

● 제277회 ●
서울특별시의회(정례회)
제2차 운영위원회

서울특별시의회 지방의회 위상강화 및 지방의회법
발의 촉구 결의안
검 토 보 고 서

2017. 11. 15.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 신원철 의원 외 105명 공동발의 】

의안번호 2252

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 신원철 의원 외 105명
- 나. 제안일 : 2017. 11. 9
- 다. 회부일 : 2017. 11. 10

2. 제안이유 및 주요내용

- 가. 서울특별시의회는 1991년 지방의회가 부활한 이후 지난 26년 간 전국 지방 의회의 선도적 역할과, 대한민국의 참된 가치와 시대정신을 살리고, 국가 발전의 새로운 동력이 될 지방자치와 지방분권 실현을 위해 노력해 왔음.
- 나. 하지만 현재까지 헌법, 지방자치법을 비롯한 지방자치 관련 법령은 지방자치 단체장에 치우친 반쪽짜리 규정이었으며, 얼마전 발표한 행정안전부 지방분권 로드맵 또한 지방의회에 관한 규정이 미미하여 진정한 지방분권에 꼭 필요한 지방의회 위상강화에 대한 인식을 제고하여야 할 시점임.
- 다. 자치분권의 양대 축인 지방의회와 지방정부의 견제와 균형을 위한 최소한의 제도적 기반으로서의 지방의회 위상강화와 지방의회법 제정 노력을 해 줄 것을 국회와 정부에 촉구함.

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「헌법」, 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 이 송 처 : 국회, 행정안전부, 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회,
전국시장군수구청장협의회, 전국시군구자치구의회의장협의회

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 결의안의 개요 및 취지

- 1991년 지방의회가 재구성되고 1995년 단체장도 주민 직선으로 선출하면서 지방자치가 본격 부활한 이래, 기관대립형의 구조 속에서 强시장-弱의회형의 형태로 운영됨에 따라,
 - 단체장의 권한은 비대해지고 있는 반면, 이를 견제·감시해야 할 지방의회의 의정환경과 지원체계는 여전히 답보 상태에 머물러 있어 그 기능과 역할을 제대로 수행하는데 한계가 있어 왔음.
- 최근 새 정부가 출범과 동시에 ‘분권형 개헌과 강력한 지방분권’을 추진하겠다고 밝혀 지방자치의 양대 축 중 하나인 지방의회의 위상과 역할이 강화될 것이라는 기대감을 갖기에 충분했으나,
 - 지난 10월 26일, 행정안전부가 발표한 「자치분권 로드맵」에는 지방의회에 관한 사항이 매우 미미하게 반영되었음.
- 이에 본 결의안은 지방의회 부활이후 전국 지방의회의 선도적 역할을 수행해 온 서울특별시의회 차원에서 의회와 집행부 간 견제와 균형을 위한 최소한의 제도적 기반으로서는,
 - 자치입법권 확대 등을 통해 지방의회의 위상을 강화하고 「지방의회법」이 제정될 수 있도록 적극 노력해 줄 것을 국회와 정부 등에 촉구하고자 제안된 것임.

2 결의안에 대한 검토

- 우리나라 지방자치제도는 헌법 제117조¹⁾와 제118조²⁾를 근간으로, 일반법인

1) 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서

「지방자치법」을 비롯한 각종 법령에 따라 운영해 오고 있음.

- 지방자치 부활이후 26년이 지났음에도 불구하고 여전히 중앙집권적 통치 구조에서 벗어나지 못하고 있다는 비판이 제기되어 왔으나,
 - 최근 문재인 대통령 당선 이후 새 정부는 ‘분권형 헌법개헌’과 함께 ‘연방제 수준의 지방분권’을 추진하겠다는 뜻을 거듭 밝혀왔음.
- 이에 따라 행정안전부는 지난 10월 26일, 여수세계 박람회장에서 전국 시·도지사 간담회를 열고 「자치분권 로드맵」 초안을 발표했으며,
 - 그동안 중앙정부에 집중됐던 행·재정적 권한을 지방자치단체로 대폭 이양하고 동시에 지방자치단체의 역량을 강화하겠다는 내용을 담고 있음.
- 이를 구체적으로 살펴보면, 이번 「자치분권 로드맵」은 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전 아래 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로,
 - 총 5대 분야 30대 추진과제로 구성되며, 그 세부내역은 다음과 같음.

<그림1> 자치분권 로드맵(안) 비전 및 5대 핵심전략



자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

2) 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

<표1> 자치분권 로드맵(안) 5대 분야 30대 과제

분야	과제명	분야	과제명	
1. 중앙 권한의 획기적 지방이양	· 중앙·지방사무 구분기준 정립	3. 자치 단체의 자치역량 제고	· 지방의회 역할 확대	
	· 자치분권 사전협의제 신설		· 자율적·탄력적 자치조직권 확대	
	· 기능 중심의 포괄적 지방 이양		· 지방공무원 역량 강화	
	· 광역단위 자치경찰제 도입	4. 풀뿌리 주민자치 강화	· 자치단체 투명성·책임성 강화	
	· 제주특별자치도 분권모델 완성		· 혁신 읍면동 추진	
	· 교육자치와 일반자치 연계 강화		· 주민투표 제도 활성화	
2. 강력한 재정분권 추진	지방 자주재원 확충	5. 네트워크형 지방행정체계 구축	· 주민소환 제도 활성화	
	· 지방소비세·지방소득세 확대		· 주민참여예산제 적용범위 확대	
	· 신세원 발굴 등 자체노력 강화		· 주민 조례개폐청구제도 개선	
	· 고향사랑 기부제 도입		· 자치단체 간 협약제도 도입	
	· 지방재정 균형기능 강화	지방분권형 개헌 지원	· 광역연합제도 도입	
	· 자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대		· 자치단체와 특행기관 간 협업 강화	
	· 지역상생발전기금 확대		· 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원	
	· 지방교부세 역할강화 및 제도개선		· 사회혁신적 갈등관리제도 확산	
	· 국고보조사업 등 개편		지방분권형 개헌 지원	· 지방분권국가 선언
	· 지방재정 자율성·책임성 확대			· 자치입법권 확대
	· 지방재정제도 자율성 제고			· 자치단체의 사무범위 확대
	· 재정정보 공개 확대			· 과세자주권 확대
· 지방세 체납징수 및 주민참여 강화		· 지방재정조정제도 신설		
		· 제2국무회의 신설		
		· 지방정부 명칭 변경		

- 그러나 이번 로드맵의 30대 과제 중 주민의 대표기관인 지방의회를 위한 과제는 ‘지방의회 역할 확대’ 라는 한 가지 분류 안에 ① 의장의 사무직원 인사권 확대, ② 입법정책 전문인력 지원, ③ 지방공기업 인사청문회 도입 등 단 세 가지 만이 세부과제로 선정되었음.
- 반면, 중앙권한의 획기적인 지방이양을 통한 단체장의 권한 확대와 재정 분권, 조직과 인사 상의 자율권 확대 등 대부분이 단체장의 자치역량 강화를 중심에 두고 있어 ‘강시장-약의회형’의 기울어진 운동장 구조를 더욱 고착화 시킬 우려가 있음.
- ‘자치와 분권’, ‘자율과 책임에 입각한 실질적인 지방자치’를 구현하기 위해서는 지방의회와 단체장 간 적절한 균형과 견제가 확립된 가운데 지방의회가 단체장을 제대로 감시 할 수 있어야 함. 따라서 지방의회의 기능의 더욱 확대되고 강화되어야 할 것으로 판단됨.
- 이에 본 결의안은 첫째, 진정한 지방분권을 위한 선결과제로서 지방의회의 위상 강화가 필요하며, 지방의회를 도외시한 「자치분권 로드맵」의 전면 수정, 둘째, 정책지원 전문인력과 지방의회 인사권 독립에 대한 「지방자치법일부 개정법률안」의 금년 내 본회의 가결 촉구, 마지막으로 「지방의회법」 제정을 위해 국회와 정부 등이 노력해 줄 것을 촉구하기 위한 것으로,
 - 지난 1년간 ‘지방분권 T/F’를 구성해 실질적인 지방자치와 지방분권 실현을 위해 전방위적이고 다각적인 노력을 해 온 서울특별시의회의 강력한 의지를 대내·외에 다시 한번 보여준다는 점에서 매우 시의적절하고 타당하다고 판단됨.

3 종합 의견

- 새 정부가 향후 5년간 추진할 「자치분권 로드맵」은 향후 다양한 의견을

수렴해 금년 12월 중 최종 확정될 예정인 바, 서울특별시의회가 본 결의안을 통해 지방의회의 위상 강화와 이를 위한 로드맵의 전면 수정, 「지방의회법」 제정을 국회와 중앙정부 등에 촉구하기 위한 것으로 그 취지와 목적뿐만 아니라 시기적으로도 매우 타당하고 특별한 문제는 없다고 판단됨.