

---

문서번호 : 16-06-사무-04  
수 신 : 각 언론사 제위  
발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임 (담당 조수진 변호사)  
제 목 : [민변 논평] 지방재정개편안, 지방자치의 헌법적 의미를 되새기며 철회해야  
- 정부는 지자체 의견 수렴절차 거쳐야 한다  
전송일자 : 2016. 6. 10.(금)  
전송매수 : 총 3매

---

[민변 논평]

## 지방재정개편안, 지방자치의 헌법적 의미를 되새기며 철회해야 - 정부는 지자체 의견 수렴절차 거쳐야 한다

정부의 4. 22. 지방재정 개편안으로 인한 논란이 커지고 있다. 이번 개편안으로 당장 큰 영향을 받게 된 경기도 수원시, 성남시, 화성시 등 6개 지방자치단체에서는 주민대책위가 꾸려졌고, 이재명 성남시장을 비롯한 지자체 단체장들은 이번 개편안이 불합리하게 지방자치단체의 세수를 감소시키는 방안이라면서 그 철회를 요구하며 최근 서울 광화문광장에서 단식에 돌입하기에 이르렀다. 야당 국회의원들과 다른 기초자치단체장들도 지지방문을 하고 있고 언론에서도 연일 이 사안을 보도하고 있다.

지난 2016. 4. 22. 정부가 제시한 지방재정개편 방안의 요지는, 첫째 정부가 지방재정법 시행령 제36조 제3항을 개정하여 조정교부금의 배분기준을 조정해서 기존의 배분기준 중 인구수보다는 재정력 비중을 더 확대하는 것, 둘째 지방세기본법 제8조 제1항을 개정하여 법인지방소득세 일부를 도세로 전환한 다음 역시 재정력을 우선 기준으로 시군에 재배분하는 것이다. 이 경우 세수가 느는 지자체도 있지만 일부 지자체의 경우 연 수천억 원의 세수가 감소한다.

정부는 이번 방안을 실현시켜야 하는 이유로 지방자치단체 간 형평성을 높이는 쪽으로 재원 조정을 해야 한다는 점을 들고 있다. 그러나 정부의 이런 태도는 지자체의 재정난에 대해 재정능력 비교적 높은 시에서 걷은 돈을 재정능력이 떨어지는 시에 나눠주는 식으로 지자체간

세수 이동을 통해 조정해보겠다는 것으로서 임시방편에 불과하다. 재정 사정이 좀 더 낫다고 하는 지방자치단체들도 속을 들여다보면 재정자립도는 50%대에 머물러 있고 국고보조사업 시비부담 등 경직성경비 증가로 재정운영이 어려운 실정이다. 무엇보다 이번 개편안은 전체 지방 세수가 양적으로 늘지는 않는다는 문제점을 갖고 있다. 이번 사태가 발생한 연원을 따져보면 이명박 정부 때 이루어진 대규모 감세조치로 정부 전체 재정이 줄어들어 그 중 지방 정부에 지급하는 교부금이 크게 줄어들었을 뿐 아니라 정부가 각종 복지사업을 지방정부 몫으로 이관하면서도 그에 맞는 재원은 늘리지 않았기 때문이다. 이런 상황에서 아무런 의견 수렴없이 이루어진 정부의 지방개정 개편안에 대해 해당 지방자치단체장과 주민들이 반발하는 것은 당연한 일이다.

우리 헌법은 제117조에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리한다고 규정한다. 이 조항은 자치행정권, 자치입법권 뿐만 아니라 지자체의 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치활동에 필요한 재정고권과 조세고권을 행사할 수 있는 재정자주권을 보장하는 규정이다.

우리와 제도가 유사한 프랑스 헌법 제72조의 2 제3항은 어느 지자체에서 걷은 세수는 그 지자체의 수입의 주된 부분을 반드시 차지해야 한다는 지방자치단체 재정자주권 규정을 두고 있다. 독일의 경우에도 각 주와 지방자치단체에 전부 또는 일부의 조세수입이 귀속되는 조세에 관한 연방법률은 연방참사원의 동의를 받도록 하여 지방정부의 재정에 대한 요구가 반영될 수 있도록 규정하고 있다.

지방재정에 대한 개편안은 지방자치제도의 본질에 맞게 그 지역 주민들의 의사를 묻는 과정이 필요하다. 내용적으로는 지방세수를 늘리는 방안, 매칭사업에 대한 정부 부담비율을 늘리는 방안 등 근본적 처방이 필요하고, 절차상으로는 당사자인 지방정부의 의견이 수렴·반영되어야 한다.

지방자치제도가 실시된 지 20년이 흘렀다. 그러나 지방정부의 중앙정부의 정책결정 과정에 참여할 수 있는 기회는 잘 보장되어 있지 않다. 이번 개편안으로 인한 진통을 기회로 삼아 지방자치제도의 본질에 대해 진지한 성찰이 이루어지고 지방재정문제 해결 뿐 아니라 헌법정신이 더 구현되는 계기로 삼아야 한다. 정부는 헌법이 규정한 지방자치의 진정한 의미를

다시 생각하면서 이제라도 지방재정 적자를 해결하기 위한 근본적 해결책 마련과 당사자인 지방정부와의 논의에 나서야 할 것이다.

2016년 6월 10일

민주사회를 위한 변호사모임

회장 정 연 순

