

# 지방의정 브리프

## 지방자치법 전부개정법률의 의의: 주민참여 확대와 지방의회 - ‘동반 상승’의 전망과 과제 -

김정현(전국시장 군수 구청장협의회 전문위원)



### 1. 전부개정의 의미 – 지방자치제의 취약 분야에 대한 보완과 개선

- “30여년 만의 전면적인 개정”으로 일컬어지는 「지방자치법 전부개정법률」(이하 「전부개정법」)은 지방의회의 기능 강화와 더불어 주민참여 확대를 핵심으로 하고 있음
- 이번 「전부개정법」은 ‘간접민주주의’의 대표적인 제도(지방의회)와 ‘직접민주주의’의 주요 기제(주민참여)를 동시에 강화했다는 점에서도 의미
- 특히, ‘지방의정’과 ‘주민참여’는 지방자치의 핵심임에도 불구하고, 지금까지 상대적으로 취약한 제도 영역으로 계속 지적 → 이를 상당부분 보완했다는 점에서 높이 평가될 수 있음
- 「전부개정법」에 의해 강화된 주민참여 관련 제도들이 지방의회와의 연계 속에서 어떠한 ‘동반적 상승’ 내지는 ‘시너지 효과’를 기대할 수 있는지에 대한 고찰 필요

### 2. 「전부개정법」상 주민참여 확대의 주요 내용

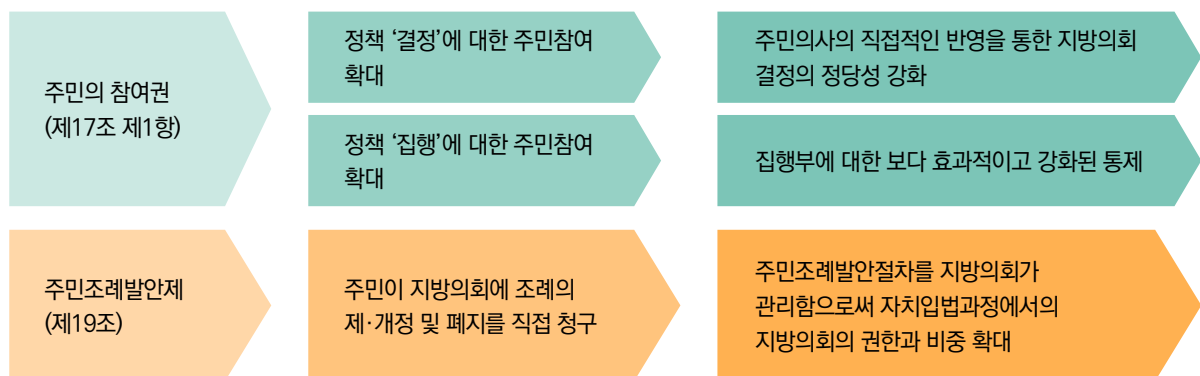
- “지방자치행정 참여”를 명문화하여 주민참여의 ‘총칙적 규정’으로서 강화하고(제1조), 정책결정 등 과정에 대한 참여를 ‘주민의 권리’로서 명시(제17조 제1항)
- 주민이 직접 자치입법기관(지방의회)에 조례의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있도록 제도적 기초 마련(제19조)
- 주민감사청구 등에 참여할 수 있는 연령제한을 18세 이상으로 하향하고, 감사청구인 수의 자치단체 규모별 기준을 모두 하향하는 등 청구기준 완화(제21조)
- 주민참여가 실질적으로 기능하기 위한 필수적 전제로서, 지방의회 의정활동 등 정보를 주민에 대해 의무적으로 공개(제26조)

개정사항	주요 내용	개정 전
주민자치원리 강화 (제1조)	목적규정에 ‘지방자치행정 참여에 관한 사항’ 추가명시	없음
주민의 권리로서의 참여권 (제17조 제1항)	주민생활에 영향을 미치는 정책결정 등에 참여할 권리	없음
주민조례발안제 (제19조)	주민이 지방의회에 직접 조례의 제정·개정·폐지를 청구 (별도의 법률제정 예정)	주민이 지방자치단체의 장에 대해 조례의 제정,개폐 등 청구

청구권 기준연령 완화 (제21조)	주민이 감사청구 등에 참여할 수 있는 연령을 18세 이상으로 하향	19세 이상
주민감사 청구인수 하향 (제21조)	광역시·도 : 300명 인구50만명이상 대도시 : 200명 그외 시·군·구 : 150명	광역시·도 : 500명 50만명이상 : 300명 그외 시·군·구 : 200명
주민에 대한 정보공개 강화 (제26조)	의회의 의정활동, 집행부 조직·재무 등에 관한 정보의 주민에 대한 공개 의무화	없음

### 3. 주민참여제도와 지방의회의 상호 협력관계

- 일반적으로, 소환(recall)과 발안(people's initiative) 등 각종 직접민주적 제도들은 대의기관의 구성과 기능 등을 전제로 수립·운영되고 있음
- 지방자치에 있어서도, 예컨대 조례 개정에 대한 '주민발안'만으로 곧바로 개정의 효력이 발생하는 것이 아니라 지방의회의 의결 등 제반 입법절차를 통해 제·개정이 완성되는 등 지방 대의기관의 기능을 전제로 하여 운영되는 것임
- 따라서 현행 제도상으로 주민참여와 지방의회의 기능은 불가분적으로 연계될 수밖에 없으며, 이번 「전부개정법」에 따른 각종 주민참여의 기반 확대는 지방의회의 제반 기능과 역할의 수행에도 영향을 미치게 됨



- 결국 「전부개정법」을 통해 각종 직접민주제적 주민참여제도를 활성화한 것은 지방의회의 기능 강화와도 직결됨 → 특히 자치단체장 권한이 상대적으로 강하다고 평가되는 현재 우리나라의 지방 대의제 구조 하에서 각종 주민참여 강화는 지방의회에 대한 주요 협력자로서의 기능을 기대할 수 있음

### 4. 주민참여와 지방의회의 '동반 상승'과 이를 위한 향후 과제

- '주민참여제'와 '지방의회제'의 두 민주적 기제들은 상호 분절적으로 기능하는 것이 아님
  - 주민참여 확대를 통해 대의제가 갖는 한계적인 부분을 보완함은 물론, 대의기능의 정당성 근거가 더욱 강화될 수 있으며, 특히 집행부에 대한 보다 효과적인 견제와 균형의 기능을 기대할 수 있을 것임

- 「전부개정법」에 의한 지방의회 권한 및 기능 강화(지방의회 인사권의 지방의회의장 귀속, 정책지원 전문인력 근거규정 신설 등)와 이에 상응하는 지방의회의 책임성 확대의 요청

- 자치입법을 비롯한 각종 의정 서비스의 품질을 제고하고 이에 대한 주민만족도를 높이기 위해서는 주민참여제의 적극적·결합적인 활용 필요

- ‘동반 상승’을 위한 앞으로의 과제

(1) 주민의 의정참여 확대를 위한 자치법규의 정비와 실행

- 각 지역의 특성을 반영하여 지방의정에 대한 주민참여를 확대 실행할 수 있도록 조례 등 자치법규의 제·개정이 뒷받침되어야 함

- (예) 「지방의정에 대한 주민참여 지원조례」, 「지방의회 모니터링 조례」, 주민조례발안제에 관한 상위법 위임조례 등

(2) 지방의회 전문성의 확보

- 이번 「전부개정법」에 따른 지방의회 인사권강화를 충분히 활용하여, 주민참여와 의정활동이 효과적으로 연결되어 기능할 수 있도록 의회사무기구 내에 주민참여 및 대외협력 전담조직을 구성하고 해당 전문인력이 배치될 수 있도록 함

내용문의 : 김정현(전국시장·군수·구청장협의회 전문위원, [anpius@naver.com](mailto:anpius@naver.com))