제49호

Vol.49 2026. 3.
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
지방의정브리프

통합특별시의회의 규범적 의미와 향후 발전 방향

충청남도의회 입법정책담당관 **홍 준 형**

Ⅰ. 들어가며

■ **지정학적·지경학(地經學)적 경쟁이 심화되는 대외환경 변화 속에서 양극화·저성장 등으로 인한 다중복합 위기 극복과 새로운 성장 패러다임 마련을 위한 국가 운영의 구조적 혁신 필요**

- 특히, 수도권·행정부 중심 경직된 국가발전 전략의 한계를 극복하고, '국민주권의 헌법적 가치'에 따라 '모두가 잘사는 나라' 실현을 위해 '자치분권에 기반 한 지역 주도 혁신성장' 추진 기반 마련 필요성 증대

■ **이에 우선 2021년 「지방자치법」 전부개정을 통해 도입된 특별지방자치단체 구성(예: 충청광역연합)이 활성화될 것으로 예상하였으나, 2025년 12월 대전·충남 통합을 대통령이 전격 수용함으로써 이른바 5극3특 구성을 위한 특별법 제·개정 논의가 급진전 됨**

- 특히, '통합특별시(광역지방자치단체 통합)'라는 새로운 유형의 지방자치단체의 법적 근거를 마련하고(「지방자치법」 개정), 지역 특성을 고려한 혁신산업 육성을 위한 중앙정부의 행·재정적 권한 이양 방안 등을 포함한 통합특별법 제정논의 중임(대전·충남, 광주·전남, 대구·경북)

  ※ 2026. 3. 1. 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 국회 통과(대전·충남, 대구·경북 통합 특별법안은 법사위 계류)

■ **다만, 헌법상 지방자치 규정, 단체장 중심의 현행 「지방자치법」 및 그 해석론의 한계 등을 고려할 때, 통합특별시로의 권한 이양에만 방점을 둘 경우 지방선거를 통해 선출된 권력 간의 불균형이 더욱 심화될 수밖에 없음**

- 대전·충남, 광주·전남 및 대구·경북 통합 특별법안은 그 불균형 조정 방안으로 통합특별시의회의 독립성 및 자율성 강화 방안을 제시하고 있는바, 그 규범적 의미 등을 확인하고 향후 발전 방향을 모색할 필요 있음

II. 지방의회의 규범적 현실

■ 행정기관의 일부인 지방의회

- 지방자치 관련 법질서(「헌법」, 「지방자치법」 및 관계 법령)와 그 지배적 해석론(제도적 보장설, 최소침해 원칙, 국회의 광범위한 입법재량, 독일의 주와 지방자치단체 간의 행정권 배분론)에 따르면, 국가와 지방자치단체 간 법률관계는 국가권력 중 정부의 행정권이 지역에 일부 배분된 것으로 봄
- 이러한 '행정'중심법 이해에 따르면, 헌법상 지방자치단체의 필수기관인 지방의회의 규범적 성격을 '행정기관'으로 보며, 입법기관보다 '의결기관'으로서의 성격이 강조됨*

  * 조례제정권의 주체는 지방자치단체(「지방자치법」 제28조 제1항), 조례제정은 의회 의결 대상(같은 법 제47조)

■ 헌법상 권력분립 원리와 선출된 권력 간 권한의 불균형

- 헌법상 권력분립 원리가 현행 지방자치제도에서 실현되고 있다고는 하나, 지방자치단체의 선출된 양 기관 간 상호 견제와 균형의 축은 규범적으로 단체장 쪽으로 기울어져 있음*

  * 지방자치단체의 사무총괄권(의회의 부서설치 및 정원관리, 의회 소관 예산편성 등 의회사무 포함)은 단체장의 고유권한(「지방자치법」 제114조)

- 이러한 규범적 현실, 과거 중앙정부의 하부 행정기관에 불과했던 지방자치단체의 역사와 현대 행정국가화 경향의 영향 아래, 지방의회의 조직과 권한에 관한 본질적인 부분을 법률로 규정(「헌법」 제118조 제2항)하는 것을 외면하고 위임입법(「헌법」 제75조 및 제95조)과 관행적으로 결부될 경우, 지방의회의 본질적 기능은 중앙정부의 행정과 지방자치단체 집행기관의 행정에 의해 구조적으로 형해화될 수밖에 없음

III. 입법 관점에서 바라본 지방의회

■ 입법(Rechtsetzung)의 현대적 이해

- 입법은 정책실현 수단이라는 실무적 이해를 넘어, 헌법적 가치기준에 따라 규범과 현실 간의 상호작용을 객관적으로 관찰하여 '좋은 법을 정립하고 유지하는 것'이라 이해할 수 있음

■ 국민주권에 기반 한 지방자치권의 정당성

- 이러한 관점에서 헌법상 국민주권 및 공법 영역에서 자기결정권(선거권)은 국가적 사안에 대해서는 '국민'의 지위에서, 지역적 사안에 대해서는 주권의 지역적 주체인 '주민'의 지위에서 보장되고 실현됨
- 국가권력의 정당성이 국민주권 원리에서 나오는 것처럼, 지역에서 선출된 권력은 지역의 국민인 주민의 주권에서 그 정당성을 찾을 수 있음. 따라서 헌법이 보장하는 지방자치권을 법률로 구체화할 때, 국민주권 등 헌법원리의 지역적 실현 방안을 법률로 구체화해야 함
- 지방의회의 조직·권한 등을 법률로 구체화할 때, 헌법 규정(제117조 제1항: 자치에 관한 규정제정권의 주체는 지방자치단체)을 형식적으로 이해하여 지역이 스스로 할 수 있는 일을 수동적으로 확정하는 "의결"에 방점을 둘 것인지(「지방자치법」 제28조 제1항, 제47조), 법규범과 지역 현실과의 상호작용을 관찰하여 민주적 방식으로 그 일의 규범적 근거 마련을 위한 "입법"을 기준으로 할 것인지는 행정권 배분이란 관점을 넘어 헌법원리 및 체계 등에 내재된 헌법적 가치기준에 따라 판단해야 함

■ 통합특별시의회의 특수성

- 광역지방자치단체 통합을 기반으로 '지역 주도 혁신성장' 추진을 위해 과감한 행·재정적 권한 이양 등을 통한 '연방제 수준의 자치분권'이 요청되나, 이는 단체장 중심의 법현실을 고려할 때 통합특별시장 권한 강화로 귀결될 수밖에 없음
- 이에 입법의 현대적 이해, 국민주권 등 헌법원리의 지역적 실현, 지방의회의 조직·권한에 관한 사항은 국회 입법사항(「헌법」 제118조 제2항)인 점* 및 통합특별시 설치의 정책적 목적 등을 종합적으로 고려하여 통합특별시의 선출된 권력 간 권한의 불균형을 조정하기 위한 입법적 결단 필요

* 제헌헌법 해설서인 헌법해의(유진오, 명세당, 1949, 201면)에 따르면, 지방자치에 관한 사항은 반드시 법률로 정해야 하며, 대통령령으로써 지방자치에 관한 사항을 규정한다면 이는 지방자치의 본의에 위배됨

Ⅳ. 헌법적 가치 실현을 위한 통합특별시의회의 주요 특징

■ 지역의 입법기관으로서 통합특별시의회

- 통합 특별법안 의회 부분의 가장 중요한 특징은 통합특별시의회의 법적 성격을 시민의 주권적 의사를 대변하는 자치입법권을 부여받은 지역의 입법기관임을 명문화한 것임(대전·충남 한병도의원안 제26조, 광주·전남 서왕진의원안 제28조, 대구·경북 임미애의원안 제23조, 국회 행안위 대안 제25조)
- 이는 현행법상 지방의회를 행정기관으로 보던 종례 학계의 다수설을 극복하고, 국민주권에 기초한 헌법원리가 지역 차원에서 실현될 수 있도록 하는 규범적 기초를 명정한 입법자의 결단이라 볼 수 있음
- 또한 집행기관과는 법적으로 구분되며 자치입법권이라는 본질적 권한을 행사하는 독립기관의 구성과 운영에 관한 고유한 권한의 규범적 기초를 제공한 것으로 평가할 수 있음

■ 통합특별시의회 고유권한으로서 조직권과 예산권

- 대전·충남(한병도의원안 제32조), 광주·전남(한병도의원안 제23조, 서왕진의원안 제31조)및 대구·경북(임미애의원안 제29조) 통합 특별법안은 지방의회의 조직권(부서설치권 및 정원관리권)을 지방자치단체장의 고유권한으로 보는 지방자치법상 관련 규정의 적용을 배제하고, 사무처 및 하부조직의 설치, 전문위원을 포함한 사무직원의 직급 및 정원기준 등을 조례로 정하도록 함
- 통합특별시의회의장의 조직진단권을 명시하여 스스로 효율적 조직운영을 가능하게 하고, 통합특별시민에게 조직진단 요청권을 부여하며 그 결과를 공개토록 함으로써 시민의 주권이 의회 내부통제에도 작동할 수 있는 근거를 마련함
- 중앙정부의 행정입법을 통한 지방의회 조직에 대한 수직적·간접적·계량적 통제를 지양하고, 중앙정부가 특별시의회 조직진단을 권고할 수 있도록 함으로써 수평적 관점에서 그 효율적 조직운영을 지원할 수 있도록 함
- 통합특별시의회 고유권한으로서 조직권은 소관 세출예산요구권과 결부되어 조직운영에 관한 합리적 기준을 스스로 정립하고 예산에 범위 내에서 운영할 수 있도록 함으로써 시민으로부터 위임받은 권한을 자기 책임하에 행사할 수 있도록 함
- 그러나 국회 심의 과정에서 위원회에 두는 전문위원 정수에 관한 특례와 의회 소관 세출예산요구권만 수용되고(국회 행안위 대안 제27조, 제28조), 통합특별시장이 의장의 의견을 들어 의회 사무기구의 조직을 운영토록 하는 것으로 수정됨으로써(국회 행안위 대안 제28조 제2항) 여전히 중앙정부의 수직적, 간접적, 계량적 통제방식을 유지함

■ 시민모니터링제도

- 대전·충남(한병도의원안 제37조)과 대구·경북(임미애의원안 제28조) 통합 특별법안은 시민 참여 활성화를 위한 시민모니터링제도를 도입하여 시민 또는 시민단체가 통합특별시의 입법기관 및 집행기관의 활동을 상시 감시, 비판, 견제, 평가할 수 있게 함
- 이는 통합특별시 활동의 투명성·책임성을 높이는 것이라 할 수 있으며, 시민의 의회조직진단 요청권 및 입법, 예산 및 감사 분야 등의 주민참여제도와 연계하여 활성화될 경우 의회 조직의 민주적 운영 및 시민주권 활성화에도 이바지할 수 있음

■ 기타

- 제주특별법 유사 규정(의정비 특례, 행정사무 감사·조사 특례, 대규모 개발사업 보고)을 제외하고, 통합특별시의회 의장의 질서유지권을 회의장 내에서 의회 전반으로 확대(대전·충남 한병도의원안 제37조, 대구·경북 임미애의원안 제28조, 국회 행안위 대안 제26조), 부시장(별정직 지방공무원) 임용 전 인사청문 실시요청 의무화, 감사위원회 위원장 임명동의안 심사 등의 근거 규정을 마련함(국회 행안위 대안 제37조)
- 대전·충남(한병도의원안 제37조)과 대구·경북(임미애의원안 제28조) 통합 특별법안은 현행 공직선거법이 국회의원 및 기초의회의원의 경우와 달리 광역의회의원 선거구 획정의 주체 및 절차 등에 대해 규정하고 있지 않은 법적 공백을 고려하여 통합특별시에 선거구획정위원회를 두도록 하는 등 선거 특례를 규정하고 있으나, 향후 국회 정치개혁특별위원회에서 논의될 예정임

〈표 1〉 통합 특별법안의 통합특별시의회 관련 주요 규정

주요내용		대전·충남		광주·전남				대구·경북		행안위 대안	비고
		성일종 의원안	한병도 의원안	한병도 의원안	용혜인 의원안	서왕진 의원안	신정훈 의원안	구자근 의원안	임미애 의원안		
1	의회 지위와 권한	-	제26조	제21조	-	제28조	-	-	제23조	제25조	
2	조례	제21조	제27조	-	제21조	제29조	-	-	제24조	-	
3	의원정수 특례	-	제28조	-	-	제30조	-	-	-	-	정개특위 논의
4	의원 지역선거구 특례	-	제29조	-	-	-	-	-	-	-	
5	의원 선거구 획정위원회	-	제30조	-	-	-	-	-	-	-	
6	선거제도개혁위원회	-	-	-	-	-	-	-	제30조	-	
7	의장의 직무	-	제31조	-	-	-	-	-	제24조	제26조	
8	사무기구 및 정원 특례	제22조	제32조	제23조	제22조	제31조	-	-	제29조	제27조	일부수용
9	입법지원 전문기구	-	제32조	제26조	-	-	-	-	제29조	-	
10	경비·예산	제23조	제33조	제22조	제23조	제32조	-	-	제25조	제28조	
11	정책지원 전문인력 특례	제24조	제34조	제25조	제24조	제33조	-	제22조	제26조	제29조	일부수용
12	의정활동비 특례	제25조	제35조	제27조	-	제34조	-	제23조	제27조	제30조	
13	행정사무감사·조사 특례	제26조	제36조	제28조	제25조	제35조	-	제24조	제31조	제31조	
14	시민 모니터링	-	제37조	-	-	-	-	-	제28조	제32조	
15	공무원 인사 등 준용	-	-	제24조	-	-	-	-	-	제33조	
16	대규모 개발사업 보고	-	-	제29조	-	-	-	-	-	제34조	
17	인사청문회	-	-	-	-	-	제9조	-	-	제37조	

V. 앞으로

■ **현재 3극 구성을 위한 통합 특별법안은 국회 행정안전위원회 병합심사를 통해 일부 수정된 대안이 마련되어, 전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법만 국회 통과(2026.3.1.)**

- 지역 특성을 고려한 혁신산업 육성을 위한 중앙정부 권한 이양 등을 위한 행정특례와 달리 통합특별시의회의 조직·권한을 달리 규정할 이유가 없으므로 국회 행정안전위원회 심의과정에서 세 통합 특별법안의 의회 관련 부분은 단일 대안이 마련됨
- 그러나 자치입법권 주체로서 의회 명시, 그 고유권한으로 조직권 등은 대안에 반영되지 않음

〈표 2〉 전남광주통합특별시의회의 법적 지위 및 권한의 주요 내용

주요내용		「지방자치법」		전남광주 통합특별법	
1	의회 지위와 권한	제37조, 제47조	대의기관, 의결기관	제25조	자치입법기관 명시
2	의장의 직무	제58조	질서유지권(회의장내)	제26조	질서유지권 확대(회의장 → 의회)
3	사무기구 및 정원 (조직권 : 부서설치권 및 정원관리권)	제68조, 제102조 제103조, 제114조 제125조 등	단체장 고유권한	제27조	의회 조직권은 단체장 고유권한 의회 조직권 행사 시 의회 의견청취 전문위원 정수 특례만 인정
4	예산(의회 소관 예산)	제142조	단체장 고유권한	제28조	의장의 의회 소관 세출예산요구권 명시
5	정책지원 전문인력	제41조	의원 정수 1/2	제29조	의원 정수 1/2 이상 확대 노력
6	의정비	제40조	법률·대통령령 → 조례 위임	제30조	법률 → 조례 위임
7	행정사무감사·조사	제49조	법률·대통령령 → 조례 위임	제31조	법률 → 조례 위임
8	시민 모니터링	-	-	제32조	의정 및 시정의 상시 모니터링제도 도입
9	공무원 인사 등 준용	-	-	제33조	통합으로 인한 공무원 인사운영 안정성 제고
10	대규모 개발사업 보고	-	-	제34조	대규모 개발사업에 대한 시장권한 견제
11	인사청문회	제47조의2	일정 직위 인사청문(임의)	제37조	부시장(별정직) 임용전 인사청문(의무) 감사위원회 위원장 임명동의안 심사

■ **향후 추가적인 통합특별시 구성 등을 위한 법 제·개정 시, 지방자치를 지방행정과 동의어로 보는 인식을 넘어 헌법상 규범적 가치기준이 국가공동체를 구성하는 지역에서도 실현될 수 있는 방향으로 제도화 필요**

- 「헌법」 제118조 제2항에 따라 지방의회의 조직·권한의 주요 내용은 법률 규정 사항이며, 이를 중앙정부 행정입법에 관행적으로 위임하는 것을 지양하는 것이 「헌법」 및 「지방자치법」 제28조 제2항의 규정 취지에 부합함
- 특히, 권한 이양으로 더욱 강화되는 통합특별시장의 권한을 합리적·민주적으로 견제하기 위해 통합특별시의회의 고유권한으로 조직권을 법률에 명시하는 것이 필요함
- 또한 권한 이양에 따른 특례와 법률에서 직접 조례로 위임하는 입법방식의 증가 등을 고려할 때 자치입법권의 중요성 증가함. 따라서 이러한 고유한 권한을 실질적으로 행사하기 위해 통합특별시장에 의존하지 않고 스스로 필요한 부서를 설치하고 정원을 관리하는 것은 필수임

■ **5극3특 구성을 위한 특별법 및 지방의회법 제정은 「지방자치법」의 일반법으로서의 지위를 약화시키므로, 헌법적 가치기준에 지방자치 및 자치분권 관련 법제의 전반적인 재구성 필요함**

■ **궁극적으로는 국민주권 원리가 국가뿐만 아니라 및 지역공동체 차원에서도 실질적으로 실현될 수 있도록 법률에 저촉되지 않는 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 「헌법」을 개정하는 등 국가와 지역 간의 규범적 관계 설정에 대한 재고찰이 필요함**

COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED