

현안과제연구

2015. 3. 31

자치분권 교육교재 콘텐츠 제작

충남발전연구원 고 승 힌



CDI 충남발전연구원

자치분권 교육교재

지방자치 ! 알면 쉬워요. 함께 만들어 갑니다.

우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회가 부활되고 1995년 지방자치단체장을 주민의 손으로 직접 선출하면서 본격적으로 시작되었습니다.

미국이나 유럽처럼 오랜 시간 역사적으로 발전한 것이 아니라 1980년대 민주화의 물결과 함께 부족한 기반위에서 시작되었습니다.

지방자치 20년이 지나면서 주민들의 삶의 질 향상에 대한 욕구와 수요는 늘어나고 있지만 지방자치를 위한 근본적인 기반은 이에 부응하지 못하고 있고 오히려 더욱 어려운 측면도 나타나고 있습니다.

이 시점에 우리 충청도민은 지방자치가 지닌 의미를 정확히 이해하고 지방자치의 현황과 문제점을 공유하여 주민이 주도하는 지방자치의 장을 함께 준비하여야 합니다.

제1장 지방자치에 대하여 알고 있나요?

1. 지방자치가 무엇인가요?

1) 지방자치의 개념

0 지방자치는

- 주민과 자치단체가 정부에 대하여 자율성을 가지고 자신들의 삶의 문제를 스스로 참여하여 처리하는 정치제도입니다.
- 즉, 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정사무를 자율적으로 처리하는 활동과정으로 민주정치의 가장 기본적인 요구에 기초를 두고 있습니다.

주체-일정한 지역과 주민을 기반으로 하여 독립적 법인격을 갖는 지방자치 단체가

목적-지역의 발전과 주민의 복리증진을 위해

재원-스스로 조달한 재원을 활용하여

대상-주민들의 생활과 밀접하게 관련된 지역적 사무를

방법-주민이 참여하여 결정하고 결과에 대해 책임을 지는 제도입니다.

☐ J. 브라이스 - “지방자치란 민주주의 최상의 학교이며 민주주의 성공의 보증서라는 명제를 입증해 준다”

☐ J. S. 밀 - “지방자치는 자유의 보장을 위한 장치이고 납세자의 의사표현 수단이며 정치의 훈련장이다”

☐ J. J. 스미스 - “지방자치정부는 민주주의의 고향이다”

2) 지방자치의 역사

0 우리의 지방자치는 지방자치제도의 도입 이전과 제도의 도입기, 지방자치제도의 유보기 그리고 지방자치제의 부활기 등 많은 변화와 발전을 이루어나가고 있습니다.

0 지방자치제도 도입 이전(일제 강점기~미군정기)

- 1914년, 부제(府制) 시행, 부(府)는 법인화된 최초의 지방단체
- 1917년, 면제(面制) 시행
- 1930년, 도, 부, 읍에 의결기관인 도회, 부회, 읍회 설치
- 1946년, 지방회(地方會) 해산

0 지방자치제도 도입 및 실시(1948~1961)

- 1948년, 제헌헌법 공포, 지방자치 제도적 보장
- 1949년, 지방자치법 공포, 서울특별시장, 도지사는 임명제, 시읍면장은 지방의회 간선제
- 1952년, 도, 시읍면의회 선거, 제1대 지방의회 구성
- 1956년, 시읍면장 주민직선, 제2대 지방의회 구성
- 1960년, 모든 지방자치단체장 주민 직선, 완전한 지방자치 실시

0 지방자치 실시 유보(1961~1991)

- 1961년 지방의회 해산, 지방자치단체장 임명제로 전환
- 1962년 헌법 개정 시 지방의회 구성 시기를 법률에 위임
- 1972년 헌법 개정 시 통일시까지 지방의회 미구성
- 1980년 헌법 개정 시 지방의회 구성 시기를 법률에 위임
- 1987년 헌법 개정 시 지방자치 실시에 관한 법률유보조항 삭제

0 민선 지방자치 재실시 및 발전(1991~현재)

- 1991년 광역, 기초단체 의회의원 선거 실시
- 1995년 광역, 기초 자치단체장 및 의회의원 선거 실시

- 2014년 민선6기 출범

3) 지방자치의 기본요소

- 0 지방자치의 3대 구성요소로는 구역과, 주민, 자치권이 필요합니다.
- 0 구역 : 지방자치단체의 자치권이 일반적으로 미치는 지역적, 공간적 범위입니다.
- 0 주민 : 참정권을 행사하고 자치비용을 부담하는 인적구성원입니다.
- 0 자치권 : 지역의 사무를 스스로 처리하기 위한 자주적 통치권입니다.
- 0 사무 : 자치단체가 처리해야 하는 업무를 의미합니다.
- 0 자치기구 : 집행기관이 자치단체의 장과 의결기관인 지방의회가 구성되어야 합니다.

4) 지방자치단체의 유형과 사무

(1) 지방자치단체의 유형

- 0 지방자치단체는 지역공동사회의 정치와 행정을 중앙정부로부터 독립된 의사에 따라 처리하기 위해 일정 지역에 거주하는 주민들이 구성한 단체를 말합니다.
- 0 우리나라는 지방자치단체를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하고 있으며 이러한 일반자치단체 이외에 교육위원회 등 특별지방자치단체가 있습니다.
 - 광역자치단체 : 특별시, 특별자치시, 특별자치도, 광역시, 도
 - 기초자치단체 : 시, 군, 자치구(특별시 및 광역시의 구)

(2) 지방자치단체의 사무

- 0 지방자치단체는 주민의 복리증진과 생활환경 시설 및 지역개발 등의 사무를 처리하는데 이에는 고유사무와 위임사무로 구분할 수 있습니다
- 0 고유사무는 일반적으로 자치단체의 존립을 목적으로 하는 사무로서 주민의 복리증진을 위하여 적극적으로 서비스를 제공하는 사무를 말합니다.(예 : 상하수도사무, 지방세 과징사무 등)
- 0 위임사무란 법령에 의하여 중앙정부나 광역자치단체로부터 위임받은 사무를 말하며 위임사무에는 지방자치단체 자체에게 위임되는 단체사무와 지방자치단체장이나 기타 집행기관에 위임되는 기관위임사무로 나뉘어 집니다.
 - 기관위임사무는 국가사무를 자치단체장에게 위임한 사무로서 원칙적으로 지방의회와 주민은 관여할 수 없습니다.
 - 그러나 재원은 전액을 국가에서 보전하는 것이 아니라 일부만 국가에서 보조하고 있어 자치단체의 부담으로 작용할 수 있습니다.

2. 지방자치가 왜 필요할까요?

1) 중앙집권과 지방분권의 의미

- 0 중앙집권은 지방행정에 관한 의사결정권이 대부분 중앙정부에 집중되고 중앙정부의 책임하에 지방행정을 집행하는 제도입니다.
 - 반면, 지방분권은 중앙정부의 권한 또는 사무위임에 의하여 권한과 기능을 국가의 중앙정부로부터 지방자치단체로 분배하여 행사하게 하는 제도입니다.
- 0 중앙집권은 정치적 동일성과 행정의 전국적 통일유지, 규모경제를 실현할

수 있으나 과도한 중앙집권은

- 행정수요의 지방적 특수성을 무시하고 획일행정의 폐단을 초래할 수 있습니다.
- 중앙정부의 지휘·명령권이 강화됨에 따라 지방자치단체의 창의성을 약화시키고 주민참여와 자발적의지에 의한 지역개발의욕을 감소시킵니다.
- 지나친 관료주의와 민주주의 약화를 초래할 우려가 높습니다.

2) 지방자치의 가치와 필요성

(1) 지방자치의 가치

- 0 정치적가치로서 정치권력이 한 곳에 집중되어 지나치게 강력해지는 것을 방지할 수 있으며 지방자치를 통해 무엇이 민주주의인가를 체험하고 배울 수 있습니다.
 - 또한, 지방자치를 통해 지방의 유능한 인물을 발굴하고 교육시켜 중앙의 정치무대에 진출시킬 수 있습니다.
- 0 경제적가치로서 우리나라의 대외경쟁력을 강화하고 국민과 기업 모두가 경제적 성장을 이루기 위해서는 지역별 특성을 살려 지역경제의 성장을 이루려야 하며 이는 지방자치를 통해 가능합니다.
- 0 기술적가치로서 공공서비스는 중앙정부가 제공해야 하는 것이 있으며 지방자치단체가 제공해야 효율적인 것들이 있습니다.
 - 중앙의 정책이 그 지역의 실정을 반영하여 지방자치단체에 의해 자주적으로 실행될 때 지역주민에게 편익을 주고 지역발전을 촉진하게 될 것입니다.
- 0 행정적 가치로서 지역의 종합행정 역량을 확보할 수 있으며 지역의 특성과 주민의 요구를 반영한 실적합적 행정을 가능하게 하고 지방행정에 대한 주민의 참여기회를 제공하여 참여민주주의의 확대에 기여할 수 있습니다.

다.

- 이와 함께 행정기능의 적절한 지방분산과 자치적 처리는 중앙정부의 과중한 행정적 부담을 완화시키는 역할을 수행할 수 있습니다.

(2) 우리나라에 있어 지방자치제의 필요성

- 0 지방자치를 통하여 지방공무원의 사기, 창의성, 책임성을 향상시킬 수 있고 주민참여기회의 확대, 민의의 반영, 신속한 행정처리, 지역실정에 적합한 행정을 구현하여 민주정치의 발전과 지방분권체제의 확립에 기여할 수 있습니다.

제2장. 우리나라 지방자치의 현황과 문제는 무엇인가요?

1. 지방재정이 열악합니다.

1) 재원배분 구조가 불균형적입니다

0 중앙-지방 간 재원배분은 8:2구조를 이루고 있습니다. 이는 지방자치단체가 자체수입 보다는 지방교부세나 국고보조금 등 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하고 있다는 것을 의미합니다.

* 중앙정부는 지방교부세, 국고보조금이라는 명칭으로 중앙의 재원을 지방자치단체로 이전하고 있습니다.

0 하지만 중앙정부와 지방자치단체가 실제로 사용하는 비율은 4:6으로 지방자치단체의 몫이 더 크게 나타나고 있어 재원의 배분과 집행이 불균형적으로 이루어지고 있습니다.

- 즉, 돈을 거두어들이는 권한(세입권한)과 돈을 쓰는 권한이 조화를 이루지 못하고 있는 것입니다.

2) 자주재원이 확충되지 못하고 있습니다.

0 지방자치제 도입이후 지방세제 개편 등 자주재원의 확충방안이 모색되었으나 실제 지방교부세와 보조금 등 의존재원이 지속 증가되고 있습니다.

0 총 지방예산에서 차지하는 지방세 비중은 낮아지는 반면 보조금은 증가해 지방재정의 자립도가 낮아졌고 보조사업에 대한 지방비부담액이 증가하여 재정운영의 경직성이 확대되었습니다.

* 재정자립도 = {자주재원(지방세+세외수입)-지방채}/일반회계수입×100

0 이런 추세를 반영하여 자치단체의 평균 재정자립도가 1995년 63.5%에서 2014년 44.8%로 낮아졌습니다. 문제는 주민의 생활과 밀접한 시군구 기초자치단체의 경우 그 수준이 급격하게 낮아진 것입니다.

3) 세출부담이 가중되고 있습니다.

0 사회복지비 지출이 급증하였습니다.

- 사회복지비의 지출급증에 따라 지방자치단체가 부담해야 할 사회복지

비의 비중도 증가하였으며 지방자치단체는 스스로 지역의 특성에 맞는 복지정책을 펼치지 못한 채 국가가 책임져야 할 국민최저수준의 기본적인 복지서비스를 전달하고 단순집행하는 기능을 수행하고 있습니다.

0 국고보조율 하락에 따라 지방비의 부담이 가중되고 있습니다.

- 국고보조사업이 증가한 것도 문제이나 중앙부처의 보조율이 하락(70% -> 60%)함으로써 지방의 부담을 가중시키고 있습니다.

0 사회복지 보조사업의 증가에 따라 지방비 부담이 가중되고 있습니다.

- 중앙부처 보조사업의 절반에 가까운 수준이 복지관련사업으로 지방비가 증가하여 자치단체의 부담이 되고 있습니다.

0 중앙정부 정책에 의하여 지방부담의 전가가 이루어지고 있습니다.

- 중앙정부가 지방의 의견을 반영하지 못한 채 정책을 변경함으로 인해 지방자치단체는 제도변경에 따른 재정적 부담을 겪고 있습니다.

2. 자율성을 갖지 못한 채 지방행정이 이루어지고 있습니다.

1) 자치단체의 정책자율성이 저하되고 있습니다.

0 자치단체가 자치사무를 수행하기 위한 정책과제는 주민의 권리와 의무에 관한 사항들이 많습니다. 하지만 이러한 정책들은 국회가 법률로 위임해 주지 않는 한 지방자치단체는 지역적 현실에 적합한 정책들을 구상할 수 없습니다.

- 즉, 현실에 문제가 있다 하더라도 제도적으로 자치단체 스스로 해결 할 수 없는 문제들이 많이 있다는 것입니다.

2) 자치입법권의 한계를 가지고 있습니다.

0 지방자치단체는 자치입법권을 가지고 있지만 현행 법률에 따라 법령의 범위 내에서 인정되고 있습니다.

- 법령에서 지방의 실정에 맞지 않는 규정을 하고 있더라도 자치입법권을 행사하여 이를 변경할 수 없는 것입니다.

- 자치단체가 처리하는 위임사무에 대해서는 물론이고 자치사무에 대해서도 상세한 지침을 정하고 있기 때문에 자치단체 독자적인 정책을 추진하기가 어렵습니다.
- 즉, 현재 우리나라의 자치단체는 자치주체로서 제도적 한계가 있습니다.

3) 자치단체의 자율적 조직운영이 어렵습니다.

- 0 자치단체의 조직은 지역에 따라 다양한 특성이 반영될 필요가 있고 행정혁신은 조직혁신을 통해 일어납니다만 이를 추진할 권한이 자치단체는 없습니다.
- 조직법정주의에 따라 자치단체의 조직과 운영방식 등을 법률로 정하고 있어 자치단체의 필요에 따라 조직을 변용할 수 있는 가능성을 제한하고 있습니다.

제3장 지방분권을 위한 핵심과제는 무엇인가요?

1. 지방분권 중심으로 헌법이 개정되어야 합니다.

- 0 헌법을 기초로 지방분권 개혁이 이루어져야 합니다.
- 0 지방자치단체의 존재성, 지방자치권, 지방재정권을 인정하는 헌법적 기초 위에서 운영체계의 고도화, 사무권한의 재조정, 재정균등화 등을 추진해 나가야 합니다.

2. 지방자치와 분권에 대한 체계화가 필요합니다.

- 0 국가운영시스템을 지방자치와 분권의 정상화로 지방자치단체가 지역발전의 주체가 되도록 해야 합니다.
- 0 분권화된 미래 지역사회의 비전과 목표가 명확히 재정립되어 지역주민들에게 공유되어야 합니다.
 - 지방분권에 대한 지역주민들의 기대와 확고한 의지가 전제되어야 지방분권은 더욱 촉진될 수 있습니다.
- 0 분권 추진목표와 계획을 구체적으로 실천할 수 있는 원칙과 전략을 지속적으로 점검해 나가야 합니다.

3. 지방재정이 근본적으로 확충되어야 합니다.

- 0 우리나라 지방재정의 문제는 세출권한과 세입권한의 비대칭성에 있습니다.
 - 지방세출의 비중이 높고 지방세의 비율이 현저히 낮은 수준으로 중앙정부는 이러한 자주재정건을 제약하고 있습니다.
- 0 중앙의 사무를 지방으로 이양하더라도 재정과 인력을 이양하지 않는다면 오히려 지방의 부담은 가중되고 중앙의 지방통제는 강화될 것입니다.
 - 재정의 자립성이 없으면 권한과 사무의 이양은 무의미합니다.
- 0 지방소비세를 확대해야 합니다. 지방비 부담과 지방세 감소로 인한 재원보전을 위해 지방소비세율을 지속적으로 인상하여 확대해야 합니다.
(현행 11% -> 16% -> 20%)
- 0 사회복지사업의 지방비부담을 완화해야 합니다.
 - 사회복지사업에 대한 국고보조율을 확대하고 근본적으로 최소한의 생

존권적 기본권에 해당하는 사업은 국가가 전적으로 책임을 다해야 합니다. (평균 국고보조율 74% -> 90%)

0 보통교부세 교부율을 상향해야 합니다.

- 지방재정 악화 및 지방재정의 중앙중속화를 초래하는 국고보조사업을 대폭 정리하고 이 재원을 보통교부세 재원으로 대체하여 현행 교부율을 상향해야 합니다. (현행 교부율 19.24% -> 20.0%)

4. 지방행정과 제도의 자율성과 역량이 확보되어야 합니다.

1) 조직운영의 자율성이 필요합니다.

0 자치단체의 조직을 어떻게 구성하고 운영할 것인지에 따라 지방행정의 효율적 수행이 가능합니다.

- 집행기관의 설치나 지방의회의 기관구성 등 지방의 여건과 환경의 필요성에 따라 다양한 모습을 지닐 수 있도록 관련 규정에 대한 검토와 개선이 필요합니다.

0 지역의 특성에 따른 제도의 운영은 지방의 발전을 위한 기반이 될 수 있으며 지방으로 부터의 혁신을 이룰 수 있는 계기가 될 수 있습니다.

- 불합리한 제도운영에 대하여 조치는 취하되 지방의 자율성이 최대한 반영된 조직운영이 이루어질 수 있도록 해야 합니다.

2) 지방자치단체의 정책에 대한 자율성이 요구됩니다.

0 지방자치사무 수행에 대하여 자치단체가 자기책임하에 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 합니다.

- 국회와 중앙정부의 법률과 명령에 따라 수행여부와 방식이 결정되어지는 것은 지방자치 발전을 매우 저해하고 있습니다.
- 특히, 지역개발사업이나 보조금 등 중앙정부의 정책에 따라야 하는 경우 이는 중앙정부의 간접적 규제로 작용하고 있습니다.

0 지방자치단체의 입법권과 중앙정부의 입법권에 대한 배분이 필요합니다.

- 지방자치단체가 독자적인 정책을 자기책임하에 수행할 수 있도록 국가

의 입법권은 최소화하고 조례로 규율하도록 해야 합니다.

- 지방자치단체를 단순한 집행기관이 아니라 정책기관과 정치기관으로서 역할을 할 수 있는 기반을 만들어야 합니다.

3) 전면적인 기능재배분이 이루어져야 합니다.

0 중앙과 지방 간의 전면적 기능 재배분과 함께 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분이 요구됩니다.

- 국가와 지방사무의 명확한 구분과 더불어 중앙권한의 지방이양이 추진 될 필요가 있습니다.

5. 지역주민의 의식과 태도의 변화가 필요합니다.

0 한 나라의 지방자치 수준은 바로 지역주민의 의식수준을 반영하는 것입니다. 좋은 주민이 좋은 정부와 사회를 만들어 낸다는 것을 잊지 말아야 합니다.

제4장 지방자치와 지방분권에 대한 우려가 있습니다.

1. 분권은 중앙정부의 권한을 무력화 시키는 것 아닌가요?

0 분권이 곧 중앙정부의 권한을 무력화 시키고 오히려 국가의 힘을 분산시켜 국가경쟁력을 낮출 수 있다는 우려인 것 같습니다.

- 지방분권은 단순히 중앙집권을 막는다는 부정적 의미가 아닙니다. 중앙정부에 있는 각종 권한을 지방자치단체에 내려보냄으로써 원활한 국정운영 및 국가발전을 도모하자는 의미입니다.
- 국가는 국가의 본질적 기능에 충실하여 국가의 존재가치와 경쟁력을 높이고 지방자치단체는 지역특성에 부합한 정책을 개발하여 스스로 지역주민의 삶의 질 향상과 발전을 이루고자 하는 것입니다.

2. 지방분권은 지방자치단체장이나 관료들의 부패를 더욱 부추길 수 있지 않나요?

0 지방자치권의 강화가 중앙의 감시에서 벗어난 지방자치단체장과 관료들의 부패를 야기할 수 있고 예산낭비 등을 초래할 수 있다는 우려입니다.

- 부패와 비효율은 개인의 문제로 나타날 수 있습니다. 하지만 이것은 지방분권이 가져오는 결과가 아닙니다. 진정한 지방분권은 책임행정을 가능하게 합니다.
- 지방자치권 강화는 지방자치단체의 자율적 권한을 인정하고 책임성을 부여하기에 단순한 집행기관 수준에 불과한 현재보다 스스로 지역의 일을 준비하고 추진하면서 책임감을 가지게 됩니다.
- 또한, 진정한 지방분권이 이루어진다면 실효성 있는 주민참여와 주민에 의한 통제가 함께 이루어지기 때문에 부정부패를 해결할 수 있는 좋은 방안이 될 수 있습니다.

제5장. 충남형 주민자치는 어떻게 추진되나요?