

지방재정법체계 혁신의 의의와 향후과제

서 덕 모

행정자치부 지방재정기획관

I. 지방재정법 제정취지 및 변천

지방재정법은 지방자치단체의 예산·결산, 수입·지출, 계약, 공유재산 관리 등 지방재정의 전분야를 규율하는 법률이다.

이같이 지방재정제도의 근간을 이루고 있는 지방재정법은 1963년에 제정된 이래 지금까지 시행되어 오고 있다. 지방재정법이 별도법으로 제정되기 전에는 지방자치에 관한 기본법으로 1949년에 제정된 지방자치법에 지방재정관련 사항들이 22개 조문 포함되어 있었는데 방대한 분량을 포괄하기 곤란하여 법률에 규정되지 않은 사항들은 자치단체 조례나 규칙으로 운영되어 재정운영상 무질서와 난맥상이 나타나는 문제가 발생하였다. 이에 따라 자치단체 실정에 적합한 지방재정법규의 제정이 요구되게 되었으며 국가의 예산회계법과 대등한 관계유지도 필요하여 1963년 지방재정법이 제정되게 되었고, 지방자치법과 더불어 지방자치의 근간을 이루는 2대법으로 자리매김하였다.

이후 1964년 지방재정법시행령과 시행세칙으로 재무회계규칙이 제정되어 지방재정관련 일련의 법체계가 구축되었고 지금까지 국가법률의 개

정 등에 따라 32 차례의 개정이 이루어져 왔다.

지방재정법이 30여년간 시행되어 오면서 지방재정관리의 효율성을 도모하고 국가와 지방자치단체간의 재정협조관계에 있어 국가로부터 부당한 통제와 간섭을 막고 재정책임한계를 분명히 하는 등 독립적인 지방재정제도 확립에 크게 기여해 왔음은 주지의 사실이다.

II. 종전 법체계의 문제점

그러나, 국가의 경우 재정관련 법률이 예산·회계, 기금, 계약 등 분야별로 7개의 법률로 나뉘어진 데 반해 지방재정법은 행정편의 위주로 단일법 체계를 고수하여 환경변화에 걸맞는 제도개선이 이루어지지 못한 것도 사실이다. 즉, 하나의 법률에 예산, 계약, 기금, 공유재산 등 복잡다단한 내용들이 백화점식으로 포괄되어 있는 실정이었다.

이로인해 대부분의 조문이 축약되거나 세부적인 사항은 시행령 등 하위규정에 지나치게 위임되어 일반인들이 이해하기 어려웠던 한편, 계약·재산관리 등에 있어서는 단순히 국가법률을 준용토록 함에 따라 지방의 특수한 실정이 반영되지 못해 법이 현실을 따라가지 못하는 소위 “뒷북치는 제도(Back-drum system)”의 주요 원

● 기존 국가 및 지방재정관련 법체계도 ●

국가재정		분야	지방재정
현 행	개 선		
기금관리기본법	국가재정법	기 금	지방재정법
예산회계법	※ 국회제출중	예 산	
국고금관리법('02)	국고금관리법	회계·지출 채 권	
국가채권관리법	국가채권관리법		
국유재산법	국유재산법	재 산	
물품관리법	물품관리법	물품관리	
국가를당사자로하는 계약에관한법률	국가를당사자로하는 계약에관한법률	계 약	

인으로 작용하고 있었다.

또한, 다양한 분야를 포괄하는 만큼 법률개정도 빈번¹⁾하고 국가법령 개정에 따른 땀질식 법개정위주로 이루어져 논리적인 체계성·일관성도 부족하였다.

III. 지방재정법체계 혁신의 의의

단일법 체계 유지에 따라 발생하는 이와 같은 문제점을 해소함과 동시에 지방재정 체도를 혁신하기 위해 행정자치부는 2004년부터 지방재정법체계의 대대적 개편을 과감히 추진하였다. 그 요체는 단일법 체계를 탈피해 지방재정법을 큰 주제별로 나눠 지방재정법, 지방자치단체기금관리기본법, 지방자치단체를당사자로하는계약에 관한법률 및 공유재산및물품관리법의 4개 법률로 분법을 만들고, 참여정부 출범이후 각 분야별로 마련된 재정혁신방안을 법률에 반영하는 것이었다.

행정자치부는 이와 같은 법률 제·개정(안)들을 성안하여 부처협의·입법예고 및 법제처 심사 등 제반절차를 이행하고 '04.11.23 국무회의 의결을 거쳐 '04.12. 1 국회에 4개의 법률을 제출하였으며, '05. 6.29 국회 본회의에서 지방재정법개정(안), 지방자치단체기금관리기본법제정(안), 공유재산및물품관리법제정(안)이 의결되었고, '05. 6.30에는 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률제정(안)이 의결됨으로써 지방재정법체계 혁신이 일단락되었다.

제·개정된 법률별 주요내용은 <표>와 같다.

지방재정법체계 혁신의 의의는 다음과 같이 정리해 볼 수 있겠다.

첫째, 법체계의 형식측면에서 분법 및 용어 수정이 이루어졌다. 이에 따라 자치단체 공무원, 일반인 등 수요자의 법 이용상의 편의가 도모되었고 법관리의 효율성도 증대되었다.

용어 수정의 경우, 그간 일본식 재정용어 등을 대폭 정비²⁾하였으며 법률안 문안

1) 지방재정법은 국가의 7개 법령에 해당하는 내용을 한꺼번에 포괄하고 있어 거의 매년 개정사유가 발생하여 법제정이후 무려 32차례 개정이 있어 왔다.

2) 대표적인 사례로 지방재정법상 기존 “조상충용”이라는 용어를 “앞당기어 충당·사용”으로 바꾼 사례를 들 수 있다

● <표> 지방재정법체계 혁신방안 요약 ●

지방재정관련법			분법 사유 및 주요내용
현 행 (1개)	➡ 개 선 (4개)		
지방재정법 총12장 119조문	기 금 제10장§110 ※자치법§135	지방자치단체 기금관리기본법	－ 지방기금의 체계적 · 효율적 관리를 위한 기본사항을 규정 ※ 지금까지 자치단체조례로 설치가능 (운용의 투명성 · 책임성 미흡) ※ 국가도 '91년 기금관리기본법 제정
	예 산 제3장§29~§48 회계 · 지출 제6장§49~§58 채 권 제9장 §69~§71 제10장 §105~§108	지방재정법	－ 현행법중 제정되는 기금, 계약, 공유 재산 및 물품관련 조항 제외하고, 기 마련된 재정혁신방안을 반영 · 지방채총액한도제 도입 근거 마련 · 복식부기회계제도 근거 마련 · 재정분석 · 진단에 따른 재정인센티브 부여 규정 마련 · 재정운영 공시제도 근거 마련 등
	계 약 제7장 §59~§63 ※국가계약법 준용 (§63)	지방자치단체를 당사자로하는 계약에관한법률	－ 주민편의에 입각, 자치단체 실정에 맞는 계약관련 기본사항을 규정 · 주민참여에 의한 계약감독제 도입 · 재해복구공사 개산계약제도 도입 · 자치단체장, 지방의회의원 등에 대한 계약체결 제한 규정 등
	재 산 제10장 §72~§89 물품관리 제10장 §72~§104③	공유재산및 물품관리법	－ 경영수익개념 도입 등 공유재산의 효율적 관리를 위한 기본사항을 규정 · 공유재산 교환요건의 완화 · 행정자치부의 특별재무조사 폐지 · 국고보조 공공시설 설치조례 사전 승인제 폐지 등

도 일반인들이 이해할 수 있는 쉬운 용어로 바꾸었다.

둘째, 지방재정운영의 패러다임을 근본적으로 전환하였다. 기존 중앙 통제위주에서 자치단체의 재정운영 자율성을 강화하고, 이에 상응하는 책임성 확보장치를 마련하였다.

지방재정의 자율성 확대를 위하여 지역특성에 따른 예산편성을 저해한다는 지적

을 받아 온『지방예산편성기본지침』제도를 폐지하고 지방채발행도 건별 승인제에서 총액한도 범위내에서 자율적으로 발행할 수 있도록 총액한도제를 도입하였다. 또한, 지방재정 운용과정이 민주적이고 투명한 절차로 이루어지도록 예산편성·집행과정에 주민참여를 확대하는 주민참여형 예산편성제도와 재정공시제도를 도입하였다.

이와 함께 재정분석·진단제도가 보다 객관성 있게 운영될 수 있도록 내실화하고, 지방재정이 기업경영에 준해서 비용개념에 입각하여 성과위주로 운용될 수 있도록 복식부기 회계제도를 도입하는 등 자치단체 자율에 기반한 책임성 강화방안도 마련하였다.

셋째, 지방계약, 공유재산 및 물품관리 분야 등의 경우 기존에 국가의 관련법률을 준용하던 데서 벗어나 독자적인 법체계를 구축하였다. 이에 따라 지방자치단체의 특수성 반영이 가능하게 되어 현실과 괴리되어 운용됨에 따른 불합리성과 이에 따른 폐해가 해소될 전기를 마련하였다.

예를 들면, 지방계약의 경우 국가와 달리 자치단체에만 발생할 수 있는 생활쓰레기 수집운반 등의 민간위탁계약이 갈수록 증가하고 있으며 보도블럭 교체공사처럼 주민생활과 밀접하게 관련이 있는 소규모 계약이 다양하게 발생하고 있어 대규모 공사위주로 만들어진 국가계약법의 획일적인 준용으로는 복잡한 계약절차로 소요기간이 장기화되는 등의 문제점이 발생하였다. 이에 따라 매년 반복되는 소규모 보수공사의 경우 연간 단가계약제도를 도입하여 신속하고 예산절감에 기여하도록 하는 등 지방의 특성에 맞는 계약제도를 도입하였다.

IV. 지방재정제도 혁신의 발전 방향

지방재정법 등의 제·개정안이 국회에서 의결되었다고 지방재정제도 혁신체계 구축이 완결된 것은 결코 아니다. 앞으로도 단기적으로는 지방재정법시행령 개정 등 이번에 제·개정된 지방재정법체계 혁신안의 하위법령이 신속하게 제·개정되어 2006. 1. 1부터 시행될 수 있도록 조치하여야 할 것이다.

또한, 2005년은 지방자치제가 부활한 지 10주년을 맞는 해이자 참여정부 출범 3

년차가 되는 해로 역점 국정과제의 하나로 추진해 온 지방자치단체 자주재원 확충 및 지방재정운영 자율성 확대를 근간으로 하는 재정분권을 제도화하고 과제별로 실행해서 국민들이 체감할 수 있도록 만들어야 하는 중요한 시점이다.

이를 위해, 우선 지방재정의 확충을 위해 지속적으로 노력해야 한다. 지방자치의 실질적인 토대는 자주재원의 확보에서 비롯됨은 선진국의 경우에서 보듯이 주지의 사실이다.

그간 자주재원이 지속적으로 확충³⁾되었지만 아직도 기준재정수요액에도 미치지 못하는 실정⁴⁾으로 지역특성에 맞는 자치단체별 세원을 적극 발굴하는 한편 국세·지방세의 구조도 합리적으로 개편하여야 할 것이다.

둘째, 심화되고 있는 자치단체간 구조적 재정불균형 해소방안을 마련하여야 한다. 불균형 완화를 위하여 국가와 지방간, 광역과 기초자치단체간 재원조정 방안을 마련하는 등 지역의 특성에 맞는 균형발전을 위한 토대를 조속히 제도화 하여야 할 것이다.

셋째, 지방재정을 건전하고 투명하게 운용할 수 있도록 책임성 확보시스템을 구축하여야 한다. 지방재정관련 정보를 일반국민들도 쉽게 볼 수 있는 재정정보화 사업을 조속히 완료하고, 재정공시항목도 확대하는 한편, 객관적인 분석지표에 따라 자치단체별 건전재정 운영 노력을 분석·진단하는 노력을 중앙정부와 자치단체가 협력하여 추진해 나가야 한다.

이러한 과제들이 성공적으로 추진되면 일부 자치단체의 호화청사 건립, 선심성 행사 개최 등과 같은 방만한 지방재정운영에 대한 따가운 지적도 지방에 권한과 재원이 이양해야 한다는 우호적인 여론으로 바뀔 것이다.

이와같이 중앙정부는 스스로 불필요한 권한은 지속적으로 지방에 넘겨주고 자치단체와 지방의회는 견제와 균형의 원리에 따라 서로 역량을 키우면서 책임성도 담보하며, 지방자치의 주인인 지역주민들도 성숙한 참여의식을 가질 때 자율적인 지방재정혁신은 이루어질 것이고, 지역경제가 활력있게 살아나고 지역발전을 위한 새로운 창의를 넘치는 지방으로 거듭날 수 있을 것으로 기대한다.

3) 지방교부세 법정율의 경우 지난 2000년 내국세 총액의 15%에서 2005년 19.13%로 상향조정되었다.

4) '05년 기준 기준재정수요액은 53조 497억원이나 기준재정수입액은 35조 3,048억원에 불과해 부족분 19조 8,112억원중 보통교부세로 17조 776억원으로 부족액의 86%를 보전 조치.