

대한민국 살리는 국가개조 개헌방안

김성호(한국지방자치학회 지방분권개헌특별위원회 위원장
지방분권개헌국민행동 공동의장)

I. 서론

이 글에서는 중앙집권의 폐해로 인해 국가경쟁력이 갈수록 낮아지고 있으며, 대한민국의 위기 실태를 살펴보고 중앙집권으로 인한 정부실패사례를 살펴 본 뒤에 정부간 역할분담의 기대효과와 외국헌법상 지방분권 실태와 시사점을 제시하고자 한다.¹⁾

1. 위기의 대한민국

국가의 위기는 정부의 위기이며, 정부위기는 경험적으로 정부간 역할분담을 통해 각각 경쟁적으로 자기책임을 다하도록 재구조화함으로써 극복할 수 있다.

대한민국 국가위기의 주요 지표들을 살펴보고자 한다.

첫째, 대한민국의 가장 큰 위기로인은 저출산·고령화이다. 통계청에 따르면 2015년 기준 우리나라의 합계출산율은 1.21명으로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮은 수준이다.

한국은 2001년 이후 14년째 합계출산율이 1.3명을 밑돌고 있고, '장래인구추계'에 따르면 우리나라는 2016년 15~64세 생산가능인구가 정점을 찍고 감소 추세에 접어들었다. 이러한 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화는 조만간 우리 경제에 심각한 위협이 될 전망으로, 생산가능 인구 100명이 부양해야 하는 노인 인구는 2010년 10명 수준이었지만 2018년 20명을 넘어서고, 2026년에는 30명을 돌파하게 된다.

둘째, 지속되고 있는 청년실업이다. 2015년 10월 현재 통계청 발표 공식 실업률은 3.1%이며, 청년실업률은 7.4%이며, 경제학적으로 완전고용을 의미하는 실업률은 3.0%라지만, 한국경제연구원(2015)의 보고서에 따르면 청년층 체감 실업률이 27.9%이다. 체감실업률이란 공식 통계에는 잡히지 않지만 사실상 실업상태인 사람을 실업자로 간주해 산출한 실질실업률을 말한다. 이밖에 청년실업률에 포함되지 않는 니트족(NEET)²⁾이라는 개념이 있는데, 중소기업연구원에 따르면, 2015년 니트족 비

1) 2016.1. 김성호, 위기의 대한민국, 국가개조 방향-중앙과 지방정부간 역할분담을 중심으로, 토론회자료집, 국회지방자치포럼, 23-64면

중이 18.5%에 달해 OECD(평균 15.5%) 국가 중 가장 높은 수준이다.

<표 1> 실업률 및 청년실업률

<단위 : 만명, %>

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015
							06월	10월
실업자	88.9	92	85.5	82	80.7	93.7	105	83.9
실업률	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.9	3.1
청년실업자	34.7	34	32	31.3	33.1	38.5	44.9	31.8
청년실업률	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9	10.1	7.4

자료 : 통계청

청년층이 취업, 연애, 결혼, 출산을 포기함에 따른 출산을 저하로 인해 초고령사회로 급속하게 이행하게 되는 배경에는 청년 일자리 문제가 주요 원인이라는 점을 알 수 있다. 그런데 이러한 문제가 예견되었음에도 불구하고 중앙정부가 효과적으로 대처하지 못하고 있어 잠재성장률을 급격히 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 가계대출의 증가다. 가계대출은 기업대출과 달리 생산에 투입되는 것이 아니라 소비에 투입되며, 가계부채의 증가는 국민의 삶의 질을 하락시키는 요소이다. 지난 2014년 11월 29일 한국은행에 따르면 3분기중(7~9월) 가계부채는 1,166조원으로 2분기말(1131조5000억원)에 비해 34조5000억원으로 증가하였다. 이는 분기 기준 증가폭으로 역대 최대치이며, 1년 전보다 109조6000억원(10.4%)이 불어난 수치로써, 연말에는 1,200조원에 달할 것이라는 추정된다. 단순히 부채의 증가만을 가지고 문제라고 하기 어려우나, 우리나라의 가계부채는 소득보다 2배 이상 빠르게 늘고 있다는 점이 문제이다.

중앙일보에 의하면³⁾, 한국은행이 2016년 5월 26일 발표한 ‘1분기 가계신용’에서 전체 가계 빚은 1223조7000억원으로 전분기 대비 20조6000억원(1.7%) 증가했다.

2) 니트(NEET, Not in Education, Employment or Training)족이란 취업에 실패한 후 구직 활동이 전무하고 학교에 다니지도 않으면서 특별한 직업 훈련이나 교육도 받지 않는, 일을 할 의지도 일을 구할 의지도 없는 무직자를 지칭한다.

3) 중앙일보, 가계빚 증가속도 줄었다지만 문제는 집단대출, 경제3면, 16.5.27

여전히 고공행진하는 가게 빚

단위:원 ※가게 대출+카드 등 판매신용



우리나라 가처분 소득 대비 가게부채 비율은 지난해 기준 164.2%로 경제협력개발기구(OECD) 평균치(135%)를 뛰어 넘고 있다.

넷째, 만성적 한계(좀비)기업⁴⁾이 증가하고 있다. 한국은행이 발표(2015년 12월 22일)한 금융안정보고서에서 외부감사 대상인 2만7천995개 기업을 분석한 결과 '만성적 한계기업'의 비중이 2009년 8.2%(1천851개)에서 2014년 10.6%(2천561개)로 큰 폭으로 상승하였다. 2014년 말 현재 만성적 한계기업이 전체 외부감사 대상기업에서 차지하는 비중은 자산의 7.8%(239조원), 부채의 14.1%(차입금 및 상거래신용, 228조원), 종사자 수의 5.4%(19.1만명) 수준이다.

만성적 한계기업은 수익성 부진에 따른 현금 흐름 악화로 대부분 차입에 의존하여 연명하고 있는 실정이다. 만성적 한계기업이 늘어날수록 투자와 고용에 미치는 부

4) 영업이익으로 이자도 감당하지 못하면서 정책자금 등 빚으로 연명하는 기업

정적 영향이 확대되고 자원배분의 효율성이 떨어지면서 경제성장이 제약되며, 대내외 충격 발생 시 대규모 부실로 이어지면서 금융시스템의 불안요인으로 작용할 수 있다.

다섯째, 대기업의 도전의식 약화도 위기로인이 될 수 있다. 사내유보금이란 기업의 성장을 위한 자금이나, 여건상 투입이 보류된 자금으로서 투자활성도를 간접적으로 측정할 수 있는 지표가 되는데, 홍종학 의원 보도자료('15.10.6)에 따르면, 30대 재벌 대기업은 사내유보금 710조원이며, 10대 그룹의 사내유보금만 보면 2008년 법인세 인하 이후 30배 이상 증가하였다. 이중 상위 4대 그룹의 사내유보금은 2015년 1월 기준 삼성(232조7000억원), 현대차(113조4000억원), SK(70조3000억원), LG(43조6000억원)이다. 한국의 대기업 창업주들은 과감한 기업가정신과 애국심으로 시장의 위기를 극복해 왔는데 작금에 와서는 기업가 정신 약화가 위기로인으로 평가받기도 한다.

2. 국가경쟁력 저하

1) 공공부문의 국가경쟁력 추세적 하락

우리나라의 국가경쟁력은 지년 10년간 지속적으로 낮아지고 있다. 그런데 그 원인이 민간부문 보다 공공부문 경쟁력에 있다는 데 심각성이 있다.

세계경제포럼(WEF)은 2015년 '국가경쟁력 평가' 보고서에서 2015년 한국의 국가경쟁력 순위(전체 140개국)를 26위로 평가하였다. 2007년 11위까지 올랐지만 2004년 29위 이후 비슷한 순위를 면하지 못하고 있다.

<표 2> WEF 기준 연도별 한국의 국가경쟁력

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
순위	19	22	24	19	25	26	26

자료 : 스위스 세계경제포럼(WEF)

국제경영개발연구원(IMD)의 평가에 의하면, 2015년 61개국을 대상으로 실시한 '국가경쟁력 평가'에서 한국은 2011년부터 2013년까지 3년 연속 22위를 유지하다 2014년 26위로 떨어진 뒤 비슷한 수준에 머물고 있다.

그런데 이러한 국가경쟁력 저하 원인으로서는 한국정부의 비효율성을 들고 있다. WEF는 한국의 국가경쟁력이 제자리를 맴도는 주요 요인으로 '정부의 비효율'을 지적하였다. 세부항목 중 '정부의 규제 수준'(96위→97위)과 '정부 지출의 낭비'(68위→70위) '정책결정의 투명성'은 123위로 세계 최하위 수준이다.

<표 3> WEF 평가, 한국정부의 비효율성

평가항목	순위
정책결정의 투명성	123위
고용 및 해고 관행	115위
정부규제의 부담	97위
공무원 의사결정의 편파성	80위

주 : 전체조사국가수 140개/WEF(2015)

IMD의 평가도 크게 다르지 않은데, 정부 효율성(28위)과 인프라 경쟁력(21위), 기업 관련법(45위), 법과 제도가 기업경쟁력을 촉진하는 정도(48위), 관세장벽(57위) 등이 정부효율성의 저하요인으로 지목하고 있다.

2015년 한국경제신문과 한국개발연구원(KDI) 조사⁵⁾ 결과를 평가하면, 응답자의 58.8%가 '한국 정부의 효율성 수준이 낮다'고 인식하고 있다. 주요 요인은 중앙정부의 부처이기주의 등을 꼽고 있다.

2) 공공부문 신뢰도 지속하락

공공부문의 신뢰도 역시 지속 하락하고 있다. 정책결정의 투명성과 관련하여 경제협력개발기구(OECD)의 '한눈에 보는 정부 2015'(Government at a Glance 2015) 보고서에 따르면 2014년 기준 한국 정부에 대한 국민의 신뢰도는 34%로 조사 대상 41개국 가운데 중하위권인 26위에 불과하다.

2015년 기준 한국의 국내총생산(GDP)은 1조7468억 달러로 34개 회원국 중 8위를 차지했다. 가입 당시와 비교하면 1조900억 달러가 늘어난 수치다. GDP 대비 연구·개발(R&D) 투자 규모(2014년 기준)와 25~34세 고등교육 이수율(2000년 기준)의 경우 회원국 중 1위다. 외환보유액은 작년 3680억 달러로 가입 때보다 10배 이상 늘었다. 2010년에는 OECD 국가 중 24번째로 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입하면서 원조 받던 나라에서 원조하는 나라로 탈바꿈하기도 했다.

하지만 한국의 1인당 GDP는 3만4549달러로 22위에 그쳤다. 96년 25위에서 불과 3계단 오른 셈이다. 또 OECD가 지난 5월 발표한 '더 나은 삶 지수'를 보면 한국의 삶의 질은 조사 대상 38개국 중 28위였다. 특히 일과 삶의 균형은 36위로 터키, 멕시코 다음으로 낮았다. 사회 통합 정도를 가리키는 공동체 점수도 끝에서 둘째인 37위였다.

이밖에 한국의 자살률은 2014년 기준 인구 10만명당 28.7명으로 OECD 회원국 중 독보적인 1위다. 2위인 일본(18.7명)보다도 압도적으로 높다. 합계출산율은 1.21명으로 포르투갈을 제외하면 꼴찌다.

5) 경제·경영학과 교수, 경제연구소 연구원, 대·중소기업 임원 등 경제전문가 400명을 대상

한국 OECD 가입 20년.. 量은 팽창·質은 바닥(국민일보 161211)

OECD 내 한국 주요 순위

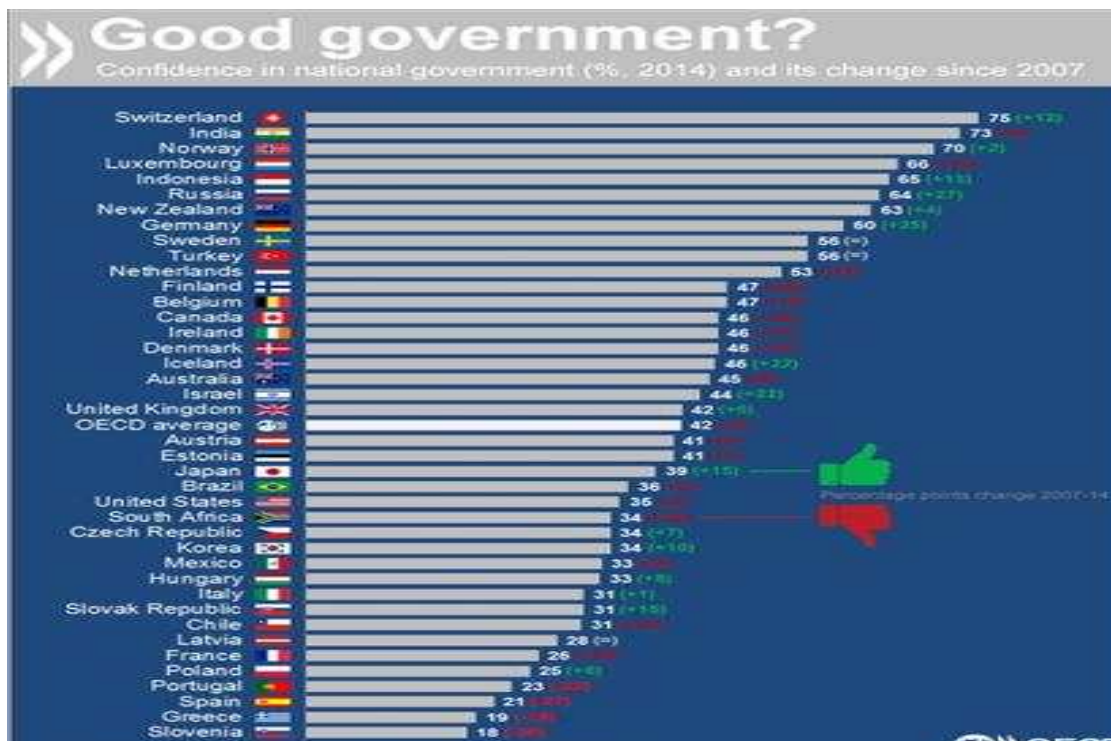
국내총생산 (GDP)	8위
GDP 대비 연구·개발 (R&D)	1위
고등교육 이수율	1위
기대수명	11위
1인당 GDP	22위
삶의 질 지표	28위
자살률	1위
합계출산율	33위

(자료:OECD)

이와 함께, '2015 에텔만 신뢰 바로미터'에 따르면 한국의 사법제도 신뢰도는 27%(2013년 기준)로 조사 대상국 42개국 가운데 38위이다.

대한민국은 국민의 신뢰를 바탕으로 시장실패의 문제점을 보완하는 것이 주된 존재 이유이나, 국민의 신뢰를 상실함으로써 국민의 힘을 하나로 모을 수 있는 역할을 할 수 없어 심각한 상황이다.

<그림 3> 정부신뢰도(2014년 기준)



자료 : OECD(2015)

3) 중앙정부의 사회갈등 관리능력 취약

한국의 중앙정부를 위시한 공공부문은 사회갈등관리능력이 매우 취약하여 국가경쟁력 저하에 한몫을 하고 있다⁶⁾. 삼성경제연구소는 우리나라의 사회갈등 수준이 OECD 27 개국 중 2번째로 높은 것으로 나타났다. 2010년 각국을 대상으로 사회갈등지수를 측정한 결과 한국은 0.72로서 터키(1.27)를 제외하면 가장 높았고, 덴마크, 독일, 영국, 일본, 프랑스 등이 가장 낮은 것으로 평가되었다. 또한 이 보고서에 의하면, 우리나라는 이러한 사회적 갈등으로 인해 경제적 손실이 연간 최대 246조원에 이르며, 만일 한국의 사회갈등지수가 10%만 낮아지더라도, 1인당 GDP가 1.8~5.4%가 높아지고, OECD 평균수준 (0.44)로만 개선되더라도 7~21% 증가하는 효과를 가져 올 수 있다고 예측되고 있다.

선진국의 경우, 국가 경쟁력은 높고, 사회갈등지수는 매우 낮은 수치를 보이고 있다. 높은 국가경쟁력과 낮은 사회갈등 지수를 기록한 국가들 가운데 인구규모가 4~5,000만 이상의 국가로는 미국, 독일, 캐나다 등이 있다.

중요한 시사점으로서 첫째, 인구규모가 4~5,000만 이상의 큰 나라들은 대부분 연방제 국가운영 시스템을 갖추고 있다는 것이다. 다시 말해, 인구규모가 큰 나라로서 높은 경쟁력과 낮은 사회갈등 지수를 기록하기 위해서는 연방제 국가운영 시스템을 갖추어야 한다는 것이다.

둘째, 인구규모가 크지 않은 연방제가 아닌 단일형 국가로서, 국가 경쟁력 지수가 높고, 동시에 사회갈등 지수가 낮은 경우는 인구 규모가 500~1,000만 정도라는 사실이다. 앞서 살펴본 싱가포르, 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등의 나라가 여기에 포함된다.

셋째, 위 두가지는 서로 연결된다는 데에 주목할 필요가 있다. 그것은 독자적인 권한을 행사하는 연방국가의 구성단위들이, 그것이 주이든 혹은 도이든, 대부분 그 인구규모가 500~1,000만명 정도에 이른다는 사실을 감안해 본다면 인구규모가 큰 연방국가는 높은 경쟁력을 보이는 소규모 구성단위들의 연합이라는 점을 알 수 있다. 이는 인구규모가 5,000만이 넘는 국가로서 높은 국가 경쟁력을 유지하면서 사회적 갈등을 잘 관리해나가기 위해서는 비교적 중소규모의 독자적 구성단위들의 연합으로 국가를 구성하여, 국가차원에는 협치를 이루어나고, 개별 구성단위 차원에서는 자치가 잘 작동하게 하는, 즉 분권형 광역자치 시스템의 구축이 필요하다는 가설을 제시할 수 있다. 우리나라에서도 국가 경쟁력을 높이는 동시에 사회갈등 수준을 낮추기 위해서는 국정운영방식을 현재의 중앙집권적 집권·분산형 시스템에서 분권·자치형 시스템으로 전환해야한다는 점을 말해 준다.

따라서 적은 외부에 있는 세계경제의 불확실성에 있는 것이 아니라 우리 내부인 공공부문에 있으며 이에 공공부문의 효율성과 신뢰를 높이기 위한 강도 높은 국가운영체계의 개편이 필요하다.

6) 김성배, 선진 한국을 위한 분권형 국정운영 체제 구축, 한국선진화재단자료집, 2015. 12 pp.8-9

II. 정부 경쟁력 저하 구조적 문제

1. 중앙권력 확대 구조적 장치

정부의 존재목적은 일반적으로 시장실패를 방지하거나 교정하는 데 있다. 시장의 실패는 불완전경쟁, 불완전한 정보, 공공재의 존재, 외부효과, 불완전한 시장(역선택과 도덕적 해이) 등의 이유로 발생한다. 그런데 정부 역시 전능자가 아니기 때문에 불완전한 시장에 정부가 개입한다고 해서, 완전해질 수 없고, 정부의 재정활동이 비용부담자와 편익 수혜자가 일치하지 않기 때문에 자원배분의 왜곡이 발생할 가능성이 크다. 또한 많은 경우, 정부활동의 결과를 계량화하기 어렵기 때문에 정부부문의 비효율성이 커질 수 있고, 관료 또한 시장에 대한 불편부당한 관망자가 아니라 권력을 확대하기 위한 참여자의 하나로서 활동하는 경우 등이다. 본 장에서는 집권적 중앙정부 실패의 요인인 공공부문의 비효율성 증가, 관료의 자기중심적 행태 등이 제도적으로 어떻게 구조화 되어 있는지 살펴보고자 한다.

1) “눈먼 돈” 국고보조금에 의한 비효율의 발생

우리나라의 재정운용체계에서는 주인 없는 “눈먼 돈”이 존재하는데 바로 국고보조금이다. 주인 없는 목초지는 결국 황폐화 된다는 것을 ‘공유지의 비극(The tragedy of the commons)’⁷⁾이라 한다. 이를 방지하기 위해서는 공유지에 대한 소유권을 명확하게 하여 관리되도록 해야 한다는 것이다. 그런데 국고보조금은 국가정책 목적에 따라 정상시장에서 과소생산되는 공공재의 생산을 진작시키기 위해 생산비 일부를 지급하는 방식을 말한다.

2008년부터 2013년까지 5년간 국고보조사업 지방분담금 평균 증가액은 2조 1,683억원인 반면, 교부세 증가액은 1조 6,753억원에 그쳤다. 지방교부세가 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원이라는 점을 고려할 때 국고보조사업 지방비 부담액이 확대됨으로 인해 지방 재정의 자율성이 감소하고 있다는 것을 알 수 있다.

7) 1968년 "사이언스" 지에 게재된 미국 생물학자 하딘(G. J. Hardin)의 논문에 나오는 개념으로서 개인 주의적 사리사욕이 결국 공동체 전체를 파국으로 몰고 간다고 주장하였다. 예를 들어, 주인이 없는 한 목초지가 있을 경우(외부 효과) 비용을 들이지 않기 위해 마을 사람들 모두 이곳에 소를 방목하여 풀을 먹이게 되고, 결과적으로 이 목초지는 황폐화될 것이라는 것이다.

<표 4> 지방교부세 증가액과 지방비 매칭 증가액 비교

(단위 : 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	평균증가
지방매칭 증가액(A)	25,626	29,982	22,895	10,075	20,220	21,298	21,683
교부세 증가액(B)	27,213	23,785	-9,576	18,580	18,074	22,441	16,753
(B)-(A)	1,587	-6,197	-32,471	8,505	-2,146	1143	4,930

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도 활용하여 정리(당초, 순계 기준)

이러한 지방재정의 자율성 감소는 지방재정의 경직성의 심화와 함께 지방의 특색에 맞는 자체사업을 편성할 수 없는 상황을 발생시키게 된다. 지방자치단체가 자체사업을 편성할 수 없다면, 중앙정부의 하급기관인 보통지방행정기관으로서의 역할에 그치게 되므로 지방자치를 형해화 하는 요인이 된다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업은 실질적으로는 지방재정에 부담을 전가하는 구조이며 따라서 사회복지 예산이 급격히 증가하였다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업의 확대가 지방재정에 어떠한 영향을 미쳤는지 다음 표를 통해 살펴볼 수 있다.

<표 5> 지방예산 중 사회복지비와 지역개발비 비중 변동 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전체예산	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
비중	100%	100%	100%	100%	100%	100%
증가율		10.1%	1.7%	0.8%	7.1%	3.8%
지역개발비 ⁸⁾	292,098	329,034	293,088	267,503	282,535	276,802
비중	23.4%	23.9%	21.0%	19.0%	18.7%	17.6%
증가율		12.6%	-10.9%	-8.7%	5.6%	-2.0%
사회복지비	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	349,921
비중	17.3%	17.6%	19.0%	20.2%	20.5%	22.3%
증가율		11.4%	9.9%	7.3%	8.6%	13.2%
기타	740,909	804,859	840,135	858,258	919,258	942,164
비중	59.3%	58.5%	60.1%	60.9%	60.8%	60.1%
증가율		8.6%	4.4%	2.2%	7.1%	2.5%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

8) 기능별 분류 중 수송 및 교통, 국토 및 지역개발비 합계

위 표를 살펴보면, 지역개발비는 2008년 29조 2,000억원 가량이었는데, 2013년 27조 7,000억원으로 금액자체가 감소했다. 반면 사회복지비는 2008년 21조 7,000억원이었는데, 2013년 35조원으로 약 13조 3,000억원으로 증가했다. 전체 예산대비 비중은 지역개발비가 2008년 23.4%에서 2013년 17.6%로 급감한 반면, 사회복지비는 2008년 17.35%에서 2013년 22.3%로 급격히 증가했다. 이는 지방재정이 사회복지 사업부문에 모두 흡수되고 있다는 것을 의미한다.

이 때문에 국고보조금 사업의 비효율 및 낭비 등 관리에 따른 문제점이 제기되고 있다⁹⁾. 우선 매년 국고보조금 사업 수가 지속적으로 증가하고 있다. '05년에 359개이었으나 '13년에는 928개이다. 보조금관리예관법률시행령 별표1에 대상사업은 115개가 나열되어 있으나, 기타 협의에 의해 운영할 수 있다'는 규정에 근거한 사업이 1/3을 차지하고 있다.

지자체 입장에서도 '일단 받고 보자'는 입장이어서 보조금 부풀리기 등 방만 사례가 발생한다.¹⁰⁾ 특히 유사사업에 대해 다른 중앙행정기관장에게 보조금 중복 신청하는 사례 빈번하게 나타나고 있다. 감독기관의 관리미흡, 보조사업자의 도덕적 해이 및 제도상 허점이 맞물려 보조사업자 선정, 보조금 집행, 사후 관리 등 분야에서 보조금 예산집행의 비효율성을 초래하고 있다.

검-경 국고보조금 비리 공조수사 결과에 따르면 보조금비리가 보건·복지, 고용 등 보조금이 지급되는 거의 모든 분야에서 만연하고 있음이 확인되었다. 이로 인해 총 3,119억원 상당이 부당지급 또는 유용이 발견되었다.

국고보조사업은 보건복지부, 국토해양부, 농림수산식품부, 환경부가 대다수를 차지하고, 특히 보건복지부의 국고보조금의 비중이 꾸준히 증가하여 전체의 50%에 육박한다.

〈표 6〉 부처별 국고보조금 비중 추이(예산 기준)

(단위: %)

부처	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
보건복지부 ¹⁾	36.58	39.79	44.28	44.61	45.97	46.77	46.77
국토해양부 ²⁾	15.37	14.25	15.84	13.79	12.18	12.71	12.71
농림수산식품부 ³⁾	12.04	12.31	12.45	12.77	11.99	12.20	12.20
환경부	10.15	9.64	9.76	10.19	10.73	10.19	10.19
기타	25.86	24.01	17.67	18.64	19.13	18.13	18.13

☒ 1: 2009~2010☒☒ 보건복지가족부.

☒ 2: 2007~2008☒☒ 건설교통부.

☒ 3: 2007~2008☒☒ 농림부.

자료: 기획재정부, DBrain; 김재훈(2013), ☒☒☒☒☒☒☒☒☒ p. 9

9) 이원희, 국가경쟁력 제고를 위한 정부간 재정효율성제고방안, 국회 지방살리기포럼, 2015. 12 pp.49-51 이하

가. 10) 국고보조금의 비효율적 운용사례에 대해서는 다음에 잘 나타나고 있다, 감사원 (2013), 감사결과보고서(대규모 국고보조사업 등 집행실태)

이러한 구조적 원인은 “보조금 관리에 관한 법률”에서 기인한다. 보조금관리법 제4조 제1항은 신청주의를 취하고 있다.

그런데 문제는 보조금관리법 제5조인데, “국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 즉, 보조금을 신청하지 않아도 국가가 지방자치단체에게 보조사업을 수행하게 할 수 있도록 되어 있다. 가장 문제가 되는 것은 보조금관리법 제13조인데, “지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다.”라고 규정하고 있어 지방의회의 기능을 무력화 시킨다. 중앙정부의 예산 및 지방예산이 투입되는 사업임에도 “돈의 주인”이 명확하지 않아 보조사업이 잘못 운영될 경우 중앙부처와 지방정부가 서로 책임을 전가할 경우, 주민은 누구에게도 책임을 묻지 못하는 구조가 된다.

보다 구체적으로 국고보조금이 편성되는 과정을 살펴보면, ①중앙부처가 정책목적을 위해 달성을 위해 국고보조금사업을 편성한다. ②지방자치단체는 보조율에 따라 달라지지만 약40%의 보조금을 받고 60%의 분담금을 합쳐 국고보조사업을 편성한다. ③주민을 재정집행에 대한 감시자로서 역할 하여야 하나, “국고보조금”을 공동으로 생각하기 때문에 국고보조금을 선호하게 된다¹¹⁾.

바로 이 과정에서 국가재정은 “주인 없는 돈”으로 인식되어 정치인-중앙-지방정부가 권력과 타협을 통해 일전을 불사하고 주민은 이에 편승한다.

2) 중앙정부의 무분별한 사업 확대로 공공기관 지속 증가, 시장축소 심각

진흥이란 민간의 어떤 바람직한 행동을 유발하기 위하여 보조금지원, 세금감면 등 유인을 제공하는 정부의 행위를 말한다. 2015년 기준 국고보조금은 58조원이며 국세감면액은 35.7조원(추정)이다. 우리 정책금융의 GDP 비중은 5% 정도인데 이는 OECD 국가 중 매우 높은 수준으로서 후진국에서나 발견되는 수치이다.

예컨대 복지부는 화장품산업을 지원하기 위해 대한화장품산업연구원을 설립하여 보조금을 주고 있다. 그러나 대표적인 화장품 기업인 아모레퍼시픽이 관련 연구를 하고 있는 상황에서 왜 화장품 산업을 정부가 연구해야 하는가?

이제진흥은 우리 공공기관의 가장 대표적인 기능이 되었다. 정부의 진흥기능을 공공기관이 대행하면서 생긴 현상이다.

문제는 이러한 과도한 진흥기능이 시장의 활력을 오히려 잠식하고 있다는 점이다.

국가의 안전보장, 통일, 치안, 안전, 국제 및 국내 금융과 글로벌 시장 확보, 사회보장, 갈등관리에 대한 정부역할은 확대되어야 한다.

11) 실제로 많은 지방자치단체, 정당 등이 “OO사업에 국고보조금 00억 유치”라는 정치선전 문구를 플래카드 등으로 광고하고 있으며, 유권자는 이를 능력으로 평가한다.

그러나 지금 정부기능은 전반적으로 과잉상태이며 진흥기능은 그 대표적이다, 그 결과는 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력 조사에서 한국은 144개국 중 공공부문 12개 중 지표 중 노동시장 효율성 83위, 금융시장 성숙도 87위, 노사협력 132위로 평가되었다. 결국 시장효율화가 우리 국가경쟁력의 발목을 잡고 있는 것이다¹²⁾. 특히 공공부문의 확대수준은 우려할만 하다. 현재 공무원에 대한 정원관리가 엄격하게 이루어지고 있어 공공부문의 확대가 크지 않은 것으로 보인다. 아래 표는 국회나 법원을 제외한 행정부만의 국가공무원 정원추이이다.

<표 7> 행정부 국가공무원 정원 추이

(단위 : 천명)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총계	590	605	607	609	612	612	615	615	622
교육	339	346	349	349	350	349	350	346	347
경찰	102	102	104	106	108	109	110	113	117
일반행정	149	156	154	154	154	154	155	156	158

자료 : 통계청

총계로 살펴보면 2006년 59만명에서 2014년 62만 2000명으로 다소 증가했다. 그런데 문제는 공공기관의 비대화이다. 위 표는 최근 5년간 공공기관 인력현황을 국가공무원 추이와 비교하면 국가공무원은 2010년 대비 1.6% 증가한 반면 공공기관 인력은 13.2%나 증가하고 있다.

<표 8> 공공기관 인력현황

<단위 : 명>

구분	2010	2011	2012	2013	2014
계	246,942	253,701	263,660	271,009	279,423
공기업	93,215	94,369	97,390	99,847	102,017
준정부기관	67,604	71,181	72,460	74,581	77,310
기타공공기관	86,123	88,956	92,405	96,581	100,096

자료 : 통계청

공공기관이 증가하는 중요한 이유 중 하나는 공무원의 퇴직경로로 활용되기 때문이다. 영국의 역사·정치학자인 파킨슨은 공공부문은 지속 확대될 수밖에 없다는 파킨슨 법칙¹³⁾을 주장한 바 있다. 공공기관은 조직의 성장과 관계없이 사람을 위해 자

12) 박진, 국가경쟁력강화를 위한 정부개조의 방향과 전략, 국회지방살리기포럼, 2015.12. pp.4-5 이하 재구성

리를 만든다는 것이다.

즉 관료의 지대추구¹⁴⁾ 행위인 조직확대를 공공기관 설치를 통해 확보하는 것이다.

이의 근거가 되는 법률의 형식은 크게 3개이다. 하나는 사회적기업 사례와 같이 OO육성법이 있고, OO지원법, OO증진법, 등이 있다. 현행 법령 중 “~ 진흥법”이 약 70개가 있고, “OO 지원에 관한 법률”이 약 100여개가 존재하며, 사회적기업 육성법과 같은 OO육성법”도 20여개가 존재한다.

지원, 증진, 진흥, 개발 등의 용어를 쓰는 공공기관은 상당한 국가예산을 사용하지만 특정집단에 직접적인 피해를 주지 않기 때문에 대부분 무관심하다. 그런데 일단 설립되고 나면 그것을 중심으로 한 이익단체가 형성되고 관료의 퇴직경로로 이용되기에 폐지하기가 어렵게 된다. 전형적인 철의삼각¹⁵⁾ 현상이다.

3) 경제성 없는 사업의 추진

중앙과 지방을 막론하고, 공공부문에서 경제성 없는 사업이 지속 추진되고 있다는 보도를 자주 접할 수 있다. 이는 예측이 잘못된 것이 아니라 구조적 문제가 있기 때문이다.

2009년 2월 제주도와 제주국제자유도시개발센터(JDC, 국토부 산하 공기업)가 공군의 퇴역항공기를 활용한 항공우주박물관 사업시행자 공모에 참여해 사업시행자로 선정돼 제주도-JDC-공군 3자가 협약을 체결해 항공우주박물관 사업을 추진했고 2014년 4월에 1150억원을 들여 항공우주박물관을 개관한 바 있다. 그런데 제주항공우주박물관의 수입·지출 내역을 살펴보면, 2014년의 경우 수입이 21억3천만원, 지출이 96억3백만원으로 수입에 비해 지출 비용이 75억원 가량 더 많았으며, 2015년(8월 현재) 역시 각각 21억2천만원, 69억3천만원으로 지출 비용이 48억원 가량 더 많은 것으로 나타났다(신상진 의원실 보도자료). 제주항공우주박물관 사업 추진 당시에 KDI에서는 사업타당성이 있다는 결론이 나와 건립을 확정하였다. 항공우주박물관의 관람객 실적 부진과 운영비지출로 인해 2019년까지 217억원의 장기손실이 추정되고 있다.

지방의 사례로서는 충남 아산시의 산림박물관 관리·운영이 사후관리 체계 미흡으로 인건비, 운영비 등 수억원의 혈세가 낭비되고 있다. 아산시 산림박물관은 2012년 180억원의 사업비를 투입해 대지면적 2만7,996㎡ 전체면적 6,043㎡, 지하 1층~지상

13) 사회 생태학적 법칙으로 제1법칙은 "관리자의 수(數)는 해야 할 일의 경중이나 유무에 구애됨이 없이 일정한 비율로 증가한다", 제2법칙은 "가계서나 재정에서나 돈은 들어온 만큼 나간다", 제3법칙은 "확대는 복잡화를 뜻하고, 복잡화는 노후의 조짐이다" 등으로 정리된다.

14) 지대추구이론(Rent seeking)은 자신의 이익을 위해 로비, 약탈, 방어 등 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 지나치게 소비하는 현상을 말한다.

15) 철의 삼각(Iron Triangle)이론은 이익집단, 관료, 국회의원이 자신들의 이익에 부합하는 정책이 형성되고 집행될 수 있도록 연대를 형성하는 현상을 말한다.

2층 규모로 건립, 총 2015점의 유물이 전시돼 있다. 그러나 2014년 산림박물관 운영을 통해 인건비와 일반 운영비를 포함해 1억9701만2,000원의 예산이 지출됐지만, 입장객 수는 2만7,975명 수입금은 2,451만2,000원에 그치고 있다.

이러한 사업은 낭비성 사업이 편성될 수밖에 없는 두가지 구조적 문제가 있다. 첫째, 우리나라 행정시스템이 중앙부처는 부처별로, 지방은 부서별로 나뉘어져 있어 수직적 업무체계를 유지하고 있고, 둘째, Wildavsky(1961, 1964)가 지적하는 바와 같이 예산이 점증주의 형태로 편성되기 때문이다. 특히, 예를 든 박물관 사업의 경우 지방자치단체는 전체 예산규모가 이미 정해진 상태에서 사업을 선정해야 하기 때문에 자원의 효율적 배분은 더욱 어렵게 된다.

이처럼 예산이 비효율적으로 배분되는 것은 지방자치단체가 스스로의 재원을 바탕으로 사업의 우선순위를 결정하는 것이 아니라 중앙-지방간 수직적 업무체계에 따른 조직원리, 보조금을 통한 지방자체사업 우선순위의 교란, 예산의 점증주의 방식 등 중앙-지방 사업체계 전반이 이러한 방식으로 구조화 되어 있기 때문이다.

4) 유사중복사업의 만연

2000년대 초반부터 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등 중앙정부 차원에서 소규모 개별 사업으로 성폭력·성매매 피해 외국인 여성 지원, 여성결혼이민자 대상 한국어 교육, 생활적응 지원 사업 등을 추진하였다. 그런데, 2000년대 중반 들어 다문화가족 정책은 체계성을 갖추고 한층 본격적으로 추진되기 시작하였다. 당시 이명박 대통령이 다문화가족에 대한 발언을 다양하게 개진하면서 개별부처가 경쟁적으로 사업을 확대한 결과이다.

2008년 다문화가족지원법이 시행되고, 이듬해 다문화가족정책위원회 설치되었다. 2010년부터는 제1차 다문화가족정책 기본계획(2010-2012)이 추진되었다. 대통령이 관련 사업을 언급하자 매년 각 부처에서는 다문화관련 사업을 무더기로 편성하였다. 당시 중앙부처 공무원들 사이에서는 “기획재정부로부터 예산배정을 받기 위해서는 사업내용에 “다문화”라는 키워드가 반드시 필요하다.”라는 말까지 회자되기도 했다.

2013년 현재 다문화가족정책 차원의 사업을 추진하고 있는 중앙행정기관은 총 12개 기관으로 이들 기관에서 추진하는 사업은 별도예산사업만 60개이다. 이밖에 일반 대상 사업을 추진하면서 다문화가족을 대상으로 포함하고 있는 통합 사업이 12개¹⁶⁾, 비예산사업 19개, 민간재원사업 2개 사업 등 전체 93개 사업이다. 그 가운데

16) 타사업 통합 사업은 대부분은 일반 소외계층 대상 사업, 일반 여성·가족 대상사업으로 대상자 자격 요건에 해당될 경우 다문화가족 구성원도 수혜를 받을 수 있는 사업이다. 이러한 점에서 다문화가족 정책으로서의 성격이 불분명할 뿐 아니라, 수혜집단 중 다문화가족의 비중도 파악할 수 없는 상황으로 성과관리가 불가능하다. 이러한 점을 감안할 때, 향후 실행계획 수립 시에는 해당 사업이 다문화

여성가족부가 별도예산사업 24개를 포함해 총 30개 사업을 추진하고 있어 가장 많은 사업을 추진하고 있으며, 그 다음이 문체부(15개 별도예산사업 등 총 17개 사업), 교육부(9개 별도예산사업 등 총 10개 사업), 법무부(4개 별도예산사업 등 총 9개 사업) 순이다. 이 외에도 외교부, 경찰청, 농림부, 방통위 등도 관련 사업을 추진하고 있다.

이처럼 다양한 부처에서 다문화 관련 사업을 추진하고 있기에 사업의 유사성은 심화될 수밖에 없었으며, 중복수혜도 그만큼 늘어났다.

<표 9> 부처별 다문화 관련 사업 추진 현황

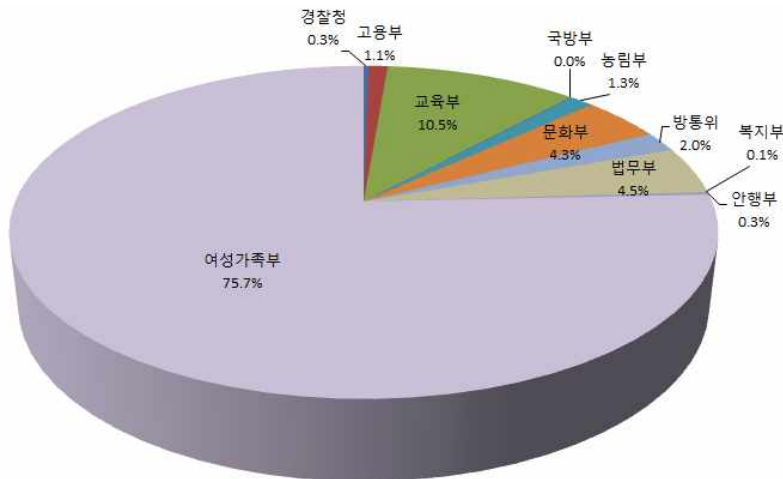
(단위: 사업 개수)

부처	별도예산사업	타사업통합	비예산 사업	민간재원사업	계
경찰청	1				1
고용노동부	1	5			6
교육부	9		1		10
국방부	1		3		4
농림축산식품부	1	1			2
문화체육관광부	15		2		17
방송통신위원회	2				2
법무부	4	1	4		9
보건복지부	1		2	1	4
안전행정부	1	2	2		5
여성가족부	24	3	2	1	30
외교부			1		1
부처협력*			2		2
전체	60	12	19	2	93

이상과 같이 2013년 중앙행정기관이 추진하고 있는 총 93개 사업 가운데 60개 별도 예산사업의 총 예산은 1,232억(국비 953억, 지방비 279억)에 달한다. 12개 기관 중 별도예산사업을 추진하는 11개 중앙행정기관 가운데에는 여성가족부의 사업 예산이 75.7%를 차지하며, 그 다음이 교육부 10.5%, 법무부 4.5%, 문체부 4.3% 순으로 이들 4개 부처 사업 예산이 전체 예산의 95.0%를 차지하고 있다.

가족 정책으로서의 성격을 지니고 있는지를 검토하는 프로세스를 정립할 필요가 있다.

<그림 4> 다문화사업 부처별 예산비중(2013)



그런데 이처럼 개별부처가 경쟁적으로 사업을 추진하다보니 유사한 사업이나 대상자의 중복수혜가 발생하고 있다. 예를 들면 한국어교육사업은 여성가족부가 다문화지원센터를 통해, 법무부에서는 사회통합프로그램으로 한국어교육을 하고 있다. 또한, 이민자 자녀에 대한 지원사업 중 교육부의 대학생 멘터링 사업과 여성가족부의 방문교육 자녀생활서비스가 명칭만 다를 뿐 다문화가족 자녀에게 학습지도를 한다는 점에서 거의 동일한 서비스이다.

이러한 유사중복 사업이 만연할 수밖에 없는 이유는 중앙부처의 경우, 최고 의사결정자인 대통령의 의지에 부합되는 사업을 추진할 경우 조직과 예산, 인력을 쉽게 확대할 수 있다는 점에서 신규사업을 앞 다투어 편성하게 된다.

유사한 사례로서 참여정부 당시 지역균형발전과 FTA 등으로 인해 농어촌 지역에 대한 재정투입이 활발하던 시기였다. 이 때, 유사·중복사업이 대폭 확대되었는데, 바로 “마을 가꾸기”사업이다. 행자부에서는 정보화 마을 사업, 해양수산부에서는 어촌마을 가꾸기 사업, 산림청은 산촌마을 가꾸기 사업, 농축산부에서는 농촌마을 가꾸기 사업 등이 동시다발적으로 진행되었다¹⁷⁾. 2007년 연합뉴스(3.22) “농촌마을에 100억 예산이 투입되다니”를 살펴보면, 강원도 인제군 북면 용대리의 경우 새농어촌건설운동(2001년), 정보화시범마을(2002년), 팜스테이마을(2003년, 2004년), 녹색농촌체험마을(2004년), 농촌마을종합개발사업(2004년) 등 6개의 사업이 중복됐고, 강원도 삼척시 도계읍 신리는 새농어촌건설운동(2002년), 정보화시범마을(2002년), 녹색농촌체험마을(2004년), 자연생태마을(2004년), 팜스테이마을(2004년) 등 5개 사업이 시행됐다고 보도하고 있다.

이렇게 유사중복사업이 만연할 수밖에 없는 구조가 또 있다. 우리나라 정부조직법과 지방자치법에서 중앙부처간 기능배분과 중앙-지방간 기능배분이 명확하게 규정

17) 명칭은 시기마다 다소 다르나, 2000년대 중반의 경우 ▲행정자치부의 소도읍개발·오지개발·도서개발 ▲농림부의 마을종합개발·녹색농촌체험마을 ▲산림청의 산촌마을종합개발 등 패키지사업 등이었음

하고 있지 않기 때문이다.

결론적으로 첫째, 중앙부처는 신규사업을 추진해야만 조직이 유지되거나 확대되기 때문에 신규사업 추진의 유인이 크고, 둘째 정부조직법에서 중앙부처간 기능을 명확히 규정하고 있지 않아 업무관련성을 무한대로 확대할 수 있기 때문이며, 셋째 지방자치법의 사무배분 규정이 중앙-지방정부간 사무배분을 위한 실질적 역할을 수행하지 못하기 때문이다.

2. 중앙집권체제의 무능력과 정치체제 훼손

1) 구조적 문제의 심화와 중앙정부의 무능력

(1) 불명확한 중앙-지방 및 중앙부처간 권한배분체계

외국에서는 중앙-지방정부간 역할분담을 위해 구체적으로 사무를 헌법에서 배분하고 있다. 그러나 우리나라 헌법은 사무배분을 법령에 위임하고 있어 중앙집권이 불가피한 구조를 가지고 있다.

대통령에 대한 충성경쟁으로 유사중복사업이 만연하고, 지방자치단체의 사무까지 중앙정부가 법령선점을 통해 권한을 강탈하여 조직, 예산, 인력을 확대하는 현상이 구조화 되어 있다.

문제는 우리나라 지방자치법 제9조제2항인데, ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 되어 있다. 즉, 약50개의 목록으로 자치사무를 열거하면서도 이를 법령에 의해 얼마든지 국가사무화 할 수 있도록 제도화 하고 있어 자치사무처리 우선권을 무력화 하고 있다. 우리나라의 정부간 사무구분은 하나의 기능을 세분화해서 중앙정부 및 각급 지방정부가 중첩적으로 수행하는 체계이기에 중앙-지방간, 지방-지방간 합리적 역할분담이 불가능하다.

둘째, 중앙부처간 사무구분도 불명확하다. 예컨대, 정부조직법 제28조에서는 “교육부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무를 관장한다”라고만 규정하는 방식이다. 특히, 중앙부처 산하에 산림청, 농촌진흥청, 중소기업청, 특허청 등 국가의 특별지방행정기관을 법령으로 둘 수 있게 되어 있는데 이들 조직의 기능은 기술조차 하지 않고 있다.

따라서 정부실패의 이유는 첫째, 개별 중앙부처는 신규사업을 추진해야만 조직이 유지되거나 확대되기 때문에 지속적으로 신규사업 확대를 추진하려는 유인이 크고, 둘째 정부조직법에서 중앙부처간 기능을 명확히 규정하고 있지 않아 업무관련성을

무한대로 확대할 수 있기 때문에 결과적으로 부처간 중복사무가 확대되고 있으며, 셋째 지방자치법의 규정이 중앙-지방간 역할분담을 위한 사무구분 및 배분을 위한 실질적 기능을 수행하지 못하고 있기 때문이다.

(2) 중앙집권적 재정운영 체계

중앙정부의 재정운영 체계는 별론으로 하고, 중앙정부가 지방자치단체 재정을 통제하는 방식은 크게 두 개의 방식으로 구분할 수 있다. 하나는 자체수입을 최대한 억제하고 꼬리표 달린 이전재원(특정재원, 국고보조금)을 내려 보내는 방식이며 다른 하나는 법률을 통해 지방자치단체로부터 지출을 강제하는 방식이다.

먼저, 지방자치단체의 세원을 억제하는 방식을 살펴보고자 한다. 다음 표는 국세와 지방세의 비율이다. 국세와 지방세 비율은 지속적으로 약 8:2의 비율을 유지하고 있음을 알 수 있다.

<표 10> 국세 : 지방세 규모 및 비율

(단위 : 조원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국세(%)	164.5(78.5)	177.7(78.3)	192.4(78.6)	203.0(79.0)	201.9(79.0)	216.5(78.8)
지방세(%)	45.2(21.5)	50.1(21.7)	52.3(21.4)	53.9(21.0)	53.7(21.0)	58.2(21.2)

자료 : 행정자치부/ 2013년까지는 결산, 2014년은 최종예산

그런데 지방세 중 지방자치단체가 사용하지 못하는 목적세가 있는데 지방교육세와 주행분 자동차세가 그것이다. 주행분 자동차세는 에너지 세제 개편과 관련하여 운수업계보조금으로 활용되며, 지방교육세는 교육청에 이관되기 때문에 형태는 지방세이나 지방자치단체가 사용하는 재원이 아니므로 지방세로 보기 어렵다. 2013년 결산 기준 전체 지방세 53.7조원 중 지방교육세가 5조원 이었으며, 주행분 자동차세가 3.4조원이다. 이는 전체 지방세 15.6%에 달하고 있다. 만약 이를 국세로 간주한다면 국세 : 지방세 비율은 81.9%: 18.1%이다. 이처럼 지방자치단체 세입규모가 빈약하기 때문에 이전수입으로 자치단체가 운영되고 있다. 즉, 재정자립도는 지속적으로 낮아지고 있고, 자체사업 비율도 지속 감소하고 있다.

<표 11> 재정자립도 및 자체사업 비율

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
재정자립도	53.9%	53.6%	52.2%	51.9%	52.3%	51.1%	50.3%	50.6%
자체사업율	42.3%	42.1%	39.0%	37.9%	37.5%	35.5%	34.5%	34.6%

자료 : 행정자치부 재정고

자체사업이 감소한다는 것은 국고보조사업이 증가한다는 것인데 지방예산에서 차지하는 국고보조사업의 비중은 2005년 7.6%에서 2015년 13.3%로 급격히 확대되었고, 지방비 부담비율도 31.7%에서 36.05%로 확대되었다. 즉, 지방예산 중 중앙정부 정책 목적을 위한 사업비 비중이 급격히 확대되면서 이러한 사업의 수행을 위해서 지방 자치단체 자율재원이 투입이 확대되었다는 것이다.

<표 12> 2005년 이후 국고보조사업 현황

(단위: 조원, %)

구 분	세출총액 (A)	국고보조사업비			B/A	C/A
		소계(B)	국고보조금	지방분담액(C)		
2005	95.6	23.0(100.0)	15.4(68.3)	7.3(31.7)	24.1	7.6
2007	113.0	32.0(100.0)	20.9(65.3)	9.7(34.7)	28.3	8.5
2009	156.7	41.7(100.0)	26.5(63.5)	15.2(36.5)	26.6	9.7
2011	141.2	48.6(100.0)	30.1(61.9)	18.5(38.1)	34.4	13.1
2012	167.0	52.6(100.0)	32.1(61.0)	20.6(39.0)	31.5	12.3
2013	156.9	56.7(100.0)	34.0(60.0)	22.7(40.0)	36.1	14.4
2014	163.5	61.0(100.0)	37.7(61.8)	23.3(38.2)	37.3	14.3
2015	173.2	64.4(100)	41.4(64.0)	23.0(36.0)	37.2	13.3

실질적 지방자치라 함은 지역의 문제를 스스로의 재원을 바탕으로 자율적으로 해결해나가는 것이다. 따라서 “지방세 가격효과”가 나타날 수 있어야 한다. 지방세 가격 효과란 납세자가 지방자치단체가 생산하는 공공서비스에 대한 품질을 평가할 수 있는 체계를 의미한다. 우리나라처럼 지방세가 아니라 이전재원에 의해 지방자치단체가 운영되는 경우 “지방세 가격효과”가 발생될 수 없는 구조이다.

이러한 이유로 많은 학자들이 지방세 중심의 지방재정체계 개편을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 2010년부터 미흡하나마 소득·소비 과세에 대한 지방세가 도입되었다.

중앙정부 입장에서는 지방세 중심의 지방재정체계를 달가워하지 않는 것으로 보인다. 왜냐하면 재정력이 확보된 서울시·경기도 및 기초로서 경기도의 인구 100만 내외의 6개 시 등은 중앙정부의 통제와 간섭을 받으려 하지 않기 때문이다. 재정력이 약한 단체는 SOC분야 보조사업이나, 교부세 산정에서의 특혜 등을 받기 위해 각종 중앙부처의 요구에 순응하여야 하나, 재정력이 확보된 자치단체는 순응의 효과나 필요성이 존재하지 않기 때문이다.

또한, 중앙정부는 지방에 이전재원을 통해 재정지원 할 경우 이를 통제하는 중앙부처의 조직을 유지·신설 할 수 있기에 가능한 한 이전재원을 선호한다.

두 번째로 중앙정부가 지방자치단체에 대해 지출을 강제하고 있다. 국고보조사업은 중앙정부가 지방예산에 우선계상을 의무화하고 있고, 지방정부의 신청이 없는 보조사업도 국가 정책목적에 필요하다면 부담을 강제할 수 있도록 되어 있다.

이외에도 중앙정부와 국회는 지방자치단체가 반드시 어떠한 사업을 하도록 법률로 의무화할 수 있다. 교육비와 관련하여 교육재정교부금법 제11조 제2항에서 지방교육세 외에도 담배소비세의 100분의 45, 서울시는 특별시세 총액의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 지방세 총액의 100분의 5, 기타 도는 도세 총액의 100분의 36을 전출하도록 하고 있다. 국민체육진흥법에서는 체육행사(제8조), 운동경기부 설치(제10조)를 의무화하고 있는데 연간 약 3조원의 예산이 투입된다. 지방세기본법(제146조 및 지방세기본법 시행령)에서는 지방세 중 1만분의 2를 지방세발전기금으로 적립하도록 되어 있다. 이밖에 지방재정법에서만 지방재정 관련 위원회를 약 10여개 이상 두도록 하고 있고 이와 유사한 방식으로 각종 법률에서 관련 단체의 협의체를 두고 운영하도록 하고 있다.

정리한다면, 우리나라의 중앙-지방재정관계는 지방세 확대를 원천적으로 금지하고, 지방자치단체 자체재원마저 중앙정부 정책목적에 징발할 수 있는 철저한 중앙집권적 구조라 할 것이다.

<표 13> 보조금 지급대상사업 중 차등적 기준보조율 대상사업

대상사업	기준보조율	비고(단위 : 억원)
공단폐수종말처리장	수도권 50 그 밖의 지역 70	-
쓰레기 소각시설	특별시, 시, 군 30% 광역시 40% 도서지역 50%	-
도시철도 건설	서울 40% 지방 60%	6,242
청소년시설 확충	서울 30% 지방 70~88%	390
선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울 30% 지방 50%	-
한센환자 보호시설 운영	서울 50% 지방 70%	101
방과 후 돌봄서비스	서울 30% 지방 50%	-
기초생활보장수급자 생계급여	서울 50% 지방 80%	26,336
기초생활보장수급자 주거급여		10,913
기초생활보장수급자 자활급여		-
기초생활보장수급자 해산급여·장제급여		212
기초생활보장수급자 교육급여		1,162
기초생활보장수급자 의료급여		45,120
기초연금	노인인구비율 등	52,002
노숙인 재활·요양시설	서울 50% 지방 70%	326

대상사업	기준보조율	비고(단위 : 억원)
장애인의료비, 장애인자녀학비지원	서울: 50% 지방: 80%	998(241, 757)
영유아보육사업 지원	서울 35% 지방 65%	30,023
저소득 한부모가족 지원	서울 50% 지방 80%	-
긴급복지지원	서울 50% 지방 80%	1,013
보육돌봄서비스 등	서울 20% 지방 50%	4,969
장애인 활동지원	서울 50% 지방 70%	4,470
장애인 연금		5,618
지역자율형 사회서비스투자사업		2,061(지특)
장애수당, 장애아동수당		1,313
장애유형별 거주시설		4,080
중증장애인 거주시설		
장애영유아거주시설		
양로시설 운영		336
정신요양시설 운영		725
합계		198,410

자료: '보조금관리에 관한법률 [별표 1]' 2015. 7/2015년 정부 예산 기준

(3) 중앙정부의 기능부전

한국사회의 다양한 문제를 해결하기 위해서는 공공부문의 역할이 매우 중요하다. 그런데 한국과 같은 중앙집권적 구조에서는 저출산, 저성장, 청년실업, 장년노년실업, 공교육 붕괴, 사교육비 부담, 지역경제활성화, 일자리 창출, 치안, 주택, 행복지수와 같은 사회문제를 해결할 수가 없다.

저출산 문제만 하더라도 정부는 10여년 전부터 사태의 심각성을 깨닫고 대비책을 마련하기 시작했다. 지난 2006년부터 5년마다 '저출산·고령화 기본계획'을 수립해 전 부처가 저출산 문제에 대응하여 왔다. 심재철의원이 발표한 자료에 따르면, 2006년부터 2015년까지 투입한 저출산 대책 관련 예산은 국공립 어린이집 확충, 난임부부 지원 등 총 81조2,000억원에 달한다. 2006년 2조 1,000억원이던 관련 예산은 매년 늘어나 올해 14조7,000억원 규모로 확대됐다. 하지만 이와 같은 노력에도 성과는 미흡한 수준이다. 2012년 1.3명까지 상승했지만 그 이후에는 다시 낮아지는 추세이기 때문이다.

문화관광부 산하 영화진흥위원회가 정부차원에서 한국영화를 지원하고 있다. 영화진흥위원회의 설립목적은 글로벌 시장 개척을 통한 일자리 및 창조경제 기초안전망 확대, 다양성영화 지원 및 공정한환경조성을 통한 영화문화 융성, 영화인력양성 및 선진기술지원을 통한 영화 미래 인프라 구축 등이다. 그런데 이러한 영화진흥위원회가 오히려 독립영화를 죽이는 방향으로 이루어지고 있다는 것이 영화인들의 평가이다. 반면, 중앙정부와는 달리 지방은 다양한 성공을 거두고 있다. 부산은 1980년대

부터 섬유·합판·신발 등 주요 산업이 주변 도시와 해외로 빠져나가면서 침체의 늪에 빠진 부산에 한 줄기 빛을 던져준 것이 1996년 처음 열린 부산국제영화제(BIFF)였다. 당초 문화적 기반이 취약해 ‘문화 불모지’란 인식이 강했던 부산에서 BIFF의 성공을 기대한 사람은 많지 않았다. 영화제는 물론 부산 시민들조차 대부분 “서울 충무로도 아니고…”라며 회의적인 반응을 보였다. 그러나 BIFF는 명실상부한 아시아 최대 규모, 최고 권위의 영화제로 성장했다. ‘비경쟁 영화제’, ‘아시아 작품 중심’으로 차별화하고 수준 높은 작품과 프로그램 운영으로 경쟁력을 높인 결과라는 평가다. 2015년 10월 열린 제20회 BIFF를 찾은 관객은 22만7377명으로 역대 최다였다. 현장에서 표를 구하기 위해 중국·일본인 관광객들이 개막 3일 전부터 줄을 서는 진풍경도 펼쳐졌다. 대외경제정책연구원은 BIFF의 생산·부가가치 유발효과(2013년 기준)를 최대 2,172억원, 고용 유발효과를 2,483명으로 추산했다(한국경제 12. 23일 보도).

정리하면, 대한민국의 대통령 중심 중앙집권적 국정운영체제는 사회문제의 해결을 말할 것도 없거니와 오히려 문제를 양산하는 역할을 하고 있다.

2) 정치체제 훼손

(1) 중앙정치 체제 훼손 ; 국회의원의 로비스트화

정치란 통치자나 정치가가 사회 구성원들의 다양한 이해관계를 조정하거나 통제하고 국가의 정책과 목적을 실현시키는 것 또는, 사회 구성원들의 다양한 이해관계를 조정하거나 통제하고 국가의 정책과 목적을 실현시키는 것을 말한다. 그런데 우리나라의 정치가 이러한 기능을 수행하고 있는가에 대해서는 회의적이다. 세계경제포럼(WEF)의 보고서에 따르면, 정치인에 대한 신뢰 지수가 7점 만점에 2.5점을 받아 94위를 했다.

정치가 신뢰를 얻지 못하는 것은 정치인의 개인 비위 등 다양한 요인이 있겠지만 중앙집권적 국정운영체제가 가장 중요한 요인이 된다. 왜냐하면 중앙에 권한과 재원이 집중되어 있기 때문에 지역적 문제를 해결함에 있어 중앙정치인이 로비스트 역할을 해야 하기 때문이다.

대부분의 유권자는 SOC사업을 유치했는가로 국회의원을 평가한다. 이에 따라 국회의원들은 쪽지예산 등 “지역구 예산챙기기”를 하지 않을 수 없다. 즉, 모든 국회의원이 국가예산의 효율적 배분을 위해 노력해야 하나, 우리 지역구 의원만은 우리지역의 발전을 위해 국가예산을 확보해야 한다는 입장인 것이다. 국회의원의 국가운영에 대한 열정과 관심, 그리고 노력이 발휘될 수 없는 구조인 것이다.

문제는 이익유도정치¹⁸⁾라고 명명되는 이러한 후진적 정치현상이 나타나는 것은 유

18) 일본정치현상을 설명하는 이론으로서 이익유도정치란 정치가들이 중앙정부로부터 사회간접자본을 선

권자의 문제도, 국회의원의 문제도 아니다. 이는 그럴 수밖에 없는 구조, 즉 재원과 권한을 중앙정부가 독점하고 있기에 발생하는 구조적 문제이다.

(2) 지방자치 체제의 훼손

지방자치는 지역의 문제를 스스로의 재원과 규율을 바탕으로 해결해 가는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 주민의 참여가 매우 중요하며, 민주주의의 학교라고도 한다. 참여를 통해 지역과 공공서비스 생산과정에서 결정주체가 되며, 이에 결과에 대해서도 공동의 책임을 지는 것이다. 그러나 우리나라는 이러한 지방자치체제가 전혀 발현되지 못하므로 민주주의의 학교로서 기능하지 못하고 있다.

첫째, 지역의 문제를 스스로의 재원과 스스로의 규율을 통해 해결해야 하는데, 스스로의 재원을 마련하지 못하기 때문이다. 주민이 내는 세금을 국가가 국세로 대부분을 가져가 버리고 일부만 지방세로 걷을 수 있는 체계여서 국가재정에 의존하게 되어 있기 때문이다. 특히, 중앙정부가 지방자치단체 운영을 위해 내려 보내는 재원조차 대부분 국가의 특정 정책에만 사용하도록 지정해 주기 때문에 지역의 우선순위에 맞게 지출할 수도 없고, 그 사업성과에 대한 평가도 주민이 아니라 중앙부처 공무원이라는데 문제가 있다.

둘째, 스스로의 규율도 만들지 못한다. 우리 지방자치법 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 규정하고 있어 조례제정범위를 극도로 축소하고 있다. 또한 지방자치단체의 가장 기본적 권한인 자치조직권에 있어서도, ‘지방자치단체 행정기구 및 정원’에 관한 규정¹⁾이라는 대통령령을 통해 시군구 보건소 소장까지 인구규모에 따라 직급을 규정하고 있을 정도로 세세하게 지방을 규제하고 있다.

이 때문에 우리나라의 지방자치는 형식적이다. 따라서 주민은 지역 문제 해결에 있어 시장이나 군수, 또는 지방의원이 아니라 국회의원을 찾아갈 수밖에 없고, 지방자치 무용론이 등장할 수밖에 없다.

중앙집권적 국정운영체계를 가진 우리나라는 자율과 책임이라는 시민의식을 함양할 수 있는 기회 자체가 부재한 상황이며, 오히려 이익유도정치에서 지적하듯이 정치참여자들의 부조리할 수밖에 없는 제도로 운영되고 있다.

Ⅲ. 중앙집권 폐해 외국의 극복사례 :정부간 역할 헌법규정

1. 각국 헌법상 중앙-지방정부간 역할분담 헌법에 규정

거구에 유치하여 그 대가로 정치자금과 표를 제공받는 형태를 말한다.

선진국들은 정부간 수직적 행정권한 범위와 사무수행에 관한 재정부담을 일치시켜 행정의 책임성을 제도화하고 있다. 보충성의 원칙에 입각하여 행정권한과 책임의 합리적 배분을 원칙적으로 제도화하고 적용하는 나라는 국가경쟁력이 높고 연방제 국가라 하더라도 중앙집권 방식을 적용하는 나라는 경쟁력이 낮은 것이 현실이다. 연방제 국가와 단방제 국가에서 정부간 사무배분 근거와 방식을 소개하면 다음 표와 같다.

<표 14> 주요국 기능(사무) 배분 근거 및 방식

구분	국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
연방제 국가	미국	연방사무 주정부사무 카운티 사무 시티사무 타운십사무	<u>주정부 헌법</u> 주지방자치법 개별법, 개별 지방정부의 Charter	-연방법, 주정부에서 국가사무 규정 -주정부 헌법과 주지방자치법, 개별법에서 사무배분을 정함 -홈룰에서 사전적, 포괄적 자치사무수행권한의 범위를 확정
	영국	국가사무 지역정부사무 카운티사무 디스트릭트사무 통합지방정부사무 공동사무	1972년 지방정부법 · 각 분야별 지방정부법 스코틀랜드법 웨일즈법	-개별법상 그리고 각 지방정부법으로 자치사무'를 법률로 규정하면 나머지는 국가사무 -홈룰방식의 '자치기본조례'에 의한 사전적, 포괄적 자치사무 수행권한의 범위를 확정
	독일	국가사무 주정부사무 게마인데사무 크라이스사무 필요적 의무사무 (위임사무), 공동사무 (자치단체간 협력기구 사무)	<u>헌법</u> 주정부 헌법 지방자치법 개별법	-연방헌법과 주헌법에 국가(주)사무와 자치사무 배분 근거를 명시
단방제 국가	프랑스	국가사무 꼬문사무 데빠르뜨망사무 레지옹사무 의무적 자치사무 (위임사무), 공동사무 (자치단체간 협력기구 사무)	<u>헌법</u> 지방자치법 사무배분기본법 개별법	-국가사무, 자치사무 등은 신지방자치법에 기초하여 사무배분기본법에 배분 원칙과 분야를 정하고 이에 준하여 개별법률로 명문화
	스페인	국가사무 지역정부사무 프로빈치아사무 무니시피오사무	<u>헌법</u> 지역정부별자치현장 지방제도기본법	-헌법에서 국가사무와 지역정부사무를 정하고, 구체적인 사항은 지역정부별 자치현장에서 규정. 지방제도기본법에 의해 전국공통 기준 명문화
	이탈리아	국가사무 레지오네사무	<u>헌법</u> 지방자치법	-헌법에서 국가사무와 지역정부사무를 정하고, 구체적인

구분	국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
		프로빈차사무 코무네사무		사항은 지역정부별 지방자치법에서 명문화
	일본	국가사무, 자치사무, 법정수탁 사무, 공동사무	개별법 지방자치법	-국가사무 분야는 신지방자치법에 열거

사무구분의 근거는 헌법에 기준을 두는 국가가 대부분이고 그렇지 않고 지방자치법에 규정하는 경우 일본과 같이 국가사무를 지방자치법에 열거하는 등 지방자치법을 사무구분을 위한 기본법으로 하여 많은 권능을 부여하고 있다.

2. 외국헌법상 정부간 역할분담(사무배분) 사례

각국마다 차이가 있지만, 국가-지방정부간 사무를 헌법에서 직접 배분하고 있는 사례가 대부분이다.

일반적으로 국가안보, 외국과의 교역 등 외교정책상 한 국가가 단위가 되는 국제관계, 화폐, 도량형 등 표준단위제도, 환경과 생태계 보호를 위한 정책을 비롯하여 근로시간, 근로환경 등의 근로조건 및 사회복지·사회보장을 위한 정책 등 전국적 통일을 요하는 사무와 이에 대한 입법권을 국가사무로 규정하고 있다.

독일은 “연방의 입법권을 제외한 영역에서 주가 입법권을 행사”하도록 하고 있으며, 집행권에 있어서도 주는 “연방헌법이 달리 규정하거나 허용하지 않는 한 연방법을 고유사무로 집행”한다고 헌법에서 규정함으로써 국정운영의 통일성을 위해 연방정부의 일선행정기관으로서의 기능도 동시에 수행하고 있다. 이탈리아 역시 “헌법에 명시되지 않은 모든 사항에 대한 입법권”을 지역정부의 사무로 하고 있으며, 또한 “시에 우선적 사무처리권”을 부여함으로써 주민근접적인 사무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다.

대부분의 국가에서는 헌법에서 연방 또는 중앙정부의 사무를 특정하여 한정하고, 나머지 개별 지방정부별 자치사무의 발굴은 자치입법 영역으로 보장하고 있다.

한편 대만의 경우, 국가-성-현사무를 헌법상 명문으로 일일이 규정하고 관련된 입법권까지 구체적·명시적으로 부여하고 있다. 만일 헌법에 명시되지 아니한 사무의 경우, 상위법에 위반되지 않는 한, 자치입법을 통해 새로운 사무를 창설할 수 있어 법의 흠결로 인한 문제를 염려할 필요도 없다.

3. 독일 정부간 역할분담을 재정체계와 연계

1) 연방-주정부간 재정 책임 연관성 원칙 적용

독일은 사무배분과 재정체계가 연동되어 있다는 특징이 있다. 즉, 연방정부와 주 정부의 활동에 대한 비용부담을 연방기본법에서 연관성원칙(Konnexitätsprinzip, the application of connexity principle in practice)을 규정하고 있다. 독일 기본법에서 달리 정하지 않는 한 연방정부와 주정부는 그 업무수행으로부터 발생하는 지출을 별도로 부담한다. 이는 행정권한과 재정책임성을 일치시키기 위해 헌법상의 원칙을 규정한 것으로서 집행기관이 지출에 대한 책임도 부담해야한다.

1)기관운영비 행정주체가 부담

기관운영과 유지에 관한 비용은 그 기관의 행정주체가 부담한다. 예컨대 인건비와 사무비용이 이에 속한다. 즉, 연방기관의 행정비용은 연방정부가, 주정부의 행정비용은 주정부가 부담한다.

2) 목적사업비 행정책임 귀속정부 부담

어떤 목적사업을 수행하기 위한 비용(목적비용, Zweckausgaben)은 행정책임이 귀속되는 정부가 부담해야 한다. 주정부가 수행하는 연방법률을 위임사무로 수행하는 경우 그 목적비용은 연방정부가 부담한다. 예를 들면, 주정부가 위임사무로 고속도로를 건설하는 경우 연방정부가 건설비용을 부담한다. 반면, 연방법률인 환경보호법, 행.형법, 사회(공적)부조법 등과 같이 주정부가 수행하는 고유사무에 대해서는 주정부가 목적비용을 부담한다.

3)주정부 집행 연방법률, 연방정부 부담

주정부가 집행하는 연방법률은 연방정부가 전부 또는 일부를 부담한다. 연방정부가 절반 이상을 부담하는 경우에는 위임사무로 집행한다. 주정부가 1/4 이상 부담해야 하는 경우에는, 연방의회의 승인을 받아야 한다(헌법 제104조a 제3항).

4)연방정부 투자재정보조하는 경우 제외

연방정부가 투자재정을 보조하는 경우에 연관성원칙의 예외가 인정된다. 연방정부는 경제적인 균형장애 극복, 연방국토의 불균형 경제력의 조정 또는 경제성장의 조장 등을 위하여 주정부나 지방정부에 재정적 보조를 할 수 있다. 이러한 재정투자 지원에 관한 법률적 규율의 하나로 1993년에 연방 상원의회 승인으로 제정된 동독 지역건설을 위한 투자진흥법이 있다.

5)연방정부와 주정부간 재정분담체계

연방정부와 주정부간 재정분담 체계를 보면, 연방과 주정부 사이에 세금을 배분하는 방법에는 두 가지 종류가 있다. 대부분의 세금은 분권체제(Trennsystem)에 따라 연방정부 또는 주정부에 배타적으로 배분된다. 연방정부에 속하는 세금으로는 대부분의 소비세, 보험세, 주식거래세 등이 있다. 주정부에는 재산세, 상속세, 자동차세,

토지(부동산)취득세, 맥주세 등이 귀속되며, 사업세도 이에 속한다. 영업세의 대부분은 지방정부에 귀속되지만 그 중 극히 일부분이 사업(영업이익)세 분할금으로 연방정부와 주정부에 전입된다.

<표 15> 독일의 세원별 재원배분 현황(2011-2012)

(단위:백만유로/%)

구분	공동세원	연방정부세원	주정부세원	자치단체세원	합계
2011년 조세수입규모	403,568(71.0%)	99,134(17.5%)	13,095(2.3%)	52,531(9.2%)	568,328(100%)
2012년 조세수입규모	426,190(71.6%)	99,794(16.7%)	14,201(2.4%)	55,398(9.3%)	595,583(100%)

★ 자료: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Home/home.html>(2015)

연방정부의 단독세는 2011년 전체 조세수입의 17.5%, 2012년 전체 조세수입의 16.7%를 차지하고 있다. 연방정부의 단독세가 전체 단독세의 1/2이상을 차지하고 있다. 주정부의 단독세는 2011년 전체 조세수입의 2.3%, 2012년 전체 조세수입의 2.4%를 차지하고 있다. 주정부의 단독세가 전체 단독세의 1/10에도 미치지 못한다. 지방자치단체의 단독세는 2011년 전체 조세수입의 9.2%, 2012년 전체 조세수입의 9.3%를 차지하고 있다. 지방자치단체의 단독세가 전체 단독세의 약33%이다. 이러한 조세배분 결과로써, 2010년을 기준으로 하면 연방정부의 조세수입은 전체 수입의 약 42.6%, 지방정부는 약 53%를 차지하고 있다.

이처럼 연방정부가 아닌 지방정부가 조세 수입의 상당부분을 보장받는 것은 다음과 같이 독일의 분권체제(Trennsystem)에 의해 정부간 상호 배타적이기 때문이다.

<표 16> 독일의 기능(사무) 배분

사무	연방정부	주(광역)정부	크라이스	게마인데
국가존립에 관한 행정				
외무행정	○			
국방행정	○			
연방 재무부 행정	○			
연방 철도	○			
연방 우편행정	○			
연방 수로 행정	○			
선박 여객 운송 행정	○			
국경 수비 행정	○			
정보행정	○			
수사행정	○			
일반행정				
안보·경찰	○	○	○	○
소방				○
시민보호	○	○		
사법	○	○		
주민등록 통계	○	○		○

사무	연방정부	주(광역)정부	크라이스	게마인데
선거인등록				○
교육				
취학전 교육				○
초등교육	○	○		○
중등교육	○	○	○	○
직업, 기술	○	○	○	○
고등교육	○	○		
유치원·탁아소				○
가족복지서비스			○	○
복지가정(수용소)			○	○
사회안전			○	○
주택·도시계획				
주택				○
도시계획				○
지역·부분계획	○	○		○
환경·공중위생				
상하수도				○
쓰레기수거·처리				○
묘지·화장장				○
도살장				○
환경보호	○	○		○
소비자보호				○
문화·레저·스포츠				
극장·음악당	○	○	○	○
박물관·도서관	○	○	○	○
공원·공지	○	○	○	○
스포츠·레저			○	○
종교시설				
교통·운송				
도로	○	○	○	○
운송	○	○	○	○
도시도로운송				○
도시철도운송				○
항만	○	○		○
공항	○	○		○
경제서비스				
가스				○
지역난방				○
물공급				○
농림수산	○	○	○	○
전기			○	○
경제진흥	○	○		○
무역·산업				
관광				○
기타경제서비스				○

4. 시사점

중앙-지방정부간 사무배분은 국가운영성과를 결정하는 중요한 작업이다. 이러한 필

요성에 기인하여 헌법상 규정된 사무배분을 비교법적으로 살펴본 결과, 가장 중요한 시사점은 대부분의 국가가 중앙-지방정부간 각각의 사무 및 관련 입법권을 어떠한 형식으로든 헌법에서 규정하고 있다는 사실이다.

우리나라의 헌법은 중앙집권적인 국가운영체제를 정당화하는 조항을 상당수 가지고 있다. 각국의 헌법 비교연구를 통해 중앙-지방정부간 사무배분의 원칙과 기준 그리고 사무배분은 국정운영시스템의 근간을 이루는 것이므로 헌법규정사항이지 법률사항이 아님을 확인할 수 있었다. 주요 외국의 헌법에서는 국가사무를 헌법에서 한정하고, 중앙-지방정부간 경합사무를 특정하되, 국가사무, 경합사무 외에는 포괄적으로 지방정부의 자치사무로 인정하고 있다. 그러므로 우리나라에서 헌법개정이 논의될 경우, 중앙-지방정부별 사무와 경합적 사무의 소관사항을 헌법에 규정하여 중앙-지방정부간 각각 핵심역량에 집중하게 함으로써 각각 경쟁력을 확보할 수 있는 토대를 마련하는 것이 매우 중요하다.

결국, 행정권한과 재정책임을 일치시키기 위해서는 중앙정부 및 각급 지방정부간 사무를 중첩적으로 배치하기보다 기능 중심으로 서로 배타적으로 배치하는 것이 필요하다. 이러한 체계여야만 국회에서 중앙정부의 조직유지 및 신설을 위한 법률을 위한 법률을 제·개정하지 않을 것이며, 재정부담 주체가 명확하므로 Pay go 원칙 등 여러 가지 재정준칙이 지켜질 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 국가개조 개헌방안

1. 제왕적 대통령제 개선

제왕적 대통령제는 국가의 입법, 행정, 자원배분 등 주요 결정권과 정보, 광범위한 인사권을 장악하고 있다. 이러한 제왕적 대통령제는 유일한 국가지도자에게 국가의 운명을 적적으로 맡기는 제도라는 점에서 집단지성이 발현되기 어렵다.

이 때문에 미국 헌법제정자들은 처음부터 ‘선출된 제왕으로서의 대통령의 독주’를 염려했고, 이의 균형을 맞추기 위한 다양한 장치들을 만드느라 고심했다. 민의를 대변하는 대의기관으로서 하원을 두었지만, 동시에 하원이 민심에 따라 춤추는 것을 견제하기 위한 상원을 두고 여기에 인사청문회권 등을 포함한 막강한 권한을 부여하였다. 여기에 덧붙여 종신 임기를 누리는 9명의 대법관이 대통령의 결정과 의회의 법안을 검토하는 권한을 갖도록 하였다.¹⁹⁾

19) 장훈, 위기와 일원적대통령제, 중앙일보, 20081030

우리나라에서는 대통령 4년 중임제, 2원집정부제, 의원내각제를 대안으로 논의해 왔다. 대통령4년 중임제는 제왕적 대통령제의 문제를 해결하지 않고 중임을 가능하게 한다는 점에서 작금의 헌정질서 공백을 메울 수 없다.

권력구조개선의 핵심은 2016년 4월 13일 총선의 민의를 반영하는 것이 중요하다. 413총선의 민의는 거대 양당제로는 극심한 대결과 갈등구조 때문에 국가적 문제를 해결할 수 없다는 것을 간파하고, 거대양당체제를 3당 즉 다당제 체제를 통해 다수당과 소수당이 합의하여 국정과제를 해결해 나갈 것을 요구한 것으로 이해된다. 그렇다면, 국회는 다양한 국민의 정치적 성향을 반영하는 정책 중심정당, 비례대표의원들로 구성되는 국회가 되어야 한다. 정부는 대통령제처럼 51%의 지지받은 대통령이 정부각료 전체를 일방적으로 임명하는 승자독식체제가 아니라 각 정당에 대한 국민의 지지에 비례하여 내각을 구성한 공동정부가 협치하도록 하여야 한다. 국가발전을 위한 각 정당의 정책과 방향은 달라도 정부는 하나이기 때문에 상호 합의하에 정부를 운영하도록 하여야 한다. 승자독식구조로는 정당간 극단적 대립으로 국정 효율성을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 다양한 국민의 정치적 요구를 수용할 수 없기 때문이다.

스위스 화합정치는 정부를 구성하거나 정치적 의사를 결정할 때 중요한 정치적 이해관계자를 모두 참여시키는 제도이다. 연방정부를 구성함에 있어서 이긴 정당이 정부의 모든 권력을 장악하지 않고 정당의 지지율에 비례하여 모든 주요정당이 정부구성에 참여하여 협상과 타협으로 합의에 의한 정치를 한다. 주요정당은 모두 여당이 되고, 유력한 야당은 없다. 이 때문에 선거도 승자 독식이 아니므로 치열하지 않다. 정당간 권력분점을 통해 화합정치를 추구하므로 권력교체도 없고 참여정당과 정당간 참여 비율만 달라질 뿐이다. 야당을 무력화 시켜야 여당이 계속집권하게 되고, 여당의 발목을 잡아 무능하게 만들어야 정권교체가 되는 우리나라와 영미식 다수민주주의와 정치의 기본 메커니즘을 달리한다.²⁰⁾

그러므로 승자독식 권력구조를 정당화 하는 제왕적 대통령제의 개선을 위해서는 입법부와 행정부, 사법부간 역할 분담을 명확하게 하여 상호 권력간 견제와 균형을 실질적으로 작용할 수 있도록 제도화 할 필요가 있다.

다음으로는 중앙정부와 지방정부간 역할분담을 보충성의 원칙에 따라 국가기능 중 시장기능에 맡기는 것이 더 효율적인 사무는 시장에 맡기고, 중앙정부의 기능을 국가존립에 필요한 외교통일, 국방, 전국적·통일적 사무에 한정하고, 지방적 사무와 대주민 서비스는 지방정부에 맡기도록 헌법에서 지방분권을 규정한다. 광역지방정부는 광역행정을 전담하고, 시군구정부는 지역적 행정을 담당하도록 수직적 지방분권을 헌법에 정

20) 이기우, (2014), 분권적 국가개조론, 한국학술정보, 30-32면

한다. 이로써 중앙-지방정부가 핵심역량에 집중하도록 역할분담하고, 지방정부의 경우, 경쟁력을 높이도록 한다.

극단적 정치적 대립과 갈등을 해소하고 통일과 협치에 부합되는 권력구조는 지방분권형 의원내각제로서 지방정부가 연방정부의 권력남용을 방지하고 견제할 수 있는 양원제, 연방제가 바람직하다.²¹⁾ 만일 국민들이 대통령직선제를 강력하게 선호한다면, 2원집정부제를 채택하는 것도 가능하다.

2. 국가기능 한정

입법부, 행정부, 사법부 등 수평적 국가기관간 기능한정 및 배분, 그리고 국가와 지방간 수직적 권한 및 재원 그리고 책임배분을 명확히 헌법에서 규정한다. 우리 헌법은 대통령에게 과도한 권력과 책임을 부여함으로 인해, 중앙정부는 과부하가 걸려 소관 공기업조차 지도·감독을 제대로 하지 못할 정도인데 반하여, 지방정부에 대해서는 지나치게 견제·규제함으로써 창의와 혁신을 저해하고 있어 지방은 위기를 맞이하고 있다.

중앙정부는 2012년 저축은행 사태를 미연에 방지하지 못해 7조원의 재정을 투입하는 결과를 초래했다. 중앙정부는 이러한 정책실패를 되풀이하지 않기 위해서라도 외교, 국방, 통일, 거시경제, 국가공기업, 금융 등 세계적·전국적·통일적 사무와 관련하여 국가경쟁력을 높이는데 핵심역량을 집중해야 한다.

지방행정에 대해서는 지방정부의 권한과 책임을 일치시켜 지역간 경쟁력을 확보할 수 있도록 국가의 과도한 행·재정상의 간섭을 제도적으로 금지한다. 헌법이 중앙정부도 침해할 수 없는 지방자치권을 구체적으로 보장해 주면, 시·도와 시·군·자치구가 스스로 지역경쟁력을 높이기 경쟁함으로써, 중앙정부에 의존하지 않고 지역발전을 책임지게 될 것이다. 이를 위해서는 죄형법정주의를 죄형조례주의로 헌법에서 확장할 수 있도록 제도화 할 경우, 지방정부의 행정실효성을 확보하고 민생치안에 대한 책임을 분담하는데 중요한 기능을 하게 될 것이다.

2007년 금융위기 이후, 선진국이라는 미국, 일본도 재정위기를 맞아 돈을 찍어 위기를 넘기고 있음을 볼 때, 일부 국가를 제외하고는 선진 각국조차 전전긍긍하고 있다. 인간의 최고이성을 통해 완벽한 계획경제국가 수립을 정의와 평등을 실현하는 이상국가 실현을 추구했던 소련도 무너지고 말았다. 역사상 아무리 강국이라도 어떤 중앙집권적 정부도 전지전능한 절대자가 아니며, 완전하지도 않다는 것을 반증하고 있다. 그러므로 중앙정부의 역할을 헌법에서 한정하여 핵심역량에 집중하게 함으로써

21) 명재진, (2016.11), 협치시대의 개헌방향, 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회, 184면

중앙정부의 정책실패를 최소화 시킬 수 있는 개헌이 필요하다.

3. 지방정부간 공공서비스의 질 경쟁 보장

국내외 지방정부간 경쟁을 통해 주민에 대한 공공서비스의 질을 높이기 위해서는 지방정부간 핵심역량을 헌법에서 정하여 보장하고 아울러 정책결정권으로서의 입법권과 사무수행에 필요한 재정권 보장을 명확히 할 필요가 있다. 자치입법권은 자율적인 정책결정에 다른 지방정부간 공공서비스의 성과를 비교 가능하게 함으로써 경쟁이 생겨나고, 지방정부간의 경쟁을 통해 주민들이 최대의 만족에 이를 수 있도록 해 준다. 지방자치의 영역에 경쟁원리를 끌어들이는 Tiebout(1956)는 이론적 관점에서 광역지역(metropolitan areas)은 일종의 관할구역 시장(marketplace of jurisdictions)으로서, 그 안에서 소비자-투표자가 공공서비스에 대한 자신의 선호패턴을 가장 잘 충족시켜 주는 지방정부의 선택이 이루어질 수 있다고 보았다. 이론적으로나 현실적으로 타당성이 있으며, 이를 뒷받침해 주는 경험적 연구도 많다. 반면 티부(Tiebout)가 제시한 광역지방정부 지배구조(metropolitan governance) 모델은 정치적 불균등을 조장할 수 있다는 비판도 있다. 하지만 지방정부간의 경쟁을 유도한다는 점에서 일정 지역 내에 지방정부의 숫자가 많으면 많을수록 좋은데 그 이유는 시민들의 선택폭이 커지고 따라서 효율성이 높아지기 때문²²⁾이라 하였다.

다음으로는 지방정부의 자주재정권이 헌법규정으로 구체적으로 보장되어야 한다. 우리나라 지방정부의 총 조세수입 중 지방세수입이 20% 수준에 불과하다보니 지방정부의 세출을 충족시키기 위하여 중앙정부로부터 지방교부세와 국고보조금 등 이전재원에 의존하지 않을 수 없기 때문이다.

우리나라도 국가의 재정건전성을 확보하기 위해서는 재정위기와 통일이 닥치기 전에 지방정부가 자주재원으로 소요재원을 책임지고 충당할 수 있도록 재정책임성과 효율성을 높이기 위한 개혁을 헌법적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이를 위해서는 외국헌법 사례에서 살펴본 바와 같이 다음과 같은 내용이 헌법개정에 반영되어야 한다.

첫째, 조세의 가격기능을 회복하기 위하여 국세법률주의, 지방세조례주의를 헌법에 반영할 필요가 있다. 둘째, 중앙정부와 지방정부간 주요세원의 배분을 헌법에서 정하여 지방정부의 필요재원을 충분하게 보장하기 위한 제도적 장치를 규정해야 한다. .

셋째, 지방정부의 자주재정권은 지방자치의 핵심적인 부분이므로 헌법에서 보장되

22) Ostrom, Vincent, Charls M. Tiebout, and Robert O. Warren, The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, American political Science Review, vol.44, no.4. 1961. 재인용; EAI분권화센터, 전개 보고서, p.43.

어야 한다. 세입자치의 책임을 명확하게 하기 위해 조세법률주의를 국세법률주의와 지방세조례주의로 명문화 하든지 아니면 그 취지를 헌법에 반영할 필요가 있다.

넷째, 지방재정조정제도는 지역간 격차완화를 위한 연대의 정신을 반영하는 것으로서 도입을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 균형예산 원칙이 규정되어야 한다. 국민·주민에 대한 재정책임성 확보, 부채를 제한하여 다음 세대에게 부담을 전가하지 않고 재정의 경제적 효율성 및 건전성을 확보하기 위해서는 국가 또는 지방정부재정에 대한 균형예산 원칙을 헌법에 반영할 필요가 있다. 재정위험이 커질수록, 국가재정운용계획이 실패할 가능성이 높을수록 헌법에 국가채무를 제한하는 규정을 포함해야 할 필요성이 크다.²³⁾

4. 지역대표로 구성되는 상원 도입

입법부 내에서 입법경쟁이 가능하게 하려면, 단원제 국회로는 한계가 있고, 지역주민의 다양한 정치적 의사를 지지율에 가장 근접하게 반영할 수 있는 선거제도가 필요하다. 국회와 정부의 권력남용을 방지하고 견제하기 위해서는 지역대표형 상원이 필요하다. 일반적으로 연방국가 또는 단방제 국가를 막론하고 상원의 가장 중요한 존재이유는 지역대표성이다.²⁴⁾

지역대표형 상원은 국회와 정부의 입법 및 정부정책결정과정에서 지방정부의 의견이 실효력있게 반영될 수 있는 제도적 장치이다.

5. 법원, 검찰, 경찰 기능에 대한 주민통제

1) 중앙집권적 법원장 및 법관 임용권 지방분권화

미국, 영국, 스위스, 독일 등은 우리나라와는 달리 사법제도가 연방사법제도와 주사법제도로 이원화되어 있고, 연방법원과 주 법원은 각기 다른 방식으로 법관을 임용하고 있다. 그러나 단방제 국가에서도 지방단위의 법원의 법관선발은 지방단위에서 이루어지고 법원장 임용에 지방행정부의 기능을 하는 주지사 임명제 또는 지방의회 동의제 행사 등 다양하게 채택하고 있다.

판사는 사법부를 구성하는 기본 단위라고 할 수 있다. 사법부의 민주적 정당성을

23) 김정훈외, (2010), 헌법과 재정, 한국조세연구원, p.79.

24) 안성호(2013), 양원제 개헌론, 신광문화사, 214-219면

보충하는 방안으로 '판사선거제'를 주장해 왔다. 우리나라에서도 대법원장이나 대법관을 국민의 직접 선거로 선출해야 한다거나²⁵⁾, 적어도 판사나 변호사 등 일정 자격을 가진 '법조'구성원들에 의한 선거가 필요하다는 견해²⁶⁾가 있다. 판사선거제는 오히려 민주주의 또 다른 근본이념인 '소수파와 약자보호'를 저해할 위험을 갖고 있다고 주장하는 견해도 유력하다.²⁷⁾

스위스는 법관은 선거로 선출되어 임용된다는 점, 법관의 자격요건으로 법률가임을 요구하지 않는다는 점이 특징이다. 대체로 하급법원의 법관은 주민의 직접선거로, 상급법원의 법관은 의회의 의결로 선출되는 경우가 많다.

미국의 몇몇 주들의 판사능력검증제(merit system)는 '판사지명위원회(nominating committee)'의 구성을 통해 주지사 등 임명권자에 통보하여 그로 하여금 해당 후보자를 판사로 일단 지명하도록 한다. 지명된 판사는 적어도 1년 내지 적정한 기간 동안 수습 판사 내지 잠정적 지위를 가진 판사로 근무한 다음 일반 선거구민들에 의해 '신임투표(retention election)'를 거치도록 하고 있다.²⁸⁾ 비록 미국에서 판사선거제가 많은 비판을 받고 있기는 하지만, 일반인이 참여하는 판사지명위원회 모델을 일부 변형시켜 받아들임으로써 미국의 지방 각 주 법원은 여전히 그 구성원 판사들의 선임에 있어 국민의 직접 참여가 비교적 광범위하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

독일의 경우 연방법원들의 법관 선출도 법관선발위원회의 절차를 통해 연방대통령이 임명하는데 법관선발위원회는 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)에 의해 각각 반반 위촉되며, 32명으로 구성(법관선발법(RiWG) 제2조 법관선발위원회(Richterwahlausschuss)의 구성), 내용적으로 독일 기본법(GG) 제95조 제2항을 다시 반영하고 있다.²⁹⁾

25) 우리나라에서도 대법원장과 대법관들에 대해 민주적 정당성을 부여하기 위해 직접선거제를 도입해야 한다는 주장이 있다. 이에 대해서는 박홍규, (1994) "사법의 민주화 : 재판을 재판한다"(서울 : 역사비평사), 32-33면 등을 참조.

26) 정진경, (2001). "사법권의 독립과 관련한 사법개혁방안", 인권과 정의 통권 제293호(서울 : 대한변호사협회, 1.), 123-124면.

27) 임지봉, "사법권독립의 제 문제", 9-10쪽 참조. 임지봉 교수는 이에 더하여 금권선거가 만연한 한국의 특수한 선거현실을 고려해 볼 때 판사선거제는 금권·타락 선거로 이어질 위험이 크다는 이유로 우리나라에 판사선거제를 도입하는 것을 반대하고 있다; Paul J. De Muniz, Politicizing State Judicial Elections: A Threat to Judicial Independence, Willamette L. Rev. 367 (2002), p.367, p.368.

28) Badó, Attila, Fair Trial and Judicial Independence, Volume 27 of the series Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice pp 27-58.

29) 당연직위원(Ausschussmitglieder kraft Amtes)과 선출직위원(Ausschussmitglieder kraft Wahl)에 대해서는 독일 법관선발법(RiWG) 제3조-제5조에서 자세히 규정하고 있음; Staats, Johann-Friedrich, Nomos-Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht - Kommentar zum RiWG (Beck-Online, München, 2015), 1. Auflage 2003, § 2, Rn 1. 각 회기의 개시전에 법관선발위원회의 위원들도 새로 선출되어야 하는데 법관선발법(RichterwahlG) 제5조에 따라 연방법원들의 법관선발을 위한 위원회가 된다. 이를 위해서도 교섭단체들이 추천안들을 제시한다(18/366, 18/367, 18/368, 18/369). 동트(D'Hondt)식 최고득표수배분방식에 따라 선출한다. 공개선거에서

주법원들의 법관 선출에 대해서는 Rheinland-Pfalz주헌법(Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947) 제102조에 따르면 주지사(Ministerpräsident)는 법률에 다른 규정이 없으면 주의 공무원과 법관을 임명하고 해고한다. 바이에른(Bayern)주에는 바이에른 주 헌법재판소의 성원을 선출하기 위한 바이에른 주의회의 법관선발위원회가 있으며, 주의회의장과 9명의 주의회의원으로 구성된다.³⁰⁾

독일연방헌법재판소(BVerfG)는 “법관선발위원회의 공동결정(독일 기본법(GG) 제98조 제4항)에도 불구하고 법관임명에 대한 최종책임은 주법무부장관에 있다”고 판시하였다.³¹⁾

이와 같이 각국의 법관제도들의 장단점들을 고려하여 보면 법관의 임명은 주정부의 수반이 임명하고 있고, 이러한 임명을 위해 추천위원회 또는 선발위원회를 통해 이루어진다는 것을 알 수 있다. 사법의 지방분권을 위해 임명제, 선거제, 추천위원회제도들 중에서 의회동의로 광역단체장이 임명하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 법관의 자격완화와 국민참여

법관의 자격요건과 관련하여 일정한 형식적 자격을 가진 법률전문가만이 법적인 문제의 판단자가 될 수 있도록 하는 제도가 과연 바람직한가 하는 문제이다.

국민의 생활문제에 대한 판단을 법률문제라 하여 일정한 형식적 자격을 가진 법률전문가에게만 맡긴다면, 경우에 따라서는 국민의 법감정 현실과 유리되는 상황이 발생될 수도 있다. 특히 오늘날과 같이 전문화된 사회에서는 일반인로서의 법관이 파악하기 힘든 사건도 많을 것이고 또한 법관이 소속되는 법조집단에도 그들 나름의 편견과 이해관계가 있기 마련이어서 이러한 점들에 대한 대처방안이 필요하다.

나아가 사법과정의 민주성확보의 측면에서나 법관의 관료화라는 문제를 고려할 경

CDU/CSU 292, SPD 181, Die Linke 58와 Bündnis 90/Die Grünen 59 득표에 따라 분배됨

30) 바이에른 주법관법(Bayerisches Richtergesetz (BayRiG)) 제15조 임명권의 관할과 채용공고

(1) 주정부(Staatsregierung)는 고등법원장, 행정법원장, 주사회법원장, 주노동법원장, 주재정법원장 및 주검찰총장을 임명한다. 기타의 법관과 검사는 관할담당하는 주정부의 구성원에 의해 임명된다. 이러한 주정부의 각부의 구성원들은 이러한 권리의 행사를 법규에 의해 하급관청이 이전할 수 있다.

31) 1. Kammer des Zweiten Senats, NJW 1998, 2590 (2592); 독일의 전통적인 견해에 따르면 이러한 조항은 주들에게 동등한 공동결정의 최고한계까지 법관선발위원회의 참여를 도입하도록 하는 것은 정당하지만, 주들이 이러한 조항에 전제가 되는 법무부장관의 결정권을 배제하거나 법관선발위원회의 “공동”결정의 기준이하로 감소시키는 것은 정당하지 않다는 것이다. 이에 대해 자세한 것은 Detterbeck, in: Sachs, GG, 2. Aufl. (1999), Art. 98 Rdnrn. 21ff.; Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1974, S. 48f., 55ff.; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, III, 4. Aufl. (2001), Art. 98 Rdnrn. 11ff.

우, 법관은 반드시 형식적인 법조자격자 만이 될 수 있다는 폐쇄적인 자격요건에 대한 개선이 필요하다고 본다.

그러나 헌법재판소나 행정재판소, 상사재판소, 조세재판소 등의 특별법원 또는 특별재판부에 대해서는 이러한 예외적 법관충원제도는 상당한 실효를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 비교적 경미한 사건에 대한 심판에 있어서도 영국·미국·프랑스의 치안판사(justice of the peace, juges de paix), 일본의 간이재판소판사는 대체로 법조자격이 없는 사람들로 임명되고 있다. 따라서 다양하고 풍부한 지식, 경험 등을 갖춘 법관을 확보하기 위하여 공급원을 다양화, 다원화시킬 필요가 있다.

우리나라 사법제도의 가장 큰 특징 중 하나는 헌법상 신분과 독립이 보장되는 직업법관에 의하여 소송이 심리, 종결되는 것이라고 할 수 있다. 그러나 사법부 스스로의 많은 노력에도 불구하고 사법부에 대한 국민의 신뢰는 쉽게 회복되지 아니하였고, 학계 및 시민단체 등을 중심으로 직업법관에 의한 재판을 비판하면서 사법제도 개혁의 하나로 주민의 사법참여를 보장하기 위한 배심제 또는 참심제를 도입 등 주민통제 장치를 개헌방안에 포함시켜야 한다.

3) 대법원과 지방법원의 역할분담

대법원은 법정책판단 기능, 지방법원은 권리구제기능으로 역할을 분담한다.

현재와 같이 대법원이 개별 사건의 권리구제에 중점을 두고 상고사건의 대부분을 심리하고 판단할 경우, 정작 법률심으로서 무엇이 법인가를 선언하는 기능은 축소될 수밖에 없다. 따라서 대법원의 기능과 구성에 관한 기본방향은 대법원의 법률심으로서의 성격을 강화하여 소수 사건에 대한 법률판단 및 정책판단 기능을 확대하고, 상고부 혹은 상고법원 설치를 통해 상대적으로 경미한 일정 사건의 상고사건을 처리하도록 하고, 대법원은 고등법원 상고사건에 대한 예외적인 재상고사건이나 비중있는 사건에 대한 상고사건만을 처리하도록 할 필요가 있다. 따라서 사회의 다양한 가치관이나 전문성을 반영하기 위하여 법관 출신 이외에 다양한 출신의 인사로 대법원을 구성하도록 할 필요가 있다.

지방법원은 상고부를 두고 국민의 권리구제기능에 핵심역량을 집중한다. 이로써 국민의 재판청구권, 사법접근권을 확보하고, 신속한 재판을 받을 권리뿐만 아니라 크게는 국민주권 차원에서 중앙집권적 국가사법을 지양할 수 있다. 또한 지방법원 단위로 변호사자격을 부여한다. 이 제안은 ‘사실심’을 중심으로 분권과 자치를 지향하는 재판구조를 확립하는 데서 시작되어 소위 공판중심의 형사재판 실현을 통해 종래의 서류재판관행을 근절하고, 배심재판을 통해 풀뿌리 시민들의 사실심 참여를 실험하게 될 것이

다.

아울러 중앙집권화된 검찰, 경찰기능도 지방분권화가 필요하다. 법원과 검찰은 국민과 주민의 인권보장과 범죄자처벌, 주민간 쟁송을 다루는 기관이므로 해당기관과 기관장에 대해서는 주민에 의한 통제장치가 필요하다.

6. 국민입법권의 도입

국가기관들이 국민대표기관으로서 역할을 충실히 하기 위해서는 국민주권원리를 구체화하여 주권자 국민과 협치를 회복해야 한다. 그것은 주권자 국민에 대한 헌법적 책무이다.³²⁾ 헌법입법에의 국민참여는 국제법적으로 국가의 법적 의무이자 국민의 법적 권리로서 일반적으로 인정되고 있다.³³⁾ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR, 1966.12.16)은 제1조 제1항에서 “모든 인민(All peoples)은 자기결정권을 가진다. 동 인권규약 제25조는 “개개의 시민(Every citizen)은, 제2조에 언급된 어떠한 차별 없이 그리고 불합리한 제한 없이, (아래의) 권리와 기회를 가진다. 즉 시민은 누구든지 헌법입법과정에 참여할 개인적인 주관적 권리(an individual subjective right)를 가진다.

헌법개정에 국민참여는 국민의 헌법에 대한 수용성을 제고하여 헌법 준수의를 북돋아주고 헌법의 집행에 있어서 마찰이나 갈등의 소지를 줄여줄 것이다. 나아가 헌법을 자기 자신의 저작물로 이해하게 되면 헌법적 가치를 국민 일반이 내면화하게 될 것이고 헌법질서에 대한 침해가 발생하기 어려운 환경이 조성될 것이다.³⁴⁾

국가공동체에서 중요하고 본질적인 것일수록 국민이 직접 결정할 수 있는 가능성 즉 국민의 최종결정권이 보장되어야 한다. 중요한 것일수록 국민이 통제할 수 있어야 한다. 중요사항을 직접민주주의 대상에서 제외하면 주권자인 국민은 사소하고 일상적인 것만 결정하고 중요한 것일수록 국회가 결정하게 된다. 따라서 직접민주제도의 대상을 제한하는 것은 바람직하지 못하다.³⁵⁾ 스위스나 미국에서는 국민발안이나 국민투표대상을 개방적으로 규정하여 금지대상을 설정하지 않거나 인정하는 경우에도 좁게 인정하고 있다. 헌법이 국민주권주의를 보장하고 있는 이상 국민이 국회의 상위 입법기관이다. 따라서 국회의 결정사항은 모두 국민발안이나 국민투표의 대상으로 인정하는 것이 바람직하다.³⁶⁾

실질적인 국민주권의 복원을 위해서는 국민입법권을 헌법개정에 반영하여야 한다. 아울러 기본권으로서 국민자치권을 보장하고, 국민발안제도 및 헌법발안제도 도입, 지방

32) 오동석, (2016.11), 협치의 시대 국회의 역할, 21세기 법질서와 국회, 공법학회, 40-41면

33) 김선택, (2012) 헌법개정과 국민참여, 공법연구, 133면

34) 상계논문, 139면

35) 이기우, (2016), 모든 권력은 국민에게 속한다 이제는 직접민주주의다, 미래를 소유한 사람들, 391면

36) 상계서, 392면

정부 차원의 실질적인 직접 민주주의 실현을 위한 제도도입이 필요하다.³⁷⁾

6. 국가의 자의적 경제규제 조항 폐지

헌법은 국가권력을 조직하는 역할과 국가권력을 제한하는 역할을 구분하고 있다. 이상적인 민주적 권력구조라고 해도 국가권력을 제한하지 않으면 “레바이던-문제(Leviathan-Problem)”와 주인 대리인 문제를 야기한다는 것은 공공선택론의 확립된 인식이다. 특정그룹이나 특정산업부문의 이익을 보호하는 정책, 포퓰리즘 정책, 입법권력(power to legislation) 남용, 규제 남발, 국가재정 비대화, 방만한 통화정책 등이다.³⁸⁾

그런데 우리나라 헌법은 제119조에서 제127조까지 경제 관련 조항을 통해 국가에게 폭넓은 규제권을 허용하고 있다. 국가권력의 행사는 여기에서 그치지 않는다. 인간다운 생활권, 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 환경권 등 한국헌법은 광범위한 사회권적 기본권을 도입하고 있다. 사회권적 기본권이란 국민이 인간다운 생활을 위하여 국가적 급부와 배려를 요구할 수 있는 권리를 말한다. 따라서 국가는 이같은 권리를 충족하기 위해서 시민들의 자유와 재산을 광범위하게 침해할 수 있다.

헌법 제23조 제2항에서는 공공복리를 위해 재산권이나 경제적 자유를 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항과 경제민주화 관련 제119조 2항 그리고 120조에서 127조까지의 모든 경제조항도 정부의 규제를 정당화하고 있다. 물론 국가권력의 제한원칙으로 “비례의 원칙” 즉 과잉규제 금지 원칙이 있기는 하지만, 이 원칙만으로 효과적으로 국가권력을 제한하는 데에는 한계가 있다. 유감스럽게도 헌법은 국가에 의한 경제규제와 조정권의 경계선을 입법부의 재량에 맡겨버렸다.³⁹⁾

우리 사회가 경제적 불안에서부터 정치적 불안으로까지 오게 된 근본적인 원인은 시장실패도 아니고 정치실패도 아니다. 그것은 1986년 노벨경제학상 수상자 뷰캐넌(J. M. Buchanan)의 표현대로 “헌법의 실패(constitutional failure)”이다.

우리나라에서는 개헌할 때마다 사회권적 기본권의 확대가 부각되었다. 사회권적 기본권을 확대하기 위해서는 정부의 재정지출이 증가되고 경제활동에 부담을 준다는 점이 간과되었다. 무엇보다 개헌 때마다 현행 헌법 제119조에서 제127조처럼 경제에 대한 정부개입범위가 확대됨에 따라 경제자유를 제한할 수 있다는 점을 충분히 고려하지 못했다. 그래서 대부분의 경제학자들은 개헌을 말할 때에는 경제규제조항들을 폐지

37) 상계서, 402-407면

38) 민경국, (2008), 경제관련 한국헌법의 문제와 헌법개정 방향, 국회 미래한국헌법연구회,

39) 2001년 상속세와 관련된 헌법재판에서 헌법재판소는 “..... 자유시장경제에 수반되는 모순을 제거하고 사회정의와 경제민주화를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정들을 광범위하게 인정하는 사회적 시장경제질서의 헌법이념에 따라”라고 판결하고 있다.

하거나 개선해야 한다고 주장했다.

결론적으로 저성장과 저출산, 국가 및 가계부채 부담으로 한국경제가 축소지향으로 내몰리는 이때, 경제활력을 되찾는 길 중 하나는 공정한 자유시장경쟁을 보장하는 것이다. 시장경제에서 정부의 역할은 사유재산과 계약의 자유 그리고 책임원칙과 시장질서를 보호하는 데 주력하여야 한다. 헌법의 과제는 지속가능한 국가경제발전을 위해 자유시장경쟁을 저해하는 경제규제와 당국에 의한 통화남발을 막는 것이다. 이를 위해 개헌과제는 지나친 정부규제를 정당화하고 자유시장 질서에 반하는 경제관련 조항을 삭제하는 것이다.⁴⁰⁾

국가권력을 제한하기 위해서는 헌법에서 경제관련 국회의 입법권을 제한하고, 국가재정(財政)의 균형예산원칙과 적자 또는 부채비율을 헌법에 정하는 것도 중요한 과제이다.

7. 통일대비 지역의 자율과 책임 보장

북한의 각 지방이 주민의 선택에 의해 대한민국의 광역적 지역정부로 편입할 수 있는 헌법상의 제도를 마련하여 통일에 대비할 필요가 있다. 대한민국이 연방정부의 주정부 수준 자치권을 가진 지방정부를 헌법에 보장함으로써 주민의 삶의 질을 높이기 위한 자율적 권한과 책임을 행사하고, 원칙적으로 소요재원을 주민 스스로 마련할 수 있는 제도를 조속히 정착시키되, 북한지역처럼 원천적으로 재정력이 약한 지역정부는 중앙정부 또는 다른 재정자립도가 높은 지방정부가 도와주는 제도를 제도화할 필요가 있다. 그래야만 북한 주민도 통일에 대한 희망을 가질 수 있을 것이다.

개정될 헌법은 북한의 지도자와 주민들 스스로가 북한의 지도자로서 지역발전의 주체로 자치활동할 수 있는 제도적 장치와 더불어 통일절차를 마련하여야 한다. 북한 주민도 통일 한국의 주역이 될 수 있는 기회를 헌법이 보장할 필요가 있다.

지금과 같이 중앙정부가 지방행정·재정까지 좌지우지하면서 지방정부를 하청기관화하는 형식적 지방자치제도는 자존심 강한 북한 지도자와 주민들에게는 매력적인 제도로 다가가지 못할 것이다. 아울러 북한 지도자와 주민들에게는 중앙집권적 체제보다 주민의 삶의 질 향상과 지역발전에 대한 자율적 권한과 책임을 각 지방정부가 행사하는 것이 해당 지역발전에 유리하다는 것을 북한 국민과 지도자에게 인식시킬 필요가 있다. 북한의 주민과 지도자들도 지역발전의 주체가 되어 스스로 노력할 수 있는 제도적 모델을 우리나라의 지방자치제도에서 찾을 수 있도록 헌법을 개정할 필요가 있다.

40) 同旨, 상개논문

참고문헌

김선택, (2012.12) 헌법개정과 국민참여, 공법연구 제41집제2호

김성호, (2014) 지방분권개헌, 삼영사

김종철, (2016.11), 헌법개정의 정치학-87년체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향, 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회

김이선 외, (2013), 다부처 관련 정책현황조사 ; 다문화가족지원사업, 한국여성정책연구원

김정훈외, (2010), 헌법과 재정, 한국조세연구원

명재진, (2016.11), 협치시대의 개헌방향, 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회

김찬동, (2014), 일본의 자치단체 파산제도 현황과 시사점. 대한지방행정공제회, <지방행정> 63권 726호.

김해룡 외, (2008), 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구, 전국시도지사협의회.

대화문화아카데미,(2016), 2016새헌법안, 대화문화아카데미

라휘문, (2011). 이민자 사회통합을 위한 다문화가족지원센터의 역할제고방안. 한국정책연구

민경국, (2008),경제관련 한국헌법의 문제와 헌법개정 방향, 국회 미래한국헌법연구회,

송상훈외, (2014), 재정위기시대의 지방정부 운영전략, 경기개발연구원

안성호,(2013), 양원제 개헌론, 신광출판사

여성가족부, (2014). 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017) 지방자치단체 2014년도 시행계획.

오동석, (2016.11), 협치의 시대 국회의 역할, 21세기 법질서와 국회, 공법학회

이기우,(2016), 모든 권력은 국민에게 속한다 이제는 직접민주주의다, 미래를 소유한 사람들

_____(2014), 분권적 국가개조론, 한국학술정보

이국운 외, (2015), 지방분권형 헌법개정안 연구, 지방4대 협의체.

이동필, (2007), 농어촌 지역개발.복지분야 지원체계 효율화 방안, 한국농촌경제연구원.

이성근, (2010). 지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편 방안연구. 지역발전위원회 연구보고서.

장선희, (2011). 지방자치단체 파산의 특수성에 관한 연구 -지방자치단체 파산관련 독일의 논의를 중심으로. <세계헌법연구> 17권 1호.

전상경. (2012) 지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 고찰 -미국 지방정부 파산법(미국 연방파산법 제9장)의 시사점- 공법학연구 13-3.

조성규, (2004), 지방자치단체의 고유사무, 공법학연구, 한국비교공법학회, 2004년 제5권 제2호.

조성규. (2014) 지방자치단체 파산제 도입의 법적 문제. 행정법이론실무학회, 행정법연구 38.

조태제, (2006). 「지방자치단체의 파산제도」. 서울: 한국법제연구원

최진혁, (2016), 프랑스 지방분권개혁을 위한 헌법개정의 함의, 제3차지방분권포럼, 한국지방자치학회

최영출, (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계분석. 지방정부연구. 17(2)

하혜수 외, (2013), 재정자율성 강화를 위한 중앙-지방 재정관계 개편방안, 전국시도지사협의회.

한국경제연구원, (2015), 「고학력 청년층 체감실업률 추정과 노동시장 개혁의 필요성」.

행정자치부, 각년도, 「지방자치단체 예산개요」

_____, 각년도, 「지방공기업 결산 및 경영분석」

De Mello, Luiz R. Jr.(2000), Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation: A Cross-Country Analysis, World Development, 28(2): 365-380.

IMD, (2015). World Competitiveness Report (on line database).

McLure, C. L. and J. Martinez-Vazquez(2000). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Relations. World Bank Institute.

O'Toole Jr. L.J., (2007), American Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives, and Issues, 4th ed. Cqpress.

OECD, (2015), 「Government at a Glance」

WEF(World Economic Forum). (2015). The Global Competitiveness Report 2014-2015. Geneva: WEF.

Wildavsky .Aaron, (1961), "Political Implication of Budgetary Reform." Public Administration Review 21 : 183-190. (1964), The Politics of the Budgetary Process. Boston:little, Brown & Co.