

「자치분권 · 상생발전 기획시리즈 세미나(1, 2차)」

자치분권과 지방재정 확충
전략 모색

일시 : 2015년 4월 20일(월) 14:00~18:00

장소 : 국회 국회도서관 대강당 및 소회의실 (지하1층)

주최 : 서울연구원, 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회

후원 : 조원진 국회의원실, 이찬열 국회의원실, 전국시도지사협의회

자치분권 · 상생발전 연중기획시리즈 프로그램 (총 10차)

주최: 서울연구원 상생발전 · 분권연구센터

1차: 지방재정 확충과 과세 자주권 확보방안(4월)

- 지방재정 확충과 지방세제 개편 추진방안
- 과세자주권 확보를 위한 대안모색

2차: 지방자치발전을 위한 지방분권 추진전략(4월)

- 자치행정을 위한 지방분권 추진전략
- 서울시의 자치행정을 위한 지방분권 추진전략

3차: 지방의회의 분권 및 활성화 방안 (5월)

- 특광역시 지방의회 폐지의 문제점과 혁신방안
- 지방의회 인사독립권과 의회직렬 제도화 방안

4차: 서울시 자치구의 재정부담 및 지역격차 해소방안 (6월)

- 서울시 자치구의 재원확충과 재정격차 해소방안
- 기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화방안

5차: 지방정부의 기관구성 다양화 방안 (7월)

- 지방자치단체의 기관구성 다양화방안
- 광역시 자치구청장 폐지의 문제점 및 개선방안

6차: 상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안 (8월)

- 서울시의 지역상생발전 추진전략
- 지역상생발전을 위한 국내외 모범사례

7차: 중앙-지방간 재정시스템의 개선방안 (9월)

- 중앙-지방간 재정시스템의 문제와 개선방안
- 사회복지 국고보조금의 산정방식 개선방안

8차: 지방자치발전 관련 법제개정을 위한 추진전략 (10월)

- 복지분야 국고보조금 혁신을 통한 정부관계 재설정
- 지방자치발전을 위한 지방자치법과 헌법 개정 전략

9차: 수도권 지역생활권의 상생협력 활성화 방안 (11월)

- 서경지역생활권의 운영실태 및 발전방안
- 경기도 지역생활권의 운영실태 및 발전방안
- 인천 지역생활권의 운영실태 및 발전방안

10차: 국가 및 지방재정의 미래전망 및 대응방안 (12월)

- 발제 1. 재정 기준전망을 통해 본 국가재정의 미래

Program

시 간	순 서		
13:30~14:00	등 록		
14:00~15:15	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄진행 : 정희운 (서울연구원 상생 발전분권연구 센터장)
	축 사	조원진 (새누리당 의원, 안전행정위원회 간사)	
		이찬열 (새정치민주연합 의원, 지방자치발전 특별위원회 간사)	
		권경석 (지방자치발전위원회 부위원장)	
		이시중 (전국시도지사협의회 회장)	
	기조 연설	박원순 (서울특별시 시장)	
환영사	김동건 (한국지방자치법학회 회장)		
		이삼주 (한국지방재정학회 회장)	
15:20~16:20	세션 1.		
	발표1-1. 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안 - 발표자 : 배준식 (서울연구원 연구위원)		사회 : 손희준 (충주대학교 교수)
	토론	주만수 (한양대학교 경제학과 교수), 김대영 (한국지방세연구원 수석연구 위원), 김홍환 (전국시도지사협의회 선임연구위원), 박재민 (서울특별시 재무국장), 이현우 (경기개발연구원 연구위원)	
	발표1-2. 미국 강제적 정부간 관계로부터의 교훈 - 발표자 : 조정래 (이화여자대학교 교수)		사회 : 정순관 (순천대학교 교수)
	토론	고규창 (행정자치부 자치제도정책관), 이기우 (인하대학교 법학전문대학원 교수), 안성호 (대전대학교 교수), 이시원 (경상대학교 교수), 김윤식 (시흥시 시장), 김동건 (한국지방자치법학회 회장)	
	16:20~16:30 장내 정리 및 휴식		
16:30~17:30	세션 2.		
	발표2-1. 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안 - 발표자 : 유태현 (남서울대학교 교수)		사회 : 손희준 (충주대학교 교수)
	토론	김재훈 (서울과학기술대학교 교수), 이상범 (전국시장군수구청장협의회 전문위원), 배진환 (행정자치부 지방세제정책관), 고승희 (충남발전연구 원 연구위원), 하능식 (한국지방세연구원 연구위원)	
	발표2-2. 서울시의 입장에서 본 지방분권추진전략 모색 - 발표자 : 김찬동 (충남대학교 교수)		사회 : 김순은 (서울대학교 행정 대학원 교수)
	토론	한경호 (지방자치발전위원회 분권국장), 김성호 (전국시도지사협의회 정책연구실장), 김영배 (성북구 구청장), 소순창 (한국지방자치학회 부회장), 류경기 (서울특별시 기획조정실장)	
	17:30~17:45 종합 토론 및 질의 응답		
17:45~18:00	폐 회 사		
18:00	만 찬		

Content

개회식

개회사	2
축사	3
환영사	8
[기조연설]	10

세션 1:

[발표]

1-1. 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안 / 배준식	13
1-2. 미국의 강제적 정부간 관계로부터의 교훈 / 조정래	26

세션 2:

[발표]

2-1. 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안 / 유태현	45
2-2. 서울시의 입장에서 본 지방분권추진전략 모색 / 김찬동	68

개회식

개회사: 김수현 (서울연구원 원장)

축사 1: 조원진 (새누리당 국회의원, 안전행정위원회 간사)

축사 2: 이찬열 (새정치민주연합 국회의원, 지방자치발전 특별위원회 간사)

축사 3: 권경석 (지방자치발전위원회 부위원장)

축사 4: 이시종 (전국시도지사협의회 회장)

환영사 1: 김동건 (한국지방자치법학회 회장)

환영사 2: 이삼주 (한국지방재정학회 회장)

『기조연설』 : (박원순 서울특별시 시장)

개 회 사

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀중한 시간을 내어주신 새누리당 조원진의원님, 새정치민주연합 이찬열의원님, 지방자치발전위원회 권경석 부위원장님, 박원순 서울특별시장님, 한국지방자치법학회장 김동건교수님, 한국지방재정학회장 이삼주교수님에게 감사의 말씀 올립니다. 그리고 오늘 세미나의 발제와 토론을 맡아주신 전문가와 관련자 분들께게도 심심한 감사를 드립니다.

1995년 민선 지방자치단체장 선거와 함께 부활된 한국의 지방자치가 어느덧 20주년을 맞이하게 되었습니다.

현 정부는 정부 최초의 공식계획인 ‘지방자치발전 종합계획’을 마련하고 다양한 분권과제를 제시하는 등 중앙정부 차원에서도 많은 노력을 하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 여전히 국가사무에 비해 자치사무의 비율이 낮고 중앙정부 중심의 자원배분 구조에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실입니다. 지방자치발전 종합계획을 수립하고 지방세제 개편안을 마련하는 과정에서는 지방자치단체, 전문가, 시민들의 의견수렴과 공감대 형성에서 아쉬움을 토로하는 분들도 계십니다. 최근에는 복지사무를 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 간에 논쟁이 일어나는 등 일반국민들의 관심도 점차 높아지고 있습니다.

서울연구원은 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회와 더불어 자치분권 실현과 지방재정 확충이라는 주제 하에 다양한 관련 주체 분들이 모여 함께 머리를 맞대고 논의하는 자리를 갖고자 합니다. 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안, 중앙-지방정부 간 관계 혁신사례: 미국의 강제적 정부관계로부터의 교훈, 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안, 서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색이라는 주제발표를 통하여 여러 입장과 견해를 경청하고자 합니다.

오늘 세미나에서 다양한 관점과 진지한 논의를 통하여 상호 이해를 넓히고 공감대를 형성함으로써 지방자치발전이 한걸음 더 진전하는 계기가 되기를 희망합니다.

바쁘신 중에도 참여하여 자리를 빛내주신 여러분 모두에게 진심으로 감사드립니다.

2015. 4. 20

서울연구원 원장 김 수 현

축 사 1

국회의원 **조 원 진** (새누리당, 대구 달서구 병)



안녕하십니까? 새누리당 대구 달서구 병 국회의원 조원진 입니다.

우리 사회가 나아가야 할 길인 자치분권과 지방재정 확충을 위한 매우 뜻 깊은 세미나가 개최된 것을 진심으로 축하드립니다.

오늘의 세미나를 준비하신 서울연구원 김수현 원장님, 한국지방자치학회 김동건 교수님, 한국지방재정학회 이삼주 교수님을 비롯

한 여러 관계자 여러분들께 감사드립니다. 그리고 오늘 발제와 토론을 맡아주신 여러 지방행정과 재정 전문가와 관계자 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

1991년 지방의회가 부활한 이후 1995년 본격적인 지방자치가 실시되면서 꾸준히 지역주민의 역량이 강화되고 지방자치단체의 권한과 자율성이 확대되는 등 많은 발전이 있었습니다.

저 또한 안전행정위원회를 비롯한 의정활동에서 자치분권과 지방재정 확충에 혼신의 노력을 다하고 있습니다. 특히 지난해에는 지방세 비과세·감면정비, 지방소득세 독립세 전환, 소방안전교부세 신설 등 매년 2조5천억의 지방재정 확보에 앞장섰습니다.

또한 국회에서 지방재정확충을 위한 ‘국세 대 지방세 비율 조정 현실화 방안’이라는 주제로 토론회를 개최하여 현행 8:2 구조에서 7:3 구조로의 변화 필요성을 강조했습니다.

최근에는 지방자치단체의 부득이한 복지재정 수요에 대응하고 최소한의 재정자치권을 보장하기 위해 지방교부세법을 대표 발의하여 지방자치단체의 재정자주권 확보를 위한 노력을 하고 있습니다.

오늘 참석하신 전문가분들과 관계자분들의 심도 깊은 논의를 통해 자율과 창의가 보장되는 성숙한 지방자치가 꽃 피울 수 있기를 여러분과 함께 기원합니다.

다시 한번 자치분권과 지방재정 확충을 위한 세미나 개최를 축하드립니다.

감사합니다.

2015. 4. 20

새누리당 국회의원(안전행정위원회 간사) 조 원 진

축 사 2

안녕하십니까? 이찬열 국회의원입니다.

자치분권과 상생발전 기획시리즈로 마련된 제 1차 자치분권과 지방재정 확충 전략 개최를 진심으로 축하드리며, 이번 세미나를 준비해 주신 김수현 원장님과 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

서울연구원은 20여년의 역사를 가진 종합 전문연구기관으로서, 지방분권과 관련해서도 학문적 연구와 실천을 선도한 것으로 알고 있습니다. 오늘 세미나 역시 중앙-지방정부간 관계와 서울의 지방분권추진 전략에 대한 모색에서부터 재정분권을 위한 지방세제 개편과 과세자주권에 이르는 자치분권의 핵심적인 주제들을 살펴보는 점에서 뜻 깊은 자리가 될 것이라 생각합니다.

올해는 민선 지방자치가 실시된 지 20주년이 되는 매우 의미 있는 해입니다. 지난 20여년간의 노력을 되돌아보고 새로운 도약을 계획해야할 시기입니다. 지방자치발전 특별위원회를 포함한 국회는 정부가 계획한 지방자치단체 발전 방향에 대한 적극적인 논의를 통해 우리나라 지방자치가 제대로 자리 잡고 또 국민들이 더 큰 행복을 누릴 수 있도록 노력하고 있습니다.

현재 지방자치는 저출산고령화 등 사회구조 변화로 인해 혁신의 필요성에 직면해 있습니다. 지금까지의 지방자치가 민주주의의 확장과 자치제도 정착을 위하여 중앙정부가 주도적으로 노력하였다면 미래의 지방자치는 중앙과 지방이 함께 실질적인 파트너가 되어 나아가야 할 것입니다.

이에 오늘 함께하신 다양한 관련 주체자와 전문가 여러분의 심도 있는 논의와 토론을 통해 보다 국민의 행복을 실현할 수 있는 자치분권의 방안이 도출될 수 있기를 희망하며, 지방자치발전 특별위원회도 성숙한 지방자치 실현을 위하여 적극적으로 노력하겠습니다.

참여하신 여러분 모두의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2015. 4. 20

새정치민주연합 국회의원(지방자치발전 특별위원회 간사) 이 찬 열

축 사 3

여러분 반갑습니다. 지방자치발전위원회 부위원장 권경석입니다.

오늘 「자치분권과 지방재정 확충 전략」 세미나가 서울연구원과 한국지방자치법학회, 그리고 한국지방재정학회 공동 주관으로 개최되는 것을 진심으로 축하드립니다.

특히 오늘 세미나의 주제인 ‘자치분권’과 ‘지방재정 확충’은, ‘자치의 원칙과 본질’을 지방자치단체가 자기 사무를 자기 권한과 책임과 부담으로 처리하는 것으로 정의한다면, 자치발전을 위한 핵심 중의 핵심과제라는 점에서 그 의미가 매우 크다고 하겠습니다.

우리나라 지방자치는 1995년 부활된 이후 20년간 꾸준히 발전해 온 것이 사실입니다. 지역 주민이 행정의 주체로 등장하였고, 주민에 대한 행정서비스의 질이 크게 향상되었으며, 국가와 지방간의 관계도 수직적 상하관계에서 국정운영의 파트너로 변해가고 있습니다.

그럼에도 불구하고 우리나라 지방자치의 현 주소는 ‘원칙과 본질’에 어긋나는 ‘비정상적인 자치제도’로 자치역량 발휘에 한계를 나타내고 있습니다. 종합적으로 볼 때 자치권과 자율성의 과도한 제한으로 자치의 건강상태는 ‘중양은 비만증’, ‘지방은 영양실조’라는 지적이며, 중앙집권의 지속으로 지방자치단체의 자립의지와 책임성은 약화되고 있고, 행정체제의 고비용·저효율 심화로 주민의 부담과 불편이 늘어날 뿐 아니라 행정효율과 지역경쟁력의 저하를 초래하며, 그 결과는 ‘무한경쟁 글로벌 시대’에 국가의 지속가능한 발전을 뒷받침하는 국가경쟁력 약화로 이어지고 있습니다.

이와 같은 ‘비정상적 자치제도’를 정상화하고 실질적인 발전대안을 제시하기 위하여 지방자치발전위원회는 지난 해 12월 국무회의 심의를 거쳐 「지방자치발전 종합계획」을 확정하였습니다.

종합계획의 20개 발전과제 중 오늘 세미나 주제인 ‘자치분권’과 ‘지방재정 확충’ 관련 과제는 「자치사무와 국가사무의 구분체계 정비」, 「중앙권한 및 사무의 지방이양」 그리고 「지방재정 확충 및 건전성 강화」 등 3개 과제입니다.

우선 사무구분 체계는 모든 행정사무를 자치사무와 국가사무 두 가지로 구분해서 중앙과 지방의 권한과 책임한계를 명확히 하며, 지방이 잘하는 사무는 지방으로 넘겨 자치사무의 비율을 OECD 평균인 40%까지 끌어올리는 동시에, 기관위임사무와 공동사무를 폐지하여 중앙과 지방간의 대등한 관계를 보장하고, 사무를 지방으로 이양할 때는 일괄이양방식으로 전환하여 이에 소요되는 재원과 최근의 복지제도 변경에 따른 재정 부족분을 함께 보전하도록

법제화할 것입니다.

이와 같은 재정대책은 지방소비세율을 인상하는 등 지방세의 비중을 늘리고, 지방세 감면 수준을 국세 수준으로 낮추며, 새로운 지방세원을 발굴하는 등 자주재원 확충에 역점을 두고, 지방교부세율 인상과 국고보조사업 정비 등 이전재원도 합리적으로 조정할 것입니다. 아울러 지방자치단체의 자구노력과 지방공기업 경영개선도 함께 추진할 것입니다.

이러한 과제들의 실천을 위해서는 자치발전을 이끌어 나가는 주체들의 역할이 중요합니다. 국회는 지방자치발전과제를 법제화하고, 정부와 지방자치단체는 이를 이행하며, 지방자치발전위원회는 종합적인 계획을 수립하고 점검·평가하는 역할을 해 나가는 등 세 몫을 다해야 합니다.

지금까지 지방자치가 수십 년간 계획과 논의는 지속되었지만 제대로 결실을 맺지 못한 이유는 ‘총론에는 동의하나 각론에는 반대’ 해 온 결과에 연유한다는 평가입니다. 아울러 이해관계에 따라 기득권에 집착하거나 서비스 공급자 위주의 제도운영에 기인한다는 평가도 있습니다. 지방자치 발전을 위한 거창한 구호나 담론도 필요하겠지만 실천이 관건입니다. 지방자치가 말로 ‘국가와 지방의 사활이 걸린 과제’라는 인식을 바탕으로 확신과 의지를 가지고 추진해 나가야 합니다.

오늘 세미나를 계기로 지방자치발전이 촉진되어 지역 주민이 보다 행복한 삶을 누릴 수 있기를 기원합니다. 감사합니다.

2015. 4. 20

지방자치발전위원회 부위원장 권 경 석

축 사 4

지방자치가 부활한지 20여년이 지났습니다. 그러나 자치권에 대한 보장 미흡, 지방재정여건 악화 등 실질적 지방자치가 구현되고 있다고 하기는 어렵습니다. 따라서 오늘 세미나가 시의적절하다고 생각되며, 자리를 빛내기 위해 참여해 주신 내외 귀빈 여러분과 세미나를 준비해주신 모든 분들의 노고에 감사드립니다.



그동안 지방분권을 위한 노력이 없지 않았으나, 지역균형발전 논리와 결부되어 큰 진전을 이루지 못한 것이 사실입니다. 지방자치의 실질적 실현을 위한 자치권 보장확대 주장에 대해 수도권-비수도권 격차 확대를 우려하는 시각이 있었습니다.

그러나 지방분권과 지역균형발전 논의는 서로 다른 차원의 것 입니다. 자치조직권의 보장, 자치경찰제 실시, 특별지방행정기관 지방이관 등이 주요 분권과제가 균형발전과 관련이 있다하기 어렵기 때문입니다. 다만, 국세-지방세 조정 등 일부 과제가 수도권에 유리한 측면이 있습니다. 특히, 재정분야는 세부과제별로 접근할수록 격차 문제가 발생하기에 이를 극복하기 위해서 종합적·거시적 접근이 필요합니다.

아무쪼록 오늘 세미나에서 균형발전 논리를 넘어서는 종합적·거시적 관점에서의 지방분권과 지방재정확충 전략이 마련되기를 기대합니다. 다시 한번 이 자리를 빛내주기 위해 참석하신 의원님들과 발제자·토론자 분들께 감사드리며 오늘 세미나의 성공적 개최를 축하드립니다.

감사합니다.

2015. 4. 20

전국시도지사협의회 회장(충청북도지사) 이 시 중

환영사 1

안녕하십니까?

2015년은 대한민국에서 민선지방자치가 실현된 지 20주년이 되는 해입니다. 대한민국 정부가 수립된 이후 수십년 간 이 나라는 국가안보와 국가발전을 위한 강력한 원동력의 확보를 이유로 강력한 중앙집권적 국가운영 체제를 유지하여 왔습니다. 그러나 지난 20년은 이 나라에 진정한 민주주의를 구현하기 위해 본격적인 지방자치의 실현을 통한 자유민주주의 실현을 추구하였던 시기입니다. 그리고 이 같은 민선지방자치제도의 발전으로 대한민국의 자유민주주의는 한층 성숙한 단계에 올라섰음을 부정할 수 없을 것입니다.

그러나 그 동안의 우리의 간절한 노력에도 불구하고 현재 우리의 지방자치제도는 커다란 위협에 놓여 있습니다. 우리의 지방자치단체는 자치입법권·자치조직권·자치활동권·자치계획권 등 전반적인 분야에서 중앙정부에의 예속화가 심화되어 있는 상황이고, 이러한 상황에서 지방자치제도의 핵심인 ‘자치권’은 그 존재감을 상실할 위기에 처해 있습니다. 더욱이 지방자치단체의 열악한 재정문제는 이 땅의 지방자치제도의 온전한 정착을 방해하는 가장 위협적인 문제로 부각되고 있습니다. 지방자치단체의 재원확보는 국세에 비해 지극히 미흡한 지방세원의 확충 및 각종 지방세 감면제도 등으로 어려움을 겪는 한편 저출산·고령화 사회에서의 사회복지 수요의 증가는 지방자치단체의 재정을 더욱 어렵게 하고 있습니다. 재정충실을 위한 중앙정부에의 재정지원 요구의 증가는 지방자치단체의 중앙예속화를 더욱 가속화시켜 지방자치단체의 ‘자치권’ 자체를 위협하는 수준에 이르렀습니다. 이제 보다 냉철한 판단으로 현황의 문제를 직시하고 분석하여 그 대안을 찾아 실현해 나가야 할 시점입니다.

오늘 한국지방자치법학회와 한국지방재정학회는 서울연구원과 함께 [자치분권과 지방재정 확충전략]이란 제목 하에, 자치분권과 중앙과 지방의 상생발전에 대한 공감대의 확산을 도모할 수 있는 방안을 모색하는 정책토론회를 가지려 합니다. 이 토론회는 특히 정부의 ‘지방자치발전 종합계획’과 관련된 주요쟁점을 함께 논의 하고 또 그와 관련된 주요쟁점을 점검하여 대한민국 지방자치제의 발전적 확충방안을 모색하려 합니다.

어떠한 어려움 속에서도 우리는 각자의 분야에서 이 나라의 발전적 미래를 담보하기 위해 끊임없이 노력해야 하고 그 노력이 오늘의 대한민국을 지탱하고 있다고 믿습니다.

지방자치는 민주주의의 뿌리입니다. 이 땅의 민주주의를 활짝 꽃피우기 위해 뿌리인 지방자치는 더욱 확고히 정착하여야 하고 또 더욱 발전하여야 합니다.

끝으로 오늘 이같이 귀한 자리를 마련할 수 있도록 많은 노력을 아끼지 않으신 서울시와 서울연구원의 관계자 모든 분들께 감사드리며, 이 나라에 온전한 지방자치제가 뿌리 내릴 수 있도록 끊임없이 노력하여 주신 이 자리의 모든 분들께도 감사를 드립니다.

2015. 4. 20

한국지방자치법학회 회장 김 동 건

환영사 2

안녕하십니까? 한국지방재정학회 회장 이삼주입니다.

1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 단체장에 대한 직선제가 도입되면서, 본격적인 지방자치가 실시된 지 20돌을 맞는 해에 우리나라 지방자치의 최고 전문가들이 참석하는 본 세미나 개최를 환영합니다.

먼저 본 행사를 준비해 주신 김수현 서울연구원 원장님과 서울연구원 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 아울러 오늘 행사가 성대하게 진행될 수 있도록 귀중한 시간을 내주신 권경석 지방자치발전위원회 부위원장님, 조원진 새누리당 의원님, 이찬열 새정치민주연합 의원님, 박원순 서울시 시장님 그리고 김동건 한국지방자치법학회 회장님 모두 감사드리고 또 환영합니다.

그리고 오늘 행사에 사회, 발표, 토론을 맡아주실 분들과 이 자리에 참석해 주신 여러분 모두 환영합니다.

돌이켜 보면, 그동안 우리나라의 지방재정은 사업별 예산제도와 복식부기제도 도입, 지방소비세 신설, 조세지출예산제도 도입 등 지방자치단체의 성과제고 및 자율성 증대를 위한 다양한 제도들이 도입되어 운영되고 있습니다. 그러나 국세중심의 세원배분 구조, 일부 자치단체의 채무구조 악화, 선심성 예산 문제 등 아직 지방재정분야에서 해결되어야 할 숙제들이 산적해 있는 것 또한 사실입니다.

사실 그동안 지방재정의 중심은 자체재원 보다 이전재원이 중심에 있었음을 부인하기 어렵습니다. 이전재원은 상대적으로 재원확보가 용이하고 신장성이 양호하다는 장점이 있지만 재정운영의 책임성, 자율성을 저해하는 주요원인인 것 또한 사실입니다. 그로 인해 지방자치단체의 모럴 해저드 및 세입분권과 세출분권의 갭이 발생하는 원인으로 지적되어 왔습니다.

결과적으로 향후 지방재정에 대한 대안은 자체재원의 확충을 통해 지방자치단체의 책임성과 자율성을 확대하는 방향 하에서 추진될 필요가 있습니다. 이러한 상황에서 지방재정의 자율성 확대를 위한 전략을 모색하고 재정환경 변화에 적절히 대응하고자 마련된 본 행사는 매우 시의적절하고 의미 있는 행사로 생각됩니다.

오늘 세미나는 이러한 문제에 대한 다양한 발표와 토론이 예정되어 있습니다. 국내 최고의 석학들이 모인 이 자리는 우리나라 지방재정 발전에 또 하나의 초석이 될 수 있을 것으로 생각합니다. 모쪼록 본 행사가 우리나라의 자치분권, 재정분권을 위한 유익한 시간이 되시기를 바라며 이 자리에 참석해 주신 모든 분들의 건강과 행복이 함께하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2015. 4. 20

한국지방재정학회 회장 이삼주

기 조 연 설

박 원 순 (서울특별시 시장)

별쇄물 참조

세션 1.

발표1-1 : 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안(배준식)

토론: 주만수(한양대학교 교수), 김대영(한국지방세연구원 수석연구위원), 김홍환(전국시도지사협의회 선임연구위원), 박재민(서울시 재무국장), 이현우(경기개발연구원 연구위원)

발표1-2 : 미국 강제적 정부간 관계로부터의 교훈(조정래)

토론: 고규창(행정자치부 자치제도정책관), 이기우(인하대학교 법학전문대학원 교수), 안성호(대전대학교 교수), 이시원(경상대학교 교수), 김윤식(시흥시 시장), 김동건(한국지방자치법학회 회장)

세션 1. 발표 1-1.

재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안

배준식(서울연구원 연구위원)



목 차

- I 장 재정분권의 의의 및 방향
- II 장 지방세제 개편논의
- III 장 지방세제 개편 추진방안



01. 배경 및 목적

❖ 배경

- 1995년 지방자치제 부활 이 후, 지방재정의 중앙의존도 점점 증가
- 향후, 진정한 자치분권 실현을 위해서는 재정분권이 중요
- 재정분권은 단순히 지방재정의 규모 확대가 아닌 자주재원 측면의 확충 필요
- 위와 같은 배경 하에서 정부가 '2014년 지방세 개편방안'을 마련하였으나 지방의 요구 반영 미흡



❖ 목적

향후, 자치분권의 물적 토대를 제공할 지방재정체제와 국세를 포함한 지방세제의 합리적 개편 방안을 모색을 통하여 지방정부의 역량 제고

3



02. 재정분권의 의의 및 필요성

- ❖ 지방분권 : 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방정부의 자율성이 증대되는 것
- ❖ 진정한 의미의 지방분권을 실현하기 위해서는 재정분권이 핵심
- ❖ 재정분권은 크게 세입분권과 세출분권으로 구분 가능

지방자치
개념

국가와의 협력 아래 지역의 공동문제를 주민 부담에 의하여 스스로 처리함으로써 국가 발전에 기여하는 것

지방분권
4요소재정분권
의의

- ✓ 지방재정의 '자율성'과 '책임성' 확보
- ✓ '행정분권'과 '정치분권' 실현 가능의 밑거름

재정분권
유형 및 방향

자율성 확보 → '세입분권'

&

책임성 확보 → '세출분권'

- ✓ 자율적으로 부과 및 징수하여 필요한 재원을 스스로 마련 → 과세자주권
- ✓ 자주재원(지방세, 세외수입 등)과 밀접

- ✓ 어느 계층의 행정사무를 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 바람직한가와 관련
- ✓ 재정집행의 효율성 담보

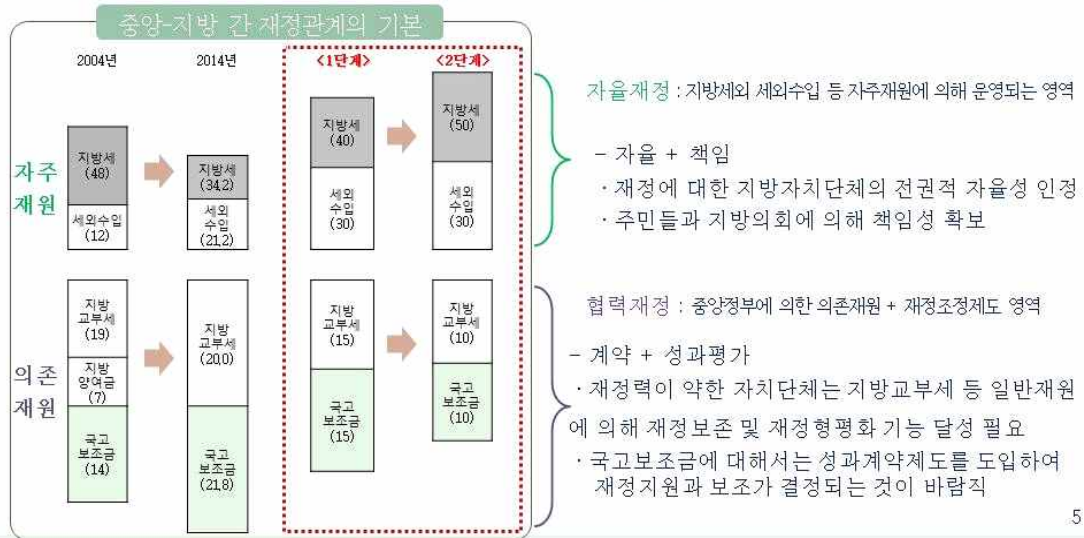
4



I. 재정분권의 의의 및 방향

03. 재정분권의 방향

- ❖ 현재 지방자치단체들은 세입분권과 세출분권 모두를 요구
- ❖ 특히, 자주재원주의를 주장하고 있으므로 세입 관점에서 자율성 확보방향 강구필요
 - 단순한 '재정규모 확대'가 아닌 '자주재원'에 의한 확충이 중요
- ❖ 재정분권의 기반 마련은 지방세제의 합리적인 개편이 선행되어야 실현 가능



5



II. 지방세제 개편논의

01. 민선 1기 ~ 5기 : 지방세제 개편 관련 주요내용

- ❖ 지방자치제 재 실시 이 후, 지방재정과 관련한 다양한 논의 제기
 - 지방재정의 열악성 문제 해결, 지방세 체계 합리적 개편 등



6



II. 지방세제 개편논의

02. 민선 1기 ~ 5기 : 지방세제 개편 시사점

개편노력의 주요 결과

- 지방세 전체 규모는 증가
- 그러나, 비중 측면에서... 지방세 축소 VS 국고보조금 급증
- 지방자치단체의 과세자주권 확대 노력 부족
- 지방자치단체간 재정력 격차 완화 미흡
- 지역경제활성화 정책의 성과가 지방재정과 미연계(국가산업단지 세수분석 참고)
- 지방재정조정제도(지방교부세)와의 ^{주1)} 관계 미고려 → 세제개편으로 인한 순증효과 차이 발생

시 사 점

- 지방세 체계의 합리성 추구보다는 지방세수를 확충하는 방향 추구
- 그럼에도 불구하고 의존재원에 대한 비율 증가(재정자율성 약화)
- 지방자치단체의 지역경제활성화 유인 약화
- 과세자주권 확대 노력 부족
- 이해관계자와의 관계 미고려

주1) 파주 ICD산업단지의 세수 분석결과 세수의 86%는 국세로 귀속되고 지방세는 15%인 것으로 나타났다(세수분석 외, 2012)
대산공단 내 대산 5사가 납부한 국세와 지방세 비율 98.93% : 1.07%(라휘문, 2013)



II. 지방세제 개편논의

03. 민선 6기 : 2014년도 지방세제 개편

❖ 정부 2014년 지방세제 개편안 마련 법안 통과

- 국민복지와 국민안전 등 새로운 재정수요에 따른 어려운 지방재정 극복
- 비정상적인 지방세제 정상화

❖ 지방세제 개편 대상 : 주민세, 자동차세, 지역자원시설세, 담배소비세, 재산세, 취득세 등

세 목	주 요 내 용
주민세	- '2000~1만원'에서 '1만원 이상 2만원 미만'으로 인상
자동차세	- 영업용 승용자동차, 승합차(15인승 이하 제외), 1t 초과 화물차, 특수자동차, 3륜이하 자동차 등 164만대 2017년까지 100% 인상 - 1t 이하 화물차 2017년까지 50% 인상 - 연납(1년치를 한꺼번에 납부) 할인 2016년까지 폐지
지역자원시설세	- 주택분에 대해 원가방식에서 공시가격비례방식으로 과세표준 개선 - 발전용수·원자력발전 세율 50% 인상, 지하수·컨테이너는 100% 인상
담배소비세	- 담배소비세 641원에서 1,007원으로 인상 - 개별소비세 도입 : 594원
재산세	- 주택 세부담상한폭 전년 대비 105~130%에서 110~135%로 상향 - 토지·건축물 세부담상한폭 전년 대비 150%에서 160%로 상향 - 연금공단, 관광호텔, 일몰주유소 감면 혜택 종료 - 물류단지·복합물류터미널 감면 50%에서 25%로 축소 - 농협 등 단위조합 감면 100%에서 50%로 축소 - 의료기관 감면 100%에서 25%로 축소
취득세	- 부동산펀드, 연금공단, 공제회, LH·수자원공사 3자금융출 부동산 감면 종료 - 관광단지 감면 50%에서 25%로 축소 - LH공사 임대용 주택 감면 100%에서 25%로 축소 - 농협 등 단위조합 감면 100%에서 50%로 축소 - 의료기관 감면 100%에서 25%로 축소

* 개편 시점 표시되지 않은 세목은 내년부터 적용

(자료:안전행정부)



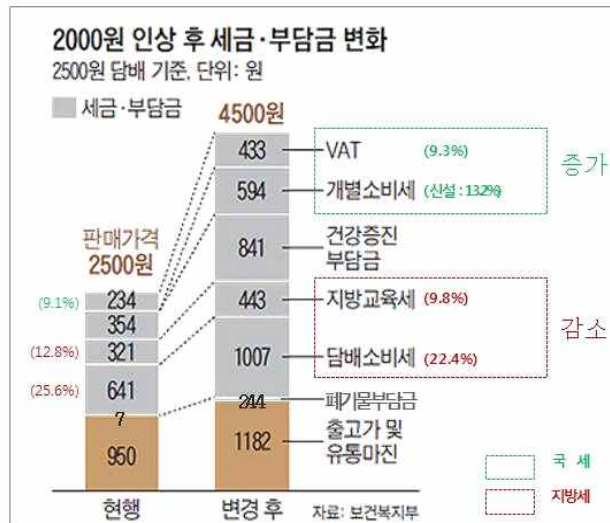


II. 지방세제 개편 논의

04. 민선 6기 : 2014년도 지방세제 개편 쟁점사항

❖ 중앙정부 VS 지방자치단체 : 담배소비세로 인한 갈등 대립

- 담뱃값 인상 뿐만 아니라 인상 내용에 문제
- 담배소비세(25.6%→22.4%)와 지방교육세(12.8%→9.8%)의 비중 축소
- 흡연 감소를 위한 건강증진부담금 증액보다 국세(개별소비세)확보에 목적



- 중앙정부 : 국세증가
∴ 입법화를 위한 적극 행위
- 지방정부 : 담배소비세 비중 감소
∴ 개별소비세 폐지, 담배소비세 및 지방교육세 인상 요구

※ 현재 담뱃값 2,000원 인상분 중 개별소비세 부과분의 20%를 신설되는 '소방안전교부세'로 전환하도록 여야합의 완료 9



III. 지방세제 개편 추진방안

01. 기본방향

❖ 지방세제 개편과 관련한 기존 이슈를 반영하여 기본방향 설정

❖ 지방재정 확충대안을 마련하되 자주재원인 지방세를 중심으로 지방세제 개편방안 제시





III. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 주세 전체 이양



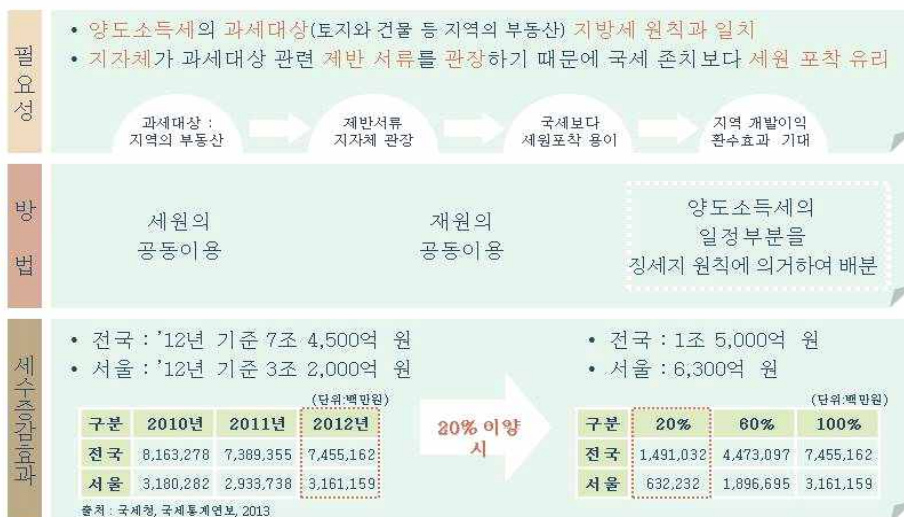
11



III. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 양도소득세 일정부분 이양



12



Ⅲ. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 개별소비세의 일부 과세대상을 지역 세원으로 전환



13



Ⅲ. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 지방법인세 도입



14



III. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 개별소비세를 포함한 레저세 확대·개편(관광레저세 신설)

필요성

- 레저세! 지방세 요건인 '보편성 원칙'에 위배 → 과세대상이 특정 지자체에 집중
- 레저활동의 종류는 매우 광범위. 그러나 현재 레저세 부과대상(경마·경륜·경정 및 소싸움) 매우 한정적
- 레저 활동이나 산업 및 시설 등은 지역적 기반과 특성을 반영
∴ 레저세 수입의 확대를 추진하되, 지역간 편차와 수도권 집중 완화 필요

방법

- 01 레저세 → 관광·레저세로 확대 개편
 - 02 지역자원시설세 중 관광자원에 대한 과세 확대
 - 03 기존 레저세 과세대상 범위 확대
- $\text{개별소비세} + \text{레저세} + \text{스포츠·여가·관광·과세장 확대} = \text{관광레저세}$
 ✓ 과세장소 입장행위에 대한 과세를 지방세로 이양
 ✓ 스포츠포토 및 카지노에 대한 과세 추진

세수증감규모와

- 스포츠 토토와 카지노까지 확대할 경우,
→ 전국 연 5,000억 원, 서울시 연 1,400억 원 이상 세수 증가
 - 단, 7개 시·군의 총세입이 감소하므로 이에 대한 고려 필요
→ 폐광기금 및 주주배당금 감소
→ 7개 시·군 : 강원도 태백, 삼척, 영원, 정선 / 충남 보령 / 전남 화순 / 경북 문경
- 세수증감 전국 연 5,000억 원
서울시 1,400억 원 (전국 대비 28.0%)

15



III. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

❖ ② 지방세제 내의 개편 : 지방소비세 세율 인상

※ 지방자치발전종합계획에 반영되어 있으나 시기 및 인상폭은 미확정

필요성

- 2010년 지방소비세 최초 도입 당시 중앙정부 2013년부터 5% 추가이양 약속
- 2014년 6% 추가 이양은 정부의 취득세를 영구인하에 따른 지방재정 감소 보전분에 불과
- 신뢰에 근거한 지방재정 운용을 위해서라도 약속 이행 필요

방법

- 지방소비세 이양분을 현행 11%에서 최소한 16% 규모로 상향조정



세수증감규모와

- 5% 인상 시, 전국 기준 3조 2,000억 원 증가
- 서울시는?
→ 현행 방식 : 4,972억 원 증가
→ 통합 방식 : 4,833억 원 증가

(단위: 억원)

구분	11% 기준 (현행방식)	16% 기준(5% 인상)	
		현행방식	통합방식
전국	64,469	97,309	97,309
서울	9,902	14,874	14,735

주1) 현행방식: 5%와 6% 분리 적용, 통합방식: 11%를 일괄 적용
출처: 유대현, 지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 절충방안, 한국지방세연구원, 2014

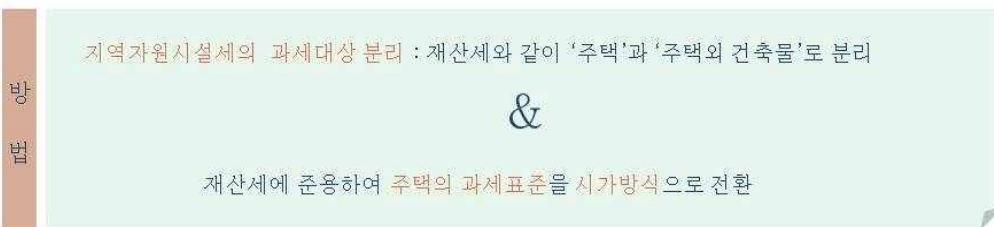
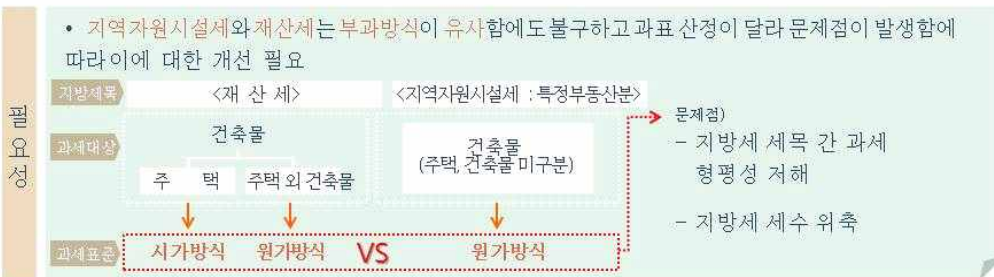
16



III. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

❖ ② 지방세제 내의 개편 : 지역자원시설세 제도 개선



17



III. 지방세제 개편 추진방안

02. 지방세에 의한 확충

❖ ② 지방세제 내의 개편 : 지방세 비과세 · 감면제도 정비

※ 지방자치발전종합계획 반영 사항

필요성

- 지방정부의 자율적 지출이 아닌 중앙정부의 타율적 지출에 의해 시행되는 지방세 비과세 감면 정책 → 지자체가 추진한 감면 조례 0.6%
- 중앙정부 정책 목표달성을 위한 과도한 지방세 감면이 지방재정 악화로 연결
- 그 간 지방세 감면은 장기간 지속 또는 감면폭 과도로 조세 형평성 저해

방법

- 현행 지방세 감면율(23.2%)을 국세(14.3%) 수준으로 점진적 인하
- 지방자치발전종합계획상에는 2017년까지 15% 이하 목표
- 감면 목적이 달성되었거나 일몰이 도래한 감면은 원칙적 종료 시행
- 각종 연금공단 및 공제회, 호텔 부동산펀드·리츠·프로젝트금융투자회사(PFV) 등
- 단, 취약계층 지원, 서민생활 안정 등 경제 활성화 분야 유지

세수증진효과

2012년 비과세 감면 규모 : 전국 15조 4,000억 원, 서울 3조 2,000억 원

비과세 · 감면 수준 14.3% 유지 시, 전국 9조 6,000억 원, 서울 2조원

(단위: 백만원)

구 분	비과세 · 감면규모	세수증감규모
전 국	15,428,564	9,592,542
서 울	3,207,714	1,994,361 (취득세 감면 보전분 포함)

출처 : 안전행정부, 지방세정연감, 2013

18



III. 지방세제 개편 추진방안

03. 과세자주권 확보

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ 헌법개정-지방세기본법 개정 & 지방세법 개정



필요성

- 과세 자주권 = 자치재정권의 핵심 요소! 그러나 대한민국 지방자치단체 과세자주권 수준 매우 저조
- 지방자치단체에 부여된 과세자주권

세목·세율: 조세법률주의(헌법 제59조)로 인한 한계 발생

과세표준액: 지방세법의 명문화로 인한 제한

지방세감면: 권한은 유명무실, 중앙정부의 정책적 목적에 의해 좌우

공동세배분: 실질적인 권한 미존재

방안

- 헌법 제 59조 개정**
 - 일본 헌법 제 84조 참고
- 지방세기본법에 법정외세 관련 내용 삽입**
 - 지방자치단체의 조례로 부과할 수 있는 법정외세목 신설
- 선택세제 확대 고려(레저세, 지역자원시설세)**
 - 지역의 잠재세원을 지자체가 능동적으로 개발하는 것
 - 단, 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목 확대가 전제 되어야만 실현 가능

[헌법 제 59조]
조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

VS

[헌법 제 84조]
새로운 조세를 과하거나 현행 조세를 변경하려면 법률이 정하는 조건을 따를 필요가 있다

지방세법

제141조(목적) 지역자원시설에는 지하해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다. <개정 2010.12.27, 2014.11>

제142조(과세대상) ① 지역자원시설세의 과세대상은 다음 각 호와 같다. <개정 2011.3.29>

1. 발전용수(양수발전용수는 제외한다), 지하수(용천수를 포함한다) 이하 같다. 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너 및 원자력발전회력발전(이하 이 장에서 '특정자원'이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 것
2. 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물, 선박 및 토지(이하 이 장에서 '특정부동산'이라 한다)

19

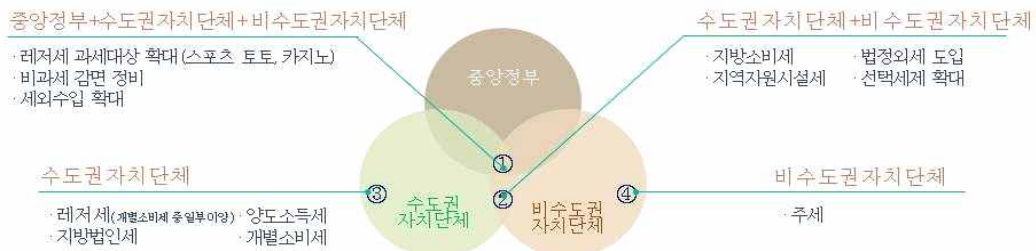


III. 지방세제 개편 추진방안

04. 대안별 우선 순위

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ 이해관계자 간 합의 및 요구 사항을 고려하여 단계별 추진 대안 제시



	〈국세의 지방세 이양〉	〈지방세제 내의 개편〉	〈과세자주권 확보〉
단기	· 레저세(스포츠 토토, 카지노) 과세대상 확대 · 국세인 개별소비세 중 특정 장소의 입장행위 과세 (경마장, 경륜장, 카지노, 골프장 등) → 레저세로 이양 또는 지방특별소비세 신설	· 담배소비세 부가 개별소비세 이양 → 20%를 소방안전교부세로 배분 · 지역자원시설세 제도 개선: 부동산에 대한 과표결정 이관 작업 필요 (국토교통부 → 행정자치부) · 비과세/감면대상 축소	· 지방세법 개정을 통한 선택세제의 확대 운영
중·장기	· 주세 전체 이양 · 지방법인세 & 양도소득세 도입	· 지방소비세를 인상	· 헌법 개정을 통한 근본적 해결

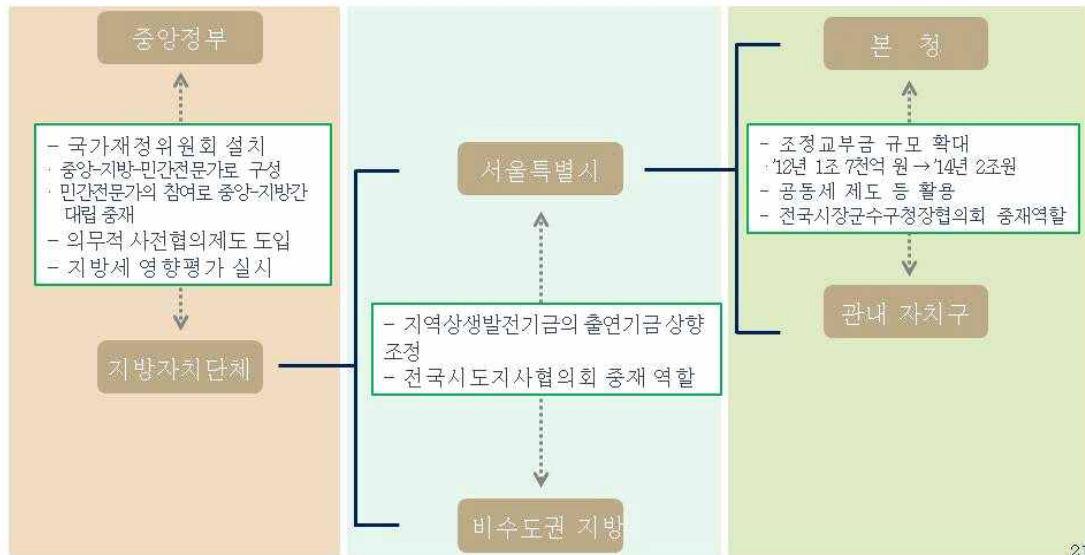
20



III. 지방세제 개편 추진방안

05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

- ❖ 중앙 - 지방 : 국가재정위원회 설치, 의무적 사전협의제도 도입, 지방세영향평가 실시
- ❖ 서울특별시 - 비수도권지방 : 지역상생발전기금 활용 및 전국시도지사협의회 중재
- ❖ 서울 본청 - 관내 자치구 : 조정교부금 및 공동세 활용, 전국시장군수구청장협의회 중재



21

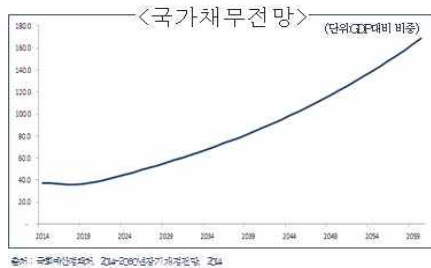


III. 지방세제 개편 추진방안

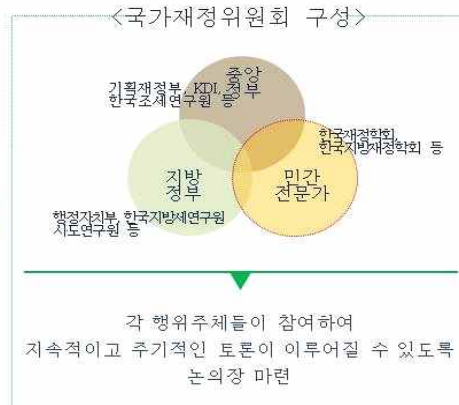
05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

❖ (가칭)국가재정위원회 설치

- 현 제도 전체 하에 국가 재정기준선 전망 결과 적신호 우려
- 국가재정의 어려움은 곧 지방재정에도 영향을 미치므로 국가 전체의 지속가능한 재정대책에 대하여 중앙과 지방 간 심도 깊은 논의를 할 수 있는 기구 도입 필요
- 중앙정부와 지방자치단체만이 참여할 경우 이해관계가 대립할 수 있으므로 민간전문가 참여 방안 고려



- 현재 법률과 제도가 유지된다는 전제하에 재정기준선 전망(Baseline Projection)을 해 본 결과 한국 국가채무는 2014년 GDP 대비 37.0%에서 2050년 168.9% 수준에 이릅니다
- 또한, 재정의 지속가능성 측면에서 2033년에는 기존의 세입세출구조를 유지한다면 국채발행을 통해서도채무를 완전히 갚을 수 없는 상태에 이릅니다
- 이와 같은 국가재정의 어려움을 중앙-지방간 논의를 거쳐 해결하는 것이 바람직



각 행위주체들이 참여하여
지속적이고 주기적인 토론이 이루어질 수 있도록
논의장 마련

22



05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

❖ 의무적 사전협의제도 도입

- 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대하여 중앙-지방간 사전에 **의무적으로 협의**할 수 있도록 제도화
- 지방세관련 정책을 결정하여 집행하기 전 이해당사자인 지방자치단체와 협의 및 대안 마련
- 국가는 지방자치단체를 대리인이 아닌 파트너로 인식할 수 있도록 마인드 전환 필요
- 의무적 협의기구인 (가칭) 지방세정책위원회를 시도지사협의회에 설치
- 행정자치부, 시도지사협의회, 시도의회의원협의회, 시군구의회의원협의회 등 4개 단체 참여



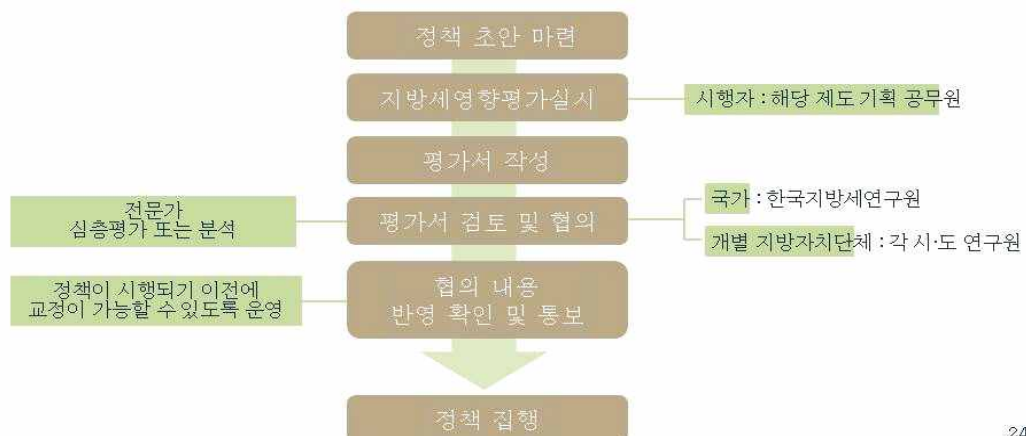
23



05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

❖ 지방세영향평가 도입

- 지방세에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 제도 또는 정책들을 평가
- 전문가 심층평가 또는 분석 등을 통하여 제대로 운영되는지 확인
- 정책이 시행되기 이전에 교정이 가능할 수 있도록 운영
- 국가차원 : 한국지방세연구원 / 개별 지자체 : 각 시·도 연구원



24

감사합니다.

미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈

조정래(이화여자대학교 교수)

I. 서론

중앙-지방정부 간 협력적 정부관계는 주민의 행복한 삶을 위하여 반드시 필요하다. 중앙정부의 정책결정과 지방정부의 정책집행이 원활히 연결될 때 주민들에게 양질의 행정서비스가 생산·전달되어지기 때문이다. 만약 중앙정부와 지방정부 간 갈등으로 인하여 행정서비스 생산이나 전달이 지연되거나 또는 전달되지 않을 경우 그 피해는 고스란히 주민에게 돌아간다.

최근 들어 복지정책을 둘러싼 중앙-지방정부 간 갈등현상이 현저하게 증가하고 있다. 지방정부는 중앙정부의 재정적 지원이 없으면 복지서비스 공급을 중단하겠다고 ‘복지 디폴트’를 선언하는 지경에까지 이르렀다. 중앙정부의 복지서비스 공급확대정책으로 인한 지방정부의 재정적 부담으로 중앙-지방정부 간에 갈등이 나타나고 있다고 할 것이다.

현재 우리 사회에서 일어나고 있는 이러한 중앙-지방정부 간 갈등과 유사한 사례를 미국의 연방과 주·지방정부 관계에서 찾아 볼 수 있다. 특히 1970년대부터 나타나기 시작한 미국의 강제적 정부관계(coercive intergovernmental relations)와 강제적 정부관계의 정책도구인 연방명령(mandate)은 연방과 주·지방정부 간 갈등의 주요 원인이 되었다. 연방명령(mandate)은 연방정부가 연방정부의 정책을 주·지방정부에 강제적으로 명령하는 것이다. 특히 재정지원이 없는 연방정부의 명령(unfunded mandate)¹⁾은 주정부의 불만을 증가시켰으며 이를 해결하기 하기 위하여 연방의회는 1995년에 ‘재정지원 없는 연방명령 개혁법(Unfunded Mandate Reform Act, 이하 UMRA)’을 제정하였다. UMRA는 주정부에 재정적 부담이 되는 연방명령의 제정을 보다 신중히 하여 연방정부의 무분별한 명령에 제동을 가하고자 하는 의도에서 만들어졌다(Posner, 1997).

본 연구는 미국의 강제적 정부관계, 강제적 정부관계에 사용되는 정책도구, UMRA의 탐구를 통하여 한국의 중앙-지방정부 간 관계 개선을 위한 정책적 시사점을 찾아보고자 한다. 이를 위하여 다음의 연구 질문을 중심으로 논문을 전개하고자 한다. 첫째, 한국의 복지정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등과 그 원인은 무엇인가? 둘째, 미국의 강제적 정부관

1) 재정지원 없는 연방명령(unfunded mandate)은 연방정부가 연방명령의 집행과 관련된 집행비용을 주·지방정부에 지원하지 않거나, 지원하더라도 비용충당에 부족하게 지원하는 경우를 말한다.

계는 무엇이며 왜 강제적 정부관계가 나타나게 되었는가? 셋째, 강제적 정부관계의 정책도구인 연방명령(mandate)은 무엇이며 UMRA의 내용은 무엇인가? 넷째, 미국의 강제적 정부관계를 통하여 우리가 배울 수 있는 교훈은 무엇인가?

이상의 네 가지 연구 질문의 탐구를 통하여 본 연구는 정책결정자로서의 중앙정부와 정책집행자로서의 지방정부 간의 협력적이고 생산적인 관계정립을 위한 제도적 방안을 모색할 수 있을 것이다.

II. 복지정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등

1. 지방정부의 복지정책 재정 부담

최근 들어 복지정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등이 심화되고 있는 듯하다. 박근혜 정부의 복지공약 실행이 지방정부의 재정 부담으로 나타나고 있다(경향신문, 2015-02-04; 매일신문, 2015-02-05; 한국일보, 2015-02-05). 지방정부의 복지예산의 경우 대부분이 매칭펀드 형식으로 중앙부처의 사업과 연계되어 있으므로 중앙정부의 복지사업 확대는 지방정부의 복지예산 확대로 연결되어진다(영남일보, 2015-02-10; 헤럴드경제, 2015-02-03).

지방자치단체의 사회복지예산증가 추세를 살펴보면 <표 1>과 같다. 네 가지를 지적하면 첫째, 지방자치단체의 총예산과 사회복지부분 예산이 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 둘째, 총예산과 사회복지예산의 연평균 증가율을 비교하여 보면 사회복지예산 증가율이 총예산 증가율의 2배를 넘어선다. 즉, 지방자치단체의 다른 사업과 비교하여 사회복지사업 예산이 빠르게 확대, 증가하고 있다. 셋째, 사회복지예산이 총예산에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하여 2014년에는 지방자치단체 총예산의 1/4을 넘어섰다. 넷째, 2014년 사회복지예산증가가 2008년 이래로 가장 크다. 2013년 약 27.8조에서 2014년 33조로 약 18.53%가 증가하였다. 이러한 통계는 지방자치단체의 사회복지예산증가로 인한 재정 부담의 심각성을 잘 보여주고 있다고 할 것이다.

<표 1> 지방자치단체 사회복지예산 증가 추세

단위: 십억 원, %

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	연평균 증가율
총예산	92,943	103,323	106,500	108,539	114,530	120,551	126,465	5.3
사회복지예산	16,298	18,950	21,245	22,649	24,366	27,843	33,004	12.5
사회복지예산비중	17.5	18.3	19.9	20.9	21.3	23.1	26.1	

사회복지예산: 8개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반); 사회복지예산비중 산출방식 = 사회복지분야 예산 / 자치단체 총예산 X 100;

출처: 재정고 지방예산현황

2. 복지 분야 중앙-지방정부 간의 갈등

복지부분 예산의 빠른 증가로 인하여 재정 부담을 느낀 지방자치단체는 이에 대한 불만을 표출하기 시작하였다. 복지부분 지출의 급격한 증가, 확대가 중앙정부의 복지공약에서 기인한다고 주장하면서 지방자치단체는 일부 복지서비스 전달을 거부하겠다는 소위 ‘복지디폴트’를 선언하는 지경에까지 이르게 되었다. 전국시장군수구청장협의회는 2014년 11월 6일 경주에서 총회를 열고 기초연금과 무상보육 등 국가사무의 재정 부담으로 지방재정이 파산지경에 이르렀으며 더 이상 국가를 대신하여 재정 부담을 질 수 없다고 선언하였다. 특히 누리과정(취학 전 아동 보육료 지원 및 무상보육)사업의 경우 중앙과 지방 중 어느 쪽이 재정을 책임져야하는가를 놓고 갈등하고 있다. 2015년 예산편성과정에서 시도교육청은 누리예산편성을 거부하면서 ‘무상보육 디폴트’직전까지 갔다. 중앙정부가 대체예산을 확보해 지원하는 것으로 임시적으로 갈등을 무마하였으나 현재도 갈등상황은 지속되고 있다. 당시 2015년 3개월 치 예산만 편성하였기 때문에 3개월 치 예산이 소진되는 시점에 갈등은 다시 증폭될 것이다.

저소득층 ‘기저귀·분유 값’ 지원사업의 경우 전국시장군수구청장협의회는 2015년 예산편성 과정에서 중앙정부가 관련 예산을 지방자치단체에 떠넘겼다고 비판하면서, 대통령 공약사업의 전액 국비지원과 지방자치단체에 부담을 주는 사업의 사전협의 의무화를 주장하였다(중부매일, 2014-11-27).

중앙정부의 복지공약이행으로 재정 부담이 증가한 지방자치단체는 자체적으로 시행하던 복지사업을 축소하게 되었다. 전남 목포시의 경우 2007년 전국에서 처음 도입한 ‘노인목욕비 지원사업’을 축소하였고, 광주 동구는 ‘출산 축하금’ 사업을 폐지하였으며, 경기 가평군은 복지시설인 ‘가평 꽃동네’에 지급하는 예산을 삭감하였다(경향신문, 2015-02-03). 중앙정부 복지정책으로 인하여 지역맞춤형 복지사업이 줄어들고 있다고 할 것이다.

이러한 중앙-지방정부 간의 갈등은 미국의 정부 간 관계에서도 찾을 수 있는데 특히 1970년대 후반부터 1990년대 초반까지 그 갈등현상은 현저하다. 연방정부가 연방정부 정책

을 주·지방정부에 강제하여 그 결과 주·지방정부의 재정적 부담이 증가하고 결국에는 연방-주·지방 정부 간 갈등으로 확대되는 현상이 나타났다.

III. 미국의 정부 간 관계

미국의 정부 간 관계는 두 차원으로 나누어 볼 수 있다. 연방보조금(federal grants-in-aid)을 중심으로 한 협력적 정부 간 관계(cooperative intergovernmental relations)와 법률, 명령을 중심으로 한 강제적 정부 간 관계(coercive intergovernmental relations)이다. 협력적 정부 간 관계는 1900년대 초반부터 미국의 지배적인 정부 간 관계였다. 강제적 정부관계는 주로 1970년대부터 나타나기 시작하였으며(ACIR, 1984, 1993; Kincaid, 1990, 1993, 1996; Zimmerman, 1992, 2001; Conlan, 1991, 1998) 빠른 속도로 성장하여 미국 정부 간 관계의 패러다임을 바꾸어 놓았다(Elazar, 1990; Kincaid, 1990, 1993, 1996; Cho & Wright, 2001, 2004).

미국의 정부 간 관계를 이해하기 위해서는 협력(cooperation)과 강제(coercion)라는 정부 간 관계의 상반되는 두 측면에 대한 이해가 필요하다. 먼저 협력적 정부 간 관계의 특징을 논의하고 다음으로 강제적 정부 간 관계의 원인과 특징을 살펴본다.

1. 협력적 정부관계

Grodzin(1966, 4)은 미국의 정부 간 관계를 “정부 간 기능은 뚜렷이 구분되어 있지 않다. 모든 정부가 모든 기능에 관련되어 있는 것처럼 보인다. 중요한 정부기능에 있어서 연방-주-지방정부가 모두 관련되어 있다. 미국 정부기능은 공유되어지는 기능(shared function)이다”라고 설명한다.

즉 연방-주-지방정부가 기능을 공유하면서 협력적으로 일하는 것이 미국 정부 간 관계의 요체라는 것이다. 대공황 이후 연방정부는 정책리더십을 발휘하여 적극적으로 연방정책을 만들어냈으며 주·지방정부는 연방정책에 순응하면서 이를 집행하였다. 정책결정과 집행에 있어 정부 간 파트너십(partnership)이 일상적인 현상이 되어갔다.²⁾ 그 결과 협력은 미국 정부관계에 있어 지배적인 현상이 되었다.

1) 연방보조금 (federal grants-in-aid)

협력적 정부 간 관계는 연방보조금이라는 정책도구를 중심으로 성장하였다(Grodzins, 1966; ACIR, 1984, 1995; Wright, 1988; Walker, 2000; O'Toole, 2007). 따라서 정부 간 관계의 재정적 측면은 협력적 연방주의를 이해하는데 가장 중요한 부분이며 O'Toole(2007)은 정부 간 관계 상호의존성과 복잡성을 이해하는데 있어 연방보조금에 대한 연구가 가장

2) 뉴딜(New Deal) 전까지만 해도 이중적 연방주의(dual federalism)가 지배적이었으며 연방-주정부 간에 파트너십은 많지 않았다.

좋은 방법이라고 주장한다. 연방정부는 주·지방정부에 연방보조금을 제공하고 주·지방정부는 연방정부 정책을 집행하는 상호의존적 관계가 협력적 정부관계의 요체이다. 연방정부의 재정력과 정책리더십 그리고 주·지방정부의 정책집행능력이 결합하여 효율적인 공공서비스 생산이 이루어지는 것이다.

<표 2> 연방보조금 추세

단위: %

연도	연방지출에서 연방보조금 비율	GDP 대비 연방보조금
1960	7.6	1.4
1965	9.2	1.6
1970	12.3	2.4
1975	15.0	3.2
1980	15.5	3.3
1985	11.2	2.6
1990	10.8	2.4
1995	14.8	3.1
2000	15.9	2.9
2005	17.3	3.4
2010	17.6	4.2

자료: U.S. Office of Management and Budget (2006), "Summary of comparison of total outlays for grants to State and Local Governments: 1940-2010," Historical Tables, Budget of the United States Government, FY 2006; US Census Bureau (2013), The 2012 Statistical Abstract.

<표 2>는 1960년부터 2010년까지의 연방보조금 추세를 보여준다. 1960년대와 1970년대에 연방보조금은 급격히 성장하였다. 1960년과 1975년을 비교하면 연방지출에서 연방보조금이 차지하는 비율이 거의 2배로 성장하였다. 이러한 성장세는 1980년대 Reagan 행정부의 연방보조금 감축으로 주춤하였으나 1990년대 들어 다시 성장 추세로 돌아섰다. 연방보조금의 꾸준한 성장은 협력적 정부관계의 진화과정을 보여주는 좋은 지표가 된다.

연방보조금이 주정부 행정에 미치는 영향을 심층적으로 분석하기 위하여 연방-주정부의 재정적 관계를 보다 구체적으로 살펴보았다. 아래 <표 3>은 1964년부터 2004년까지 주정부와 연방정부의 재정적 관계를 (1)연방보조금수혜 (2)연방보조금의존도라는 두 측면에서 분석한 결과이다. <표 3>에서 두 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

<표 3> 연방-주정부의 재정적 관계, 1964-2004

		1964	1968	1974	1978	1984	1988	1994	1998	2004
연방보조금 수혜	백분율	34	54	63	76	70	69	73	74	79
	N	910	987	1,587	1,363	1,078	1,439	1,205	1,146	924
연방보조금 의존도	25%미만	47	49	48	44	45	45	45	45	44
	25-49%	23	23	20	21	22	22	20	19	19
	50-74%	17	20	19	19	20	19	21	20	21
	75%이상	13	8	13	15	14	14	14	16	16
	N	309	522	983	1,014	746	981	863	844	708

자료: Deil S. Wright, 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrators Project: ASAP).

첫째, 주정부 기관(agency) 중에서 연방보조금을 받고 있는 기관의 비율은 각 시대마다 차이가 있으나 1970년대 중반부터 그 비율이 매우 안정적이다. 즉 1970년대 중반부터 약 70-75%의 주정부기관이 연방보조금을 수혜하고 있다. 1960년대부터 1970년대 중반까지 연방보조금수혜 기관이 빠른 속도로 증가하다가 1980년대 Reagan 행정부 때 약간 감소하고 그 이후로 다시 증가하는 패턴을 보이고 있다. 이는 <표 2>의 연방보조금의 추세변화와 일치한다.

둘째, 주정부의 각 기관이 연방보조금에 자신들의 예산을 의존하는 정도이다. 25%미만으로 자신들의 예산을 연방보조금에 의존하는 주정부기관이 약 45-50%인 것으로 나타났다. 연방보조금을 받고 있는 주정부기관 중에서 절반에 가까운 기관들이 25%미만의 예산을 연방에 의존한다는 것이다. 예산중에서 25-49%를 연방에 의존하는 주정부기관은 약 19-23%였으며 50-74%를 의존하는 기관은 17-21%로 나타난다. 75%이상의 예산을 연방에 의존하는 기관도 약 15%정도 존재하였다. 50%이상의 예산을 연방에 의존하는 기관(50-74%와 75%이상 범주)은 약 30-35%이다. 즉 연방보조금을 수혜 하는 기관 중 약 1/3이 예산의 절반이상을 연방보조금에 의존한다는 것이다.

협력적 정부관계는 미국 정부관계의 주요한 특징이며 이러한 관계의 등장과 확립에는 연방보조금이 중요한 역할을 담당했다. 연방-주정부의 재정적 관계에서 나타난 것처럼 연방보조금은 연방과 주정부를 연결시키는 중요한 통로이며 이 통로는 1960년대부터 매우 안정적으로 제도화되었다.

2. 강제적 정부 간 관계

1970년대 이후부터 새로운 연방-주정부관계가 나타나기 시작했다. 연방정부는 새로운 강제적 정책도구를 통하여 연방정책을 주·지방정부에 강요하였다. Elazar(1984, 252)는 “미국의 연방시스템이 새로운 국면으로 접어들고 있다. 새로운 국면에서 연방보조금은 여전히 중요하지만 더 이상 정부관계의 성격을 결정할 수 없다. 정부 규제영역에서 지금 새로운 (정부)관계가 나타나고 있다”고 주장하였다. Kincaid(1990, 1993, 1996)는 이러한 정부 간 관

계의 변화를 “협력적 연방주의에서 강제적 연방주의(from cooperative to coercive federalism)로” 패러다임이 바뀌고 있다고 주장하였다.

1) 강제적 정부 간 관계의 원인

강제적 정부 간 관계가 나타나게 된 원인을 크게 세 가지 (1)협력적 정부 간 관계의 성공 (2)정치제도의 변화 (3)연방정부의 재정적자로 나누어 볼 수 있다.

① 협력적 정부관계의 성공

역설적으로 들릴 수 있으나 협력적 정부 간 관계의 성공이 강제적 정부 간 관계를 가져왔다(Kincaid, 1990). 1930년대 이후 협력적 정부 간 관계를 바탕으로 한 연방정책의 성공은 연방정부의 위상과 정책리더십을 강화시켰다. 국민들이 연방정부를 지지하게 되었다. Posner(1998)는 협력적 정부관계의 대표적 정책도구인 연방보조금이 강제적 연방주의를 성장시키는데 일조하였다고 주장한다. 그는 연방보조금이 이익연합(benefit coalition)을 형성했다고 주장한다. 이익연합은 연방보조금을 통해서 이익을 보는 집단이므로 강력한 연방정부의 역할을 지지하였다. 일반 국민과 이익연합의 연방정부 역할에 대한 강한 정치적 지지(political support)는 강제적 정책도구를 통하여 주·지방정부를 규제하는 연방정부의 출현을 가능하게 하였다.

② 전국화(nationalization)된 정치제도

Conlan(1998)은 미국 정치제도의 변화가 연방-주·지방정부 간 관계에 큰 변화를 가져왔다고 한다. 과거의 분권적 정당제도하에서는 주·지방정부와 정당이 연방정부에 영향력을 행사할 수 있는 통로역할을 하였다. 주지사, 시장, 주·지방의 지구당위원장이 대통령 후보를 지명하며 상·하원의원들도 선거에서 이기기 위해서 주·지방정당의 정치적 지원이 필요했다. 그 결과 중앙정치무대에서 활동하는 정치인들은 주·지방정부나 지역 유권자들의 이익을 연방정책에 반영하기 위해 노력하였다.

그러나 언론, 전문적 선거컨설턴트는 주·지방정당의 정치적 역할을 약화시켰고(Sabato, 1988: Conlan, 1990: Walker, 1996, 2000) 분권화된 정당제도는 전국화(nationalization)된 정치제도로 바뀌게 되었다. 이익집단의 정치헌금, 선거컨설턴트의 선거전략, 여론의 집중이 선거에서 보다 중요한 요소가 되었다. 그 결과 정치인들은 여론과 이익집단으로부터 관심을 얻기 위해서 새로운 혁신적 정책을 만들어내어 전국적으로 자신의 정치적 가시성(political visibility)을 높이는데 노력을 경주하였다(Posner, 1998). 즉, 전국적 관심을 얻을 수 있는 연방정책을 만들어내는 것이 정치인들에게 필요하였다. 전국적 호응을 얻을 수 있는 정책은 정치인들에게 정치적 가시성(political visibility)을 제공하고 이는 선거승리를 위한 필수적 요소가 되었다.

전국화(nationalization)된 정치제도는 정치적 가시성, 선거자금, 여론의 집중을 얻기 위하

여 정치인들이 보다 강력하고 규제적인 연방정책을 생산하는 정치적 환경을 제공하였다. 그 결과 주·지방정부의 권한을 침해하더라도 전국적 지지, 여론의 집중을 얻을 수 있는 강력하고 규제적인 연방정책들이 나타나기 시작하였다.

③ 연방정부의 재정적자

연방정부의 재정적자로 1978년부터 1990년까지 연방보조금은 감소하였다. 그 결과 연방정부는 주·지방정부의 연방정책에 대한 순응을 확보하기 위하여 연방보조금보다 강제적 정책수단에 더 의존하게 되었다. 재정부족시대에 강제적 정책수단은 연방정부가 의존할 수 있는 매력적인 정책도구였다.

협력적 정부관계의 성공, 새로운 정치제도, 연방정부의 재정적자는 강제적 정부 간 관계의 정치·행정 환경을 마련하였다. 협력적 정부 간 관계를 통해서 국민의 신뢰를 확보한 연방정부는 전국화된 정치제도와 재정부족이라는 정치·행정 환경 속에서 강제적 정책도구를 통하여 연방정책을 주·지방정부에 강요하게 되었으며 강제적 정부 간 관계가 등장하기 시작하였다.

2) 강제적 정부 간 관계의 정책도구

연방정부는 정책목표 달성을 위하여 주·지방정부가 연방정책에 순응하고 이를 성공적으로 집행하여 주기를 바란다. 주·지방정부로부터 정책순응을 얻기 위하여 연방정부는 유인적 또는 강제적 정책도구를 사용할 수 있다. 연방보조금은 협력적 정부 간 관계에서 사용되는 유인적 정책수단이다. 강제적 정책도구는 강제적 정부 간 관계에서 사용되는 정책수단으로 연방명령(mandate), 연방선점권(preemption) 등이 있다.

유인적 정책도구와 강제적 정책도구에는 규제(regulation)적 요소가 포함되어 있다. 그러나 규제의 성격이 완전히 다르다. 유인적 정책도구인 연방보조금에 부여된 조건은 동의(agreement)가 이루어진 규제이다. 즉, 주·지방정부가 보조금에 부여된 조건을 받아들인다는 ‘계약적 동의’하에 연방보조금이 주어지는 것이다. 그러나 강제적 정책도구에서의 규제는 연방정부의 법적권위(legal authority)에 의존하여 만들어진다. 따라서 강제적 정책도구는 명령적, 규제적, 법률적, 처벌위주의 정책수단이다.

① 연방명령(mandate)

연방명령은 연방정부의 법률적 명령이다. 만약 이 명령에 주·지방정부가 순응하지 않으면 민사 또는 형사처벌을 받게 된다. 현재 약 200여개의 연방명령이 존재하며 주·지방정부의 다양한 활동을 규제하고 있다(Stephens and Wikstrom, 2007). 1972년의 고용기회균등법(Equal Employment Opportunity Act)이 가장 대표적인 명령이다. 이는 주·지방정부가 인종, 피부색, 종교, 성별, 국적을 이유로 고용에 있어 차별을 금지하는 연방법이다.

② 연방선점권(preemption)

연방선점권은 연방정부가 법률로써 정책기준을 제시하고 정책결정과 집행의 책임을 주·지방정부에 위임한다. 주·지방정부가 연방정부의 정책기준을 충족시킬 경우 문제가 되지 않지만 그렇지 못할 경우 연방정부는 주·지방정부를 대신하여 연방정부 정책을 집행한다. 즉, 주·지방정부가 정책을 집행할 능력 또는 의사가 없다고 간주하고 주·지방정부의 정책집행권을 연방정부가 행사하는 것이다. 이는 연방정부가 주·지방정부의 정책권한을 침해한다고 볼 수 있으나 연방선점권의 제정은 1970년대에 급성장하였다.

<표 4> 미국의 연방선점권(preemption) 제정 추세

시기	연방선점권 수	백분율(%)
1790-1899	29	4.8
1900-1959	124	20.5
1960-1969	47	7.8
1970-1979	102	16.8
1980-1989	93	15.3
1990-1999	87	14.4
2000-2008	124	20.5
합계	606	100

자료: Zimmerman (2005, 2007, 2009)

<표 4>는 연방선점권 제정을 시기적으로 보여주는데 미국 200여년의 연방주의 역사동안 총 606개의 연방선점권이 만들어졌는데 그 중 약 70%가 1970년 이후에 제정되었다. 이는 1970년대 이후부터 강제적 정부 간 관계가 본격적으로 나타나기 시작했음을 잘 보여준다.

3) 강제적 정부 간 관계에 대한 공무원의 인식

연방정부가 강제적 정책도구인 연방명령이나 연방선점권을 사용할 때 주·지방정부 공무원은 연방정부의 강제적 영향력을 인식하게 될 것이다. 특히 강제적 정책도구들이 (1)주·지방정부의 정책영역, 권위를 침해할 때 (2)주·지방정부의 정책선호와 다른 연방정책의 집행을 강요할 때 (3)주·지방정부의 정책우선순위를 왜곡시킬 때 연방정부의 강제적 영향력을 인식하게 될 것이다.

예를 들면 연방선점권이 주·지방정부가 원하지 않는 정책을 강요할 때 주·지방정부 공무원은 연방정부의 영향력을 부정적으로 평가할 것이다. 또 연방명령이 주·지방정부에게 어떤 정책을 요구하고 이로 인하여 예상하지 못했던 정책비용이 발생하여 주정부의 정책우선순위가 왜곡되어지는 경우 부정적 인식이 형성될 것이다.

그러나 주·지방정부 공무원이 연방선점권이나 연방명령을 자신들에게 유리하게 이용할 수도 있다. 주로 환경정책분야에서 이런 현상이 나타난다. Tobin(1992)은 Environmental

Protection Agency(이하 EPA, 연방환경보호국)가 만든 환경규제정책을 주정부가 적극적으로 활용하고 있다고 주장한다. 주정부는 EPA의 높은 환경보호기준을 강력한 환경규제정책의 구실로 사용할 수 있다. 주정부 공무원이 환경오염산업을 규제할 때 연방정부를 구실로 강력한 환경규제정책을 결정·집행할 수 있다는 것이다. 이러한 경우 주정부 공무원은 연방의 강제적 정책을 긍정적으로 평가할 것이다.

<표 5>와 <표 6>에서는 연방정부의 강제적 정책도구에 대한 주정부 공무원의 인식을 소개한다. 이를 위하여 미국주정부공무원프로젝트(American State Administrator Project: ASAP)데이터를 사용하였다. 이 설문조사는 미국 50개 주의 90개 이상의 부서를 대상으로 실시되었으며, 약 3,400명의 국·과장급(agency heads) 주정부 공무원에게 설문지가 보내졌다. 1994년, 1998년, 2004년 설문조사에서 응답률은 37%, 33%, 30%였다. 이 세 번의 설문조사에서 연방정부의 강제적 정책도구가 자신의 기관(agency)에 미치는 영향에 대하여 <표 5>와 같이 질문하였고 이를 이용하여 주정부 공무원의 강제적 정부 간 관계에 대한 인식을 측정하였다.

<표 5> 강제적 정책도구의 영향에 관한 질문

당신은 다음의 연방정부활동이 당신의 기관(agency)에 미치는 영향을 어떻게 평가하시겠습니까?

연방명령(mandate)

☐매우 부정적; ☐부정적; ☐중립적; ☐긍정적; ☐매우 긍정적

연방선점권(preemption)

☐매우 부정적; ☐부정적; ☐중립적; ☐긍정적; ☐매우 긍정적

행정규제(administrative regulation)

☐매우 부정적; ☐부정적; ☐중립적; ☐긍정적; ☐매우 긍정적

<표 5>의 각 질문에 대한 응답분포는 <표 6>에서 정리하였다.

<표 6> 강제적 정책도구 대한 공무원의 인식

단위: %, 명

		매우 부정적	부정적	중립적	긍정적	매우 긍정적	N
연방명령	1994	15.1	43.9	25.2	15.2	0.8	1074
	1998	13.4	43.2	29.0	13.5	0.8	962
	2004	8.3	44.4	34.8	11.5	1.0	782
연방선점권	1994	20.9	39.4	32.8	6.5	0.5	1035
	1998	15.0	36.1	42.9	6.0	0.1	854
	2004	11.2	31.5	53.1	3.2	1.0	680
행정규제	1994	9.3	44.7	33.0	12.3	0.8	1050
	1998	9.2	38.8	40.1	11.2	0.7	950
	2004	6.3	38.2	42.7	11.9	0.9	762

자료: Deil S. Wright, 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrators Project: ASAP).

<표 6>을 통하여 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 강제적 정책도구에 대한 공무원의 인식이 대체로 부정적이라는 것이다. “매우 부정적”과 “부정적”을 합치면 약 40-60%의 주정부 공무원들이 연방명령, 연방선점권, 행정규제에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 강제적 정책도구를 중립적으로 평가하는 공무원들도 상당수 존재한다. 약 25-50%의 설문 응답자들이 이러한 정책도구를 중립적으로 인식하고 있었다.

둘째, 강제적 정책도구에 대한 공무원의 인식이 개선되어지고 있다는 것이다. 연방의 강제적 정책도구에 대하여 “매우 부정적”이라고 평가한 비율이 감소하고 있다. “매우 부정적”과 “부정적”을 합친 비율도 같은 기간 동안 감소하였으나 “중립적”이라고 평가한 비율은 증가하였다. “긍정적,” “매우 긍정적”이라고 인식하는 비율은 별로 큰 변화가 없었다. 전체적으로 볼 때 강제적 정부 간 관계에 대한 주정부 공무원의 인식이 개선되었음을 알 수 있다.

강제적 정부 간 관계에 대한 인식이 개선되는 데는 여러 가지 정치·행정적 요인들이 작용하였을 것이다. 그 중에서 1995년의 Unfunded Mandate Reform Act(UMRA, 재정지원 없는 연방명령 개혁법)를 언급하지 않을 수 없다. 강제적 정부 간 관계의 개혁을 위한 UMRA 제정을 살펴봄으로써 강제적 정부 간 관계에 대한 공무원들의 인식변화를 더 잘 이해할 수 있을 것이다.

IV. 재정지원 없는 연방명령 개혁법(UMRA)

1. 재정지원 없는 연방명령 개혁법(UMRA) 등장배경

1970년대부터 나타나기 시작한 강제적 정부 간 관계는 주·지방정부에게 많은 재정적 부담을 안겨주었다. 특히 재정지원 없는 명령(unfunded mandate)에 대한 관심은 1970년대 후반

부터 1980년대에 나타나기 시작하였다. 주·지방정부에 비용을 부과하는 연방명령의 대부분은 시민권리, 소비자보호, 환경, 건강, 안전과 관련된 정책들이다. 1970년대 연방명령 중 주·지방정부에 상당한 재정적 비용부담을 부과한 것이 1973년의 Rehabilitation Act인데 이는 장애인들에 대한 차별을 금지하는 규정이다. 연방정부는 장애인들을 위한 버스승강기 설치, 지하철 승강기 설치, 대중교통 접근확대를 주·지방정부에 요구하였으며 Congressional Budget Office(이하 CBO)의 평가에 의하면 이로 인하여 주·지방정부가 68억불의 비용을 부담한다고 한다(ACIR, 1993). 1980년대의 연방명령을 살펴보면 공공수도 시설을 개선하기 위한 1986년 Safe Drinking Water Act Amendments는 20-30억불, 학교시설물 석면 제거를 명령한 1986년 Asbestos Hazard Emergency Response Act는 31.5억불을 주·지방정부에 부담하게 했다(ACIR, 1993).

ACIR(Advisory Commission of Intergovernmental Relations)에 의하면 1980년대에 연방명령에 의해서 발생하는 주·지방정부 비용 증가 속도가 연방보조금 증가 속도보다 더 빨랐다고 한다(Dilger & Beth, 2014). 이처럼 연방명령이 주·지방정부에 심각한 영향을 미치고 있는 가운데 뉴욕(New York)시장이며 전직 하원의원이었던 Edward I. Koch는 연방명령의 문제점을 부각시켰다. 그는 자신이 하원의원이었을 때는 중대한 사회문제를 해결한다는 확신을 가지고 법안을 통과시켰으나 시장이 되고 보니 자신이 통과시킨 수많은 법과 행정명령이 지방정부의 독창성, 주도권, 재정건전성을 위협하고 있다는 것을 알게 되었다고 고백하였다(Koch, 1980).

1980년대와 1990년대 초반까지 계속되어진 연방명령의 지속적 증가와 이로 인한 주·지방정부의 재정적 부담은 연방명령에 대한 주·지방정부의 불만을 키워나갔으며 지방정부는 1993년 10월 27일을 National Unfunded Mandates(이하 NUM) Day로 지정하기에 이르렀다. 이날 전국의 지방정부 공무원들이 기자회견과 포럼을 열고 연방정부의 재정지원 없는 명령(unfunded mandate)을 일제히 비난하였다. NUM Day는 미디어의 관심을 연방명령에 집중시켰다. 재정지원 없는 연방명령 관련 기사가 1992년에 22건이었으나 1993년 179건, 1994년 836건으로 급격히 증가하였으며(Conlan et.al, 1995) 연방의회도 재정지원 없는 연방명령의 심각성을 인식하기 시작하였다. 즉, 주·지방정부에 재정적 부담이 되는 연방의 입법과 규제에 제한을 가할 필요가 있다는 인식이 공유되기 시작하였다.

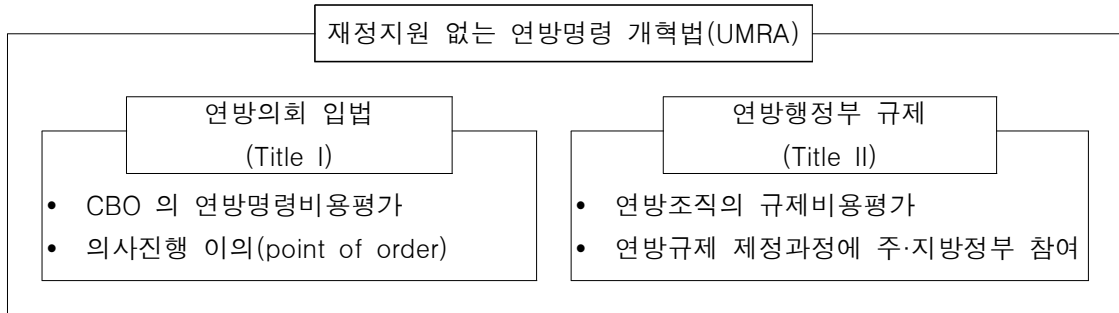
재정지원 없는 명령은 과도한 재정적 부담을 주·지방정부에 부과하는 것 이외에도 주·지방정부의 현안보다 연방정책에 주정부 예산을 배분함으로써 주정부 정책우선순위를 왜곡시키고, 사회문제해결에 더 효과적인 방법을 찾으려는 주·지방정부의 정책창의성을 봉쇄하는 문제도 함께 가지고 있다. 결국 강제적 정부 간 관계의 비생산성과 비효율성이 지적되면서 연방의회는 UMRA를 통하여 정부 간 관계를 재정비하고자 하였다.

2. 재정지원 없는 연방명령 개혁법(UMRA) 내용

1995년 제정된 UMRA는 주·지방정부 및 민간영역에 의무를 강제하는 연방의회의 입법

(legislation)과 연방행정부의 규제(regulation)절차를 보다 엄격하게 하여 연방명령의 제정을 신중하게 하는 것을 목적으로 한다. UMRA는 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 연방의회 입법과 관련된 부분(UMRA Title I)과 연방행정부의 규제와 관련된 부분(UMRA Title II)이다.

<그림 1> UMRA 핵심요소



연방의회 입법과 관련된 부분(Title 1)은 두 가지를 주요 내용으로 하는데 첫째는 연방의회가 입법 활동을 함에 있어 법안이 주·지방정부에 미치는 재정적 영향을 충분히 고려하여 법안을 결정할 수 있도록 입법절차를 개혁하는 것이며, 둘째는 일정 한계치(threshold)³⁾ 이상의 재정적 의무를 주·지방정부에 부과하는 법을 제정함에 있어 의사진행 이의(point of order)를 제기할 수 있도록 하여 연방명령의 제정에 신중을 기하고자 하는 것이다.

연방행정부 규제제정과 관련된 부분(Title 2)도 두 가지를 주요 내용으로 하는데 첫째, 연방행정부가 규제를 제정함에 있어 그 규제가 주·지방정부에 미칠 재정적 부담을 평가하여 공표하도록 하며, 둘째, 규제를 제정할 때 주·지방정부가 충분히 자신들의 의견을 규제제정과정에 투입할 수 있도록 주·지방정부의 참여를 보장하는 것이다.

1) UMRA와 연방의회 입법(UMRA의 Title I)

UMRA의 내용 중 연방의회 입법과정과 관련된 내용을 구체적으로 살펴보면 UMRA는 CBO가 법안에 연방명령(mandate)이 존재하는지를 심사하고 연방명령이 존재하는 경우 비용을 평가하도록 하였다. CBO는 예산분석과(Budget Analysis Division)내에 주·지방정부 비용평가조직(State and Local Government Cost Estimate Unit)을 신설하여 UMRA가 CBO에 부과한 연방명령비용 평가의무를 수행하게 하였다. CBO는 법안이 주·지방정부에 미칠 재정 영향을 평가하여 관련 상임위원회에 보고해야하며 상임위원회는 CBO가 제출한 연방명령비용 평가보고서를 본 회의에 제출하여야한다. 즉, 본 회의에서 법안이 심의, 표결될 때 의원들이 그 법안이 주·지방정부에 미칠 재정적 비용에 관한 충분한 정보를 가지고 토론, 표결하게 하겠다는 것이다.

3) 1995년 UMRA가 만들어질 당시에는 5천만불이었으며 매년 인플레이션을 감안하여 한계치를 증가시켜왔다. 2014년에는 7천6백만불이다(Dilger & Beth, 2014).

또한 UMRA는 입법과정에 의사진행 이의(point of order)를 제기할 수 있도록 하여 연방 의회가 주·지방정부에 재정적 의무를 부과하는 법을 제정할 때 보다 신중하게 입법에 대하여 논의할 수 있도록 하였다. 본 회의가 법안을 심의하는 과정에 의사진행 이의(point of order)가 제기되면 그 입법내용에 대한 심의가 중단되며 그 입법에 대한 심의를 계속할 것인지를 표결에 붙여야 한다. 즉 법안을 통과시킬 것인지를 표결하는 것이 아니라 심의를 계속할 지를 표결에 붙이는 것이다. 의사진행 이의(point of order)를 제기할 수 있는 세 가지 경우가 있다. 첫째, 연방명령비용 평가 보고가 이루어지지 않았을 경우, 둘째, 평가된 비용이 일정한 계(threshold)를 넘어선 경우, 셋째, 연방명령비용 평가가 가능하지 않을 경우이다. 즉, 연방명령이 주·지방정부에 미칠 재정적 영향을 모르는 경우와 연방명령이 주·지방정부에 미치는 재정적 영향이 너무 큰 경우 법안 심의를 거부할 수 있다는 뜻이다. 의사진행 이의(point of order)가 제기되어도 투표결과 다수의원이 계속해서 심의하고 표결하기를 원하면 법안이 통과되어 연방명령이 될 수 있다. 그러나 적어도 의사진행 이의(point of order)를 본 회의의 법안 심의과정에 제도화함으로써 연방명령에 대한 숙의(熟議)가 이루어 질 수 있게 하였다.

2) UMRA와 연방행정부 규제(UMRA의 Title II)

UMRA는 연방정부가 규제(regulation)를 제정할 때 관련 연방규제로 인한 주·지방정부의 지출(expenditure)이 총 1억불을 넘어설 경우 연방조직이 비용평가서를 공표하도록 하였다. 이 한계치(threshold)는 매년 인플레이션을 적용하여 조정되며 2014년의 경우 1억5천2백만 불이 되었다. 또한 UMRA는 연방규제 제정과정에 주·지방정부를 참여시켜 자신들의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 강제하고 있다. 즉, 연방정부는 주·지방정부가 규제제정과정에 참여하여 자신들의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 해야 한다.

3. UMRA의 효과 및 의의

주·지방정부 공무원과 주·지방정부 이익단체(intergovernmental interest groups)⁴⁾들은 UMRA의 효과에 대하여 대체로 긍정적으로 평가하고 있다(Dilger & Beth, 2014). 즉, UMRA가 재정지원 없는 연방명령의 제정을 억제한다고 평가한다. 미국 주의회협의회(NCSL: National Conference of State Legislatures)는 UMRA 때문에 연방명령이 주·지방정부에 미치는 재정적 영향에 많은 관심을 가지게 되었으며, 연방명령에 대한 연방정부의 책임 의식을 고양시켰다고 평가한다. 2001년 미국 주지사협의회(NGA: National Governors Association) 의장인 Raymond Scheppach는 UMRA가 연방명령의 증가속도를 늦추었으며 특히 연방정부 정책결정자와 주·지방정부 공무원들 간의 의사소통을 향상시켰다고 한다. 연방정부의 규제제정과정에 주·지방정부를 참여시켜야 하므로 연방정부와 주·지방정부 간 의견

4) 정부 간 관계에 있어 주로 중앙정부에 대하여 지방정부의 이익을 대표하는 기관으로 미국의 NCSL(National Conference of State Legislatures), NGA(National Governors Association), USCM(U.S. Conference of Mayors), NLC(National League of Cities), NACO(National Association of Counties) 등이 있으며 우리나라의 지방4대협의체(전국 시·도지사협의회, 전국 시·도의회의장협의회, 전국 시장·군수·구청장협의회, 전국 시·군·구의회의장협의회)가 이에 해당한다고 할 것이다.

을 교환하고 토론할 수 있는 공론의 장이 제도적으로 형성되어 의사소통이 활발히 이루어졌다고 할 것이다.

연방정부는 연방보조금과 같은 유인책(carrot) 그리고 연방선점권(preemption), 연방명령(mandate), 행정규제(administrative regulation) 같은 강제적 도구(stick)를 통하여 연방정부의 영향력을 지속적으로 확대하여 왔다. 이에 대하여 UMRA는 제한적으로나마 연방정부의 영향력 확장을 견제하고 주·지방정부의 자율성(autonomy)을 보호하며 생산적인 연방-주·지방정부 관계를 유지, 발전시키는데 기여하고자 하였다.

미국의 정부 간 관계에 있어 연방-주·지방정부의 관계는 수직적 상하관계라기 보다는 파트너십의 성격이 강하다. 연방정부는 정책목표를 달성하기 위하여 주·지방정부의 협력이 필요하다. 주·지방정부가 연방정부정책에 순응(compliance)할 때 연방정부의 정책목표는 달성될 수 있다. 연방정부는 주·지방정부의 정책순응을 이끌어내기 위한 방법으로 연방보조금과 같은 유인책을 사용할 수도 있고 연방명령과 같은 강제적 정책도구를 사용할 수도 있다. 강제적 정책도구는 단기적으로는 정책목표 달성을 위한 비용을 절감시킬 수 있을지 모르나 장기적으로 생산적 연방-주·지방정부 관계에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 즉, 연방-주·지방정부 간 생산적 파트너십 관계형성에 해가 된다. 이러한 의미에서 강제적 정책도구인 연방명령의 사용에 제한을 가하는 UMRA는 연방-주·지방정부 간 파트너십 향상에 기여할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 논문은 미국의 강제적 정부 간 관계에 대한 탐구를 통하여 현재 한국 사회에서 나타나고 있는 복지정책을 둘러싼 중앙-지방정부 갈등의 해결책을 모색해 보고자 하였다. 현재 중앙-지방정부 간 갈등의 원인은 중앙정부의 복지정책 확대에 의한 지방정부의 재정적 부담이라고 평가되고 있다. 복지공약을 실행하기 위한 중앙정부의 복지정책 확대가 지방정부의 재정 부담이 되고 있다.

미국의 경우도 강제적 정부 간 관계에서 연방명령으로 인한 주·지방정부의 재정적 부담이 연방-주·지방정부 간 갈등의 원인이 되었다. 특히 '재정지원 없는 연방명령(unfunded mandate)'은 주·지방정부에 상당한 재정적 부담이 되었다. 연방명령은 재정적 부담뿐만 아니라 주·지방정부의 정책우선순위를 왜곡시키고 정책 자율성을 저해하였다. 주·지방정부가 원하는 정책이 아니라 연방정부가 원하는 정책에 자원배분이 이루어지기 때문이다. 1970년대 후반부터 빠른 속도로 성장하기 시작한 강제적 정부 간 관계는 미국 정부 간 관계의 패러다임을 협력(cooperation)에서 강제(coercion)로 바꾸어 놓았다. 이러한 현상은 1990년대 초반까지 계속되었고 주·지방정부의 강제적 정부 간 관계, 특히 연방명령에 대한 불만으로 이어져 1993년 10월 27일을 National Unfunded Mandates Day로 지정하는 지경에 까지 이르렀다. 전국의 지방정부 공무원들은 일제히 재정지원 없는 연방명령(unfunded mandate)에 대한 비난의 포문을 열었고 연방의회는 이러한 주·지방정부의 정책적 요구를 받아들여 재정지원

없는 연방명령 개혁법(UMRA)을 1995년 제정하였다.

UMRA의 핵심적인 부분은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 연방법과 연방규제를 제정할 때 연방법과 연방규제가 주·지방정부에 미칠 재정적 부담을 평가하게 하는 것이다. 즉, 연방 의회와 행정부는 법과 규제가 주·지방정부에 미칠 재정적 영향을 정확히 알고 법과 규제를 제정해야 한다는 것이다. 둘째, 연방법과 연방규제 제정절차를 보다 신중하게 한다는 것이다. 법안 심의 절차에 의사진행 이의(point of order)를 제기할 수 있게 하고, 규제제정절차에 주·지방정부의 참여를 보장하게 하는 것은 정책결정과정에서 충분한 토론과 의견수렴이 가능하게 하여 법과 규제제정에 신중을 기하고자 하는 것이다.

UMRA는 단순히 재정적 지원 없는 연방명령의 제정을 억제하기 위한 법 이상의 의미를 가진다. UMRA는 연방-주·지방정부 간 관계에 변화를 주기 위한 정책적 노력으로 해석할 수 있다. 연방-주·지방정부 간 관계는 상하 관계가 아니라 파트너 관계이다. 연방정부의 정책결정과 풍부한 재정자원 그리고 주·지방정부의 정책집행력이 결합되어질 때 공공서비스의 생산과 전달이 원활히 이루어진다. 연방정부의 정책에 주·지방정부가 순응하여 정책집행이 효과적으로 이루어질 때 연방정책의 목표가 달성될 수 있다. 주·지방정부의 정책순응이 연방 정책 성공의 필요조건이다. 강제적 방법을 통하여 주·지방정부의 정책순응을 이끌어내는 강제적 정부 간 관계에는 한계가 있으며 이를 변화시키려는 노력이 UMRA이다.

미국의 강제적 정부 간 관계와 UMRA를 통하여 우리가 배울 수 있는 정책적 시사점은 첫째, 강제적 정부 간 관계의 한계점이다. 중앙정부는 정책목표를 달성하기 위하여 지방정부를 상대로 유인과 강제라는 정책도구를 사용할 수 있다. 이 두 가지 정책도구를 얼마나 전략적으로 균형 있게 사용하는가가 성공적인 정부 간 관계를 결정할 것이다. 강제적 정책도구는 단기적으로 정책비용이 적게 드는 정책도구가 될 수 있으나 장기적으로 정부 간 관계의 갈등을 초래하여 생산적 정부 간 관계에 부정적 영향을 미친다. 둘째, 지방재정 영향평가이다. 중앙정부가 정책을 결정할 때 지방정부에 미치게 될 재정적 영향을 평가하는 것이다. 재정적 영향은 지방정부가 감당할 수 있는 수준이 되어야 할 것이다. UMRA의 경우처럼 재정적 영향의 한계치(threshold)를 설정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 지방정부에 영향을 미치는 정책을 결정하는 과정에는 지방정부의 참여를 보장하여야 할 것이다. 정책결정단계에서 지방정부가 자신들의 의견을 충분히 정책에 투입할 수 있는 기회가 보장되어야 할 것이다. 지방정부는 정책집행자이다. 정책을 집행할 주체가 정책결정단계에서 배제되어서는 안 될 것이다. 정책결정단계에서 해결되지 않은 중앙-지방정부 간 갈등은 정책집행단계에서 다시 표출되며 이 경우 주민들에게 더 많은 혼란을 초래할 수 있다. 생산·전달되기로 한 행정서비스가 전달되지 않을 경우 주민들의 혼란과 불만은 더욱 증폭될 것이다. 갈등이 예상되는 정책은 갈등을 미리 예방할 수 있어야 할 것이며 담론의 장에서 충분한 토론과 의견조정이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- ACIR. (1984). Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact, and Reform. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- ACIR. (1993). Federal Regulation of State and Local Governments: The Mixed Record of the 1980s. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- ACIR. (1995). Significant Features of Fiscal Federalism, vol.2, Revenues and Expenditure. Albany: Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Cho, Chung-Lae and Wright, Deil S. (2001). Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism During the 1990s. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(2): 57-80.
- _____. (2004). The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 447-468.
- Conlan, Timothy J. (1990). Politics and Governance: Conflicting Trends in the 1990s? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509(May): 128-138.
- _____. (1991). And the Beat Goes On: Intergovernmental Mandates and Preemption in an Era of Deregulation. *Publius: The Journal of Federalism*, 21(3): 43-57.
- _____. (1998). From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Conlan, Timothy J., James D. Riggle, and Donna E. Schwartz (1995). Deregulating Federalism? The Politics of Mandate Reform in the 104th Congress, *Publius: The Journal of Federalism*, 25(3): 23-40.
- Dilger, Robert Jay, and Richard S. Beth (2014). Unfunded Mandates Reform Act: History, Impact, and Issues. Congressional Research Service.
- Elazar, Daniel J. (1984). American Federalism: A View From The States. 3rd ed. New York: Harper and Row.
- _____. (1990). Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509(May): 11-21.
- Grodzins, Morton. (1966). The American System: A New View of Government in the United State. Daniel J. Elazar (ed.). Chicago: Rand McNally & Company.
- Kincaid, John. (1990). From Cooperative to Coercive Federalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509(May): 139-52
- _____. (1993). From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation, and Preemption, 1980-1992. *The Journal of Law and Politics*, 9(Winter): 333-430
- _____. (1996). From Dual to Coercive Federalism in American Intergovernmental Relations. In Jong S. Jun, and Deil S. Wright (ed.), *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Koch, Edward (1980). The Mandate Millstone. *The Public Interest* (Fall, 1980), 61:42-57.
- O'Toole, Laurence J. (2007). American Intergovernmental Relations: Foundation, Perspectives, and Issues. 4th ed. Washington D.C.: CQ Press.
- Posner, Paul L. (1997). Unfunded Mandates Reform Act: 1996 and Beyond. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(2): 53-71.
- _____. (1998). The Politics of Unfunded Mandates: Wither Federalism? Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Sabato, Larry. (1988). *The Party's Just Begun: Shaping Political Parties for American Future*. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Stephens, G. Ross and Wikstrom, Nelson. (2007). *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Federal Polity*. New York: Oxford University Press.

Tobin, Richard. (1992). Environmental Protection and the New Federalism: A Longitudinal Analysis of State Perceptions. *Publius: The Journal of Federalism*, 22(1): 93–107.

Walker, David. (1981). *Toward a functioning federalism*. Cambridge, MA: Winthrop Publisher, Inc.

_____. (1996). Federalism and the Emergence of New Federalism III. *Public Administration Review*, 56(3): 271–80.

_____. (2000). *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*. New York: Chatham House Publishers.

Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Belmont, CA: Brooks/Cole.

Zimmerman, Joseph F. (1992). *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. New York: Praeger Publishers.

_____. 2001. National–State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth. *Publius: The Journal of Federalism* 31(2): 15–30.

_____. (2005). *Congressional Preemption: Regulatory Federalism*. Albany, NY: State University of New York Press.

_____. (2007). Congressional Preemption During the George W. Bush Administration. *Publius: The Journal of Federalism*, 37(3): 432–452

_____. (2009). Trends in Congressional Preemption. In Audrey S. Wall (ed.), *The Book of the States*, 28–32. Lexington KY: Council of State Governments.

경향신문 2015-02-03. [길 잃은 박근혜 복지]정부가 벌여놓은 복지사업에 돈 대느라 허리 뒀 지자체.

경향신문 2015-02-04. [길 잃은 박근혜 복지]지방교부금 인센티브제, 지방재정 압박의 '또 다른 불씨'.

매일신문 2015-02-05. 교육부, 교부금 법 바뀌 어린이집 지원 '꼼수'.

영남일보 2015-02-10. 정부의 복지 확대로 지자체 '휘청'...국비지원 대폭 확대해야.

중부매일 2014-11-27. "기저귀·분유값까지 보태라니...".

한국일보 2015-02-05. 박근혜정부는 왜 '홍길동정부'가 됐을까.

헤럴드경제 2015-02-03. '증세 없는 복지', 대책 없는 정부.

세션 2.

발표2-1 : 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안(유태현)

토론: 김재훈(서울과학기술대학교 교수), 이상범(전국시장군수구청장협의회 전문위원), 배진환(행정자치부 지방세제정책관), 고승희(충남발전연구원 연구위원), 하능식(한국지방세연구원 연구위원)

발표2-2 : 서울시의 입장에서 본 지방분권추진전략 모색(김찬동)

토론: 한경호(지방자치발전위원회 분권국장), 김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장), 김영배(성북구 구청장), 소순창(한국지방자치학회 부회장), 류경기(서울시 기획조정실장)

지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안

유태현(남서울대학교 교수)

I. 시작하는 글

최근 우리나라는 일본보다도 빠르게 저출산 고령화가 심화되는 사회구조 변화를 겪고 있다. 일본은 저출산 고령화에 따른 사회복지지출 급증의 대책으로 국세인 소비세(부가가치세)의 확대를 통해 소요재원을 조달하는 세제개혁을 단행하였다. 사회복지비 증가는 중앙보다 상대적으로 재정여건이 취약한 지방에 더 커다란 영향을 미칠 수밖에 없기 때문 급증하는 사회복지수요에 효과적으로 대응할 수 있는 지방재원지원 체계의 구축이 긴급한 상황이다.

최근 경기둔화의 영향으로 국세 세수가 위축¹⁾되면서 중앙정부 차원에서 그간 지속해온 이전재원 시스템을 유지하기 어려워지고 있다. 일본의 3위일체 재정개혁²⁾ 사례 등에 비추어 볼 때 우리나라도 중앙정부가 더 이상 이전재원 중심의 지방세입 틀을 유지할 수 없을 것으로 예상된다.

중앙정부 재정이 급속히 나빠지고 있는 현실점에서 더 이상 늦추지 말고 지방의 세입 체계를 현행 이전재원 중심에서 자체재원을 근간으로 하는 방식으로 전환하여 지방이 스스로 변화된 여건에 맞추어 재정을 꾸려나갈 수 있도록 실질적인 대책을 강구해야 할 것이다.

지방자치단체의 세입에서 자체재원이 차지하는 비중을 늘리기 위해서는 지방세와 지방세 외수입을 확충하는 실질적인 대책이 마련되어야 한다. 그 가운데 지방세 강화의 방안으로 중앙 편중적 세원의 지방이양, 중앙과 지방 간 세원공동이용방식(공동세제도)의 활성화, 지방자치단체 과세자주권 확충 등이 제안되어 왔다.

본고는 지방자치단체 과세자주권의 실태를 점검하고, 그것을 실질적으로 강화하여 지방세 수 증진에 기여할 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 현재 지방자치단체 과세자주권의 정도를 분석하고, 그 결과에 기초하여 그것을 확충하는 실효성 있는 대책을 제안하고자 한다.

1) 기획재정부가 2015년 2월 10일 발표한 세입·세출 마감 결과에 따르면 2014년 국세수입은 205조5천억 원으로 예산(216조5천억 원)에 10조9천억 원 미달했다. 2015년의 경우도 국세 세수목표 달성이 불투명하다는 전망이 제기되고 있다. 이렇게 되면 4년 연속 국세세수가 예산 목표치를 달성하지 못하는 세수 결손이 우려된다. 자세한 내용은 연합뉴스(2015년 2월 10일자 기사)를 참조하기 바란다.

2) 고이즈미 정권 때 이루어진 지방세입 체계 개혁을 말한다. 이는 지방세입을 구성하는 3가지 핵심 항목을 함께 개편하는 것을 골자로 하고 있다. 구체적으로 지방세를 강화하고, 이전재원에 해당하는 지방교부세와 국고보조금을 줄이는 방식을 근간으로 하고 있다.

이런 목적에 따라 이하의 각장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 지방재정의 현주소와 최근 지방재정 여건 변화에 살펴보았다. 제3장에서는 지방자치단체 과세자주권의 실상을 탄력세율제도의 실효성을 분석하여 평가하였다. 제4장에서 지방자치단체 과세자주권 강화를 이룰 대안을 제시하였다. 제5장에서는 앞에서 언급한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.

Ⅱ. 지방재정의 현주소와 최근 지방재정 여건 변화

1. 지방재정의 현주소

1) 지방재정 기반의 취약성과 자치단체 간 재정불균형

우리나라 지방재정은 자체재원 기반이 취약하여 중앙정부의 재정지원 없이는 필요한 지방세입을 확보하기 어려운 처지에 있다. <표 1>에 제시되어 있듯이 2014년도 당초예산 기준으로 전체 지방세입은 163조 5,793억 원이며, 그 가운데 자체재원은 75조 895억 원(45.9%)이고, 이전재원은 69조 2,590억 원(42.3%)이다.

<표 1> 연도별 지방세입 항목별 구성 추이

단위 : 백만원, 괄호 %

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년
총계		156,256,793 (100.0)	167,015,292 (100.0)	176,992,047 (100.0)	163,579,329 (100.0)
자체재원	계	87,195,794 (55.8)	94,395,587 (56.5)	97,072,014 (54.8)	75,089,546 (45.9)
	지방세수입	50,812,969 (32.5)	52,906,764 (31.7)	52,689,903 (29.7)	54,475,081 (33.3)
	세외수입	36,382,825 (23.3)	41,488,823 (24.8)	44,382,111 (25.1)	20,614,465 (12.6)
이전재원	계	62,582,686 (40.1)	68,587,316 (41.1)	71,978,988 (40.7)	69,259,046 (42.3)
	지방교부세	30,466,519 (19.5)	33,593,204 (20.1)	35,137,848 (19.9)	31,600,605 (19.3)
	보조금	32,116,167 (20.6)	34,994,112 (21.0)	36,841,140 (20.8)	37,658,441 (23.0)
지방채		6,478,313 (4.1)	4,032,389 (2.4)	7,941,045 (4.5)	4,872,720 (3.0)
보전수입 등 및 내부거래		-	-	-	14,358,017 (8.8)

주: 2011~2013년도까지는 최종예산, 2014년도는 당초예산 기준임.

자료: 재정고

전체 지방세입에서 이전재원이 차지하는 비중이 2011년도부터 2014년도를 대상으로 할 때 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이와 같이 이전재원의 비중이 높은 현행 지방세입 구조는 혁신적인 대책을 강구하여 시행하지 않는 상황에서는 그 개선을 기대하기 어려우며, 지방재정의 타율성은 더욱 심화될 수밖에 없다.

지방자치가 실효성 있게 시행될 수 있기 위해서는 무엇보다도 안정적인 재정기반의 구축이 중요하지만 우리나라의 대부분 지방자치단체는 재정자립 수준이 매우 낮다.³⁾ <표 2>는 2000년도부터 우리나라 지방자치단체 재정자립도의 추이를 정리하여 보여주고 있는데, 동 표에 제시되어 있는 것처럼 **지방재정자립도가 2000년 59.4%에서 2015년 45.1%로 14.3%p 하락⁴⁾하는 추세**를 나타내었다. 이는 지방자치단체가 충실한 재정기반을 갖추지 못한 상황에서 시간이 경과할수록 사회복지비 급증 등에 따라 지방재정 수요가 증가하면서 오히려 중앙재정 의존성이 심화될 수밖에 없는 현행 지방재정 시스템의 취약성이 반영되어 나타난 결과라고 할 수 있다.

<표 2> 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
자립도	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	44.8	45.1

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>, 행정안전부(안전행정부), 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2015.4(출간예정), p.254.

2015년 (당초)예산기준으로 우리나라 자치단체별 재정자립도를 보면 전국평균은 45.1% 수준이며, 자치단체별 재정자립도는 서울 80.4%, 광역시 47.6%, 세종특별자치시 43.9%, 도 30.3%(제주특별자치도 29.9%), 시 31.1%, 군 11.6%, 자치구 25.8%로 서울특별시를 제외하면 매우 낮다.⁵⁾

- 3) 지방재정자립도는 일반회계를 기준으로 지방자치단체 예산규모에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 나타낸다. 지방자치단체 예산규모는 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채, 보전수입 등 및 내부거래 항목으로 구성되며, 자체재원은 지방세(지방교육세 제외)와 세외수입으로 되어 있다. 지방세는 보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입으로 구성되며, 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 합이다. 지방교육세 세수를 제외하는 이유는 지방교육세 자체는 전액 지방교육재정으로 이전되기 때문에 지방자치단체 고유의 재원으로 볼 수 없기 때문이다. 지방재정자립도는 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 얼마나 자율성이 높은가를 알려주는 대표적인 지표에 해당한다. 행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2015.4(출간예정), p.253.
- 4) 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외하는 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하고 있다. 이에 따라 2014년의 지방재정자립도는 전년도 51.1%와 비교하여 44.8%의 수준으로 크게 낮아졌다. 반면 세입과목 개편기준을 적용하지 않을 경우는 50.3%이다.
- 5) 지방재정자립도를 산출함에 있어 전국평균 및 시도별 평균은 일반회계 상 순계예산 규모로 산출하지만 자치단체별 평균은 일반회계 상 총계예산 규모로 산출한다.

<표 3> 지방재정자립도 현황(2015년 기준)

(단위 : %)

구분	전국	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	45.1	80.4	47.6	43.9	30.3	29.9	31.1	11.6	25.8
최고 (단체명)	-	80.4 (서울본청)	57.5 (인천본청)	43.9 (세종)	49.9 (경기본청)	29.9 (제주)	59.1 (경기화성)	45.1 (울산울주)	60.0 (서울강남)
최저 (단체명)	-	-	39.0 (광주본청)		14.5 (전남본청)		8.4 (경북상주)	4.5 (경북영양)	9.9 (대구남구)

자료: 행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2015.4(출간예정), p.254.

한편 동종 자치단체 간 재정자립도의 격차도 크게 나타나고 있는데, 광역시의 경우 최고(인천, 57.5%)와 최저(광주, 39.0%)의 격차가 18.5%p이며, 도는 그 격차가 35.4%p(최고 경기 49.9%, 최저 전남 14.5%)이다.

기초단체들의 사정은 더욱 심각하여 시의 경우 최고(경기 화성, 59.1%)와 최저(경북 상주, 8.4%)의 격차가 50.7%p이며, 군의 경우는 차이가 40.6%p(최고 울산 울주 45.1%, 최저 경북 영양 4.5%)이다. 자치구의 경우 최고(서울 강남 60.0%)와 최저(대구 남구 9.9%) 간 격차가 무려 51.1%p에 이르고 있다.

2015년의 경우 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 자치단체의 수는 126개로 243개 전체 자치단체의 51.9%에 이를 것으로 예상되고 있다.⁶⁾

<표 4> 인건비 미해결 지방자치단체 현황

단위 : 개

구 분	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
지방세로 미해결	131(53%)	137(56%)	124(50.8%)	123(50.4%)	125(51.2%)	127(52.0%)	126(51.9%)
자체수입으로 미해결	30(12%)	40(16%)	40(16.4%)	41(16.8%)	38(15.6%)	78(32.0%) ⁷⁾	74(30.5%)

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2015.4(출간예정), p.153.

특히 군(69개, 84.1%)과 자치구(37개, 53.6%)는 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 곳이 전체의 50%이상을 차지할 정도로 자체재원 기반이 취약하다.⁸⁾

6) 경남의 창원시, 마산시, 진해시가 2010년 7월 1일부터 창원시로 통합되었고, 2012년 7월 1일 세종특별자치시 출범, 2014년 7월 1일 통합 청주시(청주시+청원군) 출범 등으로 2015년 현재 우리나라 지방자치단체의 수는 광역자치단체 17개와 기초자치단체 226개를 합한 243개이다. 그 구성을 보면 서울특별시, 세종특별자치시, 6대 광역시, 9개 도(제주특별자치도 포함)와 기초자치단체인 군(82개), 시(75개), 자치구(69개)로 구분된다.

7) 2014년도 세입예산과목 편제 전면 개편으로 '보전수입 등(인여금·이월금·융자금·원금회수) 및 내부거래(전입금·예수금 및 예탁금)'가 세외수입에서 제외되었기 때문에 '13년도와 비교하여 대상 자치단체 수가 급증하였다('13년 당초예산기준 38개 → '14년 당초예산기준 78개).

8) 2013년과 비교할 때 2014년의 경우 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체 수가 급증하는데, 이는 세입과목 개편기준을 적용하였기 때문이다.

지방자치단체의 취약한 재정력은 지역사업의 원활한 시행을 장애할 뿐만 아니라 지역주민을 위한 복지적 지출의 증대를 제약함으로써 지방자치의 실효성 있는 추진을 어렵게 만드는 원인이 될 수밖에 없다.

열악한 지방재정 여건을 실질적으로 개선할 수 있기 위해서는 오랫동안 반복적으로 답습되어 왔던 미봉적이고 임시방편적인 지방재정 확충 조치는 지양되어야 하며, 체계적이고 종합적인 대책의 마련이 요구된다.

2) 지방자치단체 자치재정권의 불완전성

지방자치단체의 세입은 크게 자체재원(자체수입)과 이전재원(의존재원)으로 구성되는데, 자체재원은 원칙적으로 그 사용에 제약에 따르지 않는다. 자체재원은 지방자치단체가 스스로의 노력으로 확보한 재원이기 때문에 이것을 근간으로 하는 세입구조를 구축하게 되면 지방자치단체는 재원을 사용함에 있어 이전재원보다 좀 더 신중하게 사용함으로써 그 성과를 높이고자 하는 유인이 상대적으로 클 수밖에 없다. 반면 이전재원(의존재원)은 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 크다. 이와 같은 자체재원과 이전재원의 특성 차이 때문에 지방자치단체의 재정력 강화는 자체재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 한다.

지방자치단체의 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되며 현실적으로 지방자치단체는 지방세와 세외수입을 확보하고 운용함에 있어 대체로 법률의 테두리 내에서 그 권한을 부여받고 있다. 그런 까닭에 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세(또는 세외수입)에 대해 과세하고 징수할 뿐이다.

현행 지방세법은 지방자치단체가 레저세, 지방소비세, 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 법정 표준세율의 50% 또는 30% 범위 안에서 조례 또는 대통령령으로써 가감할 수 있는 탄력세율제도를 도입하고 있지만 동 제도의 시행에는 적지 않은 제약이 따른다.⁹⁾

한편 세외수입의 증대를 도모하고자 하는 경우도 지방자치단체가 독자적으로 경영책임을 지고 시행할 수 있는 수익사업의 분야가 적을뿐더러 그 실현도 쉽지 않은 상황이다. 나아가 일부 지방자치단체장은 경영 마인드가 부족한 상태에서 차기 선거의 당선을 목적으로 무리

9) 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산보유세 부담이 급증하게 되었다. 서울의 일부 자치구 등을 중심으로 주민의 세부담을 줄여주기 위한 방안으로 재산세 탄력세율제도를 적용하여 재산세율을 낮추는 조치를 단행하였다. 이는 탄력세율제도를 이용하여 세수증진을 유도하고자 하는 동 제도의 취지와는 배치되는 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 **정부는 2007년부터 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하여 시행**하고 있다. **현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행**할 수 있도록 되어 있다. 또한 그 효력은 당해 연도에 한하도록 기한을 설정하고 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하는 운용을 유도하고 있다. 한편 **법정 표준세율을 인상시켜 탄력세율을 적용하고 있는 사례는 극히 일부 지역**에서 나타나고 있다. 예컨대 강원도는 목적세인 지역자원시설세(특정자원, 구 지역개발세) 과세대상 가운데 지하수(음용수)에 대해 1㎡당 200원의 법정 표준세율을 50%인상하여 300원으로 과세하고 있다. 그 이외 사례로 경북(발전용수 2원→3원), 제주(지하수 20원~200원→30원~300원) 등이 있다.

하게 수익사업을 추진하다가 실패함으로써 지역 재원의 낭비를 초래하는 사례도 심심치 않게 나타나고 있다.

이처럼 우리나라의 경우 지방자치단체가 탄력세율제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 증대할 수 있는 여지가 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없는 상황이다.¹⁰⁾ 이는 현재의 법제도를 넘는 특단의 대책 강구를 통해 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화해주는 조치를 하지 않는 한 지방자치단체가 스스로의 힘으로 자체재원을 확충하기는 쉽지 않음을 의미한다.¹¹⁾

2. 최근 지방재정환경의 변화

1) 경기침체의 만성화와 지방재정 여건의 악화

2005년 종합부동산세의 신설 등 부동산 보유과세의 강화에 따른 충격을 보완하는 차원에서 부동산 거래단계에 적용되는 취득세와 등록세의 세율을 인하는 조치가 이루어졌다.

취득세와 등록세의 세율인하는 2005년부터 2013년까지 수차례에 걸쳐 추진되었고, 이는 지방세 감면방식을 따랐기 때문에 지방세 감면 규모를 급증시켰으며, 관련 지방세수의 감소를 통해 지방재정 여건에 불리하게 작용하였다.

부동산 거래세 인하는 둔화된 경기를 끌어올려 경기진작을 유도하려는 취지를 포함하는 조치이었다. 하지만 보유세 강화와 거래세 완화를 병행한 부동산세제 개편은 결과적으로 지방재정에 부정적인 영향을 미쳤다는 평가가 우세하다.

이명박 정부는 2008년 출범 직후 침체된 경기 활성화를 위해 국세인 소득세와 법인세 감세를 단행하였다. 이에 따라 내국세 세수가 줄어들었고, 이는 지방소득세 감소와 지방교부세 규모의 축소로 이어짐으로써 취약한 지방재정을 압박하는 원인이 되었다. 소득세와 법인세 감세조치는 중앙정부 차원에서도 세수 감소의 영향을 미쳤고, 지방재정을 더욱 어렵게 만들었다고 할 수 있다.

2) 사회복지 수요의 증가에 따른 지방의 재정부담 급증

우리 사회가 겪고 있는 심각한 어려움 가운데 하나로 저출산 고령화의 심화에 따른 사회복지비 팽창을 지적할 수 있을 것이다. 이는 국가(중앙)재정과 지방재정 모두에 걸쳐 커다란

10) 그간 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도의 활용에 소극적인 이유로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 지방세 세율을 인상하는 방식으로 탄력세율제도를 활용할 경우 지역주민들의 조세저항을 초래할 수 있다. 둘째, 탄력세율제도의 시행은 자치단체 간 세원이동을 발생시킬 수 있다. 셋째, 탄력세율 적용으로 세수입이 증대할 경우 지방교부세 교부금액이 감소할 수 있다. 이와 관련해서는 최근 지방세법과 지방교부세법 개정을 통해 이런 문제를 보완하는 조치가 이루어졌다. 넷째, 현행 지방선거제도는 지방자치단체장이 탄력세율 적용을 회피하도록 만드는 원인이 되고 있다. 지방선거에서 당선을 목표로 하는 현임 지방자치단체장 입장에서는 주민의 세 부담을 올리는 탄력세율 적용이 자신을 향한 표의 이탈을 초래할 수 있다고 생각하기 때문에 탄력세율의 사용을 꺼리는 행태를 나타내게 된다.

11) 그 이외 우리나라 지방재정이 해소해야 할 개선과제로 후진적이고 복잡한 지방세법 체계의 정비, 지방세 비과세·감면의 축소와 합리적 관리, 지방 세출의 절감 등을 지적할 수 있다.

부담을 지우고 있으며, 매년 그 부담이 늘어나고 있다.

<표 5>는 2009년 ~ 2013년의 5개년 동안 당초예산 순계기준으로 중앙정부와 지방자치단체 복지지출의 연평균 증가율(각각 7.7%, 9.2%)을 보여주는데, 이는 중앙과 지방의 총지출 증가율(각각 5.5%, 4.9%)을 크게 상회한다. 지방자치단체의 사회복지비 예산 증가율(9.2%)은 중앙정부의 그것(7.7%)보다 높은 수준을 나타내고 있다.

사회복지비 팽창 양상은 2013년 영유아보육사업의 전면 시행, 2014년 7월 기초연금의 확대 실시 등에 따라 더욱 심화될 것으로 예상되기 때문에 앞으로 취약한 재방재정은 더욱 압박을 받게 될 것으로 전망된다.

<표 5> 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 추이(당초예산 순계기준)

(단위 : 조원, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 총지출(A)	301.8	292.8	309.1	325.4	342.0	3.2
복지지출(B) (비중 B/A)	80.4 (26.6)	81.2 (27.7)	86.4 (28.0)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	4.9
지방 예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	3.3
사회복지비(B) (비중 B/A)	24.1 (17.6)	26.5 (19.0)	28.5 (20.2)	30.9 (20.5)	35.0 (22.3)	9.8

자료 : 행정자치부, 『지방재정세제 길라잡이』, 2014.12.

<표 6>은 2008~2013년 기간 중 지방자치단체 유형별 사회복지비 지출의 연평균 증가율을 정리한 것이다. 동 표에 따르면 사회복지비는 지속적으로 증가하는 양상을 나타내고 있다. 구체적으로 광역자치단체 본청을 대상으로 할 때 사회복지비 지출 비중은 2013년 기준으로 27.4%이며, 사회복지비의 증가율은 연평균 10.0%이다.

도 본청은 특별·광역시 본청에 비해 전체 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중과 그 증가율이 각각 다소 낮은 수준이다. 한편 기초자치단체의 경우 2013년 기준으로 사회복지비 지출 비중은 26.1%이고, 그 증가율은 연평균 11.1%이다.

<표 6> 사회복지비 지출 비중과 사회복지비 증가율

단위 : %

구분	사회복지비 지출 비중		사회복지비 연평균 증가율
	2008	2013	(2008-2013년)
전체	21.1	26.7	10.5
광역자치단체	22.1	27.4	10.0
특별·광역·특별자치시	19.8	27.0	11.8
도·특별자치도	24.7	27.7	8.3
기초자치단체	19.9	26.1	11.1
시	16.7	23.1	11.8
군	14.3	16.0	8.0
자치구	37.1	47.3	11.9

주 : 총예산 예산 규모 기준임. 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>)의 자치단체 사회복지분야 예산 및 자치단체예산 규모를 이용하여 산정하였음.

자료 : 행정안전부, 지방재정관리시스템(e-호조), 내부분석자료.

특히 자치구는 2013년 기준으로 사회복지비 비중이 47.3%로 압도적으로 높으며, 이 기간 동안 그 증가율이 자치단체 유형 가운데 가장 높다. 자치구와 시 지역은 사회복지비 증가율이 각각 11.9%와 11.8%이며, 군은 2013년 기준으로 사회복지비 비중이 16.0%로 가장 낮다.

지방자치단체가 수행하는 사회복지 국고보조사업은 기초생활보장, 취약계층지원, 노인 청소년지원 등 광범위하다. 사회복지분야 국고보조사업은 기초자치단체나 광역자치단체에 대해 주로 경상보조 형태로 지원되는데, 그 보조율이 사전에 고정되어 있다. 이런 까닭에 사회복지 분야 국고보조사업이 확대되면 국고보조금도 증가하지만 지방비 부담도 동시에 증가하는 구조로 되어 있다. 문제는 사회복지비 지출에 관한 의사결정에서 자치단체의 입장은 반영되지 않는 상황에서 이 분야 국고보조사업이 빠르게 증가한다면 지방재정은 압박을 받을 수밖에 없다는 것이다.

증대하는 사회복지 수요를 뒷받침할 재원을 여하히 마련하느냐는 지방재정이 풀어야 할 최대 현안이 되고 있다. 국민 간의 수평적 평등과 국민최저한(National minimum)의 보장 등을 고려할 때 사회복지관련 지방이양사업의 전부 혹은 일부에 대해 국비보조를 늘리는 등의 조치가 필요하다는 요구가 커지고 있다.¹²⁾

3) 지방채무의 확대와 대책의 미흡

경기침체의 장기화, 중앙정부의 감세정책 등의 영향으로 지방재정 여건이 더욱 어려워졌고, 이는 지방채 발행 확대로 이어지고 있다. 지방자치단체의 채무 잔액은 OECD회원국과 비교해서는 크게 우려할 정도는 아니라는 평가를 받고 있다.

12) 1995년 민선자치1기 출범 이후 2015년 현재 민선자치6기가 이어지고 있는데, 20년의 세월이 흐르면서 우리나라의 지방자치는 공과(功過)를 동시에 드러내고 있다. 그 가운데 일부 지방자치단체장의 자치에 대한 이해 부족과 재정부운용 결과에 대한 책임성 결여가 나타나고 있다. 다음 선거를 의식한 일부 자치단체장에 의해 전시성, 선심성 경비가 오히려 증가되는 추세라는 지적이 제기되고 있다.

2008년 금융위기 극복을 위해 지방자치단체의 지방채무 발행에 대한 규제가 완화되었으나 채무 잔액이 크게 증가하지 않았다. 이는 채무발행에 대한 부정적인 인식과 함께 현행 재정 이전제도 체계에서는 중앙정부(상위정부 포함)로부터의 재정이전을 통해 필요한 재원을 조달할 여지가 크다는 점이 작용한 결과라고 할 수 있다.

<표 7> 연도별 지방채무 변동추이

단위 : 억원, %

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지방채 규모	190,486	255,531	289,933	28조1,618	271,252	285,886
채무비율*	13.2	16.3	18.4	17.2	15.4	15.5

주 : *통합재정규모의 일반·특별회계 및 기금의 최종예산 순계를 적용하여 산정함.

자료 : 행정자치부, 『지방재정세제 길라잡이』, 2014.12.

광역자치단체 본청과 사군 가운데 재정력지수가 높아서 재정여건이 상대적으로 양호한 자치단체일수록 공통적으로 지방채무 잔액이 많은 상황이다. 이런 현상의 원인은 채무를 상환할 능력이 상대적으로 우월한 대도시 지역에서 상대적으로 많은 채무를 발행¹³⁾해왔으며, 그 결과 누적채무액도 상대적으로 많은 반면 재정여건이 좋지 않은 자치단체들은 채무발행을 자제해 왔기 때문이다.

우리나라는 2006년부터 지방채발행 총액한도제를 시행하고 있는데, 지방자치단체의 재정 규모, 누적채무규모, 채무상환일정 등을 고려한 총액한도 내에서 지방의회 의결을 거쳐 지방채를 발행하도록 하고 있다. 그런데 간과해서는 안 될 점은 지방자치단체 채무를 파악함에 있어 지방공기업 부채를 포함하면 그 수준이 크게 올라간다는 사실이다.

향후 지방재정의 건전성 담보를 위해서는 지방자치단체와 지방공기업 모두를 대상으로 그 채무를 적정하게 관리하는 실효성 있는 대책의 강구가 요구된다.¹⁴⁾

Ⅲ. 지방자치단체 과세자주권의 평가

13) 인천광역시 등 일부 자치단체의 지방채 급증은 지방재정 파산논쟁을 불러일으켰다. 이에 대한 대책으로 미국 등이 시행하고 있는 지방재정과산제도의 도입 필요성이 제기되었다. 하지만 현실적 여건을 감안하여 복지지출 등 지방재정 부담 증가 및 무리한 사업 추진 등 복합적 요인으로 자치단체가 스스로 해결할 수 없는 재정위기 상황이 발생할 경우 주민보호를 위한 예방적 차원의 재정회생 장치로써 (가칭)긴급재정관리제도의 도입이 검토되고 있다.

14) 2014년말 지방재정법 개정을 통해 지방자치단체 재정운용의 투명성을 제고하고, 지방재정 건전성 강화를 유도하기 위한 여러 대책이 마련되었다. 지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가), 지방재정법 제37조의2(지방재정투자심사위원회), 지방재정법 제53조의3(지방회계제도심의위원회), 지방재정법 제54조(재정 운용에 관한 보고 등), 지방재정법 제55조(재정분석 및 재정진단 등), 지방재정법 제55조의2(재정위기단체의 지정 및 해제), 지방재정법 제55조의3(재정위기단체의 의무 등), 지방재정법 제55조의4(재정위기단체의 지방채 발행 제한 등), 지방재정법 제55조의5(재정건전화 이행 부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여), 지방재정법 제56조(지방재정위기관리위원회 설치 및 운영), 지방재정법 제57조(지방재정분석 또는 진단 결과에 따른 조치 등), 지방재정법 제58조(지방재정에 대한 특별지원 등)는 이와 관련된 규정에 해당한다.

1. 지방자치단체 과세자주권의 법적 제약

지방자치단체의 과세자주권은 헌법에 의하여 크게 제한되어 있다. 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세표준) 등은 모두 법률에 의하여 정해지도록 되어 있다. 예외적으로 탄력세율제도와 임의세제도(선택적 과세제도)가 운영되고 있다.

탄력세율제도는 <표 8>에 제시되어 있듯이 지방소비세 등을 제외한 대부분 지방세목을 대상으로 기본(표준)세율의 50%(또는 30%)범위 내에서 조례(또는 대통령령)를 통해 그 증감을 허용하고 있다. 하지만 탄력세율제도는 이전재원을 통해 필요한 재원을 확보할 수 있는 현행 지방세입 체계에서는 그 작동을 기대하기 어렵다.

임의세제도(선택적 과세제도)는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로서 지역자원시설세가 대표적인 임의세에 해당한다.¹⁵⁾

지방자치단체는 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있지만 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다. 이처럼 우리나라는 외형적으로 탄력세율제도와 임의세제도를 활용하여 지방자치단체가 과세자주권을 행사할 수 있는 길이 열려 있지만 현실적 제약 등으로 그 실행이 쉽지 않다.

15) 임의세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 다만 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도를 적극 활용하는 방안은 유용한 대안일 수 있다.

<표 8> 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황

세 목			근거	형식	내용	적용여부(○/x)	
▪취득세			법 § 14	조례	표준세율의 100W50의 범위에서 가감할 수 있음	<제주> 자도민에 대한 비영업용 승용차 취득세율(7%→5%)	
▪등록 면허세	등록 분	부동산 등기	법 § 28⑥	조례	표준세율의 100W50의 범위에서 가감할 수 있음	x	
		기타 등기			없음	x	
	면허분				없음	x	
▪레저세					없음	x	
▪담배소비세			법 § 52②	대통령령	표준세율의 100W30의 범위에서 가감할 수 있음	x	
▪지방소비세					없음	x	
▪주민 세	균 등 분	개인	법 § 78②	조례	1만원을 초과하지 아니하는 범위에서 정하는 세액	○ <개인균등분> -최저: 2,000원 (전북 남원·무주 등 6개) - 최고 : 10,000원 (충북 보은 등 4개)	
		사업자	법 § 78②	조례	표준세율의 100W50의 범위에서 가감할 수 있음		
		법인	법 § 78②	조례			
		종업원분		법 § 84조의2②	조례		표준세율 이하로 정할 수 있음
		재산분		법 § 81②	조례		
▪지방 소득세	거주자 소득분 내국법인 사업소득		법 § 92② § 103조의3④ § 103조의20 ②	조례	표준세율의 100W50의 범위에서 가감할 수 있음	x	
	위외 기타				없음	x	
▪재산 세	주택, 토지 건축물, 선박, 항공기		법 § 111③	조례	표준세율의 100W50의 범위 안에서 가감 조정할 수 있음 (가감세율은 당해연도에 한하여 적용할 수 있음)	x	
	도시지역분 (종전 도시계획세)		법 § 112②	조례	표준세율의 1,000W2.3을 초과하지 아니하는 범위에서 가감 조정할 수 있음		
▪자동 차세	소유분		법 § 127③	조례	표준세율의 100W50까지 초과하여 정할 수 있음	x	
	주행분		법 § 136②	대통령령	표준세율의 100W30의 범위에서 가감하여 조정할 수 있음	x	
▪지역 자원 시설세	특정자원 특정부동산		법 § 146④-	조례	표준세율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음	○ <강원> 전체 50%가산 <경북, 전남, 강원> 발전용수 2원→3원 <강원>지하수 20원~200원 → 30원~300원 <제주>지하수 200원→400원 온천수 100원→200원 온천수외 20원→30원	
	원자력발전 화력발전				없음		
▪지방 교육세	레저세분				없음	x	
	위 이외 기타		법 § 151②	조례	표준세율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음		

지역주민이 소망하는 지방자치를 실효성 있게 펼칠 수 있기 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 재정기반이 충실해야 할 것이다. 지방자치단체의 재정여건을 개선함에 있어 지방자치단체의 과세자주권을 강화하는 조치는 지방자치원리에 부합하는 등 여러 가지 장점을 갖고 있다.

과세자주권에 기초하여 마련된 재원(세수)은 지역구성원의 의사를 반영하여 지역이 필요로 하는 사업에 재량껏 사용함으로써 지역인프라 확충과 주민 삶의 질 개선을 이룰 토대 역할을 할 것이다. 하지만 <표 8>에 제시되어 있듯이 탄력세율제도를 적용하는 경우는 주민세 개인균등분과 특정자원분 지역자원시설세에 한정되어 있을 뿐이다. 이는 지방자치단체가 탄력세율제도를 활용하여 세수를 증가시키는 조치가 오히려 지방세입의 감소를 가져오는 등의 부작용을 수반하기 때문이다.

현행 제도 틀 내에서는 탄력세율을 적용하여 자체재원(지방세)을 늘리게 되면 기준재정수입이 증가하여 보통교부세 교부액이 줄어들어 전체 지방세입이 감소하는 문제가 발생할 수 있다.¹⁶⁾

지방자치단체장 입장에서는 현재와 같은 이전재원 중심의 지방세입 체계에서는 중앙에 매달려 소요재원을 염출하면 되기 때문에 굳이 지역주민의 부담을 높여 선거에 불리한 상황을 맞이하고 싶어 하지 않는다. 일부 지방자치단체장은 중앙으로부터 지원받는 이전재원의 규모가 큰 것을 자신의 능력과 치적으로 홍보하는 사례도 발견되고 있다.

2. 탄력세율제도의 실효성 분석

우리나라의 현행 지방세법은 <표 8>과 같이 탄력세율제도를 규정하고 있는데, 지방자치단체는 외형적으로 보면 동 제도를 활용하여 해당 지방세 세율을 자율적으로 조정할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

<표 9>에서는 지방재정자립도가 양호한 곳과 취약한 곳을 지방자치단체 유형별로 구분하여 설정하고, 각각에 대해 <표 8>의 탄력세율제도를 적용했을 때 나타날 수 있는 지방세수와 지방세입의 변화를 분석하여 제시하였다.¹⁷⁾

2013년도 징수액을 기준으로 할 때 탄력세율을 활용할 수 있는 모든 지방세목을 대상으로 최고수준의 탄력세율¹⁸⁾을 적용하는 것을 전제하면 지방자치단체별로 지방세수가 현행 징수액 대비 36.8%~42.5% 증가할 것으로 예상된다.

16) 이와 관련하여 최근 지방교부세법 개정 등을 통해 부분적 보완이 이루어졌지만 아직 완전하지는 못하다는 지적이 제기되고 있다.

17) 자세한 분석절차와 그 내용에 대해서는 <부표 1>과 <부표 2>를 참조하기 바란다.

18) 최고수준의 탄력세율은 적용 가능한 최고탄력세율로서 각 세목 표준세율의 일정 비율로 주어진다. 각 세목의 하위 항목 징수액은 다음의 절차를 통해 산정하였다. 첫째, 지역별로 각 세목의 항목별 부과액 비중을 산정하였다. 둘째, 지역별 각 세목 징수액에 지역별 당해 세목의 항목별 부과액 비중을 적용하였다. 이때 특별시세재산세는 전액 자치구에 배분된다는 점을 고려하여 탄력세율 적용에서 배제하였다(특별시에서 재산세는 자치구세입). 최고탄력세율 적용 결과에 대한 자세한 내용은 부표를 참조하기 바란다.

주목할 점은 이러한 탄력세율을 적용하여 지방세수를 늘리는 조치를 추진하여도 재정력이 취약한 자치단체의 경우는 자체수입이 1.5%~4.9% 증가하고, 전체세입은 0.5%~1.7% 증가하는데 그친다는 것이다.

반면 재정여건이 양호한 자치단체의 경우는 자체수입이 15.9%~26.1% 늘어나고, 전체세입은 9.9%~17.7% 증가할 것으로 추정된다.

이상의 결과는 재정여건 차이에 따라 탄력세율제도의 효과가 크게 다를 수밖에 없음을 나타내며, 이는 탄력세율제도가 지방자치단체의 자체재원 확충에 실효성을 담보할 수 있는 장치로 작동하기 어려움을 보여준다.

<표 9> 지방자치단체 간 재정여건 차이 비교(2013년 결산 기준)

단위 : 십억원, %

구분	특별시 서울시(본청)	가장 양호 도 경기도(본청)	가장 양호 시 경기 광주시	가장 양호 군 울산 울주군	가장 취약 시 경북 상주시	가장 취약 군 경북 영양군
□ 재정자립도(일반) (14년 예산기준)	80.4%	48.7%	58.5%	39.9%	8.1%	3.9%
□ 총세입예산[A]	24,438 (100.0)	16,609 (100.0)	706 (100.0)	657 (100.0)	747 (100.0)	296 (100.0)
○ 이전재원(수입)	2,926 (12.0)	5,487 (33.0)	221 (31.4)	273 (41.5)	482 (64.6)	209 (70.5)
○ 지방채	804 (3.3)	1,097 (6.6)	46 (6.5)	10 (1.5)	8 (1.1)	0 (0.0)
○ 자체수입[B]	20,709 (84.7)	10,025 (60.4)	439 (62.2)	374 (56.9)	257 (34.3)	87 (29.5)
- 세외수입	8,918 (36.5)	3,516 (21.2)	253 (35.9)	182 (27.7)	224 (29.9)	84 (28.3)
- 지방세[C]	11,792 (48.3)	6,509 (39.2)	185 (26.3)	192 (29.2)	33 (4.4)	3.6 (1.2)
※ 최고탄력세율적용 지방세 증가가능액[D]	4,334	2,620	70	82	12	1.3
- 세입예산대비(D/A)	17.7%	15.8%	9.9%	12.4%	1.7%	0.5%
- 자체수입대비(D/B)	20.9%	26.1%	15.9%	21.8%	4.9%	1.5%
- 지방세대비(D/C)	36.8%	40.2%	37.6%	42.5%	38.0%	37.4%

주 : 재정자립도(일반)는 2014년도 당초예산 기준이며, 총세입예산, 이전재원(수입), 지방채, 자체수입(세외수입 및 지방세)은 2013년도 결산 기준임. '최고탄력세율 적용 지방세 증가 가능액'은 지방세법의 탄력세율 규정을 적용하여 증가시킬 수 있는 최대 지방세액임.

자료 : 행정자치부, 「2014 지방세통계연감」, 2014; 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2014.

동종자치단체 가운데 재정여건이 가장 취약한 시군의 경우 지방세수입 규모가 36억원(경북 영양군)에서 330억원(경북 상주시)에 불과하여 탄력세율제도를 활용하더라도 증가시킬 수 있는 최대 지방세규모는 각각 13억원, 120억원에 그친다. 따라서 전체세입(각각 2,090억원, 4,820억원)을 탄력세율제도를 적용하여 확보하고자 할 경우 표준세율을 10,000%이상 올려야 하는 문제가 발생하게 된다.

이는 재정여건이 양호한 극히 일부 자치단체를 제외하면 현행 지방세법상 탄력세율제도를 통해 지방세수를 늘리는 효과를 기대할 수 없음을 시사한다.

동종자치단체 가운데 재정기반이 가장 양호한 사군의 경우에도 비록 탄력세율 제도를 이용하여 최대 700억 원~820억 원의 지방세수를 증가시킬 수 있지만, 이는 전체 세입예산 대비 9.9%, 12.4%에 불과하다. 그나마 탄력세율을 이용하여 세수확충을 도모할 수 있는 지방자치단체는 서울(본청)과 경기(본청) 정도로 분석된다. 이 두 지역의 경우 탄력세율을 활용하면 지방세수를 각각 최대 4조 3340억 원, 2조 6200억 원까지 증가시킬 수 있는데, 이는 세입예산 대비 17.7%, 15.8%이다.

결과적으로 재정자립도가 80%정도인 서울(본청)과 지방교부세 불교부단체를 제외한 모든 지방자치단체는 탄력세율제도를 활용하여 자체재원(지방세수)을 증대시켜 전체 세입을 확충하는 것이 가능하지 않다.

이상의 분석 결과에 근거할 때 현행 지방세 탄력세율제도는 지방자치단체 입장에서 보면 실질적으로 활용하기 어려운 장식으로 인식될 수 있다.

탄력세율제도 적용 효과분석 등을 참고하여 볼 때 우리나라 지방자치단체의 재정여건 강화는 기존 방식을 탈피하는 개혁을 모색할 필요성이 크다.

우리나라는 지방자치단체의 재정여건과 관계없이 동일한 재정시스템을 통일적으로 적용하는 방식을 고수해오고 있다. 앞의 분석에서 살펴보았듯이 일부이기는 하지만 재정여건이 양호한 지역은 지방세 강화를 통해 전체세입을 확보할 수 있는 가능성이 엿보인다. 반면 재정여건이 취약한 지역은 이전재원의 뒷받침 없이 자체재원을 강화하여 세입을 확보하는 것은 거의 불가능하다고 할 것이다.

재정이 열악한 자치단체를 대상으로 자구노력을 통해 자체재원을 늘리도록 기대하는 것은 현실을 외면한 불합리한 대안 제시가 아닐 수 없다.

이런 현실을 종합적으로 고려할 때 지방자치단체의 재정여건에 따라 재정시스템을 구분하여 적용하는 차등적 재정분권 또는 이원적 재정분권의 추진을 심도 있게 검토해야 할 시점이 아닐 수 없다.

구체적으로 재정여건이 양호한 자치단체는 자체재원 중심으로 세입을 구성함으로써 재정운용의 자율성과 책임성을 높여 재정성과의 향상을 이끌도록 유인하고, 재정력 취약 자치단체는 당장은 이전재원을 통해 세입을 확보하되 중장기적으로 자체재원을 늘리는 방안을 강구해야 할 것이다.

IV. 지방자치단체 과세자주권 확충방안

1. 지방자치단체 과세자주권 확충의 기본방향

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조치가 요구된다.

첫째, 현재 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나

세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 지방자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 실질적인 조치가 이루어져야 한다.

둘째, 그 효과의 제한성에도 불구하고 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 늘린 지방세수를 기준재정수입에서 제외하는 등의 조치를 통해 탄력세율제도가 제대로 작동될 수 있도록 여건을 마련해 주어야 할 것이다. 이럴 경우 예상되는 세수 편중 등의 문제에 대한 적절한 대책이 함께 강구되어야 함은 물론이다.

셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세감면의 축소와 정비¹⁹⁾가 이루어져야 한다.

2. 법정외세 도입의 검토

일본은 2000년 지방분권일괄법의 시행을 계기로 지방세법 개정을 통해 법정외세제도를 강화하였다. 법정외세는 지방세법에 정해져 있지 않는 지방의 독자적인 세금을 말하며, 그 가운데 세수의 사용 용도가 한정되지 않은 것을 [법정의 보통세]라고 한다. 지방분권일괄법이 시행되면서 총무대신의 허가제 방식에서 동의제(사무협의제)로 법정외세 도입 방식이 변경되었고, 그에 따라 그 세수를 특정 용도로 한정하는 [법정의 목적세 제도]가 창설되었다. 지방분권일괄법에 시행에 따라 총무대신은 “부담이 많지 않을 것, 물류를 저해하지 않을 것, 국가의 경제정책에 저촉하지 않을 것”의 세 가지 조건을 충족하면 법정외세 도입에 동의하도록 되어 있다.

법정의 목적세는 야마나시(山梨)현의 카와구치코우(河口湖) 주변의 3개의 정촌이 처음으로 도입한 유어세(遊漁税)를 시발점으로 하여 미에현(三重)의 산업폐기물세나 도쿄(東京)도의 숙박세 등이 신설되었다.

일본의 법정외세는 비록 그 세수는 크지 않지만 재정여건이 취약한 자치단체 입장에서 보면 매우 유용한 제도의 역할을 하고 있으며, 지역 실정을 반영한 신세원 발굴과 과세실현에 의미 있는 기여를 하고 있는 것으로 평가받고 있다.

우리나라가 법정외세제도를 도입할 수 있기 위해서는 헌법 제59조 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 라고 개정하거나 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁰⁾ 이는 법정외세제도

19) 현재 지방세 비과세감면 형태로 이루어지고 있는 지방세지출 수준이 적정 수준을 초과하는 것으로 평가되고 있다. 문제는 국가적 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 지방세 비과세감면 조치가 광범위하게 이루어지고 있으며, 이에 따라 지방세수 결손이 크게 발생하고 있지만 중앙정부의 재정적 보전은 전혀 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 지방세 비과세감면의 범위를 전반적으로 재검토하여 정책과세의 폭을 대폭 축소하고 지방세의 과세기반을 확대하여 지방세의 재원조달기능을 확충해 주는 개선이 요구된다. 아울러 지방세 비과세감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불균형을 최소화하고, 비과세감면의 합리적 정비를 체계적으로 지원할 수 있도록 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도(지방세지출보고서제도)를 조속히 정착시키는 노력도 함께 전개해 나가야 할 것이다.

20) 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 법정외세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말한다. 이러한 법정외세는 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요

도입을 위해서는 헌법 개정이 요구됨을 의미한다.

이때 법정외세 세목을 구체적으로 규정하지 않아도 되지만 지방자치단체가 법정외세를 신설하는 경우 행정자치부장관 등에 의한 허가를 받도록 함으로써 무분별한 법정외세의 난립을 제한할 필요가 있을 것이다.²¹⁾

3. 선택적 과세의 내실화

우리나라는 헌법 제59조의 조세법률주의 제약 때문에 법정외세의 도입을 위해서는 관련 법제도의 정비를 거칠 수밖에 없는 상황이다. 이를 보완하는 방안으로 지방세법에 규정되어 있는 선택적 과세(임의세)제도를 내실화하는 보완이 요구된다.

현행 지방세법 제141조에 따르면 지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다. 이는 일부 대상에 한정하여 과세하고 있는 특정자원분 지역자원시설세와 특정부동산분 지역자원시설세의 과세대상을 보다 확대할 수 있음을 법적으로 보장하는 규정으로 볼 수 있다.

2011년 특정자원분 지역자원시설세 도입에 따라 동 조세는 이전 지역개발세의 과세대상에 해저자원, 관광자원 등을 새롭게 추가하였다. 그간 특정자원분 지역자원시설세(구 지역개발세 포함)의 과세대상 변화를 보면 최초 1992년에는 발전용수, 지하자원, 지하수, 컨테이너만이 과세대상으로 설정되었지만, 이후 원자력발전(2006년), 화력발전(2014년)이 추가되었다.

선택적 과세제도의 적극적 활용을 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 늘리고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 부과할 수 있도록 지역자원시설세, 레저세 등 선택적 과세 성격의 세목을 대상으로 그 과세대상을 크게 넓혀주는 조치가 추진되어야 할 것이다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 반면 장래에 세원의 변경 사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점을 드러낼 수 있다.

그럼에도 불구하고 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도의 적극적 활용은 지방자치단체 과세지주권 강화를 이끄는 유용한 대안일 것이다.

에 충당하는 역할을 하게 된다.

21) 이와는 달리 지방세 등 자체재원(자체수입)보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 일반재원주의의 견해도 제기되고 있다. 그러나 일반재원주의의 주장은 지방자치의 본질과는 괴리가 있다. 왜냐하면 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면 각 지방자치단체의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 수밖에 없기 때문이다. 혹은 재원의 사용용도를 제한하지 않더라도 결국 중앙정부의 재원이므로 자치재정권의 위축을 초래하는 한계를 드러낼 수 있다. 또한 지방자치단체들이 자체재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 그로 인해 지방행정의 비효율성이 야기될 가능성도 크다. 따라서 지방자치 또는 지방분권의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등 자체재원의 확충을 통해 지역 주민이 소망하는 서비스를 공급하는 것이 바람직하다고 판단된다.

4. 지방세 비과세 감면의 축소

<표 10>은 1995년부터 2013년까지의 기간 동안 지방세 비과세·감면액과 그 비율의 추이를 정리한 것이다. 동 표에 따르면 2013년도 지방세 비과세·감면액은 약 16조 738억 원이고, 비과세·감면액이 전체 지방세(지방세징수액+비과세·감면액)에서 점유하는 비중은 23.0%에 달한다.²²⁾ 구체적으로 비과세 5조 5,319억 원(7.9%), 감면 10조 5,419억 원(15.1%)이다.

동 표의 마지막 하단에 제시되어 있듯이 1999년부터 2013년까지의 기간 동안 지방세징수액의 연평균 증가율은 8.1%인 반면, 비과세·감면액의 경우는 19.0%의 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 특히 지방세 비과세액은 그 연평균 증가율이 같은 기간 동안 22.2%로 감면액의 경우(19.4%)를 훨씬 상회하여 증가해 왔다.²³⁾

1995년부터 2013년까지를 대상으로 볼 때 지방세 비과세·감면은 전체적으로 그 절대액은 물론 비율(점유율)도 해마다 증가하는 양상을 나타내고 있다.

이에 따라 지방세 비과세·감면이 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 세입에 상당한 부담으로 작용하고 있다.

22) 지방세 비과세·감면율을 산정함에 있어 지방세 징수액보다는 지방세 부과액을 기준으로 하는 방식이 보다 바람직하다는 견해도 제기되고 있다. 한편 2005년과 비교하여 2006년 이후 전체 지방세 징수액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비중이 급증한 이유는 2006년에 단행된 부동산 거래세 세율인하가 세액감면 방식으로 시행되었기 때문이다.

23) 한편 2014년도에는 지방세 감면의 효율적 운용을 통해 지방세 감면을 0.8조원 축소시킴으로써 복지·안전수요 대응 여력을 늘리는 한편 지방세 감면 정상화의 계기를 마련하였다는 평가를 받고 있다.

<표 10> 지방세 비과세·감면 규모 추이

단위 : 십억원, %

연도	조세 총액 [A+B]	지방세징수액 [A]	비과세감면 합계 [B]	비과세 및 감면	
				비과세	감면
1995	16,805 (100.0)	15,316 (91.1)	1,489 (8.9)	-	-
1999	20,703 (100.0)	18,586 (89.8)	2,117 (10.2)	574 (2.8)	1,543 (7.5)
2000	22,944 (100.0)	20,601 (89.8)	2,344 (10.2)	774 (3.4)	1,570 (6.8)
2001	29,433 (100.0)	26,665 (90.6)	2,768 (9.4)	934 (3.2)	1,834 (6.2)
2002	34,768 (100.0)	31,526 (90.7)	3,242 (9.3)	959 (2.8)	2,283 (6.6)
2003	35,806 (100.0)	33,133 (92.5)	2,673 (7.5)	953 (2.7)	1,720 (4.8)
2004	37,417 (100.0)	34,202 (91.4)	3,215 (8.6)	1,043 (2.8)	2,172 (5.8)
2005	39,511 (100.0)	35,977 (91.1)	3,534 (8.9)	1,053 (2.7)	2,481 (6.3)
2006	49,362 (100.0)	41,294 (83.7)	8,068 (16.3)	2,254 (4.6)	5,814 (11.8)
2007	53,251 (100.0)	43,524 (81.7)	9,727 (18.3)	3,608 (6.8)	6,119 (11.5)
2008	56,784 (100.0)	45,480 (80.1)	11,305 (19.9)	3,906 (6.9)	7,399 (13.0)
2009	60,195 (100.0)	45,168 (75.0)	15,027 (25.0)	5,971 (9.9)	9,056 (15.0)
2010	63,970 (100.0)	49,160 (76.8)	14,811 (23.2)	6,045 (9.5)	8,765 (13.7)
2011	69,632 (100.0)	52,300 (75.1)	17,332 (24.9)	3,985 (5.7)	13,347 (19.2)
2012	69,367 (100.0)	53,938 (77.8)	15,429 (22.2)	5,698 (8.2)	9,731 (14.0)
2013	69,855 (100.0)	53,779 (76.0)	16,076 (23.0)	5,532 (7.9)	10,544 (15.1)
증가율 ['99→ '13]	9.4	8.1	19.0	22.2	19.4

주 : 괄호 ()안의 값은 해당 항목이 지방세징수액에서 차지하는 비중(%)임. 증가율은 1999년부터 2013년까지 연평균 증가율의 평균임.

자료 : 안전행정부(행정안전부), 『지방세통계연감』(구 『지방세정연감』), 각 연도.

지방세 비과세 감면제도는 다음과 같은 조치를 통해 개선을 이루어나가야 한다.

첫째, 지방세 비과세제도와 마찬가지로 지방세 감면제도는 중앙정부의 정책목표 달성을 뒷받침하는 주요 수단의 역할을 해왔으며, 자치단체의 독자적 운영보다는 중앙정부 차원에서 일방적으로 결정된 사항을 자치단체가 집행하는 방식으로 추진되었다고 할 수 있다. 1960년대 이후 현재까지 지방세 감면제도는 산업단지 육성 및 지방으로의 기업유치를 유인하는 가장 중요한 수단의 역할을 해 오고 있으며, 경제성장이 진행되면서 반복적으로 일어나는 부동산 투기열풍을 잠재우는 장치로 폭넓게 활용되어 왔다. 예를 들어 2005년 국세인 종합부동산세 도입 등에 따라 보유세가 강화되면서 거래세를 완화한다는 명분을 내세워 2006년 이후 거듭하여 취득세 인하 조치가 단행되었다. 중앙정부에 의한 지방세 감면(비과세 포함)은 취약한 지방재정력을 더욱 어렵게 만드는 원인이 되고 있으며, 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 등의 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 지방세 감면의 규모와 운영방식 등을 전면적으로 검토하여 보다 합리적인 운영 틀을 정립하는 작업이 추진되어야 한다(중앙정부에 의한 일방적 추진의 시정).

둘째, 지방세 감면의 규모는 지방재정 여건을 감안할 때 과도한 수준이 아닐 수 없으며, 이에 대하여 적절한 재원보전이 이루어지지 않고 있다. 2013년 결산기준 지방세 비과세·감면액 16조 738억 원을 그 근거 법령별로 구분하여 관련 금액의 비중을 보면 지방세법(34.7%), 지방세특례제한법(56.5%), 조세특례제한법(8.3%), 감면조례(0.6%)의 순서이다. 이를 통해 전체 지방세 감면금액 가운데 지방자치단체가 독자적으로 결정하는 몫(감면조례,

0.6%)은 극히 미미함을 알 수 있다. 2014년 현재 11개 지방세목 가운데 세수가 가장 많은 것은 취득세인데, 그 세수 규모는 지방세 비과세·감면액을 밀도는 수준이다. 이런 현실을 감안할 때 과도한 지방세 비과세·감면을 줄이는 대책의 마련과 더불어 지방세 비과세·감면 시행에 따라 발생하는 지방세수(지방세입) 감소를 실질적으로 보전하는 시스템이 구축되어야 한다(과도한 지방세 감면의 축소와 재원보전 대책의 마련).²⁴⁾

셋째, 현행 지방세 감면(비과세 포함)제도는 운영의 합리화를 위해 자체 점검 및 통제를 위한 장치를 마련하고 있지만 그 실효성을 담보하지 못하고 있다. 지방세 감면제도는 1998년 이후 지방세 감면의 기득권화 방지를 위해 감면 일몰제를 도입하여 시행하고 있지만 일몰이 도래한 감면이 자동적으로 연장되는 경향이 강하다.²⁵⁾ 또한 새로운 지방세 감면에 대한 객관적이고 충실한 사전 검토가 미흡하며, 사후평가 역시 제대로 이루어지지 않고 있다. 방만하고 무분별한 지방세 감면 추진을 차단하는 장치로서 지방세 감면 총량제가 2011년부터 도입되어 시행되고 있는데, 그 실상을 보면 지방세특례제한법과 조세특례제한법에 의한 감면은 제외하고 있으며, 2013년 결산 기준으로 전체 지방세 비과세·감면 금액의 0.6%(감면 금액 888억원)에 불과한 지방자치단체 조례에 의한 감면(지방세 감면 조례 총량제)만을 대상으로 하고 있을 뿐이다. 따라서 이와 같은 지방세 감면제도의 운용을 합리화하는 근본적인 시스템의 마련이 요구된다(지방세 감면제도의 합리적 운용 틀 구축).²⁶⁾

넷째, 2000년 이후 경기침체의 만성화에 따른 소득계층 간 양극화 심화, 환경오염의 확산, 저출산 고령화의 급속한 진행 등 사회·경제문화적 여건이 급변하고 있는 상황을 반영한 지방세 비과세·감면제도 운용이 요구된다. 소득계층 간 양극화 완화, 에너지 절감, 환경오염의 방지 등을 요구하는 사회적 인식의 확산에 따라 지방세 비과세·감면제도 운용에 이런 점들을 반영하기 위한 조치가 이루어지고 있지만 아직 미흡하다고 할 수 있다. 한편 지방세 감면을 시행함에 있어 감면 항목별 대상자들에게 획일적으로 똑같은 기준을 적용하기보다는 개별 대상자의 입장과 변화된 여건을 고려하여 기준을 조정하는 신축적 운용을 검토할 필요가 있을 것이다(변화된 여건을 반영한 지방세 비과세·감면제도 운용).

다섯째, 2010년 이후 지방세 비과세·감면제도의 효율적 관리를 위해 지방세지출예산제도가 도입되어 시행되고 있는데, 아직 온전한 자리매김이 이루어지지 않고 있다.²⁷⁾ 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면제도를 합리적으로 운영하기 위한 장치에 해당하지만 아

24) 국가 정책목적 실현을 위해 이루어진 지방세 비과세·감면 조치에 따라 감소된 지방세수는 그 성격상 지방재정 부담에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 현행 지방재정부담심의위원회의 역할을 내실화하는 등의 조치를 통해 지방세 비과세·감면을 적정 수준에서 관리하는 한편, 감소된 지방세수를 실질적으로 보전하는 대책을 마련해야 할 것이다. 지방재정부담심의위원회에 관한 자세한 내용은 지방재정법 제27조의2(지방재정부담심의위원회)를 참조하기 바란다.

25) 2011년 지방세특례제한법의 제정에 따라 일괄일몰 방식의 감면 운영은 개별(조항별) 일몰방식으로 변경되었다. 구체적으로 전체 감면규정이 3년 단위로 일몰되는 기존 방식을 개선하여 개별조문별로 일몰 규정하도록 하였다. 이는 감면조례 일몰제(최대 3년)를 운영함에 있어 시한 도래시 과세전환을 원칙으로 원점(Zero-Base)에서 재검토하기 위한 취지를 함께 내포하고 있다.

26) 2014년도의 경우 지방자치단체가 조례를 통한 감면을 자율적으로 늘릴 수 있는 여건을 활성화하고자 하였지만 그 효과는 크지 않은 것으로 추정되고 있다. 따라서 조례에 근거한 지방세 감면에 인센티브를 부여하는 등의 제도적 보강이 요구된다.

27) 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면내역을 매년 지방의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도를 말한다. 그 도입·운영기준 등의 법적 근거는 2009년 말 지방세법 개정을 통해 마련되었고, 2010년부터 전면 시행되고 있다.

직 양자 간의 연계가 완전하지 않기 때문에 지방세지출예산제도가 그 명칭에 걸 맞는 역할을 하지 못하고 있다. 현행 지방세지출예산제도는 매년 시행되고 있는 지방세지출(지방세 비과세·감면)의 실태를 정리하여 보여주는 보고서(지방세지출보고서)에 불과하며, 사전 계획에 입각하여 지방세 비과세·감면을 시행하고 그 결과를 관리하는 예산제도의 위상을 확보하지는 못하고 있다. 지방세 비과세·감면을 지방세지출예산제도의 틀 내에서 계획적으로 시행할 경우 지방세 비과세·감면의 방만한 시행을 차단하고, 지방세수의 감소를 방지하는 성과가 기대된다. 또한 지방세 비과세·감면을 수혜자별·목적별로 운영하는 방식에서 기능별 운영으로 개선하게 됨으로써 그 성과의 극대화와 효율화를 도모할 수 있을 것이다(지방세지출예산제도의 정착).²⁸⁾

V. 맺는 글

우리나라는 경기침체의 만성화와 그에 따른 재정기반 위축, 저출산 고령화의 심화 등을 겪고 있으며, 이에 따라 이전보다 힘든 사회경제 환경에 직면해 있다. 국세 세수의 감소, 국가부채의 팽창 등 국가재정 위축에 따라 오랜 동안 고수되어 왔던 이전재원을 통한 지방재정 지원은 그 지속을 보장하기 어렵게 되었다고 해도 과언이 아니다.

본 연구는 지방자치단체의 세입기반을 자체재원 중심으로 전환함에 있어 그 대안 가운데 하나에 해당하는 지방자치단체 과세자주권 강화방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 그에 따라 지방자치단체 과세자주권의 현실(실상)을 탄력세율제도의 실효성 분석을 통해 파악하였고, 그 결과에 기초하여 지방자치단체 과세자주권의 실질적 확충을 위해서는 헌법 제59조의 조세법률주의의 제약을 극복할 수 있는 중장기적인 대책 마련과 더불어 현행 제도를 적절히 활용하는 방안을 함께 강구해야 함을 강조하였다. 더불어 지방세 비과세·감면제도의 합리적 운용을 통해 누수 되는 지방세수를 단속할 것을 제안하였다.

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 다음과 같은 조치가 요구된다. 첫째, 현재 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 지방자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 실질적인 조치가 이루어져야 한다. 둘째, 그 효과의 제한성에도 불구하고 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 늘린 지방세수를 기준재정수입에서 제외하는 등의 조치를 통해 탄력세율제도가 제대로 작동될 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다. 이럴 경우 예상되는 세수 편중 등의 문제에 대한 적절한 대책이 함께 강구되어야 함은 물론이다. 셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로

28) 그 이외 지방세 비과세감면제도의 합리화를 위해서는 지방세 감면 일몰제의 엄격한 시행, 보통교부세 산정시 지방세 감면 축소 항목 인센티브 지원방안 도입, 목적세 해당 세목에 대한 지방세 감면 원칙적 불허, 지방세 비과세 항목의 점진적 감면 전환, 전액감면(면제)의 억제 및 최소납부세제 적용 대상 확대, 조세특례제한법에 의한 지방세 감면의 지방세특례제한법 추가 이관, 계량화된 분석지표에 근거한 지방세 감면평가 기준 마련, 지역별 특성을 반영한 지방소득세 세액공제 제도 추진 등 이루어져야 할 것이다.

이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다. 넷째, 법정의 세의 부과가 가능하지 않은 현실 제약을 보완하는 방안으로 선택적 과세(임의세)의 대상을 관련 법조문에 구체적으로 열거하는 등의 조치를 통해 동 제도를 적극 활용할 수 있도록 해야 한다.

이와 같은 대안이 현실 수용성을 담보하기 위해서는 직접적 당사자인 지방자치단체의 의견을 충실하게 수렴하여 반영해야 하며, 관련 법제도의 정비가 함께 추진되어야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권강웅, 「지방세강론」, (주)영화조세통람사, 2011.
- 국중호, 「일본의 지방세 제도」, 한국지방세연구원, 2012.12.
- 김완석·유태현·김대영·정지선(2009), 「지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구」, 한국재정정책학회, 2009.
- 유태현, ‘환경변화에 대응하는 새로운 지방세제 틀의 모색’, 「2012 한국지방재정학회·한국지방세협회·한국지방계약학회 공동학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회·한국지방세협회·한국지방계약학회, 2012.10.
- 유태현, 「자주재원 확충 및 주요 세목별 개선과제」, 『2014 지방재정전략회의 발표논문집』, 안전행정부, 2014.4.
- 유태현, 「지속 가능한 대안적 지방세입 체계의 모색」, 『민주사회와 정책연구』(통권제26호), 민주사회정책연구원, 2014.6.
- 이상희, 「지방재정론」, 계명사, 1992.
- 안전행정부, 「지방재정세제 주요 통계」, 2013.5.
- 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2014.4.
- 행정자치부, 「2014 지방세정연감」, 2014.12.
- 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)
- 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2015.4(출간예정).
- 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

<부표 1> 탄력세율 적용 최대 (징수) 증가 가능액 추정(2013년 결산 기준)

단위 : 백만 원

구분	최고탄 력세율 (표준 세율의 배수)	특별시		가장 양호도		가장 양호시		가장 양호군		가장 취약시		가장 취약군	
		서울시(본청)		경기도(본청)		경기 광주시		울산 울주군		경북 상주시		경북 영양군	
		징수액	증가 가능액	징수액	증가 가능액	징수액	증가 가능 액	징수액	증가 가능 액	징수 액	증가 가능 액	징수 액	증가 가능 액
총자본세		11,791,579	4,334,377	6,509,016	2,619,516	185,358	69,642	192,084	81,698	32,870	12,489	3,595	1,343
취득세	0.5	2,481,094	1,240,547	3,575,261	1,787,630								
등록면허세				346,223	131,637								
부동산등기	0.5			263,274	131,637								
가차등기	0			64,967	0								
면허분	0			17,982	0								
레저세	0	155,207	0	533,822	0								
자방소득세	0	480,403	0	441,949	0								
자방자원시설세		182,746	91,373	215,808	107,904								
특정자원 특정부동산	0.5	182,746	91,373	215,808	107,904								
원자력발전 회차별전	0	0	0	0	0								
자방교육세		1,085,509	512,480	1,400,680	592,344								
레저세분	0	60,549	0	215,991	0								
기타	0.5	1,024,961	512,480	1,184,689	592,344								
주민세		35,720	13,639			2,485	421	2,831	322	451	59	66	9
균등분(개인)		15,504	0			581	0	406	0	78	0	11	0
균등분(사업자)	0.5	15,456	7,728			523	261	395	198	70	35	10	5
균등분(법인)	0.5	11,823	5,911			319	160	250	125	47	24	7	3
중요원분(14~)	0.5	0	0			0	0	0	0	0	0	0	0
재산분	0	16,260	0			1,062	0	1,780	0	256	0	37	0
소득할	0	-23,323	0			0	0	0	0	0	0	0	0
자방소득세		3,746,883	1,873,447			37,079	18,540	96,554	48,277	5,166	2,583	600	300
가주자소득분	0.5	3,448,350	1,724,175			33,728	16,864	84,224	42,112	4,620	2,310	536	268
중요원분(~13)	0.5	298,543	149,272			3,351	1,675	12,330	6,165	546	273	63	32
기타	0	0	0			0	0	0	0	0	0	0	0
재산세 (특별사재산세)		1,819,420	0			64,718	22,005	38,291	11,798	6,111	2,146	478	168
재산세(중전)	0.5					43,914	21,957	23,528	11,764	4,283	2,142	335	167
도시지역분	0.0023					20,804	48	14,763	34	1,828	4	143	0
자동차세		1,092,193	445,545			58,304	23,742	42,624	17,246	15,223	6,045	1,537	610
소유분	0.5	589,435	294,717			31,255	15,627	22,293	11,146	7,392	3,696	746	373
주행분	0.3	502,759	150,828			27,049	8,115	20,331	6,099	7,831	2,349	791	237
담배소비세	0.3	524,486	157,346			16,447	4,934	13,515	4,054	5,520	1,656	856	257
도시계획세	0.0023	-76	0			1	0	42	0	0	0		
과년도수입	0	187,983	0	-4,726	0	6,325	0	-1,773	0	399	0	60	0

주 : ‘최고탄력세율’은 적용 가능한 최고수준의 탄력세율로서 각 세목 표준세율의 일정 배율로 주어져 있음.
 각 세목의 하위 항목 징수액은 다음의 절차를 통해 산정하였음. 첫째, 지역별로 각 세목의 항목별 부
 과액 비중을 산정함. 둘째, 지역별 각 세목 징수액에 지역별 당해 세목의 항목별 부과액 비중을 적용
 함. 이때 특별시세재산세는 전액 자치구에 배분된다는 점을 고려하여 탄력세율 적용에서 배제하였음
 (특별시에서 재산세는 자치구세임).

자료 : 행정자치부, 『지방세통계연감』, 2014.

<부표 2> 지역별 각 세목의 항목별 부과액 비중(2013년 결산 기준)

단위 : 백만 원, %

구분	서울시		경기도		울산		경북	
	부과액	비중	부과액	비중	부과액	비중	부과액	비중
등록면허세			347,473	(100.0)				
부동산등기			264,224	(76.0)				
가타등기			65,202	(18.8)				
면허분			18,047	(5.2)				
지역자원시설세	186,519	(100.0)	224,009	(100.0)				
특정자원 특정부동산	186,519	(100.0)	224,009	(100.0)				
원자력발전 화력발전								
지방교육세	1,113,011	(100.0)	1,447,521	(100.0)				
레저세분	62,083	(5.6)	223,214	(15.4)				
가타	1,050,928	(94.4)	1,224,307	(84.6)				
주민주세	43,639	(100.0)	87,400	(100.0)	11,230	(100.0)	22,726	(100.0)
균등분(개인)	18,941	(43.4)	20,438	(23.4)	1,611	(14.3)	3,919	(17.2)
균등분(사업자)	18,882	(43.3)	18,385	(21.0)	1,567	(14.0)	3,530	(15.5)
균등분(법인)	14,443	(33.1)	11,237	(12.9)	991	(8.8)	2,384	(10.5)
중요원분(14~)								
재산분	19,865	(45.5)	37,353	(42.7)	7,061	(62.9)	12,891	(56.7)
소득할	-28,493	(-65.3)	-13	(-0.0)	-1	(-0.0)	2	(0.0)
지방소득세	3,934,191	(100.0)	2,282,817	(100.0)	438,972	(100.0)	501,370	(100.0)
가주자소득분	3,620,724	(92.0)	2,076,519	(91.0)	382,915	(87.2)	448,363	(89.4)
중요원분(13)	313,467	(8.0)	206,297	(9.0)	56,057	(12.8)	53,006	(10.6)
가타								
재산세	0		2,363,802	(100.0)	162,009	(100.0)	277,826	(100.0)
재산세(중전)			1,603,955	(67.9)	99,547	(61.4)	194,732	(70.1)
도시지역분			759,847	(32.1)	62,462	(38.6)	83,094	(29.9)
자동차세	1,146,893	(100.0)	1,631,733	(100.0)	187,439	(100.0)	411,205	(100.0)
소유분	618,955	(54.0)	874,717	(53.6)	98,034	(52.3)	199,682	(48.6)
주행분	527,938	(46.0)	757,015	(46.4)	89,406	(47.7)	211,524	(51.4)

주 : 서울, 경기, 울산, 경북 지역의 각 세목별 하위 항목 부과액 비중을 정리한 것임.

자료 : 행정자치부, 『지방세통계연감』, 2014.

서울시의 입장에서 본 지방분권추진전략 모색

김찬동(충남대학교 교수)¹⁾

정희윤(서울연구원 선임연구위원)

I. 문제제기

대통령소속의 지방자치발전위원회는 한국의 지방자치발전을 위한 종합계획안을 제시하였다. 2014년 12월 국무회의의 심의를 거친 최초의 정부공식적인 계획이다. 정부부처들이 동의한 안이며, 지방자치부활 20여년 만에 지방자치발전을 위한 종합적 정책기획안이라고 설명하였다. 지방분권, 근린자치, 재정건전성과 책임성, 경찰자치, 구역통합 등의 내용을 담고 있으며 핵심, 일반, 미래과제로 구분하여 제시하였다.

이 계획은 지난 20여년 간 추진되어온 지방분권논의의 종합정리란 의미도 있다. 지방분권 논의는 사무이양위원회(1998)부터 시작하여 지방분권추진위원회(2003), 지방분권촉진위원회(2009) 등의 이름으로 지속적으로 논의되어 왔다. 정부는 이런 과정에서 지금까지 3,000여건의 기관위임사무를 지방자치사무로 이양하였다는 성과를 제시하곤 한다. 또 참여정부에서는 제주특별자치도를 2005년에 최초로 도입하여, 지방분권과 지방자치의 모델로서 시범적으로 실시하기도 하였다.

지방행정체제개편도 지속적인 의제로서 추진되어 왔다. 1995년 도시지역과 농촌지역을 통합하여 행정의 효율성을 높인다고 하였고, 지방행정체제개편위원회를 구성하여 시군통합으로 광역시도의 기능을 조정하겠다는 제안이 있었다. 한편, 읍면동에 주민자치회 도입이 법제화 하도록 특별법이 제정된 바 있고 동통합을 통하여 행정효율화를 추구한다는 흐름도 있었다.

이러한 일련의 자치와 분권의 흐름에 대하여 지방자치의 본질 훼손이라는 주장과 오히려 지방자치를 역행하는 결과를 초래한다는 문제제기도 있다. 행정효율화만이 행정의 가치가 아닌데, 지나치게 행정효율 관점에서만 논의가 진행되고 있으며, 관료주의적 가치와 사고방식이 지배하고 있다는 지적도 있다. 또한, 현재의 법률체계가 중앙집권적인 관점에서 구조화되어 있고, 이는 헌법체계에서 기인하는데, 헌법이 지닌 지방자치에 대한 관점이 형식적인 자치만을 상정하고 있다는 비판도 있다.

1) 필자는 서울연구원에서 연구위원으로 11년간 서울시의 행정과 정책문제를 연구한 경험을 바탕으로 이 글을 준비하였음. 또 대통령소속의 지방자치발전위원회의 참여경험을 바탕으로 한국의 자치분권정책을 어떻게 수립해 나가야 할 것인가에 대한 평소의 관심을 바탕으로 서울시의 정책방향을 제안하였음. 한국의 지방자치발전은 국가와 지방자치단체가 상호 협력하여 풀어야 할 국가적 과제이고, 현재보다는 분권적이고 주민참여적이 될 때, 한국의 민주주의는 성장하는 것이고, 시민행복의 증진에 따른 창의적 국가경쟁력의 발전이 가능할 것이라고 판단됨. 법제도의 혁신에 의한 자치행정에 대한 새로운 패러다임으로의 대전환을 생각해야 할 때라고 생각됨.

지방분권 이슈는 지방자치의 본질을 혁신적으로 회복해야 한다는 입장과 오히려 지방자치단체의 방만한 운영의 문제점과 균형발전의 필요성으로 인해 중앙집권을 강화해야 한다는 입장이 있다. 후자는 현재 지방자치단체와 주민의 역량은 아직 신뢰하기 어렵고 행정효율성의 관점에서 읍면동, 시군을 통합해야 한다는 주장을 하는 사람들의 입장이다. 한편, 시민단체들은 지방분권을 혁신적으로 추진해야 한다는 입장이며 분권형 헌법개정이 필요하다고 주장하고 있다. 헌법개정 논의는 국회차원에서도 진행된 바 있고 2007년경엔 분권형 헌법에 대한 초안도 준비한 적이 있다.

최근에는 복지사무를 둘러싸고 중앙정부부처와 지방자치단체 간에 논쟁과 갈등이 있었다. 복지관련 사무를 이양하면서도 이에 상응하는 예산이양이 이루어지지 않았다거나, 매칭예산의 비율을 둘러싸고, 차별적인 부담을 규정함으로써, 지방자치단체 간에도 갈등을 불러일으킨 바 있다. 지방분권을 어느 정도, 어느 영역까지 할 것인가는 정당 간에도 입장이 다르다. 동일 정당 내에서도 처음과 나중의 입장이 달라지기도 한다.

지방분권과 균형발전이란 주제는 이처럼 입장이 다르고 정책갈등의 소지가 많다. 도시지역과 농촌지역 간, 재정자립 정도 등에 따라서도 입장이 달라질 수 있어 지방분권의 방향과 내용, 수준과 방법에서 합의가 쉽지 않을 수 있다. 어떤 지방자치단체에서는 현재와 같은 중앙집권적이고 의존적인 관계가 선호될 수도 있다. 현재의 상태가 이익이라는 것이다. 지방자치는 좋지만, 분권적인 중앙-지방관계는 싫다는 지역주민도 있다.

과연 지방분권논의를 어떻게 진행시켜 나가야 하는가? 무엇보다 다양한 입장에서 논의되 자치분권은 모든 이해주체들이 함께 풀어가야 할 시대적 과제이자 국정의 핵심어젠더로 자리매김해야 한다는 점을 공유할 필요가 있다. 자칫 이러한 논의가 국민들의 눈에는 중앙정부와 지방자치단체 간의 밥그릇싸움으로 비칠 우려가 있고 공공기관 간 갈등이슈로 인식될 위험성을 내포하기 때문이다. 특히 서울시는 지방자치단체이면서도 수도로서 위상을 가지고 있고, 자치단체의 만형격으로서 지역균형발전을 염두에 두어야 하므로 더욱 그러하다.

본 고에서는 서울시의 입장에서 분권논의를 보다 생산적이고 발전적으로 진전시키기 위하여 4가지 관점에서 조명하고자 한다. 첫째, 분권논의는 무엇보다 주민의 입장에서 보아야 한다. 즉, 어떻게 하면 기존의 행정서비스체계에서 주민 만족도를 높일 수 있을까하는 관점에서 재조명되어야 한다. 오늘날과 같이 복잡다단한 현대사회에서 현장에서 떨어진 중앙정부 중심의 행정체계가 과연 주민들이 체감할 수 있는 서비스를 제공할 수 있을까하는 관점이다.

둘째, 민주적 거버넌스(democratic governance)의 관점이다. 헌법에서는 자유민주주의와 민주공화정, 그리고 국민주권을 분명하게 제시하고 있다. 따라서 법치행정을 수행해야 하는 지방자치도 행정의 효율성만을 추구하기보다, 민주적 가치와 시민의 참여역량을 강화하는 방향으로 운영을 되어야 한다는 관점이다.

셋째, 지역상생발전의 관점이다. 지방자치단체는 그 재정력이나 각 지역적 특성이 다르다. 각 지역의 강점을 살리되 서로 돕고 배려하는 차원의 자치 공동체로서 유대감과 호혜성이 필요하다. 특히 1,000만 인구를 가진 서울시는 지방분권으로 인한 편익이 상대적으로 많을 것이라는 인식이 적지 않고, 지방자치단체의 만형으로서의 역할이 강조되면서 균형발전에 기여하는 역할도 중요한 가치로 고려되어야 할 것이다.

넷째는 중앙정부와 지방자치단체 간 파트너쉽의 관점이다. 특히 서울시는 우리나라의 수도로서 정부의 국정파트너로서 역할수행도 소홀히 할 수 없다. 기존의 지방정책기획과정이 정부 부처들의 우월적인 독점시스템이었다면, 향후에는 지방자치단체의 협의체나 연합체가 정책과정에 참여하는 협치적 국정운영시스템으로 전환되어야 한다. 서울시는 국정과정에 참여하는 법률적 위상을 가지고 있으므로 중앙-지방정부간의 정책 조율과정에서 지방자치단체의 견해가 충분히 전달될 수 있도록 창구는 물론이고 선도적 역할을 해야 할 것이다. 본 고에서는 이러한 종합적인 관점에서 서울시의 분권이슈를 논의하고자 하였다

II . 중앙-대도시관계의 새로운 조명

1. 도시국가와 자치권

그리스가 현재는 하나의 국가로 존재하고 있지만, 아리스토텔레스 당시에는 200개의 도시국가로 구성되어 있었다고 한다. 그리스는 평지가 적은 구릉이 많아서, 여러 작은 지역들이 산을 경계로 하여 자급자족적인 도시국가를 형성하고 있었다. 당시의 도시국가는 가장 완벽한 공동체라고 생각되어졌고, 구성원들이 서로 알고 지내며, 소통할 수 있는 소박한 규모의 국가였다. 시민들은 상호주관적 교류가 가능한 자급자족 경제였다.

자급자족 경제의 가장 기본적인 단위가 가정이고, 이 가정이 몇 개 모여서 촌락이 구성된다. 촌락이 몇 개 모여서 자급자족할 수 있는 완성된 생활공동체가 될 때 도시국가가 된다. 도시국가는 생활의 필요를 충족시킬 뿐만 아니라 선한생활 혹은 행복한 생활을 위하여 그 존재를 지속하게 될 것이다. 오늘날의 규모로 보면, 도시국가라고 보기 보다는 지역이라는 의미가 맞을 것이다. 인구2-5만의 읍면동의 규모에 해당하는 것이라고 할 것이다.

도시국가 자체가 하나의 정체(polity, politeia)를 가지고 있는 것이다. 즉 도시정부의 형태(form of government) 혹은 국가조직형태를 의미한다. 정체로서는 공화정, 귀족정, 민주정 등이 있고, 입헌정체, 전제정체 등의 구분도 한다. 플라톤과 아리스토텔레스는 이상적인 정체로서 귀족정과 민주정의 혼합정체를 제시하였다. 도시국가의 3가지의 구성요소는 영토, 국민, 자치권이라고 할 수 있다. 이와 대비되는 것이 근대국가의 태동이다. 근대국가는 사회계약설에 의하여 형성되었고, 지역단위로는 해결하지 못하는 외교와 전쟁, 대규모 치수사업 등을 위하여 국민국가의 형태로 발전하였다. 로마제국도 도시국가 로마로부터 시작하여 그 통치영역이 지중해권역을 석권하게 되면서 제국으로서의 정치구조를 가지게 된다. 즉 도시국가로서는 공화정의 전통을 가지고 있었고, 원로원과 1년 임기제 집정관의 순환구조를 가지고 있었지만, 옥타비아누스이후로 종신집정관이 되고, 제국으로서의 국가구조를 구축하게 된다. 로마제국의 구조 하에서도 지역의 자치권이 상당히 인정되었다. 심지어 종교의 자유와 재판의 자유까지 인정되었던 것을 알 수 있다. 또 로마제국 내에는 왕국들도 존재하기도 하였다. 황제국가였지만, 지역적으로는 속주들에 상당한 정도의 지역자치권이 부여되어 있었던 것이다.

영국의 경우도 11세기 노르만 정복이전에 상당한 정도의 주민자치가 존재했다고 한다. 지

역별로 10-30가구로 이루어진 공동체가 있었고, 마을회의에서 대표를 뽑았으며 가족단위의 경작지를 분배하고, 가축의 수도 결정하는 등 주민자치를 하였다. 노르만의 정복은 중앙정부만을 장악한 것이고, 지역에서는 여전히 주민자치로 유지되었다. 이러한 전통이 영국과 캐나다, 미국으로 이어지게 된 것이고, 토크빌이 미국의 민주주의의 뿌리로서 타운총회(town meeting)도 이러한 주민자치의 전통에서 나온 것이다.

근대국가의 3요소로서 주권, 국민, 영토를 들고 있다. 여기서 주권(sovereignty)은 라틴어 어원에서는 우월(superaus)에서 유래하였고, 프랑스어로는 ‘최고권력’이란 뜻에서 유래한다. 의사결정에서 궁극적인 권위를 의미하며, 주권개념은 처음에는 왕권을 정당화하는 개념이었다가, 로크와 루소에 의하여 인민주권의 개념으로 발전하였다. 1791년 프랑스 헌법 이후에 주권은 하나이고 분리되지 않으며, 양도할 수 없는 절대적인 것이다 라는 개념에서 미국헌법 개념에서는 주권의 분할 가능성이 제기되었다. 즉 연방정부와 주정부사이에 주권은 분할되며, 20세기 라스키 등에 의하여 다원주의적 주권설까지 제시되기도 하였다.

현대적 의미에서 도시정부는 주권의 일부로서 자치권을 가지고 있는 것으로 보는 것이 타당할 것으로 본다. 국경을 넘어서 도시정부로서의 경쟁력을 확보하기 위하여 자율적이고 창의적인 도시정책운영이 필요한 시대적 요구에 부합하는 자치권의 개념은 도시정부로서의 주권의 일부를 가진다 라고 보는 것이다.

미국에서 홈룰제도가 있다. 주정부와 지방정부간의 관계에서 지방정부가 법률을 제정할 수 있는 고유한 자치권을 가지고 있다라는 것으로서 딜론의 원칙²⁾과 경합을 벌였다. 일본에서는 주민주권론 혹은 지역주권론으로 20세기후반에 개념을 발전시켰고, 도주제의 이론적 근거가 되었다.

자치권에 대해서는 고유권설, 국권설(전래설), 그리고 제도적 보장설로 나누어진다. 고유권설은 근대국가가이전부터 지역주민들이 보유하고 있었던 고유한 권리라는 것이고, 국권설은 지방자치단체는 국가의 창조물이고 국가에서 전래된 것이라는 것이다(21세기정치연구회, 2012:13-14). 제도적 보장설은 지방자치단체의 자치권이 국가에서 전래되기는 하였지만, 헌법으로 보장된 것이기에 입법으로 변경할 수 없는 것이라는 것이다.

현대적 의미에서는 제도적 보장설이 설득력이 있고, 지방자치가 한국헌법에서도 국가기본 제도로서 보장되는 것이기에 누군가의 우월한 입법권을 이용해서 자의적으로 변경할 수 있는 것은 아니라고 할 것이다. 자치권은 독자성과 자주성을 가지고 있는 것이며, 일정한 지역 내의 인적, 물적 자원을 지배할 수 있는 포괄성을 가지며, 지방정부가 자치권을 행사할 때는 자율성과 자기책임성(독자성)을 가진다고 할 것이다. 그렇지만 국가와의 관계에서는 국가로부터 주어지는 배분성하에서 자치권이 인정된다고 할 것이다.

요컨대, 대도시에는 역사적으로나 법제도적으로 자치권의 존재가 보다 강력하게 존재한다고 해야 할 것이다. 서울시와 같은 대도시는 국가와 역할분담을 할 수 있는 자치권의 존재를 인정하는 것이 필요하다고 할 것이다.

2) 지방정부의 자치권은 주정부나 중앙정부의 재량에 따라서 부여되는 것이라는 주장이다.

2. 조화로운 파트너관계로서의 중앙정부-대도시관계

중앙정부와 대도시간의 관계에 대해서는 세 가지의 모형이 있다. 첫째는 대리인관계이다. 즉 대도시정부는 중앙정부의 대리자라는 것이다. 둘째는 동반자관계이다. 중앙정부와 대도시정부는 역할분담을 통하여 함께 대도시정책을 추진해야 한다는 것이다. 셋째는 상호의존관계이다. 중앙정부와 지방정부는 각자가 가진 자원을 가지고 상호교환하면서 상호 의존적이 된다는 것이다. 이때의 전제는 양자 간에 자율성을 가지고 있다는 전제하에 성립하는 것이고, 일방이 타방에 대하여 우월한 지위에 있다고 하면, 이는 상호의존이라고 보기 보다는 지방이 중앙에 예속적 의존이라고 해야 할 것이다. 지방이 중앙을 제어할 수 있는 수단을 가지고 있을 때, 균형적 상호의존이 가능할 것이다. 예속적 상호의존은 대리인관계와 유사해 질 것이다.

지방분권의 필요성은 대리인관계에서 최소한 동반자관계가 되거나 상호의존적 관계로 전환하지는 의미일 수 있다. 대리인관계는 중앙정부부처가 일방적으로 권한과 세원을 가지고 있는 것인데 비해, 동반자관계나 상호의존관계에서는 지방자치단체가 상당한 정도의 권한과 세원을 가지고 대등할 수 있어야 한다. 그리고 대등을 넘어서 지방자치단체도 중앙정부부처를 제어할 수 있는 수단을 가지고 있을 때, 비로소 상호의존관계로 들어가게 되는 것이다.

지방분권이 전 방위적으로 논의되어야 한다는 주장에는 중앙집권의 필요성은 이미 상당한 정도로 충족되었다는 인식이 있다. 즉 중앙집권의 필요성으로 통상적으로 제기하는 것이 첫째, 국민적 최저수준의 유지하는데 필요하다는 것이고, 둘째, 지역적 불균형을 해소하는데 중앙집권이 필요하다고 하고, 셋째, 행정의 통일성과 전문성, 능률성을 위해서 중앙통제를 강화해야 한다고 한다. 다시 말해 중앙집권은 평등지향적 가치를 실현하고 행정의 전문성과 능률성을 위해 필요하다고 한다(21세기정치연구회,2012:15).

그러나 한국은 이미 중앙집권의 필요성은 이미 상당히 충족되었고, 중앙집권의 논리를 더 주장하는 것은 시대착오적이다 라는 것이다. 중앙집권에 대한 시대적 사명을 이미 달성하였고, 필요하다고 하더라도 보완적으로 충족시킬 수 있다는 것이다. 현재의 국가적 상황과 시대적 사명은 지방분권과 지방자치의 발전과 성숙이라는 것이다.

그렇다고 하면, 지방분권의 필요성은 어떤 것인가? 첫째, 행정의 접근성에 유용하고, 둘째, 지역적 특수성과 필요를 고려할 수 있으며, 셋째, 주민참여를 높이고 민주정치적 시민훈련을 할 수 있는 기회가 되어 사회적 능률을 높이며, 행정의 투명성을 높이는데 도움이 된다는 것이다(21세기정치연구회,2012:15).

현재의 한국적 상황에서 지방분권의 수준을 높이기 위한 헌법적 차원의 개혁이 필요한 것이 사실이기도 하지만, 그렇다고 중앙집권을 전면적으로 부정할 것도 아니다. 중앙집권의 장점을 살리고 지방분권의 이점을 적절하게 조화하는 방향으로 나가야 할 것이다. 그래서 중앙정부는 ‘참여적 집권’으로 패러다임을 혁신해야하고, 지방자치단체연합은 ‘협력적 분권’을 지향해야 할 것이다. 중앙-지방정부 간 관계는 중앙집권적 능률성과 지방분권적 민주성이 조화를 이룰 수 있도록 정책의 방향을 정립해 나갈 필요가 있다.

3. 지방분권수준과 지방정치

한국의 자치분권수준은 매우 낮은 편이다. OECD국가들의 중앙정부-지방정부간의 사무권 한이나 재정권한의 비율이 5:5정도라고 할 때, 한국은 국세와 지방세의 비율이 8:2정도이며, 사무권한은 7:3이고, 실제로 예산은 4:6으로 사용한다고 한다. 즉 중앙이 가지고 있는 세원의 50%를 지방으로 이전해 준다는 것이다. 즉 교부금이나 국고보조금으로서 지방자치단체로 이전하여, 실제로 지방이 전체세원의 60%를 사용한다는 것이다. 이러한 격차를 중앙정부부처가 통제권과 조정권을 가지고 지방자치단체에 규제와 관리감독을 하고 있는 셈이다. 그만큼 지방자치단체는 중앙정부 부처의 지시와 통제에 의존적이고 예측적이게 된다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 단체장이나 공무원일수록 더욱 상위정부 의존적이게 되고, 주민의 참여나 민원요구에 그 만큼 둔감하게 된다. 굳이 주민참여나 주민자치에 반응할 유인이 적은 것이다.

지방자치를 실시한지 20년이 지나고 있지만, 형식적 지방자치에 머물고, 실질적인 지방자치나 실질적 주민참여가 이루어지지 않는 것은 이러한 중앙-지방정부간 관계의 구조적 원인이 크다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 주민들이 지방행정이나 국가차원의 행정에 적극 참여해야 한다는 당위론을 강조하는 것은 문제의 본질을 잘못 짚은 것으로 보인다. 제도가 먼저냐 행태가 먼저냐의 논쟁이 있지만, 기본적인 제도가 비정상화되어 있고, 왜곡되어 있는 상태에서 개인의 행태상의 역량부족을 지적하는 것은 연목구어에 해당하는 것으로 보인다.

물론 제도를 바꾸기 위해서는 지방자치를 바라보는 의사결정권자들과 주민들의 시각이 바뀌어야 한다. 지방이 경쟁력을 가지야 하고, 세계화시대의 국가발전전략으로서 지방활성화가 필요하며, 이를 위해서 지방분권과 지방자치의 정상화가 필요하다는 국민들의 지방자치에 대한 인식이 바뀌어야 한다. 국가운영의 틀 자체를 바꾸어야 할 골든타임이 바로 지금이라고 하는 위기감을 가져야 한다. 이러한 인식전환을 어디에서부터 시작해야 할까? 바로 지역주민에 의한 지역사회의 운영에서부터 시작해야 하고, 이것이 가능한 공간은 바로 지방의회이다. 지방의회는 지방정치의 공간이기도 하다.

서울시는 지방정치를 경험한 바 있다. 오세훈 (전)서울시장은 무상급식을 둘러싸고 주민투표를 실시하였다. 무상급식이란 공공의제는 상당히 이데올로기적 갈등을 가지고 있는 사안이였다. 정당간의 입장차가 명확하게 나누었던 의제였다. 무상급식을 둘러싼 주민투표는 투표율부족으로 부결되었고, 이에 책임을 지고 서울시장을 사퇴하였다. 공공정책이슈를 둘러싸고 시장이 사퇴하는 정치적 현상을 체험한 것이다. 이 사건 이전에는 한국의 지방자치는 행정현상으로만 이해하였다.

통상적으로 정치는 중앙정부에서만 일어나는 권력현상으로 인식되고 있다. 이 사건을 통하여 서울시는 대도시사회의 생활 속에서 일어나는 갈등을 지역주민들이 스스로 조절하고 해결하는 생활정치의 현상을 경험하게 된 것이다. 지방정치는 살아가는 공동체에서 생기는 공공의제에 대하여 민주적인 절차를 통하여 해결하는 과정으로 이해할 수 있고, 서울시는 이러한 생활정치의 단계에 이르렀다는 것이다³⁾.

지방자치 24년의 경험을 통하여 이제 한국의 지방자치단체는 지방정치현상을 인정하고 지방정치가 활성화될 수 있는 인프라를 제도화해야 할 것이다. 현재까지는 지방정치현상을 인정하지 않고, 지방행정체제로서만 파악하였기에 지방의회의 역할도 단체장에 비하여 열등한 위상을 부여하였던 것이다. 지방자치단체의 기관구성을 설계하면서, 단체장에게는 지방정치를 주도하는 광범위한 권한을 부여하는 반면, 지방의회는 이를 승인하고 감시감독하는 ‘부가적 권한’만을 가지도록 제한하였던 것이다(21세기 정치연구회, 2012:37).

의회의 권한으로서 예산심의확정, 결산승인, 안전심의 관련된 서류제출요청, 행정사무감사 및 조사권, 행정처리상황질의 등 수동적이고 부가적인 것만을 인정하고, 지방자치단체장에게는 임시회 및 위원회소집요구, 의안제출, 지방의회의결에 대한 재의요구와 제소권한, 선결처분권 등 지역정책의 수립과 결정을 위한 우월한 권한을 부여한 것이다. 지방자치법 101조에는 지방자치단체장을 지방자치단체의 대표로서 명시하고 있다.

또 한국의 지역주의 현상으로 인하여 단체장과 지방의회의 다수당이 동일정당에서 배출되어 결과적으로 지방의회는 단체장에 대한 견제기능이 취약하고, 단체장이 제안한 정책이나 의안을 승인하는 통법부의 기능을 하는 것이지 않느냐는 비판이 제기되고 있다.

지방의회를 더욱 무력하게 만드는 것은 지방의회 사무처 직원에 대한 인사권이 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있다는 것이다(지방자치법91조). 지방의회 사무처는 국회사무처와 달리 독자적인 지방의회직 공무원을 갖고 있지 못하다. 지방자치단체의 공무원이 파견되어서 운영되고 있고, 이들에 대한 인사권을 지방자치단체장이 가지고 있기에 자치단체장의 영향력 범위 안에 지방의회의 기능은 제약되는 것이다.

또 지방자치법 제56조와 59조에서 지방의회의 상임위원회의 설치를 조례로 정한다고 하면서, 지방의회의 전문인력인 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정한다고 규정함으로써 지방의회의 자율성을 침해하고 있다.

요컨대, 지방자치의 중심적인 공간이 지방의회인데, 지방의회의 관점에서 보면, 첫째, 지방자치단체장과의 관계에서 의존적이고 예측적인 관계에 있고, 둘째, 지방자치단체 자체가 중앙정부부처에 대해서 의존적이고 예측적인 관계에 있어 중층적 예측관계에 있는 셈이다. 그만큼 지방정치가 건강하게 활성화되기 어려운 구조에 있는 셈이고, 중앙정치에 예측되는 구조적 관계 속에 놓여 있는 셈이다.

실제로 중앙정당은 지방의회의원들을 지역구 국회의원의 가신집단으로 전략시키고 있는데 이는 중앙정당이 정당공천권을 가지고 있기 때문이다. 정당공천은 후보자의 개인적인 능력이거나 정치적 신념과는 관계없이 정치적 충성, 금전적 거래로 이루어지는 금권선거의 부패로 이어진다(21세기 정치연구회, 2012:36).

그래서 이러한 정당공천의 폐해를 지방자치에서 제거하기 위하여 기초지방자치단체에서는 정당공천을 배제하자는 주장이 여야 공통으로 제기되었고, 대통령선거의 공약이 되기도 하였던 것이다.

지방의회가 중앙정치에 종속되는 원인은 정당공천자체의 문제라기보다는 정당이 제대로

3) 물론 이 현상을 바라보는 다른 시각은 지방자치가 중앙정치의제를 시험하는 테스트베드로서 인식하고 있어 지방정치의 고유현상이라기 보다는 중앙정부의 시험대라는 주장도 있다.

가능하지 못하기 때문이라는 지적도 새겨들어야 할 것이다.

현실의 문제점은 있지만, 지방자치는 지방정치이다. 지역주민이 직접 지역문제를 결정하고 책임을 지는 정치가 지역에서도 필요하다. 더 이상 중앙정치에 의존하거나 행정으로만 볼 수 있는 시대가 아니다. 정치가 국가공동체수준에서만 일어나는 권력적 현상이 아니라, 지방자치공동체에서 일어나는 정책갈등이나 공공문제를 해결하여 보다 나은 삶의 수준을 이루려는 노력으로 보아야 한다. 지방정치는 지역주민의 자기결정성과 자기책임성에 근거한 지역사회의 문제해결을 위한 풀뿌리 민주주의이다.

민주주의는 주민의 정치참여를 기본적인 전제로 하여 성립되는 것이다. 주민의 정치참여의 장으로서 지방의회는 생활정치의 공론장이다. 지방의회가 지역사회의 공공의제들을 공론화하고, 토론하고 대안을 찾아가는 공개적 논의의 장소가 되어야 한다(21세기 정치연구회, 2012:45). 지역사회의 갈등을 중앙정부부처의 탁상에서 더 이상 해결할 수 없는 시대가 되었다. 21세기 셋방화의 시대에 지방의회는 지역문제를 결정하고 책임질 수 있는 제도적 장치를 구비하여야 하고, 이것은 중앙-지방정부간 관계에 대한 헌법적 차원의 개정으로 확보되어야 한다.

III. 지방자치발전종합계획안에 대한 대도시 관점의 분석

1. 지방자치종합계획안의 개요

대통령 소속 지방자치발전위원회(이하 위원회)는 2014년 12월 8일 「지방자치발전 종합계획」(이하 종합계획)을 발표하였다. 이 종합계획은 2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 지방자치 실시 20년 만에 지방분권 및 지방행정체제 관련된 주요과제의 종합적인 개편방안을 담고 있는 정부 최초의 지방자치발전의 마스터플랜이라는 데 의의가 있다. 또한 지방자치발전 실천과제의 구체적인 추진방안을 제시하는데 목적이 있다 하겠다. 특히 국무회의의 의결을 거친 정부의 공식적인 계획이며 규범적 방향의 제시가 아니라 구체적인 실행전략을 담고 있다는 점에서 지방자치 및 분권에 대한 정부의 의지와 입장을 분명하게 보여주는 계획으로 볼 수 있다.

이 종합계획은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제5조에 따라 수립하는 법정계획이며 중앙부처와 지방자치단체에서 의무적으로 이행해야 하는 정책계획임을 명시하고 있다. 종합계획을 수립하기 위해서 위원회는 17개 사도의 의견을 수렴하고자 간담회와 종합토론회를 실시하였고 분과별 위원회 토론을 거쳐 20개 과제의 추진방안을 마련하였다.

종합계획의 목표는 주민편익의 증진과 행정 효율성의 제고, 지방경쟁력의 강화를 두고 있으며 실현을 위해 20개의 과제를 선정하였다. 20개의 과제는 파급효과가 큰 핵심과제를 바탕으로 선택과 집중을 통한 단계별 시행을 계획하고 있다. 우선 가장 중요한 8개의 핵심과제는 지방자치단체가 자율성과 핵심역량 발휘하여 국민에게 파급효과가 큰 과제들을 우선 선

정하였다. 다음으로 10개의 일반과제는 지방자치발전을 위해 제도의 새로운 정비가 필요한 과제들을 선정하였고 2개의 미래과제는 중장기적 관점에서 국민적 합의를 거쳐 추진할 필요가 있는 미래지향적 행정체제의 과제들을 의미한다. 이러한 종합계획의 과제들을 세부적으로 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방자치발전 종합계획의 주요내용

	과제명	주요 내용
핵심 과제	1. 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비	-사무배분기준 구체화와 세분화 -배분기준에 따라 국가 총사무 재배분 실시와 이양절차 추진
	2. 중앙권한 및 사무의 지방이양	-“지방일괄이양법”의 단계별 제정 추진 -사무이양의 행·재정지원 법제화 및 신규 이양사무 발굴 추진
	3. 지방재정 확충 및 건전성 강화	-국세·지방세간 합리적 조정으로 자주재원의 확충 -지방교부세율 조정 및 국고보조사업 정비 등 이전재원 조정 -지방재정 건전성 강화(재정위기관리제도 및 공기업 건전성 강화)
	4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력	-교육자치와 지방자치 연계협력(행정, 재정, 정책) 강화 -교육감 선출방식 및 교육장 임용방식 개선(합의를 전제) -교육 지방분권 및 학교자주성 강화(사무 재조정 및 기초자치 확대)
	5. 자치경찰제도 도입	-기초자치단체중심으로 자치경찰제 도입하고 관련 사무 발굴 도입 -사군구에 자치경찰단, 광역 중심의 자치경찰위원회 설치 및 재원확보
	6. 대도시 특례제도 개선	-일반시와 차등화하여 50만이상 특례시, 100만이상 특정시 명명 -사무, 행정운영, 재정운영의 각 특례 확대하고 법제화 추진
	7. 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편	-특별시 자치구의 구청장 직선, 의회의 미구성(행정구·군으로 개편) -광역시 자치구·군은 시장이 구청장·군수 임명 및 의회의 미구성 -각 제도 개편안의 후속조치 실시하여 단점 보완
	8. 읍·면·동 주민자치회 도입	-주민자치회 모델 마련(협력형, 통합형, 주민조직형) -실시방안과 법제화 실시
일반 과제	1. 지방의회 활성화 및 책임성 제고	-지방의회 권한강화(자치입법권, 인사독립권 강화, 후속조치권 신설) -지방의원 전문성강화(입법지원강화 및 교육훈련기관설립), 책임성제고
	2. 지방선거제도 개선	-기초단체장·기초의원 정당공천제 폐지 -선거공영제 책임성강화와 보궐선거 잔여임기 승계 폐지
	3. 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선	-지자체간 경계조정 전담기구 설치운영하고 절차 이행기한 설정
	4. 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립	-중앙-지방 협의체 설치 운영방안 도출 및 법제화
	5. 특별지방행정기관 정비	-특행기관 사무 중에서 지방중복, 현지성, 집행적 사무의 지방이양
	6. 지방자치단체 평가제도 개선	-현행 평가제도 개선(정부합동평가 실효성 제고 및 평가대상 재설정)
	7. 지방자치단체 간 행정협력체제 정립	-사무위탁시 지방의회의결 의무화 및 입법 불비상태 개선
	8. 주민직접참여제도 강화	-조례제정 청구 및 제약요건 완화로 주민직접참여 활성화 -주민감사청구제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 개선
	9. 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합	-주민편의 복리증진 위해 소규모 읍면동 통합모델과 지원방안 마련
	10. 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴	-시군구 통합관련 제도 개선 및 통합대상의 지체체 추가 발굴
미래 과제	1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화	-기관구성 다양화 모형(단체장중심, 단체장권한분산, 의회중심 등)적용
	2. 도의 지위 및 기능 재정립	-도 존치 전제로 국가-지방, 도-시군간 기능중심으로 재편 -도의 지위개편(국가행정기관 지위, 상급자치단체 지위 배제) -지역경쟁력 및 통일 제고 위해 광역행정청 및 지방행정체제 개편연구

종합계획의 내용을 보면, 지방자치의 오랜 숙원이었던 자치경찰제도나 읍면동의 주민자치회 도입과 같은 사항이 핵심과제로 포함되어 있어서 지방자치와 분권에 있어서 어느 정도

긍정적인 평가이다. 하지만 이러한 긍정적 과제는 기존 제도의 점진적인 개선으로 지엽적인 문제를 다루고 있거나 규범적인 내용으로 구체적인 추진전략이 미흡하여 실행의지에 의문을 제기하게 한다. 이에 대해 소순창(2014)은 기본적으로 종합계획이 기존 지방자치제도 개혁 내용과 큰 차이점이 없고 과거 참여정부와 MB정부의 발전방향에서도 논의된 내용이 반복되고 있다고 비판하였다. 이러한 종합계획의 과제들에 대해 전체적으로 살펴보자면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방자치발전종합계획의 평가

분류	추진해야 할 과제	수정·보완해야 할 과제	재검토해야 할 과제
과제	-자치경찰제도 도입 -특별지방행정기관의 정비 -지자체 기관구성형태의 다양화 -지방선거제도의 개선 -국가와 지자체간 협력체제 정립 -중앙권한 및 사무의 지방이양	-교육자치와 지방자치의 연계 통합 -지방의회 활성화 및 책임성 제고 -지방재정 확충 및 건전성 강화 -읍면동 주민자치회 도입 -주민직접참여제도 강화 -도의 지위 및 기능 재정립 -지방자치단체 평가제도 개선 -대도시 특례제도 개선	-특광역시 자치구군의 지위 기능개편 -지방자치단체 소규모 읍면동 통합 -시군구 통합 및 통합 지자체 특례발굴

핵심과제인 ‘자치사무와 국가사무의 구분체계 정비(1번)’이나 ‘중앙권한 및 사무의 지방이양(2번)’과 ‘교육자치와 지방자치 연계통합노력(4번)’은 규범적인 방향제시에 그치고 있으며 구체적인 실천전략이 미흡하다고 볼 수 있다. 또한 ‘지방선거제도 개선’을 비롯한 일반과제들 또한 기존에 제기되었던 이슈들의 정리나 문제점의 일부 개선에 머물러 본격적인 지방자치 발전을 위한 계획이라는 수준에는 미치지 못하고 있다. 결국 중앙과 지방의 분권에 대한 본질적인 가치와 태도의 변화가 아니라 현 체제를 유지하는 가운데서 점진적인 개선을 통한 긍정적 과제의 실현방식을 보여주는 것이다.

한편 핵심과제인 7번 ‘특별광역시의 자치구군의 지위 및 기능 개편’은 민감한 정치적 사안이며 파급이 큰 과제임에도 과감하고 구체적인 추진전략과 실행계획을 담고 있다. 특별시의 자치구에 대해서 의회를 폐지하며 광역시는 구청장 및 군수의 임명제 전환과 의회의 미구성에 관한 과감한 의견을 제시하고 있다. 주민자치와 풀뿌리 민주주의의 근본인 기초의회의 폐지와 단체장의 임명제 전환은 1995년 실시한 지방자치제도의 근간을 흔드는 것으로 발표되자마자 거센 비판의 목소리가 나오고 있다.

광역시의 자치구 폐지는 현재와 같이 지방의회의 위상이나 기능이 제약된 상황과 단체장의 과도한 권한이 우려되는 상황에서 지방자치단체 내에서의 ‘민주적 행정(democratic administration)’을 더 악화시킬 가능성이 크다. 루소(J. Rousseau)는 『사회계약론』에서 민주적 자치(democratic self-government)를 통하여 자유와 도덕을 결합시키고, 자연권과 정

치적 의무를 결합시키는 것이 궁극적인 해결책이라고 하였다. 이런 측면에서 자치구의 폐지는 근본적으로 재검토되어야 할 사안이다. 이 문제를 방치하고는 다른 자치발전의 시책들을 추진한다 하더라도 훗날 역사에서는 “한국 민주주의의 후퇴”로 기술될 것이다. 루소는 정치공동체(polis)의 규모와 동질성, 경제적 형평성이 ‘시민으로서의 일반의지’를 형성하는데 중요한 조건이라고 말하고 있다. 현재 한국 광역시의 자치구는 규모가 너무 커서(평균 20만, 세계에서 가장 큰 규모) 루소가 말한 ‘일반의지’의 형성은 거의 불가능하다. 그래서 이 공백영역을 관료행정이 독점하고 있으며, 시민으로서의 ‘일반의지’가 형성될 수 있는 기회와 가능성을 저해하고 있다고 말하지 않을 수 없는 구조이다. 물론 루소도 지적하였듯이 미래지향적 정치대안으로서 고전적 공화주의의 전통을 계승한 자유민주주의를 구현하기 위해서는 시민 교육을 통한 덕성함양이나 입법가의 자질을 키울 수 있어야 한다. 그러나 한국의 지방자치단체가 직면한 상황은 이러한 시민적 교육기반을 구비하지 못하고 있는 것이다. 자치구의 폐지는 이러한 기회와 가능성에서 더욱 멀어지게 할 것이다.

시민의 참여를 통하여 자치구의 의사형성과정에서 진정한 인간의 자기실현이 가능하고, 자유가치의 확보가 가능하다. 정치는 살아가는 방식이고 참여과정을 통하여 정치공동체를 창출하고, 공공선으로의 변형(transformation)을 통해 갈등을 해결하는 것이 강한 민주주의를 만들어 낸다(Benjamin Barber). 자유민주주의의 대의제 정치시스템이 가진 한계를 극복하는 길이 바로 공동체 주의(communitarianism)가 말하는 “참여적 정치”인 것이다. 자치구의회는 바로 이러한 역할을 해야 할 공론장이라고 할 것이다.

자치구 의회의 폐지는 지방자치의 후퇴라고 할 것이다. 요컨대, 지방자치발전위원회의 종합계획안은 지방자치의 발전을 위하여 국정차원에서 노력하고 있다는 점은 긍정적이다. 그러나 여전히 중앙집권적이고 우월적 관리시스템을 고수하는 ‘중앙정부 관료제적 시각’을 크게 벗어나고 있지 못하다. 지방자치발전은 ‘지방자치단체의 주민자치적 시각’에서 그 비전이 새롭게 제시되고, 전략이 구상되어야 할 것이다. 관료제적 시각은 통치적 효율성을 벗어나기 어려우므로 주민자치적 시각으로 지방자치발전에 대한 그림을 그려야 할 것이다. 본 고에서는 지방자치와 주민자치의 관점에서 종합계획안의 주요 문제점을 제시하였다. 서울시가 선도해야 할 자치분권정책에 대해서도 제언하고자 한다.

2. 대도시관점⁴⁾에서 본 종합계획안의 문제점

1) 광역시 자치구의 지방자치 폐지

서울을 제외한 전국 광역시의 자치구는 단체장 선출을 비롯하여 광역의회도 폐지한다는 기본적인 지방자치에 역행하는 종합계획의 발표로 인해 기초단체장과 지방의회를 중심으로

4) 대도시는 보통도시나 농촌에 비해서 시민들을 위한 공공서비스의 수요의 내용이나 수준에서 현격한 차이를 가진다. 대도시는 보통도시에서는 요구되지 않는 공공재로서 전철서비스, 도심내부고속도로서비스 등의 교통서비스만이 아니라, 공항서비스, 고층건물을 위한 소방서비스, 다양한 외국인들을 관리하기 위한 다문화서비스 등 다양한 공공서비스를 요구한다. 따라서 보통도시나 농촌과는 차별적인 자치권을 가지고 관리해야지 전국획일적이거나 평균적인 사무권한만으로서 효과적인 도시관리를 수행하기 어렵다.

거센 반대의견들이 연이어 발표되고 있다. 우선 광역시의 기초의회 폐지 및 단체장 임명제는 자치에 반하는 중앙집권적 행정 효율성의 논리로 과거 행정구역 통합의 논거와 유사한 점이 있다. 종합계획에 본 과제의 추진근거로 동일생활권이 여러 자치단체로 분할됨에 따른 주민 불편 및 행정 비효율을 해소하기 위해서라 명시한 점은 이를 의미하는 것이다. 하지만 안성호(2014)에 의하면, 대다수 전문가들은 자치구역 광역화와 자치계층의 단층화가 오히려 행정효율을 떨어뜨리며 더욱이 지금까지 어렵게 쌓아올린 지방자치의 기틀을 송두리째 무너뜨린다는 비판을 면키 어렵다고 지적하고 있음을 주장한다. 왜냐하면 주민 가까워서 일상적 생활수요를 충족시키는 기초자치는 주민참여와 이로 인한 행정친화성의 향상과 이로 인한 삶의 질 향상으로 이어지기 때문이다.

기초의회의 역할과 기능이 지방자치와 참여 민주주의의 본질이라면 의회폐지는 지역문제에 있어서 가장 밀접한 당사자인 지역주민의 대표성을 제한한다는 발상이다. 구의회는 지역주민들이 겪고 있는 여러 생활문제들에 대한 의견을 수렴하고 이를 구정에 반영하는 역할을 하고 있기 때문이다(소순창, 2014). 광역시의 자치구 단체장이 임명되고 자치구의회가 폐지된다면, 지역주민들은 일상에서 경험하는 미시적인 문제에 대해서 근린중심의 행정서비스를 기대하기 어렵고 광역단체장의 통제와 명령에 대해 견제하고 감시할 수 있는 기능이 사라지게 된다. 따라서 지역주민의 생활밀착형 의견들이 상향식으로 전달되고 반영될 수 있는 장치들이 사라지게 되는 것이다. 이러한 상황에서 100만에 육박하는 광역시에 거주하는 다양한 계층의 주민들은 지역적 특성에 따른 맞춤형 행정서비스 공급을 기대하기 힘들게 될 것이 자명하다.

보다 본질적으로 헌법차원에서 살펴보면 헌법 제118조 제1항은 지방자치단체에 의회를 둔 다라고 규정하고 있으며 제2항에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 되어 있다. 이에 따른 법률로 지방자치법 제2조 제1항은 지방자치단체의 종류를 특별시, 광역시, 도, 특별자치시와 시·군·구로 구분하는 중층구조를 명시하고 있기 때문에 지방자치의 중층구조를 단층화시키는 지방의회 폐지나 구청장 직선제 폐지는 헌법에서 규정하는 지방자치의 이념과 가치에 반하는 것으로 볼 수 있다.

또한 실제 주민 체감의 입장에 있어서 이러한 기초의회의 폐지와 자치구청장 임명제는 지역주민들의 정치참여와 자치의 권한을 심각하게 제약하는 것으로 지역자원의 효율적인 활용을 통한 발전을 유도하기 힘들다는 것이 지배적인 견해이다. Ter-Minassian(1997)은 지역자원의 가장 효율적인 배분은 서비스공급에 대한 책임이 그 서비스의 수혜자를 가장 잘 대표해 주는 정부 계층에 부여될 때 가능하다는 것을 강조한다. 구체적으로 주민들이 그들이 받는 서비스의 대가로서 세금을 지불하기 때문에 직접적인 당사자의 지방정부 공무원의 역할이 강조되는 것이다.

나아가 기초의회 폐지는 주민들의 참여를 기반으로 지역잠재력을 이끌어내어 지역발전을 유도하는 세계적인 지역발전방식의 흐름에 역행하는 기조로 볼 수 있다. 오늘날 지역발전은 과거 전통적 제조업중심의 지역발전 패러다임에서 지역자원을 바탕으로 창의적인 지역발전 전략들이 상향식으로 전개되는 방식이며 이러한 흐름의 근간에는 지역의 환경과 자원을 가장 잘 파악하는 주민들의 활발한 참여활동이 내재되어 있다. 이러한 지역발전방식은 1980년

대 이후 부상하고 있는 신지역주의(new regionalism)의 흐름 속에서 도시와 지역의 발전전략이 국경의 의미가 퇴색된 국가단위보다 더욱 주목을 받게 된 것과 같은 맥락이다. 따라서 지방의회의 폐지와 자치구 단체장의 임명제와 같은 중앙집권을 강화하는 과제들은 지역주의의 흐름에 역행하는 것이며 지역행정의 수요자에서 더욱 멀어지는 행위로 주민의 진정한 삶의 문제를 해결할 수 있는지에 대해서 의문점을 갖게 할 수 밖에 없다.

2) 서울시 자치구의회 폐지

종합계획의 7번 과제는 다른 광역시와 달리 서울특별시의 자치구만은 구청장 직선제를 유지하되 구의회를 구성하지 않음을 명기하고 있다. 하지만 재원부분의 독자적 과세권은 부여하지 않고 기존 자치구제는 시세로 전환한다고 하여 자치구의 자치권을 심각하게 제약하고 있음을 알 수 있다. 그리고 다른 광역시의 자치구와 달리 특별시 자치구만이 직선제를 유지함으로써, 자치구들간의 정치적 형평성도 확보할 수 없게 되었다. 소순창(2014)에 따르면, 이러한 차이를 둔 이유는 서울시장의 권한이 이미 타 시도에 비해 많은데 자치구 구청장까지 시장이 임명하게 되면 과도한 권력을 갖게 될 수 있다는 중앙정치인의 두려움에서 제안된 안이라 거론하고 있다. 결과적으로 중앙의 정치적 논리에 의해서 실제 주민들의 실생활의 문제를 관장하는 지방자치제도가 훼손되고 있음을 볼 수 있다.

우리나라에서 지방의회의 지위는 4가지로 구분할 수 있다.(최창호·강형기, 2014) 첫째로 자치단체 의사를 심의결정하는 주민의 대표기관이며 둘째 지방자치단체 의사를 결정하는 의결기관이고 셋째, 지방자치단체 내에서 입법권을 행사하는 입법기관이며 넷째, 집행기관을 관리 감독하는 행정감시기관의 지위가 있다. 이러한 지방의회의 지위에 따라 기초의회의 폐지는 기능의 공백을 우려할 수 밖에 없다.

우선 자치구청장은 직선으로 선출하지만, 자치구의 결정에 대한 기초적 심의절차의 기능이 사라진다. 또한 실제로 주민에 밀착한 생활중심의 입법기능을 할 수 없게 된다. 이러한 기능의 상실은 주민 입장에서 보면 맞춤형 행정서비스의 수요를 충족하기 어려워 삶의 질에 대한 문제와 직결된다. 서울시의 자치구의회가 폐지되면 자치구청장의 행정집행에 대해 감시와 견제를 할 수 있는 기능이 또한 사라지게 된다. 종합계획에는 후속조치로 주민대표성을 보완하기 위해 시의원의 증원과 구정협의회를 설치하고 독립적 감사위원회를 설치함을 제시하고 있다. 하지만 서울시 전체의 문제를 다루는 시의원의 증원이나 권한이 분명하지 않은 협의회의 설치로 주민대표성을 확보한다는 것은 미흡한 조치가 아닐 수 없다.

3) 형식적인 중앙-지방정부간 사무이양

종합계획의 핵심과제 1번, 2번은 지방자치단체의 사무구분과 이양에 대한 계획을 제시하고 있다. 우선 현행 법령상 기준 보완을 위한 구체적 사무배분 기준을 마련하여 국가사무와 자치사무의 합리적인 재배분을 추진하고자 하는 것이다. 이를 위해 46,005건의 국가사무를 조사하고 전문가 심사를 통한 재배분을 실시하자는 안이다. 하지만 사무배분을 실시하겠다는 규범적인 제시만이 있을 뿐 구체적인 배분과 이양의 방법과 절차적 방식에 대해서는 언급하

고 있지 않다. 국가사무의 지방이양도 이를 법제화하여 이양하겠다고 하였으나, 법제화 추진이나 행재정 지원방안을 마련하겠다는 선언적 수준에 그치고 있는 한계를 보이고 있다.

실제로 행정분야의 분권화는 중앙의 행정권한이 지방정부에 얼마만큼 이양되었는가 하는 것이 평가기준이 될 것이다. 지방자치와 분권의 문제에 있어서 행정사무의 배분 문제는 중앙정부와 지방자치단체 간 주민을 위해서 민주적 가치라는 가치적 측면과 운영 효율성 확보라는 기술적 측면의 문제로 파악되는 핵심적인 사안이다. 따라서 실제적인 지방분권을 위해서는 지방자치단체가 실제적 정부능력(government capacity)의 측면에서 사무에 대한 자율성의 권한을 어느 정도 확보하였느냐에 따라 좌우된다고 볼 수 있는 것이다(경기개발연구원, 2008).⁵⁾

최근 수 십년간 중앙집권국가, 연방국가, 선진국, 개발도상국의 다양한 국가들도 중앙권한의 지방이양은 하나의 명백한 추세라는 점은 공통적이다. 이러한 지방이양 전환은 대부분 보다 민주적이고 참여적인 정부를 지향하기 위한 것이고, 유권자들에 대한 정치지도자들의 대응성과 책임성을 제고시키기 위한 것이다. 또한 지방이양은 공공서비스에 대한 수요자의 선호와 공공서비스 구성, 양, 질 등을 일치시키기 위한 것이기도 하다.(Ter-Minassian, 1997: 37) 따라서 지방분권의 논의가 실체를 보이고 현실적으로 가능하기 위해 지방자치사무의 기능배분과 이양은 필수적이다. 나아가 자치분권의 방향으로 나아가기 위한 사무기능의 배분은 지방정부의 자율성을 신장하는 방향으로 사무배분이 이루어져야 하며 궁극적으로는 단순한 기능이양이 아닌 권한의 분권화(수권작용)를 통한 기능배분이 중요하다. 그리고 이를 위해서는 행정적 차원뿐만 아니라 정치적 차원의 의지가 작용하여 실천이 뒷받침 되어야 한다.

지방자치단체의 사무기능 이양의 필요성은 지방정부가 주민들에게 보다 가까이 존재하고 밀접한 연관성을 갖고 있기 때문이다. 즉, 주민들의 실제 필요와 기회를 보다 잘 알고 있기 때문에 주민들에게 보다 적합한 서비스를 제공해줄 수 있다는 것이다. 자원의 가장 효율적인 배분은 서비스공급에 대한 책임이 그 서비스의 수혜자를 가장 잘 대표해주는 정부 계층에 부여될 때 가능하기 때문에 지방정부로 사무이양이 필요하다는 논거가 있다. 구체적으로는 주민들은 그들이 받는 서비스의 대가로 세금을 지불하기 때문에 지방정부의 공무원들은 보다 효율적으로 일하도록 강하게 동기부여 된다는 것이고 세금과 서비스가 직접적으로 연결되므로 주민들은 자신의 선호가 자신들이 받는 행정서비스에 반영된다고 느끼게 된다. 따라서 지방공무원들은 그들이 필요로 하는 자원을 동원하는데 보다 수월하게 될 것이다. 결과적으로 지방자치단체의 사무기능 이양을 통해 보다 민주적이고 참여적 정부를 지향할 수 있으며 공공서비스와 주민 서비스를 일치시킴으로써 지방정부와 단체장은 유권자에 대해 대응성과 책임성을 확보할 수 있다는 점에서 반드시 필요하다(Ter-Minassian, 1997, MacKey, 1998: 20).

5) 정부의 사무 배분 구분은 다음과 같은 점에 있어서 지방분권과 자치에 필수적인 부분임을 강조할 수 있다(하미승, 1992). 첫째, 행정행위에 대한 책임소재를 분명하게 하여 업무수행에 대한 정당한 책임성을 확보할 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 고유사무를 법으로 명확히 규정함으로써 지방자치단체의 자율권 확장이 가능하다. 셋째, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 분명히 함으로써 과도한 간섭을 배제하고 경비부담 주체를 명확히 할 수 있다. 따라서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 행정사무의 처리권한, 비용부담의 주체, 책임 소재를 명확히 배분하는 것은 지방행정·재정제도의 개선에 결정적인 요인이 된다는 점에서 중요성이 매우 크다 하겠다.

지방행정사무는 지방자치단체가 수행할 것으로 기대되는 일정한 공공서비스 업무를 지칭하며 이는 주민의 복리증진에 관련된 사항들을 의미한다. 이러한 지방행정사무는 헌법 제 117조에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다”라고 규정하여 지방자치단체의 존립목적이 주민복리에 관한 사무의 처리에 있음을 명백히 하고 있다. 이러한 지방행정사무는 매우 광범위하고 내용도 복잡하지만 가장 일반적인 분류방법은 법적 성질에 따른 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 수 있다.(최창호·강형기, 2014)

이러한 지방자치단체의 사무들에 있어서 지방분권추진에관한특별법(2013년 지방분권및지방행정체제개편에관한특별법)에서 기관위임사무를 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화를 규정하고 있다. 이처럼 지방행정사무의 재편에 있어서 방향은 지방자치단체의 사무는 원칙적으로 자치사무로 하되 본질상 국가사무인 것을 존치하여 사무를 2원화하자는 것이다. 또 하나는 단체위임사무나 기관위임사무를 폐지하되 부득이 위임할 때에는 법정수임사무, 지방의 자율성, 지방의회 관여, 위임자 비용부담의 원칙을 제시하였다.

행정사무의 기능배분 실태를 살펴보자면 2011년 조사된 국가와 지방간 사무배분을 다음 <표 3>로 살펴볼 수 있다.

<표 3> 국가 지방간 기능배분

연 도	국가사무(%)	지방수행사무*(%)	계(%)
1994	75	25	100
1996	74	26	100
2002	73	27	100
2005	71.8	28.2	100
2011	69.1	30.9	100

* : 지방사무는 자치사무+단체위임사무를 의미

자료: 최창호·강형기(2014)

이를 살펴보면 지방자치제도가 부활된 이후 점진적이거나 지방사무의 비율이 증가하는 성과가 있었음을 알 수 있다. 하지만 지금까지 우리나라의 국가기능의 지방이관사업은 기능의 이양보다는 기능의 위임에 많이 치중한 것이 사실이며, 권한과 책임의 불일치, 사무와 재원의 불일치와 같은 심각한 문제점을 안고 있다(최창호·강형기, 2014). 향후 진정한 지방분권을 위해서 지방 사무의 배분은 종합적이고 적극적인 권한이양이 추진되어야 하며 기능배분의 방향에 있어서도 권한의 위임보다는 이양에 주력하고 권한과 책임성의 일치, 사무와 이에 따른 재원의 일치를 확보하는 것에 집중해야 한다.

결국 구체적인 지방분권의 추진에 있어서 중앙사무의 지방이양의 문제는 지방에 권한과 책임성을 부여하는 행위로 볼 수 있다. 하지만 중앙정부의 사무를 지방정부로 이양함에 있어서 사무에 따른 재정과 인력의 지원 및 증원 없이는 실제로 지방자치단체의 사무수행이 불가능하다. 대표적인 사례가 현재 정치권에서도 민감한 사항인 복지분야이다. 무상급식 등 복지분야에 대해 지방자치단체에 사무이양과 함께 적절한 예산지원이 수반되지 않으면 지방자치단체에서 이 사무를 이행할 수 없어 형식적인 사무이양으로만 그칠 것이다. 하지만 종합계획에서는 이를 마련하겠다는 내용만이 있고 실천의지는 한계를 보이고 있다.

4) 특별지방행정기관의 병렬적 존속

종합계획의 일반과제 5번은 특별지방행정기관의 정비를 제시하고 있다. 종합계획은 지방 중복, 현지성, 집행적 성격의 243개 사무들에 대한 지방이양을 법제화를 통해 추진하고 있다. 실제로 특별지방행정기관은 국가의 특정 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역에 속하는 행정사무를 수행하는 지방행정기관으로서 일반적으로 전국적 통일성, 전문성 또는 특수성의 이유로 중앙정부가 지방에 설치하는 기관을 의미한다(소진광, 2010). 특별지방행정기관이 어느 정도 목적을 달성하기는 했으나 중앙정부의 기관설립 남발, 지방자치단체와 업무중복, 예산낭비 등의 부정적 평가가 존재해 왔던 것은 사실이다. 따라서 노무현 정부 이후 주민 삶의 질 향상을 목적으로 중앙정부 사무의 지방이양을 통해 지방자치단체 자치역량을 극대화하고 공공재 전달체계를 적정화하는 특별지방행정기관 정비가 꾸준히 제기되어 왔다(김영수 외, 2002; 안경섭, 2009)

<표 4> 특별지방행정기관 지방이관의 필요성

특별지방행정기관의 문제점	기능이관 필요성
기능 및 예산 중복	비용 및 인력낭비 초래 행정 재정적 낭비
관할구역의 모호성	지역거버넌스 체제와 불일치
중앙정부의 관리감독	자치단체의 자율성 저하
사무배분의 모호성	자치단체 권한, 책임성 불분명

자료: 안경섭(2009) 인용

하지만 국가사무의 지방이양처럼 특별지방행정기관 사무의 지방 이양 또한 예산 및 인력의 일체 이양이 선결되어야 실제적인 효과를 담보할 수 있을 것이다. 이에 대해 이세진 외(2012)는 단순 기능 이양이 아니라 특별지방행정기관에서 수행했던 업무에 대해 직무분석을 통해 이관되어야 할 적합한 인력, 재원, 장비를 산출 확정된 후 지자체에 이관해 주는 제도적 장치를 통해 기능이관이 이루어져야 함을 강조한다. 산출확정 된 기능에 따른 인력 및 재원 등이 함께 이관되어 지방자치단체가 업무를 독자적으로 수행할 수 있는 기반조성을 위한 지속적인 지원이 필요하다.

5) 읍면동통합 및 시군구 통합

종합계획의 일반과제 9번과 10번은 지방자치단체의 읍면동 통합과 시·군·구통합의 내용을 다루고 있다. 농촌지역 인구규모의 감소와 구조의 변화에 따라 행정여건의 변화를 수용해야 한다는 논거로 통합의 의견을 제시하고 있다. 그리고 지역적 특성을 고려하여 통합기준을 마련하고 통합지역에 대한 행재정적 지원의 인센티브를 통해 통합을 유도하고 있다. 하지만 이러한 계획은 실제 고령화가 심화되어 가까이에 있는 주민자치센터나 기초단위의 행정복지시설에도 방문하지 못하는 주민들을 현실적으로 고려하지 못한 계획안이라는 비판을 면할 수 없다. 교통·통신의 기술이 발달하였지만, 인터넷 등 IT측면에서 고령자의 접근성의 한계를

고려해야 하며, 도시가 아닌 산간지역에서 교통 접근성은 여전히 미흡하다. 이러한 농촌지역의 상황에 있어서는 읍면동의 통합적 시도가 아니라 오히려 지역 주민 특성을 고려하여 맞춤형의 행정복지 등 기능거점을 확대해 나갈 필요가 있다. 대도시 입장에서 동간의 통합은 오히려 주민자치의 형태를 어렵게 할 수 있다. 실제 주민들의 생활문제들에 대한 의견제시나 자치활동은 행정구역의 단위가 확장될수록 참여활동이 감소될 수밖에 없다. 지역의 공동체수준에서는 주민 삶의 질 향상을 위해 주민들 간의 실제적인 기초자치가 필요한 것이다. 윤순갑(2003)이 강조한 바처럼, 지방분권의 핵심은 어떤 지방공공 ‘서비스’를 얼마나 공급할 것인가 등의 결정이 지역주민들에 의해 자율적으로 이루어지도록 하고 그에 따른 재정부담 역시 지역주민들의 부담으로 연계되도록 함으로써 주민들이 타당성을 편익에 견주어 스스로 평가하도록 해서 결과적으로 자원배분의 효율성이 달성되도록 하자는 것이다.

시군구 통합의 문제는 모든 정부에서 제기된 이슈이지만, 성공적인 사례로 자리매김하고 있는 지역은 찾아보기 힘들다는 결과를 인지해야 한다. 특히 이전 MB정부에서는 전국적으로 10여 곳에서 시군통합이 추진되었지만 모두 무산되고 오히려 지역감정의 골만 깊어지는 결과를 가져왔다. 결국 통합창원시 한곳에서만 시행되었는데 그나마 통합청사의 위치 등 갈등이 고조되며 창원시의회가 창원, 마산, 진해로 다시 분리시키자는 의안을 통과시키기도 했다.

시군통합의 근거는 행정효율성, 규모의 경제로 인한 지역경쟁력 강화, 생활권과 자치권의 불일치의 부작용 해소 등을 논거로 내세우며 추진해왔다. 하지만 과연 시군간 통합으로 행정과 경제 규모만 확장되면 모든 지표들이 나아지는지에 대한 효과성은 아직 의문점이다. 이기우(2012)에 의하면 우리나라 지방자치단체는 이미 프랑스의 100배가 넘고, 스위스의 70배가 넘는다. 우리나라의 대도시 지방자치단체 규모는 세계에서 가장 크다고 볼 수 있다. 그렇다고 우리의 지방자치단체들이 프랑스나 스위스보다 효율성이나 경제성이 높다고 판단할 수 있는지는 확신하기 어렵다. 경제활동에 있어서도 대규모 종합상사기업들이 지배하던 시기보다 강소기업들의 맞춤형 소량생산에 의한 포스트포디즘이 주목받고 있다. 글로벌 경제로 진입하면서 국가단위 경쟁력보다 도시나 지역의 경쟁력이 더욱 주목받고 있는 것과 같다. 작지만 특색 있는 자치단체들 간의 활발한 연대와 협력의 활동을 통해서 시너지효과를 모색하는 것이 통합만능주의보다 더 효율적일 수 있다는 패러다임의 전환을 적극적으로 모색해야 한다. 다양한 지역 특성의 창출을 위해서는 오랜 기간 형성되어 온 지역공동체 중심의 정체성과 문화를 존중하고 계승해야 진정한 문화적 자산으로 발전할 수 있을 것이다. 따라서 중앙정치와 규모경제의 논리로 인한 시군통합으로 지역공동체가 해체되고 소모적인 갈등을 유발하는 것은 지양해야 할 것이다.

IV. 자치분권을 위한 서울시의 선도사업

1. 시-자치구 역할분담을 위한 사무구분과 삼위일체이관 개혁

서울시의 사무는 9천여건이 된다고 한다. 이 사무들은 기관위임사무, 고유사무, 단체위임사무로 구성된다. 기관위임사무 중에는 국가로부터의 위임사무도 있고, 서울시가 자치구에 기관위임해 주는 사무도 있다. 물론 고유사무 중에서 서울시가 직접 처리하는 고유사무도 있지만, 자치구에 위임하는 고유사무도 있고, 이것은 결과적으로 서울시의 기관위임사무가 된다. 단체위임사무는 그 비율에서 그다지 높지 않고, 5% 이내로 추정된다.

문제는 서울시 사무의 7천여 건 이상이 기관위임사무에 해당하고, 고유사무에 해당하는 것은 2천여 건 이내라는 점이다. 다시 말해, 서울시의 80%의 사무들이 자율적인 의사결정을 할 수 있는 사무가 아니고, 중앙정부부처의 규제와 통제를 받아야 하는 사무라는 것이다. 담당공무원들은 중앙정부부처에 문의하고, 보고하지 않을 수 없고, 국고보조사업비가 있는 경우에는 행정사무감사를 받지 않을 수 없다.

이 경우에 행정공무원들은 서울시민들의 민원이나 사정을 듣기 보다는 중앙정부부처의 규정이나 지시를 우선하지 않을 수 없다. 공무원으로서 처벌되지 않을 정도의 일처리방식을 선택하게 되고, 합규성 우선의 가치관을 가지게 된다. 공무원의 일하는 방식은 폐쇄적이고, 경직되어 시민들의 참여에는 소홀하게 된다. 사무를 명확히 구분해 주어야 한다. 법률에 의하여 사무를 구분하고, 권한과 예산, 조직인사권까지 삼위일체적으로 구분해서 이관해 주어야 한다. 서울시와 같은 특별시의 위상을 가진 지방자치단체에서는 법률제안권과 예산편성권을 부여하거나, 참여할 수 있는 권한을 부여해야 한다.

서울시는 광역자치단체로서는 초유의 ‘주민참여예산제도’를 설계하였고, 상당한 정도의 성과를 거두고 있다. 약 500억원에 해당하는 서울시 예산을 주민참여를 통하여 심의의결할 수 있는 권한을 이관(empowerment)하였던 것이다. 추첨에 의해 선발된 250명의 주민참여위원들이 예산편성과정에 참여하고 의사결정권을 행사한 것이다. 지역위원과 분야별 분과위원회로 나누어서 제안한 주민들의 예산사업 현장을 직접 방문하는 등 주민참여적 예산편성의 귀감이 되고 있다. 2015년도에는 전자투표를 통하여 시민이 누구나 10표의 참여권을 행사할 수 있도록 제도설계를 하고 있다. 박원순 시장은 주민참여제도를 통하여 주민들이 예산을 제안하고 그치는 것이 아니라 지역문제해결에 주민의 ‘자발적 참여’로 이어져야 한다는 자치철학을 가지고 이 제도를 지속적으로 개선해 나가고 있다⁶⁾.

2. 보충성의 원칙에 입각한 자치구 우선의 자치분권 인프라 조성

광역시나 서울특별시의 경우 대도시행정의 관리원칙을 가지고 있다. 대도시는 광역지방자치단체로서 기초자치단체보다 사무권한이나 세원배분에서 우선성을 가지는 구조로 되어 있다. 반면 비도시권인 도의 경우는 시에 보다 많은 사무권한을 부여하고 있다. 이는 광역지방자치단체가 중앙정부와 기초자치단체 간에 전달하는 기능이 강하기 때문이다. 그래서 비도시권 광역자치단체의 하위 기초자치체인 시도 도시기본계획을 수립할 권한을 가지고 있다. 보충성의 원칙을 적용한 구조이다. 대통령소속의 지방자치발전위원회는 지방행정체제개편 논

6) 조선일보(2015.2.23.) “연 500억서울주민참여예산, 시민들 전자투표로 사업선정” 참고

의에서 시군은 통합하여 규모를 키우되, 도의 기능은 점차 축소될 것이므로 이를 폐지하여 전국적으로 이층제의 구조를 단층제로 개혁한다는 시나리오를 가지고 있다.

도시권의 지방자치단체에서 기초인 자치구나 군은 원래 도시권의 외곽인 농촌지역이었다가 도시화의 확대에 의하여 행정구역을 확장하면서 편입된 지역이다. 따라서 도시로서의 효율적 관리를 위하여 광역자치단체에 도시관리의 사무권한을 배정한 것이다. 광역자치단체는 대도시의 도시계획, 교통정책, 재정정책 등에서 집권적 관리권한을 부여한 것이다.

재정자립도 측면에서 보면, 서울시는 80%의 재정자립도를 가지고 있지만, 자치구는 30-40% 정도에 그치고 있다. 광역자치단체로서의 서울시가 재정조정체도로 조정하지 않으면, 자치구간의 불균형을 조정할 수 없다는 의미이다. 하나의 도시로서의 동질적 행정서비스 수준을 확보하기 위해 서울시가 집권성에 기반한 사무권한과 재정권한을 가지고 있는 것이다. 그렇다면, 자치분권을 위하여 서울시는 자치구에 대해 과연 어떤 역할을 할 수 있을 것인가?

자치구는 무엇보다도 주민참여와 주민주도적 자치행정을 하는 단위여야 한다. 읍면동계층에서 자치체를 형성하고, 통반계층에 다양한 공동체를 형성하도록 하여야 한다. 중앙정부의 국정이나 서울시 광역행정의 관리방식과는 그 내용이나 대상이 달라야 한다. 국정이나 시정에서는 지방정책의 전문성이나 행정관리의 효율성, 도시의 글로벌 경쟁력을 지향하지만, 자치구에서는 무엇보다도 주민참여와 주민자치의 인프라를 구축하고, 이를 지원하는 자치행정이어야 한다. 주민자치의 원칙에 따라서 상향적으로 구정이 형성되어야 하고, 실질적인 주민참여적 행정을 통하여 풀뿌리 민주주의의 구현과 민주성과 반응성의 가치를 우선해야 한다. 만일 자치구의 행정이 국정이나 시정처럼 효율성이나 전문성을 지향하는 행정을 한다면, 이는 과거의 지방자치제 도입 이전의 행정시스템과 다를 바가 없다. 지방자치시대의 자치구는 주민중심의 자치행정을 해야 하고, 실질적 주민참여가 제대로 작동할 수 있도록 시민교육과 주민교육, 근린생활의회나 타운미팅의 인프라 구축 등이 주된 역할이어야 한다. 복지전달체계의 사례관리가 가능할 수 있도록 생활공동체자치가 이루어질 수 있도록 자치행정은 지원하는 역할에 그쳐야 한다.

생활공동체자치의 대표적인 사례가 아파트단지의 공동자치관리이다. 공동체자치의 전형적인 법제도를 구비하고 있다. 자치구행정은 이러한 생활공동체자치와 거버넌스를 구축하는 것이 주된 기능이며, 행정이 직접 근린생활구역에 서비스를 공급한다든지 관리하려고 해서는 안될 것이다. 어디까지나 주민참여의 생활공동체가 직접 관리하고 책임을 질 수 있도록 하고, 생활공동체자치가 작동할 수 있는 법제도적 인프라를 조성해주어야 한다.

서울시는 자치구중심의 주민자치와 생활자치를 선도하기 위하여 ‘동단위 복지허브화’를 추진하고 있다. 즉 기존의 민원행정 중심의 주민자치센터를 혁신하여 복지서비스 전달체계의 주민주도형 복지공동체를 형성하는 거점으로서 동주민센터기능을 전환하려고 한다. 이러한 혁신안을 서울시가 권위적으로 추진하는 것이 아니라, 자치구청장의 리더십과 선택과 결단에 의하여 자발적으로 추진하도록 정책설계를 하고 있다. 그리하여 2015년도에는 서울시의 4개의 자치구에서 동복지허브화정책을 추진하기로 응모하였고, 서울시는 이것이 효과적으로 수행할 수 있도록 지원정책을 추진하고 있다.

이 정책이 제대로 추진된다면, 국가복지의 비효율성을 주민참여와 주민자치를 통하여 개혁하는 효과가 예상된다. 또 복지정책의 패러다임이 국가복지에서 ‘지역복지’ ‘자치복지’로 전환되는 트렌드를 선도하는 정책이 될 것이다. 국가복지전달체계의 사각지대를 해소하고, 주민주도형의 복지공동체의 형성을 촉진시키면서, 복지소셜워크(social worker) 중심의 협력적 거버넌스를 구축하는 길이기도 할 것이다. 자치구중심의 주민자치 인프라 구성에 대한 서울시의 선도적인 역할을 중앙정부에서 적극적으로 지원하고 벤치마킹해야 할 것이다.

3. 도시형 근린생활자치 공간조성과 자치현장부여방식의 주민자치회 도입

주민자치회의가 시범실시가 되었고, 안전행정부 당시 근린생활자치 법률을 제정하여 도입하기 위한 계획을 수립하였다. 또 행정자치부는 마을공동체사업을 가장 중요한 국정사업으로 선정하고 있다. 문제는 협력형만을 시범적으로 적용해 본 것이므로 통합형과 주민주도형 주민자치에 대한 결과는 존재하지 않는다는 것이다. 15년 동안 실시해 왔던 주민자치위원회는 상당한 문제점을 내포하고 있어서 주민자치로 보기에는 무리가 있다. 동사무소의 물리적 여유 공간에 문화여가프로그램 운영을 위한 주민참여적 운영위원회 정도의 성격을 가진 것으로 어디까지나 동 계층은 동장이 행정관리의 책임자였던 것이다.

동 계층에서 주민자치위원회로의 사무이양이나 권한이관은 미미하다. 대부분의 사무와 예산은 동장이 전권을 가지고 있고, 동장의 권한은 자치구청장이 위임해준 것이다. 정부부처가 중심이 되어 주민자치위원회제도에 대한 개선을 하고 있으나 그다지 성과가 나지 않고 있다. 서울시는 ‘마을공동체만들기’라는 독특한 정책을 서울시정에 전격 도입하여 근린생활자치영역에 일대 혁신을 불러일으키고 있다. 도시생활 삶의 질이 현격히 떨어진 것은 마을공동체가 사라지고 붕괴되고 있기 때문이라는 점에 착안하여, 도시생활 속 마을공동체 만들기 조례를 만들고, 사업을 대대적으로 추진한 것이다. 서울시는 마을만들기 지원센터를 만들고 문화, 복지, 육아, 보육, 지역경제 등의 다양한 영역에 도입한 것이다. 또한 공유경제를 위하여 사회적 기업, 사회적 협동조합 등의 지역커뮤니티를 제도화한 것이다. 수 백개의 마을공동체가 형성되었고, 수 만명이 이 사업에 참여하여 주민자치의 씨앗을 뿌렸다는 평가를 받고 있다. 서울시는 이처럼 실질적인 주민자치의 씨앗을 조성함으로써 근린생활자치의 인프라를 조성하고 있다. 이러한 방식으로 서울시는 주민자치정책의 선도적 역할을 하고 있다. 또 최근 서울시는 복지전달체계의 혁신적인 개선을 위하여 공모사업으로 몇 개의 자치구에서 동주민센터를 복지허브로 전환하는 사업을 실시하고 있다. 이것도 근린생활자치에 새로운 혁신을 불러 일으키고 있는 사업이다. 이 사업에서 자치구청장은 동장에 대한 사무위임을 철회하고, 주민자치위원회에 사무위임을 하는 새로운 방식을 도입해 볼 수 있는 여지가 있다. 이렇게 되면, 주민주도형이나 통합형의 주민자치회를 시범적으로 실시할 수 있는 여지가 생긴다. 서울시가 추진하는 동 복지허브로의 전환에서는 민원행정사무를 자치구로 복귀시키고, 동 복지허브에는 복지사무와 마을공동체 사무를 주로 하는 새로운 근린생활행정을 시도하려 한다. 특히 복지와 건강의료서비스를 중심으로 복지의 사각지대를 없애기 위하여 복지공동체를 조

성하여 복지생태계를 구축하려는 시도도 보인다.

이러한 시도를 자치행정학의 관점에서 보면, 동 계층의 자치현장부여방식에 의한 자치구-주민자치회간의 관계형성으로 보여진다. 이는 자치행정에서 자치구-동 간의 새로운 제도 설계이며, 자치구의회의 권한을 주민자치회에 헌장(charter)부여방식으로 형성하는 것이라 할 수 있다. 아파트단지에 이미 도입된 방식이므로 새로운 시도는 아니지만, 주민자치회에 헌장부여방식을 도입하기 위해서는 행정의 일하는 방식에서 발상의 전환과 창의적 혁신이 요구된다.

4. 대도시로서의 자치권 회복을 위한 네트워크 조성

대도시 자치권의 기본은 조직권, 인사권, 재정권, 입법권, 도시계획권, 규제권을 독자적으로 가지고 그 권한에 의한 의사결정의 책임을 스스로 지는 것이다. 또 이것이 가능할 수 있도록 주민참여에 의한 도시자치가 이루어질 수 있는 평가환류시스템이 구축되어 있어야 한다.

서울시는 3명의 부시장과 14개의 국을 설치할 수 있도록 행정자치부의 통제를 받고 있다. 그러나 현실적으로 서울시는 정책담당관이라는 국장급의 직위를 설치하고 국장급 조직을 사실상 운영하고 있다. 민선4기에는 도시디자인정책을 강조하면서 부시장급의 조직을 한시적으로 운영하기도 하였다.

서울시는 거대도시로서 다양하고 고도의 전문성을 요하는 조직을 설치할 필요가 있다. 도시경제정책을 총괄할 수 있는 부시장이나, 도시관광정책을 종합적으로 책임질 수 있는 부시장이 필요할 수도 있다. 도시교통을 담당하는 국의 경우 서울시는 9개의 지하철과 도심고속도로, 외관순환도로, 경전철, 버스전용도로 등 도시교통정책에 대한 광범위한 영역과 심도 깊은 정책대안분석이 요구되는 정책을 수행하고 있다. 정책의 형성과정이나 결정과정, 집행과정이 매우 복잡하고 다차원적 네트워크를 조정해야 하는 일이다. 여타 광역시와는 업무의 수준이나 범위가 차원을 달리한다. 다른 광역시와 동일하게 중앙정부부처의 규제를 통하여 정책이 수행되기는 어렵기 때문에 자치조직권이 부여되어야 한다.

인사권도 부시장은 법제도적으로 국가직공무원이다. 최종임명권은 대통령이 가진다. 물론 현실적으로는 서울시장의 추천하는 사람이 대부분 대통령의 결제를 받는다. 하지만, 부시장에 대한 인사권이 시장에게 있지 않다. 국장은 지방직 공무원이므로 서울시장의 인사권을 가진다. 입법권은 더 많은 논의가 요구되어진다. 현재 서울시의 조례제정권은 시의회가 가지고 있지만, 서울시장은 조례제안권을 가지고 있다. 즉 조례입법권의 일부를 서울시장도 가지고 있는 것이다.

그러나 의회든 시장이든 조례의 제정범위는 ‘법령의 범위 내에서’라고 되어 있다. 중앙정부부처에서 제정하는 법령에 근거하지 않고서는 조례를 제정할 수 없다. 그러나 서울시와 같이 거대도시에서는 새로운 정책논점이 상시로 발생하고, 기민하게 대응해야 하는데, 정부 부처의 담당조직에서 법령을 제정하지 않았다고 해서 마냥 기다릴 수는 없다. 주민참여기본조

레나 마을공동체만들기 조례 등과 같이 서울시가 선도적으로 조례를 만들고 행정자치부가 뒤늦게 국가사업으로 시작하는 경우도 있다. 주민참여예산조례와 같이 행정자치부가 세 가지의 주민참여예산 모형을 제시하였으나, 서울시와 같은 대도시에는 적용하기에는 어려운 경우도 있다. 서울시는 서울시에 적합한 새로운 제도를 마련하지 않을 수 없게 되기도 한다. 즉, 서울시는 조례제정에서도 선도적인 정책영역을 개척하지 않을 수 없고, 정부부처에서 공공의제로 인식하기 전에 선 대응하지 않을 수 없는 경우가 빈발한다. 따라서 서울시에는 조례가 법령의 범위를 넘어선다 해도 헌법정신에 저촉되지 않는다면, 자율적으로 조례를 제정할 수 있는 입법자치권이 부여되어야 할 것이다. 그래야 글로벌 시대에 대도시로서의 경쟁력을 가지고 지역발전정책을 주도해 나갈 것이다.

도시계획권도 서울시는 서울도시기본계획에 따른 자율적이고 독립적인 계획고권을 가지고 있어야 한다. 수 년에 걸쳐 수 많은 시민이 참여하여 결정한 서울도시기본계획도 국토교통부의 수도권규제정책이나 국토기본계획 등에 의하여 변경될 수 있는 것이다. 이것은 법률체계가 국가위임사무에 의한 구조를 가지고 있기 때문이다. 국가위임사무제도를 폐지하여 국가사무와 대도시사무를 구분하고, 대도시사무에 대해서는 대도시의 자치권을 부여하고, 국가는 개입하지 않아야 한다. 국가가 불가피하게 정책적으로 개입해야 할 경우, 서울시 도시계획위원회에 제안하는 법제도로 개정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

규제권한도 대부분 정부부처에 있으며 규제권의 집행은 광역시도나 시군구에 위임되어 있다. 또 개략적인 규제권은 정부부처에 유보하면서 구체적인 규제는 지방자치단체의 조례로 할 수 있도록 단체위임을 해 둔 경우가 많다. 시민의 입장에서 보면, 서울시나 자치구가 직접 규제하는 것으로 보이지만, 사실은 법령에 의해 정부 부처의 통제 하에 있는 것이다. 현재 지방자치단체는 법령의 규제에서 자유롭지 않기 때문이다. 도시자치권에 대한 분권요구는 서울시만의 요구는 아니며 대도시들이 공통적으로 가지고 있는 수요이다. 인구 100만이상의 도시들은 도시자치권에 대한 종합적 분권이 필요하다. 서울시의 입장에서도 7대광역시와 고양시, 수원시, 성남시 등 100만이 넘는 도시들 간의 네트워크를 통하여 자치권의 기본을 회복해야 한다. 4대 지방자치단체협의체와도 협력하여 자치권의 회복을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

5. 정책분야별 분권개혁 기본계획 수립

서울시는 정책분야별로 분권개혁에 관한 기본계획을 수립해야 한다. 행정자치부 소관의 사무들만 집권적인 구조로 되어 있는 것이 아니다. 보건복지부, 국토교통부, 교육부, 미래창조과학부, 여성가족부, 고용노동부 등 정책분야별 담당과들은 소관법률을 가지고 있다. 소관 법률에 근거하여 지방자치단체에 대한 기관위임사무와 예산배정권을 가지고 있다. 또 지방자치단체에 대한 평가권과 사무감사 권한도 가진다. 지방자치단체는 각각의 국과별로 사무위임을 받는 정부 담당과들과 연계되어 있어, 부서할거주의 현상이 나타나고 있다. 각각의 국과를 기획조정하기 위하여 지방자치단체는 기획조정실을 두고, 예산편성권, 성과평가권, 조직권

등을 가지고 사업국과들을 통제, 관리하고 있다. 그러나 기관위임사무로 인하여 지방자치단체의 예산을 매칭해야 하는 사무에 대해서는 기획조정실의 통제가 제대로 미치지 못할 가능성이 높다. 지방자치단체의 입장에서는 국과장급의 빈번한 순환인사를 통하여 특정 실국에 뿌리내린 기득권을 행사하지 못하도록 관리감독하고 있다. 이러한 인사관행 또한 공무원의 전문성을 떨어뜨리고 정책관리의 지속성을 확보하기 어려운 일이 된다. 결과적으로 개별 실국의 전문성과 정책관리의 지속성은 공무원 조직의 외곽에서 확보해야 하고, 이것이 지방의 투자출연기관이나 OO센터가 급증하는 이유이다. 이들 산하기관이나 투자출연기관들은 출연금이나 위탁사무비를 지급하는 방식으로 운용하고 있다. 공무원의 수를 늘리지 못하는 지방자치단체의 입장에서는 산하 유관단체들에 대한 위탁사무비나 출연금의 형태로 사업관리의 인력을 고용하여 공무원 인력 증원문제를 관리하고 있다.

공무원조직은 수직적 지시명령관계가 일상화되고 있다. 행정관료제로부터 시작되는 이러한 관계는 투자출연기관이나 시 직속 OO센터의 사무관리나 예산집행과정에서 관료제 우위의 방식을 고착화시킨다.

V. 자치분권을 위한 중앙정부 정책제언

1. 정부 부처의 대도시 관련정책 수립 시 정책과정참여의 법제화

중앙정부의 정책추진에서 대도시와 관련된 정책과 업무들이 많을 수 밖에 없다. 각종 국가 SOC사업을 비롯하여 산업단지와 국토개발사업 등 법률상 국가사무일 지라도, 지방자치단체 특히 대도시의 행정구역 안에서 실시되는 사업이 대부분이다. 해당 도시들과의 업무협조와 정책참여과정이 필요하지만 중앙정부는 여전히 지방정부를 협력의 대상으로 보기보다 감독과 재정지원을 통한 통제의 대상으로 인식하는 경향이 강하다. 또한 지방정부도 중앙정부의 재정과 권한의 종속으로 인해 스스로 의존하는 경향이 강하여 참여 목소리를 내는 경우가 드물다. 명령 통제와 수동성으로 인해 상호 의사소통이 부재하여 갈등이 빈번하게 일어나며 이로 인한 부작용이 발생하고 있다.

따라서 중앙정부는 대도시 관련 정책의 추진에 있어서 도시들의 정책과정 참여를 법제화할 필요가 있다. 우선적 절차로서 중앙정부-대도시, 광역 시도 간 정책포럼과 같은 정례적 모임의 활성화를 통하여 협력과 소통의 장을 마련해야 한다. 국무회의 규정 제8조, 국무회의 참여자격을 보면 서울특별시장은 배석할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정은 서울시에 집중된 주요 국가사무의 차원에서 실시되는 것이나, 단순한 배석으로 의견개진이나 주요 정책참여나 의사결정의 역할은 아니다. 따라서 국무회의에서 지방의 문제나 대도시 관련정부 정책을 결정할 경우, 정책적 파트너로서 협의할 수 있는 기제를 법제화할 필요가 있다. 지방자치단체의 입장에서 보면 폭넓은 의견수렴을 위해 서울특별시장만의 참여보다 전국시도지사협의회를 비롯한 지방4단체 협의회의 참여도 반드시 필요하다. 지방4단체 협의회의 의견을 종합하여 지방자치단체의 만형 격인 서울특별시장이 국무회의의 정책결정과정에 참여하여 지

방자치단체와 대도시에 관련된 정책과정에 적극적으로 참여하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

특히 서울시는 하나의 자치단체이기도 하지만 수도권의 중심지로서 수도권 주변 도시들과의 통합과 중심역할의 필요성도 제기된다. 또한 우리나라 수도의 기능을 하기 때문에 서울시 관련 정부의 정책추진은 반드시 정책협의조정의 전제조건을 가질 필요가 있다. 중앙정부는 아직도 정책을 독자적으로 추진하거나 정책사업에서 아예 서울시를 배제하는 경우도 있어왔다.⁷⁾ 따라서 서울시는 수도로서 또 지방자치단체의 만형 격으로서 대도시의 통합적 중심역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위해 협력적 도시네트워크를 구축하여 연대를 통한 의견개진이 필요하다. 실천전략으로서 협의체나 연합체를 구성하여 권한과 예산, 조직과 인력의 배치 등을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치법의 개정이 필요하며 관련된 개별법령의 일괄적 개정이 이루어져야 한다. 이러한 개정작업은 국회차원의 논의가 요구되고 국회의 입법을 위해 서울시의 노력이 필요하다.

2. 보충성원칙의 실질화와 근린생활 주민자치법의 제정

지방자치의 논거에서 자주 인용되는 것이 보충성의 원칙이다. 이는 1975년 EC(유럽위원회)가 처음으로 제안하고 1991년 마스트리히트조약을 통해 비준한 조약이다. 이 원칙의 목적은 EC 여러 기구의 권한에 일정한 제한을 두는 것으로 ‘최소단위 정치공동체의 의사결정권을 존중하고 상위기관의 개입을 최소화하는 것이다. 정책결정권은 그 형성과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 가장 낮은 수준에서 실천해야 한다는 관점에서 권력을 배분해야 한다는 것이다. 이 원칙에는 권한을 분산시킴으로써 많은 사람이 공감할 수 있는 결정을 하게 될 것이라고 전제하고 있다(김찬동, 2014).⁸⁾ 이러한 보충성원칙에 따라 중앙정부는 지방자치단체에서 수행할 수 있는 사무와 업무에 대한 의사결정권을 존중해야 하며 중앙정부의 개입은 지방자치단체로서는 불가능한 업무에 국한하여 제한적이어야 함을 시사한다. 하지만 우리나라의 헌법 제117조와 118조가 보장하는 지방자치의 본질적 내용은 자치단체 존재의 보장, 자치기능의 보장, 자치사무의 보장을 의미하며 보충성의 원칙은 분명하지 않다. 따라서 보충성 원칙은 헌법규정으로부터 직접 도출될 수 있는 것은 아니며 지방자치 정신에 비추어

7) 지난 2월 11일 정부는 박근혜대통령을 비롯해 문화관광체육부장관, 경기도지사, CJ그룹회장 등이 참석한 대한민국 문화콘텐츠 산업 생태계 조성의 중요한 거점이 될 문화창조융합센터를 서울시 상암동에서 개소하는 출범식을 가졌으나 서울시와의 협의나 소통의 과정은 없었고 박원순 시장에게도 알리지 않아 참석하지 못했다.(노컷뉴스, 2015. 2.13: 청와대는 왜 박원순 시장을 배제시켰을까?)

8) 보충성의 원칙 설명을 위해 자주 인용되는 교황 피우스11세는 “개인이 자신의 이니셔티브에 의해 자력으로 처리할 수 있는 사안을 사회가 그 개인으로부터 빼앗는 일이 있어서는 안 되는 것과 마찬가지로, 사회의 보다 하위의 작은 단위가 잘 처리·해결할 수 있는 사안을 사회의 보다 상위의 단위가 빼앗아버리는 것은 부당함과 동시에 유해하며 사회를 크게 혼란시킨다. 왜냐하면 사회의 모든 행위들은 그 본질과 정의에 있어서 보조적인 것이기 때문이다. 그것은 사회의 구성단위를 보조해야만 하는 것이고 이것을 파괴하거나 심키는 일이 있어서는 안된다”라 하였다. 이러한 보충성의 원칙은 개인과 시민의 자조노력을 강조한 사구의 새민주주의적 사상에 입각한 관념이다. 하지만 이는 단지 개인수준의 ‘자치’나 ‘자율’뿐만 아니라, 사회레벨의 자치나 자율을 중시한 실천적 관념이라고 해도 무방하다. 20세기 후반 유럽지방자치현장 속에 지방자치원칙의 하나로서 ‘보충성의 원칙’이 포함될 수 있었던 것도 그와 같은 사상적 배경이 있었기 때문이다(한귀연, 2012).

요청되는 지방자치의 지도원리라 보아야 할 것이다. 한편, 지방자치법 제10조 제3항에서는 ‘시도와 시군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시군 및 자치구에서 먼저 처리한다고 하여 광역과 기초지자체간의 사무배분의 기준으로서 보충성의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 우리나라의 지방자치에서 보충성의 원칙은 지방자치의 지도원리라기 보다 단지 ‘사무배분의 원칙’에 지나지 않는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 입법론으로서 헌법차원에서 보충성의 원칙을 규정하거나, 최소한 지방자치법에서 보충성의 원칙을 사무배분의 차원을 넘어 지방자치의 기본원리로서 확대해석이 필요한 것이다(한귀연, 2012). 이기우(2010)는 이러한 방향에서 헌법개정을 주장한다. 공공사무는 가능한 주민에게 가까운 지방자치단체에서 우선적으로 처리한다는 보충성의 원칙을 규정함으로써 국가는 지방자치단체가 감당하기 어려운 경우에만 개입한다는 것을 헌법에 보장하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

이러한 보충성의 원칙에 의거하여 주민들의 실제적인 자치권을 보장하기 위해서는 근린생활에 관한 주민자치법의 제정이 필요하다. 지방자치에서 실질적 의미는 주민의 참여가 주민자치의 핵심이라 하겠다. 주민참여는 지방자치단체의 정책형성과 결정과정에서 공식적 권한을 갖지 않은 주민이 직간접적으로 영향력을 행사하기 위해 행하는 일련의 행동으로 정의할 수 있다(최창호·강형기, 2014). 현실적으로 주민들의 직접적인 참여활동에 의해 주민자치가 형성되는 것이고 주민들이 거주하는 근린생활 향상의 밑거름이 되는 것이다. 따라서 실질적 근린생활에 있어서 보충성의 원칙을 규정하는 주민자치법의 제정이 필요하다. 근린생활단위에서 주민들이 자율성과 책임성을 갖고 대표성을 보장하며 집행을 유도하기 위해서는 법적인 기반이 요구되는 것이다. 최근에 수도권과 전국에서 마을만들기 지원센터가 설립되고 근린수준의 마을공동체들이 형성되면서 관련 사업의 추진도 늘어나고 있다. 주민과 주민조직의 공동체 활동을 활성화하기 위해서 근린생활 중심의 주민자치법 제정이 필요하다.

3. 관할구역에 대한 종합적 컨트롤 타워로서의 지방의회 위상제고법 제정

지방의 관할행정구역을 종합적으로 관리할 수 있는 가장 우선적인 주체는 해당 지방자치단체가 가장 효과적이고 보충성의 원칙에도 적합한 형태라 볼 수 있다. 이를 통해 지방정치와 행정에 대한 주민의 만족감을 증대시키고 행정의 민주화를 실현할 수 있다. 이규환(2007)에 의하면 중앙정부의 국정이 국민으로부터 통제를 받는 민주화가 요청되듯이 지방공무원도 지역주민에 대한 봉사를 하고 지방정치가 주민으로부터 통제를 받는 지방분권을 통해 민주화와 효율성을 동시에 확보할 수 있다고 주장한다.

지역주민들에 의한 풀뿌리 민주주의가 형성되고 자치입법이 실현될 수 있도록 지방의회의 권한은 확장할 필요가 있다. 자치권의 제도적 보장설(制度的 保障說)에 의하면 헌법에 규정된 범위 내에서 지방자치단체의 조직운영에 관한 기본원칙이 보장받기 때문에 관할구역과 헌법의 한도 내에서 지방자치단체의 권한은 적극적 의미를 가질 수 있다. 지방자치단체가 관할구역의 행정업무를 효과적으로 수행하고, 민주적인 집행을 감독하기 위해서 지방의회의 권

한을 강화하고 지방 문제해결의 컨트롤 타워로 기능해야 함은 중요한 원칙이라 하겠다.

중앙정부와 지방자치단체의 분권논의와 발맞추어, 국회와 지방의회의 권한을 명확하게 구분할 수 있는 입법 분권을 실시해야 한다. 종합적인 국가사무와 정책에서 국회가 입법과 행정부의 관리감독을 실시해야 하는 것처럼, 지방문제와 정책의 종합적인 부분에서도 지방의회가 실질적인 권한을 갖고 업무를 수행할 수 있는 제도적 기반을 조성해야 한다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 관할구역에 대한 컨트롤 타워로서 기능할 수 있도록 “지방의회 위상 제고를 위한 법”을 제정해야 함을 제안하였다.

4. 대도시권역에 대한 특별자치권 부여와 법률제정

서울을 포함한 수도권지역과 같은 대도시권역은 많은 주민들이 거주하는 하나의 독립적인 생활권으로서 권역의 자율적 행정기능과 자치권의 강화를 위해 특별자치권의 법률적 권한을 부여할 필요가 있다. 수도권역, 대전세종권역, 부산경남권역 등 대도시권역은 지역특성을 반영하는 독자적인 산업의 육성과 국제경쟁력을 갖추는 필요가 있다. 다양한 지역자원과 특성이 상이한 지역에 대하여 중앙정부의 전국적 기준을 적용하기에는 한계가 있다. 경제활동의 글로벌화로 인해 국경의 의미가 퇴색한 오늘날에는 국가단위 경쟁력보다는 지역이나 도시경쟁력의 강화가 더욱 주목받고 있다. 우리나라도 지역적 특성에 기반한 정책추진의 효과성을 담보하기 위해 대도시 권역에 대하여 제주특별자치도 수준의 법적인 권한을 부여하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

제주도는 국제자본, 물자, 관광객 유치를 위한 자율권 확대와 지방개발사업을 위해 2006년 ‘제주도행정체제 등에 관한 특별법’을 제정하여 시군자치제를 폐지하고 도 단위 중심의 특별자치제를 채택하고 있다. 제주도의 특화된 관광산업의 확장을 위해 특별법률에 의거한 자치권을 부여한 것이다. 이러한 사례를 계기로 대도시권의 자율성에 의거한 특화산업발굴과 지역문화전략개발 등 지역특성이 반영되고 자립적인 발전을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 대도시권역의 시군자치제는 그대로 유지하되, 광역권의 행정은 대도시권역의 생활권과 특성을 감안하여 제주특별자치도에 준하는 특별자치권의 부여가 필요하다.

VI. 결론 및 정책제언

서울시는 지금까지 분권정책에 대한 열의나 필요성이 그다지 높지 않았던 것이 사실이다. 서울시의 재정자립도가 2001년에는 95%였고, 2010년까지 85%대를 유지하였다. 재정적인 여력이 있고, 지방교부금 불교부단체로서 정부부처에 대해 그다지 아쉬운 입장이 아니었다. 필요할 경우, 서울시는 정부부처들을 직접 상대하였고, 서울시의 필요에 따른 협상력을 가지고 있었다. 민선5기 후반기에 들면서 복지정책을 둘러싸고, 서울시의 재정상황이 급속하게 악화되기 시작했고, 복지정책에 대한 기관위임사무의 집행방식에서 서울시는 상대적으로 불리한 대우를 받기 시작했다. 국비와 지방비의 매칭비율에서 여타 지자체에 비해 부담비율이

10-20%이상 높게 책정되는 등 구조적인 차별을 받기 시작한 것이다. 서울시도 지방채를 발행하지 않으면 지방재정을 건전하게 유지하기 힘든 상황에 처하게 된 것이다. 이러한 현실적인 여건변화를 떠나서도 자치분권과 지방재정 확충은 우리나라가 나아가야 할 국정의 핵심 어젠다로서 정부와 지방자치단체가 공감대를 형성하고 힘을 모아 노력해야하는 시대적인 과제이다.

지금까지 지방분권 논의에서 다소 소극적이었던 서울시는 우리나라의 수도이자 지방자치단체의 만형 격으로서 선도적 역할을 수행해야 할 필요가 있다. 정부 간 권한배분이라는 편협한 시각에서 벗어나 행정서비스의 주민만족도 제고와 민주시민의 역량강화라는 관점에 보충성 원칙에 입각하여 여타 지방자치단체와 발맞추어 자치분권을 선도해야 할 것이다.

다만, 서울시는 여타 지방자치단체에 비해 상대적인 재정자립도가 높은 편이어서 세원이 양을 포함한 재정분권이 이루어질 경우, 상대적으로 편익규모가 커질 수 있다. 이렇게 될 경우, 다른 지방자치단체들은 자치분권으로 인한 공정성을 제기할 가능성이 있고, 서울시는 이를 선도적으로 조정할 수 있는 조치를 준비해야 할 것이다. 사실 현재도 서울시는 지역상생발전기금의 배분방식에서 상당한 기여를 하고 있다. 또한 서울시의 차원에서 지역 상생발전을 위한 종합 마스트플랜을 수립하는 중이다. 동시에 서울시는 중앙정부와의 관계에서 대도시의 지역특성을 살리고 자율적인 발전을 추구할 수 있는 제도적인 기반을 마련해야 한다. 또한 지방분권으로 확보한 권한과 예산은 서울시와 자치구 간에 그리고 서울시와 다른 지방자치단체 간의 협력적 상생발전을 위한 선도적 정책추진이 필요하다. 이를 위해 시-구간 사무구분과 삼위일체행정의 내부개혁, 주민참여적 자치구 인프라 조성, 자치헌장부여 방식의 주민자치회제도 도입, 대도시간 자치분권 네트워크구성, 정책분야별 자치분권기본계획 수립 등을 구체적으로 제언하였다.

서울시의 분권정책에서 세심하게 고려해야 할 점은 분권정책을 우선하면서도 어떻게 균형발전정책과의 조화를 이루느냐 하는 문제이다. 분권정책이 추진되면, 재정자립도가 높은 지방자치단체는 권한과 세원이 늘어나겠지만, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 권한에 상응하는 책임능력이 미흡하여 오히려 궁핍화현상을 우려할 수도 있다. 서울시는 ‘수평적 재정조정제도’나 공공서비스별로 ‘협력적 광역거버넌스’의 구축 등 선도적인 법제도의 기반구축을 위한 선도적 노력을 보여야 할 것이다. 이러한 노력이 없이는 농어촌 자치단체의 경우 현재의 상태를 선호할 수도 있다. 즉 서울시와 같이 재정자립도가 상대적으로 높은 지방자치단체는 농어촌의 자치행정을 배려하고 지원해줄 법제도를 형성하도록 노력해야 한다. 동시에, 정부 부처를 상대로 국가-지방자치단체간의 ‘과감한 분권정책’ 혹은 ‘수직적 중앙-지방관계의 정상화’를 추구하는 정책추진과정에서 중심역할을 수행해야 할 것이다.

한국지방자치의 발전을 위해서는 분권정책이 우선이다. 지금까지 균형발전정책은 국가가 주도적으로 추진하는 정책방식이었다면 향후에는 지방자치단체간의 유대감과 호혜성을 바탕으로 한 협력적 거버넌스의 구축을 통하여 ‘함께 만들기’방식으로도 추진해야 한다. 이를 위한 전략적이고 선도적인 법제도의 구축에 서울시는 지혜를 모으고, 합의를 도출하도록 노력해야 한다. 지방자치단체 간 다양한 네트워크의 구축이 필요하고, 공공서비스의 공급과 관련하여 분야별로 다양한 네트워크의 형성과 동시에 이에 상응하는 정도의 권한과 세원을 이관

하는 단체장의 결단도 필요하다. 지방자치는 새롭게 만들어가는 창의적인 영역이고, 이를 통해 시민의 ‘일반의지’가 살아나도록 해서 ‘참여적 정치’가 가능해야 한다. 시민공화주의(civic republicanism)에 입각한 공공선, 시민덕목, 애국심, 정치참여가 강조되어야 할 것이다. 즉 ‘공공의식’의 함양과 개발이 필수적인데, 이것은 중앙정부의 공무원들이 할 수 있는 영역이 아니다. 시민들의 자치적 수준이 높은 지역의 자치단체에서부터 시정의 핵심과제로서 추진해야 할 사안이다. 균형발전은 이러한 분권정책과 ‘참여정책’의 실현을 통하여 지향되어야 할 가치인 것이다. 인위적인 균형발전을 지나치게 강조할 경우, 이는 오히려 강력한 중앙집권으로의 회귀라는 논리를 정당화할 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

서울시는 자치분권의 정책의제들을 국회의 입법과정을 통하여 실현될 수 있도록 정치적 역량을 발휘하고 리더십을 보여야 할 때이다. 지방자치단체의 자치분권시스템의 정착을 위한 제도적 기반구축을 적극 지원하고, 정부 부처와 다른 지방자치단체와의 협력과 공감대 형성에 있어서도 선도적인 역할을 수행하고 이에 걸 맞는 실천전략을 추진해야 할 것이다.

참고문헌

- 21세기 정치연구회. 2012. 「지방정치학으로의 산책」. 한울
- 김병준. 2013. 「지방자치론」. 법문사
- 김영수·금창호, 2002, 특별지방행정기관의 조정방안, 지방정부연구, 6(4): 231-249.
- 김찬동. 2014. 서울분권의제형성을 위한 연구. 서울연구원
- 나가사와세이지. 2009. 주민자치와 평생학습의 마을만들기II. 김창남역. 제이앤씨
- 대통령소속지방자치발전위원회. 2014. 지방자치발전종합계획안.
- 민형배. 2013. 자치가 진보다. 메디치
- 바바라 크룩생크. 2014. 시민을 발명해야 한다. 심성보역. 갈무리
- 서울대학교정치학교수. 정치학의 이해. 박영사. 2013.
- 소진광, 2010, 특별지방행정기관의 정비방향, 한국정책학회 한국정책분석평가학회 공동추계학술대회 자료집.
- 안경섭, 2009, 특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석: 삼립청을 중심으로, 한국지방자치학회보, 21(2): 101-122.
- 유창복. 2014. 도에서 행복한 마을은 가능한가. Humanist
- 윤순갑, 2003, 지방분권과 지역혁신, 대구경북포럼 40호.
- 이기우, 2010, 분권형 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정 과제, 「국민과 함께 하는 개헌이야기」, 국회미래한국헌법연구회, 서울: 대한민국국회.
- 이기우, 2012, 지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안, 김인화·오윤경 역음, 「지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제」, 서울연구원 Working Paper.
- 이세진·전성훈·박지영, (2012), 특별지방행정기관 기능이관에 대한 지방·국가 공무원의 인식에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 24(4): 31-48.
- 한국생활자치연구원. 2013. 생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제. 도서출판대영문화사.
- 한국지방자치학회. 2014. 지방자치정부20년기념 학술세미나 논문집.
- 한귀연, 2012, 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구, 공법학연구, 13(3): 245-274.

세션 2. 발표 2-2.

서울시의 입장에서 본 지방분권추진전략 모색

김찬동(충남대학교 교수)

정희윤(서울연구원 선임연구위원)





문제제기



문제의 제기

- 지방자치발전위원회의 “지방자치발전 종합계획” 발표: 2014년 12월 8일
- 20개 과제: 8개 핵심과제 10개 일반과제 2개 미래과제

한계와 논란

- ✓ 자치경찰제, 주민자치회 등 일부 긍정적 평가
- ✓ 지나치게 행정효율 관점에서 논의, 구체적인 추진전략 미흡
- ✓ 본질적 변화가 아니라 형식적 자치만을 상정
- ✓ 일부는 지방자치에 역행하는 결과 초래

- 최근 지방분권과 관련된 논란

- ✓ 시민단체들이 분권연대 조직하여 분권추진의 지지부진을 우려
- ✓ 복지사무 관련된 중앙과 지방간의 논쟁과 갈등(사무이양에 따른 예산이양 문제) 등
- ✓ 지역간 재정격차 등 분권의 방향, 내용, 수준, 방법 등에 대해 합의 곤란



3



문제제기



자치분권에 대한 서울시의 접근방향 4가지 관점

한계와 논란

- ✓ 중앙정부와 지자체는 각자 입장과 논리에 집착하는 경향
- ✓ 시대적 과제임에도 공공기관간 밥그릇 싸움으로 인식할 우려

행정서비스 관점

중앙정부의 논리는 행정효율성인데, 현재 상태에서 행정서비스가 과연 효율적인가?
복잡다양한 현대사회에서 중앙집권적 행정서비스 전달체계를 주민들이 만족하는가?
현대사회의 공공서비스는 **신속성, 현장성, 전문성**이 요구됨

민주적 역량 관점

지방자치는 행정효율성 추구 외에 민주적 가치 자치역량 강화도 중요
시민들의 민주적 역량강화, 삶의 질 가치 등 을 위한 자치행정 반영 필요

지역상생의 관점

지자체의 망형으로 서울시가 타지방과 상생발전 차원에서 접근이 필요
교부세 개혁 등 서울시만이 할 수 있는 분권개혁 추진 등을 통한 지방의 분권 선도

중앙과 협치 관점

수도로서 중앙정부와 협치가 필요하며 지방을 대표하는 정책조정 주도 역할
국정의 파트너로서 중앙-지방정책의 협의 조정 창구 및 선도역할 수행

4



중앙-대도시관계의 새로운 조명



도시와 자치권



고대 도시 국가



근대 국가와 도시



현대의 도시 정부

고대 도시국가의 탄생
도시국가가 하나의 정체성을
갖는 국가조직 형태

근대 국가와 도시
사회계약설에 의해 형성되었고,
주권의 개념적 상징과 합권으로
부터 자치권 확보

현대의 도시 정부
세계적 도시경쟁력 확보 위해 주
권의 일부로 자치권을 보유

자치권

제도적보장설

국권유래설

고유권설

현대적 의미의 자치권이며, 우리나라
헌법에서도 국가기본제도로 보장



서울 같은 대도시는 역사적, 법제도적으로 자치권의 존재가 강력
국가에 준하는 자치권의 존재를 인정하는 것이 필요



5



중앙-대도시관계의 새로운 조명



중앙정부와 대도시간 관계

정부간 관계

대리인 관계

동반자관계

상호의존관계

중앙의 일방적 관계 → 분권화된 다원적 관계

분권의
필요성

- ✓ 행정 서비스의 접근성, 효율성 제고
- ✓ 지역적 특수성과 필요 고려
- ✓ 주민참여 높이고 민주성 역량강화 기여

한국의 지방분권의 수준을 높이는 방향성

중앙집권

자치분권
의 방향

지방분권

자치 참여적 패러다임
헌법적 차원의 개혁 필요

행정서비스 효율성 접근성과
지방분권 민주성의 조화

협력적 분권의 지향
중앙정부의 가치와 역할 인정

6



중앙-대도시관계의 새로운 조명



지방분권수준과 지방정치

● 지방분권의 수준과 지방의회 필요성

분권의 실태

- ✓ 8:2의 과잉 중앙집권, 현장성 없는 비효율과 예산낭비가 심각
- ✓ 주민자치 없는 그들만의 자치논의(단체자치), 주민참여 없는 지방자치
- ✓ 국정과부하의 국가운영기조를 재설계할 끝없는 타임(비정상)의 정상화)



지방의회 강조



인식의 전환 필요

- ✓ 지역주민의 참여와 통제에 의한 예산책임성 확보
- ✓ 주민주도형 근린생활자치 및 마을공동체자치를 통한 풀뿌리 민주주의 제도혁신 필요
- ✓ 공공성과 지역발전비전 제시의 지역의회 정치
- ✓ 자치발전이 국민행복의 첩경이라는 국정 redesign 방향



7



'지방자치발전종합계획'에 대한 대도시 관점의 분석



지방자치발전종합계획의 주요내용

● 계획의 의의

- ✓ 지방자치 실시 20년만에 지방행정 및 자치의 종합적인 개편방향을 제시
- ✓ 국무회의 의결을 거친 정부 최초의 마스터 플랜이며 실천과제 추진전략 포함

● 계획의 내용

핵심 과제	1. 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비	5. 자치경찰제도 도입
	2. 중앙권한 및 사무의 지방이양	6. 대도시 특례제도 개선
	3. 지방재정확충 및 건전성 강화	7. 특광역시 자치구군의 지위 및 기능개편
	4. 교육자치와 지방자치 연계통합노력	8. 읍면동 주민자치회의 도입
일반 과제	1. 지방의회 활성화 및 책임성 제고	6. 지방자치단체 평가제도 개선
	2. 지방선거제도 개선	7. 지방자치단체 간 행정협력체제 정비
	3. 지방자치단체간 관할구역 경계조정 제도개선	8. 주민직접참여제도 강화
	4. 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립	9. 지방자치단체 소규모 읍면동 통합
	5. 특별지방행정기관의 정비	10. 시군구 통합 및 통합자치체 특례 발굴
미래 과제	1. 지방자치단체 기관구성 형태의 다양화	
	2. 도의 지위 및 기능 재정립	

8



'지방자치발전종합계획'에 대한 대도시 관점의 분석



지방자치발전종합계획의 평가

- ✓ 형식적인 의견수렴과 일방적인 추진은 민주적 절차라 보기 곤란
- ✓ 행정효율성 극대화를 위한 정치적 결정의 결과를
- ✓ 또한 지방자치에 관한 계획을 중앙의 국무회의에서 의결할 사인인지 의문 (헌법, 지방자치법 등)

20개 과제별 평가

추진해야 할 과제	수정 보완 할 과제	재검토해야 할 과제
자치경찰제도 도입 특별지방행정기관의 정비 지자체 기관구성형태의 다양화 지방선거제도의 개선 지자체간 관할구역 경계조정 개선 국가와 지자체간 협력체제 정립 자치사무와 국가사무 구분 정비 중앙권한 및 사무의 지방이양	교육자치와 지방자치의 연계 통합 지방의회 활성화 및 책임성 제고 지방재정 확충 및 건전성 강화 읍면동 주민자치회 도입 주민직접참여제도 강화 도의 지위 및 기능 재정립 지방자치단체 평가제도 개선 지방자치단체간 협력체제 정립 대도시 특례제도 개선	특광역시 자치구군의 지위 및 기능개편 지방자치단체 소규모 읍면동 통합 시군구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

관련 전문가자문회의 4회를 통해 다양한 의견 수렴

9



대도시관점에서 본 종합계획안의 문제점



지방자치발전종합계획의 한계와 비판

종합적 평가	일부 지방자치의 숙원사항도 포함되어 고무적임 (자치경찰제, 주민자치회 등)	
	금년이 끝난타임이라는 절박한 인식으로 국정개조차원의 개혁추진 필요 관련 학회 및 전문가, 주민참여의 숙의 등 절차적 정당성 확보	
세부 과제별 비판	광역시 자치구의 지방 자치제 폐지	기초지방자치 폐지는, 지역주민 참여와 자치권한의 심각한 제약으로 지 역경쟁력 약화시키는 시대역행적 조치
	서울시 자치구의회 폐 지	자치구의 자치권 심각하게 제약하면서 주민밀착 생활중심의 입법기능 의 약화로 행정서비스 수요 충족 불가
	형식적 중앙지방정부 간 사무이양	규범적 제시만 있고 구체적 절차방식은 제시하지 않으며, 사무이양에도 사무에 따른 재정, 인력 증원 내용이 없어 실천의지에 한계
	특별지방행정기관의 병렬적 존속	특행기관 수행업무의 기능을 인력, 장비 등 재원을 산출한 후 함께 이관 해주는 제도로 일체 이양이 선행되어야 하며 지속적 지원 필요
	읍면동통합 및 시군 구 통합	행정수요에 따른 주민들의 현실을 고려하지 못한 계획이며, 시군구 통 합은 성공사례를 찾아보기 힘들고 통합주의보다 연대와 협력 모색 필요

10



대도시관점에서 본 종합계획안의 문제점



주민행복과삶의질향상을위한자치분권방향

- 중앙부처의 지방관련정책에 대한 정책과정참여의 법제화
 - ✓ 지방정책참여 위해 중앙-대도시 및 광역시도간 정책포럼의 정례모임 활성화
 - ✓ 수도권 수장으로 통합적 중심역할을 수행하며 연대를 통한 지방네트워크 형성 필요
- 보충성 원칙의 실질화와 근린생활주민자치법 제정
 - ✓ 중앙의 지방정책에 대한 권한사용의 절제와 실질적 참여보장
 - ✓ 헌법차원에서 보충성원칙을 규정
 - ✓ 근린생활 주민자치법 제정 필요
- 관할구역에 대한 종합적 컨트롤 타워로서의 지방의회 위상제고법 제정
 - ✓ 지역주민의 풀뿌리 민주주의와 자치입법 형성될 수 있도록 지방의회 위상 제고
 - ✓ 지방정부의 책임성 확보 위해 종합적 컨트롤 타워로 기능
- 대도시권역에 대한 특별자치권 부여와 법률제정
 - ✓ 대도시의 독립생활권으로 자율적 행정기능과 재정자치위한 법률적 권한의 부여
 - ✓ 도시특성에 기반한 정책추진 효과성 위해 제주도 수준의 특별자치권 부여 법률 제정

11



자치분권을 위한 서울시의 선도사업



시-자치구역활분담을 위한 사무구분과 삼위일체이관개혁



중앙정부의 규제와 통제를 받아야 하는 사무로, 시민의 민원처리보다 중앙정부의 규정이나 지시 따름



법률에 의거 이관할때 명확한 구분과 삼위일체 이관 필요



도시형 근린생활자치 공간조성과 자치현장 부여방식에 의한 주민자치회 도입

주민자치위원의 제도적 안계 → 구행정의 복지사무위임으로 복지여브 전완 → 복지+공동체 사무로 새로운 근린생활영역의 시도

- ✓ 자치행정학 관점: 동계층에 대한 자치현장부여방식의 자치제도
- ✓ 참여민주주의관점: 자치구 의회권한을 주민자치회에 현장 부여방식으로 empowerment

12



자치분권을 위한 서울시의 선도사업



보충성원칙에 입각한 자치구 우선의 자치분권 인프라 조성

자치구 역할

주민참여와 주민주도적 자치행정의 단위: 읍면동-자치체, 통반-공동체 형성 필요
주민중심 자치행정, 주민참여 위해 시민교육, 근린생활의회, 타운미팅 인프라구축
자치구는 생활공동체자치지원과 거버넌스 구축이 주된 기능
대도시 행정은 아파트단지의 근린생활자치 건전화 위한 지원에 우선



정책분야별 분권개혁 기본계획의 수립



중앙부처 소관법률들에 의해 획일적 중앙집중 비효율
지방정부 국과장급 순환인사로 전문성, 정책관리 지속성 약화
서울시는 정책분야별로 **분권개혁의 기본계획 수립** 필요

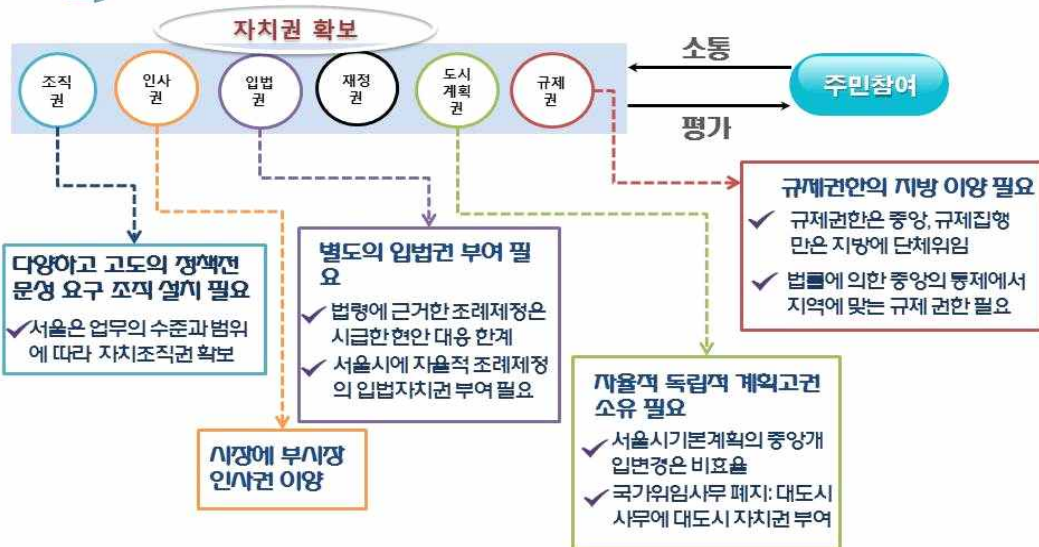
13



자치분권을 위한 서울시의 선도사업



대도시로서의 자치권 회복을 위한 네트워크 조성



14



자치분권을 위한 중앙정부 정책제언

정부 부처의 대도시 관련 정책 수립 시 정책과정 참여의 법제화

문제점	정책과정 참여 방향	구체적 방법
✓ 중앙정부 정책에 대도시 관련 업무 다수 포함 ✓ 중앙은 지방정부를 감독, 재정 통한 통제대상 인식 ✓ 지방도 재정 권한중속으로 스스로 의존경향성 강함	✓ 중앙, 대도시, 광역시도 정책포럼의 정례모임 활성화 ✓ 대도시를 정책파트너로 협의할 수 있는 기제 법제화 필요 ✓ 서울시가 지방의견 중첩하여 국무회의 정책결정과정에 참여	✓ 서울은 수도권중심, 수도로서 중앙은 서울정책 추진시 정책협의조정 의무화 ✓ 서울은 지방정부 망형으로 도시간 네트워크 구축, 연대를 통한 의견개진 필요 ✓ 실천 위해 연대협의체 구성하여 권한, 예산배치 검토 필요 ✓ 현실화 위해 지방자치법개정 필요하며 국회 입법을 위해 서울시의 노력 요구



보충성원칙의 실질화와 근린생활 주민자치법의 제정

- 지방자치 정신에 비추어 요청되는 지방자치의 지도원리
- 중앙은 지자체 수행하는 사무, 업무의 의사결정권 존중
- 헌법차원에서 보충성원칙을 규정하거나 지방자치 기본원리로 해석 필요

보충성
원칙

주민자치

- 주민들의 자치권 보장 위한, 근린생활 주민자치법 제정이 필요
- 지방자치 실질적 의미는 주민참여에 의한 주민자치가 핵심

- ✓ 보충성원칙에 의거해 **주민의 자치권 보장** 위한 **근린생활의 주민자치법** 필요
- ✓ 주민자치법 제정 통해 **마을공동체 및 주민조직 활성화** 방향 필요

15



자치분권을 위한 중앙정부 정책제언

관할구역에 대한 종합적 컨트롤타워로서의 지방의회 위상제고법 제정

- 지방의회의 필요성
 - ✓ 지자체가 관할구역 행정업무를 효과적 수행, 민주적 집행의 감독 위해 의회기능강화 필요
 - ✓ 자치입법이 실현되고 지방 문제해결의 컨트롤 타워로 기능하는 것이 중요한 원칙
- 지방의회의 기능강화 위한 제언
 - ✓ 정부간 분권논의와 발맞추어, **국회 및 지방의회 권한의 명확한 구분** 위한 **입법분권 실시**
 - ✓ 정책 부문에서 **지방의회가 실질적 권한** 갖고 **업무수행하는 제도적 기반 조성**
 - ✓ 지방관할구역의 컨트롤 타워 역할 수행 위한 **“지방의회 위상제고를 위한 법” 제정 필요**



대도시권역에 대한 특별자치권의 부여와 법률제정

- 대도시권역 자치 필요
 - ✓ 대도시는 독립적 생활권으로 자율적 자치강화 위해 **특별자치권 법률권한** 부여 필요
 - ✓ 독자적 산업육성, 지역 특색 경쟁력 강화 효과성 위해 **법적 권한** 부여는 필수
- 제주특별자치도의 사례
 - ✓ 제주도는 국제자본, 관광객 유치 위한 2006년 특별법 제정하여 **특별자치제 시행중**
 - ✓ 대도시 중심 특화산업발굴 등 **자립적 발전** 도모의 제도적 기반으로 **특별자치권** 부여 필요

16



결론 및 정책제언



서울시의 접근방향에도 변화가 필요

- ✓ 서울시는 그 동안 높은 재정자립도로 분권의 필요성이 높지 않았던 것이 사실
- ✓ 민선5기부터 복지정책을 중심으로 상대적으로 불리하며 재정상황이 악화
- ✓ 주민의 행정서비스 질 향상과 민주시민의 역량강화의 차원에서 접근 필요
- ✓ 서울수도 다른 지자체와 연합하여 자치분권과 재정분권의 요구가 필요



자치분권을 위한 선도적 조치 필요

- ✓ 세원이양 등 재정분권은 타 지자체와의 격차확대 논란이 예상되어 지역상생발전을 위한 서울시의 선도적 노력 필요

- ✓

중앙정부 관계에서
대도시 자치분권을 요구

 +

민주시민의 역량강화를 위해 자치
구 및 지자체 분권 선도 필요

- ✓ 서울시의 자치분권 정책의제들을 국회 입법과정을 통해 실현되도록 지방4대 협의체와 연대하는 정치적 역량 발휘, 시정 리더쉽 필요



17

감사합니다.



M E M O

[illegible]

[illegible]

