

프랑스 지방재정의 건전성 제고를 위한 지방회계원의 역할강화에 대한 연구*

A Study on Strengthening Roles of the Organization of Local
Accountant Bureau for Improving Soundness in French Local Finance

윤 광 재**

Yun, Kwang Jai

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 분석틀 설계
- III. 재정자치의 구현과 재정환경의 변화분석
- IV. 재정건전성 제고를 위한 간접적 역할 및 적극적 역할분석
- V. 결론

세계 각 국가에 있어 지방재정의 건전성의 문제는 매우 중요한 사항 중의 하나가 되고 있다. 지방재정에 있어 건전성의 문제는 다른 재정문제와 밀접하게 연계되어 있어 그 해결이 복잡할 수밖에 없다. 프랑스에서도 다른 정책적 추진과 함께 지방회계원을 활용하고 있다. 지방회계원은 1982년의 지방분권법의 제정과 함께 설치되었으며 지방예산 및 회계에 대한 사후통제를 수행하고 있다. 특히, 자치단체에게 균형예산을 편성하도록 강제하고 있지만 절대성을 갖는 것은 아니기 때문에 간접적 역할이라 할 수 있다. 지방회계원은 지방재정의 제반여건이 변화함에 따라 건전성의 문제를 해결하기 위해 지방재정의 효율성에 초점을 둔 운영통제를 수행하는 역할로 강화되었다. 다시 말해, 재정운영의 질적 통제에 관심을 두고 있으며 성과 등의 도출을 강조하고 있다. 그러므로 프랑스의 사례를 통해 우리에게 제시해줄 수 있는 시사점은 지방차원에 지방감사원을 설치하는 것을 고려하며 국가재정의 틀내에서 지방재정의 건전성 및 효율성을 도모하고 지방재정의 제반 여건변화로 건전성 제고를 위해서는 효율성 제고가

* 이 연구는 2015학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

** 영남대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2016. 10. 31, 심사기간(1, 2차): 2016. 10. 31~2016. 12. 16, 게재확정일: 2016. 12. 16

중요하다는 것이다. 그리고 연간통제프로그램을 활용하여 지방재정에 대한 질적 통제 등을 제고하고 있는 것이다.

□ 주제어: 지방분권, 지방회계원, 건전성, 예산통제, 효율성

The problem of soundness in local finance has become one of very important issue in all countries. That problem is highly interlinked with other financial problems so the solution is very complicated. In France, they take advantage of local accountant bureau with promoting other policy. The organization of local accountant bureau was installed with enactment of decentralization in 1982 and has performed post-control of local budget and accounting. Particularly it forces to organize a balanced budget on local authorities but it can be called indirect method because their demand is not absolute. The organization of local accountant bureau has been strengthened its role for performing operational control focused on the efficiency of local finance to solve the problem of soundness as various conditions of local finance had changed. In other words, it is focusing on the qualitative control of financial operation and emphasizing obtainments of good result. Therefore, the implication suggested to us through French examples is that they has established local accountant bureau in province, they promote soundness and efficiency of local finance within frame of national budget and it is important to improve efficiency for enhancement of soundness by change of condition in local finance and for this. And they are improving qualitative control about local finance by utilizing the annual control programs.

□ Keywords: decentralization, local accountant bureau, soundness, budget control, efficiency

I. 서론

우리나라에서만 아니라 세계 각 국가에서 지방재정과 관련된 논의는 수없이 진행되어 왔으며 지방자치단체 재정자주권의 확립, 지방세의 확충, 재정의 책임성 강화, 재정의 효율성 확보, 재정의 건전성 제고 등에 초점이 맞추어져 있다.

자주권의 확립은 자치단체가 자치사무를 자신의 의지, 재정부담 및 책임하에 처리하기 위한 충분한 재원을 확보하는 것이다(전성경, 2011: 38). 즉, 각 국가에 있어 지방자치 실현하는데 가장 필수적인 요소 중의 하나이다. 지방세의 확충에 대해서는 지방재정의 자주적 운영과 밀접하게 연관되어 있으며 국가와 지방간의 중요한 논의주제가 되고 있다. 지방재정에 있어 책임성 강화는 자치단체가 전반적인 책임을 갖고 운영하는 것이고 효율성 확보는 재정운영에 있어 투입대비 산출·결과를 제고하는 것이다.

최근에는 지방재정의 상황이 어려워지면서 건전성에 대한 논의가 그 어느 때보다 높아지고 있다. 그러나 건전성의 문제는 단순히 수입과 지출의 균형을 맞추는 것 이상의 더 높은 차원의 여러 논의를 포함하고 있다. 이는 지방재정의 여러 다른 요소와 연계되어 있기 때문에 건전성만을 논의하는 것은 무의미할 수 있다는 것이다. 즉, 지방세의 확충이 어렵거나 재정운영의 책임성저하 및 비효율성이 증가하면 상대적으로 건전성 또한 낮아질 가능성이 높다.

그리고 최근에는 지역차원의 사회복지 수요에 대한 지속적 요구가 증가하면서 건전성의 문제를 해결하는 것은 더 어려운 사안이 되고 있다. 예를 들어, 지방자치단체들은 인구의 변화에 따른 새로운 재정수요에 직면해 있는데 노령인구의 지속적 증가(Gateau et al., 2010: 312)와 이들의 사회복지에 대한 수요증가이다. 이와 같은 인구구조의 변화와 경제구조의 변화¹⁾로 인해 재정운영이 점차적으로 어려워지고 있다. 결국, Wallace(2003: 30)가 지적한 것처럼 인구의 고령화는 재정의 수입감소와 지출증가를 유발하고 경제구조의 변화는 다양한 소득, 이전 및 재산수입의 변화를 초래한다.

결국, 각 국가에서는 지방재정의 건전성 문제를 해결하기 위해 다양한 정책적 노력을 수행하고 있으며 우리나라에서도 국가는 지방자치법²⁾에 따라 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 한다고 하여 그 역할을 강조하고 있다. 그러나 건전성의 문제는 여전히 의도한 만큼의 효과가 나타나고 있지 않는데 위에서 언급한 바와 같이 건전성의 문제는 여러 다른 사안과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.

프랑스에서는 오랫동안 지방재정의 수입과 지출의 균형을 중시하여 왔다. 그러다가 1982년 3월 2일의 지방자치단체의 권리와 자유에 관한 법(Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative

1) 1990년대에 비해 2000년대에 접어들면서 인구증가율의 속도가 상대적으로 감소되고 있어 18세 이하의 인구비율이 작아지고 있다. 또한, 1990년대 GDP비중에 있어서 중공업이 17.9%, 금융업이 17.4%, 서비스업이 18.4%이었던 것이 2000년대에는 15.8%, 19.6%, 21.9%로 변화되었다. 1990년대에는 제조업분야에서 20%의 직업이 2000년대 16.1%로 낮아지고 서비스업분야에서는 67.4%가 74.7%로 높아졌다. 그 결과, 사회인프라 요구증가와 개인간의 소득에서도 재산수입이 중요해지고 있다는 것이다.

2) 우리나라에서도 지방자치법 제122조(건전재정의 운영)하에 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 즉, 자치단체는 지방재정 운영에 있어 건전하게 운영해야 하는 책임을 갖고 있다(손희준 외, 2011: 227)는 것으로 해석할 수 있다.

aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)이 제정되고 지방분권이 강화되면서 재정자치의 수준이 향상되고 지방채 발행에서도 자율성이 확대되었다. 동시에 1982년의 법에 따라 국가가 지방에 파견한 관선도지사(préfet)³⁾의 재정통제를 대체하기 위하여 지방회계원(Chambre regionals des comptes)이 설립되었다. 지방회계원은 새로이 지방예산 통제에 대한 권한을 가지게 되었고 동시에 지방재정에 있어 새로이 건전성 제고라는 역할을 부여받았다. 1982년 설립된 지방회계원은 현재까지도 프랑스의 지방분권을 재정적으로 뒷받침해주는 역할을 수행하고 있다.⁴⁾ 다시 말해, 프랑스에서는 지방회계원을 통하여 재정자치의 기본이 될 수 있는 지방재정의 건전성을 제고하고자 한다.

우리나라에서도 지방분권, 재정자치, 재정건전성에 대한 논의가 더욱 중요해지고 있는 시점에서 프랑스의 사례를 연구함으로써 그 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 즉, 기존 설치되어 있는 중앙회계원을 통한 것보다 지방에 새로이 회계원을 설치하여 근접거리에서 지방재정 전반의 문제점과 특히, 건전성의 향상에 초점을 맞추고 있다는 것이다. 그러므로 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 지방회계원 설립초기의 간접적 역할방식과 지방채무가 증가하는 상황에 따라 효율성 제고에 기초한 적극적 역할방식을 분석하고 이를 도태로 우리에게 제공해줄 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 분석틀 설계

1. 이론적 논의

지방재정의 개념에 대해서는 학자 및 전문가들에 의해 개별적으로 규정되고 있다. 여기에는 Chomentowki(2003: 35)가 언급하고 있는 것처럼 지방재정은 매우 복잡하고 다양해서 비교의 기준 및 데이터 연구가 필요하기 때문이다. 즉, 전체 국가재정 내에서의 위치, 지방재정의 지표, 경제·제도적 요소 등을 분석하는 것이 필요하다.

3) 현재, 지방에는 주민의 선출에 의해 자치단체 집행부의 역할을 수행하는 지방의회의 장과 국가가 지방에 파견한 관선도지사가 존재하며 관선도지사는 국가사무에 대해 분권화된 국가행정의 집행지역할을 수행한다.

4) 프랑스는 본토의 지방자치단체와 해외영토의 지방자치단체(Département et région d'outre-mer)로 구분하여 운영하고 있다. 또한, 본토에는 특별자치단체(Collectivité à statut particulier)도 구성·운영하고 있다. 2015년을 기준으로 본토와 해외영토를 합쳐 기초자치단체(commun) 수는 36,658개, 중간자치단체(département) 수는 100개, 광역자치단체(région) 수는 25개, 그리고 특별자치단체 수는 3개이다(Direction générale des collectivités locales, 2015: 19).

그러나 지방재정에 대한 전체적인 시각하에서는 유사한 개념이 도출되고 있다. 예를 들어, 손희준 외(2011: 23)는 지방재정은 각 지방자치단체의 재정활동 및 과정이며 구체적으로 주민들의 공적 수요(public needs)를 충족하기 위한 재원의 동원과 관리 및 배분 등 일련의 공경제적 활동과 과정이라 하고 있다. 이성근·박의식(2010: 3)도 지방재정은 지방자치단체의 재정으로 수입지출 활동과 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동으로 정의하고 있다.

Muzellec(1994: 9)은 지방재정은 하나의 범주로 결정되는 것은 아니고 여러 가지 요인과 연계되어 발전되고 있다고 한다. 그리고 Labie(1995: 5)는 프랑스에서는 오래전부터 자치단체의 재정권한에 보다 많은 관심을 가지고 있었고 여기에는 지방재정은 지방자치단체가 존재하는 것이기에 당연히 존재하는 것이라는 것이다. 프랑스에서는 1982년 3월 2일의 지방분권법⁵⁾에 의해서 지방분권이 강조된 이후 재정자치에 대한 논의도 활발하게 진행되어 헌법조항화 되었다. Bouvier(2015: 7)도 지방재정은 국가재정의 한 부분으로 수많은 변화를 겪어 왔으며 지방분권의 성공여부를 평가할 수 있는 핵심적 요소의 역할을 수행하고 있다고 한다.

지방재정의 건전성과 관련해서는 개념정의보다는 건전성을 측정하는 지표로 채무 및 부채에 초점을 맞추기도 한다(김현아·김지영, 2013: 24). 다시 말해, 전체 재정대비 채무 및 부채의 규모가 크다면 재정은 건전할 수 없다. 그래서 이옥훈(2011: 46)은 지방재정의 적자가 국가 또는 다른 자치단체와 지역주민에 부당한 영향을 미칠 가능성이 크기 때문에 건전하고 효율적인 재정운영이 요구된다고 한다. 민간부문에서도 재정건전성지표(financial soundness indicator)⁶⁾를 활용하여 재정건전성 정도가 높으면 높을수록 관련 기관은 더 안전한 것으로 파악되고 있다(Xingyuan & Shinagawa, 2010: 4).

지방재정에 있어 건전성은 단순히 수입과 지출의 차가 아닌 전반적으로 수입과 지출의 상태가 옹고 균형잡힘으로써 재정상태에 문제가 없는 것을 의미한다. 단순히 채무가 많고 적음으로 건전성을 논의하는 것보다는 채무규모와 고유채원간에 있어서의 불균형문제가 건전성을 저해할 수 있다. 그러므로 지방재정에 있어서도 건전성문제가 위험한 것은 곧 바로 재정위기(financial risk)로 이어질 수 있다고 분석된다. 재정위기는 재정과 관련된 의무사항에 대해 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 경제가 침체되는 경우 채무불능이나 파산으로 이어질 수 있기도 하다(Wang, 2014: 184)

5) 프랑스에서는 오랫동안 중앙집권주의자와 지방분권주의자가 논쟁을 벌여왔지만 중앙집권에 더 우호적인 분위기를 가지고 있었다. 그렇기 때문에 1982년의 지방분권은 오랜 망설임 끝에 취해진 조치이다(Dupuis, Guédon & Chrétien, 2011: 257).

6) Capita asset ratio, liquid-asset ratio

2. 선행연구 분석 및 분석틀 설계

국내에서도 지방분권 및 재정자치이외에 지방재정의 건전성의 문제를 해결하기 위해 다양한 연구가 진행되어 왔으며 김종희(2010), 강남호(2011), 이민호 외(2011) 등이 있다. 연구의 주요내용은 지방채무에 대한 관리방안 통해 건전성의 확보필요, 중앙과 지방간의 재원 배분의 최적화도모, 건전성 제고를 위한 지방의 세수수입 확충노력 제시 등이다. 그리고 최광·이영환(1999), 라휘문(2014)은 지방재정에 있어 건전성과 효율성은 불가분의 관계에 있기에 양자간의 관계가 중요하다고 연구하고 있다.

프랑스의 지방재정에 대한 연구에 있어서는 배준구(1989), 최진혁(2003), 윤광재(2012) 등이 있으나 건전성에 대한 논의는 전무한 편이다. 그리고 지방회계원에 대해서는 임도빈(1996), 윤광재(2000), 최진혁(2013)의 연구가 있다. 전자의 연구들은 재정통제, 재정자치, 예산운영에 대한 논의하고 있으며 후자의 연구들은 구체적으로 지방회계원의 운영 및 구조, 재정통제 및 예산통제 등을 대상으로 하고 있다.

〈표 1〉 국내 선행연구의 주요내용

연구자	내용	비고
배준구 (1989)	지방분권 개혁과 관련해서 재정통제와 재정자치에 대한 개념 및 내용을 제시하고 행정·예산통제와 재원통제를 연구함. 또한, 지방회계원의 역할을 제시함	재정통제와 지방회계원의 구성권한 명시
최진혁 (2003)	재정자치의 이론 및 재정적 논리를 분석하여 기본원칙과 적용을 연구함. 그리고 지방재정 구조를 통해 수입구조와 지출구조를 정확하게 제시함	재정자치의 사항을 체계적으로 분석
윤광재 (2012)	지방예산 운영에 있어 개입이 강하고 자율성에 따른 책무성도 강하며 회계제도 개혁을 통해 예산과 회계간 통일성을 유지하고 지역주민에 정보를 공개함	지방예산의 기본분석 및 통제수준 분석
임도빈 (1996)	자치단체에 대한 회계통제 수단으로 중앙회계원과 지방단위의 지방회계원을 소개하고 지방회계원의 감사방식을 분석하고 장점을 제시함	지방회계원의 비정치성을 강조
윤광재 (2000)	지방회계원에 대한 설립배경, 중앙회계원과의 관계 그리고 운영활동 등에 대해 연구함. 그리고 지방회계원의 공정성, 객관성 및 전문성이 핵심이라 제시함	자율과 책임의 원칙 적용을 제안
최진혁 (2013)	지방분권화이후 지방예산 편성 및 승인에서 적용되는 재정통제를 분석하고 지방회계원의 예산회계통제에 대해 연구하고 있음	지방분권화에 적합한 재정통제 방안제시

프랑스에서 지방재정의 건전성관련 연구의 경우, 연구자들이 현 법제도의 소개에 초점을 맞추어 개론서 수준에서 제시하고 있으며 실질적으로 중앙회계원 및 지방회계원이 제도의 적용과 실제 운용상의 문제점을 제시하고 있다. 다시 말해, 매년 지방회계원과 중앙회계원은

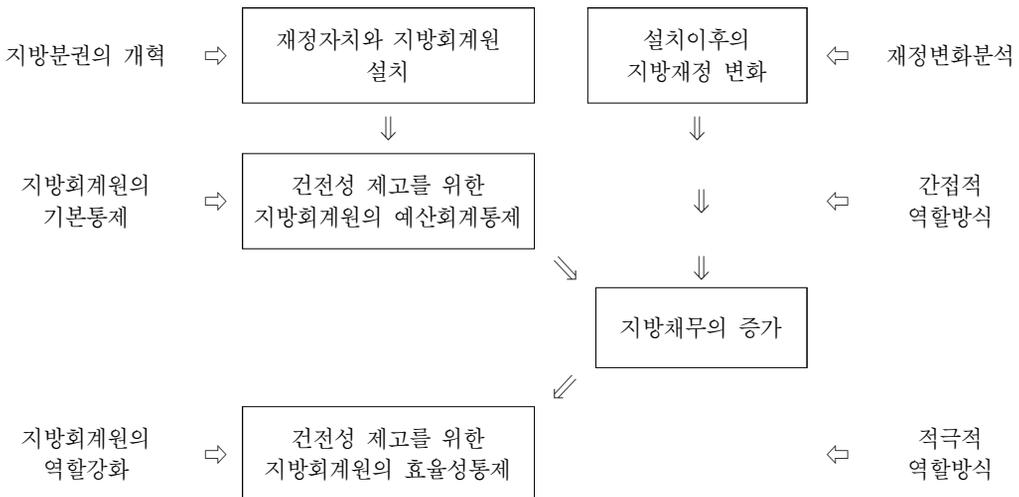
관련 보고서를 공동으로 발간하고 이를 통해 개선방향을 모색하여 제도의 발전을 도모하고 있다. 지방회계원은 공공재정의 현황분석을 통해 지방재정 실태를 분석하고 공공정책 및 공공운영에 대한 사례조사를 수행하고 있으며 이를 통해 지방재정의 건전성을 검토하고 있다. 지방회계원에 대해서는 Bouvier(2000)의 초기연구가 존재하고 있다.

<표 2> 프랑스 선행연구의 주요내용

연구자	내용	비고
Cour des comptes (2015a, b, 2016a, b)	공공재정의 현황과 지방재정의 실태에 대해 분석하고 동시에 공공정책 및 공공운영에 대한 사례조사를 수행하여 개선방안 모색하고 건전성의 문제방안도 제시함	조치점검을 통해 개선 여부를 검토
Bouvier (2000)	지방회계원의 의의, 조직뿐만 아니라 지방회계원이 행사하고 있는 여러 가지 권한과 역할에 대해 시기적으로 연구하고 있음	역할의 확대를 지속시키는 것이 필요

그러므로 위의 선행연구 결과를 토대로 다음과 같은 분석틀을 설계하고자 한다. 프랑스에서 1982년 지방분권 개혁으로 인한 지방회계원의 설치목적과 그 역할 그리고 설치이후의 전반적인 지방재정 변화를 분석하고자 한다. 이어서 지방회계원이 건전성 제고를 위해 수행하는 예산회계통제를 간접적 역할을 분석하고 지방채무의 증가로 인해 효율성을 고려한 접근방식의 역할변화를 분석하고자 한다.

<그림 1> 분석틀 설계



Ⅲ. 재정자치의 구현과 재정환경의 변화분석

1. 재정자치 구현과 지방회계원과의 관계

1982년 3월 2일의 지방분권에 대해 신지방분권(nouvelle décentralisation)이라 칭해지고 있으며 프랑스와 미테랑(François Mitterrand) 대통령은 7년 임기내 가장 중요한 업무라 하였다(Moreau, 1999: 14). 이처럼 지방분권은 프랑스 지방자치의 역사에 있어 획기적인 사건이었으며 특히 지방재정에 있어서도 많은 변화가 수반되었다. 특히, 지방분권 개혁 중에서 재정자치 및 재정통제관련 개편내용이 의미를 갖는다. 그러므로 1982년의 지방분권 개혁이 지방재정 상황을 변화시킨 것이 그리 놀라운 일은 아니라는 것이다(Jossa & Semo 1990: 5).⁷⁾

지방분권에 있어 재정자치는 가장 기본적인 요소 중의 하나이며 지방분권의 성패와 관련하여 중요한 사항이다. 재정자치의 개념에 대해서는 자치사무 수행을 위해 충분한 고유재원이 부여되어야 하며 사후통제만이 적용되어야 한다는 것이다(배준구, 1989: 174-175). 따라서 지방분권, 재정자치의 일환으로 사전통제를 대신하고 사후통제를 위한 지방회계원이 설치되었다.

1982년의 지방분권은 국가가 행사하던 권한과 재원을 지방자치단체에 이전하는 조항 등과 함께 자치단체에 대한 국가의 사전통제를 사후통제로 전환시키는 규정을 포함하고 있다. 결국, 지방분권에서 지방자치단체의 자유로운 운영은 일정한 행위취소와 규칙에 대한 준수일치를 확인하는 과정이 사후통제하에 놓이게 되는 것을 의미한다. 이러한 사후통제는 지방분권의 취지와도 일맥상통하는 것이라 지적하고 있다(Bouvier, Esclassan & Lassale, 2013: 815).

지방분권으로 국가가 지방에 피견한 관선도지사가 지방자치단체에 행사하던 예산 및 회계에 대한 사전통제를 폐지하고 사후 감독장치로 지방회계원을 도입한 것이다. 기존에는 관선도지사가 지방자치단체에 대해 행사하던 감독(tutelle)은 국가의 단일성추구라는 이익실현에 있어 지방권력자에 대한 일종의 중앙권력 무기였다. 경우에 따라 관선도지사의 감독은 승인, 취소, 대체관련 권한을 의미하였기 때문이다(Dupuis, Guédon & Chrétien, 2011: 258).

⁷⁾ Jossa & Semo(1990: 5)에 의하면 지방자치와 지방재정은 분리될 수 없는 관계에 있다고 하며 자치단체는 재정운영에 대해 지역주민에게 책임을 져야하는데 이것이 현대민주주의의 구성요소 중의 하나라는 것이다.

결국, 지방회계원은 중앙회계원과 동일하게 재정법원의 역할을 수행하면서 국민과 주민의 세금으로 운영되는 재원에 대한 통제활동을 수행하고 있으며 이를 위해 행정적인 권한과 재정적인 권한을 가지고 있다. 전자의 예로는 지방자치단체와 산하기관의 재정운영에 대한 것이고 후자의 예로는 자치단체의 회계검사에 대한 것이다(Maurin, 2014: 156). 그러나 현실적으로는 지방회계원의 재정권한이 더 중요하고 이는 공공재원의 집행에 대한 회계검사 형태로 나타나고 있다. 그리고 행정권한은 재정운영의 적절성에 대한 것으로 예를 들어, 목표 대비 투자재원의 타당성, 공공시설물의 유지비용, 상환가능성 대비 채무 및 부채의 비중 등이다(Faure, 2014: 655).

지방회계원은 중앙회계원과의 통일성을 유지하기 위해 실질적 구조와 운영을 유사하게 수행하고 있다. 그리고 지방회계원의 감사대상인 기관의 수를 파악하면 프랑스 사회내에서 공공부문의 비중이 얼마나 높은가를 확인할 수 있다(임도빈, 2002: 188-189).⁸⁾ 그리고 최근, 행정부문의 효율화도모 논의하에서 지방회계원도 예외가 될 수 없음을 보여주고 있다. 다시 말해, 프랑스 본토를 중심으로 2012년 22개에서 15개로 축소되었고 2016년 다시 13개로 재조정되었다. 여기에는 광역자치단체인 레지옹의 구역통합과도 밀접하게 연관되어 있다.⁹⁾

2013년 기준으로 지방회계원장 및 부원장 인원은 23명, 재정관은 320명, 감사관은 329명, 통제인력은 128명, 기타 행정직원은 195명으로 총 972명으로 구성되며 이는 2011년 전체인원 총 1,077명에 비해 약 100여명이 감소된 수치이다(Cour des comptes, 2014: 66). 특이사항은 일부 규모가 작은 지방회계원은 공통의 지방회계원장과 재정관(magistrat)을 공유하고 있다. 이러한 시도는 적절한 규모를 통해 효율적인 업무운영, 자원의 이동을 통한 경제성 조직도모와 무엇보다도 감사방법의 유사성을 제고하기 위한 것이다(Cour des comptes, 2015b: 14).

2. 지방재정관련 환경변화 분석

Jossa & Semo(1990: 5)가 위에서 언급한바와 같이 1982년의 지방분권은 지방재정 분야에도 많은 변화를 초래하였다. 예를 들어, 지방세의 증대와 세원의 이양으로 지방의 고유

8) 예를 들어, 프랑스 서부에 위치하고 있는 르와르(Loire)지역의 경우, 인구는 약 310만명 정도이지만 담당해야 하는 기관의 수는 약 4,500개에 달한다. 그러나 감사대상 기관이 너무 많기 때문에 규모가 작은 약 750개의 기관에 대해서는 국가의 특별행정기관(국고국장)에 회계검사업무를 위임하고 있다(임도빈, 2002: 188-189).

9) 레지옹의 구역통합 및 숫자 조정과 관련한 법(loi portant nouvelle organisation territoriale de la République)이 상원과 하원에서 의결되고 최종적으로 2015년 8월 7일 공포됨으로써 기존 22개가 13개로 축소되어 2016년 1월 1일부터 시행되고 있다(김영식, 2016: 368).

재원이 60% 이상을 차지하게 되었고 지방세율의 결정권한이 부여됨으로써 재정자치가 강화되었다(배준구, 1989: 193).

특히, 지방재정의 규모도 1979년에서 1983년까지 정체를 보이다가 1986년부터 본격적으로 투자지출이 증가하면서 매년 5%의 증가세를 보이고 있다. 여기에는 국가권한의 지방이전과 함께 특히, 8개의 대규모 교통인프라 사업이 진행되면서 5년간 160억 프랑(약 16조 원)이 지출되었다(Muzellec, 1995: 4).¹⁰⁾ 그래서 1980년대 말과 1990년대 초에는 투자지출 확대결과에 따라 지방재정의 규모와 채무가 지속적으로 증가하였다. 구체적으로 1989년 21.4%, 1990년 17.8%, 1991년 16%가 증가하였고 1991년, 1992년에는 채무연부액의 증가가 25%까지 증가하였다(Moreau, 1999: 207-208).

이와 같은 규모의 증가로 인해 2001년 지방재정의 규모는 1,471억 유로이었고 국가재정의 규모는 3,290억 유로이었다. 즉, 2000년대 초에는 국가재정대비 지방재정의 비중이 약 45%였으나 2013년에는 55%로 그 비중이 10%이상 상승하였다. 2006년, 2011년에는 그 비중이 각각 52%, 56%에 이르렀다. 결국, 동일한 기간에 국가재정은 38%의 증가를 보이고 있는 반면에 지방재정은 71%의 증가를 보이고 있어 후자의 상승세가 급격하다.

2013년을 기준으로 국가예산은 4,555억 유로이고 전체 지방행정지출(dépenses des administrations publiques locales)은 2,520억 유로로 국가예산의 55.3%에 이르고 있다(Direction générale des collectivités locales, 2015: 34). 지방자치단체만을 대상으로 하는 경우에도 2,307억 유로로 그 비중은 50.6%로 과반이상의 규모를 나타내고 있다. 그리고 자치단체의 채무규모도 1,374억 유로로 지방예산의 59.5%에 이르고 있다. 프랑스에서도 지방채무증가는 경상지출에 대한 통제의 어려움과 채무를 상환하기 위한 재원의 필요라 지적된다(Bramouille, 2006: 128).

<표 3> 국가재정과 지방재정의 규모비교

(기준: 억 유로)

연도	2001		2006		2011		2013	
	국가	지방	국가	지방	국가	지방	국가	지방
금액	3,290	1,471	3,040	1,993	4,143	2,344	4,555	2,520

자료: Direction générale des collectivités locales. 각 연도.

10) 1982년 지방분권법에 의해 지방자치단체는 지방의회의 승인하에 여러 차원에서 채무를 얻을 수 있다. 그러나 채무의 목적, 규모, 이자율, 기간, 상환조건을 명시해야 한다(채Copé & Werner, 1995: 116).

IV. 재정건전성 제고를 위한 간접적 역할 및 적극적 역할분석

1. 지방재정 건전성 제고와 간접적 역할분석

프랑스에서 1982년 이전, 지방재정은 비교적 국가의 중앙집권적 통제하에 안정적인 상태로 운영되고 있었으며 건전성의 문제도 단순히 수입과 지출의 균형을 맞추는 정도로 인식하고 있었다. 1982년 이후, 지방회계원은 중앙회계원의 자치단체에 대한 회계 및 결산검사와 운영통제(contrôle de la gestion)¹¹⁾ 권한을 이전받고 여기에 기존 관선도지사가 행사하던 예산통제 권한을 갖게 되었다. 그러므로 지방회계원은 지방자치단체와 그 산하기관에 대해 세 가지 중요한 권한을 행사하게 되었다(<http://www.ccomptes.fr/>).¹²⁾

많은 국가에서 회계원이 회계 및 결산검사, 운영감사를 담당하고 있는데, 이는 기본사항이 되고 있어 그 특성이 약하지만 프랑스에서 지방회계원의 예산회계통제는 독특한 특성에 해당되고 있으며 이를 통해 지방재정의 건전성 제고를 위해 노력하고 있다. 그러나 지방회계원은 관선도지사의 요청에 따라 간접적으로 그 역할을 수행하고 있다는 것이다. 즉, 지방회계원은 잘잘못의 시비만을 가리는 역할을 하고 이 판결을 강제하거나 처벌하기 위해서는 행정법원의 도움이 필요하다(임도빈, 1996: 131).

1982년 지방분권법 이전 관선도지사는 지방자치단체의 예산에 대해 다음과 같이 네 가지의 직접적 형태로 개입하고 있었다. 재정지출 중에서 의무지출(dépenses obligatoires)의 강제, 지방예산의 미채택 또는 미송부, 균형예산의 미편성, 결산(compte administratif) 미송부 또는 결산적자이다. 결국, 관선도지사는 지방자치단체의 조직, 정치, 재정의 여건에 상관없이 의무지출을 포함한 균형예산을 편성하도록 강제하는 것이었다.

이와 같은 관선도지사의 개입이 공식적으로 폐지되었지만 1982년의 지방분권법에 의해 강제하고 있는 사항을 자치단체가 이행하지 못할 수 있다. 이러한 경우에 있어 지방회계원은 관선도지사의 요청에 의해 예산통제를 통한 건전성제고에 기여할 수 있다. 지방회계원은 관선도지사의 요청에 의해 지방자치단체와 지방공공기관의 예산행위통제(contrôle des actes budgétaires)에 대한 역할을 수행하게 된다. 그러므로 지방회계원은 구체적으로 다음의 네 가지 경우에 있어 지방예산에 대한 통제를 수행하게 된다(Bouvier, 2008: 210-211, 김도승, 2012: 93).

11) 지방자치단체의 공공조달, 재정업무, 부동산처리, 인사채용, 정보시스템 등에 대한 감사이다. 이 중에서 재정업무에 대한 감사는 예산담당자, 자치단체집행부와 공공서비스 제공, 대학운영과 관련된 재정·회계이다.

12) 물론, 지방회계원은 자치단체의 정책감사와 감사청구에 대해서도 권한도 행사하게 된다(<http://www.ccomptes.fr/>).

첫째, 지방자치단체가 지방예산이 편성되어야 하는 기한이 15일 경과된 이후에도 관선도지사에게 송부되지 못하면 관선도지사는 지방회계원에 제소한다. 지방회계원은 1개월 이내에 자치단체를 대신하여 예산제안을 하고 관선도지사를 이를 기초로 예산을 편성하고 집행되게 한다.

둘째, 관선도지사, 공공회계사, 이해관계자는 지방자치단체가 지방예산에 의무지출을 계상하지 않은 경우에 지방회계원에 제소할 수 있다. 지방회계원은 1개월 이내에 의무지출이 계상되지 않은 것을 확인하고 자치단체에 계상하도록 요청한다. 지방회계원은 자치단체가 1개월 이내에 의무지출을 계상하지 않은 경우 관선도지사에게 강제로 계상하도록 요청한다. 여기서 관선도지사는 지방회계원의 요청을 승인할지 또는 거절 할 수 있는 재량을 갖고 거절하는 경우 정당한 사유를 제시하여 한다. 만약, 자치단체장이 계상을 거절하는 경우 일정한 기간을 주거나 기간이 지난후 1개월 이내에 계상을 대신한다.

셋째, 인구 20,000만 미만 지방자치단체 결산의 적자범위가 경상지출의 10%이상(기타 5%)을 초과하는 경우, 관선도지사는 지방회계원에 제소한다. 지방회계원은 2개월 이내에 균형예산에 필요한 조치를 제안한다. 관선도지사는 회계연도 개시이후 지방예산이 집행되면 자동적으로 지방회계원에 예산을 이송한다. 지방회계원은 균형예산을 위한 적절한 조치가 충분하지 않다는 것을 확인하면 1개월 이내에 관선도지사에게 균형예산을 취하도록 제안한다. 관선도지사는 필요한 조치를 취하고 예산이 다시 집행되도록 하고 지방회계원의 제안을 거절하는 경우 명백한 의견을 제시한다.

넷째, 지방예산이 적자예산으로 집행되는 경우, 관선도지사는 지방예산이 이송된 1개월 이내에 지방회계원에 제소한다. 지방회계원은 1개월 이내에 지방의회에 균형예산에 필요한 적절한 조치를 취할 것을 제안하고 제안된 이후에 1개월 이내에 새로운 심의를 하도록 요청한다. 지방의회의 심의이후에 의결된 조치가 충분하지 않거나 지방의회가 정해진 기한내에 의결하지 않는 경우 관선도지사는 예산을 해결하고 집행되도록 한다.

지방회계원은 관선도지사 또는 제3자의 요청이 있어야만 간접적 및 추가적으로 예산통제를 수행할 수 있고 이 과정에서 건전성 제고를 위한 필요한 조치를 취할 수 있다. 여기에는 지방자치단체의 예산이 의결된 후 집행권한을 행사하기 위해 15일 이내에 관선도지사에게 송부하여야 한다. 즉, 관선도지사가 예산에 대한 합법성판단 여부권한을 가지고 있기 때문에 문제가 발생하는 경우 지방회계원(또는 행정법원)에 제소할 수 있다(Bouvier, 2008: 209). 결국, 국가 관선도지사의 대위권(代位權, pouvoir de substitution)하에(배준구, 1989: 179) 지방회계원이 건전성 제고역할을 행사할 수 있는 것이다.

〈표 4〉 예산과 관련된 제소의 내용과 수

연도	1992	1993	1994	1995
의결지연예산	140	149	149	135
불균형예산	290	289	357	321
적자예산	152	184	176	158
의무지출미계상예산	676	779	843	757
-1차예산	1,017	1,312	1,406	1,148
-2차예산	241	89	119	223
총수	1,258	1,401	1,525	1,371

자료: Boyer & De Castelneau, 1997:113; 윤광재, 2000: 245.

2. 지방재정의 건전성악화 분석

프랑스에서 1982년 지방분권 이후로 지방재정의 규모는 지속적으로 증가하여 왔으나 지방경제의 어려움으로 세입을 통해 그 세출을 충당하기가 어려워지고 있다. 이로 인해 지방재정상의 채무증가가 건전성문제로 연계되고 있다.¹³⁾ 2004년 이후 지방재정 수입 규모보다 지방재정 지출규모가 커지고 있다. 예를 들어, 2000년대 초에는 재정수입이 30억 유로 정도 많았으나 2004년부터는 재정지출의 규모가 커져 마이너스 성장을 보이고 있다.

여기에는 수입의 감소, 국가재정보조금의 감소와 함께 위에서 분석하고 있는 지출의 증가로 인해 재정부족 현상이 발생하고 있기 때문이다. 특히, 지방재정의 수입에 있어 부동산거래의 침체로 인한 관련 지방세의 감소로 이어지고 있다(Bouvier, Esclassan & Lassale, 2013: 709).

〈표 5〉 지방재정의 재정부족액

(기준: 억 유로)

연도	2001	2002	2003	2004	2005
금액	29	33	5	-23	-32
연도	2006	2007	2008	2009	2010
금액	-34	-76	-94	-60	-17

13) 현재, 프랑스에서는 매년 공공재정의 적자폭을 감소시키기 위해 노력하고 있으며 이를 위해 재정 안정화프로그램(programme de stabilité)을 운영하고 있다. 구체적으로 2015년에는 GDP(PIB)의 3%로 맞추기 위해 많은 노력을 기울이고 있다(Cour des comptes, 2015a: 23). 또한, 2015년 공공재정에서 총 210억 유로를 절약하는 것으로 예상하고 있다. 이 중에서 국가는 77억 유로, 지방자치단체는 37억 유로, 건경보험은 32억 유로, 기타 사회분야 기관이 64억 유로이다(Cour des comptes, 2015a: 47).

연도	2011	2012	2013	-	-
금액	-0.7	-37	-92	-	-

자료: Direction générale des collectivités locales. 각 연도.

프랑스에서도 지방자치단체가 지방채를 발행하는 경우, 해외에서 채무를 확보하는 경우에 있어 중앙정부의 사전승인하에 놓인다(Lascombe & Vandendriessche, 2013: 227). 다시 말해, 자치단체는 어떠한 기관으로부터 채무를 얻을 수 있는 자율이 주어졌지만 제한성이 있어 경상지출의 충당, 채무의 연부액을 상환하기 위해서 활용할 수 없다(Buisson, 2012: 150).

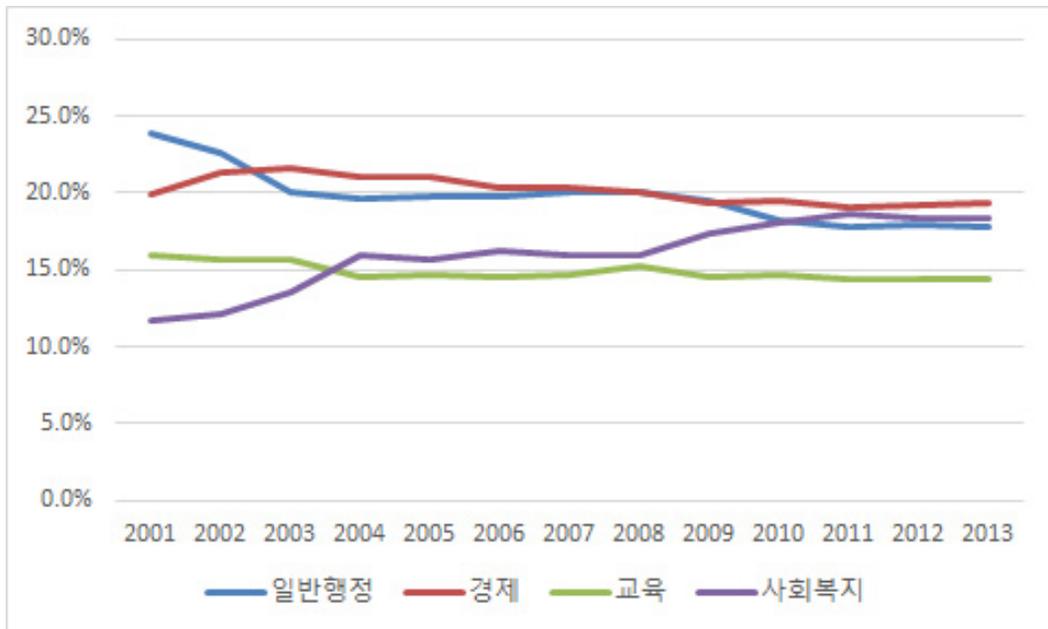
이와 같은 승인에도 불구하고 1997년부터 2004년까지 지방자치단체의 채무는 190억 유로가 증가하였고 당시의 규모로 분석하면 자치단체의 총자산이 7,000억 유로이고 총채무의 규모는 1,000억 유로에 해당된다(Bramouille, 2006: 128). 구체적으로 2001년 채무총액이 865억 유로이고 2013년에는 1,374억 유로로 증가하여 62.9%의 증가세를 보이고 있다. 전체 GDP 대비 지방재정 채무총액의 비중은 동일한 기간에 7%에서 8.6%로 증가하였다.

전반적으로 프랑스 국가경제의 어려움속에서 지방경제도 그 영향을 받을 수밖에 없으며 그 결과 지방재정의 건전성도 악화되고 있다. 위에서 언급한 것처럼 다양한 요인이 건전성에 영향을 미치고 있어 단순히 지방재정의 증가, 사회복지지출의 비중향상, 부채의 증가로만 문제제기를 할 수 있는 것은 아니다. 그러나 지방재정과 관련해서 재정수입의 감소와 재정지출의 지속적 증가, 어려운 경제상황과 맞물려 증가하는 경제 및 사회복지지출, 채무의 증가는 분명 건전성을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

그리고 프랑스의 지방재정 기능지출 분석을 하면 경제지출 비중의 고정성과 사회복지지출의 비중증가가 이루어지고 있다. 즉, 2000년대 초에는 일반행정(23.9%), 경제(13.8%), 교육(15.9%)관련 지출다음으로 사회복지지출(11.7%)이었으나 2006년에는 경제(20.4%), 일반행정(19.8%)관련 지출에 이어 사회복지지출(16.2%)이 세 번째에 위치해 있다. 이와 같은 추세는 2011년, 2013년에 경제지출이 각각 19.1%, 19.3%였고 그 뒤를 이어 사회복지지출이 18.6%, 18.4%의 비중을 보이고 있다. 반면에 교육지출비중은 약간 감소하는 추세를 보이고 있으나 일반행정지출은 큰 폭의 감소를 보이고 있어 재원이 충분치 않을 때 감소되는 분야로 나타나고 있다.¹⁴⁾ 그러나 경제지출의 고정성과 사회복지지출의 증가는 자치단체의 경제역할과 어려운 경제상황과 밀접하게 연관되어 있다.

14) 특히, 일반행정의 지출비중 감소는 지방공무원의 수관련 경상지출의 감소를 통해 파악이 가능하다. 2001년 1,165,737명이던 수가 2006년 1,864,676명으로 정점을 찍은후 2011년 1,830,661명으로 감소하다고 있다(Direction générale des collectivités locales, 2004: 99, 14; 2009: 103; 2015: 75).

〈그림 2〉 일반행정, 경제, 교육, 사회지출관련 비중비교



자료: Direction générale des collectivités locales. 각 연도.

3. 지방회계원의 역할강화와 적극적 역할분석

프랑스에서 1983년부터 활동을 시작한 지방회계원은 지방자치단체의 재정운영에 있어 사전적 통제가 아닌 사후적 통제를 시행하는 중요한 기관이다. 이와 같은 사후조치의 존재는 지방분권의 형태에 아주 적합한 조치라는 것이다(Bouvier, 2015: 254). 이제, 지방회계원의 존재는 지방자치단체의 자유로운 운영에 제한을 가하지 않으면서 법치국가에서 준수해야 하는 의무를 강제하는 것이다(Bouvier, Esclassan & Lassale, 2013: 815).

지방회계원의 예산 및 회계에 대한 법적인 통제이외에 재정운영에 대한 검사 및 분석으로 공공자금의 적절한 사용, 효율과 효용을 제고하는 것으로 그 위상이 제고되고 있다(Cour des comptes, 2015b: 45). 2015년 기준으로 지방회계원은 약 16,500개 정도의 자치단체 및 산하기관에 대한 예산통제뿐만 아니라 건전성 및 효율성 제고를 위한 역할강화가 중시되고 있다.

지방회계원은 예산통제뿐만 아니라 건전성 확보, 공공재원의 바람직한 활용을 위해 운영통제(contrôle de la gestion)도 실시한다. 여기에는 지방에서도 관리자의 시기(temps de gestionnaire)가 필요해지게 되었다는 것을 의미한다(최진혁, 2013: 29). 지방회계원이

기존의 예산통제 이외에도 지방재정의 적절성(régularité), 질(qualité) 그리고 정확성(prohibité)에 대한 사항을 더욱 강화하게 되었다. 여기에는 헌법에서 보장하고 있는 권리인 재정자주권(autonomie financière)이 대상이 아닌 단일국가하의 중앙집권적 전통이 강한 문화체제하에서 자치단체의 부족한 수입 등(Buisson, 2012: 139)에 기초한 재정을 적절하게 사용하고 있는지 검사하기 위한 것이다.

물론, 이전에도 운영통제를 수행하였지만 이전보다 확대된 범위하에서 적극적으로 효율성 제고에도 초점을 맞추고 있다. 결국, 건전성의 문제는 효율성의 연계하에서 체계적으로 이루어질 수 있다는 일반론에 도달하고 있는 것이다. 지방재정의 건전성 이외에도 효율성에 대해서 보다 많은 관심을 가지게 되었다는 것을 의미한다.¹⁵⁾

지방회계원이 수행하는 운영통제는 주로 지방자치단체와 관련 산하기관이지만 민간기관도 그 대상이 될 수 있고 여기에는 하나의 기관 또는 여러 기관이 공동으로 참여하는 하나의 활동이나 정책도 포함되고 있다.¹⁶⁾ 다시 말해, 지방회계원은 관할지역내의 자치단체, 자치단체연합체, 자치단체의 재정지원을 받는 중학교, 고등학교, 주거공공사무소 등을 포함한 산하기관의 운영에 대해 통제한다.

기본적으로 여러 지방자치단체의 운영은 관련법이나 규정이 존재한다면 그에 맞게 적법하게 수행되어야 한다. 그러나 오늘날에는 단순히 합법성의 여부에서 벗어나 지방자치단체의 성과가 도출되기 위해서 효과성, 효율성, 경제성원칙에 충실하게 수행되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 그러므로 지방회계원은 자치단체의 운영이 다음의 질문에 적합하게 이루어졌는지를 통제한다. 첫째, 정해진 목적에 맞게 결과가 도출되었는가? 둘째, 도출된 결과는 동원된 자원에 비례하는가? 셋째, 동원된 자원은 가정 적게 사용되었는가?이다.

지방회계원은 우선적으로 3개년의 전략적 선호, 위험성, 쟁점에 따라 연간통제프로그램(programme annuel de contrôle)을 자유롭게 작성하며 통제의 주기성은 기관의 성격에 따라 상이하다. 지방회계원은 재정적 사항뿐만 아니라 기관의 규모, 인적 및 물적 자원, 임무의 성격에 따라 더 자주 통제할 수 있다. 특히, 수도권을 주관하는 지방회계원은 파리(Paris)시에 대해 주기적으로 운영통제를 수행하고 있다. 그러나 지방회계원의 운영통제에 대해서는 지방자치단체의 많은 비판을 초래하기도 하는데 초기보고서의 과도한 매체화

15) 지방회계원도 지방재정에 대한 개인적 그리고 금전적 책임성을 확보하는 것 이외에 하나의 중요한 권한을 행사하고 있는데, 이는 지역의원 및 주민에게 정보를 제공하는 권한이다. 즉, 자치단체의 운영투명성을 확보하고 자치단체가 행한 비합법성 수정과 잘못된 운영사항을 수정한 분석의견과 보고서를 지방의원 및 주민, 공공기관에 제공한다.

16) 지방회계원은 중앙회계원의 위임으로 국가차원의 건강관련 기관인 병원센터(centre hospitalier), 자문 관련 기관인 상공회의소(chambre de commerce et d'industrie), 수공업회의소(chambre de métiers et de l'artisanat) 등도 담당하고 있다.

(médiatisation excessive) 경향로 인해 적법성의 통제나 일부 불확실한 판결로 이어지기도 한다는 것이다(Bouvier, 2000: 33).

그럼에도 불구하고 지방회계원의 운영통제는 투입된 재원에 비해 그 효율성과 경제성이 어떻게 나타나는지에 대한 평가이고 동시에 자치단체가 초래할 수 있는 경영상의 문제를 예방하는데 초점을 두고 있다(김도승, 2012: 94). 지방회계원이 운영통제를 하는데 있어 세 가지의 원칙을 적용하고 있는데, 독립성, 합의성, 반론성이다. 또한, 지방회계원이 통제하는 운영이나 정책에 대해서는 독립적, 객관적, 그리고 문서에 기반한 방식으로 운영의 적법성(régularité)과 성과(performance)를 검토한다.

〈표 6〉 지방회계원의 재정결정의 형태와 수

구분	2012	2013	2014
재정문제판단 건수	336	273	354
대차부족액 확인건수	259	162	202
대차부족 금액	2,990만 유로	2,460만 유로	3,080만 유로
부정유용적발 건수	-	144	140
조치건수	2,645	2,014	2,404

자료: Cour des Comptes, 2015b: 30.

그리고 경우에 따라, 여러 지방회계원의 관할에 속하는 여러 기관이 공동으로 수행하는 운영이나 정책통제에 있어 하나의 공동협의체(formation commune)를 구성할 수 있다. 예를 들어, 피레네(Pyrénées) 지역의 스키장에 대한 효율성통제에 있어 두 개의 지방회계원이 참여하고 있으며 약 1,200만명을 포함하고 있는 여러 상위자치단체의 대중교통감사에 있어서도 동일한 원칙이 적용되었다(Cour des Comptes, 2015b: 53).

지방회계원의 운영통제는 한명 또는 여러 명의 보고관(rapporteur)에 의해 진행되며 방향사항에 따라 최종보고서를 작성하여 제출한다. 대상기관이나 감독기관은 운영통제와 형식에 대해 사전에 통보를 받는다. 지방회계원의 보고관은 소통권(droit de communication)과 접근권(droit d'accès)을 갖고 서면검사와 현장검사를 통해 통제를 진행하게 된다.

운영통제를 받는 기관, 활동책임자, 문제 있는 제3자는 일시적인 권고와 관찰에 대한 의견을 제시한다. 그리고 결과에 반대하는 자는 정해진 기간안에 이의신청을 하고 이의 신청자는 경청권(droit d'être entendues)을 통해 협의체가 최종적으로 이의분석보고서를 작성하여 제출하도록 한다. 이와 같은 과정을 거쳐 운영사항에 대한 최종의견을 제출하고 이에 따라 처분을 결정한다.

<표 7> 지방회계원의 최종보고서의 수와 형태

구분	2012	2013	2014
최종보고서	629	661	551
지방회계원장 및 재정검사의 행정의견서	308	264	360
- 지방자치단체 관련	142	114	153
- 지방공공기관 관련	94	88	126
- 기타 기관관련	72	62	81

자료: Cour des Comptes, 2015b: 66.

V. 결론

프랑스에서 1982년의 지방분권법이 지방자치단체에게 자유로운 행정운동을 보장하고 기존 국가에서 파견한 관선도지사의 사전통제가 사후통제로 대체되면서 광역자치단체인 레지옹차원에 지방회계원을 설치하였다. 다시 말해, 지방회계원의 설치는 1982년의 지방분권 개혁과 재정자치를 구현하고자 하는 사항과 밀접하게 연계되어 있다. 이제, 지방회계원은 관선도지사의 역할을 대신하여 지방자치단체의 예산 및 회계통제, 운영통제 등에 대한 사후적 권한을 행사하게 되었다.

지방회계원은 이와 같은 권한행사 과정을 통하여 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 역할을 부여 받았으며 특히, 지방예산 편성에 있어 각 자치단체에게 균형예산을 권고하고 있다. 그러나 이는 지방자치단체의 자유로운 행정운동을 위한 지방자치의 이념에 충실하고 있기 때문에 간접적일 수밖에 없다. 지방회계원의 건전성을 제고를 위한 간접적 역할이 지방재정의 어려움과 맞물려 보다 적극적 역할로의 변화가 모색되었다.

우선, 지방재정의 규모가 커지고 다른 지출에 비해 사회지출관련 비중이 지속적으로 증가하고 있어 재정의 경직성을 초래하고 있다. 그리고 예산편성에 있어 균형예산을 강제하고 있지만 투자관련 지출의 증가로 인해 채무규모가 지속적으로 확대되고 있어 자치단체의 총 채무규모가 2013년에는 2001년 대비 약 63%의 증가, 총 채무금액은 1,374억 유로에 이르고 있다.

그러므로 지방재정의 어려움이 가중되고 있는 환경에 대처하기 위해 지방회계원의 역할과 기능이 확대되면서 재정의 건전성 제고뿐만 아니라 지방재정의 효율적 운영에도 보다 많은 초점을 맞추게 되었다. 특히, 지방회계원의 운영통제가 강화되면서 그 역할이 적극적 역할로 강화되었다. 무엇보다도 건전성의 문제는 효율적 운영과 직접적으로 연계되고 있다는 것을 인지하고 투입된 재원에 비해 그 효율이 어떻게 나타나는지에 대해 강조하고 있다. 물론, 지

방회계원의 역할로 인해 지방재정의 건전성 제고와 효율적 운영이 획기적으로 개선되었다고 하기는 어렵지만 이와 같은 방향이 장기적으로 도움이 될 것으로 예상하고 있다.

결국, 프랑스 지방회계원의 지방재정에 대한 초점변화와 역할강화를 통해 건정성과 효율성을 제공할 수 있기에 우리에게 제공해주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지방회계원의 설치는 지방분권 및 재정자치의 실현뿐만 아니라 민주주의의 이념에 기초하고 있다. 다시 말해, 지방분권법의 설치로 지방회계원이 기존 관선도지사의 역할을 대체함과 동시에 자치단체에 대해 자율권은 보장하지만 이에 대한 책임성을 강조하고 적용하는 민주주의의 실현이다. 우리도 광역지역 이상의 단위에 지방감사원 설치에 대해 논의하고 지방자치단체에 재정자치와 재원을 확대하고 지방감사원은 근접거리에서 건정성과 효율성을 제고하기 위한 역할을 실현하여야 한다.

둘째, 지방회계원은 중앙회계원과 함께 국가재정의 틀내에서 지방재정의 건정성과 효율성을 도모하고 있다는 것이다. 중앙차원의 재정에 대한 접근과 지방차원의 재정에 대한 접근이 밀접하게 연계되어 공공재정에 대한 적자폭의 감소와 재정안정화 프로그램을 진행시키고 있다. 다시 말해, 지방재정의 국가재정의 한 부분으로써 조화를 이루어나가고자 한다. 따라서 우리도 국가재정과 지방재정이 별개가 아니고 상호연계성을 가지고 있다고 재인식하고 이와 같은 초점하에서 공공재정에 대한 전반적인 안정화 프로그램을 동시에 운용·활용하는 것이 필요하다.

셋째, 지방회계원이 설립초기에는 간접적 역할에 머물다가 지방재정의 여건변화에 따라 적극적 역할을 수행하고 있다. 초기에는 지방예산 통제를 통한 건정성의 제고에 초점을 맞추다가 지방재정의 제반여건의 어려움으로 효율성 측면에도 초점을 맞추고 있어 다변화를 추구하고 있는 것이다. 우리나라에서도 감사원 또는 지방감사원의 역할이 보다 적극적으로 변화되어 지방재정의 운영이 질적으로 변화할 수 있는 계기를 마련하는 것이 중요하며 이와 같은 과정을 통해 건정성과 효율성이 제고될 수 있는 프로그램을 구축하여야 한다.

넷째, 지방회계원은 지방재정에 대한 질적 통제와 관련하여 연간통제프로그램을 운영하고 이에 맞추어 전략적 선호, 위험성, 쟁점에 맞추어 체계적 통제를 실시하고 있다. 동시에 필요에 따라 지방회계원간의 연합을 통해 포괄적 범위하에서 효율성 검사를 실시하고 있다. 그러므로 우리나라에서도 지방재정에 대한 통제에 있어 거시적 차원하의 감사가 중요하며 감사프로그램안에 따라 체계적으로 운영되어 실질적 도움이 되어야 할 필요가 있다.

다섯째, 지방회계원은 재정전문가로 구성된 단체이며 매년 관련 보고서를 발간하고 이를 통해 공공재정에 대한 전반적인 상황분석, 건정성 및 효율성 분석사례, 이에 따른 제도개선 등을 제시하여 지방재정 전문기관으로서의 위상을 강화하고 있다. 우리나라에 있어서도 지방재정에 대한 감사원의 보고서가 단순히 결산 및 회계검사 처리에 대한 것만이 아니라 지방재정의 건정·효율성 및 운영관련 제도개선 도출을 통해 재정관련 전문기관으로 제 역할을 수행하는 것이 중요하다.

【참고문헌】

- 강남호. (2011). 지방재정의 건전성 제고방안. 『산업경제연구』, 24(1): 353-369.
- 김도승. (2012). 『지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구(I)』. 서울: 한국법제연구원.
- 김영식. (2016). 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로. 『지방정부연구』, 20(1): 355-373.
- 김종희. (2010). 지방재정 건정성 제고를 위한 지방채무 관리방안. 『한국지방공기업학회보』, 6(2): 67-88.
- 김현아·김지영. (2013). 『지방정부 재정활동의 건전성 강화방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로』. 서울: 한국조세재정연구원.
- 라휘문. (2014). 『지방재정론』. 서울: 한국DB센타.
- 배준규. (1989). 프랑스의 지방재정 - 재정통제를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 1(1): 173-195.
- 손희준 외. (2011). 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 윤광재. (2000). 프랑스 지방회계원에 대한 연구. 『감사논집』, 5: 223-252.
- _____. (2012). 지방자치단체의 예산운영에 대한 연구: 프랑스를 중심으로. 『지방행정연구』, 26(2): 89-109.
- 이목훈. (2011). 『지방재정론』. 서울: 대왕사.
- 이민호 외. (2011). 『지방재정운영 진단 및 건전성 제고 방안에 관한 전문가 의견조사』. 서울: 한국행정연구원.
- 이성근·박익식. (2010). 『최신 지방재정론』. 서울: 한국행정DB센타.
- 임도빈. (1996). 지방자치단체에 대한 회계감사: 프랑스지역 회계심의원. 『지방자치』, 98: 128-131.
- _____. (2002). 『프랑스의 정치행정체제』. 서울: 법문사.
- 전상경. (2011). 『현대 지방재정론』. 서울: 박영사.
- 최 광·이영환. (1999). 지방재정의 건전성과 효율성 제고방안. 『공공경제』, 4(1): 131-167.
- 최진혁. (2003). 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 15(1): 65-87.
- _____. (2013). 예산과 회계의 예측가능성 제고와 합법적 통제: 프랑스 지역 회계심의원의 합법적 통제의 시사점. 『지방재정』, 11: 26-55.
- Bouvier, Michel. (2000). Les chambres régionales des comptes. Après-demain, 426: 28-33.

- _____. (2008). Les finances locales. Paris: L.G.D.J.
- _____. (2015). Les finances locales. Paris: L.G.D.J.
- Bouvier, Michel, Esclassan, Marie-Christine & Lassale, Jean-Pierre. (2013). Finances publiques. Paris: L.G.D.J..
- Boyer, Bénédicte & De Castelnaud, Régis. (1997), Portrait des chambres régionales des comptes. Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.
- Bramouille, Gérard. (2006). Finances & Libertés Locales. Aix-en-Provence: Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence.
- Buisson, Jacques. (2012). Finances Publiques. Paris: Dalloz.
- Chomentowki, Victor. (2003). Finances locales: état des lieux - repères - tendances. in Villes et réformes des finances locales. Paris: La documentation Française.
- Copé, Jean-François & Werner, François. (1995). Finances locales. Paris: Economica.
- Cour des comptes. (2014). Le Rapport Annuel 2014 Tome III. Les activités. Paris: Cour des comptes.
- _____. (2015a). Le Rapport Annuel 2015 Tome I. Les observations. Paris: Cour des comptes.
- _____. (2015b). Le Rapport Annuel 2015 Tome II. L'organisation, les missions, les résultats. Paris: Cour des comptes.
- _____. (2016a). Le Rapport Annuel 2016 Tome I. Les observations. Paris: Cour des comptes.
- _____. (2016b). Le Rapport Annuel 2016 Tome II. L'organisation, les missions, les résultats. Paris: Cour des comptes.
- Direction générale des collectivités locales. (2004). Les collectivités locales en chiffres 2004. Paris: DGCL.
- _____. (2009). Les collectivités locales en chiffres 2009. Paris: DGCL.
- _____. (2015). Les collectivités locales en chiffres 2015. Paris: DGCL.
- Dupuis, Georges, Guédon, Marie-José & Chrétien, Patrice. (2011). Droit administratif. Paris: Dalloz.
- Faure, Bertrand. (2014). Droit des collectivités locales. Paris: Dalloz.

- Gateau, Elisabeth et al. (2010). Local Government Finance: The Challenge of the 21st Century. Cheltenham: United Cities and Local Governments.
- Jossa, Edward & Semo, Igor. (1990). Les finances locales: la décentralisation inachevée?. Paris: Documentation Française.
- Labie, François. (1995). Finances locales. Paris: Dalloz.
- Maurin, André. (2014). Droit Administratif. Paris: Sirey.
- Moreau, Jacques.(1999). Administration régionale départementale et municipale. Paris: Mémentos dalloz.
- Muzellec, Raymon.(1994). Finances locales. Paris: Mémentos dalloz.
- Wallace, Sally. (2003). Changing times: Demographic and economic changes and state and local finances. (State and local finances under pressure, edited by Sjoquist, David L.). 30-59. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wang, XiaoHu. (2014). Financial management in the public sector: tools, applications, and cases. New York: M.E. Sharpe.
- Xingyuan, Natasha & Shinagawa, Yoko. (2014). The effects of unconventional monetary policies on bank soundness [electronic resource. Washington, DC: International Monetary Fund.
- <http://www.ccomptes.fr/>(16년 3월 2일/중앙회계원)

윤 광 재: 프랑스 파리2대학교(Université de Paris II)에서 Ph.D를 취득하였고(논문: Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales: Etude comparée France-Corée du Sud, 1998) 현재 영남대학교 행정학과 교수로 근무하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 비교행정, 재무행정, 지방자치 등이며 최근 발표한 논문으로는 90년대 이후의 성과주의예산의 도입과 운영에 대한 비교연구: 미국의 GPRA, PART와 프랑스의 LOLF를 중심(2014), 우리나라의 부패인식수준과 국가경쟁력간의 관계에 대한 연구(2014, 공동), 지방자치단체장의 정치적 성향과 세출예산과의 연계성에 대한 연구: 서울시예산을 중심으로(2015) 등이 있다. 한국행정연구원 기획팀장, 기획예산처 산하기관 경영평가 위원 등으로 활동하였고 현재, 한국가스공사 정보공개위원회 자문위원, 행정자치부 지방규제개혁 평가위원으로 활동하고 있다(assas90@hanmail.net).