

참여자치지역운동연대

보고서

발행일 2020. 03. 18.

지방의회 의정활동

(2018.7.1.~2019.6.30.)

평가 보고서

『우리동네 의원들은

얼마나 일하고 있을까』

목차

목차	2
배경 및 평가내용	3
1) 개요	3
2) 배경	3
3) 평가내용	3
의정활동 평가 결과	4
1) 지방의원 1/3은 말 없이 일한다	4
2) 의원 1인당 연간 몇개의 조례를 만들까?	7
3) 출석을 안해도 이유는 비공개?	9
4) 의회 전체의 의견을 얼마나 표명할까?	101
지방의회 의정활동 개선을 위한 5가지 제언	12

배경 및 평가내용

1) 개요

- 조사기간 : 2018년 7월 1일 ~ 2019년 6월 30일
- 조사대상 : 전국 지방의회 243개
- 조사항목 : 시정질의 및 5분발의 현황 / 조례발의 현황 / 의원별 불출석 현황 / 건의결의안 현황 / 의원개최 토론회 현황 / 회기일수
- 정보공개청구 데이터 ([보러가기 클릭](#))
- 통계 데이터 ([보러가기 클릭](#))
- 통계 및 분석 특이사항
 - 의원개최 토론회 현황의 경우 의원 단독으로 개최하는 경우와 위원회별 개최하는 경우가 혼합되어 통계 및 분석 불가
 - 회기일수의 경우 대구,경북지역만 실제회기일수 기준(공개한 회기일수에서 공휴일 주말 제외)으로 취합되어 통계 및 분석 불가
 - 질의 및 발언 : 동일 일자에 의원 1인당 여러건의 5분발언(or시정질의)이 존재할 경우 1건으로 취합함

2) 배경

- 지방자치 발전의 한축인 의회가 제대로 활동하기 위해 시민의 감시가 필수적임. 이를 위해 의정활동을 평가할 여러 기준이 필요함. 참여자치지역운동연대는 이번 보고서를 통해 시민이 의정활동을 평가하는 몇가지 방식을 제안하고자 함. 이를 기초로 각 지역에서 다양한 기준으로 의회를 평가하고, 견제하는 활동의 시작이 되기를 기대함.

3) 평가내용

- 지방의회 의정활동의 핵심은 집행부 견제와 감시, 입법활동임.
- 이를 평가하기 위해 시정질의 및 5분발언, 조례발의 현황, 불출석현황, 건의/결의안 현황, 토론회 현황, 회기일수를 정보공개청구했고 이를 기초로 지방의회의 의정활동을 평가했음.

의정활동 평가 결과

1) 지방의원 1/3은 말 없이 일한다

- 의정활동의 핵심은 집행부 견제와 감시임. 이를 얼마나 했는지 공식적으로 보여주는 자료가 본회의 5분발언과 시(군)정 질의임. 지난 1년간(2018.7.1.~2019.6.30.) 3,750명의 지방의원이 본회의에서 1인당 1.99건의 5분발언과 시(군)정질의를 했음.
- 그러나 전체 의원 1/3에 달하는 1,139명은 본회의에서 한번도 발언하지 않았음. 심지어 의회 전체가 말(질의) 없이 일한 의회도 네 지역(강원인제, 전남보성, 경북 청송, 경북 고령)이나 됨. 의원 중 한 명만 발언하는 의회 역시 세 지역(인천 강화, 강원 양구, 전남 완도)임. 53개 의회는 의원 중 절반이 한번도 발언하지 않았음.
- 시군구정 질의의 경우 단체장 및 해당기관장에게 직접 질문할 수 있고, 즉각 대답을 듣는다는 점에서 국회의 대정부질의와 비유할 수 있는 지방의원의 권한중 가장 크고 핵심적인 권한임. 5분자유발언의 경우 회기중에 사전에 상정되지 않더라도 긴급하게 다루거나 해당의원의 지방자체단체에게 요구하는 사안을 발언할 수 있도록 한 말그대로 시민들의 언론임에도 불구하고 몇몇 지방의회에서 발언 수가 적다는 것은 문제임.

[표1] 특,광역시의회 5분발언, 시정질의 건수

자치단체	의원수	발언수	1인당 발언수
서울특별시	110	91	0.83
부산광역시	47	184	3.91
대구광역시	30	81	2.70
인천광역시	37	106	2.86
광주광역시	23	72	3.13
대전광역시	22	58	2.64
울산광역시	22	92	4.18
세종특별자치시	18	70	3.89
합계	309	754	2.44

[표2] 특,광역시 기초의회 5분발언, 시정질의 건수

자치단체	의원수	발언수	1인당 발언수
서울특별시	423	1070	2.53
부산광역시	182	365	2.01
대구광역시	116	275	2.37
인천광역시	118	157	1.33
광주광역시	68	153	2.25
대전광역시	63	58	0.92
울산광역시	50	116	2.32
합계	1,020	2,194	2.15

[표3] 광역도의회 5분발언, 시정질의 건수

자치단체	의원수	발언수	1인당 발언수
경기도	142	180	1.27
강원도	46	128	2.78
충청북도	32	69	2.16
충청남도	42	147	3.50
전라북도	39	120	3.08
전라남도	58	50	0.86
경상북도	60	74	1.23
경상남도	58	158	2.72
제주특별자치도	38	137	3.61
합계	515	1063	2.06

[표4] 광역도 기초의회 5분발언, 시정질의 건수

자치단체	의원수	발언수	1인당 발언수
경기도	446	775	1.74
강원도	169	291	1.72

충청북도	132	320	2.42
충청남도	171	356	2.08
전라북도	197	438	2.22
전라남도	243	293	1.21
경상북도	284	382	1.35
경상남도	264	609	2.31
합계	1,906	3,464	1.81

[표5] 질의 및 발언 0건인 의회

no.	의회구분	광역구분	기초의회명	의원수	발언 0건인 의원수
질의 및 발언 0건인 의회	기초	강원도	인제군	7	7
질의 및 발언 0건인 의회	기초	전라남도	보성군	8	8
질의 및 발언 0건인 의회	기초	경상북도	청송군	7	7
질의 및 발언 0건인 의회	기초	경상북도	고령군	7	7

● 특이사항

- 전라남도 보성군의회 : 회의록 검색 시스템 없고 게시판형식으로 한글파일 업로드([해당의회 보러가기](#))

[표6] 질의 및 발언 1명만 발언

no.	의회구분	광역구분	기초의회명	의원수	발언 0건인 의원수
1명만 질의 및 발언한 의회	기초	인천광역시	강화군	7	6
1명만 질의 및 발언한 의회	기초	강원도	양구군	7	6
1명만 질의 및 발언한 의회	기초	전라남도	완도군	9	8

● 의원 중 질의 및 발언 0건 인원이 절반 이상_의장제외 : 53개 기초의회

2) 의원 1인당 연간 몇개의 조례를 만들까?

- 조례 입법활동은 지방의회의 주요한 권한임. 243개 의회에서 1년간 7,275개의 조례를 제정, 개정, 폐지했음. 의원 1인당 평균 1.93번의 입법활동을 한 것임.
입법활동이 가장 활발한 것은 경기도 양평군의회로 의원 1인당 7.86건의 입법활동을 했음. 이에 반해 최하위인 경기도 가평은 의원 1인당 0.14건의 입법활동을 했음. 연간 1명이 1건의 조례개정을 한 결과임. 51개 의회가 1인당 1회 미만의 입법활동을 했음.

[표7] 특,광역시의회 입법활동 건수

자치단체	의원수	발의수	1인당 입법활동
서울특별시	110	388	3.52
부산광역시	47	107	2.28
대구광역시	30	89	2.97
인천광역시	37	118	3.14
광주광역시	23	80	3.43
대전광역시	22	54	2.50
울산광역시	22	51	2.32
세종특별자치시	18	63	3.50
합계	309	950	3.06

[표8] 특,광역시기초의회 입법활동 건수

자치단체	의원수	발의수	1인당 입법활동
서울특별시	423	650	1.53
부산광역시	182	370	2.03
대구광역시	116	231	1.98
인천광역시	118	209	1.77
광주광역시	68	265	3.78

대전광역시	63	156	2.46
울산광역시	50	79	1.56
합계	1,020	1,960	1.92

[표9] 광역도의회 입법활동 건수

자치단체	의원수	발의수	1인당 입법활동
경기도	142	348	2.43
강원도	46	79	1.67
충청북도	32	87	2.69
충청남도	42	111	2.64
전라북도	39	76	1.92
전라남도	58	197	3.40
경상북도	60	87	1.47
경상남도	58	94	1.62
제주특별자치도	38	182	4.79
합계	515	1,261	2.43

[표10] 광역도 기초의회 입법활동 건수

자치단체	의원수	발의수	1인당 입법활동
경기도	446	993	2.21
강원도	169	256	1.50
충청북도	132	253	1.91
충청남도	171	364	2.11
전라북도	197	237	1.19
전라남도	243	514	2.12
경상북도	284	240	0.85
경상남도	264	247	0.94
합계	1,906	3,104	1.62

3) 출석을 안해도 이유는 비공개?

- 의정활동 중 부득이한 사정으로 불출석하는 경우가 있다. 이런 경우 어떤 사유로 출석하지 않았는지 의장에게 사전 또는 사후에 제출해야함. 대구, 대전, 세종, 경기도, 전라남도, 서울특별시 중랑구/서대문구/구로구. 부산광역시 북구/해운대구, 광주광역시 서구, 충청남도 당진시, 경상북도 경산시 의회는 불출석 사유를 상세히 공개했음. 이에 반해 불출석에 대해 별도 관리하지 않거나, 사유를 비공개 또는 부분 공개하는 의회도 있음. 특히 서울시의회의 경우 불출석사유가 개인정보라는 이유로 이의신청에도 비공개를 유지하고 있음.
- 국회처럼 상시적으로 열리지도 않음에도 불구하고 하고 불출석 하는 의원들에 대한 사유와 정보가 비공개된다는 것은 국민들의 알권리를 침해하는 것임. 또한 의원들의 불출석 관련 정보가 반드시 지켜줘야 하는 개인정보에 해당된다고는 보기가 어려움.
- 데이터 없음 : 회의록공개로 대체하여 불출석 일자 및 사유 비공개
- 전원출석 : 전원출석이라 공개한 의회

[표11] 출결현황 공개 여부

출결현황 공개여부	해당 의회 수
공개	204
비공개	12
전원출석	27

- 불출석사유 공개여부 구분 기준 : 공개(병가, 개인사정 등) / 비공개(비공개, 비워있음, 전원 기타, '불참') / 부분공개(청가 결석 / 일부만 사유공개)

[표12] 출결현황을 공개한 204개 의회의 '불출석 사유 공개여부'

불출석 사유 공개여부	해당 의회 수
----------------	---------

공개	150
비공개	29
전원출석	25

● 특이사항

- 서울특별시의회의 경우 일자별 불출석 현황 비공개에 '이의신청' 진행했지만 의원 비공개
- 예천군 불출석 사유 기록 부존재
- 울릉군 불출석 사유 전원 '출타'

4) 의회 전체의 의견을 얼마나 표명할까?

- 건의/결의안은 개별 의원이 아닌 의회 전체의 뜻을 표명하는 것임. 집행부 견제, 정부나 광역자치단체 정책에 대한 의견 표명 등 다양한 의미를 담을 수 있음. 즉 건의/결의안은 의회가 얼마나 다양한 활동을 하는지 볼 수 있음. 지방의회는 평균 4.3 건의 건의/결의안을 통과시켰음. 건의/결의안이 0건인 의회는 37개, 1개인 의회는 58개임.
- 이번 통계는 일상적인 업무(정례적인 특위 구성, 출석요구)로 인한 건의/결의안은 제외하고 집계했음.
- [참고] 건의결의안 제외 키워드
 - 예결산 특별위 구성 및 보고
 - 윤리특위 구성 및 보고
 - 조례심사특위 구성 및 보고
 - 군수 또는 관계공무원 출석 요구

지방의회 의정활동 개선을 위한 5가지 제언

- 지방의회 정보 및 통계자료 전담기구 설치 : 각 의회별로 생산 및 기록하는 양식이 다르고 전국적 통계자료가 존재하지 않아 지방의회간 비교 및 시민들의 정보획득에 어려움이 있음.
- 지방의회 불출석에 관한 법령 정비 : 의원의 불출석시 사유 및 부득이한 사유시 사용하는 공가에 대해서 정의하고, 보고 및 통계 를 작성하여 시민들에게 공개하여야 일하는 지방의회가 될 수 있다.이와 더불어 지방의원 겸직 금지를 확대하고 현황정보를 사전에 공개하여야 함.
- 지방의회 전문/전담인력 확보를 위한 법령정비 : 지방자치단체와 지방의회의 관계는 견제 감시하는 관계이나 의원을 제외하고는 의회사무처를 비롯한 구성원에 대해 해당 지방자치단체장에게 인사권이 있고 또 인사권이 없더라도 계약직에 해당되어 지방의회 발전과 기본기능을 발휘 할수 없음.
- 의회의 정보공개 강화 : 의회의 활동과 관련되어 생산되는 정보와 자료에 대해서 특별한 이유가 없다면 시민들이 알수 있어야 함. 입법검토의견서, 행정사무감사결과 등 정보보호와 아무런 연관이 없음에도 상시적으로 비공개되어 지고 있는 현실임. 각종자료의 공개와 동시에 홈페이지의 경우 웹표준을 준수하고, 안건의 경우 의원들의 찬성과 반대를 알 수 있도록 공개투표를 원칙으로 하되 비공개 투표의 적용기준을 강화해야 함.
- 지방의원 교육강화 : 지방의원들 중 의회활동 시작전 국회 의정연수원에서 연수를 실시하고 있지만 제대로 이루어지고 있지 않음. 특히 초선일 경우 임기 시작전 1주일 이상의 교육, 재선의원의 경우에도 역량강화를 위한 의무교육이 필요함.

참여자치지역운동연대 보고서

지방의회 의정활동(2018.7.1.~2019.6.30.)평가

발행일 2020. 3. 18.

발행처 참여자치지역운동연대 02-723-0808

담 당

조민지 정보공개센터 사무국장 02-2039-8361

천웅소 참여자치연대 사무국장 02-723-0808

neo161@pspd.org

주 소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org/local