

地方財政基本法の 整備에 관한 研究

—地方自治法 財務章을 중심으로—

A Study on the Reform of the Local Finance Law

俞 焄

(서울大行政大學院 教授)

目 次

- I. 序 說
- II. 財政運營의 基本原則
- III. 豫算 및 決算
- IV. 收入 및 支出
- V. 財産 및 公共施設
- VI. 補 則

I. 序 說

1. 環境의 變化

1949년에 制定된 地方自治法은 그 후 5次에 걸쳐 改正되었으나 財務章은 1949년 이후 거의 改正되지 않았다. 1961년에 制定된 地方自治에 관한 臨時措置法이 豫算의 確定 등에 있어서 중요한 役割을 담당해 왔다는 것은 周知의 事實이다.

30년전 地方自治法이 制定된 당시와 오늘날의 우리나라의 環境이 너무나 달라졌다. 1人當 GNP \$50 정도에서 \$2,000이 넘게 되었을 뿐만 아니라 産業構造나 國民의 意識構造에도 큰 變化가 일어났다.

따라서 새로운 地方自治法의 制定을 계기로 地方自治法의 다른 部分도 크게 修正되어야 하겠으나, 財務章에도 대폭적인 修正이 가해져야

할 것이다.

우리는 이곳에서 이번에 政府가 成案한 地方自治法 改正案의 財務章을 중심으로 각 條文의 背景과 意義를 살펴 보고자 한다.

2. 條文의 收錄

地方財政法令의 基本法이라 할 수 있는 地方自治法 財務章에 어느 정도 具體的이며 細部的인 規定까지 收錄할 것이냐 하는 問題가 있다.

이에는 두 가지 方案이 있다고 생각한다. ① 우리나라의 경우와 같이 地方自治法 財務章에는 基本的인 規定만 收錄하고 보다 具體的인 條文은 地方財政法에 收錄하는 方案이다. ② 日本의 경우와 같이 地方自治法 財務章에 具體的인 規定까지 모두 收錄하고 地方財政法에는 國家財政과 地方財政에 焦點을 두어 40여개 條文 정도만을 收錄하는 方案이다.

우리 나라의 實情에 비추어 보아 地方自治法의 빈번한 改正은 어려울 것으로 보이므로 현행과 같이 地方自治法 財務章에는 基本的인 條文만 收錄하고 보다 具體的인 規定은 地方財政法에 收錄하는 것이 바람직하다고 생각한다.

3. 條文의 배열

현행 地方自治法의 財務章은 條文의 배열부터 문제가 있다. 현행 財務章은

- 第1節 財産, 公共施設과 收入, 支出
- 第2節 豫算과 決算

으로 構成되어 있으며 第9章 補則 第160條에 假豫算(準豫算)에 관한 規定이 있다. 地方自治法 改正案 財務章은 다음과 같이 5個節로 細分되어 있다.

- 第1節 財政運營의 基本原則
- 第2節 豫算 및 決算
- 第3節 收入 및 支出
- 第4節 財産 및 公共施設
- 第5節 補則

II. 財政運營의 基本原則

1. 健全財政의 運營

地方自治는 자칫하면 地方自治團體의 無責任한 財政運營을 초래할 우려가 있다. 따라서 改正案 財務章은 첫머리에서 「地方自治團體는 그 財政을 收支均衡의 原則에 따라 健全하게 운영하여야 한다」고 規定하고 있다(第113條 第1項)

이어서 第2項에서는 地方財政과 관련된 國家의 責任에 관해서 「國家는 地方財政의 自立性과 健全한 運營을 助長하여야 하며 國家의 부담을 地方自治團體에 轉嫁하여서는 아니된다」고 規定하고 있다.

2. 國家施策의 具現과 經費分擔

國家財政과 地方財政의 連繫에 관한 具體的인 事項은 現行法과 같이 地方財政法에서 規定하고 地方自治法에서는 宣言的인 規定만 두는 것이 바람직할 것이다. 이리하여 改正案 第114條는 現行法 第131條의 規定을 修正하여 먼저 地方自治團體는 國家施策의 具現을 위하여 努力하여야 한다고 規定하고 이어서 第2項에서 國家「施策 具現을 위하여 소요되는 經費에 대한 國庫補助率과 地方費分擔率은 法令으로 정한다」고 하고 있다.

3. 地方債

地方財政의 健全運營을 위한 制度的 장치의 하나로써 地方債의 發行에 대해서 統制를 가할 필요가 있다. 이리하여 改正案 第115條는 現行法 第134條를 다소 修正하여 規定하고 있다.

가. 起債할 수 있는 경우

어떤 경우에 地方債를 發行할 수 있도록 하는냐에 관해서는 두가지 方案이 있을 수 있다. ① 日本의 地方自治法 第230條와 같이 「별도로 法律이 정하는 경우」에 地方債를 發行할 수 있도록 하는 方案과 ② 우리나라 現行 地方自治法 第134條와 같이 i) 負債償還, ii) 自治團體에 恒久的 利益이 되는 경우, iii) 災害復舊 등의 特別한 必要가 있을 때 등으로 열거하는 方案이 그것이다.

日本과 같이 별도로 法律이 정하는 경우에 地方債를 發行할 수 있도록 하고 地方財政法을 위시한 각종 法律에서 地方債의 發行을 開放하는 方案이 바람직할런지 모르나 改正案은 現行法의 規定에서 「負債償還」을 削除하고 나머지 規定을 그대로 살리는 비교적 閉鎖的인 方法을 택했다.

나. 政府의 承認

地方債의 發行에 관해서 政府의 承認을 얻도록 하는 것은 地方自治團體의 自律性を 沮害하는 措置라는 批判이 提起될 수 있다. 無分別한 地方債의 發行으로 과중한 利子負擔에 허덕이는 地方自治團體의 發生을 止하기 위해서는 政府의 承認制度가 存置되어야 한다고 생각되어 改正案은 이를 存置했다.

다. 地方債發行計劃

이밖에도 改正案은 日本의 地方債計劃과 같은 地方債發行計劃制度를 規定하고 있다. 地方債計劃의 機能으로서 여러가지를 들 수 있겠으나 흔히 다음의 두 가지를 들고 있다. 첫째로 地方債計劃은 地方債承認의 기준을 제시한다. 地方債計劃이 地方債의 承認限度를 의미하는 것은 아니며 경우에 따라서 計劃外의 地方債의 承認도 가능하나 긴급한 경우 外에는 대체로 地方債計劃의 테두리 안에서 地方債에 대한 承認이 이루어진다고 하겠다. 둘째로 地方債計劃은 地方自治團體의 起債事業別 計劃額과 그 소화를 위한 所要資金과의 調整을 담당한다고 할 수 있겠다. 地方債發行計劃制度가 채택되면 地方債의 計劃的인 運用을 위한 制度的 裝置가 마련될 수 있으리라 생각된다.

4. 債務負擔行爲 및 保證債務

현행 地方自治法에는 明文의 規定이 없으나 改正案 第114條 第2項은 「地方自治團體의 長이 歲入・歲出豫算 의의 負擔이 될 債務負擔의 原因이 되는 행위를 하고자 할 때에는 地方議會의 議決을 얻어야 한다」는 債務負擔行爲에 관한 規定을 新設했다.

債務負擔行爲와 같은 豫算外에 地方自治團體의 부담이 될 契約의 締結은 地方財政의 基本的

인 事項의 하나이므로 地方財政法 뿐만 아니라 地方自治法에도 이에 관한 規定을 두어야 한다.

改正案은 債務負擔行爲에 관한 規定과는 별도로 第115條 第3項에 保證債務負擔行爲에 관한 規定을 두고 있다. 憲法은 債務負擔行爲 속에 保證債務를 포함시키고 있으나 豫算會計法은 兩者를 分離하여 規定하고 있다. 地方自治法 改正案은 豫算會計法과 같이 兩者를 分離하고 있는 것이다.

5. 債務履行遲滯禁止 및 債務免除

가. 債務履行遲滯禁止

현행 地方自治法에는 없는 規定인데 改正案 第115條 第4項은 「條例 또는 契約에 의하지 아니하고는 그 債務의 履行을 遲滯할 수 없다」는 規定을 新設하고 있다.

契約者가 契約의 目的物을 期日內에 提供하거나 履行하지 아니하면 制裁上금을 業者로부터 징수하도록 되어 있으나 期日內에 契約을 履行한 業者에게 代價支給을 遲滯할 경우에는 하등의 制裁措置가 없다. 地方自治團體의 이러한 債務履行의 遲滯를 防止하기 위하여 이 規定을 新設한 것이다.

나. 債務免除

地方自治團體가 保有하고 있는 債權에 관하여 함부로 債務를 免除하거나 그 效力을 變更하여 地方自治團體가 財産上의 損失을 초래하는 일을 防止하기 위하여 「法令 또는 條例의 規定에 의하거나 地方議會의 議決을 얻지 아니하고는」 債務를 免除하거나 效力을 變更할 수 없도록 하는 規定을 新設했다.

Ⅲ. 豫算 및 決算

1. 會計年度

現行 地方自治法은 「地方自治團體의 會計年度는 政府의 會計年度에 의한다」고 규정하고 있다. 이 규정에는 두 가지 問題가 있다. 會計年度의 開始日과 終了日을 明示하지 않고 「政府의 會計年度에 의한다」고 規定한 점이다. 日本의 舊地方自治法 第234條 第2項을 모방한 것으로 생각되는데 地方自治團體 會計年度의 開始日과 終了日을 明示할 필요가 있다.

會計年度를 어떻게 정할 것이냐 하는 문제가 있다. 현재 각국에서 비교적 많이 使用되는 會計年度는 다음과 같다.

- 1月~12月 韓國, 프랑스 등
- 3月~2月 터어키
- 4月~3月 英國, 日本, 캐나다, 印度, 파키스탄 등
- 7月~6月 과거의 美國
- 10月~9月 美國
- 9月~8月 버마, 실론

이러한 많은 代案 중에서 고려의 가치가 있는 것은 政府와 같이 會計年度를 曆年과 一致시키는 方案과 英聯邦諸國이나 日本에서 使用하고 있는 4월에 시작하여 3월에 終了하는 會計年度를 採擇하는 方案이다. 과거에 우리가 使用한 바 있는 4월에 시작하여 3월에 終了하는 會計年度로 돌아가자는 主張이 없는 것은 아니나 이 會計年度가 실사 편리하다 하더라도 地方自治團體가 政府의 會計年度와 다른 會計年度를 사용함으로써 發生하는 불편 등을 생각할 때 政府와 같이 年計年度를 曆年과 一致시키는 方案이 合理的이라고 하겠다.

2. 會計의 區分

현행 地方自治法 第140條는 特別會計에 관해서만 規定하고 있으나 改正案은 會計의 區分에 관해서 다음과 같은 條文을 두고 있다.

「① 地方自治團體의 會計는 一般會計와 特別會計로 區分한다. ② 特別會計는 地方自治團體의 條例로 이를 設置할 수 있다.」

① 特別會計에 관해서만 規定할 것이 아니라 一般會計와 特別會計의 區分에 관해서 明文의 規定을 둘 필요가 있다.

② 현행 地方自治法은 「地方議會의 議決을 經하여」設置할 수 있다고 하고 있으나 特別會計는 條例에 의하여 設置하는 것이 바람직하다고 하겠다. 特別會計의 目的·事業을 위시하여 그 特別會計에 고유한 각종 規定을 條例에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

3. 豫算의 編成 및 議決

현행 地方自治法 第136條 第1項은 地方自治團體의 長은 豫算을 編成하여 年度開始 前에 議會의 議決을 거쳐야 한다고 規定하고 있으나 豫算案의 提出時期와 議決時限을 명시한 規定을 두는 것이 바람직하다고 하겠다.

가. 豫算案의 提出時限

地方自治團體의 長이 豫算案을 地方議會에 提出해야 할 時限에 관해서 明文의 規定을 두는 것이 바람직한데 豫算案提出時限은 地方議會의 會期, 地方議會의 豫算議決時限 등과 관련이 있다.

① 地方議會의 豫算審議期間을 地方自治團體에 따라 달리할 것이냐 하는 問題가 있다. 地方自治法改正案은 日本의 경우와 같이 自治團體에 따라 豫算審議期間을 달리하고 있다.

② 地方議會의 豫算審議期間을 어느 정도로 할 것이나 하는 問題가 있다.

日本에서는 都道府縣과 指定都市는 30日, 기타 地方自治團體는 20日로 하고 있는데, 우리나라 改正案은 市·道는 30日, 기타 自治團體는 25日로 하고 있다.

③ 豫算案의 提出時限은 地方議會의 豫算議決時限과도 關聯이 있다. 改正案은 市道는 會計年度開始 40日前까지 豫算案을 地方議會에 提出하고 기타 自治團體는 30日前까지 提出하도록 하고 있다.

나. 豫算案의 議決時限

地方議會의 豫算案의 議決時限에 관해서 현행 地方自治法은 아무런 規定이 없으며, 會計年度開始前까지만 議決하던 되는 것으로 상정하고 있으나 다음과 같은 이유로 會計年度 開始 10日 또는 5日 前까지 議決하도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다.

① 會計年度 開始 10日 또는 5日 前까지 地方議會가 豫算案을 議決하도록 함으로써 地方自治團體가 豫算이 議決된 다음 새로운 會計年度의 豫算執行을 위한 준비를 갖추 수 있다.

② 여유기간을 보유함으로써 豫算이 會計年度 開始日까지 통과되지 않아 準豫算을 사용하게 되는 번거로움을 防止할 수 있다. 政府의 경우 과거에는 會計年度 開始日까지 豫算이 議決되지 않은 일이 간혹 있었으나 國會가 會計年度 開始 30日 前까지 豫算을 議決하도록 規定하고 난 다음에는 그러한 폐단이 시정되었다.

4. 增額의 制限

가. 英國型和 美國型

① 英國型 : 英國에서 議會는 豫算案에 대해서 廢除削減權만 지니고 있으며 政府의 同意없이

增額을 하거나 새 費目을 設置할 수 없다. 뿐만 아니라 國庫金의 支出을 수반하는 어떠한 法案이나 議決案도 行政府의 同意 없이는 議會의 審議의 대상이 되지 않는다. 우리나라에서도 憲法 第93條의 規定에 의하여 「國會는 政府의 同意없이 政府가 提出한 支出豫算 各項의 金額을 增加하거나 새 費目을 設置할 수 없다.」

② 美國型 : 美國이나 日本의 경우에 있어서는 豫算審議에 이러한 制限이 없다. 美國 憲法은 이에 관한 아무런 規定도 두지 않고 있으므로 議會는 廢除削減 뿐만 아니라 새 費目的 設置나 增額도 자유로이 할 수 있다.

日本에서는 明治憲法時代에는 豫算案의 提出權은 政府만이 가지고 있었으며, 議會에는 發議權이 없었던 까닭에 議會는 새 費目的 設置하거나 增額할 수 없다는 見解가 決定的이었다. 學說과 政府의 견해가 그러했을 뿐만 아니라 議會의 運營에 있어서도 이를 인정했던 것이다. 日本의 現行法도 豫算本案의 提出權을 內閣에만 부여하고 있으나 議會가 增額修正權을 지닌다고 해석되고 있으며, 1955년의 國會法改正은 이를 前提로 한 規定을 설치했던 것이다.

나. 增額과 新費目設置의 制限

현행 地方自治法 第120條에는 「地方議會의 議決豫算上 執行할 수 없는 經費가 포함되어 있을 때」再議를 要求할 수 있다는 規定이 있으나 改正案 第118條 3項은 「地方議會는 地方自治團體의 長의 同意없이 地方自治團體의 長이 提出한 支出豫算 各項의 金額을 增加하거나 새 費目的을 設置할 수 없다」는 規定을 新設하였다.

5. 修正豫算

地方自治團體의 長이 地方議會에 豫算案을 提出한 후 豫算이 議決되기 전에 地方自治團體의

長이 提出한 豫算案을 修正할 수 있도록 하는 것이 修正豫算制度이다. 修正豫算과 追加更正豫算은 豫算案의 編成이 끝난 다음에 이를 變更하기 위한 制度라는 점에서 동일하나 追加更正豫算은 豫算이 地方議會를 통과하여 成立한 다음에 변경하는 것인데 대하여 修正豫算은 豫算이 地方議會를 통과하기 전에 수정하는 制度인 것이다.

修正豫算制度가 없으면 豫算이 地方議會를 통과하기 전에 豫算案을 修正하고자 할 때에는 豫算案을 地方議會로부터 返還받아 이를 修正하여 다시 提出하는 번거로운 節次를 밟아야 한다. 그럼에도 불구하고 현행 地方自治法이나 地方財政法에는 修正豫算에 관한 規定이 없다. 이번 기회에 豫算會計法이 採擇하고 있는 修正豫算制度를 地方自治團體도 採擇할 必要가 있다고 생각되어 改正案 第118條 第4項에 이를 規定하게 된 것이다.

6. 繼續費

현행 地方自治法 第138條에 있는 繼續費制度를 字句만 修正하여 改正案은 「地方自治團體의 長은 한 會計年度를 넘어 계속하여 經費를 支出할 필요가 있을 때에는 그 總額과 年度別金額을 정하여 繼續費로서 議會의 議決을 얻어야 한다」고 規定하고 있다.

改正案에 있는 「그 總額과 年度別金額을 정하여」라는 句節을 둘 필요가 있느냐 하는 問題가 提起될 수 있다. 이러한 句節은 地方財政法에만 두고 地方自治法에서는 年賦額까지 言及할 필요는 없지 않을까 생각한다.

7. 豫備費

가. 豫備費制度의 類型

豫備費制度는 여러 가지로 分類할 수 있겠으나 각국에서 비교적 많이 사용하는 것으로서 다음의 세 가지를 들 수 있다.

① 民政費緊急基金: 英國에서 채택하고 있는 것으로서 일종의 回轉基金이라 할 수 있다. 各省은 豫測할 수 없었던 支出이 發生했을 때에는 財務省이 管理하는 이 民政緊急基金에서 一時 融資를 받을 수 있다. 그러나 다음 年度의 本豫算 또는 當該年度의 追加豫算에 의하여 議決된 資金으로 이를 償還하여야 한다.

② 豫備金: 美聯邦政府에서 採擇하고 있는 것으로서 우리나라의 豫備費制度와는 달라서 오직 特殊한 目的을 위해서 使用할 수 있는 것이다.

③ 一般的 豫備費制度: 우리 나라나 日本에서 사용하고 있는 것으로서 用途에 制限이 거의 없는 制度이다. 日本에서는 「豫測할 수 없는」 豫算의 不足에 充當하도록 되어 있으나 우리 나라에서는 이러한 制限마저 廢止하여 豫備費의 使用이 비교적 자유롭다.

地方自治團體의 豫備費制度도 一般的 豫備費制度를 堅持해야 할 것으로 생각되며 이를 위하여 後述하는 바와 같이 豫備費의 用途에 가해지고 있는 몇가지 制限을 제거하는 것이 바람직하다고 思料된다.

나. 豫備費의 用途

① 현행 地方自治法 第139條 第1項은 「地方自治團體는 豫算外의 支出 또는 豫算超過의 支出에 充當하기 위하여 豫備費를 設置하여야 한다」고 規定하고 있다. 여기에서 「豫算外의 支出 또는 豫算超過의 支出에 充當하기 위하여」라는 句節을 存置할 필요가 있느냐 하는 問題가 提起된다. 「豫算外의 支出」이라 함은 豫算編成 당시에는 豫測할 수 없었던 事件이 發生하여 經費支出을 요함을 말하는 것이고, 「豫算超過의 支出」

이라 함은 豫算에 일정한 金額을 計上하였으나 그 후에 사정의 변경으로 豫算額에 부족이 생겨 經費의 超過支出을 요함을 말하는 것이다. 이 句節로 인하여 景氣調整이나 地方經濟活性化 등의 目的을 위해서 豫備費를 使用할 수 있는나는 問題가 제기될 수 있으며 豫備費의 使用에 부당한 制限을 가할 우려가 있으므로 「豫算外의 支出 또는 豫算超過의 支出에 充當하기 위하여」라는 句節을 削除하고 現行 憲法의 豫備費規定과 같이 「豫備費는 總額으로 地方議會의 議決을 얻어야 한다」고 규정하는 것이 바람직하다고 생각하는데 改正案은 이 句節을 存置했다.

② 現行法 第139條 第2項은 「豫備費는 議會에서 否決한 用途에 充當할 수 없다」고 規定하고 있다. 議會에서 否決한 用途를 위하여 豫備費를 사용하는 것은 議會의 豫算審議權에 대한 侵害라 할 수 있으므로 이 條項은 필요한 條項이라 할 수 있을런지 모르나 議會에서 否決한 用途란 경우에 따라서는 論難의 여지가 많으며 地方議會가 構成되는 경우 豫備費의 使用에 관해서 不必要한 違法論議를 초래할 우려가 있다. 이리하여 改正案은 이 規定을 削除했다.

8. 追加更正豫算

가. 追加更正豫算의 類型

이미 成立한 豫算에 변경을 가할 필요가 있을 때 사용되는 것이 追加更正豫算制度이다. 넓은 의미의 追加更正豫算制度는 補正豫算과 狹義의 追加更正豫算으로 分類할 수 있겠다.

① 補正豫算 : 日本의 財政法은 우리나라의 追加更正豫算에 해당되는 것을 補正豫算이라고 부르고 補正豫算을 提出할 수 있는 경우를 「i) 法律上 또는 契約上 國家의 義務에 속하는 經費의 不足을 보충하는 경우와 豫算作成 後에 發生한

理由로 인하여 특히 緊急하게 된 經費의 支出과 ii) 豫算成立 後에 發生한 事由로 인하여 豫算에 追加 以外의 變更을 가하는 경우」로 제한하고 있다.

日本의 地方自治法도 補正豫算이라는 用語를 사용하고 있으나 「豫算의 調製 後에 생긴 事由로 因하여」라는 制限 外에는 補正豫算의 提出에 制限을 가하지 않고 있다.

② 追加更正豫算 : 주지하는 바와 같이 우리나라에서는 追加更正豫算에 制限을 가하지 않고 있다. 1948年 憲法부터 1972年 憲法까지는 「豫算成立 後에 생긴 事由로 인하여」라는 制限만을 두었으나 現行 憲法 第92條는 이러한 制限마저 削除하여 이미 成立된 豫算에 變更을 가할 必要가 있을 때에는 追加更正豫算을 提出할 수 있도록 되어 있다.

나. 追加更正豫算提出에 대한 制限

現行 地方自治法 第137條는 追加更正豫算提出에 대하여 아무런 制限을 가하지 않고 있으므로 改正案을 現行 規定의 字句만 修正하여 「地方自治團體의 長은 豫算에 變更을 가할 必要가 있을 때에는 追加 또는 更正豫算案을 編成하여 議會의 議決을 얻어야 한다」고 規定하고 있다.

「豫算成立 後에 생긴 事由로 인하여」라는 句節을 插入하자는 主張도 있을 수 있겠으나 追加更正豫算은 「豫算成立 前부터 존재하던 事由를 위한 經費를 포함하는 경우가 많으므로 불필요한 違法論議를 피하기 위해서도 이러한 制限을 둘 必要가 없다고 생각한다.

9. 豫算不成立時의 豫算執行

가. 暫定豫算・假豫算・準豫算

會計年度 開始前까지 豫算이 通過되지 못하는 경우에 어떻게 하느냐 하는 問題는 나라에 따라

서 그 解決方法이 다르나 다음의 세가지가 가장 많이 使用되는 制度라 하겠다.

① 暫定豫算 : 會計年度 開始日까지 豫算이 통과되지 않는 경우에 一定金額(最初의 몇個月分)의 豫算의 國庫支出을 許可하는 制度로서 英國, 캐나다와 같은 英聯邦諸國과 日本 등에서도 使用되고 있다.

② 假豫算 : 과거 우리 나라에서는 暫定豫算과 유사한 假豫算制度를 채택한 일이 있다. 1948年 憲法 第94條 第2項에 「부득이한 事由로 인하여 豫算이 議決되지 못한 때에는 國會는 一個月 以內的 假豫算을 議決하고 그 期間內에 豫算을 議決하여야 한다」는 規定이 있었던 것이다. 이 假豫算制度가 暫定豫算과 다른 점은 「1個月 以內」라는 制限이 있는 점이다.

③ 準豫算 : 豫算이 會計年度 開始日까지 議決되지 못한 경우에 一定한 費目的 經費를 前年度 豫算에 準하여 支出할 수 있는 制度로서 西獨과

規定과 다음과 같은 점이 다르다.

① 「1個月 以內」라는 句節이 削除되었다. 豫算案이 1個月 以內에 議決되지 않을 때에는 豫算의 執行에 차질이 發生한다. 이리하여 「地方 議會에서 豫算案이 議決될 때까지」로 修正되었다.

② 「公務員의 俸給, 事務處理에 必要한 基本 經費」는 「法令이나 條例에 의하여 設置된 機關 또는 施設物의 최소한의 유지」 속에 포함될 수 있는 것이므로 削除되었다.

③ 「前年度 豫算에서 承認된 繼續事業費」라는 句節도 修正되었다. 豫算으로 承認된 事業의 繼續을 위한 經費는 반드시 前年度 豫算에서 承認된 것에 限定할 理由가 없을 것이다. 繼續費는 支出期限이 5年으로 되어 있으므로 이 句節이 「이미 豫算으로 承認된 事業의 繼續」으로 修正되었다.

10. 豫算을 수반하는 條例 등

財政의 計劃的인 健全運營을 위한 制度的 裝置의 하나로서 豫算을 수반하는 條例나 案件의 議決을 制限할 필요가 있다. 이리하여 現행 地方自治法에서는 規定이 없으나 改正案 第123條는 「地方議會가 새로운 財政負擔을 수반하는 條例나 案件을 議決하고자 할 때에는 미리 地方自治團體의 長의 의견을 들어야 한다고 規定하고 있는 것이다.

日本 地方自治法 第222條는 이 規定보다 一步 더 나아가서 地方自治團體의 長은 條例 기타 地方議會의 議決을 要하는 案件이 豫算을 수반하는 것일 때에는 必要한 豫算上의 措置가 강구될 展望이 설 때까지 이를 地方議會에 提出할 수 없다는 規定을 두고 있는데 우리나라 地方自治法 改正案은 地方自治團體의 長은 責任있는 行

〈表 1〉 暫定豫算·假豫算·準豫算의 比較

	使用期間의 制限	議會의 議決	採擇하고 있는 國家
暫定豫算	制限없음	必要	英國·캐나다·日本
假豫算	1個月이라는 制限있음	必要	프랑스(第3, 第4共和國)
準豫算	制限없음	不必要	西獨·韓國

우리 나라가 採擇하고 있다.

나. 準豫算의 規定

現행 地方自治法은 第9章 補則에 「假算算」이라는 題目下에 準豫算에 관한 規定을 두고있다. 이것은 1960年 改正時에 新設한 條文인데 이 補則에 있는 條文에 修正을 가하여 財務章에 옮기고 題目도 「豫算不成立時의 豫算執行」으로 바꾼 것이 改正案 第122條의 規定이다.

改正案의 規定은 現행 地方自治法 第160條의

動을 할 것이라는 前提下에 地方議會가 地方自治團體의 長의 의견을 들어야 한다고만 하고 있는 것이다. 그러나 地方自治團體의 長도 任命制가 아니라 直選制에 의하여 住民이 選出하는 경우 日本 地方自治法 第222條와 같은 規定이 必要하게 될런지 모른다.

11. 地方議會議決의 再議要求

財務章에 있는 規定은 아니나 改正案 第99條에 의하면 地方自治團體의 長은 地方議會의 議決이 豫算上 執行할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때와 地方議會가 ① 法令에 의하여 地方自治團體에서 義務의으로 부담하여야 할 經費 ② 非常災害로 인한 施設의 應急復舊를 위하여 필요한 經費를 削減하는 議決을 한 때에는 再議를 要求할 수 있도록 되어 있다. 현행 地方自治法 第120條의 規定을 強化한 것으로 現行法은 豫算上 執行不可能한 經費의 경우에만 再議를 要求할 수 있도록 한 것이다.

再議의 要求가 있을 때에는 在籍議員過半數의 出席과 出席議員 3분의 2 이상의 贊成이 없는 한 廢棄된다. 改正案 第98條 第2項의 이 規定은 현행 地方自治法 第119條 第2項을 다소 修正한 것으로서 現行法은 「在籍議員過半數의 贊成」으로 되어 있는 것을 改正案은 「在籍議員過半數의 出席과 出席議員 3분의 2 이상」으로 하였다.

12. 議決豫算의 移送告示 등

豫算이 議會를 통과하면 地方議會議長은 3日 이내에 이를 당해 地方自治團體의 長에게 移送해야 하며 地方自治團體의 長은 이를 政府 또는 上級地方自治團體에 報告하고 그 內容을 住民에게 告示하여야 한다(改正案 第124條). 이는 現

行法 第141條의 規定의 字句만을 修正한 것이다.

13. 決 算

가. 決算에 관한 規定의 位置

決算에 관한 規定을 어디에다가 둘 것이냐에 관해서 두가지 案을 생각할 수 있다. ① 財務章의 第2節에 豫算과 함께 決算을 規定하는 方案이 있을 수 있는데 豫算會計法이 이 方案을 택하고 있다. ② 收入 및 支出 다음에 第4節에서 決算을 다루는 方案이 있는데 日本의 地方自治法이 이를 택하고 있다. 論理上 收入 및 支出 다음에 決算에 관한 規定을 두는 것이 타당할 것이나 改正案은 豫算과 함께 決算을 다루고 있다.

나. 會計檢查

현행 地方自治法 第142條는 地方自治團體의 出納은 會計年度마다 2回 檢查하여야 하며, 이 檢查는 地方議會에서 2人 以上の 監査委員을 選定하여 행한다고 規定하고 있다.

이와 矛盾되는 規定이 監査院法에 있다. 監査院法 第22條 第1項 第2號는 地方自治團體의 會計를 監査院의 必要的 檢查事項으로 規定하고 있다. 이 監査院法의 規定에 따라서 현재는 監査院이 地方自治團體의 會計檢查를 담당하고 있다는 것은 周知의 事實이다. 앞으로의 方向에 관해서는 두 가지 方案을 생각할 수 있다. ① 現行과 같이 監査院이 地方自治團體의 會計檢查를 담당하고 地方議會는 決算書와 監査院의 決算檢查報告書를 가지고 決算審査단을 담당하는 方法이다. ② 현행 地方自治法 第142條와 같이 地方議會에서 監査委員을 選定하여 會計檢查를 實施하는 方法이다. 이 경우에도 實質的인 會計檢查는 監査委員의 委囑에 의하여 公認會計士가 담당할 수 있을 것이다. 이 方案을 채택하는 경우에는 監査院法의 改正이 併行되어야 할 것이

다. 改正案은 둘째 방법을 택했다.

다. 決算節次

改正案 第125條는 現行法 第142條와 第144條를 統合하여 決算節次에 關하여 다음과 같이 規定하고 있다.

① 出納閉鎖後 3個月 以內에 地方自治團體의 長은 決算書를 作成하여 地方議會에서 選定한 檢査委員의 審査에 廻附하여야 한다.

② 地方自治團體의 長은 檢査委員의 審査를 받은 決算書와 證憑書類를 檢査委員의 意見을 첨부하여 다음年度 地方議會에 提出하여 그 承認을 얻어야 한다.

③ 地方自治團體의 長이 地方議會의 承認을 얻었을 때에는 이를 5日 以內에 政府 또는 上級地方自治團體에 報告하고 그 內容을 公告하여야 한다.

IV. 收入 및 支出

1. 地方稅

현행 地方自治法 第124條의 規定을 修正하여 改正案 第126條는 「地方自治團體는 法律이 정하는 바에 의하여 地方稅를 賦課·徵收할 수 있다」고 規定하고 있다.

가. 租稅法律主義

租稅의 賦課·徵收에는 法律의 根據가 必要하다는 租稅法律主義의 原則을 천명한다는 점에서 現行法의 規定과 다를 바 없다. 地方稅의 稅目·稅率 등 모든 具體的인 事項은 地方稅法에서 規定한다는 것이다.

나. 不必要한 句節의 削除

現行法 第124條의 規定 中 「自治上 필요한 經費를 住民에게」라는 句節을 削除한다는 것이다.

① 「自治上 必要한 經費」라는 句節은 論難의

여지가 있을 뿐만 아니라 不必要하다. 地方自治團體의 地方稅收入은 地方自治團體 所要財源의 一部에 지나지 않을 뿐만 아니라 地方稅收入은 반드시 固有事務의 수행만을 위하여 充當되어야 할 이유는 없을 것이다.

② 「住民에게」도 不必要한 句節이다. 地方稅는 個人 뿐만 아니라 法人에게도 賦課되며 地方稅에는 對人稅 뿐만 아니라 對物稅도 있다.

2. 使用料와 手數料

가. 使用料

現行法 第126條 第1項은 「公共施設의 사용」에 關하여 使用料를 徵收할 수 있다고 規定하고 있으나 改正案 第127條는 「公共施設의 이용」 뿐만 아니라 「財產의 사용」에 대하여도 使用料를 徵收할 수 있다고 規定하고 있다.

나. 手數料

改正案 第128條 第1項은 現行法 第126條 第2項을 거의 그대로 繼承하고 있다. 다만 「個人을 위한 事務」를 「特定人을 위한 事務」로 修正했을 뿐이다.

이어서 第2項과 第3項에서는 日本 地方自治法 第227條 第2項 第3項의 規定을 모방하고 있다. 委任事務가 特定人을 위한 事務일 경우에도 手數料를 徵收할 수 있으며 法令에 다른 規定이 있는 경우를 除外하고는 이 手數料가 당해 地方自治團體의 收入이 될 수 있다는 것이다.

3. 分擔金

현행 地方自治法 第127條를 다소 修正하여 改正案 第129條는 分擔金에 關해서 規定하고 있다. 分擔金이란 一般적으로 國家 또는 地方自治團體가 特定한 事件에 소요되는 經費에 充當하기 위하여 그 事件과 特別한 關係가 있는 者들에게

賦課하는 金錢給付義務를 말한다.

改正案은 現行法과 두 가지 점에서 다르다. 첫째로, 現行法の 第1項과 第2項을 統合했다. 둘째로, 改正案은 「그 利益의 範圍 안에서」라는 句節을 新設하고 있다. 分擔金の 徵收限度를 規定한 것으로서 日本 地方自治法 第224條에서도 찾아볼 수 있는 規定이다.

4. 使用料의 徵收條例 등

改正案 第130條는 現行法 第128條의 規定을 거의 그대로 繼承하여 使用料·承數料 또는 分擔金の 徵收에 관한 사항은 條例로 정하도록 하고 不正한 수단으로써 徵收를 免한 者에 대한 過怠料에 관해서도 規定하고 있다.

5. 使用料 등의 賦課·徵收 및 異議申請

改正案 第131條는 現行法 第130條를 거의 그대로 繼承하여 使用料, 手數料, 分擔金の 賦課 徵收와 그에 대한 異議申請에 관해서 規定하고 있다. 그러나 改正案은 現行法과 다음의 몇 가지 점에서 다르다.

가. 異議申請事項

現行法 第130條 第3項은 手數料 등의 賦課·徵收에 대하여 「違法 또는 錯誤가 있는 것을 認定할 때」에는 異議申請을 할 수 있다고 하고 있으나 改正案은 論難의 여지가 많은 違法 또는 錯誤라는 用語 대신에 「異議가 있는 者」라는 用語를 사용했다.

나. 異議申請期間

現行法은 異議申請期間을 10日로 하고 있으나 改正案은 「그 處分の 통지를 받은 날로부터 30日 이내」라고 規定함으로써 異議申請期間을 30日로 하고 있다. 이와 병행하여 現行法은 異議申請에 대한 決定期間을 20日로 하고 있는데 대

하여 改正案은 이것도 30日로 하고 있다.

다. 決定에 대한 不服

現行法은 異議申請에 대한 不服이 있을 때에는 法院에 出訴할 수 있다고 規定하고 있으나 改正案은 이를 좀더 具體化하여 「決定通知를 받은 날로부터 30日 이내에」 「관할 高等法院」에 出訴할 수 있다고 規定하고 있다.

6. 經費의 부담

改正案은 經費의 부담에 관한 詳細한 規定은 現행과 같이 地方財政法에 두기로 하고 地方自治法에서는 現行法 第131條의 規定을 다소 修正한 規定을 두고 있다.

現行法에서는 委任事務에 必要한 經費는 이를 委任한 國家 또는 地方自治團體에서 「부담하여야 한다」고 規定하고 있는 데 대하여 改正案에서는 「必要한 經費의 財源에 관한 措置를 강구하여야 한다」고 規定하고 있다. 現行法の 「부담」이라는 規定은 國家 또는 上級地方自治團體가 交付하는 補助金에는 알맞는 表現이겠으나 特定財源이 아닌 地方交付稅에 대한 適正한 表現이라 하기 어려울 것이며 稅源의 再配分 등의 方法과는 너무나 距離가 멀다고 하겠다. 그런 의미에서 「必要한 經費의 財源에 관한 措置」라는 改正案의 表現이 進一步한 것이라 할 수 있겠다.

V. 財産 및 公共施設

1. 財産 및 基金의 設置

現行法 第123條를 改編하여 改正案 第133條는 財産, 資金, 基金의 設置를 規定하고 있다. 現行法보다 많이 改善되었으나 아직도 다소 論難의 餘地를 남기고 있다.

가. 財産의 範圍

·修正案 第133條 第3項은 여기서 말하는「財産이란 現金 外의 모든 財産의 價値가 있는 物件 및 權利를 말한다」고 規定하고 있다. 따라서 여기서 말하는 財産은 公有財産, 物品 및 債權을 포함하는 것으로 推定된다. 日本의 地方自治法은 公有財産을 다시 行政財産과 普通財産으로 나누고 있는데 修正案은 이에 관한 明示의인 언급이 없으며 地方財政法(修正案)에 規定을 두고 있다.

나. 資金과 基金

修正案 第133條 第1項은 財産의 保有 外에 資金의 積立과 基金의 設置에 관해서 規定하고 있다. 이것은 豫算會計法 第88條와 第89條에서 말하는 資金과 基金인 것으로 推定된다. 그런데 이 資金과 基金의 概念上的 差異點이 不分明하며 兩者가 運營上 어떻게 다른지도 確實치 않다

修正案 第133條 第2項은 具體的인 事項을 條例에 委任하고 있으나 가장 核心的인 問題點은 豫算 外로 運營되느냐 않느냐 하는 것이다. 豫算會計法에 의하면 資金은 豫算에 의하여 運營되며 基金은 豫算外로 運營되는 것이 原則이다. 그러나 日本 地方自治法 第241條 第4項은「基金의 運用으로부터 發生하는 收益 및 基金의 管理에 필요한 經費는 每會計年度의 歲入歲出豫算에 計上해야 한다」고 規定함으로써 基金이 豫算總計主義原則에 대한 例外가 아님을 明示하고 있다. 地方財政法 修正案 第110條의 規定에 비추어 보아 우리나라에서는 基金을 豫算外로 運營할 것으로 推定되는데 「資金」에 관해서는 地方財政法 修正案에도 明文의 規定은 없으나 會計의 區分에 관한 第5條 第2項의 規定에 비추어 資金은 豫算에 의하여 運營되는 것으로 보아야 할 것 같다.

2. 財産의 管理 및 處分

地方自治法 修正案 第134條는 財産의 管理 및 處分에 관하여 現행 地方財政法 第12條와 같은 規定을 두고 있다.

地方自治團體의 財産은 法令 또는 地方議會의 議決을 거쳐 制定하는 條例에 의하지 아니하고는 이를 交換, 讓渡, 貸與할 수 없을 뿐만 아니라 現物出資 등을 할 수 없으며 支給手段으로 삼을 수 없다고 한 것이다.

地方財政運營에 관한 地方議會와 地方自治團體長間의 權限配分과 關聯이 있는 問題로서 財産의 管理處分을 地方自治團體의 長이 單獨으로 할 수 없으며 반드시 法令 또는 條例에 의하여야 한다는 것이다.

3. 公共施設

修正案은 現행法 第125條에 修正을 가하여 公共施設의 設置에 관하여 規定하고 있다.

가. 條例에 의한 設置·管理

地方自治가 實施되면 公共施設의 設置·管理도 法令에 特別한 規定이 있는 경우 外에는 條例로 정하는 것이 바람직하겠다.

나. 區域外 設置

現行法 第125條 第2項에 있는 規定을 그대로 살려 區域外에도 關係地方議會의 承認을 얻어 公共施設을 設置할 수 있도록 했다.

VI. 補 則

1. 地方財政法の 制定根據

現행 地方自治法에는 規定이 없으나 修正案 第136條는 地方財政法の 制定根據에 관하여 明文의 規定을 두고 있다. 豫算會計法 第13條와

第14條가 企業豫算會計法과 政府投資機關管理基本法(과거에는 政府投資機關豫算會計法)의 制定根據를 마련하고 있는 것과 같은 취지라고 하겠다.

2. 地方公企業法 制定根據

改正案 第137條는 地方公企業法の 制定根據도 마련하고 있다. 주지하는 바와 같이 우리나라에서는 1969년에 地方公企業法이 制定되었으며 1980年 1月の 改正에 의하여 地方公社와 地方公團에 관한 章이 新設되었다.

3. 地方公社의 設立

日本の 경우와는 달리 우리나라에서는 地方公

社에 관한 規定을 地方公企業法에 두고 있다. 그러나 地方公企業法도 事業所의 形態로 運營되는 地方公企業과 地方公社를 따로 취급하고 있으므로 地方自治法 改正案 第138條는 地方公社의 設立에 관해서 별도의 規定을 두고 있다.

地方公社를 設立하기 위해서는 內務部長官의 承認을 얻어야 한다는 것과 地方公社의 設立運營에 관한 事項은 條例로 訂하여야 한다는 것은 地方公企業法에도 明文으로 規定되어 있다. 그러나 「內務部長官이 地方公社의 設立을 承認하고자 할 때에는 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다」는 規定은 地方公企業法에는 없는 새로운 規定이라는 사실에 留意할 필요가 있다.

