

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(強者正義)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 ‘입지의 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 깨인 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 수도권의 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

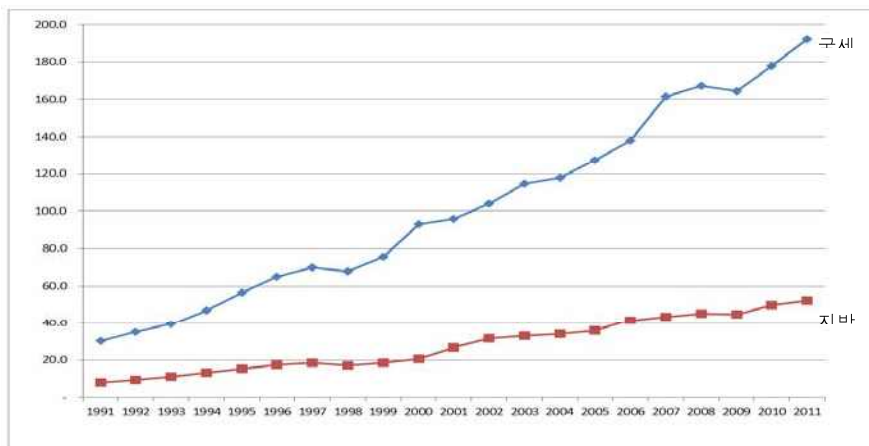
수 있는 기회를 상실하고 있는 것이다.

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 엘리베이터관리, 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 법학체제로 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.²²⁾

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.²³⁾ 공동세는 중앙과 지방의 재정불균형을 바로잡을 가장 핵심적인 과제이다.

4) 지방자치단체의 규모²⁴⁾

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