

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 자원조정과 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 자원확보와 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 헌법 헌법은 시대정신 못 담아 지방분권형 개헌 바람직

‘지방분권형 헌법 개정의 당위성과 방향’의 발제는, 1987년에 마련된 헌법 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, 헌법 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 헌법 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, 헌법재판권 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, 지방의회의 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 자원배분의 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, 담배 소비세의 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 검토 결과, 2034년 이후 재정이 지속가능하지 못한 것으로 분석하였다.

‘국가 장기재정전망 및 지방재정’의 발제는 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.