

민선5기 자치시대를 위한 지방재정법의 위상 정립 : 역사와 과제

부경대 행정학과 교수
이 재 원

I. 서 : 지방자치와 지방재정법

지방재정법은 지방자치단체의 재정활동을 총괄적으로 관리하는 일반법이면서 동시에 재정관리 실무 사항들이 구체적으로 명기된 절차법이다. 또한 중앙정부로부터 지방자치단체의 재정자율성을 보장하는 동시에 국가적 차원에서 표준화된 재정 관리를 유도하는 관리 감독 법안이다. 이와 같은 지방재정법의 이중성들은 자치 환경의 변화들을 담아내면서 시기별로 특성을 달리하여 개편되어 왔다.

1963년 11월 11일에 제정되었던 지방재정법은 46년이 지난 2009년 12월 현재까지 22차례의 크고 작은 개정과정을 거쳤다. 1988년과 2005년에 전부 개정이 있었고 다른 유관법률의 개정에 따른 연계 개정이 11차례가 있었다.

지방재정법 제정 당시 추구했던 지방재정의 이념은 자주성과 건전성의 확보였으며 기본원칙으로서 엄정한 재정질서의 유지로 설정되었다(장형태, 1963:85). 지방재정의



타율성을 탈피하기 위한 자주성 확보 노력은 중앙정부와 상급자치단체로부터의 재정자율을 추구하는 것이다.

우리나라의 지방재정법은 재정관리 실무내용까지를 망라하여 구체적으로 조문화하고 있다(유훈, 2000:85). 지방재정 업무를 담당하는 지자체 실무자들의 입장에서는 업무의 법적 근거가 명확하게 뒷받침된다고 할 수 있다. 하지만 지방자치의 관점에서 해석하면, 중앙정부로부터의 표준적인 재정운영이 강화되어 지자체의 재정 자율성을 필요 이상으로 제한할 수 있다. 지방재정법이 제정되었던 60년대 초반의 사회 경제적 상황을 고려하면 지방자치단체의 재정 자율성을 실질적으로 확대하기가 쉽지 않았다. 무엇보다 제3공화국 출범과 동시에 주민들의 선거를 통해 지자체를 구성하는 민선지방자치제가 중단되었다.

법 제정 이후 지금까지 지방자치의 부활과 재정혁신 그리고 지방분권 등과 같이 자치재정의 접근 틀을 바꾸는 주요한 시대 변화가 있었으며 관련 시기에 지방재정법의 내용들도 많이 개편되었다. 이 글에서는 지방재정법이 전부 개정되었던 연도를 중심으로 시기를 구분하여 법 개편과정의 특징과 쟁점들을 분석하였다. 이후 지방의 자율과 책임성을 지원할 수 있는 지방재정법의 개편과제들을 모색하였다.

II. 지방재정법 변천과정의 내용과 특징

1. 시기별 지방재정법 체계 변화

지방재정법 제정 이후 2008년 22차 개정까지 법령 체계에서 큰 변화는 없다. 지방재정의 규모와 자치 재정 환경변화에 따라 부분적으로 분류 장의 통합 및 분리가 있었고 몇 가지 세입 항목이나 관리 수단 등이 추가로 법제화되었다. 법 제정 이후 가지조 신설을 통해 법령의 조문 수가 계속 증대되었다가 제3기 전면개정 때 대폭 감소되었다.

제1기 법제정 당시와 비교하면, 제2기에서는 예산과 결산을 별도의 장으로 분리하였으며 현금과 유가증권 장을 추가하였다. 제1기에서 공유재산과 물품관리 그리고 채권관리로 분리되었던 규정들이 제10장의 재산 규정의 개별 절로 통합되었다. 마지막으로 제1기의 출납원은 회계관련 공무원으로 확대하고 기록과 보고는 보칙에 포함하였다.

1963년도의 제정 법은 비교적 단순하였는데 이후 운영과정에서 전국적인 표준을 유지하기 위해 개별 조문별로 “가지조문(예, 14조의 2)”이 많이 신설되었다. 주로 계약, 공유재산관리, 물품관리 부문에 집중되었는데 각각 4개, 12개, 10개가 신설되었다. 대부분





의 관련 조목들은 제2기 전면개정에서 개별 조문이 되었다.¹⁾ 이에 따라 제2기 첫 개정법인 1988년도 5차 전부 개정에서 조문 수는 제1기보다 46개가 많은 119개로 증가하였다.

제1기(1964~1987)의 23년 기간동안 지방재정법의 개정은 많지 않았다. 네 차례의 지방재정법 개정에 그쳤으며 1975년부터 1987년까지 12년동안에는 한 번도 개정되지 않았다. 당시 지방자치제가 중단된 상황에서 지방재정법의 기능은 지방재정관리를 위한 실무 규정 이상의 의미가 없었기 때문이기도 했다.

이와는 대조적으로 제2기(1988~2004)에서는 17년동안 12번 개정되었다. 같은 기간 동안 지방재정을 둘러싼 환경 변화를 반영하는 현상으로 해석할 수 있다. 그런데 지방재정 운영체계에 직접적으로 영향을 미친 내용은 많지 않았다. 타법 개정으로 인해 관련 조항의 문구와 명칭 변경된 단순 개정이 7회가 있었다.

〈표 1〉 시기별 지방재정법 체계 및 조문 수의 변화

(단위 : 개)

제1기 (구조형성 시기)			제2기 (지방자치제 부활과 정착 시기)				제3기 (분권적 재정혁신 시기)		
장별체계	조문수		장별체계	조문수			장별체계	조문수	
	제정 (1964)	4차 (1975)		5차 (1988)	8차 (1994)	17차 (2004)		18차 (2005)	22차 (2008)
제1장 총칙	14	14(1)	제1장 총칙	16	16(2)	16(2)	제1장 총칙	19	19
제2장 경비의 부담	11	11(1)	제2장 경비의 부담	12	12(2)	12(3)	제2장 경비부담	13	13
제3장 예산과 결산	9	9(1)	제3장 예산	12	12	12(1)	제3장 예산	18	18
			제4장 결산	2	2	2	제4장 결산	3	3
							제5장 재정분석및공개	7	7
제4장 수입	7	7	제5장 수입	6	6	6	제6장 수입	6	6
제5장 지출	10	10	제6장 지출	10	10	10	제7장 지출	10	10
제6장 계약	1	1(4)	제7장 계약	5	5	5(1)			
			제8장 현금과 유가증권	5	5	5	제8장 현금과 유가증권	5	5
제7장 시효	3	3	제9장 시효	3	5	3	제9장 시효	3	3
제8장 공유재산의 관리	2	2(12)	제10장 재산	39	39(2)	39(3)			
제9장 물품의 관리	4	4(10)							
제10장 채권의 관리	3	3					제10장 채권과 채무	3	3
							제11장 복권	1	1
제11장 출납원	2	2	제11장 회계관계공무원	6	6	6	제12장 회계관계공무원	7	7
제12장 기록과 보고	1	1							
제13장 보칙	6	6(1)	제12장 보칙	3	3(2)	3(2)	제13장 보칙	1	1
계	73	73 (49)		119	119 (8)	119 (12)		96	96

주 : () 안은 가지조의 수

1) 예를 들어, 제4차 개정법 제6장 계약은 제52조에서 제52조의 5까지 다섯 가지 조문(계약의 원칙, 계약의 위임, 계약의 방법, 부정당업자의 입찰참가자격 제한, 예산회계법 등의 준용)이 있었다. 제5차 전부개정에서는 법조문 내용의 변경없이 “가지조”를 모두 본 조로 전환하여 제59조에서 제63조까지 구성하였다.





지방재정 관리 측면에서 의미있는 개정은 다섯 차례 정도였다. 자치제도의 부활이라는 시대 변화를 실감할 정도의 법령 개편은 아니었다. 제2기 기간중 지방재정법 전체 구조에서 변화는 없었으며 총칙과 경비부담 등에서 5개의 “가지조문”이 추가되었다.

제3기 지방재정법체계에서는 제2기와 비교하여 상당한 변화가 있었다. 지방재정의 건전성을 강화하고 지역주민들에 대한 재정공개 확대하는 혁신 조치로서 재정분석 및 공개제도와 관련하여 “제5장 재정분석 및 공개”의 장(章)이 신설되었다. 기존의 제7장 계약과 제10장 재산 부분은 별도의 법령으로 독립되어 지방재정법 체계에서는 제외되었다. 마지막으로 1991년도 개정에서 제11조의 2의 가지조로 신설되었던 복권 관련 조항이 제10장 복권으로 분리 편재되었다.

지방재정법 전체의 조문 수는 제2기와 비교하여 29개가 줄었다. 계약과 재산 부분에서의 많은 조문이 개별 법령으로 분리 독립되어 관련 조문 수가 대폭 축소되었으며 총칙, 경비부담, 예산 등의 장에서 10개의 조문이 추가되었다.

2. 제1기(1963~1987) 제정 지방재정법의 내용과 변천

지방재정법을 제정한 가장 큰 목적은 재정관리 실무를 전국적으로 표준화하고 지자체의 재정 건전성을 관리하는 것이었다. 50년대부터 중앙정부로부터의 지방재정의 자율성과 중앙·지방간 재정관계에 대한 논의도 있었지만 법 제정 과정에서 의미있게 고려되지 않았다.

5·16 군사정변 이후 출범한 제3공화국 헌법에서도 지방자치와 지방의회에 대한 조항은 있었다. 하지만 지방자치제를 중단하고 임시조치법을 통해 지방의회를 인정하지 않고 상급 기관에서 의회의 기능을 대신하도록 조치했다. 따라서 제3공화국 출범 초기에 제정된 지방재정법에서 지방자치단체의 재정 자율성이 심도있게 고려될 상황은 아니었다. 지방의 다양성을 인정하고 분권 가치를 확대하기 보다는 표준화된 지방재정 관리체계를 구축하는 것이 우선적인 과제였다.

재정관리에서는 전통적 예산원칙들이 설정되어 있다. 대표적으로 회계연도 독립의 원칙, 비모채주의, 수입의 직접 사용금지원칙, 이용금지 등의 규정이 있다. 반면 예산원칙의 예외를 인정하여 집행부의 재량을 허용한 경우도 많다. 앞당기어 충당(조상충용), 특별회계, 계속비, 이체, 예비비 등의 조항들이 대표적인 사례들이다.

제1기에서 분권과 재정관리와 관련하여 두 번의 법 개정이 있었는데 주로 집행부의 재량을 확대하기 위한 것이었다. 회계간 자금전용을 허용하였고 관항간 이용도 인정하였다. 또한 추경예산 편성 조항을 추가하였다. 이와 같은 내용들은 이미 지방자치법에





서 허용되었던 사항인데 제정 지방재정법에서 반영하지 못하였던 규정이다.

〈표 2〉 지방재정법의 개정 내용의 특성 분석

		분권과 자율			재정관리		
		지방통제 (집권)	지방의 독립 (분권)	지방의 자율 (다양성)	재정준칙	집행재량	재정혁신
제 1 기	제정 지방 재정법 (1963)	-국가정책 反한 재정 금지(2) -다 지자체 부당 영향 금지(2) -지방교부세 감액(23) -예산편성기본지침 시 달(26)	-부담금, 교부금(16) -경비부담비율(17) -지방비에 대한 내무 부 장관 의견(17)		-건전한 운영과 업 정한 관리(1) -회계연도독립(3) -비모채주의(5) -수입의 직접사용금 지(13) -목적외사용금지(33) -관항간이용금지(33)	-앞당기어 총당(3) -채무부담행위(8) -특별회계(28) -계속비(31) -예산이체(33) -예비비 (세출예 산 0.5%)(32)	
	2차 (1966)					-세계현금 전용(9-2) -관항간 이용(33)	
	3차 (1968)				-회계공무원 배상 책임 강화(72)		
	4차 (1975)		-보조금 통지시 내무 부장관 협의 (20-2)			-추경 편성 (26-2) -예비비 조정(세출예 산 1%)(32)	
제 2 기	5차 (1988)	-중기지방재정계획수립 중앙 지침(16) -지방비부담액 우선 예 산 계상(19)			-예산총계주의(29) -세입세출결산(49)	-수입대체경비(13) -예산불성립시 예산집행(37) -예산의 전용(39)	-중기계획수립(16)
	7차 (1991)	-중기지방재정계획 수 립 강화(16) -중기재정계획에 기초 한 예산편성(30)	-지방자치단체의 복 권발행(11-2)	-특정 기금조성 목적 지방채허용(110) -민관공동출자 사업 추진 근거(15)		-예비비 비율 비법 정화(34)	
	8차 (1994)	-보조금신청시 내무부 장관 보고(25-2) -재정투융자사업 심사 규정(30) -재정진단 실시(118)		-재정상황 주민공개 (118-3)			-내무부 연구개발(2) -재정투융자사업 심 사 규정(30) -재정진단 (118) -재정공개 (118-3)
	11차 (1999)	-공유재산관리 강화(82)		-공유재산관련 보고 폐지(77)		-대체수입경비범위 확대(13)	
	14차 (1999)					-재해관련 예산 신축 성 강화(36)	
	15차 (2000)		-재정보전금(24-2)				-예산절약 성과금 지급(24-2)
제 3 기	18차 (2005)	-성과중심재정 지침 통 보 가능(5) -지방재정분석진단 활 성화(55~57)		-투명/자율성(1) -주민복지증진원칙 (3) -지방채발행총액한도 제(11) -예산편성지침폐지 (38) -재정공시(60)	-재정의 통합지출 (90)		-성과중심재정 운용 (5) -주민참여(39) -복식부회계(53) -재정공시(60) -통합재정정보의 행 자부 제출(59)
	22차 (2008)	<타법개정>					

주 : 1) 나머지 개정들은 타법에 의한 단순 개정으로 분석할 필요가 없는 경우임.

2) ()안은 관련 조문





당시 지방재정에서의 제도적 논의는 지방세입 분야에 집중되어 지방교부세율의 법정화와 국세·지방세의 조정 쟁점 논의가 많았다. 세출분야에서는 지방재정의 계획화 문제가 제기되기는 했어도 법규로 규정할 정도로 강하게 부각되지는 않았다. 따라서 지방재정을 둘러싼 환경 변화들이 지방재정법의 개정 과정에 미치는 영향력은 크지 않았다.

3. 제2기(1988~2004) 지방재정법 시대의 내용과 변천

민주화와 지방자치에 대한 사회적 요구가 분출하였던 80년대 말에 지방자치법과 지방재정법의 전문이 개정되었다. 1987년도의 민주화 운동의 직·간접적인 결과로 같은 해 헌법이 개정되었고 1963년 이후 제1기 기간 중단되었던 지방자치제도가 부활하였다. 1988년도에 지방자치법이 전문 개정되었는데 관련하여 지방재정법도 전문 개정되었다.

90년대 지방자치에서 분권에 대한 사회 혹은 학계의 논의들은 지방자치단체의 자주재원 확충에 초점이 맞추어져 있었다. 따라서 이와 같은 세입분권 쟁점들은 지방재정법과는 관련성이 많지 않았다. 지방세법이나 지방교부세법과 같이 지방재정법이 만들어지기 이전에 제정되었던 개별 법령들이 있었기 때문이다. 다만 경영수익사업과 지방채, 그리고 지방자치단체 복권 등의 부수적인 쟁점들만 지방재정법에서 제도화시켰다.

제2기 시기의 시작을 열었던 제5차 지방재정법 전부개정(1988년)의 기본 방향은 법률체제의 정비, 지방자치제실시에 대비한 지방재정제도 확립, 행정환경변화에 따른 재정운영상 미비점 보완, 지방자치법과 중복 회피로 요약된다(전상경, 2007:74). 우선 지방자치 실시를 앞두고 무엇보다 재정건전성 관리를 강조했다. 중장기지방재정계획(제16조)과 예비비 확보 기준(제34조), 공공시설 설치 및 관리 조항(109조)이 대표적이다. 둘째, 국가시책과 연계강화를 위해 국고보조 내시에서 지방비를 반드시 계상하도록 규정하였다(제19조 2항). 셋째, 경비를 앞당겨 배정할 때는 지방의회의 의결을 거치도록 하고 추경예산 성립전 사용시 보고에 관한 조항을 추가하였다(이경훈, 1988:91).

제2기의 지방재정법은 지방자치의 부활을 준비하기 위한 제5차 전부개정에서 출발하였다. 그런데, 당시의 재정환경으로서 담배소비세, 지역개발세, 지방양여금 등의 세입분권 기초와 달리 지방재정법에는 세출관리를 위한 조치들을 강화하였다. 가장 큰 특징은 중앙정부의 재정감독 기능을 강화시켰다는 점이다. 지방자치의 관점에서는 “세입분권-세출집권”의 구도가 형성되었다.

지방자치제 부활을 앞두고 지방재정법이 전부개정되기는 하였지만 지방분권에 대한





사회적 요구들이 지방재정법에 체계적으로 반영되지 못했다. 오히려 지방재정에 대한 중앙정부의 관리 감독 기능이 강화되었다. 이와 관련된 대표적인 제도가 중기지방재정 계획과 투자심사제도 관련 조항이다. 동 제도들은 지방재정사업 관리에서의 계획성과 전문성을 높이기 위한 수단이라는 점에서 의의가 있다. 하지만 현실적으로 대부분의 지방자치단체들이 중앙정부의 표준화된 지침을 단순 수용하는 수준에서 소극적으로 수용하였기 때문에 결과적으로는 지방재정에 대한 중앙정부의 관리 감독 수단으로 운영된 측면이 있다.

세출 부문에서 중앙정부의 관리 감독 기능들은 제2기 기간동안 계속 강화되었다. 민선단체장 체제가 출범하면서 완전한 형태의 지방자치가 부활하였지만 지방재정의 건전성에 대한 우려는 계속되었다. 그러한 재정 환경을 반영한 대표적 조치가 1994년 8차 개정의 지방재정분석 진단제도이다. 또한 당시 개정에서 재정상황들을 주민들에게 공개하도록 하는 규정도 신설하였으며 지자체가 개별적으로 중앙 각 부처에 보조금을 신청할 경우에 내무부 장관에게 보고해야하는 조항도 추가하였다. 제2기는 지방자치제가 부활하던 시기였지만 중앙정부로부터 지방재정의 다양성과 자율성을 확대할 수 있는 의미있는 조치들이 충분하지 않았다.

4. 제3기 지방재정법 체계(2005년 이후)와 개편 특징

제3기 지방재정법 개편에 영향을 미친 대표적인 정치 경제적 환경 변화로서 결과지향적 정부혁신 운동이 있다. IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 서구의 신공공관리주의(NPM) 정부혁신 논리가 본격적으로 도입되었다. 글로벌 표준으로 인식되었던 결과지향적 성과관리체계 구축을 위해서는 시장주의와 구체적인 성과(결과)에 대한 책임, 선택과 집중의 전략기획과 현장중심의 분권적인 정책관리, 그리고 통합성과관리 등과 같은 새로운 접근들이 필요했다.

지방재정법이 집권적 재정 관리 및 통제의 맥락에서 제정되었으며 지방재정의 자율성을 제약한 요소들이 있었던 만큼, 분권화의 사회적 요구를 수용하기 위해서는 극적인 법령 개정이 필요했다. 하지만 재정분권은 생각만큼 쉽지 않았다.

민선단체장체제가 시작된 이후부터 지방재정에서 정치적 선심성 재정지출과 비효율적인 낭비성 지출에 대한 비판이 계속 제기되었다. 그러한 비판적인 기조는 제3기 기간에서도 지속되었다. 다른 한편으로, 세입분권과 세출 집권의 구조를 형성하였던 지방재정의 기조들이 계속 진전되지 못하고 2000년대 접어들면서 새로운 방향으로 전환되었다. 세입분권은 지자체들간 재정격차를 심화시켰다. 특히 수도권과 비수도권의 세입





분야 재정갈등이 상당했다. 지방자치단체장의 정치적 재정지출에 대한 우려도 적지 않게 제기되었다. 이와 같은 재정 환경 속에서 세입에서 중앙정부의 조정 역할이 강화되었다.

결과적으로, 세입에서 중앙정부에 대한 의존도는 보다 높아지는 반면 세출분권에 대한 요구가 강해지는 상황에서 비효율적인 재정지출은 보다 복잡한 상황을 만들었다. 재정분권과 재정건전성 관리의 두 가지 상충된 요소를 적정 수준에서 균형을 맞추어야 하는 과제가 새로운 지방재정법 전부개정 작업에 부과되었다.

제3기의 첫 해인 2005년도는 지방자치제가 부활한 지 10주년이 되던 시기였다. 당시 정부에서는 분권과 균형발전을 중요한 국정과제로 설정하고 지방분권특별법(2004)을 제정할 정도로 적극적인 분권정책을 추진하였다. 지방이 중심이 되는 분권적 재정혁신을 유도하였으며 제18차 지방재정법 전부개정에서 관련 사항들이 많이 반영되었다(서덕모, 2005; 안세경, 2005).

첫째, 지방재정법 전부 개정에서는 재정관리 혁신에 대한 내용들이 집중적으로 반영되었다. 제1조의 재정운용 기본원칙에서 투명성과 자율성 문구가 포함되었고 제5조에서 지출 성과의 극대화 노력을 강조하였다. 이 밖에도 예산편성과정에서의 주민참여(참여예산제), 복식부기 회계제도 도입, 재정공시, 그리고 통합재정정보체계 구축 등과 같은 혁신 조치들이 법령 속에 대폭 반영되었다.

둘째, 당시 전부 개정에 반영된 또다른 주요 특징으로 재정분권 조치들이 강화되었다. 지방재정법과 관련하여 당시 행정자치부가 제시하였던 대표적인 분권 시책으로, 1964년도부터 시행되었던 예산편성지침 시달 규정이 폐지되었고 지방채 발행도 건별 심사에서 총액한도 설정 및 자율 발행으로 전환되었다.

셋째, 재산관리나 계약 등과 같은 재정실무 관리를 위한 조항들을 지방재정법에서 개별 법령으로 분리 독립시켰다.²⁾ 이에 따라 지방재정법에서 재정관리를 위한 실무적인 절차를 규정하는 비중이 낮아졌으며, 상대적으로 지방재정 및 예산에 대한 일반 원칙을 규정하는 일반법적 성격이 강화되었다.

마지막으로, 다른 한편으로 상징적 차원이지만 지방재정 운영에서 이념적 변화가 있었다. 지방재정법 제1조에서 기존에는 법의 목적이 “지방재정의 건전한 운영과 엄정한 관리” 였는데 제18차 전부 개정에서는 “건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장” 으로

2) 지방재정 운영에 관한 법령들이 개별 법으로 분화되면서 지방재정 관련 법체계에서 구조적 변화가 발생하였다. 2004년도부터 지방재정법체계의 전면개편 작업을 시작하여 주제별로 지방재정법, 지방자치단체기금관리기본법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 그리고 공유재산 및 물품관리법의 4개의 법률로 분법하였다.



개편되었다. 지방재정법 개정에서 처음으로 “자율성” 이 법의 목적으로 설정된 것이다. 제3조 지방재정 운영의 원칙과 관련하여 기존에는 “재정을 건전하게 운용” 한다는 원칙만 강조되었으나 개정법에서는 재정운용의 목적이 “주민복리증진” 이 되어야 한다는 점을 먼저 제시하였다. 또한 건전성이외에도 효율성 원칙을 추가했다.

제2기 지방재정법 시대와 비교할 때 대표적인 특징은 “세입집권과 세출분권” 으로 표현할 수 있다. 제3기에 지방양여금 재원이었던 주세가 국고보조방식으로 운영되는 중앙정부의 국가균형발전특별회계 재원으로 전환되면서 세입집권이 강화되었다. 국가사무 및 국고보조사무의 지방이양을 위한 재정지원을 자주재원이 아닌 지방교부세 방식을 적용하는 분권교부세가 신설되는 등 세입 집권은 계속 강화되었다.

반면 핵심적인 국정과제로 분권적 혁신이 설정되면서 지방재정에서는 지방자치단체의 세출 재량은 대폭 확대되었다. 이에 따라 지자체가 자율적으로 재정 책임성을 높일 수 있는 계기를 마련하지 못하게 되는 부작용이 발생하였다. 이를 우려하여 중앙정부 차원에서 재정분석진단제도를 활성화시키고 회계개혁과 예산정보의 투명한 공개 조치를 강화하였다. 하지만 지자체 스스로 자율적 관리가 뒷받침되지 못한 상황에서 분권적 재정 혁신 효과는 한계가 있었다.

다른 한편으로 2000년대 접어들면서 지방재정의 세출에서는 사회개발비가 급증하였던 재정 현실이 지방재정법에서 적절하게 반영되지 못하였다. 즉, 중앙정부의 재정적 의사결정으로부터 지방재정이 일정 정도의 독립성을 확보하고 적극적으로 참여할 수 있는 새로운 정부간 재정거버넌스 구축 과제들이 지방재정법 개정에서 고려되지 못하였다. 대표적인 사례가 사회복지분야 국고보조사업에서 확인된다.

정부간 재정관계에서 지방비 부담과 관련하여 현행 지방재정법 제26조에 중앙 각 부처가 행정안전부와 사전 협의해야 한다는 조항은 있어도 실제 의미있는 수준에서 운영되지 못했다. 동 조항과 관련하여 지방재정법이 제정되었던 1963년 상황과 비교하여 과거 40년 이상 특별히 진전된 내용은 없었다.

마지막으로, 분권과 재정혁신 조치의 일환으로 분권교부세와 광특회계의 지역개발계정 그리고 사회서비스 전자바우처 사업 등과 같은 새로운 형태의 지방재정조정수단들이 개별 부처별로 시도되었는데 이를 총괄적으로 대응할 수 있는 방안들이 법제화되지 못하였다. 모두 관련 개별 법에서 독립적으로 운영되고 있다. 이에 따라 재정분권과 관련된 주요 정책들이 지방재정법에 적절히 반영되지 못하면서 지방재정 운영을 총괄 지원하는 법의 위상이 약화된 측면이 있다.



Ⅲ. 민선5기를 위한 지방재정법 개편과제

1. 자치재정 운영을 위한 기본법으로서 성격 정립

지방재정법을 명칭 그대로 해석하여 지방재정에 관한 이념과 원칙 그리고 실무를 모두 포괄하는 기본법으로 설정하기에 현행 법 체제와 내용에서 적지 않은 한계들이 있다. 지방재정의 원칙과 이념에 대한 규정과 후반부의 재정관리를 위한 실무적인 내용까지 망라적으로 나열되어 있어 위치와 성격이 명확하지 않게 구성되어 있다. 지방재정법이 포괄해야 하는 원칙과 이념들을 지방자치법에서 모두 담아내기에는 한계가 있기 때문에 지방자치법의 재무장과 지방재정법의 내용 및 성격에 대한 관계 정립이 필요하다.

현행 지방재정법에서는 자치재정운영의 원칙으로서 독립성, 자주성, 재원 충분성 등에 대한 내용이 명확하지 않으며 건전성 관리를 중심으로 방만재정 운영을 경계하는 재정준칙을 필요 이상으로 강조하는 측면이 있다. 나아가 지방자치단체에 대해 국가정책의 구현을 위해 노력할 의무를 부과하고 있다. 이와 같은 규정들을 고려하면 분권의 관점에서 해석할 때, 지자체의 자율적인 재정운영이 제약받을 가능성이 많다.

지방자치법에는 지방재정의 원칙으로서 건전재정과 함께 지방재정의 자주성 그리고 국가부담의 지자체 전가 금지 등을 규정하고 있다. 이와 비교하여 지방재정법에서는 건전성, 투명성, 자율성, 성과중심, 주민 복리증진, 효율성 등의 원칙들을 망라적으로 설정하고 있다. 이와 같이 기본 원칙들이 혼재되어 있어 전반적으로 재정리할 필요가 있다.

다른 한편, 지방재정법은 지방재정 운영을 총괄하지만 세입 관련 내용들은 지방채, 복권, 일시 차입금 등에 국한되어 있다. 이에 따라 세입원들간의 일관성있는 상호 연계성과 세입과 세출 원칙에서 균형을 유지하지 못하고 있다. 지방재정의 주요 세입원으로서 지방채에 대한 성격도 재검토할 필요가 있다. 예산장에서 지방자치단체의 세출은 지방채 이외 재원으로 구성한다고 규정하여 비모채주의를 원칙으로 설정하고 있다. 그런데, 지방자치법에서는 그러한 내용이 없으며 필요한 경우 지방채 발행을 인정한다. 또한 지방재정법 총칙의 제11장에서는 지방채 발행의 조건을 상세하게 정리하였으며 재정분권의 대표적인 조치로서 지방자치단체의 지방채 발행 자율화를 제시할 정도로 적극적인 세출 재원으로 기능을 인정하였다.

마지막으로 광역·지역발전특별회계 지역개발계정의 포괄보조방식이나 지방교부세에 포함되어 있는 분권교부세의 포괄보조 방식 등과 같이 최근 정부에서 새롭게 시도하였





던 재정관리 수단들에 대한 법적 특성과 위치도 지방재정법에서 체계적으로 자리매김할 필요가 있다.

2. 지방자치단체의 재정 독립성 제고를 위한 규정 강화

지방재정법에서는 중앙정부의 개별 부처들로부터 지방자치단체의 재정 독립 혹은 자주성을 제고할 수 있는 자치 재정의 원칙과 실천 규정들을 추가할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부와 재정관계에 대한 내용들을 보강해야 한다.

일본의 지방재정법에서는 제1조 법의 목적에서 “국가와 지방재정과의 관계 등에 관한 기본원칙을 정하고” 라고 규정하여 중앙정부로부터 상대적으로 독립되어 있는 “지방”의 재정에 관한 법률이라는 성격을 분명히 설정하고 있다. 또한 경비 부담 원칙과 내용에 대해 구체적으로 나열하고 있어 대조가 된다.

3. 지방의 다양성 가치를 활성화할 수 있는 분권 재정 체계 정립

지방재정법이 제정되던 초기의 수직적 정부간 관계가 특별한 변화없이 그대로 지속되고 있어 이에 대한 재검토도 필요하다. 지방재정법은 중앙정부의 지방재정 관리 및 통제를 위한 재정 규제법이라기보다는 지방자치단체 재정의 다양성을 인정하고 자율적인 재정관리를 지원하는 보호적 혹은 분권 촉진적인 법령으로 전환할 필요가 있다.

무엇보다 지방재정 운영에서 지자체의 재정자율성을 보다 높여야 한다. 지방재정의 계획성과 전문성 그리고 건전성을 관리하기 위해 중앙정부가 표준적인 기준을 수립·요구하면 지방자치단체는 중앙정부가 요구하는 기준이 최대 목표 수준으로 인식하여 재정관리의 품질 개선을 위한 추가적인 노력을 하지 않게 된다. 중앙정부의 기준을 최소 수준으로 인식하고 지방의 다양한 재정 실정을 고려한 최적의 자율 관리 체계 구축 노력이 활성화되기 위해서는 재정관리에서 지방의 자율성을 높일 수 있도록 관련 규정들이 개정되어야 한다.

지방분권에 관한 특별법에서 강조하듯이 지방의 자율과 책임의 원칙을 정립하기 위해서는, 지방재정법에서 요구하는 재정책임이 중앙정부 보다는 지역사회와 주민들을 지향해야 한다. 따라서 재정운영에서 건전성 및 성과 책임에 대한 강조와 균형을 맞추어 지방의 다양성과 자율이 활성화될 수 있도록 지방재정법의 성격과 내용이 개편될 필요가 있다.





참고문헌

- 김홍래(2005). 「지방재정법해설」, 개정판. 조세통람사.
- 서덕모(2005). 지방재정법체계 혁신의 의의와 향후과제. 「지방재정」, 4호(통권 135).
- 손희준 외(2008). 「지방재정론」, 개정3판. 대영문화사.
- 유훈(2000). 「지방재정론」, 제3정판. 법문사.
- 안세경(2005). 지방재정법 전면개정의 의미와 내용. 「지방재정」, 4호(통권 135).
- 이경훈(1988). 지방재정제도 : 어떻게 달라지는가?(I). 「지방재정」, 7(2).
- 이상희(1982). 「지방재정론」. 계명사
- 이재원(2008). 신공공관리주의에 기반한 분권적인 지방재정제도를 위한 대안 모색. 「한국거버넌스학회보」, 15(1)
- 이재은(2002). 한국의 정부간 재정관계의 역사적 특질. 「한국지방재정논집」, 7(2).
- 장형태(1964). 지방재정법제정 경위와 유의점(3) : 건전재정의 원칙. 「지방행정」, 13(통권 126).
- 장형태(1970). 「지방재정법해설」. 보문.
- 전상경(2007). 「현대지방재정론」, 제2판. 박영사. 

