

# 지방분권 정착을 위한 자치권 신장방안

강 동 식\*

## 目 次

- I. 서 론
- II. 자치단체 자치권의 의의 및 변수
- III. 자치단체 자치권의 실태
- IV. 자치단체 자치권의 신장방안
- V. 결 론

## I. 서 론

근래 들어 지방자치정착을 위한 지방분권 운동이 활발히 전개되고 있다. 지방분권이란 중앙집권과 더불어 사용되는 말로 국민국가의 정치체제를 구성하는 정부간의 권한 배분상태를 의미한다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체 상호간의 권한 배분상태를 말하는 것이다. 지방분권은 민주주의의 이념에 기초하여 지역의 다양한 문제들을 주민의 주체적으로 생각하고 해결해 나가기 위한 수단인 것이며, 국가와 지방자치단체간의 분업과 협업을 통하여 보다 생산적이며 효율적으로 국가나 지역사회 건설을 그 목적으로 한다. 우리의 경우 우여곡절 끝에 중단됐던 지방자치를 실시('91년 지방의회 의원 선출, '95년 자치단체장 선출)하여 10여 년의 시간이 흘렀지만 지금도 지방자치실시 이전의 강력한 중앙집권체제의 틀을 그대로 유지하고 있다.

이 연구는 이러한 인식 아래 분권화 시대에 지방자치의 정착을 위해서는 자치단체의 자치권 확보가 선결과제로 인식 이를 위한 신장방안을 문헌을 통해 고찰하였다.

\* 행정대학원 교수

\* 이 연구는 행정대학원 발전기금 지원으로 이루어 졌습니다.

## II. 자치단체 자치권의 의의와 변수

### 1. 자치단체 자치권의 의의

지방자치단체의 자치권(right of local autonomy)이란 지방자치단체의 존립목적을 실현하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권능이라고 정의하고 있다. 이러한 자치권의 본질에 관하여 전통적으로 지방권설(지방자치단체의 고유한 권리)과 국권설(국권으로부터 유래된 것)이 대립되어 왔으나, 오늘날에는 제도적 보장설이 통설로 인정되고 있다<sup>1)</sup>. 제도적 보장설에 의하면 자치권은 국가주권 아래의 권능으로서 국가에 의하여 수여된 권능이기는 하지만, 국가의 지방행정기관이 가지는 권한과는 달리 정치적으로 결단되어 제도적으로 보장된 일정한 범위의 자율적인 통치기능을 수행하는 권한으로 보고 있다.

오늘날 민주주의 국가에서는 지방자치단체의 자치권을 인정하고, 이를 개인의 기본적인 인권과 함께 국가 기본법인 헌법에 보장하고 있다. 우리 나라의 헌법(제8장 제117조, 제118조)에도 지방자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 이러한 자치권은 다음과 같은 특성을 가지고 있다<sup>2)</sup>.

첫째, 예속성이다. 지방자치단체의 자치권은 국가주권 아래의 권한이며 그 범위는 국법에 의하여 정해진다. 국가와 지방자치단체 사이의 권한의 배분도 국가에 의해 정해지고 그 권능의 행사도 국가로부터 일정한 감독과 통제를 받는다.

둘째, 자주성이다. 자치권은 국가의 통치권으로부터 어느 정도의 독자성을 가지고 있다. 물론 독자성은 각 국가의 정치, 문화적 상황에 따라 다양하게 전개되고 있지만 지방자치단체는 일정한 범위 안에서 자주적으로 입법, 조직, 행정, 인사, 재정 등의 권한을 가진다.

셋째, 포괄성이다. 자치권은 원칙적으로 해당 자치단체의 관할 구역 안에 있는 모든 사람과 재물에 포괄적으로 미친다. 즉, 그 관할 구역 안에 있는 한 해당자치단체의 주민은 물론 일시 체재하고 있는 외부인, 일시 반입된 재, 물에도 효력이 미치며, 특별한 금지규정이 없는 한 지방주민의 복리에 관한 모든 사항이 지방자치단체의 자치권이

1) 최창호(2001), 지방자치학, 서울 : 삼영사, p. 242. 자치권의 법적 성질에 관하여는 제도적 보장설이 통설로 인정되고 있는 것은 사실이나 이에 대한 보완적 견해도 제시되고 있다. 헌법에 의한 지방자치의 실시규정은 기본원칙을 선언한 프로그램적 규정에 불과하므로 지방자치를 보장하지는 못한다는 것이다. 따라서 일본을 중심으로 지방자치를 적극적으로 보장하기 위한 방안으로 신고유권설을 주장하고 있기도 하다(高奇昇三(1976), 地方主權의論理, 東京 : 勤草書房), p. 11. : 김성호(1994), "헌법에 근거한 지방자치 권력" <지방행정연구>, 제33호

2) 최창호, 전제서, pp. 242-243.

대상이 된다.

지방자치단체의 자치권에는 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권 등이 있다.

## 2. 자치권의 변수

지방자치단체의 자치권의 신장 문제는 여러 변수가 있지만 일반적으로 크게 영향을 미치는 요인으로는 제도적 측면으로서의 분권화와 자치단체의 내부적 운영 즉, 효율성 정도가 함께 논의되어야 할 것이다.

### 1) 분권화 정도

분권화라는 용어는 다의적으로 쓰여지고 있으나, 정부간 관계를 기준으로 볼 때 일반적으로 권한이나 능력이 지방자치단체에 분산되어 지방자치단체의 자주성이 높은 경우를 말한다<sup>3)</sup>. 이러한 분권화는 시대적 상황에 따라 정도를 달리하여 왔으며, 절대적 집권화 또는 절대적 분권화 현상은 독립적 또는 절대적 개념이 아니라 상대적인 개념이다. 실제에 있어서 100%의 절대적 집권이나 분권이란 역사적으로 볼 때 어느 나라에도 존재하지 않으며, 엄밀한 의미의 50% 대 50%라는 절대적 균형이라는 관념도 없다. 결국 이 두 개념은 대칭점을 잇는 연속선상의 위치의 문제이며, 그 것도 상황의 변화에 따라 항상 유동하는 가변적인 것이라 할 수 있다<sup>4)</sup>. 분권화의 긍정적 효과에는 여러 가지가 있으나 ㉠ 지역적 일체감과 책임성과 자조정신의 고양, ㉡ 행정서비스의 현지적합성 제고, ㉢ 지역주민에 대한 정치교육 및 훈련효과, ㉣ 정치지도자의 충원효과, ㉤ 지방공무원의 대응성 제고, ㉥ 행정개혁의 지역적 실험가능, ㉦ 정치적 안정촉진, ㉧ 국가적 일체감과 안보의 향상효과 등이 제시되고 있으나<sup>5)</sup>, 정부간 관계에서 보면 그 핵심은 지방자치단체의 자율성의 정도라 할 수 있다. 분권화의 정도가 클수록 지방자치단체의 정책결정권한이 강화되어 자율성은 신장되는 것으로 볼 수 있다.

분권화의 정도는 다양한 기준에 의하여 측정되고 있는데 중요한 측정 지표들은 ㉠ 국가재정과 지방재정 규모의 비교, ㉡ 특별지방행정관서의 종류와 수, ㉢ 국가공무원과

3) Louis Allen(1958), Management and Organization(new york : Mcgraw. Hill), pp. 158-163.

국가와 지방자치단체 간의 분권을 지방분권(decentralization)이라 할 때 상, 하 행정기관 간 및 내부행정계층 간의 분산을 행정권한 분산(deconcentration)이라 할 수 있으며, 이 중 행정기관간의 분권을 권한 분산, 행정계층 간의 분권을 내부분산이라 할 수 있겠다.

4) 최창호(2001), 지방자치학, 서울 : 삼영사, pp. 44-45.

5) 김익식(1990), "중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정"(한국행정학보24(3)).

지방공무원 수의 대비, ㉔ 국세와 지방세 수입의 대비, ㉕ 중앙정부의 지방예산 통제 정도, ㉖ 지방자치단체의 사무구성비율, ㉗ 감사 및 보고의 회수, ㉘ 민원사무의 배분 비율 등이다<sup>6)</sup>.

지방분권의 측정을 위한 지표들을 위에서 살펴보았는데 주의를 요하는 것은 각 지표를 통하여 산출된 수치가 곧 자동적으로 중앙집권과 지방분권의 도를 밝혀주지는 않는다는 사실이다.

## 2) 내부 효율성의 정도

효율성은 행정에 있어서 중요한 가치 중의 하나로 논의되고 있으며, 이는 능률성과 효과성을 포함한 개념으로, 능률적인 방법으로 목표를 최대한 달성하는 것으로 이해되고 있다. 이러한 점에서 지방자치단체의 내부 효율성이란 주어진 자원을 최대한 활용하여 지방자치의 존립목적을 극대화하는 것이다. 지방자치단체의 자치권이란 자치단체의 존립목적을 실현하기 위하여 갖는 권능으로 제도적으로 보장된 권리라는 속성을 가지고 있다.

내부 효율성에 대한 측정은 기관평가방법<sup>7)</sup>을 원용할 수 있다. 이는 기존의 정책평가를 발전적으로 보완한 것으로 정책평가가 역점을 둔 성과중심의 측정에서 한 걸음 더 나아가 정책을 결과한 다양한 제 요인까지 포괄한 정책의 효율성을 측정하는 것이라고 할 수 있다<sup>8)</sup>.

## III. 자치단체 자치권의 실태

자치단체의 자치권에는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등이 있는데 이들의 실태를 보면 다음과 같다.

6) Georg William Jones(ed)(1982). *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships* (Aldershot, England : Gower Publishing Co. Ltd.), pp. 138-141. : 최창호(2001). 지방자치학, (서울 : 삼영사), pp. 48-49.

7) 기관평가라는 개념이 정책평가에서 독립적으로 규정된 것은 체제능력 즉, 내부의 조직, 인력, 자원, 정보, 기술을 비롯한 기타 자원관리 등 행정체제의 유지, 관리, 발전에 관련된 행동, 행정리더십, 조직문화 등이 그 자체로서 정부활동을 좌우하는 중요한 요인이라는 점에 초점을 맞춘 것이다.

8) 권경득 외(1997). "지방자치단체의 자치권 강화방안", 지방행정연구(한국지방행정연구원제12권 제2호), pp. 75-77.

## 1. 자치입법권의 실태와 제약

### 1) 자치입법권의 실태

자치입법권은 지방자치단체가 법규를 스스로 제정할 수 있는 권능을 말한다. 현행법상 지방의회의 의결로써 제정되는 조례와 지방자치단체 집행기관이 제정하는 규칙이 인정되고 있다. 자치입법권이 헌법에 보장되어 있어 외형적으로는 상당히 넓게 인정되고 있는 것처럼 보이지만 실질적으로는 각종 법령에 의해 제한되어 있어 많은 제약을 받고 있다. 이러한 자치입법권은 자치권 중 가장 기본적인 권한으로, 그 정도는 자치입법권의 범위와 효력 그리고 국법체계에 있어서 자치입법권의 차지하는 지위의 정도를 기준으로 판단할 수밖에 없다.

자치입법 활동을 뒷받침하는 대표적인 법적 근거는 헌법과 지방자치법에 명시된 다음의 5가지 조항을 예로 들 수 있다.

㉠ 헌법 제117조 1항- 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

㉡ 지방자치법 제15조- 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

㉢ 지방자치법 제16조- 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

㉣ 지방자치법 제35조- 지방의회의 의결사항으로서 조례의 개정 및 개폐가 규정되어 있다.

㉤ 지방자치법 제159조 1항- 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때는 시·도에 대해서는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 재의를 요구할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

위와 같은 조항들로 인해 자치입법권이 많은 제약을 받고 있는데 이를 보면 다음과 같다.

### 2) 자치입법권의 제약

자치입법권의 범위와 제약은 지방자치법 제15조와 제16조에 의해 정해진다. 지방자치법 제15조에 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할

수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있으며, 제16조에는 “자치단체의 장은 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”고 하고 있다. 이들 조항은 조례와 규칙이 제정 범위가 법률뿐만 아니라 행정부에 의한 행정입법인 령(令)의 범위도 넘지 못하게 하고 있다. 이러한 제한은 결국 행정부의 의사에 의해 자치입법권이 축소되도록 하고 있는 것인데, 실질적으로 행정부에 의해 제정된 령들은 사무처리와 관련하여 각종의 상한선과 하한선을 긋고, 처리의 절차를 규정하는 등 갖가지 제한을 통해 자치입법권의 범위를 축소시키고 있다. 한 예로 지방위원의 의정활동비와 일비(日費), 그리고 여비지급의 경우를 보면, 우선 지방자치법 제32조 2항은 “대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”라고 규정하는 예 등이 좋은 본보기라 할 수 있다<sup>9)</sup>. 또한 주민의 권리제한과 의무부과에 관한 사항 및 벌칙부과에 관한 조례제정도 개별법률의 위임을 전제로 하고 있다.

그러나 이웃 나라 일본의 경우 우리와 자치 여건은 다르지만, 조례의 제정범위를 보통 지방공공단체(도, 부, 현 및 시, 정, 촌)는 법령에 위반하지 아니하는 한 자치 및 행정사무(국가사무 제외)에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다<sup>10)</sup>. 또한 벌칙의 위임도 보통지방공공단체는 법령에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 그 조례 중에 조례를 위반한자에 대하여 2년 이하의 징역이나 금고, 10만엔 이하의 벌금을 과하는 규정을 정할 수 있도록 하고 있다<sup>11)</sup>. 규칙의 제정도 보통지방공공단체의 장은 법령에 위반되지 아니하는 한 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있도록 하고 있다<sup>12)</sup>.

앞에서 살펴본 사안들 외에 자치입법권은 국가의 강력한 지도·감독에 의해 다시 제한 받고 있다. 지방자치법 제159조 1항은 지방의회의 의결이 “법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때 시·도에 대해서는 주무부 장관이 직접, 그리고 시·군·구에 대해서는 시·도지사로서 하여금 재의를 요구하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 재의가 요구된 안건의 재의결은 “재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성”이라는 높은 의결정족수를 요구하고 있기 때문에 통과가 그만큼 어려워지게 된다. 국가의 지방의회의 의결에 대한 개입은 위법성뿐만 아니라 공익성까지 묻고 있어 자치입법권은 많은 제약을 받고 있다고 할 것이다.

한편 자치입법권의 내부 효율성 측면도 떨어지고 있다. 이는 지방의원과 관련된 것

9) 김병준(1955), 한국지방자치론, 서울 : 법문사, pp. 72-77.

10) 일본 지방자치법 제14조 제1항.

11) 일본 지방자치법 제14조 제5항.

12) 일본 지방자치법 제15조 제1항.

으로 흔히 지적되는 전문성에 관한 문제이다. 의원들의 전문성 부족은 정책심의 및 평가능력 부족으로 나타나 효율적인 자치입법권의 수행을 어렵게 하고 있다<sup>13)</sup>. 이는 우리 나라의 지방의원들의 법적 지위의 제약에서 오는 무보수 명예직, 보좌관제도 미비 등 여러 요인에 기인하는 것으로 지적되는 문제이기도 하다.

## 2. 자치행정권의 실태와 제약

### 1) 자치행정권의 실태

자치행정권은 지방자치단체가 자기의 사무를 원칙적으로 국가의 간섭을 받지 않고 처리하는 권능을 말한다. 광의의 자치행정권에는 자치조직권, 자치재정권이 포함되며, 자치행정권의 대상은 좁게는 '지방자치단체 관할구역 안의 자치사무'를 의미하지만, 넓게는 '법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무' 즉 단체위임사무도 포함된다고 보고 있다(지방자치법 제9조 제1항)<sup>14)</sup>. 그러나 자치사무와 단체위임사무를 엄격히 구분하는 것이 곤란할 뿐만 아니라 단체위임사무도 일단 위임된 후에는 자치사무와 마찬가지로 취급되고 있으며, 다만 법령상 가해지는 규제가 없다 든가 재원에 관하여 특별한 조치가 있는 경우에만 차이가 있어 양자의 구분은 실익이 없다고 보는 것이 많은 학자들의 견해이다<sup>15)</sup>. 그러나 현행법상으로는 사무구분이 명확하지 않아 중앙정부와 지방자치단체간에 각자의 자의적 해석의 여지를 남겨두고 있다. 자치행정권이 주민 복리사무에 관한 것으로 규정되어 있으며, 그 내용에는 복리적 사무, 환경적 사무, 대인적 사무, 경제적 사무가 포함된다.

지방자치단체의 자치행정권을 뒷받침하는 법적 근거는 다음과 같다.

- ㉠ 헌법 제117조 1항- 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사항을 처리하도록 규정하고 있다.
- ㉡ 지방자치법 제94조- 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.
- ㉢ 지방자치법 제101조와 부칙 제5조 2항은 부자치단체장 임명에 있어 자치단체장에

13) 한국지방행정연구원에 의하면 지방의회의원의 정책심의 및 평가능력을 조사한 결과 조사대상 공무원의 55.5%는 보통으로 40%는 기대에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

14) 최창호, 전게서, pp. 260-261.

15) 한국지방행정연구원(1995), "중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안" 연구보고서 제186권.

게 제청권을 부여. 특히 “제청된 자에게 결격사유가 없는 한 30일 이내에 그 임명절차를 종료하여야 한다”고 규정하고 있다.

㉔ 지방자치법 제109조- 기초자치단체장에게 자치구가 아닌 구의 구청장과 읍·면·동장에 대한 임명권을 부여하고 있다.

㉕ 지방자치법 제157조 1항- 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때는 시·도에 대해서는 주무장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다고 규정되어 있다.

## 2) 자치행정권의 제약

자치행정권의 실태에 대한 제약은 다음과 같다.

자치행정권의 제약은 자치사무의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 좌우된다. 자치단체의 사무에는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 경우 단체위임사무를 자치행정권에 포함시킬 것인가의 문제가 중요하다. 자치행정권의 범위를 엄격하게 해석하여 순수한 지방적 사무를 처리하는 권능으로 이해할 경우 자치행정권의 범위는 자치사무에 한정된다. 그러나 자치사무와 단체위임사무를 엄격히 구분하는 것이 곤란할 뿐만 아니라 단체위임사무는 일단 위임된 후에는 자치사무와 마찬가지로 취급되고 있다. 다만 법령상 가해지는 규제가 없다면 재원에 관하여 특별한 조치가 있다든가 하는 점에서만 차이가 있어 양자의 구분이 실익이 없다는 견해도 많다<sup>16)</sup>. 이러한 학계의 견해와는 달리 현행법상으로는 사무구분이 명확하지 않아 중앙과 지방정부와의 각자의 자의적 해석의 여지를 남겨놓고 있다.

그러나 중앙과 지방정부간 사무배분은 지방자치단체 중심의 분권적 기능배분을 하여야 함에도 중앙정부의 사무를 우선적으로 확정하고 그 나머지를 지방정부의 사무로 규정하고 있다. 지방정부사무 중에도 광역자치단체사무를 우선 확정하는 다음 마지막으로 기초자치단체의 사무를 선정하는 하향식(top-down) 접근방식을 채택하고 있어 기초자치단체 우선 배분의 원칙을 어김으로서 지방자치단체 사무의 범위를 매우 협소하게 하고 있다<sup>17)</sup>. 총무처의 조사에 의하면 현재 총 행정사무 15774건 중 자치사무 2,964

16) 한국지방행정연구원, 전제서.



건으로 19%에 불과하나, 국가사무는 11599건으로 73%이며, 지방위임사무는 1,211건으로 8%를 보이고 있는 것을 보아도 사무가 중앙정부에 집중되고 있음을 알 수 있다.

### 3. 자치조직권의 실태와 제약

#### 1) 자치조직권의 실태

자치조직권은 지방자치단체가 그 행정기구, 정원, 보수, 사무분장 등을 자신의 조례 또는 규칙에 의하여 자주적으로 정하는 권능을 말한다. 그러나 우리의 자치조직권은 지방의회 의원과 자치단체의 장의 민선을 제외하고는 여전히 자치단체의 행정조직 및 공무원 인사에 많은 사항들이 법률 또는 대통령령으로 규정되어 있다. 또한 자치단체의 조례 또는 규칙으로 정하는 경우에도 감독기관의 승인 또는 협의 등을 거치도록 하고 있다.

지방자치법에 명시된 자치조직권의 근거는 다음과 같다.

㉠ 지방자치법 제4조 1항- 지방자치단체를 폐지·분합 하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때 관계 지방의회의 의견을 듣게 하고, "자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역을 변경하거나 폐지·분합할 때에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다."

㉡ 지방자치법 제150조 1항- 지방의회가 위원회를 설치할 수 있다.

㉢ 지방자치법 제102조-행정기구에 관한 사항을 조례로 정할 수 있다.

㉣ 지방자치법 제104조-제111조- 적절한 절차와 법률적 근거에 의해 행정수행에 필요한 하부기관 및 소속 행정기관을 둘 수 있다.

㉤ 지방자치법 제149조- 지방자치단체에 조합을 설립할 수 있다.

#### 2) 자치조직권의 제약

지방자치의 요체는 자치단체의 자치조직권을 보장하는데 있다. 이론상 지방자치단체는 조례로써 자치행정수요에 대응하기 위해 필요한 행정기구를 스스로 편성하고, 공무원의 정원과 직급을 정할 수 있어야 한다. 그러나 우리 나라는 선진국과는 달리 중앙정부가 자치단체의 자치조직권을 박탈하고 있다. 시·도의 부시장·부지사를 행정자치부가 임명하고 있으며, 부단체장의 정수·직급·자격을 대통령령으로 정하고 있다.

17) 정세욱, "제주의 지방분권, 지방자치 시범도" 구상과 전략, 제주발전연구원(2003. 4. 8. 제주의 '지방분권, 지방자치 시범도' 구현을 위한 도민 대토론회 자료, pp.19-46.

시·도와 시·군 자치구의 실·국·과·담당관의 수도 대통령령으로 정하고 있어 지방자치단체의 특수한 행정수요에 대응하지 못하는 실정이다. 예를 들면 인구 200만 명 이상인 도는 10개국(局)을 두고, 200만 명 이하인 도는 8개국을 두도록 대통령령으로 규정하고 있다<sup>18)</sup>.

지방의회의 자율권도 많은 제약을 받고 있다. 지방의회의 회의 일수를 정하거나, 상임위원회의 수와 종류를 정하는 등 의회 운영에 관한 사항은 지방자치의 본질에 해당하는 것으로써 중앙정부(행정자치부)가 획일적으로 규제할 사항이 아니라, 지방의회의 자율에 맡겨야 한다.

#### 4. 자치재정권의 실태와 제약

##### 1) 자치재정권의 실태

자치재정권은 지방자치단체가 행정활동에 필요한 경비를 충당하기 위한 재원을 자주적으로 조달하고, 이를 자유로운 의사와 판단 아래 사용하는 권한을 말한다. 자치재정권은 성질에 따라 재정권력행위와 재정관리행위로 나눌 수 있다. 재정권력행위는 지방자치단체가 독립적인 행정주체가 되기 위해 필요한 재력획득 기능이며, 재정관리행위는 지방자치단체가 예산을 편성, 집행하고 재산 및 수지를 회계하는 관리 기능이다. 지방자치법 제35조는 예산의 심의, 확정을 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있으며, 같은 법 제113조 2항은 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며---”라고 규정하고 있다. 그러나 지방의회의 예산심의에 관한 권한은 매우 한정되어 있다.

현행 우리 나라 지방자치단체의 세입구조를 보면 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금 및 양여금으로 구성되어 있다.

지방자치단체의 자주재정권은 주로 세입과 관련된 것으로 지방자치법에 다음과 같이 명시되어 있다.

- ㉠ 지방자치법 제126조- 지방자치단체가 “법률이 정하는 바에 의해 지방세를 부과·징수할 수 있다.
- ㉡ 같은 법 제127조-129조- 사용료, 수수료, 분담금을 징수할 수 있다.
- ㉢ 같은 법 제115조- 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방채를 발행할 수 있다.

18) 정세욱(2003), 전거서.

㉔ 같은 법 제117조- 독자적인 예산을 편성하여 운영할 수 있다.

## 2) 자치재정권의 제약

자치재정권의 제약은 지방자치단체가 당해 사무의 처리를 위하여 자주적으로 재원을 확보하고 그것을 사용할 수 있는 권한의 정도에 따라 평가하여야 할 것이다. 지방자치법 제35조는 예산의 심의, 확정을 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있으며, 동법 제113조 2항은 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며..”라고 규정하고 있다. 그러나 지방의회의 예산심의에 관한 권한은 매우 한정되어 있어 자치재정권은 많은 제약을 받고 있다. 또한 지방세의 세목과 세율이 모두 법률에 의하여 규정되어 있다. 지방세법 제5조와 제6조에 지방세의 세목을 정하고 있을 뿐만 아니라 각 장과 절에 각 지방세의 세율을 규정하고 있어 지방자치단체의 독자적인 세목 개발과 세율 결정이 사실상 불가능한 상태이다. 다만 예외적으로 1992년에 신설된 지역개발세가 있을 뿐이다.

현행 우리 나라자치단체의 세입구조를 보면 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금 및 양여금으로 구성되어 있다. 우선 일반회계를 기준으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정규모를 살펴보면<표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 중앙과 지방의 대 GNP비율 추이

(단위 : %)

구 분	1995	1998	2001	2003(예산)
총규모	26.6	32.2	33.7	32.8
중앙/GNP	19.3	23.7	24.9	24.3
지방/GNP	7.3	7.8	8.8	8.5

자료 : 지방재정연감, 교육통계연감, 일반회계 및 특별회계 결산순계표

지방자치단체의 자주재정의 정도를 파악하기 위해 재정자립도를 살펴보면 <표 2-3>와 같다.

자체수입으로 당해 자치단체의 공무원 인건비를 충당하지 못하는 단체가 전체의 20%정도에 이르는 등 열악한 실정이다.

자치단체의 재정관리를 나타내는 예산편성에 있어서도 많은 제약을 받고 있다. 즉 현재 행정자치부에서 매년 제시하고 있는 ‘지방자치단체 예산편성기본지침’은 지방재정의 기본목표, 기본방향 등 원칙적인 재정운영의 방향뿐만 아니라 중점사업과 세입의 확보에 이르기까지 중앙의 요구를 반영하고 있어 자율성을 침해하고 있다<sup>19)</sup>.

〈표 2-3〉 광역자치단체별 재정자립도

시 도	2000년(%)	2001년(%)	변화(%P)
서울	95.3	95.6	+ 0.3
부산	81.9	74.4	-7.5
대구	78.6	75.3	-3.3
인천	77.0	77.7	+ 0.7
광주	65.8	63.6	-2.2
대전	76.9	74.9	-2.0
울산	78.3	76.4	-1.9
경기	77.5	78.0	+ 0.5
강원	32.4	29.8	-2.6
충북	37.0	36.5	-0.5
충남	32.2	30.5	-1.7
전북	31.4	27.7	-3.7
전남	23.5	22.0	-1.5
경북	33.9	31.3	-2.6
경남	42.3	39.5	-2.8
제주	36.3	33.6	-2.7

자료 : 행정자치부 (2001년은 세수·세입 기준 정부 분석치)

한편 자치재정에 관한 내부 효율성 수준도 미흡한 실정이다. 자주재정을 신장하는 대표적인 방법으로 지방세의 확대와 지방세 징수의 충실화를 들 수 있는데, 세외 수입 확대를 위한 노력은 계속되고 있지만, 사용료 및 수수료의 부과대상의 확대와 효율이 현실화, 수수료 징수를 위한 단일 법제화 등의 선결해야할 과제들이 있다<sup>20)</sup>.

## Ⅳ. 자치단체 자치권의 신장방안

### 1. 자치단체에 대한 통제 패러다임의 변화

요즘 들어 선진제국들의 정치지향성은 '분권과 참여(decentralization and participation)'이다. 우리의 경우도 다행히 참여의 정부에 들어서면서 지방분권에 많은 관심을 보이고 중앙과 지방간의 권한배분에 인식전환이 이루어지고 있다. 지방분권은 자치권의 신

19) 한국지방행정연구원(1996). 지방재정발전계획.

20) 한국지방행정연구원, 전제서.

장에서 비롯됨으로 자치권의 신장방안을 크게 ① 법·제도, ② 자치단체의 내부적 효율성 측면에서 살펴보려 한다.

이론상 공공서비스 기능 중에는 중앙정부와 지방정부가 담당할 기능으로 구분된다. 중앙정부의 기능은 전국에 걸쳐 통일적으로 시행되거나 또는 지역을 초월하여 획일적으로 처리해야 할 기능을 결정·집행하고, 자치단체는 지역의 특성, 즉 지정학적 특수성과 부존자원 등을 고려하여 지역별로 각각 다르게 시행되거나 처리해야 할 기능을 결정·집행하여야 한다. 전자를 국가사무라 하고, 후자를 지방적 사무라고 한다. 대통령제를 채택하고 있는 나라에서는 중앙정부의 의결기관(국회)의 구성원인 국회의원과 집행기관인 대통령을 국민이 직접 선출하여 국가사무를 관장토록 하는 한편, 지방자치단체의 의결기관(지방의회)의 구성원인 지방의원과 집행기관인 자치단체의 장을 주민이 직접 선출하여 그들의 권한과 책임 아래 자주적으로 지방적 사무를 처리하도록 하는 것이다.

이와 같이 국민주권주의를 이념으로 하는 자유민주주의 국가에서는 중앙정부와 지방자치단체의 기관을 모두 국민(주민)이 직접 선출하며, 선출된 공직 담당자들은 국민(주민)의 감시, 통제를 받아야 하는 점에서 다를 바 없다. 따라서 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 중앙정부는 국가사무를, 지방자치단체는 지방적 사무를 각각 처리하면 된다. 중앙과 지방이 각각 독립된 법인격을 가지고 있고, 기관을 선거로 뽑는다는 논리에서 본다면 중앙정부가 지방자치단체의 권한을 침탈하여 집권화할 이유도 없고, 지방자치단체의 자치권을 침해할 이론적 근거도 없다. 중앙과 지방간의 관계는 권력적 감독관계가 아니라 필요에 따라 기능상으로 상호 협력하는 관계일 뿐이다. 그러므로 중앙집권적 체제를 가진 국가에서는 중앙정부가 장악하고 있는 '지방적 사무'를 지방자치단체에 돌려주어야 한다. 지방분권화란 바로 중앙정부가 장악하고 있는 '지방적 사무'에 관한 권한과 자치권을 지방자치단체에 환원해야 한다는 의미이다<sup>21)</sup>.

## 2. 법·제도적 측면

### 1) 지방분권 특별법 제정

현재의 지방자치법의 근간은 지방자치를 실시하기 이전에, 그 것도 중앙집권이 강한 시기에 마련되었다. 따라서 성질상 당연히 지방자치단체가 처리해야 할 사항과 기능도 중앙관서의 장이 결정·집행하도록 입법화되어 있다. 그러므로 1995년 7월부터 지방자

21) 정세욱, 전거서, pp. 22-23.

치가 전면적으로 실시되고 있는 이상 이러한 법들을 지방자치에 걸맞는 기능분담체제로 개정되어야 함에도 지금까지 그대로 있다. 이를 감안 성질상 전국에 걸쳐 획일적 통일적 처리를 요하는 기능과 사무를 제외하고는 모든 기능을 지방자치단체에 이양하기 위한 “지방분권 특별법”을 제정하여야 할 것이다<sup>22)</sup>.

## 2) 지방자치권의 확대

### (1) 자치입법권

현행 지방자치법의 규정 중 자치단체의 자치권을 약화시키는 제규정을 개정하여 자치입법권을 강화시켜야 한다. 자치입법권에 관련된 내용을 보면 조례제정(제15조), 규칙제정(제16조), 조례·규칙의 입법제한(제17조), 조례위반에 대한 과태료(제20조), 지방의회 의결사항(제35조) 등의 규정이 있다. 자치단체에 자치입법권을 인정하는 것은 중앙정부에 의해 제정된 법령의 획일성과 경직성을 보완하고 지역의 특수성과 전문성을 살리는데 그 주된 목적이 있는 것이다. 그러나 현행 지방자치법은 상위법령에 근거하지 않고서는 지방의회는 환경변화에 능동적으로 대처할 수 없다.

### (2) 자치조직, 행정권의 확대

지방자치의 요체는 자치단체의 자치조직권을 보장하는데 있다. 이론상 자치단체는 조례로써 자치행정수요에 대응하기 위하여 필요한 행정기구를 스스로 편성하고, 공무원의 정원과 직급을 정할 수 있어야 한다. 그러나 위의 경우는 선진국과는 달리 중앙정부가 자치단체의 자치조직권을 박탈하고 있다. 시·도의 부시장·부지사를 행정자치부장관이 임명하고 있으며, 시·도와 시·군·자치구의 실·국·과, 담당관의 수도 대통령령으로 정하고 있어 지방자치단체의 특수한 행정수요에 대응 못하고 있는 실정이다.

또한 지방자치단체의 공무원정원을 조례로 정하도록 하지 않고 행정자치부장관이 승인권한을 가지고 있는 것도 자치조직권에 배치된다.

### (3) 중복감사 및 자치사무에 대한 감사 제도의 개선

현재 지방자치단체는 국회, 감사원, 행정자치부, 상급지방자치단체, 지방의회 등 다양한 기관으로부터 감사를 중복적으로 받고 있다.

22) 지방자치 선진국이라 할 수 있는 프랑스에서는 “시·군·자치구, 시·도 및 국가간의 기능 배분에 관한 법률”을 만들어 시행하고 있으며, 일본의 경우는 “지방분권 일괄법”을 제정 중앙과 지방간에 기능을 재배분하고 있다.

중앙정부의 감사가 무원칙하게 실시되는 이유는 현재 자치단체에 자율적 감사체제가 사실상 없기 때문이다. 현재 시·도의 감사관은 시·도지사가 임명하고 있으며, 시·군·자치군의 감사과장(감사담당관)은 시장·군수·구청장이 임명하고 있으므로, 이들이 자치단체의 비리나 선심성 예산집행 등을 감사할 수 없으며, 지방의회의 행정사무 감사권도 미약한 실정이다.

이를 개선하기 위해서는 자치단체의 장으로부터 독립된 자체감사기구를 설치하여야 하며, 지방의회의 행정사무 감사권과 조사권을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

### 3) 지방재정의 확충 방안 마련

#### (1) 지방교부세율 인상

지방자치단체의 재정자립도가 많은 격차를 보이고 있기 때문에 행정자치부의 일률적인 예산편성기본지침은 큰 효율성을 갖지 못하고 있어 자치단체의 특성에 맞게 재량권을 부여하여야 자치권이 신장될 수 있도록 하여야 한다. 그리고 현재 지방자치단체들 간의 극심한 재정적 차이를 고려하여 자치단체간의 재정적 격차의 해소를 위한 중앙정부의 합리적인 재정조정 기능의 역할을 유지하면서 중앙정부의 지방자치단체에 관한 관여는 최소화하여야 한다.

자치재정권 강화방안으로서 국세와 지방세의 합리적인 구조개편 및 새로운 세원 발굴이 필요하며, 이를 위해 지방세의 세수 배분비율의 확대, 광고세 등의 도입방안을 검토할 필요가 있다. 또한 지방양여금과 국고보조금의 경우도 자치단체간의 형평성을 고려하여 합리적으로 지원되어야 한다. 또한 현행 지방채 발행 승인제도를 개선하여 자치단체의 행·재정의 여건에 따라 자치단체별로 지방채 발행의 한도액을 설정하고 그 범위 내에서 당해 자치단체의 조례가 정하는 기준에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하여야 한다.

### 4) 중앙정부의 통제권 제한

중앙정부와 자치단체간의 관계를 규정한 법령들이 많다. 지방자치법에 규정된 중앙정부의 통제규정을 보면 지방자치단체의 사무의 범위(제9조 2항), 지방자치단체의 사무에 대한 지도·감독(제155조), 기관위임사무에 대한 지도·감독(제156조), 자치단체의 위법, 부당한 처분에 대한 취소·정지권(제157조) 직무이행명령권 및 대집행권(제

157조 2항), 재의 및 제소지시권(제159조) 등이 있다. 이러한 법령들을 총체적으로 점검하여 지방분권에 적합하도록 합리적인 개정이 필요하다.

### 3. 자치단체의 자치역량제고

지방분권화 시대를 맞이하여 자치단체는 자치단체의 운영의 내부 효율성을 극대화함으로써 경쟁력을 제고할 수 있다. 자치단체의 자치역량제고를 통한 자치권의 신장방안을 지방의회와 집행기관으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 지방의회의 자치역량 제고

첫째, 지방의회의 조례제정권 보장

현행 지방의회의 조례제정권은 지나치게 제약되어 있다. 지방자치법(제15조)은 지방자치단체가 '법령의 범위 내에서' 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는 데, 중앙정부는 이를 '법령에 명문의 근거규정이 있을 때에 한하여' 조례를 제정할 수 있다는 의미로 매우 좁게 해석하고 있는데, 일일이 명문의 규정이 있을 때에 한하여 조례를 제정할 수 있도록 하는 예는 그 어느 나라에도 찾아볼 수 없는 지방의회의 조례제정권을 크게 제약하는 요소이다.

둘째, 지방의회의 권한강화

지방자치단체의 기관구성 형태 중 기관분리형을 채택하고 있는 우리 나라는 기관분리형의 근본취지인 지방의회와 집행기관에 대등한 권한을 부여하여 상호 견제와 균형(checks and balances) 관계를 유지하도록 하는 것이 이상적인 조직원리이다. 그러나 우리의 경우 집행기관 우월주의를 채택함으로써 지방의회의 권한은 자치단체의 장에 비하여 미약한 실정이다. 그러므로 지방의회의 위상을 높이고 권한을 강화하여 실질적인 견제와 균형이 이루어지도록 법을 개정하여야 한다(예를 들면 예비비 사용에 대하여 지방의회가 사후 승인을 하지 않는다면 어떻게 할 것인가 등을 명백히 규정하는 것 등)<sup>23)</sup>.

셋째, 지방의원의 유급직화

지방의회 의원을 유급직으로 전환하는 것이 바람직하다. 오늘 날 사회가 복잡화, 이질화되고 과학, 기술이 발전하여 지방행정서비스도 전문지식과 기술을 요하게 됨으로써, 지방의원직을 수행하는데 많은 준비와 시간을 요하게 되는 등 더 이상 겸직으로는

23) 정세욱, 전제서, pp. 34-35.



의원직 감당이 힘들게 되었다.

이 외에도 지방의원에 전문위원 배치 강화, 의회공무원의 인사권을 의회에 넘기는 방안 등도 있다.

## 2) 집행기관의 행정역량 제고

지방자치정착을 위한 지방분권이야말로 지방으로 하여금 직접 정책결정 및 집행을 통하여 배울 기회를 제공함으로써 지방정부의 역량을 강화하는 최선의 방법으로 인식된다.

행정역량 제고방안은 자치단체의 자치권의 실태와 신장방안에서 살펴보았기 때문에 여기서는 제외하기로 한다.

## V. 結 論

우리 나라는 지방자치를 전면 실시한지 8년이 되었지만 지금도 강력한 중앙집권체제를 고수하고 있다. 게다가 일부 정치인들과 정부관료들은 기득권 의식을 버리지 못하고 오히려 지방자치의 문제점을 부각시켜 중앙집권을 강화하려는 움직임을 보이고 있으나 지방분권은 더 이상 거스를 수 없는 거센 조류이다. 지방분권을 정착시키기 위해서는 자치단체의 자치권 신장이 필수적이라 할 수 있다. 지방자치단체의 자치권 신장을 위해서는 중앙정부와 지방정부간에 새로운 관계정립 아래 중앙정부 수준에서의 분권화의 촉진과 지방자치단체의 효율적인 내부 자치역량의 강화가 필요하다. 자치단체의 자치권 신장을 위한 법·제도적 개선과 자치단체의 내부 효율성 증대를 위해서는 자치단체의 주민이 성숙한 민주시민으로서 역할이 중요하다 할 것이다.