

# 균형발전지방분권 전국연대

공동사무처 서울시 마포구 성산동 249-10 환경정의 (T 02-743-4747, F 02-323-4748)

춘천시 서면 오월리 산46-1 한국분권아카데미 (T 033-243-6243, F 033-243-6293)

---

시행일 2012. 1. 1 23.

수신 담당 기자님

제목 ‘지방분권 대선공약 이행촉구와 인수위원회 정책간담회 요구 긴급기자회견’  
취재 요청

---

1. 지방분권과 균형발전을 위한 귀사의 노고에 감사드립니다
2. 균형발전지방분권 전국연대(이하 지방분권전국연대)는 전국 13개 시,도지역에 조직을 두고 언론, 학계 등 부문단위가 결합하여 국가균형발전과 지방분권실현을 위하여 활동하고 있는 전국적인 총결집 연대기구입니다.
3. 지방분권전국연대는 지난 대선시기에 당시 박근혜 후보님께서 공약으로 채택하고 새 정부에서 추진할 지방분권과 균형발전 관련 11대 정책의제를 전달하고, 기본적으로 공감하며 향후 추진해나가겠다는 긍정적인 답변을 받은 바 있습니다.(진영 국민행복추진위 부위원장 면담 등)
4. 그러나 최근 인수위에서 관련 정책이 제대로 다루어지지 않고 대선시기에 약속한 공약과 약속이 실종되거나 후퇴하는 조짐을 보이고 있고, 지난 1월 12일과 14일 인수위원회에 대선때 약속한 내용인 정책간담회를 요구(1월 21-23일 경 일정제시)하는 메일을 발송한 바 있으나 아직 아무런 회신도 없는 상태입니다.
5. 이에 지방분권전국연대는 ‘지방분권 대선공약 이행 촉구와 인수위 정책간담회 요구 긴급 기자회견을 개최하고자 하오니 바쁘시겠지만 많은 취재 및 홍보 부탁드립니다.  
(일시:2013년 1월 24일(목) 오전 11시, 장소:18대 대통령직 인수위원회 사무실앞(삼청동 금융연수원)

# 첨부1 : 지방분권11대 정책의제(2쪽-10쪽)

첨부2 : 지방분권 11대 정책의제 공약채택요구에 대한 새누리당선대위 답변서(11쪽-22쪽)

첨부3 : 균형발전지방분권 전국연대 소개(23쪽-26쪽)

\* 문의 : 박재율(균형발전지방분권전국연대 공동대표, 010-4124-8755)  
김홍철(균형발전지방분권전국연대 공동사무처장 010-9255-5074)

첨부1)

## 지방분권 11대 정책 의제

1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현
2. 기관위임사무폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보
3. 세원이양, 재정자율성 확대 통한 자치재정권 확립
4. 기초지방선거 정당공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 풀뿌리 주민자치 활성화 추진
5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치) 중심의 지방행정 체제개편 추진
6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영
7. 지역 언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화
8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현
9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진
10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영
11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

### 1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현

- ① 분권국가의 운영원리와 실행방안의 헌법 명기로 지방분권국가 운영 실현
  - 대한민국은 분권국가임을 헌법에 명시하고 분권국가의 운영원리와 실행방안을 헌법에 명기
  - 국가전체로서의 통합성과 지역의 다양성이 조화를 이루도록 함
  - 지방분권이 특정 정부의 성격이나 의지와 무관하게 국민적 합의를 바탕으로 일관성과 체계성을 가지고 지속적으로 추진될 수 있도록 지방정부의 행정, 조직, 재정분권 실현을 위한 방안 제시 필요
  - 지자체의 입법권, 재정권 범위 한계 등 그동안 자치발전의 제한에 대한 해소와 진정한 자치 실현

- ② 지역균형발전 가치의 헌법 명기로 지역 간 격차해소와 공간의 균형적 발전 도모
  - 지역균형발전의 가치를 헌법에서 다시 한 번 확인하고 이를 실행할 수 있는 수단들을 헌법에 명기
  - 현행 헌법에서 미진하였던 지역의 균형적 발전을 명기하여 실질적 공간 민주화와 상생적 발전 도모
- ③ 지역대표의 상원제 도입 등 양원제 운영으로 지역대표성과 분권 강화
  - 국회를 국민을 대표하는 하원과 지역을 대표하는 상원으로 규정
  - 지역대표의 상원제를 통해 지역 통합적 국정운영체제 강화
- ④ 국민 참정권의 강화를 통한 참여민주주의 확대
  - 국민발안, 국민투표제 등의 확대 등

## 2. 기관위임사무폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보

- ① 기관위임사무의 폐지
  - 지방자치단체의 기능과 사무에 대한 중앙 종속 해소를 위해 기관위임사무의 폐지
- ② 지방이양일괄법을 통한 중앙의 인사·재정·조직 등의 권한 대폭 이양
  - 지방자치단체의 인사, 재정, 조직 등의 자율성, 책임성 제고를 위한 중앙정부 권한의 대폭 이양
- ③ 특별지방행정기관의 기능 이관
  - 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 유사·중복 업무, 중앙정부의 권한 행사로 지방자치의 비효율성을 초래하는 기능에 대한 지방자치단체로의 이관
- ④ 자치입법권 범위의 확대
  - 지방자치법 22조(조례)에서 현행 ‘법령의 범위 안에서’의 규정을 ‘법령을 위반하지 아니하는 범위안에서’로 개정하여 자치입법권을 확대
  - 지방자치법 27조(조례 위반에 대한 과태료)에서 현행 과태료를 넘어서

형벌의 규정을 추가하여 지자체의 입법권 범위 확대

⑤ 지방의회 인사권의 독립

- 지방자치단체의 기관구성형태가 기관대립형을 채택하고 있음에도 의회사무기구의 인사권이 자치단체장에 귀속되어 있음은 제도적인 모순
- 지방자치법 제91조 제2항의 규정을 ‘지방의회의 사무직원은 당해 지방의회 의장이 임명한다.’ 로 개정하여 제도적 보완을 통한 의회의 고유기능 강화

3. 세원이양, 재정자율성 확대 통한 자치재정권 확립

① 국세 지방세의 세원 재배분을 통한 지방세 확충

- 이전재원을 축소하고 국세와 지방세의 세원을 재배분하여 총조세 중 지방세의 비중을 현행 20%에서 40%로 제고
- 교육자치재정과 일반자치재정의 연계성을 강화하여 과세자주권이 없는 교육자치재정의 실질적 자주재정권을 제고
- 세원재배분을 위해 기관위임사무 폐지 -> 국고보조금 폐지-> 세원이양 -> 지방교부세 개편을 통한 세수격차조정등의 지방행정·지방재정개혁을 연동시켜 추진

② 국고보조금을 대폭 축소하고 잔존하는 보조금은 포괄보조금 으로 운용

- 위임사무와 연동된 국고보조금을 폐지 축소하고 불가피하게 잔존시켜야 하는 국고보조금은 지방의 자율성이 최대한 보장되도록 포괄보조금으로 운용
- 폐지되는 보조금에 상응하는 재원을 세원이양방식으로 지방세로 전환

③ 세원이양은 비례적 지방소득세의 조기도입과 지방소비세의 세율인상으로 실현

- 지역 간 세수격차를 확대시키고 중앙정부 정책에 종속되어 있는 현행 누진적 지방소득세를 국세와 독립된 지방소득세로 전환하고 세율은 격차를 축소시키는 비례세율로 전환
- 부가가치세의 5%에 불과한 지방소비세를 단계적으로 20% 수준으로 인상하

고 세수격차조정을 위해 수평적 재정조정제도(역교부금제도)를 도입하여 합리적으로 해결

④ 세원이양에 수반하는 지역간 세수격차문제는 지방교부세 제도를 개편하여 대응

- 소득·소비세를 통한 세원이양은 세수격차문제를 수반하므로 지방교부세제도의 세수격차조정기능을 강화
- 현행 수직적 재정조정제도인 지방교부세와 별개로 수평적 재정조정제도를 도입

(서울시의 재산세 조정제도와 같이 지방소득·소비세에 대해 전국적 차원으로 도입)

⑤ 지자체의 사회복지기능을 국가의 역할과 지방의 역할로 전면 재조정 하고 재원대책 강구

- 사회복지기능을 national minimum(국민최저선)과 civil minimum(주민최저선)으로 구분하여 재배정하고 전자에 대해서는 국가의 기능으로 전환하고 그 재원은 전액 중앙정부의 부담으로 하되 지방정부의 도덕적 해이를 방지하기 위해 penalty(패널티)와 incentive(인센티브)제도를 도입
- civil minimum(주민최저선)은 지방정부의 기능으로 하되 중앙정부가 장려할 경우 선택적 보조금제도로 전환하고 자치단체의 재정력을 감안하여 차등보조율제도를 적용
- 기능재배분과 함께 분권교부세는 폐지하고 국고보조금 전환과 세원이양으로 대응

⑥ 과세자주권 확충을 위해 임의과세제도 확대와 자주재정을 위한 헌법 개정

- 지자체의 과세자주권을 확대하기 위해 임의과세제도(현행 지역자원시설세와 같은 방식)를 확대
- 장기적으로 조례에 의한 조세징수권을 허용하는 헌법개정을 추진

⑦ 주민참여예산제도를 확대, 강화하고 주민소송제도의 요건을 완화하여 재정책임성 제고

#### 4. 기초지방선거 정당공천 폐지 또는 지역정당 허용등 풀뿌리주민자치 활성화 추진

- ① 기초자치단체장 및 기초의회의원 정당공천제 폐지
  - 주민자치가 중앙정치에 종속되는 현상과 공천비리, 지역패권주의를 방지하고 주민주체의 풀뿌리자치 활성화를 위하여 기초자치단체장과 기초의회 선거에 대해 정당공천제를 폐지
- ② 정당공천제 유지하되 풀뿌리 지역정당 허용
  - 정당공천제를 계속 유지할 경우, 중앙정치 종속을 탈피하고 주민의 자율적이고 자립적인 자치실현을 위한 풀뿌리 지역정당 허용
- ③ 주민참여제도 강화
  - 주민투표제도 등의 요건 완화를 통해 주민참여제도를 확대하여 대의민주주의와 참여민주주의가 결합될 수 있도록 유도

#### 5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치)중심의 지방행정체제개편 추진

- ① 기초자치단체 존립 말살하는 중앙정부의 일방적인 시, 군, 구 합병과 주민자치를 퇴보시키는 특별시, 광역시의 자치구 폐지 등의 지방자치체제 개편 즉각 중단
  - 현행 중앙정부 주도의 수직적이고 졸속한 시,군,구 통합과 특, 광역시 자치구 폐지 시도 및 광역자치의 역할과 기능 약화를 초래하는 지방행정체제 개편을 중단하고 지방분권형 행정체제로 개편 추진
- ② 기초생활자치단위인 읍면동의 자치기능 강화와 준자치단체화
  - 읍·면·동의 경계를 합리적으로 조정하되 주민대표성을 강화할 수 있도록 준지방자치단체화 하여 주민밀착형 생활 자치를 확대
- ③ 주민의 자기결정권과 책임성 제고
  - 주민투표, 주민소환, 주민발의, 주민참여예산제 등을 통해 주민들의 자기결정권과 책임성 제고를 통해 주민자치 역량을 강화
  - 마을공동체의 형성과 운영 과정을 통해서 진정한 민주주의와 지방분권이

실현될 수 있도록 지원 필요

- ④ 기초생활권의 다양한 발전모델의 개발과 실현을 통한 新마을공동체 부활
  - 지역의 문화와 역사자원을 활용하여 고용-복지-혁신이 결합된 지역정비 및 개발모델을 개발하여 다양한 지역발전을 도모

## 6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영

- ① 국가경찰과 자치경찰의 2원적 경찰행정체제 확립
  - 경찰제도의 개편을 통해 국가경찰과 자치경찰로 2원적 경찰행정체제를 확립하고 지역특성에 맞게 방법과 교통체제를 실시하여 지역특성에 맞는 사회적 안전체제 구축
  - 지역주민의 생활권을 존중하는 지방행정체제와 연계한 치안체제 운영

## 7. 지역 언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화

- ① 지역문화진흥법 등을 통한 지역문화지원을 위한 법제 개편과 정책 강화
  - 지역의 역사와 문화에 기반을 둔 문화 활동을 육성하고 이를 지역의 다양성과 지방의 경쟁력으로 발전시키기 위해 문화예술위원회 등 문화관광부 산하기관의 공모사업을 지역문화재단 등에 이관, 지역문화진흥법, 지역문화재단 설치지원법 제정 등 필요
- ② 지역 언론 지원 및 육성을 위한 법제 개편과 정책 강화
  - 지역 언론 말살정책을 중단하고 지역 언론 지원 및 육성방안을 위해 지역신문발전지원특별법의 일반법제화, 정부 및 지자체 광고의 한국언론재단 수수료 감면, 지역신문시장 침식 불법 현금 및 경품제공 강력 규제 및 지역방송 프로그램 제작 지원, 디지털 전환비용 지원 및 방송통신발전기금 징수 유예 또는 면제, 광고료와 전파료의 합리적 배분구조 개선 등 필요

## 8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현

- ① 국민생활복지 및 3대 유형별 지역생활복지 기준선의 수립과 운영
  - 전국의 어디에서 태어나고 어디에서 거주하나 전 국민은 동일한 수준의 교육, 복지, 보건의료, 문화, 고용 등의 혜택을 받아야 한다는 지역 생활

### 복지 기준선 설정

- 대도시, 중소도시, 농어촌지역의 유형별 지역생활복지 기준선 수립과 운영
- 취약지역에 대한 국가 우선지원을 통한 전 국민의 지역생활복지 구현
- ② 근린생활복지 기준선 운영과 취약지역 중점 지원
  - 보육시설, 초등학교, 의료기관, 요양시설, 도서관 등의 생활서비스 이용이 가능하도록 소지역 균형발전 추진과 주민생활복지 강화
- ③ 중생활권역내 생활복지 기준선 운영과 취약권역 중점 지원
  - 고용, 문화, 평생교육, 중등교육, 보건의료, 성인 돌봄 서비스 등 광역적 서비스가 제공되도록 지원
- ④ 광역생활권내 광역생활기준선 운영과 취약권역 중점 지원
  - 광역생활권내 평생직업 능력개발기관, 거점대학, 광역적 문화시설, 광역 의료시설의 접근이 가능하도록 지원
- ⑤ 중앙정부차원의 커뮤니티 뉴딜정책 추진(결핍 기초생활권 재생법 제정 및 추진)을 통해 결핍 마을공동체의 재생 추진
  - 저성장 시대, 사회양극화 심화시대에 팽창주의적인 개발은 지역주민들의 복지에 기여하지 못하고 지역공동체를 파괴하고 있음.
  - 영국, 미국, 일본 등에서 실시하고 있는 다양한 커뮤니티의 재생정책을 통해 결핍 소지역에 대한 희생과 발전을 지원
- ⑥ 소지역 복합결핍지수 개발을 통한 결핍지역 지원 강화
  - 읍·면·동 등 소지역단위별 결핍의 유형과 정도를 판단할 수 있는 복합결핍 지수를 개발하고 실태를 파악하여 결핍정도에 따른 지원 차별화로 소지역 균형발전의 효과적 정책 추진
  - 소지역에서 시·군·구, 시·도로 확대하여 결핍유형과 결핍정도를 판단하여 지역별 맞춤형 지원정책 추진

## 9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진



- ① 지방대학육성특별법을 제정하여 지방혁신체제 구축을 위한 지방대학 지원, 지방거점대학의 지정 및 육성, 지역주민들에 대한 등록금의 획기적 감면 등을 규정
- ② 지방거점국립대학 육성 및 국립대 네트워크화를 통한 인재의 균형적 육성과 고등교육기관의 경쟁력 강화
- ③ 지방사립대생에 대한 학비 지원 등 준공립화 기능을 통한 지방교육경쟁력 강화
  - 지역불균형발전은 지방대학의 경쟁력 부족을 낳았으며, 이는 지역불균형 발전을 더욱 심화시키고 있음
- ④ 지방소재 공공기관의 지역출신인력 채용의무제(목표: 전체 신규고용의 30%)
  - 지역불균형발전을 근본적으로 해소하기 위해서는 고용의 균형을 달성해야 함
  - 지방소재 공공기관은 신규 채용시 해당지역 내 고졸 혹은 대졸자를 의무적으로 일정 비율 이상 고용 의무화

## 10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영

- ① 규제 완화가 아닌 수도권의 합리적 관리 위한 제도와 기구 설치
  - 수도권 인구가 조만간 전국인구의 50%를 상회하면서 수도권과 비수도권간의 격차는 우리나라에서 가장 구조적인 문제 중의 하나로 고착되고 있음. 그러나 이명박 정부는 2008.10.30 대책 등 수도권 규제 완화의 지속적 추진. 이는 비수도권 지역의 발전에 심각한 위협 원인으로 작용함.
  - 수도권의 지속가능한 발전과 지역균형발전을 위해 수도권의 계획적 관리 방안을 마련하고 수도권의 계획적 관리 기구를 설치, 운영(지방분권과 균형발전 및 지방행정체제개편 등 총괄적인 분권정책을 기획, 집행하는 통합 지방분권균형추진위원회와 지방분권{분권자치}수석실 등의 기구를 통해 운영 추진)
- ② 비수도권 균형발전 영향평가제 운영

- 수도권인구와 산업, 기능의 집중 정도와 수도권 규제완화 시책을 연계하고, 수도권 정책 추진시 비수도권에 미치는 영향을 평가할 수 있는 인구집중 영향평가제도를 실시
- ③ 수도권정비계획법과 지역발전법(舊 국가균형발전특별법)의 연계를 통한 균형발전 강화
  - 수도권정비계획법을 국가균형발전특별법의 하위법률로 설정하여 두 법간의 연계성을 강화하도록 함
- ④ 수도권-비수도권 상호연계의 수평재정조정제도 도입 통한 상호연계 발전도모
  - 수도권에 편중된 재원을 비수도권으로 이전하기 위한 수평적 지방재정조정제도를 도입하고 수도권과 다른 지역들 사이에 산업구조 상의 특화와 유기적 분업 구조가 만들어지도록 유도함

#### 11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

- ① 지방분권과 균형발전 관련 제반 정책의 통합적 집행체제 운영
  - 각 부처와 자문위원회 등에 분산된 지방분권과 균형발전 업무를 조정하고 총괄하기 위해 실질적인 집행력을 담보하는 대통령직속의 '지방분권균형추진위원회'와 청와대에 '지방분권(분권자치)수석실' 설치
  - '분권균형원'과 같은 정부부처 조직 운영도 검토

첨부2)

# 국민행복추진위원회

시행일자 : 2012. 10. 24	선 결			지 시		
수 신 : 균형발전지방분권전국연대	접 수	일자 시간 번호		결 재		
참 조 : 담당자	처리과			· 공 람		
제 목 : 지방분권 11대 정책의제 대선공약 채택 건에 대한 답변	담당자					

1. 귀 기관의 노고에 감사드리며 무궁한 발전을 기원합니다.

2. 귀 단체에서 10월 17일 요청한 ‘지방분권 11대 정책 의제’ 대선 공약 채택 건에 대한 새누리당 국민행복추진위원회의 입장을 아래와 같이 답변드립니다.

- 아 래 -

1. 지방분권 11대 정책의제 공약수용 여부 < 별첨 >  
<끝>

새누리당박근혜후보

국민행복추진위 (직인생략)

## 지방분권 11대 정책의제 공약수용 여부

정책의제	공약 수용 여부
1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현	공약 반영 추진
2. 기관위임사무폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보	공약 반영 추진
3. 자주재원 확충을 통한 지방재정 역량 강화	공약 반영 추진
4. 기초지방선거 정당공천 폐지(또는 한시적 유보)를 통한 풀뿌리 주민자치 활성화	공약 반영 추진
5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치) 중심의 지방행정체제개편 추진	공약 반영 추진
6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영	공약 반영 추진
7. 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역 사회 활성화	공약 반영 추진
8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현	공약 반영 추진
9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진	공약 반영 추진
10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영	한시적 추진 검토
11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진	공약 반영 추진

# 지방분권 11대 정책의제에 대한 세부 검토의견

## 1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현

- 대한민국의 분권국가임을 헌법에 명시하고 행정, 조직, 재정분권 등 실행방안을 제시
- 지역균형발전의 가치를 헌법에 명시하고 실행수단을 제시
- 지역대표형 상원 설치 등 양원제 도입
- 국민발안, 국민투표제 등 국민참정권과 참여민주주의 확대

### ■ 현황

- 현행 헌법은 전체 130개의 조문 중 지방자치에 관하여는 단 2개 조문만 규정(제117조, 제118조)
  - ※ 프랑스 헌법 제1조 : 프랑스는 지방분권적 조직이다.
  - ※ 독일의 경우 지방자치 및 분권 관련 규정이 전체 헌법조항 수에서 차지하는 비율이 44.2%
- 지방자치제도를 인정하고 있으나 조직과 운영에 관한 사항을 법률에 유보함에 따라 현재 지방자치단체는 헌법상 보장을 받지 못하는 단체
  - 법률의 규정에 따라 지방자치의 본질적 부분에 대한 침해가 발생할 수 있을 뿐만 아니라 개별 법률에 의해 지방자치단체 존폐가 결정되어 지위가 매우 불안정

### ■ 검토의견

- ☞ 제도 보안을 포함하여 공약 반영 추진

- 헌법상 지방분권형 국가를 천명하여 입법 및 해석에 있어 지방분권적 원리를 적용할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있으며 국가정책결정과정에서 지방의 의견 반영 및 중앙정부와 지방정부 간 협력을 위한 제도적 장치로써 양원제 도입 검토도 필요하다고 판단됨.

2. 기관위임사무폐지, 자치입법권, 자치조직권 등의 강화를 통한 실질적 지방자치권 확보

- 기관위임사무의 폐지
- 지방이양일괄법을 통한 중앙의 인사, 재정, 조직 등의 권한 대폭 이양
- 특별지방행정기관의 기능 이관
- 자치입법권 범위의 확대
- 지방의회 인사권의 독립

■ 현황

- 현행 기관위임사무는 지방의 자치사무와 권한과 책임소재가 불분명할 뿐만 아니라 국가의 과도한 감독으로 인해 지방의 자율성을 저해.
- 지방정부가 수행하고 있는 사무와 중앙부처별 특별지방행정기관의 사무가 중복되어 이에 따른 기구 및 인력 중복으로 인한 예산 낭비, 행정효율성을 저해하고 업무 이원화로 주민혼란 등을 야기
- 헌법상 지방자치단체는 “법령의 범위 안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 보장하고 있음에도 불구하고 지방자치법에서는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때 “법률의 위임”을 요구하고 있어 오히려 법이 헌법보다 조례의 입법권 범위를 더 제한하고 있음.

## ■ 검토의견

### ☞ 공약 반영 추진

- 기관위임사무의 폐지는 지방의 자율성과 책임성 제고에 기여
- 특별지방행정기관의 포괄적, 종합적 지방 이관 검토가 필요하며 설치할 경우 지방정부의 의견을 반영하도록 하여 남설을 방지할 필요 있음.
- 지방자치단체는 “법령을 위반하지 아니하는 범위 안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 자치입법권 범위 확대 필요.  
또한 견제와 균형이라는 민주주의의 기본원칙을 실현하기 위해서라도 지자체장에게 귀속되어 있는 지방의회 사무기구 인사권을 의회로 이양할 필요 있음.

### 3. 자주재원 확충을 통한 지방재정 역량 강화

- 국세의 지방세 이전
- 지방소비세를 확대하고 지역간 재정균형 확보
- 포괄보조금의 확대를 통한 지방재정확충
- 지자체 부담 완화와 중앙정부 부담강화를 위해 분권교부세 개편
- 지방재정 분권을 위한 장단기 계획 수립 및 추진

## ■ 현황

- 중앙정부의 일방적인 지방세 비과세·감면 규모 지속적으로 확대
  - 지방세 비과세, 감면 규모 : '06년 8.1조 → '10년 14.8조
- 지방예산 중 자체예산(지방세+세외수입) 감소, 이전재원(교부세+보조금) 증가
  - 재정자립도 : 95년 63.5% → 2005년 56.2% → 2010년 52.2%
- 영유아 무상보육, 기초노령연금 등 국고보조사업의 규모는 증가하는 반면 국비보조율은 감소하여 지방세수 증가분이 이에 투입됨에

따라 지방재정 자율성 감소

- 국고보조사업 규모 07년 32조 -> 12년 52조로 증가
- 국비보조율 07년 70% -> 12년 60%로 축소

- 지방이양사무 재원으로 분권교부세 제도를 도입하였으나 지방이양 전 ('04년) 국고보조비율 43.5% → 이양 후('11년) 29.1%로 분권교부세가 지방이양사무에 대한 재원으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있어 지방의 재정부담 가중

## ■ 검토의견

### ☞ 공약 반영 추진

- 현행 국세 : 지방세 비율 8:2를 국세의 지방세 전환을 통해 지방세 비율을 점차 확대할 필요 있음
- 지방소비세 재원을 부가가치세 5%에서 점차적으로 확대 필요
- 분권교부세율을 상향 조정하여 지방 이양 당시 수준의 재원 마련 필요

### 4. 기초지방선거 정당공천 폐지를 통한 풀뿌리 주민자치 활성화

- 기초자치단체장 및 기초의회 의원 정당공천제 폐지하거나 한시적 유보
- 주민참여제도 확대
- 생활자치와 근린(동네)자치가 실현될 수 있도록 선거법 개정

## ■ 검토의견

### ☞ 공약 반영 추진

- 중앙정치에 종속, 국회의원에 줄서기 등 기초자치단체장 및 기초



의회에 대한 정당공천으로 인해 현재 야기되는 폐해가 지방자치의 본질을 훼손하는 정도에 이르고 있으므로 이를 폐지하는 것이 바람직. 다만, 기초자치단체장과 기초의회 의원의 정당공천제를 완전히 폐지하는 것은 정당공천이 가능한 광역자치단체장과 광역의원과의 형평성 문제, 기초의회 등 출마자의 정당 참여 금지 문제 등으로 인한 위헌적 요소가 있으므로 경선을 통한 상향식 정치문화가 조성될 수 있는 시기까지만 한시적(3기)으로 제한하는 것이 바람직

- 주민투표제도의 요건 등을 완화하여 주민참여제도를 확대하는 것은 간접민주주의인 대의제의 한계를 극복하기 위한 직접민주주의적 요소를 도입하는 것이므로 바람직함. 지방자치의 성패는 주민 참여에 있으며, 주민참여는 주민의 자치의식을 향상시키고 정책에 대해 주민들의 의사를 적극적으로 반영한다는 점에서 직접참여를 활성화할 필요가 있음.

5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치(동네자치) 중심의 지방행정체제 개편 추진

- 기초자치단체 존립 말살하는 중앙정부의 일방적인 시·군·구 합병과 주민 자치를 퇴보시키는 특별시, 광역시의 자치구 폐지 등의 지방자치체제 개편 즉각 중단
- 기초생활자치단위인 읍면동의 자치기능 강화와 준자치단체화

■ 현황

- 2010년 9월 제정된 <지방행정체제 개편에 관한 특별법>에 근거하여 현재 지방행정체제 개편추진위원회가 추진하고 있는 행정체제개편안은 세계적 추세인 광역단위의 행정체제개편 방향과 역행하는 것임.

- 영국, 독일, 프랑스, 일본 등이 광역자치단체 중심으로 개편을 추진중이며 중국도 몇 개의 성이 권역을 형성하여 규모의 경제를 통해 경쟁력을 강화하고 있음.

○ 우리나라 행정체제의 가장 큰 문제점은 기초자치단체는 풀뿌리 민주주의를 실현하기에는 지나치게 크고 광역자치단체는 대외적인 경쟁력을 갖추기에는 매우 협소하다는 것임에도 불구하고 추진위원회의 개편안은 행정체제의 문제점을 더욱 고착화시키는 것임.

<지방행정체제 개편추진위원회 개편안>

- **특별 · 광역시의 자치구·군 지위 및 기능 개편안**
  - 서울 : 구청장은 직선, 구의회 모두 폐지
  - 부산 등 6개 광역시 : (1안)구청장·군수 광역단체장이 임명, 구의회 폐지  
(2안)구청장·군수 광역단체장이 직선, 구의회 폐지
- **기타 자치구·군 중 인구가 적거나 면적이 작은 자치구 통합**
  - 부산의 경우 : 중구+동구, 수영구+연제구가 통합대상에 포함됨

기초자치단체의 평균 인구규모

우리나라	일본	미국	독일	프랑스
16만7,000명	50,000명	14,400명	5,400명	1,600명

- 기초자치단체 통폐합 효과는 제주도, 1995년 이후 시·군 통합, 3여 통합 사례 등을 분석해 보았을 때 경험적으로 증명된 바도 없음
- 또한 구청장은 직선, 구의회 폐지는 세계에서 유래를 찾기 어려운 반자치적인 발상으로 구청장에 대한 견제와 통제의 공백이 생기고 주민의사의 반영이 어렵게 되며 결정적으로 헌법 제118조 ‘①지방자치단체에 의회를 둔다.’에 위배되는 위험
- 만약, 개편추진위원회의 개편안처럼 행정체제가 개편된다면 도는 무

력화되고 도단위보다 훨씬 작은 통합시가 중앙정부를 직접적으로 상대해야 하므로 오히려 지방분권이 아닌 중앙종속이 강화될 것임.

## ■ 검토의견

### ☞ 공약 반영 추진

- 현재 지방행정체제개편 추진위원회가 추진하고 있는 시·군·구 통합방안을 즉시 철회하고 광역행정체제 개편을 우선 추진하는 것이 바람직하며 동시에 전국적 정치단위로 국가의 존립과 생존의 인프라를 구축하는 일만 중앙정부가 담당하고 나머지 권한과 예산은 광역 지방정부에 이양

## 6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영

- 국가경찰과 자치경찰의 2원적 경찰행정체제 확립

## ■ 현황

- 현행 국가 중심의 경찰체계로는 지역 치안수요에 적실성 있는 대응이 곤란하여 최근 사회적으로 문제가 되고 있는 지역내 성폭력, 가정폭력, 청소년 폭력 등에 신속하고 적절한 치안서비스가 곤란
- 일반지방행정은 자치단체장에게 일임되어 있으나, 치안행정은 국가에서 관할하여 연계성이 부족하고 효과적인 협조체계 구축이 어려움

## ■ 검토의견

## ☞ 공약 반영 추진

- 현행의 국가경찰제가 간과하기 쉬운 지역특성과 민생치안을 고려하여, 주민 지향 치안서비스의 질 제고와 주민의 요구를 치안정책에 반영하고 경찰행정에 대한 주민만족도를 높이는데 목표를 두어, 자치경찰제를 도입할 필요 있음.

※ 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담을 명확히 하고 자치경찰에게도 수사권 부여필요

## 7. 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화

- 지역문화진흥법 등을 통한 지역문화지원을 위한 법제 개편과 정책 강화
- 지역언론 지원 및 육성을 위한 법제 개편과 정책 강화

## ■ 검토의견

☞ 지역문화 활성화와 지역언론을 지원하기 위하여 법, 제도적 준비가 필요하다는 점에 공감하여 공약 반영 추진

## 8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현

- 국민생활복지 및 3대 유형별 지역생활복지 기준선의 수립과 운영
- 근린생활복지 기준선 운영과 취약지역 중점 지원
- 중생활권역내 생활복지 기준선 운영과 취약권역 중점 지원
- 광역생활권내 광역생활기준선 운영과 취약권역 중점 지원
- 중앙정부차원의 커뮤니티 뉴딜정책 추진(결핍 기초생활권 재생법 제정 및 추진)을 통해 결핍 마을공동체의 재생 추진
- 소지역 복합결핍지수 개발을 통한 결핍지역 지원 강화

## ■ 검토의견

- ☞ 국민들이 전국 어느 지역에서 생활하든 최소한의 동등한 복지 혜택 (National Minimum)을 누릴 수 있도록 하는 것은 매우 바람직하며 이를 위한 제반 제도 개선에 대해 공감하며 **공약 반영 추진**

### 9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진

- 지방대학육성특별법을 제정하여 지방혁신체제 구축을 위한 지방대학 지원, 지방거점대학의 지정 및 육성, 지역주민들에 대한 등록금의 획기적 감면 등을 규정
- 지방거점국립대학 육성 및 국립대 네트워크화를 통한 인재의 균형적 육성과 고등교육기관의 경쟁력 강화
- 지방사립대생에 대한 학비 지원 등 준공립화 기능을 통한 지방교육 경쟁력 강화
- 지방소재 공공기관의 지역출신인력 채용의무제(목표: 전체 신규고용의 30%)

## ■ 검토의견

- ☞ 지방이 발전하기 위해서는 훌륭한 인재의 공급이 이뤄져야 하므로 지방거점대학을 집중 육성하여 인재를 교육시키고 이러한 인재를 해당 지역에서 활용할 수 있는 일자리 등의 인프라를 구축하여 선순환 구조를 만드는 것이 중요하므로 **공약 반영 추진**

### 10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영

- 규제 완화가 아닌 수도권의 합리적 관리 위한 제도와 기구 설치

- 비수도권 균형발전 영향평가제 운영
- 수도권정비계획법과 지역발전법(舊 국가균형발전특별법)의 연계를 통한 균형발전 강화
- 수도권-비수도권 상호연계의 수평재정조정제도 도입 통한 상호연계 발전 도모

## ■ 검토의견

- ☞ 지금은 수도권 집중화를 넘어 일극화 현상이 초래되고 있는 만큼 지방이 수도권과 경쟁할 수 있는 능력을 갖추기 전까지만 한시적으로 수도권과 지방의 조율이 필요하는 점에서 한시적 추진에 대한 공약 검토

## 11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

- 지방분권과 균형발전 관련 제반 정책의 통합적 집행체제 운영

## ■ 현황

- 현재 중앙정부와 지방정부가 상호 협력기구로 행안부 주최 전국 시도 행정부시장·부지사 회의가 있으나 주로 중앙정부정책의 일방적 전달 및 협조 요청 수준에서 끝나는 경우가 많으며 행정안전부장관을 통해 의견을 제출할 수 있으나 구속력이 없고, 수용여부는 전적으로 중앙부처 결정에 달려있음.

## ■ 검토의견

### ☞ 공약 반영 추진

- 실질적인 집행력을 담보하는 대통령 지속의 <지방분권균형추진위원회>와 청와대에 <지방분권 수석실(가칭)> 설치 필요

첨부3)

## 균형발전지방분권전국연대 현황

### ◇ 태 동 ◇

지난 10년 동안 분권 및 지방자치 활성화와 균형발전을 위하여 활동해 오고 있던 '지방분권국민운동', '분권·균형발전전국회의', '수도권과밀반대전국연대'가 거꾸로 가는 이명박 정부의 지방분권 정책에 더욱 강력히 대응하고 2012년 총선과 대선을 계기로 제 2의 분권운동을 지속적으로 전개해 나가기 위해 통합, 연대하고 추가로 전국의 시민사회단체, 부문별 단체들의 확대 참여를 통해 전국의 분권운동세력의 총결집체인 '균형발전지방분권 전국연대'를 출범

### ◇ 목 표 ◇

- 주민주체의 지방자치 및 분권 활성화를 위한 제도적 기반마련
- 정치행정적 분권, 경제산업적 분산 및 분업, 문화사회적 분화, 자율을 위한 제도적 기반
- 2012년 총선, 대선을 통해 국민적인 운동을 전개, 지방분권과 균형발전을 위한 획기적인 토대 마련 추진
- 관련 의제와 정책에 대한 지속적이고 일상적인 대응 활동

### ◇ 임원현황 ◇

◦ 고문

김길구	부산YMCA 사무총장
김민남	동아대학교 교수
김의수	전북대학교 교수
김중석	강원도민일보 사장
김형기	경북대학교 경제통상학부 교수
나간채	전남대학교 사회학과 교수
성경룡	한림대학교 사회학과 교수
신철영	전 경실련 사무총장
이시원	경상대학교 교수
이재은	경기대학교 경제학부 교수
조수종	충북대학교 경제학과 명예교수
조연상	목원대학교 명예교수
조재훈	공주대학교 명예교수
조진형	금오공과대학교 산업시스템공학과 교수
황한식	부산대학교 경제학부 교수

## ◇ 임원현황 ◇

### ◦ 공동대표

류한호(광주전남)	지방분권국민운동 광주전남본부 대표
박재율(부산)	균형발전지방분권 부산연대 대표
안동규(강원)	균형발전지방분권 강원연대 대표
안성호(대전)	균형발전지방분권 대전연대 대표
이상선(충남)	균형발전지방분권 충남연대 대표
이창용(대구경북)	지방분권국민운동 대구경북 본부 대표
조명래(서울)	균형발전지방분권 수도권연대 공동대표
이주현(경기)	균형발전지방분권 수도권연대 공동대표
옥원호(경남)	지방분권국민운동 경남본부 대표
황신모(충북)	균형발전지방분권 충북연대 대표
남부원(부문)	한국YMCA 사무총장
김대환(부문)	지역방송협의회 공동의장
김중남(부문)	전국공무원노조 위원장
정대균(부문)	지역방송협의회 공동의장

### ◦ 공동집행위원장

김성환(지역방송협의회), 금홍섭(대전), 김기홍(광주전남), 노승조(부산), 박용신(서울), 박완기(경기), 서태영(대구경북), 이두영(충북), 유정배(강원), 이인규(부산), 조유목(경남), 곽규운(전국공무원노조) 등

## ◇ 참여단체 ◇

- 서울·수도권 : 환경정의, 녹색연합, 함께하는 시민행동, 녹색교통운동, 환경연합, 경기시민사회단체협의회(경기경실련협의회, 경기환경연합) 등
- 대구·경북 : 대구여성회, 대구경북언론노동조합협의회, 자전거타기운동본부, 전국공무원노동조합 대구경북 지구, 대구YMCA, 대구참여연대, 대구녹색소비자연대,
- 광주·전남 : 광주시민단체협의회(광주환경운동연합, 광주경실련, 광주YMCA, 광주YWCA, 광주흥사단, 광주여성민우회 등 22개 단체)
- 강원 : 강원시민사회단체연대회의(28개 단체), 한국분권아카데미 등
- 충남 : 충남시민사회연대회의, 충남참여자치연대, 충남환경운동연합 등
- 충북 : 충북시민사회연대회의(26개 단체), 충북경실련, 충북참여자치시민연대, 청주YWCA, 충북민간사회단체총연합회 등
- 대전 : 시민단체연대회의(13개 단체) 등
- 부산 : 지방분권 부산시민사회연대 (부산YMCA, 부산경실련, 부산참여자치시민연대, 부산경제살리기시민연대 등 115개 단체), 부산분권혁신운동본부
- 한국 YMCA연맹, 지역방송협의회, 전국공무원노조, 희망제작소 등
- 한국 지방자치학회, 한국 지방정부학회, 한국NGO학회 소속 교수, 전문가 등