

# 프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

- 책임성 확보를 중심으로 -

배준구

경성대학교 교수

## I. 머리말

프랑스에서는 1982년부터 실시된 지방분권화와 더불어 수많은 법률의 제정 및 개정에 따라 지방자치단체의 법적 및 재정적 환경이 상당히 변화되었다. 1982년 및 1983년 등 일련의 지방분권 관련 법률들은 지방자치단체의 민주화와 국가에 대한 자율성을 강화하고, 중앙집권에 의하여 저하된 행정의 효율성을 향상하는데 목적을 두었다. 이러한 개혁은 지방자치단체에게 자치권을 확대하고, 제1차적인 책임을 지도록 하였지만 그 책임을 과하기 위한 수단은 많이 부여하지 않았다.

최근 2002년 5월에 시라크(J. Chirac) 대통령이 재선된 후에 지방분권을 확고히 보장하기 위한 헌법 개정(2003년 3월 28일 공포)과 함께 제2차 지방분권 개혁이 추진되고 있

다. 헌법개정에 따른 후속 조치로 지방분권 관련 법률은 근접성, 책임성, 효율성에 바탕을 두고 관련 법령이 제정되고 있다.

프랑스는 최근에 이러한 지방분권 개혁으로 인하여 국가와 지방자치단체의 관계가 과거에 비하여 크게 변모하였지만 연방국가의 지방정부와는 다른 중앙정부의 통제와 역할이 인정되고 있다. 지방분권화와 더불어 종전에 중앙정부가 가지고 있던 역할을 상당부분 인정하면서도 다른 한편으로 지방분권에 부응하여 중앙정부 권한 및 재원의 지방 이양과 지방자치단체의 자율성 제고 및 책임의 부여를 통하여 재정운영의 모를 살리고 있다. 즉 지방분권 이후에도 단일국가인 프랑스는 지방자치단체에 대한 국가의 사전 통제를 원칙적으로 폐지하였지만 사후통제를 여전히 행하고 있다. 이러한 통제는 지방

자치의 실질적이고 필수적인 구성 요건의 하나라고 보고 있으며, 지방자치단체에 대한 통제는 민주주의의 원칙과도 일치하고, 이 원칙에 의하여 자치와 책임은 불가분의 관계에 있다고 보고 있다. 재정부문의 경우 지방분권 이후에도 국세의 비중은 아직까지 매우 높은 수준을 유지하고 있으며(2003년 현재 약 80%), 중앙정부가 징세 및 관리를 맡고 있다. 즉 지방에는 중앙정부 산하 특별지방행정기관 소속의 국세출납관(trésorier-payeur général)과 국세징수관(receveur général)을 두어 지방세 징수와 자원관리(감독, 통제)를 국가공무원이 담당하고 있고, 지방자치단체 차원에서는 세무를 담당하지 않고 기구도 설치되어 있지 않다.

여기서는 지방분권의 시행으로 변화된 프랑스의 지방재정운영의 최근 동향과 함께 지방재정 운영 중에서 책임성 확보제도를 중심으로 살펴 보고, 그 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 지방분권 이후 최근의 법률 및 헌법의 개정과 내용

### 1. 지방분권 및 지방재정 관련법의 내용과 특징

1982년부터 단행된 지방분권 개혁은 점진적으로 추진되었는데 크게 보면 2단계로 나눌 수 있다. 제1차 지방분권 개혁은 1982년 이후 2002년 이전까지로 이 기간에는 약 40개의 지방분권 관련 법률이 제정되었고, 1996년 2월에는 지방자치단체통합법전(Code général des collectivités territoriales: 지방자치단체일반법으로도 표기) 속에 이러한 법률들을 통합하여 하나의 법전으로 만들었다. 제2차 지방분권 개혁은 2002년 5월에 시라크(J. Chirac) 대통령이 재선된 후에 지방분권을 확고히 보장하기 위하여 헌법 개정(2003년 3월 28일 공포)을 단행한 후 현재까지의 기간이 이에 해당한다. 2003년 3월의 지방분권 관련 헌법개정 이후에 후속 조치로 각종 법령이 제정되고 있다. 즉 ‘지방자치단체에 의한 실험법’ 과 ‘지방주민투표법’ 이 2003년 8월 2일에, ‘지방자치단체의 재정자치에 관한 법’ 이 2004년 7월 30일에, 그리고 ‘지방자유 및 책임(libertés et responsabilités locales)에 관한 법’ 이 2004년 8월 13일에 각기 공포되었다.

● <표 1> 지방분권과 지방재정 개혁 관련 주요 법규의 내용 ●

구 분	연 도	법률 및 헌법	내 용
제1차 지방 분권 개혁	1982.3.2	시읍면, 도 및 지역의 권리와 자유에 관한 법	-사전통제 폐지, 지역(레지옹)을 지방자치단체로 승격 -임명 지사(préfet) 제도 개혁
	1982.7.10	지역회계원에 관한 법	-지역회계원의 신설과 기능(회계감사 제도의 개편)
	1982.7.29	계획의 개혁에 관한 법	-국가, 지역 및 지방계획 체계의 정비, 계획계약제도의 도입
	1983.1.7	-시읍면, 도, 지역, 국가간 권한배분에	-권한배분 체계의 변경과 권한배분의
	1983.7.22	관한 법(1.7)과 개정법(7.22)	명확화
	1983.12.29	-권한배분과 재정관계에 관한 법(12.29)	-권한이양과 재원이전 방법
	1988.1.5	지방분권의 개선에 관한 법	-재정통제, 교부금제의 일부수정 -코뮌(시읍면)간 협력 방식의 보완
	1992.2.6	지방행정에 관한 기본법	-행정민주화(정보공개, 주민참여), 지자체간 협력 개선
	1994.6.22	시읍면의 예산절차 및 회계에 관한 법	-예산 및 회계 방식으로 <M 14> 지침 도입
1995.2.4	국토계획 및 발전기본법	-국토계획 및 발전의 기본 방향 정립, 지방재정 균형 조정	
1999.7.12	코뮌(시읍면)간 협력의 간소화 및 강화에 관한 법	-기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소화, 재정협력 강화	
제2차 지방 분권 개혁	2003.3.28	공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법 개정	-국가조직의 지방분권적 성격과 보충성 원칙, 재정자주권, 자치입법권 보장, 결정형 주민투표제 도입
	2003.8.2	-지방주민투표법	-지방주민에 의한 결정형 주민투표제
	2003.8.2	-지방자치단체에 의한 실험법	-지방자치단체의 실험법 적용, 기간, 평가 등
	2004.7.30	-지방자치단체 재정자치에 관한 법	-고유재원의 구성, 비율 유지, 국회 보고 등
	2004.8.13	-지방자유 및 책임에 관한 법률	-권한, 인력 및 재원의 지방이양과 재정 보상 방법, 지방결정의 주민참여, 적법성 통제방법의 개선 등

이러한 지방분권 내지 지방재정과 관련된 주요 법률과 헌법개정의 내용을 요약하면 <표 1>에서 보는 바와 같다.

첫째, 지방자치단체의 계층구조가 변경되었다. 즉 지역(région)은 지방영조물법인(établissement public territorial)에서 지방자치단체(지역은 해외 영토의 4개를 포함하여 프랑스 전체에 26개가 있음)로 변경되어 지방자치단체의 계층구조가 종전의 2층제(시읍면, 도)에서 3층제(시읍면, 도, 지역)로 전환되었다.

둘째, 행정 및 재정통제가 원칙적으로 폐지되었다. 국가의 지방자치단체 또는 지방자치단체 상호간에 대한 사전적 행정 및 재정통제가 폐지되고, 이러한 통제의 주된 역할을 행하였던 국가 임명 지사(préfet) 제도가 근본적으로 개편되었다. 2004년 8월 13일의 '지방자유 및 책임에 관한 법'은 현행 통제방법(적법성 통제)의 일부 내용을 개선하였다.

셋째, 권한배분 체계의 변경과 권한 및 재원의 이양이 이루어졌다. 즉 1983년 1월의 권한배분 법률은 국가와 지방자치단체(시읍면, 도, 지역)간 권한배분 체계의 변경, 권한 및 재원을 이양하도록 하였다. 2004년 8월 13일의 '지방자유 및 책임에 관한 법'은 권한, 인력 및 재원의 지방이양과 재정보상 방법 등을 규정하였고, 이에 따라 제2차 개혁이 추진되고 있다.

넷째, 지역회계원이 설치되고, 회계감사 제도가 개편되었다. 기존의 사전통제에서 사후통제로 통제방식의 전환과 함께 지역회계원(chambre régionale des comptes)제도가 창설되고, 회계감사 제도가 개편되었다. 지역회계원은 중립적이고도 전문성을 갖는 사후감사기구로서 지방자치단체의 예산과 재정운영을 통제하여 지방자치단체의 책임을 명확히 하기 위하여 설치되었다.

다섯째, 지방행정의 민주화와 참여를 위하여 주민에 대한 정보공개 및 투명성 강화, 주민투표제 등이 채택되었다. 1992년에는 자문형 주민투표제를 채택하였는데 2003년 3월 28일의 헌법개정에서 이를 결정형 주민투표제로 변경하였고, 2003년 8월 3일에는 지방주민투표법이 제정되었다. 2004년 8월 13일의 '지방자유 및 책임에 관한 법'은 지방결정의 주민참여를 명시하였다.

여섯째, 지방자치단체의 예산절차와 회계에 대한 개혁, 재정적 자율성 제고를 위한 세제 개편, 자치단체의 대출이나 지방채 발행의 자유화, 특정보조금의 교부금 방식에서의 대폭 전환, 지방자치단체간 재정불균형 시정을 위한 수평적 재정지원제도의 도입 등이 행해졌다. 특히 2004년 7월 30일의 '지방자치단체의 재정자치에 관한 법'은 지방세율의 자유화, 지방자치단체별 고유재원의 구성, 2003년 수준의 고유자원 비율 유지(소급력

있는 보장) 및 시정, 국회 보고 등을 명시하였다. 이러한 재정자치에 관한 법은 지방자치단체에게 세원(세금)을 신설하는 권한을 부여하지 않고 있다.

마지막으로 지방분권 시대 부응하는 분권적 계획체계의 정립, 계획적인 재정운영 수단으로서 계획계약(contrats de plan) 제도가 도입되었다. 계획계약은 국가와 지방자치단체간(주로 레지옹)에 공통되는 사업에 대하여 재정투자를 약속하고 일정 기간(5~7년)에 시행되는 사업계획을 의미한다. 이는 지방분권의 실시로 지역개발계획에 관한 권한이 지방자치단체에 이양되면서 권한의 과도한 분산에 따른 역기능과 부조화를 방지하는 대신에 조화와 안정화를 기하는 수단으로 1984년부터 시행되고 있다.

## 2. 지방분권 관련 헌법개정과 재정자주권 보장

제2차 지방분권 개혁의 일환으로 시라크(J. Chirac) 정권 하에서 단행된 2003년 3월 28일의 ‘공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법’의 주된 개정 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 개정헌법은 재정자주권을 헌법에 보

장하고 있다. 개정 헌법 제72조의 2는 과세자주권, 재정지출의 자주성, 중앙 권한의 이양과 재원의 동시 이양, 지방자치단체간 재정조정제도의 존속을 명시하고 있다. 이를테면 제1항은 “지방자치단체는 법률이 정하는 조건에 따라 자유롭게 이용할 수 있는 재원을 갖는다”, 제2항은 “지방자치단체는 모든 성질의 조세수입 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 법률은 법률이 정하는 한도 내에서 지방자치단체가 과세표준과 세율을 정하는 것을 허가할 수 있다”고 규정하고 있다. 제3항은 “지방자치단체의 조세수입 및 기타 고유재원은 자치단체 전체 재원의 결정적인 부분을 차지한다. 조직법률(loi organique)은<sup>1)</sup> 이 규정이 실현될 수 있는 조건을 정한다”고 명시하고 있다. 제4항은 “국가와 지방자치단체간의 모든 권한 이양은 그 시행에 충당해온 동일 규모의 재원배분을 수반한다”, 제5항은 “법률은 지방자치단체간의 형평을 촉진하기 위하여 재정조정제도를 규정한다”고 명시하였다.

둘째, 개정 헌법은 국가조직의 지방분권화를 규정하였다. 즉 개정 헌법 제1조에서 국가조직은 지방분권화(organisation décentralisée)되어야 한다고 명시하였다. 프

1) 조직법률은 공권력의 조직에 관하여 헌법의 시행에 관한 것으로 헌법과 법률의 중간위치에 있다.

랑스에서 지역(région)은 도(département) 및 시읍면(commune)과 마찬가지로 동등한 지방자치단체이며 다른 지방자치단체들에 대하여 최소한의 통제도 행사할 권한을 갖고 있지 않다. 오직 국가만이 지방자치단체를 통제하기 때문에 지역(레지옹) 자치단체에 대해서도 동일하게 통제를 행사하고 있다. 이러한 이유 때문에 개정 헌법 제1조에서 “프랑스는 지방분권화된 공화국(République décentralisée)이다”라고 하지 않고, “프랑스는 단일공화국(République unitaire)으로서... 그 조직이 지방분권화 된다”라고 규정하였다. 따라서 헌법개정을 통한 지방분권 추진은 국가의 정치형태(단일국가)에는 아무런 변화도 없고, 국가의 행정조직만을 분권화하고 있다.

셋째, 개정헌법은 보충성의 원칙, 선도 지방자치단체, 주민투표제, 자치입법권, 총체적 권한이양 원칙 등을 명시하고 있다. 지방자치단체의 중요 사항에 대하여 주민의 의사를 묻는 주민투표는 이제까지 주민들에게 자문을 청하는 자문형 주민투표제였는데 개정헌법은 결정형 주민투표제로 변경하였다.

### III. 지방재정운영과 책임성 확보제도

#### 1. 지사(préfet) 제도와 재정통제의 개혁

프랑스는 단일국가로서 국가와 주권의 불가분성과 함께 통일성을 중시하며, 일반적으로 국가의 우위를 존중하는 가운데 자유로운 행정의 수행을 요청하고 있다. 따라서 국가가 지방자치단체에 대하여 통제(사후)를 하는 것이 민주주의의 원칙과 일치하고, 이 원칙에 의하여 자치와 책임은 불가분의 관계에 있다고 보고 있다. 이런 점에서 보면 지방분권 이후 국가의 지방자치단체에 대한 행정 및 재정 통제 시스템의 개혁에 대한 파악은 중요하다.

지방분권의 실시와 더불어 국가의 지방자치단체에 대한 통제와 관련하여 주목할 만한 개혁의 하나는 지사(préfet) 제도이다. 1982년 지방분권 이전의 경우 지사는 국가에 의하여 임명되어 국가대표와 지방자치단체장이라는 이중적 지위를 가졌고, 지방자치단체에 대한 각종 통제(행정, 재정)를 행사하였다. 1982년 이후 지사는 단지 국가대표로서의 지위만을 가지며 지방자치단체장의 지위는 의회의장에게 이전되면서 통제 시스템도 상당히 변화되었다. 즉 국가의 지방자치단체 또는 지방자치단체 상호간에 대한 통제는 원칙상 사전통제에서 사후통제로 변경되었다. 최근 2004년 8월 13일의 ‘지방자유 및 책임에 관

한 법'은 현행 적법성 통제 방법을 개선하는 조치를 취하였다. 즉 지방자치단체와 지방공공기관에 대한 적법성 통제와 관련하여 국가대표인 지사에게 의무적으로 이송하는 지방자치단체의 행위 수를 상당히 축소하였고, 이송되지 않은 행위의 경우 지방의 상황과 통제 전략에 의하여 통지를 요구하는 소환권(pouvoir d'évocation)의 지사 부여, 절차의 간소화 및 종이서문서 대신에 전송 가능 등이 이에 해당한다.

지방자치단체의 재정통제는 수입과 지출 중에서 지출을 중심으로 통제가 행해진다. 지방자치단체의 출납명령관(ordonnateurs)은 1982년 이전의 경우 국가 임명 지사가 행하였는데 1982년 이후의 경우 지방자치단체장(의회의장)이 예산을 집행한다. 1982년 이전에는 모든 회계에 대하여 지사의 사전통제가 행해졌고, 보다 덜 중요한 출납회계는 회계공무원인 국고출납관(trésorier-payeur général)이나 會計院(Cour des comptes)에 의하여 사후통제가 행하여졌다. 그러나 1982년부터 사전적 재정통제는 원칙적으로 폐지되었고, 예산규칙이 준수되지 않는 경우에 국가대표인 지사와 신설된 地域會計院(Chambre régionale des comptes)에 의하

여 공동으로 예산통제가 행해지고 있다. 즉 국가대표는 예산규칙이 준수되지 않는 경우 문서를 지역회계원에 제출하면 지역회계원이 재판하고 지방자치단체에 필요한 조치를 권고 내지 제안한다. 단 규모가 적은 3,500명 미만의 소규모 시읍면<sup>2)</sup>은 지역회계원에 의한 통제를 받지 않고, 그 대신 회계공무원(국고출납관)에 의한 통제를 받는다(Coutière et Profit, 1989; Tulard, 202).

이러한 통제는 지역 수요와 전국적인 표준화간의 대립관계를 반영하고 있는데 지방자치단체의 인사, 재정에서의 자율권을 최대한 보장하는 반면에 관리상의 자유는 제한하는 형태를 취하고 있다. 지방분권에 따른 법체계의 복잡성이 통합을 저해하고 부패를 조장하는 요인으로 작용할 우려가 있기 때문에 지방자치단체의 예산에 대하여 지역회계원이 감독을 한다. 국고출납관은 재무부 산하의 특별 지방행정기관 소속의 회계공무원으로서 지방자치단체장의 동의를 얻어 중앙정부(예산담당 장관)가 임명한다. 국고출납관은 지방자치단체장이 행하는 모든 예산집행의 규칙(regularité)을 감독하며, 지출 전에 규칙 위반시 정정의 요구와 지출을 정지시킬 수 있다. 지방자치단체장은 회계공무원에 대한 호

2) 1988년 1월 5일 지방분권 개선에 관한 법률에 의하여 2,000명 미만은 제외되었는데, 2001년 12월 21일 법률에 의하여 3,500명 미만으로 다시 변경되었다.

출 및 부당명령을 할 수 없으며, 예산집행시 국고출납관은 지방자치단체장의 의견에 따른 의무가 없다. 만약 국고출납관이 지방자치단체장이 결정한 지출에 대한 지불을 정지할 경우 지방자치단체장은 지불명령을 내릴 수 있고, 이 명령은 유동자금 부족의 경우를 제외하고 즉시 집행력을 갖는다. 이러한 명령은 지역회계원에 보고되며, 명령권자는 자신의 명령에 대하여 '예산재정징계위원회(Cour de discipline budgetaire et financier)'에 의하여 전적으로 책임을 지게 된다. 이 경우 징계위원회는 명령권자인 지방자치단체장에게 벌금을 부여하는 형태로 책임을 지게한다. 국고출납관은 지방수입과 국고의 징수, 지출의 통제와 집행, 예산정보 제공, 재정의 평가와 조언 등을 담당한다.

## 2. 지역회계원에 의한 통제와 책임성 확보

지역회계원은 1982년 3월 2일 지방자치단체의 권한 및 자유에 관한 법률에서 이에 대한 설치가 명시되었다. 지역회계원은 지방분권 개혁에 의하여 지방자치단체에게 더 많은 권한과 재원이 부여되면서 지방자치단체에 대한 책임을 명확히 하기 위한 제도적 장치로서 채택되었다. 지역회계원이 국가기관인데 반하여 회계감사를 받은 기관은 지방자치단체이기 때문에 새로운 기관의 신설과 관련하여

어 일부에서는 지방자치에 역행한다는 지적도 있었다. 하지만 지방분권을 통하여 지방자치단체에게 더 많은 자치를 부여하면서 이에 대한 책임을 확보하기 위해서는 지역회계원의 신설이 필요한 것으로 인식되어 제도화되었다.

지역회계원은 지방자치단체에 대한 예산통제와 재정운영 통제, 그리고 독자적인 회계감사 등의 활동을 수행한다. 지방자치단체에 대한 예산통제는 지방자치단체가 예산을 집행하기 전에 행하는 것이며, 재정운영통제는 예산을 집행하는 과정에서 행해진다. 회계감사는 지방자치단체와 지방공공기관의 회계장부를 통해서 행하며, 지역회계원은 세입과 세출의 타당성과 이월금의 적정성을 검토하고, 회계감사 후에 회계관련 담당자에 대하여 책임여부를 밝힌다. 지방자치단체는 지방의회의 결산심사를 받는데 이는 정치적, 행정적 차원의 승인에 해당하고, 회계적 차원에서 실질적 적법성의 승인은 지역회계원이 담당한다.

지역회계원은 중앙에 있는 會計院의 하부 기관이며, 그 관할구역은 지방자치단체인 레지옹의 관할구역과 일치한다. 지역회계원은 중앙의 회계원과 마찬가지로 행정기관이면서 특수한 신분을 보장받고 독립된 인사관리를 하고 있는 준사법적인 감사통제기구이다. 이는 감사대상 행정기관에 대하여 전문적이고



도 중립적인 관점에서의 회계감사를 통하여 행정기관의 권력 남용을 방지하며, 그 책임을 철저히 규명한다. 또한 회계와 관련하여 분쟁이나 비리 내지 과오가 발생할 때 이를 심판하는 1심 회계재판 기능을 담당한다. 다만 지역회계원은 심판하는 권한만을 가지고 있어 과오나 위법사항을 지적하고 시정을 요구할 수 있지만 이에 대해 강제하거나 처벌을 가할 수는 없다. 지역회계원이 회계감사를 통하여 위법사항이 나타나면 이에 대하여 처벌할 수 있는 권한이 있는 사법기관인 지방행정법원에 제소한다.

지역회계원이 회계감사를 통하여 지방자치단체에 대한 회계상의 과오를 지적하면 그 처벌 대상에 관계없이 지방자치단체장은 지방의회 개원 때 지역회계원의 감사의견서를 낭독해야 하는 의무규정을 두고 있다. 이러한 의무규정은 지역회계원이 1983년에 개원된 후 회계감사의 지적 사항에 대한 처벌권의 부재로 인하여 나타난 결점을 개선하는 차원에서 1993년에 이를 보완하는 제도가 마련되었다. 지역회계원은 중앙의 회계원과 동일하게 회계감사와 함께 회계재판 기능을 담당하고 있어 그 조직을 본 따고 있다. 즉 재판소와 같은 심판관(conseillers)과 이를 보조하는 행정 공무원으로 구성되어 있으며, 다만 지역회계원은 지역(레지옹)별로 총 25개가 설치되어 있는데 그 기능의 능률적 수행을 위한 운영방

법에서는 중앙의 회계원과 차이가 있다. 지역회계원은 지방자치단체의 관리 보고서를 작성하고 이를 중앙의 회계원에 제출한다.

예산통제의 경우 지역회계원은 다음에서 보는 바와 같이 지방자치단체가 예산의 규칙을 지키지 않는 경우에 국가대표인 임명 지사와 공동으로 통제하고 필요한 조치를 취한다. 첫째, 예산의결이 지체된 경우이다. 예산이 일정한 시한까지(원칙적으로 3월 31일) 의결되지 않으면, 국가 대표인 지사는 지역회계원에 제소한다. 둘째, 불균형 예산의 경우이다. 국가 대표자는 불균형 예산을 확인하면 지역회계원에 제소하며, 지역회계원은 관련 지방자치단체장(의회의장)의 의견을 청취한 후 한 달 내에 새로운 심의를 요구한다. 지방의회가 1개월 내에 의결하지 못하거나, 지역회계원이 적절한 조치를 취하지 못했다고 판결하면 국가 대표인 지사가 예산을 집행한다. 셋째, 예산집행 후 적자가 발생한 경우이다. 주민 2만명 이상인 코뮌의 경우 경상수입의 5% 이상, 2만명 미만인 코뮌의 경우 10% 이상의 적자가 생기면 지역회계원에 제소된다. 지역회계원은 지방자치단체에 대하여 기술적 조언, 즉 적자에 대한 내용의 규명이나 적절한 제안을 한다. 이 경우에도 지역회계원의 간여와 함께 국가 대표인 지사는 대신 집행권을 행사한다. 넷째, 의무비용의 부족이나 기입되지 않는 경우이다. 즉 국가 대표인 지사, 회계

공무원 또는 이해관계자는 지역회계원에 제소할 수 있고, 지역회계원은 1개월 이내 관련 지방의회에 최고를 한다. 그 최고가 효과가 없으면, 지역회계원은 국가 대표자에게 재원을 새로이 마련하거나 임의적 비용의 감소에 의하여 그 비용의 계상을 요구한다.

한편 1982년 지방분권 실시와 함께 종전에 지방자치단체가 행하는 대출이나 지방채 발행에 대하여 제한했던 규정을 사실상 거의 전적으로 자유를 부여하는 것으로 개혁하였다. 즉 1982년 3월 2일 법은 지방자치단체가 대출을 할 때 중앙정부의 사전 심사를 전면 폐지하고, 지방자치단체가 대출이나 지방채 발행을 통해서 자유롭게 자금을 조달하는 권리를 부여하였다. 1985년까지 지방자치단체는 대출을 받고자 할 경우 지방자치단체를 위한 대출업무를 담당하는 특별대출기관을 거쳐야 하였으며, 이자율이 고정되어 있고 상환기간이 장기인 경우에만 대출이 허용되었다. 종전 법규의 폐지는 분명히 지방채에 대한 지방자치단체 행위의 자율성을 강화한 반면에 국가에 대한 종속성이 거의 없어지게 되었다. 이제 지방자치단체는 금융시장의 개방에 따라 매우 다양한 선택과 함께 지방채에 대한 보다 기술적이고도 관리자적 접근과 같은 새로운 관리방법의 이용, 전문화 및 적극적인 위험관리를 하고 있다. 즉 지방자치단체는 다양하고도 독창적인 방법으로 금융상품을 취급하고

있고, 이에 따른 위험을 피하기 위하여 부채를 적극적으로 관리하기 위하여 기업이나 유가증권 회사와 유사한 관리방식을 채택하고 있다.

### 3. 예산 및 회계제도의 개혁과 책임성 확보

프랑스는 지방분권 실시 후 지방자치단체의 예산 및 회계제도에 대한 개혁을 통하여 예산과 회계의 접근성, 투명성, 효율성 등을 제고하는데 역점을 두었다. 지방자치단체의 예산은 법령에 의거하여 중앙부처의 예산 및 회계 지침(instruction interministérielle: 약칭 M)에 따르고 있다. 이 예산 및 회계 지침은 특히 민간기업에서 사용된 회계방식(plan comptable)을 지방자치단체에서 본받고 있다. 1994년 6월에 단행한 예산 및 회계 지침에 대한 개혁에서는 관련 지방자치단체의 자산 현황에 대한 보다 나은 접근, 서비스 및 설비투자의 비용에 대한 보다 나은 파악, 회계의 통합 등을 주장한 자문위원회의 주장이 수용되었다. 1997년 1월 1일부터는 시읍면(영조물법인 포함)의 경우 <M 14> 예산회계 지침을 적용하게 되었다. 도(테파르트망)는 2001년 1월 1일부터 16개를 대상으로 실험적으로 적용하는 잠정적인 <M 52> 지침을 공포하였고, 실험을 거쳐 2004년 1월부터 일반화되었다. 지역(레지옹)은 현재 도에서 적용하

고 있는 <M 51> 지침을 일부 수정하여 준용하고 있고, 도의 <M 52> 지침의 실험을 거쳐 이와 유사한 <M 71> 지침을 적용하고 있다.

시읍면의 <M 14> 예산회계 지침은 예산과 회계의 내용(cadre)을 보다 읽기 쉽고, 접근할 수 있으며, 투명하게 하여 지방관리를 용이하게 하고, 효율성을 개선하는데 역점을 두고 있다. 이 지침에 의하여 도입된 가장 중요한 예산 및 회계의 개혁은 회계연도나 기능적 제시(présentation fonctionnelle)에서 감가상각, 예비비, 비용과 수익의 연계를 시읍면에 의무적으로 적용하도록 한 점이다. 이 지침은 지방의회의원들의 지방재정운영의 자치(autonomie de gestion)에 대하여 침해하지 않고 최소한도로만 제한하고 있다. 또한 <M 14> 지침은 지방자치단체의 재정생활상태에 간여하는 기본적인 행위에 대하여 심의에 의하여 표명하도록 하면서 가능한 한 의회의원의 역할을 강화하고 있다. 즉 감가상각 기간, 상한선의 결정, 지불준비금(provisions)의 사용, 주민 1만명 이상 시읍면의 경우 성질별 또는 기능별 의결 선택, 계획구역에 관한 것을 제외한 재고자산 회계의 운영 등이 이에 해당한다.

프랑스 지방자치단체에서는 2가지 회계방식이 채택되고 있다. 말하자면 예산집행에서 출납명령관(ordonnateur)인 지방자치단체장에 의한 행정회계는 단식부기가 채택되고, 회

계공무원(국고출납관)에 의한 자산회계(comptabilité patrimoniale)는 복식부기가 채택되고 있다.

출납명령관은 수입과 지출의 집행을 명령하는 광범위한 권한을 갖는 반면에 정치적, 법률적 책임을 진다. 출납명령관의 책임은 회계의 결산, 회계공무원의 책임, 정치적 책임으로 나누어 볼 수 있다. 회계의 결산은 출납명령관에 의하여 제출되는 행정회계에 대하여 지방의회의 의결에 의하여 이루어진다. 행정회계는 형식상으로는 예산과 동일한 방식으로 나타내며, 일반회계와는 다르게 복식부기를 사용하지 않고 단식부기를 사용한다. 행정회계는 경상부문과 투자부문으로 구성하여 이를 각기 수입과 지출로 나누어서 기술하되, 자산의 구성과 변화를 기술하지 못한다. 행정회계는 자치단체의 추가예산에 등록되는 관리의 초과나 적자를 표시할 수 있다. 경상수입의 5%(2만명 미만인 시읍면의 경우 10%) 이상이 적자이면 지사(préfet)를 통해 지역회계원이 제소하며, 2개월 후에 개선조치를 위한 제안이 따른다.

출납명령관은 회계공무원의 지불거부 후에 회계공무원을 동원할 경우에는 회계공무원 대신에 자신이 책임을 진다. 지출에서 부정이 있으면 출납명령관은 징계를 당한다. 그리고 출납명령관은 자치단체의 대표로서 예산과 재정을 잘못 관리할 경우 정치적 위험을 안게

된다. 적자가 너무 크면 앞서 언급한 바와 같이 지사(préfet)나 지역회계원이 개입하여 잘못된 관리를 분명히 확인하고, 세금부담이 높을 때 종종 긴축조치를 선언한다.

한편 지방자치단체의 회계공무원(comptable public)은 2가지 주요한 역할, 즉 하나는 예산집행의 통제이며, 다른 하나는 재정에 대한 의회의 기능을 보장하는 것이다. 회계공무원은 재무부 공공회계국에 소속된 국가공무원이다. 회계공무원은 그의 고유한 재정적 책임 하에서 그의 활동을 수행하며, 그에게 그의 기능에 필요한 독립성을 보장하고 있다. 그는 각 지방자치단체에 대하여 3,500명 미만의 시읍면의 경우 국고출납관에게 이송되며, 기타 지방자치단체의 경우 地域會計院에게 이송되는 관리회계를 작성하고 집행한다. 관리회계는 행정회계의 ‘이면(envers)’이며, 관련 증빙서류를 첨부하여 회계연도 중에 변동이 있는 모든 회계를 함께 모은 종합문서로서 행정회계 의결 전에 지방의회에 제출된다. 이러한 이중회계는 의회의원들에게 지방자치단체장에 의하여 행하여진 활동의 일치를 확인해 준다.

회계공무원은 지방자치단체의 규모가 아주 적은 경우에 특별히 지방의회의 임무를 수행한다. 이러한 역할은 지방의회의 통제 기능과 함께 수행하는 것은 어렵다. 사실 출납명령관(지방자치단체장)과 회계공무원간에 흔히 있

는 신임과 협력의 관계가 회계공무원에게 의회위원의 역할을 통해 감사의 역할을 보완하게 한다.

#### 4. 재정분석의 평가와 공개

프랑스는 회계원, 국감사원, 경제사회위원회, 각종 전담기구의 설치 등을 통하여 독자적인 방법으로 정책평가를 오랫동안 시행해 온 경험을 가지고 있다. 1990년대에 들어서는 정책평가를 위한 법령을 제정하여 정책평가제도를 전면적으로 도입하였다. 공공정책에 대한 평가는 국가의 경우에만 법률적 근거(existence)가 있으며, 지방자치단체에게는 간접적으로만 적용되고 있다. 최근에 제정된 ‘지방자유 및 책임에 관한 법(2004.8.13)’은 성과평가의 수단으로 “지방정책평가국가위원회(Conseil national d'évaluation des politiques locales)”를 신설하는 규정(제92조)을 법안에 명시하였으나 상원(Sénat)에서 주의 깊게 검토할 필요가 있다고 보고 이를 대상에서 제외하였다.

지방자치단체의 재정분석의 평가는 광의의 감사에 통합할 수 있는 재정분석을 행하는 것을 의미한다. 재정분석의 방법은 재정부 공공회계국(DCP)이나 내무부 지방자치단체 총국(DGCL: Direction générale des collectivités locales)과 같은 중앙부처에서 마

련된 비율방법에 한정되고, 아주 신중하게 전망방법을 모색하고 있다. 민간기업의 파산 예측을 위하여 이용되는 모델과는 달리 지방자치단체의 재정적 어려움을 파악하는 데 목적이 있는 재정부 공공회계국, 내무부 지방자치단체총국, 프랑스지방금고(CLF)에 의하여 이용되는 비율 기법은 파산의 예측모델로 거의 적용되지 않는다.

1994년부터 모든 지방자치단체는 1992년의 지방행정기본법에 의하여 지방자치단체의 재정비율 공포를 의무화하고 있다. 표준화된 비율은 지방자치단체의 재정상황을 평가하는 중심 개념으로 활용되고 있다. 내무부 지방자치단체총국은 1992년의 지방행정기본법(제13조, 제15조, 제16조)을 적용하기 위한 1993년 3월 27일의 정령(décret)에서 규정한 형태의 모형을 만들었다. 이 정령은 비율로 제시되는 종합자료는 본예산과 행정회계의 부록에 제시되어야 한다고 규정하였다. 또한 본예산을 제출하는 날에 최근에 의결된 행정회계의 결과 자료를 본예산에 보고하도록 하였다.

주민들은 내무부 지방자치단체총국의 홈페이지 또는 지방자치단체의 홈페이지를 통하여 지방자치단체의 재정상태를 열람할 수 있다. 즉 내무부 지방자치단체총국은 지방자치단체의 주요한 몇 가지 재정비율 변화(총지출, 경상지출, 경상수입, 총설비투자비, 총저축, 주민당 재정잠재력, 저축률, 실질경상수

입에 대한 부채연부상환금 등의 주민1인당 금액과 전년도 대비 인상률 비교)의 연도별 제시, 행정회계 및 관리회계의 결과 비교, 본예산의 비교표 등을 제시해 주고 있다. 재무부의 공공회계국도 지방자치단체의 재정상황 분석지표(4개 비율: 자주재원충당률, 구조적비용의 경직성, 재정잠재력 이용계수, 부채수준)를 훈령(circulaire)에 의하여 마련하여 시행하고 있다. 그리고 내무부와 재무부 부처간 훈령에 의하여 마련되어 지사와 국고출납관에게 전달된 재정상황분석 지표에 의하면 2부처의 고유한 기준을 겹치게 하여 7개 비율(3개 부채, 2개 예산 수준 및 구조, 2개 세금 압박)으로 구성하였다

한편 지방재정의 결정은 유권자에 의한 정치적 감시를 받는다. 유권자는 다음 선거에서 그들의 투표를 통하여 시행된 정책에 대한 반대 의사를 알린다. 주민들이 투표할 때 그들에게 충분한 정보제공을 위해서는 가능한 한 최대한 정보제공을 위한 법률이 제정되어야 한다. 우선 모든 지방의회의 회의에서처럼 예산이 심의, 의결되는 회의는 주민에게 공개되어야 한다. 1992년 2월 6일의 지방행정기본법은 각종 재정 평가와 함께 예산백서가 주민이 이용할 수 있고, 누구든지 자신의 비용으로 예산과 회계의 복사를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 최근 2003년 8월 3일에는 지방주민투표법 제정과 함께 2004년 8

월 13일의 '지방자유 및 책임에 관한 법'에 의하여 지방자치단체의 주요 의사 결정에 대한 주민참여가 강화되었다.

#### IV. 시사점 및 맺음말

프랑스는 1982년 지방분권 실시 이후 지방자치단체의 법적 및 재정적 환경이 상당히 변화되었다. 이러한 개혁은 지방자치단체에게 자치권을 확대하고, 제1차적인 책임을 지도록 하였지만 그 책임을 과하기 위한 수단은 많이 부여하지 않았다. 최근에 지방분권을 확고히 보장하기 위한 헌법 개정(2003년 3월 28일 공포)과 함께 제2차 지방분권 개혁이 추진되고 있다. 헌법개정에 따른 후속 조치로 지방분권 관련 법률은 근접성, 책임성, 효율성에 바탕을 두고 관련 법령이 제정되었다. 즉 '지방주민투표법(2003. 8. 2)', '지방자치단체의 재정자치에 관한 법(2004.7. 30)', '지방자유 및 책임에 관한 법(2004.8.13)' 등이 연이어 공포되어 시행되고 있다.

우리나라의 참여정부는 지방분권을 주요 국정과제로서 추진하고 있는 점을 감안 할 때 프랑스의 지방분권 이후 최근의 각종 지방재정관련 제도의 개혁과 지방재정운영의 변화는 우리에게 시사점을 주고있다.

첫째, 지방분권 시대에 부응하여 국가의 권

한, 인력 및 재원의 이양을 통한 자율성 확대와 함께 원칙적으로 사전적 재정통제를 폐지하고, 사후적 재정통제방식을 적용하여 책임을 규명하는 시스템과 신뢰의 구축에 중점을 두고 있는 점이다.

둘째, 프랑스는 지방분권을 통하여 지방자치단체에게 자치권을 확대하고, 제1차적인 책임을 지도록 하였지만 그 책임을 과하기 위한 수단을 마련함에 있어서 신중하게 접근하고 있다는 점이다. 즉 1990년대에 들어 와서 정책평가를 위한 법령을 제정하여 정책평가제도를 전면적으로 도입하였다. 공공정책에 대한 평가는 국가의 경우에만 법률적 근거(existence)가 있으며, 지방자치단체에게는 간접적으로만 적용되고 있다. 또한 최근에 '지방자유 및 책임에 관한 법(2004.8.13)'을 제정하는 과정에서 성과평가의 수단으로 "지방정책평가국가위원회(Conseil national d'évaluation des politiques locales)"를 신설하는 규정을 법안에 명시하였으나 상원(Sénat)에서 주의 깊게 검토할 필요가 있다고 보고 이를 대상에서 제외하였다.

셋째, 지방자치단체의 책임을 명확히 하기 위하여 공정성, 객관성, 전문성을 갖고 있는 지역회계원을 신설하여 국가의 주관적 개입을 배제하고 지방자치단체의 자율과 책임을 확보하는데 역점을 두고 있는 점이다. 지역회계원은 지방자치단체의 회계감사를 독자적으

로 실시하고, 지방자치단체의 예산 및 재정운영에 대한 통제를 한다. 지역회계원은 독립된 중립적 기관으로서 전문성을 갖고 사전에 지방재정에 대하여 적절한 권고와 조언을 하고 사후에 결산과 회계감사를 통하여 지방자치단체에 대하여 책임을 규명하는 중요한 역할을 하고 있다. 프랑스의 이러한 지역회계원을 통한 전문적이고 중립적인 사후감사 제도는 향후 우리나라의 지방분권화와 지방재정운영에 시사점을 준다. 다만 지역회계원 내지 지역감사원의 신설은 단순히 기관의 증설에 그치지 않도록 우리나라의 정치, 행정, 사법, 재정 등의 여건을 감안하여 이러한 제도나 감사방법의 장점을 활용하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다.

넷째, 프랑스의 지방자치단체는 자산 현황과 서비스 및 설비투자의 비용에 대한 보다 나은 파악과 예산 및 회계의 접근성, 투명성, 효율성 확보와 지방관리를 보다 용이하게 하기 위하여 민간기업 회계방식을 채택한 점이다. 프랑스 지방자치단체는 경상부문과 투자부문으로 구분하는 복식예산제도와 2가지 회계방식, 즉 예산집행에서 출납명령관인 지방자치단체장에 의한 행정회계(결산)는 단식부기를, 회계공무원(국고출납관)에 의한 자산회계는 복식부기를 채택하고 있다. 이러한 예산 및 회계제도는 경제분석이 용이하고, 부채관리와 자본의 유입 및 예산균형을 잘 파악할

수 있어 세입 및 세출의 결과와 구조분석이 용이한 장점이 있다. 우리나라의 현행 예산 및 회계제도는 오늘날 중시되고 있는 경제분석과 부채관리, 세입 및 세출의 결과와 구조분석 등에 한계가 있는 점을 감안할 때 프랑스와 같은 제도의 이점을 최대한 살리는 것이 바람직할 것이다. 즉 중장기적 시각에서 회계제도를 개혁하면서 원칙의 설정, 회계기법의 체계화, 투명성과 효율성을 제고하고 지방관리를 용이하게 지방자치단체의 재정활동에 대한 명확한 파악과 통제를 할 수 있는 제도의 정비, 특히 분석적 회계로서의 관리회계제도의 정립이 요청된다.

마지막으로 예산의 심의와 재정상황의 공개, 예산서에 포함되는 대부분의 프로그램에 대한 투입과 결과 정보의 생성 의무화, 주민에 대한 정보제공 등을 통하여 재정의 투명성과 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하는데 역점을 두었다. 또한 자문형 주민투표제 채택(1992년) 후에 결정형 주민투표제로 변경(2003년 3월 28일 헌법개정, 2003년 8월 3일의 지방주민투표법 제정) 및 지방결정의 주민참여 명시(2004년 8월 13일의 지방자유 및 책임에 관한 법) 등을 통하여 주민참여를 강화하였다.

## 참 고 문 헌

- 배준구. (2004). 「프랑스의 지방분권」. 도서출판 금정.
- 배준구. (2002). 프랑스의 지방재정제도. 「주요 선진국의 지방재정제도 비교연구」, 505-629. 한국지방행정연구원.
- 백윤철 · 윤광재. (2000). 「프랑스 지방자치학」. 형설출판사.
- 임도빈. (2002). 「프랑스의 정치행정체제」. 법문사. 2002.
- Bourdon, J. Pontier, J. M. et Ricci, J. C. (1998). *Droit des collectivités territoriales*. Paris: P.U.F.
  - Chauvin, F. (2002). *Code general des collectivités territoriales*. Paris: Dalloz.
  - Coutiere, A. et Profit, A. (2001). *Finances des collectivités locales*. SEFI.
  - Dalloz. (2002). *Code général des collectivités territoriales*.
  - Douat, E. et Guengant A. (2002). *Leçons de finances locales*. Paris: Economica.
  - Dreyfus, B. (2001). *Vademecum des collectivités locales et territoriale*. Paris: Ed. afarnaud franel.
  - Frémy, D. M. (2001). *quid*. Editions Robert Laffont.
  - I.I.A.P(Institut International d' Administration Publique.) (2001). *Local government in France*. Paris: La Documentation française.
  - Lebecq, B. (2000). *Approcher les collectivités territoriales*. Editions d' Organisation.
  - Le Moyne de Forges, J. M. (2003). La réforme constitutionnelle de la décentralisation de 2003 en France. 지방분권의 성공적 법제화를 위한 한 불일 국제세미나 자료집(9.24). 29-40. 부산발전연구원.
  - Ministère de l' intérieur, Direction générale des collectivités locales. (1992-2005). *Les collectivités locales en chiffres 1992-2005*. Paris: La documentation française.
  - Ministère de l' intérieur, Direction generale des collectivités locales. (2001-2004). *Guide budgétaire*. Paris: La documentation française.
  - Ministère de l' interieur, instruction budgétaire et comptable M 14.
  - Moreau, J. (2002). *Administration régionale, departementale et municipale*. Paris: Mementos Dalloz.
  - Mouzet, P. (2001). *L'essentiel des finances locales*. Paris: Gualino éditeur.
  - Vieille, T(2002). *C' est quoi la decentralisation?*. Odion Editions.
  - Voiard, J. et Lavallard, F. (1997). *L' investissement public et les acteurs de developpement régional*. Volume. 1. Paris: La Documentation Française.
  - <http://www.senat.gouv.fr>
  - <http://www.assemblee-nationale.gouv.fr>
  - <http://www.legifrance-gouv.fr>
  - <http://www.datar.gouv.fr>
  - <http://www.interieur.gouv.fr>, (<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>).