

민선 6기 지방분권과 지방재정 발전 방향

글 · 안영훈 | 한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론: 새정부가 맞이하는 2014년 민선 6기 지방선거

2013년 10월 29일 제1회 지방자치의 날 선포가 있었다. 사실 우리나라 지방자치는 1948년 제헌헌법 제8장(제96~97조)에서 지방자치를 규정하면서 시작되어 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정된 후 1952년 4월 시읍면 수준에서 지방의회의원 선거를 실시하여 지방의회를 구성하면서 출범하게 되었다. 하지만 정치적 격변기인 1961~1987년까지 지방의회 구성을 잠정 중단시켰다가 다시 1987년 10월 29일 헌법을 개정하면서 지방의회의 재출범과 함께 시작한 의미를 갖고 있다. 이제 1991년 지방의회 선거를 시작으로 그 같은 우여곡절 과정들을 거치면서 내년 2014년이면 24년의 짧지 않은 지방자치 역사를 만들어 온 민선 제6기 지방선거를 맞이하게 된다.

이러한 상황에서 오늘 이 글에서는 먼저 새정부의 지방분권 정책기조를 살펴보면서 동시에 내년 민선 6기에 중점적으로 실현해야 할 주요 지방분권 과제 중에서 가장 중요한 주제라고 볼 수 있는 지방자치 다양화 방안을 제안해 보고, 재정분권의 자율성 확보 방안도 함께 생각해 보기로 한다. 이 두 주제와 관련한 외국 사례도 살펴보면서 향후 우리나라 지방자치가 가야할 방향도 큰 틀에서 고찰해 보기로 한다.

2. 새 정부의 지방분권 정책 방향

2013년 5월 28일 박근혜정부는 지방분권 정책을 담은 “지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법”(지방분권특별법)을 발효시키면서 본격적으로 지방자치 발전정책을 추진하고 있다. 이들 지방분권 정책 실현을 위해서 대통령 지방자치발전위원회를 구성 운영하고 있으며, 안전행정부의 기반이 되어 지방행정체제 개편과 관련된 사무특례 등 지방자치 발전에 필요한 다양한 제도들을 개선 발전시켜 가기 위해서 노력하고 있다. 새정부의 지방자치 발전 과제로 다루고 있는 또 다른 주제들을 보면 시군통합, 도농통합, 자치단체조합, 광역시로의 통합·분할 및 지방의회 관련 의회구성방식, 지방의원 선거방식, 주민투표제, 주민소환제, 주민참여제도 등과 같이 행정구역과 지방행정체제의 변화에 대한 다양한 지방분

권 추진정책들이 관련되어 있다.

필자의 경우는 새정부의 다양한 주요 지방분권 과제 중에서 가장 중요한 것을 뽑으라면 현재 우리가 가장 필요로 하는 것은 지방자치단체의 통치구조인 기관구성을 다양화 하자는 주제를 지적하고 싶다. 현행 지방분권특별법의 제10조에서도 '지방분권 정책의 시범실시' 규정을 통해서 지방분권 정책을 추진할 때에는 지방자치단체의 실정에 맞도록 "시범적 차등적"으로 실시할 수 있다고 명시하여 정책추진 의지를 천명하고 있다. 새정부의 정부 3.0 및 지방 3.0의 취지와도 맥을 같이 한다고 보기 때문이다.

3. 지방자치의 다양화를 존중하는 지방분권 정책 필요



말하자면 세계화로 대변되는 현대사회는 정보화를 기반으로 한 지식기반사회로서 정치적 제도와 행정환경이 급속도로 변화되고 있다. 이에 국가와 지방자치단체의 기능과 조직도 전자정부 및 ICT 시스템을 중심으로 신속하게 변화 발전하고 있다. 더구나 우리나라도 경제발전과 함께 다원화된 민주사회로 발전되어 왔기 때문에 그에 따른 국가 및 지방자치단체의 공적 기능도 국민에 대한 신뢰를 기반으로 공공부문을 책임지는 주체로서 관리

의 책임성, 투명성, 공개성 등을 강화하는 방향에서 국정운영을 수행하고 있다. 그렇기 때문에 과거 다양한 계층이 존재하였고 불평등한 사회환경에 처해 있었던 상황과 달리 현재는 민주주의의 이상을 실현하는 가장 좋은 방법의 하나로서 중앙집권제도, 법률의 평등성 등을 지양하면서 획일적이지 않고 다양한 제도적 운영을 보장해 주는 지방분권체제를 통해서 국민들에게 효율성 보다는 민주성과 자율성을 강조한 주민밀착형 지방자치제도의 '지역적' 가치와 특성을 제도적으로 보장해 줌으로써 주민 개인의 가치와 행복추구가 국가 발전의 원동력으로 크게 작용하기 때문이라고 하겠다.

예를 들면, <표 1>에서 보는 것처럼 지방자치 주요 선진국에서는 지방자치 다양화와 지역균형발전이라는 과제를 조화시키기 위해서 헌법체계 하에서 지방자치권을 폭 넓게 인정하면서 국가의 통합성과 지역 간 통합성을 유지하기 위한 연대성 원칙, 보충성원칙 및 각 지역 간 적절하고 정당한 경제적 균형을 보장하는 대원칙들을 헌법체제로 보장해 주면서 지방분권 정책을 추진하고 있다.

특집1 _ 충남의 민선 6기를 묻다

〈표 1〉 지방분권 보장에 따른 기관구성 및 운영 다양화 관련 헌법내용

국 가	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 통일헌법	제28조1항 '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 공동배분세를 및 재정배분 규정. 즉, 헌법 규정으로 연방정부와 주정부 간 세출배분을 규정한 수 있으며, 지방정부의 주요 재 정은 연방·주·기초정부 간 공동으로 배분하는 세제에 근거함. 따라서 공동배분의 의무규정으로 인하여 독일 지방정부는 제한적인 재정자치권을 행사
영 국	1998년 정치분권법(Devolution Act)(2006년 개정된 스코틀랜드법, 웨일즈법)로 지역의회(Regional Assembly)에 2 차 법률제정권 위임
프랑스 헌법	1조 지방분권조직에 기초한 국가임을 선언 37조 지방자치정부의 종류를 명문화 : commune, departement, region 각 자치정부 상호간 평등한 법인격체 인정, 자 치정부의 '자치행정권' 인정
이탈리아 헌법	5조 지방자치권 인정 114조 지방정부 종류를 명문화 하고 인정(regioni, provinci, comuni) 117조 regioni(지역정부)의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정. 즉, 지역정부의 입법권(법규명 령권) 인정으로 헌법상 국가권한으로 명기한 분야를 제외한 입법권과 법규명령권, 그리고 집행, 조직구성 권한, 특히 지역정부 의회와 지역정부 대표자에 대한 선거방법을 결정한 수 있는 권한을 인정하여 기관구성권 부여. 제119조 지방정부의 재정·세제 자치권을 규정, 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정, 특수한 상황의 지방 정부에 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	137조 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) 150조 자치지역정부(Autonomous Community)에 법률제정권 위임 제156조 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙, 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부 자치재정 권 인정 헌법 제158조2항 "지역정부간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity) 규정

즉, 유럽연합의 주축이 되는 나라들에서는 지방자치단체의 자치권은 헌법상의 자치권으로 인정받고 있으며 또한 유럽연합 수준에서 국제법적으로 보장되어 지방자치단체의 조직구성, 기관구성의 다양함도 가일층 확대되고 있다. 하지만 자치행정권 및 자치조직권의 보장이 곧바로 그에 상응하는 지방자치단체의 자치조세권, 자치재정권에 대한 보장 원칙으로 직결되는 것은 아니다. 다만 분명한 것은 지방자치 선진국들의 경우에는 법률적 차원보다는, 그보다 더 확실한 헌법의 틀 속에서 지방자치권을 폭 넓게 인정하면서 국가의 통합성과 지역 간 통합성을 유지하기 위한 연대성 원칙, 보충성원칙 및 각 지역 간 적절하고 정당한 경제적 형평성을 보장하는 대원칙들을 근간으로 지방자치제도를 다양화시켜 가고 있다.

이러한 제도적 보장이 의미하는 것은 오늘날 지방자치제도를 통해서 직접민주주의 가치를 실현할 수 있도록 한다는 것이다. 지방자치라는 '수직적 권력분립'의 정신으로부터, 지방정부가 중앙정부에 대한 견제적 기능을 충실히 이행하기 위해서는 지방정부의 자치권과 그 존재성이 그에 속하는 지역주민의 민주적 합법성과 정당성에 뿌리를 두어야 하기 때문에, 지방정부의 조직과 기관운동을 자치권에 기초한 민주적 방식으로 지역 민의를 받아들여서 그 지역민의 요구와 그 지역사회의 고유한 특성을 잘 반영한 다양한 방법으로 지방자치를 구현하는 것이 가장 중요한 지방자치의 가치로 여겨지고 있기 때문이다.

4. 지방세원의 불균형 해소방안

지방자치단체의 재원배분 상황을 보면 더욱 자치분권의 자율화 정책이 필요하다는 것을 인정할 수 있게 된다. 먼저 2011년 기준으로 우리나라의 중앙정부와 지방정부 간 재원배분 실태는 누구나 인정하는 바와 같이 세입 79:21(국세 187.6조원 vs 지방세 49.7조원=237.3조원), 세출 40.5:59.5(중앙정부 가용재원 96.2조원 vs 지방정부 가용재원 141.1조원)을 기록하였다. 지방자치단체의 총 재정지출액은 141.1조원이었고, 이중에서 약 65%(91.4조원)는 중앙정부로부터 받는 이전재원이기도 하였다. 당시 지방세 총액은 49.7조원이었다(기획재정부 조세개요 2011, 행정안전부 2011년도 지방자치단체 예산개요). 즉, 이 전재원 비중이 높다는 의미는 지방정부의 재정자율성이 제한적이면서 동시에 그만큼 지방정부의 재정책임성이 약화되어 있다는 것을 의미하는 것이다.

우리나라 헌법 제59조에 근거한 조세법률주의 규정으로 인하여 지방세 등 지방재원에 대한 조례제정 자율권을 인정하지 않고 있어서 지금까지 지방세는 주무부처인 안전행정부(현 기획재정부)가 주관하고 있고, 조세부담률 확대 없는 지방세 확대는 국세-지방세 조정이 필요함에 따라 기획재정부 등의 소관법률에 의해 결정되고 있는 상황이다. 하지만 문제는 2013년 현재 상황을 나타내는 다음 <표 2>를 보면, 중앙정부에 대한 지방자치단체의 재정의존도가 더 높아지고 있다는 것이 문제이다.

● 특집1 _ 충남의 민선 6기를 묻다

〈표 2〉 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정 의존도

(단위 : 억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합계	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
자체수입	736,501	808,378	794,341	793,219	858,912	871,594
의존수입	478,195	530,085	552,510	579,813	612,641	656,332
지방채등	34,970	36,886	51,714	37,362	39,396	40,960
자체수입 비율	58.9%	58.8%	56.8%	56.2%	56.8%	55.6%
의존수입 비율	38.3%	38.5%	39.5%	41.1%	40.5%	41.8%

※자료 : 지방자치단체예산개요 각년도(당초, 순계 기준)

다시 〈표 2〉를 자세히 보면, 지난 5년 자체수입 비율이 '08년 58.9%에서 2013년 55.6% 소폭 감소함에 따라 의존수입비율은 2008년에 38.3%였던 기록이 2013년에는 훨씬 증가한 41.8%에 이르고 있다는 점이다. 문제들은 크게 두 가지로 지적되는데, 먼저 국세 중심의 재정구조는 국세증가에 따라 중앙부처별로 재원의 활용방안을 마련하려는 경향이 강해지면서 신규사업의 증가는 결국 중앙부처의 사업부서가 비대해 지는 경향을 보이게 된다. 둘째, 그로 인하여 국고보조사업이 늘어나게 되면서 지방공무원, 단체장, 주민 등이 국비로 충당되는 국고보조금 및 그 관련사업을 눈먼 돈으로 여겨 예산운영 자율성 및 책임성 등에 등을 돌리는 상황으로 나타나 지방재정의 자치재정력 확보는 커녕 건전성 확보에도 빨간불이 들어와 심각한 재정적 갈등을 불러일으키게 된다.

여기서 유럽연합 주요 선진국의 지방재정 실태를 간략히 보자. 국가마다 재원배분 체계가 상당한 차이가 있는데, 영국은 중앙정부로부터의 이전재원(교부금과 보조금)이 전체 세수의 70% 이상을 차지하는 예외적인 국가라는 점을 제외하고 볼 때, 2011년 주요 유럽연합 국가들의 지방정부 재정수입 총액에서 차지하는 지방세수의 평균 비중은 41.6%로 2010년의 39.5%보다 조금 증가한 추세로 나타났다(Dexia, 11th Edition of Summer Report, 201215). 지방세수가 지방정부의 재정자율권(예산)의 46% 이상을 차지하는 국가들은 핀란드, 프랑스, 라트비아, 오스트리아, 독일, 스페인, 그리고 스웨덴(61%)이다. 좀 더 부유한 국가인 스웨덴은 세계적으로 촉발된 재정위기 극복을 위하여, 2011년 지방정부에 대한 교부금 비중을 6% 더 상향조정하여 재정이전을 하였으며, 독일도 임시재원보조 수단으로 2009~2012년 간 배분되는 '투자보조금'에 의해서 중앙정부로부터 지방정부로의 이전재원 증가를 보여준 바 있었다.

원론적 입장에서 지방정부의 재정책임성 확보를 위한 방안을 정리하면, 우선 지방정부의 자율적 세수입 비중을 높이는 방향이 일반적이고, 그러한 방향에서 지방세수가 확충되도록 하면서 재정책임도 강화시켜 파산사전경고 및 파산제도 실시를 병행하는 것이 필요하다. 지방세수의 확충은 결과적으로 국세와의 분담율을 재조정하는 것이므로 현재 시행중인 '지방소비세'를 보다 형평성에 맞게 재조정하되 지방정부의 재정자립도를 높이는 방향으로 추진하면서, 지역 간 그리고 지방정부 간 세수불균형을 보정하기

위한 전국 지방정부 간 재정조정제도를 활성화 하도록 하는 것이 바람직할 것으로 본다(독일의 주정부 간 재정조정, 스페인·프랑스의 전국 재정조정기금 운영 등).

5. 민선 6기 지방자치에 바라는 점

프랑스도 2003년 지방분권 강화를 위한 헌법개정을 통해서 중앙집권적 단일국가는 제도적 획일화의 기반 변경이 불가능하다는 고정관념에 사로잡혀 있었던 상황을 고쳐서 국가정책의 결정은 정책이 집행되는 가장 가까운 곳에 있는 국민들 가까이에서 결정되어야 하고, 이를 위해서 적극적으로 시민의 참여를 통해서 결정되어야 하는 지방자치권의 헌법상 기본권으로서의 가치를 재확인 한 바 있다. 이것은 지방분권이란 중앙집권적 국가가 지방정부에 권한이양과 지방정부로서의 지위를 결정하여, 법률에 의한 권한위임을 하는 체제라는 것을 헌법적으로 인정한 것이었다.

우리나라도 민선 제6기를 시작으로 반드시 지방자치권의 보장을 헌법에 명문화 하여 헌법적 보장이 확고한 중앙-지방정부간 새로운 협력적 관계 속에서 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권 등을 확대해 지방자치단체 스스로가 어느 정도 법률적 범위 내에서는 자유롭게 기관운영체제와 재정운영 자율권을 지역특색에 맞게 다양화시켜 지역발전의 기틀이 되는 진정한 지방자치단체로 거듭날 수 있게 제도 확대 가능성을 높여 나가는 것이 절실히 필요하다.

