

지방자치 투명성 제고를 위한 의제

순서

1. 지방자치단체의 투명성 제고

- ① 지방자치단체 인사개혁
- ② : 지방자치단체 위원회의 개방 및 운영 내실화
- ③ 지방자치단체 정보공개 확대
- ④ 계약 투명성 강화를 위한 청렴계약제 시행
- ⑤ 지방자치단체 감사제도 개선
- ⑥ 공무원 행동강령 담당관의 독립
- ⑦ 지방자치단체 회계투명성 강화를 위한 복식부기제도의 도입/확대

2. 지방의회의 권한 강화 및 투명성 제고

- ⑧ 지방의회의 입법권과 전문성 강화
- ⑨ 자치단체에 대한 지방의회의 견제기능 강화
- ⑩ 지방의회 윤리실천조례 제정

3. 시민참여 활성화를 통한 투명성 제고

- ⑪ 지방자치 행정 및 의정 모니터링단 운영·지원
- ⑫ 시민의 입법 및 정책 참여제도의 활성화

4. 투명사회협약 체결

- ⑬ 투명사회협약의 체결

의제 : 지방자치단체 인사개혁

○ 제안 배경

자치단체장의 인사권은 지방자치의 중요한 상징이다. 그러나 중앙정부와 마찬가지로 지방정부의 인사 또한 투명하고 공정한 절차를 통하여 이루어지지 않는다면 심각한 문제를 야기할 수 있다. 여러 조사를 통하여 드러나듯이 공직사회의 가장 큰 불만은 인사의 불투명성과 불공정성이다. 지방자치단체장에 집중되어 있어 인사권은 그러나 투명하고 공정한 절차를 결여한 상태에서 행사되어 불만과 비리의 온상으로 지목받고 있다.

○ 현황 및 문제점

민선 이후 적지 않은 수의 단체장들이 인사권의 남용을 통한 부정이득의 수추로 구속·기소되었다. 지방공직사회에서는 공공연하게 ‘사삼서오’ (事三書五·사무관 승진에 3,000만원, 서기관 승진에 5,000만원)라는 말이 돌고 있고, 실제로 이를 뒷받침하는 고소와 고발사건으로 자치단체장의 인사비리가 수면위로 드러나는 사례도 종종 있었다.

지방자치단체의 인사에 중요한 역할을 담당하는 인사위원회는 그 구성원들이 단체장에 의해 위촉되기 때문에 인사 또는 징계에 있어서 견제는 물론 공정성을 견지하기도 힘든 형편이다. 인사철, 혹은 선거전후의 인사를 둘러싼 끊임없는 사고와 잡음의 발생은 지방자치단체의 인사 문제점을 그대로 드러내고 있다. 공무원의 공공연한 선거관여는 자치단체장의 인사권과 무관하지 않다.

인사의 문제점은 공무원 사회의 여론에서도 잘 알 수 있다. 2002년 한 지역의 공무원 노조가 관내공무원을 대상으로 한 설문조사에서 공무원의 98%가 인사행정에 대해 공정하지 않다고 응답하였다. 반부패국민연대의 2003년 설문조사에서도 공무원의 약 50%는 인사가 공정하게 이루어지지 않고 있다고 응답한 바 있다.

○ 의제 내용

1) 인사위원회의 독립성과 공정성 강화

- 인사위원회의 구성에서 단체장 추천을 1/3 혹은 1/2 미만으로 줄이고, 나머지 2/3 혹은 1/2 이상을 지방의회와 민간에서 추천하는 외부 인사전문가로 교체하여 인사위원회

의 독립성과 공정성을 높인다.

- 인사위원회 위원장은 기존과 같이 공직자가 맡는 방식이 아니라 민간위원 중에서 호선을 통하여 결정토록 한다.
- 인사위원회의 전문성을 높이기 위하여 인사위원회를 전문적으로 보조하는 공무원을 배치한다.
- 인사위원들의 임기를 자치단체장의 임기와 교차할 수 있도록 하여 결정의 독립성을 높이며, 인사위원의 임기제를 보장하여 신분의 독립성을 강화한다.
- 인사위원회의 결정에 대해 자치단체장이 재의를 요구할 경우, 인사위원회의 재의결이 확정되도록 한다.
- 인사위원회의 회의록을 공개하여 회의와 결정과정의 투명성을 높인다.

2) 인사의 공정성과 투명성 강화

- 자치단체장이 임명할 수 있는 자유재량의 임명직 수와 그 임기 및 조건 등을 명확하게 한정한다.
- 감사, 총무와 같은 주요 보직은 지방의회의 승인을 거쳐 임명토록 하며, 자치단체의 장이 임명하는 실·국장 혹은 실·과장급 이상의 인사에 대해서는 반드시 의회의 인사청문회를 통하여 동의절차를 밟도록 한다. 인사청문회는 인사 후보자의 전력과 과거 업적, 능력에 대하여 검증하여 후보자의 인사에 대한 적정성을 검토한다.
- 인사예고제, 다면평가제, 개방형임용 등 인사의 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 제도들을 적극 확대한다.

의제 : 지방자치단체 위원회의 개방 및 운영 내실화

○ 제안 배경

위원회는 보통 기술적·합리적인 정책을 수립하기 위하여 또는 공정하고 능률적인 운영이 필요한 행정의 관리·집행을 위하여 설치되는 합의제의 행정기관을 말한다. 지방자치단체의 위원회는 법령에 근거해 설치되거나 조례·규칙 등에 근거해 설치된다. 지방자치법 시행령 42조는 ‘지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요한 경우에는 조언·권고·건의·심의 또는 조사를 목적으로 하는 심의회·위원회 등의 자문기관을 조례로 설치할 수 있다’고 규정하고 있다. 이러한 위원회는 시민과 전문가들의 행정에 대한 간접참여의 통로로서 행정의 투명성과 전문성, 유연성을 강화하고 합의력을 높일 수 있는 유용한 제도이다.

○ 현황 및 문제점

현재 전국에는 1만여 개의 위원회가 있는 것으로 알려져 있다. 행자부는 위원회에 대한 시민참여를 강화하기 위하여 외부인사의 참여를 20%로 높일 것을 권고하고 있으나 실상은 여전히 이 비율에 못 미치고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 이 외부인사의 비율도 50% 이상이 자치단체장이나 관련 부서장들의 추천에 의해 이루어지고 있어 위원회가 자치단체 정책을 대외적으로 정당화하고 합리화하는 곳으로 악용될 소지가 충분히 존재한다.

위원회 운영과 관련해서도 현재 지자체에서 운영하는 각종 위원회는 심각한 문제가 있다. 2001년 통계에 따르면 1년에 회의를 단 한 번도 소집하지 않는 위원회가 25%가 넘는 것으로 나타났다.

위원회는 구성과 운영 뿐만 아니라 그 기능에 있어서도 대부분 자치단체의 결정을 심의하는 것에 머무르고 있으며, 미약하나마 의결기능을 가지고 있는 위원회는 20%가 채 안되는 것으로 나타나고 있다.

○ 의제 내용

- 1) 위원회에 대한 외부인사 참여 비율 확대
 - 전체 위원 중에서 자치단체 추천 위원의 수를 1/3로 줄인다.
 - 시민사회 및 전문가들의 참여를 현재의 20% 수준에서 민선 5기 이전까지 30% 이상

으로 확대한다.

- 전체 위원의 비율 중 여성의 참여 비율을 30%이상으로 확대한다.
- 위원회 공모제를 실시한다.

2) 위원회 구조조정 및 기능의 강화

- 매년 위원회에 대한 평가를 실시하여 기능개선에 대한 대안을 제시토록 한다.
- 위원회 평가에 기초하여 남발된 위원회의 과감한 구조조정을 실시한다.
- 건축 및 도시계획 등 중요 위원회들은 심의기능과 함께 의결기능을 갖도록 한다.

3) 위원회 투명성 강화

- 위원회의 회의록과 결정내용은 시민들에게 지속적으로 공개 한다.
- 주요 사안에 대한 공청회 등 의견수렴절차를 강화한다.

4) 위원회 설치와 구성, 운영에 관한 조례 제정

- 상기의 내용을 반영하여 위원회 설치와 구성, 운영에 관한 조례를 제정한다.

의제 : 계약 투명성 강화를 위한 청렴계약제 시행

○ 제안 배경

국제투명성기구는 계약과정의 투명성을 강화하기 위하여 1990년대 중반 ‘청렴계약제’ (integrity pacts)를 개발하여 각국에 권고하고 있다. 한국은 2003년 동작구청에서 처음 채택하여 점차 확대되고 있다. ‘청렴서약제’ (integrity pacts)는 입찰 당사자들이 부패 등 불공정 행위에 가담하지 않았으며 또 가담하지 않을 것을 서약하고, 그 과정을 제3자인 시민단체 추천 인사들로 하여금 감시-모니터링하도록 초청하는 제도로 세계 각국에서 시행이 점차 확산되고 있고 계약과정의 투명성 향상에 많은 기여를 하고 있다. 이 제도의 도입은 계약의 투명성과 효율성의 증진을 통해 국민의 권익을 보호하는 것은 물론, 정부의 업무처리나 행정 일반에 이르는 신뢰성을 증진시키는 것을 목적으로 한다.

○ 현황 및 문제점

청렴계약제는 공무원, 업자, 그리고 감시자로서의 제3자 참여를 명문화하고, 이에 기초하여 계약과정의 투명성을 확보하는 제도이다. 청렴계약제는 지난 2000년 처음 도입된 이후로 급속히 확대되어 전국적으로 약 80%에 가까운 공공기관이 청렴계약제를 도입하고 있다. 지자체의 경우는 70% 정도가 청렴계약제를 도입해 중앙정부처나 공기업에 비해 그 도입 비율이 낮은 것으로 나타났다.

그러나 청렴계약제를 도입했다 하더라도 그 운영은 매우 형식적이어서 담당 공무원들이나 관련 업체들 내부에서도 부패방지 효과에 대한 실효성은 높지 않은 것으로 인식되고 있다. 특히 청렴계약제에 대한 담당공무원과 업체에 대한 교육이 요식적으로 진행되어 그 내용을 숙지하지 못하는 경우가 상당수에 달했다. 또한 청렴계약음부즈맨을 도입하고 있는 곳은 전국적으로 10%에도 미치지 못한 형편이어서 실효성이 제대로 발휘될 수 없다. 나아가 청렴계약제를 위반했다 하더라도 위반사례에 대하여 제재조치를 취하는 곳이 거의 없어서 청렴계약제 자체가 일종의 신사협정으로 몰락해버린 경우가 대부분이었다.

○ 의제 내용

1) 청렴계약제 조례/규칙 제정

- 현재 청렴계약제는 대부분의 지자체에서 단체장의 지시, 명령 등과 같이 임의적이고

임시적인 형태로 운영되고 있다. 청렴계약제의 실효성과 강제성을 높이기 위해서는 조례/규칙 형태로의 제정이 필요하다.

2) 청렴계약제의 강화

- 외부감시자와 전문가의 참여를 통하여 청렴계약의 실행과 위반여부에 대한 엄격한 감시가 필요하다. 이를 위하여 청렴계약옴부즈만을 두고 이 옴부즈만을 보조하기 위한 담당공무원을 배치한다.
- 청렴계약제 위반시의 제재에 대한 명백한 조항을 담고, 위반 시 실질적으로 제재를 가할 수 있도록 한다.
- 현재 청렴계약제의 범위는 주로 물품구매 조달, 건설공사, 용역계약에 한정되어 있다. 그러나 청렴계약제의 원래 취지를 살리기 위해서는 인허가분야와 민영화 같이 민감하거나 커다란 이권이 발생할 수 있는 분야 등으로 대상범위를 확대하여야 한다.

3) 청렴계약제 환경강화

- 청렴계약제에 대하여 담당공무원과 업체에 대한 교육을 강화한다.
- 청렴계약에 참여하는 기업들에게 윤리강령의 제정을 의무화하고, 부패 및 뇌물과 관련된 조항이 포함된 표준윤리강령을 참여기업들에게 권고한다.
- 청렴계약옴부즈만 홈페이지를 별도로 개설하여 각종 심의사례를 공개하는 것은 물론 신고를 일상적으로 접수할 수 있도록 한다.

의제 : 지방자치단체 정보공개 확대

○ 제안 배경

삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 시민들의 행정정보에 대한 관심 또한 높아지고 있다. 그러나 행정정보의 공개정도는 아직 시민들의 높은 관심에 부응하지 못하고 있다. 심지어 일부 지자체 혹은 일부 공무원들의 경우는 행정정보를 가급적 공개보다는 미공개 혹은 은폐하려는 경향도 존재한다. 이는 엄밀한 의미에서 일종의 ‘정보부패’라 할 수 있으며, 행정정보는 최대한 시민들에게 공개되어야 한다.

○ 현황 및 문제점

1992년 청주시가 처음으로 행정정보공개조례를 제정하고 1996년 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 제정된 이후 행정정보공개는 급속도로 확산되었다. 상당수의 지방자치단체들은 이미 행정정보공개조례를 가지고 있으며, 이에 상응하여 전국적으로 정보공개 청구도 큰 폭으로 증가하여 2002년에는 10만 건을 넘어섰다.

그러나 정보공개청구 중 50% 이상이 사적인 목적을 위하여 사용되었고, 행정감시를 위한 공개청구는 10%에 못미치는 것으로 나타나 정보공개를 투명한 행정구현의 효과는 제한적인 것으로 나타났다.

적지 않은 기관들의 경우 공개 및 비공개 세부기준을 정하고 자발적 공개를 확산하고 있지만 여전히 중요 정책과 정보에 대한 공개가 미흡하며, 비공개 사유가 매우 형식적이며 불투명하다. 또한 각종 위원회의 중요 결정과 관련된 정보들에 대한 시민들의 접근은 많은 영역에서 차단되어 있다.

인맥관리와 같이 부패친화적 용도로 사용될 수 있는 단체장과 의회 의장의 판공비는 여전히 베일에 쌓여 있으며, 공개의 형태도 매우 추상적인 수준에 머물러 있다.

○ 의제 내용

1) 행정정보공개 강화

- 행정정보공개조례에 당해연도 업무계획, 판공비내역, 주요 정책과 예산관련 정보, 보건 및 안전과 관련된 환경 그리고 시설관련 정보, 공공요금과 같은 시민생활과 직결된 정보변동 내역, 관내 주요 환경 및 시설 변동계획, 각종 위원회의 회의내용과 회의록

등 주민생활과 관내 기본정보 공개를 담아 낸다.

- 대규모 예산이 필요한 건설 및 각종 지역축제 사업, 인허가 사항에 대한 정보공개를 확대한다.

- 행정정보의 공개방법은 최대한 시민들의 접근 편의성과 가독성을 높일 수 있도록 하여야 하며, 공개시기는 정기성을 기초로 각 정보의 차이에 따라 상시, 수시, 분기, 반기 등이 반영되도록 한다.

- 독립적이며 중립적인 인사들로 정보심의위원회를 구성하여 정보공개에 대한 투명성을 강화한다. 정보심의위원회는 독립성과 공정성 보장할 수 있는 조직운영세칙과 정보운영세칙을 갖는다.

- 부당하게 정보공개를 거부하거나, 잘못된 정보를 제공한 공무원에 대한 징계가 조례안에 포함시킨다.

- 정보공개업무에 대한 지속적인 자체 및 민원평가를 통하여 정보공개의 양과 질을 정기적으로 업그레이드 한다.

2) 판공비 공개 조례 제정

- 기관운영과 시책추진으로 나누어진 업무추진비는 지금까지의 관행에 비추어 볼 때 의미가 없으며, 오히려 불투명성을 가중시키므로 통합운용 한다.

- 소액의 경우를 제외하고는 현금지출을 차단하고 신용카드 사용을 의무화하며 지출증빙서류를 갖추고 예외적인 경우를 제외하면 간이영수증을 인정하지 않는다. 서류는 구체적이고, 세부적인 내용을 담을 수 있는 표준서식을 사용하도록 의무화한다.

- ‘간담회’, ‘업무협의비’ 등의 모호한 용처나 선물과 기념품 제작 등의 소모성 경비, 지역언론이나 토호세력들을 상대로 한 선심성 경비는 제한되어야 하며, 그 지출 경비도 공무원행동강령의 접대규정을 어긋나지 않도록 한다.

- 지출대상의 공개 및 본래의 용도와 한도를 벗어나는 판공비의 사용에 대해서는 해당 액수에 대한 환수는 물론 이에 대한 불이익을 명문화하여야 한다.

- 판공비공개 의무 대상 폭을 실국장 혹은 실과장급 그리고 지방의회의 의장을 포함하여 주요직위로 확대한다.

- 이상의 내용을 중심으로 조례를 제정하며, 일반인들의 별도 청구 없이 매년 최소 상반기와 하반기 2차례 이상 의무적으로 판공비를 공개한다.

의제 : 지방자치단체 감사제도 개선

○ 제안 배경

한 기관의 투명성 제고에 있어서 가장 실효성이 높은 것은 내부감사이다. 그러나 현재 지자체의 감사제도는 독립성과 전문성에 커다란 문제점을 안고 있다. 이러한 문제들로 내부감사의 실효성이 떨어지면서 자치단체의 부정과 비리가 내부의 필터가 아닌 외부의 고소나 고발들로 폭로되는 경향이 증가되고 있다.

○ 현황 및 문제점

지자체의 내부 감사기관은 독립성에 있어서 많은 문제점을 드러내고 있다. 지자체 내부감사의 독립성을 제한하는 가장 커다란 요인은 감사기관이 부단체장의 산하에 설치되어 있다는 점이다. 자치단체 자체가 피감대상인데 내부의 부단체장 산하에 있는 감사기관, 즉 피감대상에 속해있는 기관이 피감대상을 감사하는 모순적인 상황이 현재 벌어지고 있다. 이런 상황이 일차적으로 내부감사의 독립성과 공정성을 해치고 있다.

지자체의 내부순환보직에 따라 내부감사기관에 속해있는 인력들이 현재는 감사의 주체이지만 미래에는 감사의 대상이 될 수 있다. 따라서 순환보직제 하에서는 온정주의가 짝들 수 있는 가능성이 높으며, 감사의 전문성이 확보될 수 없다.

○ 의제 내용

- 감사관을 개방형 직위로 전환하고 그 임기와 신분을 보장하여 독립성을 유지한다.
- 감사관에 대한 의회동의를 의무화한다.
- 지방 감사직렬을 신설하여 감사업무의 전문성을 높인다.
- 내부감사의 실효성, 공정성, 독립성 등을 검토하기 위하여 협의제 감사위원회의 설치도 고려할 수 있다. 이 경우 감사위원회는 다수를 전문가와 시민사회단체의 추천을 받은 청렴한 인사로 구성하며 종합적인 감사의 방향과 계획, 감사관의 임명, 감사결과의 검증 등을 주요 과제로 하여 내부감사의 실효성과 독립성을 제고한다.
- 내부감사의 독립성과 전문성을 높이는 전제가 충족되는 조건 하에 외부의 중복감사를 점차적으로 줄여 지방의 자치력을 제고한다.
- 내부감사기관에 대한 평가체계를 구축하여 감사의 역량을 제고할 수 있는 토대를 만든다.

의제 : 공무원 행동강령 담당관의 독립

○ 제안 배경

기존의 공무원윤리규범 등이 강제력이 없어 시행상의 실효성이 의문시 된다는 각계의 지적에 따라 부패방지법에 근거하여 강제력을 가진 공무원 행동강령이 대통령령으로 2003년 5월 19일부터 시행에 들어갔다. 공무원행동강령은 이권개입금지, 직권남용, 금품수수, 직무관련 정보이용 제한 등 공직사회의 청렴성을 강화할 수 있는 중요 조항들을 담고 있다. 따라서 공무원행동강령의 이행을 강화하는 것은 보다 투명한 공직사회 건설의 중요한 단초가 된다.

○ 현황 및 문제점

국가청렴위원회에 따르면 지난 2003년 5월19일부터 올 6월 말까지 행동강령 위반으로 처벌된 공무원은 총 1624명에 달한다. 연도별 적발 공무원은 ▲2003년 367명 ▲지난해 850명 ▲올 1~6월 407명으로 행동강령을 위반한 공무원의 숫자가 줄어들지 않고 있다.

공무원행동강령 위반 공무원이 늘고 있다는 것은 한편으로는 행동강령이 실효성이 높아지고 있다는 긍정적 신호이기도 하지만 다른 한편으로는 공직사회의 풍토가 개선되지 않고 있다는 의미이기도 하다.

특히 중앙부처보다 훨씬 국민들과의 접촉면이 넓고 깊은 지방자치단체에서 공무원행동강령의 투명성제고 효과는 높을 수 있다. 그러나 일부 공직사회에서는 공무원행동강령에 대한 기대치가 높지 않다. 여기에는 여러 가지 원인이 있겠지만 중요한 원인중의 하나는 공무원행동강령을 담당하고 있는 행동강령담당관에 대한 신뢰도가 높지 못하기 때문이다. 한 조사에 따르면 “ ‘행동강령책임관’ 에게 신고할 경우 비밀보장과 더불어 부패행위에 대한 올바른 처리가 이루어질 것” 이라고 생각하지 않는 응답자가 전체의 41.1%를 차지했다. 이는 공무원행동강령의 실효성에 대한 강력한 문제제기라 할 수 있다. 현재 공무원행동강령책임관은 감사담당관이 겸직하고 있는 경우가 대부분이어서 행동강령의 이행실태를 점검하고, 행동강령을 교육하고 관련 업무를 독립적으로 수행하는 것이 실제로 불가능하다. 지자체의 감사담당관이 순환보직제의 틀 안에 있는 상황에서 이들이 행동강령책임관을 겸직한다면 기존과 마찬가지로 부패에 대한 내부통제가 제대로 이루어질 수 없다는 것은 자명하다.

○ 의제 내용

1) 공무원행동강령 담당관의 독립

- 공무원행동강령 담당관 직제를 두어 공무원행동강령만을 담당토록 한다.
- 공무원행동강령 담당관의 신분을 보장하여 업무의 독립성을 높인다.
- 공무원행동강령 담당관의 업무범위 및 업무계획을 세분화하며, 외부평가를 통하여 담당관의 직무를 개선할 수 있는 기반을 조성한다.

의제 : 지방자치단체 회계투명성 강화를 위한 복식부기제도의 도입/확대

○ 제안 배경

지방자치단체의 재정자립도는 96년 이후 계속 낮아져 2005년 현재 56%에 불과한 형편이다. 이러한 낮은 재정 자립도를 해소하기 위해서는 지방세의 확충과 같은 자체재정 기반을 확충하는 것도 필요하지만 예산검증기능, 회계 투명성 확보 또한 매우 중요하다.

○ 현황 및 문제점

민선 이전인 '95년에 지방자치단체의 행사성 경비는 5백70억 원이었지만, 97년 1천2백31억 원, 2000년 1천5백83억 원으로 대폭 증가하고 있다. 예컨대 지난해 전국에서는 900여개의 축제가 자치단체 주관으로 열렸다. 이는 한 자치단체 당 한해 평균 3.6개의 행사를 개최한다는 것인데 수천만 원에서 수십억 원의 예산이 지원되는 이 행사들 가운데 흑자를 내고 있는 행사는 소수에 불과하다. 결국 이러한 행사들은 자치단체장들의 선거용 치적성 선심 행사와 공무원의 도덕적 해이가 만나 지자체 채원과 자원의 낭비로 이어지고 있다는 비판에서 결코 자유로울 수 없다. 실례로 중앙선관위는 2004년 말 전국 지자체의 주요 사업계획과 예산중에서 선심성이나 선거운동용 의혹이 있는 ▲축제, 체육대회, 기념행사 등 573건 ▲시·군·구청 홍보 관련 113건 ▲노인정 등 위문 관련 91건 등 모두 777개 사업을 적발했다.

현재 많은 지자체가 현금의 수입과 지출내용만을 기록하는 일종의 가계부와 같은 현금주의 단식부기를 사용하고 있는데 이러한 방식으로는 경영상태나 보유 시설, 비품 등의 종합적 파악이 어렵다. 이러한 단식부기의 문제점을 극복하기 위해서는 발생주의에 입각한 복식부기의 도입과 확산이 강화되어야 한다.

○ 의제 내용

1) 발생주의 복식부기의 도입/확대

- 복식부기는 자치단체의 살림을 자산과 부채, 수익과 비용 등으로 나눠 종합적으로 기록하여 예산의 효율적인 관리와 투명성을 증진시킬 수 있다.
- 자산과 부채, 비용과 수익을 성격에 따라 세분하에 일목요연하게 파악이 가능토록

한다. 재무제표는 재정, 경영, 현물 및 각종 자산상태를 성격에 따라 표시할 수 있도록 한다.

의제 : 지방의회의 입법권과 전문성 강화

○ 제안 배경

- 행정감독, 입법, 대의, 정책결정 등 다양한 역할을 수행하는 지방의회는 지방자치가 뿌리내리고 개화하는데 있어서 핵심적인 기관이다.
- 지방의회가 분권화시대의 요구에 맞게 자신의 역할과 기능을 제대로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 권력분립에 상응하는 지방의회의 권한강화와 권한의 실효성 있는 행사를 뒷받침하는 전문성강화가 필수적이다.

○ 현황 및 문제점

- 지방자치법 15조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하여 지방자치단체의 입법권을 크게 제약하고 있다. 이 조항은 지방자치단체를 법령의 집행기관으로 격하시켜 지방자치의 본래 취지를 퇴색시키고 있다. 일반적으로 법령은 개개 지역의 실정을 모두 포괄하고 있지 아니하며, 또한 국가의 법령이 세세하게 지방의 실정을 다 규정하는 것 또한 바람직하지 못하다. 지방자치법의 이러한 제약으로 지방의회는 주민의 실질적인 대표기관으로서 기능을 발휘하지 못하고 있다.

지방자치법 15조는 또한 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”는 조항 역시 주민의 대표기관인 지방의회의 자치입법권을 실질적으로 부정하는 것이므로 위헌의 소지가 있으며, 지방분권의 발전을 가로막는 장애요인이 되고 있다.

이러한 지방의회의 입법권제약은 실제로 지방의회, 관련공무원 및 시민단체들을 상대로 한 조사에서도 큰 문제로 지적된 바 있다.

- 입법과 정책, 행정부의 감독과 견제 기능을 갖고 있는 지방의회의 경우 지금까지 자질과 관련하여 적지 않은 시비가 있었다. 예컨대 자치단체에 대한 실질적 감시를 위하여 필수적인 재정에 대한 상당수 지방의원의 전문성 결여와 자질부족은 이미 주지의 사실로 비전문적인 이들 지방의원이 지방자치단체의 방대한 사업계획과 예산을 효과적으로 심의하고 조정하기는 어렵다. 조례의 발의 비율에서도 보면 ‘95년부터 2001년까지 7년간 만들어진 전체 조례에서 지방의원의 조례발의 비율은 10.5%에 불과했고 나머지 89.5%는 집행기관이 발의한 것으로 이러한 전문성의 부족이 큰 문제점으로 작용하

고 있다.

○ 의제 내용

1) 지방의회 자치입법권 강화

- 지방자치법 15조의 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”는 규정을 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”로 수정하여 주민대표기관으로서 지방의회의 역할에 맞도록 자치입법권한을 온전히 살릴 수 있도록 지방자치법을 개정한다.
- 지방자치법 20조 1항의 “지방자치단체는 조례로써 조례위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.”는 규정을 “법령에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 조례로써 조례를 위반한 자에 대하여 1년 이하의 징역이나 금고, 100만원 이하의 벌금, 구류, 과료의 형을 과하거나 또는 1천만원 이하의 과태료를 과하는 규정을 둘 수 있다.”로 개정한다.

2) 지방의회 인사권 강화

- 지방의회는 그 역할과 기능에 비하여 지원이 매우 빈곤한 실정이다. 지방의회의 역할과 기능을 강화하기 위해서는 지방의회 사무처의 강화가 필수적이다. 그러나 현재 지방자치법 83조 2항은 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다.”고 규정함으로써 행정부와 견제관계에 있는 의회의 독립성을 훼손하여 궁극적으로 의회의 권한을 제한하고 있다. 따라서 “사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다.”로 개정하여 지방의회의 사무처에 대한 인사권을 확보한다.
- 또한 지방의회 사무처를 국회와 마찬가지로 직렬화하여 업무의 고유성과 전문성을 강화한다.

3) 지방의회 전문위원제도의 개선

- 의회활동에 있어서 전문위원은 그 활동의 질을 좌우할 수 있을 정도로 중요한 역할을 담당하지만 현재는 직급과 처우, 숫자 등의 열악함으로 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 현재 광역과 기초단위에서의 전문위원의 직급을 상향조정하여 처우를 개선하고 자치단체와의 업무협조관계를 조정한다. 물론 이러한 직급과 처우의 개선은 선발과정의 전문성과 엄격성이 현재보다 강화되어야 함을 의미한다.
- 전문위원의 경우 일부 제한된 인력으로 건축, 보건, 위생, 환경 등 다양한 분야를 포괄하기는 불가능하다. 따라서 상임 전문위원 외에서 각 분야별로 네트워크를 강화하여 비상임전문위원제도를 두어 의회의 전문역량을 보강한다.

4) 지방의원 전문가 쿼터제 도입

- 한 조사에 따르면 지난 2002년 6·13지방선거에서 뽑힌 기초의원 3485명 중 ‘지역 유지’로 구분될 수 있는 직업군은 약 42%에 달했고, 전문가 그룹은 단지 1.2%에 불과했다. 이는 한편으로는 지방의회의 전문성을 떨어뜨리고 다른 한편으로는 의회 구성원의 상당수가 지역이권에 개입할 수 있는 토대가 되기도 한다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지방의원 공천과정에서 정당들이 전문가 쿼터제 등을 도입하여 지방의회와 지방정치의 질을 높여야 한다.

의제 : 자치단체에 대한 지방의회의 견제기능 강화

○ 제안 배경

주민의 대표기관으로서 지방의회는 지방자치의 핵심기관이다. 한국의 지방자치는 기본적으로 정부형태에 있어서 기관분립형을 채택하고 있다. 권력분립형의 기본 취지는 견제와 균형이다. 그러나 현재 지방의회는 지방행정부와 적절한 균형관계 속에서 효과적인 견제자로서의 기능을 수행하지 못하고 있다. 지방의회는 오히려 행정부의 일방적 독주를 지원하는 보조적이고 종속적인 기능에 만족하고 있는 형편이다.

○ 현황 및 문제점

현재의 지방자치제도는 기관대립의 권력분립과는 거리가 멀다. 자치단체의 경우 지방의회에 예산 및 조례 제출권, 조례의 공포, 지방의회 소집, 의회에서 부결된 사항에 대해 재의결을 요구할 수 있는 재의결 요구권, 급박한 사항에 대해서는 먼저 처리하고 나중에 의결을 요구할 수 있는 선결 처분권 등 막강한 권한을 가지고 있다. 이에 비해 지방의회는 행정 사무 감사 및 조사권, 서류제출 요구권 등 매우 제한적인 권한만을 가지고 있어 실질적으로 자치단체장을 견제할 수 없다.

오히려 지금까지의 경우 지방의회는 자치단체의 적극적인 협력자였고, 특정정당의 자치단체와 의회의 독점으로 이러한 견제기능의 상실은 심각한 문제를 야기하기도 했다. 무계획적인 선심성 사업의 남발, 단체장과 의원들간의 비리사건에의 결탁 등 자치단체의 일방적 독주와 의회의 일방적 종속은 지역의 발전을 가로막는 주요한 장애물의 하나였다.

○ 의제 내용

1) 지방의회의 의결사항 확대

- 지방자치법 제3절 35조(지방의회의 의결사항) ②는 “지방자치단체는 제1항의 사항외에 조례가 정하는 바에 의하여 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.”고 규정함으로써 지방의회가 자신의 권한을 적극적으로 행사할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 따라서 이 조항의 적극적인 활용이 필요하다.
- 지역개발이나 도시발전계획, 공유재산 등 지역발전의 중요 사안들을 의회의 의결사항으로 포함시킬 수 있도록 조례를 제정한다.

2) 자치단체 주요 시책의 의회보고 의무화

- 정책과 심의는 지방의회의 주요 기능이다. 그러나 지방자치단체는 지방의회의 이러한 기능을 무시한채 일방적으로 주요 시책을 발표하여 왔다. 지역발전을 좌우하는 시책발표는 주민대표기관으로서 지방의회에서 이루어져야 하며, 필요시 의회의 요청에 따라 이에 대한 시정이 이루어질 수 있어야 한다.
- 자치단체는 시책 및 주요 시책 변경을 지방의회 회기 중에 지방의회에서 발표한다.
- 자치단체는 주요 사안에 대해 시책을 중심으로 임시회 마다 행정보고를 의무화한다.

의제 : 지방의회 윤리실천조례 제정

○ 제안 배경

- 지방의회 의원의 유급화가 실시되면서 지방의원의 전문성뿐만 아니라 책임성 또한 강하게 요구되고 있다. 그러나 의원으로서의 윤리적, 직업적 책임성을 담보할 수 있는 제도나 장치가 불비되어 있거나 미비한 실정이다. 따라서 지방의원의 자격, 윤리성, 징계 등에 관해 의결할 수 있는 특별위원회의 구성과 이를 뒷받침할 수 있는 조례의 제정이 필요하다.

○ 현황 및 문제점

- 지위를 악용한 적극적인 이권개입에서부터 해외여행에서의 추태, 공공시설 등에 대한 사적인 용도의 이용에 이르기까지 지방의원들의 윤리문제는 심각한 형편이지만 의원윤리에 대해서는 윤리강령과 같은 선언적 규정만이 존재하여 실질적으로 제재를 가할 수 있는 방안이 많지 않은 편이다.

- 특정 이해관계에 대한 적극적인 개입과 같은 이해상충의 문제는 매우 심각한 사안이지만 각 자치단체 의원 윤리강령에는 향응과 뇌물, 이해상충과 같이 부패에 대한 조항이 매우 모호하고 선언적이거나 제재 혹은 징계에 대한 조항이 담겨있지 않은 경우가 대부분이다.

- 징계특별위원회와 같은 의원의 징계나 자격을 다루는 위원회들이 정파적 이해관계에 의해 좌우되어 실질적인 징계가 이루어지지 않거나 아니면 특정한 정치적 목적으로 악용되고 있는 사례도 적지 않다.

○ 의제 내용

1) 내실있는 윤리조례의 제·개정

- 현재 의원윤리강령을 조례 또는 규칙화하여 보다 강제성을 강화한다.

- 윤리강령 등에 선언적으로 규정된 직권남용금지, 직무관련 금품취득 금지, 사례금 수수금지 조항을 강제화하고 이를 위반할 경우 징계할 수 있도록 한다.

- 의원의 직무관련 상임위 배정에 대한 명백한 금지조항을 둬으로써 각종 활동에 있어서 이권에 대한 적극적인 개입을 배제할 수 있도록 한다. 지금까지 지방의회 의원비리의 상당부분은 바로 이해관계와 관련된 부분에서 발생하였다. 특정한 기업체를 가진 의원이 관련 상임위에서 활동하여 자신에게 유리하게 결정을 내리게 하는데 영향력을 행사하는 등의 행위가 앞으로도 반복되지 않도록 이해상충의 회피에 대한 명백한 규정

이 조례에 포함되어야 한다.

- 판공비, 해외연수비의 사용처, 재산신고의 내용과 범위 등을 공개토록 한다.

2) 윤리특별위원회의 설치 및 공정성 강화

- 일부 지방의회의 경우 징계특별위원회나 윤리특별위원회를 사안에 따라 설치, 운영하고 있지만 정작 중요한 사안 발생 시에 고의적으로 특별위원회의 소집을 지연시키기도 한다. 따라서 지방의원의 윤리문제를 제대로 다룰 수 있도록 윤리특별위원회를 정례화하며, 윤리특별위원회의 업무가 상시적으로 진행될 수 있도록 사무국을 설치하도록 한다.

- 현재 특별위원회는 대부분 정파적인 나눠먹기나 특정 정파의 독점형태로 운영되어 상호 봐주기나, 자기 당파 이해관계의 관철이 만연되어 있다. 따라서 특별위원회의 공정성은 기대하기 힘들며, 공정성을 기대할 수 없는 특별위원회가 실효성 있게 운영될 리 없다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 특별위원회에 외부인사를 참여시키거나, 공정한 외부인사로 별도의 윤리자문위원회를 두어 의원윤리에 대한 권고안을 제시하고 이를 특별위원회가 전적으로 수용하도록 제도를 개선한다.

의제 : 지방자치 행정 및 의정 모니터링단 운영 · 지원

○ 제안 배경

시민단체의 행정과 의정감시활동은 비교적 오랜 전통을 가지고 있으며, 지난 몇 년간 지역시민단체들의 일상 사업의 하나로 정착되고 있다. 행정과 의정의 질을 높이고 시민의 참여를 진작시키기 위해서는 시민사회의 행정 및 의정 모니터링에 대한 다양한 지원을 활성화할 필요가 있다.

○ 현황 및 문제점

시민사회의 초기 열기와 달리 최근 들어 지방행정, 특히 의정에 대한 모니터링은 시들해지고 있다. 행정과 의정에 대한 지속적이고 신뢰할만한 모니터링은 인력이나 재정 등 여러 가지 면에서 열악한 상황에 직면하고 있는 지역 시민사회단체에 있어서 쉽지 않은 문제이다. 이러한 활동의 쇠퇴로 인하여 지역주민들은 행정과 의정에 대한 다양한 시각과 유용한 정보를 제공받을 기회를 상실할 위기에 직면해 있다.

○ 의제 내용

1) 행정 및 의정 모니터링단 운영

- 지방자치단체가 지방자치행정과 의정을 모니터링하는 조직을 운영한다.
- 모니터링 위원들은 공모를 통하여 선발한다.
- 지방자치단체와 의회는 관련 조례를 제정하여 이를 제도적으로 뒷받침하며, 소요예산을 편성하여 시민들의 참여를 북돋운다.

2) 행정 및 의정 모니터링의 개선

- 이 조직은 모니터링의 방법, 대상, 평가기준, 결과공개 방법 등 표준 매뉴얼에 의거하여 지방자치단체의 행정과 의정을 모니터링 한다.
- 의정감시 활동의 다양화 : 의회 방청 모니터링과 회의록 분석은 의회의 효율성과 의원 및 상임위원회의 활동평가를 종합적으로 하기에는 무리가 있다. 따라서 평가기준안의 마련과 의정활동의 종합평가들이 개발하여 의정활동평가를 개선한다.

3) 공약이행 모니터링

- 지방자치단체장과 의원의 공약사항에 대한 사전 사후의 지속적인 점검 : 공약을 내걸대부터 각 후보 공약의 현실성과 성실성, 지역사회에 대한 기여 정도를 종합적으로

평가하고 시민들에게 이를 알리며, 사후의 이러한 공약에 대한 이행정도를 지속적으로 모니터링하고 공개한다.

4) 시민참여 확대

- 일정한 인센티브를 제공하여 지역의 자원봉사자들을 함께 결합하여 시민들의 참여도를 높일 수 있을 것이다.
- 지방행정과 의정에 대한 모니터링 사업은 시민교육과 공직자 의식전환을 동시에 모색하여야 한다. 시민들에게 정기적으로 모니터링의 결과만 제공할 것이 아니라 스스로 배움과 참여의 기회를 제공하고, 공직자들도 모니터링의 결과가 지역행정과 의정에 반영할 수 있도록 설명회, 연수교육과 같은 별도의 기회를 제공할 필요가 있다.

의제 : 시민의 입법 및 정책 참여제도의 활성화

○ 제안 배경

주민참여는 지방자치 발전의 가장 핵심요소이다. 주민참여의 질과 양은 지방자치의 활성화, 투명화 및 선진화 정도를 좌우하는 기본 척도이다. 현재 지방자치 제도에는 주민의 참여를 보장하는 제도가 매우 제한적이어서 적극적인 지방의 생활정치를 기대하기 힘든 형편이다.

○ 현황 및 문제점

현행 지방자치법에 따르면 주민들은 조례의 제정·개폐에 참여할 수 있다. 그러나 그 조건이 “제13조의3 (조례의 제정 및 개폐 청구) ①지방자치단체의 20세이상의 주민은 20세 이상의 주민 총수의 20분의 1의 범위안에서 대통령령이 정하는 20세이상의 주민 수이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이 “20세 이상의 주민 총수의 20분의 1”이라는 조건의 엄격함으로 인하여 주민들의 입법과정에서의 참여가 제한되고 있다.

또한 자치단체와 별도로 주민의 대표기관인 지방의회에 주민이 직접 참여하여 의안을 발의할 수 있는 규정이나 제도가 존재하지 않음으로 인하여 주민발안의 기회가 봉쇄되고 있다.

○ 의제 내용

1) 주민 조례 제정 및 개폐 청구 요건 완화

- 현재 1/20로 되어 있는 주민 조례 제정 및 개폐 청구 요건을 1/40 이나 1/50으로 대폭 조정한다.

2) 주민발안제 신설

- 19세 이상의 주민 1/40 혹은 1/50의 연서로 지방의회에 의안을 발의할 수 있는 조항을 지방자치법에 신설한다.

의제 : 주민투표제와 주민소환제의 도입

○ 제안 배경

주민들은 선거라는 과정을 통하여 정치에 참여하고 자신의 의사를 표현한다. 그러나 선거 이후 발생하는 중요하고 심각한 사안에 대하여 주민들의 다수가 자치단체와 의견을 달리할 경우 주민들의 의견이 수렴될 수 있는 통로는 봉쇄되어 있다.

○ 현황 및 문제점

자치단체장과 의원들의 부정부패가 발생하거나 주민 대다수의 의견에 반하는 결정이 자치단체에 의해 내려졌음에도 불구하고 주민들이 단체장을 소환하거나 이 결정에 반대하는 제도적 길이 봉쇄됨으로써 지난 기간 지역에서 많은 문제점들이 발생하였다. 자치단체장이 부패사건 등으로 구속되었음에도 불구하고 옥중에서 여전히 자신의 권한을 행사하는 경우도 있는가 하면, 막대한 예산이 투입되는 사안이지만 부정과 특혜로 예산의 낭비가 확연히 예상되거나 주민들의 의견과 상충됨에도 불구하고 자치단체장의 독단을 가로막지 못하는 사례도 발생하곤 했다. 따라서 중대한 사안에 대한 주민투표와 부패한 단체장에 대한 주민소환제도가 필요하지만 현행 제도는 이에 관한 근거규정이 불충분하거나 아예 없다.

지방자치법 제13조의2는 주민투표와 관련된 규정이다 그러나 “주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.” 고 하여 시행조항을 두지 않음으로써 주민투표의 길을 원천적으로 차단하고 있다. 또한 “지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항” 으로 규정하여 권한을 벗어난 문제나 당연한 사안을 주민투표의 대상으로 삼고 있다.

그리고 주민들이 자치단체장이나 지방의원들과 같이 선출직 공무원들의 과오와 실책에 대한 책임을 물을 수 있는 장치가 결여되어 있음으로 해서 현재 지방자치제도는 일부 부패 공직자들의 반복적인 범죄를 공식적으로 용인한다는 문제점을 안고 있다.

○ 의제 내용

1) 주민투표 실행 근거 규정

- 지방자치법 13조 2의 ①에서 규정된 주민투표 실시 기준을 주민생활과 이해에 중대

한 영향을 미칠 수 있는 사안으로 단순화한다.

- 지방자치법 13조 2의 기존 ②를 ③으로 하고 새롭게 ②에 19세 이상 주민의 1/20 이상 연서로 주민투표를 요구할 경우 이를 시행하도록 근거 조항을 신설한다.

2) 주민소환제 신설

- 19세 이상의 주민 1/20 연서로 선출직 공직자의 해임을 요구하는 투표를 실시하는 규정을 신설한다.

의제 : 투명사회협약의 체결

○ 제안 배경

지역의 주요한 부패를 재생산하는 구조적 커넥션을 끊기 위해서는 다자적 부패방지체계 구축, 지방자치단체 내부와 외부의 참여들과 감시망 확대가 필수적이다. 투명사회협약은 지역 차원에서 참여와 협력에 기초한 다자적 부패방지체계를 구축함으로써 지역 부패에 대한 포괄적, 구체적인 대안을 실천하여 지속가능한 투명성시스템을 만들어낼 수 있다.

○ 현황 및 문제점

지방자치단체의 부패유발구조를 감시하고 견제할 기반이 내부적으로나 외부적으로나 매우 취약하다. 인사권을 장악하고 있는 단체장에 대하여 내부감사 감시기능의 정상적 작동을 기대하기는 실질적으로 어렵다.

지방자치단체의 감시 기능을 담당해야 할 주민의 대표기관 지방의회는 본연의 감시기능은 고사하고 스스로 부패와 비리에 연루되어 주민들의 빈축을 사기 일쑤였다. '91년 기초단체에 지방의회가 만들어진 이후 지금까지 모두 763명이 각종 비리혐의로 기소됐다. 비리로 구속된 지방의회 의원의 경우 1기(91~95)때는 164명이었으나, 4기(02~04)때는 293명으로 두 배 가까이 급증했다. 4기 때는 확정판결로 의원직을 상실한 경우도 110명에 달한다.

단체장들의 경우는 의원들보다 문제가 훨씬 심각하다. 행정자치부의 자료에 따르면 '95년 7월부터 2005년 2월까지 총 142명의 단체장들이 뇌물수수 등의 혐의로 기소됐다. 민선 2기와 3기에는 4명 가운데 한 명꼴로 단체장이 각종 비리에 연루된 셈이다.

잘 알려져 있다시피 지역의 주요한 부패는 지역정치인과 토호세력 그리고 지역공무원 간의 유착관계에 의해 발생한다. 민선 이후 인사, 재정, 정보 등의 막강한 권력을 독점한 지방자치단체장과 지역토호세력의 결합은 종종 막대한 예산과 행정력 낭비 그리고 난개발과 환경파괴 등으로 이어져 지역주민의 삶에 커다란 피해를 초래해왔다. 막대한 선거비용 조달해야 하는 단체장들이 인사권을 악용하여 내부기관에서 은밀한 장사를 하거나, 선심이나 보은 혹은 비공식적인 경로를 통하여 이권을 토호들에게 파는 부정한 거래를 반복하고 있다.

지방자치단체의 부패유발구조를 감시하고 견제할 또 다른 기반은 주민참여이다. 그러나 위원회와 같이 간접적인 형태이던 아니면 주민감사청구와 같은 직접적인 형태이던 주민참여의 기회는 여전히 제한적이며 그 폭 역시 넓지 못하다. 자치단체 위원회의 형식적 구성이나 운영의 방만함, 까다로운 주민감사 및 주민발안 요건, 그리고 주민들의 낮은 참여도는 비단 어제 오늘의 일이 아니다. 따라서 외부의 견제장치 역시 현재로서는 부패를 억제하기에는 역부족이다.

○ 의제 내용

1) 지역투명사회협약 추진위원회 구성

- 지역의 공공, 의회, 경제, 시민사회 및 주요 지역사회 구성원들이 모여 투명사회협약 추진을 위한 추진위원회를 구성한다.
- 추진위원회는 다음과 같은 단계를 통하여 투명사회협약을 체결한다.

투명사회협약의 제 단계와 과정

단 계	과 제	활용가능 Tool
1 환경조성	협약의 필요성과 실효성 파악, 협약을 체결하기 위한 여론을 수렴하고 환기(해당 부문 혹은 조직 내의 부패현상, 투명성 제고에 대한 제 이해세력들의 이해와 관심정도, 협약 필요성 등에 대한 객관적 조사)	· 이해관련자들간 간담회 or 공청회 · 대중과 부문 조직 성원 여론조사 · 지역 부문별 협약 제안 선언
2 Core그룹 구축	부패문제에 정통하고 관련 업무를 숙지하고, 실무적 책임성원들로 코어그룹 구축(합의될 수 있는 협약의제 추출)	· 마인드 맵
3 의제설정	각 세력들간 충분한 의견수렴과 끈질긴 협상을 통하여 합의의 형식으로 설정	· Agenda 카드
4 네트워크 구축	이해당사자들간의 지속가능한 소통구조를 통하여 갈등해소, 문제해결 시도로 협약의 이행과 지속성을 담보하는 기초 확보	· 토론회, 간담회 · 연락본부, 협의체 구성
5 의제공론화	해당 부문이나 조직의 피드백과 전문가집단들의 검토를 통한 수렴과 대중여론화를 통한 공론화와 이를 통한 의제의 합의.	· 합의된 의제에 대한 여론 조사 · 다양한 입장의 전문가들의 의견수렴
6 협약체결	대중과 이해당사자들간 협약의 공식화와 협약 지속가능성 토대 확보	· 체결식

2) 주요 반부패 투명사회의제에 대한 합의

- 각 부문은 예컨대 아래와 같은 내용으로 투명사회협약을 체결한다.

지역 투명사회협약 안

부 문	과 제	
공공부문	단체장 권한 분산	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장의 인사권 제한과 인사공정성을 위한 인사위원회의 독립성보장 · 자치단체의 주요보직에 대한 의회의 동의 · 다면평가제 도입과 인사예고제 의무화 · 단체장의 지방의회보고 분야 확대
	견제와 균형 시스템 확립	<ul style="list-style-type: none"> · 내부감사체제의 강화 · 공무원행동강령 강화 및 담당관의 신분보장 · 외부인사의 징계위원회 참여
	투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장과 고위직 공직자의 판공비 공개 조례화 · 회계제도의 개선을 위한 복식부기제도의 도입 · 계약투명성강화를 위한 청렴서약제 확대 · 행정정보공표제도의 확대·심화 및 정보공개표준안의 도입 · 자치단체의 투명성을 기획·점검할 수 있는 투명성위원회
	투명사회 활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 지방행정, 지방의정, 지방재정 감시활동에 대한 적극 지원
정치부문	지방의회	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원윤리실천조례제정 · 지방의회의 기능강화 · 지방의회의 단체장불신임과 공무원 징계요구권 및 탄핵 소추권 · 의회 의장 판공비 공개 조례화
	정당	<ul style="list-style-type: none"> · 정당 민주화 강화 · 정당 운영의 투명화 · 지역정치 발전을 위한 정책정당화 · 투명하고 깨끗한 선거문화 창달 · 부패한 정치인의 공천배제 · 불법정치자금 수수 금지 · 불법로비와 불법청탁의 배제
	협약지원	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 투명사회협약 조례화 적극 지원
경제부문	클린 경영	<ul style="list-style-type: none"> · 불법정치자금 제공 근절 · 불법청탁 근절
	윤리경영, 투명경영	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 윤리강령 제정과 체계적인 교육을 강화 · 윤리강령에 접대와 향응, 정치적 기부, 이해충돌 등 부패문제 포함 · 윤리강령 실천의 실효성 제고를 위하여 윤리경영 담당조직을 운영 · 투명경영 자율실천 로드맵 작성 · 기업부문 내부의 부패문제를 자율적 능동적으로 개선
	사회공헌	

3) 투명사회협약의 이행과 평가

- 투명사회협약 이행을 위하여 실천협의회를 구성한다.
- 투명사회협약실천협의회는 다음과 같이 지역의 투명사회협약을 이행·평가한다.

1	협약이행	협약 이행을 책임지는 조직 건설	· 로드맵 작성
2	협약평가 Tool	이행에 대한 객관적이고 전문적인 평가와 개선방안 제시 통한 실천력 제고	· 협약 Check List
3	협약 확산	각 부문이나 조직의 하부단위 그리고 관련조직까지 협약 확산	· 실천협 구성

4) 투명사회협약 지원 조례 제정

- 지방자치단체와 의회는 투명사회협약의 제도적, 조직적, 재정적 지원을 위하여 조례를 제정한다.
- 조례는 다음과 같은 내용을 담는다.

<p>대구광역시 투명사회협약 실천에 관한 조례</p>	
<p>제1조(목적) 이 조례는 공공부문, 지방의회부문, 경제부문, 시민사회부문 등 지역사회를 구성하는 모든 분야의 투명성을 높여 부패문화를 극복하고 사회적 신뢰형성을 통하여 깨끗하고 투명한 살기 좋은 대구 건설을 목적으로 체결한 대구투명사회협약을 지속적으로 실천하고 발전시키는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “공공부문”이라 함은 광역 및 기초 지방자치단체, 교육청, 대구광역시(이하 “시”라 한다) 출자·출연 공사·공단 등 공직유관단체를 말한다. 2. “지방의회부문”이라 함은 광역 및 기초의회를 말한다. 3. “경제부문”이라 함은 경제행위를 영위하는 기업과 경제단체를 말한다. 4. “시민사회부문”이라 함은 시민단체, 사회단체, 전문가단체 등을 포함하는 비영리민간단체와 비공공기관 말한다. 5. “대구투명사회협약”이라 함은 대구사회의 공공부문, 지방의회 부문, 경제부문, 시민사회 부문을 대표하여 30명이 2005년 9월 27일 서명한 협약을 말한다. <p>제3조(협의회 설치) 시는 대구투명사회협약(이하 “대구협약”이라 한다) 실천을 체계적이고 실효성 있게 추진하기 위하여 대구협약 체결당사자들과 합의 및 시민의견 수렴을 거쳐 대구투명사회협약실천협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치하는데 창구역할을 한다.</p> <p>제4조(협의회 지원) ①협의회의 원활한 설치·운영, 대구협약의 이행 및 보완·발전을 위하여 필요한 경우 대구광역시(이하 “시장”이라 한다)은 다음 각호의 사항에 대하여 예산의 범위 안</p>	

에서 재정지원 등 필요한 지원을 할 수 있다.

1. 대구협약의 이행을 위한 협의회 운영지원
2. 대구협약의 평가·공개를 위한 공공부문 분담금 지원
3. 대구협약의 평가 및 공개를 위하여 필요한 사항으로서 협의회가 요청하는 사항
4. 공공부문의 간사기관 역할 및 모든 부문의 창구역할을 위하여 필요한 사항

②제1항 제1호 내지 제4호의 내용중 필요한 경우 협의회 논의를 거쳐 공공부문내 각 참여 기관·단체와 역할을 분담할 수 있다.

제5조(실천계획 수립) ①시장은 공공부문의 대구협약을 체계적으로 실천하기 위한 공공부문협약 실천계획(이하 “실천계획”이라 한다)을 시 및 구·군, 교육청, 대구경북연구원, 모든 지방 공사·공단을 포함한 종합계획으로 수립하여 매년 공고하여야한다.

②제1항의 실천계획과 관련하여 구청장·군수, 교육감, 대구경북연구원장 및 지방 공사·공단 대표는 시장이 요청하는 경우 적극 협조하여야 한다.

제6조(실천계획 내용) 실천계획에는 대구협약을 성실하게 추진하기 위하여 다음 각호의 사항을 포함한다.

1. 자체감사의 실효성을 높이기 위한 종합감사계획
2. 부패방지법상 공익신고제 활성화를 위한 교육·홍보
3. 시민의 알권리 및 행정정보 접근권 확대
4. 공정·투명하고 개방적인 공직인사 운영
5. 부패취약 분야에 대한 제도개선 및 자정노력
6. 명예감사관 활성화

제7조(시행세칙) 이 조례에서 규정한 것 이외의 협의회에 관하여 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 따로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.