 제도가 2016년 8월 1일 경상북도에서는 처음 도입되어 운영되고 있으며, 「2021년 옴부즈맨 운영상황 보고서」에 따르면 2021년 한 해 동안에 도로, 행정, 건축 등 다양한 분야에서 총 66건의 고충을 접수해 36건(55%)을 해결하고 12건(18%)은 조정 및 중재했으며, 18건(27%)은 법령 규정상 해결이 어려운 것으로 나타났음.

□ 공청회 및 간담회

- 주민대표기관으로서 상주시의회는 지역주민의 문제를 해결하고 의견을 수렴하기 위하여 적극적인 의정활동이 필요하며, 이를 위하여 공청회 및 간담회를 개최하도록 함.

제 5 장



요약 및 결론

1. 연구개요

- 본 연구의 목적은 의정활동의 성과평가모형을 개발하여 이를 제8대 상주시의회 의정활동을 대상으로 성과평가를 실시하여 나타난 결과를 토대로 향후 상주시의회의 발전방안을 제시하는데 있음. 따라서 본 연구용역의 결과는 제9대 상주시의회 의정활동의 방향성과 발전방안을 모색하기 위한 자료로 활용될 것임.
- 성과평가의 대상은 지방의회의 기능(대표, 의결, 입법, 견제)에 의한 의정활동으로 하며, 성과평가분야는 입법·정책(조례제·개정), 예·결산심의, 행정견제(행정사무감사 및 조사, 시정질문, 5분 자유발언 등), 주민대표(청원 및 진정, 공청회 등 민의수렴 및 해결)로 구분하고 평가함.

2. 제8대 상주시의회 주요 의정활동

□ 제8대 상주시의회 구성

- 제8대 상주시의회의 기간은 2018년 7월 1일에서 2022년 6월 30일까지 4년간이며, 제8대 상주시의회 의원은 전체 17명이며, 상임위원회는 의회운영, 총무, 산업건설로 구성되어 있음.

□ 제8대 상주시의회 주요 의정활동

- 제8대 상주시의회의 회의는 28회(정례회 8회, 임시회 20회)에 324일 개최되었으며, 이 중 본회의 133일, 상임위 191일, 예결위 42일, 특위 18일로 각각 개최되었음. 이를 연도별로 보면 2020년에 8회, 88일로 가장 많이 개최되었음. 상주시의회 역대별 회의개최 회수는 제8대가 전체 435회로 가장 많이 개최한 것으로 나타났음.

3. 분야별 문제점 및 개선방안

□ 조례 제·개정 분야

● 현황 및 문제점

- 상주시 의원 1인당 조례안 처리는 4.4 건이며, 상주시의회와 집행부(단체장)의 조례안 발의 실적을 비교해 보면, 지방의회는 77건(25.8%)/ 집행부는 222건(74.2%)으로 나타나고 있으며, 가결된 조례안을 보면, 시의회는 70건 중 원안가결 62건(88.6%), 수정가결 8건(11.4%)이고, 집행부에서 제출한 조례안은 원안가결 202(91.4%) 중에 수정가결 19건(8.6%)으로 나타나 원안 가결율이 매우 높게 나타나 상주시의회가 조례안을 심의하는 과정에서 조례안의 일부를 변경하거나 수정을 통하여 의회의 심의기능을 강화하기 보다는 원안 그대로 무사통과시키는 경향이 있으며, 또한 조례안의 부결 및 철회 건수는 5건(0.85%)로서 의회가 집행부를 견제하는 것이 미흡한 것으로 볼 수 있음.
- 의회위원의 동의·승인안은 조례에 직접적인 관련성은 없으나 의회의 중요한 역할 중의 하나로서 문경시의회 8.3건, 영천시의회 7.6건에 비해 상주시의회는 0.05건으로 저조한 것으로 나타남.
- 시의회는 지역특성과 관련한 조례발굴에 있어서 지역의 현안문제와 미래에 대비하기 위한 준비가 충분치 못한 측면이 있는 것으로 나타나고 있는데, 시의회는 역사와 전통 및 복지정책 등과 관련된 조례에 집중되어 있으며, 미래세대 지원정책과 소상공인 등을 지원하기 위한 조례는 저조함.

● 개선방안

- 상주시의회의 조례 제·개정의 개선방안으로 시의회의 입법기능이 집행부 중심에서 의회중심으로 확대 전환되어야 하며, 지역주민의 대표기관인 시의원의 조례안 발의기능을 강화하기 위해서는 조례안을 심의하는 과정에서 조례안의 일부를 변경하거나 수정을 통하여 의회의 심의기능을 강화할 수 있도록 의원 자신들의 노력과 함께 주민을 입법활동의 동반자로 인식하여 자율적이고 민주적인 주민중심의 자치법규를 제·개정해야 함.

- 좋은 조례안을 만들기 위한 노력이 필요하며 좋은 자치조례를 만들기 위해서는 오랜 준비기간을 가지고 동시에 법령의 범위 내가 되도록 하는 작업뿐만 아니라 여타의 조례와 충돌 문제를 고려하고 입법안 자체가 시의적절하고 효과성이 좋은 조례가 될 수 있도록 해야 하는데, 이를 위해서는 현재 진행 중인 연구모임을 지속화하고 상임위원회별 연구모임을 활성화할 필요가 있으며 의회를 지원할 수 있는 전문가 및 자문 그룹을 통하여 팀별 정책과제를 발굴하여 토론하고 피드백할 수 있는 공론의 장을 마련하는 것이 필요함.

□ 예·결산심의 분야

● 현황 및 문제점

- 예·결산 심의의 이론적 논의와 함께 제8대 상주시의회를 대상으로 주로 회의록 분석을 통해 예산안(기금운용계획안 포함) 16회(본예산 4회, 추가경정예산 12회), 결산안 4회 대해 예산안 수정 활동, 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 본회의와 관계, 심의 시간, 의원의 전문성, 상임위원회 및 예산결산특별위원회 구성방법 등을 분석하여 나타난 문제점을 중심으로 그 개선방안을 제시하면 다음과 같음

● 개선방안

- 예산심의 기본전략으로 의정활동 상황 종합적 활용, 입체적 접근, 제출 자료의 정확성 확인, 사업별 분석 및 대안 제시 등이 필요하며, 본예산과 추가경정예산 각각 주요 심의 기준, 결산 심의 기준 등을 활용한 철저하고 합리적인 분석과 배분이 필요함
- 본예산안의 내실 있는 심사를 위해 예산안 심사 기간의 확대와 충분한 실제 심사시간의 확보, 추가경정예산 편성 횟수 축소 및 심의의 내실화, 결산 심의의 내실화 등이 필요하다. 아울러 예·결산 심의를 비롯한 의정활동을 강화하기 위해 우선 연간 총회의 일수를 100일(현재 80일)로 늘리고 정례회 회기를 연 2회를 합하여 50일(현재 40일) 하되 제2차 정례회를 30일 이내 늘려 운영할 필요가 있음

- 또한, 예산편성 및 심의에 제약 요인이 될 뿐만 아니라 지방자치의 기본정신에도 위배되는 행정안전부의 지방자치단체 예산편성 운영기준의 합리적 개선, 상임위원회 및 예산결산특별위원회 운영의 효율화, 예·결산 심의 활동 지원 전문조직의 설치, 지방의원 예·결산 심의를 비롯한 모든 의정활동 전문성 강화를 위한 지방의정연수원 설치 등도 필요하다. 특히 예산안 심의의 전문성 제고 및 내실화를 위해서 우선 상임위원회 위원 구성방법으로 가능 한한 전·후반기 동일 상임위원회 소속으로 일치시킬 필요가 있으며, 또한 지방의회의 예산결산특별위원회도 국회처럼 상설화 필요가 있으며, 법적으로 상설화되기 전에도 상임위원회처럼 위원구성을 전·후반기로 구분하여서 운영할 필요가 있음

□ 행정견제분야

● 현황 및 문제점

- 제8대 상주시의회 기간 동안의 행정사무감사 지적사항은 총 666건으로 취임초기인 2018년에는 하반기 동안만 181건으로 매우 의욕적으로 행정사무감사를 실시한 것으로 여겨짐. 행정사무감사의 지적사항 내용을 살펴보면 다음과 같은 문제점으로 해마다 유사중복의 경우가 많으며, 중점분야 없이 백화점식으로 나열위주로 이루어져 있으며, 전년도 감사결과의 환류가 부족한 것으로 나타났으며, 너무 지엽적인, 시민전체의 이익보다 정략적 이익을 우선하여 정책대안의 개발 및 방향제시가 부족한 것으로 나타났음.
- 제8대 상주시의회에서의 시정질문은 총 8회로 다소 부진하다고 볼 수 있음. 시정질문에 참여한 의원 수는 5명으로 전체의원 수의 29.4%에 불과함. 제8대 상주시의회 의원 1인당 시정질문 횟수는 0.47회로 영천시의회 의원 1.17회, 문경시의회 의원 5.08회보다 적은 편임. 제8대 상주시의회에서의 5분 자유발언은 총 26회로 의원 1인당 1.5회로 나타났으며, 특정 의원에게 편중된 경향이 강함(전체 횟수의 42.3%차지).

● 개선방안

- 행정사무감사 및 조사의 개선방안으로 감사결과의 반영 및 공표 등 사후관리 제도를 정비해야 하며, 과도한 감사자료 요청을 지양해야 하며, 정책지향

성 감사체제가 확립되어야 하며, 지방의원의 감사능력(전문성)을 강화해야 하며, 장기적으로 집행부의 감사기능을 의회로 이관하여 의회의 감사기능을 강화하도록 해야 함. 시정질문 및 5분 자유발언에서는 의원들의 관심분야와 전문분야에 대하여 특정의원에 치우치지 않고 공정한 기회가 제공되도록 운영하며, 시정질문 의제를 일반행정, 환경, 복지, 경제, 사회, 문화 등 몇 개 분야로 구분하여 체계적으로 시정질문이 이루어지도록 함.

□ 주민대표분야

● 현황 및 문제점

- 제8대 상주시의회의 경우 청원 및 진정의 수리 건수가 전무하여 주민들의 직접 참여가 미흡한 것으로 나타났음. 제8대 상주시의회의 경우 주민의 대표기관으로서 지역의 문제를 해결하고 지역발전을 위하여 의견수렴, 공청회 및 간담회를 개최한 건수가 전무하여 지역문제에 대한 해결 노력이 미흡할 뿐만 아니라 의견수렴이 부족한 것으로 나타났음.

● 개선방안

- 현재 상주시 집행부에 두고 있는 옴부즈맨제도를 의회에 두어 독립적인 입장에서 위법 부당한 행정처분으로부터 시민의 권리가 부당하게 침해되거나 소극적인 민원처리로 야기되는 문제점을 공무원이 아닌 외부전문 민간인의 시각에서 민원을 조사하고 판단함으로써 고충 민원을 해결함으로써 의회의 주민대표기관으로서의 기능을 강화하도록 함.

참 고 문 헌

- 강인태(2022). 지방의회 자치입법권 강화방안: 시·군 및 자치구의회의 자치입법권 및 입법역량 강화를 중심으로, 한국지방자치학회발표논문.
- 경기도의회(<http://www.ggc.go.kr/>), '경기도 무장애 관광환경 조성 및 지원 조례'. ; 경기도 4차 산업혁명 촉진 조례, 검색일, 2022.10.10.
- 경상북도의회(2012). 자치조례 무엇을 어떻게 만들것인가-사례중심 입법가이드북.
- 경상북도의회(council.gb.go.kr/), 제8대회의록, 검색일 2022. 10.11.
- 김건위. (1998). 지방의회 30년 평가와 과제. 「2022년 한국지방자치학회 하계학술대회 논문집」, PP. 455-485.
- 김광주 외. (1998). 지방의회의 의정활동 평가 : 경상북도의회를 중심으로. 「한국행정 논문집」, 10(1) : 167-180.
- 김동훈(1995). 「지방의회론」, 박영사.
- 김병준(2009). 지방자치론, 법문사.
- 김성호·황아란·안영훈(2002), 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원 보고서.
- 김영수(2007). “지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구,” 「한국지방정부연구」, 제11권 1호.
- 김영진(2014). 우수 조례의 조건에 관한 일 고찰, 가천대학교, 법학연구소, Vol 7. No1.
- 대구사회연구소 · 대구참여연대. (1988). 「대구의 지방정치-제2대 대구시의회 의정활동 평가」. 대구 : 리딩애드.
- 대한민국 국회(www.assembly.go.kr/), 「고향사랑기부금법」, 검색일 2022,10.9.
- 문경시의회(2022). 내부자료.
- 문경시의회(council.gbmg.go.kr), 제8대회의록, 검색일 2022. 9.5.
- 박봉국(1992). 「조례입법의 이론과 실제」, 장원출판사.
- 박종관 · 유준석. (2005). 지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 17(4) : 67-87.
- 박태현·박순종·강상원(2017), “지방의회 의정활동 성과평가와 시사점-제주특별자치도의회 출범이후 10년을 중심으로-,” 「한국지방자치학회보」, 제29권 3호.

법제처(www.moleg.go.kr/), 국가법령정보센터, 검색일 2022.9.15.

상주시(2022). 제8대 상주시의회 의정백서.

상주시의회 제8대 회의록(제185회-제212회)

상주시의회(www.sangjuCouncil.go.kr), 제8대 회의록, 검색일 2022. 9.10.

서울시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>), 서울시의회 4차 산업혁명 교육 진흥 조례 제정, 검색일, 2022.10.13.

서천시의회(<http://council.sacheon.go.kr/>), '서천군 관광약자를 위한 관광환경 조성 조례', 검색일, 2022.10.10.

성북구의회(<http://www.sbc.go.kr/>), '성북구의회 바른조례 연구모임', 검색일, 2022.10.12.

여수시의회(<http://council.yeosu.go.kr>), '여수시 필수업무 지정 및 종사자 보호·지원 조례', 검색일 2022.10.10.

영천시의회(2022), 내부자료.

영천시의회(council.yc.co.kr), 제8대 회의록, 검색일, 2022. 9.15.

오영석·김상묵. (1998). 민선 1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제-포항시 사례를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 10(3) : 45-61.

옥천군의회(<http://www.oc.or.kr/>), '옥천군의회 빈집 정비 및 활용방안에 관한 조례', 검색일, 2022.10.5.

의령군의회(<http://council.uiryeong.go.kr/>), '의령군 지방소멸 위기 조례', 검색일, 2022.10.10.

이기우(2018). 조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화, 「지방자치법연구」, 제8권4호.

이상호. (2001). 지방자치에 관한 지방지의 인식과 태도: 매일신문 내용분석에 의한 총괄적 평가. 「한국행정학보」, 35(4) : 335-354.

이성숙 외. (2017). 지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구: 경기도 연정을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(1) : 165-190.

이혜영(2016), "자치조례의 범위와 한계 - 서울시 생활임금 조례안을 중심으로 -," 「지방자치법연구」제16권 4호.

정선군의회(<http://council.jeongseon.go.kr/>), '정선군 농촌 인력지원 조례' 검색일, 2022.10.10.

정재명. (2017). 광역의회의 의정활동에 대한 성과 평가: 16개 광역시도의회를 중심으로. 「지방행정연구」, 31(3) : 143-170.

- 제주시의회(www.council.jeju.kr), ‘친환경농업농산물 무상급식’, 검색일, 2022.10.11.
- 종로구의회(<http://council.jongno.go.kr/>), ‘종로구 전통혼례 운영에 관한 조례’, 검색일, 2022.
- 진안군의회(<http://council.jinan.go.kr/>), ‘진안군 빈집 정비 및 활용방안에 관한 조례’, 검색일, 2022.10.11.
- 최근열 외. (2000). 「지방의회론」, 서울 : 학현사.
- 최근열. (1998). 지방의회의 예산심의 활동 분석-경상북도 도의회를 중심으로-. 「한국 지방자치학회보」, 10(3) : 125-145.
- 최근열. (2015). 기초지방의회 역량 강화방안. 「한국지방자치연구」, 17(3) : 55-74.
- 최근열·김영중. (2000). 「포항시의회 의정활동 평가 및 발전 방향」.
- 최근열·김영중. (2000). 지방의회의 의정활동 실태분석과 발전방안 : 포항시의회를 중심으로. 「대한정치학회보」, 8(2) : 187-208.
- 최근열·김정호. (2008). 「경상북도의회 의정활동의 성과 평가와 과제」.
- 최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과 평가-경상북도의회를 사례로-. 「한국행정논집」, 21(3) : 863-892.
- 행정안전부(<http://mois.go.kr>), 지방의회 30년, 주민 삶을 바꾼 우수조례 국민이 뽑아주세요, 검색일 2022. 9.13.
- 행정안전부, 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr), 검색일 2022. 9.5.
- 행정안전부. (2021). 「제8기 후반기 지방의회 현황(2020.7.~2022.8.)」.
- 화성시의회(<http://council.hscity.go.kr/>), ‘화성시의회 조례입법 시민참여 지원조례’, 검색일, 2022.10.11.
- Brown, Richard E., and Pyers, James B. (1988). *Putting Teeth into the Efficiency and Effectiveness of Public Services. Public Administration Review*, 48(3) : 735-742.
- Byrne, Tony. (1994). *Local Government in Britain*. London : Penguin Books.
- Lee, Robert D. Jr. and Ronald W. Johnson. (1983). *Public Budgeting Systems*. 2nd ed. Baltimore : University Park Press.
- Poister, Theodore H. (1983), *Performance Monitoring*, Lexington: D.C. Health & Co.
- Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*. London : Longman.

- Smith, Peter(1996). A Framework for Analysing the Measurement of Outcome, in Peter Smith(ed.), *Measuring Outcome in the Public Sector*, London: Taylor & Francis, pp.1-19.
- Stipak, Brian. (1979). Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, 39(1) : 46-52.
- Timmreck., Thomas C. (1995). *Planning, Program Development and Evaluation*. Boston : Jones & Bartlett Publishers.
- Wholey, Joseph P. & Hatry, Harry P.(1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*, 52(6) : 604-612.
- Wildavsky, Aaron B. (1991). *The New Politics of the Budgetary Process*. Little Brown and Company.

