

지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 위한
「지방의회법」 제정 촉구 건의안
심 사 보 고 서

의안 번호	1093
----------	------

2023년 9월 14일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2023. 8. 14. 홍국표 의원 외 56명

나. 회부일자 : 2023. 8. 21.

다. 상정일자 : 제320회 임시회 제1차 운영위원회

- 2023년 9월 14일 상정·의결(원안 가결)

2. 제안이유 및 주요내용

- 2021년 전부개정된 지방자치법 시행으로 지방의회와 인사권 독립이 이루어지는 등 과거보다 진일보한 지방자치 시대가 열린 것으로 평가되고 있음.
- 하지만 지방의회의 인사권 독립을 뒷받침해 줄 조직권과 예산권이 여전히 지방자치단체장에게 있어 지방의회와 견제와 감시 기능 수행에 명백한 한계가 있는 실정임.
- 이에 지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 통해 지방자치와

민주주의 발전에 기여할 수 있도록 지방의회의 조직권과 예산권 독립이 포함된 「지방의회법」의 조속한 제정을 건의함.

3. 참고사항

- 관련 법령 : 「지방자치법」
- 예산 조치 : 해당사항 없음.
- 기 타 : 해당사항 없음.

4. 전문위원 검토보고의 요지(수석전문위원 이병수)

1 건의안의 개요 및 취지

- 본 건의안은 지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 통해 지방자치와 민주주의 발전에 기여할 수 있도록 지방의회의 조직권과 예산권 독립이 포함된 「지방의회법」의 조속한 제정을 건의하고자 발의됨.

2 건의안의 타당성에 대한 검토

- 지방의회는 「대한민국 헌법」 제118조제1항¹⁾과 「지방자치법」 제37조²⁾ 등에 근거해 설치한 주민의 대의기구이자, 주민의 의사를 수렴하여 지방자치단체의 정책과정에 반영하고 궁극적으로 주민복지를 증대시키는 지방자치단체의 최고의결기구임.
- 시민의식의 성장에 따른 주민참여 욕구의 증대, 지역 소멸위기 등 행정환경의 빠른 변화, 중앙정부 사무의 지방이양 등으로 ‘자치분권’의 중요성이 점차 강화되면서 지방의회의 역할과 위상 역시 증대되고 있음.
- 특히 지방의회 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입 등을 담은 “지방자치법 전부개정법률안”이 2021년 국회를 통과, 2022년 1월부터 시행되어 지방의회의 권한과 책임이 크게 강화됐다고 평가됨.³⁾
- 그럼에도 불구하고, 현행 「지방자치법」은 조례 제정 범위의 한정, 의회 직원에 대한 인사권 독립, 입법활동을 보좌하기 위한 전문인력 부족 등 문제점을 근본적으로 해소하기에 부족하다는 지적과 함께 지방의회의

1) 「헌법」

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

2) 「지방자치법」

제37조(의회의 설치) 지방자치단체에 대의기관인 의회를 둔다.

3) 국회 입법조사처, 「지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선과제」, 2022.9.28.

기능과 역할에 걸맞은 개별 법률의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음.⁴⁾

- 구체적으로 의회 사무조직 내 인사권한은 지방의회로 분리됐으나, 의회 내 예산편성권과 조직편성권은 여전히 지방자치단체장에게 있어 지방의회의 감시와 견제를 받아야 할 집행기관이 지방의회의 조직과 예산을 결정하는 모순적인 상황이 발생하는 점,
 - 국회가 「국회법」의 적용을 받는 것과 달리 지방의회에 관한 현행법 규정은 지방자치단체 중심으로 구성되어 있는 「지방자치법」의 한 장(제5장) 수준에 머물고 있는 점 등이 한계로 지적되고 있으며,
 - 이같은 문제점들이 의회 본연의 역할인 견제와 감시를 현실적으로 제한하고, 궁극적으로는 지방의회와 집행기관 간 견제와 균형의 원리 실현을 저해한다는 우려가 있음.
- 본 건의안은 서울특별시의회가 「지방의회법」 제정을 위해 기울인 그간 노력의 연장선이라고 이해할 수 있을 것임.
- 서울특별시의회는 지난 2017년 “서울특별시의회 지방의원 위상강화 및 지방의회법 발의 촉구 결의안”을 통과시키고,
 - 2022년 대한민국시도의회의장협의회 제5차 임시회에서 “지방의회법 조속 제정 촉구 건의안”을 채택한 바 있음.
- 한편, 총 3건의 “지방의회법안”이 제21대 국회에서 발의됐음.
- 이원욱 의원, 서영교 의원, 이해식 의원이 각각 대표발의한 법안들은 지방의회의 운영에 필요한 사항을 「지방자치법」과 별개의 법률에 담아 규율하려는 것으로,
 - 법안은 현행 「지방자치법」에서 지방의회에 대하여 규정하고 있는 내용에 더해 지방의회 회의규칙에 있는 지방의회의 구성·운영과

4) 국회 행정안전위원회, “지방의회법안” 검토보고서 (이원욱의원안 등) 3건

관련된 사항 및 국회의 운영에 관한 「국회법」 규정 등을 참고하여 필요한 내용을 보완하고, 지방의회의 전문성과 독립성 강화 등을 위한 기존의 논의사항을 반영하고 있음.

- 앞서 제20대 국회에서 전현희 의원이 대표발의한 “지방의회법안”이 임기만료 폐기됐고, 제21대 국회의 임기가 내년 5월에 종료되는 사실 등을 고려했을 때 서울특별시의회를 비롯한 지방의회가 국회에 「지방의회법」의 조속한 제정을 촉구할 필요성이 인정됨.

<표-1> “지방의회법안” 제정 추진 경과 (2023.9월 기준)

구분	의안번호	제안자	제안일자	처리	비고
제21대	2114151	이원욱 의원	2021-12-29	소위 회부	지방자치법 전부개정법률안 (2114153) ⁵⁾
	2112100	서영교 의원	2021-08-18	소위 회부	
	2105424	이해식 의원	2020-11-17	소위 상정	
제20대	2011842	전현희 의원	2018-02-08	임기만료 폐기	

- 또한 본 결의안을 통해 정부에 국정과제의 이행을 촉구함으로써 서울특별시의회의 의지를 재차 강조할 수 있을 것으로 보임.
 - 지난 2022년 출범한 윤석열 정부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정목표로,
 - 지방의회의 견제 역량 제고 및 주민신뢰 확보를 위한 의정활동 지원 제도 개선·활성화 등 ‘지방의회 자율·투명 강화’를 국정과제로 설정함.

5) 법제명을 「지방자치법」에서 「지방정부법」으로 변경하고 지방의회의 조직·운영에 대한 부분은 별도의 법률을 통해 규정하려는 개정안으로, 이원욱 의원이 대표발의한 “지방의회법안”의 의결을 전제로 함. (이원욱 의원 대표발의, 2021.12.29.)

3 종합의견

- 본 건의안은 지방의회의 조직권과 예산권 독립이 포함된, 개별 법률로서의 「지방의회법」 제정의 필요성과 서울특별시의회의 촉구 의지를 담고 있는 것으로 그 목적과 취지가 타당하고, 시기적으로도 적절하다고 판단됨.
- 「지방의회법」 제정 촉구는 국회와 정부에 「지방자치분권 및 지역 균형발전에 관한 특별법」 제38조제2항⁶⁾이 부과한 책무를 다할 것을 요구하는 측면에서도 유의미하다고 보여짐.
- 더불어 법안 제정 추진의 경과, 현 정부의 정책방향 등을 고려할 때 적용 대상인 지방의회 차원에서 제정법의 시급성과 중요성을 강조할 필요가 있음.

6) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제38조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ②국가와 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.

5. 질의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 생략

7. 심 사 결 과 : 원안 가결

(재적의원 13명, 출석위원 8명, 찬성 8명)

8. 소수 의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 위한 「지방의회법」 제정 촉구 건의안 (홍국표 의원 대표 발의)

의안 번호	1093
----------	------

발 의 년 월 일: 2023년 08월 14일

발 의 자: 홍국표, 강석주, 고광민,
곽향기, 구미경, 김경훈,
김규남, 김길영, 김동욱,
김영옥, 김영철, 김용일,
김용호, 김원중, 김원태,
김재진, 김지향, 김태수,
김형재, 김혜영, 남궁역,
남창진, 민병주, 박강산,
박상혁, 박 석, 박성연,
박영한, 박춘선, 박칠성,
박환희, 서상열, 서호연,
소영철, 송경택, 신동원,
신복자, 옥재은, 왕정순,
우형찬, 유만희, 유정인,
윤기섭, 윤종복, 이병윤,
이봉준, 이상욱, 이소라,
이숙자, 이원형, 이종태,
이종환, 임춘대, 장태용,
최민규, 허 훈, 황유정
의원(57명)

1. 주문

- 지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 통해 지방자치와 민주주의 발전에 기여할 수 있도록 지방의회의 조직권과 예산권 독립이 포함된 「지방의회법」의 조속한 제정을 건의함

2. 제안이유

- 2021년 전부개정된 지방자치법 시행으로 지방의회의 인사권 독립이 이루어지는 등 과거보다 진일보한 지방자치 시대가 열린 것으로 평가되고 있음

- 하지만 지방의회의 인사권 독립을 뒷받침해 줄 조직권과 예산권이 여전히 지방자치단체장에게 있어 지방의회의 견제와 감시 기능 수행에 명백한 한계가 있는 실정임
- 이에 지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 통해 지방자치와 민주주의 발전에 기여할 수 있도록 지방의회의 조직권과 예산권 독립이 포함된 「지방의회법」의 조속한 제정을 건의함

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」

4. 이송처

- 국회, 대통령실, 행정안전부

지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 위한 「지방의회법」 제정 촉구 건의안

지난 2021년 전부개정된 「지방자치법」의 시행으로 1991년 지방의회 부활 이후 숙원과제였던 지방의회 인사권 독립과 정책지원 전문인력 제도 도입이 이루어지는 등 과거보다 진일보한 지방자치의 시대가 열린 것으로 평가된다.

하지만 지방의회의 인사권 독립을 뒷받침해 줄 조직권과 예산권이 여전히 지방자치단체장에게 있다는 점으로 인해 지방의회의 독립성과 자율성이 약화되어 지방자치단체장에 대한 제대로 된 견제·감시의 역할 수행에 한계가 명확한 실정이다.

지방의회가 사무기구의 자체 조직개편이나 정원 조정, 업무분장 등을 지역 현실에 맞게 개선하고 싶어도 지방자치단체장의 협조 없이는 현실적으로 불가능하다.

예산편성권 역시 지방자치단체장의 권한으로서 지방의회는 지방자치단체장이 정한 지방의회 사무기구의 예산 한도액 범위 안에서만 예산을 편성하고 있는 것이 현실이다.

지방자치단체장을 견제하고 감시해야 하는 지방의회의 조직권과 예산권을 지방자치단체장이 행사하게 하는 현 상황은 지방자치의 논리는 물론 상식에도 합치되지 않는다.

또한, 지방의회는 「국회법」에 따라 운영되는 국회와 달리 지방자치단체 중심으로 구성되어 있는 「지방자치법」의 한 부분으로 규율되고 있어 여전히 지방자치단체의 소속 기관으로 인식되고 있다.

중앙에 국회법이 있듯이 지방에 지방의회법이 있는 것은 당연하며, 의회 본연의 의무인 견제와 감시를 위해서는 기능과 권한이 주어져야 하므로 지방의회의 조직·운영 등에 관한 사항을 정하는 별도의 법률인 「지방의회법」 제정이 반드시 필요하다.

이에 서울특별시의회 의원 일동은 지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 통해 지방자치와 민주주의 발전에 기여할 수 있도록 지방의회의 조직권과 예산권 독립이 포함된 「지방의회법」의 조속한 제정을 촉구하며 건의하는 바이다.

2023. 8.

서울특별시의회의의원일동