

제228회 임시회
광진구의회

서울특별시 광진구 자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례안 심사보고서



2019. 9. 3.

기획행정위원회
전 문 위 원

서울특별시 광진구 자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례안 심사보고서

의안 번호	제 1547 호
----------	----------

2019. 9. 3.
기획행정위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 : 2019. 8. 21.
- 나. 회부일자 : 2019. 8. 26.
- 다. 상정일자 : 2019. 8. 29.

2. 제안설명

가. 제안설명자 : 최한철 기획경제국장

나. 제정이유

- 자치분권 실현을 체계적으로 추진하기 위한 법적·제도적 근거 마련
- 자치분권 촉진 활동 과정에 각계각층 참여 환경 조성

다. 주요내용

- 조례 제정 목적 및 정의(안 제1조 ~ 제2조)
- 구청장의 책무(안 제3조)
- 추진계획(안 제4조)
- 자치분권협의회 설치·운영 등(안 제7조 ~ 제14조)
- 자치분권대학의 설치·운영 등(안 제15조 ~ 제16조)
- 경비의 지원 등(안 제17조)

라. 참고사항

- 관계법령 : 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」
- 예산조치 : 예산 변동 없음.
- 입법예고(2019. 7. 4. ~ 7. 24.) 결과 : 접수된 의견 없음.

3. 전문위원 검토의견 (전문위원 김기영)

- 의안번호 제1547호 「서울특별시 광진구 자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례안」은 2019년 8월 21일 광진구청장이 제출하여 2019년 8월 26일 기획행정위원회에 심사 회부된 안건으로,
- 본 조례안은 자치분권을 실현하기 위한 제도적 기반을 마련하여 내실 있는 지방자치와 분권을 구현하고자 제출되었음.
- 저출생·고령사회, 4차 산업혁명시대 등 미래사회는 다양성의 시대로 지역의 자율성·다양성·창의성이 발휘될 수 있는 새로운 국가운영체제로 전환이 필요하지만 지방자치 실시 20여년에도 국가 대 지방사무 비율 7:3, 국세 대 지방세 비율 76:24 등 지방의 자치권과 자율성은 미흡한 현실임.
- 중앙과 지방이 동반자적 관계에서 자치권을 실질적으로 확대하고, 지역 주도 성장을 촉진하기 위해 지방분권에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있고, 정부에서는 자치분권 로드맵 발표('17.10월), 헌법 개헌안 발의('18.3월), 자치분권 종합계획 발표('18.9월), 자치분권 시행계획 발표 및 「지방자치법」 전부개정안 발의('19.3월) 를 통해 자치분권을 위한 노력을 이어가고 있음.
- 이와 함께 광진구도 작년 ‘자치분권지방정부협의회’에 가입하여 활발하게 자치분권 정책추진에 참여하고 있으며, 이번 임시회를 통해 「**지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법**」(약칭: 지방분권법) 제3조¹⁾를 근거로 자치분권 촉진 지원 조례를 제정하게 되면 **자치분권 정책 추진은 더욱 탄력을 받을 것으로** 사료됨.

1) 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)

- ② 지방자치단체는 국가가 추진하는 자치분권정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

■ 「자치분권 촉진 지원 조례」 서울시 자치구 제정 현황: 13개구

※ 서울시(2015.4.2.제정), 25개 자치구 중 52% 제정

■ 「자치분권 촉진 지원 조례」 (명칭상이) 전국 제정 현황: 158개

※ 광역지방자치단체 16개, 기초지방자치단체 135개로 65% 제정

○ 주요 내용은

- **안 제2조**는 자치분권의 정의 규정으로

- 본 조례 제정의 근거법인 지방분권법에서는 2018.3.20. 개정을 통해 “자치분권”의 개념을 “지방분권”의 개념에 **주민 참여 확대**를 포함하는 것으로 규정하고 있음.

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 [법률 제14918호, 2017. 10. 24., 일부개정]	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 [법률 제15501호, 2018. 3. 20., 일부개정]
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “ 지방분권 ”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.	제2조(정의) (생략) 1. “지방자치분권”(이하 “ 자치분권 ”이라 한다)이란 - - - - - - - - - - - <u>하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는</u> - - - - - .

조례에서는 자치분권이란 중앙정부 및 광역지방자치단체와 권한을 배분하고, 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 **조화**를 이루어 지역발전을 도모할 수 있는 여건을 조성하는 것으로 정의하였으며, 주민참여는 별도로 제6조(구민참여의 확대)에서 규정하고 있음.

- **안 제4조와 안 제5조**는 자치분권 촉진·지원 추진계획 수립 및 정책과제 추진으로

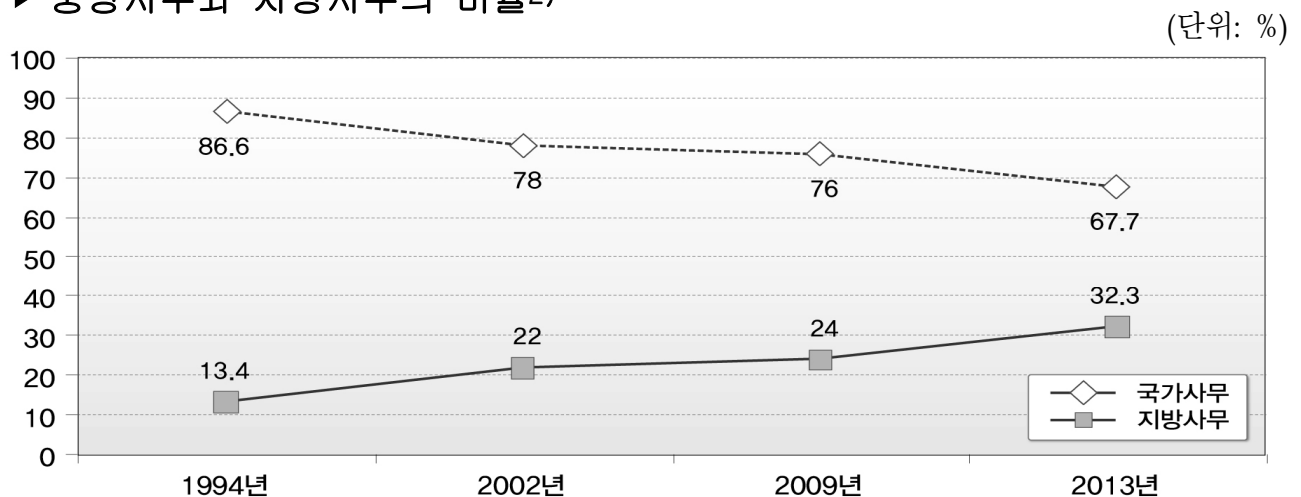
- 안 제4조에서는 구청장이 자치분권 촉진 및 지원 추진계획을 3년 단위로

수립하도록 하여 자치분권을 체계적으로 추진할 수 있도록 규정하였으며, 급변하는 사회·제도의 변화속에서 안정적으로 자치분권을 추진하기 위하여 추진계획 수립주기를 3년으로 규정한 것으로 판단됨. 서울시 타 자치구도 대부분 2~3년의 수립주기를 규정하고 있음.

<※ 붙임 참고>

- **안 제5조**는 구민·시민단체·전문가 등 각계각층의 의견을 수렴한 자치분권 촉진 정책과제를 개발하여 정부와 서울시에 촉구할 것을 규정하였음. 본 조례가 단순히 선언적 기능만을 하는 것이 아니라 실질적인 자치분권을 위해서는 정부와 서울시의 **권한 이양과 재정분권이 필수적**이므로 이러한 노력이 반드시 필요하다고 보여짐.

▶ 중앙사무와 지방사무의 비율²⁾



▶ 국세와 지방세의 규모 비율³⁾

(단위: 억원)

구 분	2010	2012	2014	2016	2018
국 세	1,771,184 (78.3)	2,030,149 (79.0)	2,055,198 (76.9)	2,425,617 (76.3)	2,681,947 (77.5)
지방세	500,799 (21.7)	539,381 (21.0)	617,225 (23.1)	755,306 (23.7)	779,140 (22.5)

※ 8년간 지방세 비율 1% 미만 증가

2) (사)한국지방자치연구원, 『자치분권 확대에 따른 지방재정 자율성 강화와 재정통제에 관한 연구』, 2018

3) 행정안전부, 『2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2018.

▶ 지방자치단체 재정자립도와 재정자주도 변화⁴⁾

(단위: %)

연도	재정자립도	재정자주도
1995	66.4	81.9
2013	51.1	76.6
2014	50.3(44.8)	74.7(69.2)
2015	50.6(45.1)	73.4(68.0)
2016	52.5(46.6)	74.2(68.4)
2017	53.7(47.2)	74.9(68.4)
2018	53.4(46.8)	75.3(68.7)

※ 지방자치 후에도 재정자립도 및 재정자주도에 유의미한 변화 없음.

정부는 법령 제·개정시 사무배분 적정성 및 자치권 침해여부 등을 사전에 검토하고 개선 방안을 제시하여 실질적 자치분권을 제도적으로 보장하기 위하여 ‘자치분권 사전협의제⁵⁾’를 2019.7.1.부터 시행중이지만 이는 소극적인 의견제시의 차원에 그치는 반면, 안 제5조는 능동적으로 정책과 제를 수립하여 제안하는 것으로 자치분권 실현에 필수적인 제도로 보임.

- **안 제6조에서는** 구민참여를 확대하였는데,

- 자치분권 실현을 위해 구민 참여를 확대할 수 있는 방안을 마련하도록 하고 있음. 이는 제2조에서 언급한 바와 같이 지방분권법에서 규정하는 ‘**자치분권**’의 가장 중요한 변화가 **주민의 참여**임을 감안할 때 주민주권 구현을 위한 다양한 방안 마련은 필수적이라 하겠음.

따라서, 제7조에서 규정하는 자치분권협의회는 물론 공론화위원회(2018년 조례 제정), 주민자치회, 주민참여예산, 마을공동체, 협치회의(2019년 조례 제정) 등의 다양한 형태로 구민의 참여를 확대해 나갈 수 있는 근거를 마련한다는 점에서 의미가 있다고 판단됨.

4) 행정안전부, 『2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2018.

5) 「**지방자치법 시행령**」 제10조의2(자치분권 사전협의)① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련하여 소관 법령을 제정 또는 개정하려는 경우에는 사전에 행정안전부장관과 협의(이하 "자치분권 사전협의"라 한다)해야 한다.

1. 지방자치단체의 행정·재정 등에 영향을 미치는 사무의 신설·변경·폐지에 관한 사항
2. 지방자치단체나 그 장에 대한 국가사무의 위임에 관한 사항
3. 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 국가의 지도·감독에 관한 사항

- **안 제7조부터 제14조에서는 자치분권협의회 설치·운영**을 규정하였고, 이러한 사항들은 이미 제정되어 시행중인 타구 조례와 비슷한 것으로 판단되고 일반적인 사항으로 별도의 문제는 없는 것으로 사료됨.

▶ 자치분권 조례 비교

연번	자치구	추진계획 수립주기	협의회 구성	성별기준	위원임기 연임횟수	협의회 개최주기	비고
1	광진구	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	한쪽성별 10분의 6 초과금지	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	조례안
2	강동구	2년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	"	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	시행중
3	강북구	2년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	구분없음	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
4	강서구	2년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	한쪽성별 10분의 6 초과금지	임기2년 2회 연임	매년 1회 이상	"
5	구로구	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	"	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
6	금천구	2년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	구분없음	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
7	노원구	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	한쪽성별 10분의 6 초과금지	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
8	도봉구	2년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	구분없음	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
9	동대문	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	한쪽성별 10분의 6 초과금지	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
10	서대문	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	"	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
11	성동구	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	구분없음	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
12	성북구	구분없음	위원장1,부위원장1 30명 이내 위원	한쪽성별 10분의 6 초과금지	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
13	영등포	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	"	임기2년 2회 연임	매년 1회 이상	"
14	은평구	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	"	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"
15	서울시	3년 단위	위원장1,부위원장1 20명 이내 위원	구분없음	임기2년 1회 연임	매년 1회 이상	"

- 특히, 지방분권법 제46조의2 제2항에서는 조례로 정하는 바에 따라 자치분권 과제에 대한 정보교환, 정책제안, 의견수렴 등을 위한 지역별 협의회를 설치할 수 있도록 협의회 설치에 관한 법적 근거를 명시하고 있음. 자치분권

협의회에서 제안된 정책을 자치분권지방정부협의회의 안건으로 제시하는 등의 유기적인 연계가 이루어지면 자치분권 추진에 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대됨.

- **안 제15조 및 제16조**는 **자치분권 대학의 설치·운영** 등에 대한 규정으로,
 - 학장은 구청장이 되며 교육과정의 80%이상을 이수한 교육생에게는 수료증을 수여하고, 수료자는 각종 위원회 및 자치대학 강사 등에 우선 참여 기회를 부여하는 것을 내용으로 하고 있음.
 - 우리구가 지난해 가입한 ‘자치분권 지방정부협의회’에서는 주요사업중 하나로 자치분권대학을 운영하고 있으며, 광진구도 자치분권대학 광진캠퍼스를 운영하고 있는 점을 고려할때 본 조항은 자치분권대학 운영의 근거를 마련하여 자치분권대학 운영이 더욱 탄력을 받을 것으로 사료됨. 자치분권 대학은 전문가가 아닌 자치분권에 대한 막연한 개념만을 갖고 있는 사람들을 대상으로 자치분권 개념, 사례, 활동 등을 교육하여 자치분권을 위한 역량을 마련할 수 있게 함으로써 실질적인 **자치분권 실현을 위한 인프라를 구축**하는 역할을 할 것으로 기대됨.
- **안 제17조**는 **경비의 지원** 등에 대한 규정으로, 자치분권 추진을 위하여 협의회, 시민단체, 관계기관 등이 수행하는 사업에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원가능 하도록 하였음.

○ 종합 검토의견

- 「지방자치분권 및 행정체계 개편에 관한 특별법」에 따르면 지방자치단체는 국가가 추진하는 **지방분권정책에 부응**하여 행정 및 재정의 책임성과

효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 하고, 국가 및 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담함으로써 지역의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하도록 하고 있는 바, 우리구도 자치분권의 체계적인 추진과 각계각층의 적극적 참여 환경 조성, 자치분권 촉진 활동 권장 및 지원을 위한 법적 근거 마련이 필요하므로 본 조례안의 제정은 시의적절하고 타당한 제정이라고 판단됨.

- 다만, 합리적이고 실질적인 지방분권 추진을 위해서는 기초자치단체간의 긴밀한 상호 협력 체계 구축 및 지속적인 자치분권 정책 과제 발굴·시행, 지역내 각계 각층 구민들의 관심과 참여 확대를 위해 다양한 채널의 교육과 홍보 등의 노력이 필요할 것으로 사료됨.

4. 질의 및 답변요지

- 회의록 참조

5. 토론

- 회의록 참조

6. 심사결과

- 재석위원 5인 중 찬성 5인으로 원안가결

7. 기타 필요한 사항

- 없 음