

---

# 지방분권 실현을 위한 지방정부의 대응전략

SDI 2003-PR-08

---

2003

## 연구진

---

### ■ 연구책임

이종규 / 도시경영연구부 연구위원

### ■ 공동연구

#### 지방자치·행정부문

이종규 / 도시경영연구부 연구위원

나태준 / 도시경영연구부 부연구위원

김성준 / 도시경영연구부 부연구위원

최순영 / 도시경영연구부 연구원

#### 지방재정부문

이세구 / 도시경영연구부 연구위원

정병순 / 도시경영연구부 부연구위원

허명순 / 도시경영연구부 부연구위원

#### 수도권정책

지해명 / 도시경영연구부 연구위원

이우승 / 도시교통연구부 부연구위원

---

# 목 차

제1장 서론	3
제2장 지방정부 자치행정역량의 강화	9
1. 자치행정역량 현황	9
1) 자치조직권	9
2) 자치인사권	14
3) 자치입법권	18
2. 자치행정역량의 문제점	19
3. 자치행정역량 강화 방안	20
1) 자치조직권 및 자치인사권 강화	21
2) 지방의회의 입법기능 강화	22
3) 인사교류 등을 통한 공무원 실력 향상	23
4) 지방행정의 책임성 확보	24
제3장 지방정부의 기능과 역할 재정립	29
1. 특별지방행정기관제도의 개선	30
1) 특별지방행정기관의 현황 및 문제점	31
2) 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계 재정립	36
3) 특별지방행정기관 사례별 관계 재정립 방안	42
4) 결론	50
2. 자치경찰제의 도입방안	51
1) 자치경찰제의 도입배경 및 의의	51
2) 경찰의 기능 및 유형	54
3) 외국의 자치경찰제도	58
4) 자치경찰제의 도입방향	61
5) 결론	66
3. 지방선거제도의 개선방안	68
1) 지방선거제도의 현황과 문제점	69
2) 주요 논쟁점의 검토	74
3) 지방선거제도의 개선방안	79

4. 자치입법권의 확대방안 .....	82
1) 자치입법의 현황과 제약 .....	83
2) 자치입법권의 확대방안 .....	92
5. 결 론 .....	102
1) 특별지방행정기관제도의 개선 .....	102
2) 자치경찰제의 도입방안 .....	103
3) 지방선거제도의 개선방안 .....	104
4) 자치입법권의 확대방안 .....	105
제4장 재정분권화와 지방재정의 확충 .....	113
1. 서울시 지방재정 현황과 문제점 .....	113
1) 취약한 지방세입 구조 .....	113
2) 지방세입의 경직성 .....	116
3) 제도적인 역차별 .....	117
4) 불합리한 부담금 제도 .....	118
5) 재정부채 압박 .....	119
2. 재정분권의 원칙 .....	120
1) 세원(재)배분의 기본 프레임 .....	120
2) 조세배분과 적정 지방세 조건 .....	121
3) 세원배분의 유형과 배분기준 .....	122
3. 국세와 지방세의 조정에 관한 논의 .....	124
1) 소비세의 지방화 : 지방소비세의 도입 .....	124
2) 소득세의 지방화 : 지방소득세의 도입 .....	126
4. 국세와 지방세의 재배분 방안 .....	128
1) 재배분의 기본방향 .....	129
2) 재배분 방안 .....	131
5. 지방재정조정제도의 개선방안 .....	142
1) 문제의 제기 .....	142
2) 지방재정조정제도 현황 .....	144
3) 서울시 재정상황의 재검토 .....	150
4) 재정조정제도의 문제점 및 개선방안 .....	156
6. 교육·경찰자치권 확립과 재정분담 방안 .....	165
1) 서론 .....	165

2) 기능이양과 자원배분 .....	165
3) 교육재원과 교육세 개편 논의 .....	167
4) 교육자치와 재정분담 .....	175
5) 자치경찰제와 자원분담 .....	178
6) 교육 및 경찰기능 이양에 따른 자원분담 방안 .....	186
<b>제5장 수도권이전의 경제적 파급효과 .....</b>	<b>193</b>
1. 수도권 이전 논의 .....	193
2. 지역간 균형발전 .....	194
1) 지역간 경제력 격차의 추이 .....	194
2) 산업별 경제력 격차 분석 .....	195
3) 수도권이전의 지역간 균형발전 효과 .....	197
3. 수도권외의 과밀해소와 수도권·서울의 경쟁력 .....	199
1) 인구유출 규모 .....	199
2) 서울의 경쟁력 .....	200
3) 국가경쟁력 .....	202
4. 수도권 이전의 사회적 비용과 대안 모색 .....	203
1) 수도권 이전의 사회적 비용 .....	203
2) 대안의 모색 .....	204
5. 논의의 진전을 위한 제언 .....	213
<b>제6장 서울시 역점시책에 대한 지원 강화 .....</b>	<b>235</b>
1. 문제의 제기 .....	235
2. 접근방향 .....	236
1) 선진교통문화의 실현 .....	236
2) 서울시 역점시책에 대한 정부 지원 강화 .....	236
3) 서울시의 중추적 역할 수행 지원 .....	236
3. 구체적 대응방안 .....	237
1) 수도권 차원의 교통부문 지원방안 .....	237
:수도권 광역교통계획기구의 조직	
2) 서울시 차원의 교통부문 지원방안 .....	239
<b>제7장 결 론 .....</b>	<b>249</b>

# 표목차

<표 2-1> 부단체장 사무분장 .....	10
<표 2-2> 시·도의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준 .....	12
<표 2-3> 지방자치단체의 지방공무원 종류별 정원책정기준 .....	16
<표 2-4> 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원책정 기준 .....	17
<표 3-1> 특별지방행정기관과 지방자치단체의 차이 .....	31
<표 3-2> 특별지방행정기관의 변화 추이 .....	33
<표 3-3> 미국 ACIR의 기능배분기준(1974년) .....	37
<표 3-4> 일본의 기능배분기준 .....	38
<표 3-5> 환경행정체제간 사무배분 현황 .....	43
<표 3-6> 환경행정 관련 기능의 재조정 방안 .....	44
<표 3-7> 노동행정체계별 수행기능 .....	45
<표 3-8> 노동행정 관련 기능의 재조정 방안 .....	46
<표 3-9> 산림행정 관련 기능의 재조정 방안 .....	47
<표 3-10> 식품의약품안전관리사무의 배분현황 .....	49
<표 3-11> 식품의약품행정 관련 기능의 재조정 방안 .....	49
<표 3-12> 자치입법권의 운영현황 .....	83
<표 3-13> 주민의 조례 제정·개폐 청구현황 .....	84
<표 3-14> 광역시·도별 자치법규 제정·개폐 현황 .....	85
<표 3-15> 서울시의회 의안처리현황 (2001년~2003년) .....	91
<표 4-1> 우리나라의 국세와 지방세 규모 및 부담률 추이 .....	113
<표 4-2> 국세·지방세 비율의 국가별 비교(1999년 기준) .....	114
<표 4-3> 국세와 지방세의 신장성 비교 .....	114
<표 4-4> 자치단체별 지방세 세목별 규모(2001) .....	115
<표 4-5> 서울시 조세성질별 세수구조 .....	117
<표 4-6> 서울시 자치구별 기준재정수요 충족도(2001) .....	118
<표 4-7> 주요 부담금 및 범칙금 현황 .....	119
<표 4-8> 조세의 유형에 따른 재정적 자율권 순위 .....	122
<표 4-9> 지방소비세 도입방안에 관한 국내의 논의들 .....	125
<표 4-10> 개인소득세의 종류 및 내용 .....	126
<표 4-11> 지방세 주민세의 지역별 징수현황(2001) .....	127

<표 4-12> 국세 및 지방세의 구성(2001년) .....	132
<표 4-13> 지방소비세 도입에 따르는 지역별 세수효과 .....	134
<표 4-14> 지방세 원칙에 의한 지방소비세 도입대안의 비교 검토 .....	135
<표 4-15> 2001년 주민세 부과현황 .....	136
<표 4-16> 소득관련 세제의 보편성(변이계수) 분석 .....	137
<표 4-17> 지방소득세 신설의 세수효과: 소득세와 법인세(10%, 15%, 20%) .....	138
<표 4-18> 소득세 공동세화의 세수효과 : 배분율(25%, 30%, 40%) .....	139
<표 4-19> 지방소득세 도입대안의 비교 검토 .....	140
<표 4-20> 양도소득세 지방이양의 세수효과(결정세액 기준) .....	141
<표 4-21> 서울시 기준재정수요 충족도 .....	145
<표 4-22> 서울시 지방교부세 교부액 .....	146
<표 4-23> 교부세 교부·불교부단체 .....	146
<표 4-24> 국고보조금 현황 (2002년도) .....	147
<표 4-25> 기준보조율에 따른 보조금 지급대상사업 예시 .....	147
<표 4-26> 보조금 대상사업의 기준보조율 .....	148
<표 4-27> 서울시 국고보조금 신청내역 및 조정내역 .....	148
<표 4-28> 사업별 지방양여금 예산과 배분비율 (2003년도) .....	149
<표 4-29> 미국의 대도시 세입구조 .....	151
<표 4-30> 서울시 재정수요를 나타내는 각종 지표 .....	151
<표 4-31> 자치단체별 투자비 비율 (2003년 예산기준) .....	152
<표 4-32> 서울시 자치구별 주간인구지수 .....	152
<표 4-33> 서울시, 경기도 인구 및 세입증가율 .....	153
<표 4-34> 서울시의 부채규모 (2003년 6월 기준) .....	153
<표 4-35> 자치단체별 재정자립도 현황 (2002년도) .....	154
<표 4-36> 재정자립도 및 인건비 총당비율 (2002년도) .....	155
<표 4-37> 서울시 자치구 기준재정수요 충족도 .....	156
<표 4-38> 각국의 지하철 건설과 국고보조율 .....	161
<표 4-39> 지방교육재정 중 국가부담 재원의 성격 .....	169
<표 4-40> 지방교육재원 중 지방부담 재원 성격 .....	170
<표 4-41> 연도별 지방교육비 특별회계 재원 내역 .....	173
<표 4-42> 지방교육비 특별회계에서의 국가와 지방의 부담 .....	174
<표 4-43> 경찰예산 변화추이 .....	178
<표 4-44> 범죄, 인구, 경찰관수 .....	179
<표 4-45> 경찰교부금제도 도입 대안별 장단점 비교 .....	184

<표 4-46> 교육 및 경찰기능 이양에 따른 자원분담 방안 .....	187
<표 5-1> 지니계수와 산업별 불균등 기여도 .....	195
<표 5-2> 지역산업별 성장률: 1990~2001년 .....	196
<표 5-3> 수도 건설의 경제적 파급효과 .....	198
<표 5-4> 행정서비스 관련 업종 .....	201
<표 5-5> 서울 행정서비스의 지역간 연계구조 .....	201
<표 5-6> 산업별 효과분석 .....	203
<표 5-7> 수도이전과 산업육성의 생산유발효과비교 .....	206
<표 5-8> 수도이전과 산업육성의 지역별 부가가치 유발효과 .....	207
<표 5-9> 수도이전과 전략산업육성의 고용유발효과 비교 .....	209
<표 5-10> 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 생산유발효과 비교 .....	210
<표 5-11> 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 부가가치 유발효과 비교 ..	211
<표 5-12> 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 고용유발효과 비교 .....	212
<부표 1> 다지역 산업연관표의 산업분류 .....	219

---

## 그림목차

---

<그림 4-1> 세원(재)배분의 기본프레임 .....	120
<그림 4-2> 자치단체별 일반회계 세입구조 (2001년 결산기준) .....	143



## 제1장 서론

지난 1995년 6월 제 4대 지방선거 실시를 계기로 온전한 지방자치 시대가 개막되었다. 1961년 지방의회가 강제로 해산되고 무대 뒤로 퇴장되었던 지방이 한 세대가 지나고 나서 비로소 무대의 전면에 다시 등장한 것이다. 이러한 형식적 지방자치로부터 실질적 지방자치로의 전환을 위한 노력은 1998년에 본격화되었는데, 정부는 이른바 ‘중앙행정권한의 지방이양’을 국정개혁과제의 하나로 삼고 이를 적극 추진하고자 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률’을 제정하고, 지방이양추진위원회도 발족하였다.

이러한 노력에도 불구하고 지난 5년 동안 중앙정부는 조직권, 인사권, 예산권, 감사권 등을 통해 여전히 지방행정에 깊숙이 개입하였고 지방정부의 자치권은 거의 확대되지 않고 있다. 참여정부가 들어서면서 지방분권의 활성화를 위하여 위원회를 구성하고 로드 맵(road map)을 작성하였고, 2003년말 국회는 ‘지방분권특별법’을 제정한 바 있다. 이는 그 동안 지방정부와 시민단체 그리고 지식인들의 지속적인 분권화 요구가 본격적으로 제도화되는 시발점이라 할 수 있으나, 과연 의도한 바대로 실질적인 지방분권과 자치행정의 기반을 제대로 확립하겠느냐에 대해서는 회의적인 시각이 더 많은 것 같다.

사실 2003년 참여정부는 12대 국정과제의 하나로 ‘지방분권과 국가균형발전’을 채택함으로써, 지방분권이 정부의 주요 정책 목표임을 재천명한 바 있다. 이제 와서 지방분권을 다시 국정의 주요 과제로 삼은 것은 지난 기간 동안의 지속적인 논의와 노력에도 불구하고 지방자치와 분권화 정책들은 그 실효성에 문제가 많았고 허울뿐 이었다는 것을 정부 스스로가 인정하는 것이다. 다시 말해 현재의 지방자치는 여전히 형식적 수준에 머무르고 있어 실질적 지방자치와는 적지 않은 간극(間隙)이 존재하고 있다는 것이다.

이러한 간극에 대한 현 정부의 자체 평가는 중앙정부의 이기주의, 개별 단위사무 위주의 단편적 위양, 자치조직권 등 자치역량 강화를 위한 제도개선 노력의 미흡, 지방정부의 책임성과 자체혁신 노력의 부족, 그리고 취약한 지방재정 수준 등을 이유로 들고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003. 5).

오늘날 세계화의 물결이 휘몰아치고 국경 없는 경제전쟁의 와중에서 전통적인 국가간의 관계보다는 도시간의 관계, 그리고 고답적인 국가의 기능보다는 지방의 기능이 더욱 중요해지고 있다. 이와 같은 시대적 대세와 흐름은 국가중심의 권력구조와 기능을 지방정부 중심의 분권구조와 자치 기능의 활성화로 재편할 것을 요구하고 있다. 요즈음과 같이 다원화되고 구

체적이며 탈현대적인 정치, 경제, 사회, 문화적 제 현상을 제대로 수용하고 이에 적절히 대응하기 위해서는, 국가라는 거대한 맘모스 구조로는 불가능하고 현장 적응적이고 지역에 더욱 밀착된 지방정부의 역할이 중요하며 보충성의 원칙이 적용되어야 하는 것이다.

특히 2000년대에 접어들면서 우리 사회는 각 지역의 차이를 인정하고, 지방마다의 다양한 욕구와 행정수요를 스스로 충족하려는 움직임이 가시화되고 있다. 이에 따라 과거와 같은 집권적 통치구조로서는 문제해결이 불가능할 뿐만 아니라 중앙정부는 과부화로 인한 기능장애가 나타날 수밖에 없다. 선진국의 지방자치 정착과정을 반추해보아도 국가와 시대에 따라 조금씩 차이는 있었지만 궁극적으로는 도도한 분권화와 자치행정의 물결을 거스르는 경우는 없었다. 이와 같이 분권화와 지방자치가 이 시대의 보편적인 정치 패러다임으로 정착된 것은 변화에의 대응성이 높고, 지방 주민들의 선호와 요구에 쉽게 반응하며, 풀뿌리 민주주의를 강화하고, 적절한 행정서비스를 즉시 제공할 수 있기 때문이다.

이제 중앙집권적인 권력구조에서 탈피하여 명실상부한 지방분권의 질서를 확립해야 할 시점이다. 집권적이고 획일적인 권력제도를 개편하여 지방분권적인 다원화된 체제로 제도화해야 한다. 지금이 분권적인 행정시스템과 정치체제를 확립하기에 가장 적기(適期)인 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방분권과 자치행정의 확대를 시대의 요구로 보고, 관련 분야별 현황과 문제점을 분석한 후 지방정부의 자치권능 확보를 위한 제도개선 방향과 대안을 제시하고자 한다.

서론에 해당하는 본장에 이어 제2장에서는 자치행정 역량 강화의 핵심적 논의 대상인 자치조직권, 자주적 인사권, 지방의회의 입법기능, 지방행정의 책임성에 대해 그 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 논하고자 한다.

제3장에서는 명실상부한 지방분권 실현을 위한 과제로 지방정부와의 기능 중복 문제가 제기되고 있는 특별지방행정기관제도의 개선, 자치경찰제의 도입, 지방선거제도의 개선, 그리고 자치입법권의 확대방안에 대해 고찰한다.

제4장에서는 지방자치 실현의 기반이 되는 지방정부의 재정고권 확보와 재정 확충방안에 대해 논의한다. 서울시의 지방재정 현황과 문제점에 대해 살펴보고 자주재정 확보를 위한 방안으로서 국세의 지방이양 및 지방정부의 신세원 발굴을 검토한다. 다음은 현재의 지방재정 조정제도에 대한 개선 대안과 교육 및 경찰자치권의 확립에 따른 중앙과 지방의 재정분담 방안에 대해 고찰한다.

제5장에서는 지역간 균형발전과 행정수도이전의 경제적 효과에 대해 간략히 검토한다. 이를 위해 수도권 과밀해소와 서울의 경쟁력을 논의하고, 수도이전의 사회적 비용과 대안을 모색한다.

제6장에서는 수도권행정의 광역화 현상에 맞추어 수도권정책의 효율화를 피하기 위한 서울시 역점시책 사업의 지원강화 방안을 주로 교통개선 측면에서 검토한다. 그리고 마지막 7장에서는 본 연구의 결론을 제시하고자 한다.

## 제2장 지방정부 자치행정역량의 강화

자치행정역량은 각 지역 특성에 적합한 지역정책을 수립, 집행하기 위한 지방정부의 역량을 뜻한다. 즉 지방분권에 있어서, 자치행정역량을 강화한다는 것은 지방자치단체가 책임성을 확보하면서 중앙정부의 간섭이나 통제로부터 벗어나 자주적으로 자치행정을 구현하기 위해 필요로 하는 입법권, 조직권, 인사권 등의 자치권과 지방의회 및 지방 공무원들의 전문적 역량을 보강하는 것을 의미한다. 그동안 지방자치의 시행과 더불어, 지방분권화는 점진적이지만 권한 이양의 형태로 나타난 바 있다. 그럼에도 불구하고, 자치권의 이양은 물론, 지역주민들의 기대 수준에 부응하는 행정서비스의 질적·양적 제고가 이루어지지 못한 경우가 많았다.

다음에서는 이와 같은 자치행정역량과 관련하여, 현재 우리나라의 지방정부가 보유하고 있는 자치행정역량의 수준 및 현황, 그리고 그 문제점 및 개선방향에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1. 자치행정역량 현황

#### 1) 자치조직권

자치조직권이란 지방정부가 자신의 내부행정구조를 자기책임 하에 결정하고 지방사무의 처리과정을 결정할 수 있는 권한으로 국·실·과 등을 어떻게 구성하고 사무를 분장할 것인지에 대한 자기책임적 결정을 의미한다. 즉 지방의 행정수요와 특성에 부합된 조직유형과 규모를 지방정부가 선택할 수 있어야 한다는 것이다. 이것은 지방정부의 자치조직권이 지방자치단체의 고유한 권한으로서 지방자치의 가장 기본적인 권한의 하나로 헌법에 의하여 보장되는 자치권의 한 내용을 이룬다는 것이다.

이와 같은 맥락에서 외국의 경우에는 자치조직권을 해당 지역의 지방정부가 보유해야 할 당연한 권리로 인정하고 있는데 반해<sup>1)</sup> 우리의 경우에는 상위정부의 법적 규정의 허용범위에

---

1) 일본은 기본적으로 都道府縣의 조직은 조례로 정하도록 하면서, 행정기구에 대한 제한으로 국과 부에 대해서만 제한을 두고 있다(일본 지방자치법 제158조). 즉 都道에 11국, 府縣에 인구규모에 따라 6부내지 9부를 두도록 제한하고 있는데, 이러한 경우에도, 지방자치단체가 필요하다고 인정하는 경우에는 조례로서 이러한 제한에 관계없이 조직을 증감할 수 있도록 하고 있다. 또한 독일의 경우, 지방자치단체의 내부행정기관의 조직에 대한 제한이 전혀 없어서, 행정조직은 기본조례로 규정하도록 하고 있고, 다만 개별 법률에 행정기관 설치의무가 있는 경우가 있을 뿐이다(예: 학무국, 남녀평등수탁관 등). 미국의 경우에도, 주에 따라 조금씩 차이를 보이지만, 기본적으로 지방정부가 자신의 내부행정기관을 조직할 수 있는 권한은 당연히 그 지방정부에 귀속됨을 원칙으로 하고 있다. 즉 주정부가 법령을 통해 특별히 금지하는 사항을 제외하고는 모든 지방정부가 당해 지방정부의 조직과 관련하여 독자적인 법령을 제정하고 수정할 권한을 가지고 있는 것이다.

서 조직설치와 운영에 관한 제반 사항들을 취급하는 수준이다. 즉, 지방정부의 자치조직권이 중앙정부로부터 대단히 엄격하게 제약받고 있는 상황이어서, 지방자치의 의미마저 무색하게 할 가능성이 높다. 이처럼 법령의 규정을 통해 지방행정조직을 전국적으로 획일화시키고 있는 것은, 아래로부터 혁신을 가져오려는 지방자치의 근본이념에 배치되고, 지방마다의 행정수요를 충분히 반영할 수 없다. 특히, 공무원의 정원제한과는 달리 행정조직의 수를 제한하는 득보다는 실이 더 많아 불필요하다는 비난이 많다. 물론 이와 관련하여 조직의 방만(放漫)해질 가능성에 대한 우려의 목소리가 있으나, 그에 대한 책임은 기본적으로 자치단체장이 져야 할 문제이고 정치적인 통제기관인 지방의회가 제동을 걸어야 하는 문제이지, 획일적인 규제로 해결한 문제는 아니라고 본다. 중앙정부의 법령을 통해 지방자치단체의 자치조직권이 제약받고 있는 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 부단체장

민선에 의한 자치단체장을 제외하고는 최고위급인 부단체장의 경우, 그 정수(定數)는 지방자치법 제101조와 지방자치법시행령 제39조에 규정하고 있는데, 특별시와 인구 800만 이상의 광역시와 도는 3인, 그 밖의 광역시와 도는 2인, 시·군·자치구는 1인을 두도록 하여 획일적으로 제한하고 있다.

<표 2-1> 부단체장 사무분장

해당 시도	행정(1)부시장·행정(1)부지사	행정(2)부시장·행정(2)부지사	비 고
서울특별시	기획·예산관리, 감사, 비상기획, 행정관리, 보건복지, 산업경제, 문화관광, 환경 및 민방위·소방방재분야 업무	도시계획, 교통, 건설·상하수도, 주택분야 업무	시장은 필요하다고 인정하는 때에는 기획·예산관리 업무를 직접 관장할 수 있다.
경기도	수원시·성남시·안양시·부천시·광명시·평택시·안산시·과천시·오산시·시흥시·군포시·의왕시·하남시·용인시·이천시·안성시·김포시·여주군·화성군·광주군·양평군 지역에 대한 도 사무의 총괄	의정부시·동두천시·고양시·구리시·남양주시·파주시·양주군·연천군·포천군·가평군 지역에 대한 도 사무의 총괄	도 단위로 통일성을 유지할 필요성이 있거나 지역적으로 구분하기 곤란한 사무의 경우에는 행정(1)부지사가 이를 총괄하되 행정(2)부지사와의 미리 협의를 거쳐야 한다.

더구나 지방자치단체의 부단체장 임명에 있어서, 지방자치법 제101조 제2항 및 제3항의 규정에 따라 정무직 또는 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있는데, 이것은 지방자치단체의 공무원인 부단체장을 당해 지방자치단체의 인사권자가 임명하지 않고 외부에서 국가가 임명하도록 한다는 측면에서, 지방자치단체의 자치인사권을 침해하는 것이라 할 수 있다.

한편, 지방정부의 부단체장의 사무분장마저도 지방자치법 제101조에서 규정하고 있는데, 그 내용은 부단체장을 2인 또는 3인을 두는 경우의 사무 분장은 대통령령으로 정하도록 하고 있고(<표 2-1> 참조), 그 중 부시장·부지사를 3인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다는 것이다. 이처럼 인원을 제한하면서 지방자치단체의 내부적인 사무분장까지도 법령으로 정하도록 하는 것은 자치조직권을 지나치게 제한하는 것이라 할 수 있다.

## (2) 지방정부의 행정기구

기본적으로 현행 법령은 지방자치단체가 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둔에 있어서, 시·도는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 하지만, 이처럼 지방자치단체에 두는 행정기관에 대하여 그 윤곽도 정함이 없이 이를 포괄적으로 대통령령에 위임하는 것은 백지 위임 내지 포괄적 위임을 금지하는 헌법 제75조의 취지에 반하는 조치라고 볼 수 있다. 즉 이 위임규정은 전혀 대통령령의 예측을 불가능하게 할 정도의 포괄성을 지니고 있어 구체적으로 범위를 정한 위임이라고 볼 수 없는 것이다.

한편, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정(이하 “기구정원규정”) 제3조는 행정기구와 정원의 관리목표<sup>2)</sup>를 규정하면서, 제5조에서 기구설치의 일반적 요건(기구정원규정 제5조)<sup>3)</sup>을 명시적·확실적으로 규정하고 있다. 하지만, 이와 같은 기구설치 요건은 지방자치단체의

2) 기구정원규정 제3조가 규정하는 행정기구와 정원의 관리목표는 ① 소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질 및 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리, ② 지방행정기관의 조직은 상호간에 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성, ③ 지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정 등이다.

3) 기구정원규정 제5조가 규정하고 있는 행정기구 설치의 일반적 요건은 ① 국은 특별한 경우를 제외하고는 소관업무의 성질이나 양이 4개과 이상의 하부조직을 필요로 하는 경우에 설치, ② 실·본부(본부는 특별시·광역시 또는 도에 한한다)는 업무의 성질상 국 또는 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치, ③ 담당관은 전문적

조직권을 지나치게 제약하고 있어 지방자치단체의 자율적인 행정조직개편을 어렵게 만들고 있다.

또한, 시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 기구정원규정 제7조 1항과 관련된 설치기준에 따라, 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 하지만, 이와 같은 설치기준은 지방자치단체의 행정기구를 지나치게 획일적으로 규정하고 있어 지방행정수요를 충분히 반영하기 어렵게 만들고 있다. 더구나 근거법의 위임규정 역시 포괄적 위임에 해당하므로 헌법에 취지에 반하는 것이라 볼 수 있다. 구체적인 실·국·본부 및 과·담당관의 설치기준은 다음의 <표 2-2>와 같다(기구정원규정 제7조).

<표 2-2> 시·도의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준 (제7조 제1항 관련)

구 분		실국본부	과담당관	
서울특별시		13개 이내	69개 이내	
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	11개 이내	48개 이내	
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내	43개 이내	
	인구 200만 미만	광주·대전광역시	9개 이내	38개 이내
		울산광역시	9개 이내	36개 이내
도	경기도	16개 이내	63개 이내	
	인구 200만 이상 ~ 400만 미만	9개 이내	39개 이내	
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	8개 이내	35개 이내	
	제주도	7개 이내	28개 이내	

주 : 실·국·본부 및 과·담당관의 수를 산정함에 있어서 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부 및 과·담당관의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 수에 포함하여 산정함.

한편, 현행 법령은 대통령령으로 시·도 기관의 직급, 과·담당관의 설치, 직속기관의 설치 등에 대해서도 세부적으로 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 이처럼 대통령령으로 지나치게 세부적인 사항까

지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정개선 등에 관하여 기관장이나 보조기관(국장을 제외한다)을 보좌하기 위하여 필요한 경우에 설치, 특별한 경우를 제외하고는 기획업무를 담당하는 실장 밑에 설치하며, 담당관 밑에는 과를 둘 수 없음, ④ 과는 12인(시·도는 5급 4인 이상, 시·군·자치구는 6급 4인 이상 포함)이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있는 경우에 한하여 설치함, ⑤ 지방자치단체의 본청에 설치하는 실·국 및 실·과·담당관은 그 행정사무를 총괄하는 부단체장의 지휘·감독하에 둔. 다만 지방자치단체의 장을 직접 보좌하는 공보기능 등 그 특수성이 인정되는 경우에는 예외, ⑥ 지방자치단체는 정책기획기능과 집행기능을 함께 수행하는 보조·보좌기관인 실·국 및 실·과·담당관을 폐지하고 그 폐지된 기관과 같은 기능을 수행하는 별도의 사업소를 신설하여서는 안됨 등이다.

지 규정하는 것은 지방정부의 조례를 통한 자치입법권을 지나치게 제한하고 있어 자치권을 침해하는 것이다. 특히 과와 직급까지 모두 대통령령으로 정하는 것은 자치조직권을 유명무실하게 만들고 있다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 행정기구 설치와 관련된 또 다른 제한은 사업소의 설치와 관련된다. 지방자치법 제105조는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방정부의 조례로 사업소를 설치할 수 있도록 하면서, 자치사무만을 수행하는 경우에는 제103조 제1항의 정원범위 안에서 당해 지방정부의 조례로 사업소를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만, 동법 시행령 제40조 제2항에 따르면, 조례로 사업소(법 제105조 단서의 규정에 의하여 설치하는 사업소를 제외)를 설치하고자 하는 때에는 미리 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 한다고 규정되어 있다. 다만, 정원의 범위 안에서 사업소를 설치하는 경우로서 특별시 및 그 관할구역내의 자치구에 있어서 4급 또는 4급 상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 사업소를 설치하는 경우와 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구에 있어서 5급 또는 5급 상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 사업소를 설치하는 경우에는 행정자치부 장관의 승인을 요하지 않는다고 하면서, 이 경우에도 자치구는 특별시장 또는 광역시장의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 또한 사업소의 장의 직급, 하부조직 및 그 분장사무에 관하여는 당해 지방정부의 규칙으로 정하도록 하고 있다(기구정원규정 제12조의 3).

이와 같은 규정은 사업소설치에 관해 대통령령에 포괄적인 위임을 하고 있는 것으로 헌법 제75조의 취지에 반한다 할 수 있고, 행정자치부장관의 승인을 요하도록 하는 것은 지방정부의 자치권에 대한 중대한 제한으로 볼 수 있으므로 법률로써 제한해야 함에도 불구하고 시행령에서 이를 요구하는 것은 자치조직권을 지나치게 제한하는 것이고, 법률유보의 원칙에도 위배된다고 볼 수 있다.

4) 기구정원규정이 규정하는 시·도 기관의 직급, 과·담당관의 설치, 직속기관의 설치 등의 기준은 다음과 같다.

- 시·도 기관의 직급
  - 시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관 및 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준은 별표 3과 같음(기구정원규정 제8조)
- 과·담당관의 설치
  - 시·도 본청에 두는 과·담당관의 설치 및 사무분장등에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정함(기구정원규정 제9조)
- 직속기관
  - 지방자치단체는 대통령령 또는 조례로 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있음(지방자치법 제104조)
  - 지방농촌진흥기구·농업기술원·농업기술센터 및 특화작목시험장의 설치(기구정원규정 제11조)
  - 지방공립대학등(기구정원규정 제11조의2)
  - 지방공무원교육원(기구정원규정 제12조)
  - 보건환경연구원 (기구정원규정 제12조의2)



한편, 현행 법령은 사업소와 마찬가지로 출장소의 설치에 대해서도 제약을 가하고 있다. 지방자치법 제106조는 원거리 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만, 동법 시행령 제40조 제2항은 조례로 출장소를 설치하고자 하는 때에는 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하면서, 정원의 범위안에서 출장소를 설치하는 경우로서 특별시 및 그 관할구역내의 자치구에 있어서 4급 또는 4급 상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 출장소를 설치하는 경우와 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구에 있어서 5급 또는 5급 상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 출장소 설치하는 경우에는 행정자치부 장관의 승인을 요하지 않는다고 하고 있다.

이와 같이 출장소 설치요건을 대통령령에 포괄적으로 위임하는 것은 헌법 제75조의 취지에 반하고, 법률에 근거 없이 출장소를 설치하기 위하여 행정자치부장관의 승인을 요하고 있는 시행령 제40조의2 제3항은 법률유보의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다.

또한, 한시기구의 설치에 대해서도 기구정원규정 제6조에 의거하여, 한시기구를 설치할 경우 시·도는 행정자치부장관의 승인을, 시·군·구는 시·도지사의 승인을 요하도록 하면서, 기존 인력의 최대한 활용, 기존의 보조기관 및 담당관에 의한 목적 달성의 어려움, 최소 1년 이상의 업무량, 3년의 존속기한 제한, 행정자치부령에 의한 승인조항 등의 조건을 충족하도록 강제하고 있다. 지방의 특수성을 반영하면서 효율적·탄력적으로 조직을 운영하는데 필요한 현실적 수단인 한시기구의 설치에 있어서도 이처럼 제약을 가하고 있는 것은 지방자치단체의 자치권을 지나치게 제약하는 것이라 할 수 있다.

## 2) 자치인사권

자치인사권은 지방정부의 업무를 처리하기 위한 인적구성을 자기책임하에 구비할 수 있는 권한으로, 공무원의 임용, 승진, 징계, 해임 등의 인사에 대한 자기책임적 결정을 할 수 있다는 의미이다. 여기에는 직원의 배치계획 및 직무배분의 자기결정 등이 포함된다. 특히 지방자치법 제103조에 의하면, 지방공무원의 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 하면서 지방정부가 정원관리에 있어 규모의 적정화와 합리화를 도모하도록 하고 있고, 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등은 개별 법률로 정하도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고, 현재 우리나라의 자치인사권은 자치조직권과 같이 중앙정부의 획일적 법령에 의해 상당히 제한받고 있다. 구체적인 자치인사권 제약 현황을 살펴보면 다음과 같다.

## (1) 정원의 책정

지방자치법 제103조에 따르면, 지방자치단체에 두는 지방공무원의 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 지방공무원의 정원관리에 있어서 그 규모의 적정화와 운영의 합리화를 도모하여야 한다고 규정하고 있다. 하지만 이러한 규정에도 불구하고 현행 법령은 지방자치단체의 정원 책정과 관련하여 획일적 규정을 통해 제약을 가하고 있다.

이와 같은 상황을 살펴보면, 먼저 기구정원규정 제13조는 지방자치단체가 정원을 책정함에 있어서의 기준을 획일적으로 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 규정은 공무원의 정원을 책정함에 있어서 지방자치단체의 재량권을 지나치게 제약하는 것으로, 특히 1개 직위에 대해 1개의 직급만 부여한다든지 일반직과 별정직의 복수직을 허용하지 못한다고 하는 규정 등은 그 공익적인 목적에 비추어 자치조직권 및 자치인사권을 지나치게 제약하는 것이라 할 수 있어, 이로 인해 지방정부의 인사가 경직될 우려가 있다. 아울러 정원에 관한 사항을 대통령령에 포괄적으로 위임한 것은 헌법 제75조가 정한 백지위임금지의 취지에 반한다고 볼 수 있다.

또한, 기구정원규정은 지방자치단체가 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 산정한 정원(“표준정원”)<sup>6)</sup>의 범위 안에서 정원을 책정하도록 규정하고 있다(기구정원규정 제14조 제1항). 아울러 표준정원에 대하여 행정자치부령이 정하는 방법에 의하여 보정한 정원을 초과하여 정원을 책정하고자 할 경우에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 미리 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하고, 행정자치부장관은 표준정원을 매 3년마다 1월중에 산정하여 고시하도록 하고 있다(기구정원규정시행규칙 제4조 제4항).

이와 같은 표준정원산정산식, 보정비율 등은 지방정부의 자치권을 현저하게 제한할 뿐만 아니라 행정자치부장관이 표준정원을 고시하도록 한 것은 이를 조례로 정하도록 한 지방자치법 제103조에 위반된다는 비난을 받을 소지가 다분하다. 왜냐하면, 지방자치법 제103조에 지

5) 기구정원규정 제13조가 규정하는 지방자치단체의 정원책정기준은 ① 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 참작하여 정원을 책정, ② 업무의 성질·난이도·책임도 등을 참작하여 직급별 정원을 책정, ③ 1개의 직위에는 1개의 직급을 부여하되, 업무의 성질상 일반관리업무가 전체업무의 100분의 50을 넘는 직위에 대하여는 동일 계급내에서 행정직 및 다른 일반직의 복수의 직렬로 할 수 있으며, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에는 4개의 직렬을 초과하지 아니하는 범위 안에서 복수의 직렬로 할 수 있음, ④ 1개의 직위에 대하여는 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없고, 다만, 해당분야의 직렬이 없어 일반직으로 충원하기 어려운 경우로서 시험·연구·조사·교육·상담(사회복지분야의 상담업무를 제외한다) 등 전문지식을 필요로 하는 분야의 직위에 대하여는 예외로 함, ⑤ 1개의 직위에 전임계약직공무원을 채용하는 경우에는 당해 전임계약직공무원의 채용기간동안 그 직위에 상응하는 직급의 정원을 결원으로 유지하여야 함 등이다.

6) 행정자치부장관은 표준정원을 매 3년마다 1월중에 산정하여 고시한다(기구정원규정시행규칙 제4조 제4항).

방공무원의 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있으므로 대통령령에 위임된 것은 기준이고 구체적인 정원은 조례로 정하도록 되어 있음에도 불구하고, 대통령령인 기구정원규정은 기준을 정하지 않고 이를 행정자치부장관이 정하도록 포괄적으로 위임하고 있는 것이어서 법률이 정한 명령권자를 임의적으로 변경한 것이라 볼 수 있기 때문이다. 아울러, 표준정원을 3년마다 고시하도록 한 것은 행정수요의 변화와 불일치할 가능성이 많으며 지방정부의 인사권 행사에 적지 않은 어려움을 주고 있다.

한편, 중앙정부는 지방정부의 정원관리를 적절히 유지하고 합리적인 조직운동을 도모하기 위하여, 행정자치부령으로 만든 ‘표준정원’의 범위 안에서만 지방자치단체의 정원을 구성하도록 하고 매년 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 정원의 적정여부와 증감현황을 행정자치부 장관에게 보고하도록 의무화하고 있다.<sup>7)</sup> 다음의 <표 2-3>은 지방자치단체의 지방공무원별 정원책정기준을 정리한 것이다.

<표 2-3> 지방자치단체의 지방공무원 종류별 정원책정기준

구 분	일반직	기능직·고용직	별정직·정무직	소방직·교원
특별시	35% 이상	35% 이내	3% 이내	27% 이내
광역시	35% 이상	36% 이내	2% 이내	27% 이내
도	38% 이상	18% 이내	2% 이내	42% 이내
시	70% 이상	26% 이내	4% 이내	
군	72% 이상	22% 이내	6% 이내	
구	66% 이상	30% 이내	4% 이내	

주 : 1. 일반직의 경우에는 연구직·지도직 공무원 정원을 포함함.  
 2. 시군자치구의 경우에는 읍면동의 공무원 정원을 포함함.

이처럼 공무원의 정원에 관하여 범위를 정함이 없이 대통령령에 위임한 것은 백지위임에 해당하는 것으로, 백지위임을 금지하는 헌법 제75조의 취지에 반하는 것이다. 또한, 정원책정

7) 행정기구와 정원의 관리목표(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제3조)는 다음과 같다.  
 - 소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질 및 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리한다.  
 - 지방자치단체의 조직은 상호간에 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성해야 한다.  
 - 지방자치단체의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방자치단체의 조직과 정원도 조정한다.

기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있으나 이를 대통령령으로 규정하지 않고 다시 행정자치부령으로 규정하고 있어 수임규정을 위반하여 법률위반이 되며 또한 위임근거를 결하여 헌법 제95조에 위반된다는 비난의 소지가 다분하다. 아울러 행정자치부령으로 정한 정원채정기준은 내용적으로도 지방자치단체의 자치권을 지나치게 제약하고 있어서 위헌의 소지를 안고 있다.

한편, 이와 같은 공무원종류별 제한과 더불어, 직급별 정원도 일반직 공무원과 기능직 공무원, 연구·지도직 공무원으로 나누어 그 채정기준이 규정되어 있는데, 구체적인 내용은 다음의 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원채정 기준

- 일반직 공무원

구 분	4급 이상	5급	6급	7급	8급 이하
특별시	5% 이내	14% 이내	30% 이내	34% 이내	17% 이상
광역시	5% 이내	14% 이내	28% 이내	34% 이내	19% 이상
도	6% 이내	18% 이내	29% 이내	34% 이내	13% 이상

- 기능직 공무원

구 분	6등급	7등급	8등급	9등급	10등급
특별시	3% 이내	8% 이내	14% 이내	35% 이내	40% 이상
광역시	3% 이내	8% 이내	15% 이내	30% 이내	44% 이상
도	3% 이내	8% 이내	14% 이내	30% 이내	45% 이상

- 연구·지도직 공무원

구 분	지 도 직		연 구 직	
	지 도 관	지 도 사	연 구 관	연 구 사
특별시	5% 이내	95% 이상	16% 이내	84% 이상
광역시	4% 이내	96% 이상	18% 이내	82% 이상
도	31% 이내	69% 이상	18% 이내	82% 이상

이처럼 직급별 정원채정기준을 대통령령에 백지위임하는 것 역시 헌법 제75조에 취지에 반하는 것으로 볼 수 있다. 또한 정원채정기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있으나 이 규

정은 행정자치부령으로 되어 있어 법률에 의한 수입근거를 결여하여 헌법 제95조에 위반된다는 비난의 소지가 많다. 물론, 이와 같은 법체계상 문제와는 별도로, 이러한 제한이 결과적으로 지방정부의 자치권을 지나치게 제약하고 있음은 자명한 사실이다.

## (2) 중기기본인력운용계획

앞서 살펴본 정원책정과 관련된 제한 외에도, 기구정원규정은 지방자치단체의 장이 계획적이고 효율적인 인력운영을 위하여 중기기본인력운용계획(이하 "기본인력계획")을 수립·시행하도록 하면서, 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립하게 하고, 기본인력계획을 수립함에 있어서 시·도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 시·도지사와 협의하도록 하고 있다. 행정자치부장관 및 시·도지사는 기본인력계획의 적정성 여부 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 통보하여야 하며, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하도록 하고 있다(기구정원규정 제14조의2). 따라서, 이것은 지방자치단체의 자치인사권을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

한편, 이처럼 기본인력계획을 수립하고 시행의무를 부과하는 기구정원규정 제14조의2는 지방자치단체의 권리(자치인사권)를 제한하는 규정임에도 불구하고, 이에 대한 법률에 근거한 규정이 없으므로 헌법 제75조의 취지에 반하고, 또한 행정자치부장관과 협의의무를 부과하는 것도 근거규정이 없어 헌법에 위반된다는 비난의 소지를 안고 있다. 지방자치법 제103조가 위임하고 있는 것은 정원산정의 기준에 한정되기 때문이다.

## 3) 자치입법권

이상에서 살펴본 자치조직권과 자치인사권 외에도, 지방자치의 정신에 비추어 볼 때 지방자치단체의 자치입법권 역시 극히 제약되어 있는 상황이라고 보는 것이 타당하다. 현재 지방자치법 제15조는 법령의 범위 안에서 조례를 제정하도록 하는 한편 주민의 권리제한 또는 의무부과 및 벌칙제정에 관한 조례는 법률의 위임을 조건으로 함으로써 지방의 입법권을 제약하고 있다. 더구나 입법부를 통과하지 않은 명령에 의해서도 대부분의 입법권이 제약받고 있다는 현실은 스스로 다스린다는 자치의 정신에도 명백히 위반되는 것이다. 또한 지방으로부터 많은 비판의 대상이 되고 있는 지방자치법 제9조의 단서조항(법률에 이와 다른 조항이 있는 경우)을 통하여 지방의 자치사무 범주를 제약함으로써 실제로는 지방의 자치입법권을 유명무실하게 만들 수 있는 근거를 제공하고 있다.

이와 관련하여, 자치의 범주가 구미 각국에 비하여 많은 제약을 받고 있는 일본의 경우도 법령의 범위 안에서가 아니라 법령에 위반되지 않는 한도 내에서라고 매우 폭넓게 자치입법권을 보장하고 있다. 따라서 이것과 비교해도 현재 우리나라의 지방자치단체 입법권은 아주 많은 제약을 받고 있는 것이라 할 수 있다.

## 2. 자치행정역량의 문제점

앞서 현황에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 경우 지방자치가 실시된 지 10여 년이 지났음에도 불구하고 자치권에 있어서 중앙정부로부터 많은 제약을 받고 있는 것으로 나타났다.

현재 지방자치법 제102조는 대통령령이 정하는 범위 내에서 조례를 통하여 지방행정기구를 구성하도록 허용하고 있으며 광역자치단체에 두는 국가 공무원의 숫자도 일정 범위 내로 한정하여 공무원의 지방직화 가능성을 열어두고 있다. 그러나, 다른 한편에서는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’을 통하여 부단체장의 수와 직급, 설치 가능한 조직의 수와 범위, 공무원의 직군별, 직급별 정원책정기준 등에 관하여 세부적 지침을 지방정부에 하달하여 이를 준수하도록 강제하고 있다.

따라서 이것은 지방정부의 자치조직권과 자치인사권을 가로막는 조치로 작용하고 있으며, 이로 인해 지방정부의 조직 및 인사 운영이 탄력적으로 이루어지지 못하는 경우가 많다. 물론, 이와 같은 중앙정부에 의한 제약이 지방정부의 방만한 운영과 공무원 수의 지나친 증가를 막는 효과를 지닌 것도 사실이다. 그러나 지방정부가 주민에 대한 행정서비스를 높이기 위해 조직을 설치하거나 공무원 수를 늘리고자 할 때에도 다른 부서나 인력을 줄이는 방법을 사용할 수밖에 없기 때문에 결국에는 또 다른 분야에서 주민에게 피해가 돌아갈 가능성이 많아지게 된다는 문제점이 있다. 즉 지방정부마다 추진하는 정책이 각양각색임에도 불구하고, 조직, 인사, 직무에 관한 사항을 이처럼 국가가 일방적으로 정하는 것은 지방자치의 취지에 근본적으로 배치된다는 비판이 많다. 따라서 지방의 특성과 여건, 그리고 행정수요의 변화에 따른 조정능력을 강화시켜나갈 필요성이 제기된다.

또 다른 문제로 앞서 현황에서 각 분야별로 제기한 바와 같이, 지방정부의 자치조직권 및 자치인사권에 대한 중앙정부의 규제와 관련하여 법제상의 문제점을 지적할 수 있다. 현재 이들 자치권에 대한 규정은 지방자치법, 지방자치법시행령, 기구정원규정, 기구정원규정시행규칙 등에 기술되어 있는데, 관련 조항의 경우 대부분 대통령령과 행정자치부장관의 부령으로 규제되고 있어 헌법이 정한 백지위임 및 포괄적 위임 금지 원칙에 위배되고, 지방자치법이

정한 취지에 반한다는 비판의 목소리가 높다. 따라서 이에 대한 적극적인 법률 검토가 요구된다.

한편 법령의 범위 안에서 조례를 제정하도록 하면서, 주민의 권리제한 또는 의무부과 및 벌칙제정에 관한 조례는 법률의 위임을 조건으로 하고, 명령에 의해서도 대부분의 입법권이 제약받고 있으며, 지방의 자치사무 범주도 법률의 단서조항에 의해 제약받고 있는 현실은, 법률제정권을 가진 중앙 정치권의 국회와 명령을 내리는 중앙행정부처가 지방자치에 대해 행하고 있는 권력적 견제라고 밖에는 달리 볼 수가 없다. 이처럼 많은 제약이 있는 입법권에 비교한다면 지방조직권은 오히려 조금 나은 편이라고 할 수 있다.

반면, 이러한 법률 조항 하나 하나도 문제이지만 본질적 사안은 결국 지방에 영향을 끼치는 중앙의 입법과정에 지방정부가 효과적인 의사전달장치를 가지고 있지 못하다는 것이 더 큰 문제라고 볼 수 있다.

그 밖에도, 중앙정부-광역자치단체간, 광역자치단체-기초자치단체간 인사교류의 경우 지방자치의 실시 이후 상당히 감소된 것으로 나타나고 있는데, 여기에는 집권적 성향이 상당 부분 내재된 것으로 볼 수 있어, 하나의 문제점으로 제기될 수 있을 것이다.

### 3. 자치행정역량 강화 방안

지방화시대를 맞이하여, 지방정부의 자치행정역량 강화는 지방의 역할 범위를 확대하기 위해 필수적이다. 이러한 측면에서, 최근 국민의 정부 및 참여정부가 법적·제도적 차원에서 지방분권을 추진함으로써 지방정부의 사회적 대응성과 책임을 확보하려는 노력을 보인 것은 긍정적으로 평가될 수 있는 부분이다. 하지만 아직까지는 중앙정부에 의해 자치행정역량이 상당히 제약받고 있는 실정이어서, 지방자치의 의미마저 퇴색하게 할 우려를 낳고 있다. 그리고 이와는 별도로, 자치를 위한 지방공무원의 역량도 아직까지는 중앙공무원에 비해 전반적으로 뒤져있다는 평가를 받고 있는 것이 사실이다. 또한 지방행정의 책임성 확보를 위한 장치나 수단도 미흡하다. 따라서 자치행정역량을 강화하기 위해서는 상기(上記)한 측면을 모두 고려하여 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 인식 하에, 자치행정역량 강화를 위한 방향으로 다음과 같은 네 가지 사항을 제시하고자 한다.

첫째, 지방정부의 조직 및 정원에 대해 필요한 최소한의 기준만을 정하고 조직의 운영과 인력관리의 자율성을 보장해야 한다. 둘째, 자치입법권 강화를 위해 주민의 권리제한, 의무부과에 관한 조례제정 범위 확대 등 필요한 조치를 강구해야 할 것이다. 셋째, 중앙과 지방정부

간의 공무원 인사교류를 활성화하고 지방공무원의 교육훈련제도를 개선하는 등의 방법으로 지방공무원의 전문성을 제고하며 역량을 강화할 수 있도록 힘써야 한다. 넷째, 지방행정의 책임성 확보를 위해 주민통제 장치를 강화해나가야 한다.

이와 같은 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 자치조직권 및 자치인사권 강화

앞서 살펴본 바와 같이, 외국에서는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 지방정부의 자치조직권이 제한되고 있는 우리의 현실은 지방정부를 중앙정부의 일선기관으로 보던 중앙집권적 사고에서 비롯된 것이다. 따라서 지방자치시대에 상응하는 조직권을 보장하여 지역에 따라 다양한 조직정책, 인사정책을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

지방정부의 조직은 업무 수행을 위한 기본적인 틀이 된다는 점에서 매우 중요하며 조직이 잘못되는 경우 업무추진상 차질이 빚어질 수 있고 효율성에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 또한 지역사무를 어떤 조직으로 수행할 것인지는 다양한 실험이 요구되며 지역 나름의 자율성이 필요하다. 다만, 지방자치단체나 그 장이 국가사무를 수행하는 범위 내에서 그 행정조직의 구성에 대해서 국가적인 이해관계가 있을 수 있으나 이때는 법률로 최소한의 필요 기구를 규정하면 되는 것이다. 즉 전국적인 이해관계가 없는 한 지방행정조직은 그 영향이 지방정부의 업무수행에 그치므로 이를 외부기관에서 관여할 필요가 없다고 본다.

물론, 조직의 방만한 운영은 지방정부에 재정적인 압박과 업무수행의 비능률성을 초래할 수 있으나, 이는 당해 정부의 통제기관인 지방의회가 충분히 견제할 수 있다고 본다. 즉, 조직운영의 합리성을 보장하기 위해서는 전국적인 획일적 규제보다는 당해 지방정부의 내부적 자동통제 메커니즘을 만들어서 극복되어야 한다.

한편, 전국적인 관점에서 지방정부의 조직권에 관여할 필요가 있는 것으로 재정조정제도의 합리적 수행을 들 수 있다. 이 경우에도 중앙정부로부터 재정보조와 지원(특히 교부세)을 받지 아니하는 지방정부에게는 관여하지 않는 것이 원칙일 것이다.

이상의 논의를 토대로, 자치조직권 및 자치인사권 강화를 위해 중장기적으로 보완하고 추진해야 할 과제를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 지방자치법을 개정하여 지방자치단체의 내부조직과 정원은 자치단체의 조례로 정하도록 해야 할 것이다. 즉 이러한 사항을 국가가 획일적으로 정할 것이 아니라 당해 지방정부의 사정에 따라 조례로 정하여 지방적인 다양성과 필요에 부응하도록 해야 한다. 기존의 규



제 법령을 폐지하고 정부가 정부조직법에 정부의 기본조직을 정하듯 지방정부의 기본조직과 업무분장을 정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또한 지방정부의 행정조직은 그 업무를 규율하고 있는 개별법에서 규정하는 경우를 제외하고는 조례로 정하도록 한다. 즉 행정조직의 설치·운영은 지역주민들에 대한 대민서비스에 영향을 미치는 것이므로 각 지방정부에서 조례로 정하여 공시성과 계속성을 갖도록 하는 것이 타당할 것이다.

아울러, 지방정부의 정원도 조례로 정하도록 한다. 지방공무원 증원으로 인한 피해는 궁극적으로 주민에게 직결되므로 공무원 정원에 대한 규율권도 지방정부가 스스로 필요한 인원에 대한 선발과 운용을 할 수 있도록 표준정원제도에 대한 개선이 필요하다. 따라서, 지방자치단체 정원에 대한 대통령령의 기준적용 규정을 폐지하고, 지방자치법 제103조를 개정하여 조례에 의한 기초자치단체의 자율적 운영을 유도하는 것이 바람직할 것이다. 이를 추진함에 있어 시·도지사협의회나 시·도의회의장협의회 등 지방자치단체연합조직에서 청원하고 이를 관철하기 위한 활동을 추진하는 것도 하나의 방법으로 고려될 수 있을 것이다.

## 2) 지방의회의 입법기능 강화

근본적으로 지방정부의 업무에 대한 감독과 지원을 위해서는 지방의회의 역할도 강화되어야 할 필요가 있다. 이러한 지방의회의 입법기능을 강화하기 위해서는 조례제정권의 범위 확대, 지방의회의 조직과 권한 강화, 지방의회에 주민참여 기회의 확대를 위한 조치들이 마련되어야 한다.

우선 조례의 법적 지위를 높이는 것이 필요한데, 이를 위해서는 지방의회의 위상을 재정립하고 이를 위한 입법개선을 고려해야 할 것이다. 이와 관련, 현재 중앙부처 행정권한으로 되어 있는 사무를 지방으로 이양하는 것도 위상 제고에 기여할 것으로 보이며, 기관위임사무를 전략적으로 재배분하려는 노력도 고려해 보아야 할 것이다.

그리고 지방자치법상 의결사항을 확대하고, 행정사무조사·감사의 실효성을 제고함과 아울러, 중요 정책에 대한 지방자치단체장의 의회보고를 법으로 제도화함으로써 의회기능을 활성화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

### 3) 인사교류 등을 통한 공무원 실력 향상

지방공무원의 자질과 능력개발을 위해서는 공무원에 대한 교육·훈련 제도를 시급히 개선해야 한다. 공무원의 자질과 업무수행 결과에 의하여 시민의 정부에 대한 신뢰도가 결정된다. 이처럼 공무원의 능력과 자질이 중요함에도 불구하고, 현행 제도 아래에서는 지방공무원의 능력을 향상시킬 수단이 전무한 실정이다.

특히 지방공무원의 순환보직제는 무책임, 무능력을 조장하는 주 원인이므로, 각 직렬에 따라 전문성을 강화할 수 있도록 순환보직제도를 폐지 또는 수정하고 전문성을 제고하는 방향의 제도를 정비해야 한다. 또한 공무원이 업무피로에 빠지는 것을 방지하기 위하여 중앙정부와 지방정부간, 지방정부상호간의 인사교류를 활성화하는 방안을 법제화할 필요가 있다. 더불어, 공무원의 능력향상과 자기개발을 위한 연수제도나 안식년제도 등도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이에 대해서는 중앙정부와 개별 지방정부가 상호 협의하에 조례로 정할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

구체적으로 살펴보면, 지방공무원의 전문성 강화를 위해 정부간 인사교류의 확대, 개방형 임용제도의 확대, 성과중심의 인력관리 및 지역특성과 행정수요를 고려한 자율적이고 효율적인 인력관리를 도모해야 한다.

지방의 우수인재를 중앙에 일정기간 파견하여 정책관리능력을 배양시킨 후 다시 지방으로 데려가는 인사교류체제를 도입하고, 지방정부간 인사교류에 있어서는 지방자치단체연합체가 중심이 되어 교류희망자에 대한 정보를 총괄하여 상호 교환하거나, 파견 등을 실시할 수 있도록 하는 인력은행제를 도입하여 적극 활용하는 것이 바람직하다.

그리고 성과급에 의한 보수체계를 다양화하거나 차별화하고, 상위직급자 이외에 담당 중요 보직자까지 목표관리제를 확대 실시함은 물론 조직구성원들의 실질적인 수요에 부응할 수 있는 수요자 중심의 교육훈련체제를 마련해야 할 것이다.

한편 전문적 능력과 경험을 축적할 수 있도록 보직관리제(경로제)와 지방고시제도를 활성화하여 우수한 인재를 확보, 장기적으로 전문가를 양성하는 것이 중요하다. 특히 모든 지방공무원의 개인별 인사데이터 또는 인력자원 정보시스템을 구축하여 전보, 승진 등의 인사관리 자료로 활용하고, 중앙-지방간, 지방-지방간 상호인사정보의 교환 및 민간 전문인력에 관한 데이터베이스 구축도 필요하다.

#### 4) 지방행정의 책임성 확보

한편, 지방분권에는 지방행정의 책임성 확보도 매우 중요하므로, 이를 위한 주민의 통제장치를 강화해야 할 것이다.

우선, 단기적으로는 규제업무의 실효성 확보를 통한 책임성을 강조하기 위해 쓰레기 무단투기, 주차위반 등 기초질서 위반사범 단속을 위한 특별팀을 구성하거나 기초자치단체별로 단속과를 설치하는 등 조직적인 변화를 유도해 나가는 것이 바람직할 것이다. 특히, 재해·재난 및 소방과 관련한 위험시설에 대한 검사를 철저히 하되, 위반 업소에 대하여는 영업취소 등 강력한 행정조치를 취하고 단속 공무원에 연대책임을 부여하는 것을 검토해야 할 것이다.

보다 장기적으로는, 주민소환제 같은 선출직 공무원에 대한 주민의 통제장치 마련을 신중히 검토해야 할 것이다. 또한, 영국에서 실시하고 있는 ‘우수 지방자치단체 인증제도’<sup>8)</sup>와 같은 지방자치 선진국의 우수 제도 도입을 다각도로 고려해보아야 할 것이다.

---

8) 지방자치단체가 우수한 경영사업실적을 올렸던가, 주민서비스의 향상, 예산 절감 등을 통하여 지방자치단체 개혁을 선도하였을 때 우수지방자치단체로 선정하여 행·재정상의 특혜를 부여하는 제도이다.

## 참고문헌

- 김두관(2003), '참여정부의 정부혁신과 지방분권의 방향'
- 김병준(1996), '우리나라에서 분권화 개혁의 현황과 과제: 분권화를 위한 시민사회단체의 역할', 지방분권과 지역발전
- \_\_\_\_\_ (2002), '김병준 교수의 지방자치 살리기', 서울: 한울
- \_\_\_\_\_ (2002), '시민단체의 분권화 운동: 그 전개와 현황', 「지방분권과 국가개혁」(강원비전포럼 2002년 제2차 정기포럼 발표논문집)
- 김순은(2001), '우리나라 지방분권의 평가와 과제', 부산: 동의대학교
- \_\_\_\_\_ (2001), '지방분권과 지역발전의 새로운 패러다임', 지방분권과 지역발전
- 박양호(2001), '분권과 혁신을 향한 지역균형발전방안', 대구사회연구소 분권혁신정책세미나 발표논문
- 성경룡(2001), '분권화와 지역균형발전정책: 평가와 과제', 고려대 아세아문제연구소 민주주의 포럼 제2차 월례토론회 발표논문
- 성경룡외(2003), 지방분권형 국가만들기
- 소영진(2001), '지방분권의 주요과제와 실천방안', 대구사회연구소 분권혁신정책세미나 발표논문
- 안성호(1995), '지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제', 『한국지방자치학회보』, 11(4)
- 이재은(2000), '한국에서 지방분권화 개혁의 현상과 과제', 『제10회 21세기발전모델포럼』, 대구사회연구소·경북대학교 공동주최 발표논문
- \_\_\_\_\_ (2001), '지방분권 정책대안 학술심포지엄: 지방분권과 지역발전'
- 전국시장·군수·구청장협의회(2003), '공무원교육교재: 지방분권과 국가균형발전을 통한 지방자치발전'
- \_\_\_\_\_ (2003), '전국 지방공무원 지방분권 교육: 지방이 살아야 나라가 산다'
- 정부혁신지방분권위원회(2003), '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향', 「제5회 국정과제 회의 보고자료」
- \_\_\_\_\_ (2003), '참여정부 지방분권 추진 로드맵'
- 하혜수 등(2000), '지방정부의 자치권 확대방안 연구', 수원: 경기개발연구원
- 황한식(1995), '주민자치와 지역경제의 내발적 발전의 길', 『지역사회연구』, 3집, 한국지역사회학회

### 제3장 지방정부의 기능과 역할 재정립

시대의 변화에 따라 새롭고 다양한 행정수요에 대응하기 위해서는 종래의 중앙집권적이고 획일적인 행정으로는 한계가 있다. 개인별·지역별로 차이가 있는 지역주민의 다양한 선호에 대하여 탄력적으로 대응하도록 하기 위해 분권화된 정부를 구현해야 한다. 분권화는 주민이 자신의 선호에 부합하는 서비스 믹스를 가장 적은 부담으로 구입할 수 있는 지역을 선택하여 이동하는 티부(Tiebout)의 발에 의한 투표를 가능하게 하여 지방정부들로 하여금 최상의 서비스를 가장 낮은 비용으로 제공하도록 경쟁을 촉진함으로써 효율성이 증진된다.

지난 95년 자치단체장 선거 실시와 함께 지방자치제가 실시되었지만, 그 동안 중앙정부의 지방정부에 대한 계속적인 개입과 통제로 자치권한은 거의 확대되지 않고 있다. 그러나 참여정부가 들어서면서 지방분권 활성화를 위해 지방분권특별법이 제정되어, 명실상부한 지방의 권한 강화와 역량 증진의 계기가 마련되었다. 본 장에서는 실질적인 지방분권 실현을 위한 과제로 특별지방행정기관제도의 개선, 자치경찰제의 도입, 지방선거제도의 개선, 그리고 자치입법권의 확대 방안을 정하고 이에 대해 논의하고자 한다.

본 장의 주제로 선정한 특별지방행정기관제도, 자치경찰제, 지방선거제도, 자치입법권의 문제점을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대부분의 특별지방행정기관은 지방자치 실시 이전에 설치되었고, 지방자치 실시 이후 상당수의 국가기능이 지방으로 이양되었음에도 불구하고 현재까지도 그 기능조정이 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 특별지방행정기관과 지방정부 사이의 유사·중복기능 수행으로 행정의 능률성이 저하되고, 지방자치 기능이 약화되며, 지방화와 분권화라는 시대적 조류에도 역행하는 문제점이 나타나고 있다.

둘째, 우리나라는 국가경찰제를 시행하면서 정치적 중립성의 위기, 조직의 비대화에 따른 비효율, 지역치안수요에 대한 대응성 저하, 민주성 저해, 일반행정기관과의 갈등 등의 문제점을 노정해왔다.

셋째, 우리나라 지방선거제도는 소선거구제를 채택하고 있어 지역주의와 결합하여 문제를 야기하고 있으며, 여성인력의 부족, 지방정치인의 사직규정 차별의 문제를 야기하고 있을 뿐만 아니라 선거비용의 문제, 지방정치인에 대한 후원회 문제, 정당의 참여문제 등의 쟁점을 대두시켰다.

넷째, 앞장에서 간략히 살펴본 바와 같이, 지방정부가 그 자치권에 의거하여 자주법을 제

정하는 권능인 자치입법권은 지방정부의 가장 기본적이고 핵심적인 기능이라 할 수 있다. 자치입법의 대표적인 형태인 조례와 관련된 헌법과 지방자치법의 규정은 지방자치 정신에 부합되지 않고 자치입법권을 원천적으로 제약하고 있다. 또한 한정된 자치사무, 집행부인 시장제안이 대부분을 차지하고 있는 등 여러 가지 제약에 직면해 있다.

본 장에서는 이러한 문제의식에 따라 이들의 현황과 문제점을 보다 세밀히 분석하고 향후 지방정부의 자치권능 확대를 위하여 이들 제도가 나아가야 할 방향과 개선방안을 도출하고자 한다.

## 1. 특별지방행정기관제도의 개선

1995년 지방자치 전면 실시 이후 지방행정체제는 다양한 변화를 통해 새로운 기능이 나타나기도 하였고, 기존 기능이 향후 새롭게 변경 혹은 보완되어야 할 것도 나타났다. 이 중 하나가 특별지방행정기관과 지방정부와의 관계이다.

국가사무를 지방에서 수행하는 방법은 국가마다 다양하다. 우리나라의 경우는 국가사무를 지방정부에서 위임하여 처리하거나 별도의 특별지방행정기관을 구성하여 중앙정부에서 직접 처리하는 이원적 방식을 채택하고 있다. 이 경우 지방정부는 종합적인 지방행정을 수행하는 것에 초점을 맞추는 반면, 특별지방행정기관은 각 중앙정부가 해당 지역에 하부기관을 설치하여 주로 집행기능을 전담 수행하도록 하고 있다.

본래의 특별지방행정기관은 수행사무의 전문성이나 국가정책의 중요성, 관할구역의 광역성을 이유로 꼭 필요한 경우에 한하여 예외적으로 설치하는 것이 원칙이다. 그렇지만 지방자치 실시 이후 계속적인 지방정부의 역량 강화로 인해 특별지방행정기관의 설치 필요성이 현저하게 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 중앙부처의 관리·감독의 용이성과 예산 및 인사권과 관련된 부처이기주의 때문에 그 숫자가 지속적으로 증가하여 2001년 기준 6,477개로 1985년의 3,053에 비해 2배 이상 증가하였다. 또한 그 조직 및 인력도 지속적으로 증가하여 지방행정의 이원화 현상이 심화되고 있다.

최근까지의 정부조직 개편이나 행정개혁에 대한 논의는 모두 중앙부처에 집중되어 진행되고 있어 상대적으로 특별지방행정기관과 지방자치단체의 기능배분에 관한 논의는 미미하였다. 중앙정부의 경쟁력 강화 뿐만 아니라 지방화시대에 지방정부의 경쟁력 강화를 위해서도 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 효율적이고 효과적인 관계 재정립방안을 모색하는 것이 필요할 것이다.

본 절에서는 특별지방행정기관의 현황 및 문제점을 살펴본 후, 특별지방행정기관과 지방정부간의 기능배분의 원칙 및 기준들을 살펴보고 그 기준에 맞추어 환경행정, 노동행정, 산림행정, 중소기업지원행정, 식품의약품행정의 다섯 개 행정분야에 걸쳐 기능 재분배 방안을 살펴보도록 한다.

## 1) 특별지방행정기관의 현황 및 문제점

### (1) 특별지방행정기관의 의의

#### 가. 특별지방행정기관의 개념

특별지방행정기관은 국가의 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할 구역내에서 시행되는 소속중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관으로 국가업무의 처리에 있어 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성과 특수성이 요구되는 업무의 처리를 위하여 중앙정부가 지방정부에 직접 설치하여 국가사무를 지방적 차원에서 처리하기 위한 것이다. 또한 정부조직법 제3조 제1항에 의하면 중앙행정기관은 소관사무를 수행하게 하기 위하여 필요할 때에는, 법률로 정한 경우를 제외하고는, 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방행정기관을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 특별지방행정기관은 그 수행기능과 역할상 몇 가지 점에서 일반 지방자치단체와 차이를 보이는데, 이는 다음 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 특별지방행정기관과 지방자치단체의 차이

구분	특별지방행정기관	지방자치단체
권한	중앙에서 확정된 사무의 집행권만 행사	집행권은 물론 독립적 결정권도 행사
수행업무 특성	전국적	지역적
서비스 특성	특정, 전문분야 서비스	일반적, 종합적 서비스
서비스 대상	구체적, 명확	포괄적, 불명확
중앙과의 관계	중앙의 하부기관으로 중앙부처의 지시·명령을 따라야 함	법률에 위반되지 않는한 중앙정부의 지시·명령을 받지않음
업무분류	국가사무만 수행	지방자치 고유사무와 국가사무를 위임처리

자료 : 방민원, 2001: 3.

즉, 특별지방행정기관에서 수행하는 기능이 전국적인 통일성과 특정분야의 제한된 업무를 수행하며 전문성을 필요로 하는데 비해, 지방정부의 기능은 일반적, 종합적, 지역적 성격을 갖는 것이 특징이라고 할 수 있다. 또한 전자의 경우 서비스를 제공하는 대상이 비교적 구체적이고 명확한 데 비해 후자는 지역내의 모든 주민을 대상으로 하는 만큼 포괄적이고 불명확하며, 전자의 경우 정책에 관한 독자적 결정권이 없이 다만 중앙에서 결정한 사항을 집행하는 집행권만 갖고 있는데 비해 후자의 경우는 집행권과 결정권을 모두 갖고 있는 것이 특징이다. 따라서 중앙정부와의 관계에 있어서도 특별지방행정기관은 중앙의 하급기관으로 중앙의 지시 감독을 받아야 하는 반면, 지방정부는 특별히 법률에 위반되지 않는 한 중앙정부의 지시명령을 받아야 할 의무가 없다는 점에서 차이가 있다.

#### 나. 특별지방행정기관의 역할

##### i) 행정수요 및 업무의 전문성에 대응

지방정부의 존재에도 불구하고 특별지방행정기관의 설치는 날로 증가하고 있다. 이는 현대 행정의 특징인 행정국가화 현상과도 일맥상통하는 것으로서 행정의 기능이 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 전문화와 기술화를 요구하는 시대적 상황에 부응해서 행정사무의 전문성을 보다 효율적으로 수행하기 위함이다.

##### ii) 기능적 분권화

지방분권화는 지역적 분권화와 기능적 분권화로 구분되며, 이중 지역적 분권화란 지역을 중심으로 지방정부에 포괄적 기능과 권한을 이양하는 방법이다. 반면 기능적 분권화란 기능을 중심으로 특별지방자치단체 또는 특별지방행정기관에게 제한된 기능과 권한을 위임하는 방법이다. 기능적 분권화의 요구에 의해 설치된 특별지방행정기관은 각 부처의 서비스를 구체적으로 현지에서 수행하는 기관으로 공공서비스의 균등한 제공, 중앙정부의 통제가능, 명확한 책임할당, 서비스를 제공하기 위한 최상규모의 조직을 설계할 수 있다는 장점이 있다.

##### iii) 적정규모의 서비스 제공

서비스 수혜 지역이 광역자치단체의 평균적인 관할구역을 초과할 경우 그 서비스는 중앙정부에서 제공되어야 한다. 그렇기 때문에 중앙정부에서 특별지방행정기관이나 전국적으로 조직된 특정기관에 의하여 서비스를 제공하는 것이다. 그러나 서비스 제공 관할구역의 기준



에 의하여 개별적인 특별지방행정기관을 설립한다면 그 운영에 따르는 능력을 최대화시키지만 결과적으로는 동일한 서비스를 제공하는 서로 다른 기관의 중복을 초래할 수도 있다.

#### iv) 부적절한 자원에 대한 보완

지방행정조직이 특별지방행정기관과 지방정부로 이원화된 경우 양자간의 사무와 활동이 중복될 수 있어, 지방정부 업무에 대해 특별지방행정기관의 통제가 나타날 수 있다. 그러나 중앙정부의 입장에서는 지방정부에 대한 통제수단이 될 뿐만 아니라 정치적 편이나 부실관리 또는 성과의 미흡을 이유로 지방정부에 속한 사무를 인수하기 쉬운 장점이 있다. 이러한 경향은 지방정부의 부적절한 규모와 자원 등 여러 가지 이유로 나타나고 있는데, 주로 중앙정부에 비해 부족한 자원, 비효율적인 인력, 지역이기주의, 시민의 무관심 등으로 인하여 교육·공중보건 같은 사무를 중심으로 나타나고 있다.

## (2) 특별지방행정기관 현황

우리나라 특별지방행정기관은 2001년 말 현재 총 6,477개 기관으로, 이를 업무의 성격에 따라 구분하면 노동행정 41개 기관, 세무행정 173개 기관,公安행정 3,438개 기관, 현업행정 2,456개 기관 및 기타 기능 364개 기관이다. 이를 직제에 따라 구분하면 1차 기관은 518개, 2·3차 기관은 5,959개에 이른다. 특별지방행정기관은 1985년 3,053개에서 1987년 6,895개, 1993년 7,783개로 크게 증가하다가 1995년 다소 감소하여 7,247개가 되었고, 1998년 7,402개로 증가하다가 2001년 다시 6,477개로 감소하였다(<표 3-2> 참조).

<표 3-2> 특별지방행정기관의 변화 추이

구분	1985	1987	1993	1995	1998	2001
합계	3,053	6,895	7,783	7,247	7,402	6,477
노동행정기관	41	54	58	59	58	41
세무행정기관	167	170	198	202	204	173
公安행정기관	377	3,888	4,416	3,804	3,849	3,438
현업행정기관	2,247	2,185	2,507	2,575	2,693	2,456
기타행정기관	221	598	604	607	598	364

자료 : 한국행정연구원(1999), 행정부 내부자료(2002), 소진광(2002)에서 재인용

특별지방행정기관은 전문성과 전국적 통일성이 요구되는 업무로서 지방자치단체에 위임, 처리하는 것이 적절치 못한 업무에 한하여 제한적으로 설치되고 있다. 그러나 현실적으로는 중앙정부의 이기주의, 행정편의주의에 의해 이들의 수가 증가하고 있다.

<표 3-2>에서 나타나듯이 특별지방행정기관의 증가는 주로公安행정 분야에서 두드러지는데,公安행정은 법무부 산하의 지방교정청, 출입국관리사무소, 외국인보호소, 보호관찰심사위원회, 보호관찰소와 보호관찰지소, 검찰청 산하의 고등검찰청, 지방검찰청과 지방검찰청지청, 경찰청 산하의 지방경찰청, 경찰서와 파출소 그리고 해양경찰청 산하의 해양경찰서와 지서를 포함한다.

우리나라에서 국가 소속의 특별지방행정기관이 처음 나타난 것은 1952년 교육위원회이며, 1955년 해무청, 1957년 농사원·농사교도소, 1960년 선거관리위원회, 1961년 원호청, 1968년 노동위원회, 1970년 병무청, 1986년 지방에 6개의 환경지청과 1개의 출장소, 1991년 경찰청 등이 설치되면서 그 종류와 수가 증가하고 있다(소진광, 2002).

### (3) 특별지방행정기관의 문제점

#### 가. 지방행정체제의 이원화에 따른 문제점

특별지방행정기관이 설치 운용되면서 나타나는 가장 큰 문제는 지방행정체제의 이원화이다. 이러한 이원화의 문제는 양 기관의 기능중복과 명확한 위임사무 배분기준의 결여, 그리고 이에 따른 책임행정의 결여로 나타나고 있다.

먼저 기능중복의 측면은 동일 지역내 두 개 이상의 정부기관이 존재하여 기관간 업무의 혼선과 행정절차상의 복잡화 등의 나타나게 된다. 업무중복에 투입된 인력, 예산과 이로 인해 발생하는 행정효율성의 저해 등도 문제가 될 수 있다. 또한 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복은 불필요한 행정규제를 양산하는 요인이 되고 있으며, 국가재원의 공정한 분배와 책임행정의 실현을 어렵게 하고 있다. 특히 규제기능에 있어서 동일한 규제대상집단에게 이중의 규제를 가하는 경우가 있는가하면 반대로 동일한 집단에게 이중의 수혜가 제공되는 현상도 나타나게 되는 것이다. 또한 중복된 기능으로 말미암아 서로에게 책임을 떠넘기거나 자신의 책임을 회피하는 문제도 나타나게 된다. 이러한 현상은 관할구역, 대상집단의 구분이 모호하고 권한보다는 책임의 비중이 클 때 주로 발생한다.

또 하나의 문제로 지적될 수 있는 사항은 명확한 위임사무 배분기준이 결여되어 있다는 것이다. 법률상 특별지방행정기관의 설치기준은 사무의 성격이 광역적이거나 전국적인 통일

성을 필요로 하거나 업무의 수행상 고도의 전문성과 기술을 요하는 사무로 되어 있다. 그러나 이와 같은 기준은 지나치게 포괄적이고 추상적이어서 실제로 국가사무를 특별지방행정기관과 지방자치단체에 위임하는 기준으로 삼기에는 어려움이 있다. 그렇기 때문에 비슷한 성격의 사무가 기관에 따라 지방정부에 위임하기도 하고 특별지방행정기관에 위임하기도 하는 문제가 발생한다.

#### 나. 관할범위에 따른 문제점

특별지방행정기관은 일반적으로 그 관할범위가 너무 넓기 때문에 현지성과 경제성의 결여 문제와 지역내 해당 지방정부와의 업무조정 및 협조체제의 미비라는 문제를 가지고 있다.

지금까지 특별지방행정기관의 위치와 관할구역을 선정하는데는 행정구역을 기준으로 하는 방법, 교도소나 세관 같이 현존하는 시설물의 위치를 기준으로 설치하는 방법, 그리고 특정 행정대상물의 위치를 기준으로 설치하는 방법 등이 사용되고 있다. 그렇기 때문에 행정구역을 기준으로 설치된 일부 특별지방행정기관의 경우에는 기관의 위치가 수요자로부터 지리적으로 떨어져 있어 수요자의 요구에 적시에 대응할 수 없다는 문제가 있으며, 서비스를 제공받기 위해서 시간과 비용 등이 요구되기 때문에 경제성에도 문제가 있다. 또 관할구역이 너무 광범위하기 때문에 지역별 업무의 평준화가 곤란하다는 문제가 있다.

한 지역내에 두 개의 관할기관이 존재하기 때문에 업무조정 및 협조체제의 미비라는 문제가 나타나기도 한다. 한 지역내에서 국가기관과 지방자치단체가 동일한 집단을 대상으로 서비스를 제공할 경우 업무 수행과정에서 어느 정도의 기관간 갈등은 불가피하다. 그렇지만 문제는 그러한 갈등을 최소화할 수 있는 사전 협조체제와 갈등이 발생하였을 때 그것을 해결할 수 있는 조정기제가 존재하지 않는다는 것이다. 또한 특별지방행정기관들은 중앙부처의 하급 기관으로서 집행권만 가지고 있을 뿐 정책의 결정권과 정책에 대한 최종적인 책임은 중앙부처가 갖고 있기 때문에 정책결정과정에서 해당 지역주민의 참여기회가 원천적으로 봉쇄되고 있다. 그리고 특별지방행정기관은 주민들의 선거를 통해 구성되는 기관이 아니기 때문에 행정의 책임성의 소재를 추궁하기 어려운 문제가 있다.

#### 다. 지방행정 종합성 상실의 문제점

특별지방행정기관과 지방정부간 기능이 지역별, 대상별로 구분 또는 이원화 되어 있어 지방정부가 지역내 행정을 종합하고, 관련 기능간 상호 유기적인 연계성을 살려 수행하기 어렵

다. 또한, 중앙정부의 지방조직 확대는 중앙의 통제를 강화하는 역할을 함으로써 지방의 자율성을 약화시키며 중앙집권화를 강화하기 때문에 지방분권화라는 시대적 조류에도 역행하게 된다.

## 2) 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계 재정립

### (1) 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능 구분

#### 가. 지방자치법상의 기능 구분

국가와 지방자치단체간의 기능 구분은 지방자치법상 국가사무와 지방사무의 배분에서 살펴볼 수 있다.

먼저 지방자치법 제11조 국가사무의 처리제한 규정에 의하면 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 있어서 국가에 유보해야 할 사무의 기준으로 다음을 제시하고 있다.

- ① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
- ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
- ③ 농림·축수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무
- ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리·기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

또한 동법 제9조 제2항의 규정에 의하면 지방사무는 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무 등 6종 57개 사무를 규정하고 있으며, 또한 제10조에는 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 예시하고 있으며, 동법 시행령 제8조에는 지방자치단체의 종류별 사무를 예시하고 있다.

#### 나. 외국의 기능 구분 사례

##### i) 미국의 사례

미국에서의 정부간 기능배분은 연방정부와 주정부간의 문제라기보다는 주정부와 지방정부 혹은 지방자치단체 상호간의 문제이다. 주정부와 광역정부 그리고 지방정부간의 합리적이고 효율적인 기능배분은 '정부간 관계에 관한 자문위원회(ACIR: Advisory Commission on Intergovernmental Relations)'를 통해 이루어져 왔다. ACIR은 1963년과 1974년 두 차례에 걸쳐 기능배분에 관한 기준을 제시하였다. 1974년에 있는 기능배분기준은 경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성, 행정적 효과성 등으로 대분류한 뒤 다시 하위기준으로 세분화하였다(<표 3-3> 참조).

이 기준은 기본적으로 지방자치단체가 행정사무의 경제적·재정적·정치적·행정적 자기 완결능력을 구축하는 것을 주요 원칙으로 삼고 있다. 즉 시민들의 다양한 행정수요를 조정·통합하여 행정서비스를 충분하게 공급하기 위해서는 자치단체가 자기완결적인 제반능력을 보유하고 있어야 한다는 것이다(서울시정개발연구원, 1996: 144).

<표 3-3> 미국 ACIR의 기능배분기준(1974년)

경제적 효율성	규모의 경제	규모의 경제를 실현할 수 있도록 충분히 크고, 규모의 불경제를 초래하지 않을 정도의 관할권
	서비스 경쟁	관할권 내의 지역주민들이 수용할 만한 가격범위와 효과성 수준내에서 대체적인 서비스와 특정한 서비스를 기꺼이 제공할 수 있는 관할권
	공공가격정책	가능하다면 언제나 기능에 대해 가격정책을 채택할 수 있는 관할권
재정적 형평성	외부경제	한 기능의 비용과 편익을 포함할 수 있도록 충분히 크거나 또 부가된 서비스비용이나 받는 편익에 대해 다른 관할권을 기꺼이 보상할 수 있는 관할권
	재정적 형평화	공공서비스 공급에 대한 책임을 가졌을 때 이를 지원하는데 적합한 재정능력을 가지고, 기능을 수행함에 있어 개인간 그리고 관할권간 재정적 형평을 보증하는 수단을 기꺼이 수행할 수 있는 관할권
정치적 책임성	접근과 통제	공공서비스 책임을 수행하는데 있어 주민에 의해 통제가 가능하고, 주민의 접근이 가능하며, 주민에 대해 책임을 지는 관할권
	시민참여	기능의 수행에 있어 활동적이고 생산적인 시민참여의 조건과 기회를 극대화시키는 관할권
행정적 효과성	다목적적 특성	여러 기능들에 대해 책임이 있고 경제적인 기능적 이해관계를 균형화시킬 수 있는 관할권
	지역간 적합성	기능을 효과적으로 수행하기 위하여 적합한 지역적 영역을 포함하는 관할권
	관리능력	공공서비스 책임을 이행하는 목표와 수단을 확실하게 결정하고, 주기적으로 수행기준에 비추어 프로그램 목표를 재평가하는 관할권
	정부간 신속성	지역간의 기능적 협동을 증진시키고 지역간의 기능적 갈등을 줄이기 위한 정부간 정책을 추구하는 관할권
	법적 적합성	기능을 수행하는데 있어 적합한 법적 권한을 가지고, 그 기능을 관리하는데 있어 그러한 권한에 의존하는 관할권

자료 : 서울시정개발연구원(1996: 143)

ii) 일본의 사례

일본에서 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분의 문제가 최초로 제기된 것은 1949년에 설치된 Shoup 사절단에 의해 보고된 ‘행정사무배분에 관한 3원칙의 권고’에서였다(김종성, 2000: 281). 동 보고서에서는 행정책임 명확화의 원칙, 능률의 원칙, 지방공공단체의 우선 및 시정촌(市町村) 우선의 원칙 등을 제시하고 있다. 이후 여러 곳에서 제시된 기능배분의 기준도 이와 유사하게 지방자치단체 우선의 원칙과 경제성 내지 능률성의 원칙이 지속적으로 제시되고 있다(<표 3-4> 참조).

그러나 최근 일본에서는 하나의 행정서비스 공급을 위하여 국가와 지방자치단체가 협동하여야 한다는 소위 기능분담론이 등장하였는데, 이는 국가와 지방자치단체의 협동관계를 발전시켜 자치단체로 하여금 정책결정과정에서까지 참여할 수 있도록 해야 한다는 주장으로, 기존의 책임명확화의 원칙과는 상반된 주장이다(김종성, 2000: 282).

<표 3-4> 일본의 기능배분기준

연도	담당	사무재분배의 원칙
1950	사우프사절단	행정책임명확화의 원칙, 능률의 원칙, 지방공공단체 우선의 원칙
1963	제9차 지방제도조사회	민주제의 원칙, 종합성의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙
1964	제1차 임시행정조사회	현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙
1971	관서경제연합회	주민선호, 통일성, 외부성, 편리성, 재정효과, 종합성
1982	제3차 임시행정조사회	지역성, 효율성, 종합성
1987	제20-23차 지방제도조사회	① 기관위임사무의 정리 합리화 ② 기관위임사무에 관계되는 지방의회 및 감사위원의 관여 ③ 직무 집행명령 소송제도 개혁
1995	지방분권추진법 제4조	- 국가사무 ① 국가의 존립에 관계되는 사무 ② 전국적으로 통일되는 것이 바람직한 기본규칙에 관한 사무 ③ 전국적 규모에서 행하여지는 것이 필요불가결한 사무 ④ 기타 국가 본연의 사무 - 지방자치단체: 지역에 관한 행정을 자주적·종합적으로 실시

자료 : 서울시정개발연구원(1996: 148)

## (2) 기능조정 원칙 및 기준

### 가. 기능 조정의 원칙

#### i) 성과제고에 기초한 기능배분

이전까지 중앙정부와 지방정부간의 기능배분을 위한 가장 우선적인 원칙으로 제시되었던 것이 바로 재정능력에 바탕을 둔 것이다. 따라서 재정기반이 취약한 지방정부는 기본적인 업무를 제외하고는 중앙정부로 사무를 넘겨줄 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다. 그러나 재정 능력과 업무수행능력은 항상 일치하는 것이 아니다. 물론 재정능력이 효과적인 업무수행을 위해서는 중요한 요소이기는 하지만 보다 중요한 것은 재정능력보다는 정책의 성과를 제고시키는 것이다. 따라서 지방정부와 중앙정부간의 재정적 능력에 따라 기능을 배분하기 보다는 보다 바람직한 성과를 산출할 수 있는 기관이 그 기능을 담당하도록 기능을 재분배하여야 할 것이다.

#### ii) 효과성 지향의 기능배분

일반적인 규모의 경제 논리와 전문성만을 기준으로 따지면 중앙정부로 대부분의 기능과 권한이 집중될 수밖에 없다. 그러나 단지 비용의 절감이라는 투입측면의 효율성만 가지고는 지역실정에 적합하고 지역주민의 만족도를 제고시킬 수 있는 산출을 가져오기 어려운 경우가 많다. 예산의 절감을 통한 정책의 효율성 증대도 중요하지만 민주성과 대응성을 높이고 효과적인 정책수행을 통한 주민만족도 제고를 위해서는 효율성보다는 효과성을 지향하는 방향으로 기능을 재분배하는 것이 필요하다.

#### iii) 적합성의 원리를 통한 기능배분

보충성의 원리를 통한 기능배분기준은 유사하거나 중복되는 기능을 우선적으로 지방정부에 이관토록 하였다. 그러나 유사하거나 중복되는 기능이라고 해도 반드시 지방정부가 담당하여야 할 필연적인 이유는 없으며, 지방정부가 담당한다고 할지라도 그 기능의 효과성이 높아진다는 보장은 없다. 때로는 유사하거나 중복되는 기능이라도 국가 전반적인 정책차원에서 중앙정부가 담당하는 것이 바람직할 경우도 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 기능조정은 다른 기능과의 관련성이나 정책체계에 비추어 보아 기능적 적합성을 확보하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

## 나. 기능조정 기준

중앙정부, 즉 특별행정기관과 지방정부간의 기능 조정을 위한 기준으로는 정책의 각 단계에 따라 정책형성과 관련된 기준, 정책집행과 관련된 기준, 그리고 정책성과와 관련된 기준으로 크게 나누어 볼 수 있다(김종성, 2001: 284-89).

### i) 정책형성과 관련된 기준

정책형성과 관련된 기준으로는 국가정책적 중요성, 중앙정부 정책과의 연계성, 대응성과 책임성의 세 가지를 들 수 있다.

먼저 국가정책적 중요성은 국가정책의 추진상 중요하여 국가에서 수행할 필요가 높은 사무는 중앙정부, 즉 특별행정기관에서 담당하고 그렇지 않을 경우 지방정부에서 담당하도록 한다는 것이다. 일반적으로 지방정부는 국가 전반적인 이익보다는 그 지역의 이익에 중점을 두고 있기 때문에 국가 전체 이익과 관련있는 정책의 집행에는 소홀해질 수밖에 없다. 따라서 기본적으로 국가 전체 이익과 관련있는 정책은 특별행정기관에서 그리고 이 외의 지역적 특수성이 필요한 정책의 결정과 집행은 지방정부에서 수행하도록 해야 할 것이다.

다음으로는 중앙정부 정책과의 연계성을 들 수 있다. 국지적인 지역을 대상으로 수행되는 정책이라도 그 정책이 중앙정부차원에서 수행하고 있는 여타의 정책들과 고도의 연계성을 필요로 하는 성격을 띠는 경우가 있다. 그러한 경우 관련있는 중앙정부의 정책들과 일관성있게 추진되어야만 시너지효과를 거둘 수 있으며 고도의 효율성을 얻을 수 있을 것이다. 또한 수개의 지방자치단체에 동시 적용되는 광역적 정책의 경우에도 정책의 일관성과 통일성의 측면에서 특별지방행정기관이 담당하는 것이 바람직할 것이다.

마지막 정책결정과 관련된 기준으로는 대응성과 책임성을 들 수 있다. 이는 주민요구에 대한 신속한 대응과 책임성이 요구될 경우에는 지방정부에서 담당하고, 상대적으로 이러한 성격이 덜 할 경우에는 특별지방행정기관에서 담당하는 것이 바람직하다. 또한 이와 관련하여 정책결정에 대한 주민참여와 통제의 필요성이 높은 기능은 지방정부에, 그렇게 높지 않을 경우에는 특별행정기관에서 처리하는 것이 바람직하다.

### ii) 정책집행과 관련된 기준

정책집행과 관련된 기능구분 기준으로는 집행적 연계성과 종합, 현지성과 지역특수성, 전문성과 기술성을 들 수 있다.



먼저 집행적 연계성과 종합이라는 기준은 국가차원의 정책중요성이나 중앙정부 정책과의 관련성이 높은 정책은 특별지방행정기관에서 담당하는 것이 바람직하듯이, 지역적 특수성과 관련하여 지방정부의 유관업무와 유기적으로 연계하여 종합적으로 집행할 필요가 높은 사무의 경우는 지방정부가 담당하여야 한다는 것이다. 특별지방행정기관은 특정중앙부처의 하위 기관이기 때문에 종합적인 행정을 수행하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 지역의 특수한 이익과 관련되면서도 동시에 종합적인 집행이 요구되는 사무는 지방자치단체에서 포괄적으로 집행하는 것이 유리할 것이다.

두 번째 기준은 정책집행에 현지성과 지역특수성이 고려되어야 하는 기능은 지방정부에서 수행되어야 한다는 것이다. 정책형성 과정도 물론이지만 정책집행 과정의 경우도 정책대상 지역이나 주민들의 상이한 이해관계를 반영하여야 한다. 또한 정책대상집단에 알맞은 정책수단 뿐만 아니라 자발적인 순응을 얻어내기 위해서도 지역의 현지성과 특수성이 고려되어야 할 것이다. 이러한 기능은 중앙정부 소속의 특별지방행정기관보다는 지방자치단체가 수행하는 것이 보다 유리하다.

마지막 기준은 전문성과 기술성이다. 국가의 정책 중에는 일반적·보편적인 단순집행적 사무가 아니라 고도의 전문성과 기술이 필요한 사무들이 있다. 이러한 사무들의 경우에는 지방정부보다는 일정한 규모의 제도적·기술적 여건이 갖추어진 중앙정부에서 맡는 것이 유리하다. 또한 반복적이지 않고 예외적으로 발생하는 사무의 경우에도 지방자치단체가 개별적으로 대처하기보다는 중앙정부의 통제를 받는 것이 유리할 것이다. 따라서 예외적이며 특별한 기술이 요구되는 사무에 대해서는 특별지방행정기관의 이외의 종합적인 업무처리가 요구되는 사무에 대해서는 지방정부가 수행하는 것이 타당할 것이다.

### iii) 정책성과와 관련된 기준

마지막으로 정책성과와 관련된 기준으로는 효율성과 경제성, 지역주민의 편의성, 주민 만족도와 서비스의 질적 제고를 들 수 있다.

모든 정책의 평가기준으로 중요시되는 것 중 하나가 효율성과 경제성이란 기준이다. 이 기준에 의한 기능조정은 사무처리에 있어 효율성과 경제성을 높일 수 있는 기관에서 관련 사무를 처리하는 원칙이다. 즉, 전국적인 기술적 통일성을 바탕으로 적은 비용으로 최대한의 효과를 산출할 수 있는 업무는 특별지방행정기관에서, 각 지방마다 독특한 개별적 실정에 적합한 다양한 업무는 지방정부에서 수행하는 것이 바람직하다는 것이다.

다음 기준은 지역주민의 편의성의 측면이다. 즉, 광역적 특별지방행정기관을 통한 서비스 수행이 지역주민이나 민원인들에게 불편한 업무는 지방정부에 이관하도록 한다는 것이다. 특히 특별지방행정기관은 지방자치단체처럼 모든 지역에 분포되어 있지 못하기 때문에 지역주민과는 공간적·시간적 원거리에 설치되는 문제를 가지고 있다. 그렇기 때문에 고도의 전문성·기술성을 필요로 하는 사무일지라도 공간적·시간적 불편함으로 인해 지역주민의 불만이 이를 상쇄할 경우 다소 전문성과 효율성이 떨어지더라도 지방자치단체로 이관해야 한다.

마지막으로 주민만족도와 서비스의 질적 제고라는 측면은 사무처리 결과 서비스의 질이 제고되고 이를 통하여 지역주민의 만족도가 향상될 수 있도록 지방정부와 특별지방행정기관 간의 기능조정을 해야 한다는 것이다. 효율성이나 책임성도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 지역주민에게 제공되는 서비스의 품질이 실질적으로 제고되어 주민의 만족도가 향상될 수 있도록 해야 한다는 것으로 이는 고객중심의 행정과도 연결되는 것이다.

### 3) 특별지방행정기관 사례별 관계 재정립 방안

#### (1) 환경행정체제

##### 가. 사무배분 현황

환경행정 기능을 수행하는 특별지방행정기관으로는 환경부 소속 환경관리청과 지방환경관리청이 있으며, 이들은 자연환경 및 생활환경 보전과 환경오염 방지에 관하여 환경보전의 홍보 및 교육, 자연환경 보전, 수계별 수질관리, 환경오염방지시설업 등 환경관련산업의 관리, 폐기물 관리, 환경오염 측정 및 시험분석 등을 담당한다.

광역자치단체의 환경관련 부서도 지역별 환경보전계획, 자연환경보전, 수질보전 및 폐수 배출업소 관리, 대기환경보전 및 배출업소 관리, 소음·먼지 등 생활환경 보전 및 지도단속, 청소 및 자원재활용, 상하수관리, 오폐수관리 등 지방환경청 이상의 방대한 업무를 수행하고 있으며, 기초자치단체도 자연환경보전, 환경영향평가, 배출시설 설치허가(신고)업무, 상수원보호구역 관리, 환경개선 비용부담금 부과 및 징수, 오염원 배출업소 지도단속 및 사후처리, 청소 및 자원재활용, 폐기물 배출업소 관리 등의 업무를 수행하고 있다.

환경업무에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간의 정책방향은 사뭇 다른 것으로 파악되는데 일반적으로 중앙정부 즉, 환경부의 경우는 환경규제의 강화를 주장하지만, 많은 자치단체의 경우에는 환경규제의 강화는 지역경제 활성화에 악영향을 미칠 수 있다는 이유로 환경문제에 대해 소극적인 입장을 견지하고 있다(진재구, 1999: 111).

<표 3-5> 환경행정체제간 사무배분 현황

	특별지방행정기관	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경보전의 홍보 및 교육</li> <li>- 자연환경 보전</li> <li>- 수계별 수질관리</li> <li>- 환경오염방지시설업 등 환경 관련 산업의 관리</li> <li>- 폐기물 관리</li> <li>- 환경오염 측정/시험분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역별 환경보전계획</li> <li>- 자연환경보전</li> <li>- 수질/대기환경 보전 및 배출업소 관리</li> <li>- 소음·진동 등 생활환경 보전 및 지도단속</li> <li>- 청소 및 자원재활용</li> <li>- 상하수관리</li> <li>- 오폐수관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연환경보전</li> <li>- 환경영향평가</li> <li>- 배출시설 설치허가(신고)업무</li> <li>- 상수원보호구역 관리</li> <li>- 환경개선 비용부담금 부과 및 징수</li> <li>- 오염원 배출업소 지도단속 및 사후처리</li> <li>- 청소 및 자원재활용</li> <li>- 폐기물 배출업소 관리</li> </ul>

#### 나. 기능 재정립 방안

환경행정 관련 기능들은 집행에 있어서 특별지방행정기관인 환경관리청과 지방자치단체간의 업무 중복이 많이 발견된다는 점에서 기능조정 필요성이 매우 크지만, 중앙정부와 지방자치단체간의 정책에 대한 기본 방향이 크게 다르기 때문에 특별지방행정기관이 존재하는 것이 바람직 할 것이다.

그 세부적인 기능별 업무들을 살펴보면 먼저 자연환경 보전과 폐기물 관리 업무를 살펴보면 정책형성 기준에서 살펴보면 국가정책적 중요성과 중앙정부 정책과의 연계성의 측면에서는 중앙정부가 맡는 것이 타당할 것이나 대응성과 책임성의 측면에서는 그 지역 특히 기초자치단체에서 담당하는 것도 의의가 있을 것이다.

정책집행 기준을 통해 살펴보면 전문성과 기술성을 그리 고도로 필요로 하는 업무가 아니기 때문에 현지성과 지역특수성을 고려하여 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당할 것으로 보여지며, 마지막으로 정책성과 기준에서는 지역주민의 편의성과 피드백을 통한 주민만족도의 제고를 위해서는 기초자치단체에서 담당하는 것이 타당할 것으로 보여지며 그 업무들이 규모의 경제에 그리 크게 좌우되는 업무가 아니므로 효율성과 경제성은 그리 중요한 기준이 될 수 없을 것이다.

청소와 자원재활용 업무는 기본적으로 고려되어야 할 것이 대응성, 책임성, 지역주민의 편의성 등의 기준이 될 것이므로 정책형성·집행성과 모든 기준에 기초자치단체가 맡는 것이 적합할 것으로 보여진다.

광역자치단체의 경우는 기초자치단체보다는 대규모의 자원이 투입되어야 하며, 어느 정도 규모의 경제를 통한 효율성과 경제성이 필요한 업무, 그리고 국가정책과 연계되어야 하지만 현지성과 지역특수성, 지역주민의 편의성을 동시에 만족시킬 수 있는 오염배출업소나 배출시

설의 관리, 상하수와 오폐수의 관리 등과 같은 업무를 담당하는 것이 바람직할 것으로 예상되지만, 앞에서 언급했던 것처럼 지방자치단체로 이양했을 경우 지역경제 활성화라는 목표가 환경보전보다 우선되기 때문에 환경오염이 확대될 가능성이 커지는 위험성을 내포하고 있으며, 특히 오염문제와 관련된 것은 그 외부효과가 지방자치단체의 범위를 벗어나기 때문에 정책형성 기준에서 보더라도 중앙정부로 이전하는 것이 타당할 것이다.

마지막으로 중앙정부의 특별지방행정기관의 경우는 국가 전체적인 차원에서 관리할 필요가 있으며, 현지성과 지역특수성에 대해서 그리 크게 고려할 필요가 없는 환경관련산업의 관리와 수계별 수질관리 관련 업무를 맡는 것이 타당하다.

<표 3-6> 환경행정 관련 기능의 재조정 방안

관련업무	정책형성 기준	정책집행 기준	정책성과 기준	담당기관
자연환경 보전	중앙/기초	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체
폐기물 관리	광역/기초	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체
청소/자원재활용	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체
오염배출업소/배출시설 관리	중앙정부	중앙/광역	광역자치단체	중앙정부
상하수/오폐수 관리	중앙정부	중앙/광역	광역자치단체	중앙정부
환경관련산업 관리	중앙정부	중앙/광역	중앙/광역	중앙정부
환경오염의 측정/시험분석	중앙정부	중앙정부	중앙/광역	중앙정부
수계별 수질관리	중앙정부	중앙/광역	중앙정부	중앙정부

## (2) 노동행정체제

### 가. 사무배분 현황

노동행정기능은 지방자치법 제9조에 예시된 지방자치단체의 사무범위에서 제외되어 법령상 주로 특별지방행정기관인 노동부소속의 지방노동청과 지방노동사무소, 지방노동위원회사무국이 담당하게 되어 있지만 대부분의 지방자치단체에는 노동행정을 담당하는 기능을 갖고 있다. 지방노동관청의 경우는 근로감독, 노사협력, 산업안전 및 보건, 직업안정, 실업대책, 고용보험 등의 업무를 수행하고 있으며, 광역자치단체의 경우 근로감독(임금 및 단체협약), 노사협력(노동단체 지원, 근로자 복지), 직업안정(직업훈련, 직업소개) 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 기초자치단체의 경우도 근로감독(임금체불현황 파악), 노사협력(노사동향파악), 직업안정(직업훈련, 직업소개) 등의 업무를 수행하는 것으로 나타나 많은 부분의 기능중복이 나타나는 것으로 파악된다(<표 3-7참조>).

<표 3-7> 노동행정체계별 수행기능

	특별지방행정기관	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로감독</li> <li>- 노사협력</li> <li>- 산업안전 및 보건</li> <li>- 직업안정, 실업대책</li> <li>- 고용보험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로감독 (임금 및 단체협약)</li> <li>- 노사협력 (노동단체 지원, 근로자 복지)</li> <li>- 직업안정 (직업훈련, 직업소개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로감독 (임금체불 현황파악)</li> <li>- 노사협력 (노사동향파악)</li> <li>- 직업안정 (직업훈련, 직업소개)</li> </ul>

이와 같은 원인은 노동행정을 자치사무로 보지 않는 견해를 보이는 지방자치법이나 행정 권한의 위임과 위탁에 관한 규정에도 불구하고 해당 지방자치단체에서는 자신의 지역 내에서 발생하는 노동문제 혹은 실업문제를 좌시하고 있을 수 없다는 현실적인 이유에서 나타난 문제라고 볼 수 있다(진재구, 1999: 107-108).

#### 나. 기능 재정립 방안

노동행정관련 사무는 현행 지방자치법상 자치사무에서 제외되고 있으며, 국가사무의 위임이 지방노동청(지방노동사무소)으로 일원화되어 있으나 각 지방자치단체가 지역경제의 육성과 지원업무를 수행하는 과정에서 노사협력문제, 직업안정문제, 임금체불문제 등의 업무를 병행하여 처리하고 있다. 그렇지만 중앙정부가 노동행정을 일원화하여 처리하고 있는 것은 지역적 특수성을 반영한다기 보다는 노동운동의 정치성에서 그 원인이 있다는 점을 고려해야 할 것이다(진재구, 1999: 120).

직업안정 및 고용보험과 관련된 업무의 경우 지역 주민의 접근성을 높여 정책성과를 높인다는 측면에서 보면 기초자치단체가 담당하는 것이 유리할 것으로 보여지지만, 정책형성 기준으로 보면 노동운동의 정치성과 산업정책, 경제정책 등과 같은 다른 국가정책과의 연계성 차원에서 중앙정부에서 담당하는 것이 유리하며, 일괄적인 노동기준의 확보 등과 같은 전문성이 필요하기 때문에 정책집행 기준에서도 중앙정부에서 담당하는 것이 적당하기 때문에 중앙정부에서 그 기능을 담당하는 것이 유리할 것으로 보여진다.

그 외에 근로감독, 노사협력, 산업안전 및 보건 등과 같은 노동행정체제와 관련된 모든 기능들은 위에서 언급했듯이 노동운동의 정치성과 국가정책적 중요성, 전문성과 기술성, 효율성 등을 높이기 위해서 조직력과 전문성을 갖춘 중앙정부에서 다양한 이해관계를 취합하여 종합적으로 수행하는 것이 타당할 것이다.

<표 3-8> 노동행정 관련 기능의 재조정 방안

관련업무	정책형성 기준	정책집행 기준	정책성과 기준	담당기관
직업안정/고용보험	중앙정부	중앙정부	지방자치단체	중앙정부
근로감독	중앙정부	중앙정부	중앙정부	중앙정부
노사협력	중앙정부	중앙정부	중앙정부	중앙정부
산업안전/보건	중앙정부	중앙정부	중앙정부	중앙정부

### (3) 산림행정체제

#### 가. 사무배분 현황

산림청 소속 특별지방행정기관인 지방산림관리청과 국유림관리소, 산림토목사업소는 국유림의 효율적 관리, 국유임산자원의 보호조성, 선진임업기술에 의한 국유림의 경영개선 및 국유림의 공익증진에 관한 사무를 관장한다. 지방자치단체의 산림관련 부서들의 기능은 이와 거의 유사하다. 단지 그 대상을 특별지방행정기관은 국유림을 대상으로 한다는 것에 반하여 광역자치단체는 도유림을, 기초자치단체는 사유림 혹은 군유림을 대상으로 임야의 보호관리 및 대부, 야생조수의 보호 및 수렵지도, 산림병해충방제, 임산물의 생산, 토목사업, 휴양림조성사업, 채종림 및 수형목의 지정·해제 및 관리, 보안림의 지정·해제 및 관리, 임도시설의 관리를 담당하고 있다.

#### 나. 기능 재정립 방안

현재의 산림관리를 소유주체에 따라 국유림은 지방산림관리청에서 공유림은 각 지방자치단체에서 관리하고 있는 형태로 기능이 구분되어 산불 등 재해방재, 병충해 방제 등의 업무를 수행하고 있다. 현재의 체제는 그 소유주체에 따라 분류한 것으로서 국유림의 경우는 그 범위가 2개 이상의 광역자치단체에 걸쳐 있는 경우도 있어 그 관리의 책임소재가 불분명할 경우가 발생할 수 있기 때문에 국가에서 관리하는 것이 타당하며, 도유림과 사유림, 군유림의 경우는 그 지역에서 접근성을 살려 관리하는 것이 타당하다.

그렇지만 현재의 기능배분에서 거론되고 있지 않은 사항이 개인 소유의 사유림의 경우이다. 사유림의 경우는 개인의 재산권 보호라는 측면에서 그 관리를 개인에게 맡겨놓고 있는데, 그 결과 종합적인 산림자원의 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 사유림의 경우도 일정

한 국가기관의 관리가 필요할 것이며, 그 관리는 주민의 접근성과 편의성이 높아야 하기 때문에 지방자치단체에서 관리해야 할 것이다.

산림행정은 그 지역의 기후나 토양과 같은 특수성을 반영하여 다르게 관리되어야 하기 때문에 중앙정부에서 관리하는 국유림의 경우도 지역의 특수성을 고려하여 관리하는 것이 필요할 것이다.

<표 3-9> 산림행정 관련 기능의 재조정 방안

관련업무	정책형성 기준	정책집행 기준	정책성과 기준	담당기관
산림행정 전반	-	-	-	현 체제 유지
사유림	-	지방자치단체	지방자치단체	지방자치단체

#### (4) 중소기업지원행정체제

##### 가. 사무배분 현황

지방중소기업청 및 지방중소기업사무소는 중소기업을 지원하기 위해 해당지역의 관련 기관들과 협력 및 중소기업에 대한 기술지원, 공산품에 대한 품질검사의 기능을 담당하고 있다. 그렇지만 일반적으로 중소기업의 육성기능은 지방자치법에서 자치사무로 규정하고 있을 정도로 그 지역의 산업진흥에 중요한 부분이기 때문에 대부분의 광역자치단체에서는 중소기업청의 설립과 상관없이 중소기업의 육성과 지원을 위한 부서와 기능을 가지고 있다. 경기도의 경우도 산업정책과와 중소기업과의 2개 과 9개 계에서 중소기업지원관련기능을 갖고 있으며, 특히 중소기업과는 자금지원부터 품질관리에 이르기까지 광범위한 지원기능을 가지고 있다.

##### 나. 기능 재정립 방안

중소기업청의 설립은 현재 산업자원부나 공정거래위원회, 노동부 등과 상당히 많은 부분에서 그 기능이 중복되고 있는 것으로 보여지며, 지방중소기업청과 지방중소기업사무소는 지방에서의 중소기업관련 기관간의 업무협조 외에는 별다른 기능을 수행하지 못하는 것으로 보인다. 또한 각 광역자치단체, 지방중소기업청, 중소기업진흥공단, 중소기업관련 금융기관, 중소기업협동조합 등 관련기관이 너무나 많은 것도 체계적인 중소기업지원이 불가능하게 만든다.

는 하나의 원인이 되고 있다. 그러나 중소기업의 육성과 지원기능은 국가정책적 중요성이 매우 높은 기능이며, 국가전체의 금융정책이나 산업정책과도 매우 밀접한 관련이 있기 때문에 중앙정부 차원에서 여러 부처간 조정과 협력 역할을 해야 할 필요가 있다.

정책형성 기준에서 살펴보면 중소기업지원행정은 국가 정책적 중요성 및 중앙정부와의 정책 연계성이 높은 부분이 많기 때문에 중소기업청에서 전체적인 업무협조를 담당하는 것이 타당할 것이다. 그렇지만 지방자치법에도 규정되어 있듯이 중소기업지원행정은 그 지역경제와 매우 밀접한 관련이 있는 것이기 때문에 각 자치단체에서 담당하는 것이 타당할 것이며, 공산품시험검사나 기술정보제공 등과 같이 민간위탁이 가능한 기능에 대해서는 과감한 민간위탁도 고려해보아야 할 것이다.

## (5) 식품의약품행정체제

### 가. 사무배분 현황

식품의약품안전청 산하 지방식품의약품청은 식품감시기능으로서 식품제조·유통업소의 지도·단속, 명예식품위생감시원의 운영, 제조·유통식품의 수거·검사 등을 수행하고, 의약품 감시기능으로서 의약품 등(마약 및 의료기기 포함)의 제조·유통업소의 지도·단속, 제조·유통의약품 등의 수거·검사, 의약품 등의 가격조사 및 유통관리를 담당하고 있다. 광역자치단체의 보건복지국 보건과 의약계 등에서도 약물관리, 마약류관리, 의약무 민원처리의 기능이 있으며, 위생과 위생계에서는 식품제조의 영업허가 및 품목신고 수리, 식품제조업소의 지도·감독 및 행정처분의 기능을, 위생과 식품관리계에서는 식품의 품질관리에 관한 사항, 식품유통 관리에 관한 사항, 부정불량식품의 단속에 관한 사항, 위생접객업소 지도·감독에 관한 사항, 수입식품관리에 관한 사항, 명예식품감시원에 관한 사항을 담당하고 있다.

기초자치단체의 위생계 등도 식품제조 및 가공업소에 대한 지도·단속과 부정불량식품의 유통단속, 식품위생업소 지도·단속 기능을 담당하고 있으며, 보건소에서는 의약무지도관리(의약품·화장품 등의 유통관리, 정기 혹은 수시 의약감시 활동), 마약 및 향정신성 의약품의 유통 지도 점검, 마약류에 대한 합동지도 단속업무를 담당하고 있다.

### 나. 기능 재정립 방안

지방식품의약품안전청과 지방자치단체간의 식품의약품행정체제 관련 기능들의 재분배에 있어서 고려될 수 있는 기능은 수입식품을 포함한 식품 등의 수거·검사 및 부정불량식품의 단



속, 의약품 등의 수거검사 및 약사감시업무, 식품·의약품 등의 이화학적 검사 및 미생물검사, 식품표시기준의 준수여부 단속 등 식의약품의 안전성 자체에 관련된 기능과 기타 기능 즉, 식품제조업의 영업허가 및 품목신고, 식품제조업유통업소 및 위생접객업소에 대한 위생지도 및 감시, 식의약품 유통체제에 대한 감시 등으로 구분될 수 있을 것이다.

먼저 식의약품의 안정성과 관련된 기능은 그 내용의 대부분이 현지성과 지역특수성보다는 국가 전체적인 차원의 기준을 요구하는 것이며, 고도의 전문성과 기술성이 요구되는 것으로 지방식품의약품안전청이 담당하는 것이 타당할 것으로 보인다.

<표 3-10> 식품의약품안전관리사무의 배분현황

	특별지방행정기관	광역자치단체	기초자치단체
관련 분장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품 등의 수거 검사</li> <li>- 수입식품 등의 검사</li> <li>- 표시기준·과대광고/부정불량식품 지도 단속</li> <li>- 식품제조·유통업소의 지도단속</li> <li>- 명예식품위생감시원의 운영</li> <li>- 의약품 등의 수거 검사</li> <li>- 식품·의약품 등의 이화학적 검사/ 미생물 검사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품제조업의 영업허가/품목신고 수리</li> <li>- 수입식품관리</li> <li>- 부정불량식품 단속</li> <li>- 식품제조업소의 지도감독/행정처분</li> <li>- 위생접객업소 지도감독</li> <li>- 식품의 품질관리</li> <li>- 식품유통관리</li> <li>- 명예식품감시원에 관한 사항</li> <li>- 약무/마약류관리, 민원처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품제조/가공업소에 대한 지도단속</li> <li>- 부정불량식품의 유통단속</li> <li>- 식품위생업소지도단속</li> <li>- 의약무지도관리</li> <li>- 마약/향정신성 의약품의 유통 지도 점검</li> <li>- 마약류에 대한 합동지도단속</li> </ul>

그 외의 기타 기능은 대부분 그 지역적 범위가 한정되어 있으며 대응성, 현지성, 지역주민의 편의성 등이 강조되며, 높은 전문성이나 기술이 필요하지 않은 기능이므로 지방자치단체에서 담당하는 것이 타당할 것이다.

<표 3-11> 식품의약품행정 관련 기능의 재조정 방안

관련업무	정책형성 기준	정책집행 기준	정책성과 기준	담당기관
식의약품 안전성 관련 기능	중앙정부	중앙정부	중앙정부	중앙정부
기타 기능	지방자치단체	지방자치단체	지방자치단체	지방자치단체

#### 4) 결 론

본 짚은 지방정부의 경쟁력 강화의 일환으로 고려해 볼 수 있는 여러 가지 대안들 가운데 업무 및 기능의 중복으로 인해 행정의 능률성을 저하시키고, 지방자치권의 기능을 약화시키며, 지방화와 분권화라는 시대적 조류에도 역행하는 문제점들을 갖고 있는 특별지방행정기관과 지방정부간의 기능 재분배 방안에 대해 살펴보았다.

논의의 결과 현재 중앙정부의 특별지방행정기관과 지방자치단체 사이에서 발생하는 문제는 지방행정체제의 이원화로 인한 양 기관의 기능중복과 명확한 위임사무 배분기준의 결여, 그리고 이에 따른 책임행정의 결여, 그 결과 행정효율성의 저해 등의 문제가 나타난다는 것이다. 또 다른 문제로는 관할범위의 광역성으로 인해 현지성과 경제성의 결여 문제와 지역내 해당 지방자치단체와의 업무조정 및 협조체제의 미비하다는 점이다.

또한 특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능이 지역별, 대상별로 구분 또는 이원화되어 있어 종합적인 행정업무를 수행하기 어려우며, 특별지방행정기관이 중앙의 통제를 강화하는 역할을 함으로써 지방의 자율성을 약화시켜 지방분권화라는 시대적 조류에도 역행하는 문제가 있다.

본 연구에서는 이러한 문제를 해결하고 두 기관사이의 원만한 기능 재조정을 위한 기준으로 정책형성과 관련되어서는 국가정책적 중요성, 중앙정부 정책과의 연계성, 대응성과 책임성을, 정책집행과 관련되어서는 집행적 연계성과 종합, 현지성과 지역특수성, 전문성과 기술성을, 그리고 정책성과와 관련되어서는 효율성과 경제성, 지역주민의 편의성, 주민만족도와 서비스 질적 제고라는 측면을 고려하였다.

그러나 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능배분과 관련된 문제의 원인은 제도적인 문제만이 아니라 중앙정부와 지방정부간의 정치적 권력관계, 그리고 정부관료제의 관료적 이익의 문제이기도 하기 때문에 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복기능 조정에 있어서도 이러한 점을 고려하여야 할 것이다.

## 2. 자치경찰제의 도입방안

### 1) 자치경찰제의 도입배경 및 의의

#### (1) 도입배경

우리나라 경찰은 국립경찰로 출범한 이래 반세기 동안 정치적 혼란과 지정학적 여건으로 인해 안보위주의 시국치안에 매달려 왔으며, 국민의 자유와 권리의 보호라는 민생치안에는 소홀했다는 평가를 받아왔다. 이에 경찰조직은 국민의 자유와 권리의 보호라는 치안서비스 제공기관의 이미지보다는 국민 위에 군림하는 권력경찰의 이미지가 강했다. 한편 지난 1995년에 4대 지방선거가 실시된 이후로 우리나라는 역사적인 지방화(localization)시대가 개막되어 정치, 경제, 사회, 교육 그리고 행정에 이르기까지 국가의 모든 분야가 지방자치의 구도로 개편되었다. 그럼에도 불구하고 경찰조직만은 여전히 남북분단의 대치상황이라는 국가적 특수성과 행정상의 능률성만을 강조함으로써 권력분산의 사각지대였다. 그러나 변화된 시대적·국민적 요구는 현 국가경찰체제의 완전한 고수가 아니라 현재 우리나라가 당면하고 있는 정치, 경제, 사회, 문화 그리고 지리적 조건에 적합한 새로운 경찰제도 개혁을 갈망하고 있다.

더구나 지방자치시대의 개막과 더불어 주민들의 경찰에 대한 기대목욕이 과거 중앙집권적 행정체제의 시대와는 현저히 달라져 양보다는 질적인 치안서비스로의 전환을 요구하게 되었고 이에 따른 새로운 치안정책의 채택이 당면과제로 등장하였다. 즉, 지방자치단체장과 지방의회가 주민에 의해 구성됨에도 불구하고 지역주민들의 기본권인 생명, 신체, 재산에 대한 안전 및 질서유지의 문제가 지방정부의 차원에서 해결되지 못하고 중앙정부의 국가경찰제도가 담당하고 있는 현실에 대한 반성이 생겨난 것이다. 여기에 급변하는 치안환경에 새롭게 적응하고 국민에게 신뢰받는 민주경찰로 거듭나기 위한 제도적 장치인 자치경찰제 도입의 당위성이 있다.

경찰행정은 직권(조직·인사·경비부담)이 국가 또는 지방자치단체에 있는가에 따라 국가경찰과 자치경찰로 나누어진다. 우리나라는 1991년 경찰법 제정으로 행정자치부장관 소속하에 경찰청을 두고 시장·도지사 소속하에 지방경찰청을 두어 중앙경찰과 지방경찰의 책임분담을 도모하였으나, 지방경찰청도 경찰청장의 지휘·감독을 받으므로 이는 국가경찰의 일부로 보아야 할 것이며, 따라서 지자체경찰은 인정되지 않고 있다. 지난 1999년 4월 경찰청은 소위 '일본식 절충형 경찰제도'를 골격으로 한 자치경찰제 도입방안을 마련하여, 이를 경찰법 개정안으로 발표한 바 있다. 그러나 당시에 경찰의 수사권 독립문제와 관련하여 경찰과 검찰 간의 갈등이 초래되었고, 자치경찰의 재정부담을 둘러싼 지방자치단체의 반발로 인해 정부와

정치권 그리고 경찰내부의 추진의지가 약화되어 결국 2000년 4·13총선 이후로 실시가 연기되었고 지금까지 답보상태에 있다. 이후 16대 대선에서 민주당은 지방분권화의 일환으로 자치경찰제 도입과 경찰에 대한 독자적인 수사권 부여를 대선공약으로 제시하였고, 2003년 1월에 경찰 수사권 독립 문제에 대해 언급하면서 자치경찰제를 전제로 논의되어야 한다고 밝힘에 따라 자치경찰제 전면실시 방안이 적극적으로 검토되고 있다.

## (2) 자치경찰제도의 개념 및 도입이유

### 가. 개념

자치경찰제는 국가 전체를 관할하는 국가경찰제에 반대되는 개념으로 지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사를 반영하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도이다. 따라서 국가경찰과 달리 자치경찰권의 행사방법은 주민의 자유와 권리를 철저히 보호하는 선에서 적법절차를 거쳐 경찰권의 남용을 방지하는 방법의 하나로 제기된다.

현재 우리나라도 표면적으로는 자치경찰 개념이 어느 정도 도입되어 있다고 할 수 있는데 해당 지방의 치안과 복리를 위해 지방경찰청을 두고 있다. 그러나 그 소속은 모두 국가공무원이라는 점으로 보아 실질적으로 자치경찰이라고 하기는 어렵다. 또한 경찰청장을 정점으로 모든 경찰조직이 피라미드 형식으로 구성되어 있고 지방경찰청 소속 경찰관들은 경찰청장의 명령이나 지시를 따르게 되어 행정관할이 정해져 있다는 것 외는 자치적인 요소는 거의 없다고 할 수 있다.

이론적으로 볼 때 자치경찰제는 주민보호에 중점을 두는 데 반하여 국가경찰제는 정부보호에 중점을 두는 것으로 이해된다. 이는 자치경찰과 국가경찰 제도의 본질적 차이이기보다는 연혁적·역사적 이유가 더 큰 것으로 보인다. 즉 정부의 정책에 의해 여론을 주도하는 유럽에서는 국가경찰 체제를 유지하고, 개인의 권리와 자유를 목적시하는 영미국가에서는 자치경찰제를 유지해 왔기 때문이다. 따라서 자치경찰제 그 자체만으로 곧바로 경찰의 민주화가 이루어지는 것은 아니라는 것이다. 나아가 자치경찰제의 우수한 요소를 살리고 정치적 지방자치제와 조화를 이룬다면 주민의 어려움이나 고통을 덜어줄 수 있는 봉사하는 경찰로 거듭날 수는 있을 것이다.

## 나. 도입이유

### i) 민주화·분권화의 실현

자치경찰이란 각 지역의 실정에 적합하게 경찰조직이 형성·집행되고 각 자치단체에 권한이 분권화됨을 의미하기 때문에 지방자치의 이념인 민주화·분권화를 실현할 수 있다. 자치경찰제도 정치적 지방자치와 마찬가지로, 그 본질은 주민자치의 실현이고 경찰권력도 결국 주민으로부터 도출되는 권력인 만큼 경찰의 조직과 활동에 대한 주민참여 역시 풀뿌리 민주주의의 정착에 기여한다. 요컨대 경찰조직이나 작용의 근원을 지역주민이 형성한다는 민주주의의 본질을 보다 명확하게 나타내고 시행한다는 점이 자치경찰제의 가장 본질적 특성이라고 할 것이다.

### ii) 재원과 책임의 분담

자치경찰제도하에서 경찰의 운용경비는 원칙적으로 지방자치단체가 부담해야 하기 때문에 경찰경비의 국가와 지방간 분담이 가능해지고, 경찰의 책임도 그 역할에 따른 분담이 이루어져서 국가경찰은 중앙경찰기능에 대해서만 책임질 수 있게 된다.

### iii) 경찰서비스의 향상

1998년 1월을 기준으로 전국적으로 파출소가 3,422개이며 파출소 당 평균 12명의 경찰관이 배치되어 경찰관 1인 당 40,000명 이상의 주민을 대상으로 치안서비스를 제공하고 있다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 자치경찰은 국가경찰에 비해 한정된 지역의 치안 및 경찰서비스를 담당하므로, 해당 지역의 문제점과 상황을 면밀하고 구체적으로 파악할 수 있어서 질적으로 향상된 경찰 서비스를 제공할 수 있다. 즉 자치경찰은 획일적이고 불평등한 경찰서비스를 지양하고 지역발전과 지역주민의 필요에 따른 실질적이고 질적으로 향상된 서비스를 제공할 수 있다.

### iv) 경찰권력의 분산

경찰은 군대에 다음가는 무력을 보유하고 있고, 검찰과 마찬가지로 정치권력과 결탁하게 되면 엄청난 정치적 권력을 행사할 수 있는 기관이다. 따라서 경찰권력이 남용되게 될 때의 폐해를 막기 위해서 경찰권력은 합리적으로 제한되고 통제될 필요가 있다. 국가경찰제는 경찰청장을 정점으로 15만 경찰이 피라미드 형태로 명령·복종관계를 이루므로, 거대한 경찰조

직이 정치적 중립성을 지키지 못할 경우 사법권의 근간이 흔들리고 권력남용 현상을 빚게 된다. 경찰권력의 합리적 제한에 가장 유용한 수단 중의 하나가 자치경찰제를 통한 경찰권력의 분권화이다. 결국 자치경찰제는 경찰권력을 합리적으로 분산시켜 국민의 자유와 권리를 보장하고, 정치적 중립성을 도모하는 방안이 될 수 있다.

#### v) 부정부패의 방지

자치경찰제의 핵심인 권력의 민주성이 강화될 경우, 주민의 경찰조직에의 참여 및 감시로 인해 경찰의 부정부패가 감소될 수 있다. 또한 개개 경찰관의 실명성(實名性)이 부각되어 부정부패가 감소할 수 있다.

## 2) 경찰의 기능 및 유형

### (1) 경찰의 기능

#### 가. 사회안전 및 질서유지기능

일반적으로 경찰의 기능은 개인의 신체와 재산을 위해로부터 보호하는 기능(personal safety)과 사회의 혼란과 대규모시위 등을 진압하여 국가와 사회의 질서와 안전을 유지하는 기능(social security)으로 대별된다. 사회안전 및 질서유지기능은 경찰본연의 기능인 국민의 생명 및 신체, 재산의 보호를 위해 범죄의 예방과 진압, 기타 공공의 안녕·질서를 유지하는 기능을 말한다. 이러한 사회안전 및 질서유지기능은 다시 크게 보호기능과 규제기능으로 대별해 볼 수 있다. 첫째 보호기능은 방범활동 및 경비, 해상경비활동, 대공경계, 국제범죄지도, 시국불안요인 제거, 요인의 보호경비 등과 같이 주로 국민의 안전과 편의를 위해 사전에 범죄를 예방하기 위한 경찰기능을 말한다. 둘째 규제기능이라 함은 각종 범죄 및 풍속문란 단속, 행정법규위반 단속, 교통위험으로부터 국민을 보호하기 위한 규제 및 단속 등을 하는 기능을 말한다.

그런데 국가경찰만으로 구성되어 있는 일원적 구조를 가지고 있을 때는 경찰이 사회와 국가의 안전을 유지하는 기능을 수행하는 데에는 유리하지만 개인의 신체와 재산에 대한 위협을 방지하는 기능을 수행하는 데에는 상대적으로 소홀하게 된다.

## 나. 서비스 提供으로서의 警察機能

오늘날 경찰의 기능에 공공복리의 증진이라는 적극적 작용을 포함시킬 것인가 아니면 소극적 작용으로 간주하여 치안질서유지 작용에 국한시킬 것인가 하는 문제는 영·미법계와 대륙법계의 법적 속성과 관련되어 있다. 즉 대체적으로 대륙법계 경찰은 치안유지와 사회안전 기능을 우선시하는 경향이 있는 반면, 영·미법계 경찰은 자치체 경찰을 원칙으로 지역주민들의 서비스 요청에 대응한 봉사기능에 역점을 두고 있다. 봉사기능이라 함은 주로 시민생활과 관련된 활동으로서 국민에게 편익을 제공하기 위해 최대한의 서비스를 제공하는 기능을 말한다. 즉 사회안전기능이 주로 경찰의 공권력의 작용을 통한 기능이라 한다면 봉사기능은 주로 공권력의 강제성이 비교적 약한 행정지도적 성격을 지닌 기능이라 할 수 있다.

이와 같이 경찰은 한 국가 안에서 국민의 신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 조사와 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지라는 사회보호의 역할을 수행한다. 여기에는 국민전체의 봉사자로서 국민의 편익을 최대한으로 보호하는 것을 목적으로 하는 봉사기능이 바탕이 되어야 한다.

### (2) 경찰기능의 변화

경찰의 역할에 관한 논의는 민주성을 강조하는 현대행정의 흐름을 타고 영·미법계를 중심으로 하는 선진 국가들로부터 활발히 이루어졌다. 현대사회에 나타나는 복잡한 사회문제에 적극적으로 대응해야 한다는 점에 대해서는 의견의 일치를 보지만 구체적으로 그 역할이 어떠한지 하느냐에 관해서는 국가간에 약간의 입장차가 있다. 이는 각 국가나 지역이 가진 역사적 현실적인 상황에 따라 차이가 있기 때문이다. 그러나 일반적으로 전통적인 경찰의 기능인 치안유지 및 법집행기능을 강조하는 대륙법계나, 경찰을 시민에 대한 외부로부터의 침해에 대해 자위권의 행사로 파악하는 영·미법계 국가이든 현대경찰이 공공에 대한 봉사기능을 중시해야 한다는 점에서는 큰 차이가 없다. 즉 오늘날 복잡해지고 다양해진 시민들의 요구가 증가함에 따라 경찰의 기능은 과거 소극적 의미의 경찰기능인 치안유지 및 질서유지기능만을 중시하던 때와는 달리 질서유지기능은 물론 시민에 대한 봉사기능까지 강조하는 추세이다.

### (3) 경찰제도의 유형구분

경찰의 주체는 경찰을 유지하는 권한과 책임을 갖는 조직체를 말한다. 경찰유지의 권한과 책임이란 구체적으로는 조직권, 인사권 및 경비부담권을 말하는데, 이러한 권한과 책임을 중

양정부가 갖는 경우도 있고, 지방자치단체가 갖는 경우도 있다. 그러나 어떤 제도를 채택할 것인가 하는 문제는 그 국가의 여러 가지 특성을 고려하여 결정된다. 구체적으로 경찰의 주체를 결정하는 요소로 국가행정의 일부로서 일반행정제도, 국민의 전통적 성격, 교통·통신의 발달정도, 치안상태 등을 들 수 있다.

이러한 입장에서 경찰제도는 그 나라의 역사적 배경, 시민의식, 정치제도, 치안상태 등 여건에 따라 그 형태를 달리하며, 나라마다 운영방법도 서로 다르다. 민주적 경찰제도를 채택하고 있는 국가의 경찰제도는 크게 3가지 패턴(Pattern) 또는 패러다임(paradigm)으로 구분된다. 경찰업무에 대한 책임이 지방정부에 맡겨져 있는 지방분권화 체제(Fragmented system), 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 있는 중앙집권화 체제(Centralized system), 그리고 중앙과 지방정부가 경찰업무를 분담하는 통합형 체제(Integrated system)이다.

### 가. 경찰활동의 중앙집권화 체제(국가경찰제도)

국가경찰제도는 경찰활동의 중앙집권화체제로서 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 있어 국가가 경찰유지의 권한과 책임을 가지는 체제이다. 국가경찰제도가 가진 장점으로서는 전국에 걸쳐 통일적으로 조직되어 있어 비상시에 각 경찰단위 간에 상호응원은 물론 중앙의 명령에 따른 통일적 운영이 용이하다는 점, 교통·통신이 발달된 오늘날에 있어서 전국 공통의 법령을 가지고 집행을 할 수 있어 편리하며 경찰관이 전국에 걸쳐 자유로이 활동할 수 있어서 범죄수사에 특히 유리하다는 점, 경찰조직이 전국 공통이므로 포용하는 경찰인력 규모가 많고 교육훈련 등에 특수시설을 이용할 수 있으며 적재적소의 배치와 승진의 기회가 많다는 점 등을 들 수 있다.

그러나 이러한 국가경찰제도가 가진 단점은 경찰 본연의 임무를 경시하고 타행정부처 업무에 이용되기 쉬우므로 정치적인 영향을 받기 쉬우며, 법령이 전국에 걸쳐 공통적으로 적용되기 때문에 지방실정에 적합하지 않고 개정절차가 복잡하여 융통성 있는 대응을 하기가 곤란하고, 간부의 인사이동이 빈번하여 지방실정에 익숙하지 못하며 지방의 이해관계보다는 중앙의 반응을 고려하게 되는 경향이 짙다는 점이다. 또한 경찰활동 계획 등이 전국적인 관점에서 계획되므로 지역실정에 적합하지 않은 경우가 많으며, 지역사회와의 관계도 긴밀하지 못한 측면이 있다.

그러나 우리 경찰은 분단국가로서의 특수한 치안여건과 정치·사회 환경에 효율적으로 대처하기 위하여 건국 이후 중앙집권적 국가경찰체제를 유지해 오고 있다. 경찰활동의 중앙집



권화된 패러다임의 실례에 속하는 국가에는 한국을 비롯하여 프랑스, 이탈리아, 핀란드, 이스라엘, 대만, 아일랜드, 덴마크, 스웨덴 등이 포함된다.

#### 나. 경찰활동의 지방분권화 체제(자치경찰제도)

경찰활동의 분권화 체제는 때때로 비체제(nonsystems) 또는 극단적인 분권화(extremely decentralized)로 불린다. 영미법계의 자치경찰제도란 지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 자치권과 함께 경찰유지의 권한과 책임을 부여하는 제도이다. 하지만 자치경찰제를 도입하더라도 일부 경찰력은 국가가 보유하는 경우도 있다. 이와 같은 자치경찰제도의 장점을 보면, 경찰조직이 지방자치단체 규모로 작은 지역에 편성되어 있으므로 지역실정 및 주민 요구에 적절히 대응할 수 있고, 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지의 책임감이 강하고 친절할 수 있으며, 지역주민도 경찰에 호감을 가지며 협력을 아끼지 않게 된다.

반면 자치경찰제도가 가진 단점은 경찰이 일반행정에 예속되는 경향이 있어 대체적으로 집행력이 약하고 경찰기관 간의 상호응원이 어려우며 자체적으로 많은 예비경찰력을 보유하기가 쉽지 않아 기동성이 적다. 또한 범죄수사나 교통단속에 있어서는 전국적인 광역체제를 유지하여야 하나 지방자치단체 수준의 독립된 경찰체제로는 그 기능을 발휘하기가 어렵다. 그리고 지방자치단체의 규모가 작고 인력규모가 적은 경우에는 승진의 기회가 없어 사기가 저하될 염려가 있으며 유능한 형사와 같은 전문가를 갖기도 어렵다. 더구나 재정규모가 적을 때에는 교육훈련을 위한 특수시설도 갖추기 어려운 점이 있다. 경찰활동이 분권화 된 자치경찰제도의 실례가 되는 국가로는 벨기에, 캐나다, 네덜란드, 스위스, 미국 등이 있다.

#### 다. 혼합적 절충형 경찰제도

경찰활동의 통합된 체제로서 절충형 경찰제도는 중앙과 지방정부가 통제수단을 분담한다는 점에서 「적당히 분권화된 체제(moderately decentralized system), 혼합된 체제(combined system), 또는 절충된 체제(compromised system)」로 불린다. 이러한 제도는 분권형 제도보다 좀더 효과적인 조직, 운용의 효율성, 그리고 서비스의 통일성을 기할 수 있고, 분권화를 통하여 조직화된 국가경찰력의 잠재적 권력남용을 방지할 수 있다는 장점이 있다. 이것은 경찰업무가 지방정부에서 통제되고 있지만, 국가적 표준을 따라야 하기 때문이다. 이와 같은 경찰활동의 통합된 패러다임의 실례에 속하는 국가로 일본, 호주, 브라질 등이 있다.

### 3) 외국의 자치경찰제도

#### (1) 영국

##### 가. 연혁

고대로부터 자경대장(Constable) 등 주민야경제도를 모태로 기초자치단체 단위의 자치경찰제를 유지하다가, 1964년의 경찰법 제정을 통해 자치경찰단위를 기초자치단체로부터 광역자치단체로 확대하였으며, 수도경찰청은 1892년 창설 시부터 수도경찰의 특수성을 고려, 내무부장관 직속 국가경찰로 운영되고 있다.

##### 나. 조직 및 운영체제

중앙경찰기구로는 내무부와 독립된 관리위원회를 두어 내무부 직속으로 수도경찰청·과학수사연구소·경찰대학(police staff college)·경찰정보센터(Police Information Technology Organization : PITO)를 직접 관장·운영하고, 자치체경찰위원 선임(전체 17명 중 5명), 국고 보조금 책정(최고 50%까지), 경감이상 간부교육·정책연구 및 과학수사지원을 통해 지방경찰을 지도·조정·통제하고 있으며, 독립된 관리위원회(Service Authority) 산하 국가범죄수사대(National Crime Squad : NCIS)를 운영하고 있다. 지방경찰기구로는 카운티 단위로 지방경찰청을 설치, 독립된 지방경찰위원회의 관리하에 두어 내무부장관·지방경찰위원회·지방경찰청장간 3각체제(Tripartite System)를 구축함으로써 권한과 책임을 분담하면서 견제와 균형을 도모하고 있다. 한편 내무부장관은 수상이, 국가범죄수사대장 및 국가범죄정보국장은 관리위원회가 내무부장관의 승인을 얻어, 지방경찰청장은 지방경찰위원회가 각각 임명하고 있다.

##### 다. 예산

경찰예산은 카운티 35%, 중앙정부 75%(내무부 : 50%, 기타 부서 : 25%)의 부담으로 편성되며 지방의회의 관여는 예산부담과 관련하여 경찰위원회로 하여금 출석하게 하여 질의에 답변토록 하는 것에 그치고 있다.

##### 라. 권한

경찰만이 독자적 수사권과 각종 영장청구권을 행사하고 체포·구속된 피의자에 대해 무혐의처분·훈방조치·벌금부과(교통사범의 경우)를 하거나 사안에 따라 소추할 수 있는 권한이

있다. 또한 전통적인 私人訴追原則에 따라 개인 또는 경찰이 소추권을 행사하며 소추기관이 없다가 1985년 국립기소청(Crown Prosecution Service) 창설과 함께 생겨난 영국의 검사는 경찰에 대한 수사지휘권이 없고 경찰에 대한 법률자문 역할과 공소준비 및 제기 등 소추권만 있으며 경찰과 검사는 상호 의견교환·자문의 대등협력관계를 유지하고 있다.

## (2) 미국

### 가. 연혁

식민지시대부터 개척지 자위수단으로 주민이 직접선거를 통해 보안관을 선출하는 마을 단위의 자치경찰제가 유지되어오다, 1838년 보스턴에 도시경찰이 탄생된 후, 1905년 펜실베이니아주의 주경찰 및 1908년 연방수사국(FBI)의 신설을 계기로 연방 각 부처 및 각 주(州)에 다양한 형태의 법집행기관이 설립되었다.

### 나. 예산

자치경찰의 재정은 해당 지방정부에서 전적으로 부담하고, 소규모의 마을단위 자치경찰은 비용부담을 조건으로 인접 도시경찰 또는 카운티 경찰에 업무를 위탁시키는 경우도 있다.

### 다. 권한

경찰은 독자적 수사권을 가지고 각종 영장청구권 등 강제처분권을 행사(주에 따라서는 1년 미만의 경범죄와 교통사고 사범에 대해서는 경찰이 직접 소추업무를 수행하기도 함)한다.

## (3) 일본

### 가. 연혁

일본은 1871년 프랑스 및 독일의 경찰제도를 모델로 제2차 세계대전까지 국가경찰제와 검사주재 수사제도를 유지해 왔으나, 패전 후 연합국사령부의 민주화개혁 일환으로 1948년 3월 공안위원회제도와 함께 미국식 자치경찰제를 시·정·촌(市·町·村 : 우리나라의 시·읍·면) 단위에 도입하고, 동년 7월 형사소송법도 미국식으로 개혁, 경찰에 제1차적 수사권을 부여하였으나, 시·정·촌 단위 자치경찰제는 자치단체 재정부족 및 자치경찰간 공조부재(共

助不在) 등의 문제점으로 1954년 광역자치단체인 도·도·부·현(都·道·府·縣: 우리나라의 시·도) 단위의 자치경찰제도로 일원화되었다.

#### 나. 조직 및 운영체제

국가경찰로는 경찰청을 두고 국가의 공안에 관계되는 경찰운동을 관장하게 하고 경찰교육·경찰통신·범죄감식·범죄통계·경찰장비에 관한 사항을 총괄하며 도·도·부·현 경찰행정을 조정토록 하고, 내각총리대신 소할(所轄: 지휘명령권 없는 감독)하에 국가공안위원회를 설치, 경찰청을 관리(管理: 대강의 방침을 정하고 그 방침에 따라 운영되도록 감독)하며, 경찰청의 지방기관으로 관구경찰국(7개)을 설치, 경찰청장의 명을 받아 관구경찰국의 소관사무에 관하여 부·현 경찰을 지휘·감독케 하고 있다.

자치경찰제로는 도·도·부·현 자치경찰을 두고, 지사 소할 하에 도·도·부·현 공안위원회를 설치하여 도·도·부·현 경찰을 관리한다. 한편 경찰청 장관은 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어, 도·도·부·현 경찰본부장은 국가공안위원회가 당해 도·도·부·현 공안위원회의 동의를 얻어 각각 임명하고 있다.

#### 다. 예산

도·도·부·현 경찰의 운영경비는 당해 도·도·부·현에서 부담함이 원칙이며, 국가경찰사무 비용에 대해서는 국고지변금제도(國庫支辨禁制度: 100% 지원)를 두어 취약한 지방재정을 보전하고 있다.

#### 라. 권한

우리나라가 수사제도 도입의 모델로 삼았던 일본에서는 전후 맥아더 사령부의 주도하에 민주화시책의 일환으로 자치경찰제를 도입하면서 경찰에 독자수사권을 부여하였다. 당시 일본 검찰도 경찰의 자질 및 인권침해, 공소와 수사의 불가분성 등을 이유로 경찰에 대한 독자수사권 부여를 반대하였다. 그러나 점령군 사령부는 검사주재 수사제도에서는 검사동일체원칙에 의해 계층화된 국가검찰에 의해 경찰수사의 지휘감독 통일이 이루어짐으로써 지방분권에 기한 수사권의 다원화를 저해하고, 정치적 중립성을 기할 수 없을 뿐만 아니라, 민주주의와 지방자치의 취지에 충실하기 위해서는 권력의 분산을 통한 상호견제가 필요하고, 인권문제는 경찰자체에서 자율적으로 해결하도록 하고, 수사에 관한 사법경찰관의 책임에 맞게 권한을

부여하여 책임을 명확히 함으로써 사법경찰의 자질을 향상시켜야 한다는 이유로 검찰주장을 받아들이지 않았다. 이에 따라 현재 일본경찰은 수사의 주재자가 되어 독자적 수사권을 가진 1차적 수사기관으로서 법관에 대한 체포장·압수·수색·검증영장청구권 등 강제처분권을 폭 넓게 행사한다.

#### 4) 자치경찰제의 도입방향

##### (1) 자치경찰제 도입의 시대적 요청

현재 우리나라의 거대한 경찰조직의 관료제적 경직성을 완화하고 경찰조직의 장기적인 효율성을 위해서는 경찰조직에 대한 개혁이 필요하다. 경찰의 고유기능이 소극적인 질서유지기능이라고 하지만 지방자치가 실시됨에 따라 국민들의 경찰에 대한 생활서비스 요청이 증대되면서 주민만족추구라는 적극적인 경찰행정이 요청되었다. 따라서 자치시대의 이상인 국민의 공공복리 증진을 위해서는 지방자치경찰제를 도입하여 대공, 테러, 해양 등과 같은 국가기능은 국가경찰이 처리하고 지역주민의 민생치안 관련기능은 자치경찰에 배분함으로써 경찰행정의 효율화를 기해야 할 것이다.

##### (2) 도입방향

###### 가. 지역치안과 국가치안의 조화를 통한 절충형

자치단체별 경찰기관이 상호독립하여 중앙정부의 간섭을 일체 받지 않는 미국식 자치경찰제는 지방자치정신에 가장 충실한 이상적인 모델인 것처럼 보이는 하나, 미국도 자치단체 외에 연방정부의 각 부처에서 395개의 중앙경찰기관을 별도로 설치하여 국가 전체의 치안을 확보하고 있는 실정이고, 자치경찰제의 종주국인 영국은 중앙정부(내무부)에서 자치경찰을 조정·통제하도록 되어 있으며, 일본은 지도·감독과 조정·통제는 물론 심지어는 비상사태시 직접지휘권을 중앙정부의 경찰청에 부여하여 국가치안과 지역치안의 연계·균형을 위한 장치를 강구하는 등 국가의 치안책임을 명확히 하고 있다.

우리의 경우에도 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하여 국가경찰사무는 경찰청이 직접 수행하거나 시도 경찰에 위임하여 수행하고 광역자치단체의 자치경찰기관은 자치경찰사무에 대해서 독립하여 자기책임 하에 자율적으로 고유의 경찰권을 행사하도록 하되, 광역 사건·사고와 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태에 대하여는 시도 경찰청에 상호

협력의무를 부과하고 경찰청장이 직접 지휘·감독·조정토록 해야 한다고 명시하고 있다.

#### 나. 광역자치단체(시·도 단위)별 도입

미국은 기초자치단체경찰이 먼저 설치·운영되고 나중에 카운티·주 및 연방경찰이 창설되는 "아래에서 위로"의 특이한 역사적·문화적 과정을 밟아 주 및 연방정부에서 각기 경찰기관을 설치하여 중첩적으로 운영하는 비효율성을 극복하지 못하고, 관할권 고수와 공조 거부, 재정기반의 취약에 따른 인력·장비·시설 확충의 한계 등이 지적되어 왔다. 또한 일본은 1948년에 기초자치단체경찰을 도입하였으나 그 부작용으로 인하여 1954년에 광역자치단체경찰로 일원화 바 있다. 영국도 기초자치단체경찰을 유지하였으나 1964년 광역자치단체인 카운티단위 경찰로 통합하였으며, 이 도(county)단위 경찰마저도 합병을 계속하고 있는 실정이다.

우리의 경우에는 국토면적, 사건·사고의 연쇄성과 광역성, 남·북한이 대치하고 있는 특수한 안보상황, 기초자치단체의 재정자립도 등을 감안하여 광역자치단체인 시·도를 기준으로 설치하는 것이 바람직하다.

#### 다. 민주성과 공정성 확보를 위한 경찰위원회 구성

국가경찰위원회와 시·도지사 소속의 시·도 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치하여 경찰청과 시·도 경찰청을 각각 관리하게 함으로써 경찰 민주화를 촉진·정착시키는 한편, 정책결정과 집행을 분리하여 국가 및 시·도 경찰위원회는 경찰사무의 일반적인 방침과 처리기준을 결정하고 이에 따라 경찰청과 시·도 경찰청이 집행하도록 감독기능을 수행하도록 한다.

#### 라. 인사 및 예산의 합리적 운영

##### i) 인사

국가직 경찰공무원과 지방직 경찰공무원으로 구분, 경찰청 및 그 소속기관 직원 전원과 경정(또는 총경)이상의 전 경찰관은 국가공무원으로 하고, 시·도에 근무하는 여타 공무원은 지방공무원으로 하되, 상호교류할 수 있도록 한다. 또한 시·도지사의 의견이 시·도 경찰청 고위간부 인사에 반영될 수 있도록 하여 자치체 경찰을 시·도 지사에 맡긴다는 취지를 살리고, 시·도지사가 시·도 경찰위원 임면권(일부는 시·도 의회에서 추천)을 보유한다.

## ii) 예산

자치경찰에 소요되는 경비는 자치단체가 부담함이 원칙이나, 자치단체의 재정자립도가 미흡한 점을 고려, 국가에서 지원한다.

### (3) 예상되는 문제점과 극복과제

#### 가. 사회적 민주화

자치경찰제를 도입함에 있어서 가장 중요하고 필수적인 전제는 사회전체의 민주화이다. 단순히 제도적인 정치민주화 외에 지방자치제도의 정착, 직업공무원제도의 확립, 검찰의 정치적 중립과 검찰·경찰관계의 개선(독립·평등화), 국민 개개인의 자유와 권리 중시 문화의 정착, 절차의 중시 풍토 등이 이루어져야 한다. 이와 같은 사회 전체적인 민주화가 이루어지지 않은 상태에서는 온전한 자치경찰제 정착을 기대하기 어려우며, 형식적인 자치경찰제가 도입된다고 하더라도 실질적으로는 중앙집권식 경찰운영으로 돌아갈 것이다.

#### 나. 정치적 중립성

자치경찰이 광역자치단체장의 소속 하에 운영될 경우, 광역단체장이나 그 소속정당의 정치적 입장에 따라 정치적 편향성을 드러낼 수 있다. 그러나 현재의 국가경찰 체제와 비교해 볼 때 자치경찰제가 경찰의 정치적 중립성을 더 훼손하지는 않는다. 특히 자치경찰의 장을 시도경찰위원회와 시도의회가 관여할 경우 그 정치적 중립성은 보다 강화될 것이다. 경찰청 안에서는 시도의회는 비상임위원 2인을 추천하도록 하고 있다. 자치경찰의 정치적 중립성을 위해서는 자치경찰청장의 선출 못지않게 시·경찰위원회의 역할이 중요하다. 자치경찰청장의 경우 시도지사에게 소속되어 시도지사의 정치적 의사를 무시할 수 없기 때문이다. 따라서 시도경찰위원회의 위상과 독립성을 높이고 경찰에 대한 지도·감독 기능을 강화하는 것이 필요하다.

영국의 경우 지방경찰위원회(local police authority, LPA)를 독자적인 법인체로 구성하여 법률에 의해 부과된 권한과 의무를 자율적으로 행사하도록 하고 있다. 영국의 지방경찰위원회의 권한은 광범위하고 강하다. 내무부장관의 승인을 받아 지방경찰청장과 주요 경찰간부를 임명하고, 경찰인력의 충원과 건물·장비 등의 보충에 대한 동의권을 가지며, 예산편성권을 가진다. 예산의 지출계획을 승인하고 경찰활동의 성과를 감독한다.

이에 비해 우리나라의 경우 시·도경찰위원회는 매우 형식적인 권한만을 지니고 있다. 경

찰청안에 의하면 경찰사무에 관한 일반적 방침과 처리의 기준을 심의·의결하며 개별적·구체적 집행에는 관여하지 못하는 것으로 규정하고 있다. 관련되는 업무는 20~30여가지를 열거해 놓았지만, 이에 대한 직접적 집행이나 지시는 인정하고 있지 않아 실질적인 기획, 집행, 감독 기능을 할 수 있을지는 의문이다.

따라서 경찰위원회의 조직을 민주화하고(주민의 직접선출, 시도의회에서의 선출, 법관, 공인된 시민단체의 추천, 학자 등), 권한을 강화하여(예산편성 및 감독권, 부정적발시 고발권 및 고발의무, 경찰청장의 추천권, 경찰관 채용 시 감시·감독권, 경찰활동 효율성 심사권 등) 경찰활동에 민의가 충분히 반영되고 실질적인 감시·감독권을 가지도록 해야 할 것이다. 이 때 시·도경찰위원회의 전횡을 막기 위한 장치로서 순번을 달리하는 위원 교체, 위원의 재산공개, 감사원의 감사 등 견제기능을 마련하여야 할 것이다.

#### 다. 재원

자치경찰제를 정착시키는데 가장 현실적인 문제 중의 하나가 경찰관의 인건비를 비롯한 관서운영비, 장비 도입 및 유지비, 활동비 등의 재원마련이다. 자치경찰에 소요되는 비용을 조달할 수 있는 재원은 지방자치단체의 예산, 국가경찰의 보조금, 자체 수입금 등이다. 이 중 국가경찰 혹은 국가예산으로부터의 보조금이 적으면 적을수록, 다시 말해 지방자치단체나 자체예산 비율이 높으면 높을수록 자치경찰의 독립성이나 자율성이 더 보장될 수 있을 것이다.

일본의 경우 92년 통계를 보면, 국가경찰 예산 중 27.3%가 지방경찰보조비로 사용되고 있다. 자치경찰예산은 국가경찰 예산의 10배 이상 되므로 자치경찰이 국가경찰로부터 보조받는 예산의 비율은 3% 내외에 불과하다는 것을 알 수 있다. 결국 대부분의 예산은 자체 조달하고 있다는 것이다. 그만큼 자치경찰이 돈에 관해 중앙정부나 국가경찰로부터 자유롭다는 의미도 될 것이다.

우리나라 자치경찰의 예산은 주로 지방자치단체의 예산에 의존하지만 중앙정부에서의 지원도 적지 않을 것으로 예상된다. 경찰청이 예상하는 바로는 76.5% 정도(98년 기준 2조 8,923억원)를 지방자치단체에서 부담하고 나머지 재원은 “시·도경찰재정교부금법”에 따라 국가에 지원하는 것이다.

자치경찰의 독립성과 자율성을 보장하기 위해서는 자치경찰 자체수입이나 지방자치단체 예산으로 자치경찰이 운영되어야 한다. 자체 수입(법칙금 수입 등)을 대부분 자치경찰의 수입으로 인정하여 국고에 귀속되지 않도록 하고, 국세의 지방세 이전으로 지방자치단체의 재원



을 확충하는 것이 필요하다. 즉 지역경제가 활성화되어 당해 지역의 수입으로 경찰예산을 감당할 수 있을 때 비로소 국가경찰로부터 실질적으로 독립할 수 있고, 정치적 중립도 기할 수 있다. 또 자치경찰도 자신의 재원을 마련해 주는 지역주민에 대해 진정한 봉사를 하게 될 것이다.

#### 라. 토착세력과의 유착방지

자치경찰과 지방의 토착세력과의 유착으로 인한 부정부패와 비효율적인 법집행 현상이 나타날 수 있다. 자치경찰이 지역내의 인물로 충원되고, 인사이동의 범위가 크지 않으며, 지역내의 세력들과 익히 알고 있는 사이라 뇌물을 받는 등 엄정하게 법을 집행하지 못할 우려가 있다. 자치경찰은 그 지역의 사정과 문제점을 잘 파악하고 있기 때문에, 지역주민들의 약점을 이용한다든지, 청탁을 이용하여 수뢰(受賂)를 할 가능성도 배제하지 못한다. 또 자신의 권력기반인 주민의 인기에만 영합하게 될 경우, 강력한 범죄단속이나 적발을 못하거나 불평등하게 법을 집행할 수도 있다.

반면, 자치경찰제 하에서는 개개 경찰관들의 실명성(實名性)이 높아 부정부패가 감소할 가능성도 있다. 결국 이 문제도 경찰의 비리와 불평등한 법집행에 대해 얼마만큼 감시와 적발을 해내는가에 그 해결 여부가 달려있다. 이를 위해 민주화된 경찰위원회가 실질적인 경찰감시활동을 이룰 수 있도록 구성·운영되어야 한다. 그리고 시도의회의 경찰청장 및 고급경찰간부에 대한 탄핵제도 등의 비리방지책이 마련되어야 한다. 장기적으로는 지방자치단체의 정치나 지방의 경제가 보다 민주화되고 건전화되어야 함은 물론이다.

#### 마. 국가경찰과 자치경찰의 조화

한 국가의 존재를 전제로 할 때 분권화 된 자치경찰제 만이 궁극적인 해결책이 될 수는 없다. 국가 전체의 통일적 조화를 위해서는 국가경찰의 비전이 중요하기 때문이다. 즉 국가경찰과 자치경찰의 권한 분배와 역할 분배가 자치경찰제의 핵심사항이라고 할 것이다. 이에 역시 국가경찰의 위주로 하여 자치경찰을 예외적이고 종된 지위로 인정할 것인가, 자치경찰을 위주로 하고 국가경찰을 예외적이고 사후조종적 역할만을 부여할 것인가의 두 가지 방안이 있을 수 있다. 현재 우리나라의 정치구조가 중앙집권 우위인 만큼 자치경찰제를 주된 지위로 삼는 것은 쉽지 않을 듯하다. 이상적으로는 몰라도 현실적으로 중앙집권화 된 상황에서 경찰만이 자치경찰제를 이룬다는 것은 기대하기 어렵다는 것이다. 더욱이 기초단체장 임명제

도가 거론되는 현 상황에서는 완전 분권화 된 자치경찰제를 도입하기는 어렵다 할 것이다. 따라서 지역내의 일상적인 치안이나 경찰서비스는 자치적으로 행하더라도, 국가위기상황이나 국가전체 이익에 관련된 사안일 경우 국가경찰의 지휘감독 하에 자치경찰작용이 이루어지는 것은 어쩔 수 없을 것이다.

## 바. 국제관계

우리나라는 아직 남북분단상황이며, 지리적으로 강대국의 이해관계에 따라 분쟁이 발생할 수 있는 지역이기도 하다. 따라서 경찰이 국내 질서나 치안에만 몰두할 수 있는 상황이 아니라는 점도 온전한 자치경찰제를 정착시키는데 걸림돌로 작용한다. 다만 국제적인 분쟁이나 남북교전 등은 극히 예외적인 상황이며 국가 위기 상황에서는 경찰총수를 정점으로 단일체제를 구축할 수 있는 제도와 훈련을 마련한다면 평상시의 자치체 경찰 운영을 방해하는 이유는 되지 못한다고 할 것이다.

## 5) 결 론

우리나라는 1945년 해방 이후 정치적 혼란과 지정학적 조건으로 안보위주의 치안과 사회 질서유지라는 시국치안경찰소서의 역할에 중점을 두어 강력한 국가경찰체제로 유지되어 왔다. 이에 따라 국민의 자유와 권리의 보호라는 민생치안경찰로서의 역할이 소홀했던 것이 사실이다. 그러나 지방자치시대의 개막에 따라 국민들은 과거 경찰이 보여준 권위주의적 이미지에서 주민생활에 실질적 서비스를 제공해 줄 수 있는 새로운 경찰이기를 고대하고 있다. 즉 시대적 환경변화에 부응하여 과거 중앙 집중된 경찰기능을 이제는 진정으로 주민의 생활에 실질적인 도움을 줄 수 있고, 지방자치시대에 걸맞게 경찰기능의 중앙-지방간의 효율적인 재분배가 이루어져야 할 것이다. 현재 정치적, 사회적 상황으로 볼 때 자치경찰제가 뿌리내리기 쉽지는 않은 것이다. 자치경찰제가 성공적으로 뿌리내리기 위해서는 그 저변 요건으로서 지역경제의 활성화, 정치의 민주화 등이 이루어져야 한다.

이상의 논의를 요약하면 우리나라의 경우 자치경찰제는 다음과 같은 내용으로 시행해 볼 수 있을 것이다.

### (1) 자치경찰제의 도입범위

우리나라의 여건상 기초자치단체에까지 자치경찰제를 도입하면 비능률이 초래될 것으로

보인다. 왜냐하면 기초자치단체의 평균재정자립도가 약 50%정도에 미칠 뿐만 아니라 기초자치단체간의 재정격차도 매우 심한 실정이다. 또한 전문인력의 확보에 있어서도 매우 취약할 것이다. 이러한 상태에서 자치경찰제를 도입할 경우 자치단체간의 경찰조직 및 운영상의 심한 차이를 가져와 비능률화를 면하지 못할 것이다. 따라서 지방자치경찰제도의 도입단위는 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 실시하는 것이 원칙이나 우리나라의 특수성에 비추어 광역자치단체에만 자치경찰기관을 두고 소속지방경찰청은 물론 관할구역의 하급경찰기관을 지휘 감독하도록 해야 한다.

## (2) 자치경찰제의 위상

자치경찰조직은 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치하면 자치경찰기능이 중앙정부로부터의 자주성은 물론 지방자치단체장으로부터의 중립성이 보장되어 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안에 전념할 수 있어야 한다. 따라서 경찰기관을 자치단체장의 소속 하에 두려면 지방자치단체에 중앙정당의 관여를 배제한 체제하에서 하는 것이 바람직하다. 또한 국가경찰과의 관계는 국가비상사태, 국가전체의 안위에 관한 사항, 전국적인 수사 및 치안 공조가 이루어져야 할 사항이 아니면 지시나 감독을 받지 않는다.

## (3) 조직 및 관리형태

자치경찰의 소속에 관해 시·도에 소속되도록 하되, 시·도지사는 구체적인 사건이나 업무에 대해 지시 또는 명령하지 못한다. 일반적·추상적 업무지침을 제시하고 사후 보고를 받도록 해야한다. 집행기관인 자치경찰청장은 시·도 단위의 경찰위원회의 제청으로 시·도지사가 임명한다. 경찰청장이 헌법이나 법률에 위반되는 행위를 한 경우 엄격한 요건 하에 지방의회는 경찰청장을 탄핵할 수 있다. 또한 시·도경찰위원회는 시·도지사가 지방의회의 동의를 받아 임명한다. 이때 시·도경찰위원회는 자치경찰의 예산편성·감독권, 경찰관 부정적 발시 고발권 및 고발의무, 경찰관채용 과정 감시·감독권, 경찰활동 효율성 심사권 등의 실질적 권한을 갖도록 한다. 임기만료일을 위원간 달리하고 재산을 공개하며 감사원 및 의회의 감사를 받도록 하여 시·도경찰위원회의 권한남용을 방지한다.

## (4) 경찰의 기능배분

중앙경찰은 기획·조정·통제, 치안관련기관 및 정부부처와의 업무협조, 국가안보와 관련

되는 사항, 광역범죄, 대규모 재해 및 소요사태 대처 등을 담당하도록 하고, 자치경찰은 교통, 방범, 경비 등 주민의 민생치안과 관련된 사무를 담당해야 한다. 경찰관 채용도 자치경찰별로 이루어지도록 하며, 경찰관 인원을 확충하고 그 지역에 알맞은 치안체제를 마련하여 주민의 필요와 요구를 만족시킬 수 있는 시스템을 구축한다.

### (5) 경비부담 문제

자치경찰을 실시할 경우 경찰운영에 소요된 경비는 지방자치단체에서 자체적으로 조달함이 원칙이다. 그러나 우리나라의 자치단체가 전반적으로 재정이 부족한 상태로 서울시 등의 일부 광역자치단체를 제외하면 경비부담이 불가능한 상태이므로 국고지원이 불가피할 것이다. 국가경찰관에 대한 인건비를 비롯하여 전반적인 국가적 차원의 보조가 필요하다. 앞으로 지방재정 확충을 위해 국세의 지방세 전환, 지역경제의 활성화 등의 노력이 필요하다.

그 동안 우리사회에서는 국가경찰제에 따른 문제점, 예를 들어 정치적 중립성의 상실, 경찰조직의 비대화에 따른 비효율, 지역치안수요에 대한 대응성 저하, 민주성의 상실, 지역차원의 종합행정 저하, 일반행정과의 갈등 등이 문제점으로 제기되어 왔다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 자치경찰제의 도입은 중앙의 특정 정치세력에 의한 경찰행정의 독점과 정치적 이용을 막을 수 있으며, 관료제 비대화에 따른 비효율성을 막는 데 기여할 것이다. 또한 시민적 통제를 강화하여 경찰행정의 민주성과 대응성을 높이고 정책결정 매커니즘을 지방자치 구도와 연계시킴으로써 지역차원의 종합행정을 원활하게 하는 것도 큰 이점이 될 수 있다.

## 3. 지방선거제도의 개선방안

1991년 지방의원선거를 통해 지방자치가 부활하고, 1995년 자치단체장 선거가 실시된 후 2002년 6월의 4기 지방의원과 3기 지방자치단체장이 선출되면서, 이러한 지방선거의 경험을 토대로 정치권에서 지방선거와 관련된 몇 가지 쟁점이 대두되었다. 이들을 구체적으로 살펴보면, 지방선거후보자에 대한 후원회 인정 여부, 공직선거및부정방지법(이하 공직선거법)에 의한 국회의원과 지방자치단체간 사퇴시기의 차별문제, 정당공천, 선거공영제, 법정 선거비용의 범위 확대 등이다.

이러한 쟁점들을 검토함에 있어서는 지방선거제도가 갖추어야 할 요건을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 자치입법권을 가지는 지방의회를 구성하는 지방의원과 지방자치기관의 수장인 자

치단체장을 주민이 스스로 선출하는 지방선거제도는 지방자치의 이념을 구현함에 있어서 필수불가결한 요소이다. 따라서 지방자치제도의 초석이 되는 이러한 지방선거제도가 합리적이고 공정해야 함은 두말할 필요도 없다. 지방선거제도는 유권자의 다양한 의사를 충실히 대표하고, 선거경쟁에 있어 게임의 룰이 공정하며, 새로이 참여하고자 하는 이들에 대한 장애나 장벽이 존재하지 않아야 하며, 선거관리가 용이해야 할 것이다. 또한 각 개인이 갖는 한 표의 값은 큰 차이가 없이 가능한 동일해야 하며, 정치적 의사의 직접적 대표에 있어 사회적으로 소외된 계층, 여성의 참여를 위한 제도적, 실질적 배려가 이루어지고 있어야 할 것이다. 무엇보다도 지방선거제도는 지방자치의 이념을 충실히 구현할 수 있어야 할 것이다.

지방자치는 각 지역별로 가지고 있는 다양하고 구체적인 사정을 잘 알고 있는 주민의 대표자들로 하여금 자신들의 이해관계와 관련된 지역문제를 자주적으로 해결하고 지역특성에 부합하는 창의적이고 혁신적인 정책을 실현하도록 함으로써 풀뿌리 민주주의를 실현하려는 것이다. 따라서 주민의 대표자를 선출하는 지방선거제도가 합리적이고 공정한 제도적 토대를 갖추는 것은 명실상부한 지방자치의 이념구현에 중요한 의의를 지니고 있다.

이하에서는 현행 지방선거제도의 현황과 문제점을 분석하고 정치권에서 제기되고 있는 지방선거제도의 쟁점별로 개선방안을 제시해보고자 한다.

## 1) 지방선거제도의 현황과 문제점

### (1) 선거제도의 현황과 문제점

#### 가. 소선거구제

우리나라의 지방의회의원선거구는 기본적으로 소선거구제도를 채택하고 있다. 이는 우리나라 정치의 폐해인 지역주의와 결합하여 많은 문제를 낳고 있다.

첫째, 대표성의 문제이다. 후보가 난립할 경우 과반수의 득표도 하지 못한 사람이 당선될 가능성이 높아 많은 수의 의사가 반영되지 못할 수 있으며, 신생정당의 경우 원내 진입이 매우 어렵다(조정관, 2001: 2). 또한 현직효과나 정당효과 또한 매우 크게 나타날 수 있다. 소선거구제는 지역정당의 발전을 초래하며, 정책이슈들의 중요성을 감소시킨다(Reynolds and Reilly 1997, 27-31). 이는 우리나라와 같이 특정 정당이 특정 지역의 의사를 독점하고 있는 상황이 더욱 심화될 가능성이 높다.

둘째, 소선거구제는 직능대표와 여성의 원내진출을 어렵게 한다. 사실 지역을 기준으로 한 소선거구제는 주민 대부분이 동일한 산업에 종사하는 경우에는 그 대표성에 하자가 없다. 그러나 산업 사회화한 오늘의 도시에서 이러한 소선거구제는 지방의회에 다원적인 각종의 직능대표의 참여를 조화시키지 못하게 하고 있다. 오히려, 과거 지방의회가 구성되기 이전에는 자문위원회 등에 문화계대표와 여성계 인사 등등이 참여했던 것에 비해보면 직능대표의 성격은 지방자치이후 후퇴했다고 볼 수 있을 것이다.

셋째, 소선거구제는 투표의 등가성을 고려하지 않고 있다. 소선거구제는 투표의 등가성을 고려하지 않고 있다. 주민의 한 표는 대표를 선출함에 있어서 같은 무게를 지녀야 한다는 것을 전제로 한다. 그러나 공직선거법 제26조에서 ‘자치구·시군의회의원 선거구는 읍면동 단위로 획정’토록 하고 있어 특히 기초의회의 경우 인구가 1천명 이하인 곳이나 2만명인 곳도 모두 1명이 의원을 선출하게 하는 모순을 조장하고 있다. 제26조 단서조항에서는 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동(도서지역인 면동과 군사분계선 지역내에 위치한 대성동 마을이 소속한 경기도 파주군 군내면을 제외한다)은 그 구역과 인접한 읍면동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원하도록 하고 있다. 그러나 이러한 조치는 이전에 비해 광역의원과 기초의원의 수 일부를 줄이는 효과만 있을 뿐 표의 등가성 문제를 근본적으로 해결해 주지 못한다. 왜냐하면 국회의원 선거구 획정 자체에 이미 등가성의 문제가 내재해 있고, 근본적으로는 기존의 행정구역을 중심으로 한 선거구 획정이 문제를 내포하고 있기 때문이다.

넷째, 소선거구제는 지방의원이 선거구라는 좁은 지역의 이해에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 지역전체의 이익보다는 특정지역의 이익을 우선시하게 하여 결과적으로 지역을 분할·분열시키는 문제를 야기한다.

#### 나. 정당의 공천

현재 지방선거에서의 정당참여의 문제는 광역선거에서는 정당공천허용, 기초의회는 의원 선거에서는 정당공천금지, 기초단체장선거에서는 허용하는 타협안이 채택되고 있다.

현행 지방선거제도는 기초의회의원을 제외하고 모두 정당에서 후보자를 추천할 수 있도록 하고 있다. 이러한 정당공천제는 지방자치단체장이 소속 중앙당과 지구당위원장의 지배하에 자유로울 수 없으며, 공천을 미끼로 한 정치자금 및 공천헌금 요구 등의 문제점을 야기하고 있다.

## (2) 선거관리의 현황과 문제점

### 가. 선거비용상의 문제점

#### i) 선거비용의 문제

우리나라의 경우 신생정당이나 신진인사의 원내진출에 가장 큰 장애는 다름 아닌 선거비용이다. 신진인사의 경우 특정 정당의 공천을 받기 위한 비용이 적지 않은데다, 선거를 치르는 경비도 만만치 않다. 지방자치단체장의 경우 당선에 확실한 정당의 공천액이 수십억에 이른다고 하며, 이러한 까닭에 현직 지방의원의 84%, 현직 지방자치단체장의 79%가 정당공천을 반대할 정도로 공천현금이 문제가 되고 있다(대한매일 2002-03-19).

선거운동 관련 경비도 마찬가지이다. 이번에 개정된 공직선거법에서는 시·도의회의원선거의 기탁금을 400만원에서 300만원으로, 자치구·시·군의 장선거의 기탁금을 1,500만원에서 1,000만원으로 하향조정하고(공직선거법 제56조제1항), 어깨띠 외에는 선거운동용 소품의 사용을 금지하고 있다(제68조제2항). 또 국가 또는 지방자치단체가 선거일 후 보전해야 하는 선거비용의 범위에 국회의원 및 지방의회의원의 현수막 제작비, 전화홍보비 및 선거용 인터넷 홈페이지 관리비용을 추가하였다(공직선거법 제122조의2제1항제4호·제8호 및 제9호 신설).

하지만 이러한 조치로 인해 줄어드는 액수는 입후보자의 선거경비 가운데 일부분에 지나지 않는다. 지난 지방선거를 기준으로 하여 올 지방선거의 비용을 대략 계산해보면, 광역단체장이 8억 5,800만원, 기초단체장이 8,800만원, 광역의원이 2,900만원, 그리고 기초의원이 1,900만원 정도가 평균 선거비용 상한액이 될 것으로 예상된다(조선일보 2002-03-02). 그러나 이 한도내에서 선거비용을 지출하는 경우는 그다지 많지 않다. 이렇게 볼 때 대부분의 후보가 법을 위반하고 있는 셈이며, 그 비용 또한 가히 천문학적인 숫자다. 이런 상황은 결국 지방정치의 부패로 이어지기 쉬우며, 후보의 자질이나 능력보다는 자금력이 당락을 결정하는 결과를 초래하기 쉽다.

#### ii) 지방정치인에 대한 후원회 금지

정치자금법은 정치 자금의 조달 주체를 규정함에 있어서 형평성을 결여하고 있다(지병문, 2001: 183). 즉, 정당이나 국회의원 또는 국회의원 입후보 등록을 한 자에게만 후원회를 통한 정치자금 조달을 허용하고, 지방자치단체장이나 지방의원 그리고 이러한 공직에 입후보하는 자들에 대해서는 후원회 구성을 금지하고 있어서(제5조) 정치 자금의 조달 주체를 규정함에 있어서 형평성을 결여하고 있는 것이다.

지방정치인들에게 정치자금 조달을 금지한 것은 지방정치인들이 중앙정치에 진입함에 있어서 장벽으로 작용할 뿐만 아니라 음성적인 정치자금 수수를 일반화시킬 수 있어서 문제가 된다. 서울시장을 포함한 시도지사는 지역민의 이해관계에 큰 영향을 미칠 수 있는 정치인이다. 지난 98년 지방선거 당시 선거관리위원회가 공고한 시도지사 선거비용 제한액은 서울시장 24억 7천 8백만원, 부산시장 10억 2천 9백만원, 대구시장 6억 6천 9백만원, 경기지사 19억 3천백만원, 제주지사 2억3천 8백만원 등으로 막대한 선거자금이 소요됨에도 불구하고 입후보자는 선거자금을 전적으로 중앙당에 의존하게 되어 당선 후에도 중앙당으로부터 독립성을 유지하지 못하게 된다.

결국, 서울시장이나 광역자치단체장은 물론이고 시장, 군수, 구청장 선거시에 소요되는 법정경비만도 엄청나다. 그럼에도 불구하고 지방정치인들에게 정치자금 조달을 금지한 것은 지방정치인을 행정가의 반경에서 묶어두려는 것으로 이는 현실과는 너무 유리된 것이고 결과적으로 음성적인 정치자금 수수를 불가피하게 하고 있다.

### iii) 선거비용의 지방자치단체 부담의 문제

지방선거비용을 각 지방자치단체에 상당 부분 부담시키고 있는 것도 문제가 된다. 지방선거의 선거업무 자체는 국가사무이면서도 상당 부분의 예산을 지방자치단체에게 부담시키고 있다. 실제 부산시가 선거관련 예산으로 배정한 60억 5,700만원 가운데 88.3%인 53억 5,000여만원이 선관위에 이관된다(대한매일 2002-12-10). 이는 가뜩이나 재정이 열악한 지방자치단체의 부담으로 작용하고 있다.

## 나. 지방정치인의 사직규정 차별

공직을 이용한 선거운동을 막고 지방자치단체의 안정성을 확보한다는 차원에서 공직선거 및부정방지법 제53조(공무원등의 입후보)에 국회의원과 지방자치단체간 사퇴시기에 차별 규정을 두고 있으나(국회의원 : 후보등록 신청전, 지방자치단체장 : 선거일전 180일) 이는 제도적으로 보완할 사항이며, 국회의원과 자치단체장간 차별규정을 두는 것은 형평성에 어긋나며 자치단체장의 중앙정치진출을 막기 위한 장치라는 의혹을 받을 수 있다.



## 다. 선거운동의 문제

### i) 인터넷을 통한 법정선거기간의 문제

인터넷을 통한 선거운동 기간에 대해서는 단일조항으로 정해져 있지는 않으나 공직선거법 제82조의 3에 선거운동을 할 수 있는 자는 선거운동기간중에 개인용 컴퓨터를 이용하여 선거운동을 할 수 있다고 규정되어 인터넷 선거운동기간은 법정선거기간에 한정되어 있다. 인터넷을 통한 선거운동기간이 법정선거기간으로 제한되는 것은 인터넷의 특성과 인터넷을 통한 정보전달 및 여론수렴 등이 선거비용을 줄이는 등의 긍정적인 효과를 간과하고 있는 것으로 문제가 있다.

### ii) 기타

현재의 선거운동에 관한 규정에 문제가 되는 점을 정리해 보면, 먼저 통상적인 정당활동은 선거운동으로 보지 않는다는 것이다(공직선거법 58조의1). 통상적인 정당활동에 대한 예시가 있지만, 내용 자체가 아니라 이 자체가 비정당 인사의 활동과 형평을 잃고 있다.

공직선거법 제84조에는 '자치구시군의원선거의 후보자와 무소속후보자는 특정 정당으로부터의 支持 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력의 표시는 그러하지 아니하다'고 규정하고 있다. 특정 정당의 추천이나 지지를 받고 있음을 적시하지 못할 뿐, 정당활동의 경력을 기재할 수 있도록 되어 있다. 과연 이 규정이 얼마나 실효를 거둘 수 있을지 의아하다. 특정 지역의 패권정당에 소속된 당원이나 당직자의 경우, 이를 반드시 기재할 것인 바 과연 정당공천을 배제한 효과가 있을 것인가 하는 것이다(엄태석, 2002).

## 라. 선거일정

공직선거법 제203조에는 임기만료일이 같은 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료에 의한 선거의 선거일에 동시 실시한다고 규정되어 있다. 이와 같은 지방선거의 동시실시는 유권자들의 투표참여를 강요하고, 일괄투표현상을 증대시켜 유권자들의 선호를 왜곡시키는 결과를 초래하고 있으며 특히 지방선거와 관련한 재·보궐선거의 경우 유권자의 관심이 저조할 뿐만 아니라 선거비용 역시 적지 않으며 잔여임기를 채우기 위해 단체장을 선출할 경우 단체장의 업무수행에 많은 문제점을 야기하고 있다.

## 2) 주요 논쟁점의 검토

### (1) 선거구 제도

선거구제도 논의는 기존의 소선거구 단순다수대표제에 대한 비판에서 출발하고 있다. 이미 언급한 바와 같이 단순다수대표제는 전형적인 다수지배적 선출방식으로 기존 거대정당에는 매우 유리한 반면, 새로운 정치세력의 진입에는 상당한 장애로 작용, 이는 결국 정당민주주의 및 의회민주주의의 발전을 저해한다는 입장이다. 이러한 이유로 많은 학자들의 선거제도 개혁논의는 대선거구제를 주장하는 학자들도 있으나(조정관, 2001), 대부분 소선거구비례대표 병립제로 모아지고 있다(박찬욱, 1997; 조기숙, 1998; 장훈, 2000). 하지만 이것 역시 선거제도의 공정성에 상당한 문제가 있다. 일단은 이 제도 역시 기존 정당에 상당히 유리하게 작용할 수 있기에, 신생정당의 원내진출이나 비정파주의자들의 의사 반영에는 한계가 있다.

이러한 문제점 때문에 현재의 선거구획정문제를 포함한 선거제도의 대표성과 공정성, 그리고 용이성을 고려할 때 한 선거구에서 2인 내지 3인을 선출하는 중선거구제의 도입이 바람직하다는 의견이 있다. 중선거구제의 경우 선거구 획정이 용이하고, 선거경쟁이 보다 강화되며, 유권자의 선택 폭이 넓어진다는 장점이 있다(엄태석, 2002). 또한, 현재 읍, 면, 동 단위로 선출하게 되어 있는 기초지방의원을 중선거구제로 개편하면 자연히 의원의 정수 삭감도 도모할 수 있다.

기존의 소선거구제에 대한 또 다른 방안으로 고려해 볼 수 있는 것을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 농촌지역에서는 읍, 면 단위의 소선거구제로 지방의원을 선출하고 도시지역에서는 몇 개의 동을 묶어 중선거구제로 2-3명을 선출하는 방법과 둘째, 소선거구제와 대선구제의 혼합방식이 있다<sup>9)</sup>(황아란, 2002).

### (2) 정당공천

지방선거의 정당공천문제는 지방정치에 대한 인식의 차이에서 비롯되는 것이다. 우선 정당공천의 필요성을 주장하는 입장에서는 규범론적 차원에서 지방자치가 단지 정치 중립적인 행정으로서의 지방행정이 아니라 가치배분을 결정하는 지방정치이며, 현대 대의민주주의에서

---

9) 미국의 지방정부 가운데 10명 내외의 지방의원을 선출하는 소의회제에서 혼합선거구제 선출방식을 사용하고 있다. 이는 현행 우리나라의 광역의회 구성과 같이 일부는 광역선거구에서 일부는 지역선거구에서 지방의원을 선출함으로써 지역과 전체의 이익이 대표되어 조화를 이룰 수 있게 하는 장점이 있다.

정당정치가 가장 효율적인 대의기제이므로 지방선거에서 정당참여가 필요하다고 본다. 또한 지자체의 의사결정과 성과에 대한 책임을 정당에게 물을 수 있기 때문에 책임정치에도 유용하다고 주장한다. 한편, 지방선거에서 정당공천을 반대하는 주장은 정당공천의 현실적 폐해에 주목하여 공천권자의 눈치를 보는 과정에서 발생하는 부패의 문제, 지방자치의 본질을 훼손시키는 잘못된 중앙과 지방의 관계가 정립될 수 있다고 주장한다. 즉, 특정지역에서 정당공천이 당선과 직결되는 정치현실에서 지방선거는 후보가 유권자와의 관계보다 공천권을 쥐고 있는 중앙에 관심을 두게 됨에 따라 중앙으로의 예측화를 낳게 된다고 한다.

좀 더 구체적으로, 정당공천을 찬성하는 입장들의 주장을 살펴보면 다음과 같다. 엄태석(2002)에 따르면, 정당의 지방선거 참여를 제한한다는 것은 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 가장 정치적인 기구인 정당의 공천을 금지한다는 발상 자체의 문제이다. 둘째, 정당공천 배제를 주장하는 사람들의 논리 자체의 문제이다. 지방과 중앙은 어떠한 식으로든 관계를 맺게 되어 있는데, 이를 주종관계적 서열화로 인식해서는 안 될 것이다. 중앙의 정당들이 지방선거에 후보를 공천하지 않는다고 해서 지방에 전혀 영향을 미치지 않을 것도 아니다. 왜냐하면 현재의 국회의원선거제도의 골격 또한 지역구에서의 단순다수대표제를 채택하고 있기 때문이다. 셋째, 정당의 공천은 결국 주민들에게 상당한 정보를 제공하는 것이다(Hague et al, 1998: 131). 정당의 공천을 받아 입후보한 사람은 정당의 이념이나 정책에 부합되는 정견을 가진 사람이며, 일정한 공천과정을 거친 사람이기에 어느 정도의 검증은 받은 사람으로 인식되며, 이는 유권자가 후보를 인식하는 데 이미 상당한 정보를 제공하고 있는 셈이 된다는 것이다. 넷째, 현직 단체장이나 지방의원들의 정당공천 배제주장은 선거에 있어 정당효과와 인물효과는 줄이는 대신에 자신들의 현직효과<sup>10)</sup>를 극대화할 수 있는 전략적 주장이라는 점에서 비판의 소지가 있다.<sup>11)</sup>

황아란(2002)은 지역주의 선거환경에서 정당공천이 선거에 상응하는 중요성을 지님에도 불구하고 이제까지 정당공천에서 나타난 역효과는 정당공천과정이 지역주민의 의사를 반영한 합리적이고 민주적인 절차에 의해 공정하게 관리되지 못하는데서 과생한 것이라고 본다. 그리고 이러한 문제는 선거에만 국한된 것이 아니라 공천권에 좌우된 중앙과 지방간 수직적 관계를 유발시킴으로써 지방자치의 의미를 퇴색시키는데도 영향을 미치고 있다. 그러나 지방자

10) 미국인들의 현역 하원의원에 대한 지지는 상당하다. 대부분이 그들이 일을 잘하며, 자신들에게 도움이 된다는 항목에 긍정적인 대답을 한다. 하지만 실질적으로 어떠한 부분에서 그들이 잘하고 있는가 하는 질문에는 대부분이 “모른다(Don't Know)”고 답한다고 한다(Barbara 1981, 42)

11) Babara는 정당과 현직은 유권자가 정치적 선택을 함에 있어 상대적으로 저렴한 정보(low-cost information)를 제공한다고 한다(Babara 1981, 75)

치를 통하여 중앙과 지방이 상호협력의 발전적 모형으로 정립되기 위하여 한 가지 주목해야 할 점은 정부와 시민사회를 연결하는 통로로서, 그리고 중앙과 지방의 관계를 맺는 중요한 매개체가 정당이란 사실이다(Gyford and James, 1983). 따라서 정당공천과정의 개혁은 지역 주의 선거환경에서 제대로 작동하지 못하고 있는 통제기능을 회복하고, 정당민주화를 위한 실천적 수단으로 활용되어 자율성을 내재한 중앙-지방간 협력관계로 발전시켜야 할 시대적 요구로 대두되고 있다.

지병문(2001)은 미국이나 독일, 일본 등에서 무소속 지방의원이나 단체장의 수가 상대적으로 많다는 사실에 근거하여 지방선거에 대한 정당참여를 금지하자는 주장에 대하여 독일과 일본의 경우 지방의원이나 단체장이 무소속인 예가 많으나 이는 거의가 인구가 적은 (5,000명 이내) 소규모 지방정부에 해당하고 인구가 적은 소규모 지방정부에서는 정치인이나 주민들이 서로 잘 알기 때문에 이들을 조직하고 동원할 정당의 기능이 불필요하기 때문에 정당도 공천할 필요를 느끼지 않으며, 후보자들도 구태여 공천을 받으려 하지 않기 때문이라고 한다. 또한 독일이든 일본이든 정당참여를 법으로 금지하지는 않고 있다고 한다. 미국에서는 20세기 초 엽관제에 의한 지방정치의 부패를 일소하기 위해 지방선거에서 투표용지에 후보자의 소속 정당을 표시하지 못하도록 했고 아직도 이러한 제도를 택하고 있는 지방정부가 수적으로는 월등하게 많다. 그러나 정당 표시를 금지한 지방정부들은 대부분 정당활동의 필요성을 느끼지 않는 소규모 지방정부들이며 뿐만 아니라 이들 지방정부에 있어서도 선거운동 기간 정당은 지지하는 후보를 공개적으로 발표할 수 있으며, 지지하는 후보의 당선을 위해 직접 선거운동에 개입하고 있다. 사회 단체가 스스로 지지하는 후보를 밝히는 것도 허용된다. 그리하여 미국에서는 지방 선거에서 정당활동을 완전히 금지한 것이 아니라 투표용지에 소속 정당을 표시하지 못하게 한 것에 불과하다는 의미에서 **non-partisan election**이라 부르지 않고 **non-partisan ballot**이라 부른다. 더욱이 투표용지에 소속정당의 표시를 허용할 것이 아니면 이를 금지할 것인지를 연방정부나 주정부가 결정하고 이를 따르도록 강요하는 것이 아니라 이 제도의 도입 여부를 지방정부 스스로 결정한다는 사실을 기억해야 한다고 한다. 지방선거에 정당참여를 금지하면 주민들의 선택이 어렵게 되고 정당이 스크린 기능을 수행할 수 없게 되어 정당의 활동을 근본적으로 제한하는 결과를 초래할 것이다. 아울러 지방선거에 정당을 배제하면 지방정부의 정책집행에 대한 정치적 책임소재가 불분명해 질 수 있다. 정당이 공천을 금지하면 후보가 난립하고 그 결과 단체장이 소수대표가 될 가능성이 있으며, 안정적이고 일관성 있는 정책추진이 불가능 할 것이다.

지방선거에서 정당공천을 반대하는 입장들의 주장을 살펴보면 다음과 같다. 강형기(2001)

에 따르면, 정당공천은 비리의 씨앗이다. 우리나라의 단체장들은 주민 몰래 또 하나의 전쟁을 하고 있다. 즉, 단체장을 수하에 넣으려는 국회의원과과의 전쟁이다. 공천을 받기 위해 국회의 원이나 지구당 위원장, 정당의 실력자에게 돈 보따리를 들고 찾아가서는 안 된다고 생각하는 양심적인 지도자들은 어려운 외줄 타기를 해야 한다. 만약 지방자치단체의 지도자들이 공천 헌금을 할 수밖에 없다면 이것은 당선후 인사비리, 인허가와 공사발주 등이 분야에서 비리의 씨앗을 잉태시키는 것일 수밖에 없다. 지방자치란 그 곳의 주민들이 더불어 살아가는 하나의 양식이며 서민의 꿈을 실현하려는 사업은 더불어 살아가는 삶 속에서만 해결될 수가 있다. 더불어 살아가는 생활양식이라는 측면에서 볼 때 정당이란 하나의 수단에 불과하다. 정당정치 모델국인 미국에서도 지역이 토호세력화된 정당의 과도한 영향력을 차단하고 지방선거가 중앙정치의 연장으로 이용되는 것을 방지하기 위해 정당참여를 제한했던 사례를 눈여겨볼 필요가 있다.

문재우(2002)에 따르면, 우리나라와 같이 지역적·정치적 특성이 강한 정치체제 하에서는 지방의원의 정당추천제 및 정당표방제는 결코 지역통합과 민의의 조정을 기대할 수 없고 또한 정당정치 제도화의 정착이 미흡하고 운영이 파행적인 경향이 많기 때문에 지방의원의 정당참여는 시기상조라는 것이 지배적인 의견이고 장기적 안목에서 제도적 검토가 요망된다고 한다. 또한 광역의회에서 실시되고 있는 비례대표제로 선출되는 지방의원도 중앙당의 추천에 의하여 선출되는 방식보다는 지방의 특성에 맞는 기능직에서 추천하여 임명하는 방법이 지역 발전에 도움이 될 것이라고 주장한다.

지방선거에서 정당공천에 관한 외국사례를 살펴보면 다음과 같다. 독일, 프랑스, 일본, 영국과 일부 미국의 지방선거에는 정당참여를 허용하고 있다. 그러나 이는 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 실질적으로도 정당보다는 “인물 중심”의 공천과 투표 행태가 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다(김성호, 1997:212).

미국의 지방행정개혁운동(municipal reform movement)은 부정부패의 온상인 보스의 영향력을 약화시키면서 지방자치행정의 효율성을 높이기 위한 방안을 마련하기 위하여 지방자치단체의 비정치성, 민주성, 전문성, 효율성을 달성하는데 목표를 두었다. 구체적 내용으로 주민들이 직접예비선거(direct primary)를 통해 정당후보를 공천하게 함으로서 소수 정당간부의 영향력을 감소시켰다(황아란, 1996: 35).

미국의 비정당선거제도는 투표용지에 후보의 소속정당이 표시되지 않는 제도이다. 출신 정당을 표기하지 못하게 함으로써 선출된 정치인이 정당이 아니라 주민을 위해 봉사하게 하려는데 그 목적이 있다(김성호, 1997: 166). 예컨대, 캘리포니아주의 지방선거는 비정당표방제

도를 채택하고 있어 로스앤젤레스카운티의 선거에서는 후보자의 정당명을 밝히거나 정당으로부터의 일체의 원조를 받는 것이 금지되어 있다. 따라서 후보자는 오로지 개인의 능력과 인품만으로 선거권자를 설득할 수 있을 뿐이다(김성호, 1997: 167). 현재 하와이주를 제외한 모든 주에서 시행하고 있으며 인구 2만 5천 이상 도시의 70%가 이 제도를 도입하고 있으며 1910년 이후 생성된 도시의 거의 모두가 이를 채택하고 있다(Adrian, Chales R, 1988; 황아란, 1996: 37).

영국의 경우는 양당제도가 역사적으로 확립되어 있는 관계로 정당에 가입하지 않으면, 당선되기도 어려울 뿐만 아니라 지역에 따라 일당지배적인 투표결과를 초래하고 있어 이것이 정당참여의 폐해로 인식되고 있는 실정이다(김성호, 1997: 212).

### (3) 선거공영제

지방선거로 유능한 지방자치단체의 장과 의원을 선출하기 위해서는 우선 선거비용이 적게 드는 방향으로 제도화되어야 하는데, 대부분의 국가에서 지방선거비용을 가능한 제한하려는 입장이며, 프랑스, 영국, 일본과 같이 선거비용을 엄격하게 제한하고 있는 국가도 있다(김성호, 1997: 216).

프랑스는 각 자치단체별 주민 1인당 선거비용상한액을 법정하고 있다. 또한 선거운동을 위한 기부금이 1000프랑 이상일 경우 반드시 수표로 지급하여야 하며, 현금으로 기부할 경우 선거비용상한도의 20%를 초과할 수 없다. 일본에서도 프랑스와 같이 지방선거의 주민 1인당 선거비용상한액을 공직선거법시행령에서 정하고 있다.

### (4) 지방정치인에 대한 후원회

법원은 지방자치단체장이나 지방의원 선거 입후보자들의 후원회 설립을 금지한 정치자금법이 헌법상 평등 원칙에 위배되지 않는다고 판결하였다. 재판부는 결정문에서 “당적을 가진 지방선거 입후보자들은 중앙당이나 시·도지부 후원회 등을 통해 정치 자금을 지원받을 수 있고, 무소속 후보자에 대한 차별은 우리 헌법이 정당에 대해 특별한 보호를 하도록 규정하는데 따른 것이기 때문에 헌법상 평등 원칙에 위배되지 않는다”고 밝혔는데, 이는 현실을 무시한 판결이다. 중앙당이나 시·도 지부 후원회가 모금한 정치자금이 합리적으로 배분되어 지방정치인들의 정치활동을 지원하는데 사용된다면 이러한 판결은 정당하다고 할 수도 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 선거 때는 일시적으로 정당이 지방선거 후보자의 선거비용을 지

원한다 하더라도 평상시에 지방정치인에게 정치자금을 지원할 국회의원이나 지구당 위원장은 존재하지 않을 것이다. 이와는 반대로 국회의원이나 지구당 위원장이 지방정치인들에게 정치자금을 요구하는 것이 더 일반적이다(지병문, 2001:183-184).

외국사례를 보면, 일본 정치자금법 제8조의2는, “지방선거의 공직후보자 즉 지방의회의원 및 단체장에 후보신청을 하였거나 후보자였던 자 또는 공직에 있었던 자는 공직선거법, 정치자금법에 의거하여 기부금을 후원자로부터 받을 수 있다. 다만, 정치자금파티는 정치단체만이 개최할 수 있다.”고 규정하고 있어서 지방정치인은 후원회를 둘 수 있다. 후원회는 정당으로부터 독립된 자영조직으로서 국회의원으로부터 시정촌의원까지 두고 있다. 후원회는 각 의원이나 후보자 자신의 개인적인 조직으로서 당으로부터 독립된 조직이다(김성호, 1997: 107). 일본은 정당이나 그 밖의 정치단체를 결성하거나 정치활동을 하는 것을 헌법에 보장된 기본적인 인권으로 보며, 후원회를 정치단체로 간주한다. 따라서 일본의 공직선거법은 중앙정치인과 지방정치인과 구분하지 않고 후원회를 인정한다.

미국 지방선거에 있어서는 지방정부마다 선거 비용 및 선거운동에 관한 규정이 상이하다. 예를 들어, LA시에서는 1980년 깨끗하고 효율적인 지방정부의 필요성이 제기되었고. 이를 위한 하나의 대안으로 선거비용을 투명하고 최소화하여 다수의 시민이 참여하게 하는 제도가 실시되고 있다. LA시에서는 공직선거에 입후보하고자 하는 사람이 정치자금을 모금하고자 하면 선거관리 위원회에 선거자금 모금 신청서를 제출해야 하며, 선거인 개인이 기부할 수 있는 금액의 상한선이 정해져 있다.

### 3) 지방선거제도의 개선방안

#### (1) 선거구의 재획정

현행의 소선거구제가 가지는 가장 큰 문제점은 투표의 등가성을 고려하지 않고 있다는 것이다. 주민의 한 표는 대표를 선출함에 있어서 같은 무게를 지녀야 하지만, 우리나라의 선거법은 ‘자치구·시군의회의원 선거구는 읍면동 단위로 획정토록 하고 있어 특히 기초의회의 경우 인구가 1천명 이하인 곳이나 2만명인 곳도 모두 1명이 의원을 선출하게 하는 모순을 조장하고 있다. 현행 선거구는 행정구역 및 인구수를 기준으로 획정되지만, 행정구역을 기준으로 할 경우 선거구간 인구편차가 문제가 되고 표의 등가성에 따른 인구대표성만 강조하다 보면 지역간의 불균형과 당리당락에 의한 게리멘더링(gerrymandering)의 문제가 발생한다.

선거구는 국민의 정치적 자유와 평등을 구현하는 민주주의 선거에 입각하고 경쟁자간의 공정성이 보장되도록 인구대표성과 지역대표성이 균형을 이루도록 획정되어야 할 것이다. 최대-최소 선거구간 인구편차가 최소한 3:1을 유지하도록 선거구를 재획정할 필요가 있다.

선거구획정에 있어서는 지금과 같이 행정구역을 중심으로 한 선거구 획정과 더불어 인구 비례로 각 지역을 제1선거구, 제2선거구 등으로 하여 선거를 실시하는 것이 표의 등가성과 대표성을 확충하는 데 도움이 될 것이다. 지금의 선거구획정은 국회의원이 다수 참여하고 또 국회에서 의결된다. 이러한 구성과 결정과정은 기득권을 가진 국회의원이나 정당의 의사가 상당부분 반영되어 개혁 자체가 쉽지 않다. 따라서, 독립적인 선거구획정위원회를 두어야 할 뿐만 아니라(강원택, 2001), 선거구획정은 선거를 앞두고 최소한 1년전에 이루어질 필요가 있다.<sup>12)</sup>(엄태석, 2002)

그리고 장기적으로는 선거구 획정문제를 포함한 선거제도의 대표성과 공정성, 그리고 용이성을 고려할 때 한 선거구에서 2인 내지 3인을 선출하는 중선거구제의 도입이 바람직할 것이라고 생각된다. 중선거구제의 경우 선거구 획정이 용이하고, 선거경쟁이 보다 강화되며, 유권자의 선택 폭이 넓어진다는 장점이 있다(엄태석, 2002). 또한, 현재 읍, 면, 동 단위로 선출하게 되어 있는 기초지방의원을 중선거구제로 개편하면 자연히 의원의 정수 삭감도 도모할 수 있을 것이다.

## (2) 기초자치단체장에 대한 정당공천배제

우리나라와 같이 지역주의 정치의 폐해가 심한 나라에서는 지방선거에서 정당공천을 재고할 필요가 있다. 정당정치의 모델국인 미국에서도 지역이 토호세력화된 정당의 과도한 영향력을 차단하고 지방선거가 중앙정치의 연장으로 이용되는 것을 방지하기 위해 정당참여를 제한했던 사례가 있으며, 미국의 지방행정개혁운동(municipal reform movement)은 부정부패의 온상인 보스의 영향력을 약화시키면서 지방자치행정의 효율성을 높이기 위한 방안을 마련하기 위하여 지방자치단체의 비정치성, 민주성, 전문성, 효율성을 달성하는데 목표를 두었던 사례가 있다. 또한 미국의 비정당선거제도는 투표용지에 후보의 소속정당이 표시되지 않는 제도로서 선출된 정치인이 정당이 아니라 주민을 위해 봉사하게 하려는데 그 목적이 있다. 예컨대, 캘리포니아주의 지방선거는 비정당표방제도를 채택하고 있어 로스앤젤레스카운티의 선

12) 현행 공직선거법 24조를 보면, 획정위원회의 보고서 제출이 국회의원 선거 1년전으로 되어 있어 국회의 선거구획정 의결에는 상당한 시간이 걸리게 되어 있다.



거에서는 후보자의 정당명을 밝히거나 정당으로부터의 일체의 원조를 받는 것이 금지되어 있다. 따라서 후보자는 오로지 개인의 능력과 인품만으로 선거권자를 설득할 수 있을 뿐이다.

우리나라와 같이 지역적·정치적 특성이 강한 정치체제 하에서는 기초단체장도 기초의회 의원과 마찬가지로 정당공천을 배제할 필요가 있을 것이다.

### (3) 지방정치인에 대한 후원회 허용과 선거공영제

정치자금법 5조(후원회)의 규정을 개정, 지방의원도 후원회를 둘 수 있도록 해야 한다. 후원회원과 지역의 현안에 대한 정보를 교환하고 선거기관에 합법적인 선거자금 모집과 자원봉사기능을 수행하기 위해서는 지방자치단체장에게도 후원회를 허용하도록 할 필요가 있다.

돈이 많이 드는 선거는 결국 정치적 부패와 연결될 수 있다. 따라서, 스웨덴이나 독일처럼 선거경비의 대부분을 국가가 부담하는 완전 선거공영제의 실시를 전향적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 엄태석(2002)은 선거공영제의 확충을 위한 논의는 자칫 선거운동의 최소화로 귀결되기 쉬우며, 또 후보자의 난립이 우려될 수 있지만 정당의 활동이 보다 활성화되고, 정당공천의 과정이 경선 등을 통해 보편화된다면 큰 문제는 없을 것으로 예상된다고 한다. 또한 엄태석은 정부와 지방자치단체가 거두는 세수의 일부를 선거를 위한 특별기금으로 적립, 이를 각 선거에 사용하는 것을 하나의 방안으로 주장하고 있다.

## (4) 기타

### 가. 후보등록

지자체장의 사퇴시기와 관련해서 공직선거법 제53조를 개정하여 국회의원과 자치단체장 간에 형평성을 보장하기 위해 지방자치단체장이 국회의원에 출마할 때에도 사퇴시기를 후보자등록 신청전까지로 규정하는 것이 필요하다.

최근 헌법재판소 전원재판부(주심 김경일·金京一 재판관)는 자신이 단체장으로 있는 지역의 국회의원 선거에 출마하려는 지방자치단체장에 한해 선거일 180일 전까지 사퇴하도록 규정한 선거법 제53조 3항에 대해 재판관 전원 일치 의견으로 위헌 결정을 내렸다. 이에 따라 선거법 제53조 3항은 이날로 효력을 상실해 내년 4월 총선에서 지역구 국회의원과 경쟁하는 지자체장이 늘어나는 등 선거 판도에 변화가 예상된다. 내년 총선에 출마할 광역 및 기초단체장은 선거법 제53조 1항의 규정에 따라 다른 공직자와 마찬가지로 선거일 60일 전까지

사퇴하면 되게 되었다(한겨레 2003-9-25).

#### 나. 선거일정

우선, 선거일정은 현행 4대 지방선거 동시실시를 분리실시로 개선하고, 지방자치단체장의 보궐선거시 임기는 잔여 임기가 아니라 새롭게 임기가 시작되는 것으로 개선할 필요가 있다.

#### 다. 인터넷을 통한 법정선거기관의 확대

인터넷을 통한 법정선거운동기간을 늘려 선거에 출마할 후보자 또는 예정자들이 지속적인 정보전달 및 상호작용을 추구할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 인터넷선거운동의 부정적 측면을 감안, 별도의 인터넷 선거관리운동 관리기관을 설치하는 것이 바람직할 것이다.

### 4. 자치입법권의 확대방안

자치입법은 내부관계에서 구체적인 지역의 실정에 부응한 규제와 시책을 가능하게 함으로써 지역진흥의 수단이 되며, 자치행정의 방향성에 대하여 근거·지침을 제시하며, 자치단체장이 교체되더라도 자치입법에 의하여 행정의 계속성이 유지될 수 있다. 또한 자치입법은 주민의 요구를 직접적으로 실현하게 해주며, 주민의 권리의무를 명시할 뿐만 아니라 주민을 계발·선도하는 기능을 수행한다. 외부관계에서는 국가법제의 종합, 보완, 선도적 기능, 호소기능을 수행하고 있다(박영도, 1998: 20-25).

자치입법에서 가장 대표적인 것이 조례와 규칙이다. 조례는 지방자치단체의 주민의 직접 선거에 의하여 선출된 주민의 대표자인 의원으로 구성되는 지방의회가 제정하는 자치법규로서 그 제정사항의 범위가 자치법규 가운데 가장 광범위하다. 조례는 지방자치단체가 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 제정하는 자치법규이며, 규칙이란 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규이다.

이외에도 자치법규에는 지방의회가 회의의 운영에 관하여 지방자치법에 정한 것 외에 필요한 사항을 정하는 회의규칙(지방자치법 제63조), 지방교육자치에 관한 법률 제28조에 의하여 교육감이 법령 또는 조례의 범위안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정할 수 있는 교육규칙이 있다. 또한 상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령으로서 조문형식 또는 시행문형식에 의하여 작성하고,

누년 일련 번호를 사용하는 훈령, 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리 기준을 제시하는 법규문서외의 문서로서 조문형식 또는 시행문형식에 의하여 작성하고, 누년 일련번호를 사용하는 예규 등이 있다(사무관리규정시행규칙 제3조 제2호). 이들은 단순한 자치단체 집행기관 내부에 관한 사항을 규정하는 것이 대부분이지만, 그 중에는 행정조직의 내부적 관계에 한정되지 않고 관계공무원, 결과적으로 주민에게 영향을 미치는 것도 있으므로 훈령·예규 등 넓은 의미의 행정규칙도 자치법규에 준하는 성질을 가지고 있다.

그러나 본 연구에서는 지방자치실현의 수단으로서 중요한 의미를 지니는 조례를 대상으로 한다. 조례는 자치사무와 단체위임사무에 관하여 제정될 수 있다. 이러한 자치입법권을 확대하기 위하여 현재의 제약현황을 파악하고 자치입법권을 확대하기 위한 방안을 법적인 문제, 지방의회의 역량강화, 주민참여의 활성화 등의 관점에서 다루게 될 것이다.

## 1) 자치입법의 현황과 제약

### (1) 자치입법 현황

2001년 현재, 자치법규(조례·규칙) 운영현황은 다음 <표 3-12>와 같다.<sup>13)</sup> 2001년말 현재 자치법규 보유현황은 54,313건으로 전년대비 1,892건 증가하여 3%의 증가실적을 보여주고 있다. 자치단체별 평균 보유건수는 시·도 311건, 시·군·구 213건이다. 광역인 시·도의 조례 보유건수는 3,226건이며, 규칙보유건수는 1,753건이다.

<표 3-12> 자치입법권의 운영현황

구분	2000년말 보유현황	자치법규 운영				2001년말 보유	
		계	제 정	개 정	폐 지		
계	52,421	16,820	3,261	12,190	1,369	54,313	
시·도	소계	4,871	1,758	284	1,298	176	4,979
	조례	3,157	987	178	700	109	3,226
	규칙	1,714	771	106	598	67	1,753
시·군·구	소계	47,550	15,062	2,977	10,892	1,193	49,334
	조례	31,429	9,299	1,775	6,674	850	32,354
	규칙	16,121	5,763	1,202	4,218	343	16,980

13) 자료 : 행정자치부 홈페이지

지방자치법 제13조의3에 의하면 주민의 조례 제정 및 개폐 청구권을 규정하고 있다. 제1항에서는 지방자치단체의 20세 이상의 住民<sup>14)</sup>은 20세 이상의 주민 총수의 20분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 20세 이상의 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다'고 규정하고 있다.

지방자치법 제13조에 근거한 주민의 조례 제정 및 개폐 청구 현황은 다음 <표 3-13>과 같다. 주민의 조례제정청구는 시·도는 한 건도 없어 자치입법에 대한 시민참여가 부진함을 알 수 있다.

<표 3-13> 주민의 조례 제정·개폐 청구현황

구분	계	청구 결과						비고
		자진 철회	반려	진행중	부결	수정 의결	원안 의결	
	11	2	1	6	-	1	1	
시도	-	-	-	-	-	-	-	
시군구	11	2	1	6	-	1	1	

2001. 12. 31 기준으로 광역시·도별로 조례제정·개폐현황을 살펴보면 다음과 같다. 서울은 2001년말 현재 258건의 조례를 보유하고 있다. 2000년 말251건에 비하여 7건이 증가하였다.

14) 公職選舉및選舉不正防止法 第18條의 規定에 의한 選舉權이 없는 者는 제외된다.

<표 3-14> 광역시·도별 자치법규 제정·개폐 현황

구 분	'00년말 현재 보유건수	2001. 1. 1. ~ 2001. 12. 31				2001. 12. 31 현재 보유
		계	제 정	개 정	폐 지	
계	3,157	987	178	700	109	3,226
서울	251	120	12	103	5	258
부산	240	56	11	43	2	249
대구	219	52	7	39	6	220
인천	239	73	15	46	12	242
광주	221	87	15	55	17	219
대전	221	73	17	40	16	222
울산	162	62	11	46	5	168
경기	199	79	14	61	4	209
강원	189	49	14	31	4	199
충북	164	78	12	57	9	167
충남	184	54	11	35	8	187
전북	174	54	13	39	2	185
전남	166	37	6	27	4	168
경북	201	24	5	18	1	205
경남	172	54	10	41	3	179
제주	155	35	5	19	11	149

## (2) 자치입법권의 제약요인

### 가. 법적인 제약

자치입법권의 대표적인 형식으로서 의회가 제정하는 조례에 대하여 헌법 제8장 제117조 1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있으며, 지방자치법 제15조에서는 “지방자치단체는 法令의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 되어 있다.

조례와 관련한 헌법과 지방자치법의 규정은 지방자치의 정신에 비추어볼 때 문제의 소지를 많이 내포하고 있는 것이다. 첫째, 헌법의 ‘법령의 범위안에서’라는 조항과 관련하여, 둘째, 지방자치법 제15조 단서조항과 관련하여, 셋째, 조례위반행위에 대한 과태료를 규정하고 있는

지방자치법 제20조와 관련하여, 넷째, 지방의회의 의결에 대한 행정부와 상급자치단체의 재의 및 제소를 규정하고 있는 지방자치법 제159조와 관련하여 다음과 같은 문제를 지니고 있다. 이들을 다시 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자치사무에 관한 자치입법권을 법률이 아닌 명령으로 규제할 수 있도록 하고 있는 헌법의 정신에 대해서는 국가고권과 자치고권에 관한 이론적인 논쟁이 있을 수 있다. 현재 지방분권과 규제완화를 단행하는 것은 이러한 국가고권이라는 이념을 청산하고 시민 스스로가, 그리고 시민을 대표하는 국회와 지방의회가 결정권을 되찾는다는 의미를 지닌다고 볼 때, 지방자치단체가 국가의 지시나 감독을 받지 않고 법이 정하는 바에 따라 독자적인 책임하에 처리할 수 있는 권한을 의미하는 자치고권의 실질적인 보장이 지방자치를 비로소 실효성 있게 하는 것이다(허영, 2000: 1033). 따라서 법률뿐만 아니라 명령의 범위안에서 조례를 제정할 수 있게 한 헌법 제117조 1항은 진정한 지방자치시대에 걸림돌이 되는 조항이라고 볼 수 있는 것이다.

둘째, 헌법에 의하면, 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위내에서 조례제정권을 보장받고 있다고 할 수 있으나 이러한 조례제정권은 지방자치법에 의하여 현저하게 제약받고 있다. 즉 동법 제12조 단서가 주민의 권리제한·의무부과에 개별적인 법률의 위임을 요구하고 있기 때문이다.

지방자치법 제15조 단서에서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함을 규정하고 있어 법률유보원칙을 요구하고 있다. 조례는 민주적으로 구성된 지방의회에 의해 제정된 것이라는 점에서 행정입법(위임명령·집행명령)과는 달리 법률에 가까운 특성이 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치법 제15조 단서가 주민의 권리제한·의무부과에 개별적인 법률의 위임을 요구하고 있기 때문에 조례제정권을 지방자치법에 의하여 현저하게 제약받고 있는 실정이다. 그 결과 이 단서규정이 지방자치단체의 조례제정권을 부당하게 제한하는 위헌적인 것이 아니냐는 논란이 제기된다.

지방사무의 처리는 본질적으로 주민의 권리·의무와 관련되는 것인데, 조례위반자에 대해 지방자치단체가 독자적으로 조례위반에 대한 벌칙을 적용할 수 없고 사무마다 개별적인 법률의 유보가 있어야 한다면 자치입법권이 심각하게 제약받게 됨을 의미하는 것이다. 이에 대하여 박영도(1998)는 자치사무에 관한 한 헌법에 의하여 지방자치단체가 법령의 범위안에서 포괄적으로 조례를 제정할 수 있는 권리가 보장되어 있음에도 불구하고 하위규범인 법률로써 지방자치단체의 포괄적인 조례제정권을 제약하는 것은 모순이라고 한다. 법률의 위임이 없는 한 주민의 권리제한·의무부과에 관한 사항을 조례로서 제정할 수 없고 그에 따라 관련사무

를 처리할 수 없게 한다는 것은 지방자치단체를 단순한 법령집행기관으로 전락시켜 버리는 결과를 초래하며, 지역의 실정에 부합한 독창적이고 다양성을 지닌 자치입법을 기대하기 어렵게 된다.

헌법재판소 결정례는 '부천시단배자동판매기설치금지조례제4조등위헌확인' 사건(1995. 4. 20. 92헌마264)에서 '조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례제정권에 대한 지나친 제약은 바람직하지 않으므로 조례에 대한 법률의 위임은 포괄적인 것으로 족하다'고 판시하여 조례제정권의 범위를 확대하고 있다.

셋째, 지방자치법 제20조 제1항은 "지방자치단체는 조례로써 조례위반행위에 대해서 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다"고 규정하고 있다. 종전에 이 조항은 "시도는 당해 지방자치단체의 조례로써 3월 이하의 징역 또는 금고, 10만원이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있다"고 규정되어 있었으나 1994년 3월 16일에 개정된 것이다. 현행 제20조에 의하면 조례는 형벌인 벌칙을 규정할 수 없고 다만 조례위반행위에 대하여 과태료만을 정할 수 있게 함으로써 자치입법권을 보다 제약하는 개정이 이루어진 것이다. 말하자면, 조례의 법규로서의 지위와 실효성이 약화된 것이다.

넷째, 지방자치법 제159조 제1항은 "지방의회의 의결이 법령에 위배되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대해서는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구해야 한다"고 규정하고 있다. 위법성뿐만 아니라 합목적성까지 판단하는 점에서 그리고 이것을 법원이 아닌 행정자치부장관이 한다는 점에서 자치입법권을 저해하고 있다. 또한 동조 제4항과 제5항에서도 행정자치부장관이나 시·도지사가 직접 제소하거나 해당 지방자치단체의 장에게 제소할 것을 '지시'하는 행위는 자치입법권에 대한 제약이 되고 있다.

자치입법권의 실제적인 제약사례는 충북도의회의 사례에서 명확해진다. 충북도의회는 행정에 대한 견제와 주민 참여를 강화하기 위해 '음부즈만' 조례 제정을 추진했으나 실패했다. 조례안 중 지자체에 관련 사무국 조직을 만들려는 조항이 총정원을 규정한 법령에 위배된다는 이유 때문이다. 대구 동구청 역시 소음 등에 시달리는 공항 인근 주민들의 구세를 감면하려고 조례개정을 추진했으나 조세형평성 등을 이유로 허가권을 쥔 행자부의 반대로 무산됐다(매일신문뉴스 2001-3-3). 자치행정의 핵심이라 할 수 있는 조례가 상위 제도에 얽매어 지자체나 지방의회가 창의적인 조례를 만들려고 해도 그 뜻을 이루지 못하고 있는 사례이다.

#### 나. 한정된 자치사무로 인한 제약

지방의회의 입법권은 자치단체의 사무 중 지방의회가 궁극적인 권한을 행사하는 자치사무의 폭이 작다는 사실에 의하여 원천적으로 제약되고 있다.

지방의회는 궁극적으로 자치사무와 단체위임사무에 대해서만 그 권한을 행사한다. 지방자치법 제36조 제3항에 의하여 기관위임사무에 대해 감사권을 행사할 수는 있으나 국회와 상급자치단체가 감사를 하기로 결정한 사무 이외의 사무에만 적용되는 제한적인 권한이다.<sup>15)</sup> 그 외 조폐제정권과 조사권 등 모든 권한이 자치사무와 단체위임사무에만 적용된다.

지방자치단체가 수행하는 사무의 35% 이상이 기관위임사무에 해당한다고 볼 때, 이러한 것이 지방의회의 위상을 약화시키는 근본적인 요인이 되었다. 그것도 각종 인허가 사무를 포함하여 지역사회에 중요한 영향을 미치는 사무들이 상당부분 기관위임사무로 분류되고 있는 상황이기 때문에 지방의회의 입법권한이 제약될 수밖에 없었다.

‘중앙·지방사무총람’(94년, 구총무처)에 따르면 법령상 총 사무는 15,774개(100%)로 국가수행사무 11,744개(75%), 지방고유사무 2,110개(13%), 지방수행 기관위임사무 1,920개(12%)로 조사되었고, ‘사무처리실태총람’(97년, 구내무부)중 전라북도 사무조사결과에 따르면 법령상 총사무는 16,741개(100%)로 국가사무 11,429개(68.3%), 지방고유사무 3311개(20.3%), 지방수행 기관위임사무 1,901개(11%)로 조사되었다. 최근 행정자치부의 의뢰에 의해 한국지방행정연구원과 한국행정연구원이 공동으로 지난 2001. 3. 29 ~ 2002. 1. 26일까지 10개월간 법령(3,353개)에 의한 국가사무를 전수조사한 결과에 따르면, 법령상의 총 단위사무는 41,603개로 이중 국가사무가 30,240개(72.69%), 지방사무는 11,363개(27.31%)로 나타났다. 국가사무중 중앙부처 사무는 17,172개(41.28%), 특별행정기관사무가 3,798개(9.13%), 산하 또는 소속기관사무가 9,090개(21.85%) 그리고 민간위탁사무는 180개(0.43%)이었으며, 지방사무중 시도사무는 5,318개(12.78%), 시군구사무가 2,950개(7.09%), 시도와 시군구사무는 3,095개(7.44%)이었다.

’94년 조사결과와 비교할 경우, 이번 조사는 법령상 총사무가 41,603개로 ’94년의 15,774개에 비하여 25,829개가 늘어났으며 이는 새로운 사무가 발생한 측면도 있으나 이번 조사가 법령상의 조문 하나하나에 규정된 사무조사인 반면 ’94년 조사는 중앙부처의 직제상 업무분장에 근거한 조사로서 조사기준과 방법이 근본적으로 다른데 주로 기인한 것이라 볼 수 있

15) 지방자치법 제36조 제3항 : ③ 地方自治團體 및 그 長이 위임받아 처리하는 國家事務와 市·道의 事務에 대하여 國會와 市·道議會가 직접 監査하기로 한 事務를 제외하고는 그 監査를 각각 당해 市·道議會와 市·郡 및 自治區議會가 행할 수 있다. 이 경우 國會와 市·道議會는 그 監査結果에 대하여 당해地方議會에 필요한 資料를 요구할 수 있다.



다. 지방의 자율성을 나타내는 지방사무의 비율은 '94년의 경우는 총 15,774개사무중 4,030개 (25%)이었으나 이번 조사에서는 총 41,603개사무중 11,363개(27%)로 2% 상향된 것으로 나타나고 있다. 지방이양대상으로 발굴된 사무 2,505개를 유형별로 살펴보면 국가에서 시도와 시군구로 이양되어야 할 사무가 2,218개, 시도에서 시군구로 이양되어야 할 사무가 287개로 나타났다며 부처별로는 농림부가 479개, 환경부가 299개, 건설교통부가 274개, 노동부가 158개, 행정자치부가 148개 등으로 나타났다.<sup>16)</sup>

1994년에 수행한 총무처의 사무분류에서 기능의 성격에 따른 중앙과 지방사무의 배분현황을 보면 전체사무 중 기획기능에 속하는 것은 28%이고, 집행기능에 속하는 것은 82%로 나타났다. 그러나 지방사무의 경우 기획기능은 19%에 그치고 81%는 집행기능에 관한 것으로 나타나고 있다(이종원의, 1998: 13).

지방자치단체의 자치사무의 범위가 좁아 자치입법권에 제약되고 있으며, 자치사무 또한 중앙정부가 정한 각종의 상한선과 하한선, 규제 등으로 인해 매우 제한적으로 행사될 수밖에 없는 실정이어서 자치입법권이 더욱 제약되어 왔다. 또한 지방사무의 대부분이 단순한 집행기능에 불과한 것이 많아 조례의 내용도 실제적이고 효과적인 내용이 아니라 집행을 뒷받침하는 정도에 불과하다. 예를 들면, 경북도내 산업체 중 중소기업의 비중이 90%를 넘는데도 중소기업을 지원 할 수 있는 독자적인 정책을 펼 수가 없다. 중소기업청, 중소기업진흥공단 등 국가기관이 지원자금을 틀어쥐고 있기 때문이다. 또한 정부가 규정한 정원 내에서 필요한 부서를 신설하거나 실·과의 직원 한 명을 조정하는 일도 행정자치부의 승인을 받아야 할 정도로 중앙정부가 지자체의 손발을 묶어놓고 있는 실정이다(매일신문뉴스, 2001-3-3).

지방자치법 제101조 및 제103조에 의하면, 지방공무원의 정원<sup>17)</sup>, 직급<sup>18)</sup>이 대통령령으로 정하게 되어 있으며, 부단체장에 대한 인사권이 행정자치부를 거치게 되어 있는 등 중앙정부에 집권화되어 있으며, '보조금의예산및관리에관한법률' 제23조, 제24조 등에 의하면 보조금예산의 승인권을 중앙정부에 부여하고 있다. 또한 지방자치법 제158조<sup>19)</sup>에서 규정하고 있는 법

16) 행정자치부 홈페이지

17) 第103條 (地方自治團體의 公務員) ①地方自治團體에는 당해地方自治團體의 經費로써 부담하는 地方公務員을 두되, 그 定員은 大統領令이 정한 基準에 따라 당해地方自治團體의 條例로 정한다.<改正 1994·3·16>

18) 지방자치법 제101조 제2항 : 特別市와 廣域市의 副市長, 道の 副知事는 政務職 또는 一般職國家公務員으로 補하며, 그 職級은 大統領令으로 정한다. 다만, 第1項第1號 및 第2號의 規定에 의하여 特別市와 廣域市의 副市長, 道の 副知事를 2人 또는 3人 두는 경우에 1人은 大統領令이 정하는 바에 의하여 政務職 또는 別定職 地方公務員으로 補하되, 그 資格基準은 당해地方自治團體의 條例로 정한다.<改正 1994.12.20, 2000.1.12>

19) 지방자치법 제158조는 '行政自治部長官 또는 市·道知事는 地方自治團體의 自治事務에 관하여 보고를 받거나 書類·帳簿 또는 會計를 監査할 수 있다. 이 경우 監査는 法令違反事項에 한하여 실시한다'고 규정하고 있어, 행자부

령위반 자치사무에 대한 행정자치부의 감사제도 등이 중앙정부의 개입과 관여를 뒷받침해주고 있는 실정이다.

이렇게 지방자치단체의 권한범위가 협소한 것이 자치입법권이 약화로 이어지는 것이다. 자치법규에 대해서는 처벌의 내용이 형사처벌이 아닌 과태료부과라는 행정처벌에 국한되어 있어 자치법규로서의 실효성이 미약한 실정이다. 따라서 지방의 자치입법권을 강화하기 위해서는 기관위임사무를 자치사무화하고 자치사무에 대한 각종 규제를 완화할 필요가 있다.

#### 다. 사실상의 제약

조례제정권은 지방의회의 권한 중 가장 중요한 것으로 볼 수 있다. 그러나 실질적으로 조례의 제안권을 가지고 있는 지방자치단체장이 조례제정에 있어 주도권을 가지고 있는 경우가 많은데 이는 현실적으로 인적·제도적 측면, 전문성 측면에서 더 좋은 조건을 갖고 있기 때문이다. 현재 우리의 지방자치단체에 있어서 지방의회에 상정되는 조례안은 의회위원회안을 제외하면, 그 대부분이 단체장의 제안에 의한 것이다.

대부분의 의안, 특히 조례안에 있어서는 집행부인 시장의 제안이 대부분을 차지한다. 이러한 현실은 법제도적 한계나 의원 전문성의 미약 등 복합적인 요인에 의한 결과이다. 향후 분권화시대에 걸맞은 자치입법권을 갖기 위해서는 의원이 입법을 주도할 수 있는 개혁방안이 확보되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 일본의 사례를 들어보면 다음과 같다(박재욱 외, 2003: 14). 지방분권의 리더 중의 한 사람으로 인정받았으며, 활발한 정책입안자로 알려진 이와쿠니(岩國)가 시장으로 집무했던 돗토리현 이즈모(出雲) 시의회의 경우가 참고가 될 것이다. 전 이즈모시의회 사무국장과 시교육위원회 평생교육부장을 역임했던 오쿠이(奥井)의 보고(1994년 10월28일 제8회 지자체학회 '지역의 정치와 의회' 세미나 보고문)는 지방의회의 한계를 잘 말해 준다. 이즈모시의회에서 질문에 나서는 의원은 “우선 시장을 격찬하는 말을 하고 나서, 천천히 질문에 들어간다.” 의사진행과정은 “첫째, 의안의 제안도 그 대부분이 집행부에 의해 행해지고 있다. 둘째, 심의과정에서 정보량의 방대함과 준비의 주도면밀함에 의해 집행부의 우위는 누가 보더라도 명백하다. 셋째로 의결사항에 따른 제한도 많고, 그 대부분이 집행부를 향한 질문으로 끝나기 때문에 차분하게 정책토론이 이루어졌다고 볼 수 없다”고 말한다.

---

장관 또는 시·도지사의 감사를 법령위반 사항에 한정하고 있으나, 실제로는 감사를 해보아야 법령위반여부를 가릴 수 있다는 전제에서 자치사무도 전반적인 감사를 받고 있는 실정이다.

국제비즈니스맨이었고 아이디어맨인 시장에게는 전혀 상대가 되지 않는 의원들의 지식부족이 눈에 띄었던 것이다(五十嵐敬喜·小川明雄, 1995). 하지만, 현재 이즈모시는 이와쿠니 시장 당시 건립했던 대규모 돛경기장이나, 생활복지카드제도 등이 재정운영난에 빠져 오히려 지방자치에 큰 부담으로 작용하고 있다. 이에 대해 이와쿠니시장의 입장에서는 자신의 단체장 부재에 따른 결과라고 항변할 수도 있겠으나, 중요한 것은 고도의 지식이나 아이디어보다도 지역의 실정에 대한 소박하면서도 상식적인 이해와 공적영역에서의 토론이 분권시대의 기본인식이 되어야 한다는 점이다.

다음 <표 3-15>는 2001년부터 2003년까지의 서울시의회 의안처리현황이다. 대부분의 의안, 특히 조례안에 있어서는 압도적으로 집행부인 시장제안이 대부분을 차지한다. 이러한 현실은 법제도적 한계나 의원 전문성의 미약 등 복합적인 요인에 의한 결과이기는 하나, 분권화시대에 있어 분명히 의원입법 주도의 개혁방안이 확보되어야만 할 것이다.

<표 3-15> 서울시의회 의안처리현황 (2001년 ~ 2003년)

구분		접수	처리	처리내용					미처리
				가결		부결	폐기	철회	
				원안	수정				
				729					
총계		797	735	628	62	2		1	53
조례안	소계	341	323	206	38	1		1	5
	의 원	19	15	12	1	1		1	
	위원회	43	43	35	1				
	시 장	244	229	136	30				12
	교육감	35	35	23	6				
	의 장								
재의안									
예산안		16	11	9	7				4
결산안									
동의안(승인안)		53	51	40	3				1
결의안		75	52	42					22
건의안		11	5	4					5
의견청취안		198	192	117	12	1			7
규칙안		2	2	1					
기타	소계	97	97	84					
	중요동의	49	49	39					
	안건	48	48	45					

지방의회는 그동안 실제적으로 입법기관으로서보다 단체장이 제안하는 의안을 승인하기 위한 ‘통법부’로서의 역할이 강했다. 그동안 자치입법권의 주도권은 대부분 단체장으로 대표되는 집행부에서 장악해왔다고 볼 수 있다. 향후 지방의회는 지방분권시대의 전개에 걸맞게 정보공개, 시민생활 등 여러 분야에서 국가를 앞서는 선구적인 정책을 제안하는 등 활발한 자치입법의 역할을 강화해야 할 것이다.

## 2) 자치입법권의 확대방안

### (1) 법적 제약의 완화

#### 가. 조례제정범위의 확대

지방자치권의 핵심요소인 자치입법권과 관련하여 현행 헌법에서는 법령의 범위안에서만 자치에 관한 규정을 제정하도록 되어 있으므로 지방자치단체의 자치입법의 범위가 매우 제한되어 있다. 이 때 ‘법령의 범위안에서’의 의미가 문제가 되는 것이다.

지방자치단체는 ‘법령의 범위안에서’ 조례를 제정할 수 있음을 규정하고 있는데, 이것은 법률우위의 원칙을 천명한 것으로 보인다. 이것의 구체적인 의미는 첫째, 법률이 이미 규정하고 있는 사항은 자치입법의 대상에서 제외된다는 것이다. 둘째로 법령이 일정한 사항에 대하여 규정하고 있는 경우에 조례로써 보다 엄격하게 규정하는 것은 허용되지 않는다. 판례는 ‘신원보증법 제2조에 의하면, 기간을 정하지 아니한 신원보증계약은 그 성립일로부터 3년간 그 효력을 가진다고 규정하였으므로 신원보증법 제2조에 구애됨이 없이 신원보증인의 의사여하를 묻지 아니하고 신원 보증계약의 기한은 5개년마다 이를 갱신한다고 규정하여, 신원보증인의 책임을 과중하게 지우는 대구시조례 제41조는----신원보증법 제2조에 위반된 것이므로 그 효력이 없다 할 것이다’라고 하고 있다.

또 ‘도시계획법에 의하여 수익자 부담금 징수에 관하여 조례를 정하도록 위임되었다고 할 지라도 그 불복절차를 소원법에 의한 소원으로 한정된 도시계획법 제188조에 어긋나는 규정을 마련할 수 없다고 할 것이므로, 이와는 달리 부담금 납입 통지서를 받은 날로부터 10일 이내에 이의신청을 하여야 한다고 정한 광주시 도시 계획사업 수익자부담금 징수조례 제20조는 무효이다’라고 한다(박수혁, 2002: 80).

그러면 모든 조례의 제정에 법률의 수권이 필요한가 하는 문제가 제기된다. 판례는 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으므로 그 내용이 주민의 권리, 의무에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 것이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례

를 제정할 수 있다고 하여 침해행정 이외의 사항에 대해서는 조례의 제정에 법률의 수권이 필요없는 것으로 판시하고 있다(박수혁외, 2002: 81).

이와 같은 판례의 내용은 주민의 권리, 의무에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 것은 반드시 법령이 규정한 범위내에서 제정할 수 있는 것으로 해석되는 것이다. 자치입법은 그 본질상 주민의 권리, 의무와 관계될 가능성이 많으므로 헌법상의 이러한 원칙천명은 지방분권의 실질적 의미를 구현하기 어렵게 하고 있는 것이다.

복잡화, 다양화, 전문화하고 있는 최근의 지역 행정수요에 탄력적으로 대응하기 위해서는 법령의 범위 안에서가 아니라 법령에 위반되지 않는 범위내에서 자유롭게 자치입법을 제정할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 따라서 자치입법권 확대를 위해 조례제정 범위를 '법령의 범위안에서'를 '법령에 위반되지 않는 범위내에서'로 개정할 필요가 있다. 독일의 경우, 노트라인-베스트팔렌 주 지방자치법은 "지방자치단체는 법률이 다른 규정을 두고 있지 않은 한, 그 임무를 조례로 규율할 수 있다"고 규정하여 이를 명백히 하고 있다(오준근외, 2002: 171-172). 이와 같이 규정할 경우 "법령의 범위 안에서"의 의미에 관하여 복잡한 해석이 필요가 없고, 지방자치단체의 조례제정권한이 명백해진다.

여기서 한 걸음 더 나아가 법률뿐만 아니라 명령의 범위안에서 조례를 제정할 수 있게 한 헌법 제117조 1항에 대해서도 자치고권의 인정범위와 관련하여 쟁점이 될 수 있다. 진정한 지방분권은 지역주민을 대표하는 지방의회가 독자적인 책임하에 처리할 수 있는 권한을 의미하는 자치고권을 인정하는 것이라고 볼 때 '법령'이 아니라 '법률'의 범위안에서 조례를 제정할 권한을 인정할 필요가 있을 것이다. 자치입법권에 대해 소영진 대구참여연대 지방자치센터 소장은 "법령의 범위안에서 조례를 제정할 수 있게 한 것은 지자체를 행자부의 하위기관으로 보는 잘못된 인식 때문"이라며 "지방자치법을 개정해 적어도 법령이 아닌 법률의 범위안에서 조례를 제정토록 해야 한다"고 주장하고 있다(매일신문뉴스, 2001-3-3).

#### 나. 지방자치단체에 벌칙 제정권 부여

지방자치법 제 15조 단서에서 조례의 실효성 등을 확보하기 위하여 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 규정할 필요가 있거나 조례위반에 대한 벌칙제정이 불가피한 경우라도 개별 법률의 위임이 있는 경우에만 조례제정이 가능하도록 되어 있어 자치사무집행에 어려움을 초래하고 있다.

각 자치단체는 지역의 다양한 행정수요와 주민의 요구를 면밀하게 파악하여 사업을 추진하고, 생활환경의 정비와 주민복리의 향상을 도모하기 위해서는 각 지역의 실정에 부합한 규제적 조치를 적극적으로 전개할 필요가 있을 것이다. 이 때 그 근거가 되는 조례를 제정함에 있어서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 규정할 필요가 있으며, 또한 그러한 조례의 실효성을 확보하기 위해서는 벌칙 제정권까지 허용할 필요가 있는 것이다. 조례위반자에 대해 조례로 벌칙을 부과할 수 있도록 지방자치법 제15조 단서조항을 삭제할 필요가 있다. 다만 국민의 기본적 인권에 관한 원칙적 규율, 기타 국민의 자유와 권리를 심히 제한하는 규율은 전국적인 민주적 정당성이 있는 법률의 위임이 있을 것이 요구되므로, 조례로 제정할 수 있는 벌칙의 한계를 규정할 필요가 있을 것이다.

현행 지방자치법 제20조에 의하면 조례는 형벌인 벌칙을 규정할 수 없고 다만 조례위반 행위에 대하여 과태료만을 정할 수 있게 하고 있다. ‘3월 이하의 징역 또는 금고, 10만원이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있다’고 규정한 종전의 지방자치법에 비하여 자치입법권을 보다 제약하는 지방자치법의 개정이 1994년에 이루어짐으로써 조례의 법규로서의 지위와 실효성이 약화된 것이다. 조례에서 형벌인 벌칙을 규정할 수 있도록 하되, 종전과 같이 벌칙의 상한을 제약하는 규정이 바람직할 것이다.

#### 다. 지방의회 의결에 대한 행자부와 상급자치단체의 공익판단권한의 배제

지방자치법 제159조 제1항은 “지방의회의 의결이 법령에 위배되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대해서는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구해야 한다”고 규정하고 있는데, 행자부 장관이 위법성뿐만 아니라 합목적성까지 판단하는 점에서 자치입법권을 저해하고 있다. 따라서 이를 “-위배된다고 판단될 때에는-”으로 개정해야 할 것이다.

#### (2) 자치권한의 확대

조례는 자치사무와 단체위임사무에 관하여 제정될 수 있고 기관위임사무에 대해서는 제정될 수 없다. 따라서 지방자치단체의 사무가 조례제정권의 한계가 된다. 지방자치단체의 자치권한에 속하지 아니하는 사무에 대하여 조례를 제정하는 것은 불가능한 것이다. 자치입법권의 확대를 위해서는 권한 및 사무의 지방이양이 중요하게 된다.

정부가 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’을 제정하고 이 틀 속에서 ‘지방이양추진위원회’를 구성하여 중앙행정 권한과 기능, 사무 등을 지방으로 이양하고 있으나, 실제로 이양되는 것은 입법권, 인사권, 조직권, 재정권 등과 같이 중앙정부가 보유하고 있는 중요한 권한의 이양이 아니라 대부분 단순 행정업무의 성격을 띠고 있다. 그뿐 아니라 이양 실적도 매우 미미하고 (전체 국가사무의 2% 수준), 지방의 요구가 제대로 반영되지 않고 있다.

일본은 1995년 5월 16일 한시적으로 제정된 지방분권추진법에 의해 지방분권추진위가 구성되어 분권화 개혁을 위한 노력을 전개하였고, 이러한 개혁의 가장 중요한 내용의 하나가 기관위임사무를 폐지하고 법정수탁사무를 신설한 것인데, 이러한 일본의 분권화 개혁은 우리나라 지방자치단체의 자치권한 확대에 시사하는 바가 크다고 여겨진다. 일본은 기관위임사무를 폐지하고 자치사무화함으로써 지방의회의 의결권 및 입법권의 범위를 넓히게 되었다. 아울러 기관위임사무의 일부를 법정수탁사무로 전환하여 중앙정부가 관여할 수 있는 여지를 남겨두고 있으나 이에 대해서도 지방의회가 ‘법령에 명시적인 위임이 있는 경우’에는 조례를 제정할 수 있게 함으로써 지방의회의 입법권의 범위를 확대하고 있다.

최근 일본의 분권추진법에 의한 개혁에 따라 종래 기관위임사무의 약 55%가 자치사무, 약 45%가 법정수탁사무로 되었다. 도도부현사무 경우 6할 정도가 자치사무로, 4할 정도가 법정수탁사무로 되었으므로 20%대에 머물렀던 자치사무가 60%에 이를 만큼 자치사무가 상당한 정도로 증가하였다는 것은 일본에서의 1차분권추진 개혁의 커다란 성과였다(박재욱, 2003: 6)

우리나라도 시민의 생활과 직결되는 기관위임사무를 대폭 자치사무로 전환할 필요가 있을 것이다. 분권과 더불어 지방자치단체의 역량을 강화하고 신뢰와 책임성이 확보될 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다. 일본의 분권개혁에서 대두된 문제점들, 즉 지자체의 국가의존적 관성, 자치단체의 대응능력문제, 사무권한 이양에 부응한 지자체의 재정확충 노력의 부족문제 등에 대한 대처방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 국가관여의 축소나 폐지가 지자체의 재량권을 확대시켜 환경보전문제 등에 악영향을 미칠까하는 우려가 있을 수 있다. 국가관여로 최소한의 환경보전이 유지되고 있는데, 개발지향성이 강한 지자체로 권한이 이양되면 환경보전이 어려울 것이란 우려가 대두되었다. 문제는 지자체가 스스로 신뢰할 수 있는 행정을 펼치는 대안밖에 없다. 따라서 자치권한의 확대에는 지자체의 책임성과 신뢰성 확보가 무엇보다도 중요하다는 사실을 명심해야 할 것이다.

### (3) 자치입법 활성화를 위한 지방의회의 역량강화

현재의 우리나라 지방의회는 기관대립형 구도로서 강시장-의회제의 틀을 지니고 있다. 우리 헌법은 대통령제<sup>20)</sup>를 채택하고 있음에도 불구하고 정부와 의회의 긴밀한 유대관계를 도모하기 위하여 집행부의 장에게 법률안제출권을 인정하고 있다. 의원입법보다 오히려 정부입법이 일반화되어 있는 실정이다. 동경도 서울시와 마찬가지로 제안은 시장과 지방의회의원이 할 수 있도록 하고 있다. 우리나라는 지방자치단체의 장에게 지방의회의 재의결에 대한 대법원예의 제소권, 선결처분권 등을 인정하고 있어 외국도시들에서는 유례를 찾아볼 수 없는 강시장 의회형이라고 볼 수 있다.

우리나라의 지방의회는 강시장 의회형의 맥락하에 정치적 위상 또한 높지 않다. 그러나 분권화와 더불어 지방정치제도로써 지니는 잠재적 능력은 크다고 볼 수 있을 것이다. 조례제정권 등 헌법이 부여한 권한을 활용하는 경우지역여건에 부합하는 창의적이고 다양성을 지닌 조례의 구상 등 자치입법활성화를 통하여 명실상부한 지방자치의 구현에 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

의회 내지 의원의 조례제안능력의 결여도 자치입법권의 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 현재 의원발의에 의한 조례는 의회의 조직이라 할 수 있는 위원회조례 및 기관의사인 의견서안, 결의안 등 의회내부조직 등에 관한 것 이외에 의원 측에 주도권이 있는 실례는 거의 없는 실정이다. 의원의 조례제안능력 결여의 가장 주된 이유는 행정이 전문화, 고도화하기 때문에 의원의 입장에서 이에 대응할 만큼의 전문성이 부족하다는 점이다. 또한 집행부주도형의 의회운영관행, 지방의회의 전통적인 매너리즘 체질, 정책결정이나 통합기능에 대한 주체적·적극적 관심결여 등도 그 원인이 된다.

전문기술성을 지닌 행정에 대항하기 위해서는 의원이 전문적 능력의 확충에 노력해야 하고, 더불어 의원 개인의 지식과 경험을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

방대한 조직과 경비로서 행정을 집행하는 집행기관이 지역의 행정수요를 잘 파악하여 그것을 충족하기 위하여 필요한 의안을 전문기구에서 작성하는데 대해 의회는 그에 대응하는 조직을 가지고 있지 못하다. 현재 의회사무국을 설치하여 비교적 체제가 잘 정비되어 있다고

20) 대통령제하에서는 대통령에게 법률안제출권을 인정하지 않는 것이 원칙이다. 엄격한 3권분립의 대통령제를 채택하고 있는 미국에서는 연방과 마찬가지로 지방에서도 집행부의 장에게는 조례안제출권을 부여하고 있지 않은 시가 많다. 뉴욕과 LA에서도 조례안 제안은 의회의원과 상임위원이 할 수 있을 뿐이며, 시장은 조례안제출권을 갖고 있지 않다. 그러나 수도인 워싱턴 D.C는 시장에게 법률안(Bill)제출권을 부여하고 있다.



생각되는 지방의회에서도 의원의 보좌능력은 그 인적·물적인 면에서 여전히 취약한 실정이다. 또한 지방의원의 가장 주요한 기능은 특히 지역의 특수성을 고려한 독자성이 강한 조례를 제안하는 것임에도 불구하고 현실적으로 지방의원들은 자신의 선거구의 이익대변자로서 행동하며, 지역의 여론에 비중을 는 것이 보다 일반적이며, 조례의 발안과 제정·개폐에 역점을 두고 있지 않은 실정이다.

의회가 독자적으로 조사하고 자료를 수집하고 전문적 지식을 축적할 수 있도록 입법보좌관제의 도입, 전문위원제도의 개선 등의 제도적 장치와 더불어 의원들 스스로 역량강화를 위하여 노력해야 할 것이다.

#### (4) 자치입법과정에서의 주민참여 활성화

전통적인 의회민주주의의 관념에 의하면 정책의 결정은 주민의 대표기관인 지방의회가 담당하고, 그 정책의 집행이 지방의회의 견제하에 있는 한 주민의 의사는 대의제적 구조를 통하여 표명되는 것이므로 주민참가는 그러한 대의제에 대한 보완적·이차적인 기능을 가지는 것으로 이해되고 있다. 주민참가는 전체의사와 부분의사를 조정하는데 있어서 지방의회의 능력의 한계에 부차적으로 대처하고 나아가 의회와 주민과의 동질성의 유지를 위한 보완적인 역할을 한다는 점에서 그 의의를 찾았다(박영도, 1998: 272).

현대산업사회에 있어서는 환경문제, 소비자문제 및 도시계획 등 생활영역에 있어서 주민의 의사 내지 이해관계와 관계 깊은 일이 현저히 증가하고 있고, 이에 상응하여 주민참가의 중요성이 일반적으로 인식되고 있다. 주민참가는 국민주권주의를 내실화하기 위한 실질적인 제도로서 그 의의가 크다. 주민의 직접청구제도를 통하여 확보되는 주민참여제도는 지방자치에 있어서 대의제의 결함을 보완함으로써 주민자치의 실효성을 거두기 위한 제도이며, 주민의 참정권의 확장이라고 볼 수 있는 것이다.

현재 우리나라 지방자치법 제13조 2항에서는 주민의 대표자에 의해 행하는 대표민주제를 채택하고 있다. 다만, 지방자치법 제13조의2에서 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있도록 하고 있다.

직접민주적인 제도가 국정차원보다는 지방자치의 차원에서 널리 필요하다. 그 이유는 i) 면적이나 인구규모 면에서 직접민주제적인 제도의 도입이 용이하다는 점과 ii) 국가와 비교하여 지방자치단체가 처리하여야 할 사무가 당해 지역의 주민의 생활과 직접 관련하는 것이 많다는 점이다. (박영도, 1998: 272) 따라서 기술적인 문제가 해결되고 주민이 판단을 내리는

것이 가능하고 적절한 문제에 대해서는 적극적으로 직접민주제의 제도를 채용하는 것이 헌법에 규정된 국민주권의 이념에서 보아도 당연한 것이다.

주민의 직접민주적인 정치참가의 방식에는 주민발안(initiative), 주민투표(referendum) 및 주민소환(recall)의 세 가지 종류가 있는데, 자치입법과 직접적으로 관련되는 것은 주민발안이라고 볼 수 있다.

주민발안에는 '직접발안'과 '간접발안'이 있다. 직접발안은 법정수의 유권자의 서명에 의해 법률, 조례의 제정개폐에 관한 청구가 성립하면 직접 주민투표에 회부되며 통상 과반수의 찬성이 있으면 성립하는 것이다. 간접발안은 주민의 청구가 요건을 충족하여 수리되면 당해 법률·조례안은 우선 의회에 회부되어 의회가 그것을 가결하면 청구의 취지가 실현되게 된다. 그러나 의회가 청구안을 수정가결 또는 부결한 때에는 다시 주민투표에 회부되어 그 과반수의결로 결정된다.

조례제정·개폐 청구제도는 일정수 이상의 주민이 연서하여 특정한 조례의 제정이나 개정 또는 폐지를 요구하는 주민발안제도로써 외국에서는 지방자치의 출범과 함께 보편화된 제도로서 정착되어 있다. 이러한 제도는 현재 지방의회의원과 자치단체의 장에게만 조례의 발의권이 부여되어 있는 것을 주민에게도 이를 부여함으로써 행정에 대한 주민들이 관심과 참여욕구의 증대에 부응하려는데 있다. 물론 주민들은 특정한 조례의 제정을 바라는 경우 지방의회에 대한 청원으로서 유사한 효과를 달성할 수도 있으나, 조례제정·개폐청구제도는 청구요건이 충족된 조례안은 반드시 지방의회에 부의하여 심의되어야 한다는 점에서 청원제도와는 질적으로 차이가 있다.

현재 우리나라 지방자치법 제13조의 3에서는 주민의 조례제정 개폐청구를 보장하고 있다. 20세 이상 주민 총수의 20분의 1의 범위안에서 대통령령이 정하는 20세 이상의 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있다.

이어서 제2항, 제3항에서는 지방자치단체의 20세 이상의 주민이 제1항의 규정에 의하여 조례의 제정이나 개폐를 청구하는 때에는 청구인의 대표자를 선정하여 이를 청구인명부에 기재하여야 하며, 지방자치단체의 장은 즉시 그 내용을 공표하여야 하고, 청구를 접수한 날부터 7일간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 비치하여 열람할 수 있도록 하여야 함을 규정하고 있다. 지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정 또는 개폐안을 작성하여 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 통지하여야 한다.

제2절에서 보듯이 우리나라 광역시·도에서 주민의 조례개폐청구는 한 건도 없다. 그럼에도 불구하고 주민의 조례개폐청구제도가 지방자치법에 규정되어 있는 것은 주민의 스스로의 일상생활과 관련된 분야에서 직접조례제정·개폐를 청구할 수 있도록 보장하고 있다는 점에서 대의제에 대한 보완장치로서의 직접민주적인 정치참가방식을 보장한 것으로서 상징성이 큰 것으로 생각된다. 주민의 조례제정 개폐 청구제도는 자치행정에 대한 주민의 참여를 촉진하고 주민의 일상생활과 직결된 환경·복지·행정서비스 기타 공직윤리 등의 분야에서 시민운동형태로 새로운 조례제정의 노력이 나타나도록 하는 효과를 기대할 수 있으므로 이러한 제도에 대한 홍보노력이 필요할 것이다.

주민발안제도와 관련하여 유의할 점은 이 제도를 일찍부터 도입한 외국의 사례에서도 보는 것처럼 이 제도가 순수하게 주민의 참가시스템으로서 사용되기보다는 특정정당이나 단체의 세력확장 내지 선거를 목표로 한 집표의 수단으로서 악용되는 사례가 많다는 점이다. 그리고 청구를 수리하여 심의하는 의회측에서도 순수한 주민으로부터의 청구로서 받아들이기보다는 우선 어느 정당, 단체가 그 배경하에서 활동하고 있는가라는 관점에서 파악하여 그것을 가지고 찬부의 자세를 결정하여 내용의 시비에 의해서 판단하는 것이 아니라 청구자가 누구인가에 의하여 각당파의 태도가 결정되고 있다.<sup>21)</sup> 또한 조례의 제정·개폐의 청구가 복지, 교육, 환경, 공해문제 등 주민의 생활면에 집중하여 그 내용이 행정측에 대하여 급부를 요구하는 사례가 많아 그 급부에 필요한 재원확보가 어려운 자치단체의 재정실정에 비추어 곤란한 경우가 많다는 점이다(박영도, 1998: 288).

### (5) 국가입법과정에 대한 지방의 참가제도화

지방의 목소리가 국가정책 수립과정에 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 지자체에 관련된 법률의 제안권을 인정하고 입법 심의 절차에서 청문권, 동의·거부권, 이의 제기권 등을 인정하는 법적 기구를 만들 필요가 있다.

지방자치단체가 처리하는 사무와 관련된 법령, 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령 기타 지방자치에 영향을 미치는 법령의 제정·개폐에 관하여 지방자치단체의 의사가 반영되도록

21) 일본의 사례를 보면 조례제정·개폐의 성공률이 서명수집의 단계에서는 비교적 성공률이 높다. 이것은 법정서명수가 선거권을 가지는 자의 50분의 1이상으로 되어 있기 때문에 주민소환의 경우인 3분의 1이상에 비하여 비교적 낮기 때문이다. 그러나 그 청구가 의회에 제출되어 최종적으로 그 목적을 달성하였는지를 살펴보면 성공률은 10% 정도에 그치고 있다. 물론 대표자증명서의 교부후에 청구와 거의 같은 내용의 조례가 장 또는 의원으로부터 제안되어 의회에서 성립하여 실질적으로는 청구의 목적이 달성된 것도 있으나, 그 숫자는 그리 많지 않은 실정임.

특 하는 것은 국가와 지방자치단체간의 협력·공동관계를 도모할 뿐 아니라 지방의 시대의 실현을 앞당기는 중요한 참가제도라고 할 수 있을 것이다.

우리나라는 헌법, 국회법 및 대통령령인 법제업무운영규정 등 입법작용의 근거와 절차 등을 규정한 법제 중에는 법령의 제정개폐의 절차로서 지방자치단체 또는 그 전국적인 연합조직체의 의견청취 기타 참가제도에 관하여 규정한 것은 없다. 국회법 제64조제1항에 의하면 '위원회(소위원회를 포함)는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식경험이 있는 자등(이하 "진술인"이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다. 다만, 제정법률안 및 전문개정법률안의 경우에는 제58조제5항의 규정에 의한다.'고 규정되어 있다.<sup>22)</sup> 이 규정에 의하면 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직체의 대표자는 이해관계를 가지는 자 또는 학식·경험이 있는 자로서 공청회에 출석할 가능성이 있는데 불과하다.

일반적인 제도로서 지방자치단체 또는 그 연합조직이 국가의 입법과정에 참가하는 방식은 없으나, 현실의 운영에서는 개별법령에 의거하여 또는 사실로서 국가의 입법에 그 의향을 반영하는 것이 여러 가지 방식으로 행해지고 있다.

예컨대 새로운 행정시책이나 법령의 제정개폐를 심의하는 심의회, 위원회에의 지방자치단체 또는 그 전국 연합조직체의 관계자의 참가 및 입법의견제출, 국회·관계행정기관에 대한 법령의 제정 등에 관한 청원, 진정, 요망 등이 그것이다.

그러나 위원회 등에서의 위원으로서의 참가가 법령에 의하여 명확히 의무적으로 규정되어 있는 것은 없으며 학식·경험자로서 참가하는 경우가 많다. 지방자치단체의 자치행정에 있어서 매우 중요한 의의를 가진다고 생각되는 심의회 등에 지방자치단체의 대표자가 전혀 참가하지 않은 사례도 적지 않다. 지방자치단체나 그 전국적 연합조직에 의한 법령의 제정개폐 등의 요망이 현실적으로 국회나 각 부처를 촉진하여 입법화에 성공한 사례도 있으나, 청원·진정·요망 등은 가볍게 취급되어 버릴 가능성도 높다. 국가의 입법과정에 지방자치단체의 연합조직이 참가하는 경우의 장점에 관해서 살펴보면 다음과 같다(지병문, 1998: 289-293).

첫째, 전국적 통일성·공평성의 요청에 의거하여 종래 지방자치단체의 공공사무로 되었던 것이 시간의 경과와 더불어 점차 국가의 법령의 규율대상으로 격상되고 그럼으로써 지방자치단체의 자유로운 판단여지, 활동영역 및 자기책임의 범위가 좁아지는 필연적 경향에 대한 대

---

22) <개정 2000.2.16>

체조치가 될 수 있다는 점이다.

둘째, 입법활동에 즈음하여 외부로부터의 의견을 충분히 수렴할 필요가 있기 때문이다. 지방자치단체는 일반의 각종 단체와는 다르며 넓은 의미에서의 국가구조의 일익을 담당하나 주민과 밀접하게 일상행정을 수행하고 다수의 국가의 법령을 적용·집행하는 곳이어서 국가 공무원 이상으로 전문지식을 구비하고 있으므로 그 의견이나 지식을 국가의 입법활동에 반영 시킴으로써 실정에 적합한 법령, 주민과 직결한 법령의 제정·개폐가 가능하게 된다. 국가의 법령은 전국의 획일성·균일성을 중시하며 지역의 특수성이나 다양성을 고려하지 않는 경향이 있으며, 고정화되기 때문에 사회경제적 조건에 기민하게 대응할 수 없는 약점을 지니고 있다. 이러한 폐단을 시정하기 위해서는 세목사항의 보안을 널리 조례에 맡기는 것도 필요하며, 그와 상응하여 지역의 실정이나 주민의 요망을 널리 잘 알고 있는 지방자치단체 또는 그 전국적 연합조직이 입법과정에 참여하는 것이 필요하다.

셋째, 국가의 법령의 실효성있는 집행을 가능하게 하고 불필요한 비용을 회피하는 의미에서도 유리하다고 생각된다. 현재 지방자치단체는 기관위임사무 등을 통하여 방대한 수에 이르는 국가의 법령의 집행을 담당하고 있으나 현실적으로 국가법령의 제정·개폐에 즈음하여 사전에 충분한 지식이나 정보를 부여받지 못하고 있기 때문에 자치단체 측에서는 법령의 제정·개폐에 즈음하여 충분한 준비체제가 정비되지 않고 그 집행에 지장을 초래하거나 예상외의 비용을 부담하게 되는 경우가 많다. 입법과정에서 지방자치단체의 의사가 반영되어 충분한 정보나 지식이 사전에 부여되어 필요한 조정이 도모된다면 이러한 사태의 회피에 이바지하게 된다.

국가 입법과정에서의 참가주체는 제도적으로는 지방자치단체의 전국적 연합조직에 의하여 행하여져야 할 것이다. 이들 단체가 정책이나 법안의 입법과정에 참여하거나 새로운 법령의 제정이나 개정에 관한 의견 등을 제출하는 활동을 보장하고 그들의 의견을 반영하는 방안을 공식적으로 제도화할 필요가 있을 것이다.

현재 지방분권특별법안(행정자치부안)에서는 지방자치법 제154조의 2의 규정에 의한 ‘지방자치단체의 장 등의 협의체 또는 관련 지방자치단체의 의견이 국정운영에 적극 반영될 수 있도록 하여야 한다’는 규정을 마련하고 있다. 이를 지방관련 법령입안 등에 직접 참여할 수 있도록 보장할 뿐만 아니라 법률안을 제안할 수 있도록 하는 규정을 보완할 필요가 있을 것이다.

## 5. 결론

새로운 분권화, 다변화, 다중화의 시대를 맞이하여 중앙정부는 지방분권을 실현하기 위해 이른바 “참여정부 지방분권 추진 로드맵”이라고 명명한 구체적인 실천방안을 마련하는 등 분권화 원칙을 세우고 세부안을 개발하는데 박차를 가하고 있다. 이와 같이 중앙정부의 강력한 의지에 더하여 지방의 시각에서 체감을 통해 만들어진 구체적인 세부계획이 받아들여진다면 명실상부한 지방분권화와 지방자치의 이루어질 날도 머지않은 것이다. 중앙정부에 의존하였던, 그리고 중앙정부에 의존할 수밖에 없었던 구태의연하고 말뿐인 지방자치에서 벗어나 중앙-지방의 진정한 협력체제로 전환하기 위해서는 실제로 핵심적인 업무와 재정의 이양이 필요할 것이다. 아울러 조직과 인사에서도 실질적인 권한이양이 이루어져야 한다.

이와 같은 취지에 부합하고자 본 논문에서는 분권화의 실천방안으로서 특별지방행정기관 제도의 개선과 자치경찰제의 도입방안, 지방선거제도의 개선방안, 그리고 자치입법권의 확대방안 등 네 개의 구체적 사안을 중심으로 살펴보았으며 문제점과 그에 대한 시사점을 정리하였다. 각 분야에 대한 핵심을 다음과 같이 정리하고자 한다.

### 1) 특별지방행정기관제도의 개선

국가사무를 지방에서 수행하는 방법으로 우리나라의 경우는 국가사무를 지방자치단체에서 위임하여 처리하는 방식과 별도의 특별지방행정기관을 구성하여 중앙정부에서 직접 처리하는 방식 등 이원적 구조를 채택하고 있다. 이것은 일반지방자치단체는 종합적인 지방행정을 수행하는 것에 초점을 맞추고 특별지방행정기관은 각 중앙정부가 해당 지역에 설치한 하부기관을 통해 주로 집행기능을 전담 수행하자는 취지에서 도입한 방법이다.

한편 본격적인 지방자치 실시 이후 지속적인 지방자치단체의 역량 강화로 인해 특별지방행정기관의 설치 필요성이 현저하게 줄어들었음에도 불구하고 대다수의 지자체가 관리·감독의 용이성과 부처이기주의를 이유로 특별지자체의 양적 확대를 방치하여, 일반지방자치단체 업무와의 유사·중복, 기관 간 갈등 등의 문제를 야기하였다. 본 장에서는 이러한 문제의식을 가지고 특별지방행정기관의 현황 및 문제점을 살펴본 후, 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 기능배분의 원칙 및 기준들을 살펴보고 그 기준에 맞추어 환경행정, 노동행정, 산림행정, 중소기업지원행정, 식품의약품행정의 다섯 개 행정 분야에 걸친 기능 재분배 방안을 살펴보고 있다.

구체적으로 본 연구는 현재 중앙정부의 특별지방행정기관과 지방자치단체 사이에서 발생하는 문제로 지방행정체제의 이원화로 인한 양 기관의 기능중복, 명확한 위임사무 배분기준의 결여, 책임행정의 결여, 행정효율성의 저해, 현지성과 경제성의 부족, 지역 내 일반지자체와의 업무조정 및 협조 미비, 지방의 자율성 약화 등을 들고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제를 해결하고 두 기관사이의 원만한 기능 재조정을 위한 기준으로 정책형성과 관련되어서는 정책적 중요성, 중앙정부 정책과의 연계성, 대응성과 책임성 강화를 언급하였고, 정책집행과 관련되어서는 집행적 연계성과 종합, 현지성과 지역특수성, 전문성과 기술성을 제안하였으며, 그리고 정책성과와 관련되어서는 효율성과 경제성, 지역주민의 편의성, 주민만족도와 서비스 질적 제고라는 측면을 고려해야 함을 제안하고 있다.

## 2) 자치경찰제의 도입방안

본격적인 지방화시대에서 경찰조직만은 여전히 안보현실과 권력행정의 성격을 강조함으로써 권력분산의 사각지대로 남아있다. 특히 우리나라는 1945년 해방 이후부터 정치적 혼란과 지정학적 조건을 이유로 안보와 사회질서라는 시국치안의 역할에 중점을 둔 강력한 국가경찰체제를 유지하고 있다. 그러나 변화된 시대적·국민적 요구는 현 국가경찰체제에서 경찰서비스의 질적 향상을 위한 자치경찰제로의 전환을 필요로 하고 있다. 본 연구는 자치경찰제 도입에 대한 이론적 고찰과 외국 사례, 그리고 도입과정에서 예상되는 문제점과 그에 대한 대안들을 제시하고 있다.

본 장에서는 우리나라의 자치경찰제 도입 방안으로 아래와 같은 네 가지 과제를 제시하고 있다. 첫째, 지방자치경찰제도의 도입단위는 광역자치단체를 기준으로 설치하는 것이 바람직하다. 이는 국토면적, 사건·사고의 관할범위, 특수한 안보상황, 기초자치단체의 재정자립도 등을 고려한 것이다. 둘째, 지방자치경찰에 정치적 중립성을 보장해 주는 것이 필수적이다. 이를 위해 중앙정부로부터의 자주성과 지방자치단체장으로부터의 중립성이 보장되어야 한다. 셋째, 중앙경찰과 자치경찰의 합리적인 권한배분이 필요하며, 자치경찰의 소속과 시·도경찰위원회의 운영개선이 필요하다. 넷째, 자치경찰을 실시할 경우의 운영과 지출에 대해서는 제도가 정착되는 시기까지 전반적인 국가적 차원의 보조가 필요하다. 앞으로 지방재정 확충을 위해 국세의 지방세 전환, 지역경제의 육성 등의 노력을 병행해야 한다.

그 동안 우리는 국가경찰제에 따른 문제점, 예를 들어 정치적 중립성의 상실, 경찰조직의 비대화에 따른 비효율, 지역치안수요에 대한 대응성 저하, 경찰행정의 민주성 위기, 지역차원의 종합행정 저하, 일반 행정기관과의 갈등 등이 문제점으로 제기되어 왔다. 이러한 문제점을

해결하기 위한 자치경찰제의 도입은 중앙의 특정 정치세력에 의한 경찰행정의 독점과 정치적 이용을 막을 수 있으며, 관료제 비대화에 따른 비효율성을 제거하는데 기여할 것이다. 무엇보다 경찰행정의 민주성과 대응성을 높이고 지역차원의 고객지향행정에 시사하는 바가 크다.

### 3) 지방선거제도의 개선방안

지방자치는 각 지역별로 가지고 있는 다양하고 구체적인 사정을 잘 알고 있는 주민의 대표자들로 하여금 자신들의 이해관계와 관련된 지역문제를 자주적으로 해결하고 지역특성에 부합하는 창의적이고 혁신적인 정책을 실현하도록 함으로써 풀뿌리 민주주의를 실현하려는 것이다. 따라서 주민의 대표자를 선출하는 지방선거제도가 합리적이고 공정한 제도적 토대를 갖추는 것은 명실상부한 지방자치의 이념구현에 중요한 의의를 지니고 있다.

1991년 지방의원선거를 통해 지방자치가 부활하고, 1995년 자치단체장 선거가 실시된 후 2002년 6월의 4기 지방의원과 3기 지방자치단체장이 선출되면서, 이러한 지방선거의 경험을 토대로 정치권에서 지방선거와 관련된 몇 가지 쟁점이 대두되었다. 이들을 구체적으로 살펴보면, 지방선거후보자에 대한 후원회 인정 여부, 공직선거및부정방지법(이하 공직선거법)에 의한 국회의원과 지방자치단체 간 사퇴시기의 차별문제, 기초단체장의 정당공천여부, 선거공영제, 법정 선거비용의 범위 확대 등이다.

이러한 쟁점들을 검토하기 위해서 지방선거제도가 갖추어야 할 요건을 먼저 살펴보았으며, 자치입법권을 가지는 지방의회를 구성하는 지방의원과 지방자치기관의 수장인 자치단체장을 주민이 스스로 선출하는 지방선거제도가 지방자치의 이념을 구현함에 있어서 필수불가결한 요소임을 새삼 강조하였다.

본 장에서는 현행 지방선거제도의 현황과 문제점을 분석하고 정치권에서 제기되고 있는 지방선거제도의 쟁점별로 개선방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 먼저 지방선거제도의 현황과 문제점을 1) 선거구제, 2) 정당의 공천의 측면에서 다루었고 선거관리의 문제점으로 1) 선거비용상의 문제점, 2) 지방정치인의 사직규정 차별, 3) 선거운동의 문제, 4) 선거일정의 문제에서 접근하였다.

나아가 선거구 제도, 정당공천, 선거공영제, 지방정치인에 대한 후원회 등의 주제와 관련하여 1) 선거구의 재획정, 2) 기초단체장의 정당공천배제, 3) 지방정치인에 대한 후원회 허용 등을 대안으로 제시하였다.



이 밖에 일전에 헌법재판소로부터 헌법불합치(적용중지) 판결을 받은 지방자치단체장이 국회의원에 출마할 때의 사퇴시기 문제와 관련해서 지방자치단체장이 국회의원에 출마할 때에도 사퇴시기를 후보자등록 신청 전까지로 규정하는 것이 필요하다고 주장하였다. 또한 선거일정은 현행 4대 지방선거 동시실시를 분리실시로 개선하고, 지방자치단체장의 보궐선거 시 임기는 잔여 임기가 아니라 새롭게 임기가 시작되는 것으로 개선할 필요가 있다는 의견을 제기하였다.

#### 4) 자치입법권의 확대방안

시대의 변화에 따라 새롭고 다양한 행정수요에 대응하기 위해서는 종래의 중앙집권적이고 획일적인 행정으로는 한계가 있다. 개인별·지역별로 차이가 있는 지역주민의 다양한 선호에 대하여 탄력적으로 대응하도록 하기 위해서는 분권화된 정부를 구현할 필요가 있다.

명실상부한 지방분권은 지방의 권한과 역량강화, 책임증대를 의미하는 것이다. 지방자치단체가 그 자치권에 의거하여 자주법을 제정하는 권능인 자치입법권은 지방자치단체가 가지는 권능 중에서 가장 기본적이고 핵심적인 기능이라 할 수 있다.

자치입법은 내부관계에서 지역진흥의 수단, 자치행정의 방향제시, 행정의 계속성 유지, 주민의 권리·의무를 명시, 주민의 계발·선도하는 기능을 수행한다. 외부관계에서는 국가법제의 종합, 보완, 선도적 기능, 호소기능을 수행하고 있다. 이러한 자치입법에서 가장 대표적인 것이 조례와 규칙이다. 이외에도 자치법규에는 의회규칙, 교육규칙, 훈령, 예규 등이 있다. 그러나 본 장에서는 지방자치실현의 수단으로서 중요한 의미를 지니는 조례를 대상으로 하였다.

이러한 자치입법권을 확대하기 위하여 현재의 제약현황을 파악하고 자치입법권을 확대하기 위한 방안을 법리적인 문제, 지방의회의 역량강화, 주민참여의 제도화 등의 관점에서 다루고 있다. 나아가 자치입법권의 확대방안으로 크게 법적 제약의 완화, 자치권한의 확대, 자치입법생활화를 위한 지방의회의 역량강화, 자치입법과정에서의 주민참여 활성화, 국가입법과정에 대한 지방이 참가제강화 등을 제시하고 있다.

특히 법적 제약의 완화와 관련해서는 1) 조례제정범위의 확대 2) 지방자치단체에 벌칙 제정권 부여 3) 지방의회 의결에 대한 행자부장관과 상급자치단체의 공익판단권한의 배제 등을 주장하고 있다.

## 참고문헌

- 강구철(1995), “지방자치단체에 대한 국가의 행정적 관여”, 『법학논집(국민대)』 제7집
- 곽채기(1998), “자치경찰제 도입에 따른 자원배분 방안”, 자치경찰제도 공청회
- 금창호(1999), “특별지방행정기관의 조정, 이것이 ‘해법’이다”, 『지방자치』 127호
- \_\_\_\_\_ (2002), “외국의 특별지방행정기관 운용실태와 시사점”, 『지방행정』 589호
- 김계홍(1999), “행정권한이 위임·위탁된 경우의 재결청 결정에 관한 고찰”, 『법제』 499호
- 김기옥(1994), “지방자치와 특별지방행정기관”, 『자치행정』 73호
- 김만송(1996), “민선단체장체제 1년의 성과와 반성 및 향후과제”, 『지역개발연구』 4호
- 김병준외(1999), 중앙행정권한의 지방이양에 따른 자치입법적 대응방안, 국민대 지방자치경영 연구소
- 김성호(1997), 외국의 지방선거제도 분석, 한국지방행정연구원
- \_\_\_\_\_ (1998), “경찰관리기관으로서의 국가·지방경찰위원회의 모형 및 상호관계에 관한 연구”, 자치경찰제 공청회
- \_\_\_\_\_ (2000), “4·13 총선 공약을 말한다-지방자치 관련 사항을 중심으로”, 『지방자치』 139호
- 김성호·안영훈·이호(1998), “자치경찰제의 준거틀과 모형설계”, 한국지방행정연구원
- 김순은(2003), “지방의회 개혁방안”, 『지방행정』 52권 1호 통권 591호, 대한지방재정공제회
- \_\_\_\_\_ (2003), “지방의회 개혁방안”, 『지방행정』 52권 1호 통권 591호, 대한지방재정공제회
- 김영수(1995), 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안, 한국지방행정연구원
- \_\_\_\_\_ (1996), “자치단체와 특별지방행정기관 사례”, 『지방행정』 511호
- 김익식(1994), “지방자치단체와 특별지방행정기관간의 기능재조정”, 『한국행정연구』 3(3)
- \_\_\_\_\_ (2002), “특별지방행정기관의 의의와 역할”, 『지방행정』 589호
- 김종성(2000), “특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능재배분-경기도 환경행정기능을 중심으로”, 『행정논총』 38(2)
- 김필두(1995), “한국의 지역복지전달체계 개선에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 논문

- 김혁영(1998), “한국행정개혁의 개선방안에 관한 연구-선진국 행정개혁사례 비교연구를 중심으로”, 건국대학교 대학원 석사학위 논문
- 김효진(1999), “지방분권에 관한 법적 고찰-중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률을 중심으로”, 건국대학교 대학원 석사학위 논문
- 내무부지방행정연수원(1995), “세계화, 지방화시대 지방자치단체의 경제력 제고방안”, 내무부 연구보고서
- 문재우(2002), “6.13 지방의원 선거 의의와 지방의회 활성화”, 지방행정연구소
- 박기석(2001), “자치경찰제 도입에 따른 과제와 대책”, 분권과 혁신 제5호
- 박기영(1996), “지방정부와 특별지방행정기관의 바람직한 관계설정 방향”, 『지방행정』 511호
- 박명흠(2001), 지방분권시대 지방의회의 조례제정권 확대에 관한 연구, 부산발전연구원
- 박병식(1998), “일본의 경찰제도와 그 적용 가능성에 관한 고찰, 경찰행정 3, 4, 5, 6, 7월호
- 박성울(1998), “환경행정의 중앙정부와 지방자치단체간 기능배분에 관한 연구”, 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 박수영(1993), “한국의 광역행정방식에 관한 연구”, 『행정문제연구(경희대학교)』 제1집
- 박수혁외(2002), 지방분권화사회를 구현하기 위한 지방자치기본법 도입과 자치입법권의 확대 방안에 관한 연구, 서울특별시의회
- 박영도(1998), 자치입법의 이론과 실제, 한국법제연구원
- 박영수(2002), “자치단체와 특별지방행정기관의 유사·중복 사무의 재배분 필요성-지방해양수산청을 중심으로”, 『지방자치』 166호
- 박재욱(2003), “분권화시대 지방정치의 전망과 과제: 지방의회의 입법기능 강화를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집
- 박천오·서우선(2003), “한국지방의회와 집행기관간의 대립·갈등에 관한 실증적 조사연구: 관련자들의 인식을 중심으로”, 『행정논총』 제41권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 2003.3
- 박홍열(1998), “지방자치단체의 행정사무 배분 조정-경상북도를 중심으로”, 『경북대학교 행정대학원 석사학위 논문

- 방민원(2001), “지방자치단체와 특별행정기관과의 관계 재정립 방안”, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 부만근(1990), “지방행정기구의 개편방안에 관한 연구”, 『제주대학교 논문집』 제30집
- 서재근(1989), “지방자치제실시에 따른 경찰의 민주화 방안에 관한 연구”, 공안행정논총 4호
- 설창현(1997), “지방자치 활성화를 위한 합리적인 사무배분 방안”, 동아대학교 경영대학원 석사학위 논문
- 소진광(2002), “특별지방행정기관 운용 실태와 문제점”, 『지방행정』 589호
- 안성호(1999), “지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제-정부관 기능재분배 개혁을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』 11(4)
- 엄태석(2002), “지방선거제도의 개선방안”, 한국 행정학회 지방행정연구회 춘계학술대회논문집
- 오준근(2002), 시의원 의정활동 활성화를 위한 각종 법령정비와 사무처 기능조정 및 주민의 복리증진을 위한 조례제정권의 확대방안에 관한 연구, 서울특별시의회, 2002.2
- 오희환(1996), “지방자치단체와 공사·공단의 바람직한 발전방향”, 『지방행정』 511호
- 육동일(1997), “중앙정부와 지방자치단체간의 바람직한 관계 정립 방안에 관한 연구”, 『사회과학논총(충남대학교)』 제8집
- 윤태범(1998). “자치경찰제하에서 효율적인 경찰인사관리방안”, 자치경찰제도 공청회자료집
- 이기범(1997), “우리나라 지방행정계층구조 재구축 방안에 관한 연구”, 한성대학교 대학원 석사학위 논문
- 이상영(1994), “지방자치단체의 조례제정과정에 관한 연구”, 『법학연구(충북대)』 제6호
- 이상욱(1997), “우리나라 광역행정체제의 발전방향-수도권을 중심으로”, 중앙대학교대학원 석사학위 논문
- 이석형(1997), “특별지방행정기관의 통폐합”, 『자치행정』 115호
- 이성복(1996), “특별지방행정기관의 현황”, 『지방행정』 511호
- \_\_\_\_\_(1998), “특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능 재조정 방안”, 『한국행정연구』 7(1)
- 이세구·조임곤(2000), “교육·경찰행정의 지방이양과 정부간 재정분담 방안”, 시도연구원협의회
- 이은재(1997), “특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립 방안”, 『지방행정연구』 12(3)

- \_\_\_\_\_ (1998), “특별 지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립 방안”, 『사회과학논총』 제3집
- 이정주(1997), “특별행정기관으로서 지방환경청의 역할제고방안-조직과 기능을 중심으로”, 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 이종열(1997), “지방자치단체와 특별지방행정기관간 환경행정기능의 조정”, 『지방행정정보』 62호
- 이종원외(1998), 서울시의회 입법활동의 활성화 방안, 서울시정개발연구원
- 이주희(1998), “자치경찰제도의 구축방안”, 월간 『자치공론』 3월호
- 이창수(1992), “지방자치단체와 특별지방행정기관”, 『자치행정』 51호
- 이태인(1996), “지방자치제에서 중앙과 지방간의 관계-정부간 관계이론과 갈등관리를 중심으로”, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 이황우(1998), “지방자치시대와 자치경찰의 도입”, 『경찰행정』 2월호
- 이황우(1998), 경찰행정학, 법문사
- 임승빈(1997), “지방자치단체와 지방노동청간 관계정립”, 『지방행정연구』 12(3)
- 장병구(1991), “지방자치단체와 특별지방행정기관”, 『자치행정』 39호
- 장황래(2002), “국가와 지방자치단체간 기능배분”, 『지방자치』 통권167호, 현대사회연구소
- 정균환(1998), “지방자치도입 어떻게 도입할 것인가?”, 『경찰행정』 4월호
- 정세욱(1998), “제2기 지방자치의 과제”, 『입법조사연구』 251호
- 정진환(1998), “경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입”, 『경찰행정』 2월호
- \_\_\_\_\_ (1998), “자치경찰제 도입에 관한 연구”, 『경찰행정』 11, 12월호
- 정하용(1999), “중앙정부와 지방정부간의 기능 재배분을 위한 새로운 모형개발에 관한 연구”, 단국대학교 대학원 박사학위 논문
- 지병문(2001), 지방선거와 정치 개혁, 지방자치부활 10주년 기념 21세기 지방자치발전 대토론회, 전국 시·도지사 협의회, 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·도의회의협의회, 전국시·군·자치구의회의의장협의회
- 진재구(1999), “특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복의 유형과 재배분의 기준”, 『한국지방자치학회보』 11(2)
- \_\_\_\_\_ (2002), “지방자치단체와 특별지방행정기관의 역할 재정립”, 『지방행정』 589호

- 총무처직무분석기획단(1998), “정부혁신 2010”, 총무처 정책연구보고서
- 최병대·송광태·김현소(1996), 서울시 자치시정의 구현을 위한 제도 개선방안, 서울시정개발연구원
- 최병대외(1996), "서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안-중앙·지방간 관계에 대한 이론과 사례", 서울시정개발연구원
- 최종술(2003) “지방분권화와 자치경찰제의 도입방안”
- 한국지방행정연구원(1999), “행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축”, 행정자치부 용역보고서
- 한국행정연구원(1992), 중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발, 한국행정연구원
- 홍정선(1997), “조례의 법리”, 『법학논집(이화여대)』 제2권 1집
- 황아란(1996), “지방선거제도 개선에 관한 연구”, 한국지방행정연구원
- \_\_\_\_\_ (2002), “기초자치단체장 선거의 정당공천 : 경선제도의 개선방안”, 한국 행정학회 지방행정연구회 춘계학술대회
- \_\_\_\_\_ (2002), “대표성 제고를 위한 지방선거제도 개편 논의”, 지방행정연구소, 한국자치개발연구소
- 加藤幸雄(2000), “지방의회 의 規則制定權についての 一考察”, 『地方財務』 통권 558호
- \_\_\_\_\_ (2000), “지방의회 의 활성화에 拔本적인 제도개혁을”, 『지방재무』 통권 556호, 2000년 9월호
- 地方分權推進委員會(2001), “地方分權推進委員會最終報告 - 分權型社會の創造”, 平成 13年 6月 14日, 『地方財務』 通卷 567

## 제4장 재정분권화와 지방재정의 확충

### 1. 서울시 지방재정 현황과 문제점

지방분권의 실현 여부는 궁극적으로 재정분권에 달려 있다. 지방분권의 취지와 내용이 어떠한 사무의 처리에 요구되는 충분한 재정이 뒷받침되어야 한다는 점에서 자주재정과 충분한 세원 확보가 성공적인 지방분권의 관건이 되는 것이다. 이러한 맥락에서 현재 서울시의 재정적인 여건과 문제점 미래의 변화추세 등을 살펴봄으로써 지방분권의 가능성과 필요한 대응방안을 마련하고자 한다.

#### 1) 취약한 지방세입 구조

우선 국가 전체적으로 우리나라 지방재정의 가장 두드러진 특징은 국세중심의 지방재정 구조라는 점이다. 지난 10여년간 총조세 가운데 지방세가 차지하는 비율이 지속적으로 감소하여, 90년대 중반까지 78:22의 비율을 보이던 재정구조는 90년대 후반 이후 80:20의 비율을 보이다가 2002년 현재 80.6:19.4를 나타내고 있다.

<표 4-1> 우리나라의 국세와 지방세 규모 및 부담률 추이

(단위 : 억원, %)

연 도	국 세(A)	지방세(B)	A : B	조세부담률	지방세부담률
1991	282,094	80,351	77.8 : 22.2	17.9	3.7
1992	352,184	94,621	78.8 : 21.2	19.4	4.1
1993	392,606	110,261	78.1 : 21.9	18.9	4.2
1994	472,619	132,309	78.1 : 21.9	19.9	4.4
1995	567,745	153,169	78.8 : 21.2	20.7	4.5
1996	650,223	165,751	79.7 : 20.3	20.9	4.2
1997	699,277	184,057	79.2 : 20.8	19.5	4.1
1998	677,977	171,483	79.8 : 20.2	19.1	3.9
1999	756,580	185,862	80.3 : 19.7	19.5	3.9
2000	929,347	203,616	82.0 : 18.0	21.8	3.9
2001	958,991	250,212	79.3 : 20.7	21.9	4.5
2002	1,036,499	249,097	80.6 : 19.4	21.6	4.2

자료 1 (1991~1996년도 자료) : 1997, 내무부, 『지방자치단체예산개요』, p.31.

자료 2 (1997~2002년도 자료) : 2002, 행정자치부, 『지방자치단체예산개요』, p.79.

분권형의 국가인 미국이나 일본의 재정구조, 특히 국세 대 지방세의 비율이 50:50을 나타내고 있는 독일 등과 비교해 볼 때, 상당한 차이를 보이고 있다.

<표 4-2> 국세·지방세 비율의 국가별 비교(1999년 기준)

(단위: %)

구분	한 국				일 본 ( ' 99)	미 국 ( ' 99)	영 국 ( ' 99)	독 일 ( ' 99)	프랑스 ( ' 99)	이태리 ( ' 99)
	1991	1995	1999	2002						
국 세	78.8	78.8	80.3	80.6	58.5	59.1	95.0	50.3	81.3	86.8
지방세	21.2	21.2	19.7	19.4	41.5	40.9	5.0	49.7	18.7	13.2

자료 : 재경부 「조세개요」(2002. 5월)

Ministry of Finance and Economy <Tax Summary, 2002. 5>

더욱이 이와 같은 국세중심적 재정구조를 더욱 악화시키는 요소는 중장기적 관점에서 지방세입의 신장성이 양호하지 못하다는 점이다. 실제 지난 몇 년간의 국세와 지방세 신장성을 비교해 보면 지방세가 취약한 신장성을 여실히 드러내고 있는데, <표 4-3>에서 볼 수 있는 것과 같이 96년 GDP대비 지방세의 비율이 13.5%에서 2000년 10.8%인 것과 비교하여 내국세의 경우 96년 18.8%에서 2000년 26.1%를 나타내고 있다.

<표 4-3> 국세와 지방세의 신장성 비교

(단위 : %)

	1996	1997	1998	1999	2000
지방세 (a)	13.5	5.8	-6.8	8.4	10.8
내국세 (b)	10.8	6.0	-1.8	10.1	26.1
GDP	18.8	8.4	-2.0	8.8	7.0

주 : a.는 GDP대비 지방세 비율, b는 GDP대비 내국세 비율

자료 : 97-97년 내무부, 지방자치단체예산개요, 98-2002년, 행정자치부, 지방자치단체예산개요.

국내 지방재정이 가지고 있는 다른 특징은 지방세의 기능적 취약성이다. 현재 지방세 세목은 17개로 이들로부터 총 26조6천억으로 등록세가 20.9%, 취득세 14.1%, 주민세 13.4%, 지방교육세 13.0%, 담배소비세 9.4%, 자동차세 7.1%, 종합토지세 5.1%를 각각 차지하고 있



다. 이들 7개 세목이 전체의 83%를 차지하고 있고, 나머지 10여개 세목이 20% 정도에 불과하여 많은 세원이 사실상 지방세로서 그 기능을 충족하지 못하고 있다.

<표 4-4> 자치단체별 지방세 세목별 규모(2001)

(2001결산기준, 단위 : 억원)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
계	266,649	79,341	17,951	11,071	12,990	5,835	6,878	5,738
취 득 세	37,825	10,447	2,601	1,475	2,160	819	960	671
등 록 세	55,867	17,396	3,773	2,235	3,139	1,208	1,570	938
면 허 세	581	153	50	34	37	21	23	15
경주마권세	7,907	2,449	-	-	106	99	119	-
공동시설세	3,509	933	259	171	185	92	107	109
지역개발세	861	6	711	3	1	2	3	2
지방교육세	34,777	9,502	2,110	1,437	1,604	783	864	676
주 민 세	35,665	14,969	1,936	1,116	1,233	466	801	1,065
재 산 세	7,632	2,052	564	403	396	204	239	191
자동차세	18,894	4,422	1,239	1,078	975	524	607	505
주 행 세	5,420	1,207	394	298	270	144	151	125
농업소득세	13	1	-	-	1	-	-	-
도 축 세	450	38	7	8	9	9	6	7
담배소비세	25,086	5,575	1,760	1,269	1,205	636	683	553
종합토지세	13,650	4,480	1,214	620	675	326	275	284
도시계획세	8,510	2,795	763	515	460	258	258	221
사업소세	4,351	1,285	228	133	205	86	108	268
과년도 수입	5,651	1,631	342	276	329	158	104	108

<표 4-4> 계속

경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
64,330	6,440	6,031	8,023	6,576	7,026	11,516	13,628	3,275
10,828	804	736	1,106	822	791	1,301	1,838	466
14,722	1,141	1,069	1,449	1,147	1,082	1,875	2,610	513
96	16	19	18	20	20	24	29	6
4,465	-	-	-	-	-	-	307	362
679	89	97	123	106	116	193	219	31
35	44	18	4	4	3	11	13	1
9,287	927	809	1,044	908	968	1,446	1,849	563
6,076	651	799	1,122	693	1,068	1,890	1,524	256
1,606	199	202	236	229	229	368	438	76
4,004	596	555	688	670	631	1,049	1,153	198
1,187	189	162	189	201	208	318	317	60
2	1	1	4	1	1	1	-	-
101	23	39	32	38	28	43	53	9
4,904	1,007	824	1,042	974	1,092	1,579	1,640	343
2,706	338	276	407	312	337	550	612	238
1,412	171	173	176	225	207	349	441	86
790	73	121	172	100	140	299	323	20
1,430	171	131	211	126	105	220	262	47

자료 : 지방세정통계

## 2) 지방세입의 경직성

앞서 지방세 구성에서 이미 살펴본 바와 같이 국내의 지방세는 특정 세목을 중심으로 한 구조를 보이고 있다. 이러한 지방세 구조는 지방세입을 경직적이게 만드는 요소로 작용하고 있다.<sup>23)</sup> 전체 세목을 소비관련과세, 소득관련과세, 재산관련과세로 구분해 볼 때, 재산관련 과세는 매우 높은 비중을 보인다. 실제 97년을 기준으로 서울시의 재산과세는 전체 세수 가운

23) 세수의 경직성은 세수의 상대적 신장성을 통해 확인할 수 있다. 선행연구에 따르면 국세는 GNP 10억 증가시 1억 8,753만원 증가하는 반면, 지방세는 4,717만원 증가하는 것으로 분석되어 국세 대비 지방세의 낮은 신장성을 확인할 수 있다.

세수신장성 분석	
국세	지방세
$\text{국세}_t = -1308.6 + 0.18753 * \text{GNP} + v_t$ <p>(-0.466) (11.732)</p> $v_t = 0.8719 * \text{국세}_{t-1} + \varepsilon_t \quad \text{단 } \text{Var}(\varepsilon_t) = 1900393$ <p>(4.906)</p> <p>총 <math>R^2 = 0.9959</math> (괄호 안은 t 값임)</p>	$\text{지방세}_t = -934.87 + 0.04717 * \text{GNP} + v_t$ <p>(-1.181) (13.277)</p> $v_t = 0.9010 * \text{지방세}_{t-1} + \varepsilon_t \quad \text{단 } \text{Var}(\varepsilon_t) = 131373.6$ <p>(7.793)</p> <p>총 <math>R^2 = 0.9959</math> (괄호 안은 t 값임)</p>

자료 : 조임근(1999)

데 66.5%를 차지하다가 2001년 들어 지방교육세 이양으로 인해 54.7%로 하락하였지만, 여전히 전체 지방세액의 절반 이상을 차지하고 있다.

<표 4-5> 서울시 조세성질별 세수구조

성질별	세목	1997	1998	1999	2000	2001	
소득과세	주민세, 농지세	18.5	24.0	20.4	23.6	19.3	
소비과세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	11.7	12.5	10.7	12.6	11.9	
자산과세	소계	66.5	60.2	65.9	60.8	54.7	
	거래과세	취득세, 등록세	38.5	30.6	40.1	36.6	35.8
	보유과세	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세	28.0	29.6	25.8	24.2	18.9
기타	지역개발세, 사업소세, 면허세, 지방교육세	3.4	3.4	3.0	3.0	14.1	

재산과세는 세원의 특성상 과표현실화가 미흡하고 납세대상이 광범위하여 세율인상에 대해 강한 저항을 초래하기 쉬워 탄력적 재정운동을 기하는데 상당한 어려움이 있다. 거래과세의 경우 전체 지방세수입의 36%, 재산과세의 65%를 차지하고 있다. 거래과세의 경우 부동산 규제 및 부동산 경기에 민감하여 세입의 불안정을 초래하기 쉬워 지방의 재정환경 변화로 인한 재정수요 증대에 적극 대처하기 어려운 특성을 가지고 있다.

### 3) 제도적인 역차별

지역간 재정적 불균형을 해소하기 위한 제도적 장치로 활용하고 있는 것이 지방교부금이나 국고보조금이다.

내국세의 15%를 재원으로 하는 지방교부금의 경우 각 지역별 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이에 근거하여 기준재정부족액을 보전하는 차원에서 제공되는 일반보조금 성격의 이전재원이다. 현재 서울시는 재정자립도가 높다는 이유로 해서 지방교부세의 불교부단체 대우를 받고 있다. 더욱이 기준재정수요액과 수입액 산정이 서울시 전체로 합산되어 산정되기 때문에 자치구의 재정적 여건이 반영하지 못하고 있는 실정이다. 다시 말해 자치구의 여건상 기준재정수요액이 수입액에 미달하는 자치구마저 교부세를 받지 못하는 불리한 대우를 받고 있는 것이다.

<표 4-6> 서울시 자치구별 기준재정수요 충족도(2001)

자치구	계	종로구	중구	용산구	성동구	광진구	동대문구	중랑구
충족도(%)	65.1	85.5	158.8	55.5	45.1	45.7	41.4	36.1
성북구	강북구	도봉구	노원구	은평구	서대문구	마포구	양천구	강서구
47.5	35.1	40.2	38.9	37.3	37.5	52.4	67.7	57.2
구로구	금천구	영등포구	동작구	관악구	서초구	강남구	송파구	강동구
47.7	40.2	99.5	42.4	38.0	114.9	203.1	83.7	49.7

이와 함께 서울시에 대한 재정적인 역차별은 지방교육재정에서도 찾아질 수 있다. 현재 지방교육재정은 교육비특별회계로 전입되어 중등교원봉급에 지출되는 일반회계 전입금, 시도세 전출금, 담배소비세 등으로 충당되는데, 전입금의 경우 10%가 전입되는 타 시도와 달리 서울시는 전액을 전입하도록 하고 있다. 2002년 최종예산을 기준으로 할 때 서울시의 일반회계 전입금은 약 2,621억원인데, 이와 같은 차별적인 재정제도는 향후 교원수 및 교원인건비 증가에 따른 교육재정수요 증대에 상당한 재정압력으로 작용할 수 있다.

#### 4) 불합리한 부담금 제도

부담금이란 일반적으로 특정한 공익사업 그리고 특별한 관계를 가진 자에 대해 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위해 부과하는 금전지급의무를 의미한다. 현행법상 수많은 부담금이 설치되어 있는데, <표 4-7>에서 보이는 바와 같이 이들 제반 부담금 가운데 지역적 특성이 강한 부담금이 존재한다. 그렇지만 부담금 원인행위와는 별개로 징수된 부담금의 많은 부분이 국고로 귀속되고 있어 부담금 운영의 핵심 원칙이라 할 수 있는 응익원칙에 부합하지 않은 불합리성이 존재한다.

가령 개발관련부담금의 경우 국가와 자치구에 각각 50%씩 귀속되는 반면, 환경관련부담금의 경우 전액 국가로 귀속되되, 징수교부금의 10-20%씩 교부되고 있으며, 교통법칙금의 경우 전액 국고로 귀속되고 있는 실정이다. 결국 이들 부담금은 외부불경제를 유발한 원인행위에 대해, 혹은 외부경제를 향유하는 수익자에 대해 부과한다는 점에서 강한 지역성 내지 국지성을 가지고 있고, 따라서 응익의 원칙에 따라 자치단체에 귀속되는 것이 바람직하지만 국가로 귀속되는 불합리성이 존재하고 있다.

<표 4-7> 주요 부담금 및 범칙금 현황

(단위 : 백만원)

부담금명	세입목적	부과대상	세입귀속	징수 교부금	징수액 (2001)	세입규모 (징수권자)
환경개선부담금	환경개선사업의 투자재원조달목적	환경오염시설, 경유 사용 자동차	국고 100%	시:1% 구:9%	134,787	1,348억 (구청장)
배출부과금	수질오염물질의 피해방지 목적	배출허용기준 초과 오염물질 배출 사업장	국고 100%	시:1% 구:9%	216	2억 (구청장)
수질개선부담금	공공의 지하수자원 보호로 먹는물 수질개선	생물개발허가를 받은 자에게 부과	국고 100%	시:20%	65	1억 (시장)
개발부담금	토지투기방지 및 토지의 효율적 이용	택지개발사업자에게 부과	국고 50% 구 50%	구:7%	891	9억 (구청장)
과밀부담금	수도권 인구 및 산정의 적정배치 목적	수도권의 대형 건축물 신증축, 용도변경시	국고 50% 시 50%	없음	79,423	794억 (시장)
교통유발부담금	도시교통의 원활한 소통 및 교통편의 증진목적	교통유발의 원인이 되는 시설물 소유자	시 100%	구:10%	44,568	446억 (구청장)
광역교통시설부담금 (2001.4.30 시행)	광역 교통시설 확충 재원마련 및 난개발완화, 개발사업 효율성 제고	택지조성사업, 주택건설사업자에게 부과	국고 40% 시 60%	없음	-	38억 (시장)
학교용지부담금 (2001.11.10 시행)	대규모 개발사업으로 필요한 학교 용지확보를 위한 재원마련 목적	개발사업지역에서 주택을 분양 받는 자에게 부과	시 100%	구:3%	-	75억 (구청장)
교통범칙금	교통상 장애와 위험 방지제거로 안전하고 원활한 교통 확보	도로교통법 위반자	국고 100%		98억	462억 (경찰서)

### 5) 재정부채 압박

서울시의 재정은 외관상의 높은 재정자립도에도 불구하고, 적지 않은 부채압박을 가지고 있다. 2001년말 현재 부채원금잔액은 6조 1,925억원으로, 이에 따라 2002년 상환해야 할 납부이자규모만도 3,854억원에 이른다. 이러한 부채규모는 2001년 서울시 일반회계 총세입결산액의 70%, 지방세 세입의 87%에 해당하는 규모이다.

이들 서울시 재정부채의 대부분은 지하철 부채로, 2002년말 지하철공사 부채, 도시철도공사 부채, 도시철도건설사업특별회계 부채 원금잔액 등 모두 5조원이 넘는 규모로, 2002년 지방세 징수액의 74% 정도를 차지하고 있다. 이와 같은 재정부채는 적절한 제도적 지원을 통해 합리화되지 않을 시, 향후 재정수요의 증가시 지방재정을 교란시킬 가능성이 상존한다.

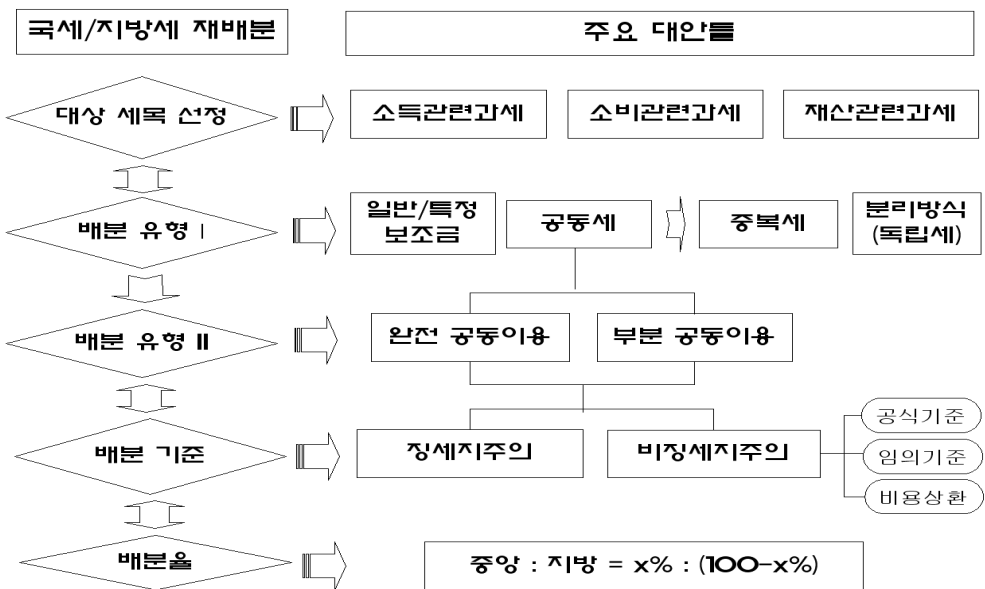
## 2. 재정분권의 원칙

### 1) 세원(재)배분의 기본 프레임

앞서 논의한 바와 같이 지방재정 및 지방세 구조로부터 유발되는 재정적 문제점, 그리고 향후 증대될 재정수요에 비추어 보건대, 지방분권의 실현을 위한 선결요건은 재정분권에 있다. 이 경우에 재정분권이 상위정부로부터 하위정부로 조세 및 지출권한의 이양을 의미한다는 점에서 보면, 충분하고 자주적인 세수입의 확충이 관건을 이루는 바, 합리적인 방식으로 세원을 배분하는 것이 핵심을 차지한다.

이 경우 세원의 배분 및 이양에서 고려해야 할 요소들은, 일차적으로 지방세 원칙에 부합하는 적정 세목을 결정하는 것이다. 물론 세원의 성격상 지방세로서 부적합함에도 불구하고, 최근의 경향은 일정한 배분방식을 활용함으로써 지방세화 할 가능성이 존재하기 때문에, 적정 지방세원의 결정이외에 다른 요소들이 추가적으로 고려되어야 한다. 다음과 같은 네 가지 차원들이 국세와 지방세를 합리적으로 배분 혹은 재배분하는데 있어서 고려되어야 기본 프레임으로서, 이들 각 차원에 대한 결정을 통해 세원의 (재)배분은 완결될 수 있다.

- 대상 세목의 결정
- 세원의 배분유형
- 배분의 기준
- 배분의 비율



<그림 4-1> 세원(재)배분의 기본프레임

## 2) 조세배분과 적정 지방세 조건

전통적으로 상이한 정부수준간 기능배분은 경제적 효율에 근거하는 것이 일반적이는데, 이는 지역공공재나 서비스의 공급과 같이 그 특성상 지역주민이나 기업들의 선호차가 큰 사무의 경우에 지방정부에 의거하여 공급되는 것이 타당하고, 분권에 따르는 효율을 창출할 것인 반면, 표준화 내지 획일적 기준의 설정, 규모의 경제가 작용하거나 그 혜택이 비용부담의 범위를 벗어나는 경우 중앙정부의 사무로 하는 것이 적절하다는 판단에서이다(Oates, 1972).

이에 따라 중앙정부에는 경제적 안정화와 재분배 기능을, 지방정부는 배분기능을 수행하는 것이 효율적인 것으로 인식되어 왔다. 최근 유럽의 통합과정에서 EU가 채택한 이른바 '보완성의 원리'(subsidiarity)라고 하는 것도 이러한 원칙에 근거한 것이라고 할 수 있다. 말하자면, 가장 효율적으로 사무를 수행할 수 있는 정부에 가능한 기능을 배분한다는 것이다(Ebel & Yilmaz, 2001).

이와 같은 기능배분에 상응하는 자원배분을 도출하는데 있어서 중요한 기준은 적정 지방세 조건에 관한 것이다. 즉 어떤 세원이 지방세로 적합한가에 대한 것으로, 학자마다 관점이 약간씩 다르고 사회정치적 변화와 맞물려 일부 수정이 있었던 것이 사실이지만 전통적으로 다음과 같은 원칙들이 지방세의 원칙으로 주장되어 왔다.

- 하위정부, 특히 지방정부는 지역간 이동이 적은 세원에 과세
- 누진적 소득세는 포괄적 과세표준을 가장 효율적으로 평가할 수 있는 정부가 과세
- 소득재분배를 달성하기 위한 누진과세는 중앙정부에 귀속
- 경제안정화 기능에 부합하는 조세는 중앙정부에 귀속하는 반면, 경기변동에 중립적이고 안정적인 조세는 하위정부의 조세로 하는 것이 바람직
- 과세표준의 지역간 편차가 큰 조세는 중앙정부가 과세
- 응징과세와 사용료는 모든 수준의 정부에 적합

이러한 지방세 원칙에 따라 학자들은 개별 세원에 대해 다음과 같은 이유를 들어 중앙과 지방정부로의 세원의 배분을 주장한다(Arora & Norregarrd, 1997).

- 토지세를 포함하여 재산세는 일반적으로 토지대장이 있을 경우, 지역정보와 행정비용만 있으면 가능하므로 지방세로서 적합함.

- 개인소득세의 경우, 경기부양의 성격을 가지기 때문에 많은 나라에서 중앙과 지방 사이에 세원을 공유함
- 매상세나 소비세는 최종판매단계에서 징수되기 때문에 지방정부에 적합하지만, 다단계 소비세인 부가가치세는 지역간 수익배분이 복잡하기 때문에 중앙정부의 세원에 적합
- 법인세도 기업의 경제활동이 다입지적이고 재화의 흐름이 복잡하여 지방세로 하게 되면 타 지역으로의 조세수출 및 전가가 초래될 수 있기 때문에 국세가 타당
- 천연자원세는 세원의 지역적 편재로 인해 일반적으로 국세로 징수하는 것이 바람직함
- 사용자부담금은 모든 수준의 정부에서 사용될 수 있지만, 그 편익이 국지화·내부화되기 때문에 지방납세자에게 특히 적합함

지방세의 적정 조건을 둘러싼 이와 같은 논의를 종합해 볼 때, 지방의 세수확충을 목표로 하는 세원배분은 다음과 같은 기준에 부합해야 할 것이다.

- 응익성      · 신장성      · 보편성      · 징세행정의 용이성

### 3) 세원배분의 유형과 배분기준

앞서 세원(재)배분의 프레임에서 세목의 선정과 함께 고려되어야 할 다른 요소는 배분의 유형과 그 기준에 관한 것이다. 배분의 유형과 관련하여 재정적 자율성 측면에서 일반적으로 몇 가지 유형을 구분해 볼 수 있다. 여기에는 독립세로부터 일반보조금 및 특정보조금에 이르기까지 과표와 세율결정의 자율성 여부에 따라 다섯 가지 유형이 존재한다.

<표 4-8> 조세의 유형에 따른 재정적 자율권 순위

순위	종류	특징
1	독립세(Own Tax)	과표와 세율을 지방정부가 결정
2	중복세 (Overlapping taxes)	과표는 중앙정부가 결정하지만, 세율은 지방정부가 결정
3	세외수입 (Non-tax revenues)	일반적으로 중앙정부가 그러한 세외수입이 어디에 부과되어야 하는지, 어디에서 징수해야 하는지를 결정
4	공동세 (Shared taxes)	과표와 세율을 모두 중앙정부가 결정하지만, 세입의 일정 비율이 1) 각 관할권에서 징수되는 세입에 기반하거나 2) 인구, 지출수요, 혹은 조세능력 등 다른 기준에 기반하여 할당
5	일반보조금 (General grants)	중앙정부에 의해 지방정부의 지분이 정해지지만, 교부금이 어떻게 지출되어야 하는지를 결정할 수 없음. 개별 자치단체가 받는 양은 그들의 노력에 의존할 수 있음
6	특정보조금 (Specific grants)	교부금의 절대적 규모는 중앙정부에 의해 결정될 수 있거나 혹은 open-ended한 문제일 수 있음. 그러나 각 경우에 중앙정부는 자금이 지출될 프로그램을 상세화함

자료 : A. Shah, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries, Policy and Research Series #23, World Bank 1994.



재정분권의 원칙에 입각해 볼 때, 독립세가 이상적인 지방세 유형이라 할 수 있지만, 독립세를 운영하는 데는 많은 복잡한 절차를 수반하고 지역간 재정불균형을 초래할 수 있으므로 조세행정의 효율성이나 수평적 재정형평이라는 현실적 요건을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 재정자주성이 상대적으로 완화되지는 하지만, 실행가능한 지방세가 되기 위해 중복세와 공동세, 그리고 일반보조금(교부금)과 같은 다른 배분 유형을 취할 수 있다. 이 경우에 중복세는 과표와 세율을 모두 자주적으로 결정하는 독립세보다 자주성이 덜 하고 공동세와 마찬가지로 세원을 국가와 공동으로 이용하지만, 세율을 지방정부가 탄력적으로 결정할 수 있다는 점에서 공동세보다 더 자주적인 조세유형이라 할 수 있다.

반면 공동세는 독립세와 중복세(부가세)보다 재정자주성은 경감되지만 조세수출이나 세원의 이동성 면에서 문제의 소지가 있는 세원의 지방이양, 그리고 조세행정상의 편의성이나 효율성을 기할 수 있기 때문에 최근 많은 국가에서 여러 세목에 대해 활발하게 적용되고 있다. 물론 공동세 운영과 관련하여 추가적으로 고려되어야 할 요소는 단일세목에 적용할 것인가, 아니면 복수세목에 적용할 것인가이다. 가령 이자·배당·사업·근로 소득으로 구성된 종합소득, 그리고 양도소득, 퇴직소득, 산림소득 등 많은 세목으로 구성된 소득세의 경우, 이들 세원 전체에 공동세를 적용할 것인가(완전 공동이용), 일부 세목에 적용할 것인가(부분 공동이용)에 대한 고려가 바로 그것이다.

한편, 공동세의 경우 배분기준, 즉 징수된 조세를 어떻게 배분할 것인가를 결정하는 것이 매우 중요하다. 일반적으로 징세지주의와 배분공식에 의한 방식, 임의기준과 비용상환에 의한 방식 등을 지적할 수 있으나, 보통 징세지주의와 배분공식에 의한 방식으로 대별된다.

징세지주의의 경우, 상위 정부가 조세를 부과·징수한 후에 징세지의 여건에 기초하여 재원의 전부나 일부를 하위정부에 배분하는 기준으로, 다시 생산지주의와 소비지주의로 구분해 볼 수 있다. 가령 부가가치세의 경우, 국내에서 이루어지는 재화와 서비스에 대해서는 생산지주의가, 국가간 거래에 대해서는 생산지주의가 고수하기 어렵기 때문에 소비지주의가 적용되고 있다.

마찬가지로 지역수준에서 부가가치세 운영의 경우에도 세율이 다를 경우 지역간 재화가격의 차이로 인해 조세수출이 유발될 수 있기 때문에 음식업이나 숙박업과 같이 지역성을 지닌 경우를 제외하고는 소비지주의가 적합하다. 이 소비지주의에 따라, 각 지역의 소매판매액에 관한 통계나 기타 소비관련 지수 등 각 지역의 소비규모를 기준으로 재분배하는 것이 합리적이다.

그러나 순수하게 징세지주의에 입각할 경우, 수평적 재정불균형이 초래될 수 있기 때문에 지역간 재정력을 기준으로 배분할 수 있는데, 이것이 바로 배분공식에 의한 방식이다. 따라서

배분공식에 의한 배분이 강할수록 정부가 지역간 재정조정을 위한 제도적 장치로 삼고 있는 일반보조금과 차이가 사실상 줄어들다고 할 수 있다. 이외에도 징세지주의에 의한 공동세 배분은 정부가 지역간 재정조정을 위한 제도적 장치로 삼고 있는 일반보조금(지방교부금) 재원의 감소로 이어져서 재정력이 취약한 지역의 경우 불리한 결과를 초래할 수 있으므로, 일반보조금에 대한 합리적 재조정이 고려되어야 할 것이다.

### 3. 국세와 지방세의 조정에 관한 논의

#### 1) 소비세의 지방화 : 지방소비세의 도입

앞에서 언급한 바와 같이 국내에 지방자치제의 실시와 더불어, 국세중심적, 재산과세중심적 지방세 체계의 제도적 개선의 일환으로 세원의 재배분에 관한 논의가 지속적으로 전개되어 왔다. 이러한 논의는 지방분권 및 재정분권이 국정과제로 수행되고 있는 현 시점에서도 여전히 유효하며, 이러한 의미에서 최근 지방분권 국정과제 추진에 이르기까지 전문가들에 의해 제시된 재배분 방안을 간략하게 검토함으로써 국세와 지방세의 합리적 재배분을 위한 방법론적 출발점으로 삼을 수 있다.

세원의 재배분에 관해 그간 국내 전문가들에 의해 많은 논의가 진행되어 왔는데, 그 논의는 재산과세가 지방세의 근간을 이루고, 소득 및 소비과세가 국세의 근간을 이루는 조세체계의 특성상, 소득관련 국세와 소비관련 국세를 어떤 방식으로 이양하여 지방소비세와 지방소득세화 할 것인가에 관한 논의로 귀착된다.

우선 소비세 지방이양과 관련하여, 소비세는 재화와 용역의 생산, 판매, 소비과정에 부과되는 조세로서 일반소비세와 개별소비세로 구분된다. 일반소비세는 모든 재화와 용역에 대해 일률적으로 부과되는 조세로서 부가가치세가 대표적이며, 개별소비세는 특정 재화와 용역에 대해 선별 부과되는 것으로 특별소비세와 담배소비세가 대표적이다. 이 경우에 여러 전문가들로부터 <표 4-9>에 요약된 바와 같이 다양한 대안들이 제기되었는데, 대체적으로 i) 기존 소비관련 지방세의 과표와 세율을 인상하는 방안 ii) 신세원 및 신세목의 발굴과 도입방안 iii) 소비관련 국세 일부의 지방이양 방안으로 집약될 수 있다.

<표 4-9> 지방소비세 도입방안에 관한 국내의 논의들

구 분	내 용
김대영 (1996, 2000)	단기적으로 담배소비세와 도축세를 통합하여 지방소비세를 신설하되, 장기적으로 부가가치세 과세대상 가운데 유흥음식점, 숙박·운송창고·개인서비스업분을 지방소비세로 이양 부가가치세의 일정 비율을 지방소비세화(공동세화)
김정운 (1996)	음식·숙박·운수창고통신·부동산임대업 등에 대한 부가가치세, 경마장·골프장·카지노 등 특별소비세를 지방소비세화
오연천 (2000)	교통세의 공동세원화 부가가치세의 공동세원화 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 지방세원화
곽재기 (2000)	부가가치세(음식업, 숙박업), 특별소비세(특정 장소의 출입)의 일부 세원을 분리하여 지방소비세 신설 부가가치세의 세액을 과세표준으로 하여 지방소비세를 신설 부가가치세를 징세지주의 원칙에 따라 공동세원화
원윤희 (2001)	담배소비세의 종가세화 마권세의 국세이양, 입장세의 지방세화
이영희 (2001)	음식업, 숙박업, 부동산임대업 등 부가가치세의 일부 세원 공유
최명근 (2001)	부가가치세의 공동세원화 도축세, 면허세, 입장세를 포함하여 지방특별소비세를 신설

<표 4-9>에서 볼 수 있는 것과 같이, 부가가치세의 공동세원화에 대해 일반적으로 합의가 존재하는 것처럼 보이는데, 이 경우에 공동세 도입의 구체적인 방안, 다시 말해 징수된 세액의 배분에 관해 상이한 의견이 존재하고 있다. 가령 징세지주의에 따를 것인가, 배분공식에 의거할 것인가, 전자의 경우 다시 발생지주의(origin based, 수입분 제외)에 따라 배분할 것인가, 소비지주의(destination based, 수입분 포함)에 따라 배분할 것인가에 따라 논의가 분분한 것이 사실이다. 일반적으로 소비지주의가 상대적으로 지역간 격차가 적고, 소비세라는 기본 취지에 부합하므로 타당한 것으로 지적되고 있는 것이 사실이나, 이 경우에도 징수세액을 어떻게 배분할 것인가에 따라 인구규모나 소비규모가 제시되고 있는 형편이다.

결국 지방소비세 도입은 이론적으로 볼 때 매우 다양한 방안들이 있을 수 있으나, 현실적 여건을 고려해 볼 때 이들 논의들에서 제시되고 있는 대안들을 둘러싼 합리적 선택의 문제로 귀착된다. 그럼에도 불구하고, 각 지역마다 차별적 세입효과가 초래될 수 있기 때문에 배분방법을 둘러싸고 이해관계가 상충하고 있는 것도 사실이다. 본 연구에서 부가가치세의 공동세화를 일차적 기준으로 하되, 이를 과표(징수액), 인구규모, 소비규모를 기준으로 한 대안적 방법을 놓고 앞서 도출된 평가기준에 따라 비교분석한 뒤, 적정 배분방식을 결정할 것이다.

## 2) 소득세의 지방화 : 지방소득세의 도입

지방소비세 도입과 함께 전문가들 사이에 논의되어 왔던 다른 방안은 소득세이다. 소득세는 법인이나 개인의 소득을 과세 기준으로 삼아 부과하는 조세로 현행 소득세법에서는 거주자에 대한 소득의 종류를 종합소득, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득으로 구분하고 있다(<표 4-10>참조). 법인소득세(법인세)는 법인의 소득이 과세대상으로, 기업의 총수입에서 실질경비를 차감하고, 감가상각 및 설비투자에 대한 특별공제를 한 후의 기업이윤에 대해 과세하고 있다. 반면 지방소득세인 주민세의 경우 현재 균등할과 소득할로 구분되며, 소득할을 구성하는 소득세할과 법인세할의 경우 국세인 소득세 및 법인세에 부가되어 징수되고 있다. 2001년 현재 서울시의 경우 1조6천억원의 소득할 징수액 중 소득세할이 1조원 정도를 차지하고 있다.

<표 4-10> 개인소득세의 종류 및 내용

소득의 종류		소득의 내용
종합소득 (당해연도에 발생하는 이자소득·배당소득·부동산임대소득·사업소득·근로소득·일시재산소득·연금소득과 기타소득을 합산한 것)	이자소득	예금, 유가증권 등의 이자
	배당소득	주식, 출자금 등에 대한 배당
	부동산임대소득	건물 등의 임대료
	사업소득	개인사업 및 자유직업소득 등
	근로소득	월급 등 근로의 제공으로 받는 소득
	일시재산소득 (소득세법 제20조의 2)	대통령령이 정하는 서화·골동품의 양도로 인하여 발생하는 소득
	연금소득	각종 연금법 등에 의하여 지급받는 연금소득
	기타소득	원고료 등 일시적으로 발생하는 소득
퇴직소득	퇴직금	
양도소득	부동산 등을 양도할 때 발생하는 소득	
산림소득	조림기간이 5년 이상인 임목에서 발생하는 소득	

자료 : 소득세법 제4조

물론 과거 국세의 근간이 되었던 제도적 관행이나 소득세가 가지는 재분배 기능 및 응능적 특성으로 인해 소비세에 비해 상대적으로 덜 주목을 받은 것이 사실이지만 재분배를 위한 현실적 방안으로 제시되어 왔다. 소득세의 지방화에 관한 논의도 소비세와 마찬가지로 다음과 같은 몇 가지 대안으로 중심으로 논의되어 왔다.

<표 4-11> 지방세 주민세의 지역별 징수현황(2001)

(단위 : 억원)

구분	계	균등할				소득할			
		소계	개인주소지	개인사업장	법인	소계	소득세할	법인세할	농지세할
계	39,586 (100)	1,309 (100)	636	399	274	38,277 (100)	21,851	6,425	'1
서울	16,614 (42)	375 (29)	170	119	86	16,239 (42)	10,284	5,955	-
광역시	7,512 (19)	345 (26)	177	106	62	7,167 (19)	4,276	2,891	-
도	15,460 (39)	589 (45)	289	174	126	14,871 (39)	7,291	7,579	1

자료 : <http://www.mogaha.go.kr/webdata/korean/region/rates/taxstat/2002taxstat>

- i) 기존 소득관련 세목의 재원조달 기능강화 방안
- ii) 국세의 소득관련 세원 일부의 지방이양
- iii) 공동세에 의한 지방소득세 신설방안

대안 i)의 경우에 기존의 소득관련 지방세목 가운데 주민세 소득할, 사업소세 종업원할의 기능을 강화하는 방안<sup>24)</sup>으로, 이를 위해 현행 소득세의 10%인 주민세 소득할의 세율을 일정한 정도로 상향 조정하고, 사업소세 대상 세원을 확대하는 방안으로 제시되고 있다(이필우, 1996, 광채기, 1997, 이영희, 1999). 이 방안과 관련하여, 현재 다기화되어 있는 소득관련 지방세, 주민세 소득할, 사업소세 종업원할, 농업소득세의 통합도 논의되고 있다.

대안 ii)의 경우에, 양도소득세가 대상 세목으로 거론되고 있는데, 양도소득세는 토지·건물을 비롯하여 자산의 양도차익에 대해 과세하는 자본이득과세이다.<sup>25)</sup> 비록 양도소득세가 일반소득세와 구분되는 소득세의 하나이지만, 재산, 특히 부동산 재산과의 연관성을 고려해 볼 때 지방세 이양시 지방소득세 도입방안의 하나로 적극 검토되어야 대상으로 인식되고 있다.

24) 종업원의 급여총액을 기준으로 한 현행의 종업원할 과세대상을 이른바, 기업 활동의 외형표준인 지불이자, 지대, 매출액, 자본금, 자산총액 등으로까지 확대하는 방안이다. 양도소득세의 지방세 이관은 1984년 농지세제의 대폭개편을 계기로 하여 지방세 부문에서 소득과세 확충방안의 일부로 제안된 바 있다(오연천, 1995).

25) 1가구1주택, 일정요건의 농지에서 발생하는 소득, 파산선고에 의한 처분으로 인해 발생하는 소득 등에 대해 비과세하고, 이외에 장기보유특별공제가 있다(소득세법 제 89조와 제95조 제2항).

마지막으로 대안 iii)의 경우에는 주민세의 소득할, 그리고 사업소세 종업원할을 국세 소득세(개인소득세와 법인소득세)에 통합하되, 이를 공동세화하고, 이를 위해 소득세할과 법인세할로 구성된 지방소득세를 신설하는 방안이다.<sup>26)</sup> 이 경우에 법인세할은 광역 자치단체의 세목으로, 소득세할은 지방 자치단체의 세목으로 배분하는 것이 제안되고 있는 실정이다.

대안 iii)과 관련하여, 몇 가지 이유를 들어 법인세를 제외하고 소득세만을 공동이용하는 방안도 제안되고 있다(라휘문, 1998). 다시 말해 법인세는 개인소득세에 비해 지방세수를 확충하기에는 세수규모가 작고 지방세화 할 경우 조세전가의 문제가 발생할 뿐만 아니라, 개인소득세에 비해 지역간 세수배분이 형평하지 못한 결과를 초래할 수 있으므로 개인소득세만을 공동세원으로서 이용하자는 방안이다.

본 연구에서는 상기 대안을 토대로 하여, 현행 주민세의 세율을 인상하는 방안, 주민세의 국세통합 후 공동세화하는 방안, 소득세할에 대해서는 공동세화하는 방안을 각각 비교분석한 후 합리적 방안을 결정할 것이다.

#### 4. 국세와 지방세의 재배분 방안

지금까지의 논의는 지방분권을 앞두고 재정분권을 구체화하기 위한 각종의 이론적, 실천적 방법을 검토한 것이다. 이를 통해 국세와 지방세의 재배분에 관한 현실적 방안이 지방소비세와 지방소득세에 관한 논의로 귀착되고 있음을 살펴보았다. 물론 이를 도입하는데에는 앞서 배분의 프레임에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 배분유형과 기준이 있을 수 있다. 본 절에서는 향후 본격적으로 추진될 재정분권화 정책을 국세와 지방세의 조정 측면에서 고찰하기로 한다.

---

26) 이 방안 부가세 폐지라는 조세효율성을 근거로 소득할 주민세를 소득세·법인세에 통합하고, 통합된 소득세의 10%를 지방소득세로 전환하는 것을 골자로 하는 '98년 조세개편안에서도 언급된 바 있다.

## 1) 재배분의 기본방향

### (1) 재정분권에 충실한 세원 재배분

국세와 지방세의 재배분은 그 자체가 목적이라기보다는 지방분권의 실현이라는 상위의 목표를 위한 수단으로서의 의미를 가진다. 이러한 점에서 향후 재배분을 합리적으로 추진하기 위한 방향은 무엇보다도 재정분권의 원칙에 충실해야 한다. 이러한 재정분권의 원칙으로 다음과 같은 세 가지 차원을 지적할 수 있다.

#### 가. 지출책임의 명확화

최근 OECD나 World Bank등에서 강조하고 있는 것처럼 재정분권을 구현하는데 있어서 제일의 원칙은 지출책임의 명확화이다. 중앙과 지방간 지출책임에 관한 합리적 배분 원칙과 내용에 기초하여 이양된 재정의 규모와 방법이 추진되어야 한다는 의미이다. 이 경우에 지출책임의 배분은 정부간 적정 기능 및 사무를 어떻게 배분할 것인가의 문제로 귀착되는데, 이에 대해서는 앞의 장에서 언급한 바와 같다. 국제적으로 외국인직접투자, 교육·보건·사회보장·규제 및 재정정책·환경 등의 사무가 점차 지방사무가 되고 있는 추세에 비추어 볼 때, 향후 이들 사무에 대한 지방이양이 활발하게 전개될 것으로 예상된다.

#### 나. 세입의 합리화

지출책임의 확립되고 나면, 재정분권의 원칙으로 강조되어야 한 내용은 세입의 합리화인데, 이는 다음과 같은 세 가지 요소에 기초해야 할 것이다.

- 지출 증대에 상응하는 충분한 세수증대
- 지방세 조건에 부합하는 지방세원의 확보
- 응익 원칙에 부합하는 세수확충

우선 국세를 이양하는데 있어서 무엇보다도 충분한 세원이 확보되어야 한다. 과거 분권에 관한 많은 시도가 적절한 세수 이양이 뒷받침되지 못해 실효성을 거두지 못했음을 고려해 볼 때, 이는 중요한 측면이라 할 수 있다. 그러므로 재배분에서 각 지역의 세수확충에 정의 효과를 가질 수 있어야 하는 바, 국세 가운데 수직적 이전효과가 큰 세목이나 세원의 이양은 적극 고려되어야 할 것이다.

두 번째 지방세 조건의 부합여부와 관련해서, 이미 언급한 바와 같이 전통적으로 소득 및 소비관련 세원은 국세와 부합하는 것으로 인식되어 왔으나, 최근 지방의 기능확대와 부족한 지방재정의 대안으로 이들 세원의 지방이양이 현실적 방안으로 고려되고 있다. 이러한 맥락에서 최근 재정개혁의 국제 추세는 기존의 재산관련 지방세 외에 소비세, 특히 부가가치세나, 소득세 가운데 개인소득세 등이 지방세화할 수 있는 유력한 대안으로 현실화되고 있다. 그러나 이들 세목의 지방이양과 관련하여 일부 세목은 조세수출이나 조세행정의 비효율이 초래될 수 있어, 이를 해소할 수 있는 합리화 방안이 강구되어야 할 것이다.

마지막으로 응익원칙의 경우, 지출의 책임과 지방주민으로부터 징수한 세입, 이른바 실질적인 지방세 여부가 중요하다.<sup>27)</sup> 앞의 재정자주성에 의한 조세유형에서 살펴본 바와 같이 다섯 가지 지방세 가운데 독립세가 가장 우월한 유형이겠으나, 현실적 여건과의 조화를 통해 중복세나 공동세 등이 그 방안으로 고려될 수 있을 것이다. 다시 말해 독립세가 조세행정상 많은 복잡한 절차와 행정력을 요구하기 때문에 재정자주성을 일정한 정도로 완화하되, 실행 가능한 지방세가 될 수 있도록 중복세나 공동세 방안을 다각적으로 활용해 볼 수 있다.

## (2) 탄력세율의 적극적 활용과 독립세로의 전환

국세와 지방세의 재배분과 더불어 세수확충을 위한 지방의 자주적, 자구적 노력 또한 중요하다. 물론 여기에는 지방의 주민으로부터 조세저항의 가능성이 상존하고 있기 때문에 제한적이긴 하지만, 현재 제도적으로 보장되어 있는 탄력세율을 지방정부 스스로 적극적으로 활용하는 노력도 수반되어야 할 것이다. 다만 이 경우에도 탄력세율의 활용을 위한 중요한 전제는 탄력세율의 활용(지방세 세율 인상)에 상응하는 국세 세율의 조정(국세 세율 인하)이다.

그러나 궁극적으로 재원배분의 방향은 실질적인 재정분권이 세목, 세원, 과표, 세율을 지방 독자적으로 결정할 수 있는 지방세, 즉 독립세를 통해 확충하는데 있다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이, 단기적으로는 재정분권의 원칙과 조세행정상의 효율을 절충할 수 있는 공동세화 방안을 도입하되, 중장기적으로 지방의 건실한 조세행정을 확립함으로써 과표나 세원, 세율을 독자적으로 결정할 수 있는 부가세와 독립세로 전환하는 것이 필요하다.

27) 가령 기존 보유세 중심의 재산과세로부터 거래세 중심의 재산과세로의 전환이 그러한데, 이러한 원칙론적 입장에서 보면 현행 국세로 운용되고 있는 양도소득세를 지방세로 이양하는 것이 바람직할 것이다.



### (3) 수평적 재정불균형의 고려

재원의 재배분은 그 방안에 따라서는 수평적 재정불균형, 즉 자치단체간 재원의 불균등한 배분을 초래할 수 있고, 그 결과 재원재배분을 둘러싼 지역간 갈등을 유발할 수 있다. 특히 세입능력이 극히 제한된 특정 지방의 재정여건과 이양될 세원의 불균등한 배분이 맞물리게 될 경우, 지역에 따라서는 오히려 전체 세수에 손실을 야기할 수도 있으므로, 재정분권의 방향에서 수평적 재정불균형의 문제가 적절히 고려되어야 할 것이다.

이는 서울시의 관점에서만 보면 최적 대안처럼 보이는 재배분 방안이 다른 지방과의 관계에서 보면 최적이지 않을 수도 있음을 의미한다. 가령 부가가치세의 10%를 지방으로 이양한다고 할 때, 지방세입 확충액은 총 2조5천8백억원(2001년 기준)으로, 과표를 기준으로 서울시에 배분될 예상세입은 8천4백억원에 이른다. 그렇지만 지방교부세 재원의 감소로 인해 전남의 경우 106억, 인천의 경우 73억원으로 지방마다 세입증대에 상당한 차이가 존재하고 있다. 상기 방안에 대해 일부 지방으로부터 반대가 제기되고 있는 것도 이러한 사실에서 비롯한다.

이 같은 사실을 고려해 볼 때, 비록 자본주의 사회에서 자주재정의 확충에 따른 지역간 불균등한 배분이 불가피하지만 각 지방으로부터 정치적 합의가 재배분 방안의 결정에서 필수적 요건이기 때문에 수평적 재정균형을 위한 제도적 보완책이 적극 검토되어야 할 것이다.

이와 관련하여 보완책으로 다음과 같은 방안이 검토될 수 있다. 현행 교부금 제도를 공동세와 가까운 형태로 제도적으로 개선하는 것으로, 현행 내국세 기준 교부금 재원을 공동세를 통해 지방으로 이양될 세목을 제외한 세목이나 특정 국세 세목에 제한하는 방안이다. 즉 현행 교부세 제도를 '포괄주의'로부터 '열거주의'(혹은 예시주의) 형태로 전환하는 방식이다. 이는 국세의 지방세 이양에 따르는 영향, 즉 내국세의 감소와 그로 인한 교부금 총액의 감소를 방지할 수 있는 바, 지방교부세의 취지가 기본적으로 재정불균형에 있다면 포괄주의든 예시주의든 그 자체로는 문제가 되지 않을 것으로 판단되는데 따른 것이다. 다만 이 경우에도 기존의 교부금 규모를 어느 정도 유지하기 위해서는 기존의 내국세 교부금 할당 비율인 15%의 상향 조정하되, 기존의 국고보조금은 점진적으로 축소시켜 가는 것이 바람직할 것이다.

## 2) 재배분 방안

### (1) 이양될 대상 세목의 선정

앞서 세원재배분의 프레임에서 언급한 바와 같이 재배분 방안에서 우선 고려되어야 할 요인은 이양될 대상 세목의 선정이며, 그런 뒤에 배분의 유형과 배분의 비율에 대한 고려가 뒤

따른다. 대상 세목의 선정과 관련해서는 이론적 논의를 통해 이미 살펴보았는데, 부가가치세와 소득세(양도소득세) 등이었다. 특히 소득세를 지방화할 수 있는 제한된 가능성에 비추어 볼 때, 소득세 가운데 양도소득세는 재산과의 밀접한 연관성 등으로 인해 지방세화하기에 타당성이 비교적 높은 세목으로 판단된다.

2001년 현재, 국세의 세목별 구조를 보면 부가가치세가 25조8천억원으로 전체 국세의 25%(소비관련세액의 77%), 그리고 소득세가 18조7천억원으로 전체 국세의 19%(소득관련세액의 52%)를 차지하는 것으로 나타나 이양될 세원으로서의 적합성을 가지고 있다.

<표 4-12> 국세 및 지방세의 구성(2001년)

구 분		징수액(억원)	비중	
조세총액(A)		1,224,577		
내국세총액		740,273		
소비세총액(B)		371,690	30(B/A*100)	
국세	국세총액		957,928	
	소비관련과세	소계	332,827	34(100)
		부가가치세	258,347	26(77)
		특별소비세	36,336	3(10)
		주세	24,682	2(7)
		전화세	13,462	1(4)
	소득관련과세	소계	358,116	37(100)
		소득세 (양도소득세)	186,630 (26,515)	19(52) 3(7)
		법인세	169,751	18(47)
	지방세	지방세총액		266,649 (231,872)
소비관련과세		소계	38,863	14(100)/16*
		담배소비세	25,086	9(64)
		레저세	7,908	2(20)
		도축세	449	0(1)
		주행세	5,420	2(13)
재산관련과세		재산세 외 7개 세목	150,238	56/64*

주 : 1. ( )는 국세 및 지방세 총액 대비 소비관련 개별 세목의 비중

2. 지방세총액의 ( )는 지방교육세분을 제외한 것

3. \*는 지방교육세를 제외한 지방세총액 대비 소비관련세제 비중

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 2002, 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002

## (2) 지방소비세의 도입

부가가치세의 지방이양과 관련하여 공동세화 방안이 적합한 배분유형이라는 점은 이미 살펴본 바와 같다. 소비관련 국세의 77%를 차지할 정도로 충분한 세원을 가지고 있는 부가가치세는 지방이양을 통해 현행 재산과세 중심의 지방세 체계를 개선하고 지방의 세수입을 확충할 수 있는 세원으로 인정된다. 그렇지만 공동세의 경우 배분기준에 따라 징세지주의와 비징세지주의, 그리고 다시 징세지주의는 과세표준액, 인구규모, 소비규모 등에 따라 배분의 효과가 달라질 수 있으므로, 앞에서 설정된 응익성, 신장성, 보편성 등 일정 기준에 의거하여 각 대안간의 적정성에 대해 비교·평가가 필요하다.<sup>28)</sup> 다만 이를 위해서는 배분비율이 적정되어야 하는데, 많은 전문가들이 제시하고 있는 10%(안)을 따른다.<sup>29)</sup> 이 비율에 따르면 2001년 부가가치세 25조8천억원 가운데 2조58백억원이 지방세로 재분배됨을 의미한다.

각 대안에 대한 분석 결과는 <표 4-13>에 요약되어 있다. <표 4-13>은 교부금 손실 조정 이후 부가가치세 10% 공동세화에 따른 지역별 세수효과를 나타낸 것이다.

이들 세수효과를 놓고 각 대안을 비교한 결과는 <표 4-14>와 같다. 우선 부가가치세의 공동세화(10%)는 독립세나 부가세에 비해 자주성은 낮으나 징세행정상의 효율이나 납세협력을 기할 수 있다는 장점을 가진다. 물론 장기적으로 과세자주권이라는 재정분권 본래의 목표를 위해 조세행정의 확립을 통해 부가세와 독립세로의 전환이 모색되어야 할 것이다. 분석 결과에 따르면 인구규모를 기준으로 한 배분 방식이 여러 기준에서 상대적으로 양호한 결과를 보여, 비교적 합리적인 대안으로 판단할 수 있다.

28) 이외에 수평적 재정불균형을 보정하기 위한 대안으로서 앞의 기준 외에 비징세지주의인 배분공식을 기준이 있으나, 본 연구에서는 고려하지 않는다.

29) 물론 배분비율은 지출책임 및 재정수요의 증대에 의존하여 배분비율이 결정되어야 하나, 잠정적으로 많은 전문가들이 제시하고 있는 10%(안)을 잠정적 배분비율을 삼을 수 있다.

<표 4-13> 지방소비세 도입에 따른 지역별 세수효과

(단위 : 백만원)

지역	주민수	과세표준 기준(A)			인구규모 기준(B)			취발유 소비량 기준(C)		
		예상세입 (2001)	순세수 효과	1인당 순세수 효과	예상세입 (2001)	순세수 효과	1인당 순세수 효과	예상세입 (2000)	순세수 효과	1인당 순세수 효과
합계		2,583,473	2,506,846	0.753	2,583,473	2,506,846	0.831	2,297,832	2,224,373	0.687
서울	10,263,736	842,109	842,109	0.082	560,176	560,176	0.055	523,572	523,572	0.051
부산	3,817,270	130,673	127,371	0.033	208,340	205,037	0.054	134,061	130,758	0.034
대구	2,505,722	84,057	82,133	0.033	136,758	134,833	0.054	135,733	133,808	0.053
인천	2,509,086	144,790	144,051	0.057	136,941	136,203	0.055	83,156	82,418	0.033
광주	1,356,612	46,419	42,812	0.032	74,041	70,434	0.052	38,308	34,701	0.026
대전	1,363,546	43,642	41,465	0.030	74,420	72,243	0.053	63,798	61,620	0.045
울산	1,024,336	165,400	163,891	0.160	55,906	54,397	0.053	61,643	60,133	0.059
경기	8,934,407	470,012	470,012	0.053	487,624	487,624	0.055	479,653	479,653	0.054
강원	1,556,985	28,312	20,174	0.013	84,977	76,839	0.049	97,016	88,877	0.057
충북	1,492,083	58,707	51,274	0.034	81,435	74,002	0.050	74,833	67,400	0.045
충남	1,919,330	114,762	107,625	0.056	104,754	97,617	0.051	112,175	105,039	0.055
전북	2,009,507	53,689	45,192	0.022	109,675	101,178	0.050	95,641	87,144	0.043
전남	2,155,038	86,740	76,096	0.035	117,621	106,977	0.050	65,804	55,160	0.026
경북	2,808,570	148,324	138,112	0.049	153,287	143,074	0.051	160,813	150,601	0.055
경남	3,080,230	154,629	146,492	0.048	168,113	159,977	0.052	171,626	163,489	0.053
제주	538,744	11,207	8,039	0.015	29,404	26,235	0.049	23,371	20,203	0.038
변이 계수		1.302	1.353	0.740	0.92242	0.96	0.040	1.0021	1.0471	0.244

주 : 1. 순세수효과는 지역별 예상세입 - 보통교부세 손실액, 1인당 세수효과는 순세수효과/주민수

2. 변이계수 = 지역별 예상세입의 표준편차/지역별 예상세입의 평균

자료 : 국세청, 국세통계연보, 행정자치부, 2002년 보통교부세 산정내역.

비록 인구규모에 의한 기준이 순세입효과나 세수신장면에서 과세표준을 기준으로 한 것보다 열위를 보이지만, 조세재배분의 실현에서 매우 중요한 지역간 정치적 합의를 고려해 볼 때, 세수입의 보편성(변이계수로 측정) 측면에서 우월한 효과를 가질 수 있는 윈-윈(win-win)의 대안으로 판단된다.

<표 4-14> 지방세 원칙에 의한 지방소비세 도입대안의 비교 검토

구 분		신장성	응역성	자주성	보편성 (변이계수)*1	징세행 정용이	서울시의 순세수효과
대안	배분방식						
부가가치세 10%의 공동세화	인구규모 기준	1.1863 ○	-	○	0.0401 ◎	◎	560,176 ○
	과세표준 기준	1.3684 ◎	-	○	0.7403 △	◎	842,109 ◎
	취발류 소비량기준	1.1016 ○	-	○	0.2435 ○	◎	523,572 ○

주 : 1. \*1 : 각 시도의 부가가치세 세수를 그 지역의 인구로 나누어준 가중변이계수이며, 변이계수의 산정은 지역별 순세입의 표준 편차/지역별 순세입 평균

2. 신장성은  $\ln T = \alpha + \beta \ln Y + \eta(T:\text{세수입}, Y:\text{소득(GRDP)}, 1991\text{-}2001\text{년 자료})$ 로 분석

3. ◎ : 가장 좋음, ○ : 좋음, △ : 보통, × : 나쁨

### (3) 지방소득세의 도입

전통적으로 소득세가 국세에 적합하다는 점, 조세수출이나 세원이동이 존재하고, 과세행 정상 상당한 전문성이 요구된다는 사실에도 불구하고, 지방소득세가 유효한 대안으로 지적되고 있다. 지방소득세의 경우에도 앞의 소비세와 마찬가지로, 일정한 배분방식에 의거해야 할 것인데, 그 배분방식으로 독립세와 부가세, 공동세 등 다양한 방식이 있을 수 있다. 이 경우에 독립세가 가지는 여러 제약조건을 고려해 볼 때 부가세와 공동세의 배분방식을 그 대안으로 검토해 볼 수 있으며, 앞서의 논의에서 살펴본 바와 같이 다음과 같은 세가지 대안으로 구체화될 수 있다.

- 현행 부가세 방식을 그대로 유지하되, 그 세율을 인상하는 방안
- 소득세할과 법인세할을 본세인 소득세 및 법인세에 통합한 뒤, 이를 공동세화하는 방안
- 법인세할을 현재와 같이 부가세로 유지하되, 소득세할에 대해 공동세를 활용하는 방안

이들 각 방안에 대해 적정 배분비율이 결정되어야 할 것인데, 1)안의 경우 10%→15%로의 세율 인상을 기준으로 하고, ii)안의 경우 배분비율을 10%, 15%, 20%로, 그리고 iii)안의

경우 배분비율을 25%, 30%, 40%로 설정한 뒤, 각각에 대해 적정 대안을 비교·평가한다. 다만 각 대안의 비교평가에 앞서 우선 지적되어야 할 사실은 세수효과를 측정하는데 있어서 중요한 자료인 소득세액에 대해 지역별 부과액만이 존재할 뿐 징수액 자료는 존재하지 않는다는 점이다. 따라서 부과액과 같은 자료에 기초하여 재배분의 효과를 분석·평가할 수밖에 없는데, 100%의 징수란 사실상 불가능하므로 여기서 산정된 재배분의 효과는 과대평가된 것일 가능성이 크다.

<표 4-15>는 2001년 현재 소득세할과 법인세할을 본세인 소득세와 법인세로 통합한 후, 이를 10%, 15%, 20%를 배분비율로 하여 배분하였을 때 지역별 세수효과를 나타내고 있다. 여기서 순세수 효과에 대한 분석을 위해서는 지역별로 지방교부세액 재평가, 즉 내국세의 감소로 인한 교부금 감소액과 주민세 소득할 감소에 따르는 교부금 증가액을 반영해야 한다. 그럼에도 불구하고 교부금 산정식이 가지는 복잡성으로 인해 이를 파악하기란 현실적으로 극히 어려워, 순세입 효과분석에서는 제외한다.<sup>30)</sup> 이와 같은 분석상의 현실적 제약을 전제할 때, 우선 1)의 대안에 따른 세입효과는 현행 주민세 소득할 세액(부과액 기준)×인상률(x%)로 쉽게 산정될 수 있는데, 이러한 측면에서 보면 이 대안에 따른 지역별 보편성은 재배분 이전과 별 차이가 없음을 의미한다. 최종 세수효과는 2001년 기준 전국적으로 1조9천억원(인상후인 5,741,377원 - 인상전인 3,827,587원)의 세수효과를 가질 수 있다.

<표 4-15> 2001년 주민세 부과현황

(단위 : 백만원)

지역 구분	계	균등할	소득세할	법인세할	농지세할
전체	3,958,597	130,864	2,185,069	1,642,516	148,191
서울	1,661,467	37,507	1,028,392	595,568	219
서울이외 지역	2,297,129	93,357	1,156,676	1,046,948	149,972

다른 ii)안과 iii)안의 경우, 조정에 따른 세입효과는 각각 <표 4-16>과 <표 4-17>에 요약되어 있다. 우선 ii)안의 경우 배분비율 10%, 15%, 20%에 따라 상이한 세수효과를 보이고

30) 이는 방법론적으로 내국세 감소로 인한 교부금 감소액과 주민세 소득할 감소로 인한 교부금 증가액이 대략 비슷한 액수인 것으로 간주함을 의미한다.

있다. 배분비율이 10~15%일 경우, 서울을 제외한 대부분의 지역에서 기존 소득할의 국세통합으로 인한 손실과 공동세 10%의 세수입을 계상한 순효과는 세수입의 손실로 나타난다.<sup>31)</sup> 20%일 경우 전남을 제외한 대부분의 지역이 세수증가로 나타나고 있어서 소득세와 법인세 공동세 방안은 최소 20% 이상을 배분기준으로 해야 할 것이다.

서울시의 경우, 10%일 때, 1조2천억원 정도의 세수입을, 15%일 때 2조6천억원의 세수입(부과액 기준)을 나타내고 있어, 세수효과가 높은 것으로 판단된다. 세수의 보편성을 의미하는 가중 변이계수(인구수를 반영)는 10%일 때 1.46을 기록하고, 최소 배분기준인 20%일 때 2.23으로 나타나 중앙과 지방 모두에 대해 적절한 대안이라 할 수 없다.

한편, 소득세만을 공동세화하는 iii)안의 경우, 25%~30%를 배분비율로 하면 지역별로 순세입 증가와 손실을 보이는 반면, 40%의 경우에 순세입의 증가를 보여(전남을 제외) 최소 배분비율은 대략 40% 정도임을 알 수 있다. 서울시의 경우 25%와 40%의 배분비율을 기준으로 할 때, 각각 1조원, 2조6천억원 정도를 보여, 높은 세수효과를 나타내고 있다. 그러나 세수의 보편성을 기준으로 한 대안의 평가에서 가중변이계수가 배분을 25%일 경우 1.87을, 40%일 경우 1.27을 나타내고 있어 주민세 소득할이나 소득세에 비해 세원배분의 높은 편중성을 나타내고 있다.

<표 4-16> 소득관련 세제의 보편성(변이계수) 분석

대안		연도					자료
		1998	1999	2000	2001	평균	
주민세 소득할		0.4608	0.4717	0.4649	0.4619	0.4393	지방세정연감 (부과연황)
소득세	신고분	0.5632	0.5668	0.5476	0.5946	0.6007	국세통계연보 (신고분+원천분)
	원천분	0.9400	0.9344	0.8881	0.9022	0.8753	
	신고분+원천분	0.8550	0.8321	0.7756	0.7920	0.7879	
법인세		1.7545	1.8289	1.7277	1.6117	1.5984	국세통계연보 법인세부과액계(부과액소계+원천징수)

31) 이러한 결과는 앞서 지적한 대로 분석에 사용된 자료가 징수액이 아닌 부과액을 기준으로 한 것이기 때문에 발생하는데, 실제 순세수효과는 이 보다 클 수 있다.

이들 분석결과에 기초하여 앞서 설정된 세 가지 대안들에 관한 비교는 <표 4-19>에 요약되어 있다. 이 경우에 신장성은 주민세 소득할 세율 인상 대안이 1.88로 가장 좋은 결과를 보이고 있고, 공동세화 방안(앞의 ii)안과 iii)안은 모두 유사한 결과를 보이고 있다.

세 가지 대안 가운데 현행 주민세의 소득세와 법인세로의 통합 이후 공동세 이양방안은 서울을 제외한 대부분의 지역에서 순세입 효과가 부정적인 결과를 보이고 있고, 그 결과로 변이계수로 측정된 배분의 편재성이 나타나고 있다.

<표 4-17> 지방소득세 신설의 세수효과: 소득세와 법인세(10%, 15%, 20%)

(단위 : 백만원)

구분 지역	1999			2000			2001		
	10%	15%	20%	10%	15%	20%	10%	15%	20%
서울	1,362,824	2,650,314	3,937,804	1,480,680	2,978,272	4,475,864	1,235,044	2,664,547	4,094,049
부산	-34,711	40,823	116,357	-59,702	18,368	96,439	-54,561	23,913	102,387
대구	-14,328	34,726	83,779	-27,682	19,765	67,213	-39,342	837	41,017
인천	-19,564	25,100	69,763	-36,854	12,165	61,183	-41,000	9,606	60,211
광주	-8,747	12,133	33,012	-17,551	11,084	39,719	-2,276	22,452	47,181
대전	-9,033	16,611	42,256	-25,264	5,775	36,814	-18,416	13,761	45,939
울산	-44,314	-24,092	-3,870	-51,798	-18,101	15,596	-45,947	-14,553	16,842
경기	-137,342	-13,881	109,579	-102,401	126,220	354,841	-108,344	169,265	446,875
강원	-3,278	18,710	40,698	-31,201	-15,771	-341	-30,753	-12,203	6,347
충북	-20,939	-4,204	12,530	-29,668	-9,556	10,557	-33,226	-9,570	14,087
충남	-29,468	-10,876	7,715	-53,765	-30,750	-7,735	-59,162	-30,207	-1,253
전북	-26,604	-8,591	9,422	-29,704	-9,601	10,502	-29,501	-7,623	14,255
전남	-49,080	-33,411	-17,742	-67,054	-47,808	-28,561	-67,374	-48,067	-28,759
경북	-16,422	32,877	82,176	-47,220	27,148	101,516	-47,293	27,201	101,696
경남	-41,279	2,803	46,885	-68,792	-21,633	25,527	-53,314	-2,297	48,720
제주	-7,481	-464	6,553	-9,088	-1,242	6,603	-11,259	-3,284	4,690
변이계수	3.0665	3.6125	3.3752	2.8570	3.5521	3.3245	2.7315	3.4803	3.1974
가중변이계수	1.9295	2.6467	2.2635	1.5646	2.7449	2.3928	1.4608	2.6379	2.2344

주 : 1. 변이계수는 표준편차를 평균으로 나누어 준 값이다. 세수효과가 마이너스 값이 나오는 지역은 절대값으로 환산하여 평균을 계산하였다.

2. 가중변이계수는 각 지역별 세수효과를 각 지역의 주민등록인구로 나누어 계산한 1인당 세액의 변이계수임.



<표 4-18> 소득세 공동세화의 세수효과 : 배분율(25%, 30%, 40%)

(단위 : 백만원)

구분 지역	1999년			2000년			2001년		
	25%	30%	40%	25%	30%	40%	25%	30%	40%
서울	1,171,646	1,648,406	2,601,927	985,232	1,485,179	2,485,073	1,026,947	1,557,128	2,617,491
부산	49,679	96,770	190,953	35,630	85,924	186,513	38,552	88,564	188,588
대구	33,199	62,326	120,580	28,602	58,838	119,310	20,598	48,658	104,778
인천	-14,602	4,256	41,972	-4,628	21,424	73,529	-2,404	25,557	81,480
광주	23,481	38,279	67,873	849	15,983	46,251	30,281	46,684	79,490
대전	15,482	30,643	60,965	6,394	25,141	62,635	6,383	24,214	59,876
울산	-14,593	-560	27,506	-27,645	-9,336	27,283	-13,068	6,066	44,334
경기	-3,160	73,061	225,502	-39,960	63,977	271,850	-50,979	71,538	316,572
강원	37,292	54,201	88,018	-3,422	8,305	31,761	-2,044	11,118	37,442
충북	1,269	12,405	34,675	-3,868	9,336	35,746	-12,563	1,032	28,223
충남	-6,341	5,721	29,844	-32,215	-18,699	8,333	-32,340	-15,393	18,499
전북	1,600	14,446	40,138	4,806	19,750	49,636	4,535	20,093	51,210
전남	-27,022	-16,343	5,016	-40,403	-27,375	-1,318	-43,507	-31,011	-6,018
경북	767	23,925	70,240	-58,217	-30,669	24,426	-54,639	-26,310	30,348
경남	1,238	27,374	79,646	-16,418	12,920	71,597	-4,367	25,829	86,221
제주	4,685	9,925	20,405	5,174	11,165	23,146	2,921	8,947	20,998
변이계수	3.3218	3.0655	2.7419	3.0925	3.0927	2.7660	3.0906	3.0719	2.7157
가중변이 계수	1.9654	1.6808	1.2351	1.8795	1.7972	1.3206	1.8727	1.7642	1.2702

주 : 1. 변이계수는 표준편차를 평균으로 나누어 준 값이다. 세수효과가 마이너스 값이 나오는 지역은 절대값으로 환산하여 평균을 계산하였다.

2. 가중변이계수는 각 지역별 세수효과를 주민등록인구로 나누어 계산한 1인당 세액의 변이계수이다.

당연히 타 지역으로부터 적지 않은 반대가 예상될 수 있는 대안이다. 반면 소득할 세율인상 대안은 국세의 손실이 없다는 점에서 중앙정부의 반대가 적을 수 있고, 부가세율을 탄력적으로 운용함으로써 과세자주권에도 일정한 기여를 할 수 있다는 점에서 효과적인 대안일 수 있다. 다만 앞서 강조한 대로 세율인상으로 인해 주민으로부터 납세협력의 문제가 있을 수 있기 때문에, 소득할 세율인상 시 아울러 고려되어야 할 것은 상응하는 국세 소득세율의 인하이다.

<표 4-19> 지방소득세 도입대안의 비교 검토

구분 \ 기준	신장성	응역성	자주성	보편성 (변이계수)	징세 행정의 용이	서울시의 순 세수효과 (2001년 부과연환 기준)
연행 10% 주민세소득할 세율 인상	◎ 1.882	◎	○	◎ 0.4393	○	- (연행세율 유지)
소득세와 법인세의 공동세화(10%)	○ 1.516	○	△	△ 1.4608	○	◎ 12,350억원
소득세만 공동세화 (배분율 25%)	○ 1.546	○	△	○ 1.8727	○	○ 10,269억원
양도소득세의 지방이양	△ 0.448	○	◎	○ 0.5921	○	△ 7,893억원*

주 : 1) 변이계수는 최근 5여년의 평균값, 양도소득세의 \*은 징수기준임.  
2) ◎ : 가장 좋음, ○ : 좋음, △ : 보통, × : 나쁨

지방소득세 도입과 관련하여 주민세의 개편과 함께 고려되어야 할 것이 양도차익을 환수하기 위한 정책과제로 운영하고 있는 양도소득세이다. 지방분권 및 재정분권의 차원에서 이 세목의 지방이양을 거론하는 근거는 크게 두 가지이다. 우선 그것은 기본적으로 소득세 성격을 가지고 있는 것이 사실이지만, 소득의 창출 자체가 국지화되는 경향이 강하고 물가상승 외에 해당 지역의 개별 노력의 산물이라는 점에서 재산과세적 성격도 지닌다는 점이다. 따라서 해당 지방에 관한 정보수집이나 관리 측면에서 상대적으로 더 효율적일 수 있는 등 현재 각 지방이 가지고 있는 부동산 관련 징세행정과의 일관성을 고려해 볼 때, 지방으로의 이양이 조세행정상 더 바람직 할 수 있다.

다른 한편으로, 정부는 최근 취득세나 등록세와 같은 거래관련 세부담을 완화하고, 재산세(건물)나 토지세(토지)와 같은 보유관련 세부담을 강화하겠다는 취지로 세제개편을 모색하고 있다. 이 경우에 취득세 및 등록세 완화는 납세주체로부터 특별한 반대가 없겠지만, 세율인상에 따른 조세저항을 수반할 수 있으므로 보유관련 세제강화는 상당한 제약이 따를 수 있다. 따라서 거래세와 보유세 강화는 국가 전체적으로 볼 때 바람직한 조세개편 방향일 수 있

지만, 대도시 세수의 감소가 불가피하다. 이에 따라 거래관련 세수의 감소에 상응할만한 적정 세수확충 노력이 당연히 수반되어야 하는데, 이 경우에 소득세와 재산세적 성격을 동시에 간직하고 있는 양도소득세의 지방이양이 유력한 대안이 될 수 있다. 다만 양도소득세 세원 가운데 일부를 차지하는 부동산 이외의 재산, 즉 상장 및 비상장 주식의 경우에는 현행 종합소득세와 통합하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

<표 4-20>은 양도소득세의 지방이양에 따른 세수효과를 나타낸 것으로 2001년 결정세액을 기준으로 할 때 전체 2조6천5백억원 가운데 1조3천7백억원을 차지하며, 징수율 60%를 기준으로 할 때 전체 1조6천억원 가운데 8천2백억원을 차지하여 상당한 세수증대 효과를 유발할 수 있다.

<표 4-20> 양도소득세 지방이양의 세수효과(결정세액 기준)

(단위: 백만원)

지역	1999	2000	2001 (결정세액 기준)	2001 (징수율 60%)
서울	802,080	1,105,005	1,369,809	821,885
부산	114,131	134,356	131,820	79,092
대구	104,124	113,257	75,888	45,532
인천	83,601	100,650	107,524	64,514
광주	24,699	34,766	26,610	15,966
대전	25,436	40,726	31,888	19,132
울산	30,268	23,505	22,087	13,252
경기	383,876	543,412	597,205	358,323
강원	27,386	32,027	35,387	21,232
충북	30,424	28,682	29,568	17,740
충남	43,250	60,138	47,259	28,355
전북	29,919	36,417	32,229	19,337
전남	25,163	35,186	25,931	15,558
경북	52,680	55,221	47,854	28,712
경남	68,294	75,343	53,017	31,810
제주	20,934	18,770	17,438	10,462
합계	1,866,265	2,437,461	2,651,514	1,590,908

#### (4) 전략적 고려에 기초한 지방소득세 대안

소득과세의 일부 이양 및 지방소득세 신설과 관련하여 대안을 비교·평가한 결과, 현행 주민세 중심의 지방소득과세 운영은 현재와 같은 부가세 방식으로 하되, 그 세율을 인상하는 동시에 현재 국세로 되어 있는 양도소득세를 지방으로 이양하는 방안을 언급하였다. 즉 현행 주민세 가운데 균등할을 주민세로 존치시키되, 세목의 단순화를 기하기 위해 주민세 소득할과 이양될 양도소득세를 통합하여 지방소득세로 통합하는 것이 합리적 재배분 방안일 것으로 생각된다. 그러나 이러한 방안에는 현재 진행되고 있는 일련의 현실적 여건을 고려해 볼 때 전략적 대안을 추가적으로 고려해 볼 필요가 있다.

이와 관련하여 부가가치세의 공동세화와 함께 양도소득세의 지방이양이 현실화 될 경우, 향후 지방으로 기능 및 사무의 이양을 감안하더라도 당장 국세의 상당한 감소는 불가피할 것이다. 때문에 중앙정부로서는 국세의 지방이양에 대해 소극적일 수밖에 없고, 또 동일한 이유로 국세이양과 함께 그 대응으로 등록세 등 지방세 일부와의 세목교환을 모색할 수 있다. 이러한 여건을 고려해 볼 때 전략적 대안은 법인소득세가 가지는 국세로서의 적합성을 근거로 법인세할을 본세인 국세로 통합하되, 현행 주민세 균등할을 주민세로, 부가세인 주민세 소득세할과 양도소득세를 통합하여 지방소득세로 도입하는 방안이다. 다시 말해 정액세 성격의 균등할을 기존의 주민세로 독자적으로 존치시키고, 소득할을 분리하되 그 가운데 법인할을 세원 본래의 성격에 맞게 본세인 법인세에 통합하는 방안이다.

### 5. 지방재정조정제도의 개선방안

#### 1) 문제의 제기

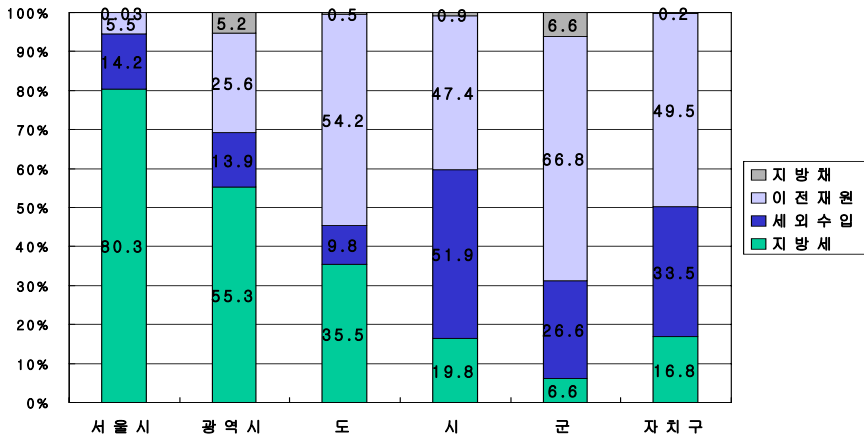
분권화시대를 맞이하여 진정한 지방자치의 필수적인 요건이라 볼 수 있는 자치단체의 자주재정권 확립에 대한 관심이 늘어나고 있다. 자주재정력 확보방법으로 국세의 지방이양 및 신세원 개발 등 지방세 개편에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 한편으로 자체재원 뿐 아니라 중앙으로부터 받는 이전재원 또한 자치단체 수입의 상당한 부분을 차지하고 있어 국가와 지방의 자원배분체계에서 중요한 부분을 차지하고 있다.

지방재정조정제도는 지방자치단체가 자주재원에 의해서만 운영될 경우 나타날 수 있는 문제점을 완화시켜 줄 수 있는 제도로 재정운영의 형평성과 효율성을 제고할 수 있다. 즉, 자치단체가 자주재원에만 의존할 경우 자원의 지역간 편재로 초래되는 재정불균형과 외부효과가 있는 공공서비스 제공에 있어 나타나는 비효율성을 시정하는 수단으로 사용될 수 있다. 일반

적으로 사용용도가 지정되고 지방의 재정부담을 수반하는 특정 정률지원금은 외부효과를 교정하기 위해 특정부문의 지출을 증가시킬 필요가 있을 때 효과적이며, 사용용도에 대한 제한이 없으며 지방비의 부담이 요구되지 않는 일반정액지원금은 지역간 불균형을 시정하기 위한 자원을 재분배하는데 효과적인 수단이라 본다.

우리나라의 경우 중앙정부로부터 교부되는 자치단체의 재원은 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금이 있다. 지방교부세는 사용용도에 대한 제한이 없으며 일정한 공식에 의해 배분되는 일반보조금으로 인구수와 같이 자치단체의 직접적인 통제를 넘어서는 요인들에 결정되기 때문에 정액지원금으로 볼 수 있다. 반면에 국고보조금이나 지방양여금은 국가가 특정사업을 육성하기 위해 지원되는 특정보조금이라 볼 수 있다. 국고보조금의 경우 정액보조금 뿐만 아니라 사업에 따라 다른 기준보조율이 적용되어 지방정부의 일정한 지방비 부담이 요구되기 때문에 정률보조금의 성격도 지니고 있다.

지방자치제 시행 이후 중앙정부의 이전재원이 지방정부의 수입에서 차지하는 비중을 살펴보면, 90년대 초반 다소 그 비중이 감소하였으나 이후 꾸준히 증가해오고 있으며 2001년도 결산기준으로 일반회계 전체 세입의 41% 정도를 차지했다. 또한 중앙정부의 이전재원이 차지하는 비중을 지방자치단체의 자체수입에 대한 비율로 보면 .77 정도로 나타나 아직도 상당한 부분을 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있는 것으로 나타났으며 자치단체간에 이전재원에 대한 의존도가 큰 차이를 보이고 있다.



<그림 4-2> 자치단체별 일반회계 세입구조 (2001년 결산기준)

서울시의 경우 이전재원에 대한 의존도가 낮은 이유는 재정력이 충분하다는 것이나 실제로는 제도적으로 중앙정부의 재정적 지원을 거의 받지 못하기 때문이기도 하다. 즉, 서울특별시의 경우 지방교부세와 양여금의 교부대상에서 제외되고 있으며 국고보조금도 다른 자치단체에 비해 낮은 보조율이 적용되고 있다.

우리나라의 경우 지방자치단체간 재정력의 격차가 심하고 이것을 시정하기 위한 지방재정조정제도가 비교적 잘 발달되어 있는 편이다. 이러한 재정조정제도가 자치단체간의 재정력 격차의 완화에 기여하고 있는 바도 있으나 서울특별시와 같은 대도시에는 불리하게 작용하고 있다.

서울시가 지방재정조정제도의 운영에 있어서 차별적용을 받는 근거는 서울시가 자체적으로 행정서비스 제공에 필요한 재원조달 능력이 충분하다는 것이다. 본 연구에서는 과연 서울시 재정상태가 양호한가에 대한 재검토와 더불어 지방재정조정제도가 서울과 같은 대도시의 재정부족과 재정상태 악화의 원인이 되고 있다는 관점에서 현재 운용되고 있는 지방재정조정제도의 문제점과 개선방안에 대해 논의하고자 한다. 더불어 현재 운용되고 있는 지방재정조정제도에 변화를 가져올 수 있는 「지방양여금법폐지법률안」, 「지방교부세법중개정법률안」 및 「국가균형발전특별법안」 등 2003년도 정기국회에 제출된 법률안에 대한 검토도 포함한다.

## 2) 지방재정조정제도 현황

### (1) 지방교부세 제도

지방교부세제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 최소한의 경비를 지원하고 지역간 세원의 편차로 인해 불가피하게 생기는 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하기 위한 제도이다. 지방교부세는 재원결정이나 사용용도에 제한을 가하고 있는 국고보조금이나 지방양여금과는 달리 그 용도가 제한되어 있지 않는 일반재원으로 자치단체의 재량으로 지출에 총당할 수 있어 독립성이 보장된다.

지방교부세법은 “교부세의 재원은 내국세의 15%에 해당하는 금액으로 한다”고 규정되어 있어 국세의 일부로서 징수한 재원으로 보전하며 일정한 기준에 의하여 교부된다. 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구분되며 지방교부세 총액과는 별도로 증액교부금이 있다. 보통교부세는 지방교부세 총액의 10/11에 해당하는 금액이고 특별교부세는 나머지 1/11에 해당하는 금액으로 매년 내국세 총액과 전전년도 정산액에 따라 규모가 달라진다. 그리고 국가가 필요하다고 인정되는 경우 법정교부세 이외에 별도로 교부세를 증액하도록 하고 있어 내

국세에 대한 지방교부세의 총액비율은 법정률보다 다소 높게 운영되고 있다.

보통교부세는 자치단체의 재정력을 나타내는 기준재정수입액이 재정수요를 나타내는 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부한다. 획일적인 산정방식의 적용이나 기타 사유로 기준수요재정액이 불리한 경우 일정한 방식으로 보정이 이루어지고 있다. 특별교부세는 산정공식에 의한 보통교부세에서 포착할 수 없는 재정수요나 산정 후 재정수입의 변화 등의 사정을 고려하여 특별히 교부하는 것으로 보통교부세의 보완적 기능을 담당한다. 증액교부금은 국가가 예산내역과 용도를 정하여 교부하며 태풍피해 기채상환, 도로정비, 청사신축 등에 교부된다

지방교부세법은 특별시 및 광역시의 자치구에 대한 특례를 두고 있다. 지방교부세법 제6조에 의하면 자치구는 그 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 각각 당해 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산하여 산정하고 이를 당해 특별시 또는 광역시에 교부하도록 규정하고 있다. 이러한 특례의 근거는 자치구는 통상의 시군과는 처리하는 행정의 대상과 범위, 기능과 권능의 차이가 크고 세제·재정면에서 특례적인 조치를 취하는 부분이 많기 때문이라는 것이다. 특별시나 광역시에서는 보통교부세에 상응하는 조정교부금을 자치구에 교부하고 있다.

서울시의 경우 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여 보통교부세를 받지 못하고 있어 재정이 어려운 자치구조차도 보통교부세 교부에서 제외되고 있다. 다만 제한된 범위내에서 특별교부세를 교부받고 있는 실정이다. 반면에 2001년 징수실적을 기준으로 볼때 보통교부세의 재원인 내국세의 42.2%를 서울시가 부담하고 있다. 서울시 외에 보통교부세가 교부되지 않는 단체는 경기도와 8개시가 있다.

<표 4-21> 서울시 기준재정수요 총족도

(단위 : 백만원)

구분	2002	2001	2000	1999	1998
기준재정수요액	45,516	37,493	35,719	37,419	35,887
기준재정수입액	52,160	47,508	49,011	49,997	44,613
재정초과액	6,644	10,015	11,292	12,578	8,726

자료: 서울시 내부자료 활용, 2003

<표 4-22> 서울시 지방교부세 교부액

(단위 : 백만원, %)

구 분	2002	2001
교부세 총액	12,327,486	12,351,994
서울시 교부액	13,526	11,762
비율(%)	0.11	0.10

자료 : 서울시 내부자료, 2003

<표 4-23> 교부세 교부·불교부단체

구분	계	특별시	광역시	도	시	군
계	179	1	6	9	72	91
교부단체	169	-	6	8	64	91
불교부단체	10	1 (서울)	-	1 (경기)	8*	

주 : 8개 불교부시는 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인시

자료 : 2002 지방교부세 해설, 행정자치부

## (2) 국고보조금제도

국고보조금은 국가사무를 지방자치단체가 수행하도록 위임하거나 국가가 권장하고자 하는 시책사업의 수행을 위하여 경비의 용도를 지정하여 사업경비의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 보조금이다. 우리나라의 국고보조금 대상사무는 위탁금, 부담금, 보조금 대상사업을 총칭한다. 국고보조금제도는 지방교부세와는 달리 국가시책상 필요한 경우, 특정사업의 장려, 자치단체의 특정한 재정수요에 대응하여 자원배분의 효율성을 도모하기 위한 제도이다. 즉, 국고보조금은 용도에 제한이 있고 지방비부담이 따르는 조건부 정률보조금의 성격을 지니고 있는데 주요 기능은 공공서비스의 지역간 과급효과(spill-over effect)를 내재화하는 것이다.

국고보조사업 총액은 2002년 기준으로 약 16조 8천억원이며 이 중에서 국고보조금과 지방비가 각각 64.1%와 33.6%를 차지하고 있다. 국고보조금의 경우 지방재정의 12%에 해당하며, 여기에 자치단체의 지방비부담을 고려하면 국고보조관련 사업비는 지방재정의 약 18% 정도로 상당한 부분을 차지하고 있다. 국고보조금 보조대상사업 분야는 보건복지, 건설교통, 농림, 환경, 문화교통사업 등에 집중되어 있다.



<표 4-24> 국고보조금 현황 (2002년도)

구분	소관부처	사업수	사업비 내역 (단위:억원,%)				
			계	국고보조금	지방비	재정용자금	수익자부담금
2001년도	20개부처	364	167,848	103,494 (61.7)	55,234 (32.9)	4,939 (2.9)	4,181 (2.5)
2002년도	19개부처	513	167,901	107,633 (64.1)	56,469 (33.6)	1,214 (0.7)	2,585 (1.6)

자료 : 서울시 내부자료, 2003

국고보조금의 보조방법은 기준보조와 차등보조가 있다. 기준보조는 보조금지급의 대상사업, 경비종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이며 「보조금시행령」 제4조 관련 별표에 기준보조율과 대상사업이 열거되어 있다. 차등보조는 지방자치단체의 재정상황을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하여 보조하는 방식으로 인상보조율의 경우 특별시와 광역시는 제외되며 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 적용된다.

인상보조율은 인건비 자체충당능력지수, 재정력지수, 기본적 세출소요비중, 기타 지방자치단체의 재정사정 및 보조사업의 그 지역에서의 발전도, 당해연도의 국가재정 등을 고려하여 매년 중앙정부가 판단한다. 인하보조율은 서울특별시의 경우 기준보조율에 20%, 광역시의 경우 15%, 도시·군의 경우 10%를 차감적용 할 수 있다 (「보조금의예산과 관리에 관한 법률」 시행령 제5조 관련 별표). 차등보조율제는 거의 활용되고 있지 않으며 서울시의 경우는 다른 자치단체에 비해 기준보조율 적용에 있어 불리한 보조율을 적용받고 있다. 서울시는 2003년도 예산기준으로 국고보조금은 총세입의 4.38%만을 차지하고 있다.

<표 4-25> 기준보조율에 따른 보조금 지급대상사업 예시

기준보조율	주요 사업 내용
100%	일반여권 발급, 지방병무행정 지원, 농어민 직업훈련 지원, 기타 순국가사업을 지방이 위임받아 시행하는 사업
80~70%	일반경지정리, 농업용수개발, 도서종합개발 등 국가시책사업
50~40%	119구조구급대 장비, 지방공사 의료원시설 건축비 지원, 육림사업, 농어촌 생활용수 개발, 농산물 공판장 건설 등
30~20%	상수원보호구역 주민지원, 도시형 종합폐기물 처리시설, 지역특화 시범사업, 공립박물관 건립 등
정액 보조	농어촌오폐수처리시설 지원, 국가지원 지방도 건설, 지방문화회관 건립 등

자료 : 권형신 외 2인(2001), 정세욱(2001)에서 재정리

<표 4-26> 보조금 대상사업의 기준보조율

사업명 (지방과 서울이 각각 다른 보조율을 적용받는 사업 )	기준보조율(%)	
	서울	지방
쓰레기 소각시설	20	기타30, 도서50
나환자 보호시설운영	50	70
정신질환자 사회복지시설운영	50	70
생활보호대상자 생계보호	50	80
생활보호대상자 자녀교육보호	50	80
생활보호대상자 의료보호	50	80
부랑인보호시설운영	50	70
부랑아보호시설운영	50	70
사회복지관운영	제외	20
재가복지봉사센터운영	50	70
사회복지전문요원 인건비	50	80
장애인보호시설운영	50	70
저소득장애인 보장구의료비/진학비지원	50	80
장애인복지관부설 봉사센터	50	70
장애수당/장애아동부양수당 및 보호수당	50	70
영/유아보육사업지원	15	50
경로당운영지원	40	70
노령수당	50	70
가정봉사원파견 및 노인건강진단	50	70
노인보호시설운영	50	70
아동보호시설운영	50	70
소년소녀가장세대보호 및 가정위탁사업지원	50	80
모자보호 및 부녀직원 보호시설운영지원	50	70
저소득모자/부자가정지원	50	80

<표 4-27> 서울시 국고보조금 신청내역 및 조정내역

(단위: 억원, %)

구분	2003	2002	2001
신청액(억원)	14,948	19,768	14,583
조정액(억원)	6,823	7,267	7,194
조정율(%)	45.7	36.8	49.3

자료 : 서울시 내부자료 활용, 2003

### (3) 지방양여금

지방양여금 제도는 국가가 징수하는 국세의 일부를 지방에 양여하여 지방자치단체의 재정 기반을 확충하고 도로정비사업 등 특정목적사업 수요에 충당하여 지역간의 균형있는 발전을 도모함을 함을 목적으로 하는 제도이다(지방양여금법 제1조). 지방양여금은 부분적으로 지방교부세가 갖는 자원보장기능과 재정균등화 기능을 가지는 동시에 국가와 지방의 이해관계를 가진 사업에 대한 국고보조금의 성격도 가지기 때문에 양 제도의 중간적 형태라 볼 수 있다.

지방양여금의 지원대상 자치단체는 광역시·도, 시·군, 광역시 자치구에 한정하여 서울시 및 자치구는 지방양여금 배분대상에서 제외되고 있다(지방양여금법 제2조). 지방양여금의 재원구성은 그동안 몇 차례 개정이 있었으며 2003년도 지방양여금의 재원은 국세 중 주세 수입의 100%, 교통세액의 14.2%, 농어촌특별세액의 23/150 등으로 구성되어 있다. 2003년 기준 지방양여금 규모는 4조 9,035억원으로 이 중 주세, 교통세, 농어촌특별회계의 구성비율은 약 63%, 31%, 6% 이다.

지방양여금은 지역불균형의 요인이 되는 사업, 지속적인 투자가 필요한 사업, 지방비 부담이 큰 사업을 선정기준으로 하여 초기에는 도로사업 등 특정사업에 한정하였으나, 수질오염 방지사업, 농어촌지역 개발사업, 지역개발사업, 청소년 육성사업 등으로 대상사업이 크게 확대되었다. 지방양여금제도는 1991년 도입된 이후로 빈번한 개정을 거치면서 정체성에 대한 논란의 대상이 되어 왔다. 2003년도 지방양여금의 사업별 예산액과 양여금재원의 배분비율을 살펴보면 <표 4-28>과 같다.

그동안 지방양여금의 정체성에 관한 논란과 더불어 양여금 재원(교통세 및 농특세)에 대한 폐지로 인해 현재 정부에서는 지방양여금법을 폐지하는 안(2005년 1월 1일 시행)을 추진 중에 있다. 즉 양여금사업의 일부를 지방교부세 및 국고보조금으로 이관하고 나머지 재원은 ‘국가균형발전특별회계’의 재원으로 활용하려는 개정안을 국회에 제출하였다(2003년 10월 30일).

<표 4-28> 사업별 지방양여금 예산과 배분비율 (2003년도)

사업종류	예산액 (비율)	배분비율
도로정비사업	19,379 (39.5%)	교통세 전액 + 주세 8.1% + 농특세전입액의 5/10
농어촌지역개발사업	4,301 (8.8%)	주세 14.1%
수질오염방지사업	15,837 (32.3%)	주세 46.6% + 농특세전입액의 5/10
청소년육성사업	366 (0.7%)	주세 1.2%
지역개발사업	9,152 (18.7%)	주세 30%
총액 및 재원	49,035 (100%)	주세 전액, 교통세 14.2%, 농특세 23/150

자료 : 지방양여금법에서 발췌·정리

### 3) 서울시 재정상황의 재검토

#### (1) 재정현황의 재검토 필요성

지방재정조정제도의 현황에서 살펴보았듯이 서울특별시는 재정상태가 양호하다는 이유로 지방교부세 및 지방양여금 배분에서 제외되고 있으며 국고보조금 지급의 경우에도 다른 지방자치단체와는 차별적인 보조를 받고 있다. 이렇게 지방재정조정제도에서 서울시는 재정력이 충분하다는 이유만으로 제도의 본래의 취지에 부합하지 않는 여러 가지 불이익을 받고 있으며 서울시가 당면하고 있는 막대한 행정수요가 재정조정제도의 운용에서 고려되지 않고 있다.

지방교부금 교부의 경우 현재 서울시와 같은 대도시에 특정한 재정수요를 반영하지 못하고 있으며 특별시·광역시시의 경우 당해 지역 내의 모든 자치구를 합산하여 기준재정수요액을 산정함으로써 자치구의 재정상태가 반영되지 못하고 있다. 또한 지방양여금 배분대상에서 서울시와 자치구가 제외됨으로 재정상태가 취약한 자치구조차 도로정비사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업 등의 추진에 필요한 재원을 지원받지 못하고 있다. 국고보조금의 지원에 있어서도 다른 자치단체에 비해 차등보조를 받고 있기 때문에 국고보조대상사업에 대한 막대한 수요로 인해 재정부담이 가중되고 있다. 이러한 문제점을 염두에 두고 서울시와 서울시 자치구의 재정현황에 대한 재검토를 통해 서울시 재정상태에 대한 재인식의 필요성을 피력하고자 한다.

#### (2) 서울시와 자치구의 재정 수준

##### 가. 서울시 재정상태에 대한 재검토

서울시의 2003년도 예산규모는 12조 6천6백억원이고 이중 일반회계는 약 8조 6천6백억원, 특별회계는 약 4조원이다. 일반회계 세입을 살펴보면 지방세의 비중이 88%에 이르고 있는데, 서울시의 경우 중앙의 재정지원을 거의 받지 않고 있기 때문에 지방세 등 자체재원에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 따라서 일반회계 세입결산액 대비 자체수입의 비율로 산정되는 서울시의 재정자립도가 2002년도의 경우 95.1%로 나타나 다른 광역시 평균(70.2%)이나 도 평균(39.4%), 시 평균(46.8%), 군 평균(18.8%) 보다 월등하게 높음을 알 수 있다.

그러나 대도시의 특성을 감안할 때 서울시의 재정상태를 다른 지방자치단체와 비교하는 것은 문제가 있으며 도시의 성격이 유사한 타 대도시들의 세입구조를 살펴보는 것이 더욱 타당할 것이다. <표 4-29>에서 볼 수 있듯이 미국의 대도시의 세입구조를 보면 뉴욕 등 대도시

에 대한 연방 및 주정부의 보조가 세입예산에서 차지하는 비중이 상당함을 알 수 있다. 따라서 서울시의 세입구조는 대도시의 재정지출수요를 감안한 적절한 구조를 지니고 있기보다는 제도적으로 중앙의 재정적 지원이 이루어지지 않고 있는 결과라고 볼 수 있다.

<표 4-29> 미국의 대도시 세입구조

도 시	인 구(명)	총세입	자주재원	의존재원	기 타
New York	8,008,278	60,056	27,688	17,230	15,138
Los Angeles	3,694,820	9,731	3,909	873	4,949
Chicago	2,896,016	5,472	3,084	1,252	1,137
Houston	1,953,631	2,658	1,659	156	842

주 : 1. 미국 대도시의 세입자료는 1998년 기준; 단위는 million dollars

2. 인구는 2000년 4월 1일 기준

자료 : U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 2001

<표 4-29>의 각종 지표에서 나타났듯이, 서울시의 경우 과밀지역으로 자동차 등록대수, 도로연장율, 상수도급수량 등을 고려할 때 많은 재정수요 유발요인을 지니고 있다. 그러나 서울시의 수입 중 상당한 부분이 법으로 용도가 정해진 자치구교부금, 교육청지원, 출연금/출자금, 채무상환 등 법정외무경비로 지출되고 있어 탄력적인 재정운영에 어려움이 있다. 이러한 법정외무경비는 2003년도 서울시 일반회계 예산총액의 47%나 차지하여 새로운 재정수요에 신속적으로 대응하기 어려운 상황이다. 이러한 재정구조는 투자비비율을 살펴봄으로써 재확인할 수 있는데, 2003년 예산기준으로 우리나라 자치단체 평균 투자비비율이 56.5%이나 서울시의 경우는 29.8%로 나타나 서울시 재정구조가 취약함을 볼 수 있다.

<표 4-30> 서울시 재정수요를 나타내는 각종 지표

		인구		도로		자동차	상수도	
		인구밀도 (명/km <sup>2</sup> )	도로연장 (km)	1인당 도로연장 (m/인)	등록자동차 총계	급수인구 (천명)	시설용량 (천톤/일)	급수량 (천톤/일)
전국		4,756	96,037	2.15	14,464,258	42,402	27,751	15,856
서울	규모	16,978	8,134	.84	2,761,752	10,331	6,750	4,054
	비율	360%	8.5%	39%	19.1%	24.4	23.4%	25.6%

자료 : 통계청(2002), 건설교통부(2003)

<표 4-31> 자치단체별 투자비 비율 (2003년 예산기준)

구분	서울특별시	광역시	도	시	군	자치구
투자비비율(평균)	29.8%	40.38%	65.4%	64.9%	66.5%	47.6%

자료 : 행정자치부 내부자료, 2003

서울의 경우 일반적으로 대도시가 지니는 재정압박의 문제점을 내포하고 있는데 이는 지방자치가 진행될수록 행정구역과 사회·경제적 활동구역이 일치하지 않기 때문에 나타나는 문제이다. 서울시는 주거인구와 사업체의 교외유출로 인해 자원감소를 초래하고 있으며 주간 인구 유입으로 인해 행정서비스를 제공하는데 필요한 비용증가 때문에 상당한 재정적인 부담을 지게 된다.

서울시의 인구는 2000년 인구통계를 기준으로 약 961만으로 1990년에 비해 9.2% 감소한 반면에 경기도의 인구는 2000년에 약 871만명에 달해 1990년에 대비 41% 증가를 보였다. 동기간에 서울의 총세입은 138% 증가를 보인 반면 경기도의 경우 259%의 세입증가율을 나타냈다. 이는 서울시의 인구가 수도권으로 유출되고 있고 서울시의 세수에 큰 영향을 미치고 있음을 나타낸다(<표 4-32> 참고). 인구의 유출로 재정수입이 감소함에도 불구하고 서울시는 주간인구를 수용하기 위하여 도시기반시설 건설 및 유지 등에 막대한 비용이 소요되고 있어 재정압박이 심화되고 있다. 특히, 서울시의 경우 지하철 건설로 인한 부채와 지하철 운영적자로 인한 단기차입증가는 서울시의 재건전성을 해치는 요인으로 작용하고 있다.

<표 4-32> 서울시 자치구별 주간인구지수

지역 \ 인구	상주인구(A)	주간인구(B)	주간인구지수(B/A, %)
서울시	9,687,843	10,189,317	105
종로구	165,950	357,911	216
중구	128,340	374,747	292
서대문구	343,341	379,357	110
강남구	511,576	851,448	166

자료 : 인구주택 총조사, 2000

<표 4-33> 서울시, 경기도 인구 및 세입증가율

(단위 : 백만원, %)

연도	서울시 (본청+자치구)		경기도(본청+시+군)	
	인구	총세입	인구	총세입
1990	10,603,250	4,618,628 *	6,154,359	3,646,410
1995	10,217,177	6,208,729	7,637,942	6,581,227
2000	9,631,898	10,995,976	8,713,789	13,095,060

주 : 세입자료는 1991년도 결산액

자료 : 행정자치부, 지방재정연감; 통계청, 각 년도

<표 4-34> 서울시의 부채규모 (2003년 6월 기준)

(단위: 명, 백만원)

구분	합계	서울시부채		지하철관련 부채		기타
		일반회계	특별회계	지하철공사	도시철도공사	
금액	6,253,583	58,545	1,707,914	3,570,946	2,180,6	12,482
비율	100%	28.2%		71.6%		0.2%

자료 : 서울시 내부자료, 2003.

상술한 바와 같이 서울시는 세입구조의 취약성과 증가하는 재정수요로 인해 재정운용의 어려움에 직면하고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 재정조정제도 운용에 필요한 재원의 상당부분이 서울시가 부담하고 있는 실정이다. 2001년도 세수실적을 보면 국세의 36% 정도가 서울시에서 징수되었고, 지방교부세의 재원인 내국세의 42%를 서울시가 부담하였으나 서울시의 재정이 열악한 자치구조차도 지방교부세가 교부되지 않는 제도적인 문제점을 내포하고 있다.

#### 나. 서울시 자치구의 재정상태에 대한 검토

서울시 자치구의 세입구조를 보면 지방세가 영세한 반면 의존재원이 차지하는 비중이 세입의 큰 부분을 차지하고 있다. 2000년 결산액을 기준으로 25개 서울시 자치구의 세입구조를 살펴보면, 의존재원인 조정교부금이 32.8%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로 세외수입(31.2%), 자치구세수입(21.1%), 보조금(16.2%) 등의 순으로 나타났다. 자치구의 경우 지방세입이 상대적으로 취약하고 의존재원인 조정교부금에 대한 의존도가 높아 자율적 재정운영에 장애가 되고 있다.

일반회계의 총규모에서 자체수입이 차지하는 비율을 나타내는 재정자립도는 2002년 기준으로 서울시 자치구 평균이 50.6%로 타 광역시 자치구(38.4%)나 도(39.4%)·시(46.8%)·군(18.8%)의 평균에 비해 높은 편이나 자치구간의 격차가 심하게 나타나고 있다. 또한 지방세로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 19개에 달해 서울시 자치구의 76%를 차지하고 있다. 또한 자치구간의 불균형을 시정하기 위한 조정교부금의 교부 후에도 자치구의 세수확충이 절실히 요구되고 있다.

<표 4-35> 자치단체별 재정자립도 현황 (2002년도)

구분	서울시		타 광역시		도	시	군
	전체	자치구	전체	자치구			
재정자립도 평균	95.1	50.6	70.2	38.4	39.4	46.8	18.8

자료 : 행정자치부, 2003.

한편으로 서울시의 자치구가 필요한 경비를 자체적으로 조달할 수 있는 능력을 측정하는 기준재정수요 충족도 현황을 살펴보면 자치구 재정의 취약함과 자치구간 재정 불균형이 해소되지 않고 있음을 볼 수 있다. 2002년도 서울시 자치구의 기준재정수요충족도 평균은 62.4%로 나타났고 강남구, 중구, 서초구 등 3개 자치구가 기준재정수요충족도가 100%이상인 것으로 나타났다. 한편으로 50%미만이 16개구나 되고 이 중에서 9개구는 40%미만으로 자치구간 재정불균형이 심각함을 볼 수 있다.

서울시 자치구의 상당수가 경상비지출마저도 힘든 재정여건이며 자치구간의 재정불균형으로 행정서비스의 격차가 심화되고 있으나 재정조정제도의 틀에서 제외되고 있는 실정이다. 2002년 결산액 기준으로 서울시 자치구가 받은 중앙정부의 이전재원은 보조금이 전체세입의 5.4%, 지방교부세가 0.14%를 각각 차지해 자치구 재정에 미치는 영향은 아주 미미하여 재정조정제도가 제 역할을 못하고 있음을 알 수 있다.



<표 4-36> 재정자립도 및 인건비 총당비율 (2002년도)

구분	재정자립도	인건비/지방세(%)
종로구	76.6	98.7
중 구	93.7	45.7
용산구	53.8	130.4
성동구	42.2	197.5
광진구	40.6	187.0
동대문구	39.9	203.8
중랑구	33.5	262.6
성북구	45.7	221.2
강북구	32.8	266.4
도봉구	39.0	252.7
노원구	34.8	225.2
은평구	32.6	237.0
서대문구	43.6	232.7
마포구	46.1	171.4
양천구	62.1	172.4
강서구	47.2	132.2
구로구	46.0	183.2
금천구	40.9	184.5
영등포구	83.6	72.4
동작구	43.2	203.5
관악구	34.0	232.2
서초구	92.8	53.0
강남구	89.4	29.0
송파구	70.1	89.1
강동구	45.3	157.1
서울시자치구 평균	54.5	116.8
기타 광역시자치구 평균	38.4	134.5
시평균	46.8	63.0

자료 : 행정자치부, 2002 재정자립도 및 인건비 총당비율 현황, 2003.

<표 4-37> 서울시 자치구 기준재정수요 충족도

기준재정수요충족도	30%이상 ~ 40%미만	40%이상 ~ 50%미만	50%이상 ~ 60%미만	60%이상 ~ 100%미만	100% 이상
62.3 % (25개 자치구 평균)	동대문, 노원, 금천, 서대문, 도봉, 관악, 중랑, 은평, 강북 (9개)	마포, 강동, 구로, 성동, 성북, 광진, 동작 (7개)	용산, 강서, 양천 (3개)	영등포, 종로, 송파 (3개)	강남, 중구, 서초 (3개)

자료 : 서울시 내부자료, 2003.

#### 4) 재정조정제도의 문제점 및 개선방안

본 절에서는 지금까지 논의된 바와 같이 현재 운용되고 있는 각각의 지방재정조정 수단이 과연 본래 의도하는 목적을 달성하도록 설계되고 운용되고 있는가를 살펴보고 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다. 특히, 지방재정조정제도가 서울시와 같은 대도시의 서비스수요와 재정상황을 고려하지 않고 있어 이러한 논의를 중심으로 문제점과 개선방안을 제시하며 일반적으로 논의되고 있는 문제점도 간단히 언급하고자 한다. 또한 지방교부세법개정안과 지방양여금법폐지안이 국회에 제출된 상황에서 이에 대한 논의도 포함한다.

##### (1) 지방교부세제도

###### 가. 지방교부세제도의 문제점

###### i) 특별시·광역시와 자치구 합산산정의 문제점

보통교부세 산정의 주요항목인 기준재정수요액 산정시 도와 시·군은 분리 산정되나 특별시·광역시와 자치구는 합산하여 산정하는 문제점을 지적할 수 있다. 무엇보다도 독자적인 법인격을 가지고 독자적인 사무를 처리하는 특별시·광역시 자치구의 기준재정수요를 합산하는 것은 지방자치의 본래 취지에 어긋난다고 볼 수 있다. 또한 합산산정으로 인하여 특별시와 자치구의 재정수요가 도와 시·군에 비해 과소 산정되는 결과를 초래하고 있으며, 특별시·광역시의 경우 조정교부금만으로서 자치구간 재정불균형을 시정하는데 어려움이 있다.

###### ii) 기준재정수요액 측정상의 문제점

현재의 기준재정수요액 산정에 사용되는 측정단위가 각 자치단체의 특수성을 잘 반영하지 못하고 있다는 점이다. 특히, 인구밀도나 주간유입인구 등 대도시의 특수재정수요를 반영하지

않고 있다. 반면에 지금의 산정방식에 31개 측정항목, 21종의 측정단위가 사용되어 지나치게 복잡하기 때문에 단순화해야 한다는 주장도 제기되고 있어 기준재정수요 측정방식을 개편할 때 두 가지 상반된 주장을 고려하여 조정할 필요가 있다.

### iii) 보정수요액 산정상의 문제점

현재 교육비 특별회계의 재원 중 각급 공립학교 교원봉급에 관하여 서울시는 전액을, 부산광역시 50% 해당액을, 기타광역시와 경기도는 10% 해당액을 각각 자치단체의 일반회계로부터 전입된 재원으로 충당하도록 하고 있는데, 보정수요액 산정시 교육비특별회계 전출금 중 50%만을 기초수요액에 가산하고 있어 기준재정수요액이 과소 계상되고 있는 점이다.

### iv) 재정부족 보전의 미흡

자치단체의 재정부족액에 대한 지방교부세 보전율이 낮다는 점이 지적되고 있다. 지방교부세 보전율이 평균 77% 정도에 그쳐 법정교부율 상향조정을 통한 보전을 인상이 논의되고 있으나 현재와 같이 자치구 특례규정을 적용할 경우 서울시의 부담은 더 늘어나게 되는 반면 서울시 자치구간의 불균형은 심화되고 불만이 증폭될 것이다.

### v) 특별교부세의 재량적 배분

특별교부세는 획일적인 산정방식에 의해 결정되는 보통교부세의 보완적 기능을 담당하는 것이나 배분과정의 투명성이 부족하여 정치적으로 이용될 여지가 있다. 또한 교부조건이 국고보조금과 유사하게 되어 있고 지방비부담을 조건으로 하고 있어 보조금과의 구별이 어렵다. 따라서 궁극적으로 교부세제도가 가지는 지방재정의 형평성제고의 목적에 부합하여 보통교부세의 획일적인 배분에서 포착할 수 없는 재정수요나 기타 사업수요에 대한 조정이 필요하다.

## 나. 지방교부세제도의 개선방향

### i) 자치구 특례조항 폐지

보통교부세의 기준재정수요액의 합산산정에 따른 문제점을 시정하기 위해서는 ① 지방교부세법의 자치구특례조항을 개정하여 재정이 어려운 자치구의 경우 보통교부세를 교부받을 수 있도록 해야 하는 대안과 ② 특례규정을 유지할 경우에는 법정경비에 해당하는 조정교부

금액을 기준재정수요에 반영하거나 기준재정수입에서 제외하는 대안을 고려할 수 있다(조기현, 2003). 지방자치의 본질에 충실하기 위해서는 제1안이 타당하다고 보며 보통교부세 산정에 있어 특별시·광역시와 자치구가 분리 산정될 경우 현행 조정교부금제도에 대한 폐지 또는 개편안이 따라야 할 것이다.

#### ii) 대도시 특수 재정수요의 반영

기준재정수요액 측정상 대도시의 특수재정수요를 잘 반영하지 못하기 때문에 이를 반영할 수 있도록 한다. 현재 서울시의 과밀성으로 인해 발생하는 행정수요를 반영하는 측정단위로 '보건 및 생활환경개선비' 항목의 '청소비'와 '환경공해비', 국토자원보전개발비' 항목의 '상·하수도비' 와 '도로비' 등을 들 수 있는데, 현재의 측정단위 외에 인구밀도나 일인당도로율 등을 반영하여야 할 것이다. 또한 서울시의 통과교통으로 인한 교통관리수, 주간유입인구의 증가로 인한 추가적인 비용 등을 측정항목에 반영하도록 한다.

#### iii) 보정수요액의 합리적 산정

교육특별회계 전출금에 대한 기준재정수요 과소 계상은 지방교부세법 시행규칙의 개정을 통해 공립교원 봉급부담액 전액을 보정수요액으로 산정하도록 한다. 현재 논의되고 있는 교육자치가 이루어 질 경우에는 교육수요를 측정하는 기준재정수요의 측정항목이 될 것이다.

#### iv) 자치단체 재정부족 보정방법 개선

자치단체의 재정부족액을 보정하기 위한 방법으로 법정교부세율을 상향조정하는 방안이 제시되어 왔으나 지방재정확충의 근본적인 방안은 무엇보다도 자치행정에 필요한 자주재원을 확보할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 진정한 지방자치를 실현하기 위해서는 자주재원을 확충할 수 있는 대안들이 마련되고 지방재정조정제도는 이를 보완할 수 있는 역할을 담당해야 할 것이다.

#### v) 특별교부세 개편

특별교부세를 통한 재량적 재정지원을 줄이고 배분내역의 공개를 통한 투명성이 보장되어야 할 것이다. 즉, 정치적으로 이용될 여지가 있는 특정현안수요는 축소 또는 폐지되어야 할 것이다. 또한 사업의 성격상 국고보조금이나 지방양여금 대상사업에 해당하는 경우(예: 시책사업수요)는 특별교부세의 형식보다는 그 목적에 부합하는 수단을 활용하도록 해야 할 것이다.

## 다. 지방교부세법 개정법률안에 대한 검토

국회에 제출된 정부안에 의하면, 지방양여금제도를 폐지하고 지방양여금 대상사업인 도로 정비사업과 지역개발사업(양여금 재원의 58%)에 대하여 지방교부세를 교부하도록 하여 지방교부세 법정교부율을 현행 내국세의 15%에서 18.3%로 상향조정한다. 또한 보통교부세를 현행교부세 총액의 10/11에서 97/100로 확대하고 특별교부세는 1/11에서 3/100으로 축소하며 증액교부세를 폐지한다.

이 법률안은 그동안 지방양여금제도에 대해 정체성문제, 자원확보의 문제, 그리고 대상사업의 부적적성 문제 등이 제기되어 온 점에 비추어 볼 때, 양여금 대상사업 중 지방교부세 형태의 지원이 적합한 사업을 지방교부세로 이관하는 안은 바람직한 방향으로 보인다. 그러나 법정교부세율이 인상되지만 결국 지방양여금이 교부세로 흡수되는 것이므로 자치단체의 전체적인 재정상황에는 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 또한 서울시는 이전재원에 사용되는 비용부담은 같은 반면 현행제도 하에서나 개정법률안에 의해서나 혜택은 없는 실정이다. 따라서 위에서 논의된 보통교부세 운용상의 문제점을 개선되어야 할 과제로 남게 된다.

특별교부세와 관련하여서는 개정법률안에 의하면 그 규모가 상당히 축소되고 사용용도도 구체적으로 명시하고 있다. 즉, 특별교부세는 ① 기준재정수요액의 산정방법으로써 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때(특별교부세 재원의 1/3), ②보통교부세 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때(특별교부세 재원의 2/3) 교부한다고 명시하고 있다. 따라서 전술한 특별교부세의 문제점에 대한 개선안이 제시되었다고 볼 수 있다.

## (2) 국고보조금제도

### 가. 국고보조금제도의 문제점

#### i) 국고보조금의 기준보조율 차별적 적용

서울시에 대한 국고보조금 기준보조율이 낮아 다른 시·도에 비해 불리하게 지원받고 있다. 즉, 다른 시·도는 총사업비의 70~80% 지원을 받지만 서울시에는 50%이내 밖에 지원되지 않고 있다. 국고보조금지원의 목적이 재정불균형 해소가 아니라 특정사업의 지원을 통해 지역간 과급효과의 내재화에 있으므로 자치단체의 재정상태에 따라 기준보조율이 달리 적용되는 것은 바람직하지 않다. 서울시는 국고보조금 지급대상사업의 대부분을 수행하고 있고 이들 사업에 대한 재정수요 또한 막대하여 타 시·도에 비해 많은 재정부담이 요구되고 있기

때문에 차등지원은 불합리하다.

#### ii) 지하철 건설비 국고보조 차등지원

현재 지하철 건설의 경우 타 광역시는 중앙정부로부터 건설비의 50%, 서울시는 40%를 지원받고 있다. 또한 서울시는 제1기에 2.7%, 제2기에 21%를 지원 받았으나 같은 기간에 기타 광역시의 경우는 평균 33.2%를 지원 받았다. 그리고 광역시의 경우 과중한 재정부담을 이유로 1991 ~ 1997년간 정부지원율 30%에서 50%로 확대하여 소급지원하고 있으나 서울시는 재정여건이 양호하고 지하철 이용수요가 많다는 이유로 제외하였다.

지하철건설사업은 과급효과가 큰 사업으로 국가적인 이해관계도 결부되어 있는 사업이지만 서울시의 경우 과중한 부담을 지고 있다. 서울시 부채의 대부분이 지하철 관련 부채로서 중앙정부의 대규모 지원이 없는 한 계속 증가할 것이며, 현재의 지하철 이용요금의 비현실적 책정으로 서울시 재정의 건전성을 해치는 요인으로 작용하고 있다.

#### iii) 적정사업의 기준미비 및 사업의 지나친 세분화

현재의 국고보조금 대상사업은 성격상 지방재의 성격을 가진 공공서비스를 제공하는데 필요한 사업들이 많고 외부효과를 시정하기 위해 지급되는 보조금은 많지 않다. 또한 분권화의 진행과 더불어 중앙사무의 지방이양이 이루어지면 지방이 자율적으로 처리할 사무의 범위가 넓어질 것이다. 현재 국고보조사사업의 사업용도가 지나치게 세분화되어 있고 다양한 형태의 중앙통제가 가해지고 있어 지방재정의 자율적 운영에 제약을 받고 있다. 따라서 지방에 필요한 사업이 선정되기보다 중앙정부의 시책사업에 한정적으로 지원될 우려가 있다.

#### iv) 기준보조율 부적정 및 미준수

국고보조사사업의 기준보조율은 법적으로 규정되어 있거나 기획예산처 장관 및 예산편성지침에 의해 결정되고 있으며 사업성격이나 여건변화에 따른 기준보조율 적정수준에 대한 분석이 미흡하다. 유사사업이면서 보조율이 다르게 적용되는 경우도 있어 기준보조율의 적정성에 문제점이 있다. 또한 국고보조금 교부시 법정 기준보조율이 지켜지지 않아 지방비를 추가 확보해야하거나 지방비부담이 곤란할 경우는 사업을 중단해야 하는 경우도 발생한다. 2002년도 국고보조사사업의 경우 지방비부담율 평균은 34%이고 서울시는 이보다 높은 52%로 다른 자치단체에 비해 시비부담이 가중되고 있다.

## 나. 국고보조금제도의 개선방안

### i) 기준보조율 차등지원 개선

국고보조금 대상사업은 사업의 성격에 따라 기준보조율이 합리적으로 정해져야 하므로 현재 서울시에 차등 지원되고 있는 기준보조율을 다른 지방자치단체와 동일하게 적용하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 「보조금의예산및관리에관한법률시행령」의 관련조항을 개정해야 한다.

### ii) 서울시 지하철 건설비에 대한 국고보조 확대

서울시의 지하철공사와 도시철도공사가 운영하는 지하철의 경우 서울시민 뿐만 아니라 수도권 주민의 이용도가 높아 파급효과가 크기 때문에 중앙정부의 적극적인 지원이 필요하다. 세계 각국의 대도시 지하철 건설에 대한 국고보조율을 감안하더라도 서울시가 부담하는 막대한 건설비용부담은 개선되어 최소한 다른 광역시와 동일한 보조율을 적용해야 할 것이다(표 4-38 참조).

### iii) 유사사업의 통합 및 지방의 자율성 제고

국고보조사업의 지나친 세분화와 중앙정부의 통제는 국고보조금제도의 경직성을 초래하기 때문에 유사한 사업들을 통합하고 지방자치단체에 재량권을 부여하여 국고보조금 운영의 효율성을 제고하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 이러한 과정에서 현재 논의되고 있는 다양한 형태의 포괄보조금제도에 대한 검토가 필요하다. 특히 사무와 권한의 지방이양에 따른 분권화의 정도에 상응하는 재원이전이 따라야 하는데 지방세의 형태이든지 국고보조금의 형식이든지 지방의 자율적으로 결정하여 효율적인 자원배분을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

<표 4-38> 각국의 지하철 건설과 국고보조율

도 시	국 비	시 비 (주 비)	기 타
뉴 욕	33%	28% (32%)	7%
런 던	75%	25%	-
몬트리올	100%	-	-
오사카	20%	40%	40%
파 리	50%	50%	-
동 경	35%	35%	민간 26%/ 자체 4%

자료 : 배인명(2001), “서울시 재정의 문제점과 대책” p.71.

#### iv) 기준보조율에 대한 개선

국고보조사업의 성격과 대상사업의 효율성 및 효과성 평가에 따라 적정수준의 기준보조율이 설정되고 법정 기준보조율은 반드시 준수하게 하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

### (3) 지방양여금제도

#### 가. 지방양여금제도의 문제점

##### i) 지방양여금 대상단체 선정의 불합리성

서울시와 자치구는 재원을 부담하면서도 양여대상단체에서 제외되고 지방교부세 또한 받지 못하고 있어 형평성 차원에서 볼 때 불합리한 제도적 장치라고 볼 수 있다. 현행 지방양여금 대상사업 중 도로정비사업, 수질오염방지사업 등은 서울시의 행정수요가 타 자치단체보다 월등하게 많고 이러한 사업은 주변지역에 대한 과급효과가 있으므로 중앙정부의 투자가 요구됨에도 서울시나 서울시의 자치구는 지원을 받지 못하고 있다.

##### ii) 대상사업의 부적합성

지방양여금은 지방재정의 형평성을 지향하면서 중앙과 지방의 이해관계가 결부된 지방 SOC사업 확충을 위해 만들어졌으나 지방양여금사업 중 일부는 지방교부세나 국고보조금 대상사업에 적합한 것으로 보고 있다. 즉, 지역개발사업은 지방교부세 형태의 지원이 적합하고 수질오염방지사업, 농어촌개발사업, 청소년육성사업 등은 국고보조에 적합한 대상사업이기 때문에 SOC 확충을 통한 지역의 균형발전을 도모하고자 하는 지방양여금제도에 적합하지 않다.

##### iii) 운영상의 문제점

지방양여금 대상사업이 지나치게 세분화되어 있고 지방비 부담이 높아 지방의 자율성이 제약되고 필요한 사업을 추진하지 못하여 본래의 취지에 부합하지 못하고 있다. 또한 양여금 배분절차가 여러 단계를 거치게 되어 있고 획일적인 기준이 적용되고 있어 자치단체가 지역 실정에 맞는 사업을 적기에 시행하는데 어려움이 있다.



## 나. 지방양여금제도의 개선방안

### i) 지방양여금 대상단체에 모든 자치단체 포함

지방양여금법 제2조 2호의 규정을 개정하여 대상 자치단체에 서울시와 자치구도 포함하도록 하여 서울시에서 재정수요가 많고 지방양여금제도에 부합하는 사업들을 시행할 수 있도록 개선한다. 다만 양여금사업 중 국고보조사업에 해당하는 사업들은 후술하듯이 국고보조사업에 포함시켜 보조금 기준보조율에 대한 차별조항의 개정으로 개선해야 할 것이다.

### ii) 대상사업의 조정

지역균형발전에 적합한 대상사업으로 볼 수 있는 지방SOC사업 외의 사업은 지방교부세나 국고보조금으로 이관하고 현행 지방양여금 대상사업 중 국고보조금사업과 유사한 사업은 통합하도록 한다. 전술한 지방양여금법 폐지안에서는 지방도로정비 및 지역개발사업은 지방교부세로, 수질오염방지 및 청소년육성사업은 국고보조사업으로 이관함을 제안하고 있는데 일견 바람직한 방향으로 보인다.

### iii) 운영상의 개선

사업을 통합하고 지방자치단체에 재량권을 부여하여 제도운영의 효율성을 제고하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 지방비부담을 합리적인 수준으로 낮추어 자치단체가 큰 부담 없이 혜택을 받을 수 있도록 자치단체가 자율적으로 사업을 추진할 수 있는 여건을 조성해주어야 한다. 이를 위해서는 안정적인 재원확보가 필수적이다.

## 다. 지방양여금법 폐지법안에 대한 논의

전술했듯이 지방양여금법 폐지안에 따르면 현행 지방양여금 사업 중 ① 지방도로정비 및 지역개발사업의 재원(양여금 재원의 58%)은 지방교부세로, ② 수질오염방지 및 청소년육성사업(양여금 재원의 33%)은 국고보조사업으로, ③ 농어촌지역개발사업의 재원(양여금재원의 8.8%)은 국가균형발전특별회계를 설치하여 활용하려는 계획을 제시하고 있다. 그동안 지방양여금제도에 대한 논의와 전술한 지방양여금제도의 문제점을 보면 지방양여금 대상사업이 지방교부세나 국고보조금으로 이관되는 것은 일견 합리적인 대안으로 보인다. 다만 그동안의 정체성의 논란에도 불구하고 지방양여금제도가 제도적으로 정착되어 도로사업 등을 통해 지역간 불균형을 해소하는 성과가 있다는 점에 비추어 볼 때, 향후 지방교부세로 교부될 때 사용

용도가 지정되어 있지 않기 때문에 특정분야에 대한 지역불균형 해소는 기대하기 어려울 것이다.

지방양여금 폐지와 관련하여 보다 논란의 대상이 되어 온 것은 지역균형발전특별법안일 것이다. 지방양여금이 자주재정력이 취약한 지방자치단체의 재정확충과 도로정비사업 등을 통한 지역간 균형발전에 큰 성과를 거두었으나 지방재정조정제도를 재편하여 지방양여금법을 폐지하게 됨으로써 이에 상응하여 국가균형발전특별법안이 제출되었다. 국가균형발전특별법은 지역혁신 및 특성화발전을 통해 지방주도의 지역발전을 촉진함으로써 지역균형발전을 실현하고 국가 경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다(법률안 제1조).

국가균형발전사업의 추진을 재정적으로 지원하기 위해 기획예산처 장관이 관리·운영하는 국가균형발전특별회계를 설치하도록 하고 있다. 특별회계의 재원은 ① 법인세, 소득세, 부가가치세의 30/1000에 해당하는 금액, ②주세의 141/1000에 해당하는 금액 (현행 지방양여금의 농어촌지역개발사업), ③ 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, ④ 복권관리기금으로부터의 전입금, ⑤ 수도권정비계획법 제16조의 규정에 의한 과밀부담금 중 회계귀속분 등으로 총 7조 471억원을 예상하고 있다.

국가균형발전특별법안에 의하면 국가균형발전시책을 지역개발시책, 지역혁신과 공공기관 및 기업의 이전시책으로 구분하고 있다. 지역개발시책은 지방자치단체 보조사업 중 낙후지역 및 농어촌지역 개발 관련사업, 지역 사회간접자본시설의 개발 및 확충관련사업, 지역생활문화예술 기반정비 및 확충 관련 사업, 향토산업 육성 및 주민생업 지원 등 지역경제활성화에 관한 사업, 생태·문화·관광자원 등의 개발 및 활용에 관한 사업 등을 포함하고 있다. 지역혁신시책은 지역혁신체계의 구축 및 활성화, 지역전략산업의 육성, 지역대학 육성, 자연과학 기술진흥, 지역문화·관광 육성을 위해 필요한 사항을 포함하며, 공공기관 및 기업의 이전시책은 과밀억제권역에 소재한 공공기업 및 기업에 대한 이전계획을 지원하는 것이다.

지역개발시책사업은 현재의 지방양여금 사업과 국고보조사업을 포함하고 있어 지방양여금 제도가 폐지된다고 전제할 때, 지역개발시책사업과 국고보조금 대상사업과의 관계정립이 이루어져야 할 것이다. 현재로서는 국가균형발전특별회계의 재원조성에 관한 논의만 이루어지고 있을 뿐 대상사업, 지원방법 및 지방재정조정제도와와의 관계 등에 관한 논의는 진행되지 않고 있다. 한 가지 주목할 점은 국가의 지원대상 지역선정에 있어 수도권과 비수도권의 이분법적 사고에서 탈피하여 낙후도 평가를 근거로 합리적이고 객관적인 기준을 적용한다고 되어 있어 구체적인 적용기준과 운용방안의 제시가 기대되고 있다.

## 6. 교육·경찰자치권 확립과 재정분담 방안

### 1) 서론

참여정부의 핵심개혁정책을 담고 있는 3대 특별법안(신행정수도특별법안, 지방분권특별법안, 국가균형발전특별법안 등) 중 하나인 지방분권특별법안은 자치단체의 교육권한 강화와 주민의 참여를 확대하는 교육자치와 자치경찰제를 골자로 하고 있다. 정부는 이에 따라 교육 및 경찰 기능을 지방에 이양할 계획에 있는데, 이러한 기능 이양과 더불어 기존에 중앙정부가 가졌던 재원도 동시에 이전되어야 지방의 교육 및 경찰 기능 수행에 차질이 없을 것으로 전망된다.

본 연구에서는 교육 및 경찰 기능의 지방이양에 따른 합리적이고 바람직한 중앙과 지방간 재원 분담방안을 모색하고자 한다. 지방정부에게 교육 및 경찰 기능이 이양되게 되면 이 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 재원을 확보할 필요성이 제기되는데, 교육 및 경찰 기능의 지방이양에 따른 중앙과 지방의 재원 분담 문제는 기능 이양의 형태가 어떠한 방식으로 진행되는가를 기초로 하여 논의되어야 할 것이다.

따라서 본 절에서는 지금까지 논의되었던 기능 이양 형태 및 방식 중에서 몇 가지 대안을 중심으로 바람직한 재원분담 방안을 제시하고자 한다.

### 2) 기능이양과 재원배분

#### (1) 참여정부의 지방분권 추진 원칙

참여정부는 지방분권을 통해 지역사회·지방정부·중앙정부를 혁신하고 국가의 재구조화 추진, 지방활력을 통한 선진 국가 건설을 지방분권의 비전으로 제시하였다. 지방분권로드맵으로 제시된 내용은 다음과 같다.

#### 가. 지방분권추진 3대 원칙

- 선분권 후보원 원칙 : 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰
- 보충성 원칙 : 주민에 가까운 정부로 우선 배분
- 포괄성 원칙 : 중대단위 사무를 포괄 이양

## 나. 추진 전략

- 선도 과제 우선 추진
  - 중앙권한의 획기적 지방이양
  - 획기적 재정분권 추진
- 정부혁신 작업과 연계 추진
  - 지방정부의 자발적 혁신과 연계
  - 중앙정부의 행정개혁, 전자정부 실현, 재정세계 개혁 등과 연계
- 중앙부처의 자발적 참여 유도
  - 혁신과 기능이양에 대한 인센티브체제 구축
- 국민적 공감대 확대
  - 정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론 수렴

### (2) 기능 이양에 따른 자원배분 원칙

일본 등의 지방분권 추진에서 얻을 수 있는 시사점과 현재까지 논의되고 있는 교육 및 경찰 기능 지방이양을 참고로 하여, 본 연구에서는 다음과 같은 3가지 자원 배분 원칙을 제안하고자 하는데, 현재까지의 상황으로는 교육 및 경찰 기능의 핵심적인 부분은 계속 중앙정부에 남아 있기 때문에 다음과 같은 원칙이 자원 분담에서 지켜져야 할 것으로 생각된다.

### 가. 기능이양 방식에 근거한 자원 분담(동등보상의 원칙)

교육 및 경찰의 지방이양의 형태에서 실질적인 권한이 중앙에 남아 있는 경우라면, 지방에 추가적인 자원부담을 요구하여서는 안 된다. 즉 이 경우에는 국가사무를 지방정부가 수행하는 것으로 보아야 하기 때문에 전액 국가가 비용을 부담하여야 한다. 현재 교육 및 경찰기능의 지방 이양과 관련하여 실질적인 권한은 그대로 중앙에 남아 있는 형태로 될 가능성이 높기 때문에 형식적인 교육 및 경찰기능의 지방이양을 명목으로 지방정부에 추가적인 부담을 요구하는 것은 불합리하기 때문이다.

## 나. 실질이전의 원칙

기능 이양으로 지방정부에게 행정책임을 지우는 경우, 이러한 책임을 감당할 수 있는 재원이 지방정부에 보전되어야 한다. 즉 지방정부에 새로이 부과되는 책임에 상응하는 재원을 이전하여야 하는 것으로 기존에 교육 및 경찰 기능 수행을 위해 중앙정부가 가지고 있던 재원이 그대로 지방에 이전되어야 한다.

## 다. 책임전가방지의 원칙

정부간 기능이양이 한 정부의 재정적 부담을 다른 정부에 전가하는 수단으로 이용되어서는 안된다. 만일 그 동안 과소투자 되었던 기능을 지방에 이양하는 경우는 기존의 과소투자에 대한 자원보조도 고려하여야 한다.

최근 교육 및 경찰부문에 대한 중앙정부의 지출은 감소하는 경향을 보이고 있는데, 이러한 상황을 회피하기 위한 수단으로서 교육 및 경찰기능의 지방이양이 추진되어서는 안될 것이다. 예로서 교육부문에 대한 중앙정부 부담은 교육세가 신설되기 이전으로 돌아가고 있는 상황에서, 지방세분 교육세를 지방으로 내려주었기 때문에 지방도 어느 정도 신규로 재원을 교육부문에 추가로 지출하여야 한다는 주장은 설득력이 없다.

교육 및 경찰기능을 지방에 이전하면서 재정적인 책임을 전가하지 않으려면, 최근 몇 년간 과소 투자되었던 교육 및 경찰 부문에 대한 예산도 고려하여, 단기적으로는 더 많은 재원이 지방에 배분되어야 할 것이다.

## 3) 교육재원과 교육세 개편 논의

### (1) 우리나라의 교육재원구조

#### 가. 개요

중앙교육재정과 지방교육재정으로 구분되는데 우리나라의 경우 지방교육재정이 성격이나 규모 면에서 주축을 이루고 있다. 일반적으로 지방교육재정이란 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 소요되는 경비를 조달하고, 조달된 경비를 지출하는 일체의 공공경제 활동을 의미하고, 지방교육재정의 범주에는 지방자치단체가 설치·경영하는 공립의 각급 학교 재정과 고등학교 이하 사립학교의 재정지원도 이루어지고 있어 사립학교재정까지도 포함되어 있기 때문에 지방교육재정은 우리나라 공·사립 각급 학교의 학교교육비와 학교 운영지원비(육성회비) 회계까지 포함하게 된다.

지방교육재원은 지방자체단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는데 필요한 경비의 조달 원천이라 할 수 있는데 현행 지방자치단체 교육비 특별회계의 세입원은 국가부담 수입, 지방자치단체 부담수입이 주축을 이루고 있고, 국가부담수입은 지방교육비특별회계의 주요 재원으로서 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선부담금 및 국고보조금으로 구성되어 있는데 이러한 재원은 교육부 예산으로 편성되며, 전액이 지방으로 이전되고 있다. 지방교육재정교부금은 교육부 예산의 일반회계로부터 이전되고 있으며, 지방교육양여금과 교육환경개선교부금은 특별회계 재원인 지방교육양여금관리특별회계, 교육환경개선특별회계로부터 이전되고 있으며, 국고보조금은 교육부 본부예산에 편성되고 있다.

지방자치단체 일반회계 부담 수입은 법정전입금인 교원봉급부담금, 지방세 지원금 및 담배소비세와 공공도서관 운영 지원비 등의 비법정 전입금이 있으며, 기타 보조금, 부담금 등의 지원금이 있다. 이외에 지방교육비특별회계 재원으로는 입학금 및 수업료 수입, 재산수입, 사용료·수수료 등이 있고, 주민부담 수입 등도 세입원으로 존재하고 있으나, 거의 미미한 수준이라고 할 수 있다.

#### 나. 재원의 성격 및 법적 근거

##### i) 중앙정부 부담 재원

중앙정부 부담 재원은 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선교부금 및 국고보조금으로 구성되고 있는데, 이러한 재원의 성격을 규모 산정 방법, 사용용도, 배분기준 및 법적 근거 등을 중심으로 살펴보면 다음의 <표 4-39>와 같다.

내년부터는 지방교육재정교부금의 재원이 되었던 내국세 총액의 11.8%가 13%로 상향조정되며, 지방교육양여금 재원에도 2000년 9월 정기국회에 제출된 세제개편안에 따르면 변화가 있을 전망이다.

<표 4-39> 지방교육재정 중 국가부담财源의 성격

재원구분	규모	재원구분	사용용도	시·도별지원 배분기준	법적근거
지방교육재정교부금 보급교부금	의무교육기관의 - 교원보급(기본급) - 상여금, 정근수당 등 - 보급기준으로 산정되는 수당 - 기타 예산청장과의 협의된 수당	일반	지방교육재정의 제수요	시·도별 가중학생 수	지방교육재정 교부금법
경상교부금 보통교부금	내국세 총액(지방양여금 제외) 13%의 10/11	일반	지방교육재정의 제수요	시·도별 가중학생 수	지방교육재정 교부금법
특별교부금	내국세 총액(지방양여금 제외) 13%의 1/11	일반	특별교부 목적	시·도별 가중학생 수	지방교육재정 교부금법
증액교부금	국가 예산의 범위 내에서 정하는 금액	일반 또는 목적	지방교육재정의 제수요 및 별도목적	부득이한 재정수요	지방교육재정 교부금법
지방교육양여금	교육세 중 교육환경개선특별회계 전출분을 제외한 전액	일반	의무교육 경비 기타지방 교육재정 수요 총당	전전년도 11월1일 현재의 인구비율	지방교육양여금법
교육환경개선교부금	연간사업규모 7,000억원	목적	노후시설개선 및 교원 편의시설 확충	시·도별 교육환경개선 수요	교육환경개선 특별회계법
국고보조금	국가예산에서 별도로 정하는 금액	목적	보조목적	국고보조금의 수요	지방재정법

ii) 지방정부 부담재원

지방부담 재원은 지방자치단체 일반회계 부담 전입금과 지방교육비 특별회계 자체 부담 재원으로 구분되는데, 그 상세한 내역은 다음의 <표 4-40>과 같다.

<표 4-40> 지방교육재원 중 지방부담 재원 성격

재원구분	규 모	재원구분	사용용도	법적근거
일반회계 전입금 중등교원봉급	의무교육기관외의 공립각급학교 교원의 봉급(기본급), 기말·정근수당 (2001년부터 교직·교과지도·담임·교원보전·주임교사교원특별 수당 추가) - 서울은 100%, 부산은 50% (2001년부터 광역시, 경기도 10%)	일반	중등교원 봉급(공립)	지방교육재정 교부금법 제11조
담배소비세	서울특별시 및 광역시 담배소비세의 45%	일반	지방교육재정의 제수요	지방교육재정 교부금법 제11조
시·도세	시·도세의 2.6% (2001년부터 3.6%로 영구화)	일반	지방교육재정의 제수요	지방교육재정 교부금법 제11조
도서관운영비	도서관 운영비 일부	목적	도서관운영비	도서관진흥법 제22조
기 타	교육위원회와 시·도 의회가 별도심의·의결한 예산액	일반 또는 목적	지방교육재정의 제수요	지방재정법
교육비특별회계 부담금 입학금 및 수업료	당해연도 입학금과 수업료	일반	지방교육재정의 제수요	학교수업료및입학금에관한규칙
기 부 금	사회 각계로부터의 기부금	일반 또는 목적	기부목적에 사용	지방재정법
재 산 수 입	재산매각대, 임대료 수입	일반 또는 목적	지방교육재정의 제수요	지방재정법
이 월 금	전년도순세계잉여금	일반	지방교육재정의 제수요	지방재정법
지방교육채	지방채발행계획에 의한 지방채	일반 또는 목적	지방교육재정의 제수요	지방재정법
잡 수 입 등	예금이자 등 잡수입	일반	지방교육재정의 제수요	지방재정법

## (2) 최근 교육세 개편 논의<sup>32)</sup>

### 가. 교육세 제도

교육세제도는 초·중등학교의 과밀학급, 초등학교의 과대규모화 및 2부제수업, 그리고 각급 학교시설의 노후화 등 심각한 문제를 해결하기 위한 재원마련을 목적으로 1982년에 신설되었다. 처음에는 5년을 시한부로 하는 목적세 형태로서 학교시설과 교원들의 처우를 개선하는데 소요되는 재원을 확보하는 것을 목적으로 하였으나, 교육환경의 개선을 위한 시설확충과 교원처우개선은 일거에 해결될 수 있는 문제가 아니므로 두 차례에 걸친 시한의 연장 끝에 1990년 방위세의 폐지와 함께 방위세재원의 일부를 교육세 재원으로 이전하여 교육세를 영구세로 전환하게 되었다.

32) 이하의 내용은 재정경제부 보도자료(2000년 9월)를 참조하였음.



1990년에는 기존의 이자·배당소득이 교육세에서 제외되었으며, 방위세 재원의 일부가 교육세로 흡수되었다. 구체적으로 보면 주세와 특별소비세에 부가되었던 방위세가 교육세로 전환되었으며, 또한 재산세를 비롯하여 기존의 방위세 부가대상이었던 지방세 6가지 세목(등록세, 경주·마권세, 주민세 균등할, 재산세, 종합토지세, 자동차세)이 그대로 교육세 재원으로 흡수되었다. 이에 따라 1991년 교육세 규모가 전년에 비해 200% 정도 증가하였으며, 현재 교육세수입은 전액 지방양여금으로 인구비례에 따라 지방교육자치단체에 이전되고 있다.

한편 1995년 교육개혁을 통해 교육재정규모가 GNP 5% 수준으로 늘리기 위해 교육세의 과표가 2000년까지 한시적이기는 하지만 대폭 확충되었음. 우선 국세 중 휘발유와 경유소비에 부과되는 교통세와 등유에 부과되는 특별소비세가 추가되었고 지방세 중에서 경주·마권세의 세율이 기존 20%에서 50%로 인상되었으며 담배소비세가 추가되었음. 따라서 교육세가 부과되는 본세의 세목 수는 기존 9개에서 11개로 늘어나게 되었다.

#### 나. 2000년 9월 세제개편(안)의 개요

교육부는 공교육 내실화 계획에 따라 공교육 정상화와 교육여건 개선 등을 위해 총 34조 3천억원을 2000년부터 2004년에 투자할 계획이며, 이 중 6조 4천억원(연 1조 6천억원)을 교육세 인상 등을 통해 조달할 계획에 있다. 금번 세제개편안은 교육서비스의 획기적 개선과 교육재정의 효율성을 제고하기 위하여, 교육재정과 지방재정의 연계를 통해 자치단체장이 교육서비스 질 향상과 교육재정 확충에 적극적인 역할과 책임을 담당할 수 있는 방향을 모색하고 있다. 교육재정 확충을 위한 세제개편(안)의 구체적 내용은 다음과 같다.

- 2000년 말까지 한시세인 일부 교육세 시한 연장
- 국세 측면에서 에너지세제 개편과 세정개혁 등 중기세수 증가로 확보되는 재원을 활용하여 교육재원 추가 확충
- 지방세 측면에서는 지방세분 교육세를 지방교육세로 전환하고 탄력세율 허용 및 일부 세율을 인상하는 세제개편(안)을 제시

#### 다. 2000년까지 한시세인 교육세 시한 연장

등유분(특별소비세) 교육세, 교통세분 교육세, 담배소비세분 교육세, 경주·마권세분 교육세(당초 2001부터 50%→20%로 환원) 등을 재원으로 하는 교육세를 2005년까지 연장하였다.

## 라. 추가적인 교육재원 확보 방안

2001년부터 2004년까지 연간 1조 6천억원의 교육재원을 확보하기 위하여, 구세 측면과 지방세 측면에서의 교육재정을 확충하였다.

### i) 국세 측면에서의 교육재정 확충

현재 국세분 교육세는 특별소비세액의 30%, 15%(등유), 금융·보험업자 수익금액 0.5%, 교통세 세액의 15%, 주세액의 10%, 30% 등인데, 여기에 수송용 LPG, 중유분 특소세를 한시적(2005년까지)으로 과세대상에 추가(세율은 특별소비세액의 15%)하고 에너지세 개편, 세정 개혁 등에 따라 추가되는 재원을 활용하여 교육재원을 확충하였다.

### ii) 지방세 측면에서의 교육재정 확충

현행 7개 세목인 지방세분 교육세(등록세액의 20%, 균등할주민세액의 10%, 25%, 재산세액의 20%, 종합토지세액의 20%, 담배소비세액의 40%, 경주·마권세액의 50%, 자동차세액의 30%)에 대해서는 지방세법으로 이관하여 지방교육세로 전환함과 동시에 50%내에서 탄력세율을 허용하고, 일부 세목의 세율 인상도 제시되고 있는데, 담배소비세액은 40%에서 50%로, 경주·마권세액은 50%에서 60%로 인상하였다.

## (3) 지방교육재정 현황

지방교육재원은 <표 4-41>에서 보는 바와 같이, 2003년도 예산을 기초로 그 규모는 25조 8,541억원이다. 그 구성은 국가부담 수입이 약 72%를 차지하고 있으며, 지방이 약 28%를 차지하고 있다. 국가부담의 주요 내역은 지방교육재정교부금과 지방교육양여금이며, 두 재원이 국가부담에서 차지하였던 비중을 보면 1991년부터 지방교육재정교부금의 비중이 계속 감소하여 1991년의 73.7%에서 2000년의 59.1%로 낮아졌다가, 2001년 76.2%, 2002년 76.8%, 2003년 77.4%로 다시 증대되고 있으며, 지방교육양여금의 비중은 91년 26.2%에서 2000년 35.6%로 꾸준히 증대하고 있다.

<표 4-41> 연도별 지방교육비 특별회계 자원 내역

(단위 : 백만원)

계	합계	국고부담					지방부담		
		계	교부금	지방교육 양여금	교육환경 개선지원금	보조금	계	자체수입	전입금
1977	476,265	366,690	361,991	-	-	4,700	109,575	97,956	11,619
1978	626,225	477,323	468,070	-	-	9,253	148,903	134,096	14,906
1979	822,976	653,496	643,682	-	-	9,814	169,480	149,015	20,464
1980	1,074,163	845,271	833,669	-	-	11,602	228,892	203,249	25,643
1981	1,432,230	1,114,323	1,102,698	-	-	11,625	317,907	289,733	28,174
1982	1,981,485	1,474,408	1,465,456	-	-	8,952	507,077	474,721	32,356
1983	2,242,073	1,629,335	1,629,068	-	-	267	612,738	564,313	48,425
1984	2,366,539	1,713,262	1,709,582	-	-	3,680	653,277	607,890	45,388
1985	2,644,861	1,949,389	1,948,609	-	-	780	695,472	640,484	54,987
1986	2,956,062	2,215,064	2,212,512	-	-	2,552	740,998	677,001	63,997
1987	3,226,736	2,445,244	2,442,408	-	-	2,836	781,492	709,912	71,580
1988	3,705,991	2,839,999	2,835,997	-	-	4,002	865,992	779,657	86,335
1989	4,320,318	3,146,632	3,136,907	-	-	9,725	1,173,686	861,863	311,823
1990	5,023,490	3,797,099	3,792,744	-	-	4,355	1,226,391	891,107	335,284
1991	6,660,501	5,487,683	4,046,623	1,438,238	-	2,822	1,172,818	786,681	386,137
1992	7,977,919	6,787,858	5,001,605	1,770,384	-	15,869	1,190,061	769,569	420,492
1993	9,345,520	7,811,451	5,434,122	2,377,329	-	-	1,534,069	1,114,037	420,032
1994	10,675,190	8,861,019	6,285,278	2,566,119	-	9,623	1,814,171	1,188,690	625,481
1995	12,251,423	10,269,367	7,208,983	2,986,982	-	73,401	1,982,057	1,298,388	683,669
1996	15,302,020	12,698,520	8,480,086	4,113,634	-	104,800	2,603,500	1,541,700	1,061,800
1997	18,048,420	15,343,720	9,960,854	5,271,766	-	111,100	2,704,700	1,605,100	1,099,600
1998	18,122,054	15,416,309	9,024,048	5,518,625	700,000	173,636	2,705,745	1,512,315	1,193,430
1999	15,658,216	13,035,965	7,661,732	4,617,935	693,505	62,792	2,622,251	1,566,039	1,056,212
2000	19,318,097	14,513,794	8,571,416	5,161,800	700,000	80,578	4,804,304	3,691,122	1,113,181
2001	22,202,554	15,728,761	11,977,852	3,624,401	-	126,508	6,473,792	1,901,962	4,571,829
2002	23,416,160	16,620,918	12,762,224	3,718,400	-	140,294	6,795,241	1,941,255	4,853,985
2003	25,854,105	18,670,293	14,453,179	4,108,208	-	108,905	7,183,812	1,908,282	5,275,530

자료 : 교육부. 2003. 「교육통계연보」

그러나 <표 4-42>에서 보는 바와 같이, 2000년도를 기점으로 지방교육재원의 구성은 전년도

와 비교하여 볼 때 국가의 부담이 줄어들고, 지방의 부담이 크게 늘어나고 있으며, 2003년도 지방교육재원에서 국가와 지방의 부담수준은 각각 72.2%와 27.8%에까지 이르고 있다. 따라서 교육세의 전액이 국가부담으로 잡히고 있는 현 시점에도 국가의 부담이 낮아지고 있는 현실에 비추어 볼 때 지방교육세의 신설과 함께 교육기능을 지방으로 이양하는 것은 국가의 교육비 책임을 지방으로 전가한다는 비판이 있다. 또한 지방세분 교육세가 지방교육세가 되는 경우에는 지방의 교육비 부담이 더욱 증가할 것으로 전망되므로 이에 대한 보완조치가 필요할 것으로 생각된다.

<표 4-42> 지방교육비 특별회계에서의 국가와 지방의 부담

연도	국가부담	지방부담
1977	77.0%	23.0%
1978	76.2%	23.8%
1979	79.4%	20.6%
1980	78.7%	21.3%
1981	77.8%	22.2%
1982	74.4%	25.6%
1983	72.7%	27.3%
1984	72.4%	27.6%
1985	73.7%	26.3%
1986	74.9%	25.1%
1987	75.8%	24.2%
1988	76.6%	23.4%
1989	72.8%	27.2%
1990	75.6%	24.4%
1991	82.4%	17.6%
1992	85.1%	14.9%
1993	83.6%	16.4%
1994	83.0%	17.0%
1995	83.8%	16.2%
1996	83.0%	17.0%
1997	85.0%	15.0%
1998	85.1%	14.9%
1999	83.3%	16.7%
2000	75.1%	24.9%
2001	70.8%	29.2%
2002	71.0%	29.0%
2003	72.2%	27.8%

자료: <표 4-41>에서 재정리

#### 4) 교육자치와 재정분담

교육부문의 지방이양과 관련하여서는 교육행정과 일반행정의 통합, 교육행정과 일반행정의 분리를 통한 교육행정의 분권화 추진, 그리고 양자의 중간적인 성격을 가지는 교육행정과 일반행정의 연계 강화 등의 세 가지 방안이 논의되었으나, 현재로서는 세계개편(안)에서 보는 바와 같이 지방행정과 일반행정의 연계 강화로 교육기능의 지방이양이 구체화되고 있다.<sup>33)</sup>

여기에서는 세 가지 방안에 대해 간단히 살펴보고 여기에서 제기되었던 재원 분담방안을 살펴보고, 마지막으로 현재의 세계개편(안)에 대응한 지방의 대응 논리를 모색하고자 한다.

##### (1) 교육행정과 일반행정의 통합

이 방안은 지방교육행정체의 분리에 따른 현실적인 문제점이 많으므로 교육행정과 일반행정의 통합을 통하여, 행정기관간의 내부거래비용을 줄임과 동시에 교육과 행정부문을 통합하여 보다 거시적인 안목으로 행정을 수행할 수 있음을 논거로 교육행정과 일반행정을 통합하는 안이라고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

##### 가. 교육행정과 일반행정 통합의 내용

지방자치단체의 장 아래에 교육행정기관을 담당하는 보좌기관(예컨대 교육담당부시장(부지사) 혹은 교육국장)을 설치하고, 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 하여 현재의 비효율을 해소하자는 것이다. 현재는 교육위원회에서 의결한 사항 중 조례안, 예산안 및 결산, 특별부가금 사용료 수수료 분담금 가입금의 부과 징수, 기채안에 관한 것은 교육위원회의 의결을 거쳐 다시 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있다.

이러한 과정에서 교육위원회는 지방의회의 소위원회와 같은 기능을 수행하고 있기 때문에 이로 인한 시간적, 비용 인력의 낭비가 적지 아니함. 이를 극복하기 위한 방안으로서는 여러 가지가 고려될 수 있겠으나 독일이나 영국의 경우처럼 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 개편하는 방안이 통합안의 골자라고 할 수 있다. 즉, 일반지방행정의 의결기관인 지방의회와 지방교육행정의 의결기관인 교육위원회는 업무의 중복이 많으므로 양자의 통합을 추진하는 것이라고 할 수 있다.

33) 2003년 정부혁신지방분권위원회에서 발표한 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」은 이러한 지방행·재정의 연계강화를 지향하고 있음.

34) 자세한 내용은 이기우(2000) 참고

#### 나. 교육행정과 일반행정 분리로 인한 문제점

교육행정과 일반행정이 분리되면 지방교육문제에 대한 정치적인 무책임성 조장되고, 교육행정과 일반행정과의 연계가 곤란하게 되고, 비용이 증대되며, 업무처리가 지연된다는 점이 문제점으로 지적된다.

#### 다. 재정분담 방안

교육행정과 일반행정의 통합에 따른 재정적인 방안으로서 1) 지방교육양여금 폐지, 2) 지방교육재정교부금 조정, 3) 교육세 지방세분 지방세 본세 통합, 4) 지방교육비 수입의 참가, 5) 교육국고보조금의 지방국고보조금으로의 통합이 제시되고 있다(국중호 1998). 그러나 기초자치단체에까지 이를 확대하는 경우 52개 교육청이 신설되기 때문에 행정비용의 과다가 예상되므로 광역시와 도를 분리하여 도에서만 교육자치 확대시 9개 교육청 신설이 가능하다(안종석 2000).

#### (2) 교육자치의 실현: 통합에 대한 반대<sup>35)</sup>

##### 가. 예산의 절감에 대한 반박

이 주장은 교육자치를 실현하자는 주장은 지방교육자치를 일반자치에 통합하여 지방교육재정에 대한 책임을 지방자치에 일임한다는 내용에 대하여 중앙정부가 국가의 재정부담을 덜어보겠다는 것으로 파악한다.

지방교육자치와 일반자치의 통합으로 인하여 재정절감이 가능한 부분은 시·도교육청의 총무과와 행정과, 회계과 등 일반자치와 업무가 중복될 수 있는 부서의 인원을 약간 줄일 수 있다는 것이 전부임. 그 줄일 수 있는 인원은 수 십명에 불과해 전체 교육재정규모에 0.1%에도 훨씬 미치지 못할 것이라는 주장이다.

또한, 지방자치단체는 지방교육투자에 투자를 적게 할 것이기 때문에, 지방교육자치가 일반자치와 통합될 경우 지역간 재정자립도 불균형은 더욱 심화될 것이고, 재정자립도의 차이에 따라 지역간 교육환경의 차이가 발생하는 역작용이 발생할 것이라고 주장한다.

---

35) 자세한 내용은 김홍렬 (2000) 참고.

### (3) 연계 강화 방안

현재로서는 구체적으로 연계가 어떤 식으로 되는지에 대한 것은 없지만, 부교육감의 시도지사 임명, 시장 및 도지사의 당연직 교육위원회 등이 거론되고 있다. 이는 정치적으로 실현 가능한 교육부문 기능재배분 구도에 관심이 있는 것이라고 할 수 있다.<sup>36)</sup> 세제개편(안)에서도 보듯이 교육세를 폐지하지 않고 지방세분 교육세는 지방세에 흡수하는 방안 등이 제시되고 있다.

### (4) 기타 교육재정에 관한 논의

이외에 교육재정에 관한 논의로는, 교육세를 폐지하고 지방교육세 신설, 지방정부 세입의 일정부분을 지방교육비특별회계 제도에 전입하거나, 지방교육재정교부금은 지방교부세와 별도로 존치하고, 지방교육양여금이 폐지되는데 따른 지방교육재정교부금의 형평화 효과 제고를 위한 공식의 개편 주장(박정수 1999), 통합의 안으로 교육재정을 일반회계에 통합·운영하거나, 특별회계로 독립·운영(지방예산의 일정분을 교육비특별회계로 분리)하는 안(임성일 1997) 등이 있다.

지방교육세 도입 방안에 관한 기존 주장들을 대체로 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 재산과세 형태의 지방교육세: 종합토지세를 비례형 지방토지세와 누진형 종합토지세로 이원화하고 지방별로 지방토지세의 과표율을 현실화하고 재정지출의 자율권 부여
- 지방소득세 형태의 지방교육세 : 주민세 균등할 인상, 소득할 세율 인상, 주민세 소득할을 공유
- 지방소비세 형태의 지방교육세 : 부가가치세에 부가하여 지방교육세화
- 교육비 격차 보완 : 지역별 교육비 총액의 차이를 기준재정수요산정에 포함.
- 지방교육재정특별회계 활용방안으로 지방세수입 총액 또는 선별적인 지방세수입금액에 일정비율을 곱하여 지방교육재정특별회계 전입

36) 이러한 측면에서 김흥주(1999)의 연구도 연계강화 방안으로 볼 수 있지만, 재정적인 측면에서 보면 이 연구는 지방의 부담만을 강조하는 경향이 있음.

## 5) 자치경찰제와 재원분담

### (1) 경찰예산 체계 및 현황

현행 국가경찰예산은 일반회계(경찰청 소관 예산), 국유재산관리특별회계(경찰청 소관 예산), 자동차교통관리개선특별회계(경찰청 소관) 등으로 구분되며, 1991년 경찰청 발족과 함께 경찰예산은 독자적인 편성권한을 확보하였다. 국유재산 또는 정부시설에 해당하는 경찰관서의 증개축 등 시설관련 경비는 국유재산관리특별회계로 편성·집행하고 있으며, 교통안전 시설사업은 응익원칙 또는 수익자부담원칙에 따라 별도의 재원을 마련하여 사업을 운영하는 것이 합리적이기 때문에 이를 자동차교통관리개선특별회계로 구분하여 경찰청에서 독자적으로 예산을 편성하여 집행하고 있다.

그 동안 지방자치단체로부터 일부 지원금을 받아왔으나, 1996년부터 이를 대부분 국비로 전환하였고, 현재에는 서울시에서 일부를 지원받고 있을 뿐이고 지방자치단체로부터 지원받고 있는 일부 경비는 경찰청 예산으로 편성되지 않고 있다. 경찰예산 규모 현황은 <표 4-43>과 같다.

<표 4-43> 경찰예산 변화추이

(단위 : 억원, %)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
합(A)	17,643	20,625	23,599	26,085	29,363	34,019	36,078	34,833	34,754	36,744	43,847	49,279
증가율	24.4%	16.9%	14.4%	10.5%	12.6%	15.9%	6.1%	-3.5%	-0.2%	8.2%	19.3%	12.4%
일반회계	17,002	19,766	21,858	24,396	27,388	31,732	33,678	32,711	32,557	34,566	4,332	43,169
국유재산 관리특별 회계	641	859	1,071	855	1,090	1,309	1,458	1,152	1,203	880	1,065	1,102
자동차 교통관리 특별회계	-	-	670	834	885	978	942	970	994	410	1,580	4,100
정부예산 (B)	313,823	332,000	380,500	432,500	499,879	579,621	675,786	755,800	836,852	887,363	941,246	1,096,297
증가율	27.2%	5.8%	14.6%	13.7%	15.6%	16.0%	16.6%	11.8%	10.7%	3.3%	6.1%	16.5%
A/B	5.6%	6.2%	6.2%	6.0%	5.9%	5.9%	5.3%	4.6%	4.2%	4.2%	4.6%	4.5%

자료 : 경찰청. 2003. 「경찰백서」



<표 4-43>은 정부예산 대비 경찰예산이 최근 감소하고 있는 것을 보여주고 있으며, <표 4-44>는 총범죄 발생건수, 검거건수와 경찰관수를 비교한 것으로, 전체적으로 보면 1993년 이후 경찰관 1인당 처리해야 하는 총범죄 발생건수가 계속 증가하고 있음을 보여주고 있다.

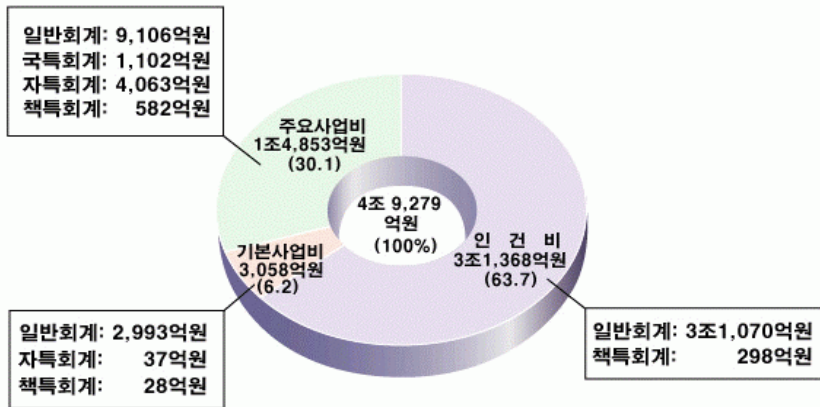
<표 4-44> 범죄, 인구, 경찰관수

(단위 : 건, 명, %)

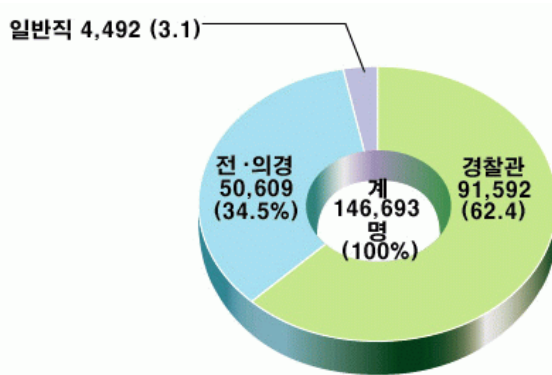
구분	총범죄		인구	인구10만명당 범죄발생건수	경찰관수(B)	(A/B)
	발생건수(A)	검거건수				
1989	1,043,901	917,970	42,449	2,459	70,551	14.8
1990	1,147,752	1,049,005	42,869	2,677	80,026	14.3
1991	1,185,648	1,090,413	43,296	2,738	84,931	14.0
1992	1,210,786	1,107,818	43,748	2,767	89,902	13.5
1993	1,304,349	1,248,010	44,194	2,951	90,108	14.5
1994	1,309,326	1,184,208	44,642	2,932	90,558	14.5
1995	1,329,694	1,202,059	45,093	2,948	90,639	14.7
1996	1,419,811	1,287,260	45,525	3,117	87,419	16.2
1997	1,536,652	1,398,384	45,954	3,341	89,629	17.1
1998	1,712,233	1,579,728	46,287	3,690	90,515	18.9
1999	1,654,064	1,574,902	46,617	3,494	90,623	18.3
2000	1,739,558	1,543,219	47,008	3,700	90,670	19.2
2001	1,860,687	1,642,118	47,343	3,930	90,819	20.5
2002	1,833,271	1,694,342	47,639	3,848	91,592	20.0

자료 : 경찰청. 2003. 「경찰통계연보」

2002년도 경찰예산은 이 전해보다 12.4% 증가된 총 4조 9,279억원으로 정부예산의 4.5%를 차지하고 있다. 2002년도 예산내역을 살펴보면 일반회계중 인건비가 63.0%, 주요사업비가 18.5%, 기본사업비가 6.1%, 기타 국유재산관리 특별회계와 자동차교통관리개선 특별회계, 책임운영기관 특별회계가 12.4%를 차지하고 있음을 알 수 있다.



경찰인력은 2002년 말 현재 총 146,693명으로 이중 경찰관이 91,592명(62.4%), 전·의경이 50,609명(34.5%), 일반직 등이 4,492명(3.1%)으로 구성되어 있고, '경찰관 1인당 담당인구'는 527명으로 선진 외국과 비교해 보면 여전히 경찰인력이 부족한 것으로 나타나고 있다.



각 지방경찰청별 인원과 예산의 경우는 대외비 사항이기 때문에 자료 입수가 불가능하여 그 분석을 실행할 수 없었으나, 현재 경찰청 소관 일반회계 세출예산 중 지방경찰청 행정 예산이 대부분 지방경찰청 행정의 예산으로 이전되어야 할 것으로 보인다.

## (2) 자치경찰제의 추진 경위

자치경찰제는 국민의 정부가 출범한 1998년 “국민의 정부 100대 국정과제”로 선정되어, 경찰의 정치중립화와 지방자치경찰제 실현을 위해 국무총리 산하에 국가경찰위원회와 각 시·도지사 산하에 시·도경찰위원회를 설치, 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 이원화하는 것으로 추진되기 시작했다.

### 가. 자치경찰제 시안 (1998년 12월 7일 자치경찰제도 공청회)

중앙단위의 국가경찰을 두고 광역자치단체를 단위로 지방자치경찰제를 도입하고, 자치경찰을 국가 및 지방경찰위원회가 지휘·통제하는 이유는 경찰의 정치적 중립을 보장하고 국민 편의 위주로 치안서비스를 제공하기 위한 것이다.

#### i) 조직

중앙과 지방의 통합경찰 체제를 도입해 중앙은 국가경찰, 지방은 자치경찰로서 특별시·광역시·도 등 광역자치단체를 단위로 실시하고, 국가경찰은 정보와 보안 등 국가의 주요 업무를 맡고 긴급·대형사태 발생시 지방경찰을 조정, 통제할 수 있고, 지방경찰은 교통, 경비, 방범 등 주민들의 치안업무를 담당하도록 분담한다.

중앙의 국가경찰조직도 개편해 경찰의 정치적 중립을 보장하고 경찰행정의 공정성을 담보할 수 있도록 국무총리 소속하에 민간인으로 구성, 상대적 독립성을 지닌 국가경찰위원회를 설치한다.

#### ii) 인사

경찰청장은 국가경찰위원회 제청을 거쳐 국무총리의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하고, 시·도 경찰청장 소속 경찰관 가운데 경정 이상은 국가공무원으로 해 국가경찰위원회에서 임명하고, 경감 이하의 지방공무원으로 신분을 이원화한다. 시·도 경찰청장 소속의 경감이하 경찰관에 대해서는 시·도 경찰청장의 제청으로 경찰위원회의 동의로 시·도 지사가 임명한다.

#### iii) 예산

방안이 확정되지는 않았지만 지방경찰은 자치단체 부담을 원칙으로 하되 모자라는 부분은 시·도간 재정자립도를 감안해 국가에서 보조하는 방안으로 추진한다. 자치경찰 실시단위를

광역자치단체 이상으로 한 것도 시·군·구 등 기초자치단체의 경우 재정상태가 열악한 탓에 예산의 독자성이 확보된 광역자치단체에서 우선 실시하고 점차 넓혀가는 방향으로 추진하자는 것으로 볼 수 있다.

#### iv) 문제점 논의

지방자치경찰제를 실시하면 대형 강력범죄나 조직범죄가 발생하면 책임, 관할 구역문제가 발생해 지금처럼 일사불란하게 대처하기가 어렵다는 문제점이 제기된다. 대형 범죄일 경우 중앙과 지방이 연계될 가능성이 많은데 국가경찰이 이를 효율적으로 통제하기가 쉽지 않다는 맹점을 어떻게 해결하느냐가 관건이라고 할 수 있다.

또 경감이하 인사권을 자치단체장이 갖게 되어 지방자치단체장이 경찰 하위조직을 정치적으로 활용할 수도 있는 만큼 국가경찰이 지방경찰을 통제하는 수단도 마련해야 할 것이다.

### 나. 지방분권 추진 로드맵에서의 자치경찰제

참여정부의 정부혁신지방분권위원회는 「지방분권 추진 로드맵」에서 자치경찰제도 도입을 위한 기본방향을 제시하고, 2005년까지 지방자치경찰제 도입방안을 마련·확정하기로 결정하였다. 그 내용은 다음과 같다.

- 지역특성에 부응하는 치안행정 실현
  - 국가경찰, 자치경찰 역할 분담에 따른 조직, 기구 개편
- 치안행정에 대한 주민참여 확보
  - 주민친화적 서비스 제공
- 치안행정의 종합적 수행
- 지역치안에 대한 자기 책임성 확보

### (3) 자치경찰제 도입에 따른 자원분담 대안

#### 가. 다양한 자원조달 방안

자치경찰제 실시에 따른 소요자원 분담 방안으로 윤광제(2000)는 국세의 지방으로의 이전, 지방경찰교부금의 신설, 지방교부세 활용, 국고보조금 활용 등을 제시하고 있다.

- 국세의 지방 이전 : 소득세 또는 부가가치세를 국세로부터 지방세로 이전하여 지방세의 세목으로 구성하는 것이 자주재원의 원칙하에 자치경찰제의 운영을 위해 바람직
- 자치경찰교부금의 신설 : 지방교부세와 통합적으로 운영하는 안과 분리하여 운영하는 방안
- 지방교부세의 활용 : 자치경찰의 운영에 있어 필요한 재원을 교부한다는 취지하에서 지방교부세를 활용할 수 있음. 다만, 지방교부세의 활용에 있어서 교부세율 조정의 문제와 측정 항목과 수단의 수정 문제가 제기되므로, 이에 대한 적절한 조치가 필요
- 국고보조금의 활용 : 인건비나 경상운영비와 같은 핵심 재원은 국세의 지방세이전, 자치경찰교부금, 지방교부세 등에 의해 지원 받고, 국가와 자치단체간의 공동이해 또는 업무협조 관계가 있는 기능에 대해서는 국고보조금으로 재정지원할 수 있음.

#### 나. 경찰교부금과 국고보조금의 이원화

곽채기(1999)는 자치경찰에 대한 재정조정제도는 경찰교부금과 국고보조금제도로 이원화하는 것이 적절하다는 주장이다. 경찰교부금제도는 전국적으로 표준적인 경찰서비스 수준을 확보하는데 필요한 재원보장 장치로 활용하고, 국고보조금제도는 국가경찰사무의 지방적 집행을 담보하고 국가경찰과 지방경찰간의 공동이해관계 사무의 원활한 수행을 뒷받침하기 위한 장치로 활용하자는 것이다.

현재 일본 경찰에서 활용하고 있는 ‘국고지변금제도’는 100% 국고보조금 형태로 수용하는 것이 합리적이며, 국가경찰과 지방경찰이 공통의 이해관계를 공유하고 있는 사업의 경우에는 50%의 국고보조율을 적용하는 국고보조금으로 운영하는 것이 적절하다고 한다.

경찰교부금제도의 도입 방안으로는 크게 두 가지를 생각할 수 있는데, 하나는 현재 행정자치부에서 운영하고 있는 지방교부세와 통합적으로 운영하는 “통합형”이고, 다른 하나는 지방교부세와는 별도로 국가경찰에서 경찰교부금을 독자적으로 운영하는 “분리형”이다. 단기적으로는 분리형을 채택하는 것이 적절하고, 장기적으로는 통합형이 유리하다.

단기적으로 경찰교부금과 지방교부세를 통합운영하는 것이 어려운 이유는 경찰의 독립성 확보를 제약할 수 있다는 이유 외에도 현행 지방교부세제 하에서는 경찰교부금을 교부받아야 할 서울, 경기도 등의 광역자치단체들이 불교부자치단체로 지정되어 있기 때문에 지방교부세제도의 배분방식을 근본적으로 개편하여야 하기 때문이다.

단기적 대안으로 분리형을 수용하여 경찰교부금제도를 지방교부세와 분리하여 국가경찰에서 독자적으로 운영할 경우 경찰교부금 재원을 확보하기 위하여, 동등보상원칙에 따라 자치경찰로 이양되어야 할 전체 재원 중에서 자체재원화 방안에 따라 지방자치단체에 이양된 재원을 제외한 나머지 금액이 내국세 수입에서 점하는 일정 비율로 설정하는 것이 적절할 것이다.

<표 4-45> 경찰교부금제도 도입 대안별 장단점 비교

구 분	장 점	단점 및 한계
통합형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치의 종합성 확보</li> <li>- 재원확보와 관리의 종합성 확보</li> <li>- 자치단체 지방재정력의 종합적 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경찰의 정치적 중립성 제약</li> <li>- 현행 교부세제도의 불교부자치단체제도로 인한 내재적 한계</li> <li>- 재원관리의 전문성 제약</li> </ul>
분리형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경찰의 정치적 중립성 확보</li> <li>- 재원관리의 전문성, 자율성, 독자성 확보</li> <li>- 대안의 실행가능성이 상대적으로 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치의 종합성 제약</li> <li>- 자치단체 재정력을 종합적으로 고려한 재원배분의 어려움</li> </ul>

이 후 내국세 수입의 일정 비율로 할당된 재원을 가지고, 국가경찰에서 각 지방청별로 구체적으로 배분하는 몫을 산정하면 될 것이다.

국가경찰과 자치경찰간 재원배분에서는 형식적 재원배분과 실질적 재원배분 수준을 결정하여야 한다. 형식적 재원배분은 국가경찰과 자치경찰이 각자 일차적인 지출결정권을 행사할 수 있는 재원배분 수준을 의미하고 이것이 결정되면, 자치경찰 사무를 수행하기 위해 지방자치단체(지방경찰청 단위)에서 자체재원으로 직접 확보해야 할 재원을 보장하기 위한 일부 국세(세원)의 지방세 이양 규모를 도출할 수 있을 것이다. 실질적 재원배분은 (경찰)재정조정제도를 통해 국가경찰에서 지방경찰로 재원이전이 이루어진 다음에 최종지출 단계에서 국가경찰과 지방경찰에서 직접 지출되는 재원 배분이다.

자치경찰제가 도입될 경우 특별회계의 지출대상 업무가 자치경찰사무로 배분될 것이기 때문에 관련 자동차교통관리특별회계 세입예산은 전액 지방청으로 이양된다. 지방청 인건비는 자체재원으로 확보되어야 하고, 경찰직 초과근무 수당(본청 기준경비 중 수당), 특별방법 수당(경찰행정 중 외근경찰관리), 피복비, 지방경찰청 기준경비, 지방경찰청 경상사업비 등의 순으로 자체재원으로 충당할 필요성이 있다.

국세 수입의 지방세 이양 과정에서는 최대한 자치경찰예산 범주로 분류된 경비항목들을 모두 자체재원으로 충당할 수 있을 정도의 재원을 지방에 이양하는 것이 바람직하나, 국세 중에서 단위 세목으로 분리하여 지방세로 이양하는 세수입 규모가 충분하지 못할 경우에는

최소한 지방청의 기본인건비는 자체적으로 조달할 수 있을 정도의 세원 이양은 필요하다고 할 수 있다.

#### 다. 중앙-지방 분담론

자치경찰에 소요되는 경비 중 국가에서 부담해야 할 사항에 대하여는 법률에 근거를 규정하고 세부 내역은 대통령령으로 정하여야 하는데, 자치경찰에 대하여 국가가 재정을 부담해야 할 기준은 예컨대 경정 이상 경찰관의 인건비, 경찰교육, 통신, 주요장비에 소요되는 경비, 범죄감식, 범죄통계에 소요되는 경비, 국가안보에 관계되는 범죄 및 특수범죄 수사비, 기타 법령으로 정하는 사항 등을 예시할 수 있다. 이 경우 시·도의 재정여건을 감안하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 국고에서 일정 수준을 보조할 수 있는데, 일본의 경우 지방직 경찰관의 봉급, 피복비 등의 10분의 5를 보조하고 있다.

원칙적으로 국가부담 경비를 제외하고는 자치경찰의 소요경비에 대하여 당해 시·도가 부담하여야 하는데, 예컨대 지방청 근무 경감 이하 경찰관에 대한 인건비, 경찰관서의 신설·유지·관리·운영에 관한 경비 등을 둘 수 있으며, 지방자치단체가 부담하는 경비의 범위 및 기준에 대해서는 대통령령으로 따로 정할 수 있다(정균환, 1998).

#### 라. 광역 지방정부 부담원칙론

시·도 경찰에 소요되는 경비는 당해 시·도에서 부담함을 원칙으로 하고 재정자립도를 감안하여 당분간은 국가가 예산의 범위 안에서 시·도 경찰의 경비를 보조하도록 하되, 궁극적으로는 지방자치단체에서 부담하도록 한다(최응렬, 1999).

시·도의 일반회계로부터의 전입금, 대통령령이 정하는 범칙금 등 기타 시·도 경찰에 속하는 수입으로 충당하고, 그 중 일부는 시·도 경찰재정교부금법이 정하는 기준에 따라 국가가 당해 시·도에 교부한다. 시·도경찰 소속 경정 이상의 국가직 경찰공무원의 봉급, 기타 급여 및 피복비와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 한다.

시·도 경찰에 소요되는 경비를 국가가 보조하더라도 자치경찰의 운영에 중앙정부의 불필요한 감독을 최소화하기 위해서는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 경비보조는 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 신장시킬 수 있도록 해야 함.

프랑스의 지방분권화법에서는 국가기능의 지방이양에 따른 자원배분에 있어서는 적어도 절반 이상은 세원의 이양에 의해 보상하고, 나머지는 분권화 교부금에 의해 충당하도록 하고 있다. 일본의 경우 자치경찰에 소요되는 경비는 국고지변(100%)경비와 보조금(50% 지급)이 있으며, 영국의 경우 국가에서 51%를 보조금으로 지급하고 있다.

## 6) 교육 및 경찰기능 이양에 따른 자원분담 방안

### (1) 실질적 권한이 유보된 상태에서의 중앙과 지방의 자원 분담

실질적 권한이 유보된 상태에서 교육 및 경찰기능이 이양되는 경우, 기능이양 방식에 근거한 자원 분담 원칙에 의하여 지방정부에게 추가적인 부담을 요구해서는 안되며, 본 연구에서 제시한 기능이양 방식에 근거한 자원 분담 원칙, 실질이전의 원칙, 책임전가방지의 원칙 등에 의해 지방정부가 이양된 교육 및 기능을 수행할 수 있도록 이에 상응하는 재원을 보전하여야 한다. 이러한 측면에서 내년부터 교육에 대한 지방의 부담이 증가되도록 되어 있기 때문에, 교육세의 일부를 지방교육세로 이전하였으니 지방정부도 추가적으로 재원을 더 부담하여야 한다는 것은 책임전가방지의 원칙에 어긋나는 것이라고 할 수 있다.

오히려 그동안 교육과 경찰부문에 대한 예산이 적게 배정되어 왔기 때문에 2000년도 예산보다도 더 많은 재원의 이전이 필요하다고 볼 수 있다. 내년도에 지방교육세가 신설되는 경우 지방교육세 전액을 지방자치단체의 가칭 교육비특별회계로 편성하는 것이 바람직하며 시·도정부 일반회계로부터의 전입은 없어야 할 것이다. 또한 경찰부문에서도 지방정부가 이양된 경찰기능을 수행할 수 있도록 이에 상응하는 재원이 보전되어야 한다.

단기적으로 지방정부가 지방경찰의 봉급을 부담하는 경우에도, 여기에 상응하는 재원으로 부가가치세의 세원을 중앙과 지방이 공유하는 지방소비세 신설이나 시·도경찰재정교부금 제도의 시행을 고려할 수 있는데, 어떠한 경우가 되더라도 실질적인 권한이 중앙정부에 있는 한, 중앙으로부터의 자원 전액을 가칭 지방경찰특별회계에 산입하여 경찰재원으로 사용하여야 하고, 봉급 부족분에 대해서는 중앙에서 보전을 하여야 한다.

### (2) 실질적 권한까지 이양되는 경우의 자원 분담

장기적으로 실질적 권한까지 이양되는 경우의 자원분담은 실질적 역할 분담에 상응하는 자원 배분 원칙에 의거하여, 여기에 상응하는 지방정부 독립재원이 마련되는 것이 바람직함. 이것이 일본의 지방분권 추진에서 나타나고 있는 원칙으로 볼 수 있다.



새로이 이양된 역할에 상응하는 자체재원을 확보시키기 위해서는 국세와 지방세의 개편이 필수적인데, 지방소득세와 지방소비세의 신설로, 소득, 소비, 재산 관련세의 균등을 도모하여 지방세 구조의 안정화를 이루어야 한다. 재원이전의 또 다른 형식으로 국세 중의 일부를 지방세로 이전하는 방안을 생각할 수 있다. 지방세로 이전하는 방식에도 구체적인 세목의 일부를 지방으로 이양하는 방법과 한 세목을 중앙과 지방간에 공유하는 방식을 생각할 수 있으나, 운영의 편리성과 여러 가지 문제를 쉽게 처리할 수 있는 공동세 방식이 타당하다고 보여진다.

구체적으로는 지방소득세나 지방소비세를 각각 소득세와 법인세의 일정 부분과 부가가치세의 일정부분을 지방에 양여하는 방식을 생각할 수 있다. 이러한 개편이 이루어진 후, 일본의 예와 같이 경찰비와 교육비를 일반회계에 포함하고, 지방교부세 제도에 측정항목으로 포함하는 방안을 고려할 수도 있으나, 일본의 경우는 지방소비세가 소비세의 25%가 되고 있기 때문이라는 점에서 중앙정부 세원의 지방이전이 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 다음의 표는 교육 및 경찰기능 이양에 따른 자원분담 방안이다.

<표 4-46> 교육 및 경찰기능 이양에 따른 자원분담 방안

구분		교육	경찰	비고
유형 1	내용	연계강화	국가·지방 경찰위원회, 임명권 없음. (가칭)시·도경찰재정교부금제 운영	단기적으로 실현성이 가장 높음
	자원분담	내년도 증가되는 지방정부 부담분으로 충당하므로 별도의 자원분담논의가 필요 없음. 지방교육세를 교육특별회계로 전액 예치 후 교육청에 전출	지방정부 경찰특별회계를 설치하고 시·도경찰재정교부금을 전입하여 지방경찰공무원 인건비 충당. 교부금 운영시 정산제도의 활용으로 지방정부 부담을 없앴.	
유형 2	내용	연계강화 및 지방분권 추진	지방이 지방경찰의 봉급부담	단기적으로 실현가능성 있음
	자원분담	지방교육재정교부금의 재원의 상향조정 또는 이에 상응하는 지방소비세·지방소득세 신설	지방경찰공무원 봉급을 충당하기 위해 부가가치세(수입관세포함) 10%를 지방에 이양	
유형 3	내용	일반행정과 교육행정의 통합	시·도지사의 지방경찰청장 임명	
	자원분담	지방의 교육행정기능 수행을 위한 지방소득세 또는 지방소비세 신설	지방경찰기능 수행을 위한 적절한 지방독립 자원 확보를 위하여 지방소득세 및 지방소비세 신설	

## 참고문헌

- 권형신 · 이상용 · 이재성. 2001. 「한국의 지방재정: 이론과 실무」. 해남  
곽채기. 1999. “자치경찰제 도입에 따른 자원배분 방안.” 자치경찰제도 공청회 자료  
곽채기, 1998, 한국적 지방재정위기의 본질과 그 대응책, 『광주전남비전 21』, 제18호  
2000, “세계화와 국세 · 지방세간 세원배분”, 『강원광장』, 통권 제33호  
국세청, 「국세통계연보」, 각년도  
국중호. 1998. 「지방재정과 교육재정의 통합방안」. 한국조세연구원 연구보고서 98-04  
김두관. 2003. ‘참여정부의 정부혁신과 지방분권의 방향’  
김대영, 1996, 지방소득과세의 확충방안, 한국지방행정연구원 연구보고서  
2000, 지방소비세제 도입의 실천방안, 지방세 통권 61호, 한국지방재정공제회  
김수근. 2001. “국고보조금제도의 개혁방향”. 지방재정 제5호. p5~13  
김정계, 안성수. 2000. “지방양여금제도와 국고보조금제도의 연계방안에 관한 연구”. 사회과학  
연구 제7집. p75~93  
김정훈. 2001. “외국의 국고보조금제도”. 지방재정 제5호. p55~65  
김정훈 · 이삼주, 1995, 국세와 지방세의 조정방안, 한국지방행정연구원 연구보고서  
김홍렬. 2000. “지방교육자치법 개정에 대한 입장.” 「지방교육자치제도 및 교육행정체제 개선  
방안- 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 찬반 토론 -」. 전교조 정책세미나  
김흥주 외. 1999. 「지방교육자치제도 재구조화 연구」. 한국교육개발원 연구보고 RR99-9  
내무부, 1997, 『지방자치단체예산개요』  
라휘문, 1998, 지방소득세의 도입방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-9.  
박기묵. 2001. “국고보조금의 지방비부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 대한 연구”. 한국정  
책학회보 제11권 제3호. p67~87  
배민호. 2002. “서울과 미국 주요도시 지하철의 운영사례 비교 연구”. 서울터전 제9권 제3호.  
p96~107  
박완규. 2001. “국고보조금제도의 의의”. 지방재정 제5호. p14~22  
배인명. 2000. “지방교부세의 개편방안”. 사회과학논총 제6집. p119~140

- \_\_\_\_\_ a. 2001. "서울시 재정의 문제점과 대책". 사회과학논총 제7집. p53~74
- \_\_\_\_\_ b. 2001. "기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구". 한국행정연구 제10권 제4호. p267~289
- \_\_\_\_\_. 2003. "지방양여금제도의 정체성 확보". 2003 지방재정학회 세미나
- 박정수. 1999. "교육재정체계 개혁방안." 「지방행정연구」 제13권 1호
- 박정수·안종석. 1996. 「교육재정의 구조와 재원확충방안」 한국조세연구원. 연구보고서 96-02.
- 서울시정개발연구원. 1999. "지방교부세 및 양여금 제도의 현황과 대책"
- 서울특별시. 2003. "지방분권 자주재정 구현을 위한 실천과제(안)"
- 안종석. 2000. "지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안." 재정포럼
- 오연천, 2000, "지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향", 『지방세』, 통권, 한국지방재정공제회
- 유훈. 1996. "과밀·대도시 지역과 지방재정". 행정논총 제34권 제1호. p153~167
- 윤광재. 2000. "자치경찰제실시에 따른 소요재원 추정과 재원분담 방안". 「경기연구」.
- 윤장호. 1998. "외국의 지방경찰제도." 「경찰행정」
- 윤재선, 윤경환, 원구환. 2001. "지방자치단체의 보조금제도에 관한 한·일간 비교연구". 한림정보산업대학논문집. p191~207
- 이기우. 2000. " 지방 교육행정체제의 개선 방향." 「지방교육자치제도 및 교육행정체제 개선 방안- 교육자치와 일반자치의 통합에 대한 찬반 토론 -」. 전교조 정책세미나
- 이상용. 2001. "국고보조금제도의 운영현황과 문제점". 지방재정 제5호. p23~36
- 이영희, 1999, "지방세중 소득과세의 확대방안", 『지방세』, 통권 제53호, 한국 지방재정공제회
- 2001, "부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안", 『지방세』, 통권 64호
- 이재원 a. 2000. "지방양여금! 포괄보조금으로 개편하자". 지방자치 139. p41~45
- \_\_\_\_\_ b. 2000. "지방교부세의 접근구도 재설정해야 한다". 지방자치 146. 22~27
- 이창균. 2001. "국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구". 한국지방재정논집 제6권 제2호. p123~148
- 이필우, 1996, "지방소비세제 도입의 기본방향", 『지방세』, 통권 제54호, 한국지방재정공제회
- 임성일. 2003. "재정분권의 추진과제와 전략". 한국지방행정연구원 제2차 지방분권 워크샵
- \_\_\_\_\_. 1997. 「지방교육재정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 96-27
- 원윤희, 2001, "현행 지방세 소비세부문의 발전방안", 『지방세』, 통권64호, 한국지방재정공

## 제회

- 정균환. 1998. "지방경찰 도입 어떻게 할 것인가?" 「경찰행정」
- 정부혁신지방분권위원회. 2003. '참여정부 지방분권의 비전과 추진방향', 「제5회 국정과제 회의 보고자료」
- \_\_\_\_\_. 2003. '참여정부 지방분권 추진 로드맵'
- 정세욱. 2001. "국고보조금제도의 개혁방향". 지방재정 제5호. p37~53
- 조기현. 2003. "지방교부세제도 개편과 정책적 이슈". 2003 지방재정학회 세미나
- 재정경제부, 2002, 「조세개요」
- 최명근, 2001, "지방소비세도입의 필요성과 그 구상, 『지방세』, 통권 제67호, 한국지방재정 공제회.
- 최병호, 배준호. 2001. "자치구 재정조정제도의 개편방안". 행정학회 춘계학술대회
- 최응렬. 1999. "자치경찰의 도입방안." 시민을 위한 경찰발전 연구회 세미나 자료
- 표창원. 1999. "영국경찰의 사례를 통해서 살펴본 우리 실정에 맞는 자치경찰제 정립을 위한 전제조건." 시민을 위한 경찰발전 연구회 제1회 학술회의 논문
- 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도
- 행정자치부, 2002, 『지방자치단체예산개요』
- Arora, V. B & J. Norregarrd., 1997, Intergovernmental Fiscal Relations: The Chinese System in Perspective, IMF Working Paper.
- Ebel, R. D & S. Yilmaz., 2001, Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance.
- Ministry of Finance and Economy <Tax Summary, 2002. 5>
- Musgrave, R. A & R. B. Musgrave., 1983, Public Finance in Theory and Practice, New York : McGraw-Hill Company,
- Oates, W. E., 1972, Fiscal Federalism, New York : Harcourt Brace.
- Shah, A., 1994, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries", Policy and Research Series #23, World Bank.
- Shah, A., 1998, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington, D.C, World Bank.
- <http://www.mogaha.go.kr/webdata/korean/region/rates/taxstat/2002taxstat>

## 제5장 수도이전의 경제적 파급효과

### 1. 수도이전 논의

참여정부는 수도권의 과밀을 해소하고 국토의 균형발전을 이루기 위해서는 수도의 이전이 불가피하다는 판단 아래 수도이전을 추진함으로써 중앙정부·지자체·정계·관련 학계 등에 논쟁의 소재를 제공하고 있다. 관련 특별법은 통과되었으나 현재까지는 충청권으로 이전한다는 것 외에 규모, 기능, 비용 등에 관한 구체적인 안은 제시되지 않고 있으며, 지역간 합의 역시 이루어지지 않고 있는 상황이다. 관련 각계의 의견은 다음의 세 가지로 대별할 수 있다.

첫째, 과거의 모든 수단이 수도권 집중·과밀해소에 도움이 되지 않았으며, 그로 인한 폐해가 점차 커지고 있으므로 수도를 이전해야 한다는 주장이 있다.

둘째, 서울에서 수도 기능이 이전될 경우 연관 산업의 이전을 유발하므로 서울의 기능상실과 함께 서울의 사회·경제적 침체, 나아가 공동화 현상을 수반할 수 있다는 우려에서 이전을 반대하는 주장이 많다.

셋째, 수도가 이전되더라도 수도권의 과밀해소에 기여하는 바는 미미할 것이므로 대안을 모색해 보아야 한다는 유보적인 입장 또한 상당하다.

수도 이전에 대한 이러한 견해 차이는 분석에 근거한 주장보다는 정치논리에 따라서 좌우되는 경향마저 보이고 있으므로 수도 이전의 목적·타당성·효과·부작용을 정량적·정성적으로 분석하고 사회적 비용을 최소화하는 노력이 필요하다.

수도 이전 논의의 가장 주된 출발점은 지역간 경제력 격차 확대와 이에 따라서 유발되는 지역간 갈등, 동시에 수도권으로의 자원집중과 그에 따른 효율성 감소(집적의 불경제) 우려로 정리할 수 있다. 따라서 주요 분석의 논점은 아래와 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 현재의 지역간 경제력 격차는 어떠한 추이를 보이고 있으며, 지역간 경제력 격차의 발생요인은 무엇인가. 수도의 이전은 이를 해소하기 위한 주요한 방안이 될 수 있는가. 충청권으로 이전이 추진될 것이므로 타 지역과의 갈등을 배제할 방안은 있는 것인가.

둘째, 수도권의 과밀해소에 도움이 될 수 있는가. 행정기능의 이전이 수도권의 경쟁력을 약화시키지 않겠는가.

셋째, 지역간 균형발전과 수도권의 과밀해소를 위해 제기된 수도 이전(안)에 대하여 비용·효과적인 대안은 없는가. 만약 목표를 이루지 못하게 된다면 자원의 낭비가 초래될 것이며,

이 경우 타 지역의 내재적인 발전 동인을 확보할 수 있는 여력(기회와 자원)을 상실하지 않겠다는가.

이러한 논점에서 보면 수도 이전이 최선으로는 균형발전 토대구축·수도권 과밀해소·효율성 제고를 가져올 것이며, 최악의 상황에서는 불균형 지속·과밀존속의 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 따라서 아직은 추상적이지만 현재의 정부안을 토대로 하여 수도 이전이 유발할 경제적 효과를 분석하고 이에 대한 대안을 설정한 후 그 효과를 추론하고자 한다.

## 2. 지역간 균형발전

이하에서는 먼저 지역간 균형발전과 관련하여 경제력 격차의 주요한 발생원인과 수도이전(안)에서 설정한 지역에 행정기능이 부과될 경우의 지역균형발전 효과를 평가한다. 여기에서 총량(예를 들어 지역별 GRDP, 고용 등의 구성비)은 집적의 효과를 일부 반영할 수 있겠으나 주민들의 후생수준을 직접 반영하지 못하므로 1인당(per capita)으로 변환한 수치를 적용한다.

### 1) 지역간 경제력 격차의 추이

1인당 GRDP를 기준으로 한 지니계수는 1990년 0.076, 1995년 0.091, 1999년 0.121, 2001년에는 0.125로 증가되어 정부의 노력에도 불구하고 1990년 이래 지역간 경제력 격차가 계속 확대되는 것으로 나타나고 있다(<표 5-1> 참조).

1인당 GRDP의 격차는 지역의 생산성, 고용수준, 자본축적 등의 차이와 그에 따른 상대적인 낙후지역 주민의 후생수준의 저하를 반영하는 지표이므로 정부에서 우려하는 바와 같이 지역간 갈등의 소지를 제공할 것으로 보인다.

따라서 정부 및 관련 지방정부의 부담은 계속해서 가중되고 있는 것으로 판단되므로 지역간 경제력 격차가 해소될 수 있도록 정책수단을 마련하겠다는 정부의 입장은 일견 타당한 것으로 보인다.

<표 5-1> 지니계수와 산업별 불균등 기여도

		전체 지니계수	농림어업공업	제조업	전기가스수도 건설	생산자 서비스	기타 서비스	공공 부문
1990	지니계수	0.076	-0.016	0.033	0.004	0.040	0.018	-0.002
	기여율(%)	100	-20.3	42.9	4.8	52.2	23.6	-3.2
	부가가치비중(%)	100	8.3	30.0	13.5	21.9	18.2	8.2
1995	지니계수	0.091	0.019	0.049	0.011	0.009	0.000	0.003
	기여율(%)	100	21.4	53.9	11.7	10.2	-0.4	3.2
	부가가치비중(%)	100	6.5	29.4	13.8	25.3	18.7	6.3
1999	지니계수	0.121	0.020	0.112	0.017	-0.017	-0.012	0.001
	기여율(%)	100	16.2	93.0	14.2	-14.0	-9.9	0.5
	부가가치비중(%)	100	5.8	34.8	11.4	25.9	16.8	5.3
2001	지니계수	0.125	0.010	0.130	0.013	-0.015	-0.012	-0.002
	기여율(%)	100	8.4	104.1	10.8	-12.3	-9.7	-1.3
	부가가치비중(%)	100	5.1	36.4	10.9	26.1	16.9	4.6

주 : Pyatt-Chen-Fei(1980)의 지니계수 요인분해방식을 이용하였음. 생산자서비스는 운수 및 보관, 통신서비스, 금융보험업, 부동산·사업서비스를 포괄하며, 기타서비스는 도소매음식숙박, 방송문화오락, 연구교육서비스 등을 포함함. 공공부문은 입법부, 사법부, 행정부 등 중앙정부와 지방정부기관, 국립교육기관, 정부출연 연구기관, 기타 공공비영리기관을 포괄함

## 2) 산업별 경제력 격차 분석

산업별 불균등 기여율을 보면(<표 5-1> 참조), 제조업, 전기가스수도업이 경제력 격차를 확대시켜 왔으며, 서비스업과 공공부문은 지역간 경제력 격차를 완화하는 요인으로 작용하였음을 알 수 있다(방법론은 부록 참조).

제조업의 부가가치가 전산업에서 차지하는 비중은 1990년 30%에서 2001년에는 36%로 증가되었으며, 1인당 GRDP가 높은 지역에 집중되어 불균등 기여율은 1990년 43%, 1999년 93%, 2001년 104%로 증가하여 경제력 격차를 확대시키는 핵심요인으로 나타났다.

전기가스수도건설업의 부가가치 비중과 불균등 기여율은 다소 감소하였지만 불균등도를 높이는 차 순위의 요인으로 나타나고 있다. 한편 생산자서비스업은 1990년대 중반까지 지역간 경제력 격차를 확대시키는 요인이었으나 1999년부터는 격차를 줄이는 역할을 하고 있는바 그 기여율은 1999년 -14%에서 2001년에는 -12%로 낮아지는 경향을 보이고 있다. 그리고 기타서비스업은 1995년 이래 지역간 경제력 격차를 완화시키고 있다.

공공부문은 지역간 불균등도를 낮추고는 있지만 전 산업에서 차지하는 비중은 1990년 8.2%에서 2001년 4.6%로 감소하여 그 역할이 매우 취약해진 상황에 있다.

따라서 제조업이 경제력 격차를 확대시키는 주요한 요인인 반면 서비스업이 강하게 반작용하고 있는 것으로 나타나 지역간 경제력 격차를 해소하기 위해서는 산업의 입지적 특성을 분석하고 낙후지역을 중심으로 하여 제조업 혹은 서비스업을 육성하는 것이 타당할 것으로 보인다.

<표 5-2> 지역산업별 성장률: 1990 ~ 2001년

(단위: %, 백만원)

	인구	2001년 1인당 GRDP	전 체	농림어업업	제조업	전기가스 수도건설	생산자 서비스	기타 서비스	공공부문
서울특별시	-0.4	9.9	4.4	-3.9	1.4	1.4	6.1	4.8	0.5
부산광역시	-0.2	7.9	4.2	0.8	-0.3	3.0	8.2	5.2	1.6
대구광역시	0.9	6.0	2.4	3.9	-1.2	0.6	5.3	4.1	1.1
인천광역시	2.8	8.4	3.0	7.0	0.4	0.4	9.2	2.5	1.9
광주광역시	2.0	7.4	2.9	2.5	2.5	-1.3	6.4	3.6	-0.6
대전광역시	2.9	7.5	2.7	-4.0	0.2	-0.2	6.9	4.4	0.5
경기도	4.2	11.9	6.2	-2.7	8.6	1.3	8.5	3.7	-0.6
강원도	-0.3	7.5	3.9	-0.1	3.9	3.7	6.6	7.2	-0.3
충청북도	0.8	11.4	7.1	1.6	10.8	3.5	9.6	6.3	0.1
충청남도	-0.5	11.5	8.5	3.3	13.0	9.3	11.3	7.8	0.0
전라북도	-0.6	7.8	5.1	2.0	5.1	6.2	9.8	6.1	0.0
전라남도	-1.8	11.6	7.7	3.9	10.6	7.6	11.8	8.0	1.2
경상북도	0.1	13.2	7.5	0.3	11.4	7.9	9.4	5.8	-1.2
경상남도	1.3	14.1	5.6	1.8	6.8	2.6	9.4	4.6	-0.7
제주도	0.3	8.8	4.4	2.7	-2.0	4.3	7.1	7.5	0.5
전국	0.9	10.3	5.4	0.8	7.2	3.3	7.1	4.7	0.0

1990년대 지역별 1인당 GRDP 및 성장률을 기준으로 보면(<표 5-2> 참조), 수도권 및 특별·광역시의 성장은 퇴조하였으며, 충남, 전남, 경북, 충북, 경기 등의 성장이 빠르게 이루어진 결과 지역간 경제력 격차가 확대되는 양상을 보이는 것으로 나타났다.



상대적으로 빠르게 성장하고 있는 지역은 제조업의 성장률과 제조업의 성장을 견인하는 생산자서비스업의 성장 수준이 역시 높은 동반성장의 경향을 보이고 있는데, 이러한 신흥 제조업 집적지역에서 불균형 성장의 동인이 강하게 나타나고 있는 것으로 평가된다. 동 지역의 1인당 GRDP 수준 역시 높으므로(<표 5-2> 참조), 동태적인 측면에서 불균형이 확대될 가능성이 큰 것으로 보인다.

1990년대의 경험으로 볼 때 지역경제는 계속해서 부침을 경험하였고 중장기적으로 현재와 같은 지역별 성장률 격차가 존속되리라고 보기에는 많은 불확실성이 존재하지만 적어도 현 시점에서는 이러한 동인은 존속되리라고 보는 것이 타당할 것이다.

이를 근거로 하여 수도 이전이 지역간 균형발전에 미칠 효과를 정리하면, 수도 이전 즉 서울의 중추기능이 현재 논의되고 있는 충청권으로 이전된다면 동 지역 서비스업의 비중을 높여 강원도, 제주도, 일부 광역시와의 경제력 격차를 더욱 크게 할 것으로 보인다.

### 3) 수도이전의 지역간 균형발전 효과

신수도건설기획단(2003년 11월)은 신수도의 이전에 필요한 기반시설투자를 위하여 2007 ~ 2030년간 총 45.6조원(정부 11.2조원, 민간 8.4조원)에 달하는 금액이 소요될 것으로 추정하였다. 이 중 경제적 파급효과를 유발하지 않는 용지보상비를 제외하면 기반시설 구축에 총 41조원이 투입될 것이다.

정부의 부담능력이 있다고 해도 특정지역·특정산업에 막대한 자금을 투자하게 되면 현안이 되어 있는 지역간 균형발전과 산업간 균형에도 영향을 주게 되므로 가능한 사전적 정량평가를 통하여 정책의 실효성을 높여야 할 것이다.

이하에서는 다지역 산업연관분석(1995년표를 기준으로 구축)을 통하여 지역간 균형발전과 산업에 미치는 영향을 평가하도록 한다.

41조원이 충청권에 투자될 경우(누출이 없다면) 향후 23년간 97.5조의 생산, 41조원의 부가가치, 120만에 달하는 약 고용유발효과를 보일 것으로 추정된다(<표 5-3> 참조, <부록 2> 참조).

권역별로 보면, 충청권에는 51.2조(전체의 52.5%)의 생산, 21.9조(전체의 53.4%)의 부가가치, 66만의 고용(전체의 55.2%) 효과가 나타나게 될 것이다. 지역경제는 서로 연계되어 있으므로 충청권에 대한 투자가 타지역의 경제성장에 영향을 미치게 되는데, 충청권과 경제적 연계가 깊은 수도권으로의 파급효과가 큰 것으로 분석되고 있다(생산을 기준으로 27.6%). 따

라서 연담화도 배제할 수 없는 상황이다. 기타지역에서는 부산경남권, 전라제주권, 대구경북 권 순으로 그 파급효과가 큰 것으로 나타났다.

<표 5-3> 수도 건설의 경제적 파급효과

(단위: 조원, 만명, %)

		1인당 GRDP	생산		부가가치		고용	
			유발효과	비중	유발효과	비중	유발효과	비중
지역별	서울	9.9	10.2	10.5	5.2	12.7	16.7	14.0
	부산	7.9	1.8	1.9	0.8	2.0	2.3	1.9
	대구	6.0	1.1	1.2	0.5	1.3	1.6	1.4
	인천	8.4	5.4	5.6	1.9	4.7	5.5	4.6
	광주	7.4	0.8	0.8	0.3	0.8	1.0	0.8
	대전	7.5	15.8	16.2	6.7	16.4	21.2	17.7
	경기	11.9	11.3	11.6	4.2	10.3	11.7	9.8
	강원	7.5	1.7	1.8	0.8	2.0	1.7	1.4
	충북	11.4	17.8	18.3	7.6	18.6	22.5	18.8
	충남	11.5	17.6	18.0	7.6	18.5	22.4	18.7
	전북	7.8	2.2	2.3	1.1	2.6	2.3	1.9
	전남	11.6	2.1	2.1	0.9	2.3	2.0	1.7
	경북	13.2	3.6	3.7	1.3	3.1	3.4	2.8
	경남	14.1	5.7	5.9	1.9	4.6	5.1	4.3
	제주	8.8	0.2	0.2	0.1	0.4	0.3	0.3
권역별	수도권	10.6	27.0	27.6	11.3	27.6	34.0	28.4
	강원권	7.5	1.7	1.8	0.8	2.0	1.7	1.4
	충청권	10.3	51.2	52.5	21.9	53.4	66.1	55.2
	전라제주권	9.1	5.3	5.5	2.5	6.1	5.7	4.7
	대구경북권	9.8	4.8	4.9	1.8	4.3	5.0	4.2
	부산경남권	11.2	7.5	7.7	2.7	6.5	7.4	6.2
전국		10.3	97.5	100.0	41.0	100.0	119.8	100.0

행정구역별로 세분하여 보면, 서울을 제외한 광역시가 침체되는 경향을 보이고 있는데(1인당 GRDP 기준) 지역간 연계구조가 강화되는 경향을 고려하면 광역시의 역할은 계속 강화될 것이며, 따라서 생산기능을 가지고 있는 주변지역과의 관계 속에서 수도 이전이 균형발전에 미치는 효과를 평가해야 할 것이다.

1인당 GRDP와 지역별 파급효과를 기준으로 하여 행정구역상·권역별 파급효과를 보면 충청권에 대한 집중적인 투자가 지역간 균형발전에 기여하는 바는 없을 것으로 평가된다. 강원권, 전라제주권, 대구경북권의 1인당 GRDP 수준이 매우 낮으며, 또한 산업기반이 취약하므로 향후 전망도 밝지 않다고 평가되기 때문이다.

1990년대를 기준으로 보면 충청권은 제조업·생산자서비스업이 다른 지역에 비하여 빠르게 성장하였으며, 발전 전망이 우월한 지역으로 나타나고 있는바 균형발전의 시각에서는 이러한 지역에 대한 투자의 정당성을 제시하기는 어려울 것이다.

특히 민간자금은 지역에 고착되어 있지 않으며, 나아가 수요에 대응하여 집중되는 경향을 보이므로 정부에서 동인을 부여할 경우 민간자본이 동 지역으로 집중될 가능성도 고려해야 할 것이다. 따라서 충청권으로 수도를 이전한다는 정부의 정책은 균형발전의 시각과 합치하지 않는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 측면에 비추어 수도를 충청권으로 이전할 경우, 지역간 경제력 격차의 해소, 국가 균형발전에 기여하는 측면은 없을 것으로 추론할 수 있다. 지역간 균형발전을 이루기 위해서는 지역별 서비스업이 대체로 지역별로 유사한 집중형태를 보이고 있으므로, 낙후 지역에 대한 산업육성, 가능하면 제조업을 육성하여 경제적 기반을 형성해야 할 것으로 판단된다.

### 3. 수도권외 과밀해소와 수도권·서울의 경쟁력

현재까지 수도권에 대해 집적에 의한 이익이 과밀비용보다 큰지 판단할 수 있는 실증분석은 없는 것으로 보인다. 이하에서는 행정기능의 이전과 관련 공무원의 이전규모에 따른 경제적인 파급효과를 중심으로 간접적으로 수도권과 서울의 경쟁력에 미칠 효과를 추론하고자 한다.

#### 1) 인구유출 규모

1995년 산업연관표를 이용하여 수행한 생산액의 승수효과를 기준으로 하여 보면, 공무원 1인이 타 지역으로 이전할 경우에 추가로 발생하게 되는 간접적인 유발 고용은 0.44 정도인 것으로 나타나고 있다(2000년의 고용표가 현재 작업단계에 있어 이용하지 못하였는 바 편의(偏倚)를 가질 것으로 예상되며, 이하 1995년의 분석도 편의를 가질 것임).

- 분석에서는 공무원 1인이 이주할 경우 약 1.44 정도의 직간접 고용창출이 나타나게 될 것이므로 인구분산의 측면에서 효과적일 가능성은 크지 않음.

- 1997 ~ 2002년 연평균 서울은 3.2만 감소, 인천 3.2만 증가, 경기도 29만이 증가하여 수도권은 동기간 연평균 29만명이 증가하였음.
- 반면 공무원 5만의 이전을 전제하면 이전되는 지역에서는 약 7.2만의 고용이 유발될 것이며, 따라서 4인 가족을 전제하면 수도권의 연간 순증분을 상쇄하는 정도임. 이 수치에는 수도권 지역이 아닌 기타 지역의 고용을 흡수하는 효과도 포함되어 있을 것이므로 전제한 고용감소, 따라서 과밀해소에 기여하는 효과는 크지 않을 것으로 판단함.
- 인구이동의 가장 큰 모티브는 고용기회라는 것은 이미 확립된 사실(stylized fact)임.
  - 이 경우 신수도가 건설되는 지역을 베드타운화 하지 않고 수도권의 고용을 흡수하기 위해서는 새로운 고용을 창출할 수 있는 새로운 산업을 육성하거나, 혹은 이전 규모를 늘리거나, 수도권과 경쟁관계에 설 수 있는 산업의 육성을 전제로 해야 할 것임
  - 이 경우 수반되는 소요자금은 더욱 커질 것이고 타 지역과의 갈등 역시 증폭될 것이라는 점을 고려해야 할 것임

## 2) 서울의 경쟁력

서울의 경우 생산자서비스업이 주요한 산업으로 나타나고 있으며, 인천은 제조업과 생산자서비스업, 경기도는 생산자서비스업의 빠른 성장에도 불구하고 제조업이 주력산업으로 나타나고 있다.

- 행정기능의 이전을 전제로 할 때 수도권에서 가장 우려되는 지역은 생산자서비스업으로 특화된 서울지역으로, 타 지역에서의 자체 생산기반이 확충되어 생산자서비스업에 대한 수요가 감소하고 있는 상황에서 행정서비스와 관련 업종이 이전될 경우 나타나게 되는 수위도시로서의 서울의 위상저하와 수반되는 산업활동의 위축이 검토되어야 할 것임.
- 특히 국제경쟁력을 확보하고 있는 대도시로서 현재 논의중인 동북아경제중심지와 국제금융중심지로서의 위상 정립에 적지 않은 논란이 초래될 수 있을 것임.

1995년의 산업연관표를 이용하여 서비스업에 특화된 서울시의 서비스업종의 유발효과를 분석하면 다음의 <표 5-4>와 같다.

- 기타서비스업종이 가장 높으나 이는 여러 서비스가 포함된 업종으로서 모든 지역에서 일반적으로 형성되는 서비스의 형태이므로 이 부분을 제외하고 평가하면 사업서비스

(24.5%), 금융보험서비스(10.9%), 운수보관서비스(10.7%)의 형태로 많은 파급효과를 미치는 것으로 나타남.

<표 5-4> 행정서비스 관련 업종

산업분류	유발효과(%)	업종별
도소매음식숙박	10.0	도소매, 음식점, 숙박업
운수보관	10.7	수송, 보관 및 창고, 기타 운수관련 서비스
통신서비스	5.7	통신, 방송
금융보험서비스	10.9	금융, 보험, 금융 및 보험관련 서비스
방송문화오락서비스	1.3	방송, 문화, 영화, 연극, 운동 관련업종
사업서비스	24.5	법무, 건축, 토목관련, 장비임대, 광고, 여론조사
연구교육보건서비스	3.5	교육 및 연구, 의료, 보건, 사회보장
기타서비스	33.5	부동산, 사회단체, 개인서비스
합계	100.0	

- 따라서 서울에서 행정서비스를 공급하지 않을 경우 그에 해당하는 만큼의 생산이 감소된다는 것을 의미함. 특히 전계한 서울의 주력업종에서 이러한 수요·생산 감소가 초래할 경제적 활력 상실은 충분히 고려되어야 할 것임. 그리고 서울의 경제적 침체는 타 지역 경제의 활력 제고에도 도움이 되지 않을 것으로 평가됨

- 지역별로 보면 서울에서의 행정서비스의 이전은 타 지역, 특히 경기도와 인천에도 부정적인 영향을 줄 것으로 나타남.

<표 5-5> 서울 행정서비스의 지역간 연계구조

(단위: 1995기준, %)

	생산	부가가치	고용
서울	65.5	72.6	80.9
인천	9.7	6.8	5.1
경기도	16.0	12.3	8.7
강원도	1.4	1.4	0.8
대전·충청권	3.1	2.9	1.8
광주·전라·제주권	1.5	1.5	1.0
대구·경북권	1.2	1.1	0.8
부산·울산·경남권	1.5	1.3	0.9
계	100.0	100.0	100.0

그러므로 수도권, 특히 서울에 대한 과급효과를 정리하면 과밀해소는 큰 도움이 되지 않는 반면 오히려 경제적 침체를 초래할 가능성이 매우 높다.

- 양적(量的)인 측면에서 수도권 이전에 의한 서울에서의 인구분산은 그 충격이 작은 반면, 수도가 이전되는 경제규모가 작은 이전대상 지역에서는 큰 경제적인 효과로 나타나게 될 것은 자명함
- 그러나 경제적 활력·효율성의 측면에서 보면 수도권·서울의 기능 저하에 따른 충격이 미치는 과급효과는 큰 반면, 수도가 이전되는 지역에서는 단기·중기적으로 행정기능을 충분히 활용하여 국가의 경제성장에 기여할 만큼의 과급효과를 내기는 어려울 것으로 판단됨
  - 충청권에는 <표 5-5>에서와 같이 행정서비스에 연관된 서비스업이 충분히 발달되어 있지 않기 때문에 이러한 추론이 가능함
  - 결국 인구분산이 수도권, 특히 서울의 기능과 상충(相衝)될 가능성이 높을것으로 우려됨

### 3) 국가경쟁력

우리나라의 경제성장은 제조업, 제조업의 발전에 기여해 왔던 고정자본 투자에 의하여 주도되었으며, 한편으로는 제조업의 성장을 견인하는 생산자서비스의 발전에 의해 이루어졌다고 평가되고 있다.

- 최근 설비투자의 부진, 생산자서비스의 고비용구조화와 특히 서비스 부문의 개방과 함께 나타나게 될 종속화의 문제가 거론되고 있음.
- 따라서 공공부문, 특히 중앙정부의 투자 결정에서는 가능하면 경쟁력이 고려되어야 하며, 산업의 균형과 효율성이 견지되어야 할 것임.
- 최근에 나타나고 있는 설비투자의 감소 추이는 경제의 중장기적인 동력에도 악영향을 미칠 것으로 평가되므로 이러한 부문에 높은 우선순위가 부여되어야 할 것임.

아래의 <표 5-6>에서 보는 바와 같이 신수도 건설을 위한 재원은 건설분야, 따라서 고정자본 중 건축물에 치중되는 경향을 보일 것이며, 설비투자부문(기계류)의 수요 증대, 나아가 이 분야에 대한 투자 제고에는 크게 기여하지 못할 것으로 평가된다.

- 생산자서비스에 대한 수요는 어느 정도 유발되어 제조업의 성장을 견인할 것이지만 설비투자의 증가에 강한 동인을 제공하지 못한다면 현재의 정책은 실효성을 갖지 못할 것임.

- 제조업의 공동화, 특히 한국경제를 견인해야 할 기간산업의 상대적인 수요 감소가 우려되는 부문도 감안되어야 함

<표 5-6> 산업별 효과분석

(단위: 조원, 만명, %)

	생산		부가가치		고용	
	유발효과	비중	유발효과	비중	유발효과	비중
설비투자분야	5.6	5.7	1.9	4.6	6.6	5.5
건설투자분야	28.4	29.2	12.0	29.3	42.1	35.2
생산자서비스	13.1	13.4	8.0	19.5	25.2	21.0
	97.5	48.3	41.0	53.4	119.8	61.7

이러한 측면에서 수도의 이전을 매개로 충청권에 대하여 공공부문이 집중 투자할 경우, 지역간 균형발전 측면뿐만 아니라 경제의 성장 동인 제고에도 바람직하지 않은 영향을 미칠 것으로 평가할 수 있다.

## 4. 수도 이전의 사회적 비용과 대안 모색

### 1) 수도 이전의 사회적 비용

수도의 이전이 지역간 경제력 격차의 해소와 국가균형발전에 기여하는 정도는 낮을 것으로 유추할 수 있으며, 나아가 수도권과 충청권을 제외한 타 지역에는 큰 사회적 비용을 유발할 것으로 보인다.

경쟁력·효율성의 측면에서는 행정서비스의 효율 등에 따라서 국가경제의 득실이 결정될 것이나 여기에는 산업구성, 행정서비스의 기타 산업에 대한 영향력 등 불확실성이 내재되어 있으므로 보다 심도있는 분석이 필요하다.

충청권과 충청권에 인접해 있는 지역의 경제성장효과가 커서 지역간 불균형이 더욱 심화된다면 이는 수도권 비대화 또는 연담화 차원을 떠나서 지역갈등의 골을 더욱 깊게 만들 가능성도 배제할 수 없다.

- 현재의 충청권의 경제성장 속도는 제조업 및 생산자서비스업 모두 다른 지역을 압도하고 있어 지역간 불균형 성장의 동인을 제공하고 있는바, 만약 수도 이전을 통하여 충청권 경제가 보다 성장하는 효과를 보인다면 지역간 경제력 격차는 더욱 심화될 것이기 때문이다.
- 나아가 정부부문의 자금이 지역산업발전으로 이용될 기회가 있을 것이라는 측면에서, 또한 수도가 건설되지 않았을 경우 타 지역으로 유입될 수 있었던 민간자금이 충청권으로 유입될 가능성이 있음.

최악의 상황을 전제로 하지만 충청권이 중장기적으로도 기존 수도권이 수행했던 행정서비스와 산업간 연계기능을 충분히 소화하지 못한다면 불균형·과밀존속의 결과를 초래할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 충청권의 현재의 산업구조가 이러한 기능을 담보하기에는 어려울 것이라는 판단에 근거하고 있다. 다만 한 가지 경쟁력·효율성 제고의 가능성을 보이는 것은, 수도권과 충청권의 분업구조와 교역구조가 보다 강화되어 경제의 활력을 높일 수 있는 경우에 나타날 것이겠지만 이러한 상황은 지역간 갈등의 골을 더욱 깊게 만들게 될 것이다.

## 2) 대안의 모색

충청권으로의 수도이전이 현 경제상황에 타당인가 하는 문제인식에 따라 이하에서는 경제적 파급효과 분석을 통하여 그 대안을 모색하도록 한다. 여기에는 충청권에서 수도이전 외의 산업육성과 같은 대안의 효과는 검토되지 않고, 1995년 MRIO 모형을 이용한 단기의 효과를 분석하였으며, 산업별 수출(수입 등)은 없는 것으로 가정하였다.

### (1) 대안 1 : 수도이전과 전략산업육성의 효과 비교

- 수도이전에 따른 행정서비스와 전략산업육성의 파급효과를 비교하며, 단기의 효과만을 정량화함.
  - 투자의 생산 증대효과를 정량화하고, 생산이 각 산업의 생산에 미치는 효과를 정량화하는 것이 가장 바람직한 방법일 것임(Ritz-Spaulding approach). 투자가 생산에 미치는 효과를 분석하는 데에 난점이 있음.
- 본 절에서는 해당지역/산업에서 최종수요가 100억원 발생했을 경우를 가정하고 생산유발계수의 상대적인 크기를 통하여 효율성을 평가하도록 함.



- 즉 최종수요/생산유발계수는 생산 한 단위 당 투입비중을 나타내므로 상대적인 효율성을 나타냄.

### 가. 생산유발효과

- 대전으로의 수도이전을 가정하면 전략산업인 정밀화학 산업(BT 계열), 전자정보통신 산업(IT 계열)이 행정서비스 보다 생산유발효과가 크게 나타남(이하 <표 5-7> 참조).
  - 전국적으로는 전자정보(289억원), 정밀화학(265억원), 행정서비스(190억원)의 순입.
  - 대전에서는 정밀화학(110억원), 전자정보(105억원), 행정서비스(103억원) 순입.
  - 만약 수도의 이전이 단순히 행정기능이 서울에서 충청권의 해당지역으로 이전된다면 충청권 내부의 효과는 증대하겠지만 충청권의 행정기능 유발효과가 작으므로 전국적인 파급효과는 (-)될 가능성도 있음.
  - 따라서 대전에서는 수도이전 보다는 전략산업의 육성이 국가 및 지역의 경제활성화에 적합하다고 판단함.
- 충북으로 수도가 이전될 경우 경제적인 측면에서 보면 정밀화학 산업, 전자정보통신 산업이 행정서비스보다 생산유발효과가 큰 것으로 나타남.
  - 전국적으로는 전자정보(254억원), 정밀화학(235억원), 행정서비스(188억원)의 순입.
  - 충북에서는 정밀화학(115억원), 전자정보(108억원), 행정서비스(105억원) 순입.
  - 단순한 행정기능의 이양은 전국적으로 (-)의 효과를 보일 가능성이 있음.
  - 충북지역에서는 정밀화학 등 전략산업의 육성(예: 오송보건의료과학산업단지의 투자)이 수도이전보다 큰 효과를 보일 것임.
- 충남으로 수도가 이전된다는 조건에서 볼 경우 전략산업인 화학산업군(석유화학 포함), 전자정보통신 산업이 행정서비스 보다 생산유발효과가 우월한 것으로 나타남.
  - 전국적으로는 전자정보(251억원), 화학(236억원), 행정서비스(188억원)의 순으로 그 파급효과가 크게 나타남.
  - 충남에서는 화학(118억원), 전자정보(110억원), 행정서비스(106억원) 순입.

<표 5-7> 수도이전과 산업육성의 생산유발효과비교

(단위: 억원/100억원)

억/100억	대전				충북				충남			
	정밀 화학	전자 정보	행정	행정 이전	정밀 화학	전자 정보	행정	행정 이전	화학	전자 정보	행정	행정 이전
서울	26.6	35.2	15.1	-113.7	25.5	32.0	17.9	-111.0	17.2	29.9	17.5	-111.3
부산	3.8	4.2	4.4	3.4	2.7	2.4	2.9	1.9	2.4	2.4	2.9	1.9
대구	2.6	2.8	2.9	2.2	1.9	1.8	2.1	1.3	1.5	1.7	2.0	1.2
인천	9.9	15.3	6.5	-12.6	11.3	14.9	9.0	-10.1	9.8	14.4	9.0	-10.1
광주	2.0	1.7	1.7	1.3	1.1	0.9	1.0	0.6	1.7	1.5	1.8	1.3
대전	109.9	104.7	103.4	102.4	7.1	3.4	2.8	1.8	6.9	4.6	3.4	2.4
경기	22.0	67.7	15.4	-16.2	26.0	62.7	21.2	-10.3	20.8	56.8	21.0	-10.5
강원	7.6	3.8	1.8	-1.0	8.2	4.0	2.4	-0.4	5.1	2.8	1.8	-1.0
충북	21.0	12.8	5.3	2.7	115.0	107.9	104.7	102.2	14.4	8.7	4.7	2.1
충남	19.6	10.9	6.0	3.4	12.1	6.7	5.0	2.4	117.9	109.6	105.6	103.0
전북	10.2	4.1	3.1	2.0	5.1	2.4	2.1	1.0	17.4	4.3	3.3	2.2
전남	10.7	4.4	4.1	2.8	4.7	2.4	2.6	1.4	9.1	3.5	3.7	2.4
경북	6.3	7.1	6.5	4.9	6.5	5.7	6.3	4.7	4.3	4.0	4.3	2.7
경남	11.8	13.5	13.5	11.5	7.4	6.2	7.1	5.1	6.0	6.1	6.9	5.0
제주	1.0	0.5	0.5	0.3	0.6	0.3	0.3	0.2	1.5	0.4	0.4	0.3
계	264.8	288.7	190.2	-6.6	235.4	253.8	187.6	-9.2	235.9	250.9	188.2	-8.6

- 대전 및 충북의 경우와 마찬가지로 행정기능의 단순이전은 전국적으로 (-)의 과급효과를 초래할 수도 있음.

- 충남은 화학(석유화학), 전자정보통신기기 등의 과급효과가 수도이전보다 높은 효과를 보일 것임.

○ 상기의 분석에 근거할 때 충청권은 수도이전(행정서비스)보다는 지역의 전략산업을 육성하는 것이 지역과 국가의 경쟁력을 높이는 방안일 것으로 평가됨.

#### 나. 부가가치 유발효과

○ 행정서비스는 대전, 충남·북 모두 전략산업에 비하여 역내에 창출되는 부가가치의 비

중이 높은 것으로 나타나고 있음<sup>37)</sup>

- 제조업은 산업의 속성 상 중간투입의 비중이 서비스업에 비하여 높기 때문에 나타나는 결과임.
- 부가가치의 역내 파급효과만을 기준으로 하면 행정서비스의 투입 내지는 이전이 수도가 이전되는 지역에 많은 경제적 파급효과를 주는 것으로 판단할 수 있으나, 타 산업에서 미치는 효과는 생산유발효과를 고려해야 하므로 상충되는 부분이 있음.

<표 5-8> 수도이전과 산업육성의 지역별 부가가치 유발효과

(단위: 억원/100억원당)

억/100억	대전				충북				충남			
	정밀화학	전자정보	행정	행정이전	정밀화학	전자정보	행정	행정이전	화학	전자정보	행정	행정이전
서울	13.7	15.1	7.7	-64.9	13.1	14.0	9.0	-63.6	8.9	13.2	8.8	-63.8
부산	1.9	2.0	2.0	1.5	1.4	1.2	1.4	0.9	1.2	1.2	1.3	0.8
대구	1.4	1.4	1.4	0.9	1.0	0.9	1.0	0.6	0.8	0.9	1.0	0.6
인천	4.0	5.4	2.4	-4.4	4.4	5.2	3.3	-3.5	4.3	5.0	3.3	-3.5
광주	1.0	0.9	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.3	0.8	0.7	0.8	0.5
대전	32.6	24.5	63.1	62.6	3.0	1.6	1.4	0.8	2.9	2.1	1.6	1.0
경기	9.3	27.6	6.4	-5.9	10.5	25.3	8.5	-3.8	8.3	22.8	8.4	-3.9
강원	3.4	1.9	0.9	-0.5	3.6	1.9	1.2	-0.2	2.6	1.4	0.9	-0.5
충북	8.5	5.2	2.2	1.1	46.6	39.4	64.2	63.0	6.4	3.6	2.0	0.9
충남	7.7	4.5	2.6	1.4	4.9	2.9	2.2	1.0	44.1	41.3	64.4	63.1
전북	4.4	2.0	1.5	0.9	2.5	1.3	1.1	0.5	9.6	2.0	1.5	0.9
전남	4.3	2.0	1.8	1.2	2.2	1.2	1.2	0.6	4.7	1.6	1.6	1.0
경북	2.8	2.6	2.4	1.7	2.8	2.1	2.3	1.6	2.0	1.6	1.6	1.0
경남	4.5	4.6	4.6	3.8	2.9	2.3	2.6	1.8	2.5	2.2	2.5	1.7
제주	0.6	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.9	0.2	0.2	0.1
계	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0

37) 부가가치가 전국의 산업에서 같은 이론적인 근거: 지역산업에 투입되는 투자재원은 최종수요, 이는 필요수량의 화폐 가치를 나타내며 부가가치는 필요량(화폐가치)을 생산한다는 의미를 가짐. 재화의 생산에 소요되는 중간투입은 자연에 존재하는 상품 이전의 자원으로 이를 인간의 노동과 자본(장비)을 이용하여 가공한 형태가 상품이며, 그 가치 중 중간투입을 제외한 부분이 바로 부가가치(순생산)가 됨. 반면 생산은 수요를 충족시키는 외에도 다른 경제적 활동을 유발함. 필요한 부가가치(필요수량)를 만들기 위하여 부수되어야 하는 경제활동으로서 예로 '망치를 생산하기 위해서는 나무와 철이 필요한바 나무와 철의 생산을 유발하며, 최종적으로 망치만을 공급하지만 나무와 철의 생산을 유발하게 되는 의미'이므로 생산은 망치, 나무, 철에 포함되는 유발 부가가치를 포함하는 gross product를 의미함. 따라서 경제적 파급효과 측면에서 생산이 부가가치에 비하여 큰 의미를 지니는 것으로 평가함.

#### 다. 고용유발효과

- 대전에서는 중간투입의 비중이 작은 행정서비스의 고용유발효과가 가장 큰 것으로 나타남(<표 5-9> 참조). 수도가 단순 이전될 경우에는 전국의 고용 증대효과는 나타나지 않을 것으로 평가됨.
  - 전국적으로는 행정서비스(370명), 전자정보(300명), 정밀화학(277명)의 순임.
  - 대전은 행정서비스(268명), 정밀화학(105명), 전자정보(94명)의 고용유발효과 보임.
- 충북에서도 행정서비스의 고용유발효과가 가장 큰 것으로 나타남. 대전의 경우와 마찬가지로 수도가 단순 이전될 경우에는 전국의 고용 증대효과는 나타나지 않을 것으로 평가됨.
  - 전국적으로는 행정서비스(367명), 전자정보(261명), 정밀화학(247명)의 순임.
  - 충북은 행정서비스(269명), 정밀화학(107명), 전자정보(95명)의 고용효과를 유발함.
- 충남은 행정서비스의 고용유발효과가 가장 큰 것으로 나타남. 수도가 단순 이전될 경우에는 전국의 고용 증대효과는 없을 것임.
  - 전국적으로는 행정서비스(368명), 전자정보(258명), 화학(203명)의 파급효과를 보임.
  - 충남은 행정서비스(270명), 전자정보(97명), 화학(81명)의 고용효과를 유발함.
- 충청권의 모든 지역에서 지역별 편차보다는 전국적인 편차가 작게 나타나고 있음. 이 현상은 충청권에 대한 수도의 이전이 타 지역의 발전에 기여하는 바가 작다는 결론을 추론케 함

#### 라. 소결

- 충청권의 발전 및 국가의 발전을 위해서는 수도이전을 통한 행정서비스의 충청권 입지(立地)보다는 지역의 전략산업을 육성하는 것이 지역과 국가의 경쟁력을 높일 수 있는 대안으로 평가할 수 있음.
  - 부가가치 및 고용의 경우 서비스업 자체의 특성상 중간투입의 비중은 작으며, 부가가치 생산요소(특히 노동력)의 역내 고용효과가 크므로 생산유발효과와의 상충관계가 존재함.

<표 5-9> 수도권이전과 전략산업육성의 고용유발효과 비교

(단위: 명/100억)

	대전				충북				충남			
	정밀 화학	전자 정보	행정	행정 이전	정밀 화학	전자 정보	행정	행정 이전	화학	전자 정보	행정	행정 이전
서울	44	51	23	-283	42	47	27	-279	28	44	26	-279
부산	6	6	6	4	4	4	4	2	3	4	4	2
대구	4	4	4	3	3	3	3	2	2	3	3	2
인천	11	16	7	-12	12	15	9	-10	10	15	9	-10
광주	3	3	2	2	2	1	1	1	2	2	2	2
대전	105	94	268	267	7	5	4	2	6	6	4	3
경기	25	65	17	-16	27	61	23	-10	20	55	22	-11
강원	6	4	2	-1	7	4	3	-1	5	3	2	-1
충북	17	12	6	3	107	95	269	266	11	8	5	2
충남	17	11	7	4	11	7	6	3	81	97	270	267
전북	10	5	4	2	5	3	3	1	15	5	4	2
전남	10	5	5	3	5	3	3	2	8	4	4	3
경북	6	8	7	5	6	6	7	5	4	4	5	3
경남	11	14	13	11	7	6	7	5	6	6	7	5
제주	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0
계	276.7	299.9	369.8	-8.1	247.0	261.3	367.0	-10.9	203.3	257.6	367.8	-10.1

(2) 대안 2 : 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 효과비교

- 충청권에서 행정서비스가 공급되는 경우와 강원(정밀기계), 전북(수송기계), 경북(전자정보기기)의 전략산업을 비교산업으로 선정하고 상대적 효율성을 검토함.

가. 생산유발효과

- 3개 지역의 전략산업에 동일한 최종수요를 투입했을 경우 충청권에 행정서비스가 공급되는 상황에 비하여 전국적으로 높은 생산유발효과를 보이는 것으로 나타나고 있음.
  - 대전, 충남·북의 생산유발효과가 188 ~ 190억원에 머물고 있는 반면 강원도의 정밀기기는 258억원, 전북의 수송기계는 281억원, 경북의 전자정보기기는 295억원인 것으로 분석됨.
  - 따라서 생산유발효과의 측면에서 보면 낙후지역의 전략산업 육성이 보다 효율적일 가능성도 배제할 수 없음.

<표 5-10> 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 생산유발효과 비교

(단위: 억원/100억원 투입시)

	대전	충북	충남	강원	전북	경북
	행정서비스	행정서비스	행정서비스	정밀기계	수송기계	전자정보
서울	15.1	17.9	17.5	47.8	15.4	24.2
부산	4.4	2.9	2.9	2.6	10.7	12.5
대구	2.9	2.1	2.0	1.7	3.7	7.4
인천	6.5	9.0	9.0	15.6	6.5	9.5
광주	1.7	1.0	1.8	0.6	20.2	1.3
대전	103.4	2.8	3.4	1.7	4.7	2.9
경기	15.4	21.2	21.0	46.8	17.1	46.4
강원	1.8	2.4	1.8	112.8	1.7	3.7
충북	5.3	104.7	4.7	6.1	5.3	11.3
충남	6.0	5.0	105.6	3.3	10.4	5.1
전북	3.1	2.1	3.3	1.6	108.4	2.4
전남	4.1	2.6	3.7	1.9	24.0	4.6
경북	6.5	6.3	4.3	8.9	8.7	129.6
경남	13.5	7.1	6.9	6.6	42.7	34.0
제주	0.5	0.3	0.4	0.3	1.2	0.6
계	190.2	187.6	188.2	258.4	280.8	295.4

- 지역 내부로의 파급효과 비중 역시 낙후된 강원, 전북, 경북의 경우가 보다 우월한 것으로 나타나고 있으므로 지역간 균형발전의 측면에서 많은 점을 시사함.
- 충청권에서의 행정서비스의 공급이 초래할 수 있는 비용은 수도권 확산방지 이상으로 낙후지역의 산업발전기회를 가로막을 가능성을 배제할 수 없음.

#### 나. 부가가치 유발효과

- 최종수요를 동일하게 설정하였으며, 누출이 없다고 가정하고 있으므로 모든 지역의 부가가치는 최종수요로 설정한 100억과 같은 것으로 나타남.

<표 5-11> 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 부가가치 유발효과 비교

(단위: 억원/100억원당)

	대전	충북	충남	강원	전북	경북
	행정서비스	행정서비스	행정서비스	정밀기계	수송기계	전자정보
서울	7.7	9.0	8.8	23.9	7.9	10.7
부산	2.0	1.4	1.3	1.2	4.5	6.1
대구	1.4	1.0	1.0	0.9	1.8	3.6
인천	2.4	3.3	3.3	5.9	2.4	3.4
광주	0.8	0.5	0.8	0.4	6.8	0.7
대전	63.1	1.4	1.6	0.9	2.1	1.4
경기	6.4	8.5	8.4	19.3	7.0	19.1
강원	0.9	1.2	0.9	35.6	0.8	1.8
충북	2.2	64.2	2.0	2.7	2.2	4.5
충남	2.6	2.2	64.4	1.6	3.9	2.2
전북	1.5	1.1	1.5	0.9	35.1	1.3
전남	1.8	1.2	1.6	1.0	8.6	2.2
경북	2.4	2.3	1.6	3.1	3.1	30.9
경남	4.6	2.6	2.5	2.4	13.2	11.6
제주	0.3	0.2	0.2	0.2	0.7	0.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 충청권의 경우에는 중간투입 대신 부가가치 생산요소를 많이 고용하게 되므로 지역내 파급효과의 비중은 63~64억 정도로, 매우 높은 것으로 나타나고 있음.
- 강원의 정밀기계, 전북의 수송기계, 경북의 전자정보기기는 내부의 파급효과가 31~36 억원에 그치는 것으로 나타남.
- 서비스투입의 경우 내부의 자원이용률이 높은 반면 제조업의 경우에는 중간투입이 많이 소요되며, 타 지역과의 경제적 연계를 통하여 발전되기 때문임.
- 즉 같은 규모의 자금이 투입되었을 경우에 여러 지역이 동시에 수혜를 입을 가능성은 제조업이며, 낙후지역이 아닌 이상 서비스의 투입이 갖는 균형발전 효과는 많이 낮아 질 가능성을 배제할 수 없음.

<표 5-12> 충청권 행정서비스와 타 지역 전략산업의 고용유발효과 비교

(단위: 명/100억당)

	대전	충북	충남	강원	전북	경북
	행정서비스	행정서비스	행정서비스	정밀기계	수송기계	전자정보
서울	23	27	26	79	26	36
부산	6	4	4	4	13	19
대구	4	3	3	3	6	11
인천	7	9	9	17	7	10
광주	2	1	2	1	19	2
대전	268	4	4	3	6	4
경기	17	23	22	51	19	45
강원	2	3	2	161	2	4
충북	6	269	5	6	5	11
충남	7	6	270	4	10	5
전북	4	3	4	2	88	3
전남	5	3	4	2	22	5
경북	7	7	5	9	9	118
경남	13	7	7	6	38	35
제주	1	0	1	0	2	1
	370	367	368	348	273	309

#### 다. 고용유발효과

- 부가가치의 경우와 같이 행정서비스는 제조업에 비하여 고용유발효과가 높은 것으로 분석됨.
  - 행정서비스는 중간투입비중은 작은 반면 부가가치 생산요소인 인력의 고용이 많기 때문임.
  - 충청권에서 행정서비스가 공급될 경우 100억원당 약 360여명의 고용유발효과를 보이며, 강원권의 정밀기계산업의 고용유발효과가 그것에 근접하는 350명 규모로 나타나고 있으며, 기타지역의 경우 고용유발효과가 매우 낮은 것으로 나타남
- 그렇지만 부가가치 유발효과의 경우와 같이 규모의 자금이 투입되었을 경우에 여러 지역이 동시에 수혜를 입을 가능성은 지역의 파급효과의 측면에서 볼 때 제조업이 크다고 평가할 수 있으며, 이러한 측면에서 지역간 균형발전 효과가 높다고 평가할 수 있음.



## 라. 소결

- 충청권에서 행정서비스가 공급될 경우 생산유발효과를 기준으로 한 상대적인 효율성의 측면에서는 비교적 낙후된 지역으로 평가되는 강원(정밀기계), 전북(수송기계), 경북(전자정보기기)의 전략산업이 우월한 것으로 평가됨.
  - 부가가치의 역내 파급효과, 고용규모 및 역내 파급효과의 측면에서 충청권이 입을 수 해가 큰 것으로 나타나고 있지만 이는 지역간 균형발전의 시각에서는 재론의 여지가 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 따라서 대안으로 제시된 충청권의 행정서비스 공급과 지역 전략산업의 비교에서는 잠정적으로 내리는 결론은 대안이 효율성가 지역균형발전에 더욱 기여할 가능성이 높다는 것임.

## 마. 분석의 한계

- 전국 산업연관표를 토대로 구축하게 되는 MRIO는 1995년을 기준으로 작성되었음. 2000년 전국산업연관표가 2003년 9월에 발간되었으므로 MRIO 구축의 시간적인 제한이 있었으며, 현재 구축 중에 있음. 이는 추후의 연구과제로 남을 것임
  - 또한 본 분석이 단기에 국한되어 중장기적인 파급효과는 연구되지 못하였으므로, 이는 MRIO의 동태분석으로의 연장이나 타 일반균형모형을 이용하여 보완해야 할 것임
  - 산업분류가 구체적이지 못하다는 한계가 있었으며, 이는 가용자료의 제약과 현 산업분류체계의 한계(신산업을 독립된 계정으로 분류하지 못하는 한국은행, 통계청의 제약 등)에 기인함(산업분류는 <부표 1> 참조)

## 5. 논의의 진전을 위한 제언

현재의 정부안은 정부가 원하는 바와 같이 균형발전 토대구축, 수도권 과밀해소, 효율성 제고의 효과를 보일 개연성보다는 불균형, 과밀존속의 결과를 보일 가능성이 있는 큰 것으로 평가할 수 있다. 이는 현 지역간 경제력 격차와 발생 동인, 산업연관구조 분석, 교역구조에 근거하여 분석된 결과이다.

또한 정부안이 추진될 경우 나타날 수 있는 사회적 비용 및 현 시점까지의 논의를 근거로 하여 대안으로 제시될 수 있는 가설을 설정하고 <1 안> 충청권의 행정서비스 공급 대비 전략산업의 육성, <2 안> 충청권의 행정서비스 공급과 타 지역의 전략산업과의 효율성 및 균형발전의 효과를 비교하였다.

분석 항목으로 설정된 (1) 전국적인 파급효과, (2) 지역경제에 대한 파급효과, (3) 지역간 경제력격차의 완화효과를 비교한 결과, 생산유발을 중심으로 한 효율성의 측면에서 충청권 및 타 지역의 전략산업 육성이 더욱 효율성이 높을 수 있으며, 지역간 균형발전 효과에도 긍정적일 수 있다는 분석결과가 나왔다.

그렇지만 충청권 자체로의 효과를 보면 부가가치 생산요소를 많이 고용하는 행정서비스가 자체의 부가가치·고용증가에는 도움이 되나 국가의 입장, 즉 지역간 파급효과와 국가균형발전의 시각과는 상충되는 결과가 초래되고 있다.

이를 토대로 하여 보면 수도의 충청권 이전보다 국가의 경쟁력 제고와 국가균형발전의 측면에서 우월한 대안이 제시될 가능성도 있다. 대안의 구성요소를 정부안에 포괄함으로써 정부안이 초래할 수 있는 폐해를 완화하는 동시에 비용측면에서 효과적인 대안을 고안할 수도 있을 것이다.

이러한 최선·차선의 결과를 도출하기 위해서는 정부안 및 논의되고 있는 각각의 대안과 고려사항을 감안한 연구가 선행되어야 할 것이며, 이러한 분석결과를 토대로 하여 모든 안들이 공유할 수 있는 부분은 넓히는 한편 갈등의 소지를 좁히는 형태로 논의를 전개해 나가야 할 것이다.

## 부록 1 지니계수 요인분해

- Pyatt, Chen, and Fei(1980)의 요인분해방식에 적용되는 부가가치와 산업별 부가가치는 식(1)과 같이 승수분석이나 통계청의 자료를 토대로 도출

$$y^i = \begin{pmatrix} x_{i1} \\ x_{i2} \end{pmatrix} = A^v \cdot X^i \quad (1)$$

-  $A^v$ 는 산업별 부가가치의 대각행렬이며 각각의 소득은 일인당 부가가치로 환산되어 요인분해방식에 적용

- Pyatt, Chen, and Fei(1980)의 요인분해방식을 전개하기로 한다. 평균 일인당 총부가가치와 평균 일인당 총부가가치의 순위는 (2)과 (3)과 같이 나타남.

$$(2) \quad \bar{y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \geq 0.$$

$$(3) \quad \bar{r}(y) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n r(y_i) = \frac{(n+1)}{2} = \bar{r}$$

- 일인당 총부가가치의 생산이 어느 지역에 집중되었는가를 나타내는 집중률 (concentration ratio)은 (4)와 같이 표기

$$(4) \quad C(y) = \frac{2}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{ny} \{r(y_i) - \bar{r}\} = (2/ny) cov(y, r(y))$$

- 산업별 집중률은 (4)식을 산업별 부가가치로 분해함으로써 도출된다. 지역의 산업별 부가가치는 (5)식과 같이 지역의 산업별 부가가치로 구성되며, 평균은 (6)식과 같이 나타남.

$$(5) \quad y_i = \sum_{k=1}^m x_{ik} \text{ for } i=1, \dots, n, k \text{는 산업}$$

$$(6) \quad \bar{y} = \sum_{k=1}^m \bar{x}_k$$

- 지역의 일인당 총부가가치의 순위로 평가되는 산업의 일인당 부가가치의 집중률은

(7)과 같이 분해됨.

$$(7) \quad \overline{G(y)} = \left( \frac{2}{ny} \right) \text{cov} \left[ \sum_k x_{ik}, r(y) \right] = \sum_{k=1}^m \phi_k C \left( \frac{x_k}{y} \right), \quad \phi_k = \overline{x_k/y}$$

- $C(x_k/y)$ 는 일인당 총부가가치의 순위로 계산된 집중률을 의미함. 그렇지만 (4)식의 집중률은 총부가가치의 순위에 따라서 산업별 부가가치의 불균등도를 결정하므로 산업별 소득순위에 의거하여 계산되는 산업별 부가가치의 지니계수와는 차이를 보이게 됨.
- 이를 보정하기 위해서는 산업별 우선순위를 고려한 지니계수를 계산하고 이를 집중률과 비교하여 그 차이를 보정해야 하며, 각 산업의 일인당 부가가치의 순위  $r(x_k)$ 에 의거하여 계산된 지니계수는 (8)과 같이 나타남.

$$(8) \quad G(x_k) = (2/n \overline{x_k}) \text{cov}(x_k, r(x_k))$$

- 일인당 총부가가치의 순위를 기준으로 평가한 집중률과 산업의 일인당 부가가치의 순위에 따라 계산된 지니계수간에는 (9)와 같은 차이가 발생하게 되며,  $r(y) = r(x_k)$  관계가 성립하지 않는 한 두 지표간 격차가 상존하게 됨.

$$(9) \quad \frac{C(x_k/y)}{G(x_k)} = \frac{\text{cov}(x_k, r(y))}{\text{cov}(x_k, r(x_k))} = R(y, x_k)$$

- 따라서 각 산업별 일인당 부가가치의 지니계수와 (8)에서 제시된 지표간 격차  $R(y, x_k)$ 을 계산한 후 (10)에서와 같이 조정·합산하는 과정을 통하여 전체 지니계수를 도출.

$$(10) \quad G(y) = \sum_k \phi_k R(y, x_k) G(x_k)$$

- (20)에서는 산업별 평균부가가치와 총부가가치의 상대비중, 집중도와 지니계수와의 격차, 산업별 지니계수의 곱인 산업별 불균등도가 계산되며, 산업별 불균등도의 합이 전체 지니계수로 나타나게 됨.
- 지니계수의 요인분해에서는 산업별 불균등 기여도가 (-)의 값, 즉 불균등을 완화하는 요인으로 나타날 수 있는바 이는 일인당 총부가가치의 순위로 평가할 경우 순위가 낮은 지역에 특정산업이 집중되어 있다는 것을 의미함.

## 부록 2 산업연관분석

- 경제의 순환과정은 소득순환과 산업순환으로 구분할 수 있는바 소득순환은 소득의 발생·배분·처분과정을 나타내며, 산업간 순환은 생산부문내에서의 재화와 서비스의 거래관계를 나타냄.
- 산업연관표는 경제 내에서 발생하는 연(年)단위의 산업별 생산 및 처분에 관련된 모든 거래내역을 당해의 화폐가치로 평가·정리한 산업순환 구조임.
  - 배분측면에서 생산은 중간수요, 부가가치, 최종수요, 수입(제외)으로 구성되며(경쟁형 산업연관표), 투입측면에서의 생산은 중간투입과 부가가치로 구성됨.
  - 산업별 중간투입(생산에 투입된 원재료 및 서비스)과 산업별 중간수요(생산에 사용된 생산물)간의 관계가 산업연관구조를 대표하며, 작성시점의 생산기술구조를 나타냄.
  - 총생산에서 중간투입을 제외한 부가가치는 피용자보수(임금총액), 이윤, 순간접세, 감가상각비로 배분됨.
  - 최종수요는 소비와 생산을 위하여 투자되는 부분으로 구성되어 있으며, 경제의 순환구조에서는 소득의 크기를 결정하는 주입(injection)으로서 작용함.
- 산업연관표는 현행의 기술구조, 즉 주어진 산업연관구조내에서 최종수요의 변동이 총생산, 부가가치, 고용 등에 미치는 효과를 분석하는 모형으로서 활용됨.
- 산업연관표에서 제시되고 있는 기술구조 및 산업연관관계는 단기적으로는 안정되어 있으며, 중기적으로도 기술혁신이 급격하게 이루어지지 않는 한 안정적이라고 평가됨.
  - 따라서 산업연관모형 분석은 단기·중기적인 경제적 기대효과 분석에 주로 이용됨.
  - 기술구조의 변화가 심할 수 있는 장기적 관점에서는 실제의 투입구조나 부가가치 생산구조를 반영하지 못할 수 있으므로 장기 파급효과의 분석에서는 이러한 한계가 고려되어야 할 것임.

### 부록 3 다지역 산업연관모형

- 모형내에서 각 지역의 경제변수들은 모두 연계되어 있으므로 한 지역의 수요변화는 수요가 발생한 지역과 경제적으로 연계되어 있는 타지역의 생산 등에 영향을 미치게 됨.
  - 다지역(many region) 산업연관모형은 지역간 경제의 순환구조를 모형내에 정식화함으로써 지역간 파급·환류효과를 포착하게 됨.
- 다지역 산업연관모형은 지역기술계수·지역교역계수를 구성하는 방식에 따라서 지역간 산업연관모형(IRIO : Isard Model)과 다지역 산업연관모형(MRIO : Chenery and Moses Model)으로 분류될 수 있음.
  - 지역간 산업연관모형은 조사방식(survey)에 의거하여 지역기술계수 및 지역간 교역계수를 구축하기 때문에 실제 지역별 산업연관구조를 대표하는 장점을 가지고 있음.
- 이용 가능한 자료가 제약되어 있기 때문에 지역기술계수를 추정하는 MRIO 방식에 따라서 다지역(many) 산업연관모형을 구축함.
  - 지역별 기술계수(technical coefficient), 지역별 부가가치항목, 지역별 최종수요를 추정·구성한 후에 지역간 교역계수를 추정하여 각 항목을 결합하는 순서로 모형이 구축됨.
- 다지역 산업연관표(MRIO)에서는 각 지역이 독자적인 경제단위로 기능하며(bottom-up approach), 지역간 교역계수가 지역경제를 연계함.
  - 기술계수에 의해서 지역별 경제적 파급효과의 격차가 발생하게 되며, 지역별 기술계수는 지역간 교역계수와 결합됨으로써 지역내·외에서 공급하는 중간투입재와 최종재의 규모(지역수요의 주입 및 누출)를 결정함.
  - 지역별·산업별 부가가치 항목은 임금, 이윤, 순간접세(간접세-보조금), 감가상각비로 구성되어 있으며, 각 항목에는 지역별·산업별 차이가 반영되어 있으므로 지역별·산업별 수요변화에 따른 파급효과의 격차를 평가할 수 있는 기반을 형성함.

① 지역 및 산업분류

○ 사업의 지역별 파급효과를 분석하기 위하여 전국은 15개 행정구역상의 특별시·광역시(울산광역시 제외)·도로 분류되었음.

- 상품 및 서비스의 생산과 지역별 이·출입 구조 역시 행정구역별로 추정되었음.
- 따라서 사업의 경제적 기대효과는 권역별(예 : 수도권) 생산 및 소비구조간에 기반을 두고 구축된 모형과 차이를 보이게 됨.

<부표 1> 다지역 산업연관표의 산업분류

산업분류	IO 코드	402분류	비고
1. 농림어업 및 광업	1101 ~ 1144 2101 ~ 2137	1 ~ 45	
2. 음식료품 및 담배	3101 ~ 3191	46 ~ 88	
3. 섬유가죽제품	3201 ~ 3246	89 ~ 119	
4. 목재종이·출판	3301 ~ 3319 3401 ~ 3404	120 ~ 134 135 ~ 138	
5. 석탄석유·화학·비금속광물	3501 ~ 3519 3601 ~ 3642 3671 ~ 3683 3701 ~ 3736	139 ~ 149 150 ~ 161 174 ~ 179 180 ~ 195	· 화학제품을 기초화학과 정밀화학으로 분류
6. 정밀화학	3643 ~ 3668	162 ~ 173	
7. 제1차금속 및 금속제품	3801 ~ 3838 3901 ~ 3911	196 ~ 216 217 ~ 227	
8. 일반기계	4001 ~ 4029	228 ~ 246	
9. 전기기계 및 장치	4101 ~ 4108	247 ~ 254	
10. 전자·정보통신기기	4111 ~ 4145	255 ~ 275	
11. 정밀기기	4201 ~ 4206	276 ~ 281	
12. 수송장비	4301 ~ 4324	282 ~ 295	
13. 가구 및 기타제조업	4401 ~ 4417	296 ~ 305	
14. 전력·가스·수도	5101 ~ 5113	306 ~ 312	
15. 건축 및 건축보수	5201 ~ 5205	313 ~ 317	
16. 도소매·음식숙박	6101 ~ 6102 6201 ~ 6202	330 ~ 331 332 ~ 333	
17. 운수 및 보관	6301 ~ 6313	334 ~ 346	
18. 통신서비스	6401 ~ 6403	347 ~ 349	
19. 금융·보험서비스	6501 ~ 6505	352 ~ 356	
20. 방송·문화오락서비스	6404 ~ 6405 6901 ~ 6906	350 ~ 351 386 ~ 391	
21. 사업서비스	6611 ~ 6614 6616 ~ 6620	360 ~ 363 365 ~ 369	
22. 공공행정 및 국방	6701 ~ 6702	370 ~ 371	
23. 연구교육서비스	6801 ~ 6817	372 ~ 385	
24. 기타서비스	6601 ~ 6603 6615 6911 ~ 6918 8101 ~ 8121	357 ~ 359 364 392 ~ 399 400 ~ 402	· 기계장비·용품임대 · 부동산서비스

- 지역산업연관표의 기준이 되는 전국표의 최근 작성시점이 1995년이었으므로 1995년 전국 산업연관표를 기준으로 하여 MRIO 모형을 구축하였음.
  - 1998년 전국 산업연관표는 1995년의 기술구조에 기반하여 구축되는 연장표이므로 가장 최근의 자료가 이용된 것으로 간주할 수 있을 것임.
- 각 지역경제는 24개 산업과 12개의 사회간접자본(SOC) 항목으로 분류되었으며(SOC 항목은 제외), 1차산업 1개 부문, 제조업 12개 부문, 서비스업 11개 부문으로 구성되어 있음.
  - 제조업 중 정밀화학, 일반기계(메카트로닉스), 전자·정보통신기기, 정밀기기산업은 지식기반제조업임.
  - 서비스업중 통신, 금융·보험, 방송·문화, 사업서비스, 연구·교육·보건의료는 지식기반서비스업으로 분류됨.

## ② 지역기술계수

- 지역기술계수를 추정하는 방식으로는 전국 산업연관표의 기술계수를 조정하는 방식 (simple locational quotients, cross-industry quotients, fabrication effects approach 등), 전국 산업연관표 기술계수의 가중합으로 지역기술계수를 구하는 방식 (product-mix approach 등), 지역별 총중간투입(혹은 총중간수요)을 이용하여 기술계수를 조정하는 방식(RAS) 등이 주로 이용됨.
  - 단순입지상법(simple locational quotients methods)은 지역별 생산량의 전국대비 비중(입지상)으로 전국표의 기술계수를 조정함.
    - 입지상 지수가 작은 산업은 지역에서 필요로 하는 상품을 주로 다른 지역으로부터의 수입에 의존한다는 가정에 기반을 두고 있음.
    - 입지상계수가 1보다 큰 산업은 조정을 하지 않는 불비례적인 조정방식이 문제점으로 지적되고 있음.
  - 교차입지상법(cross-industry quotients)은 단순입지상법의 약점, 즉 배분측면에서만 조정한다는 측면을 보완하기 위해 고안된 방법으로 배분측면에서 산업별 입지상지수를 가지고 전국기술계수를 조정한 후 투입측면에서 다시 산업별 입지상계수로 기술계수를 조정하는 방식임.



- 생산비중이 전국 평균에 비해서 낮은 산업은 단순입지상법에 의해서 조정된 투입비중보다 중간투입비중이 더욱 감소되나 이의 적합성을 판단할 기준 설정이 자의적일 수 있음.
  - 부가가치율조정법(fabrication effects)은 지역별 중간투입비중을 이용하여 기술계수를 조정하는 방식으로 지역의 산업별 총중간투입비중이 전국 총중간투입비중에 비해서 높을 경우 모든 투입계수가 증가되도록 조정함.
    - 부가가치율이 낮은 산업은 모든 중간투입이 일률적으로 증가되는 반면 부가가치율이 높은 산업은 모든 중간투입이 일률적으로 감소하게 됨.
    - 지역간 기술계수와 교역계수가 무리한 가정이 없이 결합될 수 있는 장점이 있는 반면 부가가치율이 높은 지역은 중간투입요소로서 많이 이용되는 생산요소의 투입비중을 실제 기술구조에 비하여 과소평가할 가능성이 높음.
  - RAS는 지역의 산업별 총중간투입이나 총중간수요를 이용, 행과 열을 반복적으로 조정하여 지역기술계수를 추정하는 방식으로 열의 조정은 부가가치율의 변화(fabrication), 행의 조정은 투입요소의 대체효과(substitution)를 반영하는 것임.
    - 산업별 총중간투입 자료만을 가지고 RAS방식을 적용할 경우에는 부가가치율 조정 방식과 같은 문제점을 갖게 될 것임.
  - 생산물조합방식(product-mix)은 한 산업의 전국기술계수를 지역별 산업을 구성하는 하부산업의 가중합으로 조정하는 방식임.
    - 세분류된 산업에서는 산출물을 생산하기 위해 사용되는 중간투입과 부가가치의 구성이 지역별로 크게 다르지 않다는 가정에 기반하고 있음.
    - 투입계수가 하부산업의 생산물 조합방식으로 추정되기 때문에 전국표의 하부산업 중간투입비율이 모든 지역에 적용됨. 따라서 하부산업의 부가가치가 일률적으로 모든 지역에 적용되는 문제점도 가지고 있음.
- 생산물조합방식은 지역별 부가가치의 차이가 반영되지 않으므로 이를 개선하기 위하여 Round(1972, 1978)의 접근방식을 원용, 기술계수를 추정하였으므로 동 모형에서는 지역별·산업별 부가가치율의 차이가 반영됨.

■ 지역별 기술계수 추정방법

$$(1) a_{ij}^R = \frac{\sum_k a_{i,j \cdot k}^N \cdot Z_{j \cdot k}^R}{\sum_k Z_{j \cdot k}^R}$$

부가가치는 아래와 같이 정의됨.

$$(2) VA_j^R = \sum_k (X_{j \cdot k}^R - Z_{j \cdot k}^R)$$

$a_{i,j}^R$ 는 지역기술계수로 i는 판매하는 산업, j는 구매하는 산업

$a_{i,j \cdot k}^N$ 는 j산업을 구성하는 하부산업 k의 전국기술계수

$Z_{j \cdot k}^R$ 는 j산업을 구성하는 하부산업 k의 지역별 총투입량

③ 부가가치 및 최종수요

- 통계청 지역내총생산의 지역별 부가가치 항목(감가상각비, 순간접세(간접세-보조금), 피용자보수, 영업잉여)을 이용하여 전국표의 부가가치 항목을 지역별로 배분하였음.
- 최종수요는 민간소비, 정부소비, 총원천투자(gross investment by sector of origin), 수출로 구성됨.
- 지역별 민간소비는 통계청의 가구소비실태조사를 이용하여 추정하였으며, 경제통계연보 및 지방재정연감의 가중치를 이용하여 전국표의 정부소비를 지방자치단체별 소비로 구분함.
- 전국표의 원천투자는 자본계수행렬(capital coefficient matrix) 및 지역별 운용투자(investment by sector of destination) 비율을 적용하여 지역별·산업별 원천투자로 변환.
- 지역별 기술계수, 부가가치, 최종수요, 수입을 결합하여 지역별 산업연관표를 구축함.

④ 지역간 교역계수

○ 농림어업·제조업의 지역간 교역은 물동량 자료를 이용하였으며, 지역간 교역규모를 파악할 수 없는 서비스산업은 엔트로피 극대화모형(entropy maximization model)을 이용·교역규모를 추정하였음.

- 추정에 사용되는 지역별·산업별 생산 및 공급은 지역별 산업연관표의 수치를 이용하였으며, 전국 산업연관표의 단위당 운반·보관 비용을 산업별 단위수송비로 이용

■ 엔트로피 극대화 모형

$$(1) \max_{x_{ij}^m} - \sum_i \sum_j x_{ij}^m \ln x_{ij}^m + x_{ij}^m$$

제약식

$$(2) \sum_j x_{ij}^m = X_i^m$$

$$(3) \sum_i x_{ij}^m = Y_j^m$$

$$(4) \sum_i \sum_j x_{ij}^m \cdot c_{ij}^m = C^m$$

$x_{ij}^m$ 은 상품 m의 지역 i에서 지역 j로의 이출

$X_i^m$ 은 지역 i의 m 상품 생산량

$Y_j^m$ 은 지역 j의 m 상품 수요량

$c_{ij}^m$ 은 상품 m의 지역 i에서 지역 j로의 단위 운반·보관비용

$C^m$ 은 상품 m의 총운반·보관비용

라그랑지안식에 의해서 풀고 정리하면

$$(5) x_{i,j} = e^{-\lambda_i - \gamma_j - c_{i,j} \cdot \mu}, \forall i, j$$

$$(6) x_i = \sum_j x_{i,j}, \forall i$$

$$(7) y_j = \sum_i x_{i,j}, \forall j$$

(5)식을 (6)식·(7)식에 대입, 지역별 거래량  $x_{i,j}$ 에 대하여 정리하면

(8)과 같은 형태의 식이 도출됨.

$$(8) x_{ij}^m = A_i B_j X_i Y_j \exp(-\mu \cdot c_{ij}^m)$$

여기에서 balancing factor는 다음과 같이 정리될 수 있음.

$$(9) A_i = (\sum_j B_j Y_j \exp(-\mu \cdot c_{ij}^m))^{-1}$$

$$(10) B_j = (\sum_i A_i X_i \exp(-\mu \cdot c_{ij}^m))^{-1}$$

- 식 (10)은 수송비승수( $\mu$ )를 반복적(iteration procedure)으로 변화시켜 자료를 통하여 파악한 총수송비용과 모형내에서 결정되는 총수송비용이 같아지는 점에서 해(解), 즉 지역별 거래량이 결정됨.

### ⑤ 부문결합 및 조정

- 지역별 기술계수는 지역별 부가가치 항목·최종수요·교역계수와 결합되어 다지역 산업연관모형을 구성하게 됨.
  - 결합된 지역산업연관모형은 모형의 일관성(consistency within the model)을 갖추기 위하여 실제 자료가 파악되고 있는 지역별 총중간투입을 제어변수(control total)로 하여 조정하게 됨(Polenske, 1980).
  - 지역별 최종수요는 지역별 민간소비, 정부소비, 민간투자, 정부투자, 재고, 수출로 구성되어 있으며, 지역별 총생산과 지역별 총소비가 일치하지 않지만 전국의 산업별 총생산과 산업별 총공급은 일치함.
  - 지역간 교역계수에 의해서 지역별·산업별 생산과 공급이 전국 차원에서 균형을 이루게 되며, 다지역 산업연관표는 단순화된 일반균형통계체제로서 승수분석이 가능한 모형으로 기능함.

(1) 파급효과 분류

- 단위사업의 파급효과는 건축, 인프라 구축, 장비구입 등 사업을 영위할 수 있는 기반을 갖추는 과정에서 나타나는 투자효과(사업비지출 효과)와 운영상의 효과로 구분할 수 있음.
- 투자효과는 건축·인프라 조성 등의 투자와 투입재·서비스구입 등에 의해 발생하게 되는 수요증가가 경제적 파급효과를 발생시키는 주입으로서 작용함.
  - 최종수요의 변화는 생산을 유발하며, 유발된 생산액에 부가가치율 및 노동계수를 곱하여 부가가치와 고용창출효과를 추정함.
  - 이러한 경제적 파급효과는 단위사업을 영위할 기반조성이 완료되는 시점까지만 발생하게 됨.
- 투자효과와 대별되는 사업의 운영효과는 기반조성이 완료된 이후에 발생하는 것으로서 직접적인 수요증가에 의한 효과, 생산물의 공급에 의해서 창출되는 효과, 외부효과 등으로 구분할 수 있음.
  - 수요변화의 효과는 최종수요가 변화되었을 때 나타나는 생산·부가가치·고용 측면의 변화로 추정하게 되며, 생산물의 공급에 의한 효과는 모형 내에서 전방연관효과 등의 분석을 통하여 계량화가 가능함.
  - 외부효과 등 간접적인 파급효과는 화폐가치화할 수 있는 부분이 제한되어 있으며, 간접적으로 나타나게 되는 효과는 해당 투자사업 및 다른 요인들이 결합되어 발생하게 되므로 요인분석에 어려움이 따름.
- 본고에서는 행정수도 건설에 소요되는 투자지출이 유발하는 경제적 효과만을 추정하며, 운영상의 효과는 분석에서 제외하고자 함.

(2) 승수분석방법의 설정

① 승수분석기법

- 다지역 산업연관표를 이용한 승수의 정태분석에서는 수요측면에서의 분석, 공급측면의

분석, 혼합모형(mixed exogenous / endogenous approach)이 주로 이용되고 있으며, 자본스톡을 매개한 동태분석도 이용됨.

- 수요측면의 승수분석은 최종수요가 변화되었을 때의 경제적인 파급효과를 추정하는데 주로 이용됨.
  - 이 방식은 모든 지역·산업이 초과생산 능력을 가지고 있다는 가정, 즉 부가가치 생산요소인 노동과 자본이 최종수요의 변화를 충족시킬 수 있을 만큼 공급되는 경제나 유희생산설비설업이 상존하는 상황에서는 적합성(applicability)이 인정됨.
  - 공급측면에서의 분석방법은 생산물의 투입구조 측면에서 승수를 분석하는 방식으로 화폐가치로 평가한 부가가치 생산요소의 변화, 예를 들면 노동력의 부족 등이 경제에 미치는 충격을 평가하기 위한 모형임.
  - 특정한 생산부문에서 부가가치 생산요소의 감소가 나타날 경우 해당 산업뿐만 아니라 그 생산량의 감소로 인해서 나타나게 되는 경제전체에 대한 파급효과를 분석하는데 적합함.
  - 혼합모형은 모형의 일부 내생부문(중간투입)과 외생부문(최종수요)을 서로 바꾸어 승수분석을 행하는 방식임.
  - 특정산업의 생산능력이 제한될 경우 일반적인 수요측면에서의 분석은 현실적으로 큰 의미를 가지지 못하므로 이 방식이 이용됨.
  - 수요측면의 승수분석과는 달리 외생인 생산량 변화에 따른 수요측면의 파급효과를 내생적으로 평가할 수 있는 장점을 가짐.
  - 동태분석에서는 현기의 생산에 필요한 중간투입, 최종수요뿐만 아니라 각 산업이 필요로 하는 차기의 자본스톡 규모에 기반하여 현기와 차기의 생산규모를 추정하는 방식임.
  - 경제적 파급효과 추정보다는 현행 기술구조 및 자본스톡에 기반을 두고 경제성장을 전망하는데 주로 이용됨.
- 본 분석에서는 최종수요의 변화, 즉 소비와 투자지출의 변화에 따른 경제적 기대효과가 주요한 분석대상이므로 수요측면에서 승수를 분석함.

② 파급효과의 분해

○ 승수분석을 통하여 추정된 파급효과의 포괄범위를 보기 위하여 2지역으로 구성된 모형을 상정함.

○  $A^L$ 은 지역 L의 투입계수행렬,  $A^M$ 은 지역 M의 투입계수행렬,  $C_i^{LM}$ 은 상품 i의 지역 L에서 지역 M으로의 이출로 표기함.

○ 교역계수행렬을 대각화하면(diagonalize),

$$C^{LM} = \begin{pmatrix} C_1^{LM} \\ \vdots \\ C_n^{LM} \end{pmatrix} \quad \widehat{C}^{LM} = \begin{bmatrix} c_1^{LM} & 0 & \cdots & 0 \\ 0 & c_2^{LM} & \cdots & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & 0 & \cdots & c_n^{LM} \end{bmatrix}, L=L, M, M=L, L$$

$$A^L = \begin{pmatrix} a_{11}^L & a_{12}^L \\ a_{21}^L & a_{22}^L \end{pmatrix}, \quad A^M = \begin{pmatrix} a_{11}^M & a_{12}^M \\ a_{21}^M & a_{22}^M \end{pmatrix}$$

$$\widehat{C}^{LL} = \begin{pmatrix} c_1^{LL} & 0 \\ 0 & c_2^{LL} \end{pmatrix}, \quad \widehat{C}^{ML} = \begin{pmatrix} c_1^{ML} & 0 \\ 0 & c_2^{ML} \end{pmatrix}$$

$$\widehat{C}^{LM} = \begin{pmatrix} c_1^{LM} & 0 \\ 0 & c_2^{LM} \end{pmatrix}, \quad \widehat{C}^{MM} = \begin{pmatrix} c_1^{MM} & 0 \\ 0 & c_2^{MM} \end{pmatrix}$$

○ 지역투입계수와 지역교역계수의 곱은 다음과 같이 표기됨.

$$\widehat{C}^{LL} A^L = \begin{pmatrix} c_1^{LL} a_{11}^L & c_1^{LL} a_{12}^L \\ c_2^{LL} a_{21}^L & c_2^{LL} a_{22}^L \end{pmatrix}, \quad \widehat{C}^{ML} A^L = \begin{pmatrix} c_1^{ML} a_{11}^L & c_1^{ML} a_{12}^L \\ c_2^{ML} a_{21}^L & c_2^{ML} a_{22}^L \end{pmatrix}$$

$$\widehat{C}^{LM} A^M = \begin{pmatrix} c_1^{LM} a_{11}^M & c_1^{LM} a_{12}^M \\ c_2^{LM} a_{21}^M & c_2^{LM} a_{22}^M \end{pmatrix}, \quad \widehat{C}^{MM} A^M = \begin{pmatrix} c_1^{MM} a_{11}^M & c_1^{MM} a_{12}^M \\ c_2^{MM} a_{21}^M & c_2^{MM} a_{22}^M \end{pmatrix}$$

○  $X^L, X^M$ 은 각 지역의 생산량,  $Y^L, Y^M$ 을 각 지역의 최종수요로 표기하면, 균형식은 아래와 같이 정리됨.

$$(1) X^L = \widehat{C}^{LL} A^L X^L + \widehat{C}^{LM} A^M X^M + \widehat{C}^{LL} Y^L + \widehat{C}^{LM} Y^M$$

$$(2) X^M = \widehat{C}^{MM} A^M X^M + \widehat{C}^{ML} A^L X^L + \widehat{C}^{MM} Y^M + \widehat{C}^{ML} Y^L$$

- 각 지역의 기술계수와 최종수요는 교역계수에 의해서 서로 연계되어 있으므로 L지역의 최종수요의 변화는 L지역뿐만 아니라 M지역에도 파급됨.

$$(3) (I - \hat{C}^{LL}A^L)X^L - \hat{C}^{LM}A^M X^M = \hat{C}^{LL}Y^L + \hat{C}^{LM}Y^M$$

$$(4) -\hat{C}^{ML}A^L X^L + (I - \hat{C}^{MM}A^M)X^M = \hat{C}^{ML}Y^L + \hat{C}^{MM}Y^M$$

- 파급효과를 분해하기 위하여  $Y^M=0$ 라 하면, 식 (4)는 (5)식과 같이 정리되며, 식 (5)를 식 (3)에 대입하면 식(6)이 도출됨.

$$(5) X^M = (I - \hat{C}^{MM}A^M)^{-1}(\hat{C}^{ML}Y^L + \hat{C}^{ML}A^L X^L)$$

$$(6) (I - \hat{C}^{LL}A^L)X^L - \hat{C}^{LM}A^M (I - \hat{C}^{MM}A^M)^{-1}(\hat{C}^{ML}A^L X^L + \hat{C}^{ML}Y^L) \\ = \hat{C}^{LL}Y^L$$

- 식 (6)의 좌변에서  $(I - \hat{C}^{LL}A^L)X^L$ 은 L지역 최종수요의 변화가 지역내부에 미치는 효과를 나타내며, 좌변의 두 번째 항은 두 지역간 경제적 연계로 인한 효과로서, L지역에서 생산되는 제품의 수요변화가 M지역의 산업생산에 영향을 미치며(확산효과), 이로 인해 M지역의 생산변화가 다시 L지역의 산업생산에 파급되는 효과를 나타냄(환류효과).

· 따라서 현 분석에서의 추정치는 이러한 직·간접적인 효과가 포함된 것임.

### ③ 최종수요의 지역간 배분

- Miller & Blair(1985)에서는 최종수요의 변화에 따른 파급효과를 분석하는 방법으로 다음의 두가지 기법을 제안하고 있음.

- 첫째, 한 지역의 최종수요가 교역계수를 통하여 지역별로 배분되어 다른 지역의 생산과정으로 주입되는 방식임.

$$(7) \begin{pmatrix} X^L \\ X^M \end{pmatrix} = \left( \begin{pmatrix} I & 0 \\ 0 & I \end{pmatrix} - \begin{pmatrix} C^{LL} & C^{LM} \\ C^{ML} & C^{MM} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} A^L & 0 \\ 0 & A^M \end{pmatrix} \right)^{-1} \\ \cdot \begin{pmatrix} C^{LL} & C^{LM} \\ C^{ML} & C^{MM} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} Y^L \\ Y^M \end{pmatrix}$$



- 두 번째, 지역별 수요가 다른 지역의 최종수요로 배분되지 않고 직접 자가지역의 생산과정에 주입되는 방식임(region-specific final demand approach).

$$(8) \begin{pmatrix} X^L \\ X^M \end{pmatrix} = \left( \begin{pmatrix} I & 0 \\ 0 & I \end{pmatrix} - \begin{pmatrix} C^{LL} & C^{LM} \\ C^{ML} & C^{MM} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} A^L & 0 \\ 0 & A^M \end{pmatrix} \right)^{-1} \cdot \begin{pmatrix} Y^L \\ Y^M \end{pmatrix}$$

- (7)과 같은 분석방식은 지역경제가 생산과정 뿐만 아니라 최종수요 부문도 지역별로 서로 연계되어 있기 때문에 지역에서 특정한 생산물에 대한 수요가 발생하게 되면 이 최종수요는 수요가 발생한 지역의 생산과정만을 통하여 충족되는 것이 아니라 동 수요가 타 지역으로도 누출된다는 가정에 기반을 두고 있음.
- (8)에서 제시되고 있는 방식은 특정지역의 최종수요는 특정지역의 생산과정을 통해서만 충족된다는 가정에 기반을 두고 있음.
  - 수요가 발생한 지역의 생산에 필요한 중간투입재는 교역계수에서 설정되어 있는 만큼 다른 지역으로부터 수요가 발생한 지역으로 이입됨.
- (8)에서 제시하고 있는 분석기준에 입각하여 경제적 파급효과를 분석함. 즉 지역에서 창출된 수요(지역에 투입된 사업비)는 그 지역의 생산과정을 통하여 공급된다는 가정에 기반을 두고 경제적 파급효과를 분석함.

## 참고문헌

- 국토연구원, 2003, 「신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나」
- 산업연구원, 2001, 「지역산업발전 중장기계획수립을 위한 연구」
- 산업자원부, 2004, 「2004년도 지역산업정책방향」
- 산업자원부, 2003, 「산업집적활성화기본계획(안)」
- 지해명, 2003, "지역균형발전정책의 패러다임 전환필요", 「서울경제브리프」, 제13호, 서울시  
정개발연구원
- 지해명, 2001, 「지역간 경제력 격차와 지역개발 방향」, 산업연구원 e-KIET
- 지해명 · 민경휘 · 정준호, 2002, 「지역발전 인센티브 구조와 효과분석」, 산업연구원
- Aschauer and Greenwood, 1985, "Macroeconomic Effects of Fiscal Policy,"  
*Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 23.pp.91~138
- Crafts, N., 2001, *Supply-side Policy and British Relative Economic Decline*, London School  
of Economics, p.23-30
- D'Antonio etc., 1988, "Mezzogiorno/Center-North: A Two-Region Model for the Italian  
Economy," *Journal of Policy Modeling*, vol. 10, no. 3, pp. 437-451
- Easterly, W. and S. Rebelo, 1993, "Fiscal Policy and economic growth," *Journal of  
Monetary Economics*, vol. 32, no.3, pp. 417~458
- Harris, R. and Ayina Liu, 1998, Input-output modelling of the Urban and Regional Economy:  
The Importance of External Trade, *Regional Studies*, vol. 32. no.9, pp. 85  
1~862
- Hirshman, A., 1961, A. *The Strategy of Economic Development*, Yale Univ. Press
- Holmes, T. & John Stevens, 2002, *Geographic Concentration and Establishment  
Size*,(holmes@econ.umn.edu)
- Jones, R. and J. Whally, 1988, "A Canadian Regional General Equilibrium Model," *Journal  
of Urban Economics*, vol. 25, pp.368-404

- Kneller, Bleaney, and Gemmell, 1999, "Fiscal Policy and Growth," *Journal of Public Economics*, vol.74, pp.171-190
- Miller, R. and P. Blair, 1985, *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*, Prentice-Hall
- Moses, L., 1955, "The Stability of Interregional Trading Patterns and Input-Output Analysis," *American Economic Review*, vol. 45, pp. 803-832
- Moses, L., 1960, "A General Equilibrium Model of Production, Interregional Trade, and Location of Industry," *Review of Economics and Statistics*, vol. 42, pp. 373-397
- Polenske, K, 1970, "An Empirical Test of Interregional Input-Output Models: Estimation of 1963 Japanese Production," *American Economic Review*, vol. 60, May, pp. 76-82
- Polenske, K., 1980, *The U.S. Multiregional Input-Output Accounts and Model*, Lexington Books
- Rosenstein-Rodan P.N., 1943, "Problems of industrialization of East and South-Eastern Europe," *Economic Journal*, vol. 53, pp. 202-211
- Round, J., 1978, "On Estimating Trade Flows In Interregional Input-Output models," *Regional Science and Urban Economics*, vol. 8, pp. 289~302
- Scitovsky, 1954, *Two concepts of External economies*, *Journal of Political Economy*, vol. 62. pp. 143-151
- Senior, M., 1970, "From Gravity Modeling to Entropy Maximizing," *Human Geography*, vol.3, pp. 179-210
- Wilson, A., 1970, *Entropy in Urban and Regional Modeling*, Pion Limited
- Wilson, A., 1980, *Mathematics for Geographers and Planners*, Oxford

## 제6장 서울시 역점시책에 대한 지원 강화

### 1. 문제의 제기

본격적인 지방자치시대를 맞이하여 서울시를 비롯한 지방정부는 많은 노력을 기울이고 있으나 아직까지도 각종 제도가 과거 중앙집권시대와 크게 다르지 않아 자체적인 성장과 발전이 어렵다.

우리나라 인구의 4분의 1이 살고 있는 수도권은 생활권과 경제권이 서로 유기적으로 연계되어 지방정부간 상호 협력이 긴요하며 성장관리의 종합화를 도모해야 한다. 특히 수도권은 세계의 다른 대도시권에서는 볼 수 없을 정도의 과밀상태에 있기 때문에, 이에 대응하기 위해 개별 지방정부 수준을 넘어선 수도권 전체 차원에서의 종합적인 성장관리체제를 확립할 필요가 있다.

이러한 현실속에서 수도권내에서도 중추적인 역할과 기능을 담당하고 있는 서울시에 대한 중앙정부의 적절한 지원이 요구된다. 즉 지방정부 수준을 넘어선 수도권 차원의 성장관리체계 구축과 더불어 서울시가 그 중심적 역할과 기능을 확대하여 수행할 수 있도록 하기 위한 지원이 필요한 것이다.

현재 수도권에서는 광역화 현상이 나타나고 있는데, 이는 교통, 주택, 환경 등 다방면에서 확인할 수 있다. 특히 교통부문의 광역화 현상은 신도시 건설 이후 광역도로망과 전철망이 확충되면서 서울에서의 통근지역이 확대되고 수도권내에서 지역간 통행량이 급증함에 따라 더욱 뚜렷이 나타나고 있다.

이 같은 수도권에서의 광역화 현상에 발맞추어 수도권의 교통체계는 서울시를 중심으로 한 전체 교통체계내에서 검토되어야 하며, 이를 위해서는 서울시의 역할과 기능에 대한 역량 강화를 위해 과감한 지원이 필요하다.

본 절에서는 지방분권 실현을 위한 지방정부 대응전략의 일환으로서 수도권정책의 효율화를 꾀하기 위한 서울시 역점시책의 지원강화 방안을 교통개선 측면에서 검토해 보고자 한다.

## 2. 접근방향

### 1) 선진교통문화의 실현

수도권 개발과 관련하여 논란이 되고 있는 난개발과 신도시건설로 인한 과급효과 중에서 제일 먼저 거론될 수 있는 것이 교통문제이다. 그 동안 대도시 교통문제를 도로공급과 교통시설공급 등 공급지향적인 접근방법 위주로 정책을 시행해 왔으나 문제해결에는 한계가 있어 왔다.

따라서 수도권에 있어서는 교통문제의 근원인 토지이용과 교통의 연계를 중심으로 대중교통 활성화와 교통수요관리 정책의 보다 적극적 활용을 통해 무질서한 교통문화를 배척하고 새로운 질서를 확립할 필요가 있으며, 이를 위해서 적극적인 법적 혹은 제도적 권한의 확대가 필요하다.

### 2) 서울시 역점시책에 대한 정부 지원 강화

실질적인 지방자치 실현과 서울시의 역차별 해소를 위해 교통부문에서의 역점시책 및 정부지원 사업에 대해 적극적인 검토와 지원이 요구된다. 그리고 아직까지 개선되지 않고 있거나 또는 지방권한의 확대가 필요한 지방의 자치법규 및 제도에 대한 개선이 필요하다.

### 3) 서울시의 중추적 역할 수행 지원

서울외곽지역의 택지개발에 대한 교통대책으로 제시되는 도로시설은 그 대부분이 서울시 인접지역까지의 연결도로이다. 그러나 이러한 연결도로에 대한 서울시 교통대책은 전혀 고려되지 않은 상태이며, 이로 인해 서울시 경계지역의 교통혼잡은 가중될 것으로 판단된다.

서울시에서는 현재 자체적인 교통대책의 노력에도 불구하고 개별사업의 재정적인 부담으로 인해 수도권과 연계된 교통정책의 수립에 있어서 사업의 추진력이 미약할 수 있다.

따라서 수도권 광역교통체계에서 서울시의 중추적 역할을 수행하기 위해 적극적인 재정지원이 필요한 실정이다.

### 3. 구체적 대응방안

#### 1) 수도권 차원의 교통부문 지원방안 : 수도권 광역교통계획기구의 조직

##### (1) 수도권 광역교통계획기구의 유형 검토

수도권 광역교통계획을 위한 협력유형은 크게 정부 주도형과 민간 주도형으로 구분할 수 있다. 전자는 중앙정부 주도형과 지방정부 주도형으로 구분되는데, 중앙정부가 주도하는 경우에 있어서는 ① 중앙정부가 대표자를 구성하는 광역교통계획 전담기구를 설립하거나, ② 해당 지방정부가 광역교통계획 전담기구를 설립하는 유형이 있다.

지방정부가 주도하고 있는 경우에 있어서는 전담기구를 설립하지 않고 ① 특정부문별로 해당 자치단체가 협력하여 공동으로 대처하는 경우, ② 해당 자치단체의 장 또는 의회가 참여하는 협의체를 구성하는 경우, ③ 해당 자치단체가 대표자를 임명하는 광역교통계획 전담기구를 설립하는 경우, ④ 지방정부가 광역교통계획 전담기구를 구성하는 경우의 유형으로 세분할 수 있다.

우리나라 수도권의 경우에 있어서 광역계획체계는 아직까지 초보적인 단계에 지나지 않기 때문에 권한의 명확성 및 범위 등과 같은 것이 체계화되어 있지 않아 민간 주도형을 기대하기는 어려운 실정이며, 따라서 광역교통체계는 정부 주도형에 의한 협력유형으로 수행하여야 할 것으로 사료된다.

##### (2) 유형별 개요 및 운용재원

###### 가. 지방정부간 협약에 의한 방식

지방정부간 협약에 의한 방식의 개요는 지방정부가 공통의 교통계획을 채택하고 실행하기 위하여 협력하는 것으로, 서울시는 자신의 권한을 보유하되 다른 자치단체들과 협조하여 사용하는 것에 동의하는 것이며, 교통계획의 실행은 각 지방정부별로 수행하도록 한다.

이 방식의 운용재원은 지방정부간 협력을 유도하기 위하여 중앙정부가 보조금을 지급하는 경우가 많으며, 구체적 사업시행은 협약으로 규정하거나 지방정부간의 협의에 의해 결정한다.

#### 나. 지방정부의 임명에 의한 광역교통계획 전담기구

지방정부의 임명에 의한 광역교통계획 전담기구는 지방정부간 합의에 의하여 전담기구 집행부를 임명하는 방식으로, 극히 예외적인 경우를 제외하고는 광역교통계획의 수립만을 다루고 있어서 집행권은 인정되지 않고 있다.

이 방식의 운용재원은 지방정부, 광역시도, 중앙정부에 대해 재원을 의존하는 형태이며, 각각의 분담비율이 존재한다.

#### 다. 지방정부 주도형 광역교통계획 전담기구

지방정부 주도형 광역교통계획 전담기구는 사회·경제적으로 밀접한 관계가 있는 지방정부가 공동으로 광역교통계획 전담기구를 만들어 광역교통계획을 수행하는 것이다.

이 방식의 운용재원은 광역교통계획 전담기구가 광역사업을 직접 운영하기 때문에 경상수입이 존재하며, 광역시도·지방정부의 보조금, 재산세 수입 등으로 재원을 충당할 수 있다.

#### 라. 중앙정부 임명형 광역교통계획 전담기구

중앙정부 임명형 광역교통계획 전담기구는 중앙정부가 적극적인 역할을 하여 광역교통기구를 설립하고 기구내의 중추적 역할을 담당할 집행부에 대해서는 지역안배에 따라 임명하는 것이다.

이 방식의 운용재원은 지역 재산세, 광역시도 및 중앙정부 보조금으로 조달한다.

### (3) 교통에서의 적용부문

#### 가. 광역 교통센서스의 Data Base화 및 관리

수도권의 신도시 건설과 택지개발에 따른 서울통근지역의 확대와 수도권내의 지역간 총통행량이 급증하면서 수도권 단위 자체가 생활권역으로서 자리잡아 가고 있다. 또한 승용차 이용억제 및 대중교통 우선정책 강화에 따른 서울 및 수도권 시민의 통행패턴변화 등 서울시 교통지표에 영향을 주는 교통여건의 전반적인 변화가 지속적으로 발생할 전망이다.

따라서 합리적이고 실효성있는 교통정책을 수립하고 집행하기 위하여 교통여건 변화 및 현상을 파악하고 분석할 수 있는 자료가 요구되며, 서울시 주변의 광역교통 환경변화에 대한

중앙정부, 타지방정부와의 연계성에 의한 객관적인 자료의 확보가 필요하다.

이를 위해서는 수도권에서의 각 지방정부별로 여객교통과 관련된 개별적인 교통조사 및 계획을 수립하기보다는 수도권 전체 자원에서의 광역교통센서스 DB를 구축하고 관리할 전담 조직이 필요하다고 할 수 있다. 또한 이러한 광역교통조직이 존재함으로써 재원부문도 효율적으로 활용될 수 있어 낭비적 요소를 줄일 수 있으며 데이터의 신뢰성도 높일 수 있다.

#### 나. 광역차원에서의 물류센서스 Data Base 구축 및 관리

도시물류기본계획에 의한 물류조사 및 계획 수립은 법정계획으로서 광역도시별로 수행하도록 되어 있다.

그러나 도시물류라고 하여도 그 범위가 지역내에만 미치지 않고 인접시도는 물론 광역적으로 영향을 미칠 수 있다. 따라서 수도권에서의 물류조사 및 계획도 광역물류계획 전담기구에 의한 수도권 차원의 조사를 실시하여 보다 높은 신뢰성과 현실성을 추구하도록 해야 한다.

### 2) 서울시 차원의 교통부문 지원방안

#### (1) 서울시 역점시책에 대한 법·제도 개선

##### 가. 도로관리 효율화를 위해 지방국도관리청에서 행하는 국도 건설 및 관리 권한을 지자체로 적극 이양

###### ○ 현황

현재 수도권은 생활권 범위의 확대로 광역화가 이루어지고 있다. 이러한 생활권의 확대와 더불어 수도권에서의 국도를 이용하는 서울시 및 수도권지역 주민이 늘어나고 수도권간의 교류가 한층 많아지고 있는 실정이다.

###### ○ 문제점

고속도로 및 외곽순환고속도로와 같은 기능에 대해서는 중앙정부 차원에서의 도로공사 건설하고 관리하는 것이 타당하나, 이용시민의 측면에서 사용구분이 애매한 국도 및 지방도에 대해서는 지방국도관리청과 지자체 도로국의 기능이 분리되어 있어 도로건설 및 관리의 이원화가 나타나 효율적인 관리수행을 하지 못하고 있다.



○ 개선방향

따라서 도로관리의 효율화를 위하여 지방국도관리청이 행하고 있는 국도 건설 및 관리의 권한을 서울시를 비롯한 지자체로 이양함으로써 국도와 지방도의 관리를 보다 효과적으로 수행하는 것이 바람직하다고 사료된다.

나. 자동차 운행제한 관련법 개정

○ 현황

극심한 교통체증지역의 발생예방 또는 해소 등을 위하여 자동차관리법에 의거 자동차 운행제한을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 도시교통촉진법에 근거한 각 시도 조례 제정을 통해 자동차 운행제한을 시행하고 있다.

○ 문제점

그러나 도시교통촉진법에서는 1회 30일 이내에 한하여 자동차 운행제한을 시행할 수 있어 장기적 대응이 곤란하며, 자동차 운행제한의 목적, 기간 등 도시여건에 따른 구체적이고 능동적인 계획수립에 어려움이 존재한다.

○ 개선방향

따라서 각 자치단체별 여건에 따른 교통대책이 추진될 수 있도록 도시교통정비촉진법 제 16조의 운행제한 기간을 삭제하는 것이 바람직하다.

다. 주차질서 확립을 위한 인력 증원

○ 현황

자동차 등록대수가 증가함에 따라 불법주차 적발건수도 계속 증가하고 있다.

연도 \ 항목	2000년	2001년	2002년
불법주차 건수 (건)	2,485,826	2,652,941	2,774,160

현재 지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관하여는 행정자치부 장관의 승인을 얻도록 되어 있는데, 서울시의 주정차 단속업무와 관련하여서는 행정자치부가 승인한 정원이 극히 소수에 불과한 실정이다.

○ 문제점

이 같은 현실의 문제점으로는 도로교통법시행령 제72조의3 제1항에 따라 서울시에서도 주정차 단속업무를 직접 수행하고 있으나, 서울시 단속인원의 절대적 부족으로 주차위반 단속이 곤란하다는 것이다.

○ 개선방향

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 우선, 단기적으로는 주차위반 단속인력의 정원추가를 승인하도록 하고, 다음으로 장기적으로는 지방직 공무원의 정원채정에 관한 권한을 지방자치단체에 위임하도록 제도를 개선해야 한다.

## 라. 가스운반자동차 신고의 법제화

○ 현황

가스운반자동차는 지역을 초월한 이동성으로 인해 자체 안전관리가 어려운 실정이다. 더욱이 화물운송사업자 또한 가스운송업을 하고 있는 형편이어서 관리가 곤란하다.

따라서 대형 안전사고의 방지를 위해 유류운반 자동차와 비교하여 더 엄격한 안전관리제도가 요구된다.

○ 문제점

가스운반자동차와 관련한 문제점으로는 첫째, 가스법에 의한 신고(허가)사항이 아니라는 점이다. 둘째, 가스운반자동차의 보유 및 변동사항에 대해 현황을 파악하기가 불가능하다는 것이다. 셋째, 가스운반자동차에 대한 정기검사 규정의 미비로 인해 대형사고를 발생시킬 가능성이 크다는 것이다.

○ 개선방향

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 우선 가스법에 의한 가스운반자동차의 등록 및 변동사항을 신고하도록 법제화를 추진해야 한다. 그리고 정기검사 규정의 신설과 가스관련 허가 관청에서 위해방지를 위한 필요조치(운행정지 등)를 명할 수 있는 근거를 신설하도록 해야 한다.

## (2) 정부지원사업 중 서울시로의 재정지원 확대

### 가. 지하철 건설부채의 정부지원 확대

#### ○ 현황

서울시는 2002년말 현재 지하철부채가 5조 7,343억원으로, 지하철 건설비의 정부지원 비율이 19%에 불과하여 대구, 인천 등 타지방자치단체의 30~50% 수준에 비해 낮은 실정이다. 부채발생의 원인으로는 건설당시 발생한 과도한 부채와 원가에 못 미치는 운임 등을 들 수 있는데, 이들 요인이 부채를 증가시키고 있다.

#### ○ 문제점

따라서 서울시는 정부의 지원없이 부채원리금 소요액의 대부분을 자체로 충당하고 있어서 재정운영의 커다란 압박요인으로 작용하고 있다.

#### ○ 개선방향

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지하철 건설부채 탕감에 정부지원을 확대하고, 건설비 정부지원액 중에서 융자금을 보조금으로의 전환할 수 있을 것이다.

### 나. 지하철 무임수송에 대한 국고지원

#### ○ 현황

현재 지하철의 여객수송에 있어서는 정부복지정책에 따라 노인, 장애인, 국가유공자 등이 무료로 이용하고 있다. 이러한 무임수송자의 운임은 관련법령에 따라 서울시와 지하철 운영기관에서 전액 부담하고 있어서 운송수입의 결손이 가중되고 있는 실정이다.

#### ○ 문제점

빠른 속도로 노령화사회가 진행됨에 따라 향후 노령인구의 증가 등으로 무임수송인원은 계속 증가할 것으로 예상되어 운송수입 결손도 지속될 것으로 판단된다.

노인복지법 등 관련법규에 국가는 지하철을 무료로 이용하게 하는 주체에 대해 보조금을 지급하도록 규정하고 있으나 현재까지 정부지원이 전무한 상태이다.

○ 개선방향

원가에 못 미치는 운임수준과 서울시 지하철의 부채부담을 고려할 때 정부의 지원이 필요하며, 따라서 지하철 무임수송의 운임에 대해 일정비율의 정부보조금을 지원하도록 해야 할 것이다.

(3) 사업용 이륜자동차의 효율적 관리를 위한 지방정부 권한 강화

가. 필요성

전국적으로 50cc이상 이륜자동차는 171만 3천대에 이르고 있으며, 특히 대도시 도심교통 혼잡지역인 서울시 종로, 중구 등의 대형쇼핑센터(새벽시장) 주변에는 무질서한 이륜자동차의 불법주차행위, 불법방치 등으로 교통체증은 물론 도시미관을 저해하고 이로 인한 도심교통환경 폐해는 심각한 수준에 이르고 있다.

그러나 증가추세에 있는 이륜자동차와 이륜차를 이용한 배달업체에 대해 지방정부 차원의 실효성있는 단속법규가 미흡한 실정이다.

나. 효율적 관리방안

이륜자동차의 효율적인 관리를 위해서는 다음과 같은 사항이 개선되어야 한다.

첫째, 도로교통법과 자동차관리법상의 자동차 정의의 일원화 및 그 범위의 확대가 요구된다. 현행의 도로교통법 제2조의 자동차 정의에서는 125cc 이하의 이륜자동차는 제외하고 있다. 따라서 효율적인 이륜자동차의 관리를 위해서는 125cc 이하를 50cc 이하의 이륜자동차로 개정하여 도로교통법상으로 규제할 수 있는 이륜자동차의 범위를 확대하고 자동차관리법상의 자동차의 개념(정의)과 일치되도록 해야 한다.

이와 관련된 법규들로는 도로교통법 제2조(정의) 제14호와 자동차관리법 제2조 제1호, 동법시행령 제2조가 있다.

둘째, 불법주정차(이륜자동차)에 대한 과태료의 부과규정을 신설하는 것이다.

현재 이륜자동차의 경우는 도로교통법시행령 별표4에 의하여 경찰에서 30,000원의 범칙금을 부과할 수 있으나 시·도지사나 시·군·구청장이 과태료를 부과·징수할 수 있는 근거규정이 없는 실정이다.

따라서 이에 대한 개선방안으로서는 제1안으로서는 도로교통법상 30,000원의 범칙금 범위안에서 이륜자동차에 관한 과태료의 부과·징수를 시·도 조례로 정할 수 있도록 위임하고

시·도지사는 시·군·구청장에게 재위임할 수 있는 근거조항을 신설하도록 하는 것이다.

제2안으로서는 도로교통법시행령 별표2의 범칙행위 및 범칙금액표와 동일하게 시·군·구청장이 30,000원의 과태료를 부과·징수할 수 있도록 도로교통법시행령 별표4에서 제7항의 과태료금액표에 과태료금액을 신설하는 것이다.

이와 관련된 법규들로는 도로교통법 제28조 내지 제30조와 도로교통법 제115조의2 및 동법시행령 제72조의3 별표4가 있다.

셋째, 방치되고 있는 이륜자동차에 대해 과태료 및 범칙금을 부과하도록 하는 규정을 신설하는 것이다.

현행법으로는 방치 이륜자동차로 확인된 경우 자진처리명령, 강제폐차, 등록말소는 할 수 있으나, 범칙금 부과·징수 규정이 없어서 단속의 실효성이 부족한 실정이다.

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서 제1안으로서는 현행 도로교통법상 “시장 등의 주정차위반에 대한 과태료부과”(도로교통법시행령 제72조의3 제1항) 근거규정과 같이 이륜자동차를 포함하여 방치 자동차의 경우에도 시장 등이 과태료를 부과·징수할 수 있도록 권한을 위임하거나, 일정범위를 정하여 과태료의 부과·징수 권한을 시·도 조례로 정할 수 있도록 위임하고 시·도지사가 시·군·구청장에게 재위임하는 근거조항을 신설하는 것이다.

제2안으로서는 자동차관리법시행령 별표3의 범칙행위 및 범칙금액표에 이륜자동차에 대한 범칙금액을 신설하는 것이다.

이와 관련된 법규들로는 도로교통법시행령 제72조의3 제1호(참고조항)와 자동차관리법 제21조 2항 및 동법시행령 별표 3이 있다.

넷째, 미신고 이륜자동차에 대한 차적관리를 강화하는 것이다.

현행법으로는 이륜자동차의 사용신고(자동차관리법 제44조 제1항) 위반시 100만원이하의 과태료와 이륜자동차의 번호표시의무(자동차관리법 제45조) 위반시 50만원이하의 과태료를 부과하도록 되어 있다.

그러나 이러한 조항만으로는 미신고 이륜자동차에 대한 차적관리가 미흡하므로, 이를 개선하기 위해서는 미신고 이륜자동차에 대한 일제신고기간(유예기간)을 거쳐 미신고 이륜자동차에 대해 일제정비를 한 후, 현행 이륜자동차 사용신고제도를 자동차등록제로 전환하여 이륜자동차에 대한 차적관리를 강화하도록 하는 것이다. 이와 관련된 법규들로는 자동차관리법 제44조의 제1항과 제2항, 자동차관리법의 제45조, 제75조 등이 있다.

## 참고문헌

---

- 서울대학교 환경대학원. 1996. “우리나라의 수도권정책 어디로 가고 있는가?”
- 서울특별시. 2003. “지방분권의 실질적 구현을 위한 전략”
- 서울특별시. 2001. 「수도권대규모개발사업이 서울시에 미치는 영향과 대응방안」 pp. 206~244
- 서울시정개발연구원. 1997. 「지방자치시대의 서울시정 발전방향」 pp. 259~274
- 서울시정개발연구원. 1996. 「서울시 자치시정의 구현을 위한 분야별 제도정비 방안」
- 서울시정개발연구원. 1996. 「서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선 방안」
- 한양대학교 지방자치연구소. 2003. “21세기 지방분권과 지역균형발전”

## 제7장 결론

지난 1990년대 지방의회와 민선 자치단체장을 선출함으로써 형식적인 지방자치의 기틀은 마련되었지만, 10년이 지난 현재까지도 자치조직권, 자주적 인사권, 자치입법권, 그리고 재정 자주권 등 지방자치의 핵심 내용은 진전된 것이 거의 없다. 이는 중앙집권적 통치가 아직도 존속되고 있으며 지방자치와 분권화는 허울에 불과하다는 것을 보여주는 것이다.

지방자치제는 국가의 과제(課題)를 분권적으로 수행하는 하나의 정치권력구조이다. 이러한 측면에서 보면, 지방자치제는 지방분권을 실현하기 위한 수단인 하나라 볼 수 있다. 이를 통해 권력의 분점(分占)과 주민 밀착형 행정을 실현함으로써 국가권력의 남용을 방지하고 주민의 참여와 통제로서 지방행정의 원활화를 기할 수 있는 것이다.

지방정부의 행정역량을 강화하기 위해서는 우선적으로 조직구성의 자율성 확보와 합리적 운영이 요구된다. 지방자치법을 개정하여 지방정부의 내부조직과 정원은 조례로 정할 수 있도록 하고, 중앙정부에 의한 전국적/획일적 규제는 폐지되어야 한다. 물론 이러한 자치조직권의 원활한 작동을 위해서는 지방정부와 지방의회에 의한 내부통제 메커니즘을 동시에 가동시켜야 할 것이다.

지방의회의 입법기능 강화를 위하여 조례재정권의 범위를 확대하고, 지방의회의 조직과 권한을 강화함과 동시에 의정(議政)에 주민참여를 활성화할 필요가 있다. 지방공무원의 전문성 강화를 위해 보직관리(경로)제를 도입하고, 정책관리능력 배양을 위해 중앙 및 지방정부 사이의 인사교류를 활성화해야 할 것이다.

특별지방행정기관의 기능과 역할에 대해서는 전반적인 재검토가 요망되며, 지방정부와의 관계 재정립이 필요하다. 많은 경우 특별지방행정기관은 지방정부와의 기능중복으로 불필요한 규제를 양산하거나 갈등을 조장하고 인력과 예산낭비를 초래하고 있다. 특별지방행정기관의 정비와 지방정부로의 기능이양은 보충성의 원칙에 따라 지역실정에 맞게 융통성있게 추진되어야 한다. 업무이관에 따른 인력조정과 재원배분을 위한 구체적인 대책이 마련되어야 할 것이다.

지방자치시대를 맞이하여 현행의 국가경찰체제는 자치경찰제로 거듭나야 한다. 과거의 권위주의적 경찰에서 교통과 방범 및 경비 등을 중심으로 주민의 안전과 민생치안 유지에 초점을 둔 자치경찰 기능을 강화해야 할 것이다. 자치경찰제는 광역지방정부 단위로 도입하는 것이 바람직할 것이고, 필요경비는 지방정부가 자체 조달하도록 하되 경비부담이 불가능한 자

치단체에는 국고를 지원하도록 한다.

중앙과 지방간의 적절한 기능 배분 및 정책 분담과 이를 뒷받침할 재정의 배분이 요구된다. 지방재정의 확충 없는 지방자치는 공염불이며 오히려 부작용을 가져올 수도 있다. 그러므로 재정분권화와 지방정부의 자주재정권 확립은 완전한 지방자치의 선결조건이라 볼 수 있다. 국세의 지방세로의 이전을 통한 선진국 수준의 지방세 비율 확보, 지방소비세와 소득세의 신설, 신 세원의 발굴 등을 통하여 취약한 지방재정을 보완하는 것이 지방을 살리고 선진국가로 나아가는 지름길이 될 것이다.

국민의 정치참여 활성화와 생산적인 주민자치의 구현을 목표로한 지방자치가 실시되어야 한다. 일부에서의 주장과 같이 경제발전의 지속화와 정치 민주화 및 지방화는 서로 상충될 수 밖에 없다는 논리가 제기될 수 있으나, 이는 정치와 경제 사이의 관계를 일면적(一面的)으로 바라본 것에 불과하다. 정치의 민주화와 경제발전은 상호보완성이 강하고 상승(相乘)적 시너지효과를 발휘하여, 주민자치의 심화와 역동적인 정치참여를 가져오고 창의적인 생산동력으로 나타나 더욱 향상되고 윤택한 생활이 가능하리라고 본다.

지방분권과 자치정신의 고양은 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해서도 매우 중요하다. 지방자치의 공고화가 집권세력의 정치적 목적을 위해서나 정치인의 당리당략적 차원에서 이루어져서는 안된다. 또한 외국의 지방자치 사례에서 자주 볼 수 있었던 지역 토착세력 또는 과두엘리트에 의한 지방자치의 농단이나 지방정부의 예속현상은 방지되어야 한다. 그리고 우리의 지방자치가 원래의 목적과는 다르게 지역분할 통치를 기반으로 한 지방 정치인의 전유물이 되는 것은 국가발전을 위해서도 바람직하지 않다.

민주화, 지방화, 분권화의 가치와 그 지향하는 바는 주권재민, 풀뿌리 민주주의, 그리고 천부인권의 획득이며 확인이자 그 도구인 것이다. 이러한 측면에서 보면 참여와 자기결정에 근거한 자치권의 확대와 민주주의의 확장은 국민과 국가통합에 버금가는 가치이자 그 촉진제로 볼 수 있는 것이다.

이제 우리는 중앙집권의 유혹과 허상에서 벗어나 그 문제점을 직시하고 주민참여와 생활 정치의 의미를 되새기며 지방중심의 참된 민주주의의 길로 나아가야 한다. 이것이 한국정치를 살리고 21세기 치열한 국가간의 경제전쟁에서도 이길 수 있는 첩경이라는 것을 명심해야 할 것이다.



시정언 2003-PR-08

## 지방분권 실현을 위한 지방정부의 대응전략

---

발행인 백용호  
발행일 2003년 10월 31일  
발행처 서울시정개발연구원  
130-071 서울특별시 서초구 서초동 371  
전화 : (02)2149-1000  
팩스 : (02)2149-1245

---

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.