

지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련

- 지방자치법 전부개정안 12월 9일(수) 본회의 의결 -

□ 행정안전부(장관 진영)는 주민참여 확대, 지방의회 역량 강화와 책임성 확보, 지방자치단체 행정 효율성 강화 등 획기적 자치분권 확대를 내용으로 하는 「지방자치법 전부개정법률안」이 12월 9일 (목)에 국회 본회의에서 의결됐다고 밝혔다.

□ 이번 지방자치법 전부개정은 민선 지방자치를 본격적으로 실시하는 기반이 된 '88년 전부개정 이후 32년 만에 이루어낸 성과로서,

○ 시민의식의 성장과 주민참여 욕구의 증대, 인구감소로 인한 지역소멸 위기 등 그간의 행정환경 변화에 대응하고, 낡은 지방자치 시스템을 새롭게 변화시키기 위해 추진된 것이다.

□ 이번 「지방자치법」 전부개정의 주요내용은 다음과 같다.

① 획기적인 주민주권 구현

○ 「지방자치법」의 목적규정에 '주민자치'의 원리를 명시하고, 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설한다.

○ 또한, 「지방자치법」에 근거를 둔 「주민조례발안법」을 별도로 제정하여, 주민이 단체장이 아닌 의회에 조례안의 제정, 개정, 폐지를 청구할 수 있도록 하며, 주민조례발안·주민감사청구의 인구요건을 완화하고, 참여연령을 19세에서 18세로 하향 조정하는 등 폭넓은 주민참여를 촉진할 예정이다.

○ 지역여건에 따라 주민투표로 단체장의 선임방법 등 자치단체의 기관구성 형태를 선택할 수 있는 근거를 마련하고, 별도 법률로 정할 예정이다.

○ 다만, 당초 정부안에 포함된 주민자치회 본격실시를 위한 조항은 기존 제도와 차별성 등 운영 방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견이 제기되어 이번 개정안에서는 제외되었다.

② 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대

○ 중앙부처의 자의적인 사무배분을 방지하기 위해 지역적인 사무는 지역에 우선 배분하는 보충성의 원칙 등 국가-지방 간 사무배분 원칙과 준수 의무를 규정하고, 자치단체의 국제교류·협력 추진 근거를 마련한다.

○ 또한, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 하여 지방자치단체의 자치입법권을 강화한다.

○ 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 행정수요·균형발전·지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설한다.

- 그 중 '특례시'는 지방자치단체의 종류가 아닌 행정적인 명칭으로서, 개별법에 의해 지방자치단체의 종류를 명기하도록 하는 '주소'나 각종 '공적 장부'에는 사용이 제한될 수 있으며, 그간 제기된 재정격차 심화 우려를 감안하여, 특례시에 대해서는 '다른 자치단체의 재원 감소를 유발하는 특례를 두어서는 안 된다'는 국회 행안위의 부대의견이 추가되었다.

○ 그 외에도 지방의회 사무직원의 임용권을 의회 의장에게 부여하고, 자치입법·예산심의·행정사무 감사 등을 지원할 '정책지원 전문인력'을 도입함으로써 지방의회의 독립성과 전문성 강화를 도모한다.

③ 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고

○ 지방의회의 투표결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 정보공개시스템을 구축하여 주민의 정보 접근성을 제고한다.

○ 아울러 '제 식구 감싸기'식의 숨방망이 징계를 예방하고 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하고, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 위원에 대한 징계 등을 논의 시 의무적으로 의견을 수렴하도록 한다.

○ 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 그간 논란이 되어왔던 겸직금지 의무 규정을 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하도록 한다.

○ 또한, 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대해 시·도가 조치하지 않을 경우 국가가 직접 시정·이행 명령 할 수 있도록 하여 위법한 행정에 대한 중앙정부의 지도·감독 장치를 보완한다.

④ 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고

○ 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책결정과정에 지방의 주요 주체가 참여할 수 있도록 '중앙지방협력회의'를 설치한다.

○ 또한, 행정구역과 생활권이 달라 주민들이 겪는 불편을 신속히 해결할 수 있도록 지방자치단체 간 행정구역 경계에 대해 자율협의체를 구성하여 논의하도록 하고, 합의가 되지 않을 경우 중앙분쟁조정위원회를 통해 조정하는 절차를 마련한다.

○ 자치단체 간 협력을 통해 교통·환경 등 지역의 공동 대응을 위한 특별지방자치단체의 구성근거를 구체화하고, '행정협의회' 설립 절차(의회 의결 → 보고)를 간소화하며, 지방자치단체장의 직 인수위원회의 운영근거를 마련한다.

□ 이번 개정된 지방자치법은 공포 후 1년 후부터 시행될 예정이며, 행정안전부는 법이 차질 없이 시행될 수 있도록 관계법률*과 대통령령 등 하위법령 제·개정 준비에 만전을 기할 예정이다.

* 지방분권특별법, 주민조례발안법, 중앙지방협력회의법, 지방공무원법, 교육훈련법

□ 진영 행정안전부 장관은 "이번 지방자치법 전부개정은 '88년 이후 32년만에 맞이하는 큰 변화"라면서,

○ "획기적 자치분권을 위한 새로운 전기가 마련된 만큼, 자율성과 책임성을 바탕으로 한 지방의 창의적인 혁신을 통해 주민들의 삶이 실질적으로 발전되는 계기가 되기를 바란다"고 밝혔다.

참고 — 지방자치법 전부개정 주요 내용 (분야별 현행 → 개정)

① 획기적인 주민주권 구현

· 목적규정(제1조) — 주민참여 규정 없음 → 목적규정에 '주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항' 추가

· 주민참여권 강화(제17조) — 제한적 권리(재산·공공시설 이용권, 균등한 행정 혜택, 참정권) → 정책결정·집행과정에 참여할 권리 신설

- 주민조례발안제 도입(제19조) — 단체장에게 조례안 제정·개폐 청구 → 의회에 청구 가능(별도법 제정)
- 주민감사 청구인 수 하향(제21조) — 시·도 500명, 대도시 300명, 시·군·구 200명 → 각 300명·200명·150명으로 상한 하향
- 청구권 기준연령 완화(제21조) — 19세 이상 → 조례발안·주민감사·주민소송 18세 이상
- 기관구성 형태 다양화(제4조) — 기관 분리형 → 주민투표를 거쳐 구성 변경 가능(별도법 제정 추진)

② 역량강화와 자치권 확대

- 사무배분 명확화(제11조) — 원칙 미규정(지방분권법에 규정) → 보충성·중복배제·포괄적 배분 원칙과 국가·자치단체의 준수 의무 규정
- 국제교류·협력 근거 신설(제10장) — 규정 없음 → 국제기구 지원·해외사무소 운영 근거 마련
- 자치입법권 보장 강화(제28조) — 침해 관련 미규정 → 법령에서 조례로 위임한 사항을 하위법령이 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
- 특례시 및 특례 부여(제198조) — 규정 없음 → 100만 이상 특례시, 행안부장관이 정하는 시·군·구 특례 부여 가능
- 지방의회 인사권 독립(제103조) — 사무직원 임용권 단체장 → 지방의회 의장에게 부여
- 정책지원 전문인력 도입(제41조) — 규정 없음 → 의원정수 1/2 범위에서 운영 가능(2023년까지 단계적 도입)
- 지방의회 운영 자율화(제5장) — 법률에 상세 규정 → 조례에 위임하여 자율화

③ 책임성과 투명성 제고

- 정보공개 확대(제26조) — 의무·방법 미규정 → 의정활동·집행부 조직·재무 등 정보공개 일반규정 신설, 정보플랫폼 마련
- 의정활동 투명성 강화(제74조) — 표결방법 원칙 근거 미비 → 기록표결제도 원칙 도입
- 지방의원 겸직금지 명확화(제43조) — 대상 불명확, 내역 미공개 → 대상 구체화, 겸직신고 내역 공개 의무화
- 지방의회 책임성 확보(제65조) — 윤리특위 임의규정 → 설치 의무화, 민간위원 윤리심사자문위 설치·의견청취 의무화
- 시·군·구 사무수행 책임성 강화(제189조) — 국가의 직접 시정·이행명령 불가 → 시·도가 조치하지 않으면 국가가 보충적으로 가능

④ 중앙-지방간 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고

- 중앙지방협력회의(제186조) — 규정 없음 → 신설(별도법 제정)
- 국가-지방 간 협력(제164조) — 규정 없음 → 균형적 공공서비스 제공 등을 위한 협력의무 신설
- 지도·지원(제184조) — 조언·권고·지도 가능 → 단체장의 의견제출권 신설
- 매립지 관할 결정 절차 개선(제5조) — 이견 없어도 중분위 절차 → 분쟁 없으면 절차 생략 가능
- 경계조정 절차 신설(제6조) — 규정 없음 → 자율협의체 협의, 미해결 시 중분위 조정
- 단체장 인수위원회(제105조) — 규정 없음 → 시·도 20명, 시·군·구 15명 이내 자율 구성
- 행정협의회 활성화(제169조) — 설립 시 의회 의결 → 보고로 간소화, 중앙행정기관의 지원 근거
- 특별지방자치단체(제12장) — 세부사항 미규정 → 2개 이상 자치단체의 광역사무 공동처리를 위한 설치·운영 근거 규정