
지방자치법 전부 개정 이후 지방의회의 변화 : 무엇을 어떻게 준비해야 하나

2021. 04. 08.

최용환(충북연구원) · 남기현(충청대학교)

I. 들어가며

- 지방의회는 1952년 구성되었으나, 1961년 해산이후 30년간 중단된 이후 1991년 3월 6일 지방의회가 재출범
 - * 1961년 5.16 쿠데타로 '군사혁명위원회포고 제4호 제2항에 의거 지방의회는 해산
 - * 1990년 지방자치법의 개정으로 시·도 및 시·군·구의 의회의원 선거를 1991년 6월 30일 이내 실시하도록 함
 - 1991년 지방의회 부활 이후 현재까지 주민 의사를 대표하는 기능, 자치단체의 장과 공무원이 집행하는 업무에 대해 견제하고 감시하는 기능을 제대로 수행하지 못하는 비판의 대상이 되어 왔음(경기도의회, 2021)
- 2021년 1월 12일 개정된 「지방자치법」은 2022년 1월 13일 시행될 예정
 - 지방 자치법 전부개정법률안은 1988년 이후 32년 만에 전부 개정
- 지방자치법 전부 개정된 내용으로 지방의회의 권한 및 책임을 강화하는 규정이 다수 포함
- 2022년 1월부터 시행될 「지방자치법」에 따른 지방의회의 변화에 무엇을 어떻게 준비할 것인가에 대한 과제를 제시하고자 함

II. 지방의회의 이론적 배경

1. 지방자치와 통치기구

- 한 국가나 지역을 자율적이고 책임적으로 운영하기 위해서 통치기구 설치
- 국가와 지역의 역사성에 따라 서로 다른 방식들이 존재하게 되는데, 어떠한 통치기구를 선택 하는가는 그 지역의 기본 질서와 정치행위의 활동 방식에 큰 영향을 줌
- 통치기구의 3가지 측면

구분	주요내용
리더의 정치적 역할	- 국가원수로서의 역할은 대외적으로 국가를 대표하고 대내적으로 국가 통합의 상징으로서 최고 권위 - 행정부 수반으로서의 역할은 행정부를 이끌면서 국가의 주요정책을 수립하고 집행하는 최고책임자로서의 역할
권한의 견제 여부	- 3권 분립의 여부, 상하원의 양원제, 중앙과 지방의 정부간 관계
권력행사를 허용할 것인가 여부	- 최고 통치자의 권력 행사 기간이 임기를 통해 규정

II. 지방의회의 이론적 배경

2. 지역통치구조의 다양성

○ 기관통합형과 기관대립형의 장·단점

	기관통합형(의원내각제)	기관대립형(대통령제)
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 단체장 선거가 포퓰리즘적 방식으로 실시될 수 있으므로 이를 방지함 - 여당 의원들이 내각에 입각하거나, 내각 운영을 지원하므로 의원의 역할이 강화됨. 단체장에게 의안제출권이 인정될 경우, 의원의 역할은 상대적으로 축소됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 단체장 선거도 실시함으로써 지방정치에 대한 주민들의 관심사를 높여주고 있음 - 단체장의 정책이념에 따라 다양한 정책실험을 시도하고 있고 이를 도입함으로써 결과적으로 지자체의 정책활성화를 생성함
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 정당 간 연대를 통해 연립정권을 구성할 가능성이 많음. 연립여당간 교섭이 단체장의 리더십을 저해할 수 있음 - 정당 규율이야 말로 단체장의 리더십의 원천임. 따라서 단체장의 통제력이 작동하지 않을 수도 있음 - 단체장의 통치에서 정당 주도적 통치로 전환되면서 당리당략에 따라 중앙정부와 대립하는 경우가 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> - 의회와 단체장이 상호 대립으로 충돌을 낳기도 함. 주로 의회보다는 단체장 주도의 지방정치과정, 정책수립과 집행이 이루어지고 있는 상황임

II. 지방의회의 이론적 배경

3. 지방의회의 법적 근거와 지위

- 「헌법」 제118조에서는 지자체에 의회를 두도록 하였고, 제117조와 제118조에서는 주민복지사무, 재산관리, 조례 제정권 등의 권한과 지자체의 종류, 의회 구성 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 세부 내용은 법률로 위임하여 지방자치법과 공직선거법에서 구체화

지위	주요내용
주민대표기관	- 「지방자치법」 제38조(지방의회의원의 선거) 지방의회의원은 주민직선에 의한 선출
의사결정기관 (의사결정사항의 제약)	- 「지방자치법」 제47조(지방의회의 의결사항) 규정에 근거하여 의결권 행사 - 「지방자치법」 제120조(지방의회의 의결에 대한 재의 요구와 제소), 제121조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구)
지역 규칙 제정 기관	- 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) 규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
통제기관	- 자치단체 집행부에 대한 행정사무감사 및 조사를 행사하는 감시기관 - 「지방자치법」 제49조(행정사무감사권 및 조사권), 제50조(행정사무 감사 또는 조사 보고에 대한 처리)

II. 지방의회의 이론적 배경

4. 지방의회의 활동과 권한

○ 지방의회의 공식·비공식 활동

지방의회	지방의회의 의정활동	지방의원의 의정활동
공식 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 조례 재개정 - 행정사무 감사/조사 - 예산심의, 결산심의 - 행정사무 처리상황 점검(보고청취) - 집행부에 대한 정책질의, 건의 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 회의출석(본회의, 위원회 등) - 입법발의 - 정책대안 제시 - 협의·조정, 문제제기 - 질의, 발언, 자료요구 - 보고
비공식 의정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 현장방문 - 연구활동 	<ul style="list-style-type: none"> - 청원소개 - 직책수행(의장, 위원장 등) - 공청회, 주민간담회 참여 - 세미나, 토론회 참여 - 의정보고회(지역구) 개최 - 현장방문 - 연구활동 - 지역사회활동, 봉사활동 - 주민 유대강화 활동 - 토론게시판 운영 등 인터넷 활용
통제기관	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체 집행부에 대한 행정사무감사 및 조사를 행사하는 감시기관 - 「지방자치법」 제41조 행정사무감사권 및 조사권, 제42조는 '행정사무 감사 또는 조사 보고에 대한 처리' 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법」 제 49조(행정사무 감사권과 조사권)

자료: 안영훈(2013), 지방의회 의정활동 역량강화 방안, 한국지방행정연구원

II. 지방의회의 이론적 배경

○ 지방의회의 주요 의결사항

지방자치법상 필요적 의결사항

- 1) 조례의 제정 및 개폐
- 2) 예산의 심의·확정
- 3) 결산의 승인
- 4) 법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과징수
- 5) 기금의 설치·운용
- 6) 중요재산의 취득·처분
- 7) 공공시설의 설치·관리 및 처분
- 8) 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외 의무부담이나 권리의 포기
- 9) 청원의 수리와 처리
- 10) 외국지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
- 11) 그밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항
- 12) 사무소의 소재지(지방자치법 제9조)
- 13) 지방채 발행(제139조제3항)
- 14) 지방자치단체의 관할 구역 경계변경(지방자치법 제6조)
- 15) 계속비 의결, 예비비지출 승인(지방자치법 제143조, 제144조)
- 16) 지방자치단체조합의 설립 (지방자치법 제176조)

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

1. 지방의회 권한 강화

① 사무직원의 인사권

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
사무직원의 인사권	<p>제91조(사무직원의 정원과 임명)</p> <p>② 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.</p>	<p>제103조(사무직원의 정원과 임면 등)</p> <p>① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.</p> <p>② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 <u>지휘·감독</u>하고 법령과 조례·의회 규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.</p>

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

② 정책지원 전문인력

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
정책지원 전문인력	미규정	<p>제41조(의원의 정책지원 전문인력)</p> <p>① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
		<p>- 「지방자치법」 부칙 :</p> <p>제6조(정책지원 전문인력 도입 규모에 관한 특례) 지방의회에 정책지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 연차적으로 도입한다.</p>

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

③ 의회 운영방식

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
정례회	<p>「지방자치법」 제44조(정례회) ② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	<p>「지방자치법」 제53조(정례회) ② <u>정례회의 집회일, 그 밖에 정례회 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</u></p> <p>제18조(임시회 소집 요구 등에 관한 경과조치) 임시회 소집 요구 및 의안의 발의 등에 관하여는 제54조 제3항 및 제76조제1항의 개정규정에 따라 해당 지방자치단체의 조례가 제정·개정되기 전까지는 종전의 규정에 따른다.</p>
의안발의	<p>「지방자치법」 제66조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다.</p>	<p>「지방자치법」 제76조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 <u>지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성으로 발의한다.</u></p>

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

④ 자치입법권 보장 강화

- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정하여 자치입법권을 강화

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
조례제정	미 규정	<p>「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.</p> <p>② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.</p>

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

2. 지방의회 책임 강화

○ 개정된 지방자치법에서는 지방의회의 책임성 강화와 관련된 개정내용

① 사무직원의 인사권

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
지방의원의 겸직관련 규제 강화	제35조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다 ⑤ 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다. ⑥ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 하지 못하며, 그 범위는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.	⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다. 1. 해당 지방자치단체가 출자·출연한 기관·단체 2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁 받아 수행하고 있는 기관·단체 3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체 4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원
경과조치	「지방자치법」 부칙 제17조(지방의회의원 겸직금지 등에 관한 경과조치) ① 지방의회의 의장은 이 법 시행 전에 종전의 제35조 제3항에 따른 겸직신고를 받은 경우로서 이 법 시행 당시 겸직하고 있는 지방의회의원에 대해서는 이 법 시행일부터 6개월 이내에 제43조제4항의 개정규정에 따른 조치를 하여야 한다. ② 지방의회의 의장은 이 법 시행 당시 제43조제5항의 개정규정에 따른 겸직금지 대상이 된 지방의회의원 중 같은 항에 따라 사임하지 아니한 지방의회의원이나 제44조제2항에 위반된다고 인정되는 지방의회의원에 대하여 이 법 시행일부터 6개월 이내에 제43조제6항의 개정규정에 따른 조치를 하여야 한다.	

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

② 지방의원 윤리심사를 강화하기 위해서 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정 정비

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
지방의원 윤리심사를 강화하기 위해서 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정 정비	<p>제57조(윤리특별위원회) 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다.</p> <p>제87조(징계의 요구) ① 지방의회의 의장은 제86조에 따른 징계대상 의원이 있어 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.</p> <p>② 제83조제1항을 위반한 의원에 대하여 모욕을 당한 의원이 징계를 요구하려면 징계사유를 적은 요구서를 의장에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 의장은 제2항의 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.</p>	<p>제46조(지방의회의 의무 등) ① 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 한다.</p> <p>제65조(윤리특별위원회) ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 윤리특별위원회는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.</p> <p>제66조(윤리심사자문위원회) ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.</p> <p>② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.</p>

Ⅲ. 지방의회 관련 「지방자치법」 개정 내용

③ 지방의회 표결 방법의 원칙이 도입

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
지방의회 표결 방법의 원칙이 도입	-미규정	제74조(표결방법) 본회의에서 표결할 때에는 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부(可否)를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 무기명투표로 표결한다. 1. 제57조에 따른 의장·부의장 선거 2. 제60조에 따른 임시의장 선출 3. 제62조에 따른 의장·부의장 불신임 의결 4. 제92조에 따른 자격상실 의결 5. 제100조에 따른 징계 의결 6. 제32조, 제120조 또는 제121조, 제192조에 따른 재의 요구에 관한 의결 7. 그 밖에 지방의회에서 하는 각종 선거 및 인사에 관한 사항

④ 정보공개

구분	「지방자치법」 개정이전	「지방자치법」 개정내용(2021.1.12.전부개정)
정보공개	- 미규정	제26조(주민에 대한 정보공개) ① 지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보를 주민에게 공개하여야 한다.

IV. 지방의회의 향후 정책과제

1. 지방의회 사무기구의 인사권 독립

- 첫째, 지방의회가 대의기관으로서의 역할을 충분히 할 수 있도록 지방의회 사무직원 대하여 지방의회 의장에게 부여 「지방자치법」 제103조(지방의회 사무직원의 정원과 임면 등)
 - 인사제도의 정착을 위해 공정하고 투명한 채용절차 마련
 - 사무직원 인력규모가 적은 기초자치단체의 직원인사 채용과 운영에 대한 논의 필요

✓ 의회 사무기구의 설치기준(제15조제1항)

의회사무기구명	설치 대상
의회사무처	특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치 기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용 받지 아니하는 군
의회사무과	지방의원의 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용 받는 군

IV. 지방의회의 향후 정책과제

✓ 의회 사무기구의 공무원의 직급 기준

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	서울 특별시	1급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	부산 광역시	2급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
	그 밖의 광역시· 특별자치시 및 도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원			4급 일반직 지방공무원
시·군·구			4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	

* 지방의회별 평균 사무기구 인력규모 정원¹⁾의 경우 광역의회는 106.3명, 기초의회는 17.9명

- 지방의회 소규모 인원에 따른 인사적체 및 유능한 인재의 의회근무 기피, 가능성이 발생할 우려²⁾
- 지방의회 사무직원 전문성 향상을 위한 교육훈련기관 및 프로그램 발굴

1) 2019년 12월 기준, 국회행정안전위원회, 「지방자치법 전부개정법률안 검토보고서, 2020.9.

2) 하혜영(2011). 지방의회 의정활동지원 운영실태와 향후 과제, 현안보고서 제131호. 국회입법조사처

IV. 지방의회의 향후 정책과제

- 둘째, 지방의회 사무처 독립의 운영을 위해 ‘의회직렬’ 신설
 - 시·도 단위의 지방의회에 지방의회 사무처(국) 직원들이 순환할 수 있도록 새로운 ‘의회직렬’을 신설하는 방안을 강구
 - * 의원발의, 정책개발, 집행기관의 감시 및 통제할 수 있는 역량있는 전문인력 필요
 - 지방의회 사무직원의 수적 규모를 고려할 때 지방의회 사무기구 인사권은 독자적인 인사행정 및 인사관리체계 수행의 어려움이 있기 때문에 시·도 단위 권역별로 의회직렬의 신설 방안을 모색 필요
 - * 시·군·자치구의 지방의회를 보좌하는 전문인력은 소수일 수 밖에 없기 때문에 인사순환의 경직 및 내부 인사적체 우려³⁾
- 셋째, 지방의회 사무처 내부조직의 변화가 요구
 - (가칭) 입법·예산정책처의 신설 등을 포함해 지방의회 내 기구설치·직급·정원 등에 대한 자치 조직권을 부여할 필요⁴⁾
- 넷째, 인사관련 시스템의 정비가 필요함
 - 인사위원회 설치 - 근무성적 평정위원회 - 인사교류협의회 - 소청심사위원회 등의 설치운영 준비 필요
- 다섯째, 지방의회간 인사교류활성화로 사무역량 강화 필요

3) 최환용(2019.4). 지방의회 위상정립을 위한 지방자치법 개정 토론회 : 정책지원 전문인력 확보 및 지방의회 인사권 독립을 중심으로

4) 전국시도의회의장협의회(2019). "시도의회의 독립성 강화와 전문성 제고를 위한 전국시도의회의장협의회 건의", 국회 건의자료

IV. 지방의회의 향후 정책과제

2. 정책전문지원인력 확보

○ 지방의회 정책전문인력 확보

- 집행기관의 견제 역할 및 입법 역량 강화를 위한 정책전문인력 확보

* 「지방자치법」 제68조위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원을 둔다

* 대통령령 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」제15조(의회사무기구의 설치 기준 등)에 의하면 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 다음과 같다.

✓ 시·군·구 지방의회 전문위원 직급과 정수

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
35명 이하	7명 이내	4명	3명
40명 이하	8명 이내	4명	4명
45명 이하	9명 이내	5명	4명
50명 이하	10명 이내	5명	5명
51명 이상	11명 이내	6명	5명

IV. 지방의회의 향후 정책과제

- 지방자치법 부칙에 인원 충원시 일시선발에 따른 재정 및 행정 부담 등을 고려하여 인원의 절반은 2022년, 2023년에 순차적으로 충원
- 지방의회 전문위원 순환보직형태로 정책지원 전문인력은 의원당 1명으로 내실화
 - * 지방의원의 권한과 역할의 확대에 따라 정책보좌를 할 수 있도록 지방의원 보좌관제의 도입 필요
- 개인별 보좌관제의 효용성과 문제점

구분	개념	효율성과 문제점
개인별 보좌관제(안)	지방의원 개인별 의정지원 인력	<ul style="list-style-type: none"> - 의원의 다양한 의정활동에 대해 전문성을 가지고 보좌 - 현재 지방의원이 가장 선호 - 집행부에 대한 정책감시·감독기능 강화 및 각종 의정활동 지원
		<ul style="list-style-type: none"> - 보수와 수용시설의 확보에 따른 재정부담 과중 우려 - 지방의회의 업무량이 많은 지에 대한 의구심

자료 : 경상남도의회(2020). 경상남도의회 의정역량강화를 위한 정책지원인력 운영방안 개선

IV. 지방의회의 향후 정책과제

구분	개념	효율성과 문제점
<p>상임위원회별 공동보좌관제(안)</p>	<p>상임위원회 별 의정지원 인력</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 의회 보좌관제 도입에 대한 불신 해소 - 보수와 수용시설의 확보에 따른 재정부담 줄일 수 있음 - 집중적이고 전문적인 연구지원시스템으로 의정지원에 효율적 임 - 개별보좌관제도 운영의 전 단계(시범) 로 운영해 볼 수 있음 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 지방의원이 공동보좌관활용에 미온적일 수 있음 - 현재 지방의원들이 개별보좌관제도 운영을 선호함 - 지방의회의 업무량이 많은 지에 대한 의구심

IV. 지방의회의 향후 정책과제

3. 자치입법권

- 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.
 - 「헌법」 제117조 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함에도 불구하고 이를 다시 법령의 위임을 요구함으로써 헌법의 관련규정과 그 취지에 대한 왜곡이라는 주장⁵⁾
 - 「헌법」과 「지방자치법」에 명시한 ‘법령의 범위 내에서’를 법률에 위반되지 않는 범위내’에서로 관계법을 개정

4. 지방의원의 겸직 관련 규제 강화

- 겸직금지 대상 구체화와 겸직금지 내역 공개를 의무화
- 지방의원 징계 요구에는 구체적인 사유가 명시되어 있기 때문에 제도의 실효성 확보를 위해 징계 사유를 보다 구체적으로 명시하는 방안도 고려
 - * 「지방자치법」 제98조(징계의 사유) “지방의회는 지방의원이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 의결로써 징계할 수 있다”고 규정한 것을 해야 한다고 수정해야 함

5) 최봉기(1998). “자치입법권의 의의와 개선방향”. 「자치의정」 통권(2).(사) 지방의회발전연구원

IV. 지방의회의 향후 정책과제

5. 지방의원 윤리강화

- 지방의원 윤리심사를 강화하기 위해서 윤리특별위원회와 윤리심사 자문위원회 관련 규정 정비
- 지방의원은 주민의 대표자로서 직무수행에 있어 청렴성과 윤리성이 요구됨
 - * 지방의원은 주민의 대표로서 직무를 성실히 수행해야 할 뿐만 아니라 지방의회의 명예와 권위를 유지해야할 윤리의식을 실천⁶⁾
- 지방의회내 윤리특별위원회의 운영과 의원윤리의 심사를 위한 세부적인 규정 마련
- 지방의회 윤리특별위원회의 ‘윤리심사자문위원회’는 시민사회단체, 전문가, 학자 등 외부인사 참여가 필수적

6. 지방의회 표결방법의 원칙

- 지방의회마다 조례로 정하도록 함에 따라 투명성과 책임성을 확보하지 못함⁷⁾
- 표결방법을 특별한 경우를 제외하고는 기명으로 지방의회의 책임성과 투명성을 제고

7. 정보공개

- 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보를 주민에게 공개
 - 지방의회에도 의정활동 정보공시 의무를 부과하는 근거 마련과 주민의 정보 접근성을 개선

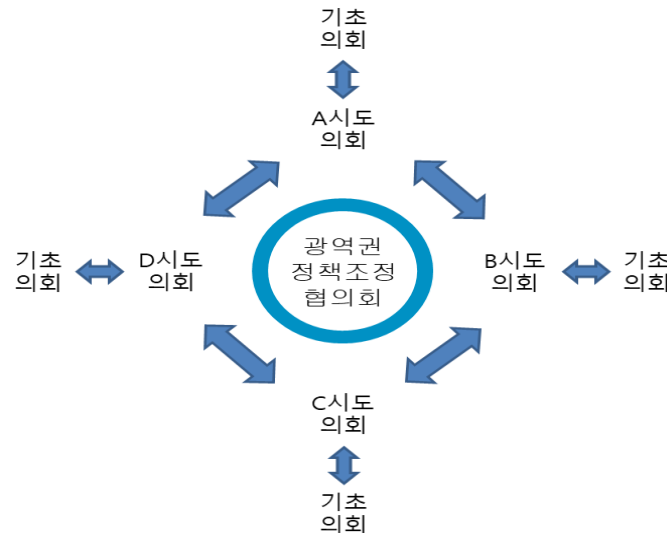
6) 윤은기(2011). “지방분권과 청렴도”. 「지방의회 의원의 윤리성 제고 방안」. (사)한국지방정부학회

7) 표결 방식 선택을 의회 자율에만 맡겨둔 결과, 226개 전체 기초의회 가운데 15.5%에 불과한 35개 의회만이 기록표결을 하고 있는 것으로 조사됐다(2018년 본회의 표결 기준). 그중 특히 부산, 인천, 경북 지역의 경우 단 한 곳의 기초의회도 표결 시 찬반의원의 이름을 기록하지 않았다(일간경기, 2020.8.24. “김민기의원, 지방의회 표결 실명제법 재발의”

IV. 지방의회의 향후 정책과제

8. 지방의회협의체 구성·운영

- 현재 ‘대한민국시도지사협의회’, ‘전국시장·군수·구청장협의회’, ‘전국시도의회의장협의회’, ‘전국시·군·자치구의회의장협의회’ 등 지방자치발전과 지방의회 운영에 관하여 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의함을 목적으로 운영
- 「지방자치법」 제186조(중앙지방협력회의의 설치) ① 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 둔다.
② 제1항에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
 - 최근 중앙-지방협력회의가 시·도지사를 중심으로 운영되고 있으나, 지방의회가 소외되고 있는 등 시대정신에 부응하지 못함
 - 지방의회의 역량강화와 협의체의 원활한 운영과 정책개발을 위하여 기구 설치가 필요



지방의회 권역별 정책조정협의회

V. 나오며

- 지방의회의 부활 이후 30년이 경과하고 있으나, 지방의회의 경쟁력을 강화하기에는 미흡함
- 다행히 지방자치법 전부개정을 함으로서 적지 않은 부분에 긍정적 시그널이 감지됨
- 지방의회의 역량을 강화시켜 집행부에 대한 견제와 민의를 대변하는 풀뿌리 민주주의 정착이 시급
 - 첫째, 지방의회는 집행기관에 대한 견제·감시기능과 함께 지방의회 사무국의 독립성 확보
 - 둘째, 입법·예산·정책을 지원하는 전문위원과 보좌관제 보완
 - 셋째, 지방정부의 사업 예산과 역할에 대한 견제·감시를 위한 예산결산위원회 '상임위원회' 전환
 - 넷째, 저출생·고령사회로 지역실정에 적합한 미래지향적인 기관구성이 제도화
 - 다섯째, 지방의회의 역량강화를 위한 정책협의체 설치
 - 여섯째, 의회직렬 독립에 따른 관련 인사시스템 합리적 정비

감사합니다.
