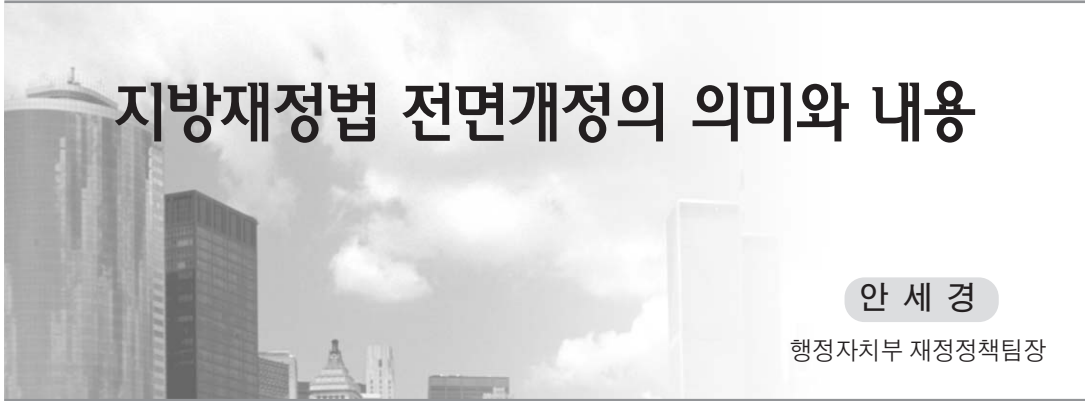


# 특집

## 지방재정법체계 혁신의 의미와 내용



- 지방재정법 전면개정의 의미와 내용  
/ 안세경 10
- 지방자치단체 기금관리기본법 제정의  
의미와 내용 17  
/ 김광용
- 지방자치단체를당사자로하는  
계약에관한법률 제정의 의미와 내용 31  
/ 최두선
- 공유재산및물품관리법 제정의 의미와 내용 38  
/ 임호철



# 지방재정법 전면개정의 의미와 내용

안 세 경

행정자치부 재정정책팀장

## 1. 머리말

지방자치제 실시이후 실질적인 지방분권의 핵심으로 재정분권과 혁신과제는 끊임없이 제기되어 왔다. 이러한 지방재정혁신과 분권을 제도적으로 뒷받침 하기위해 지방재정법의 전면개정(법률 제7663호, 2005. 8. 4 공포, 2006. 1. 1 시행)을 통해 지방재정관리제도의 새 틀을 마련하게 되었다. 이는 1963년 지방재정법이 제정된 이래 가장 큰 폭으로 전면개정된 것으로, 그간 중앙 통제적인 지방재정 관리제도에 대한 총체적 혁신이라는 점에서 민선 지방자치 10주년을 맞이한 올해에 큰 의미를 가지는 것으로 평가된다.

사실, 지방재정은 그간 지방자치제의 실시 등 여건변화에 따라 양적으로는 계속 커지고 있다. 지난 1990년에는 예산규모가 15조원에 불과하였으나 2005년 현재 당초 예산기준으로 72조원에 이르러 무려 4.8배 증가<sup>1)</sup>하였다. 그러나 양적인 팽창에 걸맞는 지방재정관리제도 정비는 미흡해 예산, 기금, 계약, 공유재산 등 복잡 다양한 지방재정 각분야가 지금까지 지방재정법이라는 단일법에 백화점식으로 모여 운영되어 온 것이다.

또한, 참여정부 출범이후 지속적으로 마련된 지방재정혁신 방안도 기존의 지방재정법 체계를 유지하면서 반영하는 것도 불가능하였다. 법률 체계상 그간 마련된 지방재정의 자율성을 확대하고 책임성을 제고하는 다양한 정책을 단일법인 지방재정법에 모두 포함시킨다는 것은 물리적으로

1) 모두 일반회계 순계로 1990년은 결산기준으로 154,910억원이며, 2005년은 당초예산기준으로 717,504억원임

로 불가능할뿐더러 형식적으로도 자칫 누더기 법률을 만들 소지가 다분하였다.

결국 지방재정법 단일법을 존속시킨다면 대부분의 제도개선이 하위 시행령이나 법률적인 구속력이 없는 중앙정부의 자의적인 각종 지침에 규정되는 결과를 초래해 지방재정관리제도의 공정성과 객관성이 유지되기 곤란한 실정이었다.

## II. 지방재정법 전면개정의 의의

이상의 반성을 토대로 국가의 재정관련 법체계, 외국의 입법사례 등을 종합 검토한 결과, 국가의 관련법률과 유사하게 또는 준용하는 데서 벗어나 자치단체의 실정에 맞게 별도의 제도를 새롭게 만들어 운용할 필요성이 인정되는 지방기금, 계약, 공유재산 및 물품관리분야는 기존 지방재정법에서 분리하여 별도의 법률을 제정하기로 하였다.

예산·회계분야는 지방재정법에 존속시키되 재정·세제로드맵 과제 등 그간 마련된 지방재정 혁신방안을 반영하는 등 전면개정하여 지방자치시대에 걸맞는 재정관리제도의 법체계를 혁신하였다.

이러한 지방재정법 전면개정은 간략히 요약하면 크게 다섯가지의 측면에서 큰 의의를 지니고 있다.

첫째, 국가재정제도에 상응하는 제도적인 기반을 마련하였다. 그간 국가의 재정관련 법률이 예산회계법 등 7개 법률<sup>2)</sup>로 구분되어 전명성·공정성<sup>3)</sup>이 담보된 반면 지방재정관리제도는 국가규정이 제·개정되면 유사하게 개정하는 등 한 단계 뒤떨어진 모습을 보여왔다.

예를 들면 지방계약분야의 경우 불과 6개 조문에 불과하여 대부분을 국가계약법 규정을 준용하여 온 것이 현실이었다. 비유하자면 지방자치제가 시행된 지 10여년이 지났지만 지방재정제도는 상당부분을 국가재정제도에 셋방살이를 하고 있다 이제야 비로소 자기에게 적합한 신방을

2) 국가의 경우 현재 예산회계법, 기금관리기본법, 국고금관리법, 국가채권관리법, 국유재산법, 물품관리법, 국가를 당사자로하는계약에관한법률 등 7개의 법률로 구성되어 있고, 현재 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하는 것을 주요내용으로 하는 국가재정법이 국회에 제출되어 계류중에 있다. 국가재정법이 제정되면 국가의 재정관련 법률은 6개로 될 예정이다.

3) 기존 지방재정법은 총칙 등 11장 119조로 구성되어 있어 한정된 조문수 등에 따라 국가의 경우 법률에 규정되어 있는 규정이 상당수 시행령 등 하부규정이나 법적 구속력이 없는 행정기관 내부적인 지침 등에 의해 규정되어 운영되어 온 것이 현실임

마련한 것이라 할 수 있다.

둘째, 지방자치시대에 걸맞게 지방재정운영의 자율성을 확대하기 위한 제도적인 장치를 마련하고자 한 것이다. 그 동안 지역특성에 따른 예산편성을 저해한다는 지적을 받아 온 『지방예산편성기분지침』제도를 폐지하고 지방채발행도 건별 승인제에서 총액한도 범위내에서 자율적으로 발행할 수 있도록 하는 등 자율에 근거한 자치단체의 재정운용을 최대한 보장하였다.

셋째, 지방재정 운용과정의 책임성 확보장치와 함께 민주적이고 투명한 절차로 이루어지도록 선진화된 제도를 도입하였다는 점이다. 중앙정부가 자치단체의 재정운용과정에 일일이 간섭하고 통제하던 데서 벗어나 『주민과 선진적인 재정시스템에 의한 자율적인 통제』가 확보될 수 있도록 지방재정분석과 재정공시제도를 새로이 혁신적으로 도입 시행하고 회계처리의 투명성을 높이는 복식부기 회계제도 도입, 예산·회계·재정정보의 디지털화를 위한 재정정보화 사업 등이 그것이다.

앞으로 이러한 선진 재정제도들이 안정적으로 정착되면 지방재정의 지출가치(Value for money)는 저절로 높아지게 될 것이다.

넷째, 법안마련에 있어 다양한 이해당사자의 의견을 수렴하고자 노력하였다. 단순히 중앙의 소관부처 및 지방자치단체의 의견을 형식적으로 반영하는 그간의 소극적인 방식에서 시민단체 등 이해관계자<sup>4)</sup> 의견수렴 등을 통해 단순한 법개정이 아니라 제도에 대한 『열린 토론의 장』을 마련해 같이 고민하고 이견을 조정하는 한 단계 성숙한 모습을 보였다. 또한 쟁점사항에 대한 종합적인 검토를 하였다.

마지막으로, 제도의 무턱을 낮추는 눈높이 제도정비에도 노력하였다. 그간 무비판적으로 사용되어 온 일본식 재정용어 등을 대폭 정비<sup>5)</sup>하는 등 법률 문안을 지방재정 전문가가 아니더라도 쉽게 이해할 수 있도록 일반국민의 입장에서 다시 살펴보고 정비하였다.

4) 의견수렴에 있어 단순한 지방자치단체뿐만 아니라 시장·군수·구청장협의회 등 자치단체 4대협의체 및 경제정의 실천시민연합 등 각종 시민사회단체도 의견조회 대상에 포함시켰다.

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

### Ⅲ. 지방재정법 개정 주요내용

전면개정에 따라 대부분의 조문들이 개정되었지만 지방재정혁신 차원에서 새롭게 도입된 제도들을 중심으로 개정된 정책을 소개하고 주요내용을 살펴보도록 하겠다.

#### ① 지방채발행총액한도제의 도입(법 제11조)

- 지금까지 지방자치단체의 장이 지방채를 발행함에 있어 지방채를 발행하는 사업별로 행정자치부장관의 승인을 얻어야 함에 따라 지방자치단체의 자율적이고 탄력적인 재정운영이 어려우므로 이를 개선한 것으로
- 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 하는 경우 대통령이 정하는 지방채발행한도액 범위 내에서는 행정자치부장관의 승인절차없이 지방의회의 의결만으로 발행이 가능하도록 지방채 발행의 자율권을 획기적으로 확대하여 지방자치단체의 환경과 특성을 반영한 탄력적인 재정운영이 가능하도록 하였다.

#### ② 지방자치단체의 예산편성지침 시달제도의 개선(법 제38조)

- 지방자치단체예산편성지침은 지방자치단체의 재정자율성을 저해하고 있다는 지적이 제기되어 이를 개선한 것으로
- 기존규정인 행정자치부장관의 지방자치단체예산편성지침 시달제도를 폐지하되, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운영에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체재정운영업무편람을 작성하여 지방자치단체에 보급하고, 자치단체예산편성과 관련한 최소한의 기준만 행정자치부령으로 정하도록 하여 자치단체의 예산편성에 대한 자율성 및 안정성을 확대하였다.

#### ③ 지방예산편성과정에의 주민참여제도의 도입(법 제39조)

- 지방자치단체의 장이 지방예산편성을 함에 있어 대통령이 정하는 바에 따라 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하도록 함으로써 주민에 의한 자율적인 통제기능을 구축, 지방재정운영의 투명성 및 건전성 수준을 한 단계 높였다.

④ 발생주의와 복식부기 회계제도의 도입(법 제53조)

- 현행의 단식부기회계만으로는 행정서비스에 비용개념이 없어 지방자치단체의 재정상태 및 운영실적을 체계적으로 파악하는데 어려움이 있으므로 이를 개선한 것으로
- 지방자치단체의 장은 발생주의와 복식부기 회계제도에 기초한 재무보고서를 작성하도록 하는 등 발생주의와 복식부기 회계제도를 2007. 1. 1부터 도입, 시행토록 근거규정을 마련함으로써 지방자치단체 회계의 투명성과 재정운영의 효율성을 향상시키는데 기여할 것이다.

⑤ 재정분석 및 재정진단제도의 활성화(법 제55조 내지 제57조)

- 그간 소극적으로 운용되어 온 재정분석 및 재정진단제도에 대해서 자치단체의 책임성 강화차원에서 새로운 분석모델을 도입, 시행코자 하였다.
- 즉, 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 재정분석 또는 재정진단결과 건전성과 효율성이 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 필요한 지도를 행할 수 있도록 권한을 강화하였다.
- 또한, 재정분석 및 재정진단을 객관적이고 합리적으로 수행하기 위하여 행정자치부에 재정전문가 등으로 구성된 지방재정분석·진단위원회를 설치하여 재정분석·진단에 대한 객관성·공정성이 담보될 수 있는 장치를 마련하였다.
- 아울러, 자치단체별 재정분석 및 재정진단 결과에 대한 평가기능을 강화하였다. 이를 위해 행정자치부장관은 재정분석결과 건전성과 효율성이 우수한 지방자치단체와 재정진단결과에 따른 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있도록 해, 재정분석 및 진단제도가 실효성을 확보함은 물론 자치단체의 자발적인 노력도 유도하도록 하는 등 지방자치단체의 재정운영의 책임성 및 건전성을 높이는데 기여할 것으로 기대된다.

⑥ 지방재정운영상황의 공시제도 마련(법 제60조).

- 지방자치단체의 재정운영에 대한 지역주민의 알 권리를 보장하려는 것으로, 그 동안의 재정운영공개제도는 공개내용과 방법면에서 주민들과는 상당히 거리감이 있었던 것이

사실이다.

- 이러한 문제점을 개선하기 위하여 지방자치단체의 장은 세입·세출예산의 집행상황, 채권·기금운영현황 등 당해 지방자치단체의 재정운영상황을 회계연도마다 1회 이상 지역주민에게 공시하도록 의무화 하는 등 공동공시와 지역특성에 따른 특수공시 등으로 구분하여 각종 언론매체 등을 활용, 공시하게 된다.
- 동제도가 시행되면 지방자치단체의 재정운영에 관한 주요사항의 계획과 실적을 정기적으로 공시함으로써 지방자치단체의 재정운영의 투명성을 높이는데 기여할 것으로 기대된다.

#### ⑦ 재정의 통합지출(법 제90조)

- 지방자치단체 내에 지출원별로 분산되어 있는 현행의 자금지출방식을 지방자치단체에 통합지출관을 두어 통합지출이 가능하도록 변경함으로써 지방자치단체의 여유자금을 효율적으로 활용하고 재정집행의 투명성도 확대하도록 하였다.

## IV. 향후 발전과제

지방재정법 전면개정으로 새롭게 지방재정제도를 혁신할 기틀은 마련되었지만 아직도 지방자치에 걸맞는 자주재원의 지속적인 확충이<sup>6)</sup> 필요하고 자치단체간 재정력 격차가 확대되고 있어 이를 완화할 수 있는 정책대안도 마련하여야 하고, 호화청사 신축 등 일부 자치단체의 선심성 재정운영에 대한 책임성 확보방안도 마련하여야 한다.

즉, 지방재정법 전면개정은 지방자치에 걸맞는 지방재정제도의 혁신체계의 토대를 마련하였지만 새로운 시작에 불과한 것이다.

단기적인 과제로는 2006. 1. 1부터 지방재정법이 원활히 시행될 수 있도록 지방재정법시행령 등 하위규정이 정비되도록 하여야 할 것이다. 자치단체별로 지방채발행 총액한도를 산정하는 기준을 마련하고 지방재정정보 공시제도의 시행을 위해 구체적인 공시대상을 마련하는 실무적인

6) 지방교부세율을 인상('00년 15.0% → '05년 19.13%), 지방세 확충 등으로 자주재원비중(자주재원/총지방재정액전체)은 확대되고 있으나 아직도 80%에도 못미치고 있음

('01) 76% ⇒ ('02) 75% ⇒ ('03) 77% ⇒ ('04) 78%

※ 자주재원 : 지방세 + 세외수입 + 지방교부세



작업도 병행되어야 할 것이다.

이를 위해, 다양한 이견을 조정하기 위해 의견조회는 물론, 관계기관 세미나, 워크숍 등 다양한 방법을 통해 의견을 수렴하고 지속적으로 협의해 나갈 예정이다.

중장기적으로는 지방재정확충을 위한 정책대안을 마련하고 주민에 의한 자율통제기능이 원활히 작동될 수 있는 선진재정제도를 우리실정에 맞게 마련하여 시행하여야 할 것이다.

지방재정은 사람의 몸으로 비유하면 혈액으로 재정력이 뒷받침 되지 않는다면 지방자치는 구두선에 불과할 수 밖에 없다. 자체재원을 확충하고 자치단체간 재정력 격차를 완화하는 데 필요한 정책대안을 마련하고 지속적으로 제도화 나가야 할 것이다.

아울러, 지방재정의 자율성도 지속적으로 확대하여 자치단체의 재정운용 재량권을 최대한 보장하면서 주민에 기반한 자율통제기능이 확보될 수 있도록 지방재정공시제도 등의 새로운 제도를 보완 발전시켜 나가야 할 것이다.

그러나, 이러한 과제들이 성공적으로 추진되려면 중앙정부의 노력만으로는 부족하다. 지방자치단체의 자발적인 노력과 주민들의 성숙한 지방자치 의식이 함께 어우러질 때 중앙에 집중된 권한과 재원이 지방에 획기적으로 이양되고 주민이 자율적으로 지방재정의 운용에 참여하고 관리하는 날이 앞당겨지리라 기대해 본다.

### 재정 토막상식

#### 이노베이션

혁신 또는 신기축(新機軸). 일반적 의미로는 이제까지 이뤄지지 않았던 새로운 방법이 도입돼 새로운 국면이 나타나는 것. 슌페터가 말하는 이노베이션은 ①소비자 사이에 아직 충분히 알려져 있는 애플 재화 또는 새로운 품질의 재화 제조 ②그 산업부문에서 아직 알려져 있지 않은 생산 방법의 도입과 새 판로의 개척 ③원료 또는 반제품의 새로운 공급원 획득 ④신조직의 달성 등이다. 최근에는 이노베이션이 주로 기술혁신의 뜻으로도 사용된다.