

# 자치분권 상생발전 기획시리즈

정희운 배준식 송창석 황원실

Seminar Series on Local Decentralization and Mutual Cooperative Regional Development

자치분권  
상생발전  
기획시리즈

## \ 연구책임

정희운 도시경영연구실 선임연구위원  
상생발전·분권연구센터 센터장

## \ 연구진

배준식 도시경영연구실 연구위원  
상생발전·분권연구센터 연구위원  
송창석 상생발전·분권연구센터 초빙선임연구위원  
황원실 상생발전·분권연구센터 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약

# 자치분권, 주민입장 등 4가지 관점에서 접근 재정분권, 자주자원 실질 확보방안 마련 필요

2015년은 민선 지자체장이 선출되어 지방자치를 펼쳐온 지 20주년이 되는 해이다. 그동안의 지방자치를 돌아보고 나아갈 방향을 살펴볼 때이다. 현 정부에서도 2014년 말 ‘지방자치발전 종합계획’을 수립하고 국무회의를 통해 공식적으로 발표한 바 있다. 다양한 시각과 입장에서 장·단점이 논의된 바 있어 이를 체계적으로 정리할 필요가 있다. 지방정부의 만형격인 서울시는 자치분권 과제를 추진함에 있어 여타 지방정부와 협력과 연대가 절실하며 선도적 역할 수행이 요구되고 있다. 이러한 배경에서 서울연구원에서는 총 10회에 걸쳐 ‘자치분권 및 상생발전을 위한 기획시리즈 세미나’를 연중 개최한 바 있다. 본 과제는 기획시리즈 세미나 자료를 체계적으로 정리한 것이다.

## 자치분권, 지방재정, 지방의회, 지역상생발전 등 10개 주제로 기획

이 연구는 자치분권과 상생발전 관련 10개 주제를 중심으로 세미나를 기획·구성하였다. 주요 주제는 자치분권 추진전략, 지방재정 확충전략, 지방의회 활성화방안, 지역상생발전을 위한 연계협력방안, 자치구의 재정교부금 제도개선 방안, 지방분권형 헌법 개정방안, 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안, 사회복지 재정부담 개선방안, 지역상생발전을 위한 민관협력방안, 국가 및 지방재정 미래전망과 대응방안으로 기획·선정하였다. 각 주제는 크게 3개 부분으로 구성된다. 첫째, 각 주제별 개요 및 의의를 설명하였다. 둘째, 주제별 전문가의 발표 자료를 정리하여 담았다, 셋째, 종합토론에서 제시된 주요 의견을 정리하였다.

## 서울시 자치분권은 민주적 거버넌스 등 4가지 관점에서 접근 요구

첫 번째 발제는 ‘서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략의 모색’이다. 현 정부가 공식발표한 ‘지방자치발전 종합계획’을 검토하여 추진해야 할 과제(6개), 수정보완해야 할 과제(8개), 재검토해야 할 과제(3개)로 재분류하여 제시하였다. 서울시 입장의 분권논의는 4가지 관점에서 조명하였다: 주민의 입장, 민주적 거버넌스, 지역상생발전, 중앙정부와 파트너십의 관점. 이를 위해 서울시가 선도적으로 추진해야 할 5가지 사업을 제안하였다. 첫째, 서울시-자치구의 역할분담을 위한 사무구분과 삼위일체기관 개혁, 둘째, 보충성 원칙에 입각한 자치구 우선의 자치분권 인프라 조성, 셋째, 도시형

근린생활자치 공간 조성과 자치현장부여방식의 주민자치화 도입, 넷째, 대도시로서의 자치권 회복을 위한 네트워크 조성, 다섯째, 정책분야별 분권개혁 기본계획의 수립이다. 그리고 중앙정부를 향해 4가지 정책을 제언하였다. 첫째, 정부 부처의 대도시 관련정책 수립 시 정책과정 참여의 법제화, 둘째, 보충성 원칙의 실질화와 근린 생활자치 주민자치법의 제정, 셋째, 관할구역에 대한 종합적 컨트롤 타워로서의 지방의회 위상제고법 제정, 마지막으로, 대도시권역에 대한 특별자치권 부여와 법률 제정이다.

두 번째 발제는 ‘미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈’이다. 미국에서 복지정책을 둘러싸고 벌어진 연방정부와 지방정부의 갈등을 시대별로 조명하였다. 협력과 강제라는 상반되는 두 가지 측면에서 정부 간 관계를 조명하면서 제도적 극복방안의 하나로 1995년에 제정된 ‘재정지원 없는 연방명령 개혁법(Unfunded Mandate Reform Act, UMRA)’ 사례를 소개한다. ‘UMRA’의 핵심 요소인 연방의회 입법(Title I)과 연방행정부 규제(Title II)의 주요 내용 및 정책효과를 자세히 서술하고 우리나라 자치분권에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.

## 재정분권은 재정규모 단순 확대보다 지자체 과세자주권 확충 긴요

첫 번째 발제는 ‘지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안’이다. 발제자는 지방재정의 현 주소와 지방재정 여건의 변화를 살펴보았다. 검토 결과, 오랫동안 답습해 왔던 미봉적이고 임시방편적인 지방재정 확충조치는 지양하고 종합적 대책이 필요함을 주장하였다. 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위하여 4가지 방안을 제시하였다. 첫째, 지방자치단체 과세자주권 확충을 위한 기본방향으로 법정외 세목 신설에 대한 재량적 권한 확대, 탄력세율제도가 작동할 수 있는 여건 조성 그리고 비과세감면의 축소와 정비를 제시하였다. 둘째, 법정외세의 도입을 위해 헌법 제59조를 개정하되, 무분별한 세목 신설을 방지하기 위해 행정자치부장관의 허가를 제언하였다. 셋째, 지방세법의 선택적 과세(임의의)제도를 내실화하는 보완방안을 제시한다. 넷째, 지방세 비과세 감면 축소를 위한 5가지 개선방안을 제시하였다.

두 번째 발제는 ‘지방분권을 위한 지방세제 개편 추진방안’이다. 그동안 추진되어 온 우리나라 재정분권 노력의 의미와 방향을 살펴보고 지방세제 개편의 주요 쟁점을 제시하였다. 이를 바탕으로 지방세제의 개편방향으로 지방세에 의한 확충, 과세자주권 확보, 중앙-지방 갈등해소 전략을 제시하였다. 첫째, 지방세에 의한 확충방안으로는 주세 등 국세의 지방세 이양, 양도소득세 일정부분 이양, 개별 소비세의 일부 과세대상을 지역세원으로 전환, 지방법인세 도입, 개별 소비세를 포함하는 레저세 확대 개편을 제언하였다. 지방세제의 내적 개편으로는 지방소비세 세율 인상, 지역자원시설세 제도 신설, 지방세 비과세 감면제도 정비를 제시하였다. 둘째, 과세자주권 확보를 위해서 헌법-지방세기본법과 지방세법 개정을 주장하였다. 마지막으로, 이해 관계자 갈등해소 방안으로는 중앙

-지방은 국가재정위원회 설치 및 의무적 사전협의제도 도입, 서울시-비수도권은 지역상생발전기금 활용 및 전국시도협의회 중재, 서울시-자치구는 조정교부금 및 공동세 활용과 전국시군구청장협의회 중재를 제시하였다.

## 자치구 의회 폐지 부적절... 지방의회의 인사권 독립·직렬제도 도입

‘광역시 자치구의회 폐지의 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로’라는 발제는 자치구의 유래 및 도입배경을 살펴보고 그 당시 찬반의 주요 쟁점과 논의의 전개과정을 자세히 소개하였다. 이를 통해 그동안 제기되었던 자치구 폐지의 논거를 주요 쟁점별로 평가하였다. 그 결과 자치구 폐지를 주장하는 논거는 타당성을 찾기 어렵고 자치구 제도상 약간의 문제점은 권한 재조정, 자치구와 자치구, 자치구와 시청 간의 협력제도 등을 통하여 해결할 수 있다고 주장하였다.

두 번째 주제는 ‘지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안’이다. 그동안 지방의회의 성과와 문제점을 민주성, 효율성, 형평성이라는 잣대로 평가하면서 긍정적인 성과와 부정적인 한계를 제시하였다. 향후 지방의회의 발전모형으로서 일본, 미국, 영국, 대만 사례를 구체적으로 소개하고 우리나라에 대한 정책적 시사점을 제시하였다. 전술한 내용을 바탕으로 지방의회 감사직렬의 신설, 사무인력의 규모, 기관통합형 지방정부의 도입, 인사위원회의 설치와 운영에 관한 개선방안을 제시하였다. 결론으로서 향후 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 의회직렬제도의 도입이 고려될 필요가 있다고 주장하였다. 다만, 이러한 제도가 도입될 경우, 의정평가제도 등 이에 상응하는 책임성을 제고할 수 있는 방안도 함께 검토되어야 함을 제안하였다.

## 서울시 지역교류협력사업은 확대발전 중... 상호신뢰·지속가능성 중요

‘서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안’ 발제에서는 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 최근 동향을 살펴보고, 최근 들어 상당히 확대 발전하고 있음을 확인하였다. 지역 간 연계협력에 관한 국내외 선진사례를 5가지 유형별로 선정 검토하여 구체적인 정책적 시사점을 제시하였다. 현재 서울시가 추진 중인 지역상생발전 사업을 중심으로 교류사업 시행지역과 미시행지역의 공무원, 서울시의 실무 관계자, 상생발전 사업 관련 민간인들의 인식을 조사한 결과를 바탕으로 다양한 정책을 제시한다. 단기적 개선방안으로 수요자 중심의 사업 발굴, 실무 워크숍의 활성화, 우수 시책사업의 패키지화 및 정책 브랜드화, 지역교류사업의 제도적 기반 마련을 제안하였다. 장기적 방안으로는 ‘지역홍보센터 건립’ 추진과 민간의 역할을 강화하는 방안을 제시하였다.

두 번째 발제는 ‘지속가능한 도농교류의 방향과 과제’이다. 그동안 추진되어 온 도농교류사업 관련 정책의 발전과정을 돌아보고 성과와 더불어 문제의식과 한계를 지적하였다. 새로운 개념의 도농교류 사업이 필요함을 주장하였고 도농상생의 국내외 선진사례를 자세하게 소개하였다. 이를 통하여 향후 지속가능한 도농교류의 과제로서 도농교류에 대한 관점의 재정립, 상생발전을 위한 교류협력사업의 새로운 비전과 전략, 도시와 농촌 자치단체의 역할 정립, 다양한 중간지원조직 및 인적 역량의 확대를 제시하였다.

## 서울시 조정교부금, 기준재정수요-수입액 조정 산정방식 개선 필요

‘합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구’는 서울시와 자치구 간 합리적 재원조정과 균형 있는 발전을 도모하기 위한 제도개선방안을 모색하는 발제였다. 이를 위하여 사회복지비를 포함한 자치구의 재정부담 증가와 새로운 행정수요 변화를 고려한 기준재정 수요와 수입액의 조정과 자치구 재정난 해결을 위한 재원확보와 자치구의 자구노력방안을 제시하였다. 자치구의 재정현황과 불균형 실태를 검토하였고 서울시 조정교부금 제도와 배분실태를 분석하였다. 분석결과를 바탕으로 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정기준을 검토하였고 조정교부금 산정방식을 3가지 대안별로 추정하고 개선안을 제시하였다.

## 1987년 개정된 현행 헌법은 시대정신 못 담아 지방분권형 개헌 바람직

‘지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향’의 발제는, 1987년에 마련된 현행 헌법은 더 이상 한국사회를 이끄는 시대정신을 담고 있지 못하여 미래발전을 위해 새로운 국가비전이 제시되어야 하며 한반도 재통일을 위해서도 지방분권형 헌법 개정이 필요함을 역설하고 있다. 지방분권형 헌법 개정의 당위성으로 지방자치 부활의 패러다임, 현행 헌법으로 인한 폐해와 헌법 개정의 요구, 중앙집권주의의 한계, 국가적 비전의 문제, 공간적 권력 분립의 헌법적 제도화, 한반도의 재통일을 제시하였다. 지방분권형 헌법 개정의 원칙과 범위로 7가지의 원칙을 제시하였고 전면 개헌과 원 포인트 개헌방안을 제안하였다. 이를 바탕으로 지방분권형 헌법 개정안의 주요 내용을 현행 헌법과 개정안의 문구 비교를 통하여 구체적으로 제시하였다. 헌법 개정안의 주요 항목은 다음과 같다. 전문, 총강, 기본권, 주민으로서 자치권 신설, 제3장 통치의 원리와 구조 신설, 입법권의 지방분권화, 행정권, 조세권, 재정권의 지방분권화, 헌법재판관 및 사법권의 기능적 분권화, 정부형태의 문제, 지역대표형 참의원의 조직과 권한, 자치분권평의회 위상과 권한, 지방자치단체 및 자치의회, 자치정부의 헌법기관화, 자주입법권의 확대, 자주조직권의 확인, 자주행정권 및 행정입법권, 선거관리, 경제 조항의 개선, 직접 민주제의 도입,

헌법개정절차의 이원화, 이행과정의 조율(헌법 부칙). 지방분권형 원 포인트 헌법개정안을 중심으로 현행 헌법의 관련 조항과 비교하여 구체적인 개정안을 제시하였다.

## 지자체 기관구성 다양화, 조직운영 자율성 강화 방향으로 적극 논의

‘지방자치단체의 기관구성 다양화 방안’의 발제에서 우리나라 지방자치단체의 기관구성 다양화의 의미는 사실상 자치조직권과 자율적 집행권한 문제가 핵심주제라고 보고 접근하였다. ‘지방자치단체의 행정기구 조직과 운영기본법’상 지방자치단체의 집행기구와 지방공무원 정원 규정, 지방의회 사무기구 및 직원 규정과 ‘지방자치단체의 행정기구 조직과 운영 설정 기준’에서 제시된 행정기구와 지방공무원의 정원관리 기준, 행정기구 설치 개편 시 고려해야 할 조건, 행정기구의 명칭 규정의 문제점을 제시하였다. 주요 선진국의 지방자치단체의 기관구성 운영체제와 관련하여 미국, 영국, 프랑스, 일본 사례를 도시별로 구체적으로 소개하였다. 지방자치단체의 기관구성 운영체제와 관련된 제도개선 전략은 다음과 같다. 첫째, 대륙법계 프랑스 헌법 개정의 교훈으로서 지방자치법 구성체계, 헌법 개정에 의한 지방자치권 확대방안을 제시하였다. 둘째, 지방자치법의 자치권 확대전략으로 홈룰(Home Rule)제도와 도시현장 도입의 필요성, 지방정부헌법에 의한 자치권 확대(영국), 시정부헌장에 의한 자치권 행사(미국)를 제안하였다.

## 사회복지 국고보조금 산정방식 개선하고 지자체 재정부담 완화 절실

‘사회복지 국고보조금 산정의 개선방안’은 국고보조금의 현황과 문제점, 주요국의 국고보조금 제도 소개, 전문가 설문조사 분석, 사회복지 분야의 국고보조금 영향 요인분석을 주요 내용으로 구성하였다. 중앙정부와 지방 간 갈등을 야기하고 있는 국고보조금의 문제점과 개선방안을 마련하기 위해 서울시와 타 시도 간 보조율 산정의 적합성을 검토하였고 사회복지지수의 적정성 검토와 함께 대도시 특성을 반영할 수 있는 새로운 보조율 산정지표를 제시하였다.

두 번째 발제는 ‘기초자치단체 사회복지 재정부담 완화방안: 자치구를 중심으로’이다. 특광역시-자치구 세입세출현황, 자치구 사회복지비 증가 실태, 자치구 재원배분의 문제점, 자치구 사회복지비 부담의 완화방안을 주요 내용으로 한다. 자치구의 사회복지비 부담완화를 위한 단기적 방안으로 자치구 조정교부금 제도 개편, 국고보조사업 경비부담비를 개선을 제시하였다. 중장기적 개선방안으로는 보통교부세의 자치구 교부와 함께 공동세 도입 및 세원 이양으로서 지방소득세의 공동세화 방안, 담배소비세의 자치구세 이양방안을 제안하였다.

## 지역상생발전 민관협력 확대하려면 다양한 중간지원조직 구축 시급

‘지역상생발전 민관협력포럼 결과 공유 및 핵심주제’라는 발제에서는 서울시의 지역교류 및 연계협력 사업을 중심으로 안전한 먹거리 확보, 도농교류 및 체험, 귀농, 귀촌 및 일자리, 지역상생발전 지속가능성 등 분야별로 논의되어 온 키워드 및 핵심 논의 내용을 중심으로 향후 민관협력의 방향과 토론 주제를 제시하였다.

두 번째 발제는 ‘지역상생 네트워크의 필요성과 운영방안’이다. 2015년 서울시 지역상생사업의 추진경과 및 평가, 지역상생 네트워크의 필요성과 운영방안을 주요 내용으로 구성하였다. 민간과의 협업을 통한 상생교류사업의 지원체계 구축을 위하여 ‘지역 상생교류사업 지원단’ 설치를 제안하였고 이를 위한 제도적 근거 마련, 주요 역할과 기능 그리고 세부 운영계획안을 제시하였다.

## 복지지출 늘어 재정건전성 악화 우려... 지방정부 재산세기능 강화해야

‘재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래: 2014~2060 장기 재정전망’은 인구고령화로 인한 거시경제 지표 검토, 우리나라의 총수입·총지출(의무 및 재량지출) 전망에 따른 미래 국가의 재정건전성 예측으로 구성되어 있다. 재정 기준선 전망을 통한 국가재정의 지속가능성 점검 결과, 2034년 이후 재정이 지속가능하지 못한 것으로 분석하였다.

‘국가 장기재정전망 및 지방재정의 발제’는 국가 장기재정전망의 발표자료 검토, 국제비교를 통한 정부 간 채무수준 검토, 정부 간 재정과 지방재정, 지방정부의 대응방안으로 구성하였다. 양극화, 실업문제 등 삶의 질 개선과 사회안전망 구축 요구 등으로 최근 들어 국가재정정책의 개입이 전 분야에 걸쳐 필요한 상황임을 강조하였다. 지속가능한 삶의 질 향상을 위해 재정건전성에 대한 관리가 절대적으로 필요하며 증세의 어려움 때문에 재정지출의 효율성 제고를 우선과제로 제시하였다. 이를 위해 지방정부는 스스로의 인센티브 확보를 위해 재산세의 기능강화를 위한 구체적인 방안 제시가 필요함을 역설하였다. 구체적 방안으로 지방교부세 기능은 축소하고 이를 복지보조금으로, 정부 간 보조금 제도는 포괄보조금으로의 전환을 주장하였다. 또한 지역 간 분배는 지방정부책임(지방채)으로, 개인 간 분배는 국가책임(국채)으로 전환하고 재산세 기능강화를 위한 실질적인 정책마련이 시급하다고 강조하였다.

## 목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	2
02 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I : 자치분권	6
1_개요	6
2_주제 발표	18
3_주요 토론내용	73
03 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 II : 지방재정	88
1_개요	88
2_주제 발표	89
3_주요 토론내용	125
04 지방의회의 분권 및 활성화 방안	142
1_개요	142
2_주제 발표	144
3_주요 토론내용	187
05 상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안	202
1_개요	202
2_주제 발표	204
3_주요 토론내용	229

06 조정교부금 제도개선 방안	244
1_개요	244
2_주제 발표	248
3_주요 토론내용	323
07 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향	334
1_개요	334
2_주제 발표	339
3_주요 토론내용	386
08 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안	398
1_개요	398
2_주제 발표	400
3_주요 토론내용	422
09 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안	432
1_개요	432
2_주제 발표	434
3_주요 토론내용	490
10 지역상생발전 민관협력 방안	500
1_개요	500
2_주제 발표	501
3_주요 토론내용	517
11 국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안	524
1_개요	524
2_주제 발표	526
3_주요 토론내용	550
Abstract	563

**표**

[표 1-1] 자치분권 상생발전 기획시리즈	3
[표 2-1] 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I: 자치분권	6
[표 2-2] 지방자치발전종합계획의 주요 내용	28
[표 2-3] 지방자치발전종합계획의 평가	29
[표 2-4] 국가 지방 간 기능배분	36
[표 2-5] 특별지방행정기관 지방이관의 필요성	37
[표 2-6] 지방자치단체 사회복지예산 증가 추세	54
[표 2-7] 연방보조금 추세	56
[표 2-8] 연방-주정부의 재정적 관계, 1964-2004	57
[표 2-9] 미국의 연방선점권(preemption) 제정 추세	61
[표 2-10] 강제적 정책도구의 영향에 관한 질문	62
[표 2-11] 강제적 정책도구에 대한 공무원의 인식	62
[표 3-1] 프로그램 순서	88
[표 3-2] 연도별 지방세입 항목별 구성 추이	91
[표 3-3] 도별 지방재정자립도 추이	92
[표 3-4] 지방재정자립도 현황(2015년 기준)	92
[표 3-5] 인건비 미해결 지방자치단체 현황	93
[표 3-6] 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 추이(당초예산 순계기준)	96
[표 3-7] 사회복지비 지출 비중과 사회복지비 증가율	97
[표 3-8] 연도별 지방채무 변동추이	98
[표 3-9] 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황	100
[표 3-10] 지방자치단체 간 재정여건 차이 비교(2013년 결산 기준)	102
[표 3-11] 지방세 비과세감면 규모 추이	108

[표 4-1] 지방의회의 분권 및 활성화 방안	142
[표 4-2] 대도시지역 광역행정체제의 장점과 단점	158
[표 4-3] 100만 이상 대도시의 국제비교	159
[표 4-4] 지방의회의 종합평가	170
[표 4-5] 도·도·부·현의회 사무국 직원 현황	174
[표 4-6] 정·촌의회의 사무직원 현황	174
[표 5-1] 지역교류 및 연계협력 활성화 방안	202
[표 5-2] 2015 지역상생발전 종합 마스터플랜(안)	206
[표 5-3] 국내외 사례 개요	208
[표 5-4] 도농교류의 개념에 대한 정의	216
[표 5-5] 도농교류의 주체와 대상	216
[표 6-1] 조정교부금 제도개선 방안	244
[표 6-2] 서울시 기능별 세출 예산 총괄표	282
[표 6-3] 표준 행정수요의 측정항목 비교	285
[표 6-4] 행정수요 측정항목 분류	286
[표 6-5] 서울시 자치구 측정단위 타당성 분석 결과	289
[표 6-6] 지방의회비 측정단위 회귀분석 결과	290
[표 6-7] 일반관리비 측정단위 회귀분석 결과	291
[표 6-8] 일반관리비 다중회귀분석 결과 비교	291
[표 6-9] 안전관리비 측정단위 회귀분석 결과	292
[표 6-10] 안전관리비 다중회귀분석 결과 비교	292
[표 6-11] 교육지원비 측정단위 회귀분석 결과	293
[표 6-12] 문화체육비 측정단위 회귀분석 결과	293
[표 6-13] 환경보호비 측정단위 회귀분석 결과	294
[표 6-14] 환경보호비 다중회귀분석 결과 비교	294
[표 6-15] 일반복지비 측정단위 회귀분석 결과	295
[표 6-16] 기초생활비 측정단위 회귀분석 결과	296

[표 6-17] 보육사업비 측정단위 회귀분석 결과	296
[표 6-18] 노인복지비 측정단위 회귀분석 결과	297
[표 6-19] 아동복지비 측정단위 회귀분석 결과	297
[표 6-20] 장애인복지비 측정단위 회귀분석 결과	298
[표 6-21] 보건위생비 측정단위 회귀분석 결과	298
[표 6-22] 산업경제비 측정단위 회귀분석 결과	299
[표 6-23] 도로관리비 측정단위 회귀분석 결과	300
[표 6-24] 도로관리비 다중회귀분석 결과 비교	300
[표 6-25] 교통관리비 측정단위 회귀분석 결과	301
[표 6-26] 지역개발비 측정단위 회귀분석 결과	302
[표 6-27] 지역개발비 다중회귀분석 결과 비교	302
[표 6-28] 인건비 측정단위 회귀분석 결과	303
[표 6-29] 변경안 측정항목별 단위비용과 고정비용 추정 결과	303
[표 6-30] 측정항목과 측정단위 규정	304
[표 6-31] 측정항목별 기준재정수요액의 변화	306
[표 6-32] 기준재정수입액 항목 구성	308
[표 6-33] 개선 전·후 재정부족액 현황	314
[표 6-34] 기준재정수요충족도 100% 수준 조정교부금 교부율 산정	315
[표 6-35] 조정교부금 제도 개선에 따른 변화	315
[표 6-36] 맞춤형 급여를 특별수요로 반영한 결과	316
[표 6-37] 맞춤형 급여 보정에 따른 조정교부금 배분액 변화	317
[표 6-38] 일반관리비, 맞춤형 급여를 특별수요로 반영한 결과	319
[표 6-39] 일반관리비 보정에 따른 조정교부금 배분액 변화	319
[표 6-40] 안전관리비, 환경보호비를 특별수요로 반영한 결과	321
[표 6-41] 안전관리비, 환경보호비 보정에 따른 조정교부금 배분액 변화	321
[표 7-1] 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향	334
[표 7-2] 지방분권형 헌법의 원칙	345

[표 7-3] 전면개정안의 네 가지 방향	357
[표 7-4] 전면개정안 주요 내용	366
[표 8-1] 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안	398
[표 8-2] 주요 선진국 지방자치단체(지방정부)의 계층 구조	403
[표 8-3] 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 기관구성 형태	405
[표 8-4] 일본 지방자치법상 행정기관의 분류	414
[표 8-5] 동경도 집행기관 구성 사례	415
[표 8-6] 지방분권 보장에 따른 기관구성 및 운영 다양화 관련 헌법내용	416
[표 9-1] 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안	432
[표 9-2] 서울특별시 본청 및 자치구 세입추이	464
[표 9-3] 광역시 본청 및 자치구 세입추이	466
[표 9-4] 서울특별시 본청 일반회계 세출 현황	467
[표 9-5] 서울특별시 자치구 일반회계 세출 현황	468
[표 9-6] 광역시 본청 일반회계 세출 현황	469
[표 9-7] 광역시 자치구 세출 현황	470
[표 9-8] 특·광역시 자치구 5대 사회복지 부담 증가	471
[표 9-9] 특별시·광역시 자치구 기초노령연금 증가 추이	472
[표 9-10] 특별시·광역시 자치구 장애인연금 현황	473
[표 9-11] 특별시·광역시 자치구 영·유아보육료 현황	474
[표 9-12] 특별시·광역시 자치구 가정양육수당 현황	475
[표 9-13] 특별시·광역시 자치구 기초생활보장급여 현황	476
[표 9-14] 특별·광역시세 대비 자치구세 비중	477
[표 9-15] 조정교부금 산정내역 및 조정률(2014년)	477
[표 9-16] 서울시 조정 교부율(기준) 및 재원 변화	478
[표 9-17] 2013년 지방재정 대책 순증효과 추정(기획재정부 자료 기준)	479
[표 9-18] 정책변화에 따른 2015년 재원 증가 추계액	480
[표 9-19] 조정률 산식을 대상으로 한 재정불평등 측정 결과(2015년)	482

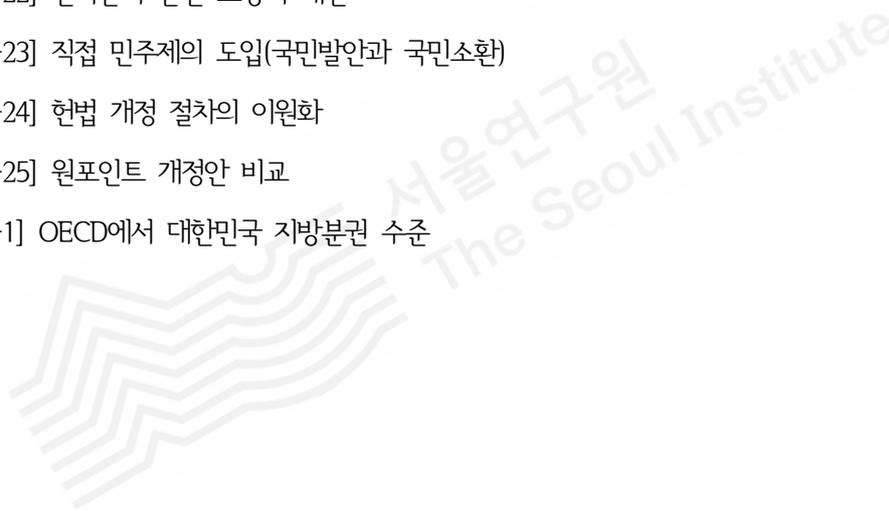
[표 9-20] 현행 산정방식 적용 시 조정교부금 확충 규모	484
[표 9-21] 주요 복지사업 자치구 재원분담비율 사례	485
[표 9-22] 보통교부세 불교부 단체의 분권교부세액	486
[표 9-23] 지방소득세 공동세 방안의 재정효과(2014년)	488
[표 9-24] 담배소비세 이양 방안의 재정효과(2014년)	488
[표 10-1] 지역상생발전 민관협력 방안	500
[표 11-1] 국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안	524



## 그림

[그림 2-1] UMRA 핵심요소	65
[그림 4-1] 대도시지역 광역행정 유형	157
[그림 5-1] 완주군 유통연계의 협력 네트워크	211
[그림 5-2] 도농교류 개념도	225
[그림 6-1] 합동최소자승법(Pooled OLS)에 의한 선형회귀모형의 추정	280
[그림 6-2] 표본회귀선의 정규방정식	281
[그림 6-3] 측정단위 선정과정	288
[그림 6-4] 서울시 자치구, 광역시 자치구 사회복지 예산 추이	310
[그림 6-5] 서울시 자치구, 광역시 자치구 세출예산	312
[그림 6-6] 자치구 사회복지비, 일반관리비 구비 비중 변화	318
[그림 6-7] 자치구 안전관리비, 환경보호비 구비 비중 변화	320
[그림 7-1] 지방분권형 헌법 개정의 범위	346
[그림 7-2] 헌법 전문 개정안	347
[그림 7-3] 헌법 제1조 개정안	348
[그림 7-4] 헌법 제4조 개정안	348
[그림 7-5] 자치권 신설안	349
[그림 7-6] 공간적 권력분립과 기능적 권력분립의 교직구조	350
[그림 7-7] 현행 헌법과 전면개정안 목차 비교	350
[그림 7-8] 입법권, 행정권, 사법권의 행사방식	353
[그림 7-9] 입법권의 지방분권화	354
[그림 7-10] 행정권의 지방분권화	355
[그림 7-11] 조세권의 지방분권화	356
[그림 7-12] 재정권의 지방분권화	356

[그림 7-13] 사법권의 기능적 분권화	357
[그림 7-14] 지방분권형 양원제 도입안	361
[그림 7-15] 양원제 국회의 구성	362
[그림 7-16] 참의원의 권한	363
[그림 7-17] 참의원 구성 시뮬레이션	364
[그림 7-18] 자치분권평의회	365
[그림 7-19] 헌법기관 구성 권한의 지방분권화	365
[그림 7-20] 지방자치단체 등의 헌법기관화	366
[그림 7-21] 자주입법권 확대	367
[그림 7-22] 선거관리 관련 조항의 개선	369
[그림 7-23] 직접 민주제의 도입(국민발안과 국민소환)	370
[그림 7-24] 헌법 개정 절차의 이원화	372
[그림 7-25] 원포인트 개정안 비교	373
[그림 8-1] OECD에서 대한민국 지방분권 수준	404



# 01

---

## 연구개요

1\_연구배경 및 목적

2\_연구내용 및 방법

# 01 | 연구개요

## 1\_연구배경 및 목적

최근 정부가 ‘지방자치발전 종합계획’(2014, 지방자치발전위원회)을 국무회의의 의결을 거쳐 발표하였다. 대표적으로 담뱃값 2천 원 인상안이 국회를 통과하면서 지방세인 담배소비세의 비중은 축소되는 반면 담뱃세 부가 개별소비세가 신설되어 지방재정의 정부의존도가 심화되고 자주재원 기반이 약화될 수 있다. 이처럼 실질적으로 지방자치 및 지방재정에 영향을 미치는 주요 쟁점들에 대한 대응방안을 마련해야 할 필요성이 대두된다.

한편 상생발전과 관련해서도 서울시는 강력한 정책의지를 가지고 다양한 정책을 펴고 있다. 최근 서울시, 25개 자치구와 경기도 10개 시·군이 ‘서경지역생활권’의 상생발전협의회 협약식을 가진 바 있다. 더불어 서울시를 중심으로 지역교류와 연계협력에 관한 관심이 높아지면서 서울시도 전국을 대상으로 ‘지역상생발전 종합 마스터플랜’을 수립하여 추진할 예정이다.

이러한 정책 환경의 변화에 대응하고 정책의 효율성 및 효과성을 제고하기 위해서는 연구를 통한 논리개발도 필요하나, 다양한 이해관계자와의 공감대 형성이 중요하다.

이 과제는 자치행정, 재정분권, 상생발전의 주요 테마별로 연중 기획 합동포럼 시리즈를 구상하여, 관련 전문가들이 주제발표와 다양한 관점의 이해관계자 의견을 수렴하는 공론의 장을 마련하고자 한다. 이를 통하여 공감대를 확산하고 관련 분야별 정책방향 및 추진전략을 제시하고자 한다.

## 2\_연구내용 및 방법

### 1) 연구내용의 구성

연구내용은 크게 지방자치발전을 위한 자치행정, 재정분권, 상생발전 등 세 부문으로 구성된다.

자치행정과 관련하여 지방자치발전을 위한 지방분권의 추진전략을 살펴본다. 세부적으로 중앙-지방정부 간 관계 혁신사례, 서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략, 지방의회의 분권 활성화 방안, 지방자치단체의 기관구성 다양화 등이 포함되며, 지방자치발전을 위한 자치행정 실현의 제도적 뒷받침이 되는 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향도 함께 살펴본다.

[표 1-1] 자치분권 상생발전 기획시리즈

구분		세부 주제
1	자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I : 자치분권	- 서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색 - 중앙-지방 간 관계 혁신사례: 미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈
2	자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 II : 지방재정	- 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안 - 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안
3	지방의회회의 분권 활성화 방안	- 특·광역시 자치구의의회 폐지 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로 - 지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안
4	상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안	- 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진 방안 - 지속가능한 도농교류 활성화 방안
5	조정교부금 제도개선 방안	- 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구 - 서울시 조정교부금 제도 개선방안
6	지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향	- 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향
7	지방자치단체의 기관구성 다양화 방안	- 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안
8	지방자치단체의 사회복지 재정 부담 개선방안	- 사회복지 국고보조금 산정의 개선방안 - 기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화 방안
9	지역상생발전 민관협력 포럼	- 지역상생발전 민관협력 핵심주제 도출 - 지역상생네트워크 필요성 및 운영방안 제언
10	국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안	- 재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래 - 국가 장기재정 전망 및 지방재정

재정분권과 관련하여 지방재정을 확충하고 과세자주권을 확보할 수 있는 방안을 모색한다. 구체적으로 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안, 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안, 사회복지 국고보조금 산정의 개선방안, 기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화방안 등을 살펴보고, 마지막으로 국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안을 모색한다.

상생발전 부문은 서울시 차원에서 상생발전을 위한 효율적인 추진방안에 대해 살펴본다. 구체적으로 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안과 지속가능한 도농교류 활성화 방안을 살펴본다.

## 2) 연구방법

2015년부터 약 2개월간 준비과정을 거쳐 자치행정, 재정분권, 상생발전과 관련된 10개 주요 주제를 중심으로 월 1회 전문가 합동포럼을 구성하여 연중 기획시리즈 연구를 추진하고자 한다.

서울연구원이 주관하되, 주제별로 서울특별시 및 관련 학회와 공동주최하는 방안을 모색하며, 관련 학회로는 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방자치법학회 등이 포함된다. 이와 더불어 다양한 전문기관의 참여를 위하여 서울특별시의회, 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 대통령 소속 지방자치발전위원회, 국회 등 논의주제별로 관련 기관의 후원방안을 모색한다.



# 02

---

## 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I: 자치분권

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 02 | 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I: 자치분권

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회와 공동으로 2015년 4월 20일(월) 오후 2시부터 국회 도서관 내 대강당에서 ‘자치분권과 지방재정 확충 전략’ 세미나를 개최하였다.

김찬동 충남대학교 교수가 “서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색”을, 이어 조정래 이화여자대학교 교수가 “미국 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈”을 발표하였다.

[표 2-1] 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 I: 자치분권

구분	프로그램 순서		
13:30~ 14:00	등 록		
14:00~ 15:15	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	
	축 사	조원진 (새누리당 의원, 안전행정위원회 간사)	
		이찬열 (새정치민주연합 의원, 지방자치발전특별위원회 간사)	
		권경석 (지방자치발전위원회 부위원장)	
		이시종 (전국시도지사협의회 회장)	
	기조 연설	박원순 (서울특별시 시장)	
환영사	김동건 (한국지방자치법학회 회장)		
	이삼주 (한국지방재정학회 회장)		
15:20~ 16:20	발표1. 서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색 - 발표자: 김찬동 (충남대학교 교수)		사회: 손희준 (청주대학교 교수)
	토론	한경호 (지방자치발전위원회 분권국장), 김성호 (전국시도지사협의회 정책연구실장), 김영배 (성북구 구청장), 소순창 (한국지방자치학회 부회장), 류경기 (서울시 기획조정실장)	
	발표2. 미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈 - 발표자: 조정래 (이화여자대학교 교수)		사회: 정순관 (순천대학교 교수)
	토론	고규창 (행정자치부 자치제도정책관, 이기우 (인하대학교 교수), 안성호 (대전대학교 교수), 이시원 (경상대학교 교수), 김윤식 (시흥시 시장), 김동건 (한국지방자치법학회 회장)	
16:20~ 16:30	장내 정리 및 휴식		

## 2) 인사말과 기조연설

### (1) 개회사

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀중한 시간을 내어주신 새누리당 조원진 의원님, 새정치민주연합 이찬열 의원님, 지방자치발전위원회 권경석 부위원장님, 박원순 서울특별시장님, 한국지방자치법학회장 김동건 교수님, 한국지방재정학회장 이삼주 교수님에게 감사의 말씀 올립니다. 그리고 오늘 세미나의 발제와 토론을 맡아주신 전문가와 관련자분들에게도 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 주제하에 다양한 관련 주체 분들이 모여 함께 머리를 맞대고 논의하는 자리를 갖고자 합니다. 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안, 중앙-지방정부 간 관계 혁신사례: 미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈, 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안, 서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색이라는 주제 발표를 통하여 여러 입장과 견해를 경청하고자 합니다.

오늘 세미나에서 다양한 관점과 진지한 논의를 통하여 상호 이해를 넓히고 공감대를 형성함으로써 지방자치발전이 한 걸음 더 진전하는 계기가 되기를 희망합니다. 바쁘신 중에도 참여하여 자리를 빛내주신 여러분 모두에게 진심으로 감사드립니다.

### (2) 축사

#### ① 축사

안녕하십니까? 새누리당 대구 달서구 병 국회의원 조원진입니다.

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 비롯한 여러 관계자 여러분들께 감사드립니다. 그리고 오늘 발제와 토론을 맡아주신 여러 지방행정과 재정 전문가와 관계자분들께도 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·감면 정비, 지방소득세 독립세 전환, 소방안전교부세 신설 등 매년 2조 5천억의 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 한 번 자치분권과 지방재정 확충을 위한 세미나 개최를 축하드립니다. 감사합니다.

## ② 축사

안녕하십니까? 이찬열 국회의원입니다.

자치분권과 상생발전 기획시리즈로 마련된 제1차 자치분권과 지방재정 확충 전략 세미나 개최를 진심으로 축하드리며, 이번 세미나를 준비해 주신 김수현 원장님과 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

서울연구원은 20여 년의 역사를 가진 종합 전문연구기관으로서, 지방분권과 관련해서도 학문적 연구와 실천을 선도하는 것으로 알고 있습니다. 오늘 세미나 역시 중앙-지방정부 간 관계와 서울의 지방분권추진 전략에 대한 모색에서부터 재정분권을 위한 지방세제 개편과 과세자주권에 이르는 자치분권의 핵심적인 주제들을 살펴본다는 점에서 뜻깊은 자리가 될 것이라 생각합니다.

올해는 민선 지방자치치가 실시된 지 20주년이 되는 매우 의미 있는 해입니다. 지난 20여 년간의 노력을 되돌아보고 새로운 도약을 계획해야 할 시기입니다. 지방자치발전특별위원회를 포함한 국회는 정부가 계획한 지방자치단체 발전 방향에 대한 적극적인 논의를 통해 우리나라 지방자치치가 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 지방자치치가 민주주의의 확장과 자치제도 정착을 위하여 중앙정부가 주도적으로 노력하였다면 미래의 지방자치는 중앙과 지방이 함께 실질적인 파트너가 되어 나아가야 할 것입니다.

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

참여하신 여러분 모두의 건승과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

### ③ 축사

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, ‘지방자치의 원칙과 본질’을 지방자치단체가 자기 사무를 자기 권한과 책임으로 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 지방 간의 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 ‘중앙은 비만증’, ‘지방은 영양실조’라는 지적이며, 중앙집권의 지속으로 지방자치단체의 자립의지와 책임성은 약화되고 있고, 행정체제의 고비용저효율 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 지난해 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 지방간 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 감면수준을 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 점검평가하는 역할을 해 나가는 등 제 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. 지방자치야말로 ‘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.

#### ④ 축사

안녕하십니까. 전국시도지사협의회 회장 이시종입니다.

지방자치가 부활한 지 20여 년이 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 것입니다. 자치조직권의 보장, 자치경찰제 실시, 특별지방행정기관 지방이관 등의 주요 분권과제가 균형발전과 관련이 있다 하기 어렵기 때문입니다. 다만, 국세-지방세 조정 등 일부 과제가 수도권에 유리한 측면이 있습니다. 특히, 재정분야는 세부과제별로 접근할수록 격차 문제가 발생하기에 이를 극복하기 위해서 종합적거시적 접근이 필요합니다.

아무썩 오늘 세미나에서 균형발전 논리를 넘어서는 종합적거시적 관점에서의 지방분권과 지방재정확충 전략이 마련되기를 기대합니다. 다시 한 번 이 자리를 빛내주기 위해 참석하신 의원님들과 발제자토론자분들께 감사드리며 오늘 세미나의 성공적 개최를 축하드립니다. 감사합니다.

### (3) 환영사

#### ① 환영사

안녕하십니까? 한국지방자치법학회 회장 김동건입니다.

2015년은 대한민국에서 민선지방자치가 실현된 지 20주년이 되는 해입니다. 대한민국 정부가 수립된 이후 수십 년간 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 자유민주주의의 실현을 추구하였던 시기입니다. 그리고 이 같은 민선지방자치제도의 발전으로 대한민국의 자유민주주의는 한층 성

속한 단계에 올라섰음을 부정할 수 없을 것입니다.

그러나 그동안의 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 현상의 문제를 직시하고 분석하여 그 대안을 찾아 실현해 나가야 할 시점입니다.

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

어떠한 어려움 속에서도 우리는 각자의 분야에서 이 나라의 발전적 미래를 담보하기 위해 끊임 없이 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.

## ② 환영사

안녕하십니까? 한국지방재정학회 회장 이삼주입니다.

1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 단체장에 대한 직선제가 도입되면서, 본격적인 지방자치

가 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 감사드립니다. 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 성과 제고 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 자체재원보다 이전재원이 중심에 있었음을 부인하기 어렵습니다. 이전재원은 상대적으로 재원확보가 용이하고 신장성이 양호하다는 장점이 있지만 재정운영의 책임성, 자율성을 저해하는 주요 원인인 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 방향하에서 추진될 필요가 있습니다. 이러한 상황에서 지방재정의 자율성 확대를 위한 전략을 모색하고 재정환경 변화에 적절히 대응하고자 마련된 본 행사는 매우 시의적절하고 의미 있는 행사로 생각합니다.

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.

#### (4) 기조연설

*진정한 지방자치가 새로운 성장과 국가경쟁력을 이끄는 힘입니다*

안녕하십니까? 여러분, 반갑습니다. 서울특별시장 박원순입니다.

민선 지방자치 20년을 맞이하여 「자치분권과 지방재정 확충 전략」에 대해 의견을 나눌 수 있는 자리를 갖게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 이런 뜻깊은 행사에 큰 관심을 갖고 준비해주신 한국지방자치법학회 김동건 회장님, 한국지방재정학회 이삼주 회장님, 서울연구원 김수현 원장님을 비롯한 관계자 여러분들, 그리고 오늘 세미나에서 발표와 토론에 나서주실 학계와 전문가 선생님들께도 감사의 말씀을 드립니다. 여러분들의 고견이 앞으로 지방자치의 성장과 발전에 큰 힘이 되어줄 것으로 믿습니다.

#### 도시의 시대 - 지역의 시대

지난 4월 8일 서울에서는 세계가 주목한 국제적인 행사가 열렸습니다. 닷새간 펼쳐진 세계도시 기후환경총회 이클레이(ICLEI) 행사가 그것이었는데요, 전 세계 87개국 1,200여 개 도시와 지방정부에서 2,000여 명이 넘는 시장단이 참여한 역대 최대 규모의 행사였습니다. 저는 이클레이 회장으로 선출되어 이번 서울총회를 주도했는데요, 특히 온실가스 감축과 지구온난화 방지를 위한 9대 실천사항이 담긴 ‘서울선언문’을 채택하고 발표한 것은 이번 행사의 클라이맥스였습니다. 세계 도시와 지방정부가 주체가 되어 지구의 지속가능한 미래를 함께 만들어가자는 결의는 국경을 넘어 도시 대 도시 간의 거버넌스를 이뤄낸 매우 큰 성과였습니다.

세계는 이제 도시의 시대로 나아가고 있습니다. 지역의 시대로 나아가고 있습니다.

국가 간의 경계를 넘어 도시와 도시, 지역과 지역, 사람과 사람 간의 실질적인 소통과 교류, 협력에 집중하는 시대가 된 것입니다.

세계적인 석학들도 도시와 지방정부의 중요성을 역설하고 있습니다.

사회학자 벤자민 바버(Benjamin Barber)는 “대통령은 원칙을 말하지만, 시장은 쓰레기를 줍는다”는 명언을 남겼습니다. 『뜨는 도시, 지는 국가』라는 저서를 통해 도시의 문제는 도시와 지방정부가 주도적으로 나서서 풀어야 한다고 주장하고 있습니다. 미래학자 앨빈 토플러도 “지방분권은 미래의 정치 질서”라고 강조하며 지방분권에 미래가 있다고 주장하고 있습니다.

세계화·도시화 시대 속에서 진정한 지방분권은 세계 주요 도시들이 다양한 도시문제를 해결하

는 중심축이 되고 있습니다. 가까운 일본만 해도 과거에는 국가의 법률로 엄격하게 자치조직권을 통제해 왔습니다. 그러나 2003년 이후 지방자치법의 개정을 통해 조직편성권을 조례에 위임함으로써 전면적인 자치조직권을 인정했습니다. 그 결과 지역특성에 맞는 자율적인 조직운영이 가능해졌고, 이는 국가경쟁력 강화로 이어졌습니다.

그런데 지금 우리 대한민국의 현실은 어떻습니까?

성인이 된 지방자치 - 명암을 가진 두 얼굴

올해는 95년 전국동시지방선거가 부활한 이래 본격적인 지방자치시대를 연지 만 20년이 넘는 해입니다. 지방자치가 이제 ‘성인’이 된 나이에 이른 것입니다. 그런데 우리의 지방자치는 아직도 중앙정부에 예속된 ‘미성년’의 수준에 머물러 있습니다. 항간에 대한민국은 지방자치국가가 아닌 ‘중앙자치국가’라는 말이 나오고 있고, 재정과 사무가 20%인 점을 빚댄 ‘2할 자치’라는 냉소마저 나오고 있습니다. 오늘 우리 지방자치의 모습을 여과 없이 보여주는 표현이라 할 것입니다.

무엇보다 세계 유수의 도시와 지방정부들은 기업을 유치하기 위해 토지 무상 제공이나 지역 인프라의 확충, 법인세 감면, 일자리 창출에 대한 보상 등을 걸고 협상하고 이를 관철시켜나가고 있습니다. 그런데 우리의 지방정부는 어떻습니까? 아무런 약속도, 보증도 할 수 없는 무기력한 정부입니다. 이 모든 것이 바로 중앙정부의 소관이기 때문입니다.

물론 지난 20년 지방자치의 역사 속에는 시민이 지역사회의 주인으로 등장하고, 시민을 위한 행정서비스의 양적·질적 확대가 이뤄지고, 시민과의 협치를 이뤄낸 의미 있는 성과들도 많았습니다.

서울시 역시 “시민이 시장”이라는 기치 아래 시작한 민선5기와 6기 동안 시민과의 소통, 협력, 참여의 시정을 이끌며 지방자치의 꽃을 피우기 위한 노력을 펼쳐나가고 있습니다.

초·중학교 친환경무상급식의 전면실시나 서울시립대학교의 반값등록금정책, 서울시민이면 누구나 차별 없이 누리는 ‘서울시민복지기준’ 마련, 서울시민복지기준이 담고 있는 102개의 사업과 서울형 기초보장제의 실시, 비정규직의 정규직화, 환자안심병원 시행, 국공립어린이집 300여 곳 확충, 고령화 대비를 위한 베이비부머 지원 대책과 인생이모작지원센터 마련 등 서울 특색에 맞는 서울형 정책들을 곳곳에서 펼쳐가고 있습니다.

이렇게 지방정부가 실질적인 자율권을 확보해 나갈 때 비로소 지역 실정에 맞고 시민 피부에 와 닿는 행정서비스의 제공이 가능해집니다. 그러므로 대한민국의 지속적인 성장과 발전, 다양

한 행정수요에 대응하기 위해서는 진정한 지방자치가 시급히 이뤄져야 하며, 이것은 곧 국가경쟁력으로 직결될 것입니다.

서울시를 비롯해 지역별로 특색 있는 정책들을 펼쳐나가고 있는 지방정부의 노력에도 불구하고 우리가 진정한 지방자치를 실현해내기 위해서는 아직 넘어야 할 산들이 많습니다.

무엇보다 국세와 지방세의 배분구조에 변함이 없다는 사실은 뼈아픈 현실입니다. 기초연금, 수급자제도 개편 등 복지수요는 급증하고 있지만 복지재원 조달을 지자체 세입만으로 해결하고 있는 현실이 이를 웅변하고 있습니다.

서울시의 경우를 볼까요? 사회복지 예산의 86%, 여성가족 예산의 68%가 국가사업을 대행하는 복지정책(국비·시비)입니다. 이로 인해 서울시에서는 서울시에 꼭 필요한 복지정책을 추진하는데 여유가 없습니다. 사회복지예산 중에서도 74%가 기초보장, 기초연금, 장애수당 등으로 중앙정부의 기능인 공공부조 및 사회보험 관련 예산입니다.

국고보조금의 비중은 높아지면서 정부에 대한 의존현상은 갈수록 심화되고 있는 형국인 것입니다. 실제로 일정 비율의 재정을 지방자치단체가 부담해야 하는 국고보조사업은 2007년 32조 원에서 2014년에는 61조 원으로 2배 가까이 늘어났습니다. 국고보조사업 증가로 서울시는 매칭사업비를 부담하기에도 버거운 상황에 이른 것입니다.

지방자치 민주주의의 근간이 흔들리고 있는 것입니다.

지방자치 민주주의의 원칙과 본질이 훼손되고 있는 것입니다.

지방자치단체장이 지방자치단체의 현실과 실정에 맞는 원활한 조직운영권을 갖지 못하는 현재의 제한적인 자치조직권 역시 문제입니다. 경제, 재생, 안전, 복지 등 다양한 행정수요와 정책과제를 선제적·효과적으로 대응하는 데 큰 어려움이 있습니다. 조직 운영의 자율권 역시 진정한 지방자치를 구현하는 꽃이 될 것입니다.

#### 패러다임의 대전환 - 분권형 국가경영에 미래가 있다

이제 지방자치와 분권은 시대적 과제이자 우리 사회가 추구해야 할 방향입니다. 진정한 지방분권은 한 지자체만의 이익을 넘어 국가와 각 지자체 간의 상생발전을 가져올 귀중한 자산이 될 것입니다. 서울시만 해도 중앙정부의 국정과제인 창조경제와 대북교류 사업을 함께 연계해 추진한다면 중앙과 지역이 함께 상생발전하고, 국가의 미래도 더욱 밝아질 것입니다.

중앙정부에서도 분권이라는 시대적 요구와 중요성을 알고, 「지방자치발전 종합계획」을 발표했습니다. 지방재정의 확충을 통한 자주재원의 확대, 자치조직권 및 자치입법권의 확대 등 공통과제 해결에 사회적으로 많은 공감을 보이고 있는 것은 긍정적인 변화라고 생각합니다. 그런데 이것이 ‘계획’에서 그치지 않으려면, 행동으로 실천으로 보여주어야 합니다.

무엇보다 저는 중앙정부는 ‘어머니’ 같은 존재이기에 ‘어머니’의 역할을 해야 한다고 생각합니다. 중앙정부는 ‘어머니 리더십’, ‘모성애’를 보여주어야 합니다. 아이들을 위한 무상보육이나 어르신들을 위한 기초연금 같은 국가의 미래를 위한 길, 전 국민을 위한 일은 중앙정부가 직접 나서서 챙기고 보듬어야 합니다. 지방정부에 전가할 일이 아닙니다. 그래야 지방정부가 중앙정부인 어머니를 믿고 지역의 미래와 시민의 삶을 위한 길에 매진할 수 있습니다. 중앙과 지역, 지역과 중앙이 각자의 위치와 자리에서 자신의 역할을 충실히 해나갈 때, 분권형 구조가 선순환할 때, 비로소 국민행복시대가 오고 국가의 신성장시대가 올 것이라고 생각합니다.

이제 바뀌어야 합니다. 지방자치단체의 발전뿐만 아니라 국가 전체의 지속적 발전과 새로운 성장을 위해서도 국가경영의 패러다임을 바꾸어야 합니다. ‘분권형’에 우리의 미래가 있습니다. ‘진정한 지방자치’의 길에 도시경쟁력, 국가경쟁력의 명운이 걸려 있습니다. 상생과 자치의 길에 새로운 성장의 동력이 있습니다.

서울부터 앞장서겠습니다. ‘서울시 자치분권정책협의회(가칭)’를 구성하여, 25개 구청장들과 분권 확대와 재정분담 현실화 방안을 협의하겠습니다. 자치구에 권한을 대폭 이양하고, 자치구 재정확대 방안을 마련하겠습니다. 자치구의 분권과 자율성 강화를 실행해나가겠습니다. 이미 자치구의 재원조정교부금 제도를 개선하기 위한 연구도 착수했습니다. 중앙정부도 ‘자치분권정책협의회(가칭)’를 구성하여, 지방자치단체에 영향을 미칠 수 있는 정책을 입안할 경우 반드시 사전 협의해 줄 것을 요청합니다.

시민이 행복하면, 도시가 행복해집니다. 도시가 행복하면, 국가가 행복해집니다. 이 단순명료한 진리를 우리는 잊지 말아야 할 것입니다.

오늘 세미나가 진정한 분권형 국가경영의 길, 진정한 지방자치의 길을 활짝 여는 출발점이 되길 바랍니다. 민선자치 20년을 맞이하는 2015년이 앞으로 새로운 지방자치시대를 열어가는 역사적 전환점이 될 수 있기를 기대합니다. 서울시도 함께 하겠습니다. 감사합니다.

## 2\_주제 발표

### 1) 서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색

“서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색”<sup>1)</sup>은 김찬동<sup>2)</sup> 충남대학교 교수와 정희운 서울연구원 상생발전·분권센터장이 공동으로 연구를 진행하였다.

#### (1) 문제제기

대통령소속의 지방자치발전위원회는 한국의 지방자치발전을 위한 종합계획안을 제시하였다. 이 계획은 2014년 12월 국무회의의 심의를 거친 최초의 정부 공식적인 계획으로, 정부부처들이 동의한 안이다. 지방분권, 근린자치, 재정건전성과 책임성, 경찰자치, 구역통합 등의 내용을 담고 있으며 핵심, 일반, 미래과제로 구분하여 제시하고 있다.

이 계획은 지난 20여 년간 추진되어온 지방분권논의의 종합정리란 의미도 있다. 지방분권논의는 사무이양위원회(1998)부터 시작하여 지방분권추진위원회(2003), 지방분권촉진위원회(2009) 등의 이름으로 지속적으로 논의되었다. 정부는 이런 과정에서 지금까지 3,000여 건의 기관위임사무를 지방자치사무로 이양하였다는 것을 주요 성과로 제시하였다. 더불어 참여정부에서는 특별자치제도를 2005년에 최초로 도입하여, 지방분권과 지방자치의 모델로서 제주도에 시범적용하였다.

지방행정체제개편 역시 지속적인 의제로서 추진되어 왔다. 1995년 도시지역과 농촌지역을 통합하여 행정의 효율성을 높인다고 하였고, 지방행정체제개편위원회를 구성하여 시군통합으로 광역시도의 기능을 조정하겠다는 제안이 있었다. 한편, 읍면동에 주민자치회 도입이 법제화하도록 특별법이 제정된 바 있고 동의 통합을 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,

1) 본 발표 자료는 기존 연구 자료인 「지방분권 활성화를 위한 서울시 추진전략 모색(김찬동 외, 2015)과 “대도시의 입장에서 본 지방분권추진전략모색”(김찬동, 2015) 등을 중심으로 재정리한 자료이다.

2) 필자는 서울연구원에서 연구원으로 11년간 서울시의 행정과 정책문제를 연구한 경험을 바탕으로 이 글을 준비하였다. 또 대통령소속의 지방자치발전위원회의 참여경험을 바탕으로 한국의 자치분권정책을 어떻게 수립해 나가야 할 것인가에 대한 평소의 관심을 바탕으로 서울시의 정책방향을 제안하였다. 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 판단된다. 법제도의 혁신에 의한 자치행정에 대한 새로운 패러다임으로의 대전환을 생각해야 할 때라고 생각한다.

지나치게 행정효율 관점에서만 논의가 진행되고 있다는 것이다. 더불어 관료주의적 가치와 사고방식이 지배하고 있다는 지적도 있다. 그리고 현재의 법률체계가 중앙집권적인 관점에서 구조화되어 있다는 문제제기도 있다. 이는 헌법체계에서 기인하는데, 헌법이 지닌 지방자치에 대한 관점이 형식적인 자치만을 상정하고 있다는 비판이다.

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 헌법 개정이 필요하다고 주장하고 있다. 헌법 개정 논의는 국회차원에서 진행될 바 있고 2007년경엔 분권형 헌법에 대한 초안도 준비한 적이 있다.

최근에는 복지사무를 둘러싸고 중앙정부부처와 지방자치단체 간에 논쟁과 갈등이 있었다. 복지 관련 사무를 이양하면서도 이에 상응하는 예산이양이 이루어지지 않았거나, 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 논의하되 자치분권은 모든 이해주체들이 함께 풀어가야 할 시대적 과제이자 국정의 핵심어젠다로 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 만형 격으로서 지역균형발전을 염두에 두어야 하므로 더욱 그러하다.

이 연구에서는 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 있을까 하는 관점에서 재조명되어야 한다. 오늘날과 같이 복잡다단한 현대사회에서 현장에서 떨어진 중앙정부 중심의 행정체계가 과연 주민들이 체감할 수 있는 서비스를 제공할 수 있을까 하는 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 운영되어야 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 파트너십의 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-지방정부 간의 정책 조율과정에서 지방자치단체의 견해가 충분히 전달될 수 있도록 창구는 물론이고 선도적 역할을 해야 할 것이다.

이 연구에서는 이러한 종합적인 관점에서 서울시의 분권이슈를 논의하고자 하였다.

## (2) 중앙-대도시관계의 새로운 조명

### ① 도시국가와 자치권

그리스가 현재는 하나의 국가로 존재하고 있지만, 아리스토텔레스 당시에는 200개의 도시국가로 구성되어 있었다고 한다. 그리스는 평지가 적고 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 선한 생활 혹은 행복한 생활을 위하여 그 존재를 지속하게 될 것이다. 오늘날의 규모로 보면, 도시국가라고 보기보다는 지역이라는 의미가 맞을 것이다. 인구 2-5만의 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 3가지 구성요소는 영토, 국민, 자치권이라고 할 수 있다. 이와 대비되는 것이 근대국가의 태동이다. 근대국가는 사회계약설에 의하여 형성되었고, 지역단위로 해결하지 못하는 외교와 전쟁, 대규모 치수사업 등을 위하여 국민 국가의 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, 옥타비아누스 이후로 종신집정관이 되고, 제국으로서의 국가구조를 구축하게 된다. 로마제국의 구조하에서도 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 정복 이전에 상당한 정도의 주민자치가 존재했다고 한다. 지역별로 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 미국 민주주의의 뿌리로서 타운총회(town meeting)도 이러한 주민자치의 전통에서 나온 것이다.

근대국가의 3요소로서 주권, 국민, 영토를 들고 있다. 여기서 주권(sovcreignty)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 미국 헌법 개념에서는

주권의 분할 가능성이 제기되었다. 즉 연방정부와 주정부 사이에 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 지방정부 간의 관계에서 지방정부가 법률을 제정할 수 있는 고유한 자치권을 가지고 있다”라는 것으로서 딜론의 원칙<sup>3)</sup>과 경합을 벌였다. 일본에서는 주민주권론 혹은 지역주권론으로 20세기 후반에 개념을 발전시켰고, 도주제의 이론적 근거가 되었다.

자치권에 대해서는 고유권설, 국권설(전래설), 그리고 제도적 보장설로 나누어진다. 고유권설은 근대국가 이전부터 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 국가기본제도로서 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 자치권이 보다 강력하게 존재한다고 해야 할 것이다. 서울시와 같은 대도시는 국가와 역할분담을 할 수 있는 자치권의 존재를 인정하는 것이 필요하다고 할 것이다.

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

## ② 조화로운 파트너관계로서의 중앙정부-대도시관계

중앙정부와 대도시 간의 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 상호의존적이 된다는 것이다. 이때의 전제는 양자 간에 자율성을 가지고 있다는 전제하에 성립하는 것이고, 일방이 타방에 대하여 우월한 지위에 있다고 하면, 이는 상호의존이라고 보기보다는 지방이 중앙에 예측적 의존이라고 해야 할 것이다. 지방이 중앙을 제어할 수 있는 수단을 가지고 있을 때, 균형적 상호의존이 가능할 것이다. 예측적 상호의존은 대리인관계와 유사해질 것이다.

지방분권의 필요성은 대리인관계에서 최소한 동반자관계가 되거나 상호의존적 관계로 전환하자는 의미일 수 있다. 대리인관계는 중앙정부부처가 일방적으로 권한과 세원을 가지고 있는 것인 데 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 전방위적으로 논의되어야 한다는 주장에는 중앙집권의 필요성은 이미 상당한 정도로 충족되었다는 인식이 있다. 즉 중앙집권의 필요성으로 통상적으로 제기하는 것이 첫째, 국민적 최저수준을 유지하는 데 필요하다는 것이고, 둘째, 지역적 불균형을 해소하는 데 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 시대착오적이라는 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 높이는 데 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 혁신해야 하고, 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-지방정부 간의 사무권한이나 재정권한의 비율이 5:5 정도라고 할 때, 한국은 국세와 지방세의 비율이 8:2 정도이며, 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 중앙정부부처의 지시와 통제에 의존적이고 예속적이게 된다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 단체장이나 공무원일수록 더욱 상위정부 의존적이게 되고, 주민의 참여나 민원요구에 그만큼 둔감하게 된다. 굳이 주민참여나 주민자치에 반응할 유인이 적은 것이다.

지방자치를 실시한 지 20년이 지나고 있지만, 형식적 지방자치에 머물고, 실질적인 지방자치나 실질적 주민참여가 이루어지지 않는 것은 이러한 중앙-지방정부 간 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 가져야 하고, 세계화시대의 국가발전전략으로서 지방 활성화가 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 사안이었다. 정당 간의 입장차가 명확하게 나뉘었던 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 것이다<sup>4)</sup>.

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 감시·감독하는 ‘부가적 권한’만을 가지도록 제한하였던 것이다(21세기정치연구회, 2012: 37).

의회의 권한으로서 예산심의확정, 결산승인, 안건심의 관련 서류제출 요청, 행정사무감사 및 조사권, 행정처리 사항 질의 등 수동적이고 부가적인 것만을 인정하고, 지방자치단체장에게는 임시회 및 위원회 소집요구, 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.

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

지방의회를 더욱 무력하게 만드는 것은 지방의회 사무처 직원에 대한 인사권이 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있다는 것이다(지방자치법 91조). 지방의회 사무처는 국회 사무처와 달리 독자적인 지방의회직 공무원을 갖고 있지 못하다. 지방자치단체의 공무원이 파견되어서 운영하고 있고, 이들에 대한 인사권을 지방자치단체장이 가지고 있기에 자치단체장의 영향력 범위 안에 지방의회의 기능이 제약되는 것이다.

또 지방자치법 제56조와 59조에서 지방의회의 상임위원회 설치를 조례로 정한다고 하면서도, 지방의회의 전문 인력인 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정한다고 규정함으로써 지방의회의 자율성을 침해하고 있다.

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

실제로 중앙정당은 지방의회 의원들을 지역구 국회의원의 가신집단으로 전락시키고 있는데 이는 중앙정당이 정당공천권을 가지고 있기 때문이다. 정당공천은 후보자의 개인적인 능력이나 정치적 신념과는 관계없이 정치적 충성, 금전적 거래로 이루어지는 금권선거의 부패로 이어진다(21세기정치연구회, 2012: 36).

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

지방의회가 중앙정치에 종속되는 원인은 정당공천 자체의 문제라기보다는 정당이 제대로 기능하지 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(21세기정치연구회, 2012: 45). 지역사회의 갈등을 중앙정부부처의 탁상에서 더 이상 해결할 수 없는 시대가 되었다. 21세기 세방화 시대에 지방의회는 지역문제를 결정하고 책임질 수 있는 제도적 장치를 구비하여야 하고, 이것은 중앙-지방정부 간 관계에 대한 헌법적 차원의 개정으로 확보되어야 한다.

### (3) 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 지방행정체제와 관련된 주요과제의 종합적인 개편방안을 담고 있는 정부 최초의 지방자치발전의 마스터플랜이라는 데 의의가 있다. 또한 지방자치발전 실천과제의 구체적인 추진방안을 제시하는 데 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 핵심역량을 발휘하여 국민에게 파급효과가 큰 과제들을 우선 선정하였다. 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 2-2]와 같다.

[표 2-2] 지방자치발전종합계획의 주요 내용

구분		주요 내용
핵심과제	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 행정지원 법제화 및 신규 이양사무 발굴 추진
	3.	지방재정 확충 및 건전성 강화 -국세지방세 간 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(합의 전제) -교육 지방분권 및 학교자주성 강화(사무 재조정 및 기초자치 확대)
	5.	자치경찰제도 도입 -기초자치단체 중심으로 자치경찰제 도입하고 관련 사무 발굴 도입 -사군구에 자치경찰단, 광역 중심의 자치경찰위원회 설치 및 재원확보
	6.	대도시 특례제도 개선 -일반시와 차등화하여 50만 이상 특례시, 100만 이상 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(행정구군으로 개편) -광역시 자치구군은 시장이 구청장·군수 임명 및 의회의 미구성 -각 제도 개편안의 후속조치를 실시하여 단점 보완
	8.	읍·면·동 주민자치회 도입 -주민자치회 모델 마련(협력형, 통합형, 주민조직형) -실시방안과 법제화 실시
일반과제	1.	지방의회 활성화 및 책임성 제고 -지방의회 권한 강화(자치입법권, 인사독립권 강화, 후속조치권 신설) -지방의원 전문성 강화(입법지원 강화 및 교육훈련기관 설립), 책임성제고
	2.	지방선거제도 개선 -기초단체장·기초의원 정당공천제 폐지 -선거공영제 책임성강화와 보궐선거 잔여임기 승계 폐지
	3.	지방자치단체 간 관할구역 경계 조정 제도개선 -지자체 간 경계조정 전담기구를 설치운영하고 절차 이행기한 설정
	4.	중앙-지방 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 -사무위탁 시 지방의회의결 의무화 및 입법 불비상태 개선

[표 2-2 계속] 지방자치발전 종합계획의 주요 내용

구분		주요 내용
일 반 과 제	8.	주민직접참여제도 강화 -조례제정 청구 및 제약요건 완화로 주민직접참여 활성화 -주민감사청구제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 개선
	9.	지방자치단체 소규모 읍면동 통합 -주민편익 복리증진 위해 소규모 읍면동 통합모델과 지원방안 마련
	10.	시군구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴 -시군구 통합관련 제도 개선 및 통합대상의 지자체 추가 발굴
미 래 과 제	1.	지방자치단체 기관구성 형태 다양화 -기관구성 다양화 모형(단체장중심, 단체장 권한분산, 의회중심 등) 적용
	2.	도의 지위 및 기능 재정립 -도존치 전제로 국가·지방, 도·시군 간 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 개혁내용과 큰 차이점이 없고 과거 참여정부와 MB정부의 발전방향에서도 논의된 내용이 반복되고 있다고 비판하였다. 이러한 종합계획의 과제들에 대해 전체적으로 살펴보자면 다음 [표 2-3]과 같다.

[표 2-3] 지방자치발전종합계획의 평가

분류	추진해야 할 과제	수정보완해야 할 과제	재검토해야 할 과제
과제	-자치경찰제도 도입 -특별지방행정기관의 정비 -지자체 기관구성 형태의 다양화 -지방선거제도의 개선 -국가와 지자체 간 협력 체제 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 -지자체 평가제도 개선 -대도시 특례제도 개선	-특광역시 자치 구군의 지위 기능개편 -지자체 소규모 읍면동 통합 -시군구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

핵심과제인 ‘자치사무와 국가사무의 구분체계 정비(1번)’나 ‘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 지방자치발전을 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 실현 방식을 보여주는 것이다.

한편 핵심과제인 7번 ‘특·광역시 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 미구성이라는 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 정치적 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 형성하는 데 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 시민교육을 통해 덕성을 함양하거나 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 ‘중앙정부의 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. 이 연구에서는 지방자치와 주민자치의 관점에서 종합계획안의 주요 문제점을 제시하였다. 서울시가 선도해야 할 자치분권정책에 대해서도 제언하고자 한다.

## ② 대도시관점<sup>5)</sup>에서 본 종합계획안의 문제점

### 가. 광역시 자치구의 지방자치 폐지

서울을 제외한 전국 광역시의 자치구는 단체장 선출을 비롯하여 광역의회도 폐지한다는 기본적인 지방자치에 역행하는 종합계획의 발표로 인해 기초단체장과 지방의회를 중심으로 거센 반대 의견들이 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 분할된 데에 따른 주민불편 및 행정 비효율을 해소하기 위해서라고 명시한 점은 이를 의미하는 것이다. 하지만 안성호(2014)에 의하면, 대다수 전문가들은 자치구역의 광역화와 자치계층의 단층화가 오히려 행정효율을 떨어뜨리며 더욱이 지금까지 어렵게 쌓아올린 지방자치의 기틀을 송두리째 무너뜨린다는 비판을 면키 어렵다고 지적하고 있음을 주장한다. 왜냐하면 주민 가까이서 일상적 생활수요를 충족시키는

5) 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 전국적으로 획일적이거나 평균적인 사무권한만으로는 효과적인 도시관리를 수행하기 어렵다.

기초자치체는 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 둔다’라고 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 당사자인 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 제조업 중심의 지역발전 패러다임에서 지역자원을 바탕으로 창의적인 지역발전전략들이 상향식으로 전개되는 방식이며 이러한 흐름의 근간에는 지역의 환경과 자원을 가장 잘 파악하는 주민들의 활발한 참여활동이 내재되어 있다. 이러한 지역발전방식은 1980년대 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 수밖에 없다.

#### 나. 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 자치구세는 시세로 전환한다고 하여 자치구의 자치권을 심각하게 제약하고 있음을 알 수 있다. 그리고 다른 광역시의 자치구와 달리 특별시 자치구만이 직선제를 유지함으로써, 자치구들 간의 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 실생활 문제를 관장하는 지방자치제도가 훼손되고 있음을 볼 수 있다.

우리나라에서 지방의회의 지위는 4가지로 구분할 수 있다(최창호·강형기, 2014). 첫째, 자치단체 의사를 심의·결정하는 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 수밖에 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 구정협의회 및 독립적 감사위원회 설치를 제시하고 있다. 하지만 서울시 전체의 문제를 다루는 시의원의 증원이나 권한이 분명하지 않은 협의회의 설치로 주민대표성을 확보한다는 것은 미흡한 조치가 아닐 수 없다.

#### 다. 형식적인 중앙-지방정부 간 사무이양

종합계획의 핵심과제 1번, 2번은 지방자치단체의 사무구분과 이양에 대한 계획을 제시하고 있다. 우선 현행 법령상 기준 보안을 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 언급하고 있지 않다. 국가사무의 지방이양도 이를 법제화하여 이양하겠다고 하였으나, 법제화 추진이나 행·재정 지원방안을 마련하겠다는 선언적 수준에 그치고 있는 한계를 보이고 있다.

실제로 행정 분야의 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 지방분권의 여부는 지방자치단체가 실제적 정부능력(government capacity)의 측면에서 사무에 대한 자율성의 권한을 어느 정도 확보하였느냐에 따라 좌우된다고 볼 수 있는 것이다(경기개발연구원, 2008).<sup>6)</sup>

최근 수십 년간 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 제고하기 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 뒷받침되어야 한다.

<sup>6)</sup> 정부의 사무배분 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 지방행정재정제도의 개선에 결정적인 요인이 된다는 점에서 중요성이 매우 크다 하겠다.

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 동기부여된다는 것이고 세금과 서비스가 직접적으로 연결되므로 주민들은 자신의 선호가 자신들이 받는 행정서비스에 반영된다고 느끼게 된다. 따라서 지방공무원들은 그들이 필요로 하는 자원을 동원하는 데 보다 수월하게 될 것이다. 결과적으로 지방자치단체의 사무기능 이양을 통해 보다 민주적이고 참여적인 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).

지방행정사무는 지방자치단체가 수행할 것으로 기대되는 일정한 공공서비스 업무를 지칭하며 이는 주민의 복리증진에 관련된 사항들을 의미한다. 이러한 지방행정사무는 헌법 제117조에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다”라고 규정하여 지방자치단체의 존립목적인 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 지방분권촉진에관한특별법(2013년 지방분권및지방행정체제개편에관한특별법)에서 기관위임사무를 폐지하고 자치사무와 국가사무로의 이분화를 규정하고 있다. 이처럼 지방행정사무의 재편에 있어서 방향은 지방자치단체의 사무는 원칙적으로 자치사무로 하되 본질상 국가사무인 것을 존치하여 사무를 이원화하자는 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 지방 간 사무배분을 다음 [표 2-4]로 살펴볼 수 있다.

[표 2-4] 국가 지방 간 기능배분

연 도	국가사무(%)	지방수행사무*(%)	계(%)
1994	75.0	25.0	100
1996	74.0	26.0	100
2002	73.0	27.0	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 우리나라 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 지방사무의 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 지방이양 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 복지 분야이다. 무상급식 등 복지 분야에 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.

#### 라. 특별지방행정기관의 병렬적 존속

종합계획의 일반과제 5번은 특별지방행정기관의 정비를 제시하고 있다. 종합계획은 지방중복, 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 부

정적 평가가 존재해 왔던 것이 사실이다. 따라서 노무현 정부 이후 주민의 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 2-5] 특별지방행정기관 지방이양의 필요성**

특별지방행정기관의 문제점	기능이양 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 지방이양 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, 자원, 장비를 산출 확정된 후 지자체에 이관해 주는 제도적 장치를 통해 기능 이양이 이루어져야 함을 강조한다. 산출 확정된 기능에 따른 인력 및 자원 등이 함께 이관되어 지방자치단체가 업무를 독자적으로 수행할 수 있는 기반조성을 위한 지속적인 지원이 필요하다.

#### 마. 읍면동 통합 및 시군구 통합

종합계획의 일반과제 9번과 10번은 지방자치단체의 읍면동 통합과 시군구 통합의 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 행정재정적 지원의 인센티브를 통해 통합을 유도하고 있다. 하지만 이러한 계획은 실제 고령화가 심화되어 가까이 있는 주민자치센터나 기초단위의 행정복지시설에도 방문하지 못하는 주민들을 현실적으로 고려하지 못한 계획안이라는 비판을 면할 수 없다. 교통통신의 기술이 발달하였지만, 인터넷 등 IT측면에서 고령자의 접근성의 한계를 고려해야 하며, 도시가 아닌 산간지역에서는 교통 접근성이 여전히 미흡하다. 이러한 농촌지역의 상황에 있어서는 읍면동의 통합적 시도가 아니라 오히려 지역 주민 특성을 고려하여 맞춤형의 행정복지 등 기능 거점을 확대해 나갈 필요가 있다. 대도시 입장에서 동 간의 통합은 오히려 주민자치의 형태를

어렵게 할 수 있다. 실제 주민들의 생활문제들에 대한 의견제시나 자치활동은 행정구역의 단위가 확장될수록 참여활동이 감소될 수밖에 없다. 지역의 공동체수준에서는 주민의 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 한 곳에서만 시행되었는데 그나마 통합청사의 위치 등으로 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 시·군 간 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 규모의 경제의 논리로 인한 시군통합으로 지역공동체가 해체되고 소모적인 갈등을 유발하는 것은 지양해야 할 것이다.

#### (4) 자치분권을 위한 서울시의 선도 사업

##### ① 시-자치구 역할분담을 위한 사무구분과 삼위일체이관 개혁

서울시의 사무는 9천여 건이 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 7천 건 이상이 기관위임사무에 해당하고, 고유사무에 해당하는 것은 2천 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 행정사무 감사를 받지 않을 수 없다.

이 경우에 행정공무원들은 서울시민들의 민원이나 사정을 듣기보다는 중앙정부부처의 규정이나 지시를 우선하지 않을 수 없다. 공무원으로서 처벌받지 않을 정도의 일처리방식을 선택하게 되고, 합규성 우선의 가치관을 가지게 된다. 공무원의 일하는 방식은 폐쇄적이고 경직되어 시민들의 참여에는 소홀하게 된다. 따라서 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 500억 원에 해당하는 서울시 예산을 주민참여를 통하여 심의·의결할 수 있는 권한을 이관(empowerment)하였던 것이다. 추첨에 의해 선발된 250명의 주민참여위원들이 예산편성과정에 참여하고 의사결정권을 행사한 것이다. 지역위원회와 분야별 분과위원회로 나누어서 제안한 주민들의 예산사업 현장을 직접 방문하는 등 주민참여 예산편성의 귀감이 되고 있다. 2015년도에는 전자투표를 통하여 시민이 누구나 10표의 참여권을 행사할 수 있도록 제도설계를 하고 있다. 박원순 시장은 주민참여제도를 통하여 주민들이 예산을 제안하는 데 그치는 것이 아니라 지역문제해결에 주민의 '자발적 참여'로 이어져야 한다는 자치철학을 가지고 이 제도를 지속적으로 개선해 나가고 있다(7).

## 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 기초자치단체인 시도 도시기본계획을 수립할 권한을 가지고 있다. 보충성의 원칙을 적용한 구조이다. 대통령소속의 지방자치발전위원회는 지방행정체제개편 논의에서 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 인하여 행정구역을 확장하면서 편입된 지역이다. 따라서 도시로서의 효율적 관리를 위하여 광역자치단체에 도시권리의 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 재정조정제도로 조정하지 않으면, 자치구 간의 불균형을 조정할 수 없다는 의미이다. 하나의 도시로서의 동질적 행정서비스수준을 확보하기 위해 서울시가 집권성에 기반을 둔 사무권한과 재정권한을 가지고 있는 것이다. 그렇다면, 자치분권을 위하여 서울시는 자치구에 대해 과연 어떤 역할을 할 수 있을 것인가?

자치구는 무엇보다도 주민참여와 주민 주도적 자치행정을 하는 단위여야 한다. 읍면동계층에서 자치체를 형성하고, 통반계층에 다양한 공동체를 형성하도록 하여야 한다. 중앙정부의 국정이거나 서울시 광역행정의 관리방식과는 그 내용이나 대상이 달라야 한다. 국정이거나 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 주민 참여적 행정을 통하여 풀뿌리 민주주의의 구현과 민주성과 반응성의 가치를 우선해야 한다. 만일 자치구의 행정이 국정이나 시정처럼 효율성이나 전문성을 지향하는 행정을 한다면, 이는 과거의 지방자치제

7) 조선일보(2015.2.23.) “연 500억 서울주민참여예산, 시민들 전자투표로 사업선정” 참고

도입 이전의 행정시스템과 다를 바가 없다. 지방자치시대의 자치구는 주민중심의 자치행정을 해야 하고, 실질적 주민참여가 제대로 작동할 수 있도록 시민교육과 주민교육, 근린생활의회나타운미팅의 인프라 구축 등이 주된 역할이어야 한다. 복지전달체계의 사례관리가 가능할 수 있도록 자치행정은 생활공동체 자치를 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, 생활공동체 자치가 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 동주민센터 기능을 전환하려고 한다. 이러한 혁신안을 서울시가 권위적으로 추진하는 것이 아니라, 자치구청장의 리더십과 선택과 결단에 의하여 자발적으로 추진하도록 정책설계를 하고 있다. 그리하여 2015년도에는 서울시의 4개 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, 복지 소셜워크(social work) 중심의 협력적 거버넌스를 구축하는 길이기도 할 것이다. 자치구 중심의 주민자치 인프라 조성에 대한 서울시의 선도적인 역할을 중앙정부에서 적극적으로 지원하고 벤치마킹해야 할 것이다.

### ③ 도시형 근린생활자치 공간 조성 및 자치현장부여방식의 주민자치회 도입

주민자치회의가 시범실시되었고, 안행정부 당시 근린생활자치 법률을 제정하여 마을공동체사업을 도입하기 위한 계획을 수립하였다. 또 행정자치부는 마을공동체사업을 가장 중요한 국정사업으로 선정하였다. 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. 도시생활의 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. 수백 개의 마을공동체가 형성되었고, 수만 명이 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 불러일으키고 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 조성하여 복지생태계를 구축하려는 시도도 보인다.

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

#### ④ 대도시로서의 자치권 회복을 위한 네트워크 조성

대도시 자치권의 기본은 조직권, 인사권, 재정권, 입법권, 도시계획권, 규제권을 독자적으로 가

지고 그 권한에 의한 의사결정의 책임을 스스로 지는 것이다. 또 이것이 가능할 수 있도록 주민 참여에 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, 외곽순환도로, 경전철, 버스전용도로 등 도시교통정책에 대한 광범위한 영역과 심도 깊은 정책대안 분석이 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 국가직 공무원으로서, 최종임명권은 대통령이 가진다. 물론 현실적으로는 서울시장이 추천하는 사람이 대부분 대통령의 결재를 받는다. 하지만, 부시장에 대한 인사권이 시장에게 있지 않다. 국장은 지방직 공무원이므로 서울시장이 인사권을 가진다. 입법권은 더 많은 논의가 요구된다. 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 발생해, 기민하게 대응해야 하기 때문에 정부부처의 담당 조직에서 법령을 제정하지 않았다고 해서 마냥 기다릴 수는 없다. 주민참여기본조례나 마을공동체만들기 조례 등과 같이 서울시가 선도적으로 조례를 만들고 행정자치부가 뒤늦게 국가사업으로 시작하는 경우도 있다. 주민참여예산조례와 같이 행정자치부가 세 가지의 주민참여예산 모형을 제시하였으나, 서울시와 같은 대도시에 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. 수년에 걸쳐 수많은 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 정부부처의 통제하에 있는 것이다. 현재 지방자치단체는 법령의 규제에서 자유롭지 않기 때문이다. 도시자치권에 대한 분권요구는 서울시민의 요구는 아니며 대도시들이 공통적으로 가지고 있는 수요이다. 인구 100만 이상의 도시들은 도시자치권에 대한 종합적 분권이 필요하다. 서울시의 입장에서도 7대 광역시와 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 담당 과들은 소관법률을 가지고 있다. 소관법률에 근거하여 지방자치단체에 대한 기관위임사무와 예산배정권을 가지고 있다. 또 지방자치단체에 대한 평가권과 사무감사 권한도 가진다. 지방자치단체는 각각의 국과별로 사무위임을 받는 정부 담당 과들과 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. 지방자치단

체의 입장에서는 국과장급의 빈번한 순환인사를 통하여 특정 실국에 뿌리내린 기득권을 행사하지 못하도록 관리감독하고 있다. 이러한 인사 관행 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 사무 관리나 예산집행과정에서 관료제 우위의 방식을 고착화시킨다.

#### (5) 자치분권을 위한 중앙정부 정책제언

##### ① 정부부처의 대도시 관련정책 수립 시 정책과정참여의 법제화

중앙정부의 정책추진에서 대도시와 관련된 정책과 업무들이 많을 수밖에 없다. 각종 국가 SOC 사업을 비롯하여 산업단지와 국토개발사업 등 법률상 국가사무일지라도, 지방자치단체 특히 대도시의 행정구역 안에서 실시되는 사업이 대부분이다. 해당 도시들과의 업무협조와 정책참여과정의 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 제8조의 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 관련정책을 결정할 경우, 정책적 파트너로서 협의할 수 있는 기제를 법제화할 필요가 있다. 지방자치단체의 입장에서 보면 폭넓은 의견수렴을 위해 서울특별시장만의 참여보다 전국 시도지사협의회를 비롯한 지방4단체 협의회의 참여도 반드시 필요하다. 지방4단체협의회의 의견을 종합하여 지방자치단체의 만

형 격인 서울특별시장이 국무회의의 정책결정과정에서 참여하여 지방자치단체와 대도시에 관련된 정책과정에 적극적으로 참여하는 방안도 검토할 필요가 있다.

특히 서울시는 하나의 자치단체이기도 하지만 수도권의 중심지로서 수도권 주변 도시들과의 통합과 중심역할의 필요성도 제기된다. 또한 우리나라의 수도 기능을 수행하기 때문에 정부는 서울시 관련 정책을 추진할 경우 반드시 정책협의조정 등의 전제조건을 가질 필요가 있다. 중앙정부는 아직도 정책을 독자적으로 추진하거나 정책 사업에서 아예 서울시를 배제하는 경우도 있어 왔다.<sup>8)</sup> 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 것이다. 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).<sup>9)</sup> 이러한 보충성원칙에 따라 중앙정부는 지방자치단체에서 수행할 수 있는 사무와 업무에 대한 의사결정권을 존중해야 하며 중앙정부의 개입은 지방자치단체로서는

8) 2015년 2월 11일 정부는 박근혜 대통령을 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?).

9) 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 처리해결할 수 있는 사안을 사회의 보다 상위의 단위가 빼앗아버리는 것은 부당함과 동시에 유해하며 사회를 크게 혼란시킨다. 왜냐하면 사회의 모든 행위들은 그 본질과 정의에 있어서 보충적인 것이기 때문이다. 그것은 사회의 구성단위를 보조해야만 하는 것이고 이것을 파괴하는 일이 있어서는 안 된다”라고 하였다. 이러한 보충성의 원칙은 개인과 시민의 자조노력을 강조한 서구의 개인주의적 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(한규연, 2012).

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 보충성의 원칙은 헌법규정으로부터 직접 도출될 수 있는 것은 아니며 지방자치 정신에 비추어 요청되는 지방자치의 지도원리로 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 기초자치체 간의 사무배분의 기준으로서 보충성의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 우리나라의 지방자치에서 보충성의 원칙은 지방자치의 지도원리라기보다 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 한 주민에게 가까운 지방자치단체에서 우선적으로 처리한다는 보충성의 원칙을 규정함으로써 국가는 지방자치단체가 감당하기 어려운 경우에만 개입한다는 것을 헌법으로 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 중

양정부의 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 권한을 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 권한을 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 위상제고를 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 갖출 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 대도시권역에 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 특별법에 의거한 자치권을 부여

한 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.

## (6) 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 의제로서 정부와 지방자치단체가 공감대를 형성하고 힘을 모아 노력해야 하는 시대적인 과제이다.

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

다만, 서울시는 여타 지방자치단체에 비해 상대적인 재정자립도가 높은 편이어서 세원이양을 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 배분 방식에서 상당한 기여를 하고 있다. 또한 서울시 차원에서 지역 상생발전을 위한 종합 마스터플랜을 수립한 바 있다. 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-구 간 사무구분과 삼위일체행정의 내부개

혁, 주민참여적 자치구 인프라 조성, 자치현장부여방식의 주민자치회제도 도입, 대도시 간 자치분권 네트워크조성, 정책분야별 자치분권기본계획 수립 등을 구체적으로 제안하였다.

서울시의 분권정책에서 세심하게 고려해야 할 점은 분권정책을 우선하면서도 어떻게 균형발전 정책과의 조화를 이루느냐 하는 문제이다. 분권정책이 추진되면, 재정자립도가 높은 지방자치단체는 권한과 세원이 늘어나겠지만, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 권한에 상응하는 책임 능력이 미흡하여 오히려 공핍화현상을 우려할 수도 있다. 서울시는 ‘수평적 재정조정제도’나 공공서비스별 ‘협력적 광역거버넌스’의 구축 등 선도적인 법제도의 기반구축을 위한 선도적 노력을 보여야 할 것이다. 이러한 노력 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, 정부부처를 상대로 국가-지방자치단체 간의 ‘과감한 분권정책’ 혹은 ‘수직적 중앙-지방관계의 정상화’를 추구하는 정책추진 과정에서 중심역할을 수행해야 할 것이다.

한국지방자치의 발전을 위해서는 분권정책이 우선이다. 지금까지 균형발전정책은 국가가 주도로 추진하는 정책방식이었던 향후에는 지방자치단체 간의 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 이관하는 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 자치분권시스템 정착을 위한 제도적 기반구축을 적극 지원하고, 정부부처와 다른 지방자치단체와의 협력과 공감대 형성에 있어서도 선도적인 역할을 수행하고 이에 걸맞은 실천전략을 추진해야 할 것이다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 21세기 정치연구회, 2012, 「지방정치학으로의 산책」, 한울.
- 김병준, 2013, 「지방자치론」, 법문사.
- 김영수·김창호, 2002, “특별지방행정기관의 조정방안”, 「지방정부연구」, 6(4): 231-249.
- 김찬동, 2014, 「서울분권의제형성을 위한 연구」, 서울연구원.
- 김찬동·정희운, 2015, 「지방분권 활성화를 위한 서울시 추진전략 모색」, 서울연구원.
- 김찬동, 2015, “대도시의 입장에서 본 지방분권추진전략 모색”, 한국지방정부학회
- 나가사와 세이지, 2009, 「주민자치와 평생학습의 마을만들기」, 김창남 역, 제이앤씨.
- 대통령소속 지방자치발전위원회, 2014, 지방자치발전종합계획안.
- 민형배, 2013, 「자치가 진보다」, 메디치.
- 비바라 크룩생크, 2014, 「시민을 발명해야 한다」, 심성보 역, 갈무리.
- 소진광, 2010, “특별지방행정기관의 정비방향”, 한국정책학회 한국정책분석평가학회 공동추계학술대회 자료집.
- 안경섭, 2009, “특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석: 삼립청을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 21(2): 101-122.
- 유창복, 2014, 「도시에서 행복한 마을은 가능한가」, Humanist.
- 윤순갑, 2003, “지방분권과 지역혁신”, 「대구경북포럼」, 40호.
- 이기우, 2010, “분권형 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정 과제”, 「국민과 함께 하는 개헌이야기」, 국회 미래한국헌법연구회, 서울: 대한민국국회.
- 이기우, 2012, “지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안”, 김인화·오윤경 역임, 「지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제」, 서울연구원 Working Paper.
- 이세진·전성훈·박지영, 2012, “특별지방행정기관 기능이관에 대한 지방국가 공무원의 인식에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 24(4): 31-48.
- 한국생활자치연구원, 2013, 「생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제」, 도서출판대영문화사.
- 한국지방자치학회, 2014, 지방자치정부 20년기념 학술세미나 논문집.
- 한귀연, 2012, “지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구”, 「공법학연구」, 13(3): 245-274.

## 2) 미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈

“미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈”<sup>10)</sup>은 조정래 이화여자대학교 교수가 연구를 진행하였다.

### (1) 서론

중앙-지방정부 간 협력적 정부관계는 주민의 행복한 삶을 위하여 반드시 필요하다. 중앙정부의 정책결정과 지방정부의 정책집행이 원활히 연결될 때 주민들에게 양질의 행정서비스가 생산·전달되기 때문이다. 만약 중앙정부와 지방정부 간 갈등으로 인하여 행정서비스 생산이나 전달이 지연되거나 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 중단하겠다고며 ‘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 찾아볼 수 있다. 특히 1970년대부터 나타나기 시작한 미국의 강제적 정부관계(coercive intergovernmental relations)와 강제적 정부관계의 정책도구인 연방 명령(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)<sup>11)</sup>은 주정부의 불만을 증가시켰으며 이를 해결하기 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).

이 연구는 미국의 강제적 정부관계, 강제적 정부관계에 사용되는 정책도구, UMRA의 탐구를

<sup>10)</sup> 본 발표자료는 기존 연구자료인 “미국 정부관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식 중심으로”(조정래, 2007)를 참고하고 추가 연구를 진행하여 완성하였다.

<sup>11)</sup> 재정지원 없는 연방명령(unfunded mandate)은 연방정부가 연방명령의 집행과 관련된 집행비용을 주-지방정부에 지원하지 않거나, 지원하더라도 비용충당에 부족하게 지원하는 경우를 말한다.

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 정부관계는 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 이 연구는 정책결정자로서의 중앙정부와 정책집행자로서의 지방정부 간의 협력적이고 생산적인 관계정립을 위한 제도적 방안을 모색할 수 있을 것이다.

## (2) 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). 지방정부 복지예산의 경우 대부분이 매칭 펀드 형식으로 중앙부처의 사업과 연계되어 있으므로 중앙정부의 복지사업 확대는 지방정부의 복지예산 확대로 연결된다(영남일보, 2015-02-10; 헤럴드경제, 2015-02-03).

지방자치단체의 사회복지예산증가 추세를 살펴보면 [표 2-6]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 2-6] 지방자치단체 사회복지예산 증가 추세

(단위: 십억 원, %)

구분	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
사회 복지예산	16,298	18,950	21,245	22,649	24,366	27,843	33,004	12.5
사회복지 예산비중	17.5	18.3	19.9	20.9	21.3	23.1	26.1	

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

자료: 재정고 지방예산현황

## ② 복지 분야 중앙-지방정부 간의 갈등

복지부문 예산의 빠른 증가로 인하여 재정 부담을 느낀 지방자치단체는 이에 대한 불만을 표출하기 시작하였다. 복지부문 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 아동보육료 지원 및 무상보육) 사업의 경우 중앙과 지방 중 어느 쪽이 재정을 책임져야 하는가를 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 3개월치 예산만 편성하였기 때문에 3개월치 예산이 소진되는 시점에 갈등은 다시 증폭될 것이다.

저소득층 ‘기저귀·분유값’ 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 복지 사업을 축소하게 되었다. 전남 목포시의 경우 2007년 전국에서 처음 도입한 ‘노인목욕비지원사업’을 축소하였고, 광주시 동구는 ‘출산 축하금’ 사업을 폐지하였으며, 경기 가평군은 복지시설

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

### (3) 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

Grodzins(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 공유되는 기능(shared function)이다”라고 설명한다.

즉 연방-주-지방정부가 기능을 공유함과 동시에 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.<sup>12)</sup> 그 결과 협력은 미국 정부관계에 있

<sup>12)</sup> 뉴딜(New Deal) 전까지만 해도 이중적 연방주의(dual federalism)가 지배적이었으며 연방-주정부 간에 파트너십은 많지 않았다.

어 지배적인 현상이 되었다.

#### 가. 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 관계에 있어서 재정적 측면은 협력적 연방주의를 이해하는 데 가장 중요한 부분이며 O'Toole(2007)은 정부 간 관계 상호의존성과 복잡성을 이해하는 데 있어 연방보조금에 대한 연구가 가장 좋은 방법이라고 주장한다. 연방정부는 주·지방정부에 연방보조금을 제공하고 주·지방정부는 연방정부 정책을 집행하는 상호의존적 관계가 협력적 정부관계의 요체이다. 연방정부의 재정력과 정책 리더십 그리고 주·지방정부의 정책집행능력이 결합하여 효율적인 공공서비스 생산이 이루어지는 것이다.

[표 2-7]은 1960년부터 2010년까지의 연방보조금 추세를 보여준다. 1960년대와 1970년대에 연방보조금은 급격히 성장하였다. 1960년과 1975년을 비교하면 연방지출에서 연방보조금이 차지하는 비율이 거의 2배로 성장하였다. 이러한 성장세는 1980년대 레이건 행정부의 연방보조금 감축으로 주춤하였다. 1990년대에 들어서면서 다시 성장 추세로 바뀌었다. 연방보조금 비율이 지속적으로 증가한 것은 협력적 정부관계의 진화과정을 나타낸다.

[표 2-7] 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.

연방보조금이 주정부 행정에 미치는 영향을 심층적으로 분석하기 위하여 연방-주정부의 재정적 관계를 보다 구체적으로 살펴보았다. 아래 [표 2-8]은 1964년부터 2004년까지 주정부와 연방 정부의 재정적 관계를 (1) 연방보조금수혜, (2) 연방보조금의존도라는 두 측면에서 분석한 결과이다. [표 2-8]에서 두 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

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 레이건 행정부 때 약간 감소하고 그 이후로 다시 증가하는 패턴을 보이고 있다. 이는 [표 2-7]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. 예산 중에서 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 수혜하는 기관 중 약 1/3이 예산의 절반 이상을 연방보조금에 의존한다는 것이다.

[표 2-8] 연방-주정부의 재정적 관계, 1964-2004

구분		1964	1968	1974	1978	1984	1988	1994	1998	2004
연방 보조금 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
연방 보조금 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)

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

### 가. 강제적 정부 간 관계의 원인

강제적 정부 간 관계가 나타나게 된 원인을 크게 세 가지 ㉞ 협력적 정부 간 관계의 성공, ㉟ 정치제도의 변화, ㊱ 연방정부의 재정적자로 나누어 볼 수 있다.

#### ㉞ 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 성장시키는 데 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.

#### ㉟ 전국화(nationalization)된 정치제도

Conlan(1998)은 미국 정치제도의 변화가 연방-주지방정부 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 중앙정치 무대에서 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 높이는 데 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 위하여 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.

#### ㉔ 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.

#### 나. 강제적 정부 간 관계의 정책도구

연방정부는 정책목표 달성을 위하여 주·지방정부가 연방정책에 순응하고 이를 성공적으로 집행

하여 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 법적 권위(legal authority)에 의존하여 만들어진다. 따라서 강제적 정책도구는 명령적, 규제적, 법률적, 처벌 위주의 정책수단이다.

#### ㉓ 연방명령(mandate)

연방명령은 연방정부의 법률적 명령이다. 만약 이 명령에 주·지방정부가 순응하지 않으면 민사 또는 형사처분을 받게 된다. 현재 약 200여 개의 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.

#### ㉔ 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 2-9]** 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 2-9]는 연방선점권 제정을 시기적으로 보여주는데, 미국 200여 년의 연방주의 역사 동안 총 606개의 연방선점권이 만들어졌는데 그 중 약 70%가 1970년 이후에 제정되었다. 이는 1970년대 이후부터 강제적 정부 간 관계가 본격적으로 나타나기 시작했음을 잘 보여준다.

#### ㊤ 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 정책영역과 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·지방정부에 어떤 정책을 요구하고 이로 인하여 예상하지 못했던 정책비용이 발생하여 주정부의 정책우선순위가 왜곡되는 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 긍정적

으로 평가할 것이다.

[표 2-10]과 [표 2-11]에서는 연방정부의 강제적 정책도구에 대한 주정부 공무원의 인식을 소개한다. 이를 위하여 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrator Project: ASAP) 데이터를 사용하였다. 이 설문조사는 미국 50개 주 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 2-10]과 같이 질문하였고 이를 이용하여 주정부 공무원의 강제적 정부 간 관계에 대한 인식을 측정하였다.

**[표 2-10]** 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 2-10]의 각 질문에 대한 응답분포는 [표 2-11]에서 정리하였다.

**[표 2-11]** 강제적 정책도구에 대한 공무원의 인식

(단위: %, 명)

구 분		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 2-11]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 개선되고 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.

#### (4) 재정지원 없는 연방명령 개혁법(UMRA)

##### ① 재정지원 없는 연방명령 개혁법(UMRA) 등장배경

1970년대부터 나타나기 시작한 강제적 정부 간 관계는 주·지방정부에 많은 재정적 부담을 안겨 주었다. 특히 재정지원 없는 명령(unfunded mandate)에 대한 관심은 1970년대 후반부터 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 68억 달러의 비용을 부담한다고 한다(ACIR, 1993). 1980년대의 연방명령을 살펴보면 공공수도 시설을 개선하기 위한 1986년 Safe Drinking Water Act Amendments는 20-30억 달러, 학교시설물 석면 제거를 명령한 1986년 Asbestos Hazard Emergency Response Act는 31.5억 달러를 주·지방정부에 부담하게 했다(ACIR, 1993).

ACIR(Advisory Commission of Intergovernmental Relations)에 의하면 1980년대에 연방

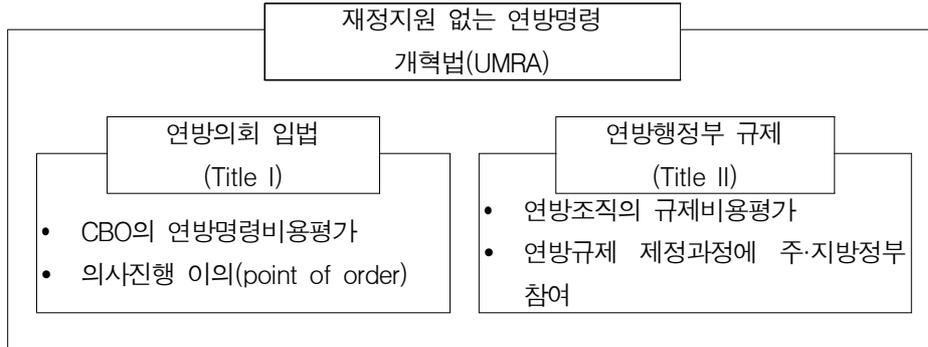
명령에 의해서 발생하는 주·지방정부 비용 증가 속도가 연방보조금 증가 속도보다 더 빨랐다고 한다(Dilger & Beth, 2014). 이처럼 연방명령이 주·지방정부에 심각한 영향을 미치고 있는데 뉴욕(New York) 시장이며 전직 하원의원이었던 Edward I. Koch는 연방명령의 문제점을 부각시켰다. 그는 자신이 하원의원이었을 때는 중대한 사회문제를 해결한다는 확신을 가지고 법안을 통과시켰으나 시장이 되고 보니 자신이 통과시킨 수많은 법과 행정명령이 지방정부의 독창성, 주도권, 재정건전성을 위협하고 있다는 것을 알게 되었다고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

1980년대와 1990년대 초반까지 계속된 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 나누어진다. 연방의회의 입법과 관련된 부분(UMRA Title I)과 연방행정부의 규제와 관련된 부분(UMRA Title II)이다.



[그림 2-1] 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)<sup>13)</sup> 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 규제 제정과 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 규제제정과정에서 투입할 수 있도록 주·지방정부의 참여를 보장하는 것이다.

#### 가. UMRA와 연방의회 입법(UMRA의 Title 1)

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 재정영향을 평가하여 관련 상임위원회에 보고해야 하며 상임위원회는 CBO가 제출한 연방명령비용 평가보고서를

<sup>13)</sup> 1995년 UMRA가 만들어질 당시에는 5천만 불이었으며 매년 인플레이션을 감안하여 한계치를 증가시켜왔다. 2014년에는 7천6백만 불이다(Dilger & Beth, 2014).

본회의에 제출하여야 한다. 즉, 본회의에서 법안이 심의, 표결될 때 의원들이 그 법안이 주·지방 정부에 미칠 재정적 비용에 관한 충분한 정보를 가지고 토론, 표결하게 하겠다는 것이다.

또한 UMRA는 입법과정에 의사진행 이의(point of order)를 제기할 수 있도록 하여 연방의회가 주·지방정부에 재정적 의무를 부과하는 법을 제정할 때보다 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 계속할지를 표결에 붙이는 것이다. 의사진행 이의(point of order)를 제기할 수 있는 세 가지 경우가 있다. 첫째, 연방명령 비용 평가 보고가 이루어지지 않았을 경우, 둘째, 평가된 비용이 일정한계(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 투표 결과 다수 의원이 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 이루어질 수 있게 하였다.

#### 나. UMRA와 연방행정부 규제(UMRA의 Title II)

UMRA는 연방정부가 규제(regulation)를 제정할 때 관련 연방규제로 인한 주·지방정부의 지출(expenditure)이 총 1억 달러를 넘어설 경우 연방조직이 비용평가서를 공표하도록 하였다. 이 한계치(threshold)는 매년 인플레이션을 적용하여 조정되며 2014년의 경우 1억 5천2백만 달러가 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)<sup>14)</sup>들은

<sup>14)</sup> 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 지방 4대협의체(전국 시·도지사협의회, 전국시·도의회위원장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·군·구의회의장협의회)가 이에 해당한다고 할 것이다.

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 책임의식을 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 규제제정과정에서 주·지방정부를 참여시켜야 하므로 연방정부와 주·지방정부 간 의견을 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, 발전시키는 데 기여하고자 하였다.

미국의 정부 간 관계에 있어 연방-주·지방정부의 관계는 수직적 상하관계라기보다는 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 생산적인 파트너십 관계형성에 해가 된다. 이러한 의미에서 강제적 정책도구인 연방명령의 사용에 제한을 가하는 UMRA는 연방-주·지방정부 간 파트너십 향상에 기여할 수 있을 것이다.

##### (5) 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 확대로 인한 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 지경에까지 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, 연방의회와 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 재정지원 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 연방정책 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”, 『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”, 『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”, 『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』, 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", 『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", 『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", 『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", 『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 휘 지자체".

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

매일신문, 2015-02-05, “교육부, 교부금 법 바꿔 어린이집 지원 ‘꼼수’”.

영남일보, 2015-02-10, “정부의 복지 확대로 지자체 ‘휘청’...국비지원 대폭 확대해야”.

조정래, 2007, “미국 정부관계의 변화, 다양성, 복잡성: 연방정부의 강제적 활동에 대한 주정부 공무원의 인식 중심으로”, 『한국행정연구』, 16(3), pp.7~23.

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”.



### 3\_주요 토론내용

#### 1) 서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색

김찬동 충남대학교 교수가 발표한 “서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략 모색”과 관련하여 김순은 서울대학교 교수의 사회로 한경호 지방자치발전위원회 분권국장, 김성호 전국시도지사 협의회 정책연구실장, 김영배 서울시 성북구 구청장, 소순창 한국지방자치학회 부회장, 류경기 서울시 기획조정실장이 토론에 참여하였다.

<지방자치발전위원회 분권국장 한경호>

#### **종합계획의 의의를 설명하고 내용적 보완보다 입법화가 시급함을 강조**

종합계획 내 추진과제는 지방자치단체에서 지속적으로 요구해왔던 과제들을 담아 바꾸었다. 지방자치제도와 관련된 종합계획이자 법정계획으로서 지방자치 실시 이후에 그동안 제기되어 온 모든 과제들을 집대성한 지방자치제도와 관련된 종합계획이다.

일부 과제는 미흡한 점도 있다. 왜냐하면 종합계획은 기본계획의 성격을 가지고 있기 때문이다. 기본계획은 기본방향이 제시되어 있고, 법상으로도 연도별 시행계획을 추구하고 있다. 더불어 연말에 평가되어서 보완하는 피드백 시스템이 갖춰져 있기 때문에, 지자체에서 문제를 제기하고 있는 내용들은 수정 보완될 것이라 생각된다.

지방자치와 관련된 종합계획을 이 시점에서 수정 보완해야 한다는 의미보다는, 어렵게 탄생한 이 제도를 입법화해야 하는 것이 역사적 소명이다.

#### **언론과 여론에서 문제로 제기하고 있는 자치구 폐지불가는 수용관란**

특·광역시·자치구 제도가 비효율성, 예산 낭비는 물론 광역행정을 제대로 시행하지 못한다는 문제점들이 제기되어, 18대 국회에서 자치구를 폐지하는 것으로 결론 났다. 다만, 마지막 법안을 심의하는 과정에서 정치적인 이해관계 때문에 국회에서 논의가 무산되었다. 이로 인해 정부 차원에서 위원회를 만들어 개선방안을 마련하라는 뜻을 담아 이명박 정부 때 행정체제개편특별법에 기반을 둔 특·광역시·자치구 지위 및 기능 개편방안을 마련한 것이다. 저희 위원회는 지방분권특별위원회와 지방행정체제개편위원회를 그대로 수용하여 이 과제를 이번 종합계획에 반영한 것이다.

이 과제에 대해서 일부 문제를 제기하고 있는 것은 크게 4가지이다. 첫째, 그간의 절차상 하자가 있다. 둘째, 자치구를 폐지하는 것은 위헌적인 요소가 있다. 셋째, 중앙집권적인 발상이다. 넷째, 자치구를 폐지하는 것은 풀뿌리 민주주의를 후퇴시킨다. 언론에서 지금까지도 그 내용들이 계속 나오고 있지만, 제가 판단할 때는 꼭 그렇지 않다.

### **절차상의 하자과 위헌요소 전무**

절차상 하자에 관해서는 17대 국회부터 논의되었고, 이명박 정부 때 위원회를 통해 많은 논의를 거쳤다. 행정체제개편위원회에서 국회에 보고한 기본계획은 유효하며 법적인 내용으로 규정되어 있기 때문에 지방자치발전위원회에서는 그대로 기본방안을 수용했다. 다만 지방자치법 폐지에 따라서 주민 대피소를 어떻게 보완할 것이냐. 강력한 시장의 권한을 어떻게 효율적으로 조정할 것인가 하는 후속 조치 방안을 마련하고 있다. 종합계획에서도 이 과제의 중요성을 감안해서 2017년까지 국민적 합의를 거쳐서 후속 방안을 마련한다고 명확하게 쓰여 있다. 절차상의 문제는 크게 없다고 본다.

위헌 요소와 관련해서는 명확하게 위헌적인 요소는 없다. 헌법재판소의 판결을 보면, '자치단체로서의 시군구가 계속 존속되거나 지방자치단체의 구조를 단층화하는 것은 입법 해석의 범위에 들어간다고 명확하게 판결되어 있다. 그래서 제주특별자치도의 4개 자치구가 2개 행정구로 되었고, 세종특별자치시는 단층제의 행정체제를 가지고 있는 것이다. 기본적인 위헌요소는 현재 없고, 다만 참정권 등 일부 제한이 있을 수 있다고 본다. 현재의 판결은 기본권 제한의 입법적 한계를 벗어난 것이 아니다. 광역자치단체 수준의 참정권이 확대된 그런 사항이기 때문에 기본권의 침해는 크게 없는 것으로 결론을 낸다.

중앙집권적인 발상, 풀뿌리 민주주의의 후퇴라는 것도 전문가분들이므로 그 내용에 대해서는 충분히 이해하실 것으로 본다.

결론적으로, 지방자치발전종합계획은 지방자치발전 20년을 맞은 시점에서 우리의 자치발전에 획기적인 한 획을 긋는 중요한 과제라고 본다. 이 과제들이 입법화될 수 있도록 이 자리에 계신 전문가분들의 지혜와 협조를 부탁드립니다.

<전국도지사협의회 정책연구실장 김성호>

### **지방분권 추진 관련 정부를 신뢰하기 어렵고 서울시 자체의 독립적 액션플랜이 필요**

'13년 전 노무현 정부 때 지방분권특별법을 만들었다. 지방분권특별법에서 만들었던 지방분권

과제, 조례 입법권 범위 확대, 지방재정의 확충, 특별지방행정기관 지방이관, 자치경찰제 도입, 교육자치제 개선, 이런 과제들이 지금의 자치발전특별법에도 과제로 나와 있다. 특별법으로 지방분권하라고 명령을 했는데, 정부는 움직이지 않는다.

국장님이 2017년까지 주민 동의를 얻어서 프로그램을 계획하겠다고 하는데, 2017년이면 정권 말기이다. 특별법도 지키지 않는 정부를 지방분권 관련해서 믿을 수 없다. 이제는 새로운 차원에서 접근이 필요하다.

일인당 세출 기준으로 보면, 전년도 기준 제주도 1위, 세종시 2위로 세금을 가장 많이 들이는데, 서울시 15위, 경기도 17위이다. 사회복지비도 서울시 2014년에는 14위, 경기도 17위이다. 세종시는 세금혜택도, 복지비도 제일 많이 받고, 공무원도 제일 많다. 중앙부처가 있는 지역에 있으면 공무원 수든 복지비든 특혜를 보는 그런 자료가 나와 있다. 서울시에 살려고 하면 생활비가 타 도시에 비해 많이 드는데, 울릉도에 있는 9급 공무원 봉급은 서울시 9급 공무원 봉급과 똑같다. 그래서 이런 부분을 다시 봐야 한다.

보수, 기구정원 이런 부분에 대해서는 적어도 서울시는 중앙부처로부터 꼭 필요한 예산을 받고, 중앙으로부터 독립선언을 하는 액션플랜을 내놔야 한다고 생각한다. 그게 자치라고 본다.

### **시민교육, 서울시 지방분권협의회 설치, 헌법 개정이 필요**

서울시민을 대상으로 지방자치가 도움이 되는지, 안 되는지 질문하고 설문해보면 서울시 지방자치하자고 하는 사람 몇 분 없을 것이다. 구자치도 마찬가지로 구의회, 시의회, 다 시민들에게 여론조사를 해보면 좋겠다.

지방자치를 제대로 하자고 주장하는 국민들의 수는 많지 않은 것으로 알고 있다. 왜냐하면 시, 구가 자신한테 주는 게 뭔지 국민들은 잘 모른다. 결국 시민교육이 필요하다는 것이다. 주민이 볼 때 지방자치를 해야 주민의 삶의 질이 높아진다는 부분을 시와 구가 입증해내야 된다. 시민교육에 있어서 서울시, 경기도가 신경을 써야 한다.

수원시는 지방자치의 필요성에 대한 시민교육을 위해, 전문가를 보내서 주민들이 직접 동대표를 만나 이야기하는 시간을 가져 주민교육을 했다. 수원시는 시 차원에서 교육센터를 만들어서 시민교육을 한다.

한 가지 안타까운 것은 8개 시도의 지방분권협의회가 조례로 구성되어 있는데, 서울시와 경기도는 없다. 서울시는 이걸 해야 된다고 본다. 서울과 경기가 나서서 시민들에게 지방자치와 지방

분권의 중요성을 설득해낼 수만 있다면, 대한민국은 변할 수 있다고 본다.

우리 헌법 자체가 중앙집권을 정당화하는 내용으로 짝 차 있다. 그래서 헌법부터 고치는 것이 필요하다. 독일의 헌법은 중앙과 지방의 자원배분, 입법권의 배분, 역할 배분 이런 것들에 대한 조항이 헌법에 28% 들어가 있다. 우리는 딱 두 종류만 들어가 있다. 헌법을 바꾸지 않고서는 중앙-지방의 갑을관계를 해소할 수 없다. 자치법을 개정해서 이걸 해결하겠다고 하는 분들은 너무 순진하다.

서울시가 시민교육을 통해서 서울시민과 경기도민이 지방자치와 지방분권의 중요성을 깨달으면, 이것이 삶의 질을 높이고 도시 경쟁력을 높이는 길이다. 서울시가 이 부분을 해결해 주면, 서울시가 세계적인 도시로서 위상을 지속적으로 가지고 나갈 수 있을 것이라고 확신한다.

<성북구청 구청장 김영배>

### **현재 추진 중인 지방분권 관련 정부정책의 한계를 절감**

한경호 국장님, 참여정부 때 지방분권과 관련된 로드맵도 만들고 법도 만들었는데, 그때 얘기된 것보다 훨씬 후퇴된 안이다. ‘지방자치발전위원회’ 명칭만 보아도 ‘분권’도 빠졌고, 발전이 도대체 뭔지 모르겠다. 논거로 광역행정에 있어서의 비효율성, 발목잡기, 예산낭비, 정쟁 이런 것을 주로 말씀하셨다. 국민들한테 주로 정치와 관련해서 비효율적이고 발목을 서로 잡고, 예산을 낭비하고, 일을 안 하고, 이게 누구나라고 물어보라. 실제 여론조사 결과를 보니까 대부분 중앙 정부, 특히 정당이라고 되어 있다. 국회도 많이 들어간다. 지방정부라고 대답하는 국민들의 숫자는 낮았다. 그렇다면 국회나 중앙정부가 비효율적이고, 정쟁이나 하고, 발목을 잡기 때문에 없어져야 한다는 소리가 되는가? 사실은 기능주의적이고 관료적으로 정리할 문제가 전혀 아니라는 점에서 이것은 굉장히 우려되는 논리이다. 세계적 추세라고 하셨는데 그것은 전적으로 자료를 잘못 보셨다고 보인다.

분권이냐 집권이냐 문제는 사실 그 시대가 어떤 과제를 요구하는가, 어떤 시대적 요구를 시민들이 하고 있는가 하는 시대정신과 관련된 것이다. 2015년 대한민국에 국민들이 무엇을 요구하는가, 대한민국이 어디에 서 있는가, 대한민국이 어디로 가야 하는가라고 하는 시점에서 보자면, 분권과 집권에서, 남북이 분단되어 있기 때문에 전적으로 지방만 권한을 가져야 한다는 이야기는 아니다.

### **서울시의 분권 요구에 대한 한계: 시민의 삶의 질 관점에서 근원적인 성찰이 필요**

전체적으로 보자면 요소투입형 경제성장 전략을 국가주도로 해오다가, 97년도 외환위기 이후로 국가가 어디로 가야 국민들이 더 행복한 삶을 살 수 있겠는가라는 문제가 중요하다. 그걸 가장 효율적이고 효과적으로 달성하는 방안을 논의하는 것이 분권의 과제이다.

이렇게 볼 때 서울시가 어떤 이유로 분권을 요구해야 하는가에 대한 논거가 정리가 되어 있지 않다. 서울시에 분권을 해주면 국가가 해주는 것보다 시민들에게 더 나은가하는 이야기가 정리가 되어 있지 않다는 점에서 근본적인 성찰이 필요하다.

토건국가 시대에서 보편적 복지국가 시대로 전환되었다. 보편적 복지 시대라 함은 사람을 위한 것이기 때문에 기준이 사람이 된다. 그동안 토건국가 시절에는 서울이나 대도시는 GDP의 성장 대부분이 토지를 개발해서 높은 건물이 올라가면 되었다. 거기에 따라서 당연히 세금이 올라가고 토지거래가 활성화되기 때문에 고밀개발을 통해서 모든 것을 해결하는 그런 프레임이 짚던 것이다.

그러니까 서울시는 당연히 국가에서 보조금을 안 받지만 지원도 별로 받는 게 없고 다 알아서 하도록 구조가 짜여 있다. 그런 광역행정을 수행하다 보니까, 현재 구조대로 서울시는 84%, 기초자치단체는 다 합쳐봤자 3조 원, 16%밖에 안 되는 8:2 중앙과 지방의 재정배분 구조보다 훨씬 더 집권적 구조로 서울시 행정이 짜여 있다.

이 시대에 맞닥뜨리고 있는 현재 과제를 수행함에 있어서 어떤 것을 수행하면 시민들이 효과적으로 삶을 살아갈 수 있겠는가 하는 관점에서 문제를 봐야 한다. 그런 면에서 보면, 서울시는 중앙정부 못지않게 갑질을 한다. 서울시 간부들은 경기도보다 훨씬 더 빠른 속도로, 그 책임에 걸맞은 행동을 보여주실 걸로 기대하고 있겠다.

<한국지방자치학회 부회장 소순창>

### **중앙정부의 기능부전과 실질적인 지방행정체제 개편의 논의가 필요**

지방자치발전위원회에서 체제 개편 논의를 하면서 특히 자치구 문제를 논의하고 도 지위 및 기능 재정립에 관한 논의를 함에 있어서 지방자치단체에서만 한정해서는 안 된다고 생각한다. 중앙정부와의 관계 속에서 중앙정부와 지방정부 간의 시스템을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 근본적인 논의가 필요하다.

현재 중앙정부와 지방정부의 관계라고 하는 것은 매우 수동적이고 일방적인 관계에 있다. 이는 차원을 뛰어넘어서, '과연 중앙정부가 제대로 일을 하고 있는가?'라는 것에 대해서 우리가 한번 생각해 볼 필요가 있다.

SOC예산이 지나치게 집중되어 있는 현 정부를 보면 상당히 문제가 있다. 보편적 복지시대에 눈을 가리고 SOC를 이렇게 집중적으로 투자할 필요가 있는지 생각해 보아야 한다. 중앙정부가 예산 확보 경쟁에 지나치게 몰입되어 있어서 결국 재정이 효율적으로 사용되지 못하고 있다. 그중에 하나가 지방정부와 관련된 예산 중 보조금의 문제이다. 보조금 확보 경쟁에 부처가 혈안이 되어 있다. 그것은 예산뿐만 아니라 기능, 인력까지도 확보하기 위한 측면이 아니겠는가. 그래서 중앙정부는 기능부전 상태에 있다.

중앙정치는 어떤가에 대한 이야기는 언론에서 많이 했다. 지방정부의 '형님예산', 또 최근에 이야기되고 있는 '쪽지예산', 혹은 '카톡예산' 등 예산심의 과정이 왜 이렇게 이루어져 있는지를 보면, 사실은 이것도 중앙정치가 특정 지역 내지는 특정 국회의원 위주로 예산이 확보되고 있고 그 지역에 예산이 내려가는 한계에 있지 않겠는가.

지나친 보조금 확보 경쟁이라고 하는 것은 중앙과 지방에 대한민국의 미래 발전의 방향이 특정 지역에 예산이 편성되는 그런 측면이 없지 않다는 것이다. 이것도 중앙 정부가 기능부전 상태에 있다는 것이다.

그래서 자치구의회를 폐지한다는 것이 문제가 아니라, 실질적으로 우리나라 지방행정체제 개편을 어떻게 할 것인가에 대한 문제의 논의를 천천히 해야 한다.

#### **개편 논의의 방향: 기능, 예산, 인력 등 지방이양과 서울의 역할에 대한 고민이 필요**

중앙정부의 상당부분은 시도로 기능, 예산, 인력 이런 것들이 재배치되어야 한다는 생각이 든다. 기능이라고 하는 것은 세 가지 측면이 있다. 첫째, 노동의 양, 둘째, 권한, 셋째, 재정의 문제이다. 중앙정부와 지방정부의 체제 개편에 있어서는 이 세 가지가 일괄적으로 논의되어야 된다.

이 문제를 논의할 때 돈 문제나 노동, 권한의 문제라고 하는 것이 논의 대상에서 제외된다. 왜냐하면 조그마한 단위 사무를 이행하는 데 과연 얼마만큼 재정과 인력과 힘이 연계되어 있는 것은 논의가 어렵기 때문이다.

보편적 복지로 가야 하는 상황에서 과연 복지제도를 어떻게 해야 할 것인가? 이것은 기능과도

관련이 있다. 지역의 경제 문제이다. 우리 사회가 당면하고 있는 교육문제, 복지문제, 지역경제 문제를 해결하기 위해서 중앙정부와 지방정부의 체제 개편을 새롭게 해야 한다. 자치구를 없애는 것. 지방자치발전위원회가 그 문제를 그렇게 중요한 과제로 생각한다는 것은 지방자치발전 위원회에 걸맞지 않은 그런 논의가 아닌가 하는 생각이 든다.

대한민국의 방향 설정을 어떻게 해야 할 것인가 하는 마스터 플랜을 통해서 그런 차원에서 분권 논의가 이루어져야 한다는 것이 개인적인 생각이다. 그런 점에서 지방자치발전위원회와 서울시가 다른 지방자치단체와 상생할 수 있도록, 수도권으로서 특별시로서의 특권적 지위를 내려놓을 수 있는 방안도 서울시에서 구체적으로 논의해야 한다. 전국적으로 만형의 역할로서 지방분권의 과제를 논의해 가야 한다.

<서울시 기획조정실장 류경기>

### **중앙의 권한배분 미흡에 기인한 지방자치의 한계: 재정부분, 조직과 입법**

우리가 지방자치를 20년 했다고 하는데, 지방자치의 틀은 제가 보기에 그대로이다. 91년, 95년 체제가 그대로 이어지고 있다. 한경호 국장님, 전국시도지사협의회 김 실장님, 그동안 변한 게 뭐냐고 하신 이유가 그만큼 많은 논의는 하고 있는데 결정을 못하고 있다. 지방에 권한을 넘겨주는 칼자루를 쥔 중앙정부의 입장에서 넘기질 못하고 있는 것이다.

중앙정부는 근본적으로 지방을 믿지 못한다는 것이다. 능력이 없어서 못 믿는 것도 있고, 실제로 해보면 너무 지방의 이익에 매몰되어 국가적인 차원에서의 시각이 부족하기 때문에 중앙이 지방에 권한을 넘겨주든지 재정을 지원하든지 하는 방안은 어렵다. 그래서 현명한 중앙정부가 모든 기구나 정원을 합리적으로 결정해주겠다는 것이다.

중앙정부가 지방을 불신하는 대안을 두 가지 측면에서 내고자 하는데, 재정부분과 조직과 입법에 관한 부분이다. 재정에 관해서 보면, 국세와 지방세 구조가 8:2로 되어 있으며, 실제로 하는 일은 지방이 더 많이 한다. 그것은 보조금을 조금 더 받아서 재원을 충당하는 것이다. 지금 우리가 계속 주장하고 있는 것이 돈을 아예 처음부터 지방에 줘라. 우리가 걸어서 우리가 쓰면 잘 쓸 거 아니냐는 얘긴데, 중앙은 세원의 불균형 때문에 반대한다. 지방은 결국 재정을 넘겨줘 봐야 세원 자체가 없다. 이에 대한 대안이 있다. 예를 들어, 지역상생발전기금을 운영하고 있는데, 지방 소비세를 넘겨주는 것이다. 세원의 상당부분을 지방으로 넘겨주고, 그것의 일부를 가지고 수도권 3개 시도가 다시 출발하는 것이다.

조직과 입법에 관해서 보면, 헌법학자들이 정리하는 게, 지방자치라는 것은 본질적인 자연권이 아니고 그냥 헌법에서 보장했으니까 하는 거라는 것이다. 제도적으로 얼마든지 바꿀 수 있다는 것이다. 시행령은 대통령령이고 시행규칙은 각 부처의 부령이다. 시행령과 부령이 지방의회가 제정하는 자치법인 조례보다도 법률상 상위 효력을 갖는다. 중앙부처 장관들이 얼마든지 조례에 우선하는 효력을 가진 시행규칙을 통해서 지방에 관한 모든 내용을 좌지우지할 수 있다는 것이다. 그것은 너무 과도하다. 기구와 정원에 관한 규정, 대통령령이 어디까지 가고 있냐 하면, 서울시가 가진 실국의 숫자를 정한다. 매년 저희가 행사부에 가서 '실국 하나 더 주세요' 이렇게 사정하고 다니는 것이다. 서울시가 사정하고 다니면 지방은 어떻겠는가? 그래서 저희들이 11개의 임시기구를 운영한다. 그러면 감사원에서 감사를 하고, 왜 시행령에서 규칙을 정했는데 16개 이상을 운영하느냐며 공무원을 징계한다. 저희들의 대안은 그것을 조례로 넘겨달라는 것이다. 그러면 중앙에서는 지방을 믿지 못한다. 그것에 대한 대안은 예산을 낭비하지 않도록 최소한의 인건비에 관한 것을 운영하라는 것이다. 지금 인건비도 통제하면서 시도의 국 수도 통제하고, 실국의 직급도 통제하고, 이중통제를 하고 있다. 아무리 중앙정부가 지방을 불신한다고 하지만, 이런 방식으로 그 주장 자체를 입증하는 체제가 아니라고 본다.

#### <사회자 김순은 교수>

보편적 복지를 하면서 저희가 오랫동안 저성장에 머물고 있다. 중앙정부는 5년 안에 엄청난 재정적 압박감을 받아서 지방정부의 빅딜(big deal)을 검토하지 않으면 안 된다. 그 빅딜이 지방정부에 대한 재정적 지원 삭감과 지방분권일 것이다. 지방정부가 이것 좀 준비해야 될 것 같다.

서울의 발전이 수도권 규제 때문에 계속 눌러져 왔다. 그래서 지금 간헐적으로 수도권 규제 완화라는 소리가 나오는데, 수도권규제 완화라는 용어를 쓰는 한 서울의 미래는 거의 없다고 생각한다. 수도권 규제를 완화하면 지방이 가만히 있지 않기 때문이다. 그러면 이 문제를 풀 수 있는 길은 분권으로 피해야 한다는 게 제 생각이다. 공동의 타겟이 중앙정부이기 때문에, 그런 전략이 필요하지 않을까 하는 생각이 든다.

지금 지방이 꼭 해야 할 것은 중앙정부가 가지고 있는 지식보다 지방이 지난 24년간 쌓은 지혜가 훨씬 더 강력하다는 것을 보여줄 시점인 것 같다. 이것을 보여주면 지방분권에서 굉장히 큰 틀을 잡을 거라고 생각한다.

## 2) 미국의 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈

조정래 이화여자대학교 교수가 발표한 “미국 강제적 정부 간 관계로부터의 교훈”과 관련하여 정순관 순천대학교 교수의 사회로 고규창 행정자치부 자치제도정책관, 이기우 인하대학교 교수, 이시원 경성대학교 교수, 김윤식 시흥시 시장, 김동건 한국지방자치법학회 회장이 토론에 참여하였다.



<행정자치부 자치제도정책관 고규창>

### **20년간 추진된 지방자치에 대한 총괄적 평가와 개편의 필요성을 강조**

우리 정부는 수립된 지 70년 동안에 굉장히 고도압축 성장과 압축된 민주화 과정을 겪었다. 지금은 다원화된 사회를 경험하고 있고, 그런 과정 속에 행정환경이 급변했다. 특히 고령화 저출산으로 인한 복지정책도 굉장히 압축적으로 하고 있다. 그 과정에서 가장 중요한 또 하나의 사실이 지방자치의 실현을 굉장히 압축적으로 해 왔다는 것이다. 지방자치 제도에 대한 정비, 또 새로운 제도의 도입 같은 과정들도 굉장히 잘 진행되어 왔다. 20년 만에 이 정도 왔으면 굉장히 성공적인 지방자치를 잘 꾸려 왔다고 평가된다.

최근에는 행정 환경이 많이 변했기 때문에 선거와 제도가 지방자치 중심에서 주민들과 함께하는 생활 자치로 패러다임이 전환되어야 한다는 의견들도 많이 제기되고 있다. 압축된 복지와 압축된 자치를 실현하는 과정에서 국가와 지방자치단체 간의 갈등이 증폭되었다. 제도가 발전되고, 국가와 지방 간의 기능과 사무와 비용 배분에 관한 문제들이 지속적으로 논의되는 과정

속에서 갈등은 필연적으로 나올 수밖에 없다.

미국은 200년의 역사를 가지고서 계속 진행되었던 과정들이 우리는 20년 만에 이 제도를 다시 한 번 정비해야 한다는 목소리가 나왔다. 그에 관한 제도적 정비들이 차근차근 진행되고 있기 때문에 어쩌면 이번 기회가 우리 지방자치와 국정운영에 큰 틀이 새롭게 도약되고 발전될 수 있는 중요한 계기가 될 것 같다.

### **국가와 지방 간 갈등 해소는 인적 교류가 중요**

가장 근본적인 문제는 국가 사무와 지방 사무를 어떻게 구분할 것이냐, 또 이에 따른 비용 부담을 어떻게 하는 것이다. 그것과 관련된 최종적인 책임을 누가 지어야 하는 것이냐 하는 문제로 압축된다.

국가와 지방 간의 갈등문제를 해결하는 데 가장 중요한 것이 인사 교류이다. 중앙적인 시각과 지방적인 시각을 가지고 있는 사람들이 많은 인사교류를 통해서 서로의 장단점들을 알고 이것을 치료해 나가는 과정들이 굉장히 중요할 것 같다. 또 하나는 지위의 변화이다. 국회에 가시는 분이 단체장이 되어 보시거나, 단체장이신 분들도 국회의원이 되시면 또 서로의 사정을 잘 조화할 수 있기 때문에 우리 지방자치가 한 단계 더 발전할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

저희 행정자치부도 이와 관련해서 가장 근간법인 지방자치법과 지방재정법에 국가와 지방의 관계에 대해서 여러 가지 제도적 장치들을 담고 있다. 다만, 지방에서 보시기엔 아직 이런 제도적 장치들이 제대로 시행되지 않는다는 불평불만들이 많이 있을 수 있다. 그건 시간의 문제이고, 경험의 문제이고, 축적의 문제이기 때문에 잘 될 것이라고 본다. 특히 중앙과 지방협력에 관한 근거 규정을 지방자치법에 마련하려고 노력하고 있다. 국회에서 이런 문제가 본격적으로 논의되고 지방의 여러 가지 요구들이 반영될 수 있도록 행정자치부가 중앙과 지방의 중간자적인 입장에서 균형감각을 가지고 있는 부처의 입장으로 잘 조정해 나가도록 하겠다.

<인하대학교 법학전문대학원 교수 이기우>

### **중앙정부의 비용이 지원되지 않는 업무 배분은 문제**

중앙정부가 빛을 지방으로 떠넘기는 것은 다른 나라에도 공통적인 현상인 것 같다. 그래서 이 문제를 어떻게 해결하느냐라는 문제를 많이 고심해왔던 것 같고, 미국도 밀린 사무를 하지 못하도록 제도적 조치를 갖춘 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

독일의 경우도 바이마르 공화국 때 업무는 자꾸 넘기면서 거기에 소요되는 비용은 안 넘겨서 나중에는 '지방자치단체들이 중앙에서 넘기는 사무는 이제 처리 못하겠다. 자치사무를 우선하겠다.' 이렇게 해서 중앙의 업무처리를 거부한 적이 있다. 그래서 독일은 2000년대 들어서 헌법을 고쳤다. 스위스 헌법도 보면, 급부의 비용을 부담하는 자가 그 급부에 대한 결정을 한다. 이 업무를 처리해야 한다고 결정하는 자가 소요되는 비용도 부담해야 한다는 것이다.

우리나라의 경우, 앞으로 이 문제가 점점 더 심각해지지 않겠느냐 하는 생각이 든다. 예를 들어서 대통령선거에서 앞으로 계속 복지공약이 줄어들지 않을 것 같다. 그렇게 된다면 중앙정부가 처리해야 될 비용을 지방으로 떠넘기는 것이 계속 강화되지 않겠느냐 하는 것이다.

### **절차상의 문제: 협의절차에 기반을 둔 업무배분과 헌법 개정이 필요**

두 번째, 절차상의 문제이다. 미국도 주정부와 지방자치단체의 참여를 보장하고 있는 것과 마찬가지로 의무를 지는 자가 지방에 넘기려면 지방과 협의를 해야 한다. 협의 없이 넘기는 것은 지방의 자율성을 현저하게 침해하는 것이라 생각한다. 중앙정부가 지방정부에 사무를 넘겼으면 그것이 자치사무이든 위임사무이든 상관없이 결정을 중앙정부에서 처리하도록 했으면 결정에 대한 재정적인 책임을 중앙정부가 져야 한다. 이것은 단순히 법률로 규정할 사항이 아니라 헌법에 입법의 지침으로 이것을 규정해야 한다. 그래서 헌법 개정이 지방의 재정문제를 해결하기 위해서 절실히 요구된다.

자치발전위원회에서 중앙지방협력회의를 개설하겠다고 했고, 고규창 정책관님이 이것을 입법화하겠다는 말씀을 하셨다. 이 안을 보면 전국의 시도를 중앙지방협력회의의 구성원으로 하고 있다. 사실 중앙에서 넘긴 사무를 실제로 처리하고 집행하며 돈을 내야 하는 데는 대부분 시군구이다. 그래서 시, 구의 입장이 반영되지 않을 수 있다. 중앙지방협력회의를 시도지사 중심으로 구성하면 아마 민원처리 기관이 될 것이다. 그렇기 때문에 이렇게 구성하는 것은 타당하지 않고 어떤 대표성을 가진 시도지사협의회라든지 시장, 군수, 구청장 협의회라든지 이런 대표성이 있는 협의체와 협력하도록 해야 한다. 궁극적으로는 헌법을 개정해서 지방의 이익을 대표하는 상원의 의결을 거치도록 하는 것이 바람직하다.

<경상대학교 행정학과 교수 이시원>

**중앙-지방 간 관계에 대한 실질적인 진단 필요: 수직적 통제 관계에 대한 근원적 변화 요구**

우리나라의 중앙-지방 간 관계가 실제로 어떤가를 정확하게 봐야 한다. 물론 상호의존적이고 경쟁적인 측면도 없지 않아 있겠지만, 그 본질이 무엇인지에 대해 우리가 봐야 된다. 우리나라는 지방분권이라는 정책의지가 십 년 이상 정권마다 중요하게 다뤘지만 여전히 중앙-지방의 종속적인 관계는 변하지 않고 있다.

중앙정부는 시행령에서 강력한 힘을 가지고 있다. 많은 경우에 실제 법률보다는 시행령이 가지고 있는 규제적이고 속박적인 요소가 크다. 자치조직 건만 하더라도 대통령령에 의해서 자치단체들이 실제적으로 규제받는 경우가 상당히 많다. 그런 권한들을 중앙정부가 가지고 있다.

중앙정부가 가지고 있는 재정력은 크다. 반면에 지방정부가 참여할 수 있는 길은 몇 가지 형식적인 통로가 있긴 한데, 그것이 법적으로 의무화 된 것도 아니다. 일반적인 수준으로 국정에 참여할 수 있는 통로가 제한되어 있다.

그러니까 수직적으로 강압할 수 있는 점이 있는데, 지방정부가 참여할 수 있는 통로는 굉장히 미흡하다. 그런 측면에서 여전히 중앙, 지방의 관계는 수직적인 통제관계다. 그래서 그런 정확한 진단이 필요하다. 그런 것들을 벗어나려는 노력을 해야 한다.

**지방정부의 국정참여에 대한 제도화가 필요**

그런 측면에서 조 교수님이 발제하신 여러 내용들이 상당히 의미하는 바가 크다. 예를 들면 참여 이야기를 했는데 지방정부가 국정에 참여할 수 있는 통로를 우리가 제도화시키고 공식화 시켜야 한다.

그다음 시행령이 강력한 힘을 가지고 있다고 말씀을 드렸다. 그런 것들을 할 때 지방자치단체에 미치는 재정적인 측면뿐만 아니라 업무에 부담을 어느 정도 주는지, 그렇게 되었을 경우에 중앙정부가 지방정부에 대해서 인력이나 예산을 넘겨 줄 수 있는 그런 전반적인 통로를 만들어 가야 한다. 지방정부가 국정 참여를 제도화할 수 있는 그런 통로를 만들어내고, 중앙정부의 정책결정이 지방정부에 미치는 여러 부담이나 재정적인 영향을 법적으로 제도화시키는 노력을 꾸준히 해가야 한다고 생각된다.

<시흥시 시장 김윤식>

### **중앙정부의 지방자치 정책의 한계로서 지방자치단체에 대한 불신을 토로**

우리는 지방자치 20년을 하고 있는데, 어찌 보면 중앙집권적인 의사결정 시스템과 지방에 대한 통제 장치는 오히려 더 강화되고 있다. 미국의 경험과는 반대의 방향으로 가고 있지 않나 하는 생각이 든다.

가야 될 방향은 분명한 것 같다. 행자부만 하더라도 그렇다. 예를 들면 2013년, 2014년에 지방 재정법 시행령, 지방자치단체의 출자 출연에 관한 법률들을 손대면서 제가 느끼는 행자부의 시각과 태도는 계속 지방에 대한 불신으로 일관하고 있다고 생각한다.

그나마 우리가 믿고 이야기할 수 있는 중앙부처가 행자부이다. 행자부조차도 근자에 법령을 손질하는 과정에서 보면 여전히 지방을 불신하고 지방에 의사결정 권한을 주는 것에 대해서 굉장히 경계심을 갖고 있다.

### **지방자치 실현을 위한 헌법 개정이 필요: 국회의 적극적 노력과 지자체의 연대투쟁이 필요**

그동안 여러 가지 문제제기와 토론의 경험으로 보면 이것은 개별법령을 손대서 될 문제가 아니다 하는 생각을 자꾸 하게 된다. 이기우 교수님 말씀처럼, 헌법부터 손을 대지 않고서는 달라질 게 아무것도 없다는 절박한 문제의식을 가지고 있다. 지금 우리 현실은 지방자치가 어느 지점에 와 있고 또 어떻게 가야 되는지에 대해서 국민적 공감대를 바탕으로 큰 틀의 변화를 만들어 내려면, 지방자치단체들이 적극적으로 연대해서 예산투쟁을 해야 한다.

지방자치단체가 적극적으로 연대해서 국가의 책무를 국가가 정확하게 이행하는 국가가 되어야 한다. 국가가 부담해야 할 부분에 대해서는 자치단체가 예산 편성을 거부하는, 그런 상당히 파괴력 있는 문제제기가 있지 않고서는 한국의 지방자치는 달라질 게 없다. 국회가 일단 헌법 개정, 분권 개헌을 위해서 적극적으로 노력을 해줬으면 좋겠다. 지방자치 일선에 있는 우리도 적극적으로 연대해서 예산 편성 거부투쟁을 통해서라도 우리 지방자치의 현실을 알려야 한다. 우리가 가야 될 자치분권의 방향을 국민들에게 선언하는 그런 노력이 필요하다.

<한국지방자치법학회 회장 김동건>

**재정지원이 전제된 업무배분과 이를 뒷받침할 법체계의 개편이 필요**

국 간부들이 지방으로 내려오면서 업무는 내려오지만 비용은 내려오지 않는다. 이에 대해서 당당하게 비용청구를 할 수 있다는 건 지금 감히 할 수 없는 일이다. 법과 현실이 너무나도 큰 괴리감이 있다는 생각이 많이 든다.

특히 미국에서 일어났던 것 중에서 미국의 법체계하고 관련이 있는 부분들이다. 만일 기본법과 관련 있는 측면의 정부정책들이 시행된다면 복지나 이런 것들이 많을 것이다. 그런 부분에 있어서 '어떤 것들의 설비가 필요하고, 그런 게 구비되지 않은 것들이 기본권을 침해하는 위험요소'라는 결정이 난다. 그다음부터 수정헌법 5조는 생명, 신체 등에 관한 기본권에 대해서 국가가 보장해야 될 책임을 규정하고 있다. 그다음 그 똑같은 내용을 수정헌법14조에서 각 주가 보장해야 될 책임을 가지고 규정하고 있다. 그러니까 그러한 것들이 기본권을 침해하는 위험요소라는 결정이 나게 되면, 그것은 당연히 주가 행해야 되는 업무로 내려오게 된다.

여기 Mandate가 나왔습니다만 그건 주가 기본권을 침해하고 있는 것이고 그에 대해서 연방에 의해 강제 명령이 내려오는 것은 법체계 속에서 굉장히 당연한 것이 된다. 체계적으로만 보면 예산지원 없이 법만 가지고도 강제할 수 있는 것이 당연한 체계라는 것이다. 그런 시스템을 가지고 있음에도 불구하고 미국에서 지금 발표해주신 것처럼 지원이 필요한 경우에는 그에 대한 입법조치를 강구하겠다는 것이 내용이다.

지방정부에 독자적인 의무를 부과할 수 없는 대한민국에서 자치단체의 재정 상태를 고려하지 않고 일방적으로 국가가 업무를 부여하고 그에 대한 재정 지원을 마다한 채 일을 진척시킨다는 것은, 감히 말씀드리지만 미개한 것이다. 그렇게 말씀드리고 끝내겠다.

# 03

---

## 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색II: 지방재정

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 03 | 자치분권과 지방재정 확충 전략 모색 II : 지방재정

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회와 공동으로 2015년 4월 20일(월) 오후 2시부터 국회 도서관 내 대강당에서 ‘자치분권과 지방재정 확충 전략’ 세미나를 개최하였다.

유태현 남서울대학교 교수가 “지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안”을 발표하고, 배준식 서울연구원 연구위원이 “재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안”을 발표하였다.

**[표 3-1] 프로그램 순서**

구분	프로그램 순서		
13:30~14:00	등 록		
14:00~15:15	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄진행: 정희윤 (상생발전분권 연구센터장)
	축사	조원진 (새누리당 의원)	
		이찬열 (새정치민주연합 의원)	
		권경석 (지방자치발전위원회 부위원장)	
		이시종 (전국시도지사협의회 회장)	
	기조연설	박원순 (서울특별시 시장)	
환영사	김동건 (한국지방자치법학회 회장)		
	이삼주 (한국지방재정학회 회장)		
16:30~17:30	발표1. 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안 - 발표자: 유태현 (남서울대학교 교수)		사회: 손희준 (청주대학교 교수)
	토론	김재훈 (서울과학기술대학교 교수), 이상범 (전국시장군수구청장협의회 전문위원), 배진환 (행정자치부 지방세제정책관), 고승희 (충남발전연구원 연구위원), 하능식 (한국지방세연구원 연구위원)	
	발표2. 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안 - 발표자: 배준식 (서울연구원 연구위원)		사회: 손희준 (청주대학교 교수)
	토론	주만수 (한양대학교 교수), 김대영 (한국지방세연구원 수석연구위원), 김홍환 (전국시도지사협의회 선임연구위원), 박재민 (서울시 재무국장), 이현우 (경기개발연구원 연구위원)	
17:30~17:45	종합 토론 및 질의 응답		

## 2\_주제 발표

### 1) 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안

“지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안”<sup>1)</sup>은 유태현 남서울대학교 교수가 연구를 진행하였다.

#### (1) 시작하는 글

최근 우리나라는 일본보다 급속히 저출산 고령화가 심화되는 사회구조 변화를 맞이하고 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 때문에 급증하는 사회복지 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 지방재원 지원체계의 구축이 긴급한 상황이다.

최근 경기둔화의 영향으로 국세 세수가 위축<sup>2)</sup>되면서 중앙정부 차원에서 그간 지속해온 이전재원 시스템을 유지하기 어려워지고 있다. 일본의 삼위일체 재정개혁<sup>3)</sup> 사례 등에 비추어 볼 때 우리나라도 중앙정부가 더 이상 이전재원 중심의 지방세입 틀을 유지할 수 없을 것으로 예상된다.

중앙정부 재정이 급속히 나빠지고 있는 현시점에서 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 지방세외수입을 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.

1) 본 발표 자료는 기존 연구 「중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구」(유태현 공동연구, 2014), “지방세제의 불합리한 운영방식 개선방안”(유태현, 2015), “지방자치단체 과세자주권의 평가와 확충방안”(유태현 외, 2015) 등을 바탕으로 재정리하였다.

2) 기획재정부가 2015년 2월 10일 발표한 세입·세출 마감 결과에 따르면 2014년 국세수입은 205조 5천억 원으로 예산(216조 5천억 원)에 10조 9천억 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.

3) 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.

본고는 지방자치단체 과세자주권의 실태를 점검하고, 그것을 실질적으로 강화하여 지방세수 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.

이런 목적에 따라 이하의 각 장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 지방재정의 현주소와 최근 지방재정 여건 변화를 살펴보았다. 제3장에서는 지방자치단체 과세자주권의 실상을 탄력 세율제도의 실효성을 분석하여 평가하였다. 제4장에서 지방자치단체 과세자주권 강화를 이끌 대안을 제시하였다. 제5장에서는 앞에서 언급한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.

## (2) 지방재정의 현주소와 최근 지방재정 여건 변화

### ① 지방재정의 현주소

#### 가. 지방재정 기반의 취약성과 자치단체 간 재정불균형

우리나라 지방재정은 자체재원 기반이 취약하여 중앙정부의 재정지원 없이는 필요한 지방세입을 확보하기 어려운 처지에 있다. [표 3-2]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.

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.<sup>4)</sup> [표 3-3]은 2000년도부터 우리나라 지방자치단체 재정자립도의 추이를 정리하여 보여주고 있는데, 동 표에 제시되어

4) 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(출간 예정), p.253.

있는 것처럼 지방재정자립도가 2000년 59.4%에서 2015년 45.1%로 14.3%p 하락<sup>5)</sup>하는 추세를 나타내었다. 이는 지방자치단체가 충실한 재정기반을 갖추지 못한 상황에서 시간이 경과할 수록 사회복지비 급증 등에 따라 지방재정 수요가 증가하면서 오히려 중앙재정 의존성이 심화될 수밖에 없는 현행 지방재정 시스템의 취약성이 반영되어 나타난 결과라고 할 수 있다.

**[표 3-2]** 연도별 지방세입 항목별 구성 추이

(단위: 백만 원, 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)
자재 재원	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)
이전 재원	계	62,582,686 (40.1)	68,587,316 (41.1)	71,978,988 (40.7)	69,259,046 (42.3)
	자랑교부세	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.

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.<sup>6)</sup>

5) 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.

6) 지방재정자립도를 산출함에 있어 전국평균 및 시도별 평균은 일반회계상 순계예산 규모로 산출하지만 자치단체별 평균은 일반회계상

[표 3-3] 도별 지방재정자립도 추이

(단위: %)

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

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>, 행정안전부(안전행정부), 각 연도, 『지방자치단체 예산개요』; 행정자치부, 2015.4(출간예정), 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 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.

기초자치단체들의 재정자립도 사정은 더욱 심각하여 시의 경우 최고(경기도 화성시, 59.1%)와 최저(경북 상주시, 8.4%)의 격차가 50.7%p이며, 군의 경우는 차이가 40.6%p(최고 울산시 울주군 45.1%, 최저 경북 영양군 4.5%)이다. 자치구의 경우 최고(서울시 강남구 60.0%)와 최저(대구시 남구 9.9%) 간 격차가 무려 51.1%p에 이르고 있다.

[표 3-4] 지방재정자립도 현황(2015년 기준)

(단위: %)

구분	전국	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	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	49.9 (경기본청)	29.9	59.1 (경기 화성)	45.1 (울산 울주)	60.0 (서울 강남)
최저 (단체명)	-	-	39.0 (광주본청)	(세종)	14.5 (전남본청)	(제주)	8.4 (경북 상주)	4.5 (경북 영양)	9.9 (대구 남구)

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

2015년의 경우 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 자치단체의 수는 126개로 243개 전체 자치단체의 51.9%에 이를 것으로 예상되고 있다.<sup>7)</sup>

총계예산 규모로 산출한다.

7) 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, 6개 광역시, 9개 도(제주특별자치도 포함)와 기초자치단체인 군(82개),

[표 3-5] 인건비 미해결 지방자치단체 현황

(단위: 개)

구분	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%) <sup>8)</sup>	74 (30.5%)

자료: 행정안전부, 각 연도, 『지방자치단체 예산개요』; 행정자치부, 2015.4(출간예정), 『2015년도 지방자치단체 통합 재정개요(상)』, 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.<sup>9)</sup>

지방자치단체의 취약한 재정력은 지역사업의 원활한 시행을 장애할 뿐만 아니라 지역주민을 위한 복지 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.

#### 나. 지방자치단체 자치재정권의 불안전성

지방자치단체의 세입은 크게 자체재원(자체수입)과 이전재원(의존재원)으로 구성되는데, 자체재원은 원칙적으로 그 사용에 제약이 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

시(75개), 자치구(69개)로 구분된다.

8) 2014년도 세입예산과목 편제 전면 개편으로 '보전수입 등(잉여금이월금융자금원금회수) 및 내부거래(전입금예수금 및 예탁금)'가 세외수입에서 제외되었기 때문에 2013년도와 비교하여 대상 자치단체 수가 급증하였다(2013년 당초예산기준 38개 → 2014년 당초예산 기준 78개).

9) 2013년과 비교할 때 2014년의 경우 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체 수가 급증하는데, 이는 세입과목 개편기준을 적용하였기 때문이다.

(moral hazard)를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 크다. 이와 같은 자체재원과 이전 재원의 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.<sup>10)</sup>

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 무리하게 수익 사업을 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.<sup>11)</sup> 이는 현재의 법제도를 넘는 특단의 대책 강구를 통해 지방자치단

10) 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 시행하고 있다. 현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행할 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 지역에서 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.

11) 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.

체의 과세자주권을 실질적으로 강화해주는 조치를 하지 않는 한 지방자치단체가 스스로의 힘으로 자체재원을 확충하기는 쉽지 않음을 의미한다.<sup>12)</sup>

## ② 최근 지방재정환경의 변화

### 가. 경기침체의 만성화와 지방재정 여건의 악화

2005년 종합부동산세의 신설 등 부동산 보유과세의 강화에 따른 충격을 보완하는 차원에서 부동산 거래단계에 적용되는 취득세와 등록세의 세율을 인하하는 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 조치였다. 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.

### 나. 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 부담을 지우고 있으며, 매년 그 부담이 늘어나고 있다.

<sup>12)</sup> 그 이외 우리나라 지방재정이 해소해야 할 개선과제로 후진적이고 복잡한 지방세법 체계의 정비, 지방세 비과세감면의 축소와 합리적 관리, 지방 세출의 절감 등을 지적할 수 있다.

[표 3-6]은 2009년~2013년의 5개년 동안 당초예산 순계기준으로 중앙정부와 지방자치단체 복지 지출의 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 중앙 정부의 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 재정재정은 더욱 압박을 받게 될 것으로 전망된다.

**[표 3-6]** 중앙과 지방 간 사회복지비 부담 추이(당초예산 순계기준)

(단위: 조 원, %)

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, 2014.12, 『지방재정세계 길라잡이』

[표 3-7]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 특별광역시 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.

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.

[표 3-7] 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: 총계예산 규모 기준임. 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr/>)의 자치단체 사회복지분야 예산 및 자치단체예산 규모를 이용하여 산정하였음.

자료: 행정안전부, 지방재정관리시스템(e-호조), 내부분석자료.

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 사회복지분야 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 국민 최저한(National minimum)의 보장 등을 고려할 때 사회복지관련 지방이양사업의 전부 혹은 일부에 대해 국비보조를 늘리는 등의 조치가 필요하다는 요구가 커지고 있다.<sup>13)</sup>

다. 지방채무의 확대와 대책의 미흡

경기침체의 장기화, 중앙정부의 감세정책 등의 영향으로 지방재정 여건이 더욱 어려워졌고, 이는 지방채 발행 확대로 이어지고 있다. 지방자치단체의 채무 잔액은 OECD회원국과 비교해서

<sup>13)</sup> 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 재정운용 결과에 대한 책임성 결여가 나타나고 있다. 다음 선거를 의식한 일부 자치단체장에 의해 전시성, 선심성 경비가 오히려 증가되는 추세라는 지적이 제기되고 있다.

는 크게 우려할 정도는 아니라는 평가를 받고 있다.

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

[표 3-8] 연도별 지방채무 변동추이

(단위: 억 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지방채 규모	190,486	255,531	289,933	281,618	271,252	285,886
채무비율*	13.2	16.3	18.4	17.2	15.4	15.5

\* 통합재정규모의 일반특별회계 및 기금의 최종예산 순계를 적용하여 산정함.

자료: 행정자치부, 2014.12, 『지방재정세계 길라잡이』

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 발행<sup>14)</sup>해왔으며, 그 결과 누적 채무액도 상대적으로 많은 반면 재정여건이 좋지 않은 자치단체들은 채무발행을 자제해 왔기 때문이다.

우리나라는 2006년부터 지방채발행 총액한도제를 시행하고 있는데, 지방자치단체의 재정규모, 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.<sup>15)</sup>

14) 인천광역시 등 일부 자치단체의 지방채 급증은 지방재정 파산논쟁을 불러일으켰다. 이에 대한 대책으로 미국 등이 시행하고 있는 지방재정파산제도의 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 장치로서 (가칭)간접재정관리제도의 도입이 검토되고 있다.

15) 2014년 말 지방재정법 개정을 통해 지방자치단체 재정운용의 투명성을 제고하고, 지방재정 건전성 강화를 유도하기 위한 여러 대책이 마련되었다. 지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가), 지방재정법 제37조의2(지방재정투자심사위원회), 지방재정법 제53조의3(지방

### (3) 지방자치단체 과세자주권의 평가

#### 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 3-9]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 지역 자원시설세가 대표적인 임의세에 해당한다.<sup>16)</sup>

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.

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 자원(세수)은 지역구성원의 의사를 반영하여 지역이 필요로 하는 사업에 재량껏 사용함으로써 지역인프라 확충과 주민 삶의 질 개선을 이끌 토대 역할을 할 것이

회계제도심의위원회), 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.

<sup>16)</sup> 임의세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회 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.

다. 하지만 [표 3-9]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.<sup>17)</sup>

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.

[표 3-9] 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황

제 목		근거	형식	내용	적용여부(○/×)	
■ 취득세		법 §14	조례	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음	<제주> 자도민에 대한 비영업용 승용차 취득세율(7%→5%)	
■ 등록면허세	등록분	부동산 등기	법 §28⑥	조례	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음	×
		기타 등기			없음	×
	면허분			없음	×	
■ 레저세				없음	×	
■ 담배소비세		법 §52②	대통령령	표준세율의 100/30의 범위에서 가감할 수 있음	×	
■ 지방소비세				없음	×	
■ 주민세	균등분	개인	법 §78②	조례	1만 원을 초과하지 아니하는 범위에서 정하는 세액	○ <개인균등분> - 최저: 2,000원 (전북 남원무주 등 6개)
		사업자	법 §78②	조례	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음	- 최고: 10,000원 (충북 보은 등 4개)
		법인	법 §78②	조례		
	종업원분	법 §84조의2 ②	조례	표준세율 이하로 정할 수 있음		
	재산분	법 §81②	조례	표준세율 이하로 정할 수 있음		
■ 지방소득세	거주자 소득분 내국법인 사업소득	법 §92② §103조의3④ §103조의20②	조례	표준세율의 100/50의 범위에서 가감할 수 있음	×	
	위 이외 기타			없음	×	

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

[표 3-9 계속] 지방세 세목별 탄력세율제도 및 적용 현황

제 목	근거	형식	내용	적용여부(○/×)	
■ 재산세	주택, 토지 건축물, 선박, 항공기	법 §111③	조례	표준세율의 100/50의 범위 안 에서 가감 조정할 수 있음 (가감세율은 당해연도에 한하여 적 용할 수 있음)	x
	도시지역분 (중전 도시계획세)	법 §112②	조례	표준세율의 1,000/2.3을 초과 하지 아니하는 범위에서 가감 조정할 수 있음	
■ 자동차세	소유분	법 §127③	조례	표준세율의 100/50까지 초과 하여 정할 수 있음	x
	주행분	법 §136②	대통 령령	표준세율의 100/30의 범위 에서 가감하여 조정할 수 있음	x
■ 지역자원 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 온천수 외 20원~30원
	원자력발전 화력발전			없음	
■ 지방교육세	레저세분			없음	x
	위 이외 기타	법 §151②	조례	표준세율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음	

주: 근거에 해당하는 ‘법’은 지방재정법을 의미함.

## ② 탄력세율제도의 실효성 분석

우리나라의 현행 지방세법은 [표 3-9]와 같이 탄력세율제도를 규정하고 있는데, 지방자치단체는 외형적으로 보면 동 제도를 활용하여 해당 지방세 세율을 자율적으로 조정할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

[표 3-10]에서는 지방재정자립도가 양호한 곳과 취약한 곳을 지방자치단체 유형별로 구분하여 설정하고, 각각에 대해 [표 3-9]의 탄력세율제도를 적용했을 때 나타날 수 있는 지방세수와 지방세입의 변화를 분석하여 제시하였다.<sup>18)</sup>

2013년도 징수액을 기준으로 할 때 탄력세율을 활용할 수 있는 모든 지방세목을 대상으로 최고수준의 탄력세율<sup>19)</sup>을 적용하는 것을 전제하면 지방자치단체별로 지방세수가 현행 징수액 대비 36.8%~42.5% 증가할 것으로 예상된다.

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 3-10】** 지방자치단체 간 재정여건 차이 비교(2013년 결산 기준)

(단위: 십억 원, %)

구분	특별시		가장 양호 도		가장 양호 시		가장 양호 군		가장 취약 시		가장 취약 군	
	서울시 (본청)		경기도 (본청)		경기 광주시		울산 울주군		경북 상주시		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)						

18) 자세한 분석절차와 그 내용에 대해서는 [부표 1]과 [부표 2]를 참조하기 바란다.

19) 최고수준의 탄력세율은 적용 가능한 최고탄력세율로서 각 세목 표준세율의 일정 비율로 주어져 있다. 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 특별시재산세는 전액 자치구에 배분된다는 점을 고려하여 탄력세율 적용에서 배제하였다(특별시에서 재산세는 자치구세입). 최고탄력세율 적용 결과에 대한 자세한 내용은 부표를 참조하기 바란다.

[표 3-10 계속] 지방자치단체 간 재정여건 차이 비교(2013년 결산 기준)

(단위: 십억 원, %)

구분	특별시	가장 양호 도	가장 양호 시	가장 양호 군	가장 취약 시	가장 취약 군
	서울시 (본청)	경기도 (본청)	경기 광주시	울산 울주군	경북 상주시	경북 영양군
※ 최고탄력세율 적용 지방세 증가 가능액[D]	4,334	2,620	70	82	12	1.3
- 세입예산 대비 (D/A)	17.7%	15.	9.9%	12.4%	1.7%	0.5%
- 자체수입 대비 (D/B)	20.9%	26.1%	15.9%	21.8%	4.9%	1.5%
- 지방세 대비 (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 지방채)은 2013년도 결산 기준임. '최고탄력세율 적용 지방세 증가 가능액'은 지방세법의 탄력세율 규정을 적용하여 증가시킬 수 있는 최대 지방세액임.

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

동종자치단체 가운데 재정여건이 가장 취약한 시군의 경우 지방세수입 규모가 36억 원(경북 영양군)에서 330억 원(경북 상주시)에 불과하여 탄력세율제도를 활용하더라도 증가시킬 수 있는 최대 지방세규모는 각각 13억 원, 120억 원에 그친다. 따라서 전체세입(각각 2,090억 원, 4,820억 원)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 시군의 경우에도 비록 탄력세율제도를 이용하여 최대 700억 원~820억 원의 지방세수를 증가시킬 수 있지만, 이는 전체 세입예산 대비 각각 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 3,340억 원, 2조 6,200억 원까지 증가시킬 수 있는데, 이는 세입예산 대비 각각 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 효과 분석 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 전체 세입을 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.

#### (4) 지방자치단체 과세자주권 확충방안

##### ① 지방자치단체 과세자주권 확충의 기본방향

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대하기 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 확보 측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다.<sup>20)</sup>

## 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 [법정외 보통세]라고 한다. 지방분권일괄법이 시행되면서 총무대신의 허가제 방식에서 동의제(사무협의제)로 법정외세 도입 방식이 변경되었고, 그에 따라 그 세수를 특정 용도로 한정하는 [법정외 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. 법정외 목적세는 아마나시(山梨)현의 카와구치코우(河口湖) 주변의 3개의 정촌이 처음으로 도입한 유어세(遊魚稅)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 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라고 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>21)</sup> 이는 법정외세제도 도입을 위해서

20) 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 자원조달기능을 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.

는 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.<sup>22)</sup>

### 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 지하해저자원, 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 늘

21) 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 재정수요에 충당하는 역할을 하게 된다.

22) 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. 혹여 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.

리고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회 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 과세자주권 강화를 이끌 유용한 대안일 것이다.

#### ④ 지방세 비과세·감면의 축소

[표 3-11]은 1995년부터 2013년까지의 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.<sup>23)</sup> 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.<sup>24)</sup> 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.

23) 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.

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

[표 3-11] 지방세 비과세감면 규모 추이

(단위: 십억 원, %)

구분	조세 총액 [A+B]		지방세징수액 [A]		비과세·감면액 합계 [B]		비과세액 및 감면액			
							비과세액	감면액		
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)	8,766	(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), 각 연도, 『지방세통계연감』(구 『지방세정연감』)

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 지방의 재정력을 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 비과세감면액 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 비과세감면액을 밑도는 수준이다. 이런 현실을 감안할 때 과도한 지방세 비과세 감면을 줄이는 대책의 마련과 더불어 지방세 비과세감면 시행에 따라 발생하는 지방세수(지방세 수입) 감소를 실질적으로 보전하는 시스템이 구축되어야 한다(과도한 지방세 감면의 축소와 재원보전 대책의 마련).<sup>25)</sup>

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.<sup>26)</sup> 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 비과세감면 금액의 0.6%(감면금액 888억 원)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).<sup>27)</sup>

25) 국가 정책목적 실현을 위해 이루어진 지방세 비과세감면 조치에 따라 감소된 지방세수는 그 성격상 지방재정 부담에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 현행 지방재정부담심의회위원회의 역할을 내실화하는 등의 조치를 통해 지방세 비과세감면을 적정 수준에서 관리하는 한편, 감소된 지방세수를 실질적으로 보전하는 대책을 마련해야 할 것이다. 지방재정부담심의회위원회에 관한 자세한 내용은 지방재정법 제27조의2(지방재정부담심의회)를 참조하기 바란다.

26) 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 도래 시 과세전환을 원칙으로 원점(Zero-Base)에서 재검토하기 위한 취지를 함께 내포하고 있다.

27) 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.

넷째, 2000년 이후 경기침체의 만성화에 따른 소득계층 간 양극화 심화, 환경오염의 확산, 저출산 고령화의 급속한 진행 등 사회경제문화적 여건이 급변하고 있는 상황을 반영한 지방세 비과세감면제도 운용이 요구된다. 소득계층 간 양극화 완화, 에너지 절감, 환경오염의 방지 등을 요구하는 사회적 인식의 확산에 따라 지방세 비과세감면제도 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 비과세감면제도 운용).

다섯째, 2010년 이후 지방세 비과세·감면제도의 효율적 관리를 위해 지방세지출예산제도가 도입되어 시행되고 있는데, 아직 온전한 자리매김이 이루어지지 않고 있다.<sup>28)</sup> 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면제도를 합리적으로 운영하기 위한 장치에 해당하지만 아직 양자 간의 연계가 완전하지 않기 때문에 지방세지출예산제도가 그 명칭에 걸맞은 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).<sup>29)</sup>

##### (5) 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.

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

29) 그 이외 지방세 비과세감면제도의 합리화를 위해서는 지방세 감면 일물제의 엄격한 시행, 보통교부세 산정 시 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 등이 이루어져야 할 것이다.

이 연구는 지방자치단체의 세입기반을 자체자원 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 누수되는 지방세수를 단속할 것을 제안하였다.

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대하기 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 확보 측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다. 넷째, 법정외세의 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>

- 고제이·유태현·이재원·조성규·주만수·손지훈, 2014, 「중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 권강용, 2011, 「지방세강론」, (주)영화조세통람사.
- 국중호, 2012.12., 「일본의 지방세 제도」, 한국지방세연구원.
- 김완석·유태현·김대영·정지선, 2009, 「지방세 비과세감면제도 개선에 관한 연구」, 한국재정정책학회.
- 안전행정부, 2013.5., 「지방재정세제 주요 통계」
- 안전행정부, 2014.4., 「2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」
- 유태현, 2010.10., “환경변화에 대응하는 새로운 지방세제 틀의 모색”, 「2012 한국지방재정학회·한국지방세협회·한국지방계약학회 공동학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회·한국지방세협회·한국지방계약학회.
- 유태현, 2014.4., “자주재원 확충 및 주요 세목별 개선과제”, 「2014 지방재정전략회의 발표논문집」, 안전행정부.
- 유태현·이정기, 2015, “지방자치단체 과세자주권의 평가와 확충 방안 연구”, 「한국국제회계학회지」, 64, pp.323~350.
- 유태현, 2014.6., “지속 가능한 대안적 지방세입 체계의 모색”, 「민주사회와 정책연구」, 통관제26호, 민주사회정책연구원.
- 이상희, 1992, 「지방재정론」, 계명사.
- 행정자치부, 2014.12., 「2014 지방세정연감」
- 행정자치부, 2015.4.(출간예정), 「2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」
- 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)
- 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

## 2) 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안

“재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안”은 배준식 서울연구원 연구위원이 연구를 진행하였다.

# 목 차

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



### I. 재정분권의 의의 및 방향 01. 배경 및 목적

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

#### ❖ 배경

- 1995년 지방자치제 부활 이후, **지방재정의 중앙의존도 점점 증가**
- 향후, 진정한 **자치분권** 실현을 위해서는 **재정분권이 중요**
- 재정분권은 단순히 지방재정의 규모 확대가 아닌 **자주자원 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 방안** 모색을 통하여 **지방정부의 역량 제고**



## 02. 재정분권의 의의 및 필요성

- ❖ **지방분권** : 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방정부의 자율성이 증대되는 것
- ❖ 진정한 의미의 **지방분권**을 실현하기 위해서는 **재정분권이 핵심**
- ❖ 재정분권은 크게 **세입분권**과 **세출분권**으로 구분 가능

### 지방자치 개념

### 지방분권 4요소

### 재정분권 의의

### 재정분권 유형 및 방향

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



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

**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



## 03. 재정분권의 방향

- ❖ 현재 지방자치단체들은 세입분권과 세출분권 모두를 요구
- ❖ 특히, **자주재원주의**를 주장하고 있으므로 **세입 관점에서 자율성 확보 방향 강구 필요**  
- 단순한 '재정규모 확대'가 아닌 '자주재원'에 의한 확충이 중요
- ❖ **재정분권의 기반 마련은 지방세제의 합리적인 개편이 선행되어야 실현 가능**

\* **자율재정** : 지방세의 세외수입 등 자주재원에 의해 운영되는 영역

- 자율 + 책임
- 재정에 대한 지방자치단체의 전권적 자율성 인정
- 주민들과 지방의회에 의해 책임성 확보

\* **협력재정** : 중앙정부에 의한 의존재원 + 재정조정제도 영역

- 계약 + 성과평가
- 재정력이 약한 자치단체는 지방교부세 등 일반재원에 의해 재정보존 및 재정형평화 기능 달성 필요
- 국고보조금에 대해서는 성과계약제도를 도입하여 재정지원과 보조가 결정되는 것이 바람직



II. 지방세제 개편논의

01. 민선 1기 ~ 5기 : 지방세제 개편 관련 주요내용

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

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



민선1기 ('95~'98)	민선2기 ('99~'01)	민선3기 ('02~'05)	민선4기 ('06~'09)	민선5기 ('10~'12)	민선6기 ('13~현재)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세보다 세와수입 확대 집중</li> <li>- 탄력세율제도 확대</li> <li>· 과세확대</li> <li>· 세율인상</li> <li>· 지역개발세 신설</li> <li>· 탄력세율제도 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 지방세 : 과세 확대</li> <li>· 탄력세율제도 확대</li> <li>· 주행세 도입 및 세율 인상</li> <li>· 경주마권세 → 레저세</li> <li>· 명칭 변경 및 과세대상 확대</li> <li>· 농지세 → 농업소득세</li> <li>· 명칭 변경 및 농업소득 포함</li> <li>· 국세의 지방세 이양 → 지방교육세 신설 및 세율 인상 &amp; 주행세율 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세원 확충 관련 노력 전개</li> <li>· 과세대상 확대(레저세, 등록세, 취득세 등)</li> <li>· 국세의 지방세 이양 (주행세율 인상)</li> <li>· 종합부동산(국세) 신설</li> <li>· 지방 부동산보유과세 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재원확충 관련 제도 개선 노력 주춤 (국가경제 회복기)</li> <li>· 거래세율 대폭 인하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세수 확충 및 세수 감소 정책 시행</li> <li>· 지방소득 / 소비세 도입</li> <li>· 기존세목 단순화</li> <li>· 취득세 인하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정 확충을 위한 다양한 시도</li> <li>· 취득세 영구 인하</li> <li>· 지방세제 개편안 마련</li> </ul>



II. 지방세제 개편논의

02. 민선 1기 ~ 5기 : 지방세제 개편 시사점

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안



주1) 파주 LCD산업단지의 세수 분석 결과 세수의 85%는 국세로 귀속되고 지방세는 15%인 것으로 나타남(송상훈 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

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

세 목	주요 내용
주민세	'2000~1만 원'에서 '만 원 이상 2만 원 미만'으로 인상
자동차세	- 영업용 승용자동차, 승합차(15인승 이하 제외), 1t 초과 화물차, 특수자동차, 3륜 이하 자동차 등 164만 대 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, 알뜰주유소 감면 혜택 종료 - 율류단지·복합유투터미널 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 3자공급용 부동산 감면 종료 - 관광단지 감면 50%에서 25%로 축소 - LH공사 임대용 주택 감면 100%에서 50%로 축소 - 농협 등 단위조합 감면 100%에서 25%로 축소

❖ **정부 2014년 지방세제 개편안 마련 법안 통과**  
 - 국민복지와 국민안전 등 새로운 재정수요에 따른 어려운 지방재정 극복  
 - 비정상적인 지방세제 정상화  
 ❖ **지방세제 개편 대상 : 주민세, 담배소비세, 재산세, 취득세 등**

\* 개편 시점 표시되지 않은 세목은 내년부터 적용

(자료:안정행정부)



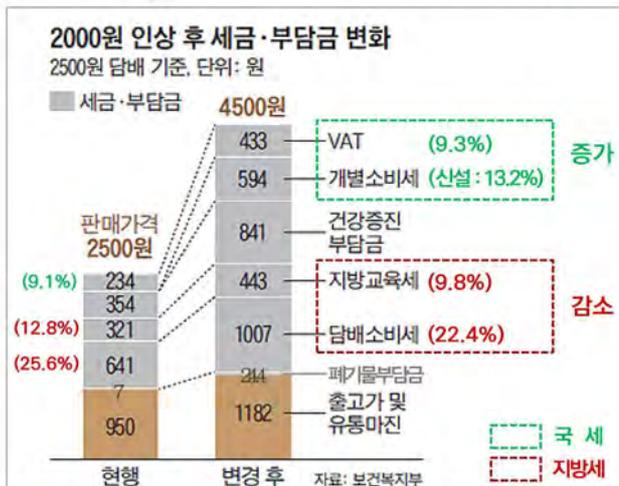
II. 지방세제 개편논의

04. 민선 6기 : 2014년도 지방세제 개편 쟁점사항

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

❖ 중앙정부 VS 지방자치단체 : 담배소비세로 인한 갈등 대립

- 담뱃값 인상뿐만 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



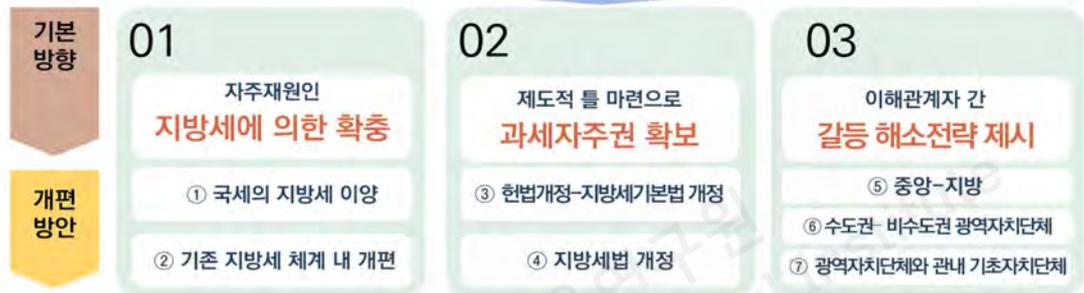
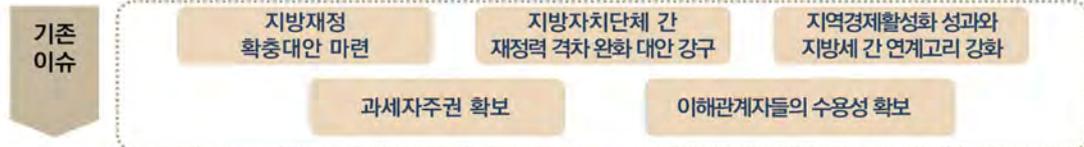
- 중앙정부 : 국세증가  
∴ 입법화를 위한 적극 행위
- 지방정부 : 담배소비세 비중 감소  
∴ 개별소비세 폐지, 담배소비세 및 지방교육세 인상 요구

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

III. 지방세제 개편 추진방안 재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

## 01. 기본방향

- ❖ 지방세제 개편과 관련한 기존 이슈를 반영하여 기본방향 설정
- ❖ 지방재정 확충대안을 마련하되 **자주재원인 지방세를 중심으로 지방세제 개편방안 제시**



10

III. 지방세제 개편 추진방안 재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

## 02. 지방세에 의한 확충

- ❖ ① 국세의 지방세 이양 : **주세 전체 이양**

**필요성**

- 지방자치단체 전통주 생산 산업 지원 → 지역 전통주 생산 산업 활발 → 지역 경제 활성화
- 수도권보다는 비수도권 지역에 보다 유리

**방 법**

- 지방자치단체 지원
- 지역 전통주 생산 산업 활발
- 지역 산업, 축제, 음식 등과 연계
- 비수도권 지역 경제 활성화

**세원의 공동이용**      **재원의 공동이용**      **주세 전체를 징세지 원칙에 의거하여 이양**

**세수증진효과**

- 전국 : '08년 2조 8천억 원 → '12년 3조 원
- 서울 : '08년 40억 원 → '12년 84억 원

서울시 세수확충효과 측면에서는 미미 그러나, **비수도권은 세수 효과 기대 가능**

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	2,829,350	2,764,092	2,878,235	2,529,303	2,998,922
서울	4,072(0.1%)	5,557(0.2%)	8,835(0.3%)	8,817(0.3%)	8,383(0.3%)

출처 : 국세청, 2013, 국세통계연보

11

III. 지방세제 개편 추진방안  
02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 양도소득세 일정부분 이양

**필요성**

- 양도소득세의 과세대상(토지와 건물 등 지역의 부동산) 지방세 원칙과 일치
- 지자체가 과세대상 관련 제반 서류를 관장하기 때문에 국세 존치보다 세원 포착 유리

과세대상 : 지역의 부동산 → 제반서류 지자체 관장 → 국세보다 세원포착 용이 → 지역 개발이익 환수효과 기대

**방법**

세원의 공동이용      재원의 공동이용      양도소득세의 일정부분을 징세지원책에 의거하여 배분

**세수증감효과**

- 전국 : '12년 기준 7조 4,500억 원
- 서울 : '12년 기준 3조 2,000억 원 (단위: 백만 원)

구분	2010년	2011년	2012년
전국	8,163,278	7,389,355	7,455,162
서울	3,180,282	2,933,738	3,161,159

출처 : 국세청, 2013, 국세통계연보

20% 이양 시

- 전국 : 1조 5,000억 원
- 서울 : 6,300억 원 (단위: 백만 원)

구분	20%	60%	100%
전국	1,491,032	4,473,097	7,455,162
서울	632,232	1,896,695	3,161,159

III. 지방세제 개편 추진방안  
02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

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

**필요성**

- 경마장, 골프장, 카지노, 유흥주점 등은 지역에 고착되어 있기 때문에 '지역정착성'과 '응의성' 측면에서 국세보다 지방세가 보다 적합

지방재정수요 지속적 증가 → 지방재정의 취약성 심화 → 지역성 보유 대상 지방 세원으로 전환 → 지자체 세수기반 확충

**방법**

- 국세인 개별소비세 과세대상 중 지역성이 강한 특정 시설의 입장행위와 유흥음식행위를 '지방특별소비세'로 과세 (또는 레저세로 이양)

개별소비세 '과세대상' : 물 + 장 + 유 + 영 (품 + 소 + 흥 + 업) VS 지방특별소비세 : 물품 (예 보석, 자동차) VS 지방특별소비세 또는 레저세로 이양 (장소 + 유흥장소 + 영업장소 예 경마장, 카지노, 유흥업소 등)

**세수증감효과**

- 전국 : '12년 기준 21,516억 원
- 서울 : '12년 기준 954억 원 (※ 수입분 제외)

특정과세대상을 이양 시

- 전국 : 3,844억 원
- 서울 : 572억 원 (국세청, 국세통계연보, 2013 기준)



III. 지방세제 개편 추진방안  
02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ ① 국세의 지방세 이양 : 지방법인세 도입

필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세는 공공재 제공에 대한 가격기능을 수행하기 위해 <b>편익원칙에 부합하게 과세</b>하는 것이 바람직</li> <li>그러나, <b>지방소득세 법인세분</b> 중 지방에 귀속되는 세수 규모가 국세의 10%에 불과 → <b>응익원칙 미부합</b></li> <li>→ 지자체 공공서비스 : 기업유치노력, 기업에 대한 행·재정적 지원, 기반시설 제공 등</li> <li>• 기업 입주 시 발생하는 폐수·매연·소음·교통체증 등 사회적 비용 또한 지방세 체계에 반영하는 것이 필요</li> </ul>																										
방법	세원의 공동이용	재원의 공동이용	법인세의 일정부분을 징세지 원칙에 의거하여 배분																								
세수증감규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 : '12년 기준 45조 9,000억 원</li> <li>서울 : '12년 기준 29조 2,000억 원</li> </ul> <p>(단위: 백만 원)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>2010년</th> <th>2011년</th> <th>2012년</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>전국</td> <td>37,268,222</td> <td>44,872,821</td> <td>45,931,750</td> </tr> <tr> <td>서울</td> <td>22,586,923</td> <td>27,453,337</td> <td>29,202,822</td> </tr> </tbody> </table> <p>출처 : 국세청, 2013, 국세통계연보</p>		구분	2010년	2011년	2012년	전국	37,268,222	44,872,821	45,931,750	서울	22,586,923	27,453,337	29,202,822	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 : 9조 2,000억 원</li> <li>서울 : 5조 8,000억 원</li> </ul> <p>(단위: 백만 원)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>20%</th> <th>60%</th> <th>100%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>전국</td> <td>9,186,360</td> <td>27,560,060</td> <td>45,931,750</td> </tr> <tr> <td>서울</td> <td>5,840,564</td> <td>17,521,693</td> <td>29,202,822</td> </tr> </tbody> </table> <p>20% 이양 시</p>	구분	20%	60%	100%	전국	9,186,360	27,560,060	45,931,750	서울	5,840,564	17,521,693	29,202,822
구분	2010년	2011년	2012년																								
전국	37,268,222	44,872,821	45,931,750																								
서울	22,586,923	27,453,337	29,202,822																								
구분	20%	60%	100%																								
전국	9,186,360	27,560,060	45,931,750																								
서울	5,840,564	17,521,693	29,202,822																								



III. 지방세제 개편 추진방안  
02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

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

필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>레저세!</b> 지방세 요건인 '보편성 원칙'에 위배 → <b>과세대상이 특정 지자체에 집중</b></li> <li>레저활동의 종류는 매우 광범위. 그러나 현재 레저세 부과대상(경마·경륜·경정 및 소싸움) 매우 한정적</li> <li>레저 활동이나 산업 및 시설 등은 지역적 기반과 특성을 반영</li> <li>∴ 레저세 수입의 확대를 추진하되, 지역 간 편차와 수도권 집중 완화 필요</li> </ul>		
방법	01 레저세 → 관광·레저세로 확대 개편	02 지역자원시설세 중 관광자원에 대한 과세 확대	03 기존 레저세 과세대상 범위 확대
세수증감규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>스포츠 토트와 카지노까지 확대할 경우, → 전국 연 5,000억 원, 서울시 연 1,400억 원 이상 세수 증가</li> <li>단, 7개 시·군의 총세입이 감소하므로 이에 대한 고려 필요</li> <li>→ 폐광기금 및 주주배당금 감소</li> <li>→ 7개 시·군 : 강원도 태백, 삼척, 영원, 정선 / 충남 보령 / 전남 화순 / 경북 문경</li> </ul> <div style="text-align: right;"> <p>서울시 1,400억 원 (전국 대비 28.0%)</p> <p>세수증감 전국 연5,000억 원</p> </div>		

국세 + 개별소비세 + 레저세 + 스포츠·오락·여가 등 과세 대상 확대 = 관광·레저세

✓ 과세장소 입장행위에 대한 과세를 지방세로 이양  
✓ 스포츠토트 및 카지노에 대한 과세 추진



III. 지방세제 개편 추진방안  
02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ ② 지방세제 내의 개편 : 지방소비세 세율 인상

※ 지방자치발전종합계획에 반영되어 있으나 시기 및 인상폭은 미확정

**필요성**

- 2010년 지방소비세 최초 도입 당시 중앙정부 2013년부터 5% 추가 이양 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

2010년~2013년 5% → 2014년~현재 5/11% (11%) → 향후 지방소비세율 인상 16%

**세수인건효과**

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

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

주: 현행 방식 : 5%와 6% 분리 적용, 통합방식 : 11%를 일괄 적용  
출처 : 유대현, 2014, 지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충방안, 한국지방세연구원



III. 지방세제 개편 추진방안  
02. 지방세에 의한 확충

재정분권 발전을 위한 세제개편 추진방안

❖ ② 지방세제 내의 개편 : 지역자원시설세 제도 개선

**필요성**

- 지역자원시설세와 재산세는 부과방식이 유사함에도 불구하고 과표 산정이 달라 문제점이 발생함에 따라 이에 대한 개선 필요

**지방세목**

- 〈재산세〉
- 〈지역자원시설세: 특정부동산분〉

**과세대상**

- 건축물
- 주택, 주택외 건축물
- 건축물 (주택, 건축물 미구분)

**과세표준**

시가방식 원가방식 VS 원가방식

**문제점**

- 지방세 세목 간 과세 형평성 저해
- 지방세 세수 위축

**방법**

지역자원시설세의 과세대상 분리 : 재산세와 같이 '주택'과 '주택외 건축물'로 분리 & 재산세에 준용하여 주택의 과세표준을 시가방식으로 전환



III. 지방세제 개편 추진방안  
**02. 지방세에 의한 확충**

❖ ② 지방세제 내의 개편 : 지방세 비과세 · 감면제도 정비

※ 지방자치발전종합계획 반영 사항

필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방정부의 자율적 지출이 아닌 중앙정부의 타율적 지출에 의해 시행되는 지방세 비과세 감면 정책 → <b>지자체가 추진한 감면 조례 0.6%</b></li> <li>중앙정부 정책 목표 달성을 위한 과도한 지방세 감면이 지방재정 악화로 연결</li> <li>그 간 지방세 감면은 장기간 지속 또는 감면폭 과도로 조세 형평성 저해</li> </ul>									
방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>현행 <b>지방세 감면율(23.2%)</b>을 국세(14.3%) 수준으로 <b>점진적 인하</b></li> <li>→ 지방자치발전종합계획상에는 2017년까지 15% 이하 목표</li> <li>감면 목적이 달성되었거나 일몰이 도래한 감면은 <b>원칙적 종료 시행</b></li> <li>→ 각종 연금공단 및 공제회, 호텔, 부동산펀드 · 리츠 · 프로젝트금융투자회사(PFV) 등</li> <li>단, 취약계층 지원, 서민생활 안정 등 경제 활성화 분야 유지</li> </ul>									
세수증감요과	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012년 비과세 감면 규모 : 전국 15조 4,000억 원, 서울 3조 2,000억 원</li> <li>비과세 · 감면 수준 14.3% 유지 시, 전국 9조 6,000억 원, 서울 2조 원</li> </ul> <p style="text-align: right;">(단위: 백만 원)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 15%;">구 분</th> <th style="width: 40%;">비과세 · 감면규모</th> <th style="width: 45%;">세수증감규모</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">전 국</td> <td style="text-align: center;">15,428,564</td> <td style="text-align: center;">9,592,542</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">서 울</td> <td style="text-align: center;">3,207,714</td> <td style="text-align: center;">1,994,361 (취득세 감면 보전분 포함)</td> </tr> </tbody> </table> <p>출처 : 안행정부, 2013, 지방세정연감</p>	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)
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)								



III. 지방세제 개편 추진방안  
**03. 과세자주권 확보**

❖ **헌법개정-지방세기본법 개정 & 지방세법 개정**

필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>과세 자주권 = 자치재정권의 핵심 요소! 그러나 대한민국 지방자치단체 과세자주권 수준 매우 저조</li> </ul> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>지방자치단체에게 부여된 과세자주권</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>세목·세율 : 조세법률주의(헌법 제59조)로 인한 한계 발생</li> <li>과세표준액 : 지방세법의 명문화로 인한 제한</li> <li>지방세감면 : 권한은 유명무실, 중앙정부의 정책적 목적에 의해 좌우</li> <li>공동세배분 : 실질적인 권한 미존재</li> </ul> </div>
방법	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>헌법 제59조 개정</b></li> <li>→ 일본 헌법 제84조 참고</li> <li><b>지방세기본법에 법정외세 관련 내용 삽입</b></li> <li>→ 지방자치단체의 조례로 부과할 수 있는 법정외세목 신설</li> <li><b>선택세제 확대 고려(레저세, 지역자원시설세)</b></li> <li>→ 지역의 잠재세원을 지자체가 능동적으로 개발하는 것</li> <li>→ 단, 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목 확대가 전제되어야만 실현 가능</li> </ul>

**[헌법 제59조]** 조세의종목과세율은 법률로 정한다. VS **[헌법 제84조]** 새로이 조세를 과하거나 현행 조세를 변경하려면 법률 또는 법률이 정하는 조건을 따를 필요가 있다



III. 지방세제 개편 추진방안  
04. 대안별 우선 순위

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

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



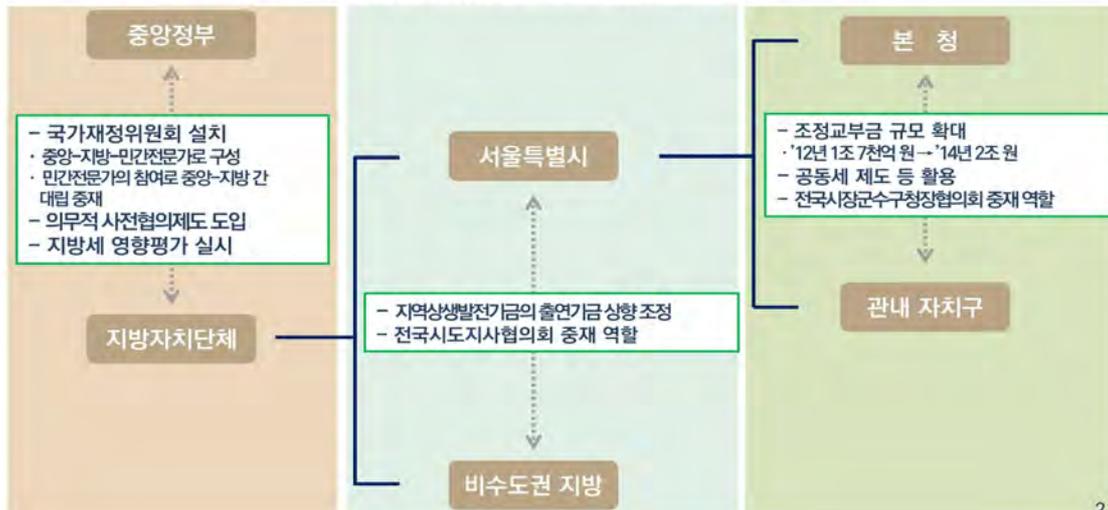
대안별 우선 순위	<국세의 지방세 이양>	<지방세제 내의 개편>	<과세자주권 확보>
	단기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 레저세(스포츠 토토, 카지노) 과세대상 확대</li> <li>· 국세인 개별소비세 중 특정 장소의 입장행위 과세 (경마장, 경륜장, 카지노, 골프장 등) → 레저세로 이양</li> <li>· 또는 지방특별소비세 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 담배소비세 부가 개별소비세 이양 → 20%를 소방안전교부세로 배분</li> <li>· 지역자원사실세 제도 개선: 부동산에 대한 과표결정 이관 작업 필요 (국도교통부 → 행정자치부)</li> <li>· 비과세 / 감면대상 축소</li> </ul>
중·장기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세 전체 이양</li> <li>· 지방법인세 &amp; 양도소득세 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방소비세율 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법 개정을 통한 근본적 해결</li> </ul>



III. 지방세제 개편 추진방안  
05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

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



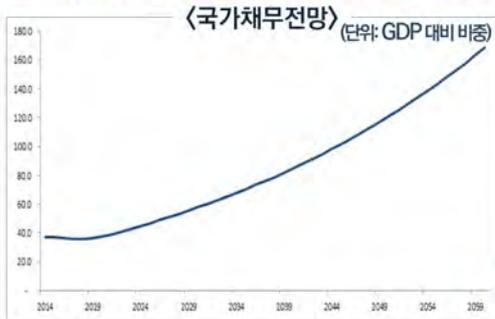


III. 지방세제 개편 추진방안  
05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

❖ (가칭)국가재정위원회 설치

- 현 제도 전제하에 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



출처: 국회예산정책처, 2014-2060년 장기재정전망, 2014

- 현재 법률과 제도가 유지된다는 전제하에 재정기준선 전망(Baseline Projection)을 해 본 결과 한국 국가채무는 2014년 GDP 대비 37.0%에서 2060년 168.9% 수준에 이릅니다
- 또한, 재정의 지속가능성 측면에서 2033년에는 기존의 세입세출구조를 유지한다면 국채발행을 통해서도 채무를 완전히 감을 수 없는 상태에 이릅니다
- 이와 같은 국가재정의 어려움을 중앙-지방 간 논의를 거쳐 해결하는 것이 바람직



각 행위주체들이 참여하여  
지속적이고 주기적인 토론이 이루어질 수 있도록  
논의의 장 마련



III. 지방세제 개편 추진방안  
05. 이해관계자 간 갈등 해소전략

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

❖ 의무적 사전협의제도 도입

- 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대하여 중앙-지방 간 사전에 의무적으로 협의할 수 있도록 제도화
- 지방세관련 정책을 결정하기 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





III. 지방세제 개편 추진방안

재정분권 발전을 위한 **세제개편** 추진방안

### 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



### 3\_주요 토론내용

#### 1) 지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안

유태현 남서울대학교 교수가 발표한 “지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안”에 대해 손희준 청주대학교 교수의 사회로 김재훈 서울과학기술대학교 교수, 이상범 전국시장군수구청장 협의회 전문위원, 배진환 행정자치부 지방세제정책관, 고승희 충남발전연구원 연구위원, 하능식 한국지방세연구원 연구위원이 토론에 참여하였다.

<서울과학기술대학교 행정학과 교수 김재훈>

#### **지방의 과세자주권 확보에 따른 지역주민 부담 및 증세의 어려움에 대한 고려 필요**

우리가 국세하고 지방세를 얘기하면, 국가와 지방 두 파트가로 나뉘어서 서로 게임을 하는 것으로 생각할 수 있다. 이것도 맞는 얘기이다. 예를 들어 지방소비세처럼 부가가치세 일부를 중앙정부가 수입의 일부를 지방에 넘긴다든가 하는 것이다.

과세자주권을 지방에 주는 이유는 지방의 지방세 수입을 늘리기 위한 것이다. 지방세 수입을 늘린다는 것은 지방자치단체가 지역의 주민들에게 부과하는 지방세 수입을 늘리겠다는 뜻이다. 그것은 결국 지역 주민의 부담 증가로 귀결된다.

그렇게 되면 국가와 지방 말고 추가적으로 지역주민이라는 한 파트가 더 생기는 것이다. 과세자주권을 얘기하게 되면 지역주민들을 상대해야 된다는 뜻이다. 세금을 올리거나 새로운 세금을 신설하는 것은 국가의 기획재정부를 설득하는 것보다 몇 배 더 힘든 일이 될 수밖에 없다.

#### **지방소득세 도입에 따른 지역주민의 어려움에 대한 고려 필요**

이명박 정부 때 지방소득세의 도입은 중요한 성과였다. 당시 논의에서는 국가재정과 지방재정 간의 논의만 있었다. 오늘 말씀을 들어보니 역시 지역에서 지방소득세를 부담해야 되는 지역주민들의 반발이 상당히 심하다고 한다. 그것은 세율이라든가 액수는 그대로 되어 있었지만, 좌표를 설정하는 데에 영향을 미칠 수 있기 때문에 그런 문제가 있는 것이다. 그보다 더 중요한 것은 신고된 소득금액에 대한 세금조사를 할 수 있게 된 것이 지역의 납세자 입장에서는 국세청 뿐만 아니라 지역의 세무 당국도 상대해야 한다는 뜻이다. 지금 국세청보다 더욱 세무행정 경험이 늘어나게 되면 훨씬 더 효과적으로 소득세 부과를 하게 될 가능성도 상당히 높다고 보인

다. 그게 결국 지역주민의 어려움으로 넘어갈 수밖에 없다. 그래서 저는 이제 그 부분도 같이 논의되어야 하는 게 아닐까 하고 생각한다.

### **지방세 과세자주권의 확대 필요: 증세가 아닌 정부지출 축소라는 행정혁신을 촉발**

1970년대 미국의 오일쇼크 이후에 경제가 침체되니까 미국 지방정부들도 굉장히 힘이 들어서 세입을 막 올리려고 하였다. 그런데 이에 대한 반발로 캘리포니아에서 proposition 13이라고 해서, 주정부가 지방정부들의 재산세 상승률 제한을 두고 이런 과정을 거쳤다. 그러다 보니 납세자들의 반발 때문에 지방정부가 세금을 올리지 못했고, 그 결과 지방재정은 굉장히 어려워졌다.

사실 지방정부들은 그 난국을 타개하기 위해 지출을 줄였다. 한 10년 이상 동안의 지출을 줄이는 작업이 나중에 NPM이라고 부르는 행정혁신을 촉발한 결정적인 계기가 되었다. 이런 굉장히 어려운 사태인데, 저는 우리가 지방세 과세자주권을 확대하는 것도 필요하다고 생각한다.

### **지방재정 확충을 위해서는 보조금 제도의 개편이 필요**

지금 지방자치단체들이 어려워진 것은 부동산 경기침체가 한 축이 될 것이고, 복지 관련 비용이 굉장히 급격하게 늘어나는 것이 또 하나의 축이 될 것이다.

복지 보조금의 급증으로 인한 지방재정의 어려움은 보조금 제도의 개편을 통해 해결해야 한다. 그것이 어렵기 때문에 과세자주권, 지방세를 통해 뭔가 해결하려 한다면 제도가 왜곡되는 결과를 가져올 수도 있다.

<전국시장군수구청장협의회 전문위원 이상범>

### **과세자주권은 중앙과 지방 간의 권한배분 측면이 핵심**

과세자주권과 관련된 문제는 중앙과 지방 간의 권한에 대한 문제라고 생각한다. 교수님께서 말씀하셨지만, 과세자주권은 궁극적인 목적으로는 증세라는 측면도 있다. 하지만 협의회, 지방자치단체의 입장을 봤을 때는 중앙과 지방 간의 권한 측면에서 이런 것들이 논의되어야 한다고 생각한다.

### **더불어 지방과 지방, 권한을 행사할 수 있는 여러 단체에 대한 고려도 필요**

비과세·감면 부분에서는 중앙과 지방에 관련된 내용도 충분히 있겠지만 지방과 지방의 문제도,

비과세 감면 논의에서는 생각해봐야 한다. 이러한 정책 변화들이 중앙과 지방 간에 많이 일어남에도 불구하고, 지방과 지방 간에는 정책변화의 혜택을 보지 못하는 단체도 있기 때문에, 그런 단체와 관련된 문제도 꼭 짚어봐야 하지 않나 생각한다.

그러한 것들이 종합적으로 이뤄졌을 때, 과세자주권 확충 문제도 권한의 문제라면, 권한을 행사할 수 있는 단체들의 어떤 문제들도 반드시 고려해야 한다. 정책 변화를 통해서 지방자치단체가 재원을 확충하는 문제에 직면했을 때 소외되는 부분이 있지 않도록 조화롭게 논의되어야 한다.

### **과세자주권 확대를 위해 지방분권형 개헌이 선행될 필요**

과세자주권의 확대를 위해서는 기본적으로 우리가 갖고 있는 법률구조의 개편이 있어야 된다. 가장 기본적으로 선행되어야 하는 문제들이 지방분권형 개헌이다. 지방자치와 재정분권이라는 큰 틀에서 지방분권형 개헌이 되면, 거기에 하나의 일환으로서 과세자주권이 같이 병행되는 것이 맞다. 그런 측면에서 봤을 때 지방세 조세주의와 지방세 법률주의 간의 관계가 정교하게 논의되어야 하고, 앞으로 그와 관련된 내용들이 동시에 개선되어야 한다.

### **입법론적 측면에서 과세자주권 확대를 위한 개헌 내용을 제시**

이러한 문제 때문에 조례에서 지방세 세율과 세목을 독자적으로 준비할 수 있는 측면으로 논의가 되었을 때 법정외세 논의가 나오지 않았나 생각한다. 조금 전에 일본과 우리나라의 법정외세 비교가 있었다. 우리는 조세의 세율을 법률로 정한다고 못 박고 있는 반면에, 일본은 법률이 정하는 조건에 따라야 한다는 유보조항이 있다. 그런 측면에서 봤을 때도 우리나라는 굉장히 어렵다.

입법론적인 측면에서 말씀드리면, 좀 다른 방법으로 접근할 수 있다면 어떤 방법으로 접근할 수 있을까 생각할 수 있다. 지방자치법 제22조 단서조항 삭제도 지방법률유보규정 관련 사항들을 약간 정리하는 측면이 있다고 생각한다. 22조 단서조항 자체는 주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 한다는 것이다. 이 조항의 삭제가 지방자치단체의 자유권 침해 제거할 수 있는 방편이 될 수 있지 않나 생각된다. 이런 것들이 제거됐을 경우에, 헌법 제107조 1항의 규정에 따라서 국민의 기본권 보장과 공공복리와 질서에 필요한 최소한의 범위 내에서 그런 것들이 이루어질 수 있다. 또 대법원의 재판이라든지 헌법재판소 같은 직간접적인 통제기능이 있기 때문에, 생각보다 그러한 부작용은 덜할 것이다.

그와 더불어서 지방세기본법 5조에 나와 있는 부과징수에 관한 조항 개정도 필요하다. 그 안에서 가장 중요한 부분은 지방세 기본법이 정하는 범위 안에서라는 법률유보규정이 있다. 이런 것들도 조세 법률주의를 굉장히 엄격하게 적용하고, 형식논리에 따라 이를 적용해서, 지방자치단체의 재원 확보 수단을 법률에서 제한하고 있는 상황이라 볼 수 있다

이러한 것들이 개정되고 선행되었을 경우, 지방자치단체에서 조세 조례와 관련되어서 과세자주권을 행사할 수 있을 것이다. 지방자치법이라든지 지방세기본법 5조의 개정과 더불어서 법정외세 관련 내용이 과세자주권의 측면에서 바라봤을 때 지방자치단체의 재원이 늘었다는 측면보다 더 큰 의미가 있을 수 있다.

<충남발전연구원 연구위원 고승희>

### **세출 자율성이 전제된 과세자주권 부여: 중앙정부와 지방정부의 기능을 통합적으로 고려**

과세자주권과 관련된 논의에서 중앙정부와 지방정부의 기능을 같이 연결시켜 생각해 보는 게 어떨까 하는 생각이 든다. 즉 세출의 자율성이 없는 상태에서 자주권을 가지고 있는 것이 어떤 기능을 할 수 있을까라는 의문을 던져보며, 과세자주권은 과세를 부여하는 권리뿐만 아니라 다른 것들과 맥을 같이해서 운영되어야 한다.

### **헌법 개정을 통한 법정외세 도입이 필요**

법정외세 도입에 대해서 헌법 개헌과 관련된 부분에 대해 많은 말씀을 해 주셨는데, 적극 공감한다. 한 동안 헌법개헌에 대해서 지방분권의 목소리를 담아야 한다는 논의가 있었는데, 조용해진 듯한 느낌이다. 지속적으로 요구해야 될 사항들은 놓치지 말고 관리해야 한다. 여기서 법정외세 도입의 검토도 그동안의 헌법 개헌 논의와 함께 묶어서 큰 틀로 이해해 볼 필요가 있다.

### **과세자주권 확보의 주요 내용 제시**

어쨌든 문제는 중앙정부가 정책필요성에 의해서 하는 사업들이 고스란히 재원의 이관이 아니라 보조금의 형태로 넘어오는 건 가장 큰 문제이다.

장기적으로는 국세에 부과되는 세금들, 지방세가 부과되는 과세 같은 것들은 도입세로 전환해야 될 필요성이 있다. 또한 거래세 중에 양도소득세 같은 경우도 지방에서 관리하는 것으로

바꿔보는 게 어떨까 하는 생각도 든다.

복지얘기도 나왔는데, 복지지출을 꼭 지방에서 해야 된다고 한다면, 그에 따르는 재원구조개편도 지속적으로 한번 해봐야 될 것 같다고 생각한다.

지방세 비과세·감면제도는 지방자치단체가 원해서 하는 경우는 1%도 안 된다. 그것이 각 국가의 1%로도 안 된다는 건 국가의 사업으로 그대로 받아서 할 수 있다는 것이다. 사실 국세 감면 부담에 거의 두 배 가까운 수준으로 지방세 감면이 이루어지고 있다는 것이 문제가 될 것이다. 지방세 비과세·감면제도를 축소한다면 지방자치단체의 재정비중 문제가 논의될 텐데, 그렇다면 국세의 일부를 가지고 조정할 수 있는 방안은 없는지 논의해봐야 한다.

<한국지방세연구원 연구위원 하능식>

### **과세자주권도 필요하나 주어진 권한도 행사하지 못하는 것이 과제**

과세자주권이 필요하다고 하지만, 주어진 과세자주권도 왜 행사하지 못하느냐하는 게 큰 과제이다. 우리나라와 같이 지방정부의 자체재원 비중이 낮고, 이전재원 비중이 높은 상태에서 과세자주권을 확보하는 것이 쉽지 않다. 특히 과세자주권 행사가 자치단체장과 지역주민의 지방재정에 대한 재정책임성 확보차원에서 이루어져야 한다고 볼 때, 상당히 어려운 부분이다.

우리나라뿐만 아니라 다른 나라에서도 실제로 과세자주권이 투표로, 지역 주민의 세부담과 직접적으로 연결되는 그런 경우는 많지 않은 것 같다. 과세자주권 행사가 조세수출이나 조세경쟁으로 이루어지는 경우가 많다는 것이다. 조세수출은 우리 지역에서 투표권을 가진 주민에게는 세부담을 줄이는 대신 다른 지역주민에게 세부담을 지우는 방식이다.

조세수출이나 조세경쟁 형태를 유발하는 과세자주권 행사 같은 경우는 실질적으로 재정책임성 확보라든가 지방세 가격기능 측면에서 바람직하지 못하다는 효과를 낳는다. 재정지출 편익을 반영하지 않는 조세수출 같은 경우는 실질적으로 투표권을 가진 주민의 공공서비스에 대해서 지불해야 되는 가격을 낮추게 되고 따라서 공공재의 과잉공급을 가져오는 결과를 낳고 있다. 따라서 과세자주권 행사 같은 경우는 편익원칙에 충실하도록 해서 지방세의 공공서비스 가격기능이 작동하도록 해야 하는 건 교과서적으로 잘 알고 있다. 그런 측면에서 볼 때 지방세 인상과 재정편익 증대를 연결할 수 있는 세목과 지출은 무엇인가 할 때, 그것을 찾는 것이 쉽지 않다고 생각된다. 국고보조사업 같은 경우, 자치단체의 책임성을 어느 정도 지우는 방식이긴 한데 지방

비와 같은 일반적인 것들을 포함하고 있다. 그렇기 때문에 실제 지방세가 차지하는 비중은 상대적으로 적고, 우리나라는 이전재원의 문제가 크게 대두되고 있는 현실이다.

### **과세자주권 확보 방법 중 하나로 포괄보조사업의 확대**

높은 보조율을 적용시킨다든가 하는 방식으로 하는 경우, 우리 지역에 이런 사업들을 하기 위해서는 세부담 증가를 감수해야 된다는 인식 개선이 가능하지 않을까 생각한다. 국고보조사업 같은 경우 이런 측면으로 보기에는 어려울 수 있겠지만, 포괄보조사업을 가져와서 하는 경우 지방이 이 부분에 대해서는 선택할 수 있는 부분이기 때문에, 과세자주권도 확보하고 지방재정도 확충할 수 있는 하나의 방식이 되지 않을까 생각한다.

<행정자치부 지방세제정책관 배진환>

### **과세자주권의 확보 노력은 어느 정도 성과**

지난 2년간 몇 가지 성과가 있었다. 취득세 인하만큼 지방소비세를 늘리고, 국고보조율도 높이고, 분권교부세도 개편하는 성과가 있었다.

작년에 여러 가지 개편시도를 했다. 지역자원시설세 인상, 레저세 과세 대상 확대, 비과세·감면 정비, 정액세, 주민세, 자동차세 개편 등을 시도하였다. 그런데 반도 성공하지 못한 것 같다.

개별 자치단체에 국한된 사업에서는 자치단체가 그야말로 시도지사, 여야 국회의원 안 가지고 공조해서 지역자원시설세를 했다. 저도 반신반의했지만 통과되었다.

### **과세자주권 확보는 자치단체, 4대 협의단체, 행자부의 삼각공조가 관건**

비과세·감면처럼 전 자치단체가 혜택을 볼 수 있는 상황에서는 자치단체 목소리가 생각보다 강하게 안 나온다. 행자부가 전면에 서서 정비해야 된다. 2014년에 들어온 게 3조 원이다. 저희도 처음엔 1조 5천억까지 줄이는 걸로 가져갔는데, 정부 내에서 지키기가 어려웠다. 정부가 발의한 법안은 차관회의에서 통과가 안 되면 나가지 못하는 것이다. 차관이라는 것도 어떤 부처도 동의를 안 하면 국무조정실이 상정을 안 해준다. 그 안에서 1차 주고받는 거래를 해야 해서, 1조 5천억 플랜이 1조로 줄어들었다. 그리고 국회에 가서 또 2천억 가까이 해서, 8천3백억으로 정비하게 됐다.

특히 비과세·감면 혜택은 수도권 집중이다. 사실은 2014년 개편의 최대 수혜자는 서울특별시

다. 수도권 자치단체와 4대 협의단체가 그런 게 약하다. 광역-기초 간의 이해관계에 함몰되다 보니까 정말 힘을 모아야 할 때 힘을 모으지 않는다는 것이다. 한 가지 사례를 말씀드리면, 비과세-감면 중에 산업단지 감면이 있었다. 사실 2014년에 제일 정비하고 싶었던 분야여서 마지막까지 버텼다. 다른 건은 조정을 안 해서 결국 행자부가 개별자치단체와 협상을 했는데, 산업단지 건은 국무조정실에서 조정이 들어왔다. 줄이는 것 외에 더 추가적으로 경제부처가 도와주기 위해서 조례를 한다고 했다. 근데 조례로 권한을 위임한다는 건 오늘 주제로 보서는 상당히 바람직한 것이다. 과세자주권도 높이고, 실제로 비과세 감면도 정비할 수 있는 길이 열렸다. 저는 과연 자치단체가 이걸 견뎌내겠는가 걱정을 했다. 저희는 선택할 길이 없어서 그렇게 했는데, 산단 감면도 마찬가지이다. 전 자치단체가 공조하면 그 비율만큼 줄이면 되는 것이다.

2015년에도 여러 가지 세제개편이 예고되어 있다. 저희들은 정부입법으로 안 하고 의원 법안으로 할 것이다. 레저세도 다시 시작할 것이다. 결론은 2015년 세제 개편에서는 지난 경험을 잘 활용해서 자치단체, 4대 협의단체, 행자부, 이렇게 삼각이 공조를 한다면 좋은 성과가 있을 것이다.

<사회자 손희준 교수>

지방의 과세자주권 문제를 가지고 국민들이나 언론들이 바라보는 것은 첫째, 너희들은 과세자주권이 있는데 활용도 안 하면서 왜 중앙에다 돈을 달라 하느냐는 것이다.

또 하나는 지방의 입장에서 생각하면, 과연 지방에 과세자주권이 있기는 한 건가 하는 것이다. 국세와 지방세 중에서 기초는 과연 지방세 중에서 어떤 세목을 말하는 건지 조사해 보셨는지 궁금하다.

마지막으로, 기초자치단체의 시군이나 자치구가 원하는 세목이라고 한다면, 그 세액을 부과할 수 할 수 있는 역량이나 능력은 되는지 여러 가지 복잡한 문제가 맞물려 있는 게 바로 이 과제이다.

지금 헌법에 있는 조세법률주의뿐만 아니라 법적으로 관련되어있는 제약을 두고 있는 관련법, 과연 이걸 누가 풀 것이냐 하는 부분도 있을 것 같다. 주민들에게 부담을 더 주어야 하는 과세자주권을 과연 자치단체장이나 지방에서 선택할 것이냐 하는 실질적인 문제도 같이 있기 때문이다.

또 하나는 교부세 징수하고도 서로 맞물려야 하지 않나 하는 것이다. 교부세가 실질적으로 기존 재정 수입액을 산정한 후에 구조개선을 하기 때문이다. 아무리 인센티브가 있다 하더라도 부족재원은 지방세를 가지고 충족시키게끔 하는 방안도 함께 고려가 되어야만 과세자주권을 이해하는 데도 도움이 될 것이다.

<남서울대학교 교수 유태현>

### **우리나라의 지방세제에서 가장 큰 고민은 법정 고정세율제도**

2005년도에 부동산 세제의 대개편이 있었다. 종합부동산세가 도입되었다. 이게 한국 지방자치 역사상 대표적이다. 무슨 얘기가냐면, 지방 관련된 조직이 시도지사협의회, 시장군수구청장협의회, 의회협의회, 이렇게 4개 협의체가 있었는데, 존재감이 처음 부각된 게 그 시점이다. 그 전엔 없었다. 조직 자체 부분에 형태만 있었고 일은 없었는데, 처음으로 이런 조직이 전국을 대표하는 조직이라는 걸 얘기하기 시작했다. 지방자치가 시간이 흐르면서 목소리를 내고, 다듬어가고 있다는 말이다.

지금 과세자주권을 포함한 지방이 요구하는 부분은 일회성이 아니라 계속 더 성장해나가고 그렇게 갈 것이다. 제가 제일 고민하고 있는 부분은 한국의 지방세제 부분은 법정 고정세율제도가 있다. 각 세목별로 세율들이 법정화되어 건드릴 수 있는 부분이 아닌 것이다. 미국이나 영국처럼, 재산세 세율 부분이 움직일 수 있는 부분이 아니고, 법정 고정세율제도가 있기 때문에, 과세자주권을 작동시킬 수 있는 기제가 없다. 그러나 지방자치가 계속 흘러가기 위해서 아주 중요한 부분은 지역이 제공하는 편익에 대해서 지역주민이 세부담으로 가는 가격기능의 작동 틀 부분을 실험하고, 구체적인 세목 구분을 체계화하는 것이다. 그래서 제가 2015년 4월 23일 세미나에서 실험적인 얘기 부분을 발표하고자 한다.

법에 의해서가 아니고 조례를 통해서 풀 수 있는 길이 열릴 수 있느냐 하는 부분을 고민했다. 조례를 통해 작동할 수 있는 부분이 조금 전 김재훈 박사님 토론 부분에 나왔던 지역자원시설세 부분의 선택과세 조례 부분을 작동시킬 수 있는 여지가 있고, 서울시의 재산세 공동과세가 조례를 작동시켜 가동시키는 면이 있다. 두 개를 결합해서 새로운 형태로 조례를 통해서 가격기능을 작동할 수 있는 여지가 있는지 부분을 실험하는 발제를 앞으로 해보려고 한다.

## 2) 재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안

배준식 서울연구원 연구위원이 발표한 “재정분권을 위한 지방세제 개편 추진방안”에 대해 손희준 청주대학교 교수의 사회로 주만수 한양대학교 교수, 김대영 한국지방세연구원 수석연구위원, 김홍환 전국시도지사협의회 선임연구위원, 박재민 서울시 재무국장, 이현우 경기개발연구원 연구위원이 토론에 참여하였다.



<한양대 경제학과 교수 주만수>

### **지자체 규모 등 차별화된 지역여건과 이전재원을 고려한 자주재원의 확대가 필요**

저도 배 박사님처럼 자주재원 위주의 재원 확충이 중요하다는 것에 동의한다. 근데 왜 자주재원이 이전재원에 비해서 더 중요한가 하는 것에 목표를 맞춰서 자주재원이 확대되어야 한다는 것이다.

배 박사님이 자율성과 책임성의 증진을 위해서는 자주재원이 더 좋다고 말씀하셨다. 그런데 실제로 재정력이 우수한 서울시와 재정력이 상대적으로 떨어지는 전남이 자율성과 책임성 측면에서 재정지출을 할 때 차별화가 됐었든가, 혹은 서울시 안에서도 서초/강남구가 도봉/강서구에 비해서 재정지출을 할 때 좀 더 많은 책임성을 실제로 실현했든가 하는 것에 대해서는 조금 회의적이다.

왜 자주재원이 많은 지자체가 작은 지자체에 비해서 상대적으로 더 책임성을 가지고 운영하는

게 안 되고 있는가에 대한 문제들도 같이 연구가 되어야 자주재원 확충을 연계해서 논의할 수 있을 것이다. 그런 것들은 사실 이전재원하고도 굉장히 밀접하게 연계되고 있기 때문에 지방세의 자주재원 확충이 한 가지 이슈가 아니다. 사실은 주변 여건을 포함한 굉장히 포괄적인 지방재정의 개혁방안이 필요하다고 생각한다.

### **자주재원 확대의 범위와 방법이 문제**

그런 의미에서 자주재원을 늘리는 게 좋은데 자주재원을 어디까지 늘리는 것이 좋은가 하는 것이다.

여기 발표에서 전체 지방재정 비중에서 지방세가 50%는 되어야 하겠다는 논의를 하셨는데, 이 건 사실 국가 전체적으로 보면 가능할 수 있을지 모르겠다. 지방자치라는 것이 국가 전체적으로 지방자치라 아니라 개별 지방정부의 지방자치라 필요한 것이기 때문에 개별 지방정부한테 어떻게 전개되는가 하는 것이 굉장히 중요하다. 자주재원을 확대시키는 것이 지방정부 간 재정력 격차를 확대시키기 때문에 지금까지 제한되었다.

따라서 모든 지자체를 다 증가시킬 수 있는 방법이 있는지가 중요한 이슈이다. 그런 부분에 대해서 논리적으로 몇 퍼센트가 가장 적정하다 이런 얘기가 있을 수 없다. 어떤 한 국가에서 자주재원을 어느 정도 해야 하는가는 그나마 어느 정도 합의된 것 같다. ‘그 지방정부들 중에서 가장 재정력이 좋은 지자체가 자기의 세출기능을 이해하는 데 충분한 재원을 확보한다면, 그러면 거기 이상은 자주재원을 더 확대시킬 수는 없다’라는 것이 대체로 합의된 의견인 것 같다.

### **서울시의 추가적인 자주재원 이전 방안도 조정 가능**

서울시 같은 경우 이미 거의 세출 목표를 달성하고 있는데, 어떻게 추가적인 자주재원 이전이 가능하냐는 의문이 들 것이다. 조금 전에 말씀하셨던 것처럼 또 다른 세를 넘기면서 재정력 지수를 넣어서 분배를 형평화하고, 이런 식으로 하면 지방세가 갖고 있는 자주성이나 책임성을 담보하기 어렵다. 그래서 지방세를 지방세답게 만들면서, 어떻게 하면 자주재원을 확대시킬 수 있는 것인가 하는 그런 방안을 마련하지 않는 한, 실제로 자주재원을 지금보다 더 확대하기는 어렵겠다는 생각이 든다.

이런 제약에 대해 물론 조정방안은 있다. 서울시가 한계에 와 있으니까 서울시의 교육재정에 대한 부담은 세출기능을 조정한다는 방법이 있다. 아니면 지금 지방소득세 같은 게 지방세인데도 누진세 형태로 되어 있고, 서울시의 개인 지방소득세 비중이 굉장히 높다. 소득에 비해 굉장히

높기 때문에 누진체계를 비례세로 바꾼다면, 서울시의 재원을 조금 더 낮추면서 전국적인 세수는 지방세를 동일하게 유지하더라도 서울시의 비중을 떨어뜨릴 수 있고, 그렇다면 다시 다른 형태의 지방세를 확대시키는 것이 가능할 수 있다. 그런 전반적인 그림을 같이 봤으면 좋겠다.

### **지방법인세 확대는 부적합**

지방법인세 확대를 말씀하셨는데, 지방법인세가 굉장히 중요한 세제인 건 맞다. 근데 광양이나 포항은 포스코 한 기업에 의해 재정수입 변동의 폭이 심하다. 이윤에 과세하는 것이기 때문에, 기업을 유치했을 때 들어가는 도로비용이나 매연 비용을 징수하는데, 기업이 이윤이 낮을 때에만 세금을 걷기 때문에 지방법인세는 특히 시군세로는 적합하지 않다.

특히 요즘 바이오산업단지 같은 특정 산업단지를 지방자치단체에 특화시키는 경향이 있는데, 특화시킨 산업이 불경기에 접어들면 그 지역은 재정수입의 어려움을 겪는다. 따라서 법인세가 아니라 매출액이라든가 외형에 과세하는 지방세가 필요하다. 법인세는 굳이 지방세로 적합하지 않다고 생각한다.

<한국지방세연구원 수석연구원 김대영>

### **주세가 생산지가 아닌 소비지에 세수가 귀속되도록 설계 필요**

이 연구에서 제시한 방안을 보면, 주세를 지방세로 이양했을 때 주류의 생산지를 주세가 귀속되는 귀속지로 정하고 있다. 만약에 서울에 주세가 도입된다 하더라도 세수의 0.3%로 귀속된다고 볼 수 있는데, 제 생각에 주세는 소비세이기 때문에 세수를 주세의 주류 생산지에 귀속시켜서 되는 것이 아니라 소비지에 세수가 귀속되도록 설계되어야 한다. 담배소비세와 유사한 방식으로, 담배소비지에 담배소비세가 귀속되듯이, 주류의 세수도 주류의 소비지에 귀속될 수 있도록 설계되어야 한다.

서울시의 주세 세수가 0.3%로 되어 있기 때문에 세수의 편중이 해결되는 것처럼 되어 있다. 국세의 징수 지역을 보면 2014년 기준 주세 전체가 2조 6,000억 정도인데, 경기도와 충청북도에 1조 4,000억 정도 되기 때문에 52%를 차지한다. 여기에 세 번째로 주세 징수가 많이 되고 있는 강원도 지역까지 포함하면, 3개 자치단체에 전체 세수의 65%가 귀속된다. 그렇기 때문에 생산지에 귀속하는 것이 아니라 오히려 소비지 원칙으로 하는 게 보편성 원칙에는 더 맞고, 더 적합한 방안이라 생각한다.

### **지방법인세와 법인지방소득세 사이의 관계 설정 관련 논의가 필요**

이 연구에서는 지방법인세를 도입한다고 되어 있다. 사실 지금 법인지방소득세가 이미 도입되어 있기 때문에, 법인지방소득세와 어떻게 관계를 설정할 것인지에 대해서도 논의가 필요하다.

지금 법인지방소득세는 법인세 과표를 공유하면서 지방세를 과세하지만, 특별시·광역시와 시군별로 사업장의 종업원 수와 건축물 면적 기준으로 안분하고 있다. 여기에 제시한 것처럼 지방법인세를 20%로 따로 도입해서 이것을 징세지로 세수를 마련한다는 것에 반론을 제시하고 있다. 이것은 지방법인세와 법인지방소득세의 관계를 어떻게 설정할 건지 논의할 필요가 있다.

### **지역자원시설세의 임의세 방식으로 확대 필요**

법정의 지방세 도입을 위해 헌법을 개정할 필요가 있다고 했다. 이는 현실적으로 불가능하기 때문에, 차라리 증기방안으로 생각한 지역자원시설세의 임의세 방식으로 확대하는 방안이 실효성 있는 방안이라 생각한다.

지역자원시설세는 현행법으로도 과세대상을 지방세기본법에서 정하지만, 이를 부과할 지역과 부과징수에 관한 필요한 사항은 조례로 정할 수 있도록 지방세법 147조 3항에 규정되어 있다. 따라서 헌법 개정보다는 보다 용이하고 과세자주권을 확충할 수 있는 임의세 방식, 선택세라고 했는데 이런 방식을 활용하는 것이 어떤가 생각한다.

<시도지사협의회 연구위원 김홍환>

### **국세의 지방세 이양에 있어 중앙과 지방의 역할분담에 대한 고민 필요**

지방자치단체의 자주재원이 세입방식을 통한 자주재원 확충 노력이 필요하다는 데에는 동의하는데, 수단으로서는 국세의 지방세 이양을 얘기한다.

그렇다면 사실은 중앙정부로 들어가는 돈은 어떻게 되느냐, 지금 쓰고 있는 돈과 관련해서 세출구조조정, 중앙과 지방의 역할분담 논의를 하지 않으려 해도 안 할 수가 없다. 대통령이 혹시 누가 되셨다면 지방소비세를 몇 퍼센트로 올려라 이렇게 명령할 수 있겠지만, 저희 입장에서는 아무리 중요하다고 하더라도 세출구조조정이 없이 이루어진다면 한계가 있다. 예를 들어 주세를 지방세로 돌리자 그러면 지특회계는 어떻게 할 것인가. 지특회계가 주세를 반 정도 이상 재원으로 하고 있다. 그렇다면 스포츠 토토 레저세 하자 그러면 국립체육진흥기금의 기금사업은

또 어떻게 할 것이냐, 그러면 국민체육진흥공단은 어떻게 할 것이냐, 올림픽 기념사업은 어떻게 할 것이냐 하는 문제가 있다. 사실 이런 돈으로 진행하는 것으로, 정부와 중앙조직이 굉장히 많이 얽혀 있다.

그런 부분에서 고민한다면, 지방간의 돈을 나누는 문제보다, 중앙과 지방 간의 돈 나누는 문제가 훨씬 더 어려울 수 있기 때문에, 상당히 고민을 하고 논의가 진행되어야 한다.

### **중앙-지방 협력 논의에 시군구협의회·시도의회 참여 구조로 설계 필요**

전국시도지사협의회가 지방세정책위원회를 두고 행안부, 4대 협의단체에서 뭔가 하자고 한다. 예를 들어서 시도지사 산하에 지방세정책위원회를 두는 것은 잘 안 맞는 것 같다.

현재 중앙-지방 협의회 설치 건이 2015년 4월 22일 국회에서 논의되지 않을까 하는데, 거기 법률안에 시도지사와 대통령이 만나서 중앙-지방 협력에 대해 논의한다. 거기에 전국시군구협의회나 시도의회 등이 같이 와서 지방재정분야에 대한 논의를 할 수 있게 하자는 정도로 정리를 발전시키시면 어떨까 싶다.

### **레저세는 원인자 부담원칙 적용이 필요**

법인세와 레저세를 잠깐 말씀드리는데, 법인세는 우리가 항상 얘기하는 게 지방의 기업 유치 노력, 이런 것들을 굉장히 많이 한다. 저는 이것 굉장히 조심해야 한다고 생각하는데, 왜냐하면 지방이 법인을 키워주려 할 때, 세금 깎아 줄게요, 땅 싸게 줄게요 이런 것들인데, 다시 검토해 볼 필요가 있다.

지방자치단체가 기업을 유치하려는 노력을 하는 것은 기업이 많아지는 것과 별로 상관이 없을 것이다. 있는 기업이 이동한다는 것이다. 법인의 이득이 확대되는 것도 아닐 것이다. 기업의 유치가 어려우면 조세 경쟁으로 가기 때문에, 이것을 지방세 하시는 분들이 주장하면 다른 사람들이 보기에는 국가 재정을 하는 분들은 안 된다고 하지 않을까 한다.

원인자부담원칙이나 수익자부담원칙으로 충분히 주장할 수 있다. 레저세는 기본적으로 고객유치나 시설, 교통체증이나 이런 공공서비스의 추가적 부담들을 경기장이나 시설에 대해서 하기 때문에 원인자부담원칙의 문제이다. 화력발전을 하고 있는 지방자치단체가 화력발전을 가져간다고 해서 보편성의 원칙을 적용하지 않는 것처럼, 이것도 원인자부담원칙으로 얘기해야 한다.

<서울시 재무국 국장 박재민>

### **서울시의 재정부담은 현실**

일반적인 재정, 지방재정 상태는 서울시만을 놓고 볼 때 지금 재정자립도가 전국 1위라고는 하지만 대한민국 수도로서 갖고 있는 여러 기능 때문에 많은 재정 부담을 안고 있다.

자체수입의 거의 45%, 절반 가까이를 자치구와 교육청 등에다가 법정전출금으로 이전하게 되어 있기 때문에 실질적인 세입규모는 그리 높지 않은 실정이다. 2014년 지방세수입이 17.2조 원인데 그 중 8.4조 원을 법정전출로 내보냈고, 실질적인 세입은 8.7조 원 정도였다. 시민들이 일인당 지방세부담액은 전국에서 두 번째인데, 세출예산은 16위 하는 실정이다.

국고보조사업도 보조비율이 낮게 되어 있어 연간 약 1조 4천억 정도 저희가 재정적자를 보고 있는 상황이다. 지방소비세 중 35%를 지역상생발전기금으로 추정하고 있고, 다른 시도보다도 교육청 전출금을 5% 더 부담하고 있기 때문에 연간 따져볼 때 약 6,700억 정도의 부담이 발생하고 있다.

### **실효성 높은 지방재정 확충 방안으로 지방소비세 세율 인상을 제시**

배 박사님께서 지방세확충을 위해 제시한 여러 방안들 중에서 제일 현실적이고 용이하다고 생각되는 건 지방소비세의 세율 인상이 아닐까 생각한다.

발제자께서는 16%, 현재보다 5% 올리는 것을 말씀하셨는데, 저희 시에서 볼 때는 최소한 20%까지는 올리는 것이 필요하다고 본다. 부가세 같은 경우 다른 국가들, OECD 국가들을 보면, 일본은 25%까지, 캐나다는 50%까지 지방에 이양을 해주는 것으로 되어 있다. 20%까지 인상을 한다 하더라도 지방세가 증가하는 비율이 서울은 6.2%인 데 비해서 다른 지방은 13.2%로 더 높게 나타난다. 이것은 역시 지역별 가중치를 적용한다거나 지역상생발전기금 부담을 통해서 비수도권에 더 많은 세수가 가기 때문에 나타나는 현상이다.

정부에서 13년부터 10% 확대한다고 발표한 바 있다. 아시다시피 6%를 올린 건 취득세 인하분에 따른 보존조치였고, 5%를 추가로 올려서 16%가 되는 걸로는 재정 충당하는 데에 많이 부족하다. 지금 말씀드린 20%까지 인상한다 하더라도 현재 다른 시도보다 추가부담하고 있는 2조 원에도 미치지 못하는 규모이기 때문에, 저희가 생각하기에는 최소 20%까지는 지방소비세 세율인상이 필요하다고 보고 있다.

지금 국세를 지방으로 이양한다든가, 지방세 확충방안을 추진하기 위해서는 중앙정부의 의지가 절대적으로 필요하다. 국세를 걷어 교부금으로 지방 이전하는 방식을 벗어나서 지방의 세수를 걷을 수 있도록 패러다임의 전환이 필요하다. 여러 가지 방안들이 잘 추진되어 지방정부의 재정 부담이 가중되는 현실을 개선할 수 있기를 기대한다.

<경기개발연구원 연구위원 이현우>

### **다른 세제와의 관계를 고려하여 지역자원시설세 확대 검토가 필요**

배 박사님의 발표는 전반적으로 세목별로 들어가게 되면 앞서 다른 분들이 말씀하신 것과 같이 다듬어야 되는 부분이 있지만 전체적인 면에서는 동의한다.

구체적으로 지역자원시설세 부분이다. 이 부분은 담배소비세 부분하고 같이 걸려있는 것 같다. 지역자원시설세가 기존의 소방공용시설세로 확대되면서 현재도 지역자원시설세가 80 대 20 정도가 소방재정 쪽으로 가고, 20 정도 쓰는데, 소방안전교육세에 있는 담배소비세와 관계가 있다. 오히려 이런 부분을 세부적으로 가게 되면 소방재정 확충 쪽에서 광역자치단체 같은 경우 소방재정이 취약한 부분으로 되어 있기 때문에 이 부분을 확장한다면, 따로 대안을 설계해야 할 필요가 있는 것 같다.

### **법정외세에 대한 신중한 접근 필요**

법정외세 부분은 앞서서도 말씀드렸지만 일본하고 법률, 헌법의 내용이 좀 다르다. 저도 일본에서 공부한 관계로 많이 발표도 하고 주장도 했지만, 이건 신중하게 해야 한다.

일본에서 국세를 지방세로 이양하는 과정에서 중앙과 지방이 협상 테이블에 올라온 게 법정외세이다. 말 그대로 세법 이외 법으로 정한 것 이외의 세목이기 때문에, 자투리 잡수익에 가까운 걸로 봤기 때문에, 그래서 과세자주권을 줬고, 지방입장에서는 과세자주권을 확보했다. 그러나 재원확보는 거의 제로에 가까운, 재원기여율은 없는 상황이기 때문에 이런 논의를 하는 과정에서 신중하게 접근할 필요가 있다.

### **이해갈등해소 부문: 국가 재정위원회, 의무적 사전협의제, 지방세영향평가의 확대 필요**

또 하나는 이해갈등해소 부분인데 국가재정위원회라든지 의무적 사전협의제, 지방세영향평가 등에 대해서는 공감하는 바이다.

일본은 제1지방분권, 제2지방분권, 제3지방분권이 2011년도에 들어와서 중앙과 지방 간 협의에 관한 법률을 만들었다. 여기에서 무조건 의무적 사전협의제, 지방재정에 영향을 미치는 모든 중앙정부의 행위에 대해서 재정이든 조세든, 인력이든, 사무든 모든 행위에 대해서 법률에 의해 협의를 하게 만들어 놓았다. 부담이 따르게 되는 재정부담에 대한 중앙-지방 간 합의가 이루어지지 않는 경우엔 지방이 이행할 의무가 없다. 거기에 맞춰 지방세영향평가인데, 지방세보다는 지방재정과 전체적으로 포괄적으로 세뿐만 아니라 재정, 사무 전부 다 들어가는 쪽으로 조금 더 확대했으면 어떨까 하는 그런 생각이 든다.

### **세출 측면의 재정효율성에 대한 고려도 필요**

제목이 재정분권을 위한 지방재정 개편이다 보니 세출 쪽은 논외로 하고 있으나, 세출이 중요한 부분 중에 하나가 된다. 세출 쪽의 재정효율성이 예산의 효율성이라 하는데, 지금 효율성의 개념을 하나로 가져왔다. 기존의 경제학이나 행정학에서 얘기하는 효율성 개념은 동일 비용하에서는 최대 산출량을 내는 것, 아니면 동일 산출량을 최소 비용으로 하는 것이다. 이건 비용 최소화, 산출량 극대화인데, 비용 최소화 개념은 지금 사라진 것 같다.

어떻게 하면 동일 비용, 고비용이 들어간 상황에서 좀 더 산출량을 극대화시키는 방향으로 가느냐, 이런 상황에 맞춰야 한다. 세출 활용에 있어서 선진국에서 많이 쓰고, 우리나라에서도 성과평가라는 개념을 사용하는데, 사업별이라든지 보조금이라든지, 프로그램 기법이 들어올 필요가 있다.

성과와 주민참여를 함께하는 방법이 프로그래밍 예산인데, 이러한 쪽에 프로그래밍을 하는 쪽으로 확대하는 방안을 향후에 연구를 하는 게 좋을 것 같다.

### **<사회자 손희준 교수>**

요즘 경제가 안 좋고 국세의 세수도 감소되고 있으니 서울도 상당히 어려운 상황인 것 같다. 그런데 다른 자치단체의 입장에서는 서울은 다른 지역이나 지방과는 달리 재정문제에서 보는 시각이 좀 달랐으면 한다.

전 세계의 경쟁상대인 대도시, 상해나 동경과 어떻게 경쟁력을 확보할 것인가 하는 이런 큰 그림을 생각할 수 있는 여유가 있었으면 한다. 동시에 그 만큼 지방재정이 여건이나 상황이 좋지 않게 됐다 하는 말씀을 역설적으로 드리면서 이 세션을 마치겠다.

# 04

---

## 지방의회의 분권 및 활성화 방안

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 04 | 지방의회의 분권 및 활성화 방안

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 한국지방자치법학회, 한국지방재정학회와 공동으로 2015년 5월 29일(금) 오후 3시부터 서울연구원 대회의실에서 ‘지방의회의 분권 및 활성화 방안’ 세미나를 개최하였다.

이기우 인하대학교 교수가 “특·광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안”을 발표하고, 이어 김순은 서울대학교 교수가 “지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안”을 발표하였다.

[표 4-1] 지방의회의 분권 및 활성화 방안

구분	프로그램 순서	
14:30~15:00	등 록	
15:00~15:05	개회사	김수현 (서울연구원 원장)
15:05~16:20	발표1. 특·광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로 - 발표자: 이기우(인하대학교 법학전문대학원 교수)	사회: 정희윤 (상생발전·분권연구 센터장)
	토론	김찬동(충남대학교 자치행정학과 교수), 목소영(서울특별시 성북구의회 의원), 심익섭(동국대학교 행정학과 교수), 하동현(안양대학교 행정학과 교수)
16:20~16:40	장내 정리 및 휴식	
16:30~17:50	발표2. 지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안 - 발표: 김순은(서울대학교 행정대학원 교수)	사회: 정희윤 (상생발전·분권연구 센터장)
	토론	김상미(한국의회발전연구원 원장), 신원득(경기개발연구원 자치의정연구부장), 송창석(서울연구원 초빙선임연구위원), 서윤기(서울특별시의회 의원)
17:50~18:00	종합 토론 및 질의 응답	
18:00~	만찬	

## 2) 인사말과 기조연설

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀중한 시간을 내어 오늘 전문가 세미나의 발제를 맡아주신 이기우 교수님과 김순은 교수님, 그리고 지방의회를 대변하여 토론에 임해주실 서윤기 서울특별시의회 의원님과 목소영 성북구의회 의원님을 비롯한 각계 전문가분들께 심심한 감사를 드립니다.

올해 저희 서울연구원 상생발전분권연구센터에서는 자치분권과 상생발전과 관련된 주요 이슈에 대해 연중 기획시리즈를 마련하여 주요 쟁점에 대한 논의를 통해 바람직한 대안을 함께 고민해가고 있습니다.

오늘 세 번째로 진행되는 정책세미나의 주제는 지방의회의 분권 및 활성화 방안입니다. 지난 20여 년 동안 발전해 온 한국 지방 자치의 역사에는 주민들의 다양한 의사를 현장의 정책에 반영해 온 지방의회의 역할이 매우 크게 자리 잡아 온 것이 사실입니다. 그러나 자율과 책임성에 기반을 둔 지방의회가 주민들의 수요를 효과적으로 수행하기 위해서 여전히 조직, 권한, 그리고 전문성 측면에서 여러 해결해야 할 과제를 안고 있습니다.

오늘 세미나에서는 특히 이러한 지방의회를 둘러싼 최근의 쟁점들 중에서 특광역시 자치구의회 폐지를 비롯하여 지방의회 인사독립권과 의회직렬 제도화에 대한 주제 발표를 통하여 여러 전문가들의 입장과 견해를 경청하고자 합니다. 아무쪼록 다양한 관점의 입장과 진지한 논의를 통해 지방의회의 권한, 전문성과 정책역량을 높일 수 있는 실질적 방안을 모색하는 계기가 되기를 희망합니다.

마지막으로 오늘 세미나를 개최될 수 있도록 애써주신 연구원의 정희운 상생발전분권연구센터 장님과 박사님들, 그리고 연구원분들께도 감사의 말씀을 드립니다. 앞으로 저희 연구원에서 연중 기획한 자치분권 상생발전 관련 세미나에도 각계 전문가 및 관계자분들의 많은 관심 부탁드립니다. 감사합니다.

## 2\_주제 발표

### 1) 광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로

“광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안”은 이기우 인하대학교 법학전문대학원 교수가 연구를 진행하였다.

#### (1) 특·광역시 자치구·군의회 폐지안 개요

지방행정체제개편추진위원회는 2012년 4월 13일 위원 간의 견해차가 극심하였음에도 불구하고, 심도 있는 토의도 거치지 않고, 시간이 급박하다는 이유로 표결을 통하여 자치구를 폐지하고 행정구로 전환하기로 결정했다. 박근혜 정부 들어서 구성된 지방자치발전위원회는 2014년 12월 8일에 지방자치종합계획을 발표하면서 특별시와 광역시의 자치구와 군의회를 폐지하고 구청장을 임명하는 방안을 발표하였다. 이는 한 마디로 자치구와 광역시 소속 군을 폐지하여 행정구와 행정군으로 전환하겠다는 방침이다.

이에 대한 검토를 위하여 우선 우리나라에서 특별시와 광역시의 자치구와 군의 유래를 살펴볼 필요가 있다. 특히 이를 도입하게 된 배경과 도입을 둘러싼 찬반의 논쟁은 이 문제를 해결함에 있어서 중요한 단서가 될 수 있다. 다음으로 자치구와 군 폐지론의 전개과정을 살펴본다. 자치구 설치 후 정반대의 개편방안이 논의되었다. 한편으로는 특별시와 광역시를 여러 개의 독립시로 분할 또는 해체하는 방안과 기초자치단체를 폐지하여 특별시와 광역시의 본청으로 일원화하는 방안을 검토한다. 다음으로 자치발전위원회가 자치구와 군의 폐지를 추진하는 논거를 살펴보고 이를 비판적으로 검토한다. 마지막으로 자치구와 군의 폐지에 관한 필자의 입장을 밝히기로 한다.

자치발전위원회에서는 자치구의회 폐지, 군의회 폐지를 표면에 내세우고 있으나 이는 궁극적으로 자치구와 자치군을 행정구, 행정군으로 전환하는 것을 의미하므로 여기서는 자치구와 군의 폐지라는 관점에서 이를 검토한다.

## (2) 자치구와 광역시 소속 군의 유래

### ① 자치구의 유래

#### 가. 자치구의 등장

지방자치단체의 종류(1988년 4월 6일 이전 지방자치법)  
제2조(지방자치단체의 종류) 본법에서 지방자치단체라 함은 대별하여 좌의 2종을 말한다.

1. 도와 서울특별시
2. 시, 읍, 면

도와 서울특별시는 정부의 직할하에 두고 시, 읍, 면은 도의 관할구역 내에 둔다.

종전에 대도시의 하급행정기관이었던 구(區) 중에서 일부가 지방자치단체로서 지위를 획득한 것은 1988년 지방자치법 개정으로 인한 것이다. 1988년 지방자치법 개정 이전에 지방자치단체의 종류에 대해서는 지방자치법 제2조에서 다음과 같이 규정하고 있었다.

1988년 4월 6일에 전면 개정된 지방자치법 제2조는 지방자치단체의 종류를 다음과 같이 변경하였다.

지방자치단체의 종류(1988년 4월 6일 이후 지방자치법)  
제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 대별하여 다음의 2종으로 한다.

1. 특별시와 직할시 및 도
2. 시와 군 및 구

② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 직할시의 관할구역 안의 구에 한하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령이 정하는 바에 의하여 시·군과 다르게 할 수 있다.

③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.

④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

광역지방자치단체는 종전과 같이 사·도로 하였으나 기초지방자치단체로는 종전의 시·읍·면에서 시·군·자치구로 전환하였다. 큰 변화의 하나는 군자치제도의 도입이다. 1961년에 읍면자치로 군 자치로 전환하여 26시 85읍 1,407면인 기초지방자치단체를 26시 140군으로 통합하였다. 10여 개의 읍·면자치단체를 1개의 군자치단체로 전환함으로써 기초지방자치단체의 규모를 종전의 10배 이상 확대하였다. 이는 외국에서 광역자치단체에 해당하는 규모이다. 이에 풀뿌리자치의 실종이라는 비판이 제기되기도 한다. 또 다른 큰 변화는 자치구제도의 도입이다. 특별시와 직할시(나중에 광역시로 개칭함)의 구역 안에 기초지방자치단체인 자치구를 도입하게 된 점이다.

특별시와 광역시에서 구는 종전에 특별시와 직할시(광역시)의 행정구역으로서 하급행정기관에 불과하였으나 이 법률에 의하여 지방자치단체로서 지위를 획득하였다. 비록 자치권의 범위는 일반 시·군과는 다르게 제한을 받고 있지만 자치권을 보유하여 특별시와 광역시와는 별개의 공법상 법인이 되어 권리와 의무의 귀속주체가 되었다. 자치구는 고유한 업무를 갖게 되었고, 이를 수행하는 데 필요한 재원을 충당하기 위해 자치구세를 징수할 수 있게 되었다. 즉, 고유한 세원을 갖게 되었다. 또한 자치구는 주민의 대표기관으로 지방의회를 구성하게 되었다. 구청장도 주민직선으로 선출하게 되었다. 이 점에서 자치구는 종전의 행정구와는 매우 다른 법적 지위를 취득하게 되었다.

#### 나. 구자치제의 도입배경

특별시와 광역시에 자치구제를 도입한 것은 갑작스러운 정치적 결단이라기보다는 1970년대 말에서 1980년대에 학계의 주장이 꾸준히 있어왔다는 점을 지적할 수 있다).

종전에 단층제 지방자치제도로 운영되었던 특별시, 광역시에서 행정구를 자치구로 전환하여야 한다는 제도화 논의가 공식화된 것은 1985년 3월 국무총리 소속하에 구성된 “지방자치제실시연구위원회”에서이다. “대도시의 구는 자치단체가 아니라 단순하부기관에 불과하므로 구의 자치단체화를 위한 행정체제개편 연구가 필요”하다고 보고서에서 밝혔다. 대도시에서 자치구제의 도입에 대해서 다음과 같은 주장이 있다.

“특별시와 직할시에 설치된 구만을 자치구로 한다는 것은 광역자치단체와 기초자치단체의 계층 구조하에서 종전에 단층제로 되어 있던 대도시, 즉 특별시와 직할시 지역에 있어서도 중층제를 채택하여 도 지역과 균형을 맞추려는 의도가 내포되어 있으며, 그럼에도 불구하고 자치구의 자치권을 일부 제한할 수 있도록 한 것은 단일 생활공동체로서의 대도시가 갖는 특성을 고려하였기 때문이다.”<sup>2)</sup>

“인구 50만 이상인 시에 설치된 구도 그 규모면에서는 특별시·직할시에 설치된 구에 못지 아니한 바, 이러한 구까지 지방자치단체로 할 경우 3층제를 출현시키게 되는 것이다. 지방자치법시행령 제10조와 별표 3에서 인구 50만 이상의 시로 하여금 도의 일부 사무를 직접 처리하게 한

1) 예컨대 박동서 외, 대도시 구의 준자치제에 관한 연구(1979)와 노용희의 지방자치제와 구자치제 실시의 의의(지방행정, 1987.11. 61-72) 등을 들 수 있다.

2) 조정찬, 2000.6., “자치구제도에 관한 고찰”, 『월간 법제』.

것은 특별시직할시와 마찬가지로 대도시 행정의 특수성을 감안한 것이지만 대도시라고 하더라도 도 지역에 속한 대도시에는 자치구를 인정하지 아니함으로써 중층제 구조를 유지하려는 취지로 볼 수 있을 것이다<sup>3)</sup>.

이러한 주장에 대해서 당시 자치구 제도를 도입한 것은 전국적으로 획일적인 2층제 자치제도를 실시하기 위한 의도가 아니라고 하면서 당시 지방자치제실시연구위원회의 위원으로 참여했던 노용희 교수는 자치구를 지방자치단체로 인정한 것은 기초단위에서 지방의회를 먼저 구성하는 방침을 정부에서 정하게 되는 경우에 도의 시·군에서만 지방의회를 구성하게 되고 단층제인 특별시와 직할시에서는 실시할 수 없게 된다. 이에 기초지방자치단체부터 우선 지방의회를 구성하는 경우에 전국적인 실시를 위하여 행정구의 자치구화 문제가 검토되어야 했다는 추론이다<sup>4)</sup>. 위원회의 토론을 기초로 하여 정부에서 1987년 10월에 국회에 제안한 법률안에는 자치구를 지방자치단체화하는 규정이 포함되었다.

#### 다. 자치구제 도입에 관한 논의

자치구제를 도입하면서 이에 대한 찬반의 논의가 있었다<sup>5)</sup>.

찬성론의 논거로는 대도시정부의 과도한 비대화, 주민의 행정접근·참여의 촉진, 다양한 지역적 주민수요의 수용, 분권화를 통한 능률성의 제고 등이 있다.

반대론의 논거로는 대도시 전체의 유기적 일체성, 구민의식의 부족, 도시권 광역행정체제에의 역행, 구간의 세원분포의 불균형, 이중행정의 폐단, 이중과세의 폐단 등이 있다.

특히 눈길을 끄는 것은 자치구폐지를 주장하는 입장에서 논거로 제시하고 있는 뉴욕시의 사례가 당시에는 일체화된 대도시 행정의 폐단을 매우 강조하였다는 점이다. 김원 교수는 1988년 발표된 논문<sup>6)</sup>에서 뉴욕의 중앙집권화된 대도시 행정의 폐단을 신랄하게 비판하고 지방분권화개혁을

3) 조정찬, 앞의 글

4) 노용희, 1987.11., "지방자치제와 구자체제 실시의 의의", 『지방행정』, pp.61-72. 참조

5) 자치구도입을 위한 찬반논쟁의 논거에 대해서는 김원의 자치구제도의 당면과제(지방행정, 38권 428호 1989: 87-103)와 최창호의 구자체제에 대한 찬반론과 과제(고시계, 1989: 51-59), 이승종 외의 구자체제의 효율적 운용방안에 관한 연구(한국지방행정연구원 보고서, 1990.2)를 참조

6) 김원, 1989, "자치구제도의 당면과제", 『지방행정』, 38권 428호 87-103.

주장하는 1972년의 연구보고서<sup>7)</sup>를 인용하여 중앙집권화된 대도시의 문제를 비판하였다.

그 비판의 주요 내용은 비효율적인 사업경영으로 인한 예산 낭비, 공무원의 낮은 생산성, 지방 사업의 조정 결여, 지역주민의 다양한 지역수요 반영 부족, 정책결정자의 접근성 결여, 시정부의 위기 초래 등이다.

라. 절충적 입법론으로서 자치구의 제한적 자치단체화

1988년 4월 6일 개정된 지방자치법은 찬성론을 수용하여 특별시와 광역시의 자치구를 시·군과 마찬가지로 지방자치단체로 하되 “자치구의 자치권의 범위는 법령이 정하는 바에 의하여 시·군과 다르게 할 수 있다.”고 함으로써 반대론을 일부 수용하여 절충적인 입장을 취했다고 볼 수 있다. 대도시의 다양성과 대도시의 일체성을 조화하여 양자의 입장을 모두 반영하려고 하였다는 점에서 구의 자치단체화는 성숙한 토론이 입법에 반영된 것으로 볼 수 있다. 이승종 교수는 반대론의 논거는 반드시 타당한 것도 아닐 뿐만 아니라 타당하다고 하더라도 얼마든지 제기된 문제점을 개선할 방법이 있다고 하면서 그 대응방안을 제안하고 있다<sup>8)</sup>.

## ② 광역시 소속 군의 유래

내무부에서는 도를 폐지하려는 종전의 계획이 반대에 부딪혀 추진하기 어렵게 되자 1994년 이래 도농복합시의 형성을 이유로 세계적으로 보기 드문 지방행정구역의 통합을 추진하였다. 광역시에 군이 포함된 것도 이러한 정책에 의한 것이다.

1995년 3월 1일자로 진해시의 일부와 더불어 양산군의 일부가 부산광역시에 통합되었다. 또한 같은 시기에 달성군이 대구광역시에 편입되고, 강화도와 옹진군과 김포군 검단면이 인천광역시에 통합되었다. 같은 날짜에 울주군이 울산시에 편입되었는데 이는 울산시를 광역시 요건인 주민 수 100만을 충족하기 위한 편입이었다. 그 후 울산은 경상남도로부터 분리되어 광역시가 되었다. 군은 원래 도에 속하는 독립된 지방자치단체였으나 광역시에 편입되면서 독립된 지위를 그대로 유지하고 있다.

7) Farr, Walter G. Jr. / Liebman, Lance / Wood, Jeffrey S., 1972, 「Decentralizing City Government A Practical Study of a Radical Proposal for New York City」, Praeger Publications.

8) 이승종 외, 1990.2, 「구자치제의 효율적 운용방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 보고서.

### (3) 자치구/군 개편론의 전개

특별시와 광역시의 행정체제를 어떻게 할 것인지에 대해서는 일관성 없는 여러 정책이 중구난방으로 시도되었다. 먼저 서울시 분할론이 주장되었다가, 자치구의회 폐지론이 주장되었다. 자치구의회만 폐지하고 자치단체를 유지하는 것이 헌법에 위반된다는 비판이 제기되자 이명박 정부의 지방행정체제개편위원회와 박근혜정부의 지방자치발전위원회는 아예 자치구를 폐지하는 방안을 추진하고 있다.

#### ① 서울시/광역시 분할론

1989년 서울시를 3등분하는 서울 분할론이 제시된 이래 2분론, 4분론, 6분론, 심지어 50만 이상의 20개 소도시로 분할해야 한다는 등 다양한 주장이 제기되었다. 서울시 3분론 또는 해체론은 종로구와 중구만을 서울특별시로 하고, 그 외의 지역은 한강을 경계로 하여 강남시와 강북시로 한다는 내용이었다. 서울시 분할론은 1995년 지방선거를 앞두고 1994년에 활발하게 주장되었으나 그 이후에는 크게 부각되지는 않고 있다.

서울시 분할론 내지 해체론은 서울시를 분할(해체)함으로써 도시행정의 규모의 경제 제고, 행정에 대한 주민의 접근성 제고, 분할된 소도시 간의 경쟁을 통한 혁신과 효율성 제고 등을 근거로 제시하고 있다<sup>9)</sup>.

이들 서울시 분할론은 2000년대 이후에 등장한 자치구 폐지론과 정반대되는 논거를 그 기초로 하고 있어 자치구 폐지론의 논거를 검토함에 있어서 많은 시사점을 가지고 있다. 이는 또한 대도시 행정체제에 관한 정부의 입장에 일관성이나 논리적 근거가 매우 취약함으로써 보여주는 단면이라고 할 수 있다. 이하에서는 1994년 정치권과 정부에서 주장된 서울시 분할론에 관한 신문 기사를 소개한다.

95년의 지방자치단체장 선거를 앞두고 서울시를 3~4개의 시로 분할할 것을 정부·여당이 검토 중이라는 얘기가 나오자 도시기능상 말도 안 된다는 반론이 거세게 일고 있다.

4일 김영삼 대통령의 분할론 부인 발언으로 이 문제는 일단 진정기미를 보이고 있지만 거대한 「직선 서울시장」의 출현이 가져올 정치적 부담 때문에 고민하고 있는 정부·여당으로서는 언제 이 문제를 또 들고 나올지 몰라 불씨가 완전 제거된 것으로 보기는 어려운 것 같다. (중앙일보 1994. 1.4일자)

9) 조일홍, 1991, "수도권 자치구역 개편에 관한 연구 - 서울시 분할론의 유용성과 한계", 『한국행정학회보』, 제25권 제4호, 353-375.

개편안에 따르면 5개 시는 ▲중서울시(175만) = 종로·중구·용산·서대문·마포·은평  
 ▲동서울시(200만) = 성동·광진·동대문·종랑·강동  
 ▲서서울시(212만) = 양천·강서·구로·금천·영등포  
 ▲남서울시(248만) = 동작·관악·서초·강남·송파  
 ▲북서울시(182만) = 성북·강북·도봉·노원구 등으로 구분해  
 ‘서울’이라는 기존 명칭을 유지할 수 있도록 했다.  
 서울특별시는 행정권은 보유하지 않고 특별시장은 임명직인 국무총리가 겸임하도록 했다. 결국 현행과 같은  
 선출직 서울특별시장은 없어지는 셈이다. (한겨레 2005.9.12.일자)

열린우리당 원혜영 의원, 한나라당 맹형규 의원, 오영교 행정자치부 장관 등은 지난 2005년 4월  
 28일 회동 현행 2층제 지방정부체계를 1층제로 개편하기로 합의하고, 16개 시도와 234개 시·  
 군·구를 2010년까지 60~70개 지방정부로 통폐합한다는 안을 제시한 바 있다.  
 이같은 논의는 현행 특별시와 200만 이상의 광역시도를 둘 이상의 시로 분할하도록 해 서울시는  
 9개 시, 경기도는 10개 시로 분할하는 선까지 진척됐다. (경기신문 2005.12.31.)

② 자치구 개편론(폐지론)의 대두

가. 지방행정체제개편 쓰나미 현상의 진원지

행정자치부 국장으로 재직 중이었던 박승주 국장은 1999년 6월에 당시 국토연구원의 박양호  
 국토계획연구실장, 심익섭 교수, 이남영 교수(이하 ‘박승주 국장 등’이라 표기함)와 함께 팀을  
 이루어 “마지막 남은 개혁@2001”이라는 책을 발간하였다<sup>10)</sup>. 여기서 특별히 이 책을 언급하는  
 이유는 그 이후 정부와 정치권의 지방행정체제개편론이 이 책의 주장과 매우 유사한 논리로  
 전개되고 있다는 점이다. 특히 이 책의 공동저자인 박승주 국장은 도농통합시를 이유로 세계에  
 서 유례를 찾기 어려운 대대적인 시·군 통합이 진행되었던 시기인 1995년부터 1997년까지 내무  
 부 자치기획과장을 역임했고, 이명박 정부하에서 전국을 혼란에 빠뜨렸던 시·군통합의 추진계획  
 을 추진했던 지방행정체제개편위원회에서 담당 소위원회 위원장을 역임했다는 점에 유의하지  
 않을 수 없다. 이 책에서 자치구 개편론의 기본방향을 제시하고 있다. 박승주 국장 등은 이  
 책에서 다계층 행정구조가 불필요한 행정낭비, 민간의 창의적 경제활동 저해, 광역단체의 권위  
 와 위상하락, 행정계층 및 행정기관 간 갈등과 분쟁 증대를 초래한다고 하면서 다계층 행정  
 구조를 “국가 활력의 암”이라고 주장하였다. 이를 개선하기 위해서는 궁극적으로 시·군을 통합

10) 박승주/박양호/심익섭/이남영, 1999, 마지막 남은 개혁@2001 - 21세기 국가경쟁비전, 지방재편의 구상과 발전전략, 교보문고

하여 광역시를 설치하고, 도를 폐지하여 지방자치계층을 단순화하는 방안을 제시하고 있다<sup>11)</sup>. 자치구에 대해서는 이를 사실상 폐지하는 방안을 주장하였다(이른바 “준자치단체화”).

이러한 논리들이 정부와 정치권에서 추진하는 이른바 지방행정체제개편의 기본발상을 이룬다는 점에서 지방자치의 혼란과 파고를 몰고 오는 쓰나미 현상의 진원이 되었다.

#### 나. 자치구 개편론(폐지론)

특별시와 광역시의 개편에 있어서도 자치계층의 단순화를 주장한다. 우선 자치구제도의 폐단으로 같은 자치구 간의 불균형, 국민의식 부족, 행정효율성 저하, 도심혼잡, 자치구의 기초질서 유지 소홀, 재해예방과 재난관리능력 부족, 비선호시설 건설로 인한 갈등, 인사교류 갈등, 구행정평가 등에 따른 갈등, 구청개발계획과 시청 간 갈등, 시장 역점사업에 대한 구청의 무관심 등을 들고 있다<sup>12)</sup>.

박승주 등은 이러한 문제점을 해결하기 위해 주장되고 있는 여러 가지 대안을 검토한 후 자치구를 준자치단체화하는 방안을 가장 바람직한 안이라고 제시하였다. 주요 내용은 구청장은 주민직선, 부구청장을 행정직으로 하여 행정업무를 총괄하고, 구의회 폐지, 구정협의회 설치, 조례제정권 폐지(시조례 적용), 구청사무 축소, 구세 폐지 등이 포함된다.

‘준자치단체’라는 말의 의미가 명확하지 않으나 박승주 등이 주장하는 자치구의 준자치단체화는 법률적으로 보면 자치구의 폐지, 선출직 구청장의 하급기관화를 의미한다.

### ③ 지방자치위원회의 자치구 개편계획

#### 가. 지방자치발전위원회의 자치발전 종합계획<sup>13)</sup>(2014년 12월 발표)

##### ○ 기본방향

- 특별·광역시 구·군의회 미구성 → 행정구·군으로 개편
- 특별시의 구와 광역시의 구는 차별적 개편방안 적용(수도의 상징성 등 고려)

11) 앞의 책 227면 이하

12) 앞의 책 148면 이하

13) 지방자치발전위원회, 자치발전 종합계획, <http://clad.go.kr/section/content/content.html?PID=plancore>

- 광역시의 군은 구와 동일한 지위 부여(개편에 따른 불이익 방지)
- 특별시의 자치구: 구청장 직선, 의회 미구성
  - (지위) 구청장 직선제는 유지, 구의회는 구성하지 않음
  - (사무) 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리
  - (재원) 독자적 과세권은 미부여, 기존 자치구세는 시세로 전환하되, 일정 수준의 구청장 재량 재원 보장
- 광역시의 자치구·군
  - 1순위(행정구군): 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성
  - (지위) 구청장·군수는 시장이 시의회의 인사청문회를 거쳐 임명하고 구·군의회는 구성하지 않음. 군의 혜택은 종전대로 유지
  - (사무) 특별시 자치구 개편방안과 동일
  - (재원) 특별시 자치구 개편방안과 동일하나 재량재원은 미보장
  - 2순위: 특별시 개편안과 동일
- ※ 개편안 후속조치 방안
- 특별·광역시 개편안 공통 보완
  - 주민대표성 보완
    - 의회제도 개선: 시의원 증원 방법 및 규모, (가칭)지역위원회 설치방안 마련 등
    - 구정협의회 설치
    - 읍·면·동 주민자치회 우선 적용방안 마련
  - 시장 권한 견제
    - 독립적 감사위원회 설치·운영 방안 마련
    - 장기적으로 선출직 회계감사관 제도 도입방안 마련
    - 특별·광역시와 구군 간 위임사무 범위 등 정립

- 구청장·군수의 인사·조직권 범위 구체화 및 위임사무 표준안 제시 등
- 특별·광역시의 구·군에 대한 예산보전 기준·규모·절차 등 마련
- 특별시 구청장 직선제 보완
  - 위임사무에 대한 조례발의 요구, 규칙 제·개정 요구 방식 및 절차
  - 예산편성 요구권의 세부내용 및 처리절차 정립
  - 구청장에 대한 재량재원 범위 및 배분방안 마련
  - 시·구협의회의 설치 및 운영방안 마련
- o 광역시 구청장·군수 임명제 보완
  - 구청장 및 군수에 대한 인사청문회 도입
  - 장기적으로 시의회 선출 또는 개방직 등의 구청장 선임방식 마련

#### 나. 자치발전위원회 자치구 개편방안의 의미

일각에서는 구청장을 직선하는 서울특별시의 경우에는 자치구의 지위가 그대로 유지하는 것 아니냐는 주장도 있으나 구청장을 임명하는 광역시의 구청과 근본적인 차이는 없다. 구청장을 임명하든 주민이 직선하든 지방의회를 폐지하는 경우에 구는 지방자치단체로서의 지위를 상실하고 특별시와 광역시의 하급행정기관이 된다. 고유한 재산을 가질 수 없고, 입법권도, 과세권도 없다. 고유한 자치사무도 존재하지 않게 되며, 지방자치의 핵심적인 요소인 자기책임성도 사라진다.

이는 특별시와 광역시에 있어서 구청 간의 다양성이 실종되고, 획일화된 중앙집권화를 의미한다. 모든 권력은 특별시와 광역시의 본청에 집중되고, 구청은 본청의 지시에 따라 업무를 집행해야 하는 하급행정기관에 불과하게 된다. 주민과 행정, 주민과 정치의 관계는 멀어진다. 그만큼 주민의 구체적인 생활상의 요구는 실현되기 어렵게 되고 추상화되고 획일화된 서비스를 받게 된다.

#### (4) 자치구 폐지계획의 근거와 검토

##### ① 자치구 폐지의 논거와 평가

자치발전위원회는 자치구를 왜 폐지해야 하는지에 대해서 뚜렷한 논거를 제시하지 않고 있다. 지방자치발전위원회는 지방행정체제개편위원회의 자치구 폐지 결정을 승계하고 있다고 한다. 이에 이명박 정부하에서 지방행정체제개편위원회가 자치구 폐지 추진결정을 하면서 밝힌 근거를 살펴보고 그 타당성을 검토하기로 한다.

○ 폐지 논거: 대주민 서비스 및 복지의 불균형을 위해 행정구로 전환할 필요가 있다.

(검토) 자치구 간의 격차는 지금도 광역시와 특별시가 조정하면 해소될 수 있다. 위원회의 계획대로 자치구를 행정구로 전환한다고 해서 달라질 것이 없다. 행정구로 전환하면 지역발전을 위한 중심점이 상실되어 구별로 자구적인 노력도 약화되어 낙후지역은 더욱 낙후되어 자치구 간의 불균형은 더욱 심화될 수도 있다.

현재 행정구로 전환된 서귀포시는 제주시에 비해 더욱 격차가 커지고 있음을 타산지석으로 삼을 필요가 있다. (이에 제주도에서는 지난 2010년 지방선거에서 기초자치단체를 부활하겠다는 후보가 당선되어 이를 추진하려는 노력을 하였다.)

○ 폐지 논거2: 생활권과 행정권 괴리로 인한 불편을 해소하기 위해 행정구로 전환이 필요하다.

(검토) 자치구제도하에서도 경계조정으로 문제해결이 가능하며, 지방자치단체 간의 협력으로도 문제해결이 가능하므로 행정구 전환과는 아무런 관계가 없다. 자치구를 행정구로 전환해도 경계조정이 없으면 불편은 여전히 있다. 경계를 조정하지 않더라도 이러한 문제는 자치구 간의 협력을 통하여 얼마든지 해결할 수 있다.

○ 폐지 논거3: 각종 인허가 사안에 대하여 시와 구의 입장이 다른 경우 사업 지연으로 인해 막대한 사업차질과 손실이 초래되므로 행정구로 전환해야 한다.

(검토) 시 전체의 입장에서 종합적인 고려를 할 필요가 있는 인·허가에 관련된 권한은 시청에 배분하고, 구청에는 그 외의 인·허가권을 배분하면 문제가 해결될 수 있으므로 이를 위해서 자치구를 행정구로 전환하는 것이 이유가 될 수는 없다.

자치구를 행정구로 전환하면 시의 일방적인 관점으로 인허가 결정을 하여 구의 지역적인 특수성과 이해관계를 반영할 수 없게 된다. 중앙집권적인 획일화를 초래하며 부분의 다양성과 특수성은 훼손되는 결과를 초래하게 된다. 주민들의 다양한 이해관계를 반영할 수 없게 되어 불편을 초래한다.

○ 폐지 논거4: 종합행정을 저해하므로 행정구로 전환해야 한다.

(검토) 광역시나 특별시는 종합행정도 필요하고 자치구의 독자적인 행정을 통한 다양성 확보도 필요하다. 대도시 행정은 한편으로는 통합성을 필요로 하고 다른 한편으로는 다양성을 보장하여야 한다. 이를 위하여 광역시와 특별시의 자치구에 대해서는 일반기초자치단체인 시·군보다 자치권에 대한 제한을 할 수 있도록 하고 있으며 권한이나 재정상의 특례를 이미 두고 있다<sup>14)</sup>. 종합행정을 위해 필요한 권한은 현재도 대부분 특별시나 광역시가 가지고 있으므로 큰 문제가 없다. 또한 종합행정을 위해 필요가 있는 사무는 추가적으로 시청의 권한으로 이전하면 해결될 수 있기 때문에 극단적으로 자치구의 자치권을 박탈하여 행정구로 전환의 이유는 될 수 없다.

○ 폐지 논거5: 행정운영 경비 과다 등 행정의 비효율을 초래하므로 행정구로 전환해야 한다.

(검토) 행정구로 전환하더라도 대부분의 행정비용은 그대로 들어간다. 의회운영비 정도 절약할 수 있으나 그 금액은 연간 20억 정도에 불과하므로 이를 아끼기 위해 행정구로 전환하는 것은 무리한 주장이다. 구의회 운영으로 지방행정의 낭비요인을 줄이고 주민의견 반영기회를 갖게 된다면 그 효과가 더 클 수도 있다.

## ② 행정구로 전환하는 경우의 폐단

### 가. 구역별 지역발전의 구심점 상실

구 단위의 주민편익과 지역발전을 챙기고 책임을 지는 지방정치인이 없어 지역발전의 구심력이 상실된다.

14) 참고자료 1과 참고자료 2를 참조.

나. 특별시와 광역시 시청에 권력 집중과 빈익빈 부익부 심화<sup>15)</sup>

권력남용의 우려(대도시 내의 시와 구 간의 수직적 견제기능 상실)가 있다.

자원배분의 공정성, 효율성이 저해(빈익빈 부익부의 심화)된다.

다. 도시의 획일화와 활력의 상실, 관료주의 폐단이 심화

자치구의 자치권이 폐지되면 대도시 내에서도 다양한 정책이 실종되고, 아래로부터의 혁신도 사라진다.

대도시의 활력과 창조성이 쇠퇴한다.

시민의 지위는 획일적인 통계숫자로 전락하고 추상화된다.

관료주의 심화, 시민의 객체화가 된다.

라. 도시의 개방성 및 관용성 축소

도시의 개방성과 관용은 도시발전의 전제조건이다.

권력이 집중되고 획일화된 도시에서는 이질적인 정책이나 인물에 대한 개방성이 제한된다.

서로 다름을 수용하지 못하는 폐쇄적인 도시는 경직성으로 몰락한다.

종합행정은 자치구의 다양성을 조화시키고 조정하는 데 있는 것이지 획일화시키는 데 있는 것이 아니다.

#### (5) 대도시 광역행정체제의 유형과 발전방향

##### ① 대도시지역 광역행정 유형

대도시의 광역행정을 어떻게 수행하는지에 대해서는 나라에 따라 한결 같지 않으며 매우 다양한 형태를 갖고 있다.<sup>16)</sup>

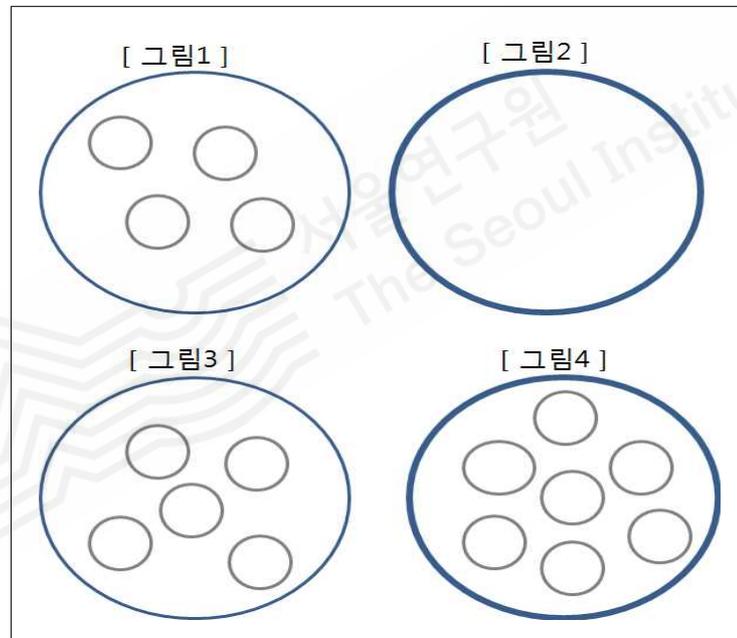
<sup>15)</sup> 인구가 많고, 정치적 발언권이 센 지역에 자원이 집중적으로 배분하게 되어 인구가 적고 정치력이 약한 지역은 소외된다(표가 적고 발언권이 약한 지역은 현재보다 더 소외될 우려가 있다).

[그림 4-1]의 그림 1은 가장 분권화된 형태로 독립된 지방자치단체가 병존하며, 광역적 행정문제는 도시 간의 협력으로 해결한다.

그림 2는 가장 중앙집권화된 형태로 광역행정의 일체성과 종합성에 치중한 나머지 지역 간의 다양성을 희생하고 있다.

그림 3은 전체의 일체성과 부분의 다양성을 함께 고려하되(절충적인 입장), 전자(획일성)보다는 후자(다양성)에 중점을 두는 형태이다.

그림 4는 전체의 일체성과 부분의 다양성을 함께 고려하되(절충적인 입장), 후자(다양성)보다는 전자(획일성)에 중점을 두는 형태이다.



[그림 4-1] 대도시지역 광역행정 유형

16) 이에 대해서는 예컨대 다음 글 참조 김석태, 2012, “광역시-자치구 체제의 개편 주장에 대한 비판적 고찰”, 『국가정책연구』, 제26권 제3호, 131-154; 김순은, 2013, “행정체제의 개편논의와 방향: 도시정부의 경쟁력 강화를 중심으로”, 『지방정부연구』, 16권 4호, 55-77; 김찬동, 2010, “외국의 특·광역시 제도 연구”, 『월간 자치발전』, 30-38.

② 대도시 광역행정체제의 장·단점

대도시지역의 광역행정체제의 유형별 장·단점을 비교해보면 다음 표와 같다.

[표 4-2] 대도시지역 광역행정체제의 장점과 단점

대도시지역 광역행정체제	장점	단점	비고
독립도시 병존형 (분권형) (그림 1)	- 대응성/책임성 - 다양성과 혁신 - 비용절감/품질향상	- 광역적/조정적 문제해결 부족	미국/독일/프랑스/스위스 등 대부분 도시군
대도시일체형 (집권형) (그림 2)	- 광역적/조정적 업무처리 용이	- 대응성/책임성미흡 - 다양성과 혁신미흡 - 비용절감/품질향상 미흡 - 관료주의적 경직성	뉴욕시/파리시 등
분권적 절충형 (그림 3)	- 대응성/책임성향상 - 다양성과 혁신향상 - 비용절감/품질향상 - 광역적/조정적 업무처리 향상	지방자치단체 간 협력 부족 시 광역적/조정적 문제 발생	런던 GLC(1965-1989), GLA(2000 이후)
집권적 절충형1 (그림 4)	- 광역적/조정적 업무처리 용이 - 대응성/책임성 부분적 향상 - 다양성과 혁신 부분적 향상 - 비용절감/품질 부분적 향상	- 대응성/책임성 부족 - 다양성과 혁신 부족 - 비용절감/품질향상 부족	한국의 광역시/특별시

자료: 김석태, 2012, p.137 참조하여 재작성

③ 한국의 특별시와 광역시의 특성과 과제

가. 100만 이상 대도시의 국제비교

인구가 100만 이상인 대도시는 한국이 10개로 가장 많고 미국이 9개, 독일이 3개, 프랑스는 1개로 나타난다.

[표 4-3] 100만 이상 대도시의 국제비교

한국 대도시	미국 대도시	프랑스 대도시	독일 대도시
1.서울시(1,010만) 2.부산시(355만) 3.인천시(298만) 4.대구시(251만) 5.대전시(155만) 6.광주시(149만) 7.울산시(119만) 8.수원시(117만) 9.창원시(107만) 10.고양시(101만)	1.뉴욕시(840만) 2.로스앤젤레스시(389만) 3.시카고시(271만) 4.휴스턴시(219만) 5.필라델피아시(155만) 6.피닉스시(151만) 7.샌안토니오시(140만) 8.샌디에고시(135만) 9.달러스시(125만)	1.파리(218만)	1.베를린(343만) 2.함부르크(165만) 3.뮌헨(129만)

#### 나. 우리나라 대도시 형성과정과 자치구의 특성

자연발생적 도시성장보다는 지방자치단체의 일부 또는 전부 합병과 신도시 조성을 통한 인위적인 도시 확장이 대부분이다. 특히 서울시, 인천시, 울산시, 고양시, 창원시, 부산시, 대구시 등이 그러하다.

하나의 일체성을 가진 광역도시로서의 성격보다는 독립된 지방자치단체의 인위적이고 강제적 결합의 성격이 강하다.

현재의 자치구의 권한 상황과 재정상황은 일체화된 도시를 전제로 하고 있어 자치구의 권한과 재정이 미약하다. 대도시의 일체성을 강조한 나머지 대도시 내의 다양성을 심하게 훼손하고 있다.

#### (6) 결론

우리나라에서 자치구제도를 도입한 것은 매우 획기적인 시도라고 볼 수 있다. 자치구를 도입함에 있어서 예상되는 장점과 문제점에 대해 상당한 수준에서 토론과 검토가 있었다는 점에서 자치구제도를 성공하게 폐지하려는 시도는 찬성하기 어렵다.

자치구제도를 실시한 이후 개편방안으로는 특별시와 광역시를 해체하여 독립된 시로 환원하려는 방안(분권화 방안)과 자치구를 폐지하여 일원화하는 방안(중앙집권화방안)의 대립이 있어왔다. 20여 년간 자치구제도의 성과와 문제점도 객관적으로 분석되어야 한다.

현행 자치구제도는 어느 한 극단을 취하지 않고 절충적인 입장을 취하고 있다. 하지만 구체적인 내용을 살펴보면 권한이나 재정 측면에서 대도시의 중앙집권적인 측면이 분권적인 측면보다 훨씬 강조되고 있는 실정이다.

자치구를 폐지하자는 입장에서 내세우는 논거는 현행 자치구제도를 개선함에 있어 고려할 사항이라는 점에서 경청할 필요는 있지만 자치구제도 자체를 폐지해야 한다는 주장을 뒷받침하기에는 설득력이 없다. 이들 주장은 현재 이미 대부분 반영되어 있는 내용이고 경우에 따라서는 너무 지나치게 반영되어 있는 것도 있다.

특별시나 광역시와 같은 대도시의 행정은 한편으로는 도시 전체로서의 일체성과 종합성이 있어야 하고 다른 한편으로는 도시 내에서 다양성이 있어야 한다. 전자를 위하여 특별시나 광역시는 다른 광역지방자치단체인 도에 비하여 자원과 권한이 집중되어 있다. 이 점에서 현재 자치구는 재원이나 권한 면에서 시군과 같은 다른 기초지방자치단체에 비하여 이미 ‘준자치’ 상태에 있다고 볼 수 있다.

대도시 내에는 지역마다 다양성과 이질적인 요소가 적지 않으므로 이를 충분히 반영할 수 있는 개방적이고 포용적인 자율성이 요구된다. 통합성을 강조한 나머지 도시 전체가 획일화되는 경우에 도시는 활력을 잃고, 도시 내에서 지역 간 경쟁에 의한 혁신기능도 소멸되고 만다. 또한 중앙의 시청에 의한 백화점식 행정은 전문성도 결여된다. 특별시나 광역시의 시청이 직접 주민의 일상적인 작은 생활문제까지도 직접 챙기고 균형과 도시 간 경쟁을 위한 큰 문제도 챙기려 하면 어느 하나도 제대로 처리하지 못하는 만성적인 과부하 현상에 시달리게 된다. 대도시 내에서는 시청과 자치구청 간의 분업을 필요로 하게 되며 이를 위하여 대도시 내의 지방분권화가 필요하다.

우리나라의 대도시는 주로 주변지역을 인위적으로 합병한 경우가 대부분이다. 이에 대도시 내에서 지역 간의 다양성과 차별성이 큰 편이다. 서울의 경우 강남구와 금천구, 노원구, 인천의 연수구와 부평구, 용진구 등은 도시의 기능, 생활환경, 주민들의 의식이 매우 다르므로 이에 상응하는 분권적인 행정이 필요하다. 지역 여건과 특성에 상응하는 전문화된 행정은 시청의 획일적인 행정으로는 대응하기 어렵고 지역단위의 자치구청이 필요하게 된다.

우리나라에서 자치구제도를 도입한 지 20년 넘었지만 이를 폐지할 정도로 문제가 심각하지는 않다. 오히려 주민근접행정을 통하여 지역마다 특색 있는 행정, 정책의 다양성 등을 살려나가고 있으며 시청이 미처 챙기지 못하는 주민생활의 세밀한 부분을 메우려고 노력하고 있다. 이웃 일본에서도 동경도의 경우 특별구를 행정구로 전환한 적이 있지만 다시 이를 부활하여 자치권을 부여하였다.

자치구 폐지를 주장하는 측에서 제시하는 논거는 타당성을 찾기 어렵고, 자치구제도의 문제점은 행정구로 전환해도 해결하기 어려운 것이 대부분이다. 자치구제도가 갖는 약간의 문제는

권한 재조정, 자치구 간, 자치구와 시청 간의 협력제도 등을 통하여 해결할 수 있다. 그럼에도 불구하고 성급하게 자치구를 폐지하려는 것은 지방자치와 다양한 지역발전을 희생하여 다른 정치적, 관료적인 헤게모니를 장악하기 위한 다른 의도가 있다고 볼 수밖에 없다.

특히 자치구제도를 도입할 당시에 문제가 많아 반면교사로 삼았던 뉴욕시를 모델로 하여 자치구를 폐지하자는 논거로 삼는 주장은 전혀 설득력이 없다.

대도시 행정의 대응성과 책임성, 서비스의 차별화·다양화, 서비스의 질적 향상, 비용절감, 자치구 간의 경쟁을 통한 서비스의 품질개선과 비용절감, 대도시의 다핵화와 균형발전 거점 형성 등을 위해서는 현재의 자치구의 권한과 재원을 오히려 확대할 필요가 있다. 외국에서도 분권화된 메트로폴리탄 지역과 통합된 메트로폴리탄 지역을 비교해 보면 분권화된 지역에서 집권화된 지역보다 상대적으로 행정서비스의 품질은 높고 비용은 낮다는 연구 성과가 적지 않다. 자치구 간의 협력을 강화하여 광역적인 문제를 해결하는 방안을 강화한다면 자치구의 자율성과 활력을 회복시켜 도시의 활력과 아래로부터 혁신을 모색하는 것이 올바른 방향이라고 본다.



참고자료 1: 자치구의 권한 예외(제외 예)

지방자치법 시행령 별표2

자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무(제9조 관련)

1. 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무
  - 가. 지방공무원임용시험 및 각종 자격시험의 실시
  - 나. 지방공무원의 교육·훈련 실시(직장교육은 제외한다)
2. 지방재정에 관한 사무
  - 가. 토지등급 설정 및 수정의 승인
  - 나. 재산세 과세시가표준액의 결정승인
3. 매장 및 묘지 등에 관한 사무
  - 가. 공설묘지·공설화장장 또는 공설납골당의 설치·운영
4. 청소·오물에 관한 사무
  - 가. 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영
  - 나. 일반폐기물의 처리 수수료 요율 결정
5. 지방토목·주택건설 등에 관한 사무
  - 가. 국민주택 건설사업의 시행
  - 나. 국민주택사업 특별회계의 설치·운영
  - 다. 아파트 지구개발에 관한 기본계획 수립
  - 라. 민영주택 투기과열지구 지정
6. 도시계획에 관한 사무
  - 가. 도시기본계획의 수립
  - 나. 도시계획지역의 입안
  - 다. 도시계획시설의 입안
  - 라. 도시계획용도지구의 입안
  - 마. 도시계획에 관한 기초조사
  - 바. 도시계획사업의 시행
  - 사. 도시계획사업 수익자부담금 부과 징수
  - 아. 도시재개발사업의 기본계획 수립 및 시행(주택개량재개발사업은 제외)
7. 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무
  - 가. 종로(12미터 이상) 이상의 도로로서 노폭과 노선의 중요도를 고려하여 특별시·광역시 조례로 정한 도로의 유지·관리
8. 상수도사업에 관한 사무
  - 가. 상수도의 신설·개축 및 수선과 이의 유지·관리
  - 나. 상수도 공채 발행
  - 다. 상수도사업 특별회계 설치·운영

- 라. 수도사업소 설치·운영
- 9. 공공하수도에 관한 사무
  - 가. 공공하수도정비 기본계획의 수립·시행
  - 나. 공공하수도의 설치·개축 및 수선
  - 다. 하수종말 처리장의 설치와 유지·관리
- 10. 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무
  - 가. 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안
  - 나. 도시공원·유원지의 설치 및 관리
  - 다. 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수
  - 라. 공원·유원지·야외공연장 등 시민휴양시설의 설치·유지에 관한 사무
  - 마. 공설운동장·체육관·박물관·도서관·미술관·시민회관 등의 설치·운영에 관한 사무(특별시·광역시 조례로 결정)
- 11. 지방궐도사업에 관한 사무
  - 가. 지방궐도사업 운영계획의 수립
  - 나. 지방궐도사업의 설치·운영
  - 다. 지방궐도사업 특별회계의 설치
- 12. 대중교통행정에 관한 사무
  - 가. 도시철도의 설치·운영과 시민 이용에 관한 행정
  - 나. 시내버스·시외직행버스의 운행 등 대중교통행정에 관한 사무
  - 다. 대중교통수단의 조정·통제에 관한 사무
- 13. 지역경제 육성에 관한 업무
  - 가. 지방공업단지의 조성·관리
  - 나. 공설시장·도축장·농수산물 공판장 등에 관한 사무
  - 다. 유통단지의 지정신청·조성 및 운영 관리
  - 라. 농수산물 도매시장 개설·운영
- 14. 교통신호기, 안전표시 등의 설치·관리 등에 관한 사무

참고자료 2

□ 자치구세와 시군세(지방세기본법 제8조, 제9조)

시군세	자치구세
1. 담배소비세 2. 주민세 3. 지방소득세 4. 재산세 5. 자동차세	1. 등록면허세 2. 재산세 ※ 주민세 재산분 및 업원분(지방세기본법 제11조)(광역시)

□ 유사 규모 시와 자치구 예산 비교(2015년)

화성시	부평구
1,452,824,929,000(원)	554,573,592,000(원) (화성시의 38%)

□ 광역시와 자치구 예산

대전시	자치구(5개 자치구) 계	계
358,414(백만 원)	1,687,425(백만 원) (32%)	5,195,839(백만 원)

□ 서울시와 자치구(2014년)

서울시(본청)	자치구(25개)	계
24,413,332(백만 원)	9,861,834(백만 원) (28.7%)	34,275,166(백만 원)

□ 경기도와 시군(2015)

경기도(본청)	경기도 시군(31개)	계
181,249(억 원)	257,963(억 원) (58.7%)	439, 212(억 원)

참고자료 3(중앙일보, 2014.12.17)

### 자치구 폐지는 반자치적 발상

이기우(인하대 법학전문대학원 교수)

광역도시체제는 매우 다양하다. 광역도시를 설치하지 않고 여러 자치도시들이 상호협력으로 광역적인 문제를 해결하는 방식, 광역도시를 설치하되 권한을 제한하고 소속 기초자치단체에 많은 자치권을 부여하는 방식, 권한이 집중된 광역도시를 설치하되 자치구의 자치권을 부분적으로 인정하는 방식, 광역도시를 설치하여 모든 권한을 집중시키고 기초자치를 인정하지 않는 방식 등이다. 전자에 가까울수록 분권적이고, 후자에 가까울수록 집권적이다. 우리나라는 대부분의 권한과 재원을 특별시와 광역시에 집중하고 자치구는 제한된 자치권만 부여하는 집권적인 광역도시모형을 채택하고 있다. 대도시의 일체성에 치우쳐 있지만 부분의 다양성과 이질성을 어느 정도 인정하고 있다.

지난 20여 년간 자치구들은 지역특성과 주민요구를 고려하여 자치구마다 차별화된 주민서비스를 제공하려고 노력해 왔다. 자치구 간의 서비스 경쟁을 통하여 아래로부터 혁신을 시도하여 행정의 효과성과 효율성을 높이려고 노력해 왔다. 강남구에서 시작된 도심하천정비가 전국으로 확산되고, 서울시의 청계천 복원으로 이어졌다. 범죄예방을 위한 CCTV 설치도 한 자치구에서 비롯된 것이다. 전자정부의 확산과 해외수출도 마찬가지이다. 자치구는 대도시의 통합성을 존중하면서도 관료적 획일주의를 극복하여 지역마다 차별화된 도시를 탄생시키는 창조공간이고, 혁신제작소가 되고 있다.

정부의 개편안은 자치구를 폐지하여 시청의 지시대로 움직이는 하급기관으로 전환하겠다는 것이다. “같은 생활권 안에 있는데도 자치구가 다르다는 이유로 행정서비스가 달라지는 것은 불합리하다”는 이유다. 납득하기 어렵다. 현재도 권한과 재원이 집중된 시청은 지역 간 격차문제를 충분히 조정할 수 있기 때문이다. 자치구를 폐지하면 대도시 안에서 구역별 발전거점이 사라진다. 모든 민원은 시 본청에 집중되어 획일적 잣대로 결정된다. 지역별 특수성은 살리기 어렵게 될 것이다. 제주도가 특별자치도를 도입하면서 시군을 자치권이 없는 행정시로 전환한 결과 도청은 과중한 업무에 시달리고 있다. 주민들은 지역민원을 해결하는 데 심각한 애로를 느끼고 있다. 자치권이 없는 행정시는 지역발전의 구심점이 되지 못한다. 본청의 지침을 이행하는 하급기관에 불과하다. 제주도에서 시군 폐지는 이미 실패사례로 거론된다. 이에 제주도청은 기초자치의 부활을 시도하고 있다. 자치구 폐지안은 동일한 실패를 반복하는 것이 된다. 구청장을 임명제로 하는 경우는 물론 주민이 직접 선출한다고 하더라도 마찬가지이다. 자치권이 없는 구청장이 어렵게 결정한 민원사항도 본청에 들어가면 다시 하급 실무자부터 결재라인을 거치면서 시간과 노력이 낭비되고, 원래의 취지는 변질되어 지역실정과 거리가 먼 결과를 초래할 수 있다.

자치구가 폐지되면 대도시 내에서 지역격차는 더욱 벌어질 수 있다. 광역도시 내에서 자원배분은 인구와 여론주도층이 많은 지역에 편중될 수 있다. 지방선거에서 표를 의식한 정치행태는 제주도처럼 일부 지역에 편향된 지역발전을 가져올 수 있다. 도시 내 자원쟁탈을 위한 소지역 간의 갈등은

더욱 심해질 수 있다. 자치구 폐지는 소외되고 낙후된 지역의 발전을 자기책임하에 추진하는 구심점의 상실을 가져온다. 도시 내에서 지역 간 서비스경쟁에 의한 혁신기능도 소멸되고 만다. 도시는 획일화되고 다양성과 창조성은 후퇴한다. 광역도시 본청이 주민의 일상적인 작은 생활문제까지 모두 챙기려 하면 어느 것 하나도 제대로 해결하지 못하는 만성적인 과부하 현상에 시달리게 될 것이다. 이에 광역도시의 분권화가 중요하다. 자치구제도는 유지되고 더욱 활성화되어야 한다. 자치구제도가 갖는 약간의 문제는 지방선거에서 정당공천 배제와 주민에 의한 통제 강화, 자치구 간의 협력 확대 등 다른 방법으로 해결되어야 한다.



## &lt;참고문헌&gt;

- 김석태, 2012, “광역시-자치구 체제의 개편 주장에 대한 비판적 고찰”, 『국가정책연구』, 제26권 제3호, 131-154.
- 김순은, 2013, “행정체제의 개편논의와 방향: 도시정부의 경쟁력 강화를 중심으로”, 『지방정부연구』, 16권 4호, 55-77.
- 김원, 1998, “자치구제도의 당면과제”, 『지방행정』, 38권 428호, 87-103.
- 김찬동, 2010, “외국의 특·광역시 제도 연구”, 『월간 자치발전』, 2010년 6월호, 30-38.
- 노윤희, 1987.11, “지방자치제와 구자치제 실시의 의의”, 『지방행정』, 61-72.
- 박동서 외, 1979, 『대도시 구의 준자치제에 관한 연구보고서』
- 박승주/박양호/심익섭/이남영, 1999, 『마지막 남은 개혁@2001 - 21세기 국가경영비전, 지방재편의 구상과 발전전략』, 교보문고.
- 이기우, 2004, “지방자치단체의 분권화”, 『한국지방자치학회보』, 16권 2호, 147-166.
- 이승종 외, 1990.2, 『구자치제의 효율적 운용방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원.
- 조일홍, 1991, “수도권 자치구역 개편에 관한 연구 - 서울시 분할론의 유용성과 한계”, 『한국행정학회보』, 제25권 제4호, 353-375.
- 조정찬, 2000, “자치구제도에 관한 고찰”, 『월간 법제』, [http://proxy.lib.inha.ac.kr/42493d2/\\_Lib\\_Proxy\\_Url/www.dbpia.co.kr/Sknowledge/ArticleDetail/192709](http://proxy.lib.inha.ac.kr/42493d2/_Lib_Proxy_Url/www.dbpia.co.kr/Sknowledge/ArticleDetail/192709)
- 최창호, 1989, “구자치제에 대한 찬반론과 과제”, 『고시계』, 51-59.
- Farr, Walter G. Jr., Liebman, Lance, Wood, Jeffrey S., 1972, 『Decentralizing City Government A Practical Study of a Radical Proposal for New York City』, Praeger Publications.

## 2) 지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안<sup>17)</sup>

“지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안”은 김순은 서울대학교 행정대학원 교수가 연구를 진행하였다.

### (1) 서론

지방의회가 출범한 지 24년이 경과하고 있으며 지방정부의 장 동시선거가 실시된 지 만 20년이 되었다. 1987년 당시 6·29 선언에 의하여 우리나라의 민주화가 꽃을 피우기 시작하였고, 민주화의 산물로서 지방자치의 재개가 가시권에 들어오고 있었다. 그럼에도 불구하고 지방의 자치역량을 우려하는 중앙정부의 소극적인 태도로 인해 지방자치의 내용과 실시시기에 대한 논의가 진통을 겪었다. 가급적 실시시기를 늦추려는 중앙정부와 민주화를 통한 정권교체를 염두에 두었던 민주화 세력은 갈등을 거듭하였다.

지방자치의 실시와 관련된 시대적·정치적 상황은 불완전 지방자치의 실시라는 기형을 낳았다. 지방의회는 선거로 구성하되 지방정부의 장은 종전처럼 임명직을 유지하는 형태로 결정되어, 1991년 지방의회 선거를 실시하였다. 지방정부의 장을 임명직으로 유지하는 기본적인 틀하에서 지방정부의 구조는 극강시장-극약의회 형태를 띠게 되었다. 지방의 자치역량이 떨어진다라는 가정하에 규정된 지방의회의 권한은 제한적이었고 지방의원은 명예직으로 도입하였다. 대부분의 권한이 지방정부의 장을 비롯한 집행부에 있는 것으로 규정하였다.

지방의회 사무기구의 인사권을 지방정부의 장에게 귀속시킨 것도 같은 맥락이다. 기관통합형이면서도 지방의회의 사무장(clerk)을 선거로 선출하는 국가가 있다는 점을 감안하면, 기관분리형이면서도 지방의회 사무기구 인사권이 의회에 없는 우리나라 지방자치는 기형적임을 쉽게 알 수 있다. 기관분리형하에서는 견제와 균형이라는 자유민주주의 원리에 따라 지방의회와 집행부는 상호 분리되어 독립적으로 운영되어야 하기 때문이다.

우여곡절을 거쳐 1991년 지방의회가 출범한 이후 제기된 가장 커다란 이슈가 지방의회 사무기구의 인사권 독립이었다. 무수한 세미나와 토론회에서 지방의회 사무기구의 인사권은 지방의회에 귀속되어야 한다는 주장이 제기되었고 지방자치 및 지방분권을 위한 각종 정부위원회에서도 주요 과제로 다루어졌다. 지방분권정부혁신위원회, 지방행정체제개편위원회, 지방자치발전위원회 등도 지방의회의 활성화라는 대명제하에 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 주요 과제로

17) 필자의 지방의회에 관한 기존 논의를 종합하여 작성한 논문이다.

다루었다.

지방의회 인사권 독립과 동시에 논의된 이슈가 의회직렬 신설에 관한 논의이다. 지방의회 사무기구의 인사권이 독립될 경우 지방의회 직렬을 신설하여 지방의회의 전문성과 독립성 및 중립성을 높이기 위한 제도적 보완장치로서 의회직렬에 관한 논의가 이어졌다. 이 글도 민선자치 20주년을 맞이하는 시점에서 지방의회의 인사권독립과 의회직렬제도에 관한 관점을 정리하였다. 이를 위해서 제2장에서는 민선자치 20주년에 즈음한 지방의회의 성과와 문제점을 논의하였다.

## (2) 지방의회의 성과와 문제점<sup>18)</sup>

### ① 민주성의 기준

민선자치 20주년의 지방의회 평가에 대한 종합적인 결과는 [표 4-4]와 같다. 민주성의 관점에서 운영제도의 개선, 조례의 제·개정, 예산심의 및 의결, 지역 민주주의의 제고, 지방행정 견제 및 투명성 제고에 대해서는 긍정적인 평가를 할 수 있다. 반면 인적·물적 기반, 의장단 선거 및 행태, 주민의 대표기능과 주민참여에 대해서는 부정적인 평가를 받아야 할 것이다.

열린 의회를 위한 끊임없는 의정 모니터제의 적극적 활용, 조례에 의한 회의일수의 결정, 정책자문단의 활용, 인터넷 생중계 등은 민주성의 관점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 지역주민의 복리증진을 위한 다양한 형태의 의원발의 증가, 확립된 예산심의의 효과성 등도 긍정적이다. 운영제도를 개선한 점, 의원발의의 증가, 예산의 삭감 등은 지역 민주주의와 지방행정의 견제에 긍정적인 효과를 창출하였다.

지방의회의 인적·물적 기반은 꾸준히 발전했음에도 불구하고 활용 측면에서는 부정적인 한계를 보이고 있다. 비록 외부적인 상황에 기인하는 것이지만 사무기구 인사권의 독립이 이루어지지 않아 지방의회 관점의 운영이 어렵다는 점은 지방의회의 민주성을 높이는 데 부정적인 영향을 미쳤다. 지방정부의 장애 의하여 공무원들이 전보되므로 적극적인 의정보좌를 받을 수 없기 때문이다.

18) 상세한 논의는 필자의 민선 지방자치 20주년의 평가: 의정평가를 중심으로. 한국지방자치학회 특별세미나 발표논문을 참고.

[표 4-4] 지방의회의 종합평가

평가의 대상		평가의 기준		
		민주성	효율성	형평성
운영	인적·물적 기반	△	○	
	운영제도의 개선	○	△	
	의장단 선거 및 행태	△	△	
	전문성		△	
	의정연수		△	
산출	조례 재개정	○		
	행정사무감사조사		△	
	예산심의 및 의결	○		○
	주민의 대표기능	△		△
성과	지역 민주주의의 제고	○		△
	지방행정 견제 및 투명성	○	○	
	주민참여	△		△
	지역발전		△	
	지역사회복지 증진		△	○

의장단 선거를 둘러싼 잡음과 지나친 의전행태는 지방의회의 이미지를 실추시키는 주요 원인 중의 하나이다. 금품선거 파동, 의장단에 대한 지나친 집착, 편 가르기 등은 지방의회의 구성과 운영에 파행을 낳았다. 특히 일반 의장단에 포함되면 각종 행사는 물론 일상의 의정생활에 있어서 지나친 의전을 강조하여 지방의회의 실체가 왜곡되는 경우가 잦다.

뿐만 아니라 주민의 직접참여에 대한 지방의회의 오해도 문제점으로 지적할 수 있다. 주민의 직접참여는 간접민주주의를 보완하는 중요한 지방자치의 기제이다. 지방의원들의 지나친 부담을 덜어주고 때로는 지방의원의 역할을 보완하는 직접참정은 지방자치의 중요한 토대이다. 그런데 지방의원들은 주민참여에 매우 부정적인 인식을 갖고 있다. 지방의원의 역할을 잠식한다는 오해도 있다. 주민자치회의 조례제정 과정에서 나타난 지방의회의 불신과 견제가 대표적이다. 지방의회의 주민참여에 대한 부정적인 인식 등은 바람직하지 않다.

## ② 효율성의 기준

효율성의 기준에서 인적·물적 기반, 지방행정 견제 및 투명성 부분은 긍정적인 평가가 가능하다. 비록 지방의회의 사무기구 인사권이 독립되어 있지 않지만 그동안 강화된 인적·물적 기반은 지방의회의 효율성을 제고하는 데 긍정적인 효과를 낳았다. 완전하지는 않지만 지방행정을 효과적으로 견제하고 지방행정의 투명성을 제고하는 데에도 기여하였다.

운영제도 개선, 의장단의 선거 및 행태, 전문성, 의정연수, 행정사무 감사 및 조사, 지역발전, 지역사회복지 증진 등에 대한 평가는 부정적이다. 2007년 이후 2014년 이전에 보여준 지나친 의정비 인상행태, 회의일수를 알차게 활용하지 않는 회의운영, 의장단 선거와 의전 등은 지방의회의 효율성을 저하시켰다.

회의 과정에서 나타난 지방의회 의원들의 도덕적 해이와 직업의식의 부족, 관광성 국내외 연수 등도 부정적으로 평가할 수 있다. 행정사무감사 때 집행부에 요구하는 감사 자료의 양도 지나친 경우가 많았다.

또한 갈등조정 능력에 있어서도 부정적으로 평가된다. 지방의원의 중요한 역할 중의 하나는 지역수준에서 발생하는 갈등을 조정하고 해결하는 것이다. 정치는 바로 갈등을 조정하고 수습하는 것이기 때문이다. 그런데 해당 지역구의 지방의원들이 지역발전을 위한다는 명분하에 오히려 지역 간 갈등을 조장하는 사례가 빈번하고, 발생한 지역갈등을 해결하는 데 적극적이지 않은 점은 우리나라 지방자치의 한계라 할 수 있다.

이밖에 경제성장과 가용할 자원의 유무를 검토하지 않고 보편적 복지를 확대시킨 것은 지방재정을 악화시켰다는 점에서 비효율적인 것으로 평가하였다.

## ③ 형평성의 기준

형평성의 관점에서 보면 예산심의 및 의결, 지역사회복지 증진은 긍정적인 평가가 가능하다. 예산심의가 정착하면서 소수자 배려, 사회복지의 확대 등은 형평성의 관점에서 긍정적이다. 특히 복지예산의 증대는 긍정적이었다.

반면 주민의 대표와 참여, 지역 민주주의의 제고 측면은 부정적으로 평가할 수 있다. 비례대표 제도의 확대로 여성의원수의 수가 초기보다는 크게 증가하였지만 외국과 비교할 때 여성의원수의 비율은 여전히 낮은 편이다. 주민의 대표기능이 아직도 미흡하다고 할 수 있다. 여성 및 소수자에 대한 배려부족은 우리나라 민주주의의 한계라고 할 수 있다.

주민참여에 대한 지방의원들의 부정적인 태도도 형평성의 관점에서 부정적인 평가를 내릴 수 있다. 사회 각층의 다양한 주민들이 직접적으로 지방행정에 참여하는 직접참정제도는 형평성의 관점에서도 권장되어야 한다. 21세기가 시민덕성의 시대임을 감안하면 더욱 그렇다.

### (3) 지방의회의 발전모형

상기 민선자치 20주년 평가를 토대로 향후 지방의회의 발전방향을 논의하면 다음과 같다. 구체적인 발전방향은 지방의회의 지위와 형태를 어떻게 결정하느냐에 따라 상이하다. 이와 관련하여 지방의회의 형태는 크게 명예 시민의회와 전문 정책의회로 나누어 논의할 수 있다.

명예직 시민의회는 시민의 대표가 시간제 근무로 일하는 형태의 지방의회로, 전통적인 형태의 지방의회라고 할 수 있다. 주간에는 본업에 종사하고 주로 야간시간을 이용하여 안건을 심의한다. 전문위원들의 전문적 보좌를 받는 경우는 매우 희귀하다. 다만 전문성을 보완하기 위하여 전문가를 위원회에 참가시키는 경우가 있다. 따라서 지방의원들에게는 급여성 반대급부는 없는 것이 보통이며 회의비와 식비, 지리적으로 멀리서 온 의원들에게는 여비 정도를 지급한다. 명예직 시민의회는 지방의원의 수가 많은 대의제를 채택하며 회기일수는 매우 짧다.

반면 전문 정책의회는 현대 행정의 전문성과 기술성에 따라 지방의회의 전문성을 제고한 형태이다. 지방의원들은 상근직으로 근무하며 사무직원의 전문적 보좌를 받는다. 따라서 지방의원들에게는 급여성 반대급부를 지급한다. 급여성 반대급부를 제공하기 때문에 지방의회의 수가 적은 소의회제로 운영한다. 전문적인 논의가 이루어지기 때문에 회기일수는 매우 많은 것이 특징이다.

상기에서 논의한 2가지 지방의회 모형 중에서 어느 모형을 선택하느냐는 국가의 정치문화에 따라 상이하다. 그럼에도 불구하고 미국, 영국, 일본 등의 추세를 보면 대체로 전문적 정책의회로 발전하고 있다.

현재 우리나라의 지방의회는 회기일수, 사무처(국)의 운영, 월정수당 및 의정활동비, 여비, 지방의원의 수 등을 감안할 때 명예직 시민의회로부터 전문직 정책의회로 발전하는 과정이라고 하겠다. 우리나라도 적절한 지방의회의 모형을 전문직 정책의회를 기준으로 구해야 할 것이다.

이와 같은 전제에서 향후 우리나라 지방의회가 전문적 정책의회로 발전하기 위해서는 제도의 개선이 필요하다. 전문직 지방의회의 설립을 위하여 시급한 제도적 과제는 지방의회의 사무기구 인사권 독립과 의회직렬제도의 확충을 들 수 있다.

#### (4) 지방의회 사무기구의 외국 사례

##### ① 일본 사례

일본의 사례는 우리나라와 매우 유사하다. 기관분리형의 지방정부 구성도 유사하고 지방의회를 보좌하는 사무기구의 조직 규모도 우리나라와 크게 다르지 않다. 다만 일본의 사무기구 직원에 대한 인사권은 지방의회의 의장이 행사한다는 점이 다르다.

일본의 경우 집행기관과 지방의회 간에 인사교류가 이루어지는데 일반 집행부 직원이 지방의회로 가게 되면 신분이 지방의회의 직원이 되었다가 다시 집행기관으로 돌아오면 신분이 회복되는 소위 “슈코(出向)”라는 제도를 운영하고 있다. 슈코의 성격상 지방의회의 신분이었더라도 결국 집행기관으로 돌아가야 하는 직원의 위상은 우리나라와 크게 다르지 않다(권영주, 2011).

일본 지방자치법 제138조에 따르면 지방의회의 업무처리를 전문적, 행정적으로 보좌하기 위하여 도·도·부현에는 사무국을 설치하고, 사정촌에는 조례의 제정에 의하여 사무국을 설치할 수 있다. 사무국에는 국장, 서기를 두며 사무국이 설치되지 않은 사정촌에는 서기장, 서기를 둘 수 있도록 제도화하였다.

우리나라와 비교하여 명백히 차이가 나는 점은 사무국 직원의 임명을 지방의회 의장이 한다는 점이다. 직원에 대한 인사규정은 지방공무원법에 따르면서도 의장이 인사권을 행사하고 업무를 지휘하는 것이 기관분리형의 정부에서 당연한 제도적 조치이다. 그럼에도 불구하고 지방의회와 집행기관 사이에는 의장과 지방정부의 장의 협의에 따라 인사교류가 활발하게 이루어지는 경향이 강하다(한국지방행정연구원, 2003). 기초지방의회의 경우에는 집행기관의 공무원이 겸직하는 경우도 있다.

##### 가. 도·도·부현의회의 현황

도·도·부현의회는 사무국을 설치하여 의원들의 의정활동을 보좌하고 있다. 보통 사무국 산하에 국장, 차장, 비서과, 총무과, 의사과, 조사과, 도서실 등의 조직을 갖추고 있다. 조례로 사무국의 정원을 규정하고 있다.

사무국의 정원이 가장 큰 의회는 2011년 기준으로 148명인 동경도의회이며 최소 정원은 23명인 도토리현의회와 시마네현의회이다. 47개 도·도·부현의회 사무직원의 정원은 2,074명이며 실제 채용직원의 수는 1,895명이다. 정원 외에 집행기관에서 겸직하는 직원을 가진 의회도 있다. 가나가와현의회의 경우 78명의 사무국 직원 외에 57명의 집행부 직원이 보좌하고 있다. 이를 정리

하면 [표 4-5]와 같다.

[표 4-5] 도·도·부현의회 사무국 직원 현황

구분	최대 직원 수		최소 직원 수		평균 직원 수		전속직원 외 집행부 겸직직원
	법정	채용	법정	채용	법정	채용	
사무국 직원	148	143	23	23	44	40	26개 의회

#### 나. 정·촌의회의 현황

정·촌의회의 경우 의회사무국을 조례로 설치한 의회가 986개이며 설치하지 않은 의회가 6개이다. 의회사무국 조례 정수의 평균은 2.6명이다. 실제로 채용한 직원의 수는 총 2,484명으로 의회 당 평균 2.5명이다. 이 인원 중에는 전임이 1,990명이며 겸임은 483명이다. 이를 정리하면 [표 4-6]과 같다.

[표 4-6] 정·촌의회의 사무직원 현황

(단위: 명)

구분	사무기구 설치의회(986개)		설치하지 않은 의회(6개)
	조례정원	실제 인원	
전체	2,484	1,990	0
평균	2.6	2.5	0

#### 다. 정책적 시사점

사무기구의 설치와 관련하여 가장 중요한 것은 인사권 독립이다. 일본 지방의회가 우리나라의 사무기구 직원보다 월등히 적은 인원의 보좌를 받으면서도 활동이 가능한 것은 직원의 인사권 독립에서 그 원인을 찾을 수 있다.

2011년 기준으로 동경도의회는 직원 정원이 148명인 데 비하여 서울특별시의회는 243명, 제주도의회는 107명이며 울산광역시의회는 정원이 54명이다. 우리나라의 경우가 상당히 많음을 알 수 있다. 향후 인사권 독립이 이루어진다면 이점을 충분히 고려하여 사무기구를 운영하여야 할 것이다.

## ② 미국 사례

미국은 지방정부의 종류가 다양하고 많아서 일반적으로 논의하기가 쉽지 않다. 기관통합형의 경우도 지방의회의 인사권을 지방의회가 행사하는 곳도 있다. 따라서 기관통합형의 정비와 기관분리형의 지방정부 형태 중에서 비교적 규모가 큰 사례를 중심으로 논의하였다.

### 가. 기관통합형의 지방의회

현재 미국 중소도시의 지방정부가 가장 선호하는 형태는 기관통합형이다. 그 중에서도 시의회-지배인형(City council-city manager)이 전체의 54.5%를 차지하며 중소도시의 70%를 차지하는 것으로 조사되었다. 특히 선출직 시장이 시의회의 의원을 겸하는 경우가 72.2%에 달하기도 한다. 시의회가 임명하는 시 관리자도 정치적으로 지방의회에 책임을 지는 정치적 관계에 있다. 시의회의 행정사무는 사무장(City clerk), 관리자(Manager), 행정관(Administrator) 또는 법원의 사무장 등이 담당하는데 이들은 시장을 겸임하는 의장이 임명하거나 시 관리자가 임명하는 형태를 취한다(International City/County Management Association, 2006). 시장과 의장이 겸임하는 경우는 물론 시 관리자가 임명하는 경우에도 최종적으로 시의회의 위임에 의하여 임명이 이루어지는 것으로 보아야 할 것이다.

### 나. 기관분리형의 지방의회

기관분리형의 지방정부하에서 지방의회의 역할은 기관통합형의 경우와는 상이하다. 즉 집행기관을 견제 또는 감시하기 때문에 지방의회의 활동이 보다 적극적이다. 이를 위하여 사무기구의 설치가 요구되며 이때 사무기구의 장에 대한 임명권은 의장이 갖는 것이 일반적이다. 아울러 사무기구의 권한도 비교적 강한 편이다. 구체적으로 로스앤젤레스시와 뉴욕시의회의 사무기구에 관해 논의하면 아래와 같다.

## ㉠ 로스앤젤레스시의회의 사무기구

### ① 행정연구실(Office of Administrative and Research Services)

인구 380만 명의 로스앤젤레스시의의회에는 15명의 시의원들을 보조하기 위하여 2개의 보조기관이 설치되어 있다. 하나가 행정연구실이며 또 하나가 시의회 정책분석실이다. 행정연구실장은 시장이 시의회의 동의를 얻어 임명한다(헌장 제508조). 비록 시장에 의하여 임명되지만 행정연구실장은 다음과 같은 권한을 가지면서 시의회의 활동을 보좌하고 있다(헌장 제291조).

- 시장과 시의회에 로스앤젤레스시의 장래에 대한 상황, 재정, 수요 등 보고 및 필요사항 건의
- 시장의 정책에 따른 경상예산의 편성
- 예산계획에 필요한 프로그램과 기준의 개발
- 예산과 관련된 세입·세출의 보고서, 예산 수립에 관련된 조사와 연구
- 예산 심의를 담당하는 시의회외 보좌
- 예산의 채택에 따른 예산의 배정과 관련하여 시장과 시의회외 보좌
- 각종 기금의 적절한 사용을 위하여 예산관리 체제의 수립과 지시
- 시장의 승인하에 시의 각 부서가 준수하여야 할 기준의 마련
- 시장과 시의회에 시장과 시의회가 서면으로 요청한 사항에 대한 보조

행정연구실장은 상기의 권한 이외에도 행정부처의 관리능력을 제고시키기 위하여 각종 연구조사활동을 할 수 있다. 요약하면 행정연구실장은 시장에 의하여 임명된 연구부처이지만 시의회를 보좌한다는 특징을 지닌다. 우리나라에서 현재 각 사도에 설치된 연구기관이 집행기관과 시의회를 보좌하는 것과 같다고 할 수 있다.

#### ⑫ 시의회 정책분석실

시의회외 행정적인 사항과 전문적인 보좌를 위하여 설치된 기구가 시의회 정책분석실(Office of Chief Legislative Analyst)이다. 시의회 정책분석실은 3개 부서로 구분된다. 우리나라의 의사담당관에 해당하는 의제담당부(Calendar section), 의안을 담당하는 의안담당부(Council index section), 기타 의정서비스를 담당하는 총무담당부(Secretarial service section) 등이 있다. 이들 직원에 대한 임명권은 시의회 의장이 행사한다. 그 외에 상임위원회별로 전문위원(Legislative assistance)들이 보좌하고 있다.

정책분석실장은 독립적이고 정당의 계파를 초월한 전문가로서 15명의 시의원을 보좌하는 인력이다. 정책분석실장은 시의회외 입법이 경제적으로 이루어질 수 있도록 전문적인 사항을 자문하는 보좌인력이다. 이때 정책분석실장은 전문인력과 행정인력을 포함하여 50명의 인력을 담당하는 기구의 장이다.

### ㉑ 사무기구의 현황

로스앤젤레스시의회 정책분석실의 경우 실장(Chief legislative analyst) 산하에 1명의 부실장(Executive assistant)이 있다. 그 밑에 2명의 실장보좌역(Assistant chief legislative analyst)이 배속되어 있다. 각 실무부서에는 3명의 부장이 배치되어 있다. 전문 인력으로 21명이 임명되고 있으며 비서인력은 7명에 불과하며 회계담당자는 1명이다. 전문 인력에 비하여 행정인력이 매우 소수임을 알 수 있다. 전체 인력은 기타 인력과 총합하여 50여 명 선이다.

이 외에는 예산 지원으로 시의원의 의정활동을 강화하고 있다. 17만 달러에 달하는 의원보수 외에 3개의 사무실, 15명 내외의 보좌인력, 기타 장비, 공무여행 및 자료집 발간에 사용할 수 있는 예산 지원을 받고 있다(김찬동, 2015).

### ㉒ 뉴욕시의회의 사무기구

뉴욕시의회는 현장에서 시의회의 활동을 보좌하여 위하여 2가지를 규정하고 있다. 하나가 전문 위원제도이며(헌장 제47조), 또 하나가 사무장(City clerk)제도이다. 전자는 시의회의 전문적 보좌를 위한 기구이며, 후자는 행정적인 사무를 보좌하기 위한 기관으로 2원화되어 있다.

전문 인력은 시의회가 예산의 범위 내에서 임명하게 되며 전문 인력은 예산안, 지방세, 예산의 수정, 재무의 분석, 시장의 관리 보고서를 검토한다. 전문 인력은 본회의는 물론 상임위원회, 소위원회의 활동을 보좌하며 집행기관의 성과 등도 분석하는 업무를 담당한다(헌장 제47조).

사무장은 다음과 같은 다양한 행정적 권한을 통하여 시의회를 보좌하고 있다(헌장 제48조). 물론 사무장은 시의회가 임명하며 시의회에 의하여 해임될 수 있다. 시의회의 사무장이면서 시의 사무장이기도 하다. 임기는 6년이다.

- 시의 모든 문서를 관리하고 보관함
- 시의회의 회의록을 관리하고 보관함
- 시의 조례에 관한 모든 기록을 관리하고 보관함
- 시의 모든 문서는 사무장의 감독하에 타 부서에 제출됨
- 시의회의 회의록은 사무장의 관리하에 공개됨
- 시의 직인은 사무장이 관리하며 모든 문서에는 그의 직인이 필요함

뉴욕시의회의 경우 위원회 담당직원과 의회서비스 담당직원으로 나누어져 있다. 전자는 116명이며 후자는 162명으로 주로 의장실, 행정 및 홍보와 정보통신의 업무를 담당한다(김찬동, 2011).

뉴욕시의원에게도 23만 달러에 해당하는 보좌인력 예산을 지원하고 있다. 그 예산으로 3~5명의 보좌인력을 채용하고 있다(김찬동, 2015).

### ③ 영국 사례

영국 사례로 2000년 기관분리형을 채택한 런던광역시 사례를 분석하였다. 1999년 런던정부법(Greater London Authority Act 1999)에 따르면 시장은 정치적으로 2명의 정치자문역과 10명 이내의 보좌인력을 임명할 수 있도록 규정되었다. 이에 대하여 시의회도 시장과 협의하여 런던광역시, 시장 또는 시의회를 위하여 필요한 인력을 임명할 권한을 갖는다(런던정부법 제67조 제2항). 시의회 사무기구의 장은 사무국장(Executive director of secretariat)이다. 시장과 시의회의 임명권은 런던정부법에 의하여 엄격하게 규정되어 있다. 주로 실적주의에 입각하여 임명하는 절차를 의미한다.

### ④ 대만 사례

사무처의 기구조직 및 인사제도에 관해서는 대만의 사례도 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 대만 지방의회의 사무처 관련제도는 지방의회마다 다양한 특성을 지니고 있는데 이 글에서는 타이베이시의회를 중심으로 논의하였다.

#### 가. 사무처 직원의 임면권 등 인사제도 운영 현황

우선 타이베이시의회는 사무처 직원의 인사권이 이원화되어 있는 것이 특징이다. 평생직장이 보장된 일반 공무원은 시장의 인사권에 의해 시의회에 근무하는 형태이다. 시의회 사무처 총 인원(정책보좌관 제외)은 115명이며 이 중에서 86명이 직업공무원이고 29명이 계약직 직원으로서 시의회가 인사권을 행사한다.

시의회 의장의 정무직 보좌관, 시의원의 정책보좌관은 시의회 의장의 인사권에 의하여 임명되며 계약직이다. 일반직 공무원은 주로 총회 및 상임위원회의 운영과 관련하여 보좌하며 정책적인 보좌는 전문위원과 주로 시의원의 정책보좌관에 의하여 이루어진다.

#### 나. 사무처의 조직 현황

시의회 의장 산하에 사무총장, 사무부총장을 중심으로 7개 상임위원실과 9개의 행정부서로 총 10개의 부서가 설치되어 있다. 시의회 의장은 3명의 정무직 직원에 의하여 보좌를 받는다. 시의회 의장이 바뀌면 정무직은 교체되며 아래 사무실에 근무하는 공무원은 시장의 인사권에 의하여 시의회를 보좌하는 인력이다. 비서실(Secretarial Office), 의사실(Procedure Section), 총무부(General Affairs Section), 문서실(Documents Section), 홍보실(Public Relations Office), 법규연구실(Legal Affairs Office), 정보실(Information Office), 인사실(Personnel Office), 회계실(Accounting Office) 등으로 사무처가 조직되어 있다.

#### ㉠ 인사제도

개인보좌관, 의장의 보좌관은 정무직으로 보임되어 개인보좌관은 의원 개인이, 의장보좌관은 의장이 선임한다. 그 외 정책적 보좌인력은 시의회가 임명한다. 그 외 공무원은 일반직 공무원으로서 공무원 시험에 의하여 일정한 자격을 갖춘 인사이며 정치적 중립과 평생직장을 보장받는다.

특히 개인보좌관제도는 매우 독특하다. 62명의 개인 의원에서 240,000대만달러(한화 1,000만원)를 지불하여 행정적 보좌 및 정책적 보좌를 할 보좌인력을 채용한다. 보좌인력의 임금에는 하한선과 상한선이 주어지며 보좌인력의 임금에 따라 대략 6~8명의 유급 보좌인력을 채용하는 것으로 되어 있다.

#### ㉡ 정책적 시사점

시의회가 연간 230일의 회기를 통하여 상근의회의 법적 지위를 갖고 있다. 시의원에게 지원되는 수당과 각종 지원도 상근의회의 위상에 부응하고 있다. 시의원에게 지급되는 정책보좌관 채용 비용 240,000대만달러로 6-8명의 인력을 채용하여 보좌하기 때문에 의정활동의 활성화가 이루어지고 있다. 정치적으로 중립적이며 정파성이 약한 일반직 공무원은 시장에게 인사권을 부여함으로써 우수한 공무원을 확보하도록 하고 있으며 의회직렬의 신설로 소수 집단의 약점을 보완하는 제도인 것으로 보인다.

#### (5) 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 관련 이슈: 지방의회 의회·감사직렬의 신설

기관분리형의 지방정부 형태를 채택한 우리나라에서 지방의회의 사무기구에 대한 인사권이 지방의회에 귀속되어야 한다는 것은 이론상은 물론 비교론적 관점에서 타당한 주장이다. 지방의회와 집행기관은 서로 상이한 가치관을 바탕으로 정책을 결정하며 상호 견제와 균형을 원리하

에서 지방정책을 수립하고 집행한다. 따라서 지방의회와 집행기관을 보좌하는 인력은 상이한 조직이어야 함은 물론이다. 인사 교류를 통하여 상호간 이해를 높이는 것은 바람직하지만 기본적으로 조직은 별개의 것이어야 한다.

이러한 이론적 사항은 앞에서 분석한 외국의 사례에서도 적절히 확인된다. 기관통합형의 경우는 물론 기관분리형하에서 지방의회 사무기구에 대한 인사권은 지방의회가 행사하고 있다. 우리도 바람직한 지방의회의 위상을 세운다는 관점, 잘못된 제도를 바로잡는 관점에서 이를 하루 속히 개선해야 한다.

현행 “지방분권 및 지방행정체제개편법”에서도 지방의원의 전문성을 제고하고, 지방의회 의장의 소속 공무원에 대한 독립적인 인사권한을 강화하는 방안을 마련하도록 규정하고 있다(제14조 제3항). 독립적인 인사권한을 강화하는 방안이 바로 사무기구 인사권의 독립을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 만약 지방의회 사무기구의 인사권 독립이 현실적으로 어렵다면 과도적으로 대만 타이페이시의 사례를 활용할 필요가 있다. 지방의회 사무기구에 근무하는 인력 중에서 일반직 보좌인력과 정책적 보좌인력을 구분하여 후자만이라도 지방의회의 인사권을 보장하는 것이 지방의회의 활성화를 위하여 필요할 것이다.

#### ① 지방의회 의화감사직렬의 신설

지방의회의 사무기구에 대한 인사권이 지방의회에 귀속된다면 현재 근무하는 인력 가운데 집행기구로 복귀하는 것을 원하는 직원은 전원 복귀하는 것이 원칙이다. 왜냐하면 순환보직의 관점에서 지방의회에 배치되었기 때문이다. 따라서 부족한 인력은 지방의회가 직접 선발하거나 집행기관의 인사 채용 시 공동으로 채용할 수 있다. 이런 방안이 지방의회의 전문적 보좌를 위한 최선의 방안이다(권영주, 2011).

여기서 한 가지 부가할 것은 지방의회의 감사기능을 강화하는 것이다. 현재 집행기구의 자체감사는 제대로 기능을 하지 못했다. 원칙적으로 집행기구에 대한 감사는 독립적인 제3의 기구나 지방의회가 담당하는 것이 타당하다. 향후 지방의회의 규모와 권한을 보완한다는 관점에서 감사기능을 강화하고 이와 더불어 지방의회에 근무할 직원의 직렬은 의회직과 감사직을 세분화하여 선발할 필요가 있다. 또는 의화감사직렬을 통합하여 선발하는 것도 검토의 대상이 될 수 있다.

### 가. 내용

만약 지방의회 사무기구의 인사권이 독립될 경우 현행 지방의회의 전문위원과 일반 행정직 및 감사직을 의회 사무·감사 직렬로 통합한다. 지방의회 사무·감사 직렬의 직원은 개별 지방의회의 의장이 임명하되 1개 이상의 광역자치단체를 포괄하거나 권역별로 직원의 인사교류를 담보하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

지방의회 사무기구의 장 및 전문위원의 임명은 의정 기반의 확충을 위해 개방형 또는 계약직으로 임명하고 전문위원의 정수를 확대할 필요가 있다. 현재 논의가 되고 있는 정책보좌관제도의 도입여부에 따라 전문위원의 수를 조정하여야 한다. 만약 정책보좌관제도가 도입된다면 전문위원의 증원은 어려울 수 있다.

감사기구의 장의 임명은 추천위원회의 추천에 의하여 의장이 의회의 동의를 얻어 임명하거나 주민에 의해 직선하는 방안도 검토할 수 있으나 전자가 현실성이 높을 것이다. 감사기구의 장의 신분은 개방직 또는 계약직으로 하며 임기는 보장되어야 한다. 사무기구의 위상은 시도 단위에서는 감사처, 시·군·구 단위에서는 지방자치단체의 규모에 따라 감사국 또는 감사과로 설치할 수 있다.

감사직원의 정원 및 신분보장에 대해서는 감사직원의 정수는 조례로 정하고 감사직원에 대해서는 감사기구의 장이 임명권을 가진다. 지방의회 감사직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관해서는 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법 중 관련규정을 적용한다.

지방의회 의장은 지방의회 사무·감사직 직원들의 인사교류를 활성화하기 위하여 두 개 이상의 광역자치단체를 포함하는 권역별 또는 개별 광역자치단체를 단위로 인사교류협의회를 두어 지방의회 직원의 인사교류를 확대하여야 한다.

### 나. 지방의회 소속 의회사무·감사직의 업무분담

감사기구는 지방의회에 소속하되 직무에 관하여는 독립적인 지위를 가진다. 다만 감사기구의 감사결과에 대하여는 지방의회에 보고한다. 감사범위는 당해 지방자치단체의 자치사무 및 산하 기관의 사무에 한하되 회계감사와 사무감사를 수행한다. 감사기구는 직권에 의한 감사, 당해 지방의회 의장의 요구에 의한 감사, 감사원·중앙행정기관 및 상급자치단체의 요구에 의한 감사를 수행한다. 당해 지방자치단체의 사무에 대한 감사는 당해 지방의회 소속의 감사기구에서 함을 원칙으로 하여야 감사기구의 효용성을 제고할 수 있다.

중앙행정기관 및 상급자치단체의 하급자치단체에 대한 감사는 기관위임사무 및 보조금사업사무에 국한하며, 이때도 당해 지방자치단체의 감사기구에 요구하거나 위임하여 시행할 수 있다. 이 경우 당해 감사기구는 감사를 하여야 하며 그 결과를 감사를 위임한 감사원, 중앙행정기관 및 상급단체에 보고하여야 한다.

## ② 사무인력의 규모

사무인력의 규모는 현재 수준의 직원과 감사담당 직원이 보충되면 충분할 것으로 보인다. 더구나 지방의회의 정책보좌관제도가 긍정적으로 검토되면 일반사무인력은 다소 축소해도 무방할 것으로 보인다. 앞 장에서 분석하였듯이 현재 지방의회 사무인력의 규모는 일본, 영국, 미국의 지방정부에 비하여 월등히 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 사무인력의 확대보다는 지방의회에 전념할 수 있는 제도의 개선, 즉 사무처(국)의 인사권 독립과 의회감사직렬의 신설이 보다 시급한 과제이다.

## ③ 기관통합형 지방정부의 도입

인구가 적은 시·군 등의 지방정부는 현행의 기관분리형에서 기관통합형으로 전환하는 방안을 제안한다. 현재 시·군의원의 자질 등이 크게 문제점으로 지적되어 왔다. 향후 인구가 계속적으로 감소한다면 시·군의원의 자질은 더욱 떨어질 가능성이 높다. 반면 시장이나 군수 후보들은 상대적으로 전문성이 높은 경우가 많다. 이런 점을 감안할 때 인구가 적은 지방정부에서는 기관통합형의 형태를 도입할 필요성이 높다고 하겠다.

## ④ 인사위원회의 설치와 운영

### 가. 인사권 독립과 인사위원회 설치권한

지방의회가 사무처 사무직원에 대한 인사권을 행사하게 되는 경우에도 독자적인 인사위원회를 구성할 것인지, 인사위원회의 구성방식을 변경하여 집행부와 공동으로 인사위원회를 운영할 것 인지는 별도로 논의할 가치가 있다. 지방의회 사무기구에 대한 인사권이 지방의회로 이관될 경우 광역의회의 인사위원회는 사무기구의 특성상 독자적인 인사위원회 구성이 가능할 것이다.

그러나 앞에서 분석한 바와 같이 기초의회의 경우에는 사무기구가 작기 때문에 이를 위하여 독자적인 인사위원회를 구성하는 것은 비효율적일 것이다. 이에 대한 대안으로 광역의회 인사위원회가 관내 기초의회의 인사위원회 역할까지를 겸하는 대안이 있을 수 있다. 장기적으로는 일본의 인사위원회 같이 임용권자의 인사권을 합리적으로 보좌하는 기구로의 발전을 도모하여야

할 것이다. 이제까지 지방자치단체장의 인사권 남용으로 인한 부작용이 매우 컸기 때문이다.

#### 나. 독자적인 인사위원회 구성의 단점

지방의회가 독자적인 인사위원회를 구성하였을 경우에는 장점과 더불어 적지 않은 단점이 예상된다. 지방의회가 독자적인 인사관리를 담당하게 됨으로써 채용, 승진, 승급 등의 인사관리 업무가 증가하게 되어 추가적인 인력의 수요가 발생한다. 추가적인 인력은 주로 행정사무적인 인력이므로 지방의회의 고유 업무는 다소 거리가 있을 수 있으며 이로 인하여 의회비의 인상이 불가피하다.

또한 작은 지방의회 사무기구의 특성상 인사위원회의 설치와 운영에 비효율이 예상된다. 인사위원회 운영에 소요되는 비용에 비하여 얻을 수 있는 실익이 다소 의문시될 수 있다.

이밖에도 인사위원회를 독자적으로 구성하는 데 필요한 다양한 조례와 규칙을 별도로 규정하여야 하는 행정적 부담이 수반된다.

#### 다. 인사위원회의 공동활용 방안

독자적인 인사위원회의 구성에는 폐단이 많다는 점에 합의가 이루어지면 집행부의 인사위원회를 공동으로 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

현재에는 지방공무원 임용령 제9의 2조에 따라 인사위원회 위원 7명에서 9명 중 지방의회가 추천할 수 있는 위원의 수는 1명으로 지방의회의 의견이 반영되기 어려운 구조적 모순이 있다.

향후에는 일본의 사례와 동일하게 인사위원회의 위원 전원에게 대한 단체장의 임명이 지방의회의 동의를 구하는 것으로 지방공무원법 개정을 추진하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이는 지방의회가 간접적인 방식으로 지방공무원의 공평한 인사를 감독하고 평가할 수 있는 방안이다.

또는 지방의회가 추천하는 인사위원회 위원의 수를 과반수로 확대하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 지방의회가 지방자치단체의 최고 정책기관임을 감안할 때 명분이 있는 대안으로 사료된다.

### (6) 결론

지방의회가 출범한 지 24년이 경과하고 있다. 지방의회의 의정활동은 매우 다양한 관점에서 평가되고 있으며 성과에 대해서도 긍정과 부정적 측면이 동시에 지적되고 있다. 종합적으로 평가

하면 지방자치의 불모지에서 출발한 지방의회는 적어도 민주주의와 지방행정의 투명성을 제고하는 데 기여하였다.

향후에도 지방의회의 의정활성화를 더욱 높이기 위해서는 지방의회의 개혁과제로서 사무기구의 인사권 독립과 의회직렬제도의 도입을 고려할 수 있다. 기관분리형의 구조를 띠고 있는 우리나라의 제도적 특성상 지방의회 사무기구의 인사권은 지방의회가 행사하는 것이 견제와 균형의 원리에 적합하다. 이와 더불어 지방자치는 책임과 권한이 비례를 이루어야 한다. 지방의회의 사무기구 인사권 독립과 의회직렬제도가 도입될 경우 이에 상응하는 책임성도 제고할 수 있는 방안도 검토되어야 한다. 의정평가제도 등을 고려할 수 있을 것이다.



## &lt;참고문헌&gt;

- 강인호, 2010, “19년 지방의회의 성과와 향후 과제”, 2009년 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 강인호·오재일·박혜자·민현정, 2002, “광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회 (1991-2001)를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 14(3): 5-19.
- 강재호, 2001, “지방의원 선거제도의 논점과 방향”, 제3회 부산광역시의회 의정연구회 학술대회 발표논문.
- 권영주, 2011, “지방의회 사무기구의 인사권 독립”, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 김순은, 1995a, “지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 4(1): 111-127.
- 김순은, 1995b, “지방정부 선출직 공무원의 재임횟수에 관한 논의: 지방정부를 중심으로”, 『지방의정』, 27: 5-16.
- 김순은, 1999a, “지방의회의 집행기관에 대한 견제감시기능”, 『지방의회연구』, 9: 107-126.
- 김순은, 1999b, “지방의회의 개혁에 관한 연구: 비교론적 시각”, 『21세기 정치학회보』, 9(1): 513-534.
- 김순은, 1999c, “지방의회와 단체장과의 관계분석: 부산광역시의 사례를 중심으로”, 『지방정부연구』, 3(2): 69-82.
- 김순은, 1999d, “제3대 지방의회의 발전방향: 지방의회의 정치경제학”, 『동의논집』, 30: 518-533.
- 김순은, 2001a, “지역의 민주주의와 지방의회”, 『지방의회연구』, 10: 5-34.
- 김순은, 2001b, “지방정부의 기관구성: 영국과 일본의 지방정부를 중심으로”, 『지방정부연구』, 5(1): 9-26.
- 김순은, 2001c, “지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제”, 『지방정부연구』, 5(2): 31-51.
- 김순은, 2001d, “영국과 일본의 지방분권 비교분석”, 『한국지방자치학회보』, 13(2): 101-122.
- 김순은, 2005a, “영국의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도”, 『지방행정연구』, 19(2): 3-24.
- 김순은, 2005b, “2005년도 지방의회제도 개혁과 활동방향”, 『자치행정』, 202: 14-18.
- 김순은, 2005c, “민선자치 10년의 지방의회의 평가”, 『사회과학연구』, 21(2): 99-137.
- 김순은, 2005d, “2005년도 지방의회제도 개혁과 활동방향”, 『자치행정』, 202: 14-18.
- 김순은, 2009a, “지방자치의 새로운 패러다임 모색: 분권과 지역주의의 모색”, 한국정부학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김순은, 2009b, 『우리나라 도시 거버넌스의 실태: 한국의 도시 거버넌스』. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은, 2009c, “지방의회 복수 상임위원회의 설치에 관한 이론과 과제”, 제주특별자치도의회 주최 세미나 발표논문.
- 김순은, 2011a, “일본의 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민참여제도를 중심으로”, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 김순은, 2011b, “지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제”, 『지방의회연구』, 18.
- 김순은, 2011c, “시민과 함께하는 지방의회”, 『자치발전』.
- 김순은, 2011d, 『일본의 로컬거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로』, 출판 중.
- 김순은, 2011e, “제주특별자치도의회 출범 20주년의 성과와 새로운 위상정립을 위한 과제”, 한국지방자치학회, 제주지방자치학회와 한국지방정책연구소 주관 세미나 발표자료.

김순은, 2015, “민선 지방자치 20주년의 평가: 의정평가를 중심으로”. 한국지방자치학회 특별세미나 발표논문.

김찬동, 2015, 지방의회 정책능력의 제고를 위한 방안(김순은)에 대한 토론문.

백종인, 2011, “지방의회 인사권독립과 관련한 예상 문제점과 해소방안에 대한 고찰”, 전국시도의회회장협의회 정책자문토론회 발표논문.

송광태, 1999, “지방의회의 의정활동 분석과 의정활성화 방안: 경상남도의회 의원인사처리를 중심으로”. 『중앙행정논집』, 13(1): 1-25.

송광태, 2001, “기초의회의 기관구성상의 쟁점과 개선방안”, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.

안영훈·김성호, 2007, “지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제 도입에 관한 연구”, 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.



### 3\_주요 토론내용

#### 1) 특광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로

이기우 인하대학교 교수가 발표한 “특·광역시 자치구의회 폐지 쟁점과 대안: 자치구 폐지 논의를 중심으로”에 대해 김찬동 충남대학교 교수, 목소영 성북구의회 의원, 심익섭 동국대학교 교수, 하동현 안양대학교 교수가 토론에 참여하였다.



<동국대학교 행정학과 교수 심익섭>

#### **자치구 폐지를 찬성하는 사람들이 반자치론자는 아니다**

자치구 폐지는 반자치적이다. 그런데 자치구를 폐지하자고 하는 사람들이 모두 반자치론자들은 아니다. 똑같이 지방자치를 하는 사람들인데 왜 다를까를 고민해야 한다. 특히 서울연구원은 그 부분을 정확하게 보지 않으면 오해의 소지가 많을 수 있다. 반 자치론자가 아니라는 것에 대해서, 보는 시각에 따라 다르고 제도도 그러하다.

#### **현 자치구 제도의 불합리성과 제도화에 대한 신중한 접근이 필요**

지방자치 제도가 전 세계적으로 조금씩 다르다. 저는 지방자치법을 개정할 때 귀국했기 때문에 지방자치가 부활될 때부터 보았다. 생생하게 기억하는 게, 자치구 문제이다. 읍면동이 원래 우리나라의 기초자치단체였는데, 지방자치법을 개정하면서 읍면동이 너무 많아서 복잡했다. 그래

서 시, 군으로 하자 했다.

그럼 도시는 어떡할 거야 그러다 보니까 시군구 그렇게 해버린 것이다. 도시가 의도적으로 쪼갤 수 있는 것도 아닌데, 시·군하고 구색 맞추답시고 하는 것은 역사성이 없는 제도이다. 시·군 같은 경우는 역사성이 있어서 의미가 있는데, 행정구는 사실 행정 편의적으로 만들어 놓은 중앙 집권적인 생각의 결정판이다. 그래서 공무원 자리가 계속 늘어난 것이다. 그랬던 것을 갑자기 자치구 이렇게 해버리니까, 도시행정 및 행정학을 전공하는 사람들 입장에서 이런 식의 자치는 아니지 않느냐 하며 반대하곤 했는데, 정치권은 요지부동이었다.

큰 그림으로 봐서 태어나서는 안 될 제도가 태어난 것이다. 또 반대했던 원로 교수님들도 한 20년이 지난 요즘에 와서는 ‘야 근데 구를 지금 계속 자치구로 하니까 괜찮은데’ 또 이렇게 이야기를 하신다. 이게 제도화의 무서움이다. 아주 형편없는 제도도 만들어 놓고 한 1~2년만 지나면, 시민들은 잘 맞는데 그러고 싹 잊는다. 문제제기는 잡아줘야 할 것이다.

베를린도 통일되면서 약 24개의 자치구가 있었다. 통일되면서 반으로 줄었다. 지금 12개인가 13개만 남아 있다. 자치권 계정이 아니라 베를린 시장이 기초자치단체장이면서 광역자치단체장인 것이다. 베를린 시장 같은 사람은 거대 기초자치단체장 중에 하나이기도 하고 16개 연방주의 주지사 회의에도 가는 그런 것이다. 구청장은 베를린시 입장에서 보면 전부 다 부시장급의 대우를 해준다. 그러니까 지역의 대표이기도 하지만 그분들에게는 곧바로 베를린시의 시장을 대표하는 역할을 한다. 이 시스템을 봐야 할 것 같다.

<서울특별시 성북구의회 의원 목소영>

### **자치구 및 구의회 폐지 논의 관련 풀뿌리 민주주의의 확대라는 관점으로 접근 필요**

자치구는 익명 지구로 했을 경우 여전히 존재한다고 이야기하지만, 그것이 곧 폐지와 다른 말이 아니라는 것에 동의를 한다. 이런 논의 과정을 보면서 정당공천제 폐지가 생각이 많이 났다. 정당공천제 폐지를 반대하는 입장을 가지고 있었다. 근거는 “대의민주주의 체제에서 정당정치가 공고화되고 더 확산되어야 된다는 원칙을 거스르지 않는 범위 안에서 실제 운영에 있는 문제들을 고쳐 나가야 된다”는 입장이었다. 자치구 및 구의회 폐지 논란도 큰 원칙에 대한 공유와 동의를 먼저 세우고 가져가야 하는 것이라 생각한다. 큰 원칙은 지방자치, 주민자치, 풀뿌리 민주주의의 확대이다.

주민자치, 지방자치, 풀뿌리 민주주의 개념으로 봤을 때, 광역시가 주민들의 요구를 받아 줄 수는 절대 없다고 생각한다. 지금의 기초자치단체는 굉장히 큰 규모라고 생각하는데, 더 쪼개질 수 있다면 더 쪼개지는 것이 맞다고 생각한다. 다양하고 많은 주민들의 의견들을 받기 위해서, 실제로 자치구의 단체장과 수백 명의 기초의원들이 발로 뛰고 있다. 그것이 선출제이기 때문에 가능하다.

### **지방자치 발전종합계획이란 말 자체가 무슨**

지방자치 발전종합계획이란 말 자체가 무슨이다. 지방자치 발전을 시키고자 하면서 지방자치단위의 것들을 폐지한다는 이 자체가 굉장히 모순적이다. 지방자치, 주민자치, 풀뿌리 민주주의를 훼손해선 안 된다는 큰 원칙에 이견을 다실 분은 없을 것이다. 여러 가지 대안으로 임용직에 행정부나 이런 논의들이 있지만 이것은 그 원칙을 크게 훼손한다.

### **주민자치의회는 행정기관의 하부조직**

주민자치의회도 결국은 행정기관의 하부 조직이라고 생각한다. 주민들에 의해서 선출되고 논의 과정들을 같이 공유하는 지난 한 20년간의 과정들이 무시된 채 진행되는 것은 실제로는 하부조직밖에 될 수 없다고 생각한다.

### **기초의회 폐지와 기초단체장의 임명제 도입 반대**

기초의회 폐지와 기초단체장의 임명제 도입은 지방자치 발전 방향에 정면으로 역행하는 것이다. 풀뿌리 민주주의의 기반인 기초자치단체에 지금보다 더 많은 역할과 권한을 부여하고 나아가 현재의 시군구 단위 아래 행정조직인 동 단위까지 자치권을 확대하는 것이 오히려 지방자치의 발전 방향이다. 또한 기초의회 폐지와 기초단체장의 임명제 도입은 지역 주민의 의사결정권과 자치권을 제한하는 행위이다. 중앙정부의 입맛대로 지방정부를 좌지우지하겠다는 발상으로 지방자치의 본질적인 의미와 정면으로 배치되는 것이다. 이는 반역사적이고 반민주적이며 반의회주의적이다.

### **기초의회, 기초자치단체의 역할이 중요**

광역의회의 확대를 보완하겠다고 이야기하는 것도 실제로 광역의회가 가지고 있는 규모나 범위 이런 것들에 큰 차이가 있다고 생각한다. 실제로 현재 동단위에서 진행되고 있는 여러 가지 활동들이 분명하게 보여주고 있다고 생각한다. 고유업무에 대한 예산 권한을 갖지 못하는 자치구에 대해서는 주민들에게 획일화된 서비스만 해줬다고 해서 그것이 과연 정치고 행정인가 이런

생각이 든다. 토론자가 구, 군의 행정 효율성과 재정 자립도 향상 등을 위해서 통합개편이 필요하고 민원인 서비스와 서민 장애 복지 이런 것들에 해를 끼치지 않도록 하위 조직을 좀 더 강화하는 방향으로 가면 된다고 말하였다. 이것은 기초자치단체의 주민자치, 풀뿌리 민주주의를 조금 무시하는 발언이라 생각한다. 정치, 행정은 그냥 복지 서비스나 주민들의 편의를 위해서 존재하는 그런 민원 행정기관이 아니다. 주민들이 실제로 삶을 살아가면서 생기는 다양한 이해관계들을 해결해 나가고 정책화해 나가는 그 과정 자체가 주민자치이고 실제 기초단위에서 진행되고 있는 정치이다. 그렇기 때문에 이런 것들이 그냥 획일화되게 시키는 대로 고민 없이 진행되는 그런 과정들로 전락하는 것에 대해서 절대 반대한다.

주민참여 예산부터 각종 주민참여 제도, 마을 공동체 활동을 비롯한 굉장히 다양한 사회적 활동들이 확산되고 있다. 요즘에는 심지어 개발사업조차도 국민 참여형 주거재생 사업으로 변화되어 가고 있다. 성북구는 재개발 사업들이 가장 많이 진행되고 있는 지역이다. 사례를 하나 들자면, 성북구 역시 지금 기초단위에서 굉장히 많은 주거재생 사업들이 진행되고 있다. 사실은 굉장히 행정 편익적으로 획일화하는 방향들이 있다. 나쁘게 말하면 획일화이지만 좋게 말하면 좋은 모델을 만든다는 것이다. 우리 성북구의 예를 들면 길음동의 소리마을, 정릉동의 삼덕마을, 각각 현황과 주민들의 요구가 너무나도 다르다. 이런 것들이 주민들을 많이 만나고 주민들의 요구들을 가장 많이 듣고 있는 기초의회, 기초자치단체가 없는 상황에서 과연 이런 것들을 모아낼 수 있을까 의문이다. 이런 각각의 목소리를 듣고 모으고 토론하고 운영하는 그런 과정 자체가 중요하다.

주민의식이 부족하다라든가 이러한 사례들은 대꾸할 가치가 없다고 생각한다. 고비용 저효율, 행정구역 나누기, 주민 불평과 갈등 초래는 주민들의 요구를 제대로 수렴하지 못하고 진행되는 사업들이다. 이야말로 저효율이고 행정낭비라고 생각한다. 이런 다양한 논의들과 결정, 견제, 이런 것들이 사실 현재 기초자치단체와 기초의회에서 진행하고 있다. 현장에 있는 제가 보기에 기초의회마저 없다면 관료주의의 부정부패를 막을 수 없다고 생각한다. 실제로 주민들이 가장 많이 만나는 사람도 기초의원이라고 생각하기 때문에 주민들의 직접적인 요구들을 모아낸 미니 장으로서 기초단체가 유지되고 더 활성화되어야 한다고 생각한다.

공무원들은 아무리 그 개인의 역량이 뛰어나고 의지가 있다 할지라도 어느 누구도 적극적으로, 자발적으로 움직이지 않는다. 그게 어쩔 수 없는 태생적인 공무원 조직이다. 그렇기 때문에 선출직의 중요성이 있다. 더 작은 단위의 지방 정치인들이 굉장히 더 중요하다. 그런 것들에서 생겨나는 여러 가지 사람의 문제들은 결국은 주민이 스스로 평가해야 되는 문제라고 생각한다.

### **자치구 폐지론에서 지적된 문제점에 대한 보완은 필요**

여러 가지 자치구 폐지론 입장을 보면 의견이 맞는 부분도 있다. 저는 충분히 보완해 나갈 수 있다고 생각한다. 자치구 간의 불균형, 이런 것들은 실제로 조정교부금이나 어떤 세습과 관련한 논의들로 충분히 가능함에도 불구하고, 제대로 하고 있지 않다고 생각한다.

성북, 강북, 노원 등이 협의체를 구성해서 공동의 이슈들에 대응해 나가고 있다. 이런 사례들은 시작이기는 하지만 저는 각각의 자치구들이 광역으로 함께 협의해 나가는 좋은 모델이 될 수 있을 것이라 생각한다.

<안양대학교 행정학과 교수 하동현>

### **자치구폐지 관련 논의들: 법제도적 관점과 정책론적 관점이 필요**

사회자님이 말씀하신 것처럼 저의 입장을 한 마디로 말하기는 상당히 어려운 것 같다. 이기우 교수님 발제문과 반대되는 김순은 교수님의 말씀에 대해서 솔직히 양쪽 모두 공감하는 측면이 있다. 한국지방행정연구원에서 연구원을 했었는데 그때 마침 오늘 문제가 된 것에 자연스럽게 참여하였다. 서로 다른 자치구 폐지를 둘러싼 이야기를 하지만, 실질적으로 논점이 조금씩 다르지 않은가 라는 생각을 한다.

자치구를 유지하는 측은 주로 법제도적인 측면에서 많이 이야기를 하고 있다. 이 교수님은 이것이 폐지되면 지방자치가 상당히 어려움으로 갈수 있다고 말씀하셨다. 그렇지만 세계에 잘 된 지방자치단체들이 실제로 법적으로 다 확정된 사무화와 제도적인 지위를 가지고 있는가 하면, 대부분이 아니라는 것이다. 독일, 영국, 프랑스도 마찬가지고, 여러 가지의 어떤 자치단체가 실질적으로 법적인 행정은 가지지 않으면서도 나름대로의 운영을 통해 지방자치를 발전시키고 있다. 우리나라는 한쪽에서는 법제도적인 측면에서의 확립된 지방자치를 주장하고 있고, 한쪽에서는 행정업무상에서 지방기초의회에 대한 불신이 있다. 그게 하나의 국가적 정책으로 설정되면서 그거 없애버리면 잘 될 거더라는 단순한 논리로 보는 것 같다. 그런 측면에서 지방자치 논의는 한쪽은 법적이고 한쪽은 정책론적이다.

### **현재의 자치구 제도는 개선 여지가 있다**

기본적으로 이기우 교수님의 입장에 전적으로 공감하고 있다. 그러나 현재의 자치구 제도를 기본적으로 유지하면서 기존의 서울시만 봤을 때 25개 자치구 그대로 갈 것인가 보았을 때, 그거

는 아니라고 본다. 개선의 여지는 충분히 있다. 그게 어떤 면에서는 어떤 점점이지 않을까 생각이 든다.

### **일본의 사례, 대도시 지역의 특별구 설치에 관한 법률은 다양한 반응이 존재**

일본에서는 2010년 이후부터 대도시 문제가 상당히 논점이 되어왔다. 그러면서 2012년 8월에 법이 하나 만들어졌다. 대도시 지역의 특별구 설치에 관한 법률이다. 일본은 수도로서의 동경도가 있고 동경도만이 유일하게 우리의 자치구에 준하는 특별구를 24개 가지고 있다. 우리만큼의 광역시에 준하는 요코하마시, 오사카시, 나고야시 등의 일반 다른 시들은 특별구, 자치구를 가질 수 없다. 기본적으로 기초지자체이기 때문에 자치구를 가질 수 없는데, 자치구를 가질 수 있도록 해준 법률이 2012년도에 만들어졌다. 거기에 해당되는 지자체들이 어떤 반응을 보이는지 보면, 상반된 반응이 있다.

첫 번째로 오사카 시장, 히시모토 시장이 오사카도와 오사카시를 없애버리고 특별구로 만들자는 주민투표를 발의해서 결과적으로 만 표 차이로 졌다. 결국 오사카시를 존치하는 것으로 했다. 핵심 내용은 다음과 같다. 지금 오사카시가 24개 행정구로 구성되어 있다. 오사카와 오사카시의 행정구역이 24개로 구성되어 있는데, 이것을 조금 전에 말씀 드린 특별구를 설치함으로써 5개로 개편한다. 행정구는 기본적으로 자치단체장과 기초의원들이 선출이 안 되니까, 특별구를 설치하면 동경처럼 선출직으로 뽑을 수 있다. 결과적으로 행정구로 오사카시라는 시장과 시의회만 존재하는 그런 5개 소규모로 나누고 그걸 기반으로 해서 일부는 광역구로 일부 업무는 오사카로 합침으로써 광역행정과 주민자치를 하자는 안이었다.

반면에 그것에 준하는 요코하마시의 특성을 보면 시민운동이 활발하고 혁신적인 도시라고 알려져 있다. 그 도시가 인구 300만이 넘다 보니깐 이전부터 대도시로서 기본적으로 광역 이상의 어떤 권한을 가져야 되겠다는 생각이 강했다. 그래서 여러 가지 연구를 통해 자기 나름대로 안을 만들었다. 특별자치시라는 안을 만들었는데, 행정구로 두겠다는 것, 자치구를 하지 않겠다는 것이다. 행정구로도 충분히 시뿐만 아니라 지역의 여러 가지 행정구별로 나누어진 행정 시스템에 대해서, 우리가 제도만 잘 갖추면 충분히 가능하다. 그러니까 반대되는 측면으로 흘러가고 있다.

<충남대학교 자치행정학과 교수 김찬동>

### **관료적 효율성 관점으로 접근하는 것은 한계**

한국사회에서 이런 논의를 지속적으로 주장하시는 분들의 배경이 뭔가를 보니깐, 관료출신이라 하는 것이다. 이 관료 출신들이 가지고 있는 사고방식이 효율성이라는 것이다. 관료적 효율성, 이런 관점에 있다 보니깐 이런 주장들을 계속 할 수밖에 없다. 이런 관료적인 관리 철학이 뿌리 깊게 있어서, 참여적이거나 민주적인 가치에 대하여 선호하지 않는 사고가 있었던 것이 아닐까 생각한다.

5년 전에 서울시를 6개나 10개로 분할하자, 25개가 너무 많다는 논의가 있었다. 이것도 역시 효율성의 논리였던 것이다. 효율성의 관점에서 자치구들을 한번 통합하자는 논의였다. 그 이면에는 서울시를 폐지하겠다는 생각들이 깔려 있더라는 것이다.

### **LA 사례는 의회 중심의 자치적 운영 실현을 과시**

이런 식의 논의들이 흘러가서는 안 되겠다 해서, 해외 도시들을 조사했다. 미국 LA시 같은 경우 자치구가 없다. 그 구조를 가만히 들여다보면, 우리보다는 의회의 역할이 더 강하고 자치권의 중심이 의회에 있다. 또 15명의 의원들이 있는데 이 사람들의 역할이 사실은 구청장의 역할인 것이다. 거의 구청장과 같이 모든 도시계획이라든지 이런 데 다 참여하면서 의사결정을 하는 역할들을 하고 있는 사람들이 모여 가지고 의회를 구성하고 있다. 도시계획이나 이런 것들은 세원이라든지 이런 것을 다 결정하는 거라서 의회가 실질적인 도시 경영에 권한을 가지고 있는 구조이다. 그렇기 때문에 자치구가 없더라도 자치적으로 운영될 수 있는 전통과 구조가 되어 있다.

## 2) 지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안

김순은 서울대학교 교수가 발표한 “지방의회 인사권 독립과 의회직렬 제도화 방안”에 대해 김상미 한국의회발전연구원 원장, 신원득 경기개발연구원 자치의정연구부장, 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원, 서윤기 서울특별시의회 의원이 토론에 참여하였다.



<한국의회발전연구원 원장 김상미>

### **지방의회 인사권의 독립이 필요**

1949년 제정 지방자치법을 보면, 그때는 간사와 서기를 둘 수 있었는데 거기에 대한 인사권은 의장에게 있었다. 정부가 불안정한 상황이었음에도 불구하고 이때 법제도를 설계했던 사람들은 법을 한번 정하면 그것이 곧 공공재이기 때문에 올바르게 이렇게 설계했다고 생각한다. 의장의 인사권이 갑자기 단체장으로 변경이 된 것은 1988년 지방자치법 8차 개정 때이다. 그때 83조에 의해서 의장이 단체장과 협의해서 단체장이 임명하도록 변경되었다. 이 법은 아직까지 지방의회 인사권 동의에 관련된 원형으로 작용되고 있다. 27년이 지나고 있지만 아직까지 이것은 개정이 안 되고 있다. 그때 상황을 살펴보니, 1988년 이 법이 통과될 때 야당까지 합세해서 통과된 것이 아니라 직권 여당 단독으로 지방자치법이 통과되어 법제화된 것이다. 형식적으로는 법률 개정이지만 실질적으로 그 내용을 보면 거의 지방자치법 제정이라고 할 수 있을 정도이다. 40년

대보다는 발전된 80년대 상황에서 법을 제정했는데 왜 이러한 법안이 나왔는가 보니, 6·29 선언을 통해서 지방자치를 시작하겠다고 했지만 그것이 아직은 불확실한 상황이었다는 것이다. 지방자치가 실제로 실시될지 안 될지 모르고 거기에 대한 확신이 없었기 때문에 과도기적으로 이러한 조항이 태어난 것이라 여겨진다. 그러면 이 조항이 발 빠르게 고쳐져야 하는데 아직까지 고쳐지지 않았다. 이것은 기본이 바로 선 대한민국을 추구하는 박근혜정부가 추진하고 있는 정상화과제로 채택이 되어야 제도 개선이 된다는 생각이 든다. 저는 정상화 과제로 제도 개선이 되기를 희망한다.

### **사무직원 정수 조정 관련 다양한 제도의 검토가 필요**

인사권이 독립되면 사무직원 수 조정이 후속 조치로 필요하다. 거기에 대한 판단 기준은 외국에 비해서 우리나라 광역의회 사무직원의 수가 크기 때문이라고 언급하셨다. 여기에 대해서 저는 견해를 달리 한다. 일본의 지방의원 정수를 보면 약 35,164명이다. 우리나라 6대 지방의원의 정수를 보면 3,649명이다. 이 단순 데이터만 비교해 봐도 우리나라 지방의원이 일본의 지방의원에게 비해서 약 10배의 업무량을 더 많이 갖고 있다. 사무직원도 정수 조정할 때 이러한 부분이 고려되어야 할 것 같다.

영국은 기관대립형의 예를 드셨는데, 저는 스코틀랜드 의회의 의원 정수와 사무직원 정수는 어떤가를 살펴봤다. 스코틀랜드 의원 정수는 129명인데 스코틀랜드 사무직원의 수는 총 439명이었다. 스코틀랜드 의회의 사무직원 수가 의원보다 약 3.4배 많았다.

다양한 자치제도를 실현하고 있는 미국의 지방정부를 보니, 메릴랜드주의회의 경우는 양원제로 나타나고 있다. 2015년 기준 상원의원이 47명인데 사무직원은 239명이었고, 하원의원은 141명인데 사무직원 수는 364명이다. 의원 수는 188명이지만 사무직원의 수는 603명이어서 영국의 광역의회처럼 사무직원의 수가 약 3.2배 더 많았다. 이렇게 다양한 제도의 검토가 추가적으로 되었으면 한다.

### **인사권 독립 후 인사교류 시 본인동의를 필요**

인사권 독립이 되면 인사교류가 이루어진다. 그때의 문제는 우리나라 지방자치법에는 현행 임명권자를 달리 했을 때 지방자치단체의 인사이동에서 공무원 본인의 동의를 받아야 한다는 조항은 없다. 최근 대법원 판결을 보니 남양주시와 양평군 사이에 이런 문제가 있었다. 업무지휘권 자체가 변경되고 근로자의 어떤 근무환경이 완전히 바뀌기 때문에 당사자의 동의를 받아야 하는 것이 일반적인 주장으로 다뤄지고 있다. 그러면 인사권 독립을 하더라도, 지방의회는 민주주

의 기관인데 당사자가 인사교류 시 동의를 안 하면 그 문제는 어떻게 처리할 것인가 하는 난제도 해결되어야 할 것이다.

<경기개발연구원 자치의정연구부장 신원득>

### **의회의 역할에 대한 과소평가가 문제**

며칠 전에 경기도의회 사무차장하고 같이 이야기를 했다. 그 분도 의회에 오기 전까지 한 번도 이런 부서를 맡아 본 적이 없었다. 수십 년 근무를 하고 벌써 2급까지 단 지가 오래 됐는데도 불구하고 공무원 생활 50년 동안 의회는 처음 사무처리 일을 했는데 그 전에 다른 데 있다 보니깐 그냥 대충 하루 이틀 버티면 되지 이런 식으로 생각을 했다는 것이다. 근데 가보니까 그게 아니었다. 중요한 일을 하고 있음에도 불구하고 외부인은 모르는 것이 상당히 안타깝다고 하였다. 우리 일반 주민들은 그 지방의원 뭐 하러 그거 하냐 이런 소리를 많이 한다. 저는 근본적으로 우리나라의 문제가 건국하고 나서 중앙집권국이 되려다 보니 의회의 중요성에 대한 인식이 전혀 안 되어 있다.

### **새로운 방식의 감사제도 도입이 필요**

지금 행정사무감사해보야 하루에 몇 명 공무원 관리가 집행부에 나와 있지만, 몇 시간 앉아서 버티면 되는데 하는 시각을 가지고 있다. 사실 그것은 예비조사단이라고 해서, 일본처럼 전문 해결사나 법 지식이 있는 사람들로 바뀌어야 된다. 제가 공무원에게 물어서 그런 감사제도를 도입하면 어떨까 하면, 공무원들이 힘들다고 싫어한다.

인사변동기는 어떻게 보면 간첩이라고 본다. 사무처에 있는 직원은 임명권자가 자치단체장이기 때문에 감사원에서 받으면 그럴 수도 있다. 그렇기 때문에 감사하는 기관하고 감사받는 사람하고 똑같이 인사권을 다루는 것은 말이 안 된다. 이것을 대립해서 기관 감사하고 견제해야 하는데, 직원이 다시 저쪽으로 가야 되는데 그게 협조가 안 된다.

### **의회 인력보좌 문제의 개선이 필요**

사무직원의 수는, 김상미 원장님께서 의원 인력을 말씀하셨는데, 허수가 많다. 예를 들면 의사과의 경우, 일본의 의사과 직원은 한 5명도 안 된다. 우리 사무직원은 30명이다. 속기사들 인력이 많이 차지하고 있다. 그래서 제가 아웃소싱을 주라고 했다. 그게 질질 끌다가 무기 계약직, 정규직 비슷하게 됐다. 거기서 20, 30명씩 정원 수를 잡아먹는다. 또 하나는 총무과 같은 경우,

우리나라는 전기 시설 기사, 가스 기사, 그다음에 방호원 이런 사람들이 한 20~30명 들어가 있다. 다른 데 보면 전기 설비할 때 본청에서 다 관리해준다. 그런 허수가 제가 보니 60~70명은 들어간 듯하다. 그러다 보니 사무직원 수가 많은 느낌이다. 전문 계산이나 조례 입법하는 그런 사람이 많이 있었는데, 그건 아마 지금 중앙정부의 공무원 인력 정원 수 제도가 많이 변했기 때문에 자치단체장하고 협의만 하면 가능하다고 본다.

결론적으로 김순은 교수님의 주장에 전적으로 동의를 하면서도, 지금 인력보좌 문제는 의원들이 의정활동을 열심히 하는 것에 한계는 있다고 본다. 가능한 범위에서 어떤 식으로 찾아가지고 할지를 이제 다른 방향으로 고민해보아야 한다.

<서울연구원 초빙선임연구위원 송창석>

### **의원들은 국회 및 정당과의 관계 속에서 지속적인 투쟁이 필요**

앞에서 말씀하신 것과 다르게 저는 의원들이 국회와의 관계라든지 정당과의 관계 속에서 이것은 투쟁을 통해서 찾아내지 않으면 안 된다고 생각한다. 자치단체장들도 중앙정부에 대한 욕은 많이 하는데 아무 의미가 없다. 공천권을 쥐고 있는 게 국회의원이라고 하지만 싸움을 해야 한다. 사실 의회를 구성한 이후부터 계속 중앙정부의 내무부 패에 말려왔던 것 같다. 초기 의회를 구성하면서 오해가 많았다. 낯설고 새로운 것에 적응을 못하다 보니 의원들이 문제가 있었다. 그건 있기 마련이긴 한데, 의정활동을 제대로 하려다 보니 매우 힘들다. 같은 의원이라고 해도 똑같이 볼 수 없다. 제가 석·박사과정을 하면서 아르바이트로 의원들의 질의서를 써주는 것이 주 아르바이트 수입원이었다. 의원들이 정책적 현황에 대해서 질의하고 이러는 거에 있어서 전혀 안 되는 분들이 대다수였다.

지금은 많이 바뀌고 해서 젊고 역량 있는 분들이 많이 들어갔다. 그렇다고 하더라도 서울시의원 정도면 25조 원의 예산과 서울시가 안고 있는 정책적 과제는 풀기 어렵고 복잡하다. 젊고 능력 있는 한 사람이 서울시를 상대로 해서 가능하겠는가. 저는 정당공천 참여를 주장하였다. 집행부의 권력과 싸우기 위해서는 무소속 신분을 가진 지방의원 혼자서는 너무 힘들고 정당에서 지원을 해주고 같이 연계해서 활동을 하지 않으면 의정활동이 만만치 않을 것이다. 저는 정당공천을 적극적으로 찬성하는 입장이었는데, 지금은 정당이 제 기능을 못하고 있다. 사실 의원들이 열심히 일하게 되면 공무원들이 힘들고 자치단체의 대표는 싫어한다. 국정감사를 받는 입장에서 보면, 국감을 받기 위해서 정보수집하고 의원실마다 찾아다니면서 모범답안을 충실하게 써냈는데

막상 국정감사 날에는 허무함을 느낀다. 이렇게 많이 준비했는데 의원들이 질의하고 들어오는 내용은 본질에 접근도 못하고 그냥 쓸데없는 것 가지고 떠돌고 간다. 의회가 역량을 제대로 갖추고 있다고 한다면 단체장도 싫어할 것이고 공무원들도 힘들어질 것이다. 국민의 입장에서 봐서는 아주 바람직스러운 것이다.

국민들은 의원들에게 낮은 평가를 하고 있는데, 이 부분을 풀 수 있는 건 내년도에 총선이 있기 때문에 각 정당에서 물고 늘어져야 하는 것이다. 그렇게 해도 이것이 어떻게 왜곡되고 변형될까 하는 그런 걱정이 있는 상황이다. 사실 인사권이 독립되고 의회 사용처가 제대로 구성된다 하더라도 국회를 들여다보면 걱정되는 부분이 많다. 국회도 입법고시를 별도로 보면서 충원을 하는데 국회 수석전문위원에서부터 입법심의단 해가지고 조사단들까지 상임위원회에 구성된다. 저희들이 가끔 찾아가면 반가워한다. 그렇게 반갑게 이야기할 정도로 국회 내에서 일이 없다는 거다. 바꿔 이야기하면, 피감을 받으면서도 의원들이 질의서를 써 달라는 것이다. 국회 수석전문위원도 마찬가지이다. 집행부에서 써준 것인데 그냥 문맥만 본인 스타일로 바꾸고 읽는 게 현실이다.

사실 우리가 구청이나 요즘 서울시에서 충원을 할 때 구청에다 선발권을 못 준다. 서울시가 직접 인재개발원에서 충원을 해서 내려 보내는 것에 대해 구청장님이 불만이 많다. 바꿔 이야기하면 인사에 있어서 공정성과 투명성이 잘 안 되는 부분이다.

행정통계라는 게 정원 수 가지고 한다고 하는데, 범위 내에서 얼마든지 탄력적으로, 또 의회 권력이 바뀌면 바뀌는 대로 들락거리는 분야라고 인식해야 한다. 의회 사무처에 들어가는 공무원들 다 철밥통으로 일해야 하는 것이 아니다. 탄력적으로 봐야 되겠다.

저희가 5차 세미나는 지방 기관구성의 다양화 방안으로 잡혀 있고 8차가 지방자치 관련 법 개정 추진 전략과 같은 시리즈가 계획되어 있는데, 이런 것이 전반적으로 왜곡되고 잘못되어 있다. 저는 기관 구조만을 고집할 게 아니라 일본과 우리나라가 똑같은 시스템으로 가는 건 맞지 않다고 본다. 선택권을 서울에 꼭 구의회가 아닌 다른 창조적인 방식으로 지역구를 대표하면서, 또 구의 어떤 활동도 견제할 수 있는 다양한 형태로 자치단체 여건에 맞출 수 있는 근거를 풀어 주면서 거기에 맞춰서 활용할 수 있지 않을까 이런 생각이 든다. 한 20년 이걸 지켜보는 입장에서서는 참 짜증스러운데, 당사자인 의원들은 왜 이리 문제를 못 풀까. 저는 좀 가서 드러눕기도 하고, 의회 사무실, 국회 사무처, 정당 화장실을 다 점거하고 앉아가지고 이런 걸 하든지 이런 운동 차원으로 해결해야 한다고 생각한다.

<서울특별시의회 의원 서운기>

### **주민과의 소통 관련 의회로 일원화가 필요**

서울시 인권제도에 대한 연구를 하면서 조사를 했다. 관련해서 독일은 의회가 청원이라든가 하는 것이 주민과의 소통창구를 완전히 쥐고 있다. 서울시에서도 하고 있는데, 서울시의회에서 여러 가지 소통창구를 만들었지만 진행이 잘 안 되고 있다. 근데 응답소는 지금 붙이 냐다. 독일이나 다른 곳을 보면, 기본적으로 주민들이 의견을 내는 거나 청원하는 것을 구분하지 않고 모든 걸 의회에서 다 받고, 거기서 법률과 관계된 작업을 해서 그 안을 만들어낸다. 이런 기능, 감사도 마찬가지로 주민들하고의 소통 초점이 의회라면 제일 큰 기반이 지금 전략적으로 가장 약한 위치라고 생각된다.

### **정치행태의 개혁이 필요**

지방위원회 수준이 천차만별이다. 억울한 것 중 하나가 해외여행 간다는 이야기가 있다. 현장에서 지방위원회에서 해외여행 경비를 예산 편성 지침서에다 찍어서 내보낸다. 지방도위원들의 가장 중요한 요점은 우리 정치의 행태이다. 국회의원들 각 정당에서 공천 주는 시스템이 지금 그 수준에 머물러 있기 때문이다. 그래서 그런 부분들을 개혁할 수 있는 방안을 고민해 주길 바란다.

### **집행부로부터 감사위원회의 독립이 필요**

제주도 감사위원회에 대해서 말하자면, 지금 말씀하시는 감사위원회와 제주도 감사위원회의 성격이 상당히 다르다. 서울은 자체 내 감사만 하고 제주도 감사위원회는 중앙정부의 감사를 대행까지 한다. 여태까지 감사위원의 장을 네 사람인가 했는데 두 사람이 아웃됐다. 감사위원이 서울시장 밑에 있어야 되느냐 위에 있어야 되느냐 하는 건데, 제주도는 감사위원이 생긴 후에 부패지수가 제일 낮다. 그러니까 지금의 서울시라면 부패에 대한 강구책이 있을 것 같다. 집행부 감사위원 자체의 위치를 집행부의 장 아래 두어선 절대 안 된다. 독립하든지 적어도 상위기 구하고 약간 가까운 관계라고 하면 그거는 생각해 봐야 할 것 같다. 감사라는 것은 거칠고 불편해야지 효율적이다.

<서울대학교 행정대학원 교수 김순은>

### **향후 정당정치의 폐지가 필요**

우리나라의 군은 두 가지의 성격이 있다. 인구 5만을 넘는 군이 있고 인구 2, 3만을 겨우 넘는 군이 16개 정도 된다. 2020년 정도 되면, 서울은 고령인구율이 거의 50%에 머물게 된다. 그럼 지방자치단체를 유지하는 게 어렵지 않겠나 하는 생각을 한다. 그러면 광역은 도가 맞게 된다. 그러면 정당제의 정당문제도 폐지해야 된다. 협의회가 그런 구조를 가지고 있기 때문에 정치 분야 행사나 선거전이 아니면 굉장히 어렵지 않을까. 정당정치를 폐지했으면 좋겠다는 생각이다.

### **지방자치제도가 아닌 중앙과 지방의 관계개선으로 접근이 필요**

앞으로 중앙-지방 관계라는 말을 더 활용하는 것이 좋을 것 같다. 지금 국가의 경제가 어려워지니 제가 볼 땐 앞으로 한 2, 3년간 중앙정부도 지방하고 어떤 관계를 유지해서 중앙정부들을 따라오게 할까 이것에 관심이 많은 것 같다. 그게 또 지방자치의 문제이다. 이제 접근 방법을 지방자치제도에 접근하지 말고 중앙-지방관계를 개선하는 쪽으로 접근하는 것이다. 중앙-지방 관련 과목을 가르칠 때 중앙공무원이 90%이다. 그래서 그런 쪽으로 접근하고 관심을 가지면 좋을 것 같다.

# 05

---

## 상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안

1\_개요

2\_주제 발표

3\_주요 토론내용

## 05 | 상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 2015년 8월 28일 (금) 오후 2시부터 서울연구원 대회의실에서 ‘상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안’ 세미나를 개최하였다.

정희운 서울연구원 상생발전·분권연구센터장이 “서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안”을, 이창한 희망제작소 뿌리센터장이 “지속가능한 도농교류 활성화 방안”을 발표하였다. 이어 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원의 사회로 5명의 전문가들의 토론이 진행되었다.

**【표 5-1】 지역교류 및 연계협력 활성화 방안**

구분	프로그램 순서	
13:30~14:00	등록	
14:00~14:05	개회사	김수현 (서울연구원 원장)
14:05~15:00	발표1. 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안 - 발표자: 정희운 (서울연구원 상생발전·분권연구센터장)	
	발표2. 지속가능한 도농교류 활성화 방안 - 발표자: 이창한 ((전)희망제작소 뿌리센터장)	
15:00~16:10	토론	사회: 송창석(서울연구원 초빙선임연구위원)  허헌중 (지역재단 이사) 조원희 (승곡체험휴양마을 대표) 이빈파 (성북구청 친환경급식지원센터장) 김형태 (서울시 대외협력담당관 광역행정팀장) 오철선 (서울시 도시농업추진반 텃밭조성팀장)
16:10~16:30	종합 토론 및 질의응답	

## 2) 인사말과 기조연설

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀중한 시간을 내어 오늘 전문가 세미나의 발제를 맡아주신 이창한 센터장님과 지속가능한 지역사회 구축을 위해 힘쓰시는 허헌중 지역재단 이사님, 조원희 대표님, 이빈파 센터장님, 서울시 정책과 실무를 담당하시는 김형태 팀장님과 오철선 팀장님을 비롯한 각계 전문가분들에게 심심한 감사를 드립니다.

올해 저희 서울연구원 상생발전분권연구센터에서는 자치분권과 상생발전과 관련된 주요 이슈에 대해 연중 기획시리즈를 마련하여 주요 쟁점에 대한 논의를 통해 바람직한 대안을 함께 고민해가고 있습니다.

오늘 네 번째로 진행되는 정책세미나의 주제는 ‘상생발전을 위한 지역교류 및 연계협력 활성화 방안’입니다. 서울시는 여러 지방자치단체와 상생발전을 위하여 지역교류와 연계를 위한 다양한 정책과 사업을 주도하고 있습니다. 나아가 정책의 지속가능성을 보다 높이고, 민·관 전문가가 함께하는 협력적 거버넌스 구축을 통하여 정책적 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 오늘 각계 전문가분들을 모시고 논의의 장을 마련하였습니다.

이번 세미나에서 현재 서울시가 추진하고 있는 각종 지역교류 및 연계협력사업의 실태를 진단하고 향후 보다 효율적 추진방안을 모색하고자 합니다. 특히 중점 추진사업인 먹거리분야를 대상으로 지속가능한 도농교류 활성화 방안도 발표하고, 여러 관계자분들의 입장과 견해를 경청하고자 합니다. 아무쪼록 다양한 관점의 입장과 진지한 논의를 통해 지역 상생발전을 위한 정책역량을 높일 수 있는 실질적 방안을 모색하는 계기가 되기를 기대해 봅니다.

마지막으로 오늘 세미나를 개최될 수 있도록 애써주신 연구원의 정희운 상생발전·분권연구센터장님과 박사님들, 그리고 연구원분들께도 감사의 말씀을 드립니다. 앞으로 저희 연구원에서 연중 기획한 자치분권 상생발전 관련 세미나에도 각계 전문가 및 관계자분들의 많은 관심 부탁드립니다. 감사합니다.

## 2\_주제 발표

### 1) 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안

“서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 효율적 추진방안”<sup>1)</sup>은 정희윤 서울연구원 상생발전·분권연구센터장이 연구를 진행하였다.

#### (1) 연구개요

이 연구는 서울시 차원의 바람직한 지역상생발전 전략을 모색하고, 추진 중인 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 진단과 개선방안을 마련하고자 진행하였다. 이와 더불어 향후 서울시와 여타 지자체의 상생발전에 관한 구체적인 방안을 모색하고자 한다.

주요 이슈는 서울시 차원에서의 바람직한 지역상생발전 방안을 찾는 것으로, 이를 위하여 현재 서울시가 추진 중인 지역교류 및 연계협력사업의 성과와 한계, 국내외 선진사례를 분석하고 서울시 정책에 대한 시사점을 도출하였다. 또한 수요자 입장에서 서울시와 지역교류 및 연계협력에 대한 인식과 수요, 애로사항과 건의내용을 살펴보았다.

#### (2) 지역 간 연계협력에 관한 선행연구

##### ① 선행연구 검토 결과

추진주체별로 크게 중앙정부와 지자체 간 연계협력연구로 구분되며, 공간적으로 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 서울시와 여타 지역 등으로 대별하였다.

##### 가. 중앙정부 차원의 지역 간 연계협력 연구

광역경제권, 지역행복생활권 단위의 지역연계협력 연구가 대다수이며, 대개 중앙정부의 재원과 지침에 의한 공모사업형태로 추진되었다.

지역생활권 연구는 주민체감형 정책을 강조하나 지역의 실질적 수요보다 정부의 균형발전정책과 자원 재배분의 성격이 강하였다.

##### 나. 지방정부 차원의 지역 간 연계협력 연구

지역수요에 기반을 둔 정책을 강조하고 있으나, 대다수 연구가 수도권과 비수도권, 도시와 농

1) 본 발표 자료는 서울연구원에서 정희윤 박사가 진행 중인 「서울시 지역교류협력사업 효율적 추진방안」 과제를 재정리한 자료이다.

촌 등 거시적 공간단위의 지역격차나 연계협력연구를 수행하였다. 개별 지자체 간 협력연구가 많지 않아 구체적 추진체계나 협력모델에 관한 연구는 미흡한 편이다.

서울시와 상생발전에 관한 연구는 일부 영역에 국한되거나, 이론적인 측면이 강하여 실질적인 지역수요나 실행 가능한 정책으로서 구체성이 미흡하다. 배준식(2012)은 서울시 도농교류 협력 사업을 중심으로 체계화, 실용화, 네트워크화라는 세 가지 전략적 접근을 통해 상생추진 방향을 제시하였다. 최현선 외(2014)는 지역이야기, 치유와 회복의 공유, 지역 활동의 공유, 지역경험의 공유 등 공유자원 발굴과 유형별로 진화형, 융합형, 연계형, 연합형의 단계별 상생협력 모델을 제시하였으나 이론적인 측면이 강하였다.

도농교류 사업은 김정연(2011)의 연구가 상당히 구체적이고 다양한 실천 프로그램을 제시하였다. 실천 프로그램으로는 농촌사랑카드 발급, 농촌관광마을 표준화 시스템 구축, 소비와 생산의 통합형 도농협동조합법인 설립 등이 포함되어 있다.

대부분 관 주도 방식에서 민관협력 거버넌스를 강조하나 선언적 수준이며, 다양한 프로그램을 제시하나 개별사업 간 순환구조에 대한 고려는 미흡한 한계를 보인다.

## ② 시사점과 연구의 방향

실질적인 참여자 대상의 수요조사를 통한 실행가능성에 중점을 두고자 하였다. 이를 위해 서울시와 교류 사업을 시행 중인 지자체와 미시행 지자체를 대상으로 설문조사를 실행하였으며, 주요 조사항목으로는 교류 사업에 대한 인식과 평가, 지역적 수요, 사업단계별 애로사항 등이 포함된다. 또한 다양한 추진주체별 인식조사를 실행하였다. 조사 대상으로는 서울시의 관계 실무 공무원, 지역 지자체 실무 공무원, 민간 활동가 등 다양한 참여자의 의견을 듣고자 하였다.

개별 프로그램의 연계와 선순환구조를 통한 시너지 효과를 제고하고자 하였다. 이를 위해 국내외 선진 사례연구를 통해 순환구조의 구체적인 내용과 추진체계를 조사하였다.

민간역할을 강화하는 협력 거버넌스 구축방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 먹거리, 도농교류, 귀농 및 일자리 등 분야별 민간부문의 역할과 참여방식을 모색하였다. 계획, 선정, 실행, 평가 및 보완 단계별로 민간부문의 애로사항과 개선방안을 모색하였다.

(3) 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 실태와 최근 동향

① 서울시 지역교류 협력 사업 추진 현황

서울시는 2015년 ‘지역 상생발전 종합 마스터플랜(안)’의 수립을 통해 4개 사업 분야의 17개 협력 사업을 추진할 계획이다.

**[표 5-2] 2015 지역상생발전 종합 마스터플랜(안)**

사업 분야	핵심과제	구분
유통구조 개선을 통한 안전한 먹거리 확보	1-1) 농·특산물 소비확산을 위한 서울형 농부익시장 운영 활성화	확대
	1-2) 설추석 명절 농수특산물 서울장터 운영 확대	확대
	1-3) 도시 소비자 초청을 통한 농어촌 생산현장 체험 운영	확대
	1-4) 김장문화제 개최를 통한 부재료 판로개척 협력	신규
문화관광교육 등 교류를 통한 농어촌 체험기회 확대	2-1) 지역 폐교활용 자연체험 캠핑장 조성 확대	확대
	2-2) 어린이 및 청소년 역사문화농촌 체험교류	확대
	2-3) 서울-지역 간 문화예술 분야 상호교류	확대
	2-4) 지역 관광지(축제농촌민박 등) 홍보 및 서울시민 할인 협력	확대
	2-5) 지역 출신 대학생을 위한 주거공간 마련	신규
귀농·귀촌, 품앗이 등 도농연계 일자리 창출	3-1) 청년 일자리창출을 위한 지역 간 네트워크 구축	확대
	3-2) 농촌일감과 연계한 서울 중장년층 도농일자리 교류협력	확대
	3-3) 귀농·귀촌 희망가족 맞춤형 영농교육 운영	확대
	3-4) 지역 유희공간(빈집/휴경지 등) 활용 도·농 교류 공간 조성	신규
상생발전 공감대 형성을 통한 지속가능성 제고	4-1) 상생공동체 민간협력 네트워크 구성운영	확대
	4-2) 서울-지역 상생포럼 운영	신규
	4-3) 서울-지역 혁신사례 전파공유를 위한 정책투어 운영	신규
	4-4) 상생교류협력을 위한 온오프라인 플랫폼 구축	신규

② 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 성과

가. 교류지역과 영역의 다양화와 통합적 추진체계 구축

2012년 이후 서울시는 기초자치단체와의 교류협력을 대폭 확대하였다. 2011년까지는 제주, 대구 등 6개 광역지자체와 교류협력을 진행하였다. 2012년 이후 수원, 완주, 순천, 금산, 완도, 정읍, 포천 등 22개 기초지자체로 교류를 확대하였다.

더불어 2014년 이후 먹거리, 체험관광, 청소년 등 다양한 분야로 영역을 확대하였다.

실·국·본부의 개별적 교류협력을 체계적으로 통합, 전략적 추진기반을 마련하였다. 또한 서울시 공무원뿐만 아니라 지역 활동가로 구성된 상생공동체 TF를 구성하였다.

#### 나. 사업부문별 성과의 가시화

농수특산물 직거래 장터와 관련 명절 직전 직거래장터는 133개 시·군이 참여, 62억의 매출을 기록하였다. 만족도 조사 결과 방문객 88% 재방문, 참여농가 97% 재참여 의사를 표명하였다.

시골유학 체험 및 수학여행 교류와 관련 시골유학체험은 340명, 수학여행 교류는 10개 시도 80명씩 수학여행 교류에 참여하였다. 특히 이 사업에 대한 학부모의 만족도가 91.3%로 높게 나타났다.

시골유희시설을 활용한 캠핑장 운영과 관련해 횡성 별빛마을 캠핑장은 7,115명, 포천 자연마을 캠핑장은 5,444명이 이용하였다. 학생 및 시민들의 참여와 호응도 상승으로 조기매진되었다.

귀농·귀촌 및 일자리 관련 귀농·귀촌 영농교육을 580명을 대상으로 실시하였고, 중장년 농촌사업단 일자리 창출로 62명에게 혜택이 돌아갔다.

#### 다. 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 한계

지역상생발전의 지속가능성과 추진체계 측면에서 주로 한계가 나타났다.

단편적인 교류협력사업의 추진으로 지속가능성이 결여되었는데, 일회성, 형식적 사업내용으로 교류협력 추진력 및 실효성 담보에 한계가 있었다.

분절된 개별사업 및 정책 추진으로 인해 시너지 효과를 창출하기에는 미흡하였다. 먹거리, 일자리, 교류 등 개별사업별로 추진될 뿐 연계된 큰 틀의 추진체계가 없었다.

기획, 선정, 집행 등 정책 전 단계에 걸쳐 민간참여가 부족하였다. 전 단계를 공공이 주도하고 일부 단순사업의 시행만 민간위탁으로 진행되었다.

정기적인 모니터링을 통한 지속적 성과관리가 미흡하였다. 정책목표 대비 사업의 추진실적 관리, 현장 모니터링, 사업별 만족도 조사 등 사업을 내실화할 수 있는 평가 및 모니터링 시스템이 미흡하였다.

정보교류, 교육, 협의를 위한 상시적 협의 창구와 시설이 미확보되었다. 상시적인 협의와 정보교류, 민간협력 교육과 자료 공유를 위한 장소와 상설 전시·판매시설이 부족하였다.

(4) 지역 간 연계협력에 관한 국내외 사례

① 국내외 사례 개요

가. 사례 선정

선행연구에서 제시한 국내외 성공사례와 다양한 추진방식을 고려하여 사례를 선정하였다.

국외 사례로는 민간주도의 자발적 결사체 사례로 ‘동경 세타가야 생활클럽’, 공공과 민간 주체의 결합 사례로 ‘일본 Palsystem’, 지자체 간 수평적 연계협력 사례로 ‘동경 세타가야 건강촌’, 대도시 주도의 연계협력 사례로 ‘뉴욕의 먹거리정책’을 선정하였다.

국내 사례로는 먹거리 유통부문과 관련해서 완주군 먹거리 유통연계와 대구시 약용작물 명품화 지원 사례를 선정하였다.

나. 사례 개요

[표 5-3] 국내외 사례 개요

구분	배경	구성원	사업 내용
세타가야 생활클럽	- 1965년 주부 200여 명과 청년 조직가들이 329명의 우유 공동 구입에서 시작한 소비생활 협동조합	- 8세대로 구성된 반, 약 100개 반으로 구성된 지부, 총 250개 지부로 구성된 생활클럽 (조합원 약 35만 명) - 전국 29곳 연합	- 물품공동개발, 정책요구 - 독자적 대체소비재 개발 - 조합원 생산소비
일본 Palsystem	- 동경과 사사카미의 도농 교류, 농산물 직거래 - 소규모 조합 기반으로 신뢰관계 형성. 생협, 기업, 관청 등 여러 주체들과 결합	- 총 조합원 수 130만 (‘12년) - 사사카미 내 농협, 관광협회, 어업협동조합, 두부판매 협동조합이 우호단체로 참여	- 친환경 유기농 농산물 직거래 - 환경 보존 및 관광 사업
동경 세타가야 건강촌	- 세타가야구가 카와바무라를 구민건강촌으로 선정, 상호협정 체결 - 전문적 운영 관리 기관 (쥬세타가야카와바 고향공사 설립)	- 세타가야구, 카와바무라 행정기관 - (쥬세타가야카와바 고향공사 - 산림조합, 동경농업대학, 지역주민	- 세타가야·카와바무라 각각 3:1 비율로 고향공사 설립 비용 부담, 운영비 전액 세타가야구 부담 - 두 지역과 공사 직원의 정기적 협의체 구성

[표 5-3 계속] 국내외 사례 개요

구분	배경	구성원	사업 내용
완주군 유통연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영세 고령농과 농가소득 불안정 해결 위해 마을공동체 활성화 사업 시작</li> <li>- 도시소비자 대상으로 신개념 로컬푸드 유통시스템 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 완주군 소농 중심 1,500여 농가</li> <li>- 주민리더·지역농협 조합장·민간 전문가로 구성된 독립적 중간 지원조직 '완주CB지원센터'</li> <li>- 완주군 농촌활력과(신설)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 4월 용진농협에 국내 최초 로컬푸드 직매장 개장 후 전주시, 모악산으로 매장 확대</li> <li>- 가옥 단위 농산물 가공 생산, 도농 교류, 농촌체험 등 사업 다각화</li> </ul>
대구 약용작물 명품화 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종자에서부터 생산, 가공, 제품개발, 품질인증의 전 단계를 체계적으로 관리</li> <li>- 이를 통해 소비자에게 정보를 제공, 홍보·마케팅 전략으로 사용하여 농가의 소득증대를 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주관 지자체는 대구광역시 첨단의료산업국 의료산업과 참여지자체는 경산시, 영주시, 영양군</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연 단위 계약재배를 통한 우수 약용작물 종묘·종근 보급</li> <li>- 약용작물 및 종묘·종근 품질 관리 및 인증 지원</li> <li>- 한약재 도매시장 내 한약재 제조시설 건립</li> <li>- 공동브랜드 및 인증마크 개발·운영과 국내 박람회 참가 지원 등</li> </ul>

## ② 지속가능한 교류협력사업을 위한 시사점

가. 실질적 수요(needs)에 기반한 사업(혹은 분야) 선정이 중요

완주군 유통연계를 살펴보면 영세·고령 농민 문제를 해결하여야 할 지역적 필요성이 있었다.

동경 세타가야 생활클럽 사례 역시 우유회사의 고가 판매 만행에 대항, 값싸고 안전한 우유를 구입하고자 하는 도시민의 필요성이 있었다.

일본 Palsystem 역시 일본정부의 쌀 재배면적 강제축소정책 이후 도시민이 양질의 쌀을 공급 받고자 하는 필요성에 기반을 두고 시작되었다.

나. 계약생산을 통한 소비자와 생산자 연계와 직거래 방식이 유효

대구 약용작물 명품화 지원을 살펴보면 농작물의 안정적인 시장 확보와 농가 규모화를 위해 1년 단위의 계약재배를 시행하였고, 이 과정에서 우수 종근·종묘재배 및 품질검증을 조건화하였다.

뉴욕시 사례에서도 뉴욕시는 공동체지원농업(Community Supported Agriculture) 모델을 도입하였다. 이 모델은 소비자가 농사철이 시작되기 전에 생산자에게 비용을 선납하고 생산자는 소비자와 계약한 먹거리를 재배, 수확하여 연중 공급하도록 것이다.

완주군 유통연계도 매일 납품이 가능하도록 생산품목과 작부체계를 전환, 고령 농민에게 매달 상당액의 소득이 입금되도록 하는 시스템을 갖추고 있었다.

다. 생산-소비 전 단계의 연계로 시너지 효과 극대화

대구 약령작물 명품화 지원을 살펴보면, 약용작물 우수 종묘·종근 보급, 계약재배, 품질검사 및 이력관리, 제조 및 포장, 공동수매(도매시장), 브랜드화, 유통판매 및 홍보 등 전 과정의 연계를 통하여 시너지 효과를 창출하도록 하였다.

라. 개별 추진사업의 연계를 통한 발전적 순환구조 구축

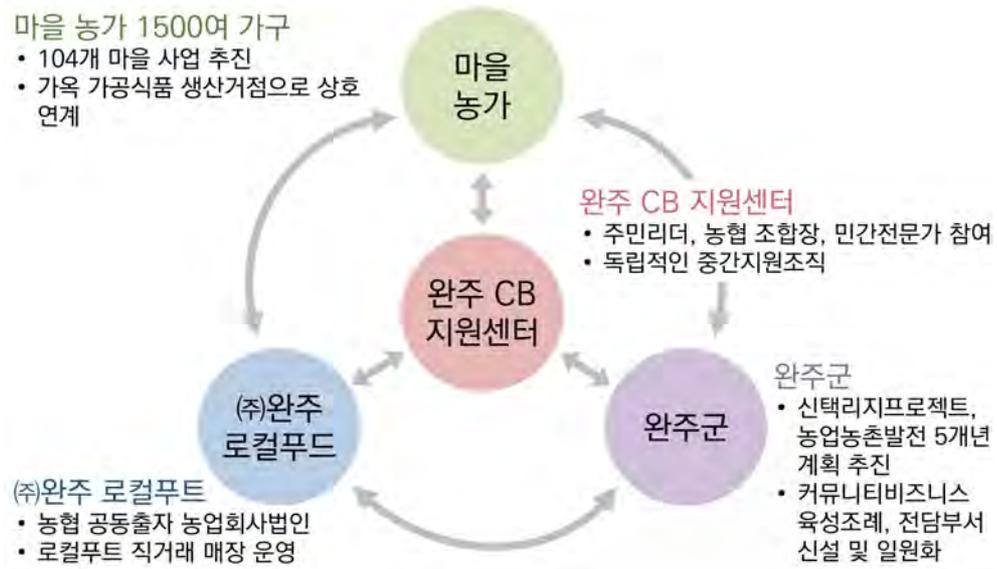
일본 Palsystem을 살펴보면 ‘양질의 쌀을 공급 받고자 하는 생협 조합원의 수요’가 ‘사사카미 마을 전체가 친환경쌀 생산 및 직거래’로 연결되고, 이는 다시 ‘사사카미 지역 내 관광지 생협물품 소비’로 연결되었다.

세타가야구민 건강촌 역시 ‘건강촌이라는 리조트 운영’이 ‘스키장, 호텔 등 여타 관광시설과 사업으로 확장’으로 연계되고, 이는 ‘지역 일자리제공’으로 연결됨으로써 촌 규모로 자립형 경쟁력을 구축하였다.

마. 다양한 이해관계자의 참여를 통한 효과적인 추진체계 구축

일본 Palsystem을 살펴보면 사사카미 내 농협, 지역행정, 협동조합, 지역 생협 등 다양한 조직이 역할분담을 통해 협력체계를 추진하였다. 기존의 판매와 유통망을 보유하고 있는 협동조합이나 지역 생협 등이 실행주체로 참여함으로써 추진을 용이하게 하고 사업의 지속가능성도 제고하도록 하였다.

완주군 유통연계도 희망제작소, 주민리더, 지역농협 조합장, 민간전문가 등 다양한 이해관계자가 참여하였다. 또한 독립적 중간지원조직(완주CB지원센터)을 설립하여 지속적인 지원체계를 구축하였다.



[그림 5-1] 완주군 유통연계의 협력 네트워크

바. 지속가능성 확보를 위한 정책의 제도화

세타가야구민 건강촌 사례를 살펴보면, 세타가야구가 건강촌 조성계획 수립 후 「세타가야구 구민 건강촌 조례」와 「세타가야구 구민 건강촌 조례 시행규칙」을 제정하였다

완주군 유통연계에서도 ‘완주군 농업농촌발전 5개년 계획’을 수립하고, 군정 내 커뮤니티비즈니스 전담부서를 설치하고 육성조례를 제정하였다.

(5) 서울시 지역교류 및 연계협력사업에 대한 인식 및 평가

① 교류사업 시행 지역 공무원 대상 설문조사 결과

가. 조사 결과, 교류사업 시행지역 공무원들은 긍정적인 협업체제를 요망

서울시와 교류·협력사업을 진행 중인 지역 실무 공무원들은 전반적으로 사업 진행이 순탄(매우 활발+순탄)하다고 인식(52.4%)하였다. 사업 추진에 있어 전담조직과 인력 구축을 가장 중요하게 생각(41.7%)하고 있으며, 사업의 기획, 결정, 집행, 평가 등 전 단계에 걸쳐 서울시와 지자체 실무자의 역할이 가장 중요함을 강조하였다. 서울시의 역할로서 도시지역은 ‘상시적 교류협력 협의 창구’ 마련이 가장 중요(47.6%)하다고 응답한 반면 농촌지역은 ‘예산지원과 지역홍보’가 더 중요하다고 생각하였다(25%). 사업의 애로사항은 전반적으로 추진과정에서 사업 추진계획

및 지침의 충분한 협의와 공유 부족(46.2%)을 가장 많이 언급하였다. 농촌지역은 '사업 선정과 예산반영 시기의 불일치로 인한 지연'(25%)이라는 응답이 많았다. 사업 평가는 '사업의 평가제도 및 모니터링 시스템 부재'가 가장 큰 문제(30%)로 지적되었고, 농촌은 '양적 평가 중시, 정성적 평가 부족'(28.6%)이 불만스럽다고 답했다.

나. 교류사업 미시행지역 공무원들도 긍정적으로 인식하였고 예산지원을 기대

서울시와 교류·협력사업을 추진하지 않는 지자체의 실무 공무원들도 대체로 서울시와의 연계협력사업에 긍정적(56.5%)이었다. 다만, 도시 지역은 사업의 필요성에는 공감하나(47.4%) 사전 검토가 필요하다는 의견(52.6%)이 많았다. 서울시의 역할로는 서울시의 예산지원을 가장 많이 기대(36%)하고 있었고 다음으로 상시적 협의 창구 운영(24%)이 필요하다고 답했다.

다. 서울시 공무원은 가시적 성과 제시와 더불어 추진과정의 애로사항 개선을 호소

모든 분야에서 가시적 성과를 내고 있으나 주요 애로사항은 다음과 같다. 서울시 농부의 시장은 기존 상권과의 마찰, 개최장소 선정 문제, 참여 농가의 선정과 품질검증 시스템에 대한 개선이 필요함을 언급하였다. 지역관광지 홍보 및 서울시민 할인제도는 형평성 문제로 인한 타 지자체의 협조 부족, MOU 체결 이후 추진의지의 약화, 성과관리 시스템의 미흡 등 문제점을 제시하였다. 청소년 역사 문화농촌 체험교류는 프로그램의 다양화, 잦은 출장부담과 이동과정의 안전기준 강화에 대한 개선이 필요함을 주문하였다. 아토피 치유체험분야는 대상자 선정, 단기성 프로그램, 이동 시 안전문제, 해당 지자체의 인식부족을 애로사항으로 꼽았다. 자연체험 캠핑장 조성확대 분야는 사업확장에 따른 인력충원, 효율적인 운영방식 도입을 강조하였다.

## ② 상생발전사업 관련 민간 의견조사 결과

민간 전문가들은 사업 기획단계에서 관 주도의 계획수립 방식을 가장 많이 지적하였다. 서울시-지자체 간 계획수립 과정에서 민간 역할은 자문이나 형식적 수준에 그치며, 사업기획은 행정, 집행은 민간으로 구분되는 사업방식에 어려움을 호소하였다. 따라서 민간의 실질적인 참여가 가능한 거버넌스 구축을 통한 계획수립과 명확한 역할분담으로 신뢰를 쌓는 노력이 필요하다는 의견이 이어졌다. 사업 시행 단계에서는 민관 협력의 어려움, 단기적 사업의 편중, 수치적 성과를 중시하는 이벤트 성격의 사업문제가 지적되었다. 해결방안으로는 민관 거버넌스 구축, 실질적인 심의와 의결권 확보, 지역과의 지속적 연계, 참여자 간 긴밀한 신뢰관계 유지가 중요함을 강조하였다. 사업 평가 단계에서는 평가기준에 관한 공감대 형성이 관건이라는 의견을 제시하

였다. 민간과 행정기관의 평가내용 및 기준이 상이하고, 정량평가의 중시로 인한 소규모 사업의 배제, 성급한 기대로 인한 단기 행사성 사업이 많다는 문제를 제기하였다. 민간 공동참여와 더불어 속의형태의 평가방식이 필요하다는 의견이 많았다.

## (6) 정책제언

### ① 향후 정책의 기본방향으로 4가지 원칙을 제안

향후 지역상생발전정책의 기본방향으로 4가지 원칙을 제시하였다. 첫째, 지속가능성을 담보하기 위하여 서울시 주도 사업에서 연계협력 희망 지자체의 수요중심으로의 전환이 필요하다. 둘째, 단기적 성과사업에서 장기적 안목의 정책 사업으로의 전환을 모색한다. 셋째, 개별 사업의 추진방식에서 패키지 사업방식으로 전환하여 시너지효과를 제고한다. 넷째, 관 주도의 추진체계에서 민간 협력체계로의 점진적 전환 유도를 적극 검토한다.

### ② 단기적 개선방안으로 수요자 중심 사업 발굴, 실무 워크숍의 활성화, 사업의 패키지화 및 정책 브랜드화, 사업의 제도적 기반 마련을 제안

첫째, 현재 추진 중인 사업은 수요자 중심으로 사업을 발굴하고, 사업의 실제 참여자 중심의 평가를 통한 단계별 개선방안을 마련하도록 한다. 기획 및 사업 발굴단계에서 교류희망 지자체의 수요를 적극 반영하고 충분한 기간의 협의를 진행한다. 사업 선정 단계에서는 민간 동일비용으로 선정위원회를 구성하고 우선순위를 의결한다. 사업 집행단계에서는 관 주도 방식에서 벗어나 다양한 추진방식을 적극 검토하고, 필요시 중간조직으로 전문사업단을 구성하여 지원한다. 사업평가 단계에서는 실제 사업 참여자를 중심으로 실무 워크숍을 운영하여 구체적인 애로사항을 청취하고 정책에 반영한다.

둘째, 실무 워크숍의 공식화를 통한 민간협의체를 구성한다. 초기단계는 문제해결 방식의 실무 워크숍을 내실화하고, 추후 활성화되면 민간 참여자를 중심으로 자연스럽게 민간협의체를 구성하여 확대 발전한다.

셋째, 우수시책 사업을 중심으로 관련 사업을 패키지화하고 정책 브랜드 전략을 수립한다. 지속적인 사업평가와 모니터링을 통하여 매년 우수시책 사업을 선정하고 시상한다. 우수시책 사업을 중심으로 관련 정책 사업을 패키지화하여 시너지 효과를 제고한다. 우수사례는 정책 브랜드화하여 적극적으로 홍보하고 예산을 지원한다.

넷째, 지역교류 및 연계협력사업의 지속가능성을 확보하기 위하여 제도화를 추진한다. 지역교

류 및 연계협력사업의 지원을 위한 서울시 조례를 제정한다. 또한, 농산물 직거래 활성화에 관한 법률, 연계사업 할인제도 등 정부의 관련 법제도 개선방안을 마련한다.

### ③ 향후 ‘지역홍보센터’ 건립을 추진하고 민간의 역할강화 방안을 적극 마련

장기적 과제는 현재 구상 중인 서울시 지역홍보센터 건립 이후를 전제하였다. 우선 서울시 지역홍보센터가 건립되면 센터가 컨트롤타워의 역할을 할 수 있도록 기능 및 역할을 재편해야 한다. 상설 전시판매, 상시협의 창구기능, 지자체 우수사례 공유, 정보교류 및 교육기능 등 센터의 고부가가치 전략을 마련하고 민간재단 중심의 운영방식을 적극 검토한다.

둘째, 도농교류의 경우 생산자-소비자 연계를 통한 지속가능성 확보방안을 마련한다. 먹거리 등 도농교류는 농산물의 특성상 신뢰구축과 규모경제 달성이 관건인 만큼 계약재배와 연계한 품질검증 방식을 적극 검토한다. 사업단계별 전문위원회를 구성하여 객관성과 공정성을 확보해야 한다.

마지막으로 민관협의체에서 민간의 역할강화 및 역량의 활용방안을 마련한다. 이를 위해 전문사업단 구성 등 중간조직의 역할과 기능을 확대 발전할 필요가 있다. 특히, 지역교류 및 협력사업은 대규모 사업보다 협력대상의 구체화와 신뢰구축이 매우 중요하므로 서울시가 직접 나서기보다 자치구의 역할과 지원을 강화하는 중장기 전략을 마련할 필요가 있다.

## 2) 지속가능한 도농교류의 방향과 과제

“지속가능한 도농교류의 방향과 과제”는 이창한 희망제작소 뿌리센터장이 연구를 진행하였다.

### (1) 들어가며

농업소득 감소, 도·농 간의 소득격차 확대, 농촌경제의 악화, 농촌 고령화와 공동화 문제는 이미 오래전부터 농촌사회의 심각한 문제들로 논의되어 왔다. 이러한 문제들을 극복하고 농촌 활력을 증진하기 위한 시도들이 다양하게 전개되고 있다.

농업·농촌의 다원적 기능과 가치에 대한 도시민들의 인식이 긍정적으로 변화하고, 안전한 먹거리에 대한 관심이 증대하고 있고, 삶의 질 향상에 대한 욕구가 증가하고 있다. 이에 따라 정부는 도시와 농촌의 교류를 촉진하기 위한 정책들을 추진하였다.<sup>2)</sup>

2) 농림부의 ‘도시자본의 농촌투자유치 대책(2002)’, ‘농업농촌 종합대책(2004)’, ‘도시민과 함께 하는 농촌가꾸기 종합대책(2004)’, ‘농림업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법의 57주년 기본계획(2005)’ 등에서는 도시민의 농산어촌 체험관광 수요 창출, 농촌주민 인적역량 강화, 농산어촌 체험·휴양기반 구축 및 활성화, 도농교류센터의 설치 등을 통해 도시와 농촌이 균형발전하고

그러나 도농교류의 다양한 시도와 양적 확대에도 불구하고 도농교류의 내용, 도농교류의 형태, 도농교류의 체계성, 도농교류의 지속성과 쌍방향성 등의 담보에 대한 문제의식이 제기되었다. 지방자치단체 역시 제도적 뒷받침이 부족하여 지역특성에 맞는 차별화된 도농교류 프로그램 운영에 어려움이 있었다. 또한 지방자치단체에서는 도시민의 농촌투자 활성화, 도농교류 인적자원 개발, 농촌 정주 지원을 위한 직접적 관련성을 가진 법률이 부재했다(송두범, 2008).

이러한 도농교류 사업의 문제의식과 한계가 노출됨에 따라 이를 보완하기 위해 2007년 ‘도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률’(이하 ‘도농교류촉진법’)이 제정되었다.<sup>3)</sup> 도농교류촉진법의 시행 이후 각종 농촌개발을 통해 도시민이 찾고 싶은 농촌다움과 쾌적성을 확보하거나, 체험 및 휴양마을의 확대, 식품안전을 확보하기 위한 친환경농업 육성, 로컬푸드와 6차 산업을 통한 소득증대 및 일자리 창출 등 다양한 정책들이 등장하였다.

그러나 ‘도농교류촉진법’ 시행 7년째를 맞고 있는 현재 법률 제정의 취지가 온전하게 구현되는 도농교류 사업이 시행되고 있는지에 대해 되돌아볼 필요가 있다. 특히 호혜와 상생의 관점에서 도농교류의 의미를 재검토하고 향후 서울시와 지역의 상생교류 협력사업의 방향과 과제를 모색해볼 필요가 있다.

## (2) 도농교류의 개념과 구성요소

사전적 의미로서 도농교류란 ‘상호 대등·호혜의 원칙하에 도시와 농촌 간에 무엇인가를 주고받는 것’을 뜻한다.

도농교류의 주체와 대상을 명확히 하자면 도농교류의 주체는 도시민과 농촌주민이며, 교류되는 대상은 사람, 상품, 서비스, 정보, 문화 등 다양하다. 따라서 도농교류란 단순히 경제적인 의미에서의 거래뿐만 아니라 도시민과 농촌주민 간의 인간적인 신뢰를 중심으로 한 사람, 물질, 정보의 교류가 지속적이고 반복적·양방향적으로 이루어지는 도시와 농촌의 상호작용이라고 할 수 있다(유정규, 2007).

상생토록 하자는 내용들이 포함되어 있다.

3) 2008년부터 시행된 ‘도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률’은 농어촌체험, 휴양마을지정 및 육성, 도농교류활동 활성화, 도농교류활성화 계획의 수립 및 시행, 도농교류 교육 및 전문인력 양성, 도농교류지원기구 지정 등 도농교류 활동을 지원할 제도적 기틀을 마련하였다.

[표 5-4] 도농교류의 개념에 대한 정의

연구자	도농교류 개념
이상배(1995)	상호방문이나 산물의 판매를 위한 거래라는 가장 기본적인 인간 활동뿐만 아니라 교육·문화적인 상호보완관계를 유지하기 위한 노력까지 포함
김병률 외(2000)	도시와 농촌 간의 상호 매력적인 요소를 교환함으로써 서로 간의 결핍요소를 해소하기 위한 동등 차원의 주고받는 관계 혹은 공생관계를 만드는 것
송미령(2003)	사람, 동물, 서비스, 정보, 문화 등의 제 측면에서도 도시와 농촌의 상호관계, 여러 측면에서 도시와 농촌의 상호관계를 통해 상호만족을 얻고자 하는 방식
한국농공학회 (2003)	사람, 동물, 서비스, 정보, 문화 등의 제 측면에서도 도시와 농촌의 상호관계, 도시와 농촌 간 양방향적, 반복적, 지속적으로 교류가 이루어져 농촌의 특산물이나 서비스를 일반적으로 파는 것이 아니라 인간적 신뢰를 바탕으로 한 네트워크나 자매결연 등을 통해 상호적인 관계를 유지하는 것
농어촌연구원 (2004)	도시와 농촌의 인간적 신뢰를 바탕으로 한 네트워크나 자매결연 등을 통해 사람 간의 접촉이 이루어지고, 상품·정보·자본·서비스 등이 양방향적, 반복적, 지속적으로 교환되고 거래되는 과정
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 특별법(2008)	도농교류란 농어촌 체험, 휴양마을 사업, 관광농원사업 등을 통하여 도시와 농어촌 간에 이루어지는 인적교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험, 휴양서비스 정보 또는 문화 등의 교환, 거래 및 제공을 의미함

자료: 배준식(2012), 「서울시 교류협력사업의 전략적 접근방안 연구」

[표 5-4]에서와 같이 연구자들은 도농교류를 사람, 상품, 서비스, 정보, 문화 등 상호보완을 위한 양방향적, 반복적, 지속적 교류라고 개념 짓고 있다. 도농교류촉진법에서는 구체적인 수단으로 체험 및 휴양시설 등을 제시하고 있다. 도농교류가 성립되기 위한 주요 구성요소인 교류주체와 교류대상에 대한 구체적인 분석은 [표 5-5]와 같다.

[표 5-5] 도농교류의 주체와 대상

구분	주요 내용	
교류 주체	농촌 공동체	농업자와 비농업자로 크게 나눌 수 있으며, 농촌 내의 단체로서 각종 기업, 지방자치단체, 농업위원회, 농협, 산림조합, 상공회, 관광협회, 소방단, 노인회, 부녀회, 청년회, 어린이회 등 다수의 기관, 조직, 단체, 그룹이 존재
	도시 공동체	개개의 주민이 다수이며 이들이 다양한 직업과 직종에 속해 있음. 기업과 노동조합이 있으며 또 의회, 행정기관, 상공회의소, 관광협회와 소비자단체, 소방조직 등 다수의 기관, 조직, 단체가 농촌에 비해 훨씬 많이 존재
교류유인 요소	건강한 자연환경, 아름다운 경관, 농촌다움(정서적 요소, 소박함, 정다움), 오래된 문화·전통·예술, 체험(농작업, 스포츠, 산림욕), 먹거리, 특산물, 친절한 환경, 여유와 편안함	

자료: 송두범(2008), 「도시-농산어촌교류 활성화를 위한 정책과제」

이러한 도농교류의 개념과 구성요소 분석에 대한 연구결과를 토대로 변화하는 경제사회 환경과 주체들의 상황에 따른 도농교류에 대한 구체적인 연구가 아직 미흡한 실정이다. 이에 대해 유정규(2007)는 “도농교류와 개념을 동일시하는 체험 및 농촌관광, 직거래 등을 시혜적으로 정책화 하면서 도농교류에 대한 체계적인 연구기회를 놓치고 말았다”고 평가하고 있다.

상황이 이렇다보니 전형적인 시장거래활동조차도 ‘도농교류’라는 표현으로 포장되고, 뚜렷한 공익적 목적 없이 이루어지는 일회적인 농촌방문행사도 ‘도농교류’라는 명목으로 정책지원의 대상이 되기도 했다는 것이다.

연구자들은 도농교류에 대한 정밀한 개념과 의의, 기능에 대한 논리적 정당성이 전제되지 않은 상태에서 ‘도시와 농촌의 상생’, ‘농업농촌에 대한 지원’ 등의 막연한 도농교류가 진행된다면 도농교류는 농촌에 대한 향수어린 정서적 자극으로만 남거나, 일회적이고 즉흥적인 사업이나 농촌방문이라는 선전구호로 끝나버리게 될지도 모른다고 우려하고 있다.

### (3) 지속가능한 도농교류의 방향

일반적으로 도농교류는 ‘도시와 농촌의 협력 및 상생’이라는 관점을 중요하게 여기거나 실제 구체적인 사업이나 교류활동에 있어서는 한 단계 더 발전하는 수준에 도달하고 있지 못하다는 아쉬움이 있다. 왠지 현 단계 도농교류의 상은 도시민은 직거래를 통해 시중보다 저렴하고 싱싱한 먹거리를 공급받거나 농촌의 쾌적함을 만끽하는 휴양처를 제공받는 것이 도농교류의 최종목적 처럼 되어 있고, 농촌주민은 도시민들에게 이러한 것들을 제공함으로써 경제적인 혜택과 지역 개발을 촉진하는 것을 기대하는 것처럼 단순화되어 형성된 것 같은 느낌이다.

농촌에 중심에 둔 도농교류 연구자들이 제시하는 관점의 내용 중 상당부분은 대체로 도시민들의 수요를 충족하기 위해 농촌경제활동 다각화에 초점을 맞추어야 한다고 주장하고 있다. 예를 들어 ‘직거래를 통한 농산물 마케팅’, ‘농촌관광시장 발전을 위한 무형자원의 상품화 강조’, ‘도농교류를 농촌지역개발로의 환원’ 등이 있다.

물론 연구자들이 제시하는 관점의 구체적인 내용에는 ‘사회적 관계 복원과 협력’이라는 중요한 메시지가 내포되어 있기도 하다. 예를 들면 ‘도시의 과밀문제와 농촌의 과소문제는 그동안의 고도성장과정에서 농업과 공업, 농촌과 도시의 공생적 협력관계가 파괴된 것으로부터 찾을 수 있으며, 그 출발이 곧 도농교류’라고 할 수 있다. 또한 ‘도농교류 활동을 통한 농식품 직거래 활동을 단순히 마케팅이라고 하는 상업적 활동으로만 이해해서는 안 되고 그 이면에 숨어 있는 사회적 관계 측면을 주목’하는 것도 중요하다.

강조하고 싶은 것은 이처럼 ‘사회적 관계의 복원과 협력’을 토대로 서로의 강점을 발전시키고 문제점을 해결해 나가는 방향에서 도농교류의 발전을 적극 모색할 필요가 있다는 것이다.

언급한 것처럼 농촌의 문제는 농업소득 감소, 도·농 간의 소득격차 확대, 농촌경제의 악화, 농촌고령화와 공동화로 압축할 수 있다. 과거에는 이러한 문제를 개선해 나가기 위해 중앙정부 주도의 도농교류 사업을 추진하고 농촌지역 지자체는 도시에 전적으로 의존하는 양상이었다.

그러나 최근에는 많은 농촌지역 지자체들이 내발적 발전전략을 채택하고 있으며, 사회적 경제를 활성화하거나 지역 내 로컬푸드 운동을 통하여 지역순환경제체제를 구축하고자 노력하고 있다.

이는 인접한 시군과 협력하는 체계로까지 발전하고 있다. 완주군의 경우 군수의 리더십으로 시작하여 활동가들이 결집하고, 주민리더를 육성하여 사회적 경제조직을 활성화하며, 전주시와의 로컬푸드 협력을 통하여 로컬푸드 1번지, 농촌 활력수도를 만들었다. 완주의 모델은 전국적으로 확산되고 농촌지역에는 또 다른 모델들이 만들어지고 있다.

서울시의 경우에는 기본적으로 도시과밀화 문제에 의해서 파생되는 은퇴자문제, 교통 및 환경문제, 서민경제문제, 먹거리안전문제, 청년문제 등이 주요한 문제로 대두되고 있다. 서울시의 경우에도 이러한 문제들을 해결하기 위해 행정적으로 다양한 사업을 진행하고 있으며, 분야별 중간지원조직 설립을 통하여 시민들의 활동을 지원하고 있다. 이러한 사업과 활동들은 지역의 자치단체와 상생협약을 통해 지역의 자원을 활용한 수요의 분산과 문제해결을 모색하고 있다.

서울과 농촌지역이 각자의 문제를 해결해 나가는 과정에서의 공통점은 민관협력 거버넌스 구축을 통한 지역의 문제 해결 및 자생력 확보, 그리고 장점의 극대화를 모색하고 있다는 것이다. 즉 사람을 성장시키고, 행정과 협력하여 혁신의 계기를 만들고, 지속가능한 지역발전을 추구하고 있는 것이다.

그동안의 여러 도농교류 사업과 활동은 도농교류를 최종목적지에 도착시킨 것이 아니라 도농교류를 한 단계 더 성장시키기 위한 토대를 만드는 과정이었다고 할 수 있다. 도시와 농촌의 교류, 협력과 상생이라는 관점을 좀 더 분명히 하고 ‘사람이 성장하고 지역이 함께 성장’하는 방향으로 도농교류의 내용, 도농교류의 형태, 도농교류의 체계성, 도농교류의 지속성과 쌍방향성을 민관이 협력하여 만들어 갈 필요가 있다.

#### (4) 서울시의 도농교류사업의 의의 및 평가

서울시는 2015년 4월 현재 6개 광역자치단체, 15개 기초자치단체와 도농상생 교류·협력사업을 추진하고 있다. 상생사업의 추진배경은 첫째, 서울과 지역, 도시와 농촌 등 심화되어 가는 지역 간 양극화 격차 극복, 둘째, 1,000만 인구에 기반을 둔 구매력과 교류희망 자치단체의 기대에 부응, 셋째, 지속가능하고, 호혜적인 새로운 상생발전의 모델 정립의 필요성 제기이다.

도농상생 교류협력의 유형은 도농교류, 산업경제, 직원파견교환, 자원봉사, 교육공조, 관광공조, 환경공조, 행정공조, 청소년 교류 등이며, 이에 근거하여 서울시는 2015년 6월 4일, 지역상생포럼에서 9대 실천과제, 3대 약속을 발표하였다.

##### ○ 9대 실천과제

- : 건강한 먹거리 함께 만들기(정기적인 직거래장 마련, 지역농산물 구매 행사)
- : 즐거움과 행복 함께 누리기(지역 관광자원 집중 홍보, 지역명소 할인쿠폰 서비스)
- : 폐교, 함께 가꾸기(자연체험 캠핑공간의 조성, 도농교류거점 기능 수행)
- : 우리 아이들 함께 키우기(농촌유학 프로그램 운영, 역사문화 상호교류 프로그램 운영)
- : 일손과 일감 함께 나누기(중장년층 대상 도농일자리 연계, 청년 도농일자리 파견)
- : 귀농귀촌 확대, 함께 노력하기(안정적 귀농 정착)
- : 주거비 걱정, 함께 해결하기(대학생 공공기숙사 건립 운영, 지역학생 보금자리 마련)
- : 좋은 정책, 함께 공유하기(지역 우수 정책사례 교류 및 공유, 인적교류 활성화)
- : 아픈 마음, 함께 위로하기(신속한 복구 및 구호지원)

##### ○ 3대 약속

- : 도심 중심부 홍보 플랫폼 구축(지역홍보센터 설치)
- : 도농상생 전문기관 설립(중간조직체계 구축)
- : 상생교류를 위해 적극 투자(총 500억 마련)

도농교류 사업을 특화해서는 4개 분야 17개 과제를 제시하고 있다. 4개 분야로는 안전한 먹거리 확보 및 직거래 활성화, 도농교류 및 체험, 귀농귀촌 및 일자리 창출, 상생발전 지속성 제고가 포함된다.

2015년 6월 4일 서울시에서 발표한 지역상생(도농상생) 사업계획은 과거 도농상생 교류·협력사업을 좀 더 구체화하여 다듬은 사업이며, 협력관계의 자치단체와 민간이 협력하여 추진하겠다는 의지를 표명하고 있다.

과거 서울시의 교류·협력사업은 그 내용상 물적 사업과 비물적 사업으로 구분하고, 이를 다시 직거래장터, 경제적 후원사업 등 경제적 측면에서의 물적 사업과 공무원 교환(주로 자치구), 스포츠 교류, 자원봉사 등의 인적교류, 지역축제, 관광, 문화, 환경 등의 비물적 사업진행으로 구분할 수 있다(배준식, 2012).

과거 서울시의 지역상생(도농상생) 사업에 대한 성과로는 농·특산물 직거래 장터 운영으로 도농간 상호이익 극대화, 지역 간 문화·청소년 교류 등 다양한 분야의 협력기반 확대, 농촌의 일감과 서울시의 일손 상호교류를 통한 일자리 창출, 지역 유희시설 활용과 힐링 쉼터 제공 등을 들 수 있다.

서울시의 이러한 성과에도 불구하고 여전히 서울시 지역상생(도농상생) 사업의 한계로 평가되는 점은 지역에 대한 이해 부족 및 일부 자치단체에 편중, 가시적 단편적 교류사업 및 사업지속성 부족, 관 주도 프로그램으로 민간단체의 참여 저조, 정책 간 유기적 관련성 및 시너지 효과 미흡 등이다.

배준식(2012)<sup>4)</sup>은 서울시 과거 교류협력사업의 특징에 대한 평가로 다음을 언급하고 있다.

문화예술 등 행사성 사업에 치중하여 정보제공과 인적교류 비중이 낮은 수준이다.

개별적 교류협력은 단순 행사지원에 한정된다. 개별적 교류협력사업은 협정체결 이후 대회 유치 및 후원이라는 단발성 목표에 의해 운영되며, 이후 자동 종료되는 일시적이고 단편적인 단순 교류협력이다.

도·농 교류사업은 직거래 장터 위주로 운영된다. 시민참여 및 실효성이 높은 사업으로 평가받고 있으나 교육, 문화, 환경 등 다양한 측면에서 도농교류의 범위를 확대하고 활성화한다. 서울시와 농촌 간의 실질적인 교류가 가능하다는 점에서 전략적으로 모색할 필요가 있다.

서울시의 과거 교류협력사업의 특징에 대한 평가를 정리해보면, 서울시 교류협력사업은 아직까지는 단편적, 일반적인 운영 실태를 보이고 있으나 점차 시민체감 및 특화형 교류협력사업을 위한 기반과 정책흐름을 만들어 가고 있다. 다만 지역과의 교류협력사업에서 서울시와 자치구 간의 역할, 거버넌스 구축을 통한 기획단계에서의 민간의 참여와 사업의 자율성 및 창의성 확보, 교류협력사업 실행 거점 및 지원조직(중간지원조직) 등 몇 가지 과제에 대해서는 전향적인 검토와 논의가 필요할 것이다.

4) 서울연구원 연구위원

## (5) 도농상생 국내외 사례

### ① 일본 효고현 다자연(多自然)거주와 낙농생활 지원

#### 가. 효고현 다자연거주

일본정부가 추진했던 다자연거주 지역은 도시민의 농촌 정주 수요 확대를 겨냥해서 제기된 개념이다. 이는 2007년부터 본격적으로 퇴직하는 ‘단카이(團塊)세대’를 대상으로 한다. 단카이세대는 전후 베이비붐 시기인 1947~49년에 태어난 세대(800만 명)이다.

효고현에서는 정부의 ‘다자연거주 지역’의 개념을 변용하여 ‘다자연 지역’이란 용어를 제시하였다. 이는 “지방의 중소도시나 중산간지역 등 풍부한 자연환경의 혜택을 받은 지역에 대도시 근교의 자연환경이 풍부한 지역을 포함”한 것으로 하여 보다 폭넓게 규정하고 있다. 또한 ‘다자연거주’란 “도시와 다자연지역 등 쌍방의 주민이 자연환경이 풍부한 다자연지역에서 주말 등에 일시 체재하거나 반정주 및 정주하는 것”으로 상정하고 있다.

효고현에서는 다자연거주 정책 이전인 1980년대부터 농촌지원 정책에 관심을 많이 가져왔다고 한다. 이러한 배경에는 효고현이 일본의 다른 지자체보다 비교적 큰 지자체에 해당되고 지리적, 지형적으로 도시와 농촌이 함께 개발되어야 한다는 이유가 대두하였기 때문이다.

특히, 1980년대에 들어서면서 도시의 인구포화와 농촌의 공동화가 심각한 사회현상이 되었기 때문이다. 더구나 1995년 고베대지진이 발생하면서 도시발전의 한계를 인식해 효고현 전 지사가 도시민의 농촌이주에 대한 관심을 보다 본격적으로 갖게 되었다. 이러한 배경에서 효고현은 도시민의 농산촌 이주 및 신규인력의 유입을 통한 농산촌 활력이라는 윈윈전략을 모색하게 되었다. 이를 효고현 나름대로 구체화한 정책이 다자연거주 사업이다.

#### 나. 다자연거주 사업 추진 개요

효고현에서는 2001년 처음으로 다자연거주 시책을 계획하였다. 현민 포럼 구성, 홍보 등을 거치고 검토위원회를 구성하여 첫 보고서를 작성하였다. 이에 바탕을 두어 2002~04년 시범사업을 실시하였다. 매년 1곳씩 3개소에서 시행. 시범사업의 일환으로 도농교류거점시설 조성을 지원하였다. 최초로 이루어진 사업은 탄바(丹波)시 아오가키(靑垣)정의 거점시설 다자연거주 기반 조성을 위한 일련의 지원 시책을 도입하였다. 2005년에는 다자연거주 지원을 위한 포털사이트를 구축하였다(포털사이트 주소: <http://support.hyogo-jkc.or.jp/inaka/>).

2005부터 다자연거주 교류거점 정비지원사업 실시(2010년 완료)하였다. 매년 1개소씩 총 6개소를 조성하였다. 빈 집을 개보수하여 거점시설로 활용하는 경우도 있다. 2006~10년에는 다자연거주 추진사업을 실시하였다. 텃밭이 달린 주택이나 체재시설 정비 등을 지원한다. 2007년 8월에는 다자연거주 중점추진지구를 지정하였다.

사업 추진을 위한 추진 주체 지원 프로그램으로 다자연거주 광역활동단체 조성사업을 2006년부터 실시하였다. 연 4개 정도 단체를 대상으로 다자연거주를 추진하는 NPO 등 관련 단체의 광역적 활동을 지원한다(50만 엔 한도). 이처럼 시민단체에 대한 지원 프로그램이 이루어진다는 점도 효고현 다자연거주 사업의 특징이다. 2007년에는 다자연거주지원협회를 구성하였다. 여기에는 효고현청과 현 내 10개 시·정이 회원으로 참여하였다. 6개 NPO법인은 준회원 자격으로 참여하였다.

#### 다. 낙농생활 지원사업 개요

‘낙농(樂農)생활’이란 용어는 효고현에서 처음으로 사용하였으며, 도시민이나 농촌 경험이 없는 젊은 층에 대해 농업을 제대로 이해시키는 데 목적을 둔다. 도시민들로 하여금 효고현에서 농업이 갖는 실상, 의미 등을 제대로 이해하도록 함으로써 지원을 위한 명분을 얻도록 하는 것이 목적이다.

특히 식료품의 안전성에 대한 관심이 높아지면서 낙농사업 추진 필요성도 커지고 있다. 이러한 배경에서 다양한 농업 농촌 체험 프로그램을 제공하는 것이 낙농사업의 목적이며, 효고현청 농정기획국의 종합농정과가 주관이 되어 추진하고 있다.

효고현은 해안 일대는 공업 및 상업에 기반을 둔 도시가 분포하고 있지만, 내륙은 농림업도 발달하고 있다. 현에서 생산되는 주요 농수축산물 생산량에서 전국적으로 상위권 현에 속한다. 결국 효고현이 1차 산업의 주요 생산지이자 소비지라는 점이 도시와 농촌을 연계한 낙농생활 관련 시책 추진의 바탕이다. 또한 60세 정년을 앞둔 세대 중 효고현 농촌 출신이 많은데, 이들은 은퇴 후 고향으로 돌아가려는 의향이 높다.

도농교류 거점시설로서 낙농생활센터를 운영하고 있다. 낙농생활센터에서는 농작업의 체험과 실천 기회를 제공한다. 나아가 낙농생활센터에 농업학교도 만들어서 운영한다. 이는 농업활동을 희망하는 장년퇴직자 등을 대상으로 하는 교육과 조언 제공, 기술지도 등이 목적이다.

낙농생활센터 조성 목적은 도시민에게 농업을 체험하고 접할 수 있는 기회를 부여하는 거점시

설로서의 역할이 낙농생활센터의 일차적 목적이다. 이와 더불어 농업활동에 실제 참여하려는 사람에게 도움을 제공하는 교육시설을 운영한다. 지산지소 개념의 레스토랑 운영을 통해 지역에서 생산한 농산물을 도시민에게 제공하고 지역 먹거리의 중요함을 인식하도록 유도한다.

## ② 일본 효고현 생산자-소비자 도농교류 사업

일본 효고현 이치지마유기농업연구회는 소비자 단체와 연결해 매주 야채세트를 보내며 소비자와 함께 지속가능한 농업을 실현하고 있다. 이치지마유기농업연구회는 관서지방에서는 역사가 가장 오래됐으며 연구회는 처음 30여 명의 생산자로 시작하였다.

유기농업연구회는 유기농업을 확산시키고 발전시키는 것을 포기하지 못하기 때문에 농업기술 진전 등을 통해 많은 농민들이 유기농에 쉽게 참가하도록 노력하고 있다. 연구회는 유기농업에 대해서 보다 많은 사람이 이해하도록 하기 위해서 소비자, 특히 아이들을 초청해서 유기농에 대해 설명하고 체험하도록 한다.

소비자들과의 모임에서 유기농업연구회는 소비자가 원하는 유기, 무농약 농작물을 재배하겠다는 약속을 하면서 관계가 시작되었다. 현재 이치지마유기농업연구회에서는 야채세트를 구성해 고베를 중심으로 한 도시지역 4백여 소비자에게 제공하고 있다.

유기농업연구회와 소비자들은 서로 지켜야 할 것들에 대해 4개의 약속 사항을 만들었다. 첫 번째 약속사항은 먼저 위탁의 관계이다. 위탁은 생산자와 소비자는 서로의 생명과 생활을 지켜 주는 것으로 농산물을 만든 사람과 먹는 사람을 확인할 수 있는 인간관계를 회복하는 것이다.

두 번째 약속은 안전의 대가를 지불하는 것이다. 안전한 농산물을 생산하기 위해 필요한 노동력과 시간에 대해 소비자가 이해를 통해 부담하는 것을 말한다.

세 번째는, 가능한 것부터 시작하겠다는 약속이다. 이는 협동의 정신을 바탕으로 어린아이를 키우고 노인을 돌보기 위해 바쁜 사람은 가정의 사정에 맞추어 나가면서 자신이 생산자조직이나 소비자단체에서 할 수 있는 가능한 일부터 시작한다는 의미를 갖고 있다.

마지막으로, 운동을 확대한다는 약속이다. 이는 안전한 식생활은 모든 사람의 소망이기 때문에 작은 이익집단으로 남는 것이 아니라 한 명 한 명씩 운동을 확대해 사회전체로 확산한다는 내용을 담고 있다. 4개의 약속을 기반으로 구축된 생산자와 소비자의 관계는 인간관계로 확대되고 있다.

생산자와 소비자들의 끈끈하게 이어진 정은 서로가 위기에 처해 있을 때 빛을 발한다. 닭을

키우는 유기농업연구회 회원의 축사가 태풍으로 무너졌을 때 도시 소비자들이 자동차 수십 대로 찾아와서 계분으로 가득 찬 양계장에 들어가서 살아 있는 닭들을 구해주기도 했다.

반면 고베 대지진이 발생해 고베시의 교통이 두절되자 생산자들이 지역의 쌀을 싣고 소비자들을 방문해 식량을 제공하기도 했다. 한신 대지진 때는 유기농업연구회 회원들이 매일 트럭에 물과 식량을 갖고 소비자 회원의 집집마다 물과 식량을 나눠주기도 했다.

이렇게 회복된 도시와 농촌의 관계는 단순한 도농교류, 직거래를 떠나 생산자와 소비자 모두가 공생하는 관계를 만들고 있다. 유기농업의 목적은 유기물을 활용해서 농사를 짓는 것이 아니고 유기적인 관계를 만드는 것이다. 생산자가 재배하고 소비자가 이를 지속가능하게 하는 산소제 휴운동은 이치지마에만 있는 것이 아니라 일본의 전국에서 활발히 진행되고 있다.

### ③ 전북 장수군 도농교류협의회

장수군의 도농교류협의회는 2007년 초 체험마을 위원장들이 장수군 도농교류 활성화를 위해 무엇인가를 함께해야 한다는 인식의 공유에서 비롯되었다. 이러한 인식공유를 기반으로 도농교류협의회라는 조직을 만들기로 하고 만남, 회의, 토론, 선진지 견학 등의 준비활동을 하였다.

6개월간의 준비기간 후 2007년 7월 도농교류의 활성화와 지역사회발전을 목적으로 회원 25명이 ‘도농교류협의회’를 결성하게 되었다. 이후 주요활동으로 매월 자체모임을 개최하고, 때에 따라 외부강사를 초빙하여 학습을 하였다.

2008년에는 장수군 농업기술센터가 ‘장수군 농촌관광대학’을 개설하였으며, 도농교류협의회 회원들은 대부분 농촌관광대학에 입학하여 교육을 이수하였다. 현재는 50여 명의 회원들이 활동 중이다.

장수군 도농교류협의회 사례의 시사점은 주민들이 자발적으로 네트워크의 필요성을 인식하여 조직을 만들었고, 자발적으로 학습하는 과정을 거쳤으며 행정과의 협력적인 관계를 유지함으로써 지역발전의 주체역할을 하였다는 것이다.

## (6) 지속가능한 도농교류의 과제

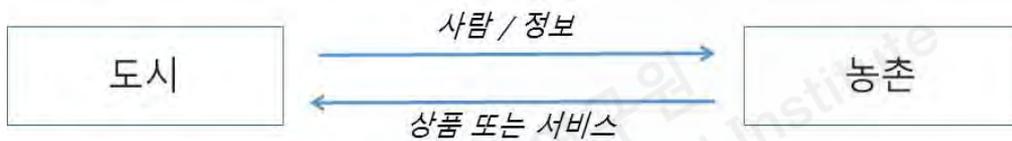
### ① 도농교류에 대한 관점의 재정립

도농교류는 도시와 농촌 간의 사람과 정보, 상품 또는 서비스가 쌍방향적이고 반복적으로 교환되는 과정을 통해 상생의 가치를 극대화하는 것을 의미한다. 그런 의미에서 지금까지 진행되어

은 일방향적이고 일회적인 각종 이벤트와 사업들이 도농교류의 본래의 목적에 부합하는가에 대한 재검토가 필요한 것이 첫 번째 과제이다.

도농교류는 그동안 다양한 경험과 실천사례가 나타나고 있으며, 지역에 따라서는 나름의 성과를 거두고 있기도 하다. 뿐만 아니라 도농교류에 대한 도시민이나 농촌 주민의 인식도 상당히 확산되고 있다. 그러나 도농교류를 추진하고 있는 기관이나 단체가 각자의 시각에 따라 사업을 접근하고 있기 때문에 본래의 목적을 다하지 못하고 있다는 비판도 존재한다.

도농교류를 추진하고 있는 기관이나 단체(주로 도시)의 시각은 도농교류의 양 측면 중 ‘도시에서 농촌으로 사람이 이동하는 것(자매결연, 농촌체험, 일손돕기 등)을 중심으로 접근하는 경향이 강하며 1회성으로 끝나는 경우가 많다.



[그림 5-2] 도농교류 개념도

반면, 도농교류에 관심이 많은 농촌지역 지자체의 경우 농촌에서 도시로 상품이 이동하는 것을 중심으로 도농교류를 접근하려는 경향이 강하다. 따라서 대부분의 지자체에서는 도농교류를 직거래 행사 위주로 접근하고 있으며, 이 역시도 지속성을 갖기 어려운 단발성 행사로 끝나는 경우가 대부분이다.

결국 도농교류를 바라보는 기관이나 단체, 지자체가 가지고 있는 시각의 차가 도농교류사업의 내용을 결정하는 기준이 되고, 양쪽 모두 일방향적·일회적인 이벤트 중심으로 사업을 추진해 나가는 원인으로 작용하고 있다.

## ② 지역상생발전 교류협력사업(도농교류사업)의 비전 및 전략 수립

교류협력사업(도농교류사업)이 형식적이고 일회적인 정책에서 벗어나 서울과 지역의 시민들이 효용가치를 느끼고 상생발전에 대한 긍정적 분위기를 형성하기 위해서는 합리적이면서도 혁신적인 비전과 목표를 설정할 필요가 있으며 이를 실현하기 위한 전략을 마련하여야 한다.

서울과 지역의 시민들이 효용가치를 느끼고 협력과 상생을 실현할 수 있는 교류사업의 목표에 따라 다양하고 창의적인 프로그램이 배치되어 준비된 역량을 가진 인력들이 수행해 나가기 위

한 세부적인 전략 마련이 필요하다.

### ③ 도시와 농촌 자치단체의 역할 정립

자치단체장의 관심과 의지에 의해 진행되고 있는 도농교류 사업을 제도적·체계적으로 정착시키는 것은 도농교류사업의 지속가능성을 담보하는 중요한 요소 중의 하나이다. 따라서 서울시의 경우 본청에서 자체적으로 시행해야 하거나 시행할 수 있는 사업은 추진하되, 각 자치구가 원하는 도·농 교류사업을 원활히 수행할 수 있도록 제도적 지원방안을 마련할 필요가 있다.

또한 서울시와 자치구의 도·농교류사업을 실행하고 지원할 수 있는 거점 및 단위(중간지원조직)를 설치하되, 서울과 지역의 담당공무원과 민간주체들이 협력할 수 있는 체계를 구성할 필요가 있다. 이러한 협력적 거버넌스 체계 구축을 통하여 사업의 기획단계에서 공무원조직의 업무효율성 확보(실무부서와 관련기관의 협력관계 구축, 정책과의 연계성 등), 민간의 참여와 사업의 자율성 및 창의성 확보, 인적역량을 강화할 수 있는 여건이 만들어질 수 있을 것이다.

### ④ 다양한 중간지원조직 및 인적역량의 역할 확대

앞서 언급한 대로 서울시의 경우에는 도시과밀화 문제에 의해서 파생되는 여러 가지 문제들(은퇴자문제, 교통 및 환경문제, 서민경제문제, 먹거리안전문제, 복지비용, 청년문제 등)을 해결하기 위해 행정적으로 다양한 사업을 진행하고 있으며, 분야별 중간지원조직 설립을 통하여 시민들의 활동을 지원하고 있다. 농촌지역 지자체들의 경우에도 지역 활성화를 위한 내발적 발전전략 추진을 위해 마을공동체 활성화, 사회적 경제 육성, 인적역량 강화 등의 사업을 전개하고 있다.

이렇듯 서울시와 지역의 자치단체 정책의 추진에 있어서 시민들과 행정을 매개하는 중간지원조직의 역할이 확대되고 있고, 그 외 경제, 문화, 교육, 관광, 여가 등 다양한 분야의 인적역량이 결집한 모둠들의 정책참여가 높아지고 있다. 따라서 이들의 조직 및 모둠과의 협력관계 및 공동 프로그램 마련 등에 대한 계획의 마련이 필요할 것이라 생각된다.

서울시가 가지고 있는 특별한 장점 중의 하나는 다양한 중간지원조직이 활성화되어 있다는 것과 인적역량이 풍부하다는 것이다. 거대한 소비시장으로서의 역할만이 아니라 교류협력사업(도농교류사업)을 통해 지역조직 및 인적자원들과 교류하며, 상호 성장하는 여건을 조성하고, 상생발전의 인적네트워크를 형성하는 것은 지속가능한 교류협력사업(도농교류)을 담보하는 길이다.

또한 혁신의 사례를 공유하고 전파함으로써 서울과 지역이 상호 발전하는 계기를 마련할 수

있을 것이며, 더불어 관주도의 교류협력사업(도농교류사업)이 아닌 민간의 참여가 활발한 사업을 만드는 조건이 될 수 있을 것이다.

#### (7) 나가며

도농교류가 활발해지고 있는 것은 도시민들의 요구와 무관하지 않기도 하지만, 농업과 농촌의 가치에 대한 사회적 관심 증대, 농업농촌 활성화 정책에 의해 유인되고 있다는 측면도 강하다. 따라서 도농교류에 대한 올바른 이해나 관점에 따른 사업보다는 정책적 유인에 의한 현실적 실천이 앞서 가고 있다는 문제의식이 존재한다.

때문에 일반적인 상거래나 단편적이고 일회적인 사업들이 도농교류라는 이름으로 무분별하게 진행되고 있는 부작용도 나타나고 있다. 물론 그동안의 정책적 지원이 도시와 농촌의 문화적 거리 축소나 농업농촌에 대한 사회적 인식의 개선, 직거래를 통한 경제적 효과 등 긍정적인 효과도 부정할 수 없다. 그럼에도 불구하고 도농교류에 대한 올바른 개념과 관점의 정립, 상생의 성과를 극대화하기 위한 양방향적이고 지속가능한 사업의 추진, 성과에 대한 과학적 분석의 필요성은 크다고 볼 수 있다.

도농교류는 앞으로도 더욱 활발해질 것으로 예상되고 있고 정부의 정책지원도 확대될 것이다. 그런데 정부는 도농 교류사업을 지나치게 ‘소득대체적 관점’에서 다루고 있다는 비판이 제기되고 있다. 오히려 이런 도농 교류사업은 소득에 대한 농촌 주민들의 조급함과 결부되어 더 큰 부작용을 낳을 수 있다는 우려들이 존재하며, 관련 사례들이 생겨나고 있다.

따라서 서울시의 도농 교류사업은 좀 더 장기적이며, 종합적인 관점에서 논의되고 이를 토대로 세부적인 계획이 수립되고 실행될 필요가 있을 것이라 생각된다. 이러한 과정에서 도농교류의 내용과 주체의 범위가 넓어지고 깊어지며, 상생이라는 가치가 우리사회를 움직이는 중요한 동력으로 작용하는 데 기여할 필요가 있다.

<참고자료>

배준식, 2012, 「서울시 교류협력사업의 전략적 접근방안 연구」, 서울시정개발연구원.

서울특별시-지역재단, 2015, 「지역상생발전 실행방안 및 구체화 전략」, 지역상생발전 민과협력포럼 자료.

서울시, 2015, 「지역상생포럼 발표자료」.

송두범, 2008, 「도시-농산어촌교류 활성화를 위한 정책과제」, 충남발전연구원.

유정규, 2007, 「도농상생을 위한 도농교류의 의미와 활성화 전략」, 지역재단.



### 3\_주요 토론내용

정희윤 서울연구원 상생발전분권연구센터장이 “서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안”, 이창한 희망제작소 뿌리센터장이 “지속가능한 도농교류 활성화 방안”을 발표하였다. 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원의 사회로 허헌중 지역재단 이사, 이빈파 성북구청 친환경급식지원센터장, 김형태 서울시 대화협력담당관 광역행정팀장(김나리 서울시 광역행정팀 주무관 대리 참석), 오철선 서울시 도시농업추진반 텃밭조성팀장, 조원희 승곡체험유양마을 대표가 토론에 참여하였다.



<지역재단 이사 허헌중>

#### **서울시민이 주체가 된 상생정책과 평가시스템의 구축이 중요**

지역상생 먹거리, 도농상생 교육 등 대책회의를 서울시에서 하는 것으로 알고 있다. 초점은 서울시민에게 지역이란, 서울시민에게 먹거리란, 서울시민에게 농업이란 이런 측면이 관찰이 안되고 있는 것이다. 일회적으로 정책제안을 하는 것보다는, 수용할 수 있는 범위에서 정책참여자들이 주체가 되어야 한다. 특히 서울시민들에게 이러한 개별적인 정책들의 만족도, 수용도, 정책 효율성 그리고 그것에 대한 성과 관리가 제대로 전달되지 못하고 있어 중요한 문제로 남는 것이다.

### **구조적이고 장기적 접근이 필요**

어떤 사회 경제적인 모순의 출발점에서 나타나는 것들에 어떻게 대응할 건지에 대한 접근을 해야 한다. 도시 농민들이 단기적으로 상품판매를 진행하는 것은 전시행정이다. 실제로 지금 매출 같은 것을 보면, 인터넷 판매가 가장 많았고, 그 다음 백화점, 대형마트 순이다. 동네에 조그만 장터 만들어가지고 농민들이 왔다 갔다 하면 차비도 못 받을 것 같다. 이러한 전시행정 보다는 장기적인 관점에서 구조적으로 접근하는 것이 좋을 것 같다.

핵심은 발전하고 연계시키는 것이다. 농작물은 오늘 심으면 내일 바로 수확할 수 있는 것이 아니기 때문에, 장기사업이 아니면 별 의미가 없다.

### **장기계약시스템과 검증시스템의 구축이 필요**

먼저 품질 테스트를 해야 하는데, 농약을 안 하고 어떻게 좋은 품질이 나올 수 있을까에 대해서 생각을 안 할 수가 없다. 그런 것들을 만들어줘야 하는 것이다. 그렇게 함으로써 첨단산업으로 갈 수밖에 없는 것이다. 연구소가 다 있다. 사업단위가 붙어서, 건강 관련 문제가 노출되면 그 농가는 목록에서 빠지게 되어 있다. 그래서 품질이 좋아지는데, 첨단화가 될 수밖에 없는 구조이다. 농민도 테스트를 해야 되고 그런 게 필요하다. 그게 다 장기 계약이 되어야 돌아가는데, 그게 어떻게 하면 가능할까 하는 그 부분이 제도인 것 같다. 자치구가 그것을 활성화시키고, 서울시는 계약을 뒷받침할 조직을 만드는 게 필요하다. 서울시는 그런 의미에서 비판적인 사업단을 만들어서 테스트할 수 있도록 해야 한다.

<승곡체험휴양마을 대표 조원희>

### **내발적 발전에 대한 고려가 필요**

저는 농사를 짓고 있으며 관리는 전혀 해보지 못했다. 저희 마을이 낙동면 승북리인데 소위 '센터'라고 2009년에 만들어졌는데 중간 지원조직이다. 전 지역에 전라도 같은 대도시 지역이나 서울시에 이런 게 많이 있겠지만, 경상도는 좀 떨어진다. 아직도 정부 돈을 얻어 와서 지원 유치해서 발전하자 이런 것이 대세이다. 그러다 보니까 내발적 발전이 잘 되어야 하는데, 이것이 잘 되어 있는지는 모르겠다. 민간에서는 어떻게 하면 예쁘게 만들어 놓을까 고민만 하고 있다.

### **도시민의 농촌에 대한 인식 변화가 필요**

도농이 성장하는 과정은 지방 농촌에서 계속해서 수십 년간 지원해 주었던 것이다. 사실 지방 농촌의 희생에 의해서 도시가 성장을 하고 있다고 본다. 시골에서 애 많이 낳아서 키워가지고 도시로 보냈고, 교육시키고 시집 장가 보내느라고 땅 팔아서 아파트 사주고 그렇게 해서 사실은 도시가 성장을 한 것이다. 농민들은 수십 년간 생산비도 안 되는 가격에 농산물을 도매시장에 주라고 하고, 그 과정에서 저가 농산물을 가지고 도시가 사는 것이다. 그러다가 지금은 나이가 들면 농촌으로 다시 돌아오고 있다. 농촌에서 계속해서 도시를 키웠는데 지금은 도시민들이 과연 이런 농촌과 지방에 대한 채무의식을 가지고 있느냐라는 것이다. 우리는 채권자이고 도시는 채무자이다. 그래서 도농 교류라는 것은 즉각적으로 빚을 갚는 것이다. 농촌과 지방의 빚을 갚는다는 측면에서 접근했으면 좋겠다.

농촌 마을에 오시는 분들이 농사짓는 체험을 많이 한다. 그런데 농사를 짓는 과정에서 수확체험을 하면, 과수원 같은 경우는 다년 작농이라서 겨우 가능한 것인데 그 과정을 망쳐놓으면 다음 작농이 어렵다. 도시민들이 농촌에 와서 오해하는 것들이 있다. 인심이 푸근해야 하고 농산물이 싸야 된다는 것이다. 직거래할 때도 마찬가지지만, 우리가 농촌을 위해서 베푸다는 생각을 가지고 있다. 농민 입장에서는 기분이 언짢다. 농민들이 도시를 키워 가는 주체들인데 이제는 와서 베푸다는 인식을 가지고 있다는 것은 문제점이라 생각한다. 도시의 경제적 기회 확대에 대해서 양쪽에 인식의 토대를 바꾸는 것들이 중요하다.

### **일회적·형식적 관계가 아닌 지속적 관계 형성을 위한 토대가 중요**

제가 지금 살고 있는 곳이 낙동면인데, 이곳은 2년 전에 노원구 월계3동하고 자매결연하였다. 1년에 한 번 정도 낙동면 사람들이 올라가고, 거기에서도 주민들을 모아서 내려온다. 그 과정들이 박사님이 말한 내용과 크게 다르지 않다. 자매결연하고, 일회성 행사로 진행이 될 때, 우리가 올라가거나 그 분들이 오실 때는 1, 2시간 일손 도우미, 재래시장 투어와 같은 형태로 형식적이다. 동장님, 면장님이 바뀌면 또 새롭게 시작하는 것이다. 농촌에서는 공무원이나 지역 주민들이 생각하는 것은 자매결연했으니 우리 지역에서 나는 농산물을 많이 팔아줬으면 하는 것이다. 오히려 노원 월계3동은 서울에서 구매력이 좀 떨어지니까 잘 사는 동네랑 자매결연을 맺었으면 좋겠다는 그런 이야기를 한다. 지속적으로 관계가 형성되고, 담당자와 유지될 수 있는 토대가 마련되어야 한다.

### **도시와 농촌의 일자리 정보를 공유할 수 있는 연계망이 필요**

그다음에 중요한 것이 민간의 능력이다. 귀농센터를 통해 몇 가지 일을 하면서 봉착해 있는 문제이다. 도시의 청년들은 일자리가 없어서 난리인데 시골에서는 청년들이 없어서 지역공동체가 무너질 우려가 있다. 농촌인구 80만, 90만 중에서 10살 이하의 아동 숫자가 10만 명도 안 된다. 귀농 체험하시는 분들 보면 50대가 제일 많고 20대, 30대들은 자산을 축적할 기회가 없어서 농촌을 오고 싶어도 못 온다. 정부, 농림부, 지방자치단체에서도 자산을 없는 젊은이들을 수용하는 데는 정책적인 토대가 하나도 없다. 서울의 청년단체 친구들을 데리고 와서, 정주나 왕래 하면서 지역에서 할 일을 찾아봐라 하는 것이 도입의 초기 단계이다. 도시에서 일자리 문제를 해결하기 위해 농촌에서 제공할 수 있는 이런 연계망이 필요하다. 그런데 둘 다 민간이다 보니 까 뜻은 있어도 이렇게 실행할 방법과 예산을 구할 수 없다.

### **중간지원조직과 거점공간이 중요**

대도시에는 중간지원조직 같은 것들이 활성화되어 있지만 농촌에서는 그렇지 않다. 그래서 대도시의 사례가 농촌에 전파되고 만들어진 지방의 중간지원조직들과 연계하는 것들이 필요하다.

그런 것들을 할 수 있는 거점 공간 같은 것이 중요하다. 예를 들어, 귀농 교육만 하더라도 농촌에서는 사람이 필요해서 귀농, 귀촌을 도시에서는 빨리 보내야지 도시문제가 해결이 된다고 생각한다. 근데 귀농 귀촌과 관련해서 지방에서만 신경 쓰지, 도시에서는 가만히 앉아 있다. 지금도 센터에서 귀농귀촌 박람회를 하고 있는데 전부 지방에서 그거 한 번 하는 데 천만 원, 이천만 원씩 들어가면서 올라온다. 근데 서울시나 경기도에서 귀농귀촌을 많이 한 지역에 지원을 했다든가 이런 것들이 없다. 정부, 지방자치단체 같은 그런 곳에서 거점 공간 마련 문제, 인력을 확보하는 문제, 전문성을 확보하여 영향을 강화한다든지 이런 부분에서 좀 더 활발하게 교류해야 된다. 이런 시스템이 되면 궁극적으로 도시문제, 먹거리라든지 이런 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

### **청년층의 농촌 유입을 위한 지자체의 노력이 필요**

지역에서도 새로운 인재 양성을 위해 고민을 많이 하고 있다. 청년들을 많이 유입하기 위한 시도들이 지금은 민간을 넘어서 행정에서도 고민을 하고 있다. 8개의 시도 자치단체에서는, 특히 전라남도는 정책적으로 청년이 돌아오는 농어촌을 만들어야겠다는 정책 슬로건을 걸고 다양하게 정책을 구상하고 있다. 기초자치단체도 시도별로 하고 있다.

그런 시도들이 있기 때문에 저는 서울이 가지고 있는 장점을 지역과 협력하자는 것이다. 예를 들어 교류는 이런 직거래를 중심으로 해서 경제적인 이득을 얻고, 서울은 나름대로의 이득을 얻고 그렇지만, 지역발전에 있어서는 상품이 오간다고 해서 발전될 수는 없다. 지역과 서울이 인적 교류를 통해서 얼마만큼 서로가 도움을 줄 것인지에 대해 중심을 잡고 고민을 해야겠다.

### **인적 자원, 경제, 문화예술 등 다양한 교류를 통한 협력사업의 추진이 필요**

다양한 인적 자원을 통한 지역 간 교류를 통해 중장기적으로 지역발전을 위한 협력사업을 추진해야 한다. 그렇지 않으면 지역 간의 상생협력사업이 지속가능하게 시행되기 어렵고, 큰 틀에서의 상생협력사업이 방향을 잃을 수밖에 없다.

지역이 함께 발전할 수 있는 이러한 가치적 상생교류협력사업 방향을 큰 틀에서 잘 정해져야 하고, 농촌과 도시에서의 경제적인 교류 혹은 문화예술 같은 것들을 체계화해서 하는 것이 필요하다.

<성북구청 친환경급식지원센터장 이빈파>

### **급식지원센터를 중심으로 한 성북구 도농교류 사례를 소개**

성북구는 급식지원센터 중심으로 자발적인 도농계획 활동을 추진했다. 실제 도농교류는 도시민이 농촌의 자본화가 될 수 있는 것들을 제공해야 하는 형국이어야 진정한 도농교류라는 것이 저희 정책의 기초이다.

소통의 문제를 어떻게 풀어갈 것인지에 대한 내용은 지역에 대한 신뢰를 도시민들은 알 수가 없으니, 빚진 느낌으로 접근을 하면 좋은데 사실은 그렇지 않다. 실질적으로 도시에서 도농교류 활동을 하는 분들이 그동안에는 표면적이고 일회성이어서, 농촌을 가서 얻어먹고 돌아오는 장소로 생각하는 것이 도농교류로 정착되었던 부분들이 있다.

성북구에서는 그런 부분들을 그렇게 해서는 안 된다는 전제를 깔고 도농교류를 시작했던 것이고 처음에 학교부터 시작을 했다. 학교 급식과 관련하여, 학교와 직거래하는 도농교류 학습장, 성북구 자녀학습장을 만들어 놓고, 실제 사무관련 운영이 될 수 있도록 지도를 했다. 지역의 네트워크를 모아서 실제 도시장터를 문학회 회의에 반영하려 했으나 사실은 역량 부족으로 문화는 넣지 못했다.

장터 여는 것을 시도하여, 장터에 참여했던 농민들과 장을 이용하도록 하였다. 장에서 물건을 산 소비자들과, 장을 열도록 했던 조성자, 급식지원센터, 지역의 복지관 등이 중간지원조직으로써 협동조합의 형식을 갖추었다. 성북구 마을 협동조합이란 걸 만들어서 현재 동네 아파트 안에 안테나 스툴 하나를 갖추고 운영하고 있다. 또 인근 전통시장인 길음시장 안에 핵 점포를 만들어서 교류활동들을 만들어내는 일들을 하고 있다.

실질적인 제공의 역량을 키워가는 소비자들과 교류하고, 생산자들은 소비자들이 원하는 품위의 농산물과 식품을 제공하여, 기지국 역할을 하게끔 해주는 것들을 지금까지 하고 있다. 여기에 중간지원조직의 역할은 공신력을 담보해주고, 향후 공공 조달 차원으로 역할을 할 수 있도록 단계적인 준비를 하고 있다. 아직 미흡한 수준이지만 협력적으로 가고 있다.

### **도농교류 주요 성공요인: 성북구, 지역주민, 기존 상권, 생산자 등 다자의 협력체계 구축**

성북구의 먹거리 문제, 특히 공공의 급식체계, 그리고 실질적인 음식의 관점에서 봤을 때 도농교류의 현장은 성북만의 체계로 의도적으로 끌여가고 있는 방향에 있다. 그런 부분에서 자랑스럽게 생각하는 것은 시장과 함께할 수 있다는 것이다. 시장 앞에서 장터를 열었어도 시장사람들과 갈등, 공격성 있는 갈등을 가지지 않았다. 처음부터 합의 과정을 끌어내고, 어떻게 하면 더 상생의 기초를 가져갈 수 있을까 그리고 그것이 농부나 시장사람들과 소비를 촉진하는 소비자들의 위치가 서로 다양한 삼각관계를 가지고 있음을 이해시키는 합의과정이 있었기 때문이다.

성북구는 20개 동을 가지고 있는데, 마을과 협동조합을 한 개 동에 하나씩 재생하는 일동 일생 사업 방식으로, 동 복지 마을사업까지 연계하는 이런 프로젝트를 함께하고 있다. 칸막이 정책이 성북구에서는 상당히 많이 부서져 있는 모습이 있는데, 서로 협력구조를 갖게끔 끊임없이 노력하고 있다. 성과를 내는 데까지 시간이 걸리기도 하지만, 어쨌든 학부모들의 움직임이 있었다는 것, 그리고 그것이 지역 주민이고 아이들을 키우는 주체들이고 그런 생각으로 많은 부분을 협력할 수 있었다.

### **도농교류를 위한 광역지자체로서의 서울시 역할 제시: 정책지원을 중심으로**

도농교류의 프로젝트를 제대로 운영하려면 지자체의 역량이 잘 나올 수 있도록 서울시가 지자체를 지원해주는 협력관계를 유지해야 한다. 광역은 광역의 역할을 해내는 것이 핵심이라고 본다. 기초단체에서는 자치단체의 관계자들과 센터가 마주하여, 여러 가지 방향들을 전개해 나가고 있다. 아직 소소하게 움직이는 수준이지만 대의적으로는 큰 방향성을 갖는 것이다.

서울시의 정책 안에 식품군을 안내한다거나 생산자들의 생산 유통구조를 간편하게 한다든지 하는 그런 직접적인 정책지원이 있어야 한다. 비슷한 유형의 정책을 끌어가는 것이 서울 동사무소와 함께하는 학교 급식 시스템인데, 사실 거기에 놓친 부분들이 많다. 그런 부분들은 지역의 자발적 동력인 학부모들과 함께 지자체를 하나씩 포섭하고 있는 중이다.

### **지역홍보센터 조성은 반대, 기초지자체별 플랫폼 구축이 필요**

지역홍보센터를 만든다고 한 부분에 대해서는 반대되는 생각을 가지고 있다. 왜냐하면 그곳에서 소통구조를 끌어낼 수 있는 그런 것이 아니기 때문이다. 성북구에서 하던 방식처럼 각 지자체에 홍보를 세팅할 수 있는 플랫폼을 만들어주는 게 실질적으로 의미가 있다. 성북구에서는 플랫폼의 개념에서 장터를 열었기 때문에, 이후에 장터를 열지는 않을 것이다. 협동조합을 만들어가는 구조를 만들어 주는 것이 실질적인 홍보 전략이 될 것이다.

### **보조금 형식의 지원체계에 대한 개선 필요**

서울시에 걱정되는 것이 보조금 형식의 지원체계이다. 자치구에 인센티브 사업을 준다거나 여러 가지 사업공모를 하기는 한다. 근데 그렇게 해서 선택된 사업에 대한 주체를 세우는 일, 실제로 운영하는 일들의 자금이 지원되는 경우에, 실제로 이 자금에는 보조금 깡패들이 많이 있다는 것이다. 이 사업의 의도를 가지고 보조금을 사익으로 챙기려고 하는 사람들이 너무 많고 그런 것들을 제대로 단절하지 못하고 있다.

<서울시 텃밭조성팀장 오철선>

### **직거래장터 관련 자치구에 대한 보조금 지원 문제는 상인들과 마찰이 관건**

보조금과 관련해서 2014년에는 민간지원을 하지 않았고, 자치구를 통해서 직거래 사업을 했다. 직거래가 상인들과 마찰이 생길 소지가 많다. 예를 들어, 2014년에 은평구는 상인과 마찰 때문에 직거래 보조금을 10원도 사용하지 못했다. 2015년 현재 2014년 지원 예산을 반납 받고 있느라 애를 먹고 있다. 또 보조금을 주더라도 자치구에서 집행을 못한다. 도시가 채무자라고, 농촌을 위해서 많은 일을 해야 한다고 하셨는데 저도 그 말에 공감한다.

### **서울시의 도농교류에 대한 지원 노력은 경제외적인 편익도 기대**

서울시가 안 하는 것이 아니다. 도시농업과 외에 농업기술센터라고 있다. 농업기술센터에서 서

울시민의 귀농귀촌을 돕기 위해서 노원구에 체험 농장도 운영하고 있다. 이번 추석 장터에는 청계천을 도시농업촌으로 조성하되, 그 중에 10개 귀농 상담 판매 부스를 각 도별로 하나씩 열기로 했다. 9개 도별로 각 하나씩 부스를 설치하고, 1개 부스는 종합적인 귀농귀촌 상담실로 운영하려고 한다. 그 외에도 귀농귀촌과 관련해서 시장님 지시사항으로 서울형 귀농체험 농장이라 하여 전북, 전남이나 지역의 폐교, 폐가를 활용해서 할 수 있는 방안을 검토하고 있다. 채무자 입장에서 농촌을 돕기 위해서 하는 것이다.

명절장터도 예산이 5억 원으로 많이 소요된다. 2015년 추석장터 예산이 5억 8천만 원이고, 설에는 4억 원인가 드는데 연간 8억 8천만 원이다. 매출액 대비 8억 8천만 원을 들어서 순경제적인 면만 고려한다면, 어떤 직원들은 8억 8천만 원을 참가하는 농가한테 나눠주는 게 이익이 되지 않겠느냐 이런 얘기를 한다. 물론 수익과 지출 그것만 계산할 순 없겠다. 그 외에 다른 부가적인 이익이 많이 있을 거라고 본다.

#### **직거래장터에 참가하는 순수 농가는 소수**

2015년에 운영 방법에 있어서 농부시장은 직영, 한강, 민간 이렇게 세 가지로 한다. 문제점은 농부시장에 참여하는 분들이 직거래 장터도 그렇고 순수 농가가 많지 않다. 오는 게 힘들다는 것이다. 와서 좀 더 받아봐야 차라리 시골에서 파는 게 낫다는 것이다. 우리가 농부의 시장을 2014년에 일요일만 했는데 참여하는 분들이 비효율적이라 해서 토, 일을 연속으로 하고 있다. 그러다 보니까 와서 1박을 해야 된다는 것이 비용이 또 추가되고 이틀 동안 농장을 비운다는 것이 부담이 된다. 와서 수입을 조금 더 받는다는 것이 그 농가에는 실질적인 이익이 안 된다는 것이다. 그래서 대다수가 순수 농가가 아니고 무슨 협회 같은 분들이 참여를 하고 있다. 그것도 하나의 문제점이다.

#### **제한적 입지에 따른 협소한 소비자층이 문제**

농부의 시장, 명절 시장이 주로 낮 시간에 운영되는데 개최장소가 공원이다 보니까, 공원을 이용하는 어르신들이 주된 농부의 시장 소비자이다. 직장인들이 이용을 하지 못하는 것이다. 구매량도 소액이다. 또 직장 여성들이 시간이나 장소적 이유 때문에 참여할 수 없는 문제가 있다.

#### **운영 장소의 확보 및 운영시간의 한계를 체험**

주로 열리는 장소가 공원인데 현재 공원 관련법에서는 상행위가 금지되어 있다. 어떤 공원에서 농부의 시장을 하고자 하면, 공원 쪽에서 반대를 한다. 물론 상행위가 공원법에 금지되어 있긴

해도, 할 수 있는 부분이 있는데도 불구하고 거부한다. 2015년은 한강 고수부지에서 자체적으로 하기 때문에 문제가 없다. 5개소에서 한다고 했는데, 장소를 확보하는 데 어려움이 많았다. 그 장소 중에서도 강남에 있는 마루공원을 아주 힘들게 하게 되었는데, 마루공원 내부에서 하라는 거였다. 그러면 외부에서 보이지가 않는다. 매출이 저조한 그런 문제가 있다. 또 공원에서 비협조적이어서, 차량출입이나 전기사용을 못한다든가, 그래서 발전기를 따로 가져와야 된다고, 물 사용이라든가 그런 것 때문에 많은 고민을 하고 있다. 또 시간대가 낮 시간에만 하다 보니까, 밤에 소비자들과 만날 수가 없다는 문제가 있다. 이런 문제점이 굉장히 많다.

### **신 도농교류에 대한 개념정리가 필요**

농업사회에서 산업사회로 옮겨가며, 도시가 생기는 그 시점부터 도농교류는 당연히 있어왔다. 없으면 도시와 농촌이 지금까지 공존할 수 없었겠다. 지금 와서 도농교류하는 것은 신 도농교류라든가 개념정리를 다시 해야 한다. 어떤 것이 교류의 주된 내용이고 방향인지가 새로 정립되어야 한다. 지금 개념을 보면 대등한 상호관계에서 도시와 농촌이 무언가를 주고받는다는데, 이런 건 과거에 있어왔고, 지금 시점에서 이것을 간과할 필요도 전혀 없다. 그래서 저는 신 도농교류에 대한 개념 정리를 새롭게 했어야 하지 않을까 한다.

<서울시 광역행정팀 주무관 김나리>

### **지난 2년은 기반조성, 앞으로는 발전단계**

제가 국정감사에 온 것 같이, 방어를 해야 될 것 같은 느낌이 들어서 조금 주눅이 들어있는 상황이다. 지금까지 2년 정도 연구를 진행하면서 매번 나왔던 문제들을 대부분 지적해주셨다. 단기간에 해결하기보다는 계속적으로 자문도 하고 이야기하면서 그런 과정들을 풀어나야 되겠다. 지금 말씀하셨던 내용들만 보면, 예를 들어, 관 주도 수요측면의 사업들이 대부분이고 또 성과관리나 모니터링이 부족한 부분들, 공무원들이 얼마나 업무에 공감하고 있는지에 관한 부분들, 사업 지속성을 잘 모르겠다는 부분들, 상시적 협력체가 부족하다는 부분들, 이런 문제들이다. 내부적으로도 많이 공감하고 있다. 서울시에서 지역상생 이런 것에 공감하고 시작했다는 것에서 2년 과정을 썼다면, 앞으로의 2~3년 과정들은 이거 가지고 계속적으로 발전시키는 단계이다. 지금은 주도적으로 하지 않았다면, 앞으로는 저희가 방향을 설정해서 그런 내용들을 지속적으로 추진하는 것이 필요할 것이다.

### **관주도 추진방식에서 벗어나 민간협력 추진체계 구축과 지속성 확보가 필요**

말씀해 주셨던 문제점들을 해결할 수 있는 방안은 전부 한 가지인 것 같다. 관주도보다는 민간에서 활동하시는 분들과 시민들이 가지고 있던 생각을 저희가 받아들여서 같이 할 수 있는 부분을 만드는 것이 말씀하신 문제를 해결할 수 있는 방법이라는 생각이 든다.

이번에 시장님께서 6월 4일 지역상생 포럼이라는 것을 개최하셨다. 19개 지자체장들과 같이 포럼을 구성하고 발대식으로 창립총회를 개최하셨다. 저희가 그날 처음 지자체장들을 모시고 이런 상생 개념을 같이 논의하는 토론회를 진행했지만, 결국 그것보다 더 좋았던 것은 민간에서 활동하시는 분들이 한 자리에 모여서 서울시가 이렇게 고민을 시작했다는 내용들을 공감하는 자리가 마련됐다는 것이다. 저는 그것을 가장 큰 성과로 보고 있다.

아쉬웠던 점은 행정에서 하는 많은 업무 중에 지역상생업무가 하나이기 때문에, 지속적으로 만나고 협력체계를 갖춰야 되는데 아직은 좀 미흡하다. 한 번 더 그런 자리를 마련해서 어떻게 지속적으로 이끌어 갈 것인가에 대한 논의가 필요하다.

<사회자 송창석>

### **서울의 지역상생협력사업에 대한 공감대 확산이 중요**

의회나 시민들은 서울시 예산을 왜 지역에다 쓰고, 서울시가 굳이 광역이 아닌 기초랑 사업을 하려고 하는지 그런 부분들을 많이 얘기해 주신다. 저희는 광역과 기초를 나누기보다는 지역으로 하나로 보는 것에 대해서 초점을 맞췄다. 서울도 결국은 하나의 지역이다. 서울시민 10명 중에 6명은 지역사람이다. 지역에서, 농촌에서 살다가 서울로 와서 터를 잡고 사는 거지 서울사람인지 지역사람인지 구분됐다는 생각은 안 했다. 서울과 광역, 기초 이런 걸 떠나서 지역과 지역이 같이 할 수 있는 사업들, 함께 발전하는 사업들을 진행하자는 취지에서 이런 과정을 진행했다.

### **홍보센터의 필요성과 추진방식, 중간지원조직에 대한 추가적 논의가 필요**

시장님께서 홍보센터를 준비하도록 하겠다고 발표하셨는데, 아직 내부적으로는 확실히 개념이 잡히거나 그러지 않고, 준비하는 단계이다. 저희도 지역 시민들과 홍보센터를 가봤지만 과연 이게 필요할까 하는 고민을 하였다.

광역 안에서 크게 하나 만드는 것보다는 자치구별로 플로팅 하나씩 만들어서 하면 되지 않을까

이런 내용도 말씀해 주시는데, 좀 더 논의가 필요하지 않을까 한다. 시장의 생각을 바꾸자는 것이다. 그것도 같이 이야기를 하면서 풀어가야 한다. 저희가 그런 내용들은 내부적으로 준비하고 논의하고 있는 상황이다.

민간참여나 이런 부분들도, 저희가 서울시에서 지금 중간지원조직이라고 하기에는 조그맣지만, 민간이 지역상생을 위해서 지역 주민이랑 시민을 연결해 주는 중간 역할을 할 수 있는 조직을 검토하고 있다. 협의체라든지 센터라든지 이러한 역할들을 더 고민해 봐야겠지만, 그것에 공감할 필요가 있다. 2016년 정도에는 뭔가 만들어지는 것을 목표로 준비하고 있다.

### **판매가 아닌 가치지향적 목표 재설정이 중요**

우리는 직거래하는 게 있으면 사야 한다는 생각이 깔려 있다. 유럽이나 미국 같은 곳에서는 시는 스스로가 기반이 되어서, 농부 장터가 활성화되는 지역에서 농부가 가지고 나오는 것은 모두 믿을 수 있다. 시장에서, 마트에서 구입하는 것보다 훨씬 더 가치가 있다. 우리는 그런 것들이 없다.

지방에서 공급할 수 있는 건 크게 두 가지이다. 지방의 특산물과 지역 농산물이다. 우리나라 각 지자체가 그것을 서울에 가져와서 얼마나 차별화시킬 수 있을가에 대해서 저는 회의감을 가지고 있다. 지금은 우리가 FTA를 체결하면서 우리지역의 경쟁이 문제가 아니고 세계의 경쟁이 문제이다. 그런 면에서 우리의 지역 농산물을 소비하는 것이 이렇게 가치가 있다는 것을 알리는 것이 더 중요하지, 지역 내에서 차별성을 가져다 낭비하는 것은 크게 효율적이지 못하다.

### **장기적 관점에서의 단계적 사업추진이 필요**

상품에서부터 인적 교류, 관계형성까지 우리가 한꺼번에 단계를 오를 수는 없다. 처음부터 시작해서 단계를 거쳐 갈 수가 있을 때, 전문가들이 조금씩 도와주는 이런 체계가 있어야 한다. 도시나 지역에 사는 사람들의 인식이 바뀌면서 관계를 만들어 갈 수 있을 것이라 생각한다.

### **청년 일자리 제공과 도농상생사업과의 적극적인 연계 추진이 필요**

도농상생 부분에서 청년 실업이나 일자리 문제에 대해서 예전부터 고민을 해왔다. 도농 상생프로그램에서 제일 핵심은 인적 교류 같다. 구체적인 내용들은 서울에 있는 청년 인력들이 어떻게 농어촌에 가서, 그쪽을 좀 균형 있게 발전시킬 수 있을 것인가 하는 것이다. 서울시는 다른 지자체들보다 돈이 많으니, 중장기적인 전략을 가지고 청년층이 귀농 귀촌하는 것을 지원해야 한다. 청년지급소득제 같은 시범사업부터 하든지 하면 어떨까 생각한다.

이재명 성남시장은 청년지급수당을 하겠다고 하는데, 굉장히 거꾸로 가는 차원이다. 도시는 청년들이 너무 많아서 일자리부터 시작해서, 자칫 잘못하면 밑 빠진 독에 물 붓는 그런 정책이 될 가능성이 많다.

청년들을 농촌에 보내서 힘든 농업체험을 해보라 하면 안 한다. 각 시·군에 있는 농업센터에 가보면 맨 땅에서 허리 숙이고 이런 힘든 일을 자꾸 시킨다. 저는 그래선 안 된다고 생각한다.

첨단 공업들이 많이 나오고 있는데 그런 것들을 청년 중심으로 해서 첨단 농업화를 만드는 데 몇 년 동안 지원해준다든지 할 필요가 있다. 그런 시범사업을 해보면 농어촌에 새로운 부가가치를 만들어 낼 수 있을 것이다. 그런 것을 서울시가 수용할 수 있지 않을까 생각한다.

지금 서천에서 소망택시라고 해서, 각 지방자치단체에서 100원 택시라고 하여, 노인들 교통문제를 많이 해결하고 있다. 철도도 장항선이나 태백선은 없애버리고 거기에 들어가는 비용을 차라리 택시에 줘버리는 것이 비용 대비 효과적이라는 논의도 있다.

청년들한테 좋은 일자리가 필요한데, 그것을 농어촌에서 만들 수 있도록 서울시에서 과감한 시범사업을 해야 할 필요가 있다. 그렇게 해서 농촌도 살기 좋아지고 도시 청년실업 문제도 해결해서 도농 간의 경쟁력을 강화할 수 있는 그런 획기적인 사업을 할 수 있다.

빈 휴경지를 찾아서 집단 농장화한 사례가 일본에 있다. 청년들이 협동조합형태를 구성하면서 여러 가지를 시도한다. 청년들이 땅을 구입할 여력이 안 되니까 귀농을 해볼 수 있는 경우가 거의 없다. 정부에서는 귀농 지원 자금이 크게 나가는데, 기존의 농촌기득권으로 인해서 청년들이 무엇인가를 해 볼 수 없는 것이다.

<상생발전·분권연구센터장 정희윤>

### **지역연계협력사업은 지역발전과 연계 필요**

지역교류연계협력은 지역상생발전을 위하도록 되어 있다. 그런데 지역교류연계협력이 지역 발전하고 연계가 될까 하는 부분에서 생각을 해 봐야 한다. 직거래 장터와 농부 시장은 단순한 지역 교류일 뿐이다. 제가 보기에 이것은 지역발전하고는 연계가 안 된다.

적어도 일 년 단위로 계약을 해줘서 선 구매를 해주고 그 지역에서 그 농산물을 심고 이렇게 해야 서로가 지속가능한 신뢰가 쌓이는 것이지, 그냥 왔다 팔고 가고 다음에 오고하는 건 지역 발전하고 상관이 없다.

연계협력, 홍보, 교류, 이것은 서울시가 하는 것도 괜찮아 보인다. 그러나 지역발전하고 연계를 시킬 거면 적어도 개별 농가가 아니라 장기적 안목으로 개혁을 해야 한다. 근데 그것은 서울시가 잘 못한다. 자치구 단위에서 마을 단위로, 교류 마을 단위로 이것을 해야 한다. 그렇게 해서 신뢰가 쌓이는 것이다. 그러니까 역할을 좀 달리 봐야 한다는 것이다. 서울시는 지역교류연계협력을 위한 제도적 기반을 만들어 줘야 하고, 홍보를 해주어야 한다. 실질적으로 지역 발전하고 연결시키는 것은 자치구의 역할이다. 왜냐하면 자치구가 한 마을이나 구체적으로 장소를 정해야지 서울시 탓만 하면 안 된다. 경상도, 전라도 단위로는 장기계약을 할 수가 없다. 그러니까 참여주체들을 마을단위로 해서 장기간에 가는 것을 자치구가 할 수 있도록 해주어야 한다. 저는 홍보센터도 자치구별로 만들고, 실질적으로 일을 할 수 있도록 기반을 만들어 주고, 서울시는 그걸 지원해주면 좋겠다는 생각이다.

#### **지역상생발전사업도 모니터링 및 평가시스템이 필요**

서울시는 어떤 사업이든 예산지원이 나가면 그건 반드시 관리하고 감독을 해야 한다. 그런데 이것이 적절한 목적을 가지고 적절하게 쓰이지는 않는다고 본다. 그걸 시행할 때 정책취지나 목적을 잘 설명해줬으면 좋겠다. 이게 지역 발전을 위한 것이 되려면, 자치구가 적정 마을하고 연결시켜서 신뢰를 얻어야 한다. 1년 단위로 해서 자꾸 쌓여가는 것이다. 그게 누군가가 관리해야 하기 때문에 모니터링은 필요하다. 자치구가 하더라도 누가 잘 하는가 모니터링하고 평가해야 하는데, 서울시와 자치구 간에 적절한 역할 분담이 필요하다.

#### **지역상생포럼은 적극적인 지원이 필요**

서울시에서 지역상생포럼을 적극적으로 지원했으면 좋겠다. 지역상생포럼의 민간 거버넌스는 인위적으로 만들 수 있는 게 아니라고 생각한다. 실제로 참여하는 분들을 모시고 서로 이야기를 듣고 거기서 열심히 하는 분들을 뽑아서 자연스럽게 민간 거버넌스로 넘어가게 만들면 될 것 같다. 농부시장을 마치면 서울시에서 적절한 자리를 만들어 이야기를 들어보고, 내용을 축적하여 분석해 보면 된다. 참여 농부, 민간 참여자들 다 모여 있는 곳에서 이야기하면 결론이 나온다.

시민단체와 실질적 참여자들이 오셔서, 서로 이야기를 하면 실질적인 뭔가가 나올 수 있고 거기서 활동하시는 분들이 모이면 그게 곧 민간 거버넌스이다. 저희 연구원도 돕겠다. 조금만 더 일을 실질적으로 하자라는 것이 저의 생각이다. 지역상생발전 개념을 그렇게 정립하면 자연스럽게 자치구의 역할과 서울시의 역할은 나누어질 수 있을 것이다.

# 06

---

## 조정교부금 제도개선 방안

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 06 | 조정교부금 제도개선 방안

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울시와 서울시의회 행정자치위원회는 공동으로 2015년 9월 24일(목) 오후 2시부터 서울시청 다목적홀에서 ‘조정교부금 제도개선 방안’ 세미나를 개최하였다.

배준식 서울연구원 연구위원이 “합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구”와 “서울시 조정교부금 제도 개선방안”을 발표하였다. 이어 남황우 서울시립대 교수의 사회로 5명의 관련 전문가들의 토론이 있었다.

**[표 6-1]** 조정교부금 제도개선 방안

구분	프로그램 순서	
13:30 ~ 14:00	등 록	
14:00 ~ 14:12	개회사	임종석 (서울시 정무부시장)
		최조웅 (행정자치위원회 위원장)
14:12 ~ 14:30	발표1. 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구 발표2. 서울시 조정교부금 제도 개선방안 - 발표자: 배준식 (서울연구원 연구위원)	
14:30 ~ 15:15	토론	사회 / 남황우 (서울시립대 도시행정학과 교수)  강병호 (동대문구 부구청장) 김광수 (서울특별시 의원, 행자위) 박정수 (이화여대 행정학과 교수) 김상한 (중랑구 부구청장) 조기현 (한국지방행정연구원 박사)
15:15 ~ 16:00	종합 토론 및 질의응답	

## 2) 인사말과 기초연설

### (1) 개회사

안녕하십니까? 서울시 정무부시장 임종석입니다.

자치구 재원 조정에 관한 조례 개정을 앞두고, 이처럼 귀한 자리를 만들어 주신 최조웅 행정자치위원회 위원장님, 그리고 행정자치위원회 위원님 여러분께 우선 감사의 말씀을 드립니다. 또한 서울시 조정교부금 제도개선을 위해 바쁘신데도 불구하고 관심을 가지고 참석하여 주신 관계 전문가 및 공무원, 시민 여러분께도 감사 인사 드립니다.

이 자리는 박원순 시장의 ‘자치분권 실현을 위한 약속’을 실행하는 자리로, 천만 시민의 뜻을 존중하는 한층 발전된 지방자치의 새로운 모습을 기대해 볼 수 있는 뜻깊은 시작이라 생각합니다.

그동안 우리 시에서는 자치구 재원의 합리적인 조정을 위해 다각적인 연구를 바탕으로 꾸준한 제도개선을 추진해 왔으며, 현재에도 제도개선을 위한 각종 방안을 강구 중에 있습니다.

특히 최근 5년간(11년 ~15년) 급격한 복지수요 증가로 자치구의 재정이 어느 때보다 열악해짐에 따라 자치구의 재정 강화를 위한 조정교부금 제도개선이 필요하다는 데에 서울시의회와 서울시 그리고 자치구는 의견을 함께하였고, 그 결과 기준재정수요충족도 100% 수준으로 조정교부율을 인상하고, 기준재정수요액의 고정비용과 단위비용을 최근 자치구 재정수요에 맞춰서 개선하는 내용 등을 포함하는 개선안을 마련하였습니다.

그러나 자치구 재원조정 문제는 그 사안이 민감하고 파급효과가 크므로, 지속적인 논의 과정을 거쳐 의견수렴을 해야 한다고 생각합니다.

오늘 공청회는 그러한 자리로 재원조정교부금 제도에 대한 보다 현실적인 보완 및 개선 방안을 심도 있게 논의함으로써, 자치구 간 폭넓은 공감대를 형성하고 더 나은 제도 운영을 모색하는 계기가 되길 바랍니다.

모쪼록 오늘 이 자리가 서울시와 25개 자치구의 보다 건강한 재정운영을 통한 실질적인 지방분권을 이루어 진정 시민을 위한 시정의 선도적인 역할을 할 수 있기를 소망합니다.

다시 한 번 바쁘신데도 불구하고 지방자치의 발전을 위하여 참석해 주신 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 여러분 모두의 가정에 건강과 행복이 가득하시기를 기원합니다.

## (2) 개회사

안녕하십니까? 서울시의회 행정자치위원회 위원장 최조웅입니다.

오늘 주제발표를 해주실 서울연구원 배준식 연구위원님과 토론자 여러분, 그리고 자리를 함께 해 주신 존경하는 시의회 선배동료 의원 여러분과 내외 귀빈 여러분! 이렇게 만나 뵙게 되어 대단히 반갑습니다.

우선, 현행 조정교부금제도가 갖고 있는 문제점들에 대해 심도 있게 논의하여 합리적이면서 실현가능한 개선방안을 모색해 보고자 하는 뜻 깊은 공청회 자리에 여러분과 함께하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

그동안 조정교부금제도는 1988년 「서울특별시자치구의재원조정예관한조례」 제정 이후 1995년(교부율, 취득등록세 50%), 2008년(교부율, 취득등록세 50%), 2012년(교부율, 보통세 21%) 등 다섯 차례 개정된 바 있습니다.

오늘 이 자리에서는 기초연금, 무상보육 등 복지비 급증에 따른 자치구 재정난을 해소하고, 변화된 행정 수요에 대응할 수 있는 조정교부금 교부율 인상 및 산정방법 개선 등을 다시금 논의하는 날입니다.

오늘에 이르기까지 시민의 대표기관인 서울특별시의의회에서는 집행부에 자치구 재정난 해소를 위한 지속적인 조정 교부율 인상을 요구하였으며, 개선방안을 모색하고자 다양한 노력을 해 왔습니다. 그만큼, 이 자리는 그동안 의회의 노력과 전문가의 분석, 자치구 현장 목소리를 모아 조정교부금 제도 개선을 하는 중요한 날이라고 생각합니다.

최근 서울시는 시장-구청장 협의체를 구성하고 자치구의 요구를 수용하여 조정교부율을 인상하기로 하였습니다. 아직 의결기관인 의회에서 승인되지 않은 사항이지만, 서울 시민의 행복한 삶을 위해 의회 차원에서의 노력이 빛을 보는 것 같아 감회가 새롭기도 합니다. 다만, 교부율 인상 발표 전 의회와 사전에 상의 없이 발표한 부분은 유감이기도 합니다.

현재, 행정자치위원회에는 교육청 전출금 400억 증액에 대한 「서울특별시 교육격차해소와 인재양성을 위한 교육지원조례 일부개정조례안」이 발의되어 자치구뿐만 아니라 교육청에서도 재정적 어려움을 호소하고 있습니다. 이렇게 모두가 재정 여건이 어려운 상태일수록 합리적인 재정 지원 방안 마련을 위해 지혜를 모아야 할 때라고 생각합니다.

오늘은 이렇게 조정교부금제도의 당사자라고 할 수 있는 서울시, 자치구, 의회와 관련 전문가 등 많은 관계자들이 모여 제도의 개선방향에 대해 논의하는 자리인 만큼, 아무쪼록 오늘 토론을 통해서 조정교부금제도의 취지와 목적을 살리면서 합리적이고 현실적인 개선방안이 모색되기를 기대합니다.

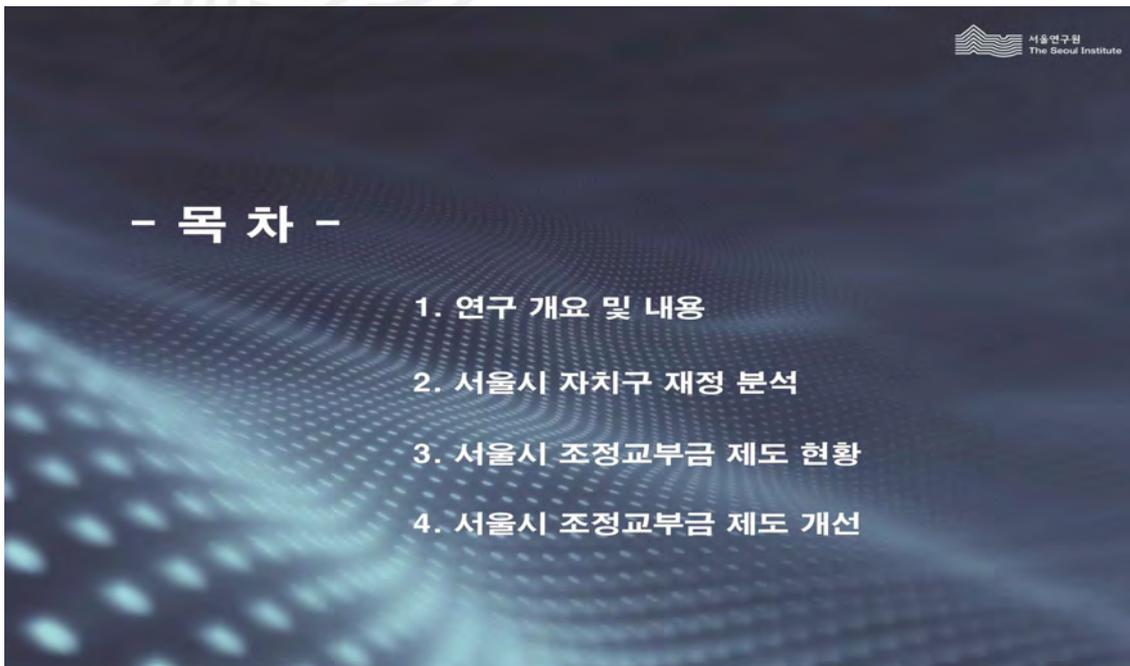
끝으로 공청회를 준비하신 관계자 여러분의 노고에 격려와 치하를 드리며, 바쁘신 와중에도 오늘 이 자리에 참석해 주신 모든 분들의 가정에 건강과 행운이 함께하시기를 기원합니다. 감사합니다.



## 2\_주제 발표

### 1) 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구

“합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구”는 배준식 서울연구원 연구위원이 연구를 진행하였다.



## 1. 연구 개요 및 내용

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 3



### (1) 연구의 목적

- 본 과제는 서울시와 자치구 및 자치구 상호 간의 합리적 자원조정과 균형 있는 발전을 도모하기 위한 제도 개선을 모색하고자 함
- 자치구 간의 재정형평성 강화를 위해 지난 2012년 개정된 자치구 자원조정에 관한 조례를 개정

## 1. 연구 개요 및 내용

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 4



### (2) 연구의 방향

- 사회복지비를 포함한 자치구의 재정부담 증가와 새로운 행정수요 변화를 고려한 기준재정수요 및 수입의 조정
- 자치구 재정난 해결을 위한 자원확보와 자치구의 자구 노력방안 마련

## 1. 연구 개요 및 내용

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 5



### (3) 연구 내용

- 서울시 자치구 재정분석
  - 서울시 자치구 재정현황 분석
  - 서울시 자치구 재정불균형 분석
- 조정교부금 제도개선 방안
  - 사회복지비 등 행정수요 변화에 따른 측정단위 및 측정항목 조정방안
  - 건전재정 운영을 위한 인센티브 제도 개선
  - 자치구의 자구노력 방안

## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 6



### (1) 서울시 자치구 재정현황

- 서울시 자치구는 인구, 산업의 집적 정도, 주거 및 사회복지, 교육여건 등에 의해 자치구 간 격차가 나타남
- 서울시 자치구 간 세입격차 문제의 가장 큰 원인은 자치구 세입이 부동산 관련 사항에 크게 의존함에 따라 자치구 간 재정불균형의 주요 원인이 되었음
- 세입 측면: 2008년 이후 세입불균형이 크게 완화됨  
=> 재산세 공동과세, 조정교부금 효과
- 세출 측면: 재정불균형이 그다지 심각하지 않음

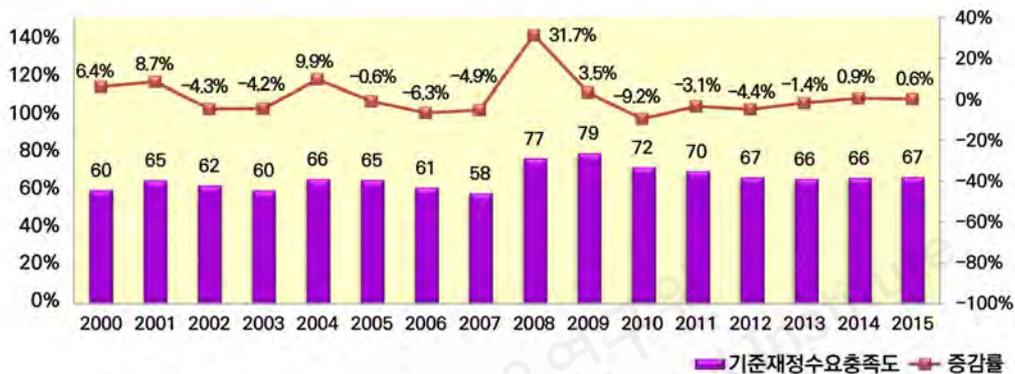
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 7



### 연도별 서울시 자치구 기준재정수요충족도

- 지난 16년간(2000년~2015년) 서울시 자치구의 재정력지수인 기준재정수요충족도는 평균 65% 수준으로 재정부족 문제를 겪고 있었으나 2008년 재산세 공동과세 실시 이후 자치구의 기준재정수요충족도가 70%대 수준으로 다소 향상됨



- 기준재정수요충족도=기준재정수입액/기준재정수요액
- 자료: 서울통계(2000-2015)

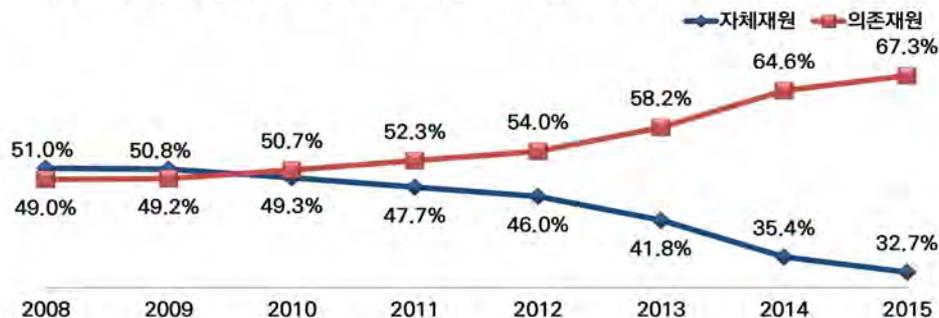
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 8



### 서울시 자치구의 자체재원과 의존재원 비중

- 2015년 현재 서울시 자치구의 평균 의존재원 비율은 67.3%, 자체재원은 32.7% 수준으로 의존재원 비율이 급격히 증가하는 현상을 보이고 있음



- 자체재원 비중(%)=(지방+세외수입)/총수입
- 의존재원 비중(%)=(지방교부세+조정교부금+재정보전금+보조금)/총수입
- 자료: 서울시(2008-2015)
- 주1: 2014년부터는 임시적 세외수입에 포함되어 자체재원으로 분류되었던 잉여금, 이월금 등의 세입 재원이 기타(보전수입 등 내부거래)로 분류되어 자체재원에서 제외됨
- 주2: 2014년~2015년은 기타를 제외하고 자체재원과 의존재원이 합산된 총액을 활용하여 비율 산정

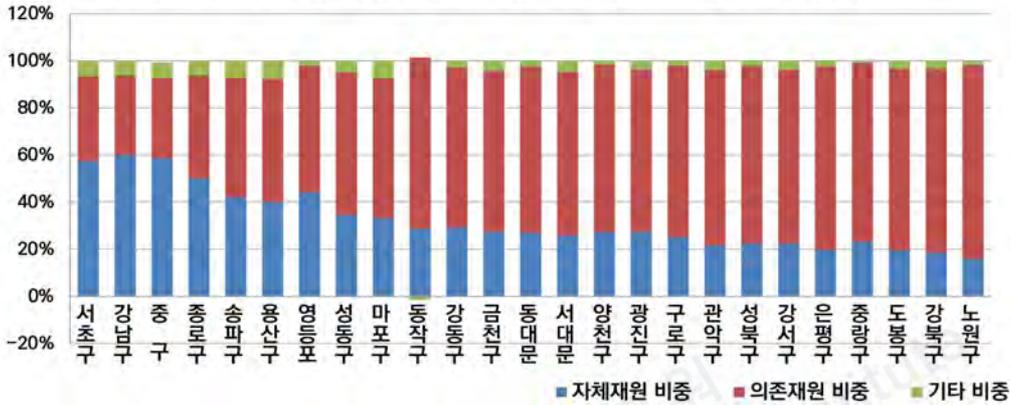
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 9



### 서울시 자치구별 자체재원과 의존재원 비중

- 2015년 현재 자치구의 의존재원 비율은 강남구(33%), 중구(34%), 서초구(36%) 등이 가장 낮은 반면 노원구(82%), 강북구(78%) 등은 매우 높은 수준으로 나타남



- > 자체재원 비중(%)=(지방세+세외수입)/총수입
- > 의존재원 비중(%)=(지방교부세+조정교부금+재정보전금+보조금)/총수입
- > 자료: 서울시(2015)
- > 주: 동작구는 자체재원과 의존재원 합산액이 예산 총액을 초과. 기타 재원이 (-)임

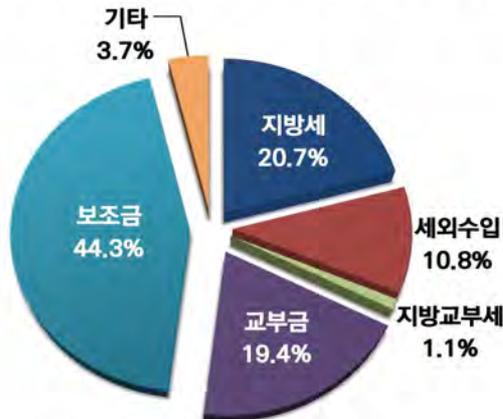
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 10



### 서울시 자치구 세입구조(2015)

- 2015년 현재 서울시 자치구의 세입구조는 의존재원(보조금, 조정교부금, 지방교부세)이 총 64.8%, 자체재원(지방세, 세외수입)이 총 31.5%, 기타가 3.7%의 비중을 차지함



- > 자료: 서울시 자치구 일반회계 세입 구조(2015)

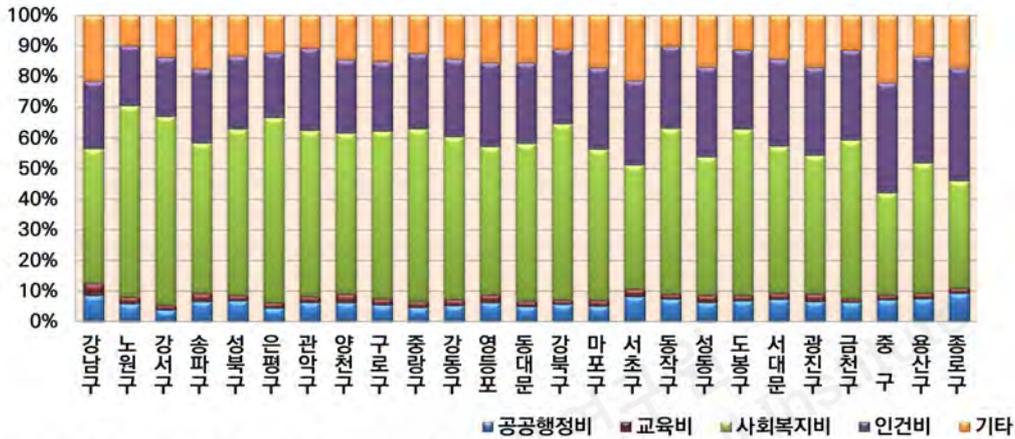
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 11



### 서울시 자치구 기능별 세출구조(2015)

- 2015년 현재 서울시 자치구별 세출구조는 평균적으로 사회복지비(50%)와 인력운영비(26%) 비중이 가장 크고 공공행정비(6%), 교육비(2%) 순으로 나타남



자료: 서울시 자치구 일반회계 기능별 세출예산(2015)

## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 12



### 연도별 서울시 자치구 기능별 재정지출 구조

- 서울시 자치구의 세출구조는 2015년 현재 사회복지비, 인력운영비, 공공행정비가 전체 세출의 83%를 차지하고 있으며, 특히 사회복지비의 비중은 2011년 39% 수준에서 2015년 51% 수준으로 계속 증가하고 있는 것으로 나타남



자료: 서울시(2011-2015), 단위(%)=기능별 지출/총지출

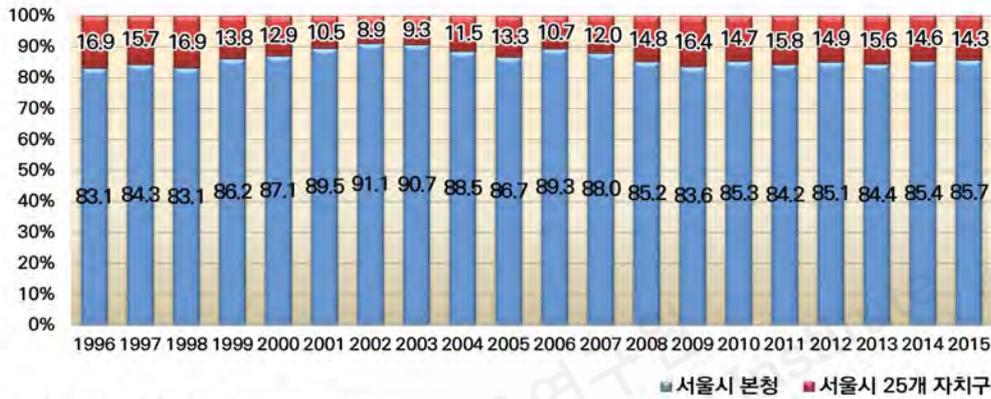
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 13



### (2) 서울시 자치구 수직적 불균형 분석

- 지난 20년간(1996-2015) 서울시 본청과 자치구 간 지방세 수입 비중을 비교해 보면 서울시 본청의 평균 지방세 세입 규모는 전체의 86%를 차지하고 있는 반면, 25개 자치구 지방세 수입의 평균 총액 규모는 전체의 14% 수준으로 나타남



- > 자료: 서울 통계(1996-2015), 단위: %
- > 본청 지방세 세입 중 특별시분 재산세(2008년 이후)는 제외

## 2. 서울시 자치구 재정분석

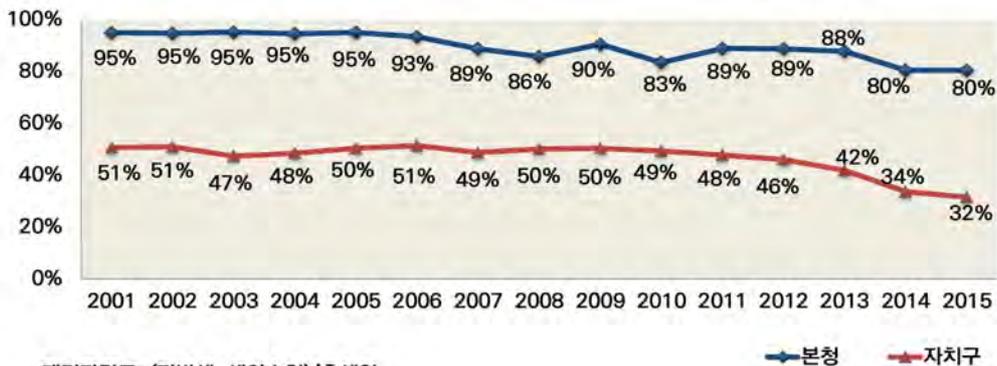
합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 14



### 연도별 서울시 본청과 자치구 간 재정자립도 비교

- 15년간(2001-2015) 평균 서울시 본청과 자치구의 재정자립도는 서울시 본청이 89.4%인 반면 25개 자치구는 평균 46.5% 수준으로 큰 편차가 존재함

서울시 본청과 자치구 재정자립도 비교



- > 재정자립도=(지방세+세외수입)/총세입
- > 자료: 서울통계(2001-2015), 단위: %

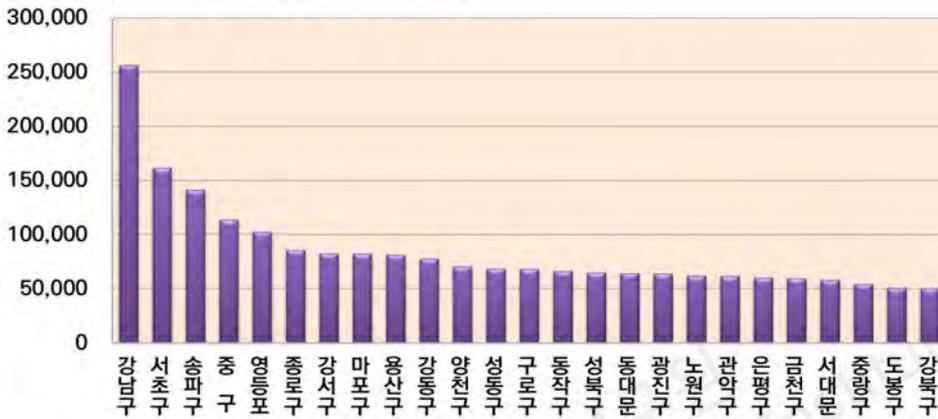
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 15



### (3) 서울시 자치구 수평적 불균형 분석

- 서울시 자치구의 세입측면 재정규모와 재정불균형 현상은 지방세 부문에서 재정 집중과 양극화 현상이 나타남



■ 서울시 자치구 지방세수입액(단위: 백만원)

▶ 자료: 서울시 자치구 일반회계 세입예산(2015)

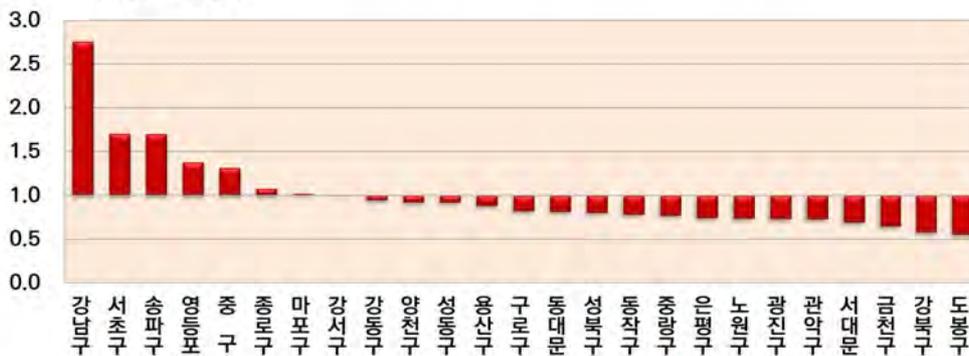
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 16



### ■ 서울시 자치구 자체수입액 평균비중 비교(2015)

- 서울시 자치구의 자체수입액을 전체 평균액으로 나눈 것으로 1에 가까우면 서울시 전체 평균에 가까우며, 1보다 낮으면 평균보다 적은 값을, 1보다 크면 평균보다 높은 값을 의미함



■ 서울시 자치구 자체수입 평균비중

▶ 자체수입액=지방세 제외수입액  
▶ 자료: 서울시 자치구 일반회계 세입예산(2015)

## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 17



### 서울시 자치구별 기준재정수요충족도(2015)

- 2015년 현재 서울시 자치구별 재정력지수인 기준재정수요충족도는 평균 66.7% 수준이고 강남구(151%), 서초구(95%), 중구(92%), 송파구(84%) 등 8개 구를 제외한 17개 구는 평균 이하의 재정력 수준으로 재정격차를 보임



> 기준재정수요충족도=기준재정수입액/기준재정수요액  
 > 자료: 서울시 자치구 일반회계 기능별 세출예산(2015)

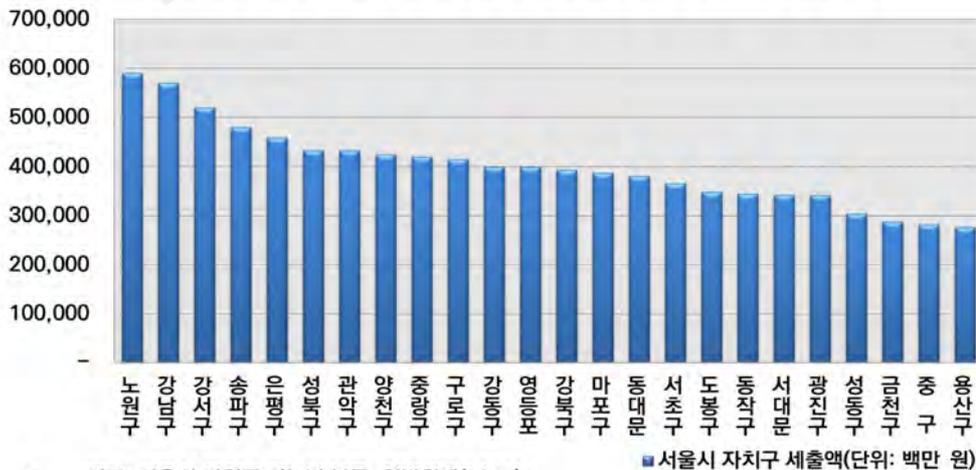
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 18



### 서울시 자치구 세출 측면 재정불균형(2015)

- 2015년 현재 서울시 자치구의 세출 규모는 총 10조 2천억 원으로 평균 4,003억 원으로서 서울시 자치구 간 큰 수준의 재정불균형이 존재하지 않음을 확인할 수 있음



> 자료: 서울시 자치구 기능별 분류, 일반회계(2015)

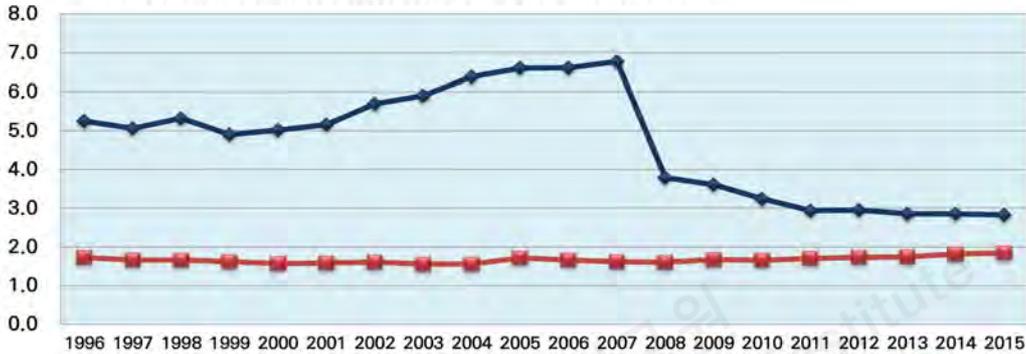
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 19



### 서울시 자치구 재정불균형지수 추정결과

- 세입측면에서 자치구별 격차가 1999년 이후 계속 심화되어 2007년 상위 20%의 세입규모가 하위 20%의 7배 수준으로 격차가 벌어졌으나, 2008년 재산세 공동과세 실시 이후 상위 20%와 하위 20%의 세입격차가 3배 수준으로 크게 완화됨
- 세출측면에서 자치구의 재정불균형은 그다지 심각하지 않음



- 재정불균형지수=상위 20%/하위20%의 비율(단위: 배)  
(수치가 낮을수록 불균형 격차가 적음을 의미함)
- 자료: 서울시 자치구 일반회계 세입 및 세출 자료(1996-2015)

지방세 수입액    세출규모

## 2. 서울시 자치구 재정분석

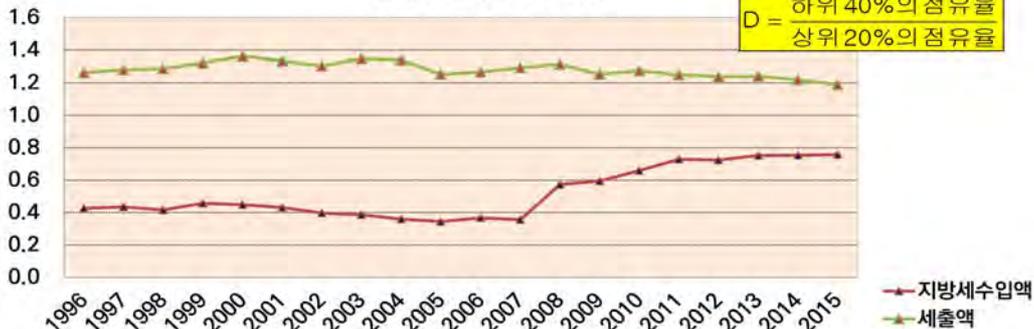
합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 20



### 서울시 자치구 균형분배지수 추정결과

- 십분위분배율(Deciles Distribution Ratio : D)은 균형분배수준을 평가하는 계층별 점유비율로 하위그룹의 점유율이 클수록 수치가 커져 더욱 평등한 분배를 나타냄
- 2015년 현재 세출은 1.19로 높게 나타난 반면 세입은 2007년까지 0.4 수준에 머물다가 2008년 이후 점차 향상되어 현재는 0.76 수준으로 불균형도가 다소 개선되었음

십분위분배율(D-rate)



- 균형분배지수 = 십분위분배율(deciles distribution ratio: D)  
= 하위 40% 점유율/상위 20% 점유(수치가 클수록 균형분배를 의미함)
- 자료: 서울시 자치구 일반회계 세입 및 세출 자료(1996-2012)

지방세수입액    세출액

## 2. 서울시 자치구 재정분석

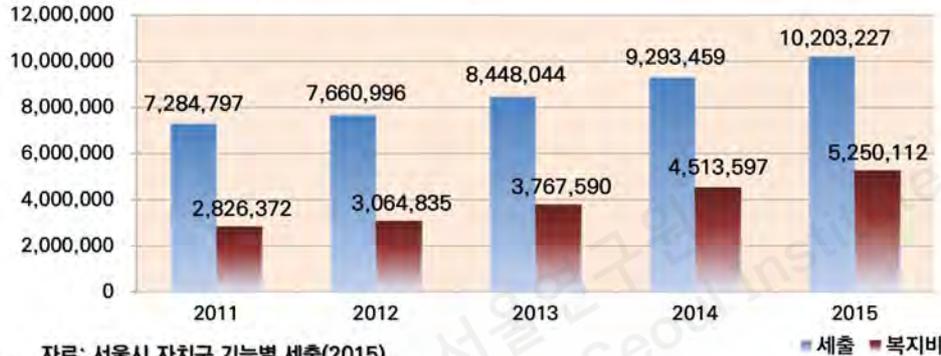
합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 21



### (4) 서울시 자치구 세출구조 변화

- 2012년부터 2015년까지의 서울시 자치구 총 세출은 연 평균 8.81% 증가하였으나, 동기 복지비는 연 평균 16.87% 증가한 것으로 나타나고 있어, 세출 대비 복지비 지출의 증가가 2배 수준에 이르는 것으로 분석됨
- 총 세출에서 복지비의 비중은 2011년 38.80%에서 2015년 현재 51.46%로 절반을 상회하고 있고, 지출 규모도 2조 4천억 원(85.7%)이 증가한 5조 2천억 원에 이르고 있음

(단위: 백 만원)



▶ 자료: 서울시 자치구 기능별 세출(2015)

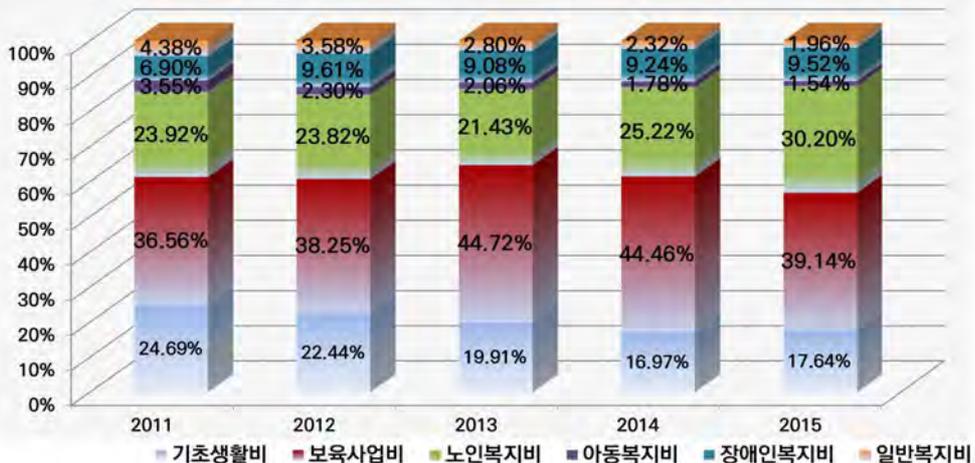
## 2. 서울시 자치구 재정분석

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 22



### ■ 서울시 자치구 복지비 비중 비교

- 2015년 현재 서울시 자치구 복지비의 70%가 보육사업비와 노인복지비에 소요되고 있는데, 2012년과 비교 시 복지비 전체에서 비중이 8% 정도 증가한 것을 알 수 있음
- 장애인복지비는 2012년 이후 9%대의 유사한 수준을 유지하고 있고, 기초생활비와 아동복지비, 일반복지비 비중은 축소되고 있음



### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 23



#### (1) 서울시 조정교부금 제도 개요

- 근 거: 서울특별시자치구의재원조정에관한조례
- 연 혁: 조례제정('88.5.7)  
2012. 5차 개정 이후 현재까지 운영
- 종 류: 보통교부금(조정교부금 총액의 90%)  
특별교부금(조정교부금 총액의 10%)
- 집 행:
  - 보통교부금(조례에 의거 결정된 교부금 월별 교부)
  - 특별교부금(재해 등 특별한 재정수요 시 市 방침 후 교부)

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 24



- 재 원 : 보통세의 일정 비율(21%)  
=> 보통세 일정비율로 전환(2012.6.29 개정)  
=> 보통세: 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세,  
주민세, 지방소득세, 자동차세
- 보통세 구성 비율(2015년 예산기준, 단위: 억 원)

구분	계	취득세	레저세	재산세	담배 소비세	지방 소비세	주민세	지방 소득세	자동차 세
예산액	120,488	33,209	1,474	19,149	4,844	9,932	4,040	37,476	10,364
구성비	100%	27.6%	1.2%	15.9%	4.0%	8.2%	3.4%	31.1%	8.6%

> 자료: 서울시(2015년 예산기준), 단위: 억 원

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 25



- **기준재정수입액 산정=특정목적의 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세 및 재정보전금 등**
  - 지방세, 세외수입 등 실제 구세입 예산을 100% 반영
- **기준재정수요액 산정=자치구 살림에 필요한 최소한의 재정수요**
  - 11개 분야 18개 측정항목의 단위비용을 회귀분석으로 추정

$$\text{재정부족(잉여)액} = \text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}$$

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 26



#### (2) 타 광역시와의 조정교부금 제도 비교 분석

- **특별·광역시별 조정교부금 운영 현황(2015)**

구분	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산
자치구 수	25	15	8	7	5	5	4
교부율 (보통세)	21.00%	19.80%	20.00%	20.65%	23.00%	21.50%	18.10%
종류 및 규모	보통 교부금	90%	90%	90%	90%	90%	90%
	특별 교부금	10%	10%	10%	10%	10%	10%

▶ 자료: 서울시(2015), 단위: %

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 27



#### 연도별 특별·광역시 조정교부금 규모(2012-2015)

- 2015년 당초 예산 기준 조정교부금 총액은 4조 원(일반 3.6조 원, 특별 0.4조 원)가량이며, 서울이 2.1조 원으로 조정교부금 총액의 53.7%를 차지함

구분	2012	2013	2014	2015
합계	33,315	35,128	37,308	40,096
서울	16,972	18,530	19,763	21,568
부산	4,453	4,487	4,759	4,612
대구	2,396	2,604	2,775	3,268
인천	3,920	3,534	4,173	4,338
광주	2,038	2,150	2,101	2,440
대전	1,917	2,073	2,045	2,105
울산	1,619	1,770	1,692	1,765

자료: 행정자치부 내부자료(2015), 단위: 억 원

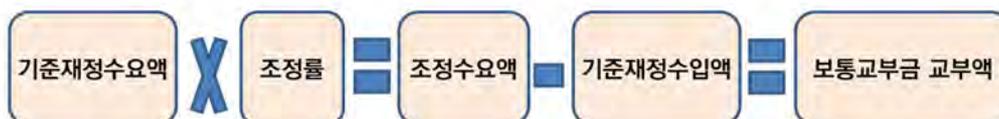
### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 28



#### 자치구 조정교부금 산정방법

- 기본산식 : 재정부족액 산정 후 조정률 적용으로 일반교부금 총액과 일치시키는 보통교부세 산정 방식 취함
- 유형 1 : 서울시 산정방식  
기준재정수요액에 조정률을 곱하여 나온 조정수요액에서 기준재정수입액을 차감하여 일반교부금 교부액을 산정하는 방식



조정률=(자치구 기준재정수입액 합산액+보통교부금 총액)/자치구 기준재정수요액 합산액

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 29

#### ■ 자치구 조정교부금 산정방법

- **유형 2** : 보통교부세 차용방식(부산, 대구, 광주)  
 재원부족액과 일반교부금 총액을 일치시키는 방식으로 조정을 적용

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재원부족액} \times \text{조정률} = \text{보통교부금 교부액}$$

조정률 = 보통교부금 총액 / 각 자치구 재원부족액의 합산액

- **유형 3** : 유형 1과 2를 혼용하는 방식(인천, 대전)  
 인천: 유형 1과 유형 2를 50%씩 적용(2013년부터)  
 대전: 보장조정률 30%, 재정수요 연동 조정률 70% 반영(2014)

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 30

#### ■ 기준재정수입 산정방법(2014년 기준)

- **기본산식**: 기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액 + 정산수입
- 기초수입액 추계방법, 기초수입 및 보정수입 대상 항목, 산입률 등에서 지역별 차이
- 산정기준은 대전을 제외하고 모두 해당 연도(대전은 2년(전년도 예산과 전전년도 결산 평균))

구분	산정대상	수입보정
서울	지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액 + 수입보정	결산 차액 및 해당연도 임시적 세외수입 등
부산	자치구세 수입액 + 수입보정	정수교부금 등의 수입, 결산차액의 50~80% 범위 내 보정률로 보정
대구	자치구세 수입액 + 수입보정	보정계수와 인센티브 적용
인천	자치구세 수입액 + 경상적 세외수입 징수결정액 + 정산액	-
광주	자치구세 수입액 + 수입보정	경상세외수입 등(정수교부금 제외), 결산차액, 건전재정운영 자체노력, 자치구세 및 경상적 세외수입의 증감, 산정 이후 급증/급감 예측 재정수입
대전	자치구세 수입액, 경상적 세외수입의 2년 평균 + 결산차액 + 수입보정	부동산 교부세
울산	자치구세 수입액 + 경상적 세외수입 + 수입보정	결산차액, 임시적 세외수입 등

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 31

#### ▪ 기준재정수요 산정방법(2014년 기준)

- 기본산식:  $\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} + \text{자구노력}$
- (측정단위 × 단위비용 × 보정계수) 적산방식을 적용하나 추가로 고정비용을 합산하거나, (측정단위 × 단위비용)만으로 산정하는 등 지역별로 다른 방식 적용

구분	수요액	측정항목	수요보정
서울	측정항목별 단위수치 × 단위비용 + 고정비용	18개 항목 24개 측정단위	전년도 물가상승, 행·재정상 특별수요, 특별히 필요한 경우
부산	측정항목별 단위수치 × 단위비용	23개 항목 26개 측정단위	단위수치, 단위비용, 물가지수 등 실수요액 추가 보정
대구	측정항목별 단위수치 × 단위비용	19개 항목 21개 측정단위	획일적 적용 또는 물가상승으로 불합리할 때 실수요액 추가 또는 보정
인천	측정항목별 단위수치 × 단위비용 + 고정비용	12개 항목 16개 측정단위	실수요액 추가 또는 형평률
광주	측정항목별 단위수치 × 단위비용	19개 항목 21개 측정단위	획일적 적용 또는 물가상승으로 불합리할 때 실수요액 추가 또는 보정, 건전재정운영 자체노력
대전	측정항목별 단위수치 × 단위비용 + 고정비용 및 수요 추계	18개 항목 23개 측정단위	측정수치 증감, 행정수요 추가발생, 행·재정상 특별수요 등
울산	측정항목별 단위수치 × 단위비용	18개 항목 18개 측정단위	측정항목 및 단위의 추가 또는 제외 행정수요 발생, 특별재정수요 발생 시 등

### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황 합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 32

#### (3) 서울시 조정교부금 배분 실태

##### ▪ 서울시 조정교부금 배분규모(2012-2015)

구분	2012	2013	2014	2015
조정교부금	1,697,210	1,853,048	1,976,353	2,156,790
보통교부금	1,527,489	1,667,743	1,778,718	1,941,111
특별교부금	169,721	185,305	197,635	215,679

> 자료: 서울시 조정교부금 제도 운영 자료(2015), 단위: 백만 원

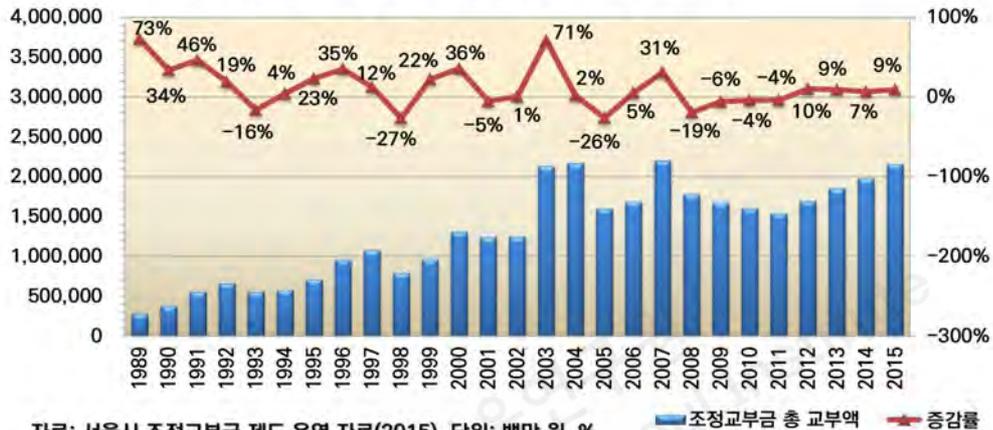
### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 33



#### 연도별 서울시 자치구 조정교부금 배분 현황(1989-2015)

- 서울시 자치구 조정교부금 배분액은 2007년 2조 2천억 원 규모로 가장 컸으나, 2011년 지정 도달 후 2012년을 기점으로 다시 증가하여 2015년 현재 2조 1천 5백억 원 수준임
- \* 2007년 조정교부금 : 2조 2,040억 원(부동산교부세 1,620억 원 포함)



자료: 서울시 조정교부금 제도 운영 자료(2015), 단위: 백만 원, %

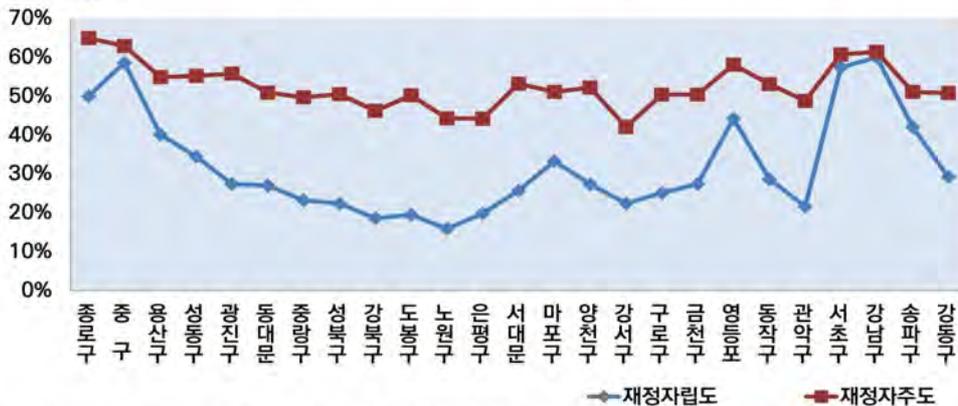
### 3. 서울시 조정교부금 제도 현황

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 34



#### 서울시 자치구 조정교부금 배분 효과 분석(2015)

- 조정교부금 배분 전 서울시 자치구의 재정자립도는 노원구(16%)를 비롯하여 평균 32% 수준이었으나 조정교부금 배분 후 자치구의 재정자립도는 평균 52% 수준으로 개선됨



- > 조정교부금 배분 전: 재정자립도=(자치구세+세외수입)/총세입 X 100
- > 조정교부금 배분 후: 재정자립도=(자치구세+세외수입+지방교부세+조정교부금)/일반회계 총계예산 X 100

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 35



### (1) 기준재정수요액 산정

- 기초연금, 영유아 보육사업 등 사회복지부담액의 구비 부담 증가→새롭게 증가하고 있는 재정수요를 반영할 수 있도록 설명력 높은 측정항목 및 측정단위 선정
- 본 연구에서는 서울시 자치구 3개년도(2012년-2014년) 기능별 세출자료에 근거하여 각 측정항목 별 측정단위의 타당성 분석을 통해 합동최소자승법(POLS: Pooled Ordinary Least Squares)으로 회귀모형을 각각 추정
- 회귀분석을 통하여 계수의 유의수준 1%-10%에서 단위 비용과 고정 비용을 추정

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 36



- 서울시 자치구 기준재정수요액 측정항목 [현 조례]: 18개 측정 항목: 개선안 동일

분야(코드)	경비의 종류 측정항목	코드	소분류(코드)
1. 일반공공행정(010)	지방의회비	Y1	입법 및 선거관리(011)
	일반관리비	Y2	일반행정(016), 재정·금융(014) 지방행정·재정지원(013) 기타(900)의 기본경비
2. 공공질서및안전(020)	안전관리비	Y3	공공질서 및 안전(020)
3. 교육(050)	교육지원비	Y4	교육(050)
4. 문화및관광(060)	문화체육비	Y5	문화및관광(060)
5. 환경보호(070)	환경보호비	Y6	환경보호(070)
6. 사회복지(080)	일반복지비	Y7	노동(086), 보훈(087), 주택(088) 사회복지일반(089)
	기초생활비	Y8	기초생활보장(081)
	보육사업비	Y9	보육·가족 및 여성(084)
	노인복지비	Y10	노인·청소년(085)의 노인
	아동복지비	Y11	노인·청소년(085)의 청소년 취약계층지원(082)의 아동·청소년
7. 보건(090)	장애인복지비	Y12	취약계층지원(082)의 장애인과 기타
	보건위생비	Y13	보건(090)
8. 농림해양수산(100) 산업·중소기업(110) 과학기술(150)	산업경제비	Y14	농림해양수산(100) 산업·중소기업(110), 과학기술(150)
9. 수송 및 교통(120)	도로관리비	Y15	도로(121)
	교통관리비	Y16	대중교통·물류 등 기타(126)
10. 국토및지역개발(140)	지역개발비	Y17	국토및지역개발(140)
11. 기타(900)	인건비	Y18	기타(900)의 인력운영비

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 37



### ■ 측정단위 타당성 분석 결과

- 안전관리비의 사업체종사자 수, 세대수가 측정단위로 도출됨
  - 유동인구수는 공식 통계가 5년마다 작성되어 현실 변화를 반영하기에 부적합
  - 세대수와 사업체종사자 수(0.38)가 유동인구수(0.34)보다 통계적 설명력이 향상
- 나머지 측정단위는 현 조례의 측정단위가 유의수준이나 설명력에서 타당하여 개선안 그대로 적용함

측정항목	현 조례 측정단위	개선안 측정단위	측정항목	현 조례 측정단위	개선안 측정단위
1. 지방의회비	지방의원 수	지방의원 수	10. 노인복지비	노인 수	노인 수
2. 일반행정비	인구수	인구수	11. 아동복지비	아동청소년 수	아동청소년 수
	행정구역면적	행정구역면적	12. 장애인복지비	등록장애인 수	등록장애인 수
3. 안전관리비	유동인구수	사업체종사자 수	13. 보건위생비	인구수	인구수
		세대수	14. 산업경제비	사업체종사자 수	사업체종사자 수
4. 교육지원비	학생 수	학생 수	15. 도로관리비	도시시설물연장	도로시설물연장
5. 문화체육비	인구수	인구수		개설도로면적	개설도로면적
6. 환경보호비	사업체종사자 수	사업체종사자 수		미개설도로면적	미개설도로면적
	하수도연장	하수도연장	16. 교통관리비	자동차대수	자동차대수
7. 사회복지비	세대수	세대수	17. 지역개발비	도시계획면적	도로계획면적
8. 기초생활비	사업체종사자 수	사업체종사자 수		녹지대면적	녹지대면적
	하수도연장	하수도연장		하천연장	하천연장
9. 보육사업비	영유아 수	영유아 수	18. 인력운영비	공무원 수	공무원 수

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 38



### ■ 제도 개선 전후 기초수요액 변화 비교

(단위: 억 원)

측정항목	개선 전(A)		개선 후(B)		증감(B-A)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	47,690	100.00%	50,862	100.00%	3,171	0.00%
1. 지방의회비	352	0.74%	362	0.71%	10	△0.03%
2. 일반관리비	8,259	17.32%	8,377	16.47%	118	△0.85%
3. 안전관리비	805	1.69%	678	1.33%	△127	△0.36%
4. 교육지원비	1,810	3.80%	1,586	3.12%	△224	△0.68%
5. 문화체육비	2,379	4.99%	2,383	4.69%	4	△0.30%
6. 환경보호비	4,014	8.42%	4,086	8.03%	72	△0.38%
사회복지비	5,279	11.07%	6,773	13.32%	1,494	2.25%
7. 일반복지비	478	1.00%	721	1.42%	244	0.42%
8. 기초생활비	374	0.78%	370	0.73%	△4	△0.06%
9. 보육사업비	1,793	3.76%	1,911	3.76%	118	0.00%
10. 노인복지비	1,255	2.63%	2,402	4.72%	1,147	2.09%
11. 아동복지비	731	1.53%	676	1.33%	△54	△0.20%
12. 장애인복지비	649	1.36%	692	1.36%	43	0.00%
13. 보건위생비	972	2.04%	925	1.82%	△47	△0.22%
14. 산업경제비	257	0.54%	285	0.56%	28	0.02%
15. 도로관리비	1,097	2.30%	1,424	2.80%	327	0.50%
16. 교통관리비	189	0.40%	226	0.44%	37	0.05%
17. 지역개발비	1,556	3.26%	1,921	3.78%	365	0.51%
18. 인건비	20,721	43.45%	21,835	42.93%	1,114	△0.52%

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 39



### ■ 고정비용, 단위비용 산정 내역 비교

(단위: 억 원)

구분	현 조례	개선안	증감
고정비용 총액	13,353	15,090	1,737
단위비용 총액	34,337	35,772	1,435
기초수요액 총액	47,690	50,862	3,172

- 측정항목 중 증가하는 항목은 사회복지비 총액(1,494억 원), 인건비(1,114억 원), 지역개발비(365억 원) 등이고, 감소하는 항목은 교육지원비(224억 원), 안전관리비(127억 원) 등임
  - 복지사업 확대로 사회복지비(국고보조사업 구비매칭비)와 이에 부수되는 인건비가 증가
  - 지역개발비는 녹지대면적 확대로 지역개발비는 증가
  - 교육지원비는 학령인구수 축소로 감소
  - 안전관리비는 복지비 구비 부담분 총당을 위해 재난방지시설, 폐기물 처리, 하수도 준설 등 실제 세출규모 축소로 감소

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 40



### ■ 기준재정수요액 산정 방법(현행)

- 자치구별 기초수요액 산정
  - 기초수요액=고정비용+(단위비용x측정단위 값)
- 기준재정수요액 산정
  - 기준재정수요액 =  $\sum\{(기초수요액) \times 보정률(1+물가상승률 합)\} + \sum\text{복지비 구비부담 보정액} + \sum\text{자치구별 특수수요}$
  - 복지비 구비부담 보정액: 기초생활보장비, 보육사업비, 기초연금
  - 자치구별 특수수요: 문화재관리, 영구임대주택, 준공업지역, 유입차량, 총액인건비
- 보정률 산정
  - 현 조례는 당해 연도 기준재정수요액 산정 시 전년도 물가상승률을 감안하도록 규정
  - 2015년 기준재정수요액 보정률: '10년(2.8%), '11년(3.8%), '12년(2.5%), '13년(1.49%) 물가상승률의 합인 10.59%를 적용

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선



### ■ 기준재정수요액 산정 방법(개선안)

#### 1안

- ①  $\sum\{\text{기초수요액} \times (1 + \text{1개년도 물가상승률})\} + \text{②} \sum\text{복지비 구비부담 보정액}$   
 $+ \text{③} \sum\text{자치구별 특수수요}$   
 (※ 1개년도 물가상승률: '13년 1.49%)

- 기준재정수요액 산정 시, 기초수요액(최근 3년간 세출예산) 보정을 위해  
 직전 1개년도의 물가상승률 반영

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선



### ■ 기준재정수요액 산정 방법(개선안)

#### 2안

- ①  $\sum\{\text{기초수요액} \times (1 + \text{1개년도 물가상승률})\} + \text{②} \sum\text{복지비 구비부담 보정액}$   
 $+ \text{③} \sum\text{자치구별 특수수요} + \text{④} \text{맞춤형급여 전환에 따른 구비부담 증가}$   
 $\text{예상액 보정}$   
 (※ 1개년도 물가상승률: '13년 1.49%)

- 기준재정수요액 산정 시, 기초수요액(최근 3년간 세출예산) 보정을 위해  
 직전 1개년도의 물가상승률 반영

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 43



### ■ 기준재정수요액 산정 방법(개선안)

#### 3안

- ①  $\sum\{\text{기초수요액} \times (1 + \text{1개년도 물가상승률})\} + \text{②} \sum \text{복지비 구비부담}$   
 $+ \text{③} \sum \text{자치구별 특수수요} + \text{④} \text{맞춤형급여 전환에 따른 구비부담 증가}$   
**예상액 보정 + ⑤ 복지비 증가로 인해 감축된 '15년 예산 대비**  
**일반관리비의 감소율 보정**

※ 1개년도 물가상승률 : '13년 1.49%

※ 감소율 = (측정항목 예산 - 측정항목 기초수요액) ÷ 자치구 총 예산

- 사회복지비 증가로 인해 감축된 일반관리비(청사유지관리, 동청사관리 등)에 대하여 보정하여 자치구에 필요한 기준재정수요액을 산정

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 44



### ■ 기준재정수요액 산정 방법(개선안)

#### 4안

- ①  $\sum\{\text{기초수요액} \times (1 + \text{1개년도 물가상승률})\} + \text{②} \sum \text{복지비 구비부담}$   
 $+ \text{③} \sum \text{자치구별 특수수요} + \text{④} \text{맞춤형급여 전환에 따른 구비부담 증가}$   
**예상액 보정 + ⑤ 복지비 증가로 인해 감축된 '15년 예산 대비**  
**일반관리비, 안전관리비, 환경보호비 감소율 보정**

※ 1개년도 물가상승률 : '13년 1.49%

※ 감소율 = (측정항목 예산 - 측정항목 기초수요액) ÷ 자치구 총 예산

- 사회복지비 증가로 인해 감소된 도시유지비용(일반관리비, 안전관리비, 환경보호비)에 대하여 보정하여 자치구에 필요한 기준재정수요액을 산정

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 45



### • 기준재정수요액 산정 개선안 종합

- 서울시 자치구 워크숍, 구청 예산 담당자 면담 등 자치구 의견수렴을 통해 제안된 측정단위와 행자부 및 타 광역시들의 측정단위 등에서 총 40개의 예비측정단위를 선정하여 회귀분석을 통해 측정단위의 통계적 유의성과 타당성 분석을 실시함
- **측정단위 타당성 분석 및 측정단위 변경**  
안전관리비(유동인구수 → 세대수, 사업체종사자 수)
- **사회복지비 기초재정수요의 현실화: 구비 내시액 전액 반영**  
기초연금, 기초생활비, 무상 보육 등의 비용을 구비 내시액으로 전액 반영  
2008년 제도개선 이후 3개 복지비는 자치구 복지비 비중의 대부분을 차지  
그러나, 법령상 구비 내시액 기준이 상이하여 실제 자치구 재정부담 측정 곤란
- **보정 방식 개선: 예산 대비 일반행정항목 감소 비율 보정**  
물가상승률(매년 상승률의 합 → 전년도 물가상승률)  
예산 대비 일반행정항목 감소를 반영(일시적 반영)

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 46



### (2) 기준재정수입액 산정

- 현 조례 기준재정수입액 동일 적용: 3조 8,544억 원  
해당연도 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입(재산매각 수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액
- 기준재정수입액의 보정  
보정의 필요에 따라 전전년도 기준재정수입액과 해당세입의 결산 차액 및 해당연도 임시적 세외수입 등의 수입으로 보정
- 기준재정수입액 산정: 2015년 기준 산출  
중앙정부 정책변화(금리불안, DTI·LTV 규제완화 종료, 가계 부채 증가, 전세가 상승에 따른 매매수요 소진 등)로 부동산 거래 변화 예측 불투명 → 서울시 보통세 중 취득세(주택분) 축소로 2016년 세입 축소 예상

## 4. 서울시 조정교부금 산정

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 47



기준재정수입액 산정 검토안 비교

구분	세입항목		현 조례	검토안			
				A안	B안	C안	D안
자체재원	구세(지방세)	등록면허세	○	○	○	○	○
		재산세	○	○	○	○	
		지난 연도 구세	○	○	○	○	
	세외수입	경상적 세외수입	재산임대수입	○	○	○	○
			사용료수입	○	○	○	○
			수수료수입	○	○	○	○
			사업수입	○	○	○	○
			정수교부금수입	○	○	○	○
			이자수입	○	○	○	○
		임시적 세외수입	재산매각수입	×	×	×	×
			전입금	○	○	○	×
			예약금 및 예수금	○	○	○	×
			부담금	○	×	○	×
			잡수입	○	○	○	×
의존재원	지방교부세		○	○	○	○	
	조정교부금		×	×	×	×	
	재정보전금		○	○	○	○	
	국고보조금 및 시비보조금		×	×	×	×	
	지방채 및 예치금		×	×	×	×	
기 타	보전수입 등 내부거래	순세계잉여금	○	○	×	×	
		전년도이월금	×	×	×	×	
		용자금원금수입	○	○	○	×	

▶ 자료: 서울시 자치구 일반회계 기준(2015)

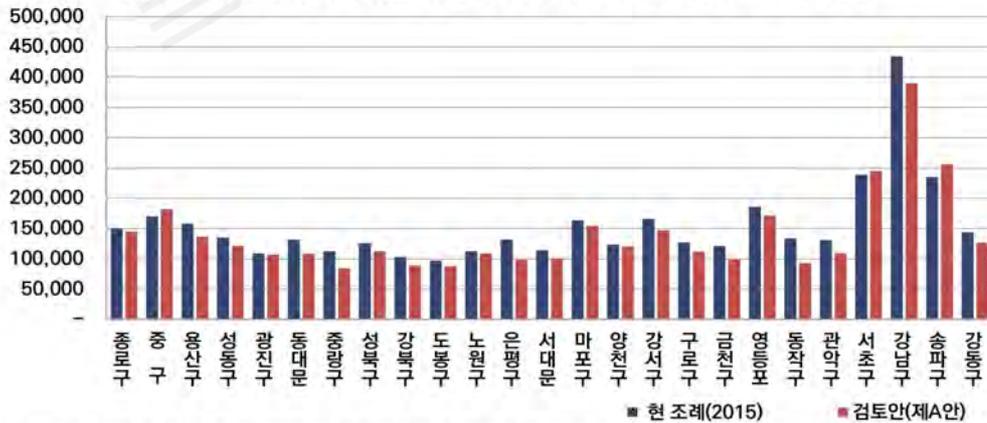
## 4. 서울시 조정교부금 산정

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 48



### ■ 기준재정수입액 현 조례와 검토안 비교

- 검토안 A의 경우 현 조례의 기준재정수입액과 큰 차이가 없으며 이는 자치구의 세입에서 부담금이 차지하는 비중이 0.08% 수준으로 매우 작기 때문임



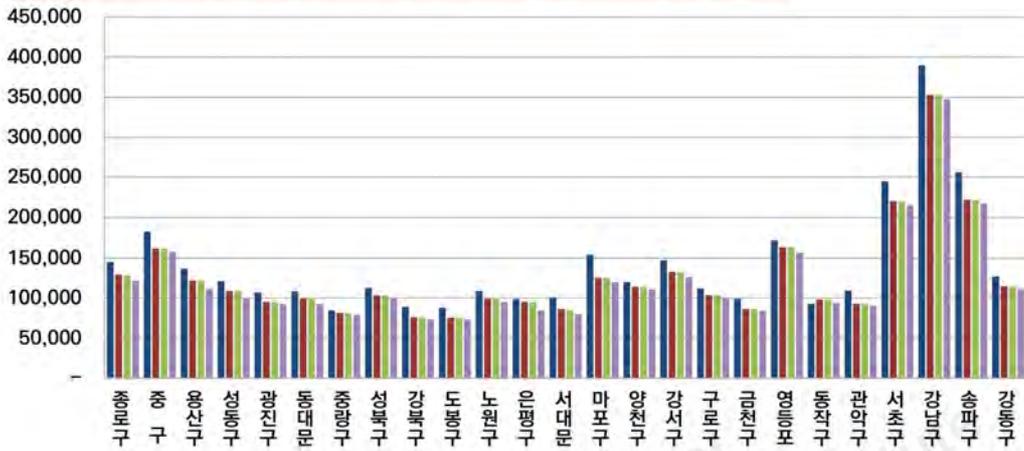
- ▶ 기준재정수입액(현 조례)=구세+세외수입(재산매각수입, 이월금 제외)+지방교부세+재정보전금
- ▶ A안=현 조례 부담금
- ▶ 자료: 서울시 자치구 일반회계 기준(2015), 단위: 백만 원

## 4. 서울시 조정교부금 산정

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 49



### 서울시 자치구 기준재정수입액 검토안별 결과 비교



- ▶ A안 = 현 조례 - 부담금
- ▶ B안 = 현 조례 - 순세계잉여금
- ▶ C안 = 현 조례 - 순세계잉여금 - 부담금
- ▶ D안 = 현 조례 - 임시적 세외수입
- ▶ 자료: 서울시 자치구 일반회계 기준(2015), 단위: 백만 원

## 4. 서울시 조정교부금 산정

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 50



### 기준재정수입액 산정 개선안 종합

- 서울시는 제4차 조례개정(2008.12.30) 시 자치구의 정확한 재정충족도를 산정하기 위하여 기준재정수입액을 자치구의 세출예산액 수준에서 100%를 반영하는 것으로 변화시킴
  - > 기준재정수입액도 이에 대응하여 임시적 세외수입 가운데 일반적 재원의 성격을 가지는 세입항목들이 포함됨
- 현 조례의 기준재정수입액에서 임시적 세외수입의 각 항목들, 부담금(A), 순세계잉여금(B), 부담금과 순세계잉여금(C), 임시적 세외수입 전체(D)를 제외하여 이를 비교함(2015년 기준)
  - > 임시적 세외수입은 재정력이 부족한 자치구의 경우 그 규모가 작아 재정조정 효과가 미흡하고 오히려 재정격차가 더 심화되는 경향이 존재함에 따라 신중한 검토가 요구됨
- ∴ 현 조례의 산정 방식이 자치구의 기준재정수입액 과소 산정을 줄일 수 있는 합리적 선택으로 개선될 조정교부금 제도에서도 이를 적용함

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 51



### (3) 조정교부금 산정

- 현행 기준재정수요충족도: **97.1%**  
 - 기준재정수요충족도=(기준재정수입액+보통교부금)÷기준재정수요액
- 개선안은 현행 **97.1%**의 기준재정수요충족도를 **100%**로 변경하여 합리적인 적정 보통교부금 배분액을 산출하기 위한 제도 개선방안
- 자치구의 증가하는 재정수요를 온전히 반영하기 위해 기준재정수요 보정방법에 대해 **4가지(안)**을 적용하여 적정 교부율을 도출  
 - 적정 교부율은 21.43%(1안), 21.56%(2안), 22.67%(3안), 22.85%(4안)

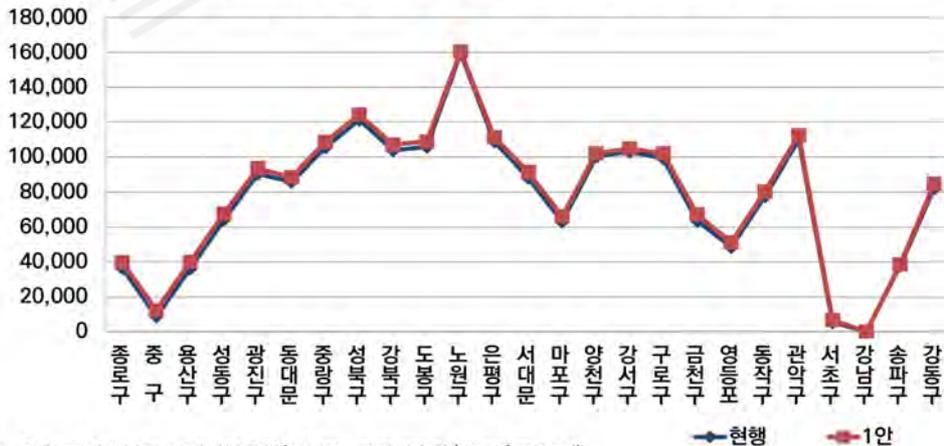
## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 52



### 1안: 서울시 자치구 조정교부금 추정 결과 비교

- 1안의 경우 조정교부금은 불교부 단체인 강남구를 제외한 24개 자치구의 조정교부금 배분액이 현 조례보다 증가하는 것으로 나타남



- 1안: 조정교부금 = 재정부족액(100%, 물가상승률(2013)로 보정)  
 = 기준재정수요액(100%) - 기준재정수입액(현 조례)(100%)

➢ 자료: 서울시 조정교부금 운영 자료, 단위: 백만 원

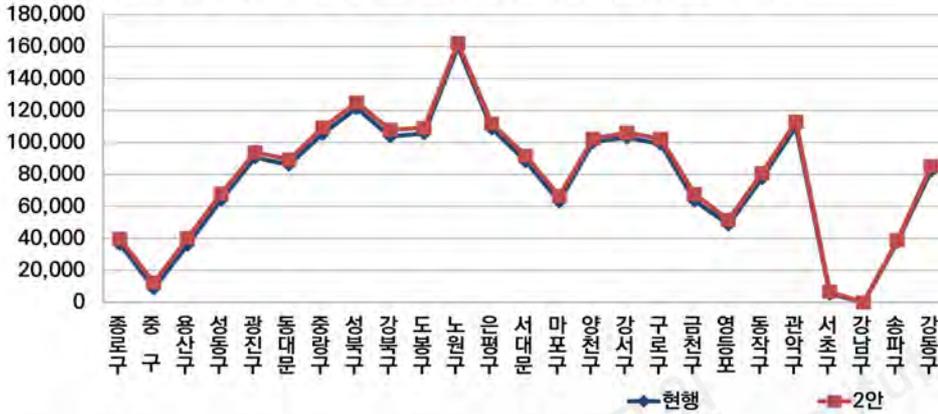
## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 53



### 2안: 서울시 자치구 조정교부금 추정 결과 비교

- 2안의 경우 조정교부금은 불교부 단체인 강남구를 제외한 24개 자치구의 조정교부금 배분액이 현 조례보다 증가하는 것으로 나타남



- 2안: 조정교부금 = 재정부족액(100%, 물가상승률(2013)과 맞춤형 급여로 보정) = 기준재정수요액(100%) - 기준재정수입액(현 조례)(100%)

자료: 서울시 조정교부금 운영 자료, 단위: 백만 원

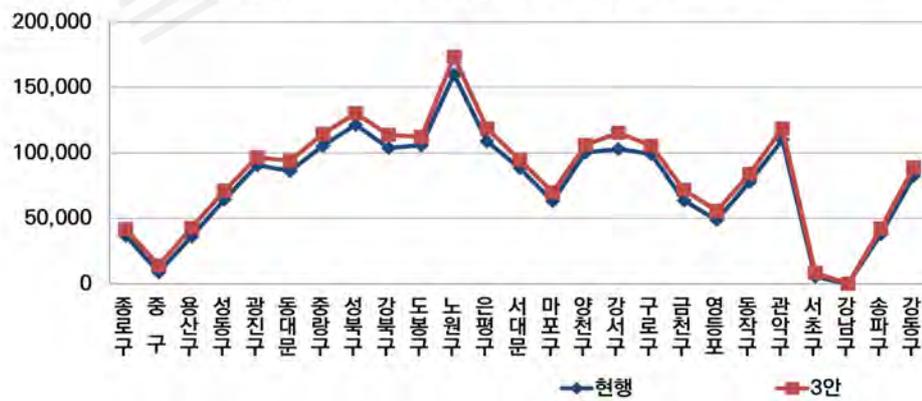
## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 54



### 3안: 서울시 자치구 조정교부금 추정 결과 비교

- 3안의 경우 조정교부금은 불교부 단체인 강남구를 제외한 24개 자치구의 조정교부금 배분액이 현 조례보다 증가하는 것으로 나타남



- 3안: 조정교부금 = 재정부족액(100%, 물가상승률(2013)과 맞춤형 급여, 일반관리비 감소율로 보정) = 기준재정수요액(100%) - 기준재정수입액(현 조례)(100%)

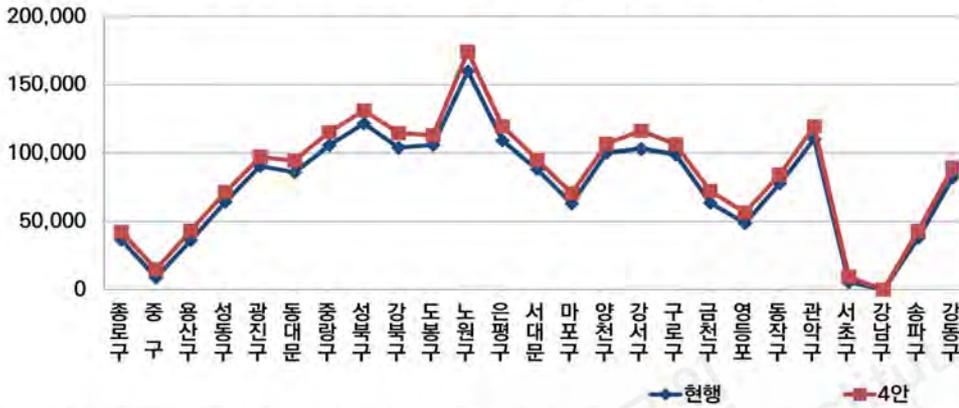
자료: 서울시 조정교부금 운영 자료, 단위: 백만 원

# 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 55

## 4안: 서울시 자치구 조정교부금 추정 결과 비교

4안의 경우 조정교부금은 불교부 단체인 강남구를 제외한 24개 자치구의 조정교부금 배분액이 현 조례보다 증가하는 것으로 나타남



> 4안: 조정교부금 = 재정부족액(100%, 물가상승률(2013)과 맞춤형 급여, 일반관리비, 안전관리비, 환경보호비 감소율로 보정)  
 = 기준재정수요액(100%) - 기준재정수입액(현 조례)(100%)  
 > 자료: 서울시 조정교부금 운영 자료, 단위: 백만 원

# 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 56

조정교부금 제도 개선에 따른 변화 (단위: 백만 원)

자치구	현 조례 기준		개선(안)				현재 대비 증가액			
	재정부족액	배분액	1안	2안	3안	4안	1안	2안	3안	4안
<b>조정교부금</b>		21,187	21,889	22,022	23,156	23,340	702	835	1,969	2,153
<b>보통교부금</b>	20,683	19,068	19,700	19,820	20,840	21,006	632	751	1,772	1,937
종로구	421	365	397	398	418	425	32	33	53	60
중구	142	88	122	123	141	148	34	35	53	60
용산구	420	361	400	403	427	433	39	41	66	72
성동구	703	643	678	681	711	717	35	38	68	74
광진구	967	906	936	939	966	972	30	32	59	66
동대문	927	861	887	893	940	947	27	33	80	87
중랑구	1,121	1,055	1,086	1,093	1,144	1,150	31	36	89	96
성북구	1,289	1,214	1,243	1,250	1,303	1,310	29	36	89	96
강북구	1,100	1,038	1,071	1,079	1,138	1,143	33	42	100	106
도봉구	1,119	1,057	1,089	1,091	1,122	1,128	31	34	65	70
노원구	1,680	1,598	1,605	1,622	1,735	1,741	7,13	24	137	144
은평구	1,161	1,088	1,112	1,119	1,188	1,193	24	31	96	105
서대문	944	883	914	917	947	953	31	34	64	70
마포구	700	631	662	666	699	707	31	34	68	76
양천구	1,070	1,002	1,020	1,024	1,060	1,067	18	22	58	64
강서구	1,112	1,031	1,047	1,061	1,153	1,160	17	31	123	130
구로구	1,060	991	1,020	1,023	1,055	1,062	29	32	63	70
금천구	692	636	672	677	719	724	36	41	82	88
영등포	557	486	512	517	557	566	26	30	71	79
동작구	842	778	804	808	839	845	27	30	62	68
관악구	1,173	1,100	1,123	1,130	1,186	1,193	23	30	86	93
서초구	128	54	66	67	84	94	12	13	30	40
강남구	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
송파구	462	379	385	388	422	432	6,47	9,28	43	53
강동구	832	823	848	852	889	896	25	28	66	73
<b>특별교부금</b>		2,119	2,189	2,202	2,316	2,334	70	83	197	215

## 4. 서울시 조정교부금 제도 개선

합리적 조정교부금 산정을 위한 기준설정 연구 | 57



### ▣ 조정교부금 산정 개선안 종합

- 개선안 적용 시 현 조례에 비해 최소 702억 원, 최대 2,153억 원의 조정교부금이 증가하는 것으로 나타남
  - 보통교부금은 최소 632억 원, 최대 1,937억 원 증가
- 기준재정수요충족도 100%를 만족시키는 적정 교부율을 산정
  - 자치구의 사회복지 수요(보육복지, 노인복지, 맞춤형 급여) 증가
  - 복지 지출의 확대로 축소된 일반행정 부문의 수요에 대응 필요
  - 최소 21.43%~최대 22.85%의 교부율 적용을 검토하여 자치구의 재정난 해소에 서울시와 자치구가 공동으로 대처

## 2) 서울시 조정교부금 제도 개선방안

“서울시 조정교부금 제도 개선방안”<sup>1)</sup>은 배준식 서울연구원 연구위원이 연구를 진행하였다.

### (1) 조정교부금 제도 현황

#### ① 기준재정수요액

기준재정수요액은 자치구 상호 간의 공통적이고 필수적인 표준적 행정사무에 기초하여 모든 자치구가 반드시 지출해야 하고 최소한 보장되어야 하는 행정수요를 의미하며, 자치구의 일반 재원으로 나타나는 재정수요로 구성된 모든 자치구의 표준적인(national-standard) 항목에 대한 행정수요액을 의미한다.

기준재정수요액은 각 자치구가 실제로 지출한 경비지출액이나 지출하려는 예산액이 아니라 각 자치구의 자연적·지리적·사회적 제반여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준에서 산정되는 일반재원으로서의 재정수요를 나타낸다. 기준재정수요액 산정에서 특정재원으로 충당되는 재정수요는 제외된다. 특정재원으로 충당되는 재정수요는 「국시비 보조사업」의 국시비 부담분이다.

기준재정수요액은 현행 「서울시자치구의재원조정에관한조례」 제8조 규정에 의하여 각 자치구의 행정수요를 일정한 방법에 의해서 산정한 금액으로 측정항목별로 측정단위의 수치를 당해 단위 비용에 곱하여 얻은 액과 고정비용을 합산한 금액이다. 측정항목은 자치구의 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별로 분류하여 설정한 표준적인 경비의 종류이다. 측정단위는 측정항목별로 같은 기준에 따라 기준재정수요액을 합리적으로 산정할 수 있는 단위이다.

또한 필요시 위의 방식으로 산정된 기준재정수요액은 물가상승률, 행·재정상의 특별 수요 발생, 지역 간 균형개발과 사회복지·문화수준 향상 등을 위해 특별히 필요한 경우에 보정을 하고 있다. 보정은 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정이 어려운 형태의 행정상·재정상 수요가 발생되거나, 기초생활보장바·보육사업바·기초노령연금과 같이 자치구의 부담이 크면서 새로운 재정수요를 유발하는 경우에 한다.

<sup>1)</sup> 본 발표 자료는 기존 연구 자료인 「균형인지 예산제도도입 및 자치구 조정교부금 제도개선방안」(배준식, 2012), 「2012 서울시 자치구 조정교부금 제도 개선 방안」(배준식, 2012)을 바탕으로 추가 연구를 진행하였다.

「서울시자치구의재원조정에관한조례」 제8조 규정에 의하여 산출된 금액과 보정 금액을 합쳐 기준재정수요액 총액이 산정된다.

본 연구에서는 서울시 자치구의 최근 3개년도(2012년-2014년) 기능별 세출자료에 근거하여 합동최소자승법(Pooled Ordinary Least Squares)으로 각 측정항목별 측정단위의 타당성분석을 통해 선형회귀모형을 각각 추정한다.

## ② 기준재정수입액

기준재정수입액은 자치구가 독자적으로 사용할 수 있는 일반재원으로서의 재정수입을 나타낸다. 매년 정기적으로 일반재원적 성격을 갖는 세입항목을 기준으로 산정되며 일반회계 기준 지방세와 경상적 세외수입 등을 포함하고 용도가 정해져 있는 국고보조금 및 시비보조금 등은 기준재정수입액 산정에서 제외된다.

서울시는 2008년 조례개정을 통해 기준재정수입액의 범위와 반영비율을 대폭 확대하여 해당연도 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 경상적 세외수입, 임시적 세외수입(재산매각수입, 이월금 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액으로 산정하고 있다. 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원은 국시비보조금이다.

## ③ 조정교부금 재원

현 조례(제4조, 조정교부금의 재원)상 시와 자치구 간의 재원을 합리적으로 조정하기 위하여 조정재원을 확보하여야 하며 보통세의 일정비율로 재원을 조정하도록 규정하고 있다.

구체적으로는 「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세의 100분의 21에 해당하는 금액과 제5조 제2항에 따른 정산액이 조정교부금의 재원이다. 이 중 보통교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 특별교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 설정하고 있다.

「지방자치법」 제173조 자치구 상호간의 조정재원에 관한 규정과 「지방자치법 시행령」 117조 자치구 재원조정에 관한 규정에 의거하여 조정교부금 재원을 시세 중 보통세로 변경하였고, 이는 조정교부금 재원의 안정성 제고에 효과적으로 작용하고 있다.

## ④ 조정교부금 교부율

현행 「서울시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제4조의 규정에 의거 교부율은 현재 보통세(재산

세, 지방소비세 6%분의 지방교육세 제외)의 21%로 되어 있다. 보통세(7)는 취득세, 지방소득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 자동차세이다.

서울시 자치구의 경우 기초노령연금(어르신복지과), 영유아 보조보육사업(보육담당관), 국민기초생활보장(복지정책과) 등 사회복지비 구비부담액은 매년 늘어나 자치구 전체 예산규모의 50%를 초과하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 이러한 자치구의 재정난을 해소하기 위해 기준재정수요충족도 100%가 실현될 수 있도록, 현 조례상의 교부율인 보통세의 21%를 조정하여 보통세의 적정비율을 검토하고 제시한다.

## (2) 기준재정수요액 산정 및 개선 방안

### ① 기준재정수요액 비용 산정 방식

#### 가. 통계적 계량모형에 의한 비용 산정

측정항목별 단위비용과 고정비용 산정 방식의 객관성을 확보하기 위해서 각 측정항목별 계량모형을 구축하여 각각의 회귀방정식을 도출한다.

통계적 계량모형 분석으로는 일반최소자승법(OLS; Ordinary Least Squares)에 의거한 선형회귀모형(linear regression model)과 비선형회귀모형(non-linear regression model) 등을 이용한 시계열 자료 분석이 있으며, 횡단면 자료를 이용한 분석으로 선형패널자료모형(linear panel data model)을 이용한 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effects model) 등이 있다.

본 연구에서는 25개 자치구의 3개년도(2012년-2014년) 시계열·횡단면 자료 분석에 근거하여 자료의 크기와 속성에 가장 적절한 패널데이터에 대한 합동(Pooled) 일반최소자승법(Ordinary Least Squares)에 의거한 선형회귀모형(linear regression model)을 구축하여 회귀방정식을 도출하여 분석한다.

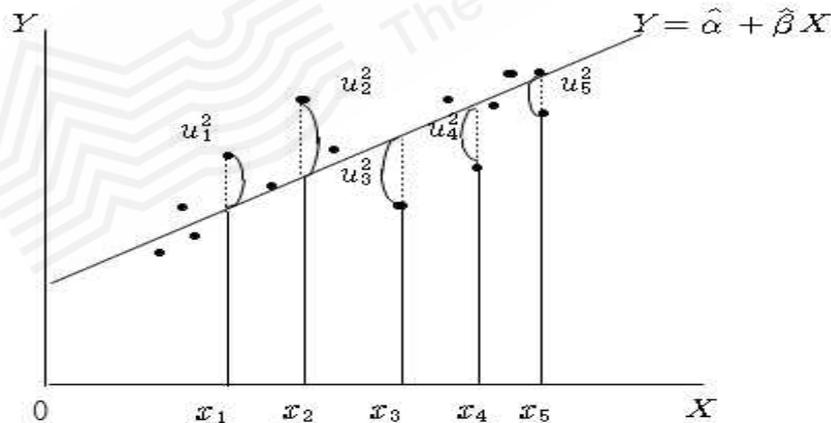
#### 나. 합동최소자승법(Pooled OLS)과 선형회귀모형 추정

선형회귀모형(linear regression model)이란 측정항목 비용(Y)과 측정단위 변수들( $X_1, X_2, \dots, X_n$ ) 간의 상관관계(correlation) 분석을 통해 XY 좌표상에서 이들 관계를 가장 잘 나타내는 추세선(trend line)을 과학적 통계분석을 통해 추정하는 방식으로 측정단위( $X_1, X_2, \dots, X_n$ )로

부터 측정항목 비용(Y)을 가장 잘 예측할 수 있는 측정단위(Xi)에 상응하는 계수를 찾기 위해 선형회귀방정식을 구하는 것이다.

합동최소자승법(POLS; Pooled Ordinary Least Squares)은 추정된 선형회귀방정식과 실제 값과의 오차(error)인 잔차(residuals)를 최소화하기 위하여 잔차들의 제곱 합이 최소가 되는 선형회귀방정식을 구하는 방법이다. [그림 6-1]에서와 같이 종속변수를 Y로 하고 독립변수를 X로 하는 선형회귀방정식  $Y = \hat{\alpha} + \hat{\beta}X$ 에서 고정비용과 단위비용을 계량적 기법으로 추정하는 것이다.

합동최소자승법(POLS; Pooled Ordinary Least Squares)에 의거한 선형회귀모형(linear regression model) 분석은 표본회귀함수(SRF; sample regression function)를 기초로 모집단회귀함수(PRF; population regression function)를 가능한 한 정확히 추정하는 방법으로 최소자승법에 의한 추정량들이 매우 우수한 통계적 특성을 지니게 됨에 따라 회귀분석에서 가장 강력하고 가장 자주 쓰는 방법 중의 하나가 되었으며, 본 연구에서와 같이 회귀계수 값인 고정비용과 단위비용을 추정하기 위해서는 Pooled OLS를 통한 추정이 가장 적합하다.



[그림 6-1] 합동최소자승법(Pooled OLS)에 의한 선형회귀모형의 추정

Pooled OLS 방법에 의해 구한 추정량은 관측 가능한 표본(X와 Y)으로 표현될 수 있어 계산이 쉽다. OLS 추정량은 점추정량으로서 표본이 주어졌을 때 각 추정량은 해당 모수에 대해 단지 하나의 값을 제시해 준다는 장점을 가지고 있어 다른 추정 방법에 비해 널리 사용되고 있다. 추정 결과 면에서도 OLS 방법에 의해 추정된 회귀선은 항상 X와 Y의 표본 평균을 통과하고 Y의 추정치 평균값이 실제 Y의 평균값과 일치하며, 잔차의 평균값이 0이 된다는 점에서 매우

비람직한 통계적 특성을 가진다.

합동최소자승법(Pooled OLS)에 따라 잔차가 최소가 되기 위한 1계미분조건을 만족시키는 표본회귀선의 정규방정식(normal equation)은 다음과 같으며 이를 고정비용과 단위비용에 대해 풀면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \sum Y_i &= n\hat{\alpha} + \hat{\beta} \sum X_i \\ \sum Y_i X_i &= \hat{\alpha} \sum X_i + \hat{\beta} \sum X_i^2 \end{aligned}$$

$$\hat{\alpha} = \frac{\sum X_i^2 \sum Y_i - \sum X_i \sum Y_i X_i}{n \sum X_i^2 - (\sum X_i)^2} = \bar{Y} - \hat{\beta} \bar{X}$$

$$\hat{\beta} = \frac{n \sum X_i \sum Y_i - \sum X_i \sum Y_i X_i}{n \sum X_i^2 - (\sum X_i)^2} = \frac{\sum x_i y_i}{\sum x_i^2}$$

$$Y_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta} X_i$$

[그림 6-2] 표본회귀선의 정규방정식

## ② 기준재정수요액의 산정 개선

본 연구에서는 현 조례에서 적용하고 있는 표준 행정수요 항목을 2012년, 2013년, 2014년 총 3개년도의 세출예산액 및 결산액을 바탕으로 검토하여, 총 14개 분야 53개 부문으로 구성된 「기능별 세출예산 총괄표」에 기초한 기준재정수요를 분류하였으며, 항목별 행정사무의 업무구성은 다음 [표 6-2]와 같다.

[표 6-2] 서울시 기능별 세출 예산 총괄표

분야		부문		행정사무업무
010	일반공공행정	011	입법 및 선거관리	지방의회 운영 지원 공정한 선거관리
		013	지방행정·재정지원	수입관리 재정운영 재정지원
		014	재정·금융	부채상환 해외채 채무관리 지방재정·금융 등 기타 지역개발기금관리
		016	일반행정	지방행정 역량강화 지방공무원 육성 지방공무원교육원 운영 주민자치 기반 강화 주민 행정 편의도모 청사운영
020	공공질서 및 안전	023	경찰	범죄예방 범죄수사 공조체제 구축
		025	재난방재민방위	재해 및 재난 예방 재해 및 재난 복구 능력 강화 화재예방 및 현장대응력 강화 소방인력 양성 민방위 운영
050	교육	051	유아 및 초·중등교육	유아·초·중등 교육복지 확충 유아·초·중등 교육재정 지원 유아·초·중등 학교교육 내실화
		052	고등교육	미래지향적 고등교육 기반 확충 대학교육복지 확충 고등교육 재정 지원 사도립대학 운영
		053	평생직업교육	평생학습체제 구축 직업교육경쟁력 강화
060	문화 및 관광	061	문화예술	공공도서관 확충 및 운영 문화도시 조성 문화산업 육성 문화예술 진흥
		062	관광	관광기반 확충 및 관리 관광산업 진흥
		063	체육	생활체육 육성 전문체육 육성 체육산업 육성
		064	문화재	유형문화재 보존 무형문화재 보존 및 전승 전통문화 보존 및 전승
		065	문화 및 관광일반	기타사항
		070	환경보호	071

[표 6-2 계속] 서울시 기능별 세출 예산 총괄표

분야		부문		행정사무업무
070 (계속)	환경보호 (계속)	072	폐기물	폐기물 감량 폐기물 회수 폐기물 자원화 청소관리
		073	대기	대기오염 관리 생활공해 관리
		074	자연	생태계 보호 자연환경 보호
		075	해양	연안환경 정비 해양오염 관리
		076	환경보호일반	기타사항
080	사회복지	081	기초생활보장	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
		082	취약계층지원	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진 부랑인 보호 및 지원
		084	보육가족 및 여성	보육가족 지원 여성복지 증진
		085	노인청소년	노인복지 증진 청소년 보호 및 육성
		086	노동	고용촉진 및 안정 근로자 복지 증진
		087	보훈	국가보훈 관리 및 지원
		088	주택	주거환경 개선 서민주거 안정
		089	사회복지 일반	기타사항
090	보건	091	보건의료	방역구호, 건강증진 의료원 등 병원운영 지원 보건환경연구원 운영
		093	식품의약안전	식품위생 관리 의약품 관리
100	농림해양수산 농림해양수산	101	농업·농촌	농가소득 안정 농업경쟁력 강화 농산물 생산유통 관리 농촌 인력육성 농업 기술개발 축산경쟁력 강화 축산물 생산유통관리 축산물 안전·방역관리
		102	임업·산촌	임업 경쟁력 강화 산림 재해방지 산림 자원화
		103	해양수산·어촌	어촌 소득안정 해양 환경보전 해양수산 자원화 수산물 유통관리 해양 재해방지, 수산 인력육성

[표 6-2 계속] 서울시 기능별 세출 예산 총괄표

분야	부문	행정사무업무
110	산업·중소기업	111 산업금융지원 중소벤처기업 금융지원 기타 산업금융지원
		112 산업기술지원 중소벤처기업 기술지원 기타 산업기술지원
		113 무역 및 투자유치 수출기반 확대 외국투자 유치
		114 산업진흥·고도화 첨단산업 육성 산업진흥 산업구조 고도화
		115 에너지 및 자원개발 에너지 수급 안정 에너지 안전 및 공급 개선
		116 산업·중소기업 일반 기타사항
120	수송 및 교통	121 도로 광역도로 건설·확포장 지방도 건설·확포장 도로시설 관리
		123 도시철도 도시철도 확충 도시철도 운영·관리
		124 해운·항만 해운·항만시설 확충 해운·물류시설 관리
		125 항공·공항 항공수송체계관리 공항이주단지 조성
		126 대중교통·물류 등 기타 주차질서 확립 대중교통 안전 확보 대중교통 육성 지원 교통행정 개선 유통단지 조성 및 관리 차량등록사업소 운영
140	국토 및 지역개발	141 수자원 하천 정비 댐발전소 주변 지역 정비
		142 지역 및 도시 주택 건설 및 운영 도시개발 택지개발 취약지개발
		143 산업단지 일반 산업단지 조성 및 운영 농공단지 조성 및 운영 과학 산업단지 조성 및 운영
150	과학기술	151 기술개발 과학기술 고도화
		152 과학기술 연구지원 과학문화 육성·지원
		153 과학기술 일반 첨단산업 육성·지원
160	예비비	161 예비비 예측할 수 없는 예산 외의 지출 예산초과지출액 충당 자금
900	기타	900 기타 행정운영경비 제반업무 관련 지출 (인건비, 기본경비)

### 가. 측정항목의 구성

본 연구에서는 2008년 및 2012년에 개선한 현 조례의 측정항목이 자치구의 행정수요(사회복지비의 증가 등)를 수렴하고 타당성 있고 적절한 구성으로 분석되어, 현행 측정항목을 유지한다.

다만, 행정자치부가 검토 중인 (가칭)‘조정교부금 산정기준(안)’과 비교하면 서울시는 18개 측정항목이 있는 반면 행정자치부(안)은 17개 측정항목으로 구성되어 있다. 조정교부금 산정기준(안)은 특별시광역시 조례로 정하고 있는 측정항목과 산정방법을 지방재정법시행령에 규정하기 위하여 마련 중인 기준이다.

서울시의 현행 측정항목의 보육사업비와 아동복지비가 행정자치부 산정기준(안)에서는 아동청소년복지비로 통합되어 1개의 측정항목이 축소되었을 뿐, 나머지 측정항목은 일부 명칭의 차이만이 나타난다.

**[표 6-3] 표준 행정수요의 측정항목 비교**

서울시 11개 분야 18개 항목		행정자치부 표준기준안 11개 분야 17개 항목	
1. 일반공공행정	① 지방의회비 ② 일반관리비	1. 일반공공행정	① 지방의회비 ② 일반관리비
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비
3. 교육	④ 교육지원비	3. 교육	④ 교육비
4. 문화및관광	⑤ 문화체육비	4. 문화 및 관광	⑤ 문화관광비
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	5. 환경보호	⑥ 환경보호비
6. 사회복지	⑦ 일반복지비	6. 사회복지	⑦ 일반사회복지비
	⑧ 기초생활비		⑧ 기초생활보장비
	⑨ 보육사업비		⑨ 아동청소년복지비
	⑩ 노인복지비		⑩ 노인복지비
	⑪ 아동복지비		⑪ 장애인복지비
	⑫ 장애인복지비		
7. 보건	⑬ 보건위생비	7. 보건	⑫ 보건위생비
8. 농림해양수산 산업·중소기업 과학기술	⑭ 산업경제비	8. 농림해양수산산업·중소기업 과학기술	⑬ 산업경제비
9. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	9. 수송 및 교통	⑭ 도로관리비
	⑯ 교통관리비		⑮ 교통관리비
10. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	10. 국토 및 지역개발	⑯ 지역개발비
11. 기타	⑱ 인건비	11. 기타	⑰ 인건비

본 연구에서는 기능별 행정 사무범위에 적정하도록 구성되어 있는 현 조례 측정항목을 기초로 행정수요별 기준재정수요액을 분석하였으며 이는 다음 [표 6-4]와 같다.

[표 6-4] 행정수요 측정항목 분류

분야(코드 <sup>1)</sup> )	행정수요의 종류			기능별 분류(코드 <sup>1)</sup> )
	측정항목	비중 <sup>2)</sup>		
		현행	개선안	
1. 일반공공행정 (010)	①지방의회비	0.67%	0.65%	입법 및 선거관리(011)
	②일반관리비	15.82%	15.13%	일반행정(016), 재정·금(014) 지방행정·재정지원(013)
2. 공공질서 및 안전(020)	③안전관리비	1.54%	1.22%	공공질서 및 안전(020)
3. 교육(050)	④교육지원비	3.47%	2.86%	교육(050)
4. 문화 및 관광 (060)	⑤문화체육비	4.56%	4.30%	문화 및 관광(060)
5. 환경보호(070)	⑥환경보호비	7.69%	7.38%	환경보호(070)
6. 사회복지(080)	⑦일반복지비	0.91%	1.30%	노동(086), 보훈(087), 주택(088), 사회복지일반(089)
	⑧기초생활비	2.28%	2.15%	기초생활보장(081)
	⑨보육사업비	7.72%	7.49%	보육가족 및 여성(084)
	⑩노인복지비	5.19%	6.96%	노인·청소년(085)의 노인
	⑪아동복지비	1.40%	1.22%	노인·청소년(085)의 청소년 취약계층지원(082)의 아동·청소년
	⑫장애인복지비	1.24%	1.25%	취약계층지원(082)의 장애인과 기타
7. 보건(090)	⑬보건위생비	1.86%	1.67%	보건(090)
8. 농림해양수산 (100) 산업·중소기업 (110) 과학기술(150)	⑭산업경제비	0.49%	0.51%	농림해양수산(100), 산업·중소기업(110), 과학기술(150)
9. 수송 및 교통 (120)	⑮도로관리비	2.10%	2.57%	도로(121)
	⑯교통관리비	0.36%	0.41%	대중교통·물류 등 기타(126)
10. 국토 및 지역 개발(140)	⑰지역개발비	2.98%	3.47%	국토 및 지역개발(140)
11. 기타(900)	⑱인건비	39.70%	39.44%	기타(900)의 기본경비, 인력운영비

주: 1) 코드는 14개 분야 53개 부문으로 구성된 서울시 「기능별 세출예산 총괄표」 부문별 코드임

2) 비중(%)은 각각의 측정항목이 기준재정수요액에서 점유하는 비율을 말함. 현행은 현재 조례에 의하여 산출한 비중이며, 개선안은 측정단위와 고정단위 비용 개선 후의 점유비율임

#### 나. 측정단위의 선정

측정단위는 서울시 25개 자치구의 기준재정수요에 요구되는 행정수요로 선정된 측정항목에 대해 통계적으로 유의한 상관관계를 가질 수 있어야 한다. 과학적 방법에 의해 계량화될 수 있는 변수들로 선정해야 한다.

측정단위 선정은 현 조례의 측정단위를 구성하기 위해 분석된 예비측정단위 중 통계적 유의성이 있고, 설명력이 높은 측정단위를 선별하였다. 25개 자치구의 의견수렴을 통해 최종 측정단위를 선정하였으며, 이를 각 항목별 행정수요액과의 회귀분석을 통해 각 측정단위의 통계적 유의성과 타당성을 검토하였다.

그 결과, 안전관리비의 측정단위를 현행 유동인구수에서 사업체종사자 수와 세대수로 변경하는 방안을 도출하였다. 이는 유동인구수의 설명력( $R^2=0.34$ )보다 사업체종사자 수와 세대수의 설명력( $R^2=0.38$ )이 높아 안전관리비의 행정수요를 더욱 잘 보여준다는 분석 결과에 따른다.

특히, 유동인구수는 5년에 1회 공식 통계 자료가 산출됨에 따라 자치구의 현실 여건과 측정항목의 행정수요를 정확하게 분석·반영하기에 한계가 있다. 회귀분석 결과 설명력이 더 높은 측정단위가 있기 때문에 이를 적용하여 측정단위를 변경하는 것이 타당성이 있다.

안전관리비의 측정단위 변경으로, 자치구의 실제 세출예산을 더욱 정확히 반영하여 기준재정수요액 산정의 정확성이 높아지게 된다.

#### 다. 측정단위의 타당성 분석

본 연구에서는 2012년에 예비측정단위로 선정된 약 90여 개 중 유의수준 1%~10% 범위 이내로 분석된 약 40여 개의 최종 예비측정단위에 대하여 합동최소자승법(POLS; Pooled Ordinary Least Squares)에 의거해 분석하였다. 해당 측정항목비용을 종속변수로 하고 측정단위를 설명변수로 하는 선형회귀모형(linear regression model)을 추정하였으며, 통계적 계량분석은 Stata 12.0을 이용한 회귀분석을 실시하였다.

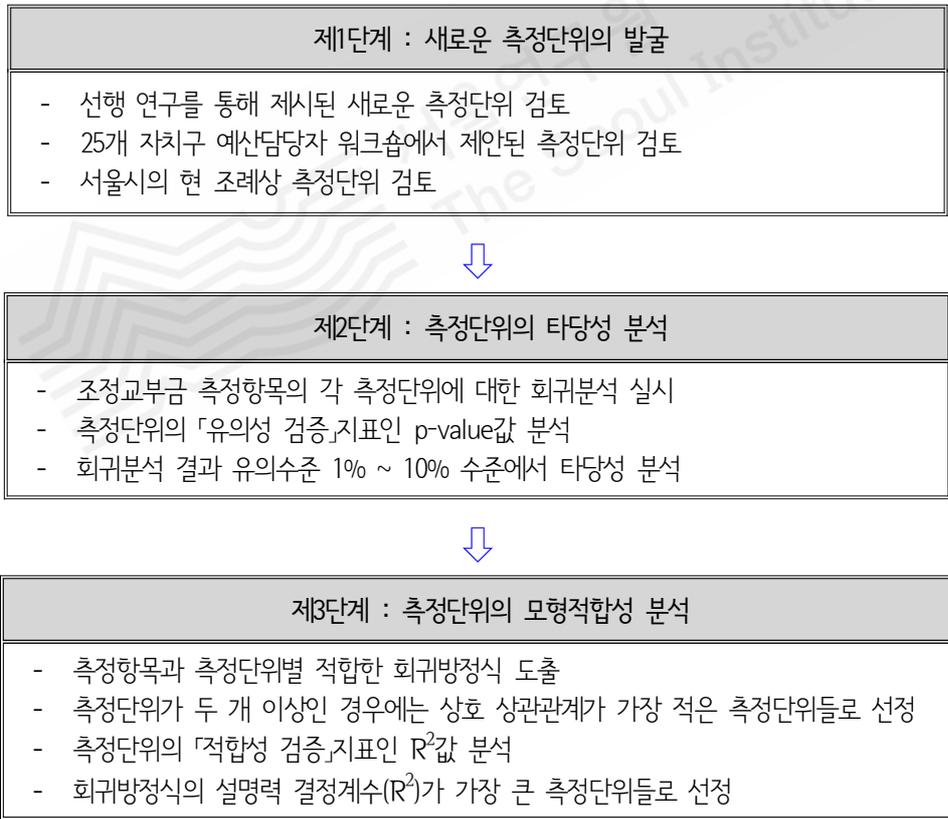
회귀분석 결과의 과학적 타당성 분석은 가설검증 방법인 T검증을 통한 p-value값을 기준으로 단위비용의 「유의성 검증」을 실시하였다. 통계적으로 유의한 설명변수가 하나인 경우에는 단순회귀방정식을 도출하였고 설명변수가 두 가지 이상인 경우에는 다중회귀방정식을 각각 도출하였다.

회귀방정식 산출에서 종속변수(Y값)는 서울시 25개 자치구의 2012년, 2013년, 2014년 세출 결

산·예산액을 기준으로 선정된 18개 측정항목의 행정수요액을 사용하였다. 독립적 설명변수(X 값)인 측정단위는 서울통계연보와 서울시 시정업무자료 및 기타 통계자료로 산출된 서울시 25개 자치구의 2012년에서 2014년에 이르는 자료를 기초하여 분석하였다.

측정단위의 「유의성 검증」지표인 p-value값은 T 검정통계량(t-statistics)을 기준으로 가설검증을 통해 단위비용의 통계적 유의성을 나타내는 것이다. p-value값이 1%에서 10%까지(신뢰도 범위 90%에서 99%까지)의 유의수준 범위 안에 존재할 때 이를 유의적이라 판단하였다.

측정단위의 「적합성 검증」지표인 결정계수 R<sup>2</sup>는 추정된 회귀방정식이 현실의 행정수요를 얼마나 잘 설명하고 있는지를 나타내는 것이다. R<sup>2</sup>가 1에 가까울수록 설명력이 높은 것으로 분석하였고 설명변수가 많아질수록 R<sup>2</sup>가 증가하는 문제점을 보완하기 위하여 자유도를 고려한 조정된 R<sup>2</sup>(adjusted R<sup>2</sup>) 값을 모두 고려하였다.



[그림 6-3] 측정단위 선정과정

[표 6-5] 서울시 자치구 측정단위 타당성 분석 결과

측정항목	측정단위	유의수준(1%~10%) 측정단위
①지방의회비	지방의원 수	지방의원 수***
②일반행정비	인구수 행정구역면적	인구수***, 사업체종사자 수***, 유동인구수***, 행정구역면적***, 세대수***
③안전관리비	사업체종사자 수 세대수	인구수***, 사업체종사자 수***, 유동인구수***, 세대수***, 민방위대원 수***
④교육지원비	학생 수(초, 중, 고)	학생 수***, 학교 수***
⑤문화체육비	인구수	인구수***, 사업체종사자 수***
⑥환경보호비	사업체종사자 수 하수도연장	인구수***, 하수도연장***, 유동인구수***, 녹지면적*** 사업체종사자 수***, 세대수***
⑦사회복지비	세대수	인구수***, 세대수***
⑧기초생활비	기초생활수급자 수	기초생활수급자 수***
⑨보육사업비	영유아 수 (1세-5세)	영유아 수***
⑩노인복지비	노인 수	노인 수***
⑪아동복지비	아동청소년 수 (6세-24세)	아동청소년 수***
⑫장애인복지비	등록장애인 수	등록장애인 수***
⑬보건위생비	인구수	인구수***
⑭산업경제비	사업체종사자 수	사업체종사자 수***
⑮도로관리비	도시시설물연장 개설도로면적 미개설도로면적	도시시설물연장***, 개설도로면적*, 미개설도로면적***, 총(개설+미개설)도로면적*
⑯교통관리비	자동차대수	자동차대수***
⑰지역개발비	도시계획면적 녹지대면적 하천연장	도시계획면적***, 하천연장***, 녹지대면적***
⑱인력운영비	공무원 수	공무원 수***

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%를 의미함

## 라. 측정단위의 모형적합성 분석 결과

## ○ 지방의회비

「지방의회비」는 입법 및 선거관리 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 0.65%에 이르며 측정단위로는 2012년 예비측정단위인 의회공무원 수가 유의수준을 벗어나 지방의회비와 통계적인 상관관계가 없고 설명력이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 지방의원 수만을 측정단위로 회귀분석을 실시하였다.

통계적으로 유의한 측정단위인 지방의원 수로 회귀방정식을 도출한 결과 지방의원 수의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 0.95로 설명력이 상대적으로 높게 나타났다. 추정된 회귀방정식의 추정계수값은 측정단위인 지방의원 수에 대한 단위비용으로 「지방의회비」는 지방의원 수 1인에 대한 단위비용으로 69,089,560원이 추정되었으며, 「지방의회비」의 고정비용은 각 자치구당 289,791,500원으로 산정되었다.

【표 6-6】 지방의회비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
일반공공행정	①지방의회비	지방의원 수	0.00	0.95

## ○ 일반관리비

「일반관리비」는 일반행정, 재정·금융, 지방행정·재정지원을 포함하는 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 15.13%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 인구수, 사업체종사자 수, 유동인구수, 행정구역면적, 세대수 등이 있다. 회귀분석 결과 인구수, 행정구역면적, 유동인구수 측정단위들의 유의수준(p-value값)이 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 나타났다.

유동인구수와 행정구역면적을 측정단위로 하는 「일반관리비 A안」과 인구수와 행정구역면적을 측정단위로 하는 「일반관리비 B안」으로 구분하여 설명변수가 두 가지 이상인 다중회귀(multi-regression) 방정식을 도출하였다. 다중회귀 분석 결과 유동인구수와 행정구역면적을 측정단위로 하는 「일반관리비 A안」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.86이었다. 반면 인구수와 행정구역면적을 측정단위로 하는 「일반관리비 B안」의 경우 다중회귀방

정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.93으로 상대적으로 높게 나타났다.

추정된 회귀방정식에서 각각의 추정계수 값은 측정단위인 인구수와 행정구역면적에 대한 단위 비용으로 추정되었다. 추정 결과 「일반관리비」는 인구수 1인에 대한 단위비용으로 11,313원이 산정되었으며 행정구역면적 1km<sup>2</sup>에 대한 단위비용은 322,632,200원으로 추정되었다. 「일반관리비」의 고정비용은 각 자치구당 21,000,000,000원으로 산정되었다.

【표 6-7】 일반관리비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
일반공공행정	②일반관리비	유동인구수	0.00	0.49
		사업체종사자 수	0.00	0.10
		인구수	0.00	0.65
		행정구역면적	0.00	0.86
		세대수	0.00	0.63

【표 6-8】 일반관리비 다중회귀분석 결과 비교

(단위 : 원)

측정항목	측정단위	고정비용	단위비용	유의수준	모형적합도
		상수항	회귀계수값	P-value	$R^2$
A안 일반관리비	사업체종사자 수	23,300,000,000	-1,418	0.37	0.86
	행정구역면적		434,105,700	0.00	
B안 일반관리비	인구수	21,000,000,000	11,313	0.00	0.93
	행정구역면적		322,632,200	0.00	

#### ○ 안전관리비

「안전관리비」는 재난방재·민방위 운영 경비를 포함하는 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 1.22%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로 는 민방위대원 수, 사업체종사자 수, 유동인구수, 세대수 등이 있다. 회귀분석 결과 사업체종사자 수, 세대수, 유동인구수, 민방위대원 수 등이 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 분석되었다.

민방위대원 수와 세대수를 측정단위로 하는 「안전관리비 A안」과 세대수와 사업체종사자 수를

측정단위로 하는 「안전관리비 B안」, 민방위대원 수와 사업체종사자 수를 측정단위로 하는 「안전관리비 C안」으로 구분하여 설명변수가 두 가지 이상인 다중회귀(multi-regression) 방정식을 도출하였다. 다중회귀 분석 결과 세대수와 사업체종사자 수를 측정단위로 하는 「안전관리비 B안」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)가 0.38로 「안전관리비 A안」의 0.15나 「일반관리비 C안」의 0.32보다 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)가 상대적으로 높게 나타났다.

세대수 1가구에 대한 단위비용으로 7,247원이 산정되었고, 사업체종사자 수 1인당 단위비용으로는 3,925원이 산정되었다. 「안전관리비」의 고정비용은 각 자치구당 784,308,500원으로 추정되었다.

**[표 6-9]** 안전관리비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
공공질서 및 안전	③안전관리비	민방위대원 수	0.01	0.15
		사업체종사자 수	0.00	0.25
		유동인구수	0.00	0.34
		세대수	0.00	0.14

**[표 6-10]** 안전관리비 다중회귀분석 결과 비교

(단위 : 원)

측정항목		측정단위	고정비용	단위비용	유의수준	모형적합도
		상수항		회귀계수값	P-value	R <sup>2</sup>
A안	안전 관리비	민방위대원 수	1,164,227,000	38,075	0.00	0.15
		세대수		1,697	0.00	
B안	안전 관리비	세대수	784,308,500	7,247	0.00	0.38
		사업체종사자 수		3,925	0.00	
C안	안전 관리비	민방위대원 수	1,002,731,000	33,258	0.01	0.32
		사업체종사자 수		3,432	0.00	

○ 교육지원비

「교육지원비」는 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생·직업교육을 포함하는 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 2.86%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 학교 수, 학생 수 등이 있으며, 회귀분석 결과 학교 수, 학생 수 측정단위

들이 모두 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 분석되었다.

회귀분석 결과 학생 수를 측정단위로 하는 「교육지원비」 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 0.40으로 나타났다. 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 학생 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「교육지원비」는 학생 수 1명에 대한 단위비용으로 57,312원이 산정되었다. 「교육지원비」의 고정비용은 각 자치구당 3,901,936,000원으로 추정된다.

[표 6-11] 교육지원비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
교육	④교육지원비	학교 수	0.00	0.38
		학생 수	0.00	0.40

○ 문화체육비

「문화체육비」는 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광 일반을 포함하는 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 4.30%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 인구수, 사업체종사자 수가 채택되었으며, 회귀분석 결과 인구수가 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 분석되었다.

회귀분석 결과 인구수를 측정단위로 하는 「문화체육비」의 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 0.99로 나타났다. 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 인구수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「문화체육비」는 인구수 1명에 대한 단위비용으로 15,869원이 산정되었다. 「문화체육비」의 고정비용은 각 자치구당 2,942,650,000원으로 추정된다.

[표 6-12] 문화체육비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
문화 및 관광	⑤문화체육비	인구수	0.00	0.99
		사업체종사자 수	0.00	0.79

○ 환경보호비

「환경보호비」는 상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호일반을 포함하는 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 7.38%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 인구수, 하수도연장, 유동인구수, 녹지대면적, 사업체종사자수, 세대수 등이 선정되었다. 회귀분석 결과 모든 측정단위들이 유의수준(p-value값) 0.00으로 신뢰수준 99%에서 유의한 설명변수로 나타났다.

유동인구수와 하수도연장 측정단위로 하는 「환경보호비 A안」과 사업체종사자 수와 하수도연장을 측정단위로 하는 「환경보호비 B안」으로 설명변수가 두 가지 이상인 다중회귀(multi-regression) 방정식을 도출하였다. 다중회귀 분석 결과 유동인구수와 하수도연장을 측정단위로 하는 「환경보호비 A안」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.93이다. 반면, 사업체종사자 수와 하수도연장을 측정단위로 하는 「환경보호비 B안」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.96으로 상대적으로 높게 나타났다.

추정 결과 「환경보호비」는 사업체종사자수 1인에 대한 단위비용으로 15,023원이 산정되었으며, 하수도연장 1m에 대한 단위비용은 21,830원으로 추정되었다. 「환경보호비」의 고정비용은 각 자치구당 4,949,891,000원으로 산정되었다.

【표 6-13】 환경보호비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
환경보호	⑥환경보호비	유동인구수	0.00	0.90
		하수도연장	0.00	0.69
		사업체종사자 수	0.00	0.64
		녹지대면적	0.00	0.62
		세대수	0.00	0.24

【표 6-14】 환경보호비 다중회귀분석 결과 비교

측정항목		측정단위	고정비용 상수항	단위비용 회귀계수값	유의수준 P-value	모형적합도 $R^2$
A안	환경 보호비	유동인구수	5,081,353,000	17,994	0.00	0.93
		하수도연장		9,527	0.00	
B안	환경 보호비	사업체 종사자 수	4,949,891,000	15,023	0.00	0.96
		하수도연장		21,830	0.00	

## ○ 일반복지비

「일반복지비」는 노동, 보훈, 주택, 기타 사회복지 일반으로 구성된 비용으로 자치구의 전체 행정 수요에서 차지하는 비중이 1.30%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 인구수, 세대수가 채택되었고, 회귀분석 결과 인구수, 세대수 측정단위들이 모두 유의수준(p-value값)이 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 분석되었다.

회귀분석 결과 세대수를 측정단위로 하는 「일반복지비」 회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)는 0.17로 나타났다. 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 세대수에 대한 단위비용으로 추정되며 「일반복지비」는 세대수 1세대에 대한 단위비용으로 11,295원이 산정되었다. 「일반복지비」의 고정비용은 각 자치구당 991,860,400원으로 추정된다.

【표 6-15】 일반복지비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
사회복지	⑦일반복지비	인구수	0.00	0.15
		세대수	0.00	0.17

## ○ 기초생활비

「기초생활비」는 국민기초생활보장과 저소득층 생활안정지원 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 2.15%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 기초생활수급자 수가 채택되었고, 회귀분석 결과 기초생활수급자의 유의수준(p-value 값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)는 0.85로 설명력이 높게 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 기초생활수급자 수로 회귀방정식을 도출한 결과 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 기초생활수급자 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「기초생활비」는 기초생활수급자 수 1인에 대한 단위비용으로 100,267원이 추정되었다. 「기초생활비」의 고정비용은 각 자치구당 659,818,400원으로 산정되었다.

[표 6-16] 기초생활비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
사회복지	⑧기초생활비	기초생활수급자 수 (구비부담금 포함)	0.00	0.85

## ○ 보육사업비

「보육사업비」는 보육, 가족, 여성의 복지증진을 위한 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 7.49%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 영유아 수만이 충족하였으며, 회귀분석 결과 영유아 수(0세-5세)의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)는 1.00으로 완전한 설명력을 보인다.

통계적으로 유의한 측정단위인 영유아 수(0세-5세)로 회귀방정식을 도출한 추정계수 값은 측정단위인 영유아 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「보육사업비」는 영유아 수(0세-5세) 1인에 대한 단위비용으로 156,954원이 추정되었다. 「보육사업비」의 고정비용은 각 자치구당 4,608,839,000원으로 산정되었다.

[표 6-17] 보육사업비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
사회복지	⑨보육사업비	영유아 수(0세-5세), 구비부담금 포함	0.00	1.00

## ○ 노인복지비

「노인복지비」는 노인복지 증진을 위한 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 6.96%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 노인 수만이 타당한 것으로 나타났으며, 회귀분석 결과 노인 수(65세 이상)의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)는 0.98로 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 노인 수(65세 이상)로 회귀방정식을 도출한 추정계수 값은 측정 단위인 노인 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「노인복지비」는 노인 수(65세 이상) 1인에 대한 단위비용으로 102,763원이 추정되었다. 「노인복지비」의 고정비용은 각 자치구당 4,723,679,000원으로 산정되었다.

**[표 6-18]** 노인복지비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
사회복지	⑩노인복지비	노인 수(65세 이상), 구비부담금 포함	0.00	0.98

○ 아동복지비

「아동복지비」는 아동·청소년의 보호 및 육성을 위한 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 1.22%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 아동·청소년 수만이 타당한 것으로 선정되었고, 회귀분석 결과 아동·청소년 수(6세-24세)의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)는 0.47로 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 아동·청소년 수(6세-24세)로 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 아동·청소년 수(6세-24세)에 대한 단위비용으로 추정되며, 「아동복지비」는 아동·청소년(6세-24세) 1인에 대한 단위비용으로 17,314원이 추정되었다. 「아동복지비」의 고정비용은 각 자치구당 1,261,357,000원으로 산정되었다.

**[표 6-19]** 아동복지비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
사회복지	⑪아동복지비	아동청소년 수 (6세-24세)	0.00	0.47

○ 장애인복지비

「장애인복지비」는 장애인의 보호 및 복리·후생 등 취약계층지원을 위한 비용으로 자치구의 전

체 행정수요에서 차지하는 비중이 1.25%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 등록장애인 수만이 타당한 것으로 선정되었고, 회귀분석 결과 등록장애인 수의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 1.00으로 완전한 설명력을 보인다.

통계적으로 유의한 측정단위인 등록장애인 수로 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 등록장애인 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「장애인복지비」는 등록장애인 1인에 대한 단위비용으로 79,992원이 추정되었다. 「장애인복지비」의 고정비용은 각 자치구당 1,261,357,000원으로 산정되었다.

【표 6-20】 장애인복지비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
사회복지	⑫ 장애인복지비	등록장애인 수	0.00	1.00

○ 보건위생비

「보건위생비」는 보건의료비용과 식품·위생관리 및 의약품 관리를 위한 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 1.67%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 인구수만이 타당한 것으로 나타났고, 회귀분석 결과 인구수의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 0.85로 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 인구수로 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 등록장애인 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「보건위생비」는 인구수 1인에 대한 단위비용으로 5,021원이 추정되었다. 「보건위생비」의 고정비용은 각 자치구당 1,613,581,000원으로 산정되었다.

【표 6-21】 보건위생비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
보건	⑬ 보건위생비	인구수	0.00	0.85

## ○ 산업경제비

「산업경제비」는 분야별 비중이 작은 「농림해양수산·산업중소기업·과학기술」 분야의 모든 경비를 통합하여 산업경제, 산업기술지원, 무역·투자유치, 산업진흥·고도화, 기술개발 및 과학기술연구 지원을 위한 비용으로 구성되어 있으며, 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 0.51%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 사업체종사자 수만이 적정한 것으로 나타났고, 회귀분석 결과 사업체종사자 수의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 0.85로 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 사업체종사자 수로 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 사업체종사자 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「산업경제비」는 사업체종사자 수 1인에 대한 단위비용으로 3,439원이 추정되었다. 「산업경제비」의 고정비용은 각 자치구당 515,698,400원으로 산정되었다.

【표 6-22】 산업경제비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
농림·산업·과학기술	⑭산업경제비	사업체종사자 수	0.00	0.85

## ○ 도로관리비

「도로관리비」는 도로시설관리, 광역도로건설·확포장, 지방도 건설 확포장을 위한 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 2.57%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 개설도로면적, 도로시설물연장, 미개설도로면적, 총(개설+미개설)도로면적 등이 유의수준이 타당성이 있는 것으로 나타났다. 회귀분석 결과 도로시설물연장, 개설도로면적, 미개설도로면적, 총 도로면적(개설+미개설) 등의 측정단위들이 유의수준(p-value값)이 0.00에서 0.10으로 신뢰수준 90%에서 99%의 구간에서 통계적으로 유의한 설명변수로 나타났다.

도로시설물연장, 개설도로면적, 미개설도로면적을 측정단위로 하는 「도로관리비 A안」과 도로시설물연장, 총 도로면적(개설+미개설)을 측정단위로 하는 「도로관리비 B안」으로 설명변수가 두

가지 이상인 다중회귀(multi-regression) 방정식을 도출하였다.

다중회귀 분석 결과 도로시설물연장, 개설도로면적, 미개설도로면적을 측정단위로 하는 「도로관리비 A안」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.25이다. 반면 도로시설물연장, 총 도로면적(개설+미개설)을 측정단위로 하는 「도로관리비 B안」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.13으로 상대적으로 낮게 나타났다.

추정된 회귀방정식의 각각의 추정계수 값은 측정단위인 도로시설물연장, 개설도로면적, 미개설도로면적에 대한 단위비용으로 추정되며, 추정 결과 「도로관리비」는 도로시설물 연장 1m에 대한 단위비용은 744,316원, 개설도로면적 1m<sup>2</sup>에 대한 단위비용은 881원, 미개설도로면적 1m<sup>2</sup>에 대한 단위비용은 9,920원으로 각각 추정되었다. 「도로관리비」의 고정비용은 각 자치구당 2,153,227,000원으로 산정되었다.

【표 6-23】 도로관리비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
수송 및 교통	⑮ 도로관리비	도로시설물연장	0.00	0.07
		개설도로면적	0.04	0.03
		미개설도로면적	0.00	0.12
		총 도로면적 (개설+미개설)	0.10	0.05

【표 6-24】 도로관리비 다중회귀분석 결과 비교

(단위: 원)

측정항목		측정단위	고정비용	단위비용	유의수준	모형적합도
			상수항	회귀계수값	P-value	R <sup>2</sup>
A안	도로 관리비	도로시설물 연장	2,153,227,000	744,316	0.01	0.25
		개설도로면적		881	0.04	
		미개설 도로면적		9,902	0.00	
B안	도로 관리비	도로시설물 연장	3,053,427,000	646,182	0.02	0.13
		총 도로면적 (개설+미개설)		906	0.04	

## ○ 교통관리비

「교통관리비」는 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 0.41%이다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 자동차 대수만이 타당한 것으로 나타났고, 회귀분석 결과 자동차대수의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 나타났으며 회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )는 0.48로 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 자동차대수로 회귀방정식을 도출하여 추정된 회귀방정식의 추정 계수 값은 측정단위인 자동차대수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「교통관리비」는 자동차 수 1대에 대한 단위비용으로 4,402원이 추정되었다. 「교통관리비」의 고정비용은 각 자치구당 337,614,800원으로 산정되었다.

【표 6-25】 교통관리비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	$R^2$
수송 및 교통	① 교통관리비	자동차대수	0.00	0.48

## ○ 지역개발비

「지역개발비」는 국토 및 지역개발 분야에서 하천정비, 댐·발전소 주변지역 정비, 주택건설, 택지 개발, 도시개발, 산업단지 조성 및 운영을 위한 비용으로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 3.47%이다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장 등이 타당성 있는 측정단위로 나타났고, 회귀분석 결과 도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장 등의 측정단위들이 모두 유의수준(p-value값)이 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 나타났다. 도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장을 측정단위로 하는 설명변수가 두 가지 이상인 다중회귀(multi-regression) 방정식을 도출하였다.

다중회귀 분석 결과 도시계획면적, 녹지대면적, 하천연장을 측정단위로 하는 「지역개발비」의 경우 다중회귀방정식의 모형적합도 결정계수( $R^2$ )가 0.50으로 나타났다.

추정된 회귀방정식의 각각의 추정 계수 값은 측정단위인 도시계획면적, 녹지대면적, 하천 연장에 대한 각각의 단위비용으로 추정되며 추정 결과 「지역개발비」는 도시계획면적 1km<sup>2</sup>에 대한

단위비용은 94,051,830원, 녹지대면적 1m<sup>2</sup>에 대한 단위비용은 4,573원, 하천연장 연장 1m에 대한 단위비용은 177,935원으로 추정되었다. 「지역개발비」의 고정비용은 각 자치구당 2,039,260,000원으로 산정되었다.

【표 6-26】 지역개발비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
국토 및 지역개발	⑰지역개발비	도시계획면적	0.03	0.42
		녹지대면적	0.00	0.31
		하천연장	0.00	0.17

【표 6-27】 지역개발비 다중회귀분석 결과 비교

(단위 : 원)

측정항목	측정단위	고정비용	단위비용	유의수준	모형적합도
		상수항	회귀계수값	P-value	R <sup>2</sup>
국토 및 지역개발	도시계획 면적	2,039,260,000	94,051,830	0.03	0.50
	녹지대면적		4,573	0.00	
	하천연장		177,935	0.00	

#### ○ 인건비

「인건비」는 특정분야에 귀속시키기 어려운 제반업무 관련 기본경비와 행정운영경비로 자치구의 전체 행정수요에서 차지하는 비중이 39.44%에 이른다. 2012년 타당성 분석에서 유의수준 내로 분석된 측정단위로는 공무원 수만이 타당한 것으로 나타났고, 회귀분석 결과 공무원 수의 유의수준(p-value값)은 0.00으로 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의한 설명변수로 나타났다. 회귀방정식의 모형적합도 결정계수(R<sup>2</sup>)는 0.94로 나타났다.

통계적으로 유의한 측정단위인 공무원 수로 추정된 회귀방정식의 추정계수 값은 측정단위인 공무원 수에 대한 단위비용으로 추정되며, 「인건비」는 공무원 1인에 대한 단위비용으로 65,145,590원이 추정되었다. 「인건비」의 고정비용은 각 자치구당 6,070,181,000원으로 산정되었다.

[표 6-28] 인건비 측정단위 회귀분석 결과

측정항목		측정단위	유의수준	모형적합도
분야	측정항목	구분	P-value	R <sup>2</sup>
기타	⑱인건비	공무원 수	0.00	0.94

## ③ 측정항목별 기준재정수요액 산정 결과

11개 분야 18개 측정항목별 회귀분석 결과 측정단위의 단위비용으로 추정된 회귀계수값(coefficient)은 모두 1%-10% 이내의 유의수준(p-value값)으로 90%-99%의 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 설명변수들로 회귀방정식을 도출하였다. 이들 가운데 가장 설명력이 높은 측정단위로 측정항목별 단위비용과 고정비용을 산출하였다.

회귀방정식 추정 결과 행정수요의 비중이 크거나 업무 범위가 넓지 않은 보육사업비(1.00), 장애인복지비(1.00), 문화체육비(0.99), 노인복지비(0.98), 환경보호비(0.96) 등 항목들의 회귀모형 설명력(R<sup>2</sup>)은 상대적으로 높게 나타난다. 반면, 행정수요의 비중이 작거나 여러 가지 측정단위로 묶여 있는 일반복지비(0.17), 도로관리비(0.25) 등의 회귀모형 설명력(R<sup>2</sup>)은 상대적으로 낮게 나타났다.

11개 분야 18개 측정항목별 기준재정수요액 총액 비중을 살펴보면 인력운영비(39.4%)와 일반관리비(15.1%) 등이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 복지사업 관련(20.8%) 총 6개 분야는 보육사업비(7.5%), 노인복지비(7.0%), 기초생활비(2.2%), 일반복지비(1.3%), 장애인복지비(1.3%), 아동복지비(1.2%) 순으로 나타났고 지방의회비(0.7%), 산업경제비(0.5%), 교통관리비(0.4%) 등은 모두 1% 미만으로 나타났다.

[표 6-29] 변경안 측정항목별 단위비용과 고정비용 추정 결과

(단위: 원)

경비의 종류		측정단위	고정비용	단위비용	유의수준	모형적합도
분야	측정항목		(단위: 원)	(단위: 원)	P-value	R <sup>2</sup>
1. 일반공공행정	① 지방의회비	지방의원 수	289,791,500	69,089,560	0.00	0.95
	② 일반관리비	인구수	21,000,000,000	11,313	0.00	0.93
		행정구역면적		322,632,200	0.00	

[표 6-29 계속] 변경안 측정항목별 단위비용과 고정비용 추정 결과

(단위: 원)

경비의 종류		측정단위	고정비용 (단위: 원)	단위비용 (단위: 원)	유의 수준 P-value	모형 적합도 R <sup>2</sup>
분야	측정항목					
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	세대수	784,308,500	3,925	0.00	0.38
		사업체종사자 수		7,247	0.00	
3. 교육	④ 교육지원비	학생 수	3,901,936,000	57,312	0.00	0.40
4. 문화 및 관광	⑤ 문화체육비	인구수	2,942,650,000	15,869	0.00	0.99
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	사업체종사자 수	4,949,891,000	15,023	0.00	0.96
		하수도연장		21,830	0.00	
6. 사회복지	⑦ 일반복지비	세대수	991,860,400	11,295	0.00	0.17
	⑧ 기초생활비	기초생활수급자 수	659,818,400	100,267	0.00	0.85
	⑨ 보육사업비	영유아 수 (1세-5세)	4,608,839,000	156,954	0.00	1.00
	⑩ 노인복지비	노인 수	4,723,679,000	102,763	0.00	0.98
	⑪ 아동복지비	아동청소년 수 (6세-24세)	1,261,357,000	17,314	0.00	0.47
	⑫ 장애인 복지비	등록장애인 수	1,476,995,000	79,992	0.00	1.00
7. 보건	⑬ 보건위생비	인구수	1,613,581,000	5,021	0.00	0.85
8. 농림해양수산·산업중소기업·과학기술	⑭ 산업경제비	사업체종사자 수	515,698,400	3,439	0.00	0.85
9. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	도로시설물연장	2,153,227,000	744,316	0.01	0.25
		개설도로면적		881	0.04	
		미개설도로면적		9,920	0.00	
⑯ 교통관리비	자동차대수	377,614,800	4,402	0.00	0.48	
10. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	도시계획면적	2,039,260,000	94,051,830	0.03	0.50
		녹지대면적		4,573	0.00	
		하천연장		177,935	0.00	
11. 기타	⑱ 인건비	공무원 수	6,070,181,000	65,145,590	0.00	0.94

[표 6-30] 측정항목과 측정단위 규정

측정단위	수치산정 기준	단위
1. 지방의원 수	「공직선거법」의 규정에 의한 자치구의회 의원정수	명
2. 인구수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 인구수 및 외국인 등록 수	명
3. 행정구역면적	「지방자치법」의 규정에 의한 자치구의 관할구역 면적	km <sup>2</sup>
4. 유동인구수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 12세 이상 유동인구수	명
5. 학생 수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 초·중·고등학교 학생 수	명

[표 6-30 계속] 측정항목과 측정단위 규정

측정단위	수치산정 기준	단위
6.사업체종사자 수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 사업체종사자 수	명
7.하수도연장	자치구청장이 관리하는 관거, 암거, 개거, U형 측구의 연장	m
8.세대수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 세대수	세대
9.기초생활수급자 수	「국민기초생활 보장법」에 의한 기초생활보장 수급권자	명
10.영유아 수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 0세-5세 인구수	명
11.노인 수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 65세 이상 인구수	명
12.아동·청소년 수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 6세-24세 인구수	명
13.등록장애인 수	「장애인복지법」의 규정에 의한 등록장애인 수	명
14.도로시설물연장	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로시설물로서 교량, 고가차도, 보도육교, 지하보차도, 일반터널의 연장	m
15.도로면적	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로면적	m <sup>2</sup>
16.미개설도로면적	「도로법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도로시설로서, 자치구청장이 공부에 등재하여 관리하는 미포장도로 및 미개설도로의 면적	m <sup>2</sup>
17.자동차대수	「자동차관리법」에 의하여 자치구에 등록된 자동차대수	대
18.도시계획면적	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획(용도지역) 수립 면적	km <sup>2</sup>
19.녹지대면적	자치구청장이 관리하는 일반녹지, 분리대, 수벽, 수림대 등 녹지대 면적	m <sup>2</sup>
20.하천연장	「하천법」에 의한 당해 자치구청장이 관리하는 하천의 길이	m
21.공무원 수	자치구 소속 지방공무원 정원 수	명

측정항목별 고정비용과 단위비용 재산정에 따라 기초수요액은 현행 47,690억 원에서 50,862억 원으로 총 3,171억 원이 증가할 것으로 추정된다.

이는 현 조례의 고정비용과 단위비용 산출의 기준연도인 2009년~2011년의 자치구 세출예산 규모에 비해 최근 3년간(2012년~2014년)의 세출예산 규모가 증가한 자치구 실상이 반영되어 기초수요액이 증가한 결과이다. 특히 자치구 재정난의 주요원인이었던 복지비부담 증가에 따라 사회복지비 분야의 기초수요액 증가가 그 요인이다.

18개 측정항목의 기초수요액 중 12개 측정항목이 증가, 6개 측정항목이 감소하는 것으로 분석되었다. 특히, 사회복지비 6개 측정항목에서 총 1,494억 원의 기초수요액이 증가하였는데, 세부 항목별로는 일반복지비, 보육사업비, 노인복지비, 장애인복지비의 4개 측정항목에서 1,552억 원이 증가하였고, 기초생활비와 아동복지비의 2개 측정항목에서 58억 원이 감소하였다.

사회복지비 중 기초생활비와 아동복지비의 감소는 기초생활수급자 수와 아동청소년 수 감소에 따른 관련 복지비의 감소에 기인한다.

사회복지비를 제외한 나머지 12개 측정항목에서는 총 1,677억 원의 기초수요액이 증가하였는데, 지방의회비와 문화체육비 등 9개 측정항목에서 2,076억 원이 증가하였다. 안전관리비와 보건위생비 등 3개 측정항목에서 399억 원이 감소하였다.

도로관리비는 도로시설물 연장, 도로면적 증가로 도로관리비용이 증가함으로써, 지역개발비는 녹지대면적과 투자비용 증가 등으로 인하여 지역개발비가 증가하였다.

안전관리비와 환경보호비는 각 자치구가 증가하는 복지비 구비 부담분을 충당하기 위하여 재난방재시설, 폐기물 처리, 하수도 준설 등 실제 세출규모를 감소시킨 결과이다. 보건위생비의 감소는 보건위생비의 측정단위인 인구수가 감소하여 기초수요액이 감소하였다.

【표 6-31】 측정항목별 기준재정수요액의 변화

(단위: 백만 원)

측정항목	개선 전(A)		개선 후(B)		증감(B-A)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	4,769,046	100.00%	5,086,192	100.00%	317,146	0.00%
1. 지방의회비	35,160	0.74%	36,193	0.71%	1,033	△0.03%
2. 일반관리비	825,947	17.32%	837,728	16.47%	11,782	△0.85%
3. 안전관리비	80,529	1.69%	67,794	1.33%	△12,735	△0.36%
4. 교육지원비	181,003	3.80%	158,571	3.12%	△22,432	△0.68%
5. 문화체육비	237,896	4.99%	238,344	4.69%	448	△0.30%
6. 환경보호비	401,382	8.42%	408,618	8.03%	7,236	△0.38%
7. 사회복지비	527,922	11.07%	677,336	13.32%	149,415	2.25%
8. 일반복지비	47,756	1.00%	72,117	1.42%	24,361	0.42%
9. 기초생활비	37,406	0.78%	37,035	0.73%	△371	△0.06%
10. 보육사업비	179,314	3.76%	191,149	3.76%	11,835	0.00%
11. 노인복지비	125,467	2.63%	240,212	4.72%	114,745	2.09%
12. 아동복지비	73,068	1.53%	67,628	1.33%	△5,440	△0.20%
13. 장애인복지비	64,912	1.36%	69,196	1.36%	4,284	0.00%
14. 보건위생비	97,175	2.04%	92,476	1.82%	△4,699	△0.22%
15. 산업경제비	25,702	0.54%	28,510	0.56%	2,808	0.02%
16. 도로관리비	109,744	2.30%	142,435	2.80%	32,692	0.50%
17. 교통관리비	18,896	0.40%	22,621	0.44%	3,725	0.05%
18. 지역개발비	155,613	3.26%	192,114	3.78%	36,501	0.51%
19. 인건비	2,072,076	43.45%	2,183,450	42.93%	111,374	△0.52%

### (3) 기준재정수입액 산정 및 개선 방안

#### ① 기준재정수입액 산정 규정

서울시 현 조례상의 기준재정수입액은 해당연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 재산매각수입을 제외한 세외수입, 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액으로 구성되어 있고, 기준재정수입액 항목 구성은 [표 6-32]와 같다. 앞서 산정된 기준재정수입액은 다음 각 호에 따른 금액으로 보정할 수 있다.

- 전전년도 조정교부금 산정 당시의 자치구 기준재정수입액과 해당세입의 결산 차액으로 인한 정산금액의 일정비율

- 전년도 조정교부금 산정기준일 이후 급격한 증감이 있었거나 당해 연도 조정교부금 산정기준일 이후 여건변화에 따라 급증 또는 급감이 예상되는 기타 세외 수입의 일정비율

자치구세를 탄력세율로 적용한 경우에는 표준세율을 적용한 세액과 탄력세율을 적용한 세액과의 차액의 일정비율에 따라 가감할 수 있다.

#### ② 기준재정수입액 개선 방안

기준재정수입액에 대한 논의는 기준재정수요액의 실제 세출 예산 반영비율을 고려하여 함께 검토되는 것이 타당하다. 따라서 서울시에서 기준재정수요액과 기준재정수입액 모두 실제 예산 현황을 반영하여 추산하는 것은 타당성이 있다.

본 연구에서는 현 조례의 기준재정수입액 산정 방식이 기준재정수요액 산정과 마찬가지로 자치구의 실제 예산현황을 가장 잘 반영한 것으로 판단되어, 향후 개선될 조정교부금 산정에서도 이를 변경하지 않고 적용하는 것을 제안한다.



본 연구는 기준재정수요충족도 100%의 정확한 의미를 정의하고, 이에 따른 적정 조정교부율을 산정하고자 하는 것이다.

### ② 기준재정수요충족도 100%의 의미

기준재정수요충족도 100%를 충족한다는 의미는 자치구에서 필요한 기본적인 행정을 수행할 수 있는 재정수요(인건비, 복지비 매칭비 등)를 모두 충족시킬 수 있다는 의미로, 최근 발생한 서울시 자치구 복지비 부족 문제 해결 등 자치구에서 필요로 하는 재정수요를 해결할 수 있는 수준을 뜻한다.

기준재정수요충족도는 자치구의 기준재정수요액을 자치구 기준재정수입액과 서울시 보통교부금으로 얼마나 충족시키고 있는가를 나타내는 지표이며, 조례 제6조제2항의 조정률과 동일한 산정방식을 사용한다.

조정률은 재정부족액이 발생한 자치구에 보통교부금 교부 후 기준재정수요충족도를 동일하게 조정하기 위한 비율로서 산정방식은 아래와 같으며, 2015년 재정부족액이 발생한 자치구에 조정률을 적용하였을 때 보통교부금 교부 후 기준재정수요충족도는 97.1%이다.

$$\text{조정률} = \frac{\text{재정부족액 발생 자치구의 기준재정수입액 합산액} + \text{보통교부금 총액}}{\text{재정부족액 발생 자치구의 기준재정수요액 합산액}}$$

보통교부금은 시 보통세의 일정액으로 매 연도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 자치구에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부한다.

### ③ 자치구의 행정수요(기준재정수요) 변화

자치구의 기준재정수입액과 서울시 보통세는 세입추계 등에 의해 매년 일정 수준으로 추정이 가능한 금액이나 자치구의 기준재정수요액은 행정환경 변화에 따라 변동하여 정확한 추계에 어려움이 있다. 다만 아래와 같은 자치구의 실제 행정수요 변화를 기준재정수요액에 반영해야 할 필요가 있다.

가. 자치구 사회복지비의 급격한 증가

자치구 사회복지비는 매년 증가하고 있으며, 그 원인은 2013년 무상보육 0세~5세 전 계층 전면 지원, 2014년 7월 기초연금 시행으로 인한 자치구 구비 매칭비용 증가 때문이다. 무상보육은 2012년부터 대상을 확대해 2013년 전면 시행하였다. 2011년 0~5세 소득하위 70% 지원 → 2012년 0~2세, 5세 전 계층 지원 → 2013년 0~5세 전 계층에 지원하였다.

무상보육, 기초연금 시행에 따라 영유아 수, 노인 수가 많은 서울시 자치구가 광역시 자치구보다 사회복지비 부담이 커지는 상황이 발생하였다. 영유아 수는 서울 480백 명, 부산 160백 명, 대구 122백 명, 인천 163백 명, 대전 88백 명, 울산 70백 명이다. 노인 수는 서울 1,217백 명, 부산 492백 명, 대구 304백 명, 인천 298백 명, 대전 158백 명, 울산 97백 명이다.

그러나 개선된 기준재정수요액은 최근 3년간(2012년~2014년) 자치구 세출예산 평균으로 산출하므로 이 기간 동안 도입된 사회복지 제도 변화를 제대로 반영하지 못하였으므로 사회복지비 증가에 따른 자치구 부담을 별도로 보정해 줄 필요가 있다.

또한 2015년 7월 시행된 맞춤형 급여 역시 개선된 기준재정수요액에 반영되지 못했으므로 추가로 보정이 필요하다.



주: 최종예산, 일반회계, 기능별예산 기준

[그림 6-4] 서울시 자치구, 광역시 자치구 사회복지 예산 추이

자치구 사회복지비는 매년 증가하고 있으며, 최근 6년간 서울시 자치구 사회복지비 증가율은 63.3%이고 광역시 자치구 사회복지비 증가율은 59.4%이다. 사회복지비 서울시 자치구 19,511억 원 증가는 2009년 30,815억 원 → 2014년 50,326억 원이고 광역시 자치구 27,616억 원 증가는 2009년 46,488억 원 → 2014년 74,104억 원이다.

또한 서울시 자치구는 최근 6년간 사회복지비 비중이 15.2%p가 늘었으며, 광역시 자치구는 7.3%p 늘어나는 데 그쳤다.

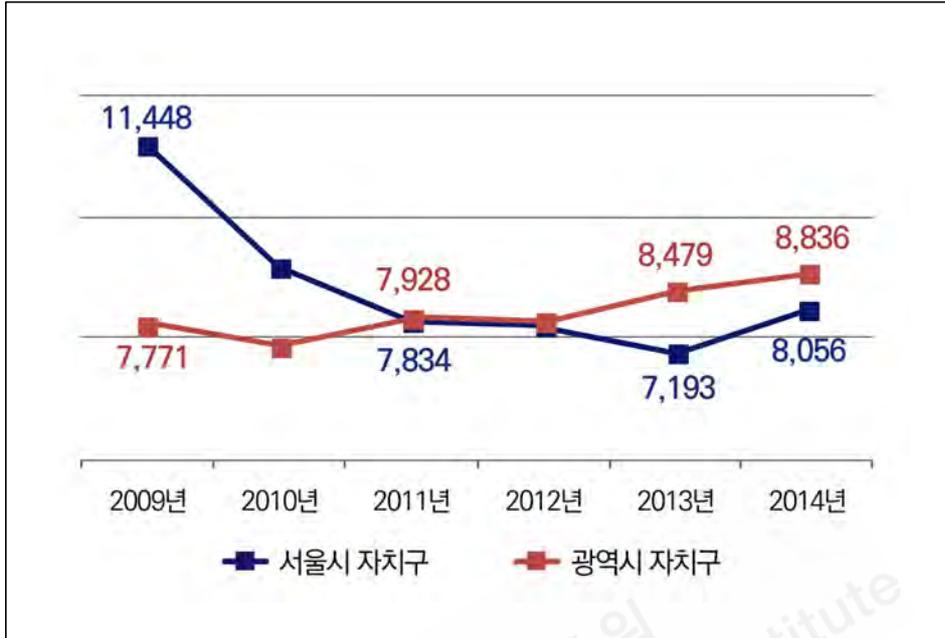
#### 나. 자치구의 사회복지비 이외 세출예산의 감소

사회복지비 증가에 따라 자치구의 구비 매칭비 등 법정경비가 증가하여 시민의 생활과 직결된 일반공공행정, 환경분야, 도로 및 교통 등의 예산은 감소하고 있다. 서울시 자치구의 경우 일반공공행정, 환경보호, 도로 및 교통 분야 세출예산이 지속적으로 감소하고 있으나, 광역시 자치구는 증가하고 있다.

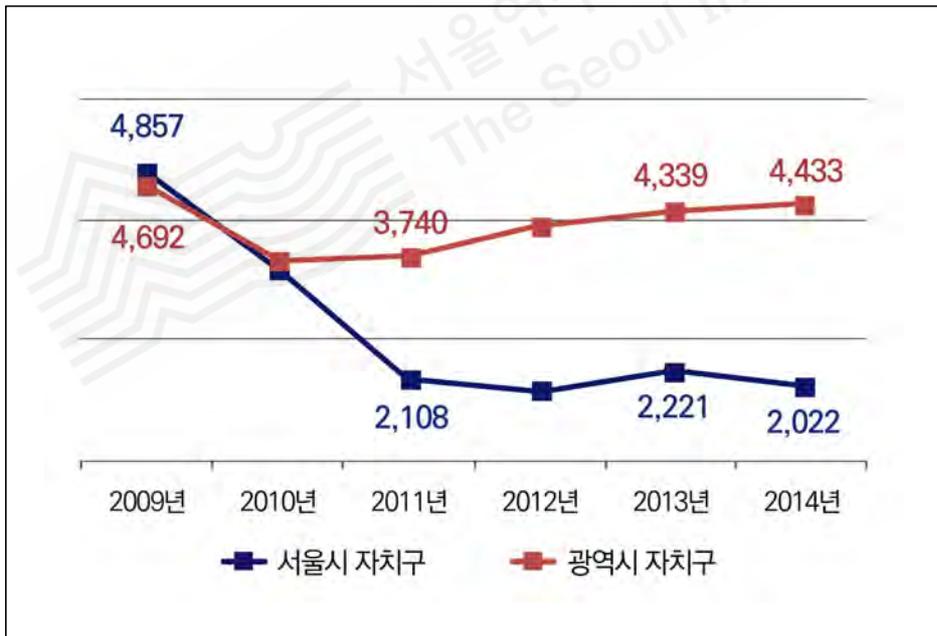
특히 서울시 자치구의 일반공공행정비는 2009년부터 급감하다 2014년부터 다시 증가하는 추세이다. 사회복지수요가 증가하면서 복지인력 증가, 민원처리 등 관련 행정비용 또한 증가하므로 자치구에서 시민이 원하는 일반공공행정에 대한 수요를 처리할 수 있는 수준으로 세출예산이 회복되어야 한다.

환경보호 분야의 경우 폐기물 처리, 하천 및 하수도 정비, 청소시설 관리 등과 시민 일상생활과 직결된 세출예산으로, 광역시 자치구 세출예산은 증가하고 있으나, 서울시 자치구는 오히려 감소하고 있다.

더불어 공공질서 및 안전분야의 예산은 재난관리기금, 풍수해대책, 제설대책, 재난안전취약가구 안전점검 등 시민의 안전과 직결되는 예산으로 적정 수준의 재원 확보가 필요하나, 광역시 자치구의 세출예산은 지속적으로 증가하지만 서울시 자치구의 경우는 2009년 수준에 머물고 있다.



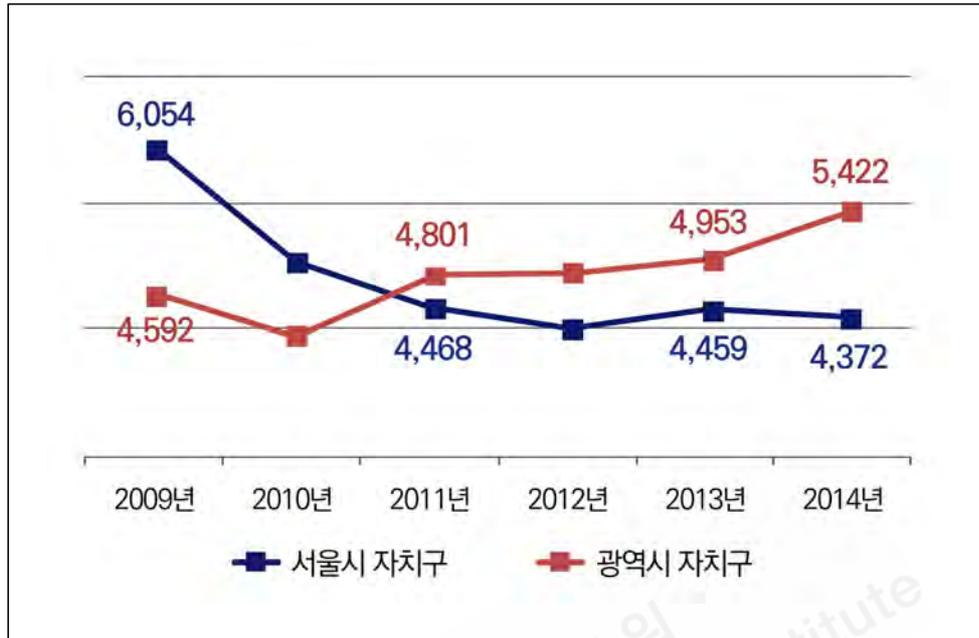
일반공공행정(민원처리, 청사유지 등)



도로 및 교통(도로관리, 주차관리 등)

주: 최종예산, 일반회계, 기능별예산 기준

[그림 6-5] 서울시 자치구, 광역시 자치구 세출예산



환경보호 분야(폐기물 처리 등)



공공질서 및 안전(재난관리기금, 시설대책 등)

주: 최종예산, 일반회계, 기능별예산 기준

[그림 6-5 계속] 서울시 자치구, 광역시 자치구 세출예산

④ 기준재정수요충족도 100% 수준의 조정교부금 교부율

개선된 고정비용, 단위비용으로 2015년 기준재정수요충족도 100% 수준의 조정교부금 교부율을 산정하였다.

본 연구에서 개선된 고정비용, 단위비용을 적용하여 산정한 2015년 기준재정수요액은 53,905억 원이다. 2015년 기준재정수요액은 조례 제8조에 근거해 측정단위별 고정비용, 단위비용의 합계에 물가상승률과 사회복지비 등 특별수요를 합한 금액이다.

$$\Sigma (\text{측정항목별 고정비용} + \text{측정항목별 단위비용} \times \text{측정단위 수}) \times (1 + \text{물가상승률}) + \text{특별수요}$$

2015년 기준재정수요액 산정 시, 최근 3년간(2012년~2014년) 세출예산 평균으로 산정한 기준재정수요액을 보정하기 위해 전년도(2013년 1.49%)의 물가상승률을 반영하였다.

조례 제8조 제3항에 근거하여 특별수요는 현재 적용하고 있는 사회복지비(기초생활보장, 기초연금, 무상보육) 구비 내 시액 전액, 자치구 특수수요(문화재 면적, 영구임대주택, 준공업지역, 유치차량 수, 인건비)가 반영되어 있다. 기준재정수입액은 2015년 조정교부금 산정 시 반영된 3조 4,204억 원을 적용하였다.

[표 6-33] 개선 전·후 재정부족액 현황

구 분	기준재정수요액(A)	기준재정수입액(B)	재정부족액(A-B)
개선 전	54,887억 원	34,204억 원	20,683억 원
개선 후	53,905억 원	34,204억 원	19,700억 원

개선 후 기준재정수요액이 개선 전보다 감소한 이유는 개선 전 기준재정수요액은 2012년에 개선된 고정비용, 단위비용으로 산정해 4개년도(2010년~2013년) 물가상승률(10.59%)을 반영하여 산출하였다. 개선 후 기준재정수요액은 최근 3년간(2012년~2014년) 세출예산 평균을 근거로 산출한 것에 기인한다. 최근 3년간 세출예산 증가율은 3.1%로 세출예산이 물가상승률만큼 증가하지 않았으므로 개선 전 기준재정수요액이 실제 세출예산보다 더 많이 반영된 것이다. 서울시 보통세 세입은 2015년 당초 세입예산 10조 2,141억 원을 적용한다. 10조 2,141억 원은 보통세 10조 891억 원과 지난 연도 수입 1,250억 원을 합한 것이다.

2015년 서울시 보통세 세입을 기초로 조정교부금 교부율을 산출한다.

재정부족이 발생한 자치구의 재정부족액 합계만큼 보통교부금을 교부하면 기준재정수요충족도 100%가 되며, 개선 후 기준재정수요충족도 100% 수준의 조정교부금 교부율은 현재 21%보다 0.43%p 증가한 21.43%이다.

[표 6-34] 기준재정수요충족도 100% 수준 조정교부금 교부율 산정

구 분	교부율	조정교부금			개선 전 대비 증가액
		계	보통교부금	특별교부금	
개선 전	21.00%	21,187억 원	19,068억 원	2,119억 원	-
개선 후	21.43%	21,889억 원	19,700억 원	2,189억 원	702억 원

[표 6-35] 조정교부금 제도 개선에 따른 변화

(단위: 백만 원)

자치구	현 조례 기준		개선(안)	현재 대비 증가액
	재정부족액	배분액		
조정교부금		2,118,719	2,188,933	70,214
보통교부금	2,068,286	1,906,847	1,970,040	63,193
종로구	42,148	36,490	39,716	3,225
중 구	14,202	8,784	12,169	3,385
용산구	42,006	36,119	39,972	3,853
성동구	70,345	64,298	67,794	3,496
광진구	96,679	90,636	93,603	2,968
동대문	92,669	86,067	88,719	2,652
중랑구	112,066	105,459	108,598	3,139
성북구	128,883	121,388	124,293	2,906
강북구	110,027	103,762	107,106	3,345
도봉구	111,881	105,734	108,803	3,069
노원구	168,039	159,791	160,504	713
은평구	116,118	108,833	111,199	2,367
서대문	94,433	88,297	91,401	3,103
마포구	70,009	63,139	66,244	3,104
양천구	107,013	100,240	102,010	1,770
강서구	111,210	103,051	104,705	1,654
구로구	105,958	99,106	101,967	2,861
금천구	69,218	63,616	67,233	3,617
영등포	55,735	48,628	51,238	2,610
동작구	84,159	77,751	80,440	2,689
관악구	117,330	110,032	112,343	2,311
서초구	12,786	5,384	6,611	1,227
강남구	-	-	-	-
송파구	46,169	37,893	38,539	647
강동구	89,203	82,348	84,830	2,482
특별교부금		211,872	218,893	7,021

## ⑤ 자치구 실제 재정현황을 반영한 조정교부금 교부율 산출

앞서 제기한 중앙정부의 기초연금, 무상보육 등의 실시로 사회복지비 구비 매칭비가 증가함에 따라 다른 세출분야의 재정수요를 충분하게 반영할 수 없는 문제점을 해결하기 위해서 일부 측정항목에 대한 비용을 자치구 실제 수요에 맞게 보정하는 방안을 검토하였다. 특히 사회복지비 부담이 큰 자치구에 대해서는 사회복지비 증가로 인한 기타 세출예산이 감소된 것을 고려하여 기준재정수요액을 보정하는 것이 필요하다. 기준재정수요액은 조례 제8조 제3항을 근거로 측정항목 및 측정단위 결정 후 추가되거나 제외되는 행정상 또는 재정상 특별한 수요가 발생한 경우나, 그 밖에 지역 간의 균형개발과 사회복지·문화수준 향상 등을 위하여 특별히 필요한 경우 보정이 가능하다.

## 가. 맞춤형급여 구비부담액 보정

무상보육과 기초연금의 경우 자치구 구비 내 시액 전액을 현행 기준재정수요액에 반영하고 있으므로, 2015년 7월부터 시행된 맞춤형 급여 구비 매칭비 내 시액을 기준재정수요액에 특별수요로 별도 반영해 주는 것이 필요하다. 기존의 기초생활보장제도가 맞춤형급여로 변화되어 자치구 구비부담이 119억 원 증가한다. 맞춤형 급여 구비 매칭비를 특별한 수요로 반영할 경우 2015년 기준재정수요액은 54,024억 원이 되며, 재정부족액은 19,820억 원, 기준재정수요충족도가 100%가 되는 조정교부금 교부율은 현재보다 0.56%p 증가한 21.56%가 된다. 개선 전보다 조정교부금은 835억 원 증가한다.

[표 6-36] 맞춤형 급여를 특별수요로 반영한 결과

구 분	교부율	조정교부금			개선 전 대비 증가액
		계	보통교부금	특별교부금	
개선 전	21.00%	21,187억 원	19,068억 원	2,119억 원	-
개선 후	21.56%	22,022억 원	19,820억 원	2,202억 원	835억 원

[표 6-37] 맞춤형 급여 보장에 따른 조정교부금 배분액 변화

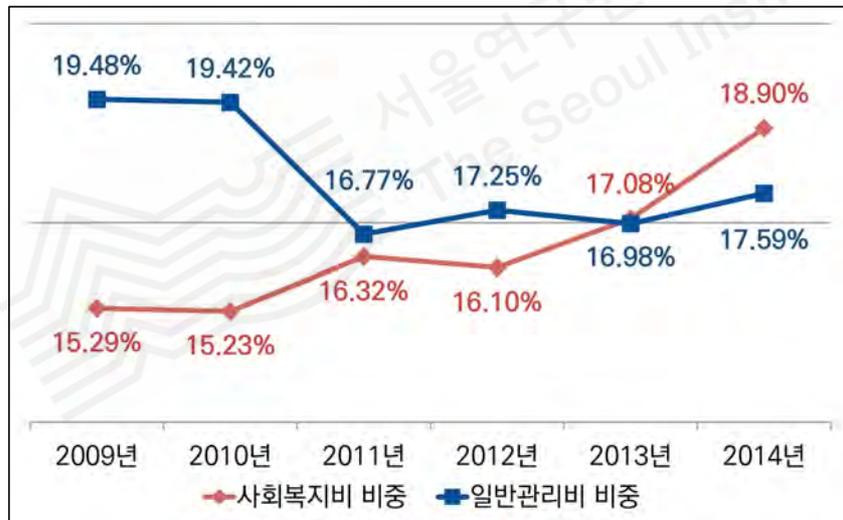
(단위: 백만 원)

자치구	현 조례 기준		개선(안)	현재 대비 증가액
	재정부족액	배분액		
조정교부금		2,118,719	2,202,211	83,493
보통교부금	2,068,286	1,906,847	1,981,990	75,144
종로구	42,148	36,490	39,791	3,301
중 구	14,202	8,784	12,279	3,494
용산구	42,006	36,119	40,265	4,147
성동구	70,345	64,298	68,080	3,782
광진구	96,679	90,636	93,855	3,219
동대문	92,669	86,067	89,338	3,271
중랑구	112,066	105,459	109,278	3,819
성북구	128,883	121,388	124,997	3,610
강북구	110,027	103,762	107,924	4,162
도봉구	111,881	105,734	109,141	3,407
노원구	168,039	159,791	162,222	2,431
은평구	116,118	108,833	111,914	3,081
서대문	94,433	88,297	91,709	3,411
마포구	70,009	63,139	66,566	3,426
양천구	107,013	100,240	102,418	2,179
강서구	111,210	103,051	106,112	3,061
구로구	105,958	99,106	102,275	3,169
금천구	69,218	63,616	67,742	4,126
영등포	55,735	48,628	51,650	3,021
동작구	84,159	77,751	80,773	3,022
관악구	117,330	110,032	112,987	2,955
서초구	12,786	5,384	6,657	1,274
강남구	-	-	-	-
송파구	46,169	37,893	38,821	928
강동구	89,203	82,348	85,195	2,847
특별교부금		211,872	220,221	8,349

나. 일반관리비, 맞춤형 급여 구비부담액 보정

자치구의 사회복지수요가 증가함에 따라 복지 관련 인력이 증가했고, 이에 따라 기본적인 행정 비용인 일반관리비 또한 증가하여야 하나, 일반관리비 비중은 2011년 하락 이후 거의 증가하지 않고 있다. 2009년 일반관리비 비중은 19.48%였으나 최근 사회복지비 증가에 따라 2014년 17.59%로 감소하였으며, 이는 사회복지비 증가로 인해 필요한 재정수요를 제대로 반영하지 못함을 의미한다.

또한 개선된 일반관리비 기준재정수요액은 8,502억 원(2013년 물가상승률 1.49% 반영)이 2015년 자치구 세출예산 9,729억 원보다 적은 것을 감안하면 최근 3년간(2012년~2014년) 일반관리비 비중이 감소하여 기준재정수요액이 과소평가되었음을 알 수 있다. 그러므로 자치구에서 필요한 일반관리비 기준재정수요를 최소한 2015년 세출예산 수준으로 보정해야 할 필요가 있으며, 다만 자치구별 사회복지수요 및 복지인력 증가를 고려해야 한다.



주 1): 당초예산, 국비, 시비 등 보조금 제외한 자치구 구비 세출예산

2): 사회복지비 비중 = 사회복지비/총 구비 세출예산, 일반관리비 비중 = 일반관리비/총 구비 세출예산

[그림 6-6] 자치구 사회복지비, 일반관리비 구비 비중 변화

일반관리비와 맞춤형 급여 구비 내 시액을 특별한 수요로 반영할 경우 2015년 기준재정수요액은 55,042억 원이 되며, 재정부족액은 20,838억 원으로, 기준재정수요충족도가 100%가 되는 조정교부금 교부율은 현재보다 1.67%p 증가한 22.67%가 된다. 개선 전보다 조정교부금은 1,969억 원 증가한다.

[표 6-38] 일반관리비, 맞춤형 급여를 특별수요로 반영한 결과

구 분	교부율	조정교부금			개선 전 대비 증가액
		계	보통교부금	특별교부금	
개선 전	21.00%	21,187억 원	19,068억 원	2,119억 원	-
개선 후	22.67%	23,156억 원	20,840억 원	2,316억 원	1,969억 원

[표 6-39] 일반관리비 보정에 따른 조정교부금 배분액 변화

(단위: 백만 원)

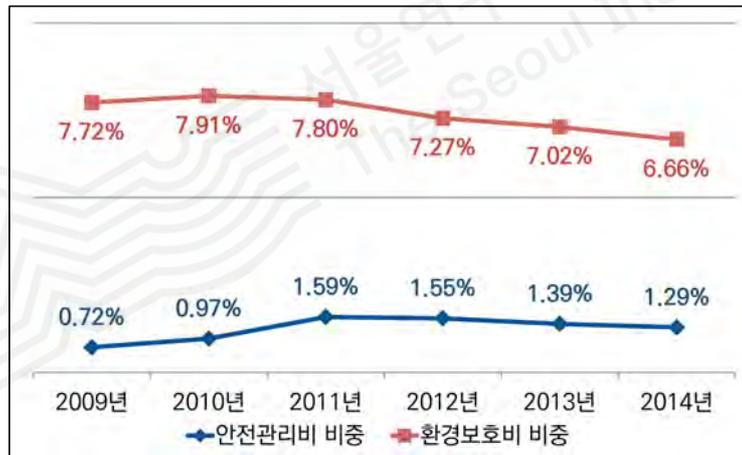
자치구	현 조례 기준		개선(안)	현재 대비 증가액
	재정부족액	배분액		
조정교부금		2,118,719	2,315,591	196,872
보통교부금	2,068,286	1,906,847	2,084,032	177,185
종로구	42,148	36,490	41,791	5,301
중 구	14,202	8,784	14,057	5,273
용산구	42,006	36,119	42,728	6,609
성동구	70,345	64,298	71,075	6,777
광진구	96,679	90,636	96,564	5,929
동대문	92,669	86,067	94,045	7,978
중랑구	112,066	105,459	114,399	8,939
성북구	128,883	121,388	130,301	8,913
강북구	110,027	103,762	113,778	10,016
도봉구	111,881	105,734	112,227	6,493
노원구	168,039	159,791	173,475	13,684
은평구	116,118	108,833	118,605	9,772
서대문	94,433	88,297	94,698	6,400
마포구	70,009	63,139	69,923	6,783
양천구	107,013	100,240	106,009	5,770
강서구	111,210	103,051	115,306	12,255
구로구	105,958	99,106	105,455	6,349
금천구	69,218	63,616	71,858	8,241
영등포	55,735	48,628	55,683	7,055
동작구	84,159	77,751	83,919	6,167
관악구	117,330	110,032	118,603	8,571
서초구	12,786	5,384	8,423	3,040
강남구	-	-	-	-
송파구	46,169	37,893	42,203	4,310
강동구	89,203	82,348	88,908	6,560
특별교부금		211,872	231,559	19,687

다. 안전관리비, 환경보호비, 일반관리비, 맞춤형 급여 구비부담액 보정

안전관리비, 환경보호비는 재난방재시설, 폐기물 처리, 하수도 준설 등 시민들에게 필수적이나 사회복지비가 급증하기 시작한 2012년 이후 세출비중이 지속적으로 하락하고 있으므로, 안전, 환경의 자치구 세출분야가 정상화될 때까지 보정이 필요하다고 판단된다. 안전관리비와 환경보호비 또한 일반관리비와 마찬가지로 사회복지비 증가로 인해 필요한 재정수요를 반영하지 못하여 최근 3년간(2012년~2014년) 세출예산 비중이 감소됨에 따라 기준재정수요액이 과소하게 산정된 측면이 있다.

특히, 안전관리비 기준재정수요액은 개선 전보다 127억 원 감소(개선 전 805억 원 → 개선 후 678억 원)하였으며, 2015년 세출예산과 비교하여도 44억 원 과소하게 산정되었다.

환경보호비 기준재정수요액은 개선 후보다 72억 원 증가(개선 전 4,014억 원 → 개선 후 4,086억 원)하였으나, 2015년 세출예산과 비교 시 143억 원이 부족하다. 그러므로 시민 생활에 필수적인 예산인 안전관리비, 환경보호비를 최소한 2015년 세출예산 수준으로 편성할 수 있도록 보정이 필요하다.



주 1) : 당초예산, 국비, 시비 등 보조금 제외한 자치구 구비 세출예산

2) : 사회복지비 비중 = 안전관리비/총 구비 세출예산, 일반관리비 비중 = 환경보호비/총 구비 세출예산

[그림 6-7] 자치구 안전관리비, 환경보호비 구비 비중 변화

안전관리비, 환경보호비, 일반관리비, 맞춤형 급여 구비 내 시액을 특별수요로 반영할 경우 2015년 기준재정수요액은 55,208억 원이 되며, 재정부족액은 21,004억 원으로, 기준재정수요 충족도가 100%가 되는 조정교부금 교부율은 현재보다 1.85%p 증가한 22.85%가 된다. 개선 전보다 조정교부금은 2,153억 원 증가한다.

[표 6-40] 안전관리비, 환경보호비를 특별수요로 반영한 결과

구 분	교부율	조정교부금			개선 전 대비 증가액
		계	보통교부금	특별교부금	
개선 전	21.00%	21,187억 원	19,068억 원	2,119억 원	-
개선 후	22.85%	23,340억 원	21,006억 원	2,334억 원	2,153억 원

[표 6-41] 안전관리비, 환경보호비 보정에 따른 조정교부금 배분액 변화

(단위: 백만 원)

자치구	현 조례 기준		개선(안)	현재 대비 증가액
	재정부족액	배분액		
조정교부금	-	2,118,719	2,333,976	215,258
보통교부금	2,068,286	1,906,847	2,100,579	193,732
종로구	42,148	36,490	42,457	5,967
중 구	14,202	8,784	14,779	5,994
용산구	42,006	36,119	43,334	7,215
성동구	70,345	64,298	71,661	7,363
광진구	96,679	90,636	97,189	6,553
동대문	92,669	86,067	94,719	8,652
중랑구	112,066	105,459	115,044	9,584
성북구	128,883	121,388	131,023	9,635
강북구	110,027	103,762	114,347	10,585
도봉구	111,881	105,734	112,761	7,027
노원구	168,039	159,791	174,144	14,352
은평구	116,118	108,833	119,293	10,461
서대문	94,433	88,297	95,297	6,999
마포구	70,009	63,139	70,694	7,555
양천구	107,013	100,240	106,654	6,414
강서구	111,210	103,051	116,016	12,965
구로구	105,958	99,106	106,154	7,048
금천구	69,218	63,616	72,437	8,820
영등포	55,735	48,628	56,560	7,931
동작구	84,159	77,751	84,525	6,774
관악구	117,330	110,032	119,300	9,268
서초구	12,786	5,384	9,377	3,993
강남구	-	-	-	-
송파구	46,169	37,893	43,190	5,298
강동구	89,203	82,348	89,626	7,278
특별교부금	-	211,872	233,398	21,526

### (5) 결론

25개 자치구의 3개 연도(2012년-2014년) 세출예산 평균을 근거로 통계적 유의성과 타당성을 분석하여 측정단위, 고정비용, 단위비용을 개선하였다. 측정단위 관련 안전관리비의 유동인구수를 사업체종사자 수, 세대수로 변경하였다. 고정비용, 단위비용 개선, 기준재정수요액이 총 3,171억 원 증가하였다. 기준재정수요액은 개선 전 47,690억 원에서 개선 후 50,861억 원이다. 개선된 측정단위와 고정비용, 단위비용으로 추산한 2015년도 자치구 재정부족액은 19,700억 원이며, 기준재정수요충족도 100% 수준의 조정교부금 교부율은 21.43%로 산출되었다.

자치구의 실제 재정상황을 반영하기 위해 중앙정부의 2015년 7월 맞춤형 급여 시행에 따른 자치구 사회복지비 부담 증가를 기준재정수요에 반영하여 자치구의 사회복지비 부담을 경감시키는 것이 필요하며, 2013년 전면 시행된 무상보육과 2014년 7월 시행된 기초연금의 경우 자치구비 내 시액 전액을 기준재정수요액에 반영하고 있다. 아울러 사회복지비 증가로 인하여 상대적으로 감소한 일반관리비, 안전관리비, 환경보호비 등 자치구에서 실제 필요로 하는 재정수요를 반영하는 것을 고려해야 한다. 다만, 기준재정수요 보정은 자치구의 행정수요를 과다 산정할 우려가 있으므로 최근 자치구 행정변화를 면밀히 고려하여 적용하여야 한다.

「서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례」 제8조제2항에 근거하여 특별한 사항을 반영하는 보정 정도에 따라, ① 기준재정수요액이 달라지고, ② 동시에 재정부족액(기준재정수요액 - 기준재정수입액) 차이도 달라지면서, ③ 결론적으로 보통세 교부율의 차이를 가져오게 된다.

그러므로 자치구의 실제 재정사정을 면밀히 고려해 기준재정수요충족도 100% 수준의 조정교부금 교부율이 결정되어야 한다.

### 3\_주요 토론내용

배준식 서울연구원 연구위원이 발표한 “합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구”와 “서울시 조정교부금 제도 개선방안”에 대해 남항우 서울시립대 도시행정학과 교수가 사회를 보고 강병호 동대문구 부구청장, 김광수 서울특별시의회 의원, 박정수 이화여대 교수, 김상한 중랑구 부구청장, 조기현 한국지방행정연구원 박사가 토론에 참여하였다.

<동대문구 부구청장 강병호>

#### **기준재정수요액의 측정항목 관련 검토가 필요**

기준재정수요액의 측정항목과 관련하여 서울시는 사회복지비 증가, 무상급식을 포함한 재정지원, 장애인연금, 기초연금 등 변화된 자치구의 행정수요를 반영하였으며, 사회복지분야 수요 반영이 미흡했던 과거의 문제점 등을 개선하였다. 특히 2012년 이전 조례의 기준재정수요액 측정항목에 장애인복지비 항목을 추가하여 11개 분야 18개 항목으로 개선했다.

학술용역 결과에는 현 조례의 측정항목이 변화된 자치구의 행정수요를 수렴하고 수요 반영이 미흡했던 문제점 등을 개선하기에 타당성이 있고 적절한 구성으로 분석되어, 현행 측정항목을 유지하는 것으로 되어 있다. 그러나 최근 변화된 자치구의 행정수요에는 차상위계층에 대한 복지지원 증가, 공공도서관 및 공공체육시설에 대한 수요증가, 예방접종인원 증가 등 행정수요의 변화가 지속될 것으로 예측되므로 장기적이고 체계적인 연구가 필요하다.

#### **고정비용과 단위비용의 상·하향 조정 관련은 타당**

고정비용과 단위비용의 상·하향 조정과 관련한 결과에는 18개 측정항목 중 11개 측정항목의 고정비용을 상향조정, 7개 측정항목의 고정비용을 하향조정, 25개 측정단위 중 12개 측정단위의 단위비용을 상향조정, 11개 측정단위의 단위비용을 하향조정, 당초 안전관리비 측정항목의 측정단위를 2개로 변경하는 안을 제시하였다. 기준재정수요액은 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액과 고정비용을 합산한 금액으로 산출됐다. 비용 산출은 자치구의 최근 3개년도(2012년~2014년) 기능별 세출자료에 근거하여 산출된 바, 자치구 행정환경 변화를 적절히 반영하였을 것으로 기대된다.

### 조정교부금 교부율 산정 관련 검토가 필요

현행 조정교부금 교부율 산정방식은 자치구의 기준재정수요충족도 100% 충족을 전제로 검토되고 있다. 자치구 간 재정력 불균형이 지속되고 있고 조정교부금 재원은 표준 행정서비스를 제공하는 데에도 부족한 실정이다. 최소한의 시민안전을 위한 도로, 하수 등 도시기반 시설비 확보는 사실상 불가능한 상황임을 감안할 필요가 있다.

기준재정수요충족도 100% 충족을 전제로 하고 조정교부금 교부율을 일정 비율로 확정하는 현행 교부율 산정방식을 기준재정수요충족도 105% ~ 110% 충족을 전제로 하였다. 교부율을 탄력성 있게 운용하는 방향으로 검토하여 조례에 반영한다면, 자치구의 안정적인 재정보호, 재정격차 해소 등에 크게 도움이 될 것이다.

<서울특별시의회 의원 김광수>

### 조정교부금 관련 조례 개정에 대한 반추

기준재정수요액 산정 및 개선방안, 기준재정수입액의 산정 및 개선방안, 조정교부율 산정 및 개선 방안, 조정교부금 산정 개선방안에 대한 발표 자료였다. 기준재정수요액 산정 및 개선방안 외에는 다른 분야는 구체적인 결론과 타당한 근거 제시가 조금 부족한 것 같다.

그 이유는 재원조정교부금의 성격 때문일 것이다. 재원조정교부금은 기준재정수요액의 조그만 측정지표의 변화에도 수혜를 보는 자치구와 손해를 보는 자치구가 나올 수밖에 없는 제로섬적인 성격을 가지고 있다. 또한 교부율의 미미한 증감에도 자치구와 서울시 간 상호 가용 사업 재원에 긍정과 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 개선을 위해서는 반드시 의회의 조례 개정이라는 의결절차를 선행조건으로 하고 있다. 사실 조정교부금 교부율 인상은 집행부 보다 의회의 노력으로 이루어져 왔던 사안이다. 많은 의원들이 자치구의 재정부족을 획기적으로 개선하기 위하여 교부율 인상을 위해 많은 노력을 기울여 왔다.

2012년에 재원을 취득등록세에서 보통세로 전환하면서, 기존 교부금액을 감안하여 보통세의 20%로 정하였다. 그래서 제출한 집행부 안을 위원회의 대안으로 현재와 같이 보통세의 21%로 하게 된 것이다. 다양한 논리를 만들어 재원조정교부금 교부율을 상향시켜서는 안 된다는 집행부의 입장과 각 자치구를 대표하는 의원들의 입장을 감안하여 수많은 논의를 통해 21% 상향이라는 산고를 겪었다.

### **교부율 상향에 대한 집행부의 반대 논거도 고려 필요**

집행부의 반대 의견은 첫째, 시의 재정여건도 어렵다는 것이다. 부채경감, 사업규모 및 시기조정, 긴축예산 편성 등 자구책을 강구하고 있는 어려운 실정에서 자치구에 대한 추가적인 재정지원은 향후 시 재정여건을 더욱 악화시켜 광역행정 추진에 큰 차질이 예상된다는 것이었다. 둘째, 자치구의 재정문제에 대해서는 우선 건전재정을 위한 시와 자치구의 노력이 필요하며, 국가와 지방의 자원조정 등을 통해 근본적으로 해결될 수 있도록 시와 자치구가 함께 공동 대응하는 노력이 필요하다는 것이었다. 셋째, 일시적이고 부분적인 경기변화에 따른 재정적인 변동사항에 대해서는 재정보전 등 정책적 지원을 통하여 조정하는 것이 바람직하다는 것이었다. 넷째, 서울 시의 재정상황과 경제여건 등으로 인하요인이 발생해도 한번 인상한 교부율은 인하가 어렵다는 것이다.

### **의회를 배제한 일방적 교부율 상향 발표는 문제**

2014년 7월 21일 의회는 배제된 채 시장과 구청장들이 협의한 후 「서울시 자치분권 실천과제」 기자설명회에서 조정교부율을 현행 21%에서 22.78%로 상향 조정하겠다고 발표하였다. 2,862억 원 규모의 추가 재원이 소요되고 앞서도 말한 무수한 이해관계가 있는 사안을 어떠한 연구검토나 의회와의 사전 협의 한번 없이 발표한 것이다. 그동안 의회의 노력을 감안할 때, 교부율의 상향 조정을 반대하는 것은 아니다. 무수한 이해관계가 얽혀 있는 사안에 대해서는 명분과 원칙이 중요하다는 것을 강조하고자 한다.

### **더 강력한 타당성 논리 개발이 필요**

문제는 그 근거이다. 교부율 상향의 근거로 최근 자치구의 국고보조사업 매칭비, 인건비 등의 무지출이 지속적으로 증가하는 데 반해 자체 세입 증가는 미미하여 열악한 재정상황에 처한 자치구에 대한 획기적인 자원확보가 필요하다는 논리였다.

그런데 교부율 상향에 대한 집행부의 반대논리를 뒤집을 정도로 타당성을 가지고 있는지는 살펴봐야 한다. 예를 들어, 메르스 사태로 인한 경제적 어려움을 해소하기 위해 열렸던 제262회 임시회에서, 자치구에 초과 교부한 금액에 대한 100% 정산도 이루어지지 않은 상태에서, 2016년에 반영할 결산차액분까지 포함하여 지방채를 발행해서 자치구 자원조정교부금 645억 원을 편성하여 교부하였다. 그 근거는 자치구의 사회복지비 미편성액에 대한 보전이었다. 그런데 실제 금번 추경 편성을 통한 교부액과 사회복지비 미편성 내역을 비교해 보면 종로구, 중구, 강북구, 서초구 등은 초과 보전이 이루어진 반면 노원구, 도봉구 등은 보전액이 턱없이 부족하다.

자치구 간 재정력의 불균형을 해소하기 위한 조정교부금의 성격상 자치구별 사회복지비 미편성액 지원에 대한 형평성 측면에서 불균형적 지원이 이루어지는 것이다.

국고 매칭비에 대한 부족분은 집행부가 반대해왔던 논리대로 국가와 지방의 자원조정 등을 통해 근본적으로 해결될 수 있도록 시와 자치구가 함께 공동 대응하는 노력이 필요하다. 시의 어려운 재정여건에서 서울시만 결단한다고 해결되는 것이 아니다. 매칭비 보전에 대해 아쉬워하지 않는 자치구에 대해 중앙정부는 재원을 이양하지 않을 것이다.

결론적으로 '자원조정교부금제도의 도입취지에 대한 현행 제도의 운영 실태', '조정교부율을 인상할 경우 예측되는 서울시의 재정적 부담', '교부율 인상을 통하여 상대적으로 많은 혜택을 받는 자치구와 적은 혜택을 받는 자치구의 형평성 문제', '광역 차원에서 기반시설 사업 및 자치구 자체 개발사업 간의 필요성', '향후 경제상황 변동 시 조정교부율의 하향 조정 필요시 대처방안', '전반적인 경기상황과 자치구의 재정형편', '국세와 지방세 간 조정에 따라 예상되는 지방세 개편 방향' 등에 대해서 종합적이고 다각적인 분석을 통해 교부율 상향에 대한 합리적인 대안과 근거를 제시해주실 것을 부탁한다.

### **기준재정수요액 산정 지표는 자치구의 충분한 의견수렴과 시대적 요구를 담아야**

2008년 기준재정수요액의 측정항목, 측정단위, 수치산정기준에 대해 13년 만에 개정할 당시, 거의 모든 자치구에서 구의회 결의안과 입법의견을 시의회에 제출했다. 측정기준의 조그만 변화에도 자치구마다 몇억씩 증감이 변화되는 제로섬 성격을 가지고 있기 때문이다. 발제문을 보면 얼마나 자치구의 의견을 수렴했는지 알 수 없다. 이 상태에서 조례 개정안이 제출된다면 거의 모든 자치구가 시뮬레이션을 돌린 후 자기에 유리한 측정항목들을 제시하려 할 것이다. 자치구의 충분한 의견 수렴이 필요한 이유이다.

또한 연구진이 회귀분석이라는 통계만을 과신하다 보니, 자치구에서 근본적으로 재정이 부족한 이유에 대한 설득력이 부족하다. 기본적으로 재정 수요에 있어 중요한 것이 인구수라는 것은 통계를 돌리지 않아도 알 수 있다. 그런데 측정단위와 지표들이 인구수에 너무 연동되어 있다.

지금 중요한 것은 안전, 복지, 교육환경 개선 그런 부분이다. 안전에 관해서는 자치구마다 안전 취약시설이 얼마나 있고 이를 위해 얼마나 투자되어야 할 것인지, 복지 사각지대와 차세대취약 계층은 얼마나 되는지, 교육환경에서도 방과 후 학교 등 강남 수준의 교육환경을 조성하기 위해서 필요한 수요는 무엇이고 자치구마다 얼마의 재정투자가 필요할 것인지 등 이런 것이 중요하다. 단지 인구수, 학생 수, 영·유아 수, 노인 수, 아동·청소년 수, 장애인 수 등이 통계적으로

는 유의미할지는 몰라도 자치구가 재정이 부족한 사유로 충분한 설득력을 얻을 수 있는 지에 대해서는 좀 더 분석이 필요할 것으로 보인다.

최근 언론에 지방자치단체의 예산낭비사례 등 지방자치단체의 재정운영을 꼬집는 보도가 잇따르고 있다. 자치구의 세입과 세출에 대한 근본적인 분석과 이를 근거로 한 실질적인 기준재정수요액의 산정이 필요하다.

결론적으로 기준재정수요액의 측정지표 산정 시, 시대의 요구와 필요성에 대한 깊은 성찰이 필요하다. 조정교부금의 목적이 모든 구에서 공통적으로 가지고 있는 행정수요를 반영하여 서울 시민의 균등한 행정서비스의 질을 보장받도록 하는 취지에서 운영되는 것을 감안할 때, 각 자치구의 건의내용을 모두 반영하는 것은 현실적으로 어렵다. 그러나 최대한의 지혜를 모아 자치구가 수긍하고 시대적 필요성이 녹아 있는 지표 개선이 필요하다.

<이화여자대학교 행정학과 교수 박정수>

### **제도개선의 배경을 살펴야**

경기하락, 경제성장의 둔화로 국가재정과 지방재정이 모두 어려운 환경하에서 복지 등 국고보조사업이 증가하고 있으나 국고보조율은 하락하고 있어 서울시를 비롯한 지방재정부담이 가중되고 있다.

서울시는 자치구와 함께 2015년 7월 자치분권을 위한 약속을 「자치분권 실천을 위한 약속」이라는 공동성명으로 발표하면서 진정한 지방자치를 실현하기 위해 자치구의 기준재정수요충족도 100% 수준으로 조정교부금 교부율을 인상하기로 결정하였다. 또한 행자부에서는 자치구의 재정부족 현상을 조정교부율이 적정하게 반영하지 못하고 있는 것으로 진단하고 정부의 세제개편에 따른 세수확충효과가 대부분 특별시와 광역시 본청으로 귀속하므로 재원조정이 필요하다고 권고한 바 있다.

서울시는 지방교부세 불교부단체로 지방교부세제도의 변화로 인한 혜택을 받지 못한다. 여타 광역시의 경우 1인당으로 계산한 기준재정수요를 사회복지수요를 중심으로 추가 반영하는 경우 교부금이 늘어나게 되고 도 자치단체나 시군의 경우 줄어드는 현상이 나타나고 있다.

### 조정교부금 제도개선안은 바람직하나 추가적 고려도 필요

발제에서 밝히고 있는바와 같이 자치구의 재정조정은 시군의 재정조정과는 달리 보는 시각이 필요하다. 또 안전관리비의 기준재정수요를 측정하는 측정단위를 유동인구수에서 사업체종사자 수와 세대수로 변경하여 설명력을 높인 부분은 바람직한 것으로 평가한다.

조정교부율에 대해 1~3안을 제시하고 있는데 현행 조례를 반영한 22.78%보다 많은 대안은 3안이 유일한 바 현행 조례와 행정자치부 용역안 23.3%의 범위 내에서 결정되는 것이 타당할 것으로 판단된다.

근본적인 고민으로 기준재정수요액의 산정방식 자체를 개선하는 방안을 생각해야 한다. 개선안 1~3안이 모두 강남구를 제외한 24개 자치구가 조정교부금이 2015년보다 증가하는 것으로 시 물레이션 결과를 논의하고 있다. 이와 함께 기준이 되는 현행 조례안(22.78%)을 기준으로 개선안 1~3안의 경우 자치구 간 변화를 보여주는 것도 논의 전개에 필요할 것으로 생각된다.

<중랑구 부구청장 김상한>

### 조정교부금 제도의 근본적인 개편 방안이 필요

서울시를 비롯한 모든 지방자치단체는 현행 국세와 지방세 비율 8:2, 실제 집행액 비율 4:6의 구조를 개선하지 않고서는 지방자치의 발전은 요원하다고 주장하고 있다. 하지만 서울시와 자치구의 지방세를 비교해보면 국세와 지방세의 비율을 넘어서는 서울시세 위주의 구조를 가지고 있다. 서울시세와 자치구세의 조정논의가 본격적으로 이루어지지 못한 이유는 강남구, 서초구, 중구 등 재산세 수입이 많은 자치구에 추가적인 잉여 세입 증대로 직결되기 때문이다. 이에 따라 2008년부터 서울시세와 자치구세의 개편 없이 재산세의 50%를 공동과세로 전환하여 자치구의 재정격차를 완화하고 있다. 그 결과 기준재정수요충족도 100%를 상회하던 서초구는 94.9%, 중구는 92.3%로 조정교부금 교부대상으로 재정력이 하락되었으나, 강남구는 기준재정수요 충족도가 150.8%로 높은 재정력을 가진다.

자치구의 균형발전과 지방자치제도의 발전을 위해서는 재산세 공동과세를 강화하고 일부 시세를 자치구세로의 전환이 필요하다. 2014년 기준, 재산세 공동과세분을 제외한 자치구 귀속분 50% 재산세 규모를 비교하면, 강남구는 1,691억 원, 강북구는 109억 원으로 16배의 편차를 보이고 있어 보완이 시급하다. 강남구를 제외한 자치구의 경우 조정교부금으로 부족재원을 충

당받고 있기 때문에 100% 재산세 공동과세제도를 도입한다 해도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 재산세의 100%를 공동과세하게 된다면 다음으로 서울시세의 자치구세로의 전환이 검토되어야 한다. 조정교부금이 2조 원을 상회하고 있는 상황에서 자치구 간 세입격차가 적은 세목을 자치구세로 전환하면 서울시는 추가적인 자원 부담 없이 자치구의 재정자립도를 향상시킬 수 있기 때문이다. 자치구 간 세입격차가 가장 적고 징수의 효율성을 기할 수 있는 세목인 담배소비세와 자동차세 주행분을 자치구세로의 전환을 제안한다.

두 번째, 보편적 복지사업은 자치구에 보조사업으로 집행할 것이 아니라 자치구에 재배정 사업으로 전환하여 추가적인 복지확대에 따른 자치구와 서울시의 갈등이 유발되지 않도록 개선을 제안한다. 모든 자치구청장은 재정이 어렵다는 근거로 재정자립도를 들어 설명한다. 하지만 복지사업의 확대에 따라, 자치구 부담분에 대한 조정교부금 의존도가 높아질수록 재정자립도는 더욱 하락한다. 조정교부금의 확대 필요성이 대두된 가장 큰 연유도 복지사업의 자치구비 부담분에 기인하고 있다. 자치구의 재정적, 사회적 환경은 고려하지 않은 채 중앙정부에서 일방적으로 결정한 복지정책에 의해 보조금의 용도 및 규모가 법률에 의해서 결정되고 있는 실정이다. 특히 자치구의 복지비 세출부담은 계속적으로 증가함에도 불구하고, 중앙정부와 서울시의 지원 대책 효과는 미약하다.

2011년 영유아 보육료가 확대되고, 2013년 양육수당과 무상보육이 실시되고, 2014년 기초연금과 보건복지 비용이 점차 확대되고, 2015년 7월부터는 맞춤형 복지 시대로 전환됨에 따라 건강복지 비용도 더 늘어날 것이라 전망된다. 자치구 복지재정이 지방재정 현안으로 대두된 시점에서, 사회 복지 수요가 급증된 현실에서는 자치구 세입-세출의 미스매치에 따른 재정 건전성이 위협받고 있다. 지역주민의 안전 등을 위한 도시기반시설 유지에 대한 최소한의 사업도 진행할 수 없는 실정이다. 조정교부금 개선방안에서도 나와 있듯이 복지비 구비부담과 맞춤형 급여 전환에 따른 구비부담 증가 예상액에 대해서는 기준재정수요액 산정 시 보정수요로 파악하여 전액 반영하고 있다. 이는 자치구 부담비율을 시비로 지원받아 충당하는 것이므로 지방비 부담률 100%를 시비로 부담하는 것과 다름없다. 따라서 보편적 복지사업의 경우 국비:시비:구비의 부담비율을 국비:지방비 부담비율로 단순화해야 한다. 현행 자치구 보조사업을 전액 서울시 사업으로 전환하고 소요 경비를 자치구에 재배정하여, 시행 시에는 자치구 예산에 복지사업의 보조금 및 조정교부금 지원금이 포함되지 않아 자치구의 재정자립도는 획기적으로 상승시킬 수 있을 것이다. 또 자치구비 부담예산을 조정교부금 산정에서 제외하면 서울시는 추가적인 부담 없이 자치구의 재정자립도를 획기적으로 향상시킬 수 있을 것이다.

### **기준재정수요액 산정 시 개발수요를 반영해야**

기준재정수요액은 각 자치구의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여, 각 측정항목별로 측정 단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액과 고정비용을 합산한 금액으로, 최근 3년간의 세출예산 평균액을 기초로 측정단위별로 산출하여 전년도 물가상승률을 곱하여 산정하고 특별한 수요에 대해 보정하여 산정하고 있다. 그러나 기준재정수요액의 단위비용과 고정비용을 산출하는 기초자료가 최근 3년간의 세출예산 평균액을 기초로 하기 때문에, 현재의 재정수준에서 물가인상률을 곱한 금액 외에는 자치구의 세입구조상 장래의 개발수요에 대한 재원을 추가로 마련할 수 없는 제도이다. 현재의 분야별 단위비용과 고정비용 산정 시 수송 및 교통 분야와 국토 및 개발 분야의 비용은 도로·공원 등 장기미집행 도시계획시설에 대한 비용을 추가하는 것이 필요하다. 또한 노후된 단독주택 밀집지역과 아파트가 많은 자치구의 표준적인 행정을 위한 비용 검토가 필요하다. 그리고 특별한 수요를 감안하여 보정하고 있는 항목은 최소화하고, 불가피한 경우 이를 특별한 재정수요로 보아 특별교부금으로 교부하는 것이 바람직하다.

### **자치구의 실제 재정현황을 반영한 일반관리비 등 기준재정수요액은 보정**

자치구는 사회복지비 세출예산이 증가함에 따라 타 분야의 예산이 감소되고 있으며, 이는 사회복지 수혜자가 많은 자치구일수록 심각한 상황이다. 특히 사회복지수요가 많은 자치구일수록 인력보강이 필요하고 관련 민원도 증가하므로 일반관리비가 상승해야 한다. 그러나 사회복지수요가 많은 자치구일수록 사회복지사업에 따른 구비 매칭비 등 증가로 인해 관련 비용을 감소시키고 있다. 그러므로 사회복지수요가 많은 자치구에 일정한 비중을 두어 이에 대한 보정을 실시하는 것은 자치구가 필요한 실제수요를 반영할 수 있다. 이에 따른 자치구 배분액 또한 기준재정수요액 현행과 비교할 때 개선된 것을 볼 수 있다. 또한 안전관리비, 환경관리비 자치구 세출예산 감소는 시민생활과 직결되므로 이에 대한 보정 또한 필요하므로 자치구에 최소한으로 필요한 기준재정수요충족도 100% 수준의 조정교부금 교부율은 3안의 22.85%가 적정하다고 고려된다.

### **기준재정수입액 산정 시 순세계잉여금 등 제외**

순세계잉여금은 크게 세입 증가 또는 세출절감에 의해서 발생된다. 세입의 증가 부분은 기준재정수입액 산정 시 지방세와 세외수입이 전액 반영하고 있으므로, 세출절감에 대한 순세계 잉여금은 자치구의 노력에 기인한 최소한의 재원이다. 이를 감안하여 조정교부금 산정 시 평가요인에서 제외해 줄 것을 건의한다. 자치구의 입장에서 세출절감 노력을 기울이면 그 만큼 조정교부

금이 감소되는 모순이 있어 도덕적 해이를 초래할 수 있다. 이렇게 될 경우, 자치구의 자구 노력이 강화되어 예산절감, 체납징수 활동을 적극적으로 추진하는 등 재정확충을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

<지방행정연구원 조기현>

### **단기 개선을 추진하되 중장기 과제는 지속적 보완 필요**

저출산, 고령화 등으로 급변하는 행정환경과 지방재정의 어려움이 가중되는 현실에서 조정교부금 확충과 산정기준 개선을 위한 서울시의 노력은 매우 높게 평가한다. 사회복지비 압박 등으로 재정적 문제가 지속되는 상황에서, 자치구의 재정난을 완화하고, 제도의 선진화를 추진하려는 선제적 조치는 다른 자치단체의 교범이 될 만한 사례이다. 다만, 조정교부금제도가 한 단계 발전하여야 한다는 관점에서 보면 다소 아쉬운 부분도 있다. 단기적인 제도개선을 추진하면서 중장기 과제로 지속적인 보완이 필요할 것이다.

### **단기적 정책과제: 기준재정수요**

보통교부세 측정항목과 가급적 연계하여 조정하려는 기본방향에 대해서는 매우 합리적인 방향이다. 그간 보통교부세와 조정교부금의 정책적 연계가 미흡하다는 지적이 있었고, 그 중 하나가 측정항목에 있었는데, 이 방향에서 제도개선을 추진할 경우 지방재정조정제도 발전에 큰 도움이 될 것이다. 측정단위 역시 대체로 긍정적인 방향에서 대안을 제시하였는데, 안전관리비와 일반복지비의 세대수는 인구수로 나온 대안이 아닌가 생각된다. 그 이유는, 첫째, 인구수가 가장 보편적인 측정단위라는 점이고, 둘째, 인구수를 측정단위로 하는 다른 측정항목과 일관성 유지, 셋째, 인구수가 통계적 유의성이 높다는 점을 입증하였는데 굳이 배제할 필요가 없다는 것이다. 중장기적으로 기준재정수요 산정기준을 단순화 방식으로 전환 시 인구수로 할 경우보다 쉽게 제도개선이 가능하기 때문이다. 3가지 대안 중 2안과 3안을 우선적으로 검토해 보기를 권고한다.

### **단기적 정책과제: 조정교부금 규모**

기준재정수요 산정기준 제도개선에 맞춰 2안과 3안을 기준으로 규모를 재산정해야 한다. 현실적으로 사회복지비 압박으로 다른 경비를 줄이는 구축효과가 발생하였기 때문에 이 부분을 고려한다면 3안이 바람직하다. 서울시 재정여건도 어려운 상황이라는 점을 고려하면 2안도 선택 가능하다.

### **단기적 정책과제: 인센티브제도 도입 운영**

행정환경 변화를 반영하여 조정교부금을 확충하여야 한다는 논리는 타당하지만 정책적으로 실행한다는 것은 또 다른 문제이다. 서울시의 정책의지나 시정운영 철학이 뒷받침되어야 하는 문제이다. 서울시가 조정교부금 확충을 위한 제도개선책을 마련한 것은 높이 평가해야 하며, 자치구도 서울시의 지원 노력에 상응하는 결과를 보여주어야 할 것이다.

이런 관점에서 인센티브제도 도입은 필요하다. 또한 보통교부세 운영방식을 최대한 참고하여 설계하되 인센티브 적용으로 인한 교부액 증감이 해당 자치구와 시민들에게 전달되고, 정책피드백이 효과적으로 작동하는 방향에서 검토하길 바란다.

### **중장기 정책과제도 지속적 보완이 필요**

회귀분석을 통한 산정은 측정항목, 측정단위 등의 적정성 논란이 지속될 것이며 여기에 따르는 행정낭비와 갈등문제도 적지 않다. 따라서 “잠재적 세출수요”, “잠재적 세입역량”을 측정하는 별도의 대안이 강구되어야 할 것이다. 이와 관련하여 자치구 인구, 재정여건, 입지조건 등에서 평균치에 근사한 2-3개 자치구를 선정하여 표준경비를 산출하고, 이를 모든 자치구에 적용하는 방안을 검토할 수 있다. 이 과정에서 불요불급 경비 등을 제외할 경우 자치구 재정의 효율성, 책임성 제고에도 긍정적인 효과가 기대된다.

보통교부세 산정기준 체계가 크게 변모할 가능성이 있으며, 실제 제도개편 시 이를 참고하여 대폭적인 보완도 생각해 볼 수 있다. 크게 2가지 대안을 생각할 수 있을 것이다. 조정교부금의 틀은 현행을 유지하되 재산세 공동과세제도를 더욱 확대하여 자치구 간 재정격차를 완화하거나, 반대로 재산세 공동과세제도의 틀을 유지하되 조정교부금이 그 기능을 확대하는 것이다. 후자의 경우 보통교부세처럼 지역균형수요를 도입하여 재정여건, 입지여건 등에서 불리한 자치구에 대한 별도의 배려가 있어야 한다.

# 07

---

지방자치발전을 위한  
**지방분권형 헌법 개정의  
당위성과 방향**

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 07 | 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 서울특별시와 공동으로 2015년 10월 22일(목) 오후 2시부터 프레지던트호텔 31층 슈벨트홀에서 '지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향' 세미나를 개최하였다. 서울특별시의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 지방분권개헌국민행동, 개헌추진국민연대의 후원이 있었다.

이국운 한동대학교 교수가 “지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향”을 발표하고, 방송주 한양대학교 교수의 사회로 관련 전문가 5명이 참여하여 토론을 진행하였다.

【표 7-1】 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향

구분	프로그램 순서		
14:00~14:30	등 록		
14:30~15:00	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄진행: 정희운 (상상발전·분권연구 센터장)
	축사	박원순 (서울특별시 시장)	
		조충훈 (전국시장·군수·구청장협의회 대표회장)	
15:00~15:30	발표. 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향 - 발표자: 이국운 (한동대학교 교수)		
15:30~16:30	토론	사회 / 방송주 (한양대학교 교수)  김인호 (서울특별시의회 부의장) 김성호 (전국시·도지사협의회 정책연구실장) 이기우 (인하대학교 교수) 안성호 (대전대학교 교수) 신도철 (숙명여자대학교 교수)	
16:30~17:00	종합 토론 및 질의응답		

## 2) 인사말과 기조연설

### (1) 개회사

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀중한 시간을 내어주신 전국시장·군수·구청장협의회 조충훈 대표회장님, 서울특별시의회 박래학 의장님, 박원순 시장님께 감사의 말씀 올립니다. 그리고 오늘 세미나의 발제를 맡아주신 이국운 교수님과 토론의 좌장을 맡아주신 방승주 교수님, 토론에 참여해주신 김인호 서울시의회 부의장님, 김성호 전국시·도지사협의회 정책연구실장님, 이기우 교수님, 안성호 교수님, 신도철 교수님께도 감사드립니다.

올해로서 민선자치 20년을 맞이하게 됩니다. 이제 지방분권형 헌법 개정을 본격적으로 논의할 때가 되었다는 목소리에 주목할 필요가 있습니다. 1987년 6월 민주화대항쟁의 결과로 제정된 현행 헌법은 특히 자치분권의 관점에서 보면 더 이상 한국 사회를 이끄는 시대정신과 새로운 국가적 비전과 운영원리를 제시하지 못하고 있다는 평가가 지배적입니다. 이를 해결하기 위한 다양한 주장과 논의가 시작되고 있습니다.

우리의 지방자치 현장에서는 현행 헌법이 지방자치발전의 디딤돌이 아니라 걸림돌이 되고 있다는 목소리가 높습니다. 과도한 중앙집권의 결과로 인해 국가가 모든 문제를 해결하려고 하니 어느 한 가지 문제도 제대로 해결하지 못하는 기능마비상태에 빠져 있다는 주장입니다. 일반적으로 많은 사람들이 헌법을 개정하지 않더라도 법률개정으로 자치권을 보장하는 것이 가능하다고 생각합니다. 물론 조금은 나아질 수도 있겠지만 헌법에 명확한 자치권을 규정해 주지 않는다면 근원적인 해결이 어려울 뿐만 아니라, 그동안의 경험에 비추어 볼 때 너무 많은 시간과 비용을 지불해야 하는 문제가 있습니다.

서울연구원은 지방분권과 관련하여 연중 기획세미나를 진행하고 있으며, 이번이 여섯 번째입니다. 오늘 세미나에서는 지방자치발전을 위해서 왜 헌법을 개정해야 하는지에 대한 당위성과 개정한다면 어떤 방향에서 어떤 내용으로 해야 하는지에 관한 다양한 의견교환으로 향후 헌법개정 논의에 밑거름이 될 수 있기를 기대합니다. 바쁘신 중에도 참여하여 자리를 빛내주신 모두에게 진심으로 감사드립니다.

## (2) 축하

### ① 축하

안녕하십니까? 서울특별시장 박원순입니다. 오는 10월 29일은 지방자치에 대한 국민의 관심을 높이기 위해 2012년부터 법정기념일로 제정된 ‘지방자치의 날’입니다. 특히 올해는 1995년 전국 동시지방선거를 통해 지방자치시대를 연 지 20년이 넘는 해입니다. 지방자치 20주년을 맞아, 지방자치의 날을 앞두고 지방자치발전을 위한 뜻 깊은 자리가 열린 것을 환영합니다.

우리 지방자치는 성년이 됐지만, 실속은 아직도 중앙에 예측된 미성년의 수준에 머물러 있습니다. 대한민국은 지방자치국가가 아닌 중앙자치국가라는 말이 나오고 있습니다. 지방의 재정과 사무가 20%인 점을 빚댄 ‘2할 자치’라는 냉소가 짙습니다. 지방정부는 중앙정부연락사무소에 불과하다는 자조도 터져 나오고 있습니다.

지방정부의 재정과 조직자율권에 대한 과도한 규제는 지방정부 특유의 활력을 잃게 합니다. 천만 시민의 삶을 살피는 서울시에서조차 부시장뿐 아니라 국장 한 명을 늘리는 데도 행정자치부의 허가를 받아야 합니다. 세계 유수의 도시와 경쟁해야 할 서울시에서조차 자치입법권이나 자치재정권 어느 것 하나 온전하게 보장되지 못하고 있는 실정입니다.

오늘 세미나는 바로 이러한 문제가 근본적으로 우리나라 헌법에서 지방자치를 충분히 보장하고 있지 못하기 때문이 아닌가라는 고민과 논의를 모으는 자리입니다. 우리나라 헌법은 9차례의 개정이 이루어졌지만 1987년 개헌 시 마련된 2개의 조문만으로 지방자치를 규정하고 있습니다. 또, 지방정부는 법령의 범위 안에서만 조례를 제정할 수 있도록 자치입법권을 제한하거나, 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 규정하고 있습니다. 따라서 이대로라면 중앙정부 중심으로 정책이 계획되고 집행되며, 지방은 지역실정에 맞는 행정이 아니라 중앙정부를 쫓을 수밖에 없는 한계를 지적하는 목소리들이 높습니다.

지방자치 20주년을 맞는 뜻 깊은 해에 ‘무늬만 지방자치’가 아닌 ‘진짜 지방자치’를 위한 여러 논의들이 이루어져야 합니다. 오늘 함께 해주신 여러 전문가 여러분들께서 진정한 지방자치의 길로 이끌어주시길 기대합니다.

어부는 흑돔 비늘 한 장 보고 백 리를 가고, 농부는 씨앗 한 립 보고 천 리를 간다고 합니다. 오늘 이 세미나가 진정한 자치분권시대의 만 리 길을 열어가는 자리가 되길 바랍니다. 참여하신 전문가 여러분의 의견이 진정한 지방자치를 고민하는 씨앗이 되고, 국민적 공감대를 형성하는

믿거름이 될 수 있기를 바랍니다. 함께 해주신 모든 분들께 감사드립니다.

## ② 축사

안녕하십니까? 박래학 서울특별시의회 의장입니다. 먼저, ‘지방자치 발전을 위한 지방분권형 헌법 개정 방향 세미나’ 개최를 기쁘게 생각합니다.

21세기를 가리켜 지방분권시대라고 일컫습니다. 신자유주의 정책으로 세계시장의 국경은 사라졌고 그에 대한 대응으로 지역과 지방이 정치·경제·사회의 주체로 자리매김해야 하기 때문입니다. 선진의 여러 나라가 지방분권과 성장을 위해 노력하는 이유도 거기에 있습니다. 그런데 우리 지방자치의 현실은 그렇지 못합니다.

올해로 지방자치 부활 24주년을 맞은 우리의 지방자치제는 미흡하기 그지없습니다. 헌법에서 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 하는 등 대부분의 내용이 법률에 위임되거나 유보되어 있고 엄격한 조세법률주의를 규정함으로써 실질적 자치권 확충이 차단되고 있기 때문입니다. 그동안 개헌 논의가 있기는 했지만 중앙권력 재편위주로 ‘지방분권 원리의 헌정화’라는 중대한 개헌의제는 도외시되었습니다. 문제는 법률적 차원에서 시도되는 지방자치의 제도화 노력이 중앙집권적 헌법의 원리에 부딪혀 번번이 무산된다는 것에 있을 것입니다.

가장 큰 문제는 국민이 피해를 보고 있는 점이 아닐까 합니다. 중앙정부에 과도하게 집중된 권한은 지방을 피폐하게 만들어 지방경제를 붕괴시키고 지역 공동체를 급속하게 해체시키고 있기 때문입니다. 이러한 상황에서도 지방자치단체는 자주적 재정권한을 갖지 못해 지역의 주민에게 제대로 해줄 수 있는 것이 없습니다. 통탄할 일입니다.

누차 강조하지만 실질적 지방분권은 시대적 요청인 동시에 우리나라가 보다 발전하기 위한 근본입니다. 근본 없이 우리가 이룰 수 있는 것은 아무 것도 없습니다. 오늘 이 자리가 지방분권형 헌법 개정을 앞당기는 지름길이 되기를 진심으로 바랍니다. 고맙습니다.

## ③ 축사

「전국시장·군수구청장협의회」 대표회장 조충훈 순천시장은입니다.

지방자치를 연구하시는 각계의 전문가들이 모여 자치분권 및 상생발전을 위한 지방분권형 헌법 개정 전략을 모색하는 ‘기획세미나’를 이번에 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

먼저, ‘인구 1,000만’ 수도 서울의 시정운영으로 바쁘신 가운데도 오늘 ‘기획세미나’ 개최를 위

해 물심양면으로 애써 주신 박원순 서울특별시장님께 깊은 감사의 말씀을 드리며, 세미나를 주관한 서울연구원 김수현 원장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

또한, 오늘 토론회에 참석하시어 주제 발표를 해 주실 이국운 한동대 교수님을 비롯하여 토론의 좌장을 맡아주신 방승주 교수님, 토론에 참여해 주신 김인호 서울시의회 부의장님, 김성호 전국시·도지사협의회 정책연구실장님, 이기우 교수님, 안성호 교수님, 신도철 교수님 등 토론에 임하시는 전문가와 내외 귀빈 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

현행 제9차 개정헌법은 민주화의 산물로서 여야 간 합의와 국민투표 등 정당한 절차를 거쳐 제정된 우리나라의 최고법규범임은 분명한 사실입니다. 그러나 변화된 대내외 환경에 능동적으로 대응하고, 특히 지방자치 운영에 필요한 각종 제도적 수요를 충족시키는 데 한계가 있는 것 또한 엄연한 현실입니다.

우리 「전국시장·군수·구청장협의회」에서도 민선6기가 출범한 이래 지방의 조직자율성 확보와 재정자주권 확충 등 지방분권을 위한 다양한 노력을 경주하고 있습니다만, 제도적인 한계에 봉착하는 경우가 적지 않았습니다. 이는 근본적으로 단 2개의 조문으로 지방자치를 규정하는 현행 헌법의 미비함에서 기인하는 것입니다.

## 2\_주제 발표

### 1) 지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향)

“지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향”은 이국운 한동대학교 법학부 교수가 연구를 진행하였다.

#### (1) 지방분권형 헌법 개정의 필요성

##### ① 문제의식

지방분권형 헌법 개정은 오늘날 한국 사회에서 피할 수 없는 정치적 과제이다. 1987년 6월 민주화대항쟁의 결과로 만들어진 현행 헌법은 더 이상 한국 사회를 이끄는 시대정신을 담고 있지 못하다. 대한민국의 미래를 위해서는 새로운 국가적 비전이 제시되어야 하며, 한반도의 재통일을 대비하기 위해서도 헌법 개정이 필요하다.

종래 정치권과 중앙 언론을 지배해 온 개헌 논의는 제약적 대통령의 권한을 어떻게 분산시킬 것인가에 머물러 있을 뿐, 국가 일대 개조 수준의 방략을 마련하는 작업에는 실질적인 에너지를 쏟고 있지 않다. 현행 헌법상 헌법개정안의 확정 권한을 독점하고 있는 국회가 여러 차례 헌법 개정과 관련된 자문위원회를 거쳤음에도 헌법개정특별위원회를 구성하지 않다가 그대로 임기 말을 맞이하게 된 모습은 누구를 위한 헌법 개정 논의인지를 의심하게 만든다.

현재의 헌법 개정 논의는 자유민주주의의 이념적 본질에 대한 숙고를 바탕으로 헌정사의 긴 맥락에서 헌법의 실천을 목표하기보다는, 단지 과거의 구속과 현재의 필요에 사로잡혀 정치세력들 사이의 타협을 모색하는 데 매몰되어 있을 뿐이다.

지방분권은 지금 대한민국이 부딪혀 있는 여러 가지 정치적 과제들을 해결할 수 있는 국가적 비전인 동시에 자치와 분권, 그리고 공간적 권력분립을 통해 자유민주주의의 이념을 더욱 깊고도 전면적으로 실현하는 실천적 방향이다. 본 연구는 그 관점에서 현행 헌법의 전면적인 개정을 위한 방안을 모색해보려고 한다.

1) 이 발제문은 발제자가 연구책임자로 참여한 (사)한국헌법학회의 지방분권형 헌법개정안 연구 프로젝트의 최종보고서(요약본)의 일부를 재구성한 것입니다.

## ② 지방자치 ‘부활’ 패러다임

대한민국의 헌정사에서 지방분권은 처음부터 유예(猶豫)된 정치적 과제였다. 1948년 7월 17일 공포된 제헌 헌법은 중앙집권적 단방국가의 면모를 분명히 한 가운데, 지방자치에 관하여 단 두 조문만을 두고 있었다. 자유민주주의에서 지방자치의 중요성을 인식하면서도 그 실현을 최소화하는 선택을 했다. 이는 지방자치를 지방자치단체에 의한 행정 자치로 전제하면서, 그 범위를 국회 및 정부가 제정하는 법령의 범위 내로 국한시킨 데서 단적으로 드러난다.

지방분권의 관점에서 현행 헌법 이전 대한민국의 헌정사는 1948년 헌법의 최소지방자치주의를 제도화하려는 흐름과 그마저도 유예하려는 흐름으로 구분될 수 있다. 전자는 1949년 7월의 지방자치법 제정과 1952년 4월과 5월의 지방선거 실시, 1960년의 제3차 헌법 개정 및 지방자치법 개정 등에서 그 모습을 드러냈으며, 후자는 특히 냉전과 경제개발을 이유로 최소지방자치마저 유예하려는 군사정권의 시도에서 잘 나타났다.

1987년 6월 민주화대항쟁의 결과 탄생한 현행 헌법은 위 두 흐름 가운데 명백하게 전자를 이어 받으려는 태도를 취하고 있다. 이러한 입장은 군사정권 기간 동안 중단되었던 1948년 헌법 이래의 최소지방자치주의를 새로이 ‘부활’시키려는 것이다(지방자치 ‘부활’ 패러다임).

지방자치 ‘부활’ 패러다임은 지방자치법의 (재)제정, 1991년 지방자치의회 선거, 1995년 지방자치단체장 선거로 이어지는 지방자치의 ‘부활’을 제도적으로 뒷받침했으며, 이는 현행 헌법이 대한민국의 헌정사를 다시금 지방자치를 유예하는 시대로 퇴행시켜서는 안 된다는 국민적 합의에 기초하고 있음을 의미한다. 하지만, 지방자치 ‘부활’ 패러다임은 대한민국의 지방자치를 군사정권 이전 시기에 존재했던 1948년 헌법 이래의 최소지방자치주의에 국한시킴으로써 소위 ‘2할 자치’를 온존시키는 문제점을 노정했다.

## ③ 지방분권의 관점에서 현행 헌법의 한계

### <현행 헌법 제8장의 한계>

- (1) 두 조문에 불과한 장식적 성격
- (2) 자치입법권의 과도한 제한
- (3) 지방자치단체 종류의 법률 유보로 인한 불안정성
- (4) 지방재정의 보장 미흡

<현행 헌법 전반의 한계>

- (1) 자치와 분권, 그리고 공간적 권력분립을 이념적으로 향도할 원칙 규정의 부재
- (2) 풀뿌리 민주정치의 실종
- (3) 주민의 자치권에 대한 규정 전무
- (4) 입법권의 국회 독점에 대한 당연시
- (5) 지역적 대표 및 지방의 국정 참여에 대한 무관심
- (6) 조세의 부과, 징수, 배분 등에 관한 중앙 독점의 당연시
- (7) 사법의 분권 및 자치에 대한 무시
- (8) 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 협력 및 조정제도의 불비
- (9) 지방분권적 평화통일 조항의 불비 등

④ 현행 헌법으로 인한 피해와 헌법 개정의 요구

지방분권의 차원에서 현행 헌법의 최소지방자치주의가 가지는 이와 같은 한계는 단지 이론적인 차원에서만이 아니라 한국 사회의 모든 방면에서 과도한 중앙집권주의를 온존시킴으로써 각종 피해를 심화시키고 있다. 김성호의 요약에 따르면, 중앙집권적 국가 운영은 (1) 중앙정부를 지방정부보다 과도한 부채에 시달리게 하고 있고, (2) 지역의 사정을 알지 못하는 중앙정부의 금융정책이 연달아 실패할 수밖에 없도록 만들었으며, (3) 수도권과 비수도권의 격차를 더 이상 교정하기 어려운 수준으로 심화시켰을 뿐만 아니라, (4) 전관예우나 낙하산 인사에서 보듯 권력을 독점한 중앙정부 주위에 도덕적 해이를 만연시켰다. 또한 그것은 (5) 지역 공동체의 급속한 해체로 인하여 가정의 붕괴를 조장했고, (6) 이에 연결되는 한국 사회의 심각한 문제들, 예컨대 교육비 부담 과중, 정규직과 비정규직의 격차 확대, 중산층 감소, 주택 가격의 불균형적 등락을 야기했으며, (7) 한마디로 일상적 삶의 모든 영역에서 질적 약화 또는 정체를 초래하고 있다(김성호, 2015: 제3장).

정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 중앙의 압도와 지방의 몰락이라는 비정상적 불균형이 심화되고 있음에도, 이를 교정하기에는 현행 헌법이 너무도 무력하다. 이는 역대 정부 가운데 지방분권에 가장 적극적이었던 노무현 정부의 경험에서 뚜렷하게 드러난다.

2003년 출범한 노무현 정부는 집권 기간 내내 신행정수도건설사업을 비롯하여 국정의 모든 영역에서 지방분권과 균형발전을 핵심 목표로 내세웠으며, 2002년에서 2004년의 정치적 기회공간

을 적극적으로 활용하여 지방분권정책과 관련하여 법집행정지 및 입법정치의 차원에서 괄목할 만한 성과를 거두었다. 하지만 2004년 10월 21일 헌법재판소가 소위 관습헌법론에 근거하여 신행정수도건설특별법을 무효화한 이후 노무현 정부는 지방분권정책에 관한 한 정치적 동력을 그 이전의 수준으로 회복하지 못했다. 그 이유는 노무현 정부가 헌법해석정치 및 헌법개정정치의 차원에서 지방분권정책의 주도권을 장악하는 데 소홀했기 때문이다.

작금의 현실에서 대한민국의 정치적 상황은 지방분권의 추진을 더 이상 입법정치의 차원에 머물 수 없는 단계에 이르고 있다. 이는 헌정사 67년을 관통하는 중앙집권적 편향을 전면적으로 문제 삼는 동시에 헌법적 가치들 사이의 우선순위를 다시 정하고, 그에 입각하여 권력구조를 디자인 해야 하는 국면에 다다르고 있다는 것이다.

#### ⑤ 중앙집권주의로는 '87년 체제'를 극복할 수 없다

이러한 담론은 오늘 대한민국의 공론장에 흔히 '87년 체제의 극복'으로 제시되는 테제와 일정 부분 궤를 같이하는 것이다. 하지만 기존의 '87년 체제 극복론'은 대한민국 헌정사에서 중앙집권적 편향이 수행해 온 핵심적인 역할을 도외시함으로써 지방분권을 개혁의 초점으로 내세우지 못하는 한계를 안고 있다.

제18대 국회 이후 정치권에서 진행된 헌법개정 논의는 예외 없이 대통령의 권한 분산을 초점으로 입법, 행정, 사법 간의 기능적 권력분립을 조정하는 데 치중할 뿐 지방분권, 즉 중앙과 지방 사이의 공간적 권력분립을 제도화하는 문제에 관해서는 이를 최소화하려는 특징을 보이고 있다. 이는 그 자체만으로도 기존의 헌법개정 논의가 '87년 체제' 내부에서 중앙집권적 정치 세력들 사이에서 권력게임의 규칙을 변경하려는 것에 불과할 뿐임을 보여준다.

#### ⑥ 국가적 비전의 문제

지난 20년 동안 한국 사회에서 역대 집권세력들에 의하여 일종의 국가적 비전으로서 가장 강력하게 추진되어 온 것은 역시 신자유주의다. 그럼에도 신자유주의가 현행 헌법의 개정을 추동할 만한 국가적 비전이 되지 못한 까닭은 신자유주의적 개혁으로 인해 발생한 소득의 불균형 및 사회적 양극화의 심화, 저성장사회로의 빠른 진입과 일자리의 감소, 이에 따른 가정의 붕괴 및 출산을 감소와 노령인구의 폭증 등 정치사회적 부작용이 심대했기 때문이다.

신자유주의에 대한 반작용으로서 2010년 지방선거 이후 복지국가론이 새로운 국가적 비전으로 각광을 받았다. 2012년의 대통령선거에서는 보수 정당들마저 복지국가론의 연장선상에서 경제

민주화를 앞 다투어 선거공약으로 내세웠을 만큼 반전이 이루어졌다. 하지만 선거 이후 거듭된 공약 불이행으로 인하여 재분배과정을 담당하는 국가권력의 공정성·합리성·효율성에 대한 국민의 신뢰가 현저히 약화되었으며, 이 점에서 복지국가론은 헌법 개정을 추동할 만한 수준에 이른 것으로 보기 어렵다.

### ⑦ 공간적 권력 분립의 헌법적 제도화

지방분권형 헌법 개정은 신자유주의나 복지국가론과 다른 방향에서 '87년 체제의 극복을 시도한다. 그 요체는 그동안 대한민국 헌정사에서 단 한 번도 추진되지 못했던 공간적 권력분립을 헌법적 차원에서 제도화하려는 것이다. 이는 전후 독일의 재건과정에서 형성된 질서자유주의의 주장과 일맥상통하는 점이 있다.

신자유주의는 시장의 경제적 권위를 가장 중요한 권위로 내세우며, 정부의 정치적 권위마저 시장의 권위를 위한 필요적 보조수단으로 관념하는 경향을 지닌다(최소정부론). 이에 비하여 복지국가론은 시장의 실패를 이유로 (신)자유주의를 거부하지만, 이를 교정하기 위하여 경제적 재분배 및 복지서비스를 확대하는 정부의 정치적 권위에 대해서는 당연히 긍정하는 태도를 취한다(최대정부론). 신자유주의가 내세우는 시장의 경제적 권위와 복지국가론이 내세우는 정부의 정치적 권위는 모두 중앙집권적 주권 국가의 법적 권위를 전제하고 있다.

자유민주주의는 기능적 권력 분립의 장치로서 입법-행정-사법의 삼권 분립을 내장하고 있다. 그러나 이는 오늘날 정당이나 언론, 이익집단 등의 인적 네트워크를 통하여 대단히 약화되고 있으며, 오히려 끊임없는 정쟁 속에서 국가적 현안을 제대로 해결하지 못하게 만드는 원인이 되기까지 한다. 2000년대 이후 한국 정치의 적나라한 현실은 제약적 대통령을 견제한다는 명분으로 국회가 더 많은 권력을 차지하고, 다시 이들 사이의 다툼이 헌법재판소와 대법원의 수중으로 옮겨가며, 최종적인 결정 권한을 가진 헌법재판소와 대법원마저 고질적인 권한 분쟁을 거듭하고 있는 것이 아니겠는가?

지방분권형 헌법 개정은 공간적 권력분립의 헌법적 제도화를 통하여 이와 같은 정체상태(gridlock)를 돌파하려는 새로운 국가적 비전이다. 그 핵심은 경제적, 정치적, 법적 권위는 항상 복수의 주체들 사이에서 유효한 경쟁 속에 존재할 때, 비로소 건강성을 유지할 수 있다는 통찰이자 신념이다. 경제적 권위 주체인 시장은 단 하나의 자본시장으로 환원되어서는 안 되고, 시장교환의 목적에 따라 반드시 다층화 다원화되어야 하며, 이러한 원칙은 정치적 권위인 정부나, 법적 권위인 국가에 관해서도 마찬가지로 관철되어야 한다는 것이다. 지방분권형 헌법 개정은

한국 사회의 구성원들에게 현행 헌법이나, 신자유주의 또는 복지국가론과 구별되는 제4의 입장에서 새로운 국가적 비전을 제시한다. 그 저변에는 시장이든, 정부든, 국가든, 모든 종류의 공적 권위는 그 자체의 정당성을 시험받을 수밖에 없는 유효한 경쟁 속에 존재해야 하며, 오로지 그때에만 공적 권위의 공정성, 합리성, 효율성이 확보될 수 있다는 통찰과 신념이 자리 잡고 있다. 바로 이와 같은 분권적 권력구조의 필요충분조건 중 하나로서 지방분권형 헌법 개정은 공간적 권력 분립의 제도화를 추진한다.

#### ⑧ 한반도의 재통일

지방분권형 헌법 개정은 초집권적 단방국가의 내적 개혁을 위한 방책인 동시에 한반도의 재통일을 대비하기 위한 정치적 디자인으로서도 반드시 필요하다. 예를 들어, 독일의 경우처럼 민주적 연방주의를 통한 한반도의 재통일을 염두에 두더라도 뿌리 깊은 중앙집권적 관성을 탈색하고, 공간적 권력 분립을 통해 자치의 역량을 점진적으로 축적해 갈 필요가 있다. 지방분권형 헌법 개정은 분단된 중앙집권적 단방국가에서 통일된 민주적 연방국가로 이행하는 정치적 과도기의 출발점이 될 것이다.

#### ⑨ 지방분권형 헌법 개정의 당위성

지방분권형 헌법 개정은 공간적 권력 분립의 헌법적 제도화를 통하여 '87년 체제를 극복하고 한반도의 재통일을 대비하려는 새로운 국가적 비전이자 정치적 기획이다. 하지만 지방분권형 헌법 개정의 정당성은 헌법 윤리적 차원, 즉 자유민주주의의 이념적 본질에서도 찾을 수 있다. 자유민주주의는 타율과 연결되게 마련인 집권의 이념보다는 자치를 근거로 하는 분권의 이념에 더욱 친화적이기 때문이다.

자유민주주의는 “견제 받는 정부가 견제 받지 않는 정부보다 더욱 강력하거나 더욱 강력해질 수 있다(Limited government is, or can be, more powerful than unlimited government)”는 믿음에 근거한다. 이때의 견제는 입법, 행정, 사법 간의 기능적 권력 분립에 의해서만 아니라 시장과 정부와 국가의 차원을 가로지르는 공간적 차원의 권력 분립에 의해서도 달성되어야 한다. 자유민주주의에서 공간적 권력 분립은 필연적 요청이다.

오늘날의 한국 사회와 같이 헌법문서 자체가 표상하는 과도한 중앙집권으로 인하여 공간적 권력분립 자체가 무의미하게 되는 지경에 이르렀을 때, 자유민주주의의 정상화를 위하여 공화주의적 덕성을 갖춘 헌법적 시민들은 공간적 권력분립을 제도화하는 방향으로 헌법 개정을 추구해야 한다. 고난과 시련 속에 주권적 국민국가의 기틀을 마련해야만 했던 헌정사의 여러 고비에

서 중앙집권적 편향은 어느 정도 불가피한 측면이 있었으나, 그 유효성은 주권적 국민국가의 독립을 확보하고 그 속에서 국민 개개인의 기본적 자유와 권리를 확보하는 것으로 충분하다. 헌정수립 67년에 이르러서까지 지나간 시대의 상황 논리를 만연히 되풀이해서는 안 된다.

대한민국은 이제 헌정사의 기본 방향을 기능적 권력 분립과 공간적 권력 분립이 함께 작동하는 자치와 분권의 방향으로 바꾸어야 한다. 대한민국의 주권자인 ‘우리 대한국민’은 지역공동체에 기초한 풀뿌리 민주정치와 이로부터 경쟁력을 공급받는 각급 지방자치단체들, 그리고 그 토대 위에서 각종 국가적 의제들은 물론 한반도의 재통일과 같은 시대적 과제를 효과적으로 추진해 가는 중앙정부로 대한민국을 재구성해야 한다. 지방분권형 헌법 개정은 오늘날 대한민국에서 자유민주주의를 정상화하고 민주공화국을 바로 세우는 지름길이다.

## (2) 지방분권형 헌법 개정의 원칙과 범위

### ① 개정의 원칙

지방자치는 법률적 차원만으로 실현될 수 없다. 현행 헌법 자체가 이미 중앙집권적 권력구조를 정당화하고 있기 때문이다. 지방자치에 관하여 형식적 성격에 머무르고 있는 현행 헌법은 지방분권적으로 개정되어야 한다. 또한 개헌의 과정 전체는 지방분권형 대안세력의 결집과정이 되어야 한다. 이러한 관점에서 지방분권형 헌법의 원칙을 생각해 볼 수 있다.

**[표 7-2]** 지방분권형 헌법의 원칙

구분	내용
① 우선성	지방자치는 헌법정신의 본질이며 헌법의 핵심원리임
② 자립성	국가(중앙정부)와 지방자치단체의 일대일 조직구조
③ 책임성	지방자치단체 및 국가(중앙정부)의 정치적 책임
④ 포괄성	충분한 재원을 통한 포괄적 자치의 헌법적 보장
⑤ 다양성	각 지방자치단체의 선택가능성 보장
⑥ 역사성	역사적 반성을 넘어 한반도의 재통일에 기여

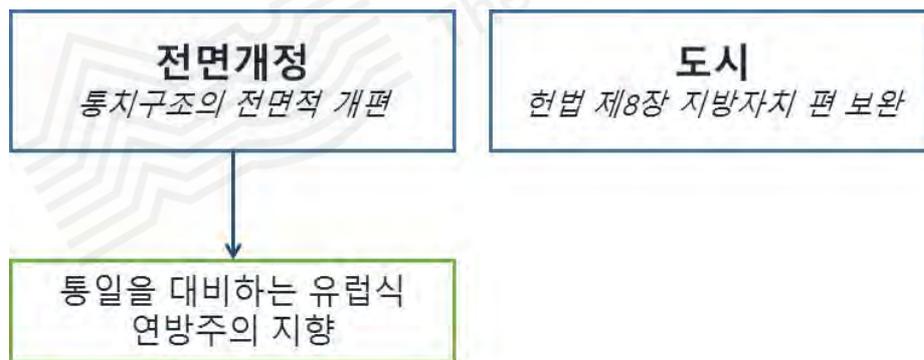
### ② 헌법 개정의 범위

지방분권형 헌법 개정에서 우선적으로 고려되어야 하는 사항은 헌법 개정의 범위이다. 통치구조의 전면적 개편을 중심으로 하는 전면개정의 방식과 지방자치의 보안을 중심으로 하는 일부개정(또는 원포인트 개헌)의 방식을 생각해 볼 수 있다. 헌정사 67년을 지속해 온 중앙집권적 편향을 고려할 때 제4차 개헌(62년)에 버금가는 전면개정이 불가피하다. 다만 전면 개정을 추진하

더라도 지방분권과 직접적인 관련을 갖는 않는 기본권 목록 등에 관한 문제에 대하여는 별도의 고려가 필요하다. 지방분권형 헌법 개정의 취지를 살리기 위해 통치구조의 전면적 개편을 중심으로 헌법개정안을 마련하고, 다른 부분에 관하여는 사문화된 조문을 삭제하여 논쟁점을 최소화하는 것이 바람직하다.

통치구조의 전면적 개편은 현행 헌법의 틀 속에서 추진될 수도 있다. 그러나 차체에 지방자치단체의 입법권을 획기적으로 강화함으로써 낮은 단계로나마 민주적 연방주의를 실험하는 수준까지 과감하게 나아갈 필요가 있다. 이는 지방분권형 헌법 개정이 한반도의 재통일을 염두에 둔 새로운 국가적 비전의 제시인 동시에 자유민주주의를 공간적 권력분립의 차원으로 심화시키는 계기가 될 것이다.

다만 민주화 이후 25년 동안 입법 및 행정 영역에는 어느 정도 자치역량이 축적되었다고 볼 수 있으나, 사법의 영역은 자치를 경험하지 못하였다는 점을 고려하여, 사법의 영역에 관해서는 민주적 연방 국가 수준의 지방분권화를 차후로 미루고, 입법과 행정의 영역에서 지방분권을 실현한 뒤 사법과정을 통하여 중앙집권이 재연되지 않도록 방지하는 차원에서 헌법개정안을 마련한다.



[그림 7-1] 지방분권형 헌법 개정의 범위

## (3) 지방분권형 헌법개정안의 주요 내용

## ① 전문, 총강, 기본권

지방분권형 헌법 개정을 헌정사의 중요한 계기로 승화시키기 위해서는 지방분권이 헌법정신임을 명문화하여야 한다. 이를 위해 우선 헌법 전문에 자치와 분권의 정신을 표현할 필요가 있다. 전면개정안은 “...불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고...”를 “...불의에 항거한 4·19혁명 및 6월 항쟁의 민주이념을 계승하고...”로 바꾸어 1987년에 개정된 현행 헌법의 역사적 의미를 규범적으로 재확인한 뒤, “...자율과 조화를 바탕으로...”에 분권을 추가하여 “자율·조화·분권을 바탕으로...”로 변경함으로써 분권을 자율 및 조화와 같은 수준으로 표현했다.

현행	개정안
불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고	불의에 항거한 4·19 <b>혁명 및 6월 항쟁의</b> 민주이념을 계승하고
자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여	<b>자율·조화·분권</b> 을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여

[그림 7-2] 헌법 전문 개정안

헌법 제1조의 개정문제는 지방분권형 헌법 개정에 있어서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 제1조 제1항 및 제2항은 국가형태와 주권에 관한 중차대한 조항이므로 이를 유지하고 제3항을 추가하여 지방분권의 대의를 표현하였다([그림 7-3] 참조).

한반도의 재통일과 공간적 권력분립의 문제를 연계하기 위해 평화통일조항(제4조)을 개정한다. 전면개정안은 현재의 ‘평화적 통일정책’을 ‘지방분권적 평화통일정책’으로 변경하였다. 제8조의 정당조항에 관해서도 지역적 정치결사에 관한 조항을 명문화할 필요는 있으나 전면개정안에서는 선거관리의 장에서 간접적으로 해소하였다([그림 7-4] 참조).

현행	개정안
제1항 대한민국은 민주공화국이다.	제1항 대한민국은 민주공화국이다.
제2항 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.	제2항 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
	제3항 대한민국은 지방분권에 기초한 복지 국가를 지향한다.

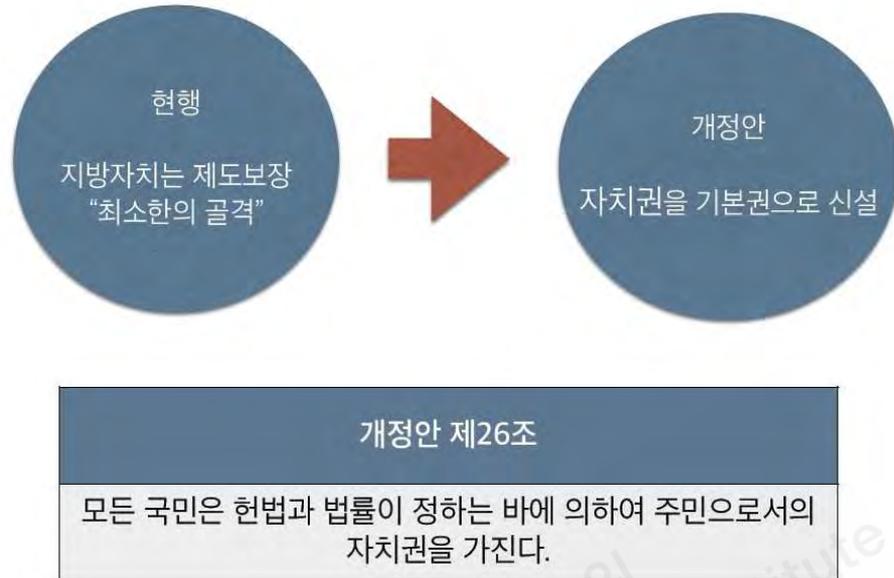
[그림 7-3] 헌법 제1조 개정안

현행	개정안
대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.	대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 지방분권적 평화 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

[그림 7-4] 헌법 제4조 개정안

## ② 주민으로서의 자치권 신설

현행 헌법에 이르기까지 지방자치는 제도보장으로 간주되어 ‘최소한의 제도적 골격’이 유지된다면 입법부가 광범위한 입법 재량을 누릴 수 있는 영역으로 해석해왔다. 또한 이는 헌정사에서 중앙집권적 편향을 정당화하는 기능을 해왔다. 전면개정안은 제2장의 기본권목록에 주민으로서의 자치권을 신설하여, 지방자치가 국민의 기본권 실현이자 그 보장임을 명확히 한다. 이에 따라 제26조에 “모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.”고 규정하면서, 제42조 제1항에서 지방자치단체의 설립 목적이 주민으로서의 자치권을 실현하는 데 있음을 명시했다. 더불어 배심에 의한 재판을 받을 권리를 보장함으로써 간접적으로 주민으로서의 자치권을 실현하고자 한다.

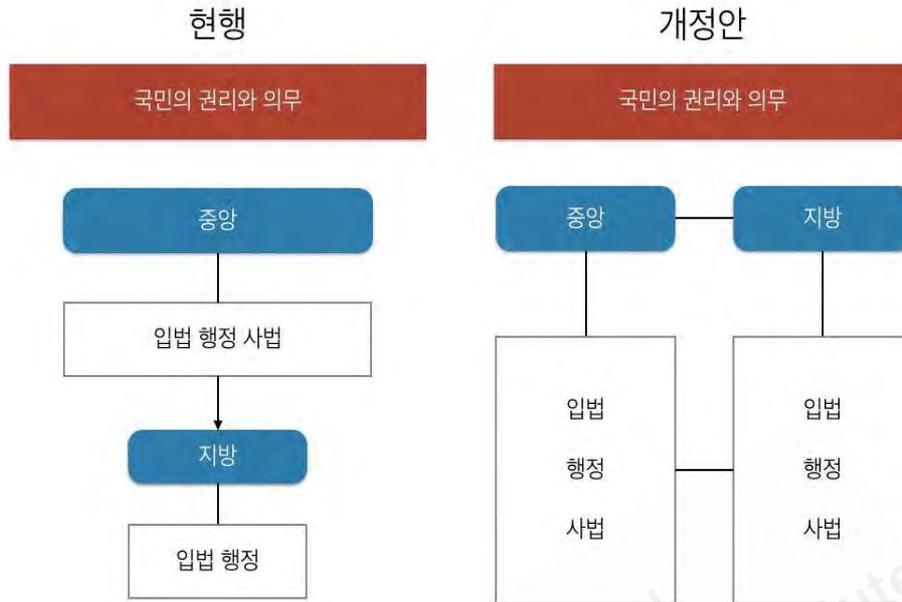


[그림 7-5] 자치권 신설안

## ③ 제3장 “통치의 원리와 구조” 신설

현행 헌법은 ‘국민의 권리와 의무’(제2장) 다음에 곧바로 국회-정부-법원-헌법재판소 등의 순서로 중앙의 권력구조를 나열하고 있으며, 지방자치단체에 관하여는 제8장 ‘지방자치’에서 예외 형식으로 규정하고 있다. 이러한 중앙집권적 편향을 교정하는 편장조정이 필요하다. 이를 위해 제2장 다음에 통치구조의 총칙을 두어 대한민국의 통치기구가 중앙과 지방, 그리고 입법-행정-사법의 두 축, 즉 공간적 권력분립과 기능적 권력분립의 교직으로 구성되는 일종의 매트릭스 구조임을 효과적으로 나타낸다.

이러한 구조를 헌법적으로 실현할 수 있도록 편장을 조정하면 [그림 7-6]과 같다.



[그림 7-6] 공간적 권력분립과 기능적 권력분립의 교직구조

현행 헌법	개정안
전문	전문
제1장 총강	제1장 총강
제2장 국민의 권리와 의무	제2장 국민의 권리와 의무
	제3장 통치의 원리와 구조
제3장 국회	제4장 국회
제4장 정부	제5장 정부
제1절 대통령	제1절 대통령과 부통령
제2절 행정부	제2절 행정부
제1관 국무총리와 국무위원	제1관 국무회의
제2관 국무회의	제2관 행정각부
제3관 행정각부	제3관 감사원
제4관 감사원	제6장 헌법재판소와 법원
제5장 법원	제1절 헌법재판소
제6장 헌법재판소	제2절 법원
제7장 선거관리	제7장 지방자치
제8장 지방자치	제8장 선거관리
제9장 경제	제9장 경제
제10장 헌법개정	제10장 직접 민주제와 헌법 개정
부칙	부칙

[그림 7-7] 현행 헌법과 전면개정안 목차 비교

전면개정안에 신설된 제3장 ‘통치의 원리와 구조’에는 다음과 같은 조항을 둔다. 제41조는 대한민국의 통치원리가 기본권 존중, 민주적 법치주의, 권력의 분립, 보충성의 원리임을 밝혔다.

#### 개정안 제41조(신설)

- ① 대한민국의 통치는 국민의 기본권 실현을 목표로 헌법과 법률에 따라 이루어진다.
- ② 통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다.

제42조는 헌법기관으로 기초와 광역의 지방자치단체를 반드시 두고, 그 안에 자치의회와 자치정부를 두도록 했으며, 지방자치단체에 관한 주요 사항을 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

#### 개정안 제42조(신설)

- ① 주민으로서의 자치권을 실현하기 위하여 지방자치단체를 두고, 그 안에 자치의회와 자치정부를 둔다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의회에 관한 중 일부를 행사하도록 할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 두어야 한다.
- ③ 지방자치단체의 설립 및 변경관할구역의 획정, 지방자치단체 간 연합 및 지방자치단체 연합체의 구성 등에 관한 사항은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제43조는 후술하는 입법권의 지방분권화와 함께 국가의 법률, 광역지방자치단체의 법률, 기초지방자치단체의 조례 사이의 효력과 적용에 관한 일반 원칙을 규정했다.

#### 개정안 제43조(신설)

- ① 입법권은 국회와 자치의회에 속한다.
- ② 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다.
- ③ 국가의 법률은 광역지방자치단체의 법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 법률을 우선적으로 적용한다.
- ④ 법률은 조례보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 특별히 규정한 사항에 관하여 기초자치의회는 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있으며, 이를 포함하여 헌법이 기초자치의회 입법사항으로 규정한 사항에 관해서는 그 조례를 우선적으로 적용한다.

제44조는 행정권에 관하여 정부와 자치정부(광역/기초)의 이원구조를 명문화하면서, 그 각각에 대하여 국회 및 자치회의의 자주조직권을 규정했다.

개정안 제44조(신설)

- ① 행정권은 정부와 자치정부에 속한다.
- ② 대통령은 정부의 수반이 되며, 정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 국회가 법률로 정한다.
- ③ 자치정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 법률 또는 조례로 정한다.

제45조는 헌법에 대한 최종적인 해석·적용권을 헌법재판소에 주고, 사법권은 법관과 배심으로 구성된 법원이 행사하도록 하면서, 사법행정권 일반은 신설되는 사법행정위원회가 행사하도록 규정했다. 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석을 전담할 자치법원의 설치 등에 관해서는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

개정안 제45조(신설)

- ① 헌법에 대한 최종적인 해석·적용권은 헌법재판소에 속한다.
- ② 사법권은 법관과 배심으로 구성되는 법원에 속한다.
- ③ 법관의 인사를 포함한 사법행정권은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 사법행정위원회에 속한다.
- ④ 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석·적용을 전담하는 자치법원의 설치·조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

그밖에 제46조는 조세에 관하여, 제47조는 재정, 사무위임, 재정조정에 관하여 원칙적인 사항을 규정했다.

개정안 제46조(신설)

- ① 관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.
- ② 국세의 종목과 세율 및 징수방법은 국가의 법률로 정한다.
- ③ 기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정한다.

개정안 제47조(신설)

- ① 정부와 자치정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.
- ② 정부와 자치정부는 정부와 자치정부 간, 자치정부 상호 간에 사무를 위임할 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.
- ③ 정부와 자치정부 간, 자치정부 상호 간 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

	헌법재판권(헌법재판소)			사법행정위원회	헌법재판권 (헌법재판소)
	입법권	행정권	사법권		
국가	국회 (민의원+참의원)	정부 (대통령+행정부)	법원 (최고법원)		
광역	광역 자치의회	광역 자치정보	법원(각급법원/ 자치법원)		
기초	기초 자치의회	기초 자치정보	법원(각급법원/ 자치법원)		

[그림 7-8] 입법권, 행정권, 사법권의 행사방식

## ④ 입법권의 지방분권화

헌법적 권한의 지방분권화를 이루는 출발점이자 가장 중요한 문제는 입법권의 지방분권화이다. 자치의 핵심은 입법을 통한 자치이기 때문이다. 전면개정안은 입법권의 지방분권화를 위해 다섯 단계의 조치를 명문으로 규정했다.

먼저 입법권의 내용적 범위에 관하여 전면개정안은 일단 국회에 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무에 관하여 입법권을 부여하고(제48조), 광역자치의회와 기초자치의회에는 각 관할 구역 내에서의 입법사항을 따로 규정하되, 형벌의 부과에 관해서는 헌법적 한계를 두었다(제122조).

## 개정안 제48조(신설)

국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연기금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 공급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초·중·등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
5. 지방자치단체가 수행하기 어려운 각종 검사시험연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정
6. 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 협력관계의 수립 및 조정
7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무

내용적 범위에서 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법하며, 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다. 다만, 기초자치의회의 경우에는 예외적으로 주민의 자치권을 실현하기 위하여 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있도록 했다(제43조 제4항; 제122조 제2항).

각 입법 주체가 제정한 법규범의 상호관계에 관해서는 효력 순위와 적용 순위를 다르게 규정했다. 다시 말해, 효력 순위는 국가 법률-광역지방자치단체의 법률-기초지방자치단체의 조례이나, 헌법이 자치의회의 입법사항으로 정한 내용적 범위에서는 기초지방자치단체의 조례-광역지방자치단체의 법률-국가의 법률로 적용 순위가 이루어지도록 한 것이다(제43조 제3항 및 제4항). 이는 기초지방자치단체의 조례 또는 광역지방자치단체의 법률이 내용상 모순되는 국가 또는 광역지방자치단체의 법률에 의하여 무효가 되더라도, 헌법이 기초지방자치단체 또는 광역지방자치단체의 입법사항으로 정한 범위에서는 여전히 고유한 입법권을 행사할 수 있도록 보장하기 위함이다.

국회, 광역자치의회, 기초자치의회 사이에 입법권의 충돌이 벌어질 경우에는 (1) 입법과정에서는 참의원을 통하여, (2) 행정과정에서는 자치분권평의회를 통하여 사전적, 사후적 조율이 이루어질 수 있도록 하고, (3) 최종적으로는 헌법에 대한 최종적인 해석적용권한을 가지는 헌법재판소가 위헌법률심판, 권한쟁의심판, 또는 헌법소원 등의 절차에서 최종적인 결정을 내리도록 했다.

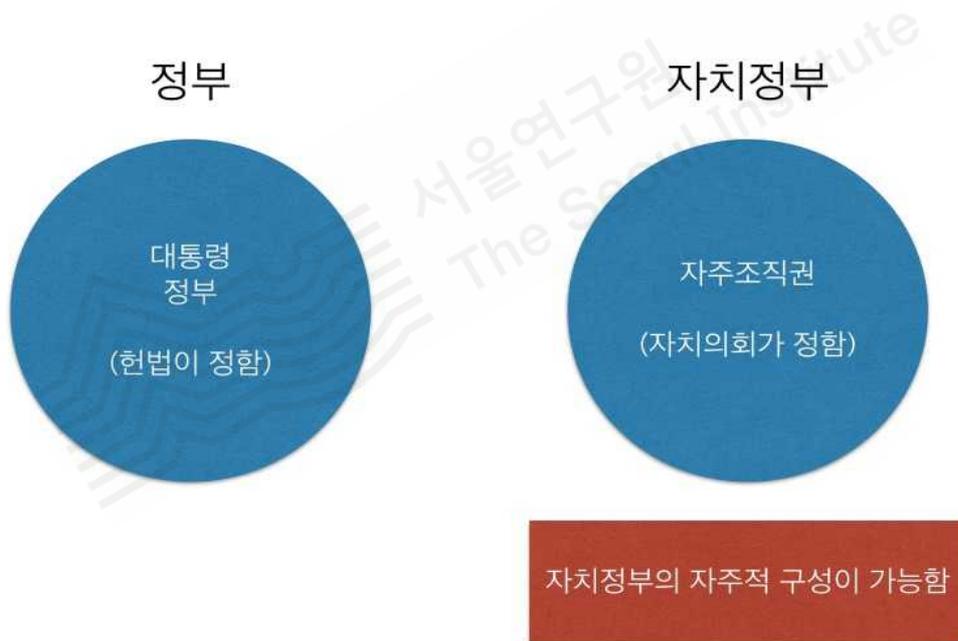
	국회	광역자치의회	기초자치의회
내용적 범위	전국적 통일성이 필요한 일체사무	입법사항 따로 규정 (형벌 부과에 관한 헌법적 한계)	
입법형식	법률	법률	조례 (법률적 효력)
효력순위	1	2	3
적용순위	3	2	1
충돌해결방식	참의원(입법), 자치분권평의회(행정), 헌법재판(사법)		

[그림 7-9] 입법권의 지방분권화

## ⑤ 행정권, 조세권, 재정권의 지방분권화

전면개정안에서 대한민국의 통치 원리 중 하나로 보충성의 원리를 규정한다. 행정권의 지방분권화에 대해서도 보충성의 원리에 기초한 원칙 규정을 두고 있다.

행정권에 관하여 중앙의 경우 대통령이 수반이 되는 정부가 행사하고, 지방자치단체의 경우 당해 자치정부가 행사하도록 하되, 헌법에는 정부에 관한 규정만을 두고, 각 자치정부의 조직 및 구조는 당해 자치의회가 입법하는 법률 또는 조례로 정하도록 하였다. 이는 자치정부의 자주적 조직이 가능함을 의미한다(자치정부의 자주조직권). 행정권의 범위로 간주할 수 있는 사무의 분담에 관해서는 일단 입법권의 내용적 범위 안에서 국회, 각 광역자치의회, 각 기초자치의회가 제정한 법률 또는 조례의 집행을 각 자치정부의 고유 사무로 정하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 위임 사무를 정하도록 했다.



[그림 7-10] 행정권의 지방분권화

조세권의 지방분권화와 관련하여서 조세의 3원 구조를 헌법에 명시하였다(제46조 제1항). (1) 국세(관세 포함), (2) 자치세(재산세 포함), (3) 공동세(소득세 및 소비세 포함). 국세는 국회가, 자치세는 각 자치의회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정하도록 했다.

3원 구조	국회	광역자치의회	기초자치의회
국세 (관세 포함)	○		
자치세 (재산세 포함)		○	○
공동세 (소득세, 소비세 포함)	○	○	○

[그림 7-11] 조세권의 지방분권화

재정권에 관해서는 재정권을 행사하는 정부 및 각 자치정부에 대하여 재정 건전성 및 재정 투명성을 헌법상의 원칙으로 천명했다(제47조 제1항). 또한 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 정부 간 사무 위임을 가능하도록 하되 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담하도록 했으며(동조 제2항), 소위 수평적·수직적 재정조정제도를 시행할 수 있는 헌법적 근거를 마련했다(동조 제3항).

재정건전성 및 재정투명성의 원칙

참의원의 의결을 얻은 법률로 위임  
위임 시 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담 원칙

수평적, 수직적 재정조정제도

[그림 7-12] 재정권의 지방분권화

⑥ 헌법재판권 및 사법권의 기능적 분권화

사법권의 지방분권화와 관련하여 현행 헌법상 사법기구의 중앙집권적 성격 및 사법의 자치역량 등을 고려할 때, 사법권의 지방분권화는 장기적 과제로 남겨 두더라도 기능적 개편은 필요하다. 이에 전면개정안은 네 가지 방향에서의 대안을 제시하였다.

[표 7-3] 전면개정안의 네 가지 방향

구분	내용
1. 헌법재판소의 구성·조직·권한 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최종적인 헌법 해석·적용권</li> <li>- 선거재판권 및 명령·규칙·조약에 관한 위헌심판권</li> <li>- 양원합동회의의 선출과 대통령의 임명(일반 사법기구의 간여 배제)</li> <li>- 법관자격자의 비율 4/9 이상</li> <li>- 소장은 재판관 중 양원합동회의 동의 대통령 임명</li> </ul>
2. 전문법원체제 전면 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재판권: 일반, 행정, 가사, 노동, 특허</li> <li>- 최고법원과 각급법원</li> <li>- 배심제와 참심제 도입</li> </ul>
3. 사법행정위원회 도입	- 사법행정권을 행사
4. 자치사법의 가능성	- 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 자치법원 설치 가능



[그림 7-13] 사법권의 기능적 분권화

- ① 헌법재판소의 관할권 안에 선거재판권 및 명령·규칙·조약에 관한 위헌심판권을 포함시켰다.
- ② 헌법재판소 재판관의 법관 자격 요건을 최소 4인으로 규정했다. ③ 헌법재판소 재판관을 양원합동회의에서 선출하도록 했다. ④ 헌법재판소의 장을 임명할 때 양원합동회의의 동의를 얻도록 했다. 사법작용의 통일성과 분담기능을 확보하기 위해서 헌법쟁송으로서 선거의 유무효 판단을 헌법재판소가 담당하도록 했고, 법률의 효력을 가지는 조약은 물론 명령·규칙에 대한 위헌심판권을 헌법재판소에 부여함으로써 헌법의 통일성을 강화했다.

현행	개정안
<p>제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판</li> <li>2. 탄핵의 심판</li> <li>3. 정당의 해산 심판</li> <li>4. 국가기관 상호 간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호 간의 권한쟁의에 관한 심판</li> <li>5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판</li> </ol> <p>②헌법재판소는 법관의 자격을 가진 9인의 재판관으로 구성하며, 재판관은 대통령이 임명한다.</p> <p>③제2항의 재판관 중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다.</p> <p>④헌법재판소의 장은 국회의 동의를 얻어 재판관 중에서 대통령이 임명한다.</p>	<p>제108조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법원의 제청에 의한 법률·명령·규칙·조약의 위헌여부 심판</li> <li>2. 탄핵의 심판</li> <li>3. 정당의 해산 심판</li> <li>4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판</li> <li>5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판</li> <li>6. 선거의 유무효를 다투는 소송의 심판</li> </ol> <p>② 헌법재판소는 9인의 재판관으로 구성하되, 그중 4인 이상은 법관의 자격을 가져야 한다.</p> <p>③ 헌법재판소 재판관은 양원합동회의에서 선출한 자를 대통령이 임명한다.</p> <p>④ 헌법재판소의 장은 재판관 중에서 양원합동회의의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.</p>

좁은 의미의 사법권인 재판권을 일반재판권, 행정재판권, 가사재판권, 노동재판권, 특허재판권으로 구분한 뒤, 이를 각 최고법원과 각급법원이 행사하도록 했다. 재판의 통일성을 유지하기 위해 최고법원 사이에 합의부를 둘 수 있게 했다.

현행	개정안
제101조 ① 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.	제111조 ① 법원은 일반법원, 행정법원, 가정법원, 노동법원, 특허법원으로 구성한다.
② 법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 조직된다.	② 일반법원은 일반재판권, 행정법원은 행정재판권, 가정법원은 가사재판권, 노동법원은 노동재판권, 특허법원은 특허재판권을 각각 행사한다. 다만, 관할권의 소재가 명백하지 않은 사건은 일반법원의 관할로 한다.
③ 법관의 자격은 법률로 정한다.	③ 각 법원은 최고법원과 각급법원으로 조직한다.
제102조 ① 대법원에 부를 둘 수 있다.	④ 각 최고법원에 부를 둘 수 있으며, 재판의 통일성을 유지하기 위하여 최고법원 사이에 합의부를 둘 수 있다.
② 대법원에 대법관을 둔다. 다만, 법률이 정하는 바에 의하여 대법관이 아닌 법관을 둘 수 있다.	⑤ 각 법원을 구성하는 법관의 자격은 법률로 정한다.
③ 대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다.	

넓은 의미의 사법권 가운데 사법행정권을 법관이 아니라 별도로 구성되는 사법행정위원회가 행사하도록 했다. ① 사법행정위원회는 법관의 인사를 포함한 사법행정을 독립적으로 수행하되, 어떠한 형태로도 재판에 간여할 수 없도록 했다. ② 사법행정위원회의 조직과 운영 등은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 다만 각급 법원의 관할구역 내에 존재하는 자치의회는 사법행정에 관하여 사법행정위원회에 의견을 제출할 수 있도록 했다.

#### 개정안 제112조

- 제112조 ① 사법행정위원회는 민의원이 선출하는 4인, 참의원이 선출하는 2인, 자치분권평의회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인으로 구성한다.
- ② 사법행정위원회의 위원의 임기는 6년이고, 중임할 수 없으며, 사법행정위원회의 위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ③ 사법행정위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
- ④ 사법행정위원회는 법관의 인사를 포함한 사법행정을 수행함에 있어서 어떠한 형태로도 재판에 간여할 수 없다.
- ⑤ 각급 법원의 관할구역 내에 존재하는 자치의회는 사법행정에 관하여 사법행정위원회에 의견을 제출할 수 있다.
- ⑥ 사법행정위원회의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

자치사법은 차후의 정치적 과제로 남겨두면서, 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석을 전담할 자치법원의 설치 등에 관해서는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.

#### 개정안

- 제45조 ④ 지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석적용을 전담하는 자치법원의 설치조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

⑦ 소위 ‘정부형태’의 문제

현행 헌법은 5년 단임의 대통령제를 기본으로 하면서 국무총리제도를 두는 등 의원내각제적 요소를 가미하고 있다. 본 연구는 정부형태에 관한 가능한 선택지들 중 지방분권의 관점 및 현실적 조건을 고려하여 일단 지역대표형 참의원의 설치와 국회의 양원제 구성을 전제로, ① 부통령을 두는 미국식 대통령 4년 중임제안(전면개정안), ② 현행 헌법의 정부형태를 그대로 계승하는 방안(원포인트 개정안)을 마련하였다.

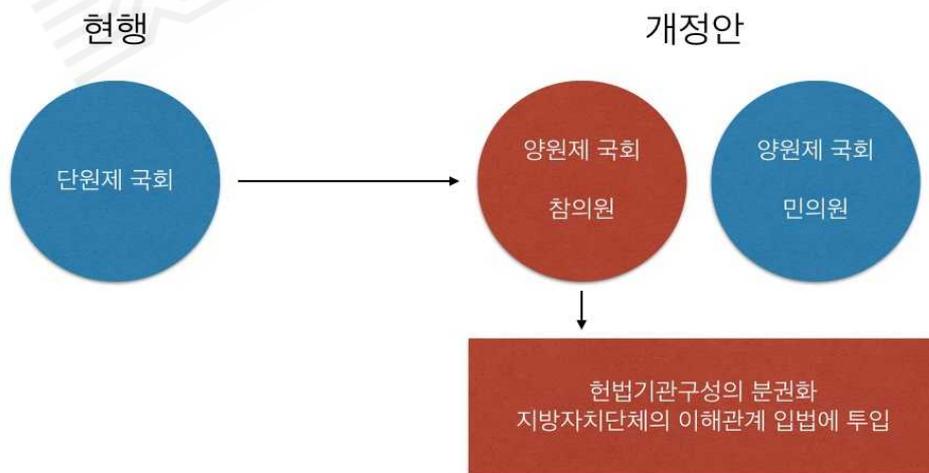
현행	개정안
<p>제67조 ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 의하여 선출한다.</p> <p>② 제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.</p> <p>③ 대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.</p> <p>④ 대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.</p> <p>⑤ 대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>	<p>제76조 ① <u>대통령은 부통령과 함께 국민이 직접선출한다.</u></p> <p>② 제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 <u>양원합동회의의</u> 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.</p> <p>③ <u>대통령후보자 및 부통령 후보자가 각 1인일 때에는 각 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령 및 부통령으로 당선될 수 없다.</u></p> <p>④ <u>대통령과 부통령으로</u> 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.</p> <p>⑤ <u>대통령과 부통령의 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.</u></p>
<p>제68조 ① 대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일 전에 후임자를 선거한다.</p> <p>② 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.</p>	<p>제77조 ① <u>대통령과 부통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일 전에 후임자를 선거한다.</u></p> <p>② <u>대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 부통령 또는 부통령 당선자가 그 직위를 승계한다.</u></p> <p>③ <u>부통령이 궐위된 때 또는 부통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 이유로 그 자격을 상실한 때에는 대통령이 양원합동회의의 재적의원 과반수의 동의를 얻어 새로운 부통령 또는 부통령 당선자 직위 승계자를 임명한다.</u></p> <p>④ <u>대통령의 직위를 승계한 부통령이나 부통령의 직위를 승계한 새로운 부통령의 임기는 전임자의 잔여 임기로 한다.</u></p>

이에 따라 전면개정안은 지역대표형 참의원 도입, 부통령제 부활, 국무총리제도 폐지, 국회의원의 국무위원 겸직 금지 등 미국식 4년 중임 대통령책임제의 정부형태를 채택했다. 탄핵 등 관련 조항을 수정하였고, 국가원로자문회의에 관한 조항은 삭제하였다.

⑧ 지역대표형 참의원의 조직과 권한

지역대표형 참의원의 구성은 지방분권형 권력구조의 핵심이다. 전면개정안은 현행 단원제를 지양하고, 민의원과 참의원의 양원제를 채택했다. 민의원은 현행 헌법의 국회의원 임기와 구성방식을 거의 그대로 계승하고, 참의원은 지방자치단체 또는 자치의회를 대표하는 유럽형 참의원을 주로 참고했다.

현행	개정안
제41조 ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.	제49조 국회는 민의원과 참의원으로 구성한다.
② 국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.	제50조 ① 민의원은 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성한다.
③ 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.	② 민의원 국회의원의 수는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.
	③ 민의원 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.



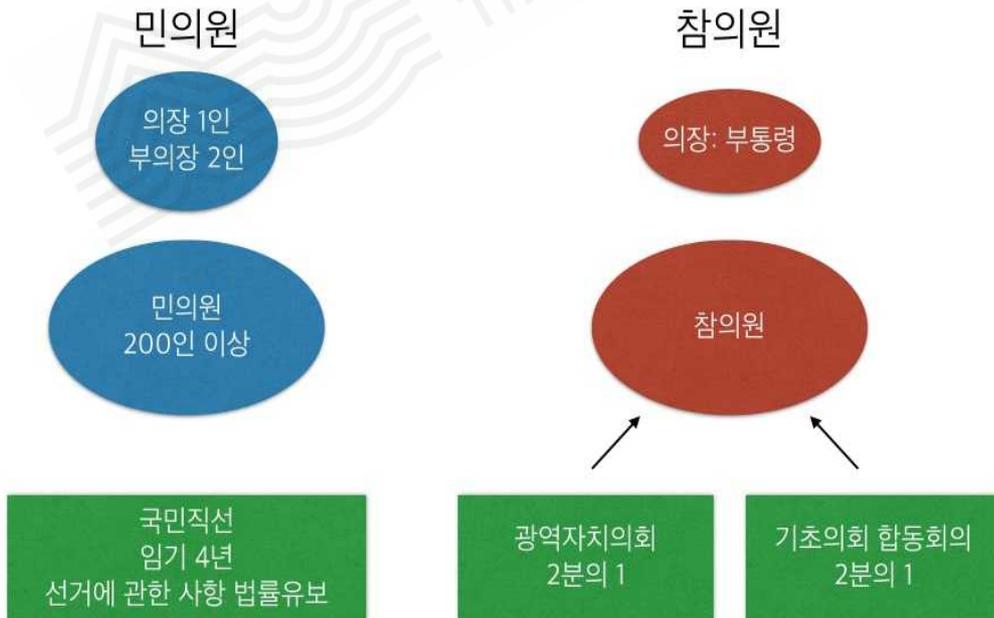
[그림 7-14] 지방분권형 양원제 도입안

전면개정안에서 참의원은 광역자치의회와 각 광역자치단체 내 기초자치의회의 합동회의가 반분하여 선출하도록 하였다(제51조 제1항 및 제2항). 참의원의 의석 배분은 광역자치의회의 관할 구역별로 지역대표성과 인구비례성을 동시에 감안하여 헌법에 직접 기준을 적시했다(동조 제3항). 참의원의 임기는 2년으로 하여 자치회의원의 임기(4년) 동안 책임을 묻도록 했다(제52조 제2항).

개정안

- 제51조 ① 참의원은 자치의회에서 선출한 국회의원으로 구성한다.  
 ② 참의원 국회의원은 광역지방자치단체의 관할구역을 선거구로 하여 해당 인구의 2분의 1은 광역자치의회에서 선출하고, 나머지 2분의 1은 기초자치의회의 합동회의에서 선출한다.  
 ③ 광역지방자치단체의 관할구역 내의 인구가 1백만 명 미만일 때는 2인, 1백만 명 이상 3백만 명 미만일 때는 4인, 3백만 명 이상 6백만 명 미만일 때는 6인, 6백만 명 이상 1천만 명 미만일 때는 8인, 1천만 명 이상일 때는 10인의 참의원 국회의원을 각각 선출한다.  
 ④ 참의원 국회의원의 선거에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

- 제52조 ① 민의원 국회의원의 임기는 4년으로 한다.  
 ② 참의원 국회의원의 임기는 2년으로 한다.



[그림 7-15] 양원제 국회의 구성

민의원과 참의원의 관계에 있어서는 기본적으로 민의원의 우위를 헌법적으로 보장하는 불균형 양원제에 따르면서도(제59조 제2항), ① 국민의 기본권을 심대하게 침해할 가능성이 있는 사항, ② 기능적, 공간적 권력분립의 근간을 이루는 사항, ③ 직간접적으로 헌법이 규정한 지방자치의 틀을 변경하는 데 영향을 미칠 수 있는 사항, 그리고 ④ 국회의 운영에 관하여 참의원에 관련되는 사항에 관해서는 반드시 참의원의 의결을 얻도록 규정하였다.

현행	개정안
제49조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.	제59조 ① 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다. ② 국회의 의결을 요하는 의안에 관하여 양원의 의결이 일치하지 아니할 때에는 헌법에 특별한 규정이 없는 한 민의원의 재의에 부치고 그 새로운 의결을 국회의 의결로 한다.

참의원의 권한
법률안 제안권
헌법개정 참여권
법률안 심의권 및 절차적 지연권
국정조사 등 국정통제권
헌법기관 구성에 관한 권한
예결산 위원회는 공동위원회, 예결산안은 각각 의결
자율권
탄핵소추의결권

[그림 7-16] 참의원의 권한

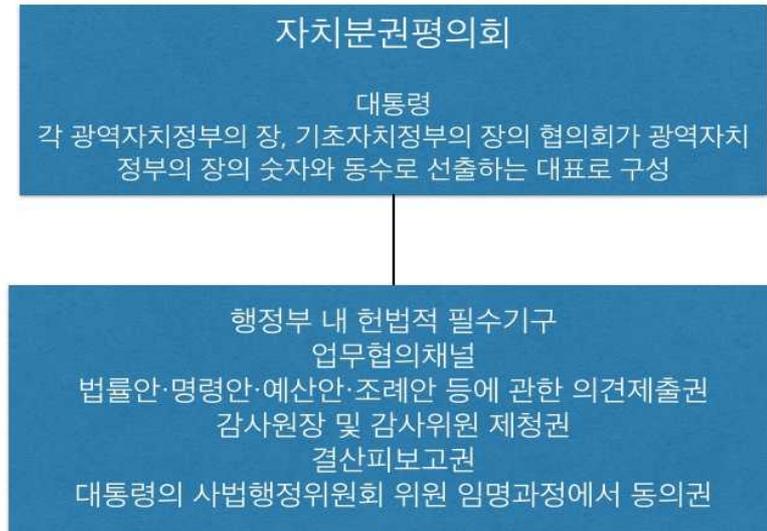
2015년 6월 말 기준으로 참의원 구성을 시뮬레이션하면 [그림 7-17]과 같다.



[그림 7-17] 참의원 구성 시뮬레이션

#### ⑨ 자치분권평의회의 위상과 권한

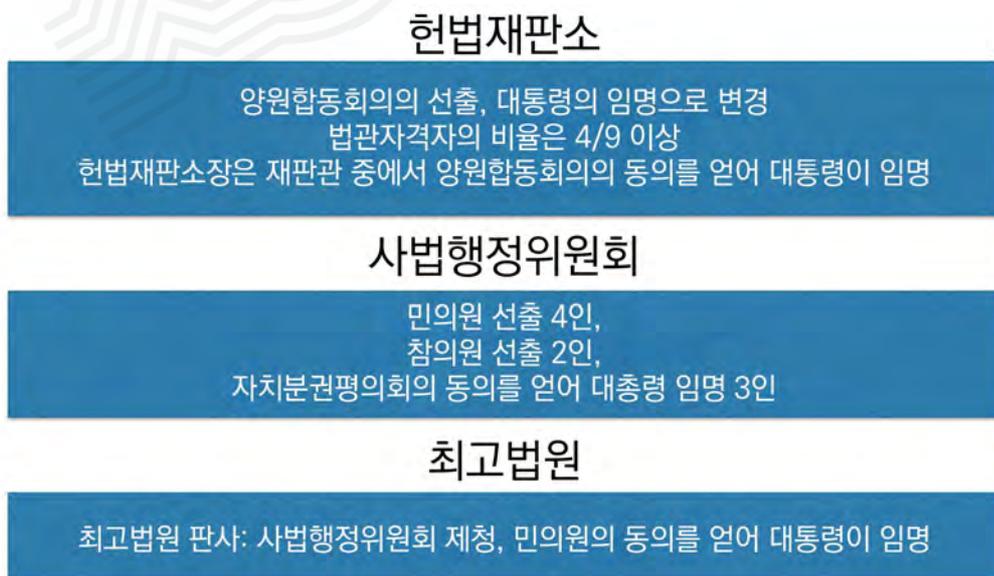
전면개정안은 행정부 내의 필요적 헌법기구로 자치분권평의회를 두도록 했다(제98조). 자치분권평의회는 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 장의 숫자와 동수로 선출하는 대표로 구성한다. 정부와 자치정부 간의 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하려는 목적을 가지며, 정부와 자치정부는 자치분권평의회에 법률안·명령안·예산안·조례안 등에 관한 의견을 제출하거나 자문을 구할 수 있도록 했다. 자치분권평의회는 이처럼 정부와 자치정부 간, 자치정부 상호 간에 다양한 업무협약채널로 기능하는 것이 주된 업무이지만, 그밖에 헌법적 권한도 부여했다.



[그림 7-18] 자치분권평의회

⑩ 헌법기관 구성 권한의 지방분권화

기타 헌법기관의 구성과 관련하여 전면개정안은 주로 참의원을 통하여 각 지역 주민들의 의사가 간접적으로 반영될 수 있도록 하였다. 헌법재판소, 사법행정위원회, 최고법원의 구성에 관한 주요 내용은 다음과 같다.



[그림 7-19] 헌법기관 구성 권한의 지방분권화

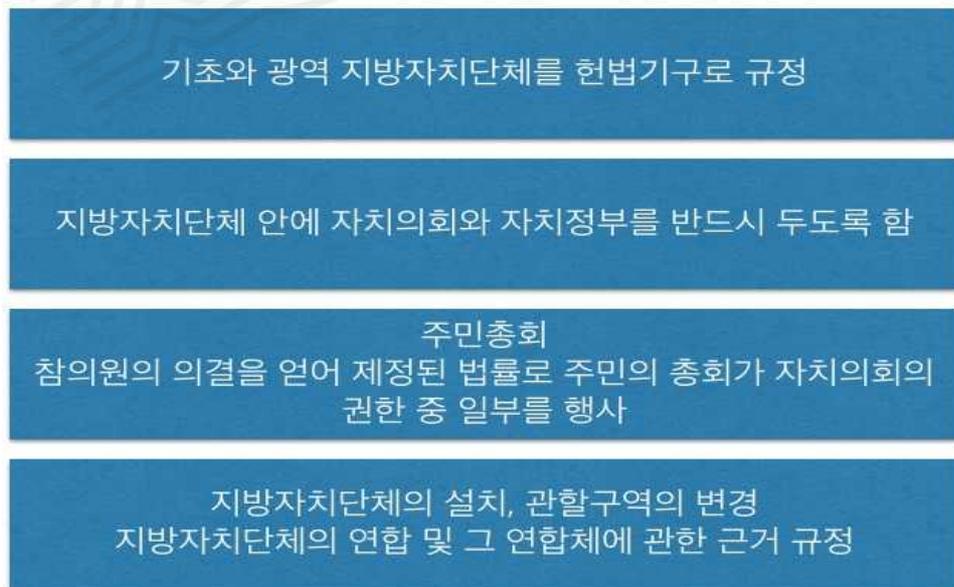
⑪ 지방자치단체 및 자치의회, 자치정부의 헌법기관화

실질적 지방자치의 실현을 촉진하기 위하여 전면개정안은 지방자치에 관한 장에 많은 수정을 가했다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

[표 7-4] 전면개정안 주요 내용

구분	내용
1. 지방자치단체 헌법기관화	- 기초와 광역 지방자치단체를 헌법기구로 규정
2. 자치의회와 자치정부	- 지방자치단체 안에 자치의회와 자치정부를 반드시 두도록 함
3. 주민총회	- 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의회에 관한 중 일부를 행사
4. 관련 근거 규정	- 지방자치단체의 설치, 관할구역의 변경, 그리고 지방자치단체의 연합 및 그 연합체에 관한 근거 규정 마련

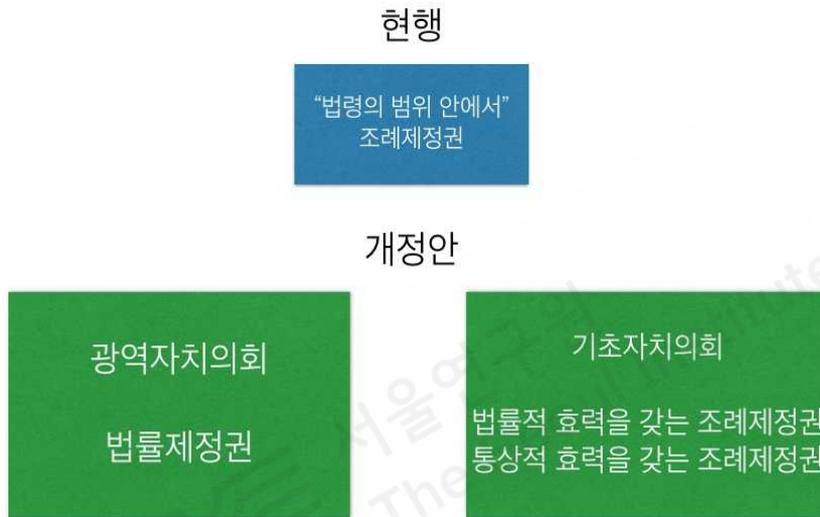
기초자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원으로 구성하고, 광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성되도록 헌법에 명시하였으며, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸할 수 있도록 했다. 자치위원의 임기는 4년으로 하고, 그 의원의 숫자는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다.



[그림 7-20] 지방자치단체 등의 헌법기관화

⑫ 자주입법권의 확대

지방자치단체의 자주입법권을 ‘법령의 범위 안’의 조례제정권으로 제한하고 있으나 전면개정안은 지방자치단체의 자주입법권을 대폭 확대하였다. 광역자치의회에 광역지방자치단체의 법률제정권을 부여했으며, 기초자치의회는 법률과 같은 효력의 조례 입법권과 통상적인 조례 입법권으로 이원화하여 규정했다.



[그림 7-21] 자주입법권 확대

광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있도록 했으나, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 3개월 이상의 징역형 이상의 형벌을 부과할 수 없도록 단서를 두었다.

- 1. 주민의 안전과 치안유지
- 2. 광역지방자치단체의 재산 관리 및 공공시설의 설치와 관리
- 3. 광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영
- 4. 광역자치정부의 장의 선임방식·임기 및 광역자치정부의 조직과 운영
- 5. 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
- 6. 광역지방자치단체 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급

7. 광역지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
8. 관할구역 내 기초지방자치단체와의 관계정립, 기초지방자치단체 간 또는 기초자치의회와 기초자치정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정의 협의, 재정조정, 지원협력
9. 국가 또는 다른 지방자치단체와의 협력이 필수적인 사무
10. 헌법 또는 국가의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
11. 기타 광역지방자치단체의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무

기초자치의회는 위 각 호의 사항에 더하여 다음의 사항에 관하여 법률에 저촉되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있도록 했다.

1. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
2. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
3. 국가 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 필요한 사무
4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방자치단체가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

### ⑬ 자주조직권의 확인

현행 헌법은 지방자치단체의 자주조직권을 사실상 부인하고 있다. 전면개정안은 자치정부의 조직권이 당해 자치의회 입법사항임을 천명하고(제44조), 광역자치의회 및 기초자치의회 입법사항에 각 자치의회 선거 및 조직과 운영, 각 자치정부의 장 선임방식·임기 및 조직과 운영을 포함시킴으로써(제122조) 지방자치단체의 자주조직권을 확인하였다.

### ⑭ 자주행정권 및 행정입법권

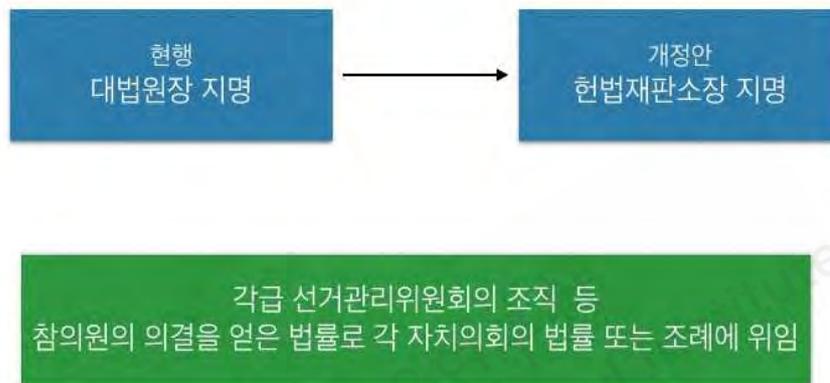
지방자치단체가 각 자치의회 입법사항 범위 내에서 법률 또는 조례를 집행하는 사무를 자치정부의 고유 사무로 규정하였으며, 각 자치정부의 장은 헌법, 법률, 조례의 위임에 따라 광역지방자치단체령 또는 기초지방자치단체규칙을 발할 수 있도록 했다(제123조 및 제124조).

### ⑮ 선거관리, 경제 조항의 개선

중앙선거관리위원회 위원 3인의 지명 권한을 현재의 대법원장에서 헌법재판소장으로 이관했고,

각급 선거관리위원회의 조직 등에 관해서는 참의원의 의결을 얻은 법률로 각 자치의회의 법률 또는 조례에 위임할 수 있도록 했다. 경제의 장에서는 지역 간의 균형발전 및 지역경제 육성의 무 조항을 경제 운영의 원칙 규정인 제128조 제3항으로 옮겼다(현행 제119조)

## 중앙선거관리위원회 위원 3인



[그림 7-22] 선거관리 관련 조항의 개선

### ⑯ 직접 민주제의 도입

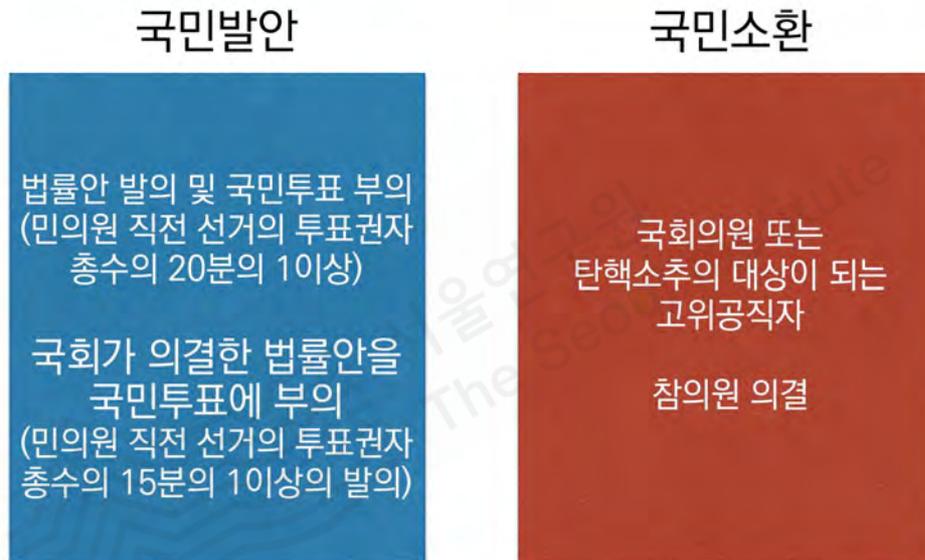
전면개정안은 대의민주정치를 보완하는 방법으로 직접 민주제를 도입했다. 국가 차원에서는 국민투표제도와 국민발안제도를 마련하였다. 국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있도록 했고(제137조 제1항), 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있도록 했다(동 제2항). 이러한 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결하도록 했다.

국민소환에 관해서는 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하도록 했다(동 제4항).

이와 같은 국가 차원의 직접 민주제를 지방자치단체 차원에 도입하여 주민발안 및 주민투표, 자치의회의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환을 시행하는 문제에 관해서는 필요한 사항을 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정하도록 했다.

개정안 제137조

- ① 국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.
- ② 국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.
- ⑤ 자치의회에 대한 주민발안 및 주민투표, 자치회의의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환에 대하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정한다.



[그림 7-23] 직접 민주제의 도입(국민발안과 국민소환)

⑰ 헌법개정절차의 이원화

전면개정안은 직접민주제적 요소를 가미하여 헌법개정절차를 이원화하였다. 우선 헌법 개정의 발의권은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민이 가지도록 했다(제138조 제1항). 현행 헌법처럼 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상 공고할 권한을 가진다. 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 양원합동회의에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻은 뒤, 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 확정 되도록 했다(제140조 제1항 및 제2항).

이에 비하여 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된 헌법 개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 확정되도록 했다(제140조 제3항). 그밖에 헌법 개정의 효력 발생시점이나 대통령의 즉시 공포 의무, 그리고 대통령 임기변경 등에 관한 헌법 개정의 효력 제한 등에 관해서는 현행 헌법의 규정을 유지했다.

현행	개정안
제128조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.	제138조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된다.
② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.	② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.
제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.	제139조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.
제130조 ① 국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.	제140조 ① 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안에 대하여 국회는 공고된 날로부터 60일 이내에 양원합동회의에서 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.
② 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.	② 제1항의 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
③ 헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.	③ 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
	④ 헌법개정안이 제2항 또는 제3항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.



[그림 7-24] 헌법 개정 절차의 이원화

⑱ 이행과정의 조율(헌법 부칙)

현행 헌법이 전면 개정되는 경우, 그 이행과정에서 부칙을 마련할 필요가 있으나, 이는 실제 개정 절차에서 정치적 협상에 좌우될 문제이므로 생략하였다. 다만 개정 헌법의 시행일을 2018년 2월 25일로 하여 2016년 4월의 국회의원 총선거와 2017년 12월의 대통령 선거를 거쳐 지방분권형 헌법 개정에 이를 수 있는 일련의 스케줄을 그려볼 수 있도록 하였다. 또한 개정 헌법 시행 준비를 위한 조항들도 규정하였다.

⑲ 지방분권형 원포인트 헌법개정안

본 연구는 현행 헌법의 통치 구조를 상당 부분 유지하면서도 지방분권형 헌법 개정의 목적을 달성할 수 있는 별도의 지방분권형 원포인트 헌법개정안을 마련하였다. 현행 헌법 및 전면개정안, 원포인트 개정안을 비교하면 다음과 같다.

헌행 헌법	전면개정안	원포인트 개정안
전문	전문	전문
제1장 총강	제1장 총강	제1장 총강
제2장 국민의 권리와 의무	제2장 국민의 권리와 의무	제2장 국민의 권리와 의무
	제3장 통치의 원리와 구조	제3장 통치의 원리와 구조
제3장 국회	제4장 국회	제4장 국회
제4장 정부	제5장 정부	제5장 정부
제1절 대통령	제1절 대통령과 부통령	제1절 대통령
제2절 행정부	제2절 행정부	제2절 행정부
제1관 국무총리와 국무위원	제1관 국무회의	제1관 국무총리와 국무위원
제2관 국무회의	제2관 행정각부	제2관 국무회의
제3관 행정각부	제3관 감사원	제3관 행정각부
제4관 감사원	제6장 헌법재판소와 법원	제4관 감사원
제5장 법원	제1절 헌법재판소	제6장 법원
제6장 헌법재판소	제2절 법원	제7장 헌법재판소
제7장 선거관리	제7장 지방자치	제8장 지방자치
제8장 지방자치	제8장 선거관리	제9장 선거관리
제9장 경제	제9장 경제	제10장 경제
제10장 헌법개정 부칙	제10장 직접 민주제와 헌법 개정 부칙	제11장 직접 민주제와 헌법개정 부칙

[그림 7-25] 원포인트 개정안 비교

## 참고: 지방분권형 헌법개정안

대한민국헌법 (지방분권형 전면개정안)  
[시행 2018.2.25.] [헌법 제11호, 201\*, \*\*, \*\*. 전부개정]

### 전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19혁명 및 6월 항쟁의 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율·조화·분권을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민 생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 9차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

### 제1장 총강

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.  
②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.  
③대한민국은 지방분권에 기초한 복지국가를 지향한다.

제2조 ①대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.  
②국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 지방분권적 평화통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

제5조 ①대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.  
②국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.

제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

제7조 ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.

②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직을 가져야 한다.

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

제9조 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.

### 제2장 국민의 권리와 의무

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.

③훈장 등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 아니한다.

제12조 ①모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

②모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

③체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라

검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.

- ④누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.
- ⑤누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다. 체포 또는 구속을 당한 자의 가족 등 법률이 정하는 자에게는 그 이유와 일시·장소가 지체없이 통지되어야 한다.
- ⑥누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다.
- ⑦피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.

제13조 ①모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.  
 ②모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.  
 ③모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제14조 모든 국민은 거주이전의 자유를 가진다.

제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제18조 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.

제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

제20조 ①모든 국민은 종교의 자유를 가진다.  
 ②국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.

제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.  
 ②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.  
 ③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.  
 ④언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제22조 ①모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.  
 ②저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.  
 ②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.  
 ③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제24조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.  
 ②선거는 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 원칙에 따라야 한다.

제25조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.

제26조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

제27조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.  
 ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

제28조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관과 배심에 의하여 헌법과 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.  
 ②군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.  
 ③모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체없이 공개재판을 받을 권리를 가진다.  
 ④형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.  
 ⑤형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판

절차에서 진술할 수 있다.

제29조 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구금되었던 자가 법률이 정하는 불기소처분을 받거나 무죄판결을 받은 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가에 정당한 보상을 청구할 수 있다.

제30조 ①공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.

②군인·군무원·경찰공무원 기타 법률이 정하는 자가 전투·훈련 등 직무집행과 관련하여 받은 손해에 대하여는 법률이 정하는 보상외에 국가 또는 공공단체에 공무원의 직무상 불법행위로 인한 배상은 청구할 수 없다.

제31조 타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.

제32조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③의무교육은 무상으로 한다.

④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

제33조 ①모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

②모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.

③근로조건은 인권의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.

⑤연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.

⑥국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

제34조 ①근로자는 근로조건에 향상을 위하여 자주적인 단결

관·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

②공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

③법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

제35조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제36조 ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

제37조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

제38조 ①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

제39조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

제40조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.

②누구든지 병역의무의 이행으로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

제3장 통치의 원리와 구조

제41조 ①대한민국의 통치는 국민의 기본권 실현을 목표로 헌법과 법률에 따라 이루어진다.

②통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다.

제42조 ①주민으로서의 자치권을 실현하기 위하여 지방자치단체를 두고, 그 안에 자치의회와 자치정부를 둔다. 단, 참의원의 의견을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의회의 권한 중 일부를 행사하도록 할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 참의원의 의견을 얻어 법률로 정하되 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 두어야 한다.

③지방자치단체의 설립 및 변경관할구역의 확정, 지방자치단체 간 연합 및 지방자치단체 연합체의 구성 등에 관한 사항은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제43조 ①입법권은 국회사치의회에 속한다.

②국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다.

③국가의 법률은 광역지방자치단체의 법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 법률을 우선적으로 적용한다.

④법률은 조례보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 특별히 규정한 사항에 관하여 기초자치의회는 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있으며, 이를 포함하여 헌법이 기초자치의회의 입법사항으로 규정한 사항에 관해서는 그 조례를 우선적으로 적용한다.

제44조 ①행정권은 정부와 자치정부에 속한다.

②대통령은 정부의 수반이 되며, 정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 국회가 법률로 정한다.

③자치정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 법률 또는 조례로 정한다.

제45조 ①헌법에 대한 최종적인 해석적용권은 헌법재판소에 속한다.

②사법권은 법관과 배심으로 구성되는 법원에 속한다.

③법관의 인사를 포함한 사법행정권은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 사법행정위원회에 속한다.

④지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석적용을 전담하는 자치법원의 설치·조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제46조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초

자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

②국세의 종류와 세율 및 징수방법은 국가의 법률로 정한다.

③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정한다.

제47조 ①정부와 자치정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.

②정부와 자치정부는 정부와 자치정부 간, 자치정부 상호 간에 사무를 위임할 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정하되, 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

③정부와 자치정부 간, 자치정부 상호 간 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제4장 국회

제48조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연금금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 지원관리, 식품안전, 주택공급, 초·중·고·교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
5. 지방자치단체가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명·과학기술, 항공관리, 기상행정
6. 국기와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 협력관계의 수립 및 조정
7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무

제49조 국회는 민의원과 참의원으로 구성한다.

제50조 ①민의원은 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성한다.

②민의원 국회의원의 수는 참의원의 의견을 얻어 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.

③민의원 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제51조 ①참의원은 자치의회에서 선출한 국회의원으로 구성한다.

②참의원 국회의원은 광역지방자치단체의 관할구역을 선거구로 하여 해당 인원의 2분의 1은 광역자치의회에서 선출하고, 나머지 2분의 1은 기초자치의회의 합동회의에서 선출한다.

③광역지방자치단체의 관할구역 내의 인구가 1백만 명 미만일 때는 2인, 1백만 명 이상 3백만 명 미만일 때는 4인, 3백만 명 이상 6백만 명 미만일 때는 6인, 6백만 명 이상 1천만 명 미만일 때는 8인, 1천만 명 이상일 때는 10인의 참의원 국회의원을 각각 선출한다.

④참의원 국회의원의 선거에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제52조 ①민의원 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

②참의원 국회의원의 임기는 2년으로 한다.

제53조 국회의원은 국무위원을 포함하여 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.

제54조 ①국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기중 당해 국회의원이 소속된 원의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

②국회의원이 회기전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 당해 국회의원이 소속된 원의 요구가 있으면 회기중 석방된다.

제55조 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회외에서 책임을 지지 아니한다.

제56조 ①국회의원은 청렴의 의무가 있다.

②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

③국회의원은 그 지위를 남용하여 국가공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.

제57조 ①민의원과 참의원의 정기회는 법률이 정하는 바에 의하여 매년 1회 집회되며, 그 임시회는 대통령 또는 각원 재적의원 4분의 1 이상의 요구에 의하여 집회된다.

②정기회의 회기는 100일을, 임시회의 회기는 30일을 초과할 수 없다.

③대통령이 각원에 임시회의 집회를 요구할 때에는 기간과 집회요구의 이유를 명시하여야 한다.

제58조 ①민의원은 의장 1인과 부의장 2인을 선출한다.

②참의원의 의장은 부통령이 담당한다. 단, 표결권은 가지지 아니한다.

③부통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을

때는 참의원은 소속 의원 중에서 인시의장을 선출한다.

④민의원의 의장과 부의장은 양원합동회의의 의장과 부의장이 된다.

제59조 ①국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

②국회의 의결을 요하는 의안에 관하여 양원의 의결이 일치하지 아니할 때에는 헌법에 특별한 규정이 없는 한 민의원의 재의에 부치고 그 새로운 의결을 국회의 의결로 한다.

제60조 ①국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.

②공개하지 아니한 회의내용의 공표에 관하여는 법률이 정하는 바에 의한다.

제61조 민의원과 참의원에 제출된 법률안 기타의 의안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다. 다만, 각원 국회의원의 임기가 만료된 때에는 그러하지 아니하다.

제62조 ①국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

②법률안과 예산안은 먼저 민의원에 제출하여야 한다.

③참의원이 국회의 의결을 요하는 의안을 제출받은 날로부터 60일 이내에 의결하지 아니할 때에는 이를 부결한 것으로 간주한다. 단, 예산안에 있어서는 이 기간을 20일로 한다.

제63조 ①국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다.

②법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회중에도 또한 같다.

③대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

④재의의 요구가 있을 때에는 국회는 양원합동회의의 재의에 부치고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑤대통령이 제1항의 기간내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑥대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 제5항에 의하여 법률이 확정된 후 또는 제4항에 의한 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 양원합동회의의 의장이 이를 공포한다.

⑦법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

- 제64조 ①국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.  
 ②정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.  
 ③새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.
1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
  2. 법률상 지출의무의 이행
  3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

- 제65조 ①한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.  
 ②예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

제66조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제67조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제68조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

- 제69조 ①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조약에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.  
 ②국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

제70조 ①민의원과 참의원은 각기 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.  
 ②국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

- 제71조 ①국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리사항을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.  
 ②국회의 각원이나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무위원

또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무위원이 출석요구를 받은 때에는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

- 제72조 ①국회는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.  
 ②제1항의 해임건의는 민의원 재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 민의원 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.

- 제73조 ①국회의 의사와 내부규율은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.  
 ②민의원과 참의원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 각기 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.  
 ③민의원과 참의원은 각기 소속 의원의 자격을 심사하며, 소속 의원을 징계할 수 있다.  
 ④민의원과 참의원이 소속 의원을 제명하려면 각 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.  
 ⑤제3항과 제4항의 처분에 대하여는 헌법재판소 및 법원에 제소할 수 없다.

- 제74조 ①대통령·부통령·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·사법행정위원회 위원·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.  
 ②제1항의 탄핵소추는 민의원과 참의원을 합하여 재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 양원합동회의 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령과 부통령에 대한 탄핵소추는 민의원과 참의원을 합하여 재적의원 과반수의 발의와 양원합동회의 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.  
 ③탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.  
 ④탄핵결정은 공식으로부터 파면함에 그친다. 그러나, 이에 의하여 민사상이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니한다.

제5장 정부

제1절 대통령과 부통령

- 제75조 ①대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.  
 ②대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.  
 ③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
- 제76조 ①대통령은 부통령과 함께 국민이 직접 선출한다.

②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 양원합동회의의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.

③대통령후보자 및 부통령 후보자가 각 1인일 때에는 각 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령 및 부통령으로 당선될 수 없다.

④대통령과 부통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.

⑤대통령과 부통령의 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제77조 ①대통령과 부통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다.

②대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 부통령 또는 부통령 당선자가 그 직위를 승계한다.

③부통령이 궐위된 때 또는 부통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 이유로 그 자격을 상실한 때에는 대통령이 양원합동회의 재적의원 과반수의 동의를 얻어 새로운 부통령 또는 부통령 당선자 직위 승계자를 임명한다.

④대통령의 직위를 승계한 부통령이나 부통령의 직위를 승계한 새로운 부통령의 임기는 전임자의 잔여 임기로 한다.

제78조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.  
"나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다."

제79조 ①대통령과 부통령의 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

②제1항의 중임제한에서 임기 중에 대통령 또는 부통령이 궐위되어 부통령이 대통령의 직위를 승계하거나 새로운 부통령이 취임한 경우는 제외한다.

제80조 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부통령, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

제81조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 부의할 수 있다.

제82조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

제83조 ① 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다.

②국군의 조직과 편성은 법률로 정한다.

제84조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

제85조 ①대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

②대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

③대통령은 제1항과 제2항의 처분 또는 명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.

④제3항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그 때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.

⑤대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체없이 공포하여야 한다.

제86조 ①대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.

②계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.

③비상계엄이 선포된 때에는 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

④계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

⑤참의원이 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.

제87조 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임명한다.

제88조 ①대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다.

②일반사면을 명하려면 민의원의 동의를 얻어야 한다.

③사면·감형 및 복권에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제89조 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 훈장 기타의 영  
전을 수여한다.

제90조 대통령은 국회에 출석하여 발언하거나 서한으로 의견  
을 표시할 수 있다.

제91조 대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는  
관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.

제92조 대통령과 부통령은 국무위원 행정각부의 장 기타 법률  
이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.

제93조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하  
고는 재직중 형사상의 소추를 받지 아니한다.

제2절 행정부

제1관 국무회의

제94조 ①국무위원은 대통령이 임명한다.

②국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의  
구성원으로서 국정을 심의한다.

③군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무위원으로 임명될 수  
없다.

제95조 ①국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심  
의한다.

②국무회의는 대통령과 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로  
구성한다.

③대통령은 국무회의의 의장이 된다.

제96조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안
4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계  
약 기타 재정에 관한 중요사항
5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과  
그 해제
6. 군사에 관한 중요사항
7. 국회의 임시회 집회의 요구
8. 영전수여
9. 사면·감형과 복권
10. 행정 각 부 간의 권한의 확정
11. 정부안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획
12. 국정처리상황의 평가분석

13. 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정

14. 정당해산의 제소

15. 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의  
심사

16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사  
기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명

17. 자치정부와의 권한 조정

18. 기타 대통령 또는 국무위원이 제출한 사항

제97조 ①국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내  
정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자  
문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

②국가안전보장회의는 대통령이 주재한다.

③국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률  
로 정한다.

제98조 ①정부와 자치정부 간 연대와 협력을 추진하고 자치와  
분권을 강화하기 위하여 자치분권평의회를 둔다.

②자치분권평의회는 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치  
정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 장의 숫자와 동수로  
선출하는 대표로 구성한다.

③정부와 자치정부는 자치분권평의회에 법률안·명령안·예산안·조  
례안 등에 관한 의견을 제출하거나 자문을 구할 수 있다.

④자치분권평의회는 대통령이 주재하되, 그 조직·직무범위 기타  
필요한 사항은 참여원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제99조 ①평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하  
기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다.

②민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은  
법률로 정한다.

제100조 ①국민경제의 발전을 위한 중요정책의 수립에 관하여  
대통령의 자문에 응하기 위하여 국민경제자문회의를 둘 수  
있다.

②국민경제자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률  
로 정한다.

제2관 행정각부

제101조 행정각부의 장은 국무위원 중에서 대통령이 임명한다.

제102조 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령  
령의 위임 또는 직권으로 부령을 발할 수 있다.

제103조 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.

제3관 감사원

제104조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 감사원을 둔다.

제105조 ①감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성한다.

②감사위원장과 감사위원은 자치분권평의회의 제청으로 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

③감사위원장과 감사위원의 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

제106조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회 및 자치분권평의회에 그 결과를 보고하여야 한다.

제107조 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제6장 헌법재판소와 법원

제1절 헌법재판소

제108조 ①헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청에 의한 법률·명령·규칙·조약의 위헌여부 심판
2. 탄핵의 심판
3. 정당의 해산 심판
4. 국가기관 상호 간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호 간의 권한쟁의에 관한 심판
5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판
6. 선거의 유효효를 다투는 소송의 심판

②헌법재판소는 9인의 재판관으로 구성하되, 그중 4인 이상은 법관의 자격을 가져야 한다.

③헌법재판소 재판관은 양원합동회의에서 선출한 자를 대통령이 임명한다.

④헌법재판소의 장은 재판관 중에서 양원합동회의의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

제109조 ①헌법재판소 재판관의 임기는 6년으로 하며, 참의원의 의견을 얻어 제정된 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

②헌법재판소 재판관은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

③헌법재판소 재판관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

제110조 ①헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6인 이상의 찬성이 있어야 한다.

②헌법재판소는 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 심판에 관한 절차, 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

③헌법재판소의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제2절 법원

제111조 ①법원은 일반법원, 행정법원, 가정법원, 노동법원, 특허법원으로 구성한다.

②일반법원은 일반재판관, 행정법원은 행정재판관, 가정법원은 가사재판관, 노동법원은 노동재판관, 특허법원은 특허재판관을 각각 행사한다. 다만, 관할권의 소재가 명백하지 않은 사건은 일반법원의 관할로 한다.

③각 법원은 최고법원과 각급법원으로 조직한다.

④각 최고법원에 부를 둘 수 있으며, 재판의 통일성을 유지하기 위하여 최고법원 사이에 합의를 둘 수 있다.

⑤각 법원을 구성하는 법관의 자격은 법률로 정한다.

제112조 ①사법행정위원회는 민의원이 선출하는 4인, 참의원이 선출하는 2인, 자치분권평의회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인으로 구성한다.

②사법행정위원회의 위원의 임기는 6년이고, 중임할 수 없으며, 사법행정위원회의 위원장은 위원중에서 호선한다.

③사법행정위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

④사법행정위원회는 법관의 인사를 포함한 사법행정을 수행함에 있어서 어떠한 형태로도 재판에 간여할 수 없다.

⑤각급 법원의 관할구역 내에 존재하는 자치의회는 사법행정에 관하여 사법행정위원회에 의견을 제출할 수 있다.

⑥사법행정위원회의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 참의원의 의견을 얻어 법률로 정한다.

제113조 ①각 최고법원에 최고법원장과 최고법원판사를 둔다.

②최고법원장은 사법행정위원회의 제청으로 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

③최고법원판사는 사법행정위원회의 제청으로 민의원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

④최고법원장과 최고법원판사가 아닌 법관은 사법행정위원회의 제청으로 해당 최고법원판사회의의 동의를 얻어 각 최고법원장이 임명한다.

⑤각 최고법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다.

제114조 법관과 배심은 헌법과 법률에 의하여 그 양식에 따라

독립하여 심판한다.

제115조 ①최고법원장의 임기는 6년으로 하며, 중임할 수 없다.

②최고법원판사의 임기는 6년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

③최고법원장과 최고법원판사가 아닌 법관의 임기는 10년으로 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다.

④법관의 장년은 법률로 정한다.

제116조 ①법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다.

②법관이 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 퇴직하게 할 수 있다.

제117조 ①법률·명령·규칙·조약이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다.

②일반법원의 재판은 배심에 의한 재판으로 할 수 있으며, 이에 대하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

③행정재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.

제118조 각 최고법원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 소송에 관한 절차, 각 법원의 내부규율과 사무처리 및 법원 간 업무협력에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제119조 재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다.

제120조 ①군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.

②군사법원의 상고심은 일반법원의 최고법원에서 관할한다.

③군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

④비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄중 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.

제7장 지방자치

제121조 ①기초자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원으로 구성한다.

②광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성한다. 다만, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역의 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸하도록 할 수 있다.

③자치의회 의원의 임기는 4년으로 한다.

④자치의회 의원의 수는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제122조 ①광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 3개월 이상의 징역형 이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

1. 주민의 안전과 치안유지
2. 광역지방자치단체의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
3. 광역자치의회위원의 선거 및 광역자치의회 조직과 운영
4. 광역자치정부의 장의 선임방식임기 및 광역자치정부 조직과 운영
5. 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
6. 광역지방자치단체 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자위관리, 식품안전, 주택공급
7. 광역지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
8. 관할구역 내 기초지방자치단체와의 관계정립, 기초지방자치단체 간 또는 기초자치의회와 기초자치정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정 협의, 재정조정, 지원협력
9. 국가 또는 다른 지방자치단체와의 협력이 필수적인 사무
10. 헌법 또는 국가의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
11. 기타 광역지방자치단체의 기구인력과 재원으로 처리하는 것이 불합리한 사무

②기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 금고형 이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

1. 주민의 안전과 치안유지
  2. 기초지방자치단체의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
  3. 기초자치의회위원의 선거 및 기초자치의회 조직과 운영
  4. 기초자치정부의 장의 선임방식임기 및 기초자치정부 조직과 운영
  5. 기초자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
- ③기초자치의회는 제2항 각호의 사항에 대하여 다음의 사항에

관하여 법률에 저촉되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있다.

1. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
2. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치관리, 공간계획, 초중등교육체육문화예술의 진흥, 대학지원
3. 국가 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 필요한 사무
4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방자치단체가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무

제123조 ①광역자치정부는 당해 광역자치의회가 법률로 정한 사항을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

②광역자치정부의 장은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 명령을 발할 수 있다.

제124조 ①기초자치정부는 당해 기초자치의회가 조례로 정한 사항을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

②기초자치정부의 장은 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 발할 수 있다.

### 제8장 선거관리

- 제125조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.
- ②중앙선거관리위원회는 양원합동회의에서 선출하는 3인, 대통령이 임명하는 3인과 헌법재판소장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다.
- ③위원의 임기는 6년으로 한다.
- ④위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.
- ⑤위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하는 파면되지 아니한다.
- ⑥중앙선거관리위원회는 법률의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.
- ⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 구체적인 범위를 정하여 자치의회가 법률 또는 조례로 정하게 할 수 있다.

제126조 ①각급 선거관리위원회는 선거인명부의 작성등 선거사무와 국민투표사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를

할 수 있다.  
②제1항의 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다.

제127조 ①선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.

②선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.

### 제9장 경제

제128조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

③국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

제129조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제130조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제131조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제132조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

②국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

③국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

④국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제133조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에

의하여 보장한다.

제134조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제135조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제136조 ①국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

②국가는 국가표준제도를 확립한다.

③대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

제10장 직접 민주제와 헌법 개정

제137조 ①국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.

②국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다.

④국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

⑤자치의회에 대한 주민발안 및 주민투표, 자치회의의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환에 대하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정한다.

제138조 ①헌법개정은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된다.

②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.

제139조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.

제140조 ①국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된 헌법개정안에 대하여 국회는 공고된 날로부터 60일 이내에 양원합동회의에서 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

②제1항의 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③국민 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국민투표에 부의하여 국민투표권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

④헌법개정안이 제2항 또는 제3항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

부칙 <헌법 제11호, 201\*.\*\*.\*\*\*>

제1조 이 헌법은 2018년 2월 25일부터 시행한다. 다만, 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한 법률의 제정·개정과 이 헌법에 의한 대통령·국회의원·자치회의원의 선거 기타 이 헌법시행에 관한 준비는 이 헌법시행 전에 할 수 있다.

(이하 부칙 생략)

[참의원의 구성 시뮬레이션-2015년 6월말 기준 <전체> 80명  
 - 서울(10), 경기(10), 인천(4) : 수도권(24)  
 - 강원(4), 충남(4), 충북(4), 대전(4), 세종(2) : 충청강원권(18)  
 - 전남(4), 전북(4), 광주(4), 제주(2) : 호남제주권(14)  
 - 대구(4), 경북(4), 경남(6), 부산(6), 울산(4) : 영남권(24)

### 3\_주요 토론내용

이국운 한동대학교 교수가 발표한 “지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향”에 대해 방승주 한양대학교 교수의 사회로 김인호 서울특별시의회 부의장, 김성호 전국시·도지사협의회 정책연구실장, 이기우 인하대학교 교수, 안성호 대전대학교 교수, 신도철 숙명여자대학교 교수가 토론에 참여하였다.



<서울특별시의회 부의장 김인호>

#### **헌법 개정의 당위성을 강조**

‘지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향’은 지방자치의 나아가야 할 커다란 궤적을 제시했다는 점에서 시기적절하다. 현행 헌법상 헌법 기본원리로서의 분권안은 지방자치에 관한 간략한 두 개의 조문을 제외하고는 간접적 규정을 통하여 제한적으로 규정되고 있어서 분권안에 대한 효과적인 제시가 미흡하다. 주민으로서의 자치권 신설, 지방자치단체의 자주 이권의 확대 및 지역 대표형 참의원 조직 등 지방분권을 실행시키고자 하는 것에 크게 공감한다. 헌법 개정의 필요성을 한 번 더 강조하고자 한다.

첫째, 제약적 대통령제하에서는 21세기 환경변화에 효과적으로 대응하기 어렵다. 지방분권 체제의 환경을 위해서는 전 방위적인 분권화의 구체적인 헌법 원리화가 요구된다. 이는 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적인 파트너십을 보장하고, 상호 유기적이고 능동적인 관계 설정을 위한 권력구조 개편을 통해 이루어질 것이다.

둘째, 현행 헌법체제는 지방자치단체의 특성을 찾아내지 못하고 있다. 지방자치 행정은 복잡하고 전문화되어 가고 있는데도, 헌법과 지방자치법의 벽에 부딪혀 지방의회에는 집행부를 제대로 견제하기 위한 전체 보좌관제도를 실행시키지 못하고 있다.

셋째, 지방정부들이 중앙정부에 간절히 호소하고 싸우고 있는 예산과 관련하여, 중앙정부의 한계를 벗어나지 못하고 당장 할 수 없는 예산의 굴레를 지방정부에 씌우는 일들이 지방자치 현장에서 발생하고 있다. 서울특별시의회 교육위원회는 기본적인 시의원 업무 외에 지속적인 1인 시위까지 의원업무로 기록되고 있다.

넷째, 미국 수정헌법 제10조는 헌법에 의해 연방정부에 속하지 않는 권한 혹은 헌법에 의해, 주정부에 금지되지 않은 권한은 주 또는 시민에게 귀속된다고 규정한다. 이를 위시하여 프랑스, 독일, 이탈리아, 스웨덴의 경우 중앙정부 주권완화나 지방단체 연합대표 방안, 지방자치권 신장, 시민참여제도 보장 등을 확대해가고 있다. 왜 한국의 헌법은 이와 달라야 하는지에 대해 질문을 던진다.

<전국시도지사협의회 정책연구실장 김성호>

### **이제 헌법 개정을 적극 논의해야**

우리는 국민의 삶의 질을 계속 유지할 수 있고 증대시켜 나갈 수도 있다. 그런데 지금과 같은 중앙집권적 체제로 지속가능한지는 의문을 가진다. 저는 개헌해야 한다고 생각한다.

첫째, 나라가 위기에 처한 것은 저출산, 고령화, 청년실업, 사교육문제 등이다. 학생들 취학연령을 한 살 낮추는 것이 뭘 해결한다는 건지 이해가 안 된다. 중앙정부의 책임감이나 정책을 펴는 것에 대해서 의문을 가진다. 국가적 위기에 대해 중앙부처가 많은 예산을 쓰는데 성과가 없다. 2014년 세월호 사건처럼 낮부끄러운 일들이 벌어졌다. 국가기관 사람들은 쳐다보기만 했다. 세월호 사건 때 전라남도 어업선이 가서 54명을 구했다. 정부부처는 물론 해경은 못 구해도 억지로라도 가서 사람을 구했다. 이런 시스템을 언제까지 가져가야 하는가 생각한다. 2015년 초에

메르스 때도, 서울시장님이 청와대도 막을 테니까 정보를 달라 해서 티격태격하고 그랬다. 이런 식의 국적불명 시스템을 볼 때, 우리가 이런 정부를 위해서 세금을 내야 하는지 의문이다.

지금 WEF에서 매년 발표하는데, 대한민국의 경쟁력은 26위에서 왔다 갔다 한다. 공공부문 경쟁력은 70위, 80위 되는 것이 수두룩하다. 이렇게 국가경쟁력은 떨어지고 있고, 이려다보니 국정운영 자체가 기능부진에 빠졌다고 생각한다. 지금은 체제경쟁 시대이다.

얼마 전 재정학회 간부들과의 만남에서, 국가경제력과 재정상태가 현재의 재무시스템을 그대로 유지할 수 있나 물어보니, 다 불가능하다고 답변했다. 지속가능하지 않다는 것이 재정금융 상태이다. 그런데 대책도 없고 책임져야 할 사람도 없다.

지방은 중앙 의존적 재정구조를 가지고 있어서, 비효율도 많다. 빨리 탈출해야 한다. 삼성경제연구소에서 최근 나온 발표 자료에 의하면, 2030년 정도 현재와 같은 경제 상태라면 국민소득이 8,500불로 추락할 수도 있다고 한다. 아무도 위기의식을 안 느끼고 있는데, 이게 우리의 문제이다.

지금 저출산 문제를 갖고 있다. 누가 무슨 대책을 만들고 있는지 모르겠다. 이런 중앙정부에게 우리의 미래를 맡길 수 없다. 지방분권촉진특별법은 대통령 소속 위원회를 두고 20년 동안 운영했는데, 대통령이 제안하는 사업까지도 중앙정부가 집행하지 않았다. 20년 전의 분권과제가 지금과 똑같이 자치발전특별법에 들어갔다. 특별법도 안 지키는 중앙정부이다. 개별법을 고쳐서 지방분권한다는 것은 정신 나간 소리이다. 헌법을 바꿀 수밖에 없다.

### **광역의회 입법권 범위의 한정이 필요**

지금 자치법원을 둘 수 있도록 하는 근거규정이 있는 개정안 같은 것은 심각하다고 본다. 개정안 122조에 보면, 광역의회와 기초의회 입법권 범위를 정하고 있지만, 광역의회 입법권의 범위를 한정해야 한다. 광역이 기초자치권을 침해하면 안 된다. 이런 것을 헌법에서는 다듬을 필요가 있다.

### **헌법의 상충적 요소에 대한 보완이 필요**

우리나라 헌법은 상충되는 내용을 다 가져다 놓았다. 집권과 분권의 개념들이 혼재되어 있고 사회주의 요소와 자유주의적 요소를 뒤죽박죽 해놓아서 문제가 있다는 생각이 든다.

북한 고위층들이 남한을 들여다보고 있다. 북한에서 헌법 만들 때, '남한의 헌법을 보니, 통일되면 우리도 통일국가에서 역할을 할 여지가 있겠구나.' 이런 메시지를 헌법에서 보여줄 필요가 있다. 그런 내용이 개헌논의에서는 꼭 보완이 됐으면 좋겠다.

### **중앙정부와 지방정부의 관계를 헌법으로 규정해야**

시민들은 시군구의회, 광역의회 그거 왜 두냐 하는 사람들이 많다. 그런 말 안 듣도록 자치단체도 잘해야 된다. 2016년 총선에서 국민들이 이러한 위기의식을 가지고 헌법문제, 중앙정부와 지방정부 문제를 다루자는 얘기가 있어야 된다. 독일, 스위스, 프랑스, 어느 나라 헌법을 봐도 중앙정부와 지방정부의 관계를 법률로 정하고 있는 나라는 없고 모두 헌법으로 정하고 있다. 따라서 헌법에서 이 문제들을 제대로 역할분담을 해서 국정운영의 효율성을 높여나가는 운동을 해야 한다. 서울, 경기도, 인천이 수도권에서 이 문제를 이슈로 해서, 시민들이 나서서 2016년 총선의 의제로 만들 수 있다면 대한민국을 바꿀 수 있다고 생각한다.

### **헌법 개정안의 세부 수정사항**

개정안 1조에 보면 지방분권에 기초한 복지국가를 만들어라 하는 내용이 들어가야 한다. 복지국가는 큰 정부를 연상하게 하기 때문에 재검토가 필요하다.

36조에서 37조까지 국가 사무를 리스트 업했는데, 아주 획기적인 것이다. 다른 나라에도 헌법을 보면, 이런 분권이 많이 있다. 애매한 것은 사회복지, 환경보호 이런 부분들은 최소는 국가가 하지만, 최대는 지방법으로 지방차원에서 할 수 있는 여지를 남겨야 할 필요가 있다. 여기서 더 보완될 필요가 있는 것이 있다. 헌법에서 정한 사무는 국가가 하고 나머지는 다 지방이 한다 하는 국가사무를 한정하는 내용이 들어가지 않으면, 이러한 리스트를 만들어봐도 별 의미가 없다.

5장의 제목도 장의 제목을 정부라고 안 하고, 중앙정부 이렇게 하는 것이 어떨까 한다. 개정안 46조에 보면, 재정에 관한 내용이 나온다. 여기에도 국세와 지방세, 국세를 지방과 나누어서 쓸 수 있도록 해야 한다. 지금 국세와 지방세의 비율이 8:2인데, 독일이나 스위스는 최소한 5:5 이상이다. 일본은 6:4이고, 중국은 5:5이다. 지방정부와 중앙정부가 5:5로 나눠서 쓰는데, 지방정부가 세금 걸으면 50%는 올려 보내고 50%는 자기가 알아서 쓴다. 이러다 보니 자율과 자치가 안 되는 구조이다. 이런 부분들은 보완이 필요하다.

3장에서 획기적으로 장 체계를 만드셨는데 굉장히 의미가 있다. 수직적 권력분립, 수평적 권력

분립에서 정하고 있는데, 그럼에도 불구하고 7장에서 지방자치 사항을 별도로 둘 필요가 있을지, 아니면 이 장에서 정한 순위를 어떻게 했는지 이런 부분은 고민이 필요하다.

<인하대학교 법학전문대학원 교수 이기우>

### **국가적 위기상황과 그 극복 방안으로서 헌법 개정이 필요**

국가가 위기상황이다 하는 것에 대한 답변은 첫째, 국가가 작동하지 않는다. 국가가 있어야 할 곳에 국가가 없다. 그 예로 세월호나 메르스, 그뿐이 아니다. 국가가 해야 할 일을 못하는 그런 상황들이 많이 오고 있다. 대부분 권력집중 탓이다. 현장은 준비가 되어 있는데, 현장의 손발은 묶어 놓고 중앙정부가 모든 권력을 쥐고 있으니, 중앙에서 지시를 내려도 현장에 가면 너무 늦고 또 현장에 맞지도 않는 그런 상태가 발생한다는 것이다.

두 번째는 부패이다. 우리는 OECD국가에서 가장 부패한 국가 중 하나이다. 국가의 부패는 곧 국가의 멸망을 의미한다. 이것도 모든 권력이 집중된 소산이다. 절대 권력은 부패한다는 것이 대한민국에서 입증되고 있다.

세 번째, 모든 국민들이 불행하다. 내 문제, 동료의 문제, 나라의 문제를 내가 결정하지 못하고, 모든 결정이 주어지기 때문에 굴욕감을 느끼고 있다. 스위스에서 오랫동안 행복을 연구해온 브루터 프라이م 교수가 말하길, ‘스위스 국민은 경제적으로 굉장히 앞서지만 행복도 굉장히 높은 편입니다. 연방제적인 지방분권 체제와 직접민주주의가 스위스 국민을 행복하게 합니다. 국가 정치제도, 시스템이 국민을 행복하게 만듭니다.’이다.

네 번째, 갈등이다. 지금도 교과서 문제로 여야가 대립하고 있다. 매일 싸우노라고 국가가 기능 마비 상태에 빠지고 있다. 이것도 권력집중 탓이다. 예를 들어서, 경기도 문제를 경기도에서 결정하고, 경상남도에서 결정하는 등 다른 데서 다 결정한다. 그러니까 중앙정부가 여야로 갈라져서 싸울 일이 없고, 그래서 지방분권은 갈등구조를 극복하기 위해서도 필요하다.

다섯 번째, 우리는 선진국의 문턱에 있다. 지금까지 우리는 다른 나라를 보고 따라하였는데, 선진국에 들기 위해서는 다른 나라에서 안 하는 것을 찾아내야 된다. 정부마다 혁신을 계획했지만 중앙정부에서 내리는 것은 현장과 하나도 맞지 않다. 우리가 지방에서 쓰자고 계획했던 것은 중앙정부를 바꾸고 세계를 바꾼다. 예를 들어, 정보공개결단이 있다. 한 지방에서 시작하니까, 이것이 중앙정부에서도 공권개방·정보공개에 관한 법률을 만들어냈다. 즉 개혁은 아래로부

터 시작이다. 그래야 현장에 맞는 개혁이 가능하다. 이런 것들을 보면, 대한민국은 선진국에 들어가느냐, 못 들어가느냐 갈림길에 있다.

앨빈 토플러가 2001년 김대중 대통령에게 바치는 보고서의 첫 머리가 ‘대한민국은 선도국가로 나오느냐 아니면 종속국가로 남을 것이냐 선택의 기로에 있다. 대한민국은 지금 조속한 결정에 해야 한다.’이다. 크게 두 가지를 제시한다. 한 가지는 산업구조를 근본적으로 바꿔라이다. 김대중, 노무현 정부에 걸쳐서 근본적으로 바꾸어 온 바다. 그런데 두 번째 대안을 하나도 이행하지 않았기 때문에 선진국 대열에 못 들었다. 두 번째, 중앙집권적인 관료적 의사결정구조는 개발시대에는 효과적이었지만 오늘날 지식경쟁 사회, 세계화 시대에는 전혀 맞지 않다. 근본적으로 정치구조를 지방분권적으로 바꿔야 된다. 이렇게 요구하고 있다. 놀라운 것은 앨빈 토플러가 우리 대통령에게 바친 보고서의 이름이 ‘위기를 넘어서’이다. 외환위기의 극복을 위해서 이러한 용역을 한 것 같다. 그런데 2009년 또 하나의 책을 내는데, 이것은 불황을 넘어서이다. 그 책에서 앨빈 토플러는 미국 정부에게 국가 권력체제를 완전히 분권체제로 개편하라고 말하고 있다. 지금 제안한 헌법보다는 미국이 한 5배는 분권적이다. 그런데도 토플러는 미국정부를 향해서 국가경제의 시대가 끝나고 이제 지역경제의 시대로 넘어왔기 때문에 국가경제를 하는 것이 맞지 않다고 말한다. 우리가 위기를 극복하고 선진국가로 들어가기 위해, 또 국가가 작동하게 하기 위해서는 헌법 개정이 반드시 조속하게 필요하다.

### **헌법 개정의 핵심은 국민자치와 주민자치**

개정 헌법의 핵심은 26조에 있다. 이것은 국민으로서의 자치권을 전제로 하고 있다. 헌법 제1조에서 ‘대한민국은 민주공화국이다. 주권은 국민에게 있다. 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’ 하는 것은 국민자치를 의미한다. 거기에 덧붙여서 주민자치를 제안한다. 이것을 구체적으로 실행하기 위해서 헌법 제137조와 제138조를 규정하고 있다. 이번 헌법개정안의 핵심이다.

137조에서 국민입법권을 제안하고 있다. 우리는 대의민주주의를 채택하여 대민기관이 국민의 의사를 대변하는 경우도 있지만, 대변하지 못하는 경우도 있다. 국회가 국민이 요구하는 것을 하지 않으면 국민들이 직접 그것을 실현시킬 수 있어야 한다. 그래야 주민자치고 국민자치도 하는 것이다. 국회가 해서는 안 될 일을 할 때 국민들이 그것을 거부할 수 있어야 된다. 또 국민들이 헌법 개정을 요구할 수 있어야 된다. 국민들이 주권자이기 때문이다. 국민이 주권자라는 것은 국민이 최종적인 결정권을 갖는다는 의미이다. 이것을 구체화하기 위해 43조에 입법권은 국회와 지방의회에 속한다라고 규정하고 있다. 이것과 137조, 138조를 결합해서 보면, 입법권은 국회의 소관으로 되어 있다.

특히, 입법권의 배분이 핵심이다. 기초지방정부가 가진 입법권을 규정하였다. 그 외에는 지방세를 지방이 자율적으로 배분할 수 있다. 국가만이 재정조정을 하는 것이 아니라 잘 사는 지방과 못 사는 지방 간의 수평적인 재정조정을 규정했다는 점에서 획기적이다.

<대전대학교 교수 안성호>

### **분권개헌의 3대 과제는 시점, 내용, 방법**

우리나라 헌법은 9차 개헌까지 87년 헌법으로 만들어졌다. 지금까지 9차 개헌의 특징은 집권자가 입맛에 맞는 헌법안을 내놓고 국민에게 사실상 추가적으로 취임하도록 강요하는 이런 헌법, 또는 혁명적인 변화를 통해서 4·19, 87년 6월 시민항쟁을 통해서 정치인들이 급조한 이런 헌법 안이었다. 10차는 국민의 힘으로 만드는, 헌정주의가 실현되는 헌법 개정이 될 것이라 희망을 가져본다.

왜 이 시점에 개헌이 필요한가, 무엇을 개헌에 담을 것인가, 그리고 개헌을 어떻게 실현할 것인가, 이 3가지가 분권개헌의 3대 과제라고 생각한다.

### **분권개헌이 절실**

광복 70년을 반성해볼 때, 3가지 심각한 현실의 문제가 있다고 본다.

첫째, 국방안보에 취약한 국가이다. 동북아의 십자로에 위치한 한국은 4대 강국 속에 끼어있는 국방안보 취약국가이다. 북한의 위협을 받고 있는 이런 상황에서, 동시에 한국경제가 기로에 서있다. 저성장시대로 접어들고 있고, 양극화가 아주 급격하게 심화되고 있고, 그 밖의 여러 가지 위기적인 요인들이 있다.

세 번째 문제가 저급한 민주주의이다. 여러 가지 지표 중 하나만 제시하면, 올해 통계를 보니 정부 신뢰도가 한국이 24.8%. OECD 평균이 42.6%. 스위스가 82.2%이다. 한국이 OECD 국가라고 선진국이 다 된 것처럼 생각하지만 불신이 대단하다. 길거리 지나가는 사람들을 믿을 수 있느냐 하니 10점 만점에 4점을 받았는데, 국회의원을 믿을 수 있느냐 하니 2점이었다. 국회의원들의 자질이 부족하다기보다는 시스템의 문제고 헌정질서의 문제이다.

헌법 제1조를 실현하는 이런 방향으로 가야 하는데, 저는 이것을 신공화주의의 확충이라고 표현하고 싶다. 지방과 시민이 주인이 되는, 그래서 나라의 주인이 되는 신공화주의의 확충이 나

리발전의 견인차가 되도록 해야 한다. 국민적인 공감대가 형성되면 어렵지만 분권개헌이 가능할 것이다.

### **분권개헌도 올바른 분권방향이 중요**

분권개헌이 무엇을 나눌 것인가에 대해서, 제가 판단하기로는 3가지가 87년 헌정체제의 문제라고 본다. 첫째는, 중앙 즉, 서울중심의 중앙집권주의, 둘째는, 엘리트 같지 않은 대의민주제. 세 번째는, 소수보호를 고려한 승자독식주의이다. 이것을 고쳐나가는 것이 헌법 개정의 방향이라 생각한다.

과감한 지방분권이 필요하다. 엘리트 지배의 대의민주제를 시민들이 직접 참여할 수 있도록 하여, 대의민주주의와 직접민주주의가 적절히 결합하는 이런 시스템으로 가야 된다. 또 소수보호가 되고 승자독식주의가 되니까, 정치판이 싸움판이 된다. 이 싸움판을 타협이 가능하도록 수준을 높여야 한다. 또 지역주의, 지역주의 정당정치 문제도 극복해야 되는 것이 한국의 과제이다. 헌법에서 이런 것들을 다뤄줘야 한다.

### **직접민주제 도입이 필요**

또 양원 복지제도, 직접민주제의 도입을 말씀해주셨는데 획기적이다. 저도 오랫동안 이것을 주장해왔다. 처음으로 이것이 들어간 중요한 헌법안이 나왔다. 사실 이것이 이루어지면 다른 것은 따라올 수도 있는 파급의 개념이라고 생각한다. 현재 헌법 제1조, 국민주권주의를 실현하는 그 게 사실은 지방분권이다. 시민이 주인이 되는 세상을 위한 일이고 그래야 나라가 부강해지고 선진국이 된다. 이것이 우리가 지향하는 분권개헌의 목표이다. 그러기 위해서 직접민주제를 제시한 것은 높이 평가할만한 헌법안이다.

### **참의원제 도입은 대단하나 간선제는 한계**

지역대표형 상원으로 참의원을 설계하셨는데 어려운 부분이다. 대단한 일 하신 것 같다. 참의원 의원 선거를 간선제로 하기로 했는데, 이렇게 되면 선거부패의 가능성이 높아진다. 미국에서도 이렇게 했다가 1913년에 직선제로 바꾼 사례가 있다.

프랑스의 지역대표형 상원을 참고하셨다 하는데, 프랑스는 지방의원의 수가 50만 명이 넘고 그 중에 15만 명 정도가 간선하고 있다. 그렇지 않고 우리 지방의원들 몇십 명이 모여서 상원 뽑는다고 하면, 금품 오고가는 것이 뻔하다. 미국도 다 거친 것이다. 오늘날, 이것이 갖는 여러 가지 의미가 있지만, 문제가 많다고 생각된다.

### 참의원의 임기 연장이 필요

참의원의 임기를 2년으로 한 것은 이해할 수 없다. 이런 나라가 지구상에 한두 개 있는데, 상원 의원의 임기는 좀 길어야 한다. 정당으로부터 약간의 거리를 가지고 숙고할 수 있는 그런 것이 되어야 한다. 정당의 과도한 개입을 가능하게 하는 이런 상원제도는 문제가 너무 많다. 또 임기가 2년이면, 참의원의 위상이 저급해질 뿐만이 아니라 의원직이 불안해진다.

### 법률안 제안은 강박을 낮추어야

법률안을 발의할 때, 유권자의 20분의 1이 청구권을 행사할 수 있도록 했다. 20분의 1이면 150만 이상이 될 것인데, 어렵다. 스위스, 미국을 보면 법률안 정도는 30만~50만이다. 국회 법률에 대한 국민발의도 50만 정도 수준에서 발의할 수 있도록 해주는 것이 좋겠다.

발의안을 30일 이내에 국민투표로 직접 개표한다고 했는데, 30일에 숙고와 토론을 한다는 것은 너무 촉박하다. 최소 90일 이상, 180일 정도의 기간을 두는 것이 좋겠다.

발의안을 곧바로 국민투표에 회부한다고 했는데, 이렇게 되면 돈이 많은 사람들이 발의를 해서 그르치는 수가 있다. 스위스의 성공사례를 참고하면, 국민이 발의한 안에 대해서는 국회와 행정부가 찬성, 반대 의견을 제시한다. 만약에 반대하는 경우에는 대안도 제시할 수 있도록 해서 투표를 한다. 이렇게 함으로써 내부 안전장치로 제어할 수 있다. 이것은 직접민주제와 대의민주제의 적절한 결합, 상호작용이다. 이런 것들이 보완됐으면 좋겠다.

헌법개정안이 60일 정도 기간을 두고서 투표에 부치도록 했는데, 저는 6개월 정도로 늘렸으면 좋겠다. 헌법개정안과 같은 것은 상당한 시간을 두고 국민들이 찬반 양면을 가지고 논란을 벌이고 그러면서 의견을 정리하도록 하는 게 좋겠다. 국회와 행정부 역시 채택반대를 권고할 수 있는 권한을 주고 대안을 제시하고 그것을 투표에 부치도록 해야 한다.

### 향후 지방분권 개헌은 권력구조 개편과 연계하여 추진

현 헌법의 개헌절차에 따르면 재적의원의 3분의 2 이상이 찬성을 해야 한다. 지방분권, 직접민주제 확충, 비례주의 확충, 이런 것들을 주장하게 되면, 정치권의 기득권자들이 받아들이지 않는다. 분권형 대통령제, 또 내각제 개헌과 연계시켜서 국회의원들 150명 이상이 개헌을 원하고 있다. 그 사람들이 원하는 중요한 것은, 분권형 대통령제(이원정부제)와 내각제 의원이다. 내각제 개헌도 장점이 있기 때문에 이걸 연동시켜주면서 동기유발을 시켜주고, 국민이 헌법의 주인이 되는 개헌 시민운동이 일어나야 된다. 이런 힘을 받아서 차기 대통령이 주요 공약으로 제시해서, 대통령이 임기 중에 확실한 분권을 하는 것이 길이라 생각한다.

<숙명여자대학교 교수 신도철>

### **국민이 알기 쉽도록 풀어서 설명해야**

개정안 46조에 통치를 위한 모든 기구는 권력의 분리와 보충성의 원리를 기초로 구성한다고 되어있다. 헌법의 시대에 국민이 더 알기 쉽게 풀어쓸 필요가 있다. 민간이 할 수 있는 것은 민간에 맡기고, 거기에 정부가 앞서고, 또 기초지방정부가 할 수 있는 것은 거기에 맡기고, 거기서 할 수 없는 것은 광역지방정부가 맡아서 해야 한다. 국민이 이해하기 쉽도록 하는 것은 기초 지방정부와 광역지방정부가 해야 한다. 이런 것을 쉽게 주장할 수 있지 않을까, 그런 생각이 든다. 이 부분의 법안을 풀어 쓰는 게 낫다.

### **양원제와 참의원 임기는 연장이 필요**

간선제가 필요하다는 것에 전적으로 동의한다. 사실 중앙집권적 국가가 문제가 있다고 하지만 국회의원, 부처 공무원은 그것을 지키고 싶어 한다. 국회의원들도 자기가 이제 중앙에서 힘을 써서 프로젝트를 따서, 지역의 발전을 위해서 큰일을 하는 것을 해야 될 일이라고 생각하고, 그래야만 표를 얻을 수 있다고 생각한다. 시장, 군수, 도지사 이쪽에 부담을 넘기는 것에 대해서 국회의원들이 내심 더 좋아하지 않을까 생각한다. 그래서 헌법 개정을 통해 그것을 명확히 할 필요가 있다. 헌법에 그렇게 넣는다 하더라도 중앙집권적인 쪽으로 힘이 모아질 가능성이 많다. 그렇게 되면 지방분권이 잘 안 될 수도 있는데, 그것을 보호하고 지방분권 제도를 보호하는 중요한 장치가 양원제이다. 참의원의 임기를 2년으로 한다는 것은 너무 짧아 보인다. 미국은 하원의원 임기가 2년이지만 상원은 6년이다.

### **광역지방정부의 규모 확대와 개편된 광역행정체제로의 권한 및 재원 이양이 필요**

지방분권의 핵심은 중앙정부가 가진 권한과 돈을 지방으로 넘기자는 것이다. 지역발전계획, 교육, 지역발전을 위한 노력, 이런 것의 권한을 지방으로 넘겨야 한다. 광역지방정부의 규모는 권한을 받아서 하기에 힘들 것 같다. 예를 들어서, 대구와 경북이 따로 광역지방정부로 되어 있다. 이것을 합치면서 공장입지와 같은 이런 것을 생각하면, 그게 커져야 일을 해낼 수 있다는 생각이 든다.

저는 평소에 광역시가 인근 도와 합칠 필요가 있다고 생각한다. 적어도 인구 500만 이상 1,000만 명 가까이 되어도 괜찮겠다는 생각이 든다. 그래서 세종시까지 17개가 있는데, 이것을 합쳐서 5-6개 규모로 해서, 광역지방정부에 조세와 같은 이런 권한을 주는 게 좋다. 그래야 제대로

권한을 가질 수 있다. 지금 행정체제를 그대로 두면서 지방자치체제를 하는 것은 무리가 있다. 현행 광역시도 그것을 전제로 해서 시뮬레이션을 했는데, 더 적은 인구에는 오히려 더 많이 참의원 숫자를 주는 셈이다. 그렇게 되면 외심력이 더 크게 작용할 것이다. 그래서 이렇게 합치면 오히려 그 지역 전체의 참의원 수가 적어지는 식으로 구도가 되어있다. 일정 이상의 규모가 안 되면 광역지방정부에 권한을 안 넘긴다든지, 일정 이상이 되어야 참의원을 배출할 수 있다든지 하는 이런 식의 구도가 들어가야 된다.

교육, 경제발전, 이런 분야를 광역지방정부 쪽에 넘기자 했는데, 교육감 선거가 지방자치단체장 선거하고 따로 행해지고 있다. 그것은 큰 문제이다. 교육이 지역발전과 관련해서 가장 중요한 분야 중에 하나인데, 교육자치, 일반자치 이런 것이 합쳐져야 된다. 그래서 지방정부의 장이 교육 분야도 통괄할 수 있도록 할 필요가 있다. 헌법에 '교육감 선거는 따로 해야 한다'라고 주장하는 쪽이 있는데, 그런 애매한 부분을 개선할 때, 교육도 지방정부로 넘긴다는 것을 분권 정치의 맥락에 일치하도록 고쳐나갈 필요가 있다.

#### **지방자치단체라는 용어는 개정이 필요**

기초지방자치단체, 광역지방자치단체 이런 용어를 기초지방정부, 광역지방정부로, 정부라는 말로 고치는 것이 어떨까 생각한다. 큰 부담과 권한을 주기 위해서 개정안을 마련하고 있는데, 지방자치단체로는 부족하다.

# 08

---

## 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 08 | 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 2015년 11월 18일(수) 오전 10시 서울연구원 대회의실에서 ‘지방자치단체의 기관구성 다양화 방안’ 세미나를 개최하였다.

안영훈 한국지방행정연구원 안전통일연구센터장이 “지방자치단체의 기관구성 다양화 방안”을 발표하고, 이어 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원의 사회로 5명의 전문가 토론이 진행되었다.

**[표 8-1]** 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

구분	프로그램 순서		
9:30~10:00	등 록		
10:00~10:10	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄사회: 정희운 (상생발전·분권연구 센터장)
10:10~10:30	발표, 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안 - 발표자: 안영훈 (한국지방행정연구원 안전통일연구센터장)		
10:30~11:30	토론	사회 / 송창석 (서울연구원 초빙선임연구위원)  이상범 (전국시장군수구청장협의회 선임전문위원) 이수연 (서울시 기획조정실 조직담당관) 장동수 (지방자치발전위원회 기능개편과장) 지영림 (서울특별시의회 입법담당관) 최현선 (명지대학교 교수)	
11:30~11:45	종합 토론 및 질의응답		

## 2) 인사말과 기조연설

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

1995년 민선 지방자치단체장으로 본격 부활된 한국의 지방자치가 어느덧 20주년을 맞이하게 되었습니다. 올해 서울연구원에서는 자치분권과 상생발전과 관련된 주요 이슈에 대하여 연중 기획시리즈를 마련하고 있습니다. 일곱 번째로 개최되는 이번 세미나에서는 「지방자치단체의 기관구성 다양화」라는 주제로 관련 분야 전문가를 모시고 학술적 논의를 통한 다양한 대안을 함께 고민하고자 합니다.

우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 「지방자치법」 제정 이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있습니다. 이러한 획일적 지방자치단체의 기관구성 형태는 한국 사회의 역동적인 발전에 따른 자치역량의 성장과 인구규모, 재정능력 등 서로 다른 지역적 특성과 여건을 반영하지 못한다는 한계에 직면하고 있습니다. 특히 천만 인구의 서울특별시는 대한민국의 수도이자 지방자치발전의 선도적 역할을 추진해야 할 입장으로 세계 대도시 간 무한경쟁, 새로운 행정수요와 주민요구에 맞추어 기관구성의 형태와 기능을 탄력적으로 운용할 수 있는 제도적 기반과 자치조직권의 확대가 절실한 실정입니다.

이러한 한계와 문제점을 해결하기 위해 획일적인 지방자치단체의 기관구성에 대한 변화가 요구되고 있습니다. 현 정부도 ‘지방자치발전 종합계획’을 통하여 지방자치단체의 기관구성 다양화와 관련, 올해까지 기관구성 다양화 모형에 따른 기관구성 및 권한·책임 구체화 방안 등을 마련하고, 2016년부터 이에 대한 법제화를 추진하고자 하는 의지를 밝힌 바 있습니다.

이러한 시대적 요구에 맞추어 서울연구원은 지방자치단체의 기관구성 다양화와 관련하여 중앙정부, 지방정부, 학계 등 여러 주체들을 모시고 머리를 맞대고 논의하는 자리를 갖고자 합니다. 다양한 관점과 진지한 논의를 통하여 상호 간 이해를 넓히고 공감대를 형성함으로써 지방자치의 발전에 한 걸음 더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 희망합니다. 부디 참석하셔서 자리를 빛내 주시기 바랍니다. 감사합니다.

## 2\_주제 발표

### 1) 지방자치단체의 기관구성 다양화 방안

“지방자치단체의 기관구성 다양화 방안”은 안영훈 한국지방행정연구원 안전통일연구센터장이 연구를 진행하였다.

#### (1) 우리나라 지방자치단체의 기관구성 운영체계

##### ① 지방자치단체의 기관구성을 위한 법제도적 기본틀

###### 가. 기관구성 다양화의 의미

현재 지방자치단체의 기관구성 다양화의 의미는 사실상 자치조직권의 자율적 집행권한이라고 할 것이다. 즉, 자치조직권이란 지방자치단체의 조례와 규칙을 기반으로 한 자치입법 절차를 따라서 지방자치단체의 기관구성을 위한 조직설계, 지방공무원의 임면과 보수, 인사운영, 사무분장 등을 결정하는 사항과 관련이 되는 것이다.

정부는 지방자치단체의 자치조직권 행사에 관여함에 있어서 과거 ‘표준정원제’에서 2007년부터 ‘총액인건비제’(기준인건비제, 대통령령 제44조)를 실시하여 왔다. 이는 표준정원의 초과, 일정 직급 이상 정원의 확대와 관련하여 행정자치부의 승인을 필요로 하는 제도적 제약으로부터 정원 과 상위직급 책정, 기구의 설치 등과 관련하여 총액인건비를 기준으로 조직관리의 자율성, 책임성을 부과하는 제도로 발전시키고자 하는 의도를 담고 있다(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 대통령령 제26183호: 2014. 4. 7).

###### 나. 주제의 초점: 총액인건비제 중심의 조직관리의 한계

따라서 우리나라는 지방자치 발전과정에서 정부가 지방자치단체의 자치조직권에 대하여 지방자치법 이외에 주로 대통령의 “행정기구의 조직과 운영” 및 “지방공무원의 정원의 기준” 등에 관한 제약을 통해서 지방자치단체의 자율적 기관구성 권한에 관여하여 제약을 두고 있다.

오늘 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의 초점은 지방자치단체의 조직 운영 자율성 강화와 관련된 주제로서 자치조직권의 자율성 확대, 100만 이상 기초자치단체의 특례 부여 등과 같은 조직(기구) 설치와 그의 정원책정과 관라운영 등과 주로 관련된다. 본 논의에서는 ‘자치인사권’이라고 할 수 있는 지방공무원의 임면, 승진, 보수책정, 징계권 등을 다루지는 않는다.

## ② 지방자치단체의 행정기구 조직과 운영 기본법

### 가. 지방자치단체 집행기구와 지방공무원 정원 규정(지방자치법)

지방자치법에서 지방자치단체의 보조·보좌기관으로 집행기구와 부단체장 등의 설치를 규정하고 있다(동법 제110조 부단체장, 제113조 이하 직속기관 등 소속 행정기관).

동법 제112조(행정기구와 공무원) 제2항의 근거에 의하여 지방자치단체는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

지방공무원의 인사권에 관련된 사항인 지방공무원 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 지방공무원법으로 규정하고 있다.

### 나. 지방의회의 사무기구와 직원 규정(지방자치법)

「지방자치법」 제90조~제92조는 지방의회의 사무기구와 직원에 대한 내용을 다음과 같이 규정하고 있다. 주요내용을 살펴보면, i) 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 두도록 하고 있고, ii) 사무직원은 지방공무원으로 임명하며, iii) 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장(長)이 임명하도록 하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 사무직원의 인사권에 관한 법적 근거는 지방공무원법 제6조와 지방자치법 제91조, 제92조 및 지방교육자치에관한법을 제17조에 의한다. 다만, iv) 별정직·도계약직·도기능직 공무원에 대한 임용권은 의회 사무처장이 갖도록 하고 있다.

## ③ 지방자치단체의 행정기구 조직과 운영 설정 기준

### 가. 행정기구와 지방공무원의 정원 관리 기준(대통령령 제3조~4조)

“지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 운영하며, 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다”고 하였으나, “행정자치부장관은 매년 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위를 함께 통보할 수” 있도록 하고 있다.

특히 행정자치부장관은 “기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정과 자율범위의

1) 지방자치법 제91조와 제92조는 지방의회 사무직원에 대한 지방의회의장의 추천권과 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장(이하 사무처장 등)이라 함에게 위임규정을 둔 것 이외에는 기본적으로 지방공무원법과 같다.

규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항”을 정하고 이를 다음 연도 기준인건비에 반영하고 조치하고 있다. 그리고 행정기구의 설치 및 폐지 시 인구기준의 고려(동 시행령 제7조, 제9조, 제13조)는 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민 수를 기준으로 한다.

#### 나. 행정기구의 설치개편 시 고려할 조건(동 시행령 제5~6조)

기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성, 기구가 수행하여야 할 사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적정성, 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 균형성, 주민편의행정능률 등을 고려한 효율성, 통솔범위기능의 중복유무 등 기구의 능률성, 사무의 위탁가능성 등이다.

자문기관에는 상설의 사무처나 사무국·과·담당관을 둘 수 없고, 특별시·광역시·특별자치도 등은 업무의 성질상 국이나 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 실·본부부를 설치할 수 있다(동 시행령 제6조 제2항)

과는 동 시행령 제6조 제4항 각 호의 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·자치구는 6급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다.

#### 다. 행정기구의 명칭 규정(동 시행령 제6조 제7항)

실·국 및 과·담당관의 명칭은 실·국은 본부·단·부로, 과·담당관은 팀으로 각각 달리 정할 수 있다. 또 지방자치단체의 본청에 설치하는 실·국과 실·과·담당관은 그 행정사무를 총괄하는 부단체장의 지휘·감독하에 둔다.

제주특별자치도의 행정기구에 두는 실장·국장·본부장·담당관·과장 등의 직급기준 등도 동 시행령 제12조에 근거한 각 실국장 및 보조보좌기관의 직급기준 별표(7호)에 의거하고, 직급체계 등은 제주특별자치도의 규칙으로 정하여 시행하고 있다.

지방교육공무원과 교육행정기관에 관해서는 별도로 “지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”을 두고 있다(대통령령 제25375호).

## (2) 주요 선진국 지방자치단체의 기관구성 운영체제

## ① 주요 선진국 지방자치단체(지방정부)의 계층 구조

【표 8-2】 주요 선진국 지방자치단체(지방정부)의 계층 구조

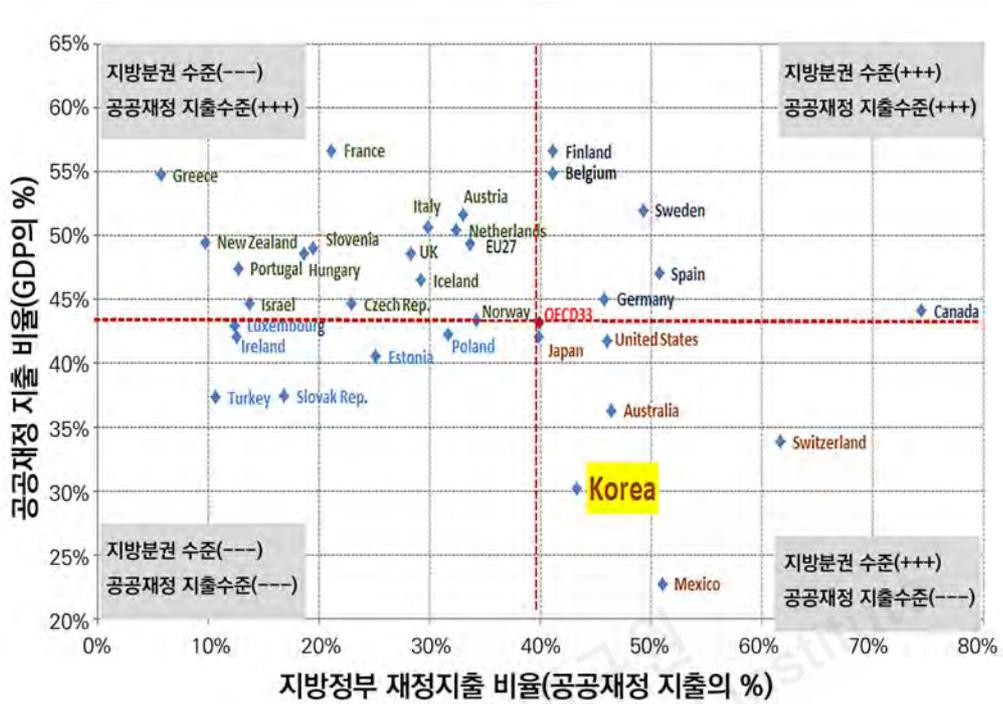
Federations & quasi-federations 연방국가 및 준연방국가 (지역정부 중심 국가)			Unitary countries (단일국가)		
국가	인구 (천 명)	자치정부 계층 ① Municipal ② Intermediary ③ Regional ④ Total	국가	인구 (천 명)	자치정부 계층 ① Municipal ② Intermediary ③ Regional ④ Total
Germany	81,212	① 11,327 (게마인데) ② 295 (크라이스) ③ 16 (주정부) ④ 11,638	France	63,724	① 36,700 (코뮌) ② 101 (데파르트망) ③ 27 (레지옹 지역정부) ④ 36,828
Switzer-land	7,955	① 2,408 (게마인데) ② - ③ 26 (주정부, 칸통) ④ 2,434	Japan	127,498	① 1,719 (시정촌) ② - ③ 47 (도도부현) ④ 1,766
United States <sup>2)</sup>	316,266	① 35,879 (시정부) ② 3,031 (카운티정부) ③ 50 (주정부) ④ 38,960	United Kingdom	63,244	① 406 (시정부) ② 28 (카운티정부) ③ 3 (지역정부) ④ 437
Spain	46,163	① 8,116 (기초정부) ② 52 (도정부) ③ 17 (자치지역정부) ④ 8,185	Italy	59,101	① 8,092 (코뮌) ② 110 (데파르티만티) ③ 20 (레지오니) ④ 8,222

자료: OECD, 2013, Subnational governments in OECD countries: Key data(2012년 기준)

## 가. OECD에서 대한민국 지방분권 수준

OECD 통계로 볼 때, 대한민국은 지방분권 수준은 높지만 GDP상의 공공재정 지출비율로 보면 여전히 지방자치단체의 재정지출 수준은 다른 주요 선진국보다 상당히 낮은 수준이다(2014년 기준, 통계수치는 2012년).

<sup>2)</sup> United States: the municipal level here comprises only general purpose entities i.e. municipalities, towns and townships. Special purpose entities i.e. special districts and independent school districts such as school boards (51 146 entities in 2012) are excluded.



[그림 8-1] OECD에서 대한민국 지방분권 수준

② 미국 지방정부의 기관구성 유형

가. 기관구성에 관한 법적 근거

㉠ 주정부 헌법과 지방정부의 자치헌법(City charter)에 의한 자치조직권

미국은 주별로 별도의 주헌법이 존재하여 집행기관과 의회의 운영형태가 다양하게 혼재되어 있다. 대표적인 지방정부의 기관구성 형태는 의회-전문경영인제(Council-manager government) 형과 시장-의회제(Mayor-council)이며 위원회(commission)형이 가장 소수이다. 의회-전문경영인제와 위원회형은 지방의회가 주도하는 기관통합형으로 지방의회 사무국에 대한 인사권을 행사하고 있다.

㉡ 뉴욕시 사례

뉴욕시(New York City, 시정부헌장 제21조 이하)는 시민직선의 시장, 시민대변인(public advocate)과 뉴욕시 5개 버로(Borough) 전역의 51개 의원선거구에서 선출된 51명의 시의원으로 구성된다. 이들은 각 의원선거구(council district)를 대표하는 지방의원이다(뉴욕시정부헌

장 제24조).<sup>3)</sup>

시장은 시민직선으로 선출되며, 행정기관의 총수(대표자)로서 집행기관 고위공무원을 포함한 인사권을 행사한다(뉴욕시정부 차터, 제6조)<sup>4)</sup>

나. 기관구성 유형과 사례

#### ㉞ 대도시 중심의 주요 기관구성 운영 유형

2006년 통계조사표에 따르면, 주요 대도시를 중심으로 한 지방정부의 기관구성 형태들은 기관 대립형인 시장-의회형(mayor-council)이 미국 지방정부 전체의 43.3%를 차지하였다.

2012년을 기준으로 볼 때에도, 다음 표에서 보는 바와 같이, 미국 상위 25개 대도시 중에서 17개 도시(68%)가 시장-의회형(Mayor-Council)을 채택하고 있다. 이 유형은 단순히 시장-의회형이 아니라 바로 전문경영인 체제가 포함된 제도 운영이 다수를 이루고 있다(2015년 11월 10일 검색).

**[표 8-3]** 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 기관구성 형태

도시	인구(반올림)(만 명)	기관구성 운영 유형
New York	818	mayor-council
Los Angeles	379	mayor-council
Chicago	270	mayor-council
Houston	210	mayor-council
Philadelphia	152	mayor-council
Phoenix	145	council-manager
San Antonio	133	council-manager
San Diego	131	mayor-council

<sup>3)</sup> 부르클린 16, 퀸즈 14, 맨하탄 10, 브롱스 8, 스테튼아일랜드 3명 등. 한편 시의회의장(Speaker)은 시의회 다수당인 민주당 대표는 다수당 대표(Majority Leader), 소수당인 공화당 대표를 소수당 대표(Minority Leader)라고 한다.

<sup>4)</sup> 뉴욕시정부 차터(지방정부헌법), 제6조: chief executive officer of the city: a. The mayor shall appoint heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers.

[표 8-3 계속] 미국 상위 25개 대도시 지방정부의 기관구성 형태

도시	인구(반올림)(만 명)	기관구성 운영 유형
Dallas	120	council-manager
San Jose	95	council-manager
San Francisco	82	mayor-council
Jacksonville	81	mayor-council
Detroit	81	mayor-council
Indianapolis	81	mayor-council
Austin	79	council-manager
Columbus	77	mayor-council
Fort Worth	73	council-manager
Charlotte	70	council-manager
Memphis	68	mayor-council
Boston	68	mayor-council
Baltimore	64	mayor-council
Ei Paso	62	council-manager
Seattle	62	mayor-council
Denver	61	mayor-council
Milwaukee	61	mayor-council

출처 : [http://strongmayorcouncil.org/images/City\\_List\\_Top\\_25\\_2011\\_Publication.pdf](http://strongmayorcouncil.org/images/City_List_Top_25_2011_Publication.pdf)

즉, 단순한 시장-의회형이 아닌 시장이 대표인 ‘집행기관’에는 임명부시장(뉴욕시) 등을 포함한 임명직에 의한 전문직 경영인(Manager)들이 시장을 보조하는 기관으로 활동하고 있다는 것을 의미한다.

그렇기 때문에 이 유형을 다시 강시장형과 약시장형으로 나눌 수 있으며, 약시장형은 타운 등 소규모 기초정부에서, 강시장형은 대도시에서 채택 운영되고 강시장제와 약시장제 지방정부에서는 대부분 전문경영인이 보조기관으로 활동하고 있다.

이 표에서도 8개 도시정부가 의회-전문경영인(Council-Manager) 유형을 채택하고 있고, 위원

회형은 없다. 의회-전문경영인 체제에서는 지방의회가 시티매니저(전문경영인)를 임명하고 행정을 맡기는 형태가 있고, 시장-의회형에서는 시장이 시티매니저를 임명하고, 강의회제에서는 시장의 임명권은 의회의 승인 또는 임명절차를 밟게 된다. 약의회제에서는 강시장이 전문경영인을 임의로 임명하여 시 경영을 맡길 수도 있다.

대도시와 같은 강시장-강의회제 지방의회는 정책결정, 조례제정, 예산승인, 전문매니저 임명 등을 하고, 전문매니저는 대체로 시의회의 제안에 따라 의례적인 업무에 종사하며 업무내용과 책임 범위는 전문매니저가 임명될 때 성립되는 계약사항에 규정되기도 한다. 이때 시의회는 집행부로부터 상당한 정도의 의정활동에 필요한 전문성을 지원받는 것이 보통이다.

50개 대도시 유형에서도 시장-의회형(60%, 29개 도시), 의회-전문경영인형(38%, 19개 도시), 위원회형(2%, 1개 도시)으로 거의 유사한 방식을 채택하고 있다.

### ③ 영국 지방정부의 기관구성 유형

#### 가. 기관구성에 관한 법적 근거

#### ㉠ 영국 지방정부의 지역별 계층 유형

잉글랜드 지역을 중심으로 계층제 유형의 경우는 County Council(카운티정부)과 District Council(도시정부)이 유지되며, 대도시권은 Metropolitan District Council(대도시권 지방정부)이 있고, 군(카운티) 지역과 도시 지역을 통합한 Unitary Council(통합지방정부)도 있다.

수도권인 런던대도시권은 런던대도시(Greater London Authority)가 광역자치단체의 역할을 수행하며, 기초 단위로 City of London Corporation을 비롯한 32개의 London borough Council(런던자치구 정부) 등이 있다.

다른 지역정부 권역에는 지역정부들을 중심으로 통합지방정부가 기초 단위로 운영되고 있다. 즉, 스코틀랜드 지역정부(Scottish regional government)와 그 권역에 속한 통합지방정부(Unitary Authority), 웨일즈 지역정부(Welsh regional government)와 통합지방정부, 북아일랜드 지역정부와 기초정부 등이 있다.

#### ㉡ 법적 근거

영국은 불문헌법을 채택하고 있으므로, 지방정부에 관해서는 국회가 제정하는 개별법에 근거하고 있다. 기본적으로 지방정부에 관해서는 1972년 지방정부법(Local government act)에 근거

하여, 그 기관구성 운영도 내각제형 지방의회가 중심이 되어 왔지만, 다양한 분야의 지방사무 관련법들이 제정되면서 지방정부의 유형들도 많은 변화를 겪었다.

대처정부 이후 런던광역시 등 광역자치단체들을 폐지하기도 하였다가 1997년 스코틀랜드 지역 정부법 제정과 함께 웨일스와 북아일랜드 지역 등의 지역정부가 설치되면서 지방정부의 형태도 변화를 가져왔고, 그에 따라서 잉글랜드 지역에도 기관구성을 다변화시키는 지방정부 개편과정이 일어나게 되었다.

1998년부터 노동당 정부는 환경·교통·지방자치부(DETR: Department of Environment, Transport and the Regions) 권고로 “2000년 지방자치법”(Local Government Act 2000)을 제정하여 새로운 기관구성안들을 제시하였다.

#### 나. 기관구성 유형과 사례

##### ㉠ 4가지 유형의 지방정부 기관구성 운영방식

주요 개편 의도는 지방의회가 독점적으로 가졌던 정책결정과 평가 책임을 정책결정 책임을 갖는 Executive(내각구성의원 중심의 집행부)와 정책평가를 담당하는 Backbenchers(일반 지방의원)로 이원화하였다. 또한 시민의 직접선출을 통해서 대도시의 시장 등 실질적인 책임을 지는 지방단체장을 선출할 수 있도록 자율성을 대폭 확대하고자 한 것이다.

기본적인 기관구성 유형은 ① 내각지도자와 내각집행부형(Leader and Cabinet executive), ② 직선시장과 내각집행부형(Mayor and Cabinet executive), ③ 직선시장과 전문관리자형(Mayor and Council Manager)으로 구분된다. 그리고 주민 수 8만 5천 명 미만의 소규모 지방정부에서는 단순 유형으로 수정된 위원회제(modified committee system, Alternative Arrangements)를 채택하도록 하였다.

보수당의 캐머런 정부는 2011년 지방주의법(Localism Act)에서 주민 수 8만 5천 명 이상이 되는 지방정부에서도 이 위원회제도를 채택할 수 있게 하였다.

##### ㉡ 스코틀랜드 지역정부

영국에서 스코틀랜드는 지역정부(regional government)를 구성하고 있다. 따라서 우리나라의 광역자치단체의 차원과 유사한 지방정부로서, 스코틀랜드 지역의 총인구는 2012년 추정으로 520만 명이며, 지역정부 수도인 Edinburgh는 약 45만 명이 거주한다. 이 지역에서 가장 큰

도시는 Glasgow이며 인구는 약 58만 명이다.

지역 내에는 353개의 지방의원 선거구가 있고, 스코틀랜드 전체적으로 통합지방정부 의원 1,222명이 있다. 지방정부법 개편에 의하여 이들 권역에서는 지방정부 통치 모델은 과거의 통합형, 직선제 시장형, 리더-내각형 등 다양한 기관구성 형태에 기초하고 있다.

한편, 스코틀랜드 지역정부 구성의 법적 근거와 지위로는 1998년 영국 국회가 제정한 스코틀랜드법(Scotland Act)이 있다. 이 법은 스코틀랜드 지역정부와 지역의회를 설치 운영하도록 하고, 법률제정권을 부여하였다(Scotland Act 1998, ss. 28(1), 29(1), 이를 개정된 법률 2012년 법률).<sup>5)</sup>

#### ㊤ 맨체스터시 지방정부 기관구성 및 운영체계

인구 50만 수준의 맨체스터 대도시는 기관구성이 ‘리더(시장)+의회 내각집행부형’으로 32개 선거구를 중심으로 96명의 지방의원들이 선출된다. 집행기관 등 기관구성과 운영에 관해서는 Manchester Local Constitution(2015)에 근거하고 있으며, 총 9개 파트로 나누어 기본 16개 조항과 세부사항(Section) 등으로 구분되어 있다.

집행기관의 결정기구인 리더와 집행위원으로 구성된 운영(집행)이사회이며 지방의원 9명이 집행부의 업무를 담당하고 있으며 상임위원회와 분과위원회 등으로 운영된다. 지방의원의 의정활동에 대해서는 맨체스터시 지방정부헌법 제6장 시의회 활동을 위한 공용물건 사용 등으로 명시되어 있다. 그리고 지방의회 의원과 사무국 직원 간의 업무적 관계를 규정한 원칙, 조례 등도 제정되어 있다.

2015년 현재 핵심 집행기구 조직(Strategic Management Team, SMT)은 Chief Executive, Deputy Chief Executive(People), Deputy Chief Executive(Growth and Neighbourhoods), City Treasurer, City Solicitor, Strategic Director of Children’s Services, Strategic Director of Adult Social Services, Strategic Director(Reform), Chief Information Officer, Director of Education and Skills, Strategic Director(Strategic Development), Deputy City Treasurer이다.

<sup>5)</sup> 지역정부의 집행기관 구성에 대한 법적 근거는 스코틀랜드법 제2부 12~226조에 근거한다(Part II of the Scotland Act, 2012).

## ㉔ 런던대도시의 기관구성

런던대도시(Greater London Authority, GLA)는 2000년부터 다시 광역시의 지위를 갖게 되었다(GLA Act, 1999). 즉, 영국의 런던시 중심의 수도권 내 33개 독립 법인 런던자치구(Borough+City of London)들이 기초정부를 구성하고 있고, 이들 기초정부의 관할구역을 넘어서는 광역적 기능을 수행하기 위해 런던대도시가 설치된 것이다. 기본적으로 런던대도시 지방정부를 규정한 법률은 GLA Act 1999, GLA Act 2007, Localism Act 2011 및 개별 법률들이다.

런던광역시 시장은 전략적 집행권을 가진 총괄 책임자로서, 12명의 정치보좌관을 자유재량권에 의해 임명할 수 있고, 사무권한으로서 영국 수도의 경제발전, 부의 창출, 사회적 변형, 환경증진, 문화창출, 관광자원 발전 등의 임무를 수행하고 있다. 동시에 각 주요 기능 분야별로 런던광역시장의 임명권과 지휘하에 산하 집행기관(Functional Bodies)을 총괄하고 있다.

예를 들면, 런던시장이 임명권을 갖고 있는 직속의 집행기관(Working to deliver the Mayor's vision for London)으로는 런던교통청(Transport for London, TfL), 런던지역개발청(London Development Agency, LDA), 런던소방청(London Fire and Emergency Planning Authority, LFEPA), 런던경찰청(Metropolitan Police Authority, MPA) 등이 있다.<sup>6)</sup>

## ㉕ 프랑스 지방자치단체의 기관구성 유형 및 운영체계

가. 기관구성에 관한 법적 근거<sup>7)</sup>

프랑스 지방자치단체의 권력구조 및 기관구성 형태와 관련해서는, 1958년 헌법 제72조 제2항에 근거를 두고 있으며, 이에 대해서는 통합지방자치법에서 각 지방자치단체의 계층별(commune-department-region)로 그 기관구성과 사무에 대해서 규정하고 있다.

기본적으로 프랑스 지방자치단체의 기관구성은 지방의회의장이 지방자치단체장을 겸직하는 합의회기관(organes collégiaux)으로 지방의회(assemblées délibérantes locales)를 설치하여 간선되는 의회-단체장 통합형의 지방민주주의(la démocratie locale)를 실체화하고 있다.

<sup>6)</sup> <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/how-the-gla-is-organised> (2015년 11월).

<sup>7)</sup> 본 내용은 다음 책에서 발췌 수정하였다. 안영훈(2013), 선진 지방자치제도: 프랑스 편, 한국지방행정연구원.

획일적인 기관구성제도를 운영하고 있는 프랑스의 경우 지방자치단체의 조직에 관한 법적 근거는 앞서 언급한 프랑스 헌법 제72조와 함께 헌법 제34조에 근거하고, 법률로 지방자치단체의 지위와 조직관한 등을 결정할 수 있다고 명시하고 있다.

이에 근거하면 지방자치단체의 자치행정 및 자치조직권은 지방의회가 직접 법규 성격의 행정행위를 통해서 기관구성 형태를 다양하게 직접 제정할 수 있다고 하는 주장도 있으나<sup>8)</sup>, 프랑스에서 자치행정조직의 기본원칙은 선출직 지방의회의 존재와 그와 관련된 선거제도 및 행정사무의 운영체계 등과 관련하여 현재까지 획일적인 통합형을 유지하고 있다. 그러나 2016년부터는 지역정부가 서로 통폐합을 할 수 있어서 그에 따른 통합형으로도 구성될 수 있기 때문에 부분적으로 다양한 기관구성 유형을 갖게 된다.

지방자치단체 의회는 획일적인 기관통합형으로 운영되므로, 주민의 직접선거에 의해 구성되는 지방의회와 의회에서 선출되는 단체장이 의장을 겸직하는 제도이다. 의장 겸직의 단체장을 포함한 의회가 지방정부의 모든 정책결정권 및 자치입법권을 보유하면서 동시에 자치행정의 궁극적 책임도 진다.

다만 자치행정의 전문성을 살리기 위하여 수석행정관(행정기관의 사무총국장)제 또는 시경영인제 등과 같은 영미법계 국가의 조직운영 형태를 도입하여 획일적 조직운영을 다양화하는 대안으로 활용하고 있다.

#### 나. 기관구성 유형과 사례

파리시는 1871년 파리 코뮌(Paris Commune) 붕괴 때문에 다른 지방정부와 완전히 다른 특별법률이 적용된 이후 1964년 7월 법에서 기초정부(Commune)와 광역정부(Département)의 지위를 동시에 가진 법적 특례를 부여받은 대도시 지방정부로 변화되어 왔다. 그리고 현재의 수도권 레지옹(Ile-de-France Région)을 국가기관으로 창설하여 대도시권과 대수도권을 제도화하였다가, 사회당이 주도한 1982년 지방분권법에 의해서 국가의 행정기관이었던 수도권의 레지옹은 지역지방정부로 바뀌어 4년 뒤부터 레지옹의회가 구성되어 자치권을 행사하게 되었다.

수도인 파리시를 포함한 프랑스 3대 대도시 파리-리옹-마르세이유(Paris-Lyon-Marseille) 지방자치단체는 특례적 지위를 갖고 주민직선에 의한 준자치구의회의 의원과 구청장을 선출하는 아

<sup>8)</sup> M. François Luchaire, «Les fondements constitutionnels de la décentralisation», Revue du droit public, 1982, p.1543.

롱디스망(Arrondissement)을 대도시 파리의 하위 준자치 행정계층으로 운영하면서 실질적인 중층제형 대도시권으로 변화, 발전해 왔다.

또한 준자치구의회의원의 1/3은 대도시 정부인 파리의원을 겸직하고 있고, 준자치구는 법인격을 갖고 있지 않다. 파리시 하위 행정단위의 하나로서 앞서 언급한 바와 같이 사무의 수행권한에 있어서 관할행정구의 공공기관과 복지시설 등에 관한 행정사무에 대하여 Paris시로부터 위임을 받아 자율적으로 운영한다. 준자치구의 예산은 모두 파리시로부터 교부받으므로 자치 재정 결정권이 없고, 예결산의 승인도 파리의 감독을 받는다.

따라서 파리는 기초정부이면서 동시에 광역정부 및 지역정부로서 준자치구를 포함한 중층형 대도시권 지방정부 행정체제로 운영되고 있으며, 최근에는 Grand Paris 프로젝트를 통해서 대도시 권역을 총괄하는 대도시연합형의 지방정부로 발전하려고 다양한 정책을 수립·집행하고 있다.

부단체장은 지방자치법에서는 선출직 지방의원 수의 1/3 수준으로 제한하고 있어서, 과거 파리의 부단체장은 40명이 넘는 경우도 있었으나, 현재의 파리시 부단체장은 21명으로 각 준자치구인 아롱디스망의 구청장이 직무를 맡아 파리의 다양한 업무를 파리시장으로부터 위임받거나 대리로 임무를 수행한다.

자치단체장이 지방공무원에 대해서 자율적인 인사권을 행사할 수 있는 경우는 주로 2개 직렬에 해당되며, 하나는 집행부의 지방의원들을 보좌하는 정책보좌관제도(Emplois de cabinet)이다. 이에 속한 직위는 선출직 지도자의 정치적 조연자, 전문적 보좌인력으로 시장 등 선출직 공무원의 임기동안 자유롭게 임용된다. 이들이 합법적으로 선출직 공무원(단체장, 지방의원)에게 부여된 자유재량직 임용대상이다. 또 다른 자유재량직은 행정기관의 업무를 총괄하는 사무총국장(수석행정관), 국장급 및 개인비서 등이라고 할 수 있다. 다른 전문직 공무원에 대해서는 지방공무원제 규정에 따라서 인사와 승진 등 모든 인사관리는 수석행정관 직무를 수행하는 사무총국장이 전문경영인으로 이를 행사한다.

## ⑤ 일본 지방자치단체의 기관구성 유형 및 운영체계

가. 기관구성에 관한 법적 근거<sup>9)</sup>

## ㉠ 정부의 의원내각제 형태와 달리 권력분립적 집행기관 다원주의를 채택

일본의 지방자치단체는 지방자치단체장에게 모든 행정권이 집중되어 있지 않다. 즉, 일본 헌법의 제92~93조에 따라 주민의 직접선거에 의해서 의사(議事)기관으로서 지방의회의원과 집행기관으로서 단체장(長)을 선출하는 이원대표제를 운영하고 있다.

또한 ‘집행기관 다원주의’방식을 채택함으로써 자치단체장 이외에도 위원회 또는 위원(행정위원회)의 집행기관을 두는 방식을 채택하고 있다(일본 지방자치법 제138조의 4). 자치단체장은 이러한 운영체제에서 권한의 충돌 등이 발생할 때 이를 조정하는 역할을 담당하게 되는데 이것이 바로 지방자치단체 사무전반의 종합적 통합성을 담보하게 하는 총괄대표권(統括代表權)(일본 지방자치법 제147조)과 함께 포괄적인 관리집행권(管理執行權)(지방자치법 제148조)을 행사하도록 하였다. 이 근거에 따라서 다른 집행기관의 권한으로 정해지지 않은 사무는 단체장이 집행하게 된다.

일본은 자치단체장에 행정권한이 집중되지 않도록, 지방자치법 및 그 외 개별법에 근거하여 위원회, 위원 등 독립된 합의제 집행기관을 설치할 수 있게 하여, 이를 통해서 행정권을 분산시켜, 자치단체장이 집행기관 전체의 사무권한을 수행함에 있어서 통합·조정 기능을 수행하도록 하는 운영 구조를 채택하고 있는 것이 특징이며, 이를 “집행기관 다원주의”라고 한다.

## ㉡ 기관구성의 획일적 운영

한국과 마찬가지로 일본의 지방자치단체는 조직기관 구성 및 운영에 대해서는 원칙적으로 동일한 기본틀을 적용하고 있다.

일본 지방자치법 제161조에 따르면, 집행기관의 직무수행을 보조하기 위해서 보조기관을 내부적으로 설치할 수 있고, 부지사, 출납장(회계 담당), 부출납장, 직원, 전문위원 등을 두고 있다. 도도부현에는 부지사, 시정촌에는 부시정촌장을 두고 정수는 조례로 결정하지만 이를 두지 않을 수도 있다. 부단체장에 대해서는 지방의회의 동의를 얻어 선임하고(지방자치법 제162조),

9) 다음 자료에서 요약 발췌하였다. 하동현(2013), 선진 지방자치제도: 일본편, 한국지방행정연구원.

임기는 4년이지만 지방자치단체장이 임기 중에도 부지사 등의 해임을 가능할 수 있게 하였다(지방자치법 제163조).

㉔ 지방의회의 사무기구 조직의 설치

도도부현은 법률에 따라 사무기구(사무국)를 반드시 설치해야 하며, 시정촌은 조례에 따라 임의적으로 설치 가능하다. 지방의회 의장은 사무기구의 사무국장, 서기, 그 외의 직원들을 임명한다(일본 지방자치법 제138조). 지방의회의 사무국장, 서기장, 서기, 그 외 직원에 관한 임용, 직계제, 급여, 근무시간, 그 외 근무조건 등은 지방자치법과 지방공무원법 규정에 따른다.

나. 기관구성 유형과 사례

㉕ 일본 지방자치법상 행정기관의 분류

일본 자치법상 행정기관의 분류는 다음과 같다.

**[표 8-4]** 일본 지방자치법상 행정기관의 분류

구분	기관의 분류	
본청기관	<部> (법 제158조 제1항). <회계국> (법 제171조 제5항)	
	<室/課> (법 제158조 제1항)	
지역설치 기관 (출선기관)	<행정기관> 공권력의 행사에 관한 사무 그 외 주민의 권리 의무에 밀접한 관계가 있는 사무를 처리하는 기관	종합지역설치기관(법 명칭: 지청 또는 지방사무소) (법 제155조 제1항)
		법률에 기초한 행정기관 (법 제156조 제1항)
		조례에 기초한 행정기관 (법 제156조 제1항)
	<分課상당기관> (법 제158조 제1항) 지사의 권한에 속하는 사무를 분장하는 기관	
	<공의 시설> (법 제244조의 2 제1항) 주민복지를 증진시키기 위하여 주민들이 이용할 것을 목적으로 설치된 시설 관리를 운영하는 기관	
부속기관	(법 제138조의 4 제3항) 집행기관의 요청에 따라 그 행정집행의 전제로서 필요한 조정, 심사, 심의 또는 조사 등을 실시하는 기관	
특별기관	(행정조직규칙 제80조) 지사는 임시 또는 특별 사무로 본청기관, 부속기관 및 파견기관에 의해 처리시키기보다는 다르게 처리할 필요가 있다고 인정될 때는 프로젝트 팀 및 본부, 위원회, 심사회 등 특별한 기관을 설치할 수 있음	

㉔ 동경도 집행기관 구성 사례(2015년 11월 현재)<sup>10)</sup>

2015년 11월 현재 동경도 집행기관 구성 사례는 다음과 같다.

[표 8-5] 동경도 집행기관 구성 사례

항목	설치	종류	기관 수
부속기관	법률 또는 조례에 의해 설치되는 집행기관, 심의회, 심사회 등. 도쿄 소방청 등을 비롯한 17개 실·국으로 구성, 상수도 등 3개 공기업, 행정위원회 등	96	147
부지사	3명, 지방의회의 동의로 선출		3
도의회	42개 선거구, 127명 도의원, 사무직원 수 148명, 관리부-의사부-조사부로 구성		
행정위원회	감사위원을 제외하고 합의제 기구로 운영: 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회,公安위원회, 노동위원회, (토지)수용위원회, 해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회, 고정자산평가위원회		

## (3) 지방자치단체의 기관구성 운영체계의 제도개선 전략

## ① 대륙법계 프랑스의 헌법개정 교훈

## ㉔ 지방자치법 구성 체계

한국과 일본의 법체계와 유사성을 가진 프랑스 지방자치법은 상당히 독특하다고 할 수 있다. 한국과 일본이 지방자치 운영과 관련된 법령들이 별도로 규정되어 있는 상황이라면, 프랑스는 이러한 지방자치 관련법들을 하나의 「통합지방자치법」에 모두 포함시켜 통합적인 법체계로 운영하고 있다.

프랑스의 지방자치법 발전 역사를 보면 상당히 오래되었다. 이미 1831년, 1837년에 기초자치단체(코뮌)법, 1833년, 1838년의 도(데파르트망) 자치단체법 등이 제정되었으며, 특히 제3공화국 시대인 1884년에 제정된 기초자치단체법(*grande loi municipale*)이 그 이후부터 지방정부 발전의 원동력으로 활용되었다. 20세기 이후인 1957년과 1977년 기초자치단체법으로 전환되었다가, 1981년 사회주의적 이념을 대표하는 미테랑 대통령의 당선과 함께 프랑스 국회는 새로운 지방자치제도를 실시하면서 1982년 현재 근거가 되는 새로운 지방자치법(코뮌, 데파르트망, 레지옹의 자유와 권리에 관한 법, *loi relative aux droits et liberts des communes, des*

<sup>10)</sup> [http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/SHIKUMI/shikumi\\_01.htm](http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/SHIKUMI/shikumi_01.htm)

départements et des régions)을 제정하게 되었다. 이를 다시 1995년에 들어와 다른 관련법들을 모두 모아서 ‘법전’(Code) 형식으로 합본하여 새로운 조문 편제를 구성한 「통합지방자치법」으로 전환시킨 것이다.

이렇게 「통합지방자치법」이 만들어지면서 다른 여러 관련법들은 이 ‘통합 법전’에 포함되었다. 1,700조 이상을 포함하고 있는 현재의 「통합지방자치법」은 총 5편으로 구성되어 있다. 1편은 지방정부의 조직과 관련해서 지역, 주민, 시장, 행정기관, 시의회, 기초정부 간 조합체 등에 대한 구성 요건을 제정하였고, 2편은 지방정부 재정에 있어서 예산, 지출, 수입, 회계, 특별회계 등을 명시하고 있다. 3편은 지방정부의 행정기관에 있어서 행정기구 구성과 함께 집행기관으로서 지방공공서비스를 제공하는 주체로서 지방공공서비스의 분야별로 그 사무를 국가·광역·기초정부 별로 배분을 규정하고 있다. 주 분야들은 도서관, 박물관, 화재보호국, 각종 지방서비스기관 등이다. 그리고 4편은 지방정부의 인력인 지방공무원의 직렬, 인사운영 체계 등을, 5편은 법률 관련해서 기타 조항으로 구성되어 있다.

㉔ 헌법 개정에 의한 지방자치권 확대

프랑스는 2000년대부터 3년여에 걸친 국민적 논의를 거쳐, 2003년 3월 17일 상·하원 합동총회를 열고 지방자치 관련 프랑스헌법 중에서 총 10개 조의 14개 조문들을 완전히 수정하였다. 이후 시행령 등을 통해서 권한이양 방법을 구체화하여, 과거 제5공화국 헌법 제12장 <지방정부>편(제72조 3개 조문)을 대폭 개정해서 제1조 ‘지방분권 국가’임을 천명하고 함께 14개 조문을 바꾼 것이다.

【표 8-6】 지방분권 보장에 따른 기관구성 및 운영 다양화 관련 헌법내용

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
대한민국 헌법	제117조 1항 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 2항 ‘지방자치단체의 종류는 법률’로 규정 제118조 2항 지방자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정. 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보
독일연방 통일 헌(기본)법	제28조 1항 ‘동질성의 조항’(Homogenitätsklausel), 즉, 국가통합성을 강조 제28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 제70조 주정부의 법률제정권 제106조 조세지출에 관한 지방정부 간 배분원칙을 규정. 국세·주정부세·연방정부와 주정부 간 공동 배분세율 및 재정배분 규정. 즉, 헌법 규정으로 연방정부와 주정부 간 세율배분을 규정할 수 있으며, 지방정부의 주요 재정은 연방·주·기초정부 간 공동으로 배분하는 세제에 근거함. 따라서 공동배분의 의무규정으로 인하여 독일 지방정부는 제한적 재정자치권 행사

[표 8-6 계속] 지방분권 보장에 따른 기관구성 및 운영 다양화 관련 헌법내용

국가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
이탈리아 헌법	제5조 지방자치권 인정 제114조 지방정부 종류를 명문화하고 인정(regioni, provinci, comuni) 제117조 regioni(지역정부)의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정. 즉, 지역정부의 입법권(법규명령권) 인정으로 헌법상 국가권한으로 명기한 분야를 제외한 입법권과 법규명령권, 그리고 집행, 조직구성 권한, 특히 지역정부 의회와 지역정부 대표자에 대한 선거방법을 결정할 수 있는 권한을 인정하여 기관구성권 부여 제119조 지방정부의 재정·세제 자치권을 규정, 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정, 특수한 상황의 지방정부에 대한 물질적·재정적 국가의 지원을 규정 제120조2항 “국가의 안전과 경제체제 등 통합성 확보를 위하여 국가가 대행권을 가질 수 있다”고 하여 유사시 국가의 대(집)행권 인정
스페인 헌법	제137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제138조 재정조정 원칙(“국가는 경제발전의 균형(제2조)을 유지하면서 ‘연대원칙’의 실천을 보장해야 한다”) 제142조 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 제148조~제149조 지역정부의 자치입법권 보장(Estatuto) 제150조 자치지역정부(Autonomous Community)에 법률제정권 위임 제156조 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙, 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부 자치재정권 인정 제158조2항 “지역정부 간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity) 규정

헌법 개정을 통해서 가장 확실하게 한 것은 크게 5가지 원칙을 헌법적 가치로 승화시킨 것인데 요약하면, 지방분권에 기초한 분권조직 국가의 원칙(제1조), 지방자치권(liberal administration)인 행정·재정 자치권 보장원칙(제34조 3항 2문), 정부 간 관계 및 사무배분의 기본틀인 보충성 원칙(제72조 제2항), 지방분권제도의 다양한 제도 운영의 실험을 가능하도록 한 원칙(제72조 제4항), 자원운용 및 지출결정 자치권을 보장한 재정자치권(제72-2조) 등이다.

그 결과 중앙권한의 지방이양은 물론 약 12만 명 이상의 국가공무원이 지방공무원으로 전환되었고, 이와 같은 권한이양에 따른 재정지원을 충실하게 이행하여 지방자치권을 확대하였다. 또한 지방자치단체의 경우 조례의 법적 지위를 ‘행정입법’에 준하는 제2차 법률의 지위로 격상시키기도 하였다.

## ○ 스페인과 이탈리아 대륙법계 지방자치단체의 기관구성 유형 및 운영체계

- 프랑스, 이탈리아 등 대륙법계 지방자치제도의 유사한 점을 갖고 있는 스페인은 단일국가지만 스페인 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고 (제151조) 3계층제로 구성된 지역정부 중심의 자치분권형 지방자치제도를 유지하고 있다.
- 광역자치단체 유형으로서 17개 지역정부(comunidad autónoma, autonomous communities, region)를 가진 스페인은 제142조에서 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 등을 보장함으로써 지역정부의 실질적인 자치재정권을 보장해 주면서, 기관통합형 또는 내각책임제 형태의 자율적인 기관구성 운영체계도 권장하고 있다. 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 지역정부 의회와 지역의회가 선출한 지역정부지사가 의회와 집행부를 구성운영한다. 지역의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국회가 정하는 법률(Ley Orgánica)하에 ‘지역의회’ 또는 ‘지역국회’의 명칭을 갖고, 지역의원 수는 주민 수와 영토 크기를 고려하여 계산되며, 이들은 직접비밀투표에 의하여 주민에 비례한 대표제에 근거해서 4년 임기로 선출된다.
- 지역정부지사(Presidente de la Comunidad Autónoma)는 지역의원 중에서 선출되어 행정부 수장으로서 집행부 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행 등의 자치권 행사를 통해서 지역대표자 역할을 수행한다. 기관구성 다양화의 기본적인 근거는 국회의 조직법에 의한 지역정부 지위 부여가 가능하며, 바스크, 나바라 등과 같은 지역정부는 거의 주정부 수준의 권한을 행사하고 있다. 뿐만 아니라 카나리섬, 마요르카섬 등은 스페인 헌법 제141조 4항에 의해 군도(섬)로서 별개의 지방정부 조직을 갖고 지방자치를 활성화시키고 있다.

## ② 지방자치법의 자치권 확대 전략

## ㉓ 홈룰제도와 City Charter/Local Constitution의 도입 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 영국, 프랑스, 미국 등 분권형 국가에서는 헌법과 개별 법률에서 자치입법권과 자치조직권이 명문화되었거나 이를 지방자치단체 자치권으로 규정하고 있다. 우리나라의 제주특별자치도 실시가 이와 유사한 모습을 가진다고 할 수 있다. 그러나 여전히 자치조직입법권과 자치재정권의 범위는 이들 나라보다 상당히 제한적이기 때문에 여전히 제1단계의 분권화 수준을 넘지 못하고 있다.

지방자치권에 대한 법적 규정, 지방자치권의 보장 규정 등이 국가의 국회입법권(지방자치법)이 아닌 지방정부 의회 수준에서 결정되는 상황인 EU와 미국의 지방정부 경우에는 지방정부의 종류, 자치행정권 등도 헌법(주정부헌법)으로 명문화하였다. 지방자치법은 기본법으로 작용하고 있기 때문에 주로 운영체계의 기본틀을 규정하고 있는 관계로 그 조문의 틀과 내용이 쉽게 바뀌지는 않는다. 특히 대륙법계 국가에서는 이 기본법을 대폭 개정해서 지방자치제도를 거시적

으로 개편하는 나라는 많지 않다.

여기서는 영미법계 국가에서의 지방자치법 체계를 논의하고 있지는 않지만, 우리나라가 속한 대륙법계와 근본적으로 다른 지방자치법은 바로 ‘홈룰제도(Home-rule)’에 의한 기본틀이라고 할 것이다. 이 홈룰제도의 기본에서는 각 지방자치단체 아니 각각의 ‘지방정부’는 그 자체가 지방민주통치체제(local polity, local-self government)의 지위를 갖고 있기 때문에 개별적으로 ‘지방정부헌법’(local constitution, city charter)을 제정·운영하고 있다. 이 점에서 현재의 대륙법계 체계와는 완전히 다르다. 하지만 아마도 10~20년 이상 지난 뒤에는 대륙법계와 영미법계의 지방자치법 체계 틀이 서로 교차적으로 유사한 구성틀을 갖게 될 것으로 짐작해 볼 수 있다.

대륙법계 국가인 일본과 프랑스도 개별 자치단체마다 ‘지방정부헌법’은 제정하고 있지 않지만 유사한 형태의 ‘자치기본조례’를 두고 있다. 하지만 지방자치의 발전은 이러한 ‘자치기본조례’를 개정하는 것으로는 미약한 수준이다. 이 때문에 지방자치와 관련된 법령 중에서 가장 근간이 되는 헌법을 개정하고, 지방자치법 체계를 훼손하지 않고 그 내용을 세부적으로 뒷받침하기 위해서 또 다른 별도의 관련법을 제정하여 지방자치권을 확대해 오고 있다. 이런 시각에서 정치적으로 법적으로 가장 중요하게 변화시킨 법들이 일본은 지방분권개혁을 통한 사무이양에 관한 일괄법 제정이었고, 프랑스에서는 이보다도 더 자치권을 확대하기 위해서 프랑스헌법을 대폭 개정하여 새로운 법령제정권을 지방자치단체에 부여하도록 한 바 있다.

#### ㉔ 영국의 개편: 지방정부헌법에 의한 자치권 확대를 지향

지금까지 살펴본 바에 의하면 지방자치법 개정을 통해서 획기적으로 지방정부의 권한을 확대한 나라는 영국이다. 영국의 스코틀랜드 지역정부(Scottish Regional Government)는 2014년 주민투표를 통해서 독립을 시도하기도 하였다(스페인의 카탈루니아도 유사하다). 영미법계의 특성상 지방자치법이 개별 지방정부에 대해서 부여된 권한을 규정하는 체계이기 때문에 런던광역시는 런던대도시법(Greater London Authority Act)이 별도로 제정·운영되고 있다.

마찬가지로 스코틀랜드도 1998년 법(Scotland Act of 1998)이 제정되어 지역정부가 탄생하면서 스코틀랜드 지역의회는 영국 국회로부터 2차 법률제정권(secondary legislation)을 부여받아 집행기관의 자율적 구성권(스코틀랜드법 2012), 국세의 일부조정권 등 상당한 자치권을 향유하고 있다.

## ㉔ 미국의 시정부헌장에 의한 자치권 행사

또 다른 자치권 확대 모델은 미국의 지방정부이다. 모든 주정부가 주헌법을 통해서 시정부(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시정부는 시헌장(Charter)에 의해서 자율적으로 채택한 자치정부 인사 및 행정조직 형태를 포괄적으로 자율 결정하는 선택권을 갖고 있다. 이것이 바로 미국의 ‘홈룰’제도이고, 영국은 이것을 2000년 이후 지방정부헌법(local constitution)이라는 운영체제로 발전시켰다. 일본 지방자치단체의 일부에서는 이러한 법적 지위 확보를 위해서 ‘자치기본조례’(자치헌법)로 도입·운영하고 있다.

NY's Administrative Code (행정조례법전) ← Ordinances (자치법규들) ← City Charter ← State's legislations

우리나라도 앞으로 지방자치권 확대·강화를 위해서는 영미법 체계를 변형하여 적용하고 있는 대륙법계의 이탈리아·스페인과 같은 유형을 고려해 볼 수 있다. 이들 나라는 헌법에서 지역정부에게 주정부와 같은 광역적 권한을 부여하고 있고, 그 지역정부의 「기본조례」로 관할지역 내의 기초자치단체들에 공통적으로 적용하도록 제도의 기본 틀을 규정하였다. 관할 지역 내의 각 기초자치단체들은 나머지 세부사항에 대해서는 자율적으로 개별조례로 제정·운영한다.

예를 들면, 기관구성 다양화 제도 운영을 위해서 지역정부 수준에서 (단체장, 지방의원 등) 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 동일하게 규정한다. 그리고 나머지 세부사항은 기초자치단체들의 조례로 결정하여 다양화를 보장한다. 그 결과 지역적 정체성과 광역적 협력기제 등은 최대한 살리고, 기초단위에서는 지역공동체 특성에 맞도록 집행부의 조직 및 운영체계를 개별적으로 다양하게 정할 수 있게 하였다. 이렇게 변형된 유연한 방식의 홈룰제도 또는 지방정부헌법 운영 방식은 광역과 기초 간의 합리적 협력관계를 유리하게 하고, 최대한 주민과 가장 가까운 곳에 주민의 뜻에 따른 직접민주주의 가치를 실현할 수 있게 하여 결과적으로 자율성과 책임성을 동시에 확보 가능하다.

## ㉕ 요약

영미 국가에서는 모두 지방자치단체가 자율적으로 인사권, 행정조직권 등 폭 넓은 자치권을 행사한다. 미국은 주정부의 헌법에서 지방정부의 자치권을 인정하고 홈룰 방식에 의한 지방정부 헌장(Charter)을 인정하면서 그 법률적 테두리 내에서 자치권을 보장해 주고 있다.

미국 시정부의 Charter가 영국에서는 지방정부헌법(Local Constitution)이라는 명칭으로 사용된다. 영국의 지방자치단체들은 중앙정부가 법률로 사전에 정한 3~4가지의 기관구성 형태를 놓고 주민투표를 통해서 선택하고, 이를 지방정부헌법에 규정해 두고 운영하고 있다. 이 두 나라만 보아도 가장 먼저 헌법에서 지방자치단체의 기관구성 및 운영에 관한 자치권을 인정하는 것이 필수이다.

이어서 지방자치단체의 기관구성 조례, 아니 더 발전된 단계의 지방정부 홈룰(home rule)을 거쳐 각 지역의 특색과 지역주민의 선택의지를 담은 지방정부헌법으로 자치권이 확보되어 있다.

스페인의 지역정부 역시 헌법에 근거하여 자치권뿐만 아니라 지역정부의 자치재정권 등까지 뒷받침하고 있는 것을 보았다. 이러한 법·제도적 환경을 기본으로 하여야만 지방자치단체의 자치권과 그에 따른 기관구성 및 운영체계의 다양화를 실현할 수 있다는 것을 확신할 수 있다.



### 3\_주요 토론내용

안영훈 한국지방행정연구원 연구위원이 발표한 “지방자치단체의 기관구성 다양화 방안”에 대해 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원의 사회로 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 선임연구위원, 이수연 서울시 기획조정실 조직담당관, 장동수 지방자치발전위원회 기능개편과장, 지영림 서울특별시의회 입법담당관, 최현선 명지대학교 교수가 토론에 참여하였다.



#### <전국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원 이상범>

제가 여기 나오기 전에 기관구성 다양화와 관련해서 토론에 관련된 이런 자리가 있다 해서 먼저 지방자치단체에 공문을 한번 보냈다. 받은 의견을 제가 종합을 해서 그 내용을 가지고 말씀드리겠다.

#### **기관구성 관련 개편 방향: 기관 구성원 정비와 조직권 관련 개편이 필요**

여러 가지 다양화 방안 중에서 기초자치단체는 지금 시행하고 있고, 20년 동안 앞으로 발전하고 있는 기관-분립형 체제를 선호하는 것으로 나타났다. 선호하는 이유는 여러 가지 있겠지만, 결국은 먼저 중앙이라는 큰 의미에서 가장 많은 의미를 두고 있다.

만약에 기관구성과 관련해서 한다면 어떤 것들이 필요한가를 물어봤더니, 두 가지로 요약을 해주었다. 첫 번째는, 정당공천제와 관련된 논제들이 기관 구성원과 관련해서 정비가 되는 것이

가장 필요하고, 두 번째는, 자치 조직권과 관련된 내용들이 이야기가 되어야 한다. 그런 부분들이 이야기가 안 돼 있기 때문에 바로 지금 상태에서 그렇게 법률로서 할 수만 있게 만든 상태라면 과연 지금과 뭐가 다를 것이냐, 그런 얘기가 있었다.

### **정당공천제 폐지의 문제점에 대한 사전 고려가 필요**

기관구성 다양화 자체는 자치단체 입장에서는 정치적인 문제로 받아들이고 있다. 단체장이 어떻게 바뀔 것이냐, 단체장 관련해서 의회에서 단체장을 선임할 수도 있고 아니면 전문 의회에서 단체를 구성할 수 있다거나, 그런 부분 때문이다. 정당공천제가 존속된 상태에서, 적용된 문제점이 있는 상태에서, 정당이 중앙정부와 양립한 상태에서, 정당공천제가 그렇게 된다면 실질적으로 그러한 것들이 과연 잘 이루어질 수 있느냐 하는 문제점을 가진다.

잘못하면 시의회가 새로운 권력이 된다. 옛날의 대리투표와 같은 문제점이 나타날 수 있다. 정당정치가 있는 상태에서는 각 정당의 이익, 정당 간의 이익과 관련된 것 때문에 그런 문제들이 정치적 가능성이 있다는 의견이 있었다.

정당공천 폐지에 대한 문제들이 없어지고 그리고 또 그런 부분에서 잘 된 상태에서 만약 이런 것들이 일어날 수 있다면 어느 정도 수긍할 수 있는 그런 어떤 논의가 진행되는 것 같다.

### **기관구성 다양화 실행 전 지방분권 헌법 개정이 필요**

대립법, 특히 스페인이나 이탈리아 같은 경우, 여러 가지 기관구성의 다양화를 이루면서도 그 안에서 Local constitution, City charter 그런 것들을 통해서 많은 권한들이 각각 상호공유의 보수 인사집행구성법 등이 자치단체에 넘어와 있다. 그런 부분들이 선행되지 않은 상태에서 단순히 그냥 단체장을 어떻게 선임하느냐 하는 방식으로만 간다면 굉장히 문제가 있다. 그런 부분에서도 큰 틀에서 논의가 될 필요가 있다.

지방 자치분권과 관련된 헌법 개정 등 그런 큰 틀의 움직임이 없는 상태에서 기관구성 다양화를 간다면 그것도 약간 오류가 있다. 스페인과 이탈리아도 이미 굉장히 강력한 중앙정부 집권체제였다. 그런 나라가 ‘아! 국가발전을 위해서는 이런 형태는 안 되겠다’하여 이미 60~80년대에 지방분권헌법을 개정하고 체제를 바꿨다. 그런 상태에서 기관구성의 다양화 이런 것들로 넘어가는 것이 바람직하다고 생각하고 있다. 그런 의미에서 어떤 상위 법률이나 그런 것들이 준비가 안 된 상태에서 기관구성 다양화 논의가 이뤄진다는 것은 자치권한 이양부분은 없고, 오히려 정치적인 어떤 단체장 형태만 갖기에는 문제가 있다는 생각을 가지고 있다. 지방자치발전위원회의 미래과

제로 둔 것 중 한 가지 아쉬운 점은 이런 부분이 기초자치단체에만 한정되어 있다는 것이다.

많은 대도시에서도 이런 것들을 하고 있기 때문에 그런 부분들이 광범위하게 다시 논의될 수 있는 자리가 있었으면 좋을 것 같다. 이런 것들이 논의될 때, 기초자치단체와 광역자치단체의 의견수렴이 이루어지는 방향이 좋을 것이다.

<서울시 기획조정실 조직담당관 이수연>

### **기관구성 다양화의 필요성과 시범적 제도 도입을 제안**

기관구성 다양화가 저희는 시장과 의회대립형 하나로만 있는데, 그 외에 매니저 형태와 같은 다른 형태 도입이 필요하다. 다만 이미 있는 이 기관-대립형 구조 자체가 너무나 경직돼 있고 작동이 잘 되지 않는 것이 큰 문제다. 실국의 숫자까지도 대통령령에 서울시는 17개, 경기도는 21개인데, 명확한 기준도 없고 그냥 그렇게 되어 있다. 새로운 실국을 만들 때도 행자부 장관과 협의하여야 한다고 되어있다. 이 협의가 말 그대로 저희가 조직과장이 자치제도, 행자부 자치제도까지 일을 하는데 이러한 필요에 의해서 자치기구국을 만들어야 된다고 안을 보내면, 거기서 그냥 ‘해당 없음’ 하면 끝이다.

청년활동 보장사업, 사회보장법에 협이가 들어왔는데 복지부 장관과 협의해서 안 되면 사회보장위원회라는 데가 있어서 다시 한 번 거른다. 이 조직과 관련해서 협의를 안 해주면 협의체가 협의위원회를 만들어서라도 서울시의 제안이 합리적인지 아닌지를 자치제도과장 혼자서만 판단하지 말고 외부의 전문 조직담당 교수님이나 시민단체에서 판단하면 수긍할 것이다. 그것조차도 배제한 현실이 안타깝다.

기관다양화에 대해서는 인구 30만 미만 구에서는 시범적으로 시티 매니저제도 같은 것을 도입해서 실행을 해보고, 제도적 평가를 통해 적절한 다른 지자체에서 선택해서 할 수 있도록 하는 그런 부분은 지자체 발전에 도움이 될 수 있다고 생각한다.

### **여유 기부제의 도입이 필요**

서울시는 조직 관련해서, 기준인건비제도가 있다. 청년인건비제도가 벌써 7년이 넘게 됐는데, 서울시는 단 한 번도 어겨본 적이 없다. 이렇게 기준인건비제도를 지키는 모범지자체는 여유 기부제 제도를 둘 필요가 있다.

### 서울시 자치조직권의 확보가 필요

서울시는 자체적으로 조직통계를 감당할 필요가 있다. 지방자치가 출범할 때 서울시 정원이 18,000명, 당시 국무총리실 소속이었는데 행자부 소속으로 넘어올 때 행자부에서는 서울시 정원이 너무 많다고 했다. 서울시 특례나 법률도 조정하고 그런 과정은 그냥 넘어왔다. 그 이후에 민선이 되니 조직이 어떻게 바뀌었냐면, 고건 시장님과 오세훈 시장님 때 직원이 18,000명에서 15,000명, 16,000명으로 줄었고, 실국 숫자도 21개에서 14개까지 줄었다.

행자부가 지나치게 동장구조로 가니까 기준인건비도 그렇고 실국의 숫자도 그렇고 이제 최소한의 수준이 돼서 지방정부는 그걸 무조건 최대한 따르는 조직운영을 하게 된다. 만약에 기준인건비만 주고 실국을 알아서 하라고 하면, 저는 행자부가 생각하는 것만큼 그렇게 고위직이나 그런 걸 만들 것 같지 않다.

지방정부의 행정 업무 자체가 예전의 단순한 집행, 관리 수준이 아니다. 지금은 복합하게 발전하는 시대상과 기술변화 그리고 인구구조 변화에 따른 정책의 기능이 대단히 고도화됐다. 서울 시만 해도 1인 가구의 숫자가 늘고 외국인 다문화가정이 늘고 여러 가지 기술적 변화에 따라 압축적으로 가고 있다.

그렇기 때문에 기획기능이 행정자치부의 자치제도과장 3급 부이사관보다 일반 과장이 하는 업무 난이도가 높다. 그 현실을 인정해줘야 한다. 그래서 3급 이상 정원의 비율을 보면, 서울시 일반이 3,000명인데 3급 정원은 51명, 비율이 1.7%이다. 기획재정부 일반직 954명에 3급 이상 정원 62명, 6.5%이다. 행정자치부는 831명, 51명, 비율이 6.1%이다. 교육부가 6.5%, 이 세 부서가 6%가 넘는다. 서울시의 3, 4급 복수직 제도를 풀어달라고 제안했는데, 이것 역시 답이 없다. 일찍 승진하면 저희는 64세에 나가는 제도가 있기 때문에 좋은 점도 있다. 60살까지 할 수 있는 가능성도 높아지기 때문이다. 그래서 그런 부분들을 행자부에서 인지해주셨으면 좋겠다.

<지방자치발전위원회 기능개편과장 장동수>

### 기관구성 다양화 방안의 실행가능성과 함께 한계도 고려 필요

실행가능성을 점쳐보면, 행정위원회에서 관여하는 형태, 그것이 현실적인 대안이 될 것 같다. 확정된 것이 아니고, 위원회에서 하고자 하는 기본적인 방향은 다양한 안들을 제시하고 지자체에서 선택하도록 하는 것이기 때문이다. 의회에서 선택하든지 또는 주민투표를 통해서 선택을

하든지, 다른 쪽으로 보장하게끔 하는 것이 다양성이 아닐까 생각한다.

제시한 모델별로 뭔가 문제도 있어 보인다. 예를 들면 부단체장 부분이 이슈가 된다. 부단체장에 대해서, 의회에서 인사를 공인을 하게끔 하는 것이 기본 골격인데, 법적인 동의를 받게끔 한다는 얘기겠다. 동의를 하는 방법 중에 하나가 인사청문회라는 것도 하나의 방법이 될 수가 있고 또 어떤 것을 할 것인가에 대한 논의도 필요할 것이다. 광역에서 행정부시장 밑 부분은 정무직 외에는 공무원을 임명하는 것 같다. 이 부분은 기초에서 작은 데는 4급 부단체장, 큰 데는 3급 부단체장 이렇게 해서 계급제적인 직업공무원을 부단체장으로 본다. 이 부분을 일반 개방직으로도 할 것인지 아직도 위원회에서 확정하지 않았다. 서울시가 아니라 도 단위의 시군구까지 내려가다 보면, 그 쪽에 있는 부단체장은 그 지역에서 상당히 영향력 있는 사람이 온다. 도에서 있다가 시군에 부단체장으로 내려가는 경우가 많은데, 이 분들이 단지 업무 수행능력만 있느냐, 그거 외에도 단체장이 못해주는 부분을 많이 커버해준다. 광역과의 관계에서 통로역할을 해주는 경우도 있다. 이것을 개방형으로 할 때는 또 정무직 스타일이 되는 것이다. 그럴 때 인구 10만~20만 그런 시군단위에서도 정무직 부단체장이 과연 필요할 것인가 하는 논의를 해야 한다. 기본적으로는 우리나라가 영미법계의 체계분리적인 요소가 아니다. 직업공무원제 스타일로 계급제적인 상태에서 부담되지 않게 현재 의회에 관여하다보니 그런 문제가 생기는 것 같다.

또 하나는 행정위원회와 같은 부분, 우리가 하나의 모델로 택하기도 했다. 제주도 감사위원회 같은 경우, 특이하게 하나의 이상적인 모습이다. 저희 감사위원회의 감사위원장을 임용할 때 우리의 동의를 얻고 임명을 한다. 제주도는 감사위원회에 그 감사업무의 독립성을 강화하고, 그걸 하기 위해서 행정조직을 떼어냈고, 그리고 나서 위원장에 대해서 임명권을 의회의 동의를 얻게 하여, 일종의 감사의 공정성 차원에서 독립을 한 것이다. 이것도 저희가 하려고 한 지방 모델 다양화 차원에서 보면 그것도 기초자치단체에서 하려고 하는데, 기초지자체에 과연 이만큼 행정위원회를 설립해도 이렇게 하면 그만한 인물이 있나 그런 고민도 많이 한다.

### **지방의회의 역할이 중요**

기관구성 다양화라는 것은 위원회 입장이 아니라, 왜 이것을 고민하고 도입을 해야 되는지는 단체장의 제왕적 권한의 문제다. 기초의회가 의심을 많이 받는데, 저는 그렇게 생각하지는 않고 의회를 믿자는 것이다. 기초의회도 지금까지는 지방자치를 해온 것을 학습비용으로 보고 지방의회가 역할을 많이 해야 한다. 지방의회에서 조금 더 행정적인 부분 그리고 자기 지역에서 해야 될 부분에 대해서 보다 많은 발언을 해야 된다.

<서울특별시의회 입법담당관 지영림>

### **서울시는 주어진 자율권의 적극 활용도 중요**

서울시가 잘 지키는 것 중에 공무원이 지켜할 것을 법 안에서 특별히 잘 지킨다. 그래서 제가 보기에는 행자부가 기준인건비 가이드를 열심히 하는데 서울시가 너무 잘 지킨다. 제가 생각하기에는 ‘이거 여기까지 쓸 수 있는데 거기까지 안 쓰네?’ 하는 부분들이 있다. 자율권이 주어졌는데 그 주어진 자율권을 얼마만큼 잘 쓰고 있는지도 생각을 해봐야 될 것이다.

### **지방의회에 대한 불신은 언론보도와 인지도 요인에 기인**

의회에 대한 의구심이 높다. 간단한 통계치 하나에 대한 얘기를 해 드리자면, 왜 이렇게 지방의회를 불신하는지에 대해서 용역을 돌려보았다. 실질적으로 그들의 성과나 평가가 잘못됐다라기 보다는 언론이 주도하거나 사람들이 머릿속에 가지고 있는 인지에 의한 것이었다. ‘당신이 나쁘다’라는 걸 질적으로 겪어 보셨습니까?’를 물어보면 ‘겪은 건 없습니다. 그런데 지방의회는 믿을 수 없는 것 같습니다.’라는 인지적인 측면이 강하다. 또 하나가 언론은 잘하는 일에 대해서 얘기를 잘 안 해주는 측면이 있다. 부정적인 기사와 긍정적인 기사를 따로 준비해봤더니 편파평가라는 것은 부정적인 게 97%였고 3% 정도의 아주 단순한 얘기들 외에는 없었다. 지방의회에 대해서 7개년치의 기사를 검색해서 얼마만큼 긍정적인 기사가 실렸는지 봤더니 한겨레신문에서 긍정적인 기사를 담아준 것 외 다른 게 없다.

### **자치조직권 확보는 법 개정과 함께 진행**

서울시의회도 서울시의회만의 기본조례가 있다. 그런데 기초들도 힘이 있는 곳들은 기본조례를 만들고 싶어 한다. 저희는 회의규칙에 있는 걸 대부분 옮겨와서 기본조례로 갖고 왔다. 그렇다면 역으로, 법에서 보는 시각으로는 당연히 규칙 정도일 것인데 기본조례가 되지 않는 건 아닌가 하는 고민이 있다. 이걸 실현시키려면 현재의 것들을 변화시킬 단계적인 항목들이 있어야 한다. 행자부가 지방자치단체의 행정기구와 정원규정에 대한 규정을 가지고 있고, 규정이 아주 세세하다. 대통령령으로 정한 조례를 할 수 있다는 법 단위로 자치법과 같이 묶어가지 않으면 의회입장에서 큰일이 나겠구나 생각한다. 그러니까 자치조직권 이 부분이 결국은 매칭될 수밖에 없다.

저희도 몇 가지 의회에서 이런 거를 실현시키기 위해서 행정 직원들을 모셔서 많은 말씀을 드린다. 거기서 고충이 있다. 지방자치단체를 옹호하는 얘기를 하면 당신 나가 하는 소리를 예사로

듣는다. 이런 분위기 전체를 바꾸는 노력의 실질적인 첫 번째 단추가 자치법을 확대해 가는 방법이다. 지금 지방자치단체의 행정부가 정원기준이 600명, 기준 등에 관한 규정을 헌법이 얘기하는 기본 정신을 반영을 시켜서 제정하는 방법이 첫 번째 단계이다.

### **지방자치 관련 헌법의 포괄적 규정이 문제**

헌법조차도 너무 포괄적으로 규정하고 있다. 제가 헌법재판소에서 지방자치를 어떻게 해석하는지 찾았다. ‘지방자치는 민주주의의 요체이고 현대의 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동관심사를 자율적으로 처리한다든지 주민의 자치역량을 배양하여 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도이며 이러한 지방자치제의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의하여 자기통치를 실현하는 것이다’로 요약된다. 이러한 지방자치의 본질적이고 핵심적인 내용은 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것이 헌법 조항의 얘기다. 이게 2009년도 헌법재판소의 결정이다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소의 지방자치단체 기본정원에 대한 규정들도 대통령령으로 막고 있다.

<명지대학교 교수 최현산>

### **기관구성 다양화는 필요하다**

한국 지방자치단체의 수와 기능이 의미 있는 전제가 되고 있다고 생각한다. 대학들도 학생들이 줄어가지고 2017년에는 대학정원보다 학생 수가 모자란다. 그런 상황인데, 서울시와 서울시 안에 있는 자치구와 밖에 있는 지방도시는 상황이 전혀 다르다. 사실 서울시는 굉장히 특별하다. 그렇기 때문에 재량을 더 줘야 한다고 생각하지만, 지방은 살아남기 위해서라도 지방자치단체의 기관구성을 다양화하지 않는다면 있으나마나 한 것이 된다.

지방자치발전위원회에서 했던 기초자치단체의 다양화 문제에 대해서 찬성한다. 의회구성 모델을 말씀드리면, 대도시는 Mayor-Council이 대다수지만 인구의 구성이 낮은 5만 이하를 보게 되면 60%가 Council-Manager를 채택하고 있다. 그 만큼 인구의 수가 적다면 당연히 조절이 되어야 한다. 미국만 그런 것이 아니라 유럽의 많은 국가들은 인구구성이 작은 경우가 많다. 서울시의 자치구는 선불리 움직이기가 쉽지 않다고 보지만, 특히 의회의원들이 7명으로 구성된 이 정도는 빨리 적용을 시키지 않는다면 행정업무가 굉장히 심할 수 있다. 단체장과 의회가 있음으로써 생기는 힘이 크다. 거기에 남을 수 있는 여력을 서비스제공과 지역개발에 투자하는 게 훨

씬 낮다는 것이 저의 입장이다.

### **중앙-서울시 관계만이 아니라 서울시-자치구의 관계에 대한 고려도 필요**

서울시의 입장을 생각해보면 서울시와 자치구의 문제는 특별하다. 자치구에서 보면, 서울시가 행자부 얘기했듯이 자치구도 간섭을 많이 한다. 역지사지로 보시게 되면 다른 입장이 나온다. 이런 것을 이해한 다음에 조금의 발전이라든지 변화만 주더라도 크다고 본다.

### **논의와 함께 구체적 목표를 세우고 행동으로**

Home-rule을 말씀드리는데, 미국에서 몇 번의 소송을 거쳐 Home-rule을 했다가 뒤집힌 적도 있고, 10~20년 계속 투쟁을 해서 Home-rule을 인정해준 것이다. 그래서 그냥 Home-rule하 자 이게 아니라, 사실 엄청 열심히 싸워왔던 것이다. 지방자치단체 즉, 지방정부가 싸웠다. 미국은 50개의 주에 권한이 거의 주어져 있고 중앙정부는 일부만을 떼어가기 때문에 사실 50개 자치주가 Home-rule을 인정해주지 않으면 힘든 문제이다. Home-rule이 됐다는 것만으로도 엄청난 것이다. 저희가 한 술에 배부를 순 없지만, 조직에 어떤 자율권이라든가 이런 문제가 해결되기 위해 앞으로 5년 안에 우리가 할 수 있는 게 무엇인가를 정해서 움직여야 된다.

### **지난 20년간 지방자치는 제자리걸음**

지방자치단체의 지난 20년에 대해서 한탄하시는 교수님들을 많이 봤다. 정세욱 교수님은 우리나라 지방자치 발전을 위해서 애쓰신 분인데, 20년을 돌아보니 요즘 자치단체들은 중앙정부에 돈 따는 역량만 늘었다고 말씀하셨다. 중앙에서부터 2:8, 8:2로 안 바꾼다는 얘기가 있다. 세금이며 뭐며 8:2라는 것이다. 사실은 2를 늘려나갔어야 하는데 이게 20년 동안 안 되었다. 20년 동안 8에 대한 보조금이라든가 기금 얻기를 유도했다. 그 기능만 늘리고 향상시킨 것이다. 이 문제가 굉장히 크다.

### **중앙에서 지방으로의 권한이양과 지방의 정책적 참여가 중요**

논의한 이 모든 문제, 지방자치제를 실제적으로 하기 위해서는 중앙에서 권한이양을 많이 해야 된다. 행자부에 들어가서 어떤 조직의 과에서 과제를 신설했는데 지방자치단체들을 자기들이 교육을 시키겠다고 하는데, 말도 안 된다. 자기 자치단체 안에서 다니는 그런 사람들이 협회를 만들거나 지방과 협력을 해서 스스로의 역량을 개발하게 해야 한다. 불러 모아 놓고 가이드라인 제시하고 며칠 합숙한다고 해결될 문제가 아니다.

### **현재의 상태에 대한 정확한 진단에 근거하여 앞으로 노력 경주**

서울시의 대다수 핵심과제는 행자부에서 허락한다고 쉬운 문제가 아니라는 것이다. 기재부에서 기금이랑 보조금 같은 것에서 평가가 들어가고 과제를 수행하고 있는데, 서울시가 매우 미흡한 점이 있다.

진취적으로 어떤 변화를 일으키는 것도 중요하지만 내실을 다지기 위해서 실제로 기획재정부로부터 받는 보조금, 기금에서 나오는 게 있다. 그런 것을 제대로 봐야 한다. 여태껏 저희가 어떤 물이 있다면 그 물을 잘 지켰다고 생각하지만 어떤 부분에 대해서는 미흡한 부분이 상당히 많다. 하여튼 이게 제대로 된 모습을 보이면서 기관 다양화와 조직의 자율권이 주어지는 단계로 나간다면, 20년 이후의 다음 세대는 더 나은 지방자치단체가 되어 있지 않을까 생각한다.



# 09

---

## 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 09 | 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원은 2015년 11월 30일 월요일 오후 2시부터 서울연구원 대회의실에서 ‘지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안’ 세미나를 개최하였다.

배준식 서울연구원 연구위원이 “사회복지 국고보조금 산정의 개선방안”을, 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원이 “기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화 방안”을 발표하였다. 이어 손희준 청주대학교 행정학과 교수의 사회로 4명의 전문가 토론이 진행되었다.

**[표 9-1]** 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안

구분	프로그램 순서		
13:30~14:00	등 록		
14:00~14:10	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄진행: 정희윤 (상생발전· 분권연구센터장)
14:10~14:50	발표	발표1. 사회복지 국고보조금 산정의 개선방안 - 발표자: 배준식 (서울연구원 연구위원)	
		발표2. 기초자치단체의 사회복지 재정부담 완화 방안 - 발표자: 이상범 (전국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원)	
15:00~16:00	토론	사회: 손희준 (청주대학교 행정학과 교수)  고승희 (충남연구원 연구부장) 김재훈 (서울과학기술대학교 행정학과 교수) 이상훈 (한국지방세연구원 연구위원) 조기현 (한국지방행정연구원 연구위원)	
16:00~16:20	종합토론 및 질의응답		

## 2) 인사말과 기초연설

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

1995년 민선 지방자치단체장으로 본격 부활된 한국의 지방자치가 어느덧 20주년을 맞이하게 되었습니다. 올해 서울연구원에서는 자치분권과 상생발전을 주제로 연중 기획세미나를 마련하고 있습니다.

여덟 번째로 개최되는 이번 세미나에서는 「지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안」이라는 주제로 관련 분야 전문가를 모시고 다양한 대안을 고민하고자 합니다. 첫 번째로 개최한 「자치분권과 지방재정 확충 전략 모색」 세미나에서 서울시와 자치구 간의 ‘자치분권협의회’의 구성이 제안되었는데 가장 중요한 의제 중 하나가 사회복지 재정문제였습니다. 본 세미나는 지방자치단체의 사회복지 관련 재정부담 완화를 위한 구체적인 대안을 모색하고자 합니다.

저출산·고령화로 인한 인구구조 변화에 따라 복지수요의 증가가 불가피하며, 이러한 현상은 향후 수십 년간 지속될 것이란 전망이 우세합니다. 특히 무상교육, 기초연금 등 지방자치단체가 선택권 없이 재원을 마련해야만 하는 국고보조사업은 지속적으로 증가하고 있습니다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 재정건전성 문제에 적극 대응하고 지방재정의 지속가능성을 제고하기 위한 현실적인 방안모색이 절실히 요구됩니다.

이러한 문제의식으로 서울연구원은 지방자치단체의 사회복지 재정부담 개선방안과 관련하여 다양한 관점의 논의를 통하여 지식을 공유하고자 합니다. 상호 간 이해를 넓히고 공감대를 형성함으로써 지방자치의 발전이 한 걸음 더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 희망합니다. 부디 참석하셔서 자리를 빛내주시기 바랍니다. 감사합니다.

## 2\_주제 발표

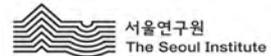
“사회복지 국고보조금 산정의 개선방안”은 배준식 서울연구원 연구위원이 연구를 진행하였다.



# 사회복지 국고보조금 산정의 개선방안

-자치분권·상생발전 기획시리즈-

<2015. 11. 30>



### Contents

1. 들어가며
2. 국고보조사업 현황 및 문제점
3. 주요국의 국고보조금 제도
4. 전문가 설문조사 분석
5. 사회복지분야 국고보조금 영향요인 분석

# 1장 들어가며

사회복지 국고보조금 보조를 산정방식에 관한 연구

## 1. 들어가며 연구 배경 및 목적

### 연구 배경

- 지방재정부담을 수반하는 지방자치단체 국고보조사업 규모 지속적으로 확대(대응 지방비도 동반 증가)
- 특히 무상보육, 기초연금과 같이 지방자치단체가 사업수행 여부에 대한 선택권 없이 \ 의무적으로 대응재원을 마련해야 하는 국고보조사업이 증가함에 따라 지방자치단체는 중앙정부 주도의 국고보조사업 운용에 반발
- 보조금의 관리에 관한 법률 제9조 및 제10조에 의거하여 서울·지방 간 상이한 기준보조율 적용
  - 2008년부터 지방자치단체에 대하여 일부 사업에 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 하는 차등보조제도 도입
- 특히 **임시방편적이고 자의적인 기준보조율과 기준이 모호한 사회복지비지수 및 재정자주도로 차등보조 적용**
  - 기초자치단체의 세부적인 복지상황을 제대로 반영하지 못함

## 1. 들어가며 연구 배경 및 목적



### 연구 목적

- 중앙과 지방 간 재정갈등을 야기하고 있는 지방자치단체 국고보조사업의 문제점과 개선방안 검토
  - 서울시와 타 시도 간 보조율 산정의 적합성 검토
  - 사회복지지수의 적정성 검토 및 대도시의 특성을 반영할 수 있는 새로운 보조율 산정지표 제시

## 2장 국고보조사업 현황 및 문제점

1. 중앙 및 지방의 재정지출 현황
2. 서울시 재정여건 : 세입·세출 현황
3. 2015년 서울시 국고보조사업 현황
4. 5대 사회복지 국고보조사업 현황
5. 사회복지 국고보조사업의 문제점

## II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황 중앙 및 지방의 재정지출 현황

### 중앙정부 및 지방정부 지출 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
정부총지출	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0	355.8	5.6%
사회복지· 보건 지출	67.6 (26.3)	74.6 (26.2)	81.2 (27.7)	86.4 (28.0)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	106.4 (29.9)	7.9%
지방총지출	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.8	163.6	4.6%
사회복지· 보건 지출	23.6 (18.9)	26.1 (18.4)	28.8 (20.6)	30.4 (21.6)	33.0 (21.8)	37.3 (23.8)	42.5 (26.0)	10.3%

자료: 각 연도별 나라살림 예산개요, 재정고 지방예산 현황

## II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황 중앙 및 지방의 재정지출 현황

### 중앙정부의 세부 사업별 사회복지·보건 지출 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
정부 사회복지·보건 지출	67.6 (100.0)	74.6 (100.0)	81.2 (100.0)	86.4 (100.0)	92.6 (100.0)	97.4 (100.0)	106.4 (100.0)	7.9%
기초생활보장	6.9 (10.2)	7.1 (9.5)	7.3 (9.0)	7.5 (8.7)	7.9 (8.5)	8.6 (8.8)	8.8 (8.3)	4.1%
취약계층지원	3.5 (5.2)	4.7 (6.3)	5.7 (7.0)	5.2 (6.0)	5.5 (5.9)	6.1 (6.3)	8.4 (7.9)	15.7%
공적연금	21.4 (31.7)	23.8 (31.9)	26.0 (32.0)	28.2 (32.6)	31.3 (33.8)	33.1 (34.0)	36.4 (34.2)	9.3%
보육·가족·여성	1.6 (2.4)	1.9 (2.5)	2.4 (3.0)	2.9 (3.4)	3.4 (3.7)	4.5 (4.6)	5.7 (5.4)	23.6%
지방 사회복지·보건 지출	23.6 (100.0)	26.1 (100.0)	28.8 (100.0)	30.4 (100.0)	33.0 (100.0)	37.3 (100.0)	42.5 (100.0)	10.3%
기초생활보장	8.3 (35.2)	8.4 (32.2)	8.6 (29.9)	9.1 (29.2)	9.3 (28.2)	10.2 (27.3)	10.3 (24.2)	3.7%
취약계층지원	2.9 (12.3)	3.2 (12.3)	3.5 (12.2)	3.9 (12.8)	4.4 (13.3)	4.7 (12.6)	5.3 (12.5)	10.6%
보육·가족·여성	4.1 (17.4)	4.9 (18.8)	5.9 (20.5)	6.7 (22.0)	7.7 (23.3)	9.9 (26.5)	11.9 (28.0)	19.4%
노인·청소년	4.9 (20.8)	6.2 (23.8)	6.6 (22.9)	6.9 (22.7)	7.1 (21.5)	7.7 (20.6)	10.3 (24.2)	13.2%

자료: 각 연도별 나라살림 예산개요, 재정고 지방예산 현황

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황  
**서울시 재정여건 : 세입 · 세출 현황**



서울시 및 광역 시·도 세입 현황		(단위: 조 원, %)							
구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율	
서울시	총수입	21.1 (100.0)	22.7 (100.0)	22.9 (100.0)	22.7 (100.0)	23.7 (100.0)	23.5 (100.0)	24.5 (100.0)	2.2%
	자체수입 (지방세수입+세외수입)	18.1 (86.0)	20.3 (89.3)	19.4 (84.6)	20.1 (88.2)	20.7 (87.2)	20.2 (85.9)	18.2 (74.6)	0.1%
	의존재원 (지방교부세+보조금)	2.3 (11.1)	1.9 (8.3)	2.0 (8.8)	2.1 (9.2)	2.4 (10.0)	2.7 (11.3)	3.3 (13.5)	5.0%
	지방채	0.6 (2.9)	0.5 (2.4)	1.5 (6.6)	0.6 (2.6)	0.7 (2.8)	0.6 (2.7)	1.0 (3.9)	6.7%
광역시(평균)	총수입	4.1 (100.0)	4.6 (100.0)	4.9 (100.0)	4.9 (100.0)	5.3 (100.0)	5.5 (100.0)	5.8 (100.0)	5.7%
	자체수입 (지방세수입+세외수입)	2.6 (63.7)	2.9 (62.3)	2.9 (60.1)	2.9 (59.2)	3.2 (60.1)	3.2 (59.0)	2.9 (50.8)	1.8%
	의존재원 (지방교부세+보조금)	1.3 (31.9)	1.6 (33.5)	1.7 (34.5)	1.8 (36.8)	1.9 (35.9)	2.0 (36.5)	2.1 (36.1)	7.9%
	지방채	0.2 (4.4)	0.2 (4.2)	0.3 (5.4)	0.2 (4.0)	0.2 (4.0)	0.2 (4.5)	0.3 (5.6)	9.8%

자료 : 재정고 지방예산 현황

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황  
**서울시 재정여건 : 세입 · 세출 현황**



서울시 및 광역 시·도 세출 현황		(단위: 조 원, %)							
구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율	
지방정부	총지출	125.0 (100.0)	137.5 (100.0)	139.9 (100.0)	141.0 (100.0)	151.1 (100.0)	156.8 (100.0)	163.6 (100.0)	4.6%
	사회복지보건 지출	23.6 (18.9)	26.1 (18.4)	28.8 (20.6)	30.4 (21.6)	33.0 (21.8)	37.3 (23.8)	42.5 (26.0)	10.3%
서울시	총지출	21.1 (100.0)	22.7 (100.0)	22.9 (100.0)	22.7 (100.0)	23.7 (100.0)	23.5 (100.0)	24.5 (100.0)	2.5%
	사회복지보건 지출	4.5 (21.4)	4.7 (20.8)	5.1 (22.3)	5.3 (23.5)	6.1 (25.6)	6.9 (29.3)	7.6 (30.9)	9.0%
광역시	총지출	4.1 (100.0)	4.6 (100.0)	4.9 (100.0)	4.9 (100.0)	5.3 (100.0)	5.5 (100.0)	5.8 (100.0)	5.7%
	사회복지보건 지출	0.9 (21.3)	1.0 (21.2)	1.1 (22.9)	1.2 (25.0)	1.3 (25.3)	1.5 (27.1)	1.7 (29.6)	11.6%

자료 : 재정고 지방예산 현황

## II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황 2015년 서울시 국고보조사업 현황



- 2015년 현재 서울시 사회복지 국고보조사업 수는 총 95개로, 전체의 약 25.3%에 해당
- 서울시 사회복지분야의 총 국고보조사업비는 약 5조 원으로  
그 중 약 58.6%인 2조 9천억 원을  
중앙정부로부터 지원받고 있음

### 2015년 서울시 국고보조사업 현황

(단위: 개, 천 원)

2015년	국고보조사업 수	예산액	국비	시비
서울시 전체	375	6,978,286,571	3,591,092,911	3,387,193,660
서울시 사회복지*	95	4,953,657,290	2,904,495,147	2,049,162,143

- \* 주 : 사회복지분야는 주로 보건복지부 소관 해당사업으로 본 현황자료는 서울시의 여성가족정책실과 복지건강본부에 해당하는 사업을 추출함(단, 보건분야는 제외)  
\* 자료 : 서울시 예산 내부자료(2015)

11/20

## II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황 2015년 서울시 국고보조사업 현황



### 2015년 서울시 주요 사회복지 국고보조사업 내역(재원규모 1천억 원 이상)

(단위: 천 원)

사업명	2015년 서울시 예산			실제보조비율	기존보조율
	예산액	국비	시비		
전체	4,953,657,290	2,904,495,147	2,049,162,143	평균 58.6%	
기초연금 지급	1,254,519,716	1,036,427,324	218,092,392	82.6%	서울 71.1%, 지방 40~90%
의료급여사업	772,900,000	385,442,486	387,457,514	49.9%	서울 50%, 지방 80%
기초생활수급자 급여	747,649,562	504,074,224	243,575,338	67.4%	서울 60%, 지방 80~90%
영유아 보육료(보조)	588,128,800	315,934,000	272,194,800	53.7%	서울 35%, 지방 65%
가정양육수당 지원	286,312,270	154,300,000	132,012,270	53.9%	서울 35%, 지방 65%
보육돌봄서비스	153,312,034	53,695,966	99,616,068	35.0%	서울 20%, 지방 50%
장애인활동지원 사업	149,745,928	74,245,588	75,500,340	49.6%	서울 50%, 지방 70%
중증장애인연금	139,748,427	81,960,007	57,788,420	58.6%	서울 50%, 지방 70%
어린이집 지원(보조)	123,381,558	13,333,924	110,047,634	10.8%	서울 20%, 지방 50%
소계	4,215,698,295	2,619,413,519	1,596,284,776	평균 62.1%	

\* 자료 : 서울시 예산 내부자료를 토대로 작성(2015)

11/20

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조사업 현황  
**2015년 서울시 국고보조사업 현황**



- 서울과 지방 간 보조율 분포를 살펴보면, 서울의 기준보조율은 타 지방에 비해 매우 낮은 실정임.
  - 2015년 기준 사회복지 국고보조사업 95개 중 서울과 지방이 다른 기준보조율로 이루어지는 사업은 56개임.
  - 서울의 기준보조율은 20~70% 사이에 분포하고 있으며, 50% 보조율이 35개(62.5%)로 가장 많음.
    - 특히 20~50%까지의 사업이 전체의 약 91% 점유
- 이에 비해 지방의 기준보조율은 30~90%까지 다양하게 분포하고 있으며, 70%가 29개(51.8%)로 가장 많고 대부분 70~90% 사이에 위치함.
- 이러한 사실로 보아 일차적으로 서울의 기준보조율은 타 지방에 비해 매우 낮은 실정이라 할 수 있음.

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**5대 사회복지 국고보조사업 현황**

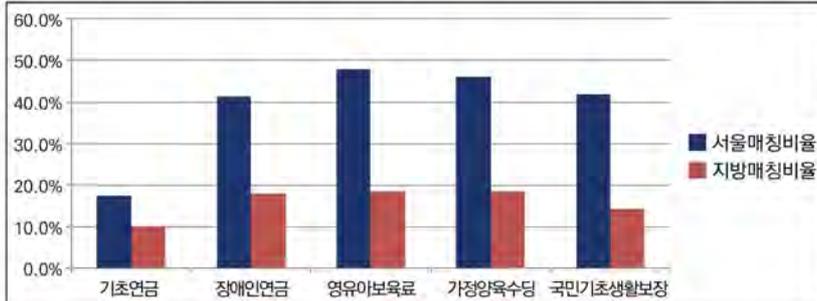


**5대 사회복지 국고보조사업의 서울과 지방 간 국비-매칭비 현황 및 매칭비율(2015년 기준)**

(단위: 억 원)

사업명	서울				타 지방			
	계	국비	시비	매칭비율	계	국비	지방비	매칭비율
기초연금	12,545	10,364	2,181	17.4%	72,624	65,270	7,354	10.1%
장애인연금	1,364	800	564	41.4%	5,776	4,743	1,033	17.9%
영유아보육료	6,371	3,313	3,058	48.0%	33,483	27,266	6,217	18.6%
가정양육수당	2,877	1,550	1,327	46.1%	11,631	9,474	2,157	18.5%
국민기초생활보장	16,011	9,299	6,712	41.9%	88,089	75,494	12,595	14.3%

**5대 사회복지 국고보조사업의 서울과 지방 간 매칭비율 분포**



II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



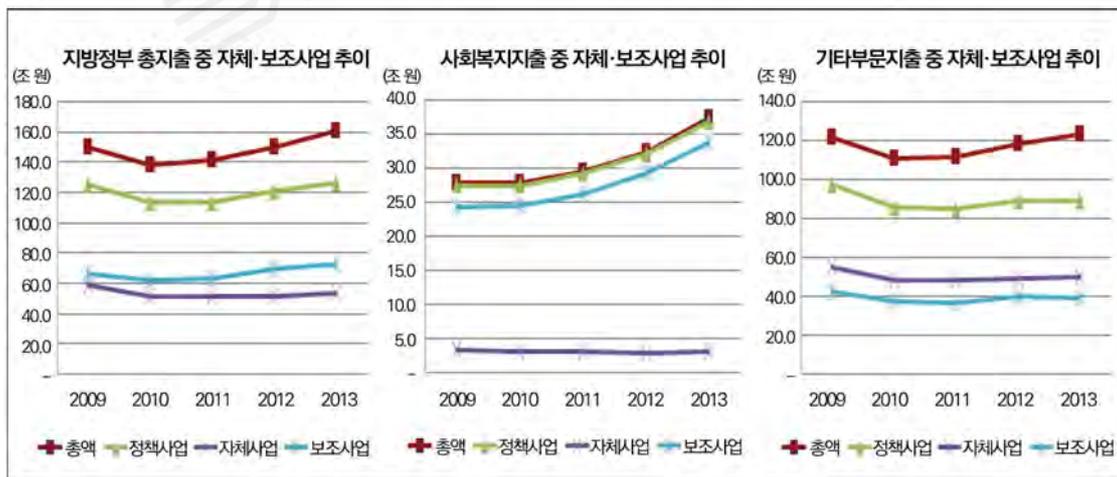
하나, 자율 제약적인 매칭시스템으로 인한  
 지방정부의 재정운영 왜곡 및 지방비 부담 가중

- 사회복지 국고보조사업은 다른 국고보조사업과 달리 자율 제약적인 매칭시스템을 지니고 있음.
- 즉, 전통적인 국고보조사업은 지방자치단체가 재정지출(부담)을 스스로 계획하고 일정한 수준에서 통제할 수 있어 지방의 재정부담 수준을 조정할 수 있음.
- 그러나 사회복지 국고보조사업은 지방자치단체가 재정부담의 양과 크기를 임의로 통제할 수 없어 국고보조사업이 확대될수록 자체사업의 규모가 줄어들. 이는 지방정부의 재정운영을 왜곡시키고 지방비의 부담을 가중시킴.

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



지방정부 지출 분야에 따른 자체-보조사업 추이 비교(2009-2013)



II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



둘, 국고보조금의 증가는 재정자주도를 하락시켜  
 오히려 차등보조율이 비효율적으로 적용

- 재정자주도는 설계 자체가 국고보조금이 증가하면 재정자주도는 하락하게 되는 구조임.  
 이에 2008년 차등보조율이 적용된 이후 지속적으로 재정자주도가 하락하고 있음.
- 문제는 현재 차등보조율의 인상률 적용구간이 재정자주도의 80% 미만으로 설정되어 있어  
**재정자주도가 하락할수록 차등보조율의 인상보조율을 적용받는 것이 용이**해지는데,  
 인상/인하보조율이 적용되는 지자체 78개 중 대부분의 자치단체(76개)가  
 인상보조율 구간에 있음.
- 결국 지역 간 재정격차를 반영하고자 도입된 차등보조율 제도가  
 오히려 재정자주도의 하락으로 인해  
**자치구 간의 재정격차가 실제 제대로 반영되지 못하는 문제가 발생함.**

※ 가속화의 원리 : 국고보조금 ↑ ⇒ 재정자주도 ↓ ⇒ (차등보조율 적용) ⇒ 국고보조금 ↑ ⇒ 재정자주도 ↓

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



**244개 지방자치단체의 재정자주도 및 사회복지비지수 분포도(2012년 기준)**

구분		사회복지비지수			
		20% 미만	20~25%	25% 이상	소계
재정자주도	80% 미만	129	35	76(+10%p)	240
	80~85%	0	1	1	2
	85% 이상	2(-10%p)	0	0	2
	소계	131	36	77	244

• 주 : 인상/인하보조율은 영유아보육료지원 및 가정양육수당지원 사업 기준  
 • 자료 : 국회예산정책처(2014)

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



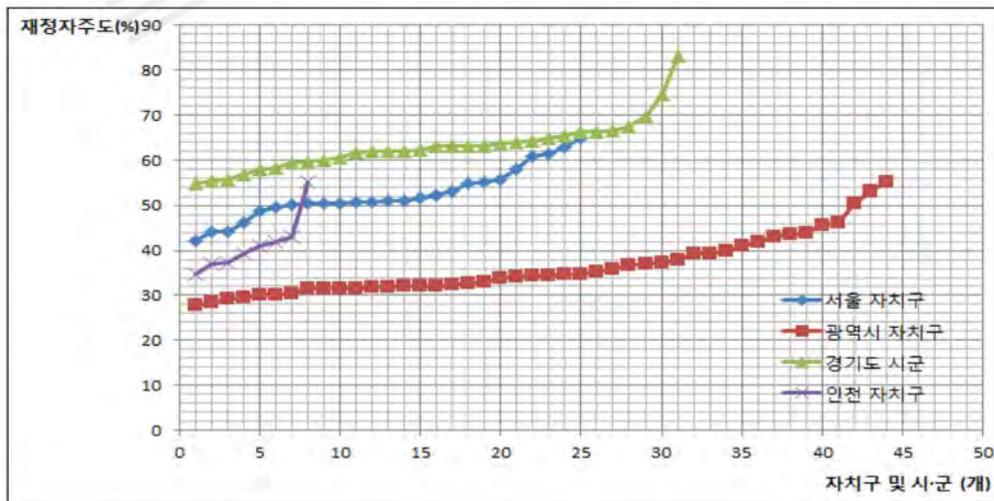
셋, 특별시 및 광역시의 자치구, 시군 지역의 재정여건과 사회복지수요의 변화 등을 반영하지 못한 채 서울과 지방의 보조율을 이원화시켜 서울에 불형평성을 야기

- 서울의 재정력이 타 지역에 비해 높다는 논리로 보조율 체계를 상이하게 적용하고 있지만, 경기·인천 등 상대적으로 재정력이 양호한 지역이 존재
- 각 기초단체의 재정자주도 분포를 보면 서울시 자치구와 광역시 자치구 간에는 차이가 뚜렷하나 경기도 시·군의 경우 서울시에 비해 재정자주도가 매우 우수한 상황임.
- 또한 서울시와 인천시 자치구의 재정자주도를 비교해보면, 가장 재정력이 취약한 서울시 자치구보다도 높은 재정력을 보유한 인천 자치구가 존재함에도 불구하고, **서울과 지방이라는 상이한 보조율체계가 이러한 자치구의 상황을 반영하지 못한 채 자치구 간 형평성 문제를 유발하고 있음.**

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



서울 · 인천광역시 자치구 및 경기도 시군 재정자주도 분포(2015년 기준)



II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**

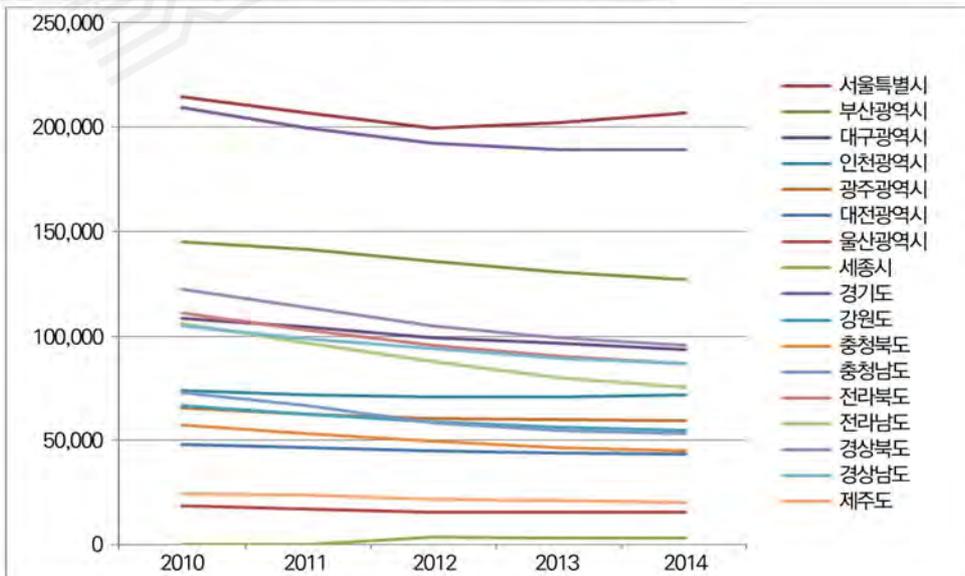


- 또한 의무지출의 국고보조사업이 지속적으로 확대됨에 따라 지역 간에도 **복지대상자의 격차가 발생함.**  
 그러나 현행 보조율 체계는 이러한 사회복지수요의 변화가 제대로 반영하지 못하고 있어 지역 간 재정수준의 격차만 가중시키는 결과를 야기함.
- 가령, 사회복지수요를 파악할 수 있는 수급자 수를 살펴보면, 국민기초생활보장제도의 경우 서울을 제외한 나머지 지역에서는 지속적으로 수급자의 수가 감소하는 경향을 보이고 있음

II. 복지재정 여건 및 서울시 국고보조금 현황  
**사회복지 국고보조사업의 문제점**



최근 5년간 국민기초생활 수급자 현황(2010-2014)



## 3장 주요국의 국고보조금 제도

1. 영국의 공식배분보조금제도
2. 미국의 연방보조금제도
3. 일본의 보조금제도

사회복지 국고보조금 보조를 산정방식에 관한 연구

### III. 주요국의 국고보조금 제도

#### 영국의 공식배분보조금제도

##### 영국 지방재정조정제도의 유형

- 현재 영국 보조금 제도는 복잡하게 다양한 형태의 보조금이 중앙정부에서 지원·운영되고 있음.
- 보조금의 유형은 크게 총 의존재원(Aggregate External Finance) 이내 보조금과 총 의존재원 이외 보조금으로 구분. 또한 총 의존재원 보조금과 총 의존재원 이외 보조금을 합하여 영국 지방 정부의 총 보조금재원(Total Grant Income)이라 함.
- 총 의존재원보조금(Aggregate External Finance)은 주로 지방정부의 경상계정에 지원되는 보조금으로 공식배분보조금, 특정·특별보조금, 지역서비스보조금으로 구성
  - 2003년 이후 공식배분보조금(Formula Grant) 제도 실시 :
    - 세입지원교부금(Revenue Support Grants), 비주거레이트(Redistributed non-domestic rates), 경찰보조금(Police Grant) 포함
    - 총 의존재원 이내 보조금으로 특정·특별보조금, 지역서비스 지원보조금, 광역런던정부(GLA) 보조금이 있음
    - 총 의존재원 이외 보조금으로는 주택계정보조금, 자본계정보조금, 기타 총 의존재원 등이 존재

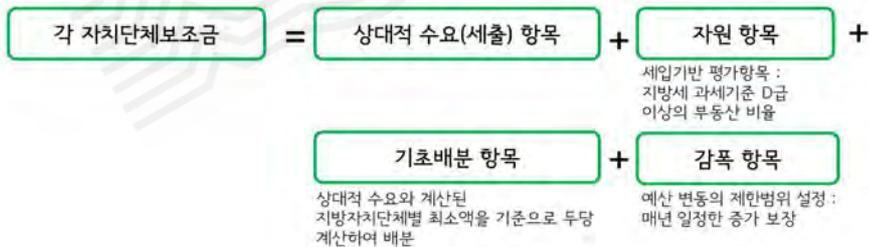
III. 주요국의 국고보조금 제도  
**영국의 공식배분보조금제도**



공식배분보조금(Formula Grant Distribution System)

- 2003-04 회계연도부터 "공식배분보조금 제도(Formula Grant Distribution System)"를 도입
- 공식배분보조금은 사용용도가 정해지지 않은 보조금(un-ringfenced grant)으로 지역 내 공공서비스를 제공하기 위해 지방정부의 자율적 사용이 가능한 보조금
- 공식배분보조금(Formula Grant)은 지역의 사회·경제적 특수성, 인구구조의 특성, 자치단체의 징세 가능한 카운슬세입 능력 등의 여러 요인을 감안하여 그 배분액을 결정
- 공식배분보조금 배분 기준으로 4가지 항목을 고려하고 있다.  
 즉 상대적 수요(세출) 항목(relative needs block), 자원(세입) 항목(resource block), 기초 배분 항목(basic amount block), 감폭 항목(damping block)의 4가지 항목에 근거하여 각각의 자치단체가 받는 보조금액 결정

III. 주요국의 국고보조금 제도  
**영국의 공식배분보조금제도**



- 공식지원 보조금 배분에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 각 자치단체의 **상대적 세출수요 항목**임
- 상대적 세출 수요 산정(Relative Needs Formula)은 아동지원서비스, 성인사회적서비스, 경찰, 소방과 안전, 고속도로 유지, 환경서비스, 자본계정 등 7가지 요인항목에 의해 산정됨.

### Ⅲ. 주요국의 국고보조금 제도

## 미국의 연방보조금제도



#### 미국 연방보조금의 종류

- 미국의 연방보조금은 **첫째**, 보조금의 사용이 특정서비스를 위함인지 아니면 일반적인 용도를 위함인지, **둘째**, 보조금이 공식(formula)에 의거하여 자동으로 할당되는지 아니면 특정 프로젝트와 관련하여 지원절차가 필요한지, **셋째**, 보조금이 해당 수혜정부의 기금과 매칭되어야 하는지, 그리고 마지막으로 보조금의 잠재적 규모가 제한되어 있는지 여부에 따라 구분
- 가장 많이 논의되는 두 가지 유형의 연방보조금은 **범주적 보조금(Categorical Grants)**과 **포괄적 보조금(Block Grants)**이지만, 이외에도 사업보조금(Project Grants), 공식보조금(Formula Grants), 매칭보조금(Matching Grants), 수급권보조금(Entitlement Grants) 등이 존재

27/53

### Ⅲ. 주요국의 국고보조금 제도

## 미국의 연방보조금제도



#### 종류별 보조금의 규모

보조금 유형	총 보조금액	(단위 : 백만 달러)	
		연방정부 보조금	비연방정부 보조금
포괄적 보조금	1,214,023	1,211,649	2,374
공식 보조금	186,267,835	151,286,634	34,981,201
사업보조금	81,691,102	74,313,878	7,377,224
협력적 계약	18,334,018	16,324,400	2,009,618

출처: U.S. Census Bureau, Governments Division(2011)

28/53

### Ⅲ. 주요국의 국고보조금 제도

## 미국의 연방보조금제도



#### 미국의 공식보조금(Formula Grants)

- 공식보조금은 연방 법령에 의해 정해진 공식에 의거하여 주정부 및 지방정부에 재원을 공급
- 특정 사업을 위한 보조금이 아니라 지속성을 띠는 활동에 대해 기금을 지급
- 기금분배를 위한 공식에는 다양한 변수들이 사용되는데, 그 예로는 특정 주정부, 지역, 저소득층 수, 장애아동 수, 그리고 청소년 수 등이 해당됨. 이러한 공식보조금은 수혜자에게 재원이 분배되기 전에 일반적으로 주정부 혹은 지방정부와 같은 중개인을 거치는데, 중개인은 지급받은 재원을 수혜자에게 사업보조금 혹은 공식보조금의 형태로 분배. 이러한 공식보조금의 예로는 생화학무기 테러 대비 프로그램 및 약물중독예방 및 치료포괄보조금 등이 있음.
- 이러한 공식보조금의 경우 보조금의 배분이 법에 따라 이루어지므로, 자금의 계획적인 운영이 가능해지고, 투명한 자금배분이 이루어질 수 있다는 장점이 있음.

29/53

### Ⅲ. 주요국의 국고보조금 제도

## 미국의 연방보조금제도



#### 미국의 포괄적 보조금(Block Grants)

- 포괄적 보조금은 지원대상이 되는 활동의 범주가 가장 넓으며, 특정 문제영역보다는 일반적인 영역을 대상으로 함.
- 포괄적 보조금은 문제영역을 규명하고, 규명된 문제를 해결하기 위해 추진될 사업을 설계함에 있어서 수혜자에게 많은 자유재량권을 부여한다는 특징을 지니며, 행정절차를 간소화한다는 특징을 지님.

30/53

### III. 주요국의 국고보조금 제도 일본의 보조금제도



#### 일본의 일괄보조금

- 일본 지방재정법 제16조는 “국가는 그 시책을 실시하기 위해 특별히 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정상 특별히 필요하다고 인정될 때에 한해, 해당 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다” 라고 규정
- 시책을 실시하기 위해 보조하는 것을 장려적 보조금이라 부르며, 재정상 특별한 필요가 있는 경우에 교부되는 보조금을 재정 원조적 보조금이라 함.
- 일본 중앙정부와 지방정부 간의 재무행정 관계의 중요한 하나를 이루는 국고보조금 제도는 헌법 제8조, 지방자치법, 지방재정법 등으로 보장된 **지방자치의 규범을 실현하는 중요한 역할을 담당**하고 있음.

31/53

### III. 주요국의 국고보조금 제도 일본의 보조금제도



#### 일본의 일괄보조금

- 일본에서는 포괄보조금제도와 유사한 일괄교부금 제도를 2011년도부터 단계적으로 시행
- 일괄교부금제도는 자치단체의 자율성을 높이는 것으로 기존 보조금 제도를 개선하고 지방이 자유롭게 사용할 수 있도록 일괄 교부금화하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
- 그러나, 일괄보조금제도는 지방의 자율성 향상에는 도움이 되지만, 효율적인 지출을 어렵게 하는 단점이 존재
- **지방의 자율을 존중한다는 지방분권의 입장에서 일괄보조금을 주장하다가 지방의 비효율이 증가되면 오히려 중앙집권의 논리를 제공하게 될 우려가 존재**
- 일괄보조금이 도입된다면 지방자치단체의 세출에 대한 책임을 강력하게 요구할 가능성이 있음.

32/53

### III. 주요국의 국고보조금 제도

#### 시사점



##### 하나, 포괄보조금 및 일괄보조금 도입 시의 자율성과 제약의 조율

- 사업운영에 필요한 지방정부의 역량 및 전문성이 확보되지 않고, 포괄보조금제도의 운영과 관련한 예산관리 및 감독시스템이 갖추어지지 않은 상태에서 **무리하게 추진되는 경우 지방정부의 자율성 확대라는 포괄보조금의 본래 목표가 달성되기 어려움.**

##### 둘, 정교한 보조금 배분을 위한 모델 정립

- 영국의 **지출배분공식**이나 미국 **공식보조금 산출에 포함되는 요인**들에 대한 정확한 진단이 필요함
- 보다 정교한 **보조금 설정기준 지표의 확립**을 통해 보조금을 배분하고자 하는 노력 필요

##### 셋, 사회복지에 대한 근본적인 재검토

- 우리의 경우 미국과 마찬가지로 사회복지에 대한 보조금이 갈수록 증가하고 있다는 점에서 **사회복지에 대한 근본적인 재검토가 필요(사회복지 보조금에 대한 검증과 분석이 필요)**

## 전문가 설문조사 분석

### 조사목적

- 현재 국고보조금제도의 전반적인 인식 파악
- 현재 차등보조율 기준인 재정자주도와 사회복지비지수 이외의 배분기준 조사

### 조사개요

- 조사대상 : 지방재정 국고보조금 분야의 전문가(교수 및 관련분야 연구자) 30명
- 조사기간 : 2015. 10. 18~11. 5(15일간)
- 조사방법 : e-mail을 통한 설문
- 조사내용
  - 사회복지분야 국고보조금에 대한 인식
  - 사회복지 국고보조금 산정기준
  - 5대 사회복지 국고보조사업 영역별 배분기준의 우선순위
  - 자치단체 유형별 국고보조금 배분기준의 우선순위
  - 기타 개선사항 및 정책제언

35/53

## 전문가 설문조사 분석

### 사회복지분야 국고보조금에 대한 인식조사

#### 배분의 적절성

Q. 현행 사회복지 국고보조금의 보조금 산정 및 배분이 적절하다고 생각하십니까?

	퍼센트	빈도
예	3.3	1
아니오	96.7	29
합계	100.0	30

#### 사회복지 국고보조금제도의 문제점

Q. 현행 사회복지 국고보조금 제도의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

	퍼센트	빈도
주먹구구식의 비합리적 보조금 산정 방식	23.3	7
보조금의 방만한 운영	6.7	2
지역 간 재정력 차이를 반영하지 못하는 보조금 배분 체계	23.3	7
재정자주도와 사회복지비지수만으로 정해지는 차등보조율	3.3	1
지방의 재정부담을 가중시키는 보조금 운영	40.0	12
기타	3.3	1
합계	100.0	30

36/53

## 전문가 설문조사 분석



### 사회복지분야 국고보조금에 대한 인식조사

#### 사회복지 국고보조금 결정요인

Q. 지방자치단체에 집행되는 사회복지 국고보조금을 결정하는 가장 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

	퍼센트	빈도
담당 실무 관료의 정책적 판단	16.7	5
지역 정치인의 의견개진 등 정치적 수요	20.0	6
각 지방자치단체의 사회복지 수요	56.7	17
각 지방자치단체의 재정자주도	3.3	1
지역 간 재정불균형 해소	3.3	1
합계	100.0	30

#### 사회복지 국고보조금 개선방안

Q. 현재 사회복지 보조금의 산정 방식이 비합리적이라고 생각하신다면 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?

	퍼센트	빈도
보통교부세 배분방식과 같이 객관적 기준의 개발 및 적용	46.7	14
보조금 산정방식의 개선방안(기준설정, 지급방식 등)을 지방자치단체 협의체에 결정 위임	13.3	4
사회복지 국고보조금 산정위원회와 같은 중립적 기구 설치하여 보조금 산정	30.0	9
기타	10.0	3
합계	100.0	30

37/53

## 전문가 설문조사 분석



### 사회복지분야 국고보조금 배분기준

Q. 사회복지 국고보조금 산정에 있어 객관적 기준을 개발할 경우 보조금에 영향을 미치는 변수들은 무엇이라고 생각하시는지 3순위까지 정해주세요.

1순위 : 지역별 사회복지수요

2순위 : 사회복지비지수

3순위 : 재정력지수

### 다중응답분석결과

	퍼센트	N
재정자주도	15.6%	14
재정력지수	25.6%	23
사회복지비지수	20.0%	18
지역별 사회복지수요	33.3%	30
주민 1인당 세출예산액	5.6%	5
합계	100.0%	90

38/53

## 전문가 설문조사 분석



### 5대 사회복지분야 국고보조금 배분기준

영역	1순위	퍼센트	2순위	퍼센트	3순위	퍼센트
1. 기초연금	지역별 사회복지수요	70.0	사회복지비지수	33.3	재정력지수	36.7
2. 장애인연금	지역별 사회복지수요	73.3	사회복지비지수	43.3	재정력지수	40.0
3. 영유아보육료	지역별 사회복지수요	86.7	사회복지비지수	40.0	재정자주도	36.7
4. 가정양육수당	지역별 사회복지수요	80.0	사회복지비지수	46.7	재정력지수	33.3
5. 국민기초생활보장	지역별 사회복지수요	76.7	사회복지비지수	46.7	재정자주도	40.0

### 지방자치단체 유형별 사회복지분야 국고보조금 배분기준

영역	1순위	퍼센트	2순위	퍼센트	3순위	퍼센트
1. 특별시	지역별 사회복지수요	73.3	사회복지비지수	50.0	재정력지수	36.7
2. 광역시	지역별 사회복지수요	70.0	사회복지비지수	53.3	재정력지수	40.0
3. 도	지역별 사회복지수요	73.3	사회복지비지수	46.7	재정자주도	50.0

39/53

## 전문가 설문조사 분석 : 소결



### 하나, 많은 문제점을 안고 있는 국고보조금 제도

- 매칭이라는 지방비 부담원칙으로 인해 지속적으로 지방에 재정압박을 가하는 요인으로 작용
- 모호한 배분기준 설정으로 인한 배분의 합리성 결여
- 지역 간 재정여건을 제대로 반영하지 못한 채 운영됨으로써 보조금 운용의 효율성 저하

### 둘, 현재의 획일적 기준을 벗어난 다양한 배분기준의 적용

- 단순히 재정자주도와 사회복지비지수만으로 획일적으로 차등을 두는 것은 바람직 하지 않음
- 보다 실질적인 복지수요자에 대한 혜택을 효율적으로 제공한다는 차원에서 복지수요별 변수를 고려할 필요가 있음

### 셋, 보다 실질적인 재정력을 반영할 수 있는 기준 도입

- 재정자주도뿐만 아니라 재정력지수와 같은 지역의 재정력을 보여주는 지표들을 도입하여 산정에 반영할 필요가 있음

40/53

## 5장 사회복지분야 국고보조금 영향요인 분석

사회복지 국고보조금 보조를 산정방식에 관한 연구

### 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



#### 분석목적

- 재정자주도, 사회복지비지수, 재정력지수, 분야별 수요변수 등 보조금에 영향을 주는 변수가 무엇인가를 검증함으로써 자치단체별, 5대 사회복지영역별 보조금의 결정요인을 파악
- 회귀분석을 통해 보조금에 영향을 미치는 요인들을 분석

#### 분석대상 및 영향변수

- 분석대상 : 행정자치부 내부자료로서 5대 사회복지 국고보조사업 영역의 보조금 - 기초연금, 국민기초생활보장, 장애인연금, 영유아보육료, 가정양육수당(2009~2013년도까지의 패널자료)
- 분석범위 : 특·광역시, 도
- 영향변수
  - 재정자주도, 재정력지수, 사회복지비지수, 재정력지수, 등록장애인 수, 고령자인구 수(65세 이상), 기초생활수급자 수, 영유아 수(0~5세), 1인당 세출예산액
- 데이터 간 인과관계의 강화를 위해 영향변수를 t-1년도로 설정

#### 분석방법 및 과정

- Pooled OLS 분석을 통한 영향요인 분석을 실시하며, 1단계로 현재 법령상의 기준을 통한 분석을 실시하고 2단계는 접근가능한 고려변수를 활용하였으며, 3단계는 최종적으로 유의미한 변수를 통해 분석

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



모형1 : 현재 차등보조를 기준(재정자주도, 사회복지비지수)의 적정성 여부 분석

### 1. 기초연금

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-449.8671*** (-6.31)	-45.6846 (-1.12)	-129.0514*** (-3.92)
사회복지비지수	251.0792*** (3.41)	342.3295*** (9.83)	771.7531*** (21.93)
상수	38413.7*** (5.00)	796.6121 (0.24)	6183.467*** (2.95)
	Adj R = 0.8064	Adj R = 0.5600	Adj R = 0.3904

### 2. 장애인연금

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	15.94401 (0.54)	-16.45142* (-1.68)	-14.23889** (-2.28)
사회복지비지수	98.76079*** (3.12)	44.74491*** (5.55)	114.0144*** (19.29)
상수	-3745.203 (-1.14)	414.9043 (0.53)	-33.01328 (-0.09)
	Adj R = 0.5314	Adj R = 0.5776	Adj R = 0.5644

43/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



모형1 : 현재 차등보조를 기준(재정자주도, 사회복지비지수)의 적정성 여부 분석

### 3. 영유아보육료

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	7.46532 (0.11)	52.36469 (0.64)	-234.4367*** (4.53)
사회복지비지수	494.1586*** (6.87)	480.4469*** (6.86)	1415.246*** (25.45)
상수	-10909.5 (-1.45)	-10194.83 (-1.53)	-33245.07*** (-10.11)
	Adj R = 0.6777	Adj R = 0.3068	Adj R = 0.5185

### 4. 양육수당

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-10.18078*** (-3.26)	-4.700793 (-0.9)	-3.103193 (-1.57)
사회복지비지수	6.283107* (1.85)	19.60067*** (4.2)	43.40087*** (19.94)
상수	751.0256** (2018)	-26.39673 (-0.06)	-341.8712*** (-2.77)
	Adj R = 0.6574	Adj R = 0.3055	Adj R = 0.4842

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<.01, ( ) 수치는 t값임.

44/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



모형1 : 현재 차등보조를 기준(재정자주도, 사회복지비지수)의 적정성 여부 분석

### 5. 국민기초생활보장

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-604.3278** (-2.59)	-290.5928*** (-2.69)	-595.3518*** (-6.51)
사회복지비지수	124.7563 (0.623)	642.7026*** (6.69)	1893.042*** (18.77)
상수	54661.64** (2.13)	8256.859 (0.92)	17838.22*** (3.12)
	Adj R = 0.4108	Adj R = 0.5978	Adj R = 0.4350

- 도(道)의 경우 재정자주도가 보조금을 결정하는 주요 영향변수이나 광역시와 특별시 등 대도시로 갈수록 그 영향요인이 하락
- 사회복지비지수의 경우 특별시의 국민기초생활보장을 제외하고 5대 사회복지 영역 모두에서 영향을 미치는 것으로 나타남. 복지의 특성을 반영하는 변수로 고려되고 있다고 볼 수 있음
- 재정자주도의 경우 자치단체 유형별로 **일괄적으로 보조금에 영향을 미친다고 보기는 어려움**

45/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



모형2 : 재정력지수와 영역별 복지수요 변수 등을 고려한 분석

### 1. 기초연금

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-350.7361*** (-8.86)	-29.9336*** (-3.4)	-166.6591*** (-7.74)
재정력지수	-3999.047*** (-4.75)	-1875.842*** (-3.94)	-7132.245*** (-12.31)
고령자 수	0.3541591*** (5.62)	0.4833127*** (61.83)	0.4491443*** (48.07)
1인당 세출예산액	4.837509*** (5.62)	0.0098315 (0.17)	0.4914442*** (6.96)
상수	24975.91*** (6.83)	0.0098315*** (5.54)	17961.36*** (12.03)
	Adj R = 0.9120	Adj R = 0.9678	Adj R = 0.8358

### 2. 장애인연금

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-16.28113 (-0.81)	-28.10203*** (-6.96)	-11.32375*** (-3.57)
재정력지수	451.1142 (1.06)	568.4049** (2.47)	-749.4006*** (-8.28)
등록장애인 수	0.1475177*** (6.31)	0.1067194*** (16.18)	0.1154347*** (42.49)
1인당 세출예산액	1.099375*** (3.6)	0.0414407* (1.74)	0.0455133*** (4.37)
상수	-1152.731 (-0.7)	1348.792*** (6.1)	1313.255*** (6.07)
	Adj R = 0.7957	Adj R = 0.9004	Adj R = 0.9214

46/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석

모형2 : 재정력지수와 영역별 복지수요 변수 등을 고려한 분석

### 3. 영유아보육료

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-416.3666*** (-7.56)	-179.043*** (-5.68)	-213.0492*** (-5.21)
재정력지수	824.9334 (0.59)	-4555.597** (-2.18)	-4279.264*** (-3.2)
영유아 수	0.2227127*** (3.3)	0.913437*** (22.42)	0.8809797*** (32.78)
1인당 세출예산액	2.928202* (1.79)	0.5187644** (2.31)	0.60574*** (4.65)
상수	30374.37*** (6.26)	6446.718*** (3.92)	17576.31*** (6.4)
	Adj R = 0.6139	Adj R = 0.8006	Adj R = 0.8097

### 4. 양육수당

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	-11.38238*** (-4.99)	-6.845266** (-3.2)	-12.33763*** (-6.07)
재정력지수	-65.43245 (-1.13)	-579.0535*** (-3.86)	-186.5737** (-2.88)
영유아 수	0.0086633*** (4.31)	0.0466866*** (18.61)	0.022585*** (17.48)
1인당 세출예산액	0.1162864** (2.15)	0.0279512* (1.97)	0.035581*** (5.47)
상수	834.388*** (4.5)	442.0214*** (4.13)	1077.08*** (7.98)
	Adj R = 0.7244	Adj R = 0.7912	Adj R = 0.6452

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, () 수치는 t값임.

47/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석

모형2 : 재정력지수와 영역별 복지수요 변수 등을 고려한 분석

### 5. 국민기초생활보장

영향요인	특별시	광역시	도
재정자주도	84.73888 (0.58)	-138.3796*** (-3.4)	-297.3779*** (-4.2)
재정력지수	-4855.681* (-1.72)	4152.559* (1.89)	-2250.228 (-1.31)
기초생활수급자 수	1.71727*** (9.61)	2.117634*** (27.12)	3.256867*** (33.97)
1인당 세출예산액	1.65593 (0.84)	-0.0962181 (-0.4)	0.2602037 (1.06)
상수	-4110.155 (-0.39)	8065.287*** (3.28)	16568.88*** (3.35)
	Adj R = 0.7605	Adj R = 0.9209	Adj R = 0.7864

- 복지분야별 수요변수와 재정력지수, 1인당 세출예산액 변수를 모두 포함하여 분석한 결과 모든 영역과 지방자치단체에서 복지분야별 수요변수는 모두 유의미한 영향을 주는 것으로 나타남
- 변수의 설명력을 보면 앞의 두 변수를 활용한 분석보다 훨씬 높은 설명력을 보여주고 있음

48/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



모형3 : 유효변수를 활용한 분석

### 1. 기초연금

영향요인	특별시	영향요인	광역시	영향요인	도
재정자주도	-350.7361*** (-8.86)	재정자주도	-29.7492*** (-3.41)	재정자주도	-166.6591*** (-7.74)
재정력지수	-3999.047*** (-4.75)	재정력지수	-1891.248*** (-4.05)	재정력지수	-7132.245*** (-12.31)
고령자 수	0.3541591*** (5.62)	고령자 수	0.4828854*** (65.19)	고령자 수	0.4491443*** (48.07)
1인당 세출예산액	4.837509*** (4.837509)	상수	3074.338*** (5.69)	1인당 세출예산액	0.4914442*** (6.96)
상수	24975.91*** (6.83)			상수	17961.36*** (12.03)
Adj R = 0.9120		Adj R = 0.9679		Adj R = 0.8358	

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, ( ) 수치는 t값임.

- 기초연금에서는 재정자주도와 재정력지수, 복지수요변수 모두 모든 지자체에 영향을 주고 있음
- 광역시에서는 유효변수를 통한 분석에서 1인당 세출예산액 변수는 영향이 없음
- 결정계수의 경우 0.8 이상으로서 본 변수들을 통해서 기준으로서 거의 최적화되어 있다고 볼 수 있음

49/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



모형3 : 유효변수를 활용한 분석

### 2. 장애인연금

영향요인	특별시	영향요인	광역시	영향요인	도
등록장애인 수	0.1617201*** (13.21)	재정자주도	-28.10203*** (-6.96)	재정자주도	-11.32375*** (-3.57)
1인당 세출예산액	1.257376*** (4.79)	재정력지수	-568.4049** (2.47)	재정력지수	-749.4006*** (-8.28)
상수	-2350.221*** (-6.32)	등록장애인 수	0.1067194*** (16.18)	등록장애인 수	0.1154347*** (42.49)
		1인당 세출예산액	0.0414407* (1.74)	1인당 세출예산액	0.0455133*** (4.37)
		상수	1348.792*** (6.1)	상수	1313.255*** (6.07)
Adj R = 0.7994		Adj R = 0.9004		Adj R = 0.9214	

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, ( ) 수치는 t값임.

- 장애인연금에서는 지출규모를 보여주는 1인당 세출예산액이 모든 자치단체유형에서 유의미한 변수로 작용
- 본 영역에서도 복지수요변수(등록장애인 수)는 유효한 기준으로 활용이 가능함
- 특별시의 경우 재정상황을 고려할 수 있는 재정자주도, 재정력지수 등이 영향을 미치지 못함
- 광역시와 도 모두 설명력이 0.9 이상으로 모형적합도는 양호함

50/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석

모형3 : 유효변수를 활용한 분석

### 3. 영유아보육료

영향요인	특별시	영향요인	광역시	영향요인	도
재정자주도	-391.8517*** (-10.95)	재정자주도	-179.043*** (-5.68)	재정자주도	-213.0492*** (-5.21)
영유아 수	0.2460287*** (4.51)	재정력지수	-4555.597** (-2.18)	재정력지수	-4279.264*** (-3.2)
1인당 세출예산액	3.469427** (2.5)	영유아 수	0.913437*** (22.42)	영유아 수	0.8809797*** (32.78)
상수	28266.55*** (8.69)	1인당 세출예산액	0.5187644** (2.31)	1인당 세출예산액	0.60574*** (4.65)
		상수	6446.718*** (3.92)	상수	17576.31*** (6.4)
Adj R = 0.6160		Adj R = 0.8006		Adj R = 0.8097	

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, ( ) 수치는 t값임.

- 영유아보육료에서는 재정자주도와 영유아 수, 1인당세출액이 모든 지자체에서 유의미한 영향을 주고 있음
- 특별시의 경우 주요 영향변수에서 재정력지수가 제외됨

51/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석

모형3 : 유효변수를 활용한 분석

### 4. 가정양육수당

영향요인	특별시	영향요인	광역시	영향요인	도
재정자주도	-13.46485*** (-10.00)	재정자주도	-6.845266** (-3.2)	재정자주도	-12.33763*** (-6.07)
영유아 수	0.0072469*** (4.6)	재정력지수	-579.0535*** (-3.86)	재정력지수	-186.5737** (-2.88)
1인당 세출예산액	0.0819263** (1.82)	영유아 수	0.0466866*** (18.61)	영유아 수	0.022585*** (17.48)
상수	997.9055*** (8.59)	1인당 세출예산액	0.0279512* (1.97)	1인당 세출예산액	0.035581*** (5.47)
		상수	442.0214*** (4.13)	상수	1077.08*** (7.98)
Adj R = 0.7233		Adj R = 0.7912		Adj R = 0.6452	

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, ( ) 수치는 t값임.

- 가정양육수당에서는 모든 지자체에서 재정자주도를 재정 변수로 적용할 수 있음
- 본 영역에서는 1인당 세출예산액과 복지수요변수, 재정자주도 등을 적용하여 국고보조금을 산정할 수 있을 것임

52/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석

모형3 : 유효변수를 활용한 분석

### 5. 국민기초생활보장

영향요인	특별시	영향요인	광역시	영향요인	도
재정력지수	-2980.749* (-1.88)	재정자주도	-141.1353*** (-3.52)	재정자주도	-394.5415*** (-7.36)
기초생활수급자 수	1.61646*** (14.24)	재정력지수	-4378.884** (2.06)	기초생활수급자 수	3.142892*** (40.95)
상수	2926.161 (1.66)	기초생활수급자 수	2.125544*** (28.2)	상수	23822.51*** (6.77)
		상수	7924.706*** (3.26)		
Adj R = 0.7636		Adj R = 0.9214		Adj R = 0.7864	

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, () 수치는 t값임.

- 국민기초생활 영역의 경우 복지수요변수를 제외한 다른 변수들의 경우 **자치단체 유형별로 서로 상이하게 나타나고 있음**
- 기초생활수급금의 경우 받아야 할 대상자가 정작 받지 못하는 등의 문제가 많은 바, **수급대상자에 대한 근본적인 수요 파악을 통해 보조금을 산정하는 것이 중요하다 할 것임**

53/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석

총괄표

### 사회복지 국고보조금의 자치단체 유형별 영향변수

	1. 기초연금	2. 장애인연금	3. 영유아보육료	4. 가족양육수당	5. 국민기초생활보장
특별시	① 재정자주도		① 재정자주도	① 재정자주도	
	② 재정력지수				② 재정력지수
	③ 복지수요(대상자수)				
	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	
광역시	① 재정자주도				
	② 재정력지수				
	③ 복지수요(대상자수)				
		④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	
도	① 재정자주도				
	② 재정력지수	② 재정력지수	② 재정력지수	② 재정력지수	
	③ 복지수요(대상자수)				
	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	④ 1인당 세출예산액	

- 복지수요변수는 모든 지자체 및 영역에서 영향 요인으로 작용
- 광역시와 도는 재정자주도와 재정력지수가 중요 영향요인으로 작용하나 특별시에서는 비교적 영향이 적음
- 1인당 세출예산액은 모든 지자체에서 보조금 결정의 주요 변수로 작용하는 것으로 보임

54/53

## 사회복지분야 국고보조금의 영향요인 분석



### 분석 결과

- 변수설명력을 보면 기존의 재정자주도와 사회복지비지수의 설명범위는 0.4~0.6 정도를 보이는 반면, 다른 변수들을 통해 분석한 결과 0.7~0.9 정도로 높아지고 있음. 따라서 보조금 산정에 있어 두 변수 외에 다른 영향변수를 고려할 필요가 있음
- 특별시의 경우 재정적 변수들이 광역시나 도에 비해 보조금에 의미 있는 영향을 미치지 않음. 반면, 광역시나 도의 경우 보조금이 재정변수에 민감하게 영향을 받음
- 복지수요 변수가 모두 유의미하게 도출되었다는 측면에서 봤을 때, 단순히 재정자주도와 사회복지예산 지표만이 아니라 보조금 산정 시 직접적인 사회복지 수혜 대상자를 고려할 필요가 있음. 이외에 재정력지수와 1인 당 세출예산도 주요 변수로 고려할 필요가 있음



## 2) 기초자치단체 사회복지 재정부담 완화방안: 자치구를 중심으로<sup>1)</sup>

“기초자치단체 사회복지 재정부담 완화방안: 자치구를 중심으로”는 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원이 연구를 진행하였다.

### (1) 문제제기

재정분권화 논의가 진전되면서 중앙집권적 상태에서 획일적으로 재정조달과 운영을 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있다. 이는 지역주민의 선호와 필요량을 반영하고 정보의 원활한 공급으로 서비스 공급수단에 대한 최적대안이 가능하기 때문이다(Oates, 1993; 2008; 박충훈, 2003).

따라서 재정분권이 심화될수록 지방정부의 역할은 점차로 증대하기 때문에 세입능력에 비해 지방공공서비스에 대응한 세출이 커지게 되어 중앙정부에 대한 이전재원이 높아지게 된다. 이로 인하여 수직적 재정불균형 현상이 발생하게 되고 이는 다계층 정부(중앙-광역-기초)의 원리상 조세와 공공지출의 혜택이 가능한 밀접하게 관련이 되지 않을 때 나타나게 된다. 지방정부가 자체적인 조세로 그 재정지출을 수행하는 데 충분한 자원조달을 할 수 없는 상황은 재정불균형의 결과일 수 있지만 일반적으로 중앙정부가 효율성을 향상시키거나 가치재의 공급 등의 목적을 달성하기 위하여 지방정부에게 이전재원 제공을 확대하기 때문이다(Bird, 1999; 2008; 주만수·최병호, 2009).

이러한 논리는 광역자치단체와 기초자치단체 간에서도 동일하게 적용되어 나타나고 있다(이삼주, 2003). 특히, 자치구가 실질적이면서도 실효성 있는 재정자율권을 보유하고 자신의 재정적 행위에 대해 책임을 지며, 궁극적으로 재정분권의 효율성을 제고하기 위해서는 근본적인 자주재원의 확충이 있어야 하며 이와 동시에 자치구의 재정력 격차를 완화할 수 있는 지방재정 조정제도의 기능조정이 필요하다. 실제로, 2013년 무상보육과 2014년 기초연금 도입에 따른 복지비 부담 등 저출산·고령화와 양극화 등 사회적 요인으로부터 복지재정 수요가 급증하면서 지방재정의 부담 정도는 자치구의 자율적 재정 운용 능력의 범위를 벗어나 재정 위기의 수준으로까지 이르렀다고 할 수 있다(손희준, 2006).

이에 본 연구는 자치구 사회복지 재정부담 완화의 필요성을 살펴보기 위해 세입세출 현황과 사회복지비 증가실태를 분석하고 그에 따른 자치구 자원부담의 문제점을 파악한 후 자치구 재

1) 본 연구는 “2015 한국지방재정학회 추계세미나 발표논문”을 수정·보완하였다.

정구조의 한계를 극복하기 위한 측면에서 사회복지비 부담 완화 방안의 제시를 목적으로 한다.

## (2) 특광역시-자치구 세입세출 현황

### ① 특별시와 자치구의 세입 현황

서울시 본청의 전체 세입은 2008년 14조 1,529억 원에서 2014년 15조 800억 원으로 증가추세를 보이고 있으며, 2008년 대비 2014년 7%의 세입증가율을 보이고 있다. 한편 서울시 25개 자치구 전체세입은 2008년 8조 7,628억 원에서 소폭 증가추세를 보이면서 2014년 10조 4,197억 원을 나타내고 있으며, 2008년 대비 2014년 약 19%의 세입증가율을 보이고 있다(2013년 대비 5.2% 증가).

서울특별시 본청과 자치구의 세입추이를 살펴본 결과, 본청은 자체수입의 비중이 약 8 대 2의 수준을 유지하고 있으며, 지방세 수입이 꾸준히 높은 수준을 나타내고 있다. 특히, 서울시 본청 지방세 수입은 2013년 대비 2014년 1조 3,929억 원의 세입 증가를 나타내고 있다([표 9-2] 참조).

반면 서울시 자치구는 자체수입의 비중이 계속적으로 감소하고 있으며, 이와 함께 의존수입의 비중이 높아지고 있는 것을 알 수 있다. 또한 지방세 수입의 규모가 2008년 대비 2014년 3,069억 원, 2013년 대비 2014년 749억 원의 증가를 보이고 있어 서울시 본청과 비교하여 세수신장성 측면에서 매우 열악한 것으로 나타났다.

자치구의 보조금 비율은 2014년 41.2%를 차지하고 있는 반면 조정교부금은 19%로 자치구의 재정에 큰 역할을 하지 못하고 있으며, 자치구 재정규모는 2008년 대비 18.9%나 증가하였는데, 조정교부금은 11.2% 증가에 그치고 있으며, 세입 비중 면에서는 오히려 줄어들어 자치구 재정력 보강 기능을 충실히 하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 보조금의 증가추세와 비교했을 때, 서울시 자치구의 세입구조가 매우 경직적인 것을 알 수 있다.

[표 9-2] 서울특별시 본청 및 자치구 세입추이

(단위: 억 원, %)

구분	총계	자치세입		의존재원					기타	
		지방 세수입	세외 수입	지방 교부세	국비 보조금	시도비 보조금	재정 보전금	조정 교부금		
'08	본청 계	141,529 (100)	106,552 (75.3)	21,147 (14.9)	3,852 (2.7)	9,979 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	자치구 계	87,628 (100)	18,465 (21.1)	26,819 (30.6)	2,189 (2.5)	7,487 (8.5)	12,019 (13.7)	2,871 (3.3)	17,778 (20.3)	0 (0.0)
'09	본청 계	156,956 (100)	101,626 (64.7)	21,649 (13.8)	7,857 (5.0)	15,174 (9.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10,650 (6.8)
	자치구 계	100,710 (100)	18,126 (18.0)	31,112 (30.9)	1,940 (1.9)	11,617 (11.5)	15,622 (15.5)	5,546 (5.5)	16,747 (16.6)	0 (0.0)
'10	본청 계	138,205 (100)	101,394 (73.4)	15,868 (11.5)	1,418 (1.0)	14,225 (10.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5,300 (3.8)
	자치구 계	87,888 (100)	19,031 (21.7)	25,997 (29.6)	1,425 (1.6)	11,236 (12.8)	13,014 (14.8)	1,142 (1.3)	16,043 (18.3)	0 (0.0)
'11	본청 계	129,349 (100)	99,407 (76.9)	8,132 (6.3)	2,048 (1.6)	14,344 (11.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5,418 (4.2)
	자치구 계	84,321 (100)	20,508 (24.3)	20,682 (24.5)	1,197 (1.4)	12,041 (14.3)	12,275 (14.6)	2,224 (2.6)	15,393 (18.3)	0 (0.0)
'12	본청 계	133,935 (100)	104,143 (77.8)	12,744 (9.5)	1,414 (1.1)	15,634 (11.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	자치구 계	91,284 (100)	20,322 (22.3)	20,348 (22.3)	2,300 (2.5)	13,387 (14.7)	16,466 (18.0)	1,615 (1.8)	16,846 (18.5)	0 (0.0)
'13	본청 계	141,247 (100)	99,722 (70.6)	18,785 (13.3)	1,621 (1.1)	19,009 (13.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,110 (1.5)
	자치구 계	99,047 (100)	20,785 (21.0)	20,211 (20.4)	1,558 (1.6)	16,654 (16.8)	20,611 (20.8)	897 (0.9)	18,330 (18.5)	0 (0.0)
'14	본청 계	150,800 (100)	113,651 (75.4)	9,042 (6.0)	1,304 (0.9)	23,803 (15.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3,000 (2.0)
	자치구 계	104,197 (100)	21,534 (20.7)	17,938 (17.2)	1,443 (1.4)	21,023 (20.2)	21,898 (21.0)	598 (0.6)	19,764 (19.0)	0 (0.0)

자료: 행정자치부, 내부자료

## ② 광역시와 자치구의 세입 현황

6대 광역시 본청의 전체 세입을 살펴보면 2008년 18조 5832억 원에서 2014년 27조 3,466억 원으로 뚜렷한 증가추세를 보이고 있으며, 2008년 대비 2014년 47%의 증가율을 보이고 있다. 한편 광역시 자치구 전체세입은 2008년 9조 5,091억 원에서 증가추세를 보이면서 2014년 13조 9,219억 원을 나타내고 있으며, 2008년 대비 2014년 46%의 세입증가율을 보이고 있다(2013년 대비 0.5% 증가).

광역시 본청과 광역시 자치구의 세입추이를 살펴본 결과, 본청은 자체수입의 비중이 약 6.5 대 3.5의 수준을 유지하고 있으며, 지방세 수입이 꾸준하게 증가하는 수준을 나타내고 있다. 특히, 광역시 본청 지방세수입은 2013년 대비 2014년 5,866억 원의 세입 증가가 나타내고 있다.

반면 광역시 자치구는 자체수입의 비중이 계속적으로 감소하고 있으며, 이와 함께 의존수입의 비중이 매년 높아지고 있다. 지방세수입의 규모는 2013년 대비 2014년 501억 원의 증가를 보이고 있어 광역시 본청과 비교하여 세수신장성 측면에서 매우 열악한 것으로 나타났다. 광역시 자치구는 서울시 자치구보다 지방세 수입의 증가폭이 작고, 세수비중도 낮게 나타나고 있으며, 세외수입은 소폭의 감소추세에 비해 2013년 대비 2014년 1조 204억 원의 급격한 감소가 있었다. 보조금의 비율이 2014년 63%를 차지하는 반면, 조정교부금은 11.6%로 광역시 자치구의 재정에 큰 역할을 하지 못하고 있으며, 자치구 재정규모는 2008년 대비 69.4% 증가하였는데, 조정교부금은 5.9% 증가에 그치고 있다. 세입비중 면에서는 오히려 줄어들어 자치구 재정력 보강의 기능을 충실히 하지 못한다는 것을 알 수 있다. 광역시 자치구의 사·도비 보조금 의존이 서울보다 월등히 높는데, 특히 재원규모 면에서 서울의 2배 수준으로 나타났다.

[표 9-3] 광역시 본청 및 자치구 세입추이

(단위: 억 원, %)

구분(합계)	총계	자치세입		의존재원					기타	
		지방세 수입	세외 수입	지방 교부세	국비 보조금	시도비 보조금	재정 보전금	조정 교부금		
'08	본청 계	185,832 (100)	83,461 (44.9)	33,837 (18.2)	25,201 (13.6)	36,878 (19.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6,455 (3.5)
	자치구 계	95,091 (100)	9,751 (10.3)	21,855 (23.0)	5,882 (6.2)	24,052 (25.3)	15,051 (15.8)	319 (0.3)	17,668 (18.6)	516 (0.5)
'09	본청 계	215,732 (100)	84,303 (39.1)	34,400 (15.9)	28,106 (13.0)	50,804 (23.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	18,120 (8.4)
	자치구 계	112,445 (100)	9,805 (8.7)	27,820 (24.7)	4,247 (3.8)	34,333 (30.5)	18,606 (16.5)	663 (0.6)	16,178 (14.4)	793 (0.7)
'10	본청 계	206,080 (100)	94,483 (45.8)	27,104 (13.2)	27,329 (13.3)	49,829 (24.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7,335 (3.6)
	자치구 계	106,123 (100)	10,341 (9.7)	23,075 (21.7)	3,142 (3.0)	33,177 (31.3)	19,312 (18.2)	814 (0.8)	16,098 (15.2)	163 (0.2)
'11	본청 계	217,795 (100)	97,083 (44.6)	26,647 (12.2)	32,101 (14.7)	50,305 (23.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11,658 (5.4)
	자치구 계	114,138 (100)	18,720 (16.4)	19,591 (17.2)	3,027 (2.7)	34,550 (30.3)	20,509 (18.0)	366 (0.3)	17,219 (15.1)	158 (0.1)
'12	본청 계	231,473 (100)	98,486 (42.5)	39,469 (17.1)	34,977 (15.1)	53,612 (23.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4,929 (2.1)
	자치구 계	125,041 (100)	19,904 (15.9)	24,242 (19.4)	3,290 (2.6)	37,961 (30.4)	23,357 (18.7)	378 (0.3)	15,831 (12.7)	79 (0.1)
'13	본청 계	267,600 (100)	97,993 (36.6)	44,689 (16.7)	34,927 (13.1)	61,781 (23.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	28,210 (10.5)
	자치구 계	138,460 (100)	20,957 (15.1)	25,376 (18.3)	3,400 (2.5)	43,434 (31.4)	27,579 (19.9)	432 (0.3)	16,761 (12.1)	521 (0.4)
'14	본청 계	273,466 (100)	116,797 (42.7)	43,233 (15.8)	34,270 (12.5)	68,479 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10,688 (3.9)
	자치구 계	139,219 (100)	21,458 (15.4)	15,172 (10.9)	3,273 (2.4)	50,550 (36.3)	28,948 (20.8)	324 (0.2)	18,715 (13.4)	778 (0.6)

자료: 행정자치부, 내부자료

## ③ 특별시와 자치구의 세출 현황

서울특별시 본청의 일반회계 기능별 세출 추이를 보면, 2008년 본청의 총 세출은 약 14조 원이며 2014년 최종예산 기준으로 총 16조 원으로 약 2조 원이 증가하였다.

[표 9-4] 서울특별시 본청 일반회계 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	13,913,465 (100)	16,260,091 (100)	14,589,232 (100)	14,502,962 (100)	15,027,255 (100)	15,469,834 (100)	16,926,900 (100)
행정 안전	4,186,650 (30.1)	3,676,927 (22.6)	3,682,130 (25.2)	4,222,889 (29.1)	3,911,646 (26.0)	3,728,119 (24.1)	4,249,356 (25.1)
교육문화 관광	3,099,710 (22.3)	3,077,155 (18.9)	2,880,579 (19.7)	2,954,087 (20.4)	3,069,856 (20.4)	2,906,102 (18.8)	3,046,018 (18.0)
보건 환경	877,085 (6.3)	1,099,231 (6.8)	845,604 (5.8)	640,732 (4.4)	626,304 (4.2)	631,144 (4.1)	647,026 (3.8)
사회 복지	2,722,922 (19.6)	3,371,810 (20.7)	3,334,249 (22.9)	3,349,780 (23.1)	3,975,046 (26.5)	4,770,676 (30.8)	5,322,615 (31.4)
농수산 산업	282,005 (2.0)	312,634 (1.9)	206,340 (1.4)	186,739 (1.3)	196,729 (1.3)	243,297 (1.6)	212,924 (1.3)
교통국토 지역	2,744,669 (19.7)	3,829,991 (23.6)	2,716,957 (18.6)	2,100,577 (14.5)	2,235,124 (14.9)	2,117,536 (13.7)	2,144,310 (12.7)
기타	423 (0.003)	892,345 (5.5)	923,372 (6.3)	1,048,158 (7.2)	1,012,551 (6.7)	1,072,961 (6.9)	1,304,650 (7.7)

주 1. 행정안전=일반 공공행정+공공질서 및 안전, 2. 교육문화관광=교육+문화및관광.

3. 보건환경=환경보호+보건 4. 사회복지, 5. 농수산산업=(농림해양수산+산업중소기업),

6. 교통국토지역=수송 및 교통+국토 및 지역개발, 7. 기타 등=과학기술+예비비+기타

자료: 행정자치부 『지방재정연감』(2008~2014) 및 『지방자치단체 통합재정 개요』(2014) 각 연도(단, 2008년~2013년 결산기준, 2014년은 최종예산 기준)

우선, 2008년 ‘행정안전’이 30.1%로 가장 높았으나 2014년에 25.1%로 감소하였다. 그다음으로 ‘교육문화관광’이 22.3%, ‘교통국토지역’이 19.7%순으로 비중이 높았으나 2014년에 비중이 각각 18.0%, 12.7%로 감소하였다. 이 밖에 2014년 최종예산 기준 ‘기타 등’이 7.7%, ‘보건환경’이 3.8%, ‘농수산산업’이 1.3%를 차지하고 있다.

반면, ‘사회복지’는 2008년 19.6%에서 2014년에 31.4%로 총 세출에서 차지하는 비중이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 사회복지의 경우 2008년부터 꾸준히 증가하고 있는 가운데 특히, 2011년부터 가파른 증가세를 보이고 있다.

[표 9-5] 서울특별시 자치구 일반회계 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	6,816,814 (100)	8,551,653 (100)	7,846,876 (100)	7,494,475 (100)	8,099,233 (100)	8,903,920 (100)	9,293,459 (100)
행정 안전	933,028 (13.7)	1,187,248 (13.9)	916,931 (11.7)	782,641 (10.4)	741,039 (9.1)	708,627 (8.0)	770,475 (8.3)
교육문화 관광	393,530 (5.8)	469,208 (5.5)	479,429 (6.1)	437,073 (5.8)	498,537 (6.2)	548,343 (6.2)	439,642 (4.7)
보건 환경	556,254 (8.2)	763,875 (8.9)	646,028 (8.2)	588,269 (7.8)	603,794 (7.5)	678,851 (7.6)	629,304 (6.8)
사회 복지	2,046,332 (30.0)	2,860,271 (33.4)	2,819,566 (35.9)	2,983,891 (39.8)	3,455,381 (42.7)	4,167,164 (46.8)	4,513,597 (48.6)
농수산· 산업	65,237 (1.0)	121,714 (1.4)	85,945 (1.1)	61,462 (0.8)	55,547 (0.7)	66,839 (0.8)	43,808 (0.5)
교통국토 지역	809,016 (11.9)	1,070,518 (12.5)	774,955 (9.9)	481,341 (6.4)	425,720 (5.3)	414,593 (4.7)	308,003 (3.3)
기타 등	2,013,417 (29.5)	2,078,819 (24.3)	2,124,022 (27.1)	2,159,798 (28.8)	2,319,215 (28.6)	2,319,503 (26.1)	2,588,628 (27.9)

자료 : 행정자치부 『지방재정연감』(2008~2014) 및 『지방자치단체 통합재정 개요』(2014), 각 연도

(단, 2008년~2013년 결산기준, 2014년은 최종예산 기준).

서울특별시 자치구의 일반회계 세출현황을 보면, 2008년 총 지출은 약 7조 원이며 2014년 최종 예산기준으로 약 9조 3천억 원으로 약 2조 3천억 원이 증가한 것으로 나타났다.

서울특별시 자치구의 세출 비중 추이를 보면 2008년 ‘사회복지’ 지출이 총 세출에서 차지하는 비중이 30.0%(약 2조 원)로 2011년에 거의 40.0%(약 3조 원), 2013년 46.8%(4조 원), 2014년에는 48.6%(4조 5천억 원)까지 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

‘기타 등’이 2008년 29.5%에서 2014년에 27.9%로 감소하였으며 ‘행정안전’이 13.7%에서 8.3%, ‘교통국토지역’이 11.9%에서 3.3%, ‘보건환경’이 8.2%에서 6.8%, ‘농수산산업’이 1.0%에서 0.5%로 감소하였다.

서울시 자치구의 경우 총 지출의 거의 절반가량을 사회복지 지출에 충당하고 있으며, 사회복지 이외의 행정안전, 교육문화관광, 교통국토지역 등의 지출비중이 계속 감소하고 있어 사회복지 외에 다른 자치구의 지출기능은 거의 미미한 수준이라고 할 수 있다. 특히, 필수적 경비인 행정안전 관련 지출이 계속 감소세에 있는 것은 자치단체로서 행정수행에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

## ④ 광역시와 자치구의 세출 현황

6대 광역시 본청의 일반회계 기능별 세출 추이를 보면, 2008년 본청의 총 세출은 약 16조 원이며 2014년 최종예산 기준으로 총 23조 원으로 약 7조 원이 증가하였다.

우선, 2008년 ‘교통국토환경’이 25.4%로 가장 높았으나 2014년에 17.7%로 감소하였다. 그다음으로 ‘사회복지’가 22.5%, ‘행정안전’이 17.4%순으로 비중이 높았으나, 2014년에 사회복지비가 33.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 행정안전은 15.4%로 감소하였다. 이 밖에 2014년 최종예산 기준 ‘교육문화관광’이 14.6%, ‘기타 등’이 9.7%, ‘농수산산업’이 5.3%, ‘보건환경’이 4.2%를 차지하고 있다. 광역시 사회복지비의 경우 역시 2008년부터 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

[표 9-6] 광역시 본청 일반회계 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

본청	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	16,923,564 (100)	20,260,515 (100)	19,264,726 (100)	20,489,387 (100)	21,715,862 (100)	25,199,909 (100)	23,358,110 (100)
행정 안전	2,936,571 (17.4)	3,122,457 (15.4)	3,141,743 (16.3)	3,587,594 (17.5)	3,406,778 (15.7)	5,190,108 (20.6)	3,607,446 (15.4)
교육 문화 관광	2,671,272 (15.8)	2,997,230 (14.8)	2,782,409 (14.4)	3,171,096 (15.5)	3,423,415 (15.8)	3,591,172 (14.3)	3,412,413 (14.6)
보건 환경	770,070 (4.6)	898,128 (4.4)	910,930 (4.7)	1,003,359 (4.9)	993,679 (4.6)	1,081,365 (4.3)	973,455 (4.2)
사회 복지	3,815,629 (22.5)	5,200,389 (25.7)	5,206,444 (27.0)	5,521,753 (26.9)	6,107,455 (28.1)	7,058,916 (28.0)	7,728,777 (33.1)
농수산· 산업	1,008,241 (6.0)	1,332,240 (6.6)	1,255,505 (6.5)	1,221,478 (6.0)	1,409,730 (6.5)	1,364,533 (5.4)	1,239,246 (5.3)
교통 국토 지역	4,303,408 (25.4)	5,246,532 (25.9)	4,470,489 (23.2)	4,366,856 (21.3)	4,650,154 (21.4)	4,888,915 (19.4)	4,134,539 (17.7)
기타	1,418,373 (8.4)	1,463,539 (7.2)	1,497,206 (7.8)	1,617,251 (7.9)	1,724,651 (7.9)	2,024,900 (8.0)	2,262,234 (9.7)

자료: 행정자치부 『지방재정연감』(2008~2014) 및 『지방자치단체 통합재정 개요』(2014), 각 연도(단, 2008년~2013년 결산기준, 2014년은 최종예산 기준).

6대 광역시 자치구의 일반회계 세출현황을 보면, 2008년 총 지출은 약 7조 원이며 2014년 최종 예산 기준으로 약 12조 3천억 원으로 약 5조 3천억 원이 증가한 것으로 나타났다.

광역시 자치구의 세출 비중 추이를 보면 2008년 '사회복지' 지출이 총 세출에서 차지하는 비중이 44.5%(약 3조 3천억 원)로 2012년에 50.7%(약 5조 5천억 원), 2013년 52.4%(6조 4천억 원), 2014년에는 56.2%(6조 9천억 원)까지 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

'기타 등'이 2008년 24.7%에서 2014년에 20%로 감소하였으며 '교통국토지역'이 8.6%에서 4.9%, '행정안전'이 8.5%에서 6.7%, '보건환경'이 7.8%에서 6.4%, '농수산산업'이 2.7%에서 2.1%로 감소하였다.

[표 9-7] 광역시 자치구 세출 현황

(단위: 백만 원, %)

자치구	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	7,624,290 (100)	9,850,991 (100)	9,538,805 (100)	9,942,714 (100)	10,874,582 (100)	12,258,398 (100)	12,329,570 (100)
행정 안전	649,915 (8.5)	892,570 (9.1)	830,675 (8.7)	866,876 (8.7)	876,357 (8.1)	958,510 (7.8)	830,762 (6.7)
교육 문화 관광	244,391 (3.2)	377,578 (3.8)	369,086 (3.9)	395,523 (4.0)	473,447 (4.4)	521,183 (4.3)	453,833 (3.7)
보건 환경	592,195 (7.8)	683,593 (6.9)	638,140 (6.7)	702,367 (7.1)	751,146 (6.9)	832,408 (6.8)	783,867 (6.4)
사회 복지	3,390,686 (44.5)	4,466,595 (45.3)	4,692,206 (49.2)	4,938,098 (49.7)	5,515,588 (50.7)	6,420,821 (52.4)	6,932,336 (56.2)
농수산· 산업	206,308 (2.7)	305,610 (3.1)	284,396 (3.0)	267,436 (2.7)	289,757 (2.7)	299,761 (2.4)	260,223 (2.1)
교통 국토 지역	659,034 (8.6)	1,211,731 (12.3)	823,152 (8.6)	763,816 (7.7)	815,743 (7.5)	949,395 (7.7)	604,558 (4.9)
기타	1,881,761 (24.7)	1,913,314 (19.4)	1,901,150 (19.9)	2,008,598 (20.2)	2,152,544 (19.8)	2,276,320 (18.6)	2,463,991 (20.0)

자료: 행정자치부 『지방재정연감』(2008~2014) 및 『지방자치단체 통합재정 개요』(2014), 각 연도(단, 2008년~2013년 결산기준, 2014년은 최종예산 기준).

분석 결과 광역시 본청 및 자치구의 전반적인 사회복지 지출비중은 2008년 이후 지속적으로 증가하고 나머지 일반행정, 교육문화, 안전, 지역개발 등의 비중은 감소하는 것으로 나타났다. 이는 최근 저출산고령화에 따른 국가적 복지시책에 따른 지방자치단체의 부담이 급증하고 있

으며, 이것이 다른 분야의 지출에 구축효과를 가져온다는 것을 반증하고 있다고 할 수 있다.

특히, 이러한 현상은 자치구가 더 심각함을 볼 수 있는데 자치구는 평균적으로 총 세출의 절반을 복지비로 지출하고 있으며 이외 일반행정, 안전, 지역개발, 교육, 문화관광 등의 세출 비중은 10% 미만으로 자치단체로서 필수적인 기능을 수행하기에는 어렵다고 보며 이를 논하는 자체가 큰 의미가 없을 정도로 복지비 부담이 지속 증가하여 극단적인 지출행태를 보이고 있다고 할 수 있다. 따라서 사회복지비 비중의 지속적 증가로 자치구 세출구조가 급격히 변화함에 따라 종합행정 수행에 어려움이 예상된다.

### (3) 자치구 사회복지비 증가 실태

#### ① 자치구의 5대 사회복지비 증가 실태

대표적인 지방이양사무인 사회복지 사무는 사무의 자치구 이양 후 국고 지원 비중이 감소하여 자치구 재정의 커다란 압박요인으로 작용하고 있다. 즉, 국민기초수급자 지원, 기초노령연금, 영·유아보육료 등 복지 분야 서비스 확대에 따른 자치구 부담이 가중되고 있는 상황으로 지난 '08-'15년간 지방자치단체 사회복지비 비중은 2008년 17.3%에서 15년 25.7%로 증가하였으며, 자치구는 평균 2008년 37.1%에서 2015년 53.5%로 증가하였다.

**[표 9-8]** 특광역시 자치구 5대 사회복지 부담 증가

(단위: 억 원, %)

구분	2008년		2015년		2008년 대비 증가율	2008년 대비 증가율	
	금액	비율	금액	비율			
계	전체	130,586	100	276,597	100	112	149,011
	특별·광역시	50,015	38.3	110,548	39.5	121	60,533
기초노령연금 ('08년)	전체	22,266	100.0	99,843	100	348	77,577
	특별·광역시	7,859	35.3	38,393	38.4	389	30,534
장애인연금 ('10년)	전체	2,093	100	8,371	100	300	6,278
	특별·광역시	816	39.0	3,665	43.8	349	2,849
영유아보육료 ('08년)	전체	15,460	100	45,232	100	193	29,772
	특별·광역시	6,225	40.3	18,643	41.2	199	12,418
가정양육수당 ('09년)	전체	370	100	17,595	100	4,655	17,225
	특별·광역시	182	49.2	8,731	49.6	4,697	8,549
기초생활보장 급여('08년)	전체	90,397	100	108,556	100	20	18,159
	특별·광역시	34,933	38.6	49,847	45.9	43	14,914

주: 가정양육수당은 2009년, 장애인연금은 2010년 기준임

자료: 행정자치부, 복지비 부담현황, 내부자료

구체적으로 5대 사회보장비에 대한 자치구의 복지비 부담 현황을 살펴보면, 2008년 대비 2015년 전체 사회복지비 증가율은 112%를 나타내고 있으며 특별광역시의 2008년 대비 2015년 사회복지비 증가율은 121%를 나타내고 있어 특별광역시 자치구의 사회복지비 부담이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

따라서 전체적으로 특별·광역시 자치구의 부담 비율이 증가되는 추세를 나타내고 있으며, 2008년 대비 2015년 증가액 기준으로 보았을 때, 기초노령연금·가정양육수당·기초생활보장급여 부담의 증가가 재정운영에 부담이 되는 것으로 나타났다.

특히, 기초노령연금은 2008년 7,859억 원에서 2015년 3조 8,393억 원으로 3조 534억 원이 증가하여 389% 증가율을 나타냈으며, 가정양육수당은 2009년 182억 원에서 2015년 8,731억 원으로 4,697% 증가율을 보이고 있다.

## ② 자치구의 5대 사회복지 사업별 복지비 실태

**[표 9-9]** 특별시·광역시 자치구 기초노령연금 증가 추이

(단위: 억 원, %)

구분 (기초 수)	계		국비		시·도비		자치구비	
	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)
전국 계	22,266	99,843 (49.8)	15,912	75,634 (53.6)	2,456	9,535 (41.2)	3,898	14,674 (39.5)
계	7,859	38,393 (55.5)	5,085	27,661 (63.4)	1,609	6,499 (43.4)	1,165	4,233 (37.6)
서울 (25)	2,880	14,330 (56.8)	1,586	10,364 (79.1)	671	2,181 (32.1)	623	1,785 (26.6)
부산 (16)	1,659	7,987 (54.5)	1,162	5,782 (56.8)	348	1,582 (50.7)	149	623 (45.4)
대구 (8)	1,000	4,852 (55.0)	700	3,550 (58.2)	180	781 (47.7)	120	521 (47.7)
인천 (10)	987	4,852 (55.9)	704	3,477 (56.3)	170	825 (55.0)	113	550 (55.2)
광주 (5)	522	2,504 (54.2)	365	1,780 (55.4)	94	434 (51.7)	63	290 (51.5)
대전 (5)	500	2,383 (53.8)	350	1,668 (53.8)	90	429 (53.8)	60	286 (53.8)
울산 (5)	311	1,485 (53.9)	218	1,040 (53.9)	56	267 (53.8)	37	178 (54.4)

자료: 행정자치부, 복지비 부담현황, 내부자료.

특별·광역시 자치구의 5대 사회복지사업별 복지비 부담현황('08년~'15년)을 살펴보면, 우선 기초노령연금의 경우, 2008년 대비 2015년 자치구 전체 평균증가율은 55.5%이며, 서울이 56.8%로 가장 높게 나왔으며, 다음으로 인천이 55.9%, 대구가 55% 수준으로 나타났다. 이 중 서울의 경우 2008년 대비 2015년 사도비 평균증가율이 32.1%이고 자치구비가 26.6%로 증가율은 가장 낮게 나타났으나, 증가된 총액의 규모는 사도비 1,510억 원, 자치구비 1,162억 원으로 가장 높게 나타났다<sup>2)</sup>.

다음으로 자치구의 경우 장애인연금의 부담현황을 살펴보면, 특별시·광역시 중에는 서울시의 자치구에서만 비용을 부담하고 있는 것으로 나타났으며, 부담액은 2011년 39억, 2012년 87억, 2013년 100억, 2014년 138억, 2015년 231억을 부담하고 있으며, 매년 크게 증가하는 것으로 나타났다.

**[표 9-10]** 특별시·광역시 자치구 장애인연금 현황

(단위: 억 원, %)

구분 (기초 수)	계		국비		사·도비		자치구비	
	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)
전국 계	2,093	8,371 (60.0)	1,411	5,543 (58.6)	437	1,597 (53.1)	245	1,231 (80.5)
계	816	3,665 (69.8)	518	2,249 (66.8)	298	1,185 (59.5)	0	231
서울 (25)	278	1,595 (94.7)	139	820 (95.1)	139	564 (61.2)	0	231
부산 (16)	151	637 (64.4)	108	446 (62.6)	43	191 (68.8)	0	0
대구 (8)	154	423 (34.9)	108	296 (34.8)	46	127 (35.2)	0	0
인천 (10)	89	403 (70.6)	62	282 (71.0)	27	121 (69.6)	0	0
광주 (5)	63	253 (60.3)	44	177 (60.5)	19	76 (60.0)	0	0
대전 (5)	54	231 (65.6)	38	162 (65.3)	16	69 (66.3)	0	0
울산 (5)	27	123 (71.1)	19	86 (70.5)	8	37 (72.5)	0	0

자료: 행정자치부, 복지비 부담현황, 내부자료.

<sup>2)</sup> 자치구비 증가액을 기초단체 수로 나눈 평균으로 산출하면, 서울이 45억 원의 수준을 나타내고 있으며, 부산과 울산이 30억 원의 수준을 나타내고 있어, 서울 자치구가 기초노령연금에 대한 부담이 다른 자치구에 비해 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

자치구의 영유아보육료 부담현황을 살펴보면, 2008년 대비 2015년 자치구 전체 평균증가율은 28.5%이며, 울산이 55.9%로 가장 높은 수준의 평균증가율을 보였으며, 다음으로 서울이 35.8%로 나왔으며, 대전이 30.9%, 인천이 28.8% 수준으로 나타났다.

이 중 서울 자치구의 경우 가장 높은 평균증가율을 보이는 것은 아니지만, 2008년 대비 2015년 사도비 평균증가율이 31.7%이고 자치구비가 10.3%로 증가율이 비교적 높은 수준이며, 증가된 총액의 규모는 사도비가 2,108억 원, 자치구비가 473억 원으로 가장 크게 나타났다. 이는 자치구비 평균증가율이 가장 높은 울산 자치구보다도 높은 수준으로 서울시 자치구가 영유아 보육료에 대한 부담이 다른 자치구에 비해 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

**[표 9-11]** 특별시·광역시 자치구 영유아보육료 현황

(단위: 억 원, %)

구분 (기초 수)	계		국비		시도비		자치구비	
	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)
전국 계	15,460	45,232 (27.5)	7,551	30,580 (43.6)	4,260	9,059 (16.1)	3,649	5,593 (7.6)
계	6,225	18,643 (28.5)	2,945	11,649 (42.2)	2,081	5,008 (20.1)	1,199	1,986 (9.4)
서울 (25)	2,138	7,497 (35.8)	535	3,313 (74.2)	950	3,058 (31.7)	653	1,126 (10.3)
부산 (16)	910	2,361 (22.8)	541	1,771 (32.5)	253	413 (9.0)	116	177 (7.5)
대구 (8)	879	1,922 (17.0)	518	1,442 (25.5)	243	336 (5.5)	118	144 (3.1)
인천 (10)	852	2,567 (28.8)	505	1,922 (40.1)	237	449 (12.8)	110	196 (11.2)
광주 (5)	708	1,564 (17.3)	425	1,173 (25.1)	198	274 (5.5)	85	117 (5.4)
대전 (5)	510	1,612 (30.9)	300	1,209 (43.3)	141	282 (14.3)	69	121 (10.8)
울산 (5)	228	1,120 (55.9)	121	819 (82.4)	59	196 (33.2)	48	105 (17.0)

자료: 행정자치부, 복지비 부담현황, 내부자료

자치구의 가정양육수당 부담현황을 살펴보면, 2008년 대비 2015년 자치구 전체 평균증가율은 782.9%이며, 울산이 1,456.7%로 가장 높은 수준의 평균증가율을 보였으며, 다음으로 대전이 925%로 나왔으며, 서울이 893.1%, 인천이 785.7% 수준으로 나타났다.

가정양육수당 역시 서울 자치구의 경우 가장 높은 평균증가율을 보이는 것은 아니지만, 2008년 대비 2015년 국비 평균증가율이 1,970.5%로 가장 높고 시도비 평균증가율도 773.2%이고 자치구비가 409.1%로 비교적 높은 수준이며, 증가된 총액의 규모는 시도비가 1,299억 원이고, 자치구비가 540억 원으로 가장 크게 나타났다. 이는 자치구비 평균증가율이 가장 높은 울산 자치구보다도 높은 수준으로 서울시 자치구가 가정양육수당에 대한 부담 역시 다른 자치구에 비해 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

**[표 9-12]** 특별시·광역시 자치구 가정양육수당 현황

(단위: 억 원, %)

구분 (기초 수)	계		국비		시도비		자치구비	
	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)
전국 계	370	17,595 (775.9)	176	11,810 (1,101.7)	104	3,594 (559.3)	90	2,191 (389.1)
계	182	8,731 (782.9)	84	5,511 (1,076.8)	61	2,252 (598.6)	37	968 (419.4)
서울 (25)	63	3,439 (893.1)	13	1,550 (1,970.5)	28	1,327 (773.2)	22	562 (409.1)
부산 (16)	26	1,046 (653.8)	16	785 (801.0)	7	183 (419.0)	3	78 (416.7)
대구 (8)	32	1,808 (925.0)	19	1,356 (1,172.8)	9	316 (568.5)	4	136 (550.0)
인천 (10)	21	1,011 (785.7)	12	757 (1,034.7)	6	177 (475.0)	3	77 (411.1)
광주 (5)	17	465 (439.2)	10	349 (565.0)	5	81 (253.3)	2	35 (275.0)
대전(5)	18	520 (464.8)	11	390 (574.2)	5	91 (286.7)	2	39 (308.3)
울산 (5)	5	442 (1,456.7)	3	324 (1,783.3)	1	77 (1,266.7)	1	41 (666.7)

자료: 행정자치부, 복지비 부담현황, 내부자료.

끝으로 자치구의 기초생활보장급여 부담현황을 살펴보면, 2008년 대비 2015년 국비 평균증가율은 6.4%이며, 시도비는 6.1%, 자치구비는 0.1%의 증가추세를 보이고 있어 자치구에 큰 부담으로 작용하지는 않은 것으로 나타났다.

<sup>3)</sup> 가정양육수당은 조사된 5대 사회복지비 중 가장 급격하게 증가한 항목으로 2012년 0.2조 원에서 2013년 1.6조 원으로 증가하였으며 서울시의 증액 규모가 가장 크게 나타났다.

[표 9-13] 특별시·광역시 자치구 기초생활보장급여 현황

(단위: 억 원, %)

구분 (기초 수)	계		국비		시도비		자치구비	
	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)	2008년	2015년 (평균증가율)
전국 계	90,397	108,556 (2.9)	65,260	84,793 (4.3)	15,157	19,307 (3.9)	9,980	4,456 (-7.9)
계	34,933	49,847 (6.1)	25,559	37,048 (6.4)	7,949	11,365 (6.1)	1,425	1,434 (0.1)
서울 (25)	11,714	16,988 (6.4)	6,044	9,299 (7.7)	4,609	6,712 (6.5)	1,061	977 (-1.1)
부산 (16)	8,221	11,038 (4.9)	6,904	9,312 (5.0)	1,202	1,586 (4.6)	115	140 (3.1)
대구 (8)	4,852	7,007 (6.3)	3,852	5,925 (7.7)	927	984 (0.9)	73	98 (4.9)
인천 (10)	3,920	5,773 (6.8)	3,285	4,878 (6.9)	564	802 (6.0)	71	93 (4.4)
광주 (5)	2,565	4,329 (9.8)	2,432	3,665 (7.2)	94	607 (78.0)	39	57 (6.6)
대전 (5)	2,521	3,407 (5.0)	2,113	2,881 (5.2)	373	482 (4.2)	35	44 (3.7)
울산 (5)	1,140	1,305 (2.1)	929	1,088 (2.4)	180	192 (1.0)	31	25 (-2.8)

자료: 행정자치부, 복지비 부담현황, 내부자료

#### (4) 자치구 재원배분의 문제점

##### ① 특·광역시세 편중 및 자치구 세수 부족

1991년 구의회 및 1995년 자치구청장 선거 이후 지난 20여 년간 자치구는 자체사업의 재원 조달조차 어려운 상황이다. 이렇게 현행 자치구가 봉착하고 있는 모든 재정압박의 근본원인은 취약한 세수 때문이라고 할 수 있다(송상훈, 2011). 더욱이 지방세 비중의 감소로 자치단체의 재원조달과 지출책임 간의 괴리가 지방자치 실시 이후 더욱 심해졌다.

즉, 자치구 재정취약성의 근본원인은 재산세와 등록면허세 2종으로 세목이 극히 제한되어 있고, 이 세목 역시 세수탄력성이 낮은 재산세(재정자립 기반 취약)와 경기변동에 민감한 등록면허세 두 개의 세목으로 구성되어 있다는 것이다.

다음 표의 특별광역시세 대비 자치구세 비중을 보면, 2008년 자치구세 비중은 12.1%에 불과했고, 2013년에 17.1%까지 증가하였다가 2015년 14.9%로 감소하였다. 이는 자치구세가 국세

대 지방세 비중인 80:20에도 미치지 못하고 있으며, 특별광역시와 자치구 간에 세원이 매우 불균형적으로 분포되어 있다는 것을 나타내고 있다.<sup>4)</sup>

[표 9-14] 특별광역시세 대비 자치구세 비중

(단위: %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
본청	86.4	85.7	85.8	82.2	82.1	81.2	83.1	83.7
자치구	12.1	12.9	12.9	16.4	16.3	17.1	15.5	14.9
균	1.5	1.4	1.3	1.4	1.6	1.7	1.4	1.4

자료: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 연도.

이러한 결과로 볼 때 특별광역시세의 경우는 규모면에서 지방세로서의 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있지만, 자치구세의 경우는 특별광역시세 대비 평균 14.8%에 불과해 지방세로서의 기능을 수행하기에는 어렵다고 보아야 할 것이다. 결국 자치구 지방세 비중의 취약성은 자치구의 재원조달과 지출책임 간의 괴리를 더욱 심화시키고 있다고 할 것이다.

## ② 본청-자치구 간 재정관계의 비효율성

자치구 세입구조의 열악한 현실을 극복하기 위한 대안으로 특별시·광역시는 자치구에 조정교부금을 배분함으로써 자치구의 재정을 보완하고 있다. 그러나 자치구의 부족재원에 대한 조정교부금의 보완율(D/C)은 평균 79.46% 수준으로 자치구 재정의 압박요인으로 나타났다.

[표 9-15] 조정교부금 산정내역 및 조정률(2014년)

(단위: 억 원)

구분	기준재정 수요액(A)	기준재정 수입액(B)	재정부족액 (C=A-B)	일반교부금 교부액(D)	조정률	
					D/C	(B+D)/A
계	99,641	55,118	44,523	35,378	79.46	90.82
서울	53,937	33,569	20,368	17,787	87.33	95.21
부산	14,457	5,753	8,704	4,612	52.99	71.70
대구	7,247	3,180	4,067	2,972	73.08	84.89
인천	10,020	5,586	4,434	4,118	92.87	96.85
광주	4,656	2,001	2,655	2,201	82.90	90.25
대전	5,262	2,755	2,507	2,082	83.05	91.92
울산	4,062	2,274	1,788	1,606	89.82	95.52

자료: 행정자치부, 내부자료

4) 특히, 자치구의 세원은 2005년 중합부동산세가 신설되면서, 자치구의 주요 세원인 중합토지세가 재산세에 통합되거나 중합부동산세로 넘어가 세원이 급격히 감소하는 경향을 나타내고 있다(조임근, 2014).

또한 조정교부금 교부 후 충족도[(B+D)/A]는 전체적으로 90.82%의 충족도를 보이고 있으며, 이는 자원보장기능은 발휘하고 있으나, 충분한 자원보장을 하지 못하고 있는 것이라고 할 수 있다.

특히, 자치구는 인구수, 아동 수, 노인인구수 등 복지수요 급증에 따른 재정수요가 시·군보다 상대적으로 높은 편이어서 세출요소가 급증하고 있지만<sup>5)</sup>, 세입은 지방세, 재산세, 등록면허세, 기존 사업소세분과 조정교부금 정도에 불과하여 구조적으로 가용재원이 부족할 수밖에 없는 구조이다.

따라서 재정자립도가 튼튼한 몇몇 자치구를 제외하고 대부분의 자치구는 자체세입만으로는 재정운영이 어려워 조정교부금이 현재 자치구 재정력 확충을 크게 좌우하고 있다고 할 것이다. 그러나 자치구는 자체세입의 부족과 함께 일반재원 중 조정교부금이 이전연도보다 감소하였거나 정체상태로 있기 때문에 재정난이 심화되고 있다고 할 수 있다.

[표 9-16] 서울시 조정 교부율(기준) 및 자원 변화

(단위: 억 원)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
기준	취득·등록세의 50%	취득세의 50%		보통세의 20.5%	보통세의 21.0%	
금액 (일반+특별)	16,043	15,393	16,846	18,330	19,763	21,568
전년 대비 증감액		-650	1,453	1,484	1,433	1,805

자료: 행정자치부, 내부자료.

즉, 자치구의 일반재원은 지방세, 세외수입, 조정교부금 등으로 구성되는 바, 조정교부금이 각 광역단체 조례에 의하여 일정률로 결정되기 때문에 자치구 자원부족은 향후 계속될 것이다(국회예산정책처, 2010).

결국 부족한 자치구의 경상적 재원을 보전하기 위해서 자주재원 이외에도 의존재원인 조정교부

5) 자치구 세입 분석 결과 총세입은 증가추이를 보이나 자체세입의 증가추이는 완만한 형태로 이전재원에 대한 의존이 심화되고 있는 것으로 나타났으며, 자치구 세출 중 5대 사회복지비 분석 결과 정부정책 변화에 따라 영유아 보육료, 가정양육수당, 기초연금에 급격한 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 특히, 인구가 밀집한 서울시 자치구가 다른 자치구에 비해 복지비 부담이 높은 수준이며, 따라서 시·군보다 인구가 밀집한 자치구에 향후 복지재정 수요가 계속적으로 증가할 것으로 추정할 수 있다.

금 제도가 개선되어야 할 필요가 있다. 또한 국가의 거시 재정정책에 의해 침해된 자치구의 세입을 보전하고, 국가와 지방 간 합리적인 사회복지 기능 분담 및 여기에 상응하는 자원 분담으로서 교부세 배분의 논의도 고려할 필요가 있다고 할 것이다.

### ③ 자치구 자원배분의 적정성

특·광역시 및 자치구의 자원배분 적정성은 급증하고 있는 사회복지 재정을 비롯하여 급격하게 늘어나고 있는 자치구의 세출을 충당할 수 있는 세입이 특·광역시 본청과 적정하게 배분되어 있는가 하는 문제로 귀결될 수 있다. 일반적으로 사회복지 정책목표를 달성하기 위해서는 충분한 재정자원이 전제되어야 하며, 사회복지서비스의 분권화를 통한 정책목표 달성의 긍정적 효과를 얻기 위해서는 지방정부의 정책적 자율성 및 재정적 자립이 필수 조건이라고 할 수 있다(한국지방재정학회, 2011).

【표 9-17】 2013년 지방재정 대책 순증효과 추정(기획재정부 자료 기준)

(단위: 조 원)

구분	'14	'15	'16	'17	~	'23	'14~'23 연평균
A. 총 자원 이전	3.9	6.0	6.4	6.5		9.1	7.1
소계	3.6	5.4	5.8	6.1		8.5	6.5
① 중앙 - 지방 가능 및 자원 조정							
■ 지방소비세 확대 (+6%p)	2.4	2.6	2.8	3.0		4.5	3.3
■ 지방소득세 개편 (법인세분+세법 개정효과)	-	1.1	1.2	1.3		2.0	1.4
■ 보육 보조율 인상 (+15%p)	1.2	1.2	1.2	1.2		1.2	1.2
■ 분권교부세 3개 사업 국고환원	-	0.5	0.5	0.5		0.7	0.6
② 별도 대책							
■ 발전용유연탄 과세로 지방교부세 증가	0.1	0.2	0.2	0.2	중략	0.2	0.2
■ 누리과정 교육 지자체 이관	0.2	0.4	0.4	0.4		0.4	0.4
B. 국가시책에 따른 추가소요 보전	3.6	3.7	3.8	3.8		3.9	3.9
■ 취득세수 보전	2.4	2.4	2.4	2.4		2.4	2.4
■ 보육보조율 보조 (무상보육 확대)	1.2	1.2	1.2	1.2		1.2	1.2
■ 분권교부세 3개 사업 지방비 부담	-	0.1	0.2	0.2		0.3	0.3
◇ A-B. 순이전	0.3	2.3	2.6	2.7		5.2	3.2

그러나 현재와 같이 자치구의 재정적·사회적 환경은 고려하지 않은 채, 중앙에서 일방적으로 결정한 복지정책에 의해 보조금의 용도 및 규모가 법률에 의해서 결정되고, 자치구의 세입환경에 따른 가용재원이 극히 한정된 상황에서 그리고 지방비가 일치되는 재정구조에서 자치구는 자치단체로서 본질적인 한계에 부딪히고 있다. 특히, 자치구의 세출부담은 계속적으로 증가하는 반면, 중앙정부의 각종 지방재정 지원대책의 효과는 아주 미약한 수준으로 나타나고 있다.

즉, [표 9-18]에서 보는 바와 같이 2013년 취득세를 영구인하에 따른 지방재정 보전조치의 일환으로 지방소비세 확대(내국세 6%p 인상), 영유아 보육료 국고보조율 15%p 인상, 분권교부세 3개 사업 국고환원 등을 시행 등 소위 9.26조치의 지방재정 순증방안이 있었다.

그리고 2014년 담배값 인상에 따른 담배소비세 증가 및 지방세 비과세 감면정비를 통하여 3조 3천억 원의 재정 순증 효과가 발생할 경우, 이를 통해 지방의 부족한 복지재원을 확충할 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 전술한 정책변화와 지방재정의 개편효과는 대부분 특광역시 시의 세입증가로 이어지고 자치구에는 세입효과가 복지 등 신규 수요의 발생으로 급증하는 세출을 감당하기에는 매우 부족한 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

[표 9-18] 정책변화에 따른 2015년 자원 증가 추계액

(단위: 억 원, %)

구분	시도 본청	자치구	시군	총계
계	17,899 (53.4)	1,333 (4.0)	14,291 (42.6)	33,523 (100)
지방소득세 법인분	4,807	-	4,513	9,320
분권교부세 3개 사업 환원 감소	1,310	371	3,392	5,073
발전용 유연탄 과세 지방교부세 증가	573	-	1,427	2,000
누리과정 이관	1,862	424	990	3,276
담배값 인상에 따른 담배소비세 증가	666	-	609	1,275
담배값 인상에 따른 보통교부세 증가액	874	-	2,174	3,048
지방세 비과세 감면	7,180	538	574	8,300
원전·화전 요율인상	619	-	612	1,231

자료: 행정자치부, 2015, 내부자료

6) 앞 장의 자치구 세입 분석 결과 총세입은 증가추이를 보이나 자체세입의 증가추이는 완만한 형태로 이전재원에 대한 의존이 심화되고 있는 것으로 나타났으며, 자치구 세출 중 5대 사회복지비 분석 결과 정부정책 변화에 따라 영유아 보육료, 가정양육수당, 기초연금이 급격한 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 특히, 인구가 밀집한 서울시 자치구가 다른 자치구에 비해 복지비 부담이 높은 수준이며, 따라서 시군보다 인구가 밀집한 자치구에 향후 복지재정 수요가 계속적으로 증가할 것으로 추정할 수 있다.

상기의 표는 지방재정 정책변화에 따른 세입증가액을 추계한 것이다. 2015년 정부의 정책에 따라 지방재정이 순조롭게 증가할 경우 약 3조 3천억 원의 재정순증 효과를 기대할 수 있다. 이 중 시도 본청의 경우 53.4%의 세입증가가 예상되며, 시군의 경우 42.6%의 세입증가가 예상되는 반면, 자치구의 경우 4.0%의 세입증가가 예상되므로 현재의 자치구 세입구조로는 어떠한 재정정책의 변화에도 급증하는 복지비 부담을 충당하기에는 턱없이 부족한 형편이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

#### (5) 자치구 사회복지비 부담 완화방안

##### ① 단기적 방안

##### 가. 자치구 조정교부금 제도 개편

##### ㉞ 제도개편의 필요성 검토

1994년 이후 자치구 조정교부금제도는 특광역시 자율운영 원칙을 견지하여 왔으나 기준재정수요, 기준재정수입, 조정률 등 산정방식이 상이하여 재원보정기능과 재정형평기능이 다르게 발휘되고 있는 실정이다.

특히, 조정교부금 제도는 지방교부세와 연계기능이 취약하여 시군과 달리 자치구의 재원보장 측면에서 불리한 여건이며 재정격차 완화 측면에서도 불확실한 모습을 보이고 있다.

이를 실증적으로 살펴보기 위하여 엔트로피, 허핀달, 지니계수, 집중계수 등 불평등계수로 측정된 결과 서울과 울산은 제외한 모든 광역시에서 재정불평등이 오히려 확대되는 결과를 초래한 것으로 분석되었다(한상우·하현민, 2015). 다음의 표에서 보는 바와 같이 2015년 자치구 세입 예산액 중 지방세의 불평등률을 측정된 결과 자체세입에서 대도시인 서울과 부산의 재정불균형이 낮게 나타났으며 그 외 광역시는 재정불균형이 서울과 부산에 비하여 높게 분석되었다.

7) 본청 세수 증가에 따라 간접적으로 자치구에 교부될 조정교부금 1,746억 원 효과는 고려하지 않았다.

[표 9-19] 조정을 산식을 대상으로 한 재정불평등 측정 결과(2015년)

구분	불평등 계수	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
자치구세	엔트로피	2.988	2.578	1.802	1.683	1.504	1.518	1.297
	허핀달	0.051	0.084	0.183	0.199	0.240	0.238	0.299
	지니	0.268	0.287	0.297	0.434	0.247	0.229	0.391
	집중	0.279	0.307	0.347	0.496	0.309	0.287	0.488
자치구세 + 조정 교부금 (현행 보전율)	엔트로피	3.204	2.470	1.112	0.122	0.707	0.708	0.032
		(0.216)	(-0.108)	(-0.69)	(-1.561)	(-0.797)	(-0.81)	(0.036)
	허핀달	0.041	0.086	0.334	0.965	0.501	0.498	0.991
		(0.010)	(-0.002)	(-0.151)	(-0.766)	(-0.261)	(-0.26)	(0.020)
	지니	0.089	0.284	0.589	0.859	0.615	0.604	0.746
		(0.179)	(0.003)	(-0.292)	(-0.425)	(-0.368)	(-0.375)	(0.220)
	집중	0.093	0.305	0.590	0.982	0.769	0.755	0.995
		(0.186)	(0.002)	(-0.341)	(-0.486)	(-0.460)	(-0.468)	(0.260)
자치구세 + 조정 교부금 (서울형)	엔트로피	3.178	2.703	1.946	2.076	1.609	1.609	1.386
		(0.226)	(0.125)	(0.144)	(0.393)	(0.105)	(0.091)	(0.088)
	허핀달	0.042	0.067	0.143	0.126	0.200	0.200	0.250
		(0.011)	(0.017)	(0.040)	(0.073)	(0.040)	(0.038)	(0.049)
	지니	0.000	0.054	0.009	0.040	0.015	0.016	0.020
		(0.247)	(0.233)	(0.288)	(0.394)	(0.232)	(0.213)	(0.371)
	집중	0.000	0.058	0.011	0.046	0.019	0.020	0.027
		(0.257)	(0.249)	(0.336)	(0.450)	(0.290)	(0.267)	(0.461)
자치구세 + 조정 교부금 (보통 교부세형)	엔트로피	3.169	2.708	1.943	2.066	1.609	1.600	1.386
		(0.181)	(0.130)	(0.141)	(0.383)	(0.105)	(0.081)	(0.089)
	허핀달	0.042	0.067	0.144	0.128	0.200	0.204	0.250
		(0.009)	(0.017)	(0.039)	(0.071)	(0.040)	(0.034)	(0.049)
	지니	0.044	0.000	0.043	0.083	0.000	0.072	0.000
		(0.224)	(0.287)	(0.254)	(0.351)	(0.247)	(0.157)	(0.391)
	집중	0.046	0.000	0.050	0.095	0.000	0.090	0.000
		(0.233)	(0.307)	(0.297)	(0.401)	(0.309)	(0.198)	(0.488)
자치구세 + 조정 교부금 (혼합형)	엔트로피	3.176	2.706	1.945	2.073	1.609	1.608	1.386
		(0.188)	(0.128)	(0.143)	(0.390)	(0.105)	(0.090)	(0.089)
	허핀달	0.042	0.067	0.143	0.127	0.200	0.200	0.250
		(0.009)	(0.017)	(0.040)	(0.073)	(0.040)	(0.038)	(0.049)
	지니	0.022	0.031	0.018	0.059	0.008	0.023	0.011
		(0.246)	(0.256)	(0.279)	(0.375)	(0.239)	(0.206)	(0.38)
	집중	0.023	0.033	0.021	0.068	0.010	0.029	0.015
		(0.256)	(0.274)	(0.326)	(0.428)	(0.299)	(0.258)	(0.473)

주: ( )는 자치구세를 기준으로 본 세원 불평등도와 조정교부금의 3가지 대안별 재원 불균형의 완화 효과 크기를 의미함

자료: 한상우·하현민(2015)

여기서 불평등도 분석을 위한 측정계수들의 특징을 살펴보면 엔트로피계수의 경우 재정 불평등도가 낮을수록 수치가 높게 나타나는 반면 허핀달·지니·집중계수는 재정불평등도가 높을수록 수치가 높게 나타난다.

특히 대구, 인천, 광주, 대전의 4개 광역시는 4가지 불평등계수에서 악화경향을 보였으며, 부산은 엔트로피계수와 허핀달지수에서 악화경향을 보였다. 결국, 지방세의 세원불평등을 완화하는 것이 조정교부금의 주된 기능이어야 하나 오히려 자치구 간 재정격차를 확대하였음을 알 수 있다.

따라서 이러한 분석결과는 자치구 조정교부금 산정방식을 개선할 필요성이 있다는 것을 시사하며, 조정률만 변경해도 재정불평등이 개선되는 것을 기대해 볼 수 있을 것이다.

#### ㉞ 조정교부금 확충 규모안

조정교부금 확충규모는 보통교부세의 교부 후 충족도가 95%가 되므로 자치구에 동일 수준의 재원보장 혜택을 부여하여야 한다는 대안에서 산정하도록 하였다. 교부 후 충족도는 서울이 97.7%로 가장 높은 반면에 부산 71.7%, 대전 76.5% 등 특별시 및 광역시별로 차이가 큰 문제를 해소할 필요가 있다.

서울과 인천은 보통교부세의 교부 후 충족도 95%를 넘을 뿐 아니라 상대적으로 지역경제 형편이 나은 편이라는 점을 고려하여 교부 후 충족도 100%를 적용하였다. 이 경우 일반교부금 기준으로 서울은 1조 9,411억 원에서 2조 683억 원, 인천은 3,904억 원에서 4,354억 원으로 확충되는 것으로 나타났다.

교부 후 충족도가 95%에 미달하는 광역시는 보통교부세 수준인 95% 수준까지 확충되어야 하며, 이 경우 부산은 일반교부금 기준으로 4,612억 원에서 8,279억 원, 대구는 2,941억 원에서 3,898억 원, 광주는 2,196억 원에서 2,455억 원, 대전은 1,895억 원에서 3,017억 원, 울산은 1,588억 원에서 1,949억 원으로 확충되는 것으로 나타났다.

[표 9-20] 현행 산정방식 적용 시 조정교부금 확충 규모

(단위: 억 원)

구분	현행 보통교부금					일반조정교부금 확충 대안 검토		
	일반교부금 총액(A)	기준재정 수요액(B)	기준재정 수입액(C)	재정 부족액 (D=B-C)	교부 후 총족도 (A+C)/B	교부 후 총족도 100%	교부 후 총족도 95%	
보통교부세	320,509	705,488	349,684	355,804	0.950			
<b>합계</b>	<b>36,697</b>	<b>103,376</b>	<b>56,827</b>	<b>46,549</b>	<b>0.905</b>	<b>46,549</b>	<b>39,774</b>	
조 정 교 부 금	서울	19,411 (21.0%)	54,887	34,204	20,683	0.977	20,683 (22.2%)	16,333 (18.0%)
	부산	4,762 (19.8%)	15,224	6,184	9,040	0.709	9,040 (35.8%)	8,279 (33.0%)
	대구	2,941 (20.65%)	7,586	3,308	4,278	0.824	4,278 (29.1%)	3,898 (26.7%)
	인천	3,904 (20.0%)	10,214	5,860	4,354	0.956	4,354 (22.1%)	3,843 (19.7%)
	광주	2,196 (23.0%)	5,031	2,325	2,706	0.898	2,706 (27.8%)	2,455 (25.4%)
	대전	1,895 (21.5%)	6,050	2,731	3,319	0.765	3,319 (36.0%)	3,017 (33.0%)
	울산	1,588 (18.1%)	4,384	2,215	2,169	0.868	2,169 (24.0%)	1,949 (21.8%)

주: ( ) 안은 보통세 대비 조정률

나. 국고보조사업 경비부담비율 개선

㉞ 필요성

지방재정법 시행령 제33조 제1항은 시도-시군구가 각각 부담하여 할 경비의 종목과 부담비율에 대하여 행정자치부령으로 정하도록 규정하고 있다. “지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙” 제2조는 시도와 시군구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율은 별표에 적시하고 있다.

동 규칙의 별표에 따르면 111개 국고보조사업에 대하여 시도-시군구 자원분담비율을 적시하고 있으며, 5대 복지사업 중 영유아보육료에 대한 분청 부담률은 50%, 주거급여 및 생계급여의 분청 부담률은 70%로 규정하고 있다.

그러나 동 규칙에도 불구하고 자원분담비율을 준수하기보다는 시군구에 전가하거나 특별시 및 광역시 재정상황에 따라 다른 비율을 적용하는 사례가 발생하고 있으며, 미이행 시 재정적

불이익을 주는 제도적 장치도 미흡한 실정이다. 또한 5대 복지사업 중 기초노령연금, 장애인연금, 가정양육수당은 동 규칙의 종목에 누락된 실정이다.

[표 9-21] 주요 복지사업 자치구 자원분담비율 사례

구분	경비부담 규칙의 자치구 분담비율	서울	부산	인천
양육수당	-	32.0%	32.7%	31.5%
영유아보육료	50%	21.3%	32.9%	31.5%
장애인연금	-	29.1%	-	-
기초생활보장	-	12.4%	8.5%	11.0%

자료: 감사원, 2015, 내부 조사자료.

#### ㉔ 제도개선 방안

일종의 풍선효과가 작동하여 자치구 자주재정의 확대에도 불구하고 자치구에 이전되는 재원의 총량은 별다른 변화가 없을 것이라는 우려를 불식시키는 한편으로 시도-시군구 경비분담비율의 합리화라는 측면에서 다음과 같은 제도개선을 강구할 필요가 있다.

첫째, 경비분담비율에 누락된 양육수당, 장애인연금, 기초생활보장을 우선적으로 추가하며 지방부담이 큰 주요 국고보조사업도 포함시키도록 한다.

둘째, 분담비율을 미준수하는 시도에 대해서는 재정관리제도를 이용하여 통제하는 방안이 있다. 즉, 지방교부세 감액제도를 이용하여 미준수 시도는 감액 조치하거나, 지방재정분석의 평가 항목에 추가하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 통합재정공시 항목에 포함시켜 시도별 비교를 통해 주민통제를 강화하는 것도 생각해 볼 수 있다.

#### ② 중·장기적 방안

가. 보통교부세의 자치구 교부

##### ㉑ 필요성

현재 보통교부세는 자치구를 교부대상에서 제외하고 당해 특별시 또는 광역시에 합산산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있어, 자치구는 재정조달 측면에서 시·군과는 근원적 격차를 가지고 있다. 자치구는 경직적이고 신장률이 미미한 재산과세 중심의 취약한 세입구조와 보

조금 및 사회복지의 확대에 의한 구비 부담증가로 기초자치단체 중 재정난이 가장 심각함에도 보통교부세 대상이 아니다. 보통교부세는 지방자치단체 간의 재정력 차이 등으로 인한 불균형을 시정하고 지방자치단체가 일정한 행정 수준을 확보할 수 있도록 하기 위한 자원보장제도임에도 불구하고 법적 정당성을 가지지 못한 상태에서 사군과 동일한 법적 지방자치단체인 자치구를 교부대상에서 제외시키고 있다. 또한 2015년 분권교부세를 보통교부세에 흡수 통합함에 따라 보통교부세 불교부 단체에 대한 자원문제가 발생하고 있다. 보통교부세 불교부 단체는 서울, 특별시광역시 자치구 69개 단체와 수원시, 성남시, 고양시, 용인시, 과천시, 화성시 6개의 기초자치단체이다. 이 중 자치구의 경우 보통교부세 불교부 단체(특·광역시 합산)이므로, 분권교부세 폐지에 따른 안정적인 자원 보장을 받기 어려운 측면이 있다.

따라서 자치구의 경우 복지사업은 이양되었지만 이에 따른 자원은 이양되지 않은 상황이 분권교부세가 폐지되면서 또다시 발생하게 되므로, 자치구의 재정적 손실을 적정하게 보전해주는 근본적인 대책이 반드시 필요하며, 이러한 문제점을 해결하기 위해 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 현행 제도를 개편할 필요가 있다.

**[표 9-22]** 보통교부세 불교부 단체의 분권교부세액

(단위: 억 원, 2014년)

서울 자치구	수원	성남	고양	과천	용인	화성	계
1,285	49	86	43	11	31	25	1,530

#### ㉔ 제도개선 방안

현재 자치구에 대한 보통교부세를 당해 특별시 또는 광역시에 합산·산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있는 현행 제도를 개편하여 자치구에 지방교부세를 직접 교부하기 위해서는 지방교부세법 제6조 제1항의 단서조항 삭제를 통한 개정이 요구된다. 다만, 자치구에 보통교부세가 교부되기 위해서는 현행 특별·광역시 본청과 자치구의 관할 사무를 조정할 필요가 있으며, 아울러 자치구의 사무영역도 재검토할 필요성이 있다(이상범, 2015).

또한 자치구에 보통교부세를 교부할 경우 현행 지방교부세의 자원과 규모로는 특별·광역시 본청과 사군에 배분되는 보통교부세가 감소될 수 있으므로, 교부세의 법정교부세율을 높이는 방식도 병행할 필요가 있다.<sup>8)</sup>

<sup>8)</sup> 지방교부세 법정교부율이 19.24%로 고착되어 있는 동안 기본행정수요 보장기능을 수행하는 지방교부세의 지방재정부족액에 대한

## 나. 공동세 도입 및 세원이양

### ㉠ 필요성

중앙과 지방 간 세원배분에 있어 가급적 지방정부 세입 즉, 지방세 비중을 높이는 것이 효율적이라는 논리는 광역자치단체와 기초자치단체 간에도 여전히 유효한 내용이 된다. 즉, 광역자치구 간에도 자치구의 재정자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 자치구 간의 세원배분을 통해 자치구의 지방세수 비중을 높여야 한다. 이러한 측면에서 자치구에 대한 세입확충의 필요성은 다음의 두 가지 측면에서 논의할 수 있다.

첫째, 재화의 효율적 배분이다. 각 자치구의 주민이 지방공공재에 있어서의 비용을 인식한다면, 비용부담을 고려하여 지방공공재를 공급할 수 있기 때문에 가능한 한 지방의 세출은 지방의 세입으로 징수하는 것이 재화를 효율적으로 배분할 수 있다. 만일, 체육관 같은 지역편의시설을 국고보조금 등으로 일부 지원(50%)받는다고 할 경우, 지역주민들이 선호하는 현재가치가 실제 건축가격인 투입비용보다 낮더라도 지역주민이 직접 부담한다고 인식하는 것은 50%이므로 이러한 시설이 건축될 수 있게 된다.

둘째, 소득재분배 정책의 시행이다. 지역주민의 선호도를 고려하여 각 자치구가 복지 및 교육을 제공함으로써 중앙정부에 비하여 효율적으로 소득재분배 정책을 시행할 수 있다. 소득재분배는 화폐지원보다는 교육, 복지, 의료 등 준사적재에 대한 보조를 하는 기능으로 전환되고 있으므로, 이러한 준사적재에 대한 정보는 지방정부에서 많이 갖고 있기 때문에 준사적재의 공급은 지방정부가 담당하는 것이 보다 바람직한 것으로 논의되고 있다.

### ㉡ 제도도입 방안

#### *지방소득세의 공동세화 방안*

현재 시세인 지방소득세는 거주지 위주에 기초한 개인소득과세의 형태를 취하고 있기 때문에 기초자치단체 세원으로서 적합성이 인정되고 있다. 또한 신장성 및 안정성이 높으며, 보편성 측면에서도 자치구세로서의 적합성이 높다고 할 수 있다. 따라서 지방소득세의 30%를 자치구세로 공동세화하며, 균분(혹은 차등) 배분하는 방안을 제시할 수 있다. 다만 '14년 최종예산 기준

보전율, 즉 기준재정수요 충족률이 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 따라서 기준재정수요액이 최소한의 전국적인 기본재정수요를 정확하게 반영하고 있다고 한다면, 지방교부세의 기준재정수요 충족률을 상향 조정하기 위한 지방교부세 법정교부율 인상은 타당성이 있다고 할 것이다.

지방소득세 징수액은 서울시 3조 4,821억 원 등 특/광역시 전체적으로 5조 4,782억 원이며, 이 중에서 30%는 서울시 1조 446억 원에 달하는 등 특/광역시 본청의 상당한 재정부담이 예상된다. 따라서 중·장기적으로 지방소득세의 세율을 인상하고 그에 따른 세수 증가분을 자치구와 도에 배분하여 지역의 투자유치를 촉진함으로써 지방소득세와 지역경제의 연계를 실질적으로 강화하는 한편 관련 법령을 변화된 상황에 맞추어 합리적으로 정비하는 노력을 지속적으로 기울여 나가야 할 것이다.

[표 9-23] 지방소득세 공동세 방안의 재정효과(2014년)

(단위: 억 원)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
지방소득세 ①	54,782	34,821	5,049	3,097	3,788	1,994	2,289	3,744
지방소득세 30% ②	16,435	10,446	1,515	929	1,136	598	687	1,123
조정교부금 조정률 ③		0.210	0.198	0.206	0.200	0.230	0.215	0.181
조정교부금 차감 ④ = ① × ③	11,338	7,312	1,000	640	758	459	492	678
순증효과 ② - ④	5,097	3,134	515	290	379	140	195	446

#### 담배소비세의 자치구세 이양 방안

담배소비세는 지역별 판매실적에 따라 세수입을 배분하고 있으며, 세수가 자치구별 인구나 유사하게 분포되어 있어 세수불균형 부담이 적기 때문에 세수의 보편성 측면에서 자치구 세목으로 조정하는 것이 적합한 측면이 높다고 할 수 있다(한국지방재정학회, 2015).

다만, 담배소비세는 조정교부금 차감분을 제외한 순증효과는 다른 대안들보다 우수하다. 그러나 특/광역시 본청의 재정부담도 1조 2,441억 원으로 예상되므로, 자치구와 공동세화하거나 소방안전교부세의 교부율을 높이는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

[표 9-24] 담배소비세 이양 방안의 재정효과(2014년)

(단위: 억 원)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
담배소비세 ①	12,441	5,463	1,732	1,246	1,544	720	1,044	692
조정교부금 조정률 ②		0.210	0.198	0.206	0.200	0.230	0.215	0.181
조정교부금 차감 ③ = ① × ②	2,572	1,147	343	257	309	166	224	125
순증효과 ① - ③	9,869	4,316	1,389	989	1,235	554	820	567

## &lt;참고문헌&gt;

- 감사원, 2015, 「복지사업 재원분담 비율」, 내부자료.
- 국회예산정책처, 2010, “지방자치단체 재정난의 원인과 대책”, 예산정책보고서, 제11호.
- 박충훈, 2003, 「지방소비세 제도의 도입 방안」, 경기개발연구원.
- 서울특별시 및 6대 광역시, 2015, 「자치구 재원조정에 관한 조례」.
- 서울특별시 및 6대 광역시, 2015, “조정교부금 규모 및 산정내역”, 제출자료.
- 손희준, 2006, “재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안”, 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문집, p.18.
- 송상훈, 2011, “지방의 희생을 강요하는 재정현실”, 「경기개발연구원 이슈 & 진단」, 제10호.
- 이삼주, 2003, “지방소비세 도입의 정책과제”, 「지방세」, 75호, 한국지방재정공제회.
- 이상범, 2010, “기초자치단체의 재원확충 방안: 자치구를 중심으로”, 제8호(통권 32호), 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회.
- 이상범, 2015, 사회복지비 증가에 따른 자치구 재원배분, 「지방재정」, 2호.
- 조임곤, 2014, “자치구 재정문제 개선과 효율화 방안”, 「지방재정」, 5호.
- 주만수·최병호, 2009, “지방소비세 도입의 논리와 한계 그리고 극복방안”, 「지방행정연구」, 제23권 제2호, pp.133-163.
- 한국지방재정학회, 2011, 「지방재정의 근본적 확충방안」, 전국시장군수구청장협의회.
- 한국지방재정학회, 2015, 「특별·광역시·자치구 간 재정조정제도 개선방안 연구」.
- 한국지방행정연구원, 2009, 「지방자치단체의 복지재정 수요 변화와 대응전략」, 한국지방행정연구원.
- 한상우·하현민, 2015, “조정교부금제도의 현황과 제도개선 연구”, 한국지방재정학회 춘계세미나 발표자료.
- 행정자치부, 2015, 「지방재정 정책변화와 자치단체 세입추계」, 내부자료.
- 행정자치부, 「광역시·자치구 세입현황(2008-2014)」, 내부자료.
- 행정자치부, 「복지비 부담 현황(2008-2015)」, 내부자료.
- 행정자치부, 「조정교부금 현황(2008-2015)」, 내부자료.
- 행정자치부, 각 연도, 「지방자치단체 통합재정 개요」
- 행정자치부, 각 연도, 「지방재정연감」
- Bird, Richard M., 2008, “Tax Assignment Revisited”, IIB Paper No.17, 「Institute for International Business」, University of Toronto.
- Bird, Richard. M., 1999, “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment”, IMF Working Paper.
- Oates, Wallace E., 1993, “Fiscal Decentralization and Economic Development”, National Tax Journal, Volume XLVI, No.2. June.
- Oates, Wallace E., 2008, “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, National Tax Journal, 61(2).

### 3\_주요 토론내용

유태현 남서울대학교 교수가 발표한 “지방자치단체 과세자주권의 실태와 확충방안”에 대해, 손희준 청주대학교 교수의 사회로 김재훈 서울과학기술대학교 교수, 이상범 전국시장군수구청장협의회 전문위원, 배진환 행정자치부 지방세계정책관, 고승희 충남발전연구원 연구위원, 하능식 한국지방세연구원 연구위원이 토론에 참여하였다.



<충남연구원 연구부장 고승희>

#### **국고보조금 문제점과 지방자치단체의 단합적 대응이 필요**

보조금의 문제가 서울시뿐만 아니라 지방의 문제도 다뤄져야 할 것 같다. 오히려 지방은 감정의 강도가 더 깊고 서울은 조금 얕다고 생각한다. 하지만 서울의 측면이라고 하면, 서울의 특성이 반영된 부분이나 서울이 지방보다 심각하게 나타난 부분이 강조되었으면 한다. 지방 재정에 도움을 주려고 하는 국고보조금이 지방재정을 압박하려는 것처럼 비춰져서 씁쓸하다.

2014년 기준으로 보면, 국고보조금의 예비지방비 내신 비율이 약 40%니까, 지방으로서는 부담을 가질 수밖에 없다. 중앙정부 예산이 평균 4%, 지방재정 2.7%, 국고보조금이 연평균 7% 늘어났고, 그 중 복지보조금 비율이 10% 늘어났다. 다른 재정이 늘어나는 것에 비해서, 복지보조금 비율이 큰 폭으로 변화한 것은 분명하다. 전체 국고보조금 중에서 복지 분야 국고보조금이 거의 40%를 차지하고 있으니까, 이에 대해 지방 매칭비용은 심각하게 생각될 수밖에 없다.

2014년 기준 919개 국고보조금 사업 중 복지 분야 국고보조금 사업이 170개 정도이다. 그 중 전체 예산이 국고보조 예산이니까, 그 개수 대비 비율은 크게 나타나고 있다. 문제는 170개 복지 분야 중에 28개만이 기준보조율을 적용하고 있고, 나머지 140개가 넘는 중요한 사업에 차등보조율을 적용하고 있다. 어떤 원칙과 기준이 없이 기획재정부에서 결정되는 분야가 많다.

지방의 의사결정 과정을 보더라도, 다른 정부 부처의 의사도 사실 제대로 반영되어 있지 못하고 기획재정부의 재정이 많이 허황될 수밖에 없는 것이 문제이다. 기준보조율 또는 차등보조율 적용에 있어서도 문제는 사회복지지수나 재정자주도 이런 것들을 하고 있다는 것이다. 제일 부족한 것은 차등보조율을 적용했을 때 나타나는 효과에 대한 분석을 이루어내지 못하고 있는 것이다.

사회복지분야에서 국고보조금 문제는 크게 재정응답률의 경직성, 자원부담체계의 미성립, 차등보조율의 불합리, 지방비매칭부담의 가중 등 크게 네 가지에서 논의가 된다. 그다음에 지방자치단체가 지금 겪고 있는 격차 가중문제를 완화시키고 있는지 확인이 되어야 하는데, 이에 대한 체계적인 분석을 해나가야 할 것이다.

#### **국고보조금에는 지방재에 영향을 미치는 요인들의 반영이 필요**

재정자주도, 사회복지비지수 이외에도 자립도, 수용 분포 이런 것들이 지방재의 결정에 영향을 미치는 요인들인데, 이런 것들을 국고보조금에 어떻게 하면 반영시킬 수 있을까라는 고민이 필요하다. 먼저 재정여건과 사회복지수요를 반영해서 사회복지재원을 배분하는 방안을 강구해야 한다. 기초사회정책의 기초대로 지역특성공정자치단체로 묶어서 적용하는 방안이 강조될 필요가 있다. 기초자치단체별 사회복지분야 국고보조금 재정표를 점검할 필요가 있다. 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담금을 파악하고 지방자치단체에서 차지하는 비율과 역할들은 어떠한 것들이 어떤 영향을 미치고 있는지 정기적으로 영향에 대한 분석을 실시해서 부정적인 영향을 최소화시키는 제도적 시스템이 필요하다.

#### **기준보조율의 편차 축소와 보조율 상향에 대한 검토가 필요**

기준보조율 편차를 축소시키고 보조율 상향을 검토해야 한다. 자의적으로 결정될 가능성이 높거나, 종류가 많은 보조율을 면밀히 검토해서 지방재정에서 완화하는 방법으로 가야 한다. 내부의 재량 이런 것들을 원칙에 근거해서 보조금이 지급될 수 있도록 만들어야 한다.

큰 틀에서 자원부담금이나 체제개선들만 얘기하고 있다. 어느 누구도 지방재정이 받는 압박을 해소할 수 있을 것이라고 생각하지 않는다. 근본적인 산출방안을 그것들과 같이 연관해서 고민

해야 한다. 지방자치단체나 사회복지단체가 받는 압박이 크게 완화될 수 있을까 하는 생각이 든다.

<서울과학기술대학교 행정학과 교수 김재훈>

### **차등보조율 제도의 문제점과 한계 제시, 구체적인 개선방안 제시가 필요**

국고보조금 산정에 대한 개선방안과 문제의식을 보면, 현재 차등보조율 적용이 문제가 있다고 하셨는데 뒷부분에 개선방안이 적혀 있지 않다. 사실 그 부분이 핵심이다. 개선방안에서 차등보조율을 어떤 식으로 개편하면 좋을 것인가, 국고보조금을 어떻게 개편할 것인가가 전체적인 핵심이다.

차등보조율을 결정하는 지표 자체가 너무 단순해서 일반적이지 못하다는 것은 인정한다. 그것을 구체적으로 어떻게 바꿀 것인가 하는 것에 대한 아이디어가 필요하다. 명시적인 개선방안은 없지만 직접 분석을 하신 걸 보면, 기존에 나와 있는 재정관련 지수 말고 복지 수요를 좀 더 반영하자는 취지인 것 같다.

차등보조율 자체가 효율성을 위한 것이 아니고 형평성을 위한 제도로써 설계가 된 것이다. 설계 목표 자체가 효율성 차원의 것이 아니기 때문에, 이런 분석을 가지고 기재부 앞에서 과연 설득력이 있겠느냐 하는 생각이 든다. 기재부는 효율성을 생각하는 것이 아니기 때문이다.

현재 나와 있는 것들을 집어넣은 이 분석결과가 큰 영향력을 미치지 못할 가능성이 많다. 차등보조율은 원래 재정형평화를 위한 수단은 아니다. 지방교육체제라는 강력한 재정형평화 기능을 수행하는 제도가 있기 때문에 그것이 재정형평화 역할을 담당하게 하고, 국고보조금은 효율성을 추구하는 쪽으로 설계가 되어야 한다. 우리나라는 두 개가 섞여 있어서, 차등보조율 제도도 그런 차원에서 상당히 문제가 있다.

차등보조율이 나오게 된 것이 제가 알기로는 자치구 문제이다. 자치구가 복지 때문에 어려운 상황에 있다는 것을 보고서, 차등보조금을 통해서 어려운 자치구를 도와주자 이렇게 되어 있다. 그런 문제를 해결하기 위해서는 차등보조율 가지고는 부족하다. 자치구에 대한 보통교부세 교부와 같은 것을 고려하면서 제안하고 있다. 이렇게 제안을 하지만, 그동안에 자치단체와 중앙정부 간에 재원조정이나 자치단체 간의 재원조정을 보면 대부분 재원 중립성, 중심성이 어디서 나오는지 모르겠다. 그것이 재원조정과정에서는 근거 없는 제안이 되고 있기 때문에 자치구에

서 보통교부세를 내게 되면 보조금 우려가 없어질 것이다. 담배소비세도 마찬가지이다.

### **재원조정이나 보조율 개선이 아닌 복지전달체계의 개선이 필요**

서울특별시나 광역시 같은 대도시에서는 지역행정보다는 광역행정이 더 중요한 것 같고 더 우선 되어야 한다. 그런데 갑자기 복지정책이 강화되면서, 그 부담이 자치단체까지 넘어오게 되어 문제가 되고 있는 것이다. 자치구의 기준 가운데, 복지 수행하는 곳이 많지 않다.

재원조정이나 보조율을 고쳐서 해결되기보다는, 복지 전달 체계에서 자치구를 빼버려야 한다고 생각한다. 지금 시군구가 똑같은 지방자치단체처럼 서비스 전달체계가 똑같이 되어 있는데, 그럴 필요가 없다. 특히 대도시는 밀집되어 있기 때문에 규모의 경제를 확보할 수 있는 좋은 여건을 가지고 있다.

복지를 전달할 때 자치구별로 있는데 해당 구역의 복지서비스를 제공할 수도 있지만, 그것을 서울시 전체로 권역을 넓혀서 확대시키거나, 5개 권역으로 나눠서 하는 식으로 해야 한다. 그러면 지역주민들에 대한 서비스의 질이 높아질 수 있고, 서울시의 부담도 전혀 없어진다. 자치구의 복지보조금을 위한 재정위기론에서 시작된 차등보조율과 복지보조금 문제는 보조금으로 해결하려는 것보다, 복지전달 체계의 개편을 통해서 푸는 것이 효율성을 높일 수 있고, 여러 가지 문제에 더 근본적인 방법이 될 것이라 생각한다.

<한국지방세연구원 연구위원 이상훈>

### **사회복지 관련 국고보조금 산정방식 분석과 자치구의 재정책총 논의는 시기적으로 적절**

우리나라 지방자치가 도입된 것은 민선 자치단체장이 선출된 95년이다. 거의 10년 후인 노무현 정권 때부터 점차적으로 확대되어 왔다. 서울 자치구의 사회복지지출은 각각 5.3%, 사회복지지출은 14.1%로 거의 세 배가량 차이가 나고 있다. 2015년 기준으로 보면, 서울시 자치구의 재정 자립도 평균이 31.5%로 취약한 수준이다. 자치구에 징수하는 지방세와 수요를 통해서 자치구에 할당되어 있는 세출 수요 중에서 1/3밖에 감당할 수 없는 수준으로 보인다. 서울시에서 종로구, 중구, 서초구, 강남구 등 네 개 자치구만이 50% 이상이고, 그 외의 자치구들은 대부분이 50% 미만을 들고 있다. 이런 시점에서 사회복지 관련 국고보조금 산정방식에 대한 분석과 자치구 재정책총에 대한 논의는 시기적절하다.

### **영향요인 분석의 대상 확대가 필요: 기초자치단체로 확대**

영향요인 분석 대상을 광역자치단체로 하는데 지금 사회복지자금은 기초자치단체가 주로 담당하고 있다. 기초자치단체를 대상으로 이것을 확대할 필요가 있다. 설명요소 중에서, 영향요소를 사회복지 여건을 반영할 수 있는 요소도 사용하자고 했는데, 사회복지비지수가 해당 자치단체 사회복지 분야 지출을 예산비용으로 나눈 것으로 알고 있다. 사회복지비지수가 지역여건을 반영하고 있다. 물론 지역마다 각각 특성이 있겠지만 그에 따라서 사회복지비지수가 노령인구, 기초생활수급자 수 등을 포괄적으로 포함하고 있는 게 아닌가 생각된다. 지금 서울특별시의 경우에는 사회복지지수가 의미가 없는 것으로 나타나고 있다. 이것은 특별시 25개 자치구를 대상으로 하므로 대상이 적기 때문이 아닌가 하는 생각이 든다.

### **전체적인 재원구조를 고려한 재원이양 요구가 필요**

일인당 세출액과 사회복지보조금은 어떤 연관성이 있는지 질문하고 싶다. 또 자치구 재원 배분의 문제점을 광역시하고 기초자치단체하고 나눈 것이 있는데, 자치구에 대해서, 각 5대 사업에 대해서 표에서 보여주고 있다. 여기서 자치구가 담당하고 있는 것은 10% 미만인 것으로 나타난다. 이것 때문에 문제점과 개선방안은 적절하게 하셨는데, 현황부분에서 문제점을 도출할 수 있는 연결고리가 잘 맞지 않는다는 느낌이 든다.

사회복지비 지출이 각 자치구별로 국비, 시도비, 자치비 이렇게 했을 때, 자치구비가 10%, 15% 미만인 것으로 나타나고 있어서, 이것 때문에 재원을 이양해 달라 하는 것은 무리가 있다고 보인다. 이것을 사회복지비 부담만 가지고 볼 게 아니라 전체적인 재원구조 때문에 세입분권을 위해서 재원을 이양해달라는 주장을 하는 게 더 적절하다.

<한국지방행정연구원 연구위원 조기현>

### **기준보조율의 법적 명기가 필요**

올해 기초연금보장제와 정책적인 중요성과 시기성 부분에서 누구 한 분이 책임감을 가지고 끝까지 연구를 했으면 좋겠다. 후속 연도에도 꾸준히 진행됐으면 한다. 국고보조와 관련된 법령규칙에 기준보조율이 사업별로 열거되어 있는데 120여 개 정도 된다. 전체에서 국고보조금 사업이 1,000개 정도인데, 나머지 한 880개 정도는 기획재정부하고 산하부처가 법적 근거 없이 재량적으로 판단한 것이다.

우리가 복지사업뿐만이 아니라, 국고사업 전반에 걸쳐서 기준보조율이 정해졌으면 그걸 법령에 분명하게 명기하는 것이 법치국가의 기본이다. 그것도 문제가 되는 게 어느 사업에 기준보조율을 어느 정도 몇 퍼센트로 할 것이냐이다. 이 부분을 객관적이고 합리적인 기준으로 제시하면서 규칙에 명시해야 한다.

### **차등보조율 제도는 보완이 필요**

복지부의 차등보조율을 보면, 국가정책을 영성하게 추진을 하는 것 같다. 차등보조율이 지역간의 균형발전이라는 순수한 의도로 운영될 수 있는데, 기획재정부에서 순수하게 생각하지 않은 것 같다. 아마 돈 주기 싫어서 차등보조율 제도를 운영했을 것 같다. 그래서 차등이 서울시로 오는 거고, 서울시에 줄 뭇만큼 국가재정의 절반 정도 되고 그래서 차등보조율 제도는 그 부분도 꾸준히 이야기를 해야 다음 정부에서 서로 합리적으로 역할분담이 될 것이다.

### **재정자주도 산정도 합리적인 보완이 요구**

복지부에서 적용하는 게 재정자주도, 그다음에 기초재정자주도와 관련해서 사업별로 노령인구 수 이런 식으로 간다. 재정자주도를 보면 세입측면이 있고 나머지는 수요측면이 있다. 수입과 수요의 양 측면을 봐가지고 보조율을 정하는 것이다. 그렇다면 우리도 수요측면에서 기준이 합리적인가에 대해서 생각해볼 필요가 있다.

재정자주도의 분모와 분자를 한 번 생각해 보면, 분자에 산출액이 있는데, 이 산출액은 모든 사람들이 다 들어가 있다. 분모에는 자체수입과 관련된 것이 포함되어 있는데, 문제가 있다. 세수입에 품목이 있는데, 세입으로 지금 넣지 않고 다른 걸로 빼고 있다. 그러다 보니까 재정자주도가 떨어진다. 행정부하고 저희하고 경쟁을 하니깐, 급하니깐, 재정자주도, 재정자족도 그렇게 핵심되는 지표를 보완하는 작업을 하고 있다. 그래서 재정자주도는 서울시에 불리한 부분이 있다.

법정전출금이 들어간다면 세입에서, 분모에서 빼주는 게 맞다. 세출에서도 다 지우라는 게 아니다. 이 지표를 적용하는 수준은 보조사업을 수행하는 데 있어서 해당 자치단체나 재정쪽으로 충당할 역량이 있는가, 어느 정도 수준인지에 따라 보조율을 맞게 설정하는 것이 중요하다. 그러면 재정자주도라는 다소 거친 개념보다 복지사회의 격차에 대한 별도의 세입지수를 만들어 들어가야 한다고 본다. 예를 들면, 사회복지 국고보조 재정 충당지수라든가 멋있게 만들어서, 분자에는 쓸데없는 세출사업들 넣지 말고, 사회복지 국고보조 사업만 넣자는 것이다. 분모에는 각종 법정전출금이 있다. 이런 걸 다 빼버리면 세입측면에 영향을 결정적으로 책정할 수 있는

지표가 도출될 수 있을 것이다.

수요측면에서도 노동자 수, 장애인 수를 가지고 수요책정을 해서 대안을 제시한 것은 개인적으로 상당히 의미 있는 작업이라 생각한다.

### **조정교부금은 재정자주도와 국고보조율을 연계하여 검토 필요**

조정교부금 문제인데, 이게 파일럿을 키웠다. 우리가 작업을 할 때 사실 이 부분에 대한 고민을 많이 했다. 원래는 국회에서 해줘야 하는 건데, 파일럿을 늘리면 좋다. 파일럿을 늘리면 재정자주도가 높아진다. 그러면 자치구는 재정자주도가 높아지니까, 국고보조율이 하락할 가능성이 높아진다. 우리가 사회복지와 국고보조율의 관계를 앞으로 어떻게 설계를 할 것인지도 고민이 필요하다.

<사회자 손희준 교수>

### **사회복지 보조금은 재정부담 문제와 연계해서 고려 필요**

지방의 사회복지 보조금 관련해서 답이 없다는 이야기도 듣는다. 보조금 관련해서는 저부담 저복지, 고부담 고복지가 첫 번째 이야기다. 실질적으로 복지개조, 복지수요를 요구하고 있지만, 이에 따른 부담은 어떻게 가져갈 것인지 고민을 먼저 해야 한다. 또 저성장 구조하에서 중앙과 지방 간의 자원 배분의 문제이다. 사실은 경제성장이나 경제발전을 위한 이 부분을 끊임없이 함께 고려해야 한다.

무상보조를 확대하는 것이 국회에서 예산사업을 늘리면서, 그에 따른 부담을 지방으로 전가했기 때문에 문제가 있다. 노년이나 저소득층을 위한 일종의 급여사업이 있다. 또 하나는 지방에서 겪고 있는 복지서비스의 전달이다. 이 부분을 자치구에서 필요가 없다고 하셨는데, 실질적이고 근본 서비스의 경우 자치구를 제외하기에는 어려움이 있다.

### **차등보조율의 문제는 균형발전 이슈와 연계해서 풀어야**

실질적으로 개개의 복지보조사업에 수요를 어떤 식으로 할 것인지에 대해서도 고민이 있다. 그것은 보조사업 개별적으로 복지 수요를 일일이 다 반영해야 한다. 차등보조율이 서울시의 경우 문제가 된다. 원래 차등보조율을 한 이유는 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 보조금을 주자는 게 첫 번째 이유이다. 결국 서울시에 가야 할 재원을 줄여서 그 만큼 또는 그 이상을 주는

것이다. 차등보조율 제도를 분석한 논문들을 보면, 더 많이 주는 인센티브 경우와, 네거티브하게 주는 경우가 있는데, 대부분 네거티브를 활용하고 덜 주는 쪽으로 활용하고 있다. 이것이 제도 도입의 근간을 흔드는 것이다. 이런 부분에 대한 하나하나 논의가 필요하다.

준보조율 같은 경우는 정말 답이 없다. 보조 사업이 국가가 어느 정도 책임지나, 6:4가 맞는지 7:3이 맞는지, 8:2가 맞는지, 그런 것들까지도 어떤 식으로 얘기를 해야 할 건지 고민을 해야 한다.

<서울연구원 연구위원 배준식>

### **객관적인 지표 개발이 필요**

조 박사님이 객관적인 지표를 개발하자 하셨는데 좋은 말씀이다. 사실 사회복지보조금을 어떻게 계산하는지 도저히 모르겠다. 기재부나 이런 데서 합산해서 공무원들이 한다고 하는데, 그런 주관적인 요소들을 배제하고 객관적인 지표로 해야 한다. 주관적이고 불투명한 구조들을 탈피하고 객관적으로 해보자는 생각으로, 하나씩 지표를 모으고 빼오고 해서 만든 것인데, 의외로 잘 맞았다. 기재부나 정부에서 이런 것을 고려해서 한 건지는 모르겠다. 그런 것들을 투명하게 공개해줬으면 좋겠다.

<전국시장군수구청장협의회 선임전문위원 이상범>

### **주민 중심의 지방자치 실현이 필요**

서울시와 자치구의 관계가 좋아야 한다. 시도 지역에서 17개 광역시와 대통령이 만나는 협력회 법안이 2011년에 나왔다. 올해 한 명만 떼어 달라고 했는데 모두 안 받아 주었다. 우리도 동일한 법률을 내겠다고 해서, 사회협의회가 동의에 참여할 수 있는 중앙협력회 법안을 냈다. 그 법안과 관련해서 시장한테 토의하자 했더니, 시장이 하는 말이 “이것은 지방정부차원에서 그렇게 한 것이다”라고 말씀하셨다. 시장님도 지방정부라는 개념을 굉장히 광역화하고 있는 그런 느낌이라, 기초자치단체가 큰 충격을 받았다. 광역과 자치구에 관련해서 광역 쪽으로 힘이 기울어진 느낌이 들고, 정치적 영향력도 그쪽으로 기울어져 있다.

지방자치의 가장 기본적인 것은 주민이라는 것이다. 주민의 삶의 질을 얼마만큼 높일 수 있느냐가 가장 기본적인 전제로 깔려서 그런 방향에서부터 시작되어야 지방자치이고 지방분권이다.

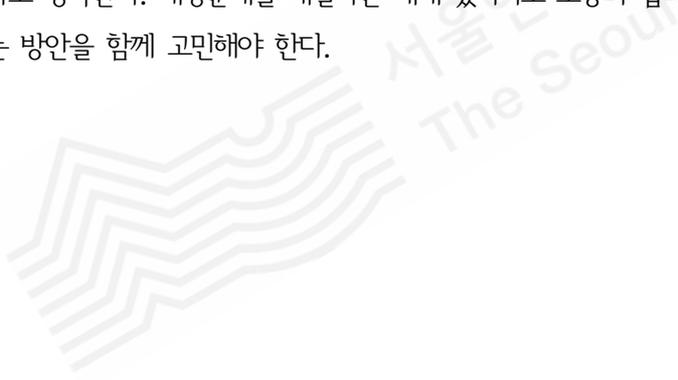
우리나라는 광역자치단체와 관련된 문제만 연결되어 있다.

지금 자치구가 기능이 작은 문제를 가지고 있다. 환경이 변화하면서 자치구와 관련된 문제들에 대한 생각이 필요함에도 불구하고, 그런 문제들을 다르게 생각하는 분들이 많이 계신다. 주민이라든지 어떤 지방자치 발전을 위해서, 어떤 것이 바람직한지 생각해봐야 한다.

<사회자 손희준 교수>

**중앙과 지방의 소통과 합의를 통해 사회적 비용의 최소화가 필요**

지방재정 수요는 계속 증가하는 반면에 재정책충은 어려운 상태로 가고 있다. 중앙, 지방 모두 지혜가 필요한 상태이다. 이런 상황 속에서 한정된 재원을 어떤 식으로 나눌지 고민이다. 중앙이 어렵다고 하면 지방을 불러서 협력이나 타협을 하면 된다. 중앙은 지방을 탓하고, 지방은 중앙을 탓하고, 서로 간에 반복과 갈등이 크다. 그래서 오히려 또 다른 사회적 비용을 불러일으킨다고 생각한다. 재정문제를 해결하는 데에 있어서도 소통과 합의를 통해서 비용을 낮출 수 있는 방안을 함께 고민해야 한다.



# 10

---

## 지역상생발전 민관협력 방안

- 1\_개요
- 2\_주제 발표
- 3\_주요 토론내용

## 10 | 지역상생발전 민관협력 방안

### 1\_개요

#### 1) 프로그램

서울연구원과 지역재단과 공동주관하고 서울특별시 주최로 2015년 12월 17일(목) 오후 2시부터 18일 오전 11시까지 KT대전인재개발원에서 ‘지역상생발전 민관협력 방안’ 세미나가 진행되었다.

이창한 지역재단 초빙연구위원이 ‘6.4 지역상생발전 민관협력포럼 결과 공유 및 핵심주제 도출’을, 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원이 ‘지역상생네트워크 필요성 및 운영방안 제언’을 발표하였다. 이어 전체 71명<sup>1)</sup>이 참가하여 분임토론과 의견수렴 등이 진행되었다.

**[표 10-1]** 지역상생발전 민관협력 방안

일자	구분	프로그램 순서	
12월 17일	13:30~14:00	등 록	
	14:00~14:20	포럼 소개, 인사말(서울시), 참여자 상호인사	
	14:20~15:00	발표1. 지역상생발전 민관협력포럼 결과 공유 및 핵심주제 도출 - 발표자: 이창한 (지역재단 초빙연구위원)	
		발표2. 지역상생발전 현장네트워크 필요성 및 운영방안 - 발표자: 송창석 (서울연구원 초빙선임연구위원)	
	15:00~19:00	토론	분임토론, 분임토론 결과 발표 및 공유, 종합정리 및 현장네트워크 활동방향과 운영과제 의견수렴 (네트워크 구성)
12월 18일	9:00~11:00	종합정리 및 네트워크 방향 의견수렴	

1) 지역 참가자 59명, 서울시 6명, 서울연구원 2명, 지역재단 4명 등 전체 71명이 참가하였다.

## 2\_주제 발표

### 1) 지역상생 민관협력포럼 결과 공유 및 핵심주제 도출

“지역상생발전 민관협력포럼 결과 공유 및 핵심주제 도출”은 이창한 지역재단 초빙연구위원이 연구를 진행하였다.

# 지역상생 민관협력(2015. 6. 4) 포럼 결과 요약

2015. 12. 17

이 창 한 (지역재단 연구위원)

2

## 1. 세션별 주요 키워드 및 핵심 논의내용

### ■ 1 세션(안전한 먹거리 확보 : 생산자와 소비자가 상생하는 직거래 활성화 방안)



#### • 직거래장터 수익 및 기본여건

- 비용 대비 수익이 낮음
- 신선한 농산물을 제공할 수 있는 장비 등 여건 마련
- 비선호 농산물 판매 연계(식당 골목 등)
- 적극적인 홍보와 안정적인 운영
- 지자체 간 협력 및 정례화

#### • 소비자 조직화

- 농업·농촌·먹거리에 대한 올바른 이해 필요
- 친환경적인 생산조직화
- 생산자와 소비자 연계 및 협력을 위한 전문인력 필요
- 농산물 안전관리(관계기관과의 협력체제)
- 1등 1생협
- 주민의 주도적 역량 발휘
- 지역 내 마을기업, 사회적기업 등 커뮤니티를 통한 도농연계

#### • 직거래장터 장소

- 지하철 역사를 중심으로 장터 체계화
- 서울시 동사무소 공간 활용(공간 일부 로컬푸드 매장)

#### • 농부시장

- 소규모 생산자들로 특화 필요
- 농부를 만날 수 있는 농부시장
- 직거래시장에 대한 법적 근거 확보
- 직거래 활성화를 위한 '먹거리복지기금' 필요
- 상품판매 이외에 다원적가치를 바라볼 수 있는 관점

## 1. 세션별 주요 키워드 및 핵심 논의내용

### ■ 2 세션(도농교류 및 체험 : 도농 간 공동체 활성화를 위한 교류사업 추진방안)



#### • 도농교류 사업 운영

- 행정중심 도농교류(자치단체장 교체 시 사업 중단)
- 민간주도로 지속가능성 확보
- 지속적 교류협력 담보할 조정기구 공식화 필요
- 농업농촌에 대한 가치 중심의 도농교류
- 교육·연구 투자를 통한 실질적인 도농교류 발굴(서울시 강점)
- 서울시 도농교류 수요에 대한 연구조사 및 정보교류
- 수익성도 지속가능성 확보에 중요한 요소

#### • 도농교류 사업 제안

- 아파트 동단위와 농촌마을의 밀착형 교류
- 서울과 지역 간 사회단체의 교류
- 자연생태학교 또는 힐링센터 설립
- 농촌일자리 중개 인터넷 구축
- 농촌 유휴시설 활성화 방안 마련(숙박시설 등)
- 먹거리정보에 대한 컨텐츠 제시 및 교류
- 서울시민이 금액을 할인 받지 않아도 갈만한 수준 있는 사업 기획 필요(지역의 비즈니스모델 구축 필요)
- 각 지역행사에 소규모 체험단 파견 교류로 관계성 형성
- 서울의 마을과 지역의 마을을 연결하고 교류하는 사업 공모
- 서울의 청년들이 지역에 잘 정착할 수 있도록 지원 필요
- 문화교류 등 다양한 방법의 도농교류 접근 필요

#### • 홍보

- 지역의 체험능가체험프로그램 등 홍보
- 도농교류 및 체험희망자 조직하여 집단화

## 1. 세션별 주요 키워드 및 핵심 논의내용

### ■ 3 세션(귀농·귀촌 및 일자리 : 도농상생을 위한 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제)



#### • 귀농·귀촌자에 대한 지원

- 귀농귀촌자 정착지원 중 농한기 일자리를 도시와 연계 필요
- 귀농귀촌의 현실에 대한 교육(현실과 이상, 주민들과 교류 등)
- 귀농귀촌 희망자 데이터 교류
- 귀농귀촌 예정자 6차 산업 지원 및 교육체계
- 젊은층들이 농촌에서 창업할 수 있는 여건 마련
- 귀농귀촌 예정자 농사실습을 지역에서 할 수 있는 여건 마련
- 귀농자들이 농사가 아니어도 정착할 수 있는 다양한 기술교육

#### • 귀농·귀촌 홍보

- 귀농귀촌 교육프로그램 개발 및 집중적 홍보
- 귀농귀촌 정착지 선택을 위한 지역홍보

#### • 귀농·귀촌 활성화 제안

- 안테나숍과 귀농귀촌 관련 정보제공 결합(귀농상담 및 일자리 정보 제공 등)
- 귀농귀촌하는 사람들이 월급을 받으면서 농사를 배우고, 향후 창업할 수 있는 농업법인을 각 지역 지자체가 발굴하고 서울시에 정보를 제공
- 귀농귀촌의 확장 개념으로 귀향하는 사람들을 적극 안내
- 귀농귀촌 민간네트워크 구성 및 확장
- 대안적인 삶을 고민하는 청년들과 연계하는 귀농귀촌 정책 마련
- 서울시의 귀농귀촌관련 예산확보 중요



### 3. 서울시 지역상생발전 기본계획(2015.6) 및 사업추진 요약

#### ■ 지역상생발전 협약 현황

2011년 이전	2012년	2013년	2014년	2015년
- 전남('04.12) - 충북('08.07) - 경북('08.09) - 경남('09.09) - 대구('11.06)	- 수원, 안주(7월)	- 순천(2월), 충남(5월) - 전북(7월) - 금산(11월)	- 안도(3월), 강원(4월) - 광주(7월), 정읍(9월) - 포천, 진안(11월) - 함평, 고창, 거창(12월)	- 제주도, 고령(2월) - 칠원(3월) - 남해(4월) - 영월(5월) - 대전(6월)

#### ■ 지역상생발전 사업 추진 현황

2013년 ~ 2014년 상생공동체 만들기 계획 수립  
 먹거리, 문화·관광, 귀농귀촌 등 5개 분야 16개 상생공동체 사업 추진

사업명	2013년	2014년	비고
- 농수특산물 직거래 장터(억 원)	148억 원	124억 원	- 농부지사장(101억 원), 명절 직거래(62억 원)
- 자연체험시설 조성 및 이용(개소/인원)	5,330명	12,559명	- 황성별빛체험장(7,115명), 포천자연체험장(5,444명)
- 중장년층 도농교류 일자리 창출(인원)	65명	67명	- 51개 사업단 확보, 67명 수요처 파견
- 귀농·귀촌 희망가족 영농교육 운영(인원)	486명	580명	- 귀농창업(80명), 전원생활(400명), 티칭팜(100명)

### 3. 서울시 지역상생발전 기본계획(2015.6) 및 사업추진 요약

#### ■ 지역상생발전사업 비전 및 추진분야



### 3. 서울시 지역상생발전 기본계획 (2015.6) 및 사업추진 요약

#### ■ 지역상생발전사업 분야별 추진방안

민간한 맺거리 확보

- **도심형 농부의 시장 운영 활성화(매년 4~11월)**
  - 서울시 주관 : 12개소(도심 및 한강공원), 총 182회 개최
  - 자치구 주관 : 11개 자치구, 총 62회 개최
- **설·추석 명절 서울장터 운영**
  - 설 명절 : 66개 시군, 600품목, 200천 명 방문
  - 추석명절 : 129개 시군, 2000품목, 724천 명 방문
- **지역 간 전통시장 상호협력 및 공동마케팅 추진(매년 1~3월 중)**
  - 추진장소 : 직거래장터 참여 지자체 추천 장소
  - 전통시장 및 상점가 중 행사참여를 희망하는 시장
- **김장문화제 참여를 통한 부재료 판로개척(매년 11월 둘째 주)**
  - 2014.11.14~16(3일간) : 8,927명 참여, 260톤/22,305가구 배부
  - 민간기업 90개, 지자체 4개소, 중앙정부 4개 기관 참여

농어촌 체험 교류 활성화

- **어린이 농촌유학 체험 및 홍보 협력(매년 4월~11월)**
  - 서울유학체험 진행 : '14.10.13~11.26(140명)
  - 아토피 치유캠프 진행 : '14.9.19~10.18(총 5회, 197명)
- **지역 청소년 간 역사·문화 체험교류 추진(매년 4월~11월 중 운영)**
  - 서울-지역청소년 문화교류 추진(10개 시도, 1,517명, 15개 프로그램)
  - 2014 서울-농·천사청소년축제(10.18) : 3개 지자체 참여(경남, 전남, 전북)
- **서울-지역 간 문화·예술 분야 상호 교류(매년 4월~12월 중)**
  - 방문공연(11회) : 진도 바닷길 축제, 수원화성국제음악제, 우륵문화제 등
  - 초청공연(7회) : 진도군립민속예술단, 수원시립합창단, 중주사립우륵국악당 등
- **지역관광지(축제, 농촌민박 등) 홍보 및 서울시민 할인 협력**
  - 서울시 홍보장소 : 신청사, 광장, 공원
  - 매체 : 온라인, 오프라인

### 3. 서울시 지역상생발전 기본계획(2015.6) 및 사업추진 요약

#### ■ 지역상생발전사업 분야별 추진방안

취약지역 발굴 및 협력 활용

- **지역 폐교활용 자연체험 캠프장 협력 조성**
  - 자연체험시설 2개소 설치·운영 : 횡성 월현분교('13), 포천 사정분교('14)
- **지역 유휴공간(빈집/휴경지 등) 활용 도농교류공간 조성**
  - 지역 빈집 활용 귀농귀촌 체험공간 시범조성·운영
  - 지역 휴경지(과수원, 폐농 등) 활용한 도농상생 농장 운영
  - 도심지 유휴공간 내 지역 특색있는 시화 조성
- **지역 대학생을 위한 주거공간 마련**
  - 한지봄 세대공간 프로젝트 : 41가구, 51명 주거공유 참여
  - 룸쉐어링 추진 : 50실(성북구)
  - 희망동지 대학생 공공기숙사(강서구 내발산동)

도농먼저 일자리 창출

- **농촌일감과 연계한 서울 중장년층 도농일자리 교류협력(매년 3월~12월 중)**
- **청년일자리 창출을 위한 지역간네트워크 구축(만 18세 이상~39세 이하 청년)**
  - 서울시마을공동체종합지원센터 및 지역단체공동운영
- **귀농·귀촌 희망가족 맞춤형 영농교육 운영(매년 3월~12월 중)**
  - 귀농창업과정, 전원생활과정, 티칭팜과정

### 3. 서울시 지역상생발전 기본계획(2015.6) 및 사업추진 요약

#### ■ 지역상생발전사업 분야별 추진방안



- 지역상생 중간지원기구 설치 및 운영('16년 상반기 설치·운영)
- 지역상생포럼 구성 및 운영(매년 4월~10월 중)
  - 광역, 기초 자치단체장
  - 민관협력 세미나 및 네트워크
- 정책 우수사례 공유 및 인적교류 추진
  - 정책 우수혁신사례 현장 방문
  - 지자체 간 인적교류 추진
- 지역 온·오프라인 홍보플랫폼 구축
  - 온라인 형태의 지역관련 정보 웹스톱 서비스 공간 마련
  - 지역 상생교류한마당 구축(<http://sangsaeng.seoul.go.kr/>)
  - 지역홍보센터(안테나숍) 설치 추진
- 지역 재해·재난 복구 및 구호 공동협력
  - 타 자치단체 재해·재난 발생 시 신속한 복구 및 구호지원

### 3. 서울시 지역상생발전 기본계획(2015.6) 및 사업추진 요약

#### ■ 지역상생포럼 참여 자치단체 현황('15.6 현재) : 19개 자치단체(광역4, 기초15)

연번	구분	기관명	주요 협력분야
1	광역 (4)	서울특별시	문화, 경제, 관광, 농산물 분야 및 지역행사 지원 등
2		광주광역시	혁신정책 공동추진 및 혁신사례 공유 등
3		충청남도	귀농·귀촌 맞춤형 지원 등
4		전라남도	문화·관광, 농수축산물, 청소년, 중소기업육성, 재난 구호
5	기초 (15)	거창군	농특산물 직거래장터 확대, 지역대표 연극제 상호교류 등
6		고령군	한성백제-대가야박물관 유물 및 프로그램 상호 교류, 농특산물 직거래 확대 등
7		고창군	농작물을 활용한 도시농업 활성화, 농특산물 직거래 활성화 등
8		금산군	아토피 예방 및 치유를 위한 맞춤형 교육·주거환경 조성 협력 등
9		남해군	체육분야 협력체계 구축, 농특산물 직거래 및 귀농귀촌 지원 확대 등
10		수원시	정조대왕 능행차길 체험순례 등
11		순천시	2013순천만국제정원박람회 성공개최 지원 등
12		영월군	양 지역 박물관 협력체계 구축, 지역 관광·축제 활성화 협력 등
13		완도군	2014완도국제해조류박람회 성공개최 지원 등
14		완주군	청소년 캠프데이, 지역로컬푸드 활성화 사례 교류 등
15		정읍시	마을공동체 네트워크 구축 등
16		진안군	전통 식생활 체험 프로그램, 청소년 역사·문화·농촌 체험 등
17		철원군	폐교활용 자연체험시설 조성, 철원군 우수 농특산물 직거래 확대 등
18		포천시	폐교활용 창작공간 조성, 중앙년층 도농교류 일자리 발굴 등
19		함평군	국화전시회 개최, 농특산물 직거래 확대 등

#### 4. 서울시 향후 계획

##### ■ 서울시 지역상생교류사업 사무 민간위탁 추진

###### • 목적

- 상생교류사업의 지속적 발굴·추진, 환류 등의 컨트롤 타워 기능 수행

###### • 주요내용

- 지역 상생교류사업 실행계획 수립지원 및 사업화
- 지역 상생교류사업 모니터링
- 지역 상생교류분야 관련 기관·단체 간 협업 네트워크 구축
- 지역상생포럼 운영
- 지역 상생교류 분야별 자원조사 및 정보제공
- 지역 상생교류 확대를 위한 지역자원 전시·홍보 공간 운영

##### ■ 사업위탁을 통한 지역상생교류사업 본격 추진 : 2015년 4월 또는 5월

#### 5. 지역상생발전 2차 포럼 운영 주제

##### ■ 핵심토론주제 제안

- 지역상생발전 민관협력포럼(2015. 6 개최) 결과 공유에 따른 핵심 토론주제
  - 사전에 공유된 자료와 결과발표 내용을 토대로 토론이 필요한 핵심주제를 제안해주시기 바랍니다.(12월 11일까지 지역재단 이메일로 제안)
- 핵심 토론주제 예시(참고용)

1. 서울과 지역의 정보교류 방안
  - 정보의 내용
  - 교류방법(온라인, 오프라인)
2. 민관이 협력하는 체계를 어떻게 구축할 것인가?
  - 형태, 참여주체(개별, 생산자조직, 시민단체, 중간지원조직)
3. 사회적경제, 마을만들기와 연계하는 지역상생교류사업
  - 사업의 내용, 연계시스템 등
4. 지역상생교류사업 실행계획 수립 시 고려해야 할 사항
  - 서울주민과 지역 주체들의 요구는 무엇인가?
  - 실질적인 교류사업이 되기 위한 방안 등
5. 민관협력 네트워크 구축 및 운영방안
  - 단계별 네트워크 구축, 네트워크의 성격 및 역할 등

## 2) 지역상생발전 현장네트워크 필요성 및 운영방안

“지역상생발전 현장네트워크 필요성 및 운영방안”은 송창석 서울연구원 초빙선임연구위원이 연구를 진행하였다.





## I . 2015년 지역상생 사업 추진경과 및 평가

### I . 2015년도 지역상생 사업 추진경과 및 평가

- '15. 6. 04 : 지역상생포럼 구성 및 창립총회 개최
  - 지역 간 상생발전을 위한 지자체 주도의 상생협약제 「지역상생포럼」 구성 및 창립총회 개최(참여지자체 : 19개 자치단체 / 광역 4, 기초 15)
  - 자치단체장 간의 협의를 통해 협력사업의 정책화, 실행방안 제시
  - 상생협력분야 민-관이 참여하는 공동워크숍 개최로 소통의 장 마련



2015 지역상생포럼



공동선언문 채택



민·관협력 세미나 개최

○ '15. 6. 29 : 「지역과 함께, 서로살림」 지역 상생발전 기본계획 수립

- 사업내용 : 우호교류협약 체결 및 상생공동체 만들기를 위한 협력사업 추진
- 주요사업 : 5개 분야 19개 단위사업

〈주요 상생교류협력 분야〉

안전한 먹거리 확보	농어촌 체험교류 확대	지역 유희자원 발굴 및 협력활용	도농연계 일자리 창출	지속적 소통·협력 체계 구축
4개 사업	4개 사업	3개 사업	3개 사업	5개 사업

서울연구원, 지역상생발전을 위한 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안 연구, 2015.

3. 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 성과와 한계

1) 성과



2012년 이후에는 기초자치단체와 교류협력 대폭 확대

- 광역지자체(6개) 중심에서 기초지자체와의 교류 확대
- 기초지자체(수원, 안주, 순천, 금산, 완도, 정읍, 포천 등) 등 22개 지자체와 교류 확대



사업 분야 확장 통한 지역과의 협력기반 구축

- 심·국별 개별사업을 체계적으로 통합하여 추진
- 2014년 이후 먹거리, 체험관광, 청소년 등 다양한 분야로 영역을 확대



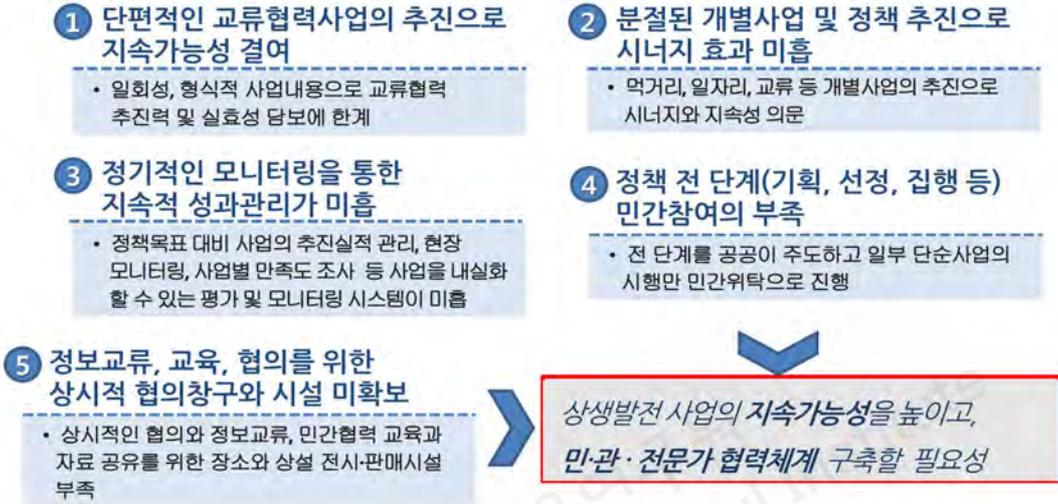
사업부문별 성과의 가시화

- 농수특산물 직거래장터, 133개 시군 참여 62억 매출(명절 직전)
- 시골유희시설 활용 캠핑장, 황성 7,115명, 포천 5,444명 이용
- 높은 시골유학의 체험만족도(91%), 캠핑장 조기매진 등

서울연구원. 지역상생발전을 위한 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안 연구, 2015.

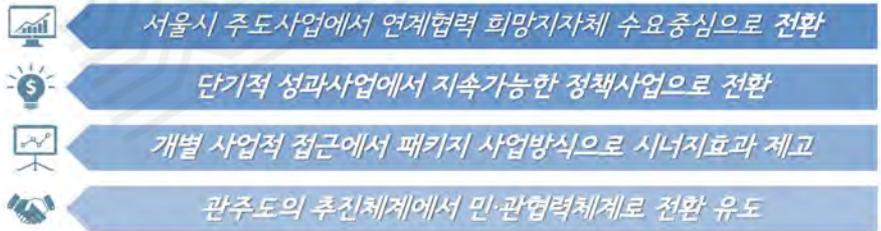
3. 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 성과와 한계

2) 한계



정책제언 서울연구원 지역상생발전을 위한 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안 연구, 2015.

1. 정책의 기본방향



2. 추진 중인 서울시 연계협력사업의 개선방안

수요자 중심의 사업발굴, 참여자 중심 평가를 위한 단계별 개선

기획 및 사업발굴 단계	사업선정 단계	사업진행 단계	사업평가 단계
<ul style="list-style-type: none"> <li>•연계협력사업은 <b>교류희망 지자체의 지역적 수요</b>를 적극 반영</li> <li>•<b>충분한 기간</b>을 두고 사업 아이디어 접수 및 발굴 프로세스 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>서울시, 교류희망 지자체, 민간전문가</b> 각각 동일 비율로 선정위원회 구성</li> <li>•서울시의 예산과 인력을 고려하여 <b>선정위원회에서 우선순위 설정</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•관 주도의 방식에서 분야별 필요에 따라 <b>다양한 방식 선별채택</b></li> <li>•서울시 예산확보 + 민간 단 순위탁방식에서 <b>민간의 역할 강화</b></li> <li>•필요시, <b>중간조직인 '전문사업단'</b>을 구성하여 제도적으로 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•연계협력사업 참여자 중심 <b>실무 워크숍 운영(가칭, '지역상생포럼')</b></li> <li>•사업 직후, 참여자를 초청하여 <b>현실적 경험과 애로 사항 공유</b></li> <li>•의견을 취합하여 담당 공무원에게 전달하여 <b>다음 연도 사업에 반영</b></li> </ul>

## 정책제언

서울연구원 역상생발전을 위한 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안 연구, 2015.

### 2. 추진 중인 서울시 연계협력사업의 개선방안

#### ▶ 실제 사업참여자 중심의 실무 워크숍 활성화 및 민·관 협의체 구성

##### 실무워크숍('지역상생포럼') 내실화

- 우수 사례(Best Practice)는 공유하고 학습하는 문제해결형 워크숍 운영
- 서울시의 정책우수 사례 발제와 동시에 타지역의 정보교류와 사례 공유

##### 민·관 협의체 구성 및 운영

- 사업 분야별, 권역별로 세분화된 지역상생포럼을 확대
- 사업 공동평가와 경험공유 등으로 상호신뢰 형성 후 민·관 협의체 구성

#### ▶ 우수사업을 중심으로 패키지화와 브랜드화 전략 수립

• 지속적인 사업평가 및 모니터링으로 우수사업 선정

• 우수사업 중심의 정책사업 패키지화로 시너지 효과 창출

• 우수사례의 브랜드화, 연계발전 지원

##### 민·관 협의로

사업 분야별 평가지표 및 기준 설정과 평가위원회 구성

- 우수사례 선정 및 시상, 인센티브 제도 마련

- 우수사례 중심 관련 사업의 연계방안 마련

- 중간조직(전문사업단) 역할 강화

- 서울시의 대표적 정책사업으로 브랜드화, 인증시스템 제도 도입

- 자치구의 역할강화 사회적 경제영역으로 확대발전 및 연계지원 강화

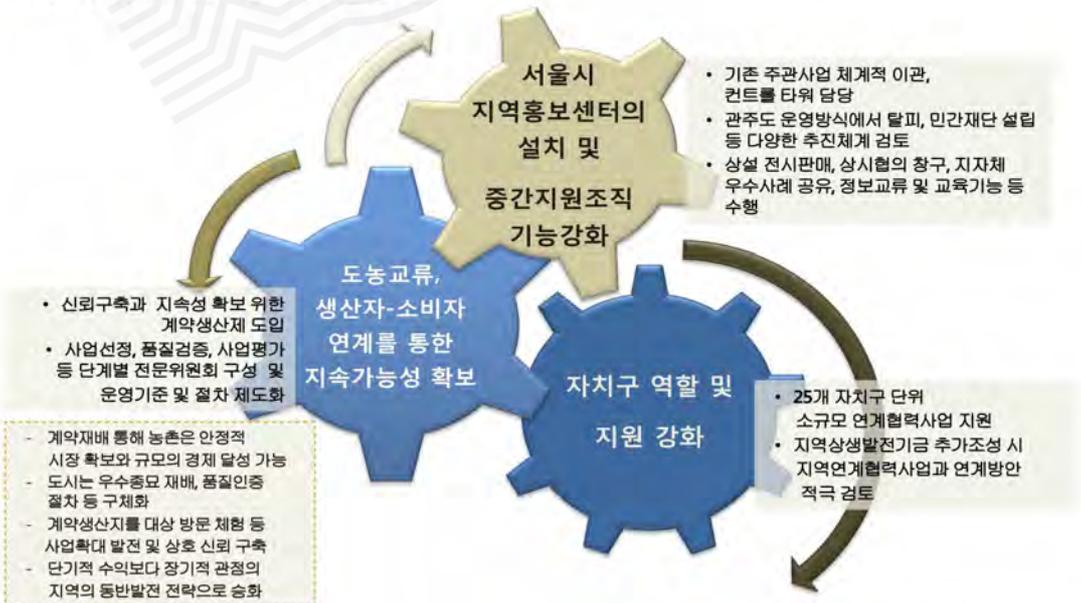
#### ▶ 지역연계협력 사업의 지속가능성 확보를 위한 제도화 추진

- 지역연계협력 사업의 지원 제도화를 위한 서울시 조례 제정. 현재는 지역자치단체장의 추진의지에 크게 의존
- 지역연계협력 사업의 활성화를 위한 법제도적 개선방안 제안. 농산물직거래 활성화에 관한 법률, 연계사업 할인제 등

## 정책제언

서울연구원 지역상생발전을 위한 서울시의 지역교류 및 연계협력사업의 효율적 추진방안 연구, 2015.

### 3. 중장기 정책의 추진방안





## II. 지역 상생네트워크 필요성

### II. 지역상생 네트워크 필요성(1)

#### 1. 타 지역과의 우호교류 확대 및 상생교류사업의 지속 증가

- 타 지역에서 서울시와 교류·협력을 적극 희망함에 따라 먹거리·관광·도농 교류 등으로 교류영역이 확대되고 있으며,
- 도농 직거래, 농촌유학, 폐교·빈집·휴경지 협력활용 등 전문적이고 구체적인 내용의 지역 상생교류사업이 추진되고 있음

#### 2. 효율적 사업관리 및 모니터링 등 체계적·종합적 지원 필요

- 사업부서 개별 추진으로 효율적인 사업관리 곤란 및 순환보직으로 인한 전문성, 연속성 부족 등 현 행정 지원체계로의 한계 노출
- 지역 상생교류사업의 컨트롤 타워를 통한 지속적인 사업추진 및 체계적인 평가와 모니터링이 시급히 요구되는 상황

## II. 지역상생 네트워크 필요성(2)

### 3. 민간과의 협업을 통한 상생교류사업 지원체계 구축 필요

- 지역별 수요에 신속하고 탄력적으로 대처하면서 시민요구에 부합하는 구체적인 사업 추진방안 모색
- 사업성과를 높이고 지속성을 확보하기 위해 전문성과 자발성, 창의성을 갖춘 민·관협력 형태의 지원체계 구축 필요

전문성 및 자율성, 민간과 유연한 협력체계를 갖고  
상생교류사업을 운영할 수 있는

**(가칭) '지역 상생교류사업 지원단' 설치 필요**

### 전문가 자문회의 결과(서울시 10회 실시)

- 1) 시 조직으로는 지속적인 사업추진 및 체계적 사후관리가 어려우므로 **전문성과 자발성, 창의성을 갖춘 민·관협력 형태의 지원체계 필요**
- 2) 조직자체 확대보다, 기존의 관련 조직과의 협력시스템을 구축하여 **지역의 다양한 민간단체와 중간지원조직을 연계하는 네트워크의 기능을 담당해야 함**
- 3) 민·관협력체계의 역할은 **네트워크 및 교류촉진, 정보수집·제공, 상담 및 컨설팅, 조사연구, 인재육성 및 연수, 활동지원 및 조성, 정책제안** 등으로 구분 필요



### III. 지역상생 네트워크 운영방안

#### 제도적 근거 마련

○ '15. 9. 11 : 지역상생분야 제도적 기반(근거규정) 구축

- 의원발의(대표발의 : 김진철/기획경제위원회)를 통한 조례 제정
- 조 례 명 : 서울특별시 상생교류활성화 지원에 관한 조례

#### 제4조(시장의 책무)

서울특별시장(이하 "시장" 이라 한다)은 서울시민과 농어촌 등 지역주민 간의 상호교류를 촉진하여 시민의 수요를 충족하고.. 지역 간 상생교류 활성화에 관한 정책을 적극 추진하여야 한다.

#### 제6조(사무의 위탁)

①항 시장은 지역 간 상생교류 협력사업을 추진함에 있어.. 관련 비영리 민간단체 또는 법인 (이하 "운영자"라 한다) 등에 위탁할 수 있다.

## 지역 상생교류사업 지원단 운영 계획(안)

### • 지역 상생교류사업 지원단 개념

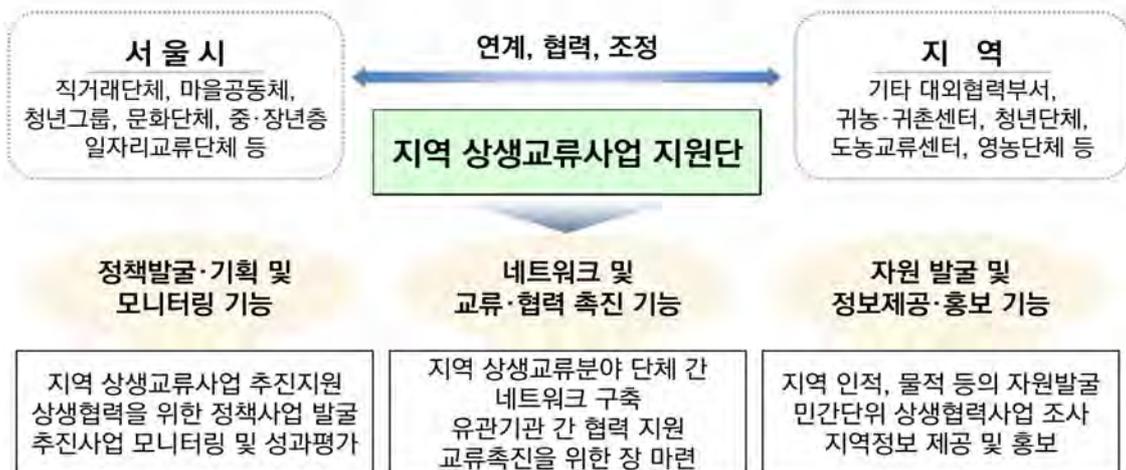
- 민-관 중간단위에서 협력·조정·지원을 통한 지역 간 상생발전 및 교류 활성화를 유도할 수 있는 민간주도의 지원조직
- 행정의 정책을 민간에 전파·확산시키면서 지역의 이해관계자들이 교류·협력할 수 있는 여건을 조성하고 지원해 주는 역할 담당

### • 추진방향

- 기존 민간단위 조직에 역할을 위탁하여 민간의 전문성 활용 극대화
- 지역상생 분야의 축적된 경험과 노하우를 가진 기관에 사무위탁 추진
- 위탁기관에서 다양한 상생분야 민간단체 간 네트워크 협업추진

### •역할 및 기능(안)

- 상생교류사업 민-관 연계를 위한 총괄기능을 수행하는 기구
- 상생교류사업 지원 및 모니터링, 상생교류분야 단체 간 네트워크 구축, 지역 자원조사 및 정보제공 기능을 추진하는 민·관협력 지원조직



### 3\_주요 토론내용

공통주제인 ‘지역상생(도농상생) 중간지원기구 설치 및 운영’과 4가지 선택주제 중 하나에 대해서 전체 71명이 6개 분임을 꾸려 토론을 진행하였다. 4가지 선택주제는 ‘지역상생교류협력 자치단체 농·특산물 공동판매장 설치 및 운영’, ‘도농교류분야의 청년창업 지원 및 활성화 방안’, ‘차별화된 도농교류 및 농촌체험프로그램 개발’ 등이다.



<중간지원조직의 운영, 역할>

#### **종합·조정**의 가교 역할이 필요

중간지원조직은 서울시와 자치구의 지역상생교류사업을 종합하여 파악하고 서울시 각 부서 사업과 자치구 사업을 지원하며, 지역의 민관과 서울시가 협력을 극대화하는 가교 역할을 한다. 서울시 부서 간, 서울시와 자치구 간, 서울시와 지자체 간 상생교류사업의 가교 역할을 한다.

#### **지역의 동반자이자 창구** 역할을 담당

중간지원조직은 지역문제를 해결해 준다는 해결사적, 시혜적 접근보다 지자체(행정, 민간)와 함께 지역문제와 요구를 고민하고 과제를 해결해 나가는 동반자 관계가 되어야 한다. 더불어 서울과 지역을 이어주는 창구(채널)의 역할을 한다.

### **지역의 관심 사안 반영 및 처리 지원 역할이 중요**

특히, 지역상생교류와 관련하여 지자체의 행정 및 민간 단위에서 제출하는 건의, 요청, 제안, 고충처리 사안을 서울시 관련 부서에 전달하고 공유한다. 이 가운데 선별 조정하여 원활한 사업 반영 또는 처리를 지원하는 역할을 한다.

#### <초기사업>

### **상생교류 협약 MOU의 추가 체결**

각 지자체 대상으로 지역상생교류에 관한 추가 협약 MOU를 체결한다.

### **중간지원조직의 안내 홍보**

서울시에서 지역상생교류사업을 위탁 운영하는 중간지원조직의 취지, 운영방안, 향후 주요 역할 등에 대하여 지자체에 안내 홍보한다.

### **사업 제안·건의 수렴**

지역상생교류를 위한 건의, 요청, 제안할 사항에 관한 사업 제안·건의서를 중간지원조직을 통해 지자체에 요청한다.

### **지역홍보센터 운영**

지역에 대한 일상적 정보제공 및 교류의 창구가 될 수 있도록 다양한 콘텐츠 제공과 창의적 사업을 발굴한다. 고정되어 있는 홍보센터가 아니라 서울시와 민간의 다양한 사업 및 행사에 능동적으로 참여하는 홍보센터가 될 수 있도록 협력체계를 구축한다.

#### <계속사업>

### **지역상생교류사업의 창안 공모사업을 추진**

중간지원조직이 지역상생교류를 위해 추진해야 할 사업 콘텐츠에 대하여 지자체(행정 및 민간) 대상의 사업창안 공모사업을 실시한다. 지정의제, 자유의제 두 가지로 진행한다.

### **지역상생교류 종합DB 및 소통시스템을 구축**

서울을 중심으로 지역상생교류사업에 관련한 서울시(자치구 포함) 및 지역의 주요 관련 정보 DB 구축과 쌍방향 소통시스템을 구축한다.

### **우수 지역상생교류사업 실천주체 발굴 및 전파 공유**

매년 서울시 지역 내 자치구 행정이나 기업, 학교, 기관단체 등에서 하고 있는 지역상생교류사업활동 중 우수 실천사례를 발굴하여 전파·공유하는 경진대회 시상과 홍보를 진행한다.

### **서울시에서 다양한 주민조직(마을기업, 협동조합, 주민조직) 인큐베이팅 사업과 연계추진**

서울시와 자치구 등에서 중점 육성 중인 다양한 사회적경제조직(마을기업, 협동조합, 주민공동체, 비영리단체 등)들이 지역상생교류협력사업(공동구입, 판매, 가공, 음식업, 도농교류, 문화예술, 관광여행 등)과 연계될 수 있도록 창업부터 안착까지 인큐베이팅 역할을 한다.

<민간 네트워크 활성화>

### **지역의 행정 및 민간 활동가들로 구성되는 지역상생네트워크의 활성화**

지역과 지역, 지역과 서울시, 지역과 서울시민들의 연대협력을 촉진하는 정보교류, 사업교류, 공동이해 증진을 위한 활동가 네트워크를 구성한다.

서울지역의 소비주체 활동가들도 함께 참여하는 명실상부한 상생네트워크가 되게 한다.

### **지역단위(광역, 기초 등) 민간네트워크 형성에 기여**

지역에서도 중장기적으로 중간지원조직을 만들고 이를 통해 지역 내 도농상생교류와 서울(수도권)과의 도농상생교류 사업을 담당하게 한다. 이를 촉진하고 지원을 조율하는 지역단위의 민간 네트워크 형성에 노력을 경주한다.

### **지역상생네트워크가 중간지원조직의 사업구조에 실질적인 참여를 보장**

중간지원조직은 담당 실무요원들로써 원활하고 성공적인 사업 수행이 불가능하다. 관련 분야별 활동가, 전문가들로 구성되는 지역상생네트워크가 사업 의사결정구조에 실질적으로 참여하는

거버넌스 구조로 운영되어야 한다.

중간지원조직에 분과별 조직(직거래, 도농교류, 귀농귀촌, 일자리, 교육홍보 등)을 두어 네트워크의 중심주체들이 위원으로 적극 참여한다. 중간지원조직의 사업기획-집행-평가-환류 전 단계에 참여한다.

<직거래사업 활성화 방안>

### **직거래장터를 교류와 현대의 장으로 활용**

직거래장터가 단순히 물건을 판매 구입하는 곳이 아니라 상생의 가치, 농업농촌의 다원적 가치, 지역의 가치를 소통하고 공유하는 교류 현대의 공간이자, 축제와 교육과 캠페인 및 홍보의 장이 되도록 한다.

### **자치구별로 각 동별로 상설 직거래 공간 마련에 노력**

물건 판매의 장으로서만이 아니라 생산자와의 교류, 먹거리 체험, 농촌문화 체험의 장으로 이용되도록 각 동별 상설 직거래공간을 마련하도록 한다.

### **농부시장 직거래장터는 가능한 장소와 개최 시기를 정례화(곳에 따라 주말장터로 상설화)**

생산자와 소비자인 고객이 지속적이고 안정적인 관계를 형성할 수 있도록 장기적 안목으로 준비한다.

### **중간지원조직이 서울시 사회적 경제조직(마을기업, 협동조합, 주민조직 등)과 직거래사업의 기회 연결 중개**

지역 커뮤니티와 생산자 간 지속적 교류관계를 형성할 수 있도록 지원한다.

### **대형매장, 전통시장과 MOU를 체결하여 매장, 매대, 스킨숍 등 여러 방식의 직거래 공간을 제공하고 관리를 생산자조직에 연계**

### **중간지원조직에서 서울시 지역 내 아파트부녀회, 학교, 기업, 기관·단체들의 농촌마을 자매결연 상황을 종합 조사하여 우수사례 전파 공유 및 개선방안의 모색으로 활성화 도모**

대학, 기업, 아파트 등과 지역과의 교류사업(농촌봉사활동, 지역농산물 구내식당 등 정기적 고정적 이용 등)을 평소에 연계지원하고 그런 교류를 더욱 촉진하는 방안을 모색한다.

**서울 소비시민들의 식생활 소비패턴 변화(특히 외식 비중 증대)에 맞추어 외식업체들과 직거래망을 연계 지원**

<도농교류 활성화 방안>

**직거래장터를 교류와 확대, 소통 공감의 장으로 활용**

직거래장터가 단순히 물건을 판매 구입하는 곳이 아니라 상생의 가치, 농업농촌의 다원적 가치(환경보전, 식량안보, 지역사회 유지, 전통문화 계승, 인성 함양 공간, 휴양 보건치유 공간 등), 지역의 가치를 나누고 소통 공감하는 가치운동의 장으로 활용한다.

**서울시 상설 홍보공간에서 시민과 생산자를 주체화하여 교류의 장으로 활용**

상설 홍보판매 공간에서 지자체들이 순번제로 상경하여 홍보지원체계를 마련한다.

전시 홍보 판매만이 아니라 지역별 특색 체험학습, 요리체험, 생산자들과의 대화 콘서트, 지역을 잘 홍보할 감성 마케팅 등에 시민과 생산자들이 참여 주체가 되도록 한다.

**중간지원조직에서 지역 일자리와 활동 기회를 연계**

도시 청년들, 은퇴 전문가그룹, 인생2막 귀농귀촌 의향 시민들과 농촌의 일자리 수요를 상호 연계하고 알선한다.

농촌 폐교를 유학센터화하고 서울의 은퇴 전문가들과 교사들을 연계한다.

**아파트 부녀회, 각 동 주민자치센터와 농촌마을 간 도시농업 연계**

상생교류 지역 생산자들이 오전에는 아파트나 동네 공간에서 텃밭농사 교실, 오후에는 농부와 대화하는 직거래장터를 운영한다.

**중간지원조직에서 상생교류하는 지자체 공무원들과 서울 공무원들 간 협동 워크숍 등 공동연수를 마련**

상생교류하는 서울과 지역의 상호 이해 증진, 쌍방의 고충과 바람 공유, 상호학습 및 친교, 연대의식 제고 등을 위한 공동연수를 정기적으로 개최한다.

**도농교류사업의 유형과 방안, 지역 정보 등을 쌍방향 공유**

도농교류를 잘 하고 있는 우수 사례들을 종합 분석하여 유형과 실천방안, 서울과 지역 쌍방의 정보들을 온·오프매체로 제공한다.



# 11

---

## 국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안

1\_개요

2\_주제 발표

3\_주요 토론내용

# 11 | 국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안

## 1\_개요

### 1) 프로그램

서울연구원은 2015년 12월 17일 목요일 오후 3시부터 서울연구원 대회의실에서 ‘국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안’ 세미나를 개최하였다.

윤용중 국회예산정책처 예산분석심의관이 “재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래”를, 김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원이 “국가 장기재정 전망 및 지방재정”을 발표하였다. 이어 박정수 이화여자대학교 교수의 사회로 5명의 전문가 토론이 진행되었다.

**[표 11-1] 국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안**

구분	프로그램 순서		
15:00~15:30	등 록		
15:30~15:40	개회사	김수현 (서울연구원 원장)	총괄진행: 정희운 (상생발전 분권연구센터장)
15:40~16:30	발표	발표1. 재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래 - 발표자: 윤용중 (국회예산정책처 예산분석심의관)	
		발표2. 국가 장기재정 전망 및 지방재정 - 발표자: 김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)	
16:30~17:40	토론	사회 / 박정수 (이화여자대학교 교수)  김우철 (서울시립대학교 교수) 배준식 (서울연구원 연구위원) 임성일 (한국지방행정연구원 선임연구위원) 주만수 (한양대학교 교수) 황성현 (인천대학교 교수)	
17:40~18:00	종합토론 및 질의응답		

## 2) 인사말과 기조연설

안녕하십니까? 서울연구원장 김수현입니다.

1995년 민선 지자체장으로 본격 부활된 한국의 지방자치가 어느덧 20주년을 맞이하게 되었습니다. 뜻깊은 올해 서울연구원에서는 자치분권과 상생발전을 주제로 연중 10회 기획세미나를 마련하였습니다.

마지막으로 개최되는 이번 세미나에서는 「국가 및 지방재정의 미래전망과 대응방안」이라는 주제로 관련 분야 전문가를 모시고 다양한 대안을 고민하고자 합니다. 구체적으로 ‘재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래’와 ‘국가 장기재정 전망 및 지방재정’을 살펴보고, 국가재정의 지속가능성과 지방재정에 미치는 영향 등에 대하여 토론하고 합리적인 대안을 모색하고자 합니다.

현재 우리나라의 국가채무는 OECD 평균과 비교하면 아직은 낮은 수준이지만, 장기적인 재정 건전성은 위협받고 있다고 합니다. 이는 급격한 인구고령화 등 인구구조의 변화에 따른 복지지출 증가와 잠재성장을 하락에 따른 세입기반 약화 등에 기인합니다. 이러한 상황에서 대내외적 환경변화와 재정관련 법제적 변화요인을 고려하여 장기적 안목으로 재정을 살펴보고 대책을 마련하는 일이 요구됩니다.

특히 고령화, 저출산, 실업문제, 사회양극화 추세 등을 감안할 때, 급증하는 사회복지지출수요에 대비하고 재정건전성을 확보하기 위해서 중앙정부와 지방자치단체 모두 적극적인 대응이 필요한 상황입니다.

이러한 인식을 바탕으로 서울연구원은 국가 및 지방재정의 미래전망 그리고 이에 따른 대응방안과 관련하여 다양한 관점을 공유하고자 합니다. 상호간 이해를 넓히고 공감대를 형성함으로써 지방자치의 발전에 한 걸음 더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 희망합니다. 감사합니다.

## 2\_주제 발표

### 1) 재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래

“재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래”는 운용중 국회예산정책처 예산분석심의관이 연구를 진행하였다.



## 목 차

1. 개요 / 3
2. 거시경제 / 5
3. 총수입 / 6
4. 총지출 / 8
5. 재정건전성 / 12

## 1. 개요

- 장기 재정전망
  - 인구구조 변화 등을 고려한 장기적 관점의 재정운용 필요
  - 「국가재정법」, 시행령 : 40회계연도 이상(2012년 시행) 5년마다
  - 국회예산정책처 2012년, 2014년 발표
- 외국의 장기 재정전망
  - 미국 CBO·OMB, 영국, 일본, 독일, EU 등
  - 전망 기간 : 20년~100년
  - 전망 주기 : 매년, 4~5년, 부정기
- 재정 기준선 전망(Baseline Projection) : 현행 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정하에 정부의 수입·지출·재정수지·국가채무를 전망
  - 미국 CBO, 영국 OBR 등 재정전문기관에서 사용하는 방식
  - 미래의 정책·예산의 효과, 추가재정소요 등을 측정하는 데 비교준거(benchmark)로 활용

## 1. 개요

- 국회예산정책처의 장기 재정전망 방식
  - 조성법(cohort-component method)
  - 인구·거시경제·총수입·총지출·재정수지·국가채무
  - 기준선 전망, 시나리오 분석
- 인구 전망 : 통계청 「2011년 장래인구추계」(중위 기준)
  - 총인구 : 2030년 5,216만 명 ⇒ 2060년 4,396만 명
  - 고령인구(65세 이상) : 2000년 339만 명 ⇒ 2060년 1,762만 명(5배)
  - 고령인구 비중 : 2010년 11% ⇒ 2018년 14%(고령사회) ⇒ 2026년 20%(초고령사회) ⇒ 2060년 40.1%
  - 생산가능인구(15~64세) : 2016년 3,704만 명 ⇒ 2060년 2,187만 명
  - 노인 부양비 : 2010년 15.2명 ⇒ 2060년 80.6명

## 2. 거시경제

### ○ 인구고령화로 인한 저성장·잠재성장률 하락

- 인구고령화, 총요소생산성 약화 등으로 경제성장률은 2060년까지 지속 하락
- 실질성장률: 2014년 3.6%→2060년 0.8%, 경상성장률: 2014년 5.4%→2060년 1.9%
- 물가, 금리, 임금과 같은 가격변수도 장기적으로 완만하게 하락
- 취업자 수는 인구감소에 따른 노동공급 위축으로 2026년 이후 감소

[그림] NABO 경제성장률 장기전망(% 조 원)



5

## 3. 총수입

### ○ 총수입 = 국세수입+ 사회보장기여금+ 세외수입

2014년 364.1조 원 → 2060년 1,841.1조 원 (연평균 3.6% 증가)  
GDP 대비 총수입 비중 : 2014년 26.2% → 2060년 21.3%

### ○ 고령화에 따른 저성장·저물가 구조 → 세입여건 지속적 악화

- 인구구조 변화에 따른 잠재성장률 둔화, 과표양성화의 추가 여력 한계 등으로 고도 성장기에 비해 세수증가율이 점차 하락할 전망
  - 국세 증가율(%): (70년대)33.0, (80년대)15.5, (90년대)12.2, (00년대)6.6, (14~35년)5.2, (36~60년)2.9
  - GDP 대비 국세수입 비율: 2014년 15.2% → 2060년 14.7%
  - 조세부담률 : 2014년 19.4% → 2060년 18.9%
  - 국민부담률 : 2014년 25.5% → 2060년 26.4%
- ※ 2015년 담배세 인상, 공무원연금, 사학연금 제도 변화 미반영

6

### 3. 총수입

[표] NABO의 총수입 장기 전망(조 원, %)

	2014	2020	2030	2040	2050	2060	연평균 증가율		
							'14~'35	'36~'60	'14~'60
국세수입	211.8	295.3	490.2	741.1	1,011.0	1,275.1	5.2	2.9	4.0
(GDP 대비 비중)	(15.2)	(14.7)	(14.6)	(14.7)	(14.7)	(14.7)			
사회보장기여금	47.0	64.5	97.3	132.6	174.1	212.7	4.3	2.5	3.3
(GDP 대비 비중)	(3.4)	(3.2)	(2.9)	(2.6)	(2.5)	(2.5)			
세외수입 등	105.2	138.7	207.7	270.1	306.1	353.3	4.0	1.5	2.7
(GDP 대비 비중)	(7.6)	(6.9)	(6.2)	(5.4)	(4.5)	(4.1)			
총수입	364.1	498.5	795.2	1,143.8	1,491.3	1,841.1	4.8	2.6	3.6
(GDP 대비 비중)	(26.2)	(24.8)	(23.7)	(22.7)	(21.7)	(21.3)			
조세부담률	19.4	18.9	18.8	18.9	18.9	18.9			
국민부담률	25.5	25.1	25.4	25.9	26.3	26.4			
명목GDP	1,390.4	2,012.1	3,361.6	5,036.2	6,878.8	8,653.7	5.4	2.9	4.1

### 4. 총지출

- 총지출 = 의무지출 + 재량지출  
 의무지출 = 공공부조+공적연금+사회보험+이자지출+지방교부금  
 재량지출 = 경직성+비경직성
- 인구구조 변화에 따라 총지출의 지속적인 증가  
 총지출 : 2014년 353.6조 원 → 2060년 2,823.8조 원(연평균 증가율 4.6%)  
 GDP 대비 총지출 비중 : 2014년 25.4% → 2060년 32.6%
- 의무지출 : 2014년 164.7조 원 → 2060년 1,694.5조 원(연평균 증가율 5.2%)  
 총지출 대비 비율 : 2014년 46.6% → 2060년 60%
- 재량지출 : 2014년 188.9조 원 → 2060년 1,129.3조 원(연평균 증가율 4.0%)  
 총지출 대비 비율 : 2014년 53.4% → 2060년 40%

## 4. 총지출

- 서출산·고령화에 따른 인구구조 변화로 복지분야 의무지출의 증가 :  
2014년 69.5조 원→2060년 918.3조 원 연평균 5.8% 증가  
(동 기간 총지출 증가율 4.6%)
  - 복지분야 의무지출이 증가하는 중요한 항목은 인구고령화의 영향을 받는 공적연금, 기초연금, 건강보험 등
  - 국민연금: 13.1조 원(2014)→383.3조 원(2060): 연평균 7.6% 증가
  - 직역연금(공무원·사학·군인연금): 17.2조 원(2014)→110.9조 원(2060): 연평균 4.1% 증가
  - 건강보험: 8.1조 원(2014)→94.5조 원(2060): 연평균 5.5% 증가
  - 기초연금: 5.4조 원(2014)→175.3조 원(2060): 연평균 7.9% 증가
- ※ 공무원연금, 사학연금 제도 변화 미반영

## 4. 총지출

- 총지출 대비 복지분야 의무지출 비중: 19.7%(2014)→32.5%(2060)로 증가함에 따라 재정운용의 탄력성 제약
- 재량지출 : 2007~2013년 GDP 대비 평균 비중 13.1%를 적용
  - 기준선 전망에서 재량지출은 국내·외 사례와 같이 GDP 대비 일정비율로 전망
  - 정부의 세출 구조조정 등 재정운용계획(의지)을 반영한 시나리오 분석

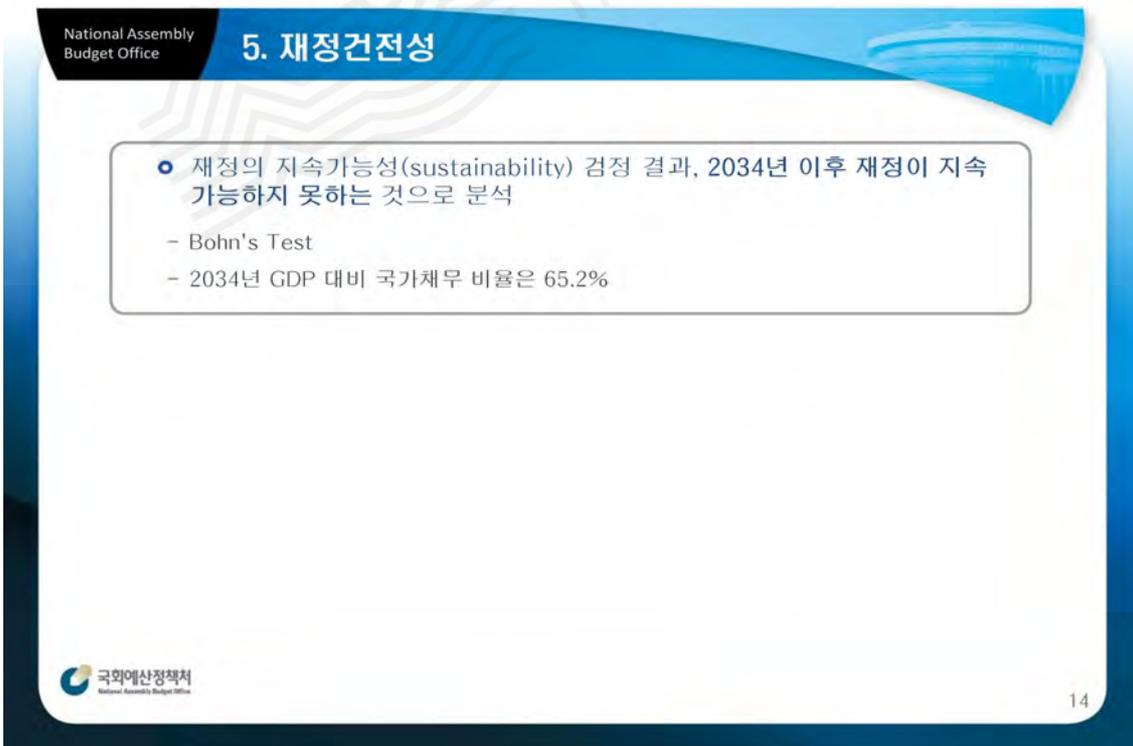
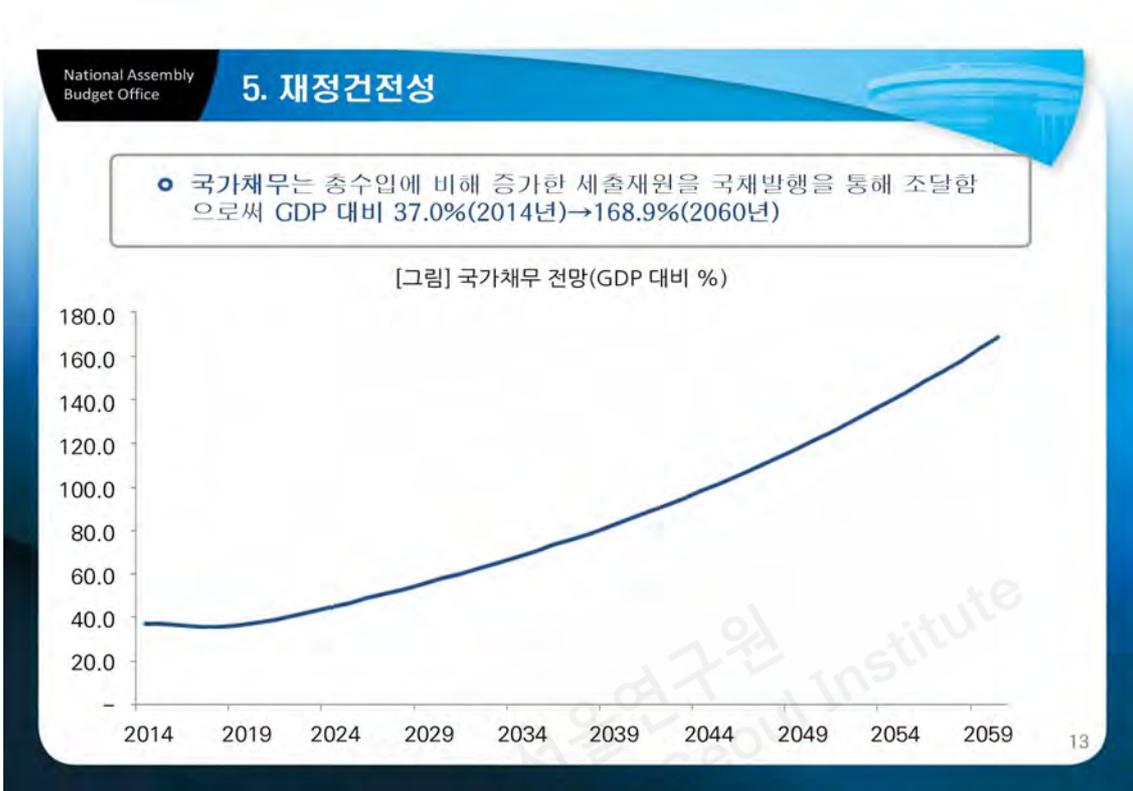
## 5. 재정건전성

- 총수입(3.6%)보다 복지지출의 급속한 증가 등으로 인한 총지출(4.6%)  
이 빠르게 증가하여 재정건전성 악화
- 통합재정수지: GDP 대비 0.8% 흑자(2014)→2021년 적자 전환→11.4% 적자(2060)
- 관리재정수지: GDP 대비 1.8% 적자(2014)→2060년 8.2% 적자(2060)
- 사회보장성기금수지: GDP 대비 2.6% 흑자(2014)→2038년 적자 전환
- 국민연금기금: 2038년 적자 전환, 2053년 기금 고갈 예상(2013년 정부의 제3차 재정계산 결과: 2044년 적자전환, 2060년 기금 고갈)

## 5. 재정건전성

[그림] 총수입·총지출·재정수지 전망(GDP 대비 %)





### 5. 재정건전성

○ 장기 재정전망 시 상기와 같이 **현행제도를 그대로 유지하는 기준선 전망**과 함께 **재정의 지속가능성 점검 측면에서 정책 변화에 따른 장기재정 변화를 보여주는 정책 시나리오 분석 수행**

- 조세부담률 조정 시나리오

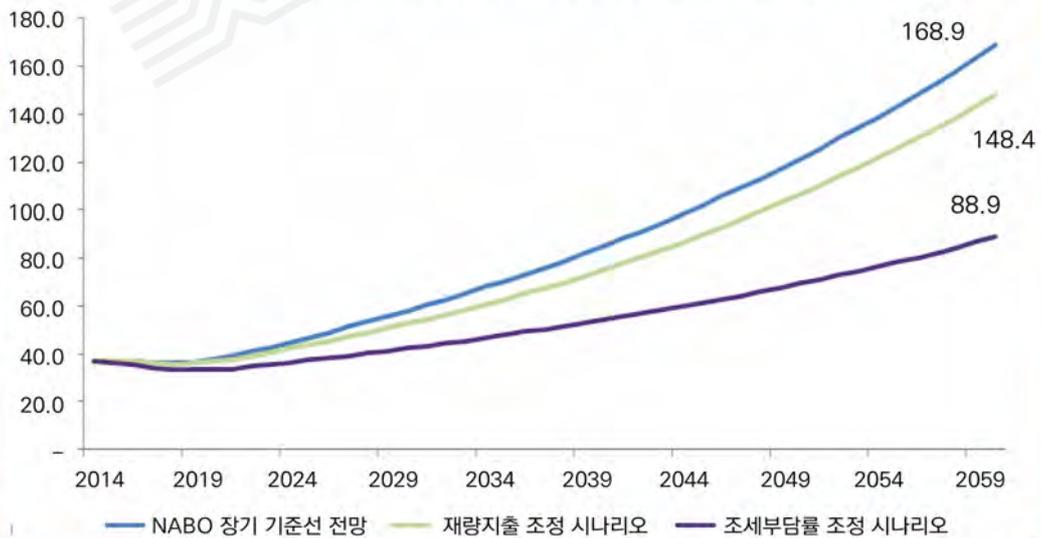
- 기준선 전망: 조세부담률이 2014년 19.4%→2060년 18.9%로 하락: 2060년 국가채무 168.9%
- 조정 시나리오: 조세부담률을 2014년 19.4%에서 **OECD 국가들의 수준으로 매년 조금씩 증가시켜 2060년 기준 24.1%로 조정(5.2%p)** : 2060년 국가채무 **88.9%**

- 재량지출 조정 시나리오

- 기준선 전망: 총지출 대비 재량지출 비중이 2014년 53.4%→2060년 40.0%로 하락: 2060년 국가채무 168.9%
- 조정 시나리오: 외국과 같이 의무지출이 증가함에 따라 세출구조조정을 통해 **재량지출을 2014년 GDP 대비 13.05%에서 「2013~2017년 국가재정운용계획」의 GDP 대비 재량지출 비중 12.5%를 적용** : 2060년 국가채무 **148.4%**

### 5. 재정건전성

[그림] 기준선 및 정책 시나리오의 국가채무 전망(GDP 대비 %)



## 2) 국가 장기재정전망 및 지방재정

“국가 장기재정전망 및 지방재정”은 김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원이 연구를 진행하였다.

# 국가 장기재정전망 및 지방재정

2015.12.17

김현아

 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

## 목 차

1. 서론 및 문제제기
2. 국가 장기재정전망 발표자료
3. 국제비교를 통한 정부 간 채무수준
4. 정부 간 재정과 지방재정
5. What comes next, and how do we handle it?

 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

## 1. 서론 및 문제제기

### 서론 및 문제제기

- 경제성장 수준에 비하여 국민 피로도가 높은 나라  
→ 선진복지국가 진입 가능성 타진 시기
- 경제규모 세계 11위, OECD 노인자살률 1위, 복지지출 비중 최하위, 출산율 최하위권, 사교육비 부담비중 1위 등  
→ 삶의 질 지표 최하위권
- 최근 들어 국가재정정책의 개입이 전 분야에 걸쳐 필요한 상황  
→ 양극화, 실업문제 등 삶의 질 개선과 사회안전망 구축이 요구되는 시기
- 지속가능한 삶의 질 향상을 위해서는 재정건전성에 대한 관리가 절대적으로 필요  
→ The productivity of government?
- 증세의 어려움, 재정지출 효율화 한계 극복 우선과제

## Sustainable Development Goals

- 2015년 9월 The proposed UN Sustainable Development Goal 17→ The 2030 Agenda for Sustainable Development: 지속가능한 삶의 질 향상을 위한 중장기적 목표분야로 17개를 선정
- No poverty, Zero hunger, Good health and well-being, Quality education, Gender equality, Clean water and sanitation, Affordable and clean energy, Decent work and economic growth, Industry, Innovation and infrastructure, Reduced inequalities, Sustainable cities and communities, Responsible consumption and production, Climate action, Life below water, Life on land, Peace, justice and strong institutions, Partnership for the goals
- 2015년 현재 선진국 위주의 OECD에서도 주목하고 있는 SDG 정착을 위한 정책 공유 확산 중 → “Enhance policy coherence for sustainable development”

-5-

## 2. 국가 장기재정전망 발표자료

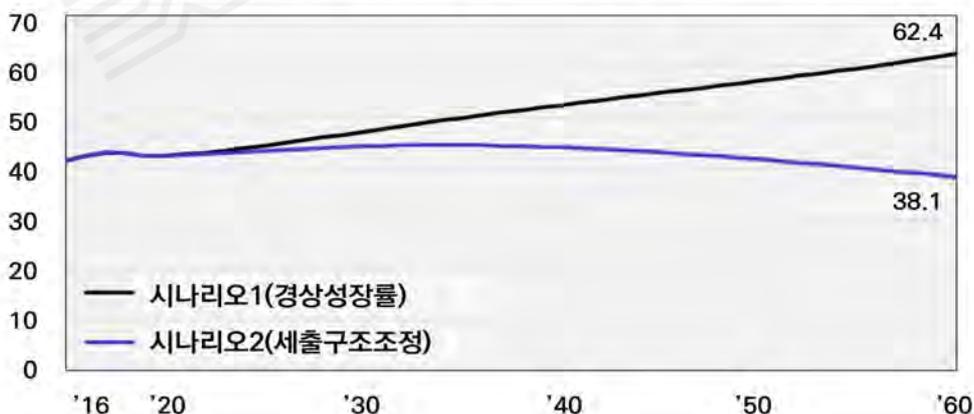
## 정부 최초 장기재정전망 발표

- 정부가 발표하는 최초의 장기재정전망으로서 1년 단위 예산이나 5년 단위 국가재정운용계획으로는 분석할 수 없었던 인구변화 및 장기성장률 추세를 반영하여 미래재정을 전망하였다는 점에서 의의
- 잠재성장률 둔화로 재정수입 증가세 약화, 복지제도 성숙, 저출산 고령화 등으로 관련 지출이 크게 증가하는 등 미래 재정건전성의 압박요인이 있어 장기 재정여건은 어려울 전망
- 일반 재정부문은 '15~'19 중기계획에서와 같은 강력한 세출 구조조정을 지속 추진하고 새로운 의무지출이 도입되지 않도록 하는 노력이 지속된다면 지속가능한 수준으로 관리가능할 전망
- 그러나 사회보험부문(국민연금, 건강보험, 사학연금 등)은 기금고갈 등 현 제도 유지 시 지속가능성이 어려울 것으로 나타남

-7-

## 국가채무 전망(% GDP 대비)

- 시나리오 1 : 재량지출이 경제규모가 성장하는 수준으로 증가하는 경우
- 시나리오 2 : 재량지출을 경제성장률보다 낮게 세출 구조조정할 경우



자료 : 기획재정부 보도자료, 2015.12.04, "2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리".

-8-

## 국가채무 GDP 대비 비율(%)

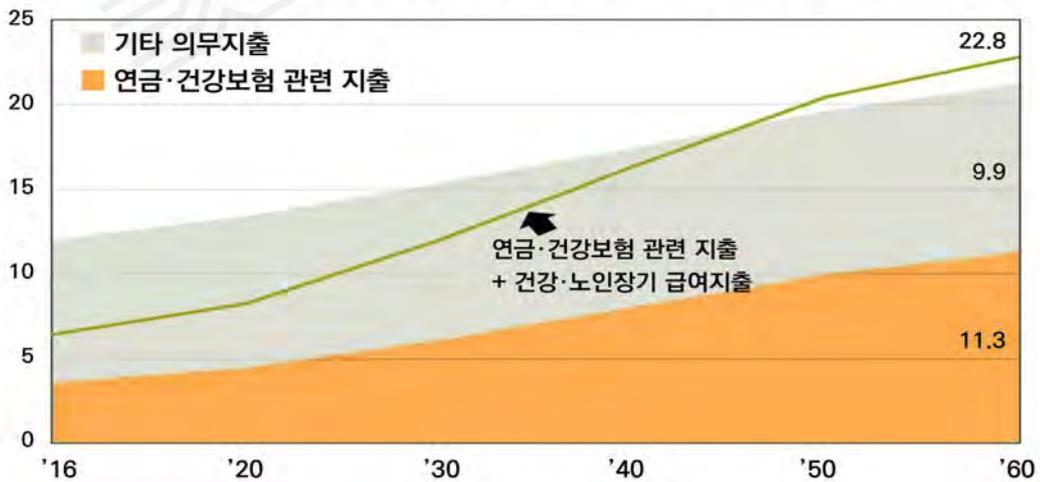
국제비교 : 시나리오 1, 2 모두 2060년까지 OECD 국가 평균(115.4%)보다 낮은 수준으로 최근 국제기구에서 우리나라 재정을 모범 국가로 평가



자료 : 기획재정부 보도자료, 2015.12.04, "2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리".

## 의무지출 추이(%, GDP 대비)

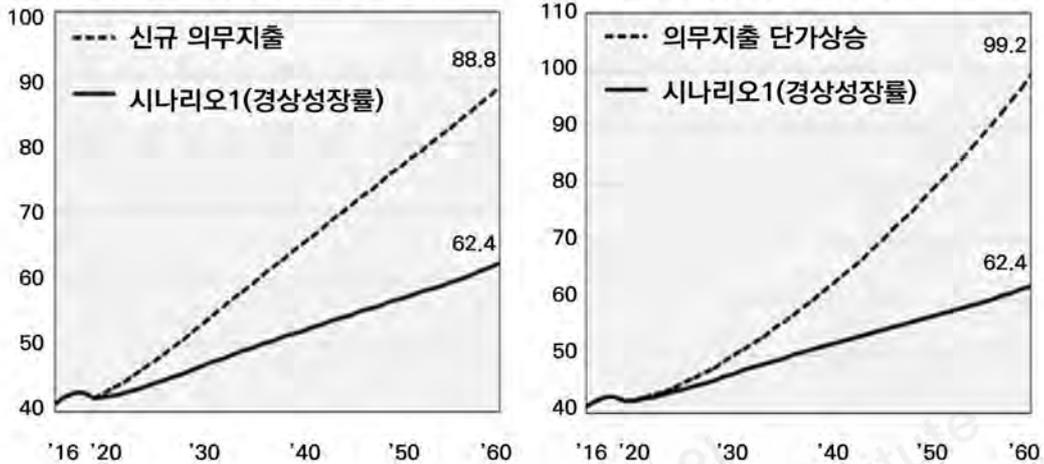
(의무지출) 2016년 GDP 대비 12%에서 고령화 관련 지출 증가로 2060년 21.3%로 상승, 지방이전재원 GDP 대비 5.1%에서 5.8%로 증가



자료 : 기획재정부 보도자료, 2015.12.04, "2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리".

## 의무지출의 신규 도입 및 단가 상승 시 전망

신규 의무지출 도입 시 전망 (% GDP 대비)    무지출 단가상승 시 전망 (% GDP 대비)

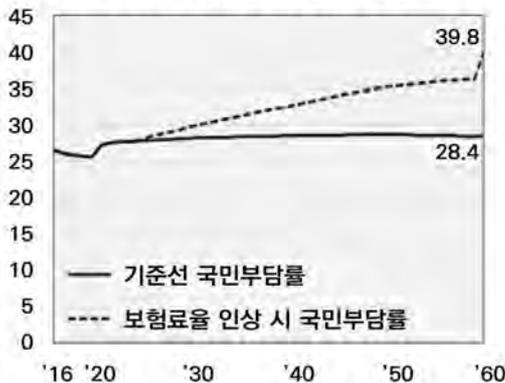


자료 : 기획재정부 보도자료, 2015.12.04, "2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리".

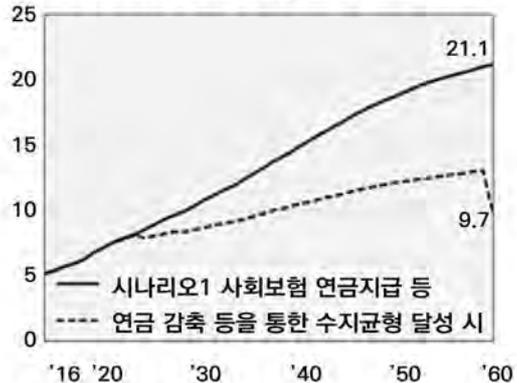
## 사회보험 기금고갈 문제 대응 방식에 따른 전망

(사회보험: 적정부담, 적정체계) 기금고갈 문제는 보험요율 인상으로 대응 시 39.8%, 급여지출 축소로 대응하는 경우 21.1%

국민부담률 상승 전망 (% GDP 대비)



급여지출 축소 전망 (% GDP 대비)



자료 : 기획재정부 보도자료, 2015.12.04, "2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리".

## 향후 대응방향

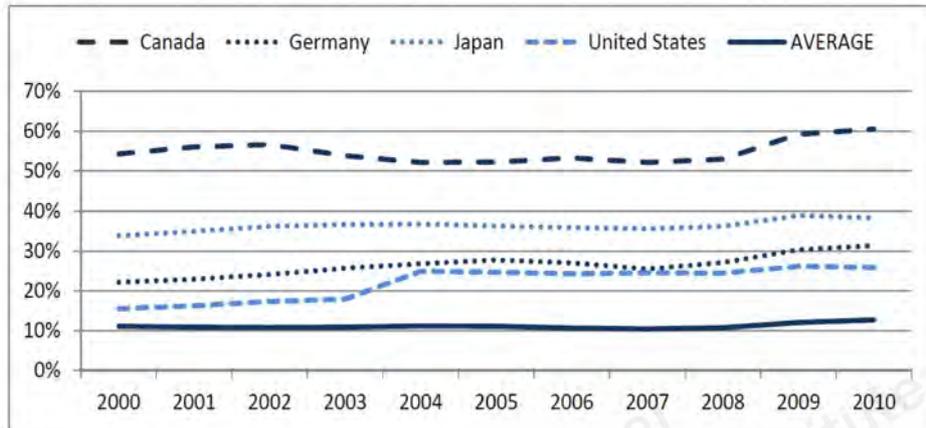
- 중장기 재정건전성을 유지하기 위해 1) 재정준칙 도입, 2) 사회보험 개혁, 3) 인구감소 대응 및 중장기 성장을 제고 필요
- 재량지출 증가율을 일정수준 이하로 유지하는 재정준칙 도입, 의무지출의 경우, 신규지출 도입 시 이에 상응하는 자원조달 마련하는 Pay-go 제도 도입
- 인구감소 및 가족친화적 재정지출 제도 확대 → 성장동력 확보 → 지속가능한 재정체계 구축
- 분야별 상세한 재정대응 방안 별도 마련: 정부 간 재정 자원관련 등

-13-

## 3. 국제비교를 통한 정부 간 채무수준

## 우리나라 지방채무 수준 국제비교

주요국의 GDP 대비 지방채무 현황(%)

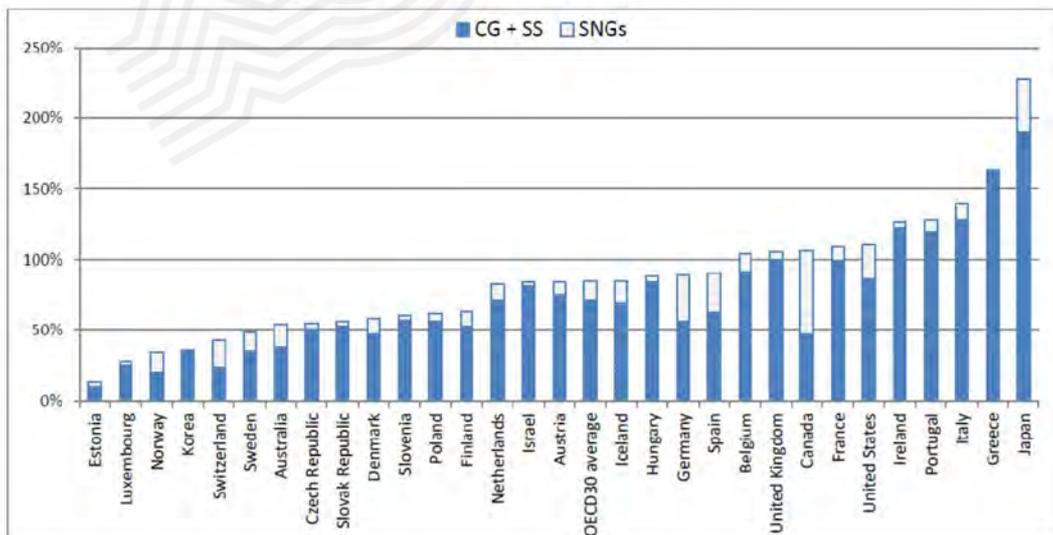


자료 : Vammalle C, and C. Hulbert, 2013, "Subnational finances and fiscal consolidation: Walking on thin ice" OECD Regional Development Working Papers, 2013/02, OECD

-15-

## 우리나라 지방채무 구성 국제비교

OECD 국가들의 정부 간 채무규모 수준

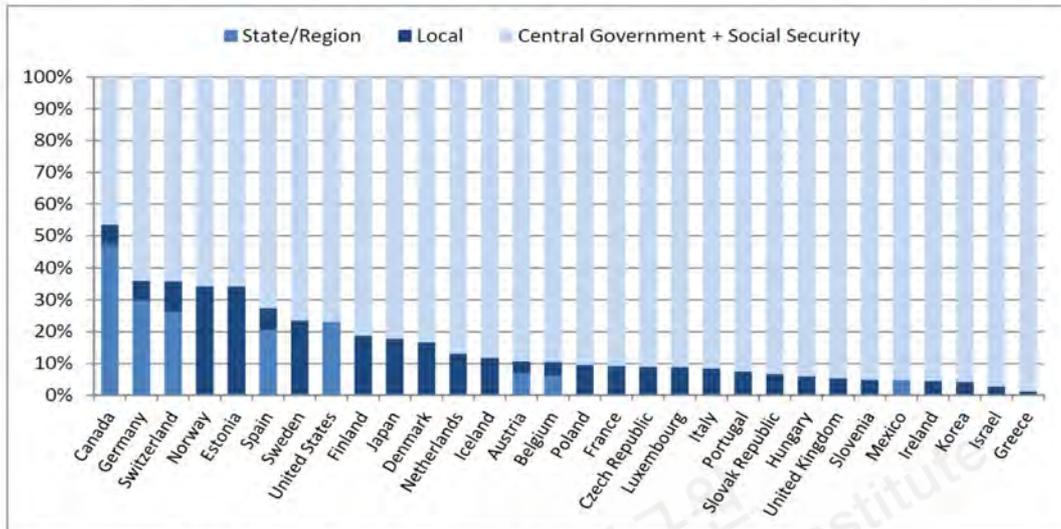


자료 : C. Hulbert and C. Vammalle, 2013, "Debt management at the sub-central level" OECD Network on fiscal relations across levels of government, OECD

-16-

## 우리나라 지방채무 구성 국제비교

### OECD 국가들의 공공부문 채무구성



자료 : Vammalle C, and C. Hulbert, 2013, "Subnational finances and fiscal consolidation: Walking on thin ice" OECD Regional Development Working Papers, 2013/02, OECD

-17-

## What are the main drivers of SCG debts?

### <OECD 국가들의 주요 채무증가요인>

- 구조적으로 국가지정 의무지출과 세입의 괴리가 지속적으로 발생
- 경기둔화에 따른 이전지출 감소와 자체세입 감소
- 연성예산 특성으로 인한 지방정부들의 도덕적 해이  
→ 정부 간 재정통제 및 관리에 따른 정부 간 재정준칙, 중앙의 직접통제를 통한 재정건전성 관리 VS 지방정부 스스로의 재정관리
- 경제위기 이후 최근의 재정준칙 및 제도변화
- 오스트리아: 2012 the new Internal Stability Pact → 연방뿐만 아니라 지방정부의 재정수지 룰을 법제화, 매년 1/20씩의 debt 삭감 조항 포함 → 2016년에는 GDP 대비 60%(2013, 75%)로 감소

-18-

## What are the recent reforms to reduce SCG debts?

- 경제위기 이후 최근의 재정준칙 및 제도변화
- 오스트리아: 2012 the new Internal Stability Pact → 연방뿐만 아니라 지방정부의 재정수지 룰을 법제화, 매년 1/20씩의 debt 삭감 조항 포함 → 2016년에는 GDP 대비 60%(2013, 75%)로 감소
- 독일: 헌법에 Debt brake 규정 → 지방정부 채무 규모는 아주 작은 규모만 허용, 2020년까지 GDP 대비 0.35%, the Stability Council 신설
- 스페인: 2011년 개정된 헌법에 재정준칙 조항 신설, GDP의 일정부분 이상의 중앙 지방정부 채무가 초과하지 않도록 함(EU제안). 다만, 2020년 이후부터 유효
- 아이슬란드: 경상비용 증가폭에 제한을 두는 법으로서 3년에 걸쳐 균형수지를 달성하도록 하는 것과 총부채가 지방정부 전체 예산의 150% 이하여야 하는 내용을 국회에서 통과시킴

-19-

## 4. 정부 간 재정과 지방재정

### 정부 간 보조금 현황 및 제도 - 우리나라 보조금 제도의 특징

<표> 주요국의 형평화보조금 운영 현황

Federal/regional countries	형평화보조금 규모		형평화보조금 종류	지방정부 간 형평화보조금
	GDP 대비 비중	정부지출 대비 비중		
<b>Federal countries</b>				
Australia	3.96	-	1	yes
Austria	6.19	12.41	15	no
Canada	1.07	2.50	2	yes
Germany	1.97	4.21	13	no
Italy	3.00	6.33	5	no
Mexico	3.75	-	8	no
Spain	2.95	7.65	1	no
Switzerland	3.58	9.76	7	yes
<b>Unitary countries</b>				
Denmark	2.81	5.13	1	no
Finland	3.79	7.42	4	no
Greece	1.19	2.39	10	no
Norway	0.54	1.18	2	no
Portugal	1.85	4.05	4	no
Sweden	2.61	4.61	4	yes
United Kingdom	-	3.92	1	yes
한국(2007)	2.42%(5.0%)	5.34%(11%)		
한국(2011)	2.40%(5.8%)	10.07%(24.2%)	1(2,교육포함)	yes

주: 오스트리아와 독일의 경우, 중앙 지방정부 간 공동세(Tax sharing) 부분 포함되었고, 한국의 ( )는 교육재정교부금 포함기준임.  
 정부지출 규모는 한국은행 자료, GDP는 통계청 자료, 교부세는 지방재정연감 결산자료, 지방교육재정은 교육통계연감 결산자료의 각 연도 자료를 사용하였음.

자료: Hansjorg Blochliger, "Fiscal equalization: Tables", OECD(2007)를 참고하여 재작성

### 정부 간 보조금 현황 및 제도 - 우리나라 보조금 제도의 특징

<표> 교부세의 내국세 비율 변천 추이 (단위: %)

	1982	1983	2000	2001	2005	2006	2008	2010
지방교부세		13.27	15.0		19.13	19.24		
지방교육재정 교부금	11.8			13.0	19.4 <sup>1)</sup> (+교육세)		20.0 (+교육세)	20.27 (+교육세)

주: 교육재정양여금이 폐지되면서 양여금 재원이었던 교육세를 교부금에서 흡수

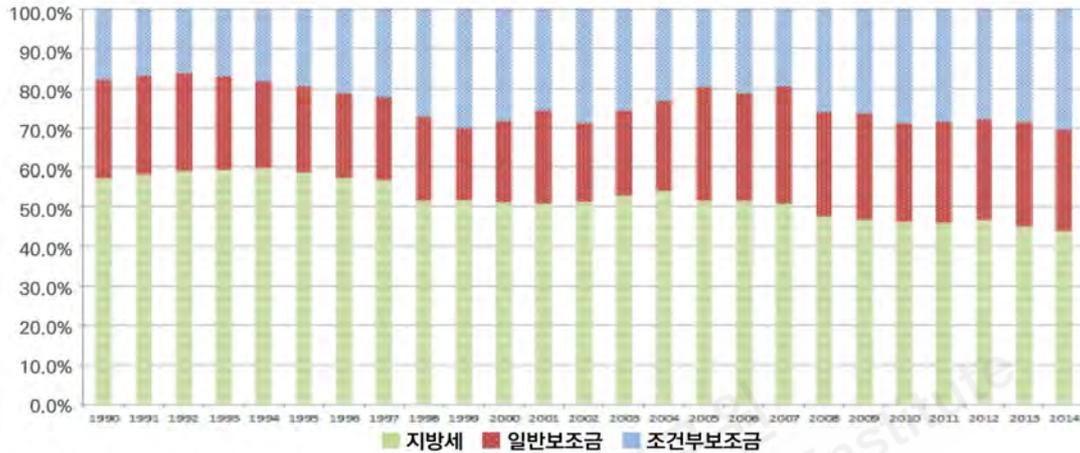
자료: 김정훈 · 김현아, 2010, "지방교육재정효율화 방안", 한국조세연구원.

- 우리나라는 지방교부세의 배분규모가 법정비율로 정해져 있음
  - 지방세입의 안정성을 확보해주기 위한 것
  - 지역 간 형평화에 큰 기여를 해옴
- 이전재원 규모를 법정비율로 확정하는 것이 재정경직성의 원인
- 개인 혹은 가구당 재분배가 중요해지는 상황에서 지역 간 형평화 보조금인 지방교부세가 과거와 같이 유지될 필요가 있는가?

### 정부 간 보조금 현황 및 제도 - 보조금 제도 현황

- 지방세와 교부세, 국고보조금의 항목 간 비중 변화
- 2008년 이후 국고보조금의 비중이 약 26%에서 30%대로 증가

[그림] 지방세와 보조금 비중의 변화



주: 지방세+지방교부세+보조금=100을 기준으로 한 비중.

일반보조금 = 지방교부세 + 분권교부세

조건부보조금 = 지방양여금 + 국고보조금

1990년도부터 2007년도까지는 결산자료, 2008년부터 2013년도까지는 최종예산, 2014년도는 당초예산기준

-23-

### 정부 간 보조금 현황 및 제도 - 우리나라 보조금 제도의 특징

#### ◆ 일반보조금 배분규모 및 결정방법

- 우리나라의 이전재원 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 국고보조금이고, 향후 더 증가할 것으로 예상됨
  - 복지지출 증가를 통한 개인 혹은 가구소득의 재분배 역할이 강조되고 있기 때문
- 지역을 배분기준으로 한 일반보조금의 규모
  - 일반보조금인 지방교부세는 내국세의 약 19.24% 차지
  - GDP 대비 비중은 2.4% 정도 수준이나 정부지출을 기준으로 보면 약 10% 수준으로 상당히 높은 비중
- 인구집중도에 따른 생산기반의 지역 간 집중도가 높기 때문에 우리나라의 일반보조금 규모가 비교적 큼
  - 대부분의 국가가 1995년 대비 2000년의 지역 간 불균형의 정도가 심화
  - 우리 나라는 그 중에서도 OECD 평균을 상회하는 것으로 나타남

-24-

## 조건부 보조금(earmarked) 증가 추세

- 주요국의 보조금 전체에서 조건부보조금 비중 약 50% 정도  
이나 나라 간 격차 큼:  
Earmarked grants 비중 → 호주 94.1%, 스위스 61.8%,  
덴마크 52.6%, 일본 55%, 스페인 58.9%, 스웨덴 26% 등
- 우리나라는 약 절반 정도이고, 지방교육재정교부금 포함 시 약 30%
- Silva(2014): 연성예산 제약 단점을 극복할 필요
- Bird and Smart(2009): 재정수요에 타겟한 공공재공급 가능,  
정산방식을 통한 보조금 배분을 확립이 용이한 점,  
중앙정부 정책목표가 유권자에게 투명하게 전달되는 점 등
- 그 밖에 관리주체가 분명하여 성과평가 용이 등을 근거로 정책적  
유용성 강조한 사례 꾸준히 제기 → 재정책임성 강조, 티부 이론과  
상반된 견해

-25-

## 정부 간 보조금 제도 패러다임 변화

〈표〉 보통교부세 수요 비중 변화(단위: 조 원, %)

	기준재정수요액	사회문화복지비
2006	45.3	13.9(30.8%)
2007	49.7	18.0(36.2%)
2010	54.9	21.7(39.4%)
2011	57.8	22.0(38.2%)
2012	59.2	22.2(37.4%)

자료: 2006년~2007년 「지방교부세 산정해설」을 참고하였고,  
2010년부터 2012년 「보통교부세 산정내역」을 계산하여 정리한 것(행정안전부).

### ◆ 국고보조금의 일반보조금화 VS 일반보조금의 국고보조금화

- 국고보조금 내 차등보조율과 같은 재정력 감안 조치는  
'국고보조금의 지방교부세화'
- 지방교부세 내의 사회복지수요를 감안한 점은 '지방교부세의 국고보조금화'
  - 사실상 상충된 효과를 혼재하여 사용하고 있는 상황
  - 최근들어 지방교부세가 국고보조금화 현상 두드러지고 있음(사회복지수요  
감안 지속적 증가추세)

-26-

## 재산세 기능 강화

- 주요국의 지방세는 공동세화 경향 두드러지고 있음
- 자체세입 강화를 위한 가장 바람직한 세목은 '재산세'로 중요성 재확인 → OECD Fiscal network의 지난 3년간의 연구결과를 바탕으로 가이드라인 제시 단계 → 절차를 거쳐 2016년 초 확정 예정
- 우리나라 평가 체계 및 과표현실화율 운영 등 세원관리 인프라 우수국가에 해당 → 세수인상은 정치적 결단의 문제이며, 세율조정의 세제환경은 갖추고 있는 구조임

-27-

## 재산세 기능 강화

- OECD 국가평균 GDP 대비 1.5% 수준에 불과 → 개혁 모멘텀 확보
  - 1) 재산세 제도와 기타 부동산 관련세제의 개편 동시에 추진
  - 2) 재산세 과표의 범위는 모든 종류의 토지에 광범위하게 적용되는 것이 바람직하고, 평가는 '시장가격'을 중심으로
  - 3) 기초단계의 정부가 과세권을 갖는 것이 바람직하고, 단 상위정부는 평가방법이나 조세감면 등이 바람직
  - 4) 주거용 주택이나 법인소유 부동산 간의 지나친 차이는 바람직하지 않음
  - 5) 저소득층에 대한 합리적인 조세혜택 가능하나, 가능한 한 보수적으로 접근
  - 6) 재산세 개편정책은 유동성 제약, 정치적 수용성 확보를 위한 'phased in' 방식으로 단계적으로 도입
  - 7) 행정시스템 개편과 법적 이의신청 등은 간편하고 신속하게 이루어지는 것이 필요

-28-

## 5. What comes next and how do we handle it?

### 정부 간 재정단계 VS 지방정부 스스로

- 최근 지방재정 자체적인 개편 노력이 지속적으로 이루어지고 있음  
→ 2014년 이후 정부 간 재정관리, 지방세 비과세 감면, 지방교부세 내 사회복지수요 개편, 조정교부금 개편과 세외수입인 하수도요금 및 각종 사용료 인상, 자체적인 세입확충 및 절감 등 대폭적인 개편노력 가시화
- 조적으로 정부 간 재정이 매우 긴밀하게 이루어지고 있는 점 등 재정관리 제도 자체는 선진국 수준에 이르고 있음 → 현재수준 재정관리 more than enough
- 지방정부 스스로의 인센티브 확보를 위한 재산세 기능강화를 위한 구체적 방안 제시 필요
- 향후 당분간은 '개인 간 재분배'를 의미하는 복지수요 급증 예상 → 그러나, 중장기적으로 '지역 간 재분배' 목적의 SOC 확충 자원 마련 (예:지방채무 및 PPP 활용 등)하지 않을 경우, 지방으로의 인구유입에는 한계 → 악순환 구조 지속 → 최근 수도권으로의 인구이동 감소 → 선순환 단계 진입 가능

## 정부 간 보조금 VS 재산세

- 지방교부세의 연성예산적인 특성, 복잡한 구조에 따른 재정유인제도 무의미, 재원사용의 성과평가 필요성, 보조금의 경기대응성 강화 등을 이유로 지방교부세 기능 축소 → 복지보조금으로의 전환 필요
- 정부 간 보조금 제도 개편 필요: 보조금의 정책적 유용성과 재정수요에 기반한 패러다임 변화 필요: 예) General grant → Earmarked grant → Block grant
- 우리나라 상황을 반영한 '지역 간 재분배'와 '개인 간 재분배' 재원 우선 순위 및 재원마련 방안 논의 → 예) 지역 간 재분배는 지방정부 책임 (지방채)으로, 개인 간 재분배는 국가책임(국채)으로
- 재산세 기능강화를 위한 실질적인 정책마련 시급: 예) 탄력세율 권한 재강화 등

### 3\_주요 토론내용

윤용중 국회예산정책처 예산분석심의관이 “재정기준선 전망을 통해 본 국가재정의 미래”를, 김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원이 “국가 장기재정 전망 및 지방재정”을 발표하였다. 이에 박정수 이화여자대학교 교수의 사회로 김우철 서울시립대학교 교수, 배준식 서울연구원 연구위원, 임성일 한국지방행정연구원 선임연구위원, 주만수 한양대학교 교수, 황성형 인천대학교 교수가 토론에 참여하였다.



<서울시립대학교 교수 김우철>

#### **재정전망이 낙관적으로 변경된 것에 대한 의문**

1년 반 사이에, 비관적 전망에서 낙관적 전망으로 바뀌었다. 증세는 담배세밖에 없는데, 그 사이에 무슨 일이 있었는지 궁금하다. 국가재정비율은 과장하면 세 배 차이가 난다. 1년 반 사이에 변화는 거의 없었다. 우리나라에서 재정정책을 총괄하는 두 파트, 행정부의 시각과 국회의 시각이 너무 다르다.

수입과 지출의 증가율이 매년 평균 1% 차이가 난다. 수입에 비해서 지출 비율을 1% 낮춰라 하는 것은 가끔 가능하다. 하지만 매년 수입보다 지출을 1%씩 줄이라는 것은 사실 불가능하다. 1%포인트의 차이는 쉬워 보이지만, 47년간 1%포인트가 매년 발생한다는 것이니까 이 차이는 생각보다 크다.

물론 베이스라인 전망에서 재정지출을 줄여 볼 수 있다. 하지만 박근혜 정부 때 우리가 보았지만, 경제 활성화해야 되고, 경제위기 조짐이 있거나 위험이 있으면 출혈을 감량하는 재정정책이 있다. 물론 이것은 재정 베이스라인 전망에 포함되지 않는다. 사실은 재정지출을 경상성장률로 묶는다는 것은 긴 시간에는 어렵다는 것이다. 이렇듯 정부가 거의 세 배 차이가 나는 GDP 대비 채무비율을 어떻게 봐야 하는 것인지, 정부가 신뢰가 안 갈 정도로 하고 있는 게 아닌지, 그런 의심을 한다. 수입전망 때문에 이런 차이가 나오는 것인지 좀 더 살펴봐야 한다. 아쉽지만, 지금 나온 결과물은 비교하기가 어려운 것 같다.

### **장기적 방향에서 Bohn's Test에 대한 의문**

재정의 지속가능성을 Bohn's Test를 통해 봤더니 가능하지 않다고 했다. 장기적 방향에서 봤을 때 Bohn's Test가 의미가 있는 건지 모르겠다. Bohn's Test도 재정의 지속가능성을 가지고 다른 방식으로 지속가능성을 보면 어떨까 한다.

### **증세의 필요성**

세출구조를 조정해서 13.05%에서 12.05%로 줄이라고 할 때, 이런 전제가 의미하는 것은 경상성장률보다 약간 낮게 간다는 것이다. 재정지출의 비중을 0.5% 낮춘다면, 경제 활성화라든지, 증세 효과도 훨씬 나타나고 있지 않을까 생각한다. 그러면 현재의 비율은 50으로 알고 있는데, 5%포인트 올리는 것이다. 그러면 89% 정도로 되는 거니까. 이 정도는 우리가 감량할 수 있는 수준이다. 핵심은 GDP 대비 5%포인트의 증세를 언제 할 것인가이다. 더 어려운 것은 어떤 방식으로 할 건가이다. 증세를 5%만 해도 향후 전망에 상당히 효과가 있다는 것이 그나마 다행이다.

증세를 미루게 되는 시나리오에서 나타나는 부작용은 부채가 훨씬 많이 변한다는 것이다. 증세는 1년씩 늦추느냐에 따라서, 2060년에 직면해야 할 부채 수준이 어느 정도 높아지는지 보여주는 게 증세 논의의 필요성을 현실적으로 보여 주는 것이다.

정부의 핵심은 간단하다. 중기 재정계획과 같은 증세 없는 강력한 세출구조조정을 계속한다면, 부채수준이 현실보다 낮은 수준이 된다는 것이다. 그렇다면 증세가 필요 없고, 강력한 세출구조조정만 하면, 우리나라 재정에는 아무 문제없다는 것인데, 이것은 아닌 것 같다. 대책 없는 기획재정부의 무책임성, 그래서 증장기적으로 폐쇄적인 정책문화는 우려가 된다. 이게 경제성장을 담당하는 정부의 현재 모습인지 너무 아쉽다. 현재 베이스 프로젝션이 62%인데, 우리 경제에 아무 문제가 없는 것이다. 이렇게 두 손 놓고 가만히 있어도 간다고 하면, 정부는 없어도 된다

는 뜻이다. 가만히 있어도 60%인데, 세출조정만 하면 되는 것이다. 이거까지 하면 우리나라의 부채비율은 어떻게 될지 논리적으로 참 답답하다.

### **보조사무 관련 완전한 지방이양이 필요**

김현아 박사님은 재산세를 통한 증세가 필요한 그런 시점이 왔다고 좋은 제안을 해 주셨다. 이번에 보조금 평가를 처음부터 봤는데, 한 17개, 30개 정도를 했다. 지방정부의 사무관 하나가 전국 지자체의 모든 관리를 다 한다. 이 사람이 관리하는 것은 사실은 금전출납부다. 일체의 운영여부나 성과에 대해서 관리가 되어있지 않다. 저는 중앙정부가 하는 보조 사무를 지방으로 완전히 귀속, 귀결시켜야 한다고 생각한다. 사무관은 지자체를 위해서 취업을 알선해준다든지, 지자체의 다른 사람을 준비해서 보조금은 운영의 효율성을 위해서도 지방으로 일원화시켜야 한다.

<한국지방행정연구원 선임연구위원 임성일>

### **장기예측 과정과 구체적 논리구조 제시가 필요**

장기 예측을 하는데, 시나리오라든지 중요한 골격에 대한 부분이 담겨있지 않기 때문에, 논리 없이 큰 골격과 결론만 나와 있는 부분 같다. 이 구조가 왜 의무, 재량 이렇게 프로젝션해야 하는가 의문이 많다.

재량을 볼 때 경직, 비경직의 구분도 하고 있는데, 사실 차이가 크게 분명하지 않다. 저는 차라리 경상을 구분해버리면, 지금 경직이라는 게 인건비부터 굉장히 고무줄이다. 그래서 현재 전체 골격에 대해서 굉장히 중요한 시사점을 갖고 있음에도 불구하고, 국회나 정부 쪽에서 의무재량이 아닌 다른 틀 속에서 프로젝션할 필요가 있다.

### **SOC 지출 축소와 비재량지출의 감축이 필요**

저는 사회복지와 비사회복지 두 구조는 향후 60년을 생각해서는 맞는다고 생각한다. 우리 복지 수준이 OECD 국가 중 제일 꼴찌라고 얘기하지만, 굉장히 빨리 따라 잡는다고 생각한다. 사실 저희는 SOC 부분이 이미 과잉이다. 우리 SOC를 보면, 일본은 91년도에 3만 불 났을 때 전체 10% 밑으로 갔다. 과거는 30%였다. 유럽은 특히 지방 같은 경우는 10%밖에 안 된다. 그런데 우리는 여전히 30~40%이다. 보는 시각에 따라 다를 수 있겠지만, 굉장히 SOC가 많다.

세출보조금을 확대하면, 비사회복지 쪽에 그동안에 관행적으로 해왔던 중앙정부 간의 담합관

계 속에서 공무원들이 계속 해온 것이 너무 많다. 이 속에서는 비재량지출 매년 10조 이상은 없앨 수 있다고 생각한다. 다만 세출 구조조정을 깨끗하게 하고 국민에게 향후 우리 사회복지 를 어떻게 갈 것이냐에 대해서 논의하고, 그다음 단계가 증세가 논의되어야 한다. 사회복지 대 비사회복지의 베이스라인을 보시면, 나중에 의무가 32%쯤 된다. 지금 OECD 평균이 2010년 기준으로, 2013년에 나온 걸 보면 GDP 대비 22%이다. 단순하게 계산해보면 GDP의 10%가 안 되는 것 같다.

우리가 SOC를 줄이고 경제가 2-3%만 간다고 해도 사실은 향후 20%는 따라잡는다. 그에 비 하면 베이스라인을 프로젝션하는 부분이 너무 낮다. 국가의 소득이 발전하면서 국민에게 주어야 할 복지가 그 정도 가는 것은 맞다고 생각한다.

#### **채무비율보다 채무의 구조에 대한 고려가 필요**

물론 채무비율이 60%다. 사실 일본 같은 경우는 200%가 넘는다. 일본도 원인이 되지만, 채무의 구조가 같다. 우리 외환위기도 그 때 채무구조 때문에 나왔다. 그래서 플로우가 아니라 스톱을 해야 한다. 일본은 순자산이 많기 때문에 200%도 버티는 거고, 경상수지가 항상 많기 때문에 흑자가 늘어나는 식이지만, 우리 부채는 그게 아니다. 지금 GDP에 대한 총량에 관한 것도 하나의 완화기준이지, 순자산에 대한 부분들을 우리가 줄여야 된다.

#### **공동세 관련 지방과 협의가 우선 필요**

중앙지방의 공동세를 묶으면, 서로가 세금비율부터 베이스를 다 같이 논의해야 한다. 중앙도 마음대로 못하는 공동세는 확실히 지방하고 협의가 되어야 한다. 우리나라에서 제일 안 되는 것은 협의가 안 된다는 것이다.

<한양대학교 교수 주만수>

#### **조세부담률의 하락에 대한 의문 제기**

자료를 보면서 궁금한 게, 조세부담률이 일반적으로 모든 제도가 동일하게 유지되면서 추계를 하는 그런 식이라면 조세부담률이 약간씩 올라가지 않을까 하는 생각을 기본적으로 갖게 된다. 우리나라는 정액세로 가지고 있는 것은 많지 않고, 물론 세목별로 덜 크게 한 것이긴 하지만, 경제성장이 일어나고 물가가 계속 오르고 있다. 그런데 왜 조세부담률이 어떤 이유로 떨어지는 것인지 논리적으로 설명 가능한 건지 궁금하다.

### 형평화 재원 성격의 국고보조금에 대한 재고려가 필요

우리나라는 치밀한 재정적 통제를 하고 있는 나라여서 건전성이 크게 문제가 될 것 같지는 않다. 정치적으로 문제가 되는 곳이 몇 군데 있기는 하지만, 제법 큰 자치단체가 문제가 되는 경우는 몰라도, 작은 시군단위에서 재정적자가 문제되어서 국가 전체에 큰 부담을 주는 일은 벌어질 것 같지 않다. 그럼에도 지방재정의 건전성을 계속 우려하는 것은 김현아 박사님이 말씀하실 때, 일반이전재원의 비중이 높은 편이다. 그리고 그게 불가피한 측면도 있다. 이렇게 말씀하셨다. 사실 일반재원을 굉장히 왜곡하고 있다.

우리나라는 형평화재원이라고 주는 돈이 사실 보통교부세이다. 이게 형평화재원의 다가 아니다. 시각의 차이일 수 있는데, 김현아 박사님은 보통교부세가 국고보조금처럼 지급되고 있다고 하시지만, 저는 국고보조금의 여러 가지 요인들이 잘사는 지역과 못사는 지역을 구분해서 사회복지 같은 것은 차등 보조하여 형평화시키고 있다고 본다.

### 재정제도는 투명성이 강조되어야

서울시, 경기도, 광역시 같은 경우에는 자기가 걷는 세수에서 교육재정에 보조하는 비율이 훨씬 더 높다. 중앙정부가 교육재정금을 줄 때, 교육책임은 훨씬 더 많이 지고 있으니, 서울시는 별로 안 줘도 된다. 숨겨진 여러 가지 형평화를 다 합쳐보면, 엄청난 형평화재원을 주고 있다. 문제는 재정제도가 투명해야 한다는 것이다. 누가 무슨 돈을 어디에 주고, 누가 누구한테서 지원을 받는지 알아야 책임감이 생기는 것이다. 우리는 다양한 곳에서 형평화를 만들어, 제도가 복잡하고, 실제 누가 어디서 돈을 주고 있는 건지조차 알 수가 없는 지경이다.

사실 서울시민이 내는 돈의 엄청나게 많은 부분이 지방으로 가고 있다. 시나 군 같은 데는 재정자립도가 10% 미만이다. 그런 곳에서는 자기 지역에서 생산되는 생산비를 다 합쳐도 공무원 인건비를 간신히 줄 정도, 전체 GDP 50%를 써야 재정지출이 유지되는 정도이다. 근데 그 돈이 어디서 오는지 모르고, 돈이 더 필요하다고 이야기한다. 그러니까 지방정부를 운영한다는 것이 어떤 목적으로 어떻게 이용해야 되는가 하는 것이 우리가 굉장히 따져봐야 건전함을 유지할 수 있는 것이다. 그런 식이 됐을 때, 이전재원이 가는 방향은 인구밀집지역에서 인구가 작은 지역으로 움직이는 게 맞다.

### **중앙과 지방의 역할 배분이 중요**

우리나라는 인구가 수도권에 밀집되어 있기 때문에 다를 수 있다고 말씀하셨는데, 저는 다른 시각을 가지고 있다. 왜냐하면 지방정부가 하는 역할이 굉장히 다르다. 독일은 지방정부의 1인당 지출이 인구가 작은 지역에 비해서 인구가 증가할수록 점점 증가하는 구조이다. 우리나라는 시나 군이나 서울시민이 내는 1인당 세금은 큰 차이가 없다. 1인당 지출은 시나 군 사람들이 서울사람의 10배를 쓰고 있다. 그러니까 지방정부가 하는 역할에 굉장히 차이가 있는 것 같다.

지방정부의 세출을 중앙과 지방이 무엇을, 일을 어떻게 나누어서 할 것인가가 역할 배분에 굉장히 중요한 일이다. 그 역할 배분에 우리나라의 문제가 있어서, 지금 같은 구조면 시나 군 같은 데는 역할을 똑같이 나눈다면, 지방세의 10배를 올려줘야 비로소 자치가 가능해진다.

우리나라의 지방세가 높게 나왔지만, 아주 규모가 큰 곳이기 때문에 그렇게 나왔지, 자립도 30% 이하가 대부분이다. 개별 지방자치세를 보면, 세금을 아무리 올려줘도 어려운 구조를 가질 수밖에 없다. 그것을 해결할 수 있는 1인당 지출하는 세출구조, 그것을 어떤 식으로 역할을 배분해서 해야 한다. 중앙과 지방 간의 역할 배분을 잘 해야 비로소 지방분권을 잘할 수 있다 그런 생각이 든다.

### **지니계수 데이터 관련 산정과정의 의문**

OECD에서 지역별 지니계수를 흥미롭게 보고 있다. 사실 어떻게 만들어진 데이터인지 잘 모르겠다. 데이터를 보면 아주 정확하게 나오지 않지만 굉장히 세분화된 지자체별 데이터인 것처럼 보인다. 우리도 안 가지고 있는 데이터를 가지고 어떻게 만들었지 궁금하다. 그 데이터의 구조 잡기가 어렵다는 것이다. 설령 믿고 받아들인다 하더라도, 우리나라가 저런 정도의 지역 간의 재정격차인데, 우리나라처럼 크게 형평화 재원을 쓰는 나라가 있는가 궁금하다. 그런 문제들이 인구배분의 문제보다는 세출의 역할이다 하는 생각이 들었다.

### **재산세와 취득세를 같이 보면, 조세부담률을 높일 만한 여지가 미흡**

OECD 데이터를 보면 우리나라의 재산 관련한 재정이 OECD 평균 수준이다. 평균보다 조금 높든가 그렇다. 보유세와 취득세를 같이 가지고 있기 때문이고, 보유세 비중이 낮은 것은 확실하다. 우리가 부동산을 보유해서 유지하기 위한 것은 지속적으로 봤을 때, 비용개념으로 보면, 사실은 보유하는 데 들어가는 세금 비용은 OECD보다 제법 높은 편이다. 취득세와 같이 보면, 세수부담률, 조세부담률을 높일 만한 여지가 많아보이지는 않는다.

### **사회복지사업도 SOC사업과 같은 유인구조를 가지고 설계되어야**

우리나라 국고보조사업이 사회복지사업 같은 경우도 그렇고, 지방정부로부터 의무지출이다 이렇게 생각하고, 의무지출을 왜 내 돈을 쓰게 하느냐 이런 시각을 가지고 있다. 그런데 이게 전국에서 동일한 방법으로, 모든 지역에 동일한 보조금을 준다. 물론 많은 사람들이 우리나라에서는 그렇게 하면 안 된다고 하지만, 저는 지방정부하고 갈등을 안 할 수 있는 구조도 분명히 존재한다고 생각한다.

SOC 같은 경우, 국가가 어느 지역에 SOC사업한다고, 국고 보조한다고 지방에서 왜 우리에게 주는가 이런 식의 갈등이 없다. 자기한테 무리가 뒴에도 불구하고 가져다가 쓰려고 노력을 한다. 사회복지도 비슷한 유인구조를 가지고 설계했으면 한다.

미국에서도 보조금을 블록으로 바꾸면서 썼던 것이 있다. 일정한 액수는 중앙정부가 보장을 해주고, 그 이상을 쓰는 것에 대해서는 중앙정부가 매칭을 해준다. 매칭했을 때, 중앙정부가 돈을 무한정 쓸 수 없으니까, 어느 수준까지는 중앙재원을 쓴다. 지방정부가 자기 지역에서 복지를 더 하고 싶으면 더 하겠다고 신청을 해라, 그러면 중앙정부가 매칭을 해서 지원해주겠다는 것이다.

<인천대학교 교수 황성현>

### **정부와 국회의 전망수치가 불일치**

국회 전망수치와 최근 정부에서 나온 수치라 차이가 있다. 문제는 청와대와 대통령에게 있다. 국회에서 얘기하는 것은 그런대로 현실성이 있어 보이지만, 정부가 얘기하는 것은 몇 가지 숫자가 맞지 않다.

비슷한 OECD 나라의 평균이 25%이고 우리는 18%인데 굉장히 큰 차이이다. 국민부담률은 10% 차이가 난다. 정부는 관리를 잘하면 2060년에 우리 국가채무율이 40% 수준으로 될 수 있다고 한다. 저출산 고령화가 되어서 복지 축 기준은 올라가는데, 이것을 명시적으로 증세는 안 하고 하면서 무슨 수로 국가채무기준을 40% 할 수 있다는 것인지 의문이다. 유일한 답으로 제시하고 있는 정부의 해답은 강력한 세출구조조정이다.

최근 몇 년 동안 수치만 봐도 말이 되지 않는다. 박근혜 정부는 누적된 낙관적인 전망까지 포함해서 5년 동안 국가채무가 250조가 늘어나게 되어 있고, GDP는 10% 늘어나게 되어 있다. 그

런 수치를 얘기하면서 증세는 절대 없다, 뭘 관리하면 이렇게 할 수 있다, 앞뒤가 하나도 맞지 않는 이야기다.

### **재정확보를 위한 조세부담률의 상향이 필요**

중앙재정도 어렵고 지방재정도 어렵다 이런 얘기를 하는데, 어렵다고 하는 것은 정부가 돈이 없으니까 서로 누가 내라 하는 것이다. 정부가 자꾸 경기가 어렵다고 하지만, 조세부담률 같은 것은 GDP 대비 얼마이다. 2007년 조세부담률 19.6%까지 갔었는데 지금 17.8%로 낮춰졌다. 이것은 이명박 정부가 낮추고 박근혜 정부가 못 올리겠다고 한 것이다. 자기 스스로 조절할 수 있는 조세 정책은 없다고 하면서, 서로 7:3이나 8:2나 이러는 것은 별로 의미가 없다고 생각한다.

오랫동안 재정지출 분석을 하면서 20년 동안 해왔던 이야기는 낭비가 많다. 한편으로 보면, 국가라면 이 정도라면 돈을 내줘야 하는데 못한다든지 이런 얘기가 많다. 그러니까 낭비를 줄여서 국가라면 해야 할 일을 하게 해야 한다. 소득이 증가되고 고령화되면서 해야 할 일을 하려면, 이렇게 낮은 부담률로 갈 수 있는 방법은 없다.

결국은 조세부담을 국민부담으로 올려야 한다는 이야기이다. 최초 자료를 자세히 봤는데, 거기에다 역시 증세, 조세부담률 이런 단어가 나와 있지 않다. 여기 지나가듯이 국민부담률만 11.4%포인트 올려야 된다고 한 것은 마치 겁주듯이 한 것이다.

장기재정전망은 일반재정과 사회보장성기금이 서로 연관되어 있는 부분이 많은데, 마치 분리할 수 있는 것처럼 표현하고 있다. 사회보장기금은 고갈돼도 나는 모르겠다는 방관자적인 자세로 정부가 임하고 있다는 것이 무책임하다. 국회전망하고 정부전망이 가지고 있던 차이도 그렇다.

국민부담률에는 사회보장기여금하고 조세가 있다. 얼핏 보면 국민부담률이 올라가니까 사회보장기여금만 올라가는 것 같다. 그러나 아무리 그 두 가지를 분리시키고 적자를 보상 안 해준다고 해도 제도적으로 사회보장기여금이 올라가면 자동적으로 세금이 올라가야 한다. 근데 그런 얘기를 안 하고 있다. 장기전망 자료에 조세부담률에 대한 단어가 하나도 나오지 않는 게 조세 정책을 성역화하고 있는 것이다.

### **재정지출의 시작점 설정이 중요**

2016년부터 2020년까지 실질성장률로 3.6%를 전망했다. 어제 신문을 보면 내년도 전망치를 정부 스스로도 3.1%로 낮췄다. 하여튼 그것만 바뀌어도 숫자가 바뀐다는 말이다. 결국 국회하

고 정부의 숫자 차이가 나는 것은 몇 가지로 얘기할 수 있다. 그 중 중요한 것 중 하나가 재량지출의 출발점 숫자, 스타팅 포인트를 어떻게 정하느냐이다. 왜냐하면 이게 45년 동안 기록되기 때문에, 첫 번째 포인트가 잘못되고 누적되면 엄청나게 큰 숫자가 된다. 국회에서 한 것을 보니, 최근 몇 년간의 평균이기 때문에 훨씬 더 안정적이다. 정부는 2010년부터 2016년 사이에 재정지출 증가율을 0.6%로 전제하였으나. 이거 엄청나게 비현실적인 숫자이다.

증세 없는 복지를 해서, 증세는 절대 못하고 올해 재정적자가 46조 원이고, 내년 적자가 37조 원인데, 지출 증가율이 0.5%밖에 안 되는 대도 적자가 그렇게 늘어난다. 역대 정부가 다 그랬지만 정부는 그래도 4~5년 후 재정이 좋아지는 것으로 해야 하니, 적자가 개선되는 유일한 방법은 재량지출을 엄청나게 낮추는 수밖에 없다. 그래서 스타팅 포인트를 낮춘 상태에서 올라가니까 마치 재량지출이 GDP 경상성장을 비슷하게 가는 것 같이 보이지만, 절대 그렇게 될 수 없다.

올해 중앙정부의 재량지출이 211조 원이다. 2년 전 “1317 국가재정운영계획”의 2015년 수치를 보면 187.6조 원이다. 2년 사이 23.5조 원의 차이가 난다. 2년 후 수치도 차이를 내는 정부가 45년 후에 관리를 잘해가지고 이렇게 하겠다고 하는 것은 믿을 수 없다.

이번 정부는 절대 증세를 못한다고 하면서도, 국세부담률은 1%포인트 올라갔으니까 탄성치를 적용하고, 적극적인 증세는 안 하지만 약간 올라가는 것도 있다. 국회에서는 0.5% 낮추는 것으로 했기 때문에, 그게 더 작은 차이가 아니라 45년 동안 큰 영향을 미친다는 것이다. 국회에서는 기본적인 베이스라인은 현재 제도하에서 하는 거고, 현재의 탄성치가 낮고 정부의 정책의지가 낮으니까 현실을 반영한 것이라고 본다.

### **국가재정은 책임있는 정부의 자세가 중요**

재정지출이 다 나쁜 것도 아니고, 해야 할 것은 해야 하는 것이다. 정부가 의무지출만 하면 난 책임 다했다, 복지도 건강보험과 연금만 하면 다 된다고 한다. 하다못해 정부부담률, 이런 것을 방관자적으로 하고 있다.

정부는 아이디어를 내서 마치 일반재정과 사회보장성기금이 완전히 분리되는 것처럼 생각을 하고 있다. 국회에서 한 것은 정부가 책임을 져야 한다. 그런데 장기재정전망은 난 모르겠다며, 보험료는 11%로 올려야 된다고 하고, 그 중 조세부담률은 한마디도 없다. 이런 식으로 비현실적으로 했기 때문에 말이 안 되는 수치가 나왔다. 그 책임은 조세연구원에 있는 것이 아니고, 기획재정부도 아니고, 청와대와 대통령이라고 할 수 있다.

2060년 수치를 보면, GDP 대비 총수입이 25.7이고 총지출이 32.2이다. 6.5%포인트 차이가 난다. 그 얘기는 2060년까지 우리가 의무적으로 가는데 60년까지 그런대로 이게 맞다고 볼 수 있다. 그러나 2060년 수치에 적자 비율이 GDP 6%, 7% 되기 때문에 그 이후에 기하급수적으로 올라간다는 것이다. 즉, 60년까지만 수치를 좋게 만들겠다는 것처럼 보인다.

수치 하나 더 말씀드리면, 정부가 '1317계획'을 만들면서 2017년에 610조 원이었는데 2년 후에는 693조 원이 돼서 2년 사이에 국가채무가 83조 원 늘어났다. 이게 국가의 재정전망 능력이다.

### ***'pay go' 원칙은 좋으나 실질적인 자원조달이 가능한지는 의문***

많은 재정학자들이 준칙을 세워야 하고, 'pay go'를 하면 지출을 많이 줄일 수 있다고 한다. 신규지출을 도입할 때 이에 상응하는 자원조달방안을 사용하자는 법안을 만드는데, 일부 수익자 부담원칙이 적용될 수 있는 부담률이 있으면, 그런 부담금이 몰려서 할 수 있는 일도 있다. 그런데 사업이 포괄되는 범위가 일반 국민인 경우에, 도대체 그 사업을 제안하는 사람이 다른 부처나 사업을 검토해서 줄이는 그런 의미까지 있는 것인지 의문이다. 대표적인 자원조달 수단은 조세인데, 정부는 증세를 절대 반대한다. 그러면 제안한 사람이 부가가치세 올려야겠다고 제안을 해야 하며, 증세를 절대 못 하겠다 하든지 어떻게 'pay go'를 할 수 있겠다는 건지 저는 의문이다.

### ***일반재정에 대한 적정부담과 적정급여의 원칙이 중요***

자료를 보면 사회보장성기금에 대해서 적정부담, 적정급여의 원칙을 이야기하고 있다. 그거보다 훨씬 큰 일반재정에 대해서는 적정부담과 적정급여의 원칙이 없는지 그것도 굉장히 의문스럽다.

<서울연구원 연구위원 배준식>

### ***정부와 국회의 전망수치 불일치는 신뢰문제***

국회와 정부의 추정치 전망이 너무 차이가 나서 신뢰성이 없다. 국회에서는 비관적으로 본다면, 정부에서는 지나치게 낙관적이게 보이게 추정을 한 것 같다. 아마 그 중간지점 정도가 되겠다.

### ***국가도 지방자치단체의 권한보장을 통한 상생협력 자세가 중요***

저희가 상생발전지방분권센터인데, 서울과 비수도권, 지방 간의 상생협력이라든가, 지방분권에

있어서의 연대와 협력을 목적으로 연구하고 있다. 지자체 간의 상생협력뿐만 아니라 국가와 지방 간에도 서로 상생이 되어야 한다는 생각이다. 국가가 지방자치단체에 주어진 권한을 보장할 때 상생협력이 가능할 것이다. 그런데 국가는 그렇게 생각하지 않는 것 같다.

### **중앙과 지방 간의 사전협의 제도 마련이 필요**

국가입장에서는 지방에 대해서, 지방의 재정운영, 지역 간의 형평성만 달성하면 그만이다 하는 생각을 가질 수 있다. 지방의 입장에서는 재정운영의 자율성이나 독립성이 상당히 중요한 문제이다. 이러한 조치들을 할 때 중앙과 지방 간 사전협의할 수 있는 제도 마련이 반드시 필요하다.

서울시가 선도적으로 자치구와 자치분권협의회를 만들어서 자치구의 재정이나 이런 것을 사전에 영향평가할 수 있는 제도를 만들었다. 이와 같이 국가가 지방세에 미치는 영향이 있을 때는 사전에 평가해서 얼마나 부정적 영향을 미치는지, 영향을 최소화할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

### **조세부담률은 상향이 필요**

재량지출 조정을 통해서 국가채무를 조정하는 시나리오를 윤 박사님께서 하셨는데, 결국 답은 증세이다. 조세부담률을 올리는 수밖에 없는 것이다. 이런 조세부담률을 올리는 데에 대한 합의와 협의를 위한 연구가 필요하다.

### **‘pay go’ 제도의 입법화가 필요**

‘pay go’ 제도의 입법화가 필요하다. 만약에 정부가 이런 것들을 할 수 있다면 저는 지방도 당연히 따라갈 수 있다고 생각한다. 지방 차원에서 긍정적인 계기가 될 것 같다. 최근 정부에서 긴급재정관리 제도를 내놓았는데, 해당되는 자치단체도 별로 없고 실효성도 없다. 그런 것들에 대해서 굳이 통제를 할 필요가 있는지, 그런 측면에서 부정적인 아니셔티브이다.

<국회예산정책처 예산분석심의관 윤용중>

### **활용도를 고려하여 항목별로 접근 진행**

저희가 2012년 처음 했고 2014년에 발표했다. 2016년 상반기에 공표할 계획으로 지금 준비 중이다. 오늘 말씀해주신 내용 중 상당부분은 저희가 고민하고 있던 부분이 있어서 반영하도록 노력하겠다.

사회복지와 비사회복지, 전망방식, 항목 이런 것에 대한 부분이다. 이것은 저희도 고민을 많이 했다. 국회의 예산 심의나 이런 데에 활용도를 고려하지 않을 수 없기 때문에 항목별 접근을 할 수 밖에 없다는 부분이 있다. 필요에 따라서는 전망항목을 묶어서 의미를 부여할 수 있겠다.

### **정부와 국회 전망의 차이는 구조가 아니라 시작점이 다른 데서 발생**

여러 선생님들께서 정부의 전망치와 국회 전망치가 차이가 너무 많아서, 믿을 수가 없다는 의견이 대부분이다. 저도 정부 전망치를 보고 처음에는 당황했다. 구조적으로 큰 차이가 있는가에 대해서 걱정하고 숫자를 따져보니, 구조적인 큰 문제가 서로 간에 있는 것 같지는 않다. 초기 포인트가 다르다는 부분, 재량지출을 어떻게 잡을 것이냐 하는 부분, 이런 것들이 큰 차이를 만들어낸다. 정부가 전망에서 제시한 것이 굉장히 황당하고 많이 차이 나는 것 같지만, 거기에 나와 있는 것은 오히려 더 비관적인 시나리오들을 잘 합쳐보면 숫자가 굉장히 크게 나타나기도 한다.



## Abstract

---

### Seminar Series on Local Decentralization and Mutual Cooperative Regional Development

Hee-Yun Jung·Won-Sill Hwang

The year of 2015 is the 20th anniversary of popularly elected local government in Korea. It is worthwhile looking back the 20 year's experiences and efforts of Seoul Metropolitan Government in local decentralization. It is also a good time to explore the future directions of local autonomy and mutual cooperative regional development of Seoul. By the end of 2014, the central government announced "the comprehensive plan for the progress of local autonomy" which is the first official document of government. Seoul has also announced a strong willingness to promote local autonomy and mutual cooperative regional development for the balanced national development.

With these background, the Seoul Institute held over all the year round seminars series with 10 major themes on local decentralization and mutual cooperative regional development. This study contains the contents of the seminar series, including the summary of academic papers, materials of the presentations and the experts opinions in various fields expressed in the discussion.

The main subjects are as follows: the strategy of promoting local autonomy and decentralization, the strategy for expanding local fiscal capacity, activation strategies of the local council, promoting strategy for mutual cooperative regional cooperation, improvement of local grant program for the local government, the constitutional reform for the more decentralized government system, diverse configurations of the relationships between local government agencies and local assembly, relieving financial burdens of social welfare in local government, public-private cooperations for mutual cooperative regional development, prospects and responses for the future national and local finance.

## Contents

---

### 01 Introduction

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

### 02 The Strategy of Promoting Local Autonomy and Decentralization

### 03 The Strategy for Expanding Local Fiscal Capacity

### 04 Activation Strategies of the Local Council

### 05 Promoting Strategy for Mutual Cooperative Regional Development

### 06 Improvement of Local Grant Program for the Local Government

### 07 Constitutional Reform for the More Decentralized Government Systems

### 08 Diverse Configurations of the Relationships Between Local Government Agencies and Local Assembly

### 09 Relieving Financial Burdens of Social Welfare in Local Government

### 10 Public-private Cooperations for Mutual Cooperative Regional Development

### 11 Prospect and Responses for the Future National and Local Finance

---

서울연 2015-PR-03

자치분권  
상생발전  
기획시리즈

발행인 \_ 김수현

발행일 \_ 2015년 12월 31일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-181-1 93350 20,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.