

● 제320회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제1차 운영위원회

지방의회의 권한 강화와 독립성 제고를 위한  
「지방의회법」 제정 촉구 건의안  
검 토 보 고 서

2023. 9. 14.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

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

## I. 결의안 개요

### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 홍국표 의원 대표발의(홍국표 의원 등 57명 발의)
- 나. 제안일 : 2023. 8. 14.
- 다. 회부일 : 2023. 8. 21.
- 라. 의안번호 : 1093

### 2. 제안이유

- 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

가. 관계법령 : 「지방자치법」

나. 이 송 처 : 국회, 대통령실, 행정안전부

## II. 검토의견 (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」 제118조제1항<sup>1)</sup>과 「지방자치법」 제37조<sup>2)</sup> 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.<sup>3)</sup>
- 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.<sup>4)</sup>

- 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,
  - 국가가 「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) <sup>5)</sup>
	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」 제38조제2항<sup>6)</sup>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.