

7.

지방자치



[강의 보기]

1 지방자치단체의 기능

1 지방자치 의미와 효과

지방자치란, 구역을 단위로 주민들이 공동의 일이나 사무를 스스로 처리하는 것을 말합니다.

주로 그 사무들은 **실생활과 밀착되어 있고 지역발전을 위한 일들**입니다.

지방자치 활성화로 지방자치단체가 **국가의 기능을 분담하면서 보충하는 관계**로 자리 잡았습니다.

지방자치제 시행 30년이 넘었고, 그 효과가 크다는 점은 모두 체험하고 있습니다.

정치적으로는, 지역주민과 대표자들이 함께 참여해 공동문제를 처리하고 국정외의 관료화를 견제한다는 점입니다.

행정적으로는, 지역실정에 부합하는 행정을 하고 국가사무와 지역사무의 분업을 통해 효율적 행정을 가능하게 했습니다.

사회경제적으로는, 지역의 특수성과 다양성을 반영하고 지역주민의 선호를 받아들였다는 점입니다.

2 지방자치의 사무

지방자치로 처리할 수 있는 사무의 범위는 지방자치법을 보면 알 수 있습니다.

먼저 지방자치법 제15조에는 국가사무에 대해서는 처리할 수 없도록 했습니다. **국가 존립을 위해, 전국적 규모의 통일적 처리를 위한 사무에는 제한을 둔 것**입니다. 지방자치단체 자체적인 기술과 재정능력으로는 감당하기 어려운 사무도 지방자치 사무가 될 수 없습니다.

지방자치법 제15조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농·임·축·수산물 및 양곡의 수급조절 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준 통일, 조정 필요 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체 기술과 재정능력으로 감당 어려운 사무

지방자치는 기본적으로 **자치사무**, **고유사무**를 대상으로 합니다. 고유사무는 **자기 부담으로 제공하는 주민서비스**로, 자신의 책임과 부담으로 주민 복리를 위해 처리하는 사무입니다. 지방자치법 제13조에 예시가 있는데, 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리와 주민의 복지증진, 농림·수산·상공업 등 산업 진흥 등이 해당됩니다.

지방자치법 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
2. 주민의 복지증진
3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥
4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥
6. 지역민방위 및 지방소방
7. 국제교류 및 협력

※ 위 내용 1~7 아래에는 보다 구체적인 자치사무 예시 약 60여개가 명시되어 있으니, 지방자치법 해당 조문을 찾아서 살펴보시기 바랍니다.

단체위임사무는 원래는 국가사무 또는 광역자치단체 사무인데 지자체에 위임한 일입니다.

주로 법령에 근거하여 위임하며 예방접종이나 하천관리, 기초생활보장 등이 단체위임사무에 해당됩니다.

추가로 기관위임사무는 단체위임사무와 유사하지만 지자체의 장에게 포괄적으로 위임하는 것입니다.

현재도 사무의 이양이 진행 중인데, 이것이 조례 대상인지 행정사무감사 대상인지 그 사무의 범위가 늘 문제가 됩니다. 또 재정지원 없이 사무만 넘기는 등 난감한 경우도 있습니다.

3 지방자치의 권한

지방자치단체는 자치사무를 추진하기 위해 조례제정권과 규칙제정권이라는 입법권을 가집니다.

정부가 국회에 법률을 제출하듯이, 지방자치단체가 지방의회에 의안을 발의할 수 있고 지방의회가 직접 발의해 조례를 만듭니다. 물론 이 조례들은 법령의 범위 안에서의 사무에 해당해야 합니다.

또 정부가 법률에 따른 시행령과 시행규칙을 만들듯이, 지방자치단체는 조례에 따른 사무에 관한 규칙을 제정합니다. 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용은 법률의 위임이 있어야 합니다.

지방자치법 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

지방자치단체의 권한에는 자주적으로 재원을 조달하고 관리하는 자치재정권이 있습니다.

자체적으로 지방세와 분담금 등 재원을 걷고 필요한 사업에 적절히 예산을 편성해 지출하는 권한입니다.

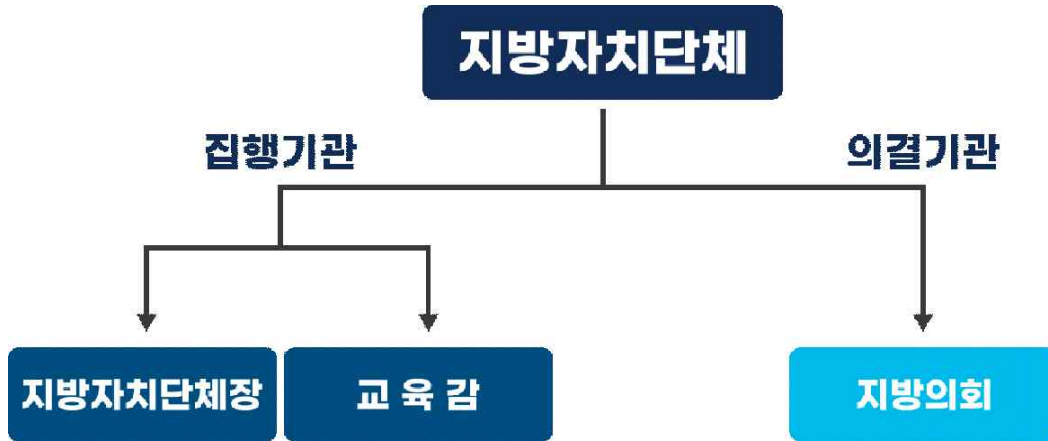
자치조직권은 행정기구나 인사 등 조직을 스스로 정할 수 있는 권한입니다.

자치재정권과 자치조직권을 바탕으로 자치사무를 중앙정부의 간섭 없이 자주적으로 처리할 수 있는 권한을 넓은 개념으로 자치행정권이라 부릅니다.

4 지방의회와 지방자치단체장 관계

지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 나누어지는데, 집행기관은 지방자치단체장과 교육감이고 의결기관은 지방의회입니다.

집행기관과 의결기관 모두 지방선거에서 직접 투표에 의해 각각 선출됩니다. 집행기관과 의결기관의 정치 성향과 소속 정당이 서로 유사할 수도 있고, 많이 다를 수도 있습니다. 하지만 이와 무관하게 원래 지방자치단체 내의 집행기관과 의결기관은 서로 견제와 균형을 이루는 기관대립형 성격을 지닙니다.



지방의회는 매년 10월 행정사무감사를 실시하고, 상시적으로 서류제출 및 출석을 요구할 수 있습니다. 집행기관의 예산안과 결산도 의회의 승인을 거쳐야 합니다. 반대로 지방의회 의결이 월권이거나 법령위반 사항이면 집행기관이 재의를 요구할 수 있습니다.

지방자치법 제32조에 조례와 규칙의 제정 절차, 재의요구 절차가 명시되어 있고, 제49조가 지방의회의 행정사무 감사권 및 조사권을, 제122조가 지방자치단체장의 선결처분권을 인정하고 있습니다.

지방자치단체 권한

지방자치단체장 (집행기관)

- 의안 발의
- 재의 요구
- 선결처분권
- 임시회 소집요구권
- 예산안 및 결산 제출

지방의회 (의결기관)

- 조례 제정권
- 행정 사무감사, 조사권
- 서류제출 요구
- 출석·답변 요구
- 예산안 및 결산승인

5 지방재정과 예산

자치사무를 잘 수행하려면 재량으로 쓸 수 있는 재원이 넉넉해야 합니다.

그런데 집값이 높고 매매가 많은 서울 부자동네와 지방 시·군의 자체수입은 서로 차이가 날 수밖에 없습니다.

그래서 형편이 어려운 지방자치단체에는 **교부금**, 즉 **조건 없이 써도 되는 돈**을 보냅니다.

중앙정부에서 내국세의 19.24%를 **지방교부금**으로 나눠주고, 또 광역자치단체도 기초자치단체에게 **조정교부금**을 줍니다. 대표적인 것이 지역 간 교육 발전의 균형을 위해 내국세의 20.79%를 내려보내는 **지방교육재정교부금**이 있습니다.

- 중앙 → 지방 : 지방교부세 (내국세 19.24%)
- 중앙 → 지방교육 : 지방교육재정교부금 (내국세의 20.79%)
- 광역 → 기초 : 조정교부금

언론에서 흔히 ‘자체수입으로 인건비도 충당 못 한다’는 기사가 많이 나오는데, 이와 관련된 것이 **재정자립도**라는 용어입니다. 어느 자치단체의 전체 예산 중에서 자체수입이 차지하는 비중을 말합니다.

하지만 수도권·비수도권, 도시·농어촌 등 지역마다 취득세, 재산세, 소비세 등 지방세 규모가 다를 수밖에 없습니다. 요즘은 자체수입에 지방교부금과 조정교부금까지 포함한 **재정자주도**라는 지표를 많이 사용합니다.

- 재정자립도 = 자체수입 / 지방자치단체 전체 예산 × 100
- 재정자주도 = 자체수입+지방교부세+조정교부금 / 지방자치단체 전체 예산 × 100

보조금은 조건이 걸려 내려오는 돈입니다. 주로 매칭사업으로 중앙정부와 지방자치단체가 매칭으로 부담해야 합니다. 곳간 사정이나 사업 성격에 따라 매칭 비율이 정해집니다. 보조금관리법 시행령 별표1을 보면 약 120개 사업과 기준비율이 적혀 있고, 기초생활보장수급자 생계급여에 대한 보조율은 서울은 50%, 지방은 80%로 정해져 있습니다.

〈보조금 지급 대상 사업과 보조율 예시〉

- 일반여권 발급 : 100%
- 119 구조장비 확충 : 50%
- 가뭄대비 농업용수 개발 : 80%
- 폐기물 처리시설 : 서울 30%, 광역시 40%, 시·군 및 도서지역 50%
- 기초생활보장수급자 생계급여 : 서울 50%, 지방 80%

6 주민 참여 제도

세계사를 볼 때 국가가 생성되기 전에는 작은 마을에서 주민들 스스로 지역의 문제를 해결했습니다. 지방자치의 주체는 바로 주민입니다. 그래서 **주민 생활에 영향을 미치는 정책에 대해서는 주민이 그 결정 및 집행 과정에 참여할 권리**가 부여되고, 지방자치법과 지방재정법으로 명시되어 있습니다.

먼저, 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 **주민참여예산제도**가 있는데, 지방자치단체장은 주민의 의견을 수렴하고 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 함께 첨부해야 합니다.

지방자치단체장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대해서는 이를 **주민투표**에 부칠 수 있습니다. 주민투표법에 주민투표의 대상, 발의요건, 투표절차 등이 적혀 있습니다.

그리고 문제 있는 지방자치단체장이나 지방의회 의원을 소환하는 **주민소환제도**가 있고, 주민소환의 투표 청구권자, 청구요건, 절차 및 효력에 대해서는 주민소환법에서 다룹니다.

또한 지난해 지방자치법 전부 개정안이 시행되면서, **주민이 직접 의회에 조례의 제정, 개정 또는 폐지를 청구할 수** 있습니다.

지방자치단체와 단체장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 주민들이 연대 서명하여 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 **감사**를 청구할 수 있습니다.

7 특별자치

보통 지방자치단체는 특별시, 광역시와 도, 시·군·구가 있는데, 세종특별자치시, 제주특별자치도는 예외입니다. 세종시는 행정중심복합도시라는 특수 기능을 수행하기 위해, 제주도는 환경친화적인 국제자유도시 조성을 위해 만들어졌습니다. 각각 **법률에 특례조항을 두어 조직, 운영에서의 특별자치의 권한을 인정**하고 있습니다.

2022년부터 광역자치단체와 기초자치단체의 중간 형태인 **특례시 4곳**이 출범했습니다.

기초자치단체이지만 광역시급 위상 정도의 행정·재정 자치 권한을 부여받게 됩니다. 수원시, 고양시, 용인시, 창원시처럼 인구 100만 명 이상 도시가 특례시에 해당합니다. 다만 특례시는 별도의 법적 지위가 아니라 행정적인 명칭이기 때문에 기존 명칭 그대로 사용합니다.

또 송도, 영종, 청라 등 **경제자유구역**이 있습니다. 이 구역 내에 투자하는 외국기업에게는 각종 세제나 규제를 완화해 기능적 특별자치를 허용하는 겁니다. 2003년 영종도·송도·청라지구의 인천경제자유구역을 시작으로, 그해 부산·진해와 광양만권이 지정됐습니다. 이후 2008년 경기, 대구·경북, 2013년 충북과 동해안권, 2020년 광주·울산 경제자유구역이 만들어졌습니다.

2 지방자치의 핵심과제와 발전방향

1 자치사무의 확대

지방자치의 대표적인 제도를 꼽으라면, 오랫동안 정착해온 교육자치와 최근 도입된 자치경찰일 것입니다.

교육자치는 중앙권력이나 정치로부터 학교를 지키자는 취지로 도입되어, 도시나 농촌, 섬 지역 등 지역 특수성을 고려해 지역 현장이 더 잘 알아서 아이들에게 동등한 교육 기회를 보장하라는 배경에서 시작했습니다. 그래서 지방교육재정교부금도 교육청에 주고 있습니다.

자치경찰제는 각 지역에 적합한 치안서비스를 제공하기 위해 실시됐습니다. 제주특별자치도는 전국 최초로 2006년부터 자치경찰제를 도입했는데, 치안서비스에 대한 도민들의 만족도가 매우 높았습니다. 생활안전이나 교통, 여성·청소년 보호 등 주민 밀착형 사무와 교통사고, 성폭력사건 등 민생치안도 담당합니다.

이처럼 지방자치가 제대로 시행되려면 **자치사무가 계속 늘어나야** 합니다.

현재 국가사무 중에서도 투자 유치와 국제 교류를 더 활성화하기 위한 여러 가지 제도가 필요합니다. 지방마다 규제 완화권을 부여해서 지방자치단체 간 서로 선의의 경쟁을 하면 글로벌한 디지털 시대에 지자체 나아가 대한민국의 발전에 도움이 될 것입니다.

2 자주재원의 확대

지방자치를 강화하려면 지자체 예산이 풍족해야 합니다. 예산의 많고 적음이 아니라, **지방자치단체 재량으로 쓸 수 있는 돈이 많아야** 합니다.

그런데 우리나라 세금에서 국세가 80%이고 지방세가 20%입니다. 중앙에서 80%를 걷어서 교부금이나 보조금으로 내려보냅니다. 지방재정이 중앙에 의존적일 수밖에 없는 구조입니다. 중앙정부에 잘 보여야 국비 사업을 따올 수 있습니다. 연말 예산철, 국회에 쪽지 예산이 쏟아지는 이유이기도 합니다.

알다시피 중앙정부의 사회복지가 점점 늘고 있는데, 대부분이 지자체에 매칭사업으로 넘어왔습니다.

국세와 지방세 비율 조정은 지역균형 등 또 다른 문제라고 보고, 지자체가 자기재량으로 얼마나 돈을 쓸 수 있느냐가 핵심입니다. 자주재원을 넓혀야 지방분권도 제대로 이뤄질 수 있습니다

3 지방의회 전문성 강화

서울시에 소속된 공무원이 1만7천명입니다. 서울시정을 견제·감시하는 서울시의회 의원은 110명이고, 서울교육청 공무원이 7천명인데, 시의회 교육위원은 13명입니다. 일단 인력이나 정보력에서 지방의회가 약합니다.

다행히 지방자치법이 개정되면서 지방의회에 정책지원 전문인력을 운영할 수 있게 되었습니다. 의원 수의 50% 범위 내에서 정책지원관을 두도록 했습니다. 하지만, 국회 보좌진에 비하면 매우 적은 수입입니다.

이런 상황에 지방의회가 제 역할을 다하려면, 무엇보다 **지방의원 스스로 전문성을 높여야** 합니다.

집행기관으로부터 어떤 자료를 받아야 하는지, 핵심 자료를 끝까지 받아내려면 그 사안에 대해 해당 공무원보다 더 많이 알아야 합니다.

시·도정 질의를 통해 문제점을 정확히 파헤치고, 행정사무감사에서 뼈 아픈 지적과 대안을 제시해야 합니다.

지역 곳곳을 다니고 집행기관이 모르는 현장의 문제를 지적할 때 주민자치를 몸소 실천할 수 있습니다.

연습문제

※ 자세한 풀이과정은 국민의힘 「공직자 역량강화」 유튜브 동영상을 참고하시기 바랍니다.

1. 지방자치 사무로 처리할 수 있는 일과 처리할 수 없는 일이 있다. 다음 중 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무를 말한 사람은?

예찬:	주민의 복지증진과 지역개발, 생활환경시설 설치·관리를 처리할 수 있다.
민영:	물가정책, 금융정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무를 처리할 수 있다.
희진:	외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무를 처리할 수 있다.
윤규:	국가사무 중에서 예방접종이나 하천관리, 기초생활보장 등을 법령에 근거해 지방자치단체에 위임한 사무를 처리할 수 있다.
성민:	우편과 철도, 국토종합개발계획, 농수산물과 양곡의 수급조절 등 전국적 규모의 사무를 처리할 수 있다.
진호:	법률의 위임은 없지만 주민들과 충분한 논의를 거친 후, 마을에 위해를 가하는 행위자에 대해 벌금을 부과할 수 있다.

① 예찬, 성민, 진호 ② 민영, 희진 ③ 민영, 윤규 ④ 예찬, 윤규

2. 지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 나뉩습니다. 이 두 기관의 관계를 잘못 설명한 사람은?

성용:	집행기관은 지방자치단체장과 교육감이고, 의결기관은 지방의회이다.
인규:	지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대해 행정사무감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관해 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.
호승:	단체장이 지방의회가 의결한 조례안에 대해 이의가 있으면 20일내에 이유를 붙여 지방의회에 재의(再議)를 요구할 수 있다.
경준:	지방의회는 행정사무감사 또는 조사를 위해 필요하면 단체장에 서류제출을 요구할 수 있으며, 단체장 또는 관계 공무원 등을 출석하도록 요구할 수 있다.
태욱:	지방의회에서 의결할 의안은 지방의회 의원만이 발의할 수 있다.

① 성용 ② 인규 ③ 호승 ④ 경준 ⑤ 태욱

3. 지방자치 살림살이를 잘 하기 위해 또는 지역살림이 잘 쓰이도록 감시하기 위해서는 지방재정 관련 기본적인 용어를 알아야 합니다. 용어와 해석한 사람을 알맞게 연결지은 사람은?

(가) 지방교부세 (나) 조정교부금 (다) 지방교육재정교부금 (라) 재정자립도 (마) 재정자주도 (바) 보조금	
진규:	자치단체의 전체 예산 중에서 자체수입이 차지하는 비중
동현:	광역자치단체가 기초자치단체에 조건없이 내려보내는 예산
성현:	지역 간 교육 발전의 균형을 위해 내국세의 20.79%를 중앙정부에서 지역으로 나눠주는 예산
요한:	자치단체의 전체 예산 중에서 자주재원(자체수입+지방교부세+조정교부금)이 차지하는 비중
수현:	자치단체 자체수입의 불균등에 따른 재원 격차를 조정하기 위해 중앙정부에서 지방에 내국세의 19.24%를 나눠주는 예산
진현:	중앙과 지방의 매칭사업을 수행하기 위해 조건이 걸려 내려오는 예산

- ① (가) - 진현, (마) - 요한 ② (다) - 성현, (라) - 진규
 ③ (나) - 진현, (바) - 동현 ④ (가) - 수현, (마) - 진규

4. 지방자치를 풀뿌리 민주주의라고 합니다. 주민이 참여하는 제도에 대해 잘못 설명한 사람은?

종형:	지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여하는 주민참여예산제도가 있다.
민형:	지방자치단체에 대한 통제수단으로 주민이 단체장이나 지방의회 의원을 소환할 수 있다.
일연:	단체장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요 결정사항 등에 대해 주민투표에 부칠 수 있다.
혜원:	주민은 단체장에게 조례안의 제정, 개정 등을 청구할 수 있다.

- ① 종형 ② 민형 ③ 일연 ④ 혜원

5. 지방자치단체에는 특별시, 광역시와 도, 시·군·구가 있는데, 이와 별개로 특별자치를 인정하는 지역들이 있다. 특별자치에 대해 잘못 설명한 사람은?

소희:	외국기업에게 각종 세제나 규제를 완화하는 경제자유구역은 송도, 영종, 청라 등 인천에만 있다.
철환:	세종특별자치시는 행정중심복합도시라는 특수 기능을 수행하기 위해 특별자치를 인정받고 있다.
현주:	제주특별자치도는 환경친화적인 국제자유도시 조성을 위해 특별자치를 인정받고 있다.
동욱:	특례시는 인구 100만 명 이상 도시로서 광역자치단체와 기초자치단체의 중간 형태이다.

- ① 소희 ② 철환 ③ 현주 ④ 동욱

6. 지방자치의 효과와 향후 발전방향에 대해 바르게 해석한 사람을 알맞게 연결지은 것은?

창훈:	지방자치는 정치적으로 지역주민과 대표자들이 함께 공동문제를 처리하고 국정의 관료화를 견제하는 효과를 낳았다.
경석:	지방자치는 행정적으로 국가사무와 지역사무의 분업을 통해 효율적 행정을 가능하게 했다.
동수:	국세와 지방세의 비율을 현재 80:20에서 향후 60:40으로 바꾸면 지역균형 발전도 달성할 수 있다.
우성:	지방의회도 국회처럼 정책지원을 하는 보좌인력이 필요하지만 여전히 인정되고 있지 않다.
승욱:	앞으로 주민 실생활 밀착형 자치사무를 확대하는 방향으로 나아가야 하고, 최근 자치경찰제 시행은 그런 취지의 일환이다.

- ① 경석, 동수 ② 창훈, 경석, 승욱 ③ 동수, 우성 ④ 창훈, 승욱

<정답>

1. ④ 2. ⑤ 3. ② 4. ④ 5. ① 6. ②