서울특별시의회 지방의회 위상강화 및 지방의회법 발의 촉구 결의안

심 사 보 고 서

의안 번호	2252

2017년 11월 15일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2017. 11. 9. 신원철 의원 외 105명

나. 회부일자 : 2017. 11.10.

다. 상정일자 : 제277회 정례회 제2차 운영위원회

- 2017년 11월 15일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

제안이유 및 주요내용

○ 서울특별시의회는 1991년 지방의회가 부활한 이후 지난 26년 간 전국 지방의회의 선도적 역할과, 대한민국의 참된 가치와 시대정신을 살리고, 국가발전의 새로운 동력이 될 지방자치와 지방분권 실현을 위해 노력해 왔음.

○ 하지만 현재까지 헌법, 지방자치법을 비롯한 지방자치 관련 법령은 지방자치단체장에 치우친 반쪽짜리 규정이었으며, 얼마전 발표한 행정안전부 지방분권 로드맵 또한 지방의회에 관한 규정이 미미하여 진정한 지방분권에

꼭 필요한 지방의회 위상강화에 대한 인식을 제고하여야 할 시점임.

○ 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

4. 전문위원 검토보고의 요지(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 기반으로서,

- 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 제117조[1]와 제118조[2]를 근간으로, 일반법인

1) 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

「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

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
1. 중앙 권한의 획기적 지방이양	·중앙·지방사무 구분기준 정립
	·자치분권 사전협의제 신설
	·기능 중심의 포괄적 지방 이양
	·광역단위 자치경찰제 도입
	·제주특별자치도 분권모델 완성
	·교육자치와 일반자치 연계 강화
2. 강력한 재정분권 추진	**지방 자주재원 확충**
	·지방소비세·지방소득세 확대
	·신세원 발굴 등 자체노력 강화
	·고향사랑 기부제 도입
	·지방재정 균형기능 강화
	·자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대
	·지역상생발전기금 확대
	·지방교부세 역할강화 및 제도개선
	·국고보조사업 등 개편
	·지방재정 자율성·책임성 확대
	·지방재정제도 자율성 제고
	·재정정보 공개 확대
	·지방세 체납징수 및 주민참여 강화

분야	과제명
3. 자치단체의 자치역량 제고	·**지방의회 역할 확대**
	·자율적·탄력적 자치조직권 확대
	·지방공무원 역량 강화
	·자치단체 투명성·책임성 강화
4. 풀뿌리 주민자치 강화	·혁신 읍면동 추진
	·주민투표 제도 활성화
	·주민소환 제도 활성화
	·주민참여예산제 적용범위 확대
	·주민 조례개폐청구제도 개선
5. 네트워크형 지방행정체계 구축	·자치단체 간 협약제도 도입
	·광역연합제도 도입
	·자치단체와 특행기관 간 협업 강화
	·자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원
	·사회혁신적 갈등관리제도 확산
지방분권형 개헌 지원	·지방분권국가 선언
	·자치입법권 확대
	·자치단체의 사무범위 확대
	·과세자주권 확대
	·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「지방자치법일부개정법률안」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.

5. 질의 및 답변요지 : 없 음.

6. 토 론 요 지 : 없 음.

7. 심 사 결 과 : 원안 가결

(재적위원 13명, 참석위원 8명, 전원 찬성)

8. 소수 의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시의회 지방의회 위상강화 및 지방의회법 발의 촉구 결의안

의안 번호	2252

발의년월일: 2017년 11월 9일

발 의 자: 신원철, 강감창, 강구덕, 강성언, 권미경, 김경자(양천), 김경자(강서), 김광수(노원), 김광수(도봉), 김구현, 김기대, 김기만, 김동승, 김동욱, 김동율, 김문수, 김미경, 김상훈, 김생환, 김선갑, 김영한, 김용석(도봉), 김용석(서초), 김인제, 김인호, 김정태, 김제리, 김진수, 김진영, 김진철, 김창수, 김창원, 김춘수, 김태수, 김현기, 김혜련, 김희걸, 남재경, 남창진, 맹진영, 문상모, 문영민, 문종철, 문형주, 박기열, 박래학, 박마루, 박성숙, 박양숙, 박운기, 박준희, 박중화, 박진형, 박호근, 서영진, 서윤기, 성백진, 성중기, 송재형, 신건택, 신언근, 양준욱, 오경환, 오봉수, 오승록, 우미경, 우창윤, 우형찬, 유광상, 유동균, 유 용, 유찬종, 유 청, 이명희, 이병해, 이복근, 이상묵, 이석주, 이성희, 이숙자, 이순자, 이승로, 이신혜, 이윤희, 이정훈, 이종필, 이창섭, 이현찬, 이혜경, 장우윤, 장인홍, 장흥순, 전철수, 조규영, 조상호, 주찬식, 진두생, 최영수, 최웅식, 최조웅, 최판술, 최호정, 한명희, 허기회, 황규복, 황준환 의원 (106명)

1. 주　　문

별첨 “결의안”과 같음(결의안 첨부)

2. 제안이유

가. 서울특별시의회는 1991년 지방의회가 부활한 이후 지난 26년 간 전국 지방의회의 선도적 역할과, 대한민국의 참된 가치와 시대정신을 살리고, 국가발전의 새로운 동력이 될 지방자치와 지방분권 실현을 위해 노력해 왔음

나. 하지만 현재까지 헌법, 지방자치법을 비롯한 지방자치 관련 법령은 지방자치단체장에 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. 관련 법령 : 「헌법」, 「지방자치법」 등

나. 예산 조치 : 해당사항 없음.

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

서울특별시의회
지방의회 위상강화 및 지방의회법 발의 촉구 결의안

문재인 대통령은 10월 26일 전남 여수에서 “자치와 분권이야말로 국민의 명령이고 시대정신이라고 믿는다”며 “자치와 분권이 대한민국의 새 성장 동력”이라고 말씀하셨다.

이와 관련하여 행정안전부는 같은 날 “내 삶을 바꾸는 자치분권”이란 비전에 “연방제에 버금가는 강력한 지방분권”이란 목표를 가지고 「자치분권 로드맵」을 발표하였다.

하지만 행정안전부의 자치분권 로드맵에는 **비전과 목표에 맞지 않는 치명적인 결함**을 갖고 있다. 지나 간 정권 시절의 대통령직속 지역발전위원회에서 제시한 알맹이 없는 내용을 답습했다고 밖에 볼 수 없다.

기관대립형(의회-단체장) 구조의 취지에 맞게 지방의회의 집행부 견제 기능을 강화하겠다고 하면서도 정작 로드맵에서 제시된 지방의회 관련 항목은 “의장의 사무직원 인사권 확대”, “입법정책 전문인력 지원”, “지방공기업 인사청문회 도입” 뿐이다.

진정한 자치분권을 위해 “중앙권한의 획기적 지방이양”, “강력한 재정분권”, “자치입법권 확대” 등은 꼭 필요한 항목들이지만, 강력한 자치분권 시대가 도래한다고 우리가 원하는 방향으로 시민 삶을 바꿀 수 있다고 단정할 수는 없다.

지방의회의 견제 역할이 제한적일 경우, 이양되는 권한이 올바르게 시민을 위해서 사용되지 않고 지방자치단체장의 전횡과 권한 오·남용에 쓰일 수 있다

제왕적 대통령제의 폐해로 인한 역사를 다시 되풀이 할 수 없듯이 지방정부 위주의 자치분권에 대한 폐해를 사전에 방지하기 위해 꼭 필요한 것이 “지방의회와 지방정부의 균형과 견제”이다

하지만 지금까지의 지방자치 내용은 지방자치단체장에 치우친 반쪽짜리 규정이었다. 대한민국 헌법은 제3장에 국회, 제4장에 정부를 명시하여 입법부와 행정부의 권력분립을 명확히 하고 있으면서도, 지방자치에 관한 제8장은 단 두 개 조문으로 대부분의 내용은 법률에 위임하도록 되어 있다

헌법상 단체장 중심주의를 명시적으로 천명하지는 않았지만 지방자치법을 비롯한 현행 관련 법령에 의하면 지방자치단체장 중심 체제가 확립되어 있다

진정한 지방자치를 실현하기 위해서는 중앙정부에 대한 국회의 위상과 같은 지방정부에 대한 지방의회의 위상이 선결과제이며, 국회와 중앙정부에서는 지방분권을 함에 있어 그 동안 간과시 해 왔던 **지방의회와 지방정부의 균형을 맞추기 위한 지방의회 위상 강화**에 노력해야 한다

이를 위해 당장 시급한 과제로서 **정책지원 전문인력과 지방의회 인사권 독립에 대한 지방자치법일부개정법률안**이 금년내에는 국회 본회의에서 가결되어야 한다.

또한 중앙에는 국회법과 정부조직법이 있듯이 지방에는 지방의회법과 지방정부법이 있어야 한다.

서울특별시의회에서는 전국최초로 지방의회법(안)을 마련하였으며 그 기본구조는 지방자치법 제5장의 지방의회에 관한 규정과 서울특별시의회 기본조례 및 회의규칙의 내용을 국회법에 맞추어 구성하였다

또한 지방의회법(안)에는 지방의회 위상강화에 꼭 필요한 자치입법권, 정책지원 전문인력 확보, 지방의회 인사권 독립, 자치조직권 강화 등에 관한 내용을 포함하였다.

이에 서울특별시의회에서는 국회와 정부에 “지방의회 위상강화”, “지방자치법일부개정법률안 금년내 국회통과” 및 “지방의회법 발의 및 제정”을 촉구하고자 다음과 같이 결의한다.

첫째, 진정한 지방분권 실현을 위한 선결과제로서 주민자치 대의기관인 **지방의회의 위상강화가 필요하며, 따라서 지방의회 무시한 행안부 로드맵은 전면 수정되어야 한다**

둘째, 현재 국회 행정안전위원회 법안소위에 상정되어 있는, 지방의회의 오랜 숙원과제인 **정책지원 전문인력과 지방의회 인사권 독립에 대한 지방자치법일부개정법률안의 금년내 본회의 가결**을 촉구한다

셋째, 자치분권의 양대 축인 지방의회와 지방정부의 견제와 균형을 위한 최소한의 제도적 기반으로서의 **지방의회법 제정 노력을 해줄 것을 국회와 정부에 촉구한다**

2017. 11. 9.

서울특별시의회 의원 일동