

미집행 도시계획시설과 지방재정

남 황 우

서울시립대학교 도시행정학과 교수

I. 머리말

사람이 모여 편리하고 안전하게 생활하기 위해서는 공공시설이 필요하다. 도시 기반시설은 도시민의 생활에 불가결한 공공·공용시설이며 이 중 일정한 절차를 거쳐 도시계획으로 결정된 시설을 도시계획시설이라 한다. 도시계획시설은 지상·지하에 설치되기 때문에 토지와 불가분의 관계에 있으며, 토지는

사유지가 대부분이다. 도시계획시설로 결정되면 해당 토지의 이용에는 각종 제한을 받게 되나, 이에 따른 ‘보상조치’는 제도적으로 미비되어 있었다. 특히 도시계획시설의 미집행 상태가 장기화됨에 따라 행정청과 토지소유자간의 갈등이 심화되었다.

이러한 갈등은 도시계획법 개정으로 보완¹⁾하나마 매듭지어졌다. 금년 7월 1일부터 시행될 개정도시계획법은 후술

- 1) 도시계획법은 지목이 ㉞인 경우에 한정해 매수청구권을 인정하고 있다는 점, 매수청구권은 기산점을 소급 적용하는 반면 일몰제는 그렇지 않다는 점에서 형평성을 잃고 있다고 할 수 있다. 도시계획 결정 후 20년 내에 이를 집행되지 않으면 결정의 효력이 상실된다는 점에서 일몰제는 행정청을 긴장시키나, 그간의 재산권행사의 제한으로 인한 토지소유자의 경제적 손실에 대한 보상에 관한 규정은 미비된 상태이다.

하듯이 매수청구권, 일몰제 및 건축행위 제한 완화를 규정하고 있어 공익과 사익의 ‘조화’를 도모하는 제도적 단초가 될 것으로 기대되나, 시장·군수에게 다음과 같은 새로운 과제를 부과하고 있다.

첫째로 시장·군수는 토지소유자의 매수청구권 행사와 일몰제에 대비해 결정된 도시계획시설에 관한 정보를 체계적으로 관리해야 할 것이다.

둘째는 행정청은 주기적인 도시계획 재정비과정에서 한정된 예산을 고려하여 꼭 필요한 시설이 무엇인가를 판단하는 것이다.

셋째는 시장·군수는 도시계획시설의 집행에 필요한 재원확보에 노력해야 한다. 지방정부는 토지소유자가 매수청구권을 행사하면 이에 대응해야 하며, 소요되는 재원조달에 실패하면 일정한 범위내의 건축 등을 허가해야 하고, 나아가 20년이 경과되면 도시계획 결정은 효력을 잃게된다.

본고는 이러한 과제 중 매수청구권제도의 운용을 염두에 두고 지방재정의 재원조달 방향을 모색하려고 한다.

II. 장기미집행 도시계획 시설의 누적

1. 미집행 도시계획시설

도시계획시설은 도시의 일반생활과 사회 경제활동의 물리적 기반이 되는 공공시설로서 사회간접자본과 같이 생산 활동을 지원하고 경제개발을 촉진하며, 쾌적한 도시환경을 조성하는데 중요한 역할을 한다. 도시계획시설은 도시계획법상 52종류로 세분되나 교통시설, 도시공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화시설, 방재시설 및 보건위생시설로 대별할 수 있다.

도시계획시설 결정은 토지이용을 제한하고 상위계획과 정합성이 유지되어야 하기 때문에 일정한 절차와 기준에 따라 도시계획의 형식으로 이루어진다. 즉, 도시계획시설을 설치하고자 하는 때에는 도시계획법에 의한 도시계획의 결정과 지적고시 및 도시계획시설의 설치사업을 위한 실시계획인가를 받아야 한다.

도시계획시설은 그 속성상 도시의 장래수요에 대비하고 장기적인 도시발전을 위하여 계획하는 것(계획성)이기 때

문에 단기간 내에 집행하지 않아도 결정할 수 있다. 미집행 도시계획시설은 도시계획시설로 결정되었으나 당해 시설의 설치에 관한 사업이 일부 또는 전부가 집행되지 않은 시설을 말한다. 그러나, 결정된 시설이 설치되지 않았다고 해서 모두 미집행시설로 분류되는 것은 아니다. 도시계획결정고시 후 2년 이내에 지적고시와 3개년의 제1단계 연차별 집행계획이 수립되어야 함으로 도시계획결정 후 5년이 된 시점을 집행·미집행을 나누는 경계로 생각할 수 있고, 또 ‘장기’는 사회통념상의 기간이나 도시계획(재정비)의 목표연도 등으로 볼 때 10년을 기준으로 보는 것이 타당하다²⁾고 한다.

2. 미집행 도시계획시설의 규모

<표 1>은 시·도별 미집행 도시계획시설 면적, 미집행 기간 및 소요재원을 표시한 것이다. 1962년 1월 도시계획법이 제정된 이후 1998년 말까지 도시계획시설에 편입된 면적은 3,025km²이며

이 중에서 43%에 해당하는 1,300km²가 미집행된 상태이다.

시·도별 집행비율을 보면 서울특별시의 집행비율은 80%로 가장 높고 전라북도의 그것은 40%에도 이르지 못해 대조를 보이고 있다. 미집행 도시계획시설의 경과연수를 보면, 도시계획결정 후 10년 이상이 지난 미집행 시설은 총미집행 시설면적의 57%를 차지해 그간 당사자의 ‘불편’을 짐작할 수 있다.

서울의 경우, 10년 미만의 미집행 시설규모가 상대적으로 적다는 것은 ‘안정기’에 접어들었다고 해석할 수 있다. 반면에 광역시 및 농촌적 색채가 짙은 도(시·군)의 경우, 미집행 비율이 높고 경과연수가 10년 미만이 많은 것은 정주패턴의 변화에 따른 도시계획구역의 확장과 지방자치의 부활이라는 시점에서 검토가 요구된다.

장기미집행 도시계획시설의 해소라는 당면과제는 지방재정과 직결되는 재정 문제이며, 매수청구권과 일몰제 도입은 도시계획 관련부서 뿐만 아니라 재정관련부서를 긴장시키기에 충분하다. 이를

2) 유진성, 「집행·미집행시설의 분류기준 설정」, 『도시문제』 369호, 1999년 8월, pp 34-43. 도시계획 시설 결정 후 5년을 집행·미집행시설을 나누는 시점으로 보는 것은 재산권행사제한의 관점에서 보면 행정 자의적 발상이며, 이 구분으로 인한 실익도 없다. 따라서 도시계획결정 시점부터 미집행 시설로 분류하는 것이 타당하다고 생각된다.

〈표 1〉 시·도별미집행도시계획시설(1998년말현재)

(단위 : 천㎡, %, 억원)

	결정면적	집행면적	집행비율	10년미만	10-20년	20-30년	30년이상	추정사업비
서울	319,578	258,676	80.9	3,245	6,490	32,890	18,277	167,951
부산	167,714	109,041	65.0	45,357	4,722	8,487	106	58,673
대구	131,278	89,644	68.3	33,749	3,079	4,806	-	41,636
인천	175,722	117,951	67.1	31,949	3,500	8,914	13,408	137,893
광주	123,176	90,279	73.3	12,713	8,555	10,216	1,413	32,897
대전	109,659	77,935	71.1	6,412	4,689	2,914	17,709	63,373
울산	71,614	40,258	56.2	12,722	12,142	6,492	-	86,295
경기도	486,745	328,140	67.4	59,015	34,672	63,992	926	364,017
강원도	172,229	80,243	46.6	30,202	45,214	12,258	4,312	통계없음
충청북도	122,841	52,343	42.6	21,636	17,253	30,044	1,565	124,688
충청남도	147,530	59,174	40.1	50,753	21,477	14,299	1,827	128,841
전라북도	151,366	53,977	35.7	35,427	27,974	31,488	2,500	99,287
전라남도	195,268	81,273	41.6	49,459	26,946	25,390	12,200	219,232
경상북도	256,372	124,330	48.5	55,960	42,578	26,876	6,628	217,623
경상남도	319,059	127,532	40.0	95,771	75,491	14,736	5,529	366,088
제주도	75,245	34,504	45.9	11,629	21,174	6,356	1,582	75,491
계	3,025,396	1,725,301	57.0	555,999 (42.8)	355,956 (27.4)	300,158 (23.1)	87,982 (6.8)	2,165,985

자료 : 건설교통부, 『'98 도시계획현황』, 1999년에서 작성.

집행하는데 소요되는 경비는 강원도를 제외하고도 217조원에 이르며, 이는 1998년도 지방세를 포함한 총 조세수입 85조원의 2.6배나 되는 규모이다. 추정 사업비규모로 보면, 경기도와 경상남도가 각각 36조원으로 가장 크고, 광주광역시 3조원정도이다.

<표 1>에는 표시되어 있지 않으나 시설별 미집행 면적 비율을 보면 공원이

50%로 가장 많고, 도로 28.6%, 유원지 5.8%, 녹지 4.7% 순으로 되어 있어, 공원과 도로가 대부분을 차지하고 있다.

3. 미집행 도시계획시설의 누적 원인

그러면 왜 미집행 도시계획시설이 누적되었는가를 정리해 보자³⁾. 그 원인은

다양할 것이나, 농업사회에서 공업사회로 급격히 전환하는 과정에서 도시의 장래수요에 대비하고 장기적인 도시발전을 강조해 재원조달 등 집행능력을 충분히 고려하지 않고 도시계획시설을 결정한 것이 가장 큰 원인으로 생각된다.

또한, 기존의 장기 미집행 도시계획시설 가운데에는 도시계획시설이 불합리하게 계획된 경우나 상위계획과의 관계에서 도시계획시설의 필요성이 반감되어 집행이 어려운 경우 등이 있다. 내부검토나 외부용역에 의해 불요 불급한 도시계획시설들을 가려내었음에도 불구하고 해제나 조정을 하게 되면 다시는 재결정하거나 재조정할 수 없다는 상황논리에 밀려 폐지·변경하지 않는 사례도 있다.

일단 도시계획으로 결정된 시설은 구 도시계획법 제14조의 2의 규정에 따라 도시계획 결정 후 2년 이내에 연차별 집행계획을 수립하도록 하고 있으나 사업시행 의무기간에 대한 규정이 없어 계획기간 내에 집행계획을 수립하지 않거나,

수립하더라도 사업시행 기간을 준수하지 않아 장기적으로 미집행되는 사례가 많다.

필자는 우리의 지방재정시스템을 염두에 두고 가설적이지만 장기 미집행 도시계획시설의 누적 원인을 한가지 추가하고 싶다. 도시계획은 보통 일정한 절차를 거쳐 시장·군수가 입안하고 도지사가 이를 결정한다⁴⁾. 도지사는 인근 시·군 계획과의 조정이나 상위계획과의 정합성 여부를 확인·조정하는 역할을 하고 주민과 밀접한 도시계획시설 결정은 입안권자의 의도가 반영된다. 도시계획 결정권이 건설교통부장관에 속해도 사정은 같다.

도로, 광장, 공원, 녹지, 학교 등 도시계획시설은 도시민의 생활에 필요한 기본적인 시설이며, 이는 소득향상이나 도시발전에 따라 수요가 증가하는 ‘정상재’의 성격을 갖고 있다. 미래의 도시성장을 염두에 두면 도시계획시설은 미리 결정해 두는 것이 용지취득 비용 및 지장물 제거비용이 적게 소요된다.

3) 전병국, 「장기미집행 도시계획시설의 개념과 현황」, 『도시문제』, 1999년 8월, pp. 15-16을 정리한 것이다.

4) 일정한 경우에 한하여 시·도지사 또는 건설교통부장관이 도시계획을 입안·결정할 수 있다. 또한 국가 정책적으로 중요한 광역도시권의 지정 및 광역도시계획의 수립, 도시계획구역·개발제한구역·시가화조정구역 등의 지정 및 변경권한은 국가권한으로 유지하고 있다.

한편, 우리나라의 지방재정시스템은 주민의 부담과 행정 서비스 수준, 양면에서 균등화를 지향하고 있다⁵⁾. 국가가 세목과 세율을 결정하기 때문에 과세표준이 동일하다면 주민의 부담은 자신이 속한 지방자치단체의 재정력에 관계없이 동일하다. 행정수준면에서 표준적인 행정서비스는 국가가 지방교부세제도를 통하여 보장하도록 되어 있다. 또 지방은 국고보조금 및 지방양여금제도를 통해 특정 행정서비스 공급비용의 일부를 지원 받고 있다.

도시계획시설의 성격, 그 입안권자 및 비용부담관계로 보아 도시계획시설은 과대하게 결정될 소지가 있다. 지방자치단체는 2001년 말까지 수립하게 되어 있는 재정비계획과정에서도 도시성장에 대처한다는 이유로 도시계획시설의 폐지를 주저할 것이며, 지방정부는 국고를 기대하면서 일몰제로 도시계획결정이 실효될 때까지 기다릴지도 모른다.

Ⅲ. 토지 매수청구권과 도시 계획시설채권

1. 매수청구권제도

매수청구권은 도시계획시설에 편입된 토지소유자가 시장·군수를 대상으로 토지를 매입해 줄 것을 요구할 수 있는 권리이다. 매수청구권은 도시계획시설에 편입된 모든 토지를 대상으로 하는 것이 아니라, 도시계획결정 후 10년 이상이 경과되고 지목이 ㄷ인 사유지의 경우로 한정된다. 토지소유자의 매수청구가 있는 경우, 행정청은 2년 이내에 매수 여부를 결정·통지해야 하며, 매입결정 후 2년 이내에 매수하게 되어 있다.

이렇게 보면 시장·군수는 빠르면 2002년도부터 늦어도 2005년부터 토지 매입을 시작해야 한다. 장기미집행 도시계획시설이 누적되어 있기 때문에 제도 시행 초기에는 매수청구가 집중될 것으로 예상되고, 이를 위해 지방정부는 단기간에 많은 용지취득비를 준비해야 한다. 이를 분산시키기 위해서는 매입우선 순위를 결정하는 것이 필요하다. 매수청구권제도는 공공을 위해 장기간 재산권 행사가 제한된 것에 따른 구제조치의 성격이 강하기 때문에 현재의 토지소유자

5) 남황우, 「한국지방재정시스템의 형성과정과 전망」, 『지방재정학보』 창간호, 1996.12. pp. 191-208.

가 보유한 기간을 매입우선순위 결정 기준으로 삼는 것도 하나의 방법이다. 사실, 장기미집행 도시계획시설에 편입된 토지라 해도 중간 취득자는 도시계획결정 사실을 인지하고 당해 토지를 취득했을 가능성이 높다.

한편, 매수가 불가한 토지나 매수결정 후 2년이 경과된 미매수 토지는 신청이 있는 경우 일정한 건축물 또는 공작물 설치를 허가하도록 되어 있다. 이는 도시발전과 재정사정에 대한 고려와 폐지 후 도시계획시설로 재결정하게 되면 행정의 신뢰도가 추락하는 것을 예방하기 위한 조치로 생각된다.

2. 도시계획시설채권

시장·군수는 매수청구를 받은 토지를 매수하는 때에는 현금으로 그 대금을 지불하는 것을 원칙으로 하나, 예외적으로 채권(도시계획시설채권)을 발행하여 지급할 수 있다. 도시시설채권발행은 토지소유자가 원하는 경우, 부채부동산소유자의 토지 또는 비업무용토지로서 일정금액을 초과하는 경우 그 초과금액에

대하여 지급하는 경우에 한정된다. 도시계획법 제40조 제3항에 의하면 도시계획시설채권의 발행에 관한 구체적인 상환기간과 이율은 시·군의 조례⁶⁾로 정하도록 되어 있어, 발행주체가 시·군인 지방채임을 명시하고 있다.

도시계획시설채권은 현금대신 증권을 매수대금으로 지불하는 교부공채로 해석된다. 증서차입이나 공모 방법으로 도시계획시설채권을 발행해 조달된 현금으로 매수청구에 대응한다면 이러한 규정은 불필요하다. 따라서 도시계획시설채권은 매수청구에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 발행하는 모든 지방채를 지칭한다고 해석하기는 어렵다.

교부공채는 매수청구자가 지방채를 소화하는 것이 되어, 발행에 따른 비용이 ‘불필요’하다는 장점이 있다. 매수청구자가 현금보다 교부공채를 선호하는냐는 발행조건에 좌우된다. 그러나 교부공채는 금융상품으로서의 매력 특히 유통성이 낮아 매수청구자는 현금수취를 선호할 것으로 생각된다. 또 부채지주 또는 비업무용토지로 지목이 쓰이고 일정금액 이상이라는 조건을 모두 충족시

6) 동 조항을 조례에 어떠한 모양으로 구체화될지는 의문이다. 시장금리가 변동하기 때문에 지방 정부는 도시계획시설채권을 발행할 때마다 조례에 그 내용을 추가할 필요성이 생긴다.

키는 대상자는 많지 않을 것으로 추측된다. 따라서 도시계획시설채권 발행으로 매수청구에 대응할 수 있는 부분은 소규모에 그칠 것이며 토지매입비의 대부분은 현금이 소요될 것이다.

3. 금융상품으로서의 지방채

위에서 언급한 바와 같이 시·군이 매수청구권 행사에 대해서 도시계획시설채권발행으로 흡수할 수 있는 부분은 크게 제한되어 있다. 시장·군수는 매수청구에 대응하기 위해 현금을 조달해야 한다. 여기서는 도시계획시설채권 이외의 지방채 발행에 국한해 언급한다.

일시적으로 집중되는 경비를 세율인상만으로 대처하게 되면 주민부담이 집중되어 이를 분산시킬 필요가 있다. 도시계획시설로부터 발생하는 편익은 장기에 걸쳐서 나타나는 한편, 주민의 지방자치단체간 거주이동은 자유롭다. 도시계획시설에 소요된 비용은 그 시설을 이용하는 주민이 이용할 때에 부담하는 것이 더 합리적이다. 따라서, 토지소유자

의 매수청구에 대응하기 위한 지방채 발행은 필요하며 또 이를 위한 지방채발행은 현행법상으로 적채사업⁷⁾에 속한다.

지방채는 지방정부의 부채이지만, 보유자에게는 일종의 자산이다. 지방재정에 있어 지방채 발행의 필요성이 강조된다면, 이의 상품성을 제고시켜야 한다. 이제까지 지방채는 발행이율이 시중금리의 50% 내지 70% 수준으로 수익성이 낮았고, 필요할 때 매각해 현금화할 수 있는 환금성도 낮아 매력 있는 금융상품이 되지 못했다. 따라서 지방채는 소화의 문제를 피할 수 있는 증서차입이나 교부공채의 형태로 발행되었던 것이다.

지방행정은 이윤추구를 직접적인 목적으로 하지 않고, 또 조세 등으로 상환재원을 조달해야 하기 때문에 만성적인 자본부족 상태에서도 시장이자율보다 낮았다. 그래서 주민의 직접적인 부담을 감소시켰다고 평가할 수 있다. 그러나 지방채 이율과 시장금리와의 차이는 전가과정을 통해 국세, 사업자, 토지소유자, 소비자 등 누군가가 부담한다는 것

7) 지방채의 발행대상 사업은 ① 공용·공공용시설의 설치, ② 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, ③ 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결합의 보전, ④ 재해예방 및 복구사업, ⑤ 기발행한 지방채의 상환, ⑥ 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업이다.(지방재정법 시행령 제6조의 2)

은 명백한 사실이며, 이는 준조세적 부담으로 지칭되어 비판의 대상이 되어왔다. 뿐만 아니라 지방채의 낮은 수익성은 지방채는 매력 없는 금융상품이라는 인식을 정착하게 하는 부정적인 측면도 고려해야 한다.

지방채의 발행이율을 현실화한다고 해서 그것이 시장금리와 동일한 수준으로는 되지 않을 것이다. 지방채는 지방세 등 지방제도를 담보로 하므로 원리금회수는 타 금융상품보다 확실하다. 이제까지 경시되었던 안전성이 투자 결정에서 중요하다는 인식은 주시가격의 등락과 IMF관리경제체제 하에서 부실금융기관의 퇴출을 통해 높아졌다. 시장에서 금융상품의 안전성을 얼마나 높게 평가하는가가 발행이율 결정에 중요한 영향을 미칠 것이지만, 지방채도 금융상품으로 시장에서 경쟁할 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다.

IV. 상환재원의 부담

1. 지방채의 상환

지방채는 그 발행방법에 관계없이 지방정부의 부채이므로 상환되어야 한다. 장기미집행 도시계획시설의 집행에 소

요된 경비를 누가 부담할 것이냐는 상환재원을 누가 부담할 것이냐에 귀착된다. 우리가 상환재원을 증세에 구해야 한다고 하면, 이는 증세대상을 국세로 할 것이냐 지방세로 할 것이냐의 문제이다.

이는 정부간, 지방단체간 이해관계가 첨예하게 대립되는 지방재정시스템하에서 논란의 대상이 되는 부분이다. 중앙예산부처는 지방세 증세, 예산절약 등 자조노력을 강조하고, 재정력이 약한 단체는 이전재원의 확대를 요구하고, 부유단체는 일부 국세의 지방이양을 주장할 것이 예상된다. 또 이전재원에 관해서도 중앙부처는 일부 부유단체를 교부대상에서 제외하기를 원하는 한편, 부유단체는 특정보조금과 특별교부세의 확대를 주장할 것이다.

시장·군수는 도시계획시설의 입안권자이며, 주로 당해 지역에 편익이 국한되는 시설은 입안자의 의도가 도시계획 결정에 반영된다. 그렇다고 해서 모든 비용을 지방이 부담하는 것은 아니다. 경비부담의 일반적인 원칙은 지방재정법에 규정되어 있고, 도시계획법 및 관련 개별법에도 규정되어 있다. 또 국고보조사업에 관해서는 보조금예산 및 관리에 관한 법률과 예산편성지침 등에 보조율이 정해져 있다.

매수청구의 주요대상이 될 도로에 관해서 부담관계를 보면 다음과 같다. 도로법에 의하면, 고속국도 및 일반국도는 국고부담이 원칙이고 기타도로는 관리청이 부담하도록 되어 있다. 한편, 국도 대체 우회도로, 국가지원지방도로는 국고에서 보조 가능하다. 또 도로법제72조에 “건설교통부장관은 도로망의 정비를 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 국도이외의 도로에 관한 비용의 일부를 보조할 수 있다”고 규정되어 있다.

경비의 부담관계가 법정화되어 있지만, ‘보조 가능’, ‘광역단체가 일부부담’, ‘특히 필요한 경우’ 등은 혼란을 초래하기 쉽다. 경비부담에 있어 정부간 역할 분담에 관한 합의를 도출해 이 범위 내에서 도시계획을 수립하는 것이 바람직하다.

2. 증세 대상 지방세목

여기서는 지방정부도 장기미집행 시설의 해소에 필요한 경비를 분담해야 하

고 이를 위해 증세가 필요하다는 전제하에서 논의한다. 이에 앞서 정부간 세원배분은 너무 복잡하고,⁸⁾ 지방세 세목이 과다해 세제의 간소화가 요구된다는 점을 지적하고 싶다.

도로, 공원 등 도시계획시설의 설치에 의한 수혜는 지역에 거주하는 주민에 국한된다. 이 점에 착안하면 그 경비조달에 응익과세의 원칙이 중요한 기준이 되어야 한다. 도시계획시설의 이용에서 오는 편익뿐만 아니라 이의 설치에 의해 접근성과 생활의 쾌적성이 제고되어 부동산 가격이 상승하기 때문이다. 증세대상세목은 도시계획수립에 있어 주도적인 역할을 하는 시·군세에 속하는 세목이 바람직하다.

증세대상 세목은 지방의회가 아닌 국회에서 논의되어야 할 사항이나, 도시계획세, 재산세, 종합토지세, 주행세, 자동차세, 주민세 균등할 등을 생각할 수 있다. 특히 도시계획세는 목적세이며 도시계획구역내의 토지나 건물을 과세대

8) 주민세 농지할과 같이 지방세(농지세액)에 지방세를 부과, 주행세와 같이 국가 목적세에 지방세를 부과, 도시계획세와 소방공동시설과 같이 타 지방세와 과세베이스를 같이 하는 지방세, 주민세 소득할·법인세할·이자할과 같이 국세에 부과하는 지방세가 있다. 한편, 지방세에 국세를 부과하는 교육세(등록세, 재산세, 종토세, 자동차세, 담배소비세, 경주마권세, 주민세), 농어촌특별세(등록세, 취득세, 종토세, 경주마권)가 있다. 또, 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금과 같이 중앙으로부터 지방으로의 이전재원이 있는가 하면 지방세 세수의 3.6%, 담배소비세의 45%, 공립중등교원의 봉급전액이 지방교육단체로 전출하도록 법정화되어 있다.

상으로 함으로써, 도시계획구역 이외의 부동산은 과세대상에서 제외되어 수익과 부담관계가 비교적 명확하다는 장점이 있다.

또 지방정부의 과세자주성을 제고한다는 취지에서 도입되어 그 대상세목이 확대되었으나 아직 적용되고 있지 않은 탄력세율을 활용할 수 있는 여건도 조성되어야 하며, 개발이익의 환수도 고려되어야 한다.

3. 재정력이 약한 단체

지역간 불균형 발전에 의한 재정력 격차는 지방재정이 해결해야 할 난제이다. 우리나라의 경우, 지방일반회계 세입에서 지방세가 차지하는 비중은 국제적으로 보아 단일국가 중에서는 높은 국가에 속한다. 문제는 지방세비중의 고저보다 7대도시와 수도권에 세원이 편재되어 있다는 사실이다. 이 반면에 지방세수입으로 인건비도 충당할 수 없는 단체가 전 지방자치단체의 58%인 144개 단체나 된다⁹⁾. 재정력이 약한 단체들도 미집행

도시계획시설이 누적되어 있음은 <표 1>에서 알 수 있다.

이러한 상황에서 지방세율 내지 과세표준의 인상, 탄력세율의 적용, 예산의 집중배분 등 소위 자구책을 전개해도 농촌적 단체는 별 도움이 되지 못한다. 도시민의 생활에 필요 불가결한 도시계획시설은 소속단체나 재정력에 무관하게 일정한 수준을 유지하는 것이 바람직하다는 합의가 필요하다.

이의 수단으로 지방교부세와 특정보조금제도를 이용할 수 있으나, 그 나름의 장단점이 있다. 장기미집행 도시계획시설을 해소한다는 목적 달성에 초점을 둔다면 국고보조금이나 지방양여금의 확대가 바람직하나, 부유단체를 배제하기 어렵고, 이를 배제하려면 기준설정이 논란의 대상이 될 것은 명백하다. 또 하나는 지방교부세제도를 활용하는 방안이다. 즉, 기준재정수요액에 장기미집행 도시계획시설 집행비를 반영하는 것이다. 이는 대도시 등 부유단체는 교부대상에서 자연히 제외된다는 장점이 있지만, 지방교부세는 원칙적으로 지방자치

9) 지방세수입으로 인건비 미해결단체는 전 단체의 58%인 144개 단체(시 중 25%인 18개 단체, 군 중 84%인 76개 단체), 자체수입으로 인건비미해결단체도 전 단체의 11%에 해당하는 28개 단체(군 중 31%인 28개 단체)에 이르고 있는 실정이다. 행정자치부, 『2000년도 지방자치단체 예산개요』, p.82

단체가 자유롭게 사용할 수 있기 때문에 목적달성이 불확실해 별도의 조치가 필요할 것이다.

이전재원의 교부는 지방에서 결정한 수요를 반영하지 않고 국가가 기준을 설정해 “있어야할 시설” 또는 “표준적 경비”를 기준으로 하는 것이 일반적이다.

V. 맺는 말

도시계획법에 매수청구권제도와 일몰제가 도입되어 행정청을 긴장시키고 있다. 새로운 제도는 지방재정의 운용을 압박할 것으로 예상되나, 아직 본격적인 논의는 표면화되지 않고 있다. 본고는 지방재정시스템을 염두에 두고 매수청구권행사에 대응한 재원조달 방향을 모색했다.

매수청구권 행사에 대응하기 위해서는 대규모 재원이 소요된다. 부담의 분산과 세대간 부담의 공평을 위해 지방채 발행은 피할 수 없다. 제도화된 도시계획시설채권으로 흡수할 수 있는 부분은 매우 제한적이므로 또 다른 형태의 지방채발행이 필요하며 이의 소화를 위해서는 채권의 수익성과 유통성이 제고되어야 한다.

지방채는 지방정부의 부채이므로 상

환되어야 한다. 지방자치단체도 경비의 일부를 부담해야 하고 이를 위해 증세가 필요하다면, 추가적인 과세는 응의성이 강조되어야 한다. 이는 국회에서 논의되어야 할 사항이나, 대상세목은 도시계획세, 부동산관련세, 주행세, 자동차세, 주민세균등할 등을 생각할 수 있다. 각 지방자치단체는 이웃의 고통을 서로 분담하자는 함의를 도출해내고, 탄력세율의 활용여부를 검토해야 한다.

장기미집행 도시계획시설의 해소와 관련하여 재정력이 약한 단체에 대한 재원대책이 필요하다. 국가는 한정된 재원하에서 재정력이 약한 단체에 한정하면서 사용목적을 구속하는 재원의 교부를 원할 것이나, 현행제도에는 두 가지를 동시에 만족시키는 제도는 없다. 이전재원의 형태와 무관하게 지방재정지원에는 “꼭 필요한 도시계획시설수준”에 관한 정부간·지방자치단체간 합의가 있어야 한다.

장기미집행 도시계획시설의 해소를 위해서는 각 지방자치단체, 행정자치부, 건설교통부, 재정경제부, 기획예산처의 역할분담과 조정이 필요하며, 재원조달방안에 관한 본격적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부, 『‘98 도시계획현황』, 1999
년.
- 남황우, 「한국지방재정시스템의 형성과
정과 전망」, 지방재정학회, 『지
방재정학보』 창간호, 1996. 12.
- 유진성, 「집행·미집행시설의 분류기준
설정」, 『도시문제』 369호, 1999
년 8월.
- 전병국, 「장기미집행 도시계획시설의 개
념과 현황」, 『도시문제』, 1999년
8월.
- 행정자치부, 『2000년도 지방자치단체
예산개요』. ☺