

연구보고 2006-

재정의 건전성 확보를 위한 법제개선 연구(II)

# 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구

장 선 희

재정의 건전성 확보를 위한 법제개선 연구(III)

# 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구

Research on a Reform of the Legislative System for a  
Balanced Local Finance

연구자 : 장선희(부연구위원)  
Chang, Sun-Heui

2006. 10.

## 국문 요약

본격적인 지방자치시대의 도래로 인하여 공공부문에서의 지방자치 단체의 역할이 커지고 있다. 지방재정의 운영원칙도 국가재정의 운영 원칙과 다를 바 없으나, 지방재정의 특성과 취약성을 고려하면 무엇보다 재정의 건전운영이 가장 핵심적인 내용이 된다. 만약 방만한 운영으로 인해 지방재정이 위기를 맞게 되는 경우에는 당면한 재정위기를 해결하기 위해 지방세 증수나 지방채 발행이 불가피하게 될 것인데, 현행 지방세 구조나 지방채 발행의 관련법이나 현실을 감안할 때에는 곧 국민 전체의 재정 부담을 가중시키는 결과로 연결되며, 이로 인해 국가재정의 효율적 배분에도 악영향을 끼치기 때문에 지방재정의 건전운영의 책임은 특히 강조되어야 할 필요성이 있다.

이 문제의 해결을 위하여 시도된 현 정부의 재정개혁의 가장 큰 특색중 하나는 바로 재정의 분권화노력이다. 지방자치제도의 도입 이후 중앙권한을 지방으로 이전하는 작업은 지속적으로 시도되어 왔다. 그러나 현 정부의 분권화 노력은 역대 정권과 다르게 지방분권문제를 단순히 사무의 이양에만 한정하지 않고 재정의 분권을 동시에 추구하고자 노력하고 있다는 점이 고무적이라 하겠다. 물론 국가사무의 과감한 지방이전이 무산됨에 따라 실질적으로 재정의 이전도 거의 무력화되어진 상황이기는 하지만, 국고보조금제도, 양여금제도, 교부세제도가 긍정적인 방향으로 변화하였고, 지방재정제도에 있어서 자치단체의 자율성이 강화되고, 통제에 있어서도 과거와 같은 중앙정부에 의한 외부적 통제보다는 의회와 주민에 의한 자주적 통제를 강화한 것은 바람직한 변화의 방향으로 평가되고 있다.

본 연구는 그 동안 법제의 미비와 집행상의 정책적 편의주의로 인해 합리적 운영에 부응하지 못했던 지방재정의 현실을 개선하기 위해 이루어진 노력의 과정을 평가하고, 올바른 개정방향의 제시를 특히 지방재정의 건전성확보를 중심으로 도출하는 것을 목적으로 한다.

**키워드** : 지방재정, 재정건전성, 재정의 분권화, 재정통제, 자치재정

## Abstract

With the introduction of full-scale local autonomy, the role of local autonomous entities in public sectors is getting serious. It is needless to say that administrative principles for national finance may be applicable to local administration, and the financial balance would be the core one in the face of the characteristic of local finance and its wide-spread fragility. A lax administration will lead to a financial crisis of the local government, it will then inevitably take measures such as tax raise and bond issuing to solve the problem. These measures expectedly threaten to make the financial burden heavier nation-wide, initially because of the standing regulations of local taxation and bond issuing, and consequently to have negative influence on the distribution of national finance.

One of the most striking character of the financial reform tried by this government is financial decentralization. The introduction of local autonomy has been followed by the ceaseless decentralization of central authority. And compared with the former administrations the decentralization policy of this government is exceedingly positive in that it is trying not only to transfer central authority but also to decentralize financial competence to local governments. Although an extensive transfer of financial competence is actually suffering a serious set-back along with the fall out of an extensive transfer of state competence in the mean time, systems of state subvention, money transfer and subsidy have been turned to the positive course, the financial autonomy of local government consolidated, and traditional control practice of the central government substituted by autonomous control of local assemblies and residents.

The prime goal of this research is to evaluate the efforts to improve the financial situation of local governments caused mainly by legislative inertia and indolence of policy-makers, and to crystallize appropriate reform proposals for a healthy local finance.

**Keywords :** Local Finance, Financial Balance, Financial Decentralization, Financial Control, Financial **A**utonomy

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	1
제 2 장 지방재정과 재정건전성 .....	5 1
제 1 절 재정운영원칙으로서의 재정건전성 .....	15
1. 재정건전성의 개념 .....	15
2. 재정건전성원칙의 내용 .....	17
3. 지방재정건전성의 결정요소와 평가방법 .....	18
4. 지방재정 건전성의 영향요인들 .....	19
제 2 절 지방재정의 건전성 실태 분석 .....	20
제 3 절 참여정부의 법제개선 노력과 평가 .....	26
제 3 장 지방재정의 건전화를 위한 지방재원의 확충방안 .....	9..... 2
제 1 절 지방자치단체 재정자립 수준의 향상 .....	29
1. 현행 지방세입의 현황과 문제점 .....	29
2. 재원배분체계의 조정 .....	32
3. 지방소득세·지방소비세의 도입 .....	32
4. 과세자주권의 확대 .....	34

제 2 절 지방재정조정제도의 개선 .....	50
1. 현행 지방재정조정제도에 대한 검토 .....	50
2. 지방분권특별법 제정 이후 지방재정조정제도의 변화 .....	54
제 3 절 사무배분과 경비부담의 연계 .....	65
1. 사무배분과 경비부담의 비연동제의 문제점 .....	65
2. 국가와 지방자치단체간 업무재조정과 재원의 배분 .....	67
제 4 장 지방 예산회계제도의 현황과 개선방안 .....	7
제 1 절 지방자치단체 회계제도의 개선 .....	71
1. 지방 회계제도의 발전과정과 문제점 .....	71
2. 개정 회계제도에 대한 평가와 정비방향 .....	74
제 2 절 통합재정 운용체제의 강화 .....	76
1. 현행 분리재정의 현황과 문제점 .....	76
2. 재정의 통합운영의 필요성 .....	77
제 3 절 지방채의 건전한 운영을 위한 과제 .....	79
1. 개정된 지방채 발행제도 개관 및 평가 .....	79
2. 재정건전성 제고를 위한 지방채 제한제도의 현황 .....	80
3. 지방채 관련 법·제도의 발전방안 .....	83
제 5 장 지방재정의 건전화를 위한 재정통제방안 .....	9
제 1 절 재정통제 수단 및 절차상의 과제 .....	99
1. 현행 지방예산과정의 현황과 문제점 .....	99
2. 재정지출의 효율성 제고-경제성의 원칙 .....	100



3. 성과주의 예산제도의 구축 .....	107
4. 예산절약 인센티브제도의 도입 .....	110
5. 지방감사제도의 과제와 개선방안 .....	112
제 2 절 재정민주주의의 실현을 통한 지방의 재정건전성 확보방안 .....	116
1. 재정민주주의 제고의 요청 .....	116
2. 주민참여예산제의 운영과 개선방안 .....	117
3. 지방의회의 활성화 방안 .....	123
4. 주민감사청구제도 .....	128
5. 지방재정공시제도 .....	135
6. 주민소송제도 .....	142
제 6 장 결 론 .....	149
참 고 문 헌 .....	155

## 제 1 장 서 론

본격적인 지방자치시대의 도래로 인하여 공공부문에서의 지방자치 단체의 역할이 커지고 있다. 이렇듯 지방의 역할과 기능이 인정됨에 따라 지방재정의 중요성 또한 점점 커지고 있다. 이러한 변화에 직면하여 관련법과 제도에 대한 관심도 증가하여 지방재정은 현행 헌법의 개정 아래 본격적인 지방자치시대를 맞은 이후 주요한 논의의 대상이 되어 왔다.

지방재정의 운영원칙도 국가재정의 운영원칙과 다를 바 없으나, 지방재정의 특성과 취약성을 고려하면 무엇보다 재정의 건전운영이 가장 핵심적인 내용이 된다. 지방자치단체는 국가의 일부분으로서, 그리고 국가재정과 지방재정간의 기본적 관계에 입각하여 국가정책이나 국가재정운영방침에 반하여서도 안 될 뿐만 아니라, 특히 특정 지방자치단체의 재정운영의 결과가 국가나 다른 지방자치단체의 재정에도 부당한 영향을 미쳐서도 안 되기 때문이다. 만약 방만한 운영으로 인해 지방재정이 위기를 맞게 되는 경우에는 당면한 재정위기를 해결하기 위해 지방세 증수나 지방채 발행이 불가피하게 될 것인데, 현행 지방세 구조나 지방채 발행의 관련법이나 현실을 감안할 때 이는 곧 국민 전체의 재정 부담을 가중시키는 결과로 연결되며, 이로 인해 국가재정의 효율적 배분에도 악영향을 끼치기 때문에 지방재정의 건전운영의 책임은 특히 강조되어야 할 필요성이 있다.

우리나라의 경우 지방자치단체가 자기 책임 하에 정할 수 있는 지역사무를 수행하는 데 요구되는 재정력조차 충분히 갖추 수 없는 상황임은 이미 널리 알려진 사실이다. 이는 자치행정의 매력인 지역적 다양성을 결정짓고, 또 지역주민의 복지증진이라는 목적을 향한 지역간의 다양한 경쟁의 바탕이 되기도 하는 ‘자발적인 자치사무’를 위한 재원도 사실상 부족하다는 의미이다. 지방재정의 불균형의 원인은 지

방의 재정제도의 법제적 측면이나 구조적인 측면에서의 문제점 이외에도 본질적으로는 90년대 이후 특히 부각되기 시작한 사회적 급부영역에서의 과도한 행정비용의 팽창이 그 주요원인으로 지적이 되고 있다. 사회적 급부비용이 특히 사회보장의 지역적 주체로서의 지위에 있는 지방자치단체들에게 과중한 부담으로 작용하게 되었기 때문이다. 사회보장의 영역 및 사회적 보호에 대한 국가정책상의 이념 및 지침은 점점 강화되어감에도 불구하고 그 비용의 처리문제에 있어서는 지방자치단체가 중앙정부에 비해 상대적으로 약자의 지위에 머무르는 탓에 결국은 그 부대비용을 떠맡게 되는 상황에 내몰리고 있기 때문에 지방자치단체의 재정건전성 지수는 악화되고 있다는 것이다.

우리나라의 재정은 사실 국가재정의 측면에서도 외환위기 이전까지는 비교적 건전성을 유지해 왔다고 평가되었다. 그러나 외환위기를 겪으면서 기업의 구조조정을 주도하는 과정에서 상당한 공적 자금이 투입되었고 이로 인해 재정의 건전성이 적지 않은 위협을 받게 되었다. 더구나 외환위기 극복 이후에도 저출산·고령화·실업·남북관계·복지수요의 증가, 국가균형발전정책 등으로 인해 재정지출은 지속적으로 증가해 갈 수 밖에 없는 처지이다.

이 문제의 해결을 위하여 시도된 현 정부의 재정개혁의 가장 큰 특색중 하나는 바로 재정의 분권화노력이다. 지방자치제도의 도입 이후 정부는 중앙권한을 지방으로 이전하는 작업을 지속적으로 시도해 왔다. 현 정부도 마찬가지로 지방분권을 추진하고 있으며, 다만 역대 정권과 다르게 지방분권문제를 단순히 사무의 이양에만 한정하지 않고 재정의 분권을 동시에 추구하고자 노력하고 있다는 점이 고무적이라 하겠다. 즉, 종래에는 공적 사무의 대부분이 중앙정부에 귀속되었고, 국가가 거둘 수 있는 재원도 대부분 중앙정부가 자기 몫으로 거두고 있었는데, 이제는 만약 지방자치단체가 중앙정부의 업무를 수행하는 경우, 비용의 지원이나 조정이 수반되어야 한다는 인식을 가지게 되

었다. 물론 국가사무의 과감한 지방이전이 무산됨에 따라 실질적으로 재정의 이전도 거의 무력화되어진 상황이기도 하지만, 국고보조금제도, 양여금제도, 교부세제도가 긍정적인 방향으로 변화하였고, 지방재정제도에 있어서 자치단체의 자율성이 강화되고, 통제에 있어서도 과거와 같은 중앙정부에 의한 외부적 통제보다는 의회와 주민에 의한 자주적 통제를 강화한 것은 바람직한 변화로 평가되어야 할 것으로 보인다.<sup>1)</sup>

그럼에도 불구하고, 우리 지방재정의 현실은 아직은 자주적이지 못하다. 지방재정의 자주성과 건전성을 가늠하는 척도가 되는 지방자치단체의 재정자립도를 보면, 2006년 행정자치부 지방재정공개시스템인 재정고의 게시내용에 따르면 재정자립도(전국계)는 54.4%에 불과하다.<sup>2)</sup> 전국 단체별 최저 재정자립도를 보인 단체의 경우에는 7.8%(기초자치단체)의 자립도를 나타내었다. 심각한 측면은 재정자립도 이외에 지역 간 재정력 격차에서도 나타나고 있는데, 예를 들면 재정자립도 90%를 넘는 지방자치단체와 재정자립도 10% 미만의 지방자치단체 간에는 엄청난 ‘양극화 현상’이 존재한다는 것이다.<sup>3)</sup> 과거에 비하면 지방재원(세입결산)은 증가되었으나, 여전히 재정자립도는 낮고 그나마 지역편차가 심한 것이 오늘날 우리 지방재정의 현주소이다. 다른 선진 국가들의 경우에도 지방재정이 열악한 것은 우리와 사정이 크게 다르지는 않다 해도, 지방재정의 어려움을 극복하기 위한 법제도적·정책적 극복방안 내지 개혁방안이 모색되고 있다.

1) 정부혁신지방분권위원회는 2003년 4월 7일 『정부혁신·지방분권위원회규정』(대통령령)이 제정·공포되면서 설치되었다. 그리고 같은 해 7월 4일에 ‘지방분권로드맵’을 발표하였다. ‘정부혁신지방분권위원회’의 지방재정관련 로드맵은 개혁적인 내용을 다수 포함하고 있다는 긍정적인 평가를 받았다.

2) [http://lofin.mogaha.go.kr:8100/budget/jipyo/Jipyo\\_Jarip\\_01.jsp](http://lofin.mogaha.go.kr:8100/budget/jipyo/Jipyo_Jarip_01.jsp).

3) 정부가 올해부터 시행되는 ‘지방재정공시제도’에 따라 전국 246개 광역 및 기초지방자치단체들의 지난 해 재정운용 결과를 공개하게 한 결과 드러난 자료에 따르면, 서울과 지방간 재정규모의 차이가 최고 17배에 이르는 것으로 나타났다. 서울경제, 2006. 10. 01.

## 제1장 서론

본 연구는 그 동안 법제의 미비와 집행상의 정책적 편의주의로 인해 합리적 운영에 부응하지 못했던 지방재정의 현실을 개선하기 위해 이루어진 노력의 과정을 평가하고, 올바른 개정방향의 제시를 특히 지방재정의 건전성확보를 중심으로 도출하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 장 지방재정과 재정건전성

지방자치는 국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하고자 하는 소위 풀뿌리 민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있는 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 자주적인 재정력의 확보 없이는 실질적인 지방자치를 기대할 수 없으므로 지방재정<sup>5)</sup>은 지방자치의 핵심적인 기반을 이루는 것이라고 보아야 할 것이다.

현 정부 출범이후 정부혁신지방분권위원회에서는 지방분권의 강화 차원에서 취약한 지방정부의 재정력을 확충하고 지방재정운영의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 제도개선과 그를 위한 법령정비 사업을 추진하고 있다. 지방재정분야에서 추진하고자 하는 주요사항은 첫째, 국가사무의 지방이전이 확대되는데 따른 지방재정수요의 충당, 국세와 지방세비율의 재조정, 지방교부세제도의 개혁<sup>6)</sup> 등이다. 뿐만 아니라 지방채발행여건의 개선 및 지방정부의 과세자주권의 확대 및 지방재정 운용체계의 개선을 위한 방안들이 모색 중인 것으로 알려지고 있다.<sup>7)</sup>

### 제 1 절 재정운영원칙으로서의 재정건전성

#### 1. 재정건전성의 개념

지방재정의 건전성이란 행정학에서는 재정건강도(fiscal health), 재정

---

4) 현재 1991. 3. 11. 91헌마21.

5) 지방재정이란 지방정부 또는 지방자치단체가 그 기능을 수행하는데 필요한 재원 즉, 경비를 충당하기 위하여 조달·지출·관리하는 것을 말한다. 지방재정법에서는 지방재정을 ‘지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동’이라고 정의하고 있다(지방재정법 제2조 제1호).

6) 지방교부세제도의 개혁을 위한 구체적인 방안으로는 재정교부세 산정의 단순·투명화, 특별교부세의 축소, 증액교부금제의 폐지 등이 있다.

7) 지방재정운용체계의 개선을 위한 방안으로는 지방정부의 예산편성권 확대, 지방정부의 조직, 인사, 조달업무의 자율성제고, 국가지원금의 책정에 있어서 성과중심재정시스템 및 중기예산운용제도의 도입 등이 있다.

압박(fiscal stress)정도, 재정의무이행(fiscal obligation)가능성과 유사개념으로 본다. 이에 따르면 지방재정의 건전성은 지방자치단체의 재정상태(fiscal condition)를 압축적으로 표현해주는 개념으로서, 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의해 결정되는 것이다.<sup>8)</sup> 또한 재정건전성이라는 말은 행정학자에 따라서는 ‘재정책임성’으로 이해되고 있다. 재정책임성(fiscal accountability)이란 지방자치단체가 자신이 집행한 예산 즉, 재정사업의 회계처리 내역을 주민에게 얼마만큼 설득력 있게 설명할 수 있는지의 책임 정도를 의미한다고 한다.<sup>9)</sup>

우리나라 지방자치법에 의하면 재정의 건전성은 재정의 수지균형에 중점을 두고 있다는 평가를 가능하게 하며,<sup>10)</sup> 지방재정법에 의하면 지방채무 관리에 중점을 두는 것처럼 표현되어 있다.

이를 종합하면, 지방재정의 건전성이란 지방자치단체의 재정 상태를 압축적으로 표현하는 것이고 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의하여 결정된다고 할 수 있다. 즉, 지방재정의 건전성은 지방자치단체의 수입능력, 지불능력, 채무부담능력의 수준 또는 정도라고 정의할 수 있는 것이다.<sup>11)</sup> 이러한 지방재정의 건전성을 행정학적 접근방법을 동원하여 좀 더 구체적으로 고찰하면, 좁은 의미와 넓은 의미로 나누어 파악할 수도 있다.<sup>12)</sup> 먼저 좁은 의미의 지방재정건전성은 수지균형의

8) 서정섭, 우리나라 지방재정의 건전성 분석, 지방행정연구 제18권 제4호(통권 59호) 2004. 12. 239면.

9) 임성일, “영국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사 - 책임성 확보를 중심으로”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.6, 6면 이하.

10) 김배원, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12), 13면.; 이동식, 재정건전화법제의 발전방향, □□공법연구□□ 제33집 제5호, 2005.6, 259면; 곽관훈, □□재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향□□, 연구보고 2005-06, 한국법제연구원, 2005, 28면.

11) 서정섭, 전개논문, 239-240면.

12) 이하의 본문 내용은 안국찬·신무섭, 지방재정의 건전성에 관한 평가: 전북의 지방자치단체를 중심으로, 사회과학연구논집 제27집, 2001, 55-58면 참조.

원칙에 의거하여 자치단체가 자주재원을 가지고 주민의 요구를 충족시키기에 충분한 수입과 지출을 마련하여 수지균형을 유지하는 것이라고 할 수 있다. 이에 대하여 넓은 의미의 재정건전성은 수지균형의 원칙을 포함하여 형평성의 원칙, 효율성의 원칙, 책임성의 원칙까지 고려하여 파악하는 것이다. 우선 형평성의 원칙은 지방자치단체 내에서의 예산배분은 물론이고 중앙정부의 지방자치단체에 대한 예산지원에 있어서도 형식적 평등과 실질적 평등을 어떻게 적용할 것인가의 문제로 나타나는 것을 말한다. 다음으로 효율성의 원칙은 경제학상의 배분적 효율과 생산적 효율을 따르도록 하는 것이다. 전자는 재원의 배분이나 동원에 있어서 한계효용이 동일하거나 한계비용이 동일한 점에서 효율적이라는 것인데, 이 경우 각 지방정부의 효용을 비교할 수 있어야 한다. 후자는 지방재정의 운영에 있어서 목적, 사업개발, 기술혁신, 리더십개발, 대민관계 등을 개선함으로써 원가를 절약하고 이익을 증대시키는 것을 말한다. 끝으로 책임성의 원칙은 예산과정 등 재정의 운용에 있어서 권한과 의무가 있는 자로 하여금 법규와 절차를 준수하도록 요구하고 자기의 행위에 대하여 이유를 설명하는 능력(accountability)과 관련된 것이다.

## 2. 재정건전성원칙의 내용

지방재정의 건전화 요청은 이미 「지방자치법」에서 지방자치단체에게 ‘재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다’라고 명령하고 있다(법 제113조 제1항). 아울러 국가에 대하여는 ‘지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에게 전가하여서는 아니된다’고 규정하고 있고(법 제113조 제2항), 또한 「지방재정법」에서도 지방자치단체에 대하여 ‘주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에



반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.’라고 규정하였다(법 제3조).

지방자치법상으로는 수지균형의 원칙을 규정하여 재정건전성의 기준으로 삼고 있으나 건전재정의 원칙에는 그것만 고려되는 것이 아니다. 또한 지방자치법과 지방재정법을 함께 고려해보면 재정건전성의 원칙은 한 지방자치단체에만 한정하여 고려해야 할 사항이 아니라, 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간에 연계하여 고려해야만 하는 사항이다.<sup>13)</sup> 이렇게 볼 때 지방재정의 건전성은 좁은 의미가 아니라 넓은 의미에서 파악할 필요가 있다. 따라서 건전재정운영의 원칙을 구현하기 위하여 중앙정부는 지방재정이 건전하게 운영되도록 재정정책을 수립함은 물론 지방자치단체에 대한 재정지원·지도 등을 강구해야 할 것이다. 그리고 지방자치단체는 재정운영상의 문제점을 밝혀 스스로 해소함과 동시에 중앙정부에 적극적으로 지원을 요청해야 하며, 지역주민에게도 재정운영상황을 공개하여 주민의 적극적인 협조와 재정운영의 투명성을 보장해야 할 필요가 있는 것이다.<sup>14)</sup>

### 3. 지방재정건전성의 결정요소와 평가방법

지방재정도 국가재정과 마찬가지로 수입과 지출로 형성되기 때문에 수입과 지출 양자를 동시에 고려하여 재정건전성을 측정·평가해야 한다. 행정학자들에 의하면, 지방재정 건전성의 결정요소는 크게 이용 가능한 자원과 지출압박으로 나누고, 전자는 다시 이용 가능한 외부 자원과 내부자원으로, 후자는 현재의 지출압박과 과거 재정의무이행에 따른 지출압박으로 세분할 수 있다. 전자를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 외부자원은 지방자치단체가 지역사회나 중앙정부로부터 획득

13) 홍정선, 지방자치법학, 박영사, 2002, 369면.

14) 김배원, 전개논문, 14면.

할 수 있는 자원인데, 외부자원능력은 지역의 경제력과 지방정부의 자원 확보능력에 달려 있다. 내부자원은 재정의무를 이행하기 위하여 동원할 수 있는 내부자금이고, 내부자원의 능력은 현금수요를 충족하기 위한 유동성에 달려 있으며, 유동성은 현금잔액, 단기자산 및 단기차입을 현금으로 전환시킬 수 있는 능력에 의존한다. 후자를 구체적으로 볼 때, 현재의 지출압박은 지방공공재와 서비스의 요구수준, 지방자치단체의 생산조건, 지방공공재의 공급에 필요한 물적 자원의 비용 및 그에 따른 지출수준과 지출 가능한 액수에 달려 있다. 과거 재정의무 이행에 따른 지출압박은 과거의 재정의무를 채무로 이행함으로써 그에 따른 채무상환의 지출압박과 추가적 차입여력의 여부에 의존한다.

우리나라에서는 그동안 주로 수입능력에 중점을 두어왔기 때문에 지불측면에서의 지불능력이나 채무부담능력 측정이 부족하였으나, 미국이나 일본의 경우에는 수입능력 뿐만 아니라 지불능력이나 채무부담능력 측면에서의 재정건전성의 측정에도 중점을 두고 있다고 한다. 이에 따르면 지방재정 건전성제고를 위한 주민참여나 주민통제의 견지에서 주로 지불능력이나 채무부담능력의 측면에서 재정건전성 측정과 평가가 요구된다고 한다.<sup>15)</sup>

#### 4. 지방재정 건전성의 영향요인들

지방재정의 운용은 중앙과 지역의 정치적 특성, 지역의 경제, 지방자치단체의 장, 지방의회와 지방의원, 지역주민 간의 상호관련성과 작용 속에서 행해지는 것이므로, 이러한 요인들이 지방재정의 건전성에 영향을 미친다.<sup>16)</sup> 먼저, 지방정부를 둘러싸고 있는 정치적, 경제적, 사회적, 법률적 환경 등 사실상 모든 것이 지방재정의 환경적 요인으로

15) 김배원, 전계논문, 15-16면.

16) 안국찬·신무섭, 전계논문, 58-62면 참조.

될 수 있다. 이러한 모든 환경적 요인들은 지방재정의 운용에 있어서 목표설정과 계획수립 및 자원배분 등 전반에 걸쳐 영향을 미친다.

그리고 예산·회계제도, 수입과 지출의 성질, 예산과정 등도 영향요인이다. 예산과 회계는 계획 및 계획의 집행과 평가를 위한 유용한 정보를 제공하기 위한 제도이다. 예산·회계제도상으로는 예를 들면 성과주의예산제도를 도입하였느냐, 현금주의를 채택하느냐, 또는 발생주의를 채택하느냐에 따라 성과측정에 차이가 있을 것이고, 그에 따라 재정운영의 건전성도 달라질 수 있기 때문이다.

예산과정상의 요인으로서 먼저 중·장기계획의 편성이나 예산편성지침의 작성에 있어서 실천할 의사도 없는 계획을 작성하는 경우이거나 또는 예산편성지침이 지나치게 상세하여 지방자치단체가 예산편성에 재량권을 행사하기 힘든 정도라면 그 또한 지방의 건전한 재정운영을 크게 제약할 수 있을 것이다. 그리고 예산의 심의·의결, 회계검사·결산과정에 관련기관이나 이해당사자들의 참여가 배제되는 경우이거나, 전문가에 의한 객관적이고 합리적인 검토가 이루어지지 않는 경우에도 재정건전성에 악영향을 미칠 수 있을 것이다. 행태적 요인으로서 지방재정운용에 대한 중앙정부와 지방자치단체, 지방 공무원, 지방의회 의원, 이해당사자 등의 가치관이나 태도도 지방재정의 건전성에 영향을 미칠 것이다.<sup>17)</sup>

## 제 2 절 지방재정의 건전성 실태 분석

우리나라 지방자치단체의 경우 재정자립도<sup>18)</sup>가 45% 전후가 되어야

17) 김배원, 전계논문, 16-17면.

18) 지방재정자립도는 일반회계 총계예산규모(일반회계상 총세입)에서 자체재원(= 지방세+세외수입)이 차지하는 비중으로 정의되며, 이는 지방자치단체가 필요로 하는 일반회계상 세입 가운데 어느 정도를 자체재원을 통해 충당할 수 있는가를 나타낸다. 지방자치가 온전하게 시행될 수 있기 위해서는 튼실한 재정력의 뒷받침이 전제

간신히 인건비 충당이 가능한데,<sup>19)</sup> 그러나 전국 250개 광역·기초 지방자치단체 중 84%인 211개가 재정자립도 50%미만이고, 국세와 지방세의 비율은 8:2의 수준에 머무르고 있는 것이 현실이다. 이에 더하여 최근 2006년 4대 지방선거비용으로 추정되는 약 6,226억원을 전액 지방자치단체가 부담하도록 규정하였고,<sup>20)</sup> 지방선거 낙선자에 대한 선

되어야 한다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 낮은 수준을 나타내고 있으며, 더욱이 1990년대 이후 지속적으로 하락하는 양상을 보여주고 있다. 1992년 이후 우리나라 지방자치단체 재정자립도의 추이를 보면 1992년 69.6%에서 2005년 56.2%로 10%p이상 하락하였다. <http://lofin.mogaha.go.kr>.

19) 시·도별 기초자치단체의 평균 재정자립도(%)를 보면, ①자치구(區)는 서울 53.1, 부산 27.5, 대구 28.8, 인천 34.9, 광주 22.7, 대전 26.8, 울산 36.2, ②시(市)는 경기 54.3, 강원 25.8, 충북 32.6, 충남 34.7, 전북 23.7, 전남 29.4, 경북 28.9, 경남 38.0, 제주 30.2, ③군(郡)은 경기 25.5, 강원 15.1, 충북 18.6, 충남 19.1, 전북 12.7, 전남 11.1, 경북 14.2, 경남 15.3, 제주 14.6, 부산 36.4, 대구 30.2, 인천 15.4, 울산 50.5 등으로 나타난다. 신봉기, 헌법재판소의 재정분쟁 관련 결정례의 문제점과 과제 - 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 중심으로 -, □□중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁조정 방향□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.27), 53면, 각주 2) 참조.

20) 공직선거법 제277조(선거관리경비) 제2항. 동조는 제1항에서 대통령선거 및 국회의원선거의 관리준비와 실시에 필요한 소정의 경비와 “지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 관한 사무중 통일적인 수행을 위하여 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회가 집행하는 경비”를 국가가 부담하도록 하면서, 제2항에서 “지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 관리준비와 실시에 필요한 다음 각 호에 해당하는 경비는 당해 지방자치단체가 부담한다.…” 1. 제1항 각호의 경비 2. 선거에 관한 소청에 필요한 경비 3. 선거에 관한 소청의 결과로 부담하여야 할 경비”라고 규정하고 있다. 신봉기, 전제논문, 53면, 각주 3) 참조; 우리나라의 총재정 규모는 2005년 당초예산을 기준으로 볼 때 중앙정부 예산액은 167조원 수준이고, 지방자치단체의 그것은 78조원에 이르고 있다. 따라서 총재정규모(245조원)에서 중앙재정이 차지하는 비중은 68.2%이고, 지방재정의 몫은 31.8%를 나타내고 있다. 한편 2005년을 대상으로 볼 때 총 조세규모는 164조 2,895억 원이고, 그 가운데 국세는 79.5%인 130조 5,907억 원이며 지방세는 20.5%인 33조 6,952억 원이다. 그런데 중앙으로부터의 이전재원을 고려한 후 실질적인 조세사용액을 살펴보면 중앙정부는 71조 9,236억 원(43.8%)이고, 지방자치단체는 62조 6,074억 원(38.1%)이며, 지방교육자치분야는 29조 7,549억 원으로 18.1%의 수준을 보여주고 있다. 이는 지방세의 형식적 비중은 20%수준이지만 실질적 사용액은 38.1%이고 그 중 이전재원의 비중이 약 18.1%를 차지하고 있으며, 교육재정은 전액 이전재원과 자체 수업료수입으로 구성되어 있음을 의미한다. 이재은, ‘지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안’, □□2006년 동계정기학술대회발표논문□□, 한국지방재정학회, 2006.02. 249-251면.

거비용보전 비율·범위 확대로 부담 증대를 가중시켰으며, 지방의원 보수자율화의 시행도 각 자치단체의 재정을 더욱 압박하고 있다.<sup>21)</sup>

지방자치제도의 실질적 정착을 위해서는 무엇보다 지방재정의 안정적 확충이 요구된다. 안정적 지방재정은 자치단체 스스로의 재정고권에 기한 법령의 범위 안에서의 재원확보와 균형적 국가발전을 위한 정부로부터의 지방교부금 등을 통하여 이루어질 수 있는 것이다.<sup>22)</sup> 그러나 재정자립도를 기준으로 한 지방자치단체의 현재의 재정 상태에 대한 평가는 상기한 바와 같다. 그간 우리나라 지방재정에 대한 연구는 지방자치 실시 초기단계에는 지방재정력 확충 또는 재정건전성의 제고 등을 중심으로 출발하여 최근에는 재정효율성, 재정의 성과 그리고 재정책임성 등으로까지 관련제도에 대한 연구나 경험적 연구들이 행정학자들을 중심으로 이루어져 왔다. 또한 우리나라에서 지방재정의 건전성에 대한 구체적인 평가는 재정분석진단제도에서 재정건전성을 재정자주성과 재정안정성으로 구분하여 수입능력과 채무부담능력을 측정하여 평가하고 있다. 이는 지방자치가 진행되어감에 따라 수입능력의 측면뿐만 아니라 채무부담능력의 측면에서도 건전성의 유지가 필요하였기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 이상에서 살펴본 재정건전성의 결정요소 등을 종합해 볼 때, 지방자치가 성숙되고 지방분권이 추진되어감에 따라 지출의 탄력성측면에서도, 즉, 현재의 재정수요는 물론 잠재적 재정수요의 현재화에도 대응할 수 있는 지불능력의 측면에서도 건전성이 요구되고 있다는 것을 알 수 있다.

---

21) 특히 2006년에 나타난 지방의원 유급화에 따른 자치단체간의 보수의 양극화 현상에 따라 2007년에는 낮은 수준의 자치단체들이 급여 인상을 강력히 추진할 것으로 보여 더욱 심각한 문제를 안고 있다. 신봉기, 전개논문, 53면 이하, 각주 4) 참조.  
22) 김해룡, 재정분권화를 위한 법제 개선방안, 국가재정 관련법제의 현안과 과제 (I), 한국법제연구원 워크샵(2004. 6. 25) 2004-2, 45면 이하 참조.

2004년도 재정자립도 총괄현황

財政自立度：全國平均 57.2%

<산출방식>

$$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$$

○ 전국 및 시·도별 평균을 산출하는 경우 : 순계예산규모로 산출  
 ○ 단체별로 산출하는 경우 : 총계예산규모로 산출  
 ※ 지방자치단체 예산편성지침의 예산과목 설정기준에 의거 기존에 세외수입(징수교부금)에 포함되었던 □□재정보전금□□을 2001년부터 의 존재원으로 분류함에 따라 세외수입에서 제외하고 산출함

□ 團體別 最高·最低

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	94.5	68.8	41.3	38.8	16.6	42.6
최 고	94.5 (서울)	72.7 (부산)	78.0 (경기)	70.4 (성남)	48.6 (울주)	92.7 (서울 중구)
최 저	—	54.6 (광주)	14.2 (전남)	12.3 (삼척)	7.1 (신안)	19.4 (광주 남구)

□ 分布現況

(단위 : 단체수, %)

비율	단체수		시·도	시	군	자치구
	합 계	구성비 (%)				
<b>합 계</b>	<b>250</b>	<b>100</b>	<b>16</b>	<b>77</b>	<b>88</b>	<b>69</b>
10%미만	10	4	—	—	10	—
10~30%미만	126	50	7	32	72	15
30~50%미만	83	33	1	30	6	46
50~70%미만	20	8	3	14	—	3
70~90%미만	7	3	4	1	—	2
90%이상	4	2	1	—	—	3

□ 財政自立度 市·道別 現況

(단위 : %)

시·도별	시·도별 평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계 규모)	시 (총계 규모)	군 (총계 규모)	자치구 (총계 규모)
<b>단체별 평균</b>	<b>57.2</b>	<b>81.4</b>	<b>41.3</b>	<b>38.8</b>	<b>16.6</b>	<b>42.6</b>
서울	95.5	94.5	—	—	—	50.3
부산	75.6	72.7	—	—	42.5	36.8
대구	73.2	71.4	—	—	33.0	34.0
인천	75.9	70.8	—	—	20.8	38.3
광주	59.8	54.6	—	—	—	26.8
대전	74.4	69.6	—	—	—	34.4
울산	69.6	65.8	—	—	48.6	38.1
경기도	78.8	—	78.0	52.0	21.3	—
강원도	28.9	—	24.2	26.7	17.3	—
충청도	31.3	—	26.2	35.3	18.1	—
충남	30.5	—	26.2	29.2	18.4	—
전남	25.9	—	18.9	26.8	14.3	—
전북	21.1	—	14.2	29.6	11.4	—
경북	29.4	—	22.3	30.5	15.0	—
경남	38.3	—	34.1	36.2	14.4	—
제주	34.7	—	29.1	30.2	17.7	—

주 : 1. 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계규모로 산출됨에 따라 단체별 보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 중복계상분을 공제)  
 2. 특별시, 광역시, 도, 시, 군 자치구의 단체별 재정자립도는 순계규모로 산출이 곤란함에 따라 총계규모로 산출.

## 연도별·시도별 재정자립도 현황

(단위 : %)

시도별	2001년	2002년	2003년	2004년
전 국	57.6	54.8	56.3	57.2
서 울	95.6	95.6	95.9	95.5
부 산	74.4	69.7	74.9	75.6
대 구	75.3	69.2	76.4	73.2
인 천	77.7	74.4	74.6	75.9
광 주	63.6	61.6	63.0	59.8
대 전	74.9	73.6	73.6	74.4
울 산	76.4	67.1	71.6	69.6
경 기	78.0	76.5	78.0	78.8
강 원	29.8	28.0	26.7	28.9
충 북	36.5	32.9	31.4	31.3
충 남	30.5	28.4	29.8	30.5
전 북	27.7	26.3	25.6	25.9
전 남	22.0	20.8	21.0	21.1
경 북	31.3	30.1	29.2	29.4
경 남	39.5	36.3	37.2	38.3
제 주	33.6	36.6	37.4	34.7



### 제 3 절 참여정부의 법제개선 노력과 평가

참여정부는 지방분권개혁 로드맵을 제시하고 지방분권 3대 특별법을 제정하여 지방분권을 추진하고 있다. 2003년 12월 국회에서 통과된 3대 특별법은 우리나라 지방분권 추진에 있어서 분권과 분산이라는 새로운 패러다임을 제시한 것으로 평가되고 있다. 3대 특별법의 통과로 인하여 특히 재정관련 내용은 향후 구체적인 추진방향과 내용에 따라 지방재정에 지대한 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

참여정부가 내세운 재정·세제분야 혁신을 위한 목표는 ‘중앙정부의 통제와 의존형 재정운영시스템에서 지방정부의 자율과 분권형 재정운영시스템으로 전환하고, 재정지출구조를 개혁하여 성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정 실현’이었다. 그리고 그 구체화 방안으로 재정분권의 추진, 세제와 재정의 합리화, 지출의 효율성 제고, 재정투명성 제고, 재정건전성 견지 등을 제시하여 나름대로 노력을 기울이고는 있지만, 이러한 청사진은 현재 우리 지방재정의 현실을 볼 때 아직까지는 실효성이 확보되지 않고 있다고 평가된다.<sup>23)</sup>

지방분권특별법상으로 규정된 내용을 보면 이제까지의 중앙정부와 지방자치단체 간의 자원배분과 재정운영에 많은 변화를 모색하였다고 평가할 수 있으며, 지방분권특별법과 국가균형발전특별법에 규정된 지방재정관련 내용을 종합해 보면, 먼저 국세와 지방세간 세원의 조정과 지방세목의 확대를 통한 지방재정의 확충과 과세자주권의 강화, 두 번째로 지방재정조정재원의 확충과 제도의 개편 및 재정격차 해소 노력, 세 번째로 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계의 신설, 그리고 마지막으로 지역격차 완화에 대한 보조와 자립적이고 자생적인 지역경제기반 확충에 대한 인센티브의 제공 등으로 요약된

---

23) 신봉기, 전계논문, 54면.

다. 그러나 지방분권특별법에서 제기하고 있는 국세의 지방세 이양을 통한 지방의 자주재원 확충과 지방교부세율의 상향조정을 통한 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화한다는 방향은 지방재정이 안고 있는 핵심적인 문제점을 포착하고 있다는 긍정적인 평가를 이끌어 내기는 하였으나, 이후 진행된 2005년 8월의 지방재정법, 2006년 5월의 지방자치법 그리고 2006년 6월의 지방재정법 시행령 개정의 범위에 포함되지 않고 많은 부분이 향후 개선되어야 할 과제로 남아 있는 실정이다.<sup>24)</sup>

---

24) 1991년부터 지자체의 특정사업에 지원되던 지방양여금제도가 2004년에 폐지되고, 분권교부세제도가 한시적(2009년 12월 31일까지)으로 도입되었다. 지방재정 관련 법률도 대폭 개정되어서 ‘지방재정법’과 지방재정법 시행령’에서 규정하고 있던 공유재산 및 물품에 관한 규정이 2005년 8월 4일 제정된 ‘공유재산 및 물품관리법’에 이관되면서 그 내용도 상당 부분 개정되었다. 지방세 중 종합토지세가 재산세와 통합되고, 국세로서 종합부동산세가 신설되었다. 종합부동산세의 징수세액 전액은 매년 예산에 계상하여 지방자치단체에 교부하도록 하였다.

## 제 3 장 지방재정의 건전화를 위한 지방재원의 확충방안

### 제 1 절 지방자치단체 재정자립 수준의 향상

#### 1. 현행 지방세입의 현황과 문제점

지방정부의 재원은 여러 가지 기준에 따라 구분될 수 있지만, 보통은 지방정부 스스로 조성할 수 있는 재원과 외부로부터 받는 재원으로 구분한다. 지방정부가 스스로 조달할 수 있는 재원으로서 지방세징수, 행정수수료, 재정재산의 임대료, 각종 부과금, 그리고 채무부담(기채행위) 등이 있다. 이들 재정수입원들 중에서 가장 중추적인 위치를 차지하는 것이 지방세수입이다. 이 지방세수입의 정도와 지방세수입으로 지방자치단체가 지출해야 할 재원을 어느 정도 충당할 수 있는가 하는 점은 지방자치단체의 재정자립도를 판단하는 중요한 잣대가 된다.

지방세 이외에 주민들의 활동 여하에 따라 증대될 수 있는 행정수수료나, 지방자치단체 소유재산으로부터 파생되는 재정수입 역시 지방재정에 적지 않은 비중을 차지한다. 그러나 지방세 이외의 세외수입은 개별 지방자치단체의 재정여건에 따라 발생하는 것이므로 성격상 제도개선의 대상이라고 하기는 어려운 측면이 있다. 이러한 점에서 지방의 재정자립도를 제고하기 위한 논의는 무엇보다도 지방세 증대와 직결된다고 볼 수 있다. 그리고 지방세의 증대에 관한 문제는 우선 국세와 지방세의 배분구조를 어떻게 해야 것인가 하는 문제와 지방자치단체가 독자적인 지방세목과 세율을 결정할 수 있는가 하는 문제에 집중된다.

참여정부출범 당시 국세 대비 지방세비율이 76.7:23.3 이었고<sup>25)</sup>, 지방자치단체의 재원 중 예산총계규모로 지방세가 30.7%인 반면 의존재원(지방채 제외)이 거의 56%에 달하였으며<sup>26)</sup>, 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 151개에 달해 전체 지방자치단체의 61%를 차지하고 있다.<sup>27)</sup> 그리고 수도권에 전체 인구의 47%, 법인세의 85%가 집중되어 있어 수도권과 비수도권의 심각한 불균형이 존재하고 있었다. 지방분권특별법 제11조 제2항에서는 ‘국가는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하는 방안을 마련하여야 하며, 지방세의 새로운 세목을 확대하고 비과세 및 감면을 축소하는 등 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확대하여야 한다’고 규정하고 있고, 동조 제3항에서는 ‘국가는 사무의 지방이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통폐합 등 포괄적인 지원방안을 마련하는 등 국고보조금제도의 합리적 개선 및 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하는 방안을 강구하여야 한다’라고 규정하여 이와 관계된 개혁의 방향설정을 규범화하고 있다. 이에 기초하여 참여정부 초기에는 국세와 지방세의 재원조정방안으로 지방소득세 또는 지방소비세의 신설이 논의되었지만 현실화된 것은 없으며, 또 단순히 국세 중 일부를 지방세로 전환하게 되면 수도권집중현상이 심화되는 문제점을 해소하기 위해 ‘공동세’를 신설하는 방안이 거론되기도 하였지만 역시 결론이 난 것은 없다.<sup>28)</sup>

25) 외국의 경우에는 일본(2001)이 58.4:41.6이고, 미국(2001)이 58.0:42.0, 영국이 95.0:5.0, 독일(2001)이 51.1:48.9, 프랑스(2001)가 81.8:17.2수준이다. 참고, 국세통계연보, 국세청, 2004, 81면.

26) 2003 지방재정연감 참조. 지방세비중과 의존재원의 비율은 광역자치단체보다는 기초자치단체가 그리고 기초자치단체 중에는 도시지역의 구보다는 시·군에서 더 열악한 상황이었다.

27) 자체수입으로 인건비 미해결 단체는 42개 단체에 이르러 17%에 달한다. [http://lofin.mogaha.go.kr:8100/budget/jipyo/Jipyo\\_Sooip\\_01.jsp](http://lofin.mogaha.go.kr:8100/budget/jipyo/Jipyo_Sooip_01.jsp).

28) 여기서 공동세라 함은 국가가 세금을 징수하되 그 재원을 국가와 지방자치단체가 공유하는 것을 말한다. 이러한 세목의 경우 국가가 징수한 세액 중 국가 몫을

국세와 지방세의 배분에는 조세법률주의가 엄격히 적용된다. 지방세법에 의하면 지방세의 세목뿐만 아니라 과세표준, 세율까지도 정하고 있다. 지방세 징수권한과 관련하여 보면, 지방자치단체는 법률에서 위임하고 있는 경우에 한하여 그 범위 내에서 과세권한을 행사할 수 있고, 일정한 범위 내에서 세율을 가감 조정할 수 있을 뿐이다.<sup>29)</sup> 그리고 지방세 세액을 감면<sup>30)</sup>해줄 수 있는 경우도 법률에서 정하고 있는 요건이 충족될 때에 한하여, 재정경제부 장관의 허가를 받아야 하는 것으로 되어 있는 등 매우 제한적이다. 지방자치단체의 독자적인 과세권은 거의 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다. 이와 같은 엄격한 조세법률주의 원칙이 타당한가에 대한 의문이 제기됨은 물론이다. 조세법률주의 원칙은 국민의 재산권에 대한 침해·제한에 해당되는 조세부과는 국회에서 제정한 법률에 의해서만 가능하다는 법리로서 헌법상 천명된 법치국가원리의 핵심이라고 할 수 있다. 그러나 국회가 제정하는 조세의 근거법률들은 본질적으로 국가 전역에 통용되는 규범이라는 관점에서 보면, 각 지역의 개별적이고도 고유한 사정을 반영하기는 어려울 뿐만 아니라, 사회적 환경의 급격한 변화에 대응하여 법제를 시의 적절하게 개선하기 어려운 한계도 있다. 이에 대해 재정학자들은, 특히 일본의 재정학자들은 현실적인 요청에 따라 지방자치단체에 독자적인 지방세목 결정권을 부여해야 한다는 주장들을 하고 있는 데 반해, 우리의 법학자들은 지방의 재정수요를 충족하기 위해서는 적극적인 제도개혁이 필요하다는 데에는 공감하면서도 헌법상의 원칙인 조세법률주의를 쉽게 포기하지 않는 태도를 고수하고 있다.<sup>31)</sup>

---

제외한 부분을 다시 자치단체의 재정자립도 등을 고려하여 차등적으로 자치단체에 배분할 수 있으며 그렇게 되면 국가균형발전에 도움이 될 수 있게 된다.

29) 지방세법 제2조, 제3조.

30) 일부과세, 불균일과세, 과세면제 등 세액감면권한.

31) 정수현, 지방자치단체의 재정자주권에 관한 논문 - 지방세과세권을 중심으로, 부산대 박사학위논문, 2000; 권강웅, 지방자치단체의 과세권의 근거와 범위, 지방재정의 과제, 한국지방재정공제회, 1997, 5; 김명용, 지방세관련법제의 개선방향 - 지방자치단체 과세자주권을 중심으로 -, 한국법제연구원 보고서 2000-11, 2000. 11.

## 2. 재원배분체계의 조정

경제가 발전할수록 소득 및 소비는 증가하게 되고, 이에 따라 소득 및 소비과세의 세수는 증가하는 데 반해, 재산과세 위주의 지방세수의 신장성은 매우 제약적이다. 우리나라의 경우 보편성과 신장성이 큰 소득·소비관련 세원이 국세로 집중되어 있기 때문에 지방자치단체의 지역경제 활성화 노력이 지방세수의 증가로 이어지지 않고 있다. 중앙정부와 지방정부간 형식적 세원배분과 실질적 세원배분의 격차가 대체로 확대되어 왔다. 이와 같은 세입배분과 세출배분간의 괴리는 의존적인 지방재정 운용 및 재정책임성 저하의 문제를 내포하고 있다. 따라서 지방세제는 전체적으로 안정성과 탄력성이 낮고 재원조달기능이 취약한 상태라고 평가된다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 국세에 편중되어 있는 소득·소비세원을 중앙과 지방이 공유함으로써 지방자치단체의 자주재원을 늘려주는 한편 지역 간 세수격차를 최소화하는 조치가 강구되어야 한다.

지방세제의 취약한 세수신장성은 지방재정의 자율성과 책임성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있으며, 그 결과 이전재원의 확대와 지방재정의 중앙 의존성을 심화시킴으로써 원활한 지방자치를 어렵게 하고 있다. 이에 대한 대책으로 국세의 기간세목을 지방으로 이양하고 동시에 과표, 세율결정권 등 과세자주권을 확충해 주는 방안이 마련되어야 한다.<sup>32)</sup>

## 3. 지방소득세·지방소비세의 도입

우리나라의 국세는 소득세와 소비세가 주를 이루고 있는데 반해 지방세는 재산과세가 주를 이루고 있다. 이는 국세는 신장성이 높은 재화나 용역에 관한 과세와 탄력성이 높은 소득 및 이윤과세 비중이 높

32) 같은 맥락에서, 국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1997, 105면 이하 참조.

은데 비해, 지방세는 재산관련 장부과세의 비중이 높다는 것을 의미한다. 그 결과 국세는 자연적으로 세수가 탄력적이고 또 증가하는데 비해, 지방세는 별도의 인위적인 세제개편이나 과세표준을 조정하는 작업 없이는 탄력적이고 안정적으로 세수를 확보하는 것이 어렵다. 이러한 문제의 해결방안으로 지방소득세 및 지방소비세의 도입에 대한 논의가 제기되고 있다. 그러나 지방소득세 등의 도입은 납세자에게는 새로운 부담이 될 수도 있고, 중앙정부의 세수감소 측면도 있기 때문에 신중하게 접근할 필요가 있다.<sup>33)</sup>

국세의 세목이나 세수규모를 줄여서 지방세로 전환시킨다면, 지방자치단체의 금고가 충실해질 것은 자명하다. 또한 이는 국가의 사무가 지방으로 이양되는 정도에 비례하여 요청되는 일이기도 하다. 따라서 현행 국세기본법 제2조에 규정되어 있는 국세 중 지방세로 전환하는데 별다른 문제가 없는 세목을 골라 지방세로 전환하는 논의의 필요성은 충분한 것이다. 이와 관련하여 특히 소비세원에 지방세를 부과하는 방법으로 국가와 지방간의 공동소비세제도를 도입하자는 방안도 유력하게 제기되고 있다. 그 구체적인 방법으로는 기간세인 부가가치세를 공유하는 지방소비세, 잡다한 지방소비세원을 통합하여 부과하는 지방특별소비세 등의 도입이 논의되고 있다.<sup>34)</sup>

지방소비세의 경우 그 세수를 지방자치단체에 배분하는 배분공식을 어떻게 설정하느냐에 따라 지방자치단체별 세수(재원)의 크기가 달라지며, 재정력이 취약한 지방자치단체의 배분 몫이 오히려 더 줄어들 수 있는 가능성도 큰 상황이다. 이와 같은 주장의 배경에는 현재의 국세와 지방세 배분의 결과, 지방세가 현저히 취약하다는 판단이 근거로 작용한다. 따라서 지방재정분권의 실현수단으로서 논의되고 있는 세제개혁의 중요한 내용은 곧 지방소비세의 도입과 함께 소득과세

33) 지방소비세 도입방안, 한국지방행정연구원 보고서, 2003, 6면 이하 참조.

34) 오연천, 지방분권의 실천전략, 지방분권정부혁신위원회 연구보고서, 2003년 9월, 1면.

및 소비과세의 공동세제도의 채택이 되어야 한다는 주장에도 귀 기울일 필요가 있다.<sup>35)</sup> 이와 같은 조치들을 통하여 지방자치단체의 재정력이 근본적으로 강화된다면 지방자치권의 한 내용인 지방재정고권의 확충에 기여하게 될 것이기 때문이다.

지방분권화의 추진은 지방의 자기결정권 범위를 넓히고, 자기책임을 바탕으로 주민대표가 자주적으로 지방세를 창설할 수 있는 자치과세권을 부활시키고자 하는 목적을 가지고 있었다. 따라서 과세권의 확대를 통해 달성할 수 없게 된 만큼 다른 재정적인 보완조치를 확실하게 하는 규정을 설치해야 했다. 그럼에도 불구하고 이 문제에 관해 자치과세권의 근거를 헌법 자체에서 찾지 않고 형식적으로 ‘법률의 범위 안에서’라는 전제를 기초로 한다면, 자치과세권의 확대를 통한 자주재원의 확보는 요원하다.

현재 지방소비세 도입에 대해 중앙과 지방자치단체가 다시 구체적으로 논의하고 있는 상황임을 감안할 때 이번만은 지방자치단체들이 서로 머리를 맞대고 중지를 모아 지역입장에서 지방소비세가 어떻게 신설되어야 하는가에 대한 종합적 추진계획안을 제시하고 관철시키는 노력이 필요할 것으로 판단된다.<sup>36)</sup>

#### 4. 과세자주권의 확대

지방자치단체가 중앙정부의 이전재원에 의존하게 되면 지방의 재정 운영 자체가 자율적이지 못하고 중앙정부에 의존할 개연성이 높아지

---

35) 오연천, 전계논문, 10면.

36) 과거의 지방세제 개편과 마찬가지로 이번 지방소비세 도입의 경우도 그 방식 및 내용결정에 있어 행정자치부 내지 중앙정부가 일방적으로 주도하고 지방자치단체는 영문도 모르고 따라 갈 수밖에 없는 상황이 연출된다면 합리적인 지방세제의 구축은 더욱 멀어질 것임은 물론 온전한 지방자치의 구현도 기대하기 어려워질 것임이 자명하다. 따라서 지방자치단체가 공동으로 참여하는 『위원회 또는 대책반』을 구성하여 지방소비세 도입에 관한 지방자치단체의 입장을 정리하여 중앙정부에 건의하고 관철시키는 노력이 필요하다고 본다.



므로, 지방자치의 구현을 위해 필수적으로 요구되는 것은 자체재원의 확충이다. 지방세의 부과와 징수에 관한 지방의 자기결정권이 거의 무시되어 있는 현행의 지방세법에 대해서는 헌법에 합치되는 것인가에 대한 논의까지도 제기될 수 있을 것이다. 이 문제는 흔히 현행 법제가 타당한가의 논의로 나타나고 있는 바, 이에 관해서는 찬·반 양론이 있다. 현행 법제를 지지하는 견해는 지방이 독자적으로 세목을 결정하는 것은 국가와 지방간 세원의 적절한 배분에 차질을 가져다주고 국민들의 조세부담의 형평을 저해시킬 수 있다는 점과 함께 이종과세의 폐해, 그리고 지방 상호간 재정불균형을 심화시킬 수 있다는 점을 지적하고 있다. 지방의 과세자주권을 확대해야 한다는 견해는 지방의 과세자주권은 헌법 제117조에서 보장하고 있는 지방자치권의 내용을 이루는 것이므로 지방자치단체의 사회적, 경제적 사정, 세원의 존재상태, 지방자치단체의 재정상황, 지방자치단체가 추구하는 지역발전사업 등을 감안하여 적절히 행사될 수 있어야 한다는 논거를 내세운다.<sup>37)</sup>

지방자치가 완전한 의미를 갖추기 위해서는 지방자치단체에 일정한 재정권이 주어지지 않으면 안 된다. 이는 유럽지방자치헌장 제9조에도 명기되어 있다. 즉, 이 규정에는 지방자치단체가 국가의 경제정책의 범위 안에서, 그리고 그 권한 범위 안에서 자유롭게 처분할 수 있는 충분한 고유재원을 가질 권리가 있다고 서술되어 있다. 또한 지방의 재원이 지방의 책임에 비례해야 하며, 적어도 재원의 일부는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 비율을 결정할 수 있는 권한을 가지는 지방세 및 과징금으로 충당할 수 있어야 한다는 취지를 담고 있다. 이러한 지방의 재정자주권에 관한 기본적인 취지는 1993년 6월에 채택된 세계지방자치선언 제8조와 2000년 4월에 작성된 세계지방자치헌장 제9조에도 나타난다. 이 가운데 헌장 초안 제9조 제1항에는 지방자치단체에 적절한 재원이 주어져야 한다고 명시하고, 제2항에서는

37) 김성호, 조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안, 한국지방행정연구원 구원 보고서 94-8, 1995, 197면 이하.

그 재원이 지방자치단체의 임무와 책임에 상응해야 하며, 자주적이고도 지속적인 구조로 마련될 수 있어야 한다고 하고 있다. 또한 동조 제3항에서는 이 재원 가운데 상당부분이 지방의 세출결정권에 의해 결정되는 지방세 및 요금으로 채워져야 한다고 명시했다. 이러한 규정들의 핵심내용은 지방자치단체의 사무수행에 대한 결정권한에 상응하는 정도의 재정권한이 수반되어야 한다는 것이다. 그리고 주로 수입고권 측면의 재정권한을 보장해야 한다고 명시하고 있다.

우리 헌법 제117조는 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규율을 정할 수 있다’고 규정하고 있는 점에서, 지방자치단체는 국가의 법령에 저촉되지 아니하는 한에서 조례제정권을 행사할 수 있다고 할 것이다. 이는 판례와 통설의 입장이다. 이와 같은 해석은 독일에 있어서 지방자치권의 본질을 제도보장론의 견지에서 보는 입장과 같은 맥락이다.<sup>38)</sup> 그러나 이러한 해석은 지방자치단체의 자치권을 고유권설로 보는 입장과는 부합되지 아니한다. 이러한 맥락에서 보면 지방자치단체가 국가의 법령과 무관하게 스스로 지방세의 세목이나 세율을 조례로 정할 수 있어야 한다는 주장은 일단 우리 헌법 제 117 조 에 대한 판례와 통설적 해석론과 부합되지 아니한다.<sup>39)</sup> 이와 같은 헌법규정의 내용과 그에 대한 통설적 해석론의 논거는 헌법이 도입하

38) 같은 맥락에서, 김완석, 지방자치단체의 지방세 세목 결정권에 관한 연구, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005. 09, 258면 이하 참조.

39) 일본의 경우 2000년 4월 도쿄도는 대형은행들에 대해 5년간 한시적으로 법인사업세의 외형표준과세를 시행하는 조례(이하 조례)를 제정했다. 이는 이시하라 신타로(石原愼太郎) 도쿄지사가 제창한 것이라고 한다. 이 조치는 대형은행에 대한 불공평한 과세를 시정하고 현행 일본의 관련법을 기초로 지방자치단체의 자주재정권을 확보하게 한 것으로, 많은 국민으로부터 지지를 받았다. 하지만 2002년 3월 26일자 도쿄지법판결, 판례시보 1787호 42항 및 2003년 1월 30일자도쿄고법판결, 판례시보 1814호 44항은 이 조례에 대해 위법하므로 무효라는 결론을 내렸다. 전자는 이 조례가 지방세법 72조 19의 ‘사업의 정황’에 위배된다고 하고, 후자는 이 조례가 지방세법 72조 22 제9항(통상적 과세와의 부담 균형)에 위배된다고 하여 무효라고 한 것이다. 이 두 판결은 법인사업세의 법적 성격과 본래적 조세조례주의의 법리를 보수적으로 해석했다는 비판이 제기되기도 하였다.

고 있는 지방자치제도는 지방자치단체에게 결코 국가의 일반적 통치권과 유리되거나 통일적이지 못한 지역적 통치권을 부여하는 내용이 아니라는 것이다. 국가의 법령과 유리되고 경우에 따라서는 국가의 법령 내지 일반적 통치권과 대립되는 지방정부의 자치권을 상정하고 있지 않다는 점은 분명하다. 일부학자들은 ‘법령의 범위내에서’라는 표현을 법률유보원칙의 적용을 의미한다는 논리하에 지방자치단체의 조례제정권의 범위를 오직 법률에 그 제정을 위임하고 있을 때에만 제정할 수 있는 것으로 해석하고 있기도 하다. 그러나 이와 같은 입장은 지방자치단체의 전권한성원칙을 도외시한 논리이므로 받아들일 수 없다고 할 것이다.<sup>40)</sup>

우리 헌법이 보장하고 있는 이와 같은 지방자치권의 행사한계나 국가의 법령과의 관계에 비추어 볼 때, 지방자치단체가 행사할 수 있는 재정권에 대한 법령에 의한 제한의 한계는 어디까지 허용되는가하는 문제가 대두된다. 즉 지방자치단체의 과세자주권에 대하여 부인하고 있는 법제는 지방재정고권의 본질부분에 대한 침해를 의미하는 것은 아닌가 하는 것이다. 이 문제는 우리 헌법 제117조의 취지에 비추어 지방정부의 과세자주권이 전적으로 보장되어야 한다는 논리를 위한 것이라기보다는 과세자주권이 거의 전적으로 인정하지 않는 법제가 지방자치권, 즉 지방재정고권의 본질부분에 대한 침해가 아닌가 하는 점에 그 의미를 지닌다고 할 것이다.

### 1) 현행 지방세 관련 논의의 문제점

지방세의 개편은 지방재원의 양과 지방재정운영에 심각한 영향을 미치는 사안임에도 불구하고 직접적 당사자인 지방자치단체의 의견은

40) B. Widera, Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985, S. 25; 법령의 선점권과 그 한계에 관하여는 김해룡, 지방자치권의 내용에 관한 법령제정의 한계에 관한 연구 -독일에서의 논의를 중심으로-, 토지공법연구 제 11집, 2001, 168면 이하 참조.

무시되거나 간과되어 지방자치단체의 의견수렴에 미흡한 측면이 있었다. 최근까지도 빈번하게 지방세법의 개정이 이루어졌고 또 끊임없이 지방세제 개편에 대한 논의가 이루어지고 있는 것은 현행 지방세법이 적지 않은 문제점을 안고 있음을 반증하는 것이라고 보아야 할 것이다. 예컨대 지방자치단체가 마땅히 지방세제의 수입주체임에도 불구하고 지금까지 지방세제의 개편은 지방자치단체 대신 중앙정부가 주도하는 방식으로 이루어졌다. 따라서 지방세제 개편을 단행함에 있어 지방자치단체의 입장과 의사를 은혜적으로 수용하는 시스템으로 운영하여 왔기 때문에 현재의 지방세제는 지방자치단체가 소망하는 모습과는 상당한 거리가 있는 상태이다. 그 동안 이루어진 지방세제 개편 과정을 살펴보면 대체로 중앙정부 차원에서 개편의 방향과 내용이 사전에 결정된 상태에서 다양한 이해관계자가 참석한 공청회를 거치는 데는 미흡하였고, 그 결과만 지방자치단체에 통보되는 방식으로 진행되어 왔다.<sup>41)</sup>

정부는 지방자치의 구현과 지방재정의 확충을 지원하기 위한 목적으로 지방세를 개편하기보다는 경기안정, 부동산과열에 대한 규제 등 정책목적의 달성을 앞세운 지방세제 개편을 반복하였다. 오랫동안 강조되어 온 성장우선의 논리에 따라 지방세제는 수출 또는 특정산업의 육성을 지원하도록 강요받았으며, 경기의 과열기나 침체기에는 경제안정을 위한 수단으로 활용되었다. 경기안정 또는 부동산과열에 대한 규제 등 정책목적을 내세워 이루어진 지방세제 개편은 조세의 기본원칙을 위배하는 경우가 적지 않았고, 대체로 정치적 의도를 갖고 있었기 때문에 거듭 실패하는 결과를 초래하였다. 경기의 침체나 과열은 세계의 불합리성보다는 국제원자재 가격의 급등, 환율의 변동, 산업구조의 취약성, 통화량의 과다한 증발 등과 관련하여 발생한 것이라고 할

---

41) 권오도, 지방세제 개선과제, 2006 전국시도지사협의회 제3회 자치발전 워크숍 발제문, 2006. 05, 221면.

수 있는데, 이런 상황을 해결하기 위해 세제개편을 이용하는 것은 문제발생의 원인과 처방을 제대로 연계하지 못한 처사가 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 역대 정부가 경제문제의 해결방안으로 거둬 조세 제도에 집착하는 것은 매우 안타까운 현실이 아닐 수 없다.<sup>42)</sup>

지방세제의 개편은 1차적으로 지방자치단체의 재정여건을 개선하거나 지방자치를 지원하는 것을 목적으로 해야 한다. 취약한 지방자치단체의 재정여건을 개선하기 위해서는 다양한 대책이 강구되어야 하며, 특히 낮은 세수 신장성을 나타내고 있는 현행 지방세제의 구조를 획기적으로 개편하는 조치가 필요하다고 판단된다. 지방재정자립도는 지방자치단체가 지역사업의 시행이나 지역현안의 해결을 위해 필요한 재원을 스스로 얼마나 확보하고 있는가를 나타내는 지표로서 그 수치를 높이는 것은 성공적인 지방자치를 위해 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 지방재정자립도가 제고되면 지방자치단체는 지역에 필요한 사업을 자유롭게 시행할 수 있고, 지역주민의 수요에 부응함으로써 주민후생의 증진을 도모할 수 있는 가능성이 커지게 된다. 따라서 지방세제 개편이 이루어진다면 무엇보다도 현재와 같이 열악한 지방재정자립도를 향상시킬 수 있는 방향에서 그 내용이 결정되어야 할 것이다.<sup>43)</sup>

## 2) 지방세조례주의 논의

현재 우리나라의 경우 조세법률주의를 채택하고 있다. 따라서 지방자치단체가 자의적으로 새로운 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황이다. 이러한 현실을 감안할 때 각 지자체가 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세제도의 신설에 대한 재량권을 확대해 주는 등의 논의가 요구된다.

42) 권오도, 전계발제문, 221-222면.

43) 권오도, 전계발제문, 222-223면.

지방자치단체의 과세자주권이라는 개념은 지방자치단체가 관할 지역 내에서 조세권을 행사함에 있어서 세목과 세율 등을 스스로 정할 수 있는 권한이라고 정의할 수 있다. 이와 같은 권한의 범위는 법제상 어느 범위까지 인정할 것인가에 따라 달라지겠지만, 원론적으로 보면, 지방의 과세자주권이 인정되면 국가는 국세에 관한 사항에 대해서만 결정권이 있고, 지방자치단체는 지방자치단체대로 지방세의 종류와 내용을 정할 수 있는 권한을 확보하게 된다. 이 문제는 그러나 우리의 현행법의 체계상으로는 근본적으로 헌법 제117조에서 보장하고 있는 지방자치권, 더 구체적으로는 지방재정권의 내용에 부합되는가에 귀착된다.

지방자치단체의 조례의 지위와 관련하여 조례는 어디까지나 법령하위의 지역규범으로 보는 입장 내지는 법률의 위임에 의해 제정되는 법규범으로 보는 입장에서 출발하고 있다. 그 반면에 조례법률설 내지 조례준법률설에 의하면 조례가 헌법 제59조에서 말하는 법률에 포함된다는 주장 내지 주민의 대표로 구성되는 지방의회에서 제정한 조례는 법률에 준하는 지위를 갖는다는 논거아래 법률의 위임이 없이도 조례로서 지방세의 세목과 세율을 정할 수 있다는 견해를 보이고 있음은 주지하는 바다.<sup>44)</sup> 그러나 이와 같은 견해는 지역적 부분에서의 기관인 지방자치단체의 조례가 단지 그 제정기관이 주민의 대의기구라는 이유만으로 국가의 법률과 同位의 것으로 보는 것으로서 소위 이원적 입법론을 의미하는 것으로서 국가 전체적 통일적인 법질서의 구축에 심각한 애로를 발생시킬 우려가 있다. 이와 같은 주장은 우리 헌법에서의 국가구조를 지방자치단체 지역단위로 하는 준연방제적 구조로 이해하지 아니하는 한 동의하기 어려운 견해라고 할 것이다.<sup>45)</sup>

44) 구병삭, 주석 지방자치법, 박영사, 1995, 166면 이하; 천병태, 지방자치법 삼영사, 1996, 277면; 김원주, 지방자치단체의 조례입법제정권, 공법연구 제18집, 1990, 109면.

45) 대법원 판례도 헌법 제117조와 지방자치법 제15조와 관련하여 ‘조례는 법령에 저촉되지 않는 한 법률의 위임이 없이도 제정할 수 있다’는 입장과 함께, 지방자치

이러한 통설적 입장에서 보면 지방자치단체가 조례로서 지방세의 세목과 세율을 정하여 주민에게 징수하고자 할 경우에는 지방세법에 그 제정위임규정이 있는 경우에 한한다는 지방세법의 규정은 위헌적인 규정이라 할 수 없고, 다만 전술한 바와 같이 지방세법이 지방자치단체의 재산권을 침해하는 것으로 해석될 정도로 지방세 과세권한을 배제하고 있다면, 이는 지방자치권의 본질적 내용의 침해사유로 볼 수도 있다.

지방세부과에 관한 지방자치단체의 권리는 헌법에서 보장된 지방자치권의 내용을 이룬다. 다만, 그것은 법령의 범위 내에서 행사할 수 있기 때문에 국가의 법령이 정하고 있는 한계 내에서의 권리임을 부인할 수 없다. 그러나 국가의 법령이 현행 지방세법에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 과세자주권의 행사영역을 거의 제로상태로까지 제약하는 것은 국가 전체의 공익을 위하여 불가피한 것이 아닌 한 헌법이 보장하고 있는 지방자치권의 본질 부분에 대한 침해라고 생각된다. 이는 곧 법령으로 지방자치권의 행사영역을 제약시키는 데 있어서 고려해야 할 내재적 한계를 넘어서는 것을 의미한다.<sup>46)</sup> 따라서 국가의 법령에서는 국민의 조세부담의 형평성, 국세와 지방세의 적정배분 등을 고려하여 지방세의 중요사항에 관하여 규정하고, 여타 지역적 특성과 시의적절한 조세행정에 필요한 사항들은 과감하게 지방자치단체가 결정하여 행할 수 있도록 제도화하는 것이 타당한 것으로 생각된다. 이를 위해서는 대폭적인 지방세법 개정작업이 요구된다. 지방세법은 지방세의 표준적 세목, 세율, 그리고 과세요건 등 기본적인 것들만을 정하고, 기타의 것은 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록

법 제15항 단서가 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항을 조례로 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는 것으로 규정이라고 있는 것은 국민의 기본권제한에 관해서는 국민 전체의 대의기관에서 정한 법률에 의할 것을 선언한 헌법 제37조 제2항의 위치에 부합하는 것으로서 위헌성이 없다는 입장을 보이고 있다(대판 1995. 5. 12 선고. 94추28판결).

46) 김해룡, 지방자치권의 내용에 관한 법령제정의 한계에 관한 연구, 169면 이하 참조.

하는 본격적인 지방세계개혁이 필요하다고 할 것이다. 국세와 지방세계의 재조정작업에 있어서 국가와 지방자치단체간의 공동세제도의 도입문제도 논의 되어야 할 것이고, 만약 지방세의 세목이 법률에 일괄적으로 정해져야 한다면 지방자치단체에게 제한적인 범위 내에서 이하에서 다루게 되는 법정외 세목을 정하여 부과할 수 있는 제도 역시 고려될 수 있는 것이다.

일본의 경우에는 1965년 무렵부터 이른바 혁신자치단체라는 것이 등장하기 시작하였는데, 그것은 해당 지방자치단체의 장이 혁신을 내세우면서, 지방자치의 현대적 중요성을 지적하고, 일본 정치를 지방에서부터 바꾸어보자고 하는 데서 시작하였다. 지방재정이라는 측면에서는 도쿄도의 지방세차등과세조례의 제정, 아키다 국민건강보험소송, 가마쿠라 하수도공사부담금소송 등이 이른바 ‘지방재정전쟁’으로 전개되었다.

1965년경부터 지방자치 및 지방자치권을 인권론의 관점에서 파악하려는 일본헌법학계의 흐름의 일환으로, 지방자치권 가운데 적어도 지방재정권은 실정법인 일본헌법이 스스로 각 자치단체의 고유권으로 보장하고 있다고 하는 ‘신고유권설’을 제창했다. 이런 노력은 구체적으로는 ‘지방재정전쟁’에 대한 나름대로의 이론적 대응이었다. 이에 따르면 지방세의 내용에 대해서는 조세법률주의가 아니라 본래적과세조례주의가 타당한 것이다. 헌법론적으로는 본래적조세조례주의는 이 신고유권설을 바탕으로 하여 도출한 것이었다. 이렇게 일본헌법이 의도하는 ‘지방자치의 주요취지’를 확보하기 위해서는 여러 가지 자치권이 보장되지 않으면 안되었다. 교육권, 경찰권, 재판권 등을 부여하는 것도 이론적으로는 바람직하다고 다루어졌다. 그러나 지방자치단체의 이런 권능들은 그 성질상 국가라는 시점에서 개입하는 것을 완전히 피하기는 어려운 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 일본의 재정법학계를 중심으로 신고유권설에 바탕을 둔 논의의 전개를 통해 자치단체의 재



정권만은 ‘지방자치의 주요취지’를 확보하고 자치단체를 법적 통치체로서 최소한도로 승인하기 위해 필요가 있을 것이므로 법이론상으로도 양보할 수 없는 일이라는 방향으로 논의를 전개해 나갔다. 그래서 법이론으로는 일본헌법은 적어도 지방재정권만은 자치단체의 고유권으로 보장하고 있다고 보아야 할 것이다.<sup>47)</sup>

일본헌법은 이렇듯 지방세의 구성에 대해 조세법률주의가 아니라 본래적조세조례주의를 채택하고 있다고 보는 견해가 학설상 대세이다. 그러나 만약 어느 지방자치단체가 지방세법이 정하는 규정에 따라 과세하려는 경우에는 그 과세에 대해 다시 한 번 해당 지방자치단체의 지방세조례로 규정하지 않으면 안 된다. 일본헌법은 지방세의 과세요건 등 모든 사항을 해당 지방세조례에서 완결적으로 규정하도록 요청하고 있다고 해석한다. 이에 따르면 지방세법의 법적 성격은 그 틀에 대한 규정을 포함하여 각 지방자치단체가 지방세조례를 제정하기 위한 표준법으로서의 성격을 가진다고 이해한다.<sup>48)</sup>

일본헌법론의 ‘신고유권설’에서 도출된 본래적조세조례주의의 논거는 다음과 같다: 지방세를 법률이 아니라 조례로 정하는 것이 인정되는 사실에 대해, 이를 조세법률주의의 예외로 설명하기도 한다. 그러나 이러한 설명은 정확하지 않다. 국가 차원이든 지방자치단체 차원이든 간에 과세권은 입법권의 한 양태이고, 따라서 과세권의 본질은 입법권인 것이다. 자치단체의 과세권은 지방의회의 의결을 거쳐 조례의 제정이라는 형식으로 행사된다. 지방자치단체의 주민은 이 조례규정에 의해서만 법적인 납세의무를 지게 된다. 지방세의 경우 법률이 아닌 조례가 조세채권채무관계 발생의 법적 근거가 되는 것이다. 지방자치단체의 과세권은 실정법인 일본헌법 제92조 이하에 의해 청설

47) 김완석, 전계논문, 256면 이하 참조.

48) 北野弘久, 本來的租稅條例主義, 財政法의基本課題, 日本財政法學會 編, 勁草書房, 2005, 184면 이하 참조.

되었다. 이렇게 생각하면, 일본헌법 제84조의 ‘조세법률주의’가 지방세에도 적용된다고 하더라도 동 조항의 ‘법률’은 지방세의 경우에는 ‘조례’를 의미한다고 보지 않으면 안 된다. 헌법 제84조 및 제30조(납세의 의무)를 지방세에 적용하는 경우에는 ‘법률’을 ‘조례’로 치환할 필요가 있다. 지방세에 있어서는, 국가의 법률인 지방세법이 위임한 경우에만 예외적으로 조세조례로 규정할 수 있다고 하는 위임조세조례주의가 아니라, 본래적조세조례주의가 일본헌법이 의도하는 바이며, 합당한 해석이다.<sup>49)</sup>

일본에서 논의되고 있는 신고유권설에 바탕을 둔 본래적조세조례주의 논의의 근거는 우리의 지방세 관련 논의에도 시사하는 바 크다 할 것이다.

### 3) 범정의세의 도입

지방화시대에 어울리는 세제의 확립에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 국세와 지방세의 세원배분이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 단순히 세수배분율을 가능한 한 국가와 지방간의 사무·사업의 배분율에 따를 것이 아니라, 배분의 명확한 판정기준을 설정하여야 한다. 그 판정기준으로 작용할 수 있는 것으로는 첫째, 국민경제운영상의 기능과 역할에 대하여 국가와 지방이 각각 어떠한 역할을 분담할 수 있는가이다. 둘째는 지방자치의 확립을 위하여 개개의 지방공공단체가 확립할 수 있는 자주재원의 비율이다.

1980년대 이후 세계의 주요 선진국들은 공공부문의 개혁정책을 추진하였고, 그러한 개혁의 결과는 지방재정 전반에 걸쳐서도 많은 변화를 낳았다. 그러한 세계적 추세는 일본의 지방재정개혁에도 많은 영향을 주었는데, 최근에는 삼위일체 개혁론으로 지방재정의 건전화

49) 小山 廣和, 租稅法律主義, 財政法の基本課題, 日本財政法學會 編, 勁草書房, 2005, 162면 이하 참조.

를 위한 법적 방안을 마련하고 있다.<sup>50)</sup> 일본의 삼위일체개혁이란 국고보조부담금의 삭감, 세원(稅源)이양, 지방교부세 재검토를 위한 개혁, 중앙집권에서 지방분권으로의 전환 등을 통해 국가와 지방의 재정재건을 목표로 하는 개혁을 말한다.<sup>51)</sup> 그러나 약 3,000개가 넘는 지방자치단체는 각기 규모와 재정사정이 달라서, 국고보조부담금과 세원이양, 지방교부세 등에 대해 하나로 결속될 수 없는 일이다.<sup>52)</sup>

일본의 경우에도 지방재정의 상황은 심각하다.<sup>53)</sup> 그 해결을 위해 논

50) 김명용, 일본의 지방재정건전화 관련법제 연구, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12), 99면; 삼위일체 개혁이란 고이즈미 내각이 추진하고 있는 국가와 지방의 재정 및 세제에 고나한 개혁으로서 ‘국가로부터 지방으로의 국고보조금의 삭감’, ‘지방교부세의 개혁’, ‘세원이양’이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것으로서 지방의 세제 및 재정에 대해 근본적으로 개혁하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 2003년 6월 27일 ‘경제·재정운영 및 경제사회 구조개혁에 관한 기본방침2003’이 내각에서 결정되어, 2004년부터 추진하여 2006년까지 3개년에 걸쳐 ‘개혁과 전망’이라는 기간을 두고 마무리하는 것으로 되어 있다. ‘지방이 할 수 있는 것은 지방에서’라는 원칙을 바탕으로, 국가와 지방이 자립하는 관계를 확립할 것을 목표로 하여, 1) 과도한 국가 관여와 지방의 개성 상실, 2) 국가와 지방의 재정규모 확대와 재정적자 팽창, 3) 지방이 잠재력을 발휘하게 되는 구조 등의 문제를 제기했다, 이창균, 3대특별법 이후 지방재정조정제도의 개편방안 연구, 지방행정연구 제18권 제3호(통권 58호) 2004. 09. 34면 참조.

51) 삼위일체 개혁은 2002년 6월 25일 일본정부가 지방재정 개혁의 골격방침을 결정할 때, 국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 삼위일체로 검토한다고 하는 데서 시작되었다. 김명용, 일본의 지방재정건전화 관련법제 연구, 118면.

52) 일본의 지방자치단체는 삼위일체개혁이 시작된 첫 해에 국고보조부담금 1조엔 삭감, 지방의 재원부족을 보완하는 지방교부세와 임시재정채를 포함하여 3조엔에 이르는 재정 삭감을 겪었다. 한 편, 기대를 모았던 세원이양은 약 6,500억엔에 지나지 않았다. 이런 현상에 직면한 지방자치단체들은 예산편성에서 힘겨운 절감을 시도해야 했다. 2004년 6월 4일자 각의결정 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2004”(이하 기본방침2004)에서는 삼위일체개혁과 관련해서 정부가 3조엔 규모의 세원을 지방에 이양할 것을 명시함과 동시에, 세원 이양의 전제조건으로 지방자치단체가 국고보조부담금개혁의 삭감안에 대해 결말을 지을 것을 강조했다.

53) 총무부의 ‘지방재정백서 - 2002년 결산’(2004년도판)에 의하면, 2002년도 말에 기준으로 지방채 잔고는 134조 961억엔(전년도말 대비 2.5% 증가)이며, 여기에 지방세특별회계차입금 잔고 30조 7243억엔과 기업채 잔고 28조 2435억엔을 더하면 193조 639억엔(전년도말 대비 2.8% 증가)에 달하여, 지방채 잔고의 증가와 함께 공채비의 증가가 눈에 띄어 재정에 대한 압박이 더욱 염려스러운 상황이 되었다. 2002년도에 국가와 지방을 합한 조세수입은 79조 2228억엔(전년대비 7.4% 감소)으로,

의되기 시작한 것이 법정의세의 도입이다. 법정의세란 법률로써 정한 세목 이외에 조례로 세목을 창설하여 과세하는 것인데, 이상에서 논의된 지방세조례주의의 등장 이후 논의되기 시작한 제도이다.

그 내역을 보면, 국가가 징수한 국세가 45조 8442억엔(전년대비 8.4% 감소, 조세총액에 대한 국세 구성비는 57.9%), 지방자치단체가 징수한 지방세가 33조 3785억엔(전년대비 6.1% 감소, 조세총액에서 차지하는 구성비는 42.1%)로, 국가와 지방의 비율은 대략 6 대 4였다. 또한 국가가 지방교부세, 지방양여세 및 지방특별교부금을 지방에 교부하고 난 뒤 국가와 지방의 조세비율은 36.3% 대 63.7%가 된다. 한편, 국가와 지방의 세출순계액은 150조 8520억엔으로, 이 가운데 국가의 세출은 57조 4896억엔(전년대비 0.1% 증가, 구성비는 38.1%), 지방의 세출은 93조 3624억엔(전년대비 2.6% 감소, 구성비는 61.9%)로, 국가와 지방의 비율은 4 대 6이 되며, 국내총지출 497조 6466억엔 가운데 지방정부가 차지하는 비율은 13%(64조 5557억엔)이고 중앙정부는 4.4%(22조 1091억엔)이었다. 이렇게 국가와 지방의 관계를 보면 세입과 세출의 격차가 존재하고, 이 격차를 메우기 위해 국가가 지방에 재원을 분배하거나 지방채를 발행하는 것이다. 배분이 세출규모에 상응하지 않고 수익과 부담의 관계가 명확하지 않아서, 부담의식이 희박해지는 구조를 보이고 있다. 지방의 세입상황은 지방세가 33조 3785억엔(전년대비 6.1% 감소, 구성비 34.4%), 지방교부세가 19조 5449억엔(전년대비 4.0% 감소, 구성비 20.1%)이었고, 지방세의 내역을 보면, 도도부현에서는 도부현세가 13조 8034억엔(전년대비 11.1% 감소), 시정촌세가 1조 7527억엔(전년대비 6.6% 감소)이었고, 시정촌에서는 시정촌세가 17조 8222억엔(전년대비 1.8% 감소)이었다. 지방세 현황을 보면 지방의 세출규모에 비해 괴리를 보이고 있는데, 지방분권추진이라는 관점에서는 지방의 재정은 되도록 지방세 수입으로 충당하는 것이 바람직하다. 국가와 지방의 관계가 자립상태로 확립되려면, 수익과 부담이 명확해지고 주민의 요구에 유연하게 대응할 수 있는 세입기반을 확립하는 것이 중요하다. 또한 지방교부세 19조 5449억엔은 지방세 수입과 함께 지방재정의 근간이 되고 있다. 그리고 일반재원(지방세, 지방양여세, 지방특별교부금, 지방교부세 등의 합계)은 54조 4612억엔(전년대비 5.2% 감소)으로, 전체의 56.0%에 지나지 않아서, 2년 연속 감소추세를 보이고 있다. 지방자치단체 수입의 특징은 자주재원의 비율이 낮고 국가에 대한 재원의존도가 높은 것이라고 할 수 있다. 지방교부세 내역은, 보통교부세가 18조 3,722억엔, 특별교부세 1조 1,727억엔이다. 보통교부세 산정 현황은 기준재정수요액이 44조 5,384억엔, 기준재정수입액은 26조 9213억엔에 이르러, 재원초과액은 7,787억엔, 재원부족액은 18조 3,968억엔이다. 지방교부세 수입액 현황은 도부현이 10조 8,178억엔으로 전년대비 2.3% 감소를 보였고, 시정촌이 8조 7,270억엔으로 5.9% 감소하여, 지방교부세 총액에서 차지하는 비율은 도부현 55.3%, 시정촌 44.7%였다. 보통교부세의 교부 현황을 보면 교부받지 않은 지방자치단체는 도부현 가운데는 2001년도에 이어 도쿄도 한 군데였고, 시정촌 가운데는 2001년도의 95곳보다 늘어난 104이었다. 한편 전국의 3,265개 자치단체 가운데 교부를 받는 3,160개의 96.8%가 지방교부세에 의존하여, 중앙정부에 의존하는 체질을 보이고 있다.

국가와 지방의 관계에 있어서, 현재의 재원배분체계는 국가의 재정 통제 수단이자, 재원의 특정화를 통해 국가가 지방에 관여할 수 있는 장치로 이용되고 있다. 지방의 수익, 부담의 관계가 명확하고, 지방의 부담감을 덜어주려는 구조라는 측면만을 본다면 물론 긍정적인 면도 있다. 그러나 재원배분이 지방재정의 자율권을 완전히 보장해주지 못하는 경우, 지방 재정적자의 책임까지 불명확해지는 등 재정상황을 악화시키는 한 원인으로도 작동된다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 지방분권과 국가지방간 행정 및 재정개혁이 필요하며, a. 자치단체에 대한 국가의 국고보조부담금 삭감, b. 지방교부세 감축, c. 국가에서 지방으로 세원 이양(비용과 편익의 관계를 명확하게 하고, 자치단체와 주민에게 비용에 관한 의식과 재정책임을 가지도록 하는 것)을 포함하는 재원배분 개편을 통합적으로 진행해야 한다. 그렇게 함으로써 지방의 권한과 책임을 확대하고, 세입세출에 대한 지방의 자율권을 강화하며, 중앙집권에서 지방분권으로 질적인 전환을 꾀함과 동시에 주민이 필요로 하는 행정서비스, 그리고 지방이 스스로 책임을 지는 가운데 자주적, 효율적으로 운영하는 행·재정시스템을 구축할 수 있을 것이다. 이러한 현실적 요구에 부응하여 법정외세로서 인정 가능한 것을 중심으로 도입을 적극적으로 논의할 필요가 있을 것이다. 독일과 일본 등에서 이미 관련법의 개정작업에 영향을 미치고 있는 새로운 조정시스템(Neues Steuerungsmodell)에 따르면 중앙정부는 지방의 사무는 가급적 지방이 처리하도록 장려해주어야 할 의무가 있고, 지방은 지방대로 자기사무의 처리에 대해 스스로 책임을 져야 하는바, 새로운 조정시스템의 방향으로 지방자치법과 지방재정법을 개정해온 우리의 경우에도 조만간 재정의 자립과 관련하여 법정외세 도입의 논의가 현실적으로 필요하다 할 것이다.<sup>54)</sup>

54) 김성호/김상미, 조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안, 한국지방행정연구원 보고서, 1995, 218-219면 참조; 김완석, 전개논문, 256면에서 다루고 있

우리 헌법<sup>55)</sup>과 지방자치법<sup>56)</sup>, 지방세법<sup>57)</sup>상의 현행 규정으로는 지방자치단체의 세목결정권에 대하여 법정세목결정권은 인정되고 있지 않으며, 법정외 세목결정권에 대해서도 논란의 여지는 있다.

그러나 법정외세의 도입은 지방자치단체의 취지가 지방이 스스로 필요로 하는 지방공공재를 스스로의 책임 하에 공급하는 것이라고 볼 때, 지방자치단체가 스스로의 책임으로 자신들이 부담할 지역 특유의 지방세목을 발굴할 수 있다는 것은 지방자치단체와 지역주민들의 지방자치에 대한 인식을 제고할 수 있는 기회가 된다. 또한 법정외세의 도입은 지방의 신세원 발굴의지 및 세수확충의지를 자극하여 중앙에서 일방적으로 결정한 세목, 과세표준, 세율에 의한 지방세제 하에서 보다 적극적인 세수확충으로 인하여 금고를 튼튼하게 할 수 있다.<sup>58)</sup>

---

는 일본에서의 법정외세 도입논의의 내용을 요약하면, 일본의 경우 이상에서 이미 밝힌 바와 같이 지방자치단체가 조례로써 법정외세를 신설할 수 있다는 것이 통설의 입장이다. 다만 그러나 그 논거에 관하여는 견해가 갈라져 있다고 한다. 첫 번째의 논거에 따르면(清宮西郎, 憲法, 有斐閣, 1971, 257-258면, 김완석, 전계논문, 256면, 각주 25번 참조) 일본 헌법 제84조의 법률에는 조례가 포함되지 않지만, 지방세법의 위임에 따라 제정된 조례는 ‘법률이 정하는 조건’에 해당되기 때문에 지방세법의 위임, 즉, 법률이 정하는 조건에 따라 제정한 조례에서 새로운 세목을 정하는 것은 허용된다고 본다. 두 번째의 논거는(宮澤俊義, 憲法 II, 有斐閣, 1972, 712면, 김완석, 전계논문, 256면, 각주 26번 참조) 일본 헌법 제84조의 조세에는 지방세가, 그리고 법률에는 조례가 포함되기 때문에 지방세조례로써 새로운 세목을 정할 수 있다고 주장하는 견해이다. 그리고 세 번째의 논거는 일본의 대부분의 조세법학자가 주장하는 논거로써(김완석, 전계논문, 256면, 각주 28번 참조) 지방세에 관하여는 국회의 법률로써 과세요건을 정하여야 한다는 의미에서의 조세법률주의는 타당하지 않고, 지방세조례주의가 적용된다는 견해이다.

55) 헌법 제59조[조세의 종목과 세율] 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

56) 지방자치법 제126조[지방세] 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다.

지방자치법 제15조[조례] 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.

57) 지방세법 제3조 제1항, 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다.

58) 김대영, 과세자주권 확충방안, 한국지방행정연구원 보고서 98-21, 1998, 52면 참

## 4) 입법정책적 대안모색

지방자치단체의 과세자주권과 관련하여 획기적인 대안이 될 수 있는 일본식의 법정외세의 도입은 그러나 현행 관련법의 개정을 전제로 한다. 헌법의 경우 제59조, 제37조 제2항 및 제117조 제1항을 개정하여 지방자치단체가 조례로써 새로운 세목을 신설하는 것을 허용하는 내용을 담아야 한다. 또한 지방자치법의 경우에는 제15조 단서를 삭제하고, 제35조 제1항 제4호 및 제126조를 다음과 같이 개정하여야 한다. 즉, 제35조 제1항 제4호의 ‘법령에 규정된 것을 제외한.....지방세 또는 가산금의 부과와 징수’를 ‘법령에 규정된 것을 제외한.....지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율 기타 부과와 징수’로 개정해야 한다. 나아가 지방자치법 제126조의 ‘지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다’를 ‘지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 지방세법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다’로 개정하여야 한다. 이에 의거하여 지방세법은 제5조 및 제6조에 지방자치단체에게 새로운 세목을 신설할 수 있는 조항을 마련하여야 한다. 그리고 국세와지방세의조정등에관한법률은 제3조의 지방세에 지방자치단체가 조례에 의하여 신설하는 세목이 포함되도록 법문을 개정하여야 한다.<sup>59)</sup> 헌법을 위시한 관련 규정들을 개정하는 방법으로 접근하는 것이 가장 근원적인 해결방안이 되는 것은 자명하다. 그러나 이러한 방안을 선택하는 경우에도 지방자치단체의 세목신설권이 남용되는 것을 막기 위해서는 일본의 경우처럼 지방자치단체가 중앙

조. 지방자치단체에서 지방세원으로 과세하기를 원하는 대상은 이하와 같다: 서울시는 광고세, 상속 및 증여세에 대한 주민세 소득할, 인천시는 벌크화물에 대한 지역개발세, 강원도는 관광세, 충청북도는 관광세, 제주도는 입도세, 관광세, 경기도 의왕시는 내륙컨테이너에 대한 지역개발세.

59) 김대영, 과세자주권 확충방안, 26-27면 참조.

정부의 동의를 얻어 새로운 세목을 신설하도록 하는 등의 부수적인 장치를 보완하는 것도 필요하다.<sup>60)</sup>

그러나 헌법 개정의 어려움을 감안할 때, 현행 관련법 하에서의 보완논의가 더 현실성이 있다. 학자들은 그 대안으로 임의세 형식의 확대를 주장한다.<sup>61)</sup> 즉, 현행 조세법률주의와 조화하는 방향에서의 신세목의 신설방안으로서 임의세의 확충을 내세운다. 즉, 현행 지방세법 제 4장 제4절에서의 지역개발세와 같은 임의세를 확충하는 방안이다. 이는 각각의 지방자치단체별로 신설가능한 지방세의 종류를 조사하고 검토하여 당해 지방세의 과세요건을 현행 지역개발세 또는 새로이 신설할 세목으로 법정하여 둠으로써 지방자치단체가 당해 세목의 신설을 원할 경우에는 조례로써 정할 수 있도록 하는 방안이다. 임의세의 신설논의가 지방자치단체의 재정의 확충을 꾀하는 논의인 만큼, 지방세법에서 정하는 임의세의 과세요건은 지나치게 상세하게 규정하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 임의세의 과세요건에 대해 기본적인 사항만을 규정함으로써 지방자치단체가 조례로써 새로운 세목을 설정할 때에 지방자치단체에 가능한 한 넓게 형성권을 보장할 필요가 있다.<sup>62)</sup>

## 제 2 절 지방재정조정제도의 개선

### 1. 현행 지방재정조정제도에 대한 검토

우리나라의 지방재정은 전반적으로 매우 취약할 뿐만 아니라 각 지방자치단체 간 재정력 격차도 심각한 상태이다. 따라서 이런 현실을 보완하는 방안으로 지방재정제도가 적극적으로 활용되어 왔다고 할 수 있다.

---

60) 김완석, 전계논문, 263면.

61) 김대영, 과세자주권 확충방안, 27면; 김완석, 전계논문, 265면.

62) 김완석, 전계논문, 265면.



이는 지방재정제도가 근본적으로 지방자치단체를 지원하고 지방자치의 구현을 뒷받침하기 위한 목적을 갖고 있음을 시사한다. 그런데 현행 지방재정제도는 지방을 돕기 위한 장치임에도 불구하고 그 운영 방식과 절차를 살펴보면 직접적 당사자인 지방의 입장보다 중앙정부의 의도가 우선하고 있는 것으로 보인다.

우리나라의 지방재정제도가 다른 나라와 비교할 때 그 역할과 영향력이 막대한데, 그 원천적인 원인은 지방자치단체가 과세할 수 있는 주요한 세원이 중앙에 집중되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 이렇게 근본적으로 지방자치단체의 재정기반은 취약할 수밖에 없는 상황에서 그런 현실을 보완하기 위한 수단으로서 지방재정제도의 역할은 클 수밖에 없다고 하겠다.<sup>63)</sup>

현재의 지방재정제도는 중앙에 편중된 불합리한 세원(재원)의 상황에 대한 시정은 뒤로 미룬 채 단순히 지방자치단체의 세입과 세출간의 괴리를 보정하는 역할에 치중하고 있을 뿐이다. 지방재정제도의 존재가치는 원활한 지방자치의 시행을 적절히 지원하는데 있다는 점에는 이론(異論)의 여지가 없을 것이다. 이는 지방재정제도의 본질은 중앙정부가 지방에 대해 은혜적 시혜를 베푸는 수단이 아니며, 중앙의 입장보다는 지방의 의사가 더욱 중시되는 방향으로 운영되어야 함을 의미한다.

2006년 현재 우리나라의 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부의 지방재정조정제도와 광역자치단체가 기초자치단체에 지원하는 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 시도비보조금 등으로 구분된다.

지방자치단체가 지역주민을 위해 수행하는 사무에 따른 경비는 지방 스스로 지방세나 기타 수입에 의해 조달하는 것이 제도의 취지에

63) 유태현, 지방재정제도의 개선과제, 2006 전국시도지사협의회 제3회 자치발전 워크샵 발제문, 2006. 05, 195면 이하 참조.

부합하는 것이다. 그러나 지역간 경제력의 격차로 인하여 재정력에도 격차가 생기기 마련이다. 만약 이러한 지역간 재정불균형을 방치할 경우 지역에 따라 행정서비스의 수준에도 격차가 발생할 수 있다. 이 문제의 해소를 위한 방안으로 이루어지는 재원의 재분배가 바로 지방재정조정제도이다. 즉, 지방재정조정제도는 중앙정부와 광역자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체간의 수직적 재정불균형, 시·도간 또는 기초자치단체간의 수평적 재정불균형을 해소하기 위해 중앙정부 혹은 광역자치단체가 하위 지역단체에 재정을 이전해주는 제도를 말한다. 우리나라에서는 사실상 수평적 재정조정제도는 없다고 할 것이며, 이 제도는 연방국가인 독일에서 주정부간에서 잘 이루어지고 있다.<sup>64)</sup> 우리나라도 지역의 재정불균형 완화 등 지방재정의 문제를 해결하고자 중앙정부와 지방자치단체간 재정조정제도와, 지방자치단체 간 재정조정제도를 운영하고 있다. 즉, 중앙과 지방자치단체 간 재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금,<sup>65)</sup> 등이 있으며, 지방자치단체 간 재정조정제도에는 도비보조금,<sup>66)</sup> 재정보전금 등이 있다.

지방자치단체의 주된 재원인 지방세 관련 제도가 적절하게 개선된다 해도 지역의 사회·경제적 여건의 차이와 또 그 가변성으로 인하여 지방간 재정력에는 격차가 있게 마련이다. 우리나라의 경우 이와 같은 현상은 날로 심각해지고 있는 것으로 나타나고 있다.

---

64) 독일연방공화국의 통일이후 주간재정조정제도의 실시에 있어서 서독 지역의 주들의 반발이 제기됨에 따라 구 동독지역에서의 개발사업을 추진하는데 소요되는 비용을 거의 연방정부가 조달하고, 구 서독지역의 주와 구 동독지역의 주간의 수평적 재정조정수단을 최근까지 적용 유예되었으나, 현재에는 구 동독지역의 개발이 어느 정도 추진된 결과 독일의 전체 州간의 수평적재정조정제도의 부활을 추진하고 있다.

65) 지방양여금의 경우에는 2004년 1월 공포된 지방양여금법폐지법률에 따라 2005년 1월1일부터 폐지.

66) 도세징수교부금은 기초지방자치단체가 도세를 징수하는 업무를 수행한데 대한 행정비용을 지원하는 것이라는 점에서 엄밀히 보면 지방재정조정수단은 아니라고 할 것이지만, 그 징수교부금 요율은 다소간 지방정부의 취약한 재정력을 감안하여 결정된다는 점에서 넓은 의미에서 지방재정조정수단으로 인정될 수 있을 것이다.

또한 지방교부세의 산정에도 문제가 있는데, 지방교부금은 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 지급하는 것이므로 각 지방자치단체는 인구수, 지방자치단체의 규모 등의 요소로 산정되는 기준재정수요액보다는 기준재정수입액을 낮게 책정하는 경향이 있어, 제도의 운영에 문제점이 되고 있다. 이는 각 지방자치단체의 기준재정수입액은 당해 지방자치단체의 지방세징수목표액의 80%에 해당하는 액수이므로, 각 지방자치단체가 당해년도 지방세징수목표액을 의도적으로 낮게 정할 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이가 많이 날 수 있기 때문이다. 결국 이러한 실무상의 경향은 지방자치단체가 지방세징수를 소홀히 하는 문제점으로 나타날 수 있기 때문에, 법제도적으로 지방자치단체의 지방세징수노력을 고무하기 위하여 지방세징수실적을 지방교부세의 산정에 반영하는 것도 개선방안의 하나가 될 수 있을 것이다.

국고보조금이란 국가사무를 지방에 위탁하거나 특정 사업을 지방이 시행하는 것을 장려하기 위하여 그 소요경비를 국고에서 지원해 주는 제도이다. 이 국고보조금은 국가가 가용할 수 있는 재원이 있는 한, 특별한 법적 요건에 구애되지 않고 지방에 지원할 수 있는 자금이라는 점에서 그 지급여부에 대해 국가는 재량권을 가진다. 그러나 이 국고보조금은 국가가 장려하는 사업을 추진할 때에 지급하는 경우가 많이 있기 때문에, 지방자치단체는 국가의 보조금을 확보하기 위하여 당해 지방자치단체에는 시급하지 않은 사업까지도 벌일 수 있게 되고, 그럴 경우 지방자치단체의 재정운용 전반을 저해하는 결과로 작용할 여지가 있게 된다.

또한 현재 지방재정조정제도는 중앙정부가 광역·기초자치단체를 상대로 직접 교부금을 보조하는 방식으로 운영되고 있다. 그러다 보니 광역과 기초자치단체에 대한 보조가 중복되는 경우도 있고, 이에 따라 재원의 낭비와 비효율이 발생하기도 한다. 이런 점을 감안할 때

광역자치단체와 기초자치단체의 역할과 사업범위를 명확히 구분하여 지방재정조정제도를 운영하는 개선방안도 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방을 통제하는 수단으로 인식되어서는 안 되며, 지방자치를 실질적으로 지원하기 위한 장치로 운영되어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 지방재정조정제도의 운영상 중앙정부가 재량권을 남용할 수 있는 소지를 근본적으로 줄여 나가는 노력이 필요하다. 그리고 지방의 입장이 정확히 전달될 수 있도록 지방자치단체와 각계 전문가가 참여하는 지방재정조정제도 협의 시스템을 구축해 나가는 노력이 필요하다.

## 2. 지방분권특별법 제정 이후 지방재정조정제도의 변화

### 1) 지방교부세제도의 변화와 과제

#### (1) 지방교부세제도의 현황<sup>67)</sup>

지방교부세제도는 지방자치단체간 재정력의 격차를 해소하여 모든 지방자치단체가 일정한 수준의 행정서비스를 공급할 수 있도록 하기 위해 중앙정부가 그 재원을 보장해 주는 것을 목적으로 하는 지방재정조정제도이다. 이러한 지방교부세제도의 목적은 지방의 행정운영에 필요한 재원을 중앙정부가 지원해 줌으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는데 있다. 즉 지방교부세는 지방의 행정운영에 필요한 재원을 보전할 뿐만 아니라 지방자치단체 상호간 재정 형평성의 도모까지 목적으로 한다.

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금의 세 종류로 구분하여 운영되었는데, 2005년부터 시행하게 된 『지방양여금법 폐지 및 지방교부세법 개정』에 의해 교부율을 19.13%로 상향 조정하면서 증액

67) 유태현, 전개발제문, 195면 이하 참조.

교부금제도가 폐지되었다. 따라서 현재는 보통교부세<sup>68)</sup>, 특별교부세<sup>69)</sup>, 분권교부세<sup>70)</sup>가 운영되고 있다.<sup>71)</sup>

2006년 현재 지방교부세의 재원은 당해연도 내국세 총액의 19.13% (교부율)과 전전년도 내국세예산액과 결산액의 차이로 인한 교부세 정산액의 합계로 이루어져 있다. 그 동안 지방교부세 비율(교부율)은 1983년부터 2000년까지 약 17년 동안 내국세 총액의 13.27%로 법정화 되어 있었으나 이후부터 교부율이 15%로 상향조정 되었다.

최근 지방분권의 강조와 더불어 중앙권한의 지방으로의 이양, 국고 보조사업에 대한 지방비 의무부담 경비의 증가, 지방양여금제도의 폐지(2005년 이후) 등 지방재정제도의 변화가 발생하였다. 이에 따라 15%의 지방교부세 교부율로는 지방자치단체의 기준재정수요를 충족하기 어렵게 되면서 2005년부터 교부율을 18.3%로 인상하는 조치가 단행되었다. 구체적으로는 지방양여금 대상사업인 도로정비사업 및 지역개발사업에 대하여 지방교부세를 교부하기로 함에 따라 지방교부세 법정교부율을 내국세 총액의 15%에서 18.3%로 상향 조정하게 되었다. 그리고 이와 별도로 국고보조사업의 지방이양을 지원할 목적으로 분권교부세를 신설하면서 0.83% 교부율이 추가로 책정되었다.<sup>72)</sup> 따라서

68) 보통교부세는 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준적인 기본행정수요 경비를 산출하여, 그 부족분을 일반재원으로 지원하는 교부세이다.

69) 특별교부세는 보통교부세의 산정방식에는 포함할 수 없지만 예상하지 못했던 특별한 상황을 재정에 반영함으로써 지방자치단체의 특별한 재정수요를 보전하는 것을 목적으로 하는 교부세이다.

70) 분권교부세는 국고보조금지원사업의 일부를 지방으로 이양함에 따라 지원사업을 효율적으로 추진하는데 필요한 재원을 보전하기 위하여 지방자치단체의 인구수·재정력지수 등을 적용하여, 또 종전의 국고보조금 지원수준을 감안하여 주로 기초자치단체에 일반재원으로 지원하는 교부세이다.

71) 2005년부터 보통교부세는 교부세 총액의 11분의 10에서 100분의 96으로 확대하였고, 특별교부세는 11분의 1에서 100분의 4로 축소하였다. 그리고 특별교부세의 대상사업인 지역현안수요와 재해대책수요에 대해 각각 특별교부세 총액의 2분의 1을 배정하도록 하였다.

72) 분권교부세의 지방자치단체별 교부액은 지방이양사업을 떠맡은 지자체의 인구수와 재정력지수 등에 대한 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 대

현재 지방교부세의 교부율은 내국세 총액의 19.13% 수준에 이르고 있다.<sup>73)</sup>

## (2) 현행 지방교부세제도의 과제와 발전방향

현행 지방교부세제도가 갖고 있는 문제점으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 현행 19.13%의 법정교부율 책정이 지금의 지방재정 현실에 비추어 볼 때 적합한가에 대한 원론적인 검토가 결여되어 있다. 또한 고정된 법정교부율은 중앙재정의 경직화를 초래할 수 있다. 둘째, 지방교부세제도는 지방의 공공지출 수요와 자체 수입간의 차액을 보전해 주는 방식으로 운영되고 있다. 즉 현행 지방교부세제도는 중앙과 지방간에 재원을 재배분하여 수직적 재정불균형을 조정하는데 치중함으로써 지방자치단체간 수평적 재정균등화의 기능은 미흡하다. 셋째, 현재의 지방교부세 배분방식은 배분액 산정방식을 정형화하고 배분액을 공개하는 등의 방향으로 개선노력이 요구된다. 또한 기준재정수요액 산정의 현실화·과학화를 위한 조치가 강구되어야 할 것이다. 넷째, 현행 지방교부세제도는 운영절차가 복잡하고 교부금액 결정까지 걸리는 시간이 짧아 요구액의 산정과 배분액의 결정이 합리적으로 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 교부금액을 사전에 알 수 없기 때문에 지방자치단체가 예산을 편성할 때 어려움을 겪고 있다.<sup>74)</sup>

지방교부세는 지방재정조정제도의 핵심이다. 따라서 지방교부세의 합리적 개선은 지방재정확충을 실질적으로 지원할 뿐만 아니라 원활한 지방자치의 수행에도 커다란 기여를 하게 될 것이다. 현행 지방교

---

통령령이 정하는 바에 따라 산정하도록 하고, 행정자치부장관이 분권교부세를 교부하고자 할 때는 각 지방자치단체에 해당 교부내역을 통지하도록 하고 있다. 분권교부세는 지방이양사업의 정착을 목표로 2009년도까지 한시적으로 운영한 후 폐지하여 보통교부세로 통합할 예정이다.

73) 유태현, 전개발제문, 195-196면.

74) 유태현, 전개발제문, 195-197면.

부세제도는 다음과 같은 방향으로 개선이 요구된다.

첫째, 현재 내국세 총액의 19.13%로 설정되어 있는 법정교부율을 검토하여 합리적인 기준을 도출해야 한다. 2005년부터 지방교부세의 교부율이 외형적으로는 종전의 15%수준에서 19.13%로 인상되었다. 하지만 그 실상은 지방양여금제도의 폐지 등에 따라 발생한 지원금의 축소를 지방교부세로 전환하였기 때문에 발생한 결과이다. 따라서 현재 법정교부율의 적합성을 객관적으로 평가하여 현실에 알맞은 교부율의 산정과 적용이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 현행 지방교부세는 지방자치단체간 재정력 격차를 시정하는 재정의 균등화 기능이 미약하다. 이와 같은 한계를 보완하기 위해 지방자치단체간 합의와 협력을 전제로 재정력이 나은 지자체가 그렇지 못한 지자체에 재정지원을 하는 역교부금제도(逆交付金制度)의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 물론 역교부금제도의 경우에는 이를 법에서 구체화하는 경우 지방자치단체간 재정분쟁을 야기할 수 있는 사안이므로 제도화에 신중을 기할 필요가 있다. 독일의 경우 지방자치단체의 재정분쟁 사안의 많은 부분이 교부세와 관련된 사안이라는 점을 감안할 때 우리의 관련법상 분쟁해결장치인 지방자치단체분쟁조정위원회(지방자치법 제140조, 제140조의2, 제140조의3 등)만으로는 충분하지 않고, 이를 위한 협의기구 또는 갈등·분쟁의 해결기구의 보완까지 함께 논의되어야 할 사안이다. 셋째, 지방교부세 운용에 있어 지방자치단체의 입장을 충실히 반영할 수 있도록 하고 교부금액의 산정 및 배분과 관련된 제반절차를 계획적이고 체계적으로 개편해야 한다. 더불어 지방교부세제도의 운용 및 집행단계의 성과향상을 도모하기 위해 교부세가 제대로 활용되었는지에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 하고, 그 평가 결과가 다음 해 교부세 배분에 반영될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.<sup>75)</sup>

75) 유태현, 전계발제문, 204-205면.

## 2) 일본의 삼위일체개혁에 나타나는 지방교부세의 개혁방향과 시사점

2004년 6월 4일자 각의결정 ‘기본방침 2004’는 삼위일체개혁의 맥락 안에서 3조엔 규모의 세원을 중앙정부에서 지방으로 이양하는 것을 명기함과 동시에, 세원이양의 전제조건으로 지방자치단체가 국고보조부담금의 삭감에 관한 구체안을 정하고, 이를 받아들여 각 부처들이 보조금 삭감 및 세원이양의 구체안을 정하도록 했다. 여기서는 국고보조부담금과 세원이양이 전면에 대두되는 한편, 다음 연도에는 ‘지방자치단체의 안정적인 재정운영에 필요한 일반재원 총액을 확보하고’, ‘지방재정에 관해서는 삼위일체개혁을 추진하고, 국가의 방침과 보조를 맞추어 지방세출을 철저히 개편하며, 지방재정계획 규모를 억제하도록 노력하며, 교부세 산정방식의 간소화를 계속 추진한다’고 한 것에서 드러나듯이, 지방교부세 개혁에 대해서는 불투명한 상태를 보이고 있다.

3조엔 규모의 세원이양을 시행하기 위한 전제조건으로, 지방자치단체가 국고보조부담금 개혁의 구체안을 마련하도록 하라는 요청을 받아들여, 2004년 8월 24일, 6개 지방자치단체는 국가와 지방자치단체가 상호신뢰관계를 확보하는 데 필요한 일정한 조건으로 세원이양에 걸맞는 국고보조부담금 폐지안을 내세워, ‘국고보조부담금 등에 관한 개혁안 - 지방분권추진을 위한 삼위일체개혁’을 마련했다. 여기서 말하는 ‘일정한 조건’이란, 국가와 지방의 협의기구 설치였다. ‘기본방침 2003’에서는 지방의 의견을 반영하지 않은 채 세원이양을 먼저 실시하고 국고보조부담금과 지방교부세를 삭감했었기 때문이다. ‘기본방침 2004’에서는 지방분권개혁추진회의의 성과를 바탕으로 지역주권을 추진하며, ‘지방의 의견에 충분히 귀를 기울인다’고 명시되어 있어서, 지방의 자주적이고 자립적인 개혁을 위해 성실하게 협의할 협의기관을 설치하기를 원했다. 구체적인 전제조건은 a. 세원이양과 통합적으로



실시할 것(국고보조부담금 개혁만을 우선하지 말고, 세원이양, 지방교부세 개편을 통합하여 동시에 실시하기 위한 구체적 내용을 명시하는 것), b. 확실한 세원이양(국고보조부담금의 폐지에 상응하는 세원이양), c. 지방교부세에 의한 확실한 재정보장, d. 시설정비사업에 대한 재정 조치, e. 부담전가의 배제, f. 유사보조금의 신설 금지, g. 지방재정계획 작성에서 지방자치단체의 의견 반영(지방교부세는 지방 고유의 재원이므로, 그 총액을 결정하게 되는 지방재정대책과 지방재정계획의 작성에서는 적확하고도 신속하게 정보를 제공하고, 지방자치단체의 의견을 수렴하는 장치를 마련할 것) 등이다. 이런 전제조건들을 언급함으로써 ‘이양대상보조금’ 일람을 밝힘과 동시에 세원이양과 지방교부세의 내용, 국가의 개입과 규제의 개편 등 폭넓은 제안을 내놓았다.

2004년 8월 24일, 6개 지방자치단체는 세원이양에 상응하는 국고보조부담금 폐지안을 일정한 조건을 전제로 국가에 제시하고, 앞으로 재정자문회의와 각 부처 사이에서 보조금 삭감 및 세원이양의 구체안을 정하는 것으로 했다. ‘기본방침 2004’에서는 2005년도와 2006년도를 중점강화기간으로 정하고, 지방이 진정한 자립을 이룰 수 있도록 ‘지방분권개혁추진회의 등의 성과’를 기반으로 지방의 재량권을 확대하고 지방행정을 개혁할 것을 제안했다.

마지막으로, ‘기본방침 2004’를 보면, 국고보조부담금 삭감의 전제인 세원이양이 강조되어 있지는 않지만, 삼위일체개혁의 전체상 가운데서 통합적으로 추진할 필요가 있다. 국가의 방침 및 세출의 개편과 보조를 맞추어 지방세출을 재편하고, 지방재정계획의 규모를 억제함과 동시에, 상황을 보아가며 지방교부세의 산정 내용을 재검토해야 한다. 지방교부세의 목적은 지방자치단체의 자주성을 손상함 없이 재원을 균형화(재정조정기능)하고, 교부기준을 설정함으로써 재원의 보장하여, 지방자치의 본지 실현에 이바지하고, 지방자치단체의 독립성을 강화하도록 하는 것이다. 지방교부세는 지방 고유의 재원이라는 사

실을 고려하면, 앞으로는 국세수납정리기금에서 직접 지방교부세특별회계에 이전하는 조치가 필요하고, 지방자치단체의 예산편성에 지장이 없도록 지방재정대책과 지방재정계획 작성의 투명성을 높여야 한다. 앞으로는 지방교부세가 삼위일체개혁의 전체 내용 가운데서 어떻게 활성화될 것인가를 검토한다.

2004년 11월 26일의 삼위일체 개혁안에서는 지방정부의 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세, 지방세 등의 일반재원 총액을 확보한다고 하고 있다.<sup>76)</sup> 나아가 세원이양에 따르는 지역간의 재정력격차가 확대되지 않도록 하면서 재정운영, 제도의 이행을 확보하기 위하여 세원이양으로 인한 세수의 증대분을 기준재정수입액에 100%(현행 75%) 산입하는 것으로 하고 있다. 한편 지방교부세의 산정방법의 간소화, 투명화를 위하여 노력하고, 교부세 산정과정에 지방자치단체의 참가를 도모한다고 하고 있다.<sup>77)</sup>

이러한 삼위일체 개혁안은 현실적으로 많은 어려움을 겪고 있다. 개혁의 구성주체인 중앙정부, 지방정부, 국회의원 각각의 입장에 따라 목표하는 바가 다르기 때문에 이해관계가 대립하고 있다. 예를 들면 재무성은 재정채건을 우선시 하여 교부세를 삼각하려고 하는 반면, 지방정부는 자율권을 가지고 사용할 수 있는 재원확보를 원하기 때문에 교부세의 삭감을 반대하는 입장이므로 상호 대립하고 있다. 또한 예산획득으로 자신의 선거구에 대해 영향력을 행사하고자 하는 국회의원은 국고보조금의 삭감과 자주재원의 증대로 자치단체의 재량권이 확대되면 자신의 존재의의가 약화되기 때문에 보조금 삭감에 반대하는 입장이다.<sup>78)</sup>

---

76) 2010년대 초반에 기초적 재정수지의 흑자를 목표로 하여 2005년도 이후도 지방 재정계획의 합리화, 투명화를 도모한다고 하고 있다.

77) 국중호, 일본의 지방재정구조 및 삼위일체개혁에 관한 고찰, □□지방행정연구□□ 제 19권 제1호, 2005.03. 235면.

78) 국중호, 전개논문, 235면.

### 3) 국고보조금제도의 개선과 과제

#### (1) 국고보조금제도의 현황

국고보조금제도는 중앙과 지방자치단체간 연계를 보다 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방자치단체의 사업을 지원하거나 국가위임사무의 수행을 위해 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 지방재정제도이다. 구체적으로 국가의 고유업무가 지방자치단체에 의해 대행될 경우, 국가가 지역의 특정 사업을 장려하려고 할 경우, 지방자치단체의 재정상 필요하다고 인정될 경우, 중앙과 지방간 이해관계가 있는 사업을 지방자치단체가 수행할 경우에 중앙정부로부터 해당 지방자치단체에 국고보조금이 지원되고 있다.

국고보조금은 보조방식에 따라 정률보조금, 정액보조금, 차등보조금으로 구분할 수 있는데, 현재 시행되고 있는 국고보조금은 대부분 정률보조금 방식에 의해 지원되고 있다. 정률보조금은 지방자치단체가 지출하는 경비의 일정비율에 해당하는 금액을 국가가 보조하는 방식을 따르고 있다. 이때 보조비율은 국가의 재정사정이나 지방비 부담능력, 주민의 요구정도, 사업에 대한 국가의 관심도 등을 감안하여 개별법령에 규정되는 경우도 있으나 대부분 『보조금의예산및관리에관한법률』에서 정하고 있다.

정액보조금은 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업에 대하여 일정액의 보조금을 교부하는 것으로 교부방법은 크게 보조대상 사업의 사업량에 일정단가를 곱한 금액을 교부하는 방법과 매 단위 건별로 일정액을 정하는 방법으로 나뉜다.

차등보조금은 일정률 또는 일정금액을 적용하여 이루어지는 일률적인 국고보조에 의한 지방비부담을 경감하기 위해서 해당 자치단체의 재정력이나 재정사정 등을 감안하여 차등보조율을 채택하는 국고보조

금을 말한다. 차등보조율의 적용기준은 보조금의예산및관리에관한법률 시행령(제10조)에서 규정하고 있으며, 차등보조율이 적용되는 사업은 기준보조율이 100%인 보조사업과 다른 법률에서 국고보조율이 구체적으로 정해져 있는 보조사업을 제외한 사업 중에서 매년 정부예산편성지침에 차등보조율 적용대상사업으로 선정한 사업을 대상으로 하고 있지만 아직 국고보조사업 배정에는 잘 적용되고 있지 않다.

국고보조금의 규모는 국가의 재정상태 뿐만 아니라 지방교부세의 규모와도 밀접한 관계가 있는데, 일반적으로 이전재원 중 약 50% 정도를 차지하고 있다. 국고보조금은 지방교부세와 달리 자치단체의 재정격차 완화를 주목적으로 하고 있지 않고 국가의 주요한 시책사업을 자치단체가 대신하여 수행할 수 있도록 경비를 지원해 주는 제도이기 때문에 형평화 기능은 미약하다. 지방교부세의 경우 서울특별시에는 거의 지원되지 않고 있지만 국고보조금은 서울특별시뿐만 아니라 모든 지역에 지원되고 있다.<sup>79)</sup>

## (2) 국고보조금제도의 과제와 발전방향

국고보조금제도는 원래 국가가 수행해야 할 사업을 지방자치단체가 대신 수행하는 경우 소요되는 경비에 대한 지원이나, 또는 재정력이 취약한 지자체의 주요사업을 중앙정부가 지원해주는 성격을 갖고 있기 때문에 재정을 균등화하는 기능보다는 오히려 지역기반시설의 구축이나 기초생활기반의 확충을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 특징을 갖는 현행 국고보조금제도의 문제점으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다:

첫째, 국고보조금제도는 그 속성상 지방자치단체에 대한 중앙정부의 간섭이나 관여를 초래한다. 중앙정부로부터 지원금을 받는 입장에 있는 지방자치단체로서는 국가사무를 대신 수행하면서 사무수행과 관련

---

79) 유태현, 전계발제문, 198면 이하 참조.

하여 중앙의 관여를 받는 것은 어쩔 수 없다 하더라도 그 집행경비와 관련하여 적극적인 요구를 하지 못하고 중앙정부의 눈치를 살피야 하는 것은 바람직한 자치의 실상은 아닐 것이다.

둘째, 현행 국고보조금제도는 중복보조, 보조규모의 영세성, 지출목적의 세분화, 부적합한 사업보조 등의 한계가 있다. 이에 따라 보조금 배분의 효율성이 떨어지고, 재정조정제도의 본래의 의미를 살리지 못하고 오히려 지방자치단체간 재정력 격차만 확대하는 결과를 초래하고 있다.

셋째, 국고보조금 지원율을 결정함에 있어 합리적인 산출기준이 마련되지 못하고 있다. 현재의 지원율 내지 금액의 결정은 합당한 객관적 근거에 의거하여 결정된다기보다는 오히려 정치적 타협과 관행에 의해 결정되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

넷째, 중앙정부가 수행해야 할 사업을 지방의 사업으로 전가시켜서 지방의 부담을 가중시키는 경우가 적지 않게 나타나고 있다. 중앙정부가 당연히 담당해야 할 사업이 지방자치단체에 떠넘겨지고 있어 지방자치의 정착에 걸림돌이 되고 있다는 지적이 많은데, 만약 그 수행에 비용이 과다하게 수반되는 사무의 경우라면 이는 명백히 지방재정법 제21조, 제22조, 제23조, 지방재정법 시행령 제32조 등의 규정에 반하는 것으로서 위법성 논란이 발생한다.

다섯째, 지역적 성격이 강한 사업에 대한 보조율이 너무 낮다. 비록 지역적 특성이 강한 사업일지라도 그것이 지역주민의 후생증진과 직결되고, 장차 국가 전체적으로도 의미를 갖는 것이라면 과감하게 국고보조금을 지원하는 조치가 요구된다.<sup>80)</sup>

국고보조금제도는 주요한 기반시설이나 기초서비스의 확충을 지원하는 역할을 하며, 지방교부세보다는 떨어지지만 어느 정도 지역간 재정을 균등화하는 기능도 수행한다. 국고보조금제도가 가지고 있는 기

80) 유태현, 전개발제문, 199-200면 참조.

능과 창설목적에 감안할 때 향후 국고보조금제도는 다음과 같은 방향으로 개선될 필요가 있다.

첫째, 그 동안 상당한 개선작업이 이루어졌다는 평가를 받고 있기는 하지만, 아직도 적은 보조금액, 지출목적의 과도한 세분화, 중복보조 등의 문제점을 안고 있는 지원사업들이 있다. 따라서 이런 지원사업들은 과감하게 통합하고 정리하는 조치가 필요하다.

둘째, 국고보조율 결정의 합리적 기준을 마련해야 한다. 정치적 타협과 관행을 통해 결정되는 경향이 농후한 현행 국고보조율을 합리적이고 체계적인 근거를 토대로 일관성 있게 결정할 수 있도록 개선해야 한다. 예를 들면 현행 지방재정법 시행령 제36조의 경우에는 재정보전금의 종류와 배분에 대한 규정을 두고 있는데, 각 재정보전금의 유형별로 배분율이 법정화되어 있다. 국고보조금의 경우에는 지원사업의 규모와 성격에 따라 다양한 측면이 있기 때문에 재정보전금과는 그 성격을 달리 한다고는 하나, 그 동안 국고보조금 지원사업과 관련하여 축적된 정보와 검토자료들을 감안하여 향후 법령의 정비를 통하여 입법론적으로 해결할 수 있는 사안이다. 그러한 입법론적 대안 모색 없이는 그 동안 지방자치제도의 정착 이래 지속적으로 문제점으로 지적되어 온 사무의 배분과 경비의 부담문제가 해결될 수 없기 때문이다. 따라서 현행 지방재정법 제22조에서는 ‘.....국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.’고 하고, 동법 시행령 제33조상으로는 ‘.....부담하여야 할 경비의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 행정자치부령으로 정한다. 다만 다른 법률에 정하여진 경우에는 그러하지 아니하다.’고 하여 이를 다시 부령에 위임하면서 구체적인 산정기준조차 정하지 않고 있는데, 동법 시행령 제36조의

경우처럼 유형화와 배분을 산정기준을 최소한 시행령상으로도 구체화하는 작업이 필요하다 하겠다.

셋째, 중앙정부가 수행해야 할 사업을 지방으로 전가시키는 것을 방지하기 위해 국가사무와 지방사무의 기준을 명확히 구분하는 준거를 마련해야 한다. 왜냐하면 지방자치단체가 국가사무를 담당하느라고 지방사무의 수행에 소홀해진다면 이는 지역발전과 주민의 복리증진을 저해함으로써 지방자치의 정착을 더욱 어렵게 하는 원인이 될 수 있기 때문이다. 우리 지방자치법 제9조에서는 지방자치단체의 사무에 대해 예시주의를 채택하면서, 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 예외를 구성한다고 하고 있다. 일견 구체화된 것처럼 보이는 지방자치법 제9조의 내용은 그러나 단서조항에 의해서도 위협을 받지만, 사무에 대한 수행경비 관련 내용을 지방재정법 제2장 경비의 부담조항과 연계하지 못하고 있어서, 경비부담 때문에 자치사무의 범위가 위축되는 결과를 낳고 있다. 따라서 사무의 배분을 정하고 있는 관련법의 조항 속에 반드시 그 사무의 수행에 소요되는 경비의 부담이 상호 연계되어 정해질 수 있거나, 최소한 일반적인 경비부담원칙을 사무의 유형별로 특정화하는 방향으로의 입법개선이 요청된다 하겠다.<sup>81)</sup>

### 제 3 절 사무배분과 경비부담의 연계

#### 1. 사무배분과 경비부담의 비연동제의 문제점

재정에 관해서 말하자면, 그것이 국민이나 주민의 기본적 인권을 보장하고 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 의무나 책임이 부과되어 있는 사무의 수행에 필수적인 제도이기 때문에, 중앙정부와 지방자치단체의 재정으로 실행하는 해당 사무의 수행과 부담에 대한 책임의 귀속과의 관계를 중심으로 이해관계가 서로 대립되는 사안이다.

81) 유태현, 전계발제문, 205면 참조.

재정을 둘러싼 이해관계의 대립에 관한 중앙정부와 지방자치단체의 주장은, 주로 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 연동시켜야 하는 자원배분, 또는 재원의 최적배분의 문제로 드러난다. 그런 경우에는 글자 그대로 정당성의 충돌로 이어지기 때문에 상호간의 ‘협의를 합의’ 절차가 준수되어야 한다.

그러나 현재 우리의 관련법제상의 규정을 보면, 국가와 지방자치단체가 협력(공동)해야 할 책임이 있는 사무가 구분되어 있지 않다. 이 협력(공동)책임사무의 구분은 당사자가 병립, 대등적이 아닌 경우에는 특히 행정책임을 모호하게 만들 위험이 있을 수밖에 없다. 또한 주지하는 바와 같이 그것은 국가에 의한 지방행정통제의 근거로 동원될 가능성이 큰 공동사무가 될 수밖에 없다는 비판을 받아왔다.

이에 따라, 예를 들어 가장 전형적으로 지방재정법 제21조 제1항에서는 ‘국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사무’를 일방적으로 규정하고, 동시에 국가의 부담 의무를 국고부담금으로 대신한다는 제도설계를 채용해왔다. 무엇보다도 지방분권특별법이 제정되고 지방자치법과 지방재정법의 전면 개정작업에도 불구하고 거의 개정되지 않은 이 규정은 사무배분과 부담구분을 연동시키지 않은 채 국가가 지방자치단체의 특정사무 실시에 필요한 재원의 절대적 부족분을 보충하는 방법으로 지방을 통제하는 틀을 유지하는 역할을 하도록 해왔다고 해도 과언이 아니다. 물론 이러한 규정은 내셔널 미니멈의 실현을 그 표현에 걸맞는 협력책임사무로 간주해온 것은 아니므로, 지방자치단체로부터 상호이해를 근거로 한 국가의 적절한 책임(예를 들어 부담비율의 상향조정)을 요구하는 관여수단을 별도로 인정하고는 있지 않다. 협력책임사무든 자치사무든 간에 그에 필요한 재원의 취득을 목적으로 하는 자원배분요구는 어느 경우에도 쌍방이 궁극적으로는 헌법에 근거하여 주장할 수밖에 없는 ‘정당성의 충돌’이 생길 수밖에



에 없다. 그러나 지방분권특별법에 의해서도 그것을 적절히 처리하는 절차와 제도를 개선하지 못하고 있는 것이 현실이다.

현 정부 출범 당시 국가사무가 70%를 초과하는 실정이었다. 국민의 정부에서도 1999년 “중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률”이 제정되었고 동법에 근거한 지방이양추진위원회가 중심이 되어 중앙정부권한의 지방이양을 추진하였지만 효과가 그리 만족스럽지 못하였고, 특히 권한이양에 따른 인력·재정이양이 같이 검토되지 않아 문제점으로 지적되고 있었다. 현 정부는 업무의 획기적인 지방이양을 추진하고 동시에 채용의 지방이전을 함께 추진하려고 하였다. 참여정부의 지방분권에 관한 기본법으로 제정된 지방분권특별법 제9조 제2항에서는 “국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다”라고 규정하였고, 이의 실천을 위해 일본의 입법례를 참조하여 「중앙행정권한의일괄적지방이양을위한관계법의정비등에관한법률제정안을 2004. 6. 10. 입법에 고하였다. 이 법은 획기적인 권한이양을 위한 실효적인 방법으로 평가를 받았지만 입법과정에서 각 부처의 반대에 부딪혀 결국 좌절되고 개별법에 의한 처리방식으로 정책방향이 수정되어 버렸다.<sup>82)</sup> 업무의 획기적 지방이전이 이렇게 좌절된 당연한 결과로 채용의 획기적 지방이전도 전혀 성과를 내지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 국가와 지방자치단체간 업무재조정과 채용의 배분

기본적으로는 공적자금인 채용이라는 희소자원을 국가와 지방에 배분하고, 지방자치단체와의 조정을 포함하는 국가 전체의 최적배분에서 그 필요성과 정당성을 찾지 않으면 안 된다. 그것은, 국가와 지방자치단체가 국민과 주민에 대해 단독 또는 공동으로 개선을 지향하는

82) 조성규, 참여정부의 행정분권법제에 대한 평가 -지방자치의 이념과 지방분권-, 지방자치법연구 제5권 제1호, 2005.6, 9-61면.

가변적인 행정수요, 즉 사무배분에 관한 책임을 나누기 위해 반드시 있어야 하는 재원의 관할, 즉 적절한 배분과 전국적인 최적배분을 의미하는 것이다. 국가의 관여는 국가와 지방간, 그리고 지방자치단체간 조정을 포함하여 국가 전체의 최적배분이라는 취지에서 인정된다. 다시 말하지만, 이러한 국가의 관여는 자원배분의 목적인 국가와 지방간의 재정책임, 다시 말해서 국민과 주민에 대한 행정책임을 배분하는 과정에서 글자 그대로 ‘대등하고도 협력적인’ 이해관계를 조정하고 처리하는 것을 목적으로 한다.

이런 취지에 따라 국가와 지방간의 자원배분 내지는 재원의 최적배분을 실행하기란 간단하게 정할 문제가 아니다. 달리 말하면, 해당 재원을 배분하는 데 관련된 자원수요, 즉 해당재원이 충당되는 국가와 지방자치단체의 직무에 속하는 행정수요의 질과 양을 확인하지 않고는 이를 정할 수 없는 것이다. 그렇다면, 이를 법률로 확정하기가 어려운 관계로 배분의 일정한 기준과 틀을 정하는 데 그치고, 자치재정권을 전제로 하는 조정절차를 정해두는 것에 만족할 수밖에 없다. 구체적인 사안에 관한 재원을 국가와 지방자치단체 사이에 배분하는 것을 조정하고 처리하는 절차가 그 취지에 맞도록 이루어지기 위해서는 다른 방법이 없고, 해당 사안에 대해 국가와 지방자치단체가 언제나 ‘대등하고도 협력적인’ 관계를 유지해야 할 이해관계를 가지고 있기 때문이다.

따라서, 이 문제에서 국가와 지방자치단체가 가지는 이해관계는 각기 궁극적으로는 헌법에 기초를 둔 정당성을 가질 것을 전제로 하므로, 원칙적으로 그런 정당성을 존중하는 합리적인 관여로 해석할 일이다. 달리 말하면, 국가의 관여는 자원배분을 적절하게 실행하는 데 적합한 유형이어야 하고, 동시에 이런 국가관여의 필요성은 지방자치단체 측에도 존재한다는 사실을 유의해야 할 것이다. 그러한 관여의 경우, ‘대등하고 협력적인’ 관계에서 당연히 예정되는 쌍방향성을 적어도 그 절차에서 결여해서는 안 되는 이유이다.

예를 들어, 사무구분과 부담구분의 비연동성을 유지하는 것은 기관 위임사무와 같이 원래 국가가 책임져야 할 사무를 지방자치단체의 사무로 돌리고, 상기한 협력(공동)책임사무로 할 것을 종전대로 불명확하게 남겨둔 채 그 대부분을 지방자치단체 사무인 것으로 하는 것이 편리하다고 판단하는 체제에 연동하고 있다. 다시 말해서, 국가의 부담책임을 경감하거나 회피하고, 국가의 이해에 필요한 정도로만 재량에 따라 재원을 보충하는 수단을 동원하여, 지방자치단체의 사무집행을 통제할 수 있게 되는 것이다.

국가의 자치재정권에 대한 행정적 관여는 원칙적으로 재원배분과 관련해서는 인정된다. 그러나 이상에서 본 것처럼, 그 내용을 합헌적, 합리적인 것으로 이해 내지는 해석하려고 하면 할수록, 재정이 봉사해야 하는 사무의 배분을 둘러싸고 유지되는 국가와 지방간의 구태의연한 관계가 엄연히 존재함을 절감하지 않을 수 없다.

이러한 지방자치단체의 약한 재정력에 따라 지방자치단체는 공적임무의 수행에 필요한 재정력을 가진 경우에만 해당 임무를 수행할 수 있다. 따라서 이러한 지방자치단체의 태생적으로 약한 재정력은 위에서 살펴본 헌법상 지방자치의 보장 규정에 따라서 ‘재정적 최소조달 청구권’(finanzielle Minderstaussattung)<sup>83)</sup>을 도출할 수 있을 것이다. 물론 이 때의 지방자치단체의 최소 재정이라는 것은 양적으로는 자신의 고유한 또는 위탁받은 효력범위에 속하는 의무임무외에 임의적 자치사무도 역시 수행할 수 있는 정도이어야 한다는 것이다. 특히 이러한 청구권이 인정되어야 하는 이유는 지방자치단체는 국가와 달리 스스로 공과금을 부과할 수 있는 입법권한을 가지고 있지 않으므로, 스스로 공과금을 부과할 수 없기 때문이다. 따라서 지방자치단체는 태생적으로 의도적인 국가의 재정적인 지원으로 보충되어야만 하는 것이다.<sup>84)</sup>

83) H. -G. Hennecke, Der kommunale Finanzausgleich - Verfassungsrechtliche Vorgaben und landesgesetzliche Ausgestaltung, Jura 1987, S. 393.

84) 문병효, 독일연방헌법재판소의 재정분쟁해결의 기준과 시사점, □□중앙정부와 지방

지방분권이란 단순히 사무를 배분하고 이양하는 것만을 의미하지 않는다. 무엇보다 일정한 사무에 관한 결정권한을 중앙정부가 독점하지 않고 지방정부에 나누어주거나 이양하는 것을 뜻한다. 사무가 배분되었다고 해서 지방분권이 이루어진 것은 아니라는 것이다. 또한 사무, 그리고 그에 관한 결정권한의 배분만으로는 지방분권을 위해서 충분치 않다. 당연한 이야기겠지만, 독자적인 결정을 바탕으로 어떤 사무를 실행했다고 해도 자유롭게 사용할 수 있는 자금이 없다면 의미가 없게 된다. 자신만의 수입원이 있어서 그로부터 필요한 만큼 수입을 얻고, 그 수입에서 지출을 감당하지 않는다면, 독립적인 존재라고는 말하기 어려울 것이다. 세재원에 관해 권한배분이 이루어져서, 지방자치단체가 완전히는 아닐지라도 상당한 정도로 자립할 수 있게 되지 않았다면 지방분권은 완성된 것이 아니다.

---

자치단체간 재정분쟁조정의 방향□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.27), 117면 이하 참조.

## 제 4 장 지방 예산회계제도의 현황과 개선방안

### 제 1 절 지방자치단체 회계제도의 개선

#### 1. 지방 회계제도의 발전과정과 문제점

우리나라의 지방재정통계 및 재정분석체계에는 여러 가지 문제점들이 있다고 지적되고 있다. 즉, 일반회계만이 아니라 특별회계와 기금 등을 포괄하는 통합재정이 파악되지 않고 있으며, 이러한 재정통계에 기초한 재정분석 자체도 여러 단점 등을 내포하고 있다고 평가되고 있다.<sup>85)</sup> 1980년대 이후 세계의 주요 국가들은 예산회계제도, 재정통계 시스템, 그리고 재정분석기법 등 제반 재정제도를 크게 개편하기 시작하였는데, 이는 특히 성과 및 결과를 중심으로 하는 각종 정부개혁을 추진하는 기반으로서, 그리고 재정의 건전성과 효율성 그리고 책임성을 높이기 위한 시도로 이루어졌다. 우리나라의 경우에는 재정의 건전성과 운영성과를 파악할 수 있는 제도적 장치의 구축이 아직 미흡하다고 평가되고 있으며, 그 상황은 중앙정부의 재정에 비해 지방자치단체의 재정의 경우가 더욱 심각한 것으로 평가되고 있다. 중앙정부의 경우에는 국제통화기금(IMF)의 정부재정통계지침(Government Finance Statistics Manual, 이하 GFS지침으로 한다)을 토대로 일반회계와 특별회계 그리고 기금을 망라하는 통합재정정보를 제시하고 있지만, 지방재정의 경우에는 이러한 통계체제가 없고, 따라서 종합적이고도 객관적인 재정분석이 이루어지지 못하고 있다고 평가되고 있는 것이다.

정부의 예산회계제도가 현금주의에 기초한 단식부기제도 중심으로 운영되고 있는 점도 재정통계와 재정분석의 내용과 수준을 근본적으

85) 원윤희/임성일, 우리나라의 재정통계 및 재정분석에 관한 연구 -지방재정을 중심으로-, 한국재정·공공경제학회 □□재정논집□□ 제18집 제2호 2004. 02, 149면 참조.

로 제약하는 중요한 원인의 하나로 작용한다. 재정의 건전성을 파악하는 데 중요한 판단이 준거가 될 수 있는 정부의 자산과 부채에 대한 재정정보가 통계적으로 정리되지 않을 뿐만 아니라 그와 관련된 다양한 재정분석이 이루어지지 못하고 있는 것이다.

지방재정의 경우에도 재정통계와 재정분석은 지극히 제한된 영역에서 그 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 예산회계보고서와 지방재정연감, 그리고 세입세출결산서 등 각종 지방재정통계는 자산과 부채에 관한 정보를 제공하지 못하고 있을 뿐만 아니라 관련회계를 포괄하는 종합적 관점에서 재정을 파악하지 못하고 있는 것이다. 많은 IMF 회원국들은 GFS지침에 입각하여 중앙 및 지방재정통계 시스템을 구축하고, 그것을 통해 재정의 위상과 운영실적을 분석하고 있는 데 반해 우리의 지방재정은 그와 같은 체계를 구축하지 못하고 있는 것이다.<sup>86)</sup>

또한 이러한 통계체제 하에서 지방재정의 건전성과 효율성을 도모할 목적으로 도입된 지방재정분석·진단제도는 현실적으로 매우 제한된 기능을 수행하고 있다. 그 동안 여러 차례의 시행과정을 통해서 이 제도의 측정지표 선정과 측정방식 등과 관련하여 제기되었던 여러 문제점들이 어느 정도 개선되었지만<sup>87)</sup>, 일반회계 중심의 분석과 예산

86) 지방자치단체의 일반회계는 지출을 중심으로 편성하고 현금수지를 기준으로 하는 현금주의회계방식에 의하는데, 지방직영기업 특별회계는 사업활동의 목표를 정하고 그에 따라 예산을 편성하며 채권과 채무의 발생사실을 기준으로 하는 ‘발생주의회계원칙’을 택하고 있다. 이러한 발생주의회계는 현금의 수지만만 아니라 당해 사업년도 중에 발생한 모든 비용과 수익을 발생한 사실에 기하여 계상하고, 동시에 그 발생한 연도에 정확하게 할당하여 손익계산을 행하는 것으로 하고 다시 재정상황을 명확하게 하기 위하여 현금의 증감에 한정하지 않고 모든 자산, 자본, 부채의 증감을 발생한 사실에 기하여 계상하고 동시에 적당한 구분 및 배열을 기준으로 또는 일정한 평가기준에 따라 정리하고 있는 것이다. 横山純一, “公營企業論”, 西尾 勝神野直彦, □□地方財政改革□□, 2005, 257頁. 그리고 지방공영기업회계에는 지방자치단체와 달리 복식부기를 채용하여, 손익계산서, 대차대조표 등을 결산에서 작성하는 모든 서류로 지정하고 있다. 이러한 양식은 『지방공영기업법 시행규칙』에서 규정하고 있다고 한다.

87) 현재 활용되고 있는 대표적인 지방재정통계로는 □□지방재정연감□□과 □□지방자치단체예산개요□□를 들 수 있다. □□지방재정연감□□은 전체 지방재정 및 각 지방자치단체별

회계제도의 제약 그리고 통계체제의 미비 등으로 인하여 객관적이고도 종합적인 재정분석을 통하여 개별 지방자치단체의 재정상태와 운영실적을 판단하고 자치단체 간 상대비교를 하는 데는 일정한 한계가 있다고 볼 수밖에 없을 것이다.

현행의 재정분석제도는 도입 초기에 제기되었던 문제들이 상당 부분 개선되고, 제한적인 범위에서 지방재정의 건전성과 효율성을 측정하고 비교하는 수단으로 활용되고 있으나, 그럼에도 불구하고 통계체제의 미비와 단식부기 일반회계 중심의 분석 등으로 인해 지방재정의 상태와 운영실적을 총체적이고 객관적으로 분석하는 수단으로서는 아직 미흡한 상태에 있다는 비판을 받고 있다. 현행 지방재정통계 및 재정분석제도가 안고 있는 문제와 한계를 구체적으로 보면, 첫째, 현금주의 및 단식부기 회계체제에 기반을 둔 현행이 예산회계제도 하에서 생성될 수 있는 재정통계와 재정운영실적을 객관적으로 분석하는데 기본적인 문제와 한계가 있다. 둘째, 수입과 지출을 순수한 재정활동과 비순수 재정활동으로 구분하지 못하고 있어 재정의 건전성을 객관적으로 측정하는 데 한계가 있다. 셋째, 지방재정통계와 분석이 일반회계 중심으로 이루어지고 있고, 특별회계와 기금 등을 포함하는 통합회계 관점의 체계가 구축되어 있지 못하다. 넷째, 재정통계와 재

---

세입·세출관련 기초통계를 수록하고 있으며, □□지방자치단체예산개요□□는 지방재정의 예산관련 기초통계로서 각 지방자치단체별 예산순계 및 총계규모와 세부내역들을 수록하고 있다. 이와는 별도로 행정자치부는 □□재정고□□라는 지방재정 관련 전용 홈페이지를 운영하고 있는데, 여기에서는 연도별 자치단체들의 예산규모와 일부 지표들을 보여주고 있다. 그리고 이 외에도 개별 지방자치단체별로 재정통계와 각종 재정관련 보고서들이 있는데, 여기에는 ①예산보고서(지방자치법 제124조 제2항), ②결산승인보고서(지방자치법 제125조 제2항), ③지방채발행보고서(지방재정법 제8조), ④보충채무부담행위보고서(지방재정법 제10조), ⑤출바보고서(지방재정법 제15조), ⑥지방재정계획보고서(지방재정법 제16조), ⑦지방비부담보고서(지방재정법 제18조, 제20조), ⑧채무부담행위보고서(지방재정법 제35조), ⑨재정투·융자사업계획에 대한 심사결과보고서(지방재정법 제30조 제3항), ⑩기금운용계획서와 기금결산보고서(지방재정법 제110조 제3항), ⑪부속명세서, ⑫기타 내부관리 목적의 재정통계들이 있다. 원윤희/임성일, 전개논문, 152면.

정분석은 행정활동의 재정성과를 보여 주고 측정하는 수단으로 기능을 수행하기 위해서는 성과측정체제가 구축되어져야만 하는데, 현행 예산제도는 기본적으로 경비의 항목별로 예산액을 정하는 구조를 취하고 있어서 사업단위별, 프로그램별로 예산을 파악해야 하는 성과중심 예산제도와 구조적으로 차이가 있다. 다섯째, 다양한 재정분석을 할 수 있는 통계기반이 취약하고, 지방예산회계제도를 관리하는 전산시스템이 체계적으로 개발되지 못한 점도 재정통계분석이 발전하지 못하는 중요한 원인으로 작용한다. 그 밖에도 현행 지방재정통계 및 재정보고서들은 그 체계, 자료의 질, 시계열통계의 일관성과 정확성, 이용가능성, 정책변호에 대한 설명 등의 측면에서 크고 작은 문제점이 있다고 지적되고 있다.<sup>88)</sup>

## 2. 개정 회계제도에 대한 평가와 정비방향

2005년 08. 04일자로 전부 개정된 지방재정법 제53조 제1항에 따르면, ‘지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 재정상태 및 운용결과를 명백히 하기 위하여 발생주의와 복식부기 회계원리를 기초로 하여 행정자치부장관이 정하는 회계기준에 따라 거래의 사실과 경제적 실질을 반영하여 회계처리하고 재무보고서를 작성하여야 한다.’

이와 관련하여 행·재정학 영역에서는 앞으로 우리의 지방자치단체도 IMF의 GFS지침을 모델로 새로운 재정통계시스템을 구축하고 그것을 활용하는 재정분석방법을 도입할 필요가 있다고 주장하기도 한다. 그리고 그 과정에서 현재 추진되고 있는 발생주의·복식부기 회계제도의 도입이 효과적으로 연계될 수 있도록 해야 할 필요성도 요청된다고 보고 있다. 이는 IMF가 2001년에 새로운 GFS지침을 제시하면서 재정통계 및 재정분석의 기초를 발생주의로 변화시키고 있기 때문에 더욱 그러하다. 예산회계제도와 재정통계제도, 그리고 재정분석체계 이

88) 원윤희/임성일, 전계논문, 153-154면 참조.



세 가지는 상호 밀접한 연관성을 가지는 것으로서, 재정의 건전성과 효율성의 제고는 물론이고 나아가 재정제도의 발전에 원동력으로 작용하는 사회적 인프라인 것이다.<sup>89)</sup>

종래의 정부회계가 단식부기·현금주의회계이었는데 이러한 회계방법은 단순히 현금흐름만을 기록하기 때문에 현금흐름과 연계하여 발생하는 자산·부채의 현황을 종합적으로 파악할 수 없어 제대로 된 결산보고서가 나올 수 없는 문제점을 내포하고 있다. 그 결과로 국민들에게 국가재정상태에 대한 올바른 정보를 제공하기가 어렵고 재정 건전성여부에 대한 판단도 쉽지 않게 된다.<sup>90)</sup> 그리하여 OECD회원국들 중에는 뉴질랜드, 스웨덴, 호주, 미국, 핀란드, 영국, 캐나다 등 8개국이 이미 정부회계에 발생주의·복식부기회계를 도입하였고, 그 외 국가들도 적극적으로 도입을 검토 중인 상황이다.<sup>91)</sup> 재정의 투명성의 확보와 국민에 의한 재정통제의 실질적 가능성확보를 위해서 정부회계에 복식부기·발생주의회계가 도입되는 것은 긍정적이다.

보통 발생주의 회계는 복식부기에 의하고 있다. 복식부기는 단식부기와 대칭되는 개념이며, 한 건의 거래가 두 개의 과목에 각각 계리되는 현대의 회계방법이다. 발생주의 회계는 거래가 발생한 시점을 기준으로 기록할 경우의 회계를 의미하고 전통적인 회계의 기준이 되어온 입출시 기록하는 경우의 회계를 현금주의 회계라 한다. 발생주

89) 원윤희/임성일, 전계논문, 150-151면 참조.

90) 예컨대 현재 국가가 외평채를 발행하여 외화를 보유한 경우 외화는 국가재산결산에서 별도로 보고가 되지 않지만 외평채는 국가채무에 포함되어 국가채무가 증가한 것으로 이해되어 진다.

91) 우리 정부는 중앙정부회계에 발생주의·복식부기회계를 도입하기 위하여 2006. 5. 26. 『국가회계법』제정안을 입법예고하였다. 법제처 심의 등을 거쳐 2006년 내로 국회에 제출할 예정이라고 한다. 이 법안이 국회에서 통과된다고 하더라도 이 제도를 시행하기 위해서는 현재 정부가 보유하고 자산·부채에 대한 실사를 거쳐야 하기 때문에 법률의 본격적 시행 시기는 2008. 1. 1. 로 예정하고 있다. 지방자치단체에 대해서는 지방분권특별법 제11조 제5항에서 자치단체에의 복식부기회계도입원칙을 선언하였고, 2005. 8. 4. 법률 제7663호로 전부 개정된 지방재정법 제53조에 의해 동 제도가 도입되었다. 다만, 그 시행 시기는 2007. 1. 1.로 되어 있다.

의와 현금주의의 가장 중요한 차이점은 소위 경제적 관점에서, 자원의 이용이 발생한 시점을 기준으로 파악하느냐, 아니면 자원 이용과는 관계없이 현금의 유출입만을 파악하느냐이다. 발생주의 회계에 의할 경우, 재화를 구입할 때 현금의 지불이 없었다면 외상매출로 바로 기록된다. 그러나 현금주의에 의할 경우에는 기록상으로는 향후에 매출대금이 있다는 것을 알 수가 없다. 만약 이 때 자산과 부채를 평가한다면 장부상의 자산과 실제의 자산 사이에는 괴리가 발생할 것이며, 따라서 이를 토대로 판단하거나 의사결정을 하게 되는 경우 잘못된 결과를 초래할 가능성이 클 것이다. 이렇듯 발생주의 회계제도에 서는 현금의 흐름 이전에 부채 및 자산이 변화에 대한 인식이 발생한다. 이런 점에서 발생주의 회계는 복식부기와 밀접한 관계를 가지게 된다. 즉, 복식부기에 의하지 않으면 자산과 부채의 변화 및 거래의 발생을 계리하기가 어렵게 되기 때문이다.<sup>92)</sup>

## 제 2 절 통합재정 운용체제의 강화

### 1. 현행 분리재정의 현황과 문제점

정부의 재정활동의 다양화와 사회보장제도의 실시에 따른 새로운 재정수요의 출현으로 인하여 기금과 특별회계는 일반예산과는 달리 분리되어 특정사업을 중심으로 정책목적을 담당하는 역할을 수행해왔다. 이처럼 특정 목적을 담당한다는 측면에서는 기금과 특별회계 간에는 큰 차이가 존재하지는 않지만, 기금은 사실상 특별회계에 비하여 상대적으로 많은 운영의 자율권을 보장받는 측면이 강하다. 우리나라의 경우 법률적인 측면에서의 규정내용만으로 보면 기금과 특별회계를 구분하기는 어렵다. 즉, 형식적인 측면에서 살펴보면 기금과

92) 노기성, 지방자치단체의 프로그램 예산제도 도입방안에 관한 연구, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2005-04, 2005, 39면 이하 참조.

특별회계를 구별하기는 어렵고, 양자 간의 분리는 사실상 정치적이거나 경제적인 논리에 의해 결정되어지고 있음을 추측할 수 있다. 우리나라의 기금은 또한 그 재원의 운영과 통제의 측면에서 볼 때 다른 선진국들과 비교해보아도 그 운영에 대해 상대적으로 자율권을 많이 부여하고 있다는 것을 들 수 있다. 다른 국가들의 경우에는 우리나라 처럼 방대하고 다양한 기금운용을 하지 않고 있을 뿐만 아니라 그 통제도의 정도를 일반회계의 통제수준과 유사하게 운영하고 있다. 우리나라의 경우에도 향후 기금·일반회계·특별회계의 통합적인 관리체계가 요구되고 있다.

## 2. 재정의 통합운영의 필요성

지방자치단체의 재정활동은 주로 일반회계와 특별회계로 구성된 예산에 의하여 이루어지고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나, 사업추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우에 예산과는 별도로 기금을 설치·운용할 필요성이 발생한다.<sup>93)</sup> 지방자치단체기금은 특수한 목적을 위해 사업추진의 융통성(flexibility), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency)을 제고하는 데 가장 큰 가치를 두고 있으며, 행정의 신축성을 높이고, 특정사업의 지속적이고 안정적인 재원확보를 위해 예산과는 별도로 조성·운용하도록 하고 있는 것이다.

‘지방자치법 제133조’에 의하면 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에 조례로 기금을 설치할 수 있고 이

93) 지방자치법 제133조 (재산 및 기금의 설치) ①지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다.

②제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

③제1항에서 “재산”이라 함은 현금외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말한다.

렇게 설치된 지방기금은 ‘지방재정법 제34조’에 의하여 예산총계주의 원칙에서 벗어나 세입·세출예산외로 운용할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체기금은 복잡하고 급변하는 현실에서 지방자치단체의 특수한 행정목적의 달성하기 위하여 예산총계주의 등 지방재정법령의 일반적인 제약에서 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 세입·세출예산에 의하지 않고 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이라고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 지방자치단체기금이라 함은 ‘지방자치단체 기금관리기본법 제2조’에서 규정하고 있는 바와 같이 ‘지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 지방자치법 제133조의 규정 또는 다른 법률의 규정에 의하여 설치·운용하는 기금 중 지방공기업법 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금을 제외한 기금’을 의미한다. ‘지방공기업법 제19조’의 규정에 의한 ‘지역개발을 위한 기금’은 기금이라는 명칭을 사용하고 있으나 지방공기업법에 의거 공기업특별회계로 관리되고 있기 때문에 기금의 범위에 포함되지 않는다. 또한, 기금이라는 명칭을 사용하면서도 조례로 특별회계로 관리하고 있는 일부 기금들도 명칭은 기금이나 실질은 특별회계이기 때문에 법적인 의미의 지방자치단체기금의 범위에 포함되지 않는다.

기금운용계획의 자율적·탄력적인 집행, 지방예산의 주재원인 지방세는 그 종목과 세율이 법률 또는 조례에 규정되어 있고, 세외수입 등도 법령 및 조례 등에 근거한 일정한 기준에 의해 징수되고 있으나, 기금의 재원은 개별조례에 의거 조성·운용함으로써 자율성과 탄력성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 계획의 변경에 있어서도 예산은 추가경정예산을 편성하여 지방의회의 의결을 얻어야 하나 기금은 주요항목 지출금액의 10분의 5범위 내에서 지방의회의 의결 없이 기금운용계획의 변경이 가능하고 주요항목 금액이 변경되지 않는 범위 내에서 세항간의 전용이 허용된다(지방기금법 제11조). 또한 지출면에서도 예산은 금고에서 통합·관리하고 지출은 지출원인행위에 의해

공금수표를 발행하는 등 엄격한 절차에 따라 이루어지고 있으나, 기금은 수입을 수입계정에 계상후 운용을 위해 기금운용관 및 기금출납원에 의해 바로 지출 또는 금고에 예치함으로써 자금집행이 자율적·탄력적으로 이루어지고 있는 실정이다.

이러한 기금제도는 국가나 지방자치단체의 예산관련 규제수단의 대상에서 벗어나 있는 부분이 큰 만큼, 변형된 재정영역으로서 그 운영에 신중을 기할 필요가 있다. 기금제도는 예산운영의 원칙인 총계주의원칙이나 단일회계연도원칙 등 일반적인 예산원칙에 대한 예외를 구성한다. 따라서 이러한 원칙에 의거할 경우 발생될 수밖에 없는 부득이한 예산의 경직성에서 탈피하여 재정을 자율적이고도 탄력적으로 운영할 수 있다는 측면에서 제도적 의의는 크다.

그러나 우리나라의 기금은 일반예산과 분리되어 기금운영계획을 따로 작성하며, 그 운영에 대한 평가도 기금운용평가단에 의하여 일반예산과 분리하여 받게 되어 있다. 또한 우리나라의 기금은 기금의 풀을 이용하여 여러 기금의 여유자금을 모아 투자를 통해 이를 운영하고 있다. 따라서 이러한 운용시스템 하에서는 기금운영수익을 기금운영을 평가하는 중요한 기준으로 삼을 수밖에 없다. 따라서 기금을 운영하는 주체의 입장에서는 여유자금을 운용하여 수익을 극대화하는데에 큰 비중을 둘 수밖에 없는데, 이와 같은 방식의 여유자금의 관리는 경우에 따라서는 애초의 긍정적인 기대효과와는 반대로 재정운영 전반에 걸쳐 위험요인으로 작용할 여지가 크기 때문에 점차적으로 재정의 통합적인 운영을 모색할 필요가 있다.

### **제 3 절 지방채의 건전한 운영을 위한 과제**

#### **1. 개정된 지방채 발행제도 개관 및 평가**

우리나라의 경우 지방재정법 제3조상으로 규정된 건전재정운영원칙

에 따라 지방자치단체의 세출은 원칙적으로 지방채 이외의 세입으로 충당해야 하고, 특정조건이 성립하는 경우에 한하여 단지 예외적으로 채무발행을 용인하고 있다. 이와는 별도로 지방재정법 제11조(지방채의 발행), 제12조(지방채발행의 절차), 제44조(채무부담행위)와 지방재정법시행령 제7조 내지 제26조에서도 정하고 있다. 지방재정법 제2조 제5호에 따르면 지방자치단체의 채무라 함은 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무’를 말한다. 또한 지방재정법 시행령 제7조에 의하면 지방재정법 제11조 제1항의 규정에 의한 채무의 종류는 지방채증권과 차입금 형식이 있다. 지방채증권이란 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우를 포함한다(시행령 제7조 제1호). 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로부터 차관(현물차관을 포함한다)을 도입하는 경우를 포함한다(시행령 제7조 제2호).

우리나라 지방채제도의 문제점으로는 먼저, 지방채 발행제도의 경직성을 지적할 수 있다. 지방채의 발행은 전년도에 지방채계획을 수립하고 허가를 통해 발행하도록 하고 있다. 따라서 만약 지방재정이 위축되었을 경우에는 이처럼 지방채를 경직되게 운영하게 되면 지방재정의 탄력성을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다. 다른 한 편, 지방채 시장의 활성화 및 보완을 위한 제도적 장치가 없다는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

## 2. 재정건전성 제고를 위한 지방채 제한제도의 현황

### 1) 지방채발행 한도액의 설정

지방채발행 한도액이란 지방재정법 제11조 제2항 및 동시행령 제10조 제1항의 규정에 의하여 행정자치부장관의 승인 없이 지방의회의

의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 금액을 말하며, 당해 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10의 범위 안에서 행정자치부 장관이 정하는 금액으로 한다. 지방채발행 한도액에는 지방재정법 제11조 제1항의 규정에 의하여 발행한 지방채발행액(지방공기업법 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금의 조성을 위하여 발행하는 지방채발행액 제외), 채무부담행위액, 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액을 포함한다. 지방채발행 한도액 범위내의 경우에 해당되어 지방채를 발행할 수 있는 사업은 시행령 제9조 제1항에 의거하면 1. 공용·공공용시설의 설치, 2. 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 그리고 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업에 한한다.

지방채발행 한도액의 총당순서도 정해져 있는데, 지방채발행 한도액은 채무부담행위액, 보증채무부담행위액중 채무이행책임금액, 지방채발행순으로 총당하여야 한다. 그리고 한도액의 범위 내라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 한다(법 제11조). 지방채발행 한도액을 초과하는 경우도 법에 상세하게 규정이 되었는데, 시행령 제9조에서 1. 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에만 해당된다.

## 2) 지방재정관리계획과의 연계

지방재정의 건전한 운용을 위하여 지방채 발행계획 수립 시 지방재정법 제33조의 규정에 의한 중·장기 지방재정계획과 지방재정법 제

37조의 규정에 의한 재정투·융자사업에 대한 심사를 반영하여 운영하도록 규정하고 있다.

### 3) 부적절한 지방채발행에 대한 조치

시행령 제10조 제2항에 따르면 사실과 다른 자료제출로 과도하게 지방채발행 한도액을 받은 경우이거나, 초과승인을 받지 아니하고 한도액을 초과하여 지방채를 발행한 경우에는 다음 회계연도의 지방채발행 한도액을 감액하거나 초과발행승인을 제한할 수 있다고 규정하고 있다.

### 4) 건전재정운영을 위한 지방채무관리 절차의 규정

지방재정법상으로 지방채발행의 절차가 구체적으로 제시되어 있다. 시행령 제11조에 따라 행정자치부장관은 다음연도 지방자치단체별 지방채발행 한도액을 7월 15일까지 통보해야 한다. 매년도 지방채를 발행하고자 하는 지방자치단체의 장 및 지방자치단체조합의 장은 행정자치부장관이 시달한 ‘지방채발행계획 수립기준’에 따라 발행예정 전년도에 ‘지방채발행 종합계획’을 수립하고 지방채발행계획을 8월 31일까지 행정자치부장관에게 제출해야 한다. 행정자치부장관은 지방채발행계획 중 동법 제11조 제2항 단서·제3항 및 제4항의 규정에 의한 승인대상사업과 지방채인수사업에 대하여는 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 10월 31일까지 승인 및 결과를 통보하도록 하고 있다.

지방자치단체는 시행령 제108조에 의거하여 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위의 범위에 대해 관리를 하며, 지방자치단체의 장은 채무의 발생원인 또는 내용에 따라 지방자치단체의 이익에 가장 적합하도록 처리하여야 할 의무를 진다(지방재정법 제87조). 이에 따라 지방자치단체의 장은 채무가 발생하였을 때에는 지체 없이 채권자·채무금액 및 이행기한 기타 관련되는 모든 사실을 확인하여



장부에 기재하고 그 관리에 철저를 기하여야 할 의무가 있다(지방채정법 제87조 제2항). 또한 각 지방자치단체는 재정이 건전하고 효율적으로 운영될 수 있도록 지방채 발행 사업에 대하여 세부집행 계획을 수립해야 하고, 그 발행 및 차입에 앞서 사업추진 진도, 자금수요 등을 판단하여 차입 후 자금의 유용한 활용을 위해 적극적으로 대처해야 한다. 또한 지방채증권 발행의 특례규정에 해당되는 외국에서의 지방채발행이나 국내에서의 외국통화로 표시된 지방채증권의 발행 시에는 외환전문기관의 컨설팅 등에 따라 환위험관리계획을 수립한 사업에 대하여 승인하므로, 외국환거래 법령에서 정하는 절차에 따라야 한다(시행령 제8조 제2항). 지방채발행심사위원회는 외부전문가 및 업무관련 팀장 등으로 10명 내외로 구성되고, 심사위원장은 외부 민간위원 중에서 호선된다. 심사대상 및 방법은, 지방채발행 한도액을 초과하는 지방채발행사업, 자금인수신청 사업에 대하여 심사하게 된다.

### 3. 지방채 관련 법·제도의 발전방안

개정된 지방채정법상으로는 지방채발행총액한도제가 도입되어 종래에는 사안별로 행정자치부장관의 승인을 받아 채권발행을 하였던 것을<sup>94)</sup> 대통령령이 정하는 한도 내에서 총액으로 지방의회의 승인을 받아 채권발행을 할 수 있도록 하였다. 그러나 중요한 것은 채무에 대한 종합적인 관리라고 할 것이다. 재정지원이 꼭 필요한 경우에는 채권발행을 통해서라도 조달하는 것이 옳을 것이고, 재정지원이 불필요한 곳에는 아무리 국고에 돈이 풍부하더라도 1원이라도 그러한 용도로는 돈이 지출되지 않아야 할 것이다. 이러한 종합적 관리에 필요한 법적 틀을 만들어 주는 것이 중요하다.<sup>95)</sup>

94) 구 지방자치법 제115조 제1항. 이 규정은 지방채정법 개정과 동시에 2005. 8. 4. 개정되었다. ‘①지방자치단체의 장 또는 지방자치단체조합은 따로 법률이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.’

95) 이에 대해서는 장선희, 국가부채관리를 위한 법적 과제, 공법연구 제33집 제5호,

우리나라의 경우에는 미국의 경우처럼 지방자치단체에 대한 파산선고제도가 존재하지 않고, 국가나 정부의 파산에 대한 명확한 개념조차 존재하지 않고 있는 실정이다. 따라서 만약 어떤 지방자치단체가 회복 불가능한 재정상의 위기에 직면하여도 미국 등 다른 국가들처럼 파산선고를 하거나 하여 그에 상응하는 법제도적 수순을 밟을 수 있는 장치가 존재하지 않는다. 그렇다고 하여도 현행 지방자치단체의 기채승인제도를 보면 중앙정부가 지방채 발행을 엄격하게 규제하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 지방채 발행에 대한 제반 요건들을 관련법으로 규정하여 지방자치단체의 자율적 권한은 사실상 매우 제한적이다. 이러한 현재의 지방채 관련 제도 전반을 평가해 볼 때, 적자재정 보전을 위한 지방채 발행에는 상당한 제약이 있다고 볼 수 있다. 따라서 현행 기채승인제도의 제도적 틀 안에서 발행요건, 용도, 목적, 기간별로 차별화 또는 완화조치가 필요하다.

### 1) 지방채의 활용

지방세 수입이 감소하고 중앙정부로부터의 이전재원 역시 감소되는 상황에서는 세수의 감소로 인한 유동성 압박을 해결하기 위한 방안으로 지방채를 효과적으로 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 미국과 일본의 경우에도 지방자치단체가 유동성 압박으로 재정위기를 겪는 과정에서 재정재건을 위한 대책의 일환으로 지방채를 적절하게 활용한 사례가 있었다. 두 나라에서 보여진 지방의 재정위기상황에서는 특히 중앙정부가 재정적으로 여력이 없는 상황에서 지방채를 적극적으로 활용하는 것이 대안이 되었다고 한다. 따라서 우리나라의 경우에도 사회국가 실현을 위한 국가지원이나 실업대책을 위한 적자 예산편성으로 중앙정부의 지원능력에 한계가 있는 상황에서는 지방채가

---

2005. 6. 한국공법학회, 293면 이하.

지방자치단체의 재정의 경직성을 탈피할 수 있는 요긴한 자금조달방법이 될 수 있다고도 평가할 수 있다.

그리고 지방자치단체가 재정의 경직성을 탈피하기 위한 목적으로 지방채 기채를 선택하게 되는 경우에는 중앙정부의 자금지원에 의존하지 않고 지방자치단체가 자기책임 하에 자체적으로 재정위기를 극복할 수 있는 방안을 모색한다는 측면에서도 의의가 있다 할 것이다. 물론 그렇다고 기채를 남발하게 되는 경우에는 원리금 상환부담으로 인해 지방예산의 경직성이 오히려 심화되어 재정건전성이 훼손될 수 있는 위험이 가중될 것이다. 우리나라의 경우처럼 지방과산선고체도가 없는 경우에는 이는 곧 중앙정부의 재정부담으로 작용하여 국가 전체의 재정위기를 야기할 수도 있게 될 것이기 때문에 그 운용에 신중을 기해야 되는 문제이다.<sup>96)</sup>

그러나 우리나라의 경우에는 아직까지는 지방재정 전체 세입에서 지방채가 차지하는 비중이 적기 때문에 지방재정의 유동성이 압박을 받게 되는 경우에 그것을 돌파하기 위한 방안으로 지방채를 적절히 활용할 수 있는 여력은 있다고 평가된다. 그리고 기채원리금 상환에 대한 부담은 이를 역으로 해석하여 오히려 방만한 재정운용을 사전에 방지하여 지방 재정 운용에 건강한 채찍으로 작용할 수 있는 측면도 있을 것이다.

첫째, 지방채 발행 요건을 완화하는 조치가 필요하다. 우리나라는 현재 지방재정법 제11조 내지 제14조, 지방재정법 시행령 제7조 내지 제26조 등에서 지방채 발행의 요건과 절차를 엄격하게 규정하고 있다. 그러나 지방채의 기채를 통해 재정의 경직성을 완화하기 위해서는 일시적인 현금부족, 부채상환 등 비상상황에 대해서도 지방채를 발행할 수 있도록 지방채 발행 요건을 완화할 필요가 있다고 본다.

96) 김범식/박원석/송영필, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소, 1999. 01, 126-127면 참조.

둘째, 지방채가 일시적인 유동성 압박에 직면한 지방자치단체의 자금 조달수단이 되기 위해서는 적채기준을 탄력적으로 적용할 필요성이 있다는 주장도 있다. 현재의 경우에는 엄격한 적채기준으로 인해 재정력이 양호한 지방자치단체에 편중되어 운영되고 있는데, 따라서 재정위기에 처한 지방자치단체가 지방채를 발행하는 것이 사실상 어렵게 되어 있는 것이 문제이다. 따라서 재정적으로 위기에 처한 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있도록 각각의 지방자치단체별로 또는 사업별로 지방채의 발행기준을 차등화 하여 적채단체를 다단계로 확대시키는 조치가 필요하다. 예를 들면 적채단체의 기준요건을 우수, 보통, 열등의 3단계로 구분하고 각 단계에 기채의 발행규모 등을 차등하는 방안이 그것이다.

셋째, 적자재정 보전을 위한 지방채 기채가 지방채 발행기준 및 적채기준 완화 조치에 따라 허용될 경우에는, 그에 따른 반대급부로 해당 지방자치단체는 중앙정부 또는 상급 지방자치단체가 주도하는 재정진단을 받고 진단결과에 따르는 각종 자구노력 조치들을 이행할 것을 명문화하는 방안이 필요하다. 이러한 조치는 지방채 원리금의 상환, 해당 지방자치단체의 재정재건, 다른 지방자치단체와의 형평성 문제를 고려할 때 합당한 조치이다.<sup>97)</sup>

## 2) 효율적인 채무관리제도의 운영을 위한 방안

지방채의 경우 아직까지는 그 규모가 문제가 되는 정도는 아니라고 하더라도, 장기적으로 지방재정의 안정적인 운영을 위해서는 지방채를 비롯한 각종 채무부담행위에 대한 효율적인 채무관리제도를 운영하는 것도 요청된다. 이를 위해서는 부채관리, 위험관리, 채무상환 스케줄관리 등에 적절한 관리방안이 마련되어야 한다. 지방자치단체의 경우에는 일반회계, 특별회계 모두 단년도 예산제도를 사용하고

97) 김범식/박원석/송영필, 전계보고서, 129면 참조.

있는데, 지방채를 비롯한 각종의 채무부담행위는 보통 다년도에 걸쳐 장기적으로 일어나는 이루어지기 때문에 효과적으로 관리하는 것이 어렵다. 단년도 예산제도의 문제점을 극복하고 중장기 사업계획과 단년도 예산계획을 연계하기 위하여 중기재정계획을 도입하여 운영하고 있지만, 실제 지압예산의 편성과 중기재정계획 간에는 연계가 원활하지 않기 때문에 실효성이 높지 않다는 평가를 받고 있다. 따라서 효율적인 지방채무의 관리를 위하여 자본예산제도를 도입할 것을 주장하는 견해도 있다. 여기에서 자본예산제이란, 예산을 자본적 세입과 세출을 계상하는 자본예산과 경상적 세입세출을 계상하는 경상예산으로 나누어 편성하는 제도를 말하는데, 이러한 자본예산제도는 지역의 종합계획이나 재무계획, 자본시설계획을 유기적으로 연계시키기 위한 장치로서 지방자치단체의 채무관리를 위해서도 효과적으로 활용될 수 있을 것으로 예상된다.<sup>98)</sup>

우리나라의 경우 지방자치단체의 재정위기에 대처하고 예방하기 위한 조치의 하나로 ‘재정진단제도’가 지방재정법상으로 규정되어 있다. 지방재정진단제도는 94년 12월 22일 지방재정법 개정과정에서 도입된 제도이다. 법의 개정에 따라 95년부터 시행을 준비하도록 되어 있었으나, 아직까지도 그다지 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 대표적인 저해요인으로는 재정진단 대상단체 선정의 기준 및 재정진단기법의 불명확성, 중앙정부와 지방자치단체 상호간의 이해와 공감대 형성노력의 부족, 재정진단결과에 대한 종합판정 및 구체적인 후속조치들에 대한 미흡한 제도적 뒷받침 등이 아직까지도 문제점으로 지적되고 있다.<sup>99)</sup> 향후 이러한 관련법상의 제도적인 장치들을 제대로 활용하는

98) 김범식/박원석/송영필, 전계보고서, 151면 참조.

99) 재정분권화와 지방채정책의 발전방안, 한국지방행정연구원, 2003, 214-215면 참조, 따라서 지방재정의 분석단계와 진단단계를 분리하여 운영하는 방향이 바람직하다고 한다. 재정분석의 기본틀은 유지하되 재정진단의 지향점이 재정위기의 원인규명과 예방에 있으므로, 진단대상은 안정성 영역만을 기준으로 선정하고, 진단대상단체 선정 이후에는 중앙정부의 지방채 실무부서로 이관하여 정기적으로 점검하고

노력을 기울여 지방채를 비롯한 지방자치단체 재정전반에 걸친 평가에 대한 객관성과 신뢰성을 담보하여 상호 유기적으로 작용될 수 있도록 하는 작업이 요구된다. 지방자치의 발전을 위해서는 기채관련 권한을 지역발전을 책임지고 있는 지자체 등에 완전 이양하는 것이 이상적이다. 재정력 열위단체에 대한 지방채 인수시 정부자금 및 공제회자금 활용하거나 재정확충 노력(기채발행 등)이 많은 지역에 교부세 배분 시 인센티브 적용하는 방안도 논의될 수 있을 것이다. 지역 균형 발전을 도모하기 위하여 일반교부세외에 지자체별 재정자립도를 감안한 특별교부세 확대 추진하는 방안도 있을 수 있다.

### 3) 지방공기업의 지방채제도의 개선

우리 「지방공기업법」은 지방직영기업이 대규모 건설사업을 수행하거나 그 밖의 재정수요를 감당하기 위하여 채무행위를 할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 지방채는 일반적으로 1) 경상적인 운전자금의 충당을 위하여 필요한 때, 2) 회전기금의 재원의 충당을 위하여 필요한 때, 3) 건설 또는 개량비에 충당하거나 유사사업의 매수자금으로 필요한 때에 지방자치단체가 발행하며, 그 부담은 수입을 얻은 지방직영기업의 특별회계가 부담한다.<sup>100)</sup> 아울러 광역자치단체의 경우에는 직영기업의 사업분야의 투자재원확보와 지역개발을 위한 기금조성을 위하여서도 지방채를 발행할 수 있다.<sup>101)</sup> 이러한 지방직영기업의 지방채발행은 자본투자적인 성격을 가지므로 일반기업의 일반회계채와는 구분된다고 본다.

한편 이러한 지방채는 지방재정법상에서는 중기지방재정계획제도를, 지방자치법에서는 지방채발행계획제도를 규정하므로, 이에 의하여 발

---

기채승인을 받도록 규제해야 한다고 한다. 특히 재정위기관리제도를 도입할 필요가 있다고 하는데, 재무적 건전도가 극히 취약한 E등급의 지방자치단체는 재정위기관리제도를 적용하여 강력한 자구노력과 함께 중앙정부 차원의 재정지원까지 이루어 지도록 조치를 취하여야 한다고 본다.

100) 「지방공기업법」 제19조 제2항.

101) 「지방공기업법」 제19조 제2항.

행된다. 특히 지방자치단체의 장은 행정자치부에 차년도 지방채발행계획을 제출하는 절차에 의하여 감독되고, 발행된다.

한편 지방공사와 지방공단은 『지방공기업법』의 규정에 의하여 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 증권발행의 방법에 의하여 사채를 발행하고 있다(동법 제68조 제1항, 제77조의5). 이것을 일반적으로는 공사채라고 하며, 다만 실무상 지방공사는 사채, 지방공단은 공단채라고 구분하고 있다.

이러한 공사채의 유형과 차입선으로서는 정부자금(정부특별회계, 정부관리기금), 지방공공자금(지역개발기금), 금융기관자금, 채권발행에 의한 자금(공모, 사모), 사실상의 차입자금(토지상환채권, 토지보상채권), 외화자금(외국차관) 등이 있다. 아울러 행자부의 지침에서는 지방채발행계획에서는 공사채, 지방공기업 예산편성기준은 공기업채로 규정하고 있는데, 이것은 위의 지방공사와 지방공단 외에 직영기업의 지방채까지 포함하는 개념이다.

국가감독차원에서 이러한 지방공기업의 공사채 발행의 경우에 원칙적으로 공사채발행예정액이 100억 원 이상인 사업, 직전연도 부채비율이 80%이상인 경우, 최근 3년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우에는 행정자치부의 승인대상으로 하고 있고, 2005년 지방공기업법시행령의 개정으로 100억 원 미만은 지방자치단체의 자체 승인대상으로 하고 있다. 그러나 2005년도 법 개정으로 공사채의 발행한도가 100억 이상만 행정자치부의 승인사항으로 상향조정되면서, 지방공기업의 행정자치부에 대한 공사채 발행승인요구액이 엄청난 규모로 상향되어지고 있다. 아울러 금융기관을 통한 자금차입의 경우에는 행정자치부의 승인대상인지 여부가 불분명하므로, 현재 실무에서는 통상 공사채발행에 준하여 처리하고 있다.

그리고 공사채 발행신청에 대하여서도 별다른 법적인 기준이 없으므로 실무상 혼선이 초래되고, 지자체도 기본적인 행정절차의 이행을 해

태하거나 보상비 등의 경우에는 지급 직전에 승인 신청하는 등의 문제가 발생하고 있다. 따라서 실무에서는 공사채에 대하여도 지방채에 대한 기준을 준용하므로 일반회계 중심의 자치단체에 대한 심사기준을 별도 회계를 가진 지방공기업에 준용하는 문제점이 발생하고 있다. 따라서 이러한 지방공기업의 공사채제도에 대하여는 공사채발행 및 관리의 체계화로서 지방공기업 경영의 건전화를 도모하여야 한다.<sup>102)</sup>

이러한 개선방안으로는 공사채발행의 계획적 운영으로서 지방공기업의 증장기 투자계획에 반영된 정기분의 공사채발행만을 승인하고, 수시분은 발행하지 못하도록 하는 것이다.

두 번째로는 공사채발행의 대상사업에 대한 심의를 강화하는 방안이다. 이러한 대상구분으로 소모성 경상사업은 승인하지 않도록 하는 것이다.

세 번째로는 행정자치부가 국가감독으로서 수행하는 공사채발행에 대한 승인제도를 절차화 하여 법적인 기준을 확립하는 것이다.<sup>103)</sup>

#### 4) 일본 지방채제도의 시사점

##### (1) 지방채 협의제도

일본의 경우에 지방자치법 제230조에서 ‘보통지방공공단체는 별도로 법률이 정하는 경우 예산이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수

---

102) 행정자치부, □□지방공기업 공사채 제도 운영기준□□, 2006. 8, 7쪽 이하. 서울특별시 등 6개 특별·광역시는 지하철건설사업을 지방채발행 등 차입재원에 의존하여 추진함으로써 지하철관련 채무가 누적되고, 지하철건설 완료 후 그 원리금 상환을 매년 자체 예산으로 부담하고 있어 지방재정구조를 악화시키는 요인이 되고 있다. 또한 대부분 지방자치단체는 대규모 지방공영개발사업을 지방채 등 차입재원에 의존하여 추진하고 있으나, 2001. 6월말 현재 미분양금액이 3조 863억원에 이르고 있고, 2000. 1. 28. 도시계획법 개정에 따라 2002년부터 연차적으로 장기미집행 도시계획 시설부지(대지) 매수청구 등으로 10조원 이상의 재원이 소요될 것으로 예상되나 재원 부족으로 지방재정운용에 혼란이 예상된다.

103) 길준규, 지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구, 한국법제연구원 보고서, 현안분석 2006-05, 2006, 133면 이하 참조.



있다'고 하고, 동조 제2항은 '지방채의 기채목적, 한도액, 기채의 방법, 이율 및 상환의 방법은 예산으로 정하여야 한다'고 규정하고 있다.

일본의 지방채도 재정상 필요로 하는 자금을 장래 그 자금을 상환하는 등의 채무를 부담함으로써 해서 외부로부터 자금을 조달하는 구조이다. 그리고 증서차입 또는 증권발행의 형식으로 발행된다.<sup>104)</sup>

일본의 경우에도 지방채발행에 대한 법률상의 제한으로서 지방채허가제도, 지방채협의제도<sup>105)</sup>가 있다.

그러나 제2차 대전 후부터 1999년까지는 구지방자치법 제250조의 규정에 근거하여, 2000년도부터 2005년도까지는 지방재정법 부칙 제33조의7 제4항의 규정에 근거하여 지방채의 발행에 관해서는 허가를 요하는 것으로 되어 있었으나, 2006년 이후는 일반적 지방채허가제도는 폐지되고, 지방재정법 제5조의3 및 제5조의4의 규정에 의하여 원칙적

104) 平嶋 彰英, 地方債制度とその改革, 瀧野欣彌 編著, 財務(1), 最新地方自治法講座 7, ぎょうせい, 2004, 98頁 以下. 일본의 지방채 자금은 그의 인수 우선의 측면에서 나누어보면, 먼저 국내자금과 국외자금으로 분류되며, 국내자금은 정부자금, 公營企業金融公庫資金, 민간 등 자금 및 기타 자금으로 분류된다. 정부자금이라 함은 국가가 특정의 정책목적의 실현을 도모하기 위하여 행하는 투융자활동인 『재정투융자』의 자금계획에 있어서 지방공공단체에 대하여 운용하고 계상되는 자금이지만, 재정투융자제도개혁에 있어서 커다란 제도개정이 행해지고, 특히 우정3사사업의 개혁에 따라 우편공사의 설립 등이 행하여지게 된 결과 현재는 재정투융자자금과 우편공사자금으로 분류되고 있다. 하지만 연금적립금환원자와 관계되는 특별지방채는 폐지되었다. 공영기업금융공고란 채권(공영기업채)의 발행에 의하여 기채시장으로부터 민간자금을 조달하고, 이리하여 조달한 자금 및 대부회수금 등을 본래 자금으로 지방공공단체에 대하여 용자를 하는 기관으로서 1957년도에 공영기업금융공고법에 근거하여 설립된 금융기관이며, 지방공공단체의 공동발행기관으로서의 기능을 완수하고 있다. 公庫의 본래 대부자금의 대부분을 이루는 공영기업채권은 정부보증의 시장공모정부보증채와 지방공무원공제조합연합회가 인수하는 연고채(縁故債)로 구분된다. 또한 公庫는 자금조달수단의 다양화의 하나로써 1983년도부터 외화채의 발행도 하고 있다. 민간 등 자금은 인수 우선순위에 따라 시장공모자금, 은행 등 연고자금 및 공제 등 연고자금으로 분류된다. 시장공모채를 발행하고 있는 단체는 2003년도에 28개 단체 이상이였다. 공제 등 연고자금이란 지방공무원공제조합연합회 등 영리를 목적으로 하지 않는 각종 공제조합 등으로부터 차입되는 자금이다.

105) 이에 대한 자세한 내용은 平嶋 彰英, 前掲論文, 133頁 以下 参照.

으로 지방채의 발행에 대해서는 총무장관 또는 도도부현과의 협의제도로 이루어지며, 특별한 경우에만 허가제도가 적용된다. 최근 어려운 재정환경 하에서 지방공공단체의 행·재정의 합리화, 효율화가 종래보다도 강하게 요구되고 있음을 배경으로 지방공공단체의 자금관리사무에 대해서도 단지 예산집행에 필요한 자금을 조달하여 자금부족이 발생하지 않게 한다는 것에 그치지 않고 적극적인 자금관리의 요청이 높아지고 있으며, 자금계획의 책정, 자금의 조달과 관리의 합리화·효율화의 철저, 자금관리체제의 정비 등이 활발하게 연구되고 있다.<sup>106)</sup> 지방공공단체의 자금의 조달과 관리에 대해서는 각각의 면에서 합리화, 효율화를 위한 노력이 이루어질 필요는 있지만, 본래 조달과 관리가 상호 밀접한 관련성을 지니고 있으므로 사전에 충분히 배려하여 전체로서의 최적화를 목표로 할 수 있어야 할 것이다. 또한 자금의 대해서 보면, 지방공공단체의 자금은 歲計現金, 기금 등으로 구분되면서 어느 것이나 행정목적에 지닌 공금이며, 그 성격상 단지 유리하게 운용된다면 좋을 뿐만 아니라 안정성, 현실성을 확보할 수 있음은 물론 지불준비에 지장이 없도록 유동성이 보장되도록 하며, 종합적인 견지에 입각하여 자금효율의 향상이 도모되는 것이 요망된다. 특히 2002년 4월(소위 결제성예금에 대해서는 2005년 4월)부터 지급일(payoff)이 해제됨으로써 지방공공단체의 자기책임이 강하게 요구되고 있다.

(2) ‘지방재정정비촉진에 관한 법률’을 통한 탄력적인 재정지원의 모색

일본은 2001년 4월부터 새로운 재정투융자제도를 도입하였다. 국가경제가 오늘날 커다란 구조적 변화에 직면하고 있는 가운데 종래의 경제발전에 커다란 역할을 수행할 수 있었던 재정투융자제도에 대해서도 근본적인 개혁을 해야 한다는 취지에서 이유에서 도입되었다. 재

106) 植田 浩, 地方團體の資金管理, 瀧野欣彌 編著, 財務(1), 最新地方自治法講座7, ぎょうせい, 2004, 191頁 以下.

정투융자제도의 개혁은 지방채제도에 다양한 점에 영향을 미치게 되었다. 지방공공단체에 대한 대부조건이 시장원리의 도입에 따라 크게 변화함과 동시에 지방채자금의 공급시스템자체도 크게 변화하게 되었다. 지방공공단체의 적자를 해소하기 위한 적자지방채를 발행, 국고보조부담율의 특례, 국가감독, 세입결손이 발생한 단체에 대한 재건의 신청 및 준용재건을 행하지 않는 단체에 대한 지방채의 제한을 규정하고 있다.<sup>107)</sup> 그리고 지방재정의 현상을 고려하여 당분간 지방자치단체가 퇴직수당채를 발행할 수 있도록 하는 조치와 지방공공단체의 국가 등에 대한 기부금 등의 지출을 금지하는 조치에 대해서도 규정하고 있다. 그 밖에 지방재정 건전화화를 위하여 재정의 현상을 정확하게 파악하여 재정의 건전성을 확보하는 동시에 주민에 대한 설명책임을 수행하기 위하여 재정분석지표가 개발, 활용되고 있다. 또한 최근 어려운 재정환경 하에서 지방공공단체의 행·재정의 합리화, 효율화가 종래보다도 강하게 요구되고 있음을 배경으로 지방공공단체의 자금관리사무에 대해서도 단지 예산집행에 필요한 자금을 조달하여 자금부족이 발생하지 않게 한다는 것에 그치지 않고 적절한 자금관리의 요청이 높아지고 있으며, 자금계획의 책정, 자금의 조달과 관리의 합리화·효율화의 철저, 자금관리체제의 정비 등이 활발하게 이루어지고 있다. 이상에서 본 바와 같이 일본은 지방재정의 위기적 상황을 극복

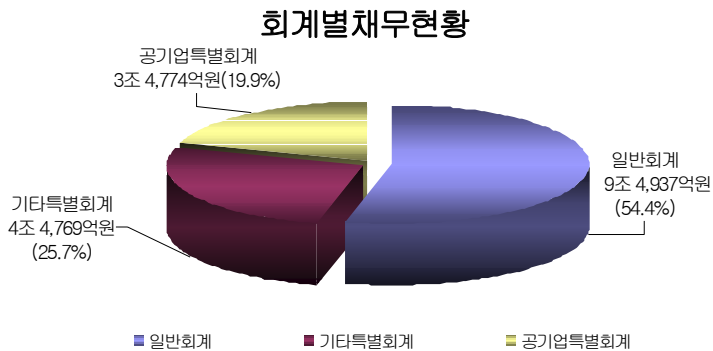
107) 일본의 경우에도 지방채에 대하여 지방자치법 제230조 제1항은 ‘보통지방공공단체는 별도의 법률이 정하고 있는 경우 예산이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다’고 규정하고 있다. 여기서 ‘별도의 법률이 정하는 경우’의 일반적 규정으로서 지방재정법 제5조를 들 수 있다. 지방재정법 제5조 제1항은 우선 ‘지방공공단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 가지고 그 재원으로 하지 않으면 안 된다’는 원칙이 非募債主義에 있음을 명확하게 하고 있으며, ‘다만, 왼쪽에 게재하고 있는 경우에는 지방채를 가지고 그 재원으로 할 수 있다’고 하며, 지방채의 발행이 가능한 사업을 ①공영기업, ②출자금 및 대부금, ③지방채의 借換, ④재해복구사업비 등, ⑤공공·공용시설의 건설 사업비에 한정하고 있다. 경상경비에 충당하기 위한 소위 적자지방채는 금지되고 있다. 또한 지재재건법 제23조 제1항은 적자단체에 대하여 공공·공용시설의 건설 사업비에 충당하기 위하여 지방채를 발행할 수 없다는 것을 규정하고 있다. 이상이 법률상의 지방채발행의 제한에 해당한다.

하기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다. 그 중에서도 지방재정정비촉진에 관한 법률에서 세입결손이 발생한 지방공공단체에 대한 각종 조치, 지방자치단체에게 퇴직수당채를 발행할 수 있도록 하는 조치와 지방공공단체의 국가 등에 대한 기부금 등의 지출을 금지하는 조치는 한국에 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 그리고 지방자금의 조달과 관리에 있어서 합리화와 효율성을 위한 노력 및 재무분석지표와 관련하여 최근 비용분석지표, 스톡지표의 도입 등 일반 시장원리를 도입하고 있는 것은 고무적이다.

## 2005년 지방자치단체 채무현황

### 1. 회계별 분석

- 일반회계채 : 2,385건 9조 4,937억원 (54.4%)
  - 기타특별회계채 : 918건 4조 4,769억원 (25.7%)
  - 공기업특별회계채 : 1,405건 3조 4,774억원 (19.9%)
- } (45.6%)



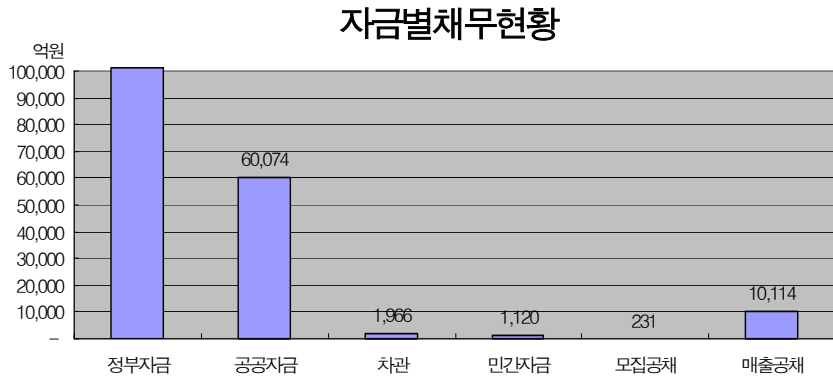
## 2. 발행방법 및 자금별

○ 증서차입 : 4,629건, 16조 4,135억원(94.1%)

- 정부자금 10조 975억원(57.9%), 지방공공자금 6조 74억원(34.4%)
- 해외차관 1,966억원(1.1%), 민간자금 1,120억원(0.7%)

○ 증권발행 : 79건, 1조 345억원(5.9%)

- 모집공채 231억원(0.1%), 매출공채 1조 114억원(5.8%)



## 3. 상환기간별

○ 1~4년채 (단기채) : 30건, 1,097억원(0.6%)

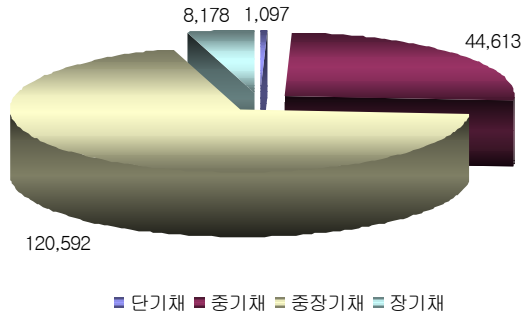
○ 5~9년채 (중기채) : 589건, 4조 4,613억원(25.6%)

○ 10~15년채(중장기채) : 3,423건, 12조 592억원(69.1%)

○ 16년이상 (장기채) : 666건, 8,178억원(4.7%)

⌋ (73.8%)

상환기간별채무현황



[참고자료] 자치단체 및 회계별 채무현황

(단위 :억원)

시도별	구분	계	일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계
합	계	(100%) 129,010	(54.4%) 66,303	(25.7%) 38,897	(19.9%) 23,810
서울		10,121	347	8,879	895
부산		19,255	11,366	3,018	4,871
대구		23,529	8,279	12,387	2,863
인천		11,787	8,114	314	3,359
광주		9,105	5,363	2,824	918
대전		6,320	2,343	2,270	1,707
울산		5,738	3,160	463	2,115
경기		30,434	17,774	7,913	4,747
강원		9,322	7,105	406	1,811
충북		3,399	2,452	423	524

제 3 절 지방채의 건전한 운영을 위한 과제

시도별 \ 구분	계	일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계
총 남	6,127	1,901	1,880	2,346
전 북	7,072	5,421	569	1,082
전 남	6,013	2,925	1,288	1,800
경 북	10,064	6,493	441	3,130
경 남	9,669	7,335	644	1,690
제 주	6,525	4,559	1,050	916

※ 시군구 채무를 포함

## 제 5 장 지방재정의 건전화를 위한 재정통제방안

### 제 1 절 재정통제 수단 및 절차상의 과제

#### 1. 현행 지방예산과정의 현황과 문제점

지방재정의 건전성을 제고하기 위해서는 행정의 수행을 위해 투입되는 비용과 지출에 대한 정보가 구체적·객관적으로 파악될 수 있는 방향으로 예산제도가 정비되어야 한다. 동시에 다양한 행정활동과 관련된 비용과 편익을 상호 비교할 수 있도록 예산과목의 구조와 단위의 객관성이 담보되어야 한다. 그러나 현재 행정활동에 소요되는 비용의 계산체계는 불합리한 점이 많고, 사업예산이 합리적인 비용의 산출에 근거하지 않고 정책적·정치적으로 산정되는 경우가 적지 않다. 이에 덧붙여 지방의회의 예산심의의결과정에서의 권한의 제한으로 인해 예산심의의 형식화를 낳고 있다. 따라서 예산의 편성단계에서부터 적정성이 유지될 수 있는 방향으로 예산제도를 정비할 필요가 있다. 집행부의 예산편성 단계에 지방의회가 참여하여 자료 등을 요구하거나 관련부서의 의견을 청취할 수 있는 절차는 예산안 자체의 적정성 확보를 사전 예방적으로 이룰 수 있는 장치가 될 수도 있을 것이다. 예산의 편성권한이 집행권의 고유권한으로 분류되고는 있으나, 현행 지방정치의 권력 구도상 지방의회가 집행의 영역으로 포섭되는 한 지방의회의 예산편성단계에의 참여는 법이론적으로는 현실성이 있다고 보아야 할 것이다. 이를 통해 나타날 수 있는 긍정적인 효과는 집행권에만 있는 것이 아니고, 지방의원들의 예산심의능력의 향상이라는 측면에서도 기대할 수 있을 것이다. 물론 나타날 수 있는 부정적인 영향으로는 빈번한 자료의 요구 등으로 인해 집행부의 사무수행이 차질을 빚게 되거나, 상호간의 사전결탁이 가능해지는 경우에



는 예산안 자체의 왜곡현상이 발생하게 될 위험이 있을 수 있는 관계로 제도 자체의 시행에는 부수적인 장치의 마련이 필요할 것이다. 이미 시행되고 있는 현행 지방자치법 제35조 제2항에서 규정하고 있는 제한적인 자료제출요구권의 행사에도 자료요구 및 제출활동 과정에서 양 기관간에 갈등이 발생될 소지가 많은데, 이는 주로 집행기관이 자료제출을 거부하거나 허위작성 자료를 제출할 경우에도 이에 대한 책임을 묻는 제재수단이 미흡하고, 기밀이나 공개불가로 분류된 자료의 요구 및 제출에 관한 명확한 규정이 없기 때문에, 또한 지방의원 개인의 필요에 따라 자료요구를 수시로 하는 관행이 원인이다.<sup>108)</sup>

지방의회의 활성화를 통한 지방재정의 건전성 제고방안에 대한 논의는 이 장의 제2절에서 별도로 다루게 될 것이기 때문에 이하에서는 지방재정 운영과정상의 통제와 건전성제고를 위한 방안으로 도입된 다양한 제도에 대한 소개와 평가, 그리고 개선방안에 대해서 서술하기로 한다.

## 2. 재정지출의 효율성 제고-경제성의 원칙

예산이 확정되고 공포되면 예산집행의 단계로 넘어간다. 개별예산에서 확정된 수입과 지출의 구체적인 실현은 국가부문에 있어서 원칙적으로 각 부처의 장관이나 정부에 속하지 않는 독립된 최고중양관서의장에 의해 이루어진다. 이 단계에서 재정의 건전성을 위해 요청되는 원칙들은 균형재정의 요구인데, 이는 실무상으로는 특히 금액 내 지출의 원칙으로 나타난다. 즉, 재원을 집행하는 부서는 예산안에 명기된 액수를 초과하여 집행할 수 없다. 그리고 이 단계에서 가장 강력하게 요청되는 원칙은 바로 경제성의 원칙인데 이는 경제적 운영과 비용절감의 원칙으로 표현될 수 있으며, 예산안은 경제적으로 합당하

108) 박천오/서우선, 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구, 한국행정학보 제38권 제4호, 2004, 110-111면 참조.

게, 즉 효율적이고도 비용을 절감하는 방향으로 작성되고 집행되어야 한다는 원칙이다. 지출에 대한 요청들을 동원 가능한 수입의 범위 안에서 조정할 과제가 생기는 것은, 국가의 결정과정에서 수입과 지출에 대한 의무가 원칙적으로 분리되어 있다는 사실 때문이다. 그리고 그러한 과제는 국가적 결정이 이루어지는 구조 안에서 조직구성에 따른 업무분할과 전문화가 이루어진 결과이기보다는, 역사적으로 재정운영이 합리화되어온 과정의 결과라고 해야 할 것이다.

조세 등 국민의 부담으로 형성된 국가예산운용의 법적 관계는 일반적으로 ‘신탁관계’로 설명된다. 즉 국가는 모든 활동에 있어서 예산법에 의해 지출이 승인된 ‘신탁금’을 수탁자의 입장에서 신의에 좇아 성실하게 운용해야 한다는 것이다. 따라서 헌법상의 일반원칙으로 인정되는 공공복리원칙(Gemeinwohlprinzip)에서 도출되는 경제성의 원칙은 기술적인 의미에서 예산의 편성, 집행 등의 직접적인 재정영역에서 뿐만 아니라 급부행정영역은 물론이고 행정조직과 침해행정영역에서도 일반적으로 적용되는 행정법의 일반원칙으로 인정된다. 다만 재정통제의 기본준칙인 ‘경제성원칙’은 내용상의 고도의 추상성 때문에 ‘통제규범(Kontrollnorm)’ 혹은 ‘행위규범(Handlungsnorm)’으로서의 실제 적용가능성 즉, 그 효력과 적용범위와 관련하여 구체적인 해명을 요한다.<sup>109)</sup>

### 1) 경제성원칙의 도입 필요성

세계적으로 주요 국가들이 공통적으로 안고 있는 재정의 문제점 중 대표적인 것은 바로 지출수요는 사회적으로 자꾸 늘어나지만 재정수입은 필요한 만큼 증가하지 않는다는 점이다. 그렇다면 그러한 난관 속에서 그나마 가장 현명하게 재정을 운용할 수 있는 방법은 수입을 증가시키는 것이 쉽지 않다면 지출의 효율성을 높이는 것이다. 즉, 지출

109) 이덕연, 재정통제소론 - 공법상 재정통제논의의 활성화에 부쳐 -, 공법연구 제23집 제2호, 414면.

의 우선순위를 정하고, 같은 돈을 쓰더라도 성과를 극대화시킬 수 있는 방법으로 지출하며, 비효율적인 지출요인을 제거시켜가는 방법이다.

경제성장속도가 낮아지고 시민 개개인에게 지워지는 세금, 요금, 기여금 등의 부담이 나날이 커지는데도 불구하고, 국가의 역할은 줄어들면서 비용절감과 합리화에 대한 요구가 가장 중요한 화두로 떠오르자, 무엇보다 공공기관에 의한 국가재정의 효과적인 통제가 강하게 요구되고, 또 긍정적으로 받아들여지게 되었다. 적정한 재정통제의 문제가 국가의 정책결정 및 통제메카니즘의 구조적이고 기능적인 결함에 대한 근본적인 우려와 함께 중요한 문제로 부각된지 오래다. ‘절약과 효율성’은 더 이상 단순한 행정실무차원의 윤리적인 기술적인 요청만은 아니다.<sup>110)</sup> 국가의 예산은 그 효과가 국가재정의 영역에 국한되지 않고 거시경제영역에도 영향을 미치는 것이므로, 국가예산의 운영과정상 가장 중요한 제약요인으로 재정의 건전성확보가 요청된다.

현대국가가 국민이 부담하는 조세재원을 바탕으로 운용된다는 점에서 공행정업무는 어디까지나 경제성의 원리에 입각하여 수행되어야 함은 당연한 일이다.<sup>111)</sup> 경제성원리가 단순히 행정 내부적 원리로서의 지위를 넘어 법적 원리로서의 지위를 갖는가 하는 점에 대해서는 독일에서의 논의가 적지 않은 시사점을 던져준다. 행정에 있어서 경제성의 원리가 단순한 행정 내부적 의사결정상의 합리성원칙 내지 행정 윤리적 차원의 의의를 넘어 법적 원리 내지 법적 준수 의무의 대상으로서의 차원으로 다루어져야 할 것이라는 법리적 인식은 이미 상당히 오래 전부터 있어 왔다. 그 이유는 이미 오래 전부터 재정관련 법 및 예산관련 실정법의 조항 속에 이 원리가 도입되고 있었기 때문이다. 즉, 독일의 경우에는 1984년 12월 14일자로 제정된 프로이센 고등감사원(Preussische Oberrechnungskammer)법 제10조에 “모든 재정지출행위는

110) 이덕연, 전계논문, 401면.

111) 김해룡, 경제성원리의 행정법예의 수용, 공법연구 제32집 제4호, 한국공법학회, 2004, 20면.

예산서에 반하지 아니하는 한, 당해 지출항목의 목적에 비추어 최대한 절약적으로, 그리고 비경제적 요소를 배제하는 방법으로 행해져야 한다.”는 규정이 도입된 바 있었고, 오늘 날에 있어서는 독일 기본법 제114조 제2항 제1문에서 연방감사원의 심사기준으로서 회계규정과(Rechnungsregelung)과 함께 예산 및 재정운용상의 경제성원칙을 규율하고 있고, 기본법 제87e조 제3항 제1문 등에서는 연방철도공사 및 연방통신공사 등의 운영원칙으로서 경제성원칙을 규율하고 있으며, 개별법에 있어서도 1969년의 대대적인 예산개혁을 통해서 예산집행상의 경제성원칙 확립제도를 넘어 예산편성단계에서의 경제성원칙 및 절약성의 원칙을 규율하는 법률이 제정되고 있다는 것이다(독일연방예산회계법(BHO) 제7조 제1항 제1문).

우리나라의 법제에 있어서도 지방재정법 제3조에서 재정운용상의 효율성을 요구하고 있고<sup>112)</sup>, 감사원법 제34조의2 제1항은 정부의 재정활동에 관한 통제기준으로서 경제성, 효율성 판단을 요구하고 있다. 기타 개별법들에서는 대체적으로 경제성이라는 표현 대신에 그 유사개념인 능률성을 요구하는 표현들이 산견된다.<sup>113)</sup> 그리고 실정법에서 재정운용상의 경제성원리 내지 절약성의 원리가 도입되고 있는 한에서는 이 원리는 최소한 법적 원리 내지 법적 고려사항으로서의 지위를 갖는다고 할 것이다.

## 2) 경제성원칙의 의의

경제성원리(Wirtschaftlichkeitsprinzip)라는 것은 당초 경제학에서 통용되는 용어이다. 행정법적 용어로서의 경제성원리는 비교적 생경하거나,

112) 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙) 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

113) 국가공무원법 제1조, 전자정부구현을 위한 업무 등의 전자화촉진에 관한 법률 제2조 제1호.

혹은 그 내용이나 법적 의미가 모호하고 매우 다의적으로 사용되고 있다. 독일의 폰 아르님(H. H. v. Arnim)교수는 경제성원리가 법적 용어로서 매우 모호한 것으로 여겨지는 이유를 다음과 같이 정리하고 있다:

‘행정법은 전통적으로 시민의 자유와 재산을 공권력의 부당한 침해로부터 보호하는 데 주된 관심을 가져왔다는 점이다. 따라서 행정법의 지도적 원리인 법치행정의 원리는 근본적으로 국민의 주관적 원리에 대한 공권력의 침해방지를 위한 법리로써 행정 외부적인 국가와 국민간의 관계를 중심으로 구축되어 온 반면에, 경제성의 원리는 계량화된 합리성을 배경으로 하는 인간행동의 준거를 추구하는 경제학영역에서의 중심적 개념으로서, 이 원리는 본질적으로 개인의 자유영역(Freiheitsraum)을 보장하고, 공공의 복리(Gemeinwohl)를 추구하는 공행정작용과 부합되지 아니하는 것으로 인식되어 왔다.’<sup>114)</sup>

폰 아르님(H. H. v. Arnim)교수의 이와 같은 지적은, 국가의 공행정작용이 본질적으로 경제원리를 기반으로 출발하지는 않는다는 점을 드러내고 있다. 즉, 국가작용은 그 활동으로 이익의 최대화를 추구하는 것이 아니라, 개인의 자유를 보장하고 공공의 복리를 추구하는 것이다. 이러한 점 때문에 국가나 지방자치단체의 공공행정에 있어서는 오랫동안 경제성원리에 의한 계량적 잣대는 적용되지 아니한다는 인식이 지배해 왔다.<sup>115)</sup> 독일의 경우에는 이처럼 경제성의 원칙이 헌법적 원리로 논의의 대상이 된 것은 최근의 일이 아니다. 그 논거는 독일기본법상의 명문규정으로 규율되고 있기 때문이기도 하지만 법리적으로는 공공신탁이론, 인간의 존엄과 민주주의원리, 혹은 기본권조항들로부터 찾아왔음은 주지하는 바이다. 그러나 문제는 이 법적 원칙이 구체적으로 어떠한 내용을 담고 있는 것인가에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 것이다.<sup>116)</sup> 따라서 법학의 영역에서 경

114) 김해룡, 경제성원리의 행정법예의 수용, 21면.

115) 김해룡, 경제성원리의 행정법예의 수용, 22면 이하 참조.

116) 김해룡, 경제성원리의 행정법예의 수용, 21면.

제성의 원리는 행정 내부적 공무수행상의 합리성 내지는 공적 업무수행상의 절약을 추구하는 윤리성 명령 그 이상의 헌법적 내지 행정법적 원리로서의 위상을 인정받지는 못하였다는 점은 부인할 수 없다. 이들 규정들은 구체적인 업무통제규정이라 하기보다는 지침·선언적 규정으로 인식되어 왔다고 할 것이다.<sup>117)</sup>

### 3) 경제성원칙의 법적 구속력

경제성의 원칙은 설정된 목표를 달성하는데 필요한 만큼만 자원을 투입해야 한다는 명령이다. 경제성의 원칙은 지출 측면의 활동방법을 규정하는 것이고, 따라서 지출 및 활동과정에 관한 원칙으로 이해할 수 있다.<sup>118)</sup> 경제성의 원칙을 통해서 국가는 국민의 세금을 조심스럽게 사용하여 잘못된 투자나 공공자원의 낭비를 피해야 한다. 경제성에 대한 감사에서 문제가 되는 것은, 공공분야에서는 정교한 측정치가 동원되거나 적용될 수 없다는 것이다. 물론 자원의 투입은 평가가 가능한 측면을 가지고 있고 따라서 수치로 표현될 수 있다.<sup>119)</sup> 그러나 이러한 경우에도 양적으로 표시할 수 없는 요소들이 지출규모에 영향을 미칠 수 있다는 사실을 고려해야 한다. 그래서 무엇보다도 어떠한 조치의 결과와 그 비용을 고려의 대상에 포함시켜야 하는 것이다. 이러한 예로는 환경영향에 대한 평가를 들 수 있을 것이다.

독일연방재무성은 연방예산회계법 제7조 제1항 제1문에 규정된 경제성의 원리의 내용에 대한 법해석준칙(행정규칙 Vorl. VV-BHO) 제1

117) 김해룡, 경제성원리의 행정법예의 수용, 20-22면.

118) Vgl. Grupp. K., Wirtschaftlichkeit im "schlanken Staat", in: Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis - Zum Gedenken an Ernst Heuer, Schulze-Fielitz. H.(Hrsg.), Berlin 2000, S. 11 f.

119) Vgl. Selmer. P., Zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe: Rechtliche Bmerkungen unter Einbeziehung der Finanzkontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?, Engelhardt. G/Schulze. H./Thieme. W.(Hrsg.), Baden-Baden 1993, S. 69 f.

호에서, 이를 ‘연방정부의 모든 재정지출행위에 있어서 추구해야 할 목적과 지출하는 수단 간에는 최대한의 성과가 보장되는 관계가 추구되어야 하는 것’으로 정의하고 있다. 이는 많은 학자들이 정의하고 있는 바와 같이 소위 수단과 목적 관계의 최적성의 원칙을 의미한다. 이 원칙은 가능한 한 최소한의 수단을 투입하여 일정한 결과를 획득하거나, 일정한 수단의 투입으로 최대한의 결과를 얻을 수 있는 의사결정원칙이라고 설명되고 있다. 이 정의에 따르면 경제성의 원리는 두 가지의 요소, 즉 자원투입의 최소성의 원칙(Minimalprinzip)과 결과추구의 최대성의 원칙(Maximalprinzip)으로 구성되어 있다고 할 것이다. 그리고 양 원칙 중에서 어느 하나가 존재할 경우 경제성원칙의 최소한의 수준이 충족된 것으로 인정된다.<sup>120)</sup>

우리나라의 경우에도 행정법의 영역에서 정책화의 경향이 뚜렷하다. 오늘날의 행정법은 일정한 정책목표를 설정하고 그 실현방법으로서 법률을 제정하고 위원회 등의 보고를 거쳐 그 정책내용을 결정하고 집행하며, 그것에 대한 평가를 행하여 재차 새로운 정책과제를 발견하는 정책의 순환과정, 즉, 계획, 실행, 평가의 과정의 한 단면인 것이다. 이러한 행정법의 정책화를 규율하고 그 실현을 담보하기 위하여 제정된 것이 2001년 1월 8일에 법률 6347호로 제정되어 동년 5월 1일부터 시행되고 있는 정부업무등의평가에관한기본법(이하 업무평가법이라 한다)이다.<sup>121)</sup> 경제성의 원칙이 평가의 기준으로 의미를 지니려면, 그 경제성이 동시에 행정부를 위한 행동원칙을 제시하는 것이라야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 평가나 재정통제는 연결점도, 대상도 없어서 공허해지고, 따라서 불필요해져서 그 자체로 효율성을 잃어버린다. 다른 법적 원칙들과 마찬가지로, 경제성의 원칙도 한 가지 또는 여러 가지 상대적인 면모를 가지고 있다. 이 원칙은 그 내용이

120) 김해룡, 경제성원리의 행정법예의 수용, 22-23면.

121) 조태제, 일본의 정책평가법, 법과 정책연구(제2집 제1호), 2002. 6. 참조.

한정되어 있지 않은 원칙이고, 객관적인 내용을 전혀 가지고 있지 않거나 그 내용을 확인하기가 대단히 어려운 기준들이기 때문에, 이 원칙을 설명하는 데는 이 원칙의 적용을 가능하게 하는 추가적인 평가 기준들이 있어야 한다. 이러한 이유로 관련 논문들에서는 경제성의 원칙이라는 개념을 불확정적인 법개념으로 취급하는 경우가 지배적이다.<sup>122)</sup> 이 원칙을 평가의 재량권을 지닌 불확정적 법개념으로 확정하는 의견을 뒷받침하는 것은, 이러한 법적인 해석이 이 원칙이 가지고 있는 특수성들에 가장 적합하다는 사실이다. 왜냐하면 불확정적인 법개념이 다양한 해석을 가능하게 해 주고, 평가의 재량권에 속하는 한 모든 것이 가능하고 또한 합법적이 되기 때문이다. 이를 통해서만 경제성의 원칙이라는 기준은 그 다양성을 최대한 발휘하게 된다.

### 3. 성과주의 예산제도의 구축

우리나라의 경우 1999년부터 지방자치단체예산편성기본지침에 성과주의형 예산구조로의 전환이 천명되고 있다. 그리고 지난 2003년부터 중앙 차원에서의 성과관리제도를 시행하고 있다.<sup>123)</sup> 완전한 성과주의 구조로의 전환을 위해서는 예산요구서와 예산편성서의 방식과 양식이 획기적으로 변경되어야 하는데, 아직까지는 ‘세출예산 목별 요구서’, ‘세출예산요구서’, ‘세출예산 주요사업 요구내역서’, ‘사항별 설명서’ 등 어디에도 성과와 결과에 대한 목표나 측정에 대한 내역은 포함되어 있지 않으며, 단순히 예산요구액, 즉 투입액의 산출근거만을 요구하고 있을 뿐이다. 현재의 행태대로 무조건 예산을 많이 확보하고 보자는 무책임성과 비효율성을 극복하기 위해서는 이처럼 예산의 형식이 근본적으로 변경되어야 하며, 이를 위해서는 보다 적극적인 내용

122) Grupp. K., a. a. O., S. 20.

123) 전택승, 우리나라와 외국의 성과주의 예산제도, 한국조세연구원 보고서, 2004. 8, 17면 참조.



으로 성과중심의 예산제도로의 전환이 요구된다 하겠다.<sup>124)</sup>

특히 지금까지의 예산운영의 행태를 보면 주로 투입단계에 대한 사전통제 위주로 운영되었다. 실제 획득한 예산으로 추후 어떤 성과를 도출해 내었는가 하는 것은 재정운영에 있어서 중요한 역할을 할 수 없었다. 이것을 극복하기 위한 방안으로 미국, 영국, 호주, 스웨덴 등 다수의 OECD회원국에서는 성과중심재정운영을 채택하고 있는데, 우리나라도 이러한 흐름을 받아 들여 성과중심의 재정운용을 단계적으로 도입하기로 한 것이다. 정부는 2003년부터 “2004성과관리제도 시행 지침”을 제정하여 건설교통부 등 22개 부처를 선시행기관으로 지정하여 실시하였고, 단계적으로 시행기관을 확대하여 오다가, 2006년부터는 모든 기관에 시행을 확대하였다. 성과관리제도에 따르면 예산편성을 하면서 미리 성과목표와 성과지표가 담긴 성과계획서를 함께 작성·제출하고, 당해 연도에 그 계획에 따라 집행을 하고, 그리고 그 다음 해에 결산과 함께 성과보고서에 기초하여 성과평가를 하여 다시 예산편성에 환류시키게 된다.

이러한 성과관리제도는 정부가 추진하고 있는 국가재정운용계획 및 총액배분자율편성제도의 도입으로 인해 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨으로 인해 재정집행에 대한 부처의 책임성을 제고케 하는 의미도 있다. 현재 이러한 성과관리제도는 법적 근거가 없이 이루어지고 있는데, 이러한 제도가 법적으로 분명하게 규율되지 못하고 있어 이에 대한 국회의 관여 등도 불가능한 실정이다.

지방자치단체의 경우에는 성과측정에 대한 논의만 진행되고 있을 뿐 성과측정을 위해 예산회계제도의 변화나 연계방안이 모색되고 있지 않다. 한마디로 행정활동에 소요되는 비용이나 예산을 성과측정과 구체적으로 연계시키는 제도적 장치나 수단이 강구되지 못하고 있

124) 박중구, 지방예산제도의 개혁방향과 성과관리제도 -OECD국가의 성과관리 시사점을 중심으로-, 한국지방재정논집 제4권 제2호, 1999, 86-87면 참조.

는 실정이다. 지방예산의 기본지침적 성격을 가진 행정자치부의 예산 편성지침에서는 성과주의에 대한 상징만 있을 뿐 구체적인 지침과 내용을 담고 있지는 못하다. 많은 경우 그 내용들은 사실상 선언적인 표현에 불과하다. 현행 예산의 체제를 크게 바꾸지 않은 상황에서 현재의 세항을 사업목적별로 편성한다면 여전히 세세항, 목 단위에서 제공될 수 있는 비용정보가 세항 또는 항 등 상위과목으로 체계적으로 연계되지 못하는 문제점이 남게 된다.

지방자치단체의 경우 현재로서는 행정활동의 성과를 측정하고자 하는 정책의지가 약할 뿐만 아니라 그것을 효율적으로 수행하는데 있어서 예산회계제도의 변화가 매우 중요하다는 사실조차 제대로 인식하지 못하고 있다. 중앙정부의 경우 성과목표와 예산과목을 연계하고자 하는 정책의지는 있지만, 정부가 예산체제를 구조적으로 변화시키지 않는 현 상태에서는 그 목적을 달성하기에는 구조적인 한계가 있다.

현행 예산회계시스템은 자치단체의 예산집행 전반에 걸치는 효율성은 물론이고, 자치단체의 조직단위, 사업단위에 대한 성과를 제대로 측정할 수 있는 기반을 갖추지 못하고 있다. 이러한 상태에서는 동태적으로 변하고 있는 지방행정의 여건변화에 대응할 수가 없고, 주민에 대하여 책임성 있는 행정을 구현할 수가 없다. 시대적 변화상황을 종합적으로 인식할 때 행정활동의 성과를 측정평가하고 그 결과를 다음 예산에 환류시키는 방향으로 예산회계제도를 정비해 나가는 일은 매우 중요하고 시급하다.<sup>125)</sup>

이 과정에서는 가능한 성과측정이 예산과 연계성을 지닐 수 있도록 성과측정의 기본단위를 적절히 선정해 주어야 한다. 구체적으로 성과측정의 기본단위를 사업단위 또는 프로그램 단위 내지 조직단위로 구성해주어야 한다. 이와 함께 성과측정의 수단을 개발하고 그것이 예산과 연계성을 유지할 수 있도록 두 부문간에 제도적 연계장치를 마

125) 박종구, 전계논문, 77면 이하 참조.

련해주는 일이 반드시 필요하다. 더 중요한 문제는 투입비용이 제대로 산정된다 하더라도 현재는 그것이 사업단위나 부서단위의 성과측정에 유용하게 사용될 수 있도록 예산회계제도가 만들어져 있지 않다는 것이다. 한마디로, 현행 지방예산제도의 세출과목은 성과측정에 적절한 재정정보를 제공할 수 있는 구조를 가지고 있지 못하다.

#### 4. 예산절약 인센티브제도의 도입

IMF 경제위기 극복을 위한 재정의 적극적인 역할은 국가부채의 증가와 더불어 재정수지의 적자 전환 등의 결과를 초래하였다. 또한 지속적으로 증가하고 있는 경기부양과 사회안전망 구축 등을 위한 지출은 장기화된 경기침체에 따른 세수의 감소와 함께 정부의 재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 따라서 앞으로도 계속 정부의 재정관리의 주안점은 불필요한 지출의 억제와 한정된 자원의 효율적인 활용을 통한 국가부채의 누적예방과 재정규율의 약화방지 등 재정의 건전화에 맞추어질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 재정건전성의 확보와 인센티브를 통한 사기제고의 대표적 방안으로 제시되고 있는 것이 바로 인센티브 또는 감시를 통한 예산지출의 축소이다.<sup>126)</sup>

예산절약 인센티브제도는 ‘예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 세입이 증대되거나 세출이 절약된 경우에 증대 또는 절약된 예산의 일부를 이에 기여한 자에게 지급함으로써 예산의 효율성을 높이기 위한 방안’을 의미한다. 대표적인 예는 미국 지방정부의 ‘예산절약 공유제도(gainsharing)’이며, 미국 연방정부의 ‘예산부정 신고보상제도’와 영국을 비롯한 많은 국가에서 활용되고 있는 ‘제안제도(suggestions scheme)’도 같은 맥락에서 시행되고 있는 제도이다.<sup>127)</sup>

126) 이남국, 우리나라의 예산절약 인센티브제도에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 2004. 12, 2-3면 참조.

127) 이남국, 전개보고서, 3면 참조.

### 1) 현행 예산절약 인센티브제도운영의 현황과 문제점

우리나라의 경우 재정건전성 제고방안의 하나로 1998년 5월 ‘예산성과금제도’를 도입하여 시행하고 있다. 예산성과금제도는 ‘창의적이고 자발적인 노력을 통하여 세출을 절약하거나 세입을 증대한 경우 세출절약액이나 세입증대액의 일정비율을 직접 기여한 당사자에게 보상하는 제도’이다. 이 제도는 미국의 예산절약 공유제도와 유사한 것으로서, 도입 당시 중앙정부의 공무원만을 대상으로 적용되었다가, 2000년 지방자치단체 공무원으로, 그리고 2001년 4월 민간의 창의성과 혁신을 공공부문에 도입하기 위해 그 지급대상을 민간인으로써까지 확대하였다.<sup>128)</sup>

### 2) 개선방안

그러나 공공부문의 예산절약에 대한 단편적인 강조는 예산의 효율성을 저해시키는 방향으로 작용할 가능성이 많다. 그러므로 공공부문의 예산절약은 단순한 절대규모의 축소에 주안점을 둘 것이 아니라 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다.<sup>129)</sup>

또한 재정학적인 측면에서는 기관 차원의 세출절약, 세입증대 노력을 유도하기 위해서는 매년 기관별로 이를 종합평가하여 기관평가와 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다고 한다. 특히 세출절약의 경우 특정사업 예산절감 이외에 기관 차원의 경상비 절감액, 예산 집행상 지출의 효율화 노력 등을 종합적으로 평가하여 기본사업비 증가율을 결정할 때에 우대증가율 가산을 검토할 필요가 있다고 한다. 나아가 공정한 심사를 위해 평가기준과 결과를 공개하는 제도가 필요하고, 평

128) 예산관리시스템 개혁연구 총서, 한국행정연구원 예산관리시스템 개혁 연구 총서 보고서, 2004.과제, 164면 이하 참조.

129) 이남국, 전계보고서, 3-4면 참조.

가과정에 중립적인 입장을 견지할 수 있는 외부전문가가 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 신청자들에게 설명할 수 있는 기회를 부여하는 것과 하위직공무원의 참여 기회의 확대, 심의결과 등에 대한 지속적인 분석 등이 요청된다고 보고 있다.<sup>130)</sup>

## 5. 지방감사제도의 과제와 개선방안

### 1) 현행 지방감사제도의 문제점

참여정부 이후 지방분권이 강조되면서 지방자치단체에 대한 기존의 감사제도에 대하여 많은 비판이 제기되었다.<sup>131)</sup> 중앙정부에 대한 감사와 마찬가지로 지방감사의 이상적인 모형도 효율성이 증진되고 책임성이 확보되는 감사형태일 것이다. 즉, 감사업무자체가 합리화되어 있어 지방자치단체가 감사를 받음에 있어 별도로 소명해야 할 부담이 적고 결과적으로 지자체업무에 대한 방해가 거의 없는 형태의 감사일 것이다. 그리고 감사의 공정성이 확보되어 있어 감사결과의 수용성이 아주 높고 그 결과 시정조치를 통한 행정의 효율화에도 크게 기여하는 형태의 감사일 것이다.<sup>132)</sup>

이러한 이상적인 기준에서 판단한다면 현재 우리나라의 지방자치단체 감사제도는 이상과 현실의 격차가 무척 크다. 우선 지방자치단체에 대한 과잉·중복 감사의 부작용이 무척 심각한 수준이다. 현재 우리나라의 지방자치단체에 대한 공식적인 감사제도는 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 중앙부처 감사, 그리고 지방의회의 행정사무감사, 지방자치단체의 자체감사 등 5개 종류가 있다. 앞의 3가지는 중앙정부차원의 국가적 감사에 해당하고, 뒤의 2가지는 지방정부차원의 감

130) 예산관리시스템 개혁연구 총서, 171면 이하 참조.

131) 심익섭, 지방자치단체의 바람직한 감사체계, 지방자치, 제192호, 2004. 09, 21면.

132) 오영균, 지방자치단체 감사시스템 개선에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 제16권 제2호, 2005. 08, 322면.

사에 해당하는 것이다. 여기에 지자체에 대한 중앙부처 또는 상급자치단체의 지도·감독·점검·확인 등의 감사유사활동도 감사와 동일한 업무로 인식하고 있는 상황을 고려해 볼 때 과잉·중복 감사의 폐해는 아주 심각한 상태이다.

뿐만 아니라 자료제출 요구가 너무 많다는 점, 감사범위를 일탈하여 국가위임사무와 자치사무의 구분 없이 포괄적 감사를 행하고 있다는 점, 이론적 측면에서는 성과감사를 지향하면서도 실제적인 측면에서는 감사원 감사를 제외하고는 대부분의 감사가 합법성 감사에 치우쳐져 있어 감사의 실효성이 확보되지 못하고 있다는 점 등이 그동안 지속적으로 지방자치단체에 대한 외부감사의 문제점으로 지적되어 왔었다.

한편 지방자치단체 자체감사의 실태에서도 감사요원의 순환보직, 우수인력의 감사기구 임용기피 등으로 인해 내부감사의 독립성과 전문성이 아주 취약하고 그 결과 실질적으로 지방자치단체 자기기관에 대한 내부감사가 아주 부실하다는 지적을 받아 왔었다.

참여정부의 정부혁신분권위원회에서는 오랜 기간 동안 제기되어온 이러한 감사제도의 문제점들을 개선하기 위하여 「공공기관의 감사에 관한 법률안」을 2005년 10월 국회에 제출하였고 2006년 현재 법사위에 상정되어 있다. 이 법률안은 내부감사기구의 설치를 의무화하고, 감사기구의 장의 독립성과 전문성을 확보하기 위하여 그 직위를 개방형 직위로 하는 한편 그 임기를 보장하고 있으며, 지방자치단체에 대한 중복감사를 방지하기 위하여 감사원에 감사활동조정협의회를 설치하는 등 공공기관의 감사기구 및 감사활동에 대한 기본적 사항을 규정하고 있다.<sup>133)</sup>

133) 송동수, 지방자치단체 감사제도의 문제점과 개선방안 - 공공기관의 감사에 관한 법률안을 중심으로 -, □□개정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12), 53-55면.

## 2) 과제와 개선방안

내부감사기구의 독립성 제고방안에 대해서는 그동안 많은 대안이 제시되었는데, 자체감사기구의 독립성을 확보하는 우선적 고려방안은 감사위원회제도의 도입이 핵심적인 대안으로 지적되고 있다.<sup>134)</sup> 지방자치단체에 감사기구(또는 합의제감사기구)를 두고 감사기구의 장은 개방형 직위로 지방의회의 동의를 얻어 지자체의 장이 임용하도록 하는 방안이 효과적이라고 판단된다.<sup>135)</sup> 자체감사기구를 지방자치단체 소속 하에 두는 것이 타당한지에 대한 논란은 있을 수 있다. 감사의 본질상 감사기구가 독립성을 상실할 경우 감사결과의 객관성과 효율성을 기대할 수 없기에 감사기구는 지방자치단체와는 별도로 창설하는 것이 마땅한 측면도 있다. 그러나 현대 행정의 관점에서 볼 때 지방자치단체의 장은 감사를 통해 자신이 생각하는 방향으로 조직내부를 관리하고 일정한 확인·평가를 통해 지방행정을 주도하여야 하므로, 이를 위해 필수불가결의 요소인 내부감사권을 지방자치단체에게 귀속시키는 것은 타당하다고 사료된다.<sup>136)</sup> 그리고 이러한 전제하에 지방자치단체의 장의 영향력으로부터 감사기구를 보호하고 그 독립성을 확보하기 위해 감사기구의 장의 임용에 지방의회의 동의를 받도록 한 것은 합리적인 절충안이라고 본다.<sup>137)</sup>

---

134) 가장 독립성이 확보될 수 있는 방안중의 하나는 미국 뉴욕시의 경우처럼 감사기구의 장을 주민들이 직접 선거토록 하는 방법이다. New York City Charter §91, §92에 의하면 뉴욕시 감사관은 시장선거와 같은 시기에 4년 임기로 선출된다. 송동수, 전계논문, 84면 이하 참조; 하상균, 지방자치단체의 자체감사기능 개선방안, 지방행정연구 제18권 제2호(통권 57호) 2004, 111면.

135) 송동수, 전계논문, 85면.

136) 오영균, 전계논문, 334면.

137) 감사기구의 장의 임용에 지방의회의 동의를 요하게 하는 것은 공정성과 투명성의 확보 및 내부감사기능의 실질적 향상이라는 순기능뿐만 아니라 지방자치단체장의 자치조직권 및 인사권의 제한이라는 역기능도 가져다준다는 비판이 있다. 전국시장·군수·구청장 협의회, 내부자료, 2004 참조, 송동수, 전계논문, 85면 이하 참조.

지방 감사기구의 장을 폐쇄형이 아닌 개방형으로 임용하게 함으로써 지방자치단체장에 대한 주민통제의 가능성이 향상되고 감사의 전문성도 제고될 것으로 예상되고 있다. 지방자치단체에 대한 감사의 전문성을 제고시키는 방안으로는 자체 감사인력의 전문능력을 직접 향상시키는 방안을 모색하는 것과 외부전문가의 참여 폭을 넓혀 감사의 질을 향상시키는 방안이 있다.<sup>138)</sup> 그러나 외부전문가를 많이 참여시키는 것만으로는 감사의 전문성을 향상시킬 수 없기에, 근본적인 문제해결을 위해서는 자체적인 감사인력의 전문능력을 향상시키는 것이 필요하다. 즉 감사를 담당하는 감사직원의 선발에서부터 교육, 직무상 독립성의 보장, 나아가서 인센티브제의 도입 등이 반영되어야 하며 감사직원의 직무교육 및 직무평가를 위한 별도의 프로그램도 법제화하는 작업이 필요하다.<sup>139)</sup> 특히 재정의 경우에는 일반적인 직무감찰과는 달리 감사기술상의 전문성과 재정정보의 특수성을 파악할 수 있는 능력을 필요로 하는 만큼, 이에 대한 집중적인 강화교육이 반드시 수반되어야 할 것이다. 지방자치단체에 대한 감사는 지방자치단체의 제반 행정작용의 객관적 능률성과 공정성, 책임성을 확보하기 위해 효과적으로 실시되어야 할 것이나, 감사를 통하여 국가는 지방재정운영을 지나치게 위축시켜서는 안 될 것이며, 지방자치단체 역시 지나친 자율성 강조보다는 그에 따른 책임과 한계를 명확히 하는데 노력을 경주하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 지방자치단체에 대한 감사는 사후감사에 의한 공무원 징계보다는 일상감사, 현장감사 등 사전예방적 감시활동의 강화를 통해 위법사항 및 예산낭비 행위를 차단하는데 중점을 두어야 할 것이다.<sup>140)</sup>

---

138) 송동수, 전계논문, 86-87면.

139) 송동수, 전계논문, 85-87면.

140) 송동수, 전계논문, 89면.



## 제 2 절 재정민주주의의 실현을 통한 지방의 재정건전성 확보방안

### 1. 재정민주주의 제고의 요청

지방자치에 있어서 주민참여의 의미는 다의적으로 사용되고 있는데, 지방자치단체의 정책결정에 영향을 미치기 위한 일반 주민의 행위라고 정의할 수 있다. 이러한 주민참여는 정책결정에 관한 정당성 보장기능, 관련사항에 대한 정보수집기능, 관계주민에 대한 설득기능, 주민의 권리·이익의 보호기능, 상반되는 이해 및 쟁점의 정리기능, 당해 시책의 수행촉진기능 등을 가진다.

주민참여에는 주민의 직접참여방법과 간접참여방법이 있다. 개정 지방자치법은 주민의 직접 참여방법으로서 주민투표(제13조의2), 조례의 제정 및 폐기청구(제13조의3), 주민의 감사청구(제13조의4), 주민소송(제13조의5), 주민소환(제13조의8)을 규정하고 있다.<sup>141)</sup> 아울러 개정 지방재정법은 주민의 간접참여 방법으로서 주민참여예산편성제도(제39조)를 도입하였다.<sup>142)</sup> 이에 따라 현행법령상 지방재정운영에 주민이 참여할 수 있는 방안으로서 주민의 감사청구와 주민소송제도, 주민참여예산편성제도가 있고, 지방자치 일반에 관한 것이지만 지방재정운영과 관련하여 참여할 수 있는 제도로서 주민투표, 조례의 제정 및 폐기청구, 주민소환이 있다.<sup>143)</sup>

지방재정법 제2조 제1호에서 규정된 지방재정의 정의를 보면, 지방재정이라 함은 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동이다. 그러므로 지방재정의

141) 지방자치법 [일부개정 2006.5.24 법률 제7957호].

142) 지방재정법[전부개정 2005.8.4 법률 7663호] 제39조 (지방예산편성과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

143) 김배원, 전계논문, 21-22면.

건전성 제고를 위한 지방재정운영에 대한 주민의 참여는 예산과정뿐만 아니라 지방채의 발행이나 기금관리 등에서도 행해져야 할 것이다. 지방재정의 핵심을 이루는 예산과정에서의 주민참여는 예산편성과정과 주민참여(주민참여예산제), 그리고 예산의 집행과 결산에 대한 주민통제(주민감사청구, 주민소송)으로 나눌 수 있다.

## 2. 주민참여예산제의 운영과 개선방안

### 1) 주민참여예산제의 의의

주민참여예산제는 지방자치단체의 집행부가 독점적으로 행사해왔던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게로 분권화 또는 권한이양을 통하여 예산편성과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다. 주민참여예산제도의 핵심은 주민들이 예산편성과정에 참여하여 우선순위결정 등에 의견을 제시하여 반영하는 것이라고 할 수 있다. 납세자소송 내지 주민소송제도가 주민이 직접 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 시정할 권리를 행사하는 제도로서 지방재정운영에 대한 사후적 통제장치인데 대하여, 주민참여예산제도는 예산운영과정 특히, 예산편성과정에 대한 사전적·적극적인 주민참여제도이다. 이러한 주민참여예산제는 지방자치의 실질적 구현, 재정민주주의의 실현, 대의민주주의의 한계극복, 민주적 거버넌스의 구현을 위하여 필요하다.<sup>144)</sup>

우리나라에서는 시민단체를 중심으로 초창기 예산감시운동이나 정보공개운동, 납세자소송운동 등 주로 사후적 예산참여운동이 행해졌으나 참여정부가 출범한 이후 정권차원에서 제도적으로 추진하였다.<sup>145)</sup>

144) 김배원, 전제논문, 30면.

145) ‘참여정부 지방분권추진 로드맵’과 ‘재정·세계개혁 로드맵’에서 이 제도의 도입계획을 밝힌 바 있고 행정처부는 2004년도 지방자치단체 예산편성지침을 통하여 주민참여형 예산편성제도의 정착을 제시하였다. 나중식, 주민참여예산제도의 운영모

이러한 정책에 따라 2004. 3. 광주광역시 북구에서 우리나라 최초로 조례를 제정하여 이제도를 공식적으로 도입하였고, 그 이후 울산광역시 동구, 충북 청주시, 경기도 안산시, 전남 순천시, 대전광역시 대덕구 등이 조례제정단계에 있다(2004년~2005년). 인천광역시, 경기도, 광주광역시 등 광역자치단체에서도 분야별 공청회나 토론회 또는 예산정책설명회를 개최하여 주민의견을 수렴·반영하는 수준의 주민참여예산제를 도입하였고, 전남 나주시나 경기도 부천시, 광주광역시의 동구와 남구, 서울특별시의 강남구 등도 그러한 수준의 주민참여예산제를 도입하여 조례제정이전 단계에 있다(1999년~2005년).<sup>146)</sup> 주민참여예산제도는 2005년 8월과 12월의 지방재정법과 동법 시행령의 개정을 통하여 제도적으로 도입되었다.<sup>147)</sup>

현재 주민참여예산제도를 도입하여 시행하고 있는 지방자치단체의 구체적인 내용을 실증적으로 연구하여 분류한 운영모형을 검토하면 서<sup>148)</sup> 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

---

형에 관한 비교연구: 브리질·미국·한국을 중심으로, 지방정부연구 제9권 제2호, 2005, 133-34면.

146) 박광우, 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 대학원 석사학위논문, 2006, 5면 참조.

147) 지방재정법 제39조 (지방예산편성과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

동법시행령 제46조 (지방예산 편성과정에의 주민참여 절차) ①법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
3. 사업공모

4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.

③그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다. 김배원, 전계논문, 28-29면.

148) 박광우, 전계논문, 25-65면 참조.

## 2) 주민참여예산제의 운영모형

우리나라 주민참여예산제도의 모형을 참여범위와 대상, 참여의 수준과 내용, 그리고 제도의 의미와 성격을 기준으로 민·관협치형(소극적·적극적 협치형)과 민·관협의형(소극적·적극적 협의형)으로 나누어 살펴본다. 전자인 민·관협치형은 지방자치단체와 주민들이 상호 협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모형이다. 참여수단의 진보성, 참여주체의 권한 등에 따라 소극적 협치형과 적극적 협치형으로 나누어진다. 민관협치형은 다같이 실질적 참여예산제이나 소극적 협치형은 포괄적 참여와 민관협동에 의한 참여결정을 내용으로 하는데, 적극적 협치형은 구체적 참여권한의 공유 및 공동결정을 내용으로 한다. 이에 대하여 후자인 민·관협의형은 지방자치단체가 부분적이거나 제한적인 방법으로 예산편성과정에 주민참여를 보장하는 모형이다. 조례 제정 등 제도화보다는 집행부의 행정력에 의존해 주민참여예산제도를 시행하고 있다. 소극적 협의형은 제한적 의견수렴과 예산편성 이전단계에서의 협의를 내용으로 하고, 적극적 협의형은 포괄적 의견수렴과 편성단계에서의 협의를 내용으로 한다.

이러한 모형에 따라 우리나라의 주민참여예산제도를 분류해보면, 소극적 민·관협치형에는 광주시 북구, 충북 청주시, 경기 안산시, 전남 순천시의 주민참여예산제, 적극적 민·관협치형은 울산광역시 동구와 대전광역시 대덕구의 주민참여예산제가 해당한다. 그리고 소극적 민·관협의형에는 인천광역시, 경기도, 경기 부천시의 주민참여예산제, 적극적 민·관협의형에는 광주광역시와 전남 나주시의 주민참여예산제가 해당한다.<sup>149)</sup>

---

149) 김배원, 전계논문, 31-32면.

### 3) 주민참여예산제의 운영상 문제점

주민참여예산제도의 한계와 위협요인으로서 효율성의 문제, 참여주체의 문제(대표성과 전문성의 결여), 의회기능과의 충돌문제, 지방재정의 한계 등이 지적되고 있다.<sup>150)</sup> 그 중 참여주체의 문제인 대표성과 전문성의 문제는 간단한 문제는 아니라고 본다. 주민참여예산제는 대의제의 문제점을 보완하기 위한 제도이기는 하나 주민투표제나 주민소환제와는 달리 주민(선거인단) 모두가 참여하는 것이 아니라 주민중의 일부가 주민의 이름으로 참여하는 것이다. 주민참여예산제에 있어서 참여주민은 단순한 의견개진이나 협의에 그치는 경우도 있으나, 때로는 주민대표(단체장)와 공동으로 결정권까지 행사할 수도 있다. 후자는 대표가 아니면서도 결과적으로 대표와 같은 권한을 행사하는 경우인데, 전문성이 없다면 대의제가 지니는 문제점을 보완하는 기능을 기대하기 어려울 것이다. 대표성의 문제와 관련하여서는, 법령이나 조례의 근거도 없이 사실상의 운동차원에서 행하는 예산감시가 결정권까지 갖는다면 심각한 대표성 문제가 제기될 것이다. 그러나 법령과 조례상의 근거에 의하여 주민의 일원으로 참여하는 것은 대의제의 문제점을 보완하는 수단이 될 수 있다고 본다. 다만, 주민참여예산제에 참여하는 주민의 경우는 결과적으로 주민을 대표하여 대의제의 문제점을 시정하고 개선하는 역할을 수행하는 것이므로 주민참여의 여건이나 통로를 다양화하고 접근성을 용이하게 할 뿐만 아니라 전문성도 구비하도록 하여 그 구성에 있어서 민주성과 전문성이 충족되도록 제도적으로 신중을 기해야 할 것이다. 그러나 그러한 경우에도 기초자치단체가 아닌 광역자치단체의 경우에도 주민참여예산제도가 적절한 것인지는 좀 더 검토할 필요가 있다고 본다.

---

150) 박광우, 전계논문, 17-18면.

다음으로, 현실적인 운영과 관련하여 주민참여제도를 실시하고 있는 자치단체의 예산편성과정을 보면, 7~8월부터 11월까지 일련의 연쇄적인 절차가 진행된다. 이러한 예산편성과정에 참여하는 주민은 5개월여 동안 지속적이고 집중적인 참여와 감시활동을 펼쳐야 한다. 그런데 이에 대한 행정적 지원은 회의장소의 제공이나 회의 준비비용 또는 토론회 등의 경비지원에 그치고 있는 실정이다. 물론 위원들의 행위에 상응하는 보수를 지급할 수는 없으나 이러한 정도의 재정적 지원만으로 5개월여 동안 행해지는 지속적인 참여활동이 실질적으로 행해질 수 있는 지에 대한 실태조사도 있어야 할 것이다.

끝으로, 현재 자치단체에서 조례로 규정하고 있는 주민예산참여제의 민·관협치형 모형 즉, 울산광역시 동구나 2006년 광주광역시 북구의 경우처럼 예산편성권을 구청장과 공동으로 결정할 수 있도록 규정하는 것도 조례와 법령과의 관계에서 검토할 필요가 있다. 현행법상 자치단체의 예산편성권은 자치단체장에게 있는데,<sup>151)</sup> 지방재정법 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.”고 하여 주민예산참여제에 관한 근거를 마련하고 구체적인 사항은 시행령에 위임하였다. 동법시행령 제46조는 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 방법으로서 “1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 3. 사업공모, 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법”으로 정하고(제1항), “지방자치단체장은 동조 제1항에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.”(제2항)고 하였다. 나아가 제3항에서는 “그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견 수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 하였다. 이와 같이 지방재정법 시행령이 조례에 위

151) 지방자치법 제118조 제1항.

입한 사항이 “주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항”인 경우에 지방자치단체장의 예산편성권을 구속하는 효력을 갖는 조항을 조례로 규정할 수 있는가 하는 문제가 생겨난다.

법령에 특별한 위임이 있는 경우에는 지방자치단체는 그 위임의 한계를 초월하는 조례를 제정할 수 없다. 지방자치단체장의 예산편성권을 구속하는 효력을 갖는 조항을 조례로 규정하는 것은 “주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항”이라는 위임의 한계를 넘어선다는 의문이 있다.<sup>152)</sup>

#### 4) 주민참여예산제의 실효성 확보방안

주민참여를 효과적으로 조직화하고 수렴된 의견을 공정하게 반영하기 위한 제도의 실효성 확보방안이 필요하다. 이상에서 살펴본 바대로, 주민참여예산제를 시행할 경우, 정치적 민주성은 제고될 수 있겠지만, 재정의 효율성은 오히려 저하될 수 있는 측면도 있다.

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 예산관련 정보의 공개가 내실화되어야 하고, 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화가 필요하다. 그리고 공무원의 인식과 자세변화도 요구되는데, 집단이기주의, 특정의 개인·집단의 악용, 의회와의 협조문제, 보조사업 등 목적사업의 추진상의 갈등 등을 극복하기 위해 노력하는 자세가 요구된다.<sup>153)</sup>

그리고 무엇보다도 주민참여를 통한 재정건전성의 확보는 어디까지나 보충성의 원칙의 실현방안의 하나이므로, 또한 지방의회의 가장 큰 역할 중의 하나가 바로 예·결산심의라고 할 수 있으므로 대의제

152) 김배원, 전계논문, 39-41면.

153) 이상용, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12)에 대한 토론문, 46면.

민주주의를 취하고 있는 우리나라의 제도와 균형의 맞추기 위한 연계 노력도 요구된다.<sup>154)</sup>

### 3. 지방의회의 활성화 방안

#### 1) 예산심의과정상의 문제점

지방의회가 예산에 대해 심의하는 과정에서는 예산 자체가 갖는 중요성의 측면에서, 그리고 예산규모의 방대함과 예산안의 기술적인 표현방법 때문에 예산심의과정에서는 전문성이 요구된다. 그러나 우리 지방의회의 경우에는 예결특위의 교체정도가 비교적 높고, 예결특위의 선정기준이 전문성보다는 평등성과 순환성에 입각하여 운영되고 있기 때문에 전문성을 해치는 결과를 낳고 있다.<sup>155)</sup>

또한 법정화된 예산심의기간이 제도적인 측면에서 보아도 이미 지극히 짧은 감이 있는데, 실제 예산심의기간은 이보다 훨씬 짧다는 데에 문제의 심각성이 존재한다.<sup>156)</sup> 지방의회의 예산심의는 예산안이 소관 상임위원회에 회부되면 그 때부터 이루어지고, 종합심사는 그 후 예산결산특별위원회에 회부되면서부터 본격적으로 시작되기 때문이다. 예산과 관련된 정보자료는 집행부가 제출한 관련서류만도 세입·세출사항설명서, 채무부담행위설명서, 명시이월비설명서, 전전년도 결

154) 최우용, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12)에 대한 토론문, 49면.

155) 송광태/장선희, 지방예산과정에서의 지방의회의 심의기능 -K도의회의 사례를 중심으로-, 경기논단 2001년 겨울호, 48면 참조.

156) 지방의회의 예산안 심의기간은 지방자치제 실시 이후 약간의 변화가 있었고, 광역자치단체와 기초자치단체간에도 약간의 차이가 있다. 지방자치법 제118조 제1항에서는, 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도개시 50일 전까지(11월 11일), 시·군 및 자치구는 회계연도개시 40일 전까지(11월 21일) 지방의회에 제출하여야 한다고 규정되어 있다. 그리고 2항에서는 제1항의 예산안을 시·도의회는 회계연도개시 15일 전까지(12월 16일), 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도개시 10일 전까지(12월 21일) 이를 의결하여야 한다고 규정하여 예산심의기간은 광역자치단체의 의회가 35일, 그리고 기초자치단체의 의회가 30일이다.



산의 총계표, 계속비에 관한 전년도까지의 지출액 또는 지출추정액 등을 포함한 12가지나 되고, 예산의 규모 또한 광역자치단체의 경우에는 수조원을 넘는데도 불구하고 그에 소요되는 기일이 실제에서는 보통 일주일을 넘기지 않는다는 사실은 지방의회의 예산심의기능이 충분히 발휘되지 못하고 있다는 것을 짐작케 한다. 이처럼 예산안의 심의는 단기에 집중적으로 이루어진다는 점에서 법률안의 심사에 비해 철저한 검토가 이루어지지 못하고, 또한 대부분의 예산은 예산집행과정에서 집행부에 의해 많은 변화를 겪게 되어 사실상 행정부가 예산을 결정한다고 해도 과언이 아니다. 더욱이 예산은 법률에 비해 법적 구속력이나 법적 강제력이 약하기 때문에 예산사업의 집행결과에 대해 책임을 묻거나 잘못된 집행을 무효화할 수 있는 장치가 결여되어 있다는 문제점도 가진다.<sup>157)</sup>

지방의회의 제대로 된 예산심의를 제약하는 법제도적 요인으로는 크게 계속비·예비비·추가경정예산을 들 수 있다. 이러한 제도에 의해 예산에 대한 의회통제가 어려워지고, 그 결과 불필요한 예산의 증가로 주민부담이 가중되고 자원의 낭비가 초래될 수 있을 것이며, 집행기관의 자의적 운용을 통제하지 못할 경우 건전하고 안정적인 재정운용을 어렵게 할 우려가 있다.<sup>158)</sup>

현행 지방자치관련 법규정의 내용을 보면 지방의회의 예산심의권에 대한 직접 또는 간접적인 제한으로 작용할 수 있는 규정들이 다수 존재함을 발견할 수 있다. 예산활동은 지방의회와 집행기관간의 예산계약으로 인하여 상호 충돌하거나 갈등을 빚게 될 소지가 다분한데, 특히 현행 제도에 대한 지방의회 측의 불만이 작용할 소지가 크다.<sup>159)</sup>

---

157) 임명현, 법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구 -2005년도 예산안을 중심으로-, 국회예산정책처 예산현안분석 제2호, 2004. 12, P. 15 참조.

158) 조경호, 지방의회의 기능 및 행태의 개혁방안, 행정과 정책 제3호, 1997, P. 223 참조.

159) 박천오/서우선, 전계논문, 109면 참조.

이의 예를 보면, 먼저 지방의회와 지방자치단체장을 중심으로 한 지방자치단체의 집행부와 의 관계에서 지방의회의 예산심의권한을 직접적으로 제한받는 경우를 살펴볼 수 있는데, 예를 들면 지방자치법 제 118조 제3항에서는 ‘지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.’고 명시하고 있다. 여기에서 지출예산금액의 증가는 지방자치단체의 장이 기편성 제출한 과목에 대한 지출예산금액의 순증액의 경우를, 새 비목의 설치하는 기편성 제출한 과목 이외에 새로운 항목과 그에 따른 예산액을 설치할 때를 의미한다. 이 규정의 내용을 살펴보면, 본 법의 입법자가 입법 시에 지방예산과 지방재정의 최종적이고도 실질적인 책임의 소재를 지방자치단체의 집행부에 두고 있고, 또 집행부의 예산·재정관련 능력이나 도덕성을 의회의 그것보다 오히려 더 신뢰하고 있다는 느낌을 갖게 한다. 이 규정의 내용에 따르면 지방의회의 예산안에 대한 권한은 상당히 수동적인 내용으로 제한되는 결과를 낳게 되기 때문이다.

다른 한 편 예산심의의 대상을 제한함으로써 의회의 예산권이 제한되는 경우도 있는데, 이는 지방자치단체의 일반회계와 특별회계예산의 경우에는 지방자치법과 지방재정법에 의하여 지방의회의 심의의결을 거치도록 되어 있지만, 기금예산의 경우에는 지방의회의 예산심의를 거치지 않아도 되는 것으로 되어 있기 때문에 발생한다. 지방자치단체가 운영하는 회계 중 기금회계가 사실상 가장 많다는 사실은<sup>160)</sup> 이로 인해 지방자치단체예산에 대한 지방의회의 예산심의권이 실질적으로 제한받는 효과를 낳게 된다는 것을 의미하기 때문이다.

이상의 법제도는 지방의회의 예산심의를에 대한 직접적인 제한이 될 수 있는데 반해, 간접적으로 제한받을 수 있는 경우도 있는바, 이는

160) 지방예산제도의 개선방안 -성과측정을 위한 투입비용산정을 중심으로-, 한국지방행정연구원, 2000, 75면 참조.

예산을 수반하는 조례 등의 의결에 관한 제한으로 인해 발생한다. 재정의 계획적인 건전운영을 위한 제도적 장치의 하나로서 지방자치법 제123조는 지방의회가 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하고자 할 때에는 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다. 이는 예산안을 심의하고 의결하는 권한을 가진 지방의회가 예산이 수반되는 조례의 제정 시에 지방자치단체장의 의견수렴을 거치도록 요구받을 정도로 지역의 예산 또는 재정과 관련하여 전문성과 도덕성을 의심받는다는 것을 간접적으로 의미하는 것으로서 의회의 예산심의권의 위축을 초래하게 되는 여러 가지 배경 중 하나로 작용한다고 보아야 할 것이며, 지방재정의 일차적인 통제기관으로서의 지위에 있는 지방의회가 지방의 재정건전성 제고를 위한 장치로 제 역할을 하기 어려운 구조 하에 있음을 의미한다.

## 2) 재정건전성 확보를 위한 지방의회의 활성화 방안

지방의회의 지원기관인 의회사무기구는 예·결산 심의의 보조기능을 수행하며, 감시기관으로서의 지방의회를 지원하기 위해 행정사무감사 및 조사기능보조와 함께 불필요한 행정부와의 긴장관계 완화를 위한 상호연계기구로서의 기능을 수행한다.<sup>161)</sup> 그러나 임명권을 지방자치단체장이 가지고 있기 때문에, 의회와 지방자치단체간의 갈등관계가 형성될 때마다 집행부의 입장을 대변하는 경우가 적지 않아 지방의회가 지방재정의 통제기관으로서의 역할을 수행하는 데 제대로 된 보좌기능을 수행하지 못하고 있다. 그러므로 의회사무처가 지방의회의 의정효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다 사무처 공무원의 인사권이 독립되어야 하고, 이의 전제조건으로서 지방공무원임용령상 지방의회직

161) 강인호/최병대/문병기, 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석 -의회사무기구를 중심으로-, 한국행정연구 제13권 제1호, 2004, P. 206 참조.

렬이 신설되어야 한다.<sup>162)</sup> 그 역할이 적절한 자료와 충실한 정보를 제공하는 것이기 때문에 지방자치단체의 집행부로부터 독립성과 자율성을 유지하는 것은 무엇보다 중요한 것이다.<sup>163)</sup> 이를 위해서는 지방자치법 제83조 제2항, 지방자치법 제28조(사무직원의 겸무)폐지와 지방공무원법 제6조(임용권자)를 개정하고, 동시에 ‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정’에서 지방의회 사무직원 관련 조항을 개정하여야 한다.<sup>164)</sup> 그리고 심층적으로 예산과 결산의 심의를 전담할 수 있는 기구를 신설할 필요도 있다.<sup>165)</sup>

전문위원은 조례안, 예산안, 청원 등 소관안건에 대한 검토보고서와 각종 의안을 비롯한 소속위원회에 대한 검토보고와 각종 의안을 비롯한 소관사항에 대한 자료제공 및 위원회에 관련한 의사진행보좌, 각종 질의시 자료제공, 공청회, 세미나간담회 등 운영에 관한 사무를 담당하고 있다. 또 의원정수가 15명 미만인 지방의회는 상임위가 구성되지 않아 1명의 전문위원이 이 같은 역할을 담당하고 있는 실정이다. 일부 기초의회의 경우에는 상임위원회에서 전문위원이 없는 경우가 있어 전문위원의 확보가 요청되고 있는 실정이다. 그러나 무엇보다도 예·결산 심의전담기구의 신설이 요청된다.<sup>166)</sup>

그런데 전문위원의 충원시에도 직무와 임용자격의 기준을 법제화하여 전문성이 입증된 사람을 선발할 수 있도록 하여야 하며, 상근직

162) 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원, 2002. 153-154면 참조.

163) 김성호, 지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원 보고서 2002-20, 2002, 35-36면 참조; 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 153면 참조; 강인호/최병대/문병기, 전계논문, 216-217면 참조.

164) 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 155면 참조; 강인호/최병대/문병기, 전계논문, 225-228면 참조.

165) 이상팔, 대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건, 지방행정연구 제18권 제1호(통권 56호), 2004, 65-66면 참조.

166) 강인호/최병대/문병기, 전계논문, 223면 참조; 김성호, 지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안, 80면 이하 참조.

전문위원의 확보가 어렵다면 전문위원을 계약직 또는 비상임 전문위원으로 일정기간 이용하는 방법도 고려할 수 있다. 가능한 한 전문위원 및 위원회에 소속된 입법보조직원을 전문위원 일인당 1명씩 두고 전문위원실을 별도로 운영하여 전문위원의 역할 및 입법보조직원이 비율을 강화시키는 것이 바람직하다.<sup>167)</sup> 지방의회의 전문성강화를 위한 전략의 하나로 전문연수기관의 설립 및 전문가 참여 프로그램을 통한 전문성 보강방안도 지방의원의 질적 수준을 높이는 데 도움이 될 수 있을 것이다.<sup>168)</sup>

#### 4. 주민감사청구제도

##### 1) 관련법의 내용

우리 지방자치법 제13조의4에서는 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제161조의2의 규정에 의한 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 아니하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 19세 이상의 주민수 이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있도록 하고 있다.

여기서 주민감사청구관 자치단체 감사 활동의 일부로서, 감사주체(지방자치법 시행령 제10조의17상의 감사청구심의회 위원 등 감사를 실시하는 주체)에게 주민의 청구를 바탕으로 감사를 고찰하게 하는 경우를 말한다.

---

167) 이상팔, 전계논문, P. 64-65 참조.

168) 이상팔, 전계논문, P. 63-64 참조.

주민감사청구는 지방자치법 제13조의5에서 규정하고 있는 주민소송이 감사청구전치주의를 채용하고 있다는 사실로부터, 자치단체감사와 주민소송 양쪽이 서로 중복되는 영역이기도 하다.

주민감사청구의 대상은 해당 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 청구할 수 있는 것으로서, 동법 제13조의5 주민소송 관련 조항과 연계하여 구체화시킨다면, ‘위법 또는 부당’한 공금 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결 또는 이행, 공금의 부과 또는 징수 불성실 등이다.<sup>169)</sup>

169) 우리나라의 주민감사청구제도와 유사한 일본의 경우에는 주민청구감사란 주민 감사청구를 바탕으로 자치단체의 감사위원이 실시하는 감사를 가리킨다. 그 대상은 해당 자치단체의 장, 위원, 위원회, 직원에 대해 ‘위법 또는 부당’한 a. 공금 지출, b. 재산의 취득, 관리, 처분, c. 계약의 체결 또는 이행, d. 채무 또는 기타 의무의 부담(이상 a~d의 건에 해당하는 행위가 일어날 것이 확실하다고 예측되는 경우를 포함), e. 공금의 부과 또는 징수 불성실, f. 재산관리의 불성실 등이며, 주민이 이를 증빙하는 서류를 첨부하여 감사위원에 감사를 청구하고, 이에 대해 감사위원은 감사를 실시하여 해당 장 등에 대해 필요한 조치(해당행위를 방지, 시정하거나 불성실 사실을 바로 잡고, 해당행위나 불성실에 의해 해당 자치단체에 입힌 손해의 배상을 위한 조치)를 강구하도록 권고한다는 일련의 감사작용이다(일본 지방자치법 242조). 주민감사청구는 1948년의 제2차 개정 자치법에 의해 당시 납세자소송(나중에 주민소송이 됨)과 함께 도입된 것으로, 그 뒤 1963년의 개정 자치법에 의해 주민청구감사와 주민소송은 독립조항으로 규정되기에 이르렀다. 또한 납세자소송 및 주민소송에는 시종일관 감사청구전치주의가 채용되었고, 주민청구감사는 ‘주민소송의 전심(前審)’이라는 인식이 굳어져 있다. 그러나 기본적으로 주민청구감사는 자치단체감사의 일부로, 자치단체 재무에 관한 주민의 독립적인 감시제도이다. 즉, 일본의 경우에는 지방자치법 제242조 제4항을 토대로 자치단체의 감사위원이 하는 감사를 말한다. 그리고 지방자치단체 및 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 포괄적인 사무라기보다는 주로 지방의 재정에 대한 통제수단으로 예정하고 있다. 즉, 지방자치단체 감사 활동의 일부로서, 감사주체(감사위원 등 감사를 실시하는 주체)의 입장에서 주민의 청구를 바탕으로 감사하는 경우를 말한다. 따라서 주민청구감사에 관한 법(이하 주민청구감사법)은 감사조직법, 감사수속법, 감사실체법 등으로 구성되는 자치단체감사법에 포함되어 있다. 다시 말해서, 감사조직법 안에 주민청구감사조직법이, 감사수속법 안에 주민청구감사수속법이, 감사실체법 안에 주민청구감사실체법이 포함되어 있는 것이다.

## 2) 제도의 취지

주민감사청구는 자치단체 내부에 직원의 위법, 부당한 행위가 주민 전체의 이익을 침해하는 일이 발생하는 경우에 주민이 주민소송을 제기하기에 앞서 감사를 청구하는 것이 자주적으로 문제를 해결한다는 측면에서 지방자치의 본지에도 부합하고 재판비용의 부담을 경감한다는 의미에서 그 제도적 취지를 찾을 수 있을 것이다.<sup>170)</sup>

주민감사청구제도의 도입의 의의는 특히 지방재정의 측면에서 찾는다면 다음과 같다: 첫째, ‘자치단체 재무의 위법, 부당한 처리를 자치단체 내부에서 자율적으로 규율되도록 하는 것이 충분하지 않고’, 둘째, ‘감사위원 자신이 충분히 주의를 기울이지 못하거나’ 감사위원이 자치단체 내부 직원을 개인적으로 배려하기 위하여 적극적으로 개입하지 않는 경우가 있고, 셋째, 주민이 자치단체의 납세자로서 지방재정의 직접적인 부담자의 위치에 있기 때문에 보다 직접적이고 강력한 이해관계를 가지고 있다는 사실, 넷째, 주민소송과는 달리 비용을 들이지 않고도 신속하게 처리할 수 있을 뿐 아니라 부당사항을 빨리 시정할 수 있다는 사실 등에 있다.

## 3) 문제점과 개선방안

### (1) 감사청구심의회의 권한

우리 지방자치법 제13조의4의 규정을 보면 피청구인이 시·도에 있어서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사가 된

---

170) 다른 한편, ‘자치단체 재정의 전문성’과 ‘주민의 외부자로서의 성격’에서도 주민 감사청구의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 주민의 관심을 바탕으로 누군가가 감사를 한다고 해도, 복잡한 자치단체 재정을 이해해서 적절한 결론을 이끌어내려면 상당한 식견이 필요하므로, 전문가적 식견을 갖춘 감사청구심의위원을 활용하여 판단하게 함으로써 필요한 정보를 취득하고 판단하여 감사를 효과적으로 할 수 있고, 또 마찬가지로 주민소송의 남소를 막을 수도 있을 것이다.

다. 그리고 지방자치법 시행령<sup>171)</sup> 제10조의17에서는 ‘감사청구심의회’를 두고 있는데, 제1항에서는 ‘지방자치단체의 19세 이상의 주민의 감사청구에 있어서 제5항에 규정된 사항을 심의·의결하기 위하여 주무부장관 또는 시·도지사의 소속 아래 감사청구심의회를 둔다’고 하고, 심의회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 9인 이상 13인 이하의 위원으로 구성한다(동조 제2항).<sup>172)</sup>

주민의 감사청구에 대해 위원이 합리적인 감사를 실시할 수 있다고 판단한 경우라도, 자치단체의 장 등 피감기관 등이 위원의 감사에 응하지 않는 경우, 위원은 어떤 조치를 강구할 수 있는가 하는 것이 문제가 된다. 지방자치법 시행령 제10조의17은 위원의 직무권한의 기본을 정하고 있는데, 자치단체장 등 피감기관 등은 감사에 응할 의무가 있다고 생각할 수 있지만, 위원이 이를 강제할 수는 없다고 여겨진다. 위원에 강제적 감사권한이 인정되지 않는 것은, 감사위원회도 자체가 자치단체의 부정이나 비위를 적발하는 것을 주된 취지로 하는 장치గా 아니고, 행정의 적법성 또는 타당성을 보장하여 행정의 공정성, 합리성, 효율성을 확보하기 위해 전념하는 것을 그 기본정신으로 하고 있다는 사실의 결과라고 할 수 있다. 이 경우 자치단체장 등 피감기관이 위원에 의한 감사를 거부하는 경우, 감사위원이 사법적 구제를 구

171) 일부개정 2006. 10. 17 대통령령 제19702호.

172) 심의회는 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 주무부장관 또는 시·도지사가 소속공무원 중에서 지명하는 자
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 주무부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자
  - 가. 법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자
  - 나. 공인회계사·기술사·건축사 또는 세무사의 자격이 있는 자
  - 다. 시민단체([비영리민간단체 지원법] 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자
  - 라. 대학에서 법학·회계학·토목공학 또는 건축공학을 담당하는 부교수 이상의 직에 있는 자
  - 마. 그 밖에 감사업무에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자(동조 제3항)



할 수 있는지가 문제가 된다. 주민청구감사는 주민이라고 하는 자치단체의 외부자가 행하는 청구에 바탕을 두는 것이기는 하지만, 그것은 어디까지나 위원의 권한행사를 촉구하는 것이고, 감사에 대한 자치단체장 등 피감기관의 대응은 자치단체 내부의 문제이다. 물론 주민 쪽에서도 자치단체장 등 피감기관의 대응(조치)에 불복하는 경우, 주민소송을 제기함으로써 사법적 구제를 받을 수 있음은 말할 필요도 없을 것이다. 그러나 소송을 효과적으로 피하고, 또 자치적인 해결방안의 마련을 위해 이루어진 주민감사청구제도의 취지에 부합되기 위해서는 이 부분에 대한 절차적인 보완이 요구된다 할 것이다.

## (2) 감사대상의 특정

해당 행위 등이 어느 정도로 특정되어야 주민청구감사를 실시해야 하는가, 거꾸로 말해서 주민감사청구에서 주민이 자치단체의 해당 행위를 어느 정도로 특정하지 않으면 안 되는가 하는 문제가 있다. 이 문제는 주민청구감사의 시발점이면서 동시에 자치단체 감사와 관련된 여러 논점과도 관계가 있는 중요한 문제다. 여기에서 감사청구인이 감사의 단서를 제공하는 정도로는 대상을 특정했다고 하기에는 부족하고, 개별적, 구체적인 적시를 필요로 한다고 해야 할 것이다.

지방자치법이 감사청구제도를 설치하여, 일정수의 주민이 연서하여 해당 지방자치단체의 사무 등의 집행에 관해 감사할 것을 청구할 수 있다고 규정하는 것과 비교해서 보아도, 그리고 주민감사청구가 구체적인 위법행위 등의 방지, 시정을 청구하는 제도인 주민소송의 전치수속이라는 위치에 있어, 해당 부당행위 등을 대상으로 할 수 있다는 사실이 아니라면 규정상 그 대상이 되는 해당행위 등에 대해 주민소송과의 사이에 구별되는 점이 없다는 사실을 보아도, 그 대상은 일정한 구체적 해당행위 등에 한정되어야 한다고 해석하는 것이 법의 취지에 맞는다고 해야 할 것이다. 무엇보다, 추상적인 문제를 지적하는

것만으로 감사대상이 완전히 특정되어 있지 않은 청구까지 받아들이면, 감사청구심의회와 지방자치단체에 과도한 부담을 지우게 되고, 전체적으로는 불합리한 결과를 낳게 될 염려가 있다 할 것이다.

### (3) 증거조사권과 감사기간

지방자치법 시행령 제10조의17 제7항에서 정하고 있는 주민청구감사의 특징 가운데 하나로 지적하고자 하는 것은, 주민청구감사가 직권증거조사를 전제로 할 뿐 아니라, ‘의무적 직권탐지주의’를 바탕으로 해야 한다는 사실이다. 증거를 제출하고 진술할 기회를 부여하거나 참관, 관계인 조사, 학계 전문가의 의견 청취 등이 가능하지만, 감사의 공정성과 투명성을 높이고 감사활동을 충실하고도 전문적으로 이루지게 하기 위해서는 제출된 증거나 진술 등만을 기초로 감사를 실시하면 된다고 생각해서는 안 될 것이다.

그리고 감사가 청구된 날부터 60일 이내에 감사를 종료하지 않으면 안 된다. 이것은 감사에 착수하는 것은 물론이고, 필요한 모든 감사절차를 시행하고 감사조서를 작성하며 감사판단에 필요한 합리적인 기초를 마련하고 감사결과를 토대로 권고까지 이 기간 안에 완료해야 한다는 것이다. 물론 이 기간 안에 ‘감사 또는 권고에 대한결정’에 관해 합의해야 하며, 그 내용을 청구인에게 통지하고 공포해야 한다. 이 기간 안에 감사를 완료하지 않은 경우 청구인은 주민소송을 제기할 수 있다(지방자치법 제13조의5 제1항).

이 60일이라는 기간은 사안에 따라서는 짧은 기간이라고 할 수도 있다. 주민감사청구가 많이 제기되는 지방자치단체나 청구가 집중되는 지방자치단체, 또는 인원이 충분하지 않은 소규모 지방자치단체에서는 이 60일 제한을 연장하기를 원하는 경우도 상정할 수 있다. 그러나 해당 기간은 주민의 소송제기권과의 관계도 고려하여 정한 것이므로, 이를 자치단체가 독자적으로 변경하는 것은 받아들일 수 없을

것이다. 하지만, 60일이 지난 뒤에도 피청구기관 뿐만 아니라 심의회도 직권을 바탕으로 감사를 계속하는 것은 인정된다고 해야 할 것이며, 이것이 감사청구전치주의의 이념(자치적 해결)에도 부합할 것이다.

#### (4) 감사주체의 법적 책임

지방자치단체 감사의 절차적 통제라는 관점에서는 주민감사청구의 절차에 관한 현행 지방자치법 및 동법 시행령상의 법규정은 비교적 간소하다. 또한 청구인의 절차적 권리 보호가 충분하지 않다고 평가할 수 있다. 먼저 감사절차에 관한 필요사항을 정하는 입법형식에 대해서는 조례로 해야 할 것이며, 규칙이나 규정에 의한 방법은 원칙적으로는 주민감사청구제도의 취지에 부합되지 않는다 할 것이다. 이는 지방자치단체장이 정하는 규칙이 단체장의 권한에 속하는 사항을 규정하는 것이므로, 감사절차에 관한 규정을 이 형식으로 정하도록 하는 것은 적합하지 않기 때문이다. 따라서 조례로 정하지 않은 사항은 별도의 내규 등으로 정하든지, 아니면 조례에 의해 위원의 결정에 위임하도록 규정하는 방법 밖에 없을 것이다. 그러나 우리 지방자치법 시행령 제10조의12에서는 감사절차에 관하여 행정감사규정이 정하는 바에 따르도록 하고 있다.

또한 조례에 의한다고 해도 그 규정의 내용이 문제가 된다. 기본적인 관점은 청구인의 절차상 편의, 감사주체의 권한 및 감사객체의 의무에 대해서는 특히 배려할 필요가 있을 것이다. 또한 감사청구가 수리된 다음의 구체적인 감사절차에 대해서는, 변론주의(또는 당사자주의)와 연계된 듯한 조항을 만드는 것은 ‘감사’라는 작용의 고유성질을 바꿀 염려가 있으므로, 이에 대해서는 신중한 검토가 있어야 한다. 다시 말해서, 민사소송의 일반원칙인 변론주의는, 소송물인 권리관계의 기초를 구성하는 사실을 확정하는 데 필요한 재판자료(사실과 증거)의 수집을 당사자의 권능과 책임에 맡긴다는 원칙인데, 행정사건소송(특

히 항고소송)에서는 그 소송물의 공익성을 위해 객관적 진실을 규명할 것을 배려하여 법원의 ‘권한’(의무가 아니라)으로서의 직권탐지주의를 채용하고 있다. 이와는 달리 주민청구감사는 대상물이 자치단체 재무회계의 적법성, 타당성이라는 객관적인 사실일 뿐 아니라, 이를 판단하는 감사위원은 자치단체 재무의 적법, 타당을 확보하기 위한 주체적 직권감사를 실시하는 상설 집행기관이므로, 주민감사청구는 그 직권의 발동을 촉구하는 단서라고 해석할 수 있다는 사실로부터, ‘의무적’ 직권탐지주의가 타당하다. 따라서 이를 변경하거나 방해하는 절차를 조례로 정하는 것은 용납되지 않는다.

다른 한 편, 감사의 실효성을 확보하기 위해서는, 단체장을 비롯한 집행기관 등 감사객체의 협력이 있어야 한다. 이 문제에서, 감사객체에 대해 감사상의 협력의무(예를 들어 자료제출의무, 설명의무 등)를 부과하고 있는데(지방자치법 시행령 제10조의17 제7항) 이를 위반하는 경우에는 과태료를 물리는 규정을 설치하는 방안도 강구될 수 있을 것이다.

## 5. 지방재정공시제도

### 1) 지방재정공시제도의 의의

재정건전성 확보를 위한 재정진단제도를 제대로 활용하기 위해서는 먼저 지방재정정보가 원칙적으로, 그리고 효과적으로 공개될 필요가 있다. 재정정보의 공개제도는 재정운영의 투명성을 확보하고, 지역주민의 참여를 제고시키고, 재정운영의 합리화를 도모할 뿐 아니라, 중앙정부 등의 정책 판단자료로도 활용될 수 있는 장점이 있다. 우리나라는 1994년 ‘지방재정법’에서 지방재정 정보에 대한 주민공개제도를 도입하였다. 또한 1996년 행정자치부가 ‘지방재정법’에 의거하여 지방재정 운영상황에 대한 주민공개 기본지침을 마련하여 각 지방자치단체에 시달하였고, 이에 모든 지방자치단체는 재정운영 상황의 공개에

대한 조례를 제정한 바 있다. 그런데 공개 대상정보가 지나치게 제한적일 뿐만 아니라 지방자치단체가 제정한 재정운영 상황의 공개에 대한 조례 역시 시행규칙의 제정이나 제도운영이 없어 실질적인 재정정보 공개는 거의 이루어지지 않은 실정이었다.

그 이후 2005년 08. 04일 전부 개정된 지방재정법 제60조에 따르면 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 ①세입·세출예산의 집행상황, ②발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, ③지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, ④채권관리현황, ⑤기금운용현황, ⑥공유재산의 증감 및 현재액, ⑦일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 당해 지방자치단체의 재정운용상황을 통합적으로 분석한 정보, ⑧그 밖에 대통령령이 정하는 재정운용에 관한 중요사항을 지역주민에게 공시하여야 한다. 그리고 재정운용상황의 공시방법·시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 하고 있다.

재정의 공개제도와 관련하여 주요한 점은, 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공공기관이 보유하는 정보는 원칙적으로 공개되어야 하고, 공개되어야 할 주요 재정정보에는, 세입과 세출예산의 집행상황, 재정관련 재고 조사내용(즉 지방채 및 일시차입금의 현재액과 상환능력, 공유재산 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 등), 지방재정 진단결과 등이 포함된다. 그리고 공개절차의 제도화와 공개되는 정보의 정확성을 확보하는 것도 요청된다. 재정운영의 투명성을 확보하는 것은 지방자치단체 재정위기를 예방하는 가장 중요한 수단 중 하나이기 때문에 재정정보 및 재정진단에 대한 정보가 효과적으로 이루어질 수 있는 조치들을 강구하는 노력이 요구된다.

지방재정법에서 규정하고 있는 ‘지방재정운용상황의 공시’는 주민의 공개청구 없이도 지방자치단체가 의무적으로 공개하도록 하는 ‘정보공표’의 일종이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 의무적 공시를 통한 지방재정정보에의 접근은 행정정보공개제도를 이용하는 경우보다 절

차과정상의 노력이나 시간 및 경비 등을 절감할 수 있을 것이다. 그러나 지방재정운영상황의 공시제도가 법령이나 조례에 의거한 일방적 공개라는 점에서 재정정보의 공개내용, 공개방법, 공개시기 등에서 법적 요건을 형식적으로 준수하는 수준에 그친다면 행정낭비에 지나지 않을 우려도 있다.<sup>173)</sup>

## 2) 지방재정법상의 지방재정 정보공개제도와 구체적 내용

1994년 12월에 신설된 지방재정법 제118조의3과 그에 의거한 각 지방자치단체의 재정운영상황공개조례에 따라 지방재정정보 공개제도가 도입되었다. 그리고 2005년 8월에 개정된 지방재정법 제60조에서는 지방재정정보의 공개를 강화하는 방향으로 개정이 이루어졌다. 즉, 기존의 ‘조례가 정하는 바에 의하여’라는 문구를 삭제하여 조례위임사항을 법령사항으로 하고 공시사항도 확대하였다. 또한 공시사항으로서 ‘발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서’, ‘채권관리현황’, ‘기금운용현황’을 명시함으로써 현금주의와 단식부기에 의한 지방정부회계의 문제점을 보완하고 일반회계와는 별도로 운영되는 ‘기금’에 대한 정보도 공개대상의 범위에 포함되었다. 지방의 재정운영상황을 분석한 ‘통합재정정보’까지 명시함으로써 지방재정 전반에 관한 체계적 이해를 돕도록 하고 있다. 그리고 재정운영상황의 공시방법·시기 등에 관하여 필요한 사항도 시행령으로 정하도록 하여 재정정보의 공개에 대한 중앙정부의 통제를 명시하고 있다. 개정된 지방재정법 제60조와 동조항에 의거한 시행령상의 재정정보 공개제도는 공시내용의 충분성과 주민의 이해를 돕기 위한 견지에서 상당히 개선된 내용을 담고 있다. 그리고 시행령에서 공시방법·시기 등에 관하여 필요한 사항을 구체적으로 규정하여 기존 재정정보 공개제도를 많은 부분 보완하고 있다.

우선 재정운영상황의 공시방법에 있어서 ‘공통고시’(일반적인 재정

173) 임성일, 지방재정 공시제도의 도입방안, 지방재정, 통권 제133호, 2005, 14-15면.

운용상황에 대한 공시)와 ‘특수공시’(당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시)로 나누어 공시하도록 하고, 특수공시사항은 지방재정공시심의위원회에서 정하도록 하였다. 공시수단은 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지 등을 통하여 하도록 하고, 공시의 서식 및 작성방법 등 필요한 사항도 행정자치부장관이 정하도록 하였다.<sup>174)</sup> 다음으로 공시시기에 대하여는 매년 8월로 하고, 새로운 수요발생시에는 수시로 재정운용상황을 공시할 수 있도록 하였다.<sup>175)</sup> 아울러 공시의 내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에는 해당지방자치단체에 다시 공시하도록 권고하고, 공시한 결과가 미흡하거나 공시를 이행하지 아니하는 경우에는 행정자치부장관이 이를 직접 공시할 수 있도록 하였다.<sup>176)</sup> 다만, 재정공시내용의 투명성 및 신뢰성 확보의 관점에서 보면, 행정자치부장관의 적절한 지도나 재공시 또는 직접공시에 그치고 있는 점은 미흡하지 않은가 하는 생각이 든다. 재정투명성과 관련된 IMF나 OECD의 지침 등 국제적 기준을 고려하면서 보다 적극적인 투명성 기준의 보완을 통하여 신뢰성을 담보할 수 있도록 해야 할 것이다.

개정 전의 법률이 재정정보공개체도를 ‘조례가 정하는 바에 의하여’ 시행하도록 하였음에 대하여 개정 법률은 실체적 내용이나 구체적 절차와 방법까지 법률이나 대통령령으로 정하도록 하고 있는 점에서 지방자치에 대한 중앙집권적 통제가 지나친 것이 아니냐는 비판도 있을 수 있을 것이다. 그러나 개정 전의 지방재정 정보공개체도의 실태를 고려하거나 개정법률의 내용이 주민에 대한 정보공개의 강화를 통하여 주민자치의 실질적 기반을 조성하려는 취지에 있는 것이므로 크게 문제될 것은 아니라고 본다.<sup>177)</sup>

174) 지방재정법 시행령[전부개정 2005.12.30 대통령령 제19226호] 제68조.

175) 지방재정법 시행령[전부개정 2005.12.30 대통령령 제19226호] 제69조.

176) 지방재정법 시행령[전부개정 2005.12.30 대통령령 제19226호] 제72조.

177) 김배원, 전계논문, 23-27면 참조.

### 3) 지방재정공시제도의 현황과 비판

올해부터 전면 시행된 지방재정공시제도는 지방자치단체의 무분별한 재정의 낭비를 막기 위한 방편으로 도입된 것이다. 따라서 제도의 기반조성을 위하여 재정공시심의위원회의 전문성 확보와 심의기능의 강화가 요구되며, 예산부서 업무량 과부하, 청구공개 대비 등과 관련하여 제도 운영을 위한 전담인력의 확보도 요구된다.

이의 운용을 위해 제정된 대통령령에 따르면 지방자치단체가 재정운용상황을 공시하는 경우 일반적인 재정운용상황에 대한 공시(이하 ‘공통공시’)와 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시(이하 ‘특수공시’)로 구분하여 행하게 된다.

공통공시 사항으로는, ①지방재정법 제60조 제1항 제1호 내지 제7호의 사항, ②지방재정분석·진단의 결과, ③감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과, ④그 밖에 일반적인 재정운용상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정자치부장관이 정하는 사항이 해당된다.

특수공시의 사항은 동 대통령령 제70조에 의거하여 지방자치단체의 조례로서 15인 이내의 위원으로 구성되는 지방재정공시심의위원회가 정하도록 하고 있다. 그리고 동 대통령령 제68조의 규정에 의한 공시는 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지 등을 통하여 하도록 규정하였다(동령 제68조 제4항).

그러나 올 8월 말부터 9월 초까지 일제히 자체 홈페이지와 신문 등에 공개된 공시의 내용은 무성의하고 비전문적이라는 평가를 면하기 어려운 수준이었다. 상당수 지방자치단체의 경우에는 공시가 형식적으로 이루어져 공개된 내용이 구체적인 예산집행의 내역이 아닌 개괄적인 수준에 그쳐 예산총액이나 연도별 추이 등 이미 예산서상으로 드러나 있는 사항에 그쳐, 거시적인 예산현황은 파악할 수 있지만, 구체적인 집행내역이 게시되지 않아 실질적인 예산집행 상황을 파악할 수 없는 문제점을 드러냈다.



우리나라의 현행 예산제도와 예산수립 관행은 예산서상의 비용산정 문제에 있어서 여러 가지 문제점과 불합리성을 안고 있다고 평가된다. 먼저 세출예산의 수립과정에서 비용에 대한 정보가 체계적으로 정확하게 제시되지 못하고 있다. 구체적으로 산출기초의 산정문제 뿐만 아니라 특히 성과측정에 요구되는 사업별 비용(직접비, 간접비 등)에 관한 정보를 파악할 수 있는 제도적 장치가 제대로 정비되어 있지 못하다. 기능별 세출과 품목별 세출에 중점이 주어지고 있는 기존의 세출예산체제에서는 사업별, 프로그램별로 그에 소요되는 직접경비와 간접경비의 구분이 이루어지지 않고 있다. 따라서 사업별, 또는 부서별로 행정서비스의 원가를 파악할 수가 없고, 그 결과 제대로 된 예산서의 평가가 이루어질 수 없을 뿐만 아니라, 행정활동의 성과를 제대로 측정하기도 어렵게 된다.

또한 지방자치단체의 각 회계단위별로 유사사업이 존재하고 동일회계 내에서도 특성이 다른 사업이 포함되는 등 회계체계의 불합리성이 나타나고 있다. 예컨대 지방공기업으로 운영되고 있는 상수도사업과 기타특별회계로 운영되고 있는 간이상수도사업은 성격상 같은 사업이지만 법적 요건에 따라 회계처리방식이 상이하고, 이와 유사한 사례는 지방공기업특별회계에 속한 지역개발기금과 각종 기금들 간에도 발견되는 등 회계처리의 일관성유지와 회계정보의 공정성 및 유용성 보장에 중대한 장애요인으로 작용함으로써 향후 지방의회의 예산안심사를 어렵게 만든다. 한마디로 우리나라의 현행 예산제도는 구체적이고 다양한 비용정보를 제공할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 비용정보가 결여된 상태에서는 행정서비스의 집행, 즉 예산 내지 비용의 지출과 관련하여 합목적적인 측정을 하는 것은 사실상 무의미하거나 불가능하다고 하여야 할 것이다.<sup>178)</sup>

178) 지방예산제도의 개선방안 -성과측정을 위한 투입비용산정을 중심으로-, P. 97-99 참조.

공시의 범위만이 문제가 되는 것이 아니라 공시의 방법에도 문제가 드러났는데, 재정정보를 정확히 파악하기 어려운 형식도 문제이거나 인터넷에 공시하는 방법을 선택한 지방자치단체의 경우에는 인터넷이라는 장치가 가진 장점과 단점 때문에 시민의 접근에 한계가 있음이 드러난 것이다.

#### 4) 개선방안

우리나라에서는 이미 『지방재정분석』제도를 통해 재정불건전단체의 경우는 재정진단을 실시하고 자체적으로 『재정건전화계획』을 수립하도록 하고 이를 매년 평가하고 있는 실정이다. 개정된 지방재정법 제 55조 내지 제57조에 따르면 지방자치단체에 대한 재정분석 및 재정진단제도의 활성화를 위하여 행정자치부장관은 재정분석 또는 재정진단 결과 건전성과 효율성 등이 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 필요한 지도를 행할 수 있으며(법 제55조 제2항), 재정분석 및 재정진단을 객관적이고 합리적으로 수행하기 위하여 행정자치부에 재정전문가 등으로 구성된 지방재정분석·진단위원회를 설치하도록 하고 있다(법 제56조). 행정자치부장관은 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 재정진단 결과에 따른 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대해서는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있도록 하고 있다(법 제57조). 이 제도의 운영결과는 상대적으로 객관성과 평가방법의 전문성을 인정받을 수 있을 것이므로 지방재정공시제도의 운영 시에 보다 효과적으로 접목시켜 활용하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.<sup>179)</sup>

179) 같은 맥락에서, 고영신, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2002-03, 2002, 75면 이하 참조.

일본의 경우에도 재정의 현상을 정확하게 파악하여 재정의 건전성을 확보하는 동시에 주민에 대한 설명책임을 수행하는 것은 중요하다는 인식 하에 다른 단체와 비교 가능한, 또한 스스로 재정분석에 사용될 수 있는 재정분석지표가 개발, 활용되고 있다. 현재 사용되고 있는 재정분석지표는 다양하지만, 개개의 지방공공단체에 있어서는 그러한 지표를 편성하여 사용하며, 재정상황을 다각적·종합적으로 분석함으로써 재정의 건전성의 확보에 도움이 되고 있다.<sup>180)</sup> 현금지출만 고려한 예산, 결산시의 논의는 자산형성에 필요로 하는 비용의 다과에 향하여지지만, 행정비용을 명확하게 파악함으로써 효율성을 검토할 수 있다면, 장래 유효한 활용을 포함한 장기적인 비용의식의 이끌어낼 수 있을 것이라는 판단 하에,<sup>181)</sup> 기업 회계적 방법에 의하여 파악된 비용정보를 활용한 재정분석방법의 연구가 행해지고 있다.

## 6. 주민소송제도

### 1) 주민소송의 의의

주민소송이란 지방자치단체의 주민이 지방자치법 제13조의4의 규정에 의거하여 지방자치단체의 장을 상대방으로, 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득, 관리, 처분에 관한 사항, 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 매매, 임차, 도급 그 밖의 계약의 체결, 이행에 관한 사항, 또는 지방세, 사용료, 수수료, 과태료 등 재무회계상의 행위에 관하여 당해 행위의 중지, 취소 또는 무효확인, 손해배상, 부당이익환수 등을 구하여 제기하는 소송을 말한다(지방자치법 제13조의5, 제1항).

즉, 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 행정사무 전반에 대하여 이를 방지하고 시정하기 위한 의도로 창설된 제도가 아니라, 지방자

180) 김명용, 전계논문, 146-147면 참조.

181) 김명용, 전계논문, 147면 이하 참조.

치단체의 재정상 부패행위를 방지하고 시정 또는 그 손해를 회복시킴으로써 재무회계의 적정한 운영을 확보한다고 하는 제한된 목적을 가진다.<sup>182)</sup>

## 2) 주민소송의 도입과 필요성

2005년 도입된 주민소송제도는 2006년 1월 1일을 기하여 시행되었다. 이를 통해 지방자치단체의 장과 직원, 지방의회의원 등에 대한 통제가 강화되기에 이르렀고, 우리나라에도 명실상부한 ‘단체자치를 넘은 주민자치시대’가 열린 것이다. 주민소송제도는 본래 미국의 각 주에서 발달한 납세자소송에서 유래하는 것으로서<sup>183)</sup> 일본이 50여년 전 납세자만이 아닌 주민소송으로 확대하고 발전시킨 제도를 우리가 받아들인 것이다.<sup>184)</sup> 그러나 현행 지방자치법상 주민소송에 관한 규정이 제13조의5에서 17개항으로 구성되어 있는 등 관련규정이 복잡하고 아직 그 시행역사가 일천하여 구체적인 윤곽이나 비판점을 그려내기는 쉽지 않다. 주민소송은 기존의 주민투표, 조례의 제정 및 개폐청구, 주민의 감사청구와 함께 우리나라 지방자치체에 있어서 직접민주제의 강화수단으로서의 의미를 가진다. 그 연원을 보면 주민의 사적 이익이 아니라 주민 전체의 이익과 지방자치단체의 건전한 운영을 확보하기 위한 공적 이익의 수호가 주민소송제 도입의 목적이라고 할 수 있다.

---

182) 최환용, 지방재정의 통제수단으로서의 주민소송제도에 관한 연구 - 한국과 일본의 비교를 중심으로 -, 서울시립대학교 박사학위논문, 2005. 02, 110면 참조.

183) 미국의 납세자소송제도는 장래의 세무부담을 회피하기 위하여 위법한 공금지출 등의 위법한 행위를 사전에 예방할 필요가 있다는 점에서 출발한 제도로서, 소송을 제기할 수 있는 자격이 납세자로 한정되어 있었다. 최환용, 전제논문, 113면 주석 200) 참조.

184) 김명연, 주민소송의 입법화방향에 관한 연구, 한국법제연구원 보고서 98-3, 1998, 9면 참조.

### 3) 납세자소송제도

또한 시민에 의한 감시 및 통제와 관련하여 미국과 일본 모두 납세자가 국가나 지방자치단체를 대신하여 정부재정에 손해를 끼친 자를 상대로 직접 소송을 제기할 수 있는 납세자소송을 인정하고 있다.

그런데 우리나라의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체의 예산낭비를 감시하고 통제하기 위해 시민이 직접 참여할 수 있는 제도적인 장치가 거의 마련되지 못하고 있다. 16대 국회에서 2000년 12월 시민단체의 입법청원으로 2001년 3월 25명 여야 의원들이 ‘납세자소송법안’을 발의한 바 있으나, 자동 폐기된 바 있고, 2004년 11월 17일 ‘납세자소송에 관한 특별법안’을 발의하였으나, 아직까지 국회에 계류 중이다.

#### (1) 납세자소송제도의 도입 필요성

납세자소송제도는 정부 내부적인 감시 및 통제장치가 제대로 기능하지 못하는 상황에서 예산집행과 관련된 부패행위나 위법한 행위에 대한 유효한 외부감시 및 통제장치로 활용될 수 있다.

정부 내에 내부통제 기능의 강화를 위한 감사기구를 확충하기 위해서는 인건비 등 추가적인 비용부담 수반될 수 있는데, 시민의 참여를 통한 외부통제는 추가적인 비용의 부담 없이 효율적으로 재정을 감시할 수 있는 장치가 될 수 있다. 또한 적발하기가 쉽지 않은 정부 내 재정 관련 부정행위를 시민참여에 의해 감시할 경우 내부 고발의 활성화를 통해 예산부정에 대처할 수 있는 효율적인 방식이 될 수 있다.

정부의 재정분야의 참여민주주의는 납세자에게 자신이 납부한 세금이 어떻게 쓰이고 있는지 감시하고, 나아가 납세자 소송제도를 통해 국가나 지방자치단체의 재정상 손해를 예방하고 위법하게 지출된 예산을 환수할 수 있는 실질적 권리까지 보장하는 것을 의미한다.

### (2) ‘납세자소송에 관한 특별법안’의 제안이유

2004년 11월 17일 발의된 납세자소송에 관한 특별법안의 제안이유와 주요내용을 중심으로 현재 논의 중인 납세자소송제도에 대해 살펴보면, 예산낭비에 대한 사전적 예방과 낭비된 예산에 대한 사후적 환수가 법안발의의 목적임을 알 수 있다.

국가와 지방자치단체가 과중한 채무에 시달리고 있음에도 불구하고 광범위한 예산낭비가 이루어지고 있는데, 내부감사기관만으로는 예산낭비를 근절할 수 없으므로 시민의 참여를 보장할 필요가 있고, 특히 참여민주주의의 실현이라는 관점에서 볼 때에는 납세자인 시민이 예산낭비의 근절을 위해 적극적이고 능동적인 권리를 가지는 것이 당연하다는 취지이다.

따라서 납세자인 국민이 적극적인 권리의식을 가지고 국가 및 지방자치단체의 위법한 재무행위에 대해 실질적인 시민감시가 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 국민의 소송제기권 등이 보장될 필요가 있다는 것이다.

### (3) 주요내용 및 비판

납세자소송에 관한 특별법안의 주요내용은, ①국가, 지방자치단체, 대통령령이 정하는 공공기관으로부터 납세자가 재정에 관한 충분한 정보를 제공받을 권리, ②공공기관의 위법한 재무상 행위에 대해 납세자인 시민이 국가 등이 입을 손해의 예방, 손해의 확산방지, 손해의 회복을 위한 소송, 즉 납세자소송을 제기할 수 있는 권리, ③납세자소송에 의해 공공기관이 얻은 경제적 이익의 10분의 1(10억원을 한도로 함)을 소송의 원고가 된 시민에게 보상금으로 지급, ④누구든지 납세자소송을 제기하였다는 이유로 소송의 원고가 된 국민에게 해고, 징계, 전보 그 밖의 불이익을 줄 수 없도록 하는 것 등이다.

#### (4) 주민소송제도의 발전방안

주민소송제도가 지방자치단체의 재정작용의 건전성과 적법성을 확보하는 데 기여할 수 있는 제도임에는 틀림이 없다. 그러나 우리의 지방자치제도가 이제 정착의 단계에 접어들었다는 점을 감안할 때, 잘못 운용될 경우 오히려 지방자치를 위축시키거나 지방자치제도의 본질을 거스르는 결과를 야기할 수도 있는 위험이 있다. 즉, 주민소송제도에 대한 과도한 기대감은 남소의 우려가 있을 뿐만 아니라 주민소송제도가 자칫 정치화할 우려가 있으며, 이는 곧 사법부에 과도한 부담으로 작용할 수도 있는 것이다.

우리의 경우, 지방자치단체에 스스로 노력할 수 있는 기회를 충분히 부여하지 않고 주민감사청구제도와 주민소송제도 등을 도입시킴으로써 지방의 자치행정이 위축될 우려가 크다. 공금의 지출과 같은 재무상 행위는 원래 관리법규로서의 성격을 가지는 것으로서 이에 대한 통제는 행정내부의 통제에 그쳤다. 그러나 주민소송제도는 이러한 관리법규에 따르는 재무회계행위를 소송제도를 통하여 외부로부터 통제하고자 하는 제도이다. 따라서 먼저, 지방자치단체가 내부적으로 재정을 건전하게 운영할 수 있도록 자체적인 감사기능을 강화할 수 있는 제도개선이 아울러 요청된다 하겠다. 이를 위해 예를 들면, 감사실시기관은 당해 지방자치단체의 감사기관으로 하고, 감사결과에 대한 시정조치 등은 광역지방자치단체의 감사기관에서 하는 이원적 감사체계의 도입이나, 감사기관의 중립성과 공정성을 확보하기 위하여 외부전문가감사제도를 도입하는 등의 제도개선이 요청된다. 그리고 주민소송제도는 이러한 제도들을 뒷받침하기 위한 제도로써 보완적으로 활용되어야 바람직할 것이다. 주민소송제도의 올바른 정착에는 많은 노력과 시간이 필요하다. 일본의 경우에도 판례의 축적과 이에 따른 법

리의 정립이 주민소송제도의 정착에 커다란 밑거름이 되었다. 우리의 경우에도 독자적인 주민소송제도를 형성해 나가기 위한 다각적인 노력이 요청되며, 이제 막 도입되어 시행단계에 들어간 주민감사청구제도 등 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 의도로 도입된 유관제도와 의 유기적인 접목을 통해 지방자치제도의 본지를 적극 활성화하는 방향으로 정착시켜 나가기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.<sup>185)</sup>

---

185) 최환용, 전계논문, 214-217 참조.



## 제 6 장 결 론

- 지금까지 이루어진 지방재정의 개혁을 위한 정부와 학계의 노력에는 많은 부분 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 특히 재정분권의 영역에서만 보더라도 지방양여금 폐지 및 국고보조금 제도의 개혁, 세제의 과표를 양성화하기 위한 여러 조치들, 성과중심의 재정시스템을 확립하기 위한 노력, 재정운영의 자율성 확보 노력, 중장기적 재정운영체제의 도입, 복식부기제도를 도입하기 위해 노력한 점 등은 긍정적으로 평가된다. 지방예산 등에 대한 통제에 있어서도 중앙정부 등에 의한 외부통제가 아니라 의회·주민 등에 의한 내부통제를 강화하기 위해 지방자치법을 개정하여 주민소송제도를 도입하였고, 지방재정법을 개정하여 지방예산편성과정의 주민참여예산제도를 도입하고, 주민에 의한 재정통제가 가능하도록 지방재정운영상황의 공시제도까지 입법화하였다.

- 지방분권의 필요성은 이전부터 주장되어 왔고, 1990년대부터는 정부와 학계의 노력으로 다양한 개혁방안들이 마련되어져 왔다. 그러나 그러한 개혁의 노력에도 불구하고 개혁의 방향은 통치자의 관점에 맞추어져 있어서 지역주민의 입장을 충분히 반영하지 못한 측면이 있다. 제대로 된 지방분권에 합당한 개혁을 추진하려면, 세원의 재분배와 함께 주민주권을 충실하게 반영하는 지방세입법권 제도를 확립할 필요가 있다. 지방의 진정한 자립을 지향하려면, 먼저 국가와 지방의 역할은 무엇인가라는 원론적인 질문으로 돌아가는 것이 중요한데, 국가와 지방의 관계에서는 세입과 세출의 격차를 해소해야 하고, 이를 위해서는 지방세를 충실하게 하는 것이 중요하기 때문이다. 국가의 개입과 규제를 재검토하고 지방자치단체에 대한 세원이양을 위해 세원배분을 재편하고, 지방교부세 감축을 통합하여 추진해야 하는 것이다. 또한

국가와 지방이 상호간 자립관계를 확립하기 위해서는 수익과 부담을 명확히 하고, 주민의 필요에 유연하게 대응할 수 있는 세입기반을 확립하는 것이 중요하다. 지방세를 충실하게 하고 지역 간 세원의 편차에 의한 재정력 격차를 시정하는 지방교부세제도는 중앙과 지방 관계의 재정립시마다 새로운 논의를 담은 제도개혁이 모색되어야 한다. 지방자치단체가 국가와 병립 내지는 대등한 관계인 일종의 통치단체(전권한성과 자기책임성의 보장)라는 사실에 모순되거나 합치하지 않는 방향으로 제도를 개선한다는 것은 우리 헌법이 규정하고 있는 ‘지방자치의 본지’에 반하는 것이라고 해야 할 것이다.

- 우리나라에서 지방재정조정제도의 개선에 관한 논의는 주로 국가와 지방자치단체간에 이루어지는 지방교부세제도 및 국고보조금의 지급요건과 지급방법에 초점이 맞추어져 있다. 2005년부터 지방양여금제도가 폐지됨에 따라 지방교부세제도의 비중이 커지게 되었다. 이러한 점에서 지방교부세의 규모를 증대시키고, 그 산정방식도 지방의 지역적 특성과 발전전략이 적절히 반영될 수 있도록 개선될 필요가 있다. 특히 현재의 지방교부세 산정방식은 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기초하여 외형적으로는 표준화된 산정방식에 의하여 이루어지는 것 같으나, 실제적으로는 그 배분의 객관성과 형평성 확보 가능성이 미비하고 지역적 특수성이 반영되지 못한다는 단점이 있다. 그리고 지방교부세율을 적용하는데 있어서도 모든 지방자치단체에게 동일한 교부세율을 적용할 것이 아니라 지역간 재정력 격차를 해소하기 위한 목적에 충실하게 지방정부의 재정력 격차에 대응하는 교부세율의 차등 적용도 고려할 사항이다. 또한 지방재정조정제도는 수직적 또는 수평적 재정불균형을 완화시키는 긍정적 효과를 가져 오는 반면, 도덕적 해이 등 운영상의 비효율성으로 인하여 여러 가지의 역효과를 발생시킬 수도 있다. 따라서 단순히 운영측면에서의 재정불균형

을 완화시키는 것만을 고려할 것이 아니라 각 개별제도의 고유목적 달성했는지에 대한 평가도 병행되어야 할 필요가 있다.

- 예산 및 결산 등 중요한 재정사항에 대한 검토와 심의·의결기능은 지방의회의 기능 중 가장 중요하고도 본질적인 기능이다. 그러나 이상에서 살펴 본 바에 따르면, 지방의회의 인적 전문성의 결여와 전문적인 예산심의보조기구의 미흡, 실질적인 예산심의기간의 축소운영, 예산결산특별위원회 위원선임의 불안정성, 그리고 위원들의 형식적인 심의태도 등으로 인해 지방의회의 예산심의에 부정적인 영향이 나타나고 있다. 또한 실질적인 예산심의 기간을 의사일정보다 줄여서 짧게 운영하는 것은 지방예산을 대하는 지방의회의 안이한 태도를 그대로 반영하고 있는 것으로 보인다. 이러한 형식적인 제약요인에 덧붙여 법·제도적인 제약요인과 위원들의 질적인 전문성의 결여 등을 종합할 때, 집행부가 작성한 예산안을 심사하는 지방의회의 예산심의·의결권이 본래적인 의미로 활용되고 있다고 평가하기는 어려웠다. 그러나 집행부가 제출한 당초예산안에 대한 수정률이 지극히 낮은 현재의 지방의회의 예산심의 실태를 근거로 보면, 우리나라 지방의회는 집행부의 주요 권한인 정책형성의 과정에 영향력을 행사하기란 지극히 어렵다는 것을 보여준 결과로 이해된다. 위기에 처한 지방의회가 제 역할을 다하기 위해서는 제도적 선결과제들이 해결되어야 할 것이다. 그러나 제도적으로 허용되는 범주 내에서도 우리의 지방의회가 제대로 기능을 다하지 못하는 부분도 분명히 있기 때문에 지방의원들 각자의 능력제고 노력 또한 강력히 요청된다. 정부나 지방자치단체의 집행기관이 주도할 수밖에 없는 예산과정에서 의회는 지방재정의 건전성에 초점을 맞추어 거시적인 자원의 배분을 이룩하기 위한 노력을 게을리 하지 말아야 할 것이다.

- 우리의 지방자치단체가 겪고 있는 현재의 재정위기는 많은 부분 지방자치단체의 애매한 지위 때문이기도 하다. 우리 헌법이 지방자치를 헌법상의 제도로 인정하고 있고, 지역의 주민이 지방의회의 구성원과 지방자치단체장을 직접 선출하고, 지방자치단체가 독자적인 사무영역을 보장받는다라는 것은 결국 지방자치단체가 국가와는 별개로 독립적인 행정활동을 행할 수 있다는 것을 의미한다. 그간의 상당수의 학계의 논의와 실무상의 노력이 법의 내용과 제도의 개선에만 치우쳐 우리나라의 지방자치단체가 실질적으로 누리고 있는 자치권의 내용과 법리 사이에는 간과할 수 없는 정도의 괴리가 존재하고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 사무의 배분을 법령상으로는 규정하고 있으면서, 경비의 부담의무를 연동하지 않는 사무-경비 비연동제도를 종전대로 유지함으로써 그 틀을 유지한 것에도 유의해야 할 것이다. 이러한 갈등부분에 대해서는 정치적인 해결방안, 즉 법이나 제도의 내용상의 개선에만 맡기는 것보다는 사법적인 해결방안을 통할 때에 비로소 추상적인 법의 실질적인 보장을 헌법이 보장하는 바대로 긍정적으로 지켜나갈 수 있을 것이다.

- 지방자치단체에 대한 국가의 간섭에 대해, 지방자치법은 그것이 반드시 법률에 근거를 두고 있어야 한다는 ‘관여법정주의’ 태도를 취하고 있다고 해석된다. 이는, 비권력적 관여에는 법률적 근거가 필요치 않다거나 법률적 근거가 있으면 어떤 관여도 가능하다고밖에 해석할 수 없는 등의 형식적 법치주의를 극복하기 위한 것으로 이해해야 할 것이다. 궁극적으로는 국가와 지방 관계의 법률화를 정하고 있는 이 관여법정주의는 목적을 달성하기 위해 동원하는 국가의 간섭은 ‘필요최소한도’에 그치고, 지방자치단체의 자주성과 자립성을 배려하기 위한 간섭만을 허용한다는 취지로 이해되어야 할 것이다. 지방자치단체가 겪고 있는 재정위기를 해소하기 위한 사실학적 관점을 넘어 헌

법에서 요구하고 있는 지방재정분권의 보장이라는 법리적 차원에서 지방재정의 분권화를 속박하는 제도는 앞으로 지속적으로 개혁해 나가야 할 것이다.

- 지방재정의 내재적 및 외재적 규율에 속하는 사항을 정하는 법률은 ‘지방자치의 본지’에 적합해야 하는 것이 당연하다. 달리 말하면, 국가와 지방자치단체 사이에 ‘대등하고도 협력적인 관계’를 법화함에 있어 그 실체와 절차 양쪽에서 ‘지방자치의 본지’에 적합한 내용이어야 한다는 것이다. 동시에, 이 규율은 궁극적으로는 헌법규율이라고도 할 만한 당연한 규율이므로, 이에 대해 국회는 지방재정의 자율권에 대한 국가의 관여가 이러한 헌법적 규율이 정하고 있는 적절한 목적을 구비해야 하고, 또한 수단이 그 목적에 적합한 내용과 종류에 한정되지 않으면 안 되도록 명확하게 확인 규정하는 노력을 경주해야만 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 강인호/최병대/문병기, 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석 -의회사무기구를 중심으로-, 한국행정연구 제13권 제1호, 2004.
- 곽관훈, □□재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향□□, 연구보고 2005-06, 한국법제연구원, 2005.
- 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2002-03, 2002.
- 구병삭, 주석 지방자치법, 박영사, 1995.
- 국중호, 일본의 지방재정구조 및 삼위일체개혁에 관한 고찰, □□지방행정연구□□ 제19권 제1호, 2005.03.
- 권오도, 지방세제 개선과제, 2006 전국시도지사협의회 제3회 자치발전 워크샵 발제문, 2006. 05.
- 길준규, 지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선 방안 연구, 한국법제연구원 보고서, 현안분석 2006-05, 2006.
- 김대영, 과세자주권 확충방안, 한국지방행정연구원 보고서 98-21, 1998.
- 김명연, 주민소송의 입법화방향에 관한 연구, 한국법제연구원 보고서 98-3, 1998.
- 김명용, 지방세관련법제의 개선방향 - 지방자치단체 과세자주권을 중심으로 -, 한국법제연구원 보고서 2000-11, 2000, 11.

참고문헌

- 김명용, 일본의 지방재정건전화 관련법제 연구, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12), 97-154면.
- 김범식/박원석/송영필, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소, 1999. 01.
- 김배원, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12), 9-50면.
- 김성호, 조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안, 한국지방행정연구원 보고서 94-8, 1995.
- 김성호, 지방의회의 활성화를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원 보고서 2002-20, 2002.
- 김성호/김상미, 조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안, 한국지방행정연구원 보고서, 1995.
- 김완석, 지방자치단체의 지방세 세목 결정권에 관한 연구, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005. 09.
- 김원주, 지방자치단체의 조례입법제정권, 공법연구 제18집, 1990.
- 김해룡, 재정분권화를 위한 법제 개선방안, 국가재정 관련법제의 현안과 과제(I), 한국법제연구원 워크샵(2004. 6. 25) 2004-2.
- 김해룡, 지방자치권의 내용에 관한 법령제정의 한계에 관한 연구 -독일에서의 논의를 중심으로-, 토지공법연구 제 11집, 2001.
- 김해룡, 경제성원리의 행정법에의 수용, 공법연구 제32집 제4호, 한국공법학회, 2004.
- 나중식, 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브리질·미국·한국을 중심으로, 지방정부연구 제9권 제2호, 2005.

- 노기성, 지방자치단체의 프로그램 예산제도 도입방안에 관한 연구, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2005-04, 2005.
- 문병효, 독일연방헌법재판소의 재정분쟁해결의 기준과 시사점, □□중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁조정 방향□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.27), 117-157면.
- 박광우, 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 대학원 석사학위논문, 2006.
- 박중구, 지방예산제도의 개혁방향과 성과관리제도 -OECD국가의 성과관리 시사점을 중심으로-, 한국지방재정논집 제4권 제2호, 1999.
- 박천오/서우선, 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구, 한국행정학보 제38권 제4호, 2004.
- 송동수, 지방자치단체 감사제도의 문제점과 개선방안 - 공공기관의 감사에 관한 법률안을 중심으로 -, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.12), 51-96면.
- 서정섭, 우리나라 지방재정의 건전성 분석, 지방행정연구 제18권 제4호(통권 59호) 2004. 12.
- 송광태/장선희, 지방예산과정에서의 지방의회의 심의기능 -K도의회의 사례를 중심으로-, 경기논단 2001년 겨울호.
- 신봉기, 헌법재판소의 재정분쟁 관련 결정례의 문제점과 과제 - 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 중심으로 -, □□중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁조정의 방향□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.27), 51-112면.
- 심익섭, 지방자치단체의 바람직한 감사체계, 지방자치, 제192호, 2004. 09.
- 오연천, 지방분권의 실천전략, 지방분권정부혁신위원회 연구보고서, 2003. 09.



참고문헌

- 오영균, 지방자치단체 감사시스템 개선에 관한 연구, 한국사회와 행정 연구, 제16권 제2호, 2005. 08.
- 유태현, 지방재정제도의 개선과제, 2006 전국시도지사협의회 제3회 자치발전 워크샵 발제문, 2006. 05.
- 원윤희/임성일, 우리나라의 재정통계 및 재정분석에 관한 연구 -지방 재정을 중심으로-, 한국재정·공공경제학회 □□재정논집□□ 제18집 제2호 2004. 02.
- 이남국, 우리나라의 예산절약 인센티브제도에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 2004. 12.
- 이덕연, 재정통제소론 - 공법상 재정통제논의의 활성화에 부쳐 -, 공법 연구 제23집 제2호.
- 이동식, 재정건전화법제의 발전방향, □□공법연구□□ 제33집 제5호, 2005. 6, 259쪽이하.
- 이상용, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07. 12)에 대한 토론문, 43-46면.
- 이상팔, 대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건, 지방행정 연구 제18권 제1호(통권 56호), 2004.
- 이재은, ‘지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안’, □□2006년 동계정기학술대회발표논문□□, 한국지방재정학회, 2006.02.
- 이창균, 3대특별법 이후 지방재정조정제도의 개편방안 연구, 지방행정 연구 제18권 제3호(통권 58호) 2004. 09.
- 임명현, 법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구 -2005년도 예산안을 중심으로-, 국회예산정책처 예산현안분석 제2호, 2004. 12.

- 임성일, 영국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사 - 책임성 확보를 중심으로, □□지방재정□□ 제134호, 2005.06.
- 임성일, 지방재정 공시제도의 도입방안, 지방재정, 통권 제133호, 2005.
- 장선희, 국가부채관리를 위한 법적 과제, 공법연구 제33집 제5호, 2005. 6, 한국공법학회.
- 전택승, 우리나라와 외국의 성과주의 예산제도, 한국조세연구원 보고서, 2004. 8.
- 정수현, 지방자치단체의 재정자주권에 관한 논문 - 지방세과세권을 중심으로 ; 부산대 박사 학위논문, 2000.
- 조경호, 지방의회의 기능 및 행태의 개혁방안, 행정과 정책 제3호, 1997.
- 조성규, 참여정부의 행정분권법제에 대한 평가 -지방자치의 이념과 지방분권-, 지방자치법연구 제5권 제1호, 2005.6.
- 조태제, 일본의 정책평가법, 법과 정책연구(제2집 제1호), 2002.
- 조태제, 일본의 중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁해결의 실태와 시사점, □□중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁조정의 방향□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07.27), 9-45면.
- 천병태, 지방자치법 삼영사, 1996.
- 최우용, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, □□재정건전성제고를 위한 지방재정법의 과제□□, 한국법제연구원 워크샵(2006.07. 12)에 대한 토론문, 47-50면.
- 최환용, 지방재정의 통제수단으로서의 주민소송제도에 관한 연구 - 한국과 일본의 비교를 중심으로 -, 서울시립대학교 박사학위논문, 2005. 02.

## 참고문헌

하상근, 지방자치단체의 자체감사기능 개선방안, 지방행정연구 제18권 제2호(통권 57호) 2004.

홍정선, □□지방자치법론□□, 박영사, 2002.

국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1997.

예산관리시스템 개혁연구 총서, 한국행정연구원 예산관리시스템 개혁 연구 총서 보고서, 2004.

재정분권화와 지방채정책의 발전방안, 한국지방행정연구원, 2003.

지방예산제도의 개선방안 -성과측정을 위한 투입비용산정을 중심으로-, 한국지방행정연구원 보고서, 2000.

지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안, 한국지방행정연구원, 2002.

## 2. 국외문헌

橫山純一, “公營企業論”, 西尾 勝/神野直彦, □□地方財政改革□□, 2005.

北野弘久, 本來的租稅條例主義, 財政法의基本課題, 日本財政法學會 編, 勁草書房, 2005.

平嶋 彰英, 地方債制度とその改革, 瀧野欣彌 編著, 財務(1), 最新地方自治法講座7, ぎょうせい, 2004.

植田 浩, 地方團體の資金管理, 瀧野欣彌 編著, 財務(1), 最新地方自治法講座7, ぎょうせい, 2004.

小山 廣和, 租稅法律主義, 財政法의基本課題, 日本財政法學會 編, 勁草書房, 2005.

- Arnim, Hans Herbert von, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin, 1988.
- Grupp. K., Wirtschaftlichkeit im “schlanken Staat”, in: Fortschritte der Finanzkontroll in Theorie und Praxis - Zum Gedenken an Ernst Heuer, Schulze-Fielitz. H.(Hrsg.), Berlin 2000.
- Hennecke, H. -G., Der kommunale Finanzausgleich - Verfassungsrechtliche Vorgaben und landesgesetzliche Ausgestaltung, Jura 1987.
- Selmer. P., Zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe: Rechtliche Bmerkungen unter Einbeziehung der Finanzkontrolle öffentlichrechtlicher Rundfunkantalten, in: Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?, Engelhardt. G/Schulze. H./Thieme. W.(Hrsg.), Baden-Baden 1993.
- Widera. B., Zur verfassungsrechtlichen Gewaehrleistung gemeindlicher Planungshoheit, 1985.