

CDI 세미나 2011-59

**충남발전연구원 「지방분권연구회」 제1차 워크숍**

**재정분권개혁의 추이와 우리나라 재정분권의 현주소**

2011. 10. 5

# 「지방분권연구회」 운영계획(안)

## 1. 목 적

- 현 지방분권추진위원회에서 4대 분야 20개 지방분권과제에 대하여 과제를 추진 중에 있으나 추진과정이 늦어지고 있으며, 그 결과 또한 지방의 현실을 바로 반영하지 못하는 측면이 있음
- 따라서 지방의 현실이 반영된 지방분권의 효율적 추진을 위하여 중요 과제를 발굴하고 이에 대한 연구를 지속적으로 발전시켜 나아가고자 함

## 2. 연구회 운영기간

- 2011년 9월 27일 ~ 2012년 8월 31일

## 3. 구성원(안)

- 원내 연구진: 7인
- 원외 전문가: 8인

외부전문가 (가나다 순)		충남발전연구원	
성 명	소 속	성 명	소 속
권경득	선문대학교 교수	최병학	연구회장
김병국	한국지방행정연구원	성태규	연구실장
김철희	한남대학교 교수	오용준	연구위원
박 경	목원대학교 교수	백운성	책임연구원
박해육	한국지방행정연구원	고승희	기획팀장
신희권	충남대학교 교수	이재현	연구원
원구환	한남대학교 교수	김덕진	연구원
이상선	분권균형발전전국회의 의장		
이정만	공주대학교 교수		
이준건	한국공공행정연구원 이사		
최영출	충북대학교 교수		
최진혁	충남대학교 교수		

#### 4. 추진계획(안)

○ 분야별 워크숍 4회(예정)

구 분	주 제	발 제	토 론	시 기	비 고
1회	지방분권 흐름	최진혁	이상선 외	10.10(월), 15:00~	확정
2회	행정분권	김병국	권경득 외	10.26(수)	예정
3회	재정분권	이정만	원구환	10.5(수), 10:00~	확정
4회	행정체제 개편	최영출	하혜수 외	11.8(화)	예정

○ 2012 전략과제 연계 추진

## ■ 행사일정 ■

○ 일시 : 2011. 10. 5(수) 10:00~12:00

○ 장소 : 충남발전연구원 2층 회의실

시 간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
10:00	10:05	5'	<input type="checkbox"/> 개 회 사	박진도 (충남발전연구원장)
10:05	10:10	5'	<input type="checkbox"/> 연구회 취지 설명	최병학 (지방분권연구회장)
10:10	10:50	40'	<input type="checkbox"/> 주제발표 ○ “재정분권개혁의 추이와 우리나라 재정분권의 현주소” - 이정만 교수(공주대)  <input type="checkbox"/> 지정토론 ○ 원구환 교수(한남대)	
10:50	11:00	10'	· 휴 식	
11:00	11:50	50'	<input type="checkbox"/> 종합토의	참석자 전원
11:50	12:00	10'	<input type="checkbox"/> 정리 및 폐회	

# ■ 목 차 ■

## \* 발제자료

「재정분권개혁의 추이와 우리나라 재정분권의 현주소」

## \* 붙임자료

1. 지방분권 4대 분야 20개 과제
2. 지방이양 추진현황 ('11. 8. 31 현재)
3. 지방분권 촉진에 관한 특별법 및 시행령
4. 2003~2011 지방자치단체 재정자립도
5. 전국시도지사협의회(충청남도) 지방분권 7대과제 사전검토 결과

# 재정분권개혁에 관한 연구 토의를 위한 준비 발제

－ 재정분권개혁의 추이와 우리나라 재정분권의 현주소 －

이 정 만 (공주대학교 행정학과)

## 1. 재정분권은 무엇이며 왜 필요한가?

### 1) 재정분권이란 무엇인가?

- － 집권·분권은 중앙정부와 지방정부 간의 권한 및 자원의 배분 양상에 초점을 맞춘 개념으로 지방분권은 지방정부에 권한과 자원이 많이 배분되어 지방정부의 자율성이 보장되어 있는 상태를 말함
- － 지방분권은 분권의 내용에 따라 크게 행정적 분권과 재정적 분권으로 나눌 수 있음. 행정적 분권은 주로 사무 및 조직 운영에 관한 지방정부의 권한 확대와 그 권한 행사에 대한 중앙정부 통제의 폐지·축소를 그 내용으로 함.
- － 한편 재정적 분권은 지방정부의 재정적 자율성의 문제로서 재정 운영에 대한 지방정부의 자율적 결정의 정도와 자율적 결정 대상의 범위라는 2가지의 요소에 의해 좌우되는 것으로 볼 수 있음. 자율적 결정의 정도란 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 의미하며 세입 및 세출 관련 지방정부 권한의 크기와 그 권한 행사에 대한 중앙정부 통제의 수준에 따라 달라짐. 자율적 결정 대상의 범위는 주어진 자율적 재정권한이 미칠 수 있는 재원의 크기에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있음(재정분권의 수준 =  $f(\text{자율적 결정의 정도}, \text{자율적 재원의 크기})$ )
- － 결국 지방정부에게 세입 및 세출에 관한 결정 권한이 많이 배분되어 있으면서 그 자율적 권한을 실제로 행사할 수 있는 재량적 세입 및 세출의 규모가 클 때 재정분권의 정도가 높다고 할 수 있고 그 반대의 경우는 재정집권의 정도가 높다고 할 수 있음
- － 자율적 결정의 정도(질적 측면)와 자율적 재원의 크기(양적 측면) 양자 가운데 어느 쪽을 더 중시하느냐에 따라 재정분권의 방향성 설정이 달라질 수 있음
- － 또한 재정분권은 분권의 내용 영역에 따라 세입분권(자치)과 세출분권(자치)으로 유형화할 수 있음. 이 양자의 상관관계와 우선순위에 대한 인식 여하에 따라 재정분권의 방향성과 정책 대안이 달라질 수 있음

## 2) 재정분권은 왜 필요한가?

### ○ 세계경제질서의 변화와 국민국가의 황혼

- 20세기 후반기의 시장경제의 세계화에 따라 국경을 넘나드는 사람, 물자, 자본의 이동을 규제할 수 있는 국민국가의 국경관리 능력이 약화되면서 중앙정부가 소득재분배 기능과 경제안정화 기능을 수행할 능력을 상실해가고 있음 -> 중앙집권 패러다임의 퇴조

### ○ 사회경제구조의 변화에 따른 보편적 복지서비스의 증가와 지방정부 기능의 확대

- 산업구조의 전환에 따라 여성의 사회 진출이 확대되는 한편 지역공동체가 해체됨에 따라 그동안 가족과 지역커뮤니티의 무상노동에 의해 지탱되어 온 육아나 양노와 같은 보편적 서비스의 성격을 갖는 새로운 공공서비스의 수요 증가. 이와 같은 공동체 기능의 쇠퇴와 함께 생활수준의 향상에 따라 육아나 양노에 국한하지 않고 의료, 교육 문화, 환경 위생, 스포츠 여가생활 등 다양한 영역에 걸쳐서 보편적 대인 서비스 수요 분출
- 이러한 대인 현물급부 서비스의 수요는 지역마다 다르고 서비스 전달 비용도 크기 때문에 중앙정부보다 주민에게 가까이 있는 지방정부가 주민참여를 기초로 서비스 수요를 파악하고 그 공급을 결정해가는 것이 보다 효율적임
- > 국민국가의 국경관리 능력의 약화로 인해 중앙정부의 기능은 축소되는 반면에 보편적 서비스의 수요 증대에 대응하여 대인 현물급부 서비스를 중심으로 지방정부 기능 확대
- > 지방재정 수요 확대 -> 지방재정 확충 및 재정분권의 필요성 증대

### ○ 재정운영의 효율성 및 책임성 향상

- 선택과 경쟁을 통한 재정운영의 효율성 증대(Tiebout Model)
- 편익과 부담의 일치를 통한 재정운영의 효율성 및 책임성 증대

### ○ 행정적 분권의 실효성 및 지방자치의 물적 토대의 확보

- 사무 권한의 이양을 통한 행정적 분권이 이루어진다고 하더라도 재정 자원의 보장 없이는 주어진 사무 권한을 효과적으로 행사하기 어려움. 즉 재정분권은 행정적 분권 및 지방자치의 실효성을 담보하는 기반이 됨

## 2. 재정분권개혁은 어떻게 추진되어 왔는가?

### 1) 지방분권 및 재정분권개혁의 추이

#### ○ 1999년 이전의 지방분권 및 재정분권개혁(노태우, 김영삼 정부)

- 지방자치 부활을 앞두고 행재정 분권에 대한 논의 활성화
- 총리훈령에 근거하여 당시 총무처에 지방이양합동심의회(91-98) 설치 : 법적 근거가 미약하고 조직의 위상이 취약, 지방이양의 원칙 부재, 이행 강제력 부재, 개별 단위사무 중심으로 집행업무 중심 이양, 1,600여건의 이양이 이루어졌으나 사무이양 후에 그만한 혹은 그 이상으로 중앙사무 내지 위임사무 증가
- 지방재정 확충을 위한 제한적 지방세제 및 지방양여금 신설
  - 1986년 담배판매세 세율 인상
  - 1989년 담배소비세로 명칭 전환, 종합토지세 신설
  - 1992년 지방양여금 신설, 이후 양여비율 상향 조정과 대상사업의 확대

#### ○ 김대중 정부의 지방분권 및 재정분권개혁

- 1999년 1월 중앙행정권한의 지방이양촉진등에관한법률(지방이양촉진법) 제정
- 지방이양의 원칙 설정(지방정부의 여건 및 능력 고려하여 지방정부의 의사를 존중, 일체적 이양, 지방정부 우선의 원칙(보완성의 원칙))
- 지방이양추진위원회의 설치 : 대통령 소속하, 지방이양에 관한 기본계획 수립, 심의의 결권, 관련법령 등의 개정 등 사무 이양에 요구되는 조치를 요구 촉구, 필요한 법령의 개정 건의, 지방이양에 따른 행재정적 지원
- 법적 근거 마련, 권한 및 위상 격상, but 저조한 실적(정치적 의지 약화, 위원회 구성의 문제, 국민적 관심 저조)
- 분권 논의가 행정사무 이양에 한정(재정문제나 정치적으로 민감한 교육 및 경찰권한의 이양에는 소극적)
- 제한적 지방세제의 개편 및 재정지원 확충
  - 2000년 지방교부세 법정교부율 상향 조정(13.27% -> 15%)
    - 교통세의 일부를 주행세로 지방이전(자동차세의 세율 인하 보전 조치)
  - 2001년 농지세를 농업소득세로 개편
    - 국세 교육세의 일부를 지방교육세로 이양



## ○ 노무현 정부의 지방분권 및 재정분권개혁

- 분권화에 대한 정책 의지가 그 어느 정부 때보다 강력
- 2003년 정부혁신지방분권위원회 설치 및 참여정부 지방분권 추진 로드맵 발표
- 2004년 지방분권특별법 제정 및 광범위한 지방분권개혁 추진 시도, but 초기의 정책 의지에 비해 여야당의 정치적지지 미확보, 관료의 저항 반발, 국민적 공감대 미형성 등으로 정책 추동력 상실, 제한된 성과에 그침
- 세출분권에 치중된 미완의 재정분권

2004년 지방예산편성지침 폐지, 종합토지세와 재산세 통합(종합부동산세 국세로 신설)

2005년 지방양여금제도 폐지, 국가균형발전특별회계 신설

지방교부세의 법정교부율 상향 조정(15% → 19.13%), 특별교부세율 인하

국고보조사업의 지방이양 및 분권교부세 신설

2006년 지방교부세 법정교부율 상향 조정(19.13% → 19.24%)

부동산교부세 신설

지방채발행 사업별 승인제도 폐지, 지방채발행 총액 한도제로 전환

## ○ 이명박 정부의 지방분권 및 재정분권개혁

- 2008년 지방분권특별법 전면 개정, 지방분권촉진에 관한 특별법 제정
- 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 폐지, 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회 통합 단일화 → 지방분권촉진위원회 설치
- 일부 특별지방행정기관 기능 이양, 사무 권한 및 기능 이양 추진, but 극히 부진한 실적
- 제한적 세원이양 및 지방세제 정비

2009년 소득세·법인세 세율 인하로 주민세 소득할 감소 및 지방교부세 감소

2010년 지방소비세 도입(부가가치세 5% 이양), 지역상생발전기금 조성

지방소득세 도입(주민세 소득할과 사업소세 종업원할 명칭 변경에 불과)

2011년 지방세제 개선(지방세법 분법 및 유사 중복 지방세목 통폐합)

- 세원이양의 수준은 많이 미흡하지만 그간 논의를 거듭해 오던 지방소비세 및 지방소득세의 도입, 지방세제의 정비는 나름대로 긍정적으로 평가할 만함

## 2) 우리나라 재정분권개혁의 특징과 한계

- 근본적인 제도개혁이 아닌 지방재정수요 증대와 중앙정부의 재정·조세정책으로 인한 지방세입의 감소에 대한 재정 보전 대책의 형태로 진전되어 옴
- 중앙지방간 기능 분담이나 재정분권개혁의 기본 방향에 대한 이해관계자 간의 합의나 국민적 공감대 형성이 미흡한 가운데 개혁이 추진되면서 ‘총론 찬성, 각론 반대’의 형태로 용두사미형 개혁이 반복되어 옴
- 전체적으로 재정분권개혁은 미흡한 수준이지만 내용상으로는 세출분권에 치중되어 옴. 세입분권에서 중요한 과세자주권 신장은 거의 실적이 없고 세원이양도 감세정책에 따른 재정보전에도 미치지 못하는 미흡한 수준임. 한편 지방양여금이나 국고보조금의 일부 등을 일반재원인 지방교부세로 전환함으로써 지방재정의 확충과 함께 세출의 재량성을 높인다는 명목으로 재정조정제도의 개편이 수차례 진행되어 옴
- 이는 지역 간 세원 편중으로 인해 세원이양이 초래할 지역 간 세수 불균형의 심화에 대한 우려와 함께 재정분권 반대 세력의 저항과 지역 간 이해관계의 갈등을 극복하지 못한 가운데 중앙과 지방 간, 그리고 지방 내부의 타협의 산물이라고 할 수 있음
- 그러나 일반재원주의에 입각한 세출분권개혁 시도는 뒤에서 언급되는 바와 같이 세출의 자치와 재정의 책임성 확보 차원에 여러 문제와 한계를 가짐

## 3. 우리나라 재정분권의 현주소

### 1) 우리나라 중앙지방간 재정관계의 기본적 특징

#### ○ 집권적 분산시스템

- 세입세출에 대한 지방정부의 자기 결정권이 제약되어 있는 상태에서 지방정부가 많은 사업 지출을 집행하는, 즉 지방정부의 재정적 활동량이 큰 반면에 재정적 자율성은 제약되어 있는 재정시스템을 의미<sup>1)</sup>

1) 집권·분권 척도와는 별도로 지방정부의 활동량과 관련된 것으로서 중앙정부와 지방정부간의 재정기능의 분담 양상을 판단하는 척도가 집중·분산의 개념이다. 집중·분산의 개념은 전체 공공서비스의 생산과 공급에서 지방재정이 차지하는 비중을 기준으로 한다. 어떤 정책이나 사업이 광역정부 수준으로 흡수되어 처리되는 것을 집중이라고 하고 반대로 하위 정부에 맡겨져 집행되는 것을 분산이라고 한다(西尾, 1990 : 420-28). 다시 말해 지방정부의 재정적 활동량이 상대적으로 큰 경우를 분산이라고 할 수 있고 반대로 중앙정부의 재정적 활동량이 큰 경우를 집중이라고 할 수 있다. 이러한 지방정부의 재정적 활동량을 기준으로 하는 집중·분산의 수준을 측정할 수 있는 지표는 지방정부 세출이 전체 공공부문 세출에서 차지하는 비중이 될 수 있다. 지방정부 세출의 크기는 결국 공공서비스의 생산과 공급을 위해 지출되는 것으로서 재정적 활동량의 크기를 나타내는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 이렇게 보았을 때 지방정부 세출의 비중이 클수록 전체 공공서비스의 생산에서 지방정부의 비중이 높은 분산형이고 그렇지 않은 경우가 집중형이라고 할 수 있다. 집중·분산의 개념은 원래 사무·권한의 집행과 관련한 정부간 관계(intergovernmental relations)를 설명하기 위해 고안된 개념이다. 이러한 행정사무의 집행 관계를 중심으로 논의된 집중·분산의 개념을 이용해 일본 재정학자 진노(神野) 교수는

- 불과 조세 총액의 21% 정도가 지방세로 배분되지만 2011년도 예산을 기준으로 최종적인 세출 단계의 재정사용액을 보면 중앙정부 대 지방정부(지방교육예산 포함)의 총 재정사용액 비율은 42.8 : 57.2로 지방이 중앙보다 많음<sup>2)</sup>(<http://index.go.kr/egams/>). 즉 최종적인 세출의 크기로 본 지방정부의 재정적 활동량이 중앙정부의 재정적 활동량보다 크다고 할 수 있음. 이는 세입 단계에서의 국세와 지방세의 8 : 2의 비중이 최종적인 세출 단계에서는 4 : 6으로 역전된 셈임

**<표 1> 국세와 지방세의 규모 비중**

(단위 : 조원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
조세	135.5	147.8	152	163.4	179.3	205	212.8	209.7	226.9
(GDP대비, %)	18.8	19.3	18.4	18.9	19.7	21	20.8	19.7	19.3
국세	104	114.7	117.8	127.5	138	161.5	167.3	164.5	177.7
(국세 비중,%)	76.7	77.6	77.5	78	77	78.8	78.6	78.5	78.3
지방세	31.5	33.1	34.2	36	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2
(지방세 비중,%)	23.3	22.4	22.5	22	23	21.2	21.4	21.5	21.7

출처 : 국세청·관세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방세정연감」  
통계청 (<http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/>)

- 그런데 이러한 큰 규모의 지방세출이 지방정부의 자주재원인 지방세로 충당되기보다는 국세로 징수된 세수의 절반 이상, 전체 조세의 60% 이상을 다시 지방정부로 이전하는 대규모의 재정이전에 의해 지탱되어 왔다는 데에서 우리나라 중앙지방간 재정관계의 큰 특징을 찾을 수 있음(<표 2> 참조)

일본의 중앙지방간 재정관계를 공공서비스의 집행에서 지방정부의 비중이 높은 분산형이지만 공공서비스의 공급과 부담에 관한 대부분의 결정권은 중앙정부가 장악하고 있다는 집권적 분산 시스템으로 파악하고 있다(神野, 1993).

2) 2004년도부터 지방자치단체의 세출 규모가 중앙정부의 세출 순계 규모를 추월하기 시작한 것으로 나타나고 있다.

**<표 2> 중앙정부의 지방재정이전 규모**

(단위 : 조원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지방이전재원	46.1	46.4	53.2	54.2	59.5	65.6	73.3	84.8	90.8	89.6	95.9
－ 교부금	27.1	27.5	32.1	32.8	43.8	46.1	52.1	59.7	58.9	59.7	65.5
－ 양여금	8.4	8	9	8.6	－	－	－	－	－	－	－
－ 국고보조금	10.6	10.9	12.1	12.8	11.3	14.8	15.6	19	24.9	23.6	24.2
－ 균특회계	－	－	－	－	4.4	4.7	5.6	6.1	7	6.3	6.2
지방가용재원	72.8	77.9	86.3	88.4	95.5	106.9	116.8	130.3	136	137.5	148
(총조세 대비 비중, %)	59.4	57.5	58.5	58.2	58.8	59.6	57	61.2	64.9	63	61.7

주) 지방 가용재원은 각 지방자치단체가 사용할 수 있는 자원 총액 (지방세+지방이전재원)

출처 : 통계청 e-나라지표(<http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/>)

- － 이러한 전체 정부 지출의 약 60% 내외를 차지하는 우리나라 지방 세출의 비중은 연방 국가에 비해서는 낮은 편이지만 단일주권국가에서는 이웃 일본 이외에는 그 예를 찾기 어려울 정도로 높은 수준이라고 할 수 있음. 이는 지방정부의 재정적 활동량이 큰 편에 속하는 분산형의 중앙지방간 재정관계에 있다는 것을 의미함
- － 결국 중앙 집중적인 세원배분구조 하에서 지방정부의 자주적인 과세권이 극히 제약되어 있는 가운데 국고보조금, 지방교부세 등과 같은 대규모의 재정이전과 재정 통제를 수단으로 중앙정부 정책을 지방정부를 통하여 집행해가는 집권적 분산시스템의 특징을 보임

## 2) 재정분권적 관점에서 본 우리나라 지방재정의 특징

### (1) 세입자치의 결여

#### ○ 과세자주권의 미약

- － 지방정부의 과세자주권이란 지방정부가 필요한 경비를 조달하기 위해 스스로 조세를 자주적으로 부과징수할 수 있는 권한 내지 능력을 의미한다. 구체적으로는 지방정부가 지방세를 부과하는 과정에서 과세대상(세목), 과세표준, 그리고 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 지방정부의 재정 권한을 말한다. 한편 이러한 과세자주권에 대한 제약으로는 세목 내지 과세표준에 대한 과세 부인(tax denial)과 세율에 대한 과세 제한(tax restrict)이 있다.
- － 우리나라의 경우 엄격한 조세법률주의에 입각해 법정외 세목을 인정치 않고 있으며 과세표준이나 세율 결정에 있어서도 지방정부의 실질적인 재량성이 발휘될 여지가 크지 않음

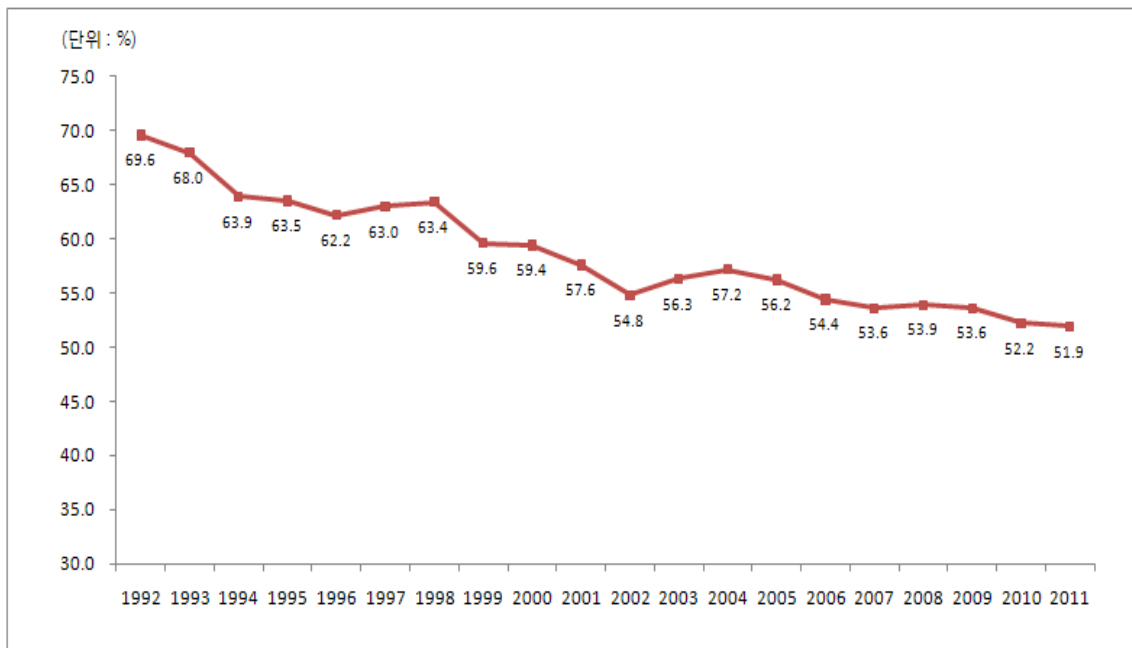
### ○ 국세 편중의 세원배분

- 지방정부의 활동량과 큰 괴리를 보이는 국세에 편중된 세원배분, 이는 주어진 지방정부의 과세자주권이 미칠 수 있는 세원의 규모가 상대적으로 작은 것을 의미함
- 또한 2010년 현재 소득과세 16.7%, 소비과세 19.5%, 재산과세 46.2%(보유과세 16.1%, 30.1%), 기타 17.6%로 재산과세에 치중되어 지방재정수요의 급증에 대응한 세수 확충에 한계가 있음

### ○ 낮은 재정자립도와 중앙의존 심화

- 재정자립도가 지방자치제도의 부활 이후 계속 하락하는 추세를 보임. 이는 지방자치 부활 이후 지방재정의 절대적 규모는 늘어나고 있지만 중앙재정에 대한 의존도는 더 높아져 재정의 자주성은 오히려 후퇴하고 있다고도 할 수 있음

<그림 1> 지방재정자립도의 추이



- 평균 재정자립도는 재정 여건이 좋은 수도권의 광역자치단체와 대도시가 올려놓은 것으로서 대부분의 시군 지방정부는 25% 내외의 재정자립도를 보이고 있음

## ○ 자체재원 비중 지속적 감소

- 지방재정 수입에서 차지하는 지방세 및 세외수입 등 자체재원이 차지하는 비중이 지속적으로 감소하는 반면 지방교부세와 국고보조금 등 중앙정부 의존재원은 증가하는 추세를 보임. 지방정부 세입의 50% 가까이를 중앙정부 의존재원으로 충당하고 있음

**<표 3> 지방재정 세입구조의 추이**

(단위 : 억원, %)

	1995	1999	2003	2005	2007	2009	2010	2011
지방세	41.8	34.5	36.9	36.5	34.0	34.2	34.2	35.3
세외수입	24.6	29.3	25.6	25.3	24.9	24.6	22.6	21.0
지방교부세	15.5	12.9	14.7	18.6	19.1	19.3	15.3	19.4
지방양여금	5.1	5.4	6.2	-	-	-	-	-
보조금	8.8	8.5	13.6	16.5	18.9	19.3	21.2	21.7
지방채	4.2	2.6	2.9	3.0	3.8	2.7	3.7	2.6
합계	366,671	537,724	781,423	923,673	1,119,864	1,375,349	1,398,565	1,410,393

주) 일반회계 세입 순계 예산 기준

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감(각연도)」 및 「지방자치단체예산개요(각연도)」

경기개발연구원, 「이슈&진단」 제10호.

## (2) 세출자치의 빈약

- 세출의 자치를 제약하는 요인에는 여러 가지가 있으나 가장 근본적인 것은 자체재원이 빈약하여 투자사업을 중앙정부의 재정지원에 의존할 수밖에 없는 세입구조에 있다고 할 수 있음
- 2010년 현재 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방정부가 137개 전국 지방정부의 56%에 해당될 만큼 자체재원이 극도로 빈약한 상황에서 지방정부는 투자사업의 재원을 중앙정부의 보조금에 의존하지 않을 수 없게 되고 국고보조금을 획득하려면 지방정부의 기획사업을 포기하고 국고보조금 배분 기준에 맞는 사업을 선택할 수밖에 없음
- 그리고 보조사업의 지방비 부담을 자체재원으로 충당하기 어려운 상황이기 때문에 지방교부세 재원으로 메울 수밖에 없게 되어 세출의 자치가 허용된다는 지방교부세의 비중이 다소 늘어난다고 하여도 실제로 있어서는 중앙정부가 사업의 내용을 정한 국고보조사업에 투자되어 용도가 정해진 재원이나 별반 차이가 없게 됨
- 예를 들면 2011년도 충남 예산 기준으로 자주재원(자체재원+지방교부세) 대비 보조사업

지방비부담액 비중이 약 63%에 이른다(<표 4> 참조). 이는 용도가 정해져 있지 않는 자주재원의 63%가 이미 용도가 정해진 국고보조사업에 사용될 수밖에 없음을 의미하고, 국고보조사업비 이외의 예산은 인건비 등 행정운영경비와 같은 경상경비나 필수적 지출경비가 대부분을 차지해 사실상 자체적으로 활용할 수 있는 투자가용재원의 규모는 보잘 것 없어 세출의 재량성이 미치는 범위는 미약함

- 또한 중앙정부의 재정지원이 지방재정 세입의 50% 가까이를 차지한다는 것은 세출의 내용과 별도로 세출의 규모를 중앙정부가 상당 부분 결정한다는 것을 의미

**<표 4> 충청남도 보조사업의 지방비 부담**

(단위 : 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자주재원(A)	9,739	10,081	11,451	13,545	14,245	13,172	15,892
보조사업 지방비부담(B)	4,780	5,266	5,367	6,753	7,913	8,182	9,981
비율(B/A)	49.08%	52.24%	46.87%	49.86%	55.55%	62.12%	62.81%

자료 : 충청남도 내부

### 3) 충청남도 재정분권의 현주소

#### (1) 세입 측면

##### ○ 2010년 일반회계 세입의 자체자원 비중 28.0%

- 2010년 충남 당초예산 총계기준 일반회계 세입은 3조 3,427억원으로 이중 자체자원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중은 28.0%,<sup>3)</sup> 의존재원의 비중은 72.0%임. 자체재원의 핵심이 되는 지방세의 비중은 23.5%에 그치는 반면, 국고보조금은 55.1%에 달함

3) 재정자립도는 지방세에서 지방교육세를 제외하고 계산하기 때문에 지방교육세를 포함한 자체재원의 비중과 재정자립도는 일치하지 않음

<표 5> 2010년 충남 일반회계 세입의 자원별 구조

(단위: 억원, %)

		금액	비중
자체재원	지방세	7,850	23.5
	세외수입	1,526	4.5
	소계	9,366	28.0
의존재원	지방교부세	5,651	16.9
	국고보조금	18,410	55.1
	지방채*	0	0.0
	소계	24,061	72.0
합계		33,427	100.0

주: \* 2010년 당초예산 총계기준 일반회계에는 지방채 발행계획이 없음.

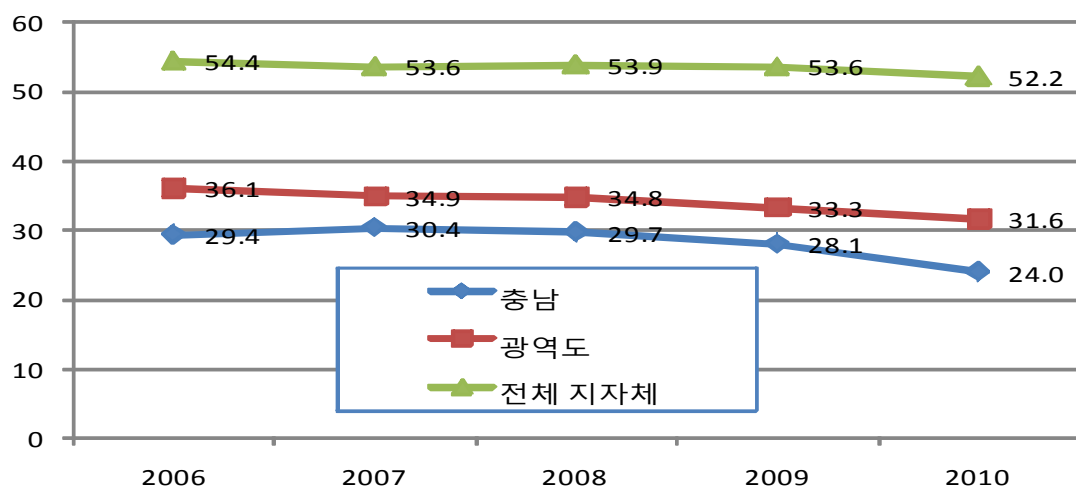
자료: 충남도청 홈페이지(<http://www.chungnam.net/>) 도의 일반회계 예산.

#### ○ 2010년 충남의 재정자립도는 24.0%에 그침

- 충남의 재정자립도는 2007년 30.4%에서 지속적으로 하락하여 2010년에는 24.0%까지 떨어졌으며, 2010년 동종 자치단체에 해당하는 도 평균 재정자립도인 31.6%에 비해 크게 떨어지는 수준임
- 결국 전체 재정규모는 늘어나고 있지만 세입의 자율성 및 자치의 관점에서 보면 오히려 후퇴하고 있는 측면이 없지 않은 것으로 평가됨

<그림 2> 충남 및 지방의 재정자립도 연도별 추이

(단위: %)



자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 자료를 기초로 재작성.



○ 2010년 시군을 포함한 충남의 재정자립도는 36.6%임

- 시군을 포함한 2010년 충남의 재정자립도는 36.6%로 본청의 재정자립도 24.0% 보다 높으나, 16개 시군별 격차가 심함. 도시 평균은 36.7%이나, 군 평균은 23.8%로 도농간의 차이가 크게 나타나고 있음
- 상대적으로 재정력이 풍부한 천안시(54.5%), 아산시(52.3%)는 시 평균(40.0%)을 상회하지만, 서천군(11.8%), 청양군(12.2%), 부여군(14.9%) 등은 전체 군 평균(18.0%)에 미치지 못하고 있음

<표 6> 시군을 포함한 충남의 재정자립도 현황(2010년)

(단위: %)

자치단체	재정자립도	소계(A+B)	지방세(A)	세외수입(B)	일반회계예산
전국평균	52.2	56,797,485,027	43,210,787,983	13,586,697,044	108,755,214,683
충남평균	36.6	2,381,156,591	1,551,468,454	829,688,137	6,506,661,057
충남본청	24.0	761,607,996	610,000,000	151,607,996	3,167,700,000
충남 시평균	36.7	1,049,479,078	668,150,251	381,328,827	2,858,158,698
충남천안시	54.5	398,011,870	265,115,693	132,896,177	730,000,000
충남공주시	19.1	75,046,589	43,520,000	31,526,589	392,700,000
충남보령시	22.6	81,314,759	34,050,000	47,264,759	359,900,000
충남아산시	52.3	282,427,135	191,500,000	90,927,135	540,500,000
충남서산시	32.1	125,309,945	81,742,980	43,566,965	390,354,876
충남논산시	18.9	67,069,754	41,721,578	25,348,176	354,703,822
충남계룡시	22.6	20,299,026	10,500,000	9,799,026	90,000,000
충남 군평균	23.8	612,173,416	273,318,203	338,855,213	2,576,385,640
충남금산군	22.7	51,794,032	20,233,951	31,560,081	228,628,233
충남연기군	35.5	88,894,185	37,307,500	51,586,685	250,304,328
충남부여군	14.9	49,964,318	29,139,152	20,825,166	334,900,000
충남서천군	11.8	30,645,962	17,000,000	13,645,962	258,948,000
충남청양군	12.2	25,398,119	8,157,400	17,240,719	208,272,321
충남홍성군	27.9	92,811,397	28,150,000	64,661,397	333,214,690
충남예산군	18.5	50,807,000	26,800,000	24,007,000	275,079,519
충남태안군	21.1	54,008,505	21,020,200	32,988,305	256,198,618
충남당진군	39.0	167,849,898	85,510,000	82,339,898	430,839,931

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 지방예산지표 재정자립도.

## (2) 세출 측면

### ○ 2010년 충남 보조사업비<sup>4)</sup> 비중 70.2%로 높은 수준

- 2010년 충남의 일반회계 총계기준 전체세출 대비 보조사업비 비중은 70.2%로 동종 자치단체(도) 평균인 58.1%에 비해 높고, 전국 평균인 40.6%에 비해서는 매우 높은 수준임
- 국고보조사업비 이외의 예산은 인건비 등 행정운영경비와 같은 경상경비와 필수적 지출경비가 대부분을 차지해 사실상 자체 기획사업에 활용할 수 있는 투자가용재원의 확보가 어려운 실정임

<표 7> 충남의 전체 세출 보조사업비 비중

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010
보조사업비	19,414	21,508	23,467
예산총계	29,153	32,380	33,427
보조사업비 비중	66.6	66.4	70.2

주: 일반회계 총계기준.

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 지방예산지표를 기초로 작성.

### ○ 2010년 전체 세출대비 자체사업비<sup>5)</sup> 비중은 18.6%

- 충남이 지역개발 등을 위하여 자율적으로 추진하는 자체사업비의 전체 세출대비 비중은 18.6%로 2008년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 동종 지자체(도) 평균인 30.6%에도 크게 떨어지는 최하위 수준임<sup>6)</sup>
- 게다가 대부분의 재원을 기초자치단체에 대한 보조금으로 사용되고 있어 본청 고유의 독자적인 자체사업을 추진하지 못하고 있음

4) 보조사업비는 자치단체 전체 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산을 의미함. 국고보조사업은 대부분 지방자치단체의 일정한 지방비 부담을 요구하기 때문에 국고보조사업 경비는 국고보조금보다 더 늘어나게 됨.

5) 자체사업비란 자치단체 전체 총예산 중 지역개발 등을 위하여 자체 재원으로 자율적으로 추진하는 사업비를 의미하며, 정책사업비 중 보조사업비를 제외한 예산을 의미함.

6) 전국 기준 자체사업비 비중은 39.0%임.

<표 8> 충남의 전체 세출 대비 자체사업비 비중

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010
자체사업비	6,651	7,263	6,206
예산총계	29,153	32,380	33,427
자체사업비 비중	22.8	22.4	18.6

주: 일반회계 총계기준.

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>) 지방예산지표를 기초로 작성.

- > 결론적으로 세입의 자치는 물론이고 자주적으로 지출 용도를 정할 수 있는 세출의 재량성도 미약함
- > 자치의 형해화(무늬만의 자치), 수익과 부담의 괴리, 주민의 관심과 참여통제 약화, 도덕적 해이, 재정운영의 효율성 및 책임성 저하

## 4. 재정분권개혁의 기본 방향과 주요 과제

### 1) 재정분권개혁의 기본 방향

#### ○ 집권적 분산시스템에서 분권적 분산시스템으로 전환

#### ○ 세입 자치의 중시

- 재정분권의 핵심이라고 할 수 있는 세입의 자치와 세출의 자치의 상관성에 대한 올바른 인식이 요구됨. 세입의 자치는 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고 세입에 관한 자기결정권과 자기책임성의 확보를 의미함. 세출의 자치는 중앙정부의 제약과 통제에서 벗어나 지출의 내용과 규모를 스스로 결정하는 세출에 관한 자기결정권 확보를 의미함
- 세출의 자치는 세입의 자치를 전제로 함. 중앙정부 보조금에 의한 세출 통제에서 벗어나 세출의 자치를 확보하기 위해서는 먼저 지방정부가 신규 기획사업의 재원을 스스로 조달할 수 있는 세입의 자치를 확보하여야 할 필요가 있기 때문
- 세입의 자치가 없어도 지출 용도를 특정화하지 않은 중앙정부의 이전재원으로 세출의 자치가 확보될 수 있다는 것은 환상에 불과. 지출 용도에 개입하지 않더라도 지방재정의 세출 규모는 중앙정부가 결정해버리는 결과가 되는 데다 지방정부의 자체재원이 부족하면 용도가 특정화되지 않은 일반보조금도 보조사업을 수행하는 데에 사용될 공산

이 커지기 때문임

- 또한 일반재원주의에 입각한 재원이전은 재정착각(fiscal illusion)을 불러일으킴으로써 수익과 부담의 일치를 전제로 하는 자기책임성이 성립되기 어렵기 때문에 재정분권전략으로는 한계가 있음

## ○ 중앙의 재원보장책임을 전제로 한 자주재원주의에 입각한 재정분권 전략

- 지방정부가 자주재원, 즉 지방세를 확충하는 자주재원주의를 기본 전략으로 하면서 필요 최소 행정 수준을 보장하는 중앙정부의 재정책임에 의해 보완하는 방향으로 분권개혁방안을 설계할 필요가 있음. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 세원배분을 근본적으로 재편하는 전면적 세제개혁이 필요하며, 동시에 필요 행정 수준을 보장하는 재정적 보완 장치를 마련하여 함

## 2) 재정분권개혁의 주요 과제

### (1) 성공적인 재정분권개혁 추진을 위한 정책 과제

- 분권형 복지국가를 위한 재정분권의 명확한 목표·기본 방향 제시
- 재정분권개혁의 당위성에 대한 국민적 공감대 형성을 통한 국민적지지 획득
- 초당적이며 강력한 분권개혁추진체계 확립
- 행정 권한 및 기능 재조정 작업과 연계하여 추진

### (2) 분권적 분산시스템을 위한 주요 개혁 과제

#### ○ 국고보조금의 축소·폐지

- 국고보조사업의 축소·폐지 기준 설정 및 해당 사업 선정
- 세원이양과 연계하여 국고보조금의 축소·폐지 규모 결정

#### ○ 세원이양 및 소득·소비과세 강화

- 축소·폐지된 국고보조사업 가운데서 지방정부가 계속 수행해야 할 사업 재원을 자주재원으로 확보
- 지역 간 세원 편제도가 낮고 지역경제 및 지방공공서비스와 밀접한 관련이 있는 세원이양, 중앙지방 간 공동세 방식의 적극적 활용

- 지방소비세 및 지방소득세의 정비, 세수 확대

#### ○ 과세자주권 신장

- 일정한 절차와 범위 내에서 법정의 세목 창설 허용
- 세율 결정의 재량성 확대

#### ○ 지방교부세제도 등 재정조정제도의 개선

- 지방교부세의 지방공유세적 성격을 명확히 하는 방향으로 제도 정비
- 지방교부세의 재원보장기능과 세입 자치의 상충성 검토(재원의 확대 vs. 교부단체 축소)
- 지방교부세 체계의 정비 및 산정방식의 객관성·투명성 확보

#### ○ 지방재정의 효율성·책임성 제고를 위한 재정제도 및 운영의 개선

- 재정과정에 대한 주민참여통제 제도 정비
- 회계 및 예산제도의 개선·효율화

【붙임자료 1】

## 지방분권 4대 분야 20개 과제

출처: 대통령소속 「지방분권촉진위원회」 홈페이지

분야	과제	추진근거	담당부처
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	법 제10조	행정안전부
	중앙행정권한의 지방이양	법 제10조	지방분권촉진위원회
	특별지방행정기관 기능조정	법 제11조	행정안전부 (관계부처)
	교육자치제도 개선	법 제11조	교육과학기술부
	자치경찰제도 도입	법 제11조	행정안전부 (경찰청)
지방 재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	법 제12조	행정안전부 (기획재정부)
	지방교부세제도 개선	법 제12조	행정안전부 (기획재정부)
	지방재정의 투명성·건전성 제고	법 제12조	행정안전부
자치 역량 강화	자치입법권 확대	법 제13조	행정안전부
	지방의회의 전문성·자율성 강화	법 제13조	행정안전부
	주민직접참여제도 보완	법 제14조	행정안전부
	지방선거제도 개선	법 제13조	행정안전부 (중앙선관위)
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가	법 제15조	행정안전부
	지방자치행정체제 정비	법 제15조	행정안전부
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화	법 제16조	행정안전부
	분쟁조정 기능 강화	법 제16조	행정안전부
	특별지방자치단체제도 도입·활용	법 제16조	행정안전부
	지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	법 제15조	행정안전부
	자원봉사활동 장려·지원	법 제14조	행정안전부
	지방분권 홍보 및 공감대 확대	법 제14조	지방분권촉진위원회

【붙임자료 2】

## 지방이양 추진현황 ('11. 8. 31 현재)

출처: 대통령소속 「지방분권촉진위원회」 홈페이지

### ① 추진근거 및 배경

#### ○ 추진근거

- 「지방분권촉진에 관한 특별법」 §10

※ 과제명 : 권한이양 및 사무구분체계의 정비 등

### ② 지방이양 사무현황

○ 사무이양 확정 : 2,864건

○ 지방이양 확정·완료 현황

#### <“이양확정 연도” 기준 추진현황>

구분	총계	지방이양추진위원회										지방분권촉진위원회			
		소계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	소계	'09	'10	'11
이양 확정	2,864	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,296	697	481	118
이양 완료	1,678	1,499	185	175	250	466	52	184	68	76	43	179	146	33	-
추진 중	1,186	69	-	1	1	12	1	19	12	12	11	1,117	551	448	118

※ 이양사무의 특성상 법령개정 등을 통하여 이양이 완료되므로 단기간(1~2년)에 사무가 완료되는 경우도 있지만, 장기간(3년 이상)에 걸쳐 이양되는 경우도 있음

【붙임자료 3】

## 지방분권 촉진에 관한 특별법 및 시행령

출처: 법제처 홈페이지

### 「지방분권촉진에 관한 특별법」

[시행 2008. 5.30] [법률 제8865호, 2008. 2.29, 전부개정]

#### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 지방분권의 기본이념과 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 함과 동시에 지방분권의 촉진에 관한 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 지방분권의 추진과제를 종합적·체계적·계획적으로 추진하여 지방분권을 촉진하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 "지방분권"이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.

**제3조(지방분권의 기본이념)** 지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.

**제4조(다른 법령 제·개정 원칙)** 지방자치와 관련되는 법령을 제정하는 경우에는 지방분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다.

**제5조(국가와 지방자치단체의 책무)** ① 국가는 지방자치단체와 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체(이하 "협의체"라 한다)의 의견을 수렴하여 지방분권을 추진·지원하기 위한 정책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정상 및 재정상의 법·제도적인 조치를 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방분권정책에 부응하여 행정 및 재정의 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방분권의 추진과 함께 행정의 간소화 및 효율화를 추진하여야 한다.

④ 국가는 제1항에 따라 분권정책을 수행하기 위한 법적 조치를 마련하는 때에는 포괄적·일괄적으로 하여야 한다.



**제6조(사무배분의 원칙)** ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

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

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.

**제7조(지방분권 추진일정)** 국가 및 지방자치단체는 제10조부터 제16조까지의 지방분권의 추진과제를 수행하기 위하여 추진일정, 추진방법, 추진절차 등에 관한 정책을 수립하고, 추진실적을 연 2회 이상 공표하여야 하며, 이 법의 유효기간 내에 정책의 시행을 완료하도록 노력하여야 한다.

**제8조(자율과 참여의 원칙)** 국가는 지방분권정책을 추진하는 때에는 지방자치단체의 자율성을 존중하여야 하며, 주민의 참여를 최대한 보장하여야 한다.

**제9조(지방분권정책의 시범실시)** 국가는 지방분권정책을 추진함에 있어서 필요한 때에는 그 지방자치단체의 실정에 맞게 시범적·차등적으로 실시할 수 있다.

## 제2장 지방분권의 추진과제

**제10조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등)** ① 국가는 제6조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.

② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적, 일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.

③ 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

**제11조(특별지방행정기관의 정비 등)** ① 국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

- ② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민 참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 한다.
- ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

**제12조(지방재정의 확충 및 건전성 강화)** ① 국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하여야 하며, 낙후지역에 대한 재정조정책임을 강화하여야 한다.

- ② 지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위해 노력해야 하며, 복식부기회계제도 도입 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다.
- ③ 그 밖에 지방세의 세원 및 비율의 조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제13조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선)** ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위가 확대되도록 하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

- ② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

**제14조(주민참여의 확대)** ① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.

- ② 국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여의식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

**제15조(자치행정역량의 강화)** ① 지방자치단체는 행정의 공정성과 투명성을 확보하고 책임성을 강화할 수 있도록 행정체제를 정비하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

- ② 국가는 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적 평가기준을 마련하고 이에 따라 진단·평가를 실시할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 지방공무원의 전문성을 높이고 역량을 강화하기 위하여 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 공무원 인사교류를 활성화하고 교육훈련제도를 개선하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.

**제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립)** ① 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체 조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.

### **제3장 지방분권추진기구 및 추진절차**

**제17조(추진기구)** 지방분권 추진과제의 종합적·체계적·계획적 추진에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 지방분권추진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

**제18조(기능)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방분권의 기본방향설정 및 추진계획의 수립에 관한 사항
2. 제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제의 추진에 관한 사항
3. 지방분권 추진일정의 세부적인 계획수립 및 시행방안의 마련에 관한 사항
4. 제1호부터 제3호까지 규정된 사항의 점검 및 평가에 관한 사항
5. 그 밖에 위원장이 부의하는 사항

**제19조(위원회의 구성·운영)** ① 위원회는 위원장을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 지방분권에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자
2. 지방분권에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국회의장이 추천하는 자
3. 협의체의 장이 추천하는 자

③ 위원장은 제2항제1호의 위원 중에서 호선한다.

④ 위원의 임기, 회의, 사무기구 등 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제20조(실무위원회 등)** ① 위원회의 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 지방분권추진실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

② 위원회의 업무를 전문적으로 지원하기 위하여 위원회에 전문요원을 둘 수 있다.

③ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 한시적인 전담지원기구를 둘 수 있다.

**제21조(추진상황의 보고 등)** ① 위원회는 제18조에 따라 심의·의결한 사항과 지방분권과 관련된 정책의 추진사항에 관하여 정기적으로 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따라 보고를 마친 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의

장에게 보고 내용을 지체 없이 통보하여야 한다.

- ③ 제2항에 따라 통보를 받은 관계 중앙기관의 장은 신속히 지방분권에 관한 실천계획을 수립하여 위원회에 제출하고, 관련 법령을 제정 또는 개정하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

**제22조(이행상황의 점검·평가 등)** ① 위원회는 제21조제3항에 따라 지방분권에 관한 실천계획이 차질 없이 이행될 수 있도록 관계 중앙행정기관의 추진상황을 점검·평가하여 그 결과를 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다.

- ② 위원회는 제1항에 따른 평가결과에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 조치를 권고할 수 있다.

**부칙** <제8865호, 2008. 2.29>

**제1조**(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제17조부터 제22조까지의 개정규정은 이 법 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

**제2조**(유효기간) 이 법은 시행일로부터 5년간 그 효력을 가진다.

**제3조**(다른 법률의 폐지) 「중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률」은 이 법 공포 후 6개월이 경과한 날에 폐지한다.

**제4조**(지방분권추진을 위한 위원회 폐지에 따른 경과조치 등) ① 이 법 시행 당시 종전의 제17조에 따라 설치된 지방분권추진을 위한 위원회의 사무 중 지방분권에 관한 사무는 이 법 제17조에 따른 위원회의 사무로 본다.

- ② 이 법 공포일부터 시행일 전까지 존속하는 종전의 제17조에 따라 설치된 지방분권추진을 위한 위원회의 업무는 활동을 종료하기 위한 잔무처리에 관한 사항에 한한다.

**제5조**(지방이양추진위원회 폐지에 따른 경과조치 등) ① 이 법 시행에 따라 폐지되는 「중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률」 제6조에 따른 지방이양추진위원회의 사무는 이 법 제17조에 따른 위원회의 사무로 보며, 지방이양추진위원회가 심의·의결한 사항은 이 법 제17조에 따른 위원회의 의결을 거쳐 그 효력을 인정할 수 있다.

- ② 이 법 시행에 따라 폐지되는 「중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률」 제17조에 따른 지방이양 대상사무로 확정된 사무는 이 법 제10조에 따라 지방자치단체에 이양하여야 한다.

# 「지방분권촉진에 관한 특별법 시행령」

[시행 2008. 6.20] [대통령령 제20834호, 2008. 6.20, 제정]

**제1조(목적)** 이 영은 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(행정적·재정적 지원)** 중앙행정기관의 장은 「지방분권촉진에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제10조제3항에 따른 행정적·재정적 지원을 하려는 경우에는 그 방법 및 규모 등에 관하여 행정안전부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하기 전에 미리 해당 지방자치단체의 장과 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체(이하 “협의체”라 한다) 또는 그 연합체의 의견을 들어야 한다.

**제3조(지방분권촉진위원회의 구성 등)** ① 법 제17조에 따른 지방분권촉진위원회(이하 “위원회”라 한다)는 기획재정부장관과 행정안전부장관을 포함하여 대통령이 위촉하는 4명, 국회의장이 추천하는 2명, 협의체의 장이 추천하는 4명의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다) 및 위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 중앙행정기관의 장으로서 위촉된 위원의 임기는 위촉 당시의 직위에 재직 중인 기간으로 한다.

③ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

④ 위원회는 그 사무를 처리할 간사 1명을 두되, 제7조에 따른 지방분권지원단의 직원 중에서 위원장이 지명한다.

**제4조(회의)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

② 위원회의 회의는 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개대상정보에 해당하면 공개하지 않을 수 있다.

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 열고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원회의 심의 안건과 관련이 있는 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 등은 위원장의 허가를 받아 위원회에 출석하여 발언할 수 있다.

**제5조(위원의 회피)** 위원장이나 위원은 공정한 심의·의결을 하기 어렵다고 인정되는 사유가 있으면 스스로 그 사안의 심의·의결을 맡지 않을 수 있다.

**제6조(지방분권촉진실무위원회의 구성 등)** ① 법 제20조제1항에 따른 지방분권촉진실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)는 위원장이 위촉하는 50명 내외의 위원으로 구성하며 효율적 운영을 위하여 필요한 경우에는 분야별로 운영할 수 있다.

② 실무위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 위원회에 상정될 안건의 사전 검토·조정
  2. 위원회에 상정될 안건의 전문적인 조사·연구
  3. 그 밖에 위원회가 위임한 사항
- ③ 실무위원회가 제2항제3호에 따라 위원회로부터 위임받은 사항에 관하여 심의·의결한 경우에는 위원회가 심의·의결한 것으로 본다.

**제7조(사무기구)** ① 법 제20조제3항에 따라 위원회 업무를 지원하기 위하여 위원회에 지방분권지원단을 둔다.

② 제1항에 따른 지방분권지원단의 업무는 행정안전부 소속 공무원이 겸직하여 수행하게 할 수 있다.

**제8조(관계 기관 등에 대한 협조요청 등)** ① 위원회와 실무위원회는 필요하다고 인정하면 관계 전문가나 관계 기관 등에 자료 제출 및 의견 제시를 요청하거나 전문적인 조사·연구를 의뢰할 수 있다.

② 위원회와 실무위원회는 필요하다고 인정하면 공청회 및 세미나의 개최 등을 통하여 여론을 수집할 수 있다.

**제9조(수당 등)** 위원회와 실무위원회의 회의에 참석한 위원 및 관계 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 소관 업무와 직접 관련되어 출석한 경우에는 그러하지 아니하다.

**제10조(운영세칙)** 이 영에 규정한 것 외에 위원회와 실무위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

#### **부칙** <제20834호, 2008. 6.20>

**제1조(시행일)** 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제3조부터 제10조까지 및 부칙 제2조는 2008년 9월 1일부터 시행한다.

**제2조(다른 법령의 폐지)** 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 시행령은 폐지한다.

**제3조(직원 및 파견공무원에 관한 경과조치)** 2008년 8월 31일 당시 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 시행령」 제10조제4항에 따른 직원 및 파견공무원은 이 영에 따른 직원 또는 파견공무원으로 본다.

**제4조(다른 법령의 개정)** 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

대통령령 제16486호 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 시행령 부칙(대통령령 제18142호 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 시행령 중 개정령에 따라 개정된 내용을 포함한다) 제2항 중 “지방이양지원팀”을 각각 “지방분권지원단”으로, “2008년 6월 30일”을 “2008년 8월 31일”로 한다.

【붙임자료 4】

## 2003~2011 지방자치단체 재정자립도

출처: 대통령소속 「지방분권촉진위원회」 홈페이지

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국평균(순계)	평균(순계)	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9
서울특별시	평균(순계)	95.9	95.5	96.1	94.3	90.5	88.3	92.0	85.8	90.3
서울특별시	서울특별시	95.1	94.5	95.0	93.3	88.7	85.7	90.4	83.4	88.8
서울특별시	자치구평균(순계)	49.1	50.3	54.7	53.1	50.5	51.0	50.8	49.3	47.7
서울특별시	종로구	70.4	68.2	73.8	77.2	69.8	72.2	81.2	78.5	72.1
서울특별시	중구	91.9	92.7	92.5	74.4	83.0	86.0	85.7	82.9	77.1
서울특별시	용산구	45.9	53.0	55.3	53.5	53.0	70.2	60.4	62.7	63.8
서울특별시	성동구	38.0	34.5	38.0	40.7	39.9	45.2	51.0	52.0	51.0
서울특별시	광진구	37.3	37.6	41.6	44.9	39.9	44.6	47.1	44.0	42.5
서울특별시	동대문구	34.5	36.4	38.3	41.3	36.9	38.7	44.5	46.2	43.1
서울특별시	중랑구	30.3	30.3	31.1	29.3	29.5	30.9	30.2	30.5	31.5
서울특별시	성북구	44.6	43.1	47.4	44.5	39.1	41.2	40.6	34.8	35.8
서울특별시	강북구	30.0	27.9	29.1	31.1	30.0	36.2	35.0	31.7	32.1
서울특별시	도봉구	35.1	38.3	37.2	38.5	34.6	35.3	37.2	35.9	32.1
서울특별시	노원구	30.1	29.5	30.7	32.0	28.8	29.1	29.2	27.4	27.7
서울특별시	은평구	29.1	30.9	35.0	30.4	33.0	35.0	35.3	33.8	29.7
서울특별시	서대문구	38.8	39.6	43.5	43.6	40.3	45.4	41.9	38.6	40.0
서울특별시	마포구	38.5	40.6	50.3	51.7	51.8	49.6	48.2	47.1	49.3
서울특별시	양천구	42.9	44.6	58.2	59.7	52.8	52.9	50.8	43.6	41.1
서울특별시	강서구	41.4	43.8	45.3	43.9	38.1	35.1	32.9	33.8	34.5
서울특별시	구로구	40.6	39.3	47.1	43.9	42.9	41.4	40.1	40.1	38.7
서울특별시	금천구	36.2	32.9	31.8	32.9	33.4	41.8	37.4	37.8	41.0
서울특별시	영등포구	72.4	73.5	76.0	71.2	67.4	66.9	68.8	66.5	59.5
서울특별시	동작구	42.0	43.3	47.1	48.2	42.1	43.4	44.0	45.0	47.7
서울특별시	관악구	31.3	33.1	35.7	36.6	28.3	34.2	34.5	33.9	34.3
서울특별시	서초구	89.8	91.4	92.6	90.4	90.5	77.1	78.5	79.8	79.4
서울특별시	강남구	87.6	91.4	89.9	87.2	88.0	75.5	79.4	77.1	82.8
서울특별시	송파구	62.9	74.1	83.7	84.2	74.9	70.6	74.6	73.9	61.2
서울특별시	강동구	41.3	41.2	53.8	53.1	49.2	53.7	49.0	44.5	47.7
부산광역시	평균(순계)	74.9	75.6	73.4	70.2	62.9	60.5	58.3	57.6	56.4
부산광역시	부산광역시	71.6	72.7	70.6	68.7	60.8	59.2	55.5	54.1	52.1
부산광역시	자치구평균(순계)	36.0	36.8	33.7	27.5	23.9	22.2	22.7	20.6	24.5
부산광역시	중구	46.3	47.4	40.8	31.3	28.9	26.1	27.6	27.7	29.4
부산광역시	서구	21.3	22.1	17.7	16.3	13.5	13.3	13.6	11.4	14.7
부산광역시	동구	31.1	33.7	30.0	32.3	20.2	15.4	19.4	15.8	18.0
부산광역시	영도구	27.6	30.1	23.4	18.8	15.5	13.0	14.5	13.8	14.0
부산광역시	부산진구	46.0	45.8	43.3	38.8	31.6	28.4	24.7	23.1	28.6
부산광역시	동래구	42.0	44.9	39.3	29.7	27.2	24.5	26.1	24.1	26.7
부산광역시	남구	36.2	36.7	35.9	26.7	24.4	22.6	22.5	18.2	23.6
부산광역시	북구	23.7	23.0	20.9	18.2	14.2	13.7	14.1	13.2	15.6

부산광역시	해운대구	42.8	44.0	42.8	31.0	29.4	31.7	28.3	25.0	30.4
부산광역시	사하구	36.5	39.2	34.4	25.8	23.9	20.4	20.8	18.8	22.8
부산광역시	금정구	37.2	35.9	33.9	25.1	19.9	19.9	23.9	19.1	23.1
부산광역시	강서구	32.2	33.1	30.8	28.3	29.7	31.7	35.1	38.6	44.3
부산광역시	연제구	34.4	39.0	37.5	30.0	28.2	24.7	24.7	21.7	23.7
부산광역시	수영구	40.2	39.2	35.9	29.7	25.9	20.3	23.7	20.0	26.4
부산광역시	사상구	40.1	37.6	34.1	26.9	25.4	21.9	23.1	22.3	25.9
부산광역시	기장군	34.7	42.5	39.2	36.4	33.6	34.1	33.2	40.4	32.4
대구광역시	평균(순계)	76.4	73.2	73.9	70.7	63.9	59.5	54.7	56.3	53.5
대구광역시	대구광역시	74.4	71.4	72.6	70.6	61.9	56.7	50.7	52.7	48.6
대구광역시	자치구평균(순계)	37.8	34.0	32.5	28.8	27.9	25.1	24.1	21.4	24.7
대구광역시	중구	56.4	46.2	41.0	32.1	31.4	31.8	33.0	30.6	35.8
대구광역시	동구	30.1	27.6	24.7	21.6	20.8	17.7	18.2	15.7	18.7
대구광역시	서구	39.9	35.0	31.9	27.7	25.9	24.0	20.0	16.8	21.0
대구광역시	남구	33.4	28.0	25.4	19.6	19.0	17.6	17.5	15.9	19.1
대구광역시	북구	35.3	31.0	31.0	25.2	24.1	20.9	20.7	18.8	23.2
대구광역시	수성구	36.7	35.9	33.0	39.5	38.5	35.1	33.0	30.0	29.4
대구광역시	달서구	40.2	37.7	39.8	32.5	31.9	27.7	26.4	23.0	27.4
대구광역시	달성군	37.1	33.0	31.2	30.2	33.3	34.6	36.2	38.5	37.2
인천광역시	평균(순계)	74.6	75.9	70.0	69.2	69.8	71.0	74.2	70.4	69.3
인천광역시	인천광역시	73.8	70.8	66.3	68.3	67.7	71.2	75.7	70.0	65.8
인천광역시	자치구평균(순계)	39.9	38.3	40.4	34.9	30.4	31.9	30.5	30.7	37.3
인천광역시	중구	47.6	51.4	55.3	46.3	44.0	50.0	49.5	50.1	52.1
인천광역시	동구	24.2	24.4	39.5	30.1	28.2	29.2	31.1	33.4	32.0
인천광역시	남구	35.1	34.0	35.1	32.1	25.6	23.2	22.4	21.7	28.4
인천광역시	연수구	39.1	36.4	37.8	32.9	26.1	29.2	29.3	29.8	44.9
인천광역시	남동구	43.6	41.8	42.5	41.0	36.7	45.2	40.1	37.0	41.6
인천광역시	부평구	38.1	33.0	36.5	30.5	26.5	23.2	21.9	22.6	27.7
인천광역시	계양구	36.5	35.5	35.8	29.0	25.1	23.5	20.8	21.4	28.0
인천광역시	서구	51.0	47.6	44.9	37.7	33.1	33.4	33.3	36.0	47.3
인천광역시	군평균(순계)	18.8	20.8	16.8	15.4	18.6	15.3	17.9	19.1	15.9
인천광역시	강화군	16.2	14.3	14.4	12.6	13.5	16.4	16.5	17.2	13.2
인천광역시	옹진군	23.8	31.8	21.1	20.4	27.6	12.9	20.3	22.7	21.1
광주광역시	평균(순계)	63.0	59.8	60.6	57.5	54.2	52.6	48.3	47.5	47.5
광주광역시	광주광역시	58.1	54.6	54.6	54.1	50.1	47.8	42.9	43.2	42.0
광주광역시	자치구평균(순계)	28.6	26.8	27.7	22.7	19.3	18.2	19.2	17.9	20.2
광주광역시	동구	32.8	29.2	26.7	20.3	17.4	14.9	18.1	15.5	18.2
광주광역시	서구	30.5	29.4	31.7	25.4	22.7	24.6	21.7	22.1	23.6
광주광역시	남구	20.4	19.4	23.8	17.7	18.1	15.7	16.9	15.7	15.8
광주광역시	북구	29.9	28.4	26.7	22.1	17.3	16.2	16.0	15.8	18.7
광주광역시	광산구	29.4	26.9	29.6	26.0	21.0	19.2	23.3	19.3	23.1
대전광역시	평균(순계)	73.6	74.4	75.0	72.8	72.1	66.4	59.3	56.3	57.2
대전광역시	대전광역시	69.3	69.6	71.0	68.9	67.4	61.2	54.5	52.1	51.9
대전광역시	자치구평균(순계)	32.3	34.4	32.0	26.8	25.8	24.4	22.9	20.8	23.9
대전광역시	동구	23.6	24.6	23.6	15.6	17.7	17.8	16.4	12.2	16.1
대전광역시	중구	33.5	32.2	27.0	25.0	23.0	21.4	17.7	18.4	20.4
대전광역시	서구	37.1	41.0	38.0	30.7	28.9	26.7	26.4	22.5	26.2
대전광역시	유성구	35.9	44.1	44.1	39.2	39.7	39.1	35.4	32.8	36.3
대전광역시	대덕구	31.5	29.4	27.7	24.4	20.7	18.0	18.8	18.9	20.7
울산광역시	평균(순계)	71.6	69.6	69.9	65.7	68.4	69.9	67.7	67.2	69.1



울산광역시	울산광역시	67.5	65.8	63.7	60.0	63.0	63.3	59.3	60.2	62.5
울산광역시	자치구평균(순계)	41.9	38.1	38.2	36.2	31.2	28.2	36.8	35.1	39.6
울산광역시	중구	27.2	25.4	23.4	23.1	18.7	15.1	22.7	19.3	23.1
울산광역시	남구	51.5	45.8	47.6	43.1	35.6	35.7	47.1	45.8	49.3
울산광역시	동구	46.7	41.1	40.9	38.8	33.8	33.1	38.4	36.3	42.3
울산광역시	북구	39.5	37.3	38.8	38.4	37.9	28.3	35.0	35.5	41.2
울산광역시	울주군	50.6	48.6	51.9	50.5	49.6	56.9	56.7	48.6	47.5
경기도	평균(순계)	78.0	78.8	76.2	75.2	74.9	76.3	75.9	72.8	72.5
경기도	경기도	75.8	78.0	70.3	68.8	66.5	66.1	64.1	59.3	60.1
경기도	시군평균(순계)	48.8	49.6	53.3	52.2	51.9	54.5	55.8	53.8	52.4
경기도	시평균(순계)	50.7	52.0	55.6	54.3	53.7	56.3	57.6	55.6	54.0
경기도	수원시	58.4	63.0	64.8	65.6	62.5	63.1	65.9	64.0	62.2
경기도	성남시	62.7	70.4	70.2	72.4	71.7	74.0	70.5	67.4	67.1
경기도	고양시	59.3	60.2	61.2	60.6	61.6	60.6	62.2	60.4	53.2
경기도	부천시	55.4	58.7	64.4	62.0	56.5	59.1	53.4	49.9	50.6
경기도	용인시	51.8	54.3	63.7	56.4	63.8	67.2	72.9	66.2	69.4
경기도	안산시	54.3	59.3	62.9	62.8	55.3	58.0	57.3	57.6	49.3
경기도	안양시	64.1	65.3	66.9	62.7	60.8	64.6	65.3	60.8	59.6
경기도	남양주시	42.1	46.3	44.5	40.4	41.1	40.6	42.6	44.2	42.7
경기도	의정부시	49.5	50.5	53.3	48.2	43.4	42.4	47.0	41.9	41.4
경기도	평택시	39.5	39.9	44.9	43.9	46.5	53.6	51.8	54.4	52.7
경기도	시흥시	47.7	58.5	60.1	58.1	57.2	58.9	60.4	57.1	54.6
경기도	화성시	56.0	46.2	64.0	63.6	63.0	63.8	65.8	67.1	59.0
경기도	광명시	51.1	46.2	50.3	47.5	45.7	46.4	51.9	52.1	53.4
경기도	파주시	44.8	40.6	40.7	40.8	42.4	49.4	53.6	54.0	52.4
경기도	군포시	55.9	55.4	56.4	56.7	51.8	55.5	61.4	52.4	52.3
경기도	광주시	46.9	48.8	52.7	60.8	58.9	58.8	59.0	57.6	60.8
경기도	김포시	41.6	42.9	38.0	40.7	44.5	51.3	47.9	45.8	54.0
경기도	이천시	44.5	41.5	48.4	40.5	38.2	40.7	42.1	50.0	47.9
경기도	구리시	49.4	49.1	46.2	42.5	37.1	40.0	43.7	48.4	45.5
경기도	양주시	40.9	31.8	35.3	36.7	31.3	47.8	55.2	40.8	37.6
경기도	안성시	30.1	29.7	34.3	31.9	34.9	35.9	37.9	39.9	40.2
경기도	포천시	31.4	31.5	34.1	33.1	32.6	33.1	35.7	34.8	32.1
경기도	오산시	43.8	39.2	51.9	58.4	53.5	54.5	61.1	59.2	56.1
경기도	하남시	36.8	43.7	47.4	47.6	41.0	48.7	48.1	48.3	48.2
경기도	의왕시	44.2	40.4	51.5	44.1	44.3	40.5	54.4	52.9	53.6
경기도	동두천시	24.8	20.1	21.6	24.5	24.2	22.2	23.5	24.2	27.0
경기도	과천시	39.3	37.3	43.9	48.2	48.4	48.3	50.9	48.3	48.4
경기도	군평균(순계)	23.5	21.3	24.8	25.5	28.4	30.8	31.3	28.7	30.9
경기도	여주군	31.0	30.2	38.1	38.7	40.2	42.4	39.7	35.8	42.1
경기도	양평군	20.9	18.9	17.4	16.9	18.7	23.9	29.7	24.4	25.0
경기도	가평군	21.2	20.8	21.9	21.8	23.9	25.8	25.7	26.9	27.1
경기도	연천군	18.5	15.3	22.4	23.9	28.6	28.0	27.2	27.0	27.6
강원도	평균(순계)	26.7	28.9	27.5	26.7	28.3	28.2	28.0	27.1	27.5
강원도	강원도	21.7	24.2	22.4	21.8	24.2	23.3	21.4	20.8	21.4
강원도	시군평균(순계)	21.6	22.4	22.6	20.5	21.0	21.2	20.6	21.0	20.1
강원도	시평균(순계)	26.6	26.7	26.7	25.8	26.7	26.6	25.4	26.0	25.3
강원도	춘천시	33.0	33.3	34.4	32.9	31.1	33.3	31.0	30.7	29.5
강원도	원주시	34.7	32.0	29.6	30.9	33.4	34.1	33.4	34.0	30.7
강원도	강릉시	27.7	28.7	33.4	26.5	25.8	23.9	22.9	24.3	23.1

강원도	동해시	23.0	21.6	21.9	21.2	21.2	22.0	17.6	18.5	17.8
강원도	태백시	20.4	18.4	16.3	21.4	26.6	25.5	25.5	27.1	32.7
강원도	속초시	28.1	37.9	30.1	26.5	26.3	22.0	23.6	24.1	23.1
강원도	삼척시	13.7	12.3	13.9	13.4	15.0	16.2	15.6	16.7	15.9
강원도	군평균(순계)	16.1	17.3	17.9	15.1	14.9	15.2	15.3	15.4	14.5
강원도	홍천군	18.5	15.4	17.6	15.7	16.2	17.5	18.9	19.1	19.1
강원도	횡성군	13.8	15.5	14.8	13.7	13.3	13.9	12.1	13.6	12.7
강원도	영월군	13.5	13.4	12.9	12.1	12.2	13.1	14.0	11.9	11.1
강원도	평창군	17.8	18.1	18.7	14.5	16.0	18.9	19.3	19.9	15.1
강원도	정선군	17.4	23.4	27.8	21.2	20.6	19.7	19.8	20.0	22.1
강원도	철원군	13.6	13.2	13.0	10.9	11.5	11.6	12.4	11.2	10.4
강원도	화천군	14.6	12.8	12.7	12.1	12.8	13.0	13.2	14.9	12.9
강원도	양구군	21.7	21.5	19.6	17.2	17.6	17.6	18.0	15.4	13.7
강원도	인제군	18.4	20.3	19.1	12.9	12.6	11.4	11.3	12.5	13.9
강원도	고성군	15.5	19.3	17.5	14.0	13.7	14.6	12.6	13.3	13.8
강원도	양양군	12.2	16.1	22.5	20.5	16.6	14.7	14.5	13.8	12.2
충청북도	평균(순계)	31.4	31.3	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3	33.7	32.7
충청북도	충청북도	25.6	26.2	25.2	25.6	27.1	27.0	25.4	25.1	24.1
충청북도	시군평균(순계)	26.2	25.7	26.2	24.6	26.0	25.8	26.4	26.9	24.4
충청북도	시평균(순계)	35.7	35.3	35.7	32.6	33.3	31.9	31.8	32.8	28.5
충청북도	청주시	57.6	55.6	55.1	47.4	48.1	43.2	43.2	44.0	37.8
충청북도	충주시	21.7	20.9	21.2	20.7	20.9	20.9	20.1	20.3	20.7
충청북도	제천시	22.0	20.8	22.2	20.6	20.0	21.4	22.9	24.4	22.4
충청북도	군평균(순계)	18.5	18.1	18.7	18.6	20.3	20.8	22.0	22.1	21.1
충청북도	청원군	24.8	24.6	28.1	28.1	30.1	34.2	35.8	37.5	32.0
충청북도	보은군	9.0	8.4	9.8	9.8	11.8	11.5	11.5	12.1	13.2
충청북도	옥천군	15.1	13.9	15.7	13.9	15.4	14.1	14.3	14.4	16.0
충청북도	영동군	14.2	13.7	15.3	13.3	15.3	16.0	15.9	14.5	14.3
충청북도	증평군		15.1	12.2	11.6	17.1	16.5	23.3	22.9	18.1
충청북도	진천군	24.8	26.9	26.2	27.0	28.7	28.1	29.6	26.3	26.0
충청북도	괴산군	17.0	13.2	13.0	14.4	12.4	12.0	12.5	13.1	14.0
충청북도	음성군	22.9	23.5	21.9	21.6	24.7	26.2	27.8	28.6	26.5
충청북도	단양군	15.7	17.4	17.3	19.4	20.8	19.6	19.1	17.2	18.3
충청남도	평균(순계)	29.8	30.5	32.7	35.3	36.9	37.8	36.6	36.6	35.4
충청남도	충청남도	24.3	26.2	29.0	29.4	30.4	29.7	28.1	24.0	28.3
충청남도	시군평균(순계)	22.7	24.3	24.9	27.6	27.7	28.7	27.8	30.6	26.6
충청남도	시평균(순계)	27.1	29.2	30.9	34.7	35.5	35.1	33.4	36.7	31.6
충청남도	천안시	46.1	51.1	48.9	47.7	52.5	54.0	49.5	54.5	46.2
충청남도	공주시	15.2	15.2	19.2	19.6	18.5	17.5	17.2	19.1	17.1
충청남도	보령시	16.7	18.6	20.5	27.6	23.7	21.7	21.0	22.6	19.9
충청남도	아산시	30.9	33.9	39.9	48.5	49.5	53.9	50.8	52.3	45.1
충청남도	서산시	23.2	23.1	23.0	33.0	34.5	32.2	31.8	32.1	27.4
충청남도	논산시	17.4	15.4	14.7	16.8	18.3	16.3	16.9	18.9	16.4
충청남도	계룡시		19.9	17.5	17.6	21.2	20.4	20.7	22.6	22.8
충청남도	군평균(순계)	17.5	18.4	17.9	19.1	18.5	21.4	21.7	23.8	20.7
충청남도	금산군	14.8	17.1	18.6	21.0	22.6	21.0	20.3	22.7	18.6
충청남도	연기군	22.9	25.3	21.2	23.9	22.5	23.4	27.1	35.5	27.2
충청남도	부여군	13.5	13.2	12.4	13.6	13.8	13.7	14.9	14.9	14.3
충청남도	서천군	12.7	13.8	10.1	10.2	11.9	12.4	12.0	11.8	13.1
충청남도	청양군	12.5	12.1	11.6	12.8	11.2	15.2	12.0	12.2	13.9

충청남도	홍성군	16.4	16.3	11.5	12.4	14.8	22.9	22.5	27.9	18.2
충청남도	예산군	17.0	17.4	13.6	13.9	15.7	18.0	18.1	18.5	17.9
충청남도	태안군	21.7	23.9	25.5	26.6	20.8	21.7	22.0	21.1	18.2
충청남도	당진군	26.3	27.7	32.5	33.3	30.0	37.0	36.7	39.0	36.5
전라북도	평균(순계)	25.6	25.9	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6	24.5
전라북도	전라북도	18.0	18.9	17.9	18.0	18.4	15.3	17.5	17.3	18.6
전라북도	시군평균(순계)	22.1	21.7	20.9	19.3	17.9	18.9	18.4	19.3	18.3
전라북도	시평균(순계)	27.5	26.8	26.5	23.7	22.2	22.5	21.6	22.6	20.9
전라북도	전주시	45.2	46.6	43.0	37.4	33.7	34.6	33.0	33.5	31.6
전라북도	군산시	31.5	27.6	23.2	22.0	24.6	24.3	23.5	27.4	24.7
전라북도	익산시	28.8	29.5	34.7	29.2	25.4	24.2	22.6	24.4	23.3
전라북도	정읍시	12.5	12.8	14.1	14.0	12.3	13.6	15.5	12.5	12.5
전라북도	남원시	14.4	13.9	12.8	11.3	11.2	12.0	9.9	9.3	9.6
전라북도	김제시	19.6	16.0	16.1	13.5	12.8	12.7	12.6	16.0	11.7
전라북도	군평균(순계)	13.8	14.3	12.9	12.7	11.2	13.3	13.3	14.3	14.3
전라북도	완주군	22.4	22.5	20.3	19.1	20.5	26.8	23.7	23.5	22.9
전라북도	진안군	12.7	11.9	13.4	13.4	10.5	11.2	11.8	11.3	12.3
전라북도	무주군	18.6	19.1	15.4	14.0	12.3	13.5	11.6	12.6	13.0
전라북도	장수군	11.0	12.1	9.1	8.3	8.8	10.7	11.6	11.0	11.1
전라북도	임실군	10.8	13.5	12.2	12.4	9.9	12.2	9.0	11.5	12.5
전라북도	순창군	10.9	11.0	9.0	9.1	9.0	8.7	9.8	12.2	13.2
전라북도	고창군	10.6	10.3	9.0	10.7	7.7	8.8	10.2	9.6	9.4
전라북도	부안군	12.6	13.8	13.3	12.0	10.3	11.7	13.0	16.7	14.9
전라남도	평균(순계)	21.0	21.1	19.9	20.2	20.1	21.4	19.4	20.6	20.7
전라남도	전라남도	14.0	14.2	11.9	13.6	10.6	11.0	10.4	11.5	13.5
전라남도	시군평균(순계)	17.9	18.0	17.7	17.6	18.1	16.5	16.9	16.7	16.7
전라남도	시평균(순계)	28.9	29.6	30.2	29.4	28.4	26.5	26.7	25.6	26.3
전라남도	목포시	32.1	31.5	29.7	27.7	28.2	23.4	23.8	25.1	27.8
전라남도	여수시	32.9	31.0	33.0	30.6	30.0	30.6	30.3	28.9	28.3
전라남도	순천시	25.7	29.0	26.4	28.8	27.0	21.9	19.8	20.8	20.6
전라남도	나주시	12.8	17.2	13.8	11.4	11.1	10.9	15.1	15.4	15.0
전라남도	광양시	41.0	40.4	49.4	48.7	46.6	48.1	46.3	37.8	40.0
전라남도	군평균(순계)	11.7	11.4	10.8	11.1	12.1	11.3	12.0	12.2	11.7
전라남도	담양군	18.6	15.9	12.2	13.2	13.2	14.7	15.7	14.1	16.4
전라남도	곡성군	10.9	10.9	9.7	8.7	9.9	10.7	12.0	8.7	9.4
전라남도	구례군	11.4	12.1	10.7	11.1	10.8	11.5	9.3	11.4	11.0
전라남도	고흥군	7.9	8.6	9.1	9.2	8.5	7.6	8.6	8.6	8.8
전라남도	보성군	9.3	9.5	10.2	10.5	8.3	8.8	8.2	8.9	11.1
전라남도	화순군	14.5	16.8	15.7	17.2	25.8	26.8	24.6	23.1	21.6
전라남도	장흥군	10.0	9.3	8.2	8.5	9.6	9.7	9.8	9.2	9.9
전라남도	강진군	11.4	8.2	8.3	7.8	9.3	9.1	8.6	9.2	9.3
전라남도	해남군	12.4	11.8	10.0	10.4	10.5	8.5	12.0	11.9	9.7
전라남도	영암군	12.4	13.1	12.7	12.8	12.2	12.8	15.0	18.2	21.0
전라남도	무안군	11.0	10.5	6.9	10.3	10.3	10.2	12.0	10.7	11.0
전라남도	함평군	11.6	11.4	11.3	9.4	11.1	10.2	14.1	10.3	8.1
전라남도	영광군	18.7	17.6	18.4	18.1	20.3	17.1	15.6	13.1	10.4
전라남도	장성군	11.1	10.9	11.0	11.1	14.2	13.0	12.3	10.7	10.7
전라남도	완도군	13.1	11.3	10.1	11.3	10.2	6.4	7.2	9.5	9.6
전라남도	진도군	10.9	10.6	11.0	10.4	13.1	10.6	10.6	11.1	11.7
전라남도	신안군	6.7	7.1	9.6	8.6	8.6	6.4	8.0	12.7	7.6

경상북도	평균(순계)	29.2	29.4	29.6	27.8	28.9	28.7	27.7	29.3	28.1
경상북도	경상북도	22.0	22.3	22.4	19.6	21.9	20.7	19.1	21.7	21.4
경상북도	시군평균(순계)	24.9	24.8	25.0	23.6	23.6	24.3	23.5	22.4	21.4
경상북도	시평균(순계)	30.6	30.5	30.8	28.9	28.7	29.8	28.4	26.8	25.8
경상북도	포항시	53.5	49.3	50.1	47.8	48.5	53.3	49.7	41.4	40.5
경상북도	경주시	29.1	30.3	30.0	26.6	27.8	29.5	28.1	28.0	25.2
경상북도	김천시	19.8	22.8	20.6	21.2	23.9	24.2	21.9	23.6	19.0
경상북도	안동시	18.3	20.0	16.7	16.2	14.5	15.6	15.2	15.1	16.8
경상북도	구미시	63.9	64.1	57.9	54.1	47.6	44.8	44.2	41.5	42.5
경상북도	영주시	22.9	19.8	17.7	18.2	19.0	18.4	18.7	17.9	18.3
경상북도	영천시	17.6	18.8	22.0	18.8	20.1	19.4	19.6	19.8	17.7
경상북도	상주시	13.8	13.9	13.6	11.8	11.5	10.8	14.2	11.4	12.1
경상북도	문경시	13.1	14.5	15.2	16.5	16.4	17.3	16.7	20.0	19.3
경상북도	경산시	33.3	33.3	35.1	28.7	31.0	36.0	30.0	27.9	27.8
경상북도	군평균(순계)	15.1	15.0	15.1	14.2	14.7	14.6	15.1	14.6	13.4
경상북도	군위군	10.4	10.5	14.6	13.1	16.7	17.5	19.0	11.7	10.3
경상북도	의성군	14.0	13.0	10.0	9.6	9.1	9.8	11.0	11.7	11.2
경상북도	청송군	14.5	14.3	16.7	13.6	14.9	13.8	13.1	13.1	12.3
경상북도	영양군	8.4	8.9	10.2	8.8	9.4	8.3	9.9	10.8	10.0
경상북도	영덕군	11.4	11.4	11.6	11.1	12.6	11.9	11.9	12.4	10.8
경상북도	청도군	11.6	10.0	11.5	11.0	10.6	11.8	12.5	12.2	10.9
경상북도	고령군	17.8	18.2	15.9	14.9	14.8	14.3	16.8	15.7	15.2
경상북도	성주군	13.6	16.2	15.1	13.5	15.8	14.3	15.1	16.4	15.8
경상북도	칠곡군	33.2	33.6	30.2	32.3	30.2	30.7	31.9	28.5	25.7
경상북도	예천군	10.9	11.4	13.2	10.1	11.9	12.9	12.4	12.2	10.9
경상북도	봉화군	9.5	9.2	9.0	8.0	7.4	8.5	8.6	9.3	10.5
경상북도	울진군	20.9	21.6	20.2	21.3	20.9	20.3	20.6	16.4	15.2
경상북도	울릉군	24.2	17.1	18.0	15.6	15.0	14.3	13.3	17.1	11.6
경상남도	평균(순계)	37.2	38.3	37.5	38.8	39.1	39.4	39.4	42.9	42.6
경상남도	경상남도	33.4	34.1	29.8	31.4	30.5	32.1	32.5	34.2	35.2
경상남도	시군평균(순계)	28.1	28.8	31.2	30.4	29.9	30.0	29.3	30.4	28.9
경상남도	시평균(순계)	35.4	36.2	39.8	38.0	37.5	38.1	37.2	38.4	36.4
경상남도	창원시	62.7	58.9	67.7	63.8	57.5	55.2	56.4	60.9	48.0
경상남도	마산시	39.6	40.5	41.8	38.9	40.1	41.1	39.9	43.3	0.0
경상남도	진주시	31.8	32.1	33.7	32.1	31.1	30.3	33.4	34.3	27.3
경상남도	진해시	27.0	29.0	30.9	28.8	31.3	51.5	30.8	30.7	0.0
경상남도	통영시	17.3	18.3	21.3	25.3	19.5	20.4	23.9	24.4	22.5
경상남도	사천시	18.3	19.9	21.1	20.4	19.8	19.4	19.4	18.3	18.6
경상남도	김해시	35.7	38.9	47.7	40.4	41.2	37.1	38.4	42.1	38.8
경상남도	밀양시	18.3	17.6	21.0	20.8	21.8	22.3	21.7	22.6	18.6
경상남도	거제시	30.7	29.9	33.0	35.6	38.1	40.4	36.5	41.9	39.1
경상남도	양산시	50.4	51.7	46.9	48.3	46.0	46.4	47.2	38.1	40.4
경상남도	군평균(순계)	13.8	14.4	14.7	15.3	14.3	13.8	14.8	15.1	14.7
경상남도	의령군	12.1	11.8	12.9	13.4	14.2	14.2	14.8	18.9	16.7
경상남도	함안군	19.9	19.6	17.5	19.7	21.5	20.2	24.1	26.8	26.2
경상남도	창녕군	18.4	19.1	18.0	16.4	15.4	15.7	16.3	15.9	15.6
경상남도	고성군	13.8	13.9	16.4	21.8	13.3	13.7	14.7	14.9	15.7
경상남도	남해군	12.3	13.7	16.6	13.9	13.9	12.0	10.5	11.5	12.6
경상남도	하동군	14.0	15.5	17.1	15.3	15.4	15.1	15.7	14.7	14.3
경상남도	산청군	11.4	12.9	13.8	12.6	11.8	9.8	12.7	14.1	14.6

경상남도	함양군	8.6	8.5	9.4	11.3	10.8	10.5	11.8	10.4	11.3
경상남도	거창군	14.2	16.7	13.0	14.5	13.5	13.6	12.6	12.8	10.7
경상남도	합천군	13.2	12.6	12.6	13.3	13.4	13.2	14.3	12.7	11.6
제주도	평균(순계)	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1	25.1
제주도	제주특별자치도	33.1	29.1	30.3	29.9	26.3	25.9	24.9	25.7	24.9
제주도	시군평균(순계)	24.1	24.1	23.3	22.6					
제주도	시평균(순계)	28.8	30.2	30.0	30.2					
제주도	제주시	33.4	36.8	37.4	33.5					
제주도	서귀포시	20.7	19.6	18.8	25.8					
제주도	군평균(순계)	19.4	17.7	16.1	14.6					
제주도	북군	23.2	17.1	16.8	14.9					
제주도	남군	14.0	18.4	15.2	14.2					

【붙임자료 5】

## 전국시도지사협의회(충청남도) 지방분권 7대과제 사전검토 결과

2011. 3 / 충남발전연구원

### 1 중앙·지방 사무 재배분

#### □ 주요 쟁점

- '99. 1. 29 “지방이양촉진법” 제정에 따라 '99. 8. 30 지방이양추진위원회 출범후, 현재 제4기 위원회를 운영 중
  - 그간 총 1,481건 사무이양 확정, 1,189건은 법개정까지 완료
  - 참여정부에서 949건(80%) 완료
  - 본회의 48회, 실무회의 220회, 워크숍/전문가 토론회 등 69회 개최
  - 지방분권촉진위원회 “중앙행정권한 지방이양” 연도별 추진현황

구 분	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
이양확정	2,507	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	242
이양완료	1,440	185	175	250	466	52	158	59	61	30	4	-
추진중	1,067	-	1	1	12	1	45	21	27	24	693	242

※ 분권촉진위 적극적 활동으로 '09, '10년 이양확정 건수 급증

- 지방분권촉진위원회 기관·단체위임사무 폐지방침 확정(법령수임사무 신설) 등에도 불구하고, 새정부 출범후 지방권한 및 자치역량 강화를 통한 자율과 분권의 국정원리 구현에 미흡하다는 평가
- 이와 관련, “지방이양촉진법개정안” 입법추진과 관련하여, 지방이양추진위원회의 이양사무 발굴·실적이 미흡하다는 비판이 많아 지방이양이 실질적으로 촉진되게 하기 위한 방안을 제안('07. 3. 21, 유기준의원 대표발의)
- 현재 중앙·지방 사무배분의 원칙과 기준이 사실상 부재 현실

## □ 협의 사항

- 각 부처가 지방자치 관련 모든 법령을 제·개정할 때, 지방이양위원회 사전심의를 거쳐 사무의 구분과 배분을 사무배분의 원칙과 기준에 따라 심사하여 입법단계에서 사무의 합리적 배분이 이루어지도록 제도화해야 하며, 지방분권특별법이 5년 한시법 이므로 이 법에서 정한 사무배분의 원칙 및 기준을 동법에 반영하여 지방이양이 실질적으로 이루어지도록 제도화할 필요가 있음
- 보충성의 원칙을 성문화하고 국가·광역·기초간 사무와 권한의 배분에 관한 원칙을 규정해야 함
- 지방분권 촉진을 위한 합리적인 제도개선 추진을 위해 필요한 사전적, 사후적 보완조치를 강화해야 하며, “사무배분 사전법령심사제” 도입, 사무이양시 소요재원의 동시 이양, 행정협의조정위원회 개편이 필요
  - － 사전적 개선사항으로는 사무배분과정에서 법령사전심사를 제도화하여 운영이 필요
    - 법령 제·개정시 국가와 지방자치단체간의 적정한 사무배분이 되도록 사전검토
  - － 후속적인 보완조치로 이양된 사무를 수행하는데 필요한 소요경비를 재원이전을 통해 보전이 필요
    - 사무이양 후 향후 3년 정도 시간을 두고 이양된 사무를 수행하는데 필요한 소요비용을 (가칭)“사무이양 재정평가위원회”를 구성, 평가·검토하여 재정지원
- 특히, 단위사무 중심에서 중·대 기능중심의 지방이양 및 중앙·지방 사무배분 원칙과 기준을 정하는 ‘사무배분법’ 입법 추진

## 2] 특별행정기관 이관

### □ 주요 쟁점

- 특별행정기관 이관에 대한 지방정부의 기본입장은 일부사무의 위임이 아닌 기관기능 전체의 실질적 이관 및 필수적 지방정부 의견반영 이관 추진 및 안정적 예산확보 방안 마련에 있음
  - 국가사무 단위수가 압도적으로 많고, 기관위임사무는 지자체의 행·재정적 부담 가중
- 특별지방행정기관은 '09년 7월 기준, 총 20개 부처 4,576개 202,689명(국가공무원의 34%)에 달하며, 현정부 출범후 9대 분야 259개 기관의 시·도 이관을 요청하였으나, 8대 분야 195개의 기관만 지방이관('10. 3. 31 현재)
  - '08년 7월, 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 3개 분야 “특별지방행정기관 지방이관방안” 발표
  - '08년 9월, 정부입법으로 총 11개 관련 법률개정안 국회제출, 9개 법률통과 및 2개 법률 국회계류 중
- 특별지방행정기관 1단계 이관조치 완료
  - 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 3대 분야 15개 관련법 개정
  - 인력 208명, 재원 2,723억 이관(국도분야 이전재원 규모 미확정)
- 국가의 “특별지방행정기관 지방이관방안”에 대한 지방정부 의견반영이 매우 미흡하며, 특히 중소기업·환경·노동·산림·통계·보훈 등 주요기능의 지방이관 미실현 상태로 현행 지방자치체는 극히 제한적으로 운영(‘절름발이 지방자치’)

### □ 협의 사항

- 기존의 이관 내용도 주요기능을 제외하고 단순처리업무 위임에 한정되어, 현정부의 입법안은 특별지방행정기관 이관이 아니라 일부기능의 위임에 불과 및 법안이 시행되더라도 지방정부의 독자적인 정책수립 및 시행은 사실상 불가능하다고 판단
- 지난 7. 3 전국시도지사협의회에서 채택된 지방분권 촉진을 위한 “6개 공동건의사항”에 대한 정부부처 검토의견 관련, 특별지방행정기관 정비는 “特行기능” 중 현 지성 등이 높아 자치단체가 더 잘 수행할 수 있는 기능을 지방에 이관함으로써 실질적인 지방분권을 구현하고자 하는 것임
  - “특별행정지방행정기관 정비방안” 수립시 지자체 의견을 수렴한 바 있고, 예산의



안정적·지속적 지원을 위해 “국가균형발전특별법”상 예산지원사항을 포함, 개정(’09. 4)한 바 있으므로, 지체 없이 특별지방행정기관 지방이관방안을 추진해야 함

·特行政비 소요경비를 광역·지역발전특별회계 광역발전계정 세출항목 포함(법 제35조②항8호)하되, 전액지원(법 제35조④항) 조항 신설

·“지방이양촉진법개정안” 입법추진과 관련, 지방이양추진위원회의 이양사무의 발굴 및 실적이 미흡하여, 실질적 촉진방안 제안(’07. 3. 21, 유기준의원 대표발의) : 각 부처가 지방자치 관련 모든 법령 제·개정시 지방이양위원회 사전심의를 거쳐 사무의 구분과 배분을 입법단계에서 사무배분의 원칙과 기준에 따라 심사, 제도화하고, “지방분권특별법”이 5년 한시법이므로 사무배분의 원칙 및 기준을 동법에 반영, 지방이양을 제도화

- 특별지방행정기관 일부사무의 위임이 아닌 기관기능 전체의 실질적 이관을 위한 지자체 의견반영 및 안정적 예산확보가 가능해야 하며, 특별지방행정기관 남설 방지를 위한 “정부조직법” 개정이 요구

### 3 지방재정 확충

#### □ 주요 쟁점

- 지방재정 확충은 국세와 지방세간의 합리적 조정에서 출발하는 것이 대전제이며, 지방세 비율확대 및 신규세원 발굴이 긴요
- 진정한 지방분권 확립을 위해서는 무엇보다 자주재원 확충이 선행되어야 하며, 국세-지방세간 합리적 조정을 적극 추진
  - 특히, 안정적 세입기반 구축을 위한 과세자주권 확대
  - 재산과세 중심의 현행 지방세제에 소득, 소비과세를 강화하는 방안을 적극 모색
- 지방세수의 신장을 제고할 수 있는 지방세의 소비과세 강화를 위해 현재 국회계류 중 관련법안의 통과를 위한 적극 대응
  - 김석준의원 발의 지방세법 일부개정안 : 부가가치세 일부를 지방소비세로 신설
  - '06. 8. 29, 거래세 2% 인하를 주내용으로 “지방세법” 개정 및 당시 시·도의 건의로 보전대책 마련할 것을 여·야가 합의
  - 의존재원이 아닌 자주재원으로 마련해줄 것을 건의 및 부가가치세 20%를 지방소비세로 이전해 줄 것을 국회·정부에 건의
  - 최인기의원 발의 “지방세법 일부개정안” : 특별소비세 일부를 지방소비세로 신설
  - 최근 김정권의원 발의 “지방세법 개정안”(’10. 7. 2) : 레저세 과세대상 확대
- 국세와 지방세 조정 및 이와 연계된 지방교부세 제도의 개선을 포함한 대안마련 연구를 추진, 조속히 입법화 도모

#### □ 협의 사항

- 지방재정 확충으로 기초지자체 재원배분 비율 제고 및 재정력 기준으로 배분, 조정재원인 ‘조정교부금’에 지방소비세를 포함
  - 지방소비세가 형식적으로는 지방세이지만 실질적으로는 재정 형평화를 위한 이전재원과 다를 바 없으므로, 지방세로서의 고유한 역할에 충실하도록 제도를 개선
- 환경위해적 요소에 대한 과세를 강화하고, 환경친화적 요소에 대해 세제혜택을 확대하는 조치를 시행하는 등 단계적·점진적으로 지방세체제를 개선할 필요
- 관광 관련 과세를 포함하는 新세원으로서 레저세를 확대 개편하여 지방재정 확충을

## 도모

- 레저세의 과세대상을 확대하는 방법, 관광과세를 도입하여 레저세와 통합하는 방법, 통합된 관광·레저세에 지역개발세까지 포함하여 지방자원세(가칭)를 신설하는 방법 등
- 지방소비세 규모를 현행 부가가치세 5%에서 20% 수준 확대 및 소득세 20% 지방소득세 이전, 고향세 등 신규세원 발굴 추진
- 특히, 지방재정의 확충을 위해서는 국세와 지방세 간의 세원에 대한 분할(분점)의 원칙을 천명하고, 국민생활의 균등한 향상과 국토의 균형발전을 위해 필요한 재정조정과 재정지원에 대한 규정 신설 및 중앙의 특정 정책목적으로 추진되는 지방세에 대한 비과세 및 감면에 대한 정비 및 보전대책 마련 촉구

## 4 자치경찰제 도입

### □ 주요 쟁점

- 대통령 주재 시·도지사회의에서 광역중심 자치경찰제 도입의 시급성 건의('08. 12. 4) 및 광역 중심의 “경찰법 개정 법률안” 국회발의(유기준의원, '09. 11. 7)
- 전국시·도지사협의회에서는 자치경찰제 도입 2개안에 대한 시·도 의견조회를 실시한 바 있으며, 이는 지방자치의 이념·원리에 부합되어야 한다는 점에서 충남은 (1안)으로 제출
  - (1안 / 협의회안) 시·도경찰청을 시·도로 이관하는 안
    - 광역단위 자치경찰제 실시로 기존 시·도 지방경찰청을 시·도지사 소속으로 이관하며, 시·도지사 소속하에 외청형으로 시·도 경찰청을 두고, 그 산하에 경찰서를 두는 형태로 하며, 기존 조직을 활용
  - (2안 / 정부안) 국가/시·도/시·군·구경찰제 도입안
    - 국가경찰과 자치경찰 이원화 운영으로 국가경찰은 시·군·구경찰서 단위까지 현행 체제 유지, 지역치안의 전담기구인 지구대는 자치경찰대로 이관조정, 자치경찰은 시·도에 자치경찰본부, 시·군·구에 자치경찰대를 설치하는 것으로, 현재 소방행정과 같은 유형의 자치경찰조직 운영
- 정부안(2안)은 “자치경찰제도의 도입”과는 본질적으로 거리가 멀고 특정 중앙기능의 지방이양에 불과하며, 정부의 자치경찰제 추진의지와 제도운영의 실효성에 큰 의문을 갖는 안임
- 정치적 이유로 자치경찰제의 실시는 더 이상 지체될 수 없으며, “자치3권”(행정·교육·치안) 확보 차원에서 조속히 추진되어야 하며, 과거 시·도지사 소속으로 교육·치안업무의 수행을 감안

### □ 협의 사항

- 기초자치단체 단위로 자치경찰제를 실시하게 되면 광역적 업무의 처리가 어렵고, 규모의 경제를 살리지 못하여 오는 비효율성 문제 등이 제기되어 광역단위의 자치경찰제도가 바람직
- 시·도지사 소속하에 합의제 의결기관인 시·도경찰위원회를 설치하여 시·도경찰청을 관리·운영

- 주민의사 반영과 책임치안체제 확립을 위해 정책결정기능과 정책집행기능으로 나누어 운영, 정책결정기관으로서의 시·도경찰위원회는 합의제의 형태 및 정책집행기관으로서의 시·도경찰청 및 일선 경찰서의 장은 독립제의 형태
- 자치경찰 기능은 방법·교통·경비 등 민생경찰 기능과 보건·위생, 환경 등 행정경찰기능, 그리고 형사사건에 대한 일반수사 기능까지 전담수행하고, 사무배분은 국가/시·도경찰청/시·군·구경찰서간의 사무배분을 명확히 구분하되, 자치경찰이 종합적인 경찰기능을 수행
  - 국가경찰사무가 아닌 모든 경찰사무는 자치경찰사무로 하고, 당해 관할구역내 사건에 대한 수사권도 자치단체에 부여
- 자치경찰의 고유업무는 지방정부가, 기관위임사무에 대해서는 국가가 전액 부담하는 원칙하에 지방자치단체의 재원이 열악한 점을 감안, 예산의 안정적인 확보를 위해서는, 현재 경찰예산의 일정비율에 해당하는 금액을 제도적으로 확보, 운영
  - 국세와 지방세간 세원 재조정을 토대로, ‘지방경찰청 교부세’ 및 국고보조금 신설 등 자치경찰제 소요재원으로 제도화
- “경찰법 개정 법률안”(유기준 의원안) 입법 추진에 주력

## 5 교육자치제 개선

### □ 주요 쟁점

- 지방자치 실현을 위해서는 교육자치를 지방정부에서 통합적으로 운영해야 하나, 현재 “자치3권”(행정·교육·치안)이 미확보
- '10년 6·2 지방선거에서 시·도 교육위원의 선출 후, 시·도 상임위원회로 “교육위원회”를 설치하되, 운영·권한 등의 특례를 인정
  - “지방교육자치법” 제5조, 11조('08. 2. 29 개정),
  - 교육감 및 교육위원 입후보자격 제한 및 주민직선
  - 16개 시·도교육청 산하 180개 지역교육(지원)청 설치
- 교육위원회 의결사항을 본회의 의결로 간주, 지방의회 운영원칙 훼손 및 교육감(5년)·교육위원(10년) 후보 교육행정 경력자로 피선거권 제한은 물론, 교육감 직선제도는 낮은 투표율과 과도한 선거비용 등으로 논란 야기
  - 교육감 선출방식 개선 관련 “교육자치법 개정안” 발의(김세연의원, '09. 3. 13) 및 교육감 자격요건 완화 관련 “교육자치법 개정” 발의('10. 2. 18)
- 그동안 시·도지사협의회에서는 지방교육자치제도의 개선으로 다음 내용을 꾸준히 건의해 왔으나, 현재는 답보상태
  - 교육감 선임방안을 시·도 조례로 선택할 수 있도록 개선
  - 시·도의회 교육위원회는 시·도의원으로 구성(피선거권 제한 규정삭제), 교육위원회 특례제도 폐지
    - \* 기금의 설치·운용, 중요재산의 취득·처분, 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 교육위 의결을 시·도 본회의 의결로 간주

### □ 협의 사항

- 지난 7. 3 전국시도지사협의회에서 채택된 지방분권 촉진을 위한 “6개 공동건의사항”에 대한 소관 정부부처의 검토의견 결과는 “수용불가”였음
  - 교육감 선출제도는 지방교육자치의 핵심사항으로서 자주성·전문성·중립성을 보장할

수 있도록 법률로 규정할 사항

- 시·도의회 교육 위원회 특례제도 및 교육의원 피선거권 제한 등은 '06. 12월 법률 개정으로 제도화되어 '10. 7월부터 최초 시행하는 제도로써 폐지 등을 논의하는 것은 시기상조
  - 지방교육자치제는 교육자치라는 '영역적 자치'와 지방자치라는 '지역적 자치'가 결합한 형태로서 일반행정으로부터 독립, 전문적 관리의 원리 등이 적용되는 제도
- 교육감 선임은 현행 주민직선, 시·도지사 임명(광역부단체장), 런닝메이트 입후보방안 중 시·도조례로 선택할 수 있게 개선
- 김세연 의원, “지방교육자치에 관한 법률개정안” 발의('09. 3)
- 시·도의회 교육위원회는 시·도위원으로 구성(피선거권 제한규정 삭제)하고, 교육위원회 특례제도 폐지
- 기금의 설치·운용, 중요재산의 취득·처분, 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 교육위원회 의결을 시·도의회 본회의 의결로 간주하는 규정 삭제
- 지방교육자치법 법률소관부서를 현행 교육과학기술부에서 행정안전부로 변경, 교육자치와 지방자치의 일원화 추진 기대
- 광역지방자치단체에게 교육행정권 부여를 위한 입법권 이양
  - 교육의원 폐지는 “교육자치법 개정”( '10. 2. 18) 통해 2014년 이후 시행 確行

## 6 지방정부 국정참여 확대

### □ 주요 쟁점

○ 현재 중앙-지방정부간 협력체제 강화를 위한 지방정부의 국정참여는 사실상 배제 및 지역현실에 유리된 정책의 입안·추진, 중앙주도적 제도운영, 지방정부의 경험 사장 등 폐해 막대

－ 지방정부 및 그 협의체의 입법참여방법은 국회의원 소개로 청원서 제출, 국회개최 공청회·청문회 등 참여, 중앙부처의 법령 제·개정안시 의견제시 정도

－ 광역지자체의 경우, 행정부시장·부지사 회의와 지방자치제도발전위원회를 통해 의견 제시 및 정책건의는 가능하나 이는 매우 형식적(월 1회 정기개최, 현안의 단순 설명·협의)

○ 지방자치법 개정안 발의(이명수의원, '09. 5. 28)

－ 법령제정과정에 지방정부 및 지방4대협의체 의견제출권 보장(제165조), 지방4대 협의체 국무총리 소속 행정협의조정위원회 참가(제168조) - 행정안전위원회 검토 보고서('10. 2. 16) 긍정적 평가

○ 현행 「지방자치법」 제165조에서는 지방정부의 전국적 협의체로 「전국시·도지사협의회」, 「전국시·도의회의장협의회」, 「전국시장·군수·구청장협의회」, 「전국시·군·구의장협의회」 등 네 가지만 허용하는 것은 자치권의 지나친 제한이며, 이들 협의체의 통합을 가로막아 대정부 협상력 제고를 억제하는 현실

－ 제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체) : 지자체의 장이나 지방의회 의장은 상호 간 교류·협력을 증진하고, 공동문제를 협의하기 위해 전국적 협의체 설립이 가능(시·도지사, 시·도의회의 의장, 시장·군수·자치구의 장, 시·군·자치구의회의 의장)

### □ 협의 사항

○ 지방정부의 국정참여를 통해 지방의 관심·경험이 국가의 의사결정과정에 직접 반영, 지방의 국정참여는 상당히 진전

－ 특히 「전국시·도지사협의회」의 제도화로 국무위원들과 더불어 정부의 법령 제·개정안 및 정책의제의 정례적 심의 및 해당 지방정부 정책현안에 대한 필수적 심의는 실질적인 입법 및 정책개선의 결과를 도출하는데 크게 기여



○ 지방4대 협의체의 국정참여 제도화는, 국회의 경우 입법의 현실적합성 제고 및 입법지체·입법미비를 사전에 보완할 수 있어 법률·조례의 합리적 입법권 배분으로 법률의 정당성 확보

－ 중앙정부의 입법권 행사에 대한 지방정부의 참여는 국회의 입법권이 합리적으로 행사되도록 하는 동시에, 이는 지방 입법권을 보완하는 의미를 내포

○ 「지방자치법」 상에 “국회나 행정부가 지방자치에 영향을 미치는 법령·정책을 마련할 경우, 사전에 지방자치단체와 그 전국적 협의체의 의견을 들어야 하며 이를 가급적 존중해야 한다”라고 개정해야 할 것임

○ 향후 지방정부 국정참여 확대방안 추진

－ “지방자치법 개정안”(이명수 의원) 입법추진

－ “국회법 개정”으로 지방 관련 안건 심사시 지방정부 및 지방4대 협의체 의견청취 의무 부과(제58조의2)

－ 지방관련 법률 정부입법시 지방4대협의체 의견을 첨부하여 제출(제79조 제2항)

－ 법제처의 법령심사시 지방정부 및 지방4대협의체의 의견수렴 반영규정 신설

## 7 조례제정권 범위 확대

### □ 주요 쟁점

- 조례제정권의 범위 확대는 기본적으로 자치입법권 강화의 일환으로 추진되어야 함
  - 자치입법권은 의회입법, 행정입법, 자치입법 상호간 관계를 정립함으로써 가능하며, 그 출발은 국가의 지방자치단체에 대한 입법분권이 강조됨
- 지방자치권의 핵심이 되는 자치입법권과 관련하여, 지역공동체의 특수성 및 다양성을 내포하는 조례 분야의 성장·발전은 미약하며, 지방정부에서 관련법률 부재시에는 해당 조례 제정이 사실상 불가능한 현실
- 조례제정권 범위확대 및 조례의 법적 실효성을 확보, 추진
  - “지방자치법” 제22조 및 제27조 개정
    - 제22조(조례) 지방자치단체는 법령을 위반하지 아니하는 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. <삭제>
    - 제27조 (조례 위반에 대한 형벌과 과태료) ① 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로서 특별시·광역시·도·특별자치도는 1년 이하의 징역 또는 금고, 1,000만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료, 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.
  - “지방자치법 개정안” 발의(이명수의원, '08. 12. 11)
  - ‘법령의 범위 안’을 ‘법령을 위반하지 아니하는 범위’로 개정
  - 제22조 조례제정범위 법률유보 단서 삭제
- 국가와 지방자치단체가 실질적인 입법을 분담하는 체계로 재구성하는데 따르는 정치권 및 정부내 논란이 상존

### □ 협의 사항

- 지방행정의 자율통제를 위한 지방의회의 역할이 강조되며, 예산결산위원회의 상임위원회 설치 및 상설화, 지방의회의 인사권·자율권 강화 등이 필요
- 지방자치단체의 자치입법권에 관한 보완적 규정으로 자치입법의 합헌성과 내실화를 위해 헌법에 직접 자치입법권과 법률유보의 관계정립이 필요
- 국가와 지방자치단체의 입법분담에서의 개선방안
  - 행정부 역할변화 : 법률이 직접 주요한 사무처리기준에 대한 사항을 조례로 위임하

고 행정부는 종래의 수직적 권력분립에 따른 상하관계의 명령·지시의 역할에서 대등 관계의 협력·지원의 역할로 변경

- 사법부의 자치입법권 제한에 대한 기준 완화 : 법원이 세부적인 사항에 관하여 지방 자치의 본질 및 헌법의 주요원리·원칙 등 자치입법에 대한 민주적 정당성을 고려하여 판단 필요
- 입법부의 역할 강화 : 국회가 지방자치의 실효성·적합성을 높이고 국가 전체적으로 국민지향적인 국정운영을 하기 위해 지방자치단체의 제안이 의회입법으로 반영되는 것이 필요

○ 지방자치단체 내부의 기능적 권력분립

- 지방자치단체의 장은 지방의회의 의사결정을 존중하고 주민참여를 고려하여 지방자치 단체를 대표하는데 충실

○ 특히, “지방자치법개정안”(이명수 의원) 입법추진 및 헌법개정시 조례입법에 대하여 죄형법정주의, 법률유보 원칙 완화(일본의 경우 형벌조례 제정 가능) 추진

■ 작성 및 검토 : 선임연구위원 최 병 학 박사

## Memo