

지방의회 위상 정립과 지방의원 역량 강화를 위한
정부 ‘자치분권 종합계획(안)’ 및 ‘지방자치법 전면개정안’
수정 촉구 결의안

심 사 보 고 서

의안 번호	115
----------	-----

2018년 8월 30일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2018.8.29. 김정태 의원 외 109명 공동발의

나. 회부일자 : 2018.8.30.

다. 상정 일자 : 제282회 임시회 폐회중 제2차 운영위원회

- 2018년 8월 30일 상정·의결(원안 가결)

2. 제안이유 및 주요내용

- 문재인 정부가 출범하면서 ‘분권형 개헌’ 과 ‘강력한 지방분권’ 을 추진하겠다고 밝혀 지방의회의 위상과 역할이 크게 강화될 것이라는 기대를 모았으나, 이를 실제 정책으로 구체화해야 하는 관련부처는 그 기대에 부응하지 못하고 있는 실정임.
- 특히 지난 2017년 10월 발표된 ‘자치분권 로드맵’ 에 이어 대통령소속 자치분권위원회와 행정안전부가 각각 준비 중인 ‘자치분권 종합계획(안)’ 과 ‘지방자치법 전면개정안’ 은 2014년 지난 정부에서 대통령직속

지방자치발전위원회가 발표하였던 ‘지방자치발전 종합계획’ 과 비교해도 전면 후퇴하였음.

- 이에 서울특별시의회는 중앙정부가 준비 중인 ‘자치분권 종합계획(안)’ 을 전면 수정하여 ‘지방의회의 위상 정립’ 항목을 신설하고, ‘지방자치법 전면개정안’ 에 지방의회가 요구해온 ‘지방분권 7대 과제’ 를 반드시 반영해 줄 것을 강력히 촉구하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 이 송 처 : 국회의장, 행정안전부장관, 대통령소속 자치분권위원회,
기획재정부장관

4. 전문위원 검토보고의 요지(수석전문위원 박노수)

1 결의안의 개요 및 취지

- 본 결의안은 우리나라 지방자치가 강시장-약의회의 형태로 운영됨에 따라 지방의회의 역할 수행에 한계가 있는 상황에서 자치분권위원회, 행정안전부 등 관련부처에서 추진 중인 일련의 자치분권 정책이 지방의회 위상과 역할 강화에 대한 기대에 부응하지 못하고 있는바,
- 지방의회 위상 정립에 역행하는 ‘자치분권 종합계획(안)’을 전면 수정하고, 지방의회가 요구해온 ‘지방분권 7대 과제’를 ‘지방자치법 전면개정안’에 반드시 반영해 줄 것 등을 국회와 중앙정부에 촉구하고자 제안됐음.

2 결의안의 타당성 검토

- 지방의회는 「헌법」과 「지방자치법」에 따라 주민대표기관(제30조~제31조)이자 입법기관(제22조~제27조), 그리고 통제기관(제40조~제42조)으로서 단체장과 함께 지방정부를 구성하는 양 기관 중 하나로 지방행정의 핵심적인 역할을 수행해 오고 있음.
- 그러나 우리나라 지방의회와 집행기관의 관계는 상호 견제와 균형을 유지하도록 하는 기관대립형임에도 불구하고, 사실상 집행기관이 의결기관보다 우월한 지위에 있는 강시장-약의회 형태를 띠고 있음.
- 이에 더해 갈수록 다원화되어 가는 지방행정 수요에 대응하기 위해 집행기관의 규모는 비대해진 반면, 이를 견제·감시해야 할 지방의회의 권한과 역량은 「지방자치법」에 가로막혀 제 기능과 역할을 수행하는데 상당한 어려움을 겪고 있음.

- 예를 들면, 「지방자치법」은 지방의회 사무기구 직원의 인사권을 단체장에게 부여하고 있어(제91조) 지방의원에 대한 원활한 보좌 활동을 기대하기 어려운 측면이 있고, 자치입법·조직·재정권 측면에서도 지방의회의 자율성과 독립성은 매우 미흡한 수준임.
- 또한 지방의원 역량 강화를 위한 필수요소인 정책지원 전문인력과 인사청문회 제도, 교섭단체 등에 대해서는 법적 근거조차 마련돼 있지 않음.¹⁾
- 2017년 10월 중앙정부는 지방분권을 추진하기 위한 ‘자치분권 로드맵’을 발표한 바 있으며, 최근 ‘자치분권 종합계획(안)’, ‘지방자치법 전면개정안’ 등을 준비 중인 것으로 알려져 있음.
- 그러나 지방의회의 숙원 과제라 할 수 있는 ▲자치입법권 강화 ▲의회사무기구 인사권 독립 ▲정책지원 전문인력 확보 ▲자치조직권 강화 ▲지방의회 예산편성 자율화 ▲인사청문회 도입 ▲교섭단체 운영·지원체계 마련 등에 관한 내용은 아예 누락되거나 미흡하게 다뤄지고 있음.
- 지방의회와 집행기관이 기관대립형의 구조 아래 힘의 균형 속에서 상호 견제·감시하고, 특히 주민의 대표기관인 지방의회의 위상과 역할이 제대로 정립돼야만 비로소 진정한 지방자치·분권이 실현될 수 있을 것임.
- 따라서 중앙정부가 추진 중인 ‘지방분권 종합계획(안)’을 전면 수정해 ‘지방의회 위상 정립’ 항목을 신설함과 동시에 그동안 지방의회의 핵심 요구사안인 ‘지방분권 7대 과제’가 ‘지방자치법 전면개정안’에 반드시 반영되도록 국회와 중앙정부에 강력히 촉구하는 본 결의안의 취지와 목적은 타당하다고 판단됨.

1) 대법원 2017. 12. 13., 선고, 2014추644, 판결 / 대법원 2017. 3. 30., 선고, 2016추5087, 판결

3 종합 의견

- 이상을 종합하면, 강시장-약의회형의 기울어진 운동장 구조를 바로잡고 진정한 자치분권 실현을 위해서는 지방의회 위상과 지방의원 역량 강화가 선행돼야 한다는 점에서, 중앙정부가 추진 중인 ‘지방분권 종합계획(안)’의 전면적인 재검토와 수정, 그리고 ‘지방자치법 전면개정안’에 ‘지방분권 7대 과제’가 적극 반영될 수 있도록 국회와 중앙정부에 촉구하기 위한 본 결의안은 그 취지와 목적이 타당하고 시의적절하다고 판단됨.

5. 질의 및 답변요지 : 해당사항 없음.

6. 토 론 요 지 : 생략

7. 심 사 결 과 : 원안 가결

(재적위원 13명, 참석위원 12명, 전원 찬성)

8. 소수 의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

지방의회 위상과 지방의원 역량 강화를 위한 자치분권 촉구 결의안

의안 번호	115
----------	-----

발의연월일 : 2018년 8월 29일

발 의 자 : 김정태, 고병국, 강대호, 강동길,
 경만선, 권수정, 권순선, 권영희,
 김 경, 김경영, 김경우, 김광수,
 김기대, 김기덕, 김달호, 김동식,
 김상진, 김상훈, 김생환, 김소양,
 김소영, 김수규, 김용석, 김용연,
 김인제, 김인호, 김재형, 김정환,
 김제리, 김종무, 김진수, 김창원,
 김춘례, 김태수, 김태호, 김평남,
 김혜련, 김호진, 김호평, 김화숙,
 김희걸, 노승재, 노식래, 문병훈,
 문영민, 문장길, 박기열, 박기재,
 박상구, 박순규, 봉양순, 서윤기,
 성중기, 성흠제, 송도호, 송명화,
 송아량, 송재혁, 송정빈, 신원철,
 신정호, 안광석, 양민규, 여 명,
 오중석, 오한아, 오현정, 우형찬,
 유 용, 유정희, 이경선, 이광성,
 이광호, 이동현, 이병도, 이상훈,
 이석주, 이성배, 이세열, 이승미,
 이영실, 이은주, 이정인, 이준형,
 이태성, 이현찬, 이호대, 임만균,
 임종국, 장상기, 장인홍, 전병주,
 전석기, 정재웅, 정지권, 정진술,
 정진철, 조상호, 채유미, 채인묵,
 최기찬, 최 선, 최영주, 최웅식,
 최정순, 추승우, 한기영, 홍성룡,
 황규복, 황인구 의원(110명)

1. 주 문

- 서울특별시의회는 국회를 비롯한 중앙정부 차원에서 지방의회 위상 강화와 지방의원 역량 제고의 일환으로 서울특별시의회가 제안했던 ‘지방분권 7대 과제’를 즉각 수용하고, 이를 지방자치법 전부개정안에 적극 반영해 줄 것을 강력히 촉구함.

2. 제안이유

- 문재인 정부가 출범하면서 ‘분권형 개헌’과 ‘강력한 지방분권’을 추진하겠다고 밝혀 지방의회의 위상과 역할이 크게 강화될 것이라는 기대를 모았으나, 이를 실제 정책으로 구체화해야 하는 관련부처는 그 기대에 부응하지 못하고 있는 실정임.
- 특히, 현행 「지방자치법」이 지방자치와 지방의회의 발전을 오히려 가로막고 있는 현실을 감안한다면, 최근 논의되고 있는 지방자치법 전부개정안에 ① 자치입법권 강화, ② 지방의회 인사권 독립, ③ 정책지원 전문인력 확보, ④ 자치조직권 강화, ⑤ 지방의회 예산편성 자율화, ⑥ 인사청문회 도입, ⑦ 교섭단체 운영 및 지원체계 마련 등이 반드시 반영되어야 함.
- 이에 서울특별시의회는 국회를 비롯한 중앙정부가 ‘지방분권 7대 과제’를 즉각 수용하고, 이를 지방자치법 전부개정안에 적극 반영해 줄 것을 강력히 촉구하고자 함.

3. 이 송 처

- 국회의장, 행정안전부장관, 대통령소속 자치분권위원회, 기획재정부장관

지방의회 위상과 지방의원 역량 강화를 위한 자치분권 촉구 결의안

1991년 지방자치가 부활한 이후 지방의회는 단체장의 전횡과 독주를 견제·감시하고, 주민들의 복잡·다양한 의견을 수렴해 정책에 반영하는 등 지방자치의 핵심 축으로 자리매김 해오고 있다.

그러나 기관대립형의 자치 구조임에도 불구하고 강시장-약의회형의 형태로 운영되면서 단체장의 권한은 비대해진 반면, 이를 견제·감시해야 할 지방의회의 위상과 지원체계는 답보 상태에 머물러 있어 그 역할을 제대로 수행하는데 한계가 있다.

문재인 정부가 출범하면서 ‘분권형 개헌’과 ‘강력한 지방분권’을 추진하겠다고 밝혀 지방의회의 위상과 역할이 크게 강화될 것이라는 기대를 모았으나, 이를 실제 정책으로 구체화해야 하는 관련부처는 그 기대에 부응하지 못하고 있는 실정이다.

특히 지방분권형 개헌 추진이 불투명해진 상황에서 지방자치법의 전면개정을 통한 자치분권이 시급히 요청되고 있다.

이제라도 ‘자치와 분권’, ‘자율과 책임에 입각한 실질적인 지방자치’를 구현하기 위해서는 지방의회와 단체장 간 적절한 균형과 견제가 확립된 가운데 지방의회가 단체장을 제대로 감시할 수 있도록 지방의회 위상의 확대·강화가 요구된다.

또한 지방행정의 복잡·다양한 의정수요에 부응해 효율적인 의정활동을 수행하기 위해서는 지방의원의 역량 강화를 위한 법·제도적 정비가 시급히 필요하다.

현행 「지방자치법」이 지방자치와 지방의회의 발전을 오히려 가로막고 있는 현실을 감안한다면, 최근 행정안전부와 대통령소속 자치분권위원회 등에서 논의되고 있는 지방자치법 전부개정안에 ① 자치입법권 강화, ② 지방의회 인사권 독립, ③ 정책지원 전문인력 확보, ④ 자치조직권 강화, ⑤ 지방의회 예산편성 자율화, ⑥ 인사청문회 도입, ⑦ 교섭단체 운영 및 지원체계 마련 등이 반드시 반영되어야 한다.

이에 서울특별시의회는 국회를 비롯한 중앙정부 차원에서 지방의회 위상 강화와 지방의원 역량 제고의 일환으로 서울특별시의회가 제안했던 ‘지방분권 7대 과제’를 즉각 수용하고, 이를 지방자치법 전부개정안에 적극 반영해 줄 것을 강력히 촉구한다.

2018. 8.

서울특별시의회의원 일동