

# 자치분권 로드맵(안)

2017. 10.



행정안전부



# ||| 목 차 |||

I. 왜 지금 자치분권인가? .....	1
II. 우리나라 자치분권의 여건은? .....	3
III. 자치분권 비전 및 5대 핵심전략 .....	4
IV. 자치분권 추진과제 .....	5
1. 중앙권한의 획기적 지방 이양	
2. 강력한 재정분권 추진	
3. 자치단체의 자치역량 제고	
4. 풀뿌리 주민자치 강화	
5. 네트워크형 지방행정체계 구축	
V. 지방분권형 개헌 지원 .....	16
VI. 추진계획 .....	17

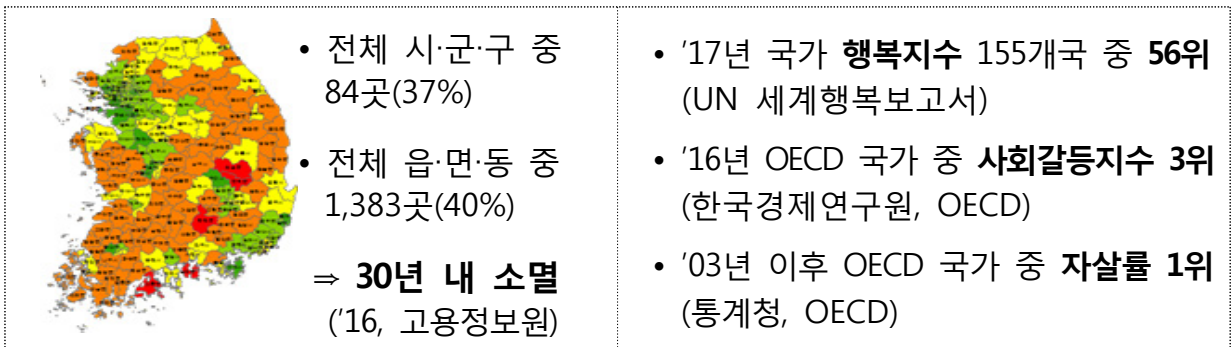


# I. 왜 지금 자치분권인가?

분권화를 통해 243개 쏠 자치단체와 공동으로 저출산·고령화, 청년실업, 수도권 집중, 성장동력 창출 등 사회적 현안에 대응하고 해결 추진

## □ 고도의 중앙집권적 국정운영 방식의 대응능력 약화

- 1960년대 이후 압축적 경제성장을 위해 중앙정부가 정책 기획, 지방은 단순 집행하는 국가운영모델의 한계 직면
- 저출산·고령화, 인구감소에 따른 지방소멸, 사회적 갈등 등 국가의 사회적 위기 해결능력 미약



## □ 국민소득 3만불 시대의 새로운 성장동력 부족

- '06년 국민소득 2만불 달성 이후, 장기 저성장으로 11년째 3만불 미도달  
※ 국민총소득(GNI) : '06년 2만795불 → '11년 2만4,226불 → '16년 2만7,576불
- 지역사회의 개성과 창의성에 기반한 특화산업 육성, 지역브랜드 가치 창출 등 제2의 도약을 위한 新성장동력 발굴

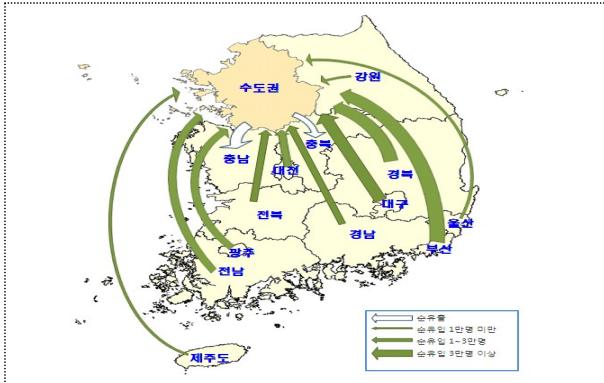
- ❖ ㅇㅇ군 '치즈 테마 특화 정책' : '16년 축제 관광객 21만명, 경제적 파급효과 약 200억원
- ❖ 이탈리아 '밀라노 패션' : '16년 12,000개 패션기업, 수출액 525억 유로 달성
- ❖ 프랑스 '보르도 와인' : '15년 38개 와이너리 7,200명 일자리 창출, 매출액 43억 유로 달성

## □ 인구·자본 등의 수도권 집중 가속화

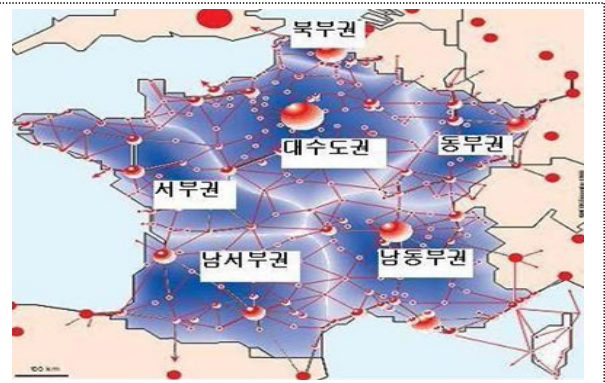
- 수도권은 국토면적의 11.8%에 불과하나 전체 인구의 49.5%('15, 2,525만명)가 밀집, 향후에도 수도권 인구 과밀화 지속 전망\*  
\* 2045년 전체인구의 49.9%(2,551만명) 수도권 밀집 예상('17, 통계청 장래인구추계)

- GRDP, 투자, 일자리 등 생산능력과 문화시설 등 주민 정주여건의 수도권 집중화\*

\* (수도권 집중도, 통계청) ①GRDP: 48.7%('10) → 49.4%('15), ②R&D투자: 64.3%('10) → 67.3%('15), ③문화시설: 64.3%('10) → 67.3%('16)



【 우리나라 수도권 중심 일극(一極) 체제 】



【 프랑스 분권형 다극(多極) 체제 】

## □ 주민 수요에 둔감한 국가중심의 획일화된 공공서비스

- 정부 주도의 공공서비스는 전국에 획일적 적용되는 기준과 지침에 따라 제공
- 지역별 여건에 맞는 차별화된 치안·복지 등 서비스 제공 곤란, 정책 사각지대 발생 등 지역주민의 다양하고 차별화된 요구 충족 곤란

- ❖ 중앙부처의 인허가 규제로 ○○해상 유람선 야간운행이 불가하여 지역경제 활성화 곤란
- ❖ 충남 ○○군 '100원 택시' 운행으로 낙후지역 주민 이동권, 노인의 의료·복지 접근성 증대
- ❖ ○○자치경찰은 감귤 유통단속, AI 방역지원 등 주민접점에서 촘촘한 치안서비스 제공

## □ 생활현장을 중심으로 한 국민의 참여 욕구

- 촛불정신으로 표출된 실질적 주권자로서 국민적 참여 요구 증대
- 그간 '국가 중심 민주주의'에서 생활현장에 국민이 직접 참여하고 결정하는 '국민 중심 민주주의'로의 대전환 필요

- ❖ 서울시 ○○구 '주민참여단'은 추천제 민주주의(공개모집 후 무작위 추첨)에 기반한 정책제안, 타운홀 미팅, 위원회 활동 등을 통해 구(區)의 주요 정책결정에 직접 참여

## Ⅱ. 우리나라 자치분권의 여건은?

### □ 분권 촉진 요인

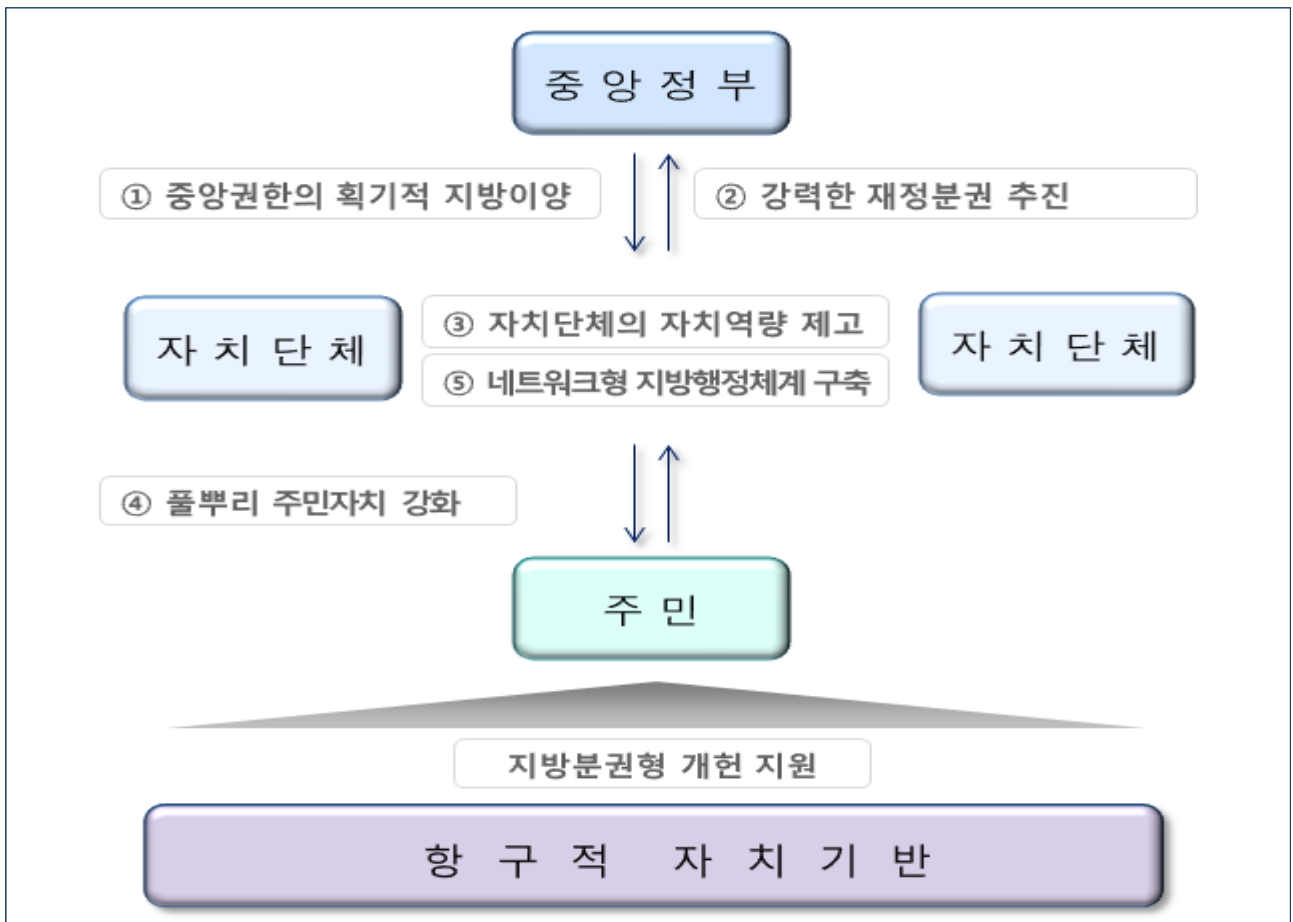
- 역사적인 공동체의 전통과 '95년 민선자치 이후 20여 년 간 축적된 경험
- 세계적으로 높은 교육열·교육수준과 국민의 참여욕구 증대
  - ※ '16년 대학진학률 69.8% (OECD 평균 41%: 일본 37, 독일 28, 미국 21)
- 학계, 시민단체 등에서 지방분권을 통한 국가운영체계의 근본적 개선 요구
  - ※ 전국에 지방분권협의회 결성(총28: 광역15, 기초13) 및 분권운동 전개('17.2월)
- 정보기술(IT) 강국으로서 안정적 인프라 및 경쟁력 보유, 4차 산업혁명 시대 지능정보기반의 창의적 융합·혁신에 높은 관심

### □ 분권 저해 요인

- 일부 자치단체의 방만한 운영 및 전문성 부족 등으로 지방자치에 대한 주민 만족도 저조
  - ※ 만족도: 지방의원 23.5%, 단체장 31%, 지방공무원 32.2%('15, 지방행정연구원)
- 헌법에 자치사무, 자주재정권 등 지방자치 핵심내용이 반영되지 않고 대부분 법률에 위임되어 형식적 수준의 자치권 보장
  - ※ 헌법 제117조는 '자치단체는 주민복지사무를 처리하고 재산을 관리'한다고 소극적 규정
  - ※ 국가 對 지방 사무 비율 68:32, 재정지출 비율 40:60, 조세수입 76:24
- 경제의 장기 저성장 기조 고착화로 국가전반의 활력이 저하되고, 지역경제 위축, 지역일자리 감소 등 지역공동체 해체 위기
  - ※ 경제성장률 : '13년 2.9% → '14년 3.3% → '15년 2.8% → '16년 2.8%

### Ⅲ. 자치분권 비전 및 5대 핵심전략

<b>비 전</b>	「 내 삶을 바꾸는 자치분권 」
<b>목 표</b>	「 연방제에 버금가는 강력한 지방분권 」
<b>핵심전략</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 중앙권한의 획기적 지방이양</li> <li>② 강력한 재정분권 추진</li> <li>③ 자치단체의 자치역량 제고</li> <li>④ 풀뿌리 주민자치 강화</li> <li>⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축</li> </ul>
<b>추진기반</b>	지방분권형 개헌 지원





## IV. 자치분권 추진과제

### 1. 중앙권한의 획기적 지방 이양

#### □ 추진 배경

- 지방자치법상 사무구분기준(§8~11)의 구속력이 없어(예시규정) 개별 법률에 따라 일정한 기준 없이 국가-시도-시군구 간 사무 배분  
※ '13년 총 46,005개 사무 중 국가 31,161개(68%), 지방 14,844개(32%)
- 점검·단속, 과태료 부과 등 단순 집행사무 위주 사무이양으로 지방이 당면한 문제를 해결할 수 있는 실질적 권한 부족
- 각 부처 및 자치단체는 권한이양에 대해 소극적 태도

#### □ 중점 추진과제

##### < 추진 방향 >

- 국가·지방, 광역·기초 간 사무 배분기준 정립 및 독립성 보장
- 교육·치안·지역경제 등 주민생활과 밀접한 핵심기능을 포괄적으로 이양

#### ① 중앙·지방사무 구분 명확화

- 중앙·지방사무 구분기준 정립
  - 국가·시도·시군구 간 합리적인 권한 배분을 위해 명확한 사무구분 기준\* 마련 및 사무 재조정 추진
  - \* (국가) 전국적 규모·통일성 (시·도) 광역·종합적 기능 (시·군·구) 주민생활 밀접성 등
- 자치분권 사전협의제 신설
  - 법령 제·개정 시 국가-지방 간 사무배분의 적정성, 자치행정·조직·재정권 등 자치권 침해 여부 등에 대한 사전협의제 도입
  - 중앙의 무분별한 사무배분, 일방적 행·재정 부담 전가 등 방지

## ② 기능 중심의 포괄적 지방 이양

- 지역경제 활성화, 정주여건 개선 등 주민의 삶의 질과 밀접한 주요 권한을 분야별로 패키지 이양 추진
  - ※ 「지방이양일괄법」 제정 추진 및 이양에 따른 행·재정 지원 검토 병행
- 특별지방행정기관 지방 이양 및 국고보조사업 정비 추진

## ③ 광역단위 자치경찰제 도입

- 자치단체가 치안·복지·정주여건 등 현장단위 종합행정을 수행할 수 있도록 민생치안서비스 중심 자치경찰 도입
- 국가경찰은 전국 치안수요에 대응하고, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공, 지역별 다양한 치안서비스 요구에 적극 부응

구분	국가 경찰	자치 경찰
원칙*	① 전국적 통일성 필요, ② 전국적 규모, ③ 고도의 전문성·재정 등 필요 사무	① 지역적 한정성, ② 주민생활 밀접성, ③ 지방행정 연계성, ④ 주민참여 가능성, ⑤ 지역적 차별성, ⑥ 국가인위와 낮은 관련성

\* 지방자치법(§11), 지방분권법(§9) 등을 국가·지방 사무구분 기준을 고려하여 도출

- 도입방안 마련\*, 「(가칭) 자치경찰법」 제정, 시범실시 후 단계적 확대 추진
  - \* 자치단체, 자치발전위 등 관계기관 협의를 통해 도입방안 마련 검토

## ④ 제주특별자치도 분권모델 완성

- 지역주민의 삶과 밀접한 관광·환경·산업분야 정책결정권 추가 이양\*
  - \* 제주특별자치도 출범('06) 이후 5차에 걸쳐 총 4,537건 제도개선
- 자치분권, 조세·재정분야 분권과제 추가 발굴 및 이양 추진
  - ※ 세종특별자치시 행·재정권한 확대 등 분권모델 마련 검토 병행

## ⑤ 교육자치와 일반자치 연계 강화

- 지방교육의 창의성·다양성 확보를 위해 시·도교육청 및 단위 학교에 유아·초중등 교육 권한 이양
- 시·도 - 교육청 간 인사교류, 예산 사전협의, 관련 사업추진 시 협력 등 교육자치와 일반자치의 연계·협력 강화

▶ 「지방자치법(~'18)」·「제주특별법(~'19)」 개정, 「(가칭) 자치경찰법(17~)」·「(가칭) 지방이양일괄법(17~)」 제정

## 2. 강력한 재정분권 추진

### □ 추진 배경

- 복지비 지출 등 지방세출 부담은 증가하고 있으나, 국세 대비 지방세입의 규모·신장성은 제한되어, 지방재정의 어려움 가중
- 국고보조사업의 지속적 증가에 따른 지방재정 운용의 자율성 저해
- 세원 불균형으로 인한 지방자치단체 간 재정격차가 존재하여, 지방세 확대만으로 재정 확충 시 격차 심화 우려
  - \* (지방세) 수도권 55%(41.3조원) : 비수도권 45%(34.2조원),  
(재정자립도 30% 미만단체) 수도권 29%(19개/66개) : 비수도권 81%(130개/160개)

### □ 중점 추진과제

#### < 추진 방향 >

- 8:2인 국세와 지방세 비중을 7:3을 거쳐 6:4로 개편하여 지방재정 확충
- 확충을 전제로 지역 간 재정격차 완화를 위한 균형장치 마련
- 자율과 책임이 담보된 지방재정 운용 기반 마련

### ① 지방 자주재원 확충

#### ① 지방소비세·지방소득세 확대

- 세수의 신장성·안정성이 높고, 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있는 소비·소득과세 중심으로 지방세 확충
  - '지방소비세 비중 확대' 및 '지방소득세 규모 확대' 추진

## ② 신세원 발굴 등 자체노력 강화

- 과세대상별 외부불경제 효과, 과세형평성 등을 고려하여 현행 지역자원시설세 과세대상\* 확대

\* (예) 석유 정제·저장시설, 사용후 핵연료 등

- 전문기관에 의한 감면 사전·사후평가 강화, 대기업 감면 합리적 재설계 등으로 비과세·감면을 15% 수준 관리

## ③ 고향사랑 기부제 도입

- 개인이 지자체에 기부 시 세액공제 등 인센티브를 제공하는 '고향사랑 기부제'를 도입, 지방재정 확충 및 지역경제 활성화 도모

## ② 지방재정 균형기능 강화

### ① 자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대

- 지방세 확대에 따른 지방재정 격차를 완화하기 위해, 세수 일부를 활용한 지방자치단체 간 재정 균형장치 마련·강화\*

\* (예) 지방세 확대를 전제로, '지방소비세 배분의 균형기능 강화', '지방소득세의 자치단체 간 공동세 도입' 등 검토

- 지역상생발전기금을 확대 개편\*하여 자치단체 사업 등에 투자\*\*

\* 지방세 확대 시, 증가한 세수 일부를 지역상생발전기금으로 출연

\*\* 인구감소, 저출산·고령화 대응 사업 지원, 자치단체·지방공기업 저리융자 등 활용

### ② 국가·지방 간 이전재원 제도 개편

- 지방교부세율 상향 등 균형발전 재원으로서 교부세 역할 강화를 포함한 제도 개선

- 국가·지방 간 기능·사무 조정과 연계하여 국고보조사업 등 개편

※ 유사·중복사업 통폐합, 지방 완전이양 등 사업정비 방안 마련, 자치단체의 책임 있는 사업관리를 위한 성과관리체계 수립

### ③ 지방재정 자율성·책임성 확대

#### ① 지방재정제도 자율성 제고

- 자치단체 의회경비, 업무추진비 등을 총액한도 내 자율편성
- 중앙투자심사 대상사업 기준 완화\* 및 타당성조사 중복 해소  
\* (시·도) 현 200억 → 300억, (시·군·구) 현 100억 → 200억 이상 사업
- 자치단체 채무 한도액 설정권한 이양(행안부장관 → 자치단체장)

#### ② 정보공개, 주민참여 등 책임성 확대

- 재정정보 공개\* 및 주민참여예산제 확대 등 주민에 의한 재정통제 강화로, 지방의 지출 효율화 도모  
\* 「지방재정365」 활성화로 주민생활 밀접사업 및 대규모 투자사업 등 정보 공개 확대
- 고액·상습채납자 명단공개, 은닉재산 추적 등 지방세 체납관리 강화  
※ 이웃의 실정에 밝은 주민이 ‘체납징수전담반’에 참여하는 방안 검토
- 설치근거·업무범위 확대 등 「납세자보호관\*」 제도 활성화  
\* 지방세 납세자의 고충해결, 권익보호 등을 전담
- 모바일 송달·납부, 자동채움 전자신고 등 지방세 납세편의 제고

- 
- ▶ 자치발전위원회 내 재정분권 논의기구 설치,  
관계부처·지자체 협의 후 정부안 마련(~'18년 2월)
  - ▶ 「지방세법(~'18년)」, 「지방교부세법(~'18년)」, 「지방재정법(~'18년)」 등 개정  
「(가칭) 고향사랑기부금법(~'18년)」 제정 등
-

### 3. 자치단체의 자치역량 제고

#### □ 추진 배경

- 자치단체는 중앙정부의 지침·통제에 익숙해져 전문역량을 발휘할 계기가 부족, 자발적인 혁신을 위한 동력 저하
- 20년이 경과한 민선 지방자치는 한층 성숙 하였으나, 일부 단체장·지방의원·지방공무원 등 비위 발생

※ 단체장 : 민선5기 65명(27%) 기소, 지방의원 : 민선6기 219건 사법처리

#### □ 중점 추진과제

##### < 추진 방향 >

- ◆ 주민의 대의기관으로서 지방의회 권한과 전문성 제고
- ◆ 자치단체 조직·인력 운용의 독립성 확대 및 유능한 지방공무원 양성
- ◆ 주민에게 투명하게 공개하고 결과에 책임지는 시스템 마련

#### ① 지방의회 역할 확대

- 기관대립형(단체장-의회) 구조의 취지에 맞게 지방의회의 역량 강화를 통한 집행부 견제기능 강화
- 의장의 사무직원 인사권 확대, 입법정책 전문인력 지원, 지방 공기업 인사청문회 도입 등 추진

※ 장기적으로 다양한 기관구성 모형 마련 및 주민의 선택권 부여 방안 검토

#### ② 자율적·탄력적 자치조직권 확대

- 기준인건비 제도 개선을 통한 정원관리 자율화, 대민 서비스 중심의 자치단체 유형별 맞춤형 조직 재설계 추진

### ③ 지방공무원 역량 강화

- 유능한 지역인재 확보를 위한 면접 강화, 직무중심 시험과목 개편 등 채용시스템 개선
- 순환보직 개선 및 전문가 육성을 위해 필수 보직기간(2년) 준수 강화 및 전문직위 활성화
  - ※ 한부서 2년 미만 근무자 비율 : 행정직 65%(1년미만 21%), 기술직 56%(1년미만 20%)
- 신규자 대상 임용 전 기본교육 강화, 직급단계별 교육체계 확립, 간부공무원 역량평가 확대 등 공무원 생애주기별 맞춤형 교육 강화

### ④ 자치단체 투명성 및 책임성 강화

#### ① 행·재정 정보공개 강화

- 지방행·재정 통계 오픈 플랫폼을 구축하여 자치단체별 행·재정 운영현황을 투명하게 공시, 주민의 정책참여 활성화
- 인사운영의 공정성·투명성 확보를 위해 '지방인사통계통합시스템' 구축 및 보수·복무 등 인사운영 현황 공개

#### ② 책임성 확보 장치 마련

- 지방의회 내 다양한 정당이 대표성 있게 참여하도록 비례대표 의석 확대, 연동형 비례대표제 검토 등 선거제도 개선 추진
- '실시간 합동평가 시스템' 구축으로 자치단체 평가의 효율성 및 정책 환류기능을 강화하여 주민에 의한 지방행정의 책임성 확보
- 의정활동의 책임성 강화를 위한 의정활동 공시제도를 도입

- 
- ▶ 「지방공무원 임용령 등(~'18년)」, 「기구정원규정(~'17년)」 등 개정
  - ▶ 지방인사통계통합시스템(~'17년), 실시간 합동평가시스템(~'19년) 등 구축
-

## 4. 풀뿌리 주민자치 강화

### □ 추진 배경

- 지방자치의 대민접점인 읍면동 운영이 마을공동체와 괴리, 일부 주민대표기구는 수동적 역할에 국한되어 자치역량 부족
- 주민투표제, 주민소환제 등 주민의 정책 참여 및 선출직 견제 장치가 제도적으로 보장되고 있으나, 실효성이 미흡한 수준\*
  - \* 주민투표법('04) 및 주민소환법('07) 시행 이후 주민투표 및 주민소환투표 각 8건, 주민참여예산사업 비중 0.43%, 조례개폐청구 연 7.6건에 불과

### □ 중점 추진과제

#### < 추진 방향 >

- ◆ 주민의 자치역량을 제고하여 마을단위 자치기반 강화
- ◆ 지방자치의 최일선인 읍면동을 주민참여·소통 공간으로 혁신
- ◆ 지역 정책결정 과정에 주민의 실질적 참여를 확대하여 단체장·지방의원의 도덕적 해이를 주민이 직접 견제

### ① 혁신 읍면동 추진

#### ① 주민참여를 통한 공동체 활성화

- 주민자치회 등 주민 대표기구가 마을단위 실질적 주민협의체로서 역할을 수행할 수 있도록 권한\* 등 부여
  - \* 마을계획 수립, 주민자치센터 운영, 주민세(개인균등분)를 주민자치회 사업에 활용 등
- 모바일 주민참여시스템을 구축하여 주민생활과 밀접한 각종 정책제안, 공모사업 등에 주민의 실질적 참여 활성화

#### ② 읍면동 행정혁신

- 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스를 확대하고, 복지담당 공무원, 방문 간호사 등 현장 전담인력 확충
- 지역사회 유희공간 개방, 읍·면·동 청사 공간혁신을 통해 읍면동을 주민 참여·소통을 위한 자치공간으로 재창조



### ③ 마을자치 지원 플랫폼 구축

- 주민이 필요로 하는 사업을 마을의제로 수립하고, 마을총회를 거쳐 선정된 마을계획을 적극 지원
- 지역별 특성을 고려하여 도시재생, 마을일자리 창출, 복지사각지대 발굴 등을 특화한 다양한 마을모델 발굴 지원

※ 혁신읍면동 시범사업 추진('17년 20개 → '18년 200개), 전국 확산(~'20)

## ② 주민참여 활성화

### ① 주민투표·소환제도 활성화

- 주민투표 제외대상 축소, 청구절차 개선 등으로 실효성 제고
- 전국이 획일적이고 과도한 주민소환 청구요건(서명인 수)\*을 지역별 인구규모, 정치참여 수준(선거투표율) 등을 반영하여 개선
  - \* 시·도지사: 청구권자 10% 이상 / 시장·군수·구청장: 15% 이상 / 지방의원: 20% 이상
- 지나치게 엄격한 주민소환 개표요건\*을 완화
  - \* 청구권자의 1/3 투표 + 유효투표수 과반수 찬성으로 확정, 1/3 미만 투표 참여 시 미개표

### ② 주민참여예산제 적용범위 확대

- 예산 전 과정에 주민참여 확대, 주민참여예산위원회 설치 근거 마련 등을 위한 「지방재정법」 개정 추진
- 주민참여예산제 운영결과 평가, 사후 컨설팅 등 환류장치 강화

### ③ 주민 조례개폐청구제 요건 확대

- 주민발의 서명 수 요건을 인구 규모별로 완화
- 공인전자서명을 통해 온라인으로 조례개폐청구 서명이 가능하도록 시스템을 개선하여 주민편의 및 효율성 제고

- 
- ▷ 「주민투표법(~'18년)」, 「주민소환법(~'18년)」, 「지방재정법('17년~)」 등 개정
  - ▷ 「혁신읍면동 추진단」 출범(~'17년) 및 시범사업 추진
-

## 5. 네트워크형 지방행정체계 구축

### □ 추진 배경

- 인구감소, 고령화에 따른 지역의 성장동력 저하 및 행정수요 감소로 행정서비스 공급부문의 효율화, 구조조정 필요성 증대
  - 생활권과 행정구역 불일치로 인한 주민불편이 가중되면서 행정구역을 초월한 자치단체 간의 협력을 통한 종합서비스 제공 필요
  - 4차 산업혁명 시대 협력 네트워크체계 구축 및 분권화 경향에 따른 갈등을 효과적으로 해소하여 국가와 자치단체의 경쟁력 향상 필요
- ※ 사회갈등지수를 G7 수준으로 낮출 경우 국내총생산(GDP) 0.3%p 증가 가능(삼성경제연구원)

### □ 중점 추진과제

#### < 추진 방향 >

- 자치단체 간 유연한 연계·협력 등으로 행정구역의 한계 극복
- ‘숙의(Deliberative)’ 기반 주민참여를 통해 갈등의 사전예방, 협력·협치 문화 확산으로 국민통합 실현

#### ① 자치단체 간 협약제도 도입

- 통근, 의료, 자녀교육 등 주민생활의 실체가 행정구역을 초월한 협력을 위해 「(가칭) 자치단체 간 연계·협약제도\*」 도입
- \* 여러 자치단체에 걸친 광역계획 수립·집행, 특수 광역행정수요 충족 등을 위한 기본방침과 자치단체 간 역할을 분담하는 협약 체결
- 협약 체결 자치단체 행·재정적 우대, 우수사례 발굴 등 전국 확산 유도

## ② 광역연합제도 도입

- 자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 **별도의 법인체**(특별지방자치단체 등)를 설립하여 **도시 네트워크 제도화**
  - ※ 「지방자치법(§2④)」에 특별지방자치제도의 설치·운영 근거 있음
- 국가·시도·시군구에서 각각 업무를 이양하여, **광역연합에서 종합적으로 사무를 처리하는 등 초광역권 도시 행정 수행**

## ③ 자치단체와 특행기관 간 협업 강화

- 자치단체·특별지방행정기관 간 **종합적·상시적 협업체계 제도화**
  - 기관 간 갈등으로 인한 행정상 비효율 및 주민불편 해소
    - ※ (예) 통합방위협의회, 노사민정협의회, 교육정책협의회, 지역치안협의회 등
- 안전(경찰·소방·자치단체·민간), 복지 등 **분야별 통합 운영모델 마련**

## ④ 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원

- 자치구·군 등 자치단체 간 상호 공감대를 형성하여 자율통합 추진 시 **행·재정 특례 정비·발굴 등 적극 지원**
  - \* 현행법령상 시군 간 통합 시 보통교부세 총액의 6/100 10년간 지원 등 행·재정 지원
- 주민 불편사항의 신속한 해결을 위해 **합리적·효율적 관할구역 경계조정 제도 개선\*** 추진
  - \* (관할구역 경계조정) 자치단체 간 자율 협의체 구성·합의로 경계조정

## ⑤ 사회혁신(Social Innovation)적 갈등관리제도 확산

- 「(가칭) 공공갈등 조정위원회\*」를 설치하여 공공부문 갈등조정
  - \* 현행 ‘중앙분쟁조정위(지방-지방)’ 중심으로 ‘행정협의조정위(중앙-지방)’ 통합
- 지역주민이 공적 의제에 대해 활발히 토론하는 **숙의(Deliberative) 기반 주민참여 활성화로 갈등의 사전 예방**

---

▶ 「중앙·지방정책협의회운영규정(~'18년)」, 「지방자치법(~'19년)」 개정

---

## V. 지방분권형 개헌 지원

현재 국회 중심으로 헌법 개정을 추진 중으로, 정부 차원에서도 주요 쟁점 검토 등 준비

### □ 검토 배경

- 헌법상 지방자치는 제헌헌법(49)에서 규정된 이래, 5차례의 개정을 거쳐 5차 개헌(62)부터 현행 조문형태\*로 유지
  - \* 제8장(지방자치) 2개 조문(제117조, 제118조)으로 자치단체 사무·조례, 지방의회 내용 규정
- 헌법은 지방자치를 제도적으로 최소보장에 그쳐, 지방자치 발전의 방향과 이념 등 국정운영의 기본가치로서 구체적 명시 필요
  - ※ 개헌에 대한 국민인식조사 결과, 중앙정부의 권한과 재원을 지방자치 단체로 분산 의견이 79.6%(국회의장실·한국리서치, 2017)

### □ 기본 검토방향

- 지방분권이 국정운영의 기본방향임을 표명하기 위해, 자치분권 이념과 가치, 대등한 동반자로서의 중앙-지방 관계 등 명시
- 지역의 여건과 환경에 맞는 지방자치가 가능하도록 자치입법권 확대, 지방의 독립적 사무수행 보장, 자주재정권의 헌법적 보장 등 추진

### □ 중점 검토과제

- ① 지방분권국가 선언
  - 지방분권의 원리를 헌법질서로 규정하여 지방자치를 국정운영의 기준으로 정립
- ② 자치입법권 확대
  - 자치법규의 규율범위 확대
  - 기본권 제한의 일반적 법률유보조항(헌법 §37②) 완화 검토

### ③ 자치단체의 사무범위 확대

- 자치사무권 보장 강화를 위해 중앙-지방사무 배분원칙 규정 및 국가·지방사무 구체적 명시 검토

### ④ 과세자주권 확대

- 현행 헌법(§59)상 엄격한 조세법률주의 완화 검토

### ⑤ 지방재정조정제도 신설

- 재정·세제 수단을 활용하여 자치단체 간 재정 형평성 제고  
※ 현행 헌법상 재정조정제도에 대한 명시적 규정은 없고, 「지방교부세법」, 「지방재정법」 등 개별 법률로 규정하여 운영 중

### ⑥ 제2국무회의 신설

- 중앙-지방 간 효과적인 소통·협력을 위해 제2국무회의 헌법적 근거 마련

### ⑦ 지방정부 명칭 변경

- 현행 헌법 상 '지방자치단체'를 '지방정부'로 명칭 변경 추진

## VI. 추진계획

### 1 범국민적 참여를 통한 로드맵 마련

- 지방자치발전위원회와의 협의, 학계·연구원 등의 다양한 의견 수렴을 거쳐 「자치분권 로드맵(안)」 마련(~10.26.)
- 일반국민, 자치단체 등 상향식(Bottom-up) 의견수렴(~11월말)

- ▶ 「 시도지사 간담회」(10.26) 등 자치분권 추진방향에 대한 전국적 공감대 형성
- ▶ 「범국민 참여 플랫폼\*」 운영(상시), '생활자치 토크' 등 대국민 토론회 개최  
\* 온·오프라인 국민 참여 프로그램(예: 국정위 '광화문 1번가') 운영

- 자치발전위원회 심의 및 국무회의 의결을 거쳐 로드맵 확정(~12월말)

## ② 효율적인 과제 관리체계

- 과제 이행력 확보를 위해, 자치발전위 등의 「대통령 주재 보고회」 정기 개최
- 시도지사 간담회, 자치분권 맞춤형 교육(최고관리자~실무담당자) 등을 통해 중앙·지방 간 소통 강화, 자치분권에 대한 범정부적 의식 개선
- 과제이행성과 '정부업무평가' 반영 등 인센티브로 자발적 노력 유도

### 【 분권과제 이행 프로세스 】

①관계 부처 및 자치단체 이행계획 수립 및 자체평가 → ②대통령 주재 보고회 정기 개최, 핵심과제 수시 보고 → ③추진상황 분기별 점검·평가 및 결과 대국민 공개

## ③ 과제 특성별 단계적 추진

### ① 현행 헌법 내에서 추진 과제

- 법률 개정 없이 시행령 개정 등 추진 과제, 금년 말까지 추진
  - ※ 자치조직권 확대, 혁신읍면동 추진체계 마련 등
- 정부 내 이견이 크지 않으면서 법률개정이 수반되는 과제, 내년 말까지 추진
  - ※ 주민투표제 및 주민소환제 활성화 등
- 상당한 연구·조사가 필요하거나 정부 내 조율이 필요한 과제, '19년까지 추진
  - ※ 기능 중심의 포괄적인 사무 이양 추진 등

### ② 헌법 개정과 연계 추진 과제

- 국회 개헌 논의에 지방분권형 개헌과제 검토 지원
  - ※ 제2국무회의 신설, 자치입법권 확대, 자치단체의 사무범위 확대 등
- 분권형 개헌 시행에 대비하여 관련 법률 제·개정 등 후속조치 사전 준비

**붙임1**

**문재인 정부의 자치분권 추진 후 모습**

구 분	현 재	미래 모습
개 헌	지방자치의 최소한 보장	지방분권 헌법적 보장 * 지방자치 이념, 원칙 천명
분권기반	중앙 의존적 문제해결	지방주도-중앙지원의 문제해결
자주재정	의존적 지방재정 * 국세 76 : 지방세 24	자주재정, 자기책임성 * 국세 70 : 지방세 30 * 60 : 40의 기반 구축
주민참여	주민 소외, 무관심 * 제도적 기반마련에 치중	지방자치 주체로서의 주민 * 자발적, 실체적 참여와 자치
책임성	중앙만 바라보는 지방정부	주민수요와 사회적 가치에 능동적 대응하는 지방정부
거버넌스	갈등적 관계 * 협력적 운영기반 부재	협력적 거버넌스 * 분권·균형발전 협업체계 구축 * 제2국무회의 신설

## 붙임2

## 5대 분야 30대 과제 실행계획

대분류	과제명	근거	주관 기관	추진 일정	과제 유형
1. 중앙권한의 획기적 지방이양	1-1. 중앙·지방사무 구분기준 정립	지방자치법	행안부	~'18년	국정 과제
	1-2. 자치분권 사전협의제 신설	지방자치법	행안부	~'18년	국정 과제
	1-3. 기능 중심의 포괄적 지방이양	(가칭) 지방이양일괄법	행안부	'17년~	국정 과제
	1-4. 광역단위 자치경찰제 도입	(가칭) 자치경찰법	행안부 경찰청	'17년~	국정 과제
	1-5. 제주특별자치도 분권모델 완성	제주특별법	행안부 국조실	~'19년	국정 과제
	1-6. 교육자치와 일반자치 연계 강화	지방분권법	행안부 교육부	'17년~	국정 과제
2. 강력한 재정분권 추진	<b>2-1. 지방 자주재원 확충</b>				
	2-1-1. 지방소비세·지방소득세 확대	지방세법, 부가가치세법 등	행안부 기재부	~'18년	국정 과제
	2-1-2. 신세원 발굴 등 자체노력 강화	지방세법, 지방세특례 제한법	행안부	~'18년	국정 과제
	2-1-3. 고향사랑 기부제 도입	고향기부제법	행안부	~'18년	국정 과제
	<b>2-2. 지방재정 균형기능 강화</b>				
	2-2-1. 자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대	지방세기본법, 지방세법	행안부	~'19년	국정 과제
	2-2-2. 지역상생발전기금 확대	기금관리 기본법	행안부	~'18년	국정 과제
	2-2-3. 지방교부세 역할강화 및 제도개선	지방교부세법	행안부	~'18년	국정 과제
	2-2-4. 국고보조사업 등 개편	국가균형 발전특별법	전부처	'17년~	국정 과제
	<b>2-3. 지방재정 자율성·책임성 확대</b>				
	2-3-1. 지방재정제도 자율성 제고	지방재정법	행안부	~'18년	신규 발굴
	2-3-2. 재정정보 공개 확대	지방재정법	행안부	'17년~	신규 발굴
	2-3-3. 지방세 체납징수 및 주민참여 강화	지방세징수법, 지방세외 수입법 등	행안부	'17년~	국정 과제



대분류	과제명	근거	주관 기관	추진 일정	과제 유형
3. 자치단체의 자치역량 제고	3-1. 지방의회 역할 확대	지방자치법 공직선거법	행안부 (선관위)	~'19년	국정 과제
	3-2. 자율적·탄력적 자치조직권 확대	지방자치법	행안부	~'17년	국정 과제
	3-3. 지방공무원 역량 강화	지방공무원 임용령 등	행안부	~'18년	신규 발굴
	3-4. 자치단체 투명성·책임성 강화	정부업무 평가기본법	행안부 (전부처)	~'19년	신규 발굴
4. 풀뿌리 주민자치 강화	4-1. 혁신읍면동 추진	지방분권법	행안부	'17년~	국정 과제
	4-2. 주민투표 제도 활성화	주민투표법	행안부	~'18년	국정 과제
	4-3. 주민소환 제도 활성화	주민소환법	행안부	~'18년	국정 과제
	4-4. 주민참여예산제 적용범위 확대	지방재정법	행안부	'17년~	국정 과제
	4-5. 주민 조례개폐청구제도 개선	지방자치법	행안부	~'18년	국정 과제
5. 네트워크형 지방행정체 계 구축	5-1. 자치단체 간 협약제도 도입	지방자치법	행안부	~'18년	신규 발굴
	5-2. 광역연합제도 도입	지방자치법	행안부	~'19년	신규 발굴
	5-3. 자치단체와 특행기관 간 협업 강화	중앙·지방 정책협의회 운영규정	행안부	~'18년	신규 발굴
	5-4. 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원	지방자치법	행안부	~'18년	신규 발굴
	5-5. 사회혁신적 갈등관리제도 확산	지방자치법	행안부	~'18년	신규 발굴
지방분권형 개헌 지원	1. 지방분권국가 선언	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제
	2. 자치입법권 확대	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제
	3. 자치단체의 사무범위 확대	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제
	4. 과세자주권 확대	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제
	5. 지방재정조정제도 신설	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제
	6. 제2국무회의 신설	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제
	7. 지방정부 명칭 변경	헌 법	행안부 (전부처)	~'18년	국정 과제

