

지방자치와 지방 분권

지방자치란 일정한 지역 내 주민을 대표하는 단체를 중심으로 중앙 정부로부터 상대적으로 독립해서 지역 자체의 정치 및 행정 사무를 자율적으로 처리하는 제반 활동을 의미한다. 지방자치단체의 주요 업무 내용을 보면, 지방자치단체의 구역, 조직, 행정 관리, 주민의 복리 증진, 농업·상공업 등 산업 진흥, 지역 개발과 주민의 생활 환경 시설의 설치·관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역 민방 및 지방 소방 등에 관한 사무가 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 밀접하게 연결되어 있다. 지방자치단체는 지역 내 주민들이 법률이 정한 바에 따라 구성된 단체를 의미하고, 공적 법인으로서 자격을 가지며, 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등 광

역 단위 지방자치단체와 시·군·구(자치구) 등 기초 단위 지방자치단체 등 두 가지 범주의 일반 지방자치단체로 구성되어 있다. 2018년 12월 31일 현재 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), 82개 군, 101개 구(32개 자치구가 아닌 구 포함) 등이 있으며, 그 아래 가장 낮은 행정 단위로서 228개 읍, 1,184개 면, 2,098개 동 등이 지방 행정 체계를 구성하고 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, 광역시장, 도지사,

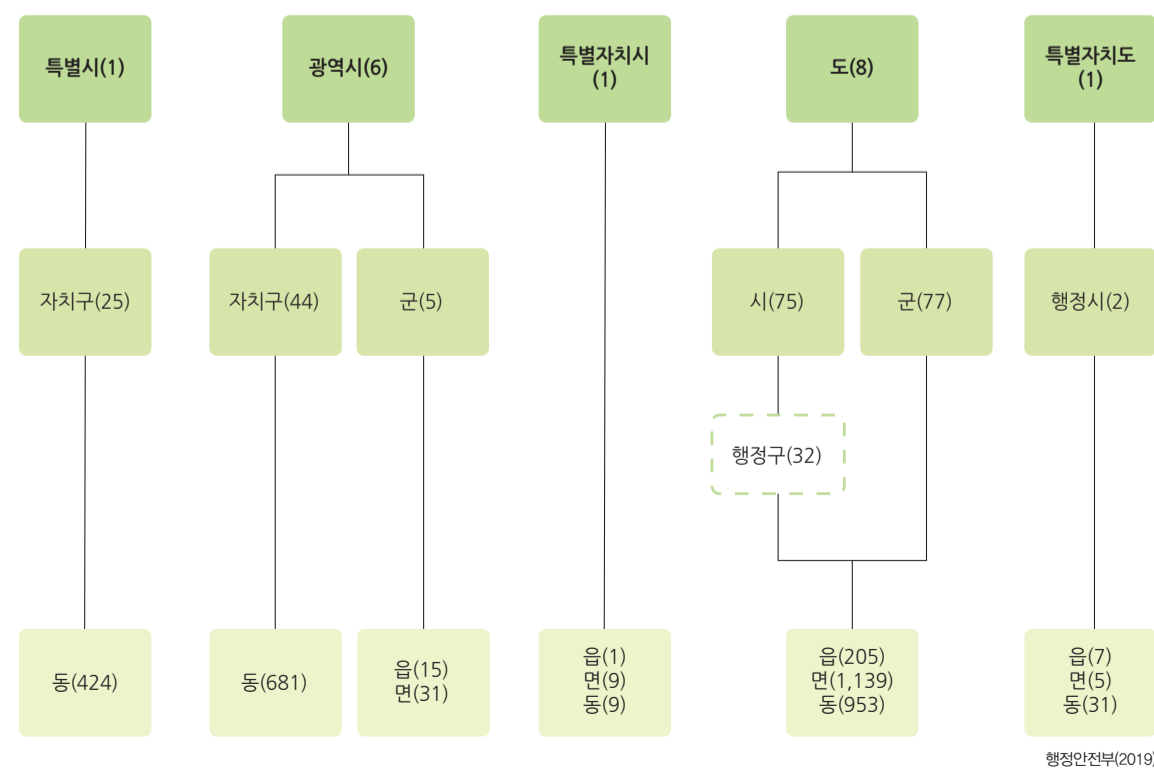
군수, 자치구 구청장 등 지방자치단체장도 함께 선출된다. 또한 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정 사항에 대하여 주민 투표에 부칠 수 있고, 주민은 투표를 통해 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원을 소환할 권리도 갖는다.

지방자치의 효율적인 추진을 위해서는 지방 재정의 뒷받침이 있어야 하는데 현재 우리나라 지방자치단체의 재정 자족도는 지방자치단체 수입의 증가에도 불구하고 소요 예산의 증대로 전반적으로 낮아지고 있다. 이에 정부는 조세 중 지방세의 비율을 높여 자치단체의 자체 수입을 증대시키려 하고 있다. 또한 중앙 정부에서는 1991년 지방의회의 구성에 따라 시작된 지방자치를 위해 중앙 행정 권한을 지방으로 이양하는 정책을 추진하여 지방자치단체의 업무와 권한은 계속 확대되어 왔다.

행정 구역 일반 현황

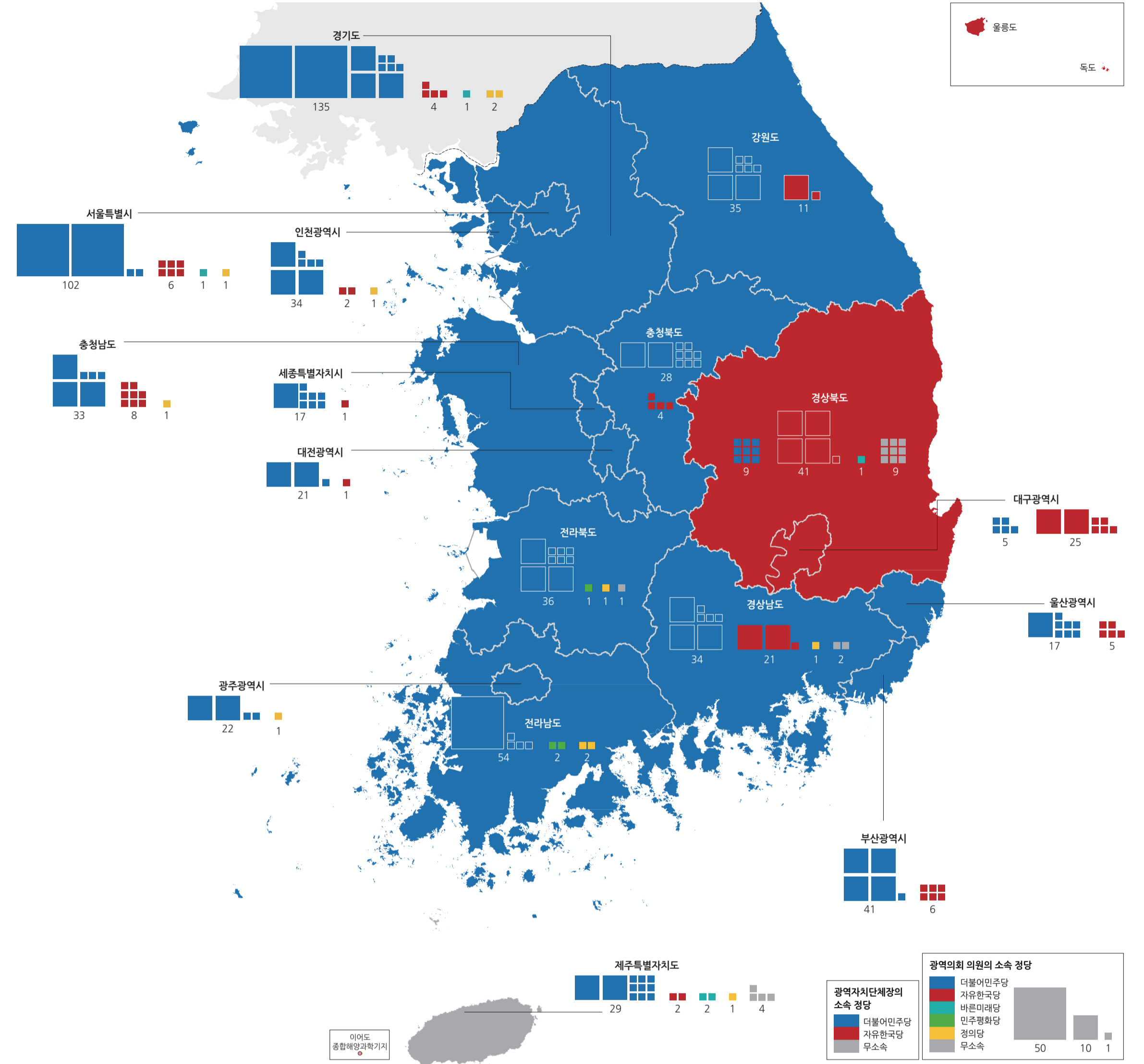
시·도별	구분	시·군·구			행정시·행정구			읍·면·동			
		계	시	군	구	시	구	계	읍	면	동
전국	계	226	75	82	69	2	32	3,510	228	1,184	2,098
	특별시	서울	25			25			424		424
광역시	부산	16		1	15			206	3	2	201
	대구	8		1	7			139	6	3	130
	인천	10		2	8			152	1	19	132
	광주	5			5			95			95
	대전	5			5			79			79
	울산	5		1	4			56	5	7	44
특별자치시	세종	31	28	3				19	1	9	9
	경기	18	7	11			17	564	36	104	424
	강원	18	7	11				193	24	95	74
	충북	11	3	8			4	153	15	87	51
	충남	15	8	7			2	207	25	136	46
	전북	14	6	8			2	243	15	144	84
	전남	22	5	17				297	33	196	68
	경북	23	10	13			2	332	36	202	94
	경남	18	8	10			5	308	21	175	112
	특별자치도	제주					2	43	7	5	31

행정 구역 체계



지방자치와 선거

광역자치단체장 선거와 광역의회의 구성



광역자치단체별 지방선거 투표(제7회 전국동시지방선거 기준)

	광역			기초			교육	
	자치단체장	의원		자치단체장	의원		교육감	교육의원
		지역구	비례대표		지역구	비례대표		
특별시, 광역시, 도	○	○	○	○	○	○	○	○
세종특별자치시	○	○	○			○		
제주특별자치도	○					○	○	

광역자치단체장과 광역의원 선거

	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	무소속	합계(명)
광역자치단체장 선거	14	2	-	-	-	1	17
광역의원 선거	광역의원 합계	652	137	5	3	11	16
	지역구	605	113	1	1	1	16
비례대표	47	24	4	2	10	-	87

우리나라의 지방선거는 1952년 도입되어 1960년까지 치러졌다. 이후 군사 정권에 의해 지방의회의 폐쇄 및 지방자치단체장의 임명제 전환으로 지방선거를 치르지 못했다. 1987년 개헌 후 1991년 지방의회 선거가 실시되었고 1995년 제1회 전국동시지방선거가 실시되었다. 1998년 이후 4년마다 전국동시지방선거가 실시되고 있으며, 2018년 제7회 전국동시지방선거가 실시되었다.

현재는 지방선거를 통해 광역 및 기초자치단체의 장 및 지방의회 의원과 교육자치를 위한 광역자치단체의 교육감을 선출하고 있다.

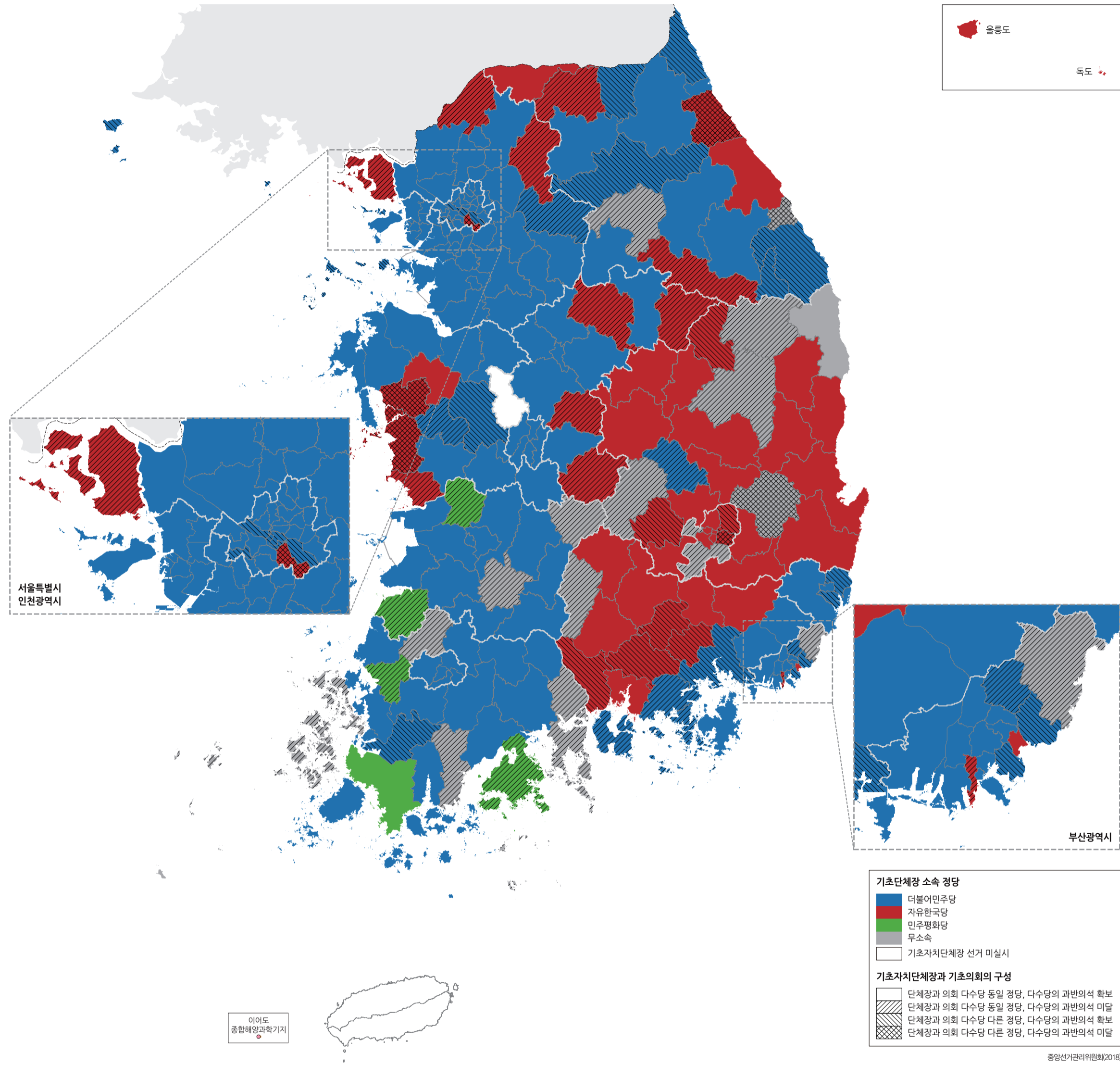
지방선거에서는 영주권 자격을 취득한 지 3년 이상이 지난 영주권자에 한하여 선거권을 부여하고 있다.

제7회 전국동시지방선거를 통한 광역자치단체장과 광역의회의 구성을 살펴보면, 집권 여당인 더불어민주당의 강세가 두드러졌다. 광역자치단체장 선거에서는 더불어민주당이 14개 시도에서 광역자치단체장을 배출하였는데, 전통적 약세 지역이었던 영남 지역의 부산, 울산, 경남에서도 광역단체장을 배출하였다. 대구와 경북은 자유한국당, 제주는 무소속 후보가 당선되었다. 더불어민주당은 광역의회

역시 15개 시도에서 다수당이 되었고, 대구와 경북은 자유한국당이 다수당이 되었다.

총 824명의 시도의원 중 더불어민주당 소속 시도의원이 전체 시도의원의 79.1%에 해당하는 652명으로 가장 많았으며, 자유한국당(137명, 16.6%), 무소속(16명, 1.9%), 정의당(11명, 1.3%), 바른미래당(5명, 0.6%), 민주평화당(3명, 0.4%) 순이었다. 정의당은 비례대표 시도의원 선거에서 선전을 하면서 10명의 후보가 비례대표로 선출되었다.

기초자치단체장 선거와 기초의회의 구성



제7회 전국동시지방선거를 통한 기초지방자치단체장과 기초의회 의 구성을 살펴보면(세종과 제주)는 기초자치단체장과 기초의원 선거를 하지 않음), 광역자치단체와 마찬가지로 집권 여당인 더불어민주당의 강세가 두드러졌다. 더불어민주당은 전국 226개 기초자치단체 중 66.8%에 달하는 151개 선거구에서 기초자치단체장을 배출하였다. 더불어민주당은 수도권, 충청권, 강원도에서의 강세를 보였을 뿐만 아니라 영남권에서도 다수의 당선자를 배출하였다. 2016년 제19대 국회의원 선거에서 국민의당이 다수의 당선자를 배출하였던 호남 지역에서도 다수의 기초단체장을 당선시켰다. 반면 자유한국당

은 대구, 경북, 경남 3곳에서 다수의 기초자치단체장을 배출하였으며, 민주평화당은 전북과 전남에서만 5명의 기초단체장이 당선되었고 바른미래당, 정의당 등은 당선자가 없었다. 기초의원 선거에서도 더불어민주당의 강세가 두드러졌다. 더불어민주당은 총 기초의원 2,926명 중 약 56%에 달하는 1,638명의 당선자를 배출했으며, 전국 226개 기초의회를 구성하는 기초자치단체 중 176개 의회에서 다수당이 되었다. 자유한국당은 1,009명의 기초의원 당선자를 배출하였고, 기초의원 49곳에서 다수당이 되었다. 한편 울산군은 기초의원 8인 중 5인이 무소속으로 당선되기도 하였다.

기초자치단체장과 기초의원 선거

구분	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	무소속	합계(명)
기초자치단체장 당선자	151	53	-	5	-	-	17	226
기초의원 선거 당선자	기초의원 합계	1,638	1,009	21	49	26	11	172, 2,926
	지역구	1,400	876	19	46	17	11	172, 2,541
	비례대표	238	133	2	3	9	-	385

중앙선거관리위원회(2018)

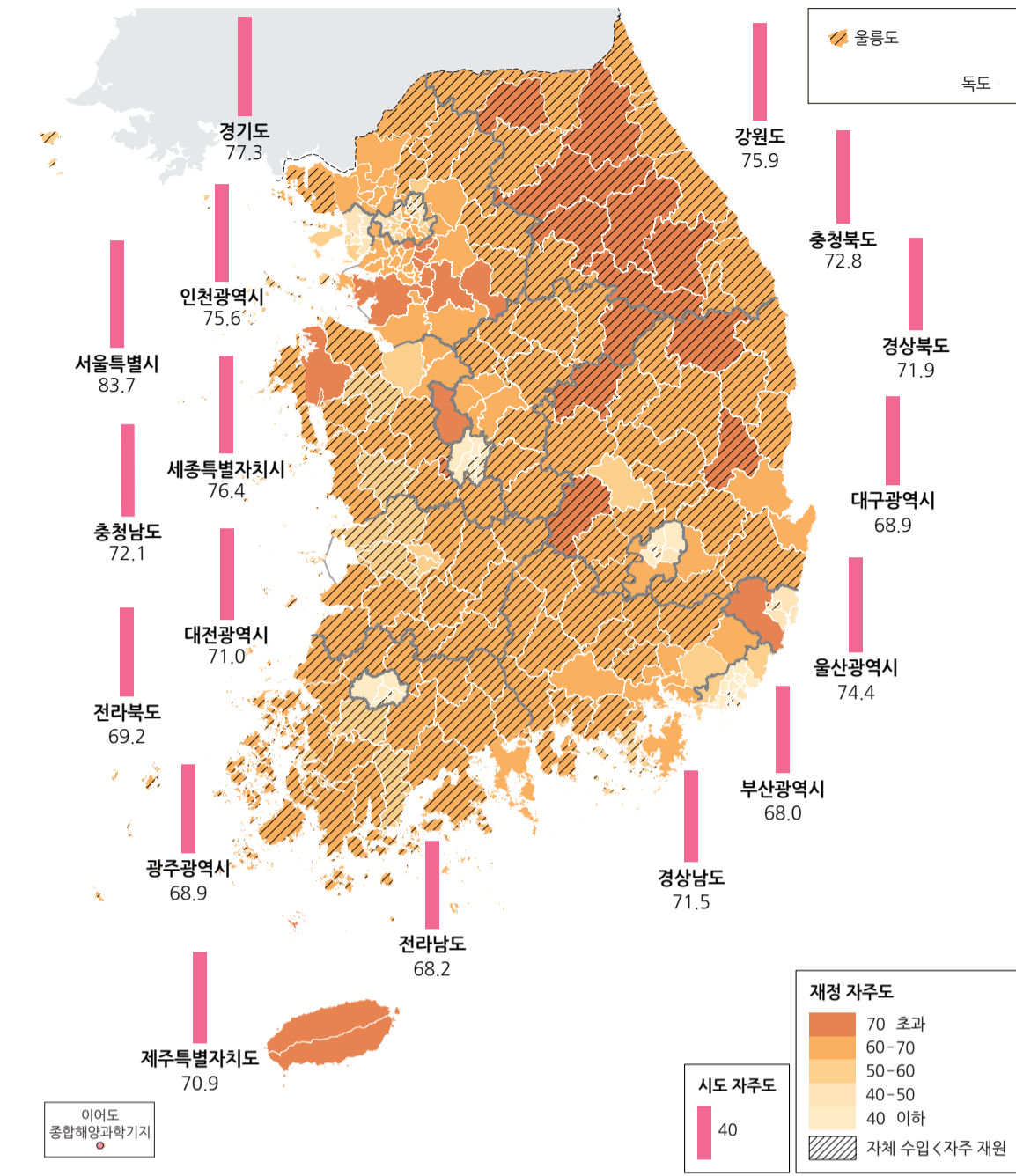
제7회 전국동시지방선거의 여성 당선자 비율

구분	당선자 수(명)	여성 당선자(명)	여성 비율(%)
광역자치단체장	17	-	0.0
광역의원 합계	824	160	19.4
지역구	737	98	13.3
비례대표	87	62	71.3
기초자치단체장	226	8	3.5
기초의원 합계	2,926	900	30.8
지역구	2,541	526	20.7
비례대표	385	374	97.1

중앙선거관리위원회(2018)

지방 재정과 지방 분권

재정 자주도



*주: 시도 자우도는 광역자치단체와 기초자치단체의 모든 예산을 기준으로 한 것임

행정안전부(2019)

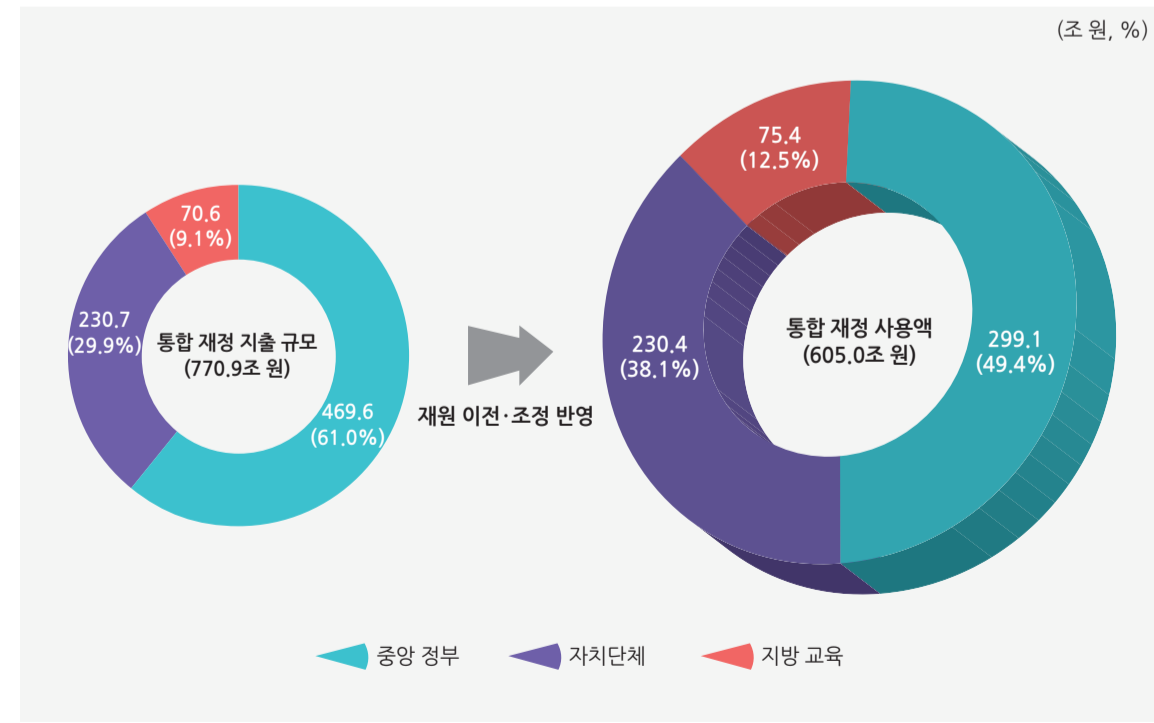
2019년 당초 예산 기준 지방자치단체의 재정 자주도와 재정 자립도

구분	합계	재정 자주도(재정 자립도)				
		시도 기준 시도	광역본청	시	군	자치구
재정자우도(재정 자립도) 평균(%)		75.3(53.4)	61.1(48.9)	66.4(36.8)	65.2(18.3)	47.5(29.8)
30 이하	2 (158)	- (3)	- (4)	- (33)	- (78)	2 (43)
30-50	47 (66)	- (6)	7 (7)	- (34)	- (4)	40 (21)
재정 자주도 (재정 자립도) 분포						
50-70	169 (17)	4 (7)	7 (4)	66 (8)	70 (-)	26 (-)
70 초과	25 (2)	13 (1)	3 (2)	9 (-)	12 (-)	1 (-)
자체 수입 < 자주 재원	243 (243)	17 (17)	17 (17)	75 (75)	82 (82)	69 (69)
		5		37		79

*주: 재정 자립도와 재정 자주도 계산 시 시도는 순계를 기준으로 계산한 것으로 회계 건 또는 자치단체 간 중복 부문을 배제한 것이며, 기초자치단체는 총계를 기준으로 계산한 것으로 회계 건 또는 자치단체 간 중복 계산된 부문의 공제 없이 단순 합계한 것임

행정안전부(2019)

중앙 정부와 지방자치단체의 재정



국회예산정책처(2019)

지방자치를 실시한지 25년이 넘었지만 지방 정부의 재정이 중앙 정부에 크게 의존하고 있는 것처럼, 행정 권한 역시 중앙 행정 기관의 비율이 지방 정부에 비해 높다. 지방자치 실시 이후 역대 정부에서 중앙 행정 권한을 지방으로 이전하기 위한 노력을 지속하여 왔다. 2009년 국가 사무와 지방 사무의 비율은 80:20이었으며, 2013년

국가 사무와 지방 사무의 비율은 67.7:32.3으로 지방 사무의 비율이 증가하였다. 이는 국가의 사무 중 실제로는 지방에 위임하거나 공동으로 처리했던 사무와 국가의 고유 행정 권한이었던 사무 중 상당수를 지방으로 이전한 결과이다. 그동안 단순한 중앙 정부의 사무를 지방으로 이양하는 것에서 더

재정 자립도와 재정 자주도는 지방자치단체의 재정 능력을 판단하는 지표이다. 재정 자립도란 지방자치단체의 예산 규모에 대한 자체 수입(지방세, 세외 수입)의 비율을 나타낸 것이며, 재정 자주도란 지방자치단체의 자체 수입과 자주 재원(의존 재원과 동일한 개념으로 지방 교부세와 재정 보전금, 재정 조달부금 등의 이전 재원)을 합한 것을 자치단체 예산 규모로 나눈 값의 비율이다. 재정 자립도는 재원 조달 면에서의 자립 정도를 나타낸 것이고, 재정 자주도는 재원 사용면에서 자치단체의 자율권을 나타낸 것이다. 자치단체의 재정 자주도는 중앙 정부에서 광역자치단체나 기초자치단체로의 이전 재원 및 광역자치단체에서 기초자치단체로의 이전 재원을 감안하여 계산된다.

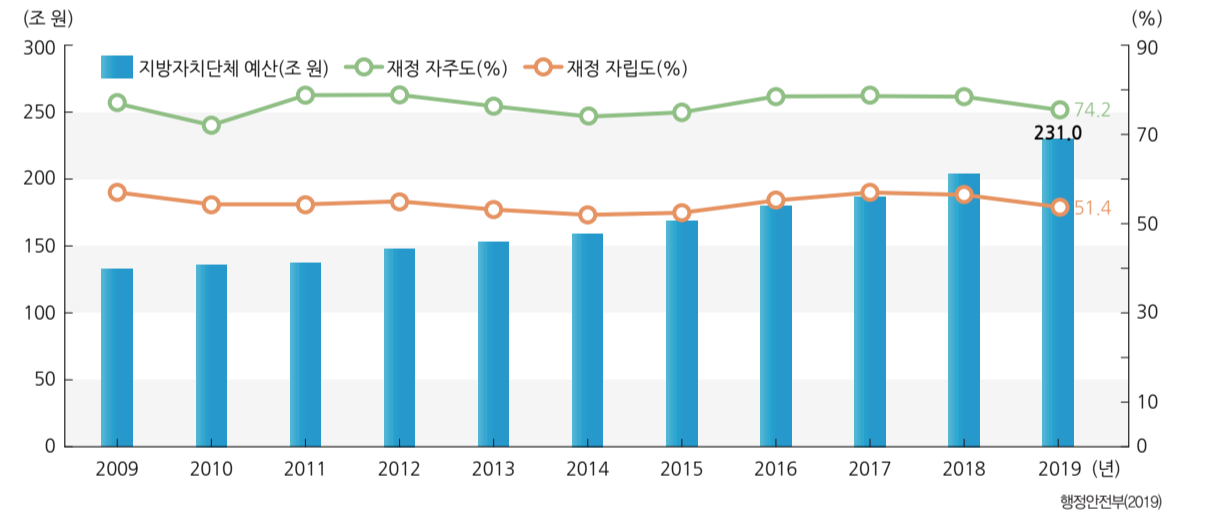
2019년 당초 예산을 기준으로 우리나라 자치단체의 평균 재정 자립도 51.4%이다. 17개 시도 중 10개 시도와 226개 기초자치단체 중 94%에 해당하는 213개 기초자치단체의 재정 자립도가 50% 미만이며 이서 자치단체의 재정 자립도가 열악한 편이다. 한편 2019년 우리나라 자치단체의 평균 재정 자주도는 74.2%이다. 재정 자주도는 중앙 정부나 광역자치단체로부터의 이전 재원을 포함하기 때문에 재정 자립도에 비해 증가하는데, 도의 경우 평균 23% 증가하였고, 시, 군의 경우 각각 평균 30%, 47%, 18% 증가하였다. 이는 지방자치단체 재정에서 자주 재원의 영향이 매우 크다는 것을 나타내고 있다. 자체 수입보다 자주 재원이 많은 광역자치단체는 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 등 5곳이며, 자체 수입보다 자주 재원이 많은 기초자치단체는 130곳에 달하고 있다.

지방자치단체의 자체 수입은 지방세 수입의 증가로 지속적으로 늘고 있으나, 자치단체 예산의 규모가 자체 수입의 증가보다 많아 재정 자립도와 재정 자주도는 전반적으로 감소 추세이며 국세와 지방세의 비율 조정을 통해 이를 개선하려 하고 있다.

2019년 예산안을 기준으로 중앙 정부, 자치단체, 지방 교육의 전체 지출 규모는 약 770.9조 원에 달한다. 중앙 정부에서 자치단체와 지방 교육으로 재원을 이전하고, 자치단체 또한 지방 교육으로 재원을 이전하고 있으므로 이전 재원을 감안한 실제 중앙 정부, 자치단체, 지방 교육의 전체 재정 사용액은 약 605조 원이며 그 비율은 각각 49.4:38.1:12.5이다. 1995년 지방자치의 본격적인 시행 이후 지방자치단체는 국가의 일부이자 중앙 정부와 구분되는 지방 정부로서 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체의 효과적인 지방자치 실현을 위해서는 재정적인 뒷받침이 선행되어야 한다. 지방자치단체의 재정은 크게 지방세, 세외 수입, 지방채, 보전 수입 등 지방자치단체의 수입과 중앙 정부로부터의 이전 재원으로 구성된다.

한편, 조세 중 국세와 지방세의 비중은 2018년 현재 78.3:21.7로 국세가 지방세에 비해 3.6배 많다. 하지만 지방세 비율이 지방 정부의 지출액 비율에 비해 낮기 때문에, 중앙 정부는 2019년 기준 약 170조 원 규모의 재원을 지방 정부로 이전하고 있으며, 정부는 재정 분권 방안에 따라 2022년까지 국세와 지방세 비율을 7:3으로 개선할 예정이다.

지방자치단체 예산



중앙 정부와 지방 정부의 사무 구분

	법령상 사무사	국가 사무			지방 사무
		계	국가 사무	지방 위임 공동 사무	
2009년	42,316	33,864(80.0%)	30,325(71.7%)	3,539(8.4%)	8,452(20.0%)
2013년	46,005	31,161(67.7%)	30,143(65.5%)	1,018(2.2%)	14,844(32.3%)

지방분권위원회(2013)

중앙 권한 및 사무의 지방 이양

국인의 정부-참여 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
지방이양추진위원회 (특별법 개정, 1999. 01.)	지방분권추진위원회 (특별법 개정, 2008. 02.)	지방자치발전위원회 (특별법 개정, 2013. 05.)	자치분권위원회 (특별법 공포, 2018. 03. 20.)
정부혁신지원본부(2018. 04.)	지방행정체계개선위원회 (특별법 개정, 2010. 10.)		
자치경찰계실무추진단 (대통령 훈령 개정, 2004.11.)			
이양 확정: 1,514	이양 확정: 1,587	이양 확정: 127	이양 확정: 571
이양 완료 기준: 1,219	이양 완료 기준: 770	이양 완료 기준: 188	이양 완료 기준: 11

지방분권위원회(2019)

나아가 최근에는 실질적인 권한이 지방 정부로 이양되도록 노력하고 있으며, 지방이양일괄법을 제정하여 66개 법률에 명시된 571개 사무를 일괄적으로 지방 정부로 이양할 계획이다.