

지방의정 브리프

전부개정 지방자치법의 의의

김 순 은(자치분권위원회 위원장)



I. 서론

- 지방자치 출범 30주년을 앞두고 지방자치법이 만 32년 만에 전부 개정되어 자치분권2.0 시대를 개막하는 제도적 기초를 이룸. 지난 30년 간 지방자치는 평화로운 정권교체를 이루는 등 우리나라 민주주의의 발전에 크게 기여하였음은 물론 관준민비(官尊民卑)의 토대 위에 구축되었던 관치행정을 주민 눈높이의 자치행정으로 변모시켰음
- 가시적인 성과에도 불구하고 제도의 불완전성은 지속적으로 제기되어 왔음. 단체중심의 자치, 단체장 중심의 자치와 행정, 상하·수직관계의 중앙-지방관계 등이 주요한 문제점들이었음. 전부개정된 지방자치법은 이러한 문제점을 개정하였음. 전부개정된 지방자치법의 의의는 크게 이론적 관점과 정책적 관점에서 의의를 논의할 수 있음

II. 이론적 관점의 의의

1. 주민주권론의 관점

- 단체중심의 단체자치가 주민중심의 주민자치로 전환된 점이 가장 커다란 의의임. 지난 30년 동안 주민참여는 매우 저조한 가운데 주민들이 선출한 대표들을 중심으로 자치가 이루어져 왔음. 이를 시정하기 위하여 문재인 정부의 자치분권을 총괄적으로 조정·추진하는 자치분권위원회는 《자치분권 종합계획》을 수립하는 가운데 주민자치의 이론적 토대로서 주민주권론을 제창하였고 이의 구현을 위해 참여요건 완화 등 다양한 시행계획을 제시하였음

2. 거버넌스 이론의 관점

- 지방자치법 전부개정이 향후 거버넌스의 개선에 크게 기여할 것이라는 것도 주요한 의의임. 투명성·책임성, 효율성, 민주성의 강화를 위한 제도가 보완 또는 도입되었음

1) 투명성·책임성 제고

- 주민주권을 뒷받침하기 위하여 제1조에서 주민의 자치행정 참여원리를 규정하였음. 이 외에도 주민참여권의 강화, 주민조례발안제 도입, 규칙제정과 개정·폐지 의견의 제출권, 주민감사청구제도의 개선, 청구권 기준연령 완화, 주민투표에 의한 기관구성의 다양화 등이 보완 또는 도입되었음

- 주민에 대한 지방자치단체의 책무성을 강화하기 위하여 정보공개 제도화, 의정활동 정보공개, 지방의원 겸직금지 정비, 지방의원 영리목적 거래금지 대상기관의 구체화, 윤리특별위원회의 신설, 윤리심사자문위원회의 설치, 지방자치단체 자문기관 설치와 운영의 투명성 제고 등 관련 제도가 보완 또는 도입되었음

2) 효율성 제고

- 지방자치행정의 효율성 제고를 위해서도 다양한 제도가 신설되었음. 100만 이상의 대도시에 대도시 특례와 더불어 “특례시”라는 명칭을 부여하였음. 그 외의 시·군·구에는 행정수요, 국가균형발전 등을 고려하여 특례를 부여할 수 있음
- 새롭게 발생하는 광역적 수요에 효율적으로 대처하기 위하여 시·군·구 또는 시·도를 통합하는 새로운 지방자치단체로서 특별지방자치단체를 설치할 수 있음. 단일 또는 복수의 기능을 수행하는 지방자치단체로 활용될 수 있음
- 단체장 인수위원회 제도도 정부의 교체에 따른 공백을 최소화하고 정책의 연속성 등을 확보할 수 있을 것으로 기대됨

3) 민주성 제고

- 지방의회 사무기구 인사권은 1991년 지방의회의 부활 때부터 요구되었던 사항임. 지방자치의 근본적인 사항이었음에도 개정되는 데 30년이 소요됨. 향후 지방의회의 활성화에 기여할 것임. 중앙-지방의 관계가 크게 개선된 점도 지방자치의 민주성 제고에 기여할 것임. 종전의 “국가의 지도·감독”으로부터 “중앙-지방 간 관계”로 개선된 제9장은 지방을 국정의 파트너로 인식하는 제도적 토대가 될 것임. 따라서 국정을 운영함에 있어 국정의 파트너십을 공고히 하기 위한 “중앙-지방 협력회의 설치법”은 논리적인 귀결임. 상기의 사항을 정리하면 아래 <표 1>과 같음

<표 1> 이론적 관점의 의의 및 주요 사항

이론적 관점의 의의	주요 사항
주민주권론	주민의 직접참정제도 강화: 참여연령 인하 등 단체자치에서 주민자치로 전환
거버넌스론	투명성·책임성 제고: 행정정보공개 등 효율성 제고: 기관구성 다양화 등 민주성 제고: 국가와 지방의 협력의무 신설 등 지방자치단체의 지방정부로의 격상: 중앙-지방협력회의 설치 등

III. 정책적 관점의 의의

1. 국정과제 목표달성의 의의

- 문재인 정부는 정부출범 초기에 연방제 수준의 자치분권을 추진하겠다는 대국민 공약을 발표하였음. 100대 국정과제 중 5개가 자치분권과 관련된 것이었고 자치분권위원회는 《자치분권 종합계획》 속에 이를 구체적으로 반영하였음. 2018년 추진되었던 자치분권형 개헌안이 연방제 수준의 자치분권을 반영한 것이었으나 국회에서 논의조차 되지 않은 채 폐기되었음. 그 외 대부분의 자치분권 과제들은 지방자치법 전부개정안과 관련 부수 법안인 자치경찰을 위한 경찰법 개정안, 고향사랑기부금 법안, 중앙-지방협력회의 설치법안, 주민조례발안법안 등에 반영되었음

- 지방자치법 전부개정안과 경찰법 개정안이 국회에서 의결됨으로써 국정과제의 80% 이상을 달성하는 성과를 거두게 되었음. 지방자치법은 만 32년만에 주민자치의 중심으로 개정되었고 75년 만에 자치경찰이 2021년 7월부터 전국적으로 전면 실시됨. 새로운 자치분권2.0 시대의 개막을 의미하는 것임

2. 지방자치의 정상화와 다양화

- 그간의 지방자치법에는 비정상적인 내용이 포함되어 있었음. 지방의회 사무기구에 근무하는 공무원에 대한 인사권을 단체장에게 귀속시킨 것이 대표적인 사례임. 새로운 지방자치법은 이를 정상으로 환원시킨 것임. 광역·기초지방의회의 인사권을 지방의회에 귀속시킴으로써 지방의회의 정상적인 운영으로 의정활동의 활성화가 기대됨
- 기관구성의 다양화제도도 도입됨으로써 지역의 상황에 적절한 다양화된 형태를 실행할 수 있게 되었음. 획일적인 제도의 운영으로 지역의 사정에 부합하지 않은 제도의 운영이 있었으나 이제는 다양화된 제도로 지역의 다양성을 반영할 수 있게 되었음

3. 강화된 자치입법권

- 기존의 “법령의 범위 안에서”의 조례제정권이 “법령의 범위에서”로 변경되었고 행정입법에 의하여 법률에서 조례에 위임한 사항에 대해 규제하는 것을 금지함으로써 자치입법권의 범위가 확대되는 의의를 지님. 정책적 관점의 의의를 요약하면 <표 2>와 같음

<표 2> 정책적 관점의 의의 및 주요 사항

정책적 관점의 의의	주요 사항
국정과제의 목표달성	5개의 국정과제 자치분권위원회의 자치분권 종합계획
지방자치의 정상화와 다양화	지방의회 사무기구 인사권 독립 기관구성의 다양화 특별지방자치단체의 도입
강화된 자치입법권	법령의 범위에서 조례제정 가능

내용문의 : 김순은(자치분권위원회 위원장, sekim0313@snu.ac.kr)

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