



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학박사 학위논문

지방의회의 지위 강화 방안에 관한 연구

A Study on Measures to Strengthen the Status of
Local Councils

울산대학교 대학원

법학과

윤경일

지방의회 지위 강화 방안에 관한 연구

지 도 교 수 오 문 완

이 논문을 법학박사학위 논문으로 제출함

2023년 6월

울 산 대 학 교 대 학 원

법 학 과

윤 경 일

윤경일의 법학박사학위 논문을 인준함

심사위원장 정 일 영 인

심 사 위 원 박 규 환 인

심 사 위 원 남 하 균 인

심 사 위 원 박 준 혁 인

심 사 위 원 오 문 완 인

울 산 대 학 교 대 학 원

2023년 6월

국 문 요 약

1991년부터 지방의회가, 1995년부터 지방자치단체장이 민선으로 선출되어 활동하여왔으나, 지방자치는 지역주민이 스스로의 책임으로 국가의 간섭 없이 자치사무를 처리하는 것이라는 헌법재판소의 결정처럼 우리나라의 지방자치와 지방의회가 그 자리를 제대로 잡고 있는지는 의문이다.

본 논문의 제2장에서 지방자치와 지방의회, 외국의 지방의회에 대해 알아보았다. 그리고 제3장에서 대통령 헌법개정안 등에서 지방의회 지위강화 방안을 찾아보고, 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회의 변화를 분석하였다. 지방의회의 지위강화를 위한 헌법과 지방자치법령의 개정방향에 관하여 살펴보았다. 제4장에서는 본 논문의 핵심적 내용인 중앙정부 차원에서의 지방의회 지위강화 방안과 지방정부 차원에서의 지방의회 지위 강화 방안을 찾아보았다. 그리고 지방의회 지위 강화를 위한 헌법개정안의 제시를 논하였다.

지방자치가 발전함에 있어 가장 큰 문제는 우리나라 헌법이 지방자치와 지방의회에 대해 구체적인 권한 실현을 위한 규정을 갖고 있지 않다는 점이다. 앞으로의 헌법 개정에 있어 우리나라가 지방분권형 권력분립 체제를 가진 민주공화국임을 천명하고 이를 위해 지방자치에 관한 구체적인 제도, 지방자치단체의 입법권과 지방재정권의 보장, 지방자치단체의 종류와 특별자치의 규정, 주민투표·주민소환제도의 헌법적 근거 마련, 지방자치단체간의 균형과 조정 등이 고려되어야 할 것이다.

특히 대통령 헌법개정안을 중심으로 본 연구에서 개선안을 도출하면서, 현재의 기초자치단체의 통합을 통해 현 광역자치단체 규모보다는 적은 규모의 지방정부로 전환하여 지방의회를 구성하여야 한다는 전제하에 개선안을 도출하였다.

아울러 자율적으로 지방의회를 조직하고 운용할 수 있도록 지방의회에 더 많은 자율권을 부여하여야 함을 논하였다. 지방자치법 전부개정 시 제5장 지방의회는 12절에 66개 조항으로 개정되면서 인사권 독립, 정책인력 지원 등 지방의회 지위문제가 어느 정도 해소되었다. 그러나 지방자치법만보더라도 조문수로만 따져서 30개 조가 대통령령으로 위임하고 있어 법률에서 직접 조례 등으로 위임하는 것이 옳다고 생각한다. 특히 현행 지방자치법상 자치조직 통제 규정인 제125조제2항 “대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”는 규정 형식은 반드시 개정되어야 한다.

광역단체별이라도 인구 규모별 시·군·구의원수가 형평 있게 획정이 될 수 있도록 시·도의 선거구획정위원회가 선거구획정 시 유의하여야 하고, 더불어 「공직선거법」에 명시된 지방의원수를 국회에서 다시 한 번 논의하여 조정할 필요가 있다. 「국회법」의 전체적인 내용을 검토하여 지방의회의 독립성과 자율성 확보에 필요한 관련 사항을 규정하는 「지방의회법」 제정의 필요성이 있다.

이제는 지방의회에 대한 한국사회의 비하와 힐난을 넘어서 지방의회에 대한 헌법적, 법률적 권한 강화를 통해 헌법상 지방자치 조항의 개정뿐만 아니라 지방자치법제에 있어서도 지방의회의 강화를 위한 제·개정을 함으로써 주민의 대표 기관으로서의 지방의회의 지위를 재정립해야 한다고 본다.

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제2장 지방의회의 의의와 현황	5
제1절 지방자치와 지방의회의 의의	5
1. 지방자치의 개념 및 법적 특성	5
2. 헌법 및 지방자치법상 지방자치의 문제와 실제	9
3. 지방의회의 개념 및 법적 특성	12
제2절 지방의회의 현황	19
1. 우리나라 지방의회의 현황	19
2. 지방의회 의정의 조직 및 예산 현황	22
3. 지방의회의 의정 강화방안 현황	30
제3절 외국의 지방의회 현황	38
1. 일본 지방의회의 현황	38
2. 프랑스 지방의회의 현황	45
3. 연방국의 지방의회	49
제4절 소결	54
제3장 지방의회 관련 법제 개정 분석 및 개선 방향	56
제1절 헌법개정안의 지방의회 분석	56
1. 대통령 헌법개정안	56
2. 국회 헌법 개정 연구안	63
3. 한국헌법학회 헌법 개정 연구안	66

제2절 지방자치법 전부개정으로 본 지방의회의 변화 분석	71
1. 지방자치법 전부개정의 의의	71
2. 전부개정의 지방의회 관련 조항	74
제3절 지방의회의 강화를 위한 헌법과 지방자치법제 개선 방향	79
1. 헌법과 지방자치법제상 지방의회의 문제	79
2. 헌법상 지방자치 조항의 개선 방향	80
3. 지방자치법제의 제·개정을 통한 개선 방향	83
제4절 소결	86
제4장 우리나라 지방의회 지위 강화 방안	87
제1절 중앙정부 차원의 지방의회 지위 강화	87
1. 지방의회 자치입법권 및 의정지원 등 개선 방안	87
2. 지방선거제도 및 지자체 기능 개편 방안	92
3. 지방의회법 제정방안	95
제2절 지방정부 차원의 지방의회 지위 강화	99
1. 지방의회 조직권 및 의정지원 등 강화 방안	99
2. 지방의회 의원정수 및 선거구 개편 방안	104
3. 지방의회법 제정을 통한 권한 및 전문성, 책임성 개선 방안	109
제3절 지방의회의 지위 강화를 위한 헌법 개정	112
1. 헌법상 지방의회 조항의 개정에 관한 검토	113
2. 헌법상 지방의회 조항의 개정안 제시	115
제4절 소결	118
제5장 결론	120
참고문헌	123
Abstract	131

<표 차례>

[표-1] 광역지방자치단체 의회 조직 현황	23
[표-2] 광역지방자치단체의회 의정지원 조직 현황	25
[표-3] 주요 광역지방자치단체의회 입법정책조직 및 전문위원실 조직 비교	26
[표-4] 주요 광역지방자치단체의회 공무원 정원과 집행부 공무원 비교	27
[표-5] 주요 광역지방자치단체 의회사무처 직종별 공무원 비교(2017:2021)	28
[표-6] 2021년도 주요 광역지방자치단체의회 전체 예산 비교	29
[표-7] 2020년도 주요 광역지방자치단체의회 사업경비 예산 비교	30

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라는 일제로부터 해방을 맞으며 제헌헌법에서부터 지방자치를 규정하여 시행에 들어갔다가 5.16 군정에 의해 지방의회 해산 등 지방자치의 역사가 끊어지는 아픔을 겪는다. 현행 헌법인 1987년 헌법에 의해 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 지방자치단체장을 주민의 손으로 뽑기 시작하여 본격적인 지방자치가 출발한 지 30여년 밖에 되지 않았다.

지방의회는 지방자치단체의 의결기관으로, 조례 제·개정, 예산 심의·의결 및 결산 승인 등 각종 의안의 심의·의결, 행정사무 감사 및 조사, 청원의 심사·처리 등의 권한이 있다. 그러나 지방자치의 중요한 한 축인 지방의회는 지방자치제도가 시행된 지 오랜 시간이 지났음에도 불구하고 그 권한의 행사에 있어 조직과 예산 등 태생적 문제로 그 임무의 중요성에 비해 전문적 지방기관으로 우뚝 서지 못하고 있다. 아울러 지방자치의 혁신에 대한 주요논의에서도 뒤로 밀리고 있는 형편이다. 따라서 지방의회의 지위를 강화할 수 있는 제도적 개선방안을 마련하는 것은 현시점에서 아주 중요한 과제이다. 특히 헌법과 지방자치법제의 제·개정에 의한 지방의회의 제자리 찾기가 필요한 때이다.

현행 우리 헌법은 ‘제8장 지방자치’에서 단 2개 조항으로 지방자치를 규정하고 있다. 제117조는 “① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.” 제118조는 “① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.” 이렇게만 정하고 있을 뿐이다. 이렇듯 헌법상으로도 단 2개 조항으로만 규정된 지방자치, 특히 제118조에 규정된 지방의회에 대하여 다시 한 번 살펴보는 것은 대단히 필요한 작업일 뿐 아니라 그 나름대로 의의가 있는 일이기도 하다. 지방의회의 권한강화에 대하여 헌법적으로 연구하는 일 역시 아주 중요하고 시급한 일일 것이다.

이른바 ‘민주화 이후의 민주화’ 시대인 오늘날 지방자치의 핵심 지방의회를 강화하는 것에 대한 헌법적 문제를 논하는 경우 우선은 주민의 자치를 중심으로 시대정신에 맞도록 지방자치 관련 법률의 비민주적인 요소를 제거해나가는 것을 목표로 해야 한다. 이러한 논의가 정치나 행정의 영역에서 어떠한 의의를 가질지는 그 다음에 따질 문제이다.

현실을 보면, 지난 2022년 6월 1일 제8회 전국동시지방선거를 통해 지방자치를 담당할 시·도지사 17명, 구·시·군의 장 226명, 시·도의회의원 872명, 교육의원 5명¹⁾,

시·군·구의회의원 2,988명, 교육감 17명의 지방자치단체장과 지방의회의원 등을 선출해 지방자치를 담당하게 하고 있다. 이렇게 지방자치단체와 함께 출발한 제9기 지방의회가 그 시대적 소명을 다할 수 있도록 권한을 부여하여야 하며, 현재 한국사회에서 널리 퍼져있는 지방의회에 대한 비하와 힐난을 넘어설 수 있도록 해야 한다.

2018년 3월 대통령 헌법개정안이 제출되었고, 2020년 12월 지방자치법이 전부 개정되어 2022년 1월 13일 시행된 바, 이에 대한 분석, 연구, 검토를 통해 지방의회의 지위 강화를 위한 새로운 제도의 구축이 필요한 때이다. 지방의회에 대한 헌법적, 법률적 권한강화를 얘기한다면 헌법상의 지방자치 조항을 개정하고 지방자치법제에 있어서도 지방의회의 강화를 위한 제·개정을 함으로써 주민의 대표 기관으로서의 지방의회의 지위를 재정립해야 한다고 본다.

지방의회의 문제에 대한 상황을 살펴보면, 지방자치 중에서도 지방의회에 대한 학계와 시민사회의 관심이 매우 부족하였다는 것을 알 수 있었는데, 관련논문이라고 할 수 있는 것 또한 부족했다. 이는 현재까지의 지방자치에 관련된 논문들의 중심이 지방자치단체의 조직과 재정의 강화란 입장에서 살펴져 왔으며, 관련된 법적인 문제 또한 이러한 입장을 크게 벗어나지 못하고 있음을 드러내는 것이다.

이러한 상황에서 이 연구는 지방자치 중에서도 지방의회의 민주적인 강화를 주요한 목적으로 한다. 현재 우리나라의 지방의회에 대한 민주적인 법적 논리와 구조를 통해서 문제점을 도출하고, 그 개선방안을 모색하는 것이 이 연구의 목적이다. 따라서 우리 헌법과 법률에 나타난 지방의회 조항을 중심으로 하여 분석하는 것을 기본전제로 한다. 이를 바탕으로 헌법 개정안과 지방자치법 개정안 등 현재 논의되고 있는 변화 방향을 연구하여, 우리나라의 현 상황에 맞는 지방의회론의 민주적 재정립에 대해 살펴보고자 한다.

1) 제주특별자치도의회에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조상을 위한 특별법」에 의해 2006년부터 교육의원 5명의 정수가 있었으나, 2022년 4월 20일 개정되면서 교육의원 제도의 유효기간을 2026년 6월 30일까지로 정하면서 일몰제가 적용되게 되었다. 한편, 교육의원 제도는 「지방교육자치법」에 따라 2010년 제 5회 지방선거를 통해 전국적으로 시행되기도 했지만 일몰제가 적용되면서 2014년까지만 한시적으로 운영된 후 폐지되었다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 전체 5개의 장으로 이루어진다.

제1장에서는 먼저 논문을 작성하게 된 문제 상황을 연구의 목적, 연구의 범위로 정리하고, 그 연구의 방법들에 대하여 간략히 언급한다.

제2장에서는 먼저 지방자치의 의의에 대하여 살펴보는데, 지방자치의 개념과 연혁, 내용, 지방자치의 법적성격에 대한 견해를 살펴보고, 다음으로 지방자치의 문제점과 현실을 살펴보고자 한다. 현재 일어나고 있는 지방자치의 논의들에 대해서도 각 견해들의 논점들을 찾아서 살펴볼 것이다. 그리고 지방의회 의의에 대하여 살펴보는데, 지방의회 개념과 지위, 지방의회 법적현실, 권한에 대한 견해를 살펴본다. 다음으로 제9대 지방의회 현황을 중심으로 지방의회 문제점과 현실을 살펴보고, 아울러 지방의회 의정 현황에 대한 수치적 평가를 통하여 지방의회 현실을 재분석한다. 또한, 지난 시절 있었던 지방의회에 대한 논의들에 대해서도 지방의회 의미에 대해 관련 있는 사항들을 중심으로 하여 살피고자 한다. 우리나라 지방자치제도와 비슷한 구조를 가진 일본의 지방의회와 법령을 중심으로 한 비교분석 및 프랑스의 지방자치에 대해서도 살펴보고자 한다. 그리고 연방국의 지방의회 현황도 살펴보고자 한다.

제3장에서는 먼저 지방자치의 규범적 의미를 우리 헌법상에 지방자치 명시된 조항과 관련 있는 관련법률 조항들을 중심으로 하여, 현재 지방자치 상황에서의 중요논점들이 실천적 기능을 가질 수 있도록 그 규범적 의미의 재검토를 시도하려 한다. 아울러, 지방자치와 지방의회에 대한 헌법적 개선에 대하여 대통령 개정안을 중심으로 살펴본 후에, 2022년 전부 개정되어 시행된 지방자치법을 중심으로 지방자치법제 차원에서의 지방의회 규정의 개정을 살펴본다. 지방의회를 미래지향적 관점에서 판단하여, 한국 지방자치의 발전에 이바지하는 방향으로 지방의회에 대한 변혁 방안을 찾으려 하며, 또한 현재의 헌법과 지방자치법령상 지방의회 제도의 자율적 기능 역량을 확충하여 지방의회 권한을 강화하는 방안을 찾고자 한다.

제4장에서는 핵심적 내용인 중앙정부 차원에서의 지방의회 지위강화 방안과 지방정부 차원에서의 지방의회 지위 강화 방안을 찾아보았다. 그리고 지방의회 지위 강화를 위한 헌법개정안의 제시를 논하였다. 우리 헌법의 개정에서 좀 더 지방자치를 강화하는 헌법으로 개정하는 방안을 찾고, 지방자치법제의 제·개정을 통한 지방의회 민주적 정립 방안 등을 논하고자 한다.

제5장에서는 지금까지의 논의에 대한 요약과 결론부분으로 그 동안의 내용을 간략히 요약하며, 우리 헌법상 지방의회 규범적 재해석을 통한 개선방안의 도출이 현재 우리가 처한 상황에 대한 해결책으로 적합하다는 결론을 내리고자 한다.

2. 연구의 방법

본 논문은 헌법학 차원에서 앞서 제기한 지방의회의 상황에 대한 답변을 제공할 적당하면서 동시에 실천적이기도 한 우리 헌법상의 지방의회가 무엇인지를 규명하는 작업의 일환이 될 것이다. 그러므로 우리헌법에 규정된 지방자치의 법적 성격 문제가 그 핵심을 이루며, 동시에 그 규정된 지방의회에 대하여 자주적 의정활동이 실천적으로 기능할 수 있도록 재정립하는 것이 중요한 의미를 갖게 된다. 왜냐하면 헌법상 규정된 지방의회가 현실적으로 미비한 부분이 있다 해도 그 자치적 활동 권한이 실천적 기능이 없는 공허한 것이라면 현재의 지방자치와 민주주의 발전이 불가능하다고 보기 때문이다.

본 연구는 대부분 문헌조사·분석방법을 통하여 이루어진다. 우리 헌법상의 지방의회의 법적성격을 규명하는 특성상, 국내의 문헌을 분석·검토하면서 접근방법으로 법학의 일반적인 연구방법인 법해석학, 법정책학, 법사회학 등을 복합적으로 활용할 계획이며, 특히 헌법상의 지방의회와 관련된 조항들을 연구하는 만큼 정치학, 행정학의 문헌도 활용할 것이다.

문헌조사를 토대로 한 본 연구는 정부간행물, 국내외 단행본, 학위논문 및 학술논문, 연구보고서 등은 물론 신문기사, 세미나 자료, 기타 정기간행물 등 접근 가능한 모든 참고자료를 다양하게 활용한다.

제2장 지방의회의 의의와 현황

세계적으로 지방자치가 발전하지 않은 나라가 선진국이 된 사례는 없다고 본다. 우리나라는 대한민국이 성립되기 이전 중앙집권적 형태의 국가체계를 유지하였고, 대한민국의 정부가 수립되는 제헌헌법 시대에 잠깐 지방자치를 실시하다, 5.16으로 중단되었고, 1991년 지방의회가 주민의 손으로 뽑아 구성되어 출범한 지 30여년 밖에 되지 않았다.

그사이 많은 지방자치에 대한 문제점과 그 개선을 위한 노력이 있었지만 아직도 지방자치 선진국이라고 자평하기에는 부족한 면이 있다고 생각한다. 우리나라가 지방자치에 대하여 선진국이 되기 위해서라도 우리 지방의회의 현실을 파악하고, 그 개선에 대한 방향을 세워야 한다고 본다.

이 장에서는 우리나라의 지방자치와 지방의회에 대한 의의와 함께, 헌법과 지방자치법령상의 문제와 실제에 대해서 살펴보고, 아울러 지방의회의 현황을 의정을 중심으로 살펴보고, 지방의회 개선방안의 현황에 대해서도 살펴본다. 그리고 다른 나라 지방의회의 현황에 대해서도 하여 살펴본다.

제1절 지방자치와 지방의회의 의의

이 절에서는 우리나라 지방자치와 지방의회의 의의를 확인하기 위하여 지방자치와 지방의회의 개념과 연혁, 내용과 법적 성격에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 지방자치의 개념 및 법적 특성

가. 지방자치의 개념

오늘날의 헌법은 “국가적 공동체의 존재형태와 기본적 가치질서에 관한 국민적 합의를 법규범적인 논리체계로 정립한 국가의 기본법”²⁾이라고 한다. 그러므로 국가라는 사회공동체의 법적 기본질서인 헌법의 개념에는, 그 헌법이 성문이든 불문이든지 논리 필연적으로 국가의 하부체계를 그 규율대상이 되고 있으며, 지방자치의 주체인 지방의회, 지방자치단체의 권한에 대하여서도 규범화 된다.³⁾

2) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008, 3면 참조. 그런데, 앞의 책의 10여년 전판에서는 헌법을 “일반적으로 국민의 기본권의 보장과 통치구조를 규정한 기본법이다”라고 설명하고 있는데 그만큼 근대적 헌법의 정의로부터 탈피되고 있다고 보인다.

3) 그런데, 환경헌법, 경제헌법 등의 개념들은 현재 자주 사용되고 있으나 ‘지방헌법’이라는 개념은 우리에게 아직도 생소하기만 하다. 현대국가는 현실적인 국가의 운영의 하부체계와 법규범으로서의 헌법상 지방자치의 일치를 부단히 추구하고 있으므로 지방헌법론이 제기될 수 있다고 생각하며, 추후의 연구과제라고 생각한다.

지방자치란 일정한 지역을 단위로 하여, 일정한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임 하에, 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하는 것⁴⁾으로 정의할 수 있다.

지방자치의 개념을 가장 잘 설명한 것으로 널리 알려진 것은 1985년 유럽연합의 ‘유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Governmen)’에 나타난 지방자치 개념이다. 이 ‘유럽연합지방자치헌장’은 개인 존재를 우선하는 ‘보충성의 원칙’을 기본 정신으로 하였다. 이 헌장에 나타난 지방자치 개념에서는 지방정부 즉 지방자치단체장과 지방의회가 공공사무를 자기 책임 하에 처리할 수 있는 권리와 능력을 소유하지만, 그들의 권리와 능력 행사로 인하여 주민의 직접 참여가 위축되어서는 안 된다는 것을 강조하고 있다. 우리나라의 지방자치는 중앙정부로부터 독립된 지위와 권한을 부여받아 지방자치단체가 스스로 지역의 정치 및 행정사무를 처리하는 단체자치에 속한다. 반면, 영국과 미국은 지방의 주민이 주체적으로 지방의 공공사무를 결정하는 주민참여가 중심이 되는 주민자치제도를 채택하고 있다.⁵⁾

헌법재판소는 “지방자치제도는 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도이다. 지방자치는 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것이므로 지방시정에 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 풀뿌리민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있다.”⁶⁾라고 지방자치에 대해 정의하고 있다.

헌법상 지방자치를 구현하기 위하여 지방자치법 제1조는 “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치 행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키는 것을 목적으로 한다.”라고 하고 있다.⁷⁾⁸⁾

우리 지방자치법이 지방자치를 발전시키고 있는지는 뒤에서 다시 살펴보겠다.

나. 지방자치의 연혁

우리나라의 헌법상 지방자치제도는 제헌 헌법에서부터 그 역사를 두고 있다. 1949년 8월 15일 지방자치법이 제정되었으나, 1950년 6.25에 의해 지방자치제도가 지연되다 1952년 지방의회를 구성하였다.

4) 권영성, 앞의 책, 238면.

5) 박기복, “자치권 개념의 지방자치법 전부개정안의 내용분석 : 주민자치와 단체자치를 중심으로”, 「한국지방자치연구」 제24권제3호통권80호, 대한지방자치학회, 2022.11, 2면.

6) 현재 1991.3.11. 91헌마21.

7) 지방자치법 법률 제19241호 일부개정 2023.03.21.

8) 지방자치법 2022년 전부개정에서는 ‘주민의 지방자치 행정 참여에 관한 사항’이 포함되어 개정되었는데, 위 헌법재판소의 지방자치제도에 대한 정의를 보더라도 주민참여가 지방자치법의 목적에 이제야 포함된 것은 늦은 감이 있다.

제3차 개정헌법(1960. 6. 15.) 하에서 시·읍·면장까지 주민이 선거를 통하여 선출하였으나, 1961년 5.16에 의해 1년도 채 실시되지 못하고 막을 내렸다.

그리고 제7차 개정헌법(1972. 12. 27.)은 부칙 제10조에서 지방의회의 구성을 “조국의 평화통일 시까지” 미루어 지방자치제도를 실시하지 않음을 명시했고, 제8차 개정헌법(1980. 10. 27.)도 부칙 제10조에서 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 순차로 실시하는 것을 법률로 정하도록 하였으나, 지방의회를 구성하지 못한 것은 마찬가지였다.

우리나라 헌법상 규정되었던 지방자치를 살펴보면, 제헌헌법(1948. 7. 17.)이 처음으로 지방자치제도를 제8장에 두 개의 조문을 통해 규정하였다.

‘제8장 지방자치’는 “제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”, “제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.”였다.

우리 헌법에서 지방자치제도는 현재까지 총 9차에 걸친 개정이 있었다.

제3차 개정에서 지방자치가 제8장에서 제11장으로 변경되었으나, 제4차 개정까지 제96조, 제97조로 이루어진 것은 유지되었다.

제5차 개정 시 조항 번호를 넣어 체계를 바꾸고, 제3장 통치기구 아래, 제5절 지방자치로 내용과 틀이 장, 절의 변경과 함께 조번호도 제109조, 제110조로 변경되었다.

제7차 개정에서 제10장 지방자치로 변화되면서 현행 헌법과 유사한 틀을 만들었고 내용은 70여 년 동안 변경 및 변화가 없이 이제까지 이어져왔다.

제9차 개정인 1987년 헌법 개정 이후 1991년에 지방의회의원선거가 실시되었고, 1995년에 지방자치단체장 선거를 포함한 4개 지방총선거가 실시되어 현재 제8회 전국동시지방선거를 통해 제9기 지방의회가 구성되어 있다.

다. 지방자치의 법적 내용

현행헌법은 제8장의 지방자치에서 제117조와 제118조 두 개 조항으로 지방자치를 보장하고 있다.⁹⁾

현행헌법은 지방자치단체에게 주민의 복리에 관한 사무처리, 재산의 관리, 그리고 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하면서, 지방자치단체에 의회를 두도록 하고 있다. 아울러 지방자치단체의 종류와 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 하고 있다. 그러나 헌법 제8장의 지방자치에 관한 헌법규정은 너무도 단순하게 규정하고 있을 뿐만 아니라 지방자치의 구체적인 종류, 조직, 운영

9) 지방자치관련 헌법 조항 수를 비교하자면, 한국은 130개 조항 중 3개(2.3%), 일본은 103개 조항 중 4개(3.9%), 프랑스는 95개 조항 중 6개(6.3%), 이탈리아는 136개 조항 중 15개(11.0%) 등이다. 신원득 외, 「지방분권형 헌법(안)연구」, 경기개발연구원, 2019. 47면 참조.

등의 내용은 법률로 정하도록 하고 있는 문제가 있다.

그리고 2022년 1월 13일 시행된 전부개정 지방자치법은 12장, 211조로 이루어진 법률로¹⁰⁾, 제1장 총강과 제2장 주민, 제3장 조례와 규칙, 제4장 선거(제36조), 제5장 지방의회, 제6장 집행기관, 제7장 재무, 제8장 지방자치단체 상호간의 관계, 제9장 국가와 지방자치단체간의 관계, 제10장 국제교류·협력, 제11장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례, 제12장 특별지방자치단체를 규정하고 있다.

지방자치법 전부개정의 내용에 대해서는 후술하기로 한다.

라. 지방자치의 법적 성격

헌법상 지방자치의 보장에 대한 성격을 국가가 승인하는 한도 내에서만 행사할 수 있는 위임된 권능이라는 전래권설, 국가성립이전부터 지역주민이 보유한 고유권능이라는 고유권설 등이 있으며, 지방자치는 헌법과 법률 아래에서 행해질 수밖에 없으므로 전래권설에 입각할 수밖에 없다(통설).¹¹⁾

한국헌법에서 지방자치에 대한 기본적인 제도적 보장은 헌법 제117조제1항에 규정되어 있으므로 지방자치단체의 자치권이 입법권에 의해 본질적인 내용의 변질이 초래되어서는 안 된다. 지방자치에 대한 법적제한이 지방자치가 정상적인 활동을 할 수 없을 정도이거나 지방자치를 단순한 의견상의 존재로 만들 때에는 본질적인 내용이 침해된 것으로 보아야 한다.¹²⁾

판례도 지방자치의 법적성격을 ‘제도적 보장’으로 보고 있는 마찬가지 입장이다.

헌법재판소는 “제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로서, 헌법제정권자가 특히 중요하고도 가치가 있다고 인정되고 헌법적으로 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 장래의 법발전, 법형성의 방침과 범주를 미리 규율하려는 데 있다. 다시 말하면 이러한 제도적 보장은 주관적 권리가 아닌 객관적 법규범이라는 점에서 기본권과 구별되기는 하지만, 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법 의무를 지게 될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로써 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한한다고 하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수는 없다. 그러나 기본권의 보장은 …… ‘최대한 보장의 원칙’이 적용되는 것임에 반하여, 제도적 보장은 기본권 보장의 경우와는 달리 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 안에서 입법자에게 제도의 구체적인 내용과 형태의 형성권을 폭넓게 인정한다는 의미에서 ‘최소한 보장의 원칙’이 적용될 뿐인 것이다.”라고 하고 있다.¹³⁾

또 “지방자치는 지역 중심의 지방자치단체가 독자적인 자치 기구를 설치하여 그 고

10) 전부개정 이전의 지방자치법은 10장, 175조로 이루어진 법률이었다.

11) 성낙인, 「헌법학」 제19판, 법문사, 2019, 640면.

12) 성낙인, 위의 책, 640면.

13) 헌재 1997.4.24. 95헌바48.

유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것을 말한다. 전통적으로 지방자치는 주민의 의사에 따라 지방행정을 처리하는 ‘주민자치’와 지방분권주의를 기초로 하여 국가내의 일정한 지역을 토대로 독립된 단체가 존재하는 것을 전제로 하여 그 단체의 의회와 기관이 그 사무를 처리하는 ‘단체자치’를 포함하고, 이러한 지방자치는 국민의 기본권이 아닌 헌법상의 제도적 보장으로 이해되고 있다. 이러한 지방자치는 민주주의의 요체이고, 현대의 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동 관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도이며(헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100 ; 헌재 1998. 4. 30. 96헌바62, 판례집 10-1, 380, 384 참조), 이러한 지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것으로 요약될 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적이고 핵심적인 내용은 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것이 헌법상의 요청이기도 하다(헌재 2003. 1. 30. 2001헌가4, 판례집 15-1, 22 참조).”라고 지방자치에 대하여 보고 있다.¹⁴⁾

지방자치는 지역주민이 스스로의 책임으로 국가의 간섭 없이 자치사무를 처리하는 것이라는 헌법재판소의 결정처럼 우리나라의 지방자치가 그 자리를 제대로 잡고 있는지는 의문이다. 또한, 1991년부터 지방의회가, 1995년부터 지방자치단체장이 민선으로 선출되어 활동하여 왔으나 주민의 복리를 위한 기관으로 우뚝 서있는지도 의문이다. 아래에서는 우리나라 지방자치의 문제와 실재를 살펴본다.

2. 헌법 및 지방자치법상 지방자치의 문제와 실제

가. 우리 헌법 지방자치 조항의 문제점

헌법은 제8장에서 지방자치에 관하여 규정하면서 제117조, 제118조 단 두 개의 조항을 두어 규정하고 있다. 앞서 살펴보았듯이 1961년 이후 30년간이나 지방자치는 헌법에 명목상 규정으로 남아 실현되지 못하다가, 제9차 개정인 현행헌법에 들어서야 지방자치의 실현에 대해 논의가 이루어져 1991년 지방의회가 선출되어 구성되고, 이어 1995년에는 제2기 지방의회의원 선거와 지방자치단체의 장 선거가 같이 동시선거가 됨으로써 지방자치의 양축이 바로 선 지방자치시대가 되었고 이후 현재 30년 가까이 흘렀다.

현행헌법의 지방자치에 관한 규정은 주민의 복리, 지방자치단체의 사무, 자치에 관한 규정 제정, 지방자치단체에 지방의회를 두고 있으며, 아쉽게도 지방자치단체의 종류와 지방자치단체의 장에 대한 선거에 대한 내용은 법률에 위임하고 있다. 그렇기에

14) 헌재 2009.3.26. 2007헌마843.

지방자치의 구체적 내용은 사실상 직접 헌법적 규범이지 않다.

우리 헌법의 지방자치 조항의 문제점은 기본적으로 지방자치 규정이 너무나 구체적이지 못하다는 데 있다. 따라서 아래와 같은 논란도 있다. 헌법의 지방자치에 대한 보장이 추상적으로만 규정되어 있는 경우 다수세력에 의한 자치제도의 변질현상을 초래할 수 있고, 지방자치의 본질적 내용에 대하여도 학자마다 다른 견해를 가져올 수 있다. 따라서 지방자치의 필수요소에 대하여는 법률이 아닌 헌법에 직접 규정하여 장기적인 방향성을 설정할 필요가 있는 것이다.¹⁵⁾

한편 우리 헌법은 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 규정하고만 있기 때문에, 시·도와 같은 광역자치단체나 시·군·구와 같은 기초자치단체는 헌법상의 보장을 받지 못하는 상황이며, 오로지 입법자의 입법재량에 맡겨져 있다는 비판도 따른다.¹⁶⁾

따라서 헌법상 지방자치에 대해 좀 더 구체적으로 규정되어야 한다는 의견에 따른 헌법개정안이 다수 나왔는데, 2018년 3월의 대통령 헌법개정안과 국회의 헌법 개정 연구안 등 공기관의 헌법 개정안이나 개정 연구안과 함께, 한국헌법학회 등 각종 민간단체들이 마련한 헌법개정안이다. 그러나 이러한 개정안도 구체화에 의미를 두고 있어 혁신적인 지방자치의 구조변화가 필요하다고 생각한다. 자세한 내용과 견해는 뒤에서 살피기로 한다.

나. 지방분권과 지방자치

지방자치가 실시된 이후 근래에는 지방 스스로 자치 사무를 하는 지방자치의 의미보다, 중앙집권적 국가 형태에 대비한 지방분권적 의미를 강조하는 추세이다.

2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조제1호에서는 “지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.”라고 하여 지방분권을 정의하고 있었다. 그런데 2018년 3월 법제명이 바뀌면서 개정된 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조제1호에서는 ““지방자치분권”(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.”라고 지방분권을 자치분권으로 용어를 변경하고, 정의의 내용에 주민의 직접적 참여를 확대하는 방향을 추가하였다.

이러한 추세는 외국의 사례에도 찾을 수 있는데, 종래 전형적인 중앙집권국가인 프랑스도 2003년 헌법 개정을 통해 지방분권국가임을 표방하고 있고, 지방자치의 활성화는 연방국가와 단일국가의 경계선을 무너뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 현상은 단일국가로서 지방자치를 완결된 형태로 실시하고 있는 이탈리아에서 나타나고

15) 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」 제17권제4호, 한국지방자치학회, 2005, 8면 참조.

16) 김종인 외, 「헌법연구자문위원회 결과보고서」, 헌법연구자문위원회, 2009, 315면 참조.

있다. 이탈리아의 헌법에서는 레지옹(région)이라는 지방자치단체를 두도록 되어있고 지방자치제도가 완전하게 실시된 것은 1970년이다. 전통적으로 지방분권적인 이탈리아에서 국가분열로 연결될 수 있는 지방의 지나친 독자성을 지방자치라는 제도로 흡수한 것이다.¹⁷⁾

지방분권은 지방자치를 고도화하기 위한 측면으로도 볼 수 있는데, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제7조는 “자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.”라고 정하고 있다. 이는 지방자치의 내실 있는 실현을 지방분권으로 이루어내겠다는 것으로, “지방분권은 지방자치단체를 중앙의 예속으로부터 해방시켜 독립시키고 일정한 사무를 그에게 귀속시킴으로써 가능하게 한다. 이것은 국가 권력을 입법, 사법, 행정에 분산시킴으로써 권력의 남용을 방지하고자 하는 수평적인 권력 분립의 원칙과 더불어, 국가권력을 중앙정부와 지방에 분산시킴으로써 이를 보완하는 수직적 권력 분립의 원칙을 이룬다.”¹⁸⁾고 설명하고도 있다.¹⁹⁾

따라서 지방분권을 강화하는 방향으로 지방자치제도의 변화가 있는 것이 필요하며, 이에 따른 제도적 시스템 구축을 위한 법적 개정 또한 필요하다.

다. 지방자치법의 시작과 그 제약

제헌헌법이 제정되고 1년이 지난 1949년 7월 4일에 헌법에 명시된 지방자치제도를 구체화하기 위하여 지방자치법이 제정·공포되었다. 그러나 그 시절 중앙집권적인 정부의 기초에 따라 지방자치단체장을 임명하는 중앙통제 강화를 통해 지방자치제도가 약화되고 그 실시가 연기되는 등, 약 30여 년의 지방자치의 공백을 초래하게 되었다.

현행 지방자치법 제1조는 “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치 행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.”라고 하고 있다.

그러나 지방자치법에 지방자치의 기본적인 사항을 규정하면서도 자치권한에 직접적인 부분은 지방자치법에 규정하지 않고 대통령령에 위임하여 세부적인 사항을 정하고 있어 문제가 있다. 현행 지방자치법에서 대통령령으로 위임하는 조항을 살펴보자.

제5조제2항 지방자치단체의 관할구역 경계변경 및 한자 명칭의 변경, 제6조 지방자치단체의 관할구역 경계변경, 제10조 시읍 설치 세부기준, 제14조제2항 지방자치단체의 종류별 사무, 제21조제14항 주민의 감사 청구에 관한 그 밖의 사항, 제33조제4항

17) 성낙인, 앞의 책, 637면 참조.

18) 이기우·하승수, 「지방자치법」, 대영문화사, 2007, 24면.

19) 이하에서도 그 개념적 의미는 동일하므로 현행법의 ‘자치분권’ 보다 널리 쓰는 ‘지방분권’ 을 유지한다.

조례 등의 공포에 관한 사항, 제40조 의원 의정활동비 등, 제41조제2항 정책지원전문 인력 운영, 제42조제2항 의원 상해 등 보상금의 지급범위, 제47조제1항 중요재산의 취득처분 범위 등, 제49조제7항 행정사무조사감사를 위한 필요사항과 선서 등에 관한 절차, 제68조제3항 전문위원 직급과 정수, 제103조제1항 사무직원 정원과 임면, 제123조 부단체장의 정수, 정무직 등 기준, 직급, 사무분장, 제125조제2항 행정기구와 공무원 기준, 제126조 직속기관 설치 기준, 제127조 사업소 설치 기준, 제128조 출장소 설치 기준, 제129조제2항 합의제 행정기관 설치 기준, 제130조제3항 자문기구 설치, 제150조제3항 결산검사위원의 선임, 운영, 제156조제1항 수수료 표준금액, 제166조제5항 중앙분쟁조정위 당연직위원, 제167조제3항 분쟁조정위 구성, 운영, 제182조제7항 지자체 협의체 등의 신고, 운영, 제187조제4항 행정협의조정위 구성, 운영, 제191조 지자체 감사 사안 등, 제198조 대도시 등에 대한 특례, 제204조제3항 특별지자체 의회 안건 통지, 제207조 특별지자체 사무처리 통지이다.

이상에서 보았듯이 지방자치법에 조문수로만 따져서 30개 조²⁰⁾가 대통령령으로 그 내용의 규정을 위임하고 있다.²¹⁾²²⁾

그런데 이들 규정들의 공통점은 매우 기초적인 사항만을 지방자치법에 규정하고 상세한 사항을 “대통령령의 정하는 바에 따라 조례로 설치할 수 있다.”고 함으로써 근거만 법률에 두고 있되 그것은 형식적이고, 실제로 중앙의 행정입법이 지방자치단체의 자치 조직권을 대부분 규제하고 있다고 할 수 있다.²³⁾

뒤에서 논하겠지만 이러한 부분들이 지방자치를 억누르고 있는 현실을 보여주고 있는 것이며, 몇몇 전국적으로 통일적인 부분을 제외하고는 법률에서 직접 조례 등으로 위임하는 것이 옳다고 생각한다.

3. 지방의회의 개념 및 법적 특성

지방의회는 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한 지방의회의원으로 구성된 지방자치단체의 의사결정 기관이며, 지방자치법에 따라 지방의회는 조례 제·개정, 예산 심의·의결 및 결산 승인 등 각종 의안의 심의·의결, 행정사무 감사 및 조사, 청원의 심사·처리 등의 권한이 있다.

가. 지방의회의 지위

20) 전부개정 전의 지방자치법은 28개조에서 대통령으로 정하도록 하고 있었다.

21) 전부개정 전의 지방자치법에서 규정하고 있던 대통령 위임사항은 제2조제4항 특별지방자치단체의 설치와 운영, 제7조제2항제3호 도농복합형태의 시 요건, 제15조제11항 조례의 제정 등에 관한 그 밖의 사항, 제44조제2항 정례회에 운영 사항, 제111조제4항 단체장의 권한대행순서 등이 있었다.

22) 물론 이 중에서 조례로 정하도록 한 것도 있으나 이는 대통령령에 따르도록 하고 있으니 마찬가지로 하겠다.

23) 최우용, “지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰 -일본의 자치조직권에 관한 법제 변화를 중심으로-”, 「공법학연구」 제15권제3호, 한국비교공법학회, 2014, 173면 이하.

1) 주민대표기관으로서의 지위

지방의회는 주민이 선출한 의원으로 구성되며, 자치단체의 중요의사를 심의하는 주민대표기관으로서의 지위를 가진다.

2) 의결기관으로서의 지위

지방의회는 의결기관으로서의 지위를 가진다. 의결기관으로서의 지위는 자치단체의 주요 사항에 대하여 그 자치단체의 의사를 최종적으로 결정한다. 즉, 자치단체의 주민 부담에 관한 사항, 조례 제정, 단체운영 등 그 지자체의 전반적인 정책을 심의, 최종 결정한다.

3) 입법기관으로서의 지위

지방의회는 자치단체의 법령이라 할 수 있는 조례의 제정기능과 이에 관련한 제반 기능을 담당하는 입법기관으로서의 지위를 가진다. 지방의회가 입법권을 행사하는 것은 가장 기본적인 기능을 담당하는 것으로 볼 수 있다.

4) 감사기관으로서의 지위

지방의회는 자치단체의 집행기관이 합리적이면서 적법한 행정을 시행하고 있는가를 감시하는 감사기관으로서의 지위를 가진다.²⁴⁾

나. 지방의회의 연혁

지방의회를 규정하는 지방자치법은 법률 제32호(1949. 7. 4.)로 제정되어 동년 8월 15일 시행된 이래, 올해로 제정 및 시행 74주년을 맞이하고 있다. 다만 지방자치제도는 제3공화국 헌법 부칙 제7조제3항(1962. 12. 25.)에서 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회 구성시기에 관하여는 법률로 정한다.”는 규정을 두고 결국 지방의회를 구성하지 않음으로써 사실상 그 운영이 중단되었다.

그 후 법률 제4004호(1988. 4. 6.)로 지방자치법을 전부개정하면서 1991년에 지방의회 의원 선거가 실시되고 비로소 지방의회가 구성됨으로써 실질적 의미의 지방자치제도가 복원되었다. 지방의회가 해체된 지 30여 년 만인 1991년에 재구성될 때 지방의회가 지역의 민주주의는 물론 우리나라의 민주주의 발전에 크게 기여할 것으로 기대되었다.

그러나 1991년 당시 지방의회의 권한은 단체장의 권한과 비교할 때 미약하다는 상

24) 서울특별시의회, 「지방의회운영의 절차와 실무」, 서울특별시의회, 2014, 3면을 참조하여 요약하였다.

대적인 측면에서 뿐만 아니라, 지방의회가 정상적으로 의정활동을 수행하기 위하여 요구되는 기본적인 권한마저도 제대로 보장되지 못하였다.

예를 들어 지방의원을 위하여 지방의회에서 근무하는 직원에 대한 인사권마저 심지어 지방자치단체의 장이 행사하도록 법제화되었다. 전면개정 전의 지방자치법 제91조 제2항은 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”고 하여, 지방의회의 직원에 대한 인사권을 지방자치단체장이 갖도록 하고 있었다. 이 제도는 현재 2022년 지방자치법 전부개정을 통해 인사권이 지방의회의장이 갖도록 개정되어 개선되었다. 현행 지방자치법 제103조제2항은 “지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.”로 개정되었으나, 지방의회 인사권 독립의 그 실효성이 아직도 완전하지 못하다고 본다.

다. 지방의회의 법적 현실

우리나라 지방자치단체의 기관구성은 지방자치단체의 장 중심의 기관 분립형 체제라 할 수 있다. 우리나라의 지방자치단체는 단체장과 지방의회가 분리되어 상호 견제와 균형을 이루게 하는 시스템²⁵⁾이지만, 권력구조의 실질에 있어서는 단체장에 보다 많은 힘이 쏠려있는 ‘강시장-약의회 형’으로 형성되어 왔다.

지방의회의 지위는 주민대표기관으로서의 지위, 의결기관으로서의 지위, 입법기관으로서의 지위, 감사기관으로서의 지위를 가지며, 지방자치법상의 지방의회 규정인 제5장 지방의회는 12개절에 66개 조항으로 이루어져 있다.

지방자치법상 지방의회의 권한은 지방자치법 제47조제1항의 일반적 의결사항, 지방자치법상 개별적 의결사항으로 나뉘며, 지방자치법상 지방의회의 기타 권한으로는 행정사무감사 및 조사권, 청원수리권, 자율권·선거권, 의견제시권이 있다. 지방의회의 개별법령상의 권한은 의결, 동의, 승인, 보고, 의견청취 등으로 나뉜다.

민선 지방의회가 복원된 후 약 30여 년 동안 제9기의 지방의회가 구성, 운영되고 있는바, 지난 30여 년의 정착기를 거쳐 이제 지방의회는 성년이 되었기에 지방의회의 개혁을 통해 선진 지방자치로 도약해야 한다.

주민대표기관인 민선 의회의 지위를 고양시키고 그 권한을 확대·강화하여 지방의회

25) • 지방자치법상 지방자치단체장의 대의회 권한 : 조례안의 재의요구(법 제32조), 의안의 제출(법 제76조), 임시회의 요구(법 제54조), 부의안건의 공고(법 제55조), 위원회 개최 요구(법 제70조), 사무의 관리 및 집행(법 제116조), 일반의결에 대한 재의요구(법 제120조), 예산상 집행불가능한 의결의 재의 요구(법 제121조), 선결처분(법 제122조), 예산안의 편성·제출(법 제142조), 예산불성립시의 예산집행(법 제146조), 재의 지시에 의한 재의요구·제소(법 제192조)

• 지방자치법상 지방의회의 대지방자치단체장 권한 : 재의요구된 조례안 재의결·확정(법 제32조), 결산의 승인(법 제47조), 서류의 제출요구(법 제48조, 제49조제4항), 행정사무감사·조사(법 제49조), 재의요구된 일반의결에 대한 재의결·확정(법 제120조), 재의요구된 예산관련 의결의 재의결·확정(법 제121조), 선결처분의 사후 승인권(법 제122조), 재의지시된 의회의결의 재의결·확정(법 제192조)

에게 요구되는 기능과 역할을 현재보다 더욱 활성화시킬 필요가 있다고 본다.

라. 지방자치법상의 지방의회 규정

지방자치법 제5장인 지방의회는 12개 절에 66개 조항으로 이루어져 있다. 지방자치법의 지방의회 관련규정은 다음과 같다.²⁶⁾²⁷⁾

‘제5장 지방의회’는 제1절 조직의 제37조(의회의 설치), 제38조(지방의회위원의 선거)와 제2절 지방의회위원의 제39조(위원의 임기), 제40조(위원의 의정활동비 등), 제41조(지방의회위원의 정책지원 전문인력), 제42조(상해·사망 등의 보상), 제43조(겸직 등 금지), 제44조(위원의 의무), 제45조(의원체포 및 확정판결의 통지), 제46조(지방의회의 의무 등)가 있다. 그리고 제3절 권한에는 제47조(지방의회의 의결사항), 제48조(서류제출 요구), 제49조(행정사무 감사권 및 조사권), 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고의 처리), 제51조(행정사무처리상황의 보고와 질의응답), 제52조(의회규칙)가 있고, 제4절 소집과 회기는 제53조(정례회), 제54조(임시회), 제55조(부의안건의 공고), 제56조(개회·휴회·폐회와 회의일수)가 있다. 제5절 의장과 부의장에는 제57조(의장·부의장의 선거와 임기), 제58조(의장의 직무), 제59조(의장 직무대리), 제60조(임시 의장), 제61조(보궐선거), 제62조(의장 불신임의 의결), 제63조(의장 등을 선거할 때의 의장 직무 대행)이 있고, 제6절 위원회에는 제64조(위원회의 설치), 제65조(윤리특별 위원회), 제66조(윤리심사자문위원회), 제67조(위원회의 권한), 제68조(전문위원), 제69조(위원회에서의 방청 등), 제70조(위원회의 개회), 제71조(위원회에 관한 조례)가 있다. 제7절 회의에는 제72조(의사정족수), 제73조(의결정족수), 제74조(표결방법), 제75조(회의의 공개 등), 제76조(의안의 발의), 제77조(조례안 예고), 제78조(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출), 제79조(회기계속의 원칙), 제80조(일사부재의의 원칙), 제81조(위원회에서 폐기된 의안), 제82조(의장이나 의원의 제척), 제83조(회의규칙), 제84조(회의록)가 있고, 제8절 청원에는 제85조(청원서의 제출), 제86조(청원의 불수리), 제87조(청원의 심사·처리), 제88조(청원의 이송과 처리보고)가 있다. 제9절 의원의 사직·퇴직과 자격심사에는 제89조(의원의 사직), 제90조(의원의 퇴직), 제91조(의원의 자격심사), 제92조(자격상실 의결), 제93조(결원의 통지)가 있고, 제10절 질서에는 제94조(회의의 질서유지), 제95조(모욕 등 발언의 금지), 제96조(발언 방해 등의 금지), 제97조(방청인의 단속)가 있다. 제11절 징계에는 제98조(징계의 사유), 제99조(징계의 요구), 제100조(징계의 종류와 의결), 제101조(징계에 관한 회의규칙)가 있고, 제12절

26) 지방자치법 외에 지방의회 관련법령으로, 대한민국 헌법, 지방자치법 및 시행령, 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「지방교육자치에 관한 법률」 및 시행령, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 및 시행규칙, 「법제업무 운영규정 및 시행규칙」, 「행정절차법」, 「공직선거법」, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 및 시행령, 「서울시 행정특례에 관한 법률」 및 시행령, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「지방공무원법」, 「지방공기업법」, 「지방재정법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「개인정보보호법」, 「지방의원 행동강령」을 들 수 있다.

27) 전부개정 전의 지방자치법에 지방의회 규정은 12개 절, 61개 조항으로 제30조~제92조까지였다.

사무기구와 직원에는 제102조(사무처 등의 설치), 제103조(사무직원의 정원과 임면 등), 제104조(사무직원의 직무와 신분보장 등)가 있다.

마. 지방자치법상 지방의회의 권한

지방자치법상 지방의회의 권한은 일반적 의결사항 권한과 개별적 의결사항 권한, 조례로 정하는 의결사항 권한으로 나뉜다. 아래에서는 그 내용을 살펴본다.

1) 일반적 의결사항(지방자치법 제47조제1항)

지방자치법 제47조제1항의 지방의회의 의결사항은 지방자치법상 지방의회의 가장 주요한 권한들이다. 아래는 일반적 의결사항 내용이다.

제1호부터 제11호까지 1. 조례의 제정·개정 및 폐지, 2. 예산의 심의·확정, 3. 결산의 승인, 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 5. 기금의 설치·운용, 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 9. 청원의 수리와 처리, 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력, 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항으로 규정되어 있다.

지방자치법상 지방의회의 일반적 의결사항은 조례의 제·개정, 예산의 심의, 결산의 승인, 청원의 처리 등 지방의회의 기본적 권한 외에도 사용료 등 부과징수, 기금의 운용, 중요 재산과 시설의 처분, 예산외 의무 부담, 외국 교류협력 등 지방자치단체의 중요한 사무에 대한 의결 권한을 지방의회가 가지고 있는 것을 보여주며, 특히 재정의 주요부분인 재산, 세입 등의 문제와 대외 활동에 대한 승인권도 가지고 있는 것이다.

2) 지방자치법상 개별적 의결사항

지방자치법상 지방의회의 의결사항은 지방자치단체장의 권한 중 지방의회의 의결을 받아야 하는 주요한 사항들과 지방의회 자체의 각 권한들 중에 의회 의결을 통해 진행해야 하는 것이다. 아래는 개별적 의결사항 내용이다.

지방자치단체의 폐치·분합, 구역변경, 명칭변경에 관한 의견제출(제5조제3항), 사무소 소재지의 변경·신설(제9조제2항), 서류제출 요구(제48조), 행정사무 감사권 및 조사권의 발동(제49조), 지방자치단체의 장의 선결처분의 승인(제122조), 보증채무 부담행위(제139조), 계속비(제143조), 예비비 지출의 승인(제144조), 행정협의회 설립규약의 변경·폐지(제169조제2항 및 제175조), 지방자치단체조합의 설립규약 변경 및 해산(제176조제1항 및 제181조) 등이 있다.

지방의회의 개별적 의결사항은 서류제출요구, 행정사무 감사권 등 지방의회의 기본

적 권한 외에도 구역변경 의견 제출권, 계속비, 예비비의 승인 등 지자체의 구역 등에 대한 결정, 예산집행에 대한 계획 및 지출에 대하여 다양한 의결권한을 가지고 있다.

3) 조례로 정하는 지방의회 의결사항

지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다(지방자치법 제47조제2항).

바. 지방자치법상 지방의회의 기타 권한

1) 행정사무감사 및 조사권

의회는 해당 지방자치단체의 사무에 대하여 감사 및 조사를 할 수 있으며 필요한 때에는 현지 확인을 하거나 서류의 제출과 해당 지방자치단체의 장, 보조기관의 출석, 증언이나 진술을 요구할 수 있다.²⁸⁾

2) 청원수리권

의회는 주민으로부터 청원을 수리할 수 있으며 청원은 반드시 문서로 제출해야 하고 1인 이상 소개의원이 있어야 한다. 그러나 청원의 내용이 재판에 간섭하는 것이나 동일기관에 2건 이상 또는 2개 기관 이상에 제출된 것, 법령에 위배되는 것일 때에는 수리하지 아니한다.²⁹⁾

3) 자율권·선거권

의회는 다른 기관(국가기관, 지방자치단체의 집행기관 등)의 간섭을 받지 아니하고 법령 및 회의규칙이 정하는 바에 따라 내부 조직권, 의사자율권, 의원신분 사정권 등 독자적인 결정권한을 가지며 법령이나 조례에 의한 선거권을 가진다.³⁰⁾

4) 의견제시권

의회는 주민의 대표기관으로서 주민 복지와 관련된 사항에 대하여 의사결정권은 없으나 법적구속력이 없는 의견을 제시할 수 있는 권한이 있다. 지방자치단체의 폐지·분합·구역·명칭 변경에 관한 건³¹⁾, 청원에 관한 지방자치단체장에 대한 의견제시, 기타

28) 지방자치법 제49조

29) 지방자치법 제87조

30) 지방자치법 제52조, 제57조 등

개별법에 대한 의견제시(도시계획의견청취) 등이 있다.

사. 개별법령상의 지방의회 권한

지방의회의 개별법령상의 권한은 의결, 동의, 승인, 보고, 의견청취 등으로 나뉜다.

의결에 관련된 법률을 살펴보자면, 「지방세법」 제112조제1항의 재산세 도시지역 지정, 「지방세특례제한법」 제4조의 지방세 감면, 「지방재정법」 제11조의 지방자치단체 및 조합의 지방채 발행 등 9개의 의결 권한, 「공유재산 및 물품관리법」 제10조제1항의 공유재산관리계획(변경), 「지방자치단체 기금관리기본법」 제8조제2항의 기금운용계획 및 결산 등 2개의 의결 권한, 「지방공기업법」 제26조제1항의 지방공기업 예산안의 의결 등 5개의 의결 권한, 「신발전지역육성을위한투자촉진법」 제29조제1항의 채무보증, 「유료도로법」 제5조의 국토교통부장관의 유료도로 신설 및 개축 등이 있다.

동의를 「공유재산 및 물품관리법」 제18조의 국가의 지자체 소유 공유재산 무상사용 등 4개의 동의 권한, 승인은 「지방공기업법」 제19조제2항의 지역개발기금조성을 위한 지역개발채권 발행 등 2개의 승인 권한과 「개발이익환수에관한법」 제7조제4항의 개발부담금 지자체 귀속분 감면이 있고, 보고는 「국토의계획및이용에관한법」 제48조제3항의 도시·군계획 시설 결정의 실효 등이 있다.

제1절에서는 지방자치의 의의와 함께 지방의회의 의의에 대해서도 살펴보았다. 특히 지방자치의 법적 문제점과 현실에 대해 살펴보면서 지방자치의 개혁방향을 인식하고, 지방의회는 앞서 살펴본 바와 같이 출발선에서부터 제한을 두고 있었으며, 법적 권한 문제에서도 다양한 의결권한이 있음에도 지방의원의 의정활동 전문성과 관련하여 과연 그 권한들을 실질적으로 행사하고 있는가 하는 현실적 분제도 보이기에 권한과 그 실행이라는 측면에서 어떠한 현실적인 개선방안에 대한 고민을 확인할 수 있었다.

제2절에서 지방의회의 현황을 살펴본다.

31) 지방자치법 제5조

제2절 지방의회의 현황

이 절에서는 우리나라 지방의회의 현황에 대해 살펴보고, 특히 지방의회 의정의 조직과 예산 현황을 표로 분석하며, 지방의회 의정강화 방안에 대하여 되돌아본다.

1. 우리나라 지방의회의 현황

지방의회에 대하여 파악하기 위해서는 그 구조와 내실에 대하여 살펴야 한다. 2022년 임기를 시작한 제9대 지방의회³²⁾의 현황을 의회 구성과 의원, 경비로 나눠 살펴본다.³³⁾

가. 지방의회의 구성

1) 지방의회의 인력

2022년도 7월에 출범한 제9대 지방의회는 총 243개 의회, 3,865명의 의원으로 이루어져있다.³⁴⁾

먼저 17개 시·도의회는 지역구 의원 779명, 비례대표의원 93명, 교육의원(제주) 5명인 877명의 의원으로 구성되어있고, 이중 최대는 경기도의회로 152명, 최소의회는 세종시의회로 20명이다.

226개의 시·군·구의회는 지역구의원 2,602명, 비례대표의원 386명인 2,988명의 의원으로 구성되어있고 이중 최대의회는 창원시의회로 45명, 최소의회는 오산시 등 54개 시·군·구의회가 7명으로 이루어져 있다.

지방의회의 사무직원 현황(정원)은 시·도의회는 2,393명으로 전문위원(4~5급) 209명, 사무직원 2,184명이며, 시·군·구의회는 4,938명으로 전문위원(5~6급) 677명, 사무직원 4,261명이다.³⁵⁾

2) 지방의회의 조직

지방의회의 조직에는 의장과 부의장을 포함하는 의장단과 상임위원회, 특별사안을

32) 현재 2022년 임기를 시작한 제9대 지방의회의 현황에 대하여서는 행정안전부의 공식자료가 공개되지 않은 상황이다.

33) 대한민국시·도의회회장협의회 홈페이지, “지방의회 기본현황 (2022년 7월 기준)”을 참조하였다.
<https://www.mpccak.or.kr/boards/organization/view?&id=2185>.

34) 의원 수는 제7대 의회보다 제8대 의회가 64명이 증가하였고, 제9대의회가 109명이 증가하였다. 인구감소 지자체가 있더라도 최저 의원정수가 유지되기에 증가추세이다.

35) 2020년 지방자치법 전부개정에서 2023년까지 정책지원관을 의원정수의 1/2까지 채용하도록 하고 있어, 1,878명 채용이 진행되고 있다.

심사하는 특별위원회가 있다. 이중 의장은 시·도의회나 시·군·구의회가 모두 1인이며, 부의장은 시·도의회가 2인, 시·군·구의회가 1인이다.

지방의회도 국회와 마찬가지로 상임위원회 체계로 의회를 운영한다.

지방의회 조직으로서의 상임위원회 현황을 살펴보자면, 17개 시·도의회에 114개 상임위원회(의회별 4~12개)로 평균 6개 정도 상임위원회를 설치하고 있고, 시·군·구의회는 177개 의회에서 554개 상임위원회(의회별 1~6개)³⁶⁾이며 시·군·구의회 중 49개의회가 상임위원회가 미설치되어있고, 설치의회의 상임위원회 평균수는 3개이다.³⁷⁾

지방의회의 상임위원회 위원 수는 시·도의회 평균 상임위원 수는 9명이 넘고, 최대 위원 수의 상임위원회는 경기도의회 교육위 등이 15명(총 2개위), 최소 위원 수는 대구시의회 교육위 등이 5명(총 12개위)이며, 시·군·구의회는 평균 상임위원 수는 6명이 넘는데 성남시의회 의회운영위 등이 최대 12명(총 2개위)이고, 최소는 3명으로 대구남구의회 도시복지위 등 총 7개 위원회가 있다.³⁸⁾

지방의회 상임위원회 위원 수와 관련하여 실질적으로 상임위 위원 수가 5명은 되어야 위원회의 활동이 원활하다고 본다. 위원장, 부위원장, 위원 3명으로 구성된 위원회는 위원회 자체의 규모가 안 되고, 4명으로 구성하더라도 가부동수가 될 경우 부결처리가 되는 등의 문제가 있을 수 있다.

나. 지방의회 의원 현황

지방의회의원은 선거에 의하여 취임³⁹⁾하는 지방자치단체의 지방정무직 공무원으로서 지위를 가진다.

1) 성별 분포

2020년 12월 기준으로 시·도의회 여성의원비율은 19.3%이며,⁴⁰⁾ 지역구의원 중 여성비율은 13.5%, 비례대표의원 중 여성비율은 70.1%이다. 여성의원 비율이 높은 시·도의회는 세종과 광주시의회로 각각 38.9%, 34.8%, 여성의원 비율이 낮은 의회는 경북도의회로 11.7%, 인천시의회는 여성지역구의원이 없으며, 여성의원 비율이 8.1%이다. 시·도의회 여성의원 비율이 낮은 이유 중 하나는 지역구에서 1인을 선출하는 소선거제가 될 수 있다. 도시지역이 아닌 도의회일수록 여성 지역구의원의 수가 적은 형편이다.

시·군·구의회의 여성의원 비율은 30.3%이며, 지역구의원 중 여성비율은 20.7%, 비

36) 의원정수가 소수인 기초의회 중 상임위원회를 미설치한 의회는 전체 22%인 49개 의회이다.

37) 기초자치단체의회의 상임위원회는 보통 의회운영위원회와 함께 행정, 자치, 교육, 복지 관련 부문을 소관으로 하는 위원회와 경제, 산업, 건설, 도시와 관련 부문을 소관으로 하는 위원회로 양분하여, 3개 위원회로 구성되는 경우가 다수이다.

38) 행정안전부 선거의회과, 「제8기 후반기 지방의회 현황」, 행정안전부, 2020.12.에서 발췌 참조하였다.

39) 선거에 의하여 취임하는 지방공무원 : 지방자치단체의 장, 지방의회의원, 시·도교육감.

40) 제7대 시·도의회 여성의원비율은 13.9%였다.

례대표의원 중 여성비율은 95.7%이다.⁴¹⁾ 여성의원 비율이 높은 시·군·구의회의는 대전 동구의회 63.6%, 경기 광주시의회 60%, 여성의원 비율이 낮은 의회는 전북 고창군의회 10%, 경북 경주시 9.5%이다. 시·도의회보다 시·군·구의회의 여성지역구원이 많은 이유는 하나의 선거구에서 2~3명의 의원을 선출하는 중선거구제도에 의해 여성의 지역구 공천이 많은 것 때문이기도 하다. 도시지역인 대전동구, 경기광주처럼 60%가 넘는 여성의원 비율을 보이는 것은 여성의 지방정치 진출의 청신호이기도 하다.⁴²⁾

2) 지방의회 의원 1인당 인구수

2020년 11월 기준으로 시·도의회 의원 1인당 평균 인구수는 62,532명이며, 최대의회는 경기도의회 94,027명, 최소의회는 제주도의회 15,625명이다.

세종시의회와 제주도의회를 제외하고는 평균인구수의 과반미만이나 2배를 넘는 의회는 없으나, 전남도의회가 31,954명, 강원도의회가 33,480명으로 평균의 과반에 가까워 조정이 필요하다고 본다.

시·군·구의회 의원 1인당 평균 인구수는 17,363명이며, 최대의회는 경기 화성시의회 39,975명, 최소의회는 경북 울릉군의회 1,321명이다.⁴³⁾

개별 시·군·구의회로 보면 1인당 평균인구수의 과반 미만이 많겠으나 최저 7인으로 정해놓은 의원수가 고정이기에 광역단체의 시·군·구의원 총수와 광역단체 인구수를 비교하면 의원 1인당 인구수에서 과반 미만의 광역단체는 전남(7,626명)이고 과반에 근접한 9천명대의 광역단체로 강원, 전북, 경북이 있다. 이 4개 광역단체의 시·군·구의회의 의원정수는 최소 7인을 넘는 의회가 있다면 의원정수의 조정이 필요할 것이다.

이에 대해서는 제4장에서 개선방안을 논해본다.

다. 지방의회 경비

1) 의원경비

2022년을 기준으로 하여 개인지급액(평균)은 시·도의원이 6,017만원(월 501만원), 시·군·구의원이 4,089만원(월 340만원)이고, 세부적으로 의정활동비가 시·도의원이 1,800만원(150만원×12월), 시·군·구의원이 1,320만원(110만원×12월)이고⁴⁴⁾, 월정수당(평균)⁴⁵⁾은 시·도의원이 4,217만원(351만원×12월), 시·군·구의원이 2,769만원(230만원×12월)이다.

지방의원 개인에게 지급되는 비용으로는 의정활동비, 월정수당, 여비 등이 있다. 이

41) 제7대 시·군·구의회 여성의원비율은 25.2%, 지역구 의원여성비율은 14.5%로 제8대가 되면서 5%정도 높아진 것을 볼 수 있다.

42) 행정안전부 선거의회과, 앞의 책에서 발췌 참조.

43) 행정안전부 선거의회과, 위의 책에서 발췌 참조.

44) 의정활동비는 제7대와 같다.

45) 여비는 개인적으로 신청하여 받는 것이기에 이 글에서는 논외로 한다.

중 의정활동비는 고정액으로 전국 동일(광역, 기초 구분)이고, 월정수당은 각 의회별로 임기 초 의정비심의위원회에서 결정한 금액으로 4년 임기동안 조정하여 받게 된다.

지방의회의 의원경비(월급) 문제는 지방의회 자율적으로 결정하는 것처럼 보이나, 지역의 의정비심의위원회를 통해 결정하기에 공무원 급여 인상률을 따라가지 못하고 있다. 따라서 2023년 지방임기제공무원 연봉 중 8급 상당이 4,053만 7천원으로 시·군·구의원 평균보다 높고, 6급 상당이 6,375만 2천원으로 시·도의원 평균보다 높은 형편이다.

지방의회 의원경비를 무턱대고 올리는 것도 맞지 않지만, 2023년 지방자치단체장의 연봉이 시·도지사가 1억 3,770만원이고, 시·군·구의 장은 부단체장 급수 4급~2급에 맞춰 1억 298만 3천원~1억 2,043만 8천원이 되고 있으므로, 지방의원의 연봉은 같은 정무직공무원으로 볼 때도 지자체장과 두 배 정도의 차를 보이고 있어 이를 조정할 때가 되었다고 본다.

2) 기관운영경비

지방의회의 기관운영 경비에는 의정운영공통경비와 의회운영업무추진비, 의원국외여비, 의원역량개발비가 있는데, 이 4개 통계목을 총액한도로 자율편성 하도록 하고 있다.⁴⁶⁾ 2020년 기준, 평균 의정운영공통경비는 시·도의회 4억 2,700만원, 시·군·구의회 7,600만원이고, 평균 의회운영업무추진비는 시·도의회는 2억 5,200만원이며, 시·군·구의회는 7,300만원이다. 평균 의원 국외여비는 시·도의회 1억 9,800만원, 시·군·구의회 4,800만원이고, 평균 의원역량개발비는 시·도의회 2,300만원, 시·군·구의회 800만원이다.⁴⁷⁾

지방의원에게 지원할 수 있는 입법정책연구비를 신설하도록 하고 있는데, 이는 현재 예산편성지침을 통해 의원정책개발비로 1인당 500만원정도가 편성되어 의정공통경비와는 다르게 공통적 경비로 계상하여 필요한 의원들이 나누어 쓸 수 있도록 되어 있다. 그러나 실제 최소 연구용역경비가 2,000만원정도이기에 보통은 의원연구단체를 구성하여 집행하고 있다.

지방의회 의원이 지역 현안과 지역 개선 과제들을 수집하고 이를 연구하여 정책개발하고 의안화 하려는 노력을 해야 할 것이다.

2. 지방의회 의정의 조직 및 예산 현황

지방의회의 핵심은 의정활동이며, 이를 추진하기 위한 구조적인 부분이 의정조직,

46) 최근 3년간 당초예산액을 기준으로 지정계산식에 따라 편성한다.

47) 행정안전부 선거의회과, 앞의 책에서 발췌 참조.

의정지원조직, 의정활동 관련예산이다. 이하에서는 지방의회의 정확한 현재 상황을 파악하기 위한 지방의회 의정 조직 및 예산 현황을 광역지방자치단체의회를 중심으로 살펴본다.

가. 지방의회 조직의 현황

1) 의회 조직 현황

광역지방자치단체의회 의원 수는 17개 광역의회에 829명이며, 최대의회는 경기도로 142명, 최소는 세종시로 18명이고, 이외에 경기, 세종을 제외하고 30명 이하 4개 의회, 40명 이하 3개 의회, 50명 이하 4개 의회, 60명 이하 3개 의회, 100명 이상 1개 의회가 있다. 광역지방자치단체의회의 상임위원회는 114개 상임위원회로 의회별 4~12개가 있고, 특별위원회는 전국 공통인 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회가 있고, 개별 지방의회 마다 상임위에서 처리 하지 못하는 특별한 사무를 처리하기 위해 특별위원회를 구성하고 있다.⁴⁸⁾ 의원연구단체와 의정자문기구는 각 의회 사정에 맞춰 시행하고 있다.⁴⁹⁾⁵⁰⁾

[표-1] 광역지방자치단체 의회 조직 현황

(단위 : 명/개수)

구분	의원수	상임위원회	특별위원회	의원연구단체	의정자문기구
강원	46	6	6	3	상임위 의정자문단
경기	142	12	7	28	입법정책위원회, 예산정책위원회
경남	58	7	7	12	예산정책자문위원회
경북	60	7	7	7	정책연구위원회
광주	23	5	6	7	정책네트워크
대구	30	6	5	3	상임위 의정자문위원
대전	22	5	5	6	의정자문위원회
부산	47	7	6	12	의정자문위원회
서울	110	10	13	20	정책연구위원회, 예산정책연구위원회
세종	18	4	5	6	-

48) 예를 들어 원전이 있는 지역의 경우 원전특위를 구성하고 있다.

49) 2021년 5월 기준의 현황임.

50) 오문환·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타사·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 17면.

울산	22	5	7	11	의정자문위원회
인천	37	6	5	20	의정발전자문위원회
전남	58	7	3	10	의정자문위원회
전북	39	6	4	4	의정발전자문위원회
제주	43	7	4	14	의정자문위원회 의회운영제도개선위원회
충남	42	7	11	15	예산정책자문위원회
충북	32	6	6	-	의회 자문위원
평균	49	6.65	6.29	11.13	

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 18면.

광역지방자치단체의회의 평균 의원 수는 49명, 상임위원회는 6.7개, 특별위원회는 6.3개, 의원연구단체는 11.1개이다.

지방자치법시행령 제78조는 “자문기관의 설치요건”라는 제하에, 지방자치단체는 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치할 수 있다고 하여 자문기관의 설치 가능성을 열어 두고 있으므로, 집행기관의 경우 뿐 아니라 지방의회의 경우에도 전문가들로 구성된 자문위원회를 조례로 설치하고 이를 활용함으로써 지방의회의 전문성을 보충할 수 있도록 노력할 필요가 있다.⁵¹⁾ 이에 대한 부분은 지역의 학계, 시민단체 등을 관련분야 상임위와 연계하여 자문위를 구성하는 등의 진행이 되고 있다.

2) 의정지원 조직 현황

광역지방자치단체의회 의회사무처의 구성은 사무직원이 1,833명, 전문위원이 4급 110명, 5급 63명으로 2,006명의 정원이 있고,⁵²⁾ 행정지원을 담당하는 사무기구(의회)의 일반 행정을 담당하는 조직으로, 총무, 비서실, 의사, 홍보로 기본적으로 나뉘어 있다. 입법정책은 입법정책을 개발하고 조정하는 조직으로, 입법조사, 예산분석, 정책연구로 기본적으로 나뉘어 있고, 전문위원은 의회운영전문위원과 각 상임위 전문위원이 있고, 예산결산특별전문위원을 두고 있는 경우가 다수이다.⁵³⁾

51) 예컨대, 서울특별시의회 입법·법률고문 운영조례는 집행기관이 아닌 서울특별시의회에 입법 및 법률해석 등과 관련한 법전문가를 고문으로 위촉하여 자문을 구할 수 있도록 한 것으로서 이 문제에 관한 대표적인 모범사례로 소개할 수 있다.

52) 이는 2020년 7월 현재의 통계이며, 2021년 5월 현재는 2,045명이며, 아래 [표-3]에서 내용을 확인할 수 있음.

53) 오문완·배미란·윤경일, 앞의 보고서, 19면.

[표-2] 광역지방자치단체의회 의정지원 조직 현황

(단위 : 명)

구분	행정지원(팀수)	입법정책(팀수)	전문위원
강원	의정(4), 의사(2), 홍보(2)	입법정책(2)	7개
경기	총무(5), 언론홍보(4), 의사(3), 도민권익(4)	의정기획(3), 입법정책(3), 예산정책(2)	13개
경남	총무(4), 의사(2),	입법(3)	8개
경북	총무(3), 의사(3)	입법정책(6)	8개
광주	의정(3), 홍보소통(2)	입법정책(2)	6개
대구	의정(2), 홍보(2)	입법(1)	7개
대전	총무(2), 의사(3)	입법정책실(2)	6개
부산	총무(2), 의사(2), 홍보(3)	입법정책(3)	7개
서울	언론홍보(3), 의정(4), 의사(4), 시민권익(2)	입법(4), 예산정책(3), 교육협력	11개
세종	의정(3)	의사입법(2)	4개
울산	의정(4)	입법정책(2)	6개
인천	총무(5), 의사(3)	입법정책(4)	7개
전남	총무(3), 의사(3)	정책(3)	8개
전북	총무(3), 의사(2)	입법정책(2)	7개
제주	총무(2), 의사(2), 공보(2)	입법정책(3)	8개
충남	총무(3), 홍보(2), 의사(2)	입법정책(2), 예산정책(2)	7개
충북	총무(3), 의사(2)	입법정책(3)	6개

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5. 19면.

나. 지방의회 의정지원 인력 분석

지방의회 의정지원 인력을 분석하기 위해서는 대규모의회인 서울과 경기, 광역시의회 중 규모가 큰 부산, 대구, 인천, 그리고 광역시의회중 소규모인 광주, 대전, 울산을 중심으로 비교하고자 한다.⁵⁴⁾

54) 아래의 지방의회 예산에 대한 현황도 이 틀로 확인한다.

1) 입법정책 및 전문위원실 조직 분석

지방의회 의정지원을 위한 조직은 입법정책 부서와 전문위원실이다. 광역지방자치단체의회의 입법정책조직은 해당의회의 규모에 따라 달라지나, 서울과 경기의 경우 3개 담당관실로 조직되고 있다. 상임위 수보다 전문위원실 수가 1개씩 많은 것은 예산결산특별전문위원실을 두고 있기 때문인데, 특이하게 부산은 운영전문위원 아래에 2명의 특별 전문위원을 두고 있다.

[표-3] 주요 광역지방자치단체의회 입법정책조직 및 전문위원실 조직 비교
(단위 : 개, 명)

구분	입법정책 조직	담당	인원	입법정책 인력		전문위원실	전문위원실 인력	
				총 인원	담당별 인력		총 인원	상임위 담당 인력
서울	입법담당관	입법정책, 지원, 권, 의정자료	25	43	5.37	11	198	19.8
	예산정책 담당관	예산분석, 사업평가	15					
	교육협력실		3					
경기	의정기획 담당관	대외협력, 기획, 정책	25	63	7.87	13	112	9.3
	입법정책 담당관	입법정책, 운영, 권, 자치분권	17					
	예산정책 담당관	예산정책, 예산분석	21					
부산	입법정책 담당관	입법지원, 연구, 정책, 예산분석	24	24	8	7	58	8.2
대구	입법담당관	입법정책	12	12	12	7	40	6.6
인천	입법정책 담당관	입법정책, 지원, 법제지원	15	15	5	7	69	11.5
광주	입법정책 담당관	입법, 정책	11	11	5.5	6	37	7.4
대전	입법정책실	입법정책1, 입법정책2	17	17	8.5	6	33	6.6
울산	입법정책 담당관	입법정책1, 입법정책2	9	9	4.5	6	28	5.6

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 111~113면.

광역의회의 입법정책인력은 각 담당별로 4.5명~8명까지이고⁵⁵⁾ 상임위원회 당 전문위원실의 인력은 5.6명~11.5명이⁵⁶⁾ 있다.

2) 지방의회 공무원 정원과 집행부공무원 비교

지방의회 공무원과 집행부 공무원의 비율은 집행기관 전체와는 2%가 되지 않는 비율을 보이고 있고, 집행기관 본청만의 인원과의 비교에서도 4~7% 규모의 인력 규모를 보이고 있다.

[표-4] 주요 광역지방자치단체의회 공무원 정원과 집행부 공무원 비교⁵⁷⁾

(단위 : 명, %)

구분	총계	집행부공무원	본청	외청	의회공무원	집행부 대비 의회 비율	본청 대비 의회 비율
서울	18,709	18,364	4,742	13,622	345	1.8	7.2
경기	15,520	15,252	3,834	11,418	278	1.8	7.2
부산	8,323	8,198	2,740	5,458	125	1.5	4.5
대구	6,237	6,145	1,985	4,160	92	1.4	4.6
인천	7,224	7,119	2,369	4,750	105	1.4	4.4
광주	4,108	4,037	1,534	2,503	71	1.7	4.6
대전	4,115	4,029	1,538	2,491	86	2.1	5.5
울산	3,295	3,231	1,348	1,883	64	1.9	4.7

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 115면.

지방의회의 의정지원인력이 집행기관인력 대비 4~7%이기에 적다라는 것만을 지적하는 것은 아니고, 이 인력으로 지역의 현안을 분석하고 해당지역의 미래를 설계할 정책개발을 해나가야 한다는 점에서 적은 면이 있다고 본다. 다행이도 정책지원관이 증원되면 이러한 정책개발이 더욱 강화될 것으로 본다.

3) 지방의회 공무원직종 분석

55) 대구시의회의 입법정책 담당별 인력 12명은 1개 담당이므로 제외한다.

56) 서울시의회의 전문위원실 인력은 19.8명으로 정책지원인력이 포함된 수로 제외한다.

57) 2021년 5월 현재, 각 지방자치단체별 정원표에서 추출함.

지방의회 사무처의 공무원 수는 의원 당 공무원 비율이 3%대를 이루고 있다. 이 표에서는 아직 정책지원관의 수가 포함되지 않은 상황이므로, 2023년 기준으로 보면 최소한 각 의회마다 의원수의 1/2의 인력이 추가되어야 한다.

[표-5] 주요 광역지방자치단체 의회사무처 직종별 공무원 비교(2017:2021)⁵⁸⁾

(단위: 명)

구분	의원수	공무원 직종	2017	2021	증감	2021 합계	의원당 공무원
서울	110	일반/별정직	267/11	245/9	-22/-2	393	3.5
		일반/시간임기제	132	87/52	7		
경기	142	일반/별정직	187/-	230/6	43/6	370	2.6
		일반/시간임기제	48	62/72	86		
부산	47	일반/별정직	96/-	105/-	9/-	134	2.8
		일반/시간임기제	26	17/12	3		
대구	30	일반/별정직	75/-	88/-	13/-	104	3.4
		일반/시간임기제	11	12/4	5		
인천	37	일반/별정직	100/-	103/-	3/-	126	3.4
		일반/시간임기제	5	2/21	19		
광주	23	일반/별정직	56/-	58/2	2/2	88	3.8
		일반/시간임기제	27	11/17	1		
대전	22	일반/별정직	67/-	74/-	7/-	85	3.8
		일반/시간임기제	13	11/-	-2		
울산	22	일반/별정직	62/-	57/1	-5/1	67	3.0
		일반/시간임기제	2	8/1	7		

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 121면.

그리고 의회 인사권 독립이 되었다고는 하나, 일반직이 집행부에서 넘어와 의회 사무처에 근무하고 있는 상황이므로 임기제를 더 충원하여 인사권 독립의 의미를 강화하거나, 의회직렬을 통해 신규직원을 충원하는 등의 방안을 찾아야한다.

58) 위 [표-5]의 2017년 임기제공무원의 인원과 2021년 증감된 임기제공무원의 인원은 일반과 시간제를 구분하지 않은 것임.

다. 지방의회 예산 현황 분석

지방의회 예산은 앞서의 지방의회 현황에서 보았듯이 의회경비로 묶여 있는 형편으로 쉽게 예산을 증액할 수 없도록 되어 있으나, 아래 사업경비 예산의 비율에서 보듯이 지방의회의 합리적 의지로 사업예산을 확대하고 있다.

1) 지방의회 예산 분석

지방의회의 예산은 인력규모뿐만 아니라 지역의 재정집행을 집행기관이 한다는 점에서도 집행기관 예산의 0.1~0.3%정도로 예산비교는 무의미 할 수도 있으나, 의회예산이 확대되어 의정활동과 정책개발의 강화를 이룬다면 예산의 효용성면에서 필요한 분석이다.

[표-6] 2021년도 주요 광역지방자치단체의회 전체 예산 비교

(단위: 백만원)

구분	2021 본예산 일반회계	의회 예산	의회예산 비율(%)	비고
서울	27,725,766	37,409	0.13	
경기	25,017,225	75,397	0.30	
부산	10,341,850	16,581	0.16	
대구	7,357,200	12,319	0.16	
인천	8,586,378	16,167	0.18	
광주	4,940,084	9,822	0.19	
대전	4,714,970	10,520	0.22	
울산	3,265,264	8,393	0.25	

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 118면.

2) 지방의회 사업경비 예산 분석

지방의회 예산에서 사업경비의 비율을 살펴보면, 의회총예산이 클수록 사업경비의 비율 또한 높아지는 것을 볼 수 있는데, 이는 인력 등 행정운영경비가 고정비이기예 이외의 사업경비가 늘어나는 예산운용을 통해 여러 다양한 사업을 추진하고 있는 것으로 보인다.

[표-7] 2020년도 주요 광역지방자치단체의회 사업경비 예산 비교⁵⁹⁾

(단위: 백만원)

구분	2020 의회예산	사업경비 예산	사업경비예산 비율(%)	비고
서울	27,485	15,216	55.3	
경기	56,939	18,571	32.6	
부산	17,063	3,291	19.2	
대구	11,810	2,310	19.5	
인천	16,347	3,970	24.2	
광주	9,487	1,484	15.6	
대전	10,848	2,107	19.4	
울산	7,942	1,313	16.5	

※ 출처 : 오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.5, 120면.

사업경비 예산비율은 15.6%~55.3%로 다양하나, 사업경비 예산의 확대방향이 곧 의회 의정강화를 가져올 수 있다고 본다.

3. 지방의회의 의정 강화방안 현황

가. 지방발전에 기여한 지방의회 역할

지방자치를 실시하는 중요한 목적 중의 하나는 지역의 민주주의를 정착하고 활성화 하는 것이다. 지방자치는 민주주의를 교육하는 장이라는 것이 오랜 전통적 지혜임은 의문의 여지가 없다. 이런 관점에서 볼 때 지방의회는 지역의 민주주의를 크게 신장 하였다. 지방의회는 우선적으로 지역의 사정에 적합한 조례의 제·개정과 예산의 심의 및 결산심사, 그리고 행정사무감사 및 조사 등의 기능을 통하여 지역의 민주주의를 신장하는 데 기여하였다. 지방의회의 출현은 지방행정의 효율성 제고에도 크게 기여한 것으로 평가된다. 지방의원들의 활발한 연구에 기초한 의정활동으로 집행부의 독선과 독주가 방지되고, 예산의 낭비적 요인이 크게 개선되었다. 그리고 지방의원들은

59) 앞서 일반회계와 의회계산 비교분석에서 2021년 서울, 경기의 대규모 예산증가가 있었기에 2020년도를 기준으로 비교분석함.

지역주민들이 가장 쉽게 접근할 수 있는 지방자치단체의 창구이다. 지방의원들은 지역주민의 지근거리에서 지역주민에게 애로사항이 발생하면 이에 대한 상담을 들어주고 진정을 접수한다. 주민과 지방자치단체와의 갈등이 지방의회를 통하여 해결되기도 한다.

지방의회에 대하여 규정되어 있는 중앙정부나 국가 법령에 의한 제한과 규제를 축소하고, 자율적으로 지방의회를 조직하고 운용할 수 있도록 지방의회 및 지방의원들에게 더 많은 자율권을 부여하여야 한다. 지방의회는 지방의원의 선출에 있어서도 직무와 관련되는 특별한 자격요건 등을 요구하지 않고 주민들 중에서 선출되기 때문에, 지방의원들이 의정활동에 필요한 전문적인 지식과 기술을 갖춘다는 것도 어려운 현실이다. 「지방분권촉진에 관한 특별법」도 제13조⁶⁰⁾에서 지방의회의 활성화를 위하여 자치입법권의 강화, 지방의회의 심의·의결권의 확대, 지방의회 의원의 전문성 제고 및 지방의회 의장의 의회 소속공무원 인사에 관한 독립적 권한의 강화 등을 강구하도록 규정하고 있다.

이하에서는 앞서 살펴본 지방자치발전 종합계획, 지속가능한 발전을 위한 중점과제, 자치분권 종합계획의 지방의회와 관련한 내용에 대해서 살펴본다.

나. 지방자치발전위원회의 지방자치발전 종합계획상 지방의회 발전안

1991년 지방의회 부활, 1995년 지방자치단체장 선출로부터 지방자치제가 본격적으로 전개된 이후 법률들이 다수 제정되었다. 1999년 1월 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」이 제정된 후 2004년 「지방분권특별법」제정, 2010년 10월에 「지방행정체제개편에관한특별법」이 제정되었고, 2013년 5월 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되어 9월에는 ‘지방자치발전위원회’가 출범(대통령 소속)하였다.

지방자치발전위원회는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제5조⁶¹⁾에 따라 특별법 및 박근혜 정부 국정과제 관련 20개 과제를 내용으로 하는 ‘지방자치발전 종합계획’을 수립하였고, 또한, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제6조⁶²⁾에 따라 ‘지방자치발전 종합계획’ 20개 과제의 구체적인 실행을 위한 2015년도 위원회 및 부처별 소관과제 추진계획인 ‘2015년 지방자치발전 시행계획’을 수립하였다.⁶³⁾

위 지방자치발전종합계획에서 비전은 ‘성숙한 지방자치, 행복한 지역주민’, 목표는 ‘주민편익 증진, 행정효율 제고, 지방경쟁력 강화’이며, 4개 부문으로 나뉜 ‘20개 정

60) 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조이다.

61) 제5조(지방자치발전 종합계획의 수립) ① 제44조에 따른 지방자치발전위원회는 지방분권 및 지방행정체제개편을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지방자치발전 종합계획을 수립하여야 한다.

62) 제6조(연도별 시행계획의 수립·시행) 위원회는 제5조에 따른 지방자치발전 종합계획을 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 매년 지방자치발전 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

63) 2018년 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 개정되면서 지방자치발전위원회는 자치분권위원회로, 제5조의 지방자치발전 종합계획은 자치분권 종합계획으로 변경되었다.

책과제'는 다음과 같이 설정되었다.

첫째, 강력한 지방분권 기초 확립과 실천에 ① 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, ② 중앙권한 및 사무의 지방이양, ③ 특별지방행정기관 정비, ④ 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립, 둘째, 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화에 ① 지방재정 확충 및 건전성 강화, ② 지방선거제도 개선, ③ 지방의회 활성화 및 책임성 제고, ④ 지방자치단체 평가제도 개선, ⑤ 지방자치단체 간 행정협력체제 정립, 셋째, 주민중심 생활자치·근린자치 실현에 ① 자치경찰제도 도입, ② 교육 자치와 지방자치 연계·통합 노력, ③ 읍·면·동 주민자치회 도입, ④ 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, ⑤ 주민직접참여제도 강화, ⑥ 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합, 넷째, 미래지향적 지방행정체제 구축에 ① 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, ② 대도시 특례제도 개선, ③ 지방자치단체 기관구성 형태 다양화, ④ 도의 지위 및 기능 재정립, ⑤ 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴이다.

그러나 거창한 출발과는 달리 지역적, 정치적 문제 등으로 아직 각 과제들의 실천이 담보되지 않고 있어 계획상으로만 머물고 있다.⁶⁴⁾ 지방분권은 꼭 지방자치법의 개정을 통해서만 이루어지는 것은 아니다. 물론, 지방자치법 개정도 필요하지만, 그와 관련된 연관 법의 개정을 통해서도 지방분권은 크게 강화할 수 있다. 그것의 전형적인 사례는 자치경찰제의 시행이다. 자치경찰제는 경찰법의 개정을 통해 2021년 7월 1일부터 전면적으로 시행되었다. 이는 중앙의 경찰 사무를 지방에 배분하는 것으로 사실상 광역자치단체의 자치행정권 강화라 할 수 있다. 그동안 경찰 분야의 “생활 안전, 지역 경비, 지역 교통, 방법·순찰, 사회적 약자 보호, 기초질서 위반 단속, 교통관리, 지역행사 경비” 등의 업무를 자치경찰에게 배분하여 이들이 담당하도록 하였다. 이를 위해 각 광역자치단체는 자치경찰위원회를 두고 이 자치경찰 분야의 업무를 지방자치단체 중심으로 수행할 것을 계획하고 있다. 현재는 자치경찰제 시행 초기이기 때문에 자치경찰이 국가직이지만, 최종적으로 자치경찰은 지방직으로 전환할 것을 계획하고 있다. 이런 관점에서 자치경찰제의 시행은 시작 그 자체만으로도 지방분권의 강화의 상당한 성과로 평가할 수 있다.⁶⁵⁾

지방자치발전위원회의 ‘지방자치발전 종합계획’에 있어 20개 과제 중에서 지방의회와 직접관련이 있는 과제는 “지방의회 활성화 및 책임성 제고”이다. 그런데 내용을 구체적으로 확인해보면 “지방선거제도 개선”과 “특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편”도 포함이 된다 하겠다.

아래에서 각 과제 별 내용을 살펴본다.

1) 지방의회 활성화 및 책임성 제고

이의 추진근거는「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제14조⁶⁶⁾로 “국가

64) 다만, 자치경찰제는 2021년 7월부터 시행되어 만 2년째를 맞이하고 있으나, 그 제도의 조직, 시행, 효과에 대한 의문이 들며, 이에 대한 검토는 다른 연구에서 진행될 것으로 본다.

65) 박기묵, 앞의 글, 20~21면.

및 지방자치단체는 자치입법권, 지방의회 권한, 지방의회의원 전문성, 의회의장의 인사 독립권 강화방안 마련”한다는 내용이다.

개편방안의 기본방향은 의회 권한 강화와 의원 전문성 제고를 통한 지방의회 활성화 도모, 지방의회의 권한 강화에 따른 책임성 제고방안 마련이다.

가) 지방의회 권한 강화

첫째, ‘자치입법권 확대’로, ‘법령을 위반하지 않는 범위’ 내로 조례 제정범위를 확대하고, 법령에서 조례 위임사항을 다시 대통령령, 부령으로 규정하는 사례를 방지한다.

둘째, ‘지방의회 인사 독립권 강화’로, 지방의회 의장에게 의회소속 공무원⁶⁷⁾의 인사권을 부여하고,⁶⁸⁾ 전문위원을 임기제공무원으로 단계적 전환하며, 장기적으로 지방의회에 의회직렬 신설을 추진한다.

셋째, ‘행정사무감사 결과에 대한 후속 조치권 신설’로, 처리결과 보고를 받은 후 필요한 조치(징계 요구권 등)를 취할 수 있는 권한을 부여한다.

나) 지방의원 전문성 제고

첫째, ‘지방의원 입법지원 강화’로, 광역의회에 입법정책실을 확대·설치하여 분야별 전문가를 채용, 또는 전문가 활용경비를 의원에게 지원할 수 있는 입법정책연구비를 신설하고, 기초의회에 총 정원 내 전문위원(임기제 공무원)을 1~2명 증원한다.⁶⁹⁾

둘째, ‘지방의원 교육훈련 전담기관 설립’하는데, 민법에 의한 재단법인이나 행정자치부 산하 공법인으로 전담기관을 설립하거나 위탁 교육을 실시한다.

다) 지방의회 책임성 제고

첫째, ‘지방의원 겸직제한 대상 확대’로 지자체 출자·출연 또는 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체의 대표, 임원, 상근직원 및 위원 추가하여, 공공기관 및 지방공사·공단, 농업협동조합 등 임직원, 정당 당원이 될 수 없는 교원, 국회의원, 국가지방공무원 등이 현행 겸직 제한 대상이다.

둘째, 전원위원회제도 도입과 지방의회의원 선서규정을 신설한다.

2) 지방선거제도 개선

66) 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조이다.

67) 단, 의회사무처장(국과장)은 현행 유지(의장 추천에 따라 단체장 임명)한다고 하였었다.

68) 2020년 지방자치법 전부개정에서 인사권이 독립되었다.

69) 앞의 의회사무직원, 의원경비에서 살폈듯이 입법정책인력을 충원하고 있으며, 의원역량개발비가 예산지침에 따라 편성되고 있다. 아울러 2020년 지방자치법 전부개정에서 정책지원인력에 대한 조항을 신설해 올해까지 정책지원관이란 명칭으로 의원정수의 1/2까지 채용하고 있다.

추진근거는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조⁷⁰⁾로 “지방자치 단체의 장과 지방의회의원 선출방법 개선, 선거구의 합리적 조정, 선거공영제 확대 등 지방선거제도의 개선방안 마련”한다는 내용이다.

개편방안의 기본방향은 ‘불합리한 선거제도 개선 및 선거 투명성 강화’이다.

가) 기초단체장·기초의원 선출방법 개선

현재 제도에 따른 기초단체장 및 기초의원 선거의 정당공천제를 폐지하고,⁷¹⁾ 이에 따른 보완방안으로 여성의원 선출비율 확대, 정당표방 허용, 기표방식 개선, 광역의회 비례대표 비율 단계적 확대를 추진한다.

나) 기초의원 지역구 단위 의원정수 조정

기초의원 지역구 단위에서 선출할 의원정수를 현행 2~4인으로 유지하되, 3~4인 선출 지역구가 확대되도록 노력한다.⁷²⁾

3) 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편

추진근거는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제20조로 “특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련”한다는 것이다.

가) 특별시 자치구

구청장 직선제는 유지하고 구의회는 구성하지 않고, 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리하며, 독자적 과세권은 미부여하고, 기존 자치구제는 시제로 전환하되, 일정 수준의 구청장 재량재원을 보장한다.

나) 광역시 자치구·군

1순위는 ‘행정구·군화’로 구청장·군수는 시장이 시의회의 인사청문회를 거쳐 임명하고 구·군 의회는 구성하지 않고, 군의 혜택은 종전대로 유지하는 방안과, 2순위로 특별시 개편안과 동일한 방안을 적용한다.⁷³⁾

70) 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조이다.

71) 정당공천제의 폐지는 지역의 선거운동을 도와줄 지방의원이 있어야 하는 국회의원들에 의해 공직선거법이 개정되지 않고 있다.

72) 3~4인 선출 선거구 확대는 거대양당구도에 의해 2인 선거구로 개편되는 경우가 많아지고 있다.

이러한 구·군의 조합도 살펴볼만한 방안이다. 광역시의회도 각 구·군에 지역위원회를 두어 운영하도록 하고 있는데, 제주도의 자치제도처럼 이런 큰 틀에서의 변화를 전국적으로 도입하여 행정구역 개편에 도입할 필요도 있다고 본다.

개편방안의 기본방향은 ‘특별·광역시 구·군 의회를 미구성하여 행정구·군으로 개편’하는 것으로, 특별시의 구와 광역시의 구는 차별적 개편방안 적용(수도의 특수성 등 고려)하고, 광역시의 군은 구와 동일한 지위 부여(개편에 따른 불이익 방지)한다는 것이다.

다. 생활자치의 지속가능한 발전을 위한 중점과제

위에서 살펴본 지방자치발전위원회의 지방자치발전 종합계획이 지지부진한 추진을 보이자 행정자치부는 2016년 10월 27일 제4회 지방자치의 날을 맞아 ‘주민이 행복한 생활자치의 지속가능한 발전을 위한 중점과제’를 발표하였다.

중점과제의 구체적 내용을 각 자치요소별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치의 주인이 되는 주민에 ① 주민참여 확대 및 자발적 공동체 활성화 지원, ② 수요자 맞춤형 주민 서비스 개선, ③ 사회통합 촉진을 위한 제도 혁신, 둘째, 자율과 책임이 조화되는 지방자치단체에 ① 현장 중심의 기능 재 배분 및 읍면동 서비스 혁신, ② 행정환경 변화에 대응하는 조직관리 및 책임성 확보, ③ 주민편의·현장 중심의 규제개혁, 셋째, 주민에게 신뢰받는 지방의회에 ① 지방의회 의정역량 강화, ② 지방의회의 책임성 강화, ③ 지방의회의원 권익 신장, 넷째, 주민이 만족하는 지방 공무원에 ① 전문성 강화 및 성과 중심 보상체계 확립, ② 지자체 중심으로 공공부문 저출산 극복 선도, 다섯째, 효율적이고 건전한 지방재정에 ① 지방재정 건전화 및 세입기반 확충, ② 지방공공기관 혁신, 여섯째, 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 중앙-지방 상생협력에 ① 중앙-지방 소통·협력으로 국정운영 통합성 제고, ② 지자체간 상생·협력 강화이다.

중점과제 중 지방의회에 관한 과제의 내용은 ‘주민에게 신뢰받는 지방의회’이며, 그 세부과제는 첫째, 지방의회 의정역량 강화로 조례 입안, 비용추계서 작성 및 예산안 검토 등을 지원하기 위해 각 시·도 의회에 “(가칭)지방예산정책센터”를 설치할 계획이고, 지방의회 연수전문기구를 신설하고, 의정수요 등을 고려하여 군⁷⁴⁾ 지역에도 의회 사무국을 둘 수 있게 개선한다.

둘째, 지방의회의 책임성 강화로, 지방의회에 “윤리특별위원회” 설치를 의무화하고, 구속된 지방의원에 대하여는 의정활동비 등의 지급을 제한하기로 한다.⁷⁵⁾

셋째, 지방의회의원 권익 신장으로, 폐회 중 지방의원의 공무상 상해·사망에 대해서

73) 이 개편안의 자세한 내용은 지방자치발전위원회 홈페이지, 지방자치발전종합계획 전문을 참조.

http://clad.go.kr/section/board/bbs_view.html?PID=report&seq=3926.

지방자치발전위원회는 2018년 3월 20일 자치분권위원회로 변경되었고, 2022년 국가균형발전위원회가 설립되었으나, 지방시대위원회로 통합예정이다.

74) 지방의원 정수가 10명 이상이면, 실·국이 설치된 군은 의회사무국으로 개편되었다.

75) 2022년 지방자치법 전부개정으로 정리가 되었다.

도 보상금을 지급하고, 예비단가를 현실화할 방침이다.⁷⁶⁾

행정자치부⁷⁷⁾는 발전과제에 대한 세부 추진방안을 마련하여, 2016년도 하반기 중 법령 개정 등 후속 절차를 이행해 나갈 계획으로, 발표 다음날인 10월 28일 발 빠르게 관련법령 개정안의 입법예고를 하였다.

라. 자치분권 종합계획

지방자치발전위원회를 자치분권위원회로 위원회 명칭을 변경하고(2018. 1. 23.) 「자치분권특별법」 개정안이 2018년 3월 20일 시행되었다. 자치분권위원회에서는 ‘자치분권 종합계획’을 심의하여 대통령 주재 국무회의(2018. 9. 11.) 의결로 최종 확정하여 수립된 자치분권 종합계획은 6대 추진전략과 33개 과제로 되어있다.

추진전략 I. 주민주권 구현의 과제는 주민참여권의 보장, 숙의 기반의 주민참여 방식 도입, 주민자치회 대표성 제고 및 활성화, 조례 제·개정의 주민직접발안제도 도입, 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적인 완화, 주민투표 청구대상 확대, 주민참여 예산제도 확대이다.

추진전략 II. 중앙권한의 획기적인 지방이양은 중앙-자치단체 간 사무 재 배분, 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양, 자치분권 법령 사전협의제 도입, 특별지방행정기관 정비, 대도시특례 확대, 광역단위 자치경찰제 도입, 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화이다.

추진전략 III. 재정분권의 강력한 추진은 국세·지방세 구조개선, 지방세입 확충 기반 강화, 고향사랑 기부제 도입, 국고보조사업 개편, 지방교부세 형평 기능 강화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편이다.

추진전략 IV. 중앙-지방 및 자치단체간의 협력 강화는 중앙-지방 협력기구 설치·운영, 자치단체 간 협력 활성화 지원, 제주·세종형 자치분권 모델 구현이다.

추진전략 V. 자치단체의 자율성과 책임성 확대는 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개, 자치 조직권 강화 및 책임성 확보, 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보, 지방공무원 전문성 강화, 지방재정 운영의 자율성 제고, 지방재정정보 공개 및 접근성 확대, 자치분권형 평가체계 구축, 자치단체 형태 다양화이다.

추진전략 VI. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선은 지방행정체제 개편방안 모색, 지방선거제도 개선방안 모색이다.

이 전략 및 과제가 지방의회와 관련 있는 전략 및 과제로 그 내용을 살펴보면,

인구규모, 재정상황 등 지역별 여건에 따라 자치단체 기관구성 형태를 다양하게 운영하려는 수요가 증가하고 있고, 주민의 기관구성 선택권 보장으로 풀뿌리 민주주의 가치 실현을 위해 자치단체 형태를 다양화할 필요가 있다. 따라서 정부는 주민투표 등 주민의사에 따라 자치단체 기관구성 형태를 선택하는 제도를 마련할 계획이다. 첫

76) 이 부분은 현재 예산편성지침 등을 통해 현실화 되었다.

77) 이하에서 행정자치부, 행정안전부 등 부서명을 여러 가지로 쓰고 있으나 당시의 부서명을 쓰는 것이 해당 문서의 기록에 부합한다고 본다.

째, 인구와 재정 등 다양한 자치단체 유형을 고려해 기관구성 표준모델(안)을 마련한다. 정부의 예시 모델을 보면 ①(단체장-의회형) 감사·인사위원회 등 독립적 행정위원회 설치, 직선 단체장이 의회 동의를 받아 부단체장·행정위원장 임명 ②(의회-행정관리자형) 지방의회 의장이 단체장 겸임, 의회에서 행정 관리자 선임 ③(위원회형) 주민이 직선한 위원회가 집행기관과 의결기관의 역할 동시 수행이다. 정부가 제시한 지방자치법, 개별법, 자치법규 등 법제화 방안 마련을 보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치법에는 근거만 규정하고, 유형별 ‘장’ 구성, 의회 권한, 단체장 선임, 행정 관리자 임명 등 구체사항은 ‘별도로 법률을 제정’한다. 둘째, 기관구성 형태에 따른 운영 세부사항은 ‘조례에 위임’한다. 추진은 인구 감소 등 다양한 요소를 고려해 희망지역을 우선 실시한다.⁷⁸⁾

이러한 자치분권 종합계획도 2022년이 되어서야 지방자치법 전부개정으로 어느 정도 법제화 되었다.

이절에서는 지방의회의 현황을 살피면서 지방의회 의정 기반에 관한 분석과 함께 지방자치발전 종합계획, 지속가능한 발전을 위한 중점과제, 자치분권 종합계획의 지방의회와 관련한 내용에 대해서 살펴보았다.

제3절에서는 외국의 지방의회 현황에 대해 살펴본다.

78) 한치흠, “[자치분권 종합계획] 주민주권 구현 위해 주민자치회 대표성 제고 및 활성화”, 「월간 주민자치」 제87호, 한국주민자치학회, 2019.1, 65면.

제3절 외국의 지방의회 현황

우리나라 지방의회와 다른 나라의 지방의회를 비교해 살펴보기 위해서, 우리나라 지방자치제도와 가장 가까운 법체계를 갖고 있는 일본을 먼저 살펴보고, 분권국가를 헌법에서 천명하고 있는 프랑스, 그리고 연방제 국가인 독일과 미국을 살펴보도록 한다.

1. 일본 지방의회의 현황

이절에서는 지방의회에 관한 일본의 헌법규정과 우리나라 헌법규정을 비교하고, 일본 지방자치법상의 지방의회를 중심으로 비교분석하고자 한다.

가. 일본 헌법의 지방의회

일본의 지방자치는 전후 미국에 의해 평화헌법이 제정되고 1947년 지방자치법이 공포되면서 현대적인 지방자치제도를 마련하게 되었다. 일본 헌법은 ‘지방자치’의 1장을 마련해, 4개조의 지방자치에 관한 원칙적 규정을 두고 있지만, 헌법의 취지에 근거해, 한층 더 지방 행정의 민주화와 지방 분권의 철저를 시행할 필요가 있었기 때문에, 지방자치법을 제정해, 1947년 5월 3일에 일본국 헌법과 동시에 시행하게 되었고 한다.⁷⁹⁾

일본의 지방자치단체는 의원내각제를 채택하고 있는 일본의 정부 형태와는 달리 의회와 집행부가 대립하는 기관분리형제도를 운영하고 있으며, 그 구조는 한국의 광역자치단체에 해당되는 도·도·부·현과 기초자치단체에 해당되는 시·정·촌으로 구성되어 있다.⁸⁰⁾ 각 지방자치단체에 지방의회가 있는 구조이다. 아래는 일본 헌법 제8장 지방자치의 내용이다.

‘일본국 헌법’은 제8장 지방자치에서 “제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 취지에 따라 법률로 정한다.”, “제93조제1항 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 의사기관으로서 의회를 설치한다. 제2항 지방공공단체의 장, 의회 의원 및 법률이 정하는 그 밖의 공무원은 지방공공단체의 주민이 직접 선거로 선출한다.”, “제94조 지방공공단체는 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행할 권한을 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.”, “제95조 국회는 법

79) 衆議院憲法審査会事務局, “「国と地方の在り方(地方自治等)」に関する資料”, 「衆憲資」第93号, 2017. 35頁.

80) 보통지방자치단체는 광역자치단체인 도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)과 기초자치단체인 시(市)·정(町)·촌(村)의 2계층 구조로 구분된다. 동경도에는 광역지방자치단체로서의 동경도와 기초지방자치단체로서 특별구, 시·정·촌이 병존하고 있다. 기초자치단체인 시·정·촌은 대도시 특례제도에 의한 지정도시(50만 이상), 중핵시(20만 이상), 특례시(20만 이상) 등과 일반시, 정, 촌 등으로 구분되며, 정령지정도시가 포함된 부현의 경우 광역지방자치단체로서 부현, 기초지방자치단체로서 시·정·촌, 행정단위로서 행정구 등 3계층제가 존재하고 있다.

률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민 투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 특정 지방공공단체에만 적용되는 특별법을 제정하지 못한다.”라고 규정되어 있다.

일본헌법의 지방자치 규정은 제8장 지방자치에 제92조에서 제95조까지 기본적인 사항을 정하고 있다. 일본 헌법 제92조는 지방공공단체의 조직과 운영에 대한 것을 지방자치의 본지(本旨)에 따라 법률로 정하도록 하고 있어, 이 부분이 우리 헌법에는 없는 부분이다. 제92조는 지방자치의 기본원칙을 밝힌 제8장 지방자치의 총칙적 규정으로 있다. 제92조의 ‘지방자치의 본지(本旨)’의 의미에 대해, 헌법은 구체적으로 그 내용을 규정되어 있지 않지만, 일반적으로는 주민자치와 단체자치의 두 가지 원칙으로 구성되고 있는 것으로 여겨진다.⁸¹⁾ 그리고 제92조 상의 ‘지방자치의 본지’에 대하여 주민자치와 단체자치는 물론 ‘국가와 지방의 적절한 역할분담’을 포함한다거나,⁸²⁾ 시·정·촌 우선의 사무배분원칙, 지방의 자율재원의 보장, 지자체의 조직, 사무를 정하는 자치헌장을 스스로 제정하고 지자체를 구성하는 권능이 포함되는 것으로 넓게 해석하는 경우도 있다.⁸³⁾

제93조는 의사기관으로 의회를 설치하고, 지방공공단체의 장, 의회의원 등을 주민이 직접선출하게 하고 있다. 제93조는 우리헌법 제118조와 유사하다. 지방공공단체에는 주민이 직접 선출한 의원으로 구성된 의회가 있다. 국회가 국권의 최고기관인 것과 달리 지방공공단체의 의회는 주민의 대표기관, 의결기관인 점에서 국회와 같은 성질을 가지지만, 집행기관과의 관계에서는 독립대등의 관계에 서서 자치권의 최고기관인 지위에 있는 것은 아니라고 여겨지고 있다. 그리고 지방자치법 94조에서는, 정·촌은 조례로 의회를 두지 않고, 선거권을 가지는 사람의 총회(정·촌 총회)를 마련할 수 있는 것으로 여겨지고 있지만, 정·촌 총회는 의회보다 민주적이기 때문에 헌법 제93조에는 반하지 아니한다고 여겨진다.⁸⁴⁾

제94조는 재산관리, 사무처리, 행정집행권과 조례제정권에 대해 규정하는데, 이 또한 우리헌법 제117조제1항과 내용이 동일하다. 제94조는 지방자치의 본지 중 단체자치의 원리에 근거하여 지방공공단체의 권능으로서 행정적 권능과 입법적 권능을 보장하고 있다. 행정적 권능으로는 재산의 관리, 사무의 처리, 행정의 집행이 입법적 권능으로는 조례의 제정이 이에 해당한다.⁸⁵⁾ 지방정부의 조례제정권이 헌법 94조에 의해 헌법상의 근거를 가지고 있는 것은 분명하다. 조례제정권은 일반법에 의하여 주어지는 것이 아니라 지방정부라는 존재를 보장한 헌법 자체가 그 통치의 수단으로 인정한

81) 구체적으로 지방자치의 본지, 즉 그 취지는 통상 중앙정부로부터 독립한 지방공공단체가 지방사무를 처리하는 것(단체자치)과 사무처리 결정과정에 주민이 참여해야 하는 것(주민자치)을 의미하는 것이라고 일컬어지며, 단체자치는 지방자치의 분권적 측면을, 주민자치는 지방자치의 민주주의적 측면을 각각 드러내는 이념이라 한다. 衆議院憲法審査会事務局, “「国と地方の在り方(地方自治等)」に関する資料”, 「衆憲資」第93号, 2017. 1頁.

82) 小早川光郎, 「地方分権改革—行政法の考察—」, 公法研究第62号, 2000. 170頁.

83) 宇賀 克也, 「地方自治法概説」第6版, 有斐閣, 2015, 8頁; 고인석, “지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안”, 「유럽헌법연구」 제28호, 2018, 515면 재인용.

84) 衆議院憲法審査会事務局, “「国と地方の在り方(地方自治等)」に関する資料”, 「衆憲資」第93号, 2017. 9頁.

85) 衆議院憲法審査会事務局, “「国と地方の在り方(地方自治等)」に関する資料”, 「衆憲資」第93号, 2017. 14頁.

것이다.⁸⁶⁾

제95조는 특정 공공단체의 특별법을 제정할 때 주민투표의 과반수 동의를 얻도록 하고 있어 우리 헌법과 다른 부분이다. 제95조가 정하는 특별법은 통상 지방자치특별법으로 불리고 있으며, 그 제정에 있어서는 통상의 법률과 달리 국회의 의결 외에 해당 법이 적용되는 지방공공단체의 주민의 과반수 의 동의가 필요하다고 규정하고 있다.⁸⁷⁾

일본헌법의 지방자치 조항에서 우리헌법과 다른 부분은 지방의원 등을 주민이 직접 선출하고,⁸⁸⁾ 법률의 제정 시에도 주민의 동의를 받게 하는⁸⁹⁾ 주민의 의사가 반영되는 지방자치를 구성하고 있다는 것이다.

나. 일본 지방자치법의 지방의회

1) 일본 지방자치법

일본의 지방자치법은 1947년 4월 17일 법률 제66호로 공포되고 같은 해 5월 3일 헌법과 동시에 시행되었다. 주된 내용은 중앙정부의 관리로 임명되었던 도·도·부·현 지사 그밖에 도·도·부·현의 관리는 지방공무원으로 하고 도·도·부·현을 시·정·촌과 같이 완전한 자치체로 하였으며, 내무대신의 일반적 감독권을 폐지함과 동시에 시·정·촌에 대한 강제예산 및 대집행제도를 폐지하는 등 개별적 감독사항을 정리했다. 의회에 조사권 의견진술권 등을 부여하여 권한을 강화하고 위원회제도를 두었다.⁹⁰⁾

2) 일본 지방자치법의 규정

현재 일본 지방자치법은 4편, 18개 장, 299개 조항으로 이루어져있다.⁹¹⁾

제1편 총칙, 제2편 보통지방공공단체를, 제3편 특별지방공공단체를, 제4편에 보칙을 두고 있다. 일본 지방자치법 개요를 살펴보면, ‘일본 지방자치법’은 제1편 총칙, 제2편 보통지방공공단체에 제1장 통칙, 제2장 주민, 제3장 조례 및 규칙, 제4장 선거, 제5장 직접청구, 제6장 의회, 제7장 집행기관, 제8장 급여 기타 급부, 제9장 재무, 제10장 공시설, 제11장 국가와 보통지방공공단체와의 관계 및 보통지방공공단체 상호간의 관계, 제12장 대도시 등에 관한 특례, 제13장 외부감사계약에 관한

86) 北村喜宣, “地方分権改革による条例制定権拡大の法構造”, 「都市住宅学」第70号, 2010. 7頁.

87) 衆議院憲法審査会事務局, “「国と地方の在り方(地方自治等)」に関する資料”, 「衆憲資」第93号, 2017. 28頁.

88) 일본헌법 제93조

89) 일본헌법 제95조

90) 최환용, “일본 지방자치법 연구의 연혁과 발전과정”, 「행정법학」 제18호, 한국행정법학회, 2020.3, 322면.

91) 세계법제정보센터, 세계법제정보, 법령정보, 동북아시아, 일본, 지방자치법,

<https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoListPage.do?A=A&searchType=all&searchText=%25EC%25A7%2580%25EB%25B0%25A9%25EC%259E%2590%25EC%25B9%2598%25EB%25B2%2595&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=1&searchNtnl=JP&pageIndex=1>.

감사, 제14장 보칙이 있고, 제3편 특별지방공공단체에는 제1장은 삭제되었고, 제2장 특별구, 제3장 지방공공단체의 조합, 제4장 재산구가 있고, 제4편 보칙으로 이루어져 있다.⁹²⁾

일본 지방자치법 제1조는 “이 법은 지방자치의 요지에 따라 지방공공단체의 구분과 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항의 대강을 정하고, 나라와 지방공공단체 간의 기본적 관계를 확립함으로써 지방공공단체에서 민주적으로 능률적인 행정 확보를 도모한다. 이와 함께 지방공공단체의 건전한 발달을 보장하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있고, 우리나라 지방자치법은 앞서 살펴보았듯이 “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치 행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.”라고 하여 일본헌법에서 규정되었던 ‘지방자치의 요지’와 우리 지방자치법의 전부개정에서 포함된 ‘주민의 지방자치 행정 참여에 관한 사항’을 빼면 거의 동일한 내용을 규정하고 있다.

제2편 보통지방공공단체에 실질적인 지방자치의 내용이 규정되어 있으며, 총 14장의 지방자치에 대한 규정이 있고, 이중 제6장이 지방의회에 대한 부분이다. 역시나 일본의 지방자치법과 우리나라의 지방자치법의 규정 형식과 내용이 비슷한 부분이 있다.⁹³⁾

3) 일본 지방자치법의 지방의회 규정

일본 지방자치법의 지방의회 규정은 제6장 의회에 11개절에 제89조~제138조의 49개 조항으로 규정되어있다.

제6장 의회에 제1절 조직, 제2절 권한, 제3절 소집 및 회기, 제4절 의장 및 부의장, 제5절 위원회, 제6절 회의, 제7절 청원, 제8절 의원의 사직 및 자격의 결정, 제9절 기율, 제10절 징벌, 제11절 의회의 사무국 및 사무국장, 서기장, 서기 기타 직원으로 이루어져 있다.

앞서 살펴보았듯이 우리나라 지방자치법 제5장인 지방의회는 12개절에 66개 조항으로 이루어져 있다. 굉장히 법규 구조가 비슷하다.

제5장 지방의회에 제1절 조직, 제2절 지방의회의원, 제3절 권한, 제4절 소집과 회기, 제5절 의장과 부의장, 제6절 위원회, 제7절 회의, 제8절 청원, 제9절 의원의 사

92) 여기에서 말하는 보통지방공공단체란, “일반적인 성격을 가지고 보편적으로 존재하는 지방공공단체로서 도·도·부·현과 시·정·촌의 2층 구조를 취하고 있으며, 시·정·촌은 기초적 지방공공단체이고, 도·도·부·현은 시·정·촌을 포괄하는 광역 지방공공단체로 이해”된다. 반면에 특별지방공공단체란, “특정한 정책적 관점에서 설치된 것으로서 그 존재, 조직 및 권능 등에서 특수한 지방적 단체”로 이해되고 있다. 이상윤 외, 「주요 외국의 지방자치제도 연구-일본-」, 한국법제연구원, 2018, 56면.

93) 지방자치법 이외에 <지방자치의 기본적 일반 사항을 정하는 법률>로는 공직선거법, 지방공무원법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 주민기본대장법 등이 있고, <지방자치의 특정 행정 분야에 관한 법률>로는 지방공영기업법, 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률, 경찰법, 소방조직법, 농업위원회 등에 관한 법률 등이 있다. 日本 總務省 ホーム, https://www.soumu.go.jp/main_content/000051164.pdf.

직·퇴직과 자격심사, 제10절 질서, 제11절 징계, 제12절 사무기구와 직원으로 제2절의 지방의회의원만 다르다.

일본 지방자치법 제89조는 지방공공단체에 의회를 두는 것으로 규정하고 있다. 즉, “국가적 차원에서는 국회가 국권의 최고기관으로서의 지위를 가지지만, 지방공공단체의 의회는 주민의 대표기관이자 의결기관으로서 지방공공단체의 집행기관과 독립·대등한 관계에 입각하여 자치권의 최고기관으로서의 지위를 가지는 것으로 이해” 되어 왔으며,⁹⁴⁾ 2023년 개정을 통해 지방의회의 역할, 의원의 직무 등이 명문화되기도 하였다.⁹⁵⁾ 이러한 개정은 지방공공단체의 의사결정을 행하는 지방의회의 위상 등을 지방자치법에 명문화함으로써 의회가 무엇인지를 주민들에게 확실히 이해시킬 수 있고, 의원이 갖는 무거운 책임을 더욱 강하게 자각시킬 수 있으며, 나아가 여성이나 청년 등 다양한 인재의 의회 참가를 도모할 수 있다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.⁹⁶⁾

구체적으로 살펴보면, 의원의 정수는 조례로 정하고,⁹⁷⁾ 의회는 의원 중에서 의장 및 부의장을 선출한다.⁹⁸⁾ 보통 지방공공단체 의회의 의원 및 의장은 선거인의 투표에 의하여 선출되는데,⁹⁹⁾ 만 18세 이상의 일본국민으로서 3개월 이상 시·정·촌 구역 내에서 주소를 가지고 있는 자는 보통 지방공공단체의 의회 의원 및 의장의 선거권을 가진다.¹⁰⁰⁾

그리고 일본의 지방의원 선거구는 대선거구, 중선거구, 소선거구제를 혼용하여 사용하고 있는데, 기초자치단체인 시정촌은 대선거구제도를 원칙으로 하여 전체 시·정·촌이 1개의 선거구가 되어 정수 범위의 순서대로 선출하게 된다. 의원정수는 인구구분에 따라 법정수를 정하여 놓고 그 범위 내에서 조례로 정하고 있는데,¹⁰¹⁾ 인구 250만 이상의 경우 법정 상한수는 96명이며, 인구 2천 미만의 경우 12명이다.¹⁰²⁾ 그리고 보통 지방자치단체의 지방의회 의원의 임기는 4년으로 규정하고 있다. 그렇지만, 주민투표로 의회의 해산과 그 해직청구가 결정되면 지방의회 의원은 그 의원직을 상실하게 되어 있다. 또한 일본의 공직선거법에서는 지방선거에서 정당 및 기타 정치단체가 정치활동을 할 수 있도록 규정 하고 있다. 그렇지만 그 정당 활동은 활발하지 못하

94) 이상윤 외, 앞의 보고서, 87면.

95) 일본 지방자치법 제89조 ① 보통지방공공단체에 그 의사기관으로서 해당 보통지방공공단체의 주민이 선출한 의원으로 조직된 의회를 둔다.

② 보통지방공공단체의 의회는 이 법률이 정하는 바에 따라 해당 보통지방공공단체의 중요한 의사결정에 관한 사건을 의결하고, 이 법률에서 정하는 검사 및 조사 그 밖의 권한을 행사한다.

③ 전항에서 규정하는 의회 권한의 적절한 행사에 이바지하기 위해 보통지방공공단체의 의회 의원은 주민의 위임을 받아 성실히 그 직무를 수행하여야 한다.

96) 全国都道府県議会議長会 ホーム.

<http://www.gichokai.gr.jp/meikakuka/index.html>.

97) 일본 지방자치법 제90조 및 제91조

98) 일본 지방자치법 제103조

99) 일본 지방자치법 제17조

100) 일본 지방자치법 제18조. 한편, 보통지방공공단체 의회의원 선거권을 가지는 자로서 만 35세 이상인 자는 보통지방공공단체 의회의원의 피선거권을 가지며, 일본국민으로서 만 30세 이상인 자는 도·도·부·현 지사의 피선거권을, 일본국민으로서 만 25세 이상인 자는 시정촌장의 피선거권을 가진다(일본 지방자치법 제19조).

101) 일본 공직선거법 제15조제8항

102) (사)지방의회발전연구원 홈페이지 참조.

http://www.rilc.re.kr/local/foreign_japan.php.

다. 특히 기초지방자치단체인 시·정·촌의 의원선거에서는 무소속 당선자가 80~90%에 이르고 있어 우리나라에 비하여 정당의 영향을 거의 받지 않고 있다.¹⁰³⁾

또한 일본은 지방의회 의장이 독립적 인사권을 갖는데, 일본 지방자치법 제138조제 5항에 따르면 지방의회 의장이 사무국장, 서기장, 서기 그 밖의 직원을 임면하는 권한을 가지며, 동조 제6항에 따르면 사무국장, 서기장, 서기 그 밖의 상근 직원 정수는 조례로 정하도록 하여 지방의회 조직권을 보장하고 있다.

한편, 일본 지방자치법의 의회사무국 규정은 제138조 단일규정인데 비해, 우리 지방자치법은 제102조(사무처 등의 설치), 제103조(사무직원의 정원과 임면 등), 제104조(사무직원의 직무와 신분보장 등) 3개 조항으로 나뉘어져 있다. 2022년 지방자치법 전부개정에 따라 일본처럼 지방의회 의장이 의회사무기구의 직원에 대한 인사권을 갖도록 변화되었다.

4) 일본의 지방자치 개혁

일본도 지방자치제도의 개혁이 있었는데, 1999년 7월에는 지방분권 개혁을 목표로 한 대대적인 개정(2000년 4월 1일 시행)이 이루어졌다. 이른바 1990년대 후반 평성(平成)의 지방분권개혁은 ‘밑으로부터의 개혁’이기보다는 ‘위로부터의 개혁’이었다는 평가가 일반적이다. 기관위임사무의 폐지와 법정수탁사무제도의 도입, 국가관여제도의 법정화와 대폭 축소 등 지방자치법을 비롯한 475개 법률을 일괄하여 개정하는 이른바 지방분권일괄법의 제정으로 이어진다. 지방분권일괄법은 다음의 내용을 핵심으로 하였다. ① 국가와 지방공공단체가 분담해야 하는 역할의 명확화, ② 기관위임사무제도의 폐지 및 그에 따른 사무구분의 재구성, ③ 국가관여제도의 정비, ④ 과감한 권한이양과 지방공공단체의 행정체제 정비가 이루어졌다.¹⁰⁴⁾

그러나 지방분권 개혁에서 남겨진 과제는 재원의 이양, 시·정·촌의 합병, 주민참여, 지방공공단체의 주체적 활동으로 이러한 부분이 실현된다면 지방분권개혁은 주민에게 있어 의미가 클 것이다.¹⁰⁵⁾ 그리고 지방분권 개혁 이후의 도주제 구상¹⁰⁶⁾은, 이 답신의 내용을 기본으로서 집약되어 왔고, 그 특징은, ① 도주제는 현재의 도·도·부·현 제도를 폐지해 도입하는 것, ② 도주제는 분권형 국가를 목표로 하는 것이지만 연방제는 채택하지 않는 것, ③ 도주는 국가의 기관인 성격을 가지는 것이 아니라 광역자치

103) 김용철, “일본 지방의회제도에 관한 고찰”, 「지방자치법연구」 제7호, 지방자치법학연구회, 2010.9, 181면.

104) 최환용, 앞의 글, 330~331면 참조.

105) 하마자키 다카시, “외국 지방자치 논단: 일본 지방자치의 이해”, 「지방행정」 제49권제559호, 대한지방행정공제회, 2000, 88~90면 참조.

106) 최근 도주제 도입 논의의 주된 배경으로 다음과 같은 여러 점이 지적되고 있다. 우선, 환경 문제나 지역 경제 등, 기존의 도·도·부·현의 틀을 넘은, 광역적 대응을 요구하는 문제의 존재나, 사회적으로도 경제적으로도 활동 범위가 확대되고 있는 것을 근거로, 광역 행정 체계가 필요하다는 것이다. 다음으로, 지방분권의 수권의 정비 필요성, 즉, 중앙으로부터의 권한·재원 이양을 수권할 수 있는 광역적인 지방 공공 단체의 필요성이다. 또한, 각각의 규모에 따라 지정도시·중핵시·특례시에 권한이 부여됨으로써, 도·도·부·현의 존재 의의가 흔들리고 있다는 점인데, 그리고 최근의 시·정·촌 합병의 진전도 도·도·부·현의 존재 의의를 흔들고 있다고 하는 점이다. 那須俊貴, “シリーズ憲法の争点⑩: 地方自治の論点”, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006. 6~7頁.

단체인 것, ④ 도주는 전국에서 9~13 정도 지역별로 설치되는 것으로 정리된다. 도주제에 대해서 검토는 계속되고 있다.¹⁰⁷⁾

아울러 일본 내각총리대신의 자문기관인 제30차 지방제도조사회에서 정리된 ‘지방자치법 개정안에 관한 의견’(2012. 12. 15.)에 근거하여, 지방자치법이 개정되었는데, 지방공공단체의 의회 및 장에 의한 적절한 권한의 행사를 확보하는 것과 동시에, 주민 자치의 한층 더 충실을 도모하기 위해, 의회의 소집 및 회기, 의회와 장의 관계, 직접 청구 제도 등에 대해 필요한 개정을 하였다. 지방의회제도는 지방의회의 회기를 “지방공공단체의 의회에 대해서, 조례에 의해, 정례회·임시회의 구분을 마련하지 않고, 연중의 회기로 할 수 있는 것으로 한다.”로 개정해 조례로 정하는 날부터 다음 해의 당일의 전날까지를 회기로 하여 연중 회기를 시행할 수 있도록 하였으며, 임시회의 소집권도 “의장 등의 임시회의 소집 청구에 대해서 장이 소집하지 않을 때는, 의장이 임시회를 소집하는 것을 할 수 있다.”고 하고 있다.¹⁰⁸⁾

우리나라도 이와 비슷한 개혁을 추진한 바 있다. 이에 대해서는 앞서 제1절에서 지방의회 개선에 관해 살펴본 바가 있고, 2022년 지방자치법 전부개정에 관한 부분은 뒤의 제3장 제2절에서 살펴본다.

5) 일본 지방의회의 의정지원

일본은 광역의회(도·도·부·현)는 법률에 따라 사무기구(사무국)을 반드시 설치해야 하며, 기초의회(시·정·촌)는 조례에 따라 임의적으로 설치가 가능하다(일본 지방자치법 제138조제1항, 제2항). 의장은 사무기구의 사무국장, 서기, 그 외 직원을 임명한다. 사무국을 설치하지 않은 시·정·촌 의회에는 서기장, 서기, 그 외의 직원을 두고 있지만, 정·촌의 경우 서기장을 두지 않을 수도 있다(동법 제3항, 제4항). 일반적인 조직 구성은 총무과, 의사과, 조사과의 3과 체제이며, 부속기관으로 도서실이 설치되어 있다. 총무과와 의사과는 대체적으로 명칭이 대체로 동일하나, 조사과는 지방의회의 정책능력 강화라는 일련의 개혁논의와 맞물려 변화를 보이고 있다. 도쿄도, 요코하마시 등과 같이 정책조사과, 정무조사과 등으로 개칭하거나 미에현 의회처럼 기능이 강화된 기획법무과 등 종래와는 다른 조직을 설치하기도 한다. 이는 일반적인 조사를 비롯하여 법률적 기능 강화(정책법무)를 통해 집행기관에 대한 견제기능을 높이려는 의도이다.¹⁰⁹⁾

2011년을 기준으로 볼 때 일본의 광역의회의원 총수는 2,737명, 의회사무국 총 직원 수는 2,048명이며, 광역의회 사무국의 직원 수는 해당 자치단체 의원정수의 74.8% 수준이었다. 그리고 2010년 7월 1일 현재 941 정·촌 의회(757 정의회, 184 촌의회)를 대상으로 조사된 것을 보면, 정·촌은 조례로 설치가 임의 규정되어 있는데

107) 松田恵里, “地方分権改革の経緯と動向”, 「調査と情報」第930号(国立国会図書館 調査及び立法考査局行政法務課), 2016. 28頁.

108) 総務省自治行政局, “地方自治法の一部を改正する法律案(概要)について”, 2013.4. 1頁.

109) 안영훈, 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」, 한국지방행정연구원, 2013.12, 50면.

이 중 935 단체에 사무국이 설치되었고 평균 정수는 2.6명에 불과하였다.¹¹⁰⁾

한국과 일본 지방의회 사무기구가 유사한 법체계와 근거 및 공통적 조직구성, 그리고 기관 분립형 하에서의 사무기구 직원들의 유사한 인사운영 시스템 등과 같이 많은 부분에서 제도운영 측면의 공통분모를 갖고 있었다. 하지만 정부와 지방의회 이해관계자들로부터 표출되어 나오는 지방의회 사무기구의 개편방향과 개혁과제는 상당한 차이가 보였다는 점도 알게 되었다. 한국과 일본 두 나라 지방의회 사무기구 운영체계 등에서 보여주고 있는 공통적인 문제를 해결할 수 있는 좀 더 근본적이고 획기적인 방안에 대해서는 두 나라의 정부와 국회는 적극적으로 추진하고 있는 것 같지 않다.¹¹¹⁾

2. 프랑스 지방의회의 현황

가. 프랑스 지방자치 연혁

프랑스는 1789년 이후 나폴레옹의 강력한 중앙집권국가의 영향으로 다른 국가와 비교하여 상대적으로 지방자치제도의 시행이 늦었다고 할 수 있다. 프랑스도 헌법에서 지방자치에 관하여 독립된 장으로 규정하고 있으며 그 내용은 자세하게 규정되어 있다. 프랑스는 2003년 지방분권을 강화하기 위하여 헌법에 지방분권을 직접 규정하기에 이르렀고 그 이외에도 다양한 내용을 헌법에 담고 있다. 프랑스의 지방분권 개혁을 보면 지방자치단체의 재정이 가장 중요한 요소라 할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 재정이 건실해야 지방분권이 실질적으로 실효를 거둘 수 있기 때문이다.¹¹²⁾

프랑스의 경우 지방의회에서 선출한 의장이 시장을 겸직하는 경우가 많으며, 심지어는 집행부의 국장들까지 의회의 동의로 임명하고 있는 곳도 있다. 특히 파리지의 경우 시장뿐만 아니라 부시장까지 지방의원들로 선출하고 있다.

그렇기에 프랑스는 대부분 지방의회가 결정하면 공무원들이 집행하는 구조로 구성되어 있어 별도의 집행기관을 가지지 않는다. 즉 지방의회가 중심이 되고, 집행기관이 의회에 소속되어 있는 기관통합형이 대부분이다. 따라서 의회 사무기구 또한 별도로 존재하지 않고 집행기관 조직 내에 의회업무를 전담하는 부서를 통하여 지원하게 하고 있다.¹¹³⁾

나. 프랑스 지방자치 개혁

110) 안영훈, 위의 보고서, 57면.

111) 안영훈, 위의 보고서, 182면.

112) 전학선, “프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점”, 『공법학연구』 제16권제3호, 한국비교공법학회, 2015. 27면.

113) 강장석, 「지방의회 인사권 독립과 자율성 강화방안」, 국회입법조사처 연구용역 보고서, 2013.8, 41면.

프랑스는 ‘지방분권법’(la loi de la décentralisation)이라고 불리는 1982년 3월 2일의 법률에 의해 오늘의 지방자치제도가 확립되었다. 1982년 이후 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 다수의 행정권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되면서 분권형국가의 면모를 갖추어 나갔다. 시와 도, 레지옹의 3단계로 구성되는 프랑스 지방자치단체는 배분된 권한 영역 내에서 자율권을 행사하므로 상하관계도 없으며, 지도감독관계도 존재하지 않는 특징이 있다.¹¹⁴⁾

1982년 지방분권 개혁법은 프랑스 지방행정구조에 중대한 변혁을 가져왔다. 동 법률의 주요 내용은 데파르트망에서 중앙정부가 임명한 도지사를 대신하여 도의회 의장의 집행권을 규정, 지방자치단체에 대한 중앙정부의 사전 행정 통제에서 사후 사법적 통제로의 전환, 재정 통제를 위한 지방감사원(chambre régionale des comptes) 신설, 레지옹에 대한 지방자치단체의 법적 지위 부여와 주민 직선제에 의한 의회 구성 등이다. 그 후 1983년 1월 7일과 7월 22일 법령은 코뮌, 데파르트망, 레지옹과 국가간의 권한 배분을 명확히 하였고, 1982년부터 1986년까지 약 200개의 법령(décret)에 의해 25개의 지방분권 관련 법률이 개정되었다. 이 시기를 프랑스 지방분권 제1막(Acte I de la décentralisation)이라고 지칭한다.¹¹⁵⁾

프랑스의 지방행정은 권한을 이양 받아 법률이 정하는 범위 내에서 자치단체가 자율적으로 시행하는 자치행정과 국가를 대표하는 지방파견 국가기구에 의해 수행되는 국가의 지방행정으로 이원화되었다. 따라서 프랑스 지방행정체제는 국가의 지방행정에는 ‘행정분권(déconcentration)의 원칙’이 적용되고 지방자치단체의 자치행정에는 ‘지방분권(décentralisation)의 원칙’이 적용되고 있다.¹¹⁶⁾

프랑스는 2003년 헌법 개정을 통하여 제1조에서 프랑스가 지방분권국가를 지향함을 선언하고 있다.¹¹⁷⁾ 또한 제72조에서 지방자치단체의 자율적 사무결정권과 지방의회를 통한 행정권의 행사에 관해서는 보충성의 원칙을 규정하고 있다.¹¹⁸⁾ 즉 지방자치단체의 소관사항에 관한 전반적 결정권을 가지며, 의회는 그 권한 행사를 위한 자치입법권을 헌법적으로 규정하고 있다.¹¹⁹⁾

프랑스 정부의 제3차 지방분권 개혁은 2014년 6월 18일 정부의 법안제출을 시작으로 본격화되었고, 2014년 1월 27일 법령(Loi MAPAM)에 따라 2015년 1월 1일부터

114) 고인석, “지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안”, 『유럽헌법연구』 제28호, 2018, 511~512면.

115) 김영식, “프랑스 지방자치 개혁의 특징과 시사점”, 『한국지방정부학회 춘계학술대회자료집』, 2015.5, 155면.

116) 전학선, 앞의 글, 8면.

117) 프랑스 헌법 제1조 중 “프랑스는 지방분권을 기초로 하여 이루어진다.”

118) 프랑스 헌법 제72조

① 공화국의 지방자치단체는 코뮌, 데파르트망(도), 레지옹(지역), 특별 지방자치단체 및 제74조에서 정하는 해외지방자치단체로 구성된다. 이 외의 지방자치단체는 법률로 설치하며, 필요한 경우 이 항에서 명시한 1개 이상의 지방자치단체들을 대체하여 설치될 수 있다.

② 지방자치단체는 자치단체 차원에서 가장 잘 시행될 수 있는 권한 전체에 대해 결정해야 한다.

③ 법률에서 정하는 조건에 따라 지방자치단체는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다.

119) 프랑스 헌법의 제12장은 지방자치단체로 위의 제72조 외에도 제72-1조의 주민의 권한, 제72-2조의 재정권, 제72-3조의 해외영토의 지위, 제72-4조의 지위변경, 제73조의 자치입법, 제74조의 지자체조직, 제74-1조의 해외지자체의 법적변형, 제75조의 시민지위, 제75-1조의 지역언어 이다.

광역도시(Métropole)는 새로운 위상을 갖게 되었다. 이로서 광역도시 관할의 인구 40만명 이상의 인접도시는 도시정책, 도시에너지 변환, 재개발, 경제발전 등 분야에서 독자적 권한을 행사할 수 있게 되었다. 이와 함께 2015년 기존 리용시와 데파르트망의 통합으로 Lyon 광역도시(Métropole)가 확정되어, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Nice와 함께 새로운 법적 지위를 갖게 되었다. 그리고 레이옹의 수 조정과 권한 강화와 관련된 법안(일명 'Loi NOTRe')이 2015년 1월 15일 헌법위원회의 합헌 결정판결을 받고 2015년 3월 10일 하원에서 의결됨으로써 최종적으로 기존 22개의 레이옹이 13개로 축소되어 2016년 1월 1일부터 시행된다.¹²⁰⁾

다. 프랑스 지방분권 개헌

한국과 프랑스 지방자치발전 과정을 살펴보면, 한국 지방자치제의 역사적 근원은 영국의 주민자치보다는 프랑스의 단체자치 쪽에 더 가깝다고 할 수 있다. 왜냐하면 위에서 언급한 양국의 지방자치제 발전과정에서 보듯이 본격적인 지방자치를 시행하기 이전에는 한국과 프랑스 모두 국가가 지방에 대해 강력한 권한을 행사하고 있었기 때문이다. 특히, 한국과 같은 경우 강력한 권한을 가진 국가가 지방자치를 시행하지 않거나 유예하였고, 이와 마찬가지로 프랑스도 중앙정부가 강력한 권한을 행사하여 지방은 중앙에 종속되었다. 이런 점에서 한국과 프랑스는 지방자치제에 관해 비슷한 발전과정을 가지고 있다. 그러나 프랑스는 지방자치를 시행하면서 나타난 문제점들을 보완하여 2003년 지방자치제에 관한 헌법규정을 대폭 개정하였다.¹²¹⁾

제2차 지방분권 개혁의 핵심은 2003년 지방분권 개헌이다. 2003년 개정 헌법은 제2조에서 프랑스 국가조직의 분권화를 명문화함으로써 국가조직의 지방 분권적 성격과 보충성의 원리를 인정하였고, 지방자치단체에 관한 제12장을 전면 개정하여 지방자치 입법권 강화, 재정자주군보장 등 프랑스 지방분권화 강화의 초석을 이루는 개혁으로 평가된다. 2003년 분권형 개헌의 주요 내용은 첫째, 제72조제2항에서 권한배분 원칙을 명시하여, “지방자치단체는 지방 차원에서 실행할 수 있는 권한 전반에 관한 결정권을 행사한다.”라고 규정하여 총체적 권한이양 방식을 헌법에 명시함으로써 권한이양을 변경하기 위한 법률이 헌법위원회(Conseil constitutionnel)에 의해 효력이 정지될 수 있도록 함으로써 향후 입법의 일관성을 유지할 수 있도록 하였다. 둘째, 제72조제5항에서 “모든 지방자치단체는 자신의 권한 행사 과정에서 다른 지방자치단체에 대한 후견을 하지 못한다.”라고 규정하여 자치단체 간의 위계관계를 금지하였다. 셋째, 제72-1조는 “법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있다.”고 규정하여 자문적 성격에 머물렀던 주민투표에 의결적 성격을 부여함으로써 직접민주주

120) 김영식, 앞의 글, 158~159면.

121) 강명원, “한국 지방자치제도 강화를 위한 헌법개정방향 연구 - 프랑스 헌법규정과의 비교, 검토를 중심으로 -”, 『법제』, 법제처, 2017.12, 66면.

의를 강화하였다. 넷째, 제72-2조는 재정자치에 관하여 지방자치단체의 과세표준과 세율을 정할 수 있는 권한, 재정 지출의 자주성, 중앙정부의 권한과 재원의 동시 이양, 재정격차 시정을 위한 지자체간 재정조정 제도 등을 규정하고 있다. 다섯째, 제72조제3항 및 제4항에서 지방자치단체의 법규제정권(pouvoir réglementaire)을 인정하여 자치입법권을 강화하였다.¹²²⁾

자치입법권의 헌법적 근거로는 2003년 헌법 개정에 따라서 과거의 자치입법권 조항이 더 확장된 제72조제2항, 제3항에 지방정부에 대한 법규제정권이 규정되어 있다. 2003년 개정헌법에 따라서 자치입법권이 더욱 구체적이고 명시적으로 헌법에 규정되면서 지방정부의 조례는 중앙정부의 행정입법 수준인 '2차 법률로써의 법규제정권'과 같은 입법적 지위를 확정하게 되었다. 하지만 다른 한편으로는 헌법에서 지방자치단체가 조례를 제정할 수 없는 국가 전속적 사무를 열거하고 있다(제73조). 프랑스에서 지방자치단체의 조례제정권(행정입법권)은 법률이 정해진 조건 내에서 결정권한이 있는 것으로 해석된다. 그 결과 법률 아래 법규명령권의 지위(unpouvoir réglementaire, 제72조제3항)로 존재하고 있다(Yves Luchaire & Francois Luchaire, 2003). 지방자치단체가 지역 특성을 반영하기 위해 법률과 행정입법에서 부여한 권한에 따라 해당 지역에 적용되는 조례들을 제정하는 것에는, 자치사무의 영역을 명확히 사무배분법과 그것을 재정리한 통합지방자치법전에서 사무분야별로 정리해서 자치권 범위를 명백히 하고 있기 때문에 그만큼 더 자율성이 확대되어 있다.¹²³⁾

2003년 헌법 개정으로 자치재정권을 강화되었다. 과세자주권 부여 방식(세율, 세목 등 결정)에 대해 지방정부가 과세표준과 세율을 정할 수 있게 되었다(제34조, 제72-2조). 1982년 신 지방자치법 제정으로 인해 지방정부들의 예산회계 운영방식 및 결산제도 등이 개선되었고, 지역회계감사원들이 설치되면서 지방재정에 관련한 임명도지사, 지역회계감사원 등의 '사전적 재정통제' 방식이 완전히 폐지되었다. 지역회계감사원은 적법성 차원에서 회계감사를 중심으로 재정통제가 이행되었다.¹²⁴⁾

한국과 프랑스의 지방자치제도에 관한 헌법규정은 여러 가지 부분에서 그 차이가 있다. 일단 현행 헌법에 규정된 시기부터 다른데, 한국은 1990년 지방자치가 본격적으로 시행되기 이전 1987년에 규정되었고(2개 조문), 프랑스는 1982년 본격적인 지방자치를 실시하면서 겪었던 성과와 미비점을 바탕으로 지방분권 강화를 위한 헌법 개정(9개 조문으로 구성)을 2003년에 단행하였다. 구체적 차이점으로 첫째, 지방자치단체의 종류에 관해서 한국은 포괄적으로 법률에 위임하고 있는데 반해 프랑스의 경우는 헌법에 지방자치단체 종류의 대강을 정하고 이외의 경우 법률로 설치할 수 있다고 명시하고 있다. 자치권한에 관해서는 헌법 명시적 권한과 법률에 위임한 권한으로 나누어 볼 수 있다. 헌법 명시적 권한 중 주민복지에 관한 사무와 재산관리권, 자치입법권에 대해서는 한국과 프랑스 모두 헌법에 명시되어 있으나, 지방자치의 핵심이 되

122) 김영식, 앞의 글, 156~157면.

123) 안영훈, 「지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구 : 프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법」, 연구보고서 2017-08, 한국지방행정연구원, 2018.1, 60~61면.

124) 안영훈, 앞의 보고서, 91~92면.

는 자치재정권에 관해서는 한국은 법률에, 프랑스는 헌법에 명시하고 있어 그 차이를 보이고 있다. 다음으로 자치사무와 관련하여 한국은 지방자치법에, 프랑스는 헌법에서, 보충성의 원칙을 인정하고 있으며, 한국은 지방자치 법률을 통하여 자치사무를 규정하고 있는데 반해, 프랑스는 지방자치법전 뿐만 아니라 개별적인 법률들을 통해 자치사무에 대한 우선권을 각 지방자치단체에 부여하고 있다. 제소권의 경우 한국은 헌법에 명시되어 있지만, 프랑스는 따로 규정하고 있지 않다.¹²⁵⁾

라. 프랑스 지방의회 의정지원

프랑스의 기초자치단체(코뮌)는 인구 5천이하가 전체의 96.5%로 지방의원의 임기는 6년이며, 지방의원의 정수는 9~69명으로 주민 100명 이하는 9명, 인구 30만이상은 69명이다. 중간자치단체(데파르트망) 의회의 임기는 6년으로, 의원정수는 20~68명 정도이다. 인구규모와 비교하면 세계 최대의 대의회제를 운영하는 셈이다. 2007년 기준으로, 기초의원만 514,519명이며, 이중에서 433,928명은 주민 수 3,500명 미만의 기초자치단체의 의원들이다. 3,500명 이상의 주민이 거주하는 기초자치단체의 의원들은 80,591명이고, 이중에서 파리, 리용, 마르세이유 대도시 의원 수는 총 704명이다.¹²⁶⁾

집행부와 의정업무 등을 총괄하는 수석행정관으로서 행정사무총국장(Secretaire General)이 의회로부터 임명된다. 이를 포함하여 주요 행정부서의 장을 의회에서 선임하고 있으므로, 이를 통해 의회가 집행부서에 깊숙이 관여하고 있다. 결과적으로 프랑스와 같은 통합형 기관운영체계에서는 의회가 집행기관의 조직·인사권에 대한 통제뿐만 아니라 기관운영에 있어서도 의회의 영향력 아래에 놓여 있어 의회의 권한이 강한 기관구성 형태로 평가된다고 할 것이다. 프랑스 지방공무원법 제110조에 근거, 지방의원들은 자유로이 자신의 비서관들을 채용하고 임무를 부여할 수 있게 되어 있다. 이러한 자율적 권한은 각 지방의회에서 결정 하에 이루어지며, 예산과 인원수 등도 이곳에서 결정된다. 적극적인 정책집행을 위해 파리지의회는 전문적 지방공무원에 대하여 강력한 자유재량 방식의 인사권을 행사하고, 주로 고위직급에 한정되어 의회의 인사권을 이행하고 있다. 기초자치단체이자 광역자치단체의 지위를 가진 파리지의회는 우리나라와는 달리, 핵심적으로 자치입법권과 자치행정권 및 집행부 지방공무원에 대한 포괄적인 인사권을 소유하고 있기 때문에 집행기관에 대한 정책결정권 및 정책집행권을 모두 행사할 뿐만 아니라, 조직구성 및 운영에 대해서도 다양한 운영체제를 자율적으로 조례로 제정하여 운영하고 있다.¹²⁷⁾

3. 연방국의 지방의회

125) 강명원, 앞의 글, 78~79면.

126) 안영훈, 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」, 한국지방행정연구원, 2013.12, 93면.

127) 안영훈, 앞의 보고서, 95면.

연방으로 이루어진 외국 중에서 게마인데를 통한 지방자치를 구축한 독일, 주의 독자권 하에서 자치를 추구하는 미국을 살펴보고자 한다.

가. 독일 지방의회

독일은 연방 국가이며 16개의 주로 구성되어 있다. 연방-주-크라이스-게마인데 4단계를 일반적인 체제로 잡는다. 독일 게마인데의 수는 2017년 말 현재 11,054개로 그중 인구 5만명 이상인 게마인데는 195개에 불과하다. 독일 게마인데 중 가장 분포가 많은 주민 수는 500명에서 5,000명 수준이다. 역사적으로 형성된 지방자치단체의 규모가 일단 작고, 행정의 효율성확보 등을 위해 게마인데나 크라이스의 규모를 키우는 구역개편을 하려고 했으나 주민접근성, 주민참여가능성이라는 지방자치의 중요요소를 능가하는 정당성확보가 어려웠다.¹²⁸⁾

독일연방기본법은 제28조에서 기초지자체인 게마인데 등은 선출된 대표기관을 갖도록 하고, 선출된 의회 대신 주민회의를 둘 수 있도록 하고 있으며, 기초지자체는 법률의 범위 내에서 모든 사무를 자신의 책임으로 규율할 권리뿐만 아니라 재정적 자기책임의 원칙을 선언하여 자치재정권을 보장하고 있다.¹²⁹⁾ 독일 연방헌법 제28조제1항제2문에 따라 개별 지방자치단체에는 주민의 보통, 직접, 자유, 평등 및 비밀선거로 선출된 지방의회의원들로 구성되는 지방의회가 존재하고 있다. 독일의 각주들은 우리나라와는 달리 개별적으로 지방자치법을 제정하고 있다. 따라서 각주의 지방자치법은 지방자치단체의 조직에 관하여 상이하게 규율하고 있다. 그럼에도 불구하고, 모든 주의 지방자치법은 지방행정의 포괄적인 통제기관으로서의 지방의회의 지위를 강조하고 있다. 통제기관으로서의 지방의회의 임무수행을 보장하기 위해 독일 각주의 지방자치법은 지방의회 의원의 정보요구권(Auskunftsrecht), 문서열람권(Akteneinsichtsrecht), 질의권(Anfragerecht)을 규정하고 있다. 법률로 보장된 통제권을 제한하는 지방의회의 의결이나 회의규칙(Geschäftsordnung)은 무효이다. 지방자치법상 보장된 지방의회의원의 통제권은 개별 의원의 고유한 권리이기 때문에 통제권의 침해에 대해서는 지방자치법상 기관소송(Kommunalverfassungsstreit)을 제기할 수 있다.¹³⁰⁾ 아울러

128) 김수진, “한국·독일 비교를 통한 인구규모에 따른 자치권배분논의와 지방의회운영·지원방안개선에 관한 연구”, 「지방자치법연구」 통권제63호제19권3호, 한국지방자치법학회, 2019.9. 209면.

129) 독일연방공화국기본법 제28조

① 각 주의 헌법질서는 기본법상의 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 한다. 주, 군(Kreis) 및 구(Gemeinde)에는 국민이 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거로 선출한 대표기관이 구성된다. 군, 구의 선거에 있어서는 유럽공동체 회원국의 국적을 가진 자도 유럽공동체 법이 정하는 바에 따라 선거권과 피선거권을 가진다. 구에서는 선출된 의회 대신에 구민회의(Gemeindeversammlung)를 둘 수 있다.

② 구에게는 법률의 범위 내에서 지역 공동체의 모든 사안을 자기의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 구의 연합도 법적 직무의 범위에서 법이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장은 재정적 자기책임의 원칙도 포함한다. 이 원칙에는 구에 세율결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세원이 속한다.

130) 김봉철, “한국과 독일의 지방자치법상 지방의회 통제권의 비교법적 고찰과 그 시사점”, 「지방자치법연구」 통권제41호제14권1호, 한국지방자치법학회, 2014.3. 47면.

러 독일연방기본법 제70조와 제71조는 연방에 입법권이 없는 경우는 지방에 입법권을 부여하고, 연방 법률의 권한위임 내에서 지방의 입법권을 인정하고 있다.¹³¹⁾¹³²⁾

독일은 연방주로서 사무배분을 하는 기준인 입법권배분도 연방, 주로 나뉘고 있고, 지방자치제도 또한 연방기본법 제28조에 근거하여 각 주 소관으로 본다. ‘보충성의 원칙’의 근거로 삼고 있는 독일 기본법 제28조제2항이나 유럽지방자치헌장 제4조제3호 “공적 책임수행은 일반적으로 시민으로부터 가장 가까운 공공단체에게 부여되는 것이 선호되어야 한다. 다른 공공단체에 책임을 배분하게 될 때에는 범위와 성격 그리고 효과성 및 경제성 요구를 충족시킬 수 있는지 고려해야 한다.”는 역사적으로 500~2,000명 미만의 인구를 가진 게마인데들을 중심으로 이해되어야 한다.¹³³⁾

연방제 국가인 독일의 기본법상 지방자치제도의 보장은 1949년 Bonn기본법에서부터 이루어지고 있으며 현재에도 동일하게 유지되고 있다. 독일 기본법 제28조제1항에서는 모든 주의 헌법질서는 기본법상 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 함을 명시하면서, 주(Land)를 포함한 자치단체에 주민의 보통·직접·비밀·평등선거에 의해 구성되는 대표기관(지방의회)을 두도록 하면서, 기초지방자치단체(Gemeinde)에서는 선출된 의회 대신 면민회의를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 독일 기본법 제28조제2항에서는 기초지방자치단체(Gemeinde)에게 법률의 범위 내에서 자기의 책임 하에서 지역 공동체의 모든 사무를 규율할 수 있는 권리를 보장하여서, 지방자치단체의 자치권으로서의 전권한성(Allzuständigkeit)과 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)을 보장하고 있다. 아울러 기초지방자치단체의 연합도 법적 직무의 범위에서 법이 정하는 바에 따라 자치 행정권을 가지도록 하고, 자치행정으로 보장되는 재정적인 자기책임의 내용으로 기초지방자치단체의 세율 결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세원을 포함시키고 있다(기본법 제28조제2항). 지방 입법권과 관련하여서 경합적 입법사항은 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우에 주가 입법권을 행사할 수 있도록 규정하여, 연방의 입법권이 주의 입법권에 우선하는 것으로 명시하고 있다(기본법 제72조제1항).

기본법 제106조에서는 소득세(Einkommensteuer), 판매세(Umsatzsteuer), 사치세(Aufwandsteuer), 토지세(Grundsteuer), 영업세(Gewerbesteuer), 지역소비세(örtlichen Verbrauchsteuer)의 세수입이 게마인데에도 귀속됨을 규정하면서 공동세(Gemeinschaftsteuern)의 세수입의 일부도 게마인데에 귀속됨을 규정하고 있다. 연방은 경제적 불균형이나 차이를 해소하거나 연방영역에서의 경제력 조정 및 경제성장을 촉진하기 위하여 법률에 따라 주 또는 게마인데에 재정지원을 할 수 있고, 재난이나 비정상적인 긴급 상황의 경우 관련 입법이 없더라도 긴급재정지원을 할 수 있도록

131) 독일연방공화국기본법 제70조

① 기본법이 연방에 입법권을 수여하지 않는 한 주가 입법권을 가진다.

② 연방과 주 사이의 권한의 범위는 배타적 및 경합적 입법에 관한 기본법의 규정에 따라 이루어진다.

132) 독일연방공화국기본법 제71조

연방의 전속적 입법영역에 있어서는 주는 연방 법률에서 명시적으로 권한이 위임된 경우에 그리고 그 범위 내에서 입법권한을 갖는다.

133) 김수진, 앞의 글. 207~208면.

규정하고 있다(기본법 제104b조).¹³⁴⁾

독일은 헌법에서 직접 지방자치체를 규정하고, 주민직선으로 지방의회를 구성하도록 하여 지방자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 그런데 기본법 제28조제2항에서의 ‘법률의 범위 내에서’는 기초지방자치단체의 자치입법권을 규제하기 위해서가 아니라 연방이든 주이든 상위법을 위반하지 않는 범위까지는 기초지방자치단체의 자치입법 작용이 보장된다는 의미로 해석될 수 있다.¹³⁵⁾

나. 미국 지방의회

미국의 지방계층구조는 각 주(state)마다 그 명칭과 종류가 다르지만, 전체적으로는 유사한 구조를 가지고 있다. 미국의 지방정부는 일반적으로 카운티(County), 시(municipalities), 타운/타운십(town/township), 교육구(school districts) 그리고 특별구(special districts)로 나눌 수 있다. 이 중에서 교육구와 특별구는 하나 또는 특정한 기능만을 수행하는 특별지방행정구역이고, 나머지는 일반 목적의 지방정부이다.¹³⁶⁾

미국은 미국헌법에 지방자치에 관한 규정을 두고 있지 않은데, 이는 지방자치를 부정하는 것이 아니라 연방국가의 성격상 주 헌법에 위임하여 주마다 지방자치를 주 헌법에 규정하는 것이 지방자치의 성격에 부합하고, 지방자치의 목적 실현에 용이하기 때문이다.¹³⁷⁾

미국의 연방제 하에서 연방과 주의 관계는 기본적으로 대등한 관계로 설정되어 있어서 우리나라의 지방자치제도에 있어서 국가와 지방자치단체의 관계와 대응하는 것이 아니고, 미국에서의 주는 자주적인 조직과 권한을 가진다. 미 연방헌법 제1조 제8항에서는 연방의회에 부여된 권한에 관하여, 제1조제9항에서는 연방의회에 금지된 권한에 관하여, 제1조제10항에서는 각 주에 금지된 권한에 관하여 각각 규정하고 있다. 미국은 연방헌법을 통하여 연방정부와 주정부의 권한을 명확하고 분명하게 구별하여 명시하고, 만약 명확히 구별하기 어려운 권한에 대해서는 주나 시민이 우선하여 보유하는 것으로 선언하고 있어서 주의 포괄적 전권한성을 명시하고 있다(1791년 수정헌법 제10조). 미 연방헌법 제6조제2항에서는 연방헌법에 따른 연방 법률과 연방이 체결한 조약이 주의 헌법이나 법률에 우선하도록 규정하고 있어서 연방정부와 주정부 사이에 충돌이 발생할 경우에 대한 규범의 우열을 명시하고 있다.¹³⁸⁾

다만 미국 수정헌법 제10조는 연방정부의 권한이 아닌 것은 주와 인민에게 유보한

134) 손윤석, 「지방분권 개헌안에 대한 분석과 전망」, 한국헌정제도연구 이슈페이퍼, 한국법제연구원, 2018.2, 22~23면.

135) 고인석, 앞의 글, 2018, 511면.

136) 유은정, “미국의 연방주의와 지방자치제도 - 우리나라 지방자치 및 지방분권이행 과정에의 시사점-”, 「공법학연구」 제11권제3호, 한국비교공법학회, 2011. 3, 245면.

137) 조규범, “헌법상 지방자치조항의 개정방향”, 「공법학연구」 제11권제1호, 한국비교공법학회, 2010. 2, 152면.

138) 손윤석, 앞의 보고서, 24면.

다고 명시하여, 연방정부의 권한을 한정적으로 제한하고, 연방의 권한 외의 모든 권한은 주에 속하도록 하고 있다.¹³⁹⁾

주와 각주의 지방정부와의 관계는 우리나라와 유사하다. 지방정부는 주의 창조물로서 헌법과 법률을 통하여 지방정부를 설립, 폐지하며, 권한을 수여하고 규제한다. 50개의 주들은 전체적으로는 유사하긴 하지만, 서로 다른 형태와 크기의 지방정부를 조직하고 있고, 이들에게 주어진 권한도 다양하다. 주정부가 연방에 대하여 가지는 연방제도적인 보장과 보호만큼을 지방정부들은 연방이나 자기가 속한 주정부에 대하여 보장받고 있지 않다. 비록 지방자치에 대한 언급이 연방헌법에 부재하긴 하나, 각 주들은 주 헌법과 법률에 의거하여 지방정부들에게 광범위한 통치권을 이양하고 있다.¹⁴⁰⁾

미국 지방정부의 기관구성은 지역마다 매우 다양하다.¹⁴¹⁾ 미국의 지방의회는 우리나라의 광역의회에 해당하는 주 의회와 기초의회에 해당하는 지방의회로 구분되며,¹⁴²⁾ 의회 및 의원의 명칭이나 인원, 임기, 급여 등의 기준이 주 정부마다 다르다.

그리고 지방분권시대에 적합하도록 개정된 주 및 카운티의 지방자치법에서는 조례, 예산 등 지방의회의 의결에 근거한 사무 및 법령, 규칙에 따라 지방자치단체의 사무를 집행하도록 하고 있다. 아울러 지방자치법의 조문 배치에 있어서도 지방의회가 집행기관에 우선하며, 의회는 집행기관의 정책방향을 결정하고 있다.¹⁴³⁾

독일, 미국의 지방의회는 그 나라의 상황에 맞춰 지역의 민주주의를 위해 역할을 하고 있다.

제3절에서는 우리나라 지방자치제도와 가장 가까운 법체계를 갖고 있는 일본을 살펴보고, 분권국가를 헌법에서 천명하고 있는 프랑스, 그리고 연방제 국가인 독일과 미국을 살펴보았다.

139) 미국 헌법 수정 제10조

본 헌법에 의하여 미국 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에게 금지되지 아니한 권한은 각 주나 인민이 보유한다.

140) 유은정, 앞의 글, 263면.

141) 미국의 대도시정부들은 기관분리형태도를 취하고 있는 경우가 다수를 이룬다. 미국지방정부의 기관구성에 관해서는 안영훈, 「지방자치단체 기관구성의 다양화 방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 2006을 참조.

142) 미국은 50개 주(州)정부로 구성된 연방국가로 지방정부는 광역자치단체인 카운티(County)와 기초자치단체인 도시정부(Municipality)와 타운(Town) 또는 타운십(Township)으로 구분된다. 도시정부는 시(City), 타운(Town), 버러(Borough), 빌리지(Village) 등으로 구분되며, 시는 가장 보편적인 도시정부의 형태이다.

143) 고인석, 앞의 글, 508면.

제4절 소결

현행 헌법은 지방의회에 대하여 단 한 개의 조문만을 두고 있을 뿐이다. 또한 거의 모든 사항을 지방자치법령에 위임하고 있다. 따라서 이러한 부분을 헌법상의 조항으로 확대 규정하여 변화를 줄 필요성이 있다.

현재의 지방의회는 주민의 대표, 자치 입법, 집행기관 감시통제 등의 지위에 맞지 않는 집행기관 보다 미흡한 권한만을 갖고 있다. 지방의회의 권한이 어떻게 실효성을 가지냐는 조례의 제·개정 논의와 예산심의 등에서 실질적인 재정통제와 집행에 대한 행정감사를 어떻게 해나가느냐 문제이다.

그리고 지방행정의 전문성 수준에 미달하는 지방의회와 지방의원의 전문성 부족, 지방의원으로서 정책현안을 이해하려는 프로정신의 부족 등은 지방의회의 정책적 효과성을 제고하는 장애요인으로 작용하고 있다. 그렇기에 의회의 의정지원인력을 확충하여 의회의 전문성과 정책개발에 나설 필요가 제기된다. 이에 대한 조직, 예산에 대한 현황을 분석하여 각 의회마다의 부족한 부분을 확인하였다.

지방자치제도의 문제와 실제에서 우리 헌법의 지방자치 조항의 문제점은 기본적으로 지방자치 규정이 너무나 구체적이지 못하다는 데 있다. 또한 지방자치법만보다도 조문수로만 따져서 30개 조가 대통령령으로 위임하고 있다. 정부의 행정입법이 지방자치단체의 조직권한을 전반적으로 규제하고 있다. 이러한 부분들이 중앙정부가 지방자치를 억누르고 있는 현실을 보여주고 있는 것이며, 몇몇 전국적으로 통일적인 부분을 제외하고는 법률에서 직접 조례 등으로 위임하는 것이 옳다고 생각한다.

지방의회의 발전방안을 모색해 보는 것은 정치적인 관점에서나 학문적인 관점에서 의의가 있는 작업이다. 왜냐하면 지방의회가 지방자치의 핵심적인 요소일 뿐만 아니라 문제점이 많은 것으로 드러난 지방자치단체의 장을 견제할 수 있는 유일한 지방기관이 지방의회이기 때문이다. 이점은 우리나라의 헌법에서도 제도적으로 규정하고 있다. 지방의회는 헌법에 명시되어 지방자치단체에는 지방의회를 반드시 설치하도록 되어 있다.

지방의회의 위상과 기능의 강화는, 중앙행정과 정치에 예속된 지방의 정치와 행정을, 그 지역 주민의 대표인 지방의원들을 중심으로 하여 지역적 특수성에 맞는 방향으로 나아갈 수 있게 한다는 점에서 지방자치 제도의 근본적 목적에 부합하는 것이다. 그렇기에 지방의회의 의정 현황에 대한 확인은 법령의 개정 현실 분석에 앞서 지방의회 변혁의 필요성을 파악하기 위해 꼭 필요한 부분이다.

지방자치발전위원회의 지방자치발전 종합계획상 지방의회 발전안, 생활자치의 지속 가능한 발전을 위한 중점과제, 자치분권 종합계획을 살펴보면서 지방의회에 대하여 규정되어 있는 중앙정부나 국가 법령에 의한 제한과 규제를 축소하고, 자율적으로 지방의회를 조직하고 운용할 수 있도록 지방의회 및 지방의원들에게 더 많은 자율권을 부여하여야 한다는 것을 알아보았다. 지방자치발전위원회의 지방자치발전 종합계획에 있어 20개 과제 중에서 지방의회와 직접관련이 있는 과제는 “지방의회 활성화 및 책

임성 제고”이다. 여기에는 지방의회 권한 강화, 지방의원 전문성 제고, 지방의회 책임성 제고가 있다. 그런데 내용을 구체적으로 확인해보면 “지방선거제도 개선”과 “특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편”도 포함이 된다.

‘주민이 행복한 생활자치의 지속가능한 발전을 위한 중점과제’ 중 지방의회에 관한 과제의 내용은 ‘주민에게 신뢰받는 지방의회’이다.

이러한 지방의회의 개선방안 논의들은 2022년 지방자치법 전부개정 등 그사이 많은 제도화를 이루었으나, 아직도 모자란 부분이 있다. 이를 제4장에서 살펴본다.

제2장에서는 지방자치의 의의를 살펴봄에 지방자치의 내용과 연혁, 개선에 관하여 기존 논의 등을 확인하였고, 지방의회의 의의에 대하여 살펴보면서 우리나라 지방의회 현황과 지방의회의 권한 등에 대해 살펴보고, 일본, 프랑스, 독일, 미국 등 외국의 지방의회도 살펴보았다.

특히 일본의 지방자치단체는 의원내각제를 채택하고 있는 일본의 정부 형태와는 달리 의회와 집행부가 대립하는 기관분리형제도를 운용하고 있으며, 그 구조는 한국의 광역자치단체에 해당되는 도·도·부·현과 기초자치단체에 해당되는 시·정·촌으로 구성되어 있다. 특히 일본 헌법과 일본 지방자치법은 우리나라 헌법, 지방자치법과 굉장히 비슷한 구조를 가지고 있다. 일본헌법과 우리 헌법의 규정상 가장 큰 차이라고 한다면, 일본 헌법 상 지방자치의 총칙적 규정인 동법 제92조에서 ‘지방자치의 취지(本旨)’에 따라 지방공공단체의 조직과 운영에 관한 사항을 정할 것을 명문화하고 있다는 점, 동법 제95조에서 특정 공공단체의 특별법을 제정할 때 주민투표의 과반수 동의를 얻도록 하고 있다는 점 등이다.

다음 제3장에서는 헌법과 지방자치법의 지방의회 관련 규정의 개정에 관한 분석을 진행한다.

제3장 지방의회 관련 법제 개정 분석 및 개선 방향

이 장에서는 먼저 지방자치와 지방의회에 대한 헌법적 개선에 대하여 대통령 개정안을 중심으로 살펴본 후에, 2022년 전부 개정되어 시행된 지방자치법을 중심으로 지방자치법제 차원에서의 지방의회 규정의 개정을 살펴본다. 지방의회의 강화를 위한 헌법과 지방자치법제의 개선방향에 대하여 살펴본다.

제1절 헌법개정안의 지방의회 분석

이절에서는 대통령 헌법개정안 등에서 지방의회를 어떻게 개선하려 하고 있는가에 대하여 살펴본다. 2018년 국회에 제출된 대통령 헌법개정안을 먼저 확인하고, 국회의 헌법 개정 연구안, 그리고 한국헌법학회의 헌법 개정 연구안에 대해 차례로 살펴본다.

1. 대통령 헌법개정안

2018년 3월 26일 대통령은 대한민국헌법 개정안을 국회에 제출한다. 그러나 결국 이 개정은 이루어지지 못했다. 이 대통령 헌법개정안은 공식적으로 국회에 제출된 개정안으로 그 의의가 있다.¹⁴⁴⁾

헌법개정안은 헌정사상 제9차 헌법 개정 이후 처음으로 헌법 개정 절차에 따라 발의된 헌법개정안이고 또 그 동안 축적되어 온 헌법 개정 자료들을 반영하며 현행헌법 전반에 걸쳐 수정을 가한 것으로서 그 동안 제시되어 온 다른 헌법개정안들과 공통성 및 차별성을 지니고 있다.¹⁴⁵⁾

가. 대통령 헌법개정안의 제안이유와 평가

대통령 헌법개정안의 제안이유부터 살펴보면, “헌법은 국민의 삶을 담는 그릇이다. 30년이 지난 헌법으로는 국민의 뜻을 따라갈 수 없다. 이제 국민의 뜻에 따라 새로운 대한민국의 운영 틀을 마련해야 한다.”라고 하면서, “우리와 미래 세대가 살아갈 대한민국은 국민의 자유와 안전, 인간다운 삶을 보장해 주는 나라, 국민의 참여와 의사가 반영되는 나라, 더 정의롭고 공정한, 그리고 중앙과 지방이 함께 잘 사는 나라여야

144) 대통령의 헌법개정안 발의에 대해서 모든 야당이 부적절하다고 비판하고 나섰고, 5월 24일 대통령 발의 헌법개정안에 대한 국회 표결에 불참함으로써 문대통령 발의 헌법개정안은 “표결불성립”의 형태로 부결되었다. 박경철, “문재인대통령발의 헌법개정안에 대한 헌법적 검토 -국가권력의 분배와 행사의 측면에서-”, 「법학연구」 통권 제57집, 전북대학교법학연구소, 2018.9, 30면 참조.

145) 김배원, “대통령 발의 헌법개정안의 완결성과 체계통합성에 대한 검토”, 「공법학연구」 제19권제4호, 한국비교공법학회, 2018.11, 175면.

한다.”고 개정의 내용을 제시하고 있다. 더불어 대통령 5년 단임제를 4년 연임제로 변경하여 채택할 때가 되었다고 하고 있다.

대통령은 헌법 개정을 위한 국민투표를 2018년 6월 13일 실시되는 지방선거와 동시에 실시하기 위하여 지방자치를 강화하고, 일부 기본권을 추가하고, 국민소환제도와 국민발안제도 등 직접민주제적 제도를 도입하는 한편 대통령임기 4년에 연임제를 바탕으로 하는 대통령제중심의 정부형태를 내용으로 하는 헌법개정안을 2018년 3월 26일 발의하였다.

대통령은 2017년 제19대 대통령선거운동과정에서 개헌을 위한 국민투표를 2018년 6월에 실시되는 지방선거와 동시에 실시하겠다는 것이 자신뿐만 아니라 주요 정당의 대통령후보들의 공약임에도 국회에서의 개헌논의가 지지부진하여 국민과의 약속을 지키기 위하여 개헌안을 발의하였다고 한다.¹⁴⁶⁾

대통령공고 제278호로 공포된 대통령 발의 헌법개정안은 총강, 기본권과 통치구조, 경제 질서 등 헌법 전반에 이르는 전면개정안이다. 공고문은 국민의 뜻과 시대정신을 반영하기 위하여 기본권의 강화, 지방자치의 강화, 경제상의 불평등과 불공정의 시정, 정치개혁을 위한 참정권 및 선거운동의 자유 확대, 그리고 사법제도의 개선 등을 주요내용으로 담았다고 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 개정안은 짧은 성안기간과 미흡한 공론화 과정 등으로 국회나 국민들과 공감대를 형성하기에는 부족한 면을 지니고 있다.¹⁴⁷⁾

2018년 대통령 발의 개헌안은 많은 부분에서 그 동안 지적된 문제점을 시정하기 위한 노력을 하고 있으며, 어떤 부분에서는 여전히 아쉬움을 남기고 있다. 1987년 헌법의 정신과 가치에서 몰아내야 할 정신과 가치는 여전히 군사문화의 잔재와 사법특권을 옹호하는 제도이며, 새로이 헌법에 담아야 할 시대정신과 가치는 더욱 강화된 기본적 인권의 보장이다. 그리고 헌법이 내포하는 문제를 시정하기 위하여 헌법 개정과 별도로 법률개정을 시도하는 정도의 노력은 최소한 해야 한다. 아울러 정당운영의 민주화, 이성적 토론에 의한 합리적 결론의 도출이라는 수준 높은 정치문화를 형성하는 것도 필요하다. 헌법의 개정을 통하여 진정으로 우리 사회의 근본적인 개혁을 추구하고자 한다면 헌법규정의 규범력을 담보할 수 있는 법률과 정치적 현실의 형성이라는 조건을 확보하여야 한다. 어떠한 헌법규정도 그것이 제대로 작동할 수 있는 조건을 갖추지 않고는 그 취지를 관철할 수 없기 때문이다.¹⁴⁸⁾

헌법개정안에서는 지방분권형 헌법에서 담아야 할 내용들을 대부분 포섭하여 규정하고 있다. 지방분권형 헌법에서는 지역공동체의 다양성과 자율성을 존중하기 위해 보충성의 원칙을 규정하고, 중앙과 지방간의 합리적인 권한배분을 위해 자치입법권에 대해 헌법적인 수용을 하여야 하며, 지방분권의 경제적 기초로서 재정적 분권에 대한 내용을 담고 있어야 하는 것으로 보는 것이 일반적이다. 헌법개정안에서는 제121조제

146) 박경철, 앞의 글, 29면.

147) 김배원, 앞의 글, 201면.

148) 송기춘, “2018년 대통령 발의 헌법개정안에 대한 평가 - 전문·총강·기본권 조항을 중심으로 -”, 「공법연구」 제47집제1호, 한국공법학회, 2018.10, 31면.

4항에서 사무배분의 기준으로서 보충성의 원칙을 규정하고, 제123조에서 자치입법권을 현행 헌법보다 확대하여 규정하고 있으며, 제124조에서 자치재정권에 관한 규정을 두고 있다. 이상의 내용을 감안할 때 헌법개정안은 지방분권과 균형발전의 실현을 위한 헌법적 기초를 상당 부분 완성한 것으로 평가할 수 있다.¹⁴⁹⁾

나. 헌법 개정안의 주요 내용과 구조

첫째, 기본권과 국민주권을 확대·강화하고, 둘째, 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 지방자치를 강화하며, 셋째, 경제 질서와 관련해 불평등과 불공정을 시정하고자 하였다. 넷째, 정치개혁을 위해 선거연령을 18세로 낮추고, 책임정치 구현과 안정된 국정운영을 위해 대통령 4년 연임제를 채택하였다. 다섯째, 사법제도를 개선하였다.

개정안의 구조는 ‘전문, 본문 11개 장(137개 조), 부칙’으로 이루어져 있는데, 이것은 현행헌법 상 ‘전문, 본문 10개 장(130개 조), 부칙’의 구조와 비교하여 1개 장과 7개 조가 늘어났다. 개정안과 현행헌법의 본문을 대비[개정안(현행헌법)]해보면, 제1장 총강(총강), 제2장 기본적 권리와 의무(국민의 권리와 의무), 제3장 국회(국회), 제4장 정부(정부), 제5장 법원(법원), 제6장 헌법재판소(헌법재판소), 제7장 감사원(선거관리), 제8장 선거관리위원회(지방자치), 제9장 지방자치(경제), 제10장 경제(헌법개정), 제11장 헌법 개정으로 이루어져 있다.¹⁵⁰⁾

다. 지방자치 강화를 위한 개정 내용

헌법개정안은 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 지방자치를 강화하였다. 지방정부에 자주 조직권을 부여하고, 자치행정권, 자치입법권을 강화하는 한편, 자치재정권을 보장하였다. 그리고 지방자치에서 실질적 민주주의가 실현될 수 있도록 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다는 점을 명확히 하였으며, 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도의 헌법적 근거를 신설하였다.

헌법개정안은 지방 국가 활성화를 위한 다양한 제도적 장치를 마련하고 있다. 헌법 개정안은 지방분권형 국가의 지향을 제1조에서 선언하고 있으며, 지방정부에 대한 주민참여(주민발안, 주민투표, 주민소환)를 강화하고 있고, 지방분권의 확립을 위해 국가와 지방정부간 사무배분에 있어 지방정부가 우선한다는 보충성원칙을 언급하고 있다. 동시에 자치입법권을 강화하고 있는데, 현행 헌법의 ‘법령의 범위 안에서’를 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 조례를 제정할 수 있도록 한 것이 그것이다. 다만, 단서에서 법률의 위임이 있는 경우에만 조례로 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있도록 하고 있다. 또 조례로 자치세를 부과 징수할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁵¹⁾

149) 손윤석, 앞의 보고서, 40~41면.

150) 김배원, 앞의 글, 176면.

151) 김학성·박용숙, “문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 비판적 고찰”, 「강원법학」 제54권, 강원대학

이러한 지방분권과 관련한 새로운 선언만으로도 발의된 헌법개정안에 대해 “분권헌법”이라는 지위를 부여하기에 충분한 것으로 생각된다. 하지만 아쉽게도 이러한 새로운 명문의 보장에도 불구하고 현실에서 이 선언들이 우리 지방자치 현실에 체감되는 변화나 개혁을 가져올 수 있을지는 미지수이다. 분권국가를 지향한다. 지방자치단체의 명칭도 지방정부로 변경된다. 지방의회의 위상이 지방자치단체라는 지방행정부의 기관에서 헌법상의 입법기관으로 높아졌다. 그런데, 어찌 보면 이게 전부일 수도 있다. 성취감을 주고 자긍심을 가지게도 되지만 개혁의 영향이 이러한 정신적인(감성적인) 영역을 넘어서지 못한다면 이러한 개혁은 정치적이며 이념적인 가치와 용어의 개혁에 머무르는 것이 되고 만다.¹⁵²⁾

라. 개정안의 지방자치 관련 조항

아래는 헌법개정안의 지방자치 관련조항을 요약 제시하였다.

헌법 개정안은 전문에서 “.... 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자치와 분권을 강화하고, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여”로 하고 있다.

지방분권국가 지향성을 명시하여(안 제1조제3항) 제1조에 ‘대한민국은 지방분권국가를 지향한다.’는 내용을 신설하여 대한민국 국가운영의 기본방향이 지방분권에 있음을 분명히 하고, 향후 입법과 정부정책의 준거로 삼도록 하고 있다.

국가자치분권회의 신설 등 중앙과 지방의 소통 강화를 위하여(안 제55조제3항 및 제97조) 입법과정에서 지방의 의견이 반영될 수 있도록 지방자치와 관련된 법률안에 대해서는 국회의장이 지방정부에 이를 통보하도록 하고, 지방정부가 이에 대해 의견을 제시할 수 있도록 하고, 중앙과 지방간의 소통과 협력체계를 구축하고, 지방의 실질적인 국정참여를 확대하기 위해 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성되는 국가자치분권회의를 심의기구로 신설하며, 국가자치분권회의는 중앙행정부와 지방행정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하도록 하고 있다.

지방정부에 대한 주민참여를 강화하기 위하여(안 제121조제1항 및 제3항) 실질적 지방민주주의의 실현을 위해 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가짐을 명확히 하고, 주민들이 직접 지방정부의 부패와 독주를 견제할 수 있도록 주민발안, 주민투표 및 주민소환의 헌법적 근거를 신설하였다.

지방정부에 관한 주요 사항의 법률 유보를 명시하여(안 제121조제2항) 지방정부의 종류, 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항을 법률로 정하도록 하여 국회가 시대 상황에 맞추어 지방정부의 종류와 구역 등을 탄력적으로 정할 수 있도록 하였다.

교비교법학연구소, 2018.6, 258~259면.

152) 최봉석, “지방분권의 보장을 위한 헌법 개정의 과제”, 「법학논총」 제42권제2호, 단국대학교 법학연구소, 2018, 44면.

보충성의 원칙을 명시하여(안 제121조제4항) 지방정부의 자치권을 실질적으로 보장하여 지방정부가 지역주민의 삶과 직결된 문제를 결정하는 지방분권이 확립될 수 있도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 보충성 원칙에 따라 법률로 정하도록 하였다.

지방정부 등 명칭 변경 및 자주 조직권을 부여하여(안 제122조제2항) 중앙과 지방이 종속적·수직적 관계가 아닌 독자적·수평적 관계라는 것이 분명히 드러날 수 있도록 '지방자치단체'를 '지방정부'로, 지방자치단체의 집행기관 명칭을 '지방행정부'로 하고, 지방의회 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 지방정부에 관한 주요 사항이기도 하므로 안 제121조제2항과 같이 법률로 정하도록 하되, 지방정부가 스스로 적합한 조직을 구성할 수 있도록 구체적인 내용은 조례로 정하도록 하였다.

자치입법권을 강화하여(안 제123조) 지역의 특색에 맞게 정책을 시행할 수 있는 기반을 마련하기 위해 지방정부의 자치입법권이 보다 폭넓게 보장되도록 '법령의 범위 안에서' 조례를 제정할 수 있도록 하던 것을 '법률에 위반되지 않는 범위에서' 조례를 제정할 수 있도록 자치입법권을 확대하고, 다만, 주민의 기본권이 침해되지 않도록 법률의 위임이 있는 경우에만 조례로 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있도록 하였고, 지방행정부의 장도 법률 또는 조례를 집행하기 위해 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있도록 하였다.

자치재정권 보장 및 재정조정제도를 신설하여(안 제124조) 정책시행과 재원조달의 불일치로 인하여 중앙정부와 지방정부가 서로에게 재정 부담을 떠넘기는 문제를 해결하기 위해 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담하도록 하였고, 실질적 지방자치에 필수적인 재정확보를 위해 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하여 안 제123조제1항 단서에 대한 특별규정을 둠으로써 지방정부의 자치재정권을 보장하고, 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분하도록 하고, 한편, 이러한 자치재정권 보장이 지방정부의 재정을 악화시키거나 지역 간 재정격차 확대를 초래하지 않도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 재정조정제에 대한 헌법적 근거를 마련하였다.

대통령 헌법개정안은 전문에서 자치와 분권을 강화하고, 제1조에서 지방분권국가 지향을 명시하며, 제55조 등에서 국가자치분권회의를 신설하였다. 제121조에서 지방정부에 대한 주민참여를 강화하고, 지방정부에 관한 주요사항의 법률유보를 규정하고, 보충성의 원칙을 명시하였다. 제122조에서는 지방정부의 명칭변경 및 자주조직권을 부여하였으며, 제123조에서는 자치입법권을 강화하였고, 제124조에서 자치재정권 보장 및 재정조정 제도를 신설하였다.

마. 대통령 헌법개정안의 지방자치 조항

1) 지방자치조항의 개정 개요

용어의 변경, 자치권의 근거와 주민의 직접·간접 참정권, 사무배분의 원칙과 관련하여, ① 현행헌법 상의 지방자치단체를 ‘지방정부’(제121조제1항)로, 지방의회는 그대로(제122조제1항), 그리고 지방자치단체의 장은 ‘지방행정부의 장’으로(제122조제2항, 제123조제2항) 하고 있다(부칙 제2조제2항). ② ‘자치권은 주민으로부터 나온다.’고 하여 자치권의 근거를 헌법에 명시하고(제121조제1항), 지방정부의 조직과 운영에 참여할 권리 및 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관한 규정을 두어 주민의 직접참정권도 규정(제121조제1항, 제3항)하고 있다. ③ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무배분에서는 주민 근거리 지방정부 우선의 원칙을 선언하고 있다(제121조제4항).¹⁵³⁾

대통령 발의 헌법개정안은 주민 자치권을 기본권으로 규정하는 대신 지방자치의 장의 첫 조문을 “지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.”라는 문장으로 규정했다. 그 의도는 주민자치권이 헌법상의 기본권으로서 구성요건 자체를 확정하기 어려운 점을 고려하여 헌법 제1조제2항의 주권재민의 원칙의 연장선상에서 지방자치권의 연원을 주민으로 특정함으로써 차후 이 문장의 해석을 통해 주민자치권의 내용을 확보하려는 것으로 이해할 수 있다. 지방자치의 획기적인 확대를 위해서는 헌법 개정 이후 대규모의 법률개정이 필수적이며, 이를 위해서는 일종의 과도기를 설정할 수밖에 없음을 감안할 경우에도, 이러한 선택에 어느 정도 합리적인 측면이 있음을 부인하기 어렵다.¹⁵⁴⁾

지방정부 구성과 조직 및 운영, 지방의회의 조례제정권과 지방행정부의 장의 자치규칙제정권과 관련하여 ① 지방정부의 구성과 조직 및 운영과 관련하여 법률로 규정하는 데 그치지 않고 ‘조례’로도 규정할 수 있는 근거(제122조제2항)를 마련하고 있다. ② 지방의회의 조례 제정권과 지방행정부의 장의 자치규칙 제정권을 규정하면서(제123조), 특히, 조례제정권에서 주민의 ‘자치와 복리에 필요한 사항’에 관하여 법률우위의 원칙을 기본으로 하면서도 예외적으로 ‘권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우’에는 법률유보원칙에 따르도록 규정(제123조제1항)하고 있다. 이러한 조례 제정권과 자치규칙 제정권을 헌법상 명문화한 것은, 다른 한편으로는 ‘조례’와 ‘자치규칙’을 헌법상의 입법형식으로 인정하고 있는 것이다.¹⁵⁵⁾

대통령 발의 헌법개정안은 지방의회의 자치입법권의 범위를 주민의 자치와 복리에 필요한 사항으로 확대했고, 그 자치규정의 명칭을 조례로 명시했으며, 조례의 효력 수준을 현행의 ‘법령의 범위 안에서’에서 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’로 격상시켰

153) 김배원, 앞의 글, 186면 참조.

154) 이국운, “지방분권형 헌법개정안 소고 - 21세기 자치입법의 전망을 담아 -”, 「입법학연구」 제15집제2호, 한국입법학회, 2018.8, 113면.

155) 김배원, 위의 글, 187면 참조.

다. 하지만, 단서 규정을 추가하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에 대해서는 법률의 위임이 있어야 함을 규정했다. 이는 향후 관련 입법의 개정여하에 따라 대통령 발의 헌법개정안의 취지와 목적을 반감시킬 가능성이 있는 문제 조항이 아닐 수 없다.¹⁵⁶⁾

지방정부의 재정권, 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간의 재정조정에 대하여는 지방정부의 경비와 위임사무 집행 시의 비용부담에 관하여 규정하고, 자치세와 관련한 조례제정권, 국가와 지방정부 간 조세로 조성된 재원의 배분과 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간의 재정조정에 관하여 규정(제124조)하고 있다.¹⁵⁷⁾

보충성의 원칙, 위임사무의 소요비용에 관한 위임자 부담원칙, 수직적, 수평적 재정조정제도의 헌법적 근거에 관해서는 대통령 발의 헌법개정안을 따르는 것이 바람직하다.¹⁵⁸⁾

2) 지방자치 조항의 개정 내용

2018년 3월 국회에 제출된 대통령 헌법개정안의 지방자치 조항을 먼저 살펴보자.

‘제9장 지방자치’는 “제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다. ② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.”와 “제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다. ② 지방의회의 구성방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.”, “제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.”, “제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다. ② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다. ③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”로 규정되어 있다.

156) 이국운, 앞의 글, 115면.

157) 김배원, 앞의 글, 187면 참조.

158) 이국운, 위의 글, 118면.

대통령 헌법개정안의 지방자치에 관한 규정은 제121조부터 제124조까지 규정되어 있다. 먼저 지방정부에 대한 주민참여 강화를 위한 제121조는 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가짐을 명확히 하고, 주민발안, 주민투표 및 주민소환의 헌법적 근거를 신설하였다. 그리고 지방정부에 관한 주요 사항의 법률 유보를 국회가 시대 상황에 맞추어 지방정부의 종류와 구역 등을 탄력적으로 정할 수 있도록 하였다. 아울러 보충성의 원칙 명시하여 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 보충성 원칙에 따라 법률로 정하도록 하였다.

지방정부 등 명칭 변경 및 자주 조직권을 부여한 제122조는 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로, 지방자치단체의 집행기관 명칭을 ‘지방행정부’로 하고, 지방정부가 스스로 적합한 조직을 구성할 수 있도록 구체적인 내용은 조례로 정하도록 하였다.

자치입법권 강화를 위한 제123조는 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 조례를 제정할 수 있도록 자치입법권을 확대하고, 법률의 위임이 있는 경우에만 조례로 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있도록 하였으며, 지방행정부의 장도 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있도록 하였다.

자치재정권의 보장 및 재정조정제도를 신설한 제124조는 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하였으며, 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 재정조정제도에 대한 헌법적 근거를 마련하였다.

2. 국회 헌법 개정 연구안

국회에서는 2008년 9월 김형오 의장 재임당시 의장자문기구로 ‘헌법연구자문회의’ (위원장 김종인)를 발족하여 헌법전반에 걸친 연구를 시작하였고, 연구결과물을 발표하였다(헌법연구자문위원회 2009). 2014년 1월 강창희 의장 재임당시 각계의 헌법 개정 공론화를 참조하여 헌법개정자문위원회(위원장 김철수)를 발족하였고, 제2 헌법제정의 정신으로 헌법개정안을 마련하여 제시하였다(국회헌법개정 자문위원회 2014). 이와 함께 18대, 19대 국회 공히 의원연구단체를 구성하여 헌법 개정에 관한 연구를 축적하였다.¹⁵⁹⁾

가. 헌법개정자문위원회의 헌법 개정 연구

1) 헌법개정자문위원회의 활동

159) 이현출, “국회 헌법개정특별위원회 활동 및 논의 경과”, 「의정연구」 제50권, 한국의회발전연구회, 2017, 229면.

헌법개정자문위원회는 위원장 포함 총 15인의 위원으로 2014년 1월 24일 출범하던 날부터 바로 회의에 들어가 향후 일정을 논의하였고 4월 11일까지 6차에 걸쳐 전체 회의를 개최한 뒤 4월 17일부터는 논의의 집중, 집약을 위하여 분과위원회를 개최하고 그 결과를 전체회의에서 최종결정, 정리하는 과정으로 운영되었다.¹⁶⁰⁾

4번의 분과별 회의를 하였고 전체회의는 5월 15일 제10차를 마지막으로 열어서 최종안을 정하였고 5월 20일에 간담회에서 일부 남은 의제를 다룬 뒤에 헌법 개정 조문시안을 최종적으로 확인하고 5월 23일 국회의장 보고가 있는 뒤 위원회의 운영은 마무리되었다. 위원회 활동결과 전체 헌법 전문과 본문 161개 조문의 개헌안이 마련되었다.¹⁶¹⁾

자문위 보고서는 1987년 헌법 개정 이후 20여년의 시간이 흐르면서 새로운 시대에 부합하는 개헌의 필요성이 제기되고 있음을 밝힌다. 기본권 분야에서는 그간 이론적 규범적 체계에 대한 고민 없이 추가되어 온 조항들을 정비하고, 새로운 기본권을 추가하기 위하여 개헌이 필요하며 권력구조 분야에서는 이른바 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하고 한국적 정치문화에 부합하는 정부형태에 대한 모색의 사회적 요구에 응하기 위하여 개헌이 필요하다고 한다. 자문위 보고서는 이러한 헌법 개정의 필요성에 근거하여 다음의 내용을 헌법 개정의 방향으로 제시하였다 첫째, 새로운 헌법은 헌법 정신을 구현하고, 국민통합에 기여해야 한다. 둘째, 선진적인 인권규범들을 우리 헌법의 틀 속으로 과감히 수용함으로써 기본권 보장을 강화해야 한다. 셋째, 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하고 타협과 설득 및 조정의 의회주의가 실현되는 민주적 권력구조를 설계해야 한다. 새로운 헌법은 다양한 문화를 수용 발전시키고 실질적인 지방자치 구현하기 위하여 열린 시대를 지향해야 한다.¹⁶²⁾

자문위에서 제출한 헌법개정시안의 개요는 다음과 같다.

현행헌법의 총 10개장, 130개조를 시안에서 총 11개장, 161개조로 바꾸고, 제1장 총강은 현행 9개조에서 국가의 상징(국기, 국가, 국어, 수도)을 제4조로 신설하여 10개조로 하고, 제2장 기본권 관련은 현행 30개조에서 장 제목 “국민의 권리와 의무”를 “기본적 인권과 의무”로 수정하고, 기본권을 성질에 따라 분류하여 8개절로 신설, 순서 조정하여 51개조로 바꾸었다. 제3장 국회는 현행 26개조를 조문 신설 없이 제1절 구성, 제2절 권한으로 절 구분하여 26개조로 하고, 제4장 정부는 현행 35개조에서 개별 구성이 38개조로 되는데, 제1절 대통령은 현행 20개조에서 ‘심의회의’ 등 추가하여 25개조로 하고, 제2절 행정부는 현행 15개조에서 제4관 감사원을 삭제하여 제5장 검찰원과 회계검사원으로 이동시켜 13개조로 하고 있다. 제5장 검찰원과 회계검사원

160) 2014년 1월 구성하여 헌법개정안을 제출하였는데, 국회홈페이지 알림마당, 입법정보의 원문 참고, https://nas.na.go.kr/nas/info/legislation_info02.do?mode=view&articleNo=652984&article.offset=0&articleLimit=10.

161) 정재황, “2014년 국회 헌법개정자문위원회 개헌안에 대한 검토” 『세계헌법연구』 제23권제3호, 세계헌법학회, 2017.12, 7면.

162) 임동민, “의회제도 개헌론에 대한 헌법 원리적 검토 : 국회 헌법 개정 자문위원회의 활동결과보고서를 중심으로”, 『연세 공공거버넌스와 법』 제6권제2호, 연세대학교 법학연구원 공공거버넌스와 법센터, 2015, 37면.

을 신설하고, 현행 ‘제5장 법원’을 제6장으로 하고, 이하 편제는 동일하다. 지방자치권 보장에 대해서는 국가의 지방자치권 보장 의무와 국가의 지방재정 건전성 감독의무, 지방재정 격차해소 의무를 규정하였다.

2) 지방자치와 관련한 부분의 개정조항

헌법개정자문위원회 개정안 중 지방자치제 조항의 개정 요점은 지방자치권 보장으로, 국가의 지방자치권 보장 의무와 국가의 지방재정 건전성 감독의무, 지방재정 격차해소 의무 규정을 신설하는 것이다.

현 제8장에서 제9장으로, 제149조를 신설하고, 현 제117조와 제118조를 각각 제150조와 제151조로 거의 내용의 수정 없이 시안화 하였다.

지방자치 조항의 개정안은 ‘제9장 지방자치’를 “제149조 ① 국가는 각 지방자치단체와 주민의 자치권을 최대한 보장하되, 동시에 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 노력하여야 한다. ② 국가는 법률이 정하는 바에 따라 지방재정의 건전성을 감독하고 필요한 조치를 취할 수 있으며, 지방자치단체 간의 재정격차를 해소하기 위하여 노력하여야 한다.”와 “제150조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”, 그리고 “제151조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 그 밖의 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”로 하고 있다.

이 개정안은 1개조를 신설하여 국가의 지방자치권 보장 의무, 지역균형발전 의무를 규정하고, 국가의 지방재정 건전성 감독의무, 지방재정 격차해소 의무 규정을 신설한 것으로, 국가의 지방자치 및 재정권의 보장에 진일보한 면은 있다.

그러나 보충성원칙이 빠져 있고 프랑스 헌법에서 보는 실험법¹⁶³⁾, 의사일정 등재를 위한 주민청원·투표제와 같은 보다 실질적인 자치제도까지는 아니더라도 당장 절실하고 지방자치를 현실화할 조례의 법적 지위도 현상유지 적으로 하고 있는 점 등이 미흡하다.¹⁶⁴⁾

앞서 논의한 바 있는 현 제117조와 제118조의 문제들을 조정하는 개정이 없어 좀 더 헌법상 지방자치제의 개선을 위한 고민이 필요한 헌법 개정 연구안이라 본다.

나. 헌법개정특별위원회의 헌법 개정 연구

2016년 6월 13일에 개원한 제20대 국회는, 국회의장의 개원사에서 밝힌 바와 같

163) 실험법 제도 : 프랑스 헌법 제72조 제4항은 “공적 자유의 행사를 위한 기본 요건 또는 헌법적으로 보장되는 권리에 반하는 경우를 제외하고, 지역공동체 또는 그 지역공동체들의 연합은 조직법, 경우에 따라서는 법률 또는 규칙에서 정하는 바에 따라 제한된 목적과 기간에 한하여 실험적으로 그의 권한을 규율하는 법률규정들 또는 행정입법의 규정들에 배치될 수 있다”라고 규정하여 실험법을 할 수 있는 헌법적 근거를 명시적으로 두고 있다. 정재황, 앞의 글, 44면.

164) 정재황, 위의 글, 45면.

이, 개헌의 필요성과 국회주도 의지를 밝히며 헌법개정특별위원회를 설치하고 전문가들로 구성된 자문위원회를 발족시켰다.

지난 30여 년간 국내·외의 정치, 경제, 사회적 환경이 급변하여 기존 헌법 체제 하에서 개별 법률의 개정이나 제도의 보완만으로는 해결할 수 없는 여러 문제가 나타나고 있어 헌법 개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다는 인식이 확산되어 왔다. 특히 지난 연말 국회에서 대통령탄핵소추안이 가결되면서 우리 정치에 대한 변화를 모색하고자 국민의 대표기관인 국회가 국민의 다양한 의견과 여론을 수렴하고, 이를 토대로 헌법개정안을 심도 있게 마련하기 위하여 「국회법」 제44조에 따라 「헌법 개정 특별위원회」를 구성하게 되었다(2016년 12월 29일 제347회 국회(임시회) 본회의 의결).¹⁶⁵⁾

개헌특위는 4개월간 ‘국민과 함께 하는 상향식 개헌’을 목표로 사회 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴하고 53인의 전문가로 구성된 자문위원회와 함께 개헌의 쟁점사항에 대하여 심도 깊은 논의를 진행하여 왔다. 특위는 2016년 1월 5일부터 3월 31일 현재까지 총 12차에 걸쳐 단독 또는 자문위원회와 합동형식으로 전체회의를 개최해 왔다.¹⁶⁶⁾

이 자문위원회는 2017년 2월부터 12월까지 심도 있는 논의와 토론을 거쳐 2018년 1월에 ‘국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서’를 발간하였는데, 2016년 말부터 2017년 말까지 한시적으로 존속한 헌법개정특별위원회가 막을 내리자 국회는 2018년 1월 다시 헌법 개정 및 정치개혁 특별위원회를 설치하여 헌법 개정에 대한 대비를 하고 있었다.¹⁶⁷⁾

3. 한국헌법학회 헌법 개정 연구안

가. 한국헌법학회 개정안의 개요

이 개정안은 전국 지방자치 4대 협의체인 전국시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시·군·자치구의회의장협의회의 용역에 따른 보고서이다.

2015년 한국헌법학회의 지방분권형 헌법개정안은 현행헌법의 지방자치에 관한 규정에 대하여, 두 조문에 불과한 장식적 성격, 자치입법권의 과도한 제한, 지방자치단체 종류의 법률유보로 인한 불안정성, 지방재정의 보장 미비 등의 한계 지적하였다. 그리고 중앙집권주의를 기초로 하고 있는 87년 헌법 체제와 복고적 헌법체제를 극복하기 위한 대안으로서, 신자유주의와 복지국가론으로 대체할 수 있는 국가비전을 제시하였

165) 이현출, 앞의 글, 228면.

166) 이현출, 위의 글, 229면.

167) 김배원, 앞의 글, 174면.

으며, 기능적·공간적 권력분립을 헌법에서 제도화하고자 분권적 권력구조의 필요충분 조건으로서의 지방분권헌법개정안을 제시하고 있다.¹⁶⁸⁾

지방분권헌법개정안의 가장 큰 특징은 헌법 제1조에서 주권의 불가분성에 기초한 단일국가성을 인정하면서도, 국가와 지방자치단체가 입법권, 사법권 및 행정권을 분점하고 있으며, 지방자치단체에도 국가와 같은 3권 분립을 구현하고 있다는 것이다. 입법권은 국회와 자치의회가 가지며 행정권은 정부와 자치정부에 속하고, 사법원에 있어서도 광역지방자치단체에 자치법원을 설치하고 있다. 그리고 현행헌법 제37조제2항의 법률유보에 대한 예외로서 조례형벌주의의 근거규정을 두었다. 특히 단일국가성을 유지하기 위하여, 헌법에서 특별히 규정한 사항이 아니면, 국가의 법률이 지방자치단체의 조례에 우선하는 효력을 인정하고 있지만, 필연적으로 현행헌법이 설계한 헌법-법률-명령-자치규정의 법체계를 재정립하여야 한다. 그리고 자치권이 기본권목록에 포함됨으로써, 자치권의 법적 성격의 연구와 주권의 분할 내지는 주권의 공유에 관한 이론적 정립도 수반되어야 할 것이다.¹⁶⁹⁾

개정안은 조문화된 개정안을 제시하였는바, 구체적 조문을 보면, 헌법 전문(前文)에서 ‘자유·조화·분권을 바탕으로’으로란 문구를 삽입하고 제1조와 제4조에서 ‘지방분권에 기초한 복지국가’와 ‘지방분권적 평화통일정책’을 통하여, 지방분권을 명문으로 추가하였으며, 특히 제26조에 기본권으로서의 ‘자치권’을 신설할 것을 제안하였다. 통치구조에 있어서 원리와 구조에 관한 ‘제3장 통치의 원리와 구조’를 제41조부터 제47조까지 7개 조항을 신설하여, 보충성의 원칙을 선언하고(안 제41조제2항), 자치권이 주민의 권리임을 천명하며(안 제42조제1항), 지방정부도 중앙정부와 같이 입법·사법·행정의 통치권을 모두 부여하였다. 이를 위하여 기초와 광역의 지방자치단체를 헌법 기관화하고(안 제42조), 입법권의 지방분권화(안 제43조), 행정권의 정부와 자치정부(광역/기초)의 이원구조 명문화, 자치의회와 자치정부를 헌법기관으로 명시하였으며(안 제44조), 특히 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석·적용을 전담하는 자치법원의 설치를 조문화하였다(안 제45조제5항). 지방자치단체의 자주 조직권(안 제44조), 자주재정권(안 제46조)을 보장하고, 재정건전성과 책임 등을 헌법 조문화하였다(안 제47조). 그리고 국회를 양원제로 재편하여 상원인 지역대표형 참의원을 두며, 참의원의 선출권한을 광역자치의회와 각 광역자치단체 내지는 기초자치의회의 합동회의가 2분의 1씩 갖도록 하였으며(안 제51조), 행정부 내에 자치분권평의회를 두고(제98조), 자치분권평의회를 구성을 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 숫자와 동수로 선출하는 대표로 구성하도록 하여, 국회와 정부에 지방자치단체의 참여가 가능하도록 하였다. 참의원에 지방자치단체가 참여함으로써, 각각의 헌법기관구성에 간접적이지만, 참의원을 통하여 지방자치단체의 의견이 반영될 수 있도록 하였다.¹⁷⁰⁾

168) 최용진, “최근 헌법개정안에 나타난 지방분권형 개혁의 방향과 과제”, 「지방자치법연구」 제18권제1호, 한국지방자치법학회, 2018.3, 140면.

169) 최용진, 위의 글, 142면.

170) 최용진, 위의 글, 141면.

나. 한국헌법학회 개정안의 지방자치 개정 내용

제7장 지방자치의 장에서 제3장의 원리를 구체화하기 위한 규정들을 두고 있다. 주민총회가 자치의회에 권한의 일부를 행사할 수 있도록 하였거나, 광역의회와 기초의회에 법률제정권을 부여하면서, 일정한 제한 하에서 징역형과 금고형 등의 형벌 부과권을 부여한 것이 특이하다(안 제122조). 그리고 각급 선거관리위원회의 조직 등에 관하여 자치의회에 법률과 조례로 정할 수 있도록 하고(안 제125조제7항), 주민발안·주민투표·주민소환에 대한 규정을 두었다(안 제137조제5항).¹⁷¹⁾

실질적 지방자치의 실현을 중심으로 하여 아래와 같은 4가지 요점으로 제7장¹⁷²⁾을 구성하였다.

1) 지방자치단체 및 자치의회, 자치정부의 헌법기관화

실질적인 지방자치의 실현을 촉진하기 위하여 전면개정안은 현행 헌법에 대하여 많은 수정을 가했다. 우선 기초와 광역 지방자치단체를 주민으로서의 자치권을 실현하는 명실상부한 헌법기구로 규정했다. 나아가 지방자치단체 안에 자치의회와 자치정부를 반드시 두도록 함으로써 지방자치단체 내부의 기능적 권력분립을 규정했다. 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의회에 권한 중 일부를 행사할 수 있도록 했다(제42조). 또한 지방자치단체의 설치, 관할구역의 변경, 그리고 지방자치단체의 연합 및 그 연합체에 대한 근거 규정도 마련했다.

아울러 자치의회가 참의원의 선출권한을 가지게 됨에 따라 자치의회에 구성방식을 헌법에 명시했다(제121조). 기초자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원으로 구성하고, 광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성되도록 하여, 간접적으로 보충성을 드러냈다. 같은 맥락에서 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역의 기초자치의회에 합동회의가 광역자치의회를 겸할 수 있도록 했다. 자치위원의 임기는 4년으로 하고, 그 의원의 숫자는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

2) 자주입법권의 확대

주지하듯 현행 헌법은 지방자치단체의 자주입법권을 ‘법령의 범위 안’의 조례제정권으로 제한하고 있다. 이를 개선하기 위하여 전면개정안은 지방자치단체의 자주입법권을 대폭 확대하였다.

광역자치의회에 광역지방자치단체의 법률제정권을 부여했으며, 기초자치의회에 입

171) 최용진, 앞의 글, 141면.

172) 이 개정안은 투트랙으로 안을 작성하였는데, 지방분권 원포인트 헌법 개정안에서는 지방자치가 제8장으로 제시되어 있다.

법권은 법률과 같은 효력의 조례 입법권과 통상적인 조례 입법권으로 이원화하여 규정했다.

3) 자주조직권의 확인

현행 헌법은 지방자치단체의 조직을 법률로 정하도록 함으로써 지방자치단체의 자주 조직권을 사실상 부인하였다. 이에 비하여 전면개정안은 자치정부의 조직권이 당해 자치의회 입법사항임을 제3장에서 천명한 뒤(제44조), 광역자치의회 및 기초자치의회의 입법사항에 각 자치의회 선거 및 조직과 운영, 각 자치정부의 장의 선임방식·임기 및 조직과 운영을 포함시킴으로써(제122조) 지방자치단체의 자주조직권이 그 주민의 자치권의 본질이자 실현임을 확인하였다.

4) 자주행정권 및 행정입법권

앞서 언급했듯이 전면개정안은 지방자치단체가 각 자치의회 입법사항의 범위 내에서 법률 또는 조례를 집행하는 사무를 자치정부의 고유 사무로 규정했다. 또한 행정입법권의 분배에 관해서도 대통령과 각 부 장관이 헌법 및 법률의 위임에 따라 대통령, 각 부령을 발할 수 있듯이, 각 자치정부의 장은 헌법, 법률, 조례의 위임에 따라 광역지방자치단체령 또는 기초지방자치단체규칙을 발할 수 있도록 했다(제123조 및 제124조).

다. 한국헌법학회의 지방자치 조항 개정안에 대한 검토

한국헌법학회의 개정안은 광역자치정부와 기초자치정부로 나누어 그 권한을 제안하고 있다. 그러나 본 연구에서 헌법의 지방자치 조항 개선안을 도출하면서 기초자치단체와 광역자치단체로 나뉘는 현 지방자치 체제를 유지하는 한국헌법학회의 개정안의 광역자치정부가 불필요하다는 판단과 함께, 현 기초자치단체를 통합하여 보다 규모가 큰 지방정부로 전환되어야 한다는 전제하에서 개선안을 도출하였다.¹⁷³⁾ ‘지방정부론’과 관련해서는 제4장에서 좀 더 논하고자 한다.

1) 광역자치정부의 행정권에 대한 검토

개정 연구안 제124조는 광역자치정부의 행정권(집행권)을 당해 광역자치의회가 법률로 정한 사항을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률

173) 이 개정안의 모티브는 이국운·이기우·한상희·오동석·유승익, 「지방분권형 헌법개정안의 연구」, 한국헌법학회, 2015를 참고 하였음을 밝힌다. 그러나 기본적인 틀을 제시한 것으로 앞에서 말한 대로 그 연구의 기본 사상이나 방향성이 다르다. 더불어 이 개정안에 대한 제안에서는 지방자치의 자치단체 부분만을 다루었다. 지방의회 헌법조항 개정안의 개선안은 제4장에서 살펴본다.

에 따라 위임된 사무를 집행한다. 그리고 광역자치정부의 장은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 명령을 발할 수 있다고 하였다.

본 논문에서는 개정안 제124조의 광역자치정부를 중앙정부의 지방청 정도로 변경하여 행정권(집행권)을 구상하고 있다.

2) 기초자치정부의 행정권에 대한 검토

개정 연구안 제125조는 기초자치정부의 행정권(집행권)을 규정하고 있다.

제1항에서 지방정부의 집행권에는 고유사무와 위임사무가 있다. 지방정부의 고유사무는 당해 지방정부가 조례로 정한 사무에 관한 집행사무를 의미한다. 이에 대해서 위임사무는 국가 또는 다른 지방정부부터 위임받은 사무를 말한다. 위임사무에 대해서는 위임한 기관에서 그 처리에 소요되는 비용을 부담하여야 한다.

제2항에서 지방정부 행정부의 장은 규칙을 발할 수 있다. 지방행정부의 장이 규칙을 발하기 위해서는 조례 또는 법률에서 구체적으로 위임을 받거나 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항이어야 한다.

본 논문에서는 개정안의 제125조를 지방정부의 행정권(집행권)으로 규정하는 방향으로 검토하고 있다.¹⁷⁴⁾

이절에서는 대통령 헌법개정안 및 국회 등의 헌법 개정 연구안에 대하여 살펴보았다. 이러한 지방의회와 관련된 헌법의 개정에 관해서는 제4장에서 개정안을 검토하여 개정안에 대해 의견을 제시한다.

제2절에서는 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회의 변화에 대해 살펴본다.

174) 한국헌법학회 헌법 개정안 중 지방정부의 행정권 조항은 다음과 같이 구성할 수 있을 것이다.

- ① 지방정부는 당해 지방의회가 조례로 정한 사항을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 국회의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- ② 지방정부 행정부의 장은 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 발할 수 있다.

제2절 지방자치법 전부개정으로 본 지방의회의 변화 분석

지방자치법은 32년간 변화 없이 오다 국회에서 2020년 12월, 31개의 지방자치법 개정안을 통합 조정하여 행정안전위원회 대안을 본회의에 부의하여 2020년 12월 9일 본회의를 통과하고, 2022년 1월 13일부터 시행되고 있다.

이하에서는 지방자치법 전부개정의 의의와 지방의회 관련 조항의 변화에 대해 살펴 본다.

1. 지방자치법 전부개정의 의의

가. 지방자치법 개정의 연혁

이번 전부개정 지방자치법(법률 제17893호, 2021. 1. 12. 전부개정, 2022. 1. 13. 시행)은 지방자치가 풀뿌리 민주주의로 다시 부활한지 30여년 만에 전면 개정을 통해 지방자치와 분권을 강화하였다는 측면에서 시사하는 바가 크다.¹⁷⁵⁾

1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정이 1961년 9월 1일 제정된 지방자치에 관한 임시조치법으로 중단된 지방자치가 부활되기 위한 법적 기초로서의 역할을 하였다고 한다면, 1994년 3월 16일 지방자치법 개정은 부활된 지방자치의 제도적 완비를 위한 것이라고 할 수 있었다. 이렇게 지방자치의 부활 이후 제도 완비까지 시간이 걸린 것은 지방의회의원과 지방자치단체장의 선거가 1988년 전부개정 지방자치법에 본래 규정된 시기에 이루어지지 않고 여러 번 미뤄지다가 1991년에야 지방의회선거가 실시되었고 지방자치단체장 선거는 김영삼 정부가 들어선 다음에야 논란 끝에 1995년에 실시하기로 결정한 것과 관련이 있다. 1994년 3월 16일 개정 지방자치법이 지방자치단체장 선거를 1995년 6월 30일까지 실시하기로 규정함에 따라, 1995년에 있을 지방자치단체장 선거를 앞두고 지방의회와 지방자치단체장의 권한을 보다 정교하게 정리하고, 지방자치의 본격적인 시작에 앞서 중앙정부가 지방자치단체에 대한 통제를 법적으로 제도화하기 위해, 전면개정에 버금가는 제도 변화를 담게 되었다.¹⁷⁶⁾

2020년 전부개정 지방자치법과 1988년 전부개정 이후 이번 전부개정 이전까지 개정된 조문 건수를 비교해보면, 먼저 2020년 지방자치법 전부개정은 단순 문구 변경이나 조문체계 또는 법령체계 변화에 따른 부수적 변경을 제외하고 실질적인 제도 변화를 수반하는 조문 변경 건수에 있어서 1994년 3월 16일 지방자치법 일부개정에서 44개 조를 변경했던 것을 넘어서는 가장 큰 폭의 변경으로서 1988년 전부개정 이후 가장 의미 있는 개정임에는 틀림없다. 개정 분야에 있어서는 2020년 전부개정과 이전

175) 이병기, “지방자치법전부개정의 주요내용과 의미”, 「의정연구」 제62권, 한국의회발전연구회, 2021, 187면.

176) 홍준현, “2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권2.0시대의 개막을 의미하는가?”, 「한국지방자치학회보」 제33권제4호통권116호, 한국지방자치학회, 2021.12, 9~10면.

개정 간에 차이가 발견된다. 이번 전부개정 이전의 일련의 개정에 있어서는 특히 의회 권한의 강화와 자치권의 강화, 그리고 동시에 지방자치단체의 책임성 강화에 주안점을 두었다면, 2020년 전부개정은 이전 개정의 주안점에 더하여 특별지방자치단체의 도입으로 지방자치의 다양성을 강화하기 위한 개정에 특히 힘이 들어가 있다. 또한 지방의회 권한 강화의 비중은 상당히 줄어든 반면, 책임성 강화의 비중은 약간 증가하였고, 지방자치단체 간 분쟁의 조정과 협력 강화의 비중도 증가하였다.¹⁷⁷⁾

나. 제안 이유

민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞은 주민중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거를 마련하기 위해 제안하였다. 그리고 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 정보공개 의무를 부여하며, 주민의 감사청구 제도를 개선하고, 중앙지방협력회의의 설치 근거를 마련하고, 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련하며, 관할구역 경계조정 제도를 개선하도록 하였다. 한편 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구에 관한 사항을 현행 법률에서 분리하여 별도의 법률로 제정하기로 함에 따라 관련 규정을 정비하는 등 그 내용을 반영하여 지방자치법을 전부 개정한다고 하였다.¹⁷⁸⁾

대통령소속 자치분권위원회에서는 이번 지방자치법 전부개정이 지방자치 1.0시대에서 자치분권 2.0시대로의 전환을 의미하는 것이라고 말하고 있다. 지방자치 1.0시대는 평화적인 정권교체를 통한 민주주의의 발전을 목표로 지방자치의 부활에 무게를 두었다면, 자치분권 2.0시대는 자치분권의 실질 화를 통해 명실 공히 주민이 지방자치의 주인이 되는 것이라는 것이다. 즉, 자치단체 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로의 전환이 자치분권 2.0시대의 가장 주요한 특색이라는 것이다. 또한, 중앙-지방의 관계의 관점에서 지방자치 1.0시대에는 자치단체가 국가의 지도·감독의 대상이고 상하·복종의 관계였던 반면, 자치분권 2.0시대에는 중앙-지방의 관계가 수평·대등을 전제로 하는 상호협력의 관계로 발전하였다는 것이다. 행정안전부에서도 이번에 지방자치법을 전부 개정해 사무배분의 원칙으로 보충성 원칙을 규정하고, 주민자치의 원리를 명시했다고 하면서, 이는 지방자치의 패러다임을 단체 중심의 제도자치인 ‘자치분권 1.0’에서 주민 중심의 생활자치인 ‘자치분권 2.0’으로 전환하고자 하는 노력의 일환이라고 설명하고 있다(서울신문, 2021. 8. 31. 오피니언). 또한 행정안전부는 2021년 8월 27일에 지방자치법 시행령 전부개정령안을 입법예고하면서, 자치분권 2.0은 제도자치에서 지역주민과 지방의회 중심의 생활 자치로 발전하고, 지방자치단체가 자기권한과 자기책임 하에 일하는 환경이 되도록 지방자치의 영역을 확대하는

177) 홍준현, 앞의 글, 16면.

178) 개정 이유 및 주요 내용에 관해서는 국가법령정보센터 지방자치법(법률 제17893호, 2021. 12. 전부개정, 2022. 1. 13. 시행) 개정 이유 참조.

<https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=001656&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>.

것을 말하는 것이라 규정하였다.¹⁷⁹⁾

다. 전부개정 주요내용

지방자치법 전부개정은 주민의 자치참여에 그 개정의 기초를 두었으며, 지방의회의 개선도 어느 정도 가져왔다.

전부개정 지방자치법은 이전의 10장(175개 조문)과 부칙을 12장(211개 조문)과 부칙으로 개정하여 2개의 장과 36개 조문이 추가되었다. 국제교류·협력(제10장, 3개 조문), 특별지방자치단체(제12장, 13개 조문) 관련 내용이 장으로 새롭게 추가되었고, 기존의 국가의 지도·감독(제9장, 7개 조문)은 국가와 지방자치단체 간의 관계(제9장, 10개 조문)로 변경하였다.¹⁸⁰⁾

지방자치법 개정안에서 두드러지게 눈에 띄이는 내용을 보면, 제1장의 ‘총강’ 총칙 부분에서 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항, 지방자치단체의 관할 구역과 관련된 것과 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간 사무 배분에 관한 보충성의 원칙, 중복사무 배제, 포괄적 배분의 내용을 포함하고 있다. 그리고 제2장의 ‘주민’ 부분에서는 주민의 정책 결정 및 집행 참여, 주민발안제 등 주민주권을 강조하는 획기적인 개정내용을 포함하였다. 제3장의 ‘조례와 규칙’에서는 법령에 따른 조례 위임 사항을 하위법령으로 그 내용과 범위를 제한할 수 없도록 하였고, 제5장의 ‘지방의회’에서는 지방의회의원들이 정책지원 인력을 운영하도록 하였고, 윤리특별위원회 설치 의무화와 윤리심사자문위원회를 민간위원으로 구성하도록 하였고, 지방의회 사무직원의 임용권을 지방의회의 의장이 갖도록 하였다. 제6장 ‘집행기관’에서는 지방자치단체장 인수위원회를 자율적으로 구성할 수 있도록 하였고, 제8장의 ‘지방자치단체 상호 간의 관계’에서는 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 간 협력 의무 조항을 신설하였으며, 행정협의회 설립할 때 지방의회에 보고만 하게 하였다. 그리고 제9장의 ‘국가의 지도·감독’에서는 시·군·구의 위법 처분에 대한 국가의 개입, 중앙과 지방의 협력 회의 신설, 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언, 권고, 지도에 대한 단체장의 의견 제출권을 신설하였고, 제11장 ‘서울특별시 및 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례’에서 인구 100만 이상의 시를 특례시로 하였고, 시·군·구에 대하여도 특례부여를 가능하도록 하였으며, 제12장 ‘특별지방자치단체’에서는 광역적 사무 처리를 위해 2개 이상의 자치단체가 특별지방자치단체를 설치하고 운영할 수 있도록 개정하였다.¹⁸¹⁾

아래는 전부개정 주요내용이다.

가. 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련(안 제4조), 나. 매립지 및 등록 누락지가 속할 지방자치단체 결정 절차 개선(안 제5조), 다. 지방자치단체 관할 구역 경계 변경 제도 개선(안 제6조), 라. 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 의견

179) 홍준현, 위의 글, 2면.

180) 이병기, 앞의 글, 188면.

181) 박기묵, 앞의 글, 11~12면.

제출(안 제20조), 마. 주민의 감사청구 제도 개선(안 제21조), 바. 주민에 대한 정보공개(안 제26조), 사. 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립(안 제41조 및 제103조제2항), 아. 지방의회위원의 겸직금지 조항 정비(안 제43조, 제44조 및 제109조), 자. 새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회(안 제54조제2항), 차. 윤리심사자문위원회의 설치(안 제66조), 카. 지방자치단체의 장의 직 인수위원회 설치 근거 마련(안 제105조), 타. 지방자치단체 자문기관 설치·운영의 투명성·효율성 제고(안 제130조), 파. 중앙지방협력회의의 설치(안 제186조), 하. 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화(안 제188조 및 제192조), 거. 특별지방자치단체의 설치 근거 마련(안 제199조부터 제211조까지).

지방자치법 전부개정 주요내용 중 지방자치단체의 관련 개정사항은 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련, 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정 의견 제출, 지방자치단체의 장의 직 인수위원회 설치 근거 마련, 중앙지방협력회의의 설치, 특별지방자치단체의 설치 근거 마련 등이다.

2020년 지방자치법 전부개정 법률이 정부가 의미 부여한 바와 같이 지방자치의 새로운 패러다임을 제시하고 자치분권 2.0 시대를 열었는지에 대해서는 부정적인 평가를 할 수밖에 없다. 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어 ‘국가의 지도·감독’을 ‘국가와 지방자치단체의 관계’로 명칭을 변경하고 중앙지방협력회의를 신설하는 등의 변화가 있었지만 이러한 변화가 과거의 중앙과 지방간 수직적·행정적 관계를 수평적·법률적 관계로 근본적으로 전환시키는 내용을 담고 있다고 보기 어렵고, 오히려 기초자치단체의 명령·처분 및 기초의회의 의결에까지 중앙부처가 직접 관여할 수 있도록 제도 개정을 함으로써 국가통제가 강화된 측면도 포함하고 있다. 또한, 주민자치에 있어서도 주민의 행정참여를 법의 목적에 추가하고 주민조례발안제도와 주민에 의한 규칙제정·개폐 의견제시권을 신설하는 등의 변화가 있었지만 이러한 조례발안의 대상 범위에 있어서는 변화가 없고 무엇보다도 주민자치회 설치가 누락되어 단체자치에서 주민자치로의 전환을 뒷받침할 만한 제도적 변화가 이번 전부개정의 내용에 담겼다고 보기 어렵다. 다만, 이번 전부개정에서 지방자치의 다양성 확대라는 측면에서는 지방자치단체 기관구성 다양화의 근거와 100만 이상 특례시를 신설하고 특별지방자치단체 설치를 위한 실질적 제도적 내용을 구체화한 것은 지금까지의 획일적 지방자치의 틀을 획기적으로 전환시킬 수 있는 중요한 계기를 만들어 주었다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.¹⁸²⁾

2. 전부개정의 지방의회 관련 조항

가. 지방자치법 전부개정의 지방의회 조항

182) 홍준현, 앞의 글, 28면.

1) 지방의회 조항의 개요

지방자치법 전부개정에서 지방의회와 관련한 사항은 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립, 지방의회의원의 겸직금지 조항 정비, 새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회, 윤리심사자문위원회의 설치 등이다.

지방의회의 권한을 확대하기 위해서, 이번 전부개정에서는 지방의원의 의정활동을 돕기 위한 정책지원전문인력을 신설하였고(제41조), 의회 사무직원 인사권을 지방의회 의장에게 귀속시켰는데(제103조), 이는 이전의 지방자치법 개정과 차별화되는 지방의회 권한의 획기적 확대라 할 수 있다. 이밖에, 정례회 집회일, 운영 사항에 대한 대통령령에 의한 기준을 폐지하고 조례만으로 기준 설정이 가능하도록 하였고(제53조), 지방의회의 의안발의 요건을 조례로 자율화하였는데(제76조), 이러한 변화는 이전부터 지속적으로 변화해온 내용의 연장선상에서의 점진적 개선이라고 할 수 있다. 한편, 지방의회의 책임성을 강화하기 위해, 이번 전부개정에서는 윤리특별위원회의 설치를 의무화하고(제65조), 윤리심사자문위원회의 신설 및 의견 청취·존중을 의무화하였으며(제66조), 이는 윤리특별위원회 설치가 임의적 조항이었던 것에 비해 분명 진일보한 변화라고 볼 수 있다. 또한, 지방의원 겸직 금지 요건을 강화하였고(제43조), 지방의원이 지방자치단체 증과 영리 목적 거래와 직무관련 영리 목적 거래의 금지 의무를 신설하였고(제44조), 지방의회 회의록의 주민공개를 의무화하였는데(제84조), 이는 기존 제도의 근본적 변화라기보다는 기존 제도의 실효성을 제고하기 위한 수준에 그친다고 볼 수 있다.¹⁸³⁾

2) 지방의회 조항의 주요내용

아래는 전부개정의 지방의회 주요내용이다.

첫째, 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립(제41조 및 제103조제2항)은 ① 지방의회의 전문성을 강화하고 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하고, ② 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방의회 사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등을 지방의회의 의장이 처리하도록 하였다.

둘째, 지방의회의원의 겸직금지 조항 정비(제43조, 제44조 및 제109조)은 ① 지방의회의원의 겸직금지 대상이 불명확하여 각종 분쟁이 발생함에 따라, 해당 지방자치단체가 출자·출연한 기관·단체 또는 해당 지방자치단체로부터 사무를 위탁받아 수행하는 기관·단체 등으로 지방의원이 겸직할 수 없는 기관·단체의 범위와 의미를 명확하게 정하고, ② 지방의회의 의장이 지방의회의원의 겸직신고 내용을 연 1회 이상 공개하도록 하고, 지방의회의 의장은 지방의회의원의 겸직행위가 지방의회의원의 의무를 위반한다고 인정될 때에는 그 겸한 직의 사임을 권고하도록 하고 있다.

183) 홍준현, 앞의 글, 17~18면.

셋째, 새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회(제54조제2항)은 지방자치단체의 폐지·신설·분할·통합 등에 따라 새로운 지방자치단체가 차질 없이 출범할 수 있도록 새로운 지방자치단체가 설치된 경우 최초의 지방의회 임시회는 해당 지방자치단체가 출범하는 날에 집회하도록 한다.

넷째, 윤리심사자문위원회의 설치(제66조)는 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 의장의 자문과 지방의회의원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문 등에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두도록 하고, 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉하도록 하였다.

자치단체의 자치입법권을 지방의회의 권한 강화와 관련하여 지방의원 정수의 2분의 1 범위에서 정책지원관을 둘 수 있도록(지방자치단체의 조례) 하여 지방의회의 전문성을 강화할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라, 지방의회 인사권(사무직원)을 지방의회 의장에게 부여하였다. 또한 지방의회 정례회 운영 등과 관련된 사항에 대해서도 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하는 등 지방의회의 자율성을 대폭 강화하였다.

반면, 지방의회의 책임성을 강화하기 위한 조문으로 지방의원의 겸직 규제 및 윤리심사 등을 강화하기 위해 윤리특별위원회 설치 의무화, 의정활동의 투명성 강화와 관련된 규정의 신설 등의 조문을 신설하였다.¹⁸⁴⁾

나. 지방자치법 전부개정 지방의회 관련조항의 구체적 내용

아래에서 전부개정 지방자치법의 지방의회 관련 규정에 대해 구체적으로 하나씩 살펴본다.

1) 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립

지방자치법 전부개정의 지방의회 개선 조항인 제41조 및 제103조제2항은 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립이다. 먼저 지방의회의 전문성을 강화하고 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하였다. 이에 2022년과 2023년 각각 의원정수의 1/4씩의 정책지원관을 채용할 수 있도록 하였다.¹⁸⁵⁾ 그리고 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방자치단체의 장이 가지고 있던 지방의회 사무직원에 대한 임면·복무 등을 의장이 처리하도록 하였다. 즉, 종전에는 지방의회 사무직원의 임명권이 지방자치단체의 장에게 있었고, 우리 헌법재판소 역시도 이러한 규정에 대하여 합헌으로 판단하였으나,¹⁸⁶⁾ 지방의회의 제도 개선을 위해서는 지방의회의 인사권 독립이 필요하다는 의견이 꾸준히

184) 이병기, 앞의 글, 193면.

185) 정책지원 전문인력의 명칭은 정책지원관으로 하고 있고(지방자치법 시행령 제36조제3항), 정책지원관은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 기타 의정활동을 지원한다(지방자치법 시행령 제36조제1항 참조).

186) 헌재 2014. 1. 28. 2012헌바216.

있어왔고, 이러한 개정으로 이어지게 되었다.¹⁸⁷⁾

복무와 관련하여 조직권과 예산권이 지방의회에 주어져 있는가를 살펴본 결과 17개 시·도의회 모두 조직권과 예산권은 지방의회가 아닌 집행기관에서 보유하고 있었다. 예를 들어 경기도의회의 경우 조직과 관련하여, 의회 사무기구 조직 설립 및 운영에 관한 규정은 「경기도의회사무기구 설치 조례」, 세부 규정은 「경기도의회사무기구 설치 조례 시행규칙」, 정원과 관련한 조항은 「경기도 행정기구 및 정원 조례 시행규칙」에 제시되어 있었다. 조직권과 관련된 규정은 모두 집행기관인 기획조정실에서 운영하고 있는 것이다. 이처럼 지방의회 사무기구 조직권과 정원에 관한 권한이 지방의회가 아닌 집행기관에 있기 때문에 의정수요 증가에 발맞추어 지방의회 사무기구 정원을 새로 조정하거나 조직을 신설할 때 집행기관이 의회 사무기구 운영에 상당한 영향력을 행사하게 되는 것이다. 이러한 상황에서는 지방의회 독립 인사권 운영에 상당한 제약이 가해질 수밖에 없다.¹⁸⁸⁾

2) 지방의회의원의 겸직금지 조항 정비

지방자치법 전부개정의 두 번째 지방의회 개선 조항인 제43조와 제44조, 제109조는 지방의회의원의 겸직금지 조항의 정비이다. 먼저 지방의회의원의 겸직금지 대상이 불명확하여 각종 분쟁이 발생함에 따라, 해당 지방자치단체가 출자·출연한 기관·단체 또는 해당 지방자치단체로부터 사무를 위탁받아 수행하는 기관·단체 등으로 지방의원이 겸직할 수 없는 기관·단체의 범위와 의미를 명확하게 정하고, 지방의회의 의장이 지방의회의원의 겸직신고 내용을 연 1회 이상 공개하도록 하고, 지방의회의 의장은 지방의회의원의 겸직행위가 지방의회의원의 의무를 위반한다고 인정될 때에는 그 겸직의 사임을 권고하도록 하고 있다.

3) 새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회

지방자치법 전부개정의 세 번째 지방의회 개선 조항은 제54조제2항으로 새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회에 관한 규정으로, 지방자치단체의 폐지·신설·분할·통합 등에 따라 새로운 지방자치단체가 차질 없이 출범할 수 있도록 새로운 지방자치단체가 설치된 경우 최초의 지방의회 임시회는 해당 지방자치단체가 출범하는 날에 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 해당 지방자치단체가 설치되는 날에 소집하여 집회하도록 하고 있다.

4) 윤리심사자문위원회의 설치

187) 이진수, “지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 역량강화 및 책임성 확보방안에 관한 연구”, 「지방자치법 연구」 제22권제1호, 한국지방자치법학회, 2022, 17면.

188) 김정인, “지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구 : 전부개정된 「지방자치법」 시행 후의 현황과 과제”, 「한국행정논집」 제34권제3호, 한국정부학회, 2022.9, 403면.

지방자치법 전부개정의 네 번째 지방의회 개선 조항은 제66조 윤리심사자문위원회의 설치이다. 지방의회위원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 의장의 자문과 지방의회의원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문 등에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두도록 하고, 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉하도록 하고 있다.

국회와 같은 윤리심사 시스템을 도입하였으나, 과연 국회보다 나은 윤리심사가 될 것인가 미지수이다.

이절에서는 지방자치법 전부개정에 관하여 살펴보았다. 지방자치법전부개정의 의의와 지방의회 조항의 개정에 나타난 지방의회 변화에 대해 살펴보았다.

제3절에서는 지방의회 강화를 위한 헌법과 지방자치법제 개선방향에 대해 살펴보았다.

제3절 지방의회의 강화를 위한 헌법과 지방자치법제 개선 방향

이절에서는 지방의회의 지위강화를 위한 헌법과 지방자치법제의 개선방향이 무엇인지 살펴본다.

1. 헌법과 지방자치법제상 지방의회의 문제

현행 헌법은 지방의회¹⁸⁹⁾에 대하여 단 한 개의 조문만을 두고 있을 뿐이다.¹⁹⁰⁾

지방자치제 시행이후 지방의회가 헌법기관으로 구성된 이후 지방의회의 역할의 강화와 법적지위에 관하여 상당한 시각의 변화가 있어왔다. 그동안 지방자치단체와 지방의회가 우리의 행정법체계에서 행정부의 내부기관으로 파악하는 견해가 주류였지만, 최근 지방의회의 경우 지방자치단체와 분리하여 지방자치입법기구로서의 지위를 고려하여 중앙정부와는 수직적 권력분립의 차원에서 지방자치단체와는 수평적 권력분립의 차원에서 독립된 법적 지위를 가지는 것으로 파악하는 것이 행정법학계의 흐름이다.¹⁹¹⁾

또한 거의 모든 사항을 지방자치법령에 위임하고 있다. 따라서 이러한 부분을 헌법상의 조항 내에 규정하여 변화를 줄 필요성이 있다.

지방의회의 권한과 위상을 확장하고 그 전문성을 키우는 것은 지방자치의 목적을 구현하고 지방자치제도의 올바른 발전을 모색하기 위해서라도 필요한 일이다. 현재의 지방의회는 주민의 대표, 자치입법의 기관, 집행기관 감시통제 등의 지위에 걸맞지 않은 집행기관에 비해 미흡한 권한만을 보유하고 있다.

지방의회의 권한이 어떻게 실효성을 가지느냐는 자치입법인 조례의 제·개정 논의와 지자체의 예산심의 등에서 실질적인 재정 통제를 강화하는가와 집행에 대한 행정감사를 어떻게 해나가느냐 하는 문제이다.

지방행정보다는 전문성 수준에서 미흡한 지방의회와 지방의원의 전문성 부족, 지방의원으로서 정책현안을 이해하려는 프로정신의 부족 등은 지방의회의 정책적 효과성을 제고하는 장애요인으로 작용하고 있다.

아울러 1991년 지방의회가 출범할 당시에는 광역지방의회는 100일, 기초지방의회는 60일 이상의 회의를 개최할 수 없었다. 따라서 지방의원들은 회의의 일수가 부족

189) 1980년 헌법 개정을 위한 연구 보고서였던 '헌법연구반 보고서'에 의하면, "지방자치는 곧 지방의회를 의미하는 것"으로 인식하여 헌법에 지방의회의 설치를 명문으로 규정할 것을 합의한 바. 이는 "지방의회가 주민을 대표하는 독립적이고 전문적인 기능을 수행할 수 있도록 입법적인 조치를 하여야 할 책무를 헌법규정으로 명명한 것으로 새길 수 있다. 법제처, 「헌법연구반보고서」, 1980, 598면.

190) 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

191) 고인석, "지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구", 「법학연구」 제19권제1호통권제73호, 한국법학회, 2019.3, 147면.

하다고 회의일수의 확대를 요구하였고, 2006년 4월 이후 지방의회의 회의일수는 지방의회의 조례로 결정할 수 있게 되었다.

또한 현재 우리나라는 광역 및 기초의원들이 정당의 공천을 받도록 되어 있다. 종전에는 광역지방의원만 정당공천을 허용하였으나 2005년 법 개정으로 기초지방의원에게도 확대되었다. 정당의 공천이라는 틀 속에서 실제로는 지역구의 당협위원장인 국회의원들이 지방의원의 공천을 결정하기 때문에 지방의원의 국회의원 종속현상이 지방의회 및 지방자치의 중앙 예측성을 낳고 있다. 상향식 공천이 아닌 하향식 공천이 지속되는 한 이러한 문제는 시정되지 않을 것으로 보인다.

그리고 지방의원의 일반적 생활이 지역의 대표와 지도자로서의 도덕성을 지켜야 한다. 다방면에 걸쳐 주민의 모범이 되어야 할 지방의원이 도덕성을 상실할 경우 그들의 결정이 의심을 받아 주민들의 지지를 잃기 쉬움에도 불구하고 아직도 도덕적으로 문제점이 있는 지방의원의 행태가 지적되고 있다.

지방자치가 발전함에 있어 가장 큰 문제는 우리나라의 헌법이 지방자치에 대해 구체적인 구현을 위한 규정을 갖고 있지 않다는 점이다. 앞으로의 헌법 개정에 있어 우리나라가 지방분권형 권력분립 체제를 가진 민주공화국임을 천명하고 이를 위해 지방자치에 관한 구체적인 제도, 즉 주민의 권리, 지방자치단체, 지방의회 등에 대한 규정이 헌법에 마련되어야 한다.

또한 현재 지방자치법령에 규정되어있는 지방자치를 억압하는 조항들을 제어할 필요가 있다. 자치입법권의 범위확대, 자치재정권을 위한 조세의 형평, 자치 조직권을 형해화 시키는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 조속한 개정 등 대통령령 등에 의해 묶여 있는 권한들을 지방으로 이양하고, 확대된 권한에 대한 주민들에 의한 통제를 강화하고 실질화 하는 것이다.

이하에서 먼저, 헌법 개정을 통한 지방자치의 개선방향을 살펴보고, 지방자치법령의 개선을 살펴본다.

2. 헌법상 지방자치 조항의 개선 방향

현행 헌법상의 지방자치 규정은 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치 세 가지이다. 헌법상 지방자치조항과 관련하여 그 개정방향은 지방분권을 강화하는 방향으로의 헌법 개정이 필요하다. 그리고 그 주요내용에는 지방자치단체의 입법권과 지방재정권의 보장, 지방자치단체의 종류와 특별자치의 규정, 주민투표·주민소환제도의 헌법적 근거 마련, 지방자치단체간의 균형과 조정 등이 고려되어야 할 것이다.¹⁹²⁾

자치분권형 헌법 개정의 필요성은 첫째, 지방정부 자율성을 제한하는 현행 지방자치제도 문제점을 개선하여야 한다. 우선 지방정부의 자율성을 저해하고 있는 죄형법

192) 조규범, 앞의 글, 153~158면 참조.

정주의, 조세법률주의, 헌법상 법률유보의 조례유보조항 등의 개정이 필요하고, 빈약한 지방재정과 중앙위주의 세원구조 개선으로 자주재정이 확보되어야 한다. 또한 국가의 일방적인 입법, 정책결정방식을 상향식 결정방식으로 전환하여야 한다. 즉, 지방화시대의 상호 협력을 바탕으로 하는 상향식 입법 및 정책결정과정으로의 전환이 필요하다. 둘째, 21세기 국가발전전략으로서 분권의 제도화가 필수적이다. 국경 없는 경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 다양한 경쟁주체들의 실질적인 경쟁력 확보가 무엇보다 중요하며, 이는 지방자치를 통한 지방정부의 역할 강화에 의해서만 달성할 수 있다. 지방분권은 국가권력의 조직과 통제에 관한 권력구조와 밀접한 관련이 있고, 지방정부도 그 자체로 민주적 정당성에 의한 통치권 일부(자치권)를 가지므로 국가권력구조의 기본질서인 헌법 개정으로 이를 제도화하는 것이 필수적이다.¹⁹³⁾

학계와 정계에서 논의된 지방분권형 개헌을 위한 제언을 정리하자면, ① 지방분권 정신을 헌법 전문에 반영하자는 의견이다. 즉 자유민주적 기본질서는 자율과 조화뿐 아니라 분권을 바탕으로 확립되어야 한다는 것이다. ② 헌법상 기본권으로 자치기본권을 신설하자는 의견이다. 이는 국민으로서 기본권과 함께 주민으로서 자치기본권을 보장받아야 한다는 입장이다. ③ 자치권의 헌법 근거와 배분 기준을 마련해야 한다는 주장이다. 이는 자치 행정권과 자치재정권을 대폭 확충하는 근거로 마련되어야 한다는 입장이다. ④ 자치입법권의 범위를 확대해야 한다는 것이다. 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있는 권한을 부여해야 한다는 입장이다. 현재는 시행령·규칙 등으로 조례제정권을 제한하고 있다. ⑤ 지방자치단체의 설치·운영 원칙과 기준을 명시해야 한다는 주장이다. 이는 교통·과학·기술 등 행정 여건의 변화와 주민편익을 반영하는 지방자치제 개편의 근거로 신설하자는 입장이다. 마지막 ⑥ 국가·지방 역할 분담과 협력 강화 원칙을 명문화하자는 의견이다.¹⁹⁴⁾

지방분권형 헌법으로의 개헌은 입법권, 행정권, 재정권, 사법권의 중앙정부로부터 지방정부로의 권한의 대폭적 이양에 근거할 것이다. 지방분권형 개헌을 통한 지방의회의 기능과 권한의 확대는 주민자치권의 헌법상 기본권으로의 수용이 중요하다. 주민자치권의 기본권으로서의 선언은 주민으로서의 지방참정권의 보장, 주민주권실현의 주체인 지방의회의 자치입법권의 확대, 주민대표성에 근거한 자치입법기관인 지방의회의 자치조직권의 보장, 주민의 대표기관인 지방의회의 자율적 예산편성권의 보장, 자치입법부로서의 대의기관인 지방의회 정책결정과정에서 주민참여권의 적극적 보장 등을 통하여 이루어 질 수 있다. 지방분권형 헌법 개정에 따른 지방분권국가의 실현은 주민의 대의기관인 지방의회의 정책결정과정에서 주민이 주체적으로 참여할 수 있는 지방의회와 관련된 헌법 및 지방자치관련 법령의 제·개정이 반드시 수반되어야 가능할 것이다. 향후 지방분권형 개헌과정에서 지방자치단체장에 대한 지방의회의 대립적 견제와 균형의 원리를 실현할 지방자치입법권의 주체로서 광역지방의회, 기초지방의회의 운영에 관한 사항과 조직 및 구성권을 헌법사항으로 할 것인지 법률사항으로 할

193) 이종수, “지방자치형 분권헌법 개정”, 「기억과전망」 제28호, 민주화운동기념사업회, 2013, 377면.

194) 최은석, “지방분권 실현을 위한 「지방의회법안」에 관한 일고”, 「한국의회학회보」 제5권제1호, 한국의회학회, 2020.12, 15~16면.

것인지는 앞으로 더욱 세부적인 논의가 필요한 부분이다.¹⁹⁵⁾

우리 헌법 제117조제1항은 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있다. 개정방향은 현행 헌법체계를 유지하되, ‘법령의 범위 안에서’라고 규정되어 있는 것을 ‘법률에 위반되지 않는 범위 내에서’로 개정하여 자치입법 권한의 범위를 확장하는 근거를 마련하여야 한다.

해석을 통해 자치입법권, 특히 조례제정권의 범위를 확대하려는 노력은 법문의 의미를 넘어설 수 없다는 점에서 해석상 한계가 있다. 그러므로 최선의 해결책은 중앙집권적 구조를 개혁하는 헌법 및 법률개정과 더불어 자치입법권을 실질적으로 보장하도록 헌법을 개정할 필요가 있다. 개정제안 가운데는 헌법 제117조제1항을 자기책임성 조항과 결합하여 “지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 자기책임 하에 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”로 개정하자는 제안도 있다. 이와 함께 지방자치법 제22조 단서는 삭제하여야 한다. 조례제정의 대상이 되는 사항은 권리제한, 의무부과와 결합하는 경우도 있을 수 있다. 심지어 복지와 관련된 사항이라도 일정한 위반사항에 대하여도 권리제한 또는 의무부과, 과태료부과 등 제재가 따르기 마련이다.¹⁹⁶⁾

자주재정권은 헌법상 명시할 필요성이 당연한 사항이나 헌법상 조세법률주의 조항과의 저촉 문제점 등이 예상되므로 신중하게 검토하여야 한다.

우리 헌법 제117조제2항은 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 하고 있다. 지방자치단체의 종류를 헌법에 명시하는 것은 헌법에 의한 그 단체의 자치권을 인정받게 되는 것이고, 정권교체 시 당리당락에 따라 행정구역이 개편되는 문제도 방지할 수 있을 것이기 때문에 헌법개정시 신중히 고려해야 할 요소이다.

주민소환과 주민투표는 우리 법체계상 각각 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 헌법상 주민투표와 주민소환제의 규정은 주민의 참여에 의해서 자치사무를 처리한다는 측면에서 ‘주권재민’의 이념을 실현하는 하나의 방법이다.

헌법 제118조제1항의 개정을 통하여 지방의회의 필수적 헌법기관화의 근거로서 광역시·도의회 및 시·군·구의회의 설치사항에 관하여 헌법규정을 두어 헌법상 지방의회의 구성권을 명확히 하여야 한다. 미국 등 선진국의 사례에서는 지방의회가 지방자치권의 핵심적인 권한을 가지는 것이 통상적이며, 지방의회가 지방자치단체장을 임명하는 권한을 가지고 있는 경우도 상당수 존재한다.¹⁹⁷⁾

그리고 지방자치단체 간 재정적 불균형 등을 해소하기 위하여서라도 법률로서 지방재정의 균형이나 조정이 가능한 조항을 두어 헌법적 근거를 마련할 필요가 있다.

지방자치제가 시행된 이후 40년에 가까이 되면서 지방자치의 역량이 상당히 성숙되어 왔으며 지방의 재정건전성의 보장과 지역균형발전의 측면에서 지방분권화는 지속적으로 추진이 되어야 하는 정책적 과제라 할 수 있다. 지방분권형 개헌 시 지방권력

195) 고인석, 앞의 글, 151면.

196) 문명효, “지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점”, 「강원법학」 제38호, 강원대학교 비교법학연구소, 2013, 414면.

197) 고인석, 위의 글, 153면.

구조의 체계는 지방자치단체가 주도하는 강시장-약의회 구도가 아닌 지방의회와 지방자치단체가 상호견제와 균형을 이루는 분권적·균형적 민주주의를 강화하는 개헌이 되어야 할 것이다.¹⁹⁸⁾

3. 지방자치법제의 제·개정을 통한 개선 방향

헌법 제117조제1항은 지방자치법 제28조와 관계된다. 헌법 제117조제1항에는 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 사항을 정할 수 있다고 하고, 지방자치법 제28조 본문은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”라고 하고 있다. 대법원의 판례에 의해 ‘법령의 범위 안에서’라는 법조문은 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서’로 변화되었고,¹⁹⁹⁾ 그렇기에 이제는 ‘법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서’로 개정해나갈 필요가 있다.

헌법상 주민 자치권과 지방자치단체와 지방의회의 명확한 헌법적 지위를 선언하지 않음으로써 중앙정부와의 관계에 있어서 지방자치는 소극적 기능으로 실현될 수밖에 없다. 지방자치법 제28조 ‘법령의 범위 내’에서의 조항은 자치입법권의 범위에 대한 제약조항으로 우리 대법원의 경우도 ‘법령에 위반하지 않는 한으로’ 넓게 해석하여 자치입법의 범위를 넓혀주고 있다. 일본대법원의 해석도 우리와 다르지 아니하다. 따라서 자치입법권의 범위를 헌법사항으로 명확하게 규정하여 자치입법권의 범위를 확대할 필요가 있다.²⁰⁰⁾

동조 단서에서는 “다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 하고 있는데 이에 대해, 대법원²⁰¹⁾과 헌법재판소²⁰²⁾ 모두가 합헌으로 보고 있다.

그리고 현행 자치재정권의 문제를 해결하기 위해서 자치법제상의 명문 규정뿐만 아니라 적극적인 지방세의 발굴·조정과 지방교부세 제도 등의 변화가 필요하다.

현재 중앙과 지방의 재정수입은 8:2수준에 머물고 있는 것이 현실이다. 지방재정은 자주재원으로서 지방세와 세외수입이 있고, 의존재원으로서 국고보조금, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금이 있다. 내국세의 17.3%를 지방교부세로 충당하고 있으나, 지방의 재정여건은 지역과 규모에 따라 차이가 발생하고 있다. 제주특별자치도의 경우는 제주특별자치도법의 제정으로 전체 지방교부세의 3/100을 할당받고 있다. 이는 제주특별자치도에 국한한 특별한 경우이며 대부분의 지방자치단체는 취약한 지방교부세의 교부로 재정적 어려움이 있는 상황이다. 지역 간의 재정격차가 심하고, 지방의

198) 고인석, 앞의 글, 153면.

199) 대법원 2009.4.9. 선고 2007추103 판결; 지방자치법 제28조 본문은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정한다. 여기서 ‘법령의 범위 안에서’라 함은 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서’를 말하고, 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다.

200) 고인석, 위의 글, 150면.

201) 대법원 1995.5.12. 선고 94추28 판결.

202) 헌재 2012. 11. 29. 2012헌바97.

조세수입자체가 부족한 상황에서 지방재정 확대를 위해 지방세항목을 헌법사항으로 규정하여 명확히 하고, 프랑스와 같이 재정조정제도를 도입할 필요가 있다. 지방의 재정규모의 확대는 지방의회의 예산·결산 심사권의 확대와 지방의회 자율적 예산편성권의 보장에도 도움이 될 것이다. 지방의회 예산편성권의 보장은 지방의회 전문 인력의 확충과 입법지원기구의 확대에 기여함으로써 지방의회의 의정활동과 입법생산성에 크게 기여할 수 있다.²⁰³⁾

아울러 지방분권형 개헌이 이루어진다면 개별 개헌안에서도 볼 수 있듯이 중앙정부와 지방자치단체의 예산의 분배에 따른 예산의 균형을 보장하여 재정건전성과 수지균형을 보장하도록 제도화할 필요가 있다. 지방의회 예산편성의 자율성보장에 있어서 지방분권형 개헌이 이루어진다면 「지방재정법」 제38조(지방자치단체 재정운용 업무편람) 및 「지방자치단체예산편성 운영기준」 등의 개정에 얽매이지 않고 예산편성권의 자율성보장이 가능할 것이다. 지방재정의 건전성유지가 지방의회의 고유권한인 입법권의 강화와 입법의 생산성확대로 이어질 것이다.²⁰⁴⁾

더불어 자치 조직권에 관한 문제는 지방자치법 제125조²⁰⁵⁾에 따라 대통령령으로 정하고 있는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 문제로, 요약하여 정리하면 다음과 같다.

제9조(시·도의 기구설치기준)은 조례로 정하되 기준은 별표1과 같다. 제10조(시·도의 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준 등)은 별표2와 같다. 제11조(시·도의 과·담당관 등의 설치) 지자체 규칙으로 정한다. 제12조(제주특별자치도의 행정기구에 두는 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준 등)은 별표7과 같다. 제13조(시·군·구의 기구설치기준) 및 제14조(시·군·구 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준)은 조례로 정하되 기준은 별표3과 같다. 제15조(의회사무기구의 설치기준)은 의회사무기구의 직급기준은 별표4와 같고, 전문위원의 직급과 정수는 별표5와 같다. 제16조(지방농촌진흥기구), 제18조(지방공무원교육훈련기관), 제19조(보건환경연구원 등), 제20조(사업소와 출장소 등), 제21조(한시기구 등 설치 시 직급책정 협의) 등이 있다.

위 요약에서 보다시피 지방자치단체가 행정기구와 정원에 대해서 직접 판단하거나 결정할 수 있는 것은 미미한 반면 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 별표로 지방자치단체의 각종기구의 직급과 정수를 정하고 있어 이를 개선하여야 한다. 현행 지방자치법상 자치조직 통제 규정인 제125조제2항 “대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”는 규정 형식은 반드시 개정되어야 한다.

지방의 존속과 경쟁력의 강화를 위한 지속적인 중앙정부로부터 지방자치단체로의 사무위임은 지방의 행정권한 및 정책권한의 확대로 이어져 지방의회의 자치입법권 강

203) 고인석, 앞의 글, 154면.

204) 고인석, 위의 글, 159면.

205) 제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.

② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

화로 이어질 것이다. 지방자치단체의 권한의 확대에 따른 지방의회 자치조직권의 보장은 집행부인 지방자치단체와 지방의회 사이의 견제와 균형의 원리를 실현하고, 지방의회의 기능과 권한의 확대에 기여함으로써 주민의 대표기관인 대의제 자치입법기관으로서의 역할에 충실하도록 할 것이다.²⁰⁶⁾

향후 지방분권에 충실한 방향으로 헌법, 지방자치법, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 개정을 기반으로 변화된 지방의 현실과 특성을 반영한 중앙과 지방자치단체의 합리적 권한과 재정의 분배에 의한 지방자치의 발전으로 나아가야 할 것이다. 지방분권 확대의 추진과정에서 지방자치단체장 중심의 논의를 지방의회의 기능과 권한의 확대로 논의를 넓힘으로써 주민 자치권에 근거한 지방자치의 내실화와 경쟁력을 확보하여 지방자치의 경쟁력이 중앙정치경쟁력으로 이어질 수 있도록 해야 한다.²⁰⁷⁾

이절에서는 지방의회의 지위강화를 위한 헌법과 지방자치법제의 개선방향이 무엇인지 살펴보았다.

206) 고인석, 앞의 글, 154면.

207) 고인석, “지방의회 자치입법기관으로서의 의회기능 회복방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제20권제3호통권 제79호, 한국법학회, 2020.9, 67면.

제4절 소결

현행 헌법상의 지방자치 규정은 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치 세 가지이다. 헌법상 지방자치조항의 개정방향은 지방분권을 강화하는 방향으로 가야한다. 그리고 그 개정의 주요내용에 자치입법권과 자치재정권의 보장, 지자체의 종류와 특별 자치, 주민투표·주민소환제도의 근거, 지자체간의 균형과 조정 등이 필요하다.

대통령 헌법개정안은 새로운 방향성에 대하여 제시하였고, 국회의 헌법 개정 연구안은 지방의회에 대한 규정의 개선방안에 부족하다. 한국헌법학회 개정안은 실질적인 지방자치의 실현을 촉진하기 위하여 현행 헌법에 대하여 많은 수정을 가했다. 그러나 한국헌법학회의 개정안은 광역자치정부와 기초자치정부로 나누어 그 권한을 제안하고 있다. 본 연구에서 개선안을 도출하면서 기초자치단체와 광역자치단체로 나뉘는 현 지방자치 체제를 유지하는 한국헌법학회의 개정안의 광역자치정부가 불필요하다는 판단과 함께 현 기초자치단체보다 규모가 큰 지방정부로 전환되어야 한다는 전제하에서 검토하였으며, 이에 대한 구체적인 사항은 제4장의 헌법개정안에서 논하기로 한다.

지방자치법 전부개정은 새로운 지방자치에 기회를 주는 시점이 되기는 하나 아직도 중앙 집중적인 한국 지방자치의 전환점은 되지 못한다고 본다. 특히 조직권, 재정권 등의 자치분권의 핵심적 가치가 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 아직도 지방자치단체가 행정기구와 정원에 대해서 직접 판단하거나 결정할 수 있는 것은 미미하고, 특히 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 별표로 지방자치단체의 각종기구의 직급과 정수를 정하고 있어 이를 개선하여야 한다. 현행 지방자치법상 자치조직 통제 규정인 제112조제2항 “대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”는 규정 형식은 반드시 개정되어야 한다.

제3장에서는 제1절에서 대통령 헌법개정안, 국회 헌법 개정 연구안, 한국헌법학회 헌법 개정 연구안에서 지방의회 지위강화를 위한 개정방안을 찾아보았다. 아울러 제2절에서는 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회의 변화를 분석하였고, 특히 지방자치법 개정에도 불구하고 대통령령에 의한 지방자치 규제에 대해 살펴보았다. 그리고 제3절에서는 지방의회 강화를 위한 헌법과 지방자치법제의 개정방향에 관하여 살펴보았다.

제4장에서는 본 논문의 핵심적 내용인 지방의회의 지위강화를 위한 개선방안에 대해 중앙정부 차원의 개선방안, 지방정부 차원의 개선방안, 헌법개정안의 제안을 논한다.

제4장 우리나라 지방의회 지위 강화 방안

본 연구는 앞서 살펴보았던 지방의회 제도의 현실을 기초로 하여 그 문제점을 개선할 수 있는 제도를 연구함으로써 지방의회를 보다 발전적 방향을 모색하고 구체적 방안을 마련해보고자 한다.

이 글에서는 지방의회 지위 강화를 위한 지방자치법제의 개정을 통한 지방의회 권한 확대를 위한 중앙정부 차원에서의 접근방안과 지방정부 차원에서의 접근방안으로 나눠 지방의회뿐만 아니라 지방의원의 전문성 제고, 의정활동 지원방안을 주로 제시하였다.

제1절에서는 지방의회개선을 위한 중앙정부 차원에서의 지방자치법령 개정방안에 대하여 살펴보고, 제2절에서는 지방의회 개선을 위한 지방정부 차원에서의 지방자치법령 개정방안에 대하여 살펴본다. 제3절에서는 지방의회 지위 강화를 위한 헌법개정안의 구체적 방안을 제시하고자 한다.

제1절 중앙정부 차원의 지방의회 지위 강화

중앙정부 차원에서의 지방의회 강화방안에 대하여 지방자치법제의 개선방안에 관해 살펴본다.

1. 지방의회 자치입법권 및 의정지원 등 개선 방안

중앙정부 차원에서의 지방자치법제의 개정을 통한 지방의회 지위 강화에는 지방의회 권한을 확대하는 것이 많이 논의되어 왔다. 그리고 지방의정 강화를 위한 전문위원 및 정책지원 제도를 개선하는 것도 필요하다. 아울러 지방의회 전문성을 제고할 방안도 검토하려 한다.

이에 대한 부분들은 2022년 지방자치법 전부개정에 의해 적지 않은 부분이 해소되기는 했으나, 그 내용들에 관하여 좀 더 구체적으로 살펴본다.

가. 지방의회 자치입법권 확대

지방의회 권한 확대에는 자치입법권 등을 들 수 있다.

지방자치법 제28조는 “지방자치단체는 법령의 범위에서²⁰⁸⁾ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을

208) 2022년 지방자치법 전부개정에서 ‘법령의 범위 안에서’가 ‘법령의 범위에서’로 변경되었다.

정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 하여 조례에 대하여 법률 우위의 원칙을 적용하고 있다. 자치사무의 적절한 수행을 위해서는 지방자치단체와 지방의회가 법령에 위반하지 않는 범위 안에서 규제적 조례 또한 제정할 수 있어야 할 것이다.

자치입법인 조례는 국회입법권에 수직적으로 대응하여 지방자치단체가 헌법으로부터 법률유보의 방식으로 직접 부여받은 자치입법권의 산물이다. 자치입법권은 헌법과 법의 일반원칙에 반하지 않는 범위 내에서 지방선거에 의하여 부여받은 지방의원의 대표권의 행사에 의해 민주적 정당성의 한도 내에서 인정된다. 실질적으로 추가조례 및 초과조례의 실효성을 담보하기 위한 여러 수단을 선택할 수 있는 법 논리적 근거가 상당히 미약한 부분이 있어서 행정법적 이론과 근거가 확보될 필요가 있다.²⁰⁹⁾

‘법령을 위반하지 않는 범위’ 내로 조례 제정범위를 확대하려면 앞서 살핀 바와 같이 헌법과 지방자치법이 개정되어야하므로 헌법 개정에 시일과 절차적 노력이 매우 필요한 사안이기에 쉬운 개선안이 아니기는 하나 개선의 방향은 당연하다 하겠다.²¹⁰⁾

또한, 법령에서 조례 위임사항을 다시 대통령령, 부령으로 규정하는 사례를 방지하는 것도 앞서 살핀 바와 같이 중앙정부의 새로운 지방자치에 대한 인식이 있지 않고는 어려운 문제로 지방에 대한 통제를 내려놓을 법.제도적 기준을 만들어야 한다. 일단은 2022년 지방자치법 전부개정에서 제28조제2항을 신설하여, “② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.”로 규정하고 있지만 이는 미흡한 개정으로 본다.

나. 지방의회 강화를 위한 의정지원제도의 개선

지방의정을 강화하기 위해서는 의회사무기구가 독립적 의정지원을 할 수 있어야 하며, 위원회를 지원하는 전문위원이 강화되어야 하며, 지방의원 정책지원을 강화하기 위한 기구 및 인력을 확대하여야 한다.

1) 전문위원의 강화

전문위원은 의회 사무기구 소속 직원이기는 하나 지방자치법상 위원회에 의원이 아닌 위원으로 근무하며 위원회 소관 사안에 대하여 전문적 지식을 바탕으로 검토보고, 자료의 수집, 조사, 연구 등의 기능을 수행한다는 점에서 의회의 전문성과 의원 의정활동의 지원에 있어서 주요한 직위이다.²¹¹⁾

현행 전문위원의 직급과 정원에 대하여는 지방자치법 제68조제3항에 의한 대통령령에 따라서 규제되고 있다. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정²¹²⁾은

209) 최승원, “조례의 본질”, 「지방자치법연구」 제6권제1호, 한국비교공법학회, 2006, 395면.

210) 결국은 “법률에 위반하지 않는 범위”로 가야 한다.

211) 지방자치법 제68조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다. ② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.

212) 대통령령 제24109호.

제15조제2항에 기해 [별표 5]를 두고 위원회에 두는 전문위원의 총 정수 및 직급을 정하고 있는데, 기준인건비제가 시행되고 있고 지방자치법이 개정되어 인사권이 지방의회 의장에게 있는 현 상황 하에서도 여전히 전문위원의 정수와 직급을 제한하고 있는 것은 맞지 않다.

따라서 [별표 5]를 삭제하는 것이 의회의 의정강화를 위해 가장 나은 방안이라고 생각하나, 순차적으로 인구와 의원 수, 예산과 집행기구의 조직 등을 살펴 전문위원을 자율적으로 늘려 나갈 수 있도록 하는 것이 필요하다.

예를 들자면 광역시의 군들의 경우에는 인구와 예산이 늘어나면서 도의 군과는 달리 국체제로 개편되어 4국체제로 전환되고 있기에, 의회의 감독과 견제가 더 필요하다 할 것이다. 그러나 법령상 의원수를 급격히 늘릴 수도 없고 의원수가 늘더라도 상임위원회의 수도 늘릴 수 없기에, 이를 보완할 수 있도록 위원회에 전문위원을 부분별로 두고²¹³⁾ 그 중 선임자를 해당위원회 수석전문위원으로 두는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

현재의 지방의회의 경우 인적구성원의 부족과 전문성의 부족문제가 제기된다. 지방의회의 업무의 과부담 현상과 전문성의 확보를 위해서 인적증원을 통하여 업무 부담을 해소할 필요가 있으며, 지방의회 입법전문 직렬의 신설을 통하여 지방의회 사무처의 자치입법에 대한 입법지원의 전문성을 확보하여야 한다. 지방의회 위원회의 경우 수석전문위원 및 전문위원의 직급이 지방자치단체에 비하여 하향 구성이 되어 구성원의 지방의회에 대한 소속감과 업무에 대한 책임성이 부족한 것이 현실이다. 이러한 문제의 해결을 위해 지방의회 전문 직렬의 채용과 직급상향을 통한 업무책임성의 강화가 필요하다.²¹⁴⁾

전문위원을 어떻게 활용하는가에 따라 의안의 입안과 심의 등에 있어서 의회의 전문성이 좌우되기도 하기에, 더불어 의원보좌관제도를 부인하고 정책지원관이란 명칭의 의정정책지원인력을 두고 있는 현 실정을 고려한다면 전문위원 정도는 각 지방의회가 조례 등으로 자율적으로 운용할 수 있도록 하고, 필요에 따라 임기제 또는 별정직 공무원인 전문위원을 임용하는 등의 다양한 방안이 모색될 수도 있을 것이다.

지방의원들의 임기가 4년인데 비해 임기제 공무원의 임기는 2년에 3년을 연장하는 형태로 5년이다.²¹⁵⁾ 따라서 다음 대수에 의원들이 다수 바뀌어 의회가 구성되더라도 전문위원이 임기제로 있다면 의정활동이 연속성을 기할 수 있을 것이다. 이는 해당 소관 부문에 5년 이상 근무하는 집행기관의 담당 및 주무관도 없는 형편으로 전문위원이 그 지방자치단체에서 그 부문에 가장 전문가가 되기에 의회의 전문성 강화에 많은 도움이 될 것으로 본다. 여기에서 유의할 것은 임기제공무원으로 채용하였다면, 그 성과에 따라 별정직으로 전환하여 의회의 연속성을 유지할 필요가 있다.

213) 의회운영위원회에는 의회운영과 기획재정 전문위원을, 행정, 자치, 교육, 복지 관련 부문을 소관으로 하는 위원회에는 행정자치와 교육복지 전문위원을, 경제, 산업, 건설, 도시와 관련 부문을 소관으로 하는 위원회에는 경제산업과 건설도시 전문위원을 각각 2명씩 두는 것이다.

214) 고인석, 앞의 글, 66면.

215) 요즘 지방의회에서는 1+2+2년 형태의 고용 형태를 선호하는데, 임용 초기의 적응성 등을 확인하기 위해서로 보인다.

따라서 지방의회에 정원 내 전문위원을 임기제 공무원으로 증원하는 문제도 의정강화를 위해 필요하다고 본다.

2) 지방의원 정책지원 강화

광역의회에 입법정책실을 설치하여 분야별 전문가를 채용하는 것에 대해서는 거의 모든 광역의회가 진행하고 있다고 본다. 그러나 인사권 독립으로 의회직원화가 되었다고는 하나 아직 집행기관에서 전보되어온 공무원이 많은 형편으로 전문가 채용에 지방의회가 적극 나서야 의정지원 강화가 될 것이며, 광역의회뿐만 아니라 규모가 큰 기초의회에서도 입법정책담당관과 같은 직위를 만들어 의정지원을 해야 할 것이다.

지방의회의 역량 강화를 위하여 지방의원의 전문성을 보완하고, 효과적인 의정활동을 수행할 수 있도록 지방의회 사무기구의 전문 인력을 확충시키고, 담당 직원들의 전문성을 강화시켜야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 집행기관에서 제출한 조례안과 예산안 등의 각종 안건과 정책 사업들을 의회 차원에서 효과적으로 분석·평가하고, 적절한 대안을 제시할 수 있기 위해서는 의회사무기구 내에 전문성을 갖춘 전문 인력을 확충하는 노력은 조직적 차원에서도 매우 중요하다고 하겠다.²¹⁶⁾

그런데 현재 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 기초의회에는 의회사무국이 되더라도 과나 담당관을 둘 수 없기에 이 규정 또한 자유롭게 조직을 둘 수 있도록 해야 한다. 정책지원관이 의원정수의 1/2로 채용되면 그 업무를 중점적으로 관리할 조직이 필요하기도 하다.

지방의회와 의원의 역량을 강화하기 위하여 지방의회에 전문위원을 두고, 거기에 더하여 신설된 정책지원관을 두는 것은 적절한 입법적 조치라고 평가할 수 있을 것이다. 다만, 지방자치법과 동법 시행령에서는 이번에 새로이 도입된 정책지원 전문인력, 즉 정책지원관이 지방의원의 사적 보좌관 역할을 하게 되는 상황을 방지하기 위하여 법령에 정책지원관의 직무권한을 제한적으로 열거하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 정책지원관은 지방의원 정수의 2분의 1 범위에서 채용하게 되므로, 실제 지방의원 2인당 1명의 정책지원관의 도움을 받을 수 있게 되는 상황이 된다. 이것만으로도 지방의회의 역할과 역량 제고에 크게 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 다만, 기왕에 지방자치를 시행하면서 지방의원을 4,000명 가까이 두고 있는 상황에서 예산절감 등의 이유로 지방의원별 보좌관 제도를 도입하지 않는 것보다는 의원 당 1인이라도 전담 보좌관 제도를 도입함으로써 지방의원의 역량을 제대로 활용하는 것이 효과성 차원에서 보다 바람직한 선택이 될 수도 있을 것이다.²¹⁷⁾

종래 지방의회들의 유급보좌관제 도입 요청에 대하여는 지역의 재정상황 등을 이유로 하여 중앙정부나 일부 시민단체 등이 부정적인 태도를 보여 온 것이 사실이다. 혹자는 의원 개인차에 기하여 경우에 따라서는 의원보좌관이 개인비서와 같은 역할을

216) 김용배, “지방의회 입법지원기능 강화방안 연구 - 광역시의회를 중심으로 -”, 배재대학교대학원 박사학위논문, 2012.12, 133면.

217) 이진수, 앞의 글, 18~19면.

수행하는 등 악용될 소지도 있다고 우려한다.

지방의원 보좌관에 대한 논란은 2022년 지방자치법 전부개정에 정책지원인력이 규정되고, 각 의회 마다 의원정수의 1/2 인력의 정책지원관이 채용되기 시작하면서 어느 정도 해소되었다.

한편 의원보좌관 도입의 필요성을 절감한 서울특별시의회가 법률적 근거가 마련되지 않은 상태에서 조례의 제정을 통하여 이를 도입하고자 하였다가, 상위법을 위반하였다는 이유로 조례안이 무효판결을 받음으로써 제도 도입에 실패한 경험도 있다.²¹⁸⁾ 아울러 최근에도 서울특별시 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, “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 적법하다”고 판시한 바 있다.²¹⁹⁾

제주특별자치도의 경우, 지방자치법상의 전문위원제도 외에 추가로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제45조에 의하여 정책자문위원을 둘 수 있게 하고 있는데, 향후 전문위원제도 개선뿐만 아니라 의원보좌관 도입에 있어 참고가 된다고 본다.

다. 지방의회의 전문성 강화

지방의회는 조례입법권(정책형성기능), 예산심의·의결권(정책결정기능), 시정 질문, 행정사무감사·조사, 결산 검사·승인(정책통제기능), 민원처리 및 청원 소개권(정책의제수렴기능) 등의 다양한 권한 행사를 통하여, 현대적 지방의회는 정책의회로서의 역할

218) 대법원 1996. 12. 10. 선고 96추121 판결 【서울특별시의회사무처설치조례중개정조례안무효확인등】 [1] 지방자치법 제32조는 우리나라의 지방재정 상태와 지방의회의 의원정수 및 지방의회의 조직(대의회제)을 고려하여 지방의회의원을 명예직으로 한다고 규정하고 있는바, 지방의회의원에 대하여 유급 보좌관을 두는 것은 지방의회의원을 명예직으로 한다고 한 위 규정에 위반되고, 나아가 조례로써 지방의회의원에 유급보좌관을 둘 경우에는 지방의회의원에 대하여 같은 법이 예정하고 있지 않은 전혀 새로운 항목의 비용을 변칙적으로 지출하는 것이고, 이는 결국 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정하도록 한 같은 법 제15조의 규정에 위반된다.

[2] 지방자치단체에 두는 지방공무원의 총 정원을 늘리는 것을 내용으로 하는 조례는 지방자치법 제103조제1항, 지방자치법시행령 제14조제2항의 규정에 의하여 미리 내무부장관의 승인을 받아야 하는 것이므로, 같은 법 제83조제1항의 규정에 의하여 제정된 조례는 그 내용이 같은 법 제103조의 규정에 의한 총 정원의 범위 내에서 의회사무처에 두는 종류별, 직급별 사무직원의 정수를 정하는 것일 경우에 한하여 유효한 것으로 보아야 한다. (본 판결의 지방자치법령의 규정은 구 법령의 규정임).

219) 대법원 2017. 3. 30. 선고 2016추5087 판결.

과 기능을 실질적으로 강화하여야 하는 것이다.²²⁰⁾

앞서 살핀 지방자치발전 종합계획에서는 지방의원 교육훈련 전담기관 설립에 대하여 민법에 의한 재단법인이나 행정자치부 산하 공법인 또는 위탁 교육을 실시하기로 계획하였으나, 아래에서 살펴볼 행정자치부의 중점과제에 지방의회 전문연수기구를 신설하기로 하였으므로 추진상황을 지켜볼 필요가 있다.

다만 현실적으로 현재 지방의회의 연수는 사설연수기관과 국회 전문위원 출신 등의 강사진으로 이루어지고 있는데, 공공형 연수기구가 설립된다면, 지방의회의 현실을 충분히 인식할 수 있는 강사진을 마련하고, 각 지방의회에 맞춤형 교육이 가능한 시스템을 마련해야 할 것이다.

지방의회가 정책의회로서의 위상을 강화하기 위해서는 중앙정부 차원에서 전문연구 교육(연수)기관을 설치·운영할 수 있는 법률적 근거를 두는 것이 필요하다.²²¹⁾ 지방의회 교육훈련 관련 전문기관의 육성방안이 필요하다. 단기과제로 국회의정연수원의 지방의회 교육연수 관련 조직 및 예산 확대를 통해 기능을 강화하는 방안이 논의될 필요가 있다. 지방의회 교육훈련 관련 주요공공기관 간의 협력체계를 마련하고, 공공기관 간의 차별화된 프로그램을 개발하는 노력이 있어야 하겠다. 장기과제로 고려할 수 있는 대안은 지방의회 의원과 직원을 대상으로 하는 (가칭)지방의정연수원을 신설하는 안이다. 전국 규모의 연수원 설치에 따라 교육훈련제도의 체계화가 가능할 수 있다. 그러나 연수원 설립을 둘러싸고 지역 간 유치경쟁이 있을 수 있으며, 전국 지방의원 과 직원의 연수원으로의 이동 불편 등이 제기될 수 있다.²²²⁾

2. 지방선거제도 및 지자체 기능 개편 방안

2006년 지방선거를 1년도 채 남기지 않은 2005년 6월 30일 임시국회에서 공직선거법의 일부가 개정되었는데, 지금까지 정당공천이 금지되었던 기초지방의회의원 선거까지도 정당공천을 허용하는 것으로 하였다. 또한 기초지방의회선거에서 하나의 선거구에 2~4명의 지방의원을 선출하는 중선거구제를 도입하였을 뿐만 아니라 비례대표제가 채택되고 그중에서 50%는 여성을 추천하도록 하는 할당제가 도입되었다. 2010년 지방선거는 광역단체장, 광역의원, 정당비례대표, 기초단체장, 기초의원, 정당비례대표 외에 교육자치(교육감, 교육위원 선거)가 동시에 시행되어 1인8표 선거를 시행하였다. 2014년 지방선거는 사전투표제가 도입되었고, 교육위원 선거를 제외한 모든 선거가 2010년과 같이 진행되었으나 교육위원선거가 일몰법(2014년 교육의원제 폐지)에 의해 시행되지 못하여 1인 7표가 되었다.²²³⁾

220) 한상우, “지방의회의 정책기능 강화방안”, 「자치의정」 제15권제1호, 지방의회발전연구원, 2012, 33면.

221) 행정자치부는 2016년 10월 27일 ‘주민이 행복한 생활자치의 지속가능한 발전을 위한 중점과제’를 발표하면서 지방의회전문연수기구의 신설을 제시하였다.

222) 하혜영, 임준배, “지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선과제”, 「입법·정책」 제 111호, 국회입법조사처, 2022.9, 70면.

지방의회를 구성하기 위한 선거에 관한 법률인 「공직선거법」의 개정방안에 대하여 살펴본다. 지방선거제도 개선을 통해 공천제도와 지역구 선출인원을 조정하고, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편으로 다양한 의회 구성을 해나갈 수 있다.

가. 지방선거제도 개선

지방의회의원 선출방법 개선, 선거구의 합리적 조정, 선거공영제 확대 등 지방선거제도의 개선방안 마련한다는 내용으로, 개편방안의 기본방향은 ‘불합리한 선거제도 개선 및 선거 투명성 강화’이다.

결국 정당공천제의 존폐문제는 정치상황, 지역실정, 정당공천의 민주성여부 등 복합적인 요인들이 고려되어야 하지만, 무엇보다 우선적으로 고려되어야 할 점은 현 지방정치상황에서 과연 지방정부와 의회 간 상호견제와 비판기능을 충실히 수행할 수 있는 경쟁구도를 창출하는 데 정당공천이 순기능적인가 역기능적인가하는 것이다. 이는 정당참여론의 근거인 ‘정당정치의 심화·발전’과 정당 배제론의 근거인 ‘중앙정치에 의한 예측화 차단’이라는 양자택일의 문제이기도 하다. 경험적 연구에서도 나타나듯이 다양한 정당이 참여한 정당구도의 이질화는 지방의회의 의정활동에 긍정적인 환경요인으로 작용하게 된다. 정당스펙트럼의 다양화와 정책과 이념에 기반 한 정당 간 경쟁구도가 제도화될 때 지역주의 해소의 단초가 마련될 수 있고 지방자치의 발전이 가능하다.²²⁴⁾

기초단체장 및 기초의원 선거의 정당공천제 폐지는 필수적이라고 본다. 현재의 정당 체계에서 당협위원장의 결정에 따라 사실상 시·도의원이나 시·군·구의원의 공천이 결정되고, 당선 후 의회 내의 기관구성 등에도 영향력이 미치는 등 지방의원의 대의제적 활동에 제약을 받게 되는 데다, 우리나라의 특성상 특정지역에 강한 정당이 공천 받으면 당선이 사실상 확정되는 현실에서 기초자치단체의 장이나 의원의 정당공천은 폐지하는 것이 맞다 본다.

그동안 지방선거는 규제 중심적 선거제도로 말미암아 선거과정에 대한 참여가 소극적이고, 입후보자에 대한 정보를 적극적으로 획득하는 것이 어려운 형편이었다. 짧은 시간에 수많은 후보자(1인 8표 / 30여명의 후보자)의 정보를 얻고 평가하여 선택해야 하는 상황에서는 지역의 정책문제를 판단할 수도 없고, 그에 따른 낮은 투표율, 투표내용의 부실, 유권자의 심리적 부담 등의 문제로 선거에 적극적으로 할 수 없었다. 따라서 규제중심의 선거법개정을 통해 정책공약이 활성화되는 선거운동이 가능하도록 해주어야 할 것이다. 예를 들면 유권자가 후보와 정당이 준비한 정책내용을 면밀하게 충분히 검증할 수 있는 시간적 배려를 통해 선택할 수 있도록 해주어야 한다. 이와 함께 인터넷을 통한 후보자의 공약정보를 검색하고, 후보자의 정책내용이 유권자의

223) 최진혁, “우리나라 지방선거의 과제 : 정책선거 강화를 중심으로”, 「지방행정연구」 제32권제2호통권제113호, 지방행정연구원, 2018.6, 9면.

224) 김종갑, “지역주의 완화를 위한 기초의회 선거제도 개선방안 : 가중치 방식을 제안하며”, 「입법과 정책」 제3권제2호, 국회입법조사처, 2011.12, 156면.

선호에 합치되어 후보를 선택하는데 도움이 되는 프로그램 개발로 정책선거를 유도해 내어야 할 것이다. 또한 지방선거를 지역의 문제를 논의하게 하여 지역의 정책문제를 판단할 수 있는 풀뿌리 자치가 뿌리를 내릴 수 있게 하는 선거로 유도해야 한다. 그런 면에서 정권심판은 대선과 총선을 통해 이루어지도록 하고, 지방선거는 지역문제로 정책화하여 지방화 시키는 것이 바람직할 것이다.²²⁵⁾

이에 따른 보완방안으로 정당표방 허용, 비례대표 비율 단계적 확대를 추진은 필요하다 본다.

나. 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편

특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련한다는 것으로, 개편방안의 기본방향은 ‘특별·광역시 구·군 의회를 미구성하여 행정구·군으로 개편’하는 것이다.

1) 특별시 자치구

구청장 직선제는 유지하고 구의회는 구성하지 않고, 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리하며, 독자적 과세권은 미부여하고, 기존 자치구제는 시세로 전환하되, 일정 수준의 구청장 재량재원을 보장한다는 계획인데, 구의회를 구성하지 않는다면 헌법 제118조에 따라 지방자치단체가 아니라는 결론인데 이는 문제가 있다. 왜냐하면 서울시의 경우에도 중구는 인구 12만여 명, 송파구는 인구 66만여 명으로 규모가 5배 이상 차이가 난다. 서울 자치구의 최소인구인 12만 명보다 적은 규모의 군도 지방자치단체인데 인구 66만 명의 대도시인 송파구가 자치단체가 되지 못한다는 것은 문제가 있다. 따라서 자치구의 통합을 유도하든지 하는 방법으로 지방자치단체를 유지하는 것이 낫다고 본다. 앞서 제3장 지방자치의 개선방향에서도 지적하였지만 서울특별시는 중앙정부 지방청으로, 통합된 자치구들은 지방정부로 추진하는 것도 하나의 방안일 것이다.

2) 광역시 자치구·군

1순위는 ‘행정구·군화’로 구청장·군수는 시장이 시의회의 인사청문회를 거쳐 임명하고 구·군 의회는 구성하지 않고, 군의 혜택은 종전대로 유지하는 방안에 대해 검토해보면, 먼저 광역시 인구규모를 보면 예를 들어 부산시는 최소 중구 4만여 명, 최대 해운대구 42만여 명으로 10배 정도의 차이가 난다. 행정구·군화를 찬동하더라도 구청장의 지위 문제 등을 볼 때 자치구 통합이 우선되고 행정구화 하는 것이 맞다 보인다. 행정군화는 다른 문제가 있다. 예를 들어 울산 울주군의 경우 자치구 절반 보다

225) 최진혁, 앞의 글, 27면.

인구가 많고, 면적은 울산 전체의 70%로 규모면에서 행정군화 하는 것이 맞는가 하는 문제이다. 그렇기에 본 연구에서 제안하듯이 울산광역시도 하나의 지방정부로, 울주군도 하나의 지방정부가 되는 편이 낫다고 보며, 부산의 기장군이나, 대구의 달성군도 마찬가지로 본다. 2순위로 특별시 개편안과 동일한 방안을 적용한다.

3. 지방의회법 제정방안

가. 지방의회법 제정 필요성

지방의회에 관한 현행법 규정이 「국회법」에 따라 국회를 운영하는 국회와는 달리 지방자치단체의 종류, 조직 및 운영에 관한 사항을 정하여 지방자치단체를 중심으로 구성되어 있는 지방자치법의 범위에 머물고 있어 지방의회의 위상에 맞지 않다고 본다.

지방자치법 전부개정 이후 인사권 독립과 정책지원관 채용 등 자치분권 강화를 위한 일부 진전이 있었고, 인사청문회와 교섭단체 관련 근거를 담은 지방자치법 개정도 되었다. 그러나 현재 지방자치법이 전부개정 되었다고는 하지만, 전부개정만으로는 지방의회의 독립성과 자율성의 획기적 확보는 어렵다고 본다. 지방의회의 실질적 기능 강화 방안은 여전히 누락되어 있어 지방의회의 실질적 기능강화와 권한 확대가 필요할 것이다.

지방자치법의 전면개정에도 불구하고 현재 지방자치법 구조로는 지방의회와 지방정부의 기관 대립형 권력구조 운영에 한계가 존재하는 것이 현실이다. 이에 지방자치단체에 구속되지 않도록 「지방의회법」을 제정해 지방의회의 독립성을 보완방안이 필요하다. 이번 전부 개정된 지방자치법에는 인사권 독립 등 몇 가지 의미 있는 사항을 개정했으나 ‘일하는 지방의회’를 구현하는 근본적인 해결방안으로서는 부족한 것 또한 사실이다. 그러므로 일하는 지방의회를 구현하기 위해서는 먼저, 조직 구성권과 예산편성권을 포함하는 「지방의회법」 제정이 필요하다.²²⁶⁾

그렇기에 현행 지방의회 제도의 불합리한 점을 개선함과 동시에 지방의회의 위상과 권한을 보장할 수 있는 「지방의회법」 제정을 고려할 필요가 있게 되었다. 전국의 지방의회가 「지방의회법」 제정을 촉구하는 가장 주된 이유는 입법기관으로서 국회의 독립적인 권한과 위상을 지켜주는 「국회법」의 존재이다.²²⁷⁾

나. 지방의회법의 제정 이유

226) 문원식, “지방의회법 제정의 필요성과 추진방향”, 더퍼블릭뉴스, 2022.8.29.
<https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21865>.

227) 성중탁, “지방분권 강화를 위한 가칭 지방의회법 제정 방향”, 「공법학연구」 제24권제1호, 2023.02, 99면.

「지방의회법」 제정의 취지는 지방자치단체에 주민의 대의기관인 지방의회의 권한과 독립성을 제고함으로써 성숙한 지방자치 구현과 주민의 봉사함을 확보하려는 것이다. 지방의회의 권한 확대와 병행하여 지방의회와 지방의원의 의정활동에 대한 투명성과 신뢰성 확보가 요구되고 있다. 지방의회의 역량 강화와 책임성 확보 등 행정환경 변화에 적극적으로 대응하고, 지방자치 시스템을 새롭게 개선하기 위해 「지방자치법」 전면 개정이 추진되었고, 이에 지방의회의 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성을 제고시킬 필요가 있다.²²⁸⁾

국회는 별도의 「국회법」이 존재하고 이에 따라 입법 활동을 지원하고 국회를 운영하고 있으나, 이에 반해 지방의회는 독립된 독자적 법률이 부재하여 의정활동을 수행함에 어려움이 있으므로 지방의회의 조직·운영 등 전반을 아우르는 법률 제정의 필요성이 증대하고 있음을 강조하였다. 이에 지방의회의 조직·운영 등을 규정하는 법률을 제정함으로써 지방의회의 위상을 확립하고 지방의회의 독립성을 강화하여 지방자치와 민주주의 발전에 기여하려는 것이라고 제안이유를 분명히 제시했다.²²⁹⁾

「국회법」의 전체적인 내용을 검토하여 지방의회의 독립성과 자율성 확보에 필요한 관련 사항을 규정하는 「지방의회법」 제정의 필요성이 있다.

다. 지방의회법의 제정 논의

헌법의 위임 하에 국회법이라는 단독법률의 적용을 받는 국회와 달리 지방의회에 관한 법 규정은 현행 헌법 제8장 지방자치의 장 제118조제1항에서의 지방의회 규정 등 단 하나의 조문으로 구성되어 있는 상황이다. 또한 지방자치법 역시 제5장에서만 지방의회를 규정하고 있으나 지방자치법 전체 체계는 지방자치단체 중심으로 구성되어 있는 실정인바, 이로 말미암아 지방의회의 지위와 권한은 태생적으로 한계에 부딪칠 수밖에 없는 상황이다.²³⁰⁾

「지방의회법」은 그동안 국회에서 활발하게 논의되었으나 입법되지 못하고 있다. 지금까지 발의된 법안은 전현희 의원 법안, 이해식 의원 법안, 서영교 의원 법안이 있다. 전현희 의원과 이해식의원의 법안을 비교해 보면 다음과 같다. 두 법안을 비교하기 위한 주요 비교항목은 조례제정 범위, 윤리강령, 의장 인사권, 의회경비, 의회 교섭단체 구성, 지방의회 의결사항 등이다.²³¹⁾

지방의회의 투표결과와 의정활동에 관한 사항, 집행기관에 대한 조직·재무 등의 정보를 주민에게 선제적으로 공개하고, 정보공개시스템을 구축해 주민의 정보 접근성도 제고하는 방향을 제시하였다. 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 그동안 논란이 되어 왔던 겸직금지 의무 규정은 보다 구체화하고, 겸직

228) 문원식, “지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구”, 「한국정책연구」 제22권제4호, 경인행정학회, 2022.12, 145면.

229) 최은석, “지방분권 실현을 위한 「지방의회법안」에 관한 일고”, 「한국의회학회보」 제5권제1호, 한국의회학회, 2020.12, 20면.

230) 성중탁, 앞의 글, 100면.

231) 문원식, 위의 글, 129면.

이 허용되는 경우라도 의무적으로 검직내역을 공개하도록 하였다. 제정방향을 통해 지방의회의 인사권 독립과 전문성 강화, 책임성을 강조함으로써 지방의회의 역할과 지방자치 발전을 도모할 수 있는 내용들로 구성되어 있다. 「지방의회법」 제정을 통해 지방의회가 지방정부를 효과적으로 견제하기 위한 전문성을 갖추고, 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있는 의정활동을 활발히 할 것으로 기대한다.²³²⁾

라. 지방의회법안 내용

「지방의회법」 구성을 살펴보기 위해 이해식 의원 법안을 살펴본다.

이해식 의원은 2020년 11월 17일 지방의회법안을 대표발의하면서 법안 제안 이유를 지방의회의 조직·운영 등을 규정하는 법률을 제정함으로써 지방의회의 위상을 확립하고 지방의회의 독립성을 강화해 지방자치와 민주주의 발전에 기여하는 것으로 제시하고 있다. 지방의회의 독립된 법률 제정을 통해 지방의회의 의정활동 기능 확대가 필요함을 주장한다. 지방의원의 전문성 강화, 교섭단체 지원 가능, 지방의회 예산편성권의 자율성, 지방정부 감시견제, 지방의회 위상 강화 및 독립성 확보, 인사청문회 실효성 확보가 중요함을 강조했다.²³³⁾

이해식 의원 법안은 총칙(제1장), 지방의회의원(제2장), 소집과 회의(제3장), 의회의 기관과 경비(제4장), 교섭단체·위원회와 위원(제5장), 회의(제6장), 청원(제7장), 행정기관과의 관계(제8장), 사직·퇴직·결원과 자격심사(제9장), 질서(제10장), 징계(제11장), 보칙(제12장) 등으로 모두 12장 89조 부칙 5조로 구성되었다. 먼저 입법 목적을 보면, 지방의회의 조직·의사 기타 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 대표기관인 지방의회의 발전을 통한 성숙한 지방자치 구현에 기여함을 목적으로 하였다(안 제1조). 지방의회원의 선거는 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하도록 하였고(안 제2조), 의원 당선인은 당선인으로 결정된 후 당선증서를 사무기구에 제시하고 등록하도록 했다(안 제3조).

「지방의회법안」은 현행 지방자치법 제5장(제30~제92조)을 단순히 떼어 내어 대체하는 수준으로 단순 입법되어서는 아니 된다. 현재의 지방의회의 지위와 권한의 범위가 제한되어 있는 부분을 좀 더 확장하고 지방자치단체와의 긴밀한 관계를 유지하는 데에 기능하도록 입법되어야 마땅하다.²³⁴⁾

「지방의회법」의 제정 필요성은 여전히 존재한다. 다만, 지방의회법안에 포함된 일부 내용이 지방자치법 전부개정에 수용돼 있기 때문에 지방의회법안에서는 오히려 지방자치법 전부개정 시 지방자치법에 포함된 규정을 지방의회법안으로 가져오는 수정이 필요하다. 즉, 「지방의회법」 부칙에서 “다른 법률의 개정” 방식으로 지방자치법과 중복되는 규정을 개정하면 된다. 현행 지방의회법(안)에서 부족한 것은 주민과 지방의회

232) 문원식, 앞의 글, 145면.

233) 문원식, “지방의회법 제정의 필요성과 추진방향”, 더퍼블릭뉴스, 2022.8.29.
<https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21865>.

234) 최은석, 앞의 글, 28면.

간의 관계 부분이다. 주민의 권리[조례제정개폐청구권, 주민투표권, 주민 소환권(일부 지방공기업의 장이나 고위공무원 등 집행기관과의 관계)]와 지방의회에서의 처리 절차와 방식, 주민참여예산제와 지방의회의 예산심의권 간의 관계 등 주민의 대표기관으로서 지방의회가 의정활동을 할 수 있도록 하는 다양한 제도적 장치들을 강구해 볼 수 있다. 이를 위해 인사청문회제도나 감사원 감사청구 등이 연관돼서 검토되는 것이 지방자치의 본질에 충실한 제도적 방안이다. 또한 지방의회를 포함한 지자체 기관구성 다양화 방안에 대응해서도 지방의회 차원의 대응이 요청되며, 각종 중앙정부의 법령 제·개정 시에 지방의회 협의체의 의견 청취 등이 검토돼야 한다.²³⁵⁾

이절에서는 중앙정부 차원에서의 지방의회 강화방안을 찾기 위해 지방자치법의 개정, 공직선거법의 개정, 지방의회법의 제정에 관하여 살펴보았다.

제2절에서는 지방정부 차원의 지방의회 강화방안을 살펴본다.

235) 문원식, 앞의 기사.

제2절 지방정부 차원의 지방의회 지위 강화

지방정부 차원에서의 지방의회의 지위를 강화하기 위해서도 지방자치법이 변화하여야 한다. 2022년 지방자치법이 전부개정 되면서 변화된 사항과 함께, 이절에서는 이제까지 논의가 되어왔던 지방정부 차원에서의 지방의회의 권한 확대와 지방의회 강화를 위한 사무기구 인사권의 독립과 더불어, 지방의회 의원정수의 자율 및 형평에 대하여 구체적으로 논하고자 한다.

아울러 지방정부의 구성을 위한 「공직선거법」의 개정사항과 지방자치법에서 분리하여 「국회법」과 유사한 「지방의회법」을 제정하여야 함을 제시한다.

1. 지방의회 조직권 및 의정지원 등 강화 방안

지방자치법제의 개정을 통한 지방의회의 지위 강화에는 지방의회의 권한을 확대하는 것과 지방의회 강화를 위한 사무기구 인사권의 독립이 많이 논의되어 왔다. 아울러 지방의회의 전문성을 제고할 방안도 검토하려 한다.

이에 대한 부분들은 2022년 지방자치법 전부개정에 의해 적지 않은 부분이 해소되기는 했으나, 그 내용들에 관하여 좀 더 구체적으로 살펴본다.

가. 지방의회 자치 조직권 및 행감 조치권 확대

지방의회의 권한 확대에는 자치 조직권, 행정사무감사 후속조치권의 신설 등을 들 수 있다.

1) 자치조직권의 관여

강시장-약의회 구도 하에서 지방자치단체장 주도의 인사권에 대한 인사청문회를 통한 견제가 필요하며 지방정부차원에서도 집행부와 지방의회의 견제와 균형으로 권력 분립이 보장이 되어야 할 것이다. 현행 지방자치법에는 단체장이 임명권을 가진 광역 시·도의 정무부시장·정무부지사와 지방공기업 사장과 산하기관장에 대한 인사청문회 등 관련규정이 없다. 지방자치단체의 조례로도 부단체장 및 산하기관장에 대한 단체장의 임명권과 위촉권 등 인사권을 심사하고 제약할 수 있는 권한이 지방의회에는 없다. 따라서 상위법인 「지방자치법」이나 「지방공기업법」 등을 개정하여 부단체장과 산하기관장에 대하여 단체장이 임명 전에 지방의회에서 인사청문회를 실시하는 규정을 신설하는 것이 바람직하다. 지방의회에서의 인사청문회의 구성 및 운영 등에 관한 세부사항은 지방의회에서 제정된 조례로 정해야 할 것이다.²³⁶⁾

236) 고인석, “지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구”, 「법학연구」 제19권제1호통권제

단체장의 보조기구인 부단체장에 대한 청문회 실시는 단체장의 인사권에 심각한 제약을 초래할 수 있으므로 신중할 필요가 있으나, 행정직 부단체장의 경우에는 오랜 관료경험을 통하여 이미 상당수준의 검증이 이루어졌다고 볼 수 있으므로 검증되지 않은 정무직 부단체장에 한정하여 실시하고 그 결과를 토대로 확대여부를 검토하는 것이 바람직할 것으로 보인다는 의견²³⁷⁾도 있다.

지방자치행정의 제2인자인 부단체장이나 지방공기업의 장을 누구로 제청 또는 임명하느냐 하는 사안에 있어, 주민대표기관인 지방의회가 관여할 수 없도록 한 것은, 행정의 민주성 관점에서 문제가 있다. 따라서 부단체장과 지방공기업의 장에 대한 단체장의 임명권의 행사에 있어서는 지방의회의 인사청문회를 통한 동의를 얻도록 하는 것이 바람직하다.²³⁸⁾ 인사청문회의 절차 등은 각 지자체의 조례로 정하면 될 것이다. 주민대표기관인 의회가 당해 후보자의 자격 내지 능력, 전문성, 도덕성 등을 검증하는 청문회절차를 공개적으로 갖고 그에 따른 의견서(인사청문심사경과보고서)를 단체장에 통보하여 비권력적으로 인사권의 행사에 조력 내지 견제할 필요가 있다고 본다.

현재 지방자치단체의 장의 임용권 행사에 직·간접적으로 관여하고 있는 인사위원회의 권한 강화와 함께,²³⁹⁾ 단체장의 인사위원 위촉에 의회의 사전 동의를 받도록 하여 인사위원회가 보다 공정하고 객관적인 역할을 하게 하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

지방자치단체의 조직권 및 인사권은 지방정부의 행정을 수행하는데 손과 발로서 매우 중요한 수단이다 그런데 실질적으로 중앙정부가 지방자치단체의 조직·인사권을 크게 제약하여 우리나라는 지방에서 획일적인 기관 대립형을 유지하고 있어, 지방의회의 자율성은 물론이고 지역특성에 맞는 개성 있는 조직구성이 이루어지지 못하고 있다. 지방의회의 자율성 및 자치입법권을 보장하는 차원에서 지방의회 운영체제 자율화를 위한 직제편성 및 인사권 등은 자치단체가 스스로 기본조례로서 결정하도록 함이 타당할 것이다. 즉, 우리나라 지방의회의 운영체제 다양화를 가능하게 하는 방법 중의 하나가 바로 자치단체별로 기본조직조례를 제정·운영하는 것이다. 기초 및 광역자치단체 모두 기관대립형의 획일적인 지방자치제도로는 주민들의 정치적 요구수준에 부응할 수 없으므로 지역특성과 주민의 정치적 요구에 부합되는 다양한 형태의 기관

73호, 한국법학회, 2019.3, 159면.

237) 김순은, 「대·내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상제고」, 2014년도 전국시·도의회의장협의회 연구용역 최종보고서, 사단법인 한국지방자치학회, 2014.9, 63면.

238) 현재의 광역지방자치단체의회에서는 협약 등을 통해 인사청문회를 해당 상임위와 지역의원으로 특별위원회를 구성하여 진행하고 있다.

239) 현행 지방공무원법은 지방자치단체의 인사위원회의 권한으로서, 1. 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시 2. 임용권자의 요구에 따른 보직관리 기준 및 승진·전보임용 기준의 사전의결 3. 승진임용의 사전심의 4. 임용권자의 요구에 따른 공무원의 징계 의결 또는 제69조의2에 따른 징계부가금(이하 “징계부가금”이라 한다) 부과 의결(이하 “징계의결등”이라 한다) 5. 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 공무원의 임용·교육훈련·보수 등 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의 6. 임용권자의 인사운영에 대한 개선 권고 7. 그 밖에 법령 또는 조례에 따라 인사위원회 관장에 속하는 사항을 규정하고 있다(동법 제8조제1항). 현행 제도 하에서도 인사위원회가 단체장의 인사권이나 징계권 행사에 사전·사후적으로 상당 정도 관여할 수는 있음을 알 수 있다. 아울러 2022년 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의 인사권이 독립됨에 따라 지방의회도 이러한 인사위원회를 독립적으로 구성하고 있다.

구성 및 지방의회 운영체제를 고려하여 실행할 수 있도록 홈룰 제도 형태의 획기적 변화를 추진해야 한다.²⁴⁰⁾

2) 행정사무감사 결과에 대한 후속 조치권 신설

지방의회의 본회의나 위원회는 행정사무감사와 조사를 통해 얻어낸 사항에 관하여 의결해 처리하며 행정사무감사 및 조사를 통해서 발견된 문제점에 관하여 지방자치단체나 관련기관에 시정을 요구할 수 있고 사무를 이송시켜 처리하게 할 수 있다. 집행기관은 처리여부의 결과를 지방의회에 보고해야 하며, 지방의회는 이러한 행정사무감사와 조사의 과정에서 주민들의 알권리를 보장하여야 지방자치단체에 의한 행정사무의 처리에 있어서 주민의 의견을 반영할 수 있다. 행정사무 및 조사의 과정에서 집행기관에 대한 서류제출 요구권, 본회의나 위원회에 출석 요구권, 질문권은 지방자치단체에 대한 행정사무감사 및 조사를 통하여 지방자치단체의 행정 및 정책의 집행에 관하여 주민의 권익실현과 복리를 위해 적절하게 관리·집행되고 있는지를 감시·감독하는 제도이다.²⁴¹⁾

행정사무감사·조사에서 지적받은 기관에 대한 명확한 시정조치 의무를 부여하기 위하여 지방의회는 감사·조사에 따른 시정요구 유형을 구체화하고 행정기관을 보다 철저히 감시해야 한다. “감사결과와 활용에 있어서, 공무원은 감사지적사항이 정책대안 개발과 방향 제시에 미흡하다고 인식하고, 또한 시의회의 시정요구나 건의사항을 잘 처리하고 있다고 응답한 반면에, 시의원들은 감사지적사항이 시의 정책대안개발과 방향의 제시에 도움을 주고 있으나 시의회의 시정요구나 건의사항을 집행기관이 잘 처리하지 못한다고 응답하고 있다. 나아가 시의원은 행정사무감사 지적사항에 대해 지속적으로 의회가 관리하지 않는다는 점에 동의하고 있고, 또한 행정사무감사 지적사항이 사후평가로 시정조치가 어렵다는 점에 공무원과 함께 동의하고 있다.”, 그리고 피감기관이 의회의 타당한 시정요구를 이행하지 않을 경우 불이익을 주는 방안도 마련해야 한다.²⁴²⁾

행정사무감사 처리결과 보고를 받은 후²⁴³⁾ 필요한 조치(징계 요구권 등)를 취할 수 있는 권한을 부여한다. 행감 처리결과 보고회를 거치고 그에 따른 미비한 부분에 대하여 의회의 징계요구를 할 수 있는 권한이 있어야 한다.

나. 지방의회 강화를 위한 의정지원제도의 개선

지방의정을 강화하기 위해서는 의회사무기구가 독립적 의정지원을 할 수 있어야 하

240) 안영훈, 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」, 한국지방행정연구원, 2013.12, 185면.

241) 고인석, 앞의 글, 149~150면.

242) 김순은, 앞의 글, 63면.

243) 지방자치법 제50조는 행정사무감사 등의 보고에 대한 처리를 규정하는데, 행정사무감사 결과를 집행기관에 이송하면 지체 없이 처리한 후 의회에 보고하게 되어있다.

며 정책지원을 강화하기 위한 기구 및 인력을 확대하여야 한다.

지방의회 의원들의 전문적 의정활동을 보좌할 수 있는 공식적인 조직으로서의 의회 사무기구가 있다. 의회 사무기구는 지방의회의 행정사무를 처리하고 본회의와 각종 상임위원회, 특별위원회 회의의 운영 등을 보좌하며 나아가 의원들의 의정활동에 직·간접적으로 지원하는 기능을 수행한다.

과연 지방자치법 전부개정을 통한 인사권독립으로 집행부에서 넘어온 행정직공무원들이 의회를 위한 의정지원을 하는가 하는 문제도 있다. 이는 국회의 경우처럼 시간이 지나면서 지방의회 특수 직렬화를 통해 해결할 필요가 있다.

또한 지방공무원법상 경력직공무원에 의회직을 신설하는 방법은 의회가 완전히 인사독립을 할 수 있는 최종적 방안이기는 하나, 이르기 위해서는 의장의 직원인사권 환원이 이루어지더라도 의회직 공무원에 대하여는 인사정체 등을 완화하기 위하여, 광역의회와 기초의회 사이에서 직원들의 순환 임용이 가능하게 함으로써 승진임용 등이 무리 없이 이루어지게 한다.²⁴⁴⁾

그런데 광역과 기초의회의 인사교류 또한 광역의회의 입김 하에 기초의회가 놓일 가능성도 있기에 유의해야 하는 개선안이기에, 법적으로 의장에게 의회 직원인사권 환원이 이루어진다고 하더라도 사무기구의 장(또는 그 아래의 담당(관)들)과 전문위원(또는 위원회소속공무원), 7급 이하의 주무관들로 각각 인사 방향의 틀을 달리하여, 먼저 전문위원들을 독립적으로 채용하여 의원 의정활동과 의정지원에 있어 의회를 위해 집행기관을 견제할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

현행 지방자치법이 조례로 지방의회 직원의 정원을 정하도록 하고 있음에도 불구하고 각종 하위 법령에서 지방의회에 두는 전문위원의 수, 직급별 정원 등을 제한하고 있다. 특히, 지방의회 두는 직원의 수를 정함에 있어 현행 제도는 지방의회 사무의 내용에 기초하기보다는 지방의원의 숫자에 기초하고 있어 실제 사무에 비해 필요한 기구나 인력을 확보하는 데 많은 어려움이 있다. 이 같은 문제는 시·군·자치구의의회에서 특히 심각하게 나타나고 있다. 또한, 현행 제도는 시·도의회의 경우 3급 실·국장을 두지 못하도록 하고 있어 인사권 독립 이후 4급 담당관에서 2급 처장까지의 순차적 승진이 불가능하다. 따라서 인사권 독립의 취지를 충분히 살리기 위해서는 지방의회에 두는 직원의 수를 조례로 정하도록 한 현행 제도를 유지하는 한편 지방의회의 사무 특성에 맞게 기구와 직원을 둘 수 있도록 자율성을 강화하고, 시·도의회에서 3급 실·국장을 둘 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다.²⁴⁵⁾

244) 의회직을 신설할 경우의 인사의 지역적 범위에 관하여는 크게 5가지 방안을 생각해 볼 수 있을 것인데, ① 전국의 의회를 광역과 기초 전부 통합하여 단일화하는 안, ② 광역의회와 기초의회를 분리하되 인사의 범역을 각각 전국으로 하는 안, ③ 광역의회와 기초의회를 통합하되 전국을 6대 지역권역별(수도권, 중부권, 강원권, 영남권, 호남권, 제주권)로 나누는 방안, ④ 광역의회와 기초의회를 통합하되 16개 광역자치단체 단위로 묶는 방안, ⑤ 개별 의회별로 인사하는 방안 등이 그것이다(송광태, “지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안”, 「한국지방자치학회보」 제15권 제3호(통권 43호), 한국지방자치학회, 2003, 49-50면 참조). 최근 정청래의원이 국회에 대표발의한 (의안번호 1605호) 지방자치법 일부 개정법률안(2012.9.6.)에서는, 위의 제④안을 채택하여 제안하고 있다. 위 법률안 제92조의2(인사교류협의회 등) ① 시·도의회와 시·군 및 자치구의의회는 상호 인사교류를 위하여 광역자치단체 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있다.

245) 이동영, “지방자치법 개정과 지방의회 변화”, 「월간 공공정책」 제183호, 한국주민자치학회, 2021.1, 24

이후 의회사무기구의 장을 집행부로부터 자유로운 인력으로 채워 의회사무기구 내의 의회 종속성을 강화하고 나서, 7급 이하 주무관들을 의회직렬로 채용, 의정지원을 강화해나가는 것이 필요한데, 여기서도 유의할 것은 의회직렬을 9급으로 전부 채용해 진급해 나가는 방안보다, 집행기관의 공무원들 중에 직렬전환(전직)을 통하여 의회사무기구의 하급직원들을 충원하는 방안도 의회의 사무기능 강화를 위해 필요할 것이다.

공무원 신분은 단 한가지의 직무(위)를 점하는 것이 아니고, 각 직무별로 다양하게 분류할 수 있으며, 이들 각 직무에 따른 전문직의 자격증을부여하는 것을 제도화하는 방식의 도입이 필요하다. 이는 ‘의회 전문 직렬’의 신설과 같은 것으로서 이에 대해서는 입법관련 전문교육 이수 후 습득할 수 있는 ‘입법전문 자격증제’를 통해서 지방자치단체의 어느 의회에서든지 개방직에 의한 의회전문위원을 공모할 수 있도록 제도화한다든지, 새로운 방식의 의회 전문 직렬 도입으로 이를 9급~1급까지의 계급제가 아닌 직렬 내에서 직무난이도에 따라 3~4개 정도의 직급체계만 유지할 수 있도록 인사제도를 구축 운영하여, 승진에 대한 열망보다는 호봉 등의 승급체계를 유지하여 전문직에 더 종사할 수 있도록 하는 ‘의회 전문 직렬’제도의 설치를 통한 지방의회 사무기구 인력운영체계를 획기적으로 새롭게 전환하는 방안을 도입할 준비가 필요하다.²⁴⁶⁾

지방의회의 위상과 역량 강화는 지방자치의 실질화를 위해 필수적이라고 할 수 있다. 다만, 여기에는 필연적으로 인력과 예산의 증가가 수반되므로, 지방자치단체별로 행정수요와 재정능력에 맞는 적정규모의 조직과 인력을 운영할 필요가 있을 것으로 본다. 지방의회의장의 인사권 독립에 맞추어 조직 권한에 대한 독립도 필요하다는 주장도 있는데, 의회사무기구의 경우에 사무기구 소속 공무원의 선부른 증원은 조직 전체의 인사 운영의 효율성과 탄력성을 저해할 수 있다는 점을 함께 고려하여야 할 것으로 본다.²⁴⁷⁾

지방의회 인사권 독립의 정착을 위해서는 집행기관이 지닌 조직권, 예산권, 감사권 독립도 함께 이루어져야 한다. 지방의회 인사권 독립의 의의가 의결기관과 집행기관의 효과적인 견제와 균형 달성에 있고, 지방의회가 집행기관을 효과적으로 통제할 수 있도록 하기 위함임을 고려할 때 집행기관이 지닌 우월한 권한들을 지방의회에 이전하는 것이 바람직할 것이다. 특히 해외 기관 대립형 국가들의 사례를 고려할 때 지방의회 독립 인사권의 효과적인 운영을 위해 지금보다 더 적극적으로 집행기관이 지닌 조직권, 예산권, 감사권을 지방의회로 이전할 필요가 있다.²⁴⁸⁾

다. 지방의회의 전문성 강화

면.

246) 안영훈, 앞의 보고서, 187면.

247) 이진수, 앞의 글, 21면.

248) 김정인, 앞의 글, 406면.

현대적 지방의회는 정책의회로서의 역할과 기능을 실질적으로 강화하여야 하는 것이다.²⁴⁹⁾

조례 입안, 비용추계서 작성 및 예산안 검토 등을 지원하기 위해 각 시·도 의회에 “(가칭)지방예산정책센터”를 설치할 계획은, 현재 광역의회의 입법정책관실 등을 강화하는 계획으로 필요성에 대하여 동의를 하는 바이나, 광역의회에 둔다면 기초의회에 어떻게 지원할 것인가가 먼저 정리되어야 한다고 본다. 광역의회에 센터를 두되, 기초의회에 지원인력을 파견하던지 아니라면, 본 연구에서 지적한 중앙정부 지방청에 이러한 지방예산정책센터를 두고 지방의회에 예산과 정책의 지원이 이루어지는 편이 더 나은 방안이라 생각한다.

현재까지 각 지방의회별로 자율적으로 의원연찬회 정도의 부정기적인 연수만으로는 의원들의 전문성을 높이는 데 한계가 있다. 의원 연수에 있어서는 대학·학회 등과의 연계연수, 지방전문기관 협력 구축 등의 방법을 활용할 수 있을 것이다.

의원들의 수요에 맞는 지원 정책, 교육 프로그램으로 의원들의 지적욕구를 충족시키고, 초선의원들의 조직사회화를 촉진시키며, 다선의원들의 경륜이 의정활동에 반영될 수 있도록 하는 계기를 마련하는 장으로써 의원연수 프로그램을 활성화 하여야 할 것이다. 또한 전후반기 2년 단위로 의원 교육연수 업무를 공무원교육원 교육프로그램처럼 정기적·체계적인 의원 교육이 이루어져 정책문제에 대한 참신한 판단과 행정과정의 개선에 도움이 될 수 있었어야 한다. 이를 위해서 각 지방의회가 단독으로 의원연수를 실시할 경우에 지역문제 등 현안에 관한 논의는 심도 있게 이루어질 수 있겠으나 참가인원이 적어 지속적이고 체계적인 연수나 교육이 쉽지 않다고 하겠다. 따라서 인접 지방자치단체들이 공동으로 연수교육을 실시해 볼 수 있다. 이럴 경우 연수 프로그램을 연중 계속하여 개설할 수 있고 또 담당 강사의 확보도 용이해질 것으로 판단된다. 그리고 광역의회간의 기능적인 전문영역을 중심으로 연수계획을 수립하는 것도 좋은 방안이 될 것으로 본다.²⁵⁰⁾

아울러 지방의회 사무기구 직원들도 전문적인 의정지원이 가능하도록 의원 연수에 준하는 다양한 직원연수 시스템을 구축해야 할 것이다.

2. 지방의회 의원정수 및 선거구 개편 방안

지방의회를 구성하기 위한 선거에 관한 법률인 「공직선거법」의 개정방안에 대하여 살펴본다. 지방의회 의원정수의 자율 및 형평을 위해 인구편차에 맞춰 의원정수를 조정하고 지방선거제도 개선을 통해 공천제도와 지역구 선출인원을 조정하고, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편으로 다양한 의회 구성을 해나갈 수 있다.

249) 한상우, 앞의 글, 33면.

250) 김성길, “지방의회 의정활동의 지원체계에 관한 연구”, 동아대학교대학원 박사학위논문, 2005.6, 136면.

가. 지방의회 의원정수의 자율 및 형평

국가는 지방의원 정수에 대하여 지역의 실정 등에 따라서 정수의 조정이 탄력적으로 행해질 수 있도록 법정기준을 탄력적으로 정할 필요가 있다.

현재 지방의회 의원의 정수는 「공직선거법」 [별표2]의 ‘시·도의회 의원지역 선거구 구역표’에 선거구명과 선거구역, 지역구의원수를 명시하고 있고, 비례대표 시·도 의원은 제22조제4항에서 지역구 시·도 의원의 10%로 하고 최소는 3인으로 결정하고 있다.

또한 시·군·구의원의 정수는 [별표3]에서 ‘시·도별자치구시군의회의 의원 총 정수표’로 명시하고 있다. 비례대표 시·군·구의원도 제23조제3항에서 지역구 시·군·구의원의 10%로 하되 단수일 경우 최소 1인으로 하고 있다. 제24조의3에서 시·군·구의원선거구획정위원회를 시·도에 두어 선거구획정을 하도록 하고 있다.

「공직선거법」 제26조제2항은 기초의회 선거구획정은 중선거구제이고 각급 지방의회의 조례 사항이라고 선을 긋고 있다. 「공직선거법」 제26조제4항은 제26조제1항에 이어 하나의 광역의회의원 선거구 안에서 기초의회의원 선거구를 획정해야 한다는 원칙을 유지하고 있다. 이를 종합하면 국회 정치개혁특별위원회에서 각급 지방의회 의원정수와 광역의회의원의 선거구를 획정해주지 않고서는 기초의회 선거구획정위원회의 선거구획정이 전혀 가능하지 않은 것이라고 하겠다. 국회의 정치개혁특별위원회에서 광역의회 의원정수와 선거구획정을 확정하면서 「공직선거법」 제23조제1항과 같이 기초의회 의원정수까지 별표로 확정해주어야 비로소 그다음 단계로 광역의회 지역구 안에서 기초의회의 지역구의원 선거구획정을 마무리하게 된다.²⁵¹⁾

헌법재판소는 2014년 「공직선거법」 관련 결정²⁵²⁾을 통해 인구편차 상하 33⅓%를 넘어 인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기한다고 하였기에, 이 기준을 지방의회에 그대로 적용한다면 너무나 많은 조정이 필요할 것이다.

헌법재판소는 이전의 결정에서 인구편차의 허용기준을 시·도선거구의 평균인구수를 기준으로 하였고²⁵³⁾ 인구편차의 허용한계를 시·도의회의원 선거에 있어서는 상하

251) 이준한, “인천의 지방의원선거와 선거구획정의 특징”, 「인천학연구」 제38호, 인천대학교 인천학연구원, 2023.2, 125면.

252) 현재 2014. 10. 30. 2012헌마190. 인구편차 상하 33⅓%를 넘어 인구편차를 완화하는 것은 지나친 투표가치의 불평등을 야기하는 것으로, 이는 대의민주주의의 관점에서 바람직하지 아니하고, 국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민민주주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히, 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다.

또한, 인구편차의 허용기준을 완화하면 할수록 과대 대표되는 지역과 과소 대표되는 지역이 생길 가능성 또한 높아지는데, 이는 지역정당구조를 심화시키는 부작용을 야기할 수 있다. 같은 농·어촌 지역 사이에서도 나타날 수 있는 이와 같은 불균형은 농·어촌 지역의 합리적인 변화를 저해할 수 있으며, 국토의 균형발전에도 도움이 되지 아니한다.

나아가, 인구편차의 허용기준을 점차로 엄격하게 하는 것이 외국의 관례와 입법추세임을 고려할 때, 우리도 인구편차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다.

이러한 사정들을 고려할 때, 현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하 33⅓%를 넘어 서지 않는 것으로 봄이 타당하다. 따라서 심판대상 선거구 구역표 중 인구편차 상하 33⅓%의 기준을 넘어 서는 선거구에 관한 부분은 위 선거구가 속한 지역에 주민등록을 마친 청구인들의 선거권 및 평등권을 침해한다.

253) 현재 2007.3.29. 2005헌마985.

50%(인구비례 3:1)로 판시하였는바,²⁵⁴⁾ 청구인들은 기존의 헌법재판소가 제시한 인구편차 허용기준과 다른 기준을 적용하여 기본권 침해를 주장한 것이 된다. 따라서 대상결정에서는 기존의 허용기준을 유지하여 적용할지 여부가 쟁점이 된다. 구체적으로는 ① 인구편차 허용기준에 있어 기준이 되는 인구수를 무엇으로 할 것인지 여부, ② 선례에서 결정한 인구편차의 헌법상 허용한계를 변경할 것인지 여부가 쟁점이다. 인구편차의 허용기준을 결정함에 있어 기준이 되는 인구수를 최소선거구의 인구수를 기준으로 할 것인지 아니면 시·도 선거구의 평균인구수를 기준으로 할 것인지가 문제된다. 대상결정은 선례인 헌법재판소 2007. 3. 29. 2005헌마985 결정 등에서 제시한 기준을 그대로 적용하여 시·도선거구의 평균인구수를 기준으로 하였다. 헌법재판소는 선례가 제시한 기준인 인구편차 상하 50%(인구비례 3:1)의 기준을 변경할 필요성이나 사정변경의 존재를 인정하지 않아 위 기준을 그대로 적용하여 심판대상이 된 선거구 구역표의 기본권 침해 여부를 판단하였다. 즉, 헌법재판소는 시·도의회의원 선거의 선거구 획정에 있어 인구편차의 헌법상 허용한계를, 시·도 선거구의 평균 인구수 대비 인구편차 50%(인구비례 3:1)로 제시한 것이다. 이 기준에 따라 헌법재판소는 시·도 선거구의 평균인구수와 대비하여 인구편차가 상하 50%를 넘는 선거구에 대하여는 청구인의 선거권 및 평등권을 침해한다고 하였지만, 허용범위 내에 있는 선거구는 청구인의 기본권을 침해하지 않는다고 결정하였다. 나아가, 위헌선언의 범위로는 청구인의 기본권을 침해하는 것은 심판대상 선거구 구역표 중 청구인이 속한 일부 선거구이지만, 헌법재판소는 각 시·도 내의 선거구들은 각 선거구가 서로 유기적 관련을 가지므로 각 시·도에 해당하는 선거구구역표는 전체가 불가분의 일체를 이루는 것으로서, 당해 선거구 구역표 전체가 위헌의 하자를 갖는 것임을 인정하였다. 따라서 위헌의 하자가 있는 선거구가 포함된 시·도의 선거구 구역표 전체가 위헌으로 선언되었다. 헌법재판소는 인구편차 허용한계를 결정함에 있어 인구비례의 원칙을 1차적 고려요소로 하고, 이와 더불어 2차적 고려요소로서 지역대표성 및 도농간 인구편차라는 우리나라의 특수사정을 고려하고 있는데, 위와 같은 인구편차 허용한계 기준의 변화는 점진적으로 인구편차를 줄여 투표의 가치평등을 실현하는 방향으로 나아가되 현실적인 면을 아울러 고려한 결정의 과정인 것이다.²⁵⁵⁾

아울러 헌법재판소 2019. 2. 28. 2018헌마415 결정에서 위헌(헌법불합치) 결정을 받은 두 선거구들은 모두 기존 헌법재판소가 결정했던 상하 50%의 인구편차를 초과하였던 것이 문제되어 두 선거구가 속해있던 인천광역시와 경상북도 전체의 선거구 구역표 전부가 위헌인 것으로 결정되었다. 인구편차 상하 50%인 경우에도 이미 최소 선거구와 최대 선거구의 인구비례는 3:1까지 커질 수 있고, 3명의 투표와 1명의 투표가 같은 가치를 지니는 것이 2차적 요소들을 반영하더라도 평등선거 원칙을 현저히 침해한 것은 아닌지 면밀한 검토를 요한다.²⁵⁶⁾

254) 헌재 2018.6.28. 2014헌마189.

255) 성중탁, “우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안”, 「인권과정의」 제490호, 2020.6. 29~31면.

256) 이정섭, “자치구가 아닌 구의 선거구획정 문제” 「대한지리학회지」제49권제3호, 대한지리학회, 2014, 377면.

가장 최근의 판례인 헌법재판소의 결정을 살펴보자.

“현시점에서 선택 가능한 방안으로 인구편차 상하 33⅓%(인구비례 2 : 1)를 기준으로 하는 방안 또는 인구편차 상하 50%(인구비례 3 : 1)를 기준으로 하는 방안이 고려될 수 있다. 자치구·시·군의원은 지방 주민 전체의 대표이기는 하나, 지방자치단체의 구역에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 등 주로 지역적 사안을 다루는 지방의회 특성상 지역대표성도 겸하고 있다(헌법 제117조제1항, 지방자치법 제9조제2항 참조). 뿐만 아니라 우리나라는 급격한 산업화·도시화의 과정에서 인구의 도시집중으로 인하여 도시와 농어촌 간의 인구격차가 크고 각 분야에 있어서의 개발 불균형이 현저하다는 특수한 사정이 존재한다. 따라서 자치구·시·군의원 선거구 획정에 있어서는 행정구역 내지 지역대표성 등 2차적 요소도 인구비례의 원칙에 못지않게 함께 고려해야 할 필요성이 크다(헌재 2009. 3. 26. 2006헌마14 참조). 위 두 가지 기준 중 인구편차 상하 33⅓%의 기준이 선거권 평등의 이상에 보다 접근하는 안이지만, 위 기준을 적용할 경우 자치구·시·군의원의 지역대표성과 도시와 농어촌 간의 인구격차를 비롯한 각 분야에 있어서의 지역 간 불균형 등 2차적 요소를 충분히 고려하기 어렵다. 반면 인구편차 상하 50%를 기준으로 하는 방안은 최대선거구와 최소선거구의 투표가치의 비율이 1차적 고려사항인 인구비례를 기준으로 볼 때의 등가의 한계인 2 : 1의 비율에 그 50%를 가산한 3 : 1 미만이 되어야 한다는 것으로서, 인구편차 상하 33⅓%를 기준으로 하는 방안보다 2차적 요소를 폭넓게 고려할 수 있다(헌재 2007. 3. 29. 2005헌마985 등 참조). 또한 인구편차의 허용기준을 엄격히 하면 기존에 존재하던 선거구를 분할하거나 통합하는 등의 방법으로 선거구를 조정하여야 한다. 이를 위해서는 선거구의 조정이 여러 분야에 미치게 될 영향에 대하여 면밀히 검토한 후 부정적인 영향에 대한 대책을 마련하고, 어떠한 조정안을 선택할 것인지에 관하여 사회적 합의를 형성할 필요가 있으므로, 인구편차 상하 60%의 기준에서 곧바로 인구편차 상하 33⅓%의 기준을 채택하는 경우 예기치 않은 어려움에 봉착할 가능성이 큰 점도 고려되어야 한다. 그렇다면 현재의 시점에서 자치구·시·군의원 선거구 획정과 관련하여 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구편차 상하 50%(인구비례 3 : 1)로 변경하는 것이 타당하다. 입법자가 2021. 12. 31.을 시한으로 하여 위 선거구 구역표 부분을 개정할 때까지 이 사건 조례 [별표] ‘서울특별시 자치구의회의원 선거구와 선거구별 의원정수’의 계속 적용을 명하는 헌법불합치결정을 하는 것이 타당하다.”²⁵⁷⁾

앞서 제3장의 ‘우리나라 지방의회 현황’에서 보았듯이 시·도의회 의원 1인당 평균 인구수는 62,532명이며, 최대의회는 경기도의회 94,027명, 최소의회는 제주도의회 15,625명이다. 의원 1인당 평균 인구수의 상하 1/3 편차는 상(上)이 83,376명, 하(下)가 41,688명으로, 제주도와 세종시는 특별지역으로 제외하더라도 경기도와 서울시 88,322명은 의원수를 늘리고, 전남도가 31,954명, 강원도가 33,480명이기에 의원수를 줄이는 조정이 필요하다고 본다.

257) 헌재 2021.6.24. 2018헌마405.

시·군·구의회의 의원 1인당 평균 인구수는 17,363명이며, 최대의회는 경기 화성시의회 39,975명, 최소의회는 경북 울릉군의회 1,321명이다. 의원 1인당 평균 인구수의 상하 1/3 편차는 상(上)이 23,149명, 하(下)가 11,577명으로, 인천 24,962명, 대전 23,336명, 경기 29,870명으로 의원수를 늘리고, 강원 9,112명, 전북 9,177명, 전남 7,626명, 경북 9,309명으로 의원수를 줄이는 조정이 필요하다고 본다.

그런데, 개별 시·군·구의회로 보면 1인당 평균인구수의 하 1/3 편차 미만이 많겠으나 최저 7인으로 정해놓은 의원수가 고정이기에 전남, 강원, 전북, 경북의 시·군·구의회의 의원정수는 최소 7인을 초과하는 의회가 있다면 의원정수의 조정을 할 필요가 있을 것이다.

따라서 최소 광역단체별이라도 인구 규모별 시·군·구의원수가 형평 있게 획정이 될 수 있도록 시·도의 선거구획정위원회가 선거구획정 시 유의하여야 하고, 더불어 「공직선거법」에 명시된 의원수를 국회에서 다시 한 번 논의하여 조정할 필요가 있다.

예를 들어 울산의 경우에도 울주군과 중구는 인구가 별 차이 없으나, 가용예산과 지역의 규모에서 차이가 나는데도 의원 수에서는 차이가 없다.

나. 지방의원 선거구 개선

지방의회의원 선거구의 합리적 조정, 선거공영제 확대 등 지방선거제도의 개선방안 마련해야 한다.

선거구란 대표를 선출하는 지역적 단위를 말한다. 일반적으로 1개 선거구에서 1인의 대표를 선출하면 소선거구, 2~4인의 경우 중선거구, 5인 이상은 대선거구로 분류한다. 그러나 이러한 분류는 선거제도의 편의적인 구분일 뿐 선거구의 크기를 나타내는 정확한 기준은 아니다. 소, 중, 대의 모호한 개념보다는 1인선거구, 2인선거구 등의 표현이 바람직하다.²⁵⁸⁾

2006년 제4회 동시지방선거부터 실시된 기초의회의 중선거구제는 2010년 지방선거에서도 도입취지와는 달리 광역의회를 독점하고 있는 다수당에 의해 파행적 운영을 보였다. 대부분의 시·도의회에서는 선거구획정위원회가 원래 획정한 원안과 달리 3인 또는 4인선거구가 대부분 2인선거구로 분할되었다. 특히, 지역주의에 기반을 둔 대정당의 의석독점이 심한 지역에서 선거구분할이 두드러지게 나타났는데, 광주광역시의 경우 선거구 분할이 가장 극명하게 드러난 곳으로서 현행 4인 선거구 6개가 모두 2인 선거구로 분할되었다.²⁵⁹⁾

기초의원 지역구 단위에서 선출할 의원정수를 현행 2~4인으로 유지하되, 3~4인 선출 지역구가 확대되도록 노력하는데 있어, 가능하면 2인 선거구를 두는 것은 재고하여야 한다고 본다. 작금의 지방의회의 분위기는 동일지역에 의원들이 반목이 있을 경우 의정활동 자체에 문제가 발생하기도 하기에 3인 이상으로 지역구를 두는 것이 맞

258) 김종갑, “지역주의 완화를 위한 기초의회 선거제도 개선방안 : 가중치 방식을 제안하며”, 「입법과 정책」 제3권제2호, 국회입법조사처, 2011.12, 154면.

259) 김종갑, 위의 글, 160면.

다 본다.

3. 지방의회법 제정을 통한 권한 및 전문성, 책임성 개선 방안

가. 지방의회법 제정과 지방정부 관계

국가 체계상의 국회와 행정부, 법원의 삼권분립이 각각 「국회법」, 「정부조직법」, 「법원조직법」 등으로 규정되어 있듯이, 지방자치단체도 지방자치법이라는 기본법 외에 「지방의회법」과 「지방정부조직법」 등으로 나눠 규정할 필요성이 있다는 것이다.

지방자치단체장 주도하에서 지방의회의 권한약화의 문제를 개선하고 지방의회의 기능과 역할의 강화를 위해 최근 2018년 서울시의회 주도로 「지방의회법」이 발의된 상태이다. 최근 지방사무의 확대에 따라 지방의회의 입법발의 건수와 의원의 예산심의 액수가 크게 증가하고 있다. 그러나 주민을 대표하는 지방의회의원들이 지역의 일반 시민으로서 선출되기 때문에 일부 전문성이 있는 선출자도 있지만, 상대적으로 전문성이 없는 지방의원들이 많은 것이 현실이다. 따라서 지방의원을 지원하는 목적으로 설치·운영되고 있는 지방의회 사무기구와 그에 속한 인력으로부터의 지원은 의정활동의 효과를 높이는데 중요한 요인이 되고 있다. 그러나 지방의회 의회사무기구 공무원의 인사권이 지방자치단체의 장에게 부여되어 행사되고 있고 지방자치단체와 비교하여 예산도 상당히 부족하다. 이러한 사실은 지방의회와 집행기관사이 상호불간섭에 의한 견제와 균형원리의 실현차원에서는 논리에 맞지 않으며, 도리어 집행기관에 대한 감사·조사권을 가진 지방의회의 자율성과 독립성만 저해시키는 결과를 가져온다고 볼 수 있다.²⁶⁰⁾

이것은 헌법에서 ‘지방자치단체에 지방의회를 둔다.’라고 하는 취지를 제대로 반영하지 못한 것이다. 그러므로 지방자치법 전부개정에서 지방의회 관련 일부 규정이 수용됐다고 해서 지방의회법의 제정 필요성이 사라진 것은 아니다. 지방의회법 제정을 통해 지방의회의 조직·운영 등을 규정하는 내용의 법률안을 제정함으로써 지방의회의 위상을 확립하고 지방의회의 독립성을 강화해 지방자치와 민주주의 발전에 기여해야 한다.²⁶¹⁾

1) 지방의회의 권한

지방의회는 제도적으로 크게 2가지 기능이 기대되고 있다. 첫째는 행정 감시 기능이다. 행정사무 감사·조사, 질의응답 등을 통한 집행기관활동 감시 기능이다. 둘째는 정책형성 기능이다. 조례제정 등을 통한 지방의회 스스로의 지치단체의 정책을 개발

260) 고인석, 앞의 글, 150~151면.

261) 문원식, 앞의 기사.

하는 기능이다. 그러나 그동안 현실적인 제약으로 인하여 지방의원 의정활동의 상당 부분은 행정 감시기능에 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 앞으로는 지방의회의 정책형성 기능을 보다 강화할 필요성이 있다.²⁶²⁾

현재 지방의회는 지방자치단체의 하위구조로 인식되고 있어 별도의 세출예산권한이 없다. 정책형성 기능을 강화하기 위해서라도 지방의회의 조직과 인사를 자유롭게 운영하기 위해서는 예산편성권은 필수적이기에 지방의회 자체예산의 편성권을 부여하여 재정운용에 관한 사항도 권한이 주어져야 한다.

지방의회 의정활동의 유연성을 높이기 위해 예산 중 의정활동비용에 대해서는 의회측의 예산제안을 바탕으로 하여 예산을 편성하도록 제도화 하고, 예산집행의 투명성을 확보하기 위해 결산이 불인정된 경우 재발방지, 정책변경, 책임소재의 명확화를 위해 대해 의회의 정기회 내에 의회에서 설명을 의무화하여야 한다. 지역의 실정을 근거로 해서 의회가 자율적으로 자정기능을 발휘하기 위해 의회의 의결을 필요로 하는 공사·제조의 용역, 재산의 취득·처분에 대한 지방자치단체의 규칙을 폐지하고, 조례로 규정할 필요가 있다. 지방공공단체가 설립한 공사 및 출자법인 등에 대해 지역의 실정을 바탕으로 지방의회가 자율적으로 점검기능을 발휘하기 위해 조례로 규정하여 명확히 하여야 한다.²⁶³⁾

2) 지방의회의 전문성과 자율성

입법 활동과 의무를 수행하는 과정에서 지방의원은 다양한 영역에서 충실한 역할 수행과, 주민 요구를 충족시키기 위해 전문성이 필연적으로 요구될 수밖에 없다. 그리고 지방의회는 그 조직의 운영에서 자율권을 가짐에 따라 국가의 관여나 단체장의 관여가 배제되는 이른바 자율권을 갖는다.²⁶⁴⁾

지방자치법 전부개정에서 비록 지방의회에 인사권을 부여했다 하더라도 조직구성권이 제외되어 있는 것은 문제가 있기에 지방의회의 조직 자율권을 부여하여 주민요구를 충족시킬 수 있는 지방의회 조직으로 거듭나게 해야 한다.

「지방의회법」의 제정을 통하여 지방의회의 의장에게 집행부로부터의 인사권의 독립을 통하여 사무직원에 대한 임명권 및 지휘·감독권을 부여하고, 법령과 지방 법률에서 정하는 바에 따라 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 함으로써 지방의회 의장의 고유한 인사권을 보장하여야 할 필요가 있다.²⁶⁵⁾

나. 지방의회법의 책임성

262) 문원식, “지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구”, 「한국정책연구」 제22권제4호, 경인행정학회, 2022.12, 125면.

263) 고인석, “지방의회 자치입법기관으로서의 의회기능 회복방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제20권제3호통권제79호, 한국법학회, 2020.9, 65면.

264) 문원식, 위의 글, 126면.

265) 고인석, “지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구”, 「법학연구」 제19권제1호통권제73호, 한국법학회, 2019.3, 157면.

「지방의회법」은 지방의회의 권한보다 의무를 강조하는 방향으로 구성하는 것이 바람직하다. 지방의회에 대한 투표결과, 의정활동 및 집행기관에 대한 조직·재무 등에 대한 정보를 주민에게 선제적으로 공개하고, 정보공개시스템을 구축해 주민의 정보 접근성도 제고하고자 한다. 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 그동안 논란이 되어 왔던 겸직금지 의무 규정은 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하도록 하여야 한다. 또한 「지방의회법」은 지방의회의 자율성 보다는 윤리성과 책임성을 강조하는 방향으로 구성하여야 한다. 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하며, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치해 의원에 대한 징계 등을 논의할 때 의무적으로 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려하여 지방의회의 권한과 의무, 의정활동의 자율성과 책임성을 중심으로 「지방의회법」 제정안의 큰 틀을 구성하여야 한다.²⁶⁶⁾

이절에서는 지방정부 차원에서의 지방의회 강화방안을 찾기 위해 지방자치법의 개정, 공직선거법의 개정, 지방의회법의 제정에 관하여 살펴보았다.

제3절에서는 헌법의 개정을 통한 지방의회의 지위강화 방안을 살펴본다.

266) 문원식, 앞의 글, 144면.

제3절 지방의회의 지위 강화를 위한 헌법 개정

지방의회의 지위를 강화하기 위한 최선의 방안이 헌법을 개정하는 것이 될 것이다. 우리 헌법은 1987년 10월 29일 개정된 이후 거의 40여년에 가까운 시기 동안 개정이 없었다. 물론 개헌논의는 매해 있어왔기에 어떻게 될지 알 수가 없는 상황이고, 2018년 대통령 헌법개정안이 제출되면서 희망이 높아지기도 했지만, 역시나 무산되어 아쉽기만 하다. 그렇지만 지방의회의 지위 강화를 위한 최종방안이 헌법의 개정임은 분명하다.

「지방분권법」을 통한 지방자치의 확대를 위한 다양한 노력은 지방자치단체 중심의 지방분권의 추진이라 할 수 있으므로, 헌법과 지방자치법의 개정 없이 지방의회의 기능과 권한의 강화는 현실적으로 불가능한 부분이다. 「지방분권법」의 취지에도 불구하고, 헌법과 지방자치법 등 상위법에서의 지방의회에 관한 기능과 권한의 확대를 위한 법률조항의 개정이 없이는 지방의회의 기능과 권한의 강화는 단순한 노력에 그칠 수 있다. 실질적 주민자치의 실현과 지방자치의 최적의 목표달성을 위한 지방의회의 기능과 권한의 강화의 핵심은 첫째, 지방정책과 행정사무의 효율성 달성을 위한 자치입법권의 확대에 있다고 볼 수 있다. 둘째, 지방자치단체장으로부터 독립된 자치조직권의 확보를 통한 입법지원능력의 향상이라고 할 수 있다.²⁶⁷⁾

지방분권은 크게 두 가지의 구별이 인정되고 있다. 먼저, 지방분권이란 지방자치단체에 대하여 통치권의 일부로서 자치권을 부여하는 것을 말한다. 이를 자치권상의 지방분권제도라고 한다. 이에 대하여 두 번째 의미에서의 지방분권이란 지방행정관청에 대하여 행정권한을 분산시키는 것을 말한다. 이것을 행정권상의 지방분권주의라고 한다.²⁶⁸⁾

지방자치법만으로 지방분권을 달성할 수는 없기에 헌법에 지방분권을 규정하는 것이 필요하다. 헌법상 지방분권을 명시한 국가로는 프랑스헌법의 개정이 좋은 예이다. 프랑스헌법 제1조제1항에서는 “프랑스는 비종교적·민주적·사회적·불가분적 공화국이다. 프랑스는 출신·인종·종교에 따른 차별 없이 모든 시민이 법률 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스는 모든 신념을 존중한다. 프랑스는 지방분권으로 이루어진다.”고 하면서 프랑스가 지방분권 국가임을 명확히 하고 있다. 나아가 동법 제72조 이하에서는 자치행정권, 자치재정권의 보장을 하고 있다.²⁶⁹⁾

더불어 일본을 살펴보면, 일본은 1947년에는 지방자치법이 공포되고 신헌법이 제정됨에 따라 현대적인 지방자치제도를 갖추게 되었다. 일본헌법 제92조²⁷⁰⁾는 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래 취지에 따라 법률로 정하도록

267) 고인석, “지방의회 입법기능 제한원인과 개선방안에 관한 연구”, 「유럽헌법연구」 제32호, 한국법학회, 2020.4, 434면.

268) 김철수, 「비교헌법론(상)」, 박영사, 1980, 324면 참조.

269) 강기홍, “지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정방안”, 「공법학연구」 제16권제3호, 한국비교공법학회, 2010, 250면 참조.

270) 일본헌법 제92조 지방공공단체의 조직과 운영에 관한 사항은 지방자치의 취지에 따라 법률로 정한다.

하고 있다. 또한, 일본헌법은 제93조²⁷¹⁾에서 지방공공단체의 기관으로 의회를 설치할 수 있도록 하고 지방공공단체의 장, 의회의원 및 법률이 정하는 기타 관리는 지방공공단체의 주민이 직접 선거하도록 규정하고 있고, 제94조²⁷²⁾에서 지방공공단체에게 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권능을 규정하고 있으며, 제95조²⁷³⁾에서는 하나의 지방공공단체에게 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 의하여 주민투표를 거치도록 규정하고 있지만, 주민소환제도는 규정하고 있지 않다.²⁷⁴⁾

지방분권이 실현되어 주민의 복리를 적극적으로 수행하기 위해서는 현행 지방자치법제의 중앙정부 중심적 요소를 지방자치단체로 대부분 이양해야 한다. 앞으로의 헌법 개정에서 우리나라가 지방분권형 권력분립 체제를 가진 민주공화국임을 천명하고 이를 위해 지방자치에 관한 구체적인 제도, 즉 주민의 권리, 지방자치단체, 지방의회 등에 대한 규정이 헌법에 마련되어야 한다.

아래에서는 헌법상 지방의회 조항의 개정방안과 대통령 헌법개정안을 중심으로 검토하여 헌법상 개선안을 도출하고자 한다.

1. 헌법상 지방의회 조항의 개정에 관한 검토

지방분권과 균형발전을 완성하기 위해서는 개헌에 이어 여러 분야의 후속조치가 있어야 할 것이다. 개헌에 따라 지방자치와 관련된 법령들을 헌법이 요구하는 지방분권의 수준에 부합하도록 전면적 제정·개정·폐지하여야 한다. 중앙정부 차원에서는 정권의 교체여부와 상관없이 지방분권관련 정책을 일관되게 추진하는 것이 지방분권개헌의 정신에 부합하는 것이다. 지방정부 차원에서는 규범적 측면에서 지원하고 있는 지방분권제도를 차질 없이 추진할 수 있도록 역량을 강화할 필요가 있다. 이러한 후속작업이 모두 이루어질 때 우리나라에서 지방분권과 균형발전은 성공적으로 정착될 수 있고, 이를 통하여 국가적 차원에서 재도약의 계기로 삼을 수 있을 것이다.²⁷⁵⁾

지방의회의 헌법상 조항의 개정방안은 개략적인 조항을 구체화해야 한다는 기본적인 합의의 틀이 있기에 좀 더 지방의회나 지방자치단체의 임무 등을 세부적으로 조항화하여 규정해야 할 것이다. 지자체에 대하여는 그 행정구역 안에서 주민의 복리에 관한사무의 독자적 처리 권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 한다. 그리고 지방의회에 대하여는 주민의 의사에 맞는 자치입법권 등을 행사할 수 있도록 권한이 부여되어

271) 일본헌법 제93조 ① 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 의사기관으로 의회를 설치한다.

② 지방공공단체의 장, 의회의원 및 법률이 정하는 그 밖의 공무원은 그 지방공공단체의 주민이 직접 선거로 선출한다.

272) 일본헌법 제94조 지방공공단체는 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행할 권한을 가지고 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.

273) 일본헌법 제95조 국회는 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민 투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 특정 지방공공단체에만 적용되는 특별법을 제정하지 못한다.

274) 조규범, 앞의 글, 147~148면 참조.

275) 손윤석, 앞의 보고서, 41면.

야 한다.

대륙법계인 일본과 프랑스는 개별 정부마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지는 않다. 하지만 그와 유사한 ‘자치기본조례’를 둔다. 지방자치와 관련된 법령의 근간이 되는 헌법을 개정하고, 지방자치법 체계를 훼손하지 않기 위해 또 다른 별도의 관련법을 제정하는 방식으로 지방자치권을 확대하고 있다. 일본은 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정이 있다. 프랑스는 일본의 경우보다 더 크게 자치권을 확대하기 위해 헌법을 대폭 개정하였다. 프랑스는 법령제정권을 지방정부에 부여하고 있다.²⁷⁶⁾

지방의회의 자치입법권의 확대를 위해서는 지방분권형 헌법 개정을 통한 지방의회의 명확한 자치입법권의 범위와 내용을 헌법규정으로 선언함으로써 헌법상 지위의 보장과 기능의 강화함에 있다고 볼 수 있다.²⁷⁷⁾

그런데, 과연 헌법을 개정하여 지방의회를 강화하는 차원에서 광역지방자치단체를 그대로 두고 광역지방의회를 두어야 하는가 하는 의문이 든다. 현실적으로 광역지방자치단체와 중앙정부의 각급 지방청, 사무소 등이 거의 같은 구역 내에 존재하면서 정부의 사무와 자치단체의 사무를 하고 있지만, 그렇게 주민을 위한 사무를 하는 것이 불합리하지는 않는가라는 의문이 있다.

예를 들어 도로의 관리만 하더라도 한국도로공사가 담당하는 고속국도를 제외하고도 국도는 해당지역 관할 국토관리사무소가, 지방도는 도로의 크기에 따라 광역자치단체도로와 기초자치단체도로로 나뉜다. 만약 기초자치단체가 주민을 위해 광역자치단체도로로 계획된 도로를 개설하고 싶더라도 광역자치단체가 나서지 않는 한 도로의 개설은 어렵고 지방자치단체의 재정여건상 국비의 수반이 되지 않으면 시작도 못하는 것이 현실이다.

그렇기에 의회를 두어야 하는 광역자치단체를 폐지하고, 현 광역자치단체보다 큰 규모로 중앙정부의 지방청을 직할로 두어서 각급 지방청, 사무소 등을 권역의 중심 지역에 두고 중앙정부 권한 분권집행, 국비 조달, 권역 내 자치단체의 조정 등 현재 광역자치단체를 확대하는 형태로 나아가는 것이 낫다고 생각한다.

경북을 예로 들자면 현재 안동을 중심으로 도청이 소재하고 있으나, 실제 포항과 경주, 영천, 경산을 아우르는 동남권과 김천, 구미 등의 서부권, 안동, 예천 등의 북부권으로 나누어 지방자치단체를 구성하는 것도 생각해볼만하다.

그리고 기초지방자치단체를 통합하여 현재의 광역지방자치단체 보다는 적은 규모의 지방정부를 두는 것이 행정구역과 지방자치의 효율성을 높이는 방안뿐만 아니라 선출된 지방의회, 지방행정부의 장을 두면 지방자치단체를 더욱 강화할 수 있다고 판단한다. 이렇게 되면 자치단체의 규모와 크기가 어떻든지 그에 맞는 권한을 추가로 부여하는 형태로 자치단체를 강화할 수 있을 것이다.

276) 안영훈, 「지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구 : 프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법」, 연구보고서 2017-08, 한국지방행정연구원, 2018.1, 133면.

277) 고인석, “지방의회 자치입법기관으로서의 의회기능 회복방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제20권제3호통권 제79호, 한국법학회, 2020.9, 64면.

아래에서는 위와 같은 전제에 따라 헌법상 지방의회 관련 조항의 개정안을 제시한 대통령 헌법개정안을 중심으로 그 개선안에 대해 논해본다.

2. 헌법상 지방의회 조항의 개정안 제시

가. 대통령 헌법개정안의 지방의회 조항

2018년 3월 국회에 제출된 대통령 헌법개정안의 지방의회 조항을 먼저 살펴보자.

‘제9장 지방자치’는 “제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다. ② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.”와 “제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다. ② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.”, “제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.”, “제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다. ② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다. ③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분해야 한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”로 규정되어 있다.

나. 대통령 헌법개정안의 지방의회 조항 개선안

이 지방의회 조항들에 맞춰 본 연구에서 개선안을 도출하면서 앞서 밝혔듯이 현 기초자치단체보다 큰 규모로 통합된 지방자치단체가 지방정부로 전환되어야 한다는 전제 하에 현재의 광역자치의회급 보다는 적은 규모의 지방의회가 되는 개선안을 도출하였다.

1) 개정안 제122조제1항의 개선

개정안 제122조는 지방의회의 구성을 규정하고 있다.

“제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다.”

본 논문에서는 개정안의 제122조제1항을 확대하여 지방의원의 임기와 지방의원 수를 법정화하는 것으로 지방의회의 구성을 규정한다.

“제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 두며, 지방의회 의원의 임기는 4년으로 하고, 지방의회 의원의 수는 국회의 의결을 얻어 법률로 정한다.”

개정안 제122조제1항은 지방의회의 구성방식을 규정하여 주민직선을 채택하고, 지방의회 의원의 임기를 4년으로 규정하고 있다. 지방의회의 의원임기를 헌법으로 규정하고 임기를 전국적으로 통일한다. 그리고 지방의회위원의 정수를 국가의 법률로 규정하도록 하고 있다. 지방의회 대표성에 대하여 전국적인 통일성을 중시하여 국가의 법률로 규정하도록 한다.

개정안 제122조제1항은 지방의회의 주민직선 채택하고, 지방의회 의원의 임기 4년 규정하며, 지방의회위원의 정수를 법률로 규정한다.

2) 개정안 제122조제2항의 유지

개정안 제122조제2항은 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임방법 등 지방정부 조직과 운영의 기본적인 사항을 법률로 규정하도록 하여 지방정부의 기본적 사항은 전국적 통일을 기하고, 지방정부의 구체적인 내용은 지방의회가 제정하는 조례로 정하여 지방자치의 근본의 유지토록 하고 있다.

“제122조 ② 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다로 규정한다.”

3) 개정안 제123조제1항의 개선

개정안 제123조제1항은 지방의회의 입법권을 규정하고 있다.

“제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.”

본 논문에서도 개정안의 제123조제1항을 지방의회의 입법권을 규정하고자 한다. 일반적인 조례의 입법사항을 예시조항으로 제시하여 규정하고 있다.

“제123조 ① 지방의회는 주민의 자치와 복리에 필요한 다음의 사항에 관하여 법률

에 위반되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. 1. 주민의 안전과 치안유지, 2. 지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리, 3. 지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 4. 지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치, 관리, 공간계획, 초중등교육.체육.문화.예술의 진흥, 대학지원, 5. 국가 및 다른 자치단체와의 관계에서 필요한 사무, 6. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무, 7. 기타 주민의 복리에 관하여 지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무로 규정한다.”

자치단체의 입법사항에 대해서는 법률에 의하여 별도의 위임이 없어도 자치단체가 조례로 규정할 수 있다. 조례는 법률에 위반해서는 안 된다. 지방정부의 자율적인 조례제정권을 위한 입법사항으로 지방정부의 근간인 주민의 안전과 치안유지, 지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리 등과 지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급과 지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치, 관리, 공간계획, 초중등교육.체육.문화.예술의 진흥, 대학지원과 함께, 국가 및 다른 자치단체와의 관계에서 필요한 사무, 그리고 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무, 기타 주민의 복리에 관하여 지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무가 조례의 입법사항이다.

4) 개정안 제123조제2항의 유지

개정안 제123조제2항은 지방행정부의 장이 자치규칙을 제정할 수 있는 권한을 규정하고 있어 그대로 유지토록 한다.

5) 개정안 제124조제2항의 유지

개정안 제124조제2항은 지방의회가 자치세에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하고 있으므로, 제124조제2항으로 그대로 유지토록 한다.

제3절에서는 지방의회 지위강화를 위한 헌법 개정안에 대하여 제시하였다.

제4절 소결

제4장에서는 지방의회 개선을 위한 지방자치법제와 헌법의 개정안을 살펴보았다.

먼저 지방자치법제를 개정하여 지방의회를 강화하기 위한 방안에는 중앙정부 차원의 접근방안과 지방정부 차원의 접근방안이 있을 것이다.

지방자치법제의 개정을 통한 지방의회의 지위 강화에는 지방의회의 권한을 확대하는 것과 지방의회 강화를 위한 사무기구 인사권의 독립이 많이 논의되어 왔다. 자치사무의 적절한 수행을 위해서는 지방자치단체와 지방의회가 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 규제적 조례 또한 제정할 수 있어야 할 것이다.

더불어 지방자치행정의 제2인자인 부단체장이나 지방공기업의 장을 누구로 임명하느냐 하는 사안에 대하여, 주민대표기관인 지방의회가 관여할 수 없도록 한 것은, 행정 민주성의 관점에서 문제가 있다. 따라서 부단체장과 지방공기업의 장에 대한 단체장의 제청 또는 임명권의 행사에 있어서는 지방의회의 인사청문회 동의를 얻도록 하는 것이 바람직하다.

의회 사무기구는 지방의회의 행정사무를 처리하고 본회의와 각종 상임위원회, 특별위원회 회의의 운영 등을 보좌하며 나아가 의원들의 의정활동에 직·간접적으로 지원하는 기능을 수행한다. 의회 사무직원을 추후 「지방공무원법」상 경력직공무원으로 하여 의회직렬을 신설할 필요가 있다.

전문위원은 의회 사무기구 소속 직원이기는 하나 지방자치법상 위원회에 의원이 아닌 위원으로 근무하며 위원회 소관 사안에 대하여 전문적 지식을 바탕으로 검토보고, 자료의 수집, 조사, 연구 등의 기능을 수행한다는 점에서 의회의 전문성과 의원 의정활동의 지원에 있어서 주요한 직위이다. 전문위원 정도는 각 지방의회가 조례 등으로 자율적으로 운용할 수 있도록 하고, 필요에 따라 임기제 또는 별정직 공무원인 전문위원을 임용하는 등의 다양한 방안이 모색될 수도 있을 것이다.

국가는 지방의원정수에 대하여 지역의 실정 등에 따라서 정수의 조정이 탄력적으로 행해 질 수 있도록 법정기준을 탄력적으로 정할 필요가 있다. 최소 광역단체별로라도 인구 규모별 시·군·구의원수가 형평 있게 획정이 될 수 있도록 시·도의 선거구획정위원회가 선거구획정 시 유의하여야 하고, 더불어 「공직선거법」에 명시된 의원수를 국회에서 다시 한 번 논의하여 조정할 필요가 있다.

지방선거제도 개선에 기초의원 선출방법 개선과 기초의원 지역구 단위 의원정수 조정이, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편은 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련한다는 것으로, 개편방안의 기본방향은 ‘특별·광역시 구·군 의회를 미구성하여 행정구·군으로 개편’하는 것이다.

현재 지방자치법이 전부개정 되었지만, 전부개정만으로는 지방의회의 독립성과 자율성의 획기적 확보는 어렵다고 본다. 「국회법」의 전체적인 내용을 검토하여 지방의회의 독립성과 자율성 확보에 필요한 관련 사항을 규정하는 「지방의회법」 제정의 필

요성이 있다. 「지방의회법」 제정의 취지는 지방자치단체에 주민의 대의기관인 지방의회의 권한과 독립성을 제고함으로써 성숙한 지방자치 구현과 주민의 봉사함을 확보하려는 것이다. 국회처럼 지방의회의 조직·운영 등에 관한 사항을 정하는 별도 법률인 「지방의회법」을 제정하여 지방의회의 위상을 확립하며, 지방의회 권한을 강화하고 독립성을 제고하여야 한다.

지방의회의 지위를 강화하기 위한 최선의 방안이 헌법을 개정하는 것이 될 것이다. 우리 헌법은 1987년 10월 29일 개정된 이후 거의 40년에 가까운 시기 동안 개정이 없었다.

지방의회의 헌법상 조항의 개정방향은 개략적인 조항을 구체화해야 한다는 기본적인 합의의 틀이 있기에 좀 더 지방의회나 지방자치단체의 임무 등을 세부적으로 조항화해야 할 것이다. 지자체에 대하여는 그 행정구역 안에서 주민의 복리에 관한사무의 독자적 처리 권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 한다. 그리고 지방의회에 대하여는 주민의 의사에 맞는 자치입법권 등을 행사할 수 있도록 권한이 부여되어야 한다. 특히 자치사무의 적절한 수행을 위해서는 지방자치단체와 지방의회가 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 규제적 조례 또한 제정할 수 있어야 할 것이다.

대통령 헌법개정안을 중심으로 본 연구에서 개선안을 도출하면서 현재의 기초자치단체의 통합을 통해 현 광역자치단체 규모보다는 적은 규모의 지방정부로 전환되어야 한다는 전제하에 개선안을 도출하였다.

다음 제5장에서 본 논문의 결론을 정리하고자 한다.

제5장 결론

우리나라 지방의회는 지방자치단체의 의결기관으로, 조례 제·개정, 예산 심의·의결 및 결산 승인 등 각종 의안의 심의·의결, 행정사무 감사 및 조사, 청원의 심사·처리 등의 권한이 있다. 그러나 지방자치는 지역주민이 스스로의 책임으로 국가의 간섭 없이 자치사무를 처리하는 것이라는 헌법재판소의 결정처럼 우리나라의 지방자치와 지방의회가 그 자리를 제대로 잡고 있는지는 의문이다. 또한, 1991년부터 지방의회가, 1995년부터 지방자치단체장이 민선으로 선출되어 활동하여 왔으나 주민의 복리를 위한 기관으로 우뚝 서 있는지도 의문이다.

제2장에서 지방자치와 지방의회, 외국의 지방의회에 대해 알아보았다. 그리고 제3장에서 국회에 제출되었으나 개정이 무산된 대통령 헌법개정안, 지방정부에 대한 변화에 무심하였던 국회 헌법 개정 연구안, 지방의회도 광역과 기초로 나눠 다양한 헌법적 근거조항을 제시한 한국헌법학회 헌법 개정 연구안을 검토하면서 지방의회 지위강화를 위한 개정방안을 찾아보았다. 또한 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회의 변화를 분석하였다. 특히 지방자치법 개정에도 불구하고 대통령령을 통해 지방자치를 규제(통제)하는 문제에 대해 살펴보았다. 제4장에서는 본 논문의 핵심적 내용인 지방의회의 지위강화를 위한 개선방안으로 중앙정부 차원의 개선방안과 지방정부 차원의 개선방안을 나눠 살펴보았다. 기존 헌법개정안을 검토하는 한편 바람직한 방안을 제시하였다.

지방자치의 발전을 더디게 하는 가장 큰 문제는 우리나라 헌법이 지방자치와 지방의회에 대해 구체적인 권한 실현을 위한 규정을 갖고 있지 않다는 점이다. 예를 들어 우리 헌법은 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 규정하고만 있기 때문에, 시·도와 같은 광역자치단체나 시·군·구와 같은 기초자치단체는 헌법상의 보장을 받지 못하는 상황이며, 오로지 입법자의 입법재량에 맡겨져 있는 것이다. 헌법 개정을 우선 염두에 두어야 하는 것은 주민으로서의 자치권을 실현하는 지방정부를 명실상부한 헌법기구로 규정하여야 한다는 점이다. 일본헌법의 지방자치 조항에서 우리헌법과 다른 부분은 지방의원 등을 주민이 직접 선출하고, 법률의 제정 시에도 주민의 동의를 받게 하는, 주민의 의사가 반영되는 지방자치를 구성하도록 규정하고 있다는 것이다. 앞으로의 헌법 개정에서는 우리나라가 지방분권형 권력분립 체제를 가진 민주공화국임을 천명하고 이를 위해 지방자치에 관한 구체적인 제도, 즉 주민의 권리, 지방자치단체, 지방의회 등에 대한 규정이 헌법에 마련되어야 한다. 그 주요내용에는 지방자치단체의 입법권과 지방재정권의 보장, 지방자치단체의 종류와 특별자치의 규정, 주민투표·주민소환제도의 헌법적 근거 마련, 지방자치단체간의 균형과 조정 등이 고려되어야 할 것이다.

지방의회의 지위를 강화하기 위하여 자율적으로 지방의회를 조직하고 운용할 수 있도록 지방의회에 더 많은 자율권을 부여하여야 함을 논하였다. 지방자치법제의 개정

을 통한 지방의회 지위 강화에는 지방의회 권한을 확대하는 것과 지방의회 강화를 위한 사무기구 인사권의 독립이 많이 논의되어 왔는데, 지방자치법 전부개정 시 제5장 지방의회가 12개 절에 66개 조항으로 개정되면서 인사권 독립, 정책인력 지원 등 지방의회 강화 문제가 어느 정도 해소되었다. 전문위원제도는 각 지방자치단체가 조례 등으로 자율적으로 운용하여야 하고, 필요에 따라 임기제 또는 별정직공무원인 전문위원을 임용하는 방안 등의 다양한 방안이 있을 것이다. 지방의회 권한이 어떻게 실효성을 가지느냐는 자치입법인 조례의 제·개정 논의와 지자체의 예산심의 등에서 실질적인 재정 통제를 강화하는가와 집행에 대한 행정감사를 어떻게 해나가느냐 하는 문제에 달려 있다.

또한 지방자치법만 보더라도 조문수로만 따져서 무려 30개 조항이 대통령령으로 위임하고 있다. 말만 지방자치이지 실제로는 중앙정부의 행정입법이 지방자치단체의 조직권한을 통제하고 있다고 할 수 있다. 중앙의 행정입법이 지방자치단체의 자치 조직권을 대부분 규제하고 있는 것이 지방자치를 억누르고 있는 현실을 보여주고 있는 것이다. 몇몇 전국적으로 통일적인 부분을 제외하고는 법률에서 직접 조례 등으로 위임하는 것이 옳다고 생각한다. 특히 현행 지방자치법상 자치조직 통제 규정인 제125조 제2항 “대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.”는 규정 형식은 반드시 개정되어야 한다.

그리고 국가는 지방의원 정수에 대하여 지역의 실정 등에 따라서 정수의 조정이 탄력적으로 행해 질 수 있도록 법정기준을 탄력적으로 정할 필요가 있다. 헌법재판소가 인구편차 상하 33⅓%의 기준이 선거권 평등의 이상에 보다 접근하는 안이지만, 위 기준을 적용할 경우 자치구·시·군의원의 지역대표성과 도시와 농어촌 간의 인구격차를 비롯한 각 분야에 있어서의 지역 간 불균형 등 2차적 요소를 충분히 고려하기 어렵다. 반면 인구편차 상하 50%를 기준으로 하는 방안은 최대선거구와 최소선거구의 투표가치의 비율이 1차적 고려사항인 인구비례를 기준으로 볼 때의 등가의 한계인 2:1의 비율에 그 50%를 가산한 3:1 미만이 되어야 한다는 것으로서, 인구편차 상하 33⅓%를 기준으로 하는 방안보다 2차적 요소를 폭넓게 고려할 수 있다고 한다. 최소한 광역단체별이라도 인구 규모별 시·군·구의원수가 형평 있게 획정이 될 수 있도록 시·도의 선거구획정위원회가 선거구획정 시 유의하여야 한다. 아울러 「공직선거법」에 명시된 지방의원수를 국회에서 다시 한 번 논의하여 조정할 필요가 있다.

지방의회 지위를 강화하기 위한 최종적이고 최선의 방안이 헌법을 개정하는 것이 될 것이다.(우리 헌법은 1987년 10월 29일 개정된 이후 거의 35년이 넘도록 개정되지 않고 있다.) 지방의회에 대한 헌법상 조항의 개정방향은 개략적인 조항을 구체화해야 한다는 기본적 합의의 틀이 있기에 좀 더 지방의회나 지방자치단체의 임무 등을 세부적으로 조항화해야 할 것이다. 대통령 헌법개정안을 중심으로 본 연구에서 개선안을 도출하면서, 한국헌법학회의 헌법 개정 연구안의 기초·광역의회로 나누어 자세히 규정하는 부분은 앞으로의 한국 지방행정체계에는 맞지 않다고 판단하여 현재의 기초자치단체의 통합을 통해 현 광역자치단체 규모보다는 적은 규모의 지방정부로 전환하

여 지방의회를 구성하여야 한다는 전제하에 개선안을 도출하였다.

이제는 지방의회에 대한 한국사회의 비하와 힐난을 넘어서 지방의회에 대한 헌법적, 법률적 권한 강화를 통해 헌법상 지방자치 조항의 개정뿐만 아니라 지방자치법제에 있어서도 지방의회의 강화를 위한 제·개정을 함으로써 주민의 대표 기관으로서의 지방의회의 지위를 재정립해야 한다고 본다. 현재 지방자치법이 전부개정 되었지만, 이 전부개정만으로는 지방의회의 독립성과 자율성의 획기적 확보는 어렵다고 본다. 「국회법」의 전체적인 내용을 검토하여 지방의회의 독립성과 자율성 확보에 필요한 관련 사항을 규정하는 「지방의회법」을 마련할 필요가 있다.

지방의회에 대한 지위 강화를 연구하면서, 지방자치 논문들의 중점이 지방자치단체의 조직과 재정의 강화란 입장에서 살펴져 왔으며, 지방의회에 관련된 법적인 문제 또한 이러한 입장을 크게 벗어나지 못하고 있음을 알게 되었다. 우리나라 지방의회가 본연의 사명을 다할 수 있도록 할 개선방향에 대한 연구자들의 관심이 좀 더 필요하다고 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

가. 단행본

권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008.

김철수, 「비교헌법론(상)」, 박영사, 1980.

서울특별시의회, 「지방의회운영의 절차와 실무」, 2014.

성낙인, 「헌법학」제19판, 법문사, 2019.

안영훈, 「지방의회 운영체제 다양화방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 2007.

안전행정부, 「지방의회의원 의정활동가이드」, 한국지방행정연구원, 2014.

이국운·이기우·한상희·오동석·유승익, 「지방분권형 헌법개정안 연구」, 한국헌법학회, 2015.

이기우·하승수, 「지방자치법(2007)」, 대영문화사, 2007.

허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2007.

행정안전부 선거의회과, 「제8기 후반기 지방의회현황」, 행정안전부, 2020.

홍정선, 「신지방자치법」제2판, 박영사, 2013.

나. 논문

강기홍, “지방분권형 국가를 위한 지방자치법의 개정 방안”, 「공법학연구」제16권제3호, 한국비교공법학회, 2015.

강명원, “한국 지방자치제도 강화를 위한 헌법개정방향 연구 - 프랑스 헌법규정과 의 비교, 검토를 중심으로 -”, 「법제」, 법제처, 2017.

고인석, “지방분권형 개헌과 지방의회 발전방안”, 「유럽헌법연구」 제28호, 2018.

_____, “지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구”, 「법학연구」 제19권제1호통권제73호, 한국법학회, 2019.

- _____, “지방의회 입법기능 제한원인과 개선방안에 관한 연구”, 「유럽헌법연구」제32호, 2020.
- _____, “지방의회 자치입법기관으로서의 의회기능 회복방안에 관한 연구”, 「법학연구」제20권제3호통권제79호, 한국법학회, 2020.
- 김봉철, “한국과 독일의 지방자치법상 지방의회 통제권의 비교법적 고찰과 그 시사점”, 「지방자치법연구」제14권1호통권제41호, 한국지방자치법학회, 2014.
- 김배원, “대통령 발의 헌법개정안의 완결성과 체계정합성에 대한 검토”, 「공법학연구」제19권제4호, 한국비교공법학회, 2018.
- 김성길, “지방의회 의정활동의 지원체제에 관한 연구”, 동아대학교대학원 박사학위논문, 2005.
- 김수진, “한국·독일 비교를 통한 인구규모에 따른 자치권배분논의와 지방의회운영·지원방안개선에 관한 연구”, 「지방자치법연구」통권제63호제19권3호, 한국지방자치법학회, 2019.
- 김영식, “프랑스 지방자치 개혁의 특징과 시사점”, 「한국지방정부학회 춘계학술대회자료집」, 2015.
- 김용배, “지방의회 입법지원기능 강화방안 연구 - 광역시의회를 중심으로 -”, 배재대학교대학원 박사학위논문, 2012.
- 김용철, “일본 지방의회제도에 관한 고찰”, 「지방자치법연구」제7호, 지방자치법학연구회, 2010.
- 김정인, “지방의회 사무기구의 인사권 독립에 관한 연구 : 전부개정된 「지방자치법」 시행 후의 현황과 과제”, 「한국행정논집」제34권제3호, 한국정부학회, 2022.
- 김종갑, “지역주의 완화를 위한 기초의회 선거제도 개선방안 : 가중치 방식을 제안하며”, 「입법과 정책」제3권제2호, 국회입법조사처, 2011.
- 김재호, “지방자치의 헌법적 보장과 조례제정”. 「지방자치법연구」통권제12호, 한국지방자치법학회, 2006.
- 김철수, “한국헌법과 지방자치의 방향”, 「세계헌법연구」제4호, 국제헌법학회 한국학회, 1999.
- 김학성·박용숙, “문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에 대한 비판적 고찰”, 「강원법학」제54권, 강원대학교비교법학연구소, 2018.
- 김해룡, “분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안”, 「지방자치법연구」제12권제4호,

- 한국지방자치법학회, 2012.
- 도회근, “지방분권과 법제개혁 : 헌법적 과제를 중심으로”, 「사회과학논집」제12권제2호, 울산대학교, 2002.
- 문명효, “지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점”, 「강원법학」제38호, 강원대학교 비교법학연구소, 2013.
- 문원식, “지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구”, 「한국정책연구」제22권제4호, 경인행정학회, 2022.
- 박경철, “문재인 대통령발의 헌법개정안에 대한 헌법적 검토 -국가권력의 분배와 행사의 측면에서-”, 「법학연구」통권제57집, 전북대학교법학연구소, 2018.
- 박기묵, “자치권 개념의 지방자치법 전부개정안의 내용분석 : 주민자치와 단체자치를 중심으로”, 「한국지방자치연구」제24권제3호통권80호, 대한지방자치학회, 2022.
- 박인수, “지방의회의 단체장 견제 강화방안”, 「지방자치법연구」제7권제2호, 한국지방자치법학회, 2007.
- 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 「지방자치법연구」통권제22호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 백윤철, “일본 헌법상의 지방자치 본질에 관한 논의와 함의”, 「세계헌법연구」제22권제2호, 세계헌법학회, 2016.
- 부광진, “선진 외국의 지방의회 사무기구 및 인사운용 사례”, 「지방행정」7월호, 대한지방행정공제회, 2007.
- 성중탁, “지방분권 강화를 위한 가칭 지방의회법 제정 방향”, 「공법학연구」제24권제1호, 2023.
- _____, “우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안”, 「인권과정의」제490호, 2020.
- 송광태, “지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안”, 「한국지방자치학회보」제15권제3호(통권 43호), 한국지방자치학회, 2003.
- 이국운, “지방분권형 헌법개정안 소고 - 21세기 자치입법의 전망을 담아 -”, 「입법학연구」제15집제2호, 한국입법학회, 2018.
- 이기우, “지방의회의 권한제고 방안 : 지방의회의 입법권 강화를 중심으로”, 「자치의정」제14권제1호, 지방의회발전연구원, 2011.

- _____, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」제17권제4호, 한국지방자치학회, 2005
- _____, “헌법상 지방자치 규정의 개정”, 「지방자치」제232호, 미래한국재단, 2008.
- 이동영, “지방자치법 개정과 지방의회 변화”, 「월간 공공정책」제183호, 한국주민자치학회, 2021.
- 이병기, “지방자치법전부개정의 주요내용과 의미”, 「의정연구」제62권, 한국의회발전연구회, 2021.
- 이정섭, “자치구가 아난구의 선거구획정 문제” 「대한지리학회지」 제49권제3호, 대한지리학회, 2014.
- 이종수, “지방자치형 분권헌법 개정”, 「기억과전망」제28호, 민주화운동기념사업회, 2013.
- 이준한, “인천의 지방의원선거와 선거구획정의 특징”, 「인천학연구」제38호, 인천대학교 인천학연구원, 2023.
- 이진수, “지방자치법 전부개정 따른 지방의회 역량강화 및 책임성 확보방안에 관한 연구”, 「지방자치법연구」제22권제1호, 한국지방자치법학회, 2022.
- 이현출, “국회 헌법개정특별위원회 활동 및 논의 경과”, 「의정연구」제50권, 한국의회발전연구회, 2017.
- 임동민, “의회제도 개헌론에 대한 헌법 원리적 검토 : 국회 헌법 개정 자문위원회의 활동결과보고서를 중심으로”, 「연세 공공거버넌스와 법」제6권제2호, 연세대학교 법학연구원 공공거버넌스와 법센터, 2015.
- 전학선, “프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점”, 「공법학연구」 제16권제3호, 한국비교공법학회, 2015.
- 전 훈, “지방분권을 위한 헌법개정 - 프랑스의 경험과 시사점”, 「부산분권혁신운동본부주최자료집」, 부산분권혁신운동본부, 2008.
- 정재황, “2014년 국회 헌법개정자문위원회 개헌안에 대한 검토”, 「세계헌법연구」제23권제3호, 세계헌법학회, 2017.
- 조규범, “헌법상 지방자치조항의 개정방향”, 「공법학연구」제11권제1호, 한국비교공법학회, 2010.
- 조성규, “지방자치제의 헌법적 보장의 의미”, 「공법연구」제30집제2호, 한국공법학회, 2001.

- 최봉기·정은영·이석원, “지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립 방안에 관한 연구”, 『한국행정논집』제20권, 한국정부학회, 2008.
- 최봉석, “실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』제9권 4호, 한국지방자치법학회, 2009.
- _____, “지방분권의 보장을 위한 헌법 개정의 과제”, 『법학논총』제42권제2호, 단국대학교 법학연구소, 2018.
- 최승원, “조례의 본질”, 『지방자치법연구』제6권제1호, 한국지방자치법학회, 2006.
- 최우용, “분권화시대의 지방의회 관련 법제의 개정방안”, 『공법학연구』제5권제2호, 한국비교공법학회, 2004.
- _____, “지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰 -일본의 자치조직권에 관한 법제변화를 중심으로-”, 『공법학연구』제15권제3호, 한국비교공법학회, 2014.
- _____, “지방자치의 관점에서 본 헌법개정”, 『지방자치와 헌법개정(국회토론회자료집)』, 한국지방자치학회, 2008.8.27.
- 최은석, “지방분권 실현을 위한 「지방의회법안」에 관한 일고”, 『한국의회학회보』제5권제1호, 한국의회학회, 2020.
- 최진혁, “지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구 - 프랑스 사례를 중심으로-”, 『한국지방자치학회보』제20권제2호, 한국지방자치학회, 2008.
- _____, “우리나라 지방선거의 과제 : 정책선거 강화를 중심으로”, 『지방행정연구』제32권제2호통권제113호, 지방행정연구원, 2018.
- 최창호, “지방자치법 개정안과 공청회 토론”, 『자치행정』, 한국지방자치학회, 2003.
- 최환용, “지방분권국가의 법적 토대”, 『공법연구』제37집제1-1호, 한국공법학회, 2008.
- _____, “일본 지방자치법 연구의 연혁과 발전과정”, 『행정법학』제18호, 한국행정법학회, 2020.
- 하마자키 다카시, “외국 지방자치 논단: 일본 지방자치의 이해”, 『지방행정』제49권제559호, 대한지방행정공제회, 2000.
- 하혜영, 임준배, “지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선 과제”, 『입법·정책』제111호, 국회입법조사처, 2022.
- 한상우, “지방의회의 정책기능 강화방안”, 『자치의정』제15권제1호, 지방의회발전연구원, 2012.

한치흠, “[자치분권 종합계획] 주민주권 구현 위해 주민자치회 대표성 제고 및 활성화”, 「월간 주민자치」제87호, 한국주민자치학회, 2019.

홍준현, “2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권2.0시대의 개막을 의미하는가?”, 「한국지방자치학회보」제33권제4호통권116호, 한국지방자치학회, 2021.

다. 보고서 및 기타 자료

1) 보고서

김순은, 「대·내외제도 재구조화를 통한 지방의회의 위상제고」, 2014년도 전국 시·도 의회의장협의회 연구용역 최종보고서, 사단법인 한국지방자치학회, 2014.

강장석, 「지방의회 인사권 독립과 자율성 강화방안」, 국회입법조사처 연구용역 보고서, 2013.

김종인 외, 「헌법연구자문위원회 결과보고서」, 헌법연구자문위원회, 2009.

법제처, 「헌법연구반보고서」, 법제처, 1980.

손윤석, 「지방분권 개헌안에 대한 분석과 전망」, 한국헌정제도연구 이슈페이퍼, 한국법제연구원, 2018.

신원득 외, 「지방분권형 헌법(안)연구」, 경기개발연구원, 2019.

안영훈, 「지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구 : 프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법」, 연구보고서 2017-08, 한국지방행정연구원, 2018.

_____, 「지방의회 의정활동 역량강화 방안」, 한국지방행정연구원, 2013.

오문완·배미란·윤경일, 「울산광역시의회조직 및 예산 타시·도 비교진단」, 울산광역시의회, 2021.

이기우, 「지방의회 위상강화를 위한 헌법개정의 과제」, 서울특별시의회, 2010.

이상윤 외, 「주요 외국의 지방자치제도 연구-일본-」, 한국법제연구원, 2018.

정재황·선정원·김명연·김수진·전훈·헌법재판소, 「지방자치의 헌법적 보장 - 지방자치와 입법권의 한계 -」, 헌법재판소, 2006.

하혜영, 「지방의회 의정활동지원 운영실태와 향후과제」, 국회입법조사처, 2011.

2) 기타 자료

국가법령정보센터 지방자치법(법률 제17893호, 2021. 12. 전부개정, 2022. 1. 13. 시행) 개정 이유.

<https://www.law.go.kr/LSW/lSRvsRsnListP.do?lsId=001656&chrClsCd=010202&lSRvsGubun=all>.

국회홈페이지 알림마당, 입법정보.

https://nas.na.go.kr/nas/info/legislation_info02.do?mode=view&articleNo=652984&article.offset=0&articleLimit=10.

더퍼블릭뉴스, 2022.8.29.

<https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21865>.

대한민국시·도의회의장협의회 홈페이지.

<https://www.mpccak.or.kr/boards/organization/view?&id=2185>.

(사)지방의회발전연구원 홈페이지 참조.

http://www.rilc.re.kr/local/foreign_japan.php.

세계법조정보센터.

<https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoListPage.do?A=A&searchType=all&searchText=%25EC%25A7%2580%25EB%25B0%25A9%25EC%259E%2590%25EC%25B9%2598%25EB%25B2%2595&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=1&searchNtnl=JP&pageIndex=1>.

지방자치발전위원회 홈페이지.

http://clad.go.kr/section/board/bbs_view.html?PID=report&seq=3926.

2. 외국 문헌

宇賀 克也, 「地方自治法概説」 第6版, 有斐閣, 2015.

北村喜宣, “地方分権改革による条例制定権拡大の法構造”, 「都市住宅学」第70号, 2010.

小早川光郎, 「地方分権改革—行政法的考察—」, 公法研究第62号, 2000.

衆議院憲法審査会事務局, “国と地方の在り方(地方自治等)”に関する資料”, 「衆
憲資」第93号, 2017.

総務省自治行政局, “地方自治法の一部を改正する法律案(概要)について”, 2013.

那須俊貴, “シリーズ憲法の争点⑩ : 地方自治の論点”, 国立国会図書館調査及び立
法審査局, 2006.

松田恵里, “地方分権改革の経緯と動向”, 「調査と情報」第930号(国立国会図書館 調査
及び立法審査局行政法務課), 2016.

日本 総務省 ホーム.

https://www.soumu.go.jp/main_content/000051164.pdf.

全国都道府県議会議長会 ホーム.

<http://www.gichokai.gr.jp/meikakuka/index.html>.

Abstract

A Study on Measures to Strengthen the Status of Local Councils

Youn, Kyoung Ill

The Department of Law

Graduate School University of Ulsan

Supervisor Prof. Oh, Moon Wan

Local councils have been elected since 1991, and local government heads have been elected by popular vote since 1995. It is doubtful whether self-government and local councils are holding their positions properly.

In Chapter 2 of this thesis, we looked into local autonomy, local councils, and local councils in foreign countries. And in Chapter 3, measures to strengthen the position of local councils in the Presidential Constitutional Amendment Bill were found, and changes in local councils following the entire revision of the Local Autonomy Act were analyzed. The direction of amendment of the Constitution and Local Autonomy Acts to strengthen the status of local councils was examined.

Chapter 4 looked for ways to strengthen the status of local councils at the central government level and measures to strengthen the status of local councils at the level of local governments, which are the core contents of this paper. And the presentation of the constitutional amendment to strengthen the status of local councils was discussed.

The biggest problem in the development of local autonomy is that the Constitution of Korea does not have provisions for realizing specific rights for local autonomy and local councils. In future constitutional amendments, it is declared that Korea is a democratic republic with a decentralized power separation system. , preparation of the constitutional basis for referendum and recall system, and balance and coordination among local governments should be considered.

In particular, while deriving an improvement plan from this study centering on the Presidential Constitutional Amendment Proposal, an improvement plan was derived under the premise that a local council should be formed by converting the current local government into a local government that is smaller than the size of the current metropolitan government through integration of the local government.

In addition, it was discussed that more autonomy should be granted to local councils so that they can be autonomously organized and operated. When the Local Autonomy Act was fully amended, Chapter 5 Local Council was amended to 66 articles in Section 12, which solved the problem of local council status, such as independence of personnel rights and support for policy personnel, to some extent. However, even in the Local Autonomy Act alone, considering the number of articles, 30 articles are delegated by presidential decree, so I think it is right to delegate directly from the law through ordinances. In particular, the regulation form of Article 125 (2) “to be determined by the ordinance of the local government in accordance with the standards prescribed by the Presidential Decree”, which is the regulation on self-government organization control under the current Local Autonomy Act, must be revised.

Constituency demarcation committees of cities and provinces should pay attention when delimiting constituencies so that the number of city, county and gu council members by population size can be equally determined even for regional organizations, and the number of local council members specified in the 「Public Official Election Act」 needs to be discussed and adjusted in the National Assembly. there is It is necessary to review the overall contents of the 「National Assembly Act」 and enact the 「Local Council Act」 which stipulates matters necessary for securing the independence and autonomy of local councils.

Now, by strengthening the constitutional and legal authority of local councils, beyond the Korean society's disdain and criticism of local councils, not only the amendment of the constitutional local autonomy clause, but also the enactment and amendment to strengthen local councils in local autonomy laws. By doing so, I believe that the status of the local council as a representative body of the residents should be reestablished.