

## 2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권 2.0시대의 개막을 의미하는가?\*

홍 준 현

본 연구는 1988년 지방자치법 전부개정 이후 2021년 지방자치법 전부개정까지 32년간의 지방자치법의 개정 내용을 각 조문별로 분석하여 이번 지방자치법 전부개정이 지금까지의 지방자치법 개정과 어떠한 차이점을 갖고 있는지를 살펴봄으로써, 이번 전부개정이 과거와 다른 근본적인 차이를 갖고 있는지를 따져보고, 자치분권 2.0 시대의 패러다임의 기준에 비추어 과연 이번 전부개정이 정부가 주장하는 바와 같이 지방자치 1.0 시대에서 자치분권 2.0 시대로의 패러다임 전환에 해당하는지를 평가하고자 하였다. 분석 결과, 2021년 지방자치법 전부개정법률은 1988년 지방자치법 전부개정 이후 가장 큰 폭의 제도 변화의 내용을 담고 있는 것은 분명하고 개정의 양적인 측면에서도 이전의 일련의 지방자치법 개정과 많은 차이가 발견되고 제도 변화의 질적인 측면에서도 이전의 제도와 차별화되는 내용이 많이 있다고 할 수 있으나, 중앙과 지방 간 정부간 관계의 전환과 단체자치에서 주민자치로의 전환이라는 지방자치의 새로운 패러다임을 제시하고 자치분권 2.0 시대를 열었는지에 대해서는 부정적인 평가를 할 수밖에 없다. 다만, 이번 전부개정에서 지방자치의 다양성 확대라는 측면에서는 지금까지의 획일적 지방자치의 틀을 획기적으로 전환시킬 수 있는 중요한 계기를 만들어 주었다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

주제어: 지방자치법 전부개정법률, 자치분권 2.0, 지방자치 패러다임, 정부간 관계, 주민자치

\* 이 논문은 2021년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨.

단독저자: 홍준현, 중앙대학교 공공인재학부 교수

## 1. 서론

지방자치법 전부개정법률안이 2020년 12월 9일 국회 본회의를 통과하고 2021년 1월 12일 국무회의를 통과하여 공포되었다. 이 법은 공포일로부터 1년이 경과한 시점인 2022년 1월 13일부터 그 효력을 발휘하게 된다. 이번 지방자치법 전부개정은 1988년에 지방자치법이 전부 개정된 이후에 32년만으로 정부는 그 성과가 매우 크다고 자평하고 있다.

특히, 대통령소속 자치분권위원회에서는 이번 지방자치법 전부개정이 지방자치 1.0 시대에서 자치분권 2.0 시대로의 전환을 의미하는 것이라고 말하고 있다. 지방자치 1.0 시대는 평화적인 정권교체를 통한 민주주의의 발전을 목표로 지방자치의 부활에 무게를 두었다면, 자치분권 2.0 시대는 자치분권의 실질화를 통해 명실공히 주민이 지방자치의 주인이 되는 것이라는 것이다. 즉, 자치단체 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로의 전환이 자치분권 2.0 시대의 가장 주요한 특색이라는 것이다. 또한, 중앙-지방의 관계의 관점에서 지방자치 1.0 시대에는 자치단체가 국가의 지도·감독의 대상이고 상하·복종의 관계였던 반면, 자치분권 2.0 시대에는 중앙-지방의 관계가 수평·대등을 전제로 하는 상호협력의 관계로 발전하였다는 것이다(김순은, 2021a).

행정안전부에서도 이번에 지방자치법을 전부 개정해 사무배분의 원칙으로 보충성 원칙을 규정하고, 주민자치의 원리를 명시했다고 하면서, 이는 지방자치의 패러다임을 단체 중심의 제도자치인 '자치분권 1.0'에서 주민 중심의 생활자치인 '자치분권 2.0'으로 전환하고자 하는 노력의 일환이라고 설명하고 있다(서울신문, 2021.8.31. 오피니언). 또한 행정안전부는 2021년 8월 27일에 지방자치법 시행령 전부개정령안을 입법예고하면서, 자치분권 2.0은 제도자치에서 지역주민과 지방의회 중심의 생활자치로 발전하고, 지방자치단체가 자기권한과 자기책임 하에 일하는 환경이 되도록 지방자치의 영역을 확대하는 것을 말하는 것이라 규정하였다(행정안전부, 2021.8.27. 보도자료)

그렇다면, 이번 지방자치법 전부개정법률이 담고 있는 제도적 변화는 이전의 자치분권과 확연히 차별화되는 패러다임의 변화를 가져왔고 자치분권위원회와 행정안전부가 선언하는 바와 같이 지방자치 1.0 시대를 넘어서는 자치분권 2.0 시대에 부합하는지에 대해 따져볼 필요가 있다. 지방자치법 전부개정법률과 관련한 기존 연구들(강재규, 2021; 김남철, 2019, 2021; 노현수, 2020; 문상덕, 2019; 이병기, 2021; 조성규, 2019a, 2019b; 최승제, 2020; 최철호, 2020; 하민지, 2021; 홍정선·방동희, 2019)이 주로 이번에 개정된 내용 그 자체에만 초점을 맞추고 과거의 개정 내용과의 비교분석이 미흡하거나 몇몇 요소에 국한되었고, 패러다임 변화라는 측면에서는 다루지 않았다는 점에서 본 논문은 기존 연구와 차별성을 갖는다고 볼 수 있다.

이에 따라, 본 연구는 1988년 지방자치법 전부개정 이후 2021년 지방자치법 전부개정까지 32년간의 지방자치법의 개정 내용을 각 조문별로 분석하여 이번 지방자치법 전부개정이 지금까지의 지방자치법 개정과 어떠한 차이점을 갖고 있는지를 살펴봄으로써 이번 전부개정이

과거와 다른 근본적인 차이를 갖고 있는지를 따져보고, 자치분권 2.0 시대의 패러다임의 기준에 비추어 과연 이번 지방자치법 전부개정법률이 지방자치 1.0 시대에서 자치분권 2.0 시대로의 패러다임 전환에 해당하는지를 평가하고자 한다. 궁극적으로 이러한 평가는 진정한 자치분권 2.0 시대를 위해 앞으로 어떠한 제도적 보완이 필요한지에 대한 정책적 함의를 제 공해줄 수 있을 것이다.

## II. 지방자치 패러다임의 전환

### 1. 패러다임의 전환

토마스 쿤(Thomas Kuhn)은 새로운 개념과 이론이 점진적 진보가 아니라 새로운 패러다임의 등장을 통한 혁명을 통해 발전한다고 하였다(Kuhn, 1967). 1.0, 2.0, 3.0과 같은 시대의 구분과 전환은 그 시대를 관통하는 패러다임의 전환을 의미하는 것이다.

이러한 패러다임의 전환에 의한 시대 구분의 가장 대표적인 예는 산업혁명의 발전이다. Industry 1.0은 증기기관에 기초한 기계화의 시작, Industry 2.0은 전기의 도입으로 대량생산, Industry 3.0은 컴퓨터의 활용을 통한 로봇 이용 자동화 생산, Industry 4.0은 인공지능 등 IT 기술과 5G 환경을 통한 사이버 스마트 생산 등 각 시대의 산업 기반의 근본적인 변화를 볼 수 있다(Dima, 2021).<sup>1)</sup> 또한, 교육 분야에서도 Education 1.0, 2.0, 3.0의 구분이 사용되는데, 마찬가지로 각 시대를 특징짓는 명확한 차이가 존재한다. Education 1.0은 교사가 일방적으로 학생에게 강의하는 교육모델, Education 2.0은 교사가 학생에게 강의하면서도 학생 상호간의 토론과 학습을 강조하는 교육모델, Education 3.0은 교사가 학생에게 강의하고, 학생 상호간에 학습하는 것 뿐 아니라, 교사와 학생이 함께 지식을 창출하고 인간과 기계 간의 상호 학습이 가능한 교육모델로 교육의 패러다임에 있어 근본적인 변화를 볼 수 있다(Keats & Schmidt, 2007).<sup>2)</sup> 따라서 우리나라의 지방자치가 새로운 2.0 세대로 발전하기 위해서는 새로운 패러다임으로의 전환과 이에 부합하는 제도적 변화가 반드시 수반되어야 한다.

### 2. 지방자치 패러다임의 전환

정부에서 주장하고 있는 지방자치 1.0에서 자치분권 2.0으로의 시대 전환의 의미를 지방자치 패러다임의 전환과 연결하면 다음과 같이 정리될 수 있다.

1) <https://kfactory.eu/short-history-of-manufacturing-from-industry-1-0-to-industry-4-0/> (2021.11.11. 검색).

2) <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/1625/1540#k2> (2021.11.11. 검색).

〈표 1〉 자치분권 비전의 상호 비교

구분	지방자치 1.0	자치분권 2.0	패러다임의 전환
의미	지방자치의 재개	자치분권의 실질화	
주체	자치단체가 주체(단체자치)	주민이 주체(주민자치)	단체자치에서 주민자치로 전환
주민발의	간접발의	직접발의	
자치권의 근거	국민주권의 위임	주민주권에 기초	단체자치에서 주민자치로 전환
자치사무	집권적 사무배분과 협소한 사무범위	보충성의 원칙과 사무범위 확대 - 자치경찰사무, 국제교류사무	
지위	자치단체	지방정부(정치적 의미)	정부간 관계의 변화
지방의회의 지위	의결기관의 독립성 미흡 - 인사권 종속	지방의회 인사권 독립 - 견제와 균형의 정상적 작동	
기관구성	획일적 단일 구조 - 강단체장-약의회	기관구성의 다양성 수용 - 주민투표를 거쳐 변경 가능	획일성에서 다양성으로 전환
중앙-지방관계	지도·감독 등 상하 관계	협력적 동반자 관계 강화	정부간 관계의 변화

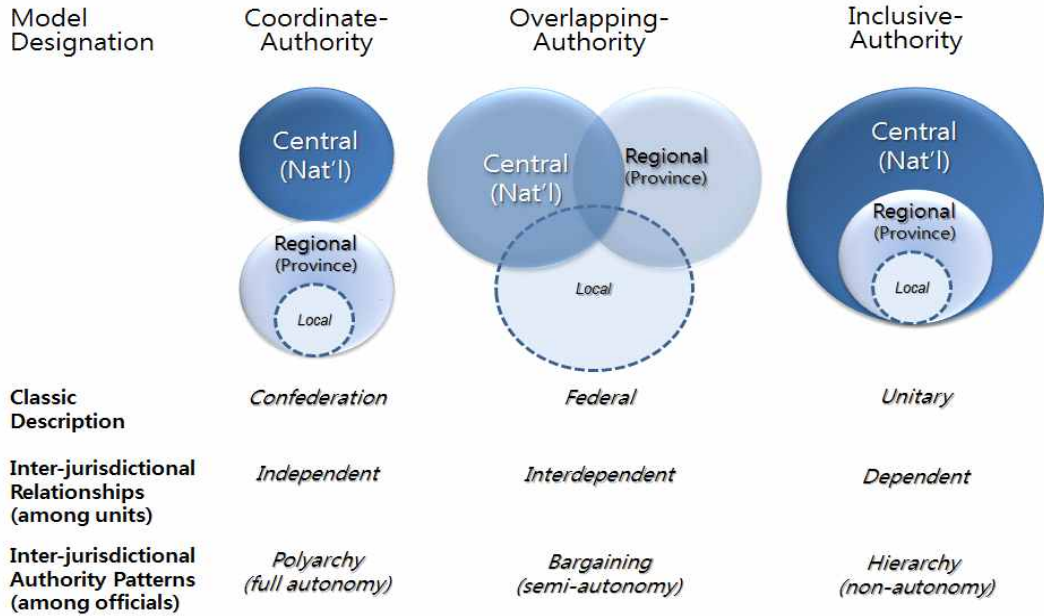
자료: 김순은(2021a)을 기초로 작성.

### 1) 정부간 관계의 변화

지방자치 패러다임의 전환은 정부간 관계의 패러다임 변화와 맥을 같이 한다. 정부간 관계의 유형은 학자에 따라 다양하게 제시되고 있는데, 미국의 Deil Wright 교수와 일본의 무라마쓰 미치오(村松岐夫) 교수의 유형 분류가 가장 대표적이라고 할 수 있다.

Wright(1988) 교수는 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 관계를 상호독립성의 정도에 따라 대등적 권위모형(coordinate-authority model), 중복적 권위모형(overlapping-authority model), 포괄적 권위모형(inclusive-authority model)으로 유형화하고 있다. 대등적 권위모형에서는 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어, 지방정부의 사무는 고유사무 위주이고, 원칙적으로 중앙정부의 간섭 없이 독자적 사무수행을 하게 된다(김재훈, 1996). 따라서 중앙정부는 권력적·행정적 방법이 아니라 조언적·입법적 방법으로 지방정부 사무수행에 관여하게 되고, 지방정부의 행정서비스 제공은 원칙적으로 지방정부의 부담으로 하게 된다(오재일, 1993). 중복적 권위모형에서는 하나의 정부가 전적인 권한을 가지고 처리하는 영역은 비교적 협소하며, 연방·주·지방정부가 상호 중복적으로 수행하는 사무 영역이 넓고, 이에 따라 정부간 계층제보다는 상호 협상을 통해 문제 해결을 하게 된다(김재훈, 1996). 따라서, 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어서도 집권과 분권의 조화 속에서 각 정부 단위의 자율성과 자주성을 인정하고 정부간 상호의존과 협력을 중시하게 된다. 따라서 지방정부의 사무는 고유사무 위주이면서 위임사무와의 조화를 꾀하게 되고, 정부 상호간 재정원조가 원활하게 된다(조창현, 2000). 포괄적 권위모형에서는 연방·주·지방정부는 상호 계층제적 상하관계에 있다고 본다. 따라서, 주정부와 지방정부의 독자적 권한이 없고, 연방정부와 주정부의 의견이 상충될 때에는 연방정부가

최종 결정권한을 갖게 되며, 주정부는 이를 따라야 한다는 것이다(김재훈, 1996). 따라서, 지방정부의 고유사무 비율이 매우 낮고 위임사무의 비중이 매우 높으며, 지방정부의 재정은 중앙정부에 예속될 수밖에 없다(하지만·홍준현, 2016).



자료: Wright(1988)에서 재구성.

(그림 1) Wright 교수의 정부간 관계 모형

한편, 무라마쯔(1988) 교수는 중앙정부와 지방정부의 관계를 수직적-행정통제모형과 수평적-정치경쟁모형으로 유형화하여 설명하고 있다. 수직적-행정통제모형에서는 중앙정부가 행정사무에 대한 중요 결정을 내리고, 이를 도·도·부·현의 관련 행정조직을 통하여 시·정·촌의 관련 조직 단위까지 하달하여 집행하기에, 국가의 기관위임사무가 많고 지방의회의 역할은 작다고 할 수 있다. 이에 따라, 상당수 지방정부 공무원은 중앙정부에 직을 두고 중앙정부와 도·도·부·현을 순환하며 승진하는 낙하산 인사의 현상을 보여준다. 또한, 지방정부는 중앙정부로부터 기술적, 재정적, 절차적 원조를 많이 받고 있기에 중앙정부의 통제에 순응할 수밖에 없게 된다. 따라서 지방정부는 재정적으로 중앙정부에 의존할 수밖에 없게 되는데, 기채 허가권과 재정보조는 지방정부의 만성적인 자체재원 부족을 메꿔 줄 수 있는 중요 수단이다. 이렇게 지방정부가 중앙정부에 행·재정적으로 의존하는 것은 중앙정부의 지방자립능력에 대한 불신을 야기하게 되고, 이는 다시 중앙정부의 지방정부에 대한 통제를 강화하는 악순환으로 이어진다(김재훈, 1996, 오재일, 1993, 이선우·류도암, 2012). 반면, 수평적-정치경

6 2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권 2.0시대의 개막을 의미하는가?

쟁모형에서는 중앙정부와 지방정부의 관계를 정치를 매개로 한상호의존관계로 본다. 즉, 지방정부가 지방연합을 형성하고 지역구 국회의원이 지역대표로서 중앙정부에 정치적 압력을 행사하면서, 정치를 매개로 하여 중앙정부와 지방정부 간에 정책결정권이 균형점을 찾게 되고, 중앙집권과 지방자치가 대립이 아닌 상호의존관계로 발전할 수 있다는 것이다(김재훈, 1996; 이상훈, 2003). 이러한 정부 간 관계에서는 중앙정부는 지방정부의 능력이 부족한 영역에 대해 기술적·전문적 지원을 하는데 그치게 되고, 재정적으로도 중앙정부는 지방정부에 대해 지방정부 간 재정적 격차를 해소하기 위한 재정지원을 하게 된다(하지만·홍준현, 2006).

〈표 2〉 무라마쯔 모형의 특징 및 요소

	수평적 정치경쟁모델	⇨ (수평적 정치경쟁 모델에서 발전된 모습)	상호 의존 모델	수직적 행정통제 모델
시기		80년대 후반 일본의 대표적인 모델		1945~1950
상태	분리	중첩		포괄
관계 및 특징	상호의존적 (정부운영의 근본적인 영역에 중앙정부와 지방정부의 기관과 공직자들이 동시 관여) (한 정부의 자치권 또는 재량권의 영역은 상대적으로 제한적) (한 정부나 관료에 허용되는 권력이나 영향력은 매우 제한되어 있음)			종속적, 명령 통제 (중앙정부 → 시도 → 시군구)
중요 구성요소	협상 (정치를 매개로 하여 중앙정부와 지방정부가 정책결정권의 균형을 찾는 관계)			행정 (행정을 통한 지방 통제)
사무 분담	① 고유사무 강세 ② 위임사무와 조화			① 지방정부의 독자적인 자치권 제한 ② 고유사무 약세 ③ 위임사무 강세
재정 관계	중앙과 지방의 단일공동운명체 서로 간 재정원조가 원활함			종속
인사 관계	분리 및 상호 교류			① 지방정부의 중요 직책에 중앙정부가 보직권 행사 ② 지방정부 하급직에 대한 인사권도 중앙정부의 인사정책 통제 하에 있음

자료: 하지만·홍준현(2016).

결국 지방자치 패러다임의 변화는 Wright 교수가 말하는 포괄적 권위모형에 가까운 우리나라의 정부간 관계를 중복적 권위모형에 해당하는 정부간 관계로, 무라마쯔 교수가 언급한 수직적-행정통제모형에 가까운 우리나라의 정부간 관계를 수평적-정치경쟁모형의 정부간 관계로 전환하는 것이다. 즉, 지방자치 패러다임의 변화는 지방정부가 중앙정부에 종속되어 있

고 중앙정부가 지방정부에 대해 일방적 통제권을 갖는 수직적·내부적·행정적 관계에서 중앙정부와 지방정부가 대등한 위치에서 상호 계약에 의해 관여를 수용하고 재정지원을 받게 되는 수평적·외부적·법률적 관계로 전환하는 것을 의미한다. 문재인 대통령의 공약 중 하나인 “연방제 수준의 지방분권 추진”은 바로 이러한 정부 간 관계의 전환과 직결되는 것이다. 대통령소속 자치분권위원회에서도 지방자치 패러다임의 전환을 중앙-지방관계가 상하·복종의 관계이고 지방자치단체는 국가의 지도·감독의 대상인 지방자치 1.0 시대에서 수평·대등을 전제로 한 상호협력의 관계인 자치분권 2.0 시대로 발전하는 것이라고 정리하고 있다. 또한, 이러한 정부간 관계의 변화는 지방자치단체가 그 정치주체로서의 성격이 단지 자치단체에 지나지 않아 정책의 형성권이 인정되지 않던 것에서 새로운 패러다임에서는 명실공히 지방정부로 인정받아 자율적인 정책 형성권이 인정되는 것을 의미한다고 보았다(김순은, 2021a).

## 2) 단체자치에서 주민자치로의 전환

지방자치 패러다임의 전환은 또한 지방자치의 핵심이 단체자치에서 주민자치로 변화하는 것을 의미한다. 단체자치가 일정한 지역적 단체에 자치권을 부여하는 것을 특징으로 하는 개념으로서 중앙정부로부터 지방정부의 독립을 중시하는 것이라면, 새로운 패러다임에서의 지방자치는 그 중심축을 주민 중심으로 옮겨서 주민이 행정 참여를 통해 지역의 문제를 자율적으로 해결하는 주민자치가 핵심이 되어야 한다는 것이다(강재규, 2021; 김남철, 2021). 지방자치제도의 헌법적 보장의 의미가 “국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치의 실현”<sup>3)</sup>이라고 할 수 있으므로, 지방자치제도의 본질에 근접하기 위해서는 주민자치적 요소가 강화되어야 한다(문상덕, 2018).

이와 관련하여 대통령소속 자치분권위원회에서도 지방자치 1.0 시대에는 지방자치의 부활이 중요했고, 선출직 단체장과 지방의회가 관권선거를 예방하고 이를 토대로 여·야간 평화로운 정권교체를 통해 민주주의의 발전을 이루는 것이 제1차적 목표였다면, 자치분권 2.0 시대에는 한걸음 더 나아가서 주민중심의 주민자치가 핵심이라고 설명하고 있다(김순은, 2021a). 즉, 지방자치 1.0 시대가 지방자치단체를 주체로 하였다면, 자치분권 2.0 시대의 지방자치 주인은 명실공히 주민이 된다는 것이다(김순은, 2021a). 이는 문재인 정부의 2018년 자치분권 종합계획에도 반영되어 있다. 여기에는 주민주권의 개념을 제시하고 지역의 이슈와 문제를 숙의하고 결정할 수 있는 1차적 권한이 주민에게 있으므로, 새로운 패러다임의 지방자치는 주민주권을 구현하는 주민자치의 제도화에 초점을 맞추어야 한다는 것이다(강재규, 2021). 행정안전부 역시 지방자치 1.0과 달리 자치분권 2.0은 자치단체·자치단체장 중심의 제도자치에서 주민·의회 중심의 생활자치로 발전하는 것이고, 지방자치 영역의 확대로 자치단체가 자기 권한과 자기책임으로 일하는 환경을 조성하는 것이라고 설명하고 있다(행정안전부 보도자료 2021.8.27.). 전면개정된 지방자치법에서 주민들이 직접 조례안을 발의할 수 있도록 한 것도

3) 헌법재판소 2009.3.26. 선고 2007헌마843 결정(문상덕, 2018:9 재인용).

## 8 2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권 2.0시대의 개막을 의미하는가?

주민이 주인인 지방자치 패러다임의 전환이 있기 때문이라고 설명하고 있다(행정안전부 보도 자료 2020.12.9.).

### 3) 획일성에서 다양성으로 전환

지방자치 패러다임 전환의 세 번째 의미는 획일적 지방자치의 틀에서 다양성이 확보되는 지방자치로의 전환이다. 앞에서 설명한 중앙-지방 관계의 변화, 단체자치에서 주민자치의 전환은 지금까지의 지방자치가 지방자치단체의 특성과 관계없이 획일적인 분권에 기초하고 있는 것에서 지방자치단체의 다양한 특성에 부합하도록 맞춤형 분권과 자치를 강화하는 방향으로의 전환과 연계된다. 이러한 맞춤형 분권은 과거 획일적인 중앙사무의 지방이양이 소극적 지방이양으로 귀결되는 폐단을 방지하는데도 기여할 것으로 기대된다(홍준현, 2001).<sup>4)</sup>

이러한 지방자치의 다양성의 강화는 본질적으로 자치사무의 범위를 확대하고, 조례의 제정 범위를 확대하는 것과 연계된다. 지금까지의 자치권은 위임된 ‘법령의 범위 안’에서만 작동하도록 제한되었으나, 자치분권 2.0 시대에는 자치권이 주민주권에 기인하므로, 구체적으로 금지하지 않는 한 “법령의 범위에서” 자치권을 행사할 수 있어야 한다(김순은, 2021b). 이와 더불어 지방정부의 기관구성도 지금까지의 강시장-약의회라는 획일적 형태에서 탈피하여 주민의 의사에 따라 기관통합형이나 권한분산형 등 다양한 제도가 가능해야 한다(김순은, 2021a).

## III. 2021년 전부개정 지방자치법 이전 30년간 지방자치법 개정 내용 분석

### 1. 연도별 지방자치법 개정의 정도

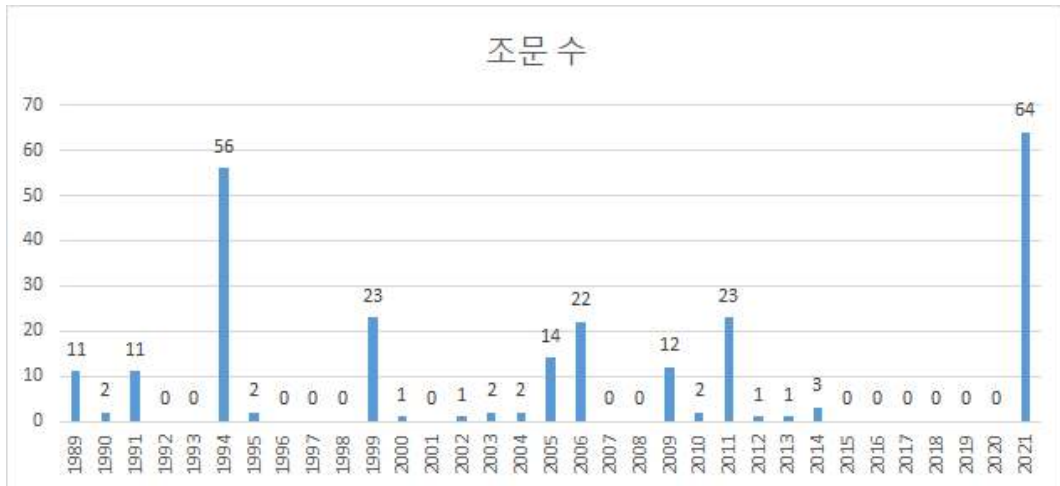
1988년 지방자치법이 전부개정된 이후 2021년 지방자치법 전부개정이 있기까지 지방자치법은 총 50회 개정되었다. 이 중 일부개정이 27회, 타법개정이 22회, 전부개정이 1회 있었다. 전부개정은 2007년 5월 11일에 있었는데, 이때는 단지 그동안의 27회의 개정(일부개정 19회, 타법개정 8회)으로 인해 조문 구조가 복잡해진 것을 단순 정리하는 수준에 그친 것으로 전부개정으로 규정되어 있음에도 불구하고 실질적인 내용에 있어서의 변화는 전혀 없는 것이었다. 또한, 타법개정은 주로 정부조직법의 변화에 따른 명칭 변경이나 타법의 조문 번호 변경을 반영하기 위한 것에 지나지 않기 때문에, 지방자치법의 내용의 실질적인 변화에는

4) 예컨대, 서울특별시가 조직·인사 관련 권한의 이양을 요구하는데 대해 과거 내무부는 여타 광역자치단체도 따라서 요구할 것이라 우려하여 권한이양을 거부한 바가 있다(김재훈, 1996). 그러나 차별적 이양의 허용은 자주재원으로 조직과 인사관리가 가능한 자치단체에 대해서는 조직·인사 관련 권한을 이양하고, 그렇지 못한 자치단체에는 이양을 유보함으로써, 지역실정에 보다 부합하는 사무이양이 가능해진다는 것이다(홍준현, 2000).



영향을 주지 않는다. 따라서 1988년 전면개정부터 2021년 전면개정 이전까지 33년간 지방자치법은 실질적으로 총 27회 개정되었다고 할 수 있다.

이러한 지방자치법의 실질적인 개정이 연도별로 어느 정도 비중으로 이루어졌는지를 살펴 보면, 지방자치법의 개정의 정도가 연도별로 크게 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 지방자치법의 일부개정에 있어서도 일부 내용은 단순히 조문의 내용을 보다 이해하기 쉽게 단순히 문구를 변경하거나 조문체계 또는 법령체계의 변화에 따른 부수적인 변경인 경우도 상당수 있기 때문에 실질적인 제도 변화를 수반하는 조문의 변경만을 가지고 살펴보면, 1994년 3월 16일의 지방자치법 일부개정은 44개조를 실질적으로 변경함으로써 전부개정에 버금가는 제도변화를 가져왔다. 1994년 12월 20일의 지방자치법 일부개정까지 포함하면 1994년의 지방자치법 개정은 1988년과 2021년 전부개정 사이에서 가장 큰 폭의 제도변화라고 할 수 있다. 한편, 33년간의 기간 중 13년의 기간에는 타법개정을 제외한 실질적 조문 개정이 전혀 없었다.



주: 개정 조문 수는 단순 문구나 명칭 변경, 조문체계나 법령체계 변경을 제외한 실질적인 내용 개정이 있는 경우만 포함하였음.

(그림 2) 지방자치법의 연도별 변화 정도(단위: 조문개정 건 수)

1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정이 1961년 9월 1일 제정된 지방자치에 관한 임시조치법으로 중단된 지방자치가 부활되기 위한 법적 기초로서의 역할을 하였다고 한다면, 1994년 3월 16일 지방자치법 개정은 부활된 지방자치의 제도적 완비를 위한 것이라고 할 수 있었다. 이렇게 지방자치의 부활 이후 제도 완비까지 시간이 걸린 것은 지방의회의원과 지방자치단체장의 선거가 1988년 전부개정 지방자치법에 본래 규정된 시기에 이루어지지 않고 여러번 미뤄지다가 1991년에야 지방의회선거가 실시되었고 지방자치단체장 선거는 김영삼 정부가 들어선 다음에야 논란 끝에 1995년에 실시하기로 결정한 것과 관련이 있다.<sup>5)</sup> 1994년 3

월 16일 개정 지방자치법이 지방자치단체장 선거를 1995년 6월 30일까지 실시하기로 규정함에 따라, 1995년에 있을 지방자치단체장 선거를 앞두고 지방의회와 지방자치단체장의 권한을 보다 정교하게 정리하고, 지방자치의 본격적인 시작에 앞서 중앙정부가 지방자치단체에 대한 통제를 법적으로 제도화하기 위해, 전면개정에 버금가는 제도 변화를 담게 되었다.

## 2. 정부별 지방자치법 개정의 특징

2021년 지방자치법 전부개정이 있기 이전에 1988년 지방자치법 전부개정 이후로 실질적 내용 변경이 있는 조문 개정은 총 189건이 있었다. 이를 정부별로 살펴보면, 김영삼 정부에서 가장 많은 조문 개정이 있었는데, 이는 앞에서 설명한 1994년 3월 16일 개정이 있었던 것에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 그다음으로 노무현 정부에서 많은 조문 개정이 있었는데, 이때는 5년간 지방자치법 개정이 타법개정을 제외하고 9회나 있어서 가장 빈번한 개정이 있었던 기간이기도 하다.

이러한 조문 개정을 분야별로 살펴보면, 각 정부가 지방자치법 개정을 통해 지방자치의 어떤 분야를 보완하고자 했는지를 알 수 있다. 노태우 정부(1988.2-1993.2)에서는 지방자치단체의 집행부에 대하여 의회 권한을 강화하고자 하는 조문 개정이 압도적으로 가장 큰 비중을 차지했고, 김영삼 정부(1993.2-1998.2)에서는 의회 권한의 강화와 더불어 중앙정부에 대하여 지방자치단체(집행부와 의회 모두 포함)의 자치권을 강화하려는 조문 개정이 가장 큰 비중을 차지했으나, 동시에 지방자치단체의 자치권을 약화시키고 국가의 통제를 강화하고자 하는 조문 개정과 지방자치단체 간 분쟁조정에 국가가 관여하기 위한 조문 개정도 비중 있게 다루어졌다. 김대중 정부(1998.2-2003.2)에서도 지방자치단체의 자치권 강화와 의회 권한 강화를 위한 조문 개정이 지속되었지만, 가장 큰 비중은 지방자치단체의 책임성을 강화하고자 하는 것이었고, 아울러 지방자치단체 간 분쟁조정을 강화하려는 조문 개정도 지속되었다. 노무현 정부(2003.2-2008.2)에서는 지방자치단체의 자치권 강화와 지방의회의 권한 강화를 위한 조문 개정이 큰 비중으로 지속되었다는 점에서는 이전과 동일하나, 가장 큰 특징은 주민참여를 강화하기 위한 조문 개정도 매우 큰 비중을 차지했다는 것이다. 그러나 동시에 주민참여를

---

5) 1988년 4월 6일 전부개정 지방자치법 부칙에서는 법 시행 1년 이내에 기초의회의원 선거를, 기초 의회 구성 후 2년 이내에 광역의회의원 선거를 실시하도록 하였고, 지방자치단체장은 여전히 선거에 의해 선출하는 것이 아니라 대통령이 임명하는 것으로 규정하였다. 그러나 이러한 지방자치의 불완전성은 영속될 수 없기에 1989년 12월 30일 지방자치법 일부개정으로 지방의회의원 선거는 1990년 6월 30일까지 실시하고, 지방자치단체장 선거는 1991년 6월 30일까지 실시하는 것으로 규정하였다. 특히, 1989년 12월 30일 개정된 지방자치법에서는 1988년 전면개정 지방자치법에서 명시적으로 규정하지 않았던 지방자치단체장의 주민직선을 규정에 명시화하였다. 그러나 1년이 경과하도록 지방선거는 실시되지 않았고 1990년 12월 31일 지방자치법 일부개정으로 지방의회의원 선거와 지방자치단체 선거 모두 1년씩 순연하여 각각 1991년 6월 30일까지와 1992년 6월 30일까지 실시하는 것으로 규정하였다. 이후 지방의회의원 선거는 예정대로 실시되었으나, 지방자치단체장 선거는 실시되지 않았고 지방자치법의 규정은 지켜지지 않는 일이 발생하였다.

약화시키는 조문 개정도 동시에 진행되는 모습도 있었고, 지방자치단체의 책임성 강화와 국가의 지방자치단체에 대한 통제 강화를 위한 조문 개정도 지속되었다. 이명박 정부(2008.2-2013.2)에서도 지방자치단체의 자치권 강화와 지방의회의 권한 강화는 가장 비중 있게 다루어졌다. 박근혜 정부(2013.2-2017.3)에서는 조문 개정이 4건에 불과하여 지방자치제도에 대한 보완에 가장 관심이 적었다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 2021년 전부개정 지방자치법 이전 지방자치법 개정 분야의 정부별 비교  
(단위: 조문 개정 건수, %)

분야	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	합계
책임성 강화	3	4	7	6	3		23(12.2)
자치권 강화	2	12	5	8	7	1	35(18.5)
의회권한 강화	11	12	4	7	8	2	44(23.3)
집행부권한 강화		1					1(0.5)
주민참여 강화		1	2	7	2	1	13(6.9)
다양성 강화				3	3		6(3.2)
자치권/주민참여 약화		4		4	1		9(4.8)
국가통제 강화		3		2	1		6(3.2)
분쟁조정 강화		4	5		2		11(5.8)
기타	7	17	2	4	11		41(21.7)
합계	23	58	25	41	38	4	189(100)

주: 기타에 해당하는 내용은 주로 정해진 요건을 구체화 또는 조정하거나 선행된 제도(도농복합형태시 설치 등)의 후속 조치를 규정하는 등 행정적 미비사항을 개선하는 것과 관련된 것임.

이상의 지방자치법 조문 개정 건수에 대한 분석에 더하여 각 정부별로 의미가 큰 조문 개정의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4〉 정부별 지방자치법 주요 조문 개정 내용

정부	분야	내용
노태우 정부	자치권 강화	시·도의 부시장, 부지사에 대한 시·도지사의 추천권 신설
	의회 권한 강화	행정사무감사 신설, 서류제출요구권 신설, 광역의회 회의기간 확대, 기초의회 상임위원회 설치, 기초의회 사무기구 신설
	기타	제1조 목적에 균형발전 추가
김영삼 정부	책임성 강화	지자체장 퇴직요건 신설
	자치권 강화	위임사무의 재위임 신설, 위탁사무의 재위탁 신설, 위임근거 확대, 시·도 부단체장 수 2인으로 확대, 자치조직권 확대, 자치사무 감사시 법령위반으로 제한
	의회권한 강화	의회의장의 사무직원 추천권 신설, 의회규칙 제정권 신설, 의정활동비와 회의수당, 상해·사망 보상금 지급, 행정사무조사권 강화, 회의일수 확대

	집행부 권한 강화	지방의회 재의결사항에 대한 대법원 제소권 신설
	주민참여 강화	주민투표제 근거 신설
	자치권 약화	조례에 의한 형벌권 약화
	국가통제 강화	국가와 시도의 직무이행명령과 행정대집행 신설, 지방의회 재의결사항에 대한 대법원 제소지시, 직접 제소권, 집행정지결정 신청 신설
	분쟁조정 강화	중앙분쟁조정위원회 신설
	기타	도농복합시 도입, 지자체장 3선 제한 신설
김대중 정부	책임성 강화	지자체장 체포 및 확정판결 통지 신설
	자치권 강화	지방 4대 협의체 신설, 기초 지자체의 자치조직권 확대
	의회 권한 강화	외국 지방자치단체와의 교류협력 의결권 추가
	주민참여 강화	주민의 조례제정/개폐청구권 신설, 주민감사청구제 신설
	분쟁조정 강화	행자부와 시·도에 의한 직권조정 신설, 중앙과 지방간 협의조정기구 신설
노무현 정부	책임성 강화	의정비심의위원회 신설, 윤리특별위원회 신설, 윤리강령 및 윤리실천규범조례 의무화
	자치권 강화	총액인건비제 도입, 기초지자체의 자치조직권 확대, 지방 4대 협의체의 연합체 설치 가능
	의회 권한 강화	지방의원 명예직조항 삭제, 지방의원 수당 확대, 전문위원제도 도입, 회의일수 제한 폐지, 기초의회 상임위원회 설치 자율화
	주민참여 강화	주민소송제 신설, 주민소환제 신설, 주민의 조례제정/개폐청구와 주민감사청구 요건 완화, 주민감사청구에 의한 감사결과 조치이행 강화
	다양성 강화	50만 이상 대도시 특례 신설, 특별자치도 및 특례 신설
이명박 정부	책임성 강화	지방의원 겸직금지범위 확대, 직무상 영리행위 금지 신설
	자치권 강화	지방 4대 협의체와 연합체의 국회의견제출권 신설, 지방자치단체에 대한 중복감사 금지
	의회 권한 강화	조례안 예고제 도입, 의안비용추계예고제 도입, 행정사무감사기간 확대, 서류제출요구 불응시 과태료부과 신설, 결산심사 후 후속조치 강화
	주민참여 강화	주민의 조례제정/개폐청구권을 외국인과 재외국민까지 확대,
	다양성 강화	특별자치시 및 특례 신설
	분쟁조정 강화	공유수면매립지와 지적공부누락토지에 대한 중앙정부 조정 강화
박근혜 정부	자치권 강화	국가기관 신설·확장, 이전·운영시 지방재정 부담전가 금지 신설

노태우 정부에서는 지방의회의 행정사무감사권을 신설하고,<sup>6)</sup> 지방의회의 집행부에 대한 서류제출요구권을 신설하였으며,<sup>7)</sup> 광역의회의 회의 기간을 늘렸고,<sup>8)</sup> 기초의회에도 상임위원

6) 1989년 12월 30일 일부개정 지방자치법 제36조 개정.

7) 1991년 12월 31일 일부개정 지방자치법 제35조의2 신설.

8) 1989년 12월 30일 일부개정 지방자치법 제41조 개정, 1991년 12월 31일 일부개정 지방자치법 제 41조 개정.

회와 사무기구를 둘 수 있도록 지방자치법을 개정하여,<sup>9)</sup> 지방의회의 권한을 확대하였다. 특히 1989년 12월 30일 개정에서 지방자치법 제1조 목적을 개정하여 지방자치법의 목적에 지방자치행정의 민주성과 능률성에 더하여 지방의 균형적 발전을 추가한 것은 지방자치의 방향 설정을 위한 의미 있는 변화이긴 하나, 이러한 선언이 실제 제도적 변화에 반영되는 조문 개정으로 구현되지는 않았다.

김영삼 정부에서는 지방자치제도에 있어서 의미 있는 변화가 많이 시도되었다. 지방자치단체가 위임사무와 위탁사무를 재위임, 재위탁 할 수 있도록 하였고,<sup>10)</sup> 시·도 부단체장의 수를 2인으로 확대하였고,<sup>11)</sup> 시·도의 행정기구를 대통령령의 범위 내에서 조례로 정하도록 하고 직속기관 설치시 내무부장관의 승인 절차를 폐지하고 자치사무에 대한 상급기관의 감사를 법령위반 사항으로 한정하였고,<sup>12)</sup> 자치구 상호간 재원 조정시 내무부장관 승인을 폐지함으로써,<sup>13)</sup> 지방자치단체의 자치권의 범위를 확대하였다. 또한, 지방의회의원에게 의정활동비와 회의수당, 상해·사망시 보상금을 지급하도록 하였고,<sup>14)</sup> 지방의회의 행정사무감사 및 조사권을 강화하였고,<sup>15)</sup> 회의일수도 확대하여<sup>16)</sup> 지방의원의 의정활동을 보다 적극적으로 할 수 있도록 하였고, 의회사무직원 임명시 지방의회의장의 추천을 받도록 하고 지방의회가 의회규칙을 제정할 수 있도록 함으로써,<sup>17)</sup> 지방의회가 집행부로부터 한걸음 더 독립성을 확보할 수 있도록 하였다. 이와 더불어서, 주민투표제 실시의 근거를 마련하여,<sup>18)</sup> 주민참여 확대의 기반을 마련하는 변화가 이루어졌다. 그러나, 이와 상반되는 제도의 변화도 있었는데, 지방의회 재의결사항에 대해 집행부가 대법원에 제소할 수 있도록 개정함으로써,<sup>19)</sup> 집행부의 지방의회에 대한 견제권을 결정적으로 확대하였다. 또한, 시·도가 조례로 징역, 금고, 벌금, 구류 등 형벌을 부과할 수 있도록 한 것을 과태료 부과로만 제한하도록 개정하였고,<sup>20)</sup> 중앙정부의 지방자치

9) 1991년 12월 31일 일부개정 지방자치법 제50조 개정 및 제82조 개정.

10) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제95조 개정 및 1994년 12월 20일 일부개정 지방자치법 제95조 개정.

11) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제101조 개정. 1994년 12월 20일 일부개정에서는 특별시의 부시장 정수를 3인으로 추가 증원하였다.

12) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제102조, 제104조, 제158조 개정.

13) 1994년 12월 20일 일부개정 지방자치법 제160조 개정.

14) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제32조 개정 및 제32조의2 신설.

15) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제36조에서 행정사무감사 또는 조사에 출석요구를 받은 자가 정당한 이유없이 출석하지 아니하거나 증언 또는 진술을 거부하는 때에는 500만원이하의 과태료를 부과할 수 있는 규정을 신설하였다.

16) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제41조 개정.

17) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제83조 개정 및 제37조의2 신설.

18) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제13조의2 신설.

19) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제98조 개정.

20) 1988년 4월 6일 전부개정 지방자치법 제20조에는 시·도는 당해지방자치단체의 조례로써 3월 이하의 징역 또는 금고, 10만원 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있다고 규정되어 있었으나, 1994년 3월 16일 지방자치법에서는 동조를 지방자치단체는 조례로써 조례위반행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다고 개정하였다.

단체에 대한, 그리고 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 위임사무 직무이행명령권과 행정대집행권을 신설하고 지방의회 재의결사항에 대한 중앙정부와 광역자치단체의 대법원제소 지시 및 직접 제소와 집행행정지결정 신청을 신설하는 등<sup>21)</sup> 중앙정부의 지방에 대한 통제를 강화하였으며, 지방자치단체분쟁조정위원회를 신설하고 지방자치단체 상호 간 분쟁시 지방자치단체분쟁조정위원회의 심의를 반드시 거치도록 함으로써<sup>22)</sup> 중앙정부의 분쟁조정 기능을 강화하였다. 아울러 지방자치단체장의 퇴직요건도 명확하게 설정하였다.<sup>23)</sup>

김대중 정부에서는 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 구역 변경시 내무부장관의 승인을 받던 것을 시·도지사 승인으로 변경하고, 기초자치단체 구역변경 및 폐지분합으로 인한 사무와 재산 승계시 내무부장관의 승인을 받는 것을 폐지하고, 지방자치단체 사무소 소재지 변경시 내무부장관/시·도지사 승인을 받는 것을 협의로 변경하고, 지방자치단체 4대 협의체를 법제화함으로써,<sup>24)</sup> 자치권을 강화하였다. 또한, 주민의 지방자치단체장에 대한 조례 제정, 개폐청구권과 주민감사청구제를 신설하여<sup>25)</sup> 주민참여의 통로를 대폭 강화하였으며, 지방의회 의결사항으로 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항을 추가하고, 지방의회 정례회를 연 2회 개최로 확대함으로써,<sup>26)</sup> 지방의회의 권한을 강화하였다. 그러나 지방자치단체 간 분쟁조정기에 있어 당사자 신청 이외에 행정자치부장관과 시·도시사에 의한 직권 조정을 신설하고, 분쟁조정위원회 의결에 앞서 관계 장관 협이가 선행하도록 하고, 분쟁조정위원회의 구성과 운영 관련 사항을 조례가 아니라 지방자치법에 직접 규정함으로써,<sup>27)</sup> 중앙정부와 상급기관의 역할을 강화하였다. 또한, 국무총리 산하에 중앙과 지방간 협의조정기구를 신설하였다.<sup>28)</sup>

노무현 정부에서는 자치구가 아닌 구와 읍·면·동 구역 변경시 시·도지사 승인을 사후보고로 변경하고, 지방자치단체 사무소 소재지 변경시 행정자치부장관/시·도시사의 사전협의를 폐지하고, 시·군·구 행정기구설치에 있어 시·도시사의 승인을 폐지하고, 지방자치단체 공무원 정원책정에 있어 총액인건비제를 도입하고, 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 행정기구 설치시 시·도시사의 승인을 폐지함으로써,<sup>29)</sup> 자치권을 보다 강화하였으며, 지방자치단체 4대 협의체의 연합체 설립도 가능하게 하였다.<sup>30)</sup> 또한, 인구 50만 이상 시에 대해 행·재정운영 및 국가의 지도·감독에 있어서 특례를 둘 수 있도록 하였고,<sup>31)</sup> 특별자치도의 법적 지위와 제

21) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제157조의2 신설 및 제159조 개정.

22) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제140조의2 신설 및 제140조, 제146조, 제147조 개정.

23) 1994년 3월 16일 일부개정 지방자치법 제90조의2 신설.

24) 1999년 8월 31일 일부개정 지방자치법 제6조 개정 및 제154조의2 신설.

25) 1999년 8월 31일 일부개정 지방자치법 제13조의3 및 제13조의4 신설.

26) 1999년 8월 31일 일부개정 지방자치법 제35조 및 제38조 개정.

27) 1999년 8월 31일 일부개정 지방자치법 제140조 및 제146조 개정, 제140조의2 및 제140조의3 신설.

28) 1999년 8월 31일 일부개정 지방자치법 제156조의2 신설.

29) 2005년 3월 24일 일부개정 지방자치법 제4조, 제6조, 제102조 개정, 2006년 1월 11일 일부개정 지방자치법 제102조 및 제111조 개정.

30) 2006년 1월 11일 일부개정 지방자치법 제154조의2 신설.

31) 2004년 1월 29일 일부개정 지방자치법 제161조의2 신설.

주특별자치도에 대한 행정특례의 근거를 신설함으로써,<sup>32)</sup> 차등분권의 기초를 만들었다. 주민 참여와 관련해서는 주민의 조례제정·개폐청구를 위한 발의시 최소인원과 주민감사청구 최소 인원을 낮추고, 감사 결과에 따른 조치 이행을 강화하였으며,<sup>33)</sup> 주민소송제와 주민소환제를 신설함으로써,<sup>34)</sup> 주민참여의 제도적 기반을 대폭 확대하였다. 지방의회와 관련해서는 지방의원의 명예직 조항을 삭제하고, 의정활동 보조활동에 대한 수당을 기초의원에게까지 확대하고, 회기수당을 월정수당으로 개편하면서 의정비심의위원회를 신설하였고,<sup>35)</sup> 회의일수 제한을 폐지하고, 시·군·구의회의 상임위원회 설치 기준을 폐지하고, 의회 전문위원제도를 신설함으로써,<sup>36)</sup> 지방의회의 권한을 강화하고 전문성을 제고하였다. 한편, 지방의회에 윤리특별위원회 설치가 가능하도록 하고, 윤리강령 및 윤리실천규범 조례제정을 의무화하여 지방의회의 책임성을 강화하였으며,<sup>37)</sup> 사업소 설치에 있어서 대통령령의 기준을 따르도록 재개정하고, 국가가 지방자치단체에 위임한 수수료 등에 대해서도 대통령령의 기준을 따르도록 함으로써,<sup>38)</sup> 국가의 통제도 일부 강화하였다.

이명박 정부에서는 조례제정·개폐청구에 있어서 외국인과 재외국민도 가능하도록 하여<sup>39)</sup> 주민참여의 범위를 확대하였고, 특별자치시의 법적 지위와 세종특별자치시에 대한 행정특례의 근거를 신설하여 지방자치의 다양성을 확대하였으며,<sup>40)</sup> 지방 4대 협의체와 연합체가 국회에 의견 제출이 가능하도록 하고, 관계 부처에 대한 의견 제출에 대해서는 반드시 그 조치 결과를 통보하도록 하고, 중앙과 지방 간 의견 조정을 위해 국무총리 산하에 행정협의조정위원회를 신설하였고,<sup>41)</sup> 지방자치단체에 대한 중앙정부, 시·도의 감사시 감사의 효율성 준수와 중복 감사 금지 의무를 신설함으로써,<sup>42)</sup> 자치권을 확대하고 중앙의 관여를 제한하고자 하였다. 또한, 지방의회의 행정사무감사기간을 확대하고, 결과보고에 대한 처리조항을 신설하고, 지방자치단체장에 대한 서류제출요구에 불응시 과태료 부과를 신설하고, 조례안 예고제와 의안에 대한 비용추계자료 제출을 의무화하고, 결산심사 후 위법·부당한 사항에 대한 변상 및 징계 요구를 신설함으로써,<sup>43)</sup> 지방의회의 집행부에 대한 견제권을 강화하였다. 반면, 지방의원의 겸

32) 2006년 1월 11일 일부개정 지방자치법 제2조 및 제161조 개정.

33) 2006년 1월 11일 일부개정 지방자치법 제13조의3 개정, 2005년 1월 27일 일부개정 지방자치법 제13조의4 개정.

34) 2005년 1월 27일 일부개정 지방자치법 제13조의5, 제13조의6, 제13조의7 신설, 2006년 5월 24일 일부개정 지방자치법 제13조의8 신설.

35) 2003년 7월 18일 일부개정 지방자치법 제32조 개정 및 2005년 8월 4일 일부개정 지방자치법 제32조 개정.

36) 2005년 1월 27일 일부개정 지방자치법 제41조 개정, 2006년 4월 28일 일부개정 지방자치법 제41조 개정, 제59조 개정 및 제51조의2 신설.

37) 2006년 4월 28일 일부개정 지방자치법 제34조의3 및 제50조의2 신설.

38) 2006년 1월 11일 일부개정 지방자치법 제105조 및 제130조 개정.

39) 2009년 4월 1일 일부개정 지방자치법 제15조 개정.

40) 2011년 5월 30일 일부개정 지방자치법 제2조 및 제161조 개정.

41) 2011년 7월 14일 일부개정 지방자치법 제165조 및 제168조 개정.

42) 2010년 6월 8일 일부개정 지방자치법 제171조의2 신설.

직금지범위를 확대하고, 겸직시 준수 원칙과 직무상 영리행위 금지 조항을 신설하여,<sup>44)</sup> 지방의원의 책임성도 강화하였다. 한편, 공유수면매립지와 지적공부 누락토지의 관할 분쟁에 있어서 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의의결에 따라 행정안전부 장관이 결정하도록 하는 규정을 신설하여,<sup>45)</sup> 지방자치단체 간 분쟁조정에 있어서 중앙의 관여를 확대하였다.

박근혜 정부에서의 지방자치법 개정에서 국가에 의한 기관 신설·확장 이전·운영시 지방자치단체에 부담을 전가하지 못하도록 하는 조항을 신설한 것 이외에는 특이할 만한 내용이 없었다.<sup>46)</sup>

#### IV. 2021년 전부개정 지방자치법의 개정 내용에 대한 평가

##### 1. 2021년 전부개정 지방자치법과 이전 30년간 지방자치법 개정 내용의 비교

2021년 전부개정 지방자치법과 1988년 전부개정 이후 이번 전부개정 이전까지 개정된 조문 건수를 비교해보면, 먼저 2021년 지방자치법 전부개정은 단순 문구 변경이나 조문체계 또는 법령체계 변화에 따른 부수적 변경을 제외하고 실질적인 제도 변화를 수반하는 조문 변경 건수에 있어서 1994년 3월 16일 지방자치법 일부개정에서 44개 조를 변경했던 것을 넘어서는 가장 큰 폭의 변경으로서 1988년 전부개정 이후 가장 의미 있는 개정임에는 틀림 없다. 개정 분야에 있어서는 2021년 전부개정과 이전 개정 간에 차이가 발견된다. 이번 전부개정 이전의 일련의 개정에서 특히 의회 권한의 강화와 자치권의 강화, 그리고 동시에 지방자치단체의 책임성 강화에 주안점을 두었다면, 2021년 전부개정은 이전 개정의 주안점에 더하여 특별지방자치단체의 도입으로 지방자치의 다양성을 강화하기 위한 개정에서 특이점이 들어가 있다. 또한 지방의회 권한 강화의 비중은 상당히 줄어든 반면, 책임성 강화의 비중은 약간 증가하였고, 지방자치단체 간 분쟁의 조정과 협력 강화의 비중도 증가하였다.

〈표 5〉 2021년 전부개정 지방자치법과 이전 30년간 지방자치법의 조문 개정 건수의 비교  
(단위: 조문 개정 건수, %)

분야	2020년 이전 개정 지방자치법		2021년 전부개정 지방자치법	
책임성 강화	23	12.2%	10	15.6%
자치권 강화	35	18.5%	11	17.2%

43) 2011년 7월 14일 일부개정 지방자치법 제41조 개정, 제41조의2 신설, 제66조의2 신설, 제66조의3 신설, 제134조 개정.

44) 2009년 4월 1일 일부개정 지방자치법 제35조 개정.

45) 2009년 4월 1일 일부개정 지방자치법 제4조 개정.

46) 2014년 1월 21일 일부개정 지방자치법 제122조 개정.



의회 권한 강화	44	23.3%	8	12.5%
집행부 권한 강화	1	0.5%	1	1.6%
주민참여 강화	13	6.9%	5	7.8%
다양성 강화	6	3.2%	13	20.3%
자치권/주민참여 약화	9	4.8%	1	1.6%
국가통제 강화	6	3.2%	3	4.7%
분쟁조정 및 협력 강화	11	5.8%	6	9.4%
기타	41	21.7%	6	9.4%
합계	189		64	

2021년 전부개정 지방자치법의 주요 개정 내용을 이전의 지방자치법 개정 내용과 비교하여 정리하면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체의 자치권을 확대하기 위해 사무배분의 기본원칙을 신설하고(제11조), 지방자치단체의 사무 범위에 국제교류 및 협력을 추가하였으며(제13조), 조례 위임 사항을 위임한 법령의 하위 법령에서 제한하거나 규정할 수 없도록 하였다(제28조). 특히, 국가의 지도·감독을 국가와 지방자치단체 간 관계로 명칭을 변경하여(제9장), 중앙과 시·도의 지방자치단체에 대한 조언, 권고, 지도시 지자체의 의견 제출권을 신설하였고(제184조), 국가와 지방자치단체 간 협력 의무를 규정하고(제183조), 국가와 지방자치단체 간의 협력과 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의 설치 근거를 신설한 것(제186조)은 이전의 개정 내용과 차별화된다고 할 수 있다. 이러한 다양한 변화에도 불구하고, 사무배분의 기본원칙은 이미 2004년에 제정된 지방분권특별법 제6조에 동일한 내용이 규정된 이후로 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조에도 동일하게 규정되어 있는 내용을 그대로 옮겨온 것이고,<sup>47)</sup> 지방사무 범위에 국제교류협력을 추가한 것은 이미 1999년 8월 31일 개정 지방자치법 제35조에서 지방의회의 의결사항에 관련 사무를 추가하였었고, 외국 기관과의 협력, 해외사무소 운영 등은 이미 시행하고 있는 내용을 공식화한 것이기에 새로운 자치권의 내용이라고 보기 어렵다. 한편, 지방자치단체 자문기관의 설치 요건, 절차, 구성, 운영에 대한 사항을 조례로 정하도록 한 것을 대통령령에서 정하도록 개정된 것은 오히려 자치권에 대한 제약을 추가한 개정이다.

지방의회의 권한을 확대하기 위해서, 이번 전부개정에서는 지방의원의 의정활동을 돕기 위한 정책지원전문인력을 신설하였고(제41조), 의회 사무직원 인사권을 지방의회 의장에게 귀속시켰는데(제103조), 이는 이전의 지방자치법 개정과 차별화되는 지방의회 권한의 획기적 확

47) 사무배분의 기본원칙인 포괄배분의 원칙, 중복배분금지의 원칙, 보충성의 원칙은 이미 1999년에 제정된 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 제3조에 규정되어 있었고, 그 이후 지방분권 특별법, 지방분권촉진에 관한 특별법, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에도 그대로 계승되어 왔다. 그렇기 때문에 이는 법체계의 변화에 불과할 뿐 지방자치에 대한 기본적인 인식 변화라고 보기 어렵고 이 자체로 실효성 있는 행위규범이라고 보기도 어려워서 자치권의 획기적인 신장을 위한 규범적 장치로 보기에는 한계가 있다(조성규, 2019a).

대라 할 수 있다. 이밖에, 정례회 집회일, 운영 사항에 대한 대통령령에 의한 기준을 폐지하고 조례만으로 기준 설정이 가능하도록 하였고(제53조), 지방의회의 의안발의 요건을 조례로 자율화하였는데(제76조), 이러한 변화는 이전부터 지속적으로 변화해온 내용의 연장선 상에서의 점진적 개선이라고 할 수 있다.<sup>48)</sup>

한편, 지방의회의 책임성을 강화하기 위해, 이번 전부개정에서는 윤리특별위원회의 설치를 의무화하고(제65조), 윤리심사자문위원회의 신설 및 의견 청취·존중을 의무화하였으며(제66조), 이는 윤리특별위원회 설치가 임의적 조항이었던 것에 비해 분명 진일보한 변화라고 볼 수 있다. 또한, 지방의원 겸직 금지 요건을 강화하였고(제43조), 지방의원이 지방자치단체 증과 영리 목적 거래와 직무관련 영리 목적 거래의 금지 의무를 신설하였고(제44조), 지방의회의회의록의 주민공개를 의무화하였는데(제84조), 이는 기존 제도의 근본적 변화라기보다는 기존 제도의 실효성을 제고하기 위한 수준에 그친다고 볼 수 있다.<sup>49)</sup>

주민참여를 강화하기 위해, 이번 전부개정에서는 주민의 지방자치행정 참여를 지방자치법의 목적에 추가하고(제1조), 주민의 정책 결정 및 집행과정 참여 권리를 신설하고(제17조), 주민에 대한 정보공개 의무를 신설하였다(제26조). 또한, 주민이 자치단체장을 통하지 않고 직접 조례제정/개폐청구가 가능하게 하고(제19조), 주민의 규칙제정/개폐 의견제출권을 신설하였고(제20조), 주민감사청구 최저연령을 18세로 인하하고 감사청구 최소인원을 축소하고 감사청구권자에 영주권자도 포함하고 감사청구시효기간을 늘렸다(제21조). 이 중 주민의 직접 조례제정/개폐청구권과 규칙제정/개폐 의견제출권은 과거에 비해 진일보한 주민참여 권한의 확대라고 할 수 있으나, 주민감사청구권을 확대한 것은 이전의 지방자치법 개정의 내용을 계승하는 정도라고 할 수 있다.<sup>50)</sup>

지방자치의 다양성을 확대하기 위해, 이번 전부개정에서는 지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 근거를 신설하였고(제4조), 100만 이상 특례시제도를 신설하고 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 시·군·구에 특례를 부여할 수 있게 하였다(제198조). 특히, 특별지방자치단체에 관한 장(제12장)을 신설하여 특별지방자치단체의 설치, 규약과 기관구성, 운영에 관한 세부 내용을 규정하여, 지금까지 명목상으로만 존재했던 특별지방자치단체의 실현가능성이 매우 높아지게 되었다. 특히, 기관구성 형태의 다양화와 특별지방자치단체 관련 장의 신설은 이번 지방자치법 전면개정의 내용에 있어서 지방자치단체의

48) 정례회의 경우, 1999년 8월 31일 개정 지방자치법에서 개최 횟수를 2회로 늘리고, 집회일과 회의운영사항을 대통령령에 따라 조례로 정하도록 한 바가 있으며, 2005년 1월 27일 개정 지방자치법에서 정례회의 회기 제한을 폐지한 바가 있다. 의안 발의의 경우, 1989년 12월 30일 개정 지방자치법에서 발의 요건 완화가 있었고, 1999년 8월 31일 개정 지방자치법에서 위원회의 의안발의를 추가하였으며, 2011년 7월 14일 개정 지방자치법에서는 조례안 발의 형식을 구체적으로 규정하였다.

49) 지방의원의 겸직 금지 범위는 초기에는 확대되는 경향을 보이다가 위헌판결로 인해 1991년 5월 23일 개정 지방자치법에서 다시 축소된 바가 있고, 2009년 4월 1일 개정 지방자치법에서는 다시 그 범위가 다소 확대되면서 겸직시 준수 원칙과 직무상 영리행위금지 의무가 신설된 바가 있다.

50) 주민감사청구제도는 1999년 8월 31일 개정 지방자치법에서 처음 신설된 이후로 3차례의 추가적인 개정을 통해 지속적으로 청구권의 범위를 확대해왔고 그 실효성을 제고하기 위한 제도 개선을 해왔다.

구조에 근본적인 변화를 줄 수 있는 가장 큰 제도적 변화라고 할 수 있다.<sup>51)</sup> 또한, 인구 50만 이상 대도시에 더하여 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등까지 고려하여 모든 기초자치단체로 특례 부여의 가능성을 확대한 것도 지금까지의 지방자치법 개정에서 시도되지 않은 획기적인 제도 변화라고 볼 수 있다.

반면, 지방자치단체에 대한 국가의 통제를 강화하기 위해, 이번 전부개정에서는 자치단체장의 위법부당한 명령이나 처분에 대해 시·도지사가 시정명령이나 취소정지를 이행하지 않을 시에 주무부장관이 시·도지사에게 시정명령을 할 것을 명령하거나 주무부장관이 직접 해당 지자체에 시정명령이나 취소정지를 이행할 수 있게 하였다(제188조). 또한, 시·군·구청장이 국가위임사무의 관리 집행을 게을리 할 경우 주무부장관이 시·도지사에게 이행명령 및 대집행을 명하게 하거나 주무부장관이 직접 시·군·구청장에게 이행명령을 하고 대집행을 하는 것이 가능하게 하였으며(제189조), 시·군·구의회 의결에 대한 재의요구지시를 시·도지사가 하지 않을 경우 주무부장관이 직접 시·군·구청장에게 재의요구를 지시할 수 있게 하였고 시·군·구의회의 재의결사항에 대한 대법원제소를 주무부장관이 직접 할 수 있게 하였다(제192조). 그밖에, 지방자치단체 자문기관의 설치 요건을 강화하고 운영 요건도 신설하였다(제130조). 이러한 일련의 변화는 이전의 상급기관에 의한 지도·감독체계가 국가는 광역자치단체를, 광역자치단체는 기초자치단체를 관할하는 계층체계로 구성되어 있던 것에서, 국가가 광역-기초 관계에 직접적으로 개입할 수 있는 매우 중요한 제도적 변화라고 할 수 있다.

지방자치단체 간 분쟁조정과 중앙-지방간 협력을 강화하기 위해, 이번 전부개정에서는 이의신청이 없는 공유수립매립지와 지적공부 누락 토지 관할 결정에 있어서 중앙분쟁조정위원회의 심의의결을 생략할 수 있도록 하였고(제5조), 지방자치단체 관할구역 경계변경 절차를 새로 만들고 경계변경자율협의체를 신설하도록 하여(제6조), 지방자치단체 간 분쟁조정의 효율성을 강화하였다. 이러한 지방자치단체 간 분쟁조정제도의 변화는 이전 개정에는 없었던 새로운 내용이라고 할 수 있다. 한편, 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 재정조정 노력 의무를 신설하였고(제136조), 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 중앙행정기관의 지원을 신설한 것(제164조)은 이전의 개정과 차별화된 내용이라고 할 수 있으나, 이러한 국가와 지방 간 협력을 위한 구체적인 제도적 장치가 수반되지 않아 선언적 내용에 그치고 있다.

이상의 2021년 전부개정 지방자치법의 개정 내용 중 이전의 지방자치법 개정과 근본적으로 차별화되는 제도 변화의 내용을 정리하면 다음과 같다. 이러한 변화의 내용은 이전의 지방자치법 개정 중 가장 많은 변화를 담고 있었던 1994년의 지방자치법 개정.에 비해 양적으로나 질적으로나 더 큰 규모라고 할 수 있어 이번에 개정된 지방자치법은 전부개정의 의미

51) 이는 2006년에 제정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제13조에 규정된 지방의회 및 집행기관 구성의 특례를 모든 지방자치단체로 확대했다는 점에서 그 의의가 크다. 또한, 1988년 전면개정 지방자치법에서부터 시행령에 규정하도록 한 특별지방자치단체의 설치·운영에 대한 사항은 현행 시행령에 이르도록 입법 미비로 남아 있었던 것을 2021년 전면개정 지방자치법에서 직접 자세하게 규정했다는 점에서 그 의의가 크다.

에 부합한다고 할 수 있다.

〈표 6〉 2021년 지방자치법 전부개정법률의 개정 내용 중 이전 개정과 차별화되는 내용

분야	내용
책임성 강화	윤리특별위원회의 설치 의무화, 윤리심사자문위원회 의견 청취 및 존중 의무화
자치권 강화	조례 위임 사항을 위임한 법령의 하위 법령에서 제한하거나 규정 불가, 국가의 지도·감독을 국가와 지방자치단체 간 관계로 명칭 변경, 국가와 지방자치단체 간 협력 의무 신설, 중앙과 시·도의 조연·권고·지도시 지자체의 의견 제출권 신설, 중앙지방협력회의 설치근거 신설
의회 권한 강화	정책지원전문인력 신설, 의회사무직원에 대한 인사권을 의장에게 귀속
집행부 권한 강화	-
주민참여 강화	목적에 주민의 지방자치행정 참여 추가, 주민의 정책결정 및 집행과정 참여 권리 신설, 주민의 직접 조례제정/개폐청구권 신설, 주민의 규칙제정/개폐의견제출권 신설, 주민에 대한 정보공개 의무 신설
다양성 강화	기관구성 다양화의 근거 신설, 100만 이상 특례시 및 특례 시군구 신설, 특별지방자치단체의 설치, 규약과 기관구성, 운영에 관한 세부 내용 규정
자치권/주민참여 약화	자문기관의 설치 요건, 절차, 구성, 운영에 대해 대통령령으로 규정
국가통제 강화	자치단체장의 위법부당한 명령이나 처분에 대한 중앙정부의 통제권 강화, 시·군·구청장의 국가위임사무 관리 집행 소홀시 주무부장관의 직접 통제권 강화, 시·군·구의 회의의 재의결 사항에 대한 주무부장관의 직접 통제권 강화
분쟁조정 및 협력 강화	공유수면매립지와 지적공부 누락토지 분쟁의 신속조정절차 신설, 관할구역 경계변경 절차와 경계변경자율협의체 신설, 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 재정조정 노력 의무 신설, 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 중앙행정기관의 지원 신설
기타	지방자치단체장의 직 인수위원회 신설

## 2. 지방자치의 새로운 패러다임 관점에서의 2021년 전부개정 지방자치법의 평가

### 1) 정부간 관계의 변화 측면

정부간 관계 측면에서의 패러다임의 전환은 중앙정부가 지방정부에 대해 일방적 통제권을 갖는 수직적·내부적·행정적 관계에서 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 상호 계약에 의해 관여의 범위를 수용하고 재정지원을 받게 되는 수평적·외부적·법률적 관계로의 전환을 의미한다.

2021년 전부개정 지방자치법에서 정부 간 관계의 변화와 관련된 가장 핵심적인 내용은 지방자치법 제9장의 명칭을 ‘국가의 지도와 감독’에서 ‘국가와 지방자치단체의 관계’로 개정하고, 제186조에서 국가와 지방자치단체 간 협력을 도모하고 지방자치 발전과 균형발전을 위한 중요 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의를 두도록 하여 중앙정부와 지방정부 간 대등한 관계를 천명하였다는 것이다. 이에 따라, 2021년 7월 13일에 중앙지방협력회의의 구성 및

운영에 관한 법률이 제정되어, 그동안 비정기적으로 추진되던 대통령과 시·도지사 간의 간담회를 정례화하고, 중앙과 지방 간의 소통·협력을 제도화함으로써 지방자치법의 개정 내용을 구체화한 점은 분명 중앙-지방 관계의 진일보라고 할 수 있다(하혜영, 2021).<sup>52)</sup> 그럼에도 불구하고, 전부개정 지방자치법 제185조에서는 위임사무에 대한 주무부장관이나 시·도지사의 지도·감독이라는 용어를 그대로 사용하고 있고, 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회<sup>53)</sup>, 지방재정부담심의위원회<sup>54)</sup> 행정협의조정위원회<sup>55)</sup> 등 중앙과 지방간 주요 정책을 사전에 협의하기 위한 다양한 기구들이 이미 존재한다는 점에서, 중앙지방협력회의의 설치라는 제도적 변화만으로 중앙-지방관계의 패러다임이 전환되었다고 보기 어렵다.<sup>56)</sup>

또한, 전부개정 지방자치법 제183조에서는 국가와 지방자치단체가 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위한 상호협력 의무를 규정하였으나, 이 역시 국가균형발전위원회를 통해 이미 지역 간 균형발전을 위한 구체적인 사업을 시행해오고 있어 단순히 선언적 조항의 추가에 지나지 않는다. 제184조 제3항에서는 지방자치단체장이 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언·권고·지도에 대한 의견을 제출할 수 있도록 하였으나, 의견 제출만으로 구속력을 갖는 것이라 보기 어렵고 중앙과 지방간 계약에 의한 관여와는 거리가 먼 것이다. 다만, 제28조에서 법령에서 조례로 위임한 사항을 해당 법령의 하위 법령에서 위임의 범위와 내용을 제한하거나 직접 규정할 수 없도록 하여 조례를 통한 지방자치단체의 정

- 
- 52) 중앙지방협력회의는 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항, 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항, 지역 간 균형발전에 관한 사항, 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항, 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항을 심의하도록 되어 있다(중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 법률 제2조).
  - 53) 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회는 지방행정과 관련하여 주요 국가정책의 지방자치단체에서의 집행에 관한 사항, 지방행정과 관련하여 중앙행정기관과 지방자치단체와의 협력이 필요한 사항, 주요 정책의 수립·집행과 관련하여 지방자치단체 상호 간 협력이 필요한 사항, 주요 정책의 수립·집행과 관련하여 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 건의하는 법·제도 개선에 관한 사항 등을 심의하도록 되어 있다(중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영규정 제2조)
  - 54) 지방재정부담심의위원회는 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항, 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항, 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항, 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항, 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항, 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항을 심의하도록 되어 있다(지방재정법 제27조의2).
  - 55) 행정협의조정위원회는 국가와 지방자치단체 간에 사무처리에 있어서 이견을 협의·조정할 수 있는 제도적 장치로 국무총리 소속으로 둔다(전부개정 지방자치법 제187조).
  - 56) 특히, 중앙지방협력회의의 구성이 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장, 법제처장, 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사, 특별자치도지사, 전국적 협의체의 대표자 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람으로 구성되어 있어(중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률 제3조), 기초자치단체는 협의체를 통한 참여만 허용되어 시·군·구의 이해관계를 충분히 반영하는데 부족함이 우려된다(임현, 2021).

책결정의 범위가 제한되지 않도록 한 것은 자치입법권을 보호한다는 점에서 의미 있는 변화이다. 그럼에도 불구하고, 이는 헌법상 요청되는 체계정당성의 원리<sup>57)</sup>를 확인하는 성격을 지니는 것으로서, 규정 위반에 대한 효과·제재조치 미규정 등을 종합적으로 고려할 때 효력규정으로 단정하기 어려운 것으로 판단되고 행정입법 시 준수하여야 할 기준인 입법방침규정으로 작용한다고 볼 수 있고,<sup>58)</sup> 국가 법령의 하위 법체계로서의 자치입법의 지위를 근본적으로 변화시킴으로써 중앙-지방관계의 패러다임을 전환시키는 데는 한계를 지니고 있다고 봐야 할 것이다. 또한, 지방자치법 시행령 제10조의2에 규정된 자치분권사전협의제도에 따라 행정입법에 의한 지방자치권의 침해 사전에 검토함으로써 지방자치법 전부개정법률 제28조의 취지는 이미 실질적으로 구현되고 있어,<sup>59)</sup> 새로운 패러다임의 구현이라고 보기도 어렵다.

오히려, 앞에서 살펴본 바와 같이, 전부개정 지방자치법 제188조에서는 기초자치단체의 위법·부당한 명령이나 처분의 시정에 있어서 중앙정부가 광역자치단체장에게 해당 시정명령을 내리도록 명할 수 있게 하고 더 나아가서 중앙정부가 기초자치단체장에게 직접 시정명령을 내리거나 시정명령 불이행시 직접 취소·정지하는 것까지 가능하게 하고 있다. 마찬가지로 제189조에서는 기초자치단체장이 국가위임사무의 관리 집행을 게을리 할 경우 중앙정부가 광역자치단체장에게 이행명령과 대집행을 명할 수 있게 하고, 중앙정부가 직접 기초자치단체에게 이행명령과 대집행을 하는 것도 가능하게 하고 있다. 또한, 제192조에서는 기초회의의 의결에 대해 중앙정부가 직접 기초자치단체장에게 재의 요구를 할 수 있도록 하고 재의결 사항에 대해 중앙정부가 직접 기초자치단체장에게 대법원 제소를 지시하거나 심지어 중앙정부가 대법원에 직접 제소하는 것도 할 수 있도록 개정하였다. 이러한 일련의 개정은 광역과 기초의 관계에 대해서는 중앙정부의 관여할 수 있는 여지를 최소화했던 것에서 중앙정부가 직접 통제권을 행사하는 것으로 변화한 것으로서, 중앙과 지방의 관계를 수직적이 아닌 수평적 관계로 패러다임 전환한다는 것과는 정면으로 배치되는 변화라고 할 수 있고, 장 제목의 변경 취지를 무색하게 하는 것이라고 평가할 수밖에 없다.

57) 체계정당성의 원리는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 헌법적 요청이며, 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는데, 이러한 체계정당성 위반은 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌이 되며, 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법 재량이 인정된다(헌재 2004. 11. 25. 2002헌바66).

58) 통상적인 입법기술상 효력규정을 정하는 경우 그 규정의 위반에 대한 효과·제재조치를 함께 규정(법제처 2017. 9. 13. 회신 17-0483 법령해석례 참조)

59) 자치분권 사전협의는 지방자치단체의 행정·재정 등에 영향을 미치는 사무의 신설·변경·폐지에 관한 사항, 지방자치단체나 그 장에 대한 국가사무의 위임에 관한 사항, 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 국가의 지도·감독에 관한 사항에 대해 하도록 되어 있고(지방자치법 시행령 제10조의2), 이에 따라, 자치분권 사전협의의 지침에서는 자치입법권의 준수 원칙으로 근거법령에 자치사무 여부를 명확히 규정할 것, 자치사무에 대해 자치입법권을 최대한 보장할 것, 하위법령에 의한 자치입법권 침해가 발생하지 않도록 할 것을 제시하고 있다(행정안전부 자치분권 사전협의 지침, 2020).

## 2) 단체자치에서 주민자치로의 변화 측면

단체자치에서 주민자치로의 변화 측면에서의 지방자치 패러다임의 전환은 지방자치의 중심축을 중앙정부로부터 지방정부의 독립을 중시하여 지방정부에 자치권을 부여하는 것에서 주민 중심으로 옮겨서 주민이 행정 참여를 통해 지역의 문제를 자율적으로 해결하는 것으로 전환하는 것을 의미한다.

2021년 전부개정 지방자치법에서 이전의 개정과 확연히 차별화되는 주민자치 강화의 핵심적 내용은 주민의 지방자치행정 참여를 지방자치법의 목적에 추가하고, 주민의 정책 결정 및 집행과정 참여 권리를 신설한 것이다. 이러한 개정은 지방자치가 앞으로 주민자치 강화 중심으로 나아가야 한다는 방향성을 제시해준 측면에서는 큰 의의가 있다고 할 수 있으나, 이러한 선언적 내용이 실제 제도적 변화로 반영된 것은 미미하다고 볼 수밖에 없다.

물론 전부개정 지방자치법 제19조에서 주민의 조례제정·개폐청구권을 사실상의 주민조례발안권으로 변경하고, 이를 근거로 주민조례발안에 관한 법률이 2021년 10월 19일에 제정된 것은 주민자치적 측면에서 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 주민조례발안에 관한 법률에서는 현행 지방자치법에 비해 주민조례청구요건을 완화하고 주민조례청구와 관련하여 국가와 지방자치단체의 조치 의무를 규정하고 주민청구조례안에 대해 지방의회가 1년 이내에 의결하도록 의무화하는 등 청구절차와 심의절차를 개선하여 주민의 조례제정·개폐청구를 활성화하고자 하였다. 또한, 주민의 규칙제정·개폐 의견제출권을 신설하여 지방자치단체의 규칙과 관련하여 일반적인 입법예고절차에 비해 주민이 보다 적극적으로 참여할 수 있는 절차를 마련하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나, 이러한 제도의 개선에도 불구하고 주민발안이 주민투표와 연계되지 못하여 실질적인 구속력을 확보하는 데까지 이르지 못하는 못하였고, 주민조례청구제의 대상으로 여전히 공공시설의 설치 반대 사항을 포함시키고 있다는 것은 주민생활에 밀접한 영향을 미칠 수 있는 사안에 대한 과도한 주민참정권의 제한이라는 점에서 여전히 개선과제라고 할 수 있다(임현, 2008, 2021).<sup>60)</sup> 또한, 정부안<sup>61)</sup>에 존재하였던 주민자치회가 이번 전부개정 지방자치법에 반영되지 못한 점도 생활 단위에서 주민자치의 일상화를 통한 주민자치 패러다임의 구현에 미흡한 부분이라고 할 수 있다(김수연, 2020, 최승제, 2020).

그렇기에 이번에 신설 내지 개정된 주민자치 관련 제도적 변화의 내용이 과거의 변화를 넘어서는 패러다임적 변화에 해당하는 것인가에 대해 보다 근본적인 의문을 던질 수밖에 없다. 1994년 3월 16일 지방자치법 개정에서 주민투표제 실시의 법적 근거를 마련하고 2004년 1월 29일에 주민투표법이 제정되었고, 1999년 8월 31일 지방자치법 개정에서 주민의 조례제

60) 이에 대해서 조례가 일반적이고 추상적인 규율로서 직접 어떤 시설의 설치를 반대하는데 사용되기 어렵다는 반론도 있다(김수진, 2002). 한편, 보다 근본적으로 법률유보원칙과 법률우위원칙으로 인해 조례 제정 범위가 매우 제한적인 상황에서 이러한 주민조례발안의 기회 확대는 명목권리에 불과할 소지가 크다는 견해도 있다(조성규, 2019a).

61) 행정안전부의 지방자치법 전부개정법률안에서는 제26조에 주민자치회 규정으로 8개항을 두었다(박기관, 2021).

정·개폐청구권과 주민감사청구제를 신설하였고, 2005년 1월 27일 지방자치법 개정에서 주민소송제를 신설하였고, 2006년 5월 24일 지방자치법 개정에서 주민소환제를 신설하였던 이전의 일련의 제도적 변화가 이번 전부개정 지방자치법에서 반영된 제도적 변화보다 주민자치적 측면에서 보다 획기적인 변화였음은 분명하다.

### 3) 지방자치의 다양성 강화 측면

지방자치의 다양성을 확대 측면에서의 지방자치 패러다임의 전환은 획일적 지방자치의 틀에서 다양성이 확보되는 지방자치로의 전환을 의미한다. 2021년 전부개정 지방자치법에서 지방자치의 다양화를 위한 핵심적 제도적 변화는 지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 근거를 신설하고, 100만 이상 특례시제도를 신설하였으며, 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 시·군·구에 특례를 부여할 수 있게 하였다<sup>62)</sup>는 것과 특별지방자치단체에 관한 장을 신설하여 지금까지 명목상으로만 존재했던 특별지방자치단체의 실현가능성을 높였다는 것이다.

지방자치단체의 기관구성은 지방자치단체의 정책결정 및 집행 과정의 기본 구조를 결정하는 것으로서 지방자치단체의 운영성과에 매우 커다란 영향을 끼치고,<sup>62)</sup> 특히 주민에 대한 책임문제와 직결되어 주민의 지방자치단체에 대한 만족도를 좌우하는 핵심변수라고 할 수 있다는 점에서 향후 「(가칭) 지방자치단체의 기관구성 형태에 관한 특별법」 제정을 통해 지방자치의 다양성을 강화하는 중요한 제도적 장치가 될 수 있을 것이다. 그러나, 100만 이상 특례시 제도는 ‘특례시’라는 명칭 사용에도 불구하고 그 명칭이 지방자치법 제2조에서 규정하는 지방자치단체의 또 다른 종류에는 속하는 것이 아닌 행정적 명칭에 지나지 않고, 100만 이상 대도시에 대한 사무특례가 이미 2010년에 제정된 지방행정체제 개편에 관한 특별법에서부터 시작하여 현행 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 이르기까지 지속적으로 규정되어 있어, 완전히 새로운 제도의 신설이라기 보기 어렵다는 아쉬움이 있다. 또한, 인구 50만 이상 대도시에 대한 특례 역시 이미 2004년 1월 29일 지방자치법 개정으로 신설되었던 것인데, 이러한 특례 부여에도 불구하고 실제로 개별법에서 차등적 사무배분은 미약한 상황이라 실질적인 지방자치의 다양성을 증진하는데 어느정도 효과가 있을지는 미지수라고 할 수 있다(홍준현, 2001).<sup>63)</sup> 지방자치의 다양성을 보다 획기적으로 확보하기 위해서는 인구 기준에 의한 특례의 부여를 넘어서는 맞춤형 분권 차원에서의 차등이양을 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.<sup>64)</sup>

62) 김지수·박재희(2020)는 기관구성의 다양화가 지방자치단체의 기관구성의 자율성 강화, 즉 구성자치권(structural autonomy)의 확보와 연계된다고 보았다.

63) 1998~99년에 삼일회계법인과 한국행정연구원이 공동으로 수행했던 지방자치단체 경영진단 결과에서도 마이너스 특례가 부여된 자치구인 인천광역시 남구와 플러스 특례가 부여된 인구 50만 이상 시인 수원시가 수행하는 기능에 큰 차이가 없음을 확인할 수 있었다(삼일회계법인·한국행정연구원, 1999a, 1999b).



오히려 특별지방자치단체는 생활권의 광역화 추세로 인하여 현재의 기초자치단체의 행정구역을 넘어서는 보다 광역적인 행정서비스 생산과 공급에 대한 필요성이 증가하고 있는 환경 변화에 부응하여 현재와 같이 고정적인 행정구역에 따라 모든 행정서비스를 획일적, 배타적으로 생산 및 공급하는 것이 아니라, 유사한 행정서비스를 그룹화하여 광역 기능의 수행 범위에 따라 관련된 기초자치단체가 연합하여 다양한 행정구역을 기반으로 행정서비스를 제공할 수 있다는 점에서 지방자치의 다양성을 증진하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 또한, 이러한 특별지방자치단체의 구성을 통해 중앙정부의 특별지방행정기관의 구역 범위를 특별지방자치단체의 구역 범위와 일치시키는 것이 수월해질 수 있으므로, 중앙정부의 특별지방행정기관을 지방으로 이관하는 것도 가능해질 수 있다. 더 나아가서 특별지방자치단체는 권역별로 하나로 획일화할 필요가 없다(홍준현, 2021).

## V. 진정한 지방자치 2.0을 위해 필요한 정책과제

지방자치의 패러다임 전환에 부합하는 진정한 지방자치 2.0을 위해서는 무엇보다도 국가-지방자치단체의 관계를 중앙정부-지방정부의 관계로 전환하고 자치입법권을 본질적으로 확대하는 헌법개정이 요구된다. 지방자치단체라는 용어는 1949년 제정 지방자치법에서 국가사무와 지방사무를 구분하지 않던 시기부터 사용되었고(전주열, 2018),<sup>65)</sup> 이번 전부개정 지방자치법에 이르기까지 변함없이 사용되고 있다. 그렇기에 2018년 3월 26일 정부 제안 헌법 개정안(의안번호 2012670)에서 ‘지방자치단체’라는 용어를 ‘지방정부’로 대체한 것은 중요한 의미가 있다. 개정안에서는 단일국가에서 분권을 추진하기 위해 지방정부의 종류와 주요 사항을 법률로 정하도록 하고, 지방의회의 조례제정권을 법률에 위반하지 않는 범위 내로 하고 있고, 지방정부라는 용어 이외에 지방의회와 지방행정부라는 용어를 함께 사용하고 있는 것은 지방정부가 지방의회와 지방행정부로 구성된다는 것을 의미하는 것이다(전주열, 2018). 지방분권형 개헌에 있어서는 국가조직은 분권화에 기초한다고 명시적으로 규정하고 있는 프랑스 헌법과 같이, 우리 헌법에서도 대한민국의 권력구조나 국가질서 형성에 있어서 지방분권국가의 이념과 지향성을 명확히 할 필요가 있다. 개별 자치권의 확대도 필요하지만, 무엇보다 대한민국의 국가구조와 질서가 지방분권화에 기초한다는 점을 분명히 하여, 새로운 법령의 제정에 있어 입법의 기본방향을 제시하고, 기존의 법령 중에서 분권국가로의 지향성에 장애가 되거나 저촉되는 법령은 시급히 폐기하여야 할 것이다(문상덕, 2018).

64) 이러한 차등이양의 대표적인 사례로 미국의 부분선점(partial preemption) 제도(Zimmerman, 1992)와 일본의 지방분권특례제도(이호철, 1996)를 들 수 있다. 이러한 방식의 특징은 특정 분야에 한해서 자치단체의 정책수행능력과 의지를 고려하여 권한이양에 차등을 둔다는 것이다.

65) 제정 지방자치법 제11조에서는 지방자치단체를 “그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리하는 법인”이라고 규정하였다.

아울러 자율과 자기결정을 핵심원리로 하는 지방자치제도의 본연의 모습과 조례라는 자치입법의 규범적 본질을 찾아가기 위해서는, 무엇보다도 지방자치단체 스스로에게 적용되는 자치입법에 대한 자기결정권을 실질적으로 보장하여야 한다. 즉 지방자치단체가 관할구역 내의 자치사무에 관하여 그 주민에게 적용할 자치법규는 국법에 위반되지 않는 범위 안에서는 스스로 결정할 수 있도록 자치입법권을 보장하여야 한다(문상덕, 2018). 헌법이 보장하는 지방자치의 핵심적인 내용은 지방자치단체는 원칙적으로 자신의 지역 내의 모든 사무를 자기책임으로 처리할 수 있는 권한을 가진다는데 있다. ‘전권한성’과 더불어 보장되는 ‘자기책임성’은 자신의 사무를 “자신의 책임”하에서 규율할 수 있어야 한다는 것으로, 이는 본질적으로 다른 고권주체, 특히 국가의 합목적성에 대한 통제로부터의 자유를 의미하며, 지방자치단체가 자신의 고유한 정책적 구상에 따라 결정할 수 있는 능력을 말한다. 이러한 헌법이 보장하는 지방자치단체의 자기책임성을 실현하기 위한 법제도적 수단으로서 특별하게 마련된 것이 자치고권이고 이러한 자치고권에는 자치입법권도 당연히 포함된다(조성규, 2019a). 그러나, 헌법 제 37조 제2항에 의한 일반적 법률유보원칙이 조례에도 적용됨에 따라 전부개정 지방자치법 제28조 제1항 단서에서 주민의 권리 제한 또는 의무 부과, 벌칙을 정하는 조례에 대하여 법률의 유보를 요구하고 있어, 공익 목적의 규제적 조례의 구상과 정립에 국가에 의한 법률의 위임이 없는 한 자율적 조례제정은 불가한 제약이 설정되어 있다. 결국 개헌을 통하여 조례와 법률유보의 제약을 헌법 스스로가 해결해야 만이 향후 자치입법권이 획기적으로 확대될 수 있을 것이다(문상덕, 2018).<sup>66)</sup>

이러한 새로운 중앙정부와 지방정부 간 관계 설정을 위해서는 관여법정주의가 채택되어야 한다. 관여법정주의는 지방에 대한 국가의 관여나 감독도 국가편의에 의한 행정적 관여방식이 아니라 법적인 절차와 방식으로 접근해야 한다는 것을 의미한다. 즉, 지방자치에 관한 국가법질서가 법치주의의 관점에서 형성되고 재편될 필요가 있다(문상덕, 2018).<sup>67)</sup> 이에 따라 중앙정부의 지방정부에 대한 관여는 ‘법률’ 또는 ‘법률로 위임된 시행령’에 의한 경우에만 인정되어야 한다.<sup>68)</sup> 또한, 관여법정주의는 자치단체 사무 관련 사전심의제도와 연계된다. 즉, 지방정부에 각종 부담을 주는 사무 관련 법령의 제·개정시에는 사무구분 및 배분, 중앙정부의 관여, 중앙과 지방 간 재정부담 등에 대해 필수적으로 사전 심의를 거치도록 하는 것이다(홍준현, 2007). 이러한 점에서 자치분권 사전협의도 현재 지방자치법 시행령에 규정된 것을

66) 자치입법권의 확대를 위해 자치법규의 명칭도 지역법률(홍정선, 2017), 지방정부의 법률(이기우, 2017), 자치법률(최우용, 2017) 등으로 바꾸자는 주장도 있다.

67) 민주주의 법치주의의 전개에 따라, 국민에 대한 행정권의 행사에 있어서 행정절차법을 비롯한 다양한 절차법적 규율이 강화되어 온 것과 행정권 행사에 대한 다양한 불복쟁송제도가 고안되고 보장되어 온 것과 비교해 볼 수 있을 것이다. 지방자치단체에 대한 국가관여도 이와 유사한 관점에서 행정절차법적, 사법적 통제의 수단과 방식이 한층 강화될 필요가 있다(문상덕, 2018).

68) 일본의 경우, 지방자치법에서 지도·감독이라는 용어를 삭제하고 중립적인 의미의 관여라는 용어를 사용하고 있고, 관여는 법령에 정해져 있는 경우에 한해 필요최소한으로 허용되어야 한다고 규정하고 있는 점은 우리에게도 시사하는 바가 크다(최철호, 2020).

지방자치법 차원으로 그 근거를 격상시킬 필요가 있다. 이는 사전협의제는 직접적으로는 중앙행정기관의 행정입법 관련 권한의 제약이, 나아가서는 사무권한의 제약이 될 수 있는 소지가 있기 때문이다. 이러한 제약으로 인해 현행 사전협의제의 실질적 제도적 틀은 의원입법에 대한 검토는 배제되어 있고 행정안전부장관의 검토 의견을 전달하고 개정을 권고하는 수준이며 이에 대한 구속력이 담보되어 있지 않다(조성규, 2019a).

또한, 중앙정부와 지방정부 간 관계 재설정을 위해서는 현행 지방자치단체의 사무구분체계를 개편하여 기관위임사무를 폐지하고 법정수임사무를 신설할 필요가 있다. 기관위임사무는 중앙정부가 정책결정을 하고 이에 따라 지방자치단체가 획일적, 일방적으로 집행하는 방식으로 이러한 사무수행방식으로는 지역의 특수성과 지역의 자발성을 담보하는 맞춤형 사무수행을 저해하고 있다. 따라서, 자치권을 제약하는 기관위임사무를 폐지하되, 일부 국가사무로 존치되는 사무와 자치사무로 전환되는 사무를 제외한 나머지 사무를 법정수임사무로 하여 폭넓은 자율성을 부여할 필요가 있다(홍준현, 2021).<sup>69)</sup>

궁극적으로 중앙정부와 지방정부 간에 수평적, 법률적 관계를 설정하기 위해서는 정부간 계약이 활성화되어야 한다. 민사상 계약과 달리 행정계약은 그 법적 성격과 효과가 모호해질 수 있다. 따라서, 정부간 계약방식을 도입하기 위해서는 첫째, 자치단체별 비용 및 조건 등 차별 허용 범위, 둘째, 계약 불성립시 강제성 허용 여부와 불이행시 이행 방법, 셋째, 사무처리 중 분쟁 발생시 소의 종류와 사무처리 거부시 민원처리의 주체 등에 대한 법적 장치에 대해서 보완이 필요하다(홍준현 외, 2005). 이러한 정부간 계약의 활성화는 차등적 분권 확대를 통해 지방자치의 다양성을 제고해줄 수도 있을 것이다.

지방세는 지방재정의 가장 중요한 재원임에도 불구하고 군의 경우 세입 총액의 10%대에 머물고 있어, 대부분의 재원이 중앙부처나 광역자치단체로부터의 이전재원이나 보조금에 의존하고 있다. 이는 헌법 제59조의 조세법률주의 원칙에 따라 지방자치법에 지방세 조례주의가 구현되지 않았기 때문이다. 이에 따라 조례로 지방세를 신설하거나 세율을 변경할 수 있도록 헌법개정을 하여 법정외세를 도입하거나, 다양한 지방세목 중 개별 지방자치단체가 선택할 수 있는 선택세 제도를 더욱 확대할 필요가 있다(손희준, 2021).

마지막으로 읍면동 단위에서 근린주민자치조직으로서 주민자치회를 도입할 필요가 있다. 주민자치회는 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조에 근거를 두고 2013년부터 시범적으로 실시되어 2021년 8월 기준으로 820개 읍·면·동에 설치되어 있으나,<sup>70)</sup> 그 설치가 의무가 아닌 자율로 되어 있고 동법 제29조에서 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 되어 있어, 지방자치법에 주민자치회의 의무적 설치를 위한 근거를 두고 주민자치회 관련 법률의 조속한 제정을

69) 법정수임사무에 대해서는 반드시 법령에 근거가 있어야 하며, 지방의회의 관여를 인정하고, 국가에 대한 쟁송권을 인정하며, 소요 재원도 국가가 부담하도록 한다(이기우 외, 2004; 홍준현 외, 2005).

70) 행정안전부, 주민자치회 시범실시 읍면동 현황('21.8월 기준), [https://www.mois.go.kr/firt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000055&nttid=87396](https://www.mois.go.kr/firt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttid=87396)(검색일: 2021.11.9.)

주장하는 의견이 매우 크다(강재규, 2021).<sup>71)</sup>

## VI. 결론

2021년 지방자치법 전부개정법률은 1988년 지방자치법 전부개정 이후 가장 큰 폭의 제도 변화의 내용을 담고 있는 것은 분명하다. 그리고 개정의 양적인 측면에서도 이전의 일련의 지방자치법 개정과 차이가 발견되는데, 이번의 지방자치법 전부개정은 의회 권한의 강화와 자치권의 강화, 그리고 동시에 지방자치단체의 책임성 강화에 더하여 특히 지방자치의 다양성을 강화와 지방자치단체 간 분쟁 조정 및 협력 강화에 큰 비중을 두고 있다. 제도 변화의 질적인 측면에서 볼 때는 이번 지방자치법 전부개정은 지방자치단체와 지방의회의 자치권 강화, 주민참여 강화, 지방자치 다양성 강화에 있어서 이전의 지방자치법 개정에서와 차별화되는 많은 제도적 변화를 담고 있고, 동시에 지방자치단체에 대한 국가 통제를 강화하고 지방자치단체 간 분쟁조정에 있어서의 중앙정부의 역할 강화와 지방자치단체 간 협력 강화를 위한 제도의 변화도 이전의 제도와 차별화되는 내용이라고 할 수 있다.

그러나, 이러한 제도 변화의 양적 규모와 분명한 내용적 차별성에도 불구하고, 2021년 지방자치법 전부개정법률이 정부가 의미 부여한 바와 같이 지방자치의 새로운 패러다임을 제시하고 자치분권 2.0 시대를 열었는지에 대해서는 부정적인 평가를 할 수밖에 없다. 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어 '국가의 지도·감독'을 '국가와 지방자치단체의 관계'로 명칭을 변경하고 중앙지방협력회의를 신설하는 등의 변화가 있었지만 이러한 변화가 과거의 중앙과 지방간 수직적·행정적 관계를 수평적·법률적 관계로 근본적으로 전환시키는 내용을 담고 있다고 보기 어렵고, 오히려 기초자치단체의 명령·처분 및 기초의회의 의결에까지 중앙부처가 직접 관여할 수 있도록 제도 개정을 함으로써 국가통제가 강화된 측면도 포함하고 있다. 또한, 주민자치에 있어서도 주민의 행정참여를 법의 목적에 추가하고 주민조례발안제도와 주민에 의한 규칙제정·개폐 의견제시권을 신설하는 등의 변화가 있었지만 이러한 조례발안의 대상 범위에 있어서는 변화가 없고 무엇보다도 주민자치회 설치가 누락되어 단체자치에서 주민자치로의 전환을 뒷받침할 만한 제도적 변화가 이번 전부개정의 내용에 담겼다고 보기 어렵다. 다만, 이번 전부개정에서 지방자치의 다양성 확대라는 측면에서는 지방자치단체 기관 구성 다양화의 근거와 100만 이상 특례시를 신설하고 특별지방자치단체 설치를 위한 실질적 제도적 내용을 구체화한 것은 지금까지의 획일적 지방자치의 틀을 획기적으로 전환시킬 수 있는 중요한 계기를 만들어 주었다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

71) 주민자치회 관련 법률을 별도로 제정하는 것에 대해서는 반론도 있다. 주민자치 조직의 자율성과 유연성, 다양성을 보장하기 위해서는 오히려 지방자치법에 주민자치회의 근거만 두고 구체적인 필요사항은 지방자치단체의 여건과 특성을 고려하여 조례에 위임하는 방안이 바람직할 수 있다는 것이다(김수연, 2019).

결국 지방자치의 패러다임 전환을 통해 지방자치 1.0 시대를 자치분권 2.0 시대로 전환시키기 위해서는 2021년 전부개정 지방자치법으로 만족할 것이 아니다. 중앙정부와 지방정부 간의 수평적·법률적 정부간 관계를 형성하고 자치입법권의 규범적 본질의 회복을 위한 헌법과 법률의 개정 및 지방자치단체 사무구분체계의 근본적인 정비와 관여법정주의 채택, 정부간 계약의 활성화, 그리고 주민주권 구현을 위한 읍·면·동 주민자치회의 의무화 등 보다 근본적인 제도적 변화를 위해 이제 다시 움직여야 할 시점이다.

## 참고 문헌

- 강재규. (2021). 지방자치법 전부개정의 의의와 개정법률의 주요내용. 「경남발전」. 153: 4-13.
- 김남철. (2021). 지방자치법 전부개정에 대한 평가와 과제. 「국가법연구」. 17(1): 117-151.
- 김수연. (2019). 주민자치회에 관한 입법의 주요 쟁점. 「지방자치법연구」. 18(1): 3-26.
- 김수연. (2020). 지방자치법 전부개정의 의의와 향후 과제. 「분권레터」. 2020.12.9. 대한민국시도지사협의회.
- 김수진. (2002). 독일과 한국의 지방의사결정과정에의 주민참여제도. 「공법연구」. 30(3): 309-329.
- 김순은. (2021a). 자치분권2.0 시대의 개념과 변화상. 대통령소속 자치분권위원회 정책자료.
- 김순은. (2021b). 자치분권2.0 시대의 개막. 「월간 공공정책」. 183: 15-18.
- 김재훈. (1996). 중앙-지방간 사무재배분 성과. 「지방자치」. 3월호: 87-93.
- 김지수·박재희. (2020). 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 노현수. (2020). 지방자치법상 주민직접참여제도의 발전과정과 개선방안. 「법학연구」. 28(4): 223-244.
- 문상덕. (2018). 현행 지방자치법의 한계와 개선방안. 「지방자치법연구」. 18(2): 3-33.
- 문상덕. (2019). 지방자치단체 연계 협력 강화를 위한 지방자치법의 개정과 공법적 평가: 정부의 특별지방자치단체 도입안을 중심으로. 「지방자치법연구」. 19(3). 171-198.
- 박기관. (2021). 지방자치법 전부개정의 평가와 보완적 대책. 「지방재정」. 2021(1): 102-111.
- 삼일회계법인·한국행정연구원. (1999a). 「인천광역시 남구 경영진단 최종보고서」. 서울: 행정자치부.
- 삼일회계법인·한국행정연구원. (1999b). 「수원시 경영진단 최종보고서」. 서울: 행정자치부.
- 손희준. (2021). 지방재정 운영에 대한 지방자치법 전부개정의 의의. 「지방재정」. 2021(3): 10-27.
- 오재일. (1993). 중앙·지방관계의 모델에 관한 연구: 일본의 예를 중심으로. 「한국행정학보」. 27(2): 381-389.
- 이기우. (2017). 지방분권 개헌의 방안. 「지방분권개헌 국민대토론회 자료집」.
- 이기우·홍준현·권영주·이종원. (2004). 지방자치단체 수행사무 구분체계의 개편 방향. 「한국공공관리학보」. 18(1): 53-79.
- 이병기. (2021). 지방자치법 전부개정의 주요 내용과 의미. 「의정연구」. 27(1): 187-196.
- 이상훈. (2003). 일본의 정부 간 관계: 개혁과 변화. 「현대일본학」. 18: 217-244.
- 이선우·류도암 (2012). 중앙-지방간 갈등 조정자의 기능과 역할: 행정협의조정위원회의 ADR적 기능 활성화를 중심으로. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」.
- 이호철. (1996). 「일본의 지방자치: 어제와 오늘」. 서울: 삼성경제연구소.
- 임 현. (2008). 자치입법의 활성화를 위한 주민의 역할: 조례제정개폐청구제도의 개선노력을 중심으로. 「지방자치법연구」. 8(4): 147-165.
- 임 현. (2021). 지방자치법 전부개정에 따른 자치입법권의 범위와 확대방안. 「자치분권 정책세미나 자료집」. 65-80.
- 전주열. (2018). 지방분권을 위한 법제적 일고찰: 지방자치법의 법제개선 필요사항을 중심으로. 「법제연구」. 54: 71-109.
- 조성규. (2019a). 지방자치단체의 사무, 입법 및 재정에 대한 지방자치법의 개정과 공법적 평가. 「지방자치법연구」. 19(3):119-170.
- 조성규. (2019b). 지방자치법제의 발전 과정과 지방자치법 개정안의 평가. 「지방자치법연구」. 19(2): 45-79.
- 조창현. (2000). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 최승제. (2020). 지방자치법 전면개정의 의미와 향후 과제: 주민주권 구현을 중심으로. 「2020년도 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집」. 295-329.
- 최우용. (2017). 지방분권형 헌법개정의 과제와 방향. 「법제」. 679.
- 최철호. (2020). 국가와 지방자치단체의 관계정립 및 협력을 위한 지방자치법의 개정과 공법적 평가. 「지방

- 자치법연구」. 20(2): 3-36.
- 하미진. (2021). 지방자치법 개정과 한국 지방자치의 의미와 과제. 「경남발전」. 2021(1): 24-34.
- 하지만·홍준현. (2016). 정부간 관계의 유형에 따른 정부간 갈등의 속성. 「국가정책연구」. 30(4): 167-198.
- 하혜영. (2021). 중앙지방협력회의의 주요 내용과 향후 과제. 「이슈와 논점」. 제1888호. 국회입법조사처.
- 행정안전부. (2020). 「자치분권 사전협의 지침」.
- 행정안전부 보도자료 2020.12.9. 지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련.
- 행정안전부 보도자료 2021.8.27. 지방자치법 시행령 개정으로 자치분권 2.0 본격 추진.
- 홍정선·방동희. (2019). 지방자치 70년, 회고와 과제: 헌법과 지방자치법의 제정·개정을 중심으로. 「지방자치법연구」. 19(3): 3-71.
- 홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향. 「한국지방자치학회보」. 13(3): 5-24.
- 홍준현·김재훈·이기우. (2005). 지방자치단체 사무구분체계의 개편 방안. 「2005년 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 홍준현. (2007). 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 실태와 시사점. 「지방정부연구」. 11(3): 53-71.
- 홍준현. (2021). 자치분권의 미래비전과 추진전략. 김순은 외. 「문재인 정부의 자치분권: 성과와 의의」. 대통령소속 자치분권위원회. 436-462.
- Dima, A. (2021). Short history of manufacturing: from Industry 1.0 to Industry 4.0. KFactory Blog. Retrieved from <https://kfactory.eu/short-history-of-manufacturing-from-industry-1-0-to-industry-4-0/>
- Keats, D. and Schmidt, J. P. (2007). The genesis and emergence of Education 3.0 in higher education and its potential for Africa. First Monday, 12(3). Retrieved from <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/1625/1540#k2>
- Kuhn, Thomas S. (1967). The Structure of Scientific Revolution. Chicago: Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Wright, D. S. (1988). Understanding Intergovernmental Relations. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.
- Zimmerman, J. F. (1992). Contemporary American Federalism: The Growth of National Power. Westport, IL: Praeger.
- 村松岐夫, 최외출·이성환 역. (1991). 「中央과 地方關係論: 日本의 地方自治理論과 實際를 中心으로」. 서울: 대영문화사.

## [저자소개]

**洪 準 賢** 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위(제목: Dispersal of Public Housing in the U.S.: An Analysis of Intra- and Inter-Metropolitan Variations in the Location of Public Housing, 1995)를 취득하였고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직하고 있으며, 대통령소속 자치분권위원회 자치혁신전문위원회 위원장을 맡고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 도시정책, 정책분석 등이고, 최근 저서와 논문으로는 <문재인 정부의 자치분권: 성과와 의의>(2021, 공저), <다산의 행정개혁: 현대적 해석과 평가>(2010, 공저), “산업다양성이 지식집약 서비스업의 집적에 미치는 영향”(2021, 교신), “지방재정 신속집행의 지역경제성장에 대한 영향의 조절효과 분석”(2020, 교신), “정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성”(2016, 공저) 등이 있다(jhHong@cau.ac.kr).

논문투고일자: 2021. 11. 12. / 심사외뢰일자: 2021. 11. 24 / 게재확정일자: 2021. 12. 7.

## Abstract

### Does the 2021 Fully Amended Local Autonomy Act Mean the Beginning of the 2.0 Era of Autonomy and Decentralization?

Hong, Jun Hyun

This study analyzes the contents of the amendments to the Local Autonomy Act for 32 years since the 1988 fully amended Local Autonomy Act revision to the 2021 fully amended Local Autonomy Act by each article, and examines the difference between 2021 Local Autonomy Act revision and the previous Local Autonomy Act revisions. By examining whether 2021 revision has any fundamental differences from the past revisions, this study aims to evaluate whether 2021 fully amended Local Autonomy Act corresponds to a paradigm shift from the 1.0 era of local autonomy to the 2.0 era of autonomy and decentralization, as the government claims. As a result of the analysis, it is clear that the 2021 fully amended Local Autonomy Act contains the largest institutional change since the 1988 fully amended Local Autonomy Act, and there are many differences from the previous series of Local Autonomy Act amendments in terms of the quantity of the amendment and the quality of the system change. However, there is no choice but to give a negative evaluation as to whether the 2.0 era of autonomy and decentralization has opened through the change of intergovernmental relations and the change from institutional autonomy and citizen's autonomy. Despite this limit, expanding the diversity of local autonomy in the Act is meaningful in that it creates an important opportunity to make an essential change to the framework of uniform local autonomy.

Key words : 2021 Fully Amended Local Autonomy Act, 2.0 Era of Autonomy and Decentralization, Paradigm of Local Autonomy, Intergovernmental Relations, Citizen's Autonomy