



지방자치법 전부개정법률 (시행일: 2022.1.13.)의 주요 개정내용에 관하여



홍정선
행정법제혁신자문위원회 위원장,
한국지방자치법학회 명예회장 (前 연세대학교 법학전문대학원 교수)
✉ jshong51@yonsei.ac.kr

[1] 2022.1.13. 시행에 들어갈 지방자치법 전부개정법률(이하 '전부개정법률'로 부르기로 한다)은 지방자치법 제정(공포일 1949.7.4., 시행일 1949.8.15.) 후 세 번째 이루어진 전부개정법률이다.

현행 지방자치법상 조문은 175개이나 '전부개정법률'은 211개에 이른다. 조문의 수가 늘어난 것은 이 시기의 지방자치환경에 보다 적합한 지방자치법을 마련하기 위함애 그 이유가 있을 것이다. 이하에서 '전부개정법률'의 주요 개정 내용에 대하여 보기로 한다.

[2] '전부개정법률' 제4조 제1항은 "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"고 규정하여 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례를 규정하고 있다. 신설조항이다.

특례의 범형식을 법률로 한 것은 "지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다."는 헌법 제118조 제2항에 따른 것이다.

헌법 제118조 제2항을 전제할 때, 입법자는 특례를 정하는 법률을 제정함에 있어서 의결기관으로서 지방의회와 집행기관을 두어야 한다는 점 외에는 선택의 자유를 갖는다. 특례의 내용으로, ① 크게는 지방자치단체의 조직형태로 의원내각제(내각책임제)형 조직형태, 이사회형 조직형태, 전무제형 조직형태를 도입하는 특례를 생각할 수 있다. ② 좁게는 현행 대통령제형 조직형태를 유지하면서 지방의회의 조직상 특례(예: 위원회에 지방의회가 주민인 관련 전문가 중에서 선출하는 위원을 두고, 이러한 위원은 해당 위원회의 활동에만 관여도록 하되, 의결권은 배제하고, 그 밖의 권한은 주민이 선출한 위원과 동일하게 하는 방안)와 집행기관의 조직상 특례(예: 지방자치단체의 장을 지방의회가 선출하고 지방의회가 그 장을 불신임할 수 있는 방안과 지방자치단체의 장을 지방의회가 선출하되 지방의회가 그 장을 불신임할 수 없는 방안) 등을 생각할 수 있다. 어느 쪽을 택할 것인가는 입법자가 선택하여야 할 몫이다.

한편, '전부개정법률' 이 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례 규정을 둔 것은 구역별로 그 구역에 가장 적합한 지방자치가 가능하도록 하기 위함일 것이다. 이와 관련하여 한 가지 추가할 것이 있다. 남북통일이 언제 이루어질 것인지 알 수 없으나, 통일시대를 대비하여 북쪽 지역에 적합한 지방자치단체의 조직형태를 특례의 내용으로 규정하는 것도 필요하다. 남과 북으로 나뉘어 지내온 기간이 상당하므로, '남쪽과 북쪽의 주민들의 사고에 상당한 차이가 있을 수 있다'는 것을 생각할 때, 통일 한국에서 남쪽과 북쪽의 지방자치단체의 기관구성 형태가 반드시 동일하여야 할 이유는 없을 것이다. 북쪽 지역에 적합한 지방자치단체의 조직형태를 마련한다는 것은 언젠가 와야 할 평화로운 통일을 가능하게 하는 한 부분일 수도 있을 것이다.

[3] '전부개정법률' 제6조는 지방자치단체의 관할 구역 경계변경 절차(이하 '관할 구역 경계변경 절차'로, 부르기로 한다)를 규정하고 있다. 신설조항이다.

그 절차를 단순하게 말하면, ① 관계 지방자치단체 등 당사자 사이에서 '관할 구역 경계변경'에 관한 사항을 효율적으로 협의하기 위한 경계변경자율협의체의 협의 결과 관계 지방자치단체 사이에 '관할 구역 경계변경'에 합의가 있는 경우(이하 '합의변경'으로 부르기로 한다), 또는 ② 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 '중분위로 부르기로 한다)가 심의 결과 '관할 구역 경계변경'이 필요하다고 의결한 경우(이하 '강제변경'으로 부르기로 한다), 행정안전부장관은 이를 반영하여 경계변경에 관한 대통령령안을 입안하도록 규정하고 있다.(동법 제6조 제9항)

필자가 잘못 기억하는지 몰라도 현재로서 '관할 구역 경계변경'이 문제되는 경우는 300여건에 이르는 것으로 알고 있다. 종래 관련 지방자치단체 사이에 합의를 바탕으로 '관할 구역 경계변경'을 규정한 대통령령이 제정된 경우가 있었지만(예: 경기도 수원시와 용인시의 관할구역 변경에 관한 규정, 대통령령 제30036호, 2919.8.13. 제정) 그 예는 희귀하다. 종래 '관할 구역 경계변경'이 잘 이루어지지 아니하였던 것은 제도에 미비가 있었다고 보고, 이를 개선하기 위해 '전부개정법률' 제6조가 신설된 것으로 보인다.



필자는, '관할 구역 경계변경'은 관할 구역과 생활권과의 불일치 등으로 인하여 주민생활에 불편이 큰 경우, 그 불편을 신속히 해소하여 주민의 복리를 증진시키고자 하는 것을 취지로 한다고 이해된다. '관할 구역 경계변경'에서 변경되는 구역의 범위는 구역변경의 경우에 비해 보다 작은 것으로 이해된다. 이러한 이해를 전제로 할 때, 강제변경의 경우, '전부개정법률'이 '관할 구역 경계변경'의 법형식을 대통령령으로 정하도록 한 것은 문제가 있어 보인다. 이와 관련하여 몇 가지 지적해보기로 한다.

(1) '관할 구역 경계변경'을 규정하는 대통령령은 '중분위'가 심의의결한 대로 규정하여야 하는지, 아니면 수정을 가할 수도 있는지 문제된다. 수정을 가할 수 있다면, '중분위'의 심의의결제도는 의미를 잃게 된다. 따라서 수정을 가할 수 없다고 볼 것인데, 이렇게 되면, 대통령령은 '중분위'의 심의의결 사항의 시행을 지체시키는 효과를 갖게 된다.

(2) 필자가 과거 '중분위' 위원장의 직무를 수행하던 당시를 회상해보면, '관할 구역 경계변경'을 규정하는 대통령령은 '중분위'가 심의의결한대로 규정하여야 한다고 하여도, 강제조정에 불리한 지방자치단체와 관련 정치세력의 활동으로 인해 대통령령의 제정은 상당한 기간 표류될 수도 있을 것이라는 생각도 든다.

(3) 입법론상 ① '관할 구역 경계변경'은 법률로 정하도록 할 수도 있고, ② '관할 구역 경계변경'은 「법률로 정하는 지방자치단체의 설립 또는 폐지분합」에 비추어 중요성이 좀 약하다고 보아 대통령령으로 정하도록 할 수도 있다. 또한 ③ 새만금매립지가 속할 지방자치단체를 결정했을 때의 절차(중분위의 심의의결 + 행정안전부장관의 결정)를 볼 때, 행정안전부장관의 결정고시의 법형식으로 정하도록 할 수도 있을 것이다. 왜냐하면 새만금매립지가 속할 지방자치단체를 결정하는 절차가 '관할 구역 경계변경'을 정하는 절차보다 엄중함이 떨어진다고 결코 말하기 어려울 것이기 때문이다. 필자는 '관할 구역 경계변경' 제도의 취지, '관할 구역 경계변경'의 신속한 결정 등을 고려하여 '관할 구역 경계변경'의 절차를 매립지가 속할 지방자치단체를 결정하는 절차와 동일하게 하는 것, 즉 ③을 도입하는 것이 바람직하다고 본다.

[4] '전부개정법률' 제11조는 사무배분의 기본원칙을 규정하고 있다. 신설조항이다.

지방자치는 지방자치단체가 자신의 고유한 사무, 즉 자치사무를 수행하기 위한 제도이므로 자치사무의 존재는 지방자치의 필수적인 전제조건이 된다. 그런데 현행법령을 보면, 어떠한 사무가 국가사무이고 어떠한 사무가 자치사무인지 구분하기 쉽지 않은 경우가 허다하다. 여태까지 국가나 지방자치단체, 지방자치법학자들은 법령상의 각종 사무가 국가사무인지 또는 자치사무인지의 구분에 많은 관심을 쏟았다.



원리적으로 말한다면 국가가 법령 제정·개정할 때에 규율대상을 국가사무로 할 것인지 아니면 자치사무로 할 것인지를 결정하는 것이 바른 방법일 것이다. 필자 등 일부 학자들은 오래 전부터 국가는 이러한 정도를 취하여야 한다는 견해를 밝혀왔다.

한편, 정부는 2019.3.12. 지방자치법 시행령을 개정하여 제10조의2(자치분권 사전협의)를 신설하였다. 그런데 현행 지방자치법은 자치분권 사전협의와 관련하여 규정하는 바가 없으므로, 지방자치법 시행령 제10조의2(자치분권 사전협의)는 위임명령으로도 보기 어렵고 집행명령으로도 보기도 어렵다. 그것은 일종의 행정규칙으로 볼 수밖에 없다. 이러한 이유로 현행 자치분권 사전협의제도는 강한 법적 구속력을 갖기 어려운 것이 사실이다.

다행스럽게도 ‘전부개정법률’ 제11조는 신설조항으로서 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무배분에 관한 원칙적인 사항을 규정하고 있다. 이로 인해 지방자치법 시행령 제10조의2(자치분권 사전협의)는 법적 근

거를 갖게 되었다.¹⁾ 말하자면 지방자치법 시행령 제10조의2(자치분권 사전협의)는 ‘전부개정법률’ 제11조의 집행을 위한 규정, 즉 집행명령의 성질을 갖게 되었다. 집행명령은 법규명령인바 ‘전부개정법률’ 하에서 국가기관이나 지방자치단체는 당연히 자치분권 사전협의제 관련 규정을 따라야 한다. 요컨대 ‘전부개정법률’ 제11조로 인해 지방자치법 시행령 제10조의2(자치분권 사전협의)의 법적 성질이 바뀌게 되었다. 이와 관련하여 정부는 ‘전부개정법률’ 제11조의 내용을 고려하여 현행 지방자치법 시행령 제10조의2(자치분권 사전협의)에 손질을 가하여야 할 것이다. 필자는 ‘전부개정법률’ 제11조의 신설을 매우 긍정적인 것으로 본다.

1) ‘전부개정법률’ 제11조와 유사한 내용을 현행 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조에서 볼 수 있다. 그렇다고 현행 지방자치법 시행령 제10조의2(자치분권 사전협의)가 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조의 집행명령으로 보기는 어렵다고 생각한다.



의원입법의 경우에도 자치분권 사전협의 제도를 도입하려는 움직임이 국회에서 나타나고 있다고 하니 바람직한 현상이 아닐 수 없다. 도입한다면, 국회규칙으로 규정될 수 있을 것이다. 그렇게 되면, ‘전부개정법률’ 제11조의 제정 의미는 더더욱 긍정적으로 평가되어야 할 것이다.

[5] ‘전부개정법률’ 제12장(제199조~제211조)은 특별지방자치단체를 규정하고 있다. 신설조항이다.

‘전부개정법률’ 제2조는 제1항에서 보통지방자치단체, 제3항에서 제12장에 따른 특별지방자치단체를 규정하여, 지방자치단체의 종류로 두 가지를 명시하고 있다. 한편, ‘전부개정법률’은 제12장에서 특별지방자치단체는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때(‘전부개정법률’ 제199조 제1항)” 설치될 수 있는 것으로 규정하고 있는데, 이러한 요건은 ‘전부개정법률’ 제176조 제1항이 정하는 지방자치단체조합의 설립요건인 “2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때(‘전부개정법률’ 제199조 제1항)”의 한 형태에 해당한다고 볼 것이

다. 부연하자면, 「공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리한다」는 것은 「하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하는 것」의 한 형태에 불과하기 때문이다.

필자는 ① ‘전부개정법률’ 제176조 이하가 규정하는 지방자치단체조합이 제199조 이하가 규정하는 특별지방자치단체와 본질적으로 다른 것인지, ② ‘전부개정법률’ 제176조 이하가 규정하는 지방자치단체조합은 특별지방자치단체의 성격을 갖지 아니하는지 등에 관해 의문을 갖는다. 연구자들의 깊은 검토가 필요하다.

[6] 지면 관계상 이하에서는 ‘전부개정법률’의 몇몇 사항들에 관해 보다 간략히 언급하기로 한다.

제17조 제1항은 “주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.”고 하여 주민의 정책 결정 및 집행 과정 참여권을 규정하고 있다. 신설조항이다. 이 조항의 문면에서 볼 수 있듯이 이 조항에 따른 참여권은 개인적 공권의 성질을 갖는다고 보아야 한다.

제20조 제1항은 “주민은 제29조에 따른 규칙(권리의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.”고 하여 규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출을 규정하고 있다. 신설조항이다. 이 조항은 기존의 조례의 제정과 개정·폐지 청구권과 더불어 주민의 입법참여권의 확대를 위한 것으로 이해된다.

제26조 제1항은 지방자치단체의 주민에 대한 정보공개를 규정하고 있다. 신설조항이다. “공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.”는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제3조(정보공개 원칙)가 있음에도 제26조 제1항을 신설한 것은 지방자치단체의 정보공개가 그동안 제대로 이행되지 않았음을 반영하는 것이 아닌가 짐작된다.

자치입법과 관련하여 ① 제28조 제2항에서 “법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.”고 하위법령에 의한 조례제한의 금지를 규정하고 있다. 신설조항이다. 조례의 자주성 확대를 위한 것이다. ② 제33조에서 조례와 규칙의 공포 방법 등을 명시하였다. 그동안 시행령 등에 산재하였던 사항들을 정비한 것이다. 입법체계상 무질서를 정비한 것이다.

지방의회와 관련하여 ① 제41조에서 의원의 정책지원 전문인력, ② 제74조에서 지방의회에서의 표결방식, ③ 제103조에서 지방의회 사무직원에 대한 지방의회 의장의 지휘감독을 규정하고 있다. 모두 신설조항이다. 지방의회의 전문성·자율성 등의 증진을 위한 것이다.

지방자치단체의 장과 관련하여 제105조에서 지방자치단체의 장의 직 인수위원회를 규정하고 있다. 지방자치단체의 장의 교체 시, 지방자치단체 사무의 원활한 인수인계를 위한 것이다.

국가와 지방자치단체 관계와 관련하여 ① 제136조에서 지방재정의 조정, ② 제183조에서 국가와 지방자치단체의

협력 의무, ③ 제186조에서 중앙지방협력회의의 설치를 규정하고 있다. 모두 신설조항이다. ④ 지방자치단체에 대한 통제수단과 관련하여 그동안 운영상 나타난 미비점을 보완하기 위해 제188조(위법부당한 명령이나 처분의 시정), 제189조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령), 제192조(지방의회 의결의 재의와 제소)의 개정이 이루어졌다.

지방자치단체의 사무와 관련하여 제10장 국제교류·협력이 신설되었다. 그 내용으로 제193조(지방자치단체의 역할), 제194조(지방자치단체의 국제기구 지원), 제195조(해외사무소 설치운영)이 규정되었다. 이로써 지방자치단체가 갖는 협력고권 중 외국과의 협력고권은 보다 구체화되었다.

‘전부개정법률’의 시행은 그 자체가 지방자치·지방자치법의 발전이면서 동시에 발전을 위한 토대가 될 것이라 생각해본다.