

지방자치단체의 자율성 확대방안

- 재정확충 관련사무를 중심으로 -

강 성 철 (부산대학교 행정학과)

김 상 구 (부산대학교 행정학과)

지방자치법은 지방자치단체의 고유사무를 예시하고 있다. 그러나 동법 제9조 2항의 단서조항에서는 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우 그러하지 아니하다라고 하여 개별 법률에 의하여 자치단체의 자치사무를 제한하고 있다. 본 연구는 이러한 측면에서 지방자치단체의 재정확충과 관련된 사무만을 한정하여 개별 법률들이 어떻게 이들 고유사무들을 제한하고 있는가 하는 것을 연구하였다. 그리고 자치단체의 재정확충 관련사무를 확대하기 위한 개별 법률들의 개선방안을 제시하였다. 연구의 결과 지방자치단체는 고유사무인 재정확충 관련사무를 자율적으로 수행할 수 있는 상례가 결코 아니었다. 구체적으로 지방자치단체의 재정확충 관련사무인 지방공기업의 설치·운영, 중소기업의 육성, 지역산업의 육성 및 지원, 지역개발사업, 지방특수·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방세의 지방세의수입의 부과 및 징수사무 등의 사무에 대한 제약요인으로서 다수의 개별 법률들이 존재하고 있었다.

I. 서 론

우리나라는 지난 1991년 4월에 지방의회를 구성하고, 이어 1995년 6월에 지방자치단체의 장을 주민의 직접선거로 선출하여 외형적 지방자치제의 골격을 완성하였다. 1988년 6월 4일에는 제2기 지방선거를 치루므로써 이제 우리나라도 지방자치의 역사가 쌓여가고 있다고 할 수 있다. 그러나 비록 지방자치제의 외형적 골격은 갖추어졌다 하더라도 그 내부를 들여다 보면 아직도 과거의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

지방자치제도의 골격을 갖춘지 3년이 지났지만 아직도 지방자치단체는 그 기능면에서 자치권의 범위는 아직 좁고, 지방자치단체의 사무는 기관위임사무가 대부분이며¹⁾, 지방행정이 혼

1) 법령상에 나타난 국가의 사무는 총 15,774개이다. 이 가운데 75%인 11,744개의 사무를 중앙정부가 직접 처리하고, 12%인 1,920개의 사무는 중앙정부의 권한에 속하나 업무의 편의 등의 이유로 지방자치단체장에게 위임하여 처리하는 기관위임사무이며, 지방자치단체의 권한에 속하는 사무는 13%인 2,110개의 불과하다.

〈표1-1〉 중앙과 지방사무의 구분 총괄

계	국가사무	지방위임사무	지방사무
15,774	11,744	1,920	2,110
100%	75%	12%	13%

자료 : 총무처, 1994: 21.

령·지시·시달·통첩 등 비공식적인 내규에 의하여 규제되는 경우가 많다.²⁾ 이같은 결과 현 재의 지방자치제도하에서 지방자치단체는 중앙의 결정과 판단을 충실히 집행하던 과거의 관행과 틀을 완전히 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

그러므로 지방자치제도의 진정한 발전을 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 획일적인 통제를 위하여 존재하고 있는 개별 법령과 법령을 개선하는 것에 일차적인 목적을 두어야 할 것이다. 현행 지방자치법 제9조에 따르면 모두 6개분야, 57개 사무를 지방자치단체의 고유사무로 예시하고 있다. 문제는 등법 단서조항에 고유사무의 대부분이 모두 중앙정부의 통제 또는 규제를 받도록 예의를 인정함으로써 예시된 고유사무를 “속빈 강정”으로 만드는 것이다(중앙일보시, 1996). 즉, 지방자치법에서는 지방자치단체의 고유사무로 규정하고 있으나, 다른 개별 법령에 의하여 국가사무화됨으로써 지방자치단체의 고유사무의 폭을 줄이고, 자치단체의 자율적 활동을 제약하는 결과를 가져오고 있다.

예를 들어, 개별 법령들이 지방자치단체의 재정확충 관련사무를 제약하는 경우를 보면 지방자치법 시행령에는 시·도의 사무로서 ①지방공기업 자산의 취득관리·처분 ②지방공기업 특별회계의 설치 ③지방공사의 설립·운영 등을 열거하고 있으나, 개별 법령인 지방공기업법 제 58조 제2항 및 동법 제37조에 의하여 지방자치단체는 공사의 사장 및 잉여금을 자율적으로 임명·활용할 수 없도록 하고 있다. 한가지 더 예를 들면 지방자치법 시행령에는 시·도의 사무로서 ①택지개발사업의 시행 ②도시계획구역의 입안 ③도시계획시설의 입안 ④도시계획 용도지역·지구의 입안 ⑤도시계획사업의 시행 등을 열거하고 있으나, 개별 법령인 도시계획법(제10조의2, 제19조 제3항, 제20조, 제21조)과 택지개발촉진법(제3조, 제8조, 제9조, 제13조) 등에 의하여 다양한 제한을 받고 있는 실정이어서 이들 지방자치단체의 고유사무가 사실상 국가사무화 되어 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 지방자치법 제9조에서 규정하고 있는 지방자치단체의 재정을 확충할 수 있는 대표적인 관련사무를 확인하고, 동법의 단서조항에 의하여 이러한 대표적인 재정확충 관련사무를 제약하는 개별 법령의 내용을 분석하고 그 개선방안을 제시하고자 하는데 목적을 두고 있다. 지방자치제도가 제대로 실시되기 위해서는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등의 모든 권한이 모두 중요하지만, 지방자치단체의 재정확충이 안되면 지방자치의 내실을 기할 수 없고, 현실적으로도 지방재정권의 제약으로 지방정부가 각종의 사업을 자율적으로 실시하기 어려운 상황이기에 연구의 범위를 ‘자치재정을 확충할 수 있는 관련 사무’에 한정하였다.

본 연구는 지방자치단체의 대표적 재정확충 관련사무를 지방공기업의 설치·운영, 중소기업의 육성, 지역산업의 육성 및 지원, 지역개발사업, 지방토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행, 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수 등의 사무에 한정하였다. 以上과 같은 사무에 연구의 범위를 한정하는 이유는 이들 사무가 지방자치법 제9조에서 규정하고 있는 자치사무중

2) <전경련> 공무원 절반, “규제개혁 실패”: 지방정부의 업무자율성에 대해서는 공무원 3명 가운데 2명꼴로 부정적인 평가가 나왔다. 소속별로 보면 중앙공무원은 52%가 지자체가 자율적 권한이 많은 편이라고 응답한 반면 광역자치단체 소속공무원은 27.8%가, 기초자치단체 소속공무원은 18.7%만이 자율적 권한이 있는 편이라고 평가해 대조를 이루었다. 지방정부로 권한을 이양하는데 대해 찬성하는 중앙공무원들은 33.6%에 그쳤으며, 나머지는 반대 또는 신중하게 결정해야 한다는 부정적인 입장을 보였다. 또 중앙정부 공무원들의 35.6%가 지방정부의 행정능력의 부족을 자율권행사의 걸림돌로 지적해 지방공무원의 행정능력에 대한 중앙공무원의 불신이 깊은 것으로 나타났다. 그러나 광역자치단체 공무원은 2.6%, 기초자치단체 공무원은 6.3%만 이를 인정했다(한겨레신문, 1996).

자치단체가 재정확충을 위하여 취할 수 있는 사무들이라고 판단되기 때문이다.³⁾ 그리고 연구 내용을 분석하기 위한 연구방법으로서는 범·제도적 접근방법을 토대르 각종 문헌조사의 함께 현장감을 더하기 위하여 언론매체의 조사 등을 활용하였다.

II. 지방자치단체 자치권의 현실

지방자치란 4가지 자치권능, 즉 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권을 가질 때에만 가능하며, 중앙정부가 이러한 기능을 지방자치단체에 주지 않으면 그것은 진정한 의미의 지방자치라 볼 수 없다. 그런데 우리나라의 지방자치제도의 경우, 4가지 자치권능이 모두 상당한 제약을 받고 있는 것이 사실이다.

여기에서는 지방자치단체의 자치권이 제약을 받는 역사적·일반적 현실을 선행연구를 통하여 간략히 도식하고, 논문의 주제와 직접적 관련이 있다고 판단되는 지방정부의 재정을 확충할 수 있는 관련사투를 중심으로 그 현실을 살펴보고자 하였다.

1. 역사적·일반적 현실

그간 우리 사회는 경제성장우선이라는 명분하에 국민총동원을 강조하는 개발독재형 정치체제와 강력한 중앙집권적인 행정체제를 가질 수밖에 없었다(노웅희, 1998: 24). 그로 인해 강력한 중앙집권적인 관치행정 아래에서 지방자치단체들은 지역사회발전을 꾀하기 보다는 중앙정부의 눈치를 살피는데 여념이 없었다.

이러한 영향으로 우리나라의 지방자치는 광역자치단체인 광역시·도의 기초자치단체인 시·군·자치구 등의 이계층제로 실시되고 있으나, 실제로는 중앙정부가 상위에 위치하고 있어 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 삼계층으로 운영되고 있다. 이 결과 사무태분 또한 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 순으로 배분되고 있어, 밑으로 내려올수록 고유사무가 줄어들고 있다. 이에 따라 많은 지방자치단체들이 중앙정부에 대하여 사무의 이양을 요구하고 있으나 지방자치단체들의 각종 사무 및 권한의 이양요구에 대해 행정자치부는 효율적인 국가경영과 자치단체의 균형발전을 꾀하려면 권한의 점진적 이양이 불가피하다고 주장하며 이에 맞서고 있다. 행정자치부는 우리의 지방자치제도가 주민참여에 초점을 맞추는 영국이나 미국의 '주민자치'가 아니고 지방분권에 중점을 둔 유럽식 '단체자치'라는 역사성과 현실여건을 강조하면서 권한이양을 반대하고 있다.

지방자치단체가 자치사무를 처리하는 데 있어 원칙적으로는 중앙정부의 관여나 감독이 허용되어서는 안되지만 전국의 통일성을 유지하고 국가기능과 상충되지 않도록 일정한 범위내에서의 통제·감독은 허용되어야 한다. 이러한 측면에서 Lydia Segal은 권한위임을 주장하는 자들은 종종 분권화된 정부도 여전히 강력한 중앙모니터링과 조사를 필요로 한다는 사실을 간과하고 있다고 주장하면서 공무원들의 부패방지를 위한 조치와 함께 지방자치단체에 의한 불법적인 성과기록을 감시하는 것이 필요하다고 주장하고 있다(Lydia Segal, 1997: 147-

3) 별행 지방자치법 제9조에 예시되어 있는 사무중 지방정부의 재정확충과 관련된 사무는 본도에서 논의되고 있는 사무에 한정되지는 않는다. 그렇지만 본도에서는 동법 제9조 제1,2,3,4호에 나열된 사무중 지방정부의 재정확충과 관련된 가장 대표적인 사무단을 선정한 것이다.

149). 이러한 측면에서 우리나라도 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여와 감독을 인정하고 있다. 그러나 문제는 이러한 관여와 감독이 너무 지나치다는 데에 있다.

예를 들어, 중앙정부와 지방자치단체는 모두 독립된 법인격을 가지고 있어 독자적으로 개별된 기능을 수행하므로 양자간의 관계는 기본적으로 독립·대등한 관계이다. 다만 법령의 특별한 규정에 의해 위임사무를 처리할 때에는 불평등한 관계, 즉 지도·감독관계에 놓이는 것으로 인식되고 있으나, 실제로는 위임사무의 범위가 넓기 때문에 상하의 지도·감독관계가 강하게 나타나고 있다(김종표, 1994: 28-30).

현행 지방자치법상 중앙정부가 지방자치단체에 대한 지도·감독권을 행사할 수 있는 조항은 ①지방자치단체 사무에 관한 조언·권고·감독(법155조) ②국가사무 및 시·도 사무처리의 지도·감독(법156조) ③위법·부당한 명령·처분의 시정(법157조) ④지방자치단체의 자치사무에 대한 감독(법158조) ⑤예산·결산에 관한 보고(법124조, 125조)등으로 광범위하다. 이러한 광범위한 지도·감독으로 인해 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 上·下의 지도·감독관계의 범주를 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다(김종표, 1994: 31).

게다가 우리나라의 지방자치단체와 중앙정부 사이의 사무배분에는 여러 가지의 문제점들이 존재한다. 일반적으로 이러한 문제점들은 여섯가지의 유형으로 나누어지는데 명확한 사무구분의 부재, 과중한 국가위임사무의 비중, 위임사무에 대한 경비부담 문제, 자치적 기능수행의 제약, 국회와 지방의회의 불분명한 관여 범위, 특별행정기관의 설치와 중복적인 사무배분 등이다(하재용, 1996: 74-80; 김판석, 1995: 142-143).

2. 지방자치단체 재정의 현실

김기언(1998)에 따르면 지방자치는 지방자치단체가 그 소관사무를 스스로 처리할 때 비로소 진정한 의미가 있는 것이며, 이는 지방자치의 원활한 수행을 위해서 필요한 재원을 자주적으로 조달하는 '자치재정권'이 확보될 때 가능하다고 주장하고 있다(김기언, 1998: 25).⁴⁾ 이러한 측면에서 본다면 현행 우리나라 지방자치단체의 재정상황은 상당히 어려운 상태에 놓여 있다고 할 수 있다.

특히 무엇보다도 지방자치단체의 재정자립도가 문제인데, 2백45개 지방자치단체중 10% 이하의 자립도를 나타내는 단체가 8개로 전체의 3.3%를 차지하고 있으며, 이들은 전부가 郡으로서 93개 郡 중 72개가 10-30%의 재정자립도를 유지하고 있다. 또한 41.2%인 101개 자치단체의 재정자립도가 10-30%에 머무르고 있다. 결국 245개 자치단체 중 재정자립도가 50% 미만인 자치단체의 수는 184개 75.1%나 된다. 자립도가 90% 이상인 자치단체는 전체의 3%인 7개 단체에 불과하다(권경득 외, 1997: 83-84).

조세부담율을 기준으로 볼 때에도 국세의 비중이 지방세의 비중보다 월등히 높으며, 특히 지방세의 경우는 탄력세율제도가 제대로 적용되지 않고 있다. 이 결과 국세에 비해 지방세의 규모가 상당한 미미한 수준을 차지하고 있다. <표 2-1>에서 보면 우리나라의 총조세부담율은 계속 증가하여 오고 있는데, 대체로 지방세의 부담율이 증가하고 있으나, 국세와 비교하여서는

4) 지자체 평가 : 지자체의 가장 큰 문제점으로는 지자체의 예산이 부족하다는 것이 91.4%로 심각하다고 답하였으며, 지방의회의원들의 자질부족이 90.6%, 중앙정부와 지방자치단체간의 실질적 권한이양이 안되는 것을 86.7%, 예산·조직 등에 있어 중앙정부가 통제가 심함이 81.9%, 지역주민의 무관심이 68.5%를 나타내었다(중앙일보사, 1996).

절대적으로 미약한 수준이다.

〈표 2-1〉 우리나라의 총조세부담률

년도	국세	지방세	합계	년도	국세	지방세	합계
1970	13.1	1.2	14.3	1985	15.2	2.1	17.3
1975	13.7	1.6	15.3	1990	15.7	3.7	19.4
1980	15.8	2.1	17.9	1992	15.3	4.1	19.4

자료 : 김동건, 1993: 39.

이같은 결과, 중앙정부와 지방자치단체간의 재정규모는 상당한 격차를 나타내고 있는데 그 내용을 보면 〈표 2-2〉에 나타난 것처럼 1996년 현재 중앙정부의 재정규모는 579,621억원이고 지방자치단체의 재정규모는 317,986억원이다. 1980년 이후 지방자치단체의 재정규모는 지속적으로 증가하고 있으나 아직까지 전체의 35.4%에 불과하다(권경득외, 1997: 82-83).

결국 우리나라의 지방세 규모는 중앙정부의 세원인 국세에 비해 3분의 1에 지나지 않기 때문에 지방자치단체가 스스로 자신들의 정책을 펼치기에는 자체재원이 부족한 실정이다(정종필, 1998: 8).

〈표 2-2〉 중앙-지방간 재정규모의 비교

(단위 : 억원(%))

구분 \ 연도		1980	1985	1990	1995	1996
		중앙재정(A)	64,861	124,064	274,637	518,811
일반 회계	지방재정(B)	17,203	37,756	103,273	271,974	317,986
	B/(A+B)	21.0	23.3	27.3	34.4	35.4

자료 : 이효, 1997: 50.

이상과 같이 지방자치단체의 재정상황이 어려운 원인은 여러 가지가 있겠으나, 무엇보다도 지방자치단체가 그 소관사무인 재정확충 관련사무를 자율적으로 할 수 없다는 데에도 그 원인이 있다고 생각된다. 따라서 이하에서는 지방자치단체의 재정사무에 대한 중앙정부로부터의 제약요인을 중심으로 그 현실을 살펴보고자 하였다.

1) 중앙정부에 의한 일방적인 지방비부담 요구·전가

중앙정부는 지방자치단체와 협의도 없이 지방비부담을 요구하거나 전가하고 있으며, 또한 위 일사무의 처리시 법령에 정해진 기준보조율을 무시하고 지방비부담을 추가요구 하기도 하며, 더 적극적으로는 법령제정을 통해서 부담을 전가하고 있다(이재성, 1996: 76-77).

그 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째, 지방자치단체와 협의도 없이 지방비부담을 요구하거나

전가하는 경우로서 ①농어촌특별세관리 특별회계법(제3조)의 규정에 의거 지방비부담액을 교부금으로 지원하도록 되어 있음에도 불구하고 이와 별도의 소관부처 지침으로 지방비를 부담시키고 있다. ②환경부소관 농어촌특별세사업인 농어촌 하수도정비 양여금사업의 지방비 30% 부담지시 ③문화체육부소관 '96 농어촌 출신학생 기숙사건립사업의 지방비 부담지시 등이다.

둘째, 법령에 정해진 기준보조율을 무시하고 지방비부담을 추가 요구하는 경우로서 ①문화체육부소관 인형극 전용시설 건립지원시 기준보조율은 80%이나 실제 부담율은 44%에 불과하고 ②문화체육부소관 청소년수련원 건립지원시 기준보조율은 50%이나 실제부담율은 20%에 불과 ③문화체육부소관 지방체육시설지원시 기준보조율은 50%이나 실제부담율은 16%에 불과 ④환경부소관 광역쓰레기처리시설 설치시 기준보조율은 50%이나 실제부담율은 32%에 불과 ⑤산업청소관 산림병해충제 지원시 기준보조율은 50%이나 실제 부담율은 38%에 불과하는 등의 경우이다.

셋째, 중앙정부가 적극적으로 법령제정을 통하여 부담을 지방자치단체로 전가하는 경우로서 ①학교용지특별법 제정으로 학교용지를 지방자치단체가 부담토록 하는 규정 명시 ②지방교육재정교부금법을 개정하여 교육·학예에 관한 경비를 시군구가 부담토록 하는 규정 명시 ③국유철도의 운영에 관한 특별법을 제정하여 국가기관인 철도청장이 적자상태인 철도노선(23개)과 역(212개)에 대해 운영비 일부를 지방자치단체(시·도)에 부담시키는 규정 명시, 자치단체가 이를 거절하면 노선운행을 중단하거나 역을 폐쇄하는 강력한 수단까지 강구하는 등의 경우이다.

2) 징세효과성이 적은 세목구조

현행 지방세제가 안고 있는 가장 근본적인 문제점은 지방세제가 복잡하고 투명하지 못하며 상대적으로 징세효과성이 적은 세목이 많다는 점이다(박정수, 1998: 197-198). 그리고 지방세의 구조적인 문제점으로는 무엇보다도 탄력세율제도가 세법에는 규정이 되어 있으나, 이를 적극적으로 활용하지 못하고 있으며, 이를 유인하는 재정조정메카니즘도 없는 실정이어서 지방세가 지방세로서의 기능을 수행하지 못하고 있다는 점이다.

탄력세율제도가 적용되고 있는 세목을 보면 첫째, 도축세로서 이는 시장·군수가 조례를 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 세율을 정해진 제한 세율인 1,000분의 10이하로 정할 수 있는 제한 세율이다. 둘째, 사업소세로서 시장·군수가 조례를 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 세율을 정해진 제한세율(사업소 연면적 1㎡당 250원, 종업원 급여 총액의 100분의 0.5) 이하로 정할 수 있는 제한 세율이다. 셋째, 자동차세로서 대통령이 정하는 도시(현재는 서울특별시와 직할시)의 시장·군수·구청장은 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 세율을 제기량 등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있는 할증세율이다. 넷째, 도시계획세로서 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 도시계획세의 세율을 표준세율(1,000분의 2)과 다르게 정할 수 있는데, 이 경우 세율은 1,000분의 3을 초과할 수 없는 제한세율이다. 다섯째, 주민세로서 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 주민세의 표준세율을 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정할 수 있는 제한세율이다. 여섯째, 지역개발세로서 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 세율을 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정할 수 있는 제한세율이다. 마지막으로 공동시설제도 탄력세율제도가 규정되어 있으나 이는 현재 부과되고 있지 아니한 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 한해서 적용되므로 현재 운용 중인 소방공동시설에는 해당되지 않는다.

3) 통제위주의 조세체계

중앙정부는 지방자치단체에 예산편성지침을 내려보내 예산편성과정에서부터 간섭하고 있다. 지방세 세목은 말할 것도 없고, 세율까지 일률적으로 정해 버린다. 또 지방채 발행에 관한 지나친 통제로 지역개발을 위해 좋은 조건의 외자도입을 할 수 있는 길을 막고 있다(김학트, 1996: 346-358). 게다가 중앙정부가 지원하는 보조금도 통제위주의 보조금제도를 운영하고 있다. 보조금은 사용용도에 대한 제한여부에 따라 조건부 보조금(conditional grants)과 무조건부 보조금(unconditional grants)으로 구분되는데, 전자는 특정사업에 사용할 것을 조건으로 지원되는 선택적인 보조금이고 후자는 자금의 용도를 지정하지 않기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 보조금이다. 우리나라의 현행 제도에 적용하면 지방양여금과 국고보조금은 전자에 해당하고 지방교부세는 후자에 해당된다(정종필, 1998: 13-14).

그런데 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세의 재원은 당해 연도 내국세 총액의 13.27%와 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액이며, 이중 10/11은 보통교부세, 1/11은 특별교부세로 각각 교부되고 있다(정종필, 1998: 16). 그리고 지방교부세 총액의 결정방식이 고정비율방식으로 환원된 1982년에 지방교부세의 재원을 내국세의 13.27%로 결정한 이후 지금까지 그 폭이 확대되지 않고 있다. 또한 조건부 보조금규모와 무조건부 보조금규모를 비교하면 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 조건부 보조금규모가 훨씬 커다는 것을 알 수 있고, 이는 우리나라의 지방세체계가 통제위주에 되어 있다는 것을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

〈표 2-3〉 조건부 보조금규모와 무조건부 보조금규모의 비교

세 원 별	1996년도	1997년도
지방교부세	66,434	65,998
지방양여금	25,881	28,051
국고보조금	49,401	53,375

자료 : 한국지방행정연구원. (1997). 지방자치연감, p: 405.

Ⅲ. 지방자치단체 재정확충 관련사무의 제약요인

지방자치제도가 제대로 수행될 수 있기 위해서는 지방자치단체의 재정이 뒷받침되어야 한다. 5) 그런데 지방자치단체의 재정과 관련된 사무 및 권한의 이양은 거의 없어 지방자치제도의 정착을 가로막고 있다⁶⁾. 그러나 지방자치제도의 바람직한 정착을 위해서는 지방자치단체 스스로

5) 유중해(1994)에 의하면 지방자치단체는 중앙정부의 간여와 통제에 대응하기 위해 몇가지 정책자원을 보유하고 이를 동원할 수 있다고 하면서 지방재정을 그 예로 인용하였다. 또한 R.A.W. Rhodes(1984)는 중앙·지방정부관계를 분석하기 위해서는 다섯가지의 정책자원을 주목해야 한다고 하면서, 다섯가지의 정책자원이란 정보, 정치적 정당성, 전문성, 조직, 재정 등을 지적하였다.

6) 정부는 지방자치제 실시 6개월 뒤인 1995년 12월 말에야 지방재정발전기획단을 만들어 지방재정확충방안 마련에 나섰으므로 재원과 관련된 권한이양을 극도로 꺼리고 있다. 특히 이 기획단이 내놓은 지방재정발전계획 가운데 소득, 소비행위에 대해 지방세를 물리고 지방교부세의 법정교부율을 올리는 방안이 대해

로가 사업을 결정하고, 사업에 필요한 자원을 스스로 조달할 수 있도록 권능도 함께 부여해야 할 것이다(중앙일보사, 1994).

그러나 우리나라의 경우에는 위에서 밝힌 바와 같이, 지방자치단체의 자치권능에 대한 많은 제약요인들이 존재한다. 이하에서는 지방자치단체의 재정확충과 관련있는 대표적인 주요 사무들을 지방자치법 제9조의 각 호에서 추출하였으며, 그리고 이들 사무의 제약 법령을 고찰·분석하였다. 본 연구에서 지방자치단체의 재정을 확충할 수 있는 추출된 대표적 사무를 포로 나타내면 다음 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 지방자치단체의 자치재정관련 사무내용 및 관련 개별 법령

구분	자치사무 내용	관련 개별 법령
1. 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리등에 관한 사무	바. 지방세와 지방세의수입의 부과 및 징수사무	-지방세법
2. 주민의 복지증진에 관한 사무	차. 지방공기업의 설치 및 운영	-지방공기업법 -지방재정법
3. 농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무	차. 지역산업의 육성·지원 다. 중소기업의 육성	-공업배치 및 공장설립에 관한 법률 -산업입지 및 개발에 관한 법률
4. 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무	가. 지역개발사업 나. 지방 토목·건설사업의 시행 다. 도시계획사업의 시행	-항만법 -도시계획법 -택지개발촉진법

자료 : 부산광역시. (1997). 부산광역시직제, pp: 422-423.

1. '지방공기업의 설치 및 운영' 사무

지방자치법에서 규정한 지방자치단체의 고유사무인 '지방공기업의 설치 및 운영' 사무를 제약하는 개별 법률로서 <표 3-1>에서 보듯이 지방공기업법, 지방재정법 등의 법과 그 시행령 등을 들 수 있다.

이들 법령을 살펴본 이유는 지방공기업이 설립 및 운영되기 위해서 가장 중요하고 필요한 자원과 임원에 대한 임명권을 이들 법령들이 제약하고 있기 때문이다.

여기서 이들 법률들이 지방자치단체의 재정확충 관련사무인 '지방공기업의 설치 및 운영' 사무를 제약하는 내용을 분석하면, 지방자치법은 지방공기업의 설립·운영에서부터 지방공기업 자산의 취득관리·처분과 공기업 특별회계의 설치 및 지방채발행 등을 자치단체가 자율적으로

재정경제원이 즉각 제동을 걸고 나선 것은 재원이양에 인색한 중앙정부의 입장을 적나라하게 드러낸 대목이다(한겨레신문사, 1996).

수행할 수 있는 자치사무로 규정하고 있다. 그러나 지방채발행의 경우 중앙정부의 승인을 얻어야 하고 그 용도와 한도액을 철저히 통제받고 있다(지방재정법 제8조, 동법 시행령 제6조의2). 그리고 지방공기업은 자체 잉여금을 예금, 국채·지방채의 취득의에는 사용불가능하게 만들어 놓았으며(지방공기업법 제37조), 또한 지방공사의 사장을 행정자치부장관의 승인을 얻어 임명(동법 제58조 제2항)하도록 함으로써 공사의 사장이 전문성이 없는 정치인이나 공무원으로 충원되도록 하고 있다. 이는 결국 전문경영인을 자치단체가 자율적으로 임명하는데 제한을 가하고 있어 지방공기업의 설립·운영을 제한하고 있는 것이다. 이를 정리하면 아래의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 지방자치단체의 '지방공기업의 설치 및 운영' 사무를 제약하는 각종 법령

자치사무 내용	제약하는 개별 법령 내용
-지방공기업 자산의 취득관리·처분	-지방공사의 사장임명시 행정자치부장관의 승인을 받아야 함.(지방공기업법 제58조 제2항)
-지방공기업 특별회계의 설치	-직영기업의 잉여금에 대해 직영기업의 자율성이 존無(동법 제37조)
-지방공기업 관련 지방채의 발행	-지방채발행의 사무절차는 대통령령으로 정한다. (지방재정법 제8조 제1항, 동법 시행령 제3조의2 제1항)
-지방공사의 설립·운영	

2. '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무

지방자치법에서 규정한 지방자치단체의 고유사무인 '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무를 제약하는 개별 법률은 <표 3-1>에서 보듯이 공업배치 및 공장설립에 관한 법률, 산업단지 및 개발에 관한 법률 등의 법과 그 시행령 등을 들 수 있다.

이들 법령을 살펴본 이유는 지방자치단체가 지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성을 위하여 할 수 있는 고유사무가 중소기업협동화 사업단지 조성지원, 중소기업시설공단 조성, 지방공업단지 조성 등인데 이러한 고유사무들을 이들 법령들이 제약하고 있기 때문이다.

여기서 이들 개별 법률·시행령들이 지방자치단체의 재정확충 관련사무인 '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무를 제약하는 내용을 분석하면 첫째, 지방자치법은 중소기업공단조성 및 지방공업단지의 조성을 자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무로 규정하고 있다. 그러나 공단개발에 있어 지방자치단체의 권한은 아직도 미흡한 실정이다(여상일, 1996: 36-38). 지방공단을 조성할 때 지방자치단체의 가장 큰 애르점은 공단개발과 관련된 권한이 지나치게 중앙정부에 집중되어 있어 지방의 자율성이 적다는 점이다. 단지, 산업단지 및 개발에 관한 법률 제49조는 건교부장관이 지방공단개발 관련 권한 중의 일부를 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다고 규정하고 있을 뿐이다. 그러나 이것도 국가공단중 면적이 30만㎡ 이하와 지방자치단체가 시행자인 지방공단과 관련된 권한중 실시계획의 승인, 실시계획의 승인을 위한 관계기관의 장과의 협의, 실시계획의 승인고시권 등이 시·도지사에게 위임되어 있을 뿐이다. 그러나 지방공단 뿐만 아니라 국가 공단조차도 면적이 30만㎡이하는 특수수에

불과한 적은 수이므로 공단개발과 관련된 권한위임의 효과는 실제적으로 극히 미약하다고 볼 수 있다. 이를 정리하면 아래의 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지방자치단체의 '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무를 제약하는 각종 법령

자치사무 내용	제약하는 개별 법령 내용
-중소기업협동화 사업단지 조성지원 -중소기업시범공단 조성 -지방공업단지의 조성	-공장 유치지역의 지정은 통상산업부 장관의 권한 (동법 제23조, 동법 시행령 제30조, 제31조)
	-지방공단에 대한 건설교통부 장관의 관여 허용 (산업입지 및 개발에 관한 법률 제49조)

3. '지역개발, 도시계획' 사무

지방자치는 지방차원에서 지역개발방식을 요청한다. 기존의 개발정책이 국가중심적 지역개발방식을 채택함에 따라 지역이 지닌 개발의 자생력을 강화시켜 주지 못했다는 점에서 지방차원의 개발방식이 매우 필요하다. 이러한 개발방식상의 변화를 가져오기 위해서는 지역개발과 관련된 권한이 지방자치단체로 이양되어야 가능한 것이다. 즉, 권한이 이양된 후에야 지방차원의 정책수단들이 마련되어 질 수 있기 때문이다(박병식, 1994: 224).

지방자치법에서 규정한 지방자치단체의 고유사무인 '지역개발·도시계획' 사무를 제약하는 개별 법률은 <표 3-1>에서 보듯이 도시계획법, 택지개발촉진법, 향만법 등의 법과 그 시행령 등을 들 수 있다.

이들 법령을 살펴본 이유는 지방자치단체가 지역개발사업을 실시하기 위하여 할 수 있는 고유사무가 택지개발사업, 도시기본계획의 수립, 도시계획구역의 입안, 도시계획시설의 입안, 용도지역·지구의 입안, 도시계획사업의 시행 등인데 이러한 고유사무들을 이들 법령들이 제약하고 있기 때문이다. 또한 향만법을 추가한 이유는 지방자치단체가 당해지역의 자원(지리적 조건, 천연자원 등)을 최대한 활용할 수 있어야 한다는데 그 초점을 두었고, 부산의 경우 지역개발과 도시계획이 향만과 동떨어져 설립·개발될 수 없기 때문이었다.

여기서 이들 개별 법률·시행령들이 지방자치단체의 재정확충 관련사무인 '지역개발·도시계획' 사무를 제약하는 내용을 분석하면 첫째, 지방자치법은 택지개발사업의 시행, 도시기본계획의 수립, 도시계획구역·시설의 입안, 용도지역·지구의 입안, 도시계획사업의 시행 등을 자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무로 규정하고 있다. 그러나 택지개발사업의 경우는 택지개발예정지구의 지정에서부터 택지개발계획, 택지개발사업실시계획, 택지의 공급, 사업계획의 승인 및 건축허가 등이 건설교통부 장관의 승인(택지개발촉진법 제3조, 제8조, 제9조, 제18조, 제33조)을 얻도록 되어 있어 결국 지방자치단체가 자율적으로 이들 업무들을 수행할 수 없는 상태이다. 또한 도시계획사업의 경우도 도시계획실시기준과 도시계획신청서류(도시계획법 제12조)에서부터 시작하여 지역의 지정, 지구의 지정, 특정시설제한구역의 지정, 시가화조정구역의 지정, 개발제한구역의 지정 등을 건설교통부 장관이 직권(동법 제17조, 제18조, 제20조, 제20조의2, 제21조)으로 할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 지역개발에 대하여 중앙정부의 과도한 관여를 불러오고 있으며, 또한 지역·지구의 지정시 지방자치단체가 참여할 수 있는

기회가 제한되어 있다.

둘째, 지역개발과 관련하여 지방자치단체는 그의 입지조건을 심분 활용하여야 할 것이다. 그러나 현행의 지방자치법에서는 자치단체의 입지조건이나 상황을 자치단체가 활용할 수 있도록 하는 권한을 허용하지 않고 있다. 예를 들어 부산시는 그의 입지조건이자 자원인 항만을 자체적으로 지정·개발·신설할 수 없으며, 중앙정부의 항만정책에도 해양수산부 장관이 인정할 때에만 참여할 수 있을 뿐이어서 해양과 항만을 끼고 있는 부산이 그의 장기비전인 들류도시를 지향하는데 많은 어려움을 겪고 있다(항만법 제4조, 제5조, 제62조). 참고로 부산항이 부산지역 경제에 대한 기여도는 항만관련산업과 의존산업을 모두 합칠 경우 총취업자수의 27.4%, 지역총생산(GRP)의 40.5%를 차지하고 있는 것으로 조사됐다(1998년 5월기준). 이것은 항만이 부산지역 경제에 절대적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(부산일보사, 1998). 이를 정리하면 아래의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 지방자치단체의 지역개발관련 사무를 제약하는 각종 법령

자치사무 내용	제약하는 개별 법령 내용
-택지개발사업의 시행	-예정지구의 지정은 건설교통부 장관의 권한임 (택지개발촉진법 제3조 제1항)
	-택지개발계획은 건설교통부 장관의 승인을 얻어야 함 (동법 제8조 제1항, 동법 시행령 제7조)
	-택지개발사업실시계획은 건설교통부 장관의 승인을 얻어야 함 (동법 제9조 제1항, 동법 시행령 제8조)
	-택지의 공급시 건설교통부 장관의 승인을 얻어야 함 (동법 제18조 제1항, 동법 시행령 제13조)
	-사업계획의 승인 및 건축허가는 건설교통부 장관의 권한임 (동법 제33조 제1항)
-도시기본계획의 수립 -도시계획구역의 입안 -도시계획시설의 입안 -도시계획 용도지역·지구의 입안 -도시계획사업의 시행	-도시계획실시기준과 도시계획신청서류를 건설교통부령으로 지정 (도시계획법 제12조)
	-지역의 지정 (동법 제17조)
	-지구의 지정 (동법 제18조)
	-특정시설제한구역의 지정 (동법 제20조)
	-개발제한구역의 지정 (동법 제21조)
	-시가화조성구역의 지정 (동법 제20조)
	-지방자치단체장의 지방항만 기본계획수립시 해양수산부 장관의 승인을 받아야 함 (항만법 제5조 제3항)
-지역개발사업	-시·도지사가 지방항만 지정 및 항만시설의 신설 또는 개축시 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 함(동법 제62조)
	-해양수산부 장관이 필요할 때만 중앙항만정책심의회의 지방자치단체를 포함 시킴 (동법 시행령 제4조)

4. '지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수' 사무

지방자치법에서 규정한 지방자치단체의 고유사무인 '지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수' 사무를 제약하는 개별 법률은 <표 3-1>에서 보듯이 지방세법과 그 시행령 등을 들 수 있다.

이들 법령을 살펴본 이유는 지방자치단체가 지방세와 지방세외수입을 자율적으로 부과·징수하기 위해서는 과세항목과 과세표준 및 세율을 자율적으로 행할 수 있어야 하는데, 지방세법과 그 시행령이 이를 제약하고 있기 때문이다.

여기서 지방세법과 시행령들이 지방자치단체의 재정확충 관련사무인 '지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수' 사무를 제약하는 내용을 분석하면 지방자치법은 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수사무를 자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무로 규정하고 있다. 그러나 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수사무의 경우는 지방세에 대한 과세표준(지방세법 제111조)에서부터 과세항목(동법 제131조에서 제137조) 및 세율(동법 제112조)까지 엄격한 규제를 받고 있어 이 역시 지방자치단체의 고유사무로 보기 어려운 실정이다. 이를 정리하면 아래의 <표 3-5>과 같다.

<표 3-5> 지방자치단체의 '지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수' 사무를 제약하는 각종 법령

자치사무 내용	제약하는 개별 법령 내용
-지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수사무	-과세표준은 대통령령으로 정한다 (지방세법 제111조)
	-과세표준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 (동법 제130조)
	-지방세의 세율 (동법 제112조)
	-지방자치단체의 과세항목에 대한 일률적인 세율책정 (동법 제131조, 제132조, 제132조의2, 제132조의3, 제133조, 제134조, 제135조, 제135조, 제136조, 제137조)

IV. 지방자치단체 재정확충 관련사무의 자율성 확보방안

지방자치의 기본정신은 지방자치법 제1조에 잘 나타나 있는데 그 내용을 보면 「이법은 ... 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함을 그 목적으로 한다」 고 규정하고 있다. 그러나 현재의 지방자치제도는 이러한 '지방자치제도의 궁극적 목적'을 전제하지 않은 상태에서 만들어졌다. 따라서 중앙집권적 행정의 틀과 편행을 그대로 유지한 채 실시되고 있기 때문에 앞에서 본 바와 같은 많은 문제점들이 노출되고 있는 것이다. 지방자치단체가 중앙정부의 일선행정기관으로서가 아니라 명실상부한 자치단체로서 기능하기 위해서는 무엇보다도 먼저 고유사무를 제약하고 있는 개별 법률이나 그 시행령의 개선을 통하여 지방자치가 명실상부하게 실시될 수 있는 기본토대인 제도의 개선이 선행되어야 한다.

1. '지방공기업의 설치 및 운영' 사무

지방공기업의 설치 및 운영은 지방자치단체의 고유사무로 지방자치법에 규정되어 있다. 그러나 지방자치단체가 지방공기업을 설치 및 운영함에 있어서는 자율성이 상당히 제약을 받고 있다. 예를 들어 공기업사장 임명과 공기업채발행을 함에 있어서는 중앙정부의 승인을 받아야 하고 또한 그 잉여금의 용도가 제한받는 등의 내용이다.

지방자치단체의 재정확충관련 고유사무인 지방공기업의 설립 및 운영을 자치단체가 자율적으로 행할 수 있도록 하기 위해서는 첫째, 지방공사의 설립·운영을 지역의 특성에 맞도록 운영하도록 지방자치단체가 공사사장을 전문경영인으로 임명할 수 있도록 하기 위해서는 현재의 중앙정부의 승인체도를 폐지하여야 한다(지방공기업법 제58조). 그리고 지방공사의 사장임명에 대한 동의를 지역주민을 대표하고 있는 지방의회에서 하도록 별 개정을 하는 것이다. 지방의회의 동의를 구하는 이유는 정치인 출신인 단체장에 의한 낙하산 인사를 방지하기 위해서이다.

둘째, 직영기업의 잉여금에 대한 자율성제한 규정인 지방공기업법 제37조를 개정하여 지방공기업이 자체 사업목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 잉여금의 용도에 대한 공기업의 자율성을 확대하는 방향으로 법 개정이 필요하다. 이렇게 함으로써 사업목적과 전혀 맞지 않는 현재의 잉여금 용도를 사업목적에 맞게 수정할 수 있기 때문이다.

셋째, 지방채발행의 사무절차를 대통령령으로 정한 지방재정법 제8조 제1항을 개정하여 지방자치단체의 자율성을 높이도록 한다. 이러한 별 개정의 방안에 대한 한가지 예를 들면 증권에 대한 사무절차 및 사무취급기관은 대통령령으로 정하되 지방채발행, 원금의 상환, 이자의 지불에 대해서는 지역주민을 대표하고 있는 광역의회에서 하도록 하는 방안을 들 수 있다. 그리고 의회의 동의를 구하는 이유는 결국 지역주민이 그 경비에 대하여 책임을 질 것이기 때문에 지역주민을 대표하고 있는 의회의 동의를 구하는 것이 당연하기 때문이다. 구체적인 법률의 개정내용은 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 '지방공기업의 설립 및 운영' 사무를 제약하는 각종 법령의 개선

제약하는 개별 법령의 내용	개선 방안
-지방공사의 사장임명시 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다는 지방공기업법 제58조 2항	-지방공사의 사장임명에 대한 동의는 지역주민을 대표하고 있는 지방의회에서 하도록 하면 될 것이다
-직영기업의 잉여금에 대한 자율성제한 규정인 지방공기업법 제37조	-지방공기업이 자체 사업목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 잉여금의 용도를 자율성을 확대하는 방향으로 별 개정
-지방채발행의 사무절차를 대통령령으로 정한 지방재정법 제8조 제1항	-증권에 대한 사무절차 및 사무취급기관은 대통령령으로 정하되 지방채발행, 원금의 상환, 이자의 지불에 대해서는 지역주민을 대표하고 있는 광역의회에서 하도록 하는 법 개정

2. '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무

지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성 사무는 지방자치단체의 고유사무로 지방자치법에서 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체가 지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성을 위하여 사무를 진행함에 있어서는 상당한 제약을 받고 있다. 예를 들어 제조업종별 공장용지면적에 대한 공장건축면적의 비율선정권과 공장유치지역의 지정권도 중앙정부의 권한으로 되어 있어 지방자치단체가 자율적으로 할 수 없는 상태이다.

그러나 지방화시대를 맞이하여 지방자치단체가 국제화·개방화 추세에 대비하여 당해 지역주민의 이익을 옹호해야 하고, 또한 지방자치단체도 지역내 기업을 위해 국제적인 정보와 지식을 수집·제공하고 기업이 활로를 개척하는데 적극 지원해야 한다(박동서, 1990: 148). 그런데 지방자치단체가 이러한 일들을 자주적으로 수행하기 위해서는 <표4-2>에서 보는 라와 같이 개별 법률 및 시행령들의 개선이 필요하다. 지방자치단체의 '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무에 대한 자치권을 보장하기 위해서는 첫째, 공단지개발과 관련된 주요 권한(예를 들면 공장 입지의 기준, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제8조)을 지방으로 대폭 이양하는 방향이 바람직하다. 물론 지방자치단체에 공단지개발을 위임하면 자치단체간의 경쟁적인 공단지개발로 국토이용의 무질서와 환경파괴의 문제, 공단의 과잉공급문제가 우려된다. 그러므로 중앙정부는 각 자치단체별로 실정에 따라 독자적으로 개발할 수 있는 공단의 면적범위를 설정하여 주고, 이를 초과하는 개발을 추진하는 경우에만 공단지개발에 개입하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 각 자치단체는 주어진 범위안에서 최대한의 자율성을 가지고 사무를 추진할 있을 것이다.

둘째, 지방공단지개발절차의 복잡성과 기간의 장기화를 야기하는 가장 중요한 원인은 공단지개발 관련 권한의 중앙집중으로 지방의 자율적 추진이 곤란할 뿐 아니라 때로는 중앙과 지방간의 사무구분이 분명치 않기 때문이다. 또한 공단지조성과 관련된 권한중 일부만이 지방자치단체에 위임되어 있을 뿐만 아니라 권한위임의 범위도 극히 협소하므로 실질적인 위임의 효과는 기대하기 어려운 실정이다. 공단지개발로 인한 지역간의 균형문제나 국토이용의 효율성의 측면에서 중앙정부의 관리가 필요한 것은 인정된다. 그러나 현재의 권한위임규정이 적용되는 공단의 규모를 확대할 필요성은 있다고 판단된다. 이미 입법예고된 지방공단지 승인면적규모인 45만㎡기반에서 더욱 확대·적용하여 100만㎡규모로까지 확대되어야 할 것이다. 구체적인 법률의 개정 내용은 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> '지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성' 사무를 제약하는 각종 법령의 개선

제약하는 개별 법령의 내용	개선 방안
-제조업종별 공장용지면적에 대한 공장건축면적의 비율 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제8조 제2항	-광역시자치단체가 자율적으로 지정할 수 있도록 이양
-공장유치지역의 지정을 통상산업부장관의 권한으로 정한 동법 제23조	-공단유치지역의 지정권은 광역자치단체로 이양하고 각 자치단체의 규모에 맞는 공단지 범위를 자치단체별로 중앙정부가 지정하는 방안으로 법개정

3. '지역개발, 도시계획' 사무

지금까지는 지방자치단체의 도시계획에 따른 지역개발이 형식상으로는 지방자치단체장에게 위임되어 추진되는 형식을 취하고 있지만 국토건설 등 부문별 세부사항은 일일이 중앙정부와 협의하도록 되어 있어 사실상 중앙정부의 승인 내지 허가 없이는 지방자치단체의 자체적인 도시계획과 지역개발은 성립할 수 없었다. 그러나 지방자치의 궁극적 목적이 '지역주민들의 공통 욕구를 해결하고 지역사회의 건전한 발전과 주민복지의 증진을 목적으로 하는 지역사회개발'(최창호, 1992: 21-24)인 한 지방자치시대에는 지방차원에서 지역개발방식을 요청한다. 이러한 개발방식의 변화를 위해서는 지방자치단체가 도시계획과 지역개발을 독자적으로 수립하고 시행할 수 있도록 권한을 이양해 지역특성에 맞는 개발계획이 가능토록 해야 할 것이다.

이러한 측면에서 지역개발 및 도시계획 사무를 지방자치단체의 고유사무로 지방자치법에서는 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체가 지역개발 및 도시계획 사무를 진행함에 있어서는 상당한 제약을 받고 있다. 예를 들어 지역의 지정, 지구의 지정, 특정시설제한구역의 지정, 시가화조성구역의 지정, 개발제한구역의 지정, 예정지구의 지정권 등이 중앙정부의 권한으로 되어 있어 지방자치단체가 자율적으로 할 수 없는 상태이다.

따라서 지방자치단체가 자주적으로 도시개발 및 건설을 수행하기 위해서는 <표4-3>에서 보는 바와 같이 개별 법률 및 시행령들의 개선이 필요하다. 지방자치단체의 지역개발사무에 대한 자율성을 높이기 위해서는 첫째, 도시계획법 제17조(지역의 지정), 제18조(지구의 지정), 제20조(특정시설제한구역의 지정), 제20조의2(시가화조성구역의 지정), 제21조의 1·2항(개발제한구역의 지정), 택지개발촉진법 제3조 제1항(예정지구의 지정)을 개정하여 자치단체의 자율성을 높이는 방향으로 법을 개정하는 것이 필요하다. 이러한 법 개정의 바람직한 방향은 지역의 지정, 특정시설제한구역의 지정, 시가화조성구역의 지정, 예정지구의 지정 및 개발제한구역의 지정을 건설교통부장관이 하고자 할 경우에는 해당 광역자치단체와 미리 협의하도록 하는 명문규정을 삽입하고 그 협의내용에 대해서 광역의회의 승인을 얻도록 하는 방향으로 법 개정을 하는 것이다. 이렇게 하는 이유는 중앙정부가 인사권을 지니고 있는 지방고위공무원이 중앙정부의 의견을 무조건적으로 반영할 수 있는 위험이 있기 때문에 이에 대하여 지방의회의 견제를 받도록 하기 위해서이다.

둘째, 택지개발촉진법 제8조 제1항, 동법 시행령 제7조(택지개발계획시 건설교통부장관의 승인필요), 동법 제9조 제1항, 동법 시행령 제8조(택지개발사업실시계획시 건설교통부장관의 승인필요), 동법 제18조 제1항, 동법 시행령 제13조(택지의 공급시 건설교통부장관의 승인필요), 동법 제33조 제1항(사업계획의 승인 및 건축허가를 건설교통부장관의 권한으로 규정)을 개정하여 자치단체의 자율성을 높이는 방향으로 법을 개정하는 것이 필요하다. 이러한 법 개정의 바람직한 방향은 택지개발계획, 택지개발사업실시계획, 택지의 공급시 건설교통부장관이 검토하는 것으로 그치도록 하고 동시에 그 내용을 지방의회의 승인을 얻도록 하는 방향으로 법 개정을 하는 것이다. 또한 사업계획의 승인 및 건축허가권은 광역자치단체로 이양하고 광역의회의 승인을 얻도록하는 방향으로 법 개정을 하는 것이 바람직하다. 지방의회의 승인을 구하도록 하는 이유는 정치인 출신인 단체장에 의한 특혜시비를 없애기 위한 방안이기 때문이다.

셋째, 지방자치단체가 당해 지역의 입지조건이나 자원을 최대한 활용할 수 있도록 하는 법개정이 필요하다. 예를 들어 지방자치단체인 부산시가 지방항만(서울특별시장, 부산시장 또는 도지사가 그 명칭과 구역을 지정공고한 항만)을 지정·신설·개축할 수 있도록 법개정이 필요하다. (항만법 제62조) 이와 관련한 법 개정의 바람직한 방향은 지방항만과 관련한 자치단체의 행위에 대

해서는 해양수산부장관의 승인의무를 면제하고 지방의회의 승인을 얻는 것으로 대체하는 방법이다. 그리고 당해 지방자치단체의 의사가 반영될 수 있도록 중앙항만정책심의위원회에 지방자치단체가 참여할 수 있도록 법적 보장책이 마련되어야 하는데 이를 위해서는 중앙항만정책심의회에 해당 자치단체의 대표가 반드시 참가하도록 하는 강제조항을 삽입하는 것이 필요하다.

〈표 4-3〉 지방자치단체의 '지역개발, 도시계획' 사무를 제약하는 각종 법령의 개선

제약하는 개별 법령의 내용	개선 방안
-도시계획실시기준과 도시계획신청서류를 건설교통부령으로 지정토록 한 규정 도시계획법 제12조	-지역의 지정, 특정시설제한구역의 지정, 시가화조성구역의 지정, 예정지구의 지정 및 개발제한구역의 지정을 건설교통부장관이 하고자 할 경우에는 해당 광역자치단체와 미리 협의하도록 하고 그 협의내용을 광역의회에서 승인을 얻도록 하는 방향으로 법 개정을 하는 것이다. 이렇게 하는 이유는 중앙정부가 인사권을 지니고 있는 지방고위 공무원이 중앙정부의 의견을 무조건적으로 반영할 수 있는 위험이 있기 때문에 이에 대한 지방의회의 견제를 받도록 하기 위해서이다.
-지역의 지정을 건설교통부장이 할 수 있도록 한 규정 동법 제17조	
-지구의 지정을 건설교통부장이 할 수 있도록 한 규정 동법 제18조	
-특정시설제한구역의 지정을 건설교통부장이 할 수 있도록 한 규정 동법 제20조	
-시가화조성구역의 지정을 건설교통부장관이 할 수 있도록 한 규정 동법 제20조의2 제1항	
-개발제한구역의 지정을 건설교통부장관의 권한으로 규정한 동법 제21조 제1·2항	
-예정지구의 지정을 건설교통부장관의 권한으로 규정한 택지개발촉진법 제3조 제1항	
-택지개발계획시 건설교통부장관의 승인을 얻도록 규정한 동법 제8조 제1항, 동법 시행령 제7조	
-택지개발사업실시계획시 건설교통부장관의 승인을 얻도록 규정한 동법 제9조 제1항, 동법 시행령 제8조	
-택지의 공급시 건설교통부장관의 승인을 얻도록 규정한 동법 제18조 제1항, 동법 시행령 제13조	
-사업계획의 승인 및 건축허가를 건설교통부장관의 권한으로 규정한 동법 제33조 제1항	-광역자치단체로 이양하고 광역의회의 승인을 얻도록하는 방향으로 법 개정
-지방자치단체장의 지방항만기본계획 수립시 해양수산부장관의 승인을 받도록 한 규정 항만법 제5조 제3항	-지방항만과 관련한 자치단체의 행위는 해양수산부장관의 승인의무를 면제하고 지방의회의 승인을 얻는 것으로 대체하는 법으로 개정
-시·도지사가 지방항만 지정 및 항만시설의 신설 또는 개축시 해양수산부장관의 승인을 얻도록 한 규정 동법 제62조	
-해양수산부장관이 필요할 때만 중앙항만정책심의위원회에 지방자치단체를 포함시키도록 한 규정 동법 시행령 제4조	-중앙항만정책심의위원회에 해당 자치단체의 대표가 반드시 참가하도록 하는 강제조항으로 법 개정

4. '지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수' 사무

지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수 사무는 지방자치단체의 고유사무로 지방자치철의 규정되어 있다. 그러나 지방자치단체가 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수를 함께 있어서는 자율성이 상당히 제약을 받고 있다. 구체적으로 지방세의 과세항목, 과세표준, 세율 등이 지방세법에 의하여 엄격히 규제를 받고 있다.

지방자치제도가 제대로 수행될 수 있기 위해서는 지방자치단체의 재정이 뒷받침되어야 한다. 그러나 지방자치단체의 재원과 관련된 권한이양은 거의 없어 지방자치제도의 정착을 기르려고 있다. 지방자치단체가 자주적으로 지방재정사무를 수행하기 위해서는 <표4-4>에서 보는 바와 같이 개별 법률 및 시행령들의 개선이 필요하다. 지방자치단체의 지방재정사무의 자율성을 높이기 위해서는 첫째, 지방자치단체가 자주적으로 취득세에 대한 과세표준을 정할수 있도록 지방세법 제111조를 개정하는 것이 필요하다. 즉, 지방세인 취득세의 과세표준이 되는 가액, 가격 또는 연부금액의 범위 및 그 적용과 취득시기에 대해서 지방자치단체가 그 조례로서 규정하도록 지방자치단체로 이관하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 지방자치단체는 상당한 자율성을 가지고서 그 실정에 맞게 부과·징수할 수 있게 될 것이다.

둘째, 지방세수입의 부과 및 징수를 자치단체가 지역실정에 맞게 자율적으로 조정하여 부과·징수할 수 있도록 지방세법 제112조, 제130조(과세표준), 제131조(부동산등기의 세율), 제132조(선박등기의 세율), 제132조의2(자동차등록의 세율), 제132조의3(건설기계등록의 세율), 제133조(신탁재산등록의 세율), 제134조(선박등록의 세율), 제135조(항공기등록의 세율), 제136조(공장 및 광업재단등기의 세율), 제137조(철인등기의 세율) 등의 개정이 필요하다. 이러한 법 개정의 바람직한 방향은 지방세인 부동산·선박·항공기·자동차 및 건설기계의 등록세에 관한 과세표준이 되는 가액의 범위 및 그 적용에 관한 사항은 지방자치단체가 그 조례로서 규정하도록 지방자치단체로 이관하거나 혹은 자치단체가 지역실정에 맞게 자율적으로 조정·부과하도록 하는 방안으로서 현재 취득물건의 가액 또는 연부금액의 100분의 20으로 한정한 취득세의 표준세율을 지방자치단체가 조례로서 자율적으로 취득세의 세율을 가감할 수 있도록 법 개정을 하는 것이다. 예를 들면 100분의 50 범위안에서 자치단체가 자율적으로 조정할 수 있도록 법 개정을 하는 것이 바람직하다. 이렇게 하는 경우 조세법정주의에도 부합되고 자치단체의 자율성도 확대하는 방안이라고 판단된다.

<표 4-4> 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수 사무를 제약하는 각종 법령의 개선

제약하는 개별 법령의 내용	개선 방안
-과세표준을 대통령령으로 정하도록 한 규정 지방세법 제111조	-지방세인 취득세의 과세표준이 되는 가액, 가격 또는 연부금액의 범위 및 그 적용과 취득시기에 대해서 지방자치단체가 그 조례로서 규정하도록 지방자치단체로 이관
-지방세의 세율을 제한하고 있는 규정인 동법 제112조	-지방세인 부동산·선박·항공기·자동차 및 건설기계의 등록세에 관한 과세표준이 되는 가액의 범위 및 그 적용에 관한 사항은 지방자치단체가 그 조례로서 규정하도록 지방자치단체로 이관

<p>-지방자치단체의 과세항목에 대하여 일률적인 세율을 책정하고 있는 동법 제131조, 제132조, 제132조의2, 제132조의3, 제133조, 제134조, 제135조, 제136조, 제137조</p> <p>-과세표준에 필요한 사항을 대통령령으로 정한다고 규정한 동법 제130조 제1·2·3·4·5항</p>	<p>-취득물건의 가액 또는 연부금액의 1000분의 20으로 한정된 취득세의 표준세율을 지방자치단체가 조례로서 자율적으로 취득세의 세율을 가감할 수 있도록 법 개정. 예를 들면 100분의 50 범위안에서 자치단체가 자율적으로 조정할 수 있도록 법 개정하는 것이 바람직하다.</p>
<p>-재산세의 세율을 규정하고 있는 동법 제188조 제1·2항</p>	<p>-건축물, 선박, 항공기에 대하여 일률적으로 지정하고 있는 세율을 지방자치단체가 조례로서 자율적으로 지정하도록 하거나 혹은 세율의 상한 선을 지방세법에서 규정하고 그 상한선 아래에서 지방자치단체가 자율적으로 지정하도록 법개정이 필요한데, 이 경우에는 현재의 세율 상한선을 상향조정하는 것이 필요하다.</p>

V. 결론

1998년 6월을 기점으로 우리나라도 지방자치의 역사가 쌓여가고 있다. 그러나 지방자치의 외형적 골격은 갖추었다 할지라도 아직도 지방자치법상 지방자치단체의 권한은 미미한 수준이다. 따라서 지방자치의 진정한 발전을 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 획일적인 통제를 위하여 존재하고 있는 개별 법률과 법령을 개선하는 것에 일차적인 목적을 두어야 할 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 지방자치단체의 재정확충 관련사무를 제약하는 개별 법령을 분석하였다. 지방자치제도가 제대로 실시되기 위해서는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등의 모든 권한이 중요하지만, 지방자치단체의 재정확충이 안되면 지방자치의 내실을 기할 수 없다는 명제하에서는 지방자치제의 기초토대가 된다고 생각되는 '자치재정을 확충할 수 있는 관련사무'의 자율성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각된다.

그런데 본 연구에서 지방자치단체의 재정을 확충할 수 있는 사무의 자율성정도를 분석해 보면 지방자치단체들이 스스로의 권한으로 이들 사무들을 추진할 수 없다는 결론을 내릴 수 있다. 즉, 지방자치단체의 재정확충관련 고유사무인 지방공기업의 설치 및 운영, 중소기업의 육성, 지역산업의 육성 및 지원 등은 지방공기업법, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 지방재정법 등에 의하여 강력한 규제를 받고 있다. 또한 지역개발사업, 지방토목·건설사업의 시행, 도시계획사업의 시행 등은 향만법, 도시계획법, 택지개발촉진법 등에 의하여 제한을 받고 있으며, 마지막으로 지방세와 지방세의수입의 부과 및 징수사무는 지방세법에 의하여 중앙정부의 규제를 받고 있는 실정이다.

이러한 현실적 제약속에서 지방자치의 활성화란 허울뿐인 것이라 할 수 있다. 무엇보다 지방자치의 활성화를 위해서는 지방정부의 자율성을 확보할 수 있는 법·제도의 개선이 요구된다 하겠다. 이러한 관점에서 지방자치단체의 자율성을 높이는 방안으로서는 첫째, 지방공기업의

설립 및 운영과 관련하여 현재의 중앙정부 승인제도(사장의 임명, 지방채발행)를 폐지하고 대신 지역주민을 대표하고 있는 지방의회의 승인을 받도록 하는 것이 필요하다. 둘째, 지역산업의 육성·지원 및 중소기업의 육성과 관련하여서는 공단개발과 관련된 주요 권한(예를 들면 공장입지의 기준, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제8조)을 지방으로 대폭 이양하는 방향이 바람직하고 또한 중앙정부가 각 자치단체별도 실정에 맞추어 공단의 면적범위를 지정하여 주는 방안이 고려될 수 있다. 셋째, 중앙정부가 지역개발과 관련된 결정을 할 때에는 해당 자치단체의 대표가 반드시 참가하도록 하는 강제조항의 신설이 필요하며 또한 그 협의내용을 광역의회에서 승인을 얻도록 하는 방향으로 법개정을 하는 것이 필요하다. 이렇게 하는 이유는 중앙정부가 인사권을 지니고 있는 지방고위공무원이 중앙정부의 의견을 무조건적으로 반영할 수 있는 위험이 있기 때문에 이에 대한 지방의회의 견제를 받도록 하기 위해서이다. 넷째, 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수사무와 관련해서는 중앙정부가 징수할 수 있는 상한선을 설정하고 각 지방자치단체는 그 상한선안에서 자율적으로 조정할 수 있도록 하는 법 개정이 필요하였다.

마지막으로 이러한 법개정이 이루어지기 위해서는 중앙정부와 중앙정부공무원의 의식전환이 이루어져야 할 것이다. 앞에서 본 바와 같이 지방정부로 권한을 이양하는데 대해 찬성하는 중앙공무원들은 33.6%에 그쳤으며, 나머지(66.4%)는 반대 또는 신중하게 결정해야 한다는 부정적인 입장을 보였다. 또한 중앙정부 공무원들의 35.6%가 지방정부의 행정능력의 부족을 자율권행사의 걸림돌로 지적해 지방공무원의 행정능력에 대한 중앙공무원의 불신이 깊은 것으로 나타났기 때문이다. 지방자치체도가 성공적으로 그 역사를 쌓아가기 위해서는 중앙정부와 중앙정부공무원의 지방자치단체에 대한 이러한 불신의식을 하루 속히 전환해야 할 것이다.

본 연구에서는 지방자치단체의 고유사무중 재정확충 관련사무를 대상으로 그 문제점을 분석하고 개선방안을 도출하였다. 그러나 진정한 지방자치체도의 발전을 원한다면 이들 업무들뿐만 아니라 지방자치단체의 다른 고유사무들의 제약요인들과 그들의 개선방안도 함께 연구되어야 하고 실행되어야 할 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 박채기. (1995). 조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안. 『연구보고서』. 188. 한국지방행정연구원.
- 권경득·금상호. (1997). 지방자치단체의 자치권 강화방안. 『지방행정연구』. 12(2). 한국지방행정연구원.
- 김기연. (1998). 지방재정의 발전과제. 『지방자치』. 112. 현대사회연구소.
- 김동건. (1993). 재정능력확충을 위한 제도개선. 『한국행정연구』. 2(2). 한국행정연구원.
- 김순은. (1994). 영국의 지방정부. 『지방의정』. 25. 동의대학교 지방의회연구소.
- 김제훈. (1994). 중앙과 지방간 기능재배분의 논리. 현황 및 전망. 『한국행정연구』. 3(3). 한국행정연구원.
- 김종표. (1994). 중앙과 기초자치단체간의 관계. 『지방행정』. 43(493). 대한지방행정공제회.
- 김판식. (1995). 지방자치단체의 조직관리개선. 『지방행정연구』. 10(3). 한국지방행정연구원.

- 김태호. (1996). 지방화시대와 지역발전과제. 『사회과학연구』. 6. 광주대학교 사회과학연구소.
- 김학트. (1996). 『지방행정의 이론과 실제』. 서울:박영사.
- 노용희. (1993). 국가발전과 지방자치 발전전략. 『연구보고서』. 19. 한국지방행정연구원.
- 박동서. (1990). 자치화와 무역행정개편. 『지방과 행정연구』. 2(1). 부산대학교 지방행정연구소.
- 박병식. (1994). 지방정부의 지역개발정책수단에 관한 연구. 한국행정학회 1994년도 하계지역학술대회 발표논문집.
- 박응격. (1995). 더 달라져야 할 민선단체장 시대의 自治行政. 『지방행정』. 44(506). 대한지방행정공제회.
- 박정수. (1998). 지방자치시대의 지방세제도 개선방안. 『법률행정논집』. 5. 서울시립대학교 법률행정연구소.
- 부산광역시. (1996). 부산광역시직제.
- 부산광역시. (1997). 부산광역시직제.
- 부산광역시 복구청. (1997). 내부자료.
- 『부산일보』. (1998). 부산항의 부산경제 기여도. 7. 6: 5.
- 여상일. (1996). 시·도지사외 지방공단 설치권한 확대. 『地方行政情報』. 52. 한국지방행정연구원.
- 오희환. (1995). 지방자치단체간 합리적 기능배분 방안. 『지방행정』. 44(503). 대한지방행정공제회.
- 유종해. (1994). 중앙정부와 시·도와의 관계. 『지방행정』. 43(493). 대한지방행정공제회.
- 이재성. (1996). 민선시대 지방재정의 실태와 과제. 『지방행정연구』. 11(1). 한국지방행정연구원.
- 이 호. (1997). 국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구. 『연구보고서』. 257. 한국지방행정연구원.
- 정종필. (1998). 『지방재정조정제도의 형평화 효과와 지방정부 지출효과 분석』. 박사학위논문. 부산대학교 대학원.
- 『중앙일보』. (1994). 지방자치단체의 재정. 14. 12: 11.
- 『중앙일보』. (1996). 지자체 평가. 2. 6: 27.
- 『중앙일보』. (1996). 속빈 강정인 지방자치제. 2. 6: 27.
- 『중앙일보』. (1996). 지자체 평가. 2. 6: 28.
- 『중앙일보』. (1996). 요원한 지방자치제. 2. 10: 20.
- 총무처. (1994). 중앙·지방사무 총람.
- 최신룡. (1996). 지방자치단체의 조직인사행정의 자율성 확대방안. 『지방행정연구』. 11(2). 한국지방행정연구원.
- 최창호. (1992). 지역사회개발론. 서울:삼영사.
- 통상산업부. (1997). 통상산업부와 그 소속기관직제.
- 하재룡. (1996). 중앙-지방간 행정사무의 배분방안. 『지방행정연구』. 11(2). 한국지방행정연구원.
- 『한겨레신문』. (1996). 재원이양에 인색한 중앙정부. 2. 6: 27.

- 「한겨레신문」. (1996). 규제개혁 실패. 2. 6: 28.
- 一河秀洋. (1993). 지방자치와 효율적 재원배분. 한국지방행정연구원 주최 「지방자치의 국가 발전 전략」. 국제심포지움 논문집.
- Hill. Dilys M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. London: George Allen & Uni win Ltd.
- Segal. Lydia. (1997). The Pitfalls of Political Decentralization and Proposals for Reform: The case of New York City · Public Schools, *Public Administration Review*, Voi.57, No.2.
- Rhodes. R.A.W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower Publishing Company Limited.
- Brooke. Michael Z. (1984). *Centralization and Autonomy: A Study in Organization Behavior*. New York: Praeger Publishers.
- Russel W. Maddox & F. Fuguay Robert. (1975). *State and Local Government*. New York: D.Van Nostrand Company.

姜成哲: 부산대학교 행정학과를 졸업하고 부산대학교 대학원에서 행정학 석사학위(논문: 환경정책의 논거와 환경질 만족도 분석)를 받음. 창원대학 행정학과 조교수를 거쳐 부산대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 있으면서 미국 인디애나대학교 School of Public and Environmental Affairs 객원교수를 역임함. 강의와 연구분야는 환경정책론·인사행정론으로 "도시주민의 환경질 분석", "부산지역 환경행정의 관리체계에 관한 연구", "김해시의 조직체제와 적정인력규모에 관한 연구" 등의 논문과 「개발과 환경의 정치학(공역)」, 「환경행정의 이론과 실제(공역)」, 「새 인사행정론(공저)」 등의 역·저서가 있음.

金相九: 부산대학교 행정학과를 졸업하고 부산대학교 일반대학원 박사과정에 재학중. 관심분야는 지방·도시행정 및 환경정책임. 주요실적은 "부산광역시 시정경영진단(공동연구)", "지방정부의 정책실행과정에 관한 연구-환경정책을 중심으로(공동연구)" 등이 있음.