

1 「지방재정법」 상 주민참여예산제도에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정에 주민참여예산제도를 마련하여 시행하여야 한다.
- ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 둘 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.
- ④ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

해설

- ① (×) '조례로 정하는 바에 따라' ⇨ '대통령령으로 정하는 바에 따라' (39조 1항)
- ②③④ (○) 39조 2항, 3항, 5항

• 지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여)

- ① 지방자치단체의 장은 대통령령(조례 ×)으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.(시행할 수 있다 ×)
- ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 둘 수 있다.(두어야 한다 ×)
 - 1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
 - 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
 - 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.(실시하여야 한다 ×)
- ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로(대통령령으로 ×) 정한다.

답 ①

2 「지방자치법」 상 행정협의조정위원회에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.
- ② 행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다.
- ④ 행정협의조정위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 국무총리령으로 정한다.

해설

- ④ (×) 국무총리령 ⇨ 대통령령(187조 4항)

제187조(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의·조정)

- ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.
- ② 행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 행정협의조정위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 되고, 위원장은 제3호의 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다.
 - 1. 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장 및 법제처장
 - 2. 안건과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람
 - 3. 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 4명
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 행정협의조정위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

답 ④

3 집행기관과 지방의회의 관계에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 한국의 지방정부 형태는 지방의회와 집행기관의 기능 수행과 권한 행사를 둘러싸고 대립·갈등이 유발될 가능성이 크다.
- ② 지방의회는 주민 이익의 조정과 주민대표성을 중시하고, 집행기관은 합법성, 효율성, 능률성을 추구한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 임시회 소집을 요구할 수 있고, 의안제출권을 가진다.
- ④ 지방의회는 예산을 편성·확정하는 권한을 가진다.

해설

- ① (○) 우리나라는 기관대립형을 취하므로 의결기관(지방의회)과 집행기관(지방자치단체장) 간 대립·갈등 가능성이 크다. 대립·갈등 가능성은 지방자치단체장이 속하는 정당과 지방의회 다수의석을 점한 정당이 다를 경우 더 강하게 나타난다. 양측 구성원들의 정책정향 차이로 정책목표 등과 관련된 실질적 갈등(substantive conflicts)이 초래될 가능성에 못지 않게, 강시장-약의회의 지방정부의 형태 하에서 집행기관 공무원들이 보이는 의회경시 풍조 등과 관련된 양 기관 구성원들 간 불신·혐오로 인한 이른바 감정적 갈등(emotional conflicts)이 초래될 가능성도 크다.

② (○) • 의결기관과 집행기관 구성원의 의식·행태상 차이

| 구 분 | 의결기관(지방의회) 구성원(지방의회의원) | 집행기관 구성원(집행기관 공무원) |
|-----------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 정책정향 | 출신 지역구의 지역문제와 주민편의를 우선시하는 경향 | 해당 자치단체 전체구역을 고려하는 동시에 행정편의적 경향이 강함 |
| 행정이념 | 주민 이익의 조정과 주민대표성 중시 | 합법성, 효율성, 능률성 추구 |
| 시간적 비전 | 임기 내에 결과를 볼 수 있는 단기적 정책문제에 관심 | 장기적 정책문제에 보다 관심이 높음 |
| 선호하는 정책유형 | 쇄신적·비정형적 정책을 더 선호 | 일상적·정형적 정책을 상대적으로 더 선호 |

③ (○) • 우리나라 지방의회와 지방자치단체장 상호 간 권한 - 집행기관 우위의 기관대립형

| 구 분 | 지방자치단체장이 지방의회에 대해 갖는 권한 | 지방의회가 지방자치단체장에 대해 갖는 권한 |
|-----------------------------|--|--|
| 평상적 관계 (협력관계, 견제와 균형) | 의안발의, 조례공포, 예산안 편성·제출, 임시회 소집요구권, 의회 출석 및 진술, 지방의회 사무직원의 임명권, 지방의회의원의 선거일 공고 | 의결권, 조례제정권, 예산심의·의결권, 결산승인권, 행정사무 감사·조사권, 지방자치단체장의 출석증언·의견진술·서류제출의 요구, 행정사무처리상황에 대한 질문 |
| 비상적 관계 (대립관계) | 재의요구권 및 제소권, 선결처분권 * 의회해산권은 인정 안 됨. | * 지방자치단체장에 대한 불신임의결은 인정 안 됨 |

- ④ (×) 지방정부의 예산 편성권은 지방자치단체장에게 있다. 지방자치단체장이 예산안을 편성해 지방의회에 제출하면 지방의회는 예산 심의·의결권을 행사하여 예산을 확정한다.

• 지방자치단체장과 지방의회의원의 상호 간 권한 구분

| | | | | | | |
|-------------|-------------------|---------------------------------------|------------------|-------------------|-----------|--------------|
| 지방자치단체장의 권한 | 의안발의권 예산편성권 | 조례의 공포 | 재의 요구권 | 선결처분권 | 임시회 소집 요구 | 규칙의 제정·개정·폐지 |
| 지방의회의 권한 | 의안·예산안의 심의·의결권 | 조례의 공포 대행(자치단체장이 공포하지 않을 때 의장이 공포) | 재의 요구에 대한 재의결 | 선결처분에 대한 사후 승인 | 임시회 소집 | 조례의 제정·개정·폐지 |

답 ④

4 지방선거의 선거구제도에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 대선거구제보다 소선거구제에서는 사표(死票)가 많이 발생한다.
 ② 대선거구제가 소선거구제보다 지방정부의 대표성을 높이는 데 더 기여한다.
 ③ 대선거구제보다 소선거구제에서는 상대적으로 정치 신인이 당선될 가능성이 높다.
 ④ 현재 우리나라 광역의원선거구 중 지역구의원 선거에서는 소선거구제가 적용된다.

해설

- ① (○) 소선거구제는 하나의 선거구에서 1명만 선출하므로 선출된 자 외의 후보에 대한 표는 사표(死票)가 된다. 대선거구제는 하나의 선거구에서 6인 이상 선출하므로 사표를 줄일 수 있다.
 ② (○) 대선거구제는 사표를 줄이므로 보다 많은 주민의 의사를 반영한 지방의회의원 구성이 가능하므로 지방정부의 대표성을 더 높일 수 있다.
 ③ (×) 최다득표자가 아닌 자도 당선될 수 있는 대선거구제에서 상대적으로 정치 신인이 당선될 가능성이 높다.
 ④ (○) 현재 우리나라 광역의원선거구 중 지역구의원 선거에서는 소선거구제가 적용되며, 기초의원선거구 중 지역구의원 선거는 중선거구제(2~4인 선출)가 적용된다.

| 구분 | 소선거구제 | 중·대선거구제 |
|----|---|--|
| 특징 | 1선거구에서 최다득표자 1인 선출. 다수대표제 우리나라 광역의원선거구 중 지역구의원 선거 | 1선거구에서 2인 이상 선출(중선거구 2~5인, 대선거구 6인 이상). 소수대표제 우리나라 기초의원선거구 중 지역구의원 선거는 중선거구제(2~4인) |
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> • 대정당이 지역적 기반이나 재정면에서 유리해 다수당 출현 용이 • 관할구역이 좁아 유권자가 후보자의 인물·정견 파악이 명확하여 선거에 대한 관심이 높아지고 투표율이 비교적 높음 • 후보자 1인당 부담하는 선거비용이 비교적 적음 • 동일 정당 간 경쟁이나 후보자 난립을 방지 • 선거공영이나 재선거, 보궐선거 실시 및 선거관리 용이 | <ul style="list-style-type: none"> • 사표를 줄임 • 소수정당의 의회 진출이 쉬움 • 신진인사의 진출 용이 • 선거운동 과열 방지 • 정당정치의 발전 • 선거 간섭, 정실, 매수, 기타 선거부정 방지가 용이 |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> • 사표(낙선자에 대한 표, 당선자의 잉여표) 증가 우려 • 소수정당의 의회 진출 곤란 • 지방적 명망가에게 유리하고 신진인사의 진출에 불리 • 선거운동 과열 우려 • 양당제의 고착화 • 선거 간섭, 정실, 매수, 기타 선거부정 가능성 큼 | <ul style="list-style-type: none"> • 소수대표방식이므로 군소정당 출현으로 정국이 불안정할 수 있음 • 유권자가 후보자를 식별하기 곤란하고 선거결과에 대한 무관심으로 인해 투표율 저조 • 선거구역이 넓어 선거비용 증가 • 후보자 난립 및 동일 정당 내부 후보자간 경쟁 과열 • 선거공영이나 재선거, 보궐선거 실시 및 선거관리 곤란 |

답 ③

5 티부가설(Tiebout Hypothesis)에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 지방공공재의 경우 “발로 하는 투표(voting with feet)”에 의해서 선호표출이 이루어지기 때문에 개인들은 자신들이 가장 좋아하는 공공서비스와 세금의 조합을 제공하는 자치단체에 위치하게 된다.
- ② 사람들은 공공재에 대한 수요를 적절한 자치단체를 찾아 거기서 세금을 지불함으로써 만족시킨다.
- ③ 티부모형의 균형에서 각 개인은 자신이 원하는 수준의 공공서비스를 받게 되며, 다른 지방자치단체로 움직인다고 해서 후생이 증가하지 않는다.
- ④ 개인들이 여러 지방자치단체로 옮겨 다닐 수 있는 능력이 있어서 지방공공재에 무임승차자가 양산된다.

해설

- ①②③ (○) 티부모형은 지방정부가 독자적 조세징수와 지방공공재에 관한 의사결정을 하는 지방분권시 효율적 자원배분(Pareto 효율)을 달성한다는 이론이다. 상이한 재정프로그램을 제공하는 다양한 자치단체가 존재하며 해당지역 주민의 재산세로 재원을 충당한다고 본다. 공공서비스 소비자이자 유권자인 시민들은 모든 지방정부가 제공하는 재정프로그램(지방정부의 공공재, 지방세, 세입·세출 패턴 등)에 대한 정보를 가지며 이주를 통해 지방정부를 선택한다는 것이다. 티부모형의 균형에서는 이주를 통해 각 주민의 선호에 따른 선택이 완료된 상태이다. 시장처럼 주민들이 가장 저렴한 비용(세금)으로 큰 이득(지방공공재 소비)을 얻는 프로그램을 찾아 지방정부를 선택한 후로서 각 개인의 후생이 극대화된 상태이므로 다른 지방자치단체로 더 이상 이동하지 않는다. 즉 균형 상태에서 타 지방자치단체로의 이동은 후생의 감소를 초래한다.
- ④ (×) 티부모형은 무임승차(free-riding) 문제의 해결을 정치적으로 접근하는 것이 아니라 비정치적(경제적)으로 접근하는 이론이다. 티부(Tiebout)는 비배제성과 비경합성을 특징으로 하는 순수공공재와 달리 지방공공재는 응익주의에 입각한 가격 설정이 가능하다고 주장했다. 티부가설에 따르면 지방자치단체의 재원은 해당지역 주민들의 재산세(property tax)로 충당된다고 가정한다. 개인의 지역 간 자유로운 이동가능성은 완전한 이동성을 전제로 하므로 집, 직장 등이 완전하게 이동이 가능하며 재산세 등을 타 지역에 내고 자기가 거주하는 지역의 공공재를 제공하는 일은 없다고 가정한다. 또한 외부효과는 없다고 가정한다. 즉, 해당 지역의 프로그램의 이익은 해당지역 주민들에게만 돌아가며 이웃지역의 주민들에게 이익(경제)이나 불이익(불경제)을 주지 않는다. 따라서 티부가설의 전제대로라면 무임승차 문제가 발생하지 않는다.

답 ④

☞ 티부(C. Tiebout)의 발로 하는 투표 가설(voting with feet ; 이주에 의한 투표권 행사 ; 티부가설)

| | |
|-------|---|
| 의의 | ① 각 지역에서 제공하는 공공서비스와 조세 간의 묶음을 주민선호에 따라 자율적으로 선택하게 하여, 자신이 원하는 공공서비스를 제공하는 자치단체로 진입·퇴장을 보장하면 지방정부 간 경쟁을 유도하고, 서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다는 가설(지방분권 옹호). 지방공공재의 시장배분적 과정 중시. ② 공공재는 분권적인 배분체제가 효율적이지 못하며 중앙정부에 의한 공급이 필요하다는 새뮤얼슨(P. Samuelson)의 공공재 공급 이론을 반박한 것. 지방공공재의 효율적 공급방법이 지방분권임을 주장한 것인지 지방공공재의 최적 공급규모 결정 이론은 아님. |
| 전제 조건 | ① 상이한 재정프로그램을 제공하는 다양한 자치단체가 존재. 공공서비스 소비자이자 유권자인 시민들이 지방정부를 선택함. ② 지역 간 자유로운 이동가능성(이주비용이 거의 없음) : 지역 간 이동에 필요한 거래비용(이사비용 등) 등 제약 없이 지역 간 이동이 가능. 불완전한 이동이 아닌 ‘완전한 이동성’을 전제(집을 팔고 이주). ③ 모든 주민은 배당수입(dividend)에 의존하여 생계 유지. 취업기회 차이나 소득획득상의 지역적 한계성이 없음. ⇨ 거주지 선정시 고용기회는 영향을 주지 못하며 단지 지방정부 재정프로그램만을 기준으로 거주지 선택. ④ 완전 정보 : 시민들은 모든 지방정부가 제공하는 재정프로그램(지방정부의 공공재, 지방세, 세입·세출 패턴 등)에 대한 정보를 가짐. ⑤ 외부효과 없음 : 해당 지역의 프로그램의 이익은 해당지역 주민들에게만 돌아가며 이웃지역의 주민들에게 이익(경제) 또는 불이익(불경제)을 주지 말아야 한다(외부효과가 존재한다면 지역 간 이동이 불필요해 질 수도 있기 때문). ⑥ 지방공공재 생산시 소요되는 단위당 평균비용은 일정(규모수익이 불변인 생산기술로 규모의 경제가 없어야 함) : 지방정부의 규모의 차이에 따른 지방공공재 대량생산의 이익이 존재하지 않음(규모의 경제가 존재하면 거주자가 많을수록 공공서비스 생산에 따른 평균비용이 감소하게 되어 지방정부가 대규모화 되고 개인이 선택할 수 있는 지방정부 수가 제약됨). * 재원은 해당지역 주민들의 재산세(property tax)로 충당되며 국고보조금 등은 없다고 가정. ⑦ 지방정부는 최소한 한가지의 고정적 생산요소(fixed factor)를 가짐 ⇨ 이로 인해 각 지방정부는 최적규모를 추구. ⑧ 최적규모의 추구 : 최적규모 보다 적은 경우 평균비용 감소를 위해 더 많은 주민을 유입시키려 하고, 최적규모보다 큰 경우 주민을 감소시키려 하며, 최적규모인 경우 현행 인구를 유지하려 함(최적규모란 최저평균비용으로 지방공공재를 생산할 수 있는 인구규모). |
| 결론 | ① 지방정부가 독자적 조세징수와 지방공공재에 관한 의사결정을 하는 지방분권시 효율적 자원배분(Pareto 효율) 달성. ② 지방정부는 중앙정부와 달리 주민의 선호에 따른 선택이 가능하며, 시장처럼 주민들이 가장 저렴한 비용으로 큰 이득을 얻는 프로그램을 찾아 지방정부를 선택하게 하면 비슷한 선호와 소득을 가진 주민이 모여 살게 되고 지방공공재 규모가 적정수준이 됨. |
| 한계 | ① 형평성 저해 가능 : ‘지역 내 동질성’은 높아지지만 지역 간 빈부격차가 심해져 ‘지역 간 이질성’은 더욱 심해짐(효율성을 위해 형평성을 희생함). ② 전제조건외 비현실성 : 현실의 직장·문화시설·지역에 대한 감정적 정서·지가·입지조건 및 관련 이주비용, 불완전정보, 외부효과 등을 무시(지역 간에는 현실적으로 명백히 외부경제나 외부불경제 효과가 존재하며, 집을 팔지 않고 강남으로 전세로 이사하는 경우 완전한 이동이 못되어 강남지역에 재산세를 납부하지 않으므로 비용부담지역과 이득을 보는 지역이 일치하지 않게 됨. 즉, 외부효과가 존재한다면 응익주의를 저해). |

6 보충성의 원칙에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 과거 우리나라의 정부혁신지방분권위원회에서 제시한 지방분권추진 3대 원칙에는 포함되지 못했다.
- ② 1985년 유럽평의회(Council of Europe)의 유럽지방자치 헌장(European Charter of Local Self-Government)에 반영되었다.
- ③ 공공사무 처리의 우선적인 권한은 중앙정부보다는 기초지방정부에 있다는 주장과 부합한다.
- ④ 유럽연합체가 지니는 강력한 권력에 대해 각 국가가 견제할 수 있는 데 기여하는 원칙이다.

해설

- ① (×) 보충성 원칙은 2003년 참여정부(노무현 정부)가 출범하면서 정부혁신지방분권위원회가 지방분권 추진로드맵에서 제시한 지방분권추진 3대 원칙(보충성 원칙, 선분권 후보원 원칙, 포괄성 원칙)에 포함됨.
- ②④ (○) 보충성의 원칙은 유럽연합(EU)의 다층적 구조에서 권한이 어떻게 분배되고 또 어떻게 행사되어야 할 것인가라는 수직적 권한분배 문제에 대한 기본 원칙으로서 국가 이익의 잠식을 방지하고 회원국의 권한을 보호하기 위한 안전장치로서 도입되었다. 1985년 유럽평의회(Council of Europe)의 유럽지방자치헌장(European charter of local self-government)에 최초로 규정되었고, 1992년 마스트리히트(Maastricht) 조약이 체결되면서, 유럽공동체(EC) 조약에 명시적으로 수용되었다. 유럽연합에 의한 중앙집권화 된 유럽통합은 유럽 각 지역의 경제적·문화적 전통을 파괴할 수 있기 때문에 보충성 원칙에 근간을 두고 출발하였다. 그리하여 통일된 유럽을 건설하고자 하면서 그 중심에는 유럽 각 지역의 자치성에 근간을 두고서 유럽통합을 이행한다는 것이 추구하고자 한 목표였다
- ③ (○) 보충성 원칙은 중층의 국가공동체 조직에서 하급단위에서 잘 처리할 수 있는 업무를 상급단위에서 직접 처리해서는 안 된다는 원칙이다. 지방단위에서 공공사무는 원칙적으로 지방정부가 담당하고 중앙정부의 기능은 지방정부가 하기 힘든 부분에 한해 보충적 수준에서만 인정된다.

답 ①

※ 지방자치단체에 대한 사무배분의 보충성(subsidiarity) 원칙

㉠ **의의** : 사무분배시 기초자치단체가 우선 담당하게 하되, 자체적인 처리 곤란시 광역자치단체, 국가 순으로 담당한다는 원칙. 1990년대부터 주목받기 시작해 유럽연합 국가 중심으로 확산. 유럽평의회(Council of Europe)의 유럽지방자치헌장(European charter of local self-government)에 1985년 규정, 우리나라도 2003년 참여정부가 출범하면서 지방분권 추진로드맵에서 지방분권과제 추진 3대 원칙 중 하나로 보충성 원칙을 제시한 바 있고, 현재 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」·「지방자치법」에도 규정.

• **지방자치법 제11조(사무배분의 기본원칙)** ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

• **지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조(사무배분의 원칙)** ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

* 보충성 원칙은 중층의 국가공동체 조직에서 하급단위에서 잘 처리할 수 있는 업무를 상급단위에서 직접 처리해서는 안 된다는 원칙이다. 지방단위에서 공공사무는 원칙적으로 지방정부가 담당하고 중앙정부의 기능은 지방정부가 하기 힘든 부분에 한해 보충적 수준에서만 인정된다. 주민과 직접 접촉하는 자치단체의 기능을 규정하고, 자치단체에서 처리하기 어려운 기능에 대해 상급자치단체나 중앙정부의 기능으로 보완하는 방식을 취한다.

* **보충성 원칙과 기초자치단체 우선의 원칙** : 보충성 원칙은 기초자치단체의 권리를 일종의 기본권으로 인정하므로 기초자치단체 우선의 원칙보다 훨씬 강력한 입장이다. 보충성 원칙에 의하면 모든 공공사무의 처리권이 원칙적으로 기초자치단체에게 속하므로 국가사무로 분류해 국가가 처리하려면 법령의 근거가 필요하고 국가는 그 특별한 사유를 입증해야 한다.

㉡ **내용**

| | |
|-------------------|--|
| 소극적 의미의 보충성 | 기초정부(기초공동체)가 할 수 있는 일을 상급정부(상급공동체)가 관여해서는 안 된다. 정부 간 사무배분시 지역주민으로부터 지리·공간적으로 가까운 정부가 처리할 수 있는 사무에 대해 상위정부가 관여해서는 안 되며, 업무처리능력 여부와 관계없이 개별적인 사회구성단위의 활동을 파괴·박탈하면 안 된다. |
| 적극적 의미의 보충성 | 상급정부(상급공동체)는 기초정부(기초공동체)가 어떤 업무 수행능력이 없다하여 곧바로 기초정부의 관할권을 배제하고 자신의 업무로 대체할 것이 아니라 기초정부가 1차적으로 활동할 수 있는 조건을 갖추도록 재정적·행정적 지원을 해야 한다. 지역주민의 복리증진과 지역발전을 위하여 하위의 정부가 처리하여야 함에도 불구하고 처리하지 않는 사무에 대해서는 상위의 정부가 관여할 수 있다. 즉 상급정부는 필요한 최저수준을 정하고 이에 미달하는 개인 및 지역의 삶을 보장하여 개인 및 지역 간의 과도한 격차를 줄여야 한다. |

7

「지방자치법」에 명시된 우리나라의 중앙통제에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

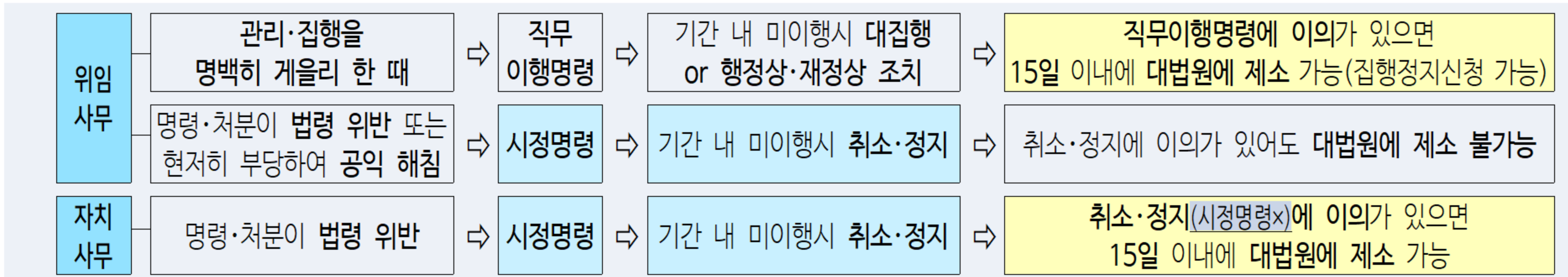
- ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언, 권고 또는 지도를 할 수 있다.
- ② 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가 사무는 주무부장관이나 시·도지사의 지도·감독을 받는다.
- ③ 자치사무에 대한 장의 명령과 처분이 법령에 위반되거나 부당하여 공익을 해한다고 인정되는 경우 주무부장관이 시정을 명령하고 이를 취소하거나 정지할 수 있다.
- ④ 지방자치단체의 장이 국가위임사무의 관리 및 집행을 명백히 게을리하는 경우 주무부장관 또는 시·도지사는 이행을 명령할 수 있고, 지방자치단체의 장이 이행명령을 이행하지 않으면 대집행 또는 행·재정상 조치를 취할 수 있다.

해설

- ① (○) **제184조(지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원)** ① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료 제출을 요구할 수 있다.
- ② (○) **제185조(국가사무나 시·도 사무 처리의 지도·감독)** ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
- ③ (×) 감독기관의 시정명령 및 취소·정지권 행사는 자치사무의 경우 법령을 위반한 것에 한정된다(부당하여 공익을 해하는 경우는 불가).

• **제188조(위법·부당한 명령이나 처분의 시정)**

- ① 지방자치단체의 사무에 관한 지방자치단체의 장(제103조제2항에 따른 사무의 경우에는 지방의회의 의장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 **자치사무에 관한 명령이나 처분**에 대한 주무부장관 또는 시·도지사의 시정명령, 취소 또는 정지는 **법령을 위반한 것에 한정한다.**



④ (○)

• 제189조(지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령)

- 지방자치단체의 장이 법령에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있다.
- 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행 또는 행정상·재정상 필요한 조치(이하 이 조에서 “대집행등”이라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 행정대집행에 관하여는 「행정대집행법」을 준용한다.

답 ③

8 「지방자치법」 상 서울특별시에서 소속 행정기관으로 설치할 수 없는 것은?

- ① 보건진료기관 ② 자치경찰기관 ③ 출장소 ④ 시험연구기관

해설

• 지방자치법은 ‘제3절 소속 행정기관’에 제126조(직속기관), 제127조(사업소), 제128조(출장소), 제129조(합의제행정기관), 제130조(자문기관의 설치 등)를 규정하고 있다. 지방자치법 상 지방자치단체의 직속기관인 자치경찰기관은 제주특별자치도에만 설치할 수 있다.

• 지방자치법 제126조(직속기관) 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도만 해당한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

- 제주특별자치도에는 제주특별자치도경찰위원회 소속으로 자치경찰단을 두고 있음.

• 지방자치법 상 소속행정기관

직속기관(소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관, 중소기업지도기관, 자치경찰기관(제주특별자치도에 한함)), 사업소, 출장소, 합의제행정기관, 자문기관(소관 사무에 대한 자문에 응하거나 협의, 심의 등을 목적으로 하는 심의회, 위원회 등)

| | |
|---------|--|
| 직속기관 | 소관 사무의 범위에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 설치 |
| 사업소 | 특정 업무의 효율적 수행을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 설치 |
| 출장소 | 외진 곳의 주민 편의, 특정지역 개발 촉진에 필요하면 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 설치 |
| 합의제행정기관 | 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 조례로 정하는 바에 따라 설치 |
| 자문기관 | 소관 사무의 범위에서 법령이나 조례로 정하는 바에 따라 설치·운영 |

- 출제당시에는 ②가 답이었으나 현행 법률체계 하에서는 시·도자치경찰위원회를 광역자치단체장 소속으로 두도록 되어 있고 이는 지방자치법 상 합의제행정기관에 해당된다. 즉, 자치경찰기관인 서울특별시자치경찰위원회가 지방자치법 상 소속행정기관의 일종인 합의제행정기관으로 설치되므로 답이 없게 된다.
- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 상 두는 시·도자치경찰위원회는 시·도지사(광역자치단체장) 소속기관으로서 자치경찰사무를 관장한다.

• 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제18조(시·도자치경찰위원회의 설치) ① 자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도자치경찰위원회를 둔다. 다만, 제13조 후단에 따라 시·도에 2개의 시·도경찰청을 두는 경우 시·도지사 소속으로 2개의 시·도자치경찰위원회를 둘 수 있다.

답 없음

9 지방자치단체의 계층 구조 중 단층제를 택하고 있는 유형을 <보기>에서 모두 고른 것은?

- ㉠ 미국의 시티-카운티 통합시(consolidated cities)
 ㉡ 미국의 카운티에 소속되지 않은 독립시(independent cities)
 ㉢ 영국의 런던광역정부(Greater London Authority)
 ㉣ 우리나라의 세종특별자치시

- ① ㉠ ② ㉠, ㉢ ③ ㉠, ㉡, ㉢ ④ ㉠, ㉡, ㉢, ㉣

해설

㉠㉡㉢이 단층제. ㉣은 2층제의 중간자치단체.

㉠㉡ 미국은 County가 중간자치단체, Municipality(city, town, village, borough)나 Township이 기초자치단체로서 2층제인 경우도 있고 시티-카운티 통합시(consolidated cities)나 카운티에 소속되지 않은 독립시(independent cities)만 있는 단층제도 있다.

㉢ 런던광역정부(Greater London Authority)는 중간자치단체이며 그 아래 City of London과 London Borough라는 기초자치단체가 있으므로 단층제가 아니다.

㉣ 우리나라 자치계층은 기본적으로 2층제이지만 세종특별자치시와 제주특별자치도는 단층제이다.

• 국가별 자치계층

| 국 가 | 자치계층 | 중간자치단체 | 기초자치단체 | | |
|-----|----------------------|---|--|--------------------------------|----------------|
| 미 국 | 2층제 | County | Municipality(city, town, village, borough), Township | | |
| | 1층제 | County (County가 자치단체가 아닌 경우) | Municipality, Township | | |
| 영 국 | 잉글랜드 외 지역 - 1층제 | Unitary Authority(웨일즈, 스코틀랜드) / District(북아일랜드) | | | |
| | 잉글랜드 | 런던권 - 2층제 | Greater London Authority | City of London, London Borough | |
| | 대도시 - 1층제 | Unitary Authority(통합시) 또는 Metropolitan District | | | |
| | 비대도시 - 2층제 | 카운티(County) | 디스트릭트(District) | | |
| 프랑스 | 3층제 | 레지옹(Région) | 데파르트망(Département) | 코뮌(Commune) | |
| | 파리지역 2층제 | Idle - de France Region | Paris(코뮌이면서 데파르트망) | | |
| 독 일 | 13개 주(Land) | 주로 2층제 | 크라이스(Kreis) | | 게마인데(Gemeinde) |
| | | 1층제 | 크라이스프라이에 슈타트(Kreisfreie Stadt 자유시) | | |
| | 3개 도시주(stadtstaaten) | 베를린, 함부르크, 브레멘은 Land 겸 Gemeinde의 지위를 보유 - 자치계층 자체가 없음 | | | |
| 일 본 | 2층제 | 도·도·부·현(都·道·府·縣) | | 시·정·촌(市·町·村) | |
| 한 국 | 2층제 | 특별시·광역시·도 | | 시·군·자치구 | |
| | 1층제 | 제주특별자치도, 세종특별자치시 | | . | |

답 ③

10 정부 간 관계 모형(IGR)에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① '딜런(Dillon)의 법칙'에 따르면, 지방정부는 주정부가 부여한 자치권만을 행사한다.
- ② 로즈(Rhodes)는 정부 간 관계에서 권력과 의존의 개념을 중시하고 권력을 자원, 지배적 상호작용, 편견의 동원으로 바라보았다.
- ③ 라이트(Wright)는 정부 간 관계를 정부계층 간 제도적 관계로 바라보며, 라이트(Wright)의 모형들은 우리나라 체제를 잘 설명한다.
- ④ 라이트(Wright)의 중첩적 권위모형(Overlapping Authority Model)에서 연방정부, 주정부, 지방자치단체 간에는 자치권과 재량권이 제한적으로 분산되어 있다.

해설

- ① (○) **딜런의 법칙** : 1868년 Iowa주 대법관 딜런이 제시. 연방정부와 주정부 간 권력상 분리를 통한 주정부의 독립성, 지방정부에 대한 주정부의 법적 우위를 주장. 자치권을 고유권으로 인정하지 않음. ㉠ 지방자치권은 보통법상으로 인정되지 않으며 지방정부는 주정부가 명시적으로 부여한 권한만 행사, ㉡ 지방정부는 주정부의 창조물이며 주정부의 법에 의해 창설·폐지됨, ㉢ 지방정부는 주의회의 의지에 종속된 권한의 차용자(tenants)에 불과함
- ② (○) **R. Rhodes의 권력의존모형** : Rhodes는 중앙-지방정부 간 관계가 제도적 측면에서만 연구되었던 점을 비판하고, 조직 간 분석을 기반으로 연구. 조직 간 분석은 조직 간 상호작용에 관심이 있으며, 권력과 의존의 개념을 중요시한다. 여기서 **권력이란 자원, 법 통치 하에서의 상호작용, 그리고 편견의 동원 측면에서 정의된다.** 따라서 권력의존모형은 중앙정부와 지방정부가 가진 자원의 상대적인 양에 따라 그 관계가 달라진다고 설명한다. Rhodes는 중앙과 지방정부간 관계를 양 정부사이에 존재하는 게임과 같은 관계, 자원의 다양성, 관계의 다양성, 정치적 영향력, 전문가의 영향력이라는 다섯 가지 차원에서 고려해야 한다고 주장했다. 중앙이 지방정부에게 상당한 영향력을 행사하더라도, 중앙이 지방정부에게 의존하는 것도 어느 정도 있다. 이러한 의존정도를 결정하는 것이 권력이고, 이 권력을 가름하는 것이 각 정부가 지닌 자원이다. 자원은 크게 다섯 가지로 법적 자원(입법권한)·계층제적 자원(조직자원)·재정적 자원·정치적 자원(정치적 정통성)·정보자원이 여기에 해당된다. 한 정부가 상대 정부에 대해 이러한 자원을 어느 정도 더 소유하고 있는가에 따라 권력을 행사하는 쪽과 의존하는 쪽이 결정되는 것이다. 그러므로 권력은 어느 한 쪽만이 일방적으로 영향력을 행사하는 것이 아니라, 상호 교환적인 본질을 지니고 있다. 중앙정부는 입법권한, 재정자원에서 우위에 있으며, 지방정부는 정보자원과 조직자원에서 우위에 있으므로 양자는 부족한 자원을 교환하기 위해 상호협력하며 권력은 협상과정에서 결정되는 상대적 개념이라고 본다.
- ③ (×) **라이트(D. Wright)**는 정부 간 관계를 정부계층 간 제도적 관계(연방-주-지방정부 간 독립·의존·상호의존 관계)로 파악하였다. 라이트의 모형은 상호 독립적으로 존재하던 지방정부들 간 기능적·재정적 의존관계를 설명하는 모형이지만, 우리나라의 경우 과거 중앙 집권체제에서 지방자치단체가 독립성과 자율성을 가지는 체제로 변화되었다. 또한, 라이트(Wright)의 모형들은 연방정부-주정부-지방정부가 존재하는 연방제 국가를 전제로 한 개념으로 단방제 국가인 우리나라 체제를 설명하는데에는 한계가 있다.
- ④ (○) **라이트(D. Wright)의 정부 간 관계 모형**

| 구분(Designation) | 동등[대등]권위형·분리권위형·독립형(Coordinate-) | 포괄권위형·내포형(Inclusive) | 중첩[중복]권위형·상호의존형(Overlapping) |
|-------------------|---------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 관계 (relationship) | 독립적(independent)(단 지방정부는 주정부에 종속) | 의존적(dependent)·종속적·수직적 | 상호의존적(interdependent) |
| 권위형태(authority) | 자율(자치 ; autonomy) | 계층제(hierarchy) | 협상(교섭·흥정 ; bargaining) |
| 인사·재정 | 완전 분리 | 완전 종속 | 인사-상호교류 / 재정-상호의존 |
| 하위정부 사무분담 | 주로 고유사무 | 주로 기관위임사무 | 고유사무+위임사무 혼재(고유사무 비중 높음) |

답 ③

11 「지방자치법」상 지방의회 의장에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 지방의회의 의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다.
- ② 불신임의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 행한다.
- ③ 불신임의결이 있으면 의장은 그 직에서 해임된다.
- ④ 지방의회의 의장이 꺾워된 경우 보궐선거를 실시하고, 보궐선거로 당선된 의장의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

해설

② (×) 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 함
 • 지방자치법

제62조(의장·부의장 불신임의 의결)

- ① 지방의회의 의장이나 부의장이 법령을 위반하거나 정당한 사유 없이 직무를 수행하지 아니하면 지방의회는 불신임을 의결할 수 있다.
- ② 제1항의 불신임 의결은 재적의원 4분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 한다.
- ③ 제2항의 불신임 의결이 있으면 지방의회의 의장이나 부의장은 그 직에서 해임된다.

제61조(보궐선거)

- ① 지방의회의 의장이나 부의장이 꺾워(關位)된 경우에는 보궐선거를 실시한다.
- ② 보궐선거로 당선된 의장이나 부의장의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

답 ②

12 「지방세기본법」상 지방세목에 대한 설명으로 가장 옳은 것은?

- ① 도세 중 보통세에는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소득세가 있다.
- ② 시·군세에는 담배소비세, 주민세, 지방소비세, 재산세, 자동차세가 있다.
- ③ 특별시세와 광역시세 중 목적세에는 지역자원시설세, 지방교육세, 레저세가 있다.
- ④ 구세에는 등록면허세, 재산세가 있다.

해설

① (×) 지방소득세 ⇨ 지방소비세 / ② (×) 지방소비세 ⇨ 지방소득세 / ③ (×) 레저세는 보통세임

☞ 과세주체별 지방세의 종류

| 과세주체 | | 보통세(9개) | | 목적세(2개) |
|---------|-----------|---|----------------------------------|------------------|
| 광역자치단체장 | 특별시세·광역시세 | 담배소비세, 자동차세, 주민세 ^{주1)} , 지방소득세 | 지방소비세 ^{주2)} 취득세, 레저세 | 지방교육세 지역자원시설세 |
| | 도세 | 등록면허세 | | |
| 기초자치단체장 | 시·군세 | 담배소비세, 자동차세, 주민세, 지방소득세 | 재산세 ^{주3)} | × |
| | 자치구세 | 등록면허세 | | |

- * 주1) 광역시의 자치구는 재정자립도가 낮은 점을 감안하여 주민세 사업소분·종업원분을 자치구세로 함. 주민세 개인분만 광역시세.
- * 주2) 지방소비세는 국세인 부가가치세의 25.3%(21% x)를 재원으로 함. 시·군·자치구에 납입·안분되는 지방소비세액은 시·군·자치구세로 함
- * 주3) 특별시의 자치구는 재정자립도가 높은 점을 감안하여, 재산세의 도시지역분을 특별시세로 함. 주택·건축물·토지 재산세는 특별시와 공동과세.
- * 광역시의 군 지역에서는 도세 항목을 광역시세로 함(예 등록면허세).
- * 특별자치도세와 세종특별자치시세에는 전체 지방세가 포함됨.
- * 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 특별회계를 설치·운영해야 함.

답 ④

13 지방자치단체 간 사무의 처리에 관한 분쟁과 조정에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 서울특별시와 경기도 간의 분쟁은 지방자치단체중앙 분쟁조정위원회에서 심의·의결한다.
- ② 지방자치단체지방분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 위원 7명 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다.
- ④ 서울특별시와 경기도 간의 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 행정안전부장관이 직권으로 조정할 수 있다.

| 구분 | 현상유지 레짐 | 개발 레짐 | 중산계층 진보 레짐 | 하층기회 확장 레짐 |
|---------|-------------------------|-------------|-------------|---------------|
| 추구 가치 | 현상 유지 | 지역 개발·성장·발전 | 자연환경 보호, 평등 | 저소득층 보호, 직업교육 |
| 구성원간 관계 | 친밀성이 높은 소규모 지역사회, 갈등 없음 | 갈등 심함 | 시민 참여·감시 강조 | 대중동원이 과제 |
| 생존능력 | 강함 | 비교적 강함 | 보통 | 약함 |

답 ②

15 신지방분권에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 신지방분권은 신중앙집권이 민주성과 효율성을 달성하는 데 모두 실패하면서 등장하였다.
- ② 미국은 1960년대 후반부터 신지방분권을 추 진하였으며, 대표적으로 닉슨 정부와 레이건 정부의 정책이 있다.
- ③ 신지방분권도 신중앙집권과 동일하게 행정의 민주성과 효율성을 함께 추구한다.
- ④ 영국은 2000년에 런던특별시를 부활시키는 등 신지방분권을 실시하였다.

해설

① (×) 신지방분권이 신중앙집권을 부정하는 것은 아니다. 신중앙집권은 상대적으로 상급정부에 의한 운영이 더 효율적인 업무(고도의 전문성, 막대한 재정소요 등)를 상향 이양하였다면, 신지방분권은 지방의 자율성·독자성·창의성을 인정해주는 것이 더 나은 업무를 하향 이양하는 것으로서 둘다 민주성과 효율성의 조화를 목적으로 한다. 신지방분권은 단체자치형 국가에서 지방자치위론이 제시되며 나타난 지방자치의 현대적 경향으로서 신중앙집권화 경향에 조화·적응하는 의미의 상대적·협력적 지방분권화 경향이다. 현재는 미국, 대륙계 국가 등 대부분의 국가에서 진행 중이다.

※ 신지방분권화의 촉진요인

- ① 중앙집권의 폐해 : 중앙정부의 계획행정에 의한 획일적 운영(중앙집권적 행정국가화)에 따른 국가행정의 관료화, 중앙집권화에 의한 행정국가화와 행정부의 강력한 권력행사에 따른 3권분립·간접민주제 등 자유민주주의의 손상, 산업 및 지역 간 불균형 발전, 수도권의 과밀화와 지방의 과소화로 인한 지역사회의 파괴, 국가업무의 과중과 지방의 자주적 권한 상실.
- ② 중앙정부의 실패와 재정적자 심화로 인한 정부기능의 재분배 필요성(신자유주의 대두)
- ③ 국가와 사회의 동질성에 따른 지방자치 존재의의 상실론을 비판하고 지방자치의 존재이유와 가치의 재조명
- ④ 지방행정환경의 변화
 - ㉠ 탈냉전체제로 국제정세 변화. 국제화·세계화 추세로 활동영역 확대와 경쟁환경의 변화, 경제블록화 현상
 - * 국제화·세계화로 국가 역할의 축소와 지방자치단체의 역할 강조. 지방자치가 민주주의의 고양 수단보다는 국가 경쟁력 강화 수단으로 여겨지거나, 대도시 지방자치단체가 국가의 하위통치기구라는 의미보다는 세계경제의 거점으로서의 의미를 더 크게 지니게 됨.
 - ㉡ 도시화의 진전에 따른 대도시의 도심에서 교외지역으로 소산(疏散)되는 현상 출현
 - ㉢ 정보화의 확산에 따른 재택근무의 보편화와 인구의 지방분산 가능
 - ㉣ 대중사회의 획일화에 대한 염증으로 자신의 개성과 자주성을 추가하는 심리 지향, 포디즘적 축적 양식 붕괴.
- ⑤ 행정수요의 지역별 다양성, 다품종소량생산체제에의 대응
- ⑥ 지방자치단체의 행정능력 향상으로 지방분권 수행능력 향상
- ⑦ 거버넌스의 등장(시민공동체 가치의 재발견)
- ⑧ 국민최저수준과 시민최저수준(Civil Minimum)의 동시 확보
 - * 시민최저수준(Civil Minimum) : 도시 거주자들의 생활에 필요한 필수적이고 최저한의 기준. 근대도시가 필요로 하는 도시편의시설의 최저수준.
- ⑨ 전국적이면서 동시에 지방적 이해를 가지는 공동관리적 사무 증대(중간적 사무의 발달)
 - 공동관리적 사무(중간적 사무)의 증대
 - ㄱ 신중앙집권 촉진요인인 경우 : 국가와 지방정부 공동소관인 경우 국가의 관여와 통제 확대
 - ㄴ 신지방분권 촉진요인인 경우 : 국가와 지방정부의 협동적 처리가 필요하므로 지방정부도 국가와 대등한 입장에서 기능 분담

② (○) 미국의 신지방분권

- ㉠ 신연방주의(New Federalism) : 연방 정부의 역할과 권한을 축소하고, 상대적으로 주(州) 정부의 책임과 권한을 늘리는 정책. 1969년 Nixon 대통령이 제창하였으며 종래에 연방정부가 특정 보조금(categorical grants / specific grants. 세부적 조건을 붙여 구체적 용도를 제한) 형식으로 주정부에 지급하던 방식을 포괄보조금(block grants. 일반보조금과 특정보조금의 중간 성격. 보조금 사용에 총액·용도의 범위만 정하고 구체적 용도는 제한하지 않아 집행상 재량 인정) 형식으로 전환하면서 보조금 집행 관련 주 정부의 자율성·재량권을 최대한 보장하였다. 신연방주의는 분권화 정책으로서 레이건, 부시 대통령으로 이어져왔으며 1982년 이후 레이건 행정부의 분권화 정책(연방 ⇨ 주)으로 연방소관의 교육, 지역개발, 교통, 사회복지 등 43개 사무를 주에 반환하여 세원·회계 등을 재조정. 연방정부의 재정적자문제로 인해 등장했으며 주정부의 재정적 자율권 확대하였다.
- ㉡ 자치헌장운동(Home Rule Movement) : 미국에서 지방자치단체가 주(州)의회의 입법적 통제에서 벗어나 스스로 헌장을 제정할 수 있는 완전한 자치권을 획득하려는 목적으로 일어난 분권화 운동으로 1875년 미저리 주에서 시작되었고, 1950년대 이후 신중앙집권에 대한 반발로 재개되어, 1983년 41개 州에서 채택.

③ (○) 신중앙집권과 신지방분권 공통점 : 민주성과 능률성(효율성)의 조화, 집권과 분권의 조화, 국가와 자치단체 간 협력적·비권력적 관계 중시

④ (○)

- ㉠ 1963년에 런던정부법(London Government Act 1963)에 의해 런던광역의회(Greater London Council)와 그 밑에 London Borough, 런던시(City of London Corporation) 형성
- ㉡ 1986년 보수당 정권 대처 총리에 의해 재정적 효율성 등을 문제삼아 런던광역의회 해체(런던 지역 단층제화) ⇨ 지방정부의 권한과 역할을 약화시킴으로써 중앙집권화라는 비판을 받음.
- ㉢ 2000년 노동당 정권 블레어 총리에 의해 런던광역시(런던특별시 Greater London Authority) 부활. 부활 배경으로는 과거 영국 보수당의 대처정권은 런던시의 행정체제를 개편하면서 Borough 외의 런던광역의회를 낭비적이고 불필요한 계층이라고 하면서 폐지하였지만, 도시계획, 주택건설과 교통 등의 업무처리에서 행정의 혼란이 발생했고 경찰, 소방 쓰레기 등의 업무를 처리하기 위해 수많은 특별기구가 설치되어 의사소통의 어려움이 가중되었기 때문에 런던 전역을 관할할 관청이 필요했음. 블레어 정부는 이 외에도 지방의 자립을 촉진하는 지방분권을 추진,

답 ①

16 주민참여 수단에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 지방자치단체의 분담금 부과에 관한 사항은 주민투표에 부칠 수 없다.
- ② 주민은 지방자치단체의 장과 비례대표 지방의회의원을 포함한 지방의회의원을 소환할 권리를 가진다.
- ③ 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되었다면 주민감사 청구의 대상이 될 수 있다.
- ④ 감사기간이 연장되지 않았음에도 불구하고 시·도지사가 감사청구를 수리한 날부터 60일이 지나도 감사를 끝내지 않은 경우 주민소송을 제기할 수 있다.

해설

① (○)

주민투표법 제7조(주민투표의 대상)

- ① 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항은 주민투표에 부칠 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 주민투표에 부칠 수 없다.
 - 1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항
 - 2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
 - 3. 지방자치단체가 수행하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사무의 처리에 관한 사항
 - 가. 예산 편성·의결 및 집행
 - 나. 회계·계약 및 재산관리
 - 3의2. 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항
 - 4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
 - 5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - 6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항

② (×) 비례대표 지방의회의원은 주민소환대상이 아님.

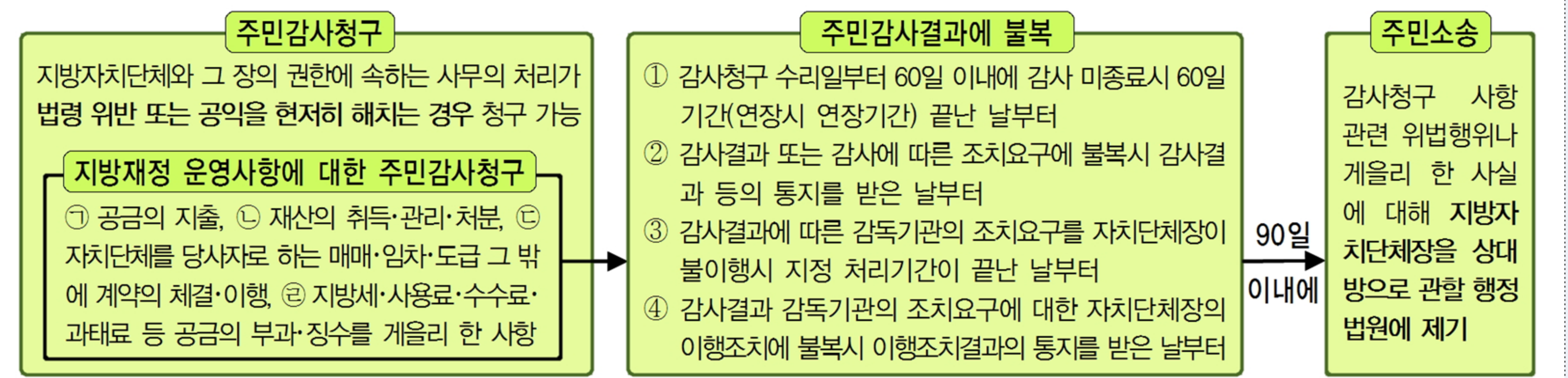
지방자치법 제25조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.

③ (○)

지방자치법 제21조(주민의 감사 청구) ② 다음 각 호의 사항은 감사 청구의 대상에서 제외한다.

- 1. 수사나 재판에 관여하게 되는 사항
- 2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
- 3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 감사에서 누락된 경우와 제22조제1항에 따라 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 4. 동일한 사항에 대하여 제22조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항

④ (○)



제22조(주민소송)

- ① 제21조제1항에 따라 공공의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항을 감사 청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사 청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장(해당 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속 기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속 기관의 장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다.
 - 1. 주무부장관이나 시·도지사가 감사 청구를 수리한 날부터 60일(제21조제9항 단서에 따라 감사기간이 연장된 경우에는 연장된 기간이 끝난 날을 말한다)이 지나도 감사를 끝내지 아니한 경우
 - 2. 제21조제9항 및 제10항에 따른 감사 결과 또는 같은 조 제12항에 따른 조치 요구에 불복하는 경우
 - 3. 제21조제12항에 따른 주무부장관이나 시·도지사의 조치 요구를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우
 - 4. 제21조제12항에 따른 지방자치단체의 장의 이행 조치에 불복하는 경우
- ④ 제2항에 따른 소송은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다.
 - 1. 제1항제1호 : 해당 60일이 끝난 날(제21조제9항 단서에 따라 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 끝난 날을 말한다)
 - 2. 제1항제2호 : 해당 감사 결과나 조치 요구 내용에 대한 통지를 받은 날
 - 3. 제1항제3호 : 해당 조치를 요구할 때에 지정한 처리기간이 끝난 날
 - 4. 제1항제4호 : 해당 이행 조치 결과에 대한 통지를 받은 날

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등)

- ① 조례안이 지방의회에서 의결되면 지방의회의 의장은 의결된 날부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례안을 이송받으면 20일 이내에 공포하여야 한다.
- ⑧ 조례와 규칙은 특별한 규정이 없으면 공포한 날부터 20일이 지나면 효력을 발생한다.

제35조(보고) 조례나 규칙을 제정하거나 개정하거나 폐지할 경우 조례는 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 규칙은 공포 예정일 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정안전부장관은 그 내용을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

- ④ (○) 제34조(조례 위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.

답 ②

19 우리나라 현행 지방선거에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은? (2022년 7월 현재 복수정답)

- ① 하나의 자치구·시·군의원 지역구에서 선출할 지역구 자치구·시·군 의원 정수는 2인 이상 4인 이하로 한다.
- ② 지방의회의원과 지방자치단체의 장 피선거권의 하한 연령은 25세이다.
- ③ 자치구·시·군의회 의원의 최소 정수는 7인이다.
- ④ 영주의 체류자격 취득일 후 2년이 경과한 18세 이상 외국인으로서 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 지방선거의 선거권이 있다.

해설

- ① (○) 우리나라 기초의원 선거구 중 지역구 의원 선거는 중선거구제(선거구 당 2~4인 선출)
 - 공직선거법 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ② 자치구·시·군의원 지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원 지역구에서 선출할 지역구 자치구·시·군의원 정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원 지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도 조례로 정한다.

- ② (×) 지방선거 피선거권 연령 : 2022년부터 18세 이상으로 개정.

• 지방선거 피선거권

선거일 현재 계속하여 60일 이상(공무로 외국에 파견되어 선거일전 60일 후에 귀국한 자는 선거인명부작성기준일부터 계속하여 선거일까지) 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 18세 이상의 국민. 60일의 기간은 그 지방자치단체의 설치·폐지·분할·합병 또는 구역변경에 의하여 중단되지 않음

- ③ (○) 공직선거법 제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ② 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 한다.

| | | | |
|---------------------------|------|--|-----------------|
| 시·도 의회의원 정수 | 지역구 | <ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 안 자치구·시·군^{*주1)} 수의 2배수. 단, 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려해 20% 범위 조정 가능. 단, 인구 5만 미만 자치구·시·군의 지역구 시·도의원 정수는 최소 1명 인구 5만 이상 자치구·시·군의 지역구 시·도의원 정수는 최소 2명 * 주1) 하나의 자치구·시·군이 2 이상 국회의원지역구로 된 경우 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 않게 된 때에는 행정구역을 말함 * 도농복합형태시 : 시·군통합 후 최초 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 해당 시를 관할하는 도의회의원의 정수 및 해당 시의 도의회의원의 정수는 통합 전의 수를 고려하여 정함. • 산정된 의원정수가 19명 미만인 광역시·도는 정수를 19명으로 함. | 최소 정수는 7인 |
| | 비례대표 | 지역구 의원 정수의 10%. 단수는 1로 봄. 단, 산정된 정수가 3인 미만이면 3인으로 한함. | |
| 자치구 ·시·군 의회의원 정수 | 지역구 | <ul style="list-style-type: none"> • 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수 : 공직선거법 별표 3에 규정 • 자치구·시·군의회의 의원정수 : 해당 시·도의 총정수 범위 내에서 해당 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정함. | 최소 정수는 7인 |
| | 비례대표 | 지역구 의원 정수의 10%. 단수는 1로 봄. | |

- ④ (×) 2년 ⇨ 3년

• 지방선거 선거권

18세 이상, 선거인명부작성기준일 현재 다음 해당 자.

1. 주민등록법 제6조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 주민등록법 제6조 제1항 제3호(영주귀국의 신고를 하지 않은 재외국민으로 관할구역에 주소나 거소를 가진 자)에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
3. 출입국관리법 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

답 ②, ④

20 지방재정의 운영원칙에 대한 설명으로 가장 옳지 않은 것은?

- ① 수지균형원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.
- ② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 한다.
- ③ 국가의 부담을 지방자치단체에게 전가할 수 있다.
- ④ 장기적인 재정안정을 고려하여 운영하여야 한다.

해설

③ (×) • 지방자치법 제137조(건전재정의 운영)

- ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.
- ② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 장려하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

답 ③

☞ 지방재정의 운영원칙

① **건전재정원칙·수지균형원칙**(지방자치법 137조 ①) : 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영해야 함. 지방재정수지에 적자가 발생하지 않도록 해야 함. 최소의 경비로써 최대의 서비스를 행할 수 있도록 재정을 보다 합리적이고 효율적으로 운용.

☞ 제139조(지방채무 및 지방채권의 관리)

- ① 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하면 미리 지방의회의 의결을 받아 보증채무부담행위를 할 수 있다.
- ④ 지방자치단체는 조례나 계약에 의하지 아니하고는 채무의 이행을 지체할 수 없다.
- ⑤ 지방자치단체는 법령이나 조례의 규정에 따르거나 지방의회의 의결을 받지 아니하고는 채권에 관하여 채무를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없다.

② **재정 자주성원칙**(지방자치법 137조 ②) : 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장해야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 안 됨(국가기관, 공공기관 등의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시키면 안 됨, 신설·확장하거나 이전하는 위치를 선정할 경우 지방자치단체의 재정적 부담을 조건으로 하거나 입지 적합성의 선정항목으로 이용해서는 안 됨).

③ **효율성(능률성·경제성)의 원칙** : 최소의 경비로 최대의 서비스를 공급할 수 있도록 재정을 합리적·효율적으로 운영.

※ 지방재정법 5조(성과 중심의 지방재정 운용) : ① 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다

④ **국가재정준수 원칙** : 국가정책에 반하는 재정운용을 해서는 안 되며, 국가시책의 달성을 위해 노력(지방자치법 138조)하고 재정운용을 국가정책과 조화되는 한도 내에서 해야 함.

⑤ **장기적 재정안정의 원칙** : 장기적인 재정안정을 고려하여 운영.

※ 지방재정법 제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체장은 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 행정안전부장관에게 제출해야 한다.

⑥ **재정질서 유지 원칙** : 국가나 타 자치단체에 부당한 영향을 미치는 재정운용을 하면 안 됨.

⑦ **양성평등의 원칙** : 지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력해야 함. 지방재정법(36조의2, 53조의2)은 지방자치단체장이 성인지예산서, 성인지결산서 작성하도록 의무화함.

⑧ **공정성 원칙** : 지방재정 운영은 적법하고 공정하며 투명하게 이루어져야 하며 경비부담은 적정해야 함.