

지방의회 자치권 회복과 「지방의회법」 제정을 위한 과제

한국지방행정연구원 지방의정연구센터장 주 희 진

들어가며: 지방의회의 제도적 사각지대와 신뢰의 위기

- 지방의회는 「헌법」 제117조에 근거한 주민대표기관이자 자치입법기관으로 기능해야 함에도 불구하고, 현행 제도는 지방의회를 집행부 중심의 행정체제 내 부속기관으로서 운영되도록 설계되어 있음
 - 그 결과, 지방의회의 자율적 권한 행사와 민주적 통제 기능이 동시에 제약되는 상황이 지속적으로 발생하고 있으며, 지방자치의 한 축으로서 지방의회의 기능적 위상은 여전히 약화되어 있다는 비판이 제기되고 있음
- 한국지방행정연구원에서 수행한 2025년 주민 인식조사의 결과에 따르면, 지방의회에 대한 사회적 신뢰는 여전히 낮은 수준이며, 권한 확대보다 책임성과 투명성 확보가 우선적 과제로 나타남
 - 주민 인식조사 결과, 지방의회에 대한 부정적 평가(44.1%)가 긍정적 평가(26.7%) 보다 높게 나타남
 - 또한 지방의회의 개선 과제로 윤리·책임성 강화(36.0%), 주민참여 및 감시 확대(37.9%)를 요구하는 것으로 나타남
- 따라서 지방의회의 제도개선은 단순한 권한 강화가 아니라, 주민 신뢰 회복과 민주적 정당성 확보를 위한 구조적 전환이어야 하며, 이를 위해 지방의회를 독립적 자치입법기관으로 재정립할 수 있는 제도 기반 마련이 필요함

지방의회의 현 제도 구조와 핵심 문제

- 자치입법권의 실질적 제약
 - 현행 「지방자치법」 제28조의 '법령의 범위 안에서'라는 규정은 조례의 자율적 형성을 제한하고, 중앙 행정입법 체계에 지방규범을 종속시키는 구조를 고착화하고 있음

- 그 결과, 조례가 지역 실정에 기반한 실질적 규범으로 기능하기 어렵고, 지방의회의 입법기능은 제한적으로 작동하고 있음

■ 조직·예산 측면의 종속성

- 의회의 인사권은 전부개정된 「지방자치법」에 의하여 독립되었으나, 정원·직급·조직구성권은 여전히 단체장에게 귀속되어 있어 조직 자율성은 실질적으로 확보되지 못한 상태임
- 즉, 예산·조직·운영이 집행부 승인 구조 속에 놓여 있는 현 상태에서 지방의회의 독립성은 구조적으로 제약받을 수밖에 없으며, 이는 지방의회가 능동적이고 적극적으로 의정기능을 수행하는 데 근본적 제약요인으로 작용할 수밖에 없음

■ 책임성과 윤리 제도의 미비

- 현행 윤리 및 징계제도는 임의규정 중심으로 운영되고 있어 실효성이 낮다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음
- 이해충돌 방지, 겸직 제한, 정보 공개, 주민감시 제도 등이 법률상 강제력을 갖지 못해 지방의회의 책임성 확보 장치가 불충분한 실정임
- 이에 따라 지방의회는 30여 년이 지난 지금도 주민으로부터 충분한 신뢰를 얻지 못하는 상황이며, 이러한 제도적 미비는 지방의회에 대한 불신을 지속적으로 초래하는 주요 요인으로 작용하고 있음

■ 결국 지방의회는 헌법상 자치기관으로 규정되어 있음에도 불구하고, 실질적으로는 여전히 집행부의 하위구조로 기능하는 불완전한 제도적 존재로 남아 있음

- 이에 따라 지방자치의 민주적 통제 메커니즘이 약화하고, 주민대표기관으로서의 신뢰 기반은 불안정한 상태가 지속되고 있음
- 따라서 지방의회의 자율성과 책임성을 동시에 제도화함으로써 주민 중심의 민주적 자치질서를 구현하는 제도적 기반이 마련되어야 함

〈표 1〉 지방의회 관련 제도 변화

구분	개정 전	지방자치법 전부개정 후	한계
인사권	단체장 → 부분 독립	의장에게 부여	조직구성권 부재로 실질적 자율성 미확보
정책지원 전문인력	부재	의원정수 1/2 범위 신설	0.5명/의원으로 현실적 지원 미흡
의회 운영	중앙 규정 위주	조례 자율화	조례개정의 한계로 운영 자율성 제한
책임성 장치	윤리특위 임의	윤리특위 의무화	징계·정보공개제도 실효성 부족

📖 「지방의회법」 제정의 필요성과 제도적 의미

■ 지방의회의 법적 위상 재정립 필요성

- 현행 「지방자치법」은 지방의회와 단체장을 동일한 법률 내에 규정하고 있으나, 그 법리적 체계는 여전히 집행기관 중심의 행정편제 논리에 기반하고 있음
 - 이에 따라 지방의회는 자치입법·감시·대표 기능을 수행하는 헌법기관임에도, 법률상으로는 행정조직의 하위구조로 취급되고 있음

- 지방의회 제도의 한계는 단순히 운영 효율성의 문제가 아니라, 헌법상 기관으로서의 법적 위상과 기능이 불명확한 데에서 비롯된 구조적 문제라는 점임
- 따라서 지방의회가 주민대표기관으로서 자율적 권한을 행사하기 위해서는, 현행 「지방자치법」 체계가 지닌 구조적 불균형을 해소하고 자치입법기관으로서의 법적 지위를 명확히 하는 근본적 제도개편이 필요함
- 즉, 향후의 「지방의회법」은 지방의회를 헌법 질서 속에서 재정립하는 헌정적 보완 입법으로서, 단순한 분법이 아닌 제도적 '재구성'의 성격을 지녀야 할 것임

■ 기존 「지방의회법」 제정 논의의 한계

- 과거 발의된 「지방의회법안」들은 대부분 「지방자치법」 내 '의회' 조항을 단순 분리·이전하는 수준에 머물러, 제정의 실효성과 명분을 확보하지 못하고 폐기되었음
- 그 원인은 단순한 법률 분리의 차원을 넘어서 지방의회 기능과 정체성을 새롭게 설계하는 제도적 철학의 부재에 있음
- 또한 주민의 신뢰가 낮은 시점에서 책임성 강화 없이 권한의 확대만을 강조함으로써 정치적 설득력이 충분히 확보되지 못했음
- 즉, '기능 없는 분법'과 '책임 없는 권한 논의'가 반복된 것이 제정 실패의 주요 원인으로 볼 수 있음

■ 「지방의회법」이 지향해야 할 가치

- 「지방의회법」은 자율성의 확대뿐만 아니라 민주적 책임의 제도화를 우선하는 헌정적 기본법이어야 함
- 입법·감사·대표 기능을 강화하면서도, 윤리·책임성·주민참여제도를 법률상 의무화하여 지방의회를 주민주권 실현의 핵심 제도로 재정립해야 함



「지방의회법」의 제정 방향

■ 첫째, 지방의회 법의 법적 지위 명확화

- 지방의회를 단순한 행정통제기관이 아니라, 주민대표이자 자치입법기관으로 규정해야 함
- 이를 위하여 법 목적조항에 헌법 제117조의 자치권 보장 원리를 구체화하고, 입법·감사·대표 기능을 지방의회 핵심 책무로 명문화해야 함
- 이를 통해 지방의회 기능을 '행정의 하위기능'에서 '자치의 독립기능'으로 재정립할 수 있음

■ 둘째, 자율성과 책임성의 통합적 규율

- 「지방의회법」은 권한 강화와 함께 주민에 대한 책임성과 윤리성을 제도적으로 동시에 강화해야 함
- 즉, 이해충돌방지, 겸직제한, 징계절차의 명확화, 윤리심사위원회 설치의무 등 책임성 확보 규정을 핵심 조항으로 체계화할 필요가 있음
- 또한 권한의 자율화가 주민의 신뢰로 이어지기 위해서는 자율과 통제가 상호보완적 관계로 작동하는 법적 구조가 마련되어야 함

■ 셋째, 주민참여와 공개성의 제도화

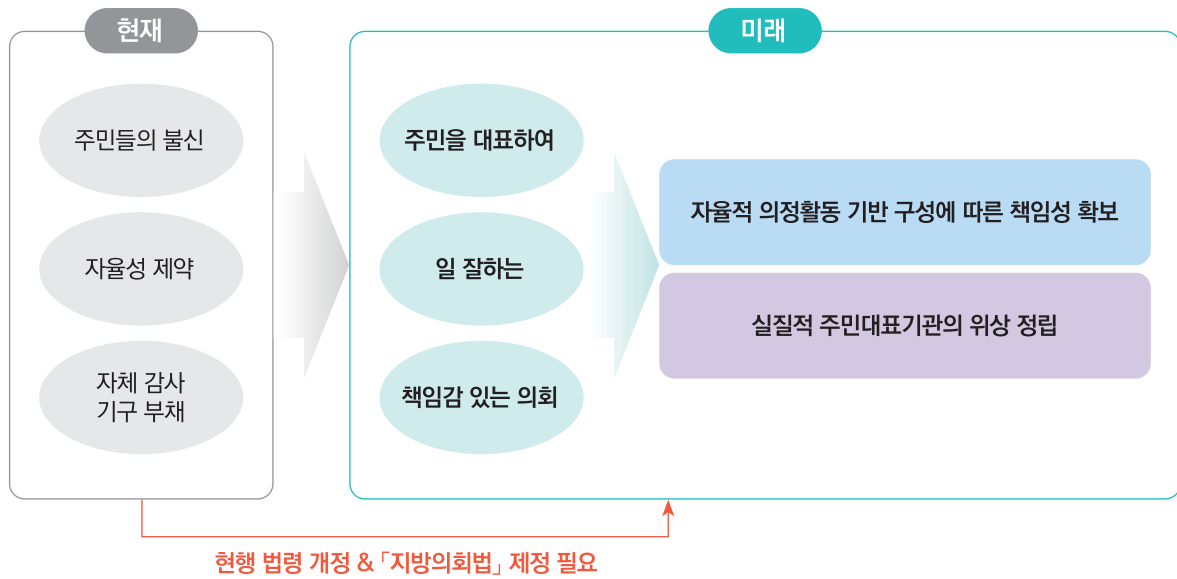
- 주민발안, 청구, 공청회, 의정토론회 등의 절차를 법률상 의무화함으로써 지방의회를 주민의 참여와 속의가 이루어지는 공론장으로 전환해야 함
- 지방의회는 정당성은 권한의 크기가 아니라, 주민이 정책결정 과정에 얼마나 실질적으로 참여할 수 있는가에 달려 있음
- 따라서 「지방의회법」은 지방의회를 ‘주민참여 기반의 입법기관’으로 설계해야 함



나가며: 주민중심 지방자치를 위한 지방의회 제도 전환

- 「지방의회법」 제정은 지방의회 권한 확대를 위한 부분적 개정이 아니라, 지방자치의 헌정질서를 재구성하고 주민중심의 자치체계로 전환하기 위한 제도적 복원 작업임
- 지방의회가 ‘주민의 불신·자율성 제약·감시기능 부재’라는 현 체계의 한계를 극복하고, ‘주민을 대표하며 일 잘하고 책임 있는 의회’로 기능하기 위해서는 제도적 틀 전반의 근본적인 전환이 필요함
- 첫째, 「지방의회법」은 지방의회를 행정권으로부터 실질적으로 분리하고, 입법·감시·대표 기능을 수행하는 자치입법기관으로서의 독립적 지위를 명문화해야 함
 - 이를 통해 지방의회는 행정의 보조기구가 아닌, 주민의 정치적 의사를 제도화하는 실질적 주민대표기관으로서의 위상을 확보할 수 있음
- 둘째, 자율적 의정활동의 보장은 주민에 대한 정치적·윤리적 책임성의 제도화와 유기적으로 결합되어야 함
 - 이해충돌방지, 검직제한, 정보공개, 윤리심사제도의 강화 등은 지방의회 공공성과 신뢰를 회복하기 위한 헌정적 장치이며, 자율과 책임의 균형 속에서 지방의회는 주민과의 신뢰 기반 거버넌스를 구축할 수 있음
- 셋째, 「지방의회법」은 주민참여를 제도 설계의 핵심 가치로 삼아야 함
 - 주민발안, 공청회, 의정토론회 등 속의적 절차를 의무화하여, 지방의회를 정책결정의 종착점이 아닌 주민과 함께 정책을 만들어가는 참여적 공론장으로 재편해야 함
- 결국 「지방의회법」 제정은 지방의회를 행정의 하위기관에서 주민주권을 구현하는 책임 있는 대표기관으로 재정립하는 전환점임
 - 이러한 제도적 변화는 지방의회 자율성과 책임성, 그리고 주민의 신뢰를 결합함으로써 주민중심의 민주적 자치질서를 재구성하는 핵심 기반이 될 것임

〈그림 1〉 지방의회의 미래 방향



* 출처: 주희진(2025)

※ 본 기고문은 저자의 개인적 견해이며, 한국지방행정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

참고문헌

- 김건위·주희진(2025) 「지방의회 의정활동 평가 및 발전방향 연구: 대국민 인식조사를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 주희진(2025) 「지방의회, 제도의 사각지대에서 다시 서다: 자치권 회복과 지방의회법 제정을 위한 입법과제」, 지방의정아카데미 세미나 발표자료.