

지방자치와 지방분권

지방자치란 일정한 지역 내 주민을 대표하는 단체를 중심으로 중앙 정부로부터 상대적으로 독립해서 지역 자체의 정치 및 행정 사무를 자율적으로 처리하는 제반 활동을 의미한다. 오늘날 글로벌 시대를 맞아 지역 경쟁력 제고의 필요성, 지역 간 균형 발전 및 주민 밀착 행정 수요의 증대 등으로 인해 지방자치의 필요성은 더욱 높아지고 있다. 지방자치는 일정한 범위를 가진 지역과 주민, 주민을 대표하는 지방자치단체와 함께 주민 참여, 지방 사무, 자치권 및 자주 재원 등을 주요 구성 요소로 갖는다. 특히 최근에는 지방 사무, 자치권 및 자주 재원 등 지방의 권한을 확대하려는 지방 분권의 흐름이 더욱 강화되는 추세이다.

우리나라 지방자치의 핵심적 역할을 수행하는 지방자치단체는 주민의 삶과 보다 직결되어 있는 행정 조직이다. 지방자치단체는 지역 내 주민들이 법률이 정한 바에 따라 구성된 단체를 의미하고, 공적 법인으로서 자격을 가지며, 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등 광역 단위 지방자치단체와 시·군·구(자치구) 등 기초 단위 지방자치단체 등 두 가지 범주의 일반 지방자치단체로 구성되어 있다.

지방자치에 필수적인 주민 참여를 위한 대표적 수단이 바로 선거 참여이다. 지방자치단체의 관할 구역 안에 주소를 소유한 사람은 해당 지방자치단체의 주민이 되며, 그에 따라 지방자치단체의 의결 기관인 지방의회 의원과 집행 기관인 지방자치단체장을 선출하는 지방 선거 참여 권리를 갖는다. 지방 선거의 결과에 따라 광역 및 기초 단위 지방의회가 구성되며, 아울러 서울특별시, 광역

시장, 도지사, 군수, 자치구 구청장 등 지방자치단체장도 함께 선출된다. 또한 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정 사항에 대하여 주민 투표에 부칠 수 있고, 주민은 투표를 통해 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원을 소환할 권리도 갖는다.

지난 30년 간 유보되었다가 1991년 지방의회의 구성에 따라 본격적으로 시작된 지방자치 시대를 거치면서 지방자치단체의 업무와 권한은 계속 확대되어 왔다. 주요 업무 내용을 보면, ① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정 관리, ② 주민의 복리 증진, ③ 농림·상공업 등 산업 진흥, ④ 지역 개발과 주민의 생활 환경 시설의 설치·관리, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥, ⑥ 지역 민방위 및 지방 소방 등에 관한 사무가 있다.

2014년 우리나라에는 1개 특별시(서울), 6개 광역시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산), 1개 특별자치시(세종), 8개 도(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남), 1개 특별자치도(제주) 등 총 17개 광역 단위 지방자치단체가 있다. 아울러 그 아래 77개 시(2개 행정시 포함), 83개 군, 102개 구(33개 자치구가 아닌 구 포함) 등이 있으며, 그 아래 가장 낮은 행정 단위로 216개 읍, 1,196개 면, 2,076개 동 등이 있어 지방 행정 체계를 형성하고 있다.

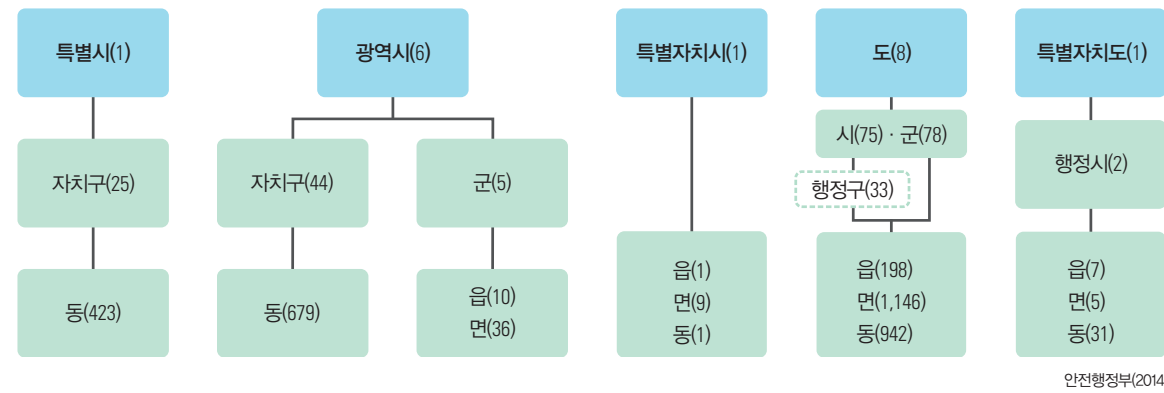
최근 정부는 현 지방 행정 체계가 급속한 행정 환경의 변화에 제대로 부응하지 못해 주민 불편이 심화되고 행정 효율이 저하되고 있다고 보고, 지방분권, 시·군·구 통합 등 다양한 정책 과정을 통해 개혁을 추진하고 있다.

행정 구역 일반 현황

시·도별	구분	시·군·구			행정시·행정구			읍·면·동			
		계	시	군	구	시	구	계	읍	면	동
전국		227	75	83	69	2	33	3,488	216	1,196	2,076
특별시	서울	25			25			423			423
	부산	16		1	15			210	2	3	205
	대구	8		1	7			139	3	6	130
	인천	10		2	8			147	1	19	127
	광주	5			5			95			95
광역시	대전	5			5			78			78
	울산	5		1	4			56	4	8	44
	세종							11	1	9	1
	경기	31	28	3			20	550	32	108	410
	강원	18	7	11				193	24	95	74
도	충북	12	3	9			2	153	15	87	51
	충남	15	8	7			2	207	24	137	46
	전북	14	6	8			2	241	14	145	82
	전남	22	5	17				296	33	196	67
	경북	23	10	13			2	331	36	202	93
	경남	18	8	10			5	315	20	176	119
	제주					2		43	7	5	31
	특별자치도	제주						2			

연인행정망(2014)

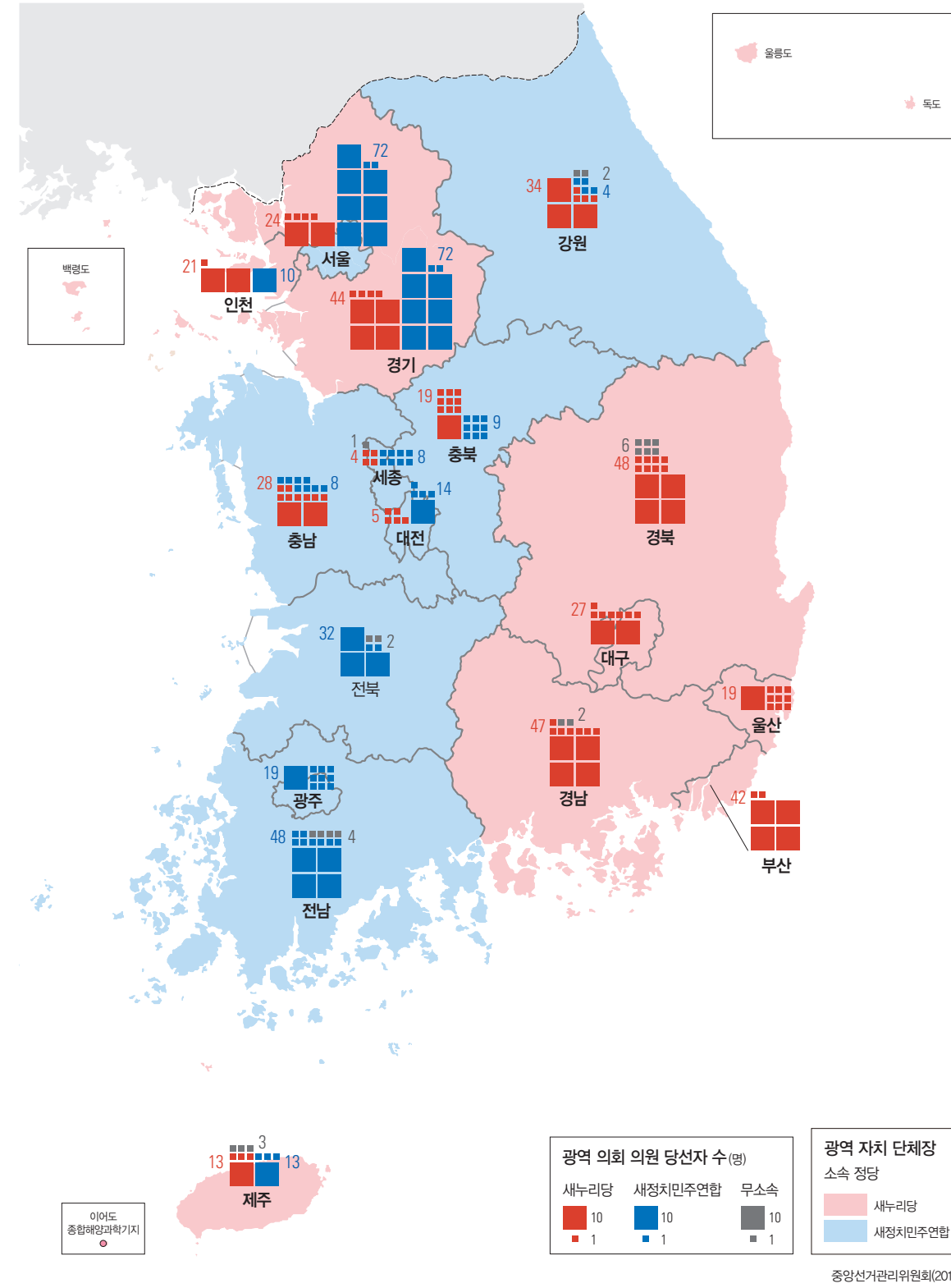
행정 구역 체계



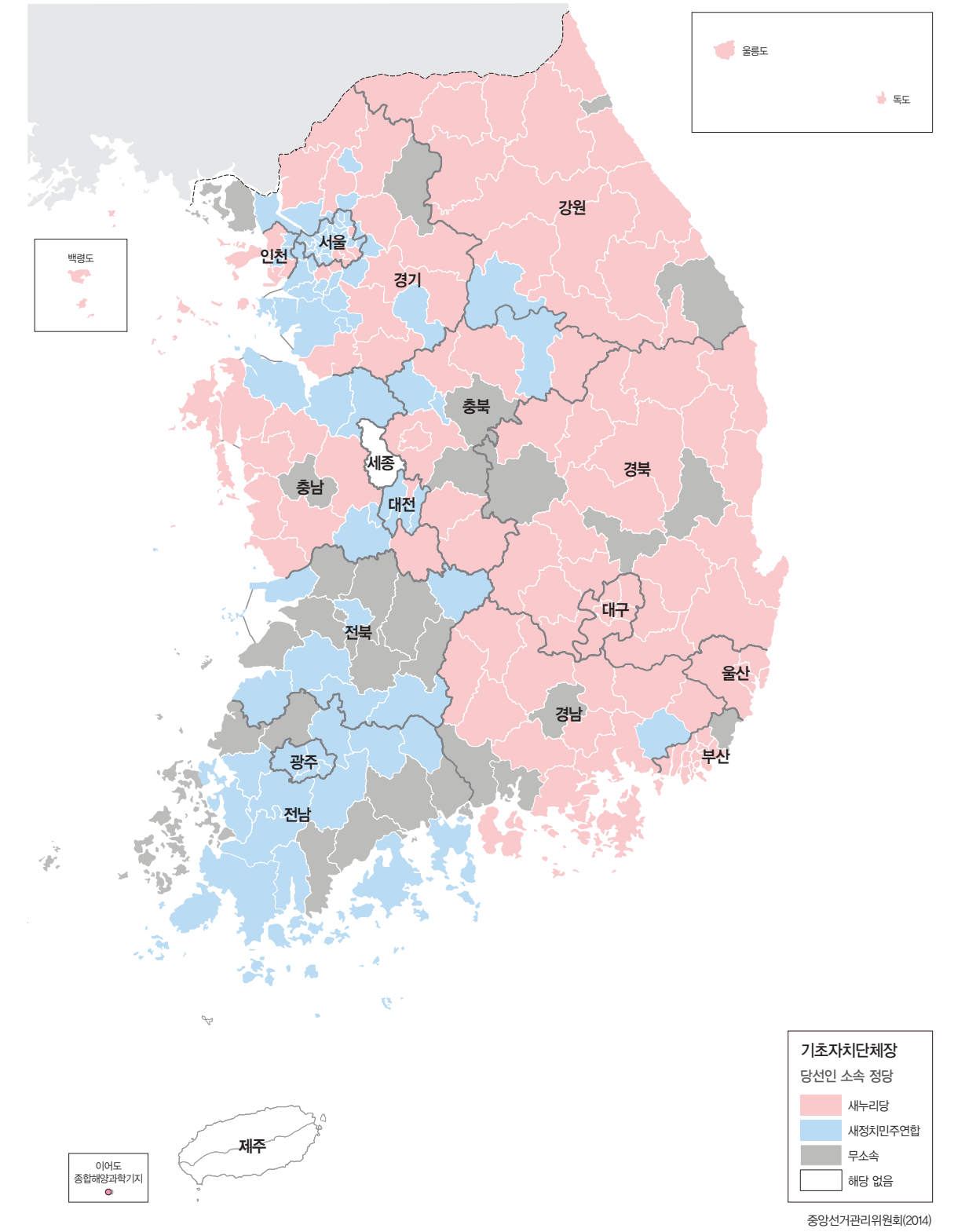
연인행정망(2014)

지방자치와 선거

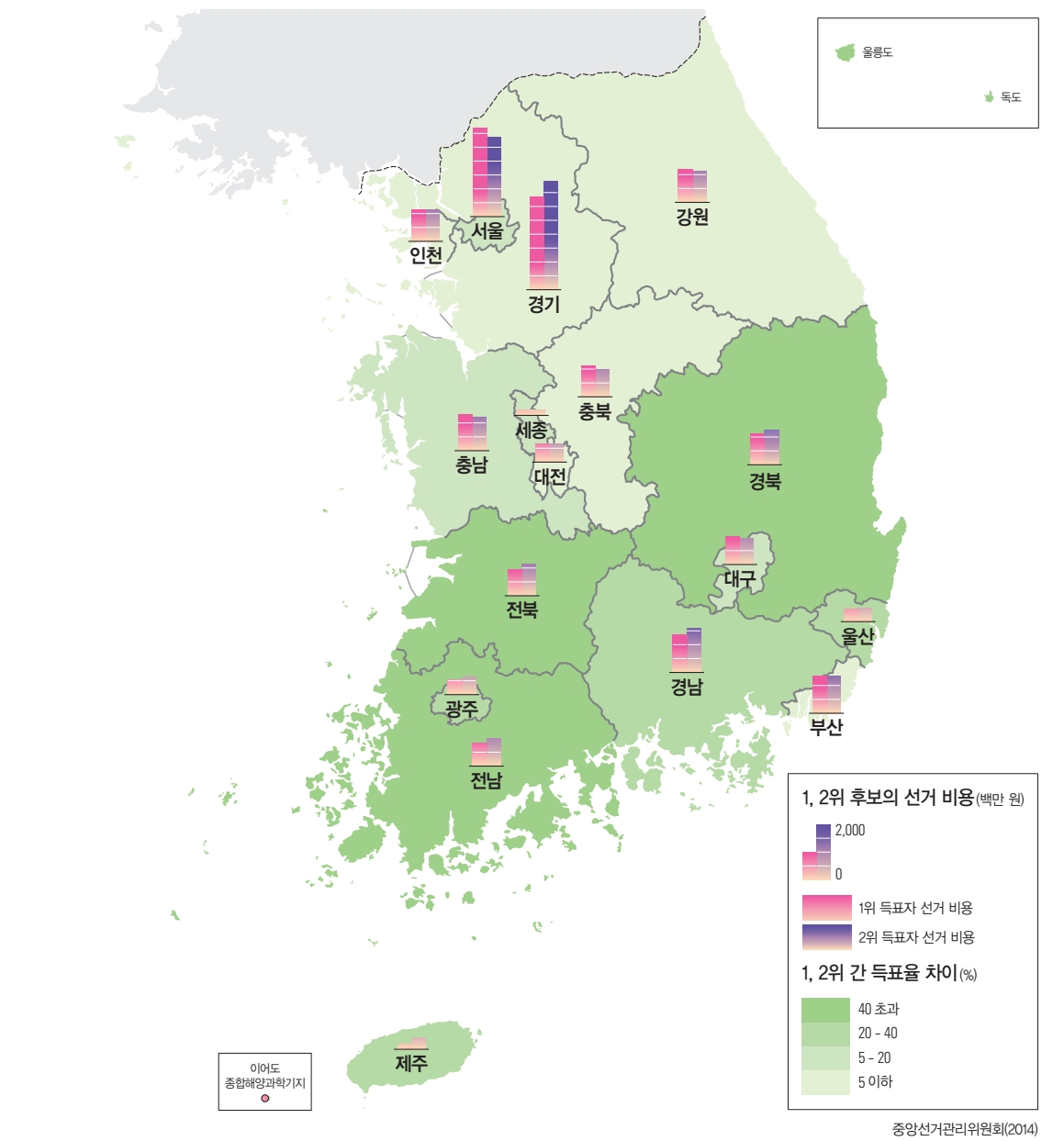
광역자치단체 선거 결과



기초자치단체 선거 결과



광역자치단체 후보의 선거 비용



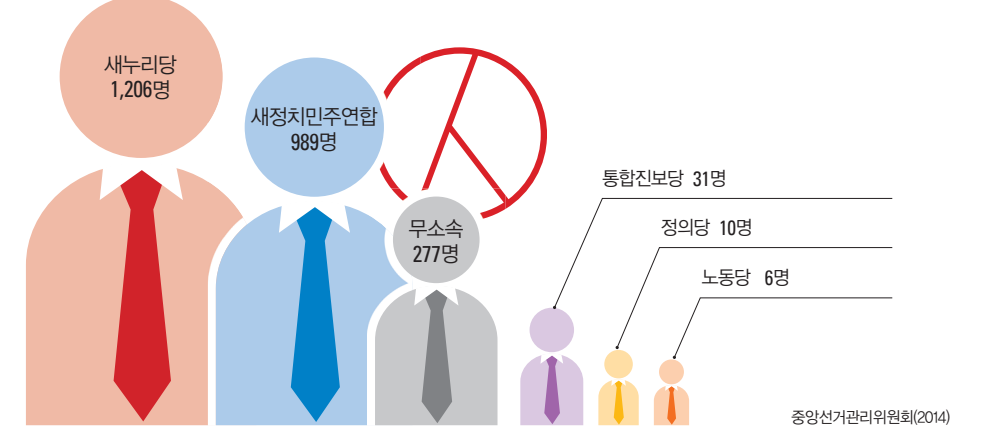
지방자치의 주체로서 주민이 지역을 대표하는 지방자치단체장과 지방의원을 선거를 통해 선출한다는 점에서 지방 선거는 주민 참여의 중요한 수단이다. 1961년 지방의원 선거로 시작된 지방 선거는 2014년 6월 4일 지방선거를 통해 민선 6기의 지방자치 시대를 열게 되었다. 지난 20여 년 간의 지방자치 시대를 거치면서 지역 주도 및 자율성에 기반한 지방자치 문화가 확립되어 왔지만, 그 이면에 미흡한 자주 재정, 분권 등의 문제도 여전히 나타나고 있다.

지방 선거는 지방자치에서 매우 중요한 활동이다. 그러나 지금까지 우리나라의 지방 선거에서 지역 내 구체적인 현안보다는 정부에 대한 중간 평가, 정당 정치의 권력 구조 등 중앙 정치적 이슈가 중심 어젠다를 형성했다는 점이 특징적이다. 2014년 지방 선거의 투표율은 제1기 선거를 제외하고 가장 높게 나타났으며, 이는 사전 투표제의 확대 및 국민 생활의 안전 문제에 대한 증폭된 관심이 낳은 결과로 보인다. 우리나라 지방 선거에서는 정

당공천제가 실시되고 있고, 선출된 지방자치단체장과 지방의원의 분포도 새누리당과 새정치민주연합이라는 여야의 양당 구도가 뚜렷이 나타나고 있다.

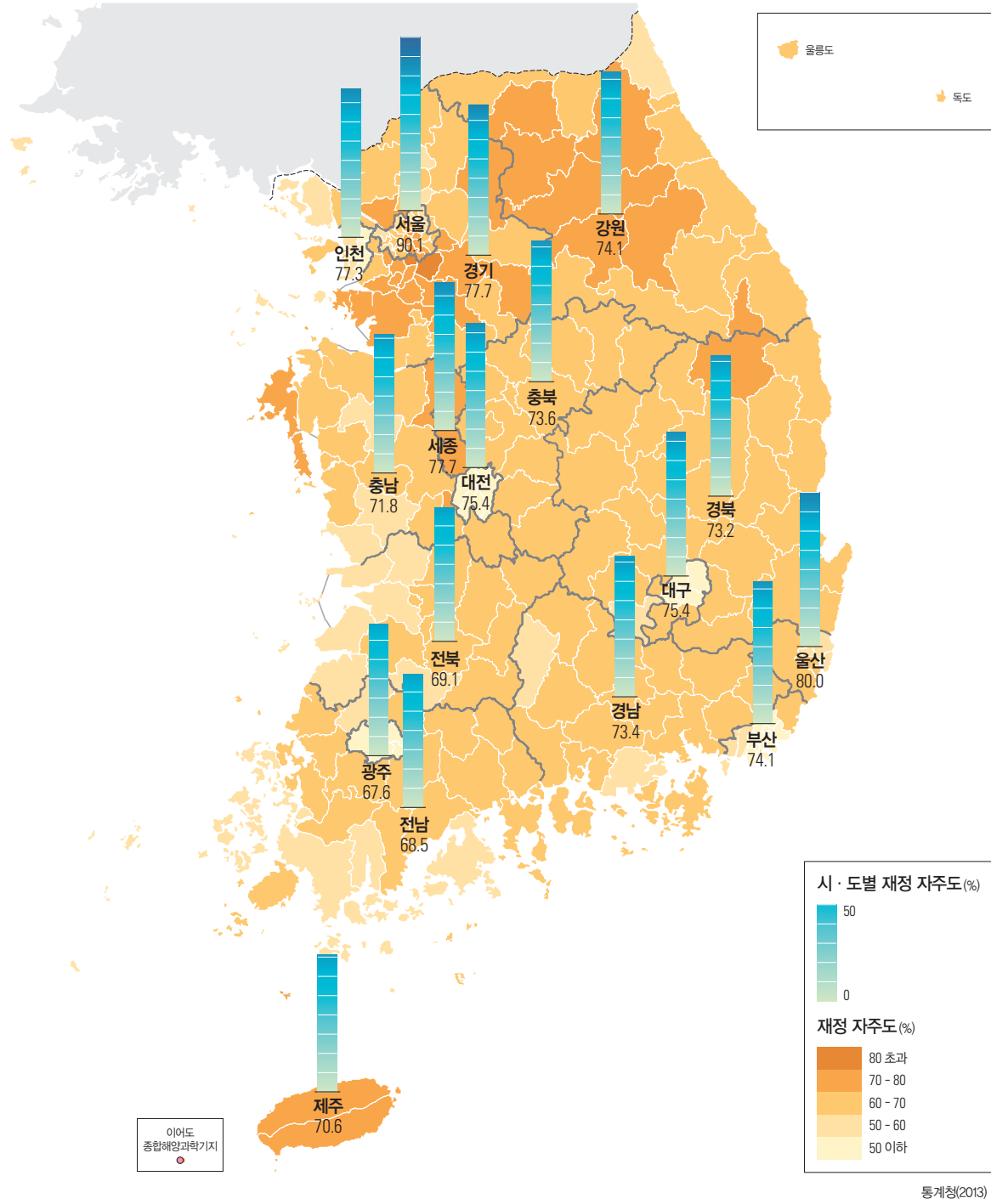
광역 단체장의 경우, 전체 17개 광역 자치 단체 가운데 새누리당이 8명(부산, 대구, 인천, 울산, 경기, 경북, 경남, 제주)으로 47.1%인 반면, 새정치민주연합이 9명(서울, 광주, 대전, 세종, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남)으로 52.9%이다. 기초 단체장의 경우, 전체 2,266개 기초 자치단체 가운데 새누리당이 1,177명으로 51.8%인 반면, 새정치민주연합이 809명으로 35.4%이며, 무소속이 280명으로 12.8%로 나타났다. 한편, 광역의원은 전체 705명 가운데 새누리당이 375명으로 53.2%이고, 새정치민주연합이 309명으로 43.8%이며, 무소속 등이 21명으로 2.9%를 차지하고 있는 반면, 기초의원은 전체 2,519명 가운데 새누리당이 1,206명으로 47.9%이고, 새정치민주연합이 989명으로 39.3%이며, 무소속 등이 324명으로 12.9%를 차지하고 있다.

기초 의회 당선자 소속 정당

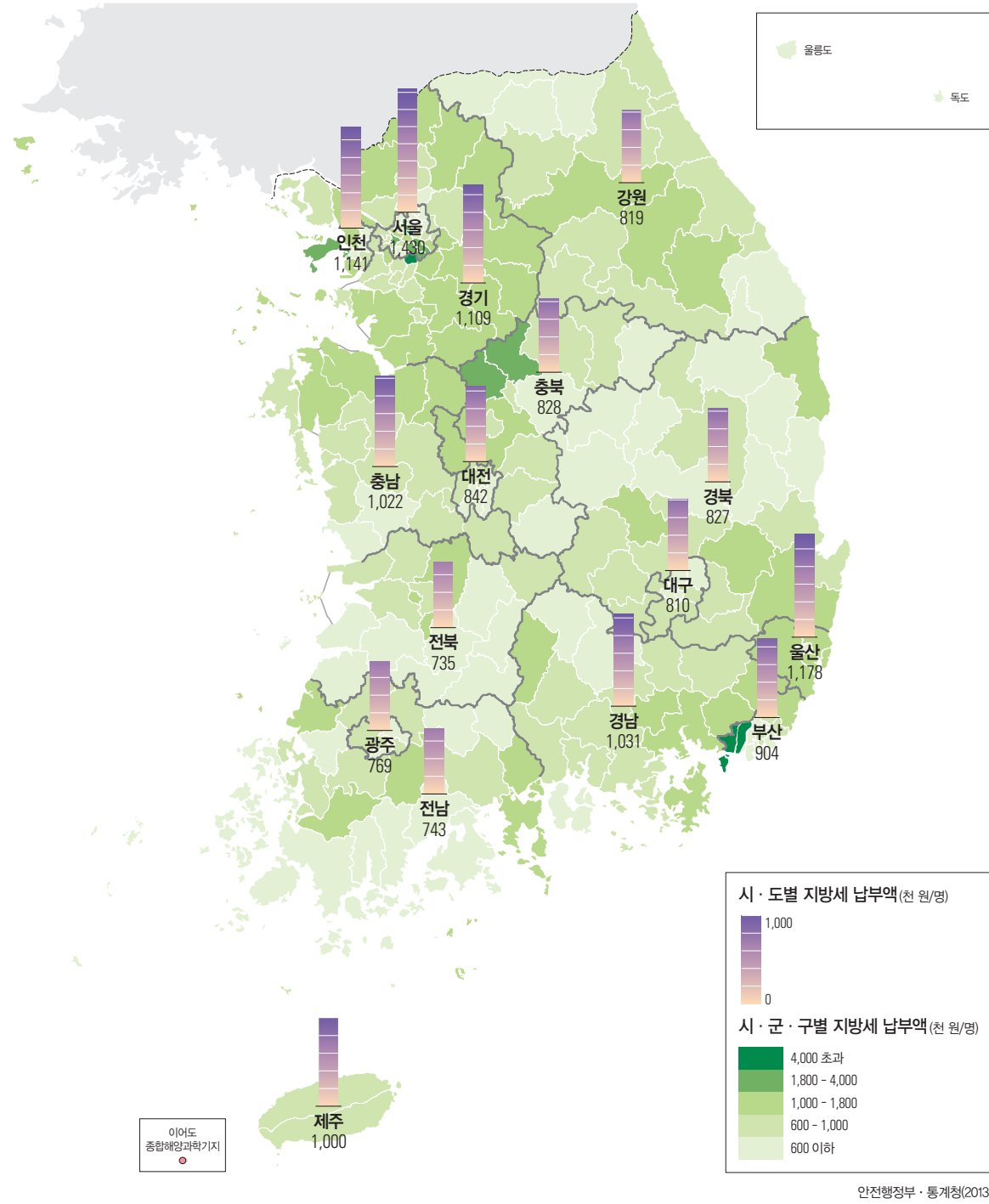


지방 재정

재정 자주도



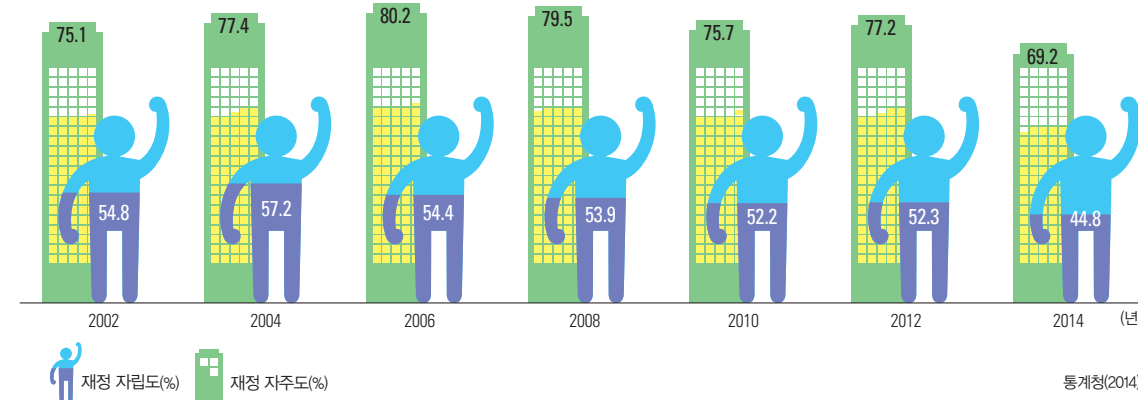
지방세 납부액



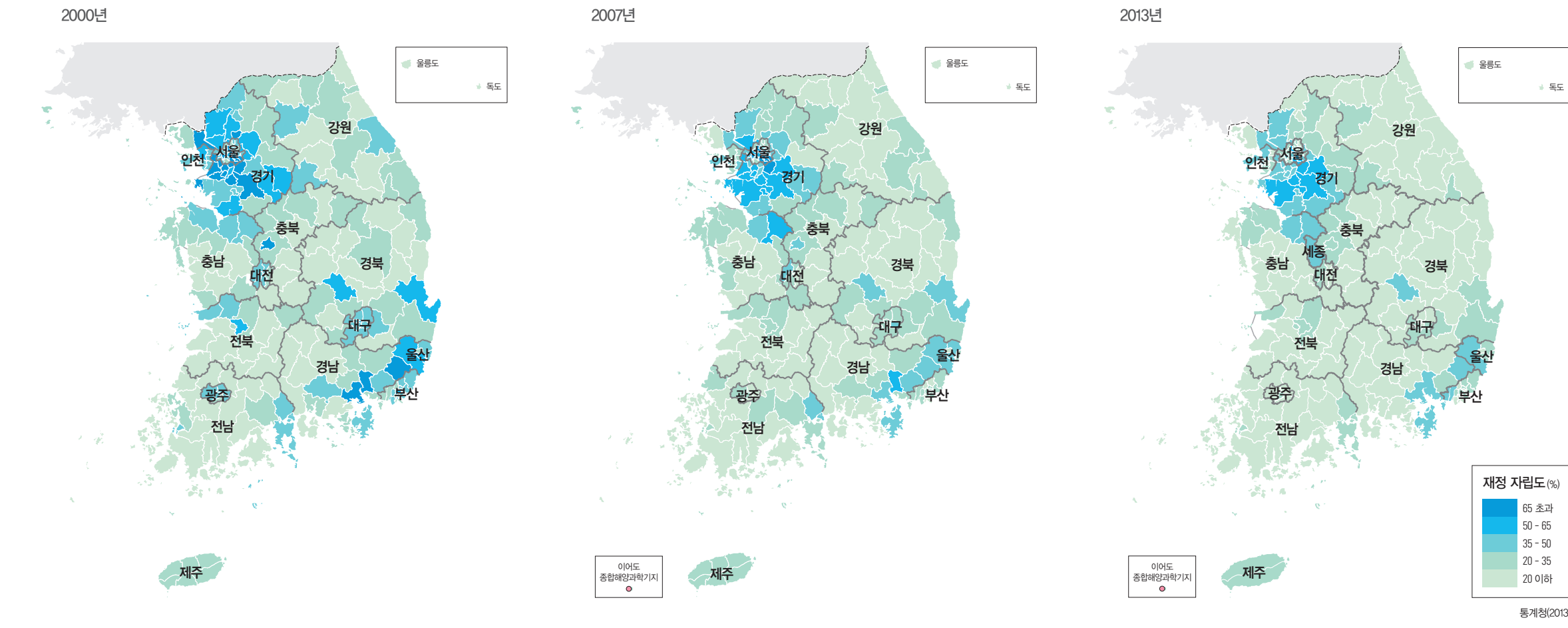
1991년 지방 의회의 구성을 통한 지방자치제가 부활된 지 20여 년 동안에 지방자치와 지방 분권에 대한 많은 요구와 노력이 전개되어 왔다. 분권화는 지역 주민의 다양한 수요에 대해서 지방자치단체가 지역 맞춤형 지방 공공 서비스로 공급하는 것이 더 바람직하다는 점에 기초하고 있다. 이를 위해서 반드시 필요한 것 중 하나는 바로 재정 분권의 확보이다. 그러나 지방자치가 시작된 1991년 지방의 재정 자립도는 69%이었으나, 2012년에는

52.3% 수준으로 오히려 17% 가까이 하락하였다. 이에 따라 지방자치단체들이 현재 중앙 정부의 재정 지원에 크게 의존하여, 결국 재정 운용에 있어 자율성과 책임성을 담보하지 못하고 있는 실정이다. 결국 향후 자주 재원의 확보에 대한 요구는 지방자치의 심화에 따라 더욱 높아질 것으로 예상된다. 앞으로 지방의 자체 재원의 확충과 지방 공공 서비스의 안정적 재원 확보가 가장 중요한 선결 과제로 간주된다.

지방자치단체의 재정 자립도 및 재정 자주도 추이

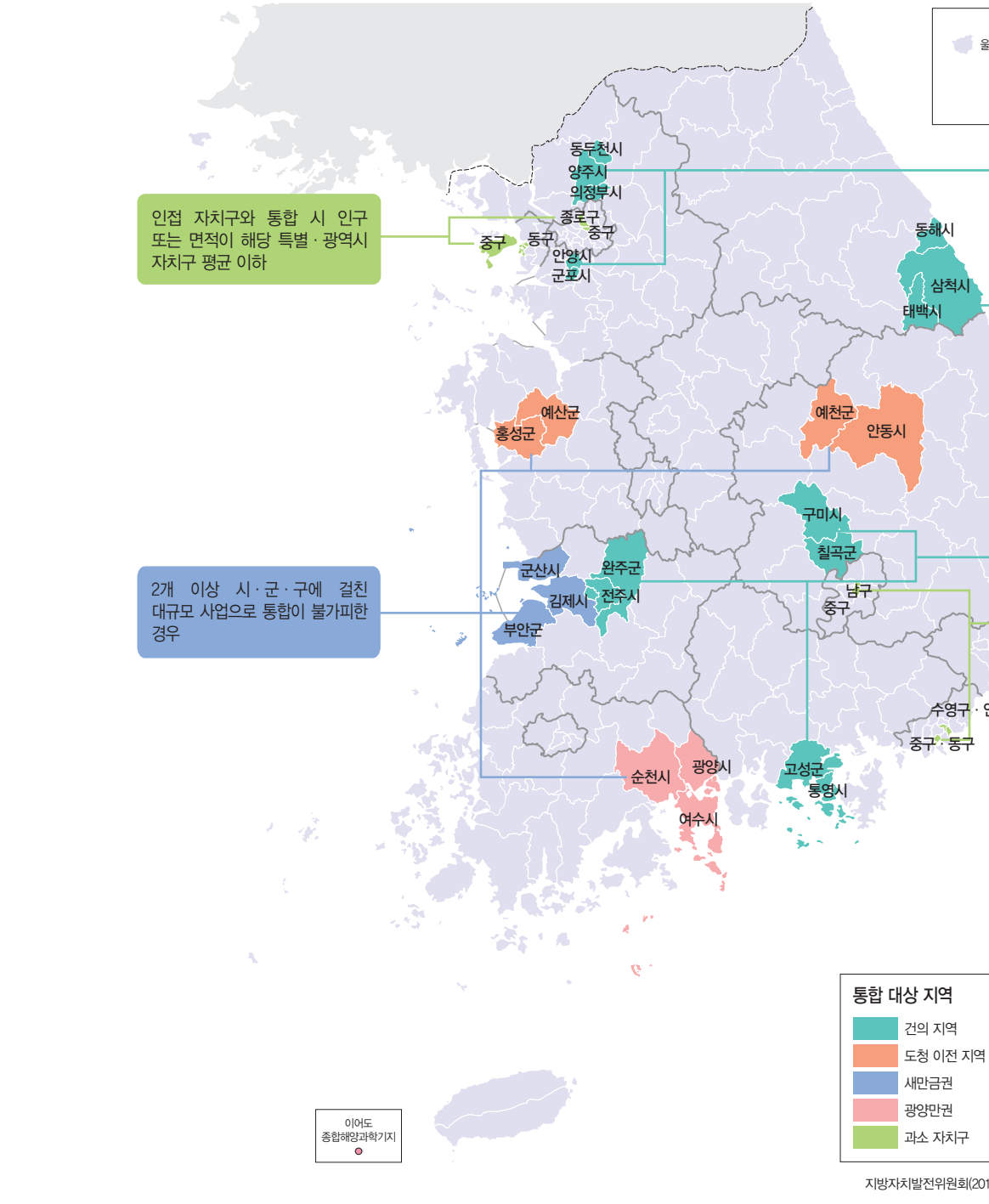


재정 자립도의 변화

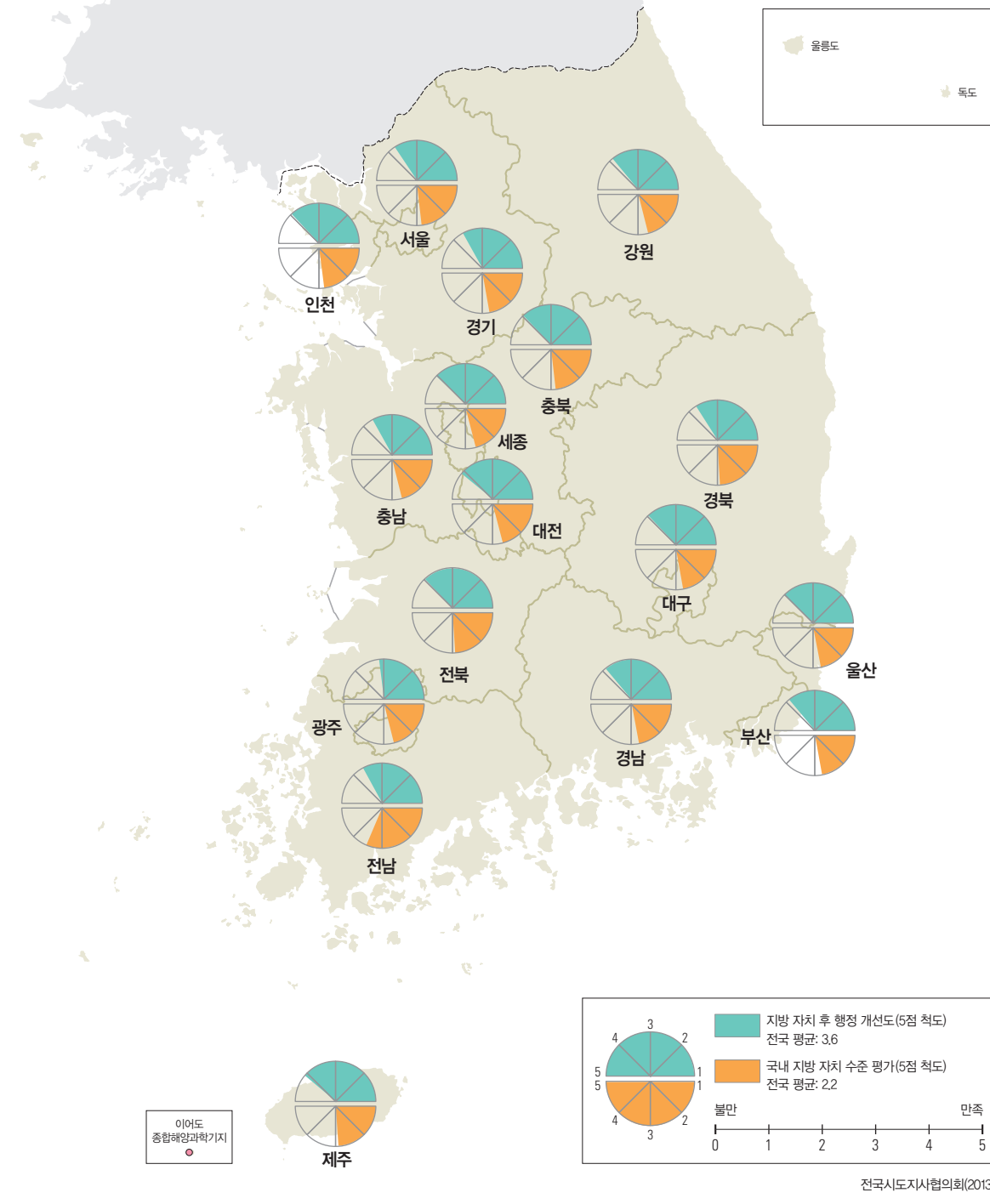


지방 분권

시·군·구 통합 대상 지역과 특징



지방 분권 여론 조사



시·군·구 통합 특례 제도 현황

분야	주요 내용
지역 주민 특례	· 행·재정상 이익이 상실되거나 새로운 부담 추가 금지 · 면허세·재산세·지방교육세의 기존 세율 적용(5년 범위 내)
지역 개발 특례	· 관련 법률에 따른 지구·구역 지정 시 우선 지정 가능 · 각종 시설 사업 추진 시 우선 지원
재정적 특례	· 통합에 사용된 직접 경비 지원과 재정 투자·유자 심사 시 우대 · 보통교부세의 재정 부족액이 통합 전보다 적을 경우 차액 보정(4년) · 통합되는 시·군당 특별교부세 50억 원 지원
행정적 특례	· 통합에 따른 초과 정원을 정원 외로 인정 · 도농 복합 형태의 시와 인구 100만 명 이상 통합시는 설치 기준을 초과하여 한시 가구 설치 가능
지방 의회 특례	· 차기 의회 구성 시까지 폐지 지자체별 각 1명의 부의장 선출 · 지역 선거구 확정 시 폐지 지자체의 인구 등가성 반영
기타 특례	· 여객 자동차 운임 기준·요율은 폐지 지자체 기준 적용(1년 내 개정) · 시계 외 월세 폐지, 면허·등록 기준은 과거 기준 적용

1960년대 이후 급격한 도시화와 산업화에 따른 사회 구조적 변화에 지방 행정 체계가 제대로 부응하지 못하면서 주민 불편, 행정 효율성 저하, 지방자치단체 경쟁력 약화 등 각종 문제가 발생하게 되었다. 이에 따라 행정 구역 개편에 대한 필요성이 끊임없이 제기되었다. 1994년 시·군·구 통합 논의가 정부 차원에서 본격적으로 진행되면서, 정부 주도로 도·농 통합을 대대적으로 실시하여 1995년 총 40개의 통합시를 탄생시켰다. 이후 1998년 여주시·여천시·여천군의 통합, 2006년 제주특별자치도 출범에 따른 통합 제주시와 서귀포시 출범, 2009년 창원시·마산시·진해시의 통합 등이 추진되었다. 이후 2010년 「지방 행정 체계 개편에 관한 특별법」이 제정·시행되면서 그 핵심 과제 중 하나로 시·군·구 통합이 본격 추진되고 있다. 동 법령에 따라서 지방자치단체의 건의 지역, 과소 자치구 등 여러 조건에 부합하는 16개 지역 36개 시·군·구를 대상으로 통합 작업을 진행하고 있으며, 이 중 청주시와 청원군이 통합하여 2014년 7월 1일자로 통합 청주시가 되었다. 1991년 지방의회 구성과 함께 지방자치에 대한 인식이 확대되면서 국가와 지방자치단체 간의 권한 및 사무 배분 논의가 구체화되기 시작하였다. 국민의 정부 출범과 함께 중앙 행정 권한의 지방 이권이 국경 개척 100

주요 이양 완료 사무

분야별	사무 내용
주민 편의 증진 분야	· 어린이 놀이 시설 안전 관련 기능 (행정안전부 / 국가 → 시·군·구) · 우수 문화 상품 지정·표시 등 기능 (문화체육관광부 / 국가, 시·도 → 국가, 시·도, 시·군·구) · 건설 기계의 등록 등 기능 (국토해양부 / 시·도 → 시·군·구)
행정 효율성 분야	· 도서관기재 위반 과태료 부과·징수에 관한 기능 (문화체육관광부 / 국가 → 특별자치도, 시·군·구) · 유독물 영업에 관한 사무 (환경부 / 국가 → 시·도) · 산지 관리(50만㎡ 이상 200만㎡ 이하)에 관한 기능 (산림청 / 국가 → 시·도)
지역 경제 활성화 분야	· 골재 채취 단지의 지정 등 기능 (국토해양부 / 국가 → 국가, 시·도) · 도매시장 운영 방법 개선에 관한 기능 (농림수산식품부 / 국가 → 특별·광역시, 제주특별자치도) · 친환경 상품 구매 관련 기능 (환경부 / 국가, 시·도, 시·군·구 → 시·군·구)

중앙 정부 업무의 지방 이양 실적

