

● 제282회 ●

서울특별시의회(임시회)
폐회중 제2차 운영위원회

지방의회 위상 정립과 지방의원 역량 강화를 위한
정부 '자치분권 종합계획(안)' 및 '지방자치법 전면개정안'
수정 촉구 결의안
검 토 보 고 서

2018. 8. 30.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

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

의안번호 115

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김정태 의원 외 109명 공동발의
- 나. 제안일 : 2018. 8. 29.
- 다. 회부일 : 2018. 8. 30.

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

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 결의안의 개요 및 취지

- 본 결의안은 우리나라 지방자치의 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 인사 청문회제도, 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 ▲의회 사무기구 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 요구 사안인 ‘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.

□ 조례안재의결무효확인

[대법원 2017. 12. 13., 선고, 2014추644, 판결]

【판시사항】

- [1] 상위 법령에서 지방자치단체의 장에게 부여한 기관구성원 임명·위촉권을 하위 법규인 조례로써 제약할 수 있는지 여부(원칙적 소극) 및 지방의회가 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수 있는지 여부(원칙적 소극)
- [2] 지방자치단체가 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정한 조례의 효력(무효)
- [3] 전라북도지사가 도지사 임명 출연기관장 등에 대한 도의회의 인사검증을 내용으로 하는 ‘전라북도 출연기관 등의 장에 대한 인사검증 조례안’에 대하여 상위 법령에 반하여 자신의 인사권한 행사를 침해한다는 이유를 들어 재의결을 요구하였으나 전라북도의회가 원안대로 재의결한 사안에서, 위 조례안 중 인사검증에 관한 조례 규정 등이 위법하여 조례안에 대한 재의결은 전부의 효력이 부정된다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 상위 법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한, 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 한다. 따라서 하위 법규인 조례로써는 지방자치단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없고, 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다.
- [2] 지방자치법 제22조 단서, 행정규제기본법 제4조 제3항에 따르면 지방자치단체가 조례를 제정할 때 내용이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이거나 벌칙인 경우에는 법률의 위임이 있어야 하므로, 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정한 조례는 효력이 없다.

[3] 전라북도지사가 도지사 임명 출연기관장 등에 대한 도의회의 인사검증을 내용으로 하는 ‘전라북도 출연기관 등의 장에 대한 인사검증 조례안’에 대하여 상위 법령에 반하여 자신의 인사권한 행사를 침해한다는 이유를 들어 재의결을 요구하였으나 전라북도의회가 원안대로 재의결한 사안에서, 위 조례안 중 인사검증에 관한 조례 규정에 따른 출연기관 등의 장에 대한 도의회의 인사검증은 상위 법령의 근거 없이 조례로써 도지사의 임명·위촉권을 제약하는 것이므로 허용되지 않고, 자료제출에 관한 조례 규정은 법률의 위임 없이 주민의 의무부과에 관한 사항을 조례로 규정한 것이므로 지방자치법 제22조 단서에 위반되어 허용되지 않으며, 이와 같은 것이 허용되지 않는 이상 개인정보제출에 관한 조례 규정은 개인정보 보호법 제15조 제1항 제3호, 지방자치법 제40조 제1항 및 제41조 제4항의 허용범위를 벗어난다는 이유로, 위 조례안 중 인사검증, 자료제출, 개인정보제출에 관한 조례 규정이 위법하여 조례안에 대한 재의결은 전부의 효력이 부정된다고 한 사례.

□ 직권취소처분취소청구의소

[대법원 2017. 3. 30., 선고, 2016추5087, 판결]

【관시사항】

[1] 지방자치법 제169조 제1항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대한 취소 또는 정지의 적용대상이 항고소송의 대상이 되는 행정처분으로 제한되는지 여부(소극)

[2] 지방의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것이 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항인지 여부(적극)

[3] 지방자치단체 인사위원회위원장이 시간선택제임기제공무원 40명을 ‘정책지원요원’으로 임용하여 지방의회 사무처에 소속시킨 후 상임위원회별 입법지원요원(입법조사관)에 대한 업무지원 업무를 담당하도록 한다는 내용의 채용공고를 하자, 행정자치부장관이 위 채용공고가 법령에 위반된다고 지방자치단체장에게 채용공고를 취소하라는 내용의 시정명령을 하였으나 이에 응하지 않자 채용공고를 직권으로 취소한 사안에서, 위 공무원의 임용은 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항인데 위 공무원을 지방의회에 둘 수 있는 법적 근거가 없어 그 임용을 위한 채용공고는 위법하고, 이에 대한 직권취소처분이 적법하다고 한 사례

【판결요지】

[1] 행정소송법상 항고소송은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 대상으로 하여 위법상태를 배제함으로써

국민의 권익을 구제함을 목적으로 하는 것과 달리, 지방자치법 제169조 제1항은 지방자치단체의 자치행정 사무처리가 법령 및 공익의 범위 내에서 행해지도록 감독하기 위한 규정이므로 적용대상을 항고소송의 대상이 되는 행정처분으로 제한할 이유가 없다.

[2] 지방의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것은 지방의회의원의 신분·지위 및 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로서 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항이다.

[3] 지방자치단체 인사위원회위원장이 시간선택제임기제공무원 40명을 ‘정책지원요원’으로 임용하여 지방의회 사무처에 소속시킨 후 상임위원회별 입법지원요원(입법조사관)에 대한 업무지원 업무를 담당하도록 한다는 내용의 채용공고를 하자, 행정자치부장관이 위 채용공고가 법령에 위반된다며 지방자치단체장에게 채용공고를 취소하라는 내용의 시정명령을 하였으나 이에 응하지 않자 채용공고를 직권으로 취소한 사안에서, 위 공무원의 담당업무, 채용규모, 전문위원을 비롯한 다른 사무직원들과의 업무 관계와 채용공고의 경위 등을 종합하면, 지방의회에 위 공무원을 두어 의정활동을 지원하게 하는 것은 지방의회의원에 대하여 전문위원이 아닌 유급 보좌 인력을 두는 것과 마찬가지로 보아야 하므로, 위 공무원의 임용은 개별 지방의회에서 정할 사항이 아니라 국회의 법률로써 규정하여야 할 입법사항에 해당하는데, 지방자치법은 물론 다른 법령에서도 위 공무원을 지방의회에 둘 수 있는 법적 근거를 찾을 수 없으므로, 위 공무원의 임용을 위한 채용공고는 위법하고, 이에 대한 직권취소처분이 적법하다고 한 사례.