지방자치관계 법령의 개혁과 지방자치 발전의 현안 과제

최 봉 석

(동국대학교 법과대학 학장)

2021 지방자치법 전부 개정의 추진배경과 결과

- 지방자치제도 출범(지방자치법 재제정, 1989) 이후 변화한 지방행정환경 고려한 지방자치제도의 획기적 개선 및 자율과 책임 조화된 지방자치 구현

- 2018년 헌법개정안이 추구한 자치분권의 이념과 목표를 구현하기 위한 실질적 현장인 지방자치법의 규정 내용 혁신 추진

- 지방자치의 기본법인 「지방자치법」을 32년만에 전부개정(제61차개정) 자치분권의 제도적 기반을 공고히 하고 자치분권 정책과제 전면적 이행 추진

  - 민간전문가, 지방4대협의체 및 광역·기초자치단체 의견수렴 및 검토
  - 입법예고와 국민의견수렴 거쳐 정부발의 입법안으로 국회 제출(2019.3.29)
  - 20대 국회 임기만료로 폐기 후 재제출(정부발의 2020.7.3.)
  - 총17개의 의원입법 개정법률안과 병합심리
  - 2021년 1월 13일 지방자치법 개정법률 국회 의결(2022년 1월 13일 시행)

개정 지방자치법의 구성

개헌 수준의 주민·지방의회 강화

01 획기적인 주민주권 구현

- 주민자치 원리 강화
- 주민참여권 강화
- 조례제정, 개폐청구요건 완화
- 주민감사 청구인수 하향조정
- 기관구성 다양화 근거 마련
- 주민참여 청구연령 완화
- 주민조례발안제도 도입

02 실질적 자치권 확대

- 사무배분 원칙 확립/준수의무 부과
- 자치분권사전협의제(시행령)
- 조직운영 자율성 확대
- 지방의회 인사권 독립
- 지방의회 정책지원전문인력 도입
- 지방의회 운영 자율화

03 자치단체 투명성·책임성 제고

- 자치단체 정보공개의 체계적 제도화
- 지방의회 의정활동정보 공개 원칙
- 국정통합성 제고 위한 근거규정 마련
- 기초단체 자치사무 수행 책임성 확보 : 국가의 직접적 통제권 부여
- 지방의회 윤리특별위원회 설치 의무화

04 중앙-지방협력관계 정립 및 사무수행 능률성 강화

- 자치발전협력회의 설치
- 자치단체 의견제출권 신설
- 단체장 인수위원회 제도화
- 행정협의회설립절차 간소화/지원근거 마련
- 특별지방자치단체 도입
- 특례시(인구 100만대도시) 설치

전부개정 지방자치법의 주요 내용

1. 주민주권 구현의 확대

권한	내용	비고
주민자치 원리 강화	• "주민참여"원리 명시	• 단체자치에서 주민자치로 본질 수정
주민참여권 강화	• 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설 • "전자서명제" 전면 도입 – 주민참여 모든 유형 발의	• 주민참여의 대상 영역 확대 • 주민참여의 편리성 제고 • [지방자치법시행령] 개정
주민 조례발안제도 도입	• 지방의회에 주민이 조례안 직접제출(주민입법) • [주민조례발안에 관한 법률] 제정	• 주민직접입법권보장 vs. 지방의회 입법권제한 가능성
규칙의 제정, 개폐 의견 제출권 신설	• 주민의 권리・의무와 직접 관련되는 규칙의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있음	
주민감사 청구인수 하향조정	• 시도 : 300명, • 50만 이상 대도시 : 200명, • 시군자치구 : 150명	• 청구정족수 혁신적 완화 필요 (시도:500명, 50만이상 대도시:300명, 시군자치구 : 200명)
청구권 기준연령 완화	• 주민감사청구, 주민소송 18세 이상 주민 청구가능	• 청구요건완화
주민투표·주민소환 기준 완화	• 청구요건 완화 : 인구규모에 따라 설정된 구간별로 15%에서 차등적 완화개표기준 폐지(확정요건도입) • [주민투표법] [주민소환법] 개정	• 개표기준 폐지로 제도현실화 가능성 제고 • 청구요건 : 시도지사 10/100 , 시/군/구청장 15/100, 지방의원 20/100 유권자주민 1/3이상 투표 시 개표
기관구성 다양화 근거 마련	• 주민투표를 거쳐 기관구성 선택권 보장 • (기관분리형/통합형 등) [기관구성다양화특례법]제정 • 지방자치여건 성숙도 등 감안 추후 별도법률 규율	• 단체장 중심형으로 획일화 (단체장 중심제 / 기관분립형)

전부개정 지방자치법의 주요 내용

2. 실질적 자치권 확장

권한	내용	비고
지방의회 인사권 독립	• 시도 의회사무처 소속 사무직원 임용권을 • 시도 의회의장에게 이양 • [지방공무원법] [지방공무원 교육훈련법] 개정	• 사무기구 독립 "의회행정직류" 도입 [지방자치법시행령] [지방공무원임용령] 개정
지방의회 정책지원전문인력 도입	• 지방의회 "정책지원전문인력" 도입 • (입법, 예산 등 의정활동 지원) 도입근거 마련 • [지방공무원법] 개정	• "유급보좌관제" 관련 법적 근거 마련 • 지방재정고려 지방의원정수 ¼ ➔ ½ ➔ 전원 확대 예정 [지방자치법시행령] 개정
지방의회 운영 자율화	• 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화	• 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정 [지방자치법시행령] 개정
사무배분 원칙 확립	• 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분 [지방분권특별법] 개정, [일괄이양법] 개정	• 보충성의 원칙, 사무배분의 원칙 확립 [지방자치법시행령] 개정
자치분권 사전협의제 도입 (시행령)	• 법령 제/개정 시 자치분권 사전협의제 실시 의무화 및 지방의견 수렴절차 제도화 • 지방자치단체 상호간의 위임 감독 등에 관해서도 적용 • 의원발의 법률안에 대해 적용 [국회법] 개정	• 국회법개정을 통해 의원발의 법률안에 대해 사전협의 적용을 통해 정부발의 법령 전반에 대한 사전협의 법적 근거를 시행령에서 법률 본문으로 상향 기획 [지방자치법시행령] 개정

전부개정 지방자치법의 주요 내용

3. 중앙-지방의 관계 및 행정의 능률성 제고

권한	내용	비고
중앙-지방 협력관계 제도화	• 중앙지방협력회의 설치 및 운영 : 별도법률제정 • [중앙지방협력회의의 구성 민 운영에 관한 법률]	• 형식적(상징적) 협의체 수준으로 실효성 한계
단체장 인수위원회 제도화	• 광역 20명, 기초 15명 이내에서 임기 시작 후 20일 범위 내로 단체장 인수위원회 자율 구성	• 근거, 운영기준 등 미 규정으로 과도 운영 등 혼란발생 극복
행정협의회 활성화	• 설립 시 지방의회 보고로 간소화	• 현행은 지방의회 의결을 거쳐야 함
분쟁조정위원회 권한 강화	• 지방자치단체중앙분쟁조정위원회 직권 강화	• 직무이행명령을 발할 수 있도록 함 (현행은 없음) [지방자치법 시행령] 개정
특례시 도입	• 100만 이상 대도시에 '특례시' 행정적 명칭 부여하고 확대된 특례 부여 • [일괄이양법][지방분권특별법] 개정	• 특례시 기준, 특례내용 합리적 설정이 과제

지방자치법시행령안의 입법절차

1. [지방자치법시행령] 개정안 입법예고와 입법절차

- 지방자치법시행령 개정안에 대해 의견이 있는 기관·단체 또는 개인은 국민참여입법센터 (http://opinion.lawmaking.go.kr)를 통해 온라인으로 의견을 제출하거나, 의견서 행정안전부 (자치분권제도과)에 제출 (입법예고기간 : 2021년 8월 27일 ~ 10월 6일)
- 입법예고 및 의견제출 절차 종료
- 지방자치법 부수법령 제개정작업 진행중(일부 완료)

2. 향후입법절차

- 입법예고 절차 종료(정책지원전문인력 등 일부 규정에 이견 집중적으로 제출)
- 행정안전부 자체'자치분권 사전협의'절차(시행령 제10조의2 규정) 진행중
- 법제처 법안심사 진행중
- 2021년 12월 중 국무회의 상정(심의/의결/공포) 예정

지방자치법시행령에 대한 자치분권 사전협의

자치분권 사전협의제의 운영체계

중앙행정기관 (행정안전부 소관 법령에 대해서는 사전협의 의무화 규정)

사전협의 요청 ⬇ ⬆ 사전협의 결과통보

행정안전부 (지방자치 일반에 관한 사항)

요청서 전달 ⬇ ⬆ 검토의견 송부

교육부 (교육자치 관련 사항)

의견조회 (권고) ⬇ ⬆ 검토의견 제출 (비구속적)

지방자치단체 및 4대 협의체 / 자치분권 사전협의자문단

- 지방자치단체 및 4대 협의체
  - 제·개정 법령안의 지방자치권 침해 소지 여부 등에 대한 의견 제시
  - 지방자치법 제165조 제1항에 따른 협의체
    : 대한민국 시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회,
    전국시장군수구청장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회

- 자치분권 사전협의 자문단(22명)
  - 전문적·중립적 검토가 필요한 법령안에 대해
    외부전문가 심의 및 자문의견 수렴

지방자치법시행령 개정안의 쟁점과 과제

1. 지방자치단체 행정구역 경계변경 절차 (안 제4 ~7조)
2. 정책지원전문인력 도입 (안 제38조)
3. 인구기준 이외의 특례시 선정 기준과 절차 마련 (안 제120~123조)
4. 자치분권 사전협의제 규정 정비 (안 제13조)
5. 주민감사청구 방법의 개선 등 (안 제14 ~ 제35조)
6. 지방의회 운영 자율화 (안 제14 ~ 제35조)
7. 지방의회 인사권 독립 (현행 제63조, 제63조의 2, 별표 7의 2 삭제]
8. 통장의 임명 근거 마련 (안 제83조)
9. 기초지방자치단체에 대한 국가의 집접통제 관련 정보 공유 (안 제114~117조)
10. 특별지방자치단체에 관한 정보공유 방안의 구체화 (안 제124~125조)
11. 기초지방자치단체의 사무 관할 확대 (안 제8~9조 관련 별표 1, 2)

1. 지방자치단체 행정구역 경계변경 절차 (안 제4 ~7조)

제·개정 이유

- 전부개정 「지방자치법」 제6조에 따라 자치단체의 관할구역 경계변경 절차가 신설됨에 따라, 경계변경사유 등 시행령 위임사항 규정
- 경계변경의 여부와 내용을 원칙적으로 관계 지방자치단체들이 자율적으로 정하도록 함.

제·개정 내용

- 경계변경 신청 사유 구체화 : 신청 요건 엄격하나 경계변경사유 주로 기술적 내용으로 한정
- 개발사업 시행자 등의 경계변경 조정 신청 요구 및 처리 절차 규정(최근 신도시 분쟁사례 반영)
- 자율협의체 구성·운영 방안 및 협의기간 연장 사유를 구체화

입법효과

- 법률 간 불일치 해소, 지방 일선의 경계변경에 관한 수요(민원) 반영
- 수도권(서울권) 확대의 문제 내포 : 경계변경 관련 지방간 갈등 유발 가능

1. 지방자치단체 행정구역 경계변경 절차 (안 제4 ~7조)

개정지방자치법

제6조 (지방자치단체의 관할 구역 경계변경 등) ① 지방자치단체의 장은 관할 구역과 생활권과의 불일치 등으로 인하여 주민생활에 불편이 큰 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 행정안전부장관에게 경계변경이 필요한 지역 등을 명시하여 경계변경에 대한 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다.

② 행정안전부장관은 제3항에 따른 기간이 끝난 후 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체 등 당사자 간 경계변경에 관한 사항을 효율적으로 협의할 수 있도록 경계변경자율협의체(이하 이 조에서 "협의체"라 한다)를 구성·운영할 것을 관계 지방자치단체의 장에게 요청하여야 한다.

⑤ 지방자치단체는 제4항에 따른 협의체 구성·운영 요청을 받은 후 지체 없이 협의체를 구성하고, 경계변경 여부 및 대상 등에 대하여 같은 항에 따른 행정안전부장관의 요청을 받은 날부터 120일 이내에 협의를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

시행령안

제4조(지방자치단체의 관할 구역 경계변경 조정 신청 등) ① 법 제6조제1항 전단에서 '대통령령으로 정하는 사유'란 다음 각 호의 사유를 말한다.

1. 하나의 건축물, 주택단지 또는 이에 부속된 시설(부속용지, 연접도로 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 필지 등이 둘 이상의 지방자치단체로 분리된 경우
2. 토지개발사업 등으로 하나의 건축물, 주택단지 또는 이에 부속된 시설, 필지 등이 둘 이상의 지방자치단체로 분리될 예정인 경우
3. 도로, 하천 등으로 기존 행정구역상 지방자치단체와 현저히 분리되어 다른 지방자치단체에 밀접히 접해있는 경우(이 경우 기존 행정구역을 관할하는 지방자치단체의 장이 신청하여야 한다.)
4. 관계 지방자치단체가 관할 구역과 생활권의 불일치 해소를 위해 경계변경에 합의한 경우

제5조(경계변경 자율협의체의 구성) ① 관계 지방자치단체의 장은 법 제6조제4항에 따른 경계변경자율협의체(이하 이 조 및 제6조에서 "협의체"라 한다)의 구성·운영 요청을 받으면 지체없이 협의체를 구성하고, 그 사실을 행정안전부장관에게 서면으로 통보하여야 한다.

② 협의체는 관계 지방자치단체가 협의하여 위원장을 포함한 20인 이내로 구성한다. 다만 관계 지방자치단체 간 합의한 경우에는 위원 수를 달리 정할 수 있다.

③ 협의체의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 관계 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하며, 위원장은 위원 간 협의하여 정한다. 이 경우 제5호 및 제6호에 해당하는 위원의 수가 전체 위원 수의 2분의 1 이상이어야 한다.

1. 관계 시·군·구 관할 시·도 소속 공무원
2. 관계 시·군·구 관할 시·도 의회 의원
3. 관계 시·군·구 소속 공무원
4. 관계 시·군·구 의회 의원
5. 경계변경 대상지역 주민
6. 경계변경에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람

제7조(협의기간 연장 사유) 법 제6조제5항 단서에서 '대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우'란 경계변경에 대한 충분한 의견수렴 등을 위해 기한 내에 협의를 마칠 수 없는 경우로서 행정안전부장관이 기간 연장을 승인한 경우를 말한다.

2. 정책지원전문인력 도입 (안 제38조)

제·개정 이유

- 전부개정 「지방자치법」 제41조에 따라 지방의원 의정활동 지원을 위해 도입된 정책지원전문인력의 명칭·직무·임용절차 등을 규정
- 국회 입법과정에서 공감대를 형성한 정책방향을 고려하여, 지방의원 의정활동의 전문성 지원 취지를 반영하되 개인보좌관화 방지

제·개정 내용

- 명칭(정책지원관) 및 직무범위(의정활동 및 자료수집·조사·연구 지원), 배치형태(위원회 또는 사무처 등), 임용절차(임용령 규정 준용) 등 규정

입법효과

- 지방의회의 의정활동 지원 강화 ➔ 지방의회 의원의 개별 의정활동과 무관
- 직무범위는 기존 전문위원실, 사무처 등의 통상업무범위로 한정(지방자치법 제47조~제52조)
  : 지방의회 의사 및 입법(조례 제개정, 예결산, 공유재산 처분, 청원 등), 행정사무 조사와 감사 등
- 법률규정의 본질(대법원판례) 탈각한 "행정입법의 일탈"이라는 비판(법률규정사문화) 가능
  (향후 입법과정에서 심각한 논의의 대상으로 부각될 가능성 내재)

2. 정책지원전문인력 도입 (안 제38조)

개정지방자치법

제41조 (의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위 에서 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.

시행령안

제38조(정책지원관의 직무 등) ① 법 제41조에 따라 지방의회에 두는 정책지원 전문인력은 정책지원관이라고 한다

② 정책지원관은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구 및 지방자치법 제47조부터 제52조까지 규정과 관련된 의정활동을 지원한다.

③ 지방의회의원은 정책지원관에게 제2항에 따른 의정활동 지원 외의 사적인 사무를 지시할 수 없다.

④ 정책지원관의 직무범위 및 직무 제한범위와 관련된 세부사항은 제2항 및 제3항의 범위에서 조례로 정한다.

⑤ 정책지원관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 법 제64조에 따른 위원회 또는 제102조에 따른 사무처 등에 둔다.

⑥ 이 영에서 정한 것 외에 정책지원관의 신규임용, 파견, 전보 등 임용절차에 대하여 「지방공무원 임용령」을 적용한다.

3. 인구기준 이외의 특례시 선정 기준과 절차 마련 (안 제120~123조)

제·개정 이유

- 전부개정 「지방자치법」 제198조 제2항 이 시행령에 위임한 행안부장관의 시·군·구 지정기준·절차 규정 및 특례시 건의사항 반영

제·개정 내용

- 실질적 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등을 고려하여 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 기준 및 절차 규정
- 특례시 인구 인정 기준(100만) 규정 및 지방분권법 등 관계법률에 이미 사무특례를 규정함과 달리 100만 이상의 대도시가 아닌 기초지방자치단체에 대한 특례 부여의 법적 근거 마련 필요

입법효과

- 특례시 설치에 따라 광역시나 대도시 아닌 지역에 대한 특례 인정을 통해 국가균형발전 도모
- 인구기준 특례시가 아닌 지역에 대한 특례시 제도의 수용성 제고
- 인구기준 특례시에 상응하는 실질적 분권 확대를 통해 향후 특례시 확대의 법적 기반 조성

3. 인구기준 이외의 특례시 선정 기준과 절차 마련 [안 제120~123조]

개정지방자치법

제198조 (대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시 ㆍ광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도ㆍ감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시 ㆍ광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시 및 시ㆍ군ㆍ구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도ㆍ감독에 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 행정 수요, 국가 균형 발전 및 지방 소멸 위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부 장관이 지정하는 시ㆍ군ㆍ구

③제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항 제1호에 따른 특례시의 인구 인정 기준은 대통령령으로 정한다.

시행령안

제120조(지정기준) 법 198조제2항제2호에 따라 시ㆍ군ㆍ구를 지정할 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 갖추어야 한다.

1. 해당 시ㆍ군ㆍ자치구에 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 자연적ㆍ사회적인 행정수요가 분명하게 존재할 것
2. 해당 시ㆍ군ㆍ자치구의 지역적 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 필요하다고 인정되는 경우로서 인접한 시ㆍ군ㆍ자치구의 발전에도 기여할 수 있을 것
3. 「국가균형발전특별법」제2조 제9호에 따른 인구감소지역

제121조(지정절차) ① 시장ㆍ군수ㆍ구청장은 그 지방의회의 의결을 거친 다음 해당 시ㆍ군ㆍ구를 관할하는 시ㆍ도지사의 의견을 들어 행정안전부장관에게 그 특성을 고려한 행정, 재정 운영 및 국가의 지도ㆍ감독에 대한 특례를 첨부하여 법 제198조제2항제2호에 따른 지정을 신청할 수 있다.

제122조(지방자치단체 특례 심의위원회) ① 법 제198조제2항제2호에 따른 시ㆍ군ㆍ구 지정에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정안전부 소속으로 지방자치단체 특례 심의위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 제120조에 따른 지정기준 충족 여부
2. 제121조제1항에 따라 신청한 내용의 실현가능성 및 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부
3. 그 밖에 위원장 또는 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

4. 자치분권 사전협의제 규정 정비 (안 제13조)

제·개정 이유

- 「지방자치법」 제9조에 규정된 ‘사무분배의 원칙’을 전부개정 「지방자치법」 제11조에 ‘사무배분의 기본원칙 ' 으로 이관하여 규정함에 따라 관련 규정 정비 필요
- 시·도와 시·군·구 간 사무위임 및 지도·감독에 관한 사항에 대해서도 자치분권 사전협의 검토대상임을 명시적으로 규정할 필요
- 그 밖에 「지방자치법」 개정에 따른 관련 규정 정비 필요

제·개정 내용

- “국가사무의 위임 " 을 “사무의 위임 " 으로 변경함으로써
  - 시·도 사무의 시·군·구에 대한 위임 사항 역시 자치분권 사전협의 검토 대상임을 명확히 함 (제1항 제2호)
- 국가의 지도·감독”을 “지도·감독”으로 변경함으로써,
  - 시·도 사무의 시·군·구에 대한 관여(지도·감독) 사항 역시 자치분권 사전협의 검토 대상임을 명확히 함 (제1항 제3호)
- 「 지방분권법」제9조의 ‘사무배분의 원칙’을 「지방자치법」제11조에 ‘사무배분의 기본원칙’으로 이관 규정함에 따라 “「지방분권법」에 따른 사무배분의 원칙”을 “「지방자치법」에 따른 사무배분의 기본원칙”으로 변경

입법효과

- 자치분권 사전협의 검토대상을 전국가적 영역으로의 확대를 명문화 함
- 행정입법인 지방자치법시행령이 법률상 근거 없이 지방자치단체 상호간의 권한 위임과 감독에 관해 직접 규정하는 것에 대한 위헌성 문제 대두 가능 : 반론과 입법저항 진행중

4. 자치분권 사전협의제 규정 정비 (안 제13조)

개정지방자치법

제11조 (사무배분의 기본 원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익 증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분해야 한다.

③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

시행령안

제13조(자치분권 사전협의) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련하여 소관 법령을 제정 또는 개정하려는 경우에는 사전에 행정안전부장관과 협의(이하 "자치분권 사전협의"라 한다) 해야 한다.

1. 지방자치단체의 행정·재정 등에 영향을 미치는 사무의 신설·변경·폐지에 관한 사항
2. 지방자치단체나 그 장에 대한 사무의 위임에 관한 사항
3. 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 지도·감독에 관한 사항

③ 행정안전부장관은 제2항에 따른 요청서를 받은 경우 해당 법령안이 다음 각 호의 사항에 적합한지 여부에 대해 검토하고, 그 검토의견을 해당 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다.

1. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 지방자치분권의 기본이념
2. 법에 따른 사무배분의 기본원칙, 사무처리의 기본원칙 및 사무배분 기준

5. 주민감사청구 방법의 개선 등 (안 제14 ~ 제35조)

제·개정 이유

- 지방자치법 전부 개정에 따른 주민감사청구 연령 하향 조정 (19세→18세) 및 주민조례발안법 별도 제정*에 따라 관련 규정 정비 필요
  * 주민감사청구제 운영을 위해 준용하고 있던 조례 재·개·폐 관련 조항 삭제 예정
- 주민감사청구 연서 방식에 전자서명을 도입 서명에 따른 주민 불편 및 행정력 낭비 해소 필요
- * 지자체 건의(서울, 20년 규제개선 건의 과제), 제5차 국가실행계획 국민제안

제·개정 내용

- 지방자치법 개정, 분법(주민조례발안법 제정)에 따른 준용 규정 정비 등
  - 주민감사 청구제한 연령이 19세에서 18세로 하향 조정됨에 따라 관련 조문 정비(영§12~16, §19, §26)
  - 조례의 제정·개정·폐지 청구 절차 등을 규정하고 있던 조항을 주민감사 청구 절차에 맞도록 개정 및 삭제 (영§12~17 개정, 영§20 삭제)
- 주민 서명에 정보시스템을 이용한 전자 서명 방식 도입
  - 주민감사 청구 시 전자서명이 가능하도록 근거 조문 개정(영§13조의 2)
- 청구인 명부 작성 방법 개정
  - 청구인 명부를 시·군·구별, 읍·면·동별 작성하도록 한 조항을 행정 절차 간소화 차원에서 삭제(영§14)

입법효과

- 주민참여 전자서명제 전면화 ➔ 주민소환, 주민투표, 주민조례발안(조례개폐청구) 동시 적용 입법

5. 주민감사청구 방법의 개선 등 (안 제14 ~ 제35조)

개정지방자치법

제21조(주민의 감사 청구) ① 지방자치단체는 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, 제198조에 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.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「출입국관리법」제10조에 따른 영주(永住)할 수 있는 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

⑭ 제1항부터 제13항까지 규정한 사항 외에 18세 이상의 주민의 감사 청구에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령안

제16조(전자서명 요청 절차) ① 대표자는 18세 이상의 주민에게 제15조제1항에 따른 서명에 갈음하여 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 이용하여「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명(이하 "전자서명"이라 한다)을 요청할 수 있다.

④ 대표자 또는 제15조제2항에 따른 수임자는 다음 각 호의 사항을 주민에게 알릴 수 있다.

1. 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소
2. 전자서명을 하는 방법. 이 경우 제17조제3항에 따른 전자서명 취소방법을 포함한다.

제17조(청구인명부의 작성 등) ① 청구인명부에 서명하려는 18세 이상의 주민은 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적고 서명하거나 도장을 찍어야 한다. 다만, 18세 이상의 주민이 제16조제1항에 따라 전자서명을 하는 경우에는 전자문서로 생성된 청구인명부에 그 주민이 다음 각 호의 사항을 적은 것으로 본다.

제18조(청구인명부의 제출) ① 대표자는 청구인명부에 서명한 18세 이상의 주민의 수가 법 제21조제1항에 따라 지방자치단체 조례로 정하는 수 이상이 되면 제15조제4항에 따른 서명 요청 기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에 주무부장관에게, 시·군·자치구의 경우에는 5일 이내에 시·도지사에게 청구인명부를 제출하여야 한다. 다만, 제16조제1항에 따른 전자서명의 경우에는 대표자가 주무부장관이나 시·도지사에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청하여야 한다.

6. 지방의회 운영 자율화 [안 제14 ~ 제35조]

제·개정 이유

- 지방의회 운영사항을 조례로 위임하는 등 지방의회 운영 자율화를 위한 지방자치법 전부개정에 따라 시행령 규정 사항 정비 필요

제·개정 내용

- 법 개정에 따라 기존에 조례에 위임된 정례회 집회일, 처리 안건 등 정례회 운영에 관한 사항을 법률이 직접 규점함에 따라 '정례회 등에 관한 현행 지방자치법 시행령 제54조 삭제'
- 지방자치법 전부개정법률 제28조 제3항*, 제64조**에 따라, 위원회에 관해 법률이 직접 규정함에 따라 시행령의 위원회 설치 관련 규정 시행령에서 일괄 삭제

  * [지방자치법 개정법률 제28조 제2항] 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

  ** [지방자치법개정법률 제64조] 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.

입법효과

- 주민주권의 강화를 위해 지방의회의 운영에 관한 사항의 입법지위를 제고
- 지방의회의 자율성 제고 : 국가행정입법의 배제 및 법률과 조례에 의한 규율관계 규정

6. 지방의회 운영 자율화 [안 제14 ~ 제35조]

현행지방자치법

제4절 소집과 회기

제44조(정례회) ① 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최한다.

② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제45조(임시회) ① 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의회의원 임기 개시일부터 25일 이내에 소집한다.

② 지방의회의장은 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1 이상의 의원이 요구하면 15일 이내에 임시회를 소집하여야 한다. 다만, 의장과 부의장이 사고로 임시회를 소집할 수 없으면 의원 중 최다선의원이, 최다선의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자의 순으로 소집할 수 있다.

③ 임시회의 소집은 집회일 3일 전에 공고하여야 한다. 다만, 긴급할 때에는 그러하지 아니하다.

개정지방자치법

제4절 소집과 회기

제53조(정례회) ① 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최한다.

② 정례회의 집회일, 그 밖에 정례회의 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제54조(임시회) ① 지방의회의원 총선거 후 최초로 집회되는 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 지방의회의원 임기 개시일부터 25일 이내에 소집한다.

② 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합쳐 새로운 지방자치단체가 설치된 경우에 최초의 임시회는 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 해당 지방자치단체가 설치되는 날에 소집한다.

③ 지방의회의 의장은 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원이 요구하면 15일 이내에 임시회를 소집하여야 한다. 다만, 지방의회의 의장과 부의장이 부득이한 사유로 임시회를 소집할 수 없을 때에는 지방의회의원 중 최다선의원이, 최다선의원이 2명 이상인 경우에는 그 중 연장자의 순으로 소집할 수 있다.

④ 임시회의 소집은 집회일 3일 전에 공고하여야 한다. 다만, 긴급할 때에는 그러하지 아니하다.

7. 지방의회 인사권 독립 [현행 제63조, 제63조의 2, 별표 7의 2 삭제]

제·개정 이유

- 지방의회 소속 공무원에 대한 임용권을 지방의회 의장에게 부여함에 따라 지방자치단체의 장의 임용권 관련 규정 정비 필요

제·개정 내용

- 지방자치단체 집행기관 소속 공무원이 의회 사무처장, 국장, 과장 및 직원의 업무를 겸할 수 있도록 한 규정 일괄 삭제
- 지방자치단체의 장의 임용권 위임 범위 등에 대한 규정 일괄 삭제
  * 지방자치단체의 장이 임용권을 위임하는 공무원 범위(별표 7의 2) 삭제
- 지방의회 인사 관련 규정은 지방공무원 인사관계법령에 기반영
  * 인사교류 등에 관한 규정은 '지방공무원'법 일부개정법률(2020.07.03.)에 반영

입법효과

- 지방의회 소속 공무원에 대한 임용권을 지방의회 의장에게 부여

7. 지방의회 인사권 독립 [현행 제63조, 제63조의 2, 별표 7의 2 삭제]

시행령	시행령안
영제63조(사무직원의 겸임 업무) 법 제90조에 따라 지방의회에 두는 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원은 그 지방자치단체의 집행기관에 소속된 공무원에게 업무를 겸하게 할 수 있다.	영제63조(사무직원의 겸임 업무) < 조 문 삭 제 >
영제63조의2(지방자치단체의 장이 임용권을 위임하는 일반직공무원의 범위) 법 제91조제2항제3호에서 "대통령령으로 정하는 일반직 공무원"이란 별표7의2에 따른 공무원을 말한다.	영제63조의 2(지방자치단체의 장이 임용권을 위임하는 일반직공무원의 범위) < 조 문 삭 제 >
[별표7의2] 지방자치단체의 장이 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 임용권을 위임하는 지방의회 일반직 공무원의 범위 (제63조의2 관련) 1. 「지방공무원법」 제4조제2항 및 「지방전문경력관 규정」 제2조제1항에 따른 지방전문경력관 2.「지방공무원의 구분 변경에 따른 전직임용 등에 관한 특례규정」 제9조제1항에 따라 전담직위에 임용된 공무원 3. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 행정직군 속기직렬 공무원 4. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 행정직군 방호직렬 공무원 5. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 위생직렬 공무원 6. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 조리직렬 공무원 7. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 간호조무직렬 공무원 8. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 간호조무직렬 공무원 9. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 기술직군 운전직렬 공무원 10. 「지방공무원 임용령」 별표 1에 따른 관리운영직군 공무원	[별표7의2] 지방자치단체의 장이 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 임용권을 위임하는 지방의회 일반직 공무원의 범위 (영제63조의2 관련) < 조 문 삭 제 >

8. 통장의 임명 근거 마련 (안 제83조)

제·개정 이유

- '통'의 법적 근거를 마련하는 지방자치법 일부개정 법률이 공포('21.4.20, 공포 6개월 후 시행 예정)됨에 따라 '이장의 임명'만을 규정하고 있는 시행령에 통장 임명 근거 마련 필요

제·개정 내용

- 통장의 임명 근거 마련
  - '통'의 근거가 명문화 됨에 따라 시행령 제81조에 통장 임명 근거 규정을 마련하고 조문명 정비(이장 및 통장의 임명 등)
  - * (현행) 이장은 읍·면장이 임명 → (개정) 이·통장은 읍·면·동장이 임명
- 시행일 등 별도 부칙 규정 마련
  - 일부개정 법률의 시행(2021.10.21)에 맞춰 개정 시행령의 시행일을 부칙에 별도 규정 필요
  - 법률 제17893호 지방자치법 전부개정법률 시행(2022.01.13시행)에 맞춰 근거 조문 변경 추가 규정 필요

입법효과

- 업무상 사실상의 공무원으로 의제(대법원 판례)되던 '통장'과 '통'의 법적 근거 명문화

8. 통장의 임명 근거 마련 (안 제83조)

개정지방자치법

제83조(자치구가 아닌 구와 읍・면・동 등의 명칭과 구역)

⑤ 행정동에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 통 등 하부조직을 둘 수 있다.

⑥ 행정리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다.

시행령안

제83조(이장 및 통장의 임명) ① 법 제7조제5항에 따른 행정동의 통에는 통장을 두고, 법 제7조제6항에 따른 읍・면의 행정리에는 이장을 둔다.

② 제1항에 따른 이장 및 통장은 주민의 신망이 두터운 자 중에서 해당 지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장・면장·동장이 임명한다.

③ 읍장・면장·동장이 제2항에 따라 이장 또는 통장을 임명한 경우에는 이를 해당 시장이나 군수, 구청장에게 보고하여야 한다.

9. 기초지방자치단체에 대한 국가의 직접통제 관련 정보 공유 (안 제114~117조)

제·개정 이유

- 시 ·군 ·구의 위법행위 또는 의결 등에 대해 국가의 보충적 개입 근거가 신설됨에 따라 행안부 장관에 대한 통보 ·보고 규정 정비

제·개정 내용

- 주무부장관이 시·도지사에게 시장·군수·구청장의 명령·처분에 대한 시정명령을 명하거나 또는 직접 시정명령 또는 취소·정지한 경우 주무부장관이나 단체장은 행안부장관에게 통보·보고
- 주무부장관이 시·도지사에게 시장·군수·구청장에 대한 이행명령 또는 대집행 등을 하도록 명하거나 직접 시장·군수·구청장에게 이행명령 또는 대집행 등을 하는 경우 주무부장관이나 단체장은 행안부장관에게 통보·보고
- 주무부장관이 직접 시장·군수·구청장에게 재의요구 또는 제소하도록 명하거나 직접 제소하는 경우, 주무부장관은 행안부장관에게 통보

입법효과

- 시, 군, 구에 대한 국가의 관여에 대해 종합적인 관리체계를 구축하여 자치권 침해에 대해 효율적으로 대응하고 관련 정보를 공유함.
- 기초자치단체에 대해 강화된 중앙통제에 비례한 광역자치단체의 정보접근권 강화

9. 기초지방자치단체에 대한 국가의 직접통제 관련 정보 공유 (안 제114~117조)

개정지방자치법

제188조(위법·부당한 명령이나 처분의 시정) ③ 주무부장관은 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 주무부장관이 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 수 있다.

④ 주무부장관은 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 주무부장관이 이를 직접 취소하거나 정지할 수 있다.

제189조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령) ④ 주무부장관은 시·도지사가 제3항에 따른 기간에 이행명령을 하지 아니하면 제3항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 기간을 정하여 이행명령을 하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장관이 직접 대집행등을 할 수 있다.

⑤ 주무부장관은 시·도지사가 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 제1항에 따라 이행명령을 하였으나 이를 이행하지 아니한 데 따른 대집행등을 하지 아니하는 경우에는 시·도지사에게 기간을 정하여 대집행등을 하도록 명하고, 그 기간에 대집행등을 하지 아니하면 주무부장관이 직접 대집행등을 할 수 있다.

시행령안

제114조(명령·처분의 취소·정지 등의 보고) 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 즉시 행정안전부장관에게 통보하거나 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.

3. 법 제188조제3항에 따라 주무부장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 시정명령을 하거나 명령·처분에 대해 직접 취소하거나 정지한 경우
4. 법 제188조제4항에 따라 주무부장관이 시·도지사에게 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령·처분을 취소하거나 정지할 것을 명하거나 주무부장관이 직접 취소하거나 정지한 경우

제115조(직무이행명령 등의 통보 및 보고) 법 제189조에 따라 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 행정안전부장관에게 즉시 통보하거나 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.

4. 법 제189조제4항에 따라 주무부장관이 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 직접 이행명령을 하거나 대집행등을 하는 경우
5. 법 제189조제5항에 따라 주무부장관이 시·도지사에게 대집행등을 하도록 명하거나 주무부장관이 직접 대집행등을 하는 경우

10. 특별지방자치단체에 관한 정보공유 방안의 구체화 [안 제124~125조]

제·개정 이유 및 제·개정 내용

- 특별자치단체 의회 의결 안건 중 특별자치단체의 장 및 구성 자치단체의 장에게 통지해야 할 중요한 사항에 대한 규정 신설 (지방자치법 제204조 제3항)
- 특별자치단체의 장이 사무 처리 상황 등을 구성 자치단체의 장 및 행정안전부 장관에게 통지하는 방법 등에 관한 규정 마련 (지방자치법 제207조)

입법효과

- 특별지방자치단체에 참여하는 개별 지방자치단체의 위상과 권한 존중
- 특별지방자치단체에 대한 국가의 관여와 정보관리의 기초 마련

10. 특별지방자치단체에 관한 정보공유 방안의 구체화 (안 제124~125조)

개정지방자치법

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

② 제1항의 지방의회의원은 제43조제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회의원을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대해서는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 그 내용을 구성 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대해서도 또한 같다.

제207조(사무처리상황 등의 통지) ① 특별지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사무처리 상황 등을 구성 지방자치단체의 장 및 행정안전부장관 (시・군 및 자치구만으로 구성하는 경우에는 시・도지사를 포함한다)에게 통지하여야 한다.

시행령안

제124조(특별지방자치단체의회의 중요 의결사항) 법 제204조제3항에서 "대통령령으로 정하는 중요한 사항"이란 다음 각 호를 말한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 그 밖에 규약으로 정하는 중요한 사항

제125조(사무처리 상황 통지방법) 특별지방자치단체의 장이 법 제207조에 따라 사무처리 상황 등을 통지하려면 기본계획에 따른 사무처리상황에 대한 서류를 첨부하여 구성 지방자치단체의 장 및 행정안전부장관(시·군 및 자치구만으로 구성하는 경우에는 시·도지사를 포함한다)에게 알려야 한다.

11. 기초지방자치단체의 사무 관할 확대 (안 제8~9조 관련 별표 1, 2)

제·개정 이유

- 지방자치법 시행령 [별표1], [별표2]의 사무 예시규정에 지방자치법 개정안 제13조의 용어정비 사항 및 개별법 개정사항 등을 반영

제·개정 내용

- [별표1]에 지방자치법에서 신설된 지방자치단체의 국제교류 및 협력 사무에 대한 시·도 및 시·군·구 사무로 명문화 함.
  - 국제기구·행사·대회의 유치·운영 및 운영경비의 지원, 외국 지방자치단체와의 자매결연 체결 및 국제행사 유치・개최 사무 신설

입법효과

- 시, 군, 구의 국제교류 분야에 대한실질적인 자치권의 확대 제고
- 지방자치단체장, 지방의회 의원 등의 외유 등에 관한 감사청구, 주민소송 등 주민참여 증가 예상

11. 기초지방자치단체의 사무 관할 확대 [안 제8~9조 관련 별표 1, 2]

개정지방자치법

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따르는 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

7. 국제교류 및 협력

가. 국제기구・행사・대회의 유치・지원

나. 외국 지방자치단체와의 교류・협력

시행령안

구 분	시 · 도 사 무	시・군 ・자치구 사무
7. 국제교류 및 협력에 관한 사무	시·도 및 시·군·자치구에 공통된다	
가.국제기구·행사·대회의 유치·지원	1) 국제기구·행사·대회의 유치·운영 2) 국제기구·행사·대회 운영경비의 지원	
나.외국 지방자치단체와의 교류·협력	1) 외국 지방자치단체와의 자매결연 체결 2) 외국 지방자치단체와의 국제행사 유치・개최	

1. 지방일괄이양법의 개정과 과제

- 중앙행정권한 및 사무 등의 지방일괄 이양을 위한
물가 안정관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률 -

2. 고향사랑기부제의 시행과 향후 과제

- 고향사랑기부금에 관한 법률(고향세법 : 2023년 1월 1일 시행) –

지방일괄이양법의 개정과 과제

지방일괄이양법 제정 배경

- 2000~2012년 지방이양이 확정된 3,101건 中 752건 미이양
  - 해당 사무가 포함된 개별 법률 개정까지 많은 시간 소요
  - 2004년 이후 중앙에서 지방으로 이양하기로 확정된 권한 및 사무들을 일괄·포괄 처리 위한
  - 「지방일괄이양법」 제안하였으나 무산
- 2013년 기준 법령상 46,005개 사무 중 국가사무는 68%(31,161개), 지방사무는 32%(14,844개)
  - 2014년부터 대통령 소송 지방분권위원회 중심으로 지방일괄이양법 재추진
- 2020.1月 16년만에「지방일괄이양법」통과 : **16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무 지방이양**

부처	법률	사무수	부처	법률	사무수
1. 기재부	1	4	9. 복지부	3	12
2. 교육부	2	15	10. 환경부	2	5
3. 과기부	1	2	11. 여가부	1	51
4. 국방부	1	1	12. 국토부	9	70
5. 행안부	6	20	13. 해수부	7	135
6. 문화부	3	26	14. 식약처	1	3
7. 농림부	2	2	15. 소방청	1	1
8. 산업부	4	22	16. 산림청	2	31
			합 계	46	400

지방일괄이양법의 개정과 과제

지방일괄이양법의 제정에 따른 하위법령 개정

- 「지방일괄이양법」 제정에 따라 관련 하위법령 정비 요구
- 46개 법률의 대통령령 중 30개 일괄 개정, 6개 소관부처 자체 개정, 10개 개정 불필요

개정된 하위법령안 주요내용

부처	대통령령	개정 법률안 주요 내용
기재부	물가안정에 관한 법률 시행령	• 가격표시의무자 지정 사무 등이 **'주무부장관 → 주무부장관, 시·도지사로 확대**
교육부	외국교육기관법 시행령	• 외국교육기관 중 유치원 및 초·중등학교 설립승인 사무등을 **교육감으로 이양**
	교육기관정보 공개법 시행령	• 유치원 등의 공시정보 수집·관리사무를 **교육감으로 이양**
행안부	급경사지 재해 예방법 시행령	• 계측기기 성능검사대행자의 등록사무 등이 **시·도지사로 이양**
	새마을금고법 시행령	• 새마을금고 설립인가 사무등을 **'시·군·구청장'으로 이양**
	승강기안전 관리법 시행령	• 승강기 운행정지명령 권한이 **'시·군·구청장'으로 이양**
	지방소도읍육성 지원법시행령	• 지방소도읍 지정 권한 등을 **'시·도지사'로 이양**
농림부	농업협동조합법 시행령	• 지자체 보조 사업과 관련한 감독사무가 **'지자체장'으로 이양**

부처	대통령령	개정 법률안 주요 내용
문화체육관광부	박물관및미술관 진흥법시행령	• 공립박물관 등록 권한 등이 '시·도지사 → **시·도지사, 인구50만 이상 대도시 시장 ' 으로 확대**
	음악산업진흥에 관한법률시행령	• 노래연습장업자 교육 관련 사항을 **조례로 정하도록 개정**
	지방문화원 진흥법시행령	• 지방문화원 설립·운영 등 관련사항을 **조례로 정하도록 개정**
산업자원통상부	경제자유구역법 시행령	• 경제자유구역 개발사업 착수연기 조치권한이 **'시·도지사'로 이양**
	산업집적법 시행령	• 농공단지 관리기본계획 승인권한이 **'시·도지사, 대도시 시장 ' 으로 확대**
	상공회의소법 시행령	• 지방상공회의소 설립인가 등 사무가 **'시·도지사'로 이양**
보건복지부	의료해외진출 및 외국인환자 유치 지원법 시행령	• 외국인환자 유치의료기관 과징금부과사무를 **'시·도지사'로 이양**
	혈액관리법 시행령	• 특정수혈부작용 발생신고 수리사무를 **'시·도지사'로 이양**

지방일괄이양법의 개정과 과제

제2차 지방일괄이양법 제정안 심의 · 의결

- 2021.7.23 '중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 등 48개 법률 일부개정을 위한 법률(이하 '지방일괄이양법')제정안 심의·의결

- 제2차 지방일괄이양법 논의 배경
  1. 장기간 미이양된 사무의 조속한 지방이양 추진과 함께 감염병 예방 및 관리, 지역경제 활성화, 정책결정기구의 지방참여 보장
  2. 지방자치법 전부개정에 맞추어 인구 50만명 ·인구 100만명(특례시) 이상의 대도시에 특례를 부여하는 사무 법안에 포함하여 차등분권 실현
  3. 일괄이양방식의 사무이양을 제도화 : 지방일괄이양을 지속 추진하는 효과 도모

- 2021.12월 2차 지방일괄이양법 국회 제출 예정

계) 법률수: 49(48) / 사무수 : 166

구분	법무부	행안부	문체부	농식품부	산업부	복지부	환경부	고용부	국토부	해수부	중기부	식약처	질병청	공정위
법률수	1	2	3	2	6	6	9	1	7	6	3	1	1	1
사무수	1	4	10	4	9	7	22	1	31	47	3	19	7	1

지방일괄이양법의 개정과 과제

제2차「지방일괄이양법 제정안」주요사무

	지방이양 (140개)							대도시 특례 (26개)			
구분	시도→ 시군구	국가→ 시도	국가→ 시군구	국가→ 시도	국가→ 국가, 시도, 시군구	국가→ 시도, 시군구	기타	시도 → 시도, 50만	국가시도→ 국가, 시도, 50만	국가시도→ 국가, 시도, 100만	시도 → 시도,100만
사무수	41	33	23	14	9	6	14	14	6	3	3

부처	법 률	주요사무 및 이양 방향
산업통상자원부	이러닝산업발전 및 이러닝활용촉진법	• 이러닝산업관련 창업지원, 인력 양성기관 지정 등 **국가권한 → 국가, 시도의 공동권한으로 이양**
	경제자유구역의지정 및 운영특별법	• 경제자유구역청장임명·기관위임사무처리 시 중앙부처와의 사전협의절차를 폐지 **(국가, 시·도 → 시·도)**
농림축산식품부	도시농업의육성및지원법	• 도시농업협의회, 사회보장위원회, 보건의료 인력정책심의위원회 구성시 지방참여 **(국가→국가, 시·도, 시·군·구)**
보건복지부	사회보장기본법 보건의료인력지원법	
고용노동부	근로복지기본법	• 자치단체예산으로 추진하는 근로복지사업에 대한 부처협의 생략 가능 **(국가 → 국가, 시·도, 시·군·구)**
해양수산부	항만재개발 및 주변지역발전법	• 노후 및 유휴항만 주변지역 포함 항만재개발권한을 **시·도로 이양 (국가 → 국가[국가항], 시·도[지방항])**
문화체육관광부	독서문화진흥법	• 독서문화진흥 기본계획에 따른 연도별 시행계획 수립·시행 및 시행결과·계획 통보 **(국가, 시·도 → 국가, 시도, 50만 이상 대도시)**
질병관리청	감염병예방법	• 의료기관 감염관리 실태조사, 의료기관의 역학조사 요청, 감염병관리기관 등에 한시적 종사명령, 접촉자 격리시설 지정 등 자치단체 권한 확대 **(국가[시·도] → [국가]시·도, 시·군·구])**

지방일괄이양법의 개정과 과제

지방일괄이양법의 개정과 과제

사무이양에 따른 실질적 비용보전

- 1차「지방일괄이양법」따른 사무이양 후 이양사무에 대한 비용 보전이 제대로 이루어지지 않음
- 정부는 서울시에 이양된 219개 사무 中 신규이양사무 85개에 대해서만 8억 6천만원 보전
- 이는 서울시 자체 사무이양 용역결과 (402억원) 나 자치분권위 용역결과(450억)의 1.9~2.1% 수준

➔ 비용보전이 되지 않을 경우 지방의 세금 낭비 문제 발생

특례시 출범 등에 따른 특례사무의 조속한 이양

- 제2차 지방일괄이양법안 內 인구 50만명, 인구 100만명(특례시) 이상의 대도시에 특례를 부여하는 규정내용이 포함된 법안이 포함되었으나, 현재까지 국회에 제출되지 않음
- 21.11.03. 4개 시(고양, 수원, 용인, 창원)에서 자치분권의 도약과 성공적 자치모델 정착을 위한 과감한 특례사무 이양 성명 발표 : 제2차 지방일괄이양법 국회 제출 및 조속한 심의 촉구 내용 포함

사무배분 기준 구체화 및 지방자치단체의 참여 보장

- 새로운 지방이양 사무의 발굴을 위한 국가-지방 간 사무 배분의 기준 구체화, 세분화하는 방안 모색 필요
- 새로운 지방이양 사무 논의과정에서 지방자치단체의 공식적 참여를 통해 국가-지방간 권한 및 책임 배분의 적정성 논의 필요

일괄이양방식의 사무 제도화

- 일괄이양방식의 사무 제도화를 통한 신속·포괄적 이양 통해 지역특성을 반영한 행정과 주민 수요에 대한 신속 대응 가능

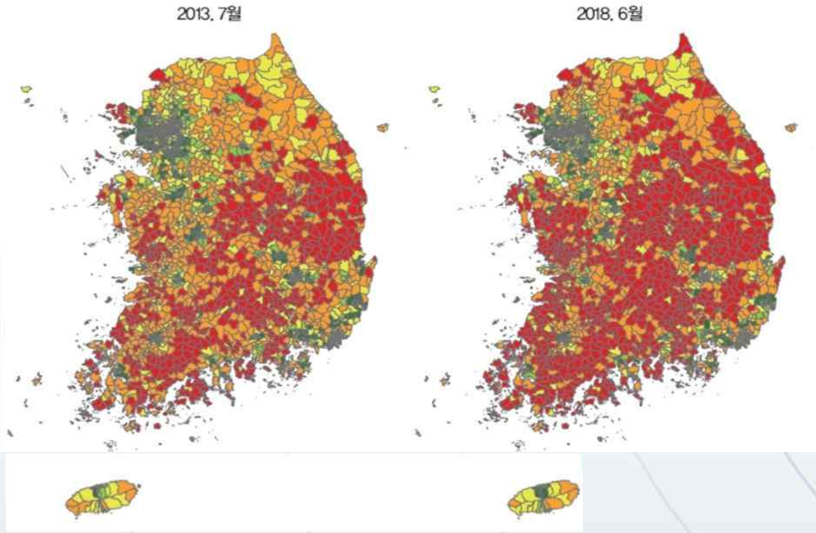
고향사랑기부제의 시행과 향후 과제

고향사랑기부제의 시행 배경

- 2018.06. 기준 시군구 기준 소멸 위험지역 228개 中 89개 (39%)
  - 읍면동 기준 소멸 위험지역 1,503개 (전체 3,463개 읍면동의 43.4% 해당)
- 지방소멸위험 해결 위한 다양한 정책 시도하였으나 근본·현실적 대안 필요성 대두
  - 지자체 별 귀농·귀촌 지원, 출산장려, 농촌재생 등 맞춤형 지원 시도 및 초광역권 협력 위한 특별지방자치단체 구성 ➔ 재정자립 등 근본적이고 현실적인 대안의 필요
- 문재인 정부 국정과제에 '고향사랑 기부제' 포함 후 지속적 도입 논의
  - 18대 국회(2017)에서 법안 발의되었으나 수도권지역의 반발 등 의견 대립 발생
- 2020.9. 소관 상임위원회 통과 후 1년 뒤인 2021.9. '고향사랑기부금에 관한 법률 제정안' 의결
  ➔ 2023.1月 [고향사랑기부금법] 시행 예정

<3,463개 읍면동 기준 지방소멸위험 현황>

명칭		소멸위험지수
소멸위험 매우 낮음		1.5 이상
소멸위험 보통		1.0~1.5 미만
주의단계		0.5~1.0 미만
소멸위험 지역	소멸위험 진입단계	0.2~0.5 미만
	소멸고위험지역	0.2 미만



고향사랑기부제의 시행과 향후 과제

고향사랑기부제의 내용

- 기부자가 자신이 원하는 지역이나 고향의 지방자치단체에 주민세 또는 기부금 납부 후 소득세 과세 시 세액공제가 가능한 기부제도(납세제도는 아님)

> (고향사랑기부금법 제2조) 고향사랑 기부금이란, 지방자치단체가 주민복리 증진 등의 용도로 사용하기 위한 재원을 마련하기 위하여 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람으로부터 자발적으로 제공받거나 모금을 통하여 취득하는 금전을 말한다.

- 고향사랑기금 사용가능 사업
  - 사회적 취약계층의 지원 및 청소년의 육성·보호 / 지역주민의 문화·예술·보건 등의 증진 / 시민참여, 자원봉사 등 지역공동체 활성화 지원 등의 분야에서 사용 가능

- 지자체는 기부금의 특정 비율 내에서 기부자에게 세액 공제 및 답례품 지급 가능

> [세액공제 혜택] (고향사랑기부금법 제9조)
> - 세액공제 혜택 : 10만원 이하 – 전액, 10만원 초과 분 – 16.% 공제
> - 1인당 연간 기부한도는 모든 지자체를 합산하여 500만원으로 제한
>
> [답례품의 제공 범위] (고향사랑기부금법 제9조)
> - 지역특산품 등 해당 지방자치단체의 관할구역에서 생산 · 제조된 물품
> - 지방자치단체가 해당 지방자치단체의 관할구역에서만 통용될 수 있도록 발행한 상품권 등 유가증권 등
> - 현금 및 고가의 귀금속·보석류 및 기타 지역경제 활성화에 기여하지 못하는 것은 답례품으로 제공 불가

고향사랑기부제의 시행과 향후 과제

고향사랑기부제의 기대 방안

- 기부금이 자치단체에 귀속되어 지방재정에 도움
  - 세액공제를 통해 국세 ➔ 지방세로 이전 효과 : 재정 불균형 완화
- 지역의 특산품을 답례품으로 제공하여 새로운 시장창출로 지역경제 활성화 가능
- 수평적 지방재정 투입 및 정책참여의 간접적 수단으로 활용 가능
  - 기존 수직적 지방재정(교부세) 투입과 달리, 국민이 원하는 지역에 기부금을 수평적으로 전달하는 구조
  - 기부자가 원하는 사업 · 분야 선택을 통해 간접적 정책 참여 가능

고향사랑기부제의 향후 과제

- 기부금 납부와 활용 내역 공개 및 철저한 기부금 관리 · 감독 통한 신뢰 확보
- 자치단체의 창의적 아이디어가 담긴 답례품 발굴
- 근본적인 지역활성화 대책 및 실질적 재정확보를 위한 방안으로의 정상화 노력 필요
- 불합리한 기부 강요 금지 및 건전한 기부문화 장착을 위한 노력 필요

지방자치관계 법령의 개혁과 지방자치 발전의 현안 과제

Thank You