

2022년 전라북도의회 용역 연구 과제

지방자치법 전부개정과 전북도의회 의원 전략적 대응방안

2022. 12

한국지방자치학회

2022년 전라북도의회 용역 연구 과제

지방자치법 전부개정과 전북도의회 의원 전략적 대응방안

2022. 12

한국지방자치학회

제 출 문

전라북도의회의장 귀하

본 보고서를 지방자치법 전부개정과 전북도의회 의 전략적
대응방안 연구의 최종 보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2022. 8 ~ 2022. 12

연구진 : 책임연구원 조 승 현 (전북대 행정학과 교수)

연구원 조 성 호 (경기연구원 선임연구위원)

보조연구원 김 주 희 (한국주민자치중앙회)

이 보고서는 연구기관의 용역연구 결과물로서
전라북도의회의 입장과는 다를 수 있습니다

한국지방자치학회

「요약문」

□ 첫째, 획기적 주민주권의 구현 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 주민조례 발안제와 자치단체 기관구성 다양화와 관련하여 전북도의회 의 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 주민자치 원리 강화, ii) 주민참여권 강화, iii) 주민조례 발안제 도입, iv) 조례발안 청구요건 완화, v) 주민감사 청구인수 하향조정, vi) 청구권 기준 연령 완화, vii) 주민자치회 활성화, viii) 기관구성 다양화로 구성됨

- 주요 개정내용 중 우선 주민조례 발안제를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 자치단체의 충분한 자치권 확보를 통한 주민조례 발안제 범위 확대, ii) 주민 서명 수집이나 결과 확인 등을 위한 온라인 정보시스템을 구축을 제시함

- 다음으로 자치단체 기관구성 형태 다양화를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 행안부에 「(가칭)지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법(안)」 추진, ii) 인구규모 등 지역특성에 따라 지방정부의 기관구성이 다양해질 수 있도록 관련 조례 제정을 제시함

□ 둘째, 지방의회의 독립성 및 책임성 확보 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 지방의회 인사권 독립, 정책지원 전문인력, 지방의회 책임성 확보와 관련하여 전북도의회 의 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 시도의회 인사권 독립, ii) 정책지원 전문인력, iii) 지방의회 운영자율화, iv) 지방의회 책임성 확보, v) 지방의회 검직금지 등으로 구성됨

- 주요 개정내용 중 지방의회 인사권 독립을 검토하였으며, 이에 대한 도의회

대응전략으로 i) 도의회와 집행부간 인사협력, ii) 도의회의 예산편성권 독립 및 예산심의권 확대, iii) 도의회 조직의 기능적 전문화, iv) 도의회의 업무효율성 향상을 위한 보조기관의 신설, v) 도의회의 직렬 신설을 제시함

- 다음으로 정책지원 전문인력을 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 정책지원 전문인력 제도의 개편방향 정립, ii) 정책지원 전문인력의 직위체계의 도입, vi) 전북도의회 의원의 개인적 차원의 정책보좌인력의 확충, vii) 전북도의회 정책지원관 운영조례의 제정을 제시함

- 끝으로 지방의회 책임성 확보를 검토하였으며, i) 단계적으로 지방의정활동의 통합 공개, ii) 중장기적으로 민주적 통제장치 마련을 제시함

□ 셋째, 자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 자치입법권 보장 강화와 특례시 지정과 관련하여 전북도의회 의 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 사무배분 명확화, ii) 자치입법권 보장 강화, iii) 특례시 및 자치단체 특례 부여, iv) 시·군·구 사무수행 책임성 강화 등으로 구성됨

- 주요 개정내용 중 자치입법권 강화를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 헌법상의 전북도형 자치입법권 확보방안, ii) 지방자치법 상의 조례입법권의 범위 확대, iii) 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한의 금지방안, iv) 가칭 전략북도특별자치도 특별법(안)상 전북도 조례입법권 범위의 특례부여 방안을 제시함

- 다음으로 특례시 지정을 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 전주시·청주시는 특례시로 지정(50만 이상 대도시 중에서 행정수요가 많고 광역시가 없는 비수도권 지역)을 제시함

□ 넷째, 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 강화 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 특별자치단체와 관련하여

전북도의회 의 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 국정참여기구 제도화, ii) 특별지방자치단체, iii) 단체장 인수위원회, 제도화 등으로 구성됨
- 주요 개정내용 중 특별자치단체를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 단기적으로 광역계획 중심기구형 특별자치단체, 중장기적으로 광역계획 및 광역행정형 특별자치단체 도입, ii) 특별자치단체는 국가사무의 위임 또는 이양의 경우에만 행안부 장관의 승인이나 협의, iii) 특별자치단체를 구성하기 위해 국가사무를 지방으로 위임을 요청하면, 중앙정부는 특별한 사정이 없으면 따르도록 요구를 제시함

- 목 차 -

- I. 서론 1
 - 1. 연구의 배경 및 목적 1
 - 2. 연구의 범위 및 방법 3
- II. 지방자치법 전부개정의 의의 및 주요내용 4
 - 1. 지방자치법 개정의 역사적 전개과정 4
 - 2. 지방자치법 전부개정의 의의 6
 - 1) 주민주권론의 구현 6
 - 2) 협력적 국정 거버넌스의 구축 7
 - 3) 자치분권의 확대를 강화하는 방향으로의 개정 7
 - 4) 획기적인 주민주권의 구현 8
 - 5) 자치단체 역량 강화 및 자치권의 확대 8
 - 6) 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고 8
 - 7) 중앙과 지방의 협력관계 증진 및 행정 능률성 제고 9
- III. 획기적 주민주권의 구현 10
 - 1. 주요 개정내용 10
 - 1) 주민의 권리조항 강화 10
 - 2) 주민조례 제정, 개정·폐지 청구 : 주민조례발안제 10
 - 3) 규칙의 제정과 개정·폐지의견 제출(신설) 11
 - 4) 주민감사청구 서명인수 상한 완화 및 청구권자 연령 하향조정 11
 - 5) 주민에 대한 정보공개(신설) 12
 - 6) 주민투표에 의한 기관구성 형태 선택(신설) 13
 - 2. 주민조례 발안제 14
 - 1) 현황과 과제 14
 - 2) 외국의 선진사례 분석 18
 - 3) 도의회의 대응전략 21
 - 3. 자치단체 기관구성 형태 다양화 23
 - 1) 현황과 과제 23
 - 2) 외국의 선진사례 분석 25
 - 3) 도의회의 대응전략 29
- IV. 지방의회의 독립성 및 책임성 확보 30

1. 주요 개정내용	30
1) 지방의회 인사권 독립 : 사무직원에 대한 인사권이 지방의회 의장에게로 귀속	30
2) 지방의회의원 정책지원 전문인력 보장(신설)	30
3) 조례와 규칙의 공포(신설)	31
4) 지방의회 윤리심사자문위원회 신설과 윤리특별위원회 설치 의무화	31
5) 지방의회의원의 겸직금지 조항 정비(제43조 ④, ⑤, ⑥, ⑦항)(일부 보완)	32
2. 지방의회의 인사권 독립	34
1) 현황과 과제	34
2) 외국의 선진사례 분석	37
3) 도의회의 대응전략	38
3. 정책지원 전문인력	45
1) 현황과 과제	45
2) 외국의 선진사례 분석	48
3) 도의회의 대응전략	51
4. 지방의회의 책임성 강화	54
1) 현황과 과제	54
2) 외국의 선진사례 분석 : 잉글랜드 판결 패널	56
3) 도의회의 대응전략	57
V. 자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대	58
1. 주요 개정내용	58
1) 사무배분 기준 : 보충성, 불경합성, 자기책임성 원칙(신설)	58
2) 조례와 규칙의 공포(신설)	58
3) 인구 100만 이상 대도시 특례시 부여(일부 신설)	59
4) 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화(지방자치법 제188조 및 제192조)	60
2. 자치입법권 강화	62
1) 현황과 과제	62
2) 외국의 선진사례 분석	75
3) 도의회의 대응전략	77
2. 특례시 지정	88
1) 현황과 과제	88
2) 외국의 선진사례 분석	96
3) 도의회의 대응전략	105
VI. 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 강화	107
1. 주요 개정내용	107

1) 중앙지방협력회의의 설치(신설)	107
2) 특별지방자치단체 설치·운영 등에 관한 법적 근거 마련(신설)	107
3) 단체장 인수위원회 구성 명시(신설)	109
2. 특별자치단체	110
1) 현황과 과제	110
2) 외국의 선진사례 분석	113
3) 도의회의 대응전략	116
VII. 결론	118

- 표 목 차 -

【표 1-1】 지방자치법의 도입기(1948~1960)	4
【표 1-2】 지방자치법의 중단기(1991~)	4
【표 1-3】 1988년 지방자치법 전부개정 주요내용	5
【표 1-4】 지방자치법의 부활·발전기(1991~)	6
【표 3-1】 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항	13
【표 3-2】 지방자치법 상의 주민발안제	15
【표 3-3】 주민조례 발안제의 주요내용(주민조례에 관한 법률)	16
【표 3-4】 지방자치법 시행령상의 전자서명 요청 절차	17
【표 3-5】 스위스 게마인데의 기관구성	19
【표 3-6】 스위스 게마인데 총회의 기능 및 사무	19
【표 3-7】 미국 타운미팅의 기관 구성	20
【표 3-8】 미국 타운미팅의 기능 및 사무	21
【표 3-9】 지방자치법 시행령상의 전자서명 요청 절차	21
【표 3-10】 지방자치법 상 기관구성의 다양화	24
【표 3-11】 영국 지방정부의 4가지 기관구성	27
【표 3-12】 주요국가의 기관구성 현황	29
【표 4-1】 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항	33
【표 4-2】 지방의회 사무기구 인사권의 변천	35
【표 4-3】 지방의회의 독립적 인사운영을 위한 주요 법률 개편현황	36
【표 4-4】 지방자치법 개정전 한일간 지방의회 사무기구의 인력 운영체계 비교	37
【표 4-5】 인사위원회의 주요 기능(지방공무원법 제8조)	38
【표 4-6】 조례 및 규칙(규정) 예시	39
【표 4-7】 시도 지방의회 사무기구의 조직 구성(‘21년 3월 현재)	41
【표 4-8】 의회사무기구의 설치기준	42
【표 4-9】 의회사무처장 등의 직급기준	42
【표 4-10】 의회직렬 신설안의 평가	43
【표 4-11】 의회직렬 신설안의 모델 : 1급부터 9급까지의 공무원 직급표	44
【표 4-12】 제주특별자치도의회 사무처직원	46
【표 4-13】 각 국의 비교검토 결과	50
【표 4-14】 전북도의회 정책지원단 운영조례(안) 예시	53
【표 5-1】 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항	62
【표 5-2】 자치입법권의 기관별 대안	64
【표 5-3】 자치입법권의 전문가별 대안	67

【표 5-4】 자치입법권의 사례	76
【표 5-5】 헌법상의 전북도형 자치입법권 확보방안	77
【표 5-6】 규제 행정규칙 사전검토 업무 처리절차	80
【표 5-7】 서울특별시 특례 개요	82
【표 5-8】 제주특별자치도 특례 개요	82
【표 5-9】 세종특별자치시 특례 개요	84
【표 5-10】 강원특별자치도 특례 개요	85
【표 5-11】 전북특별자치도 특례 개요	86
【표 5-12】 인구 100만 이상 대도시 행정특례	93
【표 5-13】 인구 100만 이상 대도시 조직특례	94
【표 5-14】 100만 대도시에 대한 조정교부금 배분방식	94
【표 5-15】 특례시 추가 포함 요구한 도시 인구 현황	95
【표 5-16】 일본의 지정시 일반적 현황	97
【표 5-17】 일본의 지정시 일반적 현황	98
【표 5-18】 지정시별·행정분야별 이양사무 수	102
【표 5-19】 인구만을 고려한 특례시 기준 적합 지지율	105
【표 5-20】 행정수요를 고려한 특례시 지정 기준 요소들의 지지율	105
【표 5-21】 주요 대도시 비교	106
【표 5-22】 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항	110
【표 5-23】 前 지방자치법 상의 특별자치단체	111
【표 5-24】 지방자치법상의 특별자치단체	112
【표 5-25】 해외 광역연합형 특별자치단체의 도입배경 및 법적근거	114
【표 5-26】 해외 광역연합형 특별자치단체의 기관구성	115
【표 5-27】 해외 광역연합형 특별자치단체의 기능 및 사무	115
【표 5-28】 해외 광역연합형 특별자치단체의 자원조달	116
【표 7-1】 지방자치법 전부개정과 전북도의회와의 전략적 대응방안	120

- 그림 목차 -

【그림 1-1】 연구의 추진 체계도	3
【그림 3-1】 기관대립형의 정부 구조	26
【그림 3-2】 기관통합형 정부 구조	26
【그림 3-3】 의원통합형의 정부 구조	28
【그림 3-4】 남독일 시장형의 정부 구조	28

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 지난 2018년 3월 문재인 대통령은 지방분권형 헌법개정안을 발의하였으나 무산됨
 - 지난 2018년 3월 13일 국민헌법자문특별위원회는 헌법개정안을 문재인 대통령에 보고하고, 대통령은 6월 지방선거 시에 개헌안에 대한 국민투표를 목표로 3월 26일 헌법 개정안을 발의함
 - 이러한 헌법 개정안과 관련하여, 정치권에서는 지방분권 개헌 내용과 국민투표 시기에 대해 합의를 보지 못함
- 그 결과 연방제에 버금가는 지방분권을 공약한 문재인 정부의 획기적 지방분권 추진은 도전에 직면함
- 이에 따라, 정부는 차선책으로서 2018년 10월에 지방자치의 기본법인 지방자치법을 30년 만에 전부개정을 추진함
 - 정부는 2018년 10월 30일 '제6회 지방자치의 날'을 계기로 「지방자치법 전부개정」의 추진 계획을 발표하였음
 - 추진계획에 따라 「지방자치법 전부개정안」이 2019년 3월 29일 국회에 제출되었음. 이때의 발의안은 20대 국회 막바지까지 여·야 간의 이견이 좁혀지지 않아 임기만료로 폐기되었음
- 21대 국회들어 지방자치법 전부개정안이 재발의되어('20. 7), 2020년 12월에 국회에서 통과됨
 - 21대 국회가 개최되면서 정부는 최우선 법안으로 다시 제출하였는데, 당시 자치분권 여론조사('20.10.19~22)에서 국민 70.2%가 지방자치법 전부개정안의 조속 통과에 공감하는 것으로 나타났음(자치분권위원회, 2020)

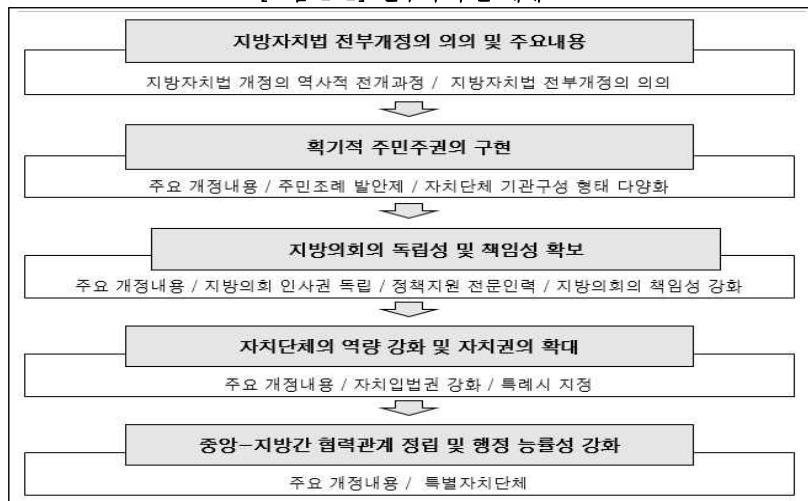
- 여론에 부응하여 지방자치법 전부개정안이 2020년 12월 3일 국회 행정안전위원회의의 의결을 거쳐 2020년 12월 9일 국회 본회의를 통과하였음
 - 법안 발의에서 통과까지 1년 9개월이 소요되었으며, 지방자치법 전부개정은 2021년 1월 12일 공포되었으며 2022년 1월 13일 시행되었음
- 지방자치법 전부개정의 주요내용은 주민주권 구현 등 전체 4대분야로 나누어짐
 - i) 주민주권을 구현하기 위하여 주민참여권 강화, 주민감사 청구기준 완화, 기관구성 다양화 등을 도입하였음
 - ii) 자치권 확대를 위해 사무배분 기준 도입, 지방의회 인사권 독립, 및 정책지원 전문인력제 도입, 특례시 설치 등을 규정하였음
 - iii) 지방의 책임성 제고를 위해 지방의회 윤리특위 설치를 의무화하고 정보공개 등을 확대하였음
 - iv) 중앙-지방, 지방 간 협력 및 효율성 강화를 위해 중앙-지방 협력회의의 도입, 단체장 인수위 도입, 자치단체 간 경계조정 절차 마련, 특별지방자치단체 도입을 위한 절차를 규정하였음
 - 따라서 본 연구에서는 지방자치법 전부개정안 중에서 전북도의회와 관련이 있는 핵심과제를 분석하여, 전북도의회에 대응 전략을 마련하여 제안함
 - 전북도의회에 핵심적인 쟁점분야는, 획기적 주민주권의 구현을 위한 i) 주민조례 발안제, ii) 자치단체 기관구성 다양화 분야임
 - 지방의회의 독립성 및 책임성 확보를 위한 iii) 지방의회의 인사권 독립, iv) 정책지원 전문인력, v) 지방의회의 책임성 강화임
 - 자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대를 위한 vi) 자치입법권 강화, vii) 특례시 지정임
 - 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률화를 위한 viii) 특별자치단체임

2. 연구의 범위 및 방법

- 본 연구의 방법론은 i) 문헌 분석을 통해 지방자치법 개편현황을 분석하고, ii) 사례분석을 위해 외국의 선진사례를 분석함
 - 이를 통해 개정된 지방자치법의 향후 개선과제 및 전북도의회와의 대응전략을 도출함
- 본 연구의 범위는 우리나라 및 전북도를 공간적 범위로 설정하고, 2022년 현재를 시간적 범위로 설정하였음
 - 내용적 범위는 i) 지방자치법 전부개정의 의의 및 주요내용, ii) 획기적 주민주권의 구현, iii) 지방의회의 독립성 및 책임성 확보, iv) 자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대, v) 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 강화 중에서 전북도의회와 관련이 있는 핵심과제임

2. 연구의 범위 및 방법

[그림 1-1] 연구의 추진 체계도



II. 지방자치법 전부개정의 의의 및 주요내용

1. 지방자치법 개정의 역사적 전개과정

- 우리나라는 1949년 지방자치법을 제정하였지만, 1961년 지방자치에 관한 임시조치법 제정에 따라 지방자치는 중단됨
 - 1949년 지방자치법은 i) 도지사 및 서울특별시장은 대통령이 임명하며, ii) 시·읍·면장은 의회에서 간선하며, iii) 지방의회는 주민직선으로 구성함

[표 1-1] 지방자치법의 도입기(1948~1960)

구분	주요내용
자치단체의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 광역단체: 서울특별시·도 • 기초단체: 시·읍·면
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> • 기관대립형(지방의회+집행기관)
단체장 선출	<ul style="list-style-type: none"> • 1기(1952년): 임명제/간선제 <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시장·도지사: 대통령 임명 - 시·읍·면장: 의회간선 • 2기(1956년): 임명제/직선제 <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시장·도지사: 대통령 임명 - 시·읍·면장: 주민직선 • 3기(1960년): 주민직선 <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시장·도지사: 주민직선 - 시·읍·면장: 주민직선
의회의원 선출	<ul style="list-style-type: none"> • 1기(1952년)~3기(1960년): 주민직선 <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시·도의원: 주민직선 - 시·읍·면의원: 주민직선

자료 : 행정안전부 국가기록원 홈페이지(<https://theme.archives.go.kr>)

- 1961년 지방자치에 관한 임시조치법은 i) 단체장 임명, ii) 지방의회 해산, iii) 읍면자치 폐지를 명시함

[표 1-2] 지방자치법의 중단기(1991~)

구분	주요내용
자치단체의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 광역단체: 서울특별시·직할시·도 • 기초단체: 시·군

구분	주요내용
기관구성	• 기관통합형(지방의회 폐지)
단체장 선출	• 임명제 - 국가공무원으로 충원
의회의원 선출	• 의회폐지 - 서울특별시·도: 내무부장관 승인 - 시·군: 도지사 승인

자료 : 행정안전부 국가기록원 홈페이지(<https://theme.archives.go.kr>).

□ 1987년 제9차 헌법개정(직선제 개헌)과 1988년 지방자치법 전부개정 및 지방자치에 관한 임시조치법이 폐지됨

- 현행 지방자치의 제도적 틀 구비(서울특별시·직할시·도) 및 주민조항을 새롭게 신설함

[표 1-3] 1988년 지방자치법 전부개정 주요내용

<ul style="list-style-type: none"> • 특별시와 직할시의 구를 지방자치단체의 종류에 포함시키고 이를 자치구라 함 • 선거권자의 연령은 20세 이상으로 하고, 피선거권자의 연령은 지방의회 의원 25세, 기초자치단체장 30세 이상으로, 광역자치단체장은 30세에서 35세 이상으로 조정함 • 지방의원 및 자치단체장의 임기는 4년으로 함 • 지방자치단체의 장은 선거에 의해 선출하되, 따로 법률로 정할 때까지는 정부에서 임명하고, 지방자치단체의 장에게 지방의회 의결사항에 관한 재의요구권 및 선결처분권을 부여함 • 지방의회 의원선거에 관한 사항은 별도로 지방의회 의원선거법을 새로 제정하여 규정함 • 지방의원의 정수는 행정구역을 기준으로 일정한 범위 안에서 정함 • 자치단체 행정사무에 대한 지방의회의 감사권을 삭제하고 행정사무 조사권을 신설하며, 지방의회 사무를 처리하기 위한 사무국을 설치하고 그 정원과 임명에 관한 사항을 규정함 • 지방자치단체는 상호 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 행정협의회를 구성할 수 있게 하고, 협의회 조정 등에 관한 규정을 두었음. 특히, 서울시에 대하여는 법률이 정하는 바에 따라 그 지위, 조직 및 운영에 관하여 특례를 둘 수 있게 함 • 주무장관이나 시·도지사의 지방자치단체의 장에 대한 감독권 행사 중 취소·정지권은 1차로 시정을 명한 후에 행사하도록 규정하되, 주민의 소청권은 삭제함

자료 : 행정안전부 국가기록원 홈페이지(<https://theme.archives.go.kr>).

□ 1991년 지방의회 선거가 실시되고, 1995년 제1회 전국동시지방선거 실시를 통해 단체장과 지방의회를 동시 구성함

- 1999년 조례 제개폐 청구 및 주민감사 청구제도를 도입하고 2004년~2006년 동안 주민투표, 주민소송, 주민소환제도를 도입함

[표 1-4] 지방자치법의 부활·발전기(1991~)

구분	주요내용
자치단체의 종류	• 광역단체:특별시·광역시(특별자치시) / 도(특별자치도) • 기초단체:시·군·자치구
기관구성	• 기관대립형(지방의회+집행기관)
단체장 선출	• 14기(1995년)~9기(2014년): 주민직선 - 시·도지사: 주민직선 - 시·군·구청장: 주민직선
의회의원 선출	• 4기(1991년)~10기(2014년): 주민직선 - 시·도의원: 주민직선 - 시·군·구의원: 주민직선

자료 : 행정안전부 국가기록원 홈페이지(<https://theme.archives.go.kr>).

2. 지방자치법 전부개정의 의의

□ 2021년 1월 12일 공포된 지방자치법 전부개정법률은 1988년에 단행된 전부개정 이후 두 번째의 실질적인 전부개정임

- 특히 1991년 지방자치의 부활 이후 58회에 걸친 「지방자치법」이 개정되었지만, 전부개정은 이번이 처음임
- 다만, 이번의 「지방자치법」 전부개정은 2019년에 추진되었던 「지방자치법」의 전부개정안을 근간으로 하고 있음

□ 이번에 통과된 「지방자치법」의 전부개정은 1991년 지방자치의 부활 이후 처음으로 추진되는 전부개정인 만큼, 다음과 같은 의미를 담고 있음

1) 주민주권론의 구현

□ 전부개정된 지방자치법의 가장 커다란 의의는 주민주권의 구현임 (김순은, 2022)

□ 이런 관점에서 전부개정된 지방자치법은 지방자치의 주체를 자치 단체에서 주민으로 대체함

- 지역의 주민은 i) 주민이라는 주민주권을 규정으로 구체화하였으며, ii) 주민의 자치단체 정책결정 및 집행과정의 참여권, iii) 직접발안제도의 도입, iv) 주민직접참정제도 요건의 실질적 완화, v) 기관구성의 다양화 주민결정권 등 주민의 권리가 매우 구체적으로 보장됨

2) 협력적 국정 거버넌스의 구축

□ 다음으로 중앙-지방의 상하 복종 관계와 자치단체 간 과도한 경쟁의 관계를 종식하고, 중앙-지방 간 및 지방 간 협력의 시대를 뒷받침할 수 있는 제도적 여건이 마련됨

□ 여기에 지방정부 간의 협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 특별지방자치단체의 실행에 관한 절차와 실체적 규정이 전부개정된 지방자치법에 반영됨

- 기존의 지방자치법에도 특별지방자치단체에 관한 규정이 있었으나, 시행을 위한 후속 조치가 마련되지 않아 활용되지 못한 제도였음
- 지방자치법의 전부개정으로 특별지방자치단체의 활용이 가능해져 광역 지방정부 간은 물론 기초 지방정부 간의 협력적 도구로서 효용성이 매우 큼

3) 자치분권의 확대를 강화하는 방향으로의 개정

□ '88년 이후 32년 만의 전부개정으로 본격적인 지방자치 실시의 기반이 됨(김수연, 2022)

- 시민 의식의 성장과 주민참여 욕구의 증대, 인구감소로 인한 지역소멸 위기 등 행정환경 변화에 대응하고 낡은 지방자치 시스템을 새롭게 변화시키기 위해 추진됨

4) 획기적인 주민주권의 구현

□ 지방자치법의 목적 규정에 '주민자치'의 원리를 명시하고 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설함

- 다만, 당초 정부안에 포함된 주민자치회 본격 실시를 위한 조항은 기존 제도와의 차별성 등 운영방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견이 제기되어 이번 개정안에서 제외되었으며, 추가적인 논의가 필요함

5) 자치단체 역량 강화 및 자치권의 확대

□ 중앙부처의 자의적인 사무배분을 방지하기 위해 지역적인 사무는 지역에 우선 배분하는 보충성의 원칙 등 국가-지방 간 사무배분 원칙과 준수 의무를 규정하고, 자치단체의 국제교류 및 협력이 추진 근거를 마련함(이현우, 2021)

- 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 행정수요, 균형 발전, 지방소멸 위기 등을 고려하여 시군구에 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설함
- 그간 제기된 재정 격차 심화 우려를 감안하여 특례시에 대해서는 '다른 자치단체의 자원 감소를 유발하는 특례를 두어서는 안 된다.'는 국회 행안위의 부대의견이 추가됨

6) 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고

□ 지방의회 투표 결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치 정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 정보공개 시스템을 구축하여 주민의 정보 접근법을 제고함(김순은, 2022)

- 지방의회의 윤리성을 제고를 위해 윤리특별위원회 설치를 의무화하고, 윤

리심사자문위원회를 설치하여 의원에 대한 징계를 논의시 의무적으로 의견 수렴하도록 함

7) 중앙과 지방의 협력관계 증진 및 행정 능률성 제고

- 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책 결정 과정에 지방의 주요 주체가 참여할 수 있도록 ‘중앙지방협력회의’를 설치함(이현우, 2022)
- 자치단체 간 협력을 통해 교통·환경 등 지역의 공동대응을 위한 특별지방자치단체의 구성 근거를 구체화하고, ‘행정협의회’ 설립 절차를 간소화함

III. 획기적 주민주권의 구현

1. 주요 개정내용

지방자치법 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

(1) 주민의 권리조항 강화

- 현행 자치단체의 재산과 공공시설권 이용권, 균등한 행정의 혜택을 받을 권리, 참정권(지방선거) 등으로 주민권리가 제한적/소극적으로 규정되어 있는 것에서 보다 강화된 권리를 제시함
 - 즉, 주민이 법령에 따라 주민생활에 영향을 미치는 자치단체의 정책결정/집행과정에 참여할 일반적 권리를 신설하였음(지방자치법 제17조)

지방자치법 제17조(주민의 권리)

① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.

(2) 주민조례 제정, 개정·폐지 청구 : 주민조례발안제

- 기존의 주민이 자치단체장을 경유하여 조례를 제정, 개폐를 청구할 수 있었던 사항을 이제는 주민이 직접 지방자치단체의 조례를 제정, 개폐를 청구할 수 있도록 함(지방자치법 제19조)

지방자치법 제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구)

① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.
② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

(3) 규칙의 제정과 개정·폐지의견 제출(신설)

- 주민이 그들의 권리·의무와 직접 관련되는 규칙의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있도록 규정하여 주민통제를 통한 지방민주주의를 강화함
- 지방자치단체의 장은 제출된 의견에 대하여 그 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 주민에게 통보함(지방자치법 제20조)

지방자치법 제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출)

① 주민은 제29조에 따른 규칙(권리·의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.

② 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위입한 범위를 벗어난다는 사항은 제1항에 따른 의견 제출 대상에서 제외한다.

③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다.

④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

(4) 주민감사청구 서명인수 상한 완화 및 청구권자 연령 하향조정

- 주민 감사청구 제도의 주민감사청구 서명인 수를 시도에서는 500명에서 300명으로, 50만 이상 대도시는 300명에서 200명으로, 시군구는 200명에서 150명으로 그 상한을 완화함
- 그리고 주민감사청구권자의 연령을 19세에서 18세로 하향 조정하여 폭넓은 주민참여를 보장함
- 그리고 주민 감사청구의 실효성을 높일 수 있도록 주민 감사청구를 3년 이내에 제기할 수 있도록 제기기간을 연장함(지방자치법 제21조)

지방자치법 제21조(주민의 감사 청구)

① 지방자치단체의 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다.

이하 이 조에서 "18세 이상의 주민"이라 한다)은 시·도는 300명, 제201조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 200명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 150명 이내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 18세 이상의 주민이 연대 서명하여 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다.

(5) 주민에 대한 정보공개(신설)

- 이번 지방자치법 전부 개정을 통해 신설된 ‘주민에 대한 정보공개’에 관한 이 법 제26조는 주민참여를 촉발하고, 이를 통해 지방행정의 투명성, 민주성을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치에 해당함
- 물론 1996년 12월 31일 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 제정되어 지방자치단체도 당연히 주민들에게 지방자치에 관한 정보를 공개할 의무를 지니고 있음이 명백함
- 그러나 이 조문을 지방자치법에 신설함으로써 지방자치단체의 사무처리와 관련한 투명성을 높이고, 주민참여를 확대하기 위한 근거를 마련한 셈임(소진광, 2021)
- 즉, 지방자치단체는 지방의회의 의정활동 등의 정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관은 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치 정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있도록 함(지방자치법 제26조)

지방자치법 제26조(주민에 대한 정보공개)

① 지방자치단체는 사무 처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 "지방자치정보"라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.

② 행정안전부장관은 주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위하여 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·운영할 수 있다.

(6) 주민투표에 의한 기관구성 형태 선택(신설)

- 현재 획일화된 자치단체의 기관구성 형태(기관분립형)를 각각의 자치단체의 인구규모, 재정여건 등에 따라 다양한 기관구성 형태를 주민투표로 선택할 수 있도록 함
- 즉, 지방자치법 전부개정에 따라 지방자치단체의 의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률로 정하는 바에 따라 다르게(다양하게) 구성할 수 있도록 함
- 이 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 듣도록 함(지방자치법 제4조)

지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

[표 3-1] 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항

분야	현행	개정
주민자치 원리 강화	• 단체자치 중심	• 목적규정에 '주민자치' 원리 명시
주민참여권 강화	• 주민 권리 제한적 : ① 자치단체 재산과 공공시설 이용권 ② 균등한 행정의 혜택을 받을 권리 ③ 참정권	• 주민 권리 확대 : 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설
주민조례 발안제 도입	• 조례안 제정, 개폐 청구시 조례안을 단체장에게 제출	• 조례안을 의회에 직접 제출
조례발안 청구요건 완화	• 시·도·50만 이상 대도시는 청구권자 총수의 1/100~1/70 • 시·군·구는 1/50~1/20	• 800만 이상 : 1/200 이하 • 800만 미만 : 1/150 이하 • 100만 이상 市 : 1/150 이하 • 50~100만 : 1/100 이하 • 10~50만 : 1/70 이하 • 5~10만 : 1/50 이하 • 5만 이하 : 1/20 이하

분야	현행	개정
주민감사 청구인수 하향조정	• 서명인수 상한: 시·도 500명 50만 이상 대도시 300명 시·군·구 200명	• 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명
청구권 기준 연령 완화	• 19세 이상 주민 청구 가능	• 조례발안, 주민감사, 주민소송은 18세 이상 주민 청구 가능
주민자치회 활성화	• 「지방분권법」에 따라 일부지역에 대해 시범실시	• 「지방자치법」에 근거 마련하고 구성·운영 등 규정 구체화
기관구성 다양화	• 단체장 중심으로 획일화	• 주민투표 거쳐 기관구성 선택권 보장 (기관분리형·통합형 등) * 추후 여건 성숙도, 주민요구 등을 감안 하여 별도법 제정 추진

자료 : 행정안전부(2021). 지방자치법 시행을 위해 필요한 후속법령 정비 완료 : 지방자치법 시행령 전부개정령안 공포('22.01.13 시행).

2. 주민조례 발안제

1) 현황과 과제

(1) 제도의 역사적 전개과정

- 지방자치제도가 1991년 부활하였지만, 기존 법령에는 주민참여 내용은 거의 포함하고 있지 않았음
- 이처럼 제도가 未도입된 상황에서 주민들은 스스로 주민참여를 위한 요구와 시도를 하게 됨
- 이러한 흐름에 따라 2000년 3월부터 지방자치법에 주민발안제와 주민감사청구제가 도입되었음
- 2003년 12월 지방분권특별법의 제정을 통해 i) 주민투표, 주민소환제도, 주민소송 제도의 도입을 강구하는 등 주민참여제도의 강화를 도입한다는 근거가 마련됨
- 따라서 '04년 7월부터 주민투표제도가, '06년 1월부터 주민소송제도가, '07년 5월부터 주민소환제도가 도입·시행되었음

- 이러한 주민참여 제도는 지역사회 내에서 이해관계가 복잡하거나 의견을 조율하기 어려운 각종 사안이 발생함에 따라 실질적인 활용이 점차 확산되는 추세임

(2) 지방자치법 개편현황

- 2022년 1월 국회는 주민이 자치단체 조례에 대하여 제정 및 개정·폐지 의견을 제출할 수 있도록 지방자치법을 전부개정함
 - 즉, 주민은 권리·의무와 직접 관련되는 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지 의견을 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있음

[표 3-2] 지방자치법 상의 주민발안제

<p>제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구)</p> <p>① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> <p>제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출)</p> <p>① 주민은 제29조에 따른 규칙(권리·의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.</p> <p>② 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위임한 범위를 벗어나는 사항은 제1항에 따른 의견 제출 대상에서 제외한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>
--

- 2022년 1월 국회는 지방자치행정에 대한 주민의 직접참여를 강화하여 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위하여 주민조례발안에 관한 법률을 제정함
 - 주민조례발안에 관한 법률은 개정된 지방자치법 제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구)에 근거하여 제정됨

- 주민조례발에 관한 법률은 주민이 일정 수 이상 주민의 연서로 의회에 조례 등을 직접 청구할 수 있는 근거를 마련하였음
 - 기존에는 단체장이 조례규칙심의회를 통해 주민의 청구안을 심사하면, 주민 의견이 의회에 제출되지 못하고 사전단계부터 지연될 가능성이 높음
 - 그리고 청구요건이 엄격해 청구가 활성화되기 어렵고, 지자체별 인구 편차에 대한 고려가 부족해 청구요건의 불균형을 초래하였음
 - 주민조례 제·개·폐 청구제도가 '99년 첫 도입되었으나, 연평균 13건 청구로 활용이 저조하였음
- 주민조례발에 관한 법률은 i) 청구절차 간소화, ii) 청구요건 완화, iii) 이행력 강화가 주요내용임
 - **(청구절차 간소화)** 단체장을 경유하지 않고 청구인이 지방의회에 직접 조례안 발의, 청구된 조례안은 지방의회에 직접 심사하며 심사절차에 관한 사항은 조례로 자율 결정함
 - **(청구요건 완화)** 광역 - 기초 2단계로 구분된 청구 서명요건을 인구규모별로 세분화하고, 법률에는 상한만 규정하며 세부요건은 조례로 위임, 청구권자 연령을 19세에서 18세로 인하함
 - **(이행력 강화)** 조례안에 대해 1년 이내 심의·의결 의무화(필요시 1년 연장 가능), 의원임기 만료시 자동폐기되지 않고 차기 의회에 한하여 계속 심사 등을 수행함

[표 3-3] 주민조례 발안제의 주요내용(주민조례에 관한 법률)

<ul style="list-style-type: none"> • 청구절차 간소화 : 단체장을 경유하지 않고 청구인이 지방의회에 직접 조례안 발의, 청구된 조례안은 지방의회에 직접 심사하며 심사절차에 관한 사항은 조례로 자율 결정함 • 청구요건 완화 : 광역 - 기초 2단계로 구분된 청구 서명요건을 인구규모별로 세분화하고, 법률에는 상한만 규정하며 세부요건은 조례로 위임, 청구권자 연령을 19세에서 18세로 인하함 • 이행력 강화 : 조례안에 대해 1년 이내 심의·의결 의무화(필요시 1년 연장 가능), 의원임기 만료시 자동폐기되지 않고 차기 의회에 한하여 계속 심사 등을 수행함
--

(2) 향후 개선과제

- 우선, 우리나라의 지방자치는 본격적으로 시행된 지 30년 이상의 세월이 흐르고 있으나, 여전히 전체 행·재정 권한의 80% 이상이 중앙정부에 편중되어 있는 현실임(조성호, 2019)
 - 이에 따라, 주민의 지방자치단체에 대한 행·재정 수요에 단순히 '조례'의 제·개정 또는 폐지만으로 대응하기에는 한계가 존재할 수밖에 없음
- 따라서 주민의 직접참여를 바탕으로 하는 조례 제·개정 주민직접발안제도가 본연의 역할과 기능을 수행하기 위해서 자치단체에 대한 충분한 자치권이 우선적으로 보장되어야 함
 - 또한, 이를 바탕으로 지방자치단체가 주민의 의견과 요구에 능동적이고 탄력적으로 대응해 나가도록 함으로써, 조례 제·개정 주민직접발안제도 운영의 실효성을 제고해야 함
- 다음으로, 자치단체는 주민조례청구제도의 원활한 운영을 위해서, 주민 서명 수집이나 결과 확인 등을 위한 온라인 정보시스템을 구축·관리할 필요가 있음(하혜영, 2021)
 - 온라인 주민참여는 지방자치법 시행령 제14조(전자서명 요청절차)에 따라 가능함
 - 주민이 주민조례를 신청할 때, 자치단체장에 주민참여조례시스템 이용을 요청하면, 온라인을 통해서도 주민 서명을 받을 수 있음

[표 3-4] 지방자치법 시행령상의 전자서명 요청 절차

제14조(전자서명 요청절차)

- ① 주민감사청구대표자는 18세 이상의 주민에게 제13조제1항에 따른 서명을 갈음하여 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 이용한 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명을 요청할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 정보시스템을 이용한 전자서명을 요청하려는 주민감사청구대표자는 주무부장관이나 시·도지사에게 해당 정보시스템의 이용을 신청해야 한다.

- 하지만 아직까지 해당 사이트를 통해 전자서명을 한 주민의 수는 많지 않으므로, 온라인 주민참여시스템 구축 및 홍보·교육을 제공할 필요가 있음
- 끝으로, 자치단체는 주민들이 조례 제안 시, 부족한 법률 지식을 자문해줄 수 있는 입법자문관을 지원해줄 필요가 있음
 - 일반주민의 경우, 지방의회 의원과 비교하여 법률지식이 부족하므로 이를 보완해줄 수 있는 지방의회 내 입법자문관의 조언이 필요함

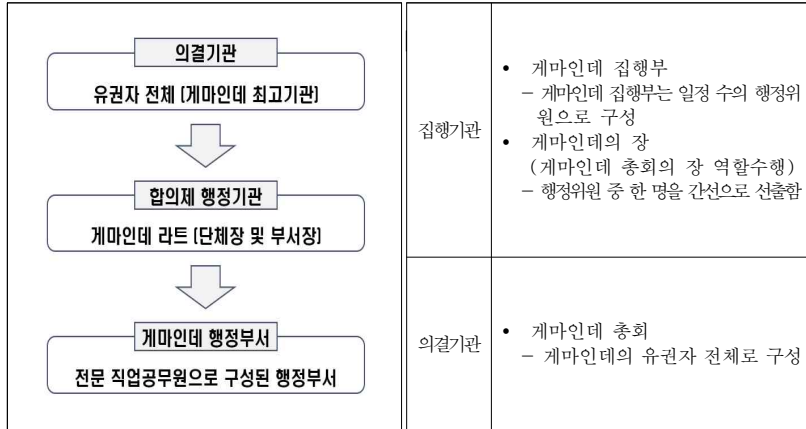
2) 외국의 선진사례 분석

(1) 스위스의 주민총회

- (도입단위) 스위스 게마인데 총회는 대부분 인구 규모가 2만 명 이하의 게마인데에서 도입하고 있으며, 인구 규모가 2만 명¹⁾이상이면 주민총회를 설치하지 않고 의회를 설치하는 경향임
 - 스위스에서는 인구 2만 명 이하 자치단체의 경우 대부분 주민총회를 운영하고 있음
- (기관구성) 스위스 게마인데는 집행기관인 ‘게마인데 집행부(Gemeinderat)’와 의결기관인 ‘게마인데 총회(Gemeindeversammlung)’로 구성됨
 - 스위스 게마인데는 i) 유권자 전체로 구성된 의결기관인 ‘게마인데 총회’와 ii) 게마인데의 단체장과 각 행정부서의 부서장 등으로 구성된 집행기관인 ‘게마인데 집행부(라트)’로 구성됨

1) “[주민이 행복한 자치분권의 나라 스위스. 3] 기초단체마다 다른 주민정치 참여방식”, 영남일보(2019.1.14.).

[표 3-5] 스위스 게마인데의 기관구성



자료 : 조성호 외(2021). 『경기도형 주민총회의 도입방안 연구』, 경기연구원.

□ (기능 및 사무) 스위스 게마인데 총회의 기능 및 사무는 i) 주민발안(입법 기능), ii) 주민투표를 통한 지방세의 징수세율·게마인 데 예산운영 방향 결정임

- 게마인데 총회는 i) 유치원과 초등학교 설립 및 운영, ii) 가스·전기·상수도·폐기물 관리, iii) 도로 및 지역 인프라 구축 등을 심의, 결정함

[표 3-6] 스위스 게마인데 총회의 기능 및 사무

구분	기능 및 사무
스위스의 게마인데 총회	<ul style="list-style-type: none"> 법률의 제·개정 주민투표를 통한 지방세의 징수세율 결정 예산운영 방향 결정 유치원과 초등학교 설립 및 운영 가스·전기·상수도·폐기물 관리 도로 및 지역 인프라 구축

자료 : 조성호 외(2021). 『경기도형 주민총회의 도입방안 연구』, 경기연구원.

(2) 미국의 타운미팅

□ (도입단위) 미국 타운미팅은 인구 규모에 따라 ‘개방형 타운미팅

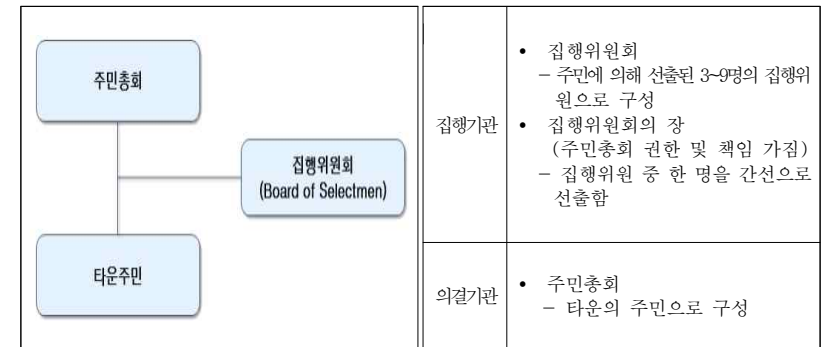
(Open Town Meeting, OTM)’ 과 ‘대표형 타운미팅(Representative Town Meeting, RTM)’ 으로 운영됨(조성호, 2022)

- 인구 5만 명 미만의 대부분 지방정부에서는 모든 주민이 참여하는 개방형 타운미팅을 채택하여 운영함
- 인구 5만 명 이상의 지방정부에서는 대표형 타운미팅을 채택하는 경향이 강함

□ (기관구성) 미국의 타운미팅은 i) 의결기관인 ‘주민총회’, ii) 3~9명의 선출직으로 구성된 집행기관인 ‘집행위원회’ 로 구성됨

- 행정부서는 집행위원회가 임명해 구성하는 행정부서(공직자로서 타운 매니저 또는 위원회)와 행정수장으로 지위를 부여받은 타운 매니저가 임명해 구성하는 행정부서로 나누어짐

[표 3-7] 미국 타운미팅의 기관 구성



자료 : 조성호 외(2021). 『경기도형 주민총회의 도입방안 연구』, 경기연구원.

□ (기능 및 사무) 미국 타운미팅의 기본적인 기능 및 사무는 i) 주민발안(입법 기능), ii) 주민투표를 통한 운영예산에 관한 결정임

- 타운미팅은 고속도로 건설과 보수, 상수도 관리, 공원 및 여가시설 개발을 추진함

- 연례주민총회에서는 회계감사 보고, 공직자 보고, 각종 위원회 보고를 받음

【표 3-8】 미국 타운미팅의 기능 및 사무

구분	기능 및 사무
미국의 타운미팅	<ul style="list-style-type: none"> • 주민발안(입법 기능) • 주민투표를 통한 운영예산 결정 • 고속도로 건설과 보수 • 상수도 관리 • 공원 및 여가시설 개발 • 회계감사 보고·공직자 보고, 각종 위원회 보고

자료 : 조성호 외(2021), 『경기도형 주민총회의 도입방안 연구』, 경기연구원.

3) 도의회의 대응전략

- 우선, 전라북도의회는 주민조례청구제도의 원활한 운영을 위해서 주민 서명 수집이나 결과 확인 등을 위한 온라인 정보시스템을 구축·관리할 필요가 있음(하혜영, 2021)
- 온라인 주민참여는 지방자치법 시행령 제14조(전자서명 요청절차)에 따라 가능함
- 주민이 주민조례를 신청할 때 자치단체장에 주민참여조례시스템(www.ejorye.go.kr) 이용을 요청하면, 온라인을 통해서도 주민 서명을 받을 수 있음

【표 3-9】 지방자치법 시행령상의 전자서명 요청 절차

제14조(전자서명 요청절차)
① 주민감사청구대표자는 18세 이상의 주민에게 제13조제1항에 따른 서명을 갈음하여 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 이용한 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명을 요청할 수 있다. ② 제1항에 따른 정보시스템을 이용한 전자서명을 요청하려는 주민감사청구대표자는 주무부장관이나 시·도지사에게 해당 정보시스템의 이용을 신청해야 한다.

- 하지만 아직까지 해당 사이트를 통해 전자서명을 한 주민의 수는 많지 않으므로, 온라인 주민참여시스템 구축 및 홍보·교육을 제공할 필요가 있음

□ 다음으로, 전라북도의회는 주민들이 조례 제안 시 부족한 법률 지식을 자문해줄 수 있는 입법자문관을 지원해줄 필요가 있음

- 미국 캘리포니아주는 주민이 조례를 작성할 때, 입법자문관의 검토와 자문 지원을 받을 수 있도록 지원함(최승제, 2021)

□ 캘리포니아주의 주민발안의 절차는 총 5단계이며, 이 중 1단계에서 주민은 입법자문관의 검토와 조언받음

- **(1단계)** 청구자는 입법자문관의 검토와 자문지원 받음
- **(2단계)** 청구자가 주 법무부 장관에게 발의안 제출, 2,000 달러 기탁금(주민 투표 회부 시 반환)
- **(3단계)** 청구인 서명(청원서 제출 직전 주지사 선거에서 모든 후보자에게 투표된 표수를 기준으로 법률 개정안 5%, 헌법 개정안은 8%), 주 법무부 장관에게 청원서 제출
- **(4단계)** 법무부 장관이 서명자 수를 심사하고, 주민발안의 요건이 충족되면 적어도 131일 지난 후 실시되는 총선 또는 주 차원에서 실시되는 특별 선거에 주민투표로 회부
- **(5단계)** 발의안에 대한 주민투표 입법 결정

□ 끝으로, 전북도의회는 장기적으로 자치단체의 자치권을 확대할 수 있는 지방분권 확대 운동을 펼칠 필요가 있음

- 전북도의회는 자치단체에 대한 충분한 자치권(자치행정권·자치재정권·자치조직권·자치입법권 등)이 우선적으로 보장될 수 있도록 지방자치법상의 자치권을 강화하도록 노력할 필요가 있음

3. 자치단체 기관구성 형태 다양화

1) 현황과 과제

(1) 제도의 역사적 전개과정

- 우리나라의 자치단체 형태는 1949년 지방자치법 제정 이후 강시장 - 약의회 자치단체 구성을 취하고 있음
 - 1952년 광역자치단체장을 임명하고 기초자치단체장을 의회에서 선출하였으며, 1956년 광역자치단체장의 임명제와 기초자치단체장의 선거제와 임명제를 시행함
 - 1960년대 제3공화국 이후 지방자치가 시행되지 않다가 민주화 이후 1991년 지방의회 의원의 선거제, 1995년 광역과 기초자치단체장의 선거제로 발전함
 - 1995년 이후부터는 광역과 기초자치단체장 및 지방의회의 의원들을 선거로 꾸준히 선거로 선출하면서 강시장 - 약의회형 기관구성을 취하고 있음

(2) 지방자치법 개편현황

- 기존 지방자치법은 자치단체의 기관구성을 기관대립형(단체장-의회대립형)으로 전국이 동일하였음
 - 단일한 유형의 기관구성으로는 지방행정 환경변화와 지역여건 및 주민의 사에 부응하는 유연한 대응에 한계를 지님(행정안전부, 2021)²⁾
- 지방자치법 전부개정을 통하여 지방자치법 제4조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례)를 신설함

2) 행정안전부(2021). 「주민중심의 지방자치 구현 지방자치법 전부개정 주요내용」.

- 기존 지방자치법은 자치단체의 기관구성 형태를 주민들이 다양하게 선택할 수 있는 법률적 근거가 존재하지 않았음. 이에 따라, 우리나라는 자치단체의 기관구성이 기관대립형(의회-행정부 대립 형태)로 획일화 되어 있었음
- 전부개정된 지방자치법은 기존에 획일적인 자치단체 기관구성 형태를 다양화할 수 있도록 법적 근거를 마련함
 - 새로운 행정환경에 탄력적으로 대응할 수 있도록, 자치단체가 정책결정·집행구조를 자율적으로 선택하는 기관구성 형태의 다양화 제도를 마련함

[표 3-10] 지방자치법 상 기관구성의 다양화

제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

- ① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

- 정부에서는 특별법을 제정하여 기관구성 유형, 단체장 선임방식, 변경절차 등 구체적 필요사항 규정을 도입할 예정임
 - 해외사례의 기관구성 유형은 i) 단체장 중심형, ii) 단체장 권한 분산형, iii) 의회중심형(책임행정관형)이 있음

(3) 향후 개선과제

- 개정된 「지방자치법」에 자치단체의 기관구성 다양화를 위한 근거는 마련되었으나, 구체적인 적용절차와 방법 등을 위한 입법안이 마련되어야 할 필요가 있음(하혜영, 2021)³⁾
 - ④ 지역별 특성에 따라 선호하는 기관구성 유형이 다를 수 있기 때문에 국내 인구·사회·경제적 환경 속에 적합한 다양한 기관구성의 형태를 개발하는 방안이 필요함

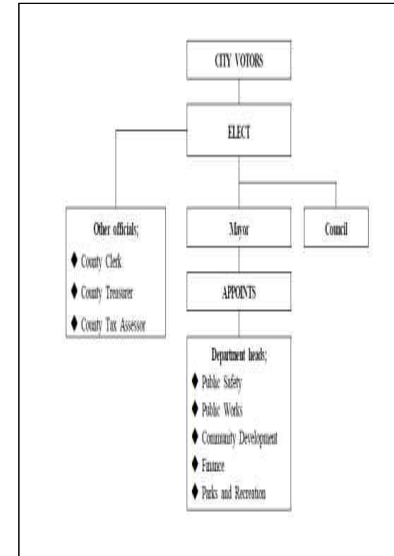
3) 하혜영(2021). 「지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제」, 국회입법조사처.

- ② 지방자치단체의 기관구성 형태를 결정하는 선택권은 주민에게 주는 방안이 검토 대상이 될 필요가 있음
- ③ 어떠한 기관구성 유형을 선택하더라도 입법기관과 집행기관 간에 상호 견제할 수 있는 보완제도를 함께 마련할 필요가 있음

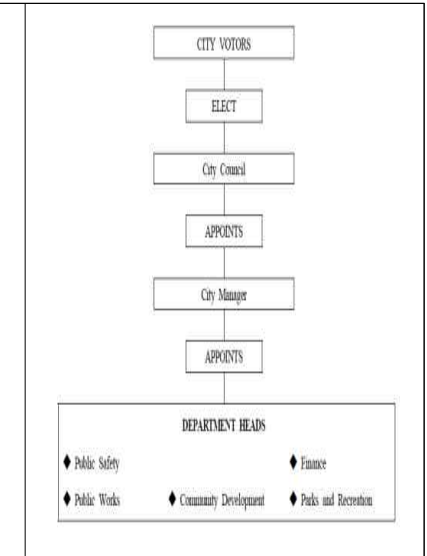
2) 외국의 선진사례 분석

- (미국) 전통적으로 기관대립형(시장-의회형)이 주류를 이루었으나, 21세기에 들어오면서 지방재정 부족과 행정수요 증가로 인해 기관통합형(책임행정관형)이 대폭 증가함
 - (법적 근거) 미국의 지방자치를 통계로 확인하면 미국의 의회-책임행정관형을 채택한 도시들은 1984년 전체의 33.7%에서 2009년 48.9%로 증가하였으며, 시장-의회형을 선택하고 있는 도시들은 1984년 55.8%에서 2009년 43.5%로 감소
 - 지방정부는 주정부로부터 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권한을 부여받고 있음
 - 주정부는 지방정부의 자치권의 범위와 기관구성 형태 등에 관해 헌장(charter)에 규정해 놓음
- 기관대립형(시장-의회 형)은 시장과 의회가 주민의 투표로 선출되며, 선출된 시장은 부서장의 임명권 지니고 있어 상대적으로 의회 권한보다 강함
- 기관통합형(책임행정관형)은 주민들은 지방의원을 선출하고, 선출된 지방의회는 시 책임행정관(city manager)를 지명함. 시 책임행정관은 각 부서장을 임명할 수 있으며, 정책을 집행할 수 있음

[그림 3-1] 기관대립형의 정부 구조



[그림 3-2] 기관통합형 정부 구조



자료 : Bowman and Kearne(2012).

- (영국) 위원회형이 중심을 이루어 왔으나, 최근에는 다양한 기관구성의 유형을 인정하여 기관대립형 등 다양한 지방정부 형태가 도입됨
 - (법적 근거) 그간에 내각제형 지방의회가 중심이 되어 왔지만, 구체적으로 1996년부터 제도 변화를 통해서 다양한 분야의 지방사무 관련법들도 제정되면서 지방정부 유형들을 다양하게 바꾸고자 하는 시도를 하였음
 - 1998년부터 노동당 정부는 환경·교통·지방자치부 권고로 "2000년 지방자치법"을 제정하여 정부가 기관구성 유형을 제시하고 주민투표로 결정
- 따라서 영국의 지방정부는 지방정부법 2000에 의해 반드시 3가지 기관구성 모형 중 하나를 선택하여 운영하도록 하고 있음

[표 3-11] 영국 지방정부의 3가지 기관구성

구분	시장-내각형	리더-내각형	위원회형
특징	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 = 지방자치단체 지방의회 = 시장(시민 전체가 직선으로 선출) + 의원(선거구 주민이 직선으로 선출) 집행부 = 내각: 시장이 의원을 지명해 내각을 구성 내각이 수석행정관 및 기타 고위공무원을 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 = 지방자치단체 지방의회 = 시장(또는 리더, 의회에서 간선으로 선출) + 의원(선거구 주민이 직선으로 선출) 집행부 = 내각: 리더가 의원을 지명해 내각을 구성 내각이 수석행정관 및 기타 고위공무원 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 = 지방자치단체 지방의회 = 의장(의회에서 간선으로 선출) + 의원(선거구 주민이 직선으로 선출) 집행부 = 각 위원회 각 위원회가 수석행정관 등을 임명함
장점	<ul style="list-style-type: none"> 주요 정책에 대한 책임 명확 각 선거구가 아닌 시 전체를 대표하는 리더를 선출 	<ul style="list-style-type: none"> 내각 중심의 정책결정을 통해 위원회형에 비해 책임소재가 비교적 명확하고 정책결정이 빠름 평의원(내각이 아닌 위원)은 조사위원회를 통해 감시하는 기능을 수행함으로써 두체도의 한계를 보완할 수 있음 의회 중심의 전통적인 영국 지방자치단체 체제와 유사해 국민 수용성이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 의원이 각자가 속한 위원회에서 주도적 역할을 수행함으로써 의회 내 권력이 수평적으로 분산됨
단점	<ul style="list-style-type: none"> 직선제 시장 선출 과정에서 추가적인 비용 지출 시장에 대한 권한 집중으로 봉건제도로의 회귀 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 시민이 직접 시장을 선출할 수 없어, 의회에 의존할 수밖에 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정속도가 비교적 느리거나, 해당 위원회에 속하지 않은 의원의 경우 타 위원회의 정책결정 상황을 파악하기 어려움 그 결과 의회 전반의 주요 정책결정 진행상황을 파악하기 어려움

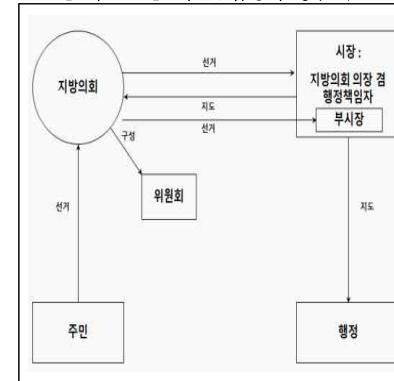
자료 : 김지수 외(2019). 「자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구」, 한국지방행정연구원.

□ **(독일)** 의원통합형이 중심을 이루어 왔으나, 최근에는 다양한 기관구성의 유형을 인정하여 기관대립형 지방정부 형태가 도입되고 있음

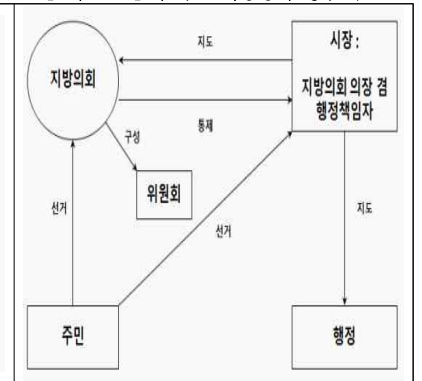
- **(법적 근거)** 독일은 법률을 개정하여 모든 지방자치단체의 기관구성 형태를 직접 변경함

- **(의원통합형)** 의회는 주민의 투표로 선출되며, 의회의장은 단체장을 겸임하며, 의회는 행정의 모든 사무에 대한 권한을 가짐
- **(남독일시장형)** 주민의 투표로 선출된 자치단체장은 지방의회 의장으로서 최고정책결정권을 가지며, 자치단체의 수장으로서 지역을 대표하고 행정 전반에 대한 권한을 행사함

[그림 3-3] 의원통합형의 정부 구조



[그림 3-4] 남독일 시장형의 정부 구조



자료 : 경기도의회(2015). 「한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안」.

□ **(일본)** 확립적 기관대립형을 채택하고 있으나, 다원주의 도입 등 단체장권한 분산을 통해 약시장형으로 운영함(부단체장 임명시 지방의회 동의, 각종 행정위원회 설치, 의회의 단체장 불신임 등)

- **(법적 근거)** 의원내각제인 국가와 달리 지방공공단체는 의회 의원과 별도로 집행기관의 단체장(수장)을 주민이 직접 선출하도록 헌법에 규정함
- 집행기관 내에 단체장으로부터 독립된 지위와 권한을 갖는 기관(각종 행정위원회)을 설치하여 중립성·공정성이 필요한 업무를 수행함

□ 주요국의 지방정부 기관구성은 i) 미국·일본 중심의 기관대립형과 ii) 영국·독일 중심의 기관통합형으로 분류됨

[표 3-12] 주요국가의 기관구성 현황

구 분	기관구성 형태
미 국	• 기관대립형(약시장-의회형), 기관통합형(의회-책임행정관형), 위원회형
영 국	• 기관통합형(의원내각형), 위원회형
독 일	• 기관통합형(의원내각형), 기관대립형(강시장-의회형)
일 본	• 기관대립형(약시장-의회형)

자료 : 조성호 외(2017). 「연정강화를 위한 지방자치제도개선방안」, 경기연구원.

3) 도의회의 대응전략

- 전북도의회는 행안부에 (가칭)지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법(안)을 추진하도록 적극적으로 건의할 필요가 있음
 - 특별법(안)은 i) 도입 형태별 명칭 등 총칙 사항(목적·정의·타법과의 관계 등), ii) 도입 형태별 구성내용과 기존 법률 배제 사항, iii) 지방자치단체 기관구성 형태 변경 절차 및 방법 등 으로 구성될 필요가 있음
- (가칭)지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법(안) 제정되면, 전라북도는 인구규모 등 지역특성에 따라 지방정부의 기관구성 다양해질수 있도록 관련 조례를 제정할 필요가 있음
 - 획일적인 기존 기관대립형에서 벗어나 지역의 인구·사회·경제적환경에 따른 i) 의회중심형, ii) 위원회형, iii) 책임행정관형, iv) 단체장 권한분산형 등으로 전환할 필요가 있음
- 전라북도의회는 인구 규모에 따라 기관구성이 달리 할 수 있도록 조례를 제정할 필요가 있음
 - **(대도시)** 정치·사회·경제적 여건에 따른 행정수요가 많으므로 단체장 중심의 기관대립형을 도입하여 단체장의 신분과 임기가 법·제도적으로 보장되고 임기 동안 강력한 정책들을 추진할 수 있도록 할 필요가 있음
 - **(중소도시)** 지속적인 인구감소와 고령화 등으로 재정력이 취약하므로 기관 통합형 기관구성을 통해 운영을 효율화할 필요가 있음

IV. 지방의회의 독립성 및 책임성 확보

1. 주요 개정내용

1) 지방의회 인사권 독립 : 사무직원에 대한 인사권이 지방의회 의 장에게로 귀속

- 시·도지사의 권한이었던 시·도의회 사무직원에 대한 인사권을 시·도의회 의장에게 부여하여 지방의회 인사운영의 독립성을 보장함
 - 명칭 자체도 지금까지의 임명과는 달리 임명과 해임을 함께 포함하는 임면으로 변경됨
 - 즉, 지방의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방의회 사무직원에 대한 임면·교육·훈련·복무·징계 등을 지방의회의 의장이 처리하도록 함(지방자치법 제103조)

지방자치법 제103조(사무직원의 정원과 임면 등)

- ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.
- ② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

2) 지방의회의원 정책지원 전문인력 보장(신설)

- 지방의회의 전문성을 제고하고 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 지방의원에 대한 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 명문화 함(지방자치법 제41조)
 - 지방의회에 정책지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년 12월 31일까지는

지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 연차적으로 도입하는 것으로 함(부칙> 제6조(정책지원 전문인력 도입규모에 관한 특례))

지방자치법 제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력)

- ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
- ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 조례와 규칙의 공포(신설)

- 이전에 시행령에 규정되어 있던 조례와 규칙의 공포방법 등을 지방자치법에 격상시켜 규정함으로써, 그 의미(자치단체장과 지방의회의 책무성)를 높게 평가함(지방자치법 제33조)(소진광외, 2021 : 98-99)

지방자치법 제33조(조례와 규칙의 공포 방법 등)

- ① 조례와 규칙의 공포는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다. 다만, 제32조제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 조례를 공포하는 경우에는 공보나 일간신문에 게재하거나 게시관에 게시한다.
- ② 제1항에 따른 공보는 종이로 발행되는 공보(이하 이 조에서 "종이공보"라 한다) 또는 전자적인 형태로 발행되는 공보(이하 이 조에서 "전자공보"라 한다)로 운영한다.
- ③ 공보의 내용 해석 및 적용 시기 등에 대하여 종이공보와 전자공보는 동일한 효력을 가진다.
- ④ 조례와 규칙의 공포에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 지방의회 윤리심사자문위원회 신설과 윤리특별위원회 설치 의무화(일부 보완 /신설)

- 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 의장의 자문과 지방의회의원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문 등에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 두도록 함
- 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉하도록 함(제65조, 제66조)

지방자치법 제65조(윤리특별위원회)

- ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
- ② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 "윤리특별위원회"라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

지방자치법 제66조(윤리심사자문위원회)

- ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.
- ② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.
- ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

5) 지방의회의원의 겸직금지 조항 정비(제43조 ④, ⑤, ⑥, ⑦ 항) (일부 보완)

- 이번 전부개정 지방자치법은 해당 자치단체가 출자·출연한 기관·단체 또는 해당 자치단체로부터 사무를 위탁받아 수행하는 기관·단체 등으로 지방의원이 겸직할 수 없는 기관·단체의 범위와 의미를 명확히 함
- 그리고 지방의회의 의장이 지방의회의원의 겸직신고 내용을 연 1회 이상 공개하도록 함
- 지방의회의 의장은 지방의회의원의 겸직행위가 지방의회의원의 의무를 위반한다고 인정될 때에는 그 겸한 직의 사임을 권고하도록 함

지방자치법 제43조(겸직 등 금지)

- ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(職)을 겸할 수 없다.
 1. 국회의원, 다른 지방의회의원
 2. 헌법재판소 재판관, 각급 선거관리위원회 위원
 3. 「국가공무원법」 제2조에 따른 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 따른 지방공무원(「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원은 제외한다)

4. 「당공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(한국방송공사, 한국교육방송공사 및 한국은행을 포함한다)의 임직원
5. 「지방공기업법」 제2조에 따른 지방공사와 지방공단의 임직원
6. 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 연연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고(이들 조합·금고의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 임직원과 이들 조합·금고의 중앙회장이나 연합회장
7. 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 교원
8. 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직
9. 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직
② 「정당법」 제22조에 따라 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 지방의회의원으로 당선되면 임기 중 그 교원의 직은 휴직된다.
③ 지방의회의원이 당선 전부터 제1항 각 호의 직을 제외한 다른 직을 가진 경우에는 임기 개시 후 1개월 이내에, 임기 중 그 다른 직에 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내에 지방의회의 의장에게 서면으로 신고하여야 하며, 그 방법과 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
④ 지방의회의 의장은 제3항에 따라 지방의회의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체의 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.
⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.
1. 해당 지방자치단체가 출자·출연(재출자·재출연을 포함한다)한 기관·단체
2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체
3. 해당 지방자치단체로부터 운영비, 사업비 등을 지원받고 있는 기관·단체
4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원
⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.
1. 제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임하지 아니할 때
2. 다른 직을 겸하는 것이 제44조제2항에 위반된다고 인정될 때
⑦ 지방의회의 의장은 지방의회의원의 행위 또는 양수인이나 관리인의 지위가 제5항 또는 제6항에 따라 제한되는지와 관련하여 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들을 수 있다.

[표 4-1] 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항

분야	현행	개정
시도의회 인사권 독립	• 시·도의회사무처 소속 사무직원 임용권은 시·도지사 권한	• 시·도의회사무처 소속 사무직원 임용권을 시·도의회 의장에게 부여
정책지원 전문인력	• 제주도만 의원정수 1/2범위에서 정책자문위원(전문인력) 운영(21명)	• 모든 지방의회 정책지원 전문인력 운영 근거 마련, 입법·예산 심의 등 의정활동 지원
지방의회 운영 자율화	• 의회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	• 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

분야	현행	개정
지방의회 책임성 확보	• 윤리특위 설치 임의규정 • 윤리심사자문위 설치 미규정	• 윤리특위 설치 의무화 • 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화
지방의원 겸직금지 명확화	• 겸직금지 대상 개념이 불명확하여 사퇴거부 사례 등 발생 • 겸직신고 내역이 외부 미공개	• 겸직금지 대상 개념을 구체화하고 겸직신고 내역 공개를 의무화 하여 실효성 제고

자료 : 행정안전부(2021). 「지방자치법 시행을 위해 필요한 후속법령 정비 원료 : 지방자치법 시행령 전부개정령안 공포(22.01.13 시행).

2. 지방의회의 인사권 독립

1) 현황과 과제

(1) 제도의 역사적 전개과정

- 1991년 지방의회 출범 이후 가장 논란이 되어 왔던 이슈는 지방의회 사무기구 인사권의 문제임
 - 기관분리형 기관구성이 우리나라 자치단체의 기본모형임에도 불구하고, 지방의회를 보좌하는 사무기구에서 근무하는 공무원에 대한 인사권은 집행부의 장에게 귀속시켰음
 - 지방공무원법 제6조에 의하면 지방자치단체 소속 공무원에 대한 임면권은 원칙적으로 자치단체장에게 속하며, 다만 그 권한의 일부를 보조기관, 그 소속기관의 장, 지방의회 사무처장 등에게 위임할 수 있도록 규정하고 있음
- 역사적으로 지방의회 사무직원의 인사권의 전개과정을 살펴보면, 1988년 지방자치법에 집행부의 장과 지방의회 의장이 인사권을 협의하도록 개정되었음
 - 1994년에는 지방의회 의장이 집행부의 장에게 인사권을 추천하여 임명하도록 개정되었음

- 1994년 임명권은 지방의회 의장의 협의권에서 추천권으로 개선되었지만, 실질적으로 개선된 효과는 보지 못하였음
- 2006년 제주특별자치도에 한해 지방자치법에 별정직·기능직·계약직 직원에 대한 인사권을 사무기구에 위임하는 규정을 신설하였음
- 2006년 제주특별자치도의회는 제주특별도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 통하여, 광역의회 의장의 권한으로 상임위원회별 3명 이내의 정책자문위원을 위촉할 수 있도록 특례를 제정하였음

[표 4-2] 지방의회 사무기구 인사권의 변천

구분	1988년	1994년	2006년	비고
사무기구 인사권	<ul style="list-style-type: none"> • 의장과 의 협의 • 지방정부 장 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 의장의 추천 • 지방정부 장 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 의장의 추천 • 지방정부의 장 임명 • 별정직, 기능직, 계약직은 사무기구장에 위임 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도의회 특례 • 정책자문위원 • 의장의 인사권(일반직 제외)

자료 : 김순은(2018), "지방의회 의장 리더십과 의회 사무직원 인사권 독립", 『자치의정 9·10월』.

(2) 지방자치법의 개편 현황⁴⁾

- 앞에서 살펴본 것처럼 2020년 지방자치법 전부개정 전에는 단체장이 지방의회 사무직원의 임용권을 행사함(지방자치법 제91조)
- 이러한 단체장의 지방의회 사무직원의 임용권을 행사함에 따라, 지방의회의 독립성을 침해하게 됨
- 이에 따라, 지속적으로 지방의회의 전문성 강화를 위해, 의회 사무기구 인력운영의 자율성을 제고할 필요성이 제기되어 옴

4) 지방의회 인사권 독립 등 지방자치법 개정의 4대 주요쟁점은 행안부(2021)의 지방자치법 전부개정 주요내용을 참고하였음.

- 그 결과, 지방자치법 전부개정안에서는 지방의회의장에게 의회 소속 직원의 임용권을 부여함(제106조)
- 시도지사 또는 시군구청장의 권한이었던 지방의회 소속 사무직원에 대한 임용권을 지방의회 의장에게 부여
- 지방의회별 평균 사무기구 인력규모(정원) : 시도 206.3명, 시군구 17.9명
- 그리고 정부는 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회에서 독립적으로 인사운영이 가능하도록 지방공무원법 등 인사관계법령 개정을 추진함
- 지방공무원법 및 지방공무원 교육훈련법 개정(21.10.8)을 통해 지방의회의 임용, 교육훈련, 복무 등 전반적 인사운영 규정을 정비

[표 4-3] 지방의회의 독립적 인사운영을 위한 주요 법률 개편현황

<p>【지방공무원법】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방의회의 의장을 임용권자로 규정(제6조) <ul style="list-style-type: none"> ※ 임용권: 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(지방공무원법 제6조①) • 지방의회에 인사위원회 설치(제7조 등) • 지방의회의 인사교류 근거 마련(제30조의2) <ul style="list-style-type: none"> ※ 행안부-지방의회간, 자치단체의 집행기관-지방의회간, 지방의회 상호간(광역의회-기초의회, 기초의회 상호간) 인사교류 근거 추가 • 지방의회의 신규임용시험 실시 근거 마련(제32조 등) <ul style="list-style-type: none"> ※ 시험관리 효율성 등 필요시 지방의회는 집행기관에 위탁 가능 • 지방의회의 승진후보자명부 통합 작성 근거 마련(안 제39조 등) <ul style="list-style-type: none"> ※ 집행기관-지방의회간 등 6급이하 기술직 등에 한하여 명부 통합 작성 가능 <p>【지방공무원 교육훈련법】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의장에게 소속 직원에 대한 교육훈련 책무 부여(제3조 등) <ul style="list-style-type: none"> ※ 지방의회의 교육훈련 기본계획 및 국·내외 위탁 교육훈련계획 수립 등
--

(3) 향후 개선과제

- 현재 지방의회의 의장을 임용권자로 규정(제6조)하고, 지방공무

원법 및 지방공무원 교육훈련법의 개정을 통하여, 다음과 같은 최소한의 지방의회 인사관리 제도가 도입됨

- i) 지방의회에 인사위원회 설치, ii) 지방의회의 인사교류 근거 마련, iii) 인사교류 근거 추가, iv) 지방의회의 신규임용시험 실시 근거 마련, v) 승진 후보자명부 통합 작성 근거가 마련됨
- 지방의회 의장에게 소속 직원에 대한 교육훈련 책무가 부여됨

□ 그러나 도의회의 예산편성권 및 예산심의권, 집행부에 비해 열악한 조직체계, 도의회 직원의 전문성 확보를 위한 직렬의 未도입 등이 주요과제로 남아있음

2) 외국의 선진사례 분석

□ 우리나라와 일본은 강단체장-약의회 형태로 자치단체 기관구성이 동일한 방식으로 운영되고 있으며, 지방자치법 체계도 유사한 골격과 내용으로 운영됨

- 일본은 지방의회 의장이 의회사무국 직원에 대한 임명, 휴직, 면직 및 징계 등을 실시할 권한을 부여받고 있으며(일본 지방자치법 제138조 제5항), 일부는 기관의 상급 공무원에 위임함(지방공무원법 제6조)

[표 4-4] 지방자치법 개정 전 한일 간 지방의회 사무기구의 인력 운영체계 비교

구분	한국	일본
사무직원의 인사권	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장이 권한을 행사 • 제주특별자치도는 이원화되어 일반직은 단체장, 그 외는 의장 	<ul style="list-style-type: none"> • 의장에 권한 부여
지방의회 사무처장에 관한 인사권	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장이 임명 • 제주특별자치도 : 의장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 의장이 임명
전문위원	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 전문위원은 존재하지 않음 • 조사부에서 관련 업무 실시

자료 : 최진혁(2022). 「지방자치의 제2도약(자치분권 2.0)을 위한 지방자치법전부개정(2020.12.9)의 발전적 고찰」, 대통령소속자치분권위원회.

□ 미국은 주정부 및 지방정부의 경우, 의회 의장에게 인사권이 부여됨

- 뉴욕시의 경우, 법무의정국의 책임자인 법무의정국장을 뉴욕시 헌장 제28조에 따라 시 의회가 임명함
- 이와 더불어, 법무의정국장은 의회의 동의를 받아 법무의정국 공무원 및 입법전문직원의 임면권을 행사함(뉴욕시정부 헌장 제47조)

3) 도의회의 대응전략

(1) 도의회와 집행부간 인사협력

□ 첫째, 지방의회 의장에게 부여된 임용권 행사에 따른 인사위원회 설치, 소속 공무원의 승진, 채용 등이 포함된 인력운영계획 수립 등의 추진이 필요함(자치분권위원회, 2022)

[표 4-5] 인사위원회의 주요 기능(지방공무원법 제8조)

- 공무원 충원계획의 사전심의 및 각종 임용시험의 실시
- 임용권자의 요구에 의한 보직관리 기준 및 승진·전보임용 기준의 사전의결
- 승진임용의 사전심의
- 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계의결 또는 징계부가금 부과결 등
- ※ 인사위원회 위원장은 사무처장, 사무국장 또는 사무과장이며, 16~20명으로 구성(단, 지방의회는 7~9명으로 구성 가능)하고, 외부위원 1/2이상, 특정 성비율 6/10 이하

- 시행 초기 지방의회 사무기구의 규모에 따라 소속 공무원의 승진기회 제약 등의 우려가 제기될 수 있다는 점을 고려하여, 6급 이하 기술직 등의 승진후 보자명부 통합 작성, 인사교류 등을 활용할 필요가 있음

□ 특히, 지방의회가 독립적인 인사관리로 인해 집행기관과 의회 간 상호 인사협력이 필요한 사항은 적극 협력·추진이 필요하므로, 전북도의회는 충남 등의 사례를 도입할 필요가 있음

- (사례 : 충남, 전남, 대전, 인천 등) 인사교류, 기술직렬 통합인사. 신규채용 위탁, 후생복지 통합 운영 등 집행기관 및 의회 상호 간 인사협력내용으로 협약서 체결

□ 앞으로 전북도의회와 집행기관간에 인사교류를 활성화하기 위해, 「(가칭)전북도의회 사무직원 인사교류협의회 운영조례(안)」 및 「(가칭)전북도의회 사무직원 인사운영규정(안)」의 제정이 필요함

- 지방자치법 및 지방공무원법에서 지방의회의 인사권 독립에 대한 대강의 방향이 정하여지게 됨으로써, 도의회와 사무직원의 인사교류와 인사운영 등의 전반에 관한 사항을 담은 조례 및 규칙(규정)안을 제시하면 다음과 같음

[표 4-6] 조례 및 규칙(규정) 예시

(가칭)전북도의회 사무직원 인사교류협의회 운영조례(안) 예시	(가칭)전북도의회 사무직원 인사운영규정(안) 예시
제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(적용범위)	제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(적용범위) 제3조(인사운영 기본계획 수립)
제2장 인사교류협의회 제3조(인사교류협의회의 설치 및 구성) 제4조(기능) 제5조(위원장의 직무) 제6조(회의) 제7조(의견청취등) 제8조(간사) 제9조(운영세칙)	제2장 인사위원회 제4조(인사위원회의 설치 및 구성) 제5조(기능) 제6조(간사 및 서기) 제7조(비밀유지 등)
제3장 인사교류 절차 제10조(인사교류계획의 수립) 제11조(인사교류수요조사) 제12조(인사교류요청절차) 제13조(인사교류계획의 확정·통보) 제14조(인사교류 결과보고) 제15조(교류공무원에 대한 인사관리)	제3장 승진 및 승급 제8조(기본원칙) 제9조(승진인용 방법) 제10조(결원보충) 제11조(특별승급)
< 부 칙 >	제4장 보직관리 제12조(기본원칙) 제13조(주요직위 임용기준) 제14조(순환전보) 제15조(직위해제 등 징계)
	제5장 인사교류 제16조(기본원칙) 제17조(전입 및 전출)

(가칭)전북도의회 사무직원 인사교류협의회 운영조례(안) 예시	(가칭)전북도의회 사무직원 인사운영규정(안) 예시
	제18조(운영세칙) 제6장 근무성적평정 제19조(평정대상 및 시기) 제20조(근무성적 평정자 및 확인자) 제21조(평정위원회의 설치 및 구성) 제22조(기능) 제7장 보 칙 제23조(위임사항 등) < 부 칙 >

자료 : 경기연구원(2021).

(2) 도의회의 예산편성권 독립 및 예산심의권 확대

- (예산편성권 독립) i) 국회·대법원처럼 도의회 예산편성권 근거 마련, ii) 총액배분 자율편성제도 도입(지방예산의 1%내) 등의 추진이 시급함
- (예산심의권 확대) i) 예산처리 시한 실효성 확보, ii) 예산심의 효율성 제고(예산편성 단계에서 도의회 참여절차 마련), iii) 도의회가 가진 예산심의·확정권 강화가 필요함
- 도의회의 예산편성권 독립 및 예산심의권 확대를 위해서는 도의회의 기준인건비 자율성 강화가 필요함
 - 인사권 독립의 실질적 보장을 위해 독립된 기준인건비 등 신설, 지방자치단체 집행부와 지방의회 간 기준인건비 분리의 검토가 시급함
- 도의회 예산편성 시, 도의회 의견수렴 절차의 제도화가 필요한바, 도의회 예산편성 시 의장 의견에 대한 존중 의무 신설, 단체장이 의회의 예산요구액을 감액하려는 경우 의장 의견수렴 의무화가 필요함

- (국가재정법 §40 ②) 정부는 ... 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, ... 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

(3) 도의회 조직의 기능적 전문화

- 우리나라의 국회의 경우, 의정 지원조직은 독자성을 가지고 있음
 - 국회의 의정활동 지원조직은 사무처, 도서관, 입법조사처, 예산정책처가 독립적으로 법률을 가지고 운용 중임
 - 기능적으로 보면 크게 조직유지 및 운영, 자료, 입법, 예산의 기능을 가지고 있음
- 지방의회의 경우, 조직구조의 전문화·분업 측면에서 기능적 전문화가 미흡한 실정임

[표 4-7] 시도 지방의회 사무기구의 조직 구성 (‘21년 3월 현재)

의회	사무 처장	담당관(실)								전문 위원	의원 정수
		언론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책	입법정책	입법정책		
서울	1급	6	언론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책	입법정책	11	110
부산	2급	4	총무	의사	홍보	입법	입법정책			7	47
대구	2급	3	의정정책관	홍보	입법					7	30
인천	2급	3	총무	의사	입법정책					7	37
광주	2급	3	의정	홍보소통	입법정책					6	23
대전	2급	3	총무	의사	입법정책실					6	22
울산	2급	2	의정	입법정책						5	22
세종	2급	2	의정	의사입법						4	18
경기	2급	7	총무	언론홍보	의사	도민권익	의정기획	입법정책	예산정책	13	142
강원	2급	4	의정관	의사관	홍보	입법정책				7	46
충북	2급	3	총무	의사	입법정책					6	32
충남	2급	5	총무	홍보	의사	입법정책	예산정책			7	42
전북	2급	3	총무	의사	입법정책					6	39
전남	2급	3	총무	의사	정책					8	58
경북	2급	3	총무	의사	입법정책					8	50
경남	2급	3	총무	의사	입법					8	58
제주	2급	4	총무	의사	정책입법	공보관				8	38

- 시도의회의 사무처 조직은 대부분이 총무, 의사, 입법, 홍보 정도의 4가지 기능으로 구성되어 있음
- 법제 업무 및 예산분석 업무를 담당할 입법담당관 및 예산담당관을 모두 두고 있는 의회는 서울, 경기, 충남 등 3개 의회에 불과함
- 전남은 정책담당관을 두고 있으며, 부산·대구·인천 등 13개 시·도의의회는 입법담당관만을 두고 있음

- 따라서 전북도의의회는 예산정책담당관실의 신설을 통한 기능의 전문화가 시급함

(4) 도의회의 업무효율성 향상을 위한 보조기관의 신설

- 현재 시도의 지방의회는 보좌기관만으로 되어 있어, 보조기관인 국/과 신설이 불가능하여 중간관리층이 부재함

[표 4-8] 의회사무기구의 설치기준

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	• 특별시·광역시·도·특별자치도
의회사무국	• 지방의원 정수가 10명 이상인 시·자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간 기준을 적용받지 아니하는 군
의회사무과	• 지방의원 정수가 10명 미만인 시·군·구, 별표 3 제1호 실·국의 설치기준에서 “인구 10만 미만” 구간의 기준을 적용받는 군

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 제15조 별표4.

[표 4-9] 의회사무처장 등의 직급기준

구분	의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관	
시·도	서울 특별시	1급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
	부산 광역시	2급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원

구분		의회사무처장	의회사무국장	의회사무과장	과장 또는 담당관
시·도	그 밖의 광역시·특별자치시 및 도	2급 일반직 지방공무원 또는 3급 일반직 지방공무원	-	-	4급 일반직 지방공무원
	시·군·구	-	4급 일반직 지방공무원	5급 일반직 지방공무원	-

□ 따라서 전북도의회는 2급 의회사무국장 등의 신설이 필요함

(5) 도의회의 직렬 신설

□ 도의회의 인사권 확보와 더불어 의회직렬을 신설할 경우, 의회의 전문성과 자주성 강화, 의회의 의정활동 적극적 보좌, 집행부와의 견제·균형 원리에 부합하는 지방의회의 위상이 확보될 것으로 예상됨

[표 4-10] 의회직렬 신설안의 평가

구분	장점	단점
현행	<ul style="list-style-type: none"> 집행부와 인사교류 원활 승진 등을 집행부와 통합 실시로 의회근무 직원 불만 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 의회 전문성 약화 의회 집행부 견제기능 약화
의회직렬 신설(안)	<ul style="list-style-type: none"> 의회 전문성, 자주성 강화 지방의회의 의정활동 적극적 보좌 집행부와의 견제·균형 원리에 부합 	<ul style="list-style-type: none"> 적은 인원으로 인한 승진폭 좁음 의회직 지방생들의 매력 낮음 퇴직 시까지 의회 내 근무(교류차단)로 근무의욕 저하

자료 : 안영훈(2013), 『지방의회 의정활동 역량강화 방안』, 한국지방행정연구원.

□ 전북도의회의 의회직렬 신설을 위해서는 i) 의회직렬·직류 신설, ii) 일반직공무원 직급표 별도 신설 등이 필요함

- 의회 사무기구 인력의 전문성 강화, 의회업무의 연속성 유지 등을 위해 의회직렬을 신설해야 하나, 현재는 조례 제정만으로도 직류 신설이 가능하므로 광역의회에 한해 직류를 신설·운영함

- 경기도의회는 「경기도의회 공무원 직류 운영에 관한 조례」를 통해 의회직류 운영 중임(22.1~)
- 중장기적으로 전문성 축적 이후 운영실태 점검 등을 통해, 전북도의회는 직렬 신설을 적극 추진할 필요가 있음

[표 4-11] 의회직렬 신설안의 모델 : 1급부터 9급까지의 공무원 직급표

직군	직렬	직류	계급										
			1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급		
1. 행정	행정	일반행정	지방관리관	지방이사관	지방부이사관	지방서기관							
		법무행정											
		재경											
		국제통상											
		노동											
		문화홍보											
		감사											
		통계											
	기업행정												
	운수												
세무	지방세								지방세무주사	지방세무주사보	지방세무서기	지방세무서기보	
전산	전산									지방전산주사	지방전산주사보	지방전산서기	지방전산서기보
교육행정	교육행정									지방교육주사	지방교육주사보	지방교육서기	지방교육서기보
사회복지	사회복지									지방사회복지주사	지방사회복지주사보	지방사회복지서기	지방사회복지서기보
사서	사서									지방사서주사	지방사서주사보	지방사서서기	지방사서서기보
<신설>	의회	의회연구								지방의회주사	지방의회주사보	지방의회서기	지방의회서기보
		의회행정											
		의회정보											

자료 : 신원득(2012).

- 그리고 전북도의회 직원의 인사관리의 효율화를 위해 광역별 인사위원회를 설치의 검토가 필요함
- 전국적으로 또는 권역별로 의회사무기구의 공무원제도를 관리하는 (가칭) 의회사무직 공무원제 인사관리센터의 운영 필요
- 이를 주관하는 인사위원회 등은 시도의회의회장협의회 및 시군구의회의회장협의회 대표위원, 시도 및 시군구 집행기관의 대표위원, 정부관료 대표 등으로 구성(안영훈, 2013)

2. 정책지원 전문인력

1) 지방의회의 정책지원 전문인력의 현황과 과제

(1) 제도의 역사적 전개과정

- 정책지원 전문인력 제도는 광역의회 차원에서 서울특별시의회가 2006년도부터 운영한 ‘행정사무감사 지원 인턴제’에 대하여 행정안전부로 부터 법규위반으로 지적되어 2007년도는 운영을 중단하였음
- 그 대안으로 2008년부터 서울시정개발연구원의 용역사업으로 의정서포터즈 운영, 2009년 입법자료조사원, 2010년도는 정책조사원 등 명칭을 변경하여 2010년 말까지 운영한 사례가 있음
- 경기도의회에서도 정책보좌관(별정6급)을 둘 수 있도록 하는 「경기도의회사무처 설치조례 일부개정조례안」을 의결(2011. 2. 23)하여 실험적으로 실시한 바 있음
- 감사원 및 행정안전부 지적으로 제주특별자치도의회만 제외하고 전체적으로 지방의회에 확산을 보지 못함

- 제주특별자치도의회 의원정수 1/2(21명 한도)에서 정책자문위원을 운영해옴
- 제주특별자치도의회 사무처 직원은 정원 169명 중 현원 168명으로 2~3급 1명, 4급 11명, 5급 29명, 6급 35명, 7급 41명, 8급 10명, 전문경력 3명, 청원경찰 13명, 공무원 25명임
- 이 중에서 8개위원회 8명의 전문위원과 21명의 정책자문위원이 근무하고 있고, 제주특별자치도의회의원 1인당 약 3.9명의 사무직원이 보좌함

[표 4-12] 제주특별자치도의회 사무처직원

구분	정원	현원	결과원	
계	169	168	△1	
소계	131	130		
일반직 및 별정직	2~3급	1	1	
	4급	11	11	
	5급	30	29	△1
	6급	37	35	△2
	7급	34	41	7
	8급	9	10	1
	9급	6	0	△6
전문경력	3	3		
청원경찰	13	13		
공무직	25	25		

자료 : 제주도의회 홈페이지(<https://www.council.jeu.kr>).

(2) 지방자치법의 개편 현황

- 지방의회의 전문성·정책역량 강화를 위해, 전문인력 보강을 통한 체계적 지원이 필요함
- 이에 따라, 정부에서는 지방자치법 전부개정에서, 지방자치법 제42조(지방의회의원의 정책지원 전문인력) 신설을 통하여 지방의회의원 정책지원 전문인력 제도를 도입함

지방자치법 제41조(지방의회의원의 정책지원 전문인력)

- ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 1/2 범위내에서 해당 자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
 - ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 부칙 제6조 : 2022년까지는 의원정수의 1/4 범위에서, 2023년까지는 의원정수의 1/2 범위에서 연차적으로 도입

(3) 향후 개선과제

- 정책지원 전문인력제를 도입하는 것은 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 제3항의 지방의회 의원의 전문성 제고와 인사권 독립과도 부합함
 - 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다라는 지방의회의 전문성 강화와 일자리 창출에 기여하는 시대의 추세에도 적합한 조치임
- 그러나 정책지원 전문인력을 도입할 경우, 보좌진 형태로 운영할지 아니면 지방의회 사무처 소속의 연구조사인력으로 할지에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고있는 것은 문제가 있음
- 따라서 정책지원 전문인력의 운영형태와 정수 등은 이 제도의 본질적 내용이기 때문에, 대통령령에 위임할 것이 아니라 법률에 직접 규정해야 할 것으로 분석됨
- 한편, 지방의회는 지방의회의원의 정책지원 전문인력의 도입을 위해, 제도적 개편방향과 대안을 모색해야 함
 - i) 지방의회의원의 정책지원 전문인력의 개편방향 정립, ii) 지방의회의원

의 정책지원 전문인력의 직위체계의 도입, iii) 지방의회의원의 개인적 차원의 정책보좌인력의 확충, iv) 지방의회의 정책지원관 운영조례의 제정 등이 필요함

2) 외국의 선진사례 분석⁵⁾

(1) 미국

- **(오하이오주)** 주의회는 오하이오주 입법서비스위원회(LSC, Legislative Service Commission)를 둠
 - 입법서비스위원회(LSC)의 역할은 주의회 의원들에게 재정과 관련한 기술적 자료조사 등 예산분석 서비스를 제공
 - 입법서비스위원회(LSC)는 각 상임위원회와 소위원회에 최소한 1명 이상의 직원을 제공하여 각 위원회의 예산분석을 지원
- **(메릴랜드주)** 주의회는 상·하의원들에게 보좌인력을 제공하고, 입법서비스 부서를 둠
 - 상원의 경우 의원 개인에게 1명의 개인보좌관을 두고, 하원의원에게는 3인당 1인의 공동보좌관을 둠
 - 메릴랜드주 입법서비스부서(DLS)의 역할은 주의회 의원들에게 입법회계 감사, 입법정책분석, 입법정보시스템의 부서로 나뉘어 각종 정책자료를 생산하여 제공함
- **(뉴욕시)** 시의회는 시법무의정국(Office of the City Clerk)와 의회내 전문직제를 설치하여 입법전문직 공무원제(Legislative professional staff)를 운영함
 - 시법무의정국의 역할은 시법무의정국장(city of clerk)이 예산심의, 재정세

5) 신원득(2012), 지방의회 사무기구 운영체제 진단, 경기연구원.

제 정책 및 집행결과 심의, 집행부 정책평가 등 전반적인 시의회 업무를 지원

- 입법전문직 공무원의 역할은 시정부의 예산과 결산, 지방세 제도의 개선, 예산변경, 지방채 발생 및 시장의 경영보고서 등에 대하여 전문적인 검토와 분석

□ **(LA시)** 시의회는 시법무의정국(Office of the City Clerk)와 시의회 수석 입법분석관(CLA, Chief Legislative Analyst)을 두고 있음

- 시법무의정국의 역할은 의사일정, 절차, 시의 인증, 조례, 계약, 기록 등을 관리
- 시의회 수석입법분석관(CLA)의 역할은 시정부 예산분석, 예산수립에 대한 조언 및 정책건의, 분석 등 기술적이고 전문적인 검토의견을 제공

(2) 영국

□ **(스코틀랜드 지역정부)** 지역의회의 의정활동을 지원하는 담당부서는 지역정부 법무의정담당관(Head of Clerk)이 있으며, 지역의회의원의 보좌인력은 6명을 둠

- 지역의회의원의 보좌인력의 구성은 i) 지역구 사무실 담당, ii) 현장(사례)조사관, iii) 연구관, iv) 지역의회의 의원사무실 담당, v) 지역의회의 의원사무실 입법보좌, vi) 의원 정무보좌 등으로 되어 있음

□ **(맨체스터시)** 시의회는 시법무의정관(City Solicitor)에 의해 지원 받고 있음

- 시 법무의정관(City Solicitor)은 지방정부에 소속되어, 시의회의 법적자문 등 의회사무처 수장의 역할을 하며, 시정부의 모든 재산 및 등기, 청원 등 법무 업무를 총괄함

(3) 일본

□ 일본은 도·도·부·현과 시·정·촌에 사무국을 두고 있는 것으로 분석됨

- 사무국은 일반적으로 총무과, 인사과, 조사과의 3과 체제로 구성됨
- 동경도의회는 사무기구를 통해 정책활동을 보좌하고 있으며, 현재 의원 개인을 위한 정책보좌관제도를 운영하고 있지 않으나, 정무조사를 위한 별도의 비용을 책정
- 가나가와현의회는 사무기구를 통해 정책활동을 보좌하고 있으며, 전문위원 제도 등은 도입하지 않으나, 조사과에서 각 위원회별 1명의 직원을 지정해 의정활동을 보좌함

□ 이상과 같은 미국, 영국, 일본의 지방의회의원에 대한 정책보좌 제도를 비교하면 다음과 같음

[표 4-13] 각 국의 비교검토 결과

구분	입법·예산정책 지원	의안심사 지원	의원보좌	
미국	오하이오주	없음	입법 서비스 위원회 (LSC, Legislative Service Commission)	없음
	메릴랜드주	입법 서비스 부서 (DLS, Department of Legislative Service)	없음	상원 1인당 1명 하원 3인당 1인
	뉴욕시	시법무의정국 (Office of the City Clerk)	없음	개인별 보좌인력이 있음
	LA시	시법무의정국 (Office of the City Clerk)	없음	개인별 보좌인력이 있음
영국	스코틀랜드 지역정부	법무의정담당관 (Head of Clerk)	없음	지역의회의원 1인당 6명
	맨체스터시	시법무의정관 (City Solicitor)	없음	없음
일본	동경도	조사국	없음	없음
	가나가와현	조사국	없음	없음

자료 : 조성호 외(2011). 「대도시 행체정특례의 평가와 대안」, 경기연구원.

3) 도의회의 대응전략

(1) 정책지원 전문인력 제도의 개편방향 정립

- 전북도의회는 그간의 정책지원관 제도의 운영성과 및 실태분석 등을 통해 장기적으로 정책지원관 운영 방향성을 검토해야 함
 - 중장기적으로는 정책지원관 인사행정 종합계획의 수립을 통해, 정책지원관 제도의 효율적인 운영을 도모해야 함
- 이를 토대로, i) 정책지원관 인원 확대, ii) 정책지원관 임기, iii) 정책지원관 종류의 자율 결정, iv) 직급 조정 필요성 등을 결정해야 함

(2) 정책지원 전문인력의 직위체계의 도입

- 국회사무처의 전문위원 체계는 수석전문위원 - 전문위원 - 입법심의회관 - 입법조사관으로 피라미드형 구조임

「국회사무처법(법률제17337호) 제8조(위원회의 공무원)

- ① 위원회에 수석전문위원 1명을 포함한 전문위원과 입법심의회관, 입법조사관, 그 밖에 필요한 공무원을 둔다. 다만, 특별위원회의 수석전문위원과 위원회의 입법심의회관은 필요한 경우에만 둘 수 있다.
- ② 수석전문위원은 별정직으로 하고 차관보와 같은 금액의 보수를 받는다.
- ③ 수석전문위원 외의 전문위원은 2급인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원 은 제외한다)으로 보한다.
- ④ 입법심의회관은 2급 또는 3급, 입법조사관은 3급부터 5급까지인 일반직국가공무원(「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원 은 제외한다)으로 각각 보한다.
- ⑤ 의장은 필요하다고 인정할 때에는 전문위원과 필요한 공무원을 특별위원회에 겸직근무하게 할 수 있다.
- ⑥ 전문위원의 임용자격과 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.[전문개정 2018. 6. 12.]

- 그러나 지방의회의 정책지원관 직위체계는 승진의 사다리가 없어, 시간이 지나면 다른 직장으로 이직하게 되어 지방의회의 전문성이 소실되는 경향이 강함
- 따라서 전북도의회는 국회사무처의 전문위원 체계를 검토하여, 정책지원관이 생애전직성을 가지고 승진하고 자아실현을 할 수 있는 직업공무원제도를 구축해야 함

(3) 전북도의회 의원의 개인적 차원의 정책보좌인력의 확충

- 충분한 보수와 개인적 정책보좌인력이 제공되는 국회의원과 달리, 지방의회 의원은 보수 및 개인적 정책보좌인력이 매우 취약함
- 중기적으로 전북도의회 의원의 개인적 차원의 정책보좌인력이 부족하므로, 선진국처럼 지방자치법 개정을 통한 개인적 차원의 의원보좌관 제도의 도입이 필요함
 - 단기적으로는 동경도의회처럼 정무조사를 위한 별도의 비용을 책정하거나, 메린랜드주의 하원처럼 의원 3인당 1명의 정책보좌인력을 두는 방안을 검토 필요
 - 중장기적으로는 지방의원(광역의원) 1인당 1명의 정책보좌인력을 두는 방안의 검토 필요

(4) 전북도의회 정책지원관 운영조례의 제정

- 지방자치법 제41조(의원의 정책지원 전문인력) 및 「지방자치법 시행령」 제38조(정책지원관의 직무 등)의 시행에 대비하여 전북도의회는 정책지원관 운영조례의 제정이 시급함

- 전북도의회 정책지원관 운영조례에서는 정책지원관 운영의 목적, 정의, 신분, 배치, 직무, 임용자격 및 결격사유, 임용 권자, 임용절차, 정원(규모), 보수, 교육훈련, 복무 등에 관한 사항을 규정하여야 할 것임

[표 4-14] 전북도의회 정책지원관 운영조례(안) 예시

제1조(목적) 정책지원관 설치·운영의 목적
제2조(정의) 정책지원관 용어의 정의 등
제3조(다른 법령과의 관계) 다른 법령 규정과의 관계
제4조(신분) 정책지원관의 신분
제5조(직무) 정책지원관의 직무 범위
제6조(임용자격 및 결격사유) 정책지원관의 임용절차 및 자격
제7조(임용권자) 경기도의회 의장 및 위임사항
제8조(임용절차) 정책지원관의 임용과정
제9조(정원) 정책지원관의 규모(단계별 충원인력)
제10조(보수) 정책지원관의 보수규정
제11조(교육훈련) 직무수행 능력배양
제12조(복무) 정책지원관의 복무사항
부 칙

자료 : 이현우 외(2021).

(5) 전북도의회 의정활동 보좌제도의 개혁

- 의안심사 지원을 위한 전문위원실은 세계적으로 사례가 거의 없어, 지방의회 인사권 독립과 더불어 존치에 대한 재검토가 되어야 함
- 선진국의 지방의회처럼 입법·예산정책 지원, 의원보좌를 강화하는 제도적 개편이 필요함

4. 지방의회의 책임성 강화

1) 현황과 과제

(1) 제도의 역사적 전개과정

- 지방의정 활동의 정보 공개에 대하여는 개정전 지방자치법 등 법령의 경우에는 명확하게 규정되어 있지 않음
 - 다만, 지방의회의 회의와 관련하여 개정전 지방자치법 제65조에서 지방의회의 회의는 공개한다고 명시하고 있음
 - 그리고 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우 또는 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다고 규정되어 있음
 - 또한 회의록의 공개에 대한 제한적 규정은 없으나, 동법 제72조에서 “회의록은 의원에게 배부한다. 다만, 비밀로 할 필요가 있다고 의장이 인정하거나 지방의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.”고 규정하고 있음⁶⁾
- 그러나 지방의회 의정활동 정보의 공개에 대하여 지방의회는 ‘주민의 알 권리’를 보장하기 위하여 자율적으로 다양한 방법에 의하여 시행하였음

(2) 지방자치법 개편현황

- 일부 지방의회에서 정당간 대립, 제식구 감싸기 등으로 위법행위를 저지른 의원에 대해 징계 수준이 미흡하다는 문제가 제기됨

6) 이러한 지방자치법의 규정에 대하여, 지방의회는 회의규칙 등에 관련사항을 정하고 있는데, 경기도의회 경우, 「경기도의회 회의규칙」 제21조(회의의 공개), 제27조의2(입법예고), 제62조(회의록의 배부와 공개), 제112조(녹음·녹화·촬영 및 중계방송 등) 등에서 이를 규정하고 있음

- 지방의회 의 권한 확대와 병행, 지방의회 및 의정활동의 폭넓은 공개 통해 투명성·신뢰성 확보가 필요한 상황임

- 전부개정된 지방자치법의 주요내용은 i) 윤리특위 및 윤리심사자문위 설치 의무화, ii) 지방의회 의정활동 공개 확대임

- **(윤리특위 및 윤리심사자문위 설치 의무화)** 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회 설치하고 징계 심사 전에 윤리심사자문위원회의 의견을 청취 (준중의무)

- **(지방의회 의정활동 공개 확대)** 회의록 작성·공개 의무 신설로 주민들의 알권리 보장

지방자치법 제65조(윤리특별위원회)
 ① 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다.
 ② 제1항에 따른 윤리특별위원회(이하 "윤리특별위원회"라 한다)는 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 지방의회의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.

지방자치법 제66조(윤리심사자문위원회)
 ① 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 의장의 자문과 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범 준수 여부 및 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위하여 윤리특별위원회에 윤리심사자문위원회를 둔다.
 ② 윤리심사자문위원회의 위원은 민간전문가 중에서 지방의회의 의장이 위촉한다.
 ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

지방자치법 제26조(주민에 대한 정보공개)
 ① 지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 "지방자치정보"라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.

(3) 향후 개선과제

- 지방의회 정보공개 담당자들에 대한 제도 및 기술 등 다양한 교육프로그램 지원이 필요함

- 지방의회와 의원 관련 정보공개 표준모델의 개발 및 제공이 필요함

- 누구를 위한 정보공개인지에 대한 확실한 정리가 필요하고, 지역주민의 알권리 제공을 위해 핵심적 지표 마련 등 표준화된 모델 구축 필요

- 지방의원의 권한은 투명성과 도덕성에서 기인하므로, 지방의회 의원들의 사생활을 침해하지 않는 범위 내에서 종합정보시스템을 구축할 필요가 있음

2) 외국의 선진사례 분석 : 잉글랜드 판결 패널

- 지방의원에 대한 징계 등 강력한 처벌권을 행사하기 위해서는 대법관 임명의 독립된 기구인 영국 판결 패널(Adjudication Panel for England)위원회의 형태를 참고할 필요가 있음

- 영국 지방의회의 경우 2000년 지방정부법 Section 75에 의거하여 독립기구인 영국 판결 패널(Adjudication Panel for England)을 설치함

- 영국 판결 패널은 윤리기준관(ethical standards officers: ESOs)이 보낸 윤리 위반 사례의 대부분인 주요한 사례를 결정하기 위한 독립기구임

- 대법관(Lord Chancellor)이 임명하는 위원으로 구성된 영국 판결 패널의 위원은 대법관이 정한 자격을 갖추어야만 하며, 위원 중 의장과 부의장 각 1명이 대법관에 의해 임명됨

- 의장 및 부의장은 패널 위원의 훈련과 패널과 관련 심의 결과에 대해 지침을 발행할 책임을 짐

- 영국 판결 패널은 대중의 비난을 포함하여 5년간 자격 박탈과 위원회나 회회로부터 자격 정지 등 윤리 위반 사항에 대하여 처벌할 수 있는 권한을 가지고 있음

3) 도의회의 대응전략

- (단기 : 지방의정활동 통합 공개) 지방자치정보시스템(내고장알리미)을 통해 의정활동 5대 주요지표를 지방의회별로 비교가능한 형태로 통합 공개
 - 의정활동 5대 주요지표 : i) 회기 일수, ii) 의정비, iii) 평균 회의출석율, iv) 의원 1인당 의안발의건수, v) 의회 민원처리실적 등임
 - 지방의회 관계자 등 의견수렴을 거쳐 '의정활동 정보공개 가이드라인'을 마련함
- (중장기 : 민주적 통제장치 마련) 지방의회의 연간 의정활동 성과, 의원별·의안별 의결권 행사내용 등 주민 공개의 제도화(의무화)를 적극 추진함

V. 자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대

1. 주요 개정내용

1) 사무배분 기준 : 보충성, 불경합성, 자기책임성 원칙(신설)

- 2021년 전부 개정된 지방자치법 제11조는 신설된 조문으로 지방자치단체의 사무배분의 기본원칙을 규정함
 - 이 법 제11조 제①항은 "국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다."로 규정함
 - 이어 제②항은 국가가 "사무를 배분하는 경우 지방의 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다."로 규정함(지방자치법 제11조)

지방자치법 제11조(사무배분의 기본원칙)

- ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.
- ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.
- ③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

2) 조례와 규칙의 공포(신설)

- 이전에 시행령에 규정되어 있던 조례와 규칙의 공포방법 등을 지방자치법에 격상시켜 규정함으로써 그 의미(자치단체장과 지방의회의 책무성)를 높게 평가함(지방자치법 제33조) (소진광외, 2021)

지방자치법 제33조(조례와 규칙의 공포 방법 등)

① 조례와 규칙의 공포는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다. 다만, 제32조제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 조례를 공포하는 경우에는 공보나 일간신문에 게재하거나 게시판에 게시한다.

② 제1항에 따른 공보는 종이로 발행되는 공보(이하 이 조에서 “종이공보”라 한다) 또는 전자적인 형태로 발행되는 공보(이하 이 조에서 “전자공보”라 한다)로 운영한다.

③ 공보의 내용 해석 및 적용 시기 등에 대하여 종이공보와 전자공보는 동일한 효력을 가진다.

④ 조례와 규칙의 공포에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 인구 100만 이상 대도시 특례시 부여(일부 신설)

- 지방자치법 제198조는 대도시 등에 대한 특례 인정을 확대하는 조치를 제시한 규정으로 볼 수 있음
 - 인구 100만 이상 대도시에 대해 ‘특례시’로 명칭하였고, 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 지정할 수 있는 시·군·구도 제시함
 - 즉, 기존 지방자치법(1988)은 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 함
 - 지방자치법 전부개정(2020.12.9)은 인구 100만 이상 대도시(특례시), 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구로 그 범위를 확대함(지방자치법 제198조 ; 최진혁, 2021)

지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)

① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)
2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

4) 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화(지방자치법 제188조 및 제192조)

- 지금까지는 시·군 및 자치구의 법령 위반에 대한 국가의 실효성 있는 통제 수단이 없어 법령 위반사항이 해소되지 못하고 주민의 권리·의무에 영향을 미치는 문제가 있었음
- 그러나 지방자치법 전부개정에서, 주무부장관은 자치사무에 관한 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반됨에도 불구하고 시·도지사가 시정명령을 하지 아니하면 시·도지사에게 시정명령을 하도록 명할 수 있도록 함
 - 그리고 주무부장관은 시·군 및 자치구의회 의결이 법령에 위반됨에도 불구하고 시·도지사가 재의를 요구하게 하지 아니하면, 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있도록 하여(지방자치법 제192조) 강력한 통제체제를 구축함(법제처, 2022)

지방자치법 제188조(위법·부당한 명령이나 처분의 시정)

① 지방자치단체의 사무에 관한 지방자치단체의 장(제103조제2항에 따른 사무의 경우에는 지방의회의 의장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다.

- ② 주무부장은 지방자치단체의 사무에 관한 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해침에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따른 시정명령을 하지 아니하면 시·도지사에게 기간을 정하여 시정명령을 하도록 명할 수 있다.
- ③ 주무부장은 시·도지사가 제2항에 따른 기간에 시정명령을 하지 아니하면 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장은 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 수 있다.
- ④ 주무부장은 시·도지사가 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 제1항에 따라 시정명령을 하였으나 이를 이행하지 아니한 데 따른 취소·정지를 하지 아니하는 경우에는 시·도지사에게 기간을 정하여 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장이 이를 직접 취소하거나 정지할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대한 주무부장 또는 시·도지사의 시정명령, 취소 또는 정지는 법령을 위반한 것에 한정한다.
- ⑥ 지방자치단체의 장은 제1항, 제3항 또는 제4항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.
- 지방자치법 제192조(지방의회 의결의 재의와 제소)**
- ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.
- ② 시·군 및 자치구회의의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따라 재의를 요구하게 하지 아니한 경우 주무부장이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 시장·군수 및 자치구의 구청장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.
- ③ 제1항 또는 제2항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.
- ④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.
- ⑤ 주무부장이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하면 시·도에 대해서는 주무부장이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사(제2항에 따라 주무부장이 직접 재의 요구 지시를 한 경우에는 주무부장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.
- ⑥ 제5항에 따른 제소의 지시는 제4항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 하고, 해당 지방자치단체의 장은 제소 지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다.
- ⑦ 주무부장이나 시·도지사는 제6항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 제5항에 따른 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

- ⑧ 제1항 또는 제2항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장이나 시·도지사로부터 재의 요구 지시를 받은 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의 요구 지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한 다)에는 주무부장이나 시·도지사는 제1항 또는 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.
- ⑨ 제1항 또는 제2항에 따른 지방의회의 의결이나 제3항에 따라 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장이 불분명하면 행정안전부장관이 재의 요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.

[표 5-1] 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항

분야	현행	개정
사무배분 명확화 (제11조)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법에 국가-지방간 사무배분 원칙 및 준수의무 등 미규정 (지방분권법에서 규정) 	<ul style="list-style-type: none"> 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수의무 부과
자치입법권 보장 강화 (제28조)	<ul style="list-style-type: none"> 조례의 제정범위 침해 관련 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
특례시 및 자치단체 특례 부여 (제198조)	<ul style="list-style-type: none"> 규정없음 	<ul style="list-style-type: none"> 100만 이상은 특례시로 규정 행정수요균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능
시·군·구 사무수행 책임성 강화 (제189조)	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구의 위법 처분·부작위에 대해 국가가 시정·이행명령 불가 	<ul style="list-style-type: none"> 국가가 보충적으로(시·도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 시정·이행명령 가능

자료 : 행정안전부(2021). 「지방자치법 시행을 위해 필요한 후속법령 정비 완료」: 지방자치법 시행령 전부개정령안 공포(22.01.13 시행).

2. 자치입법권 강화

1) 현황과 과제

(1) 역사적 전개과정

- 헌법(제117조제1항)과 지방자치법(제22조)에서 지방자치단체는 “법령의 범위 안에서” 자치사무에 관한 규정을 제정할 수 있도록 규정함
 - 조례의 제·개정을 법률에 근거를 두도록 함으로써 형식적인 자치입법에 그치는 것이 대부분임
- 지방자치가 헌법에 보장된 권리임에도 불구하고 국회와 중앙정부에서 제정한 법령에 구속될 수밖에 없는 상황에 직면해 있음
 - 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에도 법률의 위임이 있어야 한다는 제약이 있는 실정임(법률우위의 법칙).
- 자치입법권은 헌법개정인 사항인 만큼, 여기에 대한 국내기관 및 전문가들의 의견을 종합해보면, “법령의 범위 안에서” 를 “법령에 저촉(위반)되지 않는 범위 안에서” 로 개정하자는 것에는 대다수 동의하는 의견임
- 하지만, 지방자치단체의 독자적인 입법권을 인정하자는 부분에서는 그 범위를 어느 정도까지 인정할지에 대한 부분이 쟁점사항으로 분석되어짐(조성호 외, 2018)
 - 가장 많은 의견이 수렴되는 대안은 자치의회에도 입법권을 행사할 수 있도록 헌법에 명시하되, 중앙정부와 지방정부의 경합적 입법권을 규정하여 일정사항을 나열하는 식으로 (한정적) 규정할 필요가 있다는 것임
 - 이와 더불어, 또 다른 쟁점사항은 중앙정부의 입법 사항을 나열하고 그 외의 것에 대해 지방정부에게 입법권을 줄 것인지 또는 지방정부(광역, 기초)의 자치법을 제정 사항을 나열할 것인지, 또는 모두 나열할 것인지에 대한 의견으로 양분되었음
- 헌법개정특별위원회는 자치입법권에 대하여 헌법 제40조에 ‘입

법권은 i) 국민 또는 주민, ii) 국회와 지방의회가 행사한다’ 고 제안함

- i) 국가존립에 필요한 사무, ii) 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가지도록 명시하였으며, 그 외 사무는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다고 제안함
- 지방분권개헌국민회의는 ‘입법권은 국회와 자치의회가 행사한다’ 고 제안함
 - 그리고 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법함. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다 라고 제안함
- 시도지사협의회는 ‘중앙정부는 지방정부가 수행할 수 없는 사무에 대하여 보충적으로 권한을 가진다’ 고 제안함
- 경기도의회는 ‘중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다’ 고 제안함
 - 그리고 ‘지방정부는 그에 속하는 사무를 자기 책임으로 수행한다’라고 제안함

[표 5-2] 자치입법권의 기관별 대안

단체명	내용(제시안)
헌법	제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다.
개정	제118조
특별	① 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무, 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업에 대해서는 중앙정부만 입법권을 가진다.
위원회	② 제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다. ③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무부과, 벌칙을 제정할 때에는 주민투표를 거쳐 주민 과반수 이상의 찬성으로 확정한다.

단체명	내용(제시안)
헌법 개정 특별 위원회	<p>④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 필요한 경우, 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다.</p> <p>⑥ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 자치사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다.</p>
지방분권 개헌 국민회의	<p>제00조(입법권의 귀속과 종류)</p> <p>① 입법권은 국회와 자치의회가 행사한다.</p> <p>② 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.</p> <p>③ 국가의 법률은 광역지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.</p> <p>④ 광역지방정부 자치법률은 기초지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 기초자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.</p> <p>제00조(입법권의 배분)</p> <p>국회는 헌법에 따로 규정된 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국제, 국적, 출입국 관리 2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연금금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정 3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리 4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 5. 지방정부가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정 6. 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 협력관계의 수립 및 조정 7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무 <p>제00조</p> <p>① 광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민의 안전과 치안유지 2. 광역지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리 3. 광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영 4. 광역지방정부의 장의 선임방식·임기 및 광역지방정부의 조직과 운영 5. 광역자치체의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법 6. 광역지방정부 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급 7. 광역지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 8. 관할구역 내 기초지방정부와의 관계정립, 기초지방정부 간 또는 기초자치의회와 기초지방정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정 협의, 재정조정, 지원협력 9. 중앙정부 또는 다른 지방정부와의 협력이 필수적인 사무

단체명	내용(제시안)
지방분권 개헌 국민회의	<ol style="list-style-type: none"> 10. 헌법 또는 중앙정부의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무 11. 기타 광역지방정부의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무 <p>② 기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급 2. 기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 3. 중앙정부 및 다른 지방정부와의 관계에서 필요한 사무 4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무 5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무
시도지사협의회	<p>제00조</p> <p>중앙정부는 지방정부가 수행할 수 없는 사무에 대하여 보충적으로 권한을 가진다.</p>
경기도의회	<p>제117조</p> <p>③ 지방정부는 그에 속하는 사무를 자기 책임으로 수행한다.</p> <p>④ 시·군·자치구는 개인이 처리할 수 없는 업무를 처리하며, 도는 시·군·자치구가 처리할 수 없는 업무를 처리한다. 중앙정부는 도가 처리할 수 없는 업무를 처리한다.</p> <p>제118조</p> <p>⑤ 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다.</p>

자료 : 조성호 외(2018), 「新정부의 지방분권 추진방향과 대응전략」, 경기연구원.

- 이국운 외(2015)는 국가와 지방자치단체의 구성원리로서 권력분립의 원칙, 보충성의 원칙을 규정하는 헌법개정안을 제시함
- 제123조와 제124조에서는 각 광역지방정부, 기초지방자치단체의 행정권(집행권)을 규정하고 있으며, 광역자치단체와 기초지방자치단체의 집행권에는 고유사무와 위임사무로 구분되어 있음
- 제123조의 1항에서 광역자치단체의 고유사무는 당해 지방자치단체가 법률로 정한 사무에 관한 집행사무를 의미함. 제124조의 1항에서 기초자치단체의 고유사무는 당해 지방자치단체가 조례로 정한 사무에 관한 집행사무를 의미함
- 이종수(2013)는 지방정부와 중앙정부 간 사무, 권한, 책임 불분명의 문제가 있어 사무배분의 보충성 및 책임성을 확보하는 헌법개정이 필요하다고 언급함

□ 이기우(2005)는 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 사무를 주민 복리에 관한 사무로 명시하였지만, 사무의 모호성으로 인한 중앙정부와 지방정부간 사무책임에 대한 모호성 문제 야기한다고 언급함

- 헌법 제117조 제1항에 “법령의 범위 안에서”라는 단어를 “법률을 위반하지 않는 범위에서 자기책임 하”에라고 바꾸어, 지방자치단체에게 보충성의 원리와 자기책임성 원리를 함께 부여해야한다고 제시함

□ 김수연(2010)은 헌법에서의 사무 배분의 기준이 불명확성으로 인해 사무의 책임성 문제가 발생한다고 언급함

- 헌법 제117조 제2항에 전한권성의 원칙과 보충성의 원칙을 부여함으로써 지방자치단체의 사무를 최대한 보장해야 한다고 언급함

□ 방승주 외(2010)는 헌법개정안에 자기책임성과 보충성의 원칙을 명문화하는 조항을 포함시킬 필요가 있다고 언급함

- 광역지방자치단체의 경우 일정한 사항에 대하여는 법률과 다른 내용의 입법을 할 수 있도록 개정안을 제시함

[표 5-3] 자치입법권의 전문가별 대안

구분	내용(제시안)
이국운 외(2015) 지방분권형 헌법개정안 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방자치단체의 구성원리로서 권력분립의 원칙, 보충성의 원칙을 규정하는 헌법개정안을 제시함 • 제123조와 제124조에서는 각 광역지방정부, 기초지방자치단체의 행정권(집행권)을 규정하고 있음. 광역자치단체와 기초지방자치단체의 집행권에는 고유사무와 위임사무로 구분되어 있음 • 제123조의 1항에서 광역자치단체의 고유사무는 당해 지방자치단체가 법률로 정한 사무에 관한 집행사무를 의미함. 제124조의 1항에서 기초자치단체의 고유사무는 당해 지방자치단체가 조례로 정한 사무에 관한 집행사무를 의미함 <p>제41조 제2항 ② 통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다. 제48조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.</p>

구분	내용(제시안)
이국운 외(2015) 지방분권형 헌법개정안 연구	<ol style="list-style-type: none"> ① 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국제, 국적, 출입국 관리 ② 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정 ③ 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리 ④ 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 ⑤ 지방자치단체가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정 ⑥ 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 협력관계의 수립 및 조정 ⑦ 기타 전국적인 통일 <p>제123조 ① 광역자치정부는 당해 광역자치의회가 법률로 정한 사항을 고유사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다. ② 광역자치정부의 장은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 명령을 발할 수 있다.</p> <p>제124조 ① 기초자치정부는 당해 기초자치의회가 조례로 정한 사항을 고유사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다. ② 기초자치정부의 장은 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 발할 수 있다.</p>
이종수(2013) 지방분권형 헌법 개정 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부와 중앙정부 간 사무, 권한, 책임 불분명의 문제가 있음 • 사무배분의 보충성 및 책임성을 확보하는 헌법 개정이 필요함
김해룡(2009) 지방분권 강화를 위한 헌법개정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 사무는 자치사무와 기관위임사무를 분류됨. 하지만 이러한 사무의 분류가 모호하게 정의되어 있어서 중앙정부의 지방정부 개입 문제를 발생시킬 가능성 초래 • 국가와 지방정부간의 입법·행정권을 보충성의 원칙에 따른 사무분류 및 기관위임사무의 폐지가 필요함
이기우(2005) 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 사무를 주민 복리에 관한 사무로 명시하였지만, 사무의 모호성으로 인한 중앙정부와 지방정부간 사무책임에 대한 모호성 문제 야기 • 헌법 제117조 제1항에 “법령의 범위 안에서”라는 단어를 “법률을 위반하지 않는 범위에서 자기책임 하”에라고 바꾸어, 지방자치단체에게 보충성의 원리와 자기책임성 원리를 함께 부여
김수연(2010) 지방자치제의 헌법 개정의 필요성과 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법에서의 사무 배분의 기준이 불명확성으로 인해 사무의 책임성 문제가 발생함 • 헌법 제117조 제2항에 전한권성의 원칙과 보충성의 원칙을 부여함으로써 지방자치단체의 사무를 최대한 보장해야 함

구분	내용(제시안)
방승주 외(2010) 선진 지방분권국가 실현을 위한 헌법개정안 연구	(제119조) 헌법개정안에 자기책임성과 보충성의 원칙을 명문화하는 조항을 포함시킴 (제124조) 광역지방자치단체의 경우 일정한 사항에 대하여는 법률과 다른 내용의 입법을 할 수 있도록 개정안을 제시함. 일정한 범위 내에서는 광역지방자치단체가 독자적인 사무로서 처리할 수 있는 가능성이 열리게 된다고 볼 수 있음 5장 지방자치(1) 지방자치단체의 사무처리에 있어서 자기책임과 보충성의 원칙 및 지방자치단체의 조직구성 및 권한행사에 있어서 민주주의 원칙 명문화(제119조) 5장 지방자치(11) 광역자치단체의 독자적 조례제정권한 신설(제124조)

자료 : 조성호 외(2018). 『新정부의 지방분권 추진방향과 대응전략』, 경기연구원.

(2) 지방자치법의 개편 현황

- 법률에서 조례로 위임한 사항에 대해 하위법령에서 구체적으로 규정함으로써 실질적인 입법권 제약이 발생함
- 이에 따라, 정부는 법률에서 위임한 자치단체의 조례 제정권을 명시적으로 보장하기 위해, 지방자치법 개정을 통하여, 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한을 금지함
- 즉, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정함
 - 예시 : 교통약자의 이동편의 증진법에서 교통사업자 등에 대한 교육의 방법 등에 관하여 조례로 정하도록 위임하고 있는데, 시행규칙상으로 교육 횟수, 시간, 교육내용 등을 규정함

3) 향후 개선과제

(1) 조례고권의 보장

- **(헌법에서의 보장)** 지방정부의 조례제정권은 국가통치권으로부터 유래된 것이므로 조례는 국가 법령에 위반되어서는 아니된다는 점에서는 부인할 수 없는 현실이나, 헌법에서 규정하고 있는 ‘법령’의 의미가 법률과 명령을 포괄하기 때문에 문제가 발생하고 있다는 것이 핵심임
- 따라서 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있다라고 함은 조례가 법령의 명문규정이거나 전체적인 입법취지와 모순·저촉되지 아니하는 범위 안에서 제정될 수 있음을 의미 한다면, 그 취지에 맞도록 “법령의 범위 안에서”를 “법률의 범위 안에서”로 수정하는 것이 타당함
 - 이와 같은 의미는 지방정부의 자치입법권을 중앙정부가 독점하여 그 법률로 지방자치단체의 권한을 정하고 이에 따르도록 하고 있는 지방자치의 가치를 훼손하는 현실을 극복해야 한다는 것을 의미하며, 이러한 방법론의 최우선 순위에 헌법개정을 통한 방법이 유일하다고 볼 것임
 - 다만, 지방자치단체의 입법권은 국회에 의하여 위임된 것이 아니라 헌법에 의하여 직접 도출되는 입법권이라는 점에서 행정입법과는 엄연히 구별됨
 - 이 경우 우리나라 헌법 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”라고 규정하고 있기 때문에 조례와 대통령령이 상호 충돌할 수 있음
- 따라서 법률이 지방자치의 본질을 침해하여 대통령령이나 행정부령 등에 위임할 경우에 대해서는 헌법재판소의 권한쟁의심판 등을 통하여 시정을 요구할 수 있으나, 이러한 문제를 해소하기 위한 헌법 제75조에 대한 근원적인 검토가 요청되어야 할 것임

현행(헌법)규정	개정(안)
제117조 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	제117조 지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 규정을 제정할 수 있다.

□ **(지방자치법에서의 보장)** 우리나라 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하여, 자치입법권은 소위 법령에 범위에 속하는 법규명령에서의 종속성을 지니도록 함으로써 조례제정권의 한계를 규정하고 있음

- 그러나 법규명령은 다양한 사회변동구조를 국회에서 입법으로 충분히 반영하기 어려운 경우 보완적 원리로 창설된 것이기 때문에 법률과는 구별되어야 함

□ 그럼에도 현행의 자치입법권은 중앙정부가 독점하는 대통령령, 총리령, 부령 등에 의하여 구속을 받기 때문에 지방자치의 역행적 사고에서 벗어날 수 없음

- 특히, 국회에서 제정되는 법률이 아니라 ‘대통령령’이나 ‘행정부령’ 등 소위 행정입법에서의 구속은 자치입법권의 취지와도 상반되기 때문에 반드시 시정되어야 할 부문으로써, 조례 제정에서의 법규명령의 한계를 철폐하여야 함

□ 다시 말하면, 법률에 의하여서가 아니라, 대통령령, 총리령, 부령 등 법규명령에 의하여 조례제정이 통제되는 현상을 지양하고 지방자치의 가치를 추구할 수 있는 자치입법권의 자주성을 회복할 필요가 있으며, 이를 위하여 지방자치법에서의 새로운 조항의 신설이 요청됨

현행규정	개정(안)
지방자치법 제22조(조례) <신 설>	지방자치법 제22조(조례) ② 자치단체의 자치권을 제한하는 경우 또는 행정처분이 ‘실질적인 영향을 미치는 경우에 법률이 대통령령에 위임할 때에는 법률의 구체적 위임 범위와 기준을 정하여야 한다. ③ 지방자치단체의 사무 중 법률에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 대통령령총리령 또는 부령으로 정할 수 없고, 대통령령에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 총리령 또는 부령으로 정할 수 없다.
<신 설>	

(2) 사무구분의 재설정

□ 우리나라 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체는 “주민의 복리에 관한 사무”를 처리토록 규정하고 있어, 원칙적으로 지방자치단체는 자치입법권의 대상으로 자치기능을 매개로 하는 고유사무에 한정토록 함

□ 그러나, 국가사무의 예외적 처리방법의 하나로 인식되는 기관위임사무의 경우, 실제적인 처리권한의 행사는 고유사무에 근접하고 있으나, 지방정부의 자치입법권의 영역에서 벗어나고 있다는 본질적인 한계에 부딪치고 있음

- 특히, 사무의 구분에 있어서, 법형식상 법률의 위임근거 조항에 의거하여 시행령등에서 개별사무를 시·도지사 등 지방자치단체의 장에게 위임한 사무가 기관위임사무라는 점에는 이론이 없으나, 개별법령에서 시·도지사 등 지방자치단체의 장의 권한으로 바로 규정하고 있는 경우는 해석상 논란이 되고 있음

□ 따라서 현행의 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 규정방식인 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등의 규정방식을 단순화 함으로써 사무처리방식에서 기인하는 자치입법권의 영역에 대한 혼란과 해석을 해소할 필요가 있음

- 특히, 기관위임사무에 대하여 국가의 포괄적인 지휘·감독권이 인정되기 때문에, 중앙정부가 법률이나 시행령·시행규칙 등 개별 법령의 제정을 통하여 지방자치단체가 수행하여야 할 사무임에도 불구하고 기관위임사무의 형태로 변질된다는 점에서 기관위임사무의 재정립이 필요함
- 이와 관련하여 일본의 경우, 1999년 지방분권일괄법의 제정을 통하여 기존의 기관위임사무 제도를 폐지하고(단체위임사무와 기관위임사무의 구분폐지) 법정수탁사무의 개념을 도입함으로써, 조례제정의 영역을 확장한 사례는 시사점을 주고 있음⁷⁾

(3) 벌칙제정권의 보장

- 지방정부의 자주적인 자치입법권을 통하여 적극적이고 능동적인 지방행정을 유도하기 위하여서는 지방의회에서 의결·제정하는 조례에 대한 실효성이 확보되지 않으면 안됨
- 자치단체에 자치권을 인정하고 그 사무를 자주적으로 처리하기 위하여 조례제정권을 인정한 이상 그 조례의 실효성을 보장하기 위하여 벌칙을 두는 것은 당연한 일임
- 일본의 경우 지방자치법(평성 23년 5월 25일 법률 제53호) 제14조 제3항은 “보통지방공공단체는 법령에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 그 조례 중에 조례를 위반한 자에 대해 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만엔 이하의 벌금, 구류, 과료 혹은 몰수의 형 또는 5만엔 이하의 과태료를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있다.”고 규정하여 조례에 대해 포괄적인 벌칙규정을 정할 수 있도록 하고 있음⁸⁾을 참조할 필요가 있음

7) 지방분권일괄법에 따라 개정된 일본 지방자치법은 「자치사무」에 대해 “지방공공단체가 처리하는 사무 가운데, 법정수탁사무 이외의 것을 말한다(지방자치법 제2조 제8항).”라고 규정하고 있으며, 「법정수탁사무」에 대해서는 “법률 또는 법에 근거한 법령에 의해 도도부현, 시정촌 또는 특별구가 처리하도록 되어있는 사무 가운데, 국가가 본래 완수해야 할 역할과 관련되는 것이며 국가에 있어 그 적절한 처리를 특히 확보할 필요가 있는 것으로서 법률 또는 법에 근거하는 법령에 특별히 정하는 것(동법 제2조 제9항)”이라고 규정하고 있다. 기관위임사무에 인정되었던 국가의 포괄적인 지휘·감독 권한은 기관위임사무의 폐지에 수반해서 대폭 축소되었고, 이에 따라 제도상으로도 자치단체의 주체성 발휘를 기대할 수 없게 되었다. 첫째, 자치사무와 법정수탁사무에 모두 인정되는 조연·권고·자료제출요구 등과 법정수탁사무에 대해서 인정되는 처리기준 제시 등 그 밖에 개별법에 근거하는 권역도 가능한 한 마련하지 않게 되었다. 둘째, 중앙정부로부터 제시되는 처리기준에 대해서도 그에 따르는 것이 합당한가에 대하여 각 자치단체가 개별적으로 판단하도록 했다.

8) 일본에서도 이와 같은 규정이 죄형법정주의에 비추어 위헌이라는 견해가 있으나, 다수설과 판례는 다음과 같은 논거로 합헌으로 보

- 따라서 현행의 조례의 위반에 대한 벌칙규정에 있어서 헌법상의 법률유보 원칙이나 죄형법정주의에 비추어 반드시 법률의 위임(사안에 따라서는 대통령령이나 부령의 위임으로도 가능)이 있어야 한다는 구속요건이 철폐되어야 함
- 지방자치법 22조의 단서 조항에 의한 법률유보의 원칙에 있어서, ‘지방정부는 지방의 통치단체이며, 따라서 주민의 대표기관인 지방의회에 의하여 의결·제정 되는 조례의 경우도 법령에 포함되는 것이 당연함
- 지방정부가 자치입법권을 가지는 이상 자치사무를 수권하고 기속하는 조례제정권에는 벌칙제정권까지도 당연히 포함되어야 하는 것으로 보아야 한다(김성호, 2011, 7)는 견해 또한 상존하고 있음을 상기할 필요가 있음

(4) 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한의 금지⁹⁾

- 법치행정의 관점에서 규범의 효력은 상위법이 우위에 있지만(효력의 우위), 규범의 적용은 하위법이 우선함(적용의 우위)
- 그에 따라 일선 집행기관인 지방자치단체의 공무원에게는 하위법령인 대통령령, 총리령 및 부령 등의 법규명령은 물론 집행의 지침이 되는 행정규칙이 법률보다 실제적으로 더 큰 규범력을 가지는 경우가 있으며, 국민들에게도 체감 상 행정처분의 기준이 되는 더 영향력 있는 법규범으로 느껴지는 경우가 많음
- 또한, 앞서 본 바와 같이 행정규칙은 원칙적으로 대내적 구속력이 있는 바, 행정규칙은 상급행정기관의 직무명령의 성격을 가짐

고 있다(松本英昭, 2004 : 217-218 ; 박광섭·김혁, 2005 : 29-30 재인용). 첫째, 조례는 주민의 대표기관인 의회의 의결에 따라 제정되어 그 지방공공단체의 구역에 있어서 시행되어지는 것으로 자기승인에 기초한 민주적인 법형식을 취하고 있으므로 실질적으로 법률에 준한다고 볼 수 있다. 둘째, 법률의 위임에 있어서도 政令의 경우에는 행정권에 의한 형벌권의 남용을 방지하기 위하여 헌법 제73조 제6호 단서에 의하여 개별적 법률의 위임을 필요로 하지만, 조례의 경우에는 민주적 제정절차가 보장되므로 개별적 위임을 필요로 하지 않는다. 셋째, 조례 규정사항의 범위는 지방자치법 제2조 제2항의 사무에 한정됨으로 인해 구성요건이 상당히 구체적으로 규정되어있고, 동법 제14조에 규정된 벌칙의 범위로 형벌이 한정되므로 백지위임이 아니다. 넷째, 조례에서 벌칙을 과할 수 있도록 한 권한은 헌법 제94조 지방공공단체의 관능에서 직접 주어진 것으로 조례의 실효성을 담보하기 위해 필요하다.

9) 최성환 외(2019), 지방자치권 보장을 위한 중앙정부 행정규칙 정비방안(경기연구원)을 토대로 작성함.

- 하급행정기관은 공무원법상의 복종의무에 따라 행정규칙을 준수할 법적 의무를 부담하며, 하급행정기관이 행정규칙을 따르지 않는 행위는 징계사유가 될 것임

□ 이러한 사정들을 종합하여 볼 때, 오늘날 지방행정 영역에서 지방자치단체의 자치권에 대한 충분한 고려없이 제정되는 행정규칙은 법규명령에 비해 그 제정 및 개정의 용이함으로 인해 광범위한 사항들을 규율하고 있음

□ 이러한 행정규칙과 그 확대 현상은 필연적으로 지방자치권의 침해 내지 제한 상황으로 귀결될 수밖에 없음

□ 지방자치단체는 자기의 고유한 사무를 자체적인 기능과 권한에 따라 수행함에 있어 중앙정부의 행정규칙에 따른 여러 가지의 제약을 받는 경우가 발생할 수 있음

2) 외국의 선진사례 분석

□ 자치입법권의 해외사례를 단방제, 준연방제, 연방제 국가순으로 살펴보면, 단방제 국가는 다음과 같음(조성호 외, 2018)

- 일본은 우리나라와 마찬가지로 법률 내에서 조례를 정할 수 있도록 명시함으로써, 지방 공공단체의 실질적인 입법권은 부족함
- 프랑스는 선출된 지방의회를 통해 자율적인 행정권을 행사하기 위한 입법권을 가질 수 있도록 명시함

□ 다음으로 준연방제 국가인 이탈리아는 주 및 각 지역에 입법권이 배분됨을 명시하고 있음

□ 이와 더불어, 스페인의 경우도 주법에 의해 규정된 원칙과 기본 및 지침을 내에서 스스로 입법권을 부여할 수 있는 권한을 부여할 수 있도록 하고 있음

□ 마지막으로 연방제 국가인 스위스의 경우, 모든 주는 연방헌법에 제한되지 않는 모든 주권을 행사 가능하도록 명시함으로써 지방정부의 질적인 입법권을 명시함

[표 5-4] 자치입법권의 사례

구분		내용
단방제	일본	제8장 지방자치 제94조 지방 공공 단체는 그 재산을 관리하며, 사무를 처리하며, 또한 행정을 집행할 권능을 지니며, 법률 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
단방제	프랑스	제12장 지방자치단체 제72조 ③ 법률에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 선출된 지방의회를 통해 자율적으로 행정권을 행사하며, 그 권한을 행사하기 위한 행정입법권을 가진다. ④ 공적 자유의 행사를 위한 기본 요건 또는 헌법에서 보장하는 권리에 반하는 경우를 제외하고, 지방자치단체, 지방자치단체연합은 조직법, 경우에 따라 법률 또는 규칙에서 정하는 바에 따라 제한된 목적과 기간에 한하여 실험적으로 그 권한에 대한 법률, 행정입법의 조항을 위반할 수 있다.
준연방제	이탈리아	제5장 지역, 지방-지방자치단체 제117조 입법권은 헌법 및 EU 법령 및 국제 의무에서 비롯되는 제한에 따라 주 및 각 지역에 배분된다. 제121조 지역기구는 지역 협의회, 지역 행정 기관 및 회장이다. 지역 협의회는 헌장 및 법률에 의해 부여된 지역뿐만 아니라 기타 기능에 기인한 입법 권한을 행사한다.
	스페인	제3장 자치 커뮤니티 (자치지역정부) 제150조 ① 코르테스 장군은 주 관할권 문제로 자치 정부 전체 또는 일부에게 주법에 의해 규정된 원칙, 기본 및 지침의 틀 내에서 스스로 입법권을 부여할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 법원의 관할권을 침해함이 없이, 각 유능한 행위는 스페인 의회의 공동체 입법에 대한 감독 방법에 대한 규정을 제정해야한다.
연방제	스위스	제1장 통칙 제3조 각 주(州)는 연방헌법에 의하여 제한되지 아니하는 한 주권을 가지며, 연방에 맡기지 아니한 모든 권리를 행사한다.

자료 : 조성호 외(2018), 『新정부의 지방분권 추진방향과 대응전략』, 경기연구원.

3) 도의회의 대응전략

(1) 헌법상의 전복도형 자치입법권 확보방안

- **현행 헌법 제117조 제1항**에서는 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서” 자치사무에 관한 규정을 제정할 수 있도록 명시하고 있음
 - 즉, 법령의 범위 안으로 제한함으로써 지방자치단체의 자치입법권을 극도로 제한하는 문제를 야기하고 있고, 법규명령이나 행정규칙이 지나치게 자세한 사항까지 규정함으로써 지방자치단체의 조례제정권을 제한·통제하여 자치입법권의 침해라는 지적도 있음
- 이에 따라, 본 연구는 헌법 지방자치 부분에 입법권은 국회와 자치의회가 행사함을 명시하고, 그리고 단체조항인 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다면 삭제해야 함 (조성호 외, 2018)
- 그 다음으로 중앙정부와 지방정부(광역, 기초)의 자치법률 제정 사항을 모두 나열하는 대안을 선택하여, 다음과 같은 전복도형 자치입법권 개헌안을 제시함

[표 5-5] 헌법상의 전복도형 자치입법권 확보방안

현행헌법	개정(안)
제8장 지방자치 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	① 입법권은 국회와 자치의회가 행사한다. ② 국회는 헌법에 따로 규정된 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다. 1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리 2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지원의 수급 조정

현행헌법	개정(안)
	2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정 3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리 4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 5. 지방정부가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정 6. 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 협력관계의 수립 및 조정 7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무 ③ 광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다. 1. 주민의 안전과 치안유지 2. 광역지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리 3. 광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영 4. 광역지방정부의 장의 선임방식·임기 및 광역지방정부의 조직과 운영 5. 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법 6. 광역지방정부 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급 7. 광역지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 8. 관할구역 내 기초지방정부와의 관계정립, 기초지방정부 간 또는 기초자치의회와 기초지방정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정 협의, 재정조정, 지원협력 9. 중앙정부 또는 다른 지방정부와의 협력이 필수적인 사무 10. 헌법 또는 중앙정부의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무 11. 기타 광역지방정부의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무 ④ 기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다. 1. 기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급 2. 기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원 3. 중앙정부 및 다른 지방정부와의 관계에서 필요한 사무 4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무 5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

(2) 지방자치법 상의 조례입법권의 범위 확대

- 지방자치법 제22조 법률유보조항 삭제

- 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 경우, 법률의 위임을 요구하는 지방자치법 제22조 단서 삭제
- 지방자치단체는 “법률에 위반하지 아니하는 범위 안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 개정함으로써 중앙정부의 행정입법에 의한 자치입법권 제한 방지, 자치입법권 범위 확대
- 지방자치단체의 장은 “법률이나 조례를 위반하지 아니하는 범위 안에서” 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있도록 함
- 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 제정 시 “법률의 위임” 요구 조항 삭제
- 아울러 국세법률주의, 지방세조례주의를 제도화

□ 조례의 법적 실효성 확보를 위해 조례위반행위 벌칙의 다양화가 필요함

- 조례의 준법률적 성격에 기반하여 조례 위반시 벌칙 조항 다양화
- ※ 관련 법률안(지방자치법 개정안, 유승우, '13.8) 19대 국회에서 폐기
- 조례로써 1년 이하의 징역 또는 금고, 500만원 이하의 벌금·구류·과료 또는 1천만원 이하의 과태료 부과 등 형법상의 형벌제정 가능하도록 입법범위 대폭 확대

□ 위와 같은 조례입법권 범위의 확대를 위해, 전북도에서 시범 실시를 추진함

(3) 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한의 금지방안¹⁰⁾

□ 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한의 금지방안은
i) 지방자치단체를 규율하는 행정규칙 수의 최소화, ii) 행정규칙

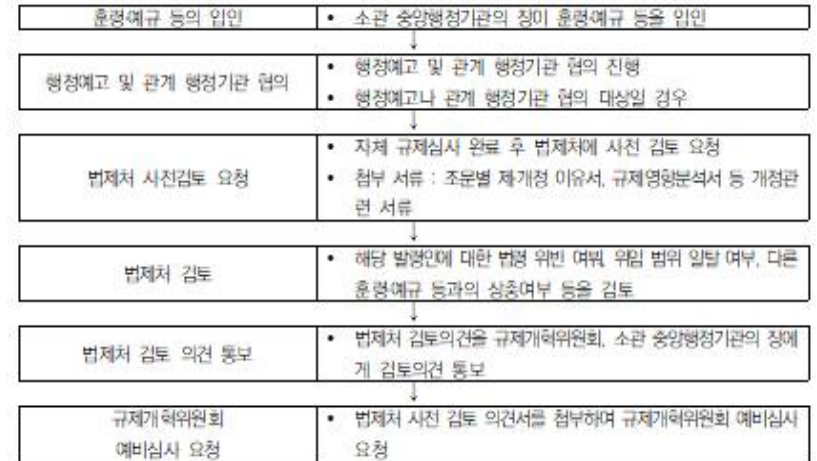
제정 근거의 법률상 마련, iii) 포괄위임 금지원칙의 확대 적용, iv) 재위임 원칙의 엄격한 적용 등이 있음

□ 그리고 지방행정의 영역에서 지방자치권을 보장하기 위한 행정규칙의 실효적 정비를 위해서는 행정규칙의 제정단계에서부터 그 타당성을 심사하여 불필요하다고 부적절한 행정규칙의 발생을 애초에 차단해야 할 것임

□ 즉, 현재 규제관련 행정규칙의 경우, 적용되는 행정규칙 사전심사제를 지방자치 관련 행정규칙에도 의무적으로 실시하는 것으로 확대할 필요가 있음

□ 결국, 지방자치 관련 행정규칙의 경우에는 중앙행정기관의 장이 의무적으로 그 발령안에 대한 심사를 법제처에 요청하도록 해야 할 필요가 있음

[표 5-6] 규제 행정규칙 사전검토 업무 처리절차



자료 : 법제처(2018), 행정규칙 입안 심사 기준.

10) 최성환 외(2019), 지방자치권 보장을 위한 중앙정부 행정규칙 정비방안(경기연구원)을 토대로 작성함.

(4) 가칭 전라북도특별자치도 특별법(안)상 전북도 조례입법권 범위의 특례부여

① 특별자치도의 현황

① - 1 서울특별시

□ **(도입 배경)** 지방자치법 제197조 제1항(특례의 인정)은 수도로서의 특수성을 고려하여 서울특별시의 지위·조직 및 운영의 특례를 인정함

- 1991년 국회는 지방자치법 제197조 제1항에 근거하여 서울특별시 행정특례에 관한 법률을 제정함

□ 서울특별시 자치권의 특례는 i) 자치조직권, ii) 자치재정권, iii) 자치계획권 측면으로 분류됨

- 자치조직권은 서울특별시는 수도라는 특성을 강조하고 정부 관할 하에 두며, 단체장의 지위, 조직 규모 및 공무원 정수에 있어 타 도시에 비해 확대 적용하는 특례를 적용하고 있음

- 자치재정권은 지방채와 감사 등에 관해 국무총리의 조정 등을 인정함으로써, 타 지방자치단체와 다른 특수한 지위를 인정하고 있음

- 자치계획권은 서울특별시에 수도권 지역인 서울, 인천, 경기 등 상호 연계 및 인접한 지역에 걸친 도로, 교통, 환경 등에 대해 계획수립 및 집행에 있어, 이권이 발생하는 경우에 국무총리가 조정하도록 자치계획권 및 분쟁 조정 특례를 규정하고 있음

[표 5-7] 서울특별시 특례 개요

구분	내용
자치조직권	• 기구와 조직설치 특례로서 단체장의 지위(장관급 대우), 국무회의 배석, 부시장 수 (3명), 실국본부 17개 설치, 타시도보다 상향 조정된 직급 조정
자치재정권	• 서울시 지방채 발행 승인여부를 국무총리에게 보고
자치계획권	• 수도권 지역인 서울, 인천, 경기 등 상호연계 및 인접한 지역의 도로, 교통, 환경 등의 계획수립 및 집행시 이권 발행 시에 국무총리 조정

자료 : 조성호 외(2015), 『광역대도시 특례에 관한 연구』, 정책연구 2015-12, 경기연구원

① - 2 제주특별자치도

□ **(도입 배경)** 지방자치법 제197조 제2항(특례의 인정)은 행정 체제로서의 특수성을 고려하여 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등 운영의 특례를 인정함

- 2006년 국회는 지방자치법 제197조 제2항에 근거하여 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 제정함

□ 제주특별자치도 특례는 i) 자치조직권, ii) 자치사무권, iii) 자치재정권, iv) 자치감사권, v) 자치입법권 측면으로 분류됨

- 자치조직권은 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차, 부지사의 수와 사무분장, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 6급 이하 지방공무원의 직군·직렬의 통합 신설, , 인건비성 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제 등의 인사적 특례가 인정됨

[표 5-8] 제주특별자치도 특례 개요

구분	내용
자치조직권	• 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차, 부지사의 수와 사무분장, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준(제44조) • 6급 이하 지방공무원의 직군·직렬의 통합 신설(제46조) • 인건비성 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제(제49조)
자치사무권	• 중앙권한의 지방에 포괄적 이양(제20조) • 특별행정기관의 이관(제23조~제27조)
자치재정권	• 제주특별자치도세(제120조) • 지방세에 관한 특례(제121조) • 세액 감면에 관한 특례(제122조)
자치감사권	• 감사 등의 특례(제139조), 감사위원회 설치 및 직무(제131조)

구분	내용
자치입법권	• 지방의회 및 집행기관 구성의 특례(제8조)

- 자치사무권은 중앙권한의 포괄적 이양 및 특별행정기관의 이양 등을 통해 자치적 분권적인 사무처리가 가능하도록 규정하였음
- 자치재정권은 재정적 특례를 통해 세액감면, 세액조정 및 제주특별자치도 계정과 국가 지원지방교부세, 지방채 발행 등을 명시하여 분권적인 도정운영이 가능하도록 제도화하였음
- 자치감사권은 감사위원회 신설 등 자체감사시스템을 구축함으로써 중앙정부의 간섭을 최소화하고 중복감사의 폐해를 최소화하려는 특례를 적용하였음
- 자치입법권은 제주특별자치도가 주도적으로 지방분권 및 각종 사업 등을 원활히 추진하기 위하여 중앙행정기관의 권한 이양 및 특별행정기관의 이관뿐만 아니라, 일반법으로 규정한 사항을 도조례로 규정하도록 특례를 적용함으로써 제주특별자치도의 자치입법 권한이 강화된 특징이 있음

① - 3 세종특별시

- (도입 배경) 지방자치법 제197조 제2항(특례의 인정)은 행정 체제로서의 특수성을 고려하여 세종특별자치시의 지위·조직 및 행정·재정 등 운영의 특례를 인정함
 - 2010년 국회는 지방자치법 제197조 제2항에 근거하여 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법을 제정함
- 세종특별시 특례는 i) 자치조직권, ii) 자치사무권, iii) 자치재정권, iv) 자치감사권 측면으로 분류됨
 - 자치조직권은 행정기구 설치 및 지방공무원 정원을 시조례로 규정하였고, 인사교류 방법 및 지원을 시조례로 규정하였음

- 자치사무권은 시장 및 시교육감은 사무일부를 타 자치단체에 위탁할 수 있도록 사무위탁을 규정하였음
- 자치재정권은 재정지원 특례로서 세종특별자치시세 부과 및 징수(제14조), 지방교부세 및 지방교육재정교부세추가 교부(제14조), 세종특별자치시계정 설치(제28조), 지역격차해소 사업비 비율 규정(제12조), 지방자치단체 기금의 존속기간 특례(제29조) 등을 규정하였음
- 자치감사권은 독자적인 감사위원회 설치(제21조) 및 사무국 설치(제23조) 등을 통해 자치단체의 자율적인 감사체계를 구축하였음

[표 5-9] 세종특별자치시 특례 개요

구분	내용
자치조직권	• 시조례로 행정기구 및 지방공무원의 정원을 규정하는 특례인정(제15조)
자치사무권	• 사무위탁(제111조)
자치재정권	• 세종특별자치시세 부과 및 징수(제14조) • 지방교부세 및 지방교육재정교부세추가 교부(제14조) • 세종특별자치시계정 설치(제28조) • 지역격차해소 사업비 비율 규정(제12조) • 지방자치단체 기금의 존속기간 특례(제29조)
자치감사권	• 독자적인 감사위원회 설치(제21조) 및 사무국 설치(제23조)

① - 4 강원특별자치도

- (도입 배경) 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법(이하 강원특별법)은 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 지방분권 특례를 인정함
 - 그리고 강원특별법은 지역의 경쟁력을 제고하여 국민의 복리증진을 실현하고 국가발전에 이바지하고자 하는 목적도 있음
- 강원특별자치도 특례는 i) 자치조직권, ii) 자치사무권, iii) 자치재정권, iv) 자치인사권, v) 자치감사권 측면으로 분류됨
 - 자치조직권은 강원자치도의 조직·운영의 규제를 완화하였으며, 자치사무

권은 i) 중앙권한의 지방에 포괄적 이양, ii) 강원자치도의 사무위탁을 규정하였음

- 자치재정권은 i) 중앙행정기관의 재정상 특별 지원, ii) 국가균형발전특별회계 계정 설치를 규정하였음
- 자치인사권은 지역인재 선발채용을 제정하여 독립적인 인사권을 확보하였으며, 자치감사권은 독자적인 감사위원회 설치 및 사무국 설치 등을 통해 자치단체의 자율적인 감사체계를 구축하였음

[표 5-10] 강원특별자치도 특례 개요

구분	내용
자치조직권	• 강원자치도의 조직·운영의 규제완화(제5조)
자치사무권	• 중앙권한의 지방에 포괄적 이양(제5조) • 강원자치도의 사무위탁(제9조)
자치재정권	• 중앙행정기관의 재정상 특별 지원(제7조) • 국가균형발전특별회계 계정 설치(제8조)
자치인사권	• 강원자치도 지역인재 선발채용(제13조)
자치감사권	• 독자적인 감사위원회 설치(제15조) 및 사무국 설치(제17조)

① - 5 전북특별자치도(추진중)

- (도입 배경) 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법(이하 전북특별법)은 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 지방분권 특례를 인정함
 - 그리고 전북특별법은 지역의 경쟁력을 제고하여 도민의 복리증진을 실현하고 국가발전에 이바지하고자 하는 목적도 있음
- 전북특별자치도 특례는 i) 자치조직권, ii) 자치사무권, iii) 자치재정권, iv) 자치감사권 측면으로 분류됨
 - 자치조직권은 전북특별자치도의 조직·운영의 규제 완화, 자치사무권은 전북특별자치도의 사무위탁 규정, 자치재정권은 국가균형발전 특별회계 계정 설치를 규정하였음
 - 자치감사권은 i) 독자적인 감사위원회 설치와 사무국 설치, ii) 전북특별

자치도의 감사에 관한 특례 등을 통해 자치단체의 자율적인 감사체계를 구축하였음

[표 5-11] 전북특별자치도 특례 개요

구분	내용
자치조직권	• 전북특별자치도의 조직·운영의 규제완화(제14조)
자치사무권	• 전북특별자치도의 사무위탁(제11조)
자치재정권	• 국가균형발전 특별회계 계정 설치(제10조) • 전북특별자치도 발전기금의 설치(제17조)
자치감사권	• 독자적인 감사위원회 설치(제19조) 및 사무국 설치(제21조) • 전북특별자치도의 감사에 관한 특례(제25조)

② 전북특별자치도 설치에 따른 특례내용 구성

- 첫째, 전북특별자치도의 설치에 관한 특별법 제정이 필요한 바, 특별법 제정 시에 행정체계는 전북특별자치도를 설치한다고 명시함
 - 종전 전북도 시군 중에서, 전북특별자치도의 시·군으로 변경함
- 둘째, 전북특별자치도 지원위원회 설치 특례분야는 i) 지원위원회, ii) 법률의견 제시, iii) 이양계획 수립으로 분류됨

구분	주요내용
지원위원회	• 전북특별자치도가 설치 목적을 달성하기 위해 전북의 중장기 발전방안, 행정 및 재정 자주권 제고, 국가의 지원, 법률안 의견, 중앙행정기관의 권한 이양, 특별행정기관의 이관, 행정규제 자유화 추진 및 지원위원회의 위원장 또는 전북특별자치도가 필요하다고 인정사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 특별자치도 지원위원회 설치(안 제9조)
법률의견제시	• 전북특별자치도는 특별광역시의회 3분의 2 이상의 동의를 받아 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 지원위원회에 제시 → 지원위원회는 중앙행정기관의 장에게 통보 → 중앙행정기관의 장은 검토결과(타당성 인정 시 적극 협력)를 지원위원회에 통보 → 지원위원회는 검토 결과 심의 후 심의 결과를 특별자치도지사에게 중앙행정기관의 장에게 통보(안 제11조)
이양계획수립	• 전북 및 시군에 사무를 이양하기 위한 계획을 수립하여 국무총리 보고 및 관계 중앙행정기관의 장과 혹은 특별자치도지사에게 통보하고, 특별자치도지사는 시·군의 장에게 전달함(안 제12조)

- 셋째, 자치권 강화 분야는 지방의회의 기능 강화, 자치조직 및 인사, 교육자치, 자치경찰, 자치재정, 감사위원회 등으로 분류됨
 - 특히, 자치권 강화 분야의 특례는 제주, 세종, 강원 특별자치시도 중에서, 특례의 강도가 큰 제주도 모델을 채택하도록 함
- 넷째, 기타 산업 분야의 특례는 전북특별자치도 기본계획 수립 시에, 전북도의 산업발전에 필요한 특례를 발굴을 추진해야 할 것임

③ 전북특별자치도의 자치입법권 확보방안

- 일반법 규정을 배제하고 전북이 조례로서 전북특별법 특례내용을 규정하고, 제주특별자치도법의 입법 취지와 입법기술 방법을 원용하여 특례규정을 입법화함
 - 전북특별법의 자치입법권 확보방안 예시 : 00법에 의해 모든 입국 외국인인 비자를 의무를 발급받아야 함에도 불구하고, 제주도를 방문하는 외국인에게는 무비자 방문을 허용함

- 일반법 규정을 배제하고 가칭 전북특별법 특례내용 규정
- 대통령령, 부령으로 정한 사항을 전북도 조례로 정할 수 있는 규정
- 일반법 규정을 배제하고 전북이 조례로서 재정에 관한 사항 규정
- 특별법 규정을 통해 다른 지역에 없는 재정권한을 전북도에만 부여하고 창설
- 제주특별자치도법의 입법 취지와 입법기술 방법을 원용, 특례규정 입법화

- 국가법령에도 불구하고 전북도의 특수성이 반영된 전북도 자치입법권에 특례를 부여하는 개별법 목록 발굴, 입법안 마련, 법령개정안의 발의, 국회 통과가 필요함

2. 특례시 지정

1) 현황과 과제

(1) 역사적 전개과정

① 제1기 대도시 특례

- 우리나라 대도시 특례의 역사적 전개과정을 살펴보면, 크게 2기로 구분함
 - 제1기는 1988년 대도시 특례의 도입시기로서, 인구 50만 이상 시는 일반 다른 지방자치단체와는 달리 행정·재정적 특례를 보장받음
 - 이러한 대도시 특례는 대도시에 예산, 조직, 사무 등 자치적 기능을 강화하기 위한 제도적 기반을 마련해주는데 목적이 있음(지방자치발전위원회, 2016)
- 제1기에 도입된 대도시 특례를 살펴보면, 첫째로 인구 50만명 이상 대도시는 지방자치법 제10조 제2항 제2호 단서에 따라 道를 대신하여 시가 직접 처리할 수 있는 사무가 부여됨
 - 50만 이상 대도시의 사무특례를 살펴보면, 시는 도에서 처리하는 사무 가운데 보건의료, 지방공기업, 주택건설 등 18개 분야의 42개 사무를 직접 처리하도록 함
- 둘째로 행정조직상의 특례는 행정구를 설치할 수 있는 권한으로 현재 대도시별로 2~5개의 일반구를 설치하여 행정기능을 수행함
- 셋째로 개별법상 대도시 사무특례는 「온천법」 등 7개 법률 27개 사무에 대하여 인구 50만 이상의 대도시의 경우에는 해당 시장이

직접 결정한다고 규정함(조성호 외, 2011)

- 넷째로 대도시의 재정특례를 살펴보면, 1990년 7월 26일 지방세법 시행규칙(내무부령)에 인구 50만 이상의 시에 대한 도세징수교부율을 100분의 50으로 한다는 규정을 신설함
 - 인구 50만 이상 시에 대하여는 도세징수교부금을 50%로 하는 재정적 특례를 둠
 - 그리고 2000년 1월 12일 도세징수교부금 제도를 개편하여, 대도시에서 징수하는 도세(공동시설세 제외)의 약 50%를 대도시에 교부하는 재정보전금 제도를 지방재정법에 도입함
 - 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적 등의 기준에 따라 도의 관할구역 안에 있는 시·군에 배분토록 하는 규정을 신설하였음
 - 이 규정에 의거하여 도세의 27%(50만 이상시 47%)에 해당하는 금액을 도가 확보하여 관할구역 내 시·군에 대하여 일정한 기준에 의해 교부하는 재정보전금제도라는 새로운 제도가 도입됨(서정섭, 2003)

② 제2기 대도시 특례

- 제2기 대도시 특례는 지방행정체제 개편의 촉진에 중점을 두는 것으로 분석됨
- 2008년 이후 지속해서 추진해 온 국회의 지방행정체제 개편방안 논의 중, 대도시권과 관련하여 현행 행정계층과 자치계층의 중층체를 인구 50만 이상의 광역화된 단층형 대도시로 전환하는 방안을 지향하면서 대도시 특례를 부여함(박상우, 2015).
 - 즉, 민선 5기 통합시 형성 등으로 인구 50만 이상의 대도시화 진전에 따른 인구규모별 대도시 사무특례에 맞는 기준과 그에 적합한 대상사무를 발굴

하기 위한 노력을 들 수 있음

- 제2기 대도시의 사무특례를 살펴보면, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제41조~제42조에서는 인구 100만 이상 대도시에 대한 사무특례 사무와 보조기관 등에 관한 행정특례를 규정함
 - 이에 따라, 인구 100만 이상 대도시의 사무특례는 i) 지역개발채권의 발행, ii) 50층 이하의 건축물 허가권한, iii) 택지개발촉진법에 따른 예정지구 지정 등의 경우 인구 100만 이상 대도시의 장에게 특례를 부여함
- 한편, 인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등에 관한 특례는 다음과 같음. 「지방자치법」 제110조 제1항에도 불구하고, 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 함
 - 이 경우, 부시장 1명은 동법 제110조 제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보(補)할 수 있음
 - 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있음
 - 「지방자치법」 제59조·제90조·제112조에도 불구하고, 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있음

구분	관련 법률	주요내용
사무 특례	• 「지방공기업법」 제19조 제2항	• 지역개발채권의 발행(지방의회 승인)
	• 「건축법」 제11조 제2항 제1호	• 50층 이하의 건축물 허가 권한
	• 「택지개발촉진법」 제3조 제1항	• 택지개발촉진법에 따른 예정지구 지정 • (도시사업의)
	• 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조	• 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획결정
	• 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조	• 사립박물관 및 사립미술관 설립계획 승인
• 「소방기본법」 제3조 및 제6조	• 화재예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무	

구분	관련 법률	주요내용
사무 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 「농지법」 제34조 • 「지방자치법」 제112조 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지전용허가 신청 • 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
	<ul style="list-style-type: none"> • 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획변경 결정
조직 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 제110조제1항 	<ul style="list-style-type: none"> • 부시장 2명
	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 제59조, • 제90조 및 제112조 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기구 및 정원인 인구, 도시특성, 면적 등을 고려하여 대통령령을 정함

□ 100만 이상의 재정특례를 살펴보면, 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과는 별도로, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 상의 100만 이상의 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세 중 100분의 10이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하도록 하고 있음

- 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하고 있음
- 특히, 인구 100만 이상 대도시의 경우, 「지방세법」 제11장에 따라 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제2항 제2호에도 불구하고 시세로 한다고 규정하고 있음

③ 최초의 대도시 특례의 발굴 및 입법화

- 지방자치발전위원회는 2014년에 지방자치발전 종합계획에서 대도시 특례제도 개선계획을 확정하여 발표하였음
- 주요내용은 대도시의 규모와 역량에 부합하는 기능 및 역할을 부여함으로써 글로벌 시대에 도시경쟁력 강화를 위해, 인구 50만, 100만 이상 대도시에 별도명칭을 부여하고, 행정·재정 등 각종 특례를 확대한다는 것임

□ 추진방안을 살펴보면, 첫째로 대도시 명칭 부여 및 지정기준으로서 50만 이상은 특례시, 100만 이상은 특정시로 명칭을 부여하고 별도의 지방자치단체 종류로 구분하지 않는다는 것임

- 지정기준은 인구 외 면적기준 적용을 검토하며, 다만 면적기준은 자치단체간 통합 등 특별법 취지를 고려하여 통합자치단체에게만 적용, 검토함

□ 둘째, 대도시 특례의 확대를 위해, 다음의 특례를 시행함

- 사무특례 확대 : 예비특례사무 422건 발굴(50만 이상 210건, 100만 이상 212건)
- 행정운영특례 확대 : 100만 이상 대도시 특수성을 고려하여 기준인건비 반영
- 재정운영특례 확대 : 100만 이상 대도시 재정자율성 확대, 지방채 발행비용 확대(5%→8%), 재정 투·융자 심사 완화 등을 추진

□ 한편, 20대 국회에 접어들면서, 100만 대도시 특례 관련 입법발의안의 국회통과를 추진한 바 있음

- 이찬열·김영진 의원은 인구 100만 이상 대도시의 법적 지위로서 '특례시' 또는 '지정광역시'를 부여하는 「지방자치법」 일부 개정법률안을 발의함(2016년 7월)
- 김진표 의원은 인구 100만 이상 대도시의 '조직·인사교류 및 재정 특례'의 확대를 내용으로 하는 「지방분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」 일부 개정법률안을 발의함(2016년 8월)

(2) 지방자치법의 개편 현황

□ 지방자치법 및 지방분권법에 특별시나 광역시가 아닌 인구 50만 이상 대도시 및 인구 100만 이상 대도시에 특례를 둘 수 있도록 규정함

① 100만 대도시 행정특례의 현황

- 인구 100만 이상의 대도시 사무특례는 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법에서 명시하고 있음
- 인구 100만 이상 대도시의 사무특례는 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고 다음과 같은 사무를 처리할 수 있음
- 인구 100만 이상 대도시의 사무특례는 지역개발채권의 발행, 50층 이하의 건축물 허가권한, 택지개발촉진법에 따른 예정지구 지정, 도시재정비 촉진지구의 지정권 등임
- 이와 함께, 사립박물관·미술관 설립계획 승인, 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해 상황에서의 구조·구급 업무 등, 농지전용허가 신청서 제출, 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정 등의 경우 인구 100만 이상 대도시의 장에게 특례를 부여하고 있음

[표 5-12] 인구 100만 이상 대도시 행정특례

구분	관련법률	주요내용
사무 특례	• 「지방공기업법」 제19조제2항	• 지역개발채권의 발행(지방의회 승인)
	• 「건축법」 제11조제2항 제1호	• 50층 이하의 건축물 허가 권한
	• 「택지개발촉진법」 제3조제1항	• 택지개발촉진법에 따른 예정지구 지정(도시사업의)
	• 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조	• 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획 결정
	• 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조	• 사립박물관 및 사립미술관 설립계획 승인
	• 「소방기본법」 제3조 및 제6조	• 화재예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
	• 「농지법」 제34조	• 농지전용허가 신청
	• 「지방자치법」 제112조	• 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
	• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조	• 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정

- 인구 100만 이상의 조직특례는 지방자치법 등에 규정하고 있음

- 인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등에 관한 특례는「지방자치법」 제110조 제1항에도 불구하고, 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 함
- 「지방자치법」제59조, 제90조, 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정함

[표 5-13] 인구 100만 이상 대도시 조직특례

구분	관련법률	주요내용
조직 특례 (35조)	「지방자치법」 제110조제1항	• 부시장 2명
	「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조	• 행정기구 및 정원은 인구, 도시특성, 면적 등을 고려하여 대통령령을 정함

② 100만 대도시 재정특례의 현황

- 대도시의 재정특례는 지방재정법, 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법, 지방세기본법에서 규정하고 있음
- 첫째, 「지방재정법시행령」은 인구 100만 이상 대도시에 도세 징수액의 47% 중 90%를 일반조정교부금 형식으로 배정을 받고, 지역현안수요에 따라 10%의 특별조정교부금을 받도록 규정하고 있음

[표 5-14] 100만 대도시에 대한 조정교부금 배분방식

구분	배분방식					
	조정교부금 (100%)	일반조정교부금(90%)				특별조정 교부금 (10%)
		계	인구수 비율	징수실적 비율	재정력 지수	
배분 내용	27% (인구50만 이상 47%)	100%	(50%)	(20%)	(30%)	10%

- 둘째, 지방재정법 제29조에 따라 배분되는 조정보전금과는 별도로, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제36조 제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세 중 100분의 10이하의 범위에서 일정

비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 함

- 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정함
- 셋째, 인구 100만 이상 대도시의 경우, 지방세법 제11장에 따른 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제2항 제2호 가목에도 불구하고 시세로 한다고 규정하고 있음

③ 100만 대도시의 행정적 명칭 부여 : 특례시

- 정부는 인구 100만 이상 대도시에 ‘특례시’ 행정적 명칭을 부여하여, 대도시 특수성 인정 및 위상을 추진함
- 이에 따라, 정부는 지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)을 개정하여 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 명명함
 - 인구 100만 이상 대도시 : 수원시 119만명, 용인시 105만명, 고양시 105만명, 창원시 104만명

(3) 향후 개선과제

- 특례시 추가포함을 요구한 도시 인구를 살펴보면, 창원시 1,504,353명, 수원시 1,202,475명 순이며, 청주시 837,195명, 전주시는 652,696명임

[표 5-15] 특례시 추가 포함 요구한 도시 인구 현황

(단위 : 명)

수원시	창원시	용인시	고양시	성남시	전주시	청주시	50만 이상 대도시
1,202,475	1,504,353	1,030,735	1,043,129	959,999	652,696	837,195	15개 대도시

- 성남시, 전주시, 청주시의 대도시 특례에 대한 정책은 지역마다 상이함

- 성남시 : 외국인, 유동인구 포함주장, 의회에서 선도적
- 성남시에서는 특례시 지정기준(안) 마련, 범시민 운동 추진
- '18.11.04 성남시 주관 "자치분권 강화를 위한 대도시 특례 지정기준 제언 포럼" 개최 : 국회, 성남, 청주, 전주시 후원(국회의원 주관, 성남시)
- 김병관 의원 '지방자치법 및 지방분권특별법' 일부개정안 대표 입법 발의 (18.12.03)

• 지방자법 일부개정(안) 175조 : 대도시 특례 지정기준
 - 인구 50만 이상으로서 지방자치단체 내 주간 인구, 사업체 수, 법정민원 수 등을 고려하여 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 산출한 종합적인 행정 수요자의 수가 100만 이상인 대도시
 - 인구 50만 이상으로서 도청 소재지인 대도시
 • 지방분권 특별법 일부개정(안 제40조 ~ 제43조
 - 인구 100만이상 대도시 → '특례시'로 변경

- 전주시 : 전북 거점도시 재정권한 확대에 관대에 관심
- 전주시 특례시 지정 이행 촉구 기자회견 실시(2018.12.11. 김승수 전주시장, 박병술 전주시 의장)
- 청주시 : 충북 거점도시, 청주·청원 통합도시임을 주장
- 최충진 청주시의회 의원 : 특례시 지정 범시민운동 전개 제안(2018.12.20. 청주시의회 정례회)

2) 외국의 선진사례 분석

(1) 일본의 지정시 현황

- 일본에서는 2018년 기준 전국에 1,741개의 기초자치단체 중

지정시는 총 20개이며, 20개의 지정시들은 유사집단임에도 다음과 같이 인구, 면적, 행정구, 세출 등 매우 다양한 특징을 보임

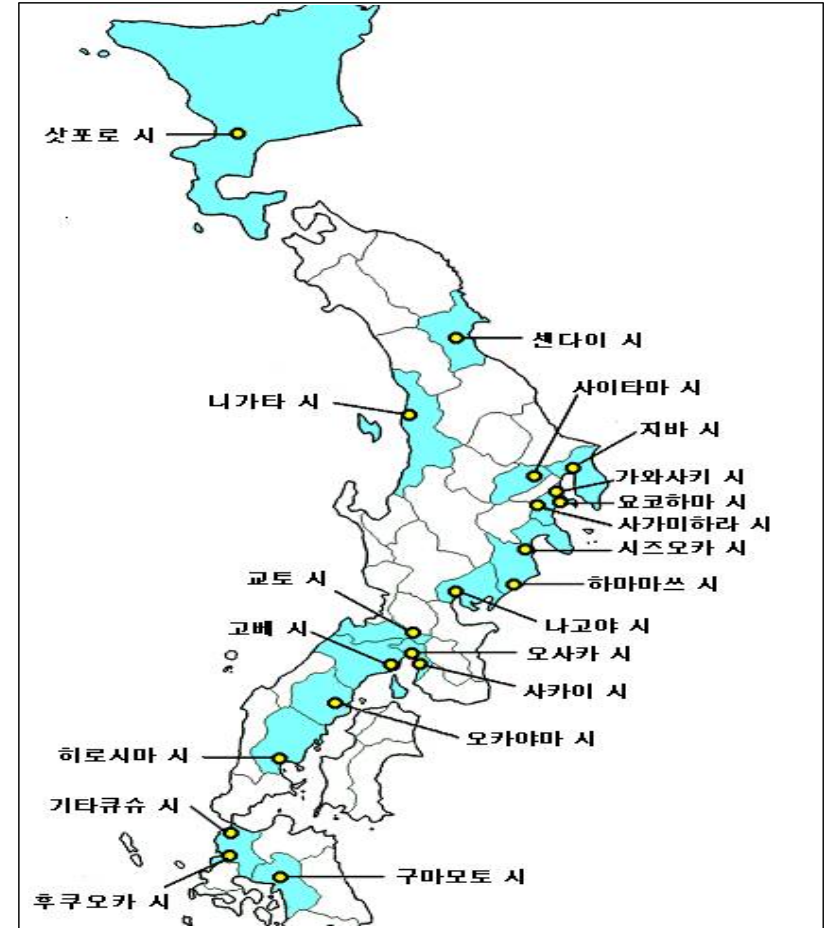
[표 5-16] 일본의 지정시 일반적 현황

구 분	승격일	현 인구 (만명)	대 광역 인구비율 (%)	면적 (km ²)	행정 구	세출 (억엔)	
동경권	사이타마	2003.4	128	16.7	217.49	10	4,335
	지바	1992.4	97	15.3	272.08	6	3,633
	요코하마	1956.4	373	40.7	437.38	18	15,582
	사가미하라	2010.4	72	7.8	328.84	3	2,464
비동경권	삿포르	1972.4	195	33.4	1,121.12	10	8,410
	센다이	1989.4	108	43.4	788.09	5	5,399
	가와사키	1972.4	149	15.1	144.35	7	5,795
	니가타	2007.4	81	33.5	726.10	8	3,655
	시즈오카	2005.4	70	18.8	1,388.78	3	2,695
	하마마쓰	2007.4	80	21.2	1,511.17	7	2,802
	나고야	1956.9	230	30.5	326.45	16	10,255
	교토	1956.9	147	55.7	827.90	11	7,126
	오사카	1956.9	241	29.8	220.30	24	16,504
	사카이	2006.4	84	9.4	149.99	7	3,374
	고베	1956.9	154	27.3	552.80	9	7,326
	비동경권	오키야마	2009.4	72	37.9	789.91	4
히로시마		1980.4	119	40.1	905.13	8	5,515
기타큐슈		1963.4	96	19.7	487.71	7	5,117
후쿠오카		1972.4	155	27.7	340.96	7	7,736
구마모토		2012.4	74	42.1	389.53	5	2,644

주 : 인구는 2016년 기준, 세출은 2013년 기준, 대 광역비율은 2009년 기준.
 자료 : 하동현(2019), 「자치분권 강화를 위한 특별시의 유형 및 활성화 전략」.

- 일본의 지정시는 동경권인 사이타마시, 지바시, 요코하마시, 사가미하라시 등 4개를 제외하고 전국적으로 넓게 분포된 걸 아래에서 확인할 수 있음
- 즉, 일본은 동경권 4개, 비동경권 16개 등으로 국가균형발전 차원에서 지정시를 지정함

[표 5-17] 일본의 지정시 일반적 현황



자료 : 위키백과 홈페이지(<https://ko.wikipedia.org>).

(2) 일본의 지정시 기준의 변화 : 100만 → 100만 이하

- 일본의 지정시는 지방자치법 제252조의 19 제1항에서 “정령으로 지정한 인구 50만 이상의 시” 로 정하고 있음

- 이외의 규정은 명확하지 않으며, 실제 지정시로 선정된 도시의 상황을 고려해 보면 실질적인 요건은 다음과 같은 것들이 제시됨¹¹⁾

- 인구가 80만 이상으로 앞으로 100만 정도가 예상될 것
- 인구밀도나 산업별 취업자 비율이 일정 수준 이상일 것
- 기존의 지정시나 지정시와도 손색없는 도시형태, 기능을 갖추고 있을 것
- 광역자치단체로부터의 이양사무를 적절하고 능률적으로 처리할 수 있는 능력
- 대도시 경영을 할 수 있는 행·재정상의 능력을 갖추고 있을 것
- 지정시 이행에 대해 해당 광역자치단체와의 의견이 일치할 것

□ 1980년 히로시마가 정령지정시로 지정되었을 당시 인구는 90만 명이었으나, 1980년 히로시마가 지정된 것을 계기로 100만 인구 등에 대한 선정요건은 완화되기 시작함(本田, 2009)

- 히로시마를 지정시로 할 것인가에 대해서는 일본 정부 내에서 두 가지의 상반된 입장이 존재하였음
- 도시의 규모와 면적 등을 중시하는 전통적인 도시규모 중시론은 주로 인구가 가장 중요한 판단 요소이며 대략 100만 이상을 기준으로 함
- 반면에, 도시의 질과 내용으로 종합적으로 판단해야 한다는 도시기능 중시론은 행정기능, 지방언론의 보도기관, 출판·인쇄·고등교육기관, 각종 지역문화·사회기능설 등이 어느 정도 집적해 있는가를 살펴보아야 한다는 논리임

□ 히로시마는 삿포르, 후쿠오카처럼 추고쿠 지방에서 중심도시 기능을 수행하고 있으며, 정부의 조사에서도 나타나고 있는 전국 62도시 중 중추관리 기능은 도쿄, 오사카, 나고야 등에 이어 6위로 나타나, 타 도시에 비해서 높은 수준임

- 히로시마는 이러한 이유로 적극적으로 지정시의 승격을 정당화 하였으며, 복잡한 논의과정과 절충을 하여 지정시로 선정됨

- 도시기능 중시론이 지정시를 결정하는 우세한 논리적 기반이 되면서 1989년 센다이(92만), 1992년 치바(85만) 등 100만 이하 도시들도 지정시가 됨 (2005년 사이타마도 선정되었는데 당시 100만 이상이었음)

□ 일본은 2000년대에 들어오면서 기초자치단체들 간의 통합이 활발히 진행되고 있음

- 일본 정부는 기관위임사무 폐지, 국가와 지방의 관계 재구축 등 5년 간의 논의 끝에 지방일괄이양법의 제정과 지방자치법 대개정 등 '제1차 분권개혁'을 마무리함
- 후속 조치로서 지방자치의 기본단위가 되는 기초자치단체의 일정한 규모를 키우는 합병을 유도함(평성 대합병)

□ 일본정부는 기초자치단체들의 통합을 유도하기 위해 기간 한정행·재정 특례조치를 부여함. 기간 한정행·재정 특례조치는 크게 2차례 있었는데, 이 제도를 통해 지정시들이 탄생함

- 2001년 시정촌 합병지원플랜을 활용하여 시즈오카(2005년), 사카이(2006년), 니가타(2007년), 하마마츠(2007년)가 지정시가 됨. 특히, 시즈오카는 80만을 넘지 않음에도 지정시가 됨
- 2005년 신시정촌 합병지원 플랜이 시행되면서, 오카야마(2009년), 사가미하라(2010년), 구마모토(2012년)가 지정시로 변신함. 특히, 오카야마의 선정으로 70만대도 가능하다는 인식을 심어줌

□ 요컨대, 일본정부는 정부의 제1차 분권개혁의 성과를 살리고 지방의 행정서비스 수준을 유지하기 위하여, 도시 규모를 키우는 지정시 제도를 적극 활용함

(3) 일본 지정시의 특성화

11) http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/seirei_shitei/001632.html.

- 일본의 지정시 중 시즈오카현의 하마마쓰시(2007년 4월 1일), 오카야마현의 오카야마시(2009년 4월 1일), 가나가와현의 사가미하라시(2010년 4월 1일)를 대상으로 함
- 지정시에 대한 행정특례의 1차적 수순으로 지정시 이행 약 1년 6개월 전에, 현과 시 간 사무이양에 관한 기본협정서를 체결함
 - 2차적 수순으로서, 지정시 이행 직전 현과 시 간의 사무이양에 관한 사무 인계서를 체결(시즈오카현·하마마쓰시 2007. 3. 20, 가나가와현·사가미하라시 2010. 3. 30)하여 행정특례 관련 사무들이 최종 결정됨
- 행정 분야별 특징을 살펴보면, 첫째로 법령필수 이양사무 비율의 차이가 낮지 않음
 - 즉, 하마마쓰시는 95.9%, 사가미하라시는 97.0%를 차지하여 법령필수 이양 사무가 절대적인데 비하여, 구마모토시는 68.1%에 불과함
- 둘째로 토목행정과 민생행정 분야의 비율이 높게 나타났으나, 이양사무 수의 건수·비율은 지정시 별로 많은 차이가 있음
 - 먼저, 법령이양사무 가운데 토목행정은 하마마쓰시가 65.9%, 구마모토시가 64.1%로 전체의 60% 이상을 차지하고 있는데 비하여, 사가미하라시는 39.4%에 불과함
 - 반면, 민생행정은 하마마쓰시 15.0%, 구마모토시 9.6%에 비하여 사가미하라시는 25.7%로 가장 높게 나타나는 특징을 보이고 있음
 - 이러한 특징은 우리나라와 같이 대도시 행정특례가 전국적·획일적으로 부여 되는 것이 아니라, 해당 지정시와 소속 부·현간 협정에 의해 부여되기 때문에 지정시별로 차이를 갖는 것으로 분석됨
- 따라서 지정시로 이행하는 경우 법령사무 이양의 대부분은 토목행정과 민생행정 분야에서 이루어지고 있음을 시사함

【표 5-18】 지정시별·행정분야별 이양사무 수

(단위 : 건, %)

행정 분야	법령 이양 사무		합	계	
	필수	임의		비율	
민 생 행 정	하마마쓰시	125		125	15.0
	사가미하라시	203(24.8/93.5)	14(56.0/6.5)	217	25.7
	구마모토시	91(12.3/87.5)	13(3.8/12.5)	104	9.6
도 시 계 획 건 설 행 정	하마마쓰시	61		61	7.3
	사가미하라시	79(9.6/98.8)	1(4.0/1.2)	80	9.5
	구마모토시	81(11.0/80.2)	20(5.8/19.8)	101	9.3
토 목 행 정	하마마쓰시	550		550	65.9
	사가미하라시	332(40.5/99.7)	1(4.0/0.3)	333	39.4
	구마모토시	436(59.0/62.7)	259(74.8/37.3)	695	64.1
문 교 행 정	하마마쓰시	14		14	1.7
	사가미하라시	21(2.6/95.5)	1(4.0/4.5)	22	2.6
	구마모토시	22(3.0/88.0)	3(0.9/12.0)	25	2.3
환 경 보 전 행 정	하마마쓰시	8		8	1.0
	사가미하라시	11(1.3/100.0)		11	1.3
	구마모토시	5(0.7/41.7)	7(2.0/58.3)	12	1.1
보 건 위 생 행 정	하마마쓰시	-		-	-
	사가미하라시	48(5.9/100.0)		48	5.7
	구마모토시	-		-	-
산 업 · 경 제 행 정	하마마쓰시	54		54	6.5
	사가미하라시	61(7.4/88.4)	8(32.0/11.6)	69	8.2
	구마모토시	48(6.5/63.2)	28(8.1/36.8)	76	7.0
기 타 행 정	하마마쓰시	23		23	2.7
	사가미하라시	65(7.9/100.0)		65	7.7
	구마모토시	56(7.6/77.8)	16(4.6/22.2)	72	6.6
합 계	하마마쓰시	801(100.0/95.9)	34(100.0/4.1)	835	100.0
	사가미하라시	820(100.0/97.0)	25(100.0/3.0)	845	100.0
	구마모토시	739(100.0/68.1)	346(100.0/31.9)	1,085	100.0

주 : ① 하마마쓰시는 법령이양사무를 필수·임의로 구분하지 않고 행정 분야별로만 제시하고 있음.
 ② 괄호 안의 왼쪽 숫자는 법령 필수·임의 이양사무 중 행정 분야별 비중을 나타내고, 오른쪽 숫자는 행정 분야별 법령 필수·임의 이양사무의 비중을 의미함. 예컨대, 사가미하라시 민생행정의 203건은 법령필수이양사무 820건의 24.8%, 민생행정에서 법령필수이양사무가 93.5%를 차지함을 의미함.
 자료 : 하동현(2019), 「자치분권 강화를 위한 특례시의 유형 및 활성화 전략」.

① 하마마쓰시

□ 하마마쓰시의 경우, 첫째로 이양사무 관련 법률은 민생행정 10개(14.3%), 도시계획·건설행정 8개(11.4%), 토목행정 36개(51.4%), 문교행정 5개(7.1%), 환경보전행정 1개(1.4%), 산업·경제행정 5개(7.1%), 기타행정 5개(7.1%) 등 70개 법률에 이르고 있음

- 특히, 토목 행정분야는 36개 법률로 절대적 위치를 차지하고 있으며, 이양 사무 건수 역시 토목 행정분야 317건, 민생 행정분야 125건 등 442건으로 전체의 52.9%를 차지하여 그 비중이 높게 나타나고 있음

□ 둘째, 개별법에 의한 이양사무 건수는 「하천법」에 의한 이양사무가 181건으로 전체의 21.7%를 차지하여 가장 높게 나타났음

- 이어 「도로법」 155건(18.6%), 「정신보건 및 정신장애자복지에 관한 법률」 52건(6.2%), 「아동복지법」 45건(5.4%), 「도로정비특별조치법」 37건(4.4%)의 순으로 구성되어 있음

- 특히, 「하천법」과 「도로법」의 2개 법률이 전체 835건 중 336건으로 40.2%를 차지하는 특징을 보이고 있으며, 개별법 이양사무 건수가 10건 이상의 사무는 전체 70개 법률 가운데 15개 법률로 매우 부분적·제한적임을 알 수 있음

□ 셋째, 보건위생 행정분야는 타 지정시와 달리 전혀 없는 것으로 나타났고, 환경보전 행정분야도 8건에 불과함

② 사가미하라시

□ 사가미하라시는 첫째로 법령이양사무 845건 가운데 대항목 분야에서는 토목 행정분야가 333건(39.4%), 민생 행정분야가

217건(25.7%) 등으로, 이 두 분야(550건, 65.1%)가 절대적인 비중을 차지하고 있음

- 세부적으로 도로에 관한 사무가 159건으로 전체의 18.8%, 토목행정분야에서는 47.7%로 가장 비중이 높았음

- 아동복지에 관한 사무 84건(9.9%), 정신보건·정신장애자 복지에 관한 사무 67건(7.9%), 동물애호에 관한 사무 48건(5.7%), 도로정비특별조치에 관한 사무 35건(4.1%), 무력공격사태 국민보호에 관한 사무 34건(4.0%) 등의 순으로 이루어짐

③ 구마모토시

□ 구마모토시는 법령이양사무 1085건 가운데 대항목 분야에서는 토목 행정분야가 695건(64.1%), 민생 행정분야가 104건(9.6%) 등으로, 이 두 분야(799건, 73.7%)가 절대적인 비중을 차지하고 있음

- 이외에는 도시계획·건설 행정분야가 산업·경제 행정분야가 76건(7.6%), 기타행정이 72건(6.6%), 문교 행정분야가 25건(2.3%), 환경보전 행정분야가 12건(1.1%) 순임

④ 시사점

□ 전주시는 일본의 세 지정도시(하마마쓰, 사가미하라, 구마모토)처럼 토목행정 분야, 민생행정 분야, 도시계획 및 건설행정 분야를 기본적으로 권한 이양을 받아야 함

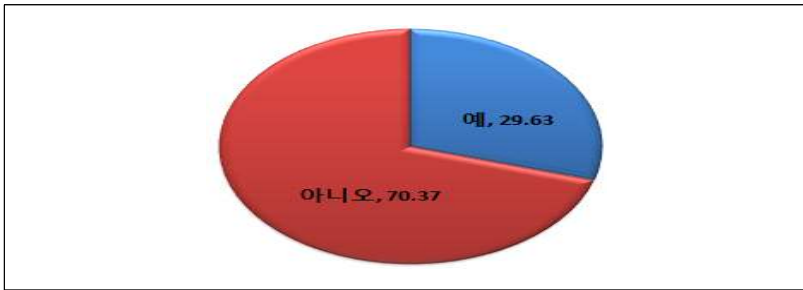
□ 이와 더불어, 전주시는 타 도시에 비해 매년 관광객 수요가 증가하고 있으므로, 문화특별도시로서 문화행정 분야를 권한이양 받아야 함

3) 도의회의 대응전략

□ 2018년 지방자치 전문가를 대상으로 실시한 특례시 지정 기준 의견 조사에 따르면, 인구만을 고려한 기존의 특례시 지정 기준은 특례시 선정 목적에 합리적이지 않다고 언급함(박형준, 2018)

[표 5-19] 인구만을 고려한 특례시 기준 적합 지지율

(단위 : %)



자료 : 박형준(2018). 「자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례시정기준」.

- 즉, 인구 기준만을 활용하는 것이 합리적이지 않으며, 다음 그림을 통해 전문가들은 사업체 수, 주간인구, 면적 등 다양한 행정수요를 고려하는 것이 합리적이라고 판단한다고 분석할 수 있음

[표 5-20] 행정수요를 고려한 특례시 지정 기준 요소들의 지지율

(단위 : %)



자료 : 박형준(2018). 「자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례시정기준」.

- 전주시의 인구수는 약 65만 명, 주간인구수는 약 61만 명, 사업체 수는 52,628개, 면적은 205.5km²임

[표 5-21] 주요 대도시 비교

구 분	인구 (명)	사업체수 (개)	주간인구 (명)	지역중심성
수원시	1,202,475	70,004	1,038,678	
고양시	1,043,129	63,642	823,245	
용인시	1,027,029	48,111	859,601	
성남시	955,999	63,969	916,804	
전주시	652,696	52,628	607,412	도청 소재지
청주시	837,195	59,939	793,430	도청 소재지
김해시	552,949	45,057	506,410	
포항시	522,030	41,227	496,122	

자료 : 박형준(2018) 수정 작성.

□ 실제로 전주시의 사업체수, 주간인구 등 행정수요 및 지역중심성은 김해시나 포항시보다 훨씬 큰 것으로 나타남

□ 이에 따라, 50만 이상 대도시 중에서 행정수요가 많고 광역시가 없는 비수도권 지역인 전주시·청주시는 특례시로 지정될 필요가 있음

VI. 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 강화

1. 주요 개정내용

1) 중앙지방협력회의의 설치(신설)

- 지방자치법 전부개정(2020.12)은 국가와 지방자치단체간의 협력의 중요성을 인지하여 지방자치발전과 지역간 균형발전을 위한 정책심의를 위해 중앙지방협력회의의 설치를 신설함
 - 이에 따라 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률에 위임하여 정하도록 함(지방자치법 제186조)
 - 결국 중앙과 지방의 협력관계가 의무적 사항에서 중앙지방협력회의의 설치 제도가 되는 수순을 밟고 있는 것으로 볼 수 있음

지방자치법 제186조(중앙지방협력회의의 설치)

- ① 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련된 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 둔다.
- ② 제1항에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

2) 특별지방자치단체 설치·운영 등에 관한 법적 근거 마련(신설)

- 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 특별지방자치단체의 설치 근거는 있었지만 구체적인 규정이 없어 이를 설치·운영할 수 없었음
 - 즉, 1949년 7월 4일 법률 제32호로 국회를 통과한 우리나라의 [지방자치법]은 '특별지방자치단체'에 관한 조항이 없었음
 - 1988년 전부 개정된 [지방자치법] 제2조는 지방자치단체 종류를 규정하면서 제③항과 제④항에 특별지방자치단체 설치와 이의 운영에 관해 규정하고 있음

- 이후 이러한 조항은 "특별지방자치단체 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다."로 개정되었음

- 이번 전부개정에서는 별도의 제12장을 신설하여 특별지방자치단체를 비중 있게 다루고자 하였음(제12장 / 제199조)

- 즉, 특별지방자치단체는 법인으로 하고, 특별지방자치단체 설치 시 상호 협의에 따른 규약을 정하여 행정안전부장관의 승인을 받도록 함
- 특별지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 조직·운영 등은 규약으로 정하도록 하는 등 특별지방자치단체 설치·운영과 관련한 세부 내용을 규정함(지방자치법 제199조-제211조)

제12장 특별지방자치단체

- 제1절 설치: 제199조에서 제201조까지 3개 조 신설
 제2절 규약과 기관 구성: 제202조부터 제205조까지 4개 조 신설
 제3절 운영: 제206조부터 제211조까지 6개 조 신설

지방자치법 제199조(설치)

- ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 "구성 지방자치단체"라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ② 행정안전부장관은 제1항 후단에 따라 규약에 대하여 승인하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사실을 알려야 한다.
- ③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다.
- ④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.
- ⑤ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의를 하여야 한다.
- ⑥ 구성 지방자치단체의 장이 제1항 후단에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

지방자치법 제200조(설치 권고 등) 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의를 하여야 한다.

3) 단체장 인수위원회 구성 명시(신설)

- 지난 민선7기까지는 지방자치단체의 장의 직 인수위원회에 대한 설치 근거가 없어 지방자치단체 간 인수위원회의 구성과 운영이 통일되지 못한 문제로 혼란과 비효율적 운영이 불가피하였음
- 따라서 이번 전부개정 지방자치법은 당선인을 보좌하여 지방자치단체의 장의 직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 당선이 결정된 때부터 해당 지방자치단체에 인수위원회를 설치할 수 있도록 함
 - 인수위원회의 설치 기간, 구성 및 업무 등을 규정하여 단체장의 효율적인 리더십전¹²⁾이 이루어지게 하였음(지방자치법 제105조)

지방자치법 제105조(지방자치단체의 장의 직 인수위원회)

① 「공직선거법」 제191조에 따른 지방자치단체의 장의 당선인(같은 법 제14조제3항 단서에 따라 당선인 결정된 사람을 포함하며, 이하 이 조에서 "당선인"이라 한다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 직 인수를 위하여 필요한 권한을 갖는다. ② 당선인을 보좌하여 지방자치단체의 장의 직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 당선이 결정된 때부터 해당 지방자치단체에 지방자치단체의 장의 직 인수위원회(이하 이 조에서 "인수위원회"라 한다)를 설치할 수 있다. ③ 인수위원회는 당선인으로 결정된 때부터 지방자치단체의 장의 임기 시작일 이후 20일의 범위에서 존속한다. ④ 인수위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 해당 지방자치단체의 조직·기능 및 예산현황의 파악
2. 해당 지방자치단체의 정책기조를 설정하기 위한 준비
3. 그 밖에 지방자치단체의 장의 직 인수에 필요한 사항

⑤ 인수위원회는 위원장 1명 및 부위원장 1명을 포함하여 다음 각 호의 구분에 따른 위원으로 구성한다.

1. 시·도: 20명 이내
2. 시·군 및 자치구: 15명 이내

⑥ 위원장·부위원장 및 위원은 명예직으로 하고, 당선인이 임명하거나 위촉한다.

⑦ 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 인수위원회의 위원장·부위원장 및 위원이 될 수 없다.

⑧ 인수위원회의 위원장·부위원장 및 위원과 그 직에 있었던 사람은 그 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 지방자치단체의 장의 직 인수 업무 외의 다른 목적으로 이용할 수 없으며, 직권을 남용해서는 아니 된다.

⑨ 인수위원회의 위원장·부위원장 및 위원과 그 직에 있었던 사람 중 공무원이 아닌 사람은 인수위원회의

12) 자치단체장의 리더십전이란 논의되는 지방자치단체 장의 직 인수.인계제도는 새롭게 신설된 단체장의 직 인수위원회로서 이는 선거로 확정된 이후 단체장당선인이 취임하기 전까지 존재하는 임시조직이다. 인수위원회는 지방정부의 조직·기능·예산 현황을 파악하고 새로운 지방정부의 정책기조를 설정하며, 자치단체장의 취임행사를 준비하는 역할을 한다.

업무와 관련하여 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

⑩ 제1항부터 제9항까지에서 규정한 사항 외에 인수위원회의 구성·운영 및 인력·예산 지원 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

[표 5-22] 지방자치법 전부개정안 주요 개정사항

분야	현행	개정
국정참여기구 제도화	• 대통령과 시도지사 간담회의 법적근거 미규정	• ‘중앙지방협력회의’ 신설
특별지방자치단체	• 특별지방자치단체 세부사항 미규정	• 광역사무의 효율적 처리를 위한 특별지방자치단체 운영 등 규정
단체장 인수위원회 제도화	• 근거, 운영기준 등 미규정 (지침으로 운영)되어 혼란 발생	• 광역 20명, 기초 15명 이내에서 임기 시작 후 30일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성

자료 : 행정안전부(2021). 「지방자치법 시행을 위해 필요한 후속법령 정비 완료 : 지방자치법 시행령 전부개정령안 공포(22.01.13 시행).

2. 특별자치단체

1) 제도의 역사적 전개과정

- 1990년대 이후 세계화에 따른 지역화(Regionalization) 시대의 도래와 더불어, 근대화의 주역이었던 국민국가는 역할과 기능이 약화되고 제2 근대화의 주역으로 지역(Region)이 부상함
 - 즉, 지역의 경쟁력이 국가경쟁력을 결정하는 시대가 도래함
- 이에 세계 각 국가들은 지역의 경쟁력을 제고하기 위하여 분권화 및 광역화를 적극적으로 추진하고 있음. 지역의 경쟁력 강화를 위해서는 지역 중심의 거버넌스 체제의 구축이 시급함
 - 최근 OECD 연구결과(2014, 2015)에 의하면, 지역의 거버넌스 패턴이 경제 성장과 삶의 질에 직접적인 영향을 미친다는 것을 실증적으로 입증함
 - 즉, 중앙 주도의 거버넌스 보다는 지역 중심의 거버넌스 체제가 지역의 역량을 충분히 살려 지역경쟁력을 강화할 수 있다는 것임

- 21세기는 행정구역 중심의 칸막이 행정보다는 지역 단위로 지방 정부가 연합하여 광역행정을 수행하는 특별지방자치단체의 시대임
- 미국과 일본, 유럽의 프랑스, 영국, 독일, 스위스 등 대부분의 지역에서 특별지방자치단체를 운영하거나 설립을 추진 중임
 - 이러한 특별지방자치단체의 유형은 광역정부 연합형, 기초정부 연합형, 광역-기초정부 연합형이 있음
- 우리나라의 경우, 지방자치법상의 특별자치단체는 1988년 지방자치법의 전면개정에서 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 설치할 수도 있도록 자치단체의 종류에 관하여 규정함
 - 우리나라의 특별자치단체는 지방자치법에서 규정한 자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우 특별자치단체를 설치할 수 있도록 규정(지방자치법 제2조 3항)하였음
 - 이와 더불어, 특별자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정(지방자치법 제2조 4항)하였음

[표 5-23] 前 지방자치법 상의 특별자치단체

<p>제2조 (자치단체의 종류)</p> <p>① 자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.</p> <p>1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도</p> <p>2. 시, 군, 구</p> <p>② 자치단체인 구(이하 "자치구"라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별자치단체를 설치할 수 있다.</p> <p>④ 특별자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

- 하지만, 특별자치단체의 설치 및 운영에 관한 사항을 대통령령으로 위임하고, 그에 관한 구체적인 규정을 마련하지 못하였음
 - 즉, 교통, 환경 등 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 제도적

장치의 보완 필요성을 발생시킴

- 이에 따라, 광역행정수요에 효율적으로 대처하기 위한 방안으로 특별자치단체 도입의 필요성이 제기되어 자치분권 과제로 추진하였음
 - 지방자치법상 특별자치단체의 설치근거만 규정되어 있어 설치 및 운영에 관한 입법 불비 상해를 해소하기 지방자치법을 개정함

(2) 지방자치법 개편 현황

- 개정된 지방자치법 제199조에 의하면, 2개 이상의 지자체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때는 특별지자체를 설치할 수 있다고 명시함
 - 특별자치단체의 의회는 구성 지자체의 의회 의원으로 구성할 수 있으며, 특별자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별자치단체의 의회에서 선출함
 - 특별자치단체의 규약은 특별자치단체의 i) 목적, ii) 구성자치단체, iii) 사무, iv) 집행기관 및 지방의회의 조직, 운영 등을 포함함

[표 5-24] 지방자치법상의 특별자치단체

<ul style="list-style-type: none"> • 제1절(설치) : §199~§201 <ul style="list-style-type: none"> - 절차 : 구성 지자체 협의에 따른 규약 → 구성 지자체 지방의회 의결 → 행안부 승인 - 특별자치단체는 법인으로 하며, 국가 또는 시도사무 위임요청 가능 • 제2절(규약과 기관 구성) : §202~ §205 <ul style="list-style-type: none"> - 규약에는 목적, 명칭, 구성 지자체, 관할 구역, 사무 등의 사항 포함 - 특별지자체 의회는 구성 지자체 의회 의원들로 구성 - 특별지자체 장은 특별지자체 의회에서 선출(특별지자체 장은 기본계획 수립) • 제3절(운영) : §206 ~§211 <ul style="list-style-type: none"> - 특별자치단체의 경비는 구성 지자체가 분담(구성 지자체는 특별회계 설치)

(3) 향후 개편과제

- 특별자치단체 관련 지방자치단체의 개편과제는 i) 특별자치단체의 후속법령 미비, ii) 특별자치단체의 자유성 부족, iii) 특별지방행정기관의 사무 未이양이 존재함
- **(특별자치단체의 후속법령 미비)** 현행 지방자치법은 특별자치단체에 관한 규정은 존재하지만, 자세한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 후속법령의 미비로 인해 특별자치단체 실질적으로 운영되지 못함
- **(특별자치단체의 자유성 부족)** 특별지방자치단체의 설치부터 해산까지 행안부 장관의 승인을 얻도록 하는 규정 체계는 자율성을 바탕으로 출발하는 특별지방자치단체의 도입 취지에 부합한다고 보기 어려움
- **(특별지방행정기관의 사무 未 이양)** 선진국의 경우, 국가의 특행기관의 권한을 특별자치단체에서 수행할 수 있도록 규정하고 있지만, 전부개정 지방자치법에서 국가사무의 이양에 관한 내용이 없음(김수연, 2021)¹³⁾

2. 외국의 선진사례 분석

1) 도입배경 및 법적근거

- 해외의 광역연합형 특별자치단체는 지역 간의 문제 발생으로 인한 해결을 위해 공통적으로 도입되었음
- 해외의 특별자치단체는 국가법률(일본, 프랑스), 자치단체법률(미국)에 근거하여 설치됨

[표 5-25] 해외 광역연합형 특별자치단체의 도입배경 및 법적근거

구분	도입배경	법적근거	
일본	간사이 광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분권형 지역사회 실현 • 간사이 지역 전체의 광역행정을 담당하는 책임주체의 구축 • 간사이 지역에 소재하고 있는 국가의 특별지방행정기관으로부터 사무이양을 적극 추진 	일본 지방자치법 제284조의 3
	오키 광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 재무행정 운영의 효율화 • 주민의 복지 향상 • 주민안전 강화 	일본 지방자치법 제284조의 3
미국	워싱턴DC 대도시권	<ul style="list-style-type: none"> • 광역업무처리 필요성 증가(지역 간 문제 해결) 	-
	펜헨들 지역계획위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 펜헨들 지역의 공중보건, 안전, 시민복지 등의 개선 	텍사스 지방정부법률 제391장
프랑스	그랑파리 메트로폴	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 개발정책인 그랑파리 프로젝트와 연계되어 탄생 	MAPTAM 법

자료 : 조성호 외(2019), 「수도권 광역행정청 설립방안」, 경기연구원.

2) 기관구성

- 해외 특별자치단체의 기관구성은 의회와 집행기관이 분리되어 있는 기관분리형(일본, 미국)과 의회와 집행기관이 통합되어 있는 기관통합형(프랑스)으로 분류됨

[표 5-26] 해외 광역연합형 특별자치단체의 기관구성

구분	의회	집행기관
일본	간사이 광역연합	간사이 광역연합위원회
	오키 광역연합	오키 광역연합위원회
미국	워싱턴DC 대도시권	입법위원회 운영위원회
	펜헨들 지역계획위원회	집행위원회 수석전문행정관
프랑스	그랑파리 메트로폴	메트로폴 위원회

자료 : 조성호 외(2019), 「수도권 광역행정청 설립방안」, 경기연구원.

3) 기능 및 사무

- 해외 특별자치단체는 광역사무인 소방·방재, 의료, 교통, 도시계

13) 김수연(2021), 「특별지방자치단체를 통한 자치분권의 확대방안」, .

발계 획을 공통적으로 수행함

[표 5-27] 해외 광역연합형 특별자치단체의 기능 및 사무

구분	주요 기능	
일본	간사이 광역연합	• 광역방재 / 광역관광·문화·스포츠 진흥 / 광역산업진흥 / 광역의료 / 광역환경보전 / 자격시험·면허 / 광역직원연수
	오키 광역연합	• 오키 병원의 설치, 관리 및 운영 / 개호보험 실시 / 응급의료대책 사업 / 소방 관련 정·촌 사무 / 장애인 지원시설의 설치 및 운영, 복지사업 / 레인보우 플라자의 설치, 관리 및 운영 / 오키 광역연합의 인재육성 기금의 설치 / 화약류 단속 / 고압가스 보안
미국	워싱턴DC 대도시권	• 대중교통계획 / 대중교통 운영관리 / 대도시권 개발계획 / 보건의료계획 및 공동체 서비스 급여 / 재난안전 및 공공안전 / 수자원관리 / 환경보전 및 자원관리 / 전략정책 및 협의회 운영자금
	펜헨들 지역계획 위원회	• 인력(고용)창출 / 고령화복지지원 / 지방정부 시민서비스 / 지역경제발전 / 갈등해결 / 지역긴급911 네트워크 관리 / 범죄사법 / 쓰레기처리 / 물 관리 / 재난대응 / 지역민원서비스 / 지역대중교통계획
프랑스	그랑파리 메트로폴	• 지역주거정책, / 메트로폴 공간경비, 경제적·사회적·문화적 발전 / 도시 관련 정책 / 환경보호

자료 : 조성호 외(2019). 「수도권 광역행정청 설립방안」, 경기연구원.

4) 재원조달

- 해외 특별자치단체의 재정수입은 소속 자치단체의 분담금과 중앙정부의 지원금 및 자체수입으로 구성됨

[표 5-28] 해외 광역연합형 특별자치단체의 재원조달

구분	주요 내용	
일본	간사이 광역연합	• 분담금과 부담금 / 사용료와 수수료 / 국고지출금 / 재산수입 / 전입금·이월금·기타수입
	오키 광역연합	• 일반회계 / 특별회계(개호보험, 오키병원사업, 소방사업)
미국	워싱턴DC 대도시권	• 연방기금(운영비, 직접지원금) / 지방정부협의회 분담금 / 주정부 및 특별구 분담기금 / 지역사업기금 / 이용료 / 공여금 및 기타 / 자산운용 및 이자수입 / 특별기금
	펜헨들 지역계획 위원회	• 연방기금 / 정부를 통한 연방기금 / 주정부 기금 / 주정부 비상대응기금 / 갈등관리 법원비용 지원금 / 계약서비스 수익 / 지방정부협의회 회원부담금 / 지방정부 매칭기여금 / 이자 및 기타 수입
프랑스	그랑파리 메트로폴	• 기업 부가가치세 / 정부 경상보조금 / 일부 정부 보조금 및 기업토지세 등 / 정부 보조금 / 상업지역 이용세 / 기타수입

자료 : 조성호 외(2019). 「수도권 광역행정청 설립방안」, 경기연구원.

3) 도의회의 대응전략

- 그간에 자치단체 간에 협력제도로써 사무 공동처리(협력사업, 위탁사업), 행정협의회, 자치단체조합은 지방자치법(1988)의 법적 근거로 마련되어 많이 설치됨
- 그러나 자치단체조합을 제외한 다른 협력제도들은 자치단체간 상호협의 및 조정을 목적으로 하기 때문에 집행력을 보장할 수 없고, 협의결과를 강제할 수 없다는 한계가 있음
- 자치단체조합의 경우에도, 독자적인 정책결정 주체가 아니라는 한계를 가지고 있음에 따라 광역행정이 실제적으로 효력을 발휘하기 위해서는 법인격과 충분한 행·재정적 권한이 보장된 특별지방자치단체의 도입이 시급함
- 우선, 전북도의회는 타 광역자치단체와 특별자치단체를 도입하기 위해서는 단기적으로 광역계획 중심기구형으로, 중장기적으로 광역계획 및 광역행정형으로 도입할 필요가 있음
- (단기안) 전라북도는 특별자치단체의 도입을 위해서 광역계획 중심의 특별자치단체를 도입을 고려할 필요가 있음
- (중장기안) 전라북도는 특별자치단체의 도입을 위해서 광역계획과 사업이 유기적으로 연계되는 광역계획 중심의 특별자치단체를 도입해야 함
- 특별자치단체의 기능 및 사무는 i) 광역교통, ii) 광역환경, iii) 광역방재, iv) 광역의료, v) 광역관광, vi) 광역산업으로 구성해야 함
- 특별자치단체의 재원은 소속 자치단체의 분담금과 중앙정부의 지원금으로 구성해야 함

- 다음으로 전북이 참여하는 특별자치단체는 국가사무의 위임 또는 이양의 경우에만 행안부 장관의 승인이나 협의 등의 절차를 둘 필요가 있음
 - 지방의 자치사무에 관하여 특별자치단체를 구성할 때 행안부 장관의 개입을 최소화하여 '보고' 또는 '통보'로 대체하고, 행안부는 지원 기관의 역할과 기능을 강화하는 방향이 바람직함
- 끝으로, 전라북도가 특별자치단체를 구성하기 위해 국가사무를 지방으로 위임을 요청하였으면, 중앙정부는 특별한 사정이 없으면 따르도록 함
 - 그리고 일정 동안 시행 후 평가 등의 절차를 거쳐 위임 → 이양으로 분권이 진행될 수 있는 구조를 마련하는 것이 필요함

VII. 결론

- 제2장에서는 지방자치법 역사적 전개과정 및 전부개정의 의의를 살펴봄
 - **(지방자치법의 역사적 전개과정)** 지방자치법은 1949년 제정되었지만, 1961년 지방자치에 관한 임시조치법으로 인해 중단되었음. 하지만 1987년 제9차 헌법개정과 더불어 1988년 지방자치법은 전부개정되었고, 2020년 지방자치법이 전부개정됨
 - **(2020년 지방자치법 전부개정의 의의)** 지방자치법은 i) 주민주권론의 구현, ii) 협력적 국정 거버넌스의 구축, iii) 자치분권의 확대를 강화하는 방향으로의 개정, iv) 획기적인 주민주권의 구현, v) 자치단체 역량 강화 및 자치권의 확대 등의 의의를 지님
- 제3장은 획기적 주민주권의 구현 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 주민조례 발안제와 자치단체 기관구성 다양화와 관련하여 전북도의회에 대응전략을 제시함
 - 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 주민자치 원리 강화, ii) 주민참여권 강화, iii) 주민조례 발안제 도입, iv) 조례발안 청구요건 완화, v) 주민감사 청구인수 하향조정, vi) 청구권 기준 연령 완화, vii) 주민자치회 활성화, viii) 기관구성 다양화로 구성됨
 - 주요 개정내용 중 우선 주민조례 발안제를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 자치단체의 충분한 자치권 확보를 통한 주민조례 발안제 범위 확대, ii) 주민 서명 수집이나 결과 확인 등을 위한 온라인 정보시스템을 구축을 제시함
 - 다음으로 자치단체 기관구성 형태 다양화를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 행안부에 「(가칭)지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법(안)」 추진, ii) 인구규모 등 지역특성에 따라 지방정부의 기관구성이 다양해질 수 있도록 관련 조례 제정을 제시함

□ 제4장은 지방의회의 독립성 및 책임성 확보 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 지방의회 인사권 독립, 정책지원 전문인력, 지방의회 책임성 확보와 관련하여 전북도의회에 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 시도의회 인사권 독립, ii) 정책지원 전문인력, iii) 지방의회 운영자율화, iv) 지방의회 책임성 확보, v) 지방의회 겸직금지 등으로 구성됨
- 주요 개정내용 중 지방의회 인사권 독립을 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 도의회와 집행부간 인사협력, ii) 도의회의 예산편성권 독립 및 예산심의권 확대, iii) 도의회 조직의 기능적 전문화, iv) 도의회의 업무효율성 향상을 위한 보조기관의 신설, v) 도의회의 직렬 신설을 제시함
- 다음으로 정책지원 전문인력을 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 정책지원 전문인력 제도의 개편방향 정립, ii) 정책지원 전문인력의 직위체계의 도입, vi) 전북도의회 의원의 개인적 차원의 정책보좌인력의 확충, vii) 전북도의회 정책지원관 운영조례의 제정을 제시함
- 끝으로 지방의회 책임성 확보를 검토하였으며, i) 단기적으로 지방의정활동의 통합 공개, ii) 중장기적으로 민주적 통제장치 마련을 제시함

□ 제5장은 자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 자치입법권 보장 강화와 특례시 지정과 관련하여 전북도의회에 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 사무배분 명확화, ii) 자치입법권 보장 강화, iii) 특례시 및 자치단체 특례 부여 iv) 사군구 사무수행 책임성 강화 등으로 구성됨
- 주요 개정내용 중 자치입법권 강화를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 헌법상의 전북도형 자치입법권 확보방안, ii) 지방자치법상의 조례입법권의 범위 확대, iii) 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한의 금지방안, iv) 가칭 전략북도특별자치도 특별법(안)상 전북도 조례입법권 범위의 특례부여 방안을 제시함

- 다음으로 특례시 지정을 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 전주시·청주시는 특례시로 지정(50만 이상 대도시 중에서 행정수요가 많고 광역시가 없는 비수도권 지역)을 제시함

□ 제6장은 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 강화 측면에서 전부개정된 지방자치법을 분석하고, 특별자치단체와 관련하여 전북도의회에 대응전략을 제시함

- 지방자치법의 주요 개정내용은 i) 국정참여기구 제도화, ii) 특별지방자치단체, iii) 단체장 인수위원회, 제도화 등으로 구성됨
- 주요 개정내용 중 특별자치단체를 검토하였으며, 이에 대한 도의회 대응전략으로 i) 단기적으로 광역계획 중심기구형 특별자치단체, 중장기적으로 광역계획 및 광역행정형 특별자치단체 도입, ii) 특별자치단체는 국가사무의 위임 또는 이양의 경우에만 행안부 장관의 승인이나 협의, iii) 특별자치단체를 구성하기 위해 국가사무를 지방으로 위임을 요청하면, 중앙정부는 특별한 사정이 없으면 따르도록 요구를 제시함

[표 7-1] 지방자치법 전부개정과 전북도의회에 전략적 대응방안

대주제	소주제	도의회대응전략
획기적 주민주권의 구현	주민조례 발안제	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 충분한 자치권 확보를 통한 주민조례 발안제 범위 확대 • 주민 서명 수집이나 결과 확인 등을 위한 온라인 정보 시스템을 구축
	자치단체 기관구성 형태 다양화	<ul style="list-style-type: none"> • 행안부에 「(가칭)지방자치단체 기관구성 형태에 관한 특별법(안)」 추진을 건의 • 인구규모 등 지역특성에 따라 지방정부의 기관구성 다양해질수 있도록 관련 조례제정 <ul style="list-style-type: none"> - 대도시 : 기관대립형 - 중소도시 : 기관통합형
지방의회의 독립성 및 책임성 확보	지방의회 인사권 독립	<ul style="list-style-type: none"> • 도의회와 집행부간 인사협력 • 도의회의 예산편성권 독립 및 예산심의권 확대 • 도의회 조직의 기능적 전문화 • 도의회의 업무효율성 향상을 위한 보조기관의 신설 • 도의회의 직렬 신설

대주제	소주제	도의회대응전략
지방의회 독립성 및 책임성 확보	정책지원 전문인력	<ul style="list-style-type: none"> • 정책지원 전문인력 제도의 개편방향 정립 • 정책지원 전문인력의 직위체계의 도입 • 전북도의회 의원의 개인적 차원의 정책보좌인력의 확충 • 전북도의회 정책지원관 운영조례의 제정
	지방의회의 책임성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 단기 : 지방의정활동 통합 공개 • 중장기 : 민주적 통제장치 마련
자치단체의 역량 강화 및 자치권의 확대	자치입법권 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법상의 전북도형 자치입법권 확보방안 • 지방자치법 상의 조례입법권의 범위 확대 • 법률의 조례 위임사항에 대해 하위법령에 의한 제한의 금지방안 추진 • 가칭 전라북도특별자치도 특별법(안)상 전북도 조례입법권 범위의 특례부여
	특례시 지정	<ul style="list-style-type: none"> • 전주시·창주시는 특례시로 지정(50만 이상 대도시 중에서 행정수요가 많고 광역시가 없는 비수도권 지역)
중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 강화	특별자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 단기적으로 광역계획 중심기구형 특별자치단체, 중장기적으로 광역계획 및 광역행정형 특별자치단체 도입 • 특별자치단체는 국가사무의 위임 또는 이양의 경우에만 행안부 장관의 승인이나 협의 • 특별자치단체를 구성하기 위해 국가사무를 지방으로 위임을 요청하였으면 중앙정부는 특별한 사정이 없으면 따르도록 요구

참고문헌

- 강장석(2008). “한국 지방의회의 자율성 및 독립성 침해 요인 : 지방자치법 제91조의 위헌 검토 및 월권적 자치법규 검토”, 『한국지방자치학회보』, 20(4).
- 경기도의회(2015). 「한국 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 방안」,
- 구병삭(1991). 「지방자치법」, 박영사.
- 김상미(2013). “지방의원 보수제도 개선”, 「자치의정」 11·12월 호, 통권 제93호, 서울: 지방의회발전연구원.
- 김상미(2018). “영국의 2025년 지방정부 디지털 비전”, 「자치의정」 2018년 5.6월호, 통권 제120호, 고양: 지방의회발전연구원.
- 김상미(2019), “2019년 지방자치법 전부개정안의 지방의회 발전 방향”, 「e-뉴스레터」, vol.21(2019.1.21.), 서울: 대통령소속 자치분권위원회.
- 김상미(2019), 「지방자치법 전부개정안의 지방의회 제도개혁」, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표.
- 김순은(2018), “지방의회 의장 리더십과 의회 사무직원 인사권 독립”, 『자치의정 9·10월』.
- 김지수 외(2019). 「자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구」, 한국지방행정연구원.
- 대통령소속 자치분권위원회(2018). 「자치분권 종합계획(안)」.
- 신원득(2012). 「경기도의회 인사권 독립·정책연구원제도 운영방안 연구」, 경기연구원.
- 신원득(2012), 「지방의회 사무기구 운영체제 진단」, 경기연구원.
- 안영훈(2013). 『지방의회 의정활동 역량강화 방안』, 한국지방행정연구원.
- 이주희(2005). 「지방자치법 : 이론과 운영사례」, 기문당.

이창림(2019). 「지방자치법 전부개정안 검토보고서」. 국회: 행정안전위원회.

임경호(2010). “지방의회 출범 20년 동안의 제도개혁”, 「자치의정」 제13권제1호, 통권 제70호, 서울: 지방의회발전연구원.

박순중(2022). 「지방자치법 전부개정의의의와 향후 과제 : 전부개정에 적극적·선제적·탄력적으로 대응 검토」

법제처(2022). 「지방자치법 개정이유」.

소진광 외(2021). 「자치분권지방정부협의회 자치분권대학 개정지방자치법 해설」.

조성호 외(2011). 「대도시 행재정특례의 평가와 대안」, 경기연구원.

조성호 외(2021). 『경기도형 주민총회의 도입방안 연구』, 경기연구원.

조성호 외(2022). 「직접민주주의 시대를 여는 주민총회!」, 이슈앤진단 No.493, 경기연구원.

조성호(2018), 「우리나라 중앙-지방 협력체계 강화방안」, 경기연구원.

지방의회발전연구원(2007), “영국 지방정부 기관구성의 다양화”, 「로컬 거버넌스」 통권 제24호, 서울: 지방의회발전연구원.

지방의회발전연구원(2008), “2000년 지방정부법의 지방의회의원에 대한 새로운 윤리 규정”, 「로컬 거버넌스」 통권 제30호, 서울: 지방의회발전연구원.

최승제(2021). 「주민조례발안법 제정의 의미와 과제」, 2021년도 (사)한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집.

최진혁(2022). 「지방자치의 제2도약(자치분권 2.0)을 위한 지방자치법전부개정(2020.12.9)의 발전적 고찰」, 대통령소속자치분권위원회.

최진혁(2021). 「지방자치의 제2도약으로서의 자치분권 2.0의 준비」, 대통령소속자치분권위원회.

최진혁(2005). “지방분권화에 부응하는 지방자치법의 발전적 개정방향”, 「지방정부연구」. 9(1).

하혜영(2021). 「지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제」, 국회입법조사처.

하혜영(2021). 「주민조례발안에 관한 법률 주요 내용과 향후과제」, NARS 현안분석, 국회입법조사처.

한국지방자치학회(2008). 「지방의회의 이해」, 박영사.

한국지방자치학회(2019). 「신지방의회의 이해」, 한국지방자치학회. 행정안전부 국가기록원 홈페이지(<https://theme.archives.go.kr>). <https://ja.wikipedia.org>, https://uub.jp/rnk/sei_j.html