

자치분권 토론회

“21세기 새로운 대한민국을  
열기 위한 담론의 장”

# 자치분권

대한민국 새로운 시대를 여는 길



2016. **12. 22.**(목) 14:00~17:30

충남도청 대회의실(416호)

주최 | 충청남도, 충남연구원

주관 | 충청남도지방분권협의회, 충남발전협의회

후원 | 전국지방분권협의회



충청남도



# 목 차

## 【 제1부 : 주제 발표 】

- 저출산 고령화 시대 지방분권의 과제 ..... 9  
: 김순은 (서울대 교수-서울시지방분권협의회 위원장)
- 헌법개정의 논거와 과제 ..... 25  
: 이기우 (인하대 교수-경기도지방분권협의회 부위원장)
- 한국의 재정분권 실태와 과제 ..... 49  
: 이재은 (수원시정연구원장-수원시자치분권협의회 의장)

## 【 제2부 : 분권 토크 】

- 김중석 (강원도지역분권추진위원장) ..... 123
- 김찬동 (충남대 교수-대전시지방분권협의회 의장) ..... 127
- 류한호 (광주대 교수-광주시지방분권협의회 위원장) ..... 130
- 박 진 (KDI 국제정책대학원 교수) ..... 132
- 이상선 (균형발전지방분권연대 상임대표) ..... 134
- 정순관 (순천대 교수-전남지방분권협의회 위원) ..... 135



자치분권 토론회 【제1부】



## 주제 발표





# **저출산 고령화 시대 지방분권의 과제**

**김순은** 서울대 교수

# 저출산·고령화 시대 지방분권의 과제

서울대학교 행정대학원  
서울시지방분권협의회위원장  
김순은

## 목차

우리나라 저출산·고령사회의 특징

▶ 저출산·고령화의 현황과 과제

저출산·고령사회 및 인구감소의 대응방안

▶ 가치관 및 추진체계

마치며



## 21세기 키워드

---

1. 현상: 초고령화, 저출산, 인구감소, 독신사회

2. 대응: 공동체

- 공동주택: 공동체와 입주자대표회의 및 협동조합
- 비공동주택: 공동체와 생활협동조합

## 인구구조의 변화(고령화의 진행)

---

2015년 우리나라 기대수명은 81.8세(OECD 평균은 80.5세), 출산율은 1.24명

평균수명의 연장과 낮은 출산율로 인한 **전대미문의 저출산·고령화**

1999년 고령화사회 → 2017년 고령사회 진입 → **2026년 초고령사회 진입**(고령화율 20% 초과)

우리나라보다 먼저 초고령사회에 진입한 일본보다 더 빠른 속도

(고령사회→초고령사회: 일본은 11년 소요, 우리나라는 9년밖에 걸리지 않을 것으로 예상)

고령사회에 대한 부정적·긍정적 견해의 공존 → 고령사회가 긍정적 의미와 효과를 창출하도록 중앙정부, 지방정부, 민간 및 시장 등 사회 전체의 준비와 노력, 그리고 협력이 필요

# 우리나라 저출산·고령사회의 특징

## 저출산의 현황

우리나라의 저출산은 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 심각한 수준  
2005년 출산율 **1.08명으로 최저**, 이후 1.1~1.2대를 기록했고 **2015년에는 1.24명**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
한국	1.63	1.57	1.52	1.45	1.41	1.47	1.3	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	1.3	1.19	1.21
중국	1.72	1.71	1.69	1.67	1.66	1.67	1.64	1.63	1.64	1.65	1.66	1.69	1.72	1.76	1.74	1.75	1.71	1.71	1.67	
일본	1.42	1.43	1.39	1.38	1.34	1.36	1.33	1.32	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34	1.37	1.37	1.39	1.39	1.41	1.43	1.42
OECD	1.75	1.66	1.59	1.55	1.52	1.51	1.51	1.53	1.55	1.57	1.59	1.6	1.62	1.63	1.64	1.65	1.66	1.66	1.67	

\* 출처: OECD(<https://data.oecd.org/>)

## 고령화의 일반적 현황

### 인구수명의 연장

남성: 1970년 평균수명 58.6세 → 2010년 77.6세

여성: 1970년 평균수명 65.5세 → 2010년 84.4세

30년 만에 평균수명이 약 20년 연장, 2015년 기대수명은 81.8세(OECD 평균 80.5세)

### 급속한 고령화

고령화율: 1990년 5.1% → 1999년 **고령화사회** 7% → 2015년 13.1%

앞으로의 예상: 2017년 **고령사회** (14%) → 2026년 **초고령사회** 진입 (20% 이상)

**고령화지수** (생산가능인구 대비 고령인구의 비율)

2012년 16.1% → 2050년 71% 전망 (고령화지수 증가 1위)

### 75세 이상 후기고령자 비율이 높음

2015년 기준 총 고령층 대비 75세 이상 인구가 40.95%

2030년 후기고령자가 총인구 대비 8.91%, 65세 이상 총 고령층 대비 후기고령자는

39.29% 차지할 것으로 추계

[\*서울대학교 SSK 고령사회연구단 자료]

## 지방정부 유형별 고령화 현황

기초지방정부를 대도시(인구 50만 이상) / 도·농복합도시 / 일반도시  
특별시 자치구 / 광역시 자치구 / 대군(인구 6만 이상) / 소군(인구 6만 이하)으로 대분

시: 2003년 고령화사회 진입  
군: 2003년 고령사회 진입, 2007년 초고령사회로 발전  
구: 2003년 고령화율 6.39%였으나 2012년 시와 고령화율 비슷한 수준  
2012년 기준 9개의 시와 63개의 군이 초고령사회 진입

2030년에는 도·농형도시와 광역자치구 제외 모든 기초지방정부가 초고령사회에 진입  
특히 소군지역은 고령화율이 42.2%에 달해 지방정부 지위 유지 어려움 전망

지방정부 유형	2015	2020	2025	2030
대도시	10.1%	12.7%	17.1%	21.8%
일반도시	10.9%	13.3%	17.3%	21.2%
특별자치구	12.2%	15.1%	18.8%	21.7%
광역자치구	11.0%	12.8%	15.3%	17.3%
도농형도시	13.3%	14.6%	16.5%	18.0%
대군	20.4%	21.1%	22.6%	23.8%
소군	32.3%	35.0%	38.9%	42.2%

출처: 이경은·김순은(2014),  
유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제, p. 10.

## 장래 인구 추계(통계청)

2030년 5216만명

2045년 4000만명

2045-2069년 1000만명 축소

2091년 3000만명

## 인구규모별 지방정부 분류

인구규모 5~20만인 정부 수가 35.8%로 가장 많음

인구 20~50만인 정부에 47.6%의 인구가 거주

⇒ 인구규모가 큰 기초지방정부에 인구 편중

인구 20만 미만: 정부 수 57.9%인 반면 인구의 구성비는 20.7%

인구 20만 이상: 단체 수 42.1%인 반면 인구의 구성비는 79.3%

⇒ 인구규모가 작을수록 총인구 대비 지방정부 수가 많음

소규모(인구 5만 미만)와 대규모 집단(인구 5만 이상) 비교

⇒ 기초지방정부 규모에 따른 인구의 격차가 큼

인구규모가 작을수록 고령화율 높음  
-5만 미만 50개 정부 모두 초고령사회  
-5~20만 81개 정부 고령사회  
-농촌지역에 심각한 문제로 작용

인구규모	기초지방 정부 수	구성비		인구(만 명)	구성비		평균고령화율
2만 미만	2	22.1%	0.9%	2.8	3.6%	0.1%	28.3%
2~5만	48		21.2%	175		3.5%	27.0%
5~20만	81	77.9%	35.8%	849	96.4%	17.1%	18.4%
20~50만	72		31.9%	2,373		47.6%	12.3%
50만 이상	23		10.2%	1,579		31.7%	10.2%
합계	226	100.0%		4,980	100.0%		13.2%

출처 : 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

## 인구규모별 지방정부 분류(2030)

2030년에는 인구 편중 현상 심화

-인구 50만 이상 정부에 총인구 약 절반 거주

-인구규모 20만 이상인 93개 지역에 총인구의 85% 거주

인구 5만 미만 정부 인구 과소 심각

-인구 구성비: 3.4%

-지방정부 구성비: 32.7%

-고령화율: 41% 상회

기존 226개 정부 체제 유지할 경우,  
향후 인구 쏠림 현상과 더불어  
군의 인구 과소와 고령화 문제로 인한  
행·재정적 어려움 및 주민복지 저하

인구규모	기초지방정부(수)	구성비		인구(명)	구성비		고령화율
2만 미만	27	32.7%	11.9%	397,075	3.4%	0.7%	47.3%
2~5만	47		20.8%	1,520,996		2.7%	41.4%
5~20만	59	67.3%	26.1%	6,814,844	96.6%	11.9%	26.3%
20~50만	60		26.5%	20,019,721		35.0%	20.9%
50만 이상	33		14.6%	28,395,821		49.7%	15.9%
합계	226	100%	100%	57,148,457	100%	100.0%	19.8%

자료: 서울대 SSK 고령사회연구단(2015), 내부 자료.

주: 2030년 추계는 2005, 2010년 인구총조사 결과를 기반으로 H-P 기법을 통해 산출되었으며, 고령화율은 각 인구규모 범주에 해당하는 지방정부들의 65세 이상 인구를 총인구로 나눈 값의 비율임

## 인구감소지역의 과제

### 인구감소와 인구구조 변화

저출산 고령화의 첫 과제는 **인구감소 대처**  
인구가 2020년 이후 완만히 증가하다 2031년부터 인구가 감소할 것으로 추정  
서울대 SSK 고령사회연구단은 2020년부터 인구가 감소할 것으로 추계

인구감소로 인한 **사회경제구조 변화**  
사회인구구조뿐만 아니라 지역별 인구구조가 변화함에 따라 경제에 영향  
노동투입량 감소, 저축과 투자의 감소, 소비의 위축 등 부정적 영향

**농산어촌인구의 감소**  
특히 청년층이 도시로 유출되어 농촌지역의 존립가능성 크게 위협

## 이촌향도와 지역의 초고령화

- 농산어촌 인구는 '70년 총인구의 57.4%, 이후 지속적으로 감소하여 '13년 총 인구의 **18.4%**(930만명)에 불과
  - \* 가구수 20호 미만 과소화 마을 : ('05) 2,048개소 → ('10) 3,091개소
- 고령인구 비율은 전체 인구 중 13.2%이나, **농산어촌지역은 37.8%**로 도시지역에 비해 빠르게 고령화가 진행중(통계청, '16)
  - \* 229개 시군구 중 초고령사회 86개(37.6%), 고령사회 52개(22.7%), 고령화 사회 89개(38.9%)

### 소군(총 59개 지자체) 인구 변동 추이 (2003-2012)

연도	총인구(A)	15-64세 인구(B)	65세 이상 인구(C)	전년 대비 증감률		
				A	B	C
2003	2,554,699	1,691,552	489,720	-	-	-
2004	2,492,828	1,631,363	507,381	-2.4%	-3.6%	3.6%
2005	2,446,559	1,587,770	521,748	-1.9%	-2.7%	2.8%
2006	2,405,339	1,547,615	536,890	-1.7%	-2.5%	2.9%
2007	2,387,167	1,515,128	559,846	-0.8%	-2.1%	4.3%
2008	2,351,789	1,487,768	569,293	-1.5%	-1.8%	1.7%
2009	2,334,492	1,475,723	578,209	-0.7%	-0.8%	1.6%
2010	2,335,876	1,480,027	586,722	0.1%	0.3%	1.5%
2011	2,329,861	1,475,796	593,022	-0.3%	-0.3%	1.1%
2012	2,314,555	1,457,715	605,646	-0.7%	-1.2%	2.1%
2003 ~ 2012년 변동량 및 증감	-240,144	-233,837	+115,926	-9.4%	-13.8%	23.7%

출처: 이경은·김순은(2014), p. 13

## 2030년 추정 임계지방정부

순위	지역	지방 정부명	고령화율	순위	지역	지방 정부명	고령화율
1	경북	군위군	68.1%	9	경북	영덕군	53.9%
2	전남	고흥군	62.4%	10	경남	합천군	52.9%
3	전남	신안군	61.6%	11	전남	함평군	52.2%
4	전북	진안군	59.6%	12	경북	성주군	51.0%
5	경북	의성군	59.1%	13	경북	영양군	50.8%
6	경북	청송군	55.3%	14	전남	구례군	50.5%
7	전남	영광군	54.6%	15	경남	산청군	50.2%
8	전남	보성군	54.0%	16	경남	하동군	50.1%

## 인구감소에 따른 지방소멸 및 지역공동화 위기

---

- 30년 이내 82개군 중 69곳(84.1%)
- 3,482개 읍면동 중 1,383곳(39.7%) 소멸 전망(고용정보원, '16)

## 인구감소지역의 문제점

---

- 지방재정의 악화,
- 공공 서비스의 양적, 질적 악화 (도시간의 격차 심화)
- **초등학교** 없는 면 24개, **보육시설** 없는 읍·면 412개, **응급의료기관** 없는 군 10개 등 최소한의 균등한 삶 보장 미흡(농식품부, '14)

# 고령사회와 인구감소의 지방행정에 의 영향

## 지방재정에의 영향

고령화율과 지방재정자립도의  
부의 상관관계가 나타남

고령자 사회부담률의 증가와  
저축률, 소비 및 투자 감소 예상

세입과 세출 간의 불균형 심화  
보건, 의료 복지, 주거, 교통 등  
행정서비스 수요의 증가로 지방  
정부의 재정적 부담 증대

지방정부 유형	고령화율과 재정자립도 간 상관계수(r)	검정통계량(p값)
대도시	-0.7150	0.0000
일반도시	-0.7507	0.0000
특별자치구	-0.0037	0.9540
광역시치구	-0.3883	0.0000
도농형도시	-0.4607	0.0000
대군	-0.8002	0.0000
소군	-0.4673	0.0000

출처: 이경은·김순은(2014), p. 16

## 행정서비스 수요 및 비용의 증대

### 고령자의 다양성과 행정서비스 수요 증대

저소득 고령자뿐만 아니라 고소득 고령자에 대한 행정서비스도 증가  
고령화의 형태는 지역별로 상이하며, 고령자는 건강상태와 취업능력 면에서 다양

- 도시 지역 과제 : 주거 확보, 고령자 취업기회 확대, 고령자 마을만들기, 실버산업
- 농촌 지역 과제 : 고령자 참여 통한 지역 활성화, 효율적 보건의료체제 정비

### 행정서비스의 비용 증가

행정서비스 생산과 전달의 규모의 경제 약화

- 의료 및 보건 등 행정서비스의 다품종 소량생산 방식이 원인
- 공공시설의 노후화에 따른 행정의 재정적 부담 증가



## 공동체의 변화와 지역격차 확대

### 공동체의 변화

고령화에 따라 지역활동 참가율의 저하 및 경제적 부담의 어려움 발생

### 지역격차 확대

도시와 농촌, 광역시 등 대도시와 도간의 격차 확대 예상

2030년 기준 고령화율과 인구 감소율의 지역별 격차 심화 예상

### 지방쇠퇴 및 소멸 가능성

2030년 소군 지역을 중심으로 임계지방정부와 관심지방정부의 출현 예상

- 임계지방정부 : 인구의 50%이상이 65세 이상의 고령자로서 존립의 임계점 도달

- 관심지방정부 : 인구의 55%이상이 55세 이상의 고령자로서 관심이 필요한 경우

2030년 임계지방정부 16개, 관심지방정부 73개에 도달할 것으로 추정

## 고령화에 대한 향후 대책

### 고령화의 대응방향

친고령사회의 문화와 관행을 축적하는 새로운 혁신 모색

친고령사회의 제도 구축

다품종 소량생산체제로 패러다임을 전환하고 생산 주체의 다양화 추구

지방분권체제로의 전환을 통한 자원활용의 효율성 제고

# 지방분권 및 지역정책과제

## 지역정책의 패러다임 전환

지역의 특성을 바탕으로 자립자족의 지역정책을 추진할 수 있는 토양 양성

중앙 의존적 정책인 지방교부세, 농업보호, 공공사업의 우선적 배분 등을 지양하되 지방의 자립을 유도하려는 정책적 노력을 경주할 필요

- **자치 정책으로의 전환** : 종래의 지역균형발전정책을 지역 간 경쟁의 원리 강조하는 다중심주의적 패러다임으로 전환, 중앙정부는 보완적 보조의 역할 수행
- **국토인프라 보완** : 고속철도, 지하철 등의 확충과 서비스 질 개선을 통한 직주일치의 보장 등의 국토인프라 보완 필요

## 행정혁신의 필요성

### 분권체제로의 전환

지방정부가 사업 추진과 재정 분야에서 재량권 발휘 가능한 지방분권체제로의 전환이 필요함

- **기존의 중앙-지방 관계** : 중앙정부 중심의 수직적 집권체제
- **지방의 자율성 악화 현실** : 현 체제 하에서 지방은 불충분한 세입, 권한상의 제약 등으로 인해 교부금에 종속, 매칭펀드 방식의 사업 추진으로 인해 자율성이 극히 약화됨
- **지방의 자율적인 역량강화 도모** : 중앙이 독점적 보유한 권한과 각종 자원을 지방에 배분 및 이양, 다중심주의에 입각한 수평적 경쟁체제 도입하여 지방의 자율적 역량강화를 촉진해야 함

## 지방행정체제의 개편

### 지역 허브(Hub)의 생성

지역의 허브 생성하여 지방정부의 정치·행정적 역량을 강화

- **허브(Hub)** : 지역의 정치, 경제, 사회, 문화의 중심지이자 국내·외적으로 경쟁력을 가진 도시로서 사람, 돈, 정보 및 비즈니스가 집약된 지역을 의미(김순은, 2013; 神尾, 2016)

### 시·도를 통합한 초광역체제의 도입

초광역체제의 도입을 통해 사업추진 과정에서 규모의 경제를 달성

고령사회에 대응하여 **군자치제를 개혁**함으로써 지방정부의 효율성 향상

- 2030년 기준 인구 2만 미만 지방정부의 고령화율은 47.3%에 이를 것으로 추정 (이경은·김순은, 2014)

### 주민자치와 공동체 활성화 모색

## 지방행정체제의 개선

### 지방행정의 서비스 공급체계 확대

자조(自助), 공조(共助), 공조(公助)의 **단계적 체계**가 전략적으로 구축되어야 함

- **자조(自助)** : 고령자의 경제적 자립 및 건강 유지를 위한 분위기 및 체제
- **공조(共助)** : 건강한 고령자, 주부, 학생이 고령자의 생필품 구매 및 이동에 도움을 주는 비공식적인 상호부조 체제(공동체와 생협이 해답)
- **공조(公助)** : 소득, 생활수준, 가족상황에 따라 지방 및 중앙정부가 지원하는 체제  
복지수요 증가에 따라 **선택과 집중**의 원칙에 따른 전략이 필요

### 행정서비스 집중행정의 구축

고령자의 **이동성**이 낮기 때문에 공공시설의 분산배치는 **이용 효과성** 저하

- 교통이 편리한 지역 및 보건소, 고령자 거주지 중심 **집중배치 체제** 필요
- 인구과소지역에는 소규모 다기능형 장기요양시설 확보도 검토 가능할 것

## 일반행정과 교육행정의 통합

---

- 혁신적인 교육을 통해 지역발전 모색
- 초등학교를 교육과 보육의 센터로 전환
- 방과 후 클럽 활성화 등 교육의 전환을 통해 젊은 층의 유입과 지역발전 도모
- 일반행정과 연계하여 추진

## 일본의 정책사례

---

### 1. 추진배경

- '70년 도쿄권 인구집중 현상 완화를 위한「과소지역대책 긴급조치법」제정
- 과소지역 자립촉진 특별조치법(이하 과소법)」으로 개정

### 2. 추진체제

- 도도부현 '과소지역자립촉진방침' 수립, 시정촌의 '과소지역자립촉진계획'
- 국가는 계획 실시 지원(교부세 지원, 특례 부여 등)

# 일본의 정책사례

## 1. 과소지역 지원대책

- 국고보조율의 인상: 학교 통합에 따른 체육관, 교직원 주택의 신축, 소방시설 등
- 과소대책 지방채 발행: 자립촉진계획을 위한 재원마련
- 행재정상 특별조치: 시정촌 기간도로, 공공하수도, 의료·복지·교통·교육

# 아베의 지방창생

정책 패키지	기본 목표(KPI)	주요 추진시책
사람과 일자리 창생의 선순환	1. 지방에서 안정된 고용 창출 (젊은 층 고용창출수, 여성취업률, 재일외국인 관광소비액 등)	지역산업 경쟁력 강화(업종횡단)
		지역산업 경쟁력 강화(분야별)
		지방에 인재 환원, 지방인재 육성 및 고용대책
		ICT 활용으로 지역 활성화
	2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진 (지방이주건수, 기업의 지방거점 및 고용자수, 지방대학 진학률)	지방이주 촉진
		일본판(COFO)Continuing Care Retirement Community)구상 추진
		기업의 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대
	3. 젊은 세대의 결혼, 출산, 자녀교육 지원 (젊은 세대 취업률, 남성육아휴직률, 첫째자녀출산후여성계속취업률등)	지방대학 등 활성화
		젊은 층 고용대책 추진
선순환 지원, 마을 활성화	4. 시대에 맞는 지역만들기 안심생활유지 및 지역간 연계 추진 (작은거점수, 정주자립권 협정체결, 일자리정책화 계획 수립 등)	임신, 출산, 자녀교육 지원
		일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)
		작은거점(다세대 교류, 다기능형 집락 생활권) 형성 지원
		지방도시의 경제·생활권 형성 - 콤팩트&네트워크 연계중추도시권·정주자립권 형성 촉진
		대도시권의 안심생활 기반 확보
		기존 스톡(stock)의 관리 강화

## 시사점

---

- 범정부 차원의 지방분권을 위한 추진체계 구축
- 과소지역에 대한 보건, 의료, 복지, 교육, 교통, 문화 등 특별지원 재정지원 (통합 패키지 지원)
- 마을, 군, 도 각 차원에서 발전전략 마련
- 대부분의 과소지역이 초고령화사회임을 고려하여 고령사회 대응전략 추가

## 지역정책의 방향

---

- 진정성 있는 지방분권, 지역정책, 기존의 균형발전의 틀을 파괴하는 지역정책 추진
- 지역과 합의되는 지방분권 및 지역정책
- 중앙정부 national minimum의 관점과 지방의 local optimum의 관점의 조화가 관건
- 중앙정부 이전재원의 이전방식 개선
- 지방정부의 자율성과 책임성 강조
- 인구감소의 완화 및 치유 정책과 고령사회 대응정책으로 대분

# **헌법개정의 논거와 과제**

**이기우 인하대 교수**

# 헌법개정의 논거와 과제

이기우 (인하대 법학전문대학원 교수)

2016. 12. 22

## 왜 헌법개정인가(I)

- 이것도 나라냐

= 이것도 헌법이냐

- 헌법은 국민과 국가의 활동을 위한 네비게이션  
- 30년간 업데이트하지 않고 방치한 네비게이션을 따라  
운전을 하면 어떻게 되는가?



## 왜 헌법개정인가(II)

- “한국은 지금 선택의 기로에 있다. ...선택은 다름 아닌 ... 종속국가로 남을 것인가, 아니면 ...선도국가로 남을 것인가 하는 것이다.” ..... “(중앙집권적 관료) 지식기반경제 및 사회에서는 적절하게 기능을 할 수 없기 때문에 그러한 시스템은 점점 더 퇴색해가고 있다. 간단히 말해 정부의 근본적인 변화가 절실히 요구된다.” (앨빈 토플러, 위기를 넘어. 21세기 한국의 비전, 2001 중에서)
- “오늘날 결정적인 투쟁은 산업사회를 옹호하고 유지해 가려는 자(중앙집권주의자)와 그것을 뛰어넘어 전진해 가려는 자(분권주의자)간의 싸움이다. 이것은 또한 내일을 위한 거대한 투쟁(super-struggle)이다.” (앨빈 토플러, 제3물결의 정치 중에서)

## 왜 헌법개정인가 ?(III)

- 헌법환경의 변화
  - 87헌법과 현재의 환경변화
    - 1) 민족국가시대 ⇨ 세계화시대
    - 2) 산업사회시대 ⇨ 지식정보사회시대
    - 3) 위험사회의 도래
  - \*국민소득 3,300 ⇨ 27,000(2015)
- 주권자의 변화
  - 주권자의 의식변화
  - 주권자의 세대교체(과거주권자와 현재 주권자)
  - 헌법을 현재주권자의 의지에 부합하도록 변경함

## 무엇이 문제인가 (I)

### ○ 국가기능마비(국가부재)

- 세월호/메르스사태/지진/ 주택/ 경제/일자리/교육문제...

### ○ 부패국가

- 부패인식지수 OECD 34개국가 중에서 27위

### ○ 불행한 국가

- 세계행복지수 157개국 중에서 58위(2016)  
158개국 중에서 47위(2015)

### ○ 갈등국가

- 갈등지수(OECD 2위)/갈등비용(82조~246조) ,  
잠재성장가능21%

## 무엇이 문제인가(II)

### • 권력의 집중이 문제이다

- 과부하로 인한 작동불능
- 권력의 집중은 부패의 토양
- 승자독식권력집중: 대결정치
- 권력의 엘리트집중으로 무력한 국민 :  
불행의 씨앗

## 근본적인 문제는 헌법의 실패다

- 시장의 실패보다 중요한 것은 헌법의 실패다  
(James McGill Buchanan)
- 정부의 실패보다 중요한 것은 헌법의 실패다
- 정치의 실패보다 중요한 것은 헌법의 실패다

## 헌법개정의 방향

- 분권형 헌법개정이 답이다
- 수평적 권력분립(권력의 독점에서 권력의 공유로)
  - 집행부와 입법부간의 권력분립
  - 독임제 정부에서 합의제 정부로
  - 승자독식에서 협치로
- 수직적 권력분립
  - 중앙집권에서 지방분권으로
  - 엘리트 중심에서 국민중심으로 권력이동

## 헌법을 개정해도 되는가?

- 제퍼슨 (Thomas Jefferson, 1743년 4월 13일 ~ 1826년 7월 4일)  
“매 19년마다 법률이나 헌법은 효력을 상실하도록 함으로써 각 세대가 전세대와 마찬가지로 자신의 공동생활을 스스로 규정할 수 있어야 한다.”
- 다른 나라 사례
  - 독일: 1948년 이후 60여차례 개헌
  - 스위스: 1848년 이후 150여차례 개헌
  - 미국: 1787년 헌법이 제정된 이후 18차례 걸쳐 헌법 개정, 주 헌법을 고려하면 매년 헌법개정
  - 대한민국: 1948년 헌법제정, 9차 개헌

## 왜 지방분권개헌인가 ?

- 국가의 기능회복: 작동하는 국가를 위해
  - 국가의 과부하의 해소
  - 지방의 행위능력 회복
- 경제발전과 지방분권
  - 경쟁과 혁신
- 통일을 위해
  - 연방제 통일의 원리(미국, 캐나다, 독일)
  - 통일과정에서 지방정부의 역할

## 현행 지방자치헌법의 내용

- 현행 지방자치헌법

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

## 현행지방자치헌법의 문제점(1)

- 법률우위의 원칙

- 국회와 중앙정부의 무제한적 법률제정 ⇨ 시키는 대로만 해라

- 법률유보의 원칙

- 기본권제한

- 조세법률주의 등 ⇨ 시키지 않은 일 하지 마라

- 지방조직 법정주의

- 집행기관의 조직법정

- 의회조직법정 ⇨ 제도혁신의 봉쇄

## 현행지방자치헌법의 문제점(2)

- 지방의 무능력자화(미성년자 또는 피한정후견인)
  - 국가가 지방활동에 후견자 역할
  - 지방의 손발을 묶어 활동에 장애
- 역량에 맞지 않은 역할 강요
  - 현행헌법은 주민수가 수백명, 수천명인 지방자치를 모델
  - 주민이 수백만 내지 천 만명이 넘는 지방자치와 맞지 않음
  - 대졸 청년에게 유치원생 역할만 강요
    - \* 충청남도과 스위스 칸톤비교
- 국가와 지방의 발전저해
  - 국가의 과부하로 인한 기능마비와 무책임성
  - 지방의 의존성 증대로 비효율과 활력상실

## 현행지방자치헌법의 문제점(3)

子曰, 臧文仲 其竊位者與

- 논어 위령공편

\* 절위자= 벼슬도둑

## 지방분권개헌의 방향

- 지방입법권의 헌법적 보장
  - 지방정부를 집행기관에서 정책기관으로
  - 법률유보를 조례유보로
  - 국가의 입법권 제한(전국적 통일성이 불가피한 경우만)
- 지방재정권의 보장
  - 지방정부의 자주과세권보장(세원배분)
    - 헌법에 국가만의 세목과 지방금지세목만 규정, 나머지 세목은 지방의 자율
  - 비용전가금지
    - 위임사무비용은 위임한 자가 부담 ⇨ 비용부담없는 사무위임 금지
    - \* 택배이론
  - 연계성의 원칙(Konnexitätsprinzip)
    - 의무를 부과하는 입법주체가 그 의무수행비용 부담
    - 결정자와 비용부담자의 일치
    - \* 주문자이론

## 국민주권의 실현수단 보장

- 국민주권의 실현수단 보장
  - 대의민주주의(선거)의 한계
  - 국민의 최종적 결정권 보장으로 한계극복
- 국민투표(주민투표)
  - 국민의 비상제동장치
- 국민발안(주민발안)
  - 국민의 비상 가동장치
- 국민소환(주민소환)
  - 국민에 의한 해임결정

## 지방분권의 오해와 진실

- 지방분권에 대한 오해
  - 중앙정부의 지방정부간 역할 배분
  - 국회와 지방의회의 역할배분
    - ◊ 지방분권에 대한 불신의 원인
  - \* 시도지사, 시장군수, 지방의원을 믿을 수 있나?
- 지방분권의 본질
  - 국민과 주민간의 역할배분의 문제
  - 국민주권과 주민주권의 문제

## 입법권의 귀속과 행사

- 입법권의 귀속과 행사
  - 헌법 제40조의 문제점과 개헌방향
  - 국회주권대신에 국민주권, 지방의회주권대신에 주민주권 보장
- \* 개헌안 예시

“제44조 입법권은 국민과 주민에 속한다. 국민과 주민은 직접 또는 그 대표기관인 국회나 지방의회에 위임하여 입법권을 행사한다.”



## 입법권의 분권

- 국가의 입법권
- 시도의 입법권
- 시군자치구의 입법권
- 국민입법권? 주민입법권
- 입법권상호간의 관계

\* 입법권 배분에 대해서는 다양한 방법과 견해가 있음

## 양원제의 도입

- 국민(국가)의 이익을 대변하는 민의원
- 주민(지방)의 이익을 대변하는 참의원
- 의회의 분권

## 헌법개정절차의 개정

- 국민발안과 필요적 국민투표
  - 국민헌법개정발안: 선거권자 1/50
  - 국민투표로 확정(투표자 과반수 찬성)
- 국회의원 발의와 임의적 국민투표
  - 발의: 국회 재적의원 1/5이상 발의
  - 결정: 재적의원 2/3 찬성으로 의결
  - 3개월로 선거권자 50만 이상의 찬성으로 국민투표요구가 없으면 확정
  - 국민투표요구 있으면 국민투표로 확정(투표자 과반수 찬성)

\* 대통령 헌법개정 발의는 삭제

## (참고)남아프리카 1996년 헌법개정절차

- 1994 임시헌법
  - 헌법 제정의 원칙과 절차에 관한 규정
- 1994년 4월 총선(비인종차별적)
  - 5월 헌법의회 출범
- 1994- 1996 국민토론 의견수렴, 홍보
  - 200만건 이상의 제안(국민의 73%가 참여, 영향)
- 1995년 헌법의회가 초안 작성
  - 68개 사항에 대해서는 재검토과제로 연구검토하기로
- 1996년 10월 확정
  - 초안에 대한 수정작업
  - 헌법재판소의 검토를 거쳐 헌법의회에서 의결

## 맞는 말

- 헌법개정은 비상적이고 예외적인 정치이벤트로 끝나서는 안된다.
- 헌법개정은 주권자인 국민의 상시적이고 일상적인 정치과정으로서 실질적인 주권의 행사가 되어야 한다.
- 무게의 중심을 아래로 이동하는 헌법개정이 있어야 부패, 무능, 무책임을 극복하고 지방발전과 국가발전, 국민행복을 실현할 수 있다.

# 지방분권개헌의 논거와 과제

이기우(인하대 법학전문대학원교수)

“한국은 지금 선택의 기로에 있다. 그 선택은 모든 한국인 뿐만 아니라 향후 수십년동안 자손들에게도 영향을 미칠 것이다. 한국인이 스스로 선택하지 않는다면 타인에 의해 선택을 강요받을 것이다. 선택은 다름 아닌 ...종속국가로 남을 것인가, 아니면 ...선도국가로 남을 것인가 하는 것이다. 선택은 반드시 조속하게 이루어 져야 한다.” ..... “(중앙집권적 관료)시스템은 한국의 경제개발시대에 적절하게 작동할 수 있었다. 하지만 지식기반경제 및 사회에서는 적절하게 기능을 할 수 없기 때문에 그러한 시스템은 점점 더 퇴색해가고 있다. 간단히 말해 정부의 근본적인 변화가 절실히 요구된다.” (앨빈 토플러, 위기를 넘어. 21세기 한국의 비전, 2001 중에서)

“오늘날 결정적인 투쟁은 산업사회를 옹호하고 유지해 가려는 자(중앙집권주의자)와 그것을 뛰어넘어 전진해 가려는 자(분권주의자)간의 싸움이다. 이것은 또한 내일을 위한 거대한 투쟁(super-struggle)이다.” (앨빈 토플러, 제3물결의 정치 중에서)

## I. 왜 지방분권인가?

### o 국가의 기능회복을 위하여

요즘 뉴스를 보면 중앙정부와 국회가 하는 일들이 무엇 하나 제대로 돌아가는 것이 없다. 국가가 과부하로 기능마비에 걸려 있는 것이다. 즉, 작동불능상태에 빠져있다. 국민들에게 국가의 존재를 의심케 한 세월호 사건도 그러한 국가기능마비현상을 상징하는 하나의 사례에 불과하다. 세월호 사건의 본질은 세월호가 침몰하기 시작하면서 완전히 침몰하기까지 40분 동안 생명구조에 필요한 시간이 충분했음에도 불구하고 국가의 부재 상태, 공권력의 공백상태를 초래했다는 데 있다. 아무도 세월호 선장에게 승객을 탈출시키라는 명령을 하지 않았고, 지시권을 가진 중앙정부는 너무 멀리 있었고, 현장에 있는 진도군수와 전남지사에게는 아무런 권한이 없었다는 데 있다.

이런 현상을 두고 공자는 절위(竊位)라고 했다. 벼슬자리를 도적질했다는 것이다. 공자는 노나라의 대부인 장문중을 절위자(竊位者)라고 심한 욕을 했다. 장문중이 능력도 없으면서 벼슬자리를 도적질하여 차지하고, 유능한 사람이 임용되지 못하도록 막고 있다는 것이다. 자신은 권력을 독차지 하고 있으나 문제해결의 능력도 의욕도 없고, 유능하고 현명한 자는 손발을 묶어 문제해결에 나서지 못하도록 하고 있는 현상을 비난 한 것이다.(子曰 臧文仲 其竊位者與 知柳下惠之賢 而不與立也) -논어, 위령공편 제13장-

지금 중앙정부가 그렇게 하고 있다. 국회와 중앙행정기관은 공동체의 문제를 해결할 능력과 의욕도 없으면서 권력을 차지하고, 능력과 의욕이 있는 지방정부가 문제를 해결하려고 하면 권한이 없다고 못하게 막고 있는 것이다. 공자가 말한 벼슬은 오늘날 의미에서 보면 권력 내지 권한을 의미한다. 국회를 포함한 중앙정부는 문제를 해결하지는 못하면서 권력을 껴차고 앉아 있다. 지방이 나서서 해결하려고 하면 손발을 묶어 일을 하지 못하도록 하고 있다. 예컨대, 국가는 골목길 주차문제를 해결할 방안도 의욕도 없으면서 지방자치단체가 차고증명제 조례를 제정하면 이를 권한이 없다 무효라고 한다. 그러는 사이에 골목길 주차시비로 살인사건이 발생하였다. 국가의 벼슬(권력)도적질이 사람을 죽인 것이다.

국가가 모든 문제를 해결하려고 하니 어느 한 가지 문제도 제대로 해결하지 못하는 기능마비상태가 온다.

과부하로 오는 기능마비현상이다. 국가가 기능을 회복하기 위해서는 지방이 해결할 수 있는 문제는 지방에게 입법권(정책결정권)과 집행권을 넘겨주어야 한다. 그래야 국가는 국방이나 외교, 금융과 같이 정작 국가가 나서야 해결할 수 있는 생활의 큰 문제에 집중할 수 있고 국가의 기능을 회복할 수 있다. 생활의 작은 문제들에서 국가는 손을 떼야 한다.

하지만 국가가 작은 문제에서 손을 떼는 것은 참으로 어렵다. 마치 비만증 환자가 먹는 것을 멈추기 어려운 것과 같은 원리이다. 국가는 자발적으로 지방문제에서 손을 뗄 수가 없다. 지방의 강렬한 요구와 저항이 있어야 비로소 비만을 자각하고 과식을 멈추는 노력을 하게 될 것이다. 지금 대한민국의 국회와 중앙행정은 죽음을 부르는 비만증에 중독되어 있다. 국가를 살리는 길은 강제로라도 다이어트를 하게 하는 길밖에 없다. 그래야 국가가 살아난다. 기능을 할 수 있게 된다.

#### ○ 국가의 혁신을 위하여

국가발전을 위해서는 국가의 혁신이 있어야 한다. 지방분권을 통하여 지방끼리 경쟁을 하게 되면 지방의 입지여건을 개선하기 위하여 지방정부와 주민은 혁신을 하지 않을 수 없다. 기업과 주민을 유치하고 기존의 주민이 빠져나가지 않도록 하기 위하여 지방이 혁신경쟁과 서비스 경쟁을 하게 된다. 이를 통하여 지방의 효율성은 높아진다. 지방에서 발견된 효율적인 조직방식과 업무처리방식의 개선은 국가에도 영향을 미쳐 국가의 효율성을 높이는데 영향을 미친다. 아래로부터 국가의 혁신이 일어나게 된다. 지방은 혁신제작소가 된다.

스위스를 방문하여 유력한 경제학자인 프라이(René Frey)교수에게 스위스를 잘 살게 하는 제도 중에서 가장 중요한 한 가지만 꼽는다면 무엇인가하고 물었다. 프라이 교수는 서슴없이 지방자치를 포함한 연방제도라고 했다. 지방끼리 경쟁을 통해서 아래에서 위로 혁신이 국가발전에 이바지 한다고 했다. 지방마다 기업하기 좋은 환경을 만들고, 주민이 생활하기에 쾌적하고 편리한 지역을 만들기 위한 경쟁을 하다 보니 세계에서 가장 기업하기 좋은 곳이 되고 가장 살고 싶은 나라가 된 것이라고 했다.

헌법을 개정하여 지방의 손발을 풀어준다면 상상하기 어려운 혁신에너지가 쏟아져 나올 것이다. 물론 모든 지방이 성공적인 성과를 거둘 수는 없을 것이다. 실패한 곳도 나올 것이고, 부패로 망가지는 곳도 나올 것이다. 중요한 것은 한군데라도 성공하는 곳이 나오는 것이다. 한 지방의 성공과 실패는 다른 지방에서 성공사례 혹은 실패사례로 학습하게 될 것이고, 성공사례는 확산될 것이고, 실패사례는 되풀이하지 않게 경고기능을 할 것이다. 그리하여 성공사례는 늘어나고 실패사례는 줄어든 것이다. 이는 지방정부에 그치지 않고 중앙정부로 확산되어 중앙정부를 혁신시키는 동기를 부여할 것이다. 스위스의 연방정책이 칸톤차원에서 효과를 낸 제도를 도입한 것이 많다는 점은 이를 뒷받침한다.

#### ○ 지역발전을 위하여

지금까지 지역발전을 중앙정부가 주도해왔다. 해방이후 중앙정부가 나서서 지역발전을 약속하지 않은 적이 없다. 대통령선거 때마다, 국회의원선거 때마다 지역발전공약과 청사진이 제시되었다. 엄청난 예산도 퍼부었다. 하지만 대부분 실패했다. 투자한 만큼 지역사회발전에 도움이 될지 의문인 사업들이 많았다. 그 지방에 그 돈을 주었더라면 그 사업을 위해서 결코 쓰지 않을 사업이 많았다. 중앙의 지원으로 지역발전을 할 수가 없는 이유가 여기에 있다. 중앙은 지방의 표를 얻기 위해 생색나는 사업만 지원하고, 지방은 지원을 받기 위해 중앙정치권의 선거전략에 도움되는 사업의 지원을 요청한다. 돈만 낭비되고 지역발전은 뒷전이다. 낙후된 지역은 여전히 낙후되어 있다.

이제 지역발전전략을 바꾸어야 한다. 지역주민과 지방정부가 지역발전의 주역이 되어야 한다. 대표적인 사례로 싱가포르를 들 수 있다. 싱가포르는 국가의 경쟁력이 세계에서 2위이다. 1인당 국민소득도 5만 달러를 훨씬 넘는다. 1965년 말레이시아로부터 독립할 때 1인당 GDP는 400달러에 불과했다. 실업률은 14%에 달했으

며 제조업은 전무한 상태였다. 싱가포르의 독립을 원하지 않았다. 오히려 말레이시아의 배후시장을 겨냥하고 중앙정부로부터 지원을 기대하면서 독립을 거부하였다. 하지만 말레이시아는 싱가포르를 추방했다. 원하지 않은 독립을 한 싱가포르는 세계를 상대로 수출지향적 가공무역 경제정책을 펴면서 비약적으로 발전했다. 싱가포르의 독립은 100% 분권화이다. 원하지 않았던 독립이지만 독자적인 발전정책을 편 결과 빈국에서 부국으로 발돋움했다. 싱가포르가 말레이시아에 계속 잔류하여 중앙정부에 의존했다면 오늘의 싱가포르는 없을 것이다. 현재 재정이 열악한 강원도가 지방분권에 가장 적극성을 보이고 있는 것은 의미가 크다.

‘간섭만 하지 않으면 우리 지역은 우리가 발전시킨다’는 의지와 역량을 구비하면 지역은 발전될 수 있다. 이를 위해서는 지방정부의 손발을 묶어놓고 있는 각종 사슬을 풀어서 지방의 활동자유를 회복시켜주어야 한다. 지방주도형 지역발전을 위해서는 무엇보다도 주민들의 자치의식과 자치역량을 높이고, 지역발전에 대한 책임을 스스로 감당하는 자세가 중요하다. 100% 분권은 아니지만 적어도 50% 내지 60%의 분권은 보장되어야 한다. 그래야 지방이 산다. 중앙정부는 “창조경제”를 외치면서 창조경제의 주역이 되어야 할 지방정부의 손발을 묶어놓고 있다. 제대로 될 리가 없다. 창조경제를 위해서는 창조경제의 주역인 지방정부의 손발을 풀어주어 창조적 활동을 할 수 있도록 해야 한다. 그래야 지역이 발전하고 이를 바탕으로 국가도 발전하게 된다.

### ○ 통일을 위하여

지방분권제도인 연방제도는 원래 통일을 위한 조직원리이다. 미국 연방제도와 캐나다 연방제도, 호주 연방제도 등이 그렇다. 각각 독자성을 가진 식민지 지역을 통합하여 하나의 나라로 만들기 위한 통일의 제도적 장치라고 안된 것이 연방제도이다. 스위스에서도 각 지역의 독자성과 다양성을 존중하면서도 전체로서 하나의 국가적 통합성을 갖도록 하기 위하여 연방제도를 채택한 것이다. 이런 면에서 지방분권 제도인 연방제도는 통일을 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 독일의 통일도 마찬가지로 연방제를 통하여 달성되었다.

70년간이나 분단된 우리나라에서 북한지역을 포용하여 하나의 나라로 통일하는 것은 현재의 헌법체제하에서는 어렵다. 불가능하지는 않더라도 그 비용이 너무나 크다. 이에 북한지역의 특수성과 다양성을 인정하면서 포용할 수 있는 정치적인 틀을 만들어야 한다. 그렇다고 해서 통일이 되고 난 뒤에 혼란상황하에서 새로운 헌법을 만든다는 것은 불가능하다. 또한 북한에서 주장하는 연방제를 그대로 받아들이는 것도 불가능하다. 근본적인 가치를 공유하지 않은 통일은 하나의 국가로서 통일이라고 할 수 없다. 또한 남한과 북한이 두 나라로 한 국가를 형성하는 경우에 사사건건 대립하게 되어 통합은 유지되기 어려울 것이다. 결국 남한지역과 북한지역에 고도의 자치권을 갖는 다수의 지역정부를 전제로 하나의 통합된 국가로서 통일하는 방안이 가장 현실적인 방안이다. 독일도 같은 방안을 채택하였다. 독일의 연방제체제 안에 동독지역의 주를 부활해서 가입하도록 한 것이다. 서독지역의 분권체제가 독일통일의 후유증을 감소시키는데 큰 기여를 했다.

이에 비해서 우리 헌법은 북한지역을 받아들일 준비가 전혀 되어 있지 않다. 남한지역만이라도 분권적인 지역정부를 우선 구성하여 지역의 독자적인 경영이 가능하도록 해야 한다. 그래야 통일이 되는 경우에 북한의 각 지역이 우리의 지역정부를 본받아 독자성과 책임성을 가지면서 하나의 국가 안에 자리를 잡을 수 있도록 포용할 수 있다. 통일헌법을 통일 후에 만든다는 것은 너무 늦다. 남한지역만이라도 헌법을 개정해서 통일질서로서 지방분권체제를 먼저 실현해야 한다.

## II. 지방분권의 현황

헌법은 지방자치발전의 디딤돌이 아니라 걸림돌이 된다. 헌법 제117조와 제118조가 지방의 손발을 묶고 있기 때문이다. 지방이 아래로부터 창조적인 혁신을 하려고 해도 할 수 없도록 가로막고 있기 때문이다. 지방정

부는 손발을 묶어서 기능을 마비시키고, 국가는 과부하를 시켜서 기능을 마비시키고 있기 때문이다.

### 1. 지방자치단체의 하급기관화(헌법 제117조의 법률우위의 원칙)

지방자치단체는 자치입법권을 가지고 있지만 법령의 범위 내에서 인정된다. 자치입법권은 법령의 범위안에서 인정되므로 국가가 법령으로 자치사무에 대한 세세한 규정을 하고 있으면 자치입법권을 통한 입법의 여지는 거의 없다(법률우위의 원칙).

지방자치단체가 처리하는 위임사무에 대해서는 물론이고 자치사무에 대해서도 법령으로 상세한 지침을 정하고 있기 때문에 지방자치단체에게 독자적인 지방정책을 추진할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치사무도 그 지침이 중앙정부에 의해서 법령의 형식으로 이미 다 정해진 경우가 대부분이므로 지방자치단체는 독자적인 정책구상에 의해서 이를 수행할 수 있는 자치주체가 아니라 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 된다. 즉, 지방의 실패는 중앙정부가 법령의 형식으로 입력한 정책의 실패에 기인하는 경우가 많다.

이는 다른 말로 하면 지방정부는 국가의 법령에서 시키는 대로만 해야 한다. 지방정부는 국가의 법령을 지방에서 베껴내는 복사기에 불과한 것이 된다.

### 2. 자치입법권의 박탈(헌법상의 법률유보의 원칙): 정책자율성의 질식

주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 자치입법권은 법령에 위임이 있어야 행사할 수 있다. 많은 헌법학자들이나 헌법재판소, 법원의 판사들은 이를 헌법 제37조 제2항(기본권제한의 법률유보)에 의해 법률의 위임이 없으면 조례나 규칙으로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다는 입장이다(법률유보의 원칙). 중앙정부가 규율하지 않은 영역이 있어도 이러한 제약 때문에 자치입법권은 또다시 무력화되고, 그만큼 지방의 정책적인 활동범위는 축소된다.

독일의 경우에는 주법도 여기에서 말하는 법률에 해당되기 때문에 지방정부의 입법권은 그만큼 폭넓게 보장되지만, 법률제정권이 중앙정부에 독점된 것으로 보는 우리의 현실에서는 지방의 자치입법권 내지 정책자율권은 무력화된다.

더구나 헌법재판소가 독일판례를 수입하여 적용하고 있는 의회유보설 내지 중요사항유보설에 의하면 지방정부의 모든 중요한 결정은 법률로 결정해야 한다. 이에 의하면 모든 중요한 사항은 국회가 정해야 하며 지방자치단체장이나 지방의회는 중요하지 않은 사항만 결정할 수 있다는 결론이 된다. 이는 지방자치를 보장하여 지방의 다양성을 보장하고, 아래로부터 혁신을 통해서 지역발전과 국가발전을 꾀하려는 지방자치의 취지에 걸맞지 않다는 것은 자명하다.

이는 국민의 권리와 의무에 관련되는 한 지방은 국가에서 법령으로 시키지 않은 일을 해서는 안된다는 것을 의미한다. 국가가 시키는 대로만 해야 하고, 시키지 않은 일을 해서는 안되는 지방정부가 혁신적인 정책을 구사해서 지역을 발전시킨다는 것은 기대하기 어렵다.

### 3. 자치조직권의 무력화(헌법 제118조의 지방조직법정주의)

헌법 제118조는 의회와 지방자치단체장의 선임방식을 비롯하여 지방자치단체의 조직과 운영방식 등을 법률로 정하도록 하고 있다(조직법정주의).

지방자치단체의 조직은 지역에 따라 다양한 특성이 반영될 필요가 있고, 행정혁신은 대체로 조직혁신을 통해서 일어난다. 지방조직을 기관의존형으로 할 것인지, 기관독립형으로 할 것인지, 합의제기관으로 할 것인지, 지방자치단체장과 지방의회의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 지방선거를 어떤 방식으로 할 것인지를 일일이 국가가 법률로 규정하도록 하고 있는 것이다. 이는 독립하여 분가한 지식의 집에 가구배치까지를 부모가 결정하고 자식들이 따라야 한다고 강요하는 것과 같다.

지방분권이 잘된 스위스에서는 중앙정부의 조직은 지방정부의 조직중에서 잘 운영되는 것을 본받아 혁신하는

경우가 적지 않다. 중앙정부를 합의제기관으로 운영하는 것, 직접민주제의 도입, 복식부기제도의 도입 등이 이에 해당한다. 아래로부터의 정부혁신은 지방의 조직자율성을 보장함으로써 큰 위험없이 검증된 제도를 채택할 수 있게 되는 것이다. 지방자치단체의 조직법정주의를 통하여 우리는 아래로부터의 혁신효과를 원천적으로 봉쇄하고 있으며, 지방이 필요에 따라 조직을 변용할 수 있는 가능성을 배제하고 있다. 예컨대, 부시장을 몇 명으로 할 것인지, 의회와 집행기관의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 집행기관을 독임제로 할 것인지 합의제로 할 것인지 다양한 실험과 지역특성의 반영이 요구되는 분야이다. 이를 전국적으로 획일적으로 법률로 규정하는 것 자체가 반분권적인 발상이다.

#### 4. 지방재정위기

지방자치단체가 재정난을 해소하기 위하여 지방세를 조례로 신설하고자 하나 법률의 위임이 없는 한 헌법 제59조의 조세법률주의에 가로막혀 법정외세의 도입이 불가능한 것으로 보고 있다. 더구나 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중복과세를 다른 법률로 규정하는 것도 금지하고 있어서 주요세원인 소득세나 법인세 등을 조례로 지방세원으로 할 수 있도록 법률로 위임하는 것조차도 원천적으로 봉쇄하고 있다. 지방자치의 근간이 되는 자체수입의 확보방안이 헌법과 법률에 의하여 봉쇄되고 있는 실정이다. 이로 인하여 지방의 재정적 국가의존은 심화되고 지방의 자기책임성은 실종되고 있다.

특히 국가적인 과제로 각종 복지정책을 도입하여 포퓰리즘정책을 양산하고 있으나 국가가 그 비용부담의무를 일부만 부담하여 지방정부에게 비용을 전가시키고 있다. 이로 인하여 지방재정이 취약해지고 있으며 디폴트의 우려가 제기되고 있는 실정이다. 국가적인 과제를 지방이 수행하도록 함으로써 중앙정부는 비용을 고려하지 않고 인기영합정책을 양산하게 되어 도덕적 해이에 빠지고 무책임하게 된다. 중앙정부가 지방의 비용부담으로 선심을 쓰고 있다. 지방정부는 국가사무수행비용을 충당하느라 자치사무를 수행하는데 필요한 재원이 고갈된 실정이다. 지방자치단체의 자체사업을 할 수 있는 재원이 거의 없다. 이는 자치없는 명목상의 자치가 된다. 역시 헌법상의 한계에 부딪혀 국가의 비용전가를 방어하기가 매우 어려운 실정이다.

헌법이 지방정부의 손발을 묶어놓고 작동할 수 없도록 하고, 국가는 과부하로 작동불능상태에 빠뜨리고 있다. 국가의 기능을 회복하기 위해서는 헌법개정이 불가피하게 요구된다. 미국의 3대 대통령을 지낸 제퍼슨은 매 19년 마다 헌법의 새로운 제정이 필요하다고 하였다. 프랑스 혁명당시 학자와 정치인으로 주도적인 역할을 했던 콩도르세는 매 20년마다 헌법의 근본적인 재검토가 이루어 져야 한다고 했다. 현행 헌법은 내년이면 30년이 된다. 그동안 변화된 시대적 환경과 요구를 현행헌법은 외면하고 있다. 세계화와 지식정보사회, 위험사회에 대해서 현행헌법으로는 거의 대응할 수가 없다. 이에 헌법의 전면적인 개정은 불가피한 시대적 과제이다.

### III. 지방분권의 개헌의 과제

#### 1. 국민주권의 헌법적 실현수단의 보장

##### ○ 국민투표와 국민발안의 도입

먼저 국민이 실제로 주권을 실현할 수 있도록 헌법이 개정되어야 한다. 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 국민주권주의를 규정하고 있다. 하지만 국민들이 주권을 어떻게 행사하는지에 대해서는 규정이 없다. 주권자는 주권을 직접 행사할 수 있어야 한다. 이는 국회의원을 4년마다 직접 선출하고, 대통령을 5년마다 선출하는 것만으로는 충분하지 않다.

국민이 선출한 국가기관이 국가의 의사에 반하는 결정을 하는 경우에 이를 거부할 수 있어야 한다. 또한 국민이



선출한 국가기관이 국민이 바라는 결정을 하지 않는 경우에 국민이 스스로 결정 할 수 있어야 한다. 이러한 국민거부권과 국민발안권이 보장되지 않으면 국민이 주권을 행사할 수 있다고 할 수 없다. 국가기관이 해야 할 일은 하지 않고, 하지 말아야 하는 일을 하는 경우에도 두고만 바라보아야 하는 국민은 주권을 가졌다고 할 수 없다.

4년마다, 혹은 5년마다 실시되는 선거를 통하여 국가기관의 담당자를 교체할 수 있다고 하더라도 교체된 권력자가 국민의 의사에 다른 결정을 하리라는 보장은 어디에도 없다. 국민이 주권을 가졌다고 하기 위해서는 국민이 직접 국가의 주요한 현안문제에 대해서 결정할 수 있어야 한다.

국민의 대표자가 국민이 원하지 않는 입법을 하는 경우에는 국민의 이름으로 이를 거부할 수 있어야 한다(국민투표제도:Referendum) 또한 필요한 일을 국회나 대통령이 하지 않는 경우에는 국민이 직접 입법을 할 수 있어야 한다(국민발안제도: Volksinitiative).

### ○ 국민주도의 헌법개정권의 보장

국가기관에게 권력을 부여하는 헌법은 당연히 국민에 의해서 제정되고 개정되어야 한다. 국민이 헌법제정과 헌법개정의 주체여야 한다. 하지만 1948년 이후 현재까지 9차례의 헌법개정을 하는 동안에 국민이 실질적으로 헌법 개정의 주체가 된 적은 없었다. 국민에 의해 헌법현실이 바뀐 4.19혁명이나 6월항쟁에 의한 헌법 개정에 있어서도 국민이 헌법개정을 주도한 것은 아니었다. 헌법개정안은 항상 몇 명의 권력자들에 의해서 밀실에서 만들어지고, 국민의 대표기관인 국회는 이를 추진하는 역할을 하는데 그쳤다. 헌법이 국민투표에 의해서 개정된 것은 맞지만, 국민들 사이에 헌법개정의 내용에 대해서 심도깊은 토론이 이루어 진 적은 없었다. 그 동안 헌법개정은 대부분 헌정위기상황에서 이루어졌다. 헌법개정안을 거부한다는 것은 헌정질서의 중단을 초래할 위기상황에서 국민들은 헌법개정안에 찬성하지 않을 수 없는 위협을 느꼈다. 헌법개정에서 국민투표는 개정헌법에 형식적인 정당성을 부여하는 요식행위에 불과하였다. 국민들은 국민투표에서 헌법개정안을 통과시키는 거수기에 불과하였다. 개정된 헌법은 국민의 입장에서 보면 우리의 헌법이 아니라 그들의 헌법에 불과하게 되는 것이다. 헌법을 일상생활 속에서 사랑하고 가꾸고 수호하려는 국민의 애국심을 기대하기 어려운 이유이다.

더구나 현행헌법은 헌법개정의 발의를 권력자인 대통령과 국회의원만 할 수 있도록 하고 있다. 즉, 권력자들의 이해관계를 담은 헌법안만 국민투표에서 찬반을 물을 수 있게 된다. 일반국민은 헌법개정에서 주도적인 역할을 할 수 없도록 되어 있다. 이에 헌법개정은 철저하게 권력자들에 의해 주도되고 헌법개정권자인 국민은 소외되어 왔다. 주권자이고 헌법개정의 주체인 국민이 헌법개정을 주도할 수 있도록 일반국민에게도 헌법개정을 발의하여 주도하고 국민투표과정에서 국민사이에 광범한 토론이 이루어 질 수 있도록 해야 한다. 그래야 국민들이 헌법을 우리의 헌법으로 받아들이고, 지키고 수호하려는 노력을 할 수 있게 될 것이다.

## 2. 지방입법권의 헌법적 보장

### ○ 지방의 변형입법권 보장('불구하고 조항')의 도입

지방의 조례가 법령의 범위내에서만 제정할 수 있도록 하고, 국회와 중앙정부의 각부처가 세세한 부분까지 법령으로 규정하게 된다면 지방정부는 결국 중앙정부가 법령의 형식으로 규정한 정책을 집행하는 하급기관에 불과하게 된다. 그렇게 해서는 지방정부의 독자적인 정책과 다양한 정책을 통한 아래로부터의 혁신을 기대할 수 없다. 지방자치단체가 단순히 중앙정부의 하급기관이 아니라 독자적인 정책기관으로 자리매김하고, 혁신이 지방에서 일어나서 중앙정부를 혁신하도록 하는 지방분권의 기능이 발휘될 수 있도록 하게 위해서는 다음과 같은 다양한 방법을 생각할 수 있다.

첫째로, 중앙정부가 입법권을 행사하는 경우라도 불필요하게 세세한부분까지 법령으로 규정할 수 없도록 중앙정부의 입법권의 한계를 설정하는 방식이다. 중앙정부가 법령을 규정하는 것은 전국적인 통일이 반드시

필요한 최소의 범위에 그치고, 지방정부가 독자적인 정책을 채택할 수 있도록 입법자율의 영역을 남겨두는 방식이 있다. 예컨대, “국회와 국무총리, 각부장관은 전국적인 통일을 위하여 불가피한 경우에만 입법권을 행사할 수 있다” 라고 헌법에 규정하여 국회와 각 부처의 입법권의 한계를 설정하는 방식이다.

둘째로, 중앙정부가 입법권을 행사할 수 없는 지방의 독자적인 입법권을 행사하도록 하는 방안이다. 즉, 지방정부의 독자적인 입법분야를 헌법에 규정하는 방식이다. 헌법에서 규정하는 분야에 대해서는 지방정부만 입법권을 행사할 수 있도록 하고, 국회와 중앙정부의 각부처에서는 아예 입법권을 행사할 수 있도록 하는 것이다. 만약 이러한 입법사항에 대해서 국회나 중앙부처가 입법권을 행사하면 관할권 위반으로 무효가 되도록 하는 방안이다.

셋째로, 지방의 조례와 국가의 법령이 충돌하는 경우에 지방의 법령에 우위를 인정하는 방식이다. 즉, 국가법령과 지방법령이 경합하는 경우에 지방법령의 우월성을 인정하는 방안이다. 전국적으로 획일화된 국가법령이 지역실정에 맞지 않거나 지방정부가 중앙정부보다 더 나은 입법을 할 수 있는 경우에 국가의 법령에도 불구하고 지방에서 달리 규정할 수 있도록 하는 것이다(변형입법권, “불구하고”조항). 국가법령에 대해 지방법령의 우월적인 효력을 보장함으로써 법령의 다양성 즉, 지방간의 정책다양성을 보장하고, 지방간의 정책경쟁을 가능하게 한다. 또한 중앙정부와 지방정부 간에도 정책경쟁을 가능하게 한다. 국가는 지역에 관련된 법률이나 명령 등을 규정함에 있어서 지방의 의해 다른 규율이 행해질 수 있다는 것을 의식해야 하며 입법에 신중을 기하고 보다 높은 수준의 정책을 입법화할 수 있도록 노력하게 된다. 또한 지방정부도 국가의 법령에 반하는 입법을 하기 위해서는 주민을 납득시킬 수 있어야 한다. 주민이 납득하지 못하는 지방입법은 지속성을 갖기 어렵게 된다. 이를 통하여 지방과 국가는 보다 나은 입법을 하기 위해 서로 경쟁을 하게 된다.

#### o. 지방사무에 대한 법률유보 대신에 조례유보

국가가 법령으로 위임하지 않는 일을 지방정부가 할 수 없다면 지방정부는 수동적이고 피동적인 역할을 하는데 그칠 수밖에 없다. 이는 지방정부가 주민복리를 실현하기 위해 적극적인 조치가 필요함에도 불구하고 법령의 위임이 없으면 손발을 묶어놓고 있어야 한다는 것을 의미한다. 지방정부는 중앙정부가 시키는 일을 하면 안된다는 것이 된다. 예컨대 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 .... 법률로써 제한할 수 있으며...”라고 규정하고 있다. 또한 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다. 지방에 세원이 풍부하여도, 지역재정이 아무리 궁핍하여도 지방정부는 법률의 규정이 없으면 과세할 수 없다는 것이다. 이렇게 해서는 지방정부가 주민복리의 실현을 위해 효과적으로 대응할 수 없다. 이에 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 .... 법률과 조례로써 제한할 수 있으며...”로 개정하여야 한다. 헌법 제59조도 “조세의 종목과 세율은 법률과 조례로써 정한다”라고 개정되어야 한다.

### 3. 지방재정의 보장

지방자치권은 지방재정의 뒷받침이 없으면 공허한 장식에 불과하다. 지방재정은 지방자치를 물질적으로 뒷받침하는 디딤돌이 된다. 하지만 최고규범인 헌법에는 지방재정에 대해서 아무런 지침을 설정하지 않고 있다. 전적으로 법령에 위임되어 있다. 이는 지방정부와 경쟁관계 또는 긴장관계에 있는 국가기관에게 지방의 운명을 맡기고 있는 것이 된다. 지방과 상반된 이해관계를 가진 국가기관에게 지방의 운명을 백지위임하고 있는 셈이다. 지방의 운명을 지방이 스스로 결정하는 지방자치를 위해서는 지방재정에 관하여 다음과 같은 헌법규정이 필요하다.

#### o 국가세원과 지방세원의 헌법적 보장

세계 역사적인 관점에서 보면 국가적인 큰 변화와 혁명은 대부분 세금문제를 둘러싸고 일어났다. 미국의 독립전쟁이 그렇고, 프랑스 혁명도 그렇고, 영국의 명예혁명도 마찬가지이다. 우리나라의 동학혁명도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 우리헌법에는 세금에 관한 규정이 없다. 전적으로 법률에 맡기고 있다.

지방자치의 본질은 각자 자신의 돈으로 스스로 살림을 꾸리도록 하는 데 있다. 스스로 결정한 업무를 수행하는 데 소요되는 비용을 자기책임으로 받아들이고 이를 주민들이 조세로 부담하도록 연결하는 것이 필요하다. 이를 위하여 지방세를 어떻게 부과하고 징수하고, 이를 쓸 것인지를 가능한 한 지방이 스스로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 현재는 지방세에 대한 지방의 과세권이 있다고 할 수 없다. 세목과 세율이 모두 중앙정부에 의하여 결정되기 때문이다. 지방정부에게 세목과 세율을 스스로 결정할 수 있는 과세권을 부여하는 것이 지방재정의 자율성과 책임성을 보장하기 위하여 필요하다.

지방정부를 중앙의존에서 해방하여 자율의 주체로 설 수 있도록 하기 위해서는 지방의 과세권을 보장하고 소득세나 법인세 부과가치세 등 중요 세원을 지방정부에서도 필요에 따라 과세할 수 있도록 헌법에서 보장해 주어야 한다. 이에 개인이나 법인의 소득세에 대해서 지방자치단체도 부과할 수 있는 세원공유제도를 도입할 필요가 있다. 중앙과 지방간에 수직적인 이중과세 내지 중복과세를 허용해야 한다. 국세와 상관없이 지방에서도 소득세나 법인세 등 현재 국세로 분류되어 있는 세금을 부과할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 독일이나 스위스 등과 같이 선진국에서는 국세와 지방세의 세목이 중복하도록 하고 있어도 큰 문제가 없다. 국세에 대해서는 헌법에서 방어적으로 규정하여야 한다. 국세의 종목과 최고세율은 헌법에서 규정하도록 한다. 이에 대해서 지방세의 종목과 세율은 지방자치단체마다 조례로 제정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 지방세의 종목은 헌법에서 직접 배제하는 것을 제외하고는 모두 보장하는 포괄적인 규정을 헌법에 두어야 한다.

#### ○ 중앙정부의 재정책임의 지방정부에 전가금지에 관한 헌법규정

지방자치단체가 복지지출의 급증으로 몸살을 앓고 있다. 국가가 결정한 복지정책의 비용의 상당한 부분을 지방정부로 전가시키고 있다. 중앙정부는 선심만 쓰고 비용은 지방자치단체로 하여금 지출하도록 하는 구조속에서 도덕적 해이가 발생한다. 지방정부는 국가사무인 복지사무를 수행하는 손발에 불과하다. 국가사무인 복지사무의 소요비용은 당연히 국가가 부담해야 한다. 복지사무를 수행하는 지방자치단체는 국가를 대신하여 복지의 배달책임을 맡고 있는 것이다. 지방으로 하여금 복지비용을 부담하게 하는 것은 배달부에게 물건 값도 내라고 하는 것처럼 부당하다.

중앙정부가 결정한 복지비용은 중앙정부가, 지방정부가 결정한 복지정책은 지방정부가 그 비용의 전액을 부담하도록 해야 한다. 중앙정부가 결정한 복지를 일반재원인 지방교부세로 비용을 충당하도록 해서는 안된다. 이는 결국 중앙의 비용을 지방으로 전가하는 결과를 초래하기 때문이다. 중앙정부가 법령으로 결정해서 증가된 비용은 일반재원인 지방교부세외에 별도의 재원을 마련해서 비용을 부담하도록 하여야 한다. 이것을 연계성의 원칙(Konnexitätsprinzip)이라고 한다. 스위스 헌법은 이를 헌법에 명시하고 있다. 비용을 지불하는 자가 결정을 하도록 하고 있다. 독일의 주헌법들도 이를 도입하고 있다. 미국에서도 재정지원 없는 위임 개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)를 통해 이에 대처를 하고 있다.

#### ○ 재정조정제도에 관한 헌법적 규정

지역간의 재정격차문제를 해결하기 위한 헌법적인 규정이 필요하다. 지방과세권의 자율성보장은 자칫하면 지방간에 빈익빈 부익부를 고착화할 수 있으며, 재정이 빈약한 지역에서는 재정에 관한 지방자율대신에 중앙정부의 개입을 선호하는 경향이 나타날 수 있다. 재정이 풍부한 지역의 세금 중에서 일부를 재정이 빈약한 지역에 이전하는 수평적인 재정조정제도를 통해서 재정격차는 해소하고, 중앙의 간섭은 배제하는 방법이 바람직하다. 지역간 연대를 통해서 재정을 조정하고 중앙정부의 간섭은 배제하는 지혜를 발휘하는 것이 필요하다. 가능하면 재원이 풍부한 서울과 경기도, 울산 등에서 먼저 이를 제안하면서 다른 지방과 함께 세원공유와 함께 지방과세

권의 요구에 지방이 한 목소리를 내도록 하는 것이 필요하다.

또한 중앙정부는 지역간 재정격차를 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 즉, 수직적인 재정조정제도도 존치하도록 한다. 하지만 그 규모면에서는 수평적인 재정조장을 일차적으로 고려하고 수직적인 재정조정은 보충적으로 보장하는 것이 바람직하다. 헌법에서는 자세하게 규정하기 어렵기 때문에 “지역간 재정격차를 해소하기 위하여 법률이 정하는 바에 따라 지방과 지방간의 수평적인 재정조정과 국가와 지방간의 수직적인 재정조정을 한다”는 규정이라도 하는 것이 바람직하다. 또한 재정조정의 기준도 단순하고 명확하게 규정하는 것이 바람직하다. 예컨대 “재정력 지수”, “지방으로서 감당하기 어려운 재난이나 구조적인 재정수요” 등이 이에 속한다.

#### 4. 양원제의 도입

연방제도를 포함하여 지방분권적인 권력구조를 가진 국가에서는 대체로 양원제도를 취하고 있다. 국가전체의 이익을 대표하는 하원과 지방의 이익을 대변하는 상원이 상호 견제하도록 함으로써 중앙정부가 지방정부의 자치권을 일방적으로 침해하는 것을 방지하고, 지방의 자치권을 방어하는 것을 가능하게 한다. 양원제는 의회내의 권력분립을 의미한다. 동시에 국가전체의 의사결정과정에서 지방의 참여를 의미한다. 이 점에서 양원제는 국가와 지방간의 수직적인 권력분립을 구체화한 것이라 볼 수 있다.

양원을 구성함에 있어서 하원은 인구비례로 구성하지만(민주주의 원리) 지역을 대표하는 상원은 지역간에 동등한 참여를 보장하거나 인구가 작은 지역에게 인구가 많은 지역보다도 상대적으로 많은 대표성을 인정함으로써 대규모지방과 소규모 지방간의 균형을 이루도록 하고 있다(지역주의 원리). 이에 대규모 지방과 소규모 지역간의 권력분립이 이루어지고 있다.

### 국민의 불행, 改憲으로 치유를

이기우 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

무능하고 부패하며 진실을 은폐하는 권력에 분노한 수십만의 국민이 광장에 모여 대통령 하야와 탄핵을 요구하는 집회를 반복하고 있다. 분노로 집결한 대규모 집회에 따르기 쉬운 유행충돌이나 과격행동도 없다. 집회 후에는 곧바로 일상의 질서를 회복한다. 놀랍고 성숙한 시민의식이다. 광장과 거리의 요구는 다양하지만 공통된 것은 대통령 하야와 탄핵이다. 하지만, 대통령이 쉽게 하야할 것 같지도 않고 탄핵도 쉽지만은 않을 것으로 보인다. 설사 대통령이 하야하거나 탄핵으로 물러난다 하더라도 산적한 문제가 해결될 수 있을지 걱정이다. '이게 나라냐'라는 광장의 구호가 특히 눈길을 끈다. 나라는 헌법으로 이루어진다. '이게 나라냐'라는 외침은 '이게 헌법이냐'라는 뜻으로 해석된다.

노벨 경제학상을 받은 J M 뷰캐넌(Buchanan)은 '시장의 실패보다 더 무서운 것이 헌법의 실패'라고 했다. 정부의 실패를 가져오는 정치의 실패도 근본적인 원인은 헌법의 실패에 있다. 헌법은 국가 운영의 최고 나침반이고 국정 운영의 내비게이션이다. 우리 헌법은 1987년 개정 이래 30년 동안 손보지 않았다. 길은 바뀌는데 30년이나 업데이트하지 않은 내비게이션을 따라 자동차를 운전한다고 생각해 보라. 국정 운영도 마찬가지다. 그렇기에 미국 3대 대통령인 제퍼슨은 19년마다 새로운 헌법을 만들어야 한다고 했다. 독일이나 스위스는 거의 매년 헌법을 개정한다.

10월27일 국가운영체제와 개헌을 주제로 한 보수와 진보 합동토론회가 서울 여의도 중소기업중앙회에  
서 열린 가운데 참석자들이 기념촬영을 하고 있다. (왼쪽 두번째부터)김부겸 더불어민주당 의원, 김병준  
전 청와대 정책실장, 김종인 전 더불어민주당 비대위대표, 정세균 국회의장, 김광두 국가미래연구원장,  
김덕룡 전 국회의장, 김무성 전 새누리당 대표. /남강호 기자

세월호 사건이나 메르스 사태와 같은 위기와 재난을 당하여 국민을 보호해야 할 국가가 보이지 않는다.  
권력을 중앙정부에 집중시키고, 그것도 대통령 한 사람에게 집중시킨 헌법상의 권력 구조는 국가를 작  
동 불가능하게 만들고, 부패를 만연하게 하고, 비선 실세가 발호하게 했다. 사회적 갈등을 해결하고 치  
유해야 할 정치가 표몰이를 위한 대결 정치로 갈등을 증폭하고 있다. 경제는 추락하고 회복의 기미를  
보이지 않는다. 우리의 행복 지수는 지난해 세계 47위에서 올해 58위로 추락했다. 역시 헌법이 문제다.  
정치 체제가 국민을 불행하게 만드는 것이다.

1987년 이래 현행 헌법 체제에서 국민의 기대를 모으며 화려하게 등장했던 역대 대통령들은 예외 없이  
초라하게 퇴장했고 국민은 좌절했다. 모든 문제를 해결하겠다는 약속을 하고 절대 권력을 부여받은 대  
통령들이 문제를 해결하기는커녕 오히려 문제를 키워놓고 물러갔다. 현 대통령의 최대 과오는 국민과  
정치권의 개헌 노력을 경제발전을 빙자해 위압적으로 억누른 데 있다. 헌법을 이대로 두면 차기 대통령  
도 역대 대통령의 전철을 밟을 것이 거의 확실하다.

광장에 모여 외치는 것도 중요하지만 그것이 국정 운영 시스템을 새로 짜는 헌법 개정으로 결실하지 못  
한다면 광장의 함성은 공허한 메아리로 돌아올 것이다. 광장민주주의는 국민의 불행을 치유하는 새로운  
헌법을 탄생시키는 헌법 혁명의 물꼬를 터야 한다. 국회는 개헌특위를 구성해 국민과 더불어 개헌 과업  
을 조속히 완수해야 한다. 개정 헌법에 현 대통령의 임기 단축과 과도 내각에 관한 규정도 담는다면 당  
면한 헌정 혼란을 해결하는 돌파구가 될 수 있다.

출처 : 조선일보 : 2016.11.28.일자 :

[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/11/27/2016112701926.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/11/27/2016112701926.html)



# **한국의 재정분권 실태와 과제**

**이재은** 수원시정연구원장

# **한국의 재정분권 실태와 과제**

**이 재 은**  
수원시정연구원장

## **1. 집권의 20세기에서 분권의 21세기로**



## 한국에서 재정분권이란? 집권적 분산체제의 한계

### 집권과 분권: 결정권과 집행권의 조화 문제

한국의 지방자치에 자율성은 얼마나 주어지고 있는가?

- ① 한국의 지방자치에 있어 분권개혁은 진전되고 있는가?
- ② 중앙정부와 지방정부의 역할분담은 보완성의 원리에 적합한가?
- ③ 정부 간 권한배분에 부응하여 적절한 재원이 보장되고 있는가?
- ④ 정부 간 재정관계는 분권형으로 개혁되고 있는가?
- ⑤ 지방정부에 세출의 자주권이 보장되고 있는가?
- ⑥ 지방정부에 세입의 자주권이 보장되고 있는가?
- ⑦ 지방정부에 세원, 세목, 과표, 세율의 결정권은 주어지고 있는가?
- ⑧ 지방정부에 기채의 자율성은 보장되고 있는가?
- ⑨ 지방정부는 주어진 자율성을 제대로 활용하고 있는가?
- ⑩ 주민과 지방정부는 재정책임성을 발휘하고 있는가?
- ⑪ 정부 간 재정관계의 New Normal은 존재하는가?

## 한국지방재정의 실태와 기본적인 특징

지방자치 부활 이후 지방재정은 어떻게 변화해왔는가?

연구자들에 의해 지적되는 공통된 특징

- ① 중앙정부와 지방정부 간의 세출권한과 세입권한의 비대칭성 심화
- ② 歲出權限 배분이 중앙집권적이다 -> 세출의 자치의 제약  
기관위임사무, 의무강제, 보조금에 의한 유도
- ③ 歲入權限의 배분은 더욱 중앙집권적이다 -> 세입의 자치의 제약  
자주재원주의보다 일반재원주의 선호경향, 과세자주권 빈약
- ④ 지방재정의 자율성은 갈수록 퇴행적이다 -> 재정에 의한 통제강화
- ⑤ 중앙정부 정책결정과정이 일방적이다 -> 전국 획일적 자치행정요구
- ⑥ 지방재정의 긴장상태는 중앙정부의 정책의 영향이 더 크다  
-> 중앙정부의 일방적 감세, 사무/사업의 의무강제, 보조금 삭감 등
- ⑦ 지방재정이 통제-의존-책임회피의 집권형이어서 책임성 구현안됨
- ⑧ 중앙집권적 제도와 통제지향 정부간섭이 만성화되어 왔음

## 사회적 결속과 민주적 지방자치의 기본원칙

기본원칙: 투명성, 책임성, 접근가능성, 대표성, 합헌성, 기본적자유 보장  
협치(Governance)구조의 11 원칙 (OECD보고서)

- ① 시민을 위한 도시 : 시민에게 매력 있고 살기 좋은 도시 만들기
- ② 정책의 일관성 : 정책목표는 지역의 주요문제에 초점
- ③ 조정 : 정책의 일관성과 민관부문 간 정합성 확보
- ④ 내생적 발전 : 지역 내 자원 최대한 활용하는 경제발전
- ⑤ 효과적인 자금관리 : 투명성, 책임성, 철저한 감시
- ⑥ 탄력성 : 경제, 사회의 변화에 유연하게 대응하는 제도
- ⑦ 개별조건 존중 : 각 지역의 독자성 우선 배려 원칙
- ⑧ 참가 : 정부활동에 시민사회의 참가 보장
- ⑨ 사회적 결속 : 기회의 균등보장과 지역의 통합
- ⑩ 보완성의 원리 : 주민에게 가장 가까운 정부가 우선
- ⑪ 지속가능성 : 경제, 사회, 환경의 통합, 도시농촌 간 협동

## 중체적 사회체제의 변화와 분권형 사회

사회의 중체적 체제의 구성 :

경제체제: 시장경제-> 경쟁과 효율중심(현실에 자유경쟁시장은 없다)

사회체제: 가족, 지역공동체 -> 자발적 협력 중심 <- 경쟁탈락자 포용

정치체제: 민주적 국가권력 -> 자유, 평등, 민주적 절차

20세기 체제: 독점자본주의의 폐해를 극복하기 위한 강력한 중앙집권적 케인스형 복지국가체제 구축: 정부 간 관계가 지배-종속적 관계

21세기 체제: 세계화, 저출산 고령화 등 사회여건 변화로 공동체가 붕괴하여 사회안전망 재구축 필요: 정부 간 관계 -> 대등-협력관계

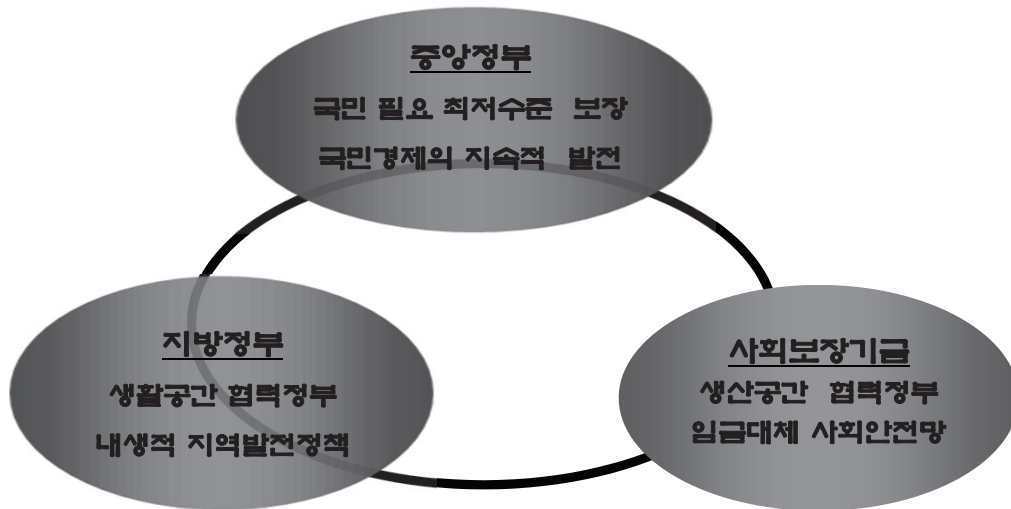
분권형 사회 : 시민생활에 가까운 공공영역(지방정부) 창출

분권개혁 : 공공영역에서 정치체제를 재설정하는 조직개혁

정부 간 관계를 보완원리에 기초하여 유연하고 다원적인 분권체제로 개편하고 세출권한과 세입권한을 조화시켜 재정책임성 구현

## 21세기 희망의 나라는 분권형 협력사회

중앙집권적 국민국가에서 지방주권형 복지사회체제로 재편



세 부문이 조화를 이룰 때 유지 가능한 사회 경제적 발전 가능

## 한국에서의 분권개혁 논리와 주요과제

중앙-지방정부 간 관계를 지배-종속관계 에서 대등-협력관계로 전환 하려면 정부기능을 중앙-지방 간에 재배분하는 것에 출발

### 정부기능의 재배분

중앙정부기능 : 국가공공재 공급, 소득재분배 정책, 경제안정화정책

지방정부기능 : 전통적 지방공공재의 공급을 넘어서 준사적재(교육, 의료, 복지 등)도 공급, 소득재분배기능의 부분적 분담

지방정부에 의한 협력적 복지사회 구축-> 다면적 분권개혁이 필수

### 한국사회에서 분권개혁의 과제

정치분권: 기초 정당공천제 폐지, 자치입법권 강화, 선거공영제 강화

행정분권: 기관위임사무 폐지, 경찰자치, 교육자치, 특별행정기관 이양

재정분권: 각종 통제기제 폐지, 세원이양, 국고보조금 폐지, 감면축소

주민분권: 주민투표, 주민소환, 주민소송, 주민참여예산, 주민감사  
양적 권한이양 중심에서 질적 자치행정권/자주재정권 확충 중심으로

## 2. 한국지방재정의 총량적 실태

### 지방자치와 지방재정

?

#### 지방자치의 의의와 실태

- ✓ 국가로부터 일정한 자율성을 갖고, 지역의 문제를 지역주민의 손으로 결정
- ✓ 단체자치와 주민자치로 구분 -> 1991년부터 주민직선 자치의 부활
- ✓ 자치부활 이후 제도는 주민직선이지만 실태는 단체자치의 관행이 상존
- ✓ 자율-참여-책임이 조화를 이루는 지방분권체제가 구축되어야 진정한 자치

?

#### 자치재정은

- ✓ 주민자치를 전제로 지역서비스 대응 권한과 조화를 이루는 자주재원 보장
- ✓ 지역 행정서비스의 재원조달, 서비스 수준에 부응하는 세입/세출규모 확보
- ✓ 자율-참여-책임이 구현될 수 있는 자주재정권 확충이 자치재정의 전제조건
- ✓ 자주재정권은 세출권한에 대칭되는 과세자주권 확충이 우선

### 지방자치 부활 20년 간 지방재정의 변동 (단위: 억원, %)

구분	재정규모	자주재원	지방세	의존재원	지방교부세	국고보조금
1995	366,643	243,494	153,160	116,539	56,746	41,092
2014	1,384,541	808,996	581,854	744,664	352,272	392,392
증가율	377.6	332.2	379.9	639.0	620.8	954.9

자료: 행정자치부 (지방양여금과 지방채는 제외)

- 20년간 지방재정 규모는 약 38배 증가, 자주재원은 33배 증가, 의존재원은 64배 증가했음  
지방재정의 중앙의존도가 지속적으로 심화되어왔음
- 용도가 자유로운 지방교부세는 62배 증가한 반면, 용도가 제한된 중앙통제적 국고보조금은 95배 증가
- 지방재정에 대한 중앙통제와 국고보조금의 지방비 부담 의무 강제로 지방재정운용의 자율성은 계속 훼손되어 왔음
- 자치부활 20년이 넘었지만 자치재정은 실질적으로 집권화과정이었음

### 중앙재정과 지방재정의 세입규모 추이 (단위: 10억 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
중앙정부	195,100	217,472	225,941	235,557	248,613	263,604	355,805	375,403
(비중)	(54.5)	(55.1)	(55.5)	(56.0)	(55.5)	(55.9)	(62.7)	(62.8)
지방정부	124,967	137,535	139,857	141,039	151,095	156,889	158,652	168,101
(비중)	(34.9)	(34.8)	(34.4)	(33.5)	(33.8)	(33.2)	(28.0)	(28.1)
지방교육	37,852	40,003	41,095	43,921	47,703	51,450	52,902	54,334
(비중)	(10.6)	(10.1)	(10.1)	(10.5)	(10.7)	(10.9)	(9.3)	(9.1)

자료: 안전행정부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도

- 최근 추이만 보더라도 총재정에서 중앙정부의 비중은 2008년 54.5%에서 2015년 62.8%로 일관되게 증가한 반면, 일반지방정부의 몫은 같은 기간 34.9%에서 28.1%로 축소되었고, 지방교육재정의 몫은 10.6%에서 9.1%로 축소되었음
- 참여정부에서 시작된 지방분권개혁은 형식상 대통령 직속 위원회가 존속되어 논의는 계속되어 왔지만 지방재정의 양적 규모 확대에도 불구하고 상대적 비중은 낮아지고 있음
- 형식적 제도적 재정배분은 중앙집중화추세가 진행되고 있지만 실질적인 재정사용액은 지방분산화가 진전되고 있음에 주목해야 함

## 중앙집권적 정부 간 재정관계의 경로

1. 다음의 표에서 보듯이 2015년도 총재정지출의 규모로 보는 중앙정부 : 일반자치단체 : 교육자치단체의 최초의 형식적 재정사용액 배분 비율은 62.8 : 28.1 : 9.1로 중앙 대 지방이 62.8 : 37.2 임
2. 그런데 정부 간 재정이전이 이루어진 뒤의 비율은 53.7 : 34.5 : 11.8로 중앙 대 지방의 비율이 53.7 : 46.3로 지방의 몫이 9.1포인트 높아지고 있음
3. 이는 지방의 재원을 보장하고 지역 간 재정력 격차를 시정하는 지방교부세와 교육교부금, 그리고 국책사업의 시행을 위한 국고보조금이 중앙에서 지방으로 이전되고, 일반자치단체로부터 교육자치단체로 지방교육세와 자단체의 법정부담금 임의보조금 등이 이전되면서 나타나는 실질적 재정사용액의 재배분 실태를 보여주는 것임

2015년도 중앙·지방 간 재정사용액(통합재정지출액 기준)

(단위: 억 원, %)

구분		중앙정부	자치단체	지방교육
통합재정지출 규모		3,754,033 (62.8%)	1,681,012 (28.1%)	543,341 (9.1%)
이 전 재 원 공 제 내 역	①중앙정부 →자치단체	△799,729 지방교부세 348,881 국고보조금 450,848	+65,939 지방교부세 315,859 국고보조금 417,931	-
	②중앙정부 →지방교육	△394,186 교육교부금 394,056 국고보조금 130	-	+12,576 교육교부금 381,382 국고보조금 228
	③자치단체 →지방교육	-	△103,942 전출금(의무) 84,483 보조금(재량) 19,459	+7,586 전출금(의무) 90,588 보조금(재량) 5,768
	계	△1,193,915	△38,003	20,162
통합재정지출 사용액		2,560,118 (53.7%)	1,643,009 (34.5%)	563,503 (11.8%)

1. 한국의 지방행정은 종합행정으로 국방/외교를 제외한 모든 영역에서 행정권한을 집행하고 있으며 이는 세출구조를 보아도 확인됨
2. 2015년도 현재 지방재정지출에서 가장 큰 비중은 사회복지분야로 26.2%, 이어서 기타(인력운영비) 16.5%, 환경보호 9.9%, 수송교통 8.7%, 국토/지역개발 6.5%, 일반공공행정 6.2%, 교육 6.0%, 문화관광 4.8% 순으로 나타나고 있음
3. 2009년 이후 일관되게 증가추이를 보이는 분야가 사회복지지출인데, 17.6%에서 26.2%로 8.6%포인트나 증가했음
4. 수송교통, 지역개발비의 비중은 크게 줄어들고 있음
5. 사회복지지출의 급증은 저출산 고령화의 영향 때문이지만 지방재정에서 사회복지지출이 급증한 것은 정책결정과정이 지방정부의 자율적 결정이 아니라 중앙정부에 의해 일방적으로 결정된 후 지방정부에게 시행의무를 강제한 결과로서 자치부활 이후 지방재정의 자율성이 줄어들고 세출면에서의 중앙집권화 과정이 진전되어 왔음을 의미함

### 지방재정의 기능별 세출구조 추이

단위: 억 원, %

분 야	2009		2011		2013		2014		2015	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
계	1,375,349	100.0	1,410,393	100.0	1,568,887	100.0	1,586,520	100.0	1,681,012	100.0
일반공공행정	103,270	7.5	125,034	8.9	129,895	8.3	984,229	6.2	104,766	6.2
공공질서 및 안전	19,680	1.4	23,366	1.7	28,862	1.8	26,754	1.7	29,314	1.7
교육	78,785	5.7	90,143	6.4	100,180	6.4	96,838	6.1	101,268	6.0
문화 및 관광	70,938	5.2	69,872	5.0	78,408	5.0	78,039	4.9	81,431	4.8
환경보호	143,932	10.5	150,305	10.7	157,925	10.1	159,026	10.0	166,582	9.9
사회복지	241,455	17.6	284,632	20.2	349,921	22.3	400,565	25.3	440,596	26.2
보건	19,241	1.4	20,082	1.4	23,323	1.5	24,632	1.6	27,556	1.6
농림해양수산	92,593	6.7	97,944	6.9	108,898	6.9	113,624	7.2	116,186	6.9
산업·중소기업	29,251	2.1	30,437	2.2	32,213	2.1	39,899	2.5	40,832	2.4
수송 및 교통	183,886	13.4	151,118	10.7	154,683	9.9	141,815	8.9	5,520	8.7
국토 및 지역개발	145,149	10.6	116,385	8.3	122,118	7.8	109,590	6.9	109,384	6.5
과학기술	7,419	0.1	3,293	0.2	6,254	0.4	6,316	0.4	5,426	0.3
예비비	23,561	1.7	23,125	1.6	31,038	2.0	30,455	1.9	34,149	2.0
기타(인력운영비)	216,189	15.7	224,657	15.9	245,168	15.6	260,534	16.4	278,003	16.5



## 자치부활 이후 지방재정 기능별 세출 구조의 변화

(단위: 억원, %)

구 분	의회부활	민선 1기		민선 2기		민선 3기		민선 4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도

주 : 1. 일반회계와 특별회계의 결산 순계임

2. 기능별 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

1. 한편 지방세입구조를 살펴보면 자체수입의 비중이 2008년 58.2%에서 2012년 56.5%로 낮아지고, 세입분류가 바뀐 후 2015년도에는 46%로 줄어든 반면, 의존수입은 같은 기간 39.2%에서 42.3%로 늘어났음  
의존수입 중에서도 지방교부세 수입의 비중은 21.2%에서 18.2%로 줄어든 반면 국고보조금은 18.0%에서 24.1%로 6.1%포인트 증가했음
2. 지방채의 비중은 같은 기간 2.6%에서 2.8%로 미미하게 증가하고 있고, 2014년도부터 변경된 분류기준에 따라 내부거래 보전수입의 비중이 11.7%, 8.9%를 보이고 있음
3. 지방자치 부활 이후 지방세의 비중은 1991년도 40.4%에서 2015년도 34.3%로 지속적으로 낮아지고 있음
4. 자치부활 이후 국민의 정부와 참여정부에서 법정율 인상(13.27% -> 15% -> 19.24%)으로 지방교부세의 비중은 같은 기간 17.3%에서 18.2%로 증가하였음
5. 국고보조금의 비중은 같은 기간 9.0%(양여금 포함하면 11.8%)에서 24.1%로 두 배 이상 증가하고 있음
6. 이는 사무/사업의 이양 또는 의무강제 등으로 지방세출이 증가하는 이면에서 재원은 세원이양보다 국고보조금 등 이전재원으로 보전되어 왔는 바, 이는 세입면에서의 중앙집권화 과정이 진행되었음을 의미함



## 지방재정의 세입 구성 추이(전체)

단위: 억 원, %

구 분 \ 연도	2008		2010		2012		2014		2015	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
계	1,444,536	100	1,497,797	100	1,670,153	100	1,808,754	100	1,732,590	100
자체수입	840,663	58.2	851,806	56.9	943,956	56.5	803,004	44.4	797,012	46.0
지 방 세	450,890	31.2	493,075	32.9	529,068	31.7	581,842	32.2	594,523	34.3
세외수입	389,774	27.0	358,731	24.0	414,888	24.8	221,162	12.2	202,489	11.7
의존수입	566,491	39.2	589,722	39.4	685,873	41.1	744,664	41.2	733,766	42.3
지방교부세	306,787	21.2	276,720	18.5	335,932	20.1	352,272	19.5	315,849	18.2
보 조 금	259,703	18.0	313,002	20.9	349,941	21.0	392,392	21.7	417,917	24.1
지방채 기타	37,382	2.6	56,270	3.8	40,324	2.4	49,120	2.7	48,207	2.8
보전수입 내부거래							211,966	11.7	153,605	8.9

자료: 행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』

주: 1. 2014도까지는 최종예산, 2015년도는 당초예산임.

2. 2014년도부터 개편되어 보전수입 등 내부거래(기존 세외수입 포함)가 신설됨.

## 지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	지방의회부활 (1991년)	단체장 1기 (1995년)	단체장 2기 (1999년)	단체장 3기 (2003년)	단체장 4기 (2007년)	단체장 5기 (2013년)	단체장 6기 (2015)
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	537,724 (100.0)	781,425 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,568,887 (100.0)	1732590 (100.0)
지 방 세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	185,685 (34.5)	288,165 (36.9)	380,732 (34.0)	537,470 (34.3)	594523 (34.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	157,593 (29.3)	200,363 (25.6)	278,509 (24.9)	334,124 (21.3)	202489 (11.7)
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	69,187 (12.9)	115,196 (14.7)	214,083 (19.1)	314,600 (20.0)	315849 (18.2)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	29,061 (5.4)	48,504 (6.2)	-	-	-
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	78,912 (8.5)	106,663 (13.6)	211,590 (18.9)	341,732 (21.8)	417917 (24.1)
지방채	-	15,575 (4.2)	17,286 (2.6)	22,639 (2.9)	34,950 (3.1)	40,960 (2.6)	48207 (2.8)
보전수입 내부거래							153605 (8.9)

자료: 안전행정부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도

주: ( )안의 수치는 구성비임.

1. 세입면에서의 중앙집권화 추세는 지방재정의 재정자립도와 재정자주도의 변화를 보면 더욱 명료하게 이해할 수 있음
2. 자치단체의 세입에서 자체수입의 비중을 의미하는 재정자립도는 지방의회가 부활하던 1991년도에 66.4%에서 2013년도에 61.1%까지 낮아졌고, 기준이 변화한 뒤 2015년도엔 46%로 나타나고 있음
3. 재정자립도가 낮아진다는 것은 이전재원에 대한 의존도가 높아진다는 뜻으로 용도가 자유로운 지방교부세가 보전된 재정자주도는 1991년도 92.5%에서 2013년도 76.6%로 낮아졌음
4. 재정자립도와 재정자주도가 지속적으로 낮아지고 있다는 것은 자치단체의 재정적 자율성이 낮아졌음을 의미하며 국고보조금 등 중앙통제적 재원에 의존도가 높아졌음을 의미하는 것임
5. 이렇게 자치부활 이후 20여년이 경과했지만 자주재정권이 신장되는 것이 아니라 중앙의존도가 높아지고 있다는 것은 참여정부 이후 지방분권개혁이 모든 정권의 공통적 공약이었음에도 실제로는 중앙집권적 통제권을 포기할 수 없다는 강한 정치적 의지의 표현으로 해석됨
6. 양적 팽창의 이면에서 실질적인 중앙통제기제는 강화되고 있고, 이는 재정분권개혁이 매우 어려운 과제임을 의미하기도 함

## 지방재정 자립도 및 재정자주도의 추이

단위: %

연도별	1991	1995	2000	2005	2007	2009	2011	2013	2014	2015
재정자립도	66.4	63.5	59.4	56.2	53.6	53.6	51.9	51.1	44.4	46.0
재정자주도					79.5	78.9	76.7	76.6	69.2	68.0

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

## 재정자주도와 인건비 미해결 단체

단위: %, 개

구분		2010	2011	2012	2013	2014
재정자주도		75.7	76.7	77.2	76.6	69.2
인건비 미해결 단체체 수	지방세 대비	137	124	123	125	127
		40	38	41	38	78

재정자주도=(자체재원+지방교부세)/세입규모

<표- > 자치단체 유형별 재정자립도 추이 단위: %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국평균	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6
특/광역시	78.5	73.9	73.8	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8	64.8	65.8
도	36.1	34.9	39.5	33.3	31.6	33.0	34.8	34.1	33.2	34.8
시	39.4	39.5	40.7	40.7	40.0	38.0	37.1	36.8	36.5	35.9
군	16.1	16.6	17.2	17.8	18.0	17.1	16.4	16.1	16.6	17.0
자치구	40.5	37.5	37.1	37.3	35.4	36.6	36.0	33.9	31.1	29.2

<표- > 자치단체 유형별 재정자립도 추이 단위: %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국 평균	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	69.2	68.0
특 · 광역시	83.1	82	81.2	76.3	78.5	79.2	77.4	70.8	69.6
도	51	50.7	49.5	46	47.5	49.2	48.8	42.7	42.3
시	72.1	72	71.5	69.1	68.7	68.4	67.7	61.3	60.1
군	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7	62.9	63.9	58.4	57.5
자치구	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2	55.6	52.2	44.2	42.5

1. 세입면에서의 재정자립도가 낮아지고 있는 것은 중앙정부에 의해 의무강제된 사회복지지출의 증가와 이를 보전하기 위한 국고보조금의 증가가 직접적 원인이지만 비탄력적인 세입구조에도 원인이 있음
2. 무릇 중앙정부나 지방정부의 재원은 이론상 조세이어야 하며, 국세와 지방세의 세원배분이 지방재정의 자립도를 결정하는 요소임
3. 한국재정의 기본적 특징에서 지적했듯이 세출권한의 배분과 세입권한의 배분이 비대칭적이고, 그것은 국세와 지방세의 세원배분이 국세편중이라는 현상으로 나타나고 있기 때문임
4. 표에서 보듯이 지방자치 부활 이후 종조세에서 지방세가 차지하는 비중은 20%수준에서 크게 벗어나지 않고 있음
5. 그동안 크고 작은 세제개편을 통해 지방세의 세종이나 세목이 늘어났지만 지방세의 비중이 크게 증가하지 않는 것은 세수탄력성이 좋은 세목은 국세에 집중되어 있기 때문임(2010-2014년간 국세 신장율은 5.1%인데 지방세 신장율은 2.6%에 불과했음)
6. 지방소득세가 독립과세화하고 지방소비세가 도입(5%)되고 세율도 인상(11%)되면서 지방세의 비중이 다소 증가하고 있지만 비대칭성을 극복할 수준은 아님

### 국세와 지방세가 총조세에 차지하는 비중 추이

단위: %

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국세	79.2	78.5	78.3	78.6	79.0	79.0	78.8	78.8
지방세	20.8	21.5	21.7	21.4	21.0	21.0	21.2	21.2

주: 2013년까지는 결산액 기준, 2014년은 최종예산액, 2015년은 당초예산액 기준임.

### 세원 유형별 지방세 세수 구성비

단위: %

구분	세목	구성비	
		한국	OECD 평균
계 (세목 수)	11개 세목	100.0	100.0
소득·소비과세(5)		39.3	55.9
· 소득과세(1)	지방소득세	18.5	37.1
· 소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	20.8	18.8
재산과세(4)		42.8	38.7
· 보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(특정부동산)	16.5	-
· 거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	26.3	-
기 타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 지방교육세, 자동차세(차량분), 지역자원시설세(특정자원), 지난연도 수입	17.9	5.3

### 최근 5년 간 국세와 지방세의 규모 및 평균증가율

(단위: 조원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	평균증가율
총조세	226.9	244.7	259.5	270.1	271.0	4.6
국세	177.7	192.4	205.8	216.4	216.5	5.1
지방세	49.2	52.3	53.7	53.7	54.5	2.6
· 시·도세(6개)	34.2	35.7	36.3	36.4	36.6	1.7
· 시·군세(5개)	15.0	16.6	17.4	17.3	17.9	1.7

### 자지단체 사회복지 및 SOC 예산 규모

(단위: 조원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
자지단체 전체예산(A)		125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4
사회복지	예산(B)	23.6	26.0	28.7	30.5	33.0	37.4
	비중(B/A)	18.9	18.9	20.5	21.6	21.8	24.2
SOC	지출(C)	29.2	32.9	29.3	26.7	28.3	26.8
	비중(C/A)	23.3	23.9	20.9	18.9	18.7	17.3

**국고보조사업비의 국가-지방 자원 분담 내역** (단위: 조원, %)

구분	세출총액 (A)	국고보조사업비			B/A	C/A
		소계(B)	국고보조금	지방비부담액(C)		
2005	95.6	23.0(100)	15.4(68.3)	7.3(31.7)	24.1	7.6
2006	103.3	26.2(100)	18.3(69.8)	7.4(30.2)	25.4	7.1
2007	113.0	32.0(100)	20.9(65.3)	9.7(34.7)	28.3	8.5
2008	125.0	35.1(100)	22.8(64.9)	12.2(34.8)	28.1	9.7
2009	156.7	41.7(100)	26.5(63.5)	15.2(36.5)	26.6	9.7
2010	149.8	46.7(100)	29.2(62.5)	17.5(37.5)	31.2	11.6
2011	141.2	48.6(100)	30.1(61.9)	18.5(38.1)	34.4	13.1
2012	167.0	52.6(100)	32.1(61.0)	20.6(39.0)	31.5	12.3
2013	156.9	56.7(100)	34.0(60.0)	22.7(40.0)	36.1	14.4

출처: 서정섭(2013), 「국고보조사업 개편방안」, 지방재정전략회의

주: ( ) 수치는 보조사업 총액에 대한 구성비임.

**종합: 지방정부의 세출권한과 세원배분의 불균형**

1. 총재정사용액 (교육재정 포함한 중앙정부와 지방정부의 세출배분비율)  
수직적 재정조정(지방교부세, 국고보조금) 이후 실질적 재정사용액:  
53.1 : 46.9 지방정부의 사용액이 점차 증가하고 있음
2. 세원배분 (국세와 지방세의 비율, 2014년도 예산)  
형식적 세원배분: 79.9:20.1>실질적 세원배분(교육재정포함): 42.6 : 57.4
3. 세출권한배분과 세원배분의 괴리는 중앙의존성 만성화, 예산제약의 연성화, 자율과 책임의 부조화 -> 실질적 지방자치 발전을 저해하는 요인
4. 과도한 이전재원 의존은 조세의 한계가격기능을 저해하여 용의원칙에 부응하는 효율적인 지방재정운영을 어렵게 만들
5. 게다가 국고보조금 사업의 증가와 함께 지속적으로 국고보조율이 하락하고 대신 지방비부담율이 증가하면서 국고보조금의 비중 증가의 이면에서 지방정부의 자체재원마저도 중앙정부의 사업을 위해 자출되는 현상이 심화되고 있음
6. 자치부활 이후 20년이 경과했지만 중앙-지방정부 간 재정관계는 중앙집권적 분산체제가 심화되면서 오히려 집권적 통제기제는 강화되어 왔음

### 3. 중앙집권적 재정관계의 특징

#### 정부 간 재정관계의 총량적 특징

1. 한국의 정부간 재정관계에 내재하는 중앙집권적 특징은 제도에 의해 내재화된 기본적 요소와 세출과 세입을 통제하는 개별적 요소로 구분됨
2. 중앙재정과 지방재정을 체계화하는 기본적 요소는 세 가지로 요약됨  
첫째 국세와 지방세의 체계화 (지방세법에 의한 세원배분의 통제)  
둘째 재정관계의 체계화 (행정자치부를 통한 지방의견의 조율)  
셋째 중앙재정과 지방재정의 연동 체계화 (각종 지침, 통첩을 통해 조정)
3. 지방의 세출 세입을 통제하는 개별적 요소도 세 가지로 요약할 수 있음  
첫째 감호적 관계(행정지도, 재무감사, 조언, 권고, 시정조치, 제재 등)  
둘째 조정적 관계(조직관리, 총액인건비, 지방채 발행한도, 과표관리 등)  
셋째 유도적 관계(지방교부세, 국고보조금 등 이익/불이익 제공으로 중앙정부의 특정정책을 유도하거나 전국적 획일적 행정수준 관철)
4. 국고보조금 등에 의한 이해유도방식은 지방재정의 자율성을 저해하고, 영세화, 복잡한 절차, 지방정부의 초과부담 등 많은 부작용을 초래함
5. 중분주의 예산편성방식이 보편화되는 속에서 중앙의 통제 내지 개입은 자원배분의 효율성을 저해하고 정치적 개입을 통해 중앙과 지방의 계열화를 초래하여 중앙-지방의 관계를 지배종속적 관계로 고착시키고 있음

## 집권적 통제기제에 의한 세출/세입의 자치 제약

### 세출의 자치를 제약하는 통제기제

- ✓ 의무강제 등 중앙정부의 일방적 결정에 따른 획일적 재정지출
- ✓ 기관위임사무의 존재
- ✓ 중기재정계획, 예산편성지침 등 다양한 재정통제장치
- ✓ 교부세/보조금에 의한 이해 유도 등
- ✓ 재정투융자 사전심사, 재정진단 내지 평가제도

### 세입의 자치를 제약하는 통제기제

- ✓ 법령에 의한 과세자주권의 제한  
과세부인(세목선택권의 제한)과  
과세제한(세율 및 과표결정권의 제한) 등  
일방적인 지방세 감면제도의 도입 확대
- ✓ 기재승인제도 -> 건별 승인제에서 총액한도승인제도로
- ✓ 세외수입에 대한 각종 규제 등

## 통제기제를 강화하려는 중앙정부의 인식

자지단체의 재정운용은 비효율적이라는 편향적 인식의 만성화

#### ① 선심성 낭비성 재정운용

- > 행사 또는 축제의 과다/중복
- > 민간이전경비(민간단체 보조금)의 급증
- > 과대 호화청사의 건설

#### ② 타당성이 부족한 사업 추진

- > 대규모 민자유지에 따른 MRG(최소수입보장)의 과다지급
- > 수익성 없는 문화 체육시설의 건립

#### ③ 국가에 과다한 재정지원 요구

- > 취득세 감면분 등 감세 재원 보전요구
- > 영유아 보육료 등 사회복지비 증가분 보전요구

그러나 이러한 지방의 재정운용행태는 중앙집권적 분산체제의 부산물로서 일정부분 중앙정부의 방조 속에 진행된 부분도 있음에 유의

## 중앙정부의 집권적 재정행태의 개관

자치단체: 협치 상대가 아닌 지배 감독 통치대상으로 인식

① 국가의 재정부담을 지방으로 떠넘기기

-> National Minimum성격의 국고보조사업 확대로 지방비 부담 급증

-> 국고보조율의 하락: 예, 2009년 65%에서 2013년 60%로 하락

② 지방세 등 자주재원 개선노력 부재 내지 미흡

-> 지방자치 부활 이후 지방세의 상대적 비중 20%로 정체

-> 국세 대비 낮은 안정성/신장성 -> 기간세원 이양에 부정적 시각

③ 국가의 일방적 결정으로 지방의 부담 급증

-> 지방세의 감세 남발, 지방과 사전 협의 부재

-> 자체사업 추진여력 축소(2008년 46% -> 2013년 38%)

-> 공모사업 남발로 국가사업을 위한 지방비 부담 초래

-> 지방제도개편 시 사전협의 조정과정 없이 일방적 추진사례 빈발

## 지방재정의 긴장상태를 초래하는 핵심 요인

한국의 지방재정이 전반적으로 긴장상태에 빠져들게 된 요인

1. 정부 간 재정관계의 집권적 성격에서 비롯된 필연적 귀결
2. 세출권한의 배분과 세입권한의 배분의 비대칭성의 산물
3. 중앙정부의 지방재정에 대한 일방적 획일적 의사결정도 중요요인
4. 세출의 구조적 낭비를 걸러낼 수 있는 제도적 장치 미약  
주민참여예산제도 형식화로 주민에 의한 재정감시 미약
5. 세입구조의 탄력성을 제고할 수 있는 제도적 장치의 미약  
세수의 신장성과 안정성 높은 소득/소비과세의 낮은 비중
6. 주민-단체장-의원의 재정책임성 유도장치 미비  
주민요구에 따른 추가적 세출증가는 탄력세율로 대응해야
7. 사전적 사후적 재정건전성 진단 및 재정관리제도의 미비



## 현단계 지방재정 긴장상태의 구체적 원인

### 세입측면의 원인

- 중앙정부의 감세정책 추진에 따른 지방세수 및 지방교부세 재원의 급감
- 경기침체(특히 부동산경기 침체)에 따른 지방세수의 감소
- 지방세 비과세 감면의 증가에 따른 지방세수 감소

### 세출측면의 원인

- 사회복지기능 지방이양 이후 복지지출(의무강제)의 지속적 증가
- 경기대책의 지방동원에 따른 재정의 조기집행
- 국고보조금에 대한 지방비 의무부담의 급증
- 지방자치단체의 SOC분야 지출의 증가
- 일부 지방자치단체의 방만한 재정운용 (호화정사, 행사성 경비)

## 지방재정의 긴장상태를 조래한 세입 측면의 구체적 원인

1. 이명박 정부 감세정책에 따른 지방세수의 급감-> 취득세 감세, 소득/법인세 감세액의 10% 소득할 감소(총 10조원)
2. 이명박 정부 감세로 지방교부세 급감(약 26조원 감소)
3. 경기침체(특히 부동산경기 침체)에 따른 지방세수 감소
4. 지방세 비과세 감면의 증가에 따른 지방세수 감소
5. 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 보조금 교부금 감소
6. 중앙정부의 의무강제(예: 무상보육)에 대한 자원보전 미비
7. 국고보조금에 대한 국고보조율의 점진적 인하
8. 수수료, 사용료 등 세외수입 인상에 대한 중앙통제

## 세출분권 측면에서 사례로 본 중앙정부의 집권적 행태

### 사례 1:

강원도 횡성군, 2014년 기초생활수급자·자상위계층·의료급여수급자 가운데 65살 이상 청각장애인 28명, 일상생활에서 대화가 불가능하고 가족도 없는 노인들이므로 정부 보조금 34만원으로는 120만~130만원에 달하는 보청기를 구입할 수 없으므로 군에서는 1인당 최대 150만원 범위 안에서 보청기 구입비를 지원하기로 결정하고 중앙정부에 협의 요청 -> 보건복지부는 선정 기준 모호 등을 이유로 불수용했고 횡성군에서도 포기 (2016년도부터 중앙정부가 보청기 구입을 지원하기로 결정하였음)

### 사례 2:

대구광역시, 2014년 혼자서는 전혀 움직일 수 없는 중증 장애인 8명의 활동지원서비스 지원 시간을 24시간까지 늘리는 사업 추가비용 전액 시비로 추진하다 -> 대구시 “혼자선 움직일 수 없는 장애인이 혼자 있다가 화재를 당하는 경우 등에 대비해 추가 지원 방안을 마련하고 중앙정부에 협의 요청 -> 보건복지부는 서비스 수급자와 비수급자 사이의 형평성 문제 등 문제제기 불수용

## 세출분권 측면에서 사례로 본 중앙정부의 집권적 행태

### 사례 3: 성남시 산후조리원 설치

경기도 성남시 의회, 전국 최초 무상 산후조리 지원 조례 통과-> 공공 산후조리원 설치하여 산모에게 2주간 산후조리를 제공하고 시설이용하지 못하는 산모에게는 1인당 50만원 산후조리 비용 지원하기로 결정하고 중앙정부 협의 요청 -> 불수용

### 사례 2: 성남시의 청년배당, 서울시의 청년수당

서울시와 성남시에서는 청년실업의 만성화로 고통받는 청년들 중에서 가정형편이 어려운 일부 청년들에게 일정한 금액을 지원하여 구직활동에 도움을 주기 위해 청년배당 또는 청년수당제도를 도입하기로 하고 중앙정부에 협의 요청 -> 불수용

이러한 사례들은 수없이 많은 데, 그 근거는 사회보장제도 협의/조정 제도 (2013년 1월 사회보장기본법 시행)이며, 2014년도 81건 협의 신청했으나 보건복지부 협의/조정을 거쳐 수용된 것은 33건에 불과하고 19건은 수용불가, 나머지는 계류 중임. 그런데 협의와 함의가 아닌데도 복지부는 협의를 함의로 해석하고 모든 수단을 동원하여 자치단체를 통제하고 있음

## 세입분권 측면에서 사례로 본 중앙정부의 집권적 행태

1. 앞에서 살펴보았듯이 중앙정부는 수시로 지방세 관련 감면제도를 신규로 도입하거나 개폐하며 지방재정에 영향을 미쳐 왔으며, 소득/법인세 감세와 취득등록세 감세가 가장 지명적이었음
2. 또한 재산세나 자동차세 등 수시로 국가정책목적으로 감면조치를 도입하는 행태가 반복되고 있으며, 최근 경유자량의 미세먼지 문제 등으로 노후 경유자량 교체를 촉진시키고자 자동차세를 감면하겠다는 정책을 지방정부와 사전협의 없이 일방적으로 발표하기도 하였음
3. 행정자치부는 지난해 주민세 균등화의 상/하한을 인상하려 하였으나 여론의 반대에 직면해 좌절되었다. 이후 자치단체에 공문을 시달하여 주민세 균등화를 상한(예: 개인주민세 1만원)까지 인상할 것을 요구하고 이를 실시하지 않는 단체에게는 지방교부세 페널티를 거론하여 대부분의 단체들이 주민세 균등화를 상한까지 인상하고 있음
4. 지방재정에서 세외수입은 비중이 크고 수익자부담원칙의 적용을 위해서도 바람직하지만 물가정책을 빌미로 수수료/사용료를 통제하고 있음

## 2016 지방재정제도 개편(안)에 내재된 중앙집권적 통제기제

4.22 국가재정전략회의에서 정부가 제시한 비전은 ‘건강한 미래, 강한 대한민국’이며, ① 경제·사회의 중체적 혁신, ② 중장기 재정위험 선제적 대응, ③ 전략적 재정운용 강화를 추진하는 것이고, 「10개 분야 재정개혁과제」는 다음과 같음

1. 지방교육재정 책임성 강화 방안 (교육부)
2. 지방재정 책임성 강화 방안 (행정자치부)
3. 일자리사업 개편 방안 (고용노동부)
4. 수출지원체계 효율화 방안 (산업통상자원부)
5. 농촌경제 활성화를 위한 재정지원 전략 (농림축산식품부)
6. 창조경제혁신센터 기능 강화 방안 (미래창조과학부)
7. 문화창조융합벨트 정착 방안 (문화체육관광부)
8. 저출산 극복을 위한 정책효과 제고 방안 (보건복지부)
9. 주거지원 확대 및 효율성 제고 방안 (국토교통부)
10. 공공기관 기능조정 등 개혁 추진 (기획재정부)

## 2016 지방재정제도 개편(안)에 내재된 중앙집권적 통제기제

1. 4.22 국가재정전략회의에서 전략과제의 1번과 2번이 지방재정책임성 강화방안으로 되어 있고, 이를 근거로 지방교육재정과 일반지방재정에 대한 중앙정부의 통제적 제도개편이 강력하게 추진되고 있음
2. 지방교육재정의 책임성 강화 방안에서는 최근 중앙-지방 간 재정갈등의 핵심요인인 누리과정과 관련한 것으로, 일부 지역에서 누리과정에 산편성을 거부한 사례와 연동해서 내년도부터 교육재정에 누리과정을 위한 별도의 특별회계를 도입하고 교육교부금의 일부를 특별회계 재원으로 강제 설정함으로써 누리과정예산과 관련한 재원보전요구는 묵살하면서 편성거부행위에 대한 제동장치로 법률적 기반을 마련하는 것임
3. 이는 중앙정부의 일방적 결정에 따른 지방재정의 부담증가를 자치단체와 합리적 조정절차를 거치지 않고 그 책임을 지방에 떠넘긴 결과임에도 불구하고 법령제정권을 가진 중앙정부가 일방적으로 지방재정제도 개편을 통해 재원배분문제를 미봉하려는 것에 다름 아님

일반지방재정의 책임성 강화방안으로 추진된 개편안은 별도로 설명하겠음

## 4. 2016년 지방재정개편과정의 집권성

## 2016 지방재정제도 개편에 내재된 중앙집권적 통제기제

1. 4.22 국가재정전략회의에서 발표된 행정자치부의 지방재정개편(안)은 그 취지와 추진방절자와 방법에 있어서 중앙집권적 행태가 드러났음
2. 우선 기재부가 발표한 재정전략회의 발표자료와 별개로 행정자치부가 발표한 개편(안)은 큰 틀에서는 같은 내용이지만 개편의 취지는 전혀 상이하며, 사전에 지방정부와의 협의과정이 전혀 없었다는 점이 문제
3. 기재부의 국가재정전략으로서 제시된 지방재정개편의 주제어는 책임성 강화인 반면, 행자부가 제시한 주제어는 형평성과 건전성 강화임
4. 책임성제고 방안으로 지역 간 세원불균형을 완화하는 것과 지방재정 지출의 효율화를 추진하는 것이지만 논리적 일관성이 취약함
5. 책임성과 형평성이 전혀 무관하지는 않겠지만, 지방재정에서 책임성이 발취되지 않는 이유는 근본적으로 자율성의 부재와 과도한 중앙정부의 존성에서 비롯되는 것임에도 이러한 문제해결은 논의되지 않았음
6. 정부의 개편안에는 자율성 강화 방안은 하나도 없고 일방적으로 지방재정에 대한 중앙통제를 강화하는 방안만 포함되어 있음
7. 자치부활 이후 재정분권을 위한 제도개편보다는 중앙통제를 강화하는 집권적 행태가 반복되면서 중앙집권적 분산체제가 내재화되어 버렸음

## 2016 지방재정제도 개편(안)의 주요내용

4.22 국가재정전략회의에서 발표된 행정자치부의 지방재정개편(안)은 형평성제고 방안과 지방재정 건전성 강화 방안으로 나뉘어져 있음

항 목	주요 내용
① 시/군조정교부금 제도개선 (시행령 개정사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조정교부금 배분방식 변경 (현행) 인구 50, 재정력 20, 장수기여도 30 (개정) 인구 40, 재정력 30, 장수기여도 30</li> <li>· 불교부단체 특례 폐지 (현행) 기여액의 90% 우선배분 (개정) 우선배분규정 폐지</li> </ul>
② 법인지방소득세 공동세 전환(지방세법 개정사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법인소득세 일부를 도세로 전환 후 시군에 균등 배분</li> </ul>
③ 지방재정 건전성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방재정안정화기금 도입 추진</li> <li>· 지방자치단체 행사·축제 효율화</li> <li>· 지방공공기관 혁신 성과 창출</li> </ul>

4.22 행정자치부의 지방재정개편(안)이 원안대로 추진될 경우 경기도 6개 불교부단체의 재정에 미치는 충격을 추계한 결과를 요약하면 다음과 같음

#### 조정교부금 제도 개편(안)의 영향 추계

(단위 : 억원)

구분	계	수원	고양	성남	용인	화성	과천
현행	11,869	2,252	1,967	2,123	2,344	2,496	687
변경	6,607	1,389	1,215	1,232	1,298	1,080	393
증감	△5,262 (△44.3%)	△863 (△38%)	△752 (△38%)	△891 (△42%)	△1,046 (△45%)	△1,416 (△57%)	△294 (△43%)

주1: 인구 40%, 재정력 30%, 정수실적 30% 기준 산정, 2015년 결산액 기준  
자료: 수원시 내부자료

#### 법인지방소득세 제도 개편(안)의 영향 추계

(단위 : 억원)

구분	계	수원	고양	성남	용인	화성	과천
현행	8,787	2,337	337	1,230	1,821	3,023	39
변경	5,789	1,401	401	848	1,143	1,744	252
증감	△2,998 (△34.1%)	△936 (△40%)	64 (19%)	△382 (△31%)	△678 (△37%)	△1,279 (△42%)	213 (539%)

주1: 2015년 결산액 기준, 시군 군등배분 가정  
자료: 수원시 내부자료

### 지방재정제도 개편(안)의 문제점1: 문제인식의 한계

- 첫째 재정책임성은 자율성을 강화해주고 재정지출증가에 대해서 스스로 세수확보방안을 강구하도록 하는 것이 기본원칙이며 이전재원에 의한 보전이 많아질수록 연성예산제약에 의해 재정책임성이 발휘되지 않는다는 것은 실증된 결과임
  - 이번 재정전략회의에서 입법권이 있는 중앙정부 재정은 재정준칙과 Pay-Go제도 도입을 제시하고 있으나, 지방재정은 자주재원 확충 등 자율성 강화조치가 누락된 채 자치권을 제약하는 중앙통제방식의 강제된 책임성만 포함하고 있음
- 둘째 행자부는 지방재정확충에도 불구하고 자치단체 간 재정격차가 확대되어 개선 필요성이 있다고 주장하지만 논거가 불명확하고 종합적 시야가 결여됨
  - 재정 격차의 사례로 서울시와 전남의 재정자립도 차이를 제시하고 있으나, 이는 지방세제가 다른 서울시와 도를 비교하여 재정력 격차를 과대 포장하고 있음
  - 재정 격차의 둘째 사례로 법인지방소득세의 세수 편중을 제시하며, 기업이 많은 특정 시와 기업이 거의 없는 특정 군을 비교하여 세수불균형을 과장하고 있음
- 셋째 재정건전성 강화 배경으로 일부 자치단체의 선심성·낭비성 예산집행사례와 지방공기업의 비효율적 운영을 제시하며 행사·축제예산의 충액한도제와 지방공기업의 2단계 구조개혁을 제안하고 있지만, 이는 지방자치를 중앙정부가 통제하지 않으면 안 되는 대상으로 간주하고 있다는 점에서 지방자치의 주체(주민·지방의원·단체장)에 대한 뿌리깊은 불신의 표현에 다름 아님



## 지방재정제도 개편(안)의 문제점2: 원인진단의 오류

한국지방재정의 구조적 문제점은 앞에서 지적한 바와 같이 다음과 같이 요약 가능함

첫째 중앙정부와 지방정부 간의 세출권한과 세입권한의 비대칭성이 심화되고 있어 지방정부의 자주재정권이 크게 제약되어 있음

둘째 세출권한, 즉 중앙-지방정부 사이의 사무/사업을 수행하는 권한이 기초자치단체를 우선하는 보완성의 원칙(subsidiarity principle)에 입각해서 배분되지 않고 중앙-광역-기초정부 순으로 기능이 배분되는 역보완성의 원칙이 관철되는 중앙집권적인 체제가 온존되어 왔음

셋째 세입권한, 즉 중앙-지방정부 사이의 징세권의 배분은 더욱 중앙집권적이어서 세입의 자치가 보장되고 있지 않음

넷째 정부 간 재정관계가 중앙집권적이다보니 양적으로 중앙정부와 지방정부의 실질적 세출 규모가 엇비슷한 규모까지 지방재정이 확대되었지만 지방재정의 자율성은 후퇴해왔음

다섯째 중앙정부의 각종 정책이 직·간접적으로 지방재정에 영향을 미침에도 불구하고 정책 결정과정에서 자치단체의 의견은 제대로 수렴되지도 않고, 또 중앙정부의 정책으로 인해 재원이 감소하든 지출이 증가하든 이에 대한 보전대책을 제대로 강구되지 않았음

여섯째 지방정부의 재정긴장(fiscal stress)상태에 대한 중앙재정당국의 대응은 여전히 지방정부의 낭비적 행태를 지적하며 재정운용의 효율성과 책임성을 강조하는데 그칠 뿐임

일곱째 한국의 지방재정제도가 자율-참여-책임이 구현되는 지방분권형이 아니라 통제-의존-책임회피의 중앙통제형이고, 근본적으로 파산이 허용되지 않는 구조이기 때문에 지방정부에게 재정운용의 효율성과 책임성을 발휘해야 할 동인이 작동하지 않고 있음

4.22 개편안은 이러한 지방재정긴장상태에 대한 근본원인 인식은 결여된 채, 자잘한 사례를 연성성 낭비성 예산집행으로 규정하고 지방재정에 대한 통제장치만 강화하려 하고 있음

## 지방재정제도 개편(안)의 문제점3: 처방의 인식오류

개편안은 원인인식도 오류지만, 처방도 ‘구성의 오류’로 모순을 증폭시키고 있음

- 첫째 재정력 격차를 시정하기 위해 조정교부금제도를 개선하겠다는 것은 지방 재정조정제도 전체의 상호연관성을 무시한 부분적 조정으로 재정조정의 목표를 왜곡시키는 파행적 조치로 오히려 과잉재분배/역재분배 문제를 초래할 것임
  - 한국의 지방재정조정제도는 중앙정부에 의한 것과 광역정부에 의한 것으로 나뉘며, 재정조정이 이루어지기 전의 재정력 격차와 재정조정이 이루어진 후의 재정력격차는 그 실태가 크게 다름에도 최소기준이 반복적으로 활용되고 있음
  - 중앙정부에 의한 재정조정은 지방교부세제도를 통한 조정, 지방소비세의 배분과정에서의 조정, 국고보조금의 차등보조율에 의한 조정 등 세 단계로 이루어짐
  - 광역정부에 의한 재정조정은 조정교부금에 의한 조정, 도비보조금의 차등보조율에 의한 조정 두 단계로 이루어짐
- 4.22 개편방안에서 제시된 가장 핵심적인 조치는 조정교부금의 배분기준의 변경과 불교부단체에 대한 우선배분비율의 폐지인 바, 이는 중앙정부와 광역정부에 의한 재정조정제도의 전체적 효과를 보지 않고 조정교부금의 특례조치만의 형평성을 분석함으로써 불교부단체가 조정교부금을 과도하게 배분받아 불공평하다는 인식에 근거한 것으로 나무만 보고 숲을 보지 못하는 우를 범하고 있음
  - 불교부단체에 대한 특례조치는 재정조정제도가 순위역전효과 등을 통해 과잉재분배 내지 역재분배를 초래하지 않도록 하는 제도적 장치로 해석해야 할 것임

### 지방재정제도 개편(안)의 문제점3: 지방의 인식오류

1. 둘째 시/군 간 세수격차가 큰 법인지방소득세를 일부 공동세화하여 도세로 전환하고 그 세수를 재정력 등을 기준으로 재배분하겠다는 방안도 문제인식과 지방에 오류가 있음
  - 행자부는 지방소득세 세수가 화성시는 3,023억 원인데 연천군은 9.3억원으로 325배의 격차가 있다고 예시하며, 道의 기업투자 유치 노력과 SOC투자 기여 등이 세수로 연결되지 않기 때문에 도세전환요구가 있음을 논거로 들고, 서울시의 재산세 사례를 제시하고 있음
  - 이는 생산시설의 밀집, 또는 국가산업단지의 건설 등으로 세수가 급증하는 대도시지역과 접경지역 등 생산/경제활동이 크게 위축되어 있는 농산촌지역을 비교하는 것은 논리성이 결여된 것으로, 어떤 세목을 비교해도 정도의 문제일 뿐 상당한 격차가 존재하고 있음
2. 세수격차는 세원의 불균형 때문이고, 세원의 불균형은 경제력 격차의 반영이고 이는 한국 경제의 불균등발전의 산물로서 구조적 문제임
  - 세원의 격차를 어느 정도까지 허용할 것인지는 객관적 기준이 없으며 지방세원칙의 다양한 요소를 고려하면서 세원배분이 이루어지고 있으므로 개별세목의 상대적 불균평성을 분석하여 평가할 수 밖에 없고, 법인지방소득세는 이론상 지방세로서의 타당성이 적음
3. 한국의 지방세제를 설계할 때 세원분포에 있어 우선적으로 고려해야 할 지역 간 세원분포의 보편성원칙이 제대로 적용되지 않았음을 의미하는 것임
  - 세수의 지역 간 격차문제는 세원분포 자체의 불균평에서 비롯되기도 하지만, 과세대상, 과세표준, 세율 등 세제의 설계에 따라서도 격차가 확대될 수 있음에 유의해야 함
  - 지방소득세의 경우 개인이든 법인이든 과세표준의 크기에 따라 초과누진세율이 적용되고 있어 세수의 격차가 세원의 격차보다 더 크게 나타날 수밖에 없는 구조로서, 이른바 제도의 설계에 의해 세수격차확대효과가 나타나고 있음

경기도 기초단체 재정자립/자주도 및 재정개선비율

자치단체	재정자립도	재정자주도	재정개선비율	자치단체	재정자립도	재정자주도	재정개선비율
수원	59.57	71.63	0.17	익왕	45.65	72.22	0.37
성남	61.87	75.40	0.18	하남	49.47	72.23	0.32
의정부	30.38	57.44	0.47	용인	60.75	73.19	0.17
안양	53.17	71.12	0.25	파주	43.97	64.32	0.32
부천	41.00	61.70	0.34	이천	47.35	67.94	0.30
광명시	45.64	66.55	0.31	안성	37.31	65.53	0.43
평택	44.54	63.63	0.30	김포	52.62	65.92	0.20
동두천	18.48	57.69	0.68	화성	61.47	77.07	0.20
안산	47.87	67.18	0.29	광주	52.19	68.22	0.23
고양	48.81	64.80	0.25	양주	34.47	65.74	0.48
과천	48.71	87.89	0.45	포천	28.24	65.42	0.57
구리	42.33	72.52	0.42	여주	36.59	71.03	0.48
남양주	38.65	61.97	0.38	연천	24.55	70.41	0.65
오산	42.55	63.81	0.33	가평	25.18	69.17	0.64
시흥	54.74	71.53	0.23	양평	22.91	69.05	0.67
군포	45.70	69.96	0.35	합계	43.44	68.46	0.37

주1:재정개선비율=(재정자주도-재정자립도)/재정자주도(주단수, 2014)

주2. 2015년 재정공시 기준



### 자지단체간 1인당 의존수입 비교

(단위 : 천원)

	수원	성남	용인	화성	부천	안산	안양
주민 1인당 의존수입	639	648	662	916	669	800	643
주민 1인당 사회복지예산	493	574	443	511	444	585	479
주민 1인당 행정운영경비	181	212	158	187	184	198	227

주: 2014년 결산 기준

자료: 지방재정365

### 경기도 자지단체 중 1인당 의존재원 상위 5개 단체

(단위: 천 원)

순위	1인당 (자체재원+보통교부세)	1인당 (자체재원+보통교부세+ 조정교부금)	1인당 (자체재원+변경보통교부 세+변경조정교부금)
1	연천군 4,248.43	연천군 4,891.49	연천군 5,068.59
2	가평군 2,718.15	가평군 3,207.50	가평군 3,331.34
3	여주시 2,279.82	여주시 2,534.87	양평군 2,587.59
4	양평군 2,186.84	양평군 2,513.10	여주시 2,587.59
5	이천시 1,909.20	과천시 2,477.00	과천시 2,174.28

주1: 2015년 최종예산 기준, 교부세 및 조정교부금의 산정은 2015년 결산기준, 변경 교부세 및 변경조정교부금은 2015년 결산기준으로 추계

### 제도에 의한 자지단체 간 불균형성(수원과 울산시의 사례)

구분	인구(명)	면적(Km2)	공무원수	공무원 1인당 주민수(명)	국회의원 지역구수	연간예산 (일반회계, 억 원)
울산	117만	1,057	5,590	209	6	37,083
수원	118만	121	2,690	437	5	15,668

주: 2015년 기준

구분	1인당 행정운영경비	1인당 사회복지비	1인당 교부세	1인당 보조금
울산	36만 5천 원	107만 2천 원	23만 1천 원	111만 6천 원
수원	18만 1천 원	49만 3천 원	1만 3천 원	41만 3천 원

주1: 행정운영경비 및 사회복지비는 2015년 예산, 교부세 및 보조금은 2014년 결산, 인구는 행정자치부

자료: 지방재정365

### 경기도 내 1인당 자지단체 행정서비스 수준 비교

구분	1인당 행정운영경비	1인당 사회복지비	1인당 의존수입
경기도 내 교부단체	33만 1천 원	67만 1천 원	157만 8천 원
경기도 내 불교부단체	25만 5천 원	52만 3천 원	82만 1천 원

주1: 행정운영경비 및 사회복지비는 2015년 예산준, 의존수입은 2014년 결산, 인구는 행정자치부 주민등록인구통계

자료: 지방재정365

## 5. 재정분권 어떻게 할 것인가?

### 지방분권의 핵심은 재정분권

#### 지방재정 자율성 회복을 위한 재정분권개혁의 방향

- 집권적 정부간 재정관계를 분권형으로 개혁하는 것이 필수
- 세출권한의 배분에 걸 맞는 세입권한의 배분이 기본과제
- 지방재정에 영향을 미치는 정책결정 시 행정자치부 장관이 아니라 지방 자치 4단체 협의회와의 사전협의 의무화
- 세출구조의 낭비를 막기 위한 실질적 주민참여기회의 확대
- 세원이양을 통한 지방세확충과 지방교부세의 기능 재조정
- 세원이양은 지방소득세와 지방소비세가 중심
- 재정책임성 위해 지출증가에 대응한 탄력세율 활용 의무화
- 지방교부세 배분방식의 간명화와 지방재정위원회에 의한 배분방식 결정
- 시행령에 의한 지방재정통제를 제어하는 지방분권형 개헌

### 자주재정권 회복을 위한 재정개혁 기본방향

1. 자주재원의 확충: 지방소득세의 비례세화, 지방소비세 세율 추가 인상, 지방복지세 신설, 신세원 발굴 등
2. 지방세의 정책적 감면제도의 축소 및 추가 감면의 제한
3. 기관위임사무, 의무강제 등에 의한 재정떠넘기기 제어
4. 새로운 의무강제 도입 시 자원보전방안 법제화 의무화
5. 국고보조금의 점진적 축소와 지방비부담의무 축소 폐지
6. 지방세출의 건전성 및 투명성 강화: 지출관리, 투자심사 강화, 실질적 주민참여예산제의 확대
7. 국가와 지방 간 재정협력 강화: 지방재정위원회, 재정영향평가
8. 중앙정부에 의한 지방재정 관여방식의 법제화

### 지방의 재정자주권 확충의 바람직한 방향

#### 세출/세입의 자치를 자주재정권 확충의 세 가지 방안

1. 일반재원주의: 특정재원(국고보조금)의 일반재원(지방교부세)화  
연성예산제약을 초래하여 효율성 및 책임성 부재
2. 규제완화론: 지방정부가 중세와 기채로 재원을 조달할 수 있도록  
중앙의 재정통제 완화: 탄력세율제도, 기채승인제도 완화 등  
중앙정부의 책임 회피 및 지방재정의 축소를 유도
3. 자주재원주의와 중앙정부의 자원보장 책임이 최선:  
국세의 기간세목을 지방세로 이양하여 과세자주권을 강화하되 세원  
이양에 따른 지역 간 재정력 격차를 조정하여 국민 최저 필요 수준  
(national minimum)을 보장해주는 중앙정부의 재정조정책임을 제도  
화 -> 자율과 책임이 구현되는 자치재정의 실현을 위한 기본방향임

지방분권을 위한 지방재정 확충은 자주재원(지방세)주의를 기본원칙으로  
하되 수직적 수평적 재정조정제도를 정비하여 과도한 재정력 격차 조정

## 세원이양을 위한 전제조건

기본원칙: 국고보조금 감축 폐지-> 세원이양->지방교부세 조정을 일체화

이전재원은 축소하고 자치단체의 자주재원(지방세) 확충이 우선

- 국민의 조세부담율은 불변이라는 조건 하에 국세와 지방세의 비중을 조정하고 지방복지재원 확충에 대한 국민공감대 형성되면 세율인상 불가피
  - 조세부담율을 인상할 경우 지방소득세율의 인상이 바람직해 보임
1. 현대 주권국가체제 하에서, 개방된 국제사회 속에서 지방자치단체가 완전히 자유롭게 세제를 결정하는 것은 비현실적
  2. 국민표준을 전국적으로 보정할 책임은 여전히 중앙정부의 역할
  3. 지역간 세수격차의 극심한 격차를 축소할 수 있는 세제 설계 필수적

자치재정 실현 위한 세원이양 목표 명확히 설정 필요 (총조세의 40%)

## 선진 복지사회를 위한 지방세제 구조 재설계

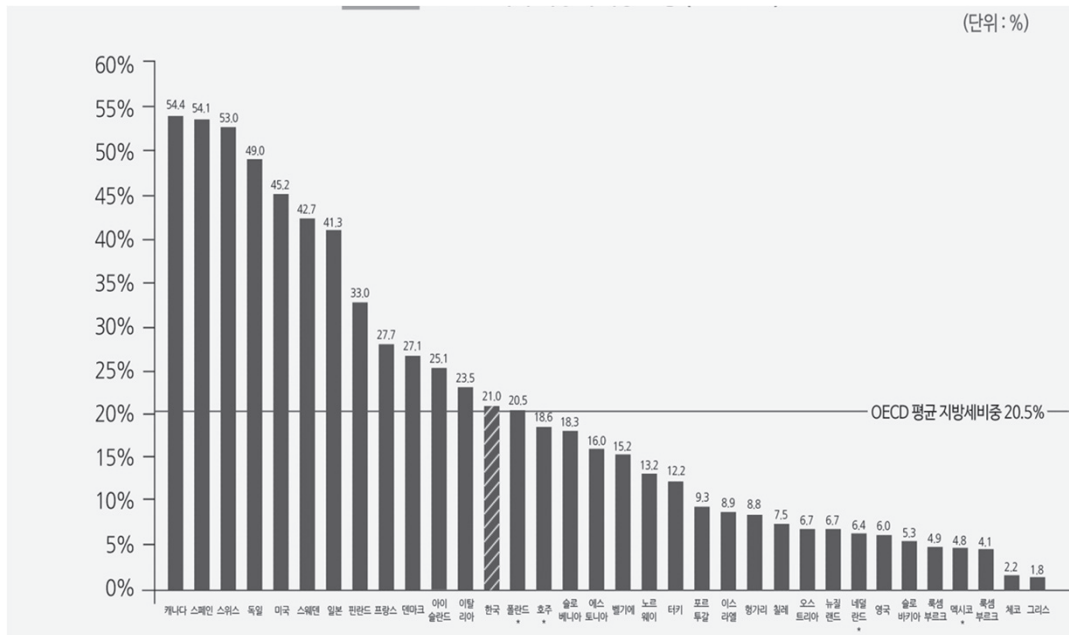
기본원칙: 자주재원 확충을 통한 재정자주권 확충과 책임성 제고의 조화

1. 복지사회의 재원조달기반확충 -> 소득/소비 세원 확충이 관건
2. 지방세 구조의 개선목표 설정: 세수의 안정성, 신장성, 책임성의 조화  
소득과세 : 소비과세 : 재산과세 = 30% : 25% : 35% (기타 10%)

1. 지방소득세의 비례세화 실현 (소득과세 기초세율 6.6% 지방이양)
2. 지방소비세율 단계적 인상 (현행 11% -> 15% -> 20%)
3. 재산과세의 불공평 요소 제거 및 과표현실화
4. 지역자원시설세저렴 임의과세 확대 -> 지방의 세원확충노력 제고

세원이양 목표 (총조세의 40%) 실현과 지방세 구조 선진화

## OECD국가 조세 대비 지방세 비중 실태 (2013년도)



주: 네덜란드, 폴란드, 멕시코, 호주의 지방세 비중은 2012년도 기준임.

자료: OECD, 「REVENUE STATISTICS 1965~2013」, 2014

## 개정 지방소득세 과세계급별 세율구조 (2014년도)

구분	과세 표준	변경 전		변경 후	
		국세	소득할	국세	지방소득세
개인 소득분	1,200만원 이하	6%	국세 세액의 10%	6%	0.6%
	1,200 ~ 4,600만원	15%		15%	1.5%
	4,600 ~ 8,800만원	24%		24%	2.4%
	8,800 ~ 1.5억 원	35%		35%	3.5%
	1.5억 원 초과	38%		38%	3.8%
법인 소득분	2억 원 이하	11%		11%	1.1%
	2억 ~ 200억 원	20%		20%	2.0%
	200억 원 초과	22%		22%	2.2%

### 현행 독립세화한 지방소득세의 문제점과 개선 과제

1. 주민세 소득할 과세표준: 국세 과세표준 공동이용은 바람직  
국세 소득세의 감세정책의 효과를 차단 -> 지방세의 안정성 제고  
장기적으로 소득증가 -> 지방소득세수 증가 -> 세수 신장성 제고  
지방정책효과 ->세수증가 ->주민관심 증가 ->재정책임성 제고
2. 지방소득세의 세율이 누진구조로 되어 지역 간 세수격차 확대  
지방세는 응익원칙이 기본 -> 누진세율은 지역 내 불공평 초래  
지방세의 소득재분배 기능은 전국적 기준으로 역진성 초래
3. 국제적 기준: 지방소득세는 비례세가 보편적  
세제가 지역간 세수격차를 확대시키는 것은 바람직하지 않음  
세수이양에 따른 세수격차 완화효과는 비례세율화가 필수적

### 소비세원 이양의 이론적 배경

1. 지방소비세는 거주지와 지역공공서비스 편익 수혜지의 괴리에 따른  
불공평성 해소에 효과적
2. 재산관련 대장과세 중심에서 탈피해 지역복지서비스의 재원조달기능  
제고할 수 있음
3. 지방정부의 지역경제활성화 노력의 성과가 자치단체 세수 증대로 연  
결되어 선순환 체계 작동 가능
4. 저출산 고령사회 대비 지역복지수요 탄력적 확충에 기여
  - 생활권확대, 여가생활 증가 등 주/야간 인구이동 활성화 -> 행정서비  
스 일출/일입효과(spill-in or over)대응 필요 증가
  - 지방소비세 납세의무지의 한계 넘어 귀속지 원칙 보완가능  
단, 지방소비세의 합리적 배분기준 심층적 분석이 필요

## 소비세원 확충과 합리화 기본 방향

1. 현행 지방소비세 세율 11% -> 최소한 20% 수준까지 인상

2. 세율인상 후 배분기준 변경 검토 필요

단순한 지역별 가중치는 지방소비세의 정체성을 부정하는 것임  
지방소비세수의 1/2은 소비지수에 비례 배분 (소비세기능 회복)  
나머지 1/2은 수평적 조정제도로 활용 (복지재원 중심 지표 단순화)

3. 소비지수 배분기준을 소비세 원칙에 맞게 정밀화하는 노력 필요

지표 예: 민간최종소비지출, 부가가치세 매출액, 토착산업매출 등  
공식 예: 캐나다 HST는 민간소비 이외에 공공부분, 주택 등 포함

4. 지방소비세 세수의 기초자치단체 배분기준도 도입할 필요 있음

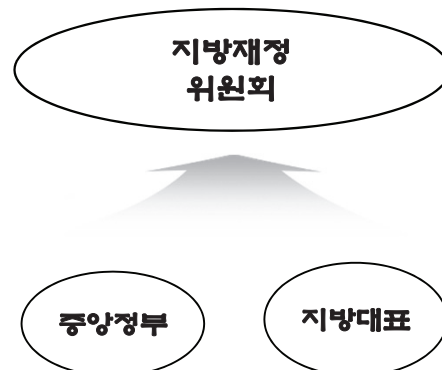
취득세 감소에 따른 조정교부금 감소에 대응한 제도 보완 필요

## 재정분권과 지방자치단체의 예산운용 자율성 확대

자치단체의 재정운용의 자율성 확대와 중앙/지방 협력적 제도 마련

- ✓ 지방재정운영에 대한 통제장지 폐지
- ✓ 재정통제의 틀 해체하는 재정개혁
- ✓ 중앙/지방 협력장지의 필요성

- 1) 국고보조금 축소/정리
- 2) 지방교부세의 조정기능강화
- 3) 지방소득/소비세 추가 이양



## 재정분권은시민참여형 자치재정 운용체제 확립이 필수

### 예산과정에 시민참여형 재정운용체제 확립

- 시민참여형 재정운영이 실현되어야 비로소 자율-참여-책임이 구현되는 분권형 자치재정체제 완결
- 2) 주민의 삶의 질 추구하는 복지형 재정 전환 필요  
주민, NPO, NGO가 참가하여 감시할 수 있는 틀 필요
- 3) 시민사회 활성화, 지방정부에 대한 주민의 민주적 통제제도 확충 필요(주민참여예산제, 주민자치회 등)
- 4) 시민사회 활력을 통해 내생적 지역경제 발전을 추구해야 유지 가능한 발전(sustainable development) 가능
- 5) 주민 스스로 자치의식 함양하고 적극적 참여자세 필요



# 한국 지방재정의 실태와 재정분권의 과제

李 載 殷(경기대 명예교수, 수원시정연구원장)

## I. 재정분권의 필요성과 기본방향<sup>1)</sup>

한국에서 지방의회가 부활된 지 25년, 단체장 직선이 부활된 지는 21년이 흘렀다. 사람으로 치면 자율적으로 판단하고 자기책임을 질 수 있는 성인으로 자랄 만큼 긴 세월이다. 그러나 대한민국의 지방자치는 중앙정부라는 후견인에 의해 지시와 통제를 받는 미성년자에 불과하다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 지배-종속적인 중앙집권체제를 못 벗어나고 있다.

그동안 자치단체가 수행하는 행정사무의 양도 세출규모도 엄청나게 커졌는데 왜 지방분권을 요구하고 있는가? 권한을 더 달라는 것인가? 돈을 더 달라는 것인가?

우리가 지방분권을 이야기하는 것은 양의 문제가 아니라 질의 문제이다. 중앙정부가 위임해준 사무를 집행하는 대행기관으로서의 자치단체가 아니라, 주민의 삶을 안전하게 유지하고 지역공동체를 살찌우는 제도와 정책을 주민의사에 따라 자율적으로 결정 집행하고 주민에게 책임지는 지방정부를 원하는 것이다.

정부 간 관계에 내재해 있는 지배-종속적 집권성을 타파하여 대등-협력적 분권체제로 재편하고, 보완성의 원리에 맞게 주민의 삶에 직결된 모든 공공서비스는 기초자치정부가 담당하도록 권한을 재배분하고, 권한배분에 걸맞게 세원도 재배분하고, 지역 간 재정력 격차를 조정해서 모든 지방정부가 최소한의 균질한 공공서비스를 제공할 수 있도록 보장해야 한다.

한국의 지방자치는 1949년 지방자치법의 제정 이후 1952년 첫 지방선거가 이루어진 이래 여러 차례 제도개편을 거쳐 1960년 4.19혁명 이후 오늘날과 같은 지방자치를 실현했었다. 자치단체는 특별시·도와 시·읍·면으로 구성되었고, 단체장과 지방의원을 모두 주민직선으로 선출했다. 그런데 5.16군사정변으로 지방의회가 해산되고 단체장은 임명제로 전환되었다. 지방행정은 중앙집권적 관치행정에 불과했다. 1991년 지방의회가 부활될 때까지 30년 동안 풀뿌리 민주주의는 땅속에 묻혀있었다. 군사정부는 지방의회만 해산한 것이 아니라 기초단체를 시·읍·면에서 시·군으로 개편함으로써 기초자치단체의 행정관할구역은 너무 넓어졌고 생활밀착형 공공서비스를 효율적으로 제공하기에는 너무 먼 존재로 바뀌었다. 이것이 지방행정에 대한 주민의 관심을 약화시켰고, 오늘날 참여를 바탕으로 하는 주민자치의 발전을 제약하는 요인이 되고 있다.

급속한 경제성장과 함께 오랜 독재체제도 종말을 맞이하였다. 1987년 민주화운동의 결과 대통령직선제 개헌과 함께 헌법 부칙조항<sup>2)</sup>에 의해 지연되었던 지방자치도 부활의 계기를 마련했다. 그러나 대통령직선제의 결과가 군사정권의 연장으로 귀결되면서 지방자치의 부활도 지연되었다. 야당대표의 단식투쟁을 비롯한 학계와 시민사회의 요구로 1991년 지방의회가 부활되고 1995년에 단체장과 지방의원의 동시선거가 실시되며 지방자치가 온전히 실시되었다.

이 글은 정책토론회의 토론을 위한 발제문으로 기왕에 발표했던 자료들을 종합하고 보완한 것이어서 미완의 글이므로 저자의 허락 없이 인용 발표할 수 없음을 밝혀둡니다.

2) 유신헌법에서는 통일 이후에 실시한다고 규정하고, 제5공화국헌법에서는 재정자립도를 고려하여 순차적으로 실시한다고 규정하며 지방자치의 부활을 회피하고 있었다.

이러한 지방자치의 복원 과정에서 대통령직선제에 급급했던 정치권이 헌법에서 지방자치에 대한 규정을 제대로 구현하지 못하고 예전의 조항을 답습하는데 그쳤다. 그 결과 지방자치의 틀이 중앙정부의 시혜에 의해 결정되는 집권적 기제를 온존시켰다. 당시 중앙관료로 구성된 지방자치실시 기획단에서 논의된 지방자치제도는 과거의 강력한 중앙집권구조를 온존시킨 채, 자치단체를 행·재정 집행권만 갖는 존재로 귀결되었다. 즉 정부 간 관계가 사무·사업 등 주요 정책결정권은 중앙정부가 장악하고 집행권만 지방자치단체로 분산시키는 이른바 **중앙집권적 분산체제**로 제도화되었다. 그 결과 20여년이 지났어도 여전히 자율-참여-책임이 구현되지 못하는 중앙의존적인 지방자치에서 벗어나지 못하고 있다.

지방재정은 지방자치의 물적 토대이다. 지방정부에 부여된 행정권한이 자율적으로 집행되기 위해서는 지방재정의 자율성이 보장되어야 한다. 그런데 한국의 지방재정은 지방자치 부활 이래 핵심적 자주재원인 지방세의 세수가 총조세(국세 + 지방세) 수입에서 차지하는 비중이 20%수준에서 거의 변하지 않고 있다. 중앙정부에 의해 지방정부로 이양 또는 위임되는 사무·사업은 지속적으로 늘어났는데 세원이양은 찔끔찔끔 이루어지다보니 세입에서 차지하는 자체세입(지방세 + 세외수입)의 비중을 의미하는 재정자립도가 지속적으로 낮아졌다. 즉 한국의 지방자치는 자주재정권이 크게 제한된 중앙의존형 재정구조를 보여주고 있다.

자치부활 이후 권한과 재원이 지방자치단체로 이양되면서 외형적으로 지방재정의 양적 규모는 중앙정부의 재정규모와 비슷한 크기로 확대되어 왔다. 그러나 최근 대부분의 지방자치단체는 중앙정부에 의해 강제되는 다양한 의무(義務強制 또는 必置規制)를 수행하기에도 벅차 자율적인 사업은 시행할 엄두조차 못내는 지경에 이르고 있다. 그래서 강력한 재정분권을 요구하지만 중앙정부는 지방재정이 방만하고 낭비가 많다고 지적하며 지방을 옥죄려고만 할 뿐 집권적 통제의 고리를 풀어줄 생각이 전혀 없다.

참여정부 이래 지방분권개혁이 추진되어 왔지만 더 많은 분권을 요구하는 지방정부와 이에 소극적으로 대응하는 중앙정부의 행태가 대조를 이루면서 분권개혁은 여전히 진행형이다. 아직 지방분권개혁이 제대로 실현되지도 않았는데 중앙정부는 지방재정에 대한 각종 통제적 기제를 강화하려는 반분권적 행태를 서슴치 않고 있다.

다양한 기제를 활용하여 지방재정을 통제하고 자치단체의 책임을 추궁하면 지방재정이 건전해질 것인가? 지금 대부분의 자치단체 재정이 긴장상태에 빠진 것은 집권체제가 기형적으로 만들어놓은 제도와 그것이 고착된 구조로 나타나는 문제이다. 지방정부의 재정책임을 확보하려면 지방자치와 지방재정을 둘러싼 중앙집권체제의 각종 통제기제를 혁파해야 한다.

한국 지방재정의 실태에 관한 연구자들의 글에서 확인되는 몇 가지 공통된 특징들을 요약하면 다음과 같다. 2)

첫째 **자주재정권이 대단히 제한되어 있다**. 즉 중앙정부와 지방정부 간의 세출권한의 배분(세출규모의 크기)과 세입권한의 배분(과세자주권, 즉 세수규모의 크기)이 대단히 비대칭적이다. 양적으로 지방재정의 세출규모는 지속적으로 늘어나고 있고 중앙-지방재정의 재정사용액의 비율도 점차 지방의 몫이 커지고 있지만, 국세-지방세의 상대적 비중은 거의 변동이 없어 세입에서 자체재원의 비중 지속적으로 낮아졌다. 그 결과 모든 자치단체가 자율적 재정운용을 할 수 없는 상태에서 새로운 권한배분에 따른 재정압박을 받고 있다.

둘째 **세출의 자치가 크게 제약되어 있다**. 세출권한과 관련해서 양적인 규모는 지속적으로 팽창해왔지만 실질적인 자치권의 시각에서 보면 자치단체는 중앙정부의 대행사업기관에 불과하다는 평가를 받고 있다.

2) 이재은(2014, 2010, 2009, 2008), 손희준(2014), 유태현(2014), 김재훈(2013), 이현우(2013), 김현아(2013a) 등을 참조바람.

그 이유는 중앙정부와 지방정부 사이의 권한배분의 내용과 방식이 대단히 중앙집권적이기 때문이다. 세출 권한, 즉 중앙정부와 지방정부가 수행하는 사무·사업의 배분이 주민에게 가장 가까이 있는 기초자치단체에 우선 배분하는 **보완성의 원칙(subsidiarity principle)**에 입각해서 배분되지 않고 중앙정부-광역정부-기초정부 순으로 기능배분이 이루어지는 **역보완성의 원칙**이 관철되어 왔다.

게다가 중앙정부에 배분된 권한을 실제로는 **기관위임사무**의 형식으로 자치단체에게 집행하게 하면서 이에 대응하는 국고보조금에는 지방비부담의무를 강제하여 재정운용의 자율성을 더욱 제약하고 있다.

또한 중앙정부가 해야 할 일을 일방적인 입법조치를 통해 지방정부에 의무화하면서도(이를 의무강제 또는 필치규제라고 한다) 그 재원보장은 소홀히 함으로써 지방재정의 긴장상태를 초래하는 행태도 거듭되고 있다. **세출면에서의 중앙집권적 기제가 실질적으로 세출의 자치를 제약하고 있다.**

셋째 세입권한의 배분은 더욱 중앙집권적이어서 세입의 자치도 크게 제약되어 있다. 지방재정운용에 있어 자율-참여-책임이 구현될 수 있는 틀은 세출권한배분에 걸맞게 세입권한을 배분해야 하며, 세입권한은 **자주재원(지방세중심)주의를 기본원칙으로 제도가 설계되어야 한다.** 그러나 현실에서는 자주재원주의보다는 **일반재원(지방교부세)주의**가 더 선호되고 있다. 이는 중앙재정 당국만이 아니라 자치단체장이나 지방의원 심지어 주민들도 쉽게 빠져드는 함정이다. 요컨대 한국의 지방재정은 과세자주권을 포함한 세입의 자치가 매우 빈약하다. 그런데 세입의 자치가 구현되지 않으면 서비스수준에 비례하여 조세부담을 짊어지는 **재정책임성(fiscal accountability)**은 발휘되지 않고, 징세노력이나 예산절약노력을 기울이지 않는 **연성예산제약(soft-budget constraint)**에 따른 재정의 비효율성문제가 발생한다는 것은 이론적 실증적으로 입증되어 왔다. 이처럼 세출권한의 배분이나 세입권한의 배분이 중앙정부에 집중되어 있고 지방정부에 대한 다양한 통제기제들이 작동되는 **정부 간 재정관계를 중앙집권적 분산체제**라고 규정하기도 한다.<sup>3)</sup>

넷째 정부 간 재정관계가 중앙집권적인 성격을 벗어나지 못하다보니 양적으로 지방정부의 실질적 세출 규모가 엇비슷한 수준까지 팽창해왔음에도 질적으로 지방재정의 자율성은 점점 줄어들고 있다. 예산의 순계기준으로 실질적인 재정사용액의 비중을 살펴보면 중앙재정과 지방재정(교육재정 포함)의 크기는 점차 지방재정의 몫이 커지고 있다. 국세와 지방세의 형식적(제도적) 비중은 8:2 수준에서 크게 변동이 없지만, 지방교부세(교육교부금 포함)와 국고보조금의 형태로 재정이전이 이루어지면 실질적인 세수배분은 중앙정부와 지방정부의 몫이 4:6으로 역전된다.

재정분권의 정도를 이러한 양적 크기로 비교하는 연구결과 중에서는 한국에서 재정분권을 긍정적으로 평가하는 사례가 있는바, 이는 실질적인 통제기제에 대한 이해를 결여한 분석이다. 중앙의존적 지방재정구조는 전국을 획일적으로 통제하려는 중앙집권체제에서는 유효할지 몰라도 자율성과 다양성을 추구하는 지방자치분권의 본래의 취지와는 큰 괴리가 있다.

다섯째 중앙정부의 각종 제도개편이나 정책이 작·간접적으로 지방행·재정에 영향을 미침에도 불구하고 정책결정과정에서 자치단체의 의견은 제대로 수렴하지도 않고, 또 중앙정부의 일방적 조치로 자치단체의 재원감소나 지출증가가 나타나도 이에 대한 보전대책을 강구하지 않는 집권적 행태가 반복되고 있다.

예컨대 이명박 정부에서 실시된 감세정책과 영유아보육정책, 박근혜정부에서의 누리과정문제가 대표적 사례이다. 제도도입은 중앙정부가 했지만 구체적 사업의 집행은 자치단체가 담당하고 있는데 영유아보육의 경우 중앙정부는 지방자치단체에게 필요한 재원의 적게는 20%(서울시) 많게는 50%까지만 보전해주었다. 초기에는 자체재원을 동원해 사업을 집행했지만 점차 재정여력이 고갈되면서 자치단체의 반발이 거세지자

3) 이재은(2002)

보조율을 15%포인트 인상했지만 지방재정에는 여전히 압박요인으로 작용하고 있다.

2016년 4월 국가재정전략회의에서 논의된 누리과정 특별회계 설치문제나 조정교부금 개편 및 법인지방소득세의 공동세화 등의 조치도 여전히 사전에 지방의 의사를 수렴하지 않고 중앙정부가 일방적으로 추진하면서 자치단체의 강한 반발에 직면하기도 했다. 주민직선 지방자치시대에도 중앙정부의 여러 행태는 집권적 관치시대의 관행에서 벗어나지 못하고 있다.

여섯째 최근에 심화되고 있는 지방정부의 재정긴장(fiscal stress)상태를 바라보는 중앙재정당국의 시각은 주로 그 책임을 지방정부의 낭비적 재정행태에서 찾고 있으며 근원적인 정부 간 관계의 집권성을 개선하기 보다 재정운용의 효율성과 책임성을 강제하는데 집중하고 있다. 중앙재정이든 지방재정이든 재정운용의 효율성과 책임성은 중요하다. 그러나 243개 단체 중에서 잘못된 재정운용행태로 재정긴장이 초래된 단체는 인천광역시, 강원도, 용인시, 의정부시, 김해시, 태백시 등 지역개발사업에 실패한 극소수의 단체에 불과하다. 일부 단체에서 드러난 부실한 축제나 행사 등은 지역적인 문제이다. 한국의 지방재정에 존재하는 본질적 문제점을 해결하지 않고는 반복되는 재정긴장상태를 해소할 수 없다. 오히려 민선5기와 민선6기에 많은 자치단체들이 채무를 상환하고 건전재정으로 회복하고 있다는 사실에 주목해야 한다.

일곱째 한국의 지방재정제도는 자율-참여-책임이 구현되는 분권형 제도가 아니라 통제-의존-책임회의 집권형제도이기 때문에 근본적으로 파산이 허용되지 않는 구조를 갖고 있다. 따라서 지방재정의 효율성과 책임성을 구현하려면 정부 간 관계를 기존의 지배-종속적 집권체제에서 대등-협력적 분권체제로 개혁하고, 재정관계도 자주재원주의를 원칙으로 하되 지역 간 재정력격차를 시정하는 재정조정제도를 강화하는 재정분권개혁을 추진해야 한다는 것이 학계의 일반적 지적이다.

이상에서 학계에서 논의되고 지적되는 한국 지방재정의 실태와 문제점 그리고 기본적 개혁방향의 공통요소를 살펴보았다.

한국의 지방자치단체들이 재정압박을 받고 있는 근본적 원인은 세출의 자치와 세입의 자치를 제약해온 정부 간 재정관계의 집권구조로 집약된다. 이러한 집권구조는 사회경제적 발전과정에서 국가의 역할이 지니고 있는 보편적 특징에 국가주도형 경제개발이라는 한국적 특수성이 더해지면서 형성된 역사적 산물이다. 세출권한의 양적 배분이나 중앙-지방 간 사무배분체계의 질적 특성 등이 세출의 자치를 제약하고 있다면, 중앙집권적 경제개발계획의 추진과정에서 수차례 강화되었던 과세권의 중앙집중화가 세입의 자치를 제약해온 것이다. 그런데 이러한 중앙집권구조는 지방자치가 부활된 이후에도 근본적으로 바뀌지 않고 오늘까지 이어지고 있다.

이처럼 중앙집권적인 정부 간 재정관계를 분권적으로 개선하지 않고는 시민의 삶을 우선하는 풀뿌리 민주주의의 발전도 어렵고 점차 심화되는 재정긴장상태를 극복하려는 재정의 책임성도 구현하기 어렵다. 그런데 불행하게도 참여정부에서 지방분권개혁을 기치로 내걸고 분권개혁을 시작했지만 이후 이명박 박근혜 정부에서 추진된 지방재정제도 개편은 자율성 확대를 통해 자발적 재정책임성의 구현을 추구해온 것이 아니라 재정통제기제의 강화를 통한 책임성 강제가 기조를 이루어왔다.

지방분권개혁은 권한의 재배분에서 출발하지만 과세자주권을 포함한 재정분권이 실현되지 않

으면 무용지물이다. 자율-참여-책임이 구현되는 지방자치를 실현하려면 체계적인 재정분권개혁이 필수적이다. 재정분권의 추진체계의 기본틀은 다음과 같다.

첫째 (세출의 자치 확립) 중앙정부와 지방정부의 역할구분을 명확히 하고, 이에 따른 사무사업의 배분과 세출책임을 정립해야 한다. 그리고 권한배분이 확립되면 기관위임사무나 의무강제, 또는 보조금에 의한 유도과 같은 통제기제는 엄격히 배제하여 세출의 자치를 확립해야 한다.

둘째(세입의 자치 확립) 세출책임을 명확해지면 이에 걸맞게 신장성이 있는 기간세원(소득·소비지출)을 중앙-지방정부 간에 재배분하여 최대한 과세자주권을 확충해주어야 한다. 적어도 표준행정수요를 자체수입으로 조달할 수 있는 불교부단체가 30-40개는 되어야 재정분권이 이루어졌다고 할 수 있다.

셋째 세원이 재배분되면 경제력 격차에 수반되는 세수격차가 발생할 수밖에 없다. 자본주의의 불균등발전법칙의 불가피한 산물이다. 이러한 재정력격차는 전국적으로 균질한 행정수요를 보장하기 위해서 일차적으로 지방교부세를 통한 수직적 조정을 강화해야 한다. 지금의 지방교부세제도는 표준행정수요도 산정하고 있지 않고 표준재정수입도 과거수입을 기준으로 산정하여 재정책임성을 발휘할 필요가 없다. 제도적으로 재정책임성을 구현하도록 개편해야 한다.

그리고 전국적으로 최소한의 균질한 수준을 보장하면, 각 지역의 특성을 고려한 공동체적 발전을 위한 2단계 재정조정을 광역단체가 수행하도록 제도를 설계해야 한다. 이른바 수평적 재정조정제도를 확충하는 것이다. 즉 전국적 균질성이 필요한 공공서비스에 대한 재원은 중앙정부가 보장되고 지역적 특성이 반영되는 공공서비스에 대해서는 지역공동체의 수평적 재정조정으로 보완하는 것이다. 현재 서울시 재산세의 공동세화와 시·도의 조정교부금이 그것이다.

우리나라 지방재정조정장치는 중앙정부에 의한 지방교부세, 지방소비세 차등배분, 국고보조금 차등보조율, 지방정부에서의 조정교부금, 도비보조금 차등보조율 등이 있다. 이렇게 다중적 제도에 의해 재정조정이 이루어지다보니 재정자립도가 10% 미만인 단체나 60%인 단체나 재정자주도는 대략 70% 수준에서 동등하게 보장되거나 오히려 역전되는 현상이 나타나고 있다. 1인당 세출·세입지표가 아니라 총재정규모를 기준으로 조정하다보니 순위역전효과가 격차축소효과를 압도하고 있다.

2016년도 행정자치부의 지방재정제도개편안에서 경기도의 불교부단체에 대한 조정교부금제도 개편은 자치단체의 조례에 의한 재정조정제도를 무력화하는 매우 반분권적인 조치였다. 비록 경기도의 조례 제정과정에서 지역이기주의가 작동했다 하더라도 상위법에 허용된 조례제정권을 발휘한 것이지 조례 자체에 내재적 모순이 있는 것은 아니었다.

또한 지방교부세제도의 기준재정수입·수요의 산정방식에 자치단체의 결정요소인 조정교부금을 조정계수로 산입함으로써 지방자치단체의 조례제정권에 제약요인으로 작동하도록 만든 것이 근본문제였다. 다시 말해 재정조정제도의 단계적 성격을 무시하고 중앙-지방이 연동되도록 만듦으로써 지방재정의 자율성을 제약한 것이다.

재정조정제도가 재정책임성을 훼손하고 연성예산제약의 문제를 심화시키는 것은 바람직하지

않다. 게다가 배분기준도 너무 복잡하여 행정자치부의 자의성이 개입할 여지가 크다. 배분기준의 단순화와 배분절차의 투명성을 확보하여 책임성을 제고해야 한다. 세원이양이 이루어진다면 차제에 재정력격차를 시정하되 재정책임성이 발휘될 수 있도록 지방교부세제도와 조정교부금제도를 포함한 재정조정제도를 전체적으로 재설계할 필요가 있다.

현재의 지방교부세처럼 조정 이전과 조정 이후의 재정력 순위가 현저하게 역전되는 현상은 피해야 재정책임성이 작동될 수 있다. 1인당 세출규모, 1인당 자체수입, 1인당 세입규모 등이 과도하게 역전되는 현상은 공평성의 관점에서나 효율성/책임성의 관점에서나 바람직하지 않다. 선진국 어디에서도 최초의 순위가 현저하게 역전되도록 재정조정을 하는 나라는 없다. 재정분권은 자율과 책임이 조화되도록 종합적 체계적으로 접근해야 개편이 개편을 부르는 악순환을 막을 수 있다.

21세기에 들어오면서 분권화는 범세계적이고도 장기적인 추세로 작용하고 있다. 세계화와 시장화, 저출산 고령화, 저성장화 등 급속하게 변모하는 사회경제적 여건은 중앙정부의 역할은 축소시키면서 시민의 삶의 안전과 지역공동체를 유지해야하는 지방정부의 역할은 확대시키고 있다. 즉 지방분권은 직접민주주의의 확대와 같은 정치적 욕구의 문제만이 아니라 투기적 자본축적이 만연하면서 초래되는 사회경제구조의 변화는 시민의 삶에 불확실성과 위험성을 증폭시키고 있고 이에 대응하는 사회적 안전망의 필요가 지방정부의 역할 확대를 요구하고 있는 것이다.

한국에서도 1987년 민주화 운동이후 지방자치가 부활되고, 1997년 IMF경제위기와 2008년 세계금융위기를 거치면서 사회경제적 불평등과 양극화는 전방위적으로 시민들의 삶을 피폐하게 만들고 있다. 여기에 인구구조변화와 저성장 등 구조적 요인이 가중되면서 한국사회의 지속가능성을 위협하고 있다. 해외에서는 국가소멸가능성 1호국가로 한국을 지목하기도 한다. 그러나 집권체제에서 부와 권력을 획득한 지배세력은 사회경제적 지속가능성 보다는 계층·계급적 기득권유지에 매몰되어 더불어 협력하는 분권사회로의 이행을 저지하고 있다.

이명박 박근혜 정권에서 거듭된 파행적 행태가 결국은 어처구니없는 박근혜-최순실게이트로 파탄에 이르렀다. ‘촛불’과 함께 표출된 대통령탄핵사태는 단지 무능한 대통령의 이해할 수 없는 행동에 대한 분노가 아니라 이러한 사태를 생산해낸 우리 사회의 부패하고 부정한 권력구조와 지대이익추구 먹이사슬이 초래하는 사회경제적 불평등과 불공정에 대한 저항이다. 그 핵심에 재벌체제라는 경제권력의 집중, 대통령제와 의회제도에 내재된 승자독식체제, 이를 유지하는 정부계층구조의 중앙집권체제, 그리고 이러한 집권구조가 구축해온 정관재언유착구조가 존재한다. 이러한 집권적 기득권구조를 타파하지 못하면 21세기 한국사회는 쇠퇴의 길을 피할 수 없다. 촛불은 어두운 기득권사회에 던지는 보통의 시민들이 보내는 경고이며 공정하고 포용적인 사회를 향한 염원이다. 사회경제구조의 민주적 재편은 시대적 과제이며, 지방분권개혁은 한국사회의 지속가능성을 모색하는 단초가 될 것이다.

이하에서는 이러한 분권과 집권의 대립적 구조가 어떻게 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있는지에 대해서 살펴보고, 재정압박 내지 재정긴장상태를 극복하기 위해서 필요한 재정분권개혁의 과제를 살펴보고자 한다.

## II. 한국 지방재정의 총량적 실태와 중앙의존성

### 1. 한국 지방재정의 총량적 실태

2015년도 우리나라 중앙·지방의 재정규모를 <표-1>에서 살펴보면, 통합재정수입기준으로 총규모는 597.8조 원이며, 중앙정부 예산이 375.4조 원(62.8%)이고 일반자치단체예산이 168.1조 원(28.1%), 교육자치단체예산이 54.3조 원(9.1%)이다. 여기에는 정부 간 이전지출이 중복 계상되어 있으므로 단체 간 이전재원을 정산한 뒤 최종사용주체를 기준으로 구분해보면 <표-2>에서와 같이 2015년도에 중앙정부와 지방자치단체와 교육자치단체의 비중이 53.7 : 34.5 : 11.8으로 지방자치단체의 몫이 조금 더 늘어난다.

요컨대 중앙정부와 지방자치단체 간 재정관계를 정리하면 제도적 형식적으로는 중앙재정의 비중이 더 크지만 정부 간 재정조정을 하고 나면 실질적으로 중앙재정과 지방재정(일반자치와 교육자치 포함)의 몫이 엇비슷해진다. 즉 예산서 상으로는 지방의 몫이 37.2%이지만 이전재원이 모두 실질적 재정주체의 몫으로 이전되면 지방의 몫(교육재정 포함)이 46.3%를 차지하고 있다. 물론 이 수치는 최근 수년간 지방재정의 증가율보다 중앙재정의 증가율이 훨씬 높아 지방의 실질적 몫이 줄어든 수치이다. 그래도 지방재정의 절대적 상대적 규모는 선진국들과 비교해도 결코 작지 않은 규모와 비중인데 지방정부 쪽에서는 권한도 재원도 부족하다고 하소연하고 있다.

<표-1> 중앙재정과 지방재정의 세입규모 추이 (단위: 억 원, %)

구분/연도별	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
중앙정부예산 (비중)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)	2,486,125 (55.5)	2,636,038 (55.9)	3,558,051 (62.7)	3,754,033 (62.8)
지방정부예산 (비중)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)	1,510,950 (33.8)	1,568,887 (33.2)	1,586,520 (28.0)	1,681,012 (28.1)
지방교육예산 (비중)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)	477,034 (10.7)	514,496 (10.9)	529,028 (9.3)	543,341 (9.1)

자료: 안전행정부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도

<표-2> 2015년 국가와 지방자치단체 재정사용액 비교 (단위: 억 원, %)

구분	중앙정부	일반자치단체	지방교육자치단체
통합재정지출 규모	3,754,033 (62.8%)	1,681,012 (28.1%)	543,341 (9.1%)
이 전 재 원 흐 름	① 중앙정부 → 자치단체 △799,729 지방교부세 348,881 국고보조금 450,848	+65,939① 지방교부세 315,859 국고보조금 417,931	-
	② 중앙정부 → 지방교육 △394,186 교육교부금 394,056 국고보조금 130	-	+12,576② 교육교부금 381,382 국고보조금 228
	③ 자치단체 → 지방교육 -	△103,942 전출금(의무) 84,483 보조금(재량) 19,459	+7,586③ 전출금(의무) 90,588 보조금(재량) 5,768
	계	△1,193,915	△38,003
통합재정지출 사용액	2,560,118 (53.7%)	1,643,009 (34.5%)	563,503 (11.8%)

주 1) 중앙정부 통합재정지출 = 일반회계 + 특별회계 + 기금(금융성 기금 제외) - 내부거래 - 보전거래

2) ① 65,939억원 : 자치단체에서 중앙정부 예산 편성액보다 적게 반영한 금액이므로 보정

3) ② 12,576억원 : 지방교육청에서 중앙정부 예산 편성액보다 적게 반영한 금액이므로 보정

4) ③ 7,586억원 : 지방교육청에서 자치단체 예산 편성액보다 적게 반영한 금액이므로 보정

자료 : 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

그렇다면 한국에서의 정부 간 재정관계의 내부에는 무언가 근본적인 문제가 존재한다고 보아야 할 것이다. 논리구조로 본다면 우선 정부 간 권한배분과 세원배분에 있어 제도적인 특징이 존재할 것이고, 다음으로 정부 간 수직적 재정조정과정에서 구조적인 특징이 작용할 것이다. 이는 일반적으로 지적되어온 세출권한과 세입권한의 비대칭성으로 집약된다.

## 2. 지방재정 세입구조의 특징

한국의 지방재정이 양적 규모의 확대에 비해 지방재정의 자율성이 취약하고 그 결과 재정책임성이 잘 발휘되지 못하는 문제점을 안고 있다. 우선 세입구조를 통해 지방재정의 자율성의 정도를 살펴보자. <표-3>은 우리나라 지방재정의 전체적인 세입구조의 추이를 보여준다.

<표-3> 지방재정의 세입 구성 추이(전체)

단위: 억 원, %

구 분 \ 연도	2008		2010		2012		2014		2015	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
계	1,444,536	100	1,497,797	100	1,670,153	100	1,590,971	100	1,569,916	100
자체수입	840,663	58.2	851,806	56.9	943,956	56.5	808,987	50.8	802,843	51.1
지 방 세	450,890	31.2	493,075	32.9	529,068	31.7	581,845	36.6	594,523	37.9
세외수입	389,774	27.0	358,731	24.0	414,888	24.8	227,142	14.3	208,320	13.3
의존수입	566,491	39.2	589,722	39.4	685,873	41.1	744,675	46.8	733,790	46.7
지방교부세	306,787	21.2	276,720	18.5	335,932	20.1	352,272	22.1	315,859	20.1
보 조 금	259,703	18.0	313,002	20.9	349,941	21.0	392,403	24.7	417,931	26.6
지방채 기타	37,382	2.6	56,270	3.8	40,324	2.4	37,300	2.3	33,283	2.1

자료: 행정행정부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

주: 2014년도까지는 최종예산, 2015년도는 당초예산임.

우리나라 지방재정의 세입구조를 보면 우선 자체수입의 비중이 2015년도에 51.1%이다. 자체수입 중에서 지방세의 비중은 37.9%이다. 즉 헌법에 의해 조세징수권을 부여받은 지방정부가 지방세로 총세입의 3분의 1밖에 조달하지 못하고 있다. 다시 말해 지방세의 재원조달기능이 매우 취약하다. 자체수입 중 세외수입은 총세입의 13.3%를 조달하고 있다. 그런데 2013년도까지는 세외수입에 전년도 이월수입이 포함되어 있고 그 비중이 상당히 컸다. 국가예산의 주기와 지방예산의 주기가 불일치하는 문제점 때문에 국고보조사업의 이월액이 크기 때문이다. 2014년도부터는 보전수입과 내부거래를 세외수입에서 제외했기 때문에 그 비중이 크게 낮아졌고 나아가 재정자립도도 함께 낮아졌다.

그런데 <표-4>에서 보듯이 자체세입의 비중이 지방의회가 부활된 1991년 이래 지속적으로 점점 줄어드는 추세를 보이고 있다. 지방세의 비중이 1991년도에 40.4%에서 2013년도에는 34.3%로 낮아졌다가 지방소비세의 세율인상으로 2015년도에는 37.9%로 높아졌다. 세외수입의 비중도 1991년도에 30.5%에서 2013년도에 21.3%로 낮아졌고, 분류기준이 바뀐 2015년도엔 13.3%이다. 그 이면에서 지방교부세의 비중은 1991년도엔 17.3%에서 2015년도에 20.1%로 높아졌고, 보조금의 비중은 같은 기간에 9.0%에서 26.6%로 높아졌다. 기능이양 등에 수반하여 세출은 팽창하는데 이를 이전재원으로 보전함으로써 지방재정의 자율성은 줄어들고 중앙의존도는 높아졌으며, 이 과정에서 지방비부담의무 등은 지방의 재정여력을 지속적으로 감소시켜온 것이다.

이처럼 자체재원의 비중이 낮아지고 이전재원의 비중이 높아지면 연성예산제약(soft budget constraint)의 부작용을 초래하여 지방정부가 재정책임성을 방기하게 만든다. 그러면 지방재정의 자주성이 낮아지는 원인이 무엇인지를 세입구조 특히 지방세제의 특징을 통해 확인해보자.



<표-4> 지방재정 세입구조의 추이 (단위 : 억원, %)

구 분	지방의회 부활 (1991년)	단체장 1기 (1995년)	단체장 2기 (1999년)	단체장 3기 (2003년)	단체장 4기 (2007년)	단체장 5기 (2013년)	단체장 6기 (2015)
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	537,724 (100.0)	781,425 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,568,887 (100.0)	1,569,916 (100)
지 방 세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	185,685 (34.5)	288,165 (36.9)	380,732 (34.0)	537,470 (34.3)	594,523 (37.9)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	157,593 (29.3)	200,363 (25.6)	278,509 (24.9)	334,124 (21.3)	208,320 (13.3)
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	69,187 (12.9)	115,196 (14.7)	214,083 (19.1)	314,600 (20.0)	315,859 (20.1)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	29,061 (5.4)	48,504 (6.2)	—	—	
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	78,912 (8.5)	106,663 (13.6)	211,590 (18.9)	341,732 (21.8)	417,931 (26.6)
지방채	—	15,575 (4.2)	17,286 (2.6)	22,639 (2.9)	34,950 (3.1)	40,960 (2.6)	33,283 (2.1)

자료: 안전행정부, 「지방자치단체 예산개요」 각 연도

주: ( )안의 수치는 구성비임.

<표-5> 국세와 지방세가 총조세에 차지하는 비중 추이 단위: %

구 분	1991	1995	2000	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국 세	79.1	78.8	81.2	77.0	79.2	78.1	79.0	79.3	80.1	78.8	78.8	
지방세	20.9	21.2	18.8	23.0	20.8	21.9	21.0	20.7	19.9	21.2	21.2	

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도

지방재정의 세입구조에 있어 자주성이 낮아져온 첫째 요인은, <표-5>에서 보듯이 지방자치 부활 20년이 넘도록 총 조세수입 중 지방세가 차지하는 비율이 20% 수준을 크게 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 예컨대 지방세의 상대적 비중이 1991년 20.9%에서 2006년 23%까지 높아지기도 했지만 감세정책의 영향이 컸던 2010년 이후 낮아져 2013년도엔 19.9%까지 낮아졌다가 지방소득세의 독립세화, 지방소비세의 세율인상 등으로 2015년도에 21.2%로 되었다.

<표-6> 세원 유형별 지방세 세수 구성비 단위: %

구 분	세 목	구성비	
		한국	OECD 평균
계(세목수)	11개 세목	100.0	100.0
소득·소비과세(5)		39.3	55.9
· 소득과세(1)	지방소득세	18.5	37.1
· 소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	20.8	18.8
재산과세(4)		42.8	38.7
· 보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(특정부동산)	16.5	—
· 거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	26.3	—
기 타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 지방교육세, 자동차세(차량분), 지역자원시설세(특정자원) 지난연도 수입	17.9	5.3

자료: 안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2014, p.130.

OECD(2013), Revenue Statistics 2013.

주: 한국은 2014년도 당초 예산규모이며, OECD평균은 2012년도 기준 예산액임.

두 번째 요인은 <표-6>에서 보듯이 지방세의 구조가 부동산 경기와 밀접한 재산과세(42.8%) 중심이다. 지방소득·소비과세의 비중은 각각 18.5%와 20.8%로 상대적으로 낮다. 대장과세인 부동산관련세는 세수 탄력성이 낮고 부동산경기민감하게 반응하여 안정성도 낮다. 특히 부동산에 대한 재산세는 소득·소비세와 달리 조세부담변동에 대한 주민들의 저항이 강하다.<sup>4)</sup> 또한 지방소득세는 제도설계가 중앙정부 정책의 영향을 크게 받는 구조이다.<sup>5)</sup> 소비세과세는 2010년 부가가치세액의 5%로 도입되고 2014년도에 11%로 인상되어 비중이 크게 신장되었다.

<표- > 조세총액 중 지방세의 비중 비교					단위: %
한국	미국	일본	영국	독일	프랑스
21.0	46.1	42.3	6.1	48.3	28.4

출처 : OECD Revenue Statistics, 2014

주) OECD(연방제 및 비연방제) 34개 국가의 2012년 공표기준 자료이며, 사회보장기금과 초국가(Supranational)기구 차원에서 부과하는 조세는 제외

지방세제가 부동산중심으로 되다보니 세수의 신장성이 낮다. 2009-11년간 국세의 연평균 증가율은 7.1%인데 지방세의 증가율은 4.5%에 그쳤다. 그동안 지방소득세와 지방소비세의 개편 요구가 강했던 이유이다. 2014년도부터 지방소득세의 독립세화가 실현되었고 지방소비세의 세율이 5%에서 11%로 높아지면서 2015년도부터는 지방소득세와 지방소비세의 비중이 다소 높아졌다.

그런데 지방세의 세목과 관련해서 지적할 점은 제도상 지방세의 세목으로 설정은 되어 있지만 실제로는 국가의 정책목적을 위해 도입된 것과 교육자치단체를 위한 세목 등이 포함되어 있다. 따라서 지방정부의 재원조달수단으로서의 지방세를 분석할 경우에는 이러한 세목은 제외하고 분석하는 것이 더 타당할 수 있다.<sup>6)</sup> 형식적인 지방세제와 그 실질적 사용목적이나 주체의 이질성은 주민의 입장에서는 주민부담과 주민이 누리는 지방공공서비스의 대응관계를 파악하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

세 번째 요인은 국가시책 지원 등을 명목으로 국가에 의해 납발되어온 지방세의 비과세 감면이다. 비과세 감면율을 보면, 국세는 2005년도 14.3%에서 2013년도에 13.3%로 줄어든 반면 지방세의 감면율은 같은 기간 12.8%에서 22.5%로 급증했다. 2011년도에 지방세 감면액이 15.2조원인데 이 중 법령에 의한 감면액이 14.3조원으로 94%를 차지하고 있고, 지방의 조례에 의한 감면은 6%인 0.9조 원에 불과하다. 2009년도 취득세를 50% 감세했을 때 세수감소는 약 2조 4천억원으로 추정되었다.<sup>7)</sup>

4) 단적인 예가 참여정부에서 재산과세의 점진적 과표현실화를 추진하며 재산세부담이 증가하자 서울의 강남지역 3개구를 비롯한 부동산투기과열지역들에서 조세저항이 강했고 특히 야당출신 기초단체장이 지배하던 기초단체들이 탄력세율을 이용해 국가정책에 저항하는 모습도 나타났다. 이 과정에서 지방세이던 재산세의 누진부분이 국세인 종합부동산세로 전환되는 빌미가 되었다.

5) 과표가 국세 결정세액이라 국세 감면조치가 실시되면 곧바로 지방소득세가 줄어든다.

6) 예컨대 자동차세로 통합된 주행세는 한미자동차협정에서 미국의 자동차세 인하요구를 수용하면서 자동차세 세수감소의 보전재원으로서 도입된 것이다. 그 세수의 일부가 버스와 택시 등 유가보조금의 재원으로 사용되고 있다. 이는 국가의 정책목적을 위한 것일 뿐 고유한 지방재정의 세출기능이라고 보기 어렵다. 또한 지방교육세는 온전히 교육자치단체로 이전해야 하는 재원으로 일반자치단체는 징수만 대행해줄 뿐이다. 여기에 일반자치단체의 지방세 수입 중에서 법령에 의해 교육자치단체의 시설 및 인건비를 지원하도록 의무화되어 있다.

7) 안전행정부(2013)

&lt;표-7&gt; 지방재정 자립도의 연도별 추이

단위: %

연도별	1991	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전국평균	66.4	63.5	59.4	56.2	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5

자료: 내무부, 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

행정자치부, 『지방재정365』

지방세입의 자주성이 낮아지다보니 <표-7>에서 보듯이 자치부활 이후 지방재정자립도는 지속적으로 하락하고 있다. 즉 1991년도의 재정자립도는 66.4%이었으나 2015년도엔 50.6%까지 낮아졌다. 다만 2014년도부터 산식이 변경되어 실제 발표되는 재정자립도는 과거의 기준보다 더 크게 낮아진 것으로 나타나고 있음에 유의할 필요가 있다. 그 결과 자체수입으로 자기지역을 위해 일하는 공무원 인건비도 충당하지 못하는 단체가 2013년도에 강진, 봉화 등등 38개에서 2014년도에는 78개로 배증했다.

&lt;표- &gt; 자치단체 유형별 재정자립도 추이

단위: %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국평균	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6
특·광역시	78.5	73.9	73.8	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8	64.8	65.8
도	36.1	34.9	39.5	33.3	31.6	33.0	34.8	34.1	33.2	34.8
시	39.4	39.5	40.7	40.7	40.0	38.0	37.1	36.8	36.5	35.9
군	16.1	16.6	17.2	17.8	18.0	17.1	16.4	16.1	16.6	17.0
자치구	40.5	37.5	37.1	37.3	35.4	36.6	36.0	33.9	31.1	29.2

주: 전국평균은 순계규모 기준, 자치단체 유형별 지표는 총계규모 기준임.

자료: e-나라지표

재정자립도는 전국평균은 물론이고 자치단체 유형별로는 다소 굴곡을 보이지만 전반적으로 하락추세를 보이고 있다. 이는 중앙정부가 결정하고 지방에 실시의무가 부여되는 각종 사회복지 사업이 지속적으로 확대되면서 국고보조금이 급속히 증가된 반면, 중앙정부의 감세정책과 경제위기 등의 여파로 자체수입 증가율이 의존수입 증가율에 미치지 못하기 때문에 나타나는 현상이기도 하다.

한편 자체수입과 함께 용도가 자유로운 재원인 지방교부세 재원을 합산해서 산출하는 재정자주도의 추이를 보면 전국 평균으로 2007년도에 79.5%에서 역시 감소경향을 보여 2015년도에 68.0%로 나타났다. 단체별로는 자치구의 경우 재정자주도가 같은 기간 67.6%에서 42.5%로 25.1%포인트나 낮아지고 있다.

&lt;표- &gt; 자치단체 유형별 재정자주도 추이

단위: %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국 평균	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6	69.2	68.0
특·광역시	83.1	82	81.2	76.3	78.5	79.2	77.4	70.8	69.6
도	51	50.7	49.5	46	47.5	49.2	48.8	42.7	42.3
시	72.1	72	71.5	69.1	68.7	68.4	67.7	61.3	60.1
군	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7	62.9	63.9	58.4	57.5
자치구	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2	55.6	52.2	44.2	42.5

주: 전국평균은 순계규모 기준, 자치단체 유형별 지표는 총계규모 기준임.

자료: e-나라지표

### 3. 지방재정 세출구조의 특징

지방재정의 세입구조가 자율성이 낮고 중앙의존적이라는 특징은 세출구조의 특징으로 나타난다. 한국의 지방자치는 종합행정의 성격을 지니고 있다. 자치단체가 국방이나 외교를 제외한 거의 전 분야의 행정권한을 집행하고 있다.

<표-8>에서 지방재정의 기능별 세출구조를 살펴보면, 지방재정의 포괄범위가 매우 다면적이다. 2009년도에 가장 비중이 높은 분야는 사회복지분야로 17.6%이고 이어서 수송 및 교통분야가 13.4%, 국토 및 지역개발분야가 10.6%, 환경보호분야가 10.5% 순이었다. 그런데 2015 도에는 사회복지분야의 비중이 26.2로 크게 증가하였고, 환경보호분야가 9.9%, 수송 및 교통분야가 8.7%이고 국토 및 지역개발은 6.5%로 사회복지분야 이외의 분야는 모두 감소하고 있다.

<표-8> 지방재정의 기능별 세출구조 추이

단위: 억원, %

분야/연도별	2009		2011		2013		2014		2015	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
계	1,375,349	100.0	1,410,393	100.0	1,568,887	100.0	1,586,520	100.0	1,681,012	100.0
일반공공행정	103,270	7.5	125,034	8.9	129,895	8.3	984,229	6.2	104,766	6.2
공공질서 및 안전	19,680	1.4	23,366	1.7	28,862	1.8	26,754	1.7	29,314	1.7
교육	78,785	5.7	90,143	6.4	100,180	6.4	96,838	6.1	101,268	6.0
문화 및 관광	70,938	5.2	69,872	5.0	78,408	5.0	78,039	4.9	81,431	4.8
환경보호	143,932	10.5	150,305	10.7	157,925	10.1	159,026	10.0	166,582	9.9
사회복지	241,455	17.6	284,632	20.2	349,921	22.3	400,565	25.3	440,596	26.2
보건	19,241	1.4	20,082	1.4	23,323	1.5	24,632	1.6	27,556	1.6
농림해양수산	92,593	6.7	97,944	6.9	108,898	6.9	113,624	7.2	116,186	6.9
산업중소기업	29,251	2.1	30,437	2.2	32,213	2.1	39,899	2.5	40,832	2.4
수송 및 교통	183,886	13.4	151,118	10.7	154,683	9.9	141,815	8.9	5,520	8.7
국토 및 지역개발	145,149	10.6	116,385	8.3	122,118	7.8	109,590	6.9	109,384	6.5
과학기술	7,419	0.1	3,293	0.2	6,254	0.4	6,316	0.4	5,426	0.3
예비비	23,561	1.7	23,125	1.6	31,038	2.0	30,455	1.9	34,149	2.0
기타(인력운영비)	216,189	15.7	224,657	15.9	245,168	15.6	260,534	16.4	278,003	16.5

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

이처럼 사회복지분야의 지출이 급증하고 있는 것은 저출산 고령화 사회가 심화되면서 이에 대응하는 사회복지수요가 급증하고 있기 때문이다. 즉 <표-9>에서 보듯이 자치부활 이후 S.O.C.분야를 포함한 경제개발비의 비중은 줄어들고 사회복지를 포함한 사회개발비 지출의 비중은 늘어왔다. 예컨대 1991년도 경제개발비의 비중은 64.9%이고, 사회개발비의 비중은 13.5%이었는데 2007년도에는 경제개발비가 27.3%로 줄어들고 사회개발비는 51.2%로 네 배 가까이 비중이 늘었다.

<표-9> 지방재정 기능별 세출 구성 추이 (단위: 억원, %)

구 분	의회부활	민선 1기		민선 2기		민선 3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도

주: 1. 일반회계와 특별회계의 결산 순계임

2. 기능별 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

2008년도부터 사업별예산제도로 전환하면서 세출분류기준이 변경되었지만 <표-10>에서 보듯이 2008년도부터 2013년도까지의 사회복지비와 S.O.C.분야 세출의 비중변화를 보더라도 이러한 추세는 일관되게 나타나고 있다.

사회여건의 변화로 세출구조가 변화하는 것은 불가피하다. 문제는 중앙정부가 새로운 복지제도를 도입하여 지방정부에게 집행의무를 강제하면서도 그 재원대책을 제대로 강구하지 않는 행태가 거듭되고 있다는 사실이다. 예컨대 2008년도에 도입된 기초노령연금, 2012년도에 도입된 영유아 무상보육사업의 전 계층 확대 등으로 인해 사회복지지출수요가 급증하면서 자치단체들이 급격하게 재정긴장상태로 빠져들고 있다.

<표-10> 자치단체 사회복지 및 SOC 예산 규모 (단위: 조원, %)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
자치단체 전체예산(A)		125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3
사회복지	예산(B)	23.6	26.0	28.7	30.5	33.0	37.4	42.5	46.8
	비중(B/A)	18.9	18.9	20.5	21.6	21.8	24.2	26.0	27.0
SOC	지출(C)	29.2	32.9	29.3	26.7	28.3	27.7	26.7	27.1
	비중(C/A)	23.3	23.9	20.9	18.9	18.7	17.6	16.3	15.6

출처: e-나라지표

그런데 저출산 고령화가 심화되는 속에서 다양한 사회안전망이 필요하고 이를 위해 복지서비스가 필요불가결한 사업이고 또 자치단체가 수행하는 것이 훨씬 효율적인 사업이라면 제도를 도입할 때는 당연히 증세를 포함한 재원조달방안도 함께 모색되어야 하는데 기초노령연금이나 의무보육, 또는 누리과정확대 등에 있어서 이러한 조치가 전혀 수반되지 않음으로써 중앙-지방간 재정갈등이 심화되고 있는 것이 문제였다. 정치적 지지획득을 위해 복지요구는 수용하면서도 재정건전성을 위한 증세논의는 외면하고 그 책임을 지방정부로 떠넘기는 행태가 거듭되고 있는 것이다. 2016년도 지방재정제고 개편방안도 이러한 재정떠넘기기과 관련한 중앙-지방 간 갈등을 일방적 제도개편으로 해결하려는 의도가 반영된 것으로 이 역시 사전에 지방정부와 협의과정을 생략함으로써 중앙집권적 행태를 그대로 드러내고 있다.

<표-11> 국고보조사업비의 국가-지방 재원 분담 내역 (단위: 조원, %)

구분	세출총액 (A)	국고보조사업비						B/A	C/A
		소계(B)		국고보조금		지방비부담액(C)			
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비		
2005	95.6	23.0	100	15.4	68.3	7.3	31.7	24.1	7.6
2006	103.3	26.2	100	18.3	69.8	7.4	30.2	25.4	7.1
2007	113.0	32.0	100	20.9	65.3	9.7	34.7	28.3	8.5
2008	125.0	35.1	100	22.8	64.9	12.2	34.8	28.1	9.7
2009	156.7	41.7	100	26.5	63.5	15.2	36.5	26.6	9.7
2010	149.8	46.7	100	29.2	62.5	17.5	37.5	31.2	11.6
2011	141.2	48.6	100	30.1	61.9	18.5	38.1	34.4	13.1
2012	167.0	52.6	100	32.1	61.0	20.6	39.0	31.5	12.3
2013	156.9	56.7	100	34.0	60.0	22.7	40.	36.1	14.4

출처: 서정섭(2013), 「국고보조사업 개편방안」, 지방재정전략회의 및 토론회 발표논문

주: ( ) 수치는 보조사업 총액에 대한 구성비임.

세출구조와 관련해서 주목해야 할 것은 자치사무보다 위임사무인 국가보조사업이 급증하고 있는데 국고보조율이 지속적으로 하락하며 지방비 부담이 증가하여 세출의 자치를 제약하고 있다는 점이다. 예컨대 <표-11>에서 보면, 2008년도에 국고보조관련 총사업비가 35.1조 원인데 국고보조금은 22.8조 원으로 국고보조율이 64.9%이었으나 2010년도에는 국고보조율이 63%, 2012년도에는 보조율이 61%, 2013년도에 보조율이 60%로 낮아졌다. 국고보조사업의 규모는 계속 느는데 국고보조율은 지속적으로 낮아졌다. 이는 지방비부담율이 지속적으로 증가했음을 의미한다. 그러다보니 재정력이 취약한 단체는 얼마 되지 않는 자체수입마저 국고보조사업을 충당하는데 급급하여 주민들이 원하는 자체사업은 아예 추진조차 못하는 상황에 놓여 있다.

국고보조사업이 어떤 분야에 집중되고 있는가를 살펴보면 정부 간 관계에 있어 세출권한과 세입권한의 비대칭성이 명료하게 드러난다. <표-12>는 2013년도 기능별 세출의 사업구분을 보여주고 있다. 2013년도 지방재정 총예산 156.9조원 중에서 정책보조사업의 비중이 41.4%를 차지하고 있는데, 국고보조사업의 비중이 높은 분야를 보면, 우선 총예산의 22.3%를 차지하고 있는 사회복지예산 중 90.3%가 보조사업이고 사업비중이 6.9%인 농림해양수산예산은 75.5%가 국고보조사업이며, 이어서 비중 1.5%인 보건예산은 67%가 국고보조사업이다. 이밖에 국고보조사업의 비중이 큰 분야는 공공질서 및 안전분야는 58.5%, 문화 및 관광분야는 49.0%, 산업·중소기업분야가 39.8%, 국토 및 지역개발분야가 38.1%, 환경보호분야가 37.4%, 수송 및 교통분야가 31.7%의 순이다.

<표-12> 2013년도 지방재정 기능별 세출의 국고보조사업 내역 (단위: 억원, %)

분야·부문	계		정책사업		행정운영 경비	재무활동
	금액	구성비	보조사업	자체사업		
합계	1,568,887	100	650,223(41.4)	600,334	223,905	94,425
일반공공행정	129,895	8.3	6,387(4.9)	77,318	—	46,168
공공질서및안전	28,862	1.8	16,880(58.5)	8,979	—	3,004
교육	100,180	6.4	6,464(6.5)	93,325	—	391
<b>문화및관광</b>	<b>78,408</b>	<b>5.0</b>	<b>38,447(49.0)</b>	36,257	—	3,704
환경보호	157,925	10.1	59,126(37.4)	91,791	256	6,751
<b>사회복지</b>	<b>349,921</b>	<b>22.3</b>	<b>315,863(90.3)</b>	32,202	—	1,856
보건	23,323	1.5	15,628(67.0)	7,610	—	85
<b>농림해양수산</b>	<b>108,898</b>	<b>6.9</b>	<b>82,176(75.5)</b>	25,394	—	1,328
산업·중소기업	32,213	2.1	12,835(39.8)	16,053	3	3,321
수송및교통	154,683	9.9	48,969(31.7)	85,667	—	20,048
국토및지역개발	122,118	7.8	46,524(38.1)	68,689	—	6,905
과학기술	6,254	0.4	794(12.7)	5,457	—	3
예비비	31,038	2.0	129(0.4)	30,910	—	—
기타	245,168	15.6	—	20,683	223,644	841

자료: 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4.

주: ( )안 수치는 분야별 경비 총액에서 보조사업이 차지하는 비중임.

끝으로 세출구조의 특징 중에서 예산서에는 직접 드러나지 않지만 지방재정의 사업화경향도 주목해야 한다. 특히 대규모 재정투자사업의 경우 일부 자치단체에서 불합리한 정책결정과 이에 수반하는 재정부담의 급증이 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다. 또한 이것이 자치단체 전체의 재정운용에 대한 불신을 조장하는 기제로 작용하고 있다. 특히 최근 재정위기가 거론되는 단체들은 복지지출의 증가에 따른 재정경직 정보보다도 타당성이 미흡한 사업인데도 지방채를 발행하며 대형투자사업을 추진했던 단체들이다.

예컨대 용인, 김해, 의정부 등에서 추진된 경전철 사업이 대표적이다. 일반재정 만이 아니라 지방공기업을 통한 무리한 사업추진도 결국 지방재정의 부담을 증가시키는 요인으로 작용하기도 한다. 예컨대 강원도의 알펜시아는 총사업비 1조 6,836억원이 소요되었으나 분양율은 26.3%에 불과하고 2012년도에 경영수지가 223억원의 적자를 기록했다. 태백시의 오투리조트는 총사업비 4,403억원이 소요되었으나 분양률 25.3%에 불과하여 2012년도에 경영수지가 152억원 적자를 기록하고 있다.<sup>8)</sup>

### III. 한국 지방재정의 재정압박을 초래하는 요인

우선 정부 간 재정관계를 파악할 경우 집권과 분권을 어떻게 파악할 것이며, 한국의 정부 간 재정관계를 중앙집권적 분산체제로 규정할 경우 주요한 규정요인은 무엇인지를 개관해기로 하자.

1980년대 신보수주의적 재정개혁이 강력하게 전개될 때 그 대상에는 국가재정만이 아니라 지방재정도 포함되었다. 그 영향을 받아 분권화 논의와 함께 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 재정립에 대한 관심과 연구도 증가해왔다. 정부간 재정관계를 논의할 때 각국의 정치형태를 구분하여 단일국가와 연방국가의 차이에 주목한다. 그러나 단일국가이든 연방국가이든 그 내부에서 정부간 관계는 다양한 특징을 갖고 있기 때문에 유형화하기는 쉽지 않다. 히스(U. K. Hicks)여사는 “집권국가와 연방국가에서 중앙재정 대 지방재정의 문제는 질적인 차이

8) 안전행정부 지방재정세제실 자료(2013)에서 인용하였음.

기보다는 정도의 차이에 불과하다”<sup>9)</sup>면서 재정조정의 차이에 의해 유형화한다. 다른 연구자들도 지방정부의 형태, 정부간 재정지출의 배분관계, 지방세의 지방수입에서 차지하는 지위 등을 기준으로 하거나<sup>10)</sup>, 지방소득세와 과세자주권을 지표로 해서 구분하기도 한다.<sup>11)</sup>

한국의 정부간 재정관계는 어떤 유형으로 규정할 수 있을까. 대만과 한국을 비교 분석한 카와세(川瀨光義)는 일본·대만·한국의 지방재정은 영국, 프랑스 등 단일국가 형태의 선진국과 비교할 때 세출배분이나 세원배분 면에서 상대적 비중이 높고, 대폭적인 세원재배분이 이루어지고 있는 점이 유사성을 갖고 있다고 지적하고, ‘동아시아형’과 같이 별도의 유형으로 파악해야 하지 않을까 라고 제안하고 있다.<sup>12)</sup>

여기에서는 집권과 분권, 집중과 분산의 개념을 기준<sup>13)</sup>으로 한국에서의 정부 간 재정관계를 중앙집권적 분산체제로 규정하고 그 특질을 살펴보기로 한다. 정부간 재정관계의 특징은 질적 측면과 양적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.<sup>14)</sup> 역사적 전개과정에서 살펴본 지방재정의 상대적 규모의 증가경향, 형식적 세원배분과 실질적 세원배분의 차이 등이 양적 측면에서 본 특질이다.

그런데 질적 측면에서 한국형 집권적 분산체제의 특질은 기본적 요소와 개별적 요소로 구분할 수 있다. 우선 기본적 요소란 국가재정과 지방재정이 총체적으로 하나의 연동체계를 구축하고 있다는 점이다. 중앙-지방재정의 연동체계화의 구체적 내용을 보면, ① 국가가 법률인 지방세법에 의해 과세부인과 과세제한 등 세원의 결정을 통제하여 국세와 지방세의 체계화를 꾀한다. ② 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령·예산에 대해서는 미리 행정자치부장관의 의견을 듣도록 법률에 규정하고 있다. 이 절차는 중앙의 개별시책에 대해 지방의 협력을 필요로 할 때 그것에 수반하는 재정부담을 보장하려는 의도에서 나온 것이지만, 이 협의를 통해 재정관계의 체계화가 담보된다. ③ 매년 중기지방재정계획과 예산편성지침 시달을 통해 세입세출의 건적은 물론이고 국가의 시책방향, 중점, 제도개정의 영향 등 국가재정과 지방재정의 전체적 조정을 꾀한다.

두 번째로 개별적 요소로서 중앙정부는 監護的·調整的·誘導的 관계에서 다양한 방식으로 지방재정을 통제한다. 첫째 감호적 관계에서 중앙정부는 행정지도, 재무감시, 조직운영의 합리화를 위한 조언·권고, 국가시책에 반하거나 다른 단체의 재정에 영향을 미칠 때 시정조치를 요구하거나 제제를 가한다. 재정투융자의 사전심사나 재정진단제도도 이 범주에 속한다.

둘째 전국적 필요에 의해 조정을 가하는 조정적 관계로서 법정외 보통세나 지방채 발행의 허가 등 허가제도가 있다.

셋째 일정한 행정수준의 유지 또는 특정행정의 추진을 위해 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 이용하여 지방단체에게 개별적으로 다양한 이익을 공여하거나 불이익을 시사하여 정책을 유도하기도 한다. 증액교부금이나 국고보조금이 대표적인 데, 이러한 이해유도방식은 ①지방행·재정의 자주성 저해, ②영세화 및 절차의 복잡성, ③ 지방단체의 초과부담 등 많은 문제를 안고 있다. 더구나 예산편성에서 증분주의가 작용하기 쉬워 자원배분의 효율성을 저해할 수도 있고, 정치적 개입의 여지도 커서 중앙과 지방의 계열화를 초래하는 요인이 되고 있다.

이상에서 한국형 집권적 분산체제에 내재된 중앙정부의 지방재정에 대한 통제 내지 개입방식

9) U.K.Hicks, 巽博·肥後和夫 譯, 新版財政學, 東洋經濟新報社, 1968, 224面

10) 高橋誠, 現代イギリス地方行政論, 有斐閣, 1978, 8面.

11) 池上惇, 管理經濟論, 有斐閣, 1984, 270面. “地方所得稅の擴充と地方行政における專門性の發展”, 宮本憲一 編, 地方財政の國際比較, 勁草書房, 1986.

12) 川瀨光義, 臺灣·韓國の地方財政, 日本經濟評論社, 1996, 序章.

13) 집권과 분권은 결정권을 기준으로 중앙정부가 결정권을 가지고 있는 경우를 중앙집권, 지방정부가 결정권을 갖고 있는 경우를 지방분권이라고 구분하고, 집행권을 기준으로 사뭇/사업을 중앙정부가 집행하면 중앙집중, 지방정부가 집행하면 지방분산으로 규정하기로 한다.

14) 丸山高滿, 日本における政府間財政關係の特質, 大島通義·宮本憲一·林建久, 政府間財政關係論, 有斐閣, 1989, 7-12面



에 대해서 살펴보았다. 이러한 지방재정에 대한 중앙의 통제의 틀을 제거하여 지방행·재정의 자주성을 확보하는 것이 지방분권형 정부간 재정관계를 정립하는 요체가 된다.

앞에서 한국지방재정의 구조적 특징을 세입부문과 세출부문으로 나누어 살펴보았고 그 속에서 지방재정의 중앙의존성이 높아지고 있는 현실을 확인했다. 한국의 정부 간 재정관계는 권위주의정권 하에서 강하게 추진되었던 중앙집권적 집중체제에서 자치부활 이후 집권적 분산체제로 이행하는 과정에서 놓여 있지만 여전히 중앙집권체제는 변하고 있지 않다는 점도 확인할 수 있다. 한국지방재정의 구조적 특징을 크게 제도적 측면과 행태적 측면, 그리고 제도와 행태가 어우러져 오랜 관행처럼 굳어져온 구조적 측면으로 나누어 살펴보기로 한다.

## 1. 중앙집권적 분산체제의 제도적 요인

### (1) 세출의 자치를 제약하는 제도적 요인

우리나라의 중앙정부와 지방정부의 정부 간 관계에는 여러 가지 제도적 요인이 세출의 자치를 제약하고 있다. 지방자치단체의 「세출의 자치」를 제약하는 틀은 크게 ① 사무배분형식에서의 기관위임사무제도, ② 법령에 의한 필치규제(必置規制) 또는 의무강제, ③ 국고보조금제도에 의한 지방의 유도, ④ 그리고 자치재정을 제약하는 각종 지침이나 지시 등으로 요약할 수 있다.

첫째 중앙-지방정부 간 권한 및 사무의 배분에 있어 자치사무와 위임사무제도가 존재한다. 자치사무는 지방자치단체 그 자체를 유지하고, 지역주민의 공동사무를 처리하는 사무이다. 자치사무 이외에 지방자치단체가 실시하는 사무(업무)에는 중앙정부의 권한(사무)인데 지방자치단체에게 그 집행을 위임하는 위임사무가 있다. 위임사무에는 단체위임사무와 기관위임사무가 있다.

단체위임사무가 지방자치단체 그 자체에 위임된 것인데 비해 기관위임사무는 지방자치단체의 ‘기관’인 자치단체장에게 위임된 것이다. 단체위임사무는 지방자치단체 그 자체에 위임되기 때문에 위임된 사무의 집행이 중앙정부에 의해 의무화되지만 위임되어 버리면 고유사무와 똑같이 지방자치단체가 처리하는 자치사무와 같아지는 반면에 기관위임사무는 지사나 시장·군수·구청장에게 위임되는 사무이기 때문에 위임된 사무를 실시하는 한 지방자치단체의 ‘기관’은 중앙정부의 ‘기관’으로 자리매김된다.

기관위임사무는 위임된 뒤에도 중앙정부의 사무로서 유보되는 바, 중앙정부의 사무인 기관위임사무의 결정에는 지역주민의 참가가 원칙적으로 인정되지 않으며, 지방의회는 의결하거나 감독하는 권한을 갖고 있지 않으며, 감사도 제한된다.

이같이 기관위임사무는 지역주민의 의사에 기초하지 않고, 중앙정부로부터의 명령에 의해 집행되며, 만약 지사나 시장·군수 등 지방자치단체의 ‘기관’이 중앙정부의 명령에 따르지 않는 경우에는 중앙정부에 의한 대집행(代執行)이 가능하다. 기관위임사무는 중앙정부가 지방자치단체로부터 「세출의 자치」를 빼앗는 핵심적 경로가 되고 있다.

기관위임사무의 집행에 소요되는 경비는 국가의 국고보조금에 의해 조달되는데, 이때 중앙정부는 소요경비의 일부만 보조하고 나머지는 지방의 자체재원에 의해 조달하도록 강제하고 있다. 예산편성과정에서도 국비에 대한 지방비부담분을 우선 편성하도록 한다. 따라서 경비의 집행여부에 관한 의사결정권한은 없으면서 결정되어 위임된 사무를 위해 자체재원을 보전해야하는 기형적인 제도가 기관위임사무제도이다. 바로 이러한 이유에서 기능이양과 연계하여 기관위임사무의 폐지 또는 사무구분체계의 개편을 요구하는 것이다.

「세출의 자치」를 제약하는 두 번째 요소는 법령 등에 의해서 시설의 설치나 직원의 배치를 의무화하는 필치규제(必置規制)나 또는 어떤 사무·사업의 실시를 법제화하여 지방에게 의무를 부여하는 의무강제가 있

다. 중앙정부가 국가적 필요에 따라 어떤 시설이나 제도의 집행을 의무화하고 있지만 그 재원조달은 충분히 보장하지 않고 있다. 최근의 사례로서 영유아보육제도와 기초노령연금제도를 들 수 있다. 정치적 환호는 대통령이나 중앙정부가 누리고 부담은 지방정부가 떠안은 형국이다.

기관위임사무나 필치규제나 모두 중앙정부의 지령에 의한 관여의 성격을 지닌다. 관여의 핵심기제는 기관위임사무지만, 문제는 현실적으로 지방자치단체가 사무를 집행함에 있어서 담당자들은 그것이 기관위임사무인지 자치사무인지를 명확하게 인식하고 있지 않다는 점이다. 이처럼 중앙정부가 지방자치단체에게 재정적 부담이 수반되는 시설의 설치나 사무·사업의 실시를 법제화할 경우에는 반드시 재원조달방안도 동시에 강구하도록 의무화해야 한다.

세출의 자치를 제약하는 세 번째 요인은 기관위임사무이든 자치사무이든 지방자치단체가 중앙정부로부터의 지시를 수행하지 않을 수 없는 기제로 작동하는 보조금 제도이다. 지방자치단체에게는 사무의 성격이 무엇이든간에 중앙정부로부터 국고보조금이 지원되는 사무·사업의 유혹에서 자유롭지 못하다. 그동안 국고보조금제도의 문제점을 지적한 수많은 연구결과가 쌓이면서 중앙정부도 포괄보조금을 비롯하여 지방자치단체의 자발적 선택에 의해 추진하는 방식으로 바뀌었다. 그러나 여전히 국고보조금제도는 지방재정의 세출구조를 왜곡하는 요인으로 작용하고 있다.

기관위임사무나 필치규제·의무강제는 법령에 의한 관여이지만 보조금에 의한 관여는 성격이 다르다. 보조금을 교부할 경우 기관위임사무나 필치규제처럼 조건을 붙여서 사무·사업의 집행방법이나 조직구성 등을 구체적으로 강제할 수 있다. 예컨대 일정한 규모와 설비를 갖추 것을 보조조건으로 요구하고 이를 충족하지 않을 경우 교부하지 않는 형태로 관여하게 된다.

보조금에는 ‘강제성’을 수반하는 좁은 의미의 관여방식이 있지만 자치단체의 자발적 선택을 ‘유도’하는 넓은 의미의 관여방식도 있다. 예를 들어 어떤 지방자치단체가 지역주민들이 더 많이 선호하는 복지시설이나 정책을 실시하려고 계획을 세웠지만 국가에서 높은 보조율을 조건으로 체육시설의 설치를 유도하면 단체장들은 쉽사리 자체사업보다 보조사업을 선택하는 사례가 적지 않다.

세출의 자치를 제약하는 네 번째 요인은 예산편성지침이나 사업별 기준단가 또는 기구 및 인원 등 조직편성에 관한 기준 등 자치단체의 예산편성권을 제약하는 중앙정부의 각종 지침의 존재이다. 오랫동안 지방예산편성의 기준으로 작용해왔던 예산편성지침은 참여정부에서 폐지되었고 최소한의 기준만 편성매뉴얼의 형태로 제공되고 있지만 여전히 자치단체의 편성권을 제약을 받고 있다. 자주적 조직편성권도 총액인건비제도를 도입하여 일정 정도 자율성을 보장하고 있지만 지방자치단체의 입장에서는 조직운영의 자율성 제약을 통감하고 있다. 실제적으로는 여전히 각종 지시 통첩 등을 통해 기준을 제시하고 있고, 조직이나 인건비도 획일적인 규제를 받고 있다. 자율성이 주어져 있는 경우에도 예산편성담당자들은 이해관계자의 요구를 회피하기 위한 방법으로 편성기준을 지침처럼 활용하기도 한다. 주민참여의 기제를 확대하고 예산편성과정의 투명성을 높이면서 자치단체의 자율성을 높이는 것은 여전히 과제로 남아 있다.

## (2) 세입의 자치의 제약하는 제도적 요인

한편 여러 가지 제도 및 관행에 의한 「세출의 자치」의 제약은 그 근원에 「세입의 자치」를 허용하지 않는 제도적 요인이 존재하는데, ①과세자주권을 제약하는 과세부인(tax denial)과 과세제한(tax restriction), ②기채통제, ③재정조정제도가 그것이다.

세입의 자치를 제약하는 가장 중요한 첫 번째 요인은 과세자주권이 크게 제한되어 있다는 점이다. 1961년에 제정된 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’이 국세인 지방세의 세원분리를 원칙으로 하고 있기 때문에 지방세법은 제한된 범위 안에서만 선택이 허용되고 있다. 즉 자치단체는 세목의 선택, 과세대상의 선택,

과세표준의 결정, 세율의 결정 등 조세부과의 모든 면에서 자율성이 크게 제한되어 있다. 지방세의 비율이 상대적으로 낮은 것은 세수탄력성이 좋은 기간세목(소득·소비세)을 국세로 설정한 다음 지방자치단체가 중앙정부의 세원을 침식하지 못하도록 지방자치단체에 대해 조세통제를 실시하고 있기 때문이다. 조세는 세목과 과세대상을 선택한 다음 과세표준에 세율을 적용하여 부과되는데 한국에서는 지방세의 과세표준과 세율의 설정도 매우 엄격하게 통제되어 있다.

자치단체의 과세자주권은 자치단체가 세목선택권을 갖느냐가 핵심이지만, 우리나라에선 중앙정부가 지방세로서 부과할 수 있는 세목을 지방세법에 열거하여 세목선택을 제한하는 이른바 과세부인이 제도화되어 있다. 세율의 설정도 중앙정부가 엄격한 과세제한을 실시하고 있다. 지방세의 세목에는 통상적으로 표준세율이 설정되어 있어 자치단체는 그 세율을 적용해야 한다. 다만 자치부활 이후 자치단체의 과세자주권을 제고하는 수단으로 탄력세율제도가 도입되어 왔다. 즉 재정적 필요가 있을 경우 법률에 허용된 세목과 세율의 범주 안에서 지방의회가 조례로 세율을 결정할 수 있다.

세입의 자치를 제약하는 두 번째 요인은 기채권의 제한이다. 지방자치단체의 과세자주권이 중앙정부에 의해 통제되고 있기 때문에 지방자치단체가 주민들이 요구하는 새로운 사업을 추진하려 해도 새로운 세목의 신설이나 세율인상 등을 통해 조달하는 것은 제한적이다. 특히 공공투자사업 중에는 그 서비스의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 것이 있고 이럴 경우에는 공채를 발행해서 조달하고 장래의 수혜자들로부터 조세를 징수하여 원리금을 상환하는 것이 타당할 수 있다. 그런데 그동안 중앙정부는 지방자치단체가 지방채를 발행해서 신규사업의 재원을 조달하는 것을 엄격하게 통제해왔다. 참여정부 이전에는 건별심사와 승인제도를 갖고 있었는데 이것이 자치단체의 재정능력을 고려하여 설정되는 기채총액한도제로 변모했다. 일정 정도 자율권을 부여하였지만 지방채의 인수기관이 중앙정부의 통제 하에 있는 기금이 대부분이기 때문에 실질적으로는 여전히 중앙정부의 통제가 크게 작동되고 있다.

세입의 자치를 제약하는 세 번째 요인은 중앙정부에 의한 지방재정조정제도이다. 지방자치단체가 새로운 사무·사업을 추진하려 해도 과세자자권과 기채권이 제한되어 있기 때문에 중앙정부의 이전재원 획득노력에 치중할 수밖에 없는 것이 우리나라 지방재정의 현실이다.

중앙정부로부터 지방자치단체로의 재원이전은 학술적으로 보조금(subsidy)으로 통칭되지만 재원의 사용대상에 대한 제한이 없는 일반보조금과 사용대상이 특정화되어 있는 특정보조금이 있다. 한국의 이전재원인 지방교부세는 일반보조금이며, 국고보조금은 특정보조금이고, 폐지된 지방양여금은 중간적 성격의 포괄보조금이다.

사용대상이 자유로운 일반보조금인 지방교부세의 기본목적은 지방자치단체 간의 재정력 격차를 보정하는 것이다. 지방자치단체의 재정력이란 징세능력과 재정수요의 크기로 평가할 수 있는데, 재정수요에 비해 징세능력이 작은 지방자치단체는 재정력은 취약하기 때문에 이전재원으로 보정을 하고 재정수요 대비 징세능력이 큰 자치단체는 재정력이 풍요롭기 때문에 이전재원 교부대상에서 제외된다.

지방교부세는 재정력 격차를 보정하기 위한 제도적 장치로 출발했지만 오늘날에는 재정력격차를 시정하는 재정조정기능만이 아니라 전국적으로 필요한 최저행정수준(national minimum)을 보장해주는 재원보장기능도 동시에 갖고 있다. 이것이 연성예산제약을 초래하는 주요인이기도 하다. 그런데 지방교부세제도는 중앙정부가 정해놓은 일정한 기준에 따라 징세능력으로서 기준재정수입을, 재정수요로서 기준재정수요를 계산하여 수입부족액을 산정하고 지방교부세 법정율에 의해 산출되는 금액과 부족액의 상대적 비율에 따라 개별자치단체의 세입부족분을 보전해주고 있다. 따라서 지방교부세의 교부금의 크기는 자치단체가 재량적으로 결정할 수 없다. 교부세의 법정교부율의 변경이나 배분공식의 결정과정에 지방자치단체의 의견이 반영되는 공식적인 경로도 없다. 따라서 개별 자치단체로서는 신규기획사업의 재원조달을 특정보조금 획득에 진력하게 된다.

그런데 국고보조금을 획득하려면 중앙정부가 기획한 신규사업 또는 그것과 유사한 사업을 선택하는데 치중할 밖에 없다. 국고보조금에는 세부적으로 조건이 붙기 때문에 지방자치단체는 스스로 기획한 사업을 포기하고, 중앙정부가 유도하는 사업을 실시하게 된다. 이처럼 자치단체가 국고보조금 획득에 치우친 행정을 하게 되는 이유는 뒤집어보면 지방자치단체에는 「세입의 자치」가 없기 때문이다. 바로 여기에서 재정분권, 특히 「세입의 자치」를 위한 세원이양과 재정조정제도의 정비가 필요한 이유가 도출된다.

## 2. 중앙집권적 분산체제의 행태적 요인

앞에서 한국의 정부 간 재정관계의 제도적 설계가 중앙집권적이어서 자치단체는 중앙정부가 법령과 각종 관여를 통해 결정한 정책, 제도, 사무·사업의 집행기관으로서 자리매김되어 있음을 살펴보았다. 이처럼 중앙집권체제가 강고한 현실에서 중앙정부와 지방정부의 재정운용행태가 지방재정의 긴장상태를 초래하는 가장 직접적 요인으로 작용해왔다. 중앙정부는 지방자치 내지 지방재정에 미치는 영향을 무시하고 일방적인 결정과 관여를 반복하고 있는 이면에서, 지방재정제도의 설계가 자율성과 책임성의 조화를 이끌어내지 못하는 취약성을 안고 있기 때문에 자치단체장이나 지방의회, 지방공무원 나아가 주민들에게 효율적이고 책임성있는 재정운용을 하도록 동기부여를 못하고 있다.

우선 중앙정부의 일방적 결정이 지방재정의 긴장상태를 초래하는 경로에 대해 살펴보자. 우선 역대 정부가 감세정책을 채택하면서 지방재정에 미치는 영향에 대해서는 제대로 고려하지 않았다. 특히 이명박 정부의 전면적인 감세정책의 채택은 지방재정을 일시에 재정긴장상태로 몰아 넣었다. 물론 국민의 정부나 참여정부에서도 부분적으로 감세정책을 채택했었다. 그러나 당시에는 경제성장기조가 유지되고 있었고 부동산경기도 투기거품을 우려할 정도로 호황이어서 지방재정에 미치는 충격은 그다지 크지 않았다. 그러나 이명박 정부는 부동산경기가 불황으로 빠져들었고 2008년도 세계금융위기로 경제성장기조도 저성장으로 전환한 시점에서 대규모 감세정책의 채택은 지방재정에 곧바로 큰 충격을 가져온 것이다. 여기에서 감세정책의 타당성은 차치하고 그러한 정책이 국민경제에 전반적으로 미치는 영향과 정부 간 재정관계에 미치는 영향 등에 대한 세심한 배려가 없이 정권의 이념적 성향에 의해 일방적으로 채택되었고, 그것이 현재 지방재정이 긴장상태로 물리는 직접적인 원인이 되고 있다.

이명박 정부의 감세정책은 소득세와 법인세의 세율인하와 종합부동산세의 축소 그리고 부동산경기침체를 이유로 채택된 취득등록세 감세정책이 있다. 이 경우 전자는 국세의 감세이고 후자는 지방세인데 중앙정부가 정책적으로 감세를 채택한 경우이다. 후자의 경우 지방세임에도 불구하고 지방자치단체와의 협의나 동의를 구하는 절차가 없이 중앙정부가 일방적으로 감세정책을 채택한 것이 우선 중앙집권체제하에서 중앙정부가 일상적으로 보여주는 행태의 하나이다.

그런데 국세의 감세정책은 일차적으로 중앙정부의 권한이니 지방정부가 관여할 여지가 없다고 할지도 모른다. 그런데 제도가 처음부터 중앙정부의 정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 미치지 못하도록 설계되었다면 중앙정부의 정책결정에 대해 지방정부가 이의를 제기하거나 불만을 표출할 수 없다. 그러나 한국의 정부 간 재정관계는 유기적으로 연계되어 있어 중앙정부의 정책결정이 곧바로 지방재정에 충격을 주는 구조를 갖고 있다. 감세정책이 지방재정에 미치는 경로와 그 크기를 살펴보자.

&lt;표-21&gt; 지방재정에 대한 국세 감세영향

(단위: 조원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	합계
지방소득세 감소	-0.3	-0.9	-1.7	-1.6	-1.7	-6.1
지방교부세 감소	-0.6	-1.9	-3.4	-3.3	-3.5	-12.7
부동산교부세 감소	-0.5	-2.1	-2.6	-2.6	-2.6	-10.3
합 계	-1.4	-4.8	-7.7	-7.4	-7.8	-29.1

자료: 국회 예산정책처(2012), 손희준(2014)

<표-21>는 이명박 정부의 감세정책이 지방재정에 미친 영향을 요약한 것이다. 소득세와 법인세의 세율 인하로 소득세액과 법인세액이 감소하면, 우선 중앙정부의 이전재원인 지방교부세의 원본이 감소한다. 일반 자치단체의 지방교부세 법정율이 19.24%이니 이 비율만큼 지방교부금의 크기가 줄어든다. 여기에 교육자치단체의 교육교부금(20.27%)도 줄어든다. 표에서 보듯이 2008년부터 2012년까지 5년간 지방교부세의 감소액은 12조 7천억원에 달하고 있다.

그런데 지방소득세(과거의 주민세 소득할)는 지방세이지만 과세표준이 국세인 소득세와 법인세의 납세액이며 여기에 10% 비례세율로 부과되고 있다. 따라서 감세액의 10%에 해당하는 금액만큼 지방소득세의 세수가 줄어든다. 앞의 표에서 보듯이 5년간 6.1조원이 줄어들었다.

여기에도 본래 지방세이었던 부동산과세의 누진분을 국세인 종합소득세로 전환하고 그 세수를 부동산교부세로 지방에 이전해왔는데 이에 대한 대대적인 감세조치로 부동산교부세가 줄어들었다. 역시 2008년부터 2012년까지 5년간 부동산교부세의 감소액은 10.3조원으로 나타나고 있다. 이렇게 중앙정부의 일방적 감세 정책으로 줄어든 지방의 재원이 5년간 29.1조원에 달하고 있다. 평균하면 연간 6조원 가까운 금액이 줄어들었고 이것이 자치단체의 내적 재정운영과는 관계없이 외적 요인인 중앙정부의 정책결정행태가 지방재정을 위기적 상황으로 몰아간 경로이다.

다음으로 중앙정부의 정책결정행태가 지방재정의 위기를 초래한 두 번째 사례는 중앙정부에 의한 복지정책의 확대이다. 이것은 앞에서 이야기한 세출의 자치를 제약하는 의무강제에 해당한다. 이명박정부의 영유아보육정책처럼 제도의 도입은 중앙정부가 결정했는데 그 집행은 지방정부에게 의무화해놓고 재원부담은 상당부분을 지방재정으로 떠넘겼다. 즉 영유아보육비의 지방비부담은 서울시가 80%와 기타 시·도는 50%이었다. 이것이 앞에서 살펴본 재정위기지표에서 자치구재정이 재정압박이 가장 심각하게 나타난 직접적인 이유이었다. 이러한 복지정책의 부담에 대해 지방의 반발이 커지자 2014년도부터 국고보조율이 15%p 인상되기에 이른 것이다.

한편 박근혜 정부에 들어와서도 복지공약추진을 위해서는 지방재정 소요액이 연간 5조원 정도로 추산되고 있다. 예컨대 기초연금 1.1조원, 기초생활급여 1.1조원, 보육돌봄서비스 0.25조 등이다. 또한 이와 관련해서 사회복지담당 공무원의 증원이 불가피해 경상비가 연간 2,300억 원 이상 소요될 것으로 예상된다.(12-14년간 3,340명 확정, 2014년 이후 2,073명 예정) 이러한 복지공약이 그대로 추진될 지는 아직도 명확하지 않지만 일단 그대로 추진된다고보면 국고보조사업이 증가할 것이고 그렇다면 여전히 지방비부담이 증가하여 지방재정을 옥죄는 요인이 될 것은 자명하다.

한편 중앙정부의 일방적 정책결정행태에 의한 재정압박을 주어진 여건의 변화라고 한다면, 지방재정 관련제도의 취약성으로 인해 자치단체의 재정행태가 재정긴장상태를 초래하기도 한다. 첫째 전시성 축제나 과도한 청사건립, 이용도가 낮은 과시성 주민회관이나 각종 문화시설의 건립, 재원대책은 없이 국제경기대회 유치경쟁에 뛰어들고 무리하게 경기장 건설을 추진한 사례, 지역유지 또는 대지주의 이익을 우선한 도시계획을 편성하고 집행하는 행태, 개발사업과 연계된 각종 비리행위, 국고보조금의 획득능력을 내세운 단

체장 선출 등등 지방자치 내지 지방재정과 관련해서 사회적 지탄의 대상이 되는 재정운용행태가 끊이지 않고 있다. 이는 근본적으로 재정책임성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 취약하기 때문이다. 물론 일부 과 시육에 빠진 무책임하고 부패한 단체장이나 의원이 없지 않지만 이들의 행태도 감시장치와 견제장치의 취약성이 이를 조장하는 측면도 있다는 점에 유의해야 한다.

둘째 재정운용방식에 있어 잘못된 인식이 보편화되어 있어 잘못된 재정운용행태를 초래하기도 한다. 예컨대 국가재정이나 지방재정은 헌법에 의해 부여된 공권력을 집행하는 기관이기 때문에 국민 또는 주민의 의사에 기초하여 세출규모를 결정하고 이를 원칙적으로 균형재정원칙에 입각하여 세입규모를 결정하는 이른바 양출제입(量出制入)이 재정운용의 기본원리이다. 그런데 ‘세입 내 세출’이라는 행정편의주의에 입각하여 예산을 편성하다보니 세출팽창은 쉽게 용인하지만 세입확보는 회피하는 무책임한 재정운용행태가 나타나고 있다.

셋째 주민의 삶의 기초조건으로 꼭 필요한 공공서비스나 시설이 새롭게 필요할 경우 주민의 동의를 얻어 탄력세율 등을 이용해 세입확보노력을 하는 것이 필요한데 중앙정부의 특별보조금을 획득하여 충당하려는 행태가 보편적인 것은 결국 주민의 부담의식을 마비시키고 자치재정이 아닌 중앙의존재정을 확대시키는 요인으로 작동하고 있다. 결국 이러한 행태가 중앙정부에 유착된 단체장이나 지방의원을 양산하고 있다. 이것이 재정분권개혁에서 국고보조금제도의 폐지 내지 축소를 주장하는 이유의 하나이기도 하다.

### 3. 중앙집권적 분산체제의 구조적 요인

이상에서 살펴본 제도적 요인과 행태적 요인이 상승작용을 하며 일정한 시간적 경과 속에서 하나의 구조로 정착되어 지방재정의 자율성을 제약하고 있다. 한국의 지방재정운영과정에서 나타나는 역기능들도 이제는 하나의 구조적 현상으로 고착되는 모습을 보이고 있다.

현단계 지방재정의 긴장상태를 초래하고 있는 가장 직접적인 요인은 중앙정부와 지방정부 간 재정관계에서 고착되어온 실질적 집권구조이다. 자치가 실시된 이후에도 관치시대의 다양한 관여방식(지시, 통첩 등)이 온존되어 있고, 기관위임사무의 증대나 이와 연계된 국고보조금의 확대가 지속되고 있고, 기능이양과 이양된 기능에 내재된 지출팽창요인에 대해 자주재원인 세원의 재배분보다는 이전재원인 지방교부세나 국고보조금을 통한 해결을 선호하는 방식이 오래 지속되다 보니 지방재정의 재원부족상태가 이제는 구조화되어 있다.

우선 사무·사업의 배분내용과 함께 국가사무로 배분되었지만 실질적 집행은 지방자치단체가 수행해야 하는 사무들의 위임과정에서 세출구조의 경직성을 초래하고 있다. 예컨대 사회안전망을 구축하기 위한 복지지출을 포함한 경직적 성격의 세출구조는 지속적으로 세출규모의 증가요인으로 작용하고 있다.<sup>15)</sup> 그런데 이에 대응하여 배분되는 재원조달방식은 경직적인 중앙정부의 이전재원이다. 복지기능의 지방이양에 대응해서 분권교부세라는 경직적 재원이 배분되었고 영유아보육에 대해서는 아예 국고보조금으로 대응했다.

<표-22> 지방예산의 사회복지 재정규모 추이 (단위: 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	증가율
지방예산(A)	107.0	115.5	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	54.4	18.0
사회복지비(B)	12.9	15.3	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	37.4	34.4
B/A	12.0	13.3	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	20.4	24.2	34.4

자료: 안전행정부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도..

15) 참여정부에서의 복지기능의 지방이양이나 이명박 정부에서 도입된 영유아보육정책의 실시는 지속적으로 지방세출의 팽창요인으로 작용하고 있다.

<표-22>에서 보듯이 2005-13년 사이에 지방예산의 총액은 연평균 18.0% 증가하였는데 사회복지비의 연평균 증가율은 34.4%로 거의 두 배 가까이 증가했다. 그 결과 사회복지비가 지방예산에서 차지하는 비중도 2005년도에 12.0%에서 2013년도에는 24.2%로 두 배 높아졌다. 다른 세출항목이 크게 줄어들지 않았다면 사회복지비의 증가는 지방재정의 압박요인일 수밖에 없다.

<표-23>에서 2013년도 세출총액에서 사회복지비가 차지하는 비중을 살펴보면, 전체 평균이 22.3%인데 단체별로는 비중이 20% 이하인 단체가 244개 단체 중에서 104개 단체이다. 구체적으로는 광역단체 3개, 시가 22개, 군이 77개이다. 반면 사회복지비의 비중이 40%이상인 단체가 53개이며 이중 28개 단체는 50%를 넘고 있다.

<표-23> 사회복지비 비중 분포현황 (2013) (단위: 단체수, %)

	합계		시·도	시	군	자치구
	단체수	구성비				
합 계	244	100	17	74	84	69
10%미만	2	0.8	—	—	2	—
10~20%미만	99	40.6	3	22	75	—
20~30%미만	72	29.5	13	47	7	5
30~40%미만	18	7.4	2	5	—	11
40~50%미만	25	10.2	—	—	—	25
50%이상	28	11.5	—	—	—	28

자료: 행정자치부, 2013년도 지방자치단체 예산개요, 안전행정부

여기서 주목해야 할 점은 군은 84개 단체 중에서 77개가 비중이 20%미만인데 자치구는 69개 중에서 53개 단체가 40%를 넘고 있다는 점이다. <표-24>에서 보면, 광주광역시의 자치구들의 경우 평균 57.7%, 대구광역시 자치구의 경우 평균 55.5%, 부산광역시 자치구의 경우 51.1%, 대전광역시 자치구의 경우 50.6%를 보여주고 있다. 영유아보육정책과 기초노령연금 등을 자치단체에게 의무강제한 결과라고 볼 수 있다. 일부 자치구가 일시적으로 인건비를 지급하지 못할 정도로 재정압박을 받았던 원인이기도 하다. 바꾸어 말하면 자치구의 재정경직성은 중앙정부에 의한 일방적 사무·사업의 위임에 의해 초래되는 구조적 현상이다.

<표-24> 세출총액에 대한 사회복지비 비중의 시·도별 현황(2013) (단위: %)

시·도 별	평 균		특별시 광역시		도/특별 자치도		시		군		자치구	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
평균	20.5	22.3	25.2	27.0	25.6	27.7	20.7	23.1	15.6	16.0	44.0	47.3
서울	24.2	27.7	25.7	27.4	—	—	—	—	—	—	37.5	42.2
부산	25.5	27.0	28.1	29.7	—	—	—	—	18.3	21.1	49.7	51.1
대구	26.0	26.7	25.7	26.7	—	—	—	—	28.2	26.4	53.7	55.3
인천	19.9	22.7	18.5	22.7	—	—	—	—	13.0	14.2	46.7	49.8
광주	27.9	29.9	29.7	30.9	—	—	—	—	—	—	54.4	57.7
대전	27.6	28.3	29.5	29.9	—	—	—	—	—	—	48.4	50.6
울산	17.7	19.3	18.6	20.7	—	—	—	—	23.8	26.4	35.7	38.4
세종	—	18.7	—	18.3	—	—	—	—	—	—	—	—
경기	18.3	21.0	—	—	23.7	27.6	20.5	23.8	15.8	17.2	—	—
강원	17.4	17.9	—	—	25.5	26.8	20.7	21.9	13.5	13.7	—	—
충북	20.0	20.7	—	—	29.1	29.9	25.4	26.4	16.4	17.1	—	—
충남	16.8	17.7	—	—	24.3	25.6	17.8	20.0	17.1	16.7	—	—
전북	21.1	22.3	—	—	31.3	31.9	25.1	25.8	14.0	15.0	—	—
전남	17.5	18.9	—	—	26.5	28.0	21.2	24.4	15.7	16.0	—	—
경북	17.6	18.6	—	—	26.8	28.2	18.7	20.4	14.2	14.1	—	—
경남	19.6	20.8	—	—	27.9	29.3	20.9	22.7	15.9	16.5	—	—
제주	17.3	19.1	—	—	17.6	19.2	—	—	—	—	—	—

자료: 행정자치부, 2012~2013년 지방자치단체 예산개요(상).

주: 전국평균은 순계규모이며 단체별 평균은 총계규모임.

한편 사무·사업의 배분에 수반되는 지출구조의 경직성은 재원의 보전방식에 따라 완화될 수도 있고 더 심화될 수도 있다. 이를 사회복지기능의 지방이양에 수반하여 도입되었던 분권교부세의 변동추이를 통해 살펴보자. <표-25>는 복지기능이양과 분권교부세의 도입을 전후하여 복지지출에 대한 중앙정부와 지방정부의 재원분담율의 추이를 보여주고 있다. 보건복지부 소관 복지지출의 총액이 2004년도에 2조 2,424억원에서 2013년도에는 5조 9,478억원으로 증가하여 연평균 11.4%의 증가율을 보였다. 그런데 분권교부세는 2004년도에 9,755억원에서 2013년도에는 1조 6,886억원으로 연평균 6.3%의 증가율을 보였다. 그러다보니 이양된 사회복지기능의 재원보전수단인 분권교부세의 재원조달율이 2004년도에 43.5%에서 2013년도에는 28.4%로 낮아졌다. 이러한 수치의 변화과정에서 지방정부의 자율적 결정요소는 없다. 오로지 중앙정부에 의해 이양된 기능과 재원조달수단에 내재된 성질에 의해 세출과 세입의 괴리가 생기고 결국 재정부족현상을 구조화한 것이다.<sup>16)</sup> 분권교부세는 당초 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영될 계획이었으나, 이후 운영기간이 2014년까지로 1차례 연장되었고, 이에 따라 2015년부터는 폐지되어 보통교부세로 통합 운영<sup>17)</sup>되고 있다.

16) 이러한 현상은 1980년대 신자유주의적 정부개혁이 기승을 부리던 미국에서 레이건대통령의 연방정부가 지방정부로 기능을 떠넘기고 재원보전을 해주지 않았던 것과 유사하다. 당시에 미국에서도 이것이 커다란 사회문제로 제기되어 이후부터 재원보전 대책 없이 연방정부가 주정부에 기능을 떠넘길 수 없도록 법제화하였다.

17) 분권교부세 폐지에 따른 지방교부세 산정 방식 변화

종류	개편전	개편후
보통교부세	(교부세 총액-분권교부세액)×97%	교부세 총액×97%
특별교부세	(교부세 총액-분권교부세액)× 3%	교부세 총액× 3%
분권교부세	내국세의 총액×0.94%	삭제(보통교부세로 통합)



<표-25> 분권교부세 사업 이양 전후 중앙-지방 부담 비율 변동 추이 (단위: 억원, %)

구 분	이양 전	이양 후(분권교부세)					연평균 증가율
	2004	2006	2008	2010	2012	2013	
합 계(A)	22,424	31,349	42,095	46,180	55,513	59,478	11.4
분권교부세(B)	9,755	10,065	13,784	13,187	16,154	16,886	6.3
(B/A)	43.5	32.1	32.7	28.6	29.1	28.4	
지방비(C)	12,669	21,284	28,311	32,993	39,358	42,593	14.4
(C/A)	56.5	67.9	67.3	71.4	70.9	71.6	

자료: 안전행정부

<표- > 분권교부세 대상사업(지방이양사업) 수행재원 현황 (단위: 개, 억원, %)

연도	사업 수	수행재원				
		합계	분권교부세		지방비 부담	
			교부액	비중	금액	비중
2005	149개	28,669	8,454	29.5%	20,215	70.5%
2006	149개	31,349	10,065	32.1%	21,284	67.9%
2007	149개	35,382	11,387	32.2%	23,995	67.8%
2008	149개	42,095	13,784	32.7%	28,311	67.3%
2009	149개	44,824	12,305	27.5%	32,519	72.5%
2010	149개	46,180	13,187	28.6%	32,993	71.4%
2011	90개	50,634	14,573	28.8%	36,061	71.2%
2012	88개	55,513	16,154	29.1%	39,358	70.9%
2013	87개	59,478	16,886	28.4%	42,593	71.6%
2014	86개	60,462	16,884	27.9%	43,578	72.1%

자료: 행정자치부

여기에서 우리가 유의해야 할 것은 중앙정부와 지방정부 사이에 배분되는 사무·사업의 성격, 집행주체, 그리고 재원부담주체가 반드시 일원적이지 않다는 점이다. 세계화와 저출산 고령화현상이 심화되면서 ‘국민 국가의 황혼’현상이 나타나고 이에 부응하여 복지전달체계에 변화가 나타났다. 즉 연금보험이나 실업급여처럼 획일적인 현금급여형 복지지출은 중앙정부가 담당해도 효율적으로 수행할 수 있지만, 보육·교육·의료·노인요양 등과 같이 주민 개개인의 상태에 따라 상이한 서비스가 제공되어야 하는 현물급여의 경우에는 주민과 가장 가까이 있는 자치단체가 가장 효율적으로 수행할 수 있다. 따라서 복지지출수준의 전반적 증가추세라는 양적 변화와는 별개로 서비스의 질적 측면이 주목을 받고 있다.

그런데 세출기능의 변화는 재원조달수단의 변화도 수반되어야 자율성과 책임성이 구현될 수 있다. 참여정부의 복지기능 지방 이양 과정에서나, 이명박 정부의 영유아보육제도 도입 과정에서 보듯이 세원이양보다는 교부세나 보조금제도가 우선되었고 그 결과 지방재정의 자율성이 크게 훼손되었다.

이상의 분석을 요약하면 2008년도 이후 국고보조사업비가 지방자치단체의 예산증가율을 상회하면서 지방의 총지출에서 국고보조사업이 차지하는 비중이 높아졌지만 국고보조율은 감소하고 지방비부담율이 증가하면서 지방재정의 경직성이 높아져왔다.

여기에서 앞에서 살펴본 세입구조의 경직성이 지방재정의 긴장상태를 가중시켰다. 세입구조 경직성의 핵심요인은 세원배분의 집권성에서 비롯되는 지방세의 취약한 재원조달기능이다. <표-26>에서 보듯이 지방자치 부활이후 지방재정의 재원을 확충하기 위한 방안은 지속적으로 추진되어 왔다. 그러나 그 과정에서 자주재원인 지방세의 세원확충보다는 이전재원인 지방교부세의 법정율 인상이나 국고보조금의 확충이 우선되어 왔다. 여기에는 지방에 대한 통제의 고리를 놓치고 싶지 않은 중앙재정당국과 각 부처의 이해관계가 작용되고 있기 때문이지만 지방자치단체의 구성원들도 연성예산제약을 벗어나지 못하는 행태를 보임으로써 상승작용을 했다고 볼 수 있다.

앞의 <표-7>에서 살펴보았듯이 한국에서 세수신장성이 좋은 소득·소비세원은 중앙정부로 집중되어 있고 지방세제는 부동산경기에 민감한 재산과세 중심이기 때문에 세출증가율에 비해 세수증가율이 만성적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 재정자립도가 지속적으로 감소해왔다. 이것은 상급정부의 이전지출에 대한 의존도가 심화되고 있음을 의미한다. 이러한 세출구조와 세입구조의 비대칭성을 전면적으로 개선하지 않고는 지방재정이 직면하고 있는 재정경직성을 해소할 수 없다는 것을 말해주는 것이다.

지방재정지출이 지방재정수입보다 항상적으로 부족할 수밖에 없으면 자치단체는 지방채의 발행을 선호하게 되고 그것이 잠재적 재정위기를 구조화시키게 된다. 이러한 구조에는 국가경제정책수단으로 지방재정을 동원하는 중앙정부의 행태와도 관련되어 있다. 중앙정부의 채무누적이 정치적 부담으로 제기될 때 중앙정부는 공기업 또는 지방정부에게 공채 발행을 통한 국가정책수행을 유도하고 이를 보조금이나 지방교부세 재원을 통해 보전해주는 방식으로 지방채무의 구조적 증가를 초래하기도 한다. 또는 경기침체에 빠른 경기회복을 위한 재정의 조기집행이 중앙정부만이 아니라 지방정부에게도 강요되면서 재정주기에 있어 세입의 주기와 세출의 주기의 불일치를 초래하고, 그것을 단기차입금이나 지방채 발행으로 조달하도록 권장함으로써 자치단체의 채무가 단기에 급증하는 요인으로 작용하기도 한다.

끝으로 지방자치법이나 지방재정법 등에 자치단체의 재정책임성을 도출하기 위한 제도적 장치가 취약한 것도 연성예산제약의 문제를 구조화시키는 이유의 하나이다. 동시에 주민참여기제가 설정되어 있지만 주민참여예산제도를 비롯한 재정운영과정에 대한 주민참여장치가 매우 형식적이고 취약하여 재원배분의 효율성이나 재정사업집행의 효율성을 담보하기 어렵다는 점도 재정위기를 잉태하는 요인의 하나이다.

이상에서 한국 지방재정이 안고 있는 문제점을 제도적, 행태적, 구조적 측면에서 간략하게 살펴보았다. 요약하면 정부 간 재정관계에 있어 집권체제가 구조화되어 있어 세출의 자치와 세입의 자치가 발휘되지 않고 그것이 재정의 효율성과 재정책임성을 저해하고 있다.

<표-26> 자치부활 이후 지방재정의 재원확충 방안의 추이

연도	자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타 재원 확충
지방의회 부활	1991 -과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) -세율인상(등록세, 주민세, 자동차세 등) -탄력세율 제도 도입(6개 세목) -사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환	-지방양여금제도 도입 ·재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)	-지방자치복권 발행권거 마련
	1992 -지역개발세 도입	-지방양여금 재원 확대 (주세 15%→60%)	
	1993 -탄력세율제 확대(공동시설세)		-지방자치복권 발행기준 제정
	1994 -과세확대 ·경주마권세 변경, 경정·경륜포함	-지방양여금 재원 확대 (주세 60%→80%)	
민선 1기	1995	-지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)	-지방자치복권 발행
	1997 -탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	-지방양여금 재원 확대(주세 100%)	-지방자치단체의 상업차관 허용
민선 2기	1999 -탄력세율제 확대(주민세 개인균등할)		
	2000 -주행세 도입 -국세의 지방세 이양(주행세 도입)	-지방교부세 법정율 인상 (13.27% → 15%)	
	2001 -과세 확대 ·경주마권세 → 레저세 ·농지세 → 농업소득세(농업소득 포함) -국세의 지방세 이양 ·지방교육세 신설·세율 인상 ·주행세율 인상 (3.2% → 11.5%) -세율인상(담배소비세)	-지방양여금 재원 조정 ·전화세 폐지 ·교통세 포함(14.2%)	-도시개발채권 발행 ·도시개발특별회계 운영
	2002 -주행세 배분기준 변경(지방세 보전분 우선)	-지방양여금 재원 확대(23/150)	
민선 3기	2003 -과세 확대(등록세 : 소형선박 포함)		
	2004 -과세 확대(취득세 : 골프연습장) -주행세율 인상 (11.5% → 17.5%)		
	2005 -종합부동산세 신설(2005년) ·지방 부동산보유과세 개편	-지방교부세 법정율 인상 ·15% → 18.3% → 19.13% ·분권교부세 설치 -지방양여금 폐지 → 균특회계 설치 -국고보조금제도 개편	
	2006 -과세확대(지역개발세: 원자력발전)	-지방교부세 법정율 인상 ·19.13% → 19.24% ·부동산교부세 신설	-기채승인제 폐지 지방채발행한도액제도 도입
민선 4기	2007 -부동산과표의 실거래가 반영률 인상 ·거래세율 인하 (5% → 2%)		
	2008 -서울시 재산세의 공동세원화 (50%)		
	2009 -종합부동산세와 소득세 법인세 세율인하	-광역·지역발전특별회계로 확대	-예산조기집행, 이차보전 등
민선 5기	2010 -지방소득·소비세의 도입 -기존 지방세목의 간소화	-분권교부세 기한 연장(2014년까지)	-지방세법의 분법화
민선 6기	2014 -취득세율 항구인하 -지방소득세 독립세화 -지방소비세 세율인상 (5% → 11%)	-의무보육 보조율 15%p 인상 -분권교부세 대상 일부 보조사업화	

자료: 손희준(2014)를 보완하였음.

## IV. 지방재정 자율성 회복을 위한 재정분권의 방향

### 1. 국가와 지방의 재정관계의 재조정

한국의 지방재정이 직면하고 있는 재정긴장상태는 앞에서 살펴본 대로 정부 간 재정관계의 제도적 요인들에서 비롯된 행태적 요인과 구조적요인이 복합적으로 작용하며 나타나는 현상이다. 그렇다면 지방재정이 직면하고 있는 재정긴장 또는 재정압박상태를 완화 해소하고 건전재정을 유지하는 방안은 행태적 요인과 구조적 요인을 제어할 수 있는 제도적 개혁이 전제되어야 한다.

그런데 제도개혁을 논의하더라도 관점에 따라 우선순위가 다를 수 있다. 예컨대 자치단체의 행태적 요인을 강조하는 입장에서는 다양한 사전적 사후적 통제장치를 마련해야 한다고 주장한다. 그러나 중앙정부의 행태나 집권체제에서 비롯된 구조적 요인을 강조하는 입장에서는 중앙집권적 분산체제라는 한국의 정부 간 재정관계를 분권적 분산체제로 전환하기 위해서는 자치단체의 자주재정권을 강화하는 제도적 개혁을 주장한다. 자치단체의 행태를 제어하는 제도적 장치도 필요하고 자율-참여-책임이 구현될 수 있는 정부 간 재정관계를 조성하는 제도적 장치도 필요하다.

사회경제적 현상 속에 내재하는 일정한 논리체계를 전제로 한다면 법률에 의해 만들어진 제도는 관련주체들의 행동을 규제하고 그러한 행동이 반복되다보면 관행이라는 이름의 일정한 구조가 고착되어 간다. 일정한 구조가 형성되면 수많은 이해관계자가 형성되고 그러한 구조를 바꾸는 것은 기득권보호라는 이해충돌로 인해 점점 어려워진다. 개혁이 혁명보다 어렵다는 말도 이러한 현상에서 나왔을 것이다.

그렇다면 중앙집권적 재정관계의 일반적 특징인 세출권한과 세입권한의 비대칭성이 재정긴장의 가장 근원적 요소라면 이러한 비대칭성을 해소 내지 완화할 수 있는 제도적 개혁이 불가피하다. 바꾸어 말하면 국가와 지방의 재정관계를 자율-참여-책임이 구현되는 분권체제로 바꾸어야 한다. 노무현정부와 이명박정부의 대통령 직속 위원회에서 논의되었던 개편방안만이라도 충실하게 실행되었다면 세출권한과 세입권한이 어느 정도 대칭성을 갖추게 되었을 것이다. 박근혜정부에서도 관련 위원회에서 분권개혁을 위한 기본방침이 마련되고 있다. 이하에서는 국가와 지방의 재정관계를 분권체제로 전환하는데 필수적인 제도개혁의 주요과제를 개관해보고자 한다.

국가와 지방의 정부 간 재정관계를 분권체제로 전환하는데 가장 중요한 기제는 국세와 지방세의 세원을 재조정하여 권한배분에 걸맞게 국세의 세원을 지방세로 이양하는 것이다. 바꾸어 말하면 세출권한과 세입권한의 비대칭성이라는 구조적 문제를 해결하기 위한 첫걸음은 지방세의 비중을 높여 자주재정권을 확보하는 것이다. 현재 총조세에서 차지하는 지방세의 비중이 20%수준인데 실질적으로 지방자치단체(교육자치단체 포함)의 세수사용액은 총조세의 46%수준이다. 형식적 배분과 실질적 배분의 차액인 26%p가 이전재원이다. 이전재원의 몫이 이렇게 크니 어느 자치단체도 재정책임성을 발휘하려 하지 않는다. 따라서 총량적 세원배분에 있어 지방세의 비중을 30%, 지방교육재정을 포함한다면 40%수준까지 높여야 한다는 의견이 제시되고 있다.<sup>18)</sup> 이러한 양적 지표의 객관적 논거는 취약하다.

이를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 세출권한배분구조와 재원배분구조에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 왜냐하면 재원배분구조는 세출권한의 배분과 이 권한을 이행하는 사무·사업의 집행주체와 연관되어 있기 때문이다. 예컨대 자치사무로 배분되었다면 그 재원은 원칙적으로 지방세로 조달하여야 하고 다만 지역 간 재정력격차로 인해 전국적으로 균질의 서비스를 유지하기 어려울 때 지방재정조정제도를 통해 이를 시정해주는 장치가 마련되어야 한다.

반면 국가사무인데 집행상의 효율을 위해 자치단체에게 그 업무를 위임(위탁)할 경우 그 비용은 원칙적으로 중앙정부의 부담이고 이 경우 국고보조금으로 전액 조달되어야 한다. 그런데 사무·사업 중에는 중간영

18) 이재은(2014), 손희준(2014), 유태현(2014) 등을 참조바람.

역이 존재한다. 이 경우 재원은 중앙정부의 보조금과 지방정부의 자체부담으로 공동 조달되어야 한다. 이러한 공동사무의 자체부담은 지방세로 조달되어야 한다.

그런데 현실에서는 자치사무와 위임사무의 구분도 명확하지 않고 재원배분은 더욱 불분명하다. 중앙정부는 법령에 의해 지방자치단체에게 국고보조금의 지방비부담분을 우선적으로 예산에 반영하도록 강제하고 있다. 중앙집권체제의 실상이다. 그동안 학계는 물론이고 자치단체와 시민사회가 세출권한의 재배분과 세원의 재배분을 동시에 요구해온 이유가 여기에 있다. 정부 간 재정관계에 제도적으로 내재화되어 있는 틀을 바꾸어야 중앙정부와 지방정부의 재정운용행태를 바람직한 방향으로 바꿔낼 수 있다.

그러면 국세와 지방세의 세원을 재배분하는 방안은 무엇인가? 이와 관련한 논의가 수없이 많지만 여러 논의에서 간과되고 있는 문제가 있다. 그것은 근본적으로 국민의 조세부담을 높일 것인가 아닌가에 대한 전제조건의 문제이다. 예컨대 저출산 고령화 사회의 암울한 전망을 극복하기 위해서 출산율도 높여야 하고 노인의 건강도 돌봐야 한다면 영유아보육정책을 강화하고 노인요양제도도 확충해야 한다는 당위성에는 대체로 이의가 없다. 문제는 어떤 정책수단과 제도를 채택할 것이고 그 재원은 어떻게 조달할 것인가에 대한 논의로 들어가면 백가쟁명이다.

그래도 대의민주제의 특성으로 인해 선거과정에서 영유아에 대한 무상보육과 기초노령연금과 노인요양제도가 채택되었다. 결국 이명박 정부에서 영유아보육제도는 도입되었지만 새로운 재정수요에 대응하는 새로운 재원조달방안은 논의하지 않았다. 그것이 국가적 정책과제인지 지방의 정책과제인지 아니면 공동과제인지에 대한 진지한 논의도 없었다. 중앙정부가 자의적으로 중앙-지방의 재원 분담율을 정해 자치단체에게 부담의 일부를 떠넘겼다. 그러나 문제점은 곧바로 드러났다. 많은 자치구들이 급증하는 지출의무부담으로 자치재정권 상실상태에 빠졌다. 그것이 2014년도부터 국고보조율이 15%p 인상된 배경이다. 그러나 그것으로 문제가 해결된 것이 아니라 우선 문제를 봉합하고 이연시킨 것이다.

왜 이러한 문제가 발생하는가는 물론 교과서에도 기술되어 있다. 일반적으로 사람들은 서비스의 제공에는 반대가 없지만 재원조달수단 특히 세목신설이나 기존 세목의 세율인상에는 민감하게 반응한다. 심지어 증세는 면세소득자조차도 반대의견을 내세운다. 거꾸로 세금을 깎아준다고 하면 면세혜택을 한 톨도 못받는 사람도 찬성한다. 이처럼 현실에서는 당위적 논리가 관철되지 않는 사례가 비일비재하다. 사람들의 선택행위에 대한 인식 위에서 세출과 세입이 동시에 결정되어야 한다. 그래야 당장의 반대와 관계없이 제도 채택 이후에 합리적 재정운용이 가능해진다.

따라서 지방재정의 구조적 위기요인을 해소하기 위해서는 이러한 정부 간 재정관계의 제 요소를 종합적으로 검토하고 제도 간의 연관성을 고려하여 제도개혁도 동시에 추진되어야 한다. 최근 일본에서 기관위임사무를 폐지하고 성격에 따라 국가사무와 지방사무로 재배분(2/3 정도를 지방으로 이양)하고, 재원은 국고보조금을 폐지하고 일차적으로 비례적 지방소득세를 도입하여 세원이양을 실현하고 자치단체 간의 세원이양효과의 차등문제를 지방교부세를 통해 조정하는 이른바 3위1체개혁을 추진한 것이 좋은 사례이다. 물론 분권개혁을 추진하는 직접적 배경은 우리와 다르지만 지방자치-지방재정제도가 유사한 한국에서 세원이양문제를 풀기 위한 하나의 방향성은 제시해주고 있다.

여기에서는 구체적 수단보다는 기본방향의 제시에 그치고자 한다. 우선 국고보조사업을 재검토하여 명백한 국가사무는 전액 국고로 부담하고, 명백한 지방사무는 지방으로 이양하고 그 몫만큼 지방세로 세원을 이양하고, 공동사무의 경우 부담비율을 결정하되 지방비부담이 가능하도록 세원을 이양해야 한다. 이 과정에서 국고보조금의 일부는 폐지될 것이고 이에 대응하는 재원은 세원이양대상으로 설정한다.

세원이양의 규모가 결정되면 어떤 세종을 선택할 것인가의 문제가 남는다. 그런데 기능 내지 세출권한의 재배분이 이루어지고 이에 대응한 재원이 세원이양으로 이루어지면 이후에는 중앙정부든 지방정부든 새로운 재정수요가 발생하면 기존 경비항목의 재조정을 통해 재원을 조달하든지 아니면 세수의 자연증수 범

주 안에서 세출을 결정하든지 아니면 세율인상이나 과표 조정을 통해 세수를 증가시켜야 한다. 따라서 세원이양 시에는 자연증수를 포함해 추후 세수증대가 가능한 세목을 선정해야 한다. 즉 세수의 신장성이 높은 소득·소비세원을 이양해야 한다. 이에 대한 구체적 대안은 이미 학계에서 충분히 연구하고 대안을 제시하고 있다.

2014년도에 지방소비세의 세율이 6%p 인상되고 지방소득세가 독립세화 되었다. 따라서 세원이양의 첫 번째 대상은 2014년도부터 국세 연동체계에서 독립한 지방소득세를 통해 이루어져야 한다. 왜냐하면 기존의 지방소득세는 누진세율구조(개인소득분 0.6%, 1.5%, 2.4%, 3.5%, 3.8%; 법인소득분 1.1%, 2.0%, 2.2%)를 갖고 있기 때문에 지역 간 세수격차가 소득분포의 지역 간 격차보다 더 크게 나타나는 문제점을 안고 있고, 따라서 지방세의 기본원칙인 응익원칙을 벗어나고 있다. 국가부문과 달리 지방공공서비스의 수혜와 그 부담은 비례관계에 있어야 한다. 지방의 소득재분배기능은 사회안전망구축과 같은 현물서비스에 의해 실행될 수는 있다. 그러나 지방세를 통한 소득재분배기능은 지역 간 조세경쟁을 초래하며 사람과 자원의 지역 간 이동을 초래하기 때문에 바람직하지 않다. 따라서 현행 지방소득세의 누진구조는 조만간에 비례구조로 전환되어야 한다.

주정부의 세목선택과 세율결정 등 과세자주권이 헌법에 의해 보장된 미국과 같은 연방국가를 제외하면 지방소득세를 채택하고 있는 스웨덴 등 북유럽국가나 일본 등은 모두 비례세율구조를 채택하고 있다. 기존의 누진세율체계를 비례세율화하면 지역 간 세수격차를 완화시키면서 세원이양효과를 이끌어낼 수 있다. 동시에 주민의 지방세부담에 따른 관심을 높여 지방재정의 책임성을 제고할 수 있다. 중앙재정당국은 비례세율화에 수반하는 국세관련법령의 개정이라는 번거로운 행정부담을 불편해하고 있다. 그 내면에는 지방에 대한 재정통제권의 감소에 대한 거부감도 없지 않을 것이다. 그러나 적어도 제도적 모순과 불일치를 장기간 방치함으로써 초래되는 비효율과 무책임성을 개선하는데 앞장서는 것 또한 중앙재정당국이 해야 할 일이다.

신장성이 높은 세목의 이양과 관련해 두 번째로 검토해야 할 것은 지방소비세제의 개편과 세율인상이다. 지방소비세는 세원배분원칙이나 지방세원칙에 비추어 바람직한 세목이다. 그런데 우리나라에서 지방소비세가 도입되는 과정이 잘못되면서 소비세로서의 성격이 애매한 세목이 되고 말았다. 국고보조금을 축소 폐지하고 그 재원보전을 지방소비세로 했으면 지금과 같이 지역 간 가중치보정을 통해 세수를 배분하고 수도권 몫의 일부를 상생기금으로 적립하는 방식을 채택하지 않아도 되었다. 수도권단체 중에 불교부단체가 있지만 불교부단체도 국고보조금은 수령하고 있다. 특히 교육자치단체는 교육교부금과 보조금이 모두 이전재원이기 때문에 재정책임성문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 국고보조금과 교육교부금을 포함하여 이전재원을 삭감하고 이를 지방소비세로 보전하는 방안을 채택하면 수도권에 세수가 더 많이 배분되어도 교육교부금과 국고보조금도 그만큼 더 크기 때문에 적절하게 조정할 수 있다.

게다가 앞에서 언급한 비수도권지역으로 세수이양효과가 더 큰 비례적 지방소득세와 동시에 조정하면 소비세의 수도권 세수증가효과와 소득세의 비수도권 세수증가효과가 어느 정도 상쇄된다. 개별단체 사이에 세수이양효과의 차이는 지방교부세의 배분방식을 변경하여 조정할 수 있다. 이러한 이유 때문에 앞에서 3위1체적 제도개혁만이 개별제도가 안고 있는 문제점을 해소하면서 전체적인 재원배분구조를 자율성을 제고하고 책임성을 높일 수 있도록 설계할 수 있다고 제안한 것이다.

따라서 현재 지방재정이 직면하고 있는 재정위기 발생가능성을 전제로 새로운 제도를 설계한다면 정무간 재정관계를 전면적으로 개편하는 방향으로 추진되어야 한다. 지금까지와 같이 그때그때의 부분적 문제를 임기응변식으로 뚝질하는 방식은 재정운용의 효율성과 책임성도 확보하지 못하고 자율성 증대라는 지방

분권의 가장 기본적 요구를 실현할 수 없다. 그리고 지방세수 확충을 위한 기타 방안들은 이미 학계에서 충분히 논의되고 있기 때문에 이를 중앙정부와 자치단체 그리고 학계가 공동으로 참여하여 21세기 선진국으로 진입하는 한국의 정부 간 재정관계의 미래상에 걸맞는 제도를 설계하면 된다. 제도개혁의 방향이나 구체적 내용이 없어서 실현하지 못하는 것이 아니라 집권체제와 분권체제의 선택을 둘러싼 정치적 대립이 장애물이라는 점에 유의해야 한다.

다음으로 정부 간 재정관계를 재편성하는 기제는 국고보조금제도를 개편하는 것이다. 이는 앞에서 기술한 세원이양의 전제조건이기도 하지만, 분권적 재정관계를 구축한다는 전제 위에서 국가사무의 지방위임에 수반하는 국고보조금제도의 운영방식을 전면적으로 개선해야 한다.

국가의 특정한 정책목적을 지방에서 실현하기 위해 제공되는 이전재원이 국고보조금이다. 보조금 중에는 위임사무와 연계된 보조금이 있고, 특정한 정책사업을 장려하고 그 파급효과를 내부화하기 위해 제공되는 일반보조금과 균형발전특별회계를 통해 자본투자를 중심으로 제공되는 포괄보조금 등이 있다. 이러한 국고보조금의 비중이 최근 수 년 동안 계속 증가하고 있는데 이것이 세출권한과 세입권한의 비대칭성을 보여주는 직접적 지표이다.

국고보조금의 개편은 기관위임사무의 개편과 같이 사무·사업의 이양과 관련된 것도 있지만, 앞에서 기술했던 것처럼 최근에 확대되고 있는 사회복지관련지출과 관련된 것도 있고, 중앙부처별 칸막이로 진행되는 다양한 보조사업도 있다. 이를 개편하기 위한 기본방향은 국고보조금의 성격에 따라 재원이전의 방식을 바꾸는 것이다. 예컨대 국가가 국가의 정책목적을 실현하기 위한 사업 중에서 모든 지방이 의무적으로 집행해야 하는 보조사업의 경우에는 지방비부담의무를 배제하고 전액국고보조사업으로 전환해야 한다. 기관위임사무의 폐지문제와 관련된 문제이기도 하다.

그리고 지역의 특성에 따라 선택적으로 집행할 수 있는 사업의 경우에도 가능한 한 사업의 범주를 포괄적으로 설정하고 지역의 선택권을 최대한 보장할 수 있도록 포괄보조금의 형태로 지원해야 하며 이 경우 지방자치단체의 재정력에 따라 지방비부담의무의 차등화도 제도화해야 한다. 특히 중요한 것은 중앙정부가 제공하는 국고보조사업에 대한 지방비부담의무 등은 반드시 지방자치단체의 대표가 참여하여 결정하는 국가-지방협력체제의 구축이 필수적이다.

국고보조금을 축소 폐지하고 그 몫을 지방세로 세원이양하면 세원의 분포에 따라 지역 간 세수에 격차가 발생할 수밖에 없다. 이 경우 세수가 늘어나는 지역과 세수가 감소하는 지역이 비대칭적이다. 따라서 재정조정은 필수적이다. 이 경우 수직적 재정조정제도인 지방교부세제도를 정비하는 방안과 수평적 조정제도(역교부금제도)를 창설하는 방안이 모두 고려될 수 있다. 이처럼 지역 간 세수격차를 조정하여 최소한의 균질한 공공서비스가 제공되도록 미세한 조정을 하는 것이 정부 간 재정관계를 개편하는 세 번째 과제이다.

소득·소비와 같이 세원을 이양하는 기간세원이 풍부한 지역과 빈곤한 농산어촌지역 사이에 세수격차가 확대될 우려가 있다. 물론 제도설계에 의해 최소화되더라도 근본적 경제력격차는 어쩔 수 없다. 이처럼 근본적 재원부족과 세수격차를 조정하는 것이 지방재정조정제도이다. 이는 단순히 국가재원을 지방으로 이전해주는 것이 아니라 국민최저수준의 행정서비스를 보충하기 위한 중앙정부의 책임을 이행하는 제도이다.

우선 지역간 재정력격차를 해소하고 모든 지역에서 균질한 공공서비스가 공급될 수 있도록 재원을 보장하는 지방교부세제도의 기능을 강화하고 배분방식의 단순화와 투명화를 통해 지방의 징세노력에 유인을 제공할 필요가 있다. 현행 재원보장기능과 재정조정기능을 동시에 발휘하는 지방교부세의 기능과 효과에 대한 재검토를 통해 재정력격차시정기능을 우선하는 제도로 전환해야 한다. 과도한 재원보장이 비효율성과

재정책임성 저하를 초래하는 원인이기도 하다는 인식 필요하다.

우선 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 다원화되어 있는 교부세들을 본래의 목적에 맞게 통합하여 단순화해야 한다는 주장이 많다. 지방교부세를 재원보장과 형평화기능을 전담하는 보통교부세, 재해복구 등 예측불가능한 재정수요에 대응하는 특별교부세, 그리고 보통교부세와 특별교부세, 부동산교부세의 산발적인 유인(incentive) 또는 벌칙(penalty)을 포괄하는 인센티브교부세(가칭) 등 세 가지로 구성하자는 제안은 검토해볼 만하다.<sup>19)</sup>

이러한 제도개편에는 개별적인 이해관계가 충돌하는 요소가 있기 때문에 그리 쉽지는 않다. 그러나 세원 이양과 함께 중앙정부의 재정조정책임의 한계를 명확하게 설정하여 지방자치단체들이 재정책임성과 무관하게 증분주의에 입각한 무책임한 재정계획을 추구하지 못하도록 제도를 마련하는 것은 매우 필요하다.

이를 위해서는 지방교부세의 배분공식도 단순화해서 지방이 사전에 쉽게 예측하고 이해할 수 있는 투명한 제도로 만들어야 한다. 지방교부세의 배분공식을 복잡하게 만들어 놓고 이를 이용해 지방에 각종 인센티브나 페널티를 부여하며 지방을 통제하는 기제는 근본적인 개혁이 필요하다. 지방교부세와 국고보조금의 지방비부담의무를 논의하는 중앙-지방의 협치기구, 예컨대 **지방재정위원회**를 만들어 중앙과 지방의 대표들이 공개적으로 논의하고 결정하는 제도적 장치가 필요하다. 이는 지방재정에 대한 국가의 임의적 통제 간섭을 최소화하는 제도적 장치이기도 하다. 중앙정부가 지방재정에 영향을 미치는 제도를 개편할 경우 반드시 중앙정부와 지방정부가 동등하게 참여하는 의사결정기구를 통해 그 타당성을 철저히 검증하고 그것이 지방재정에 미치는 영향에 대한 보완방안을 동시에 마련하도록 해야 한다.

## 2. 지방재정운영방식의 개혁

지방재정의 자율성과 건전성을 회복하고 지방재정력을 확충하기 위해서는 중앙정부로부터의 자율성 회복이 관건이지만 이를 실현하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 다양한 정치적 과정이 필요하다. 장단기적인 전략과 이에 근거한 체계적인 접근이 불가피하다. 따라서 마냥 중앙정부만 쳐다보며 하소연하기보다는 당장의 재정긴장상태를 완화해야 하고 다양하게 제기되는 재정수요에도 대응해야 한다.

따라서 지방자치단체 스스로 지방재정의 기반을 확충하려는 노력이 선행되어야 한다. 이는 중앙재정당국자들의 마음속에 강고하게 자리 잡고 있는 지방재정에 대한 불신과 중앙언론에 의해 부풀려지긴 했지만 일반국민들이 갖고 있는 지방재정의 방만성, 낭비성, 무책임성에 대한 불만을 동시에 해결해야 하는 지방정부 스스로의 책무이다. 총론적으로 말하면 지방재정구조와 재정운영방식에 대한 진단을 통해 지방재정 자체의 비효율을 제거하고 재정건전성을 회복하려는 자구노력이 필요하다.

첫째 지방재정에 구조화되어 기득권화되고 경직성을 초래하는 경비항목을 적출하여 효율성을 제고해야 한다. 우선 각종 보조금 중에서 이미 사업목적을 달성했음에도 기득권화되어 지출이 지속되는 경우도 있고, 국고보조사업으로 유도된 경우 지역주민의 삶의 질과는 관계도 없는 시설이나 사업이 추진되는 경우도 적지 않다.

게다가 많은 자치단체에서 지역유력자들의 영향으로 무기계약직에 의한 인건비 증가가 적지 않다. 심지어 어떤 지역에는 면단위 기관장에게도 비서가 배정되어 하루 종일 커피 타는 일밖에 하지 않는 인력도 있다. 그러다보니 복지분야처럼 서비스대상인구는 급증하는데 담당인력이 부족하여 과로로 목숨을 버리는 사람이 있는 반면 어떤 분야는 할 일에 비해 인력구성이 많은 경우가 있다. 인력구조를 진단하여 효율적인

19) 최병호, 「재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편」, 앞의 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』, 2007.12.04



인력재배치를 통해 주민의 삶의 질을 향상시키는 노력이 필요하다.

또한 민간단체보조금의 경우 단체장이나 지방의원이 선출직이 아니라면 절대로 유지될 수 없는 유사단체들이 난무하고 있어 일몰제를 적용해도 효율적 개선이 어려운 경우가 많다. 이는 주민참여예산제도를 적극 활용하여 주민들에 의한 평가와 함께 효율적 예산배분이 이루어지도록 해야 한다.

둘째 지방복지지출을 포함하여 재정전달체계에 내재된 경직성과 피로감을 줄일 수 있는 방안 모색해야 한다. 정부의 지출은 사업을 통해서 제공되는 현물서비스가 있고 현금보조를 통해 실현되는 현금급여서비스가 있다. 사업을 집행하는 경우 자치단체가 직접 수행하는 경우보다는 민간사업자에게 위탁하는 경우가 대부분이다. 특히 복지지출의 경우가 그러하다. 그런데 이 경우 자본의 논리가 작용하여 지출되는 예산규모에 비해 제공되는 서비스의 양과 질이 낮아지는 경우가 적지 않다. 따라서 복지전달체계의 개선은 전문가나 시민단체들이 제기하는 개선과제의 단골내용이다.

셋째 국가와 지방을 막론하고 사회경제적 여건변화에 대응하여 새로운 정부의 역할이 요구되고 있고 이에 대한 정치적 대응은 선거과정을 통해 무책임한 공약의 남발을 통해 재정의 부담으로 돌아오는 것이 일반적 실태이다. 특히 주민과의 가장 가까이에서 접촉이 이루어지고 있는 지방재정에서 비록 규모가 크지는 않더라도 그 사례는 더 빈발하고 있다. 게다가 전시성행정에 가까운 각종 시설이나 행사가 소수의 이익을 위해 마련되고 있어도 이에 대한 재정적 책임성은 별로 발휘되고 있지 않다. 지방재정의 책임성 제고를 위해서는 중앙정부에 의한 재정진단과 교부세 인센티브 등이 활용되고 있다. 그러나 통상적인 지방정부의 역할 범위를 벗어나는 새로운 재정수요가 제기될 때는 탄력세율을 활용하여 주민의 동의를 얻고 주민이 참여하는 책임성있는 시행과정을 거쳐야 한다.

한시적인 사업이지만 주민의 삶을 위해 필수적인 사업이라든지 주민의 삶의 질 향상에 직결된 항구적 시설의 건설 등 일시적 재정수요 증가에 대응해서는 주민에게 설명하고 주민의 동의를 받아 탄력세율을 적극 활용하려는 노력도 필요하다. 선출직이 갖는 특성에서 비롯된 세율인상 기피현상이 제약요인이 되겠지만 임기중에 한정하여 탄력세율 인상과 새로운 재정사업의 실시를 연계시키는 방안을 활용하면 실천가능성이 높다. 외국의 사례에서도 지방의회와의 원활한 협의과정을 거치고 주민참여를 통해 사업내용과 과세대상을 검토하면서 특정한 사업에 대한 탄력세율을 활용해서 성공한경우가 적지 않다.

넷째 지방자치단체의 공기업을 포함한 산하기관의 채무규모와 구조를 정밀 진단하여 악성채무는 조기상환 또는 상환부담과 상환기간을 고려하여 장기저리채무로 구조 전환할 필요가 있다. 특히 몇몇 자치단체의 재정위기를 초래하고 있는 민자유치에 따른 최소수입보장(MRG)의 문제가 있는 경우에는 투자주체와 협의를 거쳐 투자기간의 연장 등 주민의 채무부담을 최소화하는 장기 저리 투자사업으로 전환하려는 노력도 기울여야 한다. 또한 사업시행과정에서 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에는 원인행위자에 대한 구상권도 행사해야 한다. 주민소송제도는 그러한 경우를 위해 준비된 주민참여장치이다.

다섯째 악성채무나 과도한 채무에 따른 주민부담의 증가를 초래하는 사업의 경우에는 인력 및 시설을 포함하여 사업의 전면적 구조조정을 실시하고 관련된 자산의 매각 등을 통해 주민부담을 최소화하는 노력이 필요하다. 그리고 지방채무가 존재하는 자치단체의 경우에는 반드시 감채기금을 설치하도록 의무화하고 세계잉여금은 우선적으로 감채기금으로 전입하도록 법령과 조례를 통해 규정할 필요가 있다.

여섯째 도시계획을 포함하여 지역발전계획을 수립하는 과정에 주민의 참여 폭을 확대하고 그 의사를 존

중하여 계획집행에 수반되는 주민의 비용부담의식을 제고하는 노력도 필요하다. 시설 및 인력확대에 대한 요구는 급증하고 있지만 그것을 위해 주민부담을 늘려야 한다는 의식은 빈약하다. 따라서 지방재정의 내용과 주민부담의 실태, 국고보조사업 등 국가에 의한 지방재정에 대한 통제와 재정왜곡현상 등을 주민에게 상세히 설명하고 새로운 사업이나 서비스의 제공은 기존 사업이나 서비스의 삭감이 없으면 반드시 주민의 추가부담이 필요하다는 인식을 심어주어야 한다.

이를 위해서는 주민참여예산제, 주민자치회, 시민계획단 등 다양한 주민참여장치를 확대하고, 참여하는 주민도 단체장이나 지방의원과 밀착된 사람이 아니라 일반주민들 중에서 폭넓게 선출해야 한다. 주민참여예산제도가 아직 초기단계이지만 일부 자치단체에서는 단체장이 선도적으로 주민들에게 참여기회를 확대하고 참여를 독려하면서 주민들의 예산에 대한 관심이 높아지고 있고, 적은 비중이지만 주민의 의사를 반영한 예산편성이 이루어지고 있다. 최근 경기도에서도 수원시를 비롯해서 주민참여가 활발하게 이루어지고 있다.

## VI. 재정책임성 실현의 전제는 지방분권체제의 구축

한국에서도 1961년 군사쿠데타에 의해 정지되었던 주민자치가 1991년 지방의회 부활로 제도적 자치는 복원되었지만 내실은 중앙집권체제가 그대로 존속되어 지방은 중앙의 집행기관의 성격을 벗어나지 못하였다는 비판이 높다. 물론 외형상 권한도 확대되었고 지방재정규모도 비약적으로 증대되었지만 세출권한과 세입권한의 괴리가 너무 크다. 한국형 정부 간 재정관계의 제도적 틀이 갖는 특징이다.

지방자치는 기본적으로 자율-참여-책임을 바탕으로 한다. 지역의 공공서비스는 지역주민의 조세부담으로 이루어지는 것이 원칙이다. 지방공공서비스의 추가적 공급은 주민의 추가적인 지방세부담을 통해서 조달해야 한다. 물론 지역 간 경제력 격차에 수반되는 재정력 격차를 조정하는 것은 중앙정부의 책임이다.

그런데 한국에서 세출권한과 세입권한의 배분구조는 주민의 편익과 부담이 대응하지 않는 구조이다. 그러니 지방자치의 주체 누구도 재정책임성을 짊어지려 하지 않는다. 그동안 자의적 제도운동을 통해 지방을 통제하는데 익숙한 중앙정부 관료들의 관행적 행태도 상존하고 있다.

오늘날 가족과 공동체의 붕괴가 가속되는 현실에서 유지 가능한 사회발전을 위한 사회안전망 구축이 시급하다. 그 주체는 주민의 가장 가까이 있는 기초자치단체일 수밖에 없다. 지역 구성원이 협력할 수 있도록 민주적 분권체제를 구축해야 한다. 지방분권개혁은 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 관계를 지배-종속 관계에서 대등-협력관계로 전환하는 것이다.

우선 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 기초단체→광역단체→중앙정부의 순으로 유럽자치현장이 제시하듯이<sup>20)</sup> '상향적 보완성의 원리'<sup>20)</sup>에 맞게 기능을 재배분하고 이에 걸맞게 재원을 재배분하는 것이 출발점이다. 여기에 주민의 자율적 참여와 부담책임을 동시에 보장하는 다양한 주민참가장치를 구축하여 지방행재정의 내용을 주민의 삶의 질을 향상시키는 요소로 채우는 것이 분권개혁의 종착점이다.

그러나 한국의 지방자치제도는 부활될 때부터 권한배분도 지방자치의 본질과 괴리되어 있을 뿐 아니라 재원배분도 중앙집권체제가 그대로 온존되어 왔다. 필자는 이것을 중앙집권적 분산체제로 규정해왔다. 지방의 사무범위는 포괄적 열거주의에 입각하여 설정하고 있지만, 사무배분의 우선순위는 중앙정부→광역단체→기초단체의 순으로 배분하여 '하향적 보완성의 원칙'<sup>21)</sup>을 적용하고 있다. 게다가 지방이 실시하는 사무

20) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초자치단체에게, 기초단체 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역자치단체가, 그리고 국가는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제만을 수행하는 것을 의미하며, 유럽자치현장이 모범적으로 규정하고 있다. 이재은(2007, 2008, 2009, 2010) 참조

21) 중요한 기능은 중앙정부가 우선 차지하고 그 다음 기능은 광역자치단체가 수행하고 나머지 기능들을 기초자치단체에 배분하는 방식을 비틀어 규정한 것이다.

중에 위임사무가 많지만 이들 위임사무의 경비부담관계는 명확하지 않다. 즉 행정의 집행권은 지방으로 더 많이 분산되었지만 결정권은 여전히 중앙정부가 장악하고 있는 것이다.

지방분권은 단순히 집행하는 기능의 많고 적음이나 집행하는 예산의 크기로 표현되는 것이 아니라 주민의 삶에 직결된 공공서비스를 주민의 가장 가까운 곳에 위치하는 자치단체가 공급하며 그 부담은 기본적으로 주민의 조세부담으로 조달되도록 제도적 틀을 마련하는 것이다. 물론 중앙정부의 재정조정책임은 필수적이다. 단순히 중앙정부와 지방자치단체라는 '관 대 관'의 관계만이 아니라 지방자치단체와 지역주민의 관계도 주민참여를 전제로 해야 한다. 즉 주민에게 참여기회를 제공하는 동시에 주민도 단체장도 책임지는 투명한 행·재정의 틀이 갖추어 지방자치단체의 비효율적이고 무책임한 재정운용을 막는 것이 재정분권의 목적이다.

지방자치는 작게는 내가 사는 지역의 문제를 스스로 처리하는 것이지만 사회 전체가 더불어 협력하는 사회를 구축하는 것이 본질이다. 자기 지역만 잘 살겠다는 '단힌 사회'의식으로는 지방자치도 정착되기 어렵고 오히려 사회적 균열만 확대시켜 복지사회의 실현 자체를 불가능하게 만든다. 재정분권개혁도 더불어 협력하는 사회를 설계하는 하나의 수단일 뿐이다.

## 참고문헌

- 김재훈(2013), 「지방재정 확충을 위한 국고보조사업 개편방안」, 전북재정포럼 발표논문.
- \_\_\_\_\_(2013), 지방자치단체 파산제도 도입 가능성 검토」, 『지방재정위기극복을 위한 개선 방안』, 한국조세연구원, 2013.6
- 김정완(2013), 「기초노령연금 차등보조율제도의 지역간 형평성 제고방안」, 2013년 한국지방재정학회 춘계학술대회.
- 김정훈, 국고보조금의 개편방안, 한국조세연구원, 2000.
- 김현아(2013a), 「지방재정 건정성 확보를 위한 복지재정 분담방안」. 2013 지방재정 위기극복을 위한 개선방안 세미나 발표논문, 한국지방재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나 2013.
- \_\_\_\_\_(2013b), 「중앙 지방간 세출 및 채무관리방안」, 『지방행정연구』 제27집 제4호, 한국지방행정연구원, 2013.12
- 김홍환(2014), 「중앙-지방간 합리적 역할분담을 위한 국고보조사업 조정방안」, 2014 한국지방재정학회 춘계세미나 발표논문.
- 서정섭. (2013), 국고보조사업 개편방안, 지방재정전략회의 및 토론회 발표논문.
- 서정섭·이창균. (2012). 분권교부세제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 손희준(2014), 「국가-지방간 합리적 재정관계 구축방안」, 2014지방재정전략회의 발표논문
- \_\_\_\_\_(2011), 「지방자치 20년 : 지방재정의 평가와 과제」, 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp. 3-30.
- 안종석. (2002), 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원.
- 유태현,(2014), 「자주재원 확충 및 주요 세목별 개선과제」, 2014지방재정전략회의 발표논문.
- 윤영진(2013), 「복지재정수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안」, 『지방행정연구』 제27권 제4호, 한국지방행정연구원, 2013.12.
- 이상용. (2012), 「영유아 보육료 확대지원에 따른 재정부담 및 대응방안」, 전북재정포럼 발표논문.
- 이영·현진권(2006), 「한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?」, 「공공경제」 11(1), 한국재정학회, pp. 93 ~120.
- 이재원. (2013). 「자치구 복지재정부담과 정책과제」, 새정부의 지방재정 운용방향에 대한 시군구의 과제와 대응(지방재정 정책세미나) 발표자료. 한국지방재정학회.
- 이재은(2014), 「21세기형 자치재정과 재정분권」, 지방재정학회/지방세연구원 정책워크숍 2014.
- \_\_\_\_\_(2010), 『분권화와 지방세제개혁』, 도서출판 밝, 2010
- \_\_\_\_\_(2009), 「주민세소득할의 차등적 비례세화의 방향과 과제」, 『한국지방재정논집』 제14권 제1호, 2009
- \_\_\_\_\_(2008a) 「지방소득세의 이론적 배경, 도입방향, 추진과제」, 한국지방재정학회지방세세미나, 2008.5.21
- \_\_\_\_\_(2008b) 「지방소득세와 지방소비세 도입방안과 과제」, 한국재정학회 정책토론회, 2008.5.14.
- \_\_\_\_\_(2008c) 「국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략, 전북재정포럼, 지방재정학회, 제2회 발표회, 2008.4.25
- \_\_\_\_\_(2008d) 「이명박 정부의 재정분권을 위한 개혁과제」, 자치재정연구소, 조례연구소 공동윌레포럼 자료집, 2008.1.17
- \_\_\_\_\_(2007a) 「차기정부 지방세제 개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회, 자치재정연구소 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』, 2007.12.04

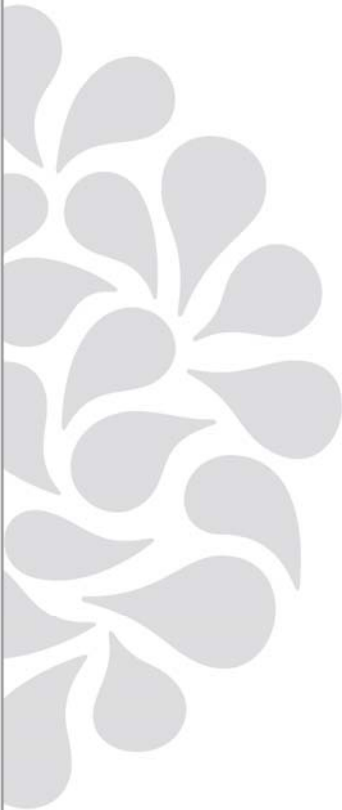
- \_\_\_\_\_,(2007b) 「지방소득세의 이론적 근거와 한국에서의 도입방안」, 행정자치부 지방세연구회 내부발표 자료, 2007.11.
- \_\_\_\_\_, (2006) 「지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향」, 『한국지방재정논집』 제11권 제2호, 한국지방재정학회 2006.12, 33-77쪽.
- \_\_\_\_\_. (2005) 「地方自治復活10年の韓國地方財政と分権改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム 2005.5
- \_\_\_\_\_, (1992) 「아메리카합중국 재정의 기본구조와 재정위기의 진전」, 「한국경제」(성대 한국산업연구소), 제18권 제2호, 1992.2
- 이현우(2009), 분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 주만수(2014), 「지방자치 20년, 지방재정의 성과와 과제: 지방재정분야」, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 최병호 외. (2012). 국고보조사업의 국가-지방간 재원분담체계 개선. 한국지방재정학회
- 한국지방행정연구원(2013). 「FY2012 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.
- 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 각 연도.
- 안전행정부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 2013
- 안전행정부, 「지방세통계연감」, 각 연도
- 안전행정부(2013), 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」.
- 안전행정부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.
- 안전행정부, 『지방재정연감』, 각 연도.
- Bahl, Roy(1999), "Implementation rules for fiscal decentralization", Working Paper 99-1, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl Roy and Sally Wallace(2004), "Intergovernmental Transfers : The Vertical Sharing Dimension", Working Paper 04-19, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Oates, Wallace E.(1972), Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich.,
- Shah, Anwar (1998), "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington D.C.: The World Bank.



자치분권 토론회 【제2부】



## 분권 토크







## 국가대개조는 지방분권 개헌이 핵심이다

김 중 석 (강원도지역분권추진위원장. 강원도민일보사장)

- 2할 자치 무늬만 자치, 할 것은 다해봤지만 안 된다. 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 국가 대개조 약속, 또 속았다 - 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 온 나라가 갈등과 대립 분열이다 - 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 전쟁으로 통일은 안된다. 평화통일을 준비하자 - 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 일자리 창출, 삶의 질 개선, 복지증진 - 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 민주주의가 아닌 민중주의이다 - 그래서 지방분권형 개헌이다
- 승자독식, 강자정의, 다수과점의 나라 - 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 시키는 것만 하고 시키는 것은 하지마라 - 그래서 지방분권형 개헌이다.
- 대선 총선 때 표를 사다보니 재정이 고갈된다- 그래서 지방분권형 개헌이다.

### 승자독식, 강자정의 민주주의는 안 된다

한국은 소수약자 배려의 민주주의인가? 아니면 승자독식(勝者獨食), 강자정의(强者正義)의 민주주의인가?

박근혜·최순실 게이트로 촉발된 탄핵정국은 ‘대한민국은 과연 민주공화국인가?’, ‘주권은 정말 국민에게 있고 모든 권력은 진짜 국민으로부터 나오고 있는 것인가?’ 라는 냉소아래 이제야말로 최고의 국가규범이라할 수 있는 헌법의 개정을 통해 그 비답을 내려야할 때가 왔다는 결론에 이르게된다.

다수결 민주주의를 지선으로 치부하고 있는 우리의 정치제도는 인적·물적 자원이 특정지역에 집중되어 있고, 지역주의가 팽배한 현실과의 괴리가 너무 커 끊임없는 분열, 갈등, 대립구도를 유발시키고 있다.

삼권(三權)간의 갈등, 중앙과 지방간의 갈등, 수도권과 비수도권간의 갈등, 영·충·호 등 광역간의 갈등이 정치집단에 대한 불신과 혐오를 낳고 계층 간, 집단 간, 지역 간, 국민 간 분열을 조장하고 있음은 국리민복의 민주주의 구현과 국가경쟁력 확보를 위해 결코 바람직하지 않다.

특히 인적·물적 자원이 부족하고 지형적으로도 불리한 ‘임지의 숙명’ 속에 살아가야

하는 지방과 하방(遐方)의 정치적 설움은 경제·사회·교육·문화 등 전반에 걸쳐 그 상실감이 갈수록 고조되고 있다.

인구가 적고, 사회적 자산이 부족하다는 이유로 정치적 자원을 비롯해 국가제도의 모든 배분에 있어 ‘소수약자의 설움’을 구조적으로, 숙명적으로 안고 살아가야한다면 이를 어찌 민주주의라 할 수 있겠는가?

최근에는 가뜰이나 출산율이 떨어지고 있는 마당에 정부가 지방교육재정교부금 배정기준가운데 ‘학교 수’의 비중을 크게 낮추는 바람에 학생 수 60명이하인 소규모학교가 대부분을 차지하는 전국 농촌지역 초·중학교들이 통폐합 위기에 내몰리는 등 농산어촌 공동체마저 붕괴직전에 이르고 있다.

이는 분명 민주주의의 이상과 본령에 부합되지 않음은 물론 중앙권력의 파워인맥 구성을 비롯 재정·자원·정보 독점에 대한 상대적 박탈감을 통해 끊임없는 ‘지역간 비교프레임’에 따른 후유증으로 내생적 발전의지를 쇠퇴시켜가고 말 것이다.

궁극적으로는 중앙과 다른 지역에 대한 반목과 질시를 부추겨 망국적인 지역감정을 더욱 조장하는 결과에 이를 것이라는 우려를 낳고 있다.

돈과 자원을 중앙정부가 쥐고 있는 이상 지역 간 균형발전정책 역시 실효를 거둘 수 없다. 수도권규제완화를 둘러싼 갈등도 정치권력의 60%를 차지하고 있는 ‘수도권의 힘’을 이길 수 없고, 온 지역을 돌아다니며 국책사업 공약으로 표를 ‘구매’한다한들 또 다른 지역의 상대적 박탈감만 증폭시킬 뿐이다. 이래선 국론통합, 국민통합을 기대할 수 없다.

또한 시·도단위안에서 프랙탈(fractal) 구조하의 불균형발전논란의 확산은 어찌 해결한단 말인가?

해법은 무엇인가? 바로 수평적 분권과 수직적 분권형 개헌이다. 이는 민주주의의 핵심인 자기결정권과 자기책임성의 헌법적 확보임에 다름 아니다. ‘결과의 균등’이 아니라 ‘기회의 균등’이라는 민주주의 기본원리의 이행이다.

‘내 개인, 내 가정, 내 지역사회’의 운명을 스스로 결정하고 책임지도록 하는 정치제도, 즉 권력과 자원을 주민 가까운 곳으로 내려오게해 기회의 균등을 이뤄내는 것이다. 그러므로 풀뿌리 지방자치의 이상을 구현할 수 있게 하는 지방분권형 헌법개정은 더 이상 미룰 수 없는 초미의 과제이다.

미합중국 건국의 아버지들이 1787년 인구수와 연계된 남부와 북부의 정치적 불균형 우려를 코네티컷 대타협(Great Compromise)을 통해 풀어내면서 모든 주에서 2명씩 상원을 구성하고, 하원을 인구비례로 구성키로 하면서 노예 1명을 시민 5/3명으로 카운트해주었던 지혜를 본받아야한다.

이제는 우리도 중앙집권적 다수제 모델이 아니라 미국, 스위스 독일 프랑스 등과 같은 선진국처럼 공화적 민주주의 전범(典範)을 즉각 수용해야한다.

중앙정치권에 다시 묻는다. 왜 어떤 나라는 부유하고 어떤 나라는 가난한 것일까?

Daron Acemoglu와 James A. Robinson은 共著 ‘국가는 왜 실패하는가?’에서 “모두를 끌어안은 포용적인 정치·경제제도가 발전과 번영을 불러오고 지배계층만을 위한 수탈적이고도 착취적인 제도는 정체와 빈곤을 낳는다.”고 역설했다.

혹자는 말할지 모른다. 한국적 민주주의를. 지방역량의 미성숙과 비효율성을-.

그러나 해방 후 도입한 민주주의도 원래 우리가 경험하고 처음부터 운용해왔던 제도는 아니지 않는가. 지방자치 부활 역시 피 흘려가며 민주회복을 외쳤던 6·29 민주항쟁의 산물이 아닌가. 국민으로부터 가장 불신받는 집단은 오히려 국회와 정치권이 아닌가?

지방자치는 대의정치와 더불어 민주주의를 굴러가는 다른 한쪽 수레바퀴이다. 그러므로 우리는 민주주의의 완성도를 높여야한다.

온 국민이 국민이자 곧 지방주민이기도한 나라에서 헌법 130개 조문가운데 제117조 118조, 단 두 조항만으로 진정한 민주주의 국가로 갈 수는 없다. 다원화시대에 권력집중형 정치체제, 승자독식과 강자정의의 정치체제로는 국민통합, 국토통합도 이뤄낼 수 없다.

**독일 통일의 예에서 보듯 지방분권형 국가체제가 이뤄지지 않으면 평화적인 통일의 길 역시 요원하다.**

지방분권형 개헌은 시대정신이며 대세이다. 국가개조와 국민대통합으로 가는 길이다. 이제 우리는 국민이 이기는 나라가 되어야한다. 정치인이 국민을 이기는 나라가 되어서는 안 된다.

시대의 반항아이자 홍길동의 저자 허균은 백성에게는 세가지 부류가 있다고 했다. 늘 부림을 당하는 항민(恒民), 불평불만을 말하면서도 드러내지 못하는 원민(怨民), 세상을 즐기다가 변화의 시기가 오면 떨쳐 일어서는 호민(豪民)이다. 그는 항민과 원민은 두려워할게 없으나 오직 두려운 것은 호민이라고 했다.

진정 국민들은 깨어야한다. 그게 민주국가 국민, 지방민의 권리이자 의무이다. 지방분권형 개헌은 개인 국민, 호민형(豪民型) 지방민들이 존재할 때라야 성사될 수 있다.

끝으로 지방분권형 개헌을 이뤄내려면 전국 지방4대협의체와 지역대학, 지역상의, 지역언론, 지역문화·예술계, 체육계 등이 힘을 합쳐야하며, 특히 서울언론이 지방분권을 반대하는 상황에서 여론을 선도할 수 있는 미디어, SNS 홍보가 절대적이다. 지방민의 공감대가 형성되지 않은 채 진행되는 전문가, 운동가 중심의 지방분권개헌운동은 추동력을

확보할 수 없다.

민선20년을 맞아 각 지역별로 주민자치위원장, 이통장협의회, 공무원 등 지역리더를 중심으로 대대적인 지방분권개헌 캠페인을 벌여야한다. 지방자치를 살리는 길이 지방분권 개헌임을 널리 알려야한다. 그래야 민심의 지지기반이 다져질 수 있다.

이와함께 지방자치를 이끌고 있는 지방자치단체장과 지방의원들은 깨끗한 지방자치운동을 전개해야한다. 그래서 주민들의 신뢰를 쌓아야한다. 지금과 같이 지역사회에서 지방자치에 대해 부정적이거나 혐오감을 갖는 상태에서는 지방분권에 대한 공감대를 이끌어낼 수 없다는 사실을 깨달아야한다.

다시한번 2004년 중앙과 수도권에 반대를 무릅쓰고 지방살리기 3대 특별법을 이끌어냈던 동력과 의지로 지방민의 대동단결과 액션을 이끌어내야 한다. 특히 지방분권형 헌법 개정안을 국회에서 추진할 수 있도록 대국회 압박기제를 심도 있게 강구해야할 것이다. 수도권규제완화저지 1,000만 명 서명운동보다도 시급한 것이 지방분권개헌 서명운동이다.

**“ 정치를 외면한 가장 큰 대가는 가장 저질스러운 인간들에게 지배당하는 것이다.”**  
**- 플라톤**

국민으로부터 지금 가장 외면당하고 불신을 받는 집단이 대통령을 비롯한 중앙정부이며 국회이며, 정치인이다. 이제 국민주권시대를 열기위해서는 촛불혁명에서 보듯 민주적으로 분노하고 저항하는 수밖에 없다.

민주주의적 쿠데타는 바로 선거를 통한 심판이다. 총칼로 하는 쿠데타보다 무서운 것이 바로 ‘표의 심판’이다. 19대 대선을 앞두고 지방분권을 추구하는 정당후보, 지역주권을 지지하는 정치인을 청와대로 보내야한다.

중앙집권체제하에서 기생하며 중앙의 힘을 내세워 예산을 따오겠다느니, 국책사업을 유치하겠다느니 하는 공약에 또 다시 속아 넘어가서는 안 된다. 그러한 정당, 국회의원이 있는 이상 지방분권과 지역주권은 기대할 수 없다.

**‘세상은 저절로 좋아지지 않는다. 행동하라.’**

## 민주주의 성숙과 자치다운 자치의 회복이 포함되는 분권 개헌

김찬동 (충남대 교수, 대전시지방분권협의회 의장)

1

이기우 교수님의 지방분권개헌의 논리에 전적으로 동감한다. 지방분권은 현재의 정치행정시스템의 문제점을 해결하는 대안이다. 지나친 중앙집권적 지방행정운영시스템과 단체장 우월적 지방자치시스템, 그리고 제왕적 대통령제는 한국의 민주주의발전을 저해하고 있고, 국가경쟁력을 떨어뜨리고 있으며, 사회문제를 해결해내지 못하는 기능마비의 상태에 있다고 할 수 있다. 이교수님의 표현을 빌면, ‘작동불능상태’에 있는 것이다.

국가가 모든 공공문제를 해결하려고 하니, 어느 문제도 제대로 해결하지 못하고 있는 것이다. 국가가 잘 할 수 있는 것에 특화하고, 지방이 잘 할 수 있는 것은 지방에 권력과 자원을 배분하는 지혜가 필요한 것이다. 국가의 지나친 탐욕은 국가도 망하고 지방도 망하며, 개인도 망하게 하는 것이다.

특히나, 민주주의란 권력을 분립하여 상호 견제하고 균형을 통하여 개인의 자유권과 행복권을 보장하기 위한 제도적 장치이다. 민주주의는 인간의 권력탐욕을 견제하고, 폭군과 전제군주로부터 개인의 생존권보호를 위한 최소한의 제도적 장치이다. 따라서 민주주의란 개인의 자유권과 행복권을 보장하기 위한 최소한의 장치이지, 민주주의를 통하여 최고의 발전과 최고의 인간삶을 지향하기 위한 것은 아니다. 그러한 부분은 제도를 운영하는 리더의 역량과 안목과 품성에 달린 것일 수 있다. 그래서 민주주의체도가 제대로 정착되어 있다고 하여도 우리는 리더십이 우수한 통치자를 길러내어야 하고, 선택하여야 국가의 발전과 개인의 삶의 질이 향상되는 것이다. 그래서 리더는 역사적 안목과 철학적 통찰력, 그리고 인간에 대한 깊은 이해를 바탕으로 국가공동체와 지방자치공동체를 이끌어가야 할 것이다.

2

한국의 지방자치분권의 상황은 절망적이라고 할만하다. 지방자치단체를 하급기관화하고, 자치입법권이 박탈되어 있으며, 자치조직권은 무력화되어 있다. 지방재정위기는 심각하다. 자치재정권이 제한되어 있고, 세출의 자치가 제약되어 있다. 세입권한의 배분도 중앙집권적이어서 세입의 자치도 제약되어 있다. 정부간 재정관계도 중앙집권적이어서 지방재정의 자율성이나 책임성을 가지고 있지 못하다.

무엇보다도 지방재정에서 교부금(의존재원)의 비중이 높아만 지고 있다. 지방교부세는 20%대를 유지하고 있지만, 보조금은 2000년경 10%대에서 2015년에는 26%대로 증가하고 있는 것이다. 이러한 재정구조속에서는 지방자치가 역행할 수밖에 없고, 지방자치단체는 더욱더 중앙정부에 의존적일 수밖에 없다.

총 조세에서 지방세가 차지하는 비중은 한국은 21%정도이지만, 미국이나 일본, 독일이 40%대이상이다. 즉 지방정부의 지방세와 국세의 배분에서 상당한 정도의 비율을 차지하고 있는 것이다. 한국은 8:2의 자치라는 것으로 표현되듯이 여전히 중앙정부가 세원을 집중적으로 징수하고, 이를 지방자치단체에 배분하고 있고, 이 과정에서 중앙정부의 감독과 규제, 간섭이 심하다. 이로 인하여 지방자치단체는 자치력을 키울

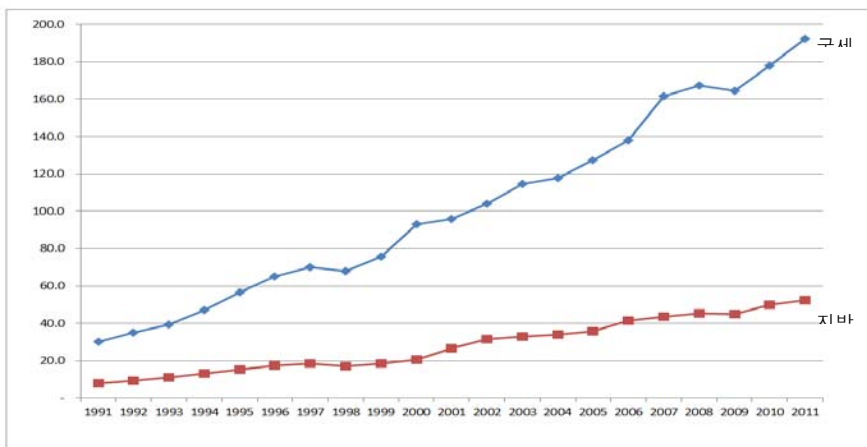
수 있는 기회를 상실하고 있는 것이다.

지방재정자립도는 1991년 66%대에서 현재 50%까지 떨어지고 있는 것이다. 지방자치의 역사가 늘어날수록 지방자치단체의 재정자립도는 떨어진다는 역설에 직면하고 있다. 이 점에서도 구조적이고 근본적인 지방자치에 대한 헌법구조와 틀을 새롭게 짜지 않으면 안되는 것이다.

지방자치단체별로도 지방자치의 모습을 재설계해야 한다. 즉 도의 경우는 34-36%의 재정자립도를 가지고 있는데 불과하고, 군의 경우에는 16-17%대의 재정자립도에 불과하다. 다시말해 도와 군은 국가의 하위 행정기관의 역할을 하는 것에 불과하다.

그나마 자치다운 자치를 할 수 있는 곳은 광역시와 특별시에 불과하다. 이 곳은 78%(2006)대의 재정자립도를 보이고 있었으나, 현재에는 65%대로 떨어지고 있다. 즉 자치다운 자치를 할 수 있는 공간은 도시정부라고 할 수 있는데, 이마저도 이렇게 점점 재정자립도가 떨어지고 있다는 것은 심각한 문제이다.

이러한 현상이 생기는 것은 국세와 지방세의 구조와 증가추세에 대한 자료를 통하여 그 원인을 확인할 수 있다.



출처: 지방자치정부 20년기념세미나자료집(서울연구원, 2014)

3  
한국의 민주주의는 삼권분립과 지방자치의 실질화를 통하여 발전해 가는 것이다. 그런데 삼권분립의 문제도 헌법구조에서 제대로 작동하지 않아서 제왕적 대통령제라는 비판을 받고 있다. 이러한 구조가 발생한 것은 유신헌법의 영향이나 제5공화국의 구조가 제6공화국 헌법에서도 상당히 계승되고 있기 때문이다. 즉 1987년의 헌법개정시에 대통령의 직선제라는 열망이 너무 강하여 선거제도의 개정만으로 민주주의가 이루어지는 것이라고 생각했기 때문일 것이다. 그러나 민주주의는 권력이 분권되고 상호 견제될 수 있어야 한다. 그리고 그 권력이 국가와 지방, 혹은 주민(근린생활정부)에게 분권화되어 있어야 한다.

주민으로부터 정부를 형성할 수 있는 법제도적 구조가 설계되어 있어야 한다. 한국에 지방자치가 도입되었지만, 중앙집권적 지방행정의 구조속에 지방의회의 구성과 단체장의 선출을 주민투표로 한다는 정도만 도입되었지, 제대로 된 지방자치를 어떻게 할 것인가에 대한 진지한 숙고와 담론이 없었다고 할 수 있다.

지방자치의 도입자체가 정치적 이해관계에 따라서 좌우되었다. 1952년 이승만정부에서의 지방자치의 도입

도 대통령선거를 유리하게 하기 위한 목적이 있었고, 1961년에는 통일이 되기까지는 지방자치를 중단하기도 하였으며, 1991년에 지방자치의 도입도 DJ의 정치적 협상의 결과로 도입되었다고 한다.

한국의 지방자치는 주민이 없는 지방자치라고 하기도 하고, 주민의 총회(타운미팅)형 근린생활정부형성에 대한 경험이나 토양이 없는 상태에서 도입된 단체자치형의 지방자치정부에 불과하다. 주민총회형의 주민자치적 지방자치정부의 토양을 가지고 지방자치제도가 재설계되어야 한다.

주민총회형의 주민자치적 지방정부의 형성은 근린생활서비스에 대한 공급을 주민들이 참여하는 총회형 지방정부에서 결정하고 집행한다. 그리고 이에 필요한 재원은 주민들이 자치세(비)로서 내고, 이를 바탕으로 직원을 고용하여 공유서비스를 공급한다. 이러한 주민참여적 근린생활조직의 대표적인 것이 ‘아파트단지의 주민자치관리방식’이다. 주택법에 의하여 엘리베이트관리, 주차장관리, 조경관리, 방범시설관리, 쓰레기처리장 관리 등등 공동생활에 필요한 근린생활서비스를 직접 ‘주민주도적 자치’관리방식에 의하여 운영하고 있는 것이다.

여기에 지방자치단체의 역할은 관리비를 비슷한 평수끼리 비교할 수 있도록 정보를 제공한다든지, 자치적 관리방식에 비리나 부정이 있을 경우 감사를 들어갈 수 있는 유보적 입장을 취하고 있는 것이다. 즉 주민자치관리와 지방정부행정관리의 역할분담이 보충적으로 이루어지고 있는 것이다. 이것이 바람직한 자치-행정 관계라고 할 수 있다.

근린생활정부에서 자치관리에 리더십을 가지고 성과를 낸 사람들 중에서 일부를 지방자치단체의 의회선거에 출마하게 한다든지하는 방식으로 지방자치가 bottom-up으로 형성되도록 설계되어야 할 것이다. 그런데 한국의 지방자치는 국가로부터 top-down으로 중앙정당의 공천권을 가진 곳에서부터 내려오다보니, 주민으로부터 괴리된 지방의회의 대표들이 생기는 것이다.

4  
한국의 지방분권은 지방자치를 실질적으로 재설계하는 것에서부터 다시 시작하는 것이 필요하다. 이것은 주민자치의 재설계이기도 하다. 주민이 참여하여 근린생활정부를 형성하고, 이를 바탕으로 지방자치정부를 구성할 수 있는 제도적 개혁이 필요하다. 이것은 헌법의 전문에 보충성의 원칙에 입각한 주민자치정부의 구성이라고 하는 자치의 철학을 도입하는 것도 고려해야 할 것이다. 토크빌이 미국의 타운미팅을 보고서, 미국이 세계를 지배할 대국으로 성장할 것을 예견했다고 한다. 개인들의 창의적 참여가 근린생활정부를 구성하고 운영하는 역량을 키우게 된 것이다. 한국에도 주민총회형의 주민자치를 주민들이 경험하게 해 줄 수 있는 헌법개정이 되어야 한다.

국가적 차원에서도 분권개혁을 동시에 진행하는 것은 필요하다. 사법권의 지방자치적 운영방식이라든지, 감사원의 독립성확보, 청와대의 공간구조 개혁(대통령과 참모들간에 토론이 가능한 구조), 입법분권(국회의 입법권 독점을 지방의회와 도시의회에 분권), 조세법률주의의 시정, 절대왕정에 기반하였던 대륙법계의 법학을 민주정에 입각한 영미법계의 법학체계로 전환 등등의 과제가 분권헌법의 과제이기도 하다.

무엇보다도 기관위임사무의 폐지가 필요하다. 국가와 지방정부의 수평적 관계를 형성하도록 법제도를 개편하여야 한다. 그래야 국세-지방세의 배분구조에 대한 개편도 가능하고, 지방의 공공재공급은 지방정부에서 결정하고 책임진다는 원칙을 확립할 수 있다. 재정의 자치와 자율, 독립이 있어야 지방자치가 비로서 가능하다.

## 지역의 자주성과 독립성 강화를 위하여

류한호 (광주광역시 지방분권협의회 위원장, 광주대 교수)

## 1. 지방재정문제

지방분권과 자치를 위해서 재정문제는 의사결정권의 확보와 더불어 매우 중요한 요인이다. 거의 고정된 수준으로 지속되고 있는 80:20의 국세-지방세 배분비율을 변경시켜 지방세를 늘려야 한다는 데 대해서는 이미 광범한 사회적 동의가 이루어져 있다. 그 비율은 6:4 내지 5:5까지로 제안되고 있으며, 그와 같은 목표를 달성하는 데 걸리는 시간에 대해서도 많은 의견이 있다. 그러나 중앙정부는 그 비율을 변경하는 데 대하여 강력한 저항을 하고 있다. 재정에서 지배적 지위를 유지함으로써 지방정부에 대하여 압도적인 권한을 행사하고자 한다. 예산을 조금이라도 더 얻어내기 위해 일년 내내 중앙정부를 대상으로 로비를 해야 하는 지방정부의 처지는 처량하기 그지 없다.

이제 지방재정의 자주성을 강화하기 위한 실현가능한 방안을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 가령 8:2의 국세-지방세 배분비율을 어느 정도로 변경하는 것이 바람직한지, 그리고 그 변경의 속도를 어떻게 조절하는 것이 바람직한지, 그 변경을 위하여 어느 시기에 어떤 세목을 국세에서 지방세로 전환시킬 것인지, 그렇게 변경하면 지방세 세수에 어떠한 변화가 일어나고, 그 변화의 부작용은 어떤 것들이 있으며, 그것을 어떻게 통제할 수 있는지 등에 대한 심도 있는 연구와 논의와 사회적 합의가 필요하다.

## 2. 지방분권개헌 문제

최근 이어지고 있는 한국정치의 총체적 붕괴상황은 많은 우려를 낳고 있다. 87년 체제와 제왕적 대통령제에 대한 변화의 필요성이 강력히 제기되고 있다. 그 대안으로 대통령 하야와 민주화, 그리고 개헌문제가 동시에 거론되고 있다. 다만 이 시점에서 개헌논의는 시스템 변화의 과정을 혼란스럽게 하고, 지연시킬 우려가 크며, 특정 보수정치집단의 집권 연장술책으로 비쳐지고 있다. 그러나 정국 변화에 따라 개헌이 가시화될 가능성도 없지 않다.

개헌논의에서 대통령과 총리의 권력배분이나 의원집정부제나 의원내각제 등 다양한 개헌 방안이 거론되고 있다. 중앙정부의 권력을 분산시키는 문제에만 관심을 두고 있다. 지방분권개헌문제는 수년 전부터 분권운동진영에서 강력히 요구해 온 주제이다. 그러나 서울 중심으로 전개되는 개헌논의에서 지방분권개헌문제는 이슈의 중심에서 멀어져 있다.

나라를 민주화하고, 지방자치를 강화하며, 민족통일을 준비하고 앞당기기 위하여 지방분



권형 개헌이 필요하다는 데 대해 많은 사람들이 동의하고 있다. 그러나 국토전반의 질서를 재구축하고자 하는 지방분권형 개헌은 근본적으로 중요함에도 불구하고 개헌논의의 중심으로 진입하지 못하고 있다.

이 시점에서 지방분권운동진영은 지방분권형 개헌의 구체적 모습에 대해 깊이 있는 논의를 거쳐 합의를 이루고, 이를 강력히 요구할 준비를 서둘러야 한다. 지방분권형 개헌은 국가의 기본적 틀을 바꾸는 것만큼 내부적으로도 합의를 해내기도 어렵고, 그에 대한 전국적 동의를 얻기도 쉽지 않다. 신속하고 충분한 논의와 합의가 있어야 급박하게 진행될지도 모르는 개헌논의과정에서 지방분권개헌이 소외되지 않고 그 구체적 목표를 실현할 수 있을 것이다.

### 3. 지방분권과 지역언론

지방소멸로 대표되는 지역의 몰락현상은 지역언론이 몰락과 불가분의 관계를 맺고 있다. 신문산업 전반이 축소되는 것은 거스르기 어려운 시대의 흐름 탓이다. 방송의 경우도 인터넷에 기반한 새로운 매체들의 등장과 더불어 빠른 속도로 쇠퇴하고 있다. 다만 지역수준에서 주목하지 않을 수 없는 것은 지역신문과 지역방송이 동시에 시장 내에서의 지위 하락국면에 처해 있다는 점이다.

지역미디어는 지방분권과 자치를 위해서 필수불가결한 요소다. 서양에서 근대 시민민주주의국가를 건설하는 과정에서 신문이 결정적 역할을 수행했던 것과 비슷한 맥락에서다. 미디어는 시민들이 민주시민으로서 살아가는 데 필요한 정보를 생산하여 전달하고 확산시킨다. 이 정보는 그 다음 단계에서 시민들 사이의 활발한 논의의 근거와 기반이 된다. 정보가 없으면 시민사회의 토론과 대안결정이 불가능해진다. 이 상황을 지역상황에 대입해 보면 지역미디어가 있어야 지역사회 안에서 지역에 고나한 정보가 만들어져 확산되고, 이를 기반으로 토론이 벌어져 지역사회가 당면한 문제를 해결하는 방안에 대하여 사회적 합의를 이룰 수 있다는 것이다.

지역언론이 살아야 지역사회가 산다. 지역신문은 조선-중앙-동아 등 강력한 전국지가 지배하는 신문시장에서 특별히 보호받을 수 있어야 한다. 지역신문이 독립적 지위를 유지할 때 지역에 필요한 정보가 충분하게 유통될 수 있다. 지역신문발전지원정책이 더욱 강화하기 위한 정책적 접근이 필요하다.

지역방송은 전국방송 또는 서울본사에 지나치게 예속되어 있다. 방송영역에서 나타나는 서울과 지역간 총체적 불평등구조는 수평적인 상생 협력 네트워크로 전환될 필요가 있다. 방송통신위원회 위원선임이나, KBS 이사진 선임, MBC방송문화진흥회 이사진 선임 등에서 지역대표성이 전혀 반영되지 않고 있다. 실질적 지역대표가 가능한 방향으로 이 시스템들을 변경할 필요가 있다. 서울방송과 지역방송 사이의 광고료와 전파료의 합리적 배분장치도 필요하고, 지역방송프로그램이 주시청시간대에 편성되도록 하고, 전국적인 방송기회를 일정수준이상으로 하도록 하는 방안도 필요하다.

## 지방분권의 방향

KDI국제정책대학원 박진

## 1) 국가혁신체계

경쟁의 무풍지대가 있으니 바로 정부이다. 지방이 자율적으로 교육, 주택, 사회보장 등을 결정할 수 있어야 한다. 이를 통해 지방자치단체가 혁신경쟁을 하는 구도를 만들어야 한다. 노동개혁 등 국가적 개혁이 쉽지 않은데 각 지방자치단체마다 알아서 하면 어떨까? 미국은 주마다 최저임금, 정리해고 통보시점이 다르다. 그리고 혁신의 근원지는 대학이어야 한다. 기업을 직접 지원하기 보다는 지방대학에 대한 지원을 강화하여 대학에서 만들어진 혁신이 사업화 될 수 있도록 해야 한다. 지방정부의 역량부족을 지적하는 목소리도 있다. 그러나 지금처럼 중앙에서 시키는 일만 해서는 지방정부의 역량이 높아지지 않는다. 지방정부에 과감한 자율권을 주고 사후적으로 평가하는 방식으로 국가운영 시스템이 바뀌어야 한다. 대통령 5년 단임제로 인한 좁은 시야가 문제로 거론되는데, 단체장 임기는 최대 12년이므로 개헌 없이도 지방분권으로 국정의 시야가 5년에서 12년으로 늘어난다. 대통령 4년 중임제의 8년보다 길다.

## 2) 지출자율성 확대

먼저 사업의 주체를 지방으로 전환해야 한다. 그리고 필요한 것은 포괄보조금제의 도입이다. 현재 우리나라의 국고보조금 제도는 사업별로 용도가 칸막이 쳐 있다. 배정된 보조금이 좀 남는 사업과 모자라는 사업이 있어도 이들 간에 전용이 허용되어 있지 않다. 현재에도 지역발전회계에 일부 도입되어 있기는 하나 형식적이며 여전히 각 부처별 심의가 벽으로 존재하고 있다. 각 중앙부처별로 총액을 설정하고 지자체의 자율폭을 설정하는 방안을 제안한다. 중앙정부의 사업별 예산배정을 하나의 기준으로 하여 총액의 범위내에서 사업별로 예컨대 50%~150%를 지키도록 하는 방식이다. 궁극적으로는 부처간 칸막이도 없어야 한다. 호주는 90개가 넘는 국고보조금 항목을 5개로 대폭 축소하는 개혁을 2008년에 성사시켜 큰 성공을 경험한 바 있다.<sup>22)</sup>

## 3) 세입확대

지출의 자율성보다 더 근본적인 것은 지방의 세입 자립이다. 국세와 지방세의 세수 비중은 약 78 : 22의 수준이나 60:40 수준으로 바뀌어야 한다. 정부가 세원의 대부분을 차지

22) 파이낸셜뉴스(2016.9.29)

하는 구조에서 지방정부의 재정자립도는 2014년까지 지속적으로 하락하는 추세이다. 2015년 이후 반등하고는 있으나 2016년 현재 여전히 52.5%에 머물러 2009년 수준에도 미달하고 있다. 향후 부가가치세의 11%로 되어 있는 지방소비세를 상향 조정할 필요가 있다. 최근 국회에서 지방소비세 인상 논의가 있는 점은 매우 반가운 일이다. 또한 중앙과 지방정부간 공동세를 확대할 필요가 있다.<sup>23)</sup> 공동세는 중앙과 지방의 재정불균형을 바로잡을 가장 핵심적인 과제이다.

#### 4) 지방자치단체의 규모<sup>24)</sup>

2015년 세계경제포럼(WEF)이 발표한 한국의 경쟁력은 세계 26위이다. 상위 25개국 중 14개국이 인구 1,000만이 안 된다. 반면 그 14개 중 인구 400만이 안 되는 나라는 룩셈부르크와 카타르뿐이다. 즉 작은 규모가 경쟁력에 불리하진 않으나 너무 작아선 곤란하다는 시사점이다. 그러나 우리는 서울과 경기도만 400만을 넘긴다. 광역단체의 자생력을 위해선 광역 간 통합이 필요하다. 제주도, 충청도, 전라도, 경상북도, 경상남도, 서울, 인천+경기남도, 경기북도+강원도 등 8개 광역으로 통합하는 방안은 어떨까. 그러면 제주를 뺀 모든 광역단체가 480만~1,200만명으로 경쟁력 갖기에 딱 좋은 규모가 된다. 재정의 독립성은 광역을 통합한 대광역을 기준으로 해야 한다. 그래야 규모의 경제가 발생하여 재정의 독립성을 확보할 수 있고 기초단체간 불균형도 보정할 수 있다. 지역발전전략은 기초단체를 몇 개씩 묶은 생활권을 한 단위로 수립되어야 한다. 반면 사회복지 등 공공서비스 전달체계는 현재의 기초단체가 중심이 되어 제공되어야 한다.

23) 중앙과 지방정부가 세수를 일정 비율로 나눠 갖는 제도로써 독일이 대표적인 예이다. 독일도 모든 세목을 공동세로 하는 것은 아니며 부가가치세, 소득세, 법인세가 대상이다. 광역단체와 기초단체간의 공동세도 있다. 최근 법인지방소득세를 기초단체로 귀속시키던 현 제도를 기초와 광역간 공동세로 전환하려는 정책을 놓고 논란이 벌어지고 있다.

24) 박진, 한국일보 기고 (2016)를 요약하였음

## 토론문 ⑤

이 상 선 (균형발전지방분권연대 상임대표)

※ 현장 직접 토론 참여로 토론문 게재 생략

## 토론문 ⑥

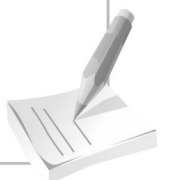
정 순 관 (순천대 교수, 전남지방분권협의회 위원)

※ 현장 직접 토론 참여로 토론문 게재 생략

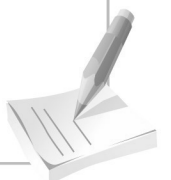
MEMO



MEMO



MEMO





MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

