

지방의정 브리프

지방의회의 전문성과 책임성 제고

이병기(한국지방행정연구원, 연구위원)



I. 배경

- 지방의회에 대한 다양한 견해에도 불구하고 지방의회가 의회민주주의와 지방자치 발전에 기여한 것은 분명함
- 그러나 아직도 지방의회의 역기능을 제시하면서 무용론을 주장하는 입장과 권한 및 역할보완을 통한 순기능을 강화해야 한다는 주장이 있음
- 현재 국회 지방자치법 개정안에 지방의회의 역할강화와 전문성 및 책임성 제고 등과 관련된 내용을 포함하여 심의 중에 있음

II. 내용

- 지방의회의 역할강화나 책임성 제고와 관련하여 지방의회의 입장은 조례 및 규칙제정 등 본래의 역할을 수행하는데 필수적인 요건들이 충족되어 있지 않다는 평가임
- 이렇게 헌법 및 관련법에서 보장한 자치입법권이 제약되는 상황에서는 주민들의 기대에 부응한 입법활동에 제약이 따를 수밖에 없음

① [헌법] 제117조 제1항 : “법령의 범위” 안에서 자치에 관한 규정 제정

② [지방자치법] 제22조 : 자치단체의 조례 제정권

- “자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정”

③ [지방자치법] 제23조 : 자치단체장의 규칙 제정권

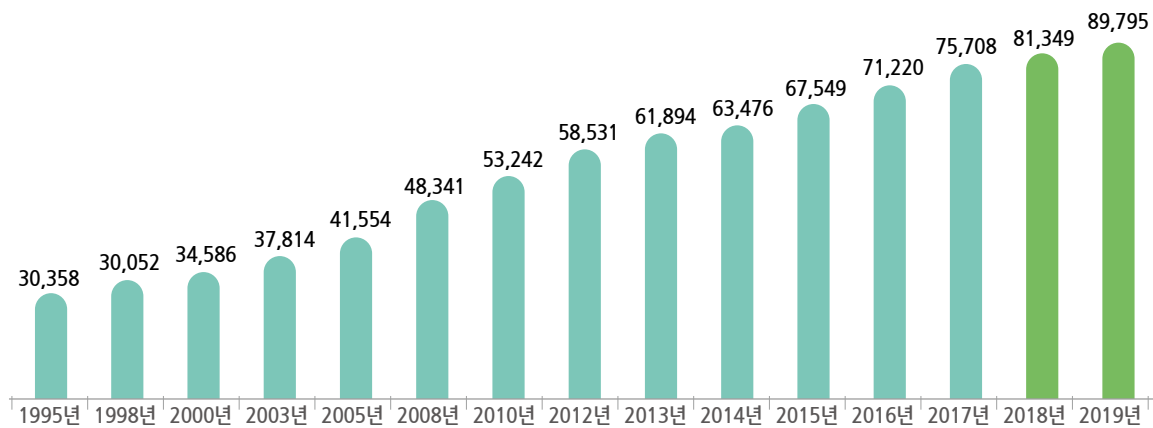
- “자치단체장의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 규칙 제정”

※ 기타 : [지방교육자치에 관한 법률] 제 25조 : 교육감의 교육규칙 제정권

- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 자치입법 활동을 지원하는 전문적 정책지원 인력의 안정적 지원체계 구축이 필요하다는 것으로 요약됨
- 이는 의정활동을 지원하는 입법정책 지원인력 등에 대한 지방의회차원의 독립적 인사권과 지방의원들의 의정활동지원 교육훈련제도 등이 필수적으로 요구된다는 것임
- 자치입법권과 관련하여 관련 조례(안)에서는 지방자치법 제66조에 근거하여 자치단체의 장이나 지방의원(재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서)이 발의할 수 있도록 하고 있음
- 지방자치 실시이후 자치단체의 총 조례 제정건수(19년 기준)는 89,795건으로 나타남
- 국회입법조사처(하혜영, 2018)에 따르면 지난 11년간(’07~’17년)의 조례발의율을 분석한 결과 광역의회에서는 의원발의 비중이 높아진 반면, 기초의회는 여전히 그 비중이 낮은 것으로 나타나고 있음(그림1) 참조

〈그림1〉 자치단체 연도별 조례현황

(단위 : 건)



지 역		2017년 말 보유 조례수(건)	평균(보유수/지자체수)
광역(17개)	시(8개)	4,073	509
	도(9개)	4,678	520
기초(226개)	시(75개)	26,398	352
	군(82개)	24,091	294
	구(69개)	16,468	239

- ▶ 주: 1. 전국 자치단체(광역+기초) 연도별 조례건수
 2. 2018-19년도 조례건수는 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>, 2020)
 ▶ 자료: 국회입법조사처(2018). 지표로 보는 이슈. 129호. 수정

III. 시사점

- 지방자치 실시 이후 조례 제정 등이 양적으로 증가한 것으로 나타나 자치입법권 자체가 위축 또는 축소되었다고 할 수는 없을 것임
- 그러나 사회적 환경변화로 인한 새로운 정책수요 증가, 자치분권의 확대 추세 등에 대응하기 위해서는 현재의 자치입법권과 관련된 제도적 보완 및 개선이 필요함
- 현재 국회에서 논의 중인 지방자치법 개정도 이러한 시대적 요구를 반영하기 위한 노력의 일환으로 판단됨
- 향후 자치입법권 강화와 관련하여 요구되는 정책지원 전문인력과 관련된 인사권 독립, 지방의회 운영의 자율성 제고 등을 통하여 보다 전문적이고 체계적인 의정활동을 지원할 필요가 있음

내용문의 : 이병기(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9842, sunbi@krila.re.kr)

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 ppbrief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.