



국가의 미래

분권의 시대

자치+균형+성장

제21대 대통령 선거 공약 건의



대한민국시장·군수·구청장협의회

지방자치분권 실현을 위한 대선공약 채택 촉구건의

대한민국시장군수구청장협의회는 전국 226명의 기초자치단체장들의 절실한 마음을 담아 제21대 대통령 선거 후보님들께 지방자치분권 대선공약 채택을 촉구하고자 이 자리에 섰습니다.

대한민국은 자유민주주의의 가치를 바탕으로 국민의 삶의 질 향상과 세계 1류 국가를 목표로 뛰고 있습니다.

그러나 지금 대한민국은 초저출생과 고령화, 지역소멸, 저성장과 불균형, 국민안전 불안, 글로벌 경제전쟁 등 복합위기에 직면해 있습니다.

이러한 상황 속에서 주민의 삶을 지키고 지역의 안정과 번영을 도모해야 할 막중한 책임이 우리 시·군·구 지방정부에게 주어져 있습니다.

전국 226명의 시장·군수·구청장들은 민생 최일선에서 침체된 지역경제를 살리고 주민안전을 지키기 위해 지금도 혼신의 노력을 다하고 있습니다.

그러나 대한민국의 지방자치분권은 여전히 미흡한 수준에 머물러 있습니다.

중앙정부에 집중된 행정·재정적 권한이 지방정부의 자율적 발전 역량을 가로막고 있습니다.

불완전한 지방분권과 열악한 지방재정은 지방정부가 제 역할을 다하기 어렵게 만들며, 지역간 불균형 심화시키고 이는 지방소멸 위기 확산으로 이어지고 있습니다.

그동안의 지방자치분권이 ‘장식적 자치분권’으로 덧칠되어 진정성있는 지방분권을 추진하지 않았기 때문입니다.

지방자치분권으로의 ‘국가대전환’은 대한민국이 국가적 위기를 극복하고 ‘새로운 대한민국’으로 거듭나기 위한 원동력입니다.

진정한 민생 안정과 국가번영은 중앙 중심의 정책구조에서 벗어나 실질적인 지방자치분권이 실현되어야 완성됩니다.

지역 주민의 참여와 자율성을 확대하고, 지역 특성에 맞는 정책 추진을 통해 국가 전체의 발전을 도모하는 것이 지방자치의 핵심적인 요소이기 때문입니다.

대한민국 모든 지방정부는 자율과 책임, 협력을 바탕으로 지속가능한 대한민국 발전을 위해 함께할 준비가 되어 있습니다.

지방정부가 국정의 동반자로서 민생 회복과 지속 가능한 대한민국 발전에 매진할 수 있도록,

여·야를 비롯한 모든 정당과 대선후보가 지방자치분권의 주요 의제들을 대선공약으로 채택하고 국민 앞에 약속해 주실 것을 촉구합니다.

이에 대한민국 시장·군수·구청장 일동은 자치, 균형, 성장을 기반으로 5대 분야, 21개 핵심 공약과제를 다음과 같이 제시하며 적극적인 정책 추진을 건의합니다.



대한민국시장·군수·구청장협의회

목 차

I. 실질적인 지방자치 분권

- ① 지방분권 헌법 개정 추진 1
- ② 시군구 기초단위 자치경찰제 도입 2
- ③ 기준인건비제의 합리적 개선 4
- ④ 중앙-광역-기초 사무배분특별법 제정 5
- ⑤ 중앙-지방 협력회의 참여 대표권 확대 7

II. 맞춤형 지방재정 분권

- ① 자주재원 중심의 재정분권 혁신 11
- ② 보통교부세 확대 및 자치구 직접교부 12
- ③ 기초지방소비세 신설 15
- ④ 중앙집중형 국고보조금 제도 개편 16

III. 지역주도의 지방소멸대응

- ① 지방소멸대응기금 자원 확대 및 제도 개선 19
- ② 지역 연고산업 활성화 지원 20
- ③ 고향사랑기부금 제도 개편 21
- ④ 외국인 우수인력 지역정착 지원을 위한 규제 개선 22

IV. 자율과 협력기반의 사회복지 분권

- ① 유보통합 추진 방안 재검토 25
- ② 돌봄통합 시행의 국가 책임성 강화 26
- ③ 분권적 『사회보장위원회』 운영 개선 27
- ④ BF(장애물 없는 생활환경) 인증제도 개선 28

V. 기후변화 대응 탄소중립 및 안전한 공동체 재난관리

- ① 지역주도의 탄소중립 실현 체계 정비 31
- ② 『에너지 전환 자치분권법』 제정 32
- ③ 『대형산불 피해지원과 예방에 관한 특별법』 제정 33
- ④ 예방중심의 중대재해대응 제도 보완 34

I. 실질적인 지방자치 분권

① 지방분권 헌법 개정 추진	1
② 시군구 기초단위 자치경찰제 도입	2
③ 기준인건비제의 합리적 개선	4
④ 중앙-광역-기초 사무배분특별법 제정	5
⑤ 중앙-지방 협력회의 참여 대표권 확대	7

1 지방분권 헌법 개정 추진

□ 배경

- 지방자치에 관한『헌법』규정은 제117조 및 제118조 2개 조문의 선언적 내용의 수준*으로 변화된 지방자치 환경을 반영하는 데 한계
 - * 지방자치단체의 종류, 지방의회의 조직·권한·의원선거, 자치단체의 장의 선임방법, 자치단체의 조직과 운영 등 지방자치에 관한 모든 사항을 법률에 위임
- 지방분권 국가 지향과 지방정부를 명시한 2018년 제10차 정부의 헌법 개정안도 국회에서 의결정족수 부족으로 투표 불성립
- 지금은 저출생·고령화, 지방소멸 위기 극복 등 시대적 요구를 반영하여 지속가능한 대한민국 발전을 견인하기 위한 지방분권 개헌의 골든 타임임

□ 필요성

- (국가 및 중앙정치 위기 극복) 지방자치는 국가적 위기와 중앙정치의 혼란을 최소화하고 주민의 일상과 지역경제를 지탱해 온 방파제로서 지방자치를 헌법에서 제도적으로 보장·강화하는 것이 절실히 필요함
- (지역 주도의 국가운영체제로 대전환) 현재 중앙집권적 행·재정 구조를 자율과 창의, 책임성에 기반한 지역 주도의 국가운영체제로 대전환하여 지역경쟁력을 강화하고 저출생 및 지방소멸 위기를 극복
- (지방자치 환경 반영) 주민자치 및 자치권 확대, 주민주권 강화 등 그간 변화된 지방자치 환경을 반영하고 진정한 풀뿌리자치와 선진 민주국가 실현

□ 공약과제

□ 실질적인 지방자치분권 실현을 위한 지방분권 개헌은 시대적 요구

- ① 헌법 전문 및 제1조에 ‘지방분권 국가’ 명시 (선언적 의미의 상징성)
- ② 지방자치단체를 ‘지방정부’로 명칭 변경
 - 중앙과 지방의 수직적 상하관계를 수평적 협력관계로 전환
- ③ 지방자치단체 조례 제정권 강화 (법률의 범위 안에서 변경)
 - 자치입법의 제약요소로 작용하는 규정을 법령→법률로 변경(헌법 제117조)
- ④ 과세자주권 확대 (현행 헌법 제59조의 엄격한 조세법률주의 완화)
- ⑤ 행정·입법·재정·조직의 영역에서 지방정부의 자치권 보장
- ⑥ 지역 대표성 보장·강화 (지역대표형 상원 도입 등)

2 시군구 기초단위 자치경찰제 도입

□ 현황

○ 시군구 기초단위 자치경찰제 도입 경과

- (2005년) 주민생활중심의 자치경찰제*를 도입하려고 했으나, 시기, 방법, 재정 여력 등의 이유로 2007년 도입 무산
- (2008~2014년) 시군구 자치경찰제 도입을 시도했으나 무산

* 시군구에 자치경찰대 설치, 자치경찰대장은 시장·군수·구청장이 임명(의회 동의), 자치경찰 사무(주민 생활안전, 지역 교통, 지역 경비, 특사경 업무 등)

- (2021년) 국가재정 부담, 국민적 우려 등을 고려하여 우선, 시도 단위 자치경찰제(시도자치경찰위원회)*를 시행(2021.7.1.)

* 기존의 국가경찰(시도경찰청)이 국가사무(경찰청 지휘) 및 수사사무(국가수사본부 지휘)와 자치사무(시도자치경찰위원회 지휘)를 수행 → 일원화 모형

○ 시도자치경찰제-시군구간 협의·협력체계가 원활하게 작동하기 어렵고 치안 수요의 적시 반영, 물리적 거리로 인한 현장대응 애로 우려

○ 아동, 노인, 장애인, 여성 등에 대한 학대와 폭력이 증가하여 지역 치안과 지역 안전 확보가 기초자치단체의 중요한 기본적 과제로 대두

<최근 5년간 사회적 약자에 대한 폭력접수 현황>

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
아동학대	36,417(건)	41,389	42,251	53,932	46,103	48,522(건)
노인학대	15,482(건)	16,071	16,973	19,391	19,552	21,936(건)
장애인학대	3,658(건)	2,019	4,208	4,957	4,958	5,479(건)
가정폭력	228,047(건)	240,594	221,824	218,680	225,609	230,830(건)

※ 자료 : 보건복지부, 통계청

□ 필요성

○ 시군구 단위의 주민 생활안전 확보 및 밀착형 치안서비스 제공 필요

- 관할구역이 광범위한 시도자치경찰은 지역특성에 맞는 치안행정 확보와 주민의 다양한 치안 수요 반영이 곤란
- 주민과 가장 가까운 시군구에서 교통, 방범, 사회적 약자 보호 등 주민 생활 밀착형 치안서비스*를 제공할 필요가 있음

* 학폭 예방, 대규모 행사 질서유지, 취약계층 보호, 농산물 수확기 치안(도난 예방) 등

○ 인구감소 및 지방소멸 대응에 따른 지역치안 강화 필요

- 저출생, 다문화 시대를 맞아 지방소멸에 대응한 외국인 유학생 유치나 외국인 유입에 따른 사회안전망 구축을 위한 자치경찰 역할 중요성 증대

○ 주민요구 및 지역치안 수요에 대한 대응성 강화

- 시장·군수·구청장의 지역치안에 대한 역할과 책임을 강화하여 주민요구를 자치경찰 활동에 원활히 반영하고, 지역치안 수요의 대응성을 강화

□ 공약과제

□ 주민생활안전 밀착형 시군구 자치경찰제 도입

① 시군구 기초단위 자치경찰제 (병행) 실시

- ▶ 주민생활안전 밀착형 치안서비스 제공이 가능한 시군구 자치경찰제 실시

② 자치경찰장(서장, 대장, 국장 등) 선임

- ▶ 시장·군수·구청장 임명(의회동의 등)

③ 시군구 자치경찰 사무 : 주민생활 밀접 및 지역 특성 반영 사무

- ▶ 지역교통, 지역안전, 민생치안, 사회적 약자 보호(어린이·여성·장애인·노인 등), 특별사법경찰관리 업무 등

3 기준인건비제의 합리적 개선

□ 현황

- 근거법령 : 『지방자치법』(제125조) 및 『자치단체 기구·정원 규정』(제4조)
 - 행안부장관이 매년 기준인건비를 산정, 자치단체는 이에 따라 기구·정원 운영
- 기준인건비 산정방식

$$\begin{array}{|c|c|} \hline \text{기} & \text{기} \\ \hline \text{준} & \text{준인력(명)} \\ \hline \text{인} & \text{공무원(일반직), 공무원} \\ \hline \text{건} & \\ \hline \text{비} & \\ \hline \end{array} = \frac{\text{인건비 단가(원)}}{\text{공무원(일반직), 공무원}} \times \frac{\text{기타직 보수}}{\text{(시간선택제임기제 등)}}$$

- 인센티브 및 페널티 부여 (기준인건비 대비)
 - (인센티브) 기준인건비 절감액 200% 지원
 - (페널티) 인건비 초과 지출분 보통교부세에 반영 (2017년 폐지, 2022년 도입)

□ 필요성

- 국가시책이나 지역현안 수요는 계속 증가*하는 상황에서 보통교부세 감액 페널티 적용은 불합리하고 인력 운영에 과도한 경직성을 초래
- ※ 보건복지, 중대재해예방, 고향사랑기부제, 지방소멸 등 새로운 인력 수요는 계속 증가
- 자치단체의 인력운영과 관계없는 항목이 계속 발생하고 있으나, 이를 적시 반영하지 못해 기준인건비 운영에 큰 어려움 초래

□ 공약과제

- ① 기준인건비 초과에 대한 보통교부세 페널티 부과 유예(폐지)
 - 국가시책 및 지역현안 증가로 인력수요가 지속적으로 증가하는 자치단체의 여건을 감안하고, 원활한 행정서비스 제공으로 신뢰 확보
- ② 기준인건비 자율범위(3~5%) 제도 도입(부활)
 - 예기치 못한 국가 시책이나 긴급 현안에 따른 인력수요에 탄력적으로 대응하고 자치단체 조직 운영의 자율성 확대
- ③ 기준인건비 운영지침을 제정, 제도운영의 투명성 강화
 - 기준인건비 산정방법과 절차, 산정요소, 산정액 등을 공개하여 투명성 제고
 - 이의신청 절차 마련, 부처 협의 등을 통해 필수불가결한 인력수요를 적시 반영할 수 있는 제도적 장치 마련 등

4 중앙-광역-기초 사무배분특별법 제정

□ 현황

- 역대 정부에서 중앙 권한의 이양 정책을 핵심정책으로 채택하고, 단위 사무 중심으로 권한이양을 지속 추진함

2020년 이전		2020년 이후 (지방이양일괄법)	
3,101개 사무 이양 확정	2,349개 이양완료	16개 부처 46개 법률	400개 이양 완료

※ 제2차 지방이양일괄법은 '22.1. 국무회의를 통과했으나, 법안 폐기됨

- 단위사무 중심의 이양정책은 인력·재원 대책을 포함하지 않음
 - 프랑스 사례 : 1983년 사무배분기본법을 제정하여 포괄적인 중앙권한 지방 이양 및 중앙-광역-기초 간 사무재배분을 실시 [참고1 참조]

□ 필요성

- (사무배분 구속력 확보) 지방자치법 제11조의 보충성 원칙과 포괄성의 원칙 등에 대한 강제성이 없어 사무배분에 대한 구속력을 확보할 필요
- (단위사무 중심 이양 지양) 자치단체의 자율성과 책임성 강화 및 효과성 제고, 인력, 재원확보를 위해 단위사무 중심 이양 지양
 - ※ 일본은 2000년 지방분권일괄법 제정, 기관위임사무 폐지 및 법정수탁사무 도입하여, 중앙-지방간 사무재배분을 추진하였으나 재원 미배분의 한계
- (법적 근거 강화) 국가-지방간 사무배분에 있어 국가사무 또는 지방사무에 대한 구분 기준이 시행령 등에 의해 해석되어 법적 근거 강화 필요

□ 공약과제

- 획기적인 자치분권 강화 및 권한이양을 위한
중앙-광역-기초 사무배분특별법 제정 건의

- ① 사무배분의 기본원칙 제시
- ② 지출비용에 관한 국가의 재정지원 명시
- ③ 광역과 기초자치단체의 사무 제시
- ④ 사무배분총괄교부금 신설
- ⑤ 재정적 조치와 기타 사항 제시

참고 1 프랑스의 사무배분기본법의 주요 내용

- ‘꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 각 자치정부는 선출된 의회의 결정에 따라 행정 권한을 행사하여 사무를 행한다’ 라고 규정(사무배분법 제1조, 1983)
- 동 법은 지방의 자치입법권 및 자치조직권을 보장하여 각 계층의 자치 정부에 따른 사무배분과 행정권한 분야의 역할분담을 명확히 규정하였음

〈표 1〉 프랑스 사무배분법 구성체계

법률 편제	1982년 1월 사무배분기본법	1983년 7월 사무배분 보완법
1편	사무배분의 기본적 원칙과 배분방식	사무배분의 기본적 원칙과 배분방식 : 제1장 사무배분의 기본원칙 제2장 지출비용에 관한 국가의 재정지원
2편	꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 자치정부의 새로운 사무권한 : 제1장 경제발전, 국토개발, 지역계획 분야 제2장 도시개발, 문화재 및 유적보전 분야 제3장 주택분야 제4장 전문교육과 직업교육 분야	지방자치정부의 새로운 사무 : 제1장 항구와 항해수로 분야 제2장 교육분야 제3장 학교통학수송 분야 제4장 공적부조와 의료보건 제4장-1 급여 제4장-2 서비스 제4장-3 조직과 절차 제4장-4 지방자치정부의 비용절감 조치 제4장-5 기타 임시조치 제5장 환경과 문화활동 분야
3편	사무배분에 의한 보상과 설비총괄교부금 : 제1장 사무배분의 사전 조건 제2장 사무배분의 결과로 야기된 비용의 이전에 관한 산출방식 제2장-1 보상원칙 제2장-2 사무배분총괄교부금 제3장 설비총괄교부금 제4장 기타	재정적 조치와 기타 사항

5 중앙-지방 협력회의의 참여 대표권 확대

□ 현황

- 중앙지방협력회의는 대통령, 국무총리, 기획·교육·행안부장관, 국무조정실장, 법제처장, 시도지사, 4대협의체의 대표자 등으로 구성
- 주요 기능은 국가와 자치단체 간 협력에 관한 사항, 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항 등임
- 그동안 2022년 1월 첫 회의 개최를 시작으로 그간 총 8회 개최함
- 주요 성과로는 지방소멸대응기금 개선(제3회), 지방정부 자치조직권 확대(제5회), 지역맞춤형 외국인 정책(제6회), 빈집·폐교 정비활용(제8회) 등임

□ 필요성

- (기초정부 대표성 한계) 지방대표로 17개 시도지사가 참석하고 226개 기초정부 대표로 1인 참석은 전체 의사의 대표성에 한계가 있음
※ 중앙과 시도 중심으로 상호 대등, 협력, 수평적 운영이라는 바탕이 훼손
- (자치계층 형평성) 시·도 중심의 구성은 각 자치계층간 형평성의 쟁점이 있으며, 광역-기초 간 갈등 가능성 및 제도 취지에도 부합하지 않음

<기초정부의 법적 지위>

- ▲ 기초지방정부는 시도 광역정부의 관할구역 내에 위치하고 있을 뿐,
 - 법률상 별개의 법인격과 별도의 선거를 통한 민주적 정당성 부여절차를 거쳐 지방행정의 고유한 사무를 처리하는 독자적인 지방자치 주체임

<사례 : 일본의 중앙-지방 협력 관련 협의체>

- ▲ 일본은 2011년 “국가와 지방자치단체간 협의의 장에 관한 법률”을 제정하여 지방 관련 법안을 준비하는 단계부터 지방6단체를 동수로 참여시킴 [첨부 참조]
- ▲ 일본 지방6단체 : 지사회, 광역의회의장회, 시장회, 시의회의장회, 정촌장회, 정촌의회의장회

□ 공약과제

- ① (기초정부 구성원 확대) 현행 1명 → 4명으로 확대 (동법 제3조 개정)
 - 법 제3조에 따른 대한민국시장군수구청장협의회장 1명의 협력회의 구성원에 시장, 군수, 구청장 각 1명씩 3명 추가

참고 1 일본 국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률

일본 국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률 개요

① 구성·운영

· 의원

국가 : 내각관방장관, 특명담당대신, 총무대신, 재무대신, 내각총리대신이 지정하는 국무대신

《의장·의장대행을 내각총리대신이 지정》

지방 : 지방6단체대표(각 1명) 《부의장을 호선》

· 임시 의원

의원이 아닌 국무대신, 지방공공단체의 장·의회 의장

· 내각총리대신은 언제든지 출석하여 발언 가능

② 협의의 대상

다음에 정하는 사항 중 중요한 것

· 국가와 지방공공단체의 역할분담에 관한 사항

· 지방행정, 지방재정, 지방세제 및 기타 지방자치에 관한 사항

· 경제재정정책, 사회보장·교육·사회자본정비에 관한 정책 및 기타 국가의 정책에 관한 사항 중 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 것

③ 소집 등

· 내각총리대신이 소집(매년 일정 횟수, 임시소집도 가능)

· 의원은 내각총리대신에 대하여 소집을 요구하는 것이 가능

④ 분과회

분과회를 개최하여 특정한 사항에 관하여 조사·검토가 가능

⑤ 국회에 대한 보고

의장은 협의의 장 종료 후 지체 없이 협의의 개요를 기재한 보고서를 작성하여 국회에 제출

⑥ 협의결과의 존중

협의를 된 사항에 관해서는 의원·임시의원은 협의결과를 존중하여야 한다.

⑦ 시행기일

공포일 (2011년 5월 2일)

II. 맞춤형 지방재정 분권

① 자주재원 중심의 재정분권 혁신	11
② 보통교부세 확대 및 자치구 직접교부	12
③ 기초지방소비세 신설	15
④ 중앙집중형 국고보조금 제도 개편	16

1 자주재원 중심의 재정분권 혁신

□ 현황

- 지방자치의 본질이 제대로 작동하기 위해서는 지방 스스로 재정 운영을 주도하고 그 결과에 책임을 지는 것이 핵심임
- 역대 정부에서 지방재정 확충을 위한 다양한 정책과제를 추진하였으나, 국세-지방세 7:3 목표를 달성하지 못한 미완의 재정 분권에 그침

<표 1> 국세 대 지방세 비율 추이 (단위: 억원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
국세	2,934,543	2,797,123	2,827,425	2,855,462	3,440,711	3,673,140
지방세	904,572	921,924	926,047	1,127,984	1,106,155	1,107,331
국세 비율	76.4	75.2	75.3	77.0	75.7	76.8
지방세 비율	23.6	24.8	24.7	23.0	24.3	23.2

□ 필요성

- (재원 조달 및 사용 책임성 조화) 국세의 지방 이양으로 지방의 재원 조달 책임성을 확보하고 정부 정책 변화 및 지역의 행정수요 대응

<표 2> 중앙-지방 세출 추이 (단위 : %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
중앙정부	38.5	40.7	42.8	40.8	39.1	40.6
자치단체	46.4	45	44.0	45.0	45.5	45.0
지방교육	15.1	14.3	12.2	14.3	15.4	14.4

※ 2024년 세입예산 비율 - 중앙 54.8 : 지방 34.8 : 지방교육 10.4

- (세입 기반 강화) 인구소멸 등으로 세입기반 잠식위협 직면 및 재산세 등 세수감소로 재정여건은 지속 악화하고 있어 세입 기반 강화가 절실

□ 공약과제

- ① (국세 지방이양) 국세 대 지방세 7:3 비율 달성을 위해 단계적인 국세의 지방세 이양 적극 추진
 ※ 2024년 기준 32.6조원 국세 이양 필요
- ② (기간세 구조 전환) 현행 재산 세제 중심 제도 → 소득·소비세제 중심의 기간세 제도로 구조 전환
 - 지역경제 활성화를 위한 지방정부의 노력이 세수 증대로 연계되는 선순환이 가능한 조세 중심으로 지방이양 추진
 - ※ 예 : 법인분 지방소득세 지방이양 추진

2 보통교부세 확대 및 자치구 직접교부

□ 현황

- 2024년 기준 보통교부세는 59조 8,439억원(지방교부세 66조 7,593억원)이며, 교부세의 재원은 내국세의 19.24%로 법정화하여 보장함
 - 특·광역시, 경기도 등 대도시권 비중 20.1%, 이외 도지역 79.9%
 - 수도권 vs 비수도권 비중은 수도권 9.5%, 비수도권 90.5%
- 지역간 재정격차 완화 및 균형발전 재원으로서 보통교부세 확대 절실

□ 필요성

- (법정률 인상) 보통교부세는 2006년 19.24%로 인상된 이후, 19년간 단 한 차례의 인상도 없어 지방 재정수요의 변동을 반영하는 데 미흡
- (재원보장 기능 강화) 자치단체 재정부족액에 대한 교부세 충족률은 21년 73.9%까지 하락했고, 24년에는 75%로 재원보장 기능을 회복하고 확충해야 함
- (재정자주도 하락) 지속적인 재정분권 강화에도 불구하고, 재정자주도는 60%대에 머물고 있어 재원사용의 자주권, 자율권을 제고할 필요
 - ※ '19년 63% → '20년 54.3% → '21년 58% → '22년 62% → '23년 61.2%(결산기준)

□ 공약과제

- ① (법정률 인상) 법정률 19.24%를 24.24%까지 5% 인상 (약 16.3조원)
 - ※ 2024년 기준 조정률 75% → 98% (교부를 5% 인상), 조정률 최소보장제 도입(95%)
- ② (보통교부세 자치구 직접 교부) 자치구가 제대로 된 역할을 수행할 수 있도록 보통교부세를 자치구에 직접 교부토록 개선
 - 『지방교부세법』 제6조 제1항의 단서조항 삭제 (교부세 확대와 연계)
 - 자치구 직접 교부시 광역시의 조정교부금 연계 검토
- ③ (부동산교부세 재원 확대) 보통교부세 단계적 확대시 기초단체 재정여건 개선을 위해 부동산교부세 총 재원에 내국세 1% 추가 확보 추진
 - ※ 예시 : 종합부동산세(41,098억원) + 내국세 1%(32,065억원) = 24년 부동산교부세액(73,163억원)

참고 1 연도별 지방교부세 교부 및 조정률 현황

〈표 1〉 지방교부세 교부액 추이 (단위 : 억원)

연도별	내 국 세 액		교 부 세 액				비 고
	예 산	결 산	계	정 물 분	부 동 산	소 방 안 전 (증액분)	
2005	1,018,532	1,018,268	198,775	194,845	3,930		법정률(19.13%), 분권교부세 신설, 증액교부금 폐지, 부동산교부세 신설
2006	1,070,986	1,114,704	214,614	204,414	10,200		법정률(19.24%)
2007	1,175,895	1,302,402	251,969	233,077	18,892		
2008	1,339,901	1,345,444	310,990	282,137	28,853		
2009	1,303,545	1,337,060	283,197	251,869	31,328		
2010	1,369,327	1,406,279	280,128	269,907	10,221		
2011	1,513,632	1,570,725	308,952	298,332	10,620		
2012	1,661,454	1,667,724	341,862	330,648	11,214		
2013	1,737,630	1,658,988	357,246	345,616	11,630		
2014	1,796,210	1,712,599	356,982	345,591	11,391		
2015	1,798,410	1,820,129	348,881	331,636	14,104	3,141	
2016	1,964,414	2,061,926	379,673	361,069	14,457	4,147	분권교부세 폐지('15년) 소방안전교부세 신설('15년), (담배분 감소세 20%)
2017	2,131,013	2,277,690	443,639	423,013	15,491	5,135	
2018	2,279,802	2,547,702	459,805	437,831	17,801	4,173	
2019	2,556,304	2,558,045	577,093	542,297	29,421	3,838	
2020	2,403,374	2,469,872	503,221	463,160	33,210	6,851	
2021	2,701,842	2,964,450	591,699	529,194	52,153	8,853	소방안전교부세 법정률 인상 (45%, '20.4.1 시행)
2022	3,519,217	3,522,750	810,449	725,920	75,677	8,648	
2023	3,579,676		675,297	615,823	49,677	9,866	
2024	3,216,136		667,593	616,948	41,098	9,547	

※ 2023년까지는 최종교부액, 2024년은 당초예산 기준임

〈표 2〉 보통교부세 조정률 추이 (단위 : %, 억원)

※ 2024년 조정률 : 보통교부세 재원을 재정부족액으로 나눈 금액으로 자치단체 재정부족액에 대한 충족률

$$(조정률) = \frac{\text{보통교부세 총액 } 578,196\text{억 원}^*}{\text{재정부족액 총액 } 770,767\text{억 원}} = \boxed{0.750}$$

* 불교부단체 분권보전분(2,291억 원) 및 제주도 3%(17,952억 원)는 조정률 산정 시 제외

▶ 연도별 조정률 (부족액 충족률)	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년
	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860	0.816	0.750
부족액 (조원)	3.7	3.6	3.8	7.2	8.8	12.6	8.6	14.5	19.2

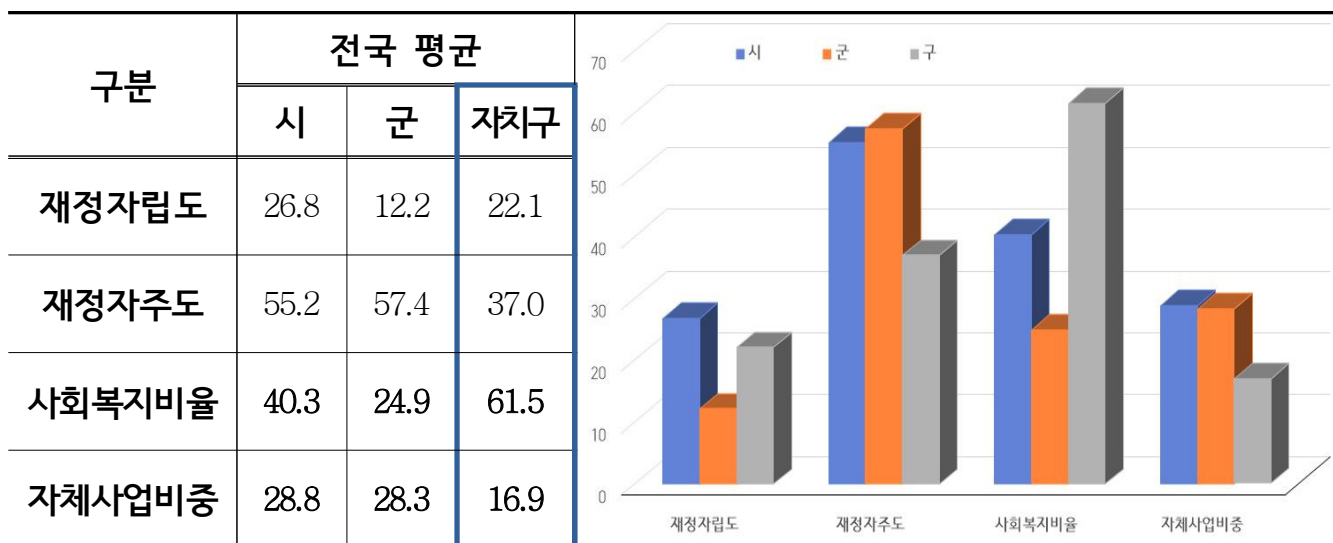
참고 2 자치구 재정지표 및 재정 현황

□ 주요 재정지표 현황

- 자치구의 주요 재정지표를 살펴보면, 재정자립도, 사회복지비 비율, 자체사업비중은 시·군에 비해 매우 열악한 실정임

〈표 1〉 기초지방정부 주요 재정지표

(2024년 예산 일반회계 기준, 단위: %)



※ 자치구 복지비 최고 부산 북구 75.2%.

□ 재정 현황

- (영세한 자치구 세목) 자치구의 세목은 재산세와 등록면허세 2개뿐이며, 특·광역시 VS 자치구 세수배분이 약 8.5 : 1.5 수준임
- (재정 자율성 제약) 자치구에는 보통교부세를 직접 교부하지 않고 있어 동일한 기초단체인 시·군과 비교할 때 재정 자율성 제약 심화
- (과도한 사회복지비) 사회복지 재정수요* 급증으로 자치구의 재정난**이 날로 가중되고 있음

* 기초생활보장 수급자 부양의무자 기준 완화, 기초연금 지원강화, 아동양육 수당 확대 지원 및 부모 급여 도입 등

** 자치구 복지비 추이 : 20년 57.6%, 21년 57.9%, 22년 57.2%, 23년 58.7%, 24년 61.5%

3 기초지방소비세 신설

□ 현황

- 2단계 재정분권에 따라 기초분 지방소비세는 광역과 기초간 60% 대 40%의 비율로 시군구 기초정부에 직접 배분하도록 하고 있음

<표 1> 2단계 재정분권 방안

(단위: 조원)

지방재정 부담	(3.1)	지방재정 확충(①+②+③)	+5.3
		지방세 확충(①)	+4.1
① 지역밀착형 국고보조사업 지방 이양	(2.3)	① 지방소비세 세율 인상(4.3%p ↑)	+4.1
		② 지역소멸대응 특별교부금 도입	+1.0
② 지방교부세 자연 감소	(0.8)	③ 기초연금 등 국고보조 핀셋지원	+0.2
⇒ 순확충 총 2.2조(5.3-3.1) 규모 (※국고보조 지원 0.2 범위 논의)			

□ 필요성

- (독립적 조세체계 구축) 기초정부의 세입이 지방세인 자주재원으로 구성 되므로 기초정부 세입권한에 맞는 독립성 보장
- (광역-기초 갈등 예방) 기초지방소비세를 신설, 광역과 공동세 형태로 운영하여 국세의 지방이양 등 재원배분시 광역과 기초간 갈등을 예방

□ 공약과제

- ① (신설) 기초지방소비세 제도의 도입
 - 현행 광역시 세목인 지방소비세를 광역지방소비세와 기초지방소비세 (시, 군, 자치구)로 분할하여 재구조화
- ② (재원) 현행 지방소비세율 25.3% 중 3%-5% 수준을 (약2.1-3.5조원 규모)를 기초지방소비세로 신설 (22년 부가가치세 결산기준)
 - (예) 1단계 및 2단계 재정분권에 따른 기초분 지방소비세를 대상으로 시·군·자치구 기초지방소비세 도입

※ 세원 예시

- ① 1단계 재정분권 균특이양 보전분 0.8조원 (조정교부금 보전분 0.8조원)
 + ② 2단계 재정분권 4.1조원의 40% 1.64조원 = 2.44조원 (또는 3.24조원 규모)

4 중앙집중형 국고보조금 제도 개편

□ 현황

- 국고보조금은 2019년 53.6조원에서 2024년 80.5조원으로 증가하였으며, 세출의 37.6%로 지방재정 압박 초래 및 자율성을 제약하는 근본 원인으로 작용
- 같은 기간 지방예산의 연평균 증가율은 5.8%로 증가한 반면, 국고보조사업비 총액 증가율은 7.5%로 지방예산 증가율보다 높음
- 국고보조사업의 지방비 부담액은 2019년 26.5조원에서 2024년 34.5조원으로 지방재정의 경직성을 높이고 있음 (<표 1> 참조)

<표 1> 국고보조사업 추이 (단위 : 조원, %, 통합재정기준)

연 도	세출 (A)	국고보조사업비			세출비중 (B/A)
		계 (B)	국고보조금	지방부담금	
2019	231.0	80.1	53.6	26.5	34.7
2020	252.2	86.7	58.1	28.6	34.4
2021	259.3	97.5	66.7	30.8	37.6
2022	285	104	70.7	33.3	36.5
2023	301	108.7	75.4	33.3	36.1
2024	306	115	80.5	34.5	37.6
연평균증가율	5.8	7.5	8.5	5.4	-

□ 필요성

- (재정자율성 강화) 지방비 의무지출 국고보조금의 증가는 지방의 자체 재원을 매칭비용으로 전환해야 하는 문제를 해소해야 함
- (기준보조율의 합리적 개편) 보조금관리법상 기준보조율 규정 사업은 122개에 불과하며, 보조율 일관성 및 임의적인 보조율 결정 빈발
- (수직적 감독) 국고보조금은 세부 사업별 이행과제를 수직적으로 관리·감독하고 있어 지역의 사업 혁신을 저해하고 재정 비효율성 심화

□ 공약과제

- ① (포괄보조금 도입) 유사한 성격의 소규모 보조사업을 통합·운영하는 포괄보조금 제도를 전면 도입하여 국고보조사업의 성과 책임성 강화
※ 예) 체육진흥 포괄 보조, 사회경제진흥 포괄 보조, 다문화 지원 포괄 보조 등
- ② (보조률의 법적 지위 강화) 법정기준 보조율 법률화, 중앙의 임의적 기준보조율 변경 방지 등
- ③ (중앙-지방 연계 활성화) 중앙·지방 공동으로 보조사업 일몰제 운영, 주민 중심 성과공시 및 사업실명제 도입 (중앙-지방 성과책임 공유)

Ⅲ. 지역주도의 지방소멸대응

- ① 지방소멸대응기금 재원 확대 및 제도 개선 19
- ② 지역 연고산업 활성화 지원 20
- ③ 고향사랑기부금 제도 개편 21
- ④ 외국인 우수인력 지역정착 지원을 위한 규제 개선 22

1 지방소멸대응기금 재원 확대 및 제도 개선

□ 현황

- 지방소멸 및 지역 인구감소 등에 효율적으로 대응하기 위해 연 1조원 (기초 75%, 광역 25%), 10년간 총 10조원 규모로 조성 및 지원
- 다년간 안정적 재원확보 및 중점사업 발굴을 위해 평가등급은 줄이되 최소 배분액 상향 및 우수 지자체 집중지원 방식으로 운영

< '24년 기준 >

등급	지역 수	배분액
S	4	144억
A	14	112억
B	26	80억
C	45	64억

< '25년 기준 >

등급	지역 수	배분액
우수	8	160억
양호	81	72억

※ 관심지역(18개)도 감소지역과 유사한 비율로 우수 2개 40억, 양호 16개 18억 지원

□ 필요성

- (정책 성과 제고) 기금 1조 원을 약 118개 자치단체에 배분함으로써 상대적으로 소액사업 추진에 따른 인구정책 성과 제고 한계 극복
- (충분한 사업기간 확보) 신규사업 발굴시 투자계획 수립 기간이 짧아서 행정절차 이행으로 시의성 있는 대응이 어려워 이를 해소할 필요
- (역차별 방지) 2024년 기금배분시 S등급과 C등급이 80억 원 차이가 발생 하고 있으며, 2025년 양호와 우수간 차이는 88억 원 격차
 - 투자 여건이 불리한 자치단체가 더 불리한 역차별 효과가 발생 가능

□ 공약과제

- ① (재원의 획기적 확대) 1조 원 재원을 5조 원으로 상향 및 유효기간 폐지
 - 재원예시 : 정부출연금 매년 단계적 인상 (2026년 2조원 ... 2029년 5조원)
- ② (용도 자율성 제고) 지방 소멸 대응을 위한 제도 및 프로그램 운영 재정 지원사업으로 용도를 확대

2 지역 연고산업 활성화 지원

□ 현황

- 인구와 일자리, 성장산업의 수도권 집중 심화로 수도권과 비수도권의 성장률과 지역내총생산(GRDP) 격차가 점차 심화되고 있음
 - ※ 수도권의 전국 경제성장 기여율 : '15년 이전 51.6% → '15년 이후 70.1% (한국은행, 2022)
 - ※ 수도권 GRDP 비율 : 2000년 48.41% → 2015년 50.11% → 2022년 52.53%
- (광역 내 기초 간 불균형 심화) 지역산업 정책은 광역 중심의 균형발전을 목적으로 추진되어 광역 내 기초 간 불균형 해소에 한계

□ 필요성

- (지역 연고산업 지원 강화) 시군구 소재 중소기업 연고산업 활성화를 통해 수도권 집중과 이탈 방지 및 재정·인프라 등 전방위적 지원 강화 요청
- (지역 중소기업 육성 정책 강화) 주민 정주 여건 개선, 생활인프라 확충과 더불어 시군구 고유 지역산업 발전과 중소기업 육성 정책 확대 필요
- (기존 정책의 규모 및 효과 제고) 인구감소(관심)지역 경제활성화 목적 정책도 지원 규모나 기간이 매우 제한적으로 개선 절실
 - ※ 중소벤처기업부와 관계 부처의 시군구 연고 산업 육성 협업프로젝트 중
- (지역 중소기업 위기 극복) 산업생태계의 지역 중소기업 혁신성장 정책 부족으로 글로벌 경제 위기에 따른 취약성 심화

□ 공약과제

- ① 지역 연고 산업 육성을 위한 투자 확대 및 제도화 건의
 - 지역연고산업 육성을 위한 투자기금 설립, 지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률에서 제2조1의3 지역 연고산업 항목 신설
- ② 인구감소지역 지원 전담기관 지정·운영 체계 구축 및 지원
 - 중기부, 행안부 등 중앙, 산하 유관기관, 시장군수구청장협의회 등이 참여하는 위원회 또는 TF 구축 및 지원계획 수립 건의
 - ※ 예 : 초광역권 협업, 고향사랑기부제 답례품 제조기업 육성, 인구감소지역 내 창업지원 등

3 고향사랑기부금 제도 개편

□ 현황

- 고향사랑기부제는 건전한 기부 문화 조성 및 지역경제 활성화를 목적으로 2023.1.1.부터 시행, 2024.2.1부터 일부 미흡한 부분 보완·개선
 - ※ 고향사랑기부금법 개정안(24.2.1.) : 기부금 모금방법 제한 완화, 기부 연간 상한액 확대, 지정기부 근거 마련 등
- 고향사랑기부금은 23년 대비 24년 35% 증가(23년 650억→24년 879억) 하였으나, 규제는 풀고 기부는 넓히도록 지속적 개선 필요

□ 필요성

- (참여 유인 확대) 10만 원까지 전액(100%) 세액공제 및 10만 원 초과분은 16.5% 공제하고 있어 지역경제 활성화를 위해 상향 조정 필요
 - ※ 일본: 기부 한도가 없고, 기부자 부담액 2000엔(약 2만원) 초과는 전액 세액공제
- (사용 목적 다양화) 기금 모집 비용(15%)외 법에 규정된 목적으로만 사용할 수 있는 용도를 탄력적으로 확대(고향사랑기부금법 제11조 제2항)
 - 대부분 주민 복리에 활용하고 있고 지역경제 활성화 사업 추진 부족
 - ※ 현행 법상 기부금을 재난의연금으로 사용이 제한되나 일본의 경우 2011년 동일본 대지진이 고향 납세에 대한 국민적 호응을 끌어내는 기폭제가 됨.
- (법인 기부 허용) 법인의 지역 기여와 사회공헌 인식이 확산하고 있음에도 법인의 기부는 불가하여 이를 법인까지 확대해야 함

□ 공약과제

- ① 세액공제액 확대 적용 : 현행 10만 원 → 50만 원으로 확대
- ② 기금사업 확대 : 지역발전 등의 재원에 활용하도록 확대
 - ※ 일본: 지역 주민복지 증진 외에 지역산업 증진, 관광·교육·정주 촉진 등 다양한 지역발전 용도로 활용
- ③ 법인 기부제 도입으로 보다 안정적으로 재원확보

4 외국인 우수인력 지역정착 지원을 위한 규제 개선

□ 현황

- 지방의 외국인 유학생을 비롯한 전문 우수인력의 수는 증가하는 반면, 이들의 지역사회 정착을 위한 지원은 미비한 실정
 - ※ 대구권 7개 대학 외국인 유학생 수 5,500명(2022년)→12,072명(2025년) 증가
 - ※ 외국인 전문인력(E-7비자)이 6만명을 넘은 반면, 취업률은 전체 외국인취업자의 5%에 불과
- 대부분 인구 감소 지역은 지역 경제를 뒷받침하는 제조업과 농·수축산업 분야의 인력 부족이 심각하여 외국인 우수 인력의 지역경제 참여를 원함

□ 필요성

- (취업가능 업종 확대) 유학생의 시간제 취업 가능업종 제약으로 지방도시에서의 취업이 사실상 어려움 ※ 음식점, 면세점 판매보조 등 단순노무에 한정
- (취업시간 완화) 유학생 취업 가능 시간이 최대 주 30시간 이내로 제한되어 학비와 기본 체재비 등 충당에 부담
- (전문인력 비자유건 개선) 전문인력 비자(E-7)의 소득기준(지방중기의 경우 약 35백만원) 등 요건이 엄격하여, 지방 중소기업의 외국인 인재 유치 어려움
- (외국인 취업정보 제공) 외국인 채용기업의 정보 부족, 특히 지방에서의 취업정보 접근 난이성 등으로 외국인 인력의 취업 및 지역정착 어려움

□ 공약과제

- ① (취업허용업종 확대) 일정 교육(안전교육 등) 이수한 유학생에게 단순노무 외의 제조업 등 취업을 원칙적으로 허용하는 등 업종범위 확대
- ② (취업시간 제한 완화) 시간제 취업시간 제한에 5시간 추가시간 부여
- ③ (비자유건 개선) 국내대학 졸업 유학생에 대한 경력 등 비자유건 완화, 외국 전문 인력의 지방소재 중소기업 취업비자의 소득 요건 완화 등
- ④ (외국인 취업지원체계 구축) 외국인 전문인력의 입학과 교육, 취업정보 공유, 취업(창업) 연계 및 지역사회 정착을 아우르는 ‘전주기 지원체계’ 도입

Ⅳ. 자율과 협력기반의 사회복지 분권

① 유보통합 추진 방안 재검토	25
② 돌봄통합 시행의 국가 책임성 강화	26
③ 분권적 『사회보장위원회』 운영 개선	27
④ BF(장애물 없는 생활환경) 인증제도 개선	28

1 유보통합 추진 방안 재검토

□ 현황

- 국정과제로 유보(유치원+어린이집)통합 추진 (24.10.30)
- 국회 교육위원회에 유보통합 3법 개정안 제출(24.10.30) 및 계류 중
 - 3법 : 영유아보육법, 지방교육재정교부금법, 지방교육자치에 관한 법률
 - ※ 중앙단위 사무는 교육부로 통합 완료 : 2024.6.27.
- 기초정부 의견수렴시 재원, 인력부담 반대(24.11.7, 113개), 시장군수구청장 협의회 유보통합 재원 대책 공동성명서 발표 및 제출(24.11.21)

□ 필요성

- (사무와 재정 부담의 일치) 유보통합으로 보육사무가 교육청으로 일원화 되므로 시군구가 계속 소요 재원을 부담하는 것은 불합리
 - 총 지방비 : 5.2조원 규모 (국고사업 약 3.2조원, 자체사업 약 2조원)
 - 기초 부담분 : 2.4조원 규모 (국고사업 1.1조원, 자체사업 1.3조원)
- (현장 혼란 최소화) 유보통합 추진시 시군구의 형식적 의견 수렴 후 법안을 발의하였고 향후, 인력 확보, 안정적 재원 마련 등에 많은 논란이 예상

□ 공약과제

- ① (실행 방안 재검토) 현행 유보통합 실행 방안의 원점 재검토 및 통합조정 기능을 가진 기관(국조실, 국가교육위 등) 에서 중립적이고 객관적 논의 선행
- ② (중장기적 접근) 각 이해관계 기관과 충분한 의견수렴을 실시하고 이를 토대로 단계적·중장기적 접근 필요
- ③ (국고 지원) 유보통합에 따른 보육재정은 전액 국고 지원
- ④ (선 지원 제시) 중앙의 재정, 인력, 사무 先지원 제시, 後 지방정부의 지원 수준 결정

2 돌봄통합 시행의 국가 책임성 강화

□ 현황

- 노인이나 장애인 등 타인의 돌봄을 받아야 하는 사람이 지역사회에 거주하면서 맞춤형 통합서비스를 받는 돌봄통합지원법이 제정(24. 2. 29)
- 현재 의료·돌봄 통합지원 시범사업 진행(2023~2025, 100개 시군) 중이며, 2026.3.27. 시행 예정임

□ 필요성

- 동 법 제정에 따라 기초단체는 매년 통합지원계획 수립 및 통합 복지 서비스 제공을 위한 인프라 및 복지재원에 대한 국비 지원 필요

□ 돌봄 통합 복지서비스(주거, 보건의료, 복지돌봄) 주요 사업

- ▲ (주 거) 케어안심주택, 자립체험주택, 주택개조, 거주시설 전환 등
- ▲ (보건의료) 방문 건강관리, 방문의료, 방문약료, 만성질환 관리 등
- ▲ (복지돌봄) 재가 장기요양, 재가돌봄서비스, 스마트기술 적용 등

- 차질없는 돌봄통합 조기 정착을 위한 시군구 차원의 전담 조직과 인력 확대가 필요하므로 중앙정부의 전폭적인 지원 필요

※ 통합지원은 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활돌봄, 가족지원 등을 포괄함

□ 공약과제

- ① (국비 지원) 돌봄통합 운영 예산 및 인프라 구축에 대한 국비 지원

- 통합돌봄 서비스 및 인프라 구축에 소요되는 예산 국비 지원

※ 돌봄통합지원은 국가사무로 국비 지원이 필요

- ② (인력 확대) 기준인건비에 돌봄통합 조직 및 인력 확대 반영

※ 통합지원 사무의 국가-광역-기초간 명확한 역할 분담과 동법 시행령 제정시 기초 정부의 의견 청취 및 반영

3 분권적 『사회보장위원회』 운영 개선

□ 현황

- 사회보장 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회를 둠(사회보장기본법 제20조)
- 사회보장위원회는 사회보장증진 기본계획, 사회보장제도 신설·변경협의*, 국가와 자치단체간 역할 및 비용 분담 등을 심의 조정
 - ※ 사회보장 신설·변경협의제도 : 중앙부처 및 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 보건복지부장관과 협의(사회보장기본법 제26조)
- 위원회는 위원장(국무총리) 1명, 부위원장 3명 및 부처 장관을 포함하여 정부위원 15명, 민간위원 15명 등 총 30명 이내로 구성
 - 실무위원회 정부위원 15명, 민간위원 15명 / 전문위원회 15인 이내

□ 필요성

- 사회보장위원회 심의·조정 과정에 기초지방정부 대표를 참여시켜 사회보장위원회 구성 및 운영의 민주성을 강화
- 자체 재원 사업에 대한 과도한 제약, 심의 기준 일관성 결여, 저출산·고령화 대응 제약 불식을 위해 합리적인 사회보장제도 신설·변경 협의 제도 운영
 - ※ ○○도 건강주치의 시범사업, △△시 저출생 지원 대책, □□구 탈모치료 지원 등

□ 공약과제

- ① (시군구 대표자의 위원 참여) 사회보장위원회 구성에 기초지방정부 대표자가 위원으로 참여할 수 있도록 개선
 - ※ 시장군수구청장협의회 대표자 1명 또는 협의회가 추천하는 민간위원 1명 추가
- ② 실무위원회 및 분야별 전문위원회에도 시군구 대표자 및 전문가가 참여할 수 있도록 개선
 - ※ 실무위원회 및 전문위원회에 시장군수구청장협의회 추천 1명 각각 추가
- ③ 사회보장제도 신설·변경 협의제도는 지역 맞춤형 사회서비스 제공 및 효율적 재정 운영의 자율성이 존중될 수 있도록 제도 개선

4 BF(장애물 없는 생활환경) 인증제도 개선

□ 현황

- 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제10조의2 등에 해당하는 대상시설은 의무적으로 인증을 받아야 함
 - 국가, 지자체, 공공기관에서 신축·증축·개축하는 공공건물과 공중 이용시설
- 인증기관은 한국장애인개발원 등 11개소 (수도권 10, 전남1)
- 인증절차는 예비인증과 본 인증으로 구분
 - (예비인증) 개별시설의 설계에 반영된 내용을 대상으로 계획 적정성 평가
 - (본 인증) 개별시설의 준공 후 실제 시설물의 적정 반영여부 평가

□ 필요성

- (인증기관 확대) 인증 의무 대상 시설의 확대에도 불구하고 인증기관이 전국 11개소로 절대 부족하고 인증 기간도 과다 소요 및 지연
 - 인증건수 증가 : (2022년) 2,124건 → (2023년) 2,422건 → (2024년) 2,640건
- (평가기준 객관성 확보) 인증심사 시 인증기관별, 심사위원별 심사 기준이 불명확하여 행정의 신뢰성 및 예측 가능성 저하
- (통합관리시스템 구축) ‘25.1.1.부로 인증운영기관(한국장애인개발원)이 지정 되었으나 실시간 인증 관련 진행상황을 확인할 수 있도록 시스템 구축

□ 공약과제

- ① (인증기관 확충) 인증 접수 및 처리 지연 예방을 위해 인증기관을 확충하고 지역의 권역별 거점 인증기관 지정
- ② (운영 규정, 매뉴얼 마련) 인증 절차 간소화 및 예측가능한 제도운영을 위해 규정과 매뉴얼 마련
- ③ (통합관리시스템 구축) 인증과정의 투명성과 공정성 확보를 위해 통합관리시스템 구축

V. 기후변화 대응 탄소중립 및 안전한 공동체 재난관리

- ① 지역주도의 탄소중립 실현 체계 정비 31
- ② 『에너지 전환 자치분권법』 제정 32
- ③ 『대형산불 피해지원과 예방에 관한 특별법』 제정 33
- ④ 예방중심의 중대재해대응 제도 보완 34

1 지역주도의 탄소중립 실현 체계 정비

□ 현황

- 2020년 12월, 「2050 탄소중립 추진전략」의 발표와 탄소중립 실현의 컨트롤 타워로서 2050 탄소중립녹색성장위원회 설치
- 2050 탄소중립 시나리오별 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향
 - 2021년 10월 2050년 탄소중립의 중간목표는 2030년까지 배출정점인 2018년 대비 40%를 감축하는 것으로 결정
- 탄소중립기본법 제정에 따라 기초지방정부 역할 확대
 - 21. 8월 탄소중립기본법 제정으로 탄소중립 이행계획 수립 및 점검·결과 보고서, 탄소중립 지원센터 운영 등 기초단체의 역할이 보다 확대됨

□ 필요성

- 탄소중립 목표 달성을 위한 지방자치단체의 역할과 수단의 명확화 필요
 - 「탄소중립기본법」상 시·군·구는 에너지 정보, 권한, 예산, 인력 등의 한계로 지역적인 특성을 반영한 온실가스 감축 계획 수립 및 실행 곤란
- 탄소중립기본법 헌법불합치에 따른 감축경로와 목표 재논의 필요
 - 2024년 헌법재판소의 탄소중립기본법에 대한 헌법불합치 결정에 따라 감축 경로에 대한 목표 재설정 논의 필요

□ 공약과제

- ① (재정지원 및 사무이양) 기초의 탄소중립 역할 및 기능 확대를 위해 기후대응기금 등 재정지원 및 탄소중립 사무이양
- ② (추진체계 및 거버넌스) 탄소중립 중앙-지방 협력적 추진체계 및 기초단위의 상향식 거버넌스 체계 구축

2 『에너지 전환 자치분권법』 제정

□ 배경

- 우리나라 에너지정책은 중앙정부가 수요와 공급에 대한 모든 권한을 독점하고 광역시도에만 일부 권한을 부여하고 있음
 - 전기사업법 및 에너지이용합리화법에 따른 각종 권한들도 시·도 또는 에너지공단이 대부분 위임되어 기초정부의 명확한 권한이 없음
- 특히 「지방자치법」 제11조에 따라 대규모 에너지 개발사업은 지방정부 사무 권한에서 배제
 - ※ 원자력 개발 등 자치단체의 기술과 재정 능력으로 감당하기 어려운 사무는 국가 사무로 되어 있음

□ 필요성

- (기초정부의 역할 확대) 탄소중립기본법에 기초정부 역할은 크게 확대되고, 재생에너지 관련 갈등과 민원 급격히 증가
 - ※ 태양광, 풍력발전 설비가 많은 전남에서만 13개 시·군, 39개 읍·면에서 갈등
- (집권적인 에너지 권한) 중앙집권적 에너지 권한에 대한 지방이양 및 실질적인 에너지전환 실행을 위한 법·제도적 개선이 시급

□ 공약과제

- ① 전기사업 허가 등 각종 중앙정부 에너지권한의 자치단체 이양을 위한 ‘(가칭) 에너지전환 자치분권법’ 제정
 - 지역에너지계획 수립 및 이행, 전기사업 허가, 에너지진단 및 수요관리, 에너지복지 등의 업무 권한, 예산 및 인력을 기초단체로 권한 이양
- ② 에너지전환을 지방정부의 자치사무에 포함토록 ‘지방자치법’ 개정
 - 「지방자치법」 제13조 지방자치단체의 사무범위에 ‘지역의 에너지전환에 관한 사무’를 추가

3 「대형산불 피해지원과 예방에 관한 특별법」 제정

□ 배경

- 우리나라 국토면적 중 산림이 62.7%이며, 국유림이 26.2%(1,653천ha), 공유림이 7.7%(483천ha), 사유림이 66.1%(4,162천ha)임
- 산불대응 체계는 산림청, 소방청, 지방자치단체로 나뉘어 있음
- 이상기후 영향으로 산불이 점차 대형화, 동시다발화, 피해 대규모화
 - ※ 평균 산불 면적/ 대형산불 건수 : ('10년대)857ha/ 1.3건 → ('20~'24)6,720ha/ 4.8건
피해액(백만원) : '16년 15,721 → 20년 158,141 → '23년 285,429 - 산림청 통계연보
 - ※ '25.3월 경남북 대형산불 : 인명 75명, 주택 3,397개소, 농업시설 2,114개소, 국가유산 30건 전소(3.31 기준)
- 산림 인접 건축물 증가, 요양원 등 다중밀집 시설에 대한 위협 가중

□ 필요성

- (복구 대책 전면 재검토) 이재민, 영농, 양식업 등 피해와 실제 지원 기준의 괴리가 크므로 현실적인 기준 마련 필요 (반파 주택 : 60% 용자)
- (산림정책 대전환) 산불 지휘체계 일원화, 방화선 조성, 화재 저항성 수종 식재, 입산 관리 강화 등의 산림정책 대전환의 계기 마련
- (산불 광역화 대응) 산불 광역화에 따른 사무체계 이원화 및 장비 확충·운영 국비 지원 필요 (야간 산불 대응 장비, 초대형 소방헬기 및 임차 헬기 확충)

□ 공약과제

□ 대형산불 피해지원과 예방에 관한 특별법 제정

- ① 신속한 일상회복과 피해 복구를 위한 지원 및 체계 구축
 - 재난관리기금 사용 독려 및 지방세 면세 등 지방재정·세제상 지원
 - 주택단지 조성, 산불피해 지역 집중 투자지원, 문화재 보호
 - 산불초기대응 역량강화(헬기, 야간 장비 등), 구호지원체계 구축
- ② 산림청과 소방청 산불대응 관리체계 조정 및 인력 전문성 강화
 - 산림청과 소방청 산불대응 관리체계 업무범위 조정
 - 산불진화대의 인력 고령화와 전문성 부족 등 문제 해결
- ③ 첨단장비를 활용한 산불대응 역량 강화
 - 드론, 로봇 등 첨단장비를 활용, 인력 투입 중심 진화 방식 한계 보완
 - 산불을 효율적·체계적 관리 및 역량 강화

□ 현황

- 「중대재해처벌법」에 의거, 안전조치 위반에 따른 중대재해 발생시 경영 책임자에 1년이상 징역 또는 10억원이하 벌금(법인은 50억원이하) 부과
- 재해·재난 빈도 증가, 피해 대규모화, 다양한 발생 원인 등은 지역 중소기업과 자치단체의 중대재해 예방 및 안전 의무 이행에 따른 부담을 가중

□ 필요성

- (지역 중소기업 부담 경감) 2024년부터 상시근로자 5인 이상 모든 기업에 「중대재해처벌법」이 확대 적용되어 중소기업 부담 증대
 - 대다수 지방 중소기업은 중대재해 대응 인건비 부담 및 인력 충원 애로, 안전 비용 투자 부담 등 안전 경영 노력에 어려움을 겪고 있음
 - (예방 중심 전환) 처벌 중심의 중대재해처벌법은 자치단체장의 안전보건 관리대책 추진의 소극적 대응을 조장할 우려가 있어 예방중심으로 전환 필요
 - 중대시민재해(공중시설관리 결함에 따른 인명피해)는 물론, 중대산업재해(예: 재난대응 공무원의 사망)로도 처벌 가능 → 안정적 직무수행에 지장
- ※ 인명피해에 따른 처벌 위험성 때문에, 자치단체가 재해·재난 발생 현장에 적극적으로 대응하지 못하게 되는 불합리한 상황 발생

□ 공약과제

- ① (지방 중소기업 안전 경영 지원 강화) 지방 중소기업이 중대재해 예방을 위한 설비투자과 인력 채용 등을 위한 정부 차원의 행·재정적 지원 강화
 - ② (중대재해 사전 예방체계 구축) 자치단체의 중대재해 부담 경감과 원활한 직무수행을 위한 안전점검시스템 구축, ‘인증제’ 도입 및 중대재해보험 확대
 - ③ (처벌 대상 범위 조정) 장기적으로는 ‘경영책임자’ 등 처벌대상 범위를 합리적으로 조정하는 내용의 「중대재해처벌법」 개정 추진
- ※ 산불 등 재난 발생시, 자치단체장 처벌에 대한 예외적 감면 규정 등 추가



대한민국시장군수구청장협의회
National Association of Mayors in Korea

담 당

정책연구실
02 - 790 - 0863

#국가의 미래

#분권의 시대

#자치+균형+성장

제21대 대통령 선거 공약 건의



대한민국시장·군수·구청장협의회