

20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제

송정복 | 목민관클럽팀 선임연구원 (wolstar@makehope.org)

요약

- 희망제작소는 20대 총선 후보들에게 ‘지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 7대 과제’를 제안하고 그 실천을 약속받는 매니페스토 실천운동을 전개하였는데, 3월14일부터 4월7일까지 118명의 후보가 서명하였다.
- 5·16쿠데타 이후 30년의 지방자치 암흑기를 지나 1987년 민주화 항쟁의 결과로 1991년 지방의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장까지 직선으로 선출되면서 온전한 지방자치시대가 시작되었다.
- 지방자치 부활 이후 지난 20여 년 간 많은 어려움이 있었지만, 무엇보다 주민들이 계몽과 통치의 대상이 아닌 지방행정의 주인으로서 자리매김하였고, 생활밀착형정책, 복지정책들이 다양하게 펼쳐지면서 좋은 정책은 중앙정부의 정책으로 확산되기도 하였다.
- 지방자치의 많은 변화에도 불구하고 중앙과 지방의 세입구조는 8:2로 변함이 없으며, 자치권의 범위가 법률뿐만 아니라 행정부령에 의한 시행령, 시행규칙의 범위를 넘지 못하도록 제한되어 있어 제도적 개선이 시급하다.
- 20대 총선을 맞아 제안한 지방분권 7대 과제는 ①『중앙-지방 협력회의』 설치, ②자치입법권 강화, ③기관위임사무 폐지, 사무배분 사전검토제 도입, ④자치기구, 정원 운영의 자율권 강화, ⑤국세대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충, ⑥국회 내 상설 ‘지방분권특별위원회’ 설치, ⑦『지방분권형 헌법』 개정을 주요 내용으로 한다.

키워드

총선, 지방자치, 지방분권, 7대 과제, 개헌, 목민관클럽

20대 총선과 지방분권 매니페스토 실천운동

희망제작소는 바른지역언론연대, 한국매니페스토실천본부와 함께 20대 총선을 앞두고 지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 매니페스토 운동을 전개하였다. 총선 후보 및 정당에게 '지방분권을 위한 7대 과제'를 제안하고, 그 실천약속을 받아내는 활동이다. 3월14일부터 4월7일까지 1,200여 명의 후보들에게 제안하였는데, 총 118명의 후보가 7대 과제를 20대 국회에서 풀어갈 것을 약속하였다.

지방분권 7대 과제에는

- ① 『중앙-지방 협력회의』 설치
- ② 자치입법권 강화
- ③ 기관위임사무 폐지, 사무배분 사전검토제 도입
- ④ 자치기구, 정원 운영의 자율권 강화
- ⑤ 국세대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충
- ⑥ 국회 내 상설 '지방분권특별위원회' 설치
- ⑦ 『지방분권형 헌법』 개정 등의 내용이 포함되어 있다.

지방분권 7대 과제는 희망제작소가 사무국을 맡고 있는 전국 59개 지방자치단체장들의 모임인 '목민관클럽' 회원 자치단체장들의 연구논의 결과를 토대로 만들어졌다. 전국 시장 · 군수 · 구청장 협의회 및 전국 시 · 도지사 협의회에서 제안한 지방분권 과제도 일부 포함하였는데, 더욱 많은 총선후보들의 참여를 끌어내기 위하여 기초선거 정당공천제 폐지 등 찬반 의견이 팽팽한 과제는 포함하지 않았다. 지방자치 현장에서 제기된 문제를 기반으로 제안된 것인 만큼 꼭 해결해야 할 과제를 담았다.

지방분권 7대 과제는 각 후보 외에 각 정당에 '정책질의서'로 별도 제안하고 각각의 과제에 대한 입장을 확인하였는데, 민주당을 제외한 새누리당, 더불어민주당, 국민의당, 정의당, 녹색당, 노동당에서 입장을 보내왔다. 더불어민주당, 정의당, 녹색당, 노동당은 7대 과제 모두 지지 입장을 밝혔다.

특히 녹색당은 장기적으로 개헌을 통한 분권형 연방제와 자치권 강화를 지향하며, 지방의회 구성방식의 자치권 보장, 자치관점에서의 지방행정체제와 주민참여제도 확대 및 근린의회로의 전환, 지방재정과 예산의 분권을 강조했다. 국민의당은 7대 과제에 대해 동의하되, 지방분권 개헌은 다양한 이해관계가 존재하므로 법률개정 등을 통해 우선 공감대를 형성한 후 단계적으로 추진할 필요가 있다는 입장을 밝혔다. 새누리당은 중앙-지방 협력회의 설치 및 국회 내 지방분권특별위원회 설치에는 동의하였으나, 자치법규의 법률적 효력강화, 국세대비 지방세 비율을 6:4로 확대하는 것에는 반대했다. 사무배분사전검토제 도입, 자치조직권 강화 및 지방분권형 개헌에 대해서는 전문가 및 국민의 충분한 의견 수렴을 전제로 조건부 동의 입장을 밝혔다.

지방분권 7대 과제 중 '중앙-지방 협력회의 설치' 및 '국회 내 지방분권특별위원회 상설화'에는 6개 정당 모두 동의함에 따라, 20대 국회에서는 지방정부가 더욱 대등한 입장에서 중앙정부와 지방분권과제를 다룰 수 있게 되길 기대해본다. 희망제작소와 목민관클럽이 지방분권 7대 과제를 제안한 배경과 그 내용은 다음과 같다.

왜 지방자치, 지방분권인가?

고난의 지방자치 역사

지방자치가 제대로 이뤄지려면 무엇보다 제도가 잘 설계되어야 하는데, 우리나라 지방자치의 역사는 우여곡절이 많았다. 1948년 제헌헌법에 지방자치제도를 규정하고 지방자치법도 만들었지만, 당시 이승만 정권은 치안상태가 불안하다는 이유로 지방선거를 차일피일 미루다가 한국전쟁 중이었던 1952년 4월25일 최초의 지방선거를 실시하였다. 그러나 몇 년 뒤 자유당의 독선으로 선거여론이 나빠지자 1958년에는 지방자치단체장을 임명제로 전환해버렸다. 이어서 1960년엔 4·19혁명을 통해 지방자치직선제가 도입되는가 싶더니, 또다시 5·16군사쿠데타로 인해 지방자치는 중단의 운명을 맞이한다.

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

지방자치 20여 년의 성과

이렇듯 고난의 과정을 거쳐 부활한 지방자치는 많은 시행착오와 문제들을 보여줬지만, 우리사회에 적지 않은 변화를 가져다주었다.

무엇보다 주민의 손에 의해 대표가 선출되면서 그동안 통치와 계몽의 대상에 머물렀던 국민이 행정의 주인으로 거듭나게 되었다. 이제 국민은 당당하게 시장, 군수, 구청장실을 드나들며 자유롭게 자신의 의견을 말하고 필요한 것들을 요구한다.

둘째, 지역주민의 일상적 삶과 밀착된 복지정책들이 다양하게 추진되면서 주민의 삶의 질이 조금씩 개선되고 있다. 골목길 청소부터 아동·노인·취약계층을 위한 복지정책, 주민자치센터나 도서관, 평생학습시설과 같은 생활문화 시설 확충 등 다양한 정책들이 추진되고 있다.

셋째, 그동안 국가가 소홀하게 다뤄왔던 보육이나 방과후활동 등 다양한 의제들이 정책 대상이 되었고, 지역에서 성과를 거둔 혁신적인 정책들은 중앙정부 정책으로 수용되어 국민복지 향상에 크게 기여하고 있다. 완주군의 '로컬푸드 정책'은 대규모 상업농 중심이던 중앙정부의 농업정책 방향까지 바꾸어 놓았다. 서울시 서대문구의 '동복지허브화 사업'은 보건복지부가 나서서 전국적인 확산을 주도하고 있을 정도이다.

아직까지 일부 지방자치단체나 지방의원의 모습이 기대에 못 미치고 있긴 하지만, 앞서 언급한 다양한 사례들은 지속적인 지방분권을 통해 지방자치를 발전시켜 나가야 하는 이유를 잘 설명해 준다.

지방자치의 현실

지방자치 부활 이후 지방정부¹⁾가 담당하는 사무의 범위나 사업의 양이 크게 확대되었고, 재정규모는 국가가 거둬들이는 세금의 60%를 지출하는 수준으로 커졌다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 성년이 된 지방자치가 여전히 중앙정부가 정해놓은 틀 속에서 수많은 제약을 받으며, 어린이이 취급을 당하고 있는 현실이다.

2015년 한국사회를 악몽에 빠뜨린 ‘메르스사태’에서 보듯이 지방정부가 지역주민의 건강을 위하여 긴급조치를 취하려 해도, 국민의 기본권 제한은 법령에 의한다는 헌법조항에 막혀 지방정부가 할 수 있는 역할은 극히 제한적이다.

서울시와 성남시의 ‘청년수당’을 둘러싼 보건복지부와와의 갈등은 지방자치의 고유사무인 주민의 복리 증진을 위한 활동조차 중앙부처의 허락을 얻어야만 가능하다는 현실을 증명한다. 보건복지부는 서울시와 성남시의 청년수당에 대해 사회보장기본법 제26조를 들어 서울시의 청년수당정책은 협의를 거치지 않았고, 성남시 청년수당은 기존 정책과 중복된다는 이유로 관련 사업예산을 의결한 의회를 제소하였다.

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 주민지원사업들이 사회서비스에 해당될 수 있으며, 지방정부는 주민지원사업을 신설 또는 변경할 때는 보건복지부장관과 반드시 사전협의를 거쳐야 한다는 뜻이다. 이는 헌법 제117조에 명시된 ‘주민의 복리 증진’이라는 지방정부 고유의 자치사무를 제한하며 지방자치권을 심각하게 훼손하는 것이다.

이렇게 지방정부가 자치에 필요한 자기결정을 하지 못하고 중앙정부의 틀 속에 갇히게 된 배경에는 지방자치가 부활할 당시 근거가 되었던 헌법 관련 법제도 때문이다. 민주화항쟁의 요구로 1988년 개정된 헌법에는 대통령직선제에만 초점을 두었을 뿐, 풀뿌리 민주주의를 실현할 지방자치에 대해서는 별다른 관심을 보이지 못했던 것이다.

결론적으로 우리나라 지방정부의 자치권은 지방자치 선진국인 독일, 일본, 프랑스, 영국, 미국 등에 비해 매우 약한 상태이다. 보충성의 원칙²⁾ 등 지방자치에 대해 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.

1) 헌법상 지방자치기구는 ‘지방자치단체’이다. 이 글에서는 중앙정부와 대응한 개념으로 지방정부라는 용어를 사용하고 있다.

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

지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 7대 과제

지방정부는 하부행정기관이 아닌 중앙정부의 동반자

‘지방자치’란 일정한 지역에서 지역주민이 자치사무를 자신의 책임 하에 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하는 제도이다. 자치를 위해서는 지방정부 스스로 재원을 마련하고, 규칙을 정하고, 조직을 운영하여 자치사무를 처리할 수 있어야 한다. 헌법과 법률은 이렇게 지방정부가 자치사무를 처리할 수 있도록 조례를 제정하고, 지방세를 부과하며, 지방행정조직을 지역 특성에 맞게 운영할 수 있도록 보장해야 한다. 이러한 질적 변화를 위해서는 지방정부를 중앙정부의 하급행정기관이 아닌 국정 운영의 동반자로 인식을 전환하는 것이 선행되어야 한다.

우리사회는 무한경쟁으로 인한 양극화 및 불평등이 그 심각성을 더해가고 있고, 이제 다양성 추구로의 전환을 요구받고 있다. 저출산 · 고령화 현상과 사회경제적 구조 변화는 지역공동체 단위 대응의 소중함을 각인시키고 있다. 중앙에서 지방으로 권한과 재원을 나누는 ‘지방분권’은 주민의 요구에 부응한 생활복지서비스를 제공하여 효율성을 높이고, 지역별 특성에 기초한 내생적 발전전략을 통해 국가경쟁력을 높이는 일이다. 그러나 우리의 현실은 지방자치 부활 20여 년을 맞이했음에도 불구하고 지방분권은 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 그 이면에는 지방자치를 부활시키며 설계한 헌법과 관련 법제도의 구조적 문제와 함께 중앙집권세력의 저항과 국민적 관심 부족 등의 원인이 존재한다. 이제 지난 20여 년의 경험을 바탕으로 지방자치를 재설계해야 할 때이다.

희망제작소는 지방자치의 질적 변화를 위하여 20대 총선에 나서는 후보들에게 일곱 가지 지방분권 과제를 제안하였다. 우선, 지방정부가 중앙정부와 대등한 입장에서 지방자치와 관련된 중요 정책 결정과정에 참여할 수 있는 ‘중앙-지방 협력회의’를 설치하는 일이다. 다음으로 지방정부가 자치사무 처리에 필요한 자치법규를 제정할 수 있도록 자치입법권의 법률적 효력을 강화하고, 자치기구의 자율성을 부여하는 것이다. 국가사무를 지방정부에 위임하는 기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 법정수탁사무로 전환하여, 자원 이전과 지방정부의 자치권을 보장해야 한다. 또한 지방재정은 지방소비세 및 지방소득세율을 인상하여 자체세원을 확대함으로써 자율과 책임을 부여한다. 마지막으로 국회 내 ‘지방분권상설위원회’를 설치하여 지방분권에 관한 법률을 상시적으로 다루도록 하며, 궁극적으로 지방분권형 헌법 개정을 통해 풀뿌리 지방자치를 혁신하고 지역주권을 실현할 수 있도록 하는 것이다.

1) ‘중앙-지방 협력회의’를 설치하고 운영하자

현행 지방자치제도는 헌법 제117조 및 제118조에 의거 지방자치법, 지방세기본법 등 개별 법률에 따라 규정되어 있다. 그러나 지방자치를 규정한 법률에 중앙정부와 지방정부의 역할과 사무 구분이 모호하여 중앙정부의 기획과 통제 아래 중앙정부가 부여한 범위 내에서 극히 제한된 자치만 허용되는 실정이다. 현재 지방자치제도는 지방정부가 고유의 자치사무를 수행하기보다는 중앙정부의 업무를 대행하는 하부기관에 가깝다. 이러한 구조 속에서 지역의 다양한 특성을 반영한 지방자치가 제대로 작동하기는 매우 어렵다.

지방자치법 제165조에는 지방자치단체 연합체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정

자치부장관에게 제출할 수 있고, 제출된 의견은 중앙정부가 검토 후 적극 반영할 수 있도록 협력할 것을 명시하고 있다. 그러나 제출된 의견에 대한 수용 여부는 전적으로 중앙정부의 의지에 달려 있다. 이렇게 일방적인 전달구조로는 주민의 편의와 복리 증진을 위한 정책 결정과정에 지방정부의 의견이 제대로 반영되기 어렵고, 정책 시행과정에서 시행착오와 갈등이 발생하기 쉽다. 근본적으로 지방정부를 중앙정부의 하급행정기관이 아니라 국정운영의 동반자로 보는 인식의 전환이 절실하다.

‘중앙-지방 협력회의’는 정책 최고결정권자인 대통령과 국무총리, 행정자치부장관, 기획재정부장관 등과 지방 4대 협의체의 장 등이 참여하는 사전적 · 수평적 성격의 협의체이다. 중앙-지방간 소통과 협력을 강화하고 주민편의와 복리 증진에 관한 사항을 사전협의 및 심의 · 의결하는 기구로서 위상을 가지도록 한다.

2) 지방자치법 개정을 통해 자치입법권을 강화하자

지방자치단체가 자치사무를 처리하기 위하여 조례나 규칙으로서 자치법규를 제정할 수 있는 법적 권한을 ‘자치입법권’이라 한다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 명시하고 있으며, 지방자치법 제22조, 제23조에서는 법령의 범위 안에서 자치사무에 관한 조례나 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 이처럼 자치입법권은 헌법에서 부여한 권한이지만 ‘법령의 범위 안’으로 제한됨으로서 많은 제약이 뒤따른다.

첫째, 지방자치단체의 조례와 규칙은 국회에서 제정하는 법률뿐만 아니라 행정부가 정하는 시행규칙 등 법령의 범위도 넘지 못한다. 즉, 주민이 직접 선출한 지방의회의 권한이 행정부의 의사에 의해 제한될 수 있다는 의미다. 제한이 구체적이면 구체적일수록 자치입법권의 범위는 더욱 축소된다. 한 가지 예로써 지방자치법 제33조에는 지방의원의 의정활동비와 여비, 월정수당을 의정비심의위원회가 결정하는 바에 따라 지급할 수 있도록 되어 있으나 하루 식대 2만5천원, 숙박비 4만6천원의 상한선을 넘을 수 없도록 시행령에 규정해 두었다. 조례를 정할 수 있는 권한을 주되 그러한 권한의 범위가 중앙정부의 의사에 의해 좌우되는 구조이다.

둘째, 현행 헌법에는 국민의 기본권을 제한하거나 조세 부과, 형벌을 부과할 경우에는 법률에 근거하도록 되어있다. 메르스(MERS)사태처럼 국가적 재난에 대응하기 위해 긴급조치를 취하거나 지역 특성에 근거한 세금을 부과하려고 해도 법률의 위임이 없는 한 조례를 제정할 수 없다.

셋째, 자치입법권은 국가의 강한 지도 · 감독에 의해 다시 제한을 받는다. 지방자치법 제172조 제1항에서는 주무부장관이 지방의회의 의결에 대해 위법성뿐만 아니라 ‘공익을 현저히 해친다고 판단’되면 재의를 요구할 수 있다. ‘위법성’뿐만 아니라 ‘공익성’까지 법원이 아닌 중앙정부의 ‘주무부장관’이 판단한다는 점에서 자치입법권은 크게 제약받는다. 이러한 근거로 서울시와 성남시의 청년수당에 대해서 보건복지부와 경기도는 재의를 요구하고 법원에 제소하였다.

자치입법권은 근본적으로 헌법 개정을 통해 법률적 효력을 강화해야 한다. 다만, 개헌 이전이라도 자치입법권의 범위를 법령을 위반하지 않는 범위로 명확히 하고, 조례 위반자에 대해서도 과태료부과 외에 ‘3개월 이하의 징역’도

는 금고, 100만원 이하의 벌금³⁾을 부과할 수 있도록 지방자치법에 법적 근거를 마련하도록 제안한다. 아울러, 지방자치사무와 관련하여 법률안 제·개정이 필요한 경우 지방의회의 의결로써 국회에 법률안을 제출할 수 있도록 하여 자치입법권의 법률적 실효성도 강화할 필요가 있다.

3) 기관위임사무를 폐지하고 사무배분사전검토제 도입하자

지방자치가 제대로 작동하기 위해서는 지방정부가 독자적 사무를 중앙정부의 간섭 없이 처리할 수 있어야 한다. 물론, 국가적 사무에 대해서는 지방정부에 위임 또는 위탁하여 처리할 수 있을 것이다. 현재 지방자치법에서 지방정부가 처리하는 사무는 ‘자치사무’와 ‘위임사무’로 구분되어 있으나 사무의 배분(구분)이 개별법령에 위임되어 있고, 그 권한과 책임 소재가 명확하지 않다.

안전행정부의 사무총조사에 의하면, 법령상 행정사무는 약 80%가 국가사무, 20%가 자치사무인 것으로 조사되었다. 그러나 재정지출 규모로 보면 중앙정부 사무는 약 40% 수준으로 국가사무의 40%가 지방정부에 위임되어 처리되고 있다고 볼 수 있다. 이렇게 지방자치단체의 장에게 위임된 ‘기관위임사무’에 대해서는 위임자인 국가가 사무에 관한 권한을 가지고 있으면서 지도감독을 한다. 따라서 지방정부는 여전히 중앙에 예속되고, 의회의 조례제정 및 감시기능이 원천적으로 차단되어 있는 등 지방자치의 자율성과 권한이 침해되므로 개선이 필요하다.

첫째, 기관위임사무를 폐지하고 ‘법정수임사무’를 도입⁴⁾하여 사무처리에 관한 지방의회의 관여 및 고유의 자치업무 수행을 보장받을 수 있도록 제안한다.

둘째, ‘사무배분사전검토제’의 도입이 필요하다. 기관위임사무를 폐지하더라도 자치사무와 법정수임사무의 구분은 필요한데, 사무구분에는 절대적 기준이 아니라 개별사무의 속성을 파악하여 조정하는 작업이 요구된다. 따라서 행정작용을 내용으로 하는 입법과정에서 국가와 지방자치단체 간 사무배분을 사전에 검토할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다. 사무배분사전검토제는 현재 법률안 발의 시 제출하도록 되어 있는 비용추계서와 유사한 방식으로 도입할 수 있다. 법률안 발의 시 국회 입법조사처를 거쳐 ‘사무배분사전검토의견서’를 의무적으로 제출하도록 할 수 있다. 중앙정부가 법률안 발의 시에는 행정자치부 소속의 ‘사무배분심의위원회’를 설치하여 위원회의 심의를 거친 후 사무배분사전검토의견서를 제출하도록 한다.

4) 자치기구와 정원 운영의 자율권과 주민참여제도를 강화하자

지방정부가 자치사무를 수행하기 위하여 필수적으로 요구되는 것 중 하나가 적절한 인력을 확보하여 조직을 운영하는 것이다. ‘자치조직권’은 지방자치단체가 행정기구, 정원, 보수, 사무분장 등을 자치단체의 조례 또는 규칙을 통

3) ‘3개월 이하의 징역 또는 금고, 100만원 이하의 벌금’의 수준은 충분한 논의를 통해 정해야 한다. 여기서는 조례의 강제성을 부과할 수 있는 방안의 예시로써 제안한다.

4) 사무배분체계 개편 방안은 2008년에 제정된 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조에 명시되어 있다. “국가는 사무배분원칙에 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.

해 자주적으로 정하는 권한을 의미한다. 지역 특성에 맞추어 자치행정을 추진하기 위해서는 스스로 조직과 기구를 신설하거나 폐지하고, 적절한 인력을 배치할 수 있어야 한다.

현행 지방자치단체의 기구설치와 관련한 자치조직권은 지방자치법 제112조, '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)' 등에 기초하고 있다. 세부내용을 살펴보면, 기관 구성에서부터 지방의원 수 등 중요한 사항은 거의 모두 중앙정부의 소관업무나 승인사항으로 되어 있고, 그 외 많은 사안들도 '대통령령이 정하는 바'에 따르거나 '행정 자치부장관의 승인'을 필요로 하게 되어 있다. 획일화된 조직운영 체계 때문에 현장이 요구하는 다양한 행정수요에 효율적이고 탄력적으로 대응할 수 없는 실정이다.

우선, 대통령령에 의해 제한된 지방정부 행정기구의 설치와 지방공무원 정원은 총액인건비 기준을 고려하여 지방정부가 조례로 정하도록 제안한다.

아울러 부단체장 정수와 직급, 임명도 지방정부가 조례로써 결정할 수 있도록 개선한다.

이와 함께 지방정부의 조직이기주의를 견제할 수 있도록 지방의회사무국의 인사권을 지방의회로 독립시킨다.

더불어 지방정부 및 지방의회 권한 강화와 함께 그에 대한 견제방안으로 주민참여를 통한 감시체계를 구축한다. '주민감시체계'는 주민투표, 주민 조례 제정·개폐 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환제도의 청구요건 완화를 통해 활성화할 수 있을 것이다.

5) 국세 대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충하고 자치재정권을 강화하자

지방정부가 자치사무를 처리하기 위해서는 필요한 재원을 거두어들이고 사용할 수 있어야 한다. 이러한 권한을 '자치재정권'이라고 한다. 자치재정권에는 세금이나 시설사용료 등 세외수입을 부과하고 징수할 수 있는 권한과 거두어들이는 재원을 적절하게 배분하는 예산편성권이 포함된다. 핵심은 과세자주권인데, 국가나 상급자치단체의 간섭 없이 지방자치단체가 스스로의 권한과 책임 하에 해당 주민들에게 지방세 및 세외수입을 부과징수할 수 있어야 하며, 어떤 세금을 얼마만큼 거두어들일지 세목과 세율 등의 결정권한을 가져야 한다.

그러나 현행 헌법 제38조, 제59조에는 국민에게 납세의 의무를 부과하고 세목과 세율을 정하는 일 등은 법률에 의해서만 이뤄지도록 제한하고 있고, 지방정부에는 징수권 정도만 부여하고 있다. 예산편성도 중앙정부가 행정자치부령으로 '지방자치단체예산편성기준'을 작성하여 시달함에 따라 사실상 중앙정부의 일방적 통제 하에 이뤄지고 있는 실정이다.

아래 표를 참고하여 지방세입 구조를 세부적으로 살펴보면, 지방의회가 부활한 1991년도만 하더라도 지방정부가 재정활동에 필요한 재원을 지방세와 세외수입으로 70.9%를 조달하였으나, 민선6기인 2014년엔 45.9%에 불과하다. 반면, 보조금 규모는 1991년 9%에서 2014년 23.2%로 급증하여 지방자치 부활 이후 지방재정의 중앙정부 의존이 심화되고 있음을 보여준다.

[표] 지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	지방의회부활 (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 143,580억 원은 포함하지 않음

이렇게 절반이상의 재원을 중앙정부에 의존하는 지방재정 구조에서는 중앙정부의 정책에 의해 지방세입이 급격하게 변동되는 등 재원의 안정성과 예측가능성에 많은 문제가 발생한다. 외부에 의존하다보니 스스로 세입증대와 세출을 줄이려는 노력을 덜하게 된다. 아울러, 재원의 원천인 중앙정부와 지역구 국회의원들에게 지방정부가 종속될 가능성이 높아 지방재정의 자율성이 크게 위축된다. 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 정부가 약속한 지방소비세 5%(약 2조원)를 우선 확대하며, 단계적으로 경제협력개발기구(OECD)국가의 부가가치세 지방이양 비율인 40%까지 확대한다. 아울러 현재, 누진세율 구조인 지방소득세를 단일비례세율로 전환하며, 현재 한계최저세율(소득세6%+주민세0.6%)로 적용하여, 중앙정부의 감세정책에 따른 지방세 감소요인을 줄이도록 한다. 둘째, 국가 및 지방정부 사무조정을 통하여 기초연금, 장애연금, 생계급여·의료급여사업 등 국민의 기본권 보장과 관련된 사업은 전액 국비지원 사업으로 전환한다. 셋째, 지방정부가 지역실정에 맞게 세입을 확대할 수 있도록 관련 법체계를 정비하도록 한다.

6) 국회 내 ‘지방분권특별위원회’를 상설기구로 설치하자

1995년 지방의회와 더불어 지방자치단체장 주민직선제가 도입되면서 본격적인 지방자치시대가 열렸다. 30년의 긴 공백을 깨고 지방자치가 부활하였기 때문에 중앙과 지방 간 역할 및 권한 분담을 위한 논의가 확대될 수밖에 없었다. 국민의 정부 시절 ‘중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률’을 제정하면서 중앙권한의 지방이양이 본격화되었다.

그런데 역대 정부에서 권한이양 및 사무구분체계의 정비, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정의 확충, 자치조직권 강화, 자치입법권 확대, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등의 지방분권과제들을 추진해 나감에 있어, 입법과

정이 문제가 되었다. 국회 내 소관 상임위원회가 여러 곳에 걸쳐 있다 보니, 상임위마다 입장이 달라 지방분권이 효율적으로 추진되지 못한 것이다. 이로 인해 중앙부처사무의 지방이양관련 법률안 심의가 지연되어 중단되는 경우가 종종 발생하였고, 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. 참여정부 시절 정부혁신지방분권위원회 및 지방이양추진위원회는 ‘(가칭)지방일관이양법’의 제정을 추진하였으나, 이를 소관할 수 있는 국회 내 상임위원회가 부재하여 입법발의조차 제대로 되지 못한 채, 추진이 무산된 바 있다. 이후 18대 국회에서 다시 추진되었으나 역시 국회 내 소관 상임위원회가 부재하다는 이유로 국회에서 발의조차 이루어 지지 못하였다. 19대 국회 역시 상황은 크게 다르지 않다⁵⁾.

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

7) 지방분권형 헌법을 만들자

지방자치제도는 헌법 제117조 및 제118조에 의해 보장받고 있는데, 동시에 지방정부의 권한이 ‘법률’이 아닌 ‘법령’의 범위로 묶여 있어 자치권을 강하게 제한받고 있다. ‘법령’에는 국회의 심사를 거치는 ‘법률’ 외에 헌법 제75조 및 제95조 등에 의거한 ‘대통령령’, ‘총리령’, 및 행정부서의 장이 정하는 ‘부령’과 같은 법규명령까지 포함된다. 심지어 제정형식이 법규명령이 아닌, 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙도 상위법령의 위임이 있으면 법규명령과 동일한 구속력을 갖는다. 즉, 지역주민에 의해 선출되어 운영되는 지방정부가 고시, 훈령, 예규와 같은 행정규칙에 의해서도 제한을 받고 있는 실정이다. 문제는 이러한 획일화된 규제들 때문에 지방정부가 지역의 다양한 특성에 기초한 정책을 추진하는데 많은 제약이 따른다는 사실이다.

헌법상 지방자치권을 제약하는 것은 지방자치를 직접 규정하고 있는 제117조와 제118조 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 헌법’으로 개정이 절실하다.

2015년 전국 지방자치단체 4대협의체는 공동으로 한국헌법학회에 의뢰하여 분권형 헌법개정안을 마련한 바 있다. 개정안에는 양원제도 도입 및 자치분권평의회 설치 등의 새로운 제안들이 다수 포함되어 있다. 헌법 개정은 국회 재적원의 2/3가 찬성하고, 투표권을 가진 국민이 절반 이상 참여하여 과반 이상의 동의를 해야 가능하다. 이처럼 헌법 개정에는 다수의 합의가 필요한 만큼 20대 총선에 제안하는 ‘지방분권 7대 과제’에서는 과도한 중앙집권적 구조를 해소할 수 있는 최소한의 개헌 방안을 제안하였다.

먼저, 전문 및 총강에 대한민국은 ‘지방분권’을 추구하는 국가임을 명시한다. 지방분권은 지속가능한 지방자치를 실현하기 위한 수단이자 과정이다. 둘째, 지방분권은 국민의 기본권인 주민 자치권을 실현하는 데 그 목적이 있는 만큼 국민 기본권의 일환으로 주민으로서 자치권을 천명한다. 셋째, 국가의 통치기구로서 중앙정부와 함께 지방정부를 명시하고, 지방분권을 실현하는 수단으로서 지방정부의 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권을 각각

5) “19대 국회 ‘지방분권’ 아무것도 못했다”, 『경남도민일보』, 2015.6.25.

다음과 같이 강화하도록 한다. 우선, ‘법령의 범위 안’으로 조례제정 범위를 직접 규정하고 있는 헌법 제117조 제1항을 법률과 조례 동일지위의 원칙을 적용하여 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 자치에 관한 규정을 조례로 제정할 수 있도록 개정하여 자치입법권을 보장해야 한다. 다만, 법률과 조례가 경합 관계에 있을 경우에는 법률을 우선하도록 한다. 또 헌법 제118조 제2항의 지방정부 기관구성, 조직과 운영에 관한 사항을 법률이 아닌 조례로 정하도록 해서 자치조직권을 강화해야 한다. 그리고 국가사무와 자치사무의 범위, 사무배분의 원칙을 헌법상의 규범으로 명시함으로써 중앙정부와 지방정부의 갈등해소에 기여할 수 있도록 자치행정권을 강화한다. 마지막으로 지방세를 조례로서 세목과 세율을 정할 수 있도록 하며, 조례가 정하는 바에 따라 납세의무를 부여함으로써 지방정부에 과세권을 부여하는 등 자치재정권을 강화한다.

보다 나은 주민의 삶을 위한 지방자치, 20대 국회에 바란다

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. 지역 특성에 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 지방이양을 보면, 이양대상 3,101개의 사무 중 1,982개가 지방으로 이양⁶⁾됨으로써 정책결정권은 빼고 집행적 성격의 개별사무만 이양되었다는 비판을 받는다. 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. 현행 법체계상 지방자치제도를 설계하는 일은 중앙권력의 일부인 국회가 담당해야 한다. 우리 사회는 무한경쟁으로 인한 양극화 및 불평등이 그 심각성을 더해가고 있고, 이제 다양성 추구로의 전환을 요구받는다. 저출산 · 고령화 현상과 사회경제적 구조 변화는 지역공동체 단위 대응의 소중함을 각인시키고 있다. 중앙의 획일화된 정책과 제도로는 현장의 다양성을 담을 수 없으며, 시대적 변화에 능동적으로 대응할 수 없다. 중앙에서 지방으로 권한과 재원을 나누는 ‘지방분권’은 주민의 요구에 부응한 생활복지서비스를 제공하여 효율성을 높이고, 지역별 특성에 기초한 내생적 발전전략을 통해 국가경쟁력을 높이는 일이다. 희망제작소와 목민관클럽은 시급히 해결해야 할 ‘지방분권 7대 과제’를 제시하고, 이러한 과제가 20대 국회에서 실현될 수 있기를 희망하면서 그를 위해서 이후 힘을 아끼지 않을 것이다.

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

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]

- 국회 지방자치포럼, 『지방자치의 과거와 현재, 그리고 미래, 지방자치20주년기념 국회토론회 자료집』, 2015.
김성호, “새정부의 지방분권추진기구 재구축 방안”, 『전국시도지사협의회 제1차 권역별 토론회 발표자료집』, 전국시도지사협의회, 2013.
동국대학교, 『국가사무와 지방자치단체간의 사무국분 및 사무조사 연구』, 행정자치부, 2015.
박남춘의원실, 『지방자치 20년 평가와 과제』, 2015.
박인화, “법정 복지지출 결정과정 사례분석과 PAYGO 규칙의 적용 탐색”, 『예산정책연구』 제4권 제2호, 2015.
서울연구원, 『지방의회 의 분권 및 활성화 방안 세미나 자료집』, 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, 안권욱, 조정, 『기초지방자치단체 지방자치의 실태와 제도개선방안』, 시흥시, 2015.
전국시도지사협의회, 『민선 지방자치 20년 회고와 전망, 전국시도지사협의회 지방분권토론회 자료집』, 2015.
전국시도지사협의회, 『중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구』, 2014.
한국재정학회, 『복지지출과 재정정책 과제 토론회 자료집』, 2015.
한국정책학회, 『국가-지방간 관계 정립을 위한 지방분권의 비전과 전략 수립』, 행정안전부, 2008.

[단행본]

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

[통계자료]

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

Asia NGO Innovation Summit
희망제작소 Young Foundation 2016년 1차
ANIS 온갖꿈을 펼쳐서
기술 아시아 오세아니아
social innovation
공공서비스디자인캠프
아시아 사회적혁신
아워즈

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적기업

어렸어 함께
두번때 인성설계
social innovation

행복한 공동체 good fund raiser
99%
우에

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 사회적기업가 이상해오,
해니퍼스트 기업가 이상해오.

여행사 공공
문화예술교육 희망사대
강화재단이 혁신ICT강산에
희망지리
민중기
NGO
관공귀를 아카데미 크라우드펀딩
농촌희망본부
좋은 사람 만들기 대학상 공동디자인영표

사회적기업창업포럼 도시재생
마을이학교다
커뮤니티
비즈니스
한일포럼
마을기업을
신문화공간조성사업

협동조합
사회적경제
크라우드펀딩
리포트
핏츠콕
워키투크
@서울
공유경제
사회적
기업가

행복설계아카데미
U3A
서울
사회적
기업가
행복ICT

천개의 직업
거버넌스
목적관
학교
시정지
확교방
학교지
시민교육

웃는마을명함
문드라곤
시민문화예술품
목민관
학교

공중
리더
000000
감사의식탁
social innovation

나는 희망한다
Think and Do Tank
시민문화
예술들을
아름다운 시니어 만들기

희망제작소
Think and Do Tank
시민문화
예술들을
아름다운 시니어 만들기

I HOPE
therefore I am
소셜디자인캠프
SDS
Let's
Camp 36

UP
세상을 바꾸는 36시간
시니어소셜미디어스쿨
재난안전연구
HMC
지역공동체
모공헌문가

저 아저씨 시민사랑방
이상해요. 오픈포
다자인
재활견
서울의
재구성

좋은
희망
본부
재구성
SOS 시니어
확한경제
사회적
금융

희망제작소
Asia NGO Innovation Summit
리얼인턴십프로젝트
작은 변화
에코라이프 나눔
희망탐사대
Make Hope
해피리포터 시민문화예술품
good fund raiser

세상의 모든 희망이 모이는 곳
희망제작소는 당신의 꿈을 응원합니다.

시민과 함께
사회혁신을 실천하는
Think and Do Tank
희망제작소

후원회원 가입문의
02-2031-2130
give@makehope.org

후원계좌
하나은행
271-910002-36004
예금주/희망제작소

www.makehope.org

