
2015년 분권 주요업무계획



자치행정국
(자치행정과)

|| 목 차 ||

I . 지방자치 현 실태	1
1. 2할 지방자치 및 재정위기 대두	1
2. 자치입법권의 제약	2
3. 지방자치 종합진단	2
II . 그간 주요 추진 경과	3
1. 지방자치발전 종합계획 확정	3
2. 중앙권한 및 사무 지방이양	4
3. 지방재정 확대	4
III . 주요업무 추진계획	5
1. 중앙권한 및 사무의 지방이양	5
2. 자주재원 확충을 위한 지방세제 개편	6
3. 지방재정 건전성 강화 대응	8
4. 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립	9
5. 지방분권 확대를 위한 자치조직권 강화	10
6. 자치경찰제도 도입	11
7. 대도시 특례제도 개선	12

I . 지방자치 현 상태

1

2할 지방자치 및 재정위기 대두

① 행정권한과 자원 80% 중앙 집중

1. 사 무

(단위 : 건)

국가 사무 33,864 (80%)	국가직접처리사무	30,325(71.7%)
	기관위임사무	1,063(2.5%)
	단체위임사무	152(0.3%)
	공동사무(국가+지방)	2,324(5.5%)
지방 8,452 (20%)	자치사무	8,452(20%)

* 지방사무 : 광역사무 9.10%(3,854건), 기초사무 9.18%(3,888건)

2. 재 원

구 분	전체	국가(80%)	지방(20%)	
세 수('14년)	271조	216.5조	54.5조	
			광역	기초
			36.6조	17.9조

※ 경기도 세수('14년) : 도(7.5조), 시군(6.6조)

② 지방재정의 위기

○ 재정자립도

구 분	2005년	2010년	2014년
전국 재정자립도	56.2%	52.2%	45%
도 재정자립도	70.3%	59.3%	48.7%

2

자치입법권의 제약

① “법령의 범위 안” 에서 조례 제정 가능

1. 자치사무에 대한 중앙정부의 과도한 통제

- 중앙정부의 시행령, 시행규칙으로 자치사무 통제 가능

2. 자치입법 영역의 협소화

- 중앙정부의 자치사무 분야 행정입법으로 조례제정 영역의 제한

② 공공복리를 위한 주민의 자유와 권리 제한도 제약

1. 조례에 의한 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 제정은 법률 위임 필요

2. 지자체의 사회질서유지 행정 약화

- 위반행위에 대한 조례 실효성 제한 (과태료 부과)

3

지방자치 종합진단

① 자치행정에 대한 지역주민의 기대 향상과 참여 활발

1. 지역주민이 행정의 주체로 등장

- 광역 화장장 설치 등에 지역주민 의견 적극 개진
- 예산 편성 과정상 주민참여 점진적 확대

2. 지역특성을 무시한 국가의 획일적인 행정에 한계

- 주민이 지역 특성을 반영한 차별적인 자치행정 기대

② 행·재정적 자치권은 제약, 중앙집권 지속은 자치발전 저해

- 중앙은 ‘비만증’ 지방은 ‘영양실조’ (중앙권한 80 : 지방권한 20)
- 주민불편·부담 가중, 효율 저하

Ⅱ . 그간 주요 추진 경과

1

지방자치발전 종합계획 확정

□ 지방자치발전 종합계획

○ 근거 및 성격

- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제5조에 의한 법정계획
 - ‘14. 12. 2. 국무회의 심의를 거쳐 확정된 범정부 종합계획
- 중앙부처·지자체에서 의무적으로 이행해야 하는 정책 추진계획

○ 내 용

- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 20개 주요과제 마련
- 道는 중대한 5대 핵심과제 집중 대응, 기타 과제는 중앙일정에 맞춰 대응

《 5대 핵심과제 》

- | | |
|-------------------|--------------------|
| ① 중앙권한 및 사무 지방이양 | ② 지방재정 확충 및 건전성 강화 |
| ③ 국가와 지자체 협력체제 정립 | ④ 자치경찰제 실시 |
| ⑤ 대도시특례제도 개선 | |

□ 지방자치발전위원회

《 지방자치발전위 구성 운영 》

- 근거) 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(‘13. 5. 28 제정)
 - 대통령 소속으로 27인 위원 구성(‘13. 9. 23 위촉)
 - 위촉직(24) : 대통령 위촉 6, 국회 추천 10, 지방 4대 협의체 추천 8
 - 당연직(3) : 기획재정부장관, 안전행정부장관, 국무조정실장
 - 위원회 사무처 : 지방자치발전기획단(‘13. 7. 5. 구성)
 - 2개국 6개과 52명
- 위원회 주요기능 및 계획
 - 지방자치발전 종합계획 및 연도별 시행계획 등 수립
 - 지방자치 관련 법령의 제·개정시 위원회 검토의견 제출
 - 중앙부처 및 지자체 실천계획에 대한 이행상황 점검·평가

2

중앙권한 및 사무 지방이양

□ 국가사무의 지방이양 현황

○ 이양확정('00~12년) : 3,101개 사무

- 이양완료 1,982개(63%), 미이양 1,119개(37%)
- 미이양 사무는 향후 일괄법제화 및 관련 시행령 등의 개정으로 처리

□ 자치사무와 국가사무 구분체계 정비

○ 사무배분 기준 보완('13.11.29)

- 단편적·포괄적인 현행 사무배분 기준을 구체화 및 세분화

3

지방재정 확대

□ 지방세 제도 개편

○ 과세대상 확대 : 약 27억원 증가

- 화력발전을 지역자원시설세 과세대상에 포함 **[약 27억원]**
- 요트회원권을 취득세 과세대상에 추가

○ 세율인상 : 약 270억원 증가

- 등록면허세 정액분 세율 50~100% 인상 **[약 230억원]**
- 화재위험건축물 지역자원시설세 중과 세율인상**[2배→3배, 약 140억원]**

○ 소방안전교부세 신설

- 담배값 인상에 따른 개별소비세 징수액의 20%를 소방안전교부세로 신설
- 약 3,100억원 증가(전국), 시도별 배분배율 미확정

Ⅲ . 주요업무 추진계획

1

중앙권한 및 사무의 지방이양

◇ 국가사무와 지방사무의 합리적 재배분으로 지방분권 확대

□ 필요성 및 현황

- 지방자치 강화를 위해 자치사무 비율을 20% → 40% 목표로 확대
- 지역주민 편익 및 행정효율성 차원에서 필요한 사무 지방이양 추진

【 중앙권한 및 사무의 지방이양 정부 추진(안) 】

- (가칭)「지방일괄이양법」의 단계별 제정 추진
 - (1단계) 그 동안 이양확정 후 법률개정이 되지 않은 미이양된 사무를 대상으로 일괄 법제화 추진 예정(649개 사무)
 - (2단계) 국가총사무 재배분 결과에 따른 지방이양 추진
 - 지방이양 대상사무 2,122개 이양대상사무 등에 대하여 지자체 의견수렴
 - ※ 실무위→분과위→본위원회 3단계 심의·의결을 거쳐 이양결정('15.1월~)
 - (3단계) 대도시 특례 등 일괄법제화 추진

□ 추진계획

- 중앙사무의 지방이양 추진에 적극 대응
 - 지방이양 대상사무(2,122개 등)에 대한 단계별 도, 시·군 의견수렴 → 필요사무 이양되도록 추진('15.1월~)
 - 개별 단위사무가 아닌 기능중심의 포괄적 이양 추진
- 도 사무 → 시·군 이양 지속추진
 - 주민생활과 밀접한 사무 등 주민편익 차원에서 의미 있는 사무를 지속 발굴하여 이양 건의
 - ※ 절차 : 시·군 및 도 사무조사 → 의견 수렴 → 검토 → 중앙(자치위) 건의
- 광역기능 강화를 위한 중앙사무의 道 이양 대상사무 발굴
 - 환경·도로 등 2개 이상 시·군을 걸친 광역적 사무 발굴하여 건의

2

자주재원 확충을 위한 지방세제 개편

- ◇ 지방소비세 세율인상, 지방법인세 및 지방복지세 도입, 레저세 과세대상 확대 등 지방세 제도개선을 통한 지방재정 확충
- ◇ 조례로 위임된 탄력세율 적용으로 세입증대

□ 필요성(현황)

- 복지비 등 경직성 경비 지속적 증가로 지방재정 악화 초래
- 향후 계속 증가할 것으로 예상되는 복지수요에 대응하기 위하여 지방세의 안정적이고 지속적인 세수확대가 보장되어야 함
- 부동산 경기 및 정부정책에 영향을 많이 받는 거래세 위주의 세입구조로는 안정적인 재정운영 곤란
- 현재 8:2에 불과한 국세와 지방세 비율을 6:4까지 인상하기 위해 서는 세입구조의 개편이 반드시 필요
- 조례로 위임된 탄력세율 제도를 활용 재정확충을 위한 자구노력 강화
 - 탄력세율 적용으로 세입증가시 증가액의 약 2배 정도 교부세액 증가

□ 추진방안

〈지방세 제도개선〉

- 지방소비세 세율인상
 - 현행 부가가치세의 11% → 21%까지 단계적 인상
- 지방소득세 과세체계 개편 및 도 시군 공동과세
 - 현행) 지방소득세(소득세분, 법인세분) + 주민세(균등분, 재산분, 종업원분)
 - 개편) 지방소득세(개인납세분) + 지방법인세(법인납세분)
- 국세의 지방이양을 통한 지방복지세 도입
 - 지방세 감면분에 부과하는 농어촌특별세(국세)를 지방복지세(신설)로 이양
- 레저세 과세대상 확대
 - 체육진흥투표권 발매금액의 10%를 레저세로 부과

〈탄력세율 적용〉

- 탄력세율 가능세목 : 취득세, 등록면허세, 지역자원시설세
 - 타 시도 탄력세율 적용사례

구분	발전용수	온천수	음용수	기타 지하수
표준세율	2원	100원	200원	20원
강원도	3원	150원	300원	30원
제주도	-	150원	300원	30원
경상북도	3원	-	-	-
전라남도	3원	-	-	-
경기도	2원(연간 38억원)	100원(연간 3억원)	200원(연간 2억원)	20원(연간 8억원)

- 타 시도의 경우와 같이 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용 추진
 - ※ 취득세는 정부의 부동산 정상화 대책의 일환으로 2014년부터 세율을 인하 하였으며, 등록면허세의 경우 2014년부터 세율을 50~100% 인상 하여 탄력세율 적용 곤란

□ 추진계획

- 행정자치부 및 타 시도와 협조하여 제도개선 적극 추진
 - 시도지사 협의회 등을 통한 공동건의 등 추진
- 도내 지역구 및 관련 상임위(기재위, 안행위) 국회의원 방문 협조요청
- 한국지방세연구원·경기개발연구원 및 학계 논문발표 등을 홍보 추진
- 탄력세율 적용 필요성 등 적극 홍보

3

지방재정 건전성 강화 대응

- ◇ 보조사업 보조율 확대 및 지특회계 보조금 확대
- ◇ 지방교부세율 법정률 인상

□ 현 황

- 국고보조사업 지방매칭액(11년 대비 15,161억 ↑) 증가 추세, 지방재정난 가중
 - 국 비 : (11년) 27,811억, 65% → (13년) 33,746억, 64% → (15년) 57,791억, 66%
 - 지방비 : (11년) 15,149억, 35% → (13년) 19,228억, 36% → (15년) 30,310억, 34%
- 지특회계(포괄보조금) 기본한도액 8개 道 중 경기도 7위, 행정수요 충족 지난
 - (전국 평균) 1,960억, (경기) 1,090억 7.0%, (최고 전남) 3,638억 23.2%, (최소 충북) 961억 6.1% ※ 전남 : 5市 17郡 / 충북 : 3市 8郡
- 지방교부세 법정률 '06년 이후 추가 인상 없어 탄력적 재정운영 지난, 복지예산 중앙정부 단독 결정에 따른 지방재정 부담 가중
 - 지방교부세 법정률 : (00년) 내국세 총액의 15% → (05년) 19.13% → (06년) 19.24%
 - 경기도 복지예산 : (06년) 1조 7,991억원 → (10년) 3조 2,823억원 → (15년) 6조 251억원
 - 경기도 예산액 : (06년) 11조 762억원 → (10년) 14조 1,784억원 → (15년) 18조 1,249억원

□ 추진계획

- (보조사업 국비전환 및 보조율 확대) 국가사무 성격이 강한 사업의 국비전액사업 전환 및 복지분야 국비보조율 상향
 - 도 + 도의회 + 지역 국회의원 공조체계 구축, 대정부 건의 등 중앙정부 설득
- (지특 한도액 증액) 기획재정부 한도액 배분시 道단위 평균 규모(1,960억)로 인상 건의
 - ※ (11년)1,352억 → (12년)1,141억 → (13년)1,146억 → (14년)1,164억 → (15년)1,090억
- (지방교부세 법정률 인상) 지방교부세 법정률 인상 건의(19.24% → 21%로 1.76%p 인상)
 - 도내 지역국회의원 협조를 통한 중앙건의 등 추진
 - ※ 전국 지자체 재정확충 효과('15년 기준) : 2조 9,433억원
 - 경기도 재정확충 효과('15년 기준) : 2,412억원(도 282 / 시군 2,130)

4

국가와 지방자치단체의 협력체제 정립

- ◇ 중앙정부 정책결정 과정에 지자체 참여 제도화
- ◇ 중앙-지방 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 소통 협력관계 정립

□ 현 황

- 지방 부담이 되는 정책을 중앙정부가 일방적으로 결정
 - 중앙) 일방적인 정책 전달 → 지방) 행·재정적 부담 발생 → 중앙-지방 갈등 유발
 - 예) 취득세 50% 감면 조치 결정, 영유아 무상 보육 확대 결정
- 정책결정 관련 지방정부 의견 구속력 부재 및 반영 미흡
 - 지방의견 수용 여부는 전적으로 중앙부처 임의적 선택 사항

□ 방 안

- 설치) 가칭 「중앙-지방 협력회의」
 - 가칭 「중앙-지방 협력회의 설치에 관한 법률」 제정
- 구성) 의장(국무총리), 부의장(행자부장관, 전국시도지사협의회장), 기재부 장관, 전국 17개 시도지사 등
- 운영) 의장이 소집 및 주재(대통령의 필요시 회의소집 요청)
- 기능) 지방에 중대한 영향을 미치는 법령·정책, 지방분권 추진사항 등 심의
- 결과조치)
 - 회의결과 대통령 보고(2개월 이내, 행자부장관)
 - 차기 회의시 추진사항 보고(소관부처 장관)

□ 추진 계획

- 중앙·지방의 상호관계를 협력적 상생관계로 개선
- ⇒ “전국시도지사협의회” 등과 공조하여 법률제정 지원 등 적극 추진

5

지방분권 확대를 위한 자치조직권 강화

◇ 다양한 행정 특수수요 최다, 인구 및 규모면 전국 최대 지자체위상에 맞는 경기도의 자치 조직권 강화로 지방분권 확대

□ 현 황

- 자치단체 기구 수(실·국·본부 설치기준)를 대통령령으로 제한
※ 경기도 실·국·본부 수 : 20개 이내
- 부단체장(부지사) 정수 제한 : 광역지자체 부단체장 2인(인구 800만 이상, 3인), 이중 1인은 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원

□ 필요성

- 현행 기구·정원규정이 자치단체 기구설치 수를 제한함으로써 지자체의 복잡·다양한 행정수요에 탄력적 대응 제약

- 인구수 최다(경기도 12,357천명, 서울시 10,103천명), 예산규모 : 43조 9,212억원(시군포함)
- 도시와 농촌병존, 개발과 규제복합으로 행정 특수수요 전국 최다
- DMZ, 북부지역 SOC 확충 등 신규·개발행정, 도시행정수요 전국 1위
- 중첩규제개혁·활용, 수도권 광역행정 추진 등

- 성공적인 지방분권 및 지방자치를 위해서는 자율적이고 탄력적인 기구·정원 규정 운용이 필요

⇒ 기구·조직관련 권한의 지방이양 및 지자체 규모, 인구수, 행정수요 등을 반영한 기구·정원 규정 운용으로 지방분권 및 자치조직권 확대

□ 추진 계획

- 기구설치 권한을 자치단체 조례로 정하도록 이양함으로써 지자체에 자율권을 부여 등 관련법 개정을 중앙정부에 지속적으로 건의
 - 기구 수(실·국·본부 설치기준)를 자치단체 조례로 운영
 - 「지방자치단체의 행정기구 및 정원등에 관한 규정」별표1 개정
 - 부단체장(부지사) 정수 확대 등 개정 : 인구 1,200만 이상 시도(4인) 구간 신설, 3인 또는 4인의 경우 2인까지 정무직·별정직공무원 지정
 - 「지방자치법」 제110조 및 「지방자치법 시행령」 제73조 개정

6

자치경찰제도 도입

◇ 생활안전 관련 지방행정과 경찰행정을 통합하여 주민안전 전담체계 구축

□ 필요성 및 현황

- 지자체가 지역치안까지 포괄하는 자치행정의 종합성 확보
 - 지방행정과 치안행정의 연계로 지역주민 편익 제고
 - 지역특색에 맞는 맞춤형 치안행정 구현
- 주민참여 확대를 통한 치안행정의 민주성 제고
- 중앙에 집중된 경찰권력의 분권화로 중앙집권적 폐해 제거

【 자치경찰제 정부 추진(안) 】

- 도입단위 : 기초지자체
 - 기초) 자치경찰단(집행기구), 자치경찰위원회(현안 심의·의결) 설치
 - 광역) 자치경찰위원회 설치(분쟁조정, 인사교류)
 - ※ 광역의 ‘단장후보추천위’에서 3명 추천 → 기초단체장이 자치경찰단장 임명
- 역할 및 권한 : 주민 생활 밀착형 사무와 기존 특사경 사무 수행
- 재원방안 : 지방소비세 규모확대, 과태료 징수이관 및 범칙금 지자체 귀속 등
 - ※ ‘16년~ 시범실시 후 본격실시

□ 추진 계획

⇒ 향후 입법 과정에 건의

- 도지사 직속의 광역자치경찰대 편성
 - 기초단위 자치경찰대로는 광역적 치안수요 대처 불가
- 자치경찰에 범죄수사권 부여
 - 제주도의 경우 현장범 체포 후 수사권이 없어 국가경찰에 인계
- 자치경찰 추진에 따른 구체적이고 안정적인 재원대책 마련

- ◇ 지자체 규모와 역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
- ◇ 인구 50만 · 100만 이상 대도시에 대한 특례발굴 및 이행방안 마련

□ 필요성 및 현황

- 특례제도를 통한 대도시의 경쟁력 확보
- 대도시 행정수요 효과적 대응을 통한 주민생활 편익 증진
- 대도시특례 시행 현황 : 123개 사무(50만 이상 110, 100만이상 13)
 - 기 특례확정 : 62건(향후 법령개정 예정)

【 대도시특례 정부 추진(안) 】

- 명칭) 50만이상 특례시, 100만이상 특정시 명칭부여 → 지자체 종류는 아님
- 사무특례) 특례사무 422건 발굴
 - 향후, 중앙 · 지방 의견조사 등을 거쳐 사무특례 확정
 - ※ 사무특례 확정 후 사무 이양규모 및 성격에 따라 행·재정 특례 마련
- 행정운영특례) 기준인건비 산정 시 100만이상 대도시 기준정원 확대
- 재정운영특례) 100만 이상 대도시 재정자율성 확대
 - 지방채 발행비율 확대(현행 5% → 8%)
 - 재정투융자 심사 완화(40억 이상 100억 미만 신규사업 도 의뢰 → 자체심사)

□ 추진 계획

⇒ 향후 입법 과정에 건의

- 기초 대도시특례 도입 논리를 광역에도 동시도입
 - 인구규모 기준으로 50만 · 100만 이상 대도시 특례만 법령에 존재하고 인구 1,200만 초광역 자치단체에 대한 특례가 없음
 - ※ 인구 300만, 500만, 1,000만 이상 광역 지자체에 대한 특례 도입
- 재정특례는 道 · 100만 도시 · 일반 시군간 재정 불균형 심화 방지를 위해 도세를 이양하기보다 시군세 확충이나 국세로 이양