

지방의회법 제정 필요성과 관련 법률안 입법동향

한국지방행정연구원 부연구위원 정기용

1 지방의회법 제정 필요성

■ 지방의회의 의미 및 역할

- 지방의회는 주민이 직접 선출한 의원으로 구성된 주민의 대표기관이자 지방자치단체의 의사를 결정하는 기관으로 1961년 해산된 이후 1991년에 부활하여 지방자치의 발전 및 민주주의의 성숙을 위한 중대한 역할을 수행하고 있음
- 지방의회는 입법기관의 역할로서 조례의 제정·개정 및 폐지 등을 결정하며, 정책결정기관의 역할로서 예산의 심의·확정, 결산의 승인 등(「지방자치법」 제47조제1항), 행정감시기관의 역할로서 행정사무에 대한 감사권 및 조사권을 가짐(동법 제49조)
- 중앙집권적 행정시스템은 수도권으로의 집중, 저출생·고령화, 다양한 주민 수요 대응 등 사회변화 대응에 한계점을 보이면서 사회문제 해결을 위해 중앙정부와 지방정부 간 역할 구분의 필요성이 증가하였으며 지역의 실정을 반영한 사회문제 해결을 위해 지방의회의 역할이 강조되고 있음

■ 전부 개정된 「지방자치법」 중 지방의회 관련 변화 내용

- 2022년 1월 13일에 시행된 「지방자치법」 전부 개정은 민선지방자치 출범 이후 지방행정의 환경 변화를 반영하고 주민 중심의 지방자치 구현과 지방자치단체의 전문성 및 자율성을 강화하고, 투명성 및 책임성을 확보하기 위한 지방자치단체 기관구성의 다양화 등의 법적 근거를 마련하기 위해 개정됨
- 지방의회의 권한 강화를 위해 전부 개정된 「지방자치법」에는 지방의회 의장에게 지방의회 사무직원의 임용권을 부여하는 인사권 독립 규정(제103조제2항), 지방의회 의원의 의정활동 지원을 위해 지방의회 의원 정수의 2분의 1 범위에서 조례로 정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있는 지방의회 역량 강화 규정(제41조), 지방의회 운영의 자율성을 부여하는 규정(제53조, 제76조) 등이 포함됨
- 지방의회의 투명성 및 책임성 확보를 위해 전부 개정된 「지방자치법」에는 지방의회 의원의 겸직 금지(제43조제1항, 제5항), 지방의회 의원의 윤리심사 강화를 위한 윤리특별위원회 설치 의무화(제65조), 윤리심사자문위원회 설치 등(제66조), 의정활동의 투명성 강화를 위한 기록표결제도 도입(제74조), 사무처리의 투명성 제고를 위한 지방의회의 의정활동 정보공개의 의무 및 방법 등에 관한 규정(제26조) 등이 포함됨

■ 전부 개정된 「지방자치법」의 한계점

- 전부 개정된 「지방자치법」은 지방행정의 환경 변화에 대응하여 지방의회의 권한과 책임을 강화하는 규정이 포함된 점에서 긍정적으로 평가되지만, 지방의회의 독립성 확보와 전문성 강화 측면에서는 여전히 한계점이 존재함
- 전부 개정된 「지방자치법」의 한계점으로 지방의회의 조례 제정의 범위, 전문성 강화, 책임성 확보, 지방자치단체 기관구성의 다양화 등이 지적되고 있음(문원식, 2020)

[표 1] 전부 개정된 「지방자치법」의 한계점

구분	조문	한계점
조례 제정의 범위	제28조	<ul style="list-style-type: none"> • 조례와 관련하여 '지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다, 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법령의 위임이 있어야 한다'라고 규정하고 있음 • 지방의회의 자치입법권이 법률우위의원칙, 법률유보의 원칙 등의 한계로 제약받고 있으므로 조례 제정의 범위를 '법령의 범위'에서 '법령을 위반하지 않는 범위 내'로 개정이 필요함 • 조례를 통해 주민의 권리를 제한하거나 의무 부과가 가능하도록 조례 제정의 범위 확대가 필요함
지방의회 전문성 강화	제41조 제1항 제2항	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의원의 의정활동 지원을 위해 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있는 규정이 신설됨 • 하지만 정책지원 전문인력의 정원을 한정된 것은 지방의회 의원의 의정활동 지원 강화라는 취지를 반영하지 못함 • 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정함 • 정책지원 전문인력의 운영에 필요한 사항을 대통령령으로 규정하는 것은 지방의회 자율성 및 지방의회 의원의 역량 강화의 측면에서 미흡한 수준으로 평가됨
지방의회 인사권 독립	제103조 제2항	<ul style="list-style-type: none"> • '지방의회 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다'라고 규정하여 지방의회 인사권이 지방의회 의장에게 부여됨 • 지방의회 의장이 사무직원에 대한 임명권을 갖는 경우 정치적 중립성 확보 및 공정한 인사를 위한 절차가 필요함
지방의회 책임성 확보	제43조 제65조 제66조 제74조	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의원 겸직 금지 명확화를 위한 겸직금지 대상 구체화, 지방의회 책임성 확보를 위한 윤리특별위원회 설치, 윤리심사자문위원회의 자문 청취, 기록표결제도 원칙 도입을 규정하여 지방의회의 책임성 및 투명성이 제고됨 • 다만 윤리특별위원회 및 윤리심사자문위원회의 내실 있는 운영을 위한 제도적 보완책 마련이 필요함
지방자치단체 기관구성 다양화	제4조 제1항 제2항	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 기관구성 형태를 다르게 하기 위해 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체장 장의 선임 방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성의 형태를 주민투표를 통해 정할 수 있도록 규정함 • 지방자치단체의 기관구성 다양화를 위해 별도의 법률이 아닌 조례로 정하는 것이 바람직함

* 출처: 문원식(2022), 임정빈 외(2021) 재구성

■ 지방의회법 제정의 필요성

- 지방의회는 1991년 부활한 후 30여 년이 지났으나 관(官) 중심의 사고방식으로 지방 내 지방권한이 지방자치 단체장에게 집중되어(양영철, 2002), 지방의회는 주민의 대표기구이자 자치입법기관이지만 역할 수행을 위한 권한과 위상을 제대로 부여받지 못함
- 지역의 실정을 반영한 문제해결과 지방행정의 기능이 증가하는 현실을 반영하여 지방의회는 과거 행정 감시기능 중심이 아닌 정책형성 기능을 강화한 지방자치단체와 독립된 별도의 권한을 가질 필요성이 있음(문원식, 2022)
- 지방분권 시대로 지방의회 권한과 역할이 강조되고 있으나 「국회법」의 적용되는 국회와 달리 지방의회 관련 현행법 규정은 「지방자치법」 총 12개의 장, 전체 211조 중 제5장 제37조부터 104조까지에 불과하며, 「지방자치법」 전체 체계는 지방자치단체를 중심으로 규정되어 있어 태생적으로 지방의회 지위와 권한에 한계가 존재함(성중탁, 2023)
- 전부개정 된 「지방자치법」 내 지방의회 관련 일부 규정이 수용되었으나 여전히 독립성 및 전문성 등의 부분에서 한계점이 지적되고 있으므로 현행 지방의회제도를 개선하는 조직·운영 등을 규정하는 법률을 제정하여 지방의회 위상과 권한을 강화할 수 있도록 지방의회법안의 입법이 추진됨

2 지방의회법안 입법 동향

■ 지방의회법안 입법 추진 현황

- 전국 지방의회는 「지방자치법」 개정 촉구와 별도로 지방의회 요구사항을 포함한 ‘지방의회 기본법’을 구상함
- '18. 2월 20대 국회에 전현희 전 의원(더불어민주당)이 ‘지방의회법’을 입법발의 하였으나 20대 국회 임기만으로 심의되지 못한 채 폐기됨
- 전현희 전 의원이 발의한 ‘지방의회법’이 비록 국회 임기만으로 폐기되었으나 지방의회 권한 강화 및 위상 정립을 위해 큰 의미가 있다고 할 것이며, 21대 국회 개원 이후에도 지방의회법안이 꾸준히 입법발의 되고 있음
- '20. 11월 국회 행정안전위원회 소속 이해식 의원(더불어민주당)이 ‘지방의회법안’을 입법발의 하였으며, 서영교, 이원욱 의원(이상 더불어민주당)도 입법발의(서영교 의원 '21. 8월, 이원욱 의원 '21. 12월)하였음

[표 2] 지방의회법안 입법 추진 경과

일 자	내 용
16. 10. 31.	• 서울시의회 지방분권 TF 구성(시의원, 실무의원, 외부전문가 등 총 13)
17. 04. 28.	• 서울시의회 ‘지방분권 7대 과제 결의안’ 통과(106명 전원 공동발의)
17. 06. 29.	• 서울시의회 지방분권 TF 정례회의, ‘지방의회법(안)’ 제정계획 구상
17. 11. 17.	• 서울시의회, ‘지방의회 위상강화 및 지방의회법 발의 촉구 결의안’ 통과 (106명 전원 공동발의)
17. 11. 28.	• 전국시도의회의장협의회, ‘지방의회법 제정 촉구 건의안’ 통과 (서울시의회 의장 제출)
18. 02. 08.	• 제20대 국회 전현희 의원 ‘지방의회법’ 공동발의
20. 11. 17.	• 제21대 국회 이해식 의원 ‘지방의회법안’ 재발의(의안번호 2105424호)
21. 08. 18.	• 제21대 국회 서영교 의원 ‘지방의회법안’ 재발의(의안번호 2112100호)
21. 12. 29.	• 제21대 국회 이원욱 의원 ‘지방의회법안’ 재발의(의안번호 2114151호)

* 출처: 성중탁(2023) 재구성

■ 이해식·서영교·이원욱 의원 지방의회법안 비교

- 2023년 4월 기준 지금까지 발의된 지방의회법안은 전현희 의원법안, 이해식 의원법안, 서영교 의원법안, 이원욱 의원법안이 있음
- 발의된 지방의회법안은 지방자치단체와 지방의회 간 견제와 균형을 확립하는 지방의회의 조직 및 운영에 관한 기본법적 성격을 가지며 정책지원 전문인력 도입, 지방의회 자치입법권, 자치조직권 등 지방의회의 독립성과 자율성 확보 및 위상 강화를 위한 내용 등이 포함됨
- 20대 국회 임기만료로 폐기된 전현희 의원법안을 제외한 이해식 의원, 서영교 의원, 이원욱 의원이 발의한 지방의회법안의 제안 이유, 조례제정 범위, 정책지원 전문인력 등 주요 내용을 비교하면 다음과 같음

[표 3] 지방의회법안 주요 내용 비교

구분	이해식 의원안(20.11.17)	서영교 의원안(21.08.18)	이원욱 의원안(21.12.29)
법안 구성	12장 89조 부칙 5조	12장 95조 부칙 5조	12장 98조 부칙 4조
제안 이유	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 조직·운영 등을 규정하는 법률 제정 • 지방의회 위상 확립 • 지방의회 독립성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 조직·운영 등을 규정하는 법률 제정 • 지방의회 위상 확립 • 지방의회 독립성 강화 • 지방의회 의원 이해충돌 방지 특례 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 조직·운영 등을 규정하는 법률 제정 • 지방의회 위상 정립 • 지방의회 독립성 강화
조례 제정 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 제정함 • 벌칙은 법률의 위임이 있어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 제정함 • 벌칙은 법률의 위임이 있어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 제정함 • 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙은 법률의 위임이 있어야 함
정책지원 전문인력	<ul style="list-style-type: none"> • 의회에 정책지원 전문인력 둘 수 있음 • 운영에 필요한 사항은 조례로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> • 의회에 정책지원 전문인력 둘 수 있음 • 운영에 필요한 사항은 조례로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> • 의회에 정책지원 전문인력, 위원회에 전문위원 둘 수 있음 • 정책지원 전문인력을 지방공무원으로 보함 • 운영에 필요한 사항은 조례로 정함
윤리심사 자문위원회	-	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의원의 사적 이해관계 사항은 윤리심사자문위원회에 등록함 • 소속 위원회 안건 심사, 행정사무감사 및 조사 관련 이해충돌이 있는 경우 윤리심사자문위원회 사실 신고, 그 사안 또는 안건에 대한 소속 위원회 위원장에게 표결 및 발언의 회피를 신청하여야 함 	
의장 인사권	<ul style="list-style-type: none"> • 사무기구 조직과 정원 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정함 • 법령과 조례로 정하는 바에 따라 사무직원 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리함 		
윤리강령	<ul style="list-style-type: none"> • 조례로 정함 		
의회경비	<ul style="list-style-type: none"> • 의회 경비 독립 및 지방자치단체 예산에 계상함 		
의회 교섭단체 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 조례로 정함 		

3 지방의회법 제정을 위한 제언

- 이상의 논의를 바탕으로 지방의회법 제정을 위한 제언을 제시하면 다음과 같음
- 첫째, 「지방자치법」 내 지방의회 관련 규정을 분리하여 독립법을 제정하기 위해서는 지방의회법 제정의 실익을 고려해야 함
- 지방의회법 제정을 통해 지방분권 시대에 지방의회의 권한과 독립성을 강화하고 위상을 확립할 수 있다는 점에서 긍정적 효과가 예상됨
- 반면, 지방자치단체의 종류, 조직 및 운영에 관한 사항과 국가 및 지방자치단체 간 기본적인 관계를 정한 「지방자치법」과의 중복 또는 배치될 가능성이 있으며, 전부개정 된 「지방자치법」에 이미 포함된 일부 내용과 중복될 수 있으므로, 지방의회법 제정을 위한 신중한 검토가 필요함
- 둘째, 전부개정 된 「지방자치법」의 한계점을 개선할 수 있어야 함
- 발의된 세 가지 지방의회법안을 살펴보면, 전부개정 된 「지방자치법」의 한계점인 조례 제정의 범위를 ‘법령의 범위’에서 ‘법령을 위반하지 않는 범위 안’으로 규정하고 있으며, 정책지원 전문인력의 운영도 대통령령으로 규정하는 것이 아닌 조례로 정하는 등 지방의회의 독립성과 전문성을 강화하는 규정이 마련되어 있음
- 반면, 지방의회의 인사권 독립에 따른 인사 절차와 지방의회의 책임성을 확보할 수 있는 보완책 마련 규정이 부족함
- 셋째, 지방의회법 제정으로 지방의회의 강화된 권한과 위상이 지역사회에 정착할 수 있도록 지방의회의 책임성과 윤리성 및 지방의회의 역할을 강화할 수 있는 방안 마련이 필요함
- 이와 함께, 지역주민들의 신뢰도를 제고하기 위해 토론회, 공청회 등의 참여 기회를 확대하고, 집행기관의 운영, 조직, 재무 등 의정활동과 관련된 정보에 주민이 쉽게 접근할 수 있는 방안을 마련해야 함

[참고문헌]

- 문원식(2022) 지방의회법 제정의 필요성과 추진 방향. 「월간 공공정책」, 201: 87-90.
- 성중탁(2023) 지방분권강화를 위한 가치 '지방의회법' 제정 방향. 「공법학연구」, 24(1): 93-123.
- 양영철(2002) 지방의회의 영향력 향상 방안. 「사회발전연구」, 17: 133-152.
- 임정빈·문원식·이광원·유수동(2021) 「지방자치법 전부개정에 따른 지방의회법 제정의 필요성과 경기도의회의 역할에 관한 연구」. 경기도의회.

내용문의 정기용(한국지방행정연구원 부연구위원, kyjung415@krila.re.kr)

