

* 목민 1603-41302

지속가능한 지방자치 실현을 위한

20대 총선 제안 지방분권 7대 과제

2016년 3월

지속가능한 지방자치 실현을 위한
20대 총선 제안 지방분권 7대 과제

2016년 3월



7대 과제 제안서는

희망제작소가 사무국을 맡고 있는 '목민관클럽' 소속 회원 지방자치단체의 요구와 현장자료를 토대로 만들어졌습니다. 현장에서 제기된 문제를 기반으로 정리된 것인 만큼 그 의미가 크다고 하겠습니다. 20대 국회에서는 지방분권을 위한 법제도 개선이 큰 진전을 이루어 지속가능한 지방자치 발전을 위한 토대가 구축되기를 희망합니다.

목민관클럽은

지속가능한 지역 발전과 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 지방자치단체장들의 정책연구모임입니다. 민선5기 지방자치가 시작된 2010년 9월 창립하였으며, 현재 59명의 회원이 활발하게 활동하고 있습니다. 그동안 사회적경제, 마을공동체사업, 공공갈등 조정, 도시재생 등 다양한 의제를 중심으로 격월 정기포럼을 진행했으며, 현장에서 뛰고 있는 목민관들의 소중한 경험을 나누고 새로운 지방자치의 담론을 형성하고 확산시키고자 <목민광장>을 발행하고 있습니다.

지속가능한 지방자치 실현을 위한

20대 총선 제안 지방분권 7대 과제

발행 희망제작소

발행일 2016년 3월 14일

발행인 박재승

편집 희망제작소 목민관클럽팀

주소 서울시 종로구 평창문화로 27 비전빌딩2~4층

전화 02-3210-0909

팩스 02-3210-0126

메일 wolstar@makehope.org

누리집 www.makehope.org

<차 례>

1. 지방자치 20여 년의 성과와 과제	4
2. 사례를 통해 본 지방자치 현실	6
사례1. 청년 수당을 둘러싼 논란	6
사례2. 성남시 3대 무상복지, 경기도가 대법원에 제소	8
사례3. 누리과정예산 편성을 둘러싼 논란	9
사례4. 지방정부 복지사업 통폐합 추진	10
3. 지방분권 실태와 개선방안	11
1) 지방자치 현실	11
2) 자치입법권의 현실과 과제	13
3) 자치행정권의 현실과 과제	14
4) 자치조직권의 현실과 과제	15
5) 자치재정권, 지방재정 현실과 과제	16
6) 지방분권 추진현황과 과제	20
7) 현행 헌법의 지방자치 규정과 과제	21
4. 20대 총선 제안 지방분권 7대 과제	23
1) 『중앙-지방 협력회의』설치 및 운영	24
2) 지방자치법 개정을 통해 자치입법권 강화	25
3) 기관위임사무 폐지, 사무배분사전검토제 도입	26
4) 자치기구, 정원 운영의 자율권 강화와 주민참여제도 강화	27
5) 국세 대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충	28
6) 『지방분권형 헌법』개정	29
7) 국회 내 상설 “지방분권특별위원회”설치	30

1. 지방자치 20여 년의 성과와 과제

1987년 민주화 운동의 산물로 현행 헌법이 만들어지고 지방자치에 대한 족쇄가 풀리면서 1991년 30년 만에 지방의회가 부활되었다. 이어 1995년부터는 지방의회와 함께 지방자치단체장에 대해서도 주민직선제가 시작되었다. 우여곡절 끝에 부활한 지방자치는 20여 년이 지나면서 여러 시행착오를 겪으면서도 조금씩 발전해 오고 있다.

지방자치의 가장 큰 변화는 무엇보다 지방행정의 주체가 관(官)에서 주민으로 바뀌었다는 점이다. 관청의 문턱이 크게 낮아지고 민원담당 공무원들의 친절과 서비스의 품질이 크게 향상되었다. 현장 주민들의 의견을 수렴하려는 자세가 일반화되고 있으며, 조례제정을 통해 정보공개와 주민참여를 제도화하고 있다.

둘째 지역주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 생활밀착형 정책이 다양하게 추진되고 있다. 동네 골목길 청소부터 쓰레기처리문제, 아동·노인·취약계층을 위한 복지정책, 도서관 같은 생활문화시설 확충 등 지역특성을 반영한 다양한 정책들이 추진되고 있다.

셋째 지역주민이나 지방정부의 자치활동이 중앙정부의 정책변화를 이끌고 있다. 특히 국민의 일상적인 삶에 관한 문제임에도 개인의 문제로 치부하고 국가가 소홀히 다루어온 것들을 지방자치활동을 통해 공공의제로 전환하여 정책화하고 이를 다시 중앙정부가 받아서 전국적 제도로 만드는 사례가 늘고 있다.

대표적인 것이 무상보육이다. 과천시민들의 보육조례개정운동은 당시 사회적 이슈가 되던 보육시설들의 비리와 불투명한 관리감독 등의 문제를 개인의 문제가 아니라 사회이슈로 전환시키는 계기가 되었고, 이후 국가가 체계적인 무상보육정책으로 확대시킨 것이다. ‘친환경 무상급식’, ‘준비물 없는 학교’, ‘방과후 학교’프로그램의 확대 등도 지방자치단체가 교육자치를 지원하면서 개선된 것들이다.

완주군의 ‘로컬푸드’ 성공 사례는 대규모 상업농 중심이던 중앙정부의 농업정책 방향까지 바꾸어 놓았다. 소농·가족농을 중심으로 하는 완주군 로컬푸드 정책이 상당한 성과를 거두자 중앙정부가 적극 벤치마킹하여 지원하면서 전국적으로 100여 개의 로컬푸드 직매장이 들어서고 있다.

동사무소를 현장중심의 복지서비스 거점으로 전환한 서울 서대문구의 ‘동복지허브화’도 중앙정부가 적극 수용하여 전국화 시키고 있는 대표적 사례이다.

이외에도 저출산 문제를 극복해보고자 하는 출산장려조치나 여성관련 복지정책, 다문화 가정을 위한 지원정책 등도 주민과 일상적으로 만나는 지방자치에서 시작한 정책이 국가 정책으로 확산되고 전국적인 사회복지 발전에 기여하고 있다.

넷째 지방의원들의 역할이 조례제정과 함께 집행부 견제기능으로까지 다양해지고 있다. 행정사무조사나 정기감사 또는 각종 현안에 관한 주민설명회, 공청회, 토론회를 개최하거나 예산심의에 앞서 주민들에게 예산설명회를 개최하여 집행부를 견제하는 사례도 늘고 있다. 또한 단체장에 집중된 권한을 견제하기 위해 반드시 의회에 보고하거나 의결을 거치도록 하는 사례도 생기고 있다. 구리시, 원주시, 기장군, 화순군 등에서 제정되었던 ‘의결사항에 관한 조례’라든지 제주특별자치도의 ‘업무·제휴·협약 등에 관한 조례’에서 보듯이 각종 협약을 체결하거나 주민에게 재정부담을 초래하는 경우에 의회의 동의를 받도록 하고 있다. 성남시에서는 산하단체의 임원 임명에 있어서도 의회의 동의를 받도록 하고 있다. 이처럼 지방의회가 단체장을 포함한 지방행정을 견제하는 역할

을 잘 수행하는 사례도 적지 않다. 그동안 지방의회에 대한 부정적 인식의 빌미가 되었던 해외연수는 투명성이 높아지고 있으며 주민과의 소통을 통해 지역현안을 발굴하는 노력이 늘어나고 있다.

지방자치 부활이후 지방의원들을 둘러싼 부정적 인식이 적지 않았는데, 그동안 지방의회가 제정한 조례 중에도 중앙정부의 법률개정으로 까지 이어진 것들이 적지 않다. 1991년 청주시 의회가 제정한 ‘행정정보공개조례’는 재의요구와 소송으로까지 이어졌지만 대법원은 청주시의회의 조례를 지지하는 판결을 했고 이것이 1998년 국가차원에서 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 시행되는 계기가 되었다.

서울시의 ‘열린 시정을 위한 행정정보공개조례’는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’의 개정으로 이어졌고, 학교급식조례제정운동은 ‘학교급식법’의 개정으로 이어졌다. 주민참여예산조례는 지방재정법의 개정을 가져왔고, 안산시의 ‘시장 등의 업무추진비 공개 및 지출에 관한 조례’는 ‘지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙’의 제정으로 이어졌다. 이러한 조례제정에는 집행부 발의나 주민발의도 포함되어 있지만 지방의회가 이를 수용하여 조례로 제정하고 그것이 국가입법을 선도했다는 것을 높게 평가해야 한다. 국민소환제도와 같이 국회에서는 주민들의 청원이 수없이 많지만 국민 참여를 위한 제도 도입이 지지부진한 것과 비교하면 더욱 그러하다.

이상과 같이 지방자치 부활 이후 긍정적 변화는 소개된 사례 외에도 수없이 많다. 물론 아직도 관치시대의 관행에서 벗어나지 못하는 사례도 적지 않고 단체장이나 지방의원의 일탈행위도 없지는 않다. 그러나 그 이면에서는 지방자치에 관한 여러 제도적 장치들이 이러한 행태를 견제하고 제어할 수 있도록 제대로 설계되지 못한 배경도 있다. 이것이 바로 자율-참여-책임이 작동할 수 있는 자치분권모형을 만들어야 하는 이유다. 지방자치 부활 이후 지난 20여 년간 중앙정부 권한을 지방정부로 배분하는 지방분권을 위한 많은 노력들이 있었고 일부 진척도 있었지만 온전한 자치를 가로막는 강력한 중앙집권적 통제구조의 근간은 변하지 않았다. 국세와 지방세 비율은 8:2로 고착화 되어 있고, 기능(사무)배분의 측면에서도 단순 집행사무만 지방정부로 이관되었을 뿐 정책 결정권은 중앙정부가 거의 독점하는 구조다.

한국의 지방자치는 권한배분에서 지방자치의 본질과 괴리된 구조가 내재화 되어 있을 뿐 아니라 세원배분에서 ‘세출의 자치’와 ‘세입의 자치’를 제약하는 중앙집권체제가 그대로 온존되어 있다. 지방정치도 중앙정치에 종속되어 있다. 지방자치가 발전하기 위해서는 중앙에 집중되어있는 결정 권한을 지방으로 분산시켜야 한다. 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. 단순히 중앙정부와 지방자치단체라는 관 대 관의 관계만이 아니라 지방자치단체와 지역주민의 관계도 민주적으로 편성되어야 한다. 즉 주민의 참여기회를 제공해야 하는 동시에 주민에게 책임지는 투명한 행·재정의 틀이 갖추어져야 한다. 분권적 행·재정제도가 마련되어야 각 지역은 그 나름의 품격을 유지하면서 안전하고 행복한 지역사회를 가꾸갈 수 있는 동시에 변함없이 지적되는 지방자치단체의 비효율적이고 무책임한 재정운용도 불식시킬 수 있다.

분권개혁은 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 기초단체→광역단체→중앙정부의 순으로 ‘상향적 보완성의 원리’¹⁾에 맞게 기능을 재배분하고 이에 걸맞게 재원을 재배분하는 것이 출발점이고, 주민의 자율적 참여와 부담책임을 동시에 보장하는 다양한 주민참여 장치를 구축하여 지방행·재정

1) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초자치단체에게, 기초단체 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역자치단체가, 그리고 국가는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제를 수행하는 것을 의미하며, 유럽자치현장이 모범적으로 규정하고 있다.

의 내용이 주민의 삶의 질을 향상시키는 요소로 채우는 것이 중착점이다.

한국의 지방자치제도는 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하고, 포괄적 열거주의에 입각하여 광역단체와 기초단체의 사무배분기준을 설정하고 있다. 그런데 이 기준의 설정 자체가 애매모호할 뿐 아니라 실제 사무배분의 우선순위는 중앙정부→광역단체→기초단체의 순으로 배분하여 ‘하향적 보완성의 원칙’²⁾을 적용하고 있다. 게다가 지방이 실시하는 사무 중에 위임사무가 많지만 이들 위임사무의 경비부담관계는 불명확하다.

지방자치는 부활되었지만 기능(사무)배분이나 자원배분 등 국가-자치단체의 정부 간 관계는 여전히 지배-감독관계라는 중앙집권적 구조를 벗어나지 못하고 있다. 지금 한국사회가 직면하고 있는 사회경제적 어려움은 근본적 체제개혁이 없이는 탈출하기 어려운 전환기적 구조적 문제이다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위한 정부 간 관계의 틀은 분권체제라는 인식이 중요하다³⁾.

지방자치는 말 그대로 ‘지역에서 스스로 다스린다.’는 뜻이다. 다스림의 주체와 객체가 따로 있지 않다는 말이다. 이는 ‘대한민국의 주권이 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’라는 헌법 제1조 제2항의 민주주의 이념과도 일치한다. 지방자치는 헌법 제8장에서 명시된 것처럼 헌법으로 부여된 가치이다. 그러나 강력한 중앙집권 체제에서 민주주의로 이행하는 전환기에 만들어진 현행 헌법은 지방자치단체와 지방의회 운영 근거만을 명시했을 뿐 세부사항은 법률에 위임함으로써 많은 태생적 한계를 안고 있다.

이에 강력한 중앙집권적 국가운영체제를 뒷받침해 온 헌법을 비롯한 법률상의 제도와 그 운용실태를 살펴보고 개선방안을 도출하고자 한다. 본 보고서는 지방자치 현장사례들을 중심으로 지방분권 실태를 진단하고 개략적인 개선방안을 도출하여 20대 국회의 실천과제로 제시하고자 한다.

2. 사례를 통해 본 지방자치 현실

사례1. 청년 수당을 둘러싼 논란

2015년 11월 5일 서울시는 청년수당(정식 사업명은 ‘청년활동지원사업’)을 포함한 청년 일자리 대책을 발표하였다. 청년수당은 정기소득이 없는 미취업자 중 중위소득 60% 이하 만 19~39세 청년 3000명에게 최장 6개월 간 월 50만원의 활동비를 지원하겠다는 것이다. 사회진입이 지체되거나 실패해서, 혹은 낮은 자존감으로 사회참여 기회조차 갖지 못했던 청년들에게 최소 수준의 활동보조비용을 지원함으로써 사회에 첫 발을 내딛을 수 있는 디딤돌을 마련해주자는 취지였다.

보건복지부는 이를 두고 서울시가 새로운 복지사업인 청년수당을 신설하면서 사회보장기본법에 명시된 사전협의 절차를 따르지 않았다고 지적했다. 사회보장기본법 제26조 제2항은 지자체가 사

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

3) 이재은, “지방자치 혁신” (『국민광장』 제6호, 2014. 하반기), PP.53-56.

회보장제도를 신설·변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달 체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의를 거치도록 하고 있다.

정부는 곧바로 2015년 12월 1일 국무회의에서 지자체가 사회보장제도를 새로 만들거나 변경할 때 보건복지부와 협의·조정 절차를 거치지 않을 경우 지방 교부세를 삭감할 수 있도록 지방교부세법 시행령을 개정하여 서울시의 협의조정 불응에 대한 강경책을 마련하였다.

이에 서울시는 청년수당은 복지사업이 아니라 지자체의 일자리 사업인 만큼 정부와 협의 대상이 아니라고 반박하면서 올해 예산에 90억 원을 반영하였고, 서울시 의회를 통과하였다. 그러자 복지부는 지난 1월 14일 대법원에 청년수당에 관한 서울시의회 예산의결무효 확인 청구소송과 예산집행 정지결정을 신청했다.

기재부는 이에 더해 18일 중앙 정부와 협의를 거치지 않고 사회보장제도를 새로 만들거나 변경하는 지자체에 재량지출 사업비 배정이나 공모사업 선정 때 불이익을 주는 '예산 및 기금운용계획 집행지침'을 통보했다.

이번엔 서울시가 지난 1월 27일 사회보장기본법상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 지방교부세법 시행령 제12조 제1항에 대해 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구했다. 지방교부세는 정부 '보조금'이 아니라 지방정부가 사무처리를 위하여 당연히 배분받아야 할 권리인데 이를 수단으로 지자체 자율권을 통제하는 것은 위헌이며, 상위법인 지방교부세법에도 감액사유를 시행령에서 정할 수 있도록 한 규정이 없다고 지적했다.⁴⁾

서울시 청년수당은 보건복지부와 협의를 거쳐야만 하는 사회보장제도인가? 서울시 입장은 청년수당은 사회보장제도가 아니라는 것이지만, 보건복지부는 사회보장제도라는 입장이다.

사회보장기본법 제26조에서는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의토록 하고 있는데, 동법 제3조 정의에 따르면 사회보장제도는 사회보험, 공공부조와 함께 사회서비스를 포함하고 있다. 사회서비스는 "국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다."라고 규정되어 있다.

사실상 지방정부가 할 수 있는 거의 모든 주민지원 사업들이 사회서비스에 해당될 수 있으며, 지방정부는 주민지원 사업을 신설 또는 변경할 때는 보건복지부장관과 반드시 사전 협의를 거쳐야 한다는 이야기다. 이는 헌법 제117조에 명시된 주민의 복리증진이라는 지방정부 고유 자치사무를 제한하며, 지방자치권을 심각하게 훼손한다.

사례2. 성남시 3대 무상복지, 경기도가 대법원에 제소

2015년 12월 21일 성남시 의회는 이른바 3대 복지사업인 청년배당, 무상교복, 공공산후조리원사업을 포함한 2016년 예산안을 의결하였다. 이에 대해 보건복지부는 성남시 3대 복지사업이 보건

4) "서울시 청년수당 '달콤한 독약'인가, '든든한 보약'인가", 『머니투데이』, 2016.01.30.

복지부 장관의 협의를 받지 않은 채 의결한 것으로 사회보장기본법 제26조 제2항에 위반된다며 경기도를 통해 성남시에 재의요구를 지시했다.

이에 성남시가 ‘헌법정신을 훼손하는 지방자치권 침해 조치’라며 재의 요구에 응하지 않자, 경기도는 1월 18일 성남시 무상복지 3대 사업 예산을 의결한 성남시 의회를 대법원에 제소하고 예산안 집행정지 결정도 함께 신청했다.⁵⁾

이에 대해 성남시는 3대 무상복지정책은 지방자치법에 명시한 ‘법령위반’에 해당하지 않으며, ‘공익을 현저히 해치는 일’이 아님에도 불구하고, 경기도가 대법원에 소를 제기한 것은 그 자체가 지방정부의 자치권과 시민의 복지권을 현저히 침해하는 일”이라고 밝히고 법적 투쟁에 나설 것을 밝혔다.

한편, 성남시는 3대 복지사업에 대해 사회보장기본법에 따라 보건복지부장관과 협의 절차를 거쳤으나 최종 불수용 처분을 받아 "지방자치법상 지방정부의 고유사무인 주민복지에 대한 침해로 지방자치권에 대한 심대한 훼손"이라며 "중복에 따른 비효율과 누락으로 인한 불공평을 막기 위해 '중복 누락' 여부를 협의하게 하고 있는 사회보장기본법의 권한을 넘어서는 명백한 월권행위"라며 작년 12월 '성남시 3대 복지사업'에 제동을 건 정부를 상대로 권한쟁의심판을 헌법재판소에 청구했다.⁶⁾

성남시 청년배당정책은 청년의 복지향상과 취업역량 강화를 통해 지역경제를 활성화한다는 목적이다. 대상은 성남에 3년 이상 거주한 청년들로, 연 100만 원의 배당금을 분기당 25만 원씩 지급한다. 서울시 청년활동지원사업(청년수당)과 달리 소득이나 취업 여부와 관계없이 연령에 맞는 모든 청년에게 지급되는 것이 특징이다. 성남시는 먼저 24세를 대상으로 청년배당을 지급하고, 이후 19~24세까지 지원을 확대할 방침이다.

성남시는 서울시와 달리 사회보장기본법 제26조 제2항에 따라 3대 무상복지 사업에 대해 보건복지부와 몇 차례 협의를 거쳤다. 그러나 최종 결과가 불수용으로 나오자 자체사업으로 강행하게 된 사례다. 쟁점은 ‘협의’를 어떻게 해석할 것인가인데, 법제처는 이 조항의 ‘협의’를 ‘동의 또는 합의’로 해석하고 있다. 반면, 성남시는 협의를 거쳤고 동 법 제26조 제1항에 명시된 것처럼 기존 제도와 중복되거나 재정에 미치는 영향도 크지 않다고 판단했다.

서울시 청년수당사업과 마찬가지로 성남시의 3대 무상복지사업을 둘러싼 보건복지부와와의 갈등의 핵심도 헌법 제117조에 명시된 주민의 복리증진이라는 지방정부 고유 자치사무를 중앙정부가 제한하는데 있다. 서울시는 ‘협의 대상여부’에 대해서, 성남시는 ‘협의의 의미’에 대해서 쟁점이 되었으나 본질적인 내용은 동일하다.

한편, 경기도는 2016년 시범사업으로 중위소득 80%이하 근로청년이 매달 10만원씩 저축을 할 경우 1:1 매칭으로 경기도가 10만원씩 지원하고, 경기사회복지공동모금회에서 매월5만원씩 후원하는 ‘일하는 청년통장’사업을 추진하고 있다. 이 사업은 차상위 계층 이하의 자산형성과 자활을 지원하기 위해 중앙정부가 시행 중인 ‘희망·내일키움통장’과 성격이 유사하지만, 대상이 다르다는 이유로 보건복지부와 협의에서 ‘수용’처분을 받았다. 이 때문에 보건복지부의 ‘협의’기준을 두고 정치적인 것 아니냐는 지적이 일고 있다.

5) “경기도, 재의요구 불응 성남시의회 대법원에 제소”, 『연합뉴스』, 2016.01.18.

6) “청년배당 불수용...이재명 성남시장 "법적 투쟁" 강공”, 『뉴스스』, 2015.12.15.

대내외적으로 경제여건이 좋지 않고 저출산·고령화가 심각해짐에 따라 사회복지서비스의 확대요구는 갈수록 커질 것이다. 중앙정부와 지방정부가 경제위기를 잘 극복하면서 국민의 삶의 질을 향상시켜 나가기 위해서는 상호 긴밀한 협의가 필요하다. 다만, 이 과정은 중앙정부의 일방적 통제와 규제가 아닌 상호 대등한 관계에서 협의·조정되어야 하며, 협의·조정의 범위와 기준이 명확해야 갈등을 최소화 할 수 있다.

사례3. 누리과정예산 편성을 둘러싼 논란

누리과정 예산 배정을 둘러싼 논란이 계속되고 있다. 누리과정이란 유치원과 어린이집에 다니는 만 3~5세 어린이들의 공평한 교육과 보육 기회 보장을 위해 2012년부터 공통으로 시행하도록 만든 표준 교육내용을 말한다. 2012년 3월 5세 누리과정을 시작으로 2013년 3월부터는 3~4세까지 확대돼 시행되고 있는데, 그 재원을 지방재정교부금으로 충당하기로 한 것이다.

전국 3~5세 130만 명의 영유아를 무상 보육하는데 필요한 내년도 누리과정 예산은 어린이집 2조 1323억원과 유치원 1조 8916억원 등 총 4조 239억원에 이른다. 공립유치원은 원아 1인당 학비 6만원과 방과후 학비 5만원이 지급된다. 어린이집(국공립 및 민간)과 사립유치원은 원아 1인당 학비 22만원과 방과후 학비 7만원이 지급된다. 이 중 문제가 되는 부분은 바로 어린이집 예산이다. 국회는 지난 해 12월 3일 본회의에서 어린이집 누리과정 우회 지원을 위한 목적예비비 3천억원을 포함한 내년도 예산안을 통과시켰지만 여전히 어린이집 예산 1조 8천억원 가량이 부족하다는 것이 각 시도교육청의 입장이다.

이에 대해 이찬진 참여연대 사회복지위원회 위원장은 누리과정 입법에 구조적 문제가 있었다고 지적했다. 이 위원장은 "2012년 누리과정 무상교육 입법 당시 지방교육재정교부금을 인상 없이 단지 내국세 규모가 연 평균 3조 원, 8.7% 증가를 전제로 누리과정 예산을 책정했다"며 "지금의 문제는 이렇게 무상교육·무상보육 누리과정에 대응하는 지방교육재정교부금을 인상조치를 수반하지 않고 입법한 구조적 문제 때문"이라고 지적했다.⁷⁾ 그 결과 2015년도 지방교육재정은 세출예산의 10.3%에 달하는 6.1조원의 지방채를 발행해야만 했다.⁸⁾

전국 시도교육감협의회는 대통령 면담 요구에 이어 ‘누리과정 문제의 근본적 해결을 위한 사회적 논의기구’ 구성을 제안하였다. 하지만 중앙정부는 협의보다는 ‘누리과정 예산배정은 유아교육법령, 지방재정법령 등에 따라 시·도교육청이 반드시 편성해야 하는 법령상의 의무지출경비’라며, 감사원감사와 교육부의 지방교육재정 분석 등을 통해 지방교육감들을 압박하는 모습이다.

누리과정예산을 둘러싼 쟁점은 2012년 어린이집 보육예산까지 지방교육재정교부금에서 부담기로 결정하는 과정에서 지방교육재정교부금의 운영 주체인 교육청과 협의과정을 충분히 거치지 않았고, 중앙정부가 일방적으로 조정했다는 점이다. 아울러, 교육감협의회에서 지속적으로 예산부족을 해소하며 중앙정부의 지원을 요청해도 함께 협의하기 보다는 일방적 지시로 일관하고 있다는 것이다.

7) "첫 단추 잘못 꿴 누리과정, 헌법소원 제기 가능", 『프레시안』 2016.2.2

8) "교육청에 누리과정 예산 4조 있다? 진실은 이렇다!", 『프레시안』 2016.1.29

심지어 중앙정부가 교육감을 압박하는 근거로 ‘영유아보육법 34조’를 내세우고 있는데, 유아교육법 34조에는 ‘국가와 지방단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다’고 되어 있다. 다시 영유아보육법시행령 23조를 보면 ‘영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되 ‘지방교육재정교부금법’에 따라 보통교부금에서 부담해야 한다.’고 명시돼 있다. 영유아보육법만 보면 정부의 주장이 맞다. 그러나 상위법인 ‘지방교육재정교부금법’을 보면 영유아 무상보육에 써야 한다는 규정은 없다. 정부는 영유아보육법에 명시되어 있으니 지방교육재정교부금을 무상보육에 사용해야 한다고 하지만 정작 지방교육재정교부금법에는 없으니 교육청에서 무상보육 예산을 편성하지 않는 일이 불법은 아닌 것이다. 특히 ‘지방교육재정교부금’은 시도교육비 특별회계 예산으로 편성되기 때문에 심의, 집행, 권한은 중앙정부가 아닌 시도교육청과 시도의회에 있다. 결국 영유아보육법시행령이라는 하위 법률로서 상위법으로 규정된 지방교육재정교부금을 시도교육청에게 내놓으라고 주장하는 정부의 논리는 100% 옳다고 보기 어렵다.⁹⁾

사례4. 지방정부 복지사업 통폐합 추진

정부는 2015년 8월 10일 제10차 사회보장위원회 결과를 발표하며, “지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정비 추진방안”을 발표했다. 지방자치단체가 자체 재원으로 추진 중인 사회보장사업에 대한 실태조사를 토대로 중앙정부와 유사·중복이 우려되는 사업들을 정비해 나가기로 한 것이다.

정부는 지자체 사업의 경우, 자치권 등 특수성을 감안하여 협의·권고를 통한 자율적 정비, 절감재원의 복지 분야 재투자 유도 등 2가지 원칙을 가지고 정비에 나설 계획이라고 밝혔다. 그러나 정부는 곧바로 사회보장위원회 사무국 명의를 “지방자치단체 유사·중복 사회보장사업 정리지침”공문을 각 지자체에 발송하고 사전 실태조사 결과 유사·중복성이 있을 것으로 판단된 1,496개 사업을 대상으로 정비계획을 다음연도 예산안 심사 전까지 제출토록 명시하였다.

아울러 정부는 “협의 없이 시행된 사회보장사업의 예산만큼 교부세를 감액한다”는 내용의 지방교부세법 시행령 개정안을 입법예고했다. 정부의 이런 조치대로라면, 지자체가 단독으로 시행하는 복지사업은 예외 없이 규정 위반이고, 재정적 불이익까지 감수해야 한다.

이에 일부 자치단체장과 국회의원 등으로 구성된 ‘전국복지수호공동대책위’는 곧바로 10월 15일 국회 정론관에서 기자회견을 열어 “지방정부가 주민들에게 필요한 사회보장 사무를 처리하는 것은 본질적이고 고유한 임무다. 중앙정부가 지방자치를 말살하고 장악하기 위해 총출동했다”고 주장하며 강력히 반발했다. 이들은 최근 정부가 기초자치단체에 “중복사업 일제정비 지침”을 내린 데 대해서도 “지방정부의 복지정책에 대해 승인권을 행사하려는 것”이라며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하겠다고 밝혔다.¹⁰⁾

새정치민주연합 김용익 의원이 보건복지부로부터 제출받은 연구용역 자료에 따르면, 복지부는 지자체의 1496개 복지사업(9997억원)을 정비하면서 충분한 검토 없이 4개월 만에 이를 밀어붙인 것으로 확인됐다. “지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구”라는 연구용역 보고서는 정비대상 1496개 사업을 선정한 기초자료인데, 보고서에는 “본 연구는 전국 단위의 지자체 자체 복지사업의 실태를 파악하는 매우 초기단계의 작업으로서, 사업 특성을 분

9) “또 시작된 새누리당 현수막 공세, 따져보자”, 『오마이뉴스』 2016.1.27

10) “정부, 복지자치 왜 막나, 지자체 반발”, 『한겨레』 2015.10.15

석하고 중앙 사회보장사업과의 조정 대안을 만들기에는 4개월의 연구기간에 제약이 있었음”이라고 한계를 분명히 밝히고 있다. 복지부가 645만명이 혜택을 받고 있는 복지사업을 정비하면서 실태파악도 제대로 하지 않은 채 밀어붙이고 있다는 비판을 받기에 충분하다. 또 정비사업의 근거로 삼았던 유사·중복사업 구분 역시 불명확한 것으로 드러났다.

보고서는 ‘유사·중복의 개념 및 판단기준’에 대해 “(중복사업)은 유사 사업들을 확인한 후 세부 내용 검토를 통해 판단 가능함”, “실제로 동일 대상에 대한 완전히 동일한 목적, 동일한 수단(급여 유형 등 지원내용, 운영방식)을 의미하는 중복사업은 발견하기 어려울 것으로 예상” 된다고 지적했다.

그런데 복지부는 연구를 통해 실증되지도 않은 지자체 복지사업에 ‘유사·중복’이란 낙인을 찍어 복지사업 없애기에 나선 것이다. 보고서도 이를 우려한 듯 “실증되지 않은 담론 차원의 유사·중복 논의는 막연한 불신과 복지축소로 오도될 수 있으므로 근거기반의 연구와 정책 추진이 필수적”이라고 강조했다¹¹⁾.

지방정부 복지사업 통합 추진은 중앙집권적 통제 구조를 그대로 보여주는 것이다. 중앙정부의 행태와 지방자치 현실은 이러한 근본적 법제도의 한계에 기인하며, 중앙정부와 지방정부의 관계설정부터 지방분권이 절실함을 역설해 준다.

3. 지방분권 실태와 개선방안

1) 지방자치 현실

지방자치란 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무를 그들 자신의 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로서 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도이다.¹²⁾

유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government)에 따르면 “지방자치는 지방정부가 주민의 이익을 위하여 공공사무의 상당 부분을 법률의 범위 안에서 자기책임 아래 처리할 수 있는 권리와 능력을 가지는 것을 의미한다. 지방정부의 자치권은 민주적 절차에 의해 구성된 주민의 대표기구나 그에 책임을 지는 집행기구, 주민의 직접참여에 의해 행사되어야 한다.”¹³⁾고 규정하고 있다.

지방자치 개념에서 보듯이 지방자치가 운영되기 위해서는 일정한 구역, 거주하는 주민, 자치가 이뤄지는 지역단위의 공적 결정기구인 지역단위 정부가 필요하다. 그리고 이를 바탕으로 국가 또는 헌법에서 보장하는 자치권을 행사하게 되는데, 자치권은 통상 지방정부 차원의 법률인 조례를 제정할 수 있는 권한으로서 자치입법권, 처리권한이나 책임이 주어진 사무를 자율적으로 처리하고

11) “'4개월짜리 졸속연구'로 지방복지 축소 나선 복지부”, 『국회의원 김용익 보도자료』 2015.11.15

12) 한수동, 『지방자치법강의』(서울: 법률출판사, 2015), P33.

13) 김병준, 『지방자치론』(서울: 법문사, 2015), P.4.

이에 필요한 인적 자원을 충원·관리할 수 있는 자치행정권, 자율적으로 정한 규칙과 규범에 대한 위반행위를 심판하고 제재를 가할 수 있는 자치사법권, 권한을 행사하고 업무를 처리하기 위한 조직을 만들고 운영할 수 있는 자치조직권, 필요한 물적 자원을 자율적으로 동원·관리·사용할 수 있는 권한으로서 자치재정권 등을 포함한다.

지방자치체는 이들 권한의 부여 수준과 사회·경제적 배경, 운영방식에 따라 다양한 모습으로 나타나는데, 지방정부의 자치권은 기본적으로 헌법으로부터 보장된다. 우리나라의 헌법 제117조는 ‘지방자치단체’의 존재를 확인함과 동시에 그 기본적인 권한, 즉 ‘주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 정할 수 있는’ 권한을 규정하고 있다. 이어 제118조를 통해 지방의회의 존재를 규정하는 동시에 그 권한에 관한 사항은 법률에 위임하고 있다. 헌법의 이러한 규정에 의거하여 지방자치법, 지방세기본법 등 지방자치와 관련된 여러 법률에서 지방정부의 자치권을 규정한다.

그러나 자치권을 부여받았다는 사실보다 얼마나 강한, 어떤 내용의 자치권을 부여받았는가 하는 내용이 더 중요하다. 현재 우리나라 지방정부의 자치권은 ‘법률’이 아닌 ‘법령’의 범위 내로 묶여 있다. 아울러 중앙정부와 지방정부의 역할, 사무구분이 모호하여 기본적으로 중앙정부의 강력한 통제 아래 중앙정부가 부여한 범위 내에서 제한된 자치가 허용되는 실정이다. 이런 구조 속에서 지방자치체가 제대로 작동하기는 매우 어렵다.

앞서 살펴본 사례와 같이 누리과정예산을 비롯하여 복지사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등이 심화되고 있다. 세계 경제가 저성장 구조로 전환되고 저출산·고령화가 심화되면서 지방정부의 역할은 갈수록 커지고 있다. 경기 불황속에 누적되고 있는 정부재정적자를 합리적으로 해소하기 위한 국가차원의 대응, 메르스 사태처럼 중앙정부와 지방정부 사이에 긴밀한 소통이 필요한 상황이 지속적으로 발생하고 있다.

현재 우리의 헌법과 지방자치 제도 속에서 당면한 과제를 풀어가기 위해서는 중앙정부가 지방정부와 적극 소통하고 협력하면서 지방정부가 해야 할 다양한 정책기획을 추진해 내야 한다. 그러나 현재 중앙정부와 지방정부간 소통 채널로 대통령과 시·도지사 간의 간담회가 있으나 회의 개최 여부나 의제 설정이 전적으로 대통령에게 달려 있어 비정기적이고 간헐적으로 열리는 회의에서 시·도지사는 하고 싶은 이야기를 할 수 없는 구조다. 아울러 기초자치단체 및 지방의회의 참여는 배제되어 있다.

지방자치법 제165조에는 지방자치단체 연합체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정자치부장관에게 제출할 수 있고, 제출된 의견은 중앙정부가 검토 후 적극 반영할 수 있도록 협력할 것을 명시하고 있다. 그러나 제출된 의견에 대한 수용여부가 전적으로 중앙정부에 달려 있는 일방적 전달구조로는 주민의 편의와 복리증진을 위한 정책결정과정에 지방정부의 의견이 제대로 반영되기 어렵고, 정책 시행과정에서 시행착오와 갈등이 발생하고 있다.

따라서 근본적으로 지방정부를 중앙정부의 하급행정기관이 아니라 국정운영의 동반자로 보는 인식전환이 절실하며, 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 정책결정과정에 지방정부의 의견이 제대로 반영될 수 있도록 중앙정부와 지방정부 사이의 실질적이고 사전적·수평적인 정책결정 협의체를

시급히 마련할 필요가 있다.

2) 자치입법권의 현실과 과제

자치입법권이란 지방자치단체가 자치사무의 처리를 위하여 자치법규를 제정할 수 있는 법적 권한을 의미한다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 헌법 정신에 입각하여 지방자치법 제22조, 제23조에서는 법령의 범위 안에서 자치사무에 관한 조례나 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 자치입법권은 헌법에서 부여한 권한이지만 ‘법령의 범위 안’으로 제한됨으로서 많은 제약이 뒤따른다.

첫째 지방자치단체의 조례와 규칙은 국회에서 제정하는 법률뿐만 아니라 행정부에 의한 법령의 범위도 넘지 못한다. 이러한 제한은 결국 행정부의 의사에 의해 자치입법권이 축소될 수 있다는 의미다. 실제로 행정부가 제정한 영(令)들은 자치사무의 처리와 관련하여 각종의 상한선과 하한선을 설정하고, 처리절차를 규정하는 등 갖가지 제한을 통해 자치입법권을 축소시킨다. 제한이 구체적이라면 구체적일수록 자치입법권의 범위는 더욱 축소된다.

한 가지 예로서 지방자치법 제33조는 지방의원에게 의정비심의위원회가 결정하는 바에 따라 의정활동비와 여비, 월정수당을 지급할 수 있도록 하고 있다. 그러나 실제로는 지방자치법 제33조 제2항에서 이를 지급하기 위한 기준은 ‘대통령령’으로 정하게 하고 있으며, 대통령령인 지방자치법 시행령은 구체적인 내용을 하나하나 별도로 규정하고 있다. 시·도의원과 시·군·자치구 의원 모두 여비를 지급함에 있어 식대는 하루 2만5천원을 넘을 수 없고, 숙박비는 4만6천원을 넘을 수 없다고 규정하고 있다. 조례를 정할 수 있는 권한을 주되 그러한 권한의 범위가 중앙정부의 의사에 의해 좌우될 수 있는 구조이다.¹⁴⁾

둘째 자치입법권을 제한하는 요소는 법률유보 등에 의한 제한이다. 지방자치법 제22조에서 ‘주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다’고 규정하고 있다. 즉, 특정 행정활동이 행하여지기 위해서는 반드시 법률의 근거가 있어야 한다는 원칙으로 지역주민의 기본권을 보호하기 위한 규정이라 할 수 있다. 그러나 지방정부의 입장에서 볼 때 이러한 규정은 지방정부의 자치입법권의 효력을 떨어뜨리고 범위를 제한하는 요소다. 현재 헌법에는 기본권제한 법률주의, 조세 법률주의, 납세의무 법률주의, 죄형 법정주의에 의해 조례로 벌금을 부과하거나, 국가적 재난에 대응하기 위해 긴급조치를 취하거나, 세율이나 조세 종목을 정하는 일 등은 법률의 위임이 없는 한 조례를 제정할 수 없다.

셋째 위에서 지적한 요소 외에 자치입법권은 국가의 강한 지도·감독에 의해 다시 제한을 받는다. 지방자치법 제172조 제1항은 “지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다”고 규정하고 있다. 재의가 요구된 안건의 재의결은 ‘재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성’이라는 높은 의결정족수를 요구하게 되는 바, 그만큼 통과가 어려워진다. 더구나 지방의회 의결에 대한 국가의 개입이 위법성뿐만 아

14) 김병준(2015), 앞의 책, p. 351.

나라 공익성까지 묻는다는 점에서, 또 위법성을 법원이 아닌 중앙정부의 ‘주무부장관’이 판단한다는 점에서 자치입법권이 크게 제약받는다.

3) 자치행정권의 현실과 과제

자치행정권이란 “지방자치단체가 자기의 독자적 사무를 가지고, 원칙적으로 국가의 간섭이나 관여를 받음이 없이 그 사무를 스스로 처리할 수 있는 지방자치단체의 권능”을 의미한다.(정세욱, 1994: 164-165) 헌법 제117조 제1항의 ‘주민의 복리에 관한 사무를 처리할 수 있는 권리’규정에 의해 헌법적으로 보장받고 있다. 자기의 독자적 사무를 스스로 처리하기 위해서는 처리할 사무, 조직, 재정이 필요한데, 넓은 의미에서 자치행정권은 자치사무권한, 자치조직·인사권한, 자치재정권한을 포함한다. 좁은 의미에서는 자치사무에 관한 권한 및 범위를 의미한다.

지방자치법 제9조 제1항에서 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 되어 있으며, 제102조에서는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.”라고 규정되어 있다. 이들 규정에 따르면 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 세 유형으로 분류된다.

2009년 안전행정부의 실시한 사무총조사에 의하면, <표1>과 같이 법령상 전체 행정사무는 총 42,316건인데, 이들 중 33,864건 약 80%가 국가사무로 나타났으며, 나머지 약 20%가 자치사무인 것으로 조사 되었다. 법령상 기준에 따르면 중앙정부의 권한에 속하는 국가사무가 절대적 비중을 차지한다.

그런데, 개별 법령이 아니라 실제 그 사무가 처리되는 기관을 조사한 결과를 보면, 중앙정부가 직접 처리하는 사무는 전체 사무의 약 40%수준이다. 이는 중앙정부가 법령에서 규정하고 있는 사무를 직접 처리하지 않고, 지방자치단체로 약 40%를 위임했다는 의미다.

<표1> 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분 비율

(단위 : 건, %)			
법령에 준한 사무배분비율	합계	국가사무	지방사무
	42,316건 (100%)	33,864건 (80.03%)	8,452건 (19.97%)
실질적 사무처리 배분비율	중앙정부	시·도	시·군·구
	40%	26%	34%

자료: 이창용, 안권옥, 조정, 『기초지방자치단체 지방자치의 실태와 제도개선방안』, (시흥시, 2015), p. 116.

주: 실질적 사무처리 배분비율은 연구자가 자체 분류한 자료임

지방자치단체별 사무를 지방자치법상 사무구분체계에 준하여 살펴보면, <표2>에서 보듯이 모든 광역자치단체 및 기초 자치단체의 자치사무 비중이 50% 이하이며, 특히 자치구의 경우 기관위임사무가 75.0%나 된다. 이는 현재 지방자치단체가 지방정부가 아니라 중앙정부의 하급 행정기관으로서 더 큰 역할을 하고 있다는 의미다.

기관위임사무는 권한이 중앙정부나 상급기관에 속해 있어 지방자치단체에게는 정책결정권한이 없다. 지방의회가 관여할 수 없으며, 조례제정대상도 아니다. 원칙적으로 중앙정부의 하급 행정기관으로서 단순 집행기능만 수행하게 되고, 중앙정부 및 상급 기관의 지시를 따라야 하므로 자치행정

권이 심각하게 침해될 수 있다. 따라서 현재 지방자치단체가 전체사무의 절반이상을 국가사무의 단순 집행기능을 수행하는 구조는 개선되어야 한다.

<표2> 사무구분체계에 준한 자치단체별 전국평균 사무배분현황 (단위: %)

구분	시·도		시·군·구		
	광역시	도	시	군	자치구
자치사무	45.4	36.8	42.3	37.7	24.2
단체위임사무	13.2	14.2	13.3	16.7	0.8
기관위임사무	41.4	49.0	44.4	45.6	75.0

자료: 이창용, 안권옥, 조정, 『기초지방자치단체 지방자치의 실태와 제도개선방안』, (시흥시, 2015), p. 117.

주: 사무구분체계에 준한 자치단체별 사무배분현황은 연구자가 자체 분류한 자료임

지방자치단체에 대한 국가사무의 과도한 위임문제와 함께 자치사무의 범위를 개별법률에 따라 정할 수 있도록 포괄적으로 규정한 것도 문제다.

지방자치법 제9조2항에는 지방자치가 처리해야할 자치사무를 열거하고 있는데, 단서조항에 “법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체의 사무는 기본적으로 지방자치법 제9조2항에 열거된 사무를 참고하되 개별법령에 따라 사무가 정해진다는 의미다.

아울러 같은 법 제11조에는 “지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다”라고 규정되어 있지만, 단서규정에는 “다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다”고 규정하고 있다. 개별법령에 따라 지방자치법 제11조에 예시된 국가사무도 위임을 통해 지방자치단체가 처리할 수 있다는 의미다.

결국, 헌법 제117조에서 지방자치단체의 역할로 부여한 ‘주민의 복리에 관한 사무’를 구체화하고 있는 지방자치법 제9조 이하 지방자치 사무기준은 개별법령에 의하여 구체화 될 수밖에 없는 구조이다. 이렇게 개별 법령에 의한 예외를 포괄적이고 추상적으로 인정함으로써 행정사무 처리에 대한 책임소재가 명확하지 않아서 행정주체인 국가와 지방자치단체 간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간 분쟁이 증가하고 있다. 지방자치법 관련 대법원에 제소된 사건이 2000년~2013년까지 연평균 9.7건이며, 2012년과 2013년은 21건이나 된다. (동국대학교, 2015)

4) 자치조직권의 현실과 과제

자치조직권은 지방자치단체가 행정기구, 정원, 보수, 사무분장 등을 자치단체의 조례 또는 규칙을 통해 자주적으로 정하는 권한을 의미한다. 자치행정을 추진하기 위해서는 스스로 조직과 기구를 신설하고 개폐할 수 있으며, 적절한 인력을 배치할 수 있어야하기 때문에 자치권의 기본적 구성요소라 할 수 있다.(이창용외, 2015)

현재 지방자치단체의 기구설치와 관련한 자치조직권의 근거는 헌법 제118조 제2항과 지방자치법 제112조, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령) 등에 기초하고 있다. 세부내용을 살펴보면 자치조직권은 이들 법률의 제약에 의해 크게 제한을 받는다. 내부 행정구역의 개편이나 기관구성, 지방의원의 수와 같은 중요한 사안은 거의 모두가 지방자치법 등에 의해 국가 또는 중앙정부의 소관업무나 승인사항으로 되어 있고, 그 외의 많은 사안들이 ‘대통령령이

정하는 바'에 따르거나 '행정자치부장관의 승인'을 필요로 하게 되어 있다.

가장 기본적인 사항으로 지방정부의 행정사무를 처리하기 위하여 필요한 행정기구를 두는 일부러 지방자치법 제112조에 근거하여 설치된 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」인 '대통령령'이 정하는 기준에 따르도록 되어 있다. 소방기관과 교육훈련기관과 같은 직속기관, 사업소, 출장소 등의 소속 행정기관을 설치함에 있어서도 마찬가지이다. 모두 '조례로 정한다'라고 되어 있으나, 그 이전에 '대통령령의 정하는 바에 따라'등의 조건이 전제되어 있다(같은 법 제113,114,115,116조).

부단체장에 대한 제약은 보다 구체적이다. 현행 지방자치법 제110조는 지방자치단체의 부단체장인 부지사, 부광역시장, 부시장, 부군수, 부구청장 등의 정수 등에 대해 규정하고 있다. 이로 인해 지방자치단체에는 부단체장의 정수에 대한 결정권한이 없다. 뿐만 아니라 지방자치법 제110조 제3항은 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있다. 지방자치법 제110조 제4항은 기초지방자치단체의 부단체장인 부시장, 부군수, 부구청장은 일반직 지방공무원으로 하되 그 직급은 대통령령으로 정하도록하고 있어 지방자치단체장에게 부단체장에 대한 직급 결정에 대한 권한도 없다.

지방공무원의 기준인건비도 앞서 언급한 대통령령 제4조 제2항에 따라 행정자치부장관이 산정하여 지방자치단체장에게 통보하며, 지방자치단체가 스스로 자기 지역의 특수성을 고려하여 인건비를 결정할 수 있는 범위 역시 행정자치부 장관이 결정하고 있는 실정이다. 공무원의 정원도 인원수를 제한하던 관행에서 인건비 총액을 규제하는 방향으로 개선이 되었지만 여전히 중앙정부의 규제가 매우 강하다.

5) 자치재정권, 지방재정 현실과 과제

자치재정권은 지방자치단체가 자치사무의 처리를 위해 필요한 재원을 거두어들일 수 있는 재정권력작용과 그 것을 관리·운용하는 재정관리작용을 포함한다. 먼저 돈을 거두어들이는 재정권력작용은 지방세 및 세외수입의 부과·징수권 등을 포함한다. 자치재정권 중 핵심이 과제자주권인데, 국가나 상급자치단체의 간섭 없이 지방자치단체가 스스로의 권한과 책임 하에 당해 주민들에게 지방세 및 세외수입을 부과·징수할 수 있어야 하며, 세목·과세표준·세율 등의 결정권한도 포함한다.

현행 헌법에서는 제38조에서 '납세의무 법률주의'와 제59조에서 '조세법률주의'를 규정하고 있다. 납세의무 법률주의는 법률에 의해서만 국민은 납세의무를 지게 된다는 의미로 지방자치단체에게 지방세의 부과 및 징수에 대한 직접적인 결정권한을 부여하지 않는다. 조세법률주의는 '조세의 종목과 세율'을 법률에 따르도록 함으로서 지방자치단체에게 지방세의 세목과 세율에 대한 결정권한을 부여하지 않는다. 아울러 제117조에서는 지방자치단체에게 재산의 관리권만 부여하고 있다. 따라서 현행 헌법상 지방자치단체의 세목과 세율은 중앙정부의 법률에 의해서 정해지며, 지방정부는 이에 따라야 한다. 지방채의 발행에 있어서도 지방재정법 제11조에 그 한도는 대통령령으로 정하게 되어 있으며, 외채를 들여오는 경우에는 그 한도 내에서라 하더라도 '지방의회의 의결을 거치기 전에' 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하고 있다. 재정확보와 지방채가 투입되는 사업을 운영함에 있어 중앙정부의 의지가 크게 반영될 수밖에 없는 구조라는 뜻이다.

거두어들이는 돈을 관리·운용하는 재정관리 작용도 상황은 비슷하다. 예산의 과목(科目)설정과 구분이 지방재정법과 지방세법, 그 시행령 등에 의해 세밀히 규정되어 있다. 또 지방재정법 제38조는 행정자치부장관에게 국가 및 지방재정의 운용 여건, 지방재정제도의 개요 등 지방정부의 재정운용에 필요한 정보로 구성된 연도별 지방자치단체 재정운용업무편람을 작성할 수 있는 권한과, 행정자치부령으로 지방자치단체예산편성기준을 작성할 의무를 부여하고 있다. 이어 이 법의 시행령 제42조는 “지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 지방자치단체예산편성기준 및 과목구분에 의해 작성되어야 한다.”고 규정하고 있다. 결국 중앙정부의 의지가 지방예산편성의 기준이 되도록 되어 있다.

지방재정을 구체적으로 살펴보면, 첫째 중앙에 매우 의존적인 구조이다. 아래 <표3>을 보면 1994년부터 2013년까지 지난 20여 년간 총조세(국세+지방세) 중 지방세의 비중은 평균 21.4%로 거의 변동이 없다. 민선 지방정부가 출범한 1995년 이후 2000년까지 지방세 비중은 지속적으로 감소하다가 2002, 2006년 소폭 상승, 그 이후는 2013년까지 지속적으로 감소하는 추세다.

<표3> 총조세 중 지방세 비중

연도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
지방세 비중(%)	21.9	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	23.3	22.4
연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지방세 비중(%)	22.5	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4	21.0	21.0

자료: 행정자치부, 『지방세통계연감』, 각 연도

주: 결산액 기준

지방세입을 살펴보면(표4), 당초예산 순계기준으로 민선6기인 2014년은 총세입이 163.6조원으로 지방의회가 부활한 1991년 19.9조원에 비해 8.2배 증가하였으나, 지방세의 비중은 1991년 40.4%에서 2014년 33.3%로 감소하였다. 세외수입 역시 1991년 30.5%에서 2014년 12.6%로 비중이 급감하였다. 반면 보조금 규모는 1991년 1.8조원에서 2004년 37.7조원으로 20.9배나 증가하였고, 그 비중은 1991년 9%에서 23.2%로 2.6배나 증가하였다.

지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도나 자체적으로 조달하고 있는가를 나타내는 지표인 재정자립도{(지방세+세외수입)/총수입}는 1991년 70.9%에서 민선6기인 2014년 45.9%까지 떨어졌다.

이렇게 절반이상의 재원을 중앙정부에 의존하는 지방재정 구조에서는 중앙정부의 정책에 의해 세입이 변동되는 등 재원의 안정성과 예측가능성에 문제가 발생하며, 스스로 세입증대와 세출을 줄이려는 노력을 덜하게 된다. 아울러, 재원의 원천인 중앙정부와 지역구 국회의원들에게 지방정부가 종속될 가능성이 높아 지방재정의 자율성이 크게 위축된다.

<표4>지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	지방의회부 활(1991년)	민선1기 (1995년)	민선2기 (1999년)	민선3기 (2003년)	민선4기 (2007년)	민선 5기 (2011)	민선6기 (2014)
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	537,724 (100.0)	781,425 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,410,392 (100.0)	1,635,793 (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)	497,434 (35.3)	544,751 (33.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	157,593 (29.3)	200,363 (25.6)	278,509 (24.9)	296,349 (21.0)	206,145 (12.6)
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	69,187 (12.9)	115,196 (14.7)	214,083 (19.1)	274,085 (19.4)	316,006 (19.3)
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)	305,528 (21.7)	376,584 (23.2)
지방채	—	15,575 (4.2)	17,286 (2.6)	22,639 (2.9)	34,950 (3.1)	36,996 (2.6)	48,727 (2.9)

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도 : 손희준 (2014) 재구성

주 : 당초예산 순계 기준, 2014년 보전수입 등 내부거래 143,580억원은 포함하지 않음

둘째, 국고보조사업비와 사회복지비가 급증함에 따라 지방재정 부담이 가중되고 있다. <표5>를 보면 2005년 이후 지난 10년간 세출예산 총액은 연평균 6.7% 증가한 반면, 국고보조사업은 연평균 11.6% 증가하여 지방재정 운영의 경직성이 심화시키고 있다.

세출총액에서 국고보조사업 비중은 2005년 24.9%에서 2014년 37.3%로 급증하였는데, 이에 따라 세출총액에서 의무적으로 부담해야 하는 지방비 부담액 비중은 2005년 7.9%이던 것이 2014년 14.2%로 거의 2배 증가하여 지방재정 운영의 경직성을 심화시키고 있다.

<표5>지방재정 국고보조사업비의 재원구성 및 예산대비 비중 (당초예산 순계기준)

(단위 : 조원, %)

구분	세출총액(A)	국고보조사업비			B/A (%)	C/A (%)
		소계(B)	국비부담액	지방비부담액(C)		
2005	92.4	23.0(100.0)	15.4(68.3)	7.3(31.7)	24.9	7.9
2006	101.4	26.2(100.0)	18.3(69.8)	7.4(30.2)	25.8	7.3
2007	112.0	32.0(100.0)	20.9(65.3)	9.7(34.7)	28.6	8.7
2008	125.0	35.1(100.0)	22.8(64.9)	12.2(34.8)	28.1	9.8
2009	137.5	41.7(100.0)	26.5(63.5)	15.2(36.5)	30.3	11.1
2010	139.9	46.7(100.0)	29.2(62.5)	17.5(37.5)	33.4	12.5
2011	141.0	48.6(100.0)	30.1(61.9)	18.5(38.1)	34.5	13.1
2012	151.1	52.6(100.0)	32.1(60.9)	20.6(39.0)	34.8	13.6
2013	156.9	56.7(100.0)	34.0(60.0)	22.7(40.0)	36.1	14.5
2014	163.6	61.0(100.0)	37.7(61.8)	23.3(38.2)	37.3	14.2
연평균증가율	6.7%	11.6%	10.1%	14.2%		

주: 당초예산 순계 기준

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』 각 연도.

국고보조사업의 상당부분을 차지하는 사회복지비를 살펴보면(표6), 2008년 이후 최근 8년간 지방재정은 4.8% 증가한 반면, 사회복지비는 10.7%로 2배 이상 증가하였다. 또한 세출총액에서 사회

복지비가 차지하는 비중은 2008년 17.4%에서 2015년 25.4%로 급증하였다. 이렇게 국고보조사업형태로 추진되는 대부분의 사회복지사업은 지방정부의 의지와 무관하게 반드시 지출해야 하는 법적, 의무적 경비여서 지방정부에게는 큰 부담이며, 재정운영의 자율성을 훼손한다.

<표6> 지방재정 세출 항목별 구성 추이(당초예산 순계기준)

(단위 : 조원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율
합계	125.0 (100.0)	137.5 (100.0)	139.9 (100.0)	141.0 (100.0)	151.1 (100.0)	156.9 (100.0)	163.6 (100.0)	173.3 (100.0)	4.8
사회 복지	21.7 (17.4)	24.1 (17.5)	26.5 (19.0)	28.5 (20.2)	30.9 (20.5)	35.0 (22.3)	40.1 (24.5)	44.1 (25.4)	10.7
SOC	29.2 (23.4)	32.9 (23.9)	29.3 (20.9)	26.8 (19.0)	28.3 (18.7)	27.7 (17.6)	26.7 (16.3)	27.1 (15.6)	-0.8
기타	74.1 (59.3)	80.5 (58.5)	84.1 (60.1)	85.8 (60.9)	91.9 (60.8)	94.2 (60.1)	96.8 (59.2)	102.1 (58.9)	4.7

주: 1. 당초예산 순계 기준

2. 'SOC'는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발분야 예산이며, '기타'는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 과학기술, 예비비, 기타분야 기능별 예산 소계임

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』 각 연도

셋째 분권교부세 대상사업의 지방재정 부담이 증가하고 있다. 2005년부터 지방분권의 일환으로 중앙정부 업무 중 일부가 지방정부로 이관되었다. 업무이양과 함께 분권교부세 형식으로 재정도 이관되었으나, 사업규모에 훨씬 못 미치는 재원이 분권교부세로 신설되어 사업이양에 따른 지방비 부담을 가중 시키고 있다.

<표7>과 같이 사회복지사업 이양의 경우, 이양 전 국비의 증가율이 지방비에 높았으나, 이양 후에는 국비인 분권교부세의 증가율은 연평균 8.2%인 반면, 지방비 증가율이 18.6%로 2배 이상 증가하였다. 그 결과 이양 전 국비 대 지방비 비율이 47대 53이었으나, 이양 후에는 32대 68로 지방비 부담이 크게 증가하였다.

<표7> 사회복지사업 지방이양에 따른 국비, 지방비 부담 추이

(단위 : 조원, %)

구분	이양 전			이양 후							평균 증가율	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	이 양 전	이 양 후
사회복지지방 이양사업(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453		
국가부담(B)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,510	10,582		
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.9		
지방비(C)	5,032	5,512	6,845	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,872		
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1	-	-
증 가 율	A	-	12.8	24.1	29.9	14.2	16.0	17.7	7.4	6.7	11.4	18.3
	B	-	16.5	24.3	-9.4	25.7	14.4	19.6	-10.6	11.8	11.3	20.4
	C	-	9.5	24.2	64.9	8.5	16.9	16.6	17.7	4.5	11.5	16.6

자료 : 서정섭 “국고보조사업 개편방안,” 지방재정전략회의 및 토론회 발표논문, 2013. ; 손희준(2014) 제언용

6) 지방분권 추진현황과 과제

「지방분권 및 행정체계개편에 관한 특별법」에 따르면, ‘지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것’을 말한다. 국민의 삶의 질 향상을 위하여 국가와 지방의 역할을 적절하게 배분하여 운영하자는 것이다.

지방분권은 중앙정부와 지방정부간 권한이 배분되어 있는 상태 또는 권한을 배분하는 일을 말한다. 중앙-지방정부간 권한의 이동과 관련되어 있는 개념이며, 내용적으로는 행정·재정적 권한의 이전을 의미하는 것으로 정리될 수 있다. 입법부인 국회와 행정부인 대통령 및 행정부처의 막강한 권한을 지방자치단체와 지방의회로 적절하게 배분하여 자율과 참여, 책임의 원칙에 따라 지방자치가 제대로 운영되게 하자는 것이다. 지방분권은 중앙정부에서 여러 지방정부로 권한을 나누기 때문에 혁신적인 정책들을 다양하게 추진해 볼 수 있고, 실패의 위험을 분산시킬 수 있다. 아울러, 저출산 고령화 사회로의 구조변화 속에서 지역공동체의 중요성이 커지면서 지방정부의 적극적 역할을 요구하고 있어 시대적인 과제이다.

현재 모습의 지방자치는 1948년 제헌헌법에 지방자치 실시를 규정하면서 시작되었다. 그러나 당시 이승만 정권은 치안상태가 불안하다는 이유로 차일피일 미루다가 한국전쟁 중 1952년 4월 25일에야 최초의 지방선거를 실시하였다. 그 뒤 자유당은 선거여론이 나빠지자 1958년에는 지방자치단체장을 임명제로 전환해 버린다. 1960년 4·19혁명을 통해 지방자치 직선제도 도입되는가 싶더니, 또다시 5·16 군사 쿠데타로 인해 1961년부터 지방자치는 중단의 운명을 맞이한다.

그 뒤 30년의 암흑기를 지나 1987년 민주화 항쟁의 결과로 1991년 지방의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장까지 직선으로 선출되면서 온전한 지방자치시대가 열렸다. 우리에게겐 지방자치를 실시하는 것 자체가 민주화 과정이며, 중앙의 권력을 지방으로 나누는 지방분권의 과정이었던 것이다.

1995년 지방자치가 온전하게 부활한 이 후 중앙과 지방간 역할 및 권한분담을 위한 논의가 확대될 수밖에 없었는데, 1991년 국무총리 훈령으로 총무처에 ‘지방이양합동심의회’를 설치하면서 본격화 되었다. 지방이양합동심의회는 지방자치단체 및 중앙부처 과장급 공무원으로 구성되는 비상설 협의체로서 지방자치단체와 중앙부처로부터 권한이양 대상사무를 연1회 조사 발굴하고 합동으로 심의하던 비법정기구였다. 지방분권정책에 대한 정치적 지지가 높지 않고, 지방이 참여할 수 있는 통로도 제한적이었다.

국민의 정부(1998년~2003년)는 100대 국정과제의 하나로 지방분권을 추진하였다. 1999년 1월 「중앙행정권한이 지방이양 촉진 등에 관한 법률」(이하 ‘지방이양촉진법’)을 제정하였고, 동법에 의거 지방이양을 전담하는 기구로서 대통령 소속하에 심의·의결 기능을 가진 ‘지방이양추진위원회’를 동년 8월 30일 발족하였다. 법률에 근거한 지방분권을 추진했다는 의미는 있지만, 지방재정확충이나 특별지방행정기관 지방이관 등을 위한 구체적인 과제가 제시되지 못했다.

이후 참여정부(2003~2008년)는 4대 국정원리 중 하나로서 분권과 자율을 선정하였고, 100대 국정과제 중 제23대부터 제30대 과제까지 8대 국정과제로 제시하였다. 지방분권 로드맵을 작성하여 7개분야 47개 과제를 제시하였고, 지방분권특별법제정, 제주특별자치도 출범, 주민투표·주민소환·주민소송제 등을 도입하였다. 이전 정부와는 달리 사무의 포괄이양을 시도하였으나, 실질적으로 단위별 사무를 중심으로 이양이 이루어졌고, 행정·재정적 지원이 충분히 수반되지 않아 지방정부의 적극적 이양 요구가 약화되는 결과를 초래하였다.

이명박 정부(2008~2013년)는 지방분권을 추진해 오면서 제기되어 온 다양한 문제점을 해결하기 위하여 100대 국정과제에 ‘지방분권의 확대’를 중심과제로 선정하였다. 「지방분권특별법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하여 지방분권과 지방이양 추진체계를 일원화시키는 등 추진체계를 재편하였다. 특히, 참여정부 미완의 과제인 특별행정기관 정비, 지방소득세, 지방소비세를 도입하였으며, 국가와 지방자치단체의 사무구분체계의 개편 등을 추진하였다. 그러나 사무이양은 총1,587개의 이양확정 사무 가운데 516개(32.5%)의 사무만 이양 완료하였다.

박근혜 정부(2013년~2018년)는 지방분권 및 지방행정체제개편을 통합하여 추진하고 있으며, 지방분권촉진위원회와 지방행정체제 개편추진위원회를 ‘지방자치발전위원회’로 일원화 하였다. 지방자치발전위원회는 사무 총조사를 재설시하여 총 2,122개의 지방이양 대상사무를 발굴하였으며, 기관위임사무 폐지 등을 위한 ‘지방일괄이양법’ 입법화, 2단계분야 특별지방행정기관 정비, 기초단위 자치경찰제 도입, 교육감직선제 폐지, 지방소비세 및 지방교부세 상향조정, 조례입법범위 확대, 중앙-지방협력회의 신설 등을 추진해 나가고 있다.

이렇게 역대 정부에서 권한이양 및 사무구분체계의 정비, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정의 확충, 자치조직권 강화, 자치입법권 확대, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등의 지방분권 과제들을 추진해 나가는데, 이들 업무를 담당하는 국회 소관 상임위원회가 복수인 경우가 대부분이다. 다수 상임위원회에 걸쳐 있다 보니, 상임위마다 입장이 달리하여 지방분권이 효율적으로 추진되지 못하고 있다.

이로 인해 중앙부처의 사무 지방이양관련 법률안의 심의가 지연되어 중단되는 경우가 종종 발생하고 있으며, 제18대 국회에서는 중앙권한 지방이양과 관련된 약 70개의 법률안(391개 사무)이 폐기된 바 있다. 또한, 자치경찰제 도입, 자치입법권 범위 확대 등의 지방분권 과제는 10년 넘게 표류하고 있는 실정이다. (김성호, 2013)

참여정부 시절 정부혁신지방분권위원회 및 지방이양추진위원회는 「(가칭)지방일괄이양법」의 제정을 추진하였으나, 이를 소관할 수 있는 국회 내 상임위원회가 부재하여 입법발의 조차 제대로 되지 못한 채, 추진이 무산된 바 있다. 이후 18대 국회에서 다시 추진되었으나 역시 국회 내 소관 상임위원회가 부재한다는 이유로 국회에서 발의조차 이루어 지지 못하였다. 19대 국회역시 상황은 다르지 않다¹⁵⁾.

7) 현행 헌법의 지방자치 규정과 과제

헌법 제8장

제117조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

- ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
- ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

15) “19대 국회 ‘지방분권’ 아무것도 못했다”, 『경남도민일보』, 2015.6.25.

우리나라에 있어 지방정부의 자치권은 헌법으로부터 보장된다. 헌법 제117조는 ‘지방자치단체’의 존재를 확인함과 동시에 그 기본적인 권한 즉, ‘주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는’ 권한을 규정하고 있다. 이어 제118조를 통해 지방의회의 존재를 규정하는 동시에 그 권한에 관한 사항은 법률에 위임하고 있다.

헌법의 이러한 규정에 의거하여 지방자치법 등 지방자치와 관련된 여러 법률들이 지방정부의 자치권을 규정하고 있다. 그런데 핵심은 헌법에 의해 자치권을 부여받았다는 사실보다 어떤 내용의, 얼마나 강한 자치권을 부여받았는지가 중요한 쟁점이다.

결론적으로 우리나라의 지방정부 자치권은 지방자치에 있어 앞서가는 나라들에 비해 매우 약한 상태에 있다. 보충성의 원칙 등 지방자치에 대한 강한 의지를 천명하고 있는 국가들과 달리 헌법 규정부터 지방정부의 권한을 ‘법률’이 아닌 ‘법령’의 범위 내로 묶는 등 지방정부의 자치권을 강하게 제한할 수 있는 요소를 담고 있기 때문이다.¹⁶⁾

‘법령’에는 국회의 심사를 거치는 소위 형식적 의미의 ‘법률’ 이외에 헌법 제75조 및 제95조 등에 의거한 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것으로 이해된다. 그런데 이외에도 헌법재판소는 “법령의 직접적인 위임에 따라 수임행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적인 사항을 정한 것이면 그 제정형식이 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니 하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로 기능하게 된다고 보아야 한다.”고 판시하고 있다.¹⁷⁾ 즉, 지역 주민의 의해 선출되어 운영되는 지방정부가 고시, 훈령, 예규와 같은 행정규칙에 의해서도 제한을 받고 있는 실정이다.

헌법상 지방자치권을 제약하는 것은 지방자치를 직접 규정하고 있는 117조와 118조 외에도 죄형법정주의를 규정한 제12조 제1항, 기본권제한 법률주의를 규정한 제37조 제2항, 납세의무 법률주의를 규정한 제38조, 조세법률주의를 규정한 제59조 등이 있다. 이렇게 여러 법률에 의해 지방자치권은 그 범위가 더욱 좁아지고 있어 근본적으로 지방분권형 헌법으로 개정이 필요하다.

16) 김병준, 『지방자치론』 (서울: 법문사, 2015), P.350.

17) 『지방자치법강의』 (서울: 법률출판사, 2015), P.27.

4. 20대 총선 제안 지방분권 7대 과제

1987년 10월 29일 개정된 현행 헌법을 토대로 1988년 지방자치법이 전면 개정되었다. 이를 바탕으로 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장까지 직선으로 선출되면서 비로소 민선 지방자치시대가 활짝 열렸다.

30년의 긴 암흑기를 지나 부활한 지방자치 20여 년, 무엇보다 주민의 손에 의해 대표가 선출되면서 통치와 계몽의 대상에 머물던 국민이 행정의 주인으로 거듭나게 되었다. 일상적 삶과 밀착된 정책들이 다양하게 추진되면서 주민의 삶의 질이 조금씩 개선되고 있다. 지역특성에 기초한 혁신적인 정책들이 다양하게 발굴되면서 중앙정부의 정책에도 변화를 주고 있다. 이렇게 실질적인 내용의 변화와 함께 지방정부가 담당하는 사무의 범위나 사업의 양도 크게 확대되었고, 재정사용액도 많이 늘었다.

그러나 지난 20여 년간 지속적으로 중앙권력을 지방으로 나누는 분권개혁이 추진되어 왔음에도 불구하고, 공고한 중앙집권체제는 그대로 남아있다. 분권의 주요한 성과로 내세우는 국가사무의 지방이양은 이양대상 3101개의 사무 중 1982개가 지방으로 이양¹⁸⁾되었지만 정책결정권은 빼고 집행적 성격의 개별사무만 이양되었다는 비판이 상존한다.

재정분권에서는 세원이양의 핵심인 지방소득세와 지방소비세를 도입하고, 2014년 지방소득세를 독립세로 전환하면서 일부 진전이 있었지만 세원의 중앙 집중은 전혀 개선되지 않고 있다. 국세와 지방세의 비율은 여전히 8:2 구조이며, 지방재정에서 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 비중은 오히려 높아졌다.

이러한 배경에는 지방자치를 시작할 당시 근거가 되었던 헌법과 관련 법령 등 관련 제도들이 제대로 준비되지 않았던 태생적 한계가 있다. 아울러 지난 20여 년간 중앙정부 권한을 지방으로 이양하기 위한 여러 조치들이 있었지만, 지방의 참여가 제한된 상태에서 중앙정부에 의해 추진되었던 근본적인 문제가 있었다.

이제 지난 20여 년의 경험을 바탕으로 지방자치를 재설계해야 할 때이다. 앞서 살펴본 현장사례와 한계를 바탕으로 지속가능한 지방자치 실현을 위하여 시급해 해결해야 할 7대 과제를 제시하며, 20대 국회에서 실현될 수 있기를 희망한다.

18) 지방자치발전위원회 홈페이지, “지방이양 추진현황(‘12.12월말 현재)”

1) 「중앙-지방 협력회의¹⁹⁾」 설치 및 운영

지방자치와 관련된 중요 정책 결정과정에 지방정부가 대등한 입장에서 참여할 수 있도록 중앙정부와 지방정부 공동의 정책결정 협의체 「중앙-지방 협력회의」 구성 및 운영

최근 복지사업 시행과 예산부담을 놓고 중앙정부와 지방정부간 갈등이 갈수록 심화되고 있으나 중앙정부와 지방정부 사이의 실질적인 논의 기구가 부재하다. 지방자치법 제168조에 근거한 행정협의조정위원회를 거치거나 지방자치단체협의회를 통해 중앙정부에 의견을 전달할 수는 있지만 실효성이 떨어진다.²⁰⁾

이에, 중앙정부와 지방정부 사이의 역할분담, 지방재정에 관한 사항 등 지방자치에 직접적이고 중대한 영향을 미치는 정책결정과정에 지방정부의 의견이 적극 반영될 수 있는 「중앙-지방 협력회의」 설치가 꼭 필요하다.

「중앙-지방 협력회의」는 정책 최고결정권자인 대통령과 국무총리, 행정자치부장관, 기획재정부 장관 등과 지방4대 협의체의 장 등이 참여하는 사전적·수평적 성격의 협의체이며, 중앙-지방간 소통과 협력을 강화하고 주민편의와 복리증진에 관한 사항을 사전협의 및 심의·의결하는 기구로서 위상을 가지도록 한다.

19) 중앙·지방간 협력회의 설치를 주요 내용으로 하는 법률안이 19대 국회의 발의되었으나, 협의체의 의장 및 구성원에 대한 이견으로 법률제정이 중단되었다. 최근 보도에 따르면 전국 시도지사협의회에서는 시도협의회 회장과 국무총리를 공동 의장으로 하는 중앙·지방협력회의 설치를 건의했다. 이 안에 따르면 국무총리와 시도협의회 회장을 공동의장으로 하며, 지방4대 협의체의 장 등이 참여하는 중앙-지방협력회의 설치안을 제시하고 있다.

※ 중앙·지방 협력회의 관련 동향

구분	중앙·지방 협력회의 설치에 관한 법률안	
대표발의	이철우 의원 (새누리, '12년10월)	
회의 구성원	의장	대통령
	부의장	전국시도지사협의회장
	구성원	대통령, 국무총리, 장관, 시도지사
회의안건	중앙·지방간 역할분담, 지방세제 및 지방재정에 관한 사항 등	

20) 김민기의원 대표발의, 「「중앙-지방 협력회의 설치 및 운영에 관한 법률안」 제안이유」, 2015.5.12.

2) 지방자치법 개정을 통해 자치입법권 강화

지방정부가 지역발전 및 주민의 복리증진을 위하여 다양한 분야의 실효성 있는 자치법규를 제정할 수 있도록 지방자치법 제22조, 제27조 개정을 통해 자치법규의 법률적 효력 강화, 지방의회 의결로써 입법안을 발의할 수 있도록 하여 법률위임, 법률유보에 따른 자치법규 한계 보완

헌법 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정되어 있으나, 국민의 기본권을 제한할 경우 법률위임, 법률유보가 필요하다는 원칙에 따라 실효성 있는 자치법규를 제정하는데 많은 한계가 있는 실정이다. 이에, 헌법규정의 한계는 있지만 실효성 있는 자치법규를 제정할 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

첫째 지방자치법 제22조 본문을 “지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 안²¹⁾에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”로 개정하여 자치법규를 제정할 수 있는 범위를 명확히 한다.

둘째 지방자치법 제22조 단서조항은 삭제하고 제2항을 신설하여 “지방자치단체는 자치사무를 처리하는데 있어 필요한 주민의 권리제한 및 의무부과와 조례위반행위에 따른 벌칙 등에 관한 규정을 제정할 수 있다”로 하여 자치법규에 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 부과 권한을 위임한다.

셋째 현행 지방자치법 제27조 제1항을 “법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례로써 조례위반자에 대하여 3개월 이하의 징역 또는 금고, 100만원 이하의 벌금, 구류, 과료의 형을 가하거나 과태료를 부과할 수 있다²²⁾”로 개정하여 자치법규로써 주민의 권리제한 및 의무부과를 할 수 있는 근거를 마련한다.

넷째 지방자치 사무와 관련하여 법률안 제·개정이 필요한 경우 지방의회의 의결로써 국회에 법률안을 제출할 수 있도록 하고, 국회는 이를 적극 검토하도록 관련 규정을 신설한다. (지방자치법 제39조 및 국회법 제79조 등 개정)

※ 자치입법권 강화를 위한 법률 개정방안

구분	현행	개정안
제22조 본문 (법령위임원칙)	지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.	①지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
제22조 단서 (법률위임원칙)	다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.	②지방자치단체는 자치사무를 처리하는데 있어 필요한 주민의 권리제한 및 의무부과와 조례위반행위에 따른 벌칙 등에 관한 규정을 제정할 수 있다
제27조 (형벌부과)	① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.	①지방자치단체는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례로써 조례위반자에 대하여 3개월 이하의 징역 또는 금고, 100만원 이하의 벌금, 구류, 과료의 형을 가하거나 과태료를 부과할 수 있다
신규 (법률안 발의)	지방의회는 의결로써 국회에 법률안을 발의할 수 있다. (지방자치법 제39조 및 국회법 제79조에 신설)	

21) “대법원 1992.6.23., 선고, 92추17, 판결”에 따르면, ‘법령의 범위 안’이란 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에는 개별법령의 위임이 필요하다는 의미임. 즉, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사안이 아니라면 법령을 위반하지 않는 범위에서는 자치법규를 제정할 수 있음

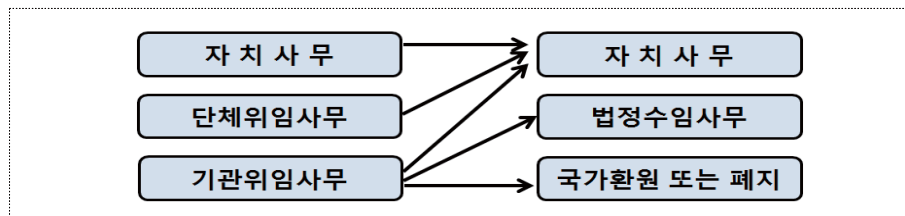
22) 이창용외(2015) 앞의책, p. 85.

3) 기관위임사무 폐지, 사무배분사전검토제 도입

기관위임사무를 폐지하고 「사무배분심의위원회」 설치와 「사무배분사전검토제」를 도입하여 자치사무에 대한 지방정부의 자치권을 보장하여 자율성과 책임성 강화

현재 지방자치법에서 지방정부가 처리하는 사무는 ‘자치사무’와 ‘위임사무’로 구분되어 있으나 사무배분이 개별법령에 위임되어 있고, 그 권한과 책임소재가 명확하지 않다. 특히, 지방자치단체장에게 위임된 ‘기관위임사무’는 위임자인 국가가 사무에 관한 권한을 가지고 있으면서 지도감독을 하기 때문에 중앙에 예측되고, 의회의 조례제정 및 감시기능이 원천적으로 차단되어 있는 등 지방자치의 자율성과 권한을 침해하고 있어 개선이 필요하다²³⁾.

첫째 기관위임사무를 폐지하고 법정수임사무를 도입²⁴⁾하여 사무처리에 관한 지방의회의 관여 및 고유의 자치업무 수행을 보장받을 수 있도록 한다.



<그림 1> 사무구분체계 개선안

둘째, 사무배분사전검토제 도입이 필요하다. 기관위임사무를 폐지하더라도 자치사무와 법정수임사무의 구분은 필요하며, 개별법령을 통한 사무배분에 있어 절대적이고 확실적인 기준의 발굴은 불가능하며, 법령상 기준의 해석·적용을 통해 개별사무의 속성을 확정하는 과정이 요구된다²⁵⁾. 따라서 행정작용을 내용으로 하는 입법과정에서 국가와 지방자치단체간 사무배분을 사전에 검토할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다.

사무배분사전검토제는 현재 법률안 발의시 제출하도록 되어 있는 비용추계서와 유사한 방식으로 법률안 발의시 국회 입법조사처를 거쳐 “사무배분사전검토의견서”를 의무적으로 제출하도록 한다. 아울러 법률안 제출권을 가진 중앙정부가 법률안 발의시에는 행정자치부 소속의 “사무배분심의위원회”를 설치하여 위원회의 심의를 거쳐, 사무배분사전검토의견서를 제출하도록 한다. 사무배분심의위원회는 행정자치부 장관을 위원장으로 하고, 4대 지방자치단체협의회에서 추천한자, 행정자치부 장관이 추천한 전문가로 구성하며, 중앙정부가 제출하는 소관 법령의 사무배분을 검토한다.

23) 전국시도지사협의회, 『중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구』, 2014. p. 129.

24) 사무구분체계 개편관련해서는 2008년에 제정된 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조에 명시되어 있다. “국가는 사무배분 원칙에 따라 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무, 국가사무로 이분화 하여야 한다.” 한편, 2010년 지방분권촉진위원회에서 기관위임사무 폐지, 법정수임사무 도입 방안이 의결되었고, 2012년 정부안으로 지방자치법 개정안 제출되었으나, 국회에서 19대 국회에서 계류되었다.

25) 동국대학교, 『국가와 지방자치단체간의 사무구분 및 사무조사 연구』, 2015. p. 200.

4) 자치기구, 정원 운영의 자율권 강화와 주민참여제도 강화

지역별 특성과 여건에 맞추어 행정조직을 운영할 수 있도록 기관형태와 조직운영에 자율권 부여, 지방의회 사무기구 인사권보장 및 주민참여제도 강화를 통한 지방자치 감시체계 구축

지방정부가 지역특성을 고려하여 행정업무를 수행하기 위해서는 적절한 조직구성과 인력운영이 필요한데, 현재 우리나라는 대통령령으로 행정기구의 설치, 지방공무원의 직급, 정원에 관한 기준을 구체적으로 제시하고 있어 자치조직권을 심각하게 제약하고 있는 실정이다.

먼저, 대통령령에 의해 제한된 지방정부 행정기구의 설치와 지방공무원정원은 총액인건비 기준을 고려하여 지방정부가 조례로 정하도록 한다. (현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 폐지)

현 행	개 정 안
제112조(행정기구와 공무원) ②행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.	제112조(행정기구와 공무원) ②행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 대통령령에 따라 정하는 인건비 기준을 고려하여야 한다.

※ 대통령령에 규정된 행정기구와 공무원의 정원 등을 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 지방자치법 개정안 발의 (유대운 의원, '12.10.), 19대 국회에서 안정행정위원회 소위에 계류

둘째, 부지사·부시장·부군수·부구청장 등 부단체장에 대한 정수와 직급, 상급행정기관의 임명을 규정한 지방자치법 제110조는 폐지하고, 앞서 수정제안한 지방자치법 제112조에 따라 부단체장에 대한 정수와 직급, 임명을 지방정부가 조례로써 결정할 수 있도록 하여 지방정부의 자율성을 보장한다.

셋째, 지방정부의 자치기구, 정원운영의 자율권 강화와 함께 이를 견제할 수 있는 지방의회의 독립성과 전문성을 강화할 수 있도록 지방의회 사무국 직원에 관한 직렬을 신설하고, 인사권은 지방의회 의장이 갖도록 한다. (지방자치법 일부개정 법률안 발의, 배기운 의원, '13.11.20)

넷째, 지방정부 및 지방의회의 역할 강화와 함께 주민참여를 통한 감시체계 구축을 위하여 주민투표, 주민조례제정·개폐청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환제도의 청구요건을 완화하도록 한다.

5) 국세 대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충

지방세원을 지출규모에 맞게 자주재원 중심으로 확대하고, 국고보조사업 정비를 통해 자율과 책임에 기초한 지방재정운영 보장

민선 지방자치가 부활한지 20년이 지났으나 총조세 중 지방세 비중은 8:2 구조로 거의 변동이 없는 실정이며, 절반이상의 재원을 중앙정부에 의존하고 있다. 반면, 감세 정책으로 인한 지방세 감소, 복지사업을 중심으로 국고보조사업 증가에 따른 매칭 지방비 부담 증가, 분권교부세 지원 사업들의 지방이양 후 불충분한 재정지원이 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다. 더구나 지방정부 스스로 세원을 발굴하거나 세수를 증대한 제도개선방안들은 상위법에 막혀있어 개선이 시급하다.

우선, 자율과 책임에 기초한 지방재정운영이 가능하도록 지방세 비중을 현행 8:2구조에서 6:4 구조까지 확충하도록 한다. 지방세 확충을 위해 2009년 감세정책시행시 정부가 약속한 지방소비세 5%p(약 2조원)를 우선 확대하며, 단계적으로 OECD국가의 부가가치세 지방이양 비율인 40%까지 확대한다.

아울러 현재, 누진세율 구조인 지방소득세를 단일비례세율로 전환하며, 현재 한계최저세율(소득세 6% + 주민세 0.6%)로 적용하여, 중앙정부의 감세정책에 따른 지방세 감소요인을 줄이도록 한다.

- ▶ 지방소비세 확대 : 현행 11% → 16%(약3조원 증가, 2016년) → 40% (2019년)
- ▶ 지방소득세의 단일비례세율적용 및 세율확대: 단일비례세 도입(3%) → 6.6%로 확대

둘째, 국가 및 지방정부 사무조정을 통하여 국민의 기본권 보장과 관련된 사업은 전액 국비지원 사업으로 전환하며, 지역특성에 기초한 주민생활지원 사업은 지방정부의 자치사무로 추진한다.

- ▶ 기초연금, 장애연금, 생계급여·의료급여사업은 전액국비지원 (2014년 지방비 4.7조원 부담)

셋째, 지방정부가 자율적으로 세입을 확대할 수 있도록 관련 법체계를 정비한다.

- ▶ 지방특별소비세 신설 혹은 지원자원시설세의 과세대상 및 제한세율을 포괄적으로 규정하고, 지역실정에 맞게 조례로서 지방세수를 확충할 수 있도록 제도 개선

6) 『지방분권형 헌법』 개정²⁶⁾

지방분권형 헌법 개정을 통해 풀뿌리 지방자치를 활성화하고 지역주권 실현

중앙집권적 구도에서 제정되었던 헌법을 시대적 요구와 흐름에 맞게 자율과 참여, 책임이 구현되는 진정한 지방자치가 실현될 수 있는 방향으로 개정한다.

첫째, 전문 및 총강에 대한민국은 ‘지방분권’을 추구하는 국가임을 명시한다.

둘째, 국민 기본권의 일환으로 주민으로서 자치권을 천명한다. 지방분권은 국민의 기본권인 주민 자치권을 실현하는 데 그 목적이 있다.

셋째, 국가의 통치기구로서 중앙정부와 함께 지방정부를 명시하고, 지방분권을 실현하는 수단으로서 지방정부의 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권을 각각 규정한다.

분권형 자치입법권은 ‘법령의 범위 안’으로 조례제정범위를 직접 규정하고 있는 헌법 제117조 제1항을 법률과 조례 동일지위의 원칙을 적용하여 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 자치에 관한 규정을 조례로 제정할 수 있도록 하여 보장한다. 다만, 법률과 조례가 경합관계에 있을 경우에는 법률을 우선하도록 한다.

자치조직권은 헌법 제118조 제2항의 지방정부 기관구성, 조직과 운영에 관한 사항을 법률이 아닌 조례로 정하도록 하며, 자치행정권은 국가사무와 자치사무의 범위, 사무배분의 원칙을 헌법상의 규범으로 명시함으로써 중앙정부와 지방정부의 갈등해소에 기여할 수 있도록 강화한다.

자치재정권은 지방세를 조례로서 세목과 세율을 정할 수 있도록 하며, 조례가 정하는 바에 따라 납세의무를 부여함으로써 지방정부에 과세권을 부여하도록 강화한다.

조항	현행 규정	개정안
법령우위 제117조	지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, <u>법령의 범위 안에서</u> 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	지방자치단체는...하며, <u>법률에 위반되지 않는 범위에서</u> 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
자치 조직권 제118조 제2항	지방의회의 조직·권한의원 선거와 지방자치단체장의 선임방법 등 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 <u>법률</u> 로 정한다.	<u>지방자치단체의 기관구성</u> 과 지방의회의 조직·권한의원 선거와 지방자치단체장의 선임방법 등 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 <u>조례</u> 로 정한다.
조세 법률주의 제59조	조세의 종목과 세율은 <u>법률</u> 로 정한다.	<u>국세</u> 는 법률, 지방세는 조례로 그 세목과 세율을 정한다.
납세의무 법률유보 제38조	모든 국민은 <u>법률</u> 이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.	모든 국민은 <u>법률과 조례</u> 가 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

26) 2015년 지방자치단체 4대 협의체는 공동으로 한국헌법학회에 분권형 헌법개정방안을 의뢰하였다. 개정안에는 자치입법권, 자치행정권, 자치사법권과 더불어 ‘지방자치권’을 포함하여 지방분권 실현을 위한 개헌방향을 제시하고 있다.

7) 국회 내 상설 ‘지방분권특별위원회’설치²⁷⁾

지방분권특별위원회의 상설기구화로 지방이양확정사무들에 대한 법·개정을 지속적으로 추진

중앙정부기능의 지방이양추진은 개별사무가 아닌 정책결정기능을 포함하여 종합적으로 추진되어야 하며, 사무이양에 따른 재원이양도 함께 추진되어야 한다. 입법권고 없고 통상 1년 미만의 기간으로 운영되는 특별위원회체제로는 충분한 논의 및 심의가 곤란하다.

중앙정부의 기능이양은 법률의 제·개정으로 완료되는데, 통상 사무이양확정 후 개별 법률의 제·개정까지는 평균 2~3년 정도 지연되거나 국회에서 통과되지 못하는 사례가 다수 발생하고 있다. 지난 18대 국회에서만 지방이양관련 법률안 70개(391개 사무)가 개정되지 못하고 폐기되었으며, 자치경찰제 도입이나 자치입법권 확대를 위한 조치들은 지난 10년간 표류하는 실정이다.

특히, 지방분권 과제는 다수 상임위원회와 관련되어 있어 개별 소관 상임위원회를 특정하는 것이 불가능하며, 지방재정 확충, 사무 재배분, 특별지방행정기관 지방이양 등 주요 분권과제들이 다수 부처와 관련되어 있다. 이에 중앙정부는 사무의 지방이양을 일괄처리하기 위하여 「중앙행정권한의 일괄적 지방이양을 위한 관계법의 정비 등에 관한 법률」(안) 제정을 추진하였으나, 소관 상임위원회를 특정할 수 없다는 이유로 지난 2014년 무산된 바 있다²⁸⁾.

이에, 입법부인 국회 내 ‘지방분권특별위원회’를 상설기구로 설치하여 특정 부처의 이해관계를 떠나 중립적으로 지방분권 과제를 심의·의결함으로써 지방분권을 효율적으로 추진토록 한다.

27) 2012년 8월, 신동우의원 대표발의로 지방분권을 전담하는 상설위원회로서 ‘지방분권특별위원회’ 설치 내용을 담은 「국회법」 개정안이 19대 국회에 제출되었으나 현재 계류 중이다. 개정안에 따르면, 지방분권특별위원회에서는 국가 사무의 지방이양 및 사무배분, 지방재정 변경사항, 지방행정체제 개편, 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항 등을 심의·의결하며, 지방자치단체 협의체의 의견을 청취토록 하고 있다.

28) 김성호, “새정부의 지방분권추진기구 재구축 방안”, 『전국시도지사협의회 제1차 권역별 토론회 발표자료집』, 전국시도지사협의회, 2013.

참고문헌

기사 및 보도자료

“경기도, 재의요구 불응 성남시의회 대법원에 제소”, 『연합뉴스』, 2016.01.18.
“교육청에 누리과정 예산 4조 있다? 진실은 이렇다!”, 『프레시안』 2016.1.29
“서울시 청년수당 '달콤한 독약'인가, '든든한 보약'인가”, 『머니투데이』, 2016.01.30.
“서울시, '사회 밖 청년'에 최소 사회참여활동비 지원”, 『서울시 보도자료』, 2015.11.5
“첫 단추 잘못 꿴 누리과정, 헌법소원 제기 가능”, 『프레시안』 2016.2.2
“청년배당 불수용...이재명 성남시장 "법적 투쟁" 강공”, 『뉴시스』, 2015.12.15.

연구논문 및 세미나자료

김성호, “새정부의 지방분권추진기구 재구축 방안”, 『전국시도지사협의회 제1차 권역별 토론회 발표자료집』, 전국시도지사협의회, 2013.
동국대학교, 『국가사무와 지방자치단체간의 사무국분 및 사무조사 연구』, 행정자치부, 2015.
박인화, “법정 복지지출 결정과정 사례분석과 PAYGO 규칙의 적용 탐색”, 『예산정책연구』 제4권 제2호, 2015.
손희준, “민선6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제”, (『예산정책연구』 제3권 제2호, 2014)
오준근, “2015년 지방자치관련 법과 제도의 개선방향”, 한국지방자치법학회, 2015.
이기우, “지방행정분야 개선방향”, (『지방자치 20주년 토론회 자료집』, 2015)
이재은, “지방자치 혁신” (『목민광장』 제6호, 2014. 하반기)
이창용, 안권옥, 조정, 『기초지방자치단체 지방자치의 실태와 제도개선방안』, 시흥시, 2015.
전국시도지사협의회, 『중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구』, 2014.
한국정책학회, 『국가-지방간 관계 정립을 위한 지방분권의 비전과 전략 수립』, 행정안전부, 2008.
『민선 지방자치 20년 회고와 전망, 전국시도지사협의회 지방분권토론회 자료집』, 전국시도지사협의회, 2015.
『복지지출과 재정정책 과제 토론회 자료집』, 한국재정학회, 2015.
『지방의회의 분권 및 활성화 방안 세미나 자료집』, 서울연구원, 2015.
『지방자치 20년 평가와 과제』, 박남준의원실, 2015.
『지방자치의 과거와 현재, 그리고 미래, 지방자치20주년기념 국회토론회 자료집』, 국회 지방자치포럼, 2015.

단행본

김병준, 『지방자치론』 (서울: 법문사, 2015)
한수동, 『지방자치법강의』 (서울: 법률출판사, 2015)

통계자료

행정자치부, 『지방세통계연감』, 각 연도
행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도

시민과 함께 사회혁신을 실천하는
THINK & DO TANK

