



우리나라 지방자치제도의 정착을 위한 예산 독립의 필요성 - 건설분야를 중심으로 -

A Prerequisite of Budget Independency for Local Government Autonomy - Focusing on Construction Area -

오세숙* · 임춘성**

Sei Suk Oh* · Choon Seong Leem**

* Graduate Student, Dept. Convergence Technology & Management Eng., Graduate School Yonsei Univ., Seoul, Korea and CEO, Ino Architects (oss0121@nate.com)

** Corresponding Author, Professor, Dept. Convergence Technology & Management Eng., Graduate School Yonsei Univ., Seoul, Korea (leem@yonsei.ac.kr)

ABSTRACT

Purpose: For true local autonomy, it will be said that the right to self-governance would be established only when the personnel and budget rights, such as tax revenue, of local autonomy are granted. Since the local autonomy system, at the time of the 30th anniversary of the introduction, in 1991, This study examines the legal basis and the local finance that guarantees practical power of the local autonomy system. **Method:** Administrative units within the scope of the study are limited to metropolitan local governments at the metropolitan city and provincial level. The term 'metropolitan local government' is not a legally defined term, but according to the customary standards, in this paper, are used as a grouping word in order to classify metropolitan cities, provinces, and special autonomous cities and provinces in a group. Seoul Metropolitan city, Busan Metropolitan city, Daegu Metropolitan city, Incheon Metropolitan City, Gwangju Metropolitan City, Daejeon Metropolitan City, Ulsan Metropolitan City, Sejong Special Self-Governing City, Gyeonggi-do, Gangwon-do, Chungcheongbuk-do, Chungcheongnam-do, Jeollabuk-do, Jeollanam-do, Gyeongsangbuk-do, Gyeongsangnam-do, and Jeju Special Self-Governing Province are classified in the 'metropolitan local governments'. **Result:** Korea's local autonomy system was reorganized and introduced as needed rather than having completeness in its introduction. In order to realize true local autonomy, It would be said essential that no only the active introduction of resident autonomy but also practical and administrative effort for independent financial resource of each local government is required.

© 2021. KIEAE all rights reserved.

KEYWORD지방재정
재정자립도
건설부문Local Budget
Fiscal Independency
Construction Area**ACCEPTANCE INFO**Received Aug. 8, 2021
Final revision received Aug. 21, 2021
Accepted Aug. 24, 2021**1. 서론****1.1. 연구의 배경 및 목적**

우리나라의 지방자치제도는 1991년 도입되었다. 지난 30년간 지방자치법의 개정을 통하여 지방자치제도의 제도적 발전을 도모하였으나 지방자치의 중심이라 할 수 있는 지역주민과 관련된 내용은 관주도의 행정에 밀려 상대적으로 발전이 느린 상황이다.

여러 위기 상황을 겪으며, 지방자치 발전의 필요성과 중요성이 점차 더 커지게 되었다. 그 일환으로 1991년과 1995년에 걸쳐 주민자치위원회와 같이 투표에 의한 주민대표자의 선출권을 부여하게끔 하였다. 그러나 주민자치위원회 위원은 대개 읍·면·동장이 추천하고 임명하는 구조로 이루어졌으며, 이는 주민에게 온전한 자치권을 부여했다기보다는 중앙집권제의 한 부분으로써의 주민조직을 만든 것에 가깝다고 볼 수 있다.

진정한 지방자치를 위해서는 실질적인 권한 확보가 선행되어야 한다. 달리 말하자면, 지방자치제도의 실질적인 확립을 위하여는 인사 예산 등의 독립적인 운영을 위한 실효성 있는 수단의 확보가 필

요하다. 2013년에 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 “특별법”이라 함)에 의하여 읍·면·동 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다고 하여 주민자치에 대한 법률적 근거를 마련하였다.[1]

아울러 주민들이 그 자신의 일을 스스로 결정하고 실행한다는 지방자치의 본질을 구현하기 위해서는 지방자치단체의 재정 또한 독립적이고 안정되어야 한다. 그러나 우리나라의 지방재정의 자립도가 주민들이 그 스스로의 필요를 해결하는 목적에 있어 그를 뒷받침할 수 있을 만큼 충분한지는 의문이 있는 상황이다. 특히 대규모의 예산이 투입되는 건설공사에 있어서는 지방자치단체 스스로 자신의 필요에 따라 사업을 수행할 수 있는지는 판단이 어려운 상황으로, 각 지방자치단체의 평균적인 재정자립도보다도 낮은 자립도를 보인다.

따라서 본 연구는 1991년 지방자치제도가 도입된 지 30년이 되는 시점에서 우리나라 지방자치제도의 법적인 근거를 알아보고, 우리나라 지방자치제도의 법적인 근거와 실천력을 담보하는 지방재정의 자립 수준에 대한 검토를 통하여 진정한 지방자치제도를 실천하기 위한 방안을 찾아보고자 한다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위가 되는 행정단위는 시, 도 단위의 광역 지방자치단체에 한정하였다. ‘광역 지방자치단체’라는 말은 법적으로 정의된 용어는 아니나, 관례적으로 쓰이는 기준을 따라 본 논문에서는 광역시, 도, 특별자치시·도를 묶어 이르는 단어로 사용하였으며 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도에 한정하여 사용하였다.

아울러 재정자립도에 있어서는 각 지방자치단체별 전체적인 재정자립도 외에는, 각 지방자치단체에서 행하는 여러 분야의 사업 건설분야에 한정하여 재정자립도를 검토하였다.

연구자료는 기존의 문헌 및 통계청 등에서 공개하고 있는 자료를 활용하였으며, 문헌검토 및 상호비교를 통하여 연구를 진행하였다.

2. 지방자치제도의 법적 기반

2.1. 법률에 따른 지방자치의 개념

우리나라는 1991년에 기초자치단체와 광역자치단체에 지방의회를 구성하였다. 그에 이어 1995년에 민선1기 지방자치단체장 선거를 하여 진정한 지방자치의 시대를 열었다. 그러나 오랜 중앙집권적인 행정 문화는 현재도 지속되고 있으며, 지방자치제도의 확립은 아직 많은 과제를 가지고 있는 상황이다.

한편 2020년 1월 29일 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』이 시행되었다. 그 이전에는 일찍이 『지방자치법』이 1949년 7월 4일일 제정되었으며, 1988년 4월 6일에 이르러 전부 개정되었다. 이후 법 시행은 1988년 5월 1일 시행되었으며, 그 이후 상당한 시간이 흘러서 현재의 지방자치를 수립되었다.

2.2. 국가기관의 하나로서의 지방자치 관리기관

지방자치법 제2조에 따르면 지방자치단체는 두 종류로 구분한다. 하나는 정부의 직할기관으로서의 특별시, 광역시, 도, 특별자치도이고, 또 다른 하나는 법인으로서의 시·군·자치구를 말한다. 시는 도의 관할구역 안에, 군은 광역시나 도의 관할구역 안에 두고, 자치구는 특별시와 광역시의 관할구역 안에 둔다고 규정하고 있다.[3]

지방자치법은 이 밖에도 인구나 관련된 부분에 관해서도 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 지방자치단체로서의 읍·면·동은 시·군 자치구의 행정관리를 위한 하부기관으로 규정해놓고 있다. 따라서 읍·면·동 조직단위는 주민자치를 위한 실질적인 조직체라기 보다는, 국가기관 산하 직할기관의 하부 조직으로서 관 중심의 단체자치를 위한 행정관리 기관인 것을 알 수 있다.

법적인 체계를 살펴보면 우리나라는 대륙법계 국가로서 독일, 프랑스, 일본 등의 법체계에 영향을 많이 받고 있다. 이와 궤를 같이하여 우리나라의 지방자치 법·제도는 특히 일본의 영향을 많이 받았다고 할 수 있다. 그러나 도입되는 과정에서 일본의 지방자치법 제도를 오롯이 도입했다기 보다는 한국적 상황에 맞추어 일부 다른 형태의 지방자치 제도를 도입하였다고¹⁾ 보인다.

Table 1. Classification of Local Governments in Korea and Japan

Classification	Seoul Si		Busan, Incheon, Daejeon, Gwangju, Daegu, Ulsan		Gyeong, Gangwon, Chungbuk, Chungnam, Jeonbuk, Jeonnam, Gyeongnam, Gyeongbuk		Jeju, Sejong	
	Korea	Gu, Dong	Gu, Dong		Gum, Up, Mueon		Si, Gun	
Gu, Up, Myeon, Dong		Up, Meon, Dong	Gum, up, mueon	si, gun		si, gu		
Japan	To (Tokyoto)				Do(hokkaido)		Hu, Ken(縣)	
	Shi, Son, Mura, Tokubetuku				Shi, Son, Mura		Shi, Gu	Shi, Son, Mura

Table 1.에서 보이는 바와 같이, 한국과 일본의 지방자치 체계는 유사한 듯이 보이나 일부 광역단위의 규정 및 하부 행정 단위의 규정에 있어서는 세부적인 차이를 보이며, 특히 하부로 갈수록 행정단위보다 세분화되는 양상을 보인다.

달리 말하자면 우리나라는 지방자치법 제2조 내지는 제3조와 같이 특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 특별자치시의 경우는 정부(국가)의 직할기관이며, 시, 군, 자치구 역시 정부 직할의 행정관리기관을 둔 것이므로, 주민자치 또는 민본의 민주주의를 구현하기 위한 지방자치와는 거리가 있다.

한편 일본의 경우에는 도, 도 부현의 체계로, 지방자치단체 기관이 만들어져 있으며 공통적으로 시·정·촌을 두고 있고, 부와 현의 직할로서 정령지정 시와 구는 행정관리기관의 역할을 하며, 하부구조로서는 마을 단위의 근린주민 공동체는 시, 정, 촌(市町村)에서 촌(村)이 있다. 이 점에서 보면 한국과 일본의 기초지방자치를 단순히 비교하기는 어렵다. 우리의 시군구가 일본의 시정촌과 같은 개념의 지방자치 조직이라고 말하기는 어려우며, 오히려 우리의 리(理)와 일본의 촌(村)이 유사한 개념이라 볼 수 있다.²⁾

따라서 우리가 대륙법계 국가의 지방자치 법·제도, 특히 일본의 지방자치 법 제도를 도입할 때에 현실에 맞춰 형편대로 변형하여 쓴 것이라고 유추할 수 있으며 달리 말하자면 본디의 취지에 맞게 온전한 제도적 기반이 구성되었다기보다는 제도적 완결성이 떨어질 수 있다는 우려를 갖게 한다.

2.3. 주민참여에 대한 법률적 근거

현재와 같은 국내 상황에서 주민참여에 의한 지방자치는 단순히 지방자치에 대한 보완책이라기 보다는 기존의 관 중심의 지방자치 제도의 변혁이 요구된다.³⁾ 기존의 주민자치제도는 읍·면·동장에 의해 위촉된 주민자치위원회의 위원에게 소정의 사무를 위임하고 주민자치위원회는 위임받은 사무를 그 권한과 책임 내에서 실행하는

수준의 주민자치였다. 즉 특별법에 의한 주민참여는 2020년부터 본격적으로 시작되었다고 보는 것이 타당하다. 이는 정보통신기술의 발달 및 비대면 커뮤니케이션의 증가에 따라 온라인에서의 주민 자치 활동 또한 중요한 부분으로 성장하여, 하나의 정치 수단으로서 자리잡아 가고 있는 상황과도 유관하다고 볼 수 있다.

우리나라에서 현대적인 의미의 지방자치제도가 시작된 지 30여 년이 지났다. 그러나 현재에도 지방자치제도의 정착은 많은 과제를 해결하기를 요구하고 있다. 예컨대, 재정자립도가 하락하고 있는 등 중앙정부에 대한 의존도가 더욱 높아지고 있는 측면 또한 존재한다.

도입이 예정되어있는, 특별법에 의한 주민자치는 주민자치회에 사무기구를 두고, 기존의 동사무소(동 주민센터)를 폐지하여 주민자치를 실현하려는 청사진을 가지고 있다. 이는 아직 국내에 시도된 적 없는 새로운 주민자치의 형태로서, 이에 대해 “창조 태동”이라고 까지 표현을 한 경우도 있다. [1] 이러한 일련의 과정은 지금까지 단

체자치 위주의 지방자치제도를 운용하던 현실에서 지방자치, 주민자치를 도입하면서 주민에 의한 자치 제도와 문화를 성숙시키는 과정이라고 볼 수 있다.

1998년도에 행정개혁의 일환으로, 일본의 커뮤니티센터[1]의 주민협의회를 모델로 벤치마킹하여, 주민자치위원회를 구성하였다. 일본의 커뮤니티센터의 주민협의회는, 일본 도시지역의 지방자치단체가 지역공간 관리를 위하여, 도시지역의 행정구역을 몇 개로 나누어 주민들이 스포츠나 도서관, 체육관 등의 시설을 이용하여, 커뮤니티를 거점공간으로 도시지역에서 형성할 수 있게 하였다. 이는 ‘주민참여’적 의미를 부여할 수는 있지만 자치라는 의미로서의 ‘주민자치’라고 하기는 어려울 수 있다.

따라서, 당시 한국에서 일본의 커뮤니티센터의 주민협의회를 모델로 삼아 주민자치를 도입하려 한 것은 정책도입에 있어서 적절하지 못한 정책 모델을 선정한 일종의 정책도입의 오류라고 할 수 있다.

Table 2. Financial Independence by Local Government during 20 years[4]

Administrative Unit	National wide	Seoul	Busan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	Sejong	Gyeong-gido	Gang-wondo	Chungcheongbukdo	Chungcheongnamdo	Jeollabukdo	Jeollanamdo	Gyeongsangbukdo	Gyeongsangnamdo	Jeju
Average	53.1	88.8	62.0	59.8	68.9	51.9	61.3	67.9	60.5	72.3	27.8	34.0	35.4	26.2	22.5	29.9	40.7	33.8
2001	57.6	95.6	74.4	75.3	77.7	63.6	74.9	76.4	-	78.0	29.8	36.5	30.5	27.7	22.0	31.3	39.5	33.6
2002	54.8	95.6	69.7	69.2	74.4	61.6	73.6	67.1	-	76.5	28.0	32.9	28.4	26.3	20.8	30.1	36.3	36.6
2003	56.3	95.9	74.9	76.4	74.6	63.0	73.6	71.6	-	78.0	26.7	31.4	29.8	25.6	21.0	29.2	37.2	37.4
2004	57.2	95.5	75.6	73.2	75.9	59.8	74.4	69.6	-	78.8	28.9	31.3	30.5	25.9	21.1	29.4	38.3	34.7
2005	56.2	96.1	73.4	73.9	70.0	60.6	75.0	69.9	-	76.2	27.5	31.7	32.7	25.1	19.9	29.6	37.5	39.3
2006	54.4	94.3	70.2	70.7	69.2	57.5	72.8	65.7	-	75.2	26.7	31.3	35.3	23.9	20.2	27.8	38.8	33.8
2007	53.6	90.5	62.9	63.9	69.8	54.2	72.1	68.4	-	74.9	28.3	33.3	36.9	23.5	20.1	28.9	39.1	26.4
2008	53.9	88.3	60.5	59.5	71.0	52.6	66.4	69.9	-	76.3	28.2	34.2	37.8	22.6	21.4	28.7	39.4	26.3
2009	53.6	92.0	58.3	54.7	74.2	48.3	59.3	67.7	-	75.9	28.0	33.3	36.6	23.6	19.4	27.7	39.4	25.2
2010	52.2	85.8	57.6	56.3	70.4	47.5	56.3	67.2	-	72.8	27.1	33.7	36.6	24.6	20.6	29.3	42.9	26.1
2011	51.9	90.3	56.4	53.5	69.3	47.5	57.2	69.1	-	72.5	27.5	32.7	35.4	24.5	20.7	28.1	42.6	25.1
2012	52.3	90.2	57.4	52.8	71.0	46.6	58.3	71.2	-	72.6	26.9	34.2	35.5	26.0	21.4	28.3	43.3	28.5
2013	51.1	88.8	56.6	51.8	67.3	45.4	57.5	70.7	38.8	71.6	26.6	34.2	36.0	25.7	21.7	28.0	41.7	30.6
2014	50.3	84.2	57.4	51.7	66.9	46.0	54.9	70.2	50.6	67.7	26.6	33.6	35.6	27.0	22.2	29.1	42.4	34.0
2015	50.6	84.3	56.8	53.1	64.4	49.3	54.9	72.0	54.8	66.6	25.9	34.8	35.2	27.6	22.8	30.0	43.3	36.4
2016	52.5	84.7	60.1	57.1	67.0	51.5	55.0	72.2	59.0	67.4	27.1	35.2	38.7	29.7	23.8	33.3	43.5	38.2
2017	53.7	85.0	60.1	56.6	65.4	49.2	57.1	69.9	70.5	70.1	29.1	38.1	39.3	28.6	26.2	32.7	45.0	39.6
2018	53.4	84.3	58.7	54.2	67.0	49.0	54.4	66.0	69.2	69.9	28.7	37.4	38.9	27.9	26.4	33.3	44.7	42.5
2019	51.4	82.2	56.7	51.6	64.6	46.8	48.2	59.7	72.7	68.4	28.6	35.9	37.8	26.5	25.7	31.9	40.5	36.5
2020	50.4	81.4	54.8	50.5	59.8	45.3	46.0	56.2	64.8	64.8	28.8	34.8	38.3	30.1	28.1	32.1	40.0	40.1
2021	48.7	80.6	49.8	48.9	56.1	44.5	45.1	54.4	64.0	63.7	28.3	32.9	36.9	27.7	27.0	29.8	38.9	38.7

단체자치와 주민자치를 비교하자면 단체자치는 법률적인 자치로서 자치권의 부여주체는 국가이고 이와 관련하여 자치권의 유래는 전래권설을 따른다. 또한 자치단체는 법인격을 가지며, 주민들과의 관계에서는 주민들은 간접민주정치를 하면 된다. 이와 비교하여 주민자치는 정치적 의미의 자치로서 자치권의 부여주체는 주민이고 이와 관련하여 자치권은 고유권설을 따른다. 자치단체의 법인격은 없으며 주민의 권리행사 방식은 직접민주정치의 형태가 된다.[1]

우리나라에는 단체 자치 국가로서의 지방자치단체는 있지만, 그 실질적인 내용에 있어서는 주민자치센터에서 진정한 주민자치를 실시하고 있다고는 볼 수 없다. 따라서 현재 주민자치센터를 중심으로 운용되고 있는 주민자치위원회는 그 명칭과 형식에 있어서는 주민자치이지만 실질적인 차원에서는 주민자치가 아니라고 볼 수 있다.

2.4. 지방자치와 주민자치

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방자치 속에는 주민자치 제도적인 요소가 없다. 우리나라는 1952년 최초로 지방자치제도가 도입될 때 읍·면·동에도 선거를 통해 의회를 구성하고 지방의회를 두었다. 그러나 1961년에 지방자치를 중단하면서 시·군·자치로 지방행정 중 광역의 행정단위를 중심으로 지방자치를 도입하였고 행정관리에 있어서의 효율성을 강조하면서 행정 과정에 있어서의 주민 참여 등의 자치적 가치는 배제되었다.[2]

따라서 우리나라의 헌법과 지방자치제도에, 본질적인 지방자치의 개념이 아직 완전하게 도입되지 않았으며, 지방자치는 올바른 모습으로 발전되었기보다는 다소 현실적 상황에 맞춰진 모습으로 발전하게 되었다.

진정한 의미의 주민자치의 도입을 위해서는 가장 먼저 주민들에 의한 자치권이 확립되어야 한다. 자치권은 지방자치단체가 그 존재 목적을 달성하기 위해서 갖는 일정한 범위의 자치 권한이다. 자치권은 고유권설과 국권설이 대립하는 상황 이후, 오늘날에는 제도적 보장설로 정리되었다.[4][2]

또 국가와 지방자치단체 사이에는 이론적·현실적으로 일정 수준의 예측성이 있다고 할 수도 있다. 즉, 자치권에 기반한 지방자치단체의 자주권과 국가의 통치권이 얼마나 독립적일 수 있는지에 대해서는 미지의 부분이 있다. 지방자치단체 각각의 독립성에 기반한 자주권에는 필수적으로 입법과 조직, 인사, 재정 행정운영권이 동반되어야 한다. 즉, 정부를 국가와 지방으로 구분하는 경우 국가의 통치행위는 주권자인 국민의 위임을 받아 주권자의 공공의 이익을 위하여 실현되어야 한다. 반면 지역의 주민이 주권자인 지방자치단체 혹은 지방정부에서, 지방정부의 통치 행위는 주민의 권익이 그 대상이므로 국가의 자주권과 지방자치단체의 자치권한은 동질적으로 같다고 볼 수 있다. 즉, 자주권은 지방정부 소속의 주민 또는 개인인 국민에게 귀속된 권리로서 주민 또는 국민은 본질적으로 동일한 하나의 자주권을 지닌 권리의 주체라고 할 수 있다.

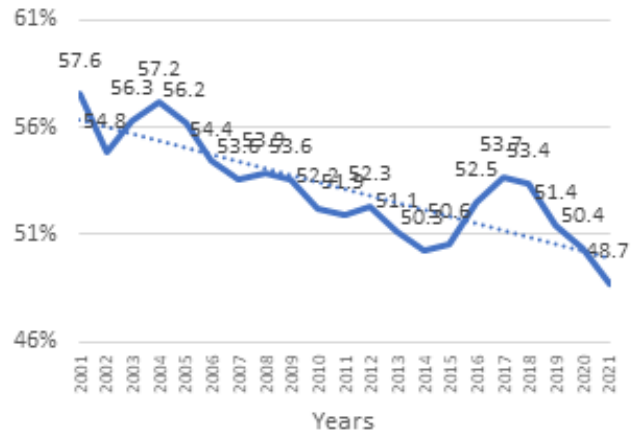


Fig. 1. Local Fiscal Independency by Year[3]

3. 지방예산의 독립성

3.1. 지방재정자립도

지방예산의 독립성을 확인하기 위해 광역자치단체의 재정자립도를 살펴보겠다. 재정자립도는 ‘일반회계 중 지방세와 세외수입으로 구성된 자체수입의 비율’로 정의하였으며 지자체별 당초예산을 기준으로 하였다.

Table 2.에서 보이는 바와 같이 20년간의 광역지자체별 재정자립도를 검토하여 본 결과, 전국평균 재정자립도는 53.1%였으며 서울특별시가 88.8%로 제일 높았고 전라남도가 22.5%로 제일 낮은 값을 나타내었다. 재정자립도는 20년에 걸쳐 점점 감소하는 경향을 보였는데, 2001년이 평균 57.6%로 가장 높았으며 2021년이 48.7%로 가장 낮았다.

전국 평균 재정자립도를 그래프로 정리하여 보면 Fig. 1.에서 보이는 바와 같이 일부 변동이 있으나 점점 감소하는 추세를 나타낸다. 2001년 57.6%의 재정자립도 이후 점점 감소하는 추세에 있어 2014년 50.3%까지 감소하였고 2017년 53.7%를 회복하였으나 이후 점점 감소하여 2021년에는 48.7%의 재정자립도를 나타내었다.

재정자립도는 지역에 따라서도 큰 차이를 보였는데, 서울특별시의 경우 20년간 80% 이상의 재정자립도를 유지하였으며 가장 낮은 해인 2021년에 80.6%의 재정자립도를 나타내었고 가장 높은 해인 2005년에는 96.1%의 재정자립도를 나타내었다. 평균 재정자립도가 가장 낮은 전라남도의 경우에는 가장 낮은 해인 2009년에는 19.4%의 재정자립도를 나타내었고 가장 높은 해인 2020년에는 28.1%의 재정자립도를 나타내었다.

3.2. 지방자치단체별 건설부문 예산의 독립성

광역지방자치단체별 일반회계 중 2021년을 기준으로 ‘국토및 지역개발’부분의 비중을 별도로 검토하였다. 각 광역 지방자치단체의 2021년 예산현액 중 ‘국토및지역개발’ 부분의 세출예산에서 국비, 시도비, 기타가 차지하는 비율이 얼마인지를 비교하였다. ‘기타’는 전년도이월예산액, 예비비지출액 등으로 구성되었다.

해당 예산 중 국비와 시도비는 2021년에 편성된 예산만을 대상으로 한다.

그 결과 Table 3.에 보이는 바와 같이 세종특별자치시가 ‘국토및 지역개발’ 부문의 예산 중 중앙정부로부터 이체받은 국비 비중이 9.48%로 가장 낮았고 다음으로 서울특별시가 10.4%였다. 가장 국

비 비중이 높은 지방자치단체는 83.85%로 전라남도가 가장 높았으며 그 다음으로 경상북도가 68.04%였다.

이월예산액 등을 제외하고 2021년에 편성된 예산만을 기준으로 비교해보면 가장 국비 비중이 낮은 지자체는 서울특별시로 10.40%로 동일하나 세종특별자치시는 기타의 비중이 48.12%로 예산현액의 거의 절반을 차지하여 이를 제외하면 국비의 비중이 18.27%로 상승하였다. 국비 비중이 가장 높은 지자체는 전라남도 83.85%, 경상북도 73.92%로 동일하나 경상북도의 경우 국비 비중이 상승하였다.

Table 3. Construction Budeget Ratio by Local Government[5]

Local government	Government Expense (%)	Local Government Expense (%)	Etc. (%)	Total (%)	Government Expense (Except Etc.) (%)
Seoul	10.40	89.60	-	100.00	10.40
Busan	55.42	33.80	10.78	100.00	62.12
Daegu	41.10	55.44	3.46	100.00	42.57
Incheon	34.43	58.20	7.37	100.00	37.17
Gwangju	57.36	42.64	-	100.00	57.36
Daejeon	43.57	56.43	-	100.00	43.57
Ulsan	37.74	57.08	5.18	100.00	39.80
Sejong	9.48	42.39	48.12	100.00	18.28
Gyeonggido	56.98	43.02	-	100.00	56.98
Gangwondo	62.62	34.00	3.37	100.00	64.81
Chungcheong bukdo	36.52	63.48	-	100.00	36.52
Chungcheong namdo	37.28	27.47	35.25	100.00	57.58
Jeollabukdo	56.87	43.13	-	100.00	56.87
Jeollanamdo	83.85	16.15	-	100.00	83.85
Gyeongsang bukdo	68.04	24.00	7.96	100.00	73.92
Gyeongsang namdo	56.42	40.95	2.63	100.00	57.95
Jeju	21.24	65.04	13.73	100.00	24.62

3.3. 재정자립도와 건설부문 자체재원의 비교

지방자치단체별 평균 재정자립도와 ‘국토및지역개발’ 부문 자체재원인 시도비 비중을 비교하여 보면, 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 시도비 비중이 높다고 가정할 수 있다. 재정이 탄탄한 지방자치단체일수록 국비확보의 여부와 상관없이 주민들의 요구를 반영한 사업을 추진할 수 있기 때문이다.

2021년을 기준으로 각 광역지방자치단체별 재정자립도와 ‘국토 및지역개발’부문의 자체재원 비중을 Fig. 2.와 같이 비교하였다. 자체재원 비중은 기타를 뺀 국비와 시도비의 합계 대비 시군비의 비중으로 산정하였다. 그 결과, 전국평균 재정자립도는 48.7%, 자체재원 비중은 51.51%였고 두 그래프는 거의 일치하는 경향을 보였다. 재정자립도에 비해 자체재원 비중이 높은 지방자치단체는 서울특별시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 경상남도, 제주특별자치도였으며, 자체재원 비중이 낮은 지방자치단체는 부산광역시, 광주광역시, 경기도, 전라남도, 경상북도였다.

상기의 결과를 종합하여 보면 우리나라의 재정자립도는 20년간 평균 53.1%로 기금이나 특별회계 등을 제외한 일반회계의 경우에도 지방재정의 절반 가까이를 국비에 의존하고 있는 실정이다. 이 중 17개의 광역단위 지방자치단체 중 8개의 지방자치단체는 20년 평균 50%이하의 재정자립도를 갖고 있으며 이 8개 지방자치단체의 재정자립도의 평균은 31.3%로 전국 평균보다 20%가량이 낮은 상황이다. 국토및지역개발분야를 따로 떼어놓고 보면 보다 극단적

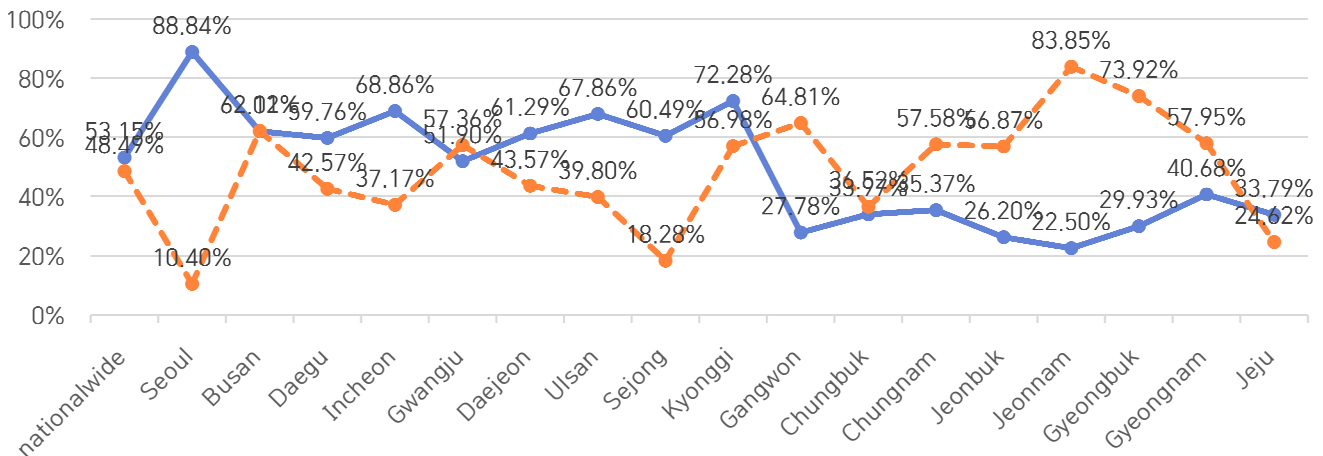


Fig. 2. Fiscal Independency and Its-own Share in Budget by Local Government[4,5]

인 차이를 볼 수 있는데 2021년을 기준으로 보면 자체 재원의 비중은 51.51%이며 자체 재원 비중이 50%를 넘는 지방자치단체는 서울특별시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시 충청북도, 제주특별자치도의 8개 지방자치단체 뿐으로 절반이상인 9개의 지방자치단체는 건설부문의 예산의 절반 이상이 국비 지원을 통해 편성되었다. 즉, 지방자치제도가 시작된지 30년의 시간이 지났지만 우리나라의 지방재정은 상당수를 중앙정부의 지원에 의지하고 있다고 볼 수 있으며, 특히 단기간에 많은 예산이 투입되는 건설부문의 경우 그 의존도를 더욱 선명하게 확인할 수 있었다.

4. 결론

본 논문에서는 현재 우리나라에 도입된 지방자치제도의 법이론적 근거와 현행 지방정부의 운용에 있어 기본적인 틀 역할을 하는 일반회계의 재정자립도를 연구의 기초자료로서 검토하였다. 그 결과, 우리나라의 지방자치제도는 그 도입에 있어 완결성을 가지기보다는 필요에 따라 재구성되어 도입된 측면이 있으며, 실제 그 운영에 있어서도 예산부분에서도 중앙정부에 의지하는 비중이 높았다. 이는 전반적인 재정자립도 뿐만 아니라 건설분야의 예산 편성에 있어서도 확인할 수 있었는데, 절반이상의 재원이 중앙정부의 지원에 의해 이루어지고 있었 중앙정부의 지원없이는 건설분야의 원활한 사업추진에 어려움이 있을 것으로 추정된다. 즉, SOC사업이나 주민생활에 필요한 공공시설의 건립 등에 있어 중앙정부의 예산배분이 결정적인 역할을 하며, 이는 지역에서 결정한 바를 스스로 실행한다는 지방자치의 본질을 달성하기 어렵게 하는 요인 중의 하나라고 볼 수 있다.

진정한 지방자치의 실현을 위해서는 현재의 관 중심의 단체자치 뿐만 아니라 주민이 고유한 자치권을 가지는 주민자치의 적극적인 도입이 필요하며, 이를 현실적으로 실천하기 위한 지방자체재원 확보를 위한 실질적·제도적 노력이 필요할 것으로 판단된다.

본 논문은 지방자치의 법적인 의미와 광역 지방자치단체의 재정자립도에 한정하여 연구를 진행하였다는 한계를 지닌다. 이에 따라 주민자치와 보다 직접적인 관련이 있는 시·군·읍 단위의 기초 지방자치단체들에 대한 연구 등 보다 다양한 연구자료를 활용한 추가적인 연구가 필요한 것으로 보인다.

Reference

[1] 김찬동, 주민자치의 이해, 충남대학교출판문화원, 2015, p.68. // (C.D. Kim. Understanding of Local Government Autonomy, Chungnam National University Publishing & Cultural Center, 2015, p.68.)
 [2] 김찬동, 자치분권개헌과 주민주권에 입각한 지방자치의 본질회복을 위한 『주민자치정책론』, 충남대학교출판문화원, 2009, p.22. // (C.D. Kim. 『Resident Autonomy Policy』 the revision of the constitution and the restoration of the essence of local autonomy based on resident sovereignty, Chungnam National University Publishing & Cultural Center, 2009, p.22.)
 [3] Local Autonomy Act, Ministry of Public Administration and Security
 [4] 통계청, “재정자립도”, <https://kosis.kr/>, 2021.7.28. // (Statistics Korea, “financial Independency”, <https://kosis.kr/>, 2021.7.28.)
 [5] 지방재정통합공개시스템, “세부사업별 세출현황”, <https://lofin.mois.go.kr/>,

2021.7.29. // (Local Finance Open System, “detailed Business”, <https://lofin.mois.go.kr/>, 2021.7.29.)

- 1) 김찬동 교수는 한국의 지방자치계층과 일본의 지방자치계층은 같은 2층제인 것 같아도 일본은 기초단위의 지방자치단체에 정촌(町村)이 있는 것을 보면, 일본은 기초지방자치단위로써 공동근린체 레벨에서 지방자치를 실시하고 있는 것을 알 수 있고, 우리는 같은 2층제이지만 군(郡) 아래 행정조기 관리기관으로서의 읍면이 존재하고, 근린공동체 관리기구로서의 읍면은 존재하고 있지 않음으로 우리의 지방자치가 비민주적이라고 규정하고 일본의 지방자치제도와 법규범을 반면교사로 삼고 있다.
- 2) 일본의 부현(府縣)은 홋카이도(北海道)지방에는 홋카이도(北海道), 도호쿠(東北)지방에는 아오모리현, 이와테현, 미야기현, 아키타현, 야마가타현, 후쿠시마현, 간토(關東)지방에는 이바라키현, 도치기현, 군마현, 사이타마현, 치바현, 도쿄도(東京都), 가나가와현, 주부(中部)지방은 나가타현, 도야마현, 후쿠이현, 아마나시현, 나가노현, 기후현, 시즈오카현, 아이치현, 간사이(關西)지방은 미에현, 시가현, 교토부(京都府), 오사카부(大阪府), 효고현, 나라현, 와카야마현, 주고쿠(中國)지방에는 돗토리현, 시마네현, 오카야마현, 히로시마현, 아마구치현, 시코쿠(四国)지방은 도쿠시마현, 카가와현, 에히메현, 고치현, 큐슈(九州)&오키나와(沖繩)후쿠오카현, 사가현, 나가사키현, 구마모토현, 오이타현, 가고시마현, 오키나와현 등 2도, 2부, 42현이 있으며, 정령지정시는 우리의 시군(市郡)에 해당되는 행정기관이라 할 것이다. 한편 府縣의 府는 교토부, 오사카부가 있다.
- 3) 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제2조 제1호에 “지방자치분권”(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책 결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.
- 4) 제도적 보장설에서는 국가가 주권의 유일한 주권의 기관이지만, 국가주권으로부터 지방자치단체에 자치권이 수여된 것으로서, 정치적인 결단에 의하여 제도적으로 보장된 자율적인 통치기능으로서의 권한 혹은 권리라고 본다는 최창호 외, 2014.200.을 인용하여 설명하고 있지만, 필자의 견해로는 국가의 주권이 수여되기 앞서 자연인으로서의 기본권적 주권이 썩죽과 부족을 거치면서 국가로 이양된 것이라 판단하기에 자치권은 본래적 기본권에 기인한 것이라 할 것이기에 제도적보장설은 고유권 또는 본래적 주권을 설명할 수 없으므로 또 다른 주장이라 판단된다. 그러하기에 자치권은 개인의 기본권의 확장된 권리라 할 것이며, 그러한 개인의 기본권이 자치단체로 옮겨간 것이기에 자주권은 본래적 기본권이라 주장하는 것이다.