

복지이슈 FOCUS

현상공감 경기복지재단

제5호
2021-05

2021. 4.

지방자치법 전부개정에 따른 경기도 복지환경 변화

민효상 연구위원(hsmin77@ggwf.or.kr)
신동길 연구원(sdg1129@ggwf.or.kr)

목차

- I. 지방자치법 전부개정의 내용 및 의미
- II. 경기도 복지환경에 미치는 영향
- III. 시사점 및 대응전략

■ 연구진

연구책임 | 민효상 경기복지재단 연구위원

공동연구 | 신동길 경기복지재단 연구원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9355 Fax : 031-898-5935 E-mail : hmin77@ggwf.or.kr

■ 지방자치법 전부개정의 의미와 주요 내용

- 「지방자치법」은 제헌헌법에 의거 1949년 제정·공포되었으며, 지방자치단체의 종류, 조직 및 운영에 관한 사항과 국가와 지방자치단체의 관계 등을 규정하여, 지방행정의 민주적·능률적 수행과 지방의 균형적 발전을 목적으로 함
- 지방자치법 전부개정안은 ① 획기적인 주민주권 구현, ② 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대, ③ 책임성과 투명성 제고, ④ 중앙-지방 협력 관계 정립 및 행정 능률성 제고 등을 핵심으로 하고 있음
 - 그러나 특례시 도입 및 지방분권 수준에 대한 이견과 ② 자치입법권, 자치조직권, 특별지방자치단체 규정 등에서 미진한 부분의 문제 제기

■ 지방자치법 전부개정에 따른 경기도 복지환경 변화

- 지방자치법 전부개정에 따라 경기도 복지환경은 ① 특례시 지정에 따른 복지대상자 선별기준 차별화, ② 복지사무 재배분, ③ 주민조례발안법 제정 및 의회정책지원인력 확대에 따른 복지정책 확대 등에서 변화가 예상
 - 현재 경기도는 2019년 이후 지속적으로 복지대상자 선정기준의 상향을 복지부에 건의하고 있으나, 경기도-특례시 간 공동노력이 필요
 - 개정법률에서는 '사무배분의 기본원칙'(제11조)에서 ① 중복배제의 원칙, ② 보충성의 원칙, ③ 포괄적 배분 원칙 등을 제시하여, 사무배분 기준의 원칙에 맞게 경기도 또한 선제적으로 경기도-시군 간 복지사무 재배분 및 보조율 체계의 개편(안) 마련 필요
 - 주민들의 복지정책 수립 욕구에 대해 단체장뿐 아니라 지방의회에 직접 조례안을 발의하는 것이 가능하기에 지역 맞춤형 복지정책의 입안이 활발해질 것으로 기대
 - 의원 정수의 2분의 1범위에서 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 규정함으로써 지방의회 의원의 의정활동 지원
- 이를 위해 경기도에서는 ① 복지대상자 선정기준 개선을 위한 연대·협력체계 구축, ② 사무배분 기본원칙에 입각한 보조사업 개편 및 보조율 체계 개편, ③ 도의회-재단 간 연구협력체계 구축 등의 선제적 노력이 필요

01 지방자치법 전부개정의 내용 및 의미

■ 「지방자치법」은 제헌헌법에 의거, 지방균형발전에 목적

- 지방자치란 주권자인 지역주민이 자치권을 가지고, 공공문제에 대해서 스스로 결정할 수 있는 대표 선출을 위한 자치정부의 구성을 통해 처리하는 과정
- 제헌헌법에 의거 1949년 제정·공포된 「지방자치법」은 지방자치단체의 종류, 조직 및 운영에 관한 사항과 국가와 지방자치단체의 관계 등을 규정하여, 지방행정의 민주적·능률적 수행과 지방의 균형적 발전을 목적으로 함
 - 한국의 지방자치제도는 1948년 ‘지방행정에 관한 임시조치법’ 공포 이후, 1949년 「지방자치법」 제정·공포를 통해 시작
 - 한국전쟁 기간 중 1952년 4월 25일 치안불안지역과 미수복지역을 제외한 시·읍·면 의회 의원선거와 동년 5월 10일 도의회 의원 선거 실시로 시작
 - 1960년 지방의원 및 단체장 주민직선제의 도입으로 지방자치의 시대가 시작되었으나, 이듬해 ‘지방자치법에 관한 임시조치법’ 제정을 통해 지방의회 해산 및 지방자치단체 실질적 폐지가 이루어짐
 - 임시조치법 폐지가 이루어진 1988년에 이르러 다시 지방자치가 부활하였고, 1991년 지방의회선거, 1995년 제1회 전국동시지방선거(단체장+지방의회)를 통해 지방자치가 본격적으로 시작

〈표 1〉 지방자치제도 간략사

년도	주요 내용
1948.11.17.	‘지방행정에 관한 임시조치법’ 공포(1시 9도 14부 133군 7읍 1,465면)
1949.07.04.	‘지방자치법’ 공포 (서울시→서울특별시, 부→시, 울릉도→울릉군: 1특별시 9도 19시 134군 7읍 1,448면)
1952.04.25. 1952.05.10.	치안불안지역과 미수복지역 제외 시·읍·면 의회 의원 선거 실시 도의회 의원선거 실시 ¹⁾
1960.11.01.	지방자치법 전면개정·공포(지방의원, 단체장 주민직선제 도입)
1961년	지방자치에 관한 임시조치법 제정(지방의회 해산, 지방자치단체 실질적 폐지)
1987년	9차 헌법개정(직선제 개헌)
1988년	지방자치법 전부개정 및 지방자치에 관한 임시조치법 폐지
1991년	지방의회선거 실시

년도	주요 내용
1995년	제1회 전국동시지방선거 실시(단체장+지방의회): 지방자치제의 본격적 시작
1999년	조례 제·폐 정구 및 주민감사 청구 제도 도입
2003년	주민발의 제도 도입: 조례 제정을 주민이 직접 추진
2004년	주민투표 제도 도입: 주민에게 과도한 부담이나 영향을 주는 정책에 대해 직접투표
2007년	주민소환 제도 도입: 선출직 지방공무원을 임기만료 전에 해임

자료 : 울산발전연구원(2021)을 표로 재구성

- 2017년 현 정부가 출범하면서 대통령 공약 사항으로 ‘연방제에 준하는 지방분권’을 제시하면서 지방분권개헌이 논의되었으나, 개헌이 무산된 이후 「지방자치법」 전부개정을 추진
- 지방자치법 전부개정은 ‘88년 지방자치법 전부개정과 ’91년 제1회 지방의회 선거를 통해 시작된 지방자치의 본래적 기능 수행의 확대를 위해 실시
 - 그동안 지방자치법은 지역대표의 직접선출, 주민의 직접 참여를 통한 민주성 제고, 지역의 욕구에 대응하는 행정서비스 등의 추진을 통해 지방행정의 효율성·효과성을 제고하였다는 평가
 - ‘15년 실시된 인식조사에서 지방자치제도에 대한 긍정적 평가가 일반 국민의 73% 이상으로 매우 높았으며, 지방자치의 본래적 기능을 안정적으로 수행하였다는 평가를 받음(한치흠, 2021)
 - 지방자치법 시행 30년이 지난 시점에서 국회 행정안전위원회는 「지방자치법 전부개정 법률안」을 대안으로 제안하면서, 변화된 지방행정환경의 반영 및 주민중심의 지방자치 구현, 자율성 강화 및 투명성·책임성 확보 등을 위해 전부개정의 필요성을 제기
- 행정안전부는 2018년 6월 이후 지방자치법 전부개정을 추진하였으나, 20대 국회 임기만료로 자동폐기되었으며, 이후 수정·보완한 전부개정법률안이 2020년 12월 국회 본회의 통과
 - 현 정부에서 추진한 지방분권개헌이 무산된 이후 행정안전부는 지방자치법 전부개정안을 마련하여 2018년 11월 입법예고(2018.11.14.~12.24.), 법제처 심사 및 국무회의(2019.3.26.)를 거쳐 국회에 제출되었으나, 20대 국회 임기만료로 자동폐기

1 한국전쟁 중에 실시한 선거로서 국회에 야당이 우세한 상황에서 이승만 정부가 지방의회를 구성하여 대통령 직선제 개헌을 통과시킴으로써 정치적 기반을 확보하기 위해 이용된 지방자치로 볼 수 있음(정우열, 2016)

- 2020년 12월 국회 행정안전위원회는 지방자치법 전부개정법률안과 일부개정법률안 등 31건의 법률안을 본회의에 부의하지 않기로 하고, 각 법률안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안
- 이후 12월 9일 본회의 의결을 통해 지방자치법 시행 32년 만에 전부개정을 확정하고, 2022년 1월 13일자로 시행하기로 함

■ 전부개정안은 자치분권 확대의 기틀을 마련

- 지방자치법 전부개정안은 ①획기적인 주민주권 구현, ②자치단체 역량 강화 및 자치권 확대, ③책임성과 투명성 제고, ④중앙-지방 협력 관계 정립 및 행정 능률성 제고 등을 핵심으로 하고 있음
 - 전부개정법률은 현행 10장 175개 조문체계에서 12장 211개 조문으로 확대되며, 그동안 단체자치 중심에서 주민자치로 지방자치의 패러다임이 크게 변화(김순은, 2021a)
 - ① 획기적 주민주권 구현: 목적 규정에 '주민자치'의 원리를 명시하고, 지방의 정책 결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설, 「주민조례발안법」 별도 제정, 기관구성 형태 선택 근거 마련 등
 - ② 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대: 국가-지방 간 사무배분 원칙과 준수 의무 규정, 인구 100만 이상 대도시의 특례시 지정, 의회 의장에게 지방의회 사무직원 임용권 부여, '정책지원 전문인력' 도입 등
 - ③ 책임성과 투명성 제고: 정보공개시스템 구축, 윤리특별위원회 설치 의무화, 겸직금지 의무규정 강화, 국가의 직접 시정·이행명령권 등
 - ④ 중앙-지방 협력 관계 정립 및 행정 능률성 제고: '중앙지방협력회의' 설치, 중앙분쟁조정위원회를 통한 행정구역 경계조정, 특별지방자치단체 구성근거 구체화, 지자체장의 인수위원회 운영 근거 등
 - 개정된 지방자치법은 공포 후 1년 후(2022년) 시행될 예정이며, 관계 법률(ex. 지방분권특별법, 주민조례발안법, 중앙지방협력회의법, 지방공무원법, 교육훈련법 등)과 대통령령 등 하위법령 제·개정이 필요

〈표 2〉 「지방자치법」 전부개정 주요 내용

구분	분야	개정 내용
획기적 주민주권 구현	목적 규정(제1조)	목적 규정에 주민의 지방자치행정에 참여에 관한 사항 추가
	주민참여권 강화(제17조)	주민 권리 확대 : 주민 생활에 영향을 미치는 정책 결정 및 집행 과정에 참여할 권리 신설
	주민조례 발안제 도입(제19조)	의회에 조례안을 제정, 개·폐 청구 가능(별도법 제정)
	주민감사 청구인 수 하향조정(제21조)	- 상한 하향조정: 시·도 300명, 50만 이상 대도시 200명, 시·군·구 150명
	청구권 기준 연령 완화(제21조)	- 조례발안, 주민감사, 주민소송, 18세 이상 주민 청구 가능
	자치단체 기관구성 형태 다양화(제4조)	- 주민투표 거쳐 지방의회와 집행기관의 구성 변경 가능(기관분리형·통합형 등) * 추후 여건 성숙도, 주민 요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진
역량 강화 자치권 확대	사무배분 명확화(제11조)	- 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 - 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수 의무 부과
	국제교류·협력 근거 신설(제10장)	- 국제교류 협력 및 국제기구 지원, 해외사무소 운영 근거 마련
	자치입법권 보장 강화(제28조)	- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
	특례시 및 자치단체 특례 부여(제198조)	- 100만 이상은 특례시로 하고, - 행정수요·균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부 장관이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능
	지방의회 인사권 독립(제103조)	- 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
	정책지원 전문인력 도입(제41조)	- 모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입
	지방의회 운영 자율화(제5장)	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화
책임성과 투명성 제고	정보공개 확대(제26조)	- 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 - 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고
	의정활동 투명성 강화(제74조)	- 기록표결제도 원칙 도입
	지방의원 겸직금지 명확화(제43조)	- 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화
	지방의회 책임성 확보(제65조)	- 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화
	시·군·구 사무수행 책임성 강화(제189조)	- 국가가 보충적으로(시·도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 시정·이행명령 가능
중앙-지방 협력 관계 및 행정 능률성 제고	중앙지방 협력회의(제186조)	- '중앙지방협력회의' 신설(별도법 제정)
	국가-지방 간 협력(제164조)	- 균형적 공공서비스 제공, 균형발전 등을 위한 국가-자치단체, 자치단체 간 협력 의무 신설
	자치단체 사무에 대한 지도·지원(제184조)	- 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언·권고·지도에 대한 단체장의 의견제출권 신설
	매립지 관할 결정절차 개선(제5조)	- 분쟁 없는 경우 별도 심의의결 절차 생략 등 결정 가능
	경계조정 절차 신설(제6조)	- 자치단체 간 자율협의체를 통해 경계조정 협의 추진 - 미해결 시 중분위 심의를 거쳐 조정 가능
	단체장 인수위원회(제105조)	- 시도 20명, 시·군·구 15명 이내에서 임기 시작 후 20일 범위 내로 단체장 인수위 자율 구성
	행정협의회의 활성화(제169조)	- 설립시 지방의회에 보고로 간소화 - 관계 중앙행정기관의 장은 협력 활성화를 위해 필요한 지원 가능
	특별지방자치단체(제12장)	- 2개 이상의 자치단체가 공동으로 광역사무 처리를 위해 필요시 특별지방자치단체 설치·운영 근거 규정

■ 전부개정안은 이론적 관점과 정책적 관점에서 의의

- 지방자치 출범 30주년을 앞둔 시점에서 지방자치법의 전부개정은 이론적 관점과 정책적 관점에서 큰 의의를 가짐(김순은, 2021b)
- 먼저 이론적 관점에서는 ①주민주권론(단체자치→주민자치), ②거버넌스이론(투명성·책임성, 효율성, 민주성 강화) 등의 관점에서 의의가 있음
 - 주민주권론: 목적규정에 주민의 지방행정 참여에 관한 사항을 규정하여 그동안 단체자치 중심²⁾의 패러다임을 주민자치로 전환(주민주권론 제창)하였다는 점에서 의의를 가짐
 - 거버넌스이론: 전부개정을 통해 투명성·책임성, 효율성, 민주성의 강화를 위한 제도가 보완 또는 도입되었다는 점에서 향후 거버넌스 개선에 크게 기여
 - 투명성: 주민참여권 강화, 주민조례발안제 도입, 규칙제정과 개정·폐지의견의 제출권, 주민감사청구제도의 개선, 청구권 기준연령 완화, 주민투표에 의한 기관구성의 다양화 등
 - 책임성(책임성): 정보공개 제도화, 의정활동 정보공개, 지방의원 겸직금지 정비, 지방의원 영리 목적 거래금지 대상기관의 구체화, 윤리특별위원회의 신설, 윤리심사자문위원회의 설치, 지방자치단체 자문기관 설치와 운영의 투명성 제고 등
 - 효율성: '특례시' 명칭 부여, 행정수요 및 국가균형발전 등을 고려한 특례 부여 가능, 특별지방자치단체 설치 가능, 단체장 인수위원회 제도 등
 - 민주성: 지방의회 사무기구 인사권, 중앙-지방 간 관계 개선(중앙-지방 협력회의 설치법 등)
- 정책적 관점에서는 ①국정과제 목표달성, ②지방자치의 다양성과 정상화, ③강화된 자치입법권 관점에서 의의가 있음
 - 국정과제 목표달성: 지방자치법 전부개정과 함께 경찰법 개정안이 국회에서 의결됨에 따라 국정과제 목표의 80% 수준을 달성하게 되었으며, 주민자치 중심의 지방자치법 개정과 자치경찰제 도입을 통해 새로운 지방(자치)분권의 계기 마련
 - 지방자치의 정상화 및 다양화: 그동안 비정상적이었던 지방의회 사무기구 공무원에 대한 인사권을 단체장이 가지고 있었던 것을 환원시킴으로써 지방의회의 정상적 운영을 통한 의정활동의 활성화를 기대
 - 강화된 자치입법권: '법령의 범위 안에서'에서 '법령의 범위에서'로 조례제정권 범위가 변경되었으며, 조례에 위임한 사항에 대해 규제를 금지함으로써 자치입법권 범위 확대

2 그동안의 지방자치는 주민들이 선출한 대표들을 중심으로 자치가 이루어졌기에 단체자치의 유형으로 볼 수 있음(김순은, 2021b)

■ 쟁점 1: 특례시 도입 및 지방분권 수준에 대한 이견

- 개정법률 제198조 제2항에서는 기존 인구 50만 이상의 대도시에 관한 특례규정(제1항)과 함께 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 규정하여 추가적 특례를 둘 수 있음을 규정
 - 기존 분리적 관점의 행정구역 접근에 의하면 인구 100만 이상 대도시를 道(도)에서 분리하여 광역시로 승격하였으나,
 - 최근 통합적 관점에서는 기초정부의 법적 지위를 유지하면서 인구 100만 이상 대도시의 광역시 승격 요구에 대해 대응
- 특례시는 단순히 행정명칭이 부여되는 제도로 특례시가 지방자치단체의 종류를 구분하는 별도의 법적 지위를 가지는 것은 아님
 - 인구 50만 명과 더불어 100만 명에 대한 특례기준을 인정한 것은 광역시와 유사한 수준의 행정수요에도 불구하고 기초정부의 지위를 가지고 있어 지역발전에 능동적 대처가 어렵다는 지적이 지속적으로 제기
 - 개정법률안 이전에도 인구 50만 이상의 도시는 행·재정 운영 등에 특례가 부여되었으며, 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제정시 인구 100만 이상의 도시에 대해서도 특례규정을 마련한 바 있음
 - 2019년 12월 말 기준, 전국의 시는 75개이며, 이 중 16개 시가 인구 50만 명 이상, 4개 시(수원, 고양, 용인, 창원)가 인구 100만 명 이상으로 나타남
- 전부개정안 마련 당시에 주요 쟁점으로 ①지자체 종류 포함 여부, ②선정기준, ③지위와 권한 등이 나타났으나(하혜형, 2020), 개정법률안은 인구 100만 이상의 기준으로 행정명칭만 부여하는 것으로 결정
 - 개정법률안은 특례시를 단순 행정명칭으로 사용하고 있으나, 김영진 의원 안('20.6.5.)과 김승원 의원 안('20.6.30.)은 특례시를 지방자치단체의 종류로 포함하여, 기초정부를 '특례시·시·군·구'로 표현
 - 특례시를 지방자치단체의 종류로 포함하였으나, 지위에 대해서는 기초정부 수준으로 유지하는 것은 동일
 - 선정기준: 인구 50만 이상의 16개 시 중에서 창원, 청주, 전주, 천안, 김해, 포항 등 6개를 제외하면 모두 경기도에 속해있기 때문에 인구 기준 이외에 국가균형발전 측면

에서 다른 기준도 포함³시켜야 한다는 개정안이 발의

- 지위와 권한: 현 개정법률안은 특례시에 대한 행정명칭만 부여하고 있으며, 구체적인 특례에 대해서는 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가적인 특례를 둘 수 있다고 규정하고 있어, 특례시의 실질적 특례를 규정하는 것이 필요
- 종합적으로 특례시 도입에 대한 쟁점 중에서 지자체 종류는 신설하지 않고 기초정부로 두면서, 선정기준은 인구만을 적용하고, 세부적인 지위와 권한은 개정법률 시행 전 논의를 통해 규정하는 것으로 결정

■ 쟁점 2: 자치입법권, 자치조직권, 특별지방자치단체 규정 등이 미진

- 시도지사협의회는 지방자치법 전부개정안이 통과된 직후 의의와 향후 과제에 대해 공동성명서를 발표(김수연, 2020)
 - 시도지사협의회는 문재인정부 출범 당시부터 강조했던 자치분권에 대한 정부의 방향성과 의지가 담겼다는 점에서 지방 4대 협의체장 공동성명서를 통해 환영의 뜻을 밝힘
 - 개정법률은 ①지방자치단체 기관구성의 다양성 근거 마련, ②국제교류와 협력에 관한 사무의 지방사무 명시, ③자치입법권에 관한 규정 보완, ④중앙지방협력회의 신설 근거 조항, ⑤ 특별지방자치단체에 관한 세부규정 등 5가지를 마련하였다는 점을 특히 주목
- 그러나 법 개정에도 ①자치입법권에 대한 근본적 제약조항 유지, ②자치조직권에 대한 미반영, ③특별지방자치단체에 관한 규정의 추가적 검토, ④중앙지방협력회의법의 신속한 제정과 기관구성 다양화에 관한 법률 필요, ⑤ 주민자치회에 관한 추가연구 및 법안마련 등 5가지 점에서 미진함을 제기
 - ①자치입법권에 대한 근본적 제약조항 유지: 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙은 법률의 위임을 받도록 하여 조례가 여전히 법령의 위임이 필요한 영역으로 제한을 받게 됨
 - ②자치조직권에 대한 미반영: 지방정부의 부단체장 정수 명시 규정뿐 아니라 대통령령에서 실·국·본부 수까지 규정하고 있는 부분이 변화되지 않아, 자치권 본질적 요소인 자치조직권이 반영되지 않음

3 광역시 승격기준은 통상 인구 100만 명 이상의 도시로서, 면적, 지리적 여건, 잔여 지역에 미치는 영향, 재정자립도 등을 종합·검토하여 결정 (행정안전부, 2020)

- ③ 특별지방자치단체에 관한 규정의 추가적 검토: 특별지방자치단체를 기관대립형을 전제로 설치부터 해산까지 행정안전부장관의 승인을 얻도록 규정하는 것은 자율성 기반의 도입취지에 부합하지 않음
- ④ 중앙지방협력회의법의 신속한 제정과 기관구성 다양화에 관한 법률 필요: 지방자치법 전부개정의 부수법안으로 중앙지방협력회의법은 동시 심의가 필요하나 누락되었으며, 기관구성 다양화에 관한 법률의 마련 필요
- ⑤ 주민자치회에 관한 추가연구 및 법안마련: 당초 정부안에 포함된 주민자치회에 대한 규정이 국회 심의 과정에서 제외되어, 법 재개정을 통해 보완할 것인지 별도 법률을 제정할 것인지에 대한 추가연구 필요

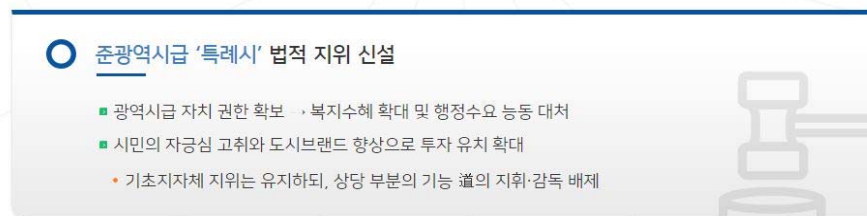
II 경기도 복지환경에 미치는 영향

■ 특례시 지정(3개 시)에 따른 복지대상자 선정기준 차별화 가능성

- 특례시로 지정된 4개 시는 모두 특례시 지정에 따라 광역시급의 복지대상자 선정기준 적용을 통해 복지수혜가 확대될 것이라고 홍보하고 있으며, ‘4대 특례시 출범 공동 태스크포스팀(TF)’과 ‘4개 특례시 행정협의회’를 운영
 - 특례시 선정 이전부터 4개 시 모두 홈페이지를 통해 특례시가 될 경우 복지대상자 선정기준에서 광역시 기준을 적용받게 되어 시민들의 복지혜택이 증가할 것이라고 홍보

〈그림 1〉 창원시청 홈페이지 특례시 관련 페이지

창원특례시가 되면,
신속한 정책추진과 시민 맞춤형 행정서비스 제공이 가능합니다.



자료 : 창원시청 홈페이지, <https://www.changwon.go.kr>

- 4개 특례시의 실무자들로 구성된 T/F팀은 관련 법령·시행령 개정과 홍보활동 등을 공동 추진하며, ‘4개 특례시 행정협의회’에서는 특례시 관련 공동연구를 추진하고 특례 확대를 위한 포럼 등을 추진하기로 함
- 현재 경기도는 2019년 이후 지속적으로 복지대상자 선정기준의 상향을 복지부에 건의하고 있으나, 특례시 3곳이 별도로 선정기준의 상향조정이 이루어질 경우 도내 기초정부 간 갈등이 나타날 수 있음
 - 그동안 경기도가 추진해온 복지대상자 선정기준의 상향조정은 실제 주택가격을 기준으로 경기도 평균가격이 광역시를 훨씬 상회하여 주거비용이 크게 나타남에도 불구하고,
 - 道(도)의 기준(중소도시, 3개 군은 농어촌)을 적용받아 복지대상자 선정에서 불이익이 나타남에 따른 것이었음
 - 2021년 3월 기준 아파트 평균 매매가격은 경기도가 3.92억 원(㎡당 462만 원)으로 6대 광역시 평균인 매매가격 2.93억 원(㎡당 338만 원)보다 1.34배 높은 상황임

〈표 3〉 경기도와 타 지역 주택가격 비교('21. 3월 기준)

(단위: 천원)

구분	경기도		서울		수도권 (서울, 인천, 경기)		6대 광역시 (부산, 대구, 대전, 광주, 울산, 인천)		지방 (수도권 제외 전 지역)	
	매매가격	㎡당	매매가격	㎡당	매매가격	㎡당	매매가격	㎡당	매매가격	㎡당
평균 매매가격	392,619	4,620	713,486	8,916	493,065	6,022	293,767	3,381	221,150	2,310
평균 전세가격	244,535	2,951	385,959	5,099	288,390	3,663	186,610	2,252	139,311	1,562
평균 월세가격	41,320	776	99,100	975	59,597	831	30,048	605	24,098	495

자료 : 한국부동산원 부동산통계정보시스템(2021), 종합주택유형 전세가격

○ 그러나 경기도 내에서 3개 특례시의 주택가격은 경기도 내에서 상위에 속하지만 10위권 수준으로 높은 주택가격의 지역이 다수 존재

- 평균 매매가격을 기준으로 보면 수원(10위), 고양(9위), 용인(8위)이며, ㎡당 가격을 기준으로 할 경우에도 수원(8위), 고양(12위), 용인(10위)의 수준임
- 6대 광역시와 비교할 경우 매매가격 기준으로는 경기도 내 17개 지역, ㎡당 가격 기준으로는 18개 지역이 높은 수준으로 나타나고 있어, 경기도의 절반 이상이 6대 광역시 수준을 상회하고 있음
- 따라서 특례시를 기준으로 복지대상자 선정기준을 상향 조정할 경우도 내에서도 차별 가능성이 높아질 수밖에 없음

〈표 4〉 경기도 시군별 아파트 가격('21년 3월 기준)

(단위 : 명, 천원)

시군	주민등록인구 (등록외국인 제외)	평균 매매가격				평균 전세가격			
		매매가격 기준		㎡당 가격 기준		매매가격 기준		㎡당 가격 기준	
		가격	순위	가격	순위	가격	순위	가격	순위
전국	51,705,905	410,921		5,125	-	258,433		3,257	-
6대 광역시	12,750,925	329,139		4,021	-	224,215		2,781	-
경기도	13,465,837	452,826		5,633	-	289,469		3,602	-
수원시	1,185,984	484,074	10	6,040	8	319,095	9	3,989	8
고양시	1,080,845	444,334	9	5,394	12	308,891	10	3,791	11
용인시	1,075,421	525,950	8	5,709	10	351,752	7	3,805	10

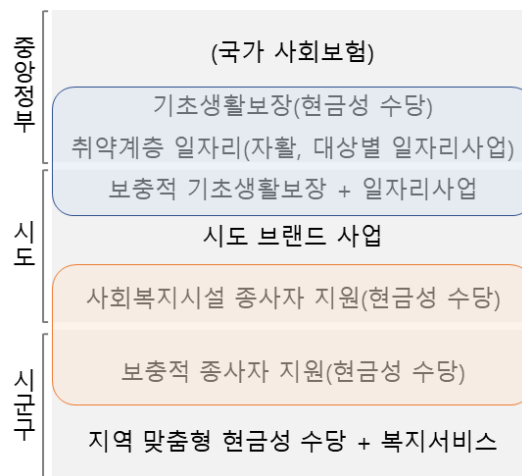
주 : 순위는 경기도 31개 시군의 평균가격을 기준으로 함

자료 : 행정안전부 주민등록인구 및 세대 현황(2021), 한국부동산원 부동산통계정보시스템(2021)

■ 사무배분 원칙과 준수 의무 규정에 맞춘 복지사무 재배분

- 기존 법에서는 지방자치단체의 기능과 사무에 대하여 ‘기본원칙’, ‘사무범위’, ‘사무배분기준’ 등이 제시되어 있으나, 중앙→광역→기초의 하향식 기능분담의 성격이 강하게 나타나 있음
 - 동법 제11조에서는 국가사무의 처리제한 규정을 가지고 있으며, 제10조에서는 광역과 기초의 사무를 배분하는 기준을 지시하며, 종류별 사무는 대통령령으로 규정
 - 그러나 광역과 기초정부의 사무는 명확하게 구분되지 않으며, 동법 제10조에서 사무가 서로 경합할 경우 기초정부에서 먼저 처리한다는 규정은 있으나 실제로는 중첩된 형태로 나타나고 있음

〈그림 2〉 중앙-광역-기초 복지사업의 보충적 관계



자료 : 정홍원 외(2020, p145)

- 개정법률에서는 ‘사무배분의 기본원칙’(제11조)에서 ①중복배제의 원칙, ②보충성의 원칙, ③포괄적 배분 원칙 등을 제시하여 기존법과 큰 차이가 나타남
 - 중복배제의 원칙: 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 중복되지 아니하도록 배분
 - 보충성의 원칙: 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 기초정부의 사무로 하며, 기초에서 처리하기 어려운 사무는 광역, 광역이 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분
 - 포괄적 배분 원칙: 사무의 배분 또는 재배분에 있어 관련 사무를 포괄적으로 배분

[참고] 지방자치법 전부개정안 사무배분의 기본원칙 조항

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 지역주민 생활과 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.

- 사무배분의 원칙은 2004년 노무현정부에서 제정된 「지방분권특별법」에서 마련된 것으로 이번 전부개정에서 지방자치법에 명시
 - 그러나 2004년 특별법 제정에도 불구하고 상기한 원칙은 선언적 원칙에 불과하고 복지사무 영역에 대해 명확한 기준을 제시하지 못한다는 비판도 존재(김형용, 2020)
 - 실제 2021.1.5.일부부터 시행된 「지방자치법 시행령」 제8조(지방자치단체의 종류별 사무)에 대한 별표 1을 살펴보면 중복되거나 모호한 영역은 그대로 유지
 - 그러나 특별법이 아닌 일반법 체계에서 3개 기본원칙이 도입되었기 때문에 동법 시행령 및 관련법들의 개정도 필요

■ 「주민조례발안법」제정을 통한 주민욕구기반 복지정책 법제화 가능성

- 개정법률은 주민주권 구현을 위해 「지방자치법」에 근거를 둔 「주민조례발안법」을 별도로 제정하여 주민이 단체장이 아닌 의회에 조례안의 제·개정 및 폐지를 청구할 수 있도록 하며, 능동적 행위 주체로서 주민의 참여권을 신설
 - 기존 법체계에서는 주민이 직접 지방의회에 조례 제정을 청구할 수 없으며, 단체장에 대해서 조례의 제정·개정·폐지에 관한 청구를 하면 조례규칙심의회를 통해 청구한 심사 이후 의회에 제출하도록 규정하고 있음⁴

4 조례규칙심의회를 통과하지 못하게 될 경우 주민 의견의 지방의회에 제출되지 못하며, 청구요건의 범위도 50만 이상 대도시는 청구권자 총수의 1/00~1/70, 시군구는 1/50~1/20로 청구요건의 범위를 규정

- 그러나 개정법률에서는 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정(입법 필요)하여, 단체장이 아닌 직접 청구권을 가진다는 점에서 차이
 - 또한, 기존 주민의 권리를 확대하여, 주민 생활에 영향을 미치는 지방자치단체 정책 결정 및 집행과정에 참여할 권리를 가진다고 규정(제17조 제1항), 주민을 능동적 행위 주체로 인식⁵
 - 행정안전부에 의하면 향후 별도 제정될 「주민조례발안법」은 인구요건을 완화하고, 참여연령을 19세에서 18세로 하향 조정하는 등 주민참여를 촉진할 것임을 밝힘⁶
- 법 제정 및 인구요건 및 참여연령의 완화를 통해 주민들의 복지정책 수립욕구에 대해 단체장뿐 아니라 지방의회에 직접 조례안을 발의하는 것이 가능하기에 새로운 형태의 지역 맞춤형 복지정책의 입안이 활발해질 것으로 기대

■ 지방의회 정책지원 기능 강화를 통한 전문성 강화

- 개정 지방자치법에서는 의원 정수의 2분의 1범위에서 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 규정함으로써 지방의회 의원의 의정활동 지원하는 것을 규정
- 개정법률 제41조 제1항에서 해당 지방자치단체의 조례를 통해 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 규정하고, 동조 제2항은 정책지원 전문인력을 지방공무원으로 보하며, 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정함을 명시
 - 이관행(2019)는 지방의회 정책보좌 인력의 필요성에 대하여 지방행정의 복잡·다양성, 집행예산 증대, 주민들의 욕구에 대한 우선순위 결정 등으로 인해 전문성 확대가 요구되고 있음을 지적
- 그러나 현 지방의회 사무기구는 强(강)시장-弱(약)의회형의 기관대립형 구조에서 위상이 약화되고 있으며, 전부개정에 따라 지방의회 인사권 독립이 이루어진 시점에서 정책보좌인력의 확충도 중요한 과제임

⁵ 기존 법률에서는 공공시설 이용의 권리 및 균등한 행정의 혜택을 받을 권리, 지방선거에 참여할 권리 등 3가지를 보장하여, 제한적·수동적 성격을 보여줌

⁶ 최승제(2021)는 과거 주민투표제도가 지방자치법상 1994년에 명기되었으나, 실제로는 10년 후인 2004년에 제정되면서 제도시행이 늦었던 점을 되풀이해서는 안 된다고 지적

- 지방의회 의원들의 의정활동에 대한 정책지원을 위한 수준은 상당히 미약한 것으로 나타나고 있으며, 서울, 인천, 경기, 부산 등에서 조례개정 등을 통해 정책보좌 인력을 채용하려 하였으나, 행정안전부에서 지방자치법 및 지방재정법 위반을 이유 또는 시장의 반대 등으로 인해 축소 또는 입법조사관(서울) 등 다른 형태로 운영되고 있는 실정임(김찬동, 2021)
- 경기도의 경우 2011년 ‘경기도의회 사무처 설치조례 일부개정조례안’을 발의하여 계약직 정책연구원을 의원 1명당 1명을 두고 의원의 입법활동을 지원하도록 하였으나, 행정안전부의 반대와 경기도지사의 반대로 무산⁷
- 경기도 의회는 2016년부터 행정사무감사 시에 사무보조자를 모집·운영하는 제도를 운영하고 있으나, 비상근 시간제로 위촉하고 일비 10만 원과 여비 등을 지급하는 수준(류춘호, 2021)

7 경기도지사는 경기도의회가 발의한 조례가 상위법에 위반된다는 소송을 대법원에 제기하였고, 대법원은 원고의 청구를 인용(대법원 2012.5.24. 2011추49 판결)하면서 조례는 시행되지 못함

8 2016년 4명(14일), 2017년 16명, 2018년 12명, 2019년 21명, 2020년 26명(40일)으로 지방의원 총수에 비해 인력 숫자도 적은 수준

▣ 시사점 및 대응전략

■ 복지대상자 선정기준 개선을 위한 연대·협력체계 구축

- 복지대상자 선정기준의 상향조정은 특례시 3곳(+창원)이 복지부에 고시 개정건의를 하는 것보다는 경기도와 공동으로 추진하는 것이 바람직
 - 지난 2년여의 경기도의 복지부 고시개정을 위한 노력과 더불어 3개 특례시를 중심으로 경기도-시군 연대 강화를 통해 함께 복지대상자 확대를 도모해야 할 것임
 - 또한, 주거급여의 경우 현재 경기도는 인천과 함께 2급지로 광역시(3급지)보다 높은 수준을 적용받고 있기 때문에 특례시에서도 광역시 급으로 조정을 요구할 경우 급지결정에 또 다른 혼선이 생길 수밖에 없음
 - 창원시의 경우 기초수급자 및 기초연금 등에서는 중소도시, 주거급여에서는 4급지 적용을 받고 있기 때문에 단순히 광역시 기준으로 상향조정을 요구할 수 있음
 - 경기도 내 3개 지역은 수도권임을 주장하여 인천과 동일할 수준으로 적용할 것을 요구하는 방법이 있을 수 있으나, 타 광역시의 반발 등 향후 혼선이 나타날 가능성도 배제할 수 없음
- ‘경기도 시장군수협의회’, ‘4개 특례시 행정협의회’ 등과 복지대상자 선정기준 관련 급지 구분 개선을 위한 복지부 고시개정을 적극 건의
 - 보건복지부 고시는 행정규칙으로 법제처에 따르면 적법성, 적절성, 조화성, 명확성 등의 기준을 충족할 경우 개정이 가능하며, 본 사안은 특히 적절성, 조화성의 측면에서 개정의 타당성이 높음
 - 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조 제1항 제3호는 현실에 맞지 아니한 사항을 규정하여 국민에게 불편을 주지 않도록 해야 함을 규정하고 있음
 - 경기도는 경기도 시장군수협의회와 지속적으로 연대하여 경기도 전체가 상향조정될 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 하며, 특히 광역시 수준의 복지확대를 요구하고 있는 특례시와 적극적인 협력을 기울여야 함
 - 특례시 또한 광역정부와 갈등 관계에서 벗어나 광역정부를 구성하고 있는 기초정부의 하나임을 인식하고, 연대·협력의 방향을 공동 모색하는 것이 바람직

■ 사무배분 기본원칙에 입각한 보조사업 보조율 체계 개편

- (중앙정부) 보충성의 원칙에 입각하여 사무의 특성에 따라 중앙사무와 지방사무를 우선 구분하는 것이 필요하고, 이에 맞게 재정(예산)변화를 위한 보조율 체계 개편 건의
 - 국민최저선과 관련한 국고보조사업의 중앙정부의 일방적·하향적 법률관계에 따라 사업이 수행되는 것으로, 국가의 위임사무로 판단할 수 있으며, 위임사무에 대한 비용부담의 원칙에 따라 국가가 전액 부담하는 것이 바람직
- 정부 간 복지사업 구분에서 보충적 성격의 사업은 원 사업 주체가 담당하게 하여 사무의 중복을 배제함으로써 사무의 권한(주체)을 명확하게 하는 것이 중요
 - 현재 복지사업을 중심으로 수행 주체에 따라 구분하여 살펴보면 중앙정부는 국가사회보험과 기초생활보장, 취약계층 일자리사업 등을 담당
 - 광역정부는 보충적 관점에서 기초생활보장(경기도형 긴급복지, 서울형 기초생활보장 등) 및 일자리사업과 함께 광역 브랜드 사업, 사회복지시설 종사자 현금성 수당(처우 개선비, 특수근무수당) 등의 사업을 담당
 - 기초정부는 보충적으로 사회복지시설 종사자 현금성 수당과 함께 지역 맞춤형 현금성 수당, 그리고 복지서비스와 관련된 사업을 담당
- (경기도) 경기도가 선제적으로 광역-기초정부 간 복지사무배분 기준 및 보조비율 조정을 통해 대응하고, 이를 바탕으로 도-시군 간 연계·협력체계를 강화할 필요가 높음
 - 국고 및 광역보조사업의 보조율 개편은 복지사무배분 기준의 재정립과 함께 중장기적으로 해결해야 할 큰 과제이며, 도와 도의회는 명확한 사무배분 기준과 원칙을 적용하기 위해 단계적으로 접근해야 함
- 사무배분 기준의 원칙에 맞게 경기도 또한 선제적으로 경기도-31개시군간 복지사무 재배분과 함께 보조율체계의 개편(안)을 마련하는 것이 필요
 - 보조율의 근간이 되는 사무배분은 기존의 국가/지방사무, 기관/단체 위임사무, 자치사무 등의 구분을 벗어나 사무의 특성을 바탕으로 재구분

- 이에 기초생활보장 사무는 광역이 주도적으로, 일상생활지원 사무는 기초정부가 주도적으로 담당하는 것이 타당하며, 이에 따라 보조율 기준도 설정
- 다만 경기도가 31개 시군을 총괄하는 입장에서 선도적으로 수행해야 할 ‘도 견인사무’를 신설하여 이는 전액 도비 지원을 원칙
- 또한 사회기반투자(인적·물적) 사무와 도-시군 간 합의에 따라 진행되는 시범사업은 공동부담을 원칙
- 현 중앙 및 경기도의 보조율 규정 및 지침의 범위 내(1안), 범위의 확대(2안)를 기준으로 사무의 특성에 따라 보조사업의 유형을 6가지로 구분

〈표 5〉 복지사무배분 기준과 기준보조율 개편(안)

구분	1안		2안	
	도비	시군비	도비	시군비
규정적용사무(부담규칙 또는 중앙정부 기준 적용사업)	규정 그대로 적용			
도 견인 사무(처우 개선비, 종사자특수근무수당 등)	100	0	100	0
기초생활보장 사무	70	30	90	10
사회기반투자(인적·물적) 사무	50	50	50	50
일상생활지원 사무	30	70	10	90
시범사업	50	50	50	50

■ 도의회-재단 간 연구협력체계 구축

- 경기도의회에 정책지원 전문인력이 지방공무원으로 배치되면, 도에서 복지 관련 정책연구를 담당하고 있는 경기복지재단과 연구협력체계 구축을 통해 중복 및 시너지 창출을 도모
 - 현 경기도의회 보건복지상임위원회의 지방의원의 수(11명)를 고려했을 때, 정책지원 전문인력은 5명~6명으로 예상되며, 재단 연구인력과 함께 소속의원들의 관심 분야를 고려하여 연구 및 입법화 방안을 함께 고민할 필요가 있음

참고문헌

〈국문 논문〉

- 금창호(2021). 「지방자치법 전부개정법률의 의의: 특례시를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 김남철(2021). 지방자치법 전부개정에 대한 평가와 과제. 「국가법연구」, 17. 117-151. 한국국가법학회.
- 김수연(2020). 「지방자치법 전부개정의 의의와 향후 과제」. 대한민국 도지사 협의회.
- 김순은(2021). 자치분권 2.0 시대의 개막. 「월간 공공정책」, 183, 15-18. 한국자치학회
- 김순은(2021). 「전부개정 지방자치법의 의의」. 한국지방행정연구원.
- 김순은·한치흠·홍준현·금창호(2020). 「지방자치 정책브리프 2020년 7월 지방자치법 전부개정 특집호」. 한국지방행정연구원.
- 김형용(2020). 지방분권과 사회서비스. 전국시장군수청장협의회 복지대타협 국회토론회 발제문.
- 라휘문·박충훈(2020). 특례시 도입에 따른 재정특례 대안과 재정영향 분석 - 경기도와 31개 시군을 중심으로 -. 「감사논집」, -(34), 105-130. 감사연구원.
- 이관행(2019). 지방의회 정책보좌인력에 대한 평가와 개선방안. 「지방자치법연구」, 19(1), 71-110. 한국지방자치법학회.
- 이재호(2019). 「지방자치법 전부 개정의 내용과 향후 과제」. 울산발전연구원.
- 임상빈·김보영·최진섭(2019). 「100만 특례시 도입에 따른 수원형 자주재원 발굴 연구」. 한국지방세연구원.
- 최승제(2021). 지방자치법 전면개정의 의미와 향후 과제: 주민주권 구현을 중심으로. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 295-329. 한국지방정부학회.
- 하혜영(2019). 「지방자치법 전부개정법률안의 주요 내용 및 쟁점」. 국회입법조사처.
- 하혜영(2020). 「지방자치단체 특례시 제도 도입 현황과 주요 쟁점」. 국회입법조사처.

행정안전부(2020). 「지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련」.
보도자료.

〈웹 자료〉

창원시청(2021). “특례시 기대효과”. <https://www.changwon.go.kr>

한국부동산원(2021). “부동산통계정보 시스템”. <https://www.r-one.co.kr>

행정안전부(2021). “주민등록 인구 및 세대현황”. <https://www.jumin.mois.go.kr>

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2021-05

지방자치법 전부개정에 따른 경기도 복지환경 변화

발행일 2021년 04월

발행인 진석범

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. ggwf.gg.go.kr

