

재정분권의 선결조건으로서 지방재정법의 개선과제*

전 주 열**

“각자에게 각자의 것을”(Suum cuique)이라는 명제를 재정분권에 대입해 보면, 지방에게 지방의 재정을 주는 것이라고 말할 수 있다. 지방이 지방의 재정을 가지고 외부 간섭을 덜 받으면서 지방의 일을 할 수 있다면 재정분권에 가깝다고 할 수 있다. 우리 「지방재정법」에서도 비슷한 내용을 원칙으로 규정하고 있다. 자치사무의 경비는 지방이 부담하고, 국가사무의 경비는 국가가 제공하여야 한다는 원칙이 규정되어 있다. 그러나 이 원칙이 지켜지는지 여부를 알기 어렵다. 지방의 집행하는 어떤 사무에 일정한 재정이 투입될 때, 그 재원이 지방의 것인지 국가의 것인지 현행 법제도에서는 명확히 알 수 없기 때문이다. 실정법상 ‘지방재정’은 지방의 재원을 일컫는 것이 아니다. 지방에서 운용되는 재정 전체를 일컫는다. 사무유형에 따른 경비 부담 원칙 뿐 아니라 대부분의 지방재정 관련 법제가 지방에서 집행되는 재정 전체를 전제로 설계되어 있다. 반면, 국가와 지방 간 사무 경비 부담을 엄격히 제도화하고 있는 영역도 있다. 「보조금법」에 따른 국고보조금은 어떤 사무에 국가와 지방이 각각 얼마의 비용을 부담할지 명시적으로 정하고 각각의 집행 내역이 구분되어 회계처리된다. 지방에 지방의 재정을 확보해 주려면 지방의 자체 재정이 다른 지방재정으로부터 구분되어 회계처리되어야 한다. 이를 위해서는 지방의 역할 즉 자치사무가 다른 사무와 구분되어야 한다. 사무분권은 재정분권의 선결조건이다. 국가와 지방 간 어느 쪽에 더 많은 역할을 줄 것인지는 국가적 형평성과 지역적 다양성 간에 주권자가 선택할 문제이다. 그러나 분권의 양(量)과 별개로 재정분권이 법제도적으로 가능하려면 지방의 이중적 지위에 상응하는 재정법적 제도가 갖추어져야 한다.

주제어: 지방재정, 재정분권, 지방재정법, 보조금법, 지방자치법

* 이 논문은 2019년 10월 18일 제주도에서 열린 한국법제연구원 공동학술대회 발제문을 수정, 보완한 것입니다.

** 한국법제연구원 부연구위원/ 공법학 박사(jooyeol.jeon@gmail.com)

목 차

- I. 서론
- II. 사무 경비 분담과 국가·지방 간 관계
 - 1. 자치사무와 경비
 - 2. 국가사무와 경비
 - 3. 부담금사무와 경비
 - 4. 소결
- III. 국고보조금과 국가·지방 간 관계
 - 1. 「보조금법」상 보조금의 의의
 - 2. 국가·지방자치단체 간 보조금 관계의 특징
 - 3. 소결
- IV. 재정분권을 위한 법제적 과제
 - 1. 자치사무 재정과 위임사무 재정의 구분
 - 2. 자치사무 회계와 위임사무 회계의 구분
 - 3. 법령상 사무 성격의 구분
- V. 결론

I. 서론

지방재정을 법적으로 고찰한다는 것은 몇 가지 어려운 점을 내포하고 있다. 법학은 대체로 “옳은 것”을 찾는 일이고, 이는 흔히 “좋은 것”을 찾는 것과 구분된다. 재정의 문제는 돈을 사용하는 것에 관한 문제인데, 돈을 사용할 때 필요한 옳은 방법이란 주로 효율적으로 쓰는 것을 생각하게 된다. 재정에 관해 법규범을 앞세우다가 자칫 돈 잘 쓰는 일에 방해가 된다면 법학은 궁색한 처지를 면하기 어렵게 된다. 애초에 효율성이 중요한 경제적, 재정적 일에 정의를 논하는 법학의 자리가 있을까

싶은 것이다. 척박한 우리 재정법 환경에서 그나마 국가재정은 이른바 ‘재정헌법’ 논의와 함께 많이 연구된 편이다. 국가재정은 「국가재정법」을 중심으로 재정 과정 전반에 적용되는 권력 간의 관계가 법적인 쟁점을 풍부하게 제공한다. 이에 반해 지방재정에 관한 법학적 연구는 그 필요성에 비해 충분하지 못했다고 생각된다. 그 이유는 지방분권에 관한 쟁점들이 정리되지 않은 것에서 찾을 수 있다. 지방분권론이 지방재정법의 전제가 되는 때문이다.

지방의 정치적 공동체의 정체성, 중앙 권력과 지방 권력의 관계, 중앙의 역할과 지방의 역할 간 배분 등 지방분권법제의 기초가 되는 문제들에 대해 주권자의 의사가 아직 충분히 정리되지 않은 것으로 보인다. 이 글에서는 우리 사회가 다음 세 가지를 지방분권의 이념¹⁾으로서 동의한다고 전제한다. 첫째는 중앙과 지방을 구분할 때 지방이 중앙보다 더 잘할 수 있기 때문에 지방에게 주도권을 주고 자율성을 존중해야 할 공적 사무(자치사무)가 있다. 둘째는 자치사무에 대해서는 지방이 자율성을 발휘할 수 있도록 제도적 환경(조직, 재원 등)이 확보되어야 한다. 셋째는 지방의 자율성을 존중하여 지방의 권한을 인정하려면 그에 상응하는 책임을 지방에게 물을 수 있는 제도가 함께 갖추어져야 한다.

이 글은 ‘지방재정’이라는 개념의 법제적 의미를 살피는 것을 목적으로 한다. 법률은 사회가 합의한 의사라고 할 수 있다. 공동체의 의사가 바뀌면 그에 따라 법률의 내용도 응당 바뀌어야 한다. 실정법이 사회의 의사를 제대로 반영하고 있다면, 실정법 분석을 통해 우리 사회의 의사를 정확히 밝힐 수 있을 것이다. 실정법이 주권자의 의사를 정확히 반영하지 못하고 있다면 법제도를 개선할 과제가 도출될 것이다. 법제적 연구는 공법(公法)에서 특히 중요하다. 현행 우리 법체계에서 1400여 개의 법률들 중 대부분이 공적 사무를 조직하고 운영하기 위한 규범들이다. 우리는

1) 김동희, 행정법II (제24판), 박영사, 2018, 49쪽: “지방자치란 일정한 지역적 사무를 지역주민의 의사에 기하여(주민자치) 국가로부터 독립된 지역적 단체가 법인으로서 자주적으로 처리하는 것(단체자치)을 말한다.” 박균성, 행정법론(하) (제18판), 박영사, 2020, 63-64쪽: “우리나라의 지방자치의 관념에는 주민자치와 단체자치가 혼합되어 있다. 지방자치단체가 존재하고 지방자치단체가 자치권을 향유하는 점 등은 단체자치의 관념에 근거한 것이며 주민이 지방의원 및 지방자치단체의 장을 선출하고, 조례의 제정·개폐의 청구, 주민투표 등을 통하여 자치행정에 직접 참여하는 점 등은 주민자치의 관념에 근거한 것이다. [...] 우리나라의 경우에는 오랜 중앙집권의 전통을 가지고 있어 고유권설이 성립할 기반이 거의 존재하지 않으며 국가의 통일성을 보장하기 위하여는 지방자치단체의 자치권은 국가에 의해 부여된 것으로 보는 것이 타당하다.”

공적 권위나 권력이 필요할 때, 공적 조직과 재원을 활용하여 공동체에 필요한 사무를 안정적으로 운영하려고 할 때, 법제를 먼저 갖추하고자 한다. 이 때문에 우리 실정법은 우리 사회가 결정한 내용들을 매우 자세하고 체계적으로 문서화하고 있다.

우리 사회가 이미 오래전부터 일상적으로 운영하고 있는 지방재정을 우리 법제에서는 무엇이라고 관념하고 있는지 살펴봄으로써 현재의 지방재정법제에 대한 논의를 위한 하나의 기초적 자료를 마련할 수 있을 것이다. 이를 위해 먼저 현행 「지방재정법」²⁾이 천명하고 있는 지방재정의 경비 부담에 관한 원칙을 면밀히 검토하여 이 법에 담긴 국가와 지방 간 관계(Ⅱ)를 밝히고자 한다. 「지방재정법」은 자치사무인지 국가사무인지 명확히 구분되지 않는 사무를 전제하고 이에 관한 경비 부담에 관한 원칙을 정하고 있다. 이 사무에는 「보조금법」상 지방에 대한 국고보조금의 관계가 적용되고 있다. 이 관계는 국가와 지방이 경비를 분담하는 관계가 제도적인 틀을 갖고 있는 관계라고 할 수 있다. 지방재정에 관한 일반법으로서는 「지방재정법」과 「보조금법」이 결합되어 지방의 사무 경비 부담을 결정하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 국고보조금을 매개로 한 국가와 지방의 관계(Ⅲ)를 아울러 살펴본다. 「지방재정법」과 「보조금법」이 전제하고 있는 국가·지방의 관계는 지방의 이중적 지위를 명확히 구분하지 않는 문제가 있다. 현행 우리 법체제와 지방 행정조직 제도 및 지방자치제도는 법인인 각 지방자치단체에게 이중적 지위를 부여한다. 그러나 재정에 관한 법령들은 재정제도를 법제화하면서 지방의 지위를 구분하지 않고 있는 문제가 있다. 논문의 끝부분에서는 이 문제를 지적하고 법제적 과제(Ⅳ)를 제시한다.³⁾

2) 법률 제15803호, 2018년 10월 16일 일부개정, 2019년 4월 17일 시행.

3) 본 논문은 「지방자치법」, 「지방재정법」 및 「보조금법」 등 지방재정에 관련된 일반법에 대해 국가와 지방의 관계의 관점에서 법제적 문제점과 개선과제를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이러한 목적에 따라 시도와 시군구로 구분하지 않고 지방으로 표현하였다. 본 논문에서 제시하는 각 공공단체의 행정조직법적 관계의 문제는 비단 국가와 시도 간의 문제가 아니며, 국가, 시도 및 시군구로 이어지는 관계에서 더욱 복잡하고 중요하게 나타남은 물론이다.

II. 사무 경비 분담과 국가·지방 간 관계

「지방재정법」은 “지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로”⁴⁾ 하는 법률로서 지방재정에 관한 일반법이라고 할 수 있다. 「지방재정법」은 “지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동”⁵⁾을 ‘지방재정’이라고 일컫는다. “지방자치단체의” 활동을 지방재정으로 정의하고 있다. 마찬가지로 이 법의 채권과 채무란 “지방자치단체의” 권리와 의무를 말한다.⁶⁾ 세입과 세출에 대한 정의에서는 행위나 사실의 귀속 주체를 명시하고 있지 않지만, 지방재정의 세입·세출을 정의한 것으로 이해하면 지방자치단체(이하, ‘지자체’)의 회계에 계상되는 모든 수입과 지출을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.⁷⁾

지자체는 주민과 주민을 대표하는 지방의회 및 집행기관인 단체의 장을 포함하는 법인을 말한다. 국가와 지자체를 대등한 지위로 보면, 지자체가 국가사무를 처리할 때에는 국가와 위수탁관계에 따른 지위에 있게 된다.⁸⁾ 지방자치단체의 장(이하, ‘단체장’이라 한다)은 국가사무를 수행할 때에는 지자체의 집행기관이 아니라 국가의 분산된 행정기관의 지위를 갖는다. 즉 국가와의 관계에서 지방자치단체와 단체장은 각각 서로 다른 법적 지위를 갖는다. 그러나 현행 「지방재정법」은 단체장을 별도의 재정 주체로 보지 않는 것으로 이해된다. 단체장이 국가사무를 수임하여 수행할 때 그 경비는 국가가 단체장에게 교부하는 것이 아니라 지자체에게 교부한다. 지방이 수행하는 사무에는 국가사무가 포함되지만 국가사무의 경비도 역시 지방재정이다.

이처럼 「지방재정법」은 자치사무와 국가사무를 구분하고 있지만, 정작 각각에 대

4) 「지방재정법」 제1조(목적).

5) 「지방재정법」 제2조 제1호.

6) 「지방재정법」 제2조 제4호, 제5호.

7) 「지방재정법」 제2조 제2호, 제3호.

8) 연방이 아닌 우리나라에서는 법인인 지방자치단체를 국가와 대등한 지위로 볼 수 있는지에 대해서 이론의 여지가 있다. 지방자치단체가 개별 국가사무를 수행해야 하는 법적 당위성이 국가 단위의 결정인 법률에 의해 정해지기 때문이다. 우리나라가 단일국가로서 지방분권의 문제를 연방국가와 다르게 접근할 필요성에 대해서는 이광윤·정다운, “지방분권 개헌에 관한 논의 - 국회 개헌특위 자문위원회 시안 및 정부의 개헌안을 중심으로 -”, 「공법연구」 제46권제4호, 한국공법학회, 2018, 121-145쪽을 참고하였다.

한 재정은 ‘지방재정’이라는 용어로 아우르고 있다. 또한 「지방재정법」은 ‘국고보조금’에 대한 규정을 두고 있다. 국고보조금은 국가가 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 지자체에 교부하는 보조금으로서 지자체는 회계상 이를 비교환거래 수익으로 인식한다.⁹⁾ 국고보조금은 보조사업을 규율하는 법제도에 따라 엄격히 관리된다. 만약 지방에서 집행하는 국고보조금도 지방재정 개념에 포섭한다면 지방재정이라는 용어는 법적 성격이 서로 다른 자금을 포함하게 되는 문제가 있다. 분권 정책의 핵심적 과제가 지방에게 배분해야하는 역할을 특정하는 것이라고 한다면, 재정분권은 ‘지방재정’으로부터 이른바 ‘지방분권재정’을 구분하는 것이 될 것이다. 아래에서는 현행 「지방재정법」이 지방의 사무와 경비를 구분한 개념 체계를 분석한다.¹⁰⁾

「지방재정법」에서는 경비가 드는 지자체의 사무를 다음과 같이 세 가지로 구분하고 있다. “지방자치단체의 관할구역 자치사무”, “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우”와 “국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우”이다. 각각의 사무에 드는 경비에 대해 「지방재정법」은 각 조문의 제목을 통해 ‘자치사무에 관한 경비’, ‘부담금과 교부금’이라고 지칭하고 있다.

9) 이른바 ‘통합재정수입’은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금 및 융자회수 등(융자회수, 공사공단 전입금, 교육비특별회계 전입금)을 모두 합하여 계산한다. 행정안전부가 발표한 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요에 따르면, 전체 통합재정 수입 약 200조원 가운데 보조금은 약 55조원으로 26.4%를 차지하는 것으로 계산되었다.

10) 현행 「지방재정법」상 사무유형에 따른 경비부담 원칙이 실질적으로 운영되고 있지 않음을 분석한 연구로서 김홍환, “지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담: 적용의 한계와 요인분석을 중심으로”, 「한국지방재정논집」 제22권제3호, 한국지방재정학회, 2017, 115-143쪽을 참고하였다. 본 논문에서는 우리 「지방재정법」이 “일본 지방재정법을 차용하면서 전체적 법체계를 고려하지 않고 일부분을 불완전하게 차용하여 실질적 적용이 어렵다”는 점을 지적하고 “사무구분과 재정부담 원칙이 우리 국가운영 체계에서는 명확히 인식되고 있지 않은 것”을 또 다른 요인으로 분석하였다.

「지방재정법」

제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.

② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

「지방재정법」은 지자체의 자치사무와 국가가 스스로 해야 할 사무를 구분하고 있다. ‘자치사무’의 의미가 스스로 하는 사무라고 하면, 지자체 스스로 해야 할 사무와 국가 스스로 해야 할 사무(국가사무)¹¹⁾를 구분하고 있다고 할 수 있다. 한편 양자와 구분하여 국가와 지자체 간 이해관계가 있는 사무를 별도로 규정하고 있다. 이 사무는 자치사무 및 국가사무와 병렬적으로 구분되고 있기 때문에, 개념 구성의 논리상 자치사무도 아니고 국가사무도 아닌 것을 일컫는 것으로 이해된다. 즉 법령에 따라 지자체나 지자체장이 처리해야 하는 사무 가운데 자치사무나 국가사무 외의 사무를 규정한 것으로 볼 수 있다. 위와 같은 사무 구분을 전제로 「지방재정법」은 각각의 사무에 국가와 지자체가 재정부담을 분담하는 원칙을 규정하고 있다.

1. 자치사무와 경비

지방이 수행하는 사무는 국가와의 관계를 기준으로 국가사무와 자치사무로 구분할 수 있다. 전자는 지방에서 수행되는 국가의 사무이고, 후자는 지역 스스로 계획하고 집행하는 사무라고 할 수 있다. 국가사무는 사무의 계획과 집행이 국가 단위에서 이루어지는 사무로서, 이 사무를 지자체나 그 기관이 수행하면 지방은 국가의

11) 「지방재정법」이 “국가 스스로 하여야 할 사무”로 관념하는 것을 본 논문에서는 ‘국가사무’라고 지칭하기로 한다.

분산 조직이라는 지위를 갖는다. 반면 자치사무는 각 지역별로 다양성과 특수성을 살릴 수 있도록 지방 단위로 계획되고 집행되는 사무로서, 이 사무를 수행할 때 지방자치단체는 분권 주체라는 지위를 갖는다. 「지방재정법」은 자치사무에 필요한 경비에 대해 “지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다”(제20조)고 규정하고 있다.¹²⁾ 이 원칙은 다음 두 가지 중요한 의미를 내포하고 있다. 첫째는 자치사무에 지방자치단체의 재원 외 다른 재원이 투입될 수 없다는 점이다. 둘째는 이 원칙의 개념적 전제로서 “지방자치단체의 재원”이 다른 재원과 구분되어야 한다는 점이다.

「지방재정법」은 자치사무 경비를 지방이 스스로 조달하도록 한 것은 자치사무에 대한 국가의 간섭을 줄일 수 있다는 점에서 실질적 분권을 위한 재정법적 기초를 마련한 것으로 평가할 수 있다. 우리 「지방자치법」은 지자체 사무에 대한 국가의 지도 및 감독권을 규정하면서 국가사무에 대한 감독과 자치사무에 대한 감독을 구분하고 있다. 예컨대, 지자체 사무에 관한 단체장의 명령이나 처분에 대해 주무부 장관이 “법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면” 시정을 명하거나 취소·정지할 수 있다.¹³⁾ 다만 해당 사무가 자치사무인 경우에는 “법령을 위반하는 것”에 한하여 이러한 조치를 할 수 있다.¹⁴⁾ 또한 단체장이 하는 사무의 관리와 집행을 “명백히 게을리” 하고 있을 때 주무부 장관이 이행을 명령할 수 있는데, 이 직무이행명령 조치는 “법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무”에 한하여 취할 수 있는 조치이다.¹⁵⁾ 이렇게 「지방자치법」은 지방에 대한 국가의 감독권을 자치사무에 관해서는 제한적으로 인정한다. 「지방재정법」도 자치사무를 다른 사무와 구분하여, 이 비용을 지방 스스로 부담함으로써 자율성을 확보할 수 있도록 원칙을 정한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이 원칙은 지자체 자체 재원이 먼저 구분되어야 한다.

「지방재정법」상 위 원칙은 지방의 “자체 재원” 또는 “자체 재정” 개념을 전제하

12) 「지방자치법」은 “지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비[...]를 지출할 의무를 진다”고 규정하고 있다.(제141조(경비의 지출))

13) 「지방자치법」 제169조 제1항 본문.

14) 「지방자치법」 제169조 제1항 단서.

15) 「지방자치법」 제170조 제1항.

고 있다. 이 원칙이 법적 원칙으로서 의미를 가지려면, 원칙이 준수되는지 여부를 객관적으로 밝힐 수 있어야 한다. 이를 확인하려면 먼저 지자체 부담으로 귀속되는 재원이 있어야 한다. 그리고 경비가 이 재원으로부터 나왔는지 여부를 확인할 수 있어야 한다. 즉, 다른 자금과 구분되는 자금으로서 지자체 자체의 재정이 제도적으로 존재해야 하고, 이 자금의 흐름을 다른 자금의 흐름과 구분하여 포착하고 기록하여야 한다. 「지방재정법」이 말하는 ‘지방재정’은 “지방의 자체 재정”보다 넓은 개념이다. 지방재정에는 지방이 부담하는 경비와 국가가 부담, 교부하는 경비가 모두 포함되기 때문이다. 재무행정학이나 재무행정 실무에서는 이른바 ‘자주재정’ 또는 ‘자체재원’과 같은 용어를 흔히 사용한다. 그러나 정작 「지방재정법」에는 이에 상응하는 개념이 법적 용어로 사용되지 않는다. 이를 전제한 원칙만 규정되어 있을 뿐이다. 이러한 가운데, 「지방재정법」은 지방재정 전체의 예산, 집행, 결산 등 일련의 재정 과정을 규율하고 있다.

2. 국가사무와 경비

「지방재정법」은 “국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다”¹⁶⁾고 규정하고 있다. 지자체나 단체장에 위임한 국가사무의 경비는 국가가 전부 교부한다는 원칙이다. 분권의 관점에서 쟁점이 되는 것은 국가사무를 매개로 한 국가와 지방 간 관계이다. 이는 지자체나 단체장이 국가사무를 수행할 때 갖는 권한 범위를 확정하는 문제이다. 한편, 「지방재정법」은 본 사무의 경비로서 국가가 교부하는 자금을 ‘교부금’이라고 지칭하고 있다. 여기서 현행 법체계상 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부금법」과의 관계에서 ‘교부금’의 성격에 관한 문제가 제기된다.

16) 「지방재정법」 제21조 제2항.

(1) 위임과 위탁

우리 공법 법령에서는 일반적으로 위임·수임과 위탁·수탁을 구분한다. 양자를 구분하는 기준은 일반적으로 권한 이전의 주체들 간 관계가 대등한지 여부이다.¹⁷⁾ 서로 대등한 주체나 기관 간에 이루어지는 집행권한의 이전을 위탁·수탁이라고 표현하고, 상하관계인 경우에 위임·수임이라고 표현한다.¹⁸⁾ 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(이하, ‘행정위임위탁규정’)¹⁹⁾은 “법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것”²⁰⁾을 ‘위임’이라고 정의하고, “법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것”²¹⁾을 ‘위탁’이라고 정의한다.

우리 「지방자치법」과 「지방재정법」은 위임과 위탁을 구분한다.²²⁾²³⁾ 지자체가 국가사무를 수행하는 것을 지칭할 때, 지방자치단체의 법적 지위를 국가와 대등한 법인으로 보면 단체에 대한 위임이라기보다는 위탁이라고 해야 할 것이다. 그러나 지자체가 수행하도록 규정했지만 마치 국가가 상급행정기관인 것처럼 해당 사무를

17) 박근성, 행정법론(하), 박영사, 2020, 27쪽: “권한의 위임이란 행정청이 그의 권한의 일부를 다른 행정기관에 위양(委讓)하여 수입기관의 권한으로 행사하게 하는 것을 말한다. 광의의 권한의 위임 중 지휘감독하에 있는 행정기관에 대한 위임을 협의의 권한의 위임이라 하고, 지휘감독하에 있지 않는 행정기관이나 단체에 대한 위임을 권한의 위탁이라 한다.”

18) 이에 대해 실정행정법을 바탕으로 체계적이고 자세한 설명은 다음 논문에서 정리되었다. 김용욱, “행정조직 정립에 기초한 행정상 위임·위탁, 민간위탁, 내부위임, 대리, 대행 비교 연구”, 「공법연구」 제47권제4호, 2019, 335-367쪽.

19) 대통령령 제30080호, 2019년 9월 17일 개정 및 시행.

20) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제1호.

21) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제2호.

22) 「지방자치법」 제104조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

23) 「지방재정법」 제37조(투자심사) ④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정안전부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.

기획·감독하도록 제도를 구성하였다면 여전히 단체에 대한 위임이라고 해야 할 것이다. 그러나 우리 「지방자치법」은 지자체나 단체장이 수행하는 국가사무는 ‘위임’ 되는 것이라고 규정하고 있다.²⁴⁾ 「행정위임위탁규정」은 단체장에게 맡겨 수행토록 하는 것은 ‘위임’으로 구분하고 있다. 「지방재정법」도 국가사무는 지자체나 단체장에게 ‘위임’되는 것으로 규정하고 있다.

현행 법령이 국가와 지방 간 관계에 관한 용어를 이렇게 사용하는 것은 우리 실정법체계에서는 국가와 지방이 서로 완전히 대등한 주체가 아님을 전제하고 있는 것이라고 이해할 수 있다. 만약 양자의 관계를 기본적으로 대등한 관계로 본다면 법률에서 지방이 수행하도록 규정한 국가사무는 법률에 의해 위탁된 지방에 위탁된 국가사무로 보아야 할 것이다. 이렇게 본다면 그 경비도 주어진 경비 범위 안에서 수행하는 것이 아니라, 위탁 근거 법률과 「지방재정법」상 국가의 경비 부담 원칙에 근거하여 지방이 요구할 수 있도록 제도화하여야 할 것이다.

(2) 경비의 산정

현행 「지방재정법」에는 지방이 수행하는 국가사무의 경비를 산정하거나 국가와 지방 간 협의하는 제도가 없다. 상하관계를 전제로 한 공법상 사무위임 관계에서는 수입 주체는 하급기관으로서 상급기관이 제공하는 수단 범위 안에서 사무를 집행하는 지위를 갖게 된다. 행정조직 내 상하관계에서는 하급기관이 필요한 경비가 부족하더라도 상급기관에 그 경비를 요구할 권리를 주장하기 어렵다. 「지방재정법」 제21조 제2항에서 정한 원칙, 즉 국가사무 경비는 국가가 전부 교부한다는 원칙은 이런 맥락에서 지방의 지위를 보호하는 의미가 있다고 이해할 수 있다. 만약 국가가 이 원칙을 준수하지 않으면, 국가 스스로가 지방을 통해 수행하고자 하는 자신의 사무에 필요한 충분한 재원을 제공하지 않는 것으로서 사무 수행 불능에 대한 책임은 국가에게 귀속되는 것이 타당하다.

24) 「지방자치법」 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.

② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

사무위탁의 방식, 즉 대등한 관계에서 사무를 맡아 수행하는 관계라면 위탁·수탁 관계의 형성 자체를 일방적 방식에 의하기보다는 쌍방적 행위에 의하는 것이 타당할 것이다. 법률에서 어떤 사무를 국가사무로 전제하고 그 수행을 단체장의 권한과 책임으로 구성하는 경우에는 사무 위탁 여부 자체는 법률에서 정해질 것이다. 그러나 이런 경우에 국가와 지방의 관계를 대등한 것으로 보면, 그 경비의 산정은 쌍방적 협의에 의하도록 해야 할 것이다. 이렇게 되면 양자의 관계는 우리 법령에서 흔히 쓰는 표현으로 ‘협의’의 관계가 될 것이다. 국가와 지자체 간 관계가 협의의 관계일 때에는 지자체는 사무의 내용에 맞는 정도의 경비를 요구할 수 있는 지위에 있는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

그러나 현행 우리 「지방자치법」과 「지방재정법」은 지방이 수행하는 국가사무의 위탁·수탁은 예정하지 않고 위임·수임의 관계만을 규정하고 있다. 국가사무 경비의 산정에 관해서도 국가가 전부 교부한다는 원칙은 있지만 지방과 국가 간 이견이 있는 상황이나 이를 조정, 협의하는 과정에 대해서는 예정하지 않고 있다. 「지방재정법」은 제25조부터 제27조에서 “지방자치단체의 부담을 수반하는” 법제도의 변화나 재정적 행위가 있을 때 거쳐야 하는 절차를 규정하고 있다. 특히 제27조의2에서는 “지방재정 부담에 관한 [...] 주요 안건을 심의”하고 위해 지방자치단체가 참여하는 ‘지방재정부담심의위원회’를 설치하고 있다. 그러나 이 절차들은 모두 “지방의 부담을 수반”하는 국가의 행위를 전제하고 있다. 국가사무의 경비를 원칙에 따라 국가가 전부 지방에 교부한다면 이 사무는 지방의 부담을 수반하지 않을 것이다. 따라서 「지방재정법」은 국가사무의 경비를 산정하는 절차에 대해서는 별도로 정하지 않고 있다고 할 수 있다.

(3) 「지방재정법」상 교부금의 의의

「지방재정법」은 지방이 수행하는 국가사무의 경비를 ‘교부금’이라고 지칭하고 있다. 국가가 지방에 교부하는 자금으로서 교부금을 별도의 제도로 규율하는 법률은 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부금법」이다. 전자는 지자체의 “행정 운영에 필요한 재원을 교부”하여 “지방행정”을 발전시키는 것을 목적으로 한다.(제1조) 이 법은 교부 자금을 세원의 관점에서 ‘지방교부세’라고 지칭하고, “국가가 재정적 결함

이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액”²⁵⁾이라고 정의한다. 이에 따라 일반적 교부세인 보통교부세는 지방의 재정수입이 재정수요에 미치지 못할 때 그 미달액을 기초로 교부한다.(제6조)

이렇게 계산되어 교부되는 자금이 「지방재정법」이 말하는 교부금에 해당하는가? 만약 「지방교부세법」에서 말하는 재정수요가 국가사무의 경비 수요를 말하고, 재정수입은 국가가 다른 방식으로 교부하는 재정수입을 말하는 것이라면 양자의 차액에 대해 국가가 교부하는 보통교부세는 「지방재정법」에서 말하는 교부금이라고 할 수 있다. 그러나 「지방교부세법」은 재정수요에 대해서는 경비 수요를 계산하면서 국가사무와 자치사무 간 사무의 성격을 구분하지 않는다.²⁶⁾ 오히려 재정수입을 계산할 때는 지방자치단체의 보통세 수입액이 기준이다. 즉 「지방교부세법」에서는 지방이 수행하는 사무 전체에 필요할 것으로 예상되는 재정수요를 계산하고 이 전체 수요에 지방이 스스로 확보하는 수입이 부족한 만큼 자금을 제공하는 것이다. 「지방재정법」에서 말하는 ‘지방재정’이 국가사무, 자치사무를 가리지 않고 모두 아우르는 것처럼 지방교부세도 지방이 수행하는 모든 사무에 충당해야 하는 자금을 전제하고 있는 것이다. 다만, 수요는 국가사무, 자치사무를 통합하고 있지만 수입은 지방세 수입을 기준으로 한다. 이렇게 되면 지방세 수입조차 오롯이 자치사무에 쓸 수 있는 수입이 아니라, 국가사무를 포함하여 모든 사무에 사용해야 하는 재원으로 인식될 수밖에 없다.

■ 지방교부세법 시행령 [별표 1] <개정 2015.12.10.>

측정항목 · 측정단위표(제5조제1항 관련)

	측정항목	측정단위	표시단위
1. 일반 행정비	가. 인건비	공무원수	명
	나. 일반관리비	공무원수	명
	다. 안전관리비	인구수	명

25) 「지방교부세법」 제2조(정의) 제1호.

26) 이준구·조명환, 재정학(제5판), 문우사, 2016, 746쪽: “지방교부세는 중앙정부의 세입 중 일부를 재정능력이 상대적으로 취약한 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 사용하도록 넘겨주는 수단의 역할을 한다. 중앙정부와 지방자치단체 사이의 세입공유 원칙에 따라 아무런 조건 없이 재원이 넘겨진다는 뜻인데, 지방자치단체는 이를 일반재원에 포함시켜 자율적으로 그것의 용도를 결정할 수 있다.”

측정항목		측정단위	표시단위
2. 문화 환경비	가. 문화관광비	인구수	명
	나. 환경보호비	인구수	명
3. 사회 복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	나. 노인복지비	노령인구수	명
	다. 아동복지비	아동수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명
	마. 보건의사회복지비	인구수	명
4. 지역 경제비	가. 농업비	경지면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체종사자수	명
	라. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차대수	대
	바. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

3. 부담금사무와 경비

「지방재정법」은 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는”²⁷⁾ 사무에 드는 경비를 국가가 전부 또는 일부 부담하는 것을 부담금으로 구분하고 있다. 이 사무 유형에 대해 「지방재정법」은 용어를 정의하거나 더 구체적인 설명을 담고 있지 않다. 지방이 수행하는 사무를 구분하는데 일반법이라고 할 수 있는 「지방자치법」은 “지방자치단체의 사무”를 자치사무와 위임사무로 구분하고, 지방자치단체나 그 기관이 국가로부터 사무를 수입하면 이를 국가위임사무라고 지칭한다. 자치사무도 아니고 위임사무도 아닌 사무에 대해서 「지방자치법」이 별도의 개념으로 예정하는 바는 없다. 따라서 「지방재정법」에서 정한 경비 부담에 관한 원칙을 준수하려면 먼저 이 사무가 지칭하는 바를 명확히 할 필요가 있다.(이하, 본 연구에서는 이 사무를 ‘부담금 사무’라

27) 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. ② <생략>

고 지칭한다.)

한편, 「지방재정법」은 부담금 사무에 드는 경비에 대해 국가가 일정 부분 경비를 부담하는 요건으로서 국가 재원이 없으면 사무처리를 원활히 할 수 없을 것을 규정하고 있다. 이 요건의 충족 여부가 법률상 원칙에 따른 국가의 재정 투입 의무를 결정하는 것이기 때문에 이 요건을 해석하는 방법이 중요하다. 그러나 이 요건이 충족한다고 해서 국가가 국가의 이해관계만큼 경비를 부담하는 것이 아니다. “국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비”의 전부를 부담할 수도 있고 일부만을 부담할 수도 있다. 이에 따라 부담금 사무에서 설정하는 국가와 지방 간 관계는 자치사무와 국가사무에서 전제하는 관계와 또 다른 관계라고 해석된다.

(1) 부담금 사무의 개념

「지방재정법」은 부담금 사무를 지칭하는 개념 표지로서 “법령에 따라 [지방이] 처리하여야 할 사무”라는 것과 “국가·지방 간 이해관계의 존재”를 규정하고 있다. 전자의 요건만을 보면 부담금 사무는 자치사무 및 국가사무와의 관계에서 서로 배타적인 사무로 구분된 것이라고 보기 어렵다. 자치사무 및 국가사무도 어떤 법령에서 지방이 처리하여야 하는 사무로 규정될 수 있기 때문이다. 국가와 지방 간 이해관계가 있다는 요건도 국민의 이익과 주민의 이익을 엄격히 구분하지 않는 한 자치사무에 국가의 이해관계, 국가사무에 지방의 이해관계가 없다고 하기 어렵다. 이렇게 보면, 「지방재정법」상 국가의 부담금 부담 의무는 지방이 법령상 해야 하는 일에 경비가 부족하면 일부 국가가 보조할 수 있는 근거를 규정한 것으로 해석된다.

그러나 「지방재정법」이 자치사무 경비, 부담금 및 교부금을 각각 병렬적으로 구분하고 각각에 대해 경비 부담 방식을 따로 정한 체계에 비추어 보면, 부담금 사무는 자치사무나 국가사무가 아닌 사무로 이해할 수 있다. 이렇게 보면 부담금 사무는 국가와 지방 간 어느 한 쪽에서 경비 전체를 부담하는 것이 타당하지 않은 사무가 된다. 우리 현행 법령이 단체나 기관으로 하여금 어떤 사무를 처리하도록 규정할 때, 그 사무의 성격이 국가사무인지 자치사무인지 명시적으로 밝히지 않는 것이 일반적이다.²⁸⁾ 사무의 근거 법령에서 그 사무의 성격을 자치사무·국가사무 간에 명확히 밝히는 경우가 매우 드물다. 이러한 현행 법령의 불명확성과 더불어 단체나

기관이 법령에 따라 처리해야 하는 사무는 대부분 국가의 이해관계와 지자체의 이해관계가 혼재해 있는 것으로 보이게 된다.²⁹⁾ 따라서 실질적 재정분권을 위해서 부담금 사무 경비의 분담 원칙을 구체화하는 제도가 매우 중요할 것이다. 국가와 지방 간 경비 분담의 기준은 이해관계와의 비례성이 될 수 있을 것이고 분담률을 결정하는 절차는 양 재정 주체의 이해관계가 반영될 수 있도록 구성될 필요가 있을 것이다. 그러나 현행 「지방재정법」은 경비 분담에 대해 이런 논리와는 다른 원칙을 규정하고 있다.

(2) 국가의 부담

「지방재정법」은 부담금 사무에 대해 국가가 경비를 부담하는 요건으로서 “원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비”라고 규정하고 있다. 원활한 사무처리를 위한 국가 부담의 불가피성은 곧 지방재정의 부족을 뜻하는 것으로 해석할 수 있다. 즉 국가와 지방이 이해관계를 공유하는 사무로서 지방은 법령상 반드시 이를 수행해야 할 때, 국가와 지방이 이해관계에 비례해서 경비를 부담하는 것이 아니라 지방의 재정이 부족하면 국가가 경비를 부담하다는 것이다.

28) “주민의 복지증진에 관한 사무”를 포함하여 「지방자치법」에서 “지방자치단체의 사무범위”(제9조)로서 예시하고 있는 사무들은 “자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무”이다. 즉, “주민복지에 관한 사업”(제9조 제2항 제2호 가목)을 「지방자치법」이 명시적으로 자치사무로 구분한 것이라고 보기 어렵다.

29) 지방자치단체가 처리하는 사무가 성질별로 구분되지 않는 문제는 오래전부터 제기된 것이다. 권형신·이상용·이재성, 한국의 지방재정 - 이론과 실무 - (제3판), 해남, 2006, 162쪽: “책임과 권한의 배분이란 측면에서 지방자치단체의 사무배분은 민주성의 제고와 지방의 수요에 대한 대응성을 높이는 데 초점을 두고 이루어지고 있다. 지방자치단체의 다양한 기능과 사무의 배분논리에도 불구하고 [...] 지방자치단체가 처리하는 사무는 이론상·실정법상 ①자치사무, ②단체위임사무, ③기관위임사무 등 성질별로 구분하고 있으나, 실제로는 이 구분이 명확하게 이루어지지 않고 있다. 사무구분이 불분명하게 된 이유는 ①현행 법령상 규정의 불명확함, ②이론과 실제상의 차이(이론적으로 주민의 공공복지에 관한 것으로, 이해관계가 해당 구역 내에 한정된 사무는 자치사무라고 분류하고 있으나, 현실적으로는 중앙정부의 적극적인 지도·감독을 받는 경우가 빈번함), ③장기간 지방자치실시가 유보된 바 있고 지방자치단체장의 임명제로 유지됨으로써 상대적으로 사무구분의 노력이 부족했던 점, ④위임사무에 대한 경비부담의 불명확성(재정력이 빈약한 자치단체는 자치사무까지도 중앙정부의 보조를 받고, 재정력이 좋은 자치단체는 위임사무까지도 자주재원으로 처리하는 사례가 많음) 등이다.” 전상경, 현대지방재정론 (제3판), 박영사, 2011, 41쪽: “우리는 앞에서 지방정부의 사무를 고유사무·단체위임사무·기관위임사무의 세 가지 유형으로 구분하였지만 실제로 특정 사무가 어떤 종류의 사무인지 명확하게 구분하기가 어렵다. 즉 지방정부의 사무범위에 관한 현행 지방자치법 제9조 제2항과 지방정부의 종류별 사무배분기준에 관한 동법 제10조는 지방정부의 종류별 사무부담을 개괄적 수준에서 언급하고 있기 때문에 국가와 지방정부간 사무배분의 범위와 구분이 불분명한 실정이다.”

이는 곧 부담금 사무의 경비는 우선 지방이 부담하고 그것만으로 원활히 사무처리를 할 수 없으면 국가가 부담한다는 것이다. 요건은 사무는 이해관계를 표지로 구분되어 있지만 부담금 부담의 표지는 재정 상태를 기준으로 설정되어 있는 것이다. 이렇게 되면 부담금 사무에 대한 국비·지방비 분담률은 각 지자체의 재정력에 따라 다르게 결정될 수밖에 없다. 분담 비율에 대해서 「지방재정법」은 별도의 조문을 두어 “지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율”을 행정입법(대통령령) 사항으로 위임³⁰⁾하여 정하고 있다.

(3) 경비 종목 및 분담 비율

「지방재정법」의 위임에 따라 「지방재정법 시행령」은 “사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지자체간 이해관계를 참작”³¹⁾한다는 기준을 정할 뿐, 실제 경비 분담률은 다시 행정안전부장관의 행정입법권에 위임하고 있다. 이 위임에 따라 행정안전부장관이 정한 규칙³²⁾에서 별표³³⁾ 형식으로 정하는 부담 비율에 따라 경비 분담률이 결정된다. 이 별표에서는 111개의 사업을 열거하고 사업마다 지자체 단계, 즉 시·도와 시·군·구 간 분담 비율을 정하고 있다.

예컨대, ‘부랑인보호’(연번 49), ‘결핵환자 보호시설 운영’(연번 44), ‘한센장애인 보호’(연번 45), ‘정신질환시설 운영비’(연번 47)와 같은 사업은 특별시·광역시나 도가 지방비의 100%를 부담하고, 시·군 및 자치구는 전혀 부담하지 않는다. 반대

30) 「지방재정법」 제22조(경비 부담의 비율 등) ① 제21조 제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

31) 「지방재정법 시행령」 제33조(지방자치단체가 부담할 경비의 종목 등) ① 법 제22조 제1항의 규정에 의하여 특별시·광역시 및 도(이하 "시·도"라 한다)와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비(국가의 재정 용자금으로 조달되는 금액 및 수익자가 부담하여야 할 금액을 제외한다)의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체간 이해관계를 참작하여 행정안전부령으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하여진 경우에는 그러하지 아니하다.

② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 행정안전부령이 정한 부담비율(이하 "기준부담률"이라 한다)에 불구하고 시·군·자치구의 재정형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담을 할 수 있다.

32) 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」, 2017년 7월 26일 개정, 2017년 7월 26일 시행, 행정안전부령 제1호.

33) 본 논문 끝에 참고 자료로 첨부하였다.

로 ‘산림병해충 방제’(연번 93), ‘산불방지 대책’(연번 96)과 같은 사업은 시·도는 지방비 전체의 30%를 부담하고 시·군·구는 70%를 부담하여 기초 지자체가 지방비를 부담하는 비율이 가장 높은 사업에 속한다.

이처럼 법률에서는 “국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율”을 행정입법으로 정하도록 하고 있지만, 중앙과 지방 간 경비 부담에 대해서 정한 것이 아니라, 지자체들 간의 부담 비율만을 정하고 있다. 「지방재정법」이 부담금으로 구분한 사무 영역, 즉 지자체나 기관이 법령상 수행해야 하지만 국가도 이해관계가 있고 지방비만으로는 수행할 수 없는 사업 영역에 대해 경비를 누가 부담해야 하는지에 대해서는 지자체들 간의 분담비율만을 법령에서 정하고 있을 뿐, 국가가 얼마나 부담해야 하는지에 대해서는 정하지 않고 있다.

한편, 사업의 명칭은 어떤 법령상의 과업을 인용하여 특정하는 방식이 아니다. 예컨대 ‘영유아보육사업’(연번 71)은 ‘보육시설기능보강’(연번 72)과 구분되어 있는데, “「영유아보육법」에 따른 영유아보육사업” 또는 “「영유아보육법」 제00조에 따른 영유아보육사업”과 같은 방식으로 규정한 것이 아니라, 단순히 ‘영유아보육사업’이라고 규정하고 있다. 따라서 중앙과 지방이 비용을 분담하는 어떤 사업이 새로 생기거나 변경되더라도 비용 분담비율은 이 규칙의 사업명을 해석하여 포섭 여부를 판단할 여지가 있다.

(4) 우선 계상의 원칙

「지방재정법」은 지자체가 예산을 편성할 때, 본연의 자치사무에 앞서 부담금 영역에 속하는 사무에 재정을 우선 사용하도록 의무화하고 있다.³⁴⁾ 「지방재정법」에서는 ‘예산총계주의’ 원칙에 따라 지방자치단체의 모든 수입을 세입으로, 모든 지출을 세출로 하나의 예산에 편성하도록 규정하고 있다.³⁵⁾ 회계를 일반회계와 특별

34) 「지방재정법」 제22조(경비 부담의 비율 등) ① 제21조 제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

35) 「지방재정법」 제34조(예산총계주의의 원칙) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다.

② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.

회계로 구분할 수 있지만, 특별회계는 ‘특정사업’ 운영의 세입·세출을 일반회계와 구분할 필요가 있을 때, 즉 지방직영기업 운영과 같은 사업 단위의 특별회계와 목적세에 대해서만 설치할 수 있을 뿐이다. 별도의 자금 운영 형식이나 그 자금의 적립 또는 이월과 같은 운용 관련 특례가 없는 한 지자체의 예산을 편성할 때 부담금 사무에 대한 지방비를 가장 먼저 의무적으로 편성하여야 한다.

공법인의 예산 편성 행위는 심의·의결권한을 의결기구가 갖는다는 점에서 다른 공법인의 다른 행위와 같지만, 이 예산에 대한 의결권한은 집행기관의 예산 편성권의 관계에서 독특한 특성을 갖기 때문에 공법인의 다른 일반적인 행위와 다른 특수성을 가진다. 일반적으로 공법인의 기관을 의결기구와 집행기구로 구분할 때, 의결은 공동체의 다양성을 반영하여 신중하게 이루어지도록 하고 집행은 의결된 의사를 효율적이고, 전문적으로 수행할 수 있도록 각각 민주적 대표들의 회의 조직(의회)과 위계적 효율성과 직무 전문성을 중시하는 조직(기관장과 하급 기관)이 분담한다. 그러나 예산 수립 결정은 민주적이어야 하는 부분과 전문적이어야 하는 부분이 각각 뚜렷하게 공존한다. 전체 재원을 공동체 전체 필요와 이익에 따라 배분하는 결정은 정치적인 방법으로 가장 합리적으로 결정할 수 있다. 반면 각 사업의 내용을 미리 예상하고 그 경비를 계산해내는 일은 실제로 집행하는 전문성에 비추어 결정될 때 합리적으로 이루어질 수 있다. 이러한 예산 행위의 특성 때문에 예산 과정에서 편성권은 다른 일반적 결정에서 의결안을 수립하는 것보다 집행권의 역할이 더욱 강조된다.

「지방재정법」은 단체장의 예산편성권의 내용으로서 부담금 사무에 대한 우선 계상을 의무화하고 있다. 지자체가 운용하는 재원을 어떻게 배분할지에 대한 가장 중요한 편성 결정에 대해 자치사무에 앞서 부담금 사무를 우선시하도록 의무화하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 단체장은 국가와 구분되는 지역 공동체로서 지방의 자치적 단체를 대표하는 지위와 국가를 각 지역별로 구분한 분산 행정조직의 장으로서의 지위를 함께 가진다. 기관위임사무는 원칙적으로 단체장이 수임 주체가 된다. 그러나 각 지방자치단체별로 이루어지는 재정 사용에 관한 결정을 할 때는 지

③ 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조에 따른 기금을 운용하는 경우 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금이나 유가증권이 있는 경우에는 제2항에도 불구하고 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다

방자치단체의 장은 국가와 경비를 분담하는 영역을 지방 자체의 사무보다 우선시 하여야 하는 것으로 이해된다.

4. 소결

만약, 부담금 사무를 자치사무 및 국가사무와 배타적으로 구분되는 개념으로 보면 「지방재정법」상 사무 경비 분담에 관한 원칙에 나타난 지방의 법적 지위는 다음과 같이 정리할 수 있다.³⁶⁾ 지방은 자치사무의 주체이기도 하고 국가사무의 주체이기도 하면서 또한 두 지위 가운데 어느 한쪽이라고 말할 수 없는 경우도 있다는 것이다. 이에 상응하여, 「지방재정법」상 경비 부담 원칙은 다음과 같이 정리될 수 있다. 자치사무는 지방비로, 국가사무는 국비로 수행한다. 어느 사무인지 모호한 경우에는 우선 지방비로 수행하고 부족한 부분은 국비를 전부 또는 일부 지원한다. 이렇게 되면 지방비는 우선 부담금 사무 전체를 원활히 수행하고 난 후에 남는 것으로 자치사무에 참여야 하는 재원이 된다. 따라서 지방은 국가로부터의 수입과 지방 스스로의 수입을 모두 합하여 우선 자치사무 외 사무를 모두 원활히 수행한 후에 재정여력이 있으면 자치를 할 수 있는 지위에 있다고 할 수 있다. 결국 지방이 자치를 수행할 수 있는 가능성은 법령상 의무적 사무와 같이 국가 단위에서 정해지는 지방의 부담 정도에 따라 정해진다고 할 수 있다.³⁷⁾ 국가·지방 간 이러한 관계는 「지방재정법」상 국고보조금 관계에서도 유사하게 나타난다.

36) 국가와 지방자치단체 간 공동으로 이해를 가지는 경우에 나타나는 이른바 ‘공동사무’를 지방자치단체의 새로운 유형의 사무영역으로 보기 어렵다는 견해로서 홍정선, 新지방자치법(제4판), 박영사, 2018, 522 쪽: “사실 지방자치단체에 대한 어떠한 침해나 협력도 헌법 제117조 제1항의 범위 내에 들어와야 한다는 점, 공동사무의 적용분야를 분명히 구획하는 것도 어렵다는 점, 공동사무의 개념에는 법적·정치적 책임이 혼재하게 된다는 점, 뿐만 아니라 공동사무에서 공동이 아니라 일방이 사무주체이고 타방은 협조자가 아닌가의 문제가 있다는 점 등을 고려할 때, 공동사무의 개념을 인정하기에는 어려움이 따른다.”

37) 이러한 법제도를 그대로 유지한다면 국세·지방세 비율의 조정이 본래 의도하는 재정분권과 직접 연결되기 어렵다. 한편, ‘국세의 지방세 전환’ 방안의 대안으로서 이른바 ‘세입집권화론’과 ‘세출 자율성’의 관점을 제시한 주요한 연구로서 이진수, “재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - ‘세입 집권화론’과 ‘세출 자율성’으로의 관점 전환을 위한 提言”, 「지방자치법연구」 제58호제18권2호, 한국지방자치법학회, 2018이 있다.

Ⅲ. 국고보조금과 국가·지방 간 관계

「지방재정법」은 경비 분담에 관한 원칙에 이어 국가가 지방에 교부하는 보조금에 관한 규정을 두고 있다. 지방에 대한 국고보조금은 지방교부세와 함께 “국가가 지방자치단체를 지원하는 대표적인 방법”³⁸⁾으로 인식되고 있다. 전국 지방자치단체의 세입 총액이 2018년 결산 기준으로 약 390조 원인데³⁹⁾, 그 중 국고보조금이 약 50조 원⁴⁰⁾에 달한다. 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」(이하, ‘보조금법’)에 의해 규율된다. 즉 국고보조금을 매개로 한 국가와 지방의 관계는 「보조금법」에 따른 보조 주체와 보조 객체의 관계가 된다. 이 관계에서 서로가 갖는 권한 및 의무의 기본적인 사항은 「보조금법」의 적용을 받는다. 따라서 「지방재정법」이 제23조 이하에서 정한 국가보조금에 관한 사항은 「보조금법」의 규정 사항을 맥락으로 하여 해석된다. 이렇게 해석되는 국가·지방 간 관계는 앞에서 살펴본 사무구분에 따른 경비 분담의 관계와 또 다른 특성을 나타내고 있다.

1. 「보조금법」상 보조금의 의의

현행 법령 체계상 보조금에 관한 일반법은 「보조금법」⁴¹⁾이다. 이 법에서는 보조금을 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가[...]가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것”⁴²⁾이라고 정의하고

38) 한국재정정보원, 국고보조금 이해하기 - 제도, 사업, 시스템 -, 2018.12., 9쪽.

39) 3,915,409억원, 지방재정통합공개시스템, 지방재정365, <http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/gongsi/item/sd002_tg002.xml&year=2018&ix_code=A028#>, 2020년 4월 27일 열람.

40) 한국재정정보원, 국고보조금 이해하기 - 제도, 사업, 시스템 -, 2018.12., 9쪽.

41) 현행 「보조금법」은 2020년 3월 24일 개정 및 시행된 법률 제17091호이다.

42) 「보조금법」 제2조(정의) 제1호.

있다. 요약하면 국가 외의 자가 수행하는 사무·사업을 반대급부 없이 지원하는 자금이라고 할 수 있다. 재원 부담의 주체와 사업의 주체가 다르다는 점과 양자 간 반대급부가 없다는 점이 개념 요소이다.

(1) 국고보조금의 개념

공적 재원의 계획과 집행은 재원의 공적 성격 때문에 재원 사용에 대한 합법성, 타당성이 공법적 감독이 쟁점이 된다. 이 쟁점의 기초로서 재원 부담 주체와 재원 집행 주체가 동일한 경우에는 권한과 책임이 상응하기 때문에 자율성과 책임성을 묻는 데 큰 어려움이 없다. 그러나 보조금은 재원의 제공 주체와 집행 주체가 분리되어 있기 때문에 계획과 집행의 책임과 사후 관리의 책임을 묻기 어려워지는 구조를 취하고 있다. 이처럼 공법적 규율이 어려움에도 불구하고 현대 행정에서는 보조금의 활용, 더 넓게는 자금 제공(조성) 행정의 필요성이 폭넓게 인정되고 있다. 그 이유는 급부행정에 대한 사회적 요청이 다양하고 크다는 점, 행정조직이 이 요청을 스스로 감당하는 데 뚜렷한 한계를 갖는다는 점 등으로 설명할 수 있다. 즉 기존에 사적 거래 영역으로 해결되지 않는 다양한 공적, 사회적 요구를 충족시키기 위해 민간의 창의를 활용하되 공적 재원이 투입될 필요성이 있는 영역에서 보조금 행정이 자리 잡고 있는 것이다.

한편 보조금은 반대급부 없이 주어지는 것이다. 국가와 같은 공법인, 공공단체가 예산과 같은 공적 재원을 동원하여 어떤 사업을 구현하고자 할 때 활용할 수 있는 법률관계는 여러 가지를 생각할 수 있다. 자신의 행정조직을 활용하는 직접 운영의 방식부터 시설과 조직을 제공하되 운영권한을 위탁하는 방식이나, 사업 수행 자체를 용역으로 발주하여 계약하는 방식까지 다양하다. 이러한 방식들 가운데 재원을 지급하는 자가 재원을 받는 자에게 아무 반대급부를 요구할 수 없도록 하는 것은 매우 예외적인 방식에 해당한다. 공적인 재원을 제공하면서 기획, 집행에 대해 어떤 구체적인 효과나 사업의 결과를 요구할 법적 권능이 없다면 공적 재원이 이른바 눈먼 돈이 될 우려가 생길 수밖에 없는 구조가 된다. 이 점에서 보조금은 일정 자금을 지불하고 사업 운영을 위탁하는 계약과 구분된다. 그러나 동시에 특정 사업이 잘 수행될 수 있도록 경비를 지원하는 것이기 때문에 일정한 자격을 갖추면 사업경

비를 지원하는 급여와도 다른 성격을 갖는다. 보조금 개념 자체보다 법제적으로 중요한 의의를 갖는 것은 「보조금법」을 일반법으로 하여 제도화되어 있는 보조금을 매개로 한 법률관계의 체계이다.

(2) 국고보조금의 법률관계

현행 「보조금법」은 민간의 창의가 갖는 강점과 공적 재정 배분의 합리성과 사후적 관리의 엄정성을 조화시키기 위한 절차와 각 절차상의 공적 권한으로 구성되어 있다. 이 절차와 권한은 주로 공적 재원의 공적 성격에 상응하도록 보조사업이 본래 계획된 대로 수행되는지를 감독하기 위한 것이다. 보조금이 개념상으로 반대급부가 없지만 공적 재원이 공익적으로 사용되도록 감독할 책임이 공적 주체에게 있기 때문에 교부한 후에도 사업계획에 따라 집행되는지, 사적으로 유용되지 않는지 감독하게 된다. 부정 수급에 대한 환수, 미집행에 대한 수행 명령, 부정사용에 대한 환수 조치와 형법적, 행정적 제재 등이 이러한 감독 체계의 내용을 이루고 있다. 이처럼 관리·감독 및 제재하는 권한이 「보조금법」에서 발달한 특징으로 인해, 여러 자금 조성(지원)의 형식과 공적 사무의 간접적 수행 방식 가운데 보조금을 활용할 경우 강한 감독권을 유보할 수 있는 장점이 생기게 된다. 이는 다른 한편으로 우리 법체계에서 공적 사업의 위탁·수탁에 관한 공법적 법리나 실정법이 상대적으로 미개척 상태에 있다는 점과 맞물려, 마치 강력한 감독 권한을 유보하기 위한 방법의 보조금 형식이 활용될 개연성으로 이어지고 있다고 할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 일반적인 보조금은 재원의 공적 성격과 사업 주체의 사적 성격이 긴장과 균형을 이루고 있다고 할 수 있다. 공적 재원에 대한 공적 감독을 지나치게 강조하면 민간의 용역을 대가로 대금을 지급하는 것처럼 될 수 있고, 사적 창의 존중에 치우치면 공적 재원을 불평등하게 쓰게 될 위험을 안고 있다. 그런데 국가가 지방에 교부하는 보조금은 비록 「보조금법」에 의해 규율되고 있지만, 일반적 보조금의 개념 및 법률관계와는 다른 독특한 의의와 법제도적 특징을 갖고 있다.

2. 국가·지방자치단체 간 보조금 관계의 특징

「지방재정법」은 지방재정의 일환으로서 국고보조금에 대해 규정하면서 일정한 절차적 규율과 재원 부담에 관한 사항을 정하고 있다. 국고보조금에 관한 일반법은 「보조금법」이기 때문에 먼저 「보조금법」상 보조금과 「지방재정법」상 보조금의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 「보조금법」에서 말하는 일반적인 보조금 관계는 앞에서 말한 바와 같이 공적 재원과 사적 창의를 결합하고 보조에 상응하는 감독을 제도화한 관계이다. 「지방재정법」이 상정하는 국고보조금의 관계에서 지방은 민간보조사업자와 같이 사업을 기획하는 주체가 될 수도 있고, 국가가 정책상 추진하는 이른바 ‘매칭사업’의 수행 주체가 될 수도 있다.

(1) 「지방재정법」상 보조금

「지방재정법」은 자치사무 경비, 부담금과 교부금에 이어 ‘보조금의 교부’⁴³⁾와 ‘국고보조금의 신청 등’⁴⁴⁾에 관하여 차례로 규정하고 있다. 앞에서 본 바와 같이 자치사무 경비부터 교부금까지는 국가와 지방자치단체 간 경비 부담의 원칙을 정하는 규정인 반면, 보조금은 국가가 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있도록 하는 근거와 절차에 관한 것이다. 보조금은 비용 부담의 관점에서 보면 사업 주체가 부담하여야 할 경비의 일부를 보조 주체가 지원하는 것이다. 이렇게 보면 보조금은 자치사무 경비와 부담금 영역 사무 가운데 지방비 부담 부분에 대해 국가가 지원하는 것으로 이해할 수 있다.

- 43) 「지방재정법」 제23조(보조금의 교부) ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.
 ② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.
 ③ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담 지시를 할 수 없다.
- 44) 「지방재정법」 제24조(국고보조금의 신청 등) 지방자치단체의 장이 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 중앙관서(「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서를 말한다. 이하 같다)의 장에게 보조금의 예산 계상을 신청하였을 때에는 그 내용을 해당 회계연도의 전년도 4월 30일까지 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 거쳐 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

그러나 「지방재정법」상의 ‘보조금의 교부’ 규정(제23조)에서는 국가가 지방자치단체에 보조금으로 교부하는 요건으로서 먼저 국가가 “정책상 필요하다고 인정할 때”를 규정하고 있다. 이를 앞의 사무 구분 및 경비 분담에 관한 원칙과 맞추어 보면 자치사무에 대한 보조라고 해석할 수는 없다. 경비의 전부를 국가가 부담하지 않고 국가 정책상 필요한 사무에 대해 경비의 일부를 국가가 교부하는 것이라면 부담금사무에 해당한다고 볼 수 있다. 현행 「지방재정법」은 부담금사무 경비 중 지방이 부담할 경비의 종목과 부담 비율을 시행령에서 정하도록 하고 있다.⁴⁵⁾ 그런데 시행령과 시행규칙에서는 이를 정하면서 “국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율”⁴⁶⁾이라고 명명하고 있다. 즉 「지방재정법」상 부담금사무에 대해 국가가 경비를 보조금으로 교부하는 것이 국고보조사업이라고 보고 있는 것이다.

「지방재정법」은 국가가 정책적 필요에 따라 교부하는 보조금 외에 “지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때” 교부하는 보조금을 예정하고 있다. 이 역시 사무 구분을 전제하지 않고 있기 때문에 자치사무를 보조하는 것으로 한정하여 해석할 수 없다. 만약 전체 지방재정에 대하여 재정 사정을 요건으로 하는 것이라면 이 보조금은 「지방교부세법」상 교부세와 기능이 중첩되는 문제가 있다. 지방이 재정적 어려움을 겪을 때 국가가 지방에 자금을 교부하는 법제도로서 「지방교부세법」에 따른 교부세 제도가 있기 때문이다.

「지방재정법」은 국가가 지방에 보조금을 교부할 때, 원칙적으로 지방에 “재원 부담 지시를 할 수 없다”고 규정하고 있다. 부담금사무에 대한 국가의 경비 부담에서는 사무가 “법령에 따라 처리하여야 하는 사무”로서 기본적으로 지방이 경비를 부담하는 것으로 전제되어 있기 때문에 국가가 추가로 지방에 재원 부담을 지시할 여지가 없다. 지방의 재정 사정상 교부하는 보조금에 대해서는 이 보조에 대해 지방의 이른바 ‘매칭’을 요구할 수 없도록 법률상 원칙을 규정한 것이라고 할 수 있다.

45) 「지방재정법」 제22조(경비 부담의 비율 등) ① 제21조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

46) 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 별표.

그런데 국고보조가 있는데 지방이 전혀 경비를 매칭하지 않는다면 이는 「보조금법」에서 말하는 사업 경비의 일부 보조로서의 보조금이라고 보기 어렵게 된다.

이 보조금을 「보조금법」상의 보조금으로 보면 지방자치단체는 자신의 사업의 경비 일부를 보조받기 위해 사업을 계획하고 보조금을 신청하는 보조사업자의 지위에 있게 된다. 지방자치단체 자율의 영역에 속하는 사무를 스스로 기획·하도 재원을 국가로부터 보조받는 일반적인 보조금 관계가 될 것이다. 이러한 관계에서는 지방자치단체는 사업계획에 자기 자금의 충당 계획을 포함하여 보조금을 신청하게 되지만 사업에 대한 기획 자체가 지방자치단체의 신청에 포함되기 때문에 원칙적으로 국가가 재원 부담을 지시할 수 없다고 해석하는 것이 타당하다. 이러한 관계에서는 지방자치단체는 보조사업자로서 보조금을 별도의 계정에 구분하여 회계처리하여야 한다.⁴⁷⁾ 보조금을 받아 집행할 때 지방자치단체는 국가와의 관계에서 보조사업자로서의 지위를 갖게 된다. 보조사업자의 보조사업의 국가의 사무를 수탁하여 수행하는 사무위탁과 달리 자신의 사업에 대한 경비를 보조받는 것이다. 「보조금법」의 다양한 규율은 이러한 관계를 전제하고 있다. 따라서 지방자치단체가 보조금을 교부받아 수행할 수 있는 보조사업은 부담금 사무나 교부금 사무와 중첩되지 않는 사무로 한정하여야 할 것이다. 그러나 「지방재정법」은 이 보조금에 대해서도 국가가 지방에 재원 부담 지시를 할 수 없도록 하고 있기 때문에, 이 방식에 의해 교부되는 국가의 보조금은 「보조금법」상 보조금이 아니라 그야말로 지방재정 사정에 따라 국가가 이전해 주는 재원이 된다.

(2) 「보조금법」상 지방보조사업 보조금

「보조금법」은 「지방재정법」과 별개로 지방에 대한 국가의 보조금에 대하여 지방자치단체에 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위와 보조사업별로 적용되는 국고보조율을 대통령령으로 정하고 있다.⁴⁸⁾ 이에 따라 「보조금법 시행령」은 별표⁴⁹⁾의

47) 「보조금법」 제34조(별도 계정의 설정 등) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 교부받은 보조금 또는 간접보조금에 대하여 별도의 계정(計定)을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다.

② 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 제1항에 따른 회계는 보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다.

형식으로 지방에 국고보조금이 지급되는 약 100여 종류의 보조사업을 정하고 있다. ‘일반여권 발급’, ‘119구조장비 확충’을 비롯하여 제1호부터 제121호까지 사업의 종류를 규정하고 제122호에서는 “그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업”에 국가가 보조할 수 있도록 규정하고 있다. 예컨대 일반여권 발급 사무에 대해서는 국가가 경비의 100%를 보조하고, 119구조장비 확충에는 50%를 보조한다. 「보조금법」의 이러한 체계와 규정 사항들을 종합해보면 시행령 별표로 정한 보조사업은 「지방재정법」상 부담금사무와 국가사무에 대한 국가의 경비 부담의 근거를 정한 것으로 이해할 수 있다. ‘일반여권 발급’ 및 ‘배수개선’(별표 제7호) 업무와 같이 경비 전부를 국가가 부담하는 것은 「지방재정법」 원칙상 국가사무에 관한 원칙이 적용된 것으로 해석되기 때문이다. 이렇게 보면 별표 제122호에서 국가가 경비를 부담하는 사무 영역을 개방적으로 규정한 것은 현행 법체계에서 국가사무 및 부담금사무가 특정되지 않는 특징을 반영한 것으로 이해할 수 있다. 어떤 사무에 법령상 국가가 경비를 부담하여야 할 때, 각 지자체 단계별로 일정한 비율로 국비를 보조하기 위한 근거를 둔 것이라고 해석할 수 있다. 이 영역의 국비 부담 비율은 기획재정부장관이 예산안편성지침에서 대상사업 명칭과 기준보조율을 정하거나 매년 예산으로 정하는 방식으로 결정하도록 하고 있다. 이렇게 보면, 국가사무인지 자치사무인지 불분명한 대부분의 영역에 대해 국가·지방 간 경비 부담은 결국 중앙의 재정당국이 “사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률 또는 정액 보조”⁵⁰⁾의 방식으로 정하게 된다.

48) 「보조금법」 제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율 등) ①보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위

2. 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고 보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)

② 국가는 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 보조금 예산을 편성할 경우에는 사전에 지방자치단체에 통보하여야 한다.

49) 「보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율」, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표1](2019년 12월 24일 개정).

50) 「보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율」, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표1](2019년 12월 24일 개정) 제122호의 기준보조율.

(3) 국고보조금의 구분회계 및 관리

지방이 국가로부터 「보조금법」에 따른 보조금을 교부받게 되면, 지방은 「보조금법」상 보조사업자의 지위를 갖게 된다. 현행 우리 「보조금법」상 보조사업자는 자신의 사무를 수행하는 데 국가로부터 재정적 지원을 받되 국가에 반대급부를 제공하지는 않는다. 그러나 특정 사업계획에 대해 그 필요성을 인정하여 공적 재원을 교부한 국가는 공적 재원이 본래 계획된 대로 집행되는지 확인할 권한을 갖고 보조금 교부 후에도 사후적으로 관리를 하게 된다. 이러한 관리를 위한 개별적 권한과는 별개로 보조사업자에게 상시적으로 부과되는 의무가 있는데 별도 계정을 활용한 구분 회계처리의 의무이다.⁵¹⁾

보조사업자는 교부받은 보조금을 회계처리할 때 자체의 수입·지출과 보조사업의 수입·지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다. 이를 위해 별도의 계정을 설정해야 한다. 즉 보조사업별 회계를 따로 처리하여야 한다. 특히 지방자치단체의 장이 보조사업자인 경우에는 “보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다.”⁵²⁾ 앞서 「보조금법」은 시행령 별표에서 국가사무와 부담금사무에 대한 국가의 경비 분담의 ‘기준보조율’의 형식으로 정하고 있음을 살펴보았다. 여기서 국고보조사업을 수행하는 주체로서 「보조금법」은 ‘지방자치단체’라고 통칭함으로써 단체장을 국가사무의 수행 주체로서 별도로 구분하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 구분회계 의무에 대해서는 보조사업자가 단체장인 경우를 별도로 규정한 것이다.

「지방재정법」은 부담금사무에 대해 이해관계의 주체는 “국가와 지방자치단체 간”이라고 규정하여 지방자치단체만을 언급하고 있지만, 이 사무의 수행 주체는 지자체 또는 단체장으로 규정하고 있다. 즉 「보조금법」은 국가사무 및 부담금사무에

51) 한편 「지방재정법」은 중앙관서의 장이 지자체에 지원한 국고보조금에 대해 교부실적 및 지자체의 집행실적을 행정안전부장관에게 통보하도록 하고 있다.(제27조의4) 행정안전부장관은 또한 지자체의 국고보조사업 신청 및 수행 상황을 점검하고 사업별로 이력을 관리하도록 하고 있다.(제27조의5)

52) 「보조금법」 제34조(별도 계정의 설정 등) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 교부받은 보조금 또는 간접보조금에 대하여 별도의 계정(計定)을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계처리하여야 한다.

② 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 제1항에 따른 회계는 보조사업 집행에 소요되는 국비 및 지방비의 내역과 각각의 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다.

대해 국가의 경비 부담을 예정하면서 특별히 단체장이 사무의 주체가 되는 경우에 경비를 국가가 보조하면 국비와 지방비를 더욱 엄격히 구분하여 회계처리하도록 규정한 것으로 이해할 수 있다. 단체장이 사무주체 즉 보조사업자가 될 때, 이 사무가 국가사무라면 보조율은 100%가 되어야 할 것이며 지방비 부분에 대해서는 별도의 회계처리 대상이 없을 것이다. 지방자치단체가 「보조금법」에 따른 보조사업자로서 보조금에 대한 회계를 자체의 수입·지출과 구분하여 처리하면, 보조금의 회계에 관하여는 「국가재정법」에 따른 규율이 일부 준용된다.⁵³⁾ 이에 따라 보조금의 회계에 관한 제도는 기획재정부장관과 협의하지 않고 자체적으로 변경할 수 없다.⁵⁴⁾ 또한 기획재정부장관은 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻어 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.⁵⁵⁾

3. 소결

앞서 본 바와 같이, 지방에 대한 국고보조금을 매개로 한 국가·지방 간 관계는 「지방재정법」과 「보조금법」이 매우 긴밀하게 결합되어 규율하는 관계라고 할 수 있다. 「지방재정법」에서 자치사무 외 사무에 대해 국가의 경비 부담 원칙을 정하고 있고, 이 영역에 국가가 경비를 부담할 때 국가·지방 간 관계와 경비 부담의 정도(보조율)를 「보조금법」에서 규율하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 국가사무 및 부담금사무 전체가 「보조금법」에 의해 규율되는 것은 아니다. 국가가 「보조금법」에 근거하여 경비를 보조하는 관계를 「지방재정법」이 「지방재정법」 전체 체계와의 관계에서 어떻게 관념하는지도 뚜렷하게 나타나 있는 것은 아니다. 해석의 여지가 많이

53) 「보조금법」 제39조(회계 관계에 관한 규정) 보조금의 회계에 관하여는 「국가재정법」 제11조 및 제99조를 준용한다.

54) 「국가재정법」 제11조(업무의 관장) ① 예산, 결산 및 기금에 관한 사무는 기획재정부장관이 관장한다.
② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하거나 제1항의 규정에 따른 사무와 관련된 사항을 다른 법령에 규정하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

55) 「국가재정법」 제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독) 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.

남아있다.

대표적으로 「지방재정법」은 “중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지”할 때에는 기획재정부장관 및 행정안전부장관에게 통지하고 협의하도록 하고 있다. 이 절차는 앞에서 본 보조금 교부 시 매칭 지시 금지의 원칙과 어떻게 조화되는지 명확하지 않다. 절차를 엄격히 지킨다고 하더라도 중앙이 스스로 신중한 절차를 거쳐 지방의 재정적 부담을 수반하는 보조금의 교부를 결정·통지할 수 있다는 것을 전제한 것으로 해석된다. 그나마 국고보조사업의 국가·지방 간 재원분담 비율은 지방이 참여하는 지방재정부담심의위원회의 심의 사항으로 규정되어 있어서, 지방은 경비 분담에 관하여 중앙과 일부 협의할 수 있도록 되어 있다.

IV. 재정분권을 위한 법제적 과제

실제 지방재정에는 위에서 살펴본 제도 이외에도 여러 종류의 교부세 및 조정교부금 등 여러 제도가 적용된다. 그러나 지방재정을 규율하는 원칙적 구조를 앞서 살펴본 바에 한정하여 단순화하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 지방은 지방세, 교부세를 포함하는 전체 재원을 가지고 우선 국가사무, 부담금사무를 원활히 수행하고 남으면 자치사무를 수행할 수 있다. 국가사무와 부담금사무 가운데 국가가 특별히 일정한 비율로 경비의 전부 또는 일부를 부담한다고 정하는 사무(국고보조사업)에 대해서는 기획재정부장관이 국가의 부담을 정하고, 지방의 부담분에 대해 행정안전부장관이 시·도와 시·군·구 간 분담률을 정한다. 거꾸로 말하면 지방은 전체 재원을 가지고 국고보조사업에 먼저 지방 부담분을 매칭하고, 법령에 따라 수행해야 하는 국가사무 및 부담금사무를 수행한 후 여유 재원을 가지고 자치사무를 수행하는 지위에 있다.

중앙의 입장에서는 지방으로 하여금 어떤 사무를 반드시 수행하도록 하려면 그 사무를 국고보조사업을 정하고 경비 전부를 교부하거나 일부를 분담하도록 해야 한다. 이렇게 해야만 국가가 경비를 부담할 때 지방이 집행실적을 국비·지방비로

나누어 회계처리하게 되기 때문이다. 그러나 국가가 경비 일부만을 보조할 때에는 나머지 경비에 대해 지방의 분담을 지시할 수 없다. 어떤 사무의 성격이 불분명할 때 지방별로 경비 분담이 달라질 수 있다. 전국적으로 동일한 수준의 서비스를 제공할 필요가 있는 사무라면 비록 국가와 지방이 이해관계를 공유하더라도 국가가 경비 전부를 부담해야 하는 결과가 된다. 지방세 등 자체수입이 자치사무를 위한 경비로 구분되어 있지 않고, 대부분의 사무는 그 성격이 명백히 특정되지 않는 가운데 국비·지방비의 내역 및 집행실적이 구분되는 것은 국고보조사업으로 특정된 사업에 한정된다. 국고보조사업 외에는 모든 수입이 모든 지출에 사용되고 국가재정과 지방의 자체 재정이 구분되지 않는다.⁵⁶⁾

실정법상 ‘지방자치분권’이란 국가·지방 간 권한과 책임을 합리적으로 배분하는 것을 기본으로 한다.⁵⁷⁾ 양자 간 어느 쪽에 얼마나 권한과 책임을 줄지는 주권자의 정치적 판단의 문제일지라도 분권이 실효적으로 존재하려면 적어도 양자가 구분되어야 한다. 어떤 권한과 책임이 국가의 것인지 아니면 지방의 것인지 구분되어야 한다. 이를 재정분권에 대입해 보면 재정의 수입과 지출이 국가의 것인지 아니면 지방의 것인지 구분되어야 한다. 이러한 관점에서 재정분권을 위한 법제적 과제를 꼽아보면 먼저 지방의 재정과 국가의 재정을 법개념으로서 구분하여야 한다. 지방이 스스로의 재정을 운영하는 것과 수입한 사무를 수행하기 위해 재정을 운영하는 것은 서로 다른 법적 지위에서 행하는 행위이기 때문에 이를 구분하는 법개념이 필

56) 이진수, “재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - ‘세입집권화론’과 ‘세출 자율성’으로의 관점 전환을 위한 提言”, 「지방자치법연구」 제58호제18권2호, 한국지방자치법학회, 2018, 38 쪽: “지방자치단체는 국가재정에서 1차적으로는 관할 지역의 주민들에게 공공재를 공급하는 역할을 수행하고, 더 나아가 소득재분배 기능과 경제안정화 기능도 일부 수행하고 있다고 할 수 있다. 이러한 기능의 수행을 중앙정부가 직접 할 것인가 아니면 지방자치단체가 중앙정부 대신에, 또는 중앙정부를 보완하여 자치적으로 수행할 것인가가 문제된다. 지방자치단체가 자치적으로 위와 같은 재정적 기능을 수행한다면, 그 근거는 지방자치단체가 관할지역 주민들의 수요를 정확하게 파악하여 그 지역의 현실에 맞는 재정적 기능을 중앙정부보다 더 잘 수행할 수 있다는 것에 있을 것이다. 지방자치단체가 재정적 역할과 기능을 중앙정부보다 더 잘 수행할 수 있다는 전제가 충족될 때에 비로소 재정에 있어서의 분권이 시작되는 것이라고 할 수 있다.”

57) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조(정의) 제1호: “‘지방자치분권’(이하 ‘자치분권’이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.”

요하다. 이렇게 지방이 운영하는 재정을 법개념으로서 구분하려면 이를 뒷받침하는 재정법적 제도로써 가장 기초적으로 각 재정에 대한 회계를 구분하여야 한다.⁵⁸⁾ 재정 관리의 가장 기초적인 제도가 회계제도이기 때문이다. 물론 이러한 개념적, 제도적 구분이 가능하려면 지방이 수행하는 사무의 성격이 먼저 구분되어야 할 것이다.

1. 자치사무 재정과 위임사무 재정의 구분

현행 우리 법체계에서 지방자치단체는 자치사무의 주체일 수도 있고 국가사무를 수탁 또는 수입한 주체일 수도 있지만 현행법상 ‘지방재정’이라고 하면 이 둘을 모두 아우르는 개념이다. 「지방재정법」이 자치사무, 부담금사무 및 국가사무를 구분하고 있지만 예산, 집행 및 결산 등 전반적인 절차와 규율 내용에서는 지방자치단체의 이중적 지위를 구분하지 않고 지방재정 전체에 대한 제도로 설계되어 있다. 오히려 실무에서는 ‘자체수입’, ‘재정자립도’ 또는 ‘재정자주도’와 같은 용어가 사용된다. 행정안전부가 제공하는 지방재정통합공개시스템인 ‘지방재정365’의 재정용어사전에서는 지방재정에 관한 용어들을 다음과 같이 사용하고 있다.

지방세와 세외수입을 합쳐 ‘자체수입’으로 부르고, 이 자체 수입이 일반회계 예산규모를 충족하는 정도를 ‘재정자립도’⁵⁹⁾라고 한다. 또한 지방이 재량대로 쓸 수 있는 재원이 전체 세입에서 차지하는 비중을 ‘재정자주도’⁶⁰⁾라고 한다. 이를 계산할 때 자체수입과 자주재원이 재량대로 쓸 수 있는 일반재원으로 구분된다. 일반재원은 특정재원과 구분되는데 중앙이 목적과 집행 기준을 정하는 국고보조금과 같

58) 지방자치단체의 회계제도개혁에 관한 논의로서 김재훈, “우리나라 지방자치단체의 회계제도개혁에 관한 연구 - 일반회계를 중심으로-”, 「한국지방재정논집」 제5권제1호, 한국지방재정학회, 2000, 161-180쪽을 참고하였다.

59) 행정안전부, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요, 7쪽: “통합재정 자체수입인 경상수입(지방교육세 제외), 자본수입, 융자수입의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율로, 순수 재정활동의 통합재정자립도를 나타냄”

60) 행정안전부, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요, 7쪽: “통합재정 자체수입인 경상수입(지방교육세 제외), 자본수입, 융자수입과 이전 재원 중 자주재원(지방교부세, 조정교부금)의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율로, 순수 재정활동의 통합재정자주도를 나타냄”

은 재원을 특정재원이라고 하고, 지방이 어떠한 지출에도 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 일반재원으로 구분한다. 여기서 “어떠한 지출”에도 자유롭게 충당할 수 있다는 것은 재원에 목적과 기준이 특정되지 않은 것을 말한다. 지방교부세도 여기에 해당한다. 그러나 이 지출이 곧 「지방재정법」상 자치사무를 뜻하는 것으로 해석할 수는 없다. 국가가 국가사무의 경비를 모두 국고보조금의 형식으로 제공하는 것이 아니며, 「지방재정법」의 경비 분담 원칙의 해석상 지방은 일반재원을 국가사무 및 부담금사무에 먼저 사용해야하기 때문이다. 이처럼 「지방재정법」을 필두로 한 현행 지방재정 관련 법령이 지방재정에 관한 핵심적인 용어들을 법적 성격에 따라 구분하지 않는 가운데, 행정 실무에서는 현실적인 재무행정적 효용에 상응하는 용어들을 정립하여 사용하고 있다고 할 수 있다.

지방재정 개념을 재정분권의 관점에서 구분한다면 지방의 자체 재정과 그 외 재정으로 구분할 필요가 있다. 전자는 지방이 스스로의 재원으로 스스로의 사무를 수행하는 영역을 관념하기 위해 필요하다. 이렇게 재정의 실체를 구분하면 이를 관리하기 위한 제도적 기반으로 자체 재정을 별도로 회계처리하여야 한다. 자금을 법적으로 관리하기 위한 기초가 회계이기 때문이다. 현행법에서 이러한 개념 구분이 되어 있지 않은 것은 비단 「지방재정법」만의 문제는 아니다. 우리 법 전체에서 국가·지방 간 관계가 조직의 측면이나 사무의 측면에서 양자를 명확히 구분하지 않는 문제의 한 측면이라고 할 수 있다.

지방분권을 뒷받침하는 법제도로서 지방재정이 발전하기 위해서는 재정 활용 주체의 법적 지위에 상응하는 권한을 제도적으로 확보하고 이 권한에 상응하는 책임을 물을 수 있는 제도를 갖추는 것이 필요하다. 지방분권은 집중된 권력과 권한을 지역적으로 나누는 것을 내용으로 한다. 국가와 지방자치단체의 관계에서 이상적인 분권을 생각해 본다면 국가 단위로 처리될 사무와 지방자치단체별 자율성을 존중할 사무를 구분하는 것이 내용이 될 것이다. 국가적 통일성을 우선시할 사무는 분산사무로서 국가가 기획하고 관리하되 각 지역에서는 지방의 행정조직이 국가 행정권의 분산 조직으로서 사무를 처리하게 된다. 반면 지역적 다양성과 자율성을 존중해야하는 사무는 분권사무로서 지역별로 이를 위한 수단이 충분히 확보되어야 할 것이다. 한 국가 안에서 국가적 통일성과 지역적 다양성을 어떻게 조화시킬지는

분권 정책에 관하여 주권자가 내려야 할 가장 중요한 결정 사항이라고 할 수 있다.

공공재정을 지방분권 정책에 맞추어 합리적으로 배분하는 것은 이러한 사무의 구분을 전제로 할 필요가 있다. 사무의 성격에 따라 해당 사무를 수행하는 지방자치단체의 법적 지위가 달라진다. 분산사무에 대해서는 각 지방자치단체별 재정소요 규모에 비례하여 재원이 분배되도록 국가 단위로 조정하는 것이 형평성 원칙에 상응한다고 볼 수 있다. 반면 분권사무에 대해서는 각 지방자치단체가 자율성을 갖고 운영할 수 있도록 지방의 자체 재정 영역을 구분하고 국가의 간섭으로부터 보호할 필요가 있다.⁶¹⁾ 위와 같은 논리를 지방재정법제 발전을 위한 기본적인 조건으로 본다면, 공적 사무를 창설하는 각 법령이 사무 권한의 귀속을 좀 더 분명히 할 필요성이 도출된다.

2. 자치사무 회계와 위임사무 회계의 구분

현재의 ‘지방재정’이라는 법개념을 지방의 자치사무 재정과 위임사무 재정으로 구분하고 나면, 실제적으로 각각을 구분하여 운영하기 위해서는 회계 제도를 서로 분리하는 것이 필요하다.⁶²⁾ 실질적 재정분권을 위해서는 지방이 자율적으로 운영하고 상응하는 책임을 지는 별도의 재원이 필요하다. 이 재원을 다른 재원과 제도적으로 구분하려면 서로 회계를 달리할 필요가 있다.⁶³⁾ 이른바 자주재원 또는 자체

61) 홍정선, 新지방자치법 (제4판), 박영사, 2018, 57쪽: “자치행정은 자신의 사무를 자신의 고유의 책임 (Eigene Verantwortung)으로 수행하여야 한다는 데 그 뜻이 있다. 고유의 책임은 자기책임으로 표현되기도 한다. 자기책임이란 자치업무 수행에 있어서 다른 행정주체(특히, 국가)로부터 합목적성에 관하여 명령·지시를 받지 않는 것을 의미한다. [...] 자기책임성은 지방자치단체의 결정의 자유를 보장한다. 여기에 분권화된 행정의 장점이 나타난다.”

62) 신현걸·최창규·김현식, 정부회계 (제6판), 탐진, 2017, 14쪽: “회계는 지난 100여년 동안 주로 기업과 관련된 회계[...]를 중심으로 회계이론이 정립되고 회계실무가 발전되어 왔다. [...] 이에 반해 정부회계는 과거 수십년 동안 기업회계만큼 정보이용자의 의사결정 측면을 강조하지 않았다.” 유승원, 정부예산과 재정관리, 문우사, 2020, 194쪽: “정확하고 풍부한 재정정보를 제공하기 위해 필요한 인프라 중 하나 정부회계 제도의 개혁이다. 회계의 목적은 회계정보 이용자에게 그들의 활동에 도움이 되는 유용한 정보를 제공하는 것이다. 즉, 정부회계는 정부뿐만 아니라 재정활동의 수요자인 국민과 국회, 시민단체 등 제반 이해관계자가 재정을 관리, 감시, 평가, 통제하는 데 유용한 정보를 제공하는 것이 목적이다. 정부회계의 대상은 예산의 편성, 집행, 결산 등 재정 과정에서 발생하는 정부의 모든 활동이다.”

재정이 실질적 자치사무에 오롯이 활용되도록 하여 지역적 다양성과 창의성이 심분 발휘되도록 하는 것이 「지방재정법」을 비롯한 분권 관련 제반 법령의 취지라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 물론 지방이 수행하는 전체 사무 가운데 자치사무의 비중과 위임사무의 비중을 어떻게 조정할 것인지, 어떤 사무를 자치사무로 볼 것인지는 국가적 형평성과 지역적 다양성 사이에서 주권자가 선택할 사항이다. 이른바 자치재정⁶⁵⁾의 규모가 얼마나 커야하는지와 별개로 자치재정이 제도적으로 존재해야만 재정분권을 제도적 문제로 논의할 수 있는 기초가 성립될 수 있다.⁶⁶⁾

자치재정을 구분하여 외부적 간섭을 배제하고 나면, 각 지방자치단체가 얼마나 이를 잘 운용하는지 더 쉽게 파악할 수 있을 것이다. 이를 통해 이른바 연성예산계약⁶⁷⁾의 문제를 적어도 자치재정에 관해서는 어느 정도 해소할 수 있을 것이다. 자치재정의 소관 영역과 이에 대한 지방의 책임이 구분되고 나면 지방의 재정 책임을 좀 더 엄격히 물을 수 있을 것이다. 반면 지방의 입장에서는 국가가 위임한 사무와 경비가 상응하지 않는 문제에 대해 회계정보를 통하여 국가의 책임을 명확히 주장할 수 있을 것이다. 실정법이 지방의 사무 자율성과 자치재정을 인정하지 않는 영역에서는 지방이 국가의 분산기관으로서 기능하는 것이기 때문에, 이 영역의 재정

- 63) 홍준형, “지방재정제도의 개선을 위한 공법적 과제”, 「공법학연구」 제20권제4호, 한국비교공법학회, 2019, 30쪽: “단순히 세율을 인상하고 재원을 확충하는 논의에서 탈피하여 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능과 사무를 고려하여 세입과 세출구조를 정확히 파악하면서 재정제도의 개편을 도모하여야 한다.”
- 64) 홍준형, 지방자치법, 대명출판사, 2017, 136쪽: “우리나라 지방자치단체의 재정상태는 전반적으로 매우 열악한 수준이다. 많은 지방자치단체는 필요한 재원을 스스로 조달하기보다는 중앙정부 지원에 의존할 수밖에 없는 취약한 재정구조를 가지고 있다. 반면, 주문의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구가 높아짐에 따라 지방재정수요도 지속적으로 급증하는 양상을 보이고 있다. 지방자치의 성공은 지방재정력 확보에 따라 좌우된다. 이러한 맥락에서 자치재정권이 가지는 의미는 막중하다.”
- 65) “지방 ‘재정’은 ‘자치’제도와 밀접한 관계를 가진다. 지방행정구역 단위의 재정활동을 포괄적으로 지방재정이라고 하는데, ‘자치권’이 부여되면 ‘자치재정’이 된다.” 이재원, 지방재정론, 윤성사, 2019, 20쪽.
- 66) “회계에 따른 재무보고는 예산의 효율적 배분에 도움이 된다. [...] 회계는 사업이나 정책이나 기타 재정투입 활동을 평가하는 기능을 한다. [...] 회계는 예산의 투명성과 책임성을 확보하는 기능을 한다. [...] 회계는 재정투입 활동의 결정을 위한 기반이 된다. [...] 회계는 의사소통의 기능을 한다.” 김민주, 재무행정학, 박영사, 2019, 322-323쪽.
- 67) 이준구·조명환, 재정학 (제5판), 문우사, 2016, 750쪽: “연성예산계약에 직면해 있는 지방정부는 자신의 재정능력이 감당할 수 있는 수준 이상으로 지출 프로그램을 확장할 유인을 갖는다. 중앙정부는 구제해 주지 않을 것이라고 말해 지방정부를 통제하려 할 테지만, 신빙성(credibility)의 문제가 있어 별 효과를 거두지 못한다. 문제의 핵심은 과연 어떻게 하면 위기가 닥쳐도 구제는 없을 것이라는 말을 믿게 만들 수 있느냐에 있다. 그렇게 하기가 쉽지 않기 때문에 지방정부의 방만한 재정운영을 막기 힘든 것이다.”

에 대한 책임도 국가가 더 많이 지는 것이 타당하다.⁶⁸⁾ 이러한 관점에서 「국가재정법」을 중심으로 국가가 지방재정에 대해 갖는 권한과 책임 제도를 함께 개선할 필요가 있다.

「국가재정법」은 국가 재정지원 사업에 대한 사전 협의 제도와 같이 지방에 국가가 제공하는 재정을 다른 재정과 구분해서 관념한다. 그러나 「국가재정법」의 재정 정보 공표 제도 및 「지방재정법」의 공시제도에서는 국가가 부담하고 지방이 집행하는 경비를 따로 구분하지 않는다. 국가재정의 관리를 담당하는 기획재정부는 국가재정이 지방에 제공되는 단계까지는 직접 관리·감독할 수 있지만, 지방에 일단 제공되고 나면 지방재정에 포섭된다. 지방재정에 관해 직접 감독하는 것은 지방분권을 관할하는 행정안전부가 담당한다. 이러한 법제도적 환경에서는 투입된 재정과 재정의 성과를 연결해서 파악하기 어렵다.⁶⁹⁾

요컨대 지방의 자율성과 책임성을 재정 제도적으로 구현하기 위해서는 그 기초로서 지방의 자체 재정과 그 외 재정을 구분하여 회계처리하는 것이 필요하다.⁷⁰⁾ 이를 통해 지방은 자치사무를 위한 자체 재정을 제도적으로 확보할 수 있다. 국가는 지방이 수행해야 하는 국가사무에 필요한 재정을 별도로 관리할 수 있다. 현재 지방의 국고보조사업에서 이미 이러한 관리 제도를 운영하고 있다. 이러한 제도를 일반화하기 위해서는 그 전제로서 지방이 수행하는 각 사무의 성격을 명확히 하여야 한다.

68) 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로 -”, 「공법연구」 제46권제3호, 한국공법학회, 2018, 162쪽: “국가와 지방자치단체의 사무배분과 재원이전의 문제는 사실 누가 주도권을 가지는 것이냐의 문제로 귀결된다. 대체로 우리나라는 중앙정부가 주도권을 가지고 있으며, 지방자치단체의 의견이 제한적으로 수용되는 형태를 취하고 있다.”

69) 지방자치단체 재정 통제 법제에 대한 비교법적 연구로서 김지영, “지방자치단체 재정 통제를 위한 법적 고찰”, 「공법연구」 제45권제2호, 한국공법학회, 2016, 97-128쪽을 참조하였다.

70) “정부회계는 국민의 삶의 질 향상이라는 정부의 목적을 달성하기 위한 정부의 경제적 행위에 대한 평가를 위한 중요한 정보를 제공한다. [...] 그동안 한국의 공공부문에서 회계는 사실상 존재하지 않았다고 보아야 한다. 공공부문에서는 장부기록만이 존재했을 뿐 진정한 선진국형 회계는 존재하지 않았다. [...] 복식부기와 정부회계기준의 제정, 지속적인 관련 영역의 제도 개선 등을 통하여 정부회계가 성과지표를 매개로 예산과 긴밀하게 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다.”

3. 법령상 사무 성격의 구분

사인들 간의 관계를 규율하는 사법(私法)과 달리 공적 사무를 매개로 한 권력 주체와 객체 간의 관계를 규율하는 공법은 행정의 합법성 원리, 법치행정의 원리가 강조된다. 주권자인 시민, 국민에게는 법으로 제한하지 않는 한 자유가 보장되지만 권력은 반대로 권력에게 임무를 부여하는 주권자의 결정이 없으면 행위가 정당화되지 않는다. 실정법령 가운데 공법에 해당하는 법규들이 월등히 많다는 사실은 이러한 이유로 설명할 수 있다. 오늘날 현대 국가에서 공적 사무는 법규에 근거하여 창설, 조직되고 그 공적 성격에 근거하여 공적 재원을 활용하는 것이 정당화된다. 이러한 공법과 사법의 차이로 인해 공법 영역에서는 특히 법제의 중요성이 강조된다. 공법에서는 법규가 권력의 사무, 행위를 계획하고 조직하는 역할을 하기 때문에 발생한 갈등에 대해 법규를 적용하여 해결하는 것보다 공적 사무를 설계할 때 합리적인 결정을 내리는 것이 중요하게 된다.

이를 재정분권의 문제에 대입해 보면, 각 사무를 정하는 법규에서 분권 정책을 고려하여 해당 사무의 성격을 명확히 하는 것이 지방재정을 안정적으로 관리할 수 있는 바탕이 될 수 있다.⁷¹⁾ 이러한 관점에서 현행 「영유아보육법」을 예로 들어 살펴본다.

현행 「영유아보육법」은 6세 미만의 취학 전 아동을 위한 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 일반법이라고 할 수 있다. 이 법에서는 보육비용을 국가와 지방자치단체가 무상으로 하는 것을 원칙으로 정하고 있다.⁷²⁾ 법률은 “국가와 지방자치단체”

71) 정성호, 대한민국 재정정책 70년사, 더플랜, 2018, 170-171쪽: “지속가능한 재정분권을 위해서는, 지방 세수 확충을 위해 지방교부세의 법정교부비율의 상향조정, 공동세 도입을 넘어서는 새로운 대안이 필요하다. 재정분권과 관련된 재정개혁은 두 가지 범주로 구분할 수 있다. 하나는 재정과 관련된 행정체계의 개편이고, 또 다른 하나는 재정과 관련된 정부체계의 개편이다. [...] 재정분권은 재정은 물론 정부체계의 개편이 함께 고려되어야 유의미한 결과를 얻을 수 있다. 일반지방재정과 교육재정의 통합을 시작으로, 규모의 경제를 지향한 광역형 지방자치단체로의 통합과 그에 따른 중앙-지방(광역, 기초) 사무를 전면 재검토해야 한다. 이후로도 중복 기능과 비효율성 배제, 공동세의 법률적 근거 마련, 국가 및 개별 자치단체의 보조금 축소 등 일련의 과정을 거쳐야 의미 있는 재정분권을 완성할 수 있다.”

72) 「영유아보육법」 제34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

② 국가와 지방자치단체는 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조 제1호에 따른 다문화가족의 자녀의 무상 보육에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상의 여건과 특성을 고려하여 지원할 수 있다.

를 병렬적으로 규정하여 공적 영유아보육 서비스의 권한과 책임을 양자 간에 누가 지는 것인지 모호하게 표현하고 있다. 현재의 제도 설계를 법률에서 그대로 표현한다면 “국가는 지방교육재정교부금 보통교부금을 재원으로 하여 보편적인(일정 수준의) 영유아보육 서비스를 무상으로 제공한다.”고 할 수 있다. 각 사무의 비용을 어떤 재원으로부터 충당하는지의 문제는 지방자치단체가 자주적으로 계획하고 활용할 수 있는 재원을 미리 예상하고 그에 맞게 중장기적 사업 계획을 안정적으로 수립하기 위한 기초가 될 수 있다. 사무의 권한 주체와 그에 상응하는 재원의 출처를 명확히 하는 것은 지방분권의 관점에서는 법률에서 직접 정하여야 할 매우 중요한 사항이라고 보는 것이 타당할 것이다.

그러나 현재의 일반적인 입법 형식은 지방자치단체나 그 기관이 어떤 사무를 처리하도록 법률에서 규정할 때, 분권의 주체로서 그 사무를 수행하는지 아니면 분산 기관으로서 처리하는지 분명히 구분하지 않는다. 중앙과 지방 간 서로 잘 할 수 있는 역할을 명확히 구분하고 각 역할이 충분히 존중되는 것이 바람직한 지방분권이라고 본다면, 입법 과정에서는 가급적 이 구분에 관한 주권자의 의사가 명확히 드러나도록 하는 것이 필요할 것이다. 지방의 자치단체로서의 역할과 분산기관으로서의 역할이 법제적으로 잘 구분되면, 지방재정 가운데 지방이 스스로 관리할 자체 재정의 영역과 위임된 사무에 상응하도록 그 경비를 받아서 집행해야 할 재정의 영역을 구분하여 관리하는 데 더 유리할 것이다. 이를 통해 재정분권을 위해서는 지방재정을 지방의 자체 재정과 수입·수탁 사무 경비 재정으로 구분하고 각각에 상응하는 관리 제도를 갖추어야 한다.

③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

④ 보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 자녀가 2명 이상인 경우에 대하여 추가적으로 지원할 수 있다.

⑥ 제12조 제1항 후단에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 무상보육을 받으려는 영유아와 장애아 및 다문화가족의 자녀를 보육하기 위하여 필요한 어린이집을 설치·운영하여야 한다.

V. 결론

일반적으로 국가와 지방자치단체를 구분할 때, 조직법적으로는 후자는 지방의 자치 주체를 일컫는다. 지방이 국가의 지방분산 조직으로 기능할 때는 따로 '위임 사무'의 주체로 지칭한다. 그러나 현재 「지방재정법」을 중심으로 한 '지방재정'의 실정법적 개념은 지방에서 일어나는 재정 활동 전체를 일컫고 있다. 조직의 개념과 재정의 개념이 서로 다르게 사용되고 있다. 법과 제도는 개념을 기초로 한다. 사회적 약속은 추상적이지만 구성원들이 공감하는 내용이 당시의 언어로 표현되어 법이 된다. 법제에서 개념이 논리체계를 혼란스럽게 가지게 되면 사회적 합의는 논리 정연하게 공유되지 못한다.

이를 해결하기 위해 「지방자치법」을 중심으로 한 지방분권의 조직법적 정비가 가장 기초적으로 필요하지만, 우선 지방재정법제에 한정하여 보면 지방이 수행하는 각 사무들에 대해 법적 성격을 명확히 하는 것이 필요하다. 이것이 사무 내용의 결정 권한을 명확히 귀속시키기 위한 조건이 된다. 결정 권한 자율성의 기초이고 책임성을 위한 조건이다. 사무의 수행 결과에 대한 정치적, 법적 책임은 권한 주체에게 귀속되는 것이 타당하다. 권한과 책임을 지는 주체가 비용에 관해서도 결정 권한을 가지는 것이 타당하다. 사무의 주체와 재정의 주체가 분리되면 재정의 효율성이 저해되어 방만한 운영을 조장할 수 있고 그에 대한 책임이 분산될 우려가 있기 때문이다. 실질적 재정분권을 위해서는 자치 주체로서 지방의 재정을 법개념으로서 구분하여야 하고, 이를 실제로 하는 회계제도 등 재정법적 제도가 뒷받침되어야 한다. 이러한 법제도가 마련되면 지방이 수행하는 사무의 성격을 구분할 필요성이 드러날 것으로 기대할 수 있다. 이로써 지방의 법적 지위를 더 명확히 할 수 있을 것이다.

부록

- 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 별표

[별표] <개정 2014.11.19.>

국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율(제2조제1항 관련)

(단위 : %)

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50
11	공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념 사업	50	50	50	50
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	밭기반 정비	50	50	50	50
20	한밭대비 농업용수 개발	50	50	50	50

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50
32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70
37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0

전 주 열

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산 상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산 상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산 상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산 상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산 상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산 상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2중 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정화	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발·	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100
95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70
97	조림	30	70	30	70
98	육림	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

※ 비고 : 광역시와 광역시 관할 군간의 부담비율은 도와 군간의 부담비율을 적용한다.

참고문헌

I. 국내문헌

- 권형신·이상용·이재성, 한국의 지방재정 - 이론과 실무 - (제3판), 해남, 2006.
- 김동희, 행정법II (제24판), 박영사, 2018.
- 김민주, 재무행정학, 박영사, 2019.
- 박균성, 행정법론(하) (제18판), 박영사, 2020.
- 신현걸·최창규·김현식, 정부회계(제6판), 탐진, 2017.
- 유승원, 정부예산과 재정관리, 문우사, 2020.
- 이재원, 지방재정론, 윤성사, 2019.
- 이준구·조명환, 재정학 (제5판), 문우사, 2016.
- 전상경, 현대지방재정론 (제3판), 박영사, 2011.
- 정성호, 대한민국 재정정책 70년사, 더플랜, 2018.
- 주기완·윤성식, 재무행정학 (제2판), 법문사, 2020.
- 허웅·윤성식, 정부회계학 - 국가회계와 지방회계 - (제3판), 법문사, 2018.
- 홍준형, 지방자치법, 대명출판사, 2017.
- 홍정선, 新지방자치법 (제4판), 박영사, 2018.
- 강주영, “지방자치와 재정민주주의 - 지방재정법을 중심으로 -”, 「지방자치법연구」 제26호제10권2호, 한국지방자치법학회, 2010.
- 김재훈, “우리 나라 지방자치단체의 회계제도개혁에 관한 연구 - 일반회계를 중심으로 -”, 「한국지방재정논집」 제5권제1호, 한국지방재정학회, 2000.
- 김지영, “지방자치단체의 자치재정권 확립을 위한 법적 검토 - 프랑스의 논의를 중심으로 -”, 「공법연구」 제46권 제3호, 한국공법학회, 2018.
- 김지영, “지방자치단체 재정 통제를 위한 법적 고찰”, 「공법연구」 제45권제2호, 한국공법학회, 2016.
- 김홍환, “지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담: 적용의 한계와 요인분석을 중심으로”, 「한국지방재정논집」 제22권제3호, 한국지방재정학회, 2017.
- 문병효, “분권자치를 위한 지방재정법제 개혁방안”, 「지방자치법연구」 제60호제18권4호, 한국지방자치법학회, 2018.
- 이광윤·정다운, “지방분권 개헌에 관한 논의 - 국회 개헌특위 자문위원회 시안 및 정부의 개헌안을 중심으로 -”, 「공법연구」 제46권제4호, 한국공법학회, 2018.
- 이진수, “재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - ‘세입집권화론’과 ‘세출 자율성’으로의 관점 전환을 위한提言”, 「지방자치법연구」 제58호제18권2호, 한국지방자치법학회, 2018.

홍종현, “지방재정제도의 개선을 위한 공법적 과제”, 「공법학연구」 제20권제4호, 한국비교공법학회, 2019.

행정안전부, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요.

논문 투고일: 2020. 04. 30.

심사 완료일: 2020. 05. 22.

게재 확정일: 2020. 05. 27.

[Abstract]

Improvement of Local Financial Law as a Condition of Fiscal Decentralization

Joo Yeol Jeon*

By substituting the proposition “Suum cuique” into fiscal decentralization, we can say that it is giving local finances to the provinces. It is fiscal decentralization that allows locals to receive local finances and do local work without external interference. In the 「Local Finance Act」, similar contents are stipulated in principle. It is stipulated that the cost of self-governing affairs is paid by the local government, and that the state must provide expenses for national affairs. However, this principle is not observed. Facts cannot be observed. As used in the actual law, 'local finance' does not refer to local financial resources. Refers to the total amount of finances operated locally. On the other hand, in some areas, the division of office expenses between countries and regions is strictly institutionalized. This is the area of the National Treasury Grants under the 「Subsidy Act」. In this area, the cost sharing between countries and regions is explicitly set. In addition, each execution history is classified and accounted for. In order to secure local finances in the provinces, local finances must be separated from other local finances. This distinction is possible as a separate accounting process. To do this, the role of the province must first be clear. Office distribution is a prerequisite for fiscal distribution. The question of whether to give more roles between countries and regions is a matter for the people to judge. It is a matter of national choice between national equity and regional diversity. However, in order for fiscal decentralization to be legally feasible, a fiscal legal system corresponding to the dual status of the province must be in place.

Key Words: local finance, fiscal decentralization, local finance law, subsidy law, local autonomy law

* Researcher Fellow in Korea Legislation Research Institute

