지방행정연구 제26권 제2호(통권 89호) 2012. 6. 89~110

지방자치단체의 예산운영에 대한 연구*

: 프랑스를 중심으로

A study on the local budgets operating

: focused on the French local communities

윤 광 재**

Yun, Kwang-Jai

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 논의 및 분석틀 설계
Ⅲ. 지방예산에 대한 기본분석
Ⅳ. 지방예산에 대한 통제수준과 자율성 정도분석
Ⅴ. 결론 및 정책적 제언

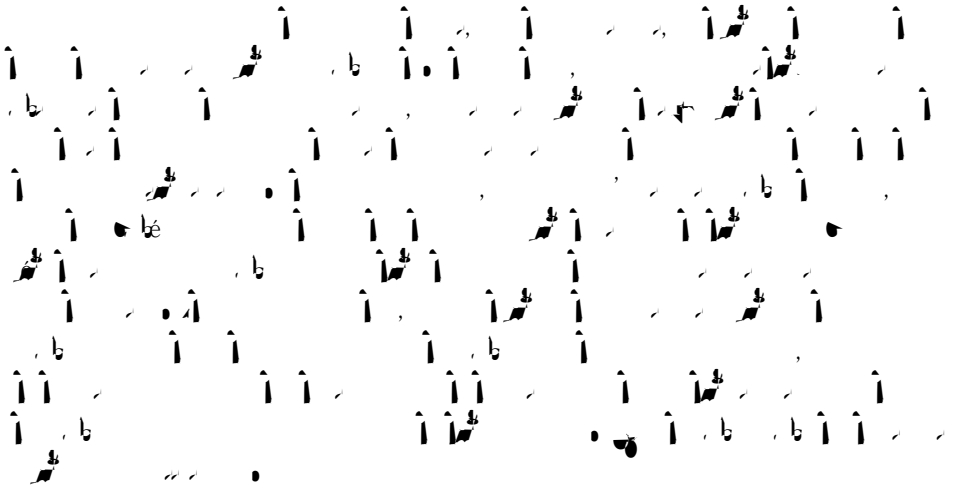
본 논문은 프랑스의 지방예산운영에 있어 국가의 통제, 자율성 수준, 관리효율성 제고 등을 대상으로 연구하고 있다. 프랑스에서는 지방예산에 대한 일반적인 논의와는 달리 현실적으로 오래 동안 정착된 정치·행정문화의 영향으로 국가의 통제가 존재하고 자율성 수준은 법적인 제한하에서 유지되고 있다. 즉, 국가의 지방대표자인 관선도지사나 지방회계원의 개입이 강하고 자율성은 책무성과 밀접한 연관을 갖는다. 반면에 지방예산의 관리효율성 제고를 위해서는 자주재원의 개념도입, 자치단체간의 재정상황 분석이 가능한 재정지표 설치, 회계방식의 개혁을 도모하고 있다. 자주재원의 개념은 민간부문에서 활용되던 것이고 재정지표는 전년도 예산 또는 인구수준이 유사한 자치단체간의 비교분석에 용이하다. 그리고 회계제도의 개혁을 통해 예산과 회계간 통일성을 유지하고 지역주민에 유용한 정보를 제공하고 있다. 그리고 지방예산에 대한 시민참여는 예산회계정보에 대한 공개와 선거를 통한 정치통제가 가능하며 아직 낮은 수준으로 나타나고 있다.

* 이 연구는 2011학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

** 영남대학교 정치행정대학 행정학과 교수

논문 접수일: 2012. 4. 2, 심사기간(1차): 2012. 4. 3 ~ 2012. 5. 29, 게재확정일: 2012. 5. 29

□ 주제어: 지방예산, 국가통제, 자율성, 관리 율성



□ :

Ⅰ. 서 론

일반적으로 지방재정은 지역주민의 공적인 수요(public needs)를 충족시켜주고 재화와 서비스를 생산·공급하기 위해 행하는 재원의 동원과 관리 및 배분 등의 공경제적(public economie) 활동과 과정이라 한다. 반면에 지방예산은 지방자치단체가 한 회계연도의 목표 달성을 위해 한정된 자원의 효율 및 효과적인 활용계획을 수치로 표시한 것이라 할 수 있다(손희준 외, 2008: 19, 240). 그러나 프랑스에서 이러한 일반적인 의미가 일년 동안 수입을 예상하고 지출을 엄격하게 허용하는 행위로 파악하여 법률적 합법성을 중시하고 있다.

프랑스에서 지방예산의 수는 지방자치단체의 수[1]만큼 다양하며 국내총생산의 10%정도 비중을 가지고 있으며 국가지출의 50%에 해당된다. 그리고 정부간 조세비중에 있어서 국가조세의 30% 비중을 가지고 있다. 특히, 이러한 지방예산금액의 증가는 1982년 3월 2일의 신지방분권(nouvelle décentralisation)과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 프랑스에서

1) 프랑스에서는 본토를 기준으로 기초자치단체인 꼬뮌(commune)은 36,568개, 중간자치단체인 데파르트멍(département)은 96개, 상위자치단체인 레지옹(région)은 22개가 존재하고 있다(DGCL, 2011a: 15).

1982년의 신지방분권은 지방자치의 역사에 있어 가장 중요하고 획기적인 사건이었다. 다시 말해, 권역에 해당하는 지역을 상위지방자치단체로 새로이 설치하고 단체장 역할을 하는 기존의 기초지방의회의 장 선거이외에 중간 및 상위지방자치단체의회 장을 선거로 선출하고 국가의 사전통제를 폐지하는 것이다. 신지방분권은 국가와 지방간의 권한이전을 비롯한 다양한 재정적 조치 등에 의해 확대 및 발전되었다(Moreau, 1999: 14).

그러나 지방예산운영에 있어서는 1990년대 초반부터 개혁이 진행되어 왔는데 여기에는 지방재원은 국민 또는 지역주민의 조세에 기반하고 있기 때문에 여전히 국가의 통제대상의 하나가 되어야 한다는 것을 의미하였다. 결국, Page(1980: 120)가 지적한 바와 같이 지방예산은 중앙정부에 의해 영향을 받게 되는데, 이는 중앙정부가 지방예산제도에 대해 어떠한 목적을 설정하는냐에 따라 그 운영형태가 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 1992년 2월 6일의 법[2]은 지방예산의 투명성과 효율성을 강조하고 1994년 6월 22일의 법[3]은 M14관련 예산회계 지침을 마련하고 1997년부터 기초자치단체에 사용하도록 하였는데, 지방예산의 운영현대화를 도모하는 것이다. 2003년 2월 19일의 법[4]은 2004년부터 중간자치단체와 상위자치단체 예산회계에 적용하는 규칙의 개혁을 단행하였다. 이러한 일련의 조치는 예산회계문서의 이해가능성을 높이고 관리상의 목적을 위해 지방자치단체의 예산회계용어 통일화를 가져왔다(Mouzet, 2006: 41).

이러한 조치 및 개혁에도 불구하고 프랑스 지방예산운영에 있어서 여전히 국가의 통제, 지방회계원의 개입이 존재하고 있다. 동시에 지방예산 운영의 자율성 유지와 예산 및 회계에 대한 관리상의 효율적 제고라는 상충되는 목표를 수행하고 있다. 이러한 배경에는 단일국가하에서 지방자치단체를 바라보는 시각, 지방자치에 비해 재정자치에 대한 논의미약 그리고 예산회계관리의 중요성이 연계되어 있다.

그래서 다른 국가의 지방자치단체의 예산운영에 비해 매우 다른 특성을 보이고 있다. 따라서 이러한 상충되는 목표를 수행하면서 조화를 이루어가고 있는 프랑스 지방예산운영에 대해 연구하고자 한다. 그리고 이를 통해 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

---

2) 1992년의 법은 공화국지방행정에 관한 기본법이다(loi d′orientation du 6 février 1992 modifiée relative a l′administration territoriale de la République).

3) 1994년의 법은 지방자치단체 예산회계조항에 관한 법이다(loi du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales)

4) 2003년의 법은 중간자치단체 예산회계조항 개혁에 관한 법이다(loi du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements)

Ⅱ. 이론적 논의 및 분석틀 설계

1. 이론적 논의

일반적으로 예산은 강태혁(2010: 14)이 지적하는 것처럼 각 국가마다 성립되는 역사나 과정이 다르고 예산의 형식이나 내용뿐만 아니라 예산이 지향하는 가치나 이념도 국가와 시대에 따라 많은 차이가 있다. 예산에 대한 개념은 질문을 하는 주체에 따라 다르게 정의될 수 있으며 엘리트주의자, 다원주의자, 집행부, 법률가, 기관 또는 부서, 심지어는 시민들에 이르기까지 개념정의가 다양하다.[5] 그렇지만 예산은 한 회계연도의 정부 및 지방정부의 세입과 세출에 대한 하나의 계획이다라 정의되고 있다(Books LLC, 2010: 25).[6] 그래서 예산은 일련의 문서에 미래 또는 장래의 수입과 지출을 리스트화하고 있다(Bogui, 2009: 73). 그러나 예산과 관련한 문서는 국가마다 매우 다양하게 존재하고 있는 것으로 나타나고 있다(Muzellec, 1995: 50). 또한, 예산은 정부의 중추신경계(nerve center of government)이며 여러 분야와 우선순위에 대한 지출과 누가 이러한 지출을 위한 세금을 납부하는가의 문제에 직면하기도 한다(Menifield, 2011: 2).

Axelrod(1988: 7)는 예산은 하나의 의사결정체계(decision making system)이며 정부의 우선순위와 목적을 효율적, 경제적 그리고 효과적으로 달성하기 위해 재원을 배분하고 획득하는 과정이다라 하고 있다. 구체적으로 정부의 우선순위, 목표 및 정책을 수행하기 위해 프로그램이나 계획에 재원을 배분하고 세금이나 지방채 발행 등을 통해 재원을 마련하고 있다. 따라서 예산과 관련한 합리적 결정은 시민에게 공공서비스를 질적이나 양적으로 만족스럽게 그리고 원하는 시간과 장소에 제공하고 이를 위한 재원은 최소화에 그칠 수 있게 한다(Mikesell, 1995: 25). 이러한 결정은 예산의 투명성 확보와도 직접적 연관성을 가지고 있다(Douat & Badin, 2006: 79). 공공부문에 있어 정확하고 신뢰할만한 수입·지출 예측은 예산편성에 있어서 매우 중요하다. 여기에는 정부의 서비스나 프로그램 제공을 위한 계획은 필요한 수입과 활동수행을 위한 비용의 예측을 요구한다(Sun & Kynch, 2008: 28).

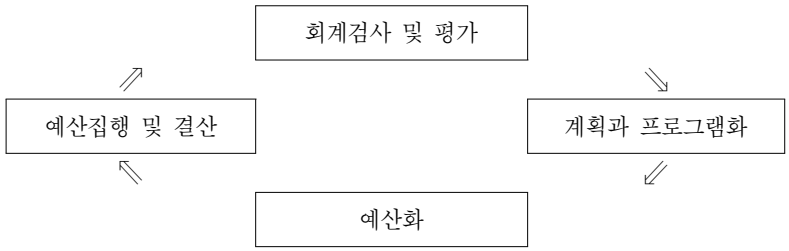
---

5) Gosling(2009: 4)에 의하면 예산에 대해 많은 논쟁이 존재하고 있는데 구체적으로 다음과 같다는 것이다. 첫째, 예산은 사회적 재원의 중요한 몫을 배분하고 있는가 둘째, 예산은 정책형성의 초점으로써 역할을 하고 있는가이다. 셋째, 예산은 정치적 관계를 밝히고 정책상의 갈등을 제고하는가 넷째, 예산은 책무성을 확보하는 도구로써의 역할을 갖는가이다.

6) 유훈(2007: 22)에 의하면 예산은 사전에 예상되는 경비에 관한 계획안이거나 정부의 경제 및 재정적 조치에 대한 진술서(statement)라 할 수 있다(McGee, 2008: 1, 윤광재, 2011: 64). 다시 말해, 예산은 한 국가내에서 경제사회적 선택에 대한 재정적 거울(financial mirror)이다.

예산은 열린체제(open system)이기 때문에 기술적 발전이나 정치적 환경으로부터 필연적 영향을 받는다(Kelly & Rivenbark, 2003: 18). Bogui(2009: 75)는 예산의 순환과정으로 다음의 〈그림 1〉을 제시하고 있다.

<그림 1> 예산의 순환과정



이목훈(2011: 61, 67)에 의하면 국가예산이 국세수입을 근간으로 하는데 비해 지방예산은 다양한 수입원천을 갖으며 수입은 자치단체가 행정수요를 충족시키기 위해 마련하는 모든 재원을 의미한다. 지방예산에 있어 지출은 자치단체가 지방공공재를 생산하여 주민들에게 공급하는 것을 일차적인 목적으로 하고 있으며 제한적이나마 소득재분배를 실현하고 가치제(merit goods)[7]를 생산·공급하는 역할을 담당한다. 특히, 지방예산은 자치단체가 세출을 통해 무엇을 하는지를 묘사하고 있으며 구체적으로 자치단체가 추구하는 정책적 선택과 우선순위를 반영하고 지방과 선거구의 제안을 부분적으로 반영한다.

또한, 지방예산은 지역경제에도 영향을 미치며 산출에 영향을 주는 다양한 주민과 기관의 상대적 권한을 반영한다(Rubin, 2010: 1-2). 이처럼 지방예산은 다양한 참여자를 포함하고 있으며 선출직 공무원에 의해 주민의 재원을 지출하게 된다. 특히, 예산과정(budget process)에 있어 다양한 이해관계자의 이해를 지속적으로 합의·협상하는 단계를 거치고 있다. 그러나 지방예산은 지출에 대한 권한을 행사하고 있기 때문에 반드시 책무성이 중요한 사항으로 대두되고 있다(Rubin, 2010: 6-7). Lewis & Hildreth(2011: 152)는 지방예산에 있어 지출은 네 가지 목적을 가지고 있고 구체적으로 활동을 재정적으로 지원하고 다양한 용도에 재원을 배분하고 조세정책을 집행하고 재원을 재분배한다.

1990년대 초반부터는 지방차원하에 성과측정(performance measurement)이 시행되어 지방예산의 배분결정에 영향을 미친다고 조사되었다(Kelly & Rivenbark, 2011: 10). 그

7) 지방차원의 공공재라 함은 지방정부가 조달하는 재화나 서비스를 의미하며 민간재와는 달리 시장가격이라는 것도 없고 비경합성(non rivalry)과 비배제성(non excludability)의 속성을 갖는다(전상경, 2011: 98).

리고 지방예산에 시민들의 참여가 보장되어야 하는 논의가 급속도록 확산되고 있으며 이를 위해 적절한 도구와 기술이 전제가 될 필요가 있다는 것이다(Miller, 2012: 199). 최근에는 참여예산(participatory budgeting)에 대한 논의가 활발해지면서 많은 사람들이 예산항목과 그들의 선호도 투표에 대해 공부를 하고 있다. 이러한 참여예산은 UN도 지적한바와 같이 지방민주주의(local democracy)의 가장 훌륭한 연습이라 하고 있다(Lerner, 2011: 30).[8)]

2. 분석틀 설계

프랑스에서 지방예산에 대한 연구는 예산 및 예산제도가 중시되고 있으며 여기에는 경제적 및 효율적 측면보다는 법적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 다시 말해, 지방예산은 시대적 정신에 맞게 변화되는 것이 원칙이며 이를 뒷받침하고 있는 것은 법적 장치라는 것이다. 따라서 지방예산에 대한 연구는 지방재정의 범주내에서 예산운영에 따라 제기되는 문제점을 해결하기 위해 법률의 개정과 수정이 수반된다는 것이다.

Copé & Werner(1995)는 지방자치단체의 지출 및 수입, 예산절차와 통제, 국가와 지방간의 재정관계 전망 등을 연구하고 있다. Mouzet(2006)는 예산과정, 세입과 기타 수입에 대해, Bouvier(2008)는 현대화된 예산회계 범위에 대해 연구하고 있다. 국내에서 프랑스 지방예산에 대해서 최진혁(1999)의 연구가 존재한다. 구체적으로 지방예산 및 회계체제하에서 전자는 예산구조, 예산편성 및 승인구조, 재정통제를 분석하고 후자는 회계시각, 공공회계적용 규정, 예산집행에 대해 연구하고 있다.

<표 1> 선행연구 분석

구분	연구내용	주요대상
Copé & Werner(1995)	지방의 지출과 수입논의를 제시하고 예산절차와 국가의 통제를 분석함. 최종적으로 국가와 지방간의 재정관계 전망을 도출함	지방예산
Mouzet(2006)	예산과정, 지방세와 자치단체 자산과 서비스, 재정보조금과 지방채와 같은 기타 수입에 대해 제시하고 예산에 대한 통제를 연구함	지방예산
Bouvier(2008)	현대화된 예산회계 범위에 대해 연구하고 있으며 구체적으로 예산과정, 예산운영 통제와 예산회계에 대한 적합성과 적법성을 연구함	지방예산 및 회계

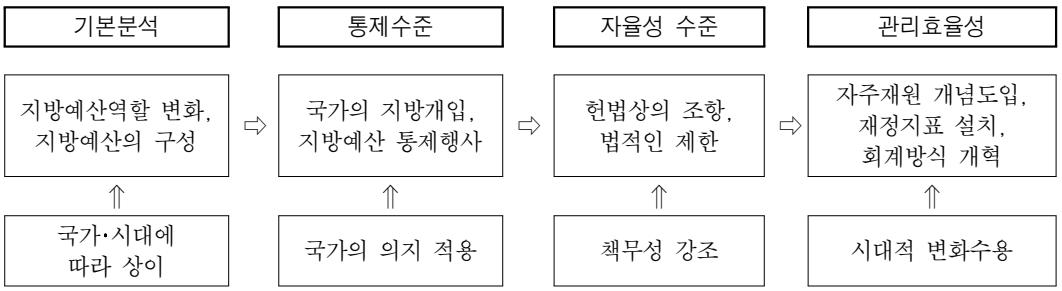
8) 시민참여는 민주주의의 초석이 될 수 있지만 여기에는 양면의 가치가 존재한다. 다시 말해, 한편에서는 시민의 적극적 역할이 중요하지만 다른 한편에서는 대의민주제 또는 간접참여에 더 많은 이득이 존재하고 있다는 것이다(Roberts, 2008: 3).

구분	연구내용	주요대상
최진혁(1999)	지방예산 및 회계체제에 대해 분석하고 각각의 체제하에서 법률 및 관리상의 통제와 조화, 자치단체에 적용되는 회계원칙을 연구함	지방예산 및 회계

위의 이론적 논의를 검토한 결과, 예산 및 예산구조는 국가마다 다르게 나타나고 예산과 관련해서 계획과 밀접한 연관성을 갖고 있다는 것이다. 예산과 관련해서는 지출에 대한 우선순위가 결정되며 예산은 의사결정체계로서의 속성을 가지고 있으며 열린체제이기 때문에 여러 환경적 요인에 영향을 받고 있다. 특히, 지방예산에 대해서는 국가의 의지가 적극적으로 반영되고 있다는 것이다. 지방예산은 지방공공재를 산출하며 지역경제에 영향을 미치고 있고 다양한 이해관계자를 포함하고 있으며 책무성의 문제가 대두되고 관리상의 효율성제고에 초점을 맞추고 있다. 최근에는 시민참여가 적극적으로 강조되는 현상을 보이고 있어 이를 지방민주주의의 연습이라 보고 있다. 그리고 선행연구결과에서 지방예산제도를 중심으로 예산과정, 예산운영 그리고 수입 등을 기본 연구대상으로 삼고 부수적으로 예산회계를 대상으로 하여 법률 및 관리상의 통제를 중시하고 있다.

그러므로 분석틀에서 우선적으로 프랑스 지방예산에 대한 기본사항을 검토하여 지방예산운영과 관련해서 국가의지가 나타나는 여러 통제내용과 자치단체의 예산상의 자율성 수준을 분석하고자 한다. 또한, 시대적 환경변화에 따른 관리상의 효율성을 제고하기 위한 여러 조치들을 살펴본다. 마지막으로 지방예산에 대한 시민의 참여가 어느 정도 정착하고 있는지를 파악하고자 한다.

<그림 2> 분석틀 설계



Ⅲ. 지방예산에 대한 기본분석

1. 지방예산의 역할변화 및 원칙

프랑스에서 지방예산은 19세기 말까지 그 금액이 매우 미약했으며 지방자치단체는 주로 행정사무와 도로관리 투자 등에 대한 사무를 담당하였다. 이러한 역할은 경찰국가(Etat-gendarme)하의 공공부문의 간섭과 개입을 최소화하던 시대적 산물이었다. 그러나 세계 1차대전 이후 민간부문의 기반약하와 공공부문의 국가재건 필요성이 대두되면서 자치단체는 주택과 식량 등의 분야에 적극적으로 개입하게 되었다. 여기에는 두 가지 기준, 즉 공익(intérêt général)과 특수상황(circonstances particulières)이라는 기준에 따라 개입이 수행되었다. 그 이후, 지방예산에 있어 지출이 급격히 증가되었으며 범위도 확대되었고 그 역할은 1929년 경제공황을 계기로 재확인되었다.

세계 제2차대전 이후, 지방예산은 국가의 개입주의 정책하에서 점차적으로 중요한 요소가 되었다. 적어도 1970년대 중반까지 지방관리자는 진정한 의미의 자치권(autonomie)을 소유하고 있지 못하면서 행정가이자 동시에 건설자의 역할을 담당하였다. 국가는 지방에 대해 두 가지 통제를 행하고 있었는데, 하나는 국가의 지방대표자인 관선도지사(préfet)에 의한 사전통제와 다른 하나는 지방정책을 결정하는 것이었다(Bouvier, 2008: 185).

프랑스에서 지방예산제도는 시간이 지남에 따라 중요한 변화를 겪어왔지만 그 중에서도 1982년에 가장 큰 변화을 경험하였다. 특히, 1980년대 중반이후부터 현재까지 지방자치단체의 운영자율성(liberté de gestion)이 보장되면서 지방예산도 그 영향을 받게 되었다. 이제, 프랑스의 지방예산은 지난 30여년간 정부간 조세비중에 있어서도 중앙정부에 비해 지속적 증가추세를 나타내고 있어 그 확장세를 보여주고 있다.[9)]

9) 지방예산과 관련해서는 예산팽창론이 존재하고 있는데, 이는 전반적으로 예산이 증가하는 이유를 설명하는 것으로 이 중에서 전위효과(displacement effect)는 전쟁·공황과 같은 비상시에 증액된 조세는 위기가 끝난 후에도 막판효과(ratchet effect)로 인해 쉽게 줄어들지 않고 신규사업에 대체적으로 이용됨으로써 지출이 감소되지 않는다는 것이다. 이 밖에 국가활동 증대의 법칙, 보물효과 등의 이론도 존재하고 있다(이희봉, 2011: 329).

<표 2> 정부간 조세의 비중분석

구분	유럽연합			중앙정부			지방자치단체			사회보장기여금		
연도	75	90	08	75	90	08	75	90	08	75	90	08
%	0.7	0.6	0.2	51.2	46.1	36.1	7.6	9.3	12.1	40.6	44.0	51.5

자료: OECD, 2010: 28.

이러한 역사적 변화속에서도 지방예산은 국가예산과 동일하게 예산관련 원칙들이 정립되었고 가장 중요한 원칙으로 예산총계성, 예산단일성, 예산정기성, 예산한정성 등의 원칙이 존재하고 있다. 또한, 국가예산에 비해 상대적으로 다양한 규칙들이 지방예산뿐만 아니라 지방회계에 대해서도 영향을 미치고 있다. 지방예산은 다음 회계연도를 위해 의결기관이 수입예상과 지출승인을 수행하는 유일한 법률적 행위이다. 따라서 오랜 기간에 걸쳐 여러 가지 규칙이 적용되었고 필요한 수정이 지속적으로 이루어졌다.

회계관련 규칙은 예산집행에만 관여하고 있기 때문에 국가차원에서는 오랜 동안 시기적으로 대응이 느리고 불분명한 의회의 규칙법(loi de réglements)만 존재했었지만 지방차원에서는 매년 지출명령관(ordonnateur)과 공공회계사(comptable public)가 결산서(comptes administratifs)와 회계검사서(comptes de gestion) 등을 작성하여 결과를 공표하도록 하였다.

2. 지방예산의 구성과 편성

프랑스에서 기본적으로 지방예산은 국가예산과 달리 두 개의 계정으로 구성되고 있으며 이러한 구조가 가장 중요한 특징 중의 하나가 되고 있다. 다시 말해, 두 개의 계정은 경상계정(section de fonctionnement)과 투자계정(section d'investissement)이다. 전자는 경상 및 서비스 등의 항목으로 구성되어 있고 후자는 자치단체의 자본 및 투자에 영향을 미치는 항목으로 구성되어 있다. 경상계정의 주요 수입은 지방세, 세외수입, 국고보조금 등이고 주요 지출은 경상비, 인건비, 운영비, 수리비 등이다. 투자계정에는 주요 수입은 보조금, 지방채, 수익금, 시설판매금 등이고 주요 지출은 동산 및 부동산 취득비, 물품비, 시설비, 시설보조금, 채무상환비 등이다.

<표 3> 지방예산의 구성

구분	경상계정		투자계정	
	수입	지출	수입	지출
내용	지방세 세외수입 국고보조금 등	경상비 인건비 운영비 수리비* 등	보조금 지방채 수익금 시설판매금 등	동산 및 부동산취득비 물품비 시설비 시설보조금 채무상환비 등

* 수리비지출은 600유로 이하를 의미함.
자료: Mouzet, 2006: 42-43.

2010년을 기준으로 경상계정과 투자계정의 비중에 있어 전자가 69%, 후자가 21%로 나타나고 있어 대부분의 예산이 경상부문에 지출되고 있다. 따라서 예산의 계획적인 요소가 강한 투자부문의 비중이 낮다. 그리고 기초자치단체의 예산규모가 가장 크고 상위지차단체의 예산규모가 가장 작은데, 이는 자치단체의 수에서도 차이가 나지만 신지방분권이후 기초자치단체에 대한 권한이전이 많았음을 의미한다. 증가율에 있어서도 기초자치단체가 다른 자치단체에 비해 안정적인 것으로 나타나고 있다.

<표 4> 지방예산의 규모

구분	경상예산		투자예산		총예산	
	금액(억유로)	증가율	금액(억유로)	증가율	금액(억유로)	증가율
기초단체	796	1.4%	38.3	-2.4%	1,179	0.1%
중간단체	528	3.5%	15.5	-11.2%	683	-0.3%
상위단체	163	1.7%	10.2	-15.2%	265	-5.6%
총계	1,487	2.2%	640	-6.9%	2,126	-0.7%

자료: Observatoire des finances locales, 2011: 8.

프랑스 지방예산에 있어 예산편성은 집행부의 장에게만 국한되는 권한이 아니다. 다시 말해, 인구규모가 아주 작은 기초자치단체의 경우 시장이나 시장의 사무국장이 담당하게 되지만 중간자치단체나 상위자치단체의 경우에는 재정서비스과(service financier)가 편성을 담당하게 된다. 지방에 있어 예산에 대한 지출명령자는 집행부의 장이 되지만 필요한 경우 그 권한을 한명 또는 여러 정책관, 공무원 등에게 위임할 수 있다. 지출명령자의 가장 중요한 역할은 지방의회에 결산서를 제출하는 것이다. 반면에 공공회계사는 예산관련 부처의 임명을

받은 국가공무원(agent de l'Etat)이다. 공공회계사의 권한은 지출명령자에 비해 비교적 구체적인 권한이 적시되어 있으며 특히, 회계검사서에 대해서는 정치적 통제(contrôle politique)까지 가하도록 되어 있다.

Ⅳ. 지방예산에 대한 통제수준과 자율성 정도분석

1. 지방예산에 대한 국가의 의지

1) 국가의 지방에 대한 개입

프랑스는 오래전부터 본토와 해외영토를 포함한 단일국가 체제하에서 전체적인 통일성을 중시하는 정치·행정문화체제를 유지하고 있다. 예를 들어, 1982년 3월 2일의 신지방분권 개혁으로 지방자치가 강화되고 주민에 의해 선출된 자치단체의회 장이 자치단체를 운영함에도 불구하고 지방에 국가의 지방대표자인 관선도지사를 파견하여 자치사무와 중복되지 않는 국가사무를 수행하게 하고 있다. 이와 같은 행정체제하에서 지방예산에 대해서도 통제와 자율성을 적절하게 구현하려는 의지를 가지고 있다. 특히, 헌법에서 규정하고 있는 사항들을 준수하면서 지방자치와 지방예산과 관련된 제도를 발전시키고자 하는 것이다.

프랑스 제5공화국 헌법 제1조는 "프랑스는 하나의 분리될 수 없는 공화국이다."라고 규정하고 있다. 이는 하나의 단일국가내에서 정부라는 용어는 중앙정부에만 사용할 수 있다는 것이다. 그러나 곧이어 국가조직은 분권화된다는 조항을 둠으로써 지방자치를 적극적으로 장려하고 있다. 그리고 헌법 제72조는 "법률이 정한 범위내에서 지방자치단체는 지방의회에 의해 자유롭게 운영되며 권한행사를 위해 규칙제정권을 가지고 있다."라 규정하고 있다. 이와 같은 헌법적 규정에도 불구하고 연방국가의 지방정부와는 달리 단일국가인 프랑스의 자치단체들은 국가의 통제하에 놓이게 되는데 프랑스에서는 이러한 통제를 지방자치의 실질적이고 필수적인 구성요건 중의 하나라고 생각한다.

그리고 자치단체의 행동에 대한 통제는 민주주의 원칙과도 일치한다고 하는데 이러한 원칙에 의하면 권한과 책임은 불가분의 관계에 있다고 본다(Labie, 1995: 46, 윤광재, 1998: 100). 따라서 지방예산에 대해서도 상대적 자율성(liberté declarée mais relative) 또는 통제된 자율성(liberté strictement contrôlée)이라 칭하고 있다(www.dacodoc.fr).

2) 지방예산에 대한 통제행사

우선적으로 지방예산과 관련한 통제적 측면을 분석하게 되면 수입과 지출에 대해서 적용되는 사항이 있다. 다시 말해, 지방자치단체는 법적으로 제한된 사항을 준수하면서 이외의 부분에 대해서는 자율성을 행사하게 된다. 수입측면에서는 조세신설권이 부여되지 않고 있으며 과세대상이나 과세표준을 결정할 수 없다. 또한, 지출측면에서는 의무지출(dépences obligatoires)[10]이 규정되어 있어 자치단체는 지방예산에 반드시 계상하여야 한다. 이 밖에 지방예산에 계상하지 못한 자연재해나 천재지변에 사용할 수 있는 예비비 항목을 설정할 수 있으며 그 비중은 경상계정 및 투자계정 순지출의 7.5%내이다.

지방예산이 편성되지 못하거나 지방의회가 심의·의결하지 않은 경우에 대해서 지방회계원(chambres régionales des comptes)의 개입을 법적으로 보장하고 있다. 즉, 모든 지방자치단체의 예산은 심의·의결후 15일 이내에 국가의 지방대표자인 관선도지사에게 송부되고 관선도지사가 비합법성을 발견하게 되면 지방회계원에 제소한다. 지방회계원은 세 가지의 권한을 가지고 있는데 첫째, 예산통제(contrôle budgétaire) 둘째, 재판통제(contrôle juridictionnel) 셋째, 운영통제(contrôle de gestion)이다(Bouvier, 2008: 209).

특히, 예산통제는 다음의 네 가지의 경우에 해당된다. 첫째, 지방예산이 15일 이내에 관선도지사에 송부되지 않는 경우, 관선도지사는 지방회계원에 제소한다. 지방회계원은 예산에 대한 제안을 하고 관선도지사는 제안에 기초해서 예산을 결정하고 집행할 수 있도록 한다. 둘째, 관선도지사, 공공회계사 등을 비롯한 이해관계자가 지방예산에 의무지출이 포함되지 않은 것을 인지하는 경우, 지방회계원에 제소할 수 있다. 지방회계원은 자치단체에 의무지출을 계상하도록 하고 이를 거절하는 경우, 관선도지사에 직권으로 의무지출을 계상하도록 요구한다. 관선도지사는 이러한 요구를 받아들이거나 거절할 수 있으며 거절에 대해서는 타당한 설명을 제시해야 한다. 셋째, 자치단체의 결산서에 있어 적자가 발생되는 경우, 특히 20,000만명 이하의 자치단체 경상계정 수입에 대해 10%(기타 자치단체는 5%)이상의 적자가 발생할시에는 관선도지사가 지방회계원에 제소하고 지방회계원은 균형예산을 위한 제안을 한다. 다른 한편, 다음 회계연도의 균형예산은 관선도지사를 거쳐 자동적으로 지방회계원에 송부되며 지방회계원이 미비한 사항을 발견하면 즉시 관선도지사에 필요한 조치를 제안한다. 관선도지사가 거절하는 경우, 타당한 설명이 제시되어야 한다. 넷째, 현실적으로 지방

10) 의무지출의 예로는 청사유지비, 사무실유지비 및 행정문서보관비, 보상비 및 사회보장연금·퇴직연금, 직원수당, 기타 사회보장관련 분담금, 전국지방공무센터(Centre national de la fonction publique territoriale) 분담금, 자치경찰 운영비 및 인건비, 소방관련 인건비 및 장비비, 기숙사 유지비, 교육지원비, 위생환경비, 가족수첩발행비, 공동묘지관리비, 해충소독비, 배수청결비, 공중위생비, 항해 및 측량기관유지비, 토지대장개선비, 도로유지비 등이다.

예산이 균형예산으로 편성되지 않은 경우, 관선도지사는 지방회계원에 제소하고 지방회계원은 지방의회에 필요한 조치를 제안하고 재심의와 의결을 요구한다.

<표 5> 지방회계원의 예산통제

구분	내용	처리
예산통제	- 지방예산 미송부 - 의무지출 미계상 - 적자발생 - 균형예산 미편성	- 지방예산 제안 - 의무지출 계상요구 - 균형예산 제안 - 지방의회에 재심의 요구

2. 지방예산의 자율성수준 정도

위에서 설명한바와 같이 헌법에 있어 지방자치단체는 법률이 정한 범위내에서 자유롭게 운영된다고 규정되어 있다. 따라서 법률이 모든 종류의 과세, 세율 그리고 징수방법을 결정한다고 규정하고 있어 이러한 조세적법성의 원칙(principe de la légalité fiscale)이 자치단체에도 동일하게 적용된다. 그래서 자치단체는 조세징수에 있어서도 국가가 대신 징수해주며 새로운 조세를 부과할 권한이 없다. 그러나 지방자치단체는 다양한 감면정책을 통해 과세대상을 조정할 수 있고 행정서비스 제공수수료에 대한 결정권한을 가지고 있다. 특히, 세율에 대한 결정권한은 조세에 있어서 가장 중요한 자율성 행사 중의 하나이지만 이러한 세율결정권 권한도 법률이 정하는 범위내에서 결정되어야 한다.

그리고 2003년의 헌법개정을 통한 제72-2조는 "지방자치단체는 법률이 정한 범위내에서 자유로이 수입을 소유한다. 지방자치단체는 모든 종류의 과세에 대해 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 법률이 정하는 범위내에서 과세대상과 세율을 결정하도록 허용할 수 있다."라고 규정하였다. 헌법재판소 판례(jurisprudence constitutionnelle)는 자치단체에게 일정수준 이상의 재원이 확보되어야 한다는 결정을 내리고 있고 자치단체의 자유로운 운영을 제한하기 위한 목적으로 자치단체의 재원을 제한해서는 안 된다고 결정하였다. 또한, 자치단체의 전체재원 수준과 개별단체의 재원비중이 적절하게 보호되어야 한다는 것이다.

그러나 현실적으로는 지방자치단체의 자율성은 곧바로 독립성을 의미하지 않는데, 법은 자치단체를 보호하지만 경우에 따라 책무성을 위해서라도 강제성을 부여하기도 한다. 그래서 지방예산 운영상의 자율성도 이러한 맥락하에서 이해하여야 하며 결국, 지방예산에 대해서도 상대적 자율성이나 통제된 자율성이 적용되고 있다.

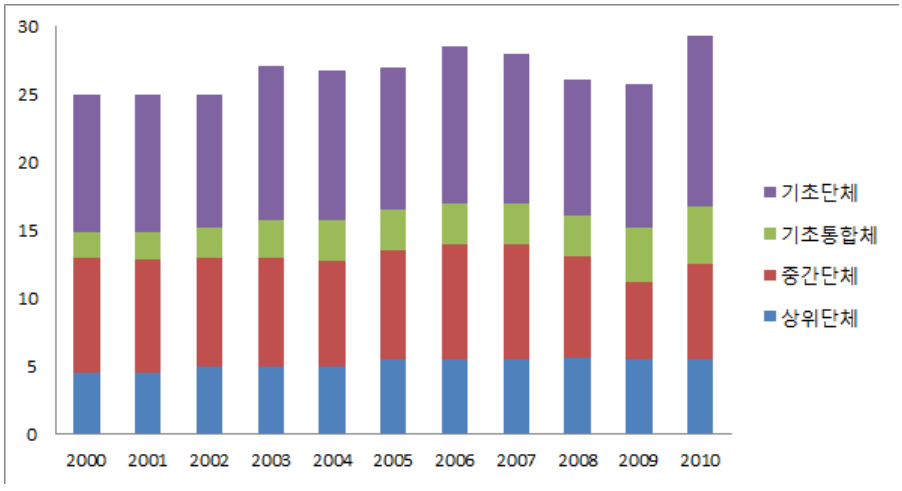
3. 지방예산의 관리효율성 제고

프랑스에서 민간기업에 적용되던 자주재원(autofinancement)의 개념을 지방예산에 도입하여 적용시키고 있다. 민간기업의 자주재원은 자체의 자본, 자체수익, 자체저축, 감가상각 등을 통해 기업의 투자를 조달하는 것으로 이 중에서 저축분을 통한 자주재원 조달을 도모하고 있다. 다시 말해, 경상계정 세출의 여분이 총절약분(épargne brute)으로 계상되어 투자계정 세입으로 이전되며 대략적으로 경상세출의 20%에 해당되고 있다.[11)]

즉, 총절약분은 경상세출에서 남은 재원을 투자세입으로 이전하는 금액을 의미한다. 총절약분은 지방예산 운영에서 매우 중요한 개념으로 경상계정의 재원을 절약하여 투자계정에서 활용하는 것을 의미한다(윤광재, 2010: 232). 특히, 지방채상환이나 자본투자부문에 지출하도록 하고 있으며 최근, 총절약분의 증가와 투자부문의 지출감소로 자주재원의 많은 부분이 지방채상환에 지출되고 있으며 자본투자에는 24%에 그치고 있다(Observatoire des finances locales, 2011: 32).

<그림 3> 지방자치단체의 총절약분

(단위: 십억유로)



자료: Observatoire des finances locales, 2011: 32.

11) 자본지출(capital expenditure)은 계획과 지출과 관련된 것으로 투자예산에 속하고 자본계획을 집행하는 특별비용 항목을 고려한다. 특히, 1년 이상에 걸쳐 자산의 지출과 구입의 결과를 도출하는 것이다(Marlowe·Rivenbark & Vogt, 2009: 5-6). 이러한 자본지출의 수입으로 지방채, 중앙정부의 자본보조금, 자금지출에 따른 수입, 자산처분 등으로 구성된다(Glynn, 1987: 153).

지방예산과 관련한 관리효율성의 차원으로 전년도 예산과 인구규모가 유사한 지방자치단체 전국평균과의 비교를 위하여 매년 재정지표(ration financier)를 작성하고 있다. 이러한 재정지표는 총 11개 항목으로 6개 항목은 금액(유로)으로 표시되고 다른 5개 항목은 비중(%)으로 표시되고 있다. 재정지표의 상대적 비교를 통해 자치단체의 재정건전성을 비교·분석하고 있으며(Copé & Werner, 1995: 146), 매년 재정지표는 예산안과 결산서에 첨부하여 재정상태를 파악할 수 있다.

재정지표1(순경상지출/인구수)은 경상지출의 규모분석, 재정지표2(총조세/인구수)는 전체 조세금액의 규모를 분석한다. 재정지표3(순경상수입/인구수)은 경상수입의 규모분석, 재정지표4(총자본지출/인구수)는 자본지출의 규모를 분석한다. 재정지표5(부채/인구수)는 부채의 규모분석, 재정지표6(운영종합교부금/인구수)은 교부금의 규모를 분석한다. 재정지표7(인건비/순경상지출)은 인건비의 비중분석, 재정지표8(직접세/재정잠재력)은 직접세의 비중을 분석한다. 재정지표9(부채상환액/순경상수입)는 부채상환액의 비중분석, 재정지표10(총자본지출/순경상수입)은 자본지출의 비중을 분석한다. 마지막으로 재정지표11(부채/순경상수입)은 부채의 비중을 분석한다(DGCL. 2011a: 68, 70).

전반적으로 재정의 상태가 기초자치단체가 중간단체나 상위단체에 비해 건전한 측면을 나타내고 있다. 이는 프랑스의 지방자치 운영이 기초단체예산에 초점이 맞추어져 있다는 것을 의미하고 있는 것이다. 지역주민에 근접한 지방행정을 수행하기 위해 지방예산도 기초단체를 중심으로 하고 있다. 그러므로 인건비 지출비중도 기초단체에 치중되어 있는 것으로 분석되고 있다.

<표 6> 재정상태진단의 평균재정지표

구분	기초단체	중간단체	상위단체
재정지표1	971유로	796유로	247유로
재정지표2	450유로	343유로	78유로
재정지표3	1,164유로	896유로	328유로
재정지표4	342유로	130유로	52유로
재정지표5	910유로	415유로	230유로
재정지표6	253유로	187유로	85유로
재정지표7	51.3%	20.7%	16.4%
재정지표8	69.3%	69.9%	68.4%
재정지표9	90.9%	93.1%	81.4%
재정지표10	29.4%	14.5%	15.7%
재정지표11	78.1%	48.9%	70.0%

자료: DGCL. 2011a: 68, 70.

프랑스에서는 지방예산회계제도에 있어 시대적 요청을 반영하기 위해 현대화(modernisation), 안정화(consolidation), 투명성(transparence)에 초점을 맞춘 개혁을 추진하였다.[12] 현대화 측면에서 예산회계 절차와 문서는 지방운영의 중요한 도구가 되었기 때문에 새로운 회계분석이 지방예산의 심사에 있어 중요한 자료가 될 수 있다는 것이다. 안정화 측면에서는 새로운 회계제도는 지방운영, 재정지표, 자산에 대한 정확하고 충분한 정보를 제공한다. 특히, 지방예산에 체계적으로 나타나지 않는 지방채에 대한 충실한 정보를 제공한다. 투명화 측면에서 회계자료는 지방예산계정을 이해하는데 도움을 주고 예산관련 문서는 지방책임자에게 분석과 지방운영의 도구로써 세부적인 정보를 제공하고 지방민주주의를 실천할 수 있는 수월성을 제공한다. 이제부터 지방예산은 단일적인 예산모형을 나타내고 더 이상 지방의회 의원과 주민들이 이해하기 어려운 이질적인 예산문서를 제공하지 않는다는 목표를 추구한다(DGCL. 2011b: 4-5). 새로운 회계제도는 8개 항목의 분류를 가지며 1에서 5까지의 분류는 대차대조표(bilan), 6에서 7까지의 분류는 결과(résultat) 그리고 8분류는 특별계정(comptes spécifiaux)하에 놓인다.

분류1는 자본계정(comptes de capitaux)으로 여기에는 고유기금, 지방채와 유사부채 등과 시설지방세(taxe locale d'equipement), 부가가치세환급기금(fonds de compensation pour la TVA) 등이 포함된다. 분류2는 고정자산계정(comptes d'immoblisations)으로 자치단체의 활동과 관련해서 지속적으로 사용할 수 있는 자산으로 유·무형과 재정적인 형태로 자치단체의 자산에 포함된다. 고정재산의 감가상각은 계정28에 분기되고 감가상각기간은 자치단체에 의해 결정된다. 감가상각은 3,500명 이상의 기초자치단체에게 적용되며 일종의 자주재원형태(경상지출과 투자수입)를 취하고 있다.

분류3은 재고와 잔고계정(comptes de stocks et en-cours)으로 다음의 사항을 포함하고 있다. 소비될 예정인 설비와 물품재고와 생산에 필요한 재고인데 여기에는 부속예산에 계상되는 토지분양이나 도시계획 토지(계획예정 토지는 계정 315, 계획된 토지는 계정 3555)도 포함된다. 예산에 계상되는 것은 생산과정에 들어가는 재고자산이 된다. 분류4는 제3자계정(comptes de tiers)으로 1년 이내 또는 단기간에 해당되는 채권으로 구성된다. 분류4의 계정은 공공회계사에 의해 관리되지만 다음과 같은 항목은 예외로 인정된다. 즉, 여러 활동을 위한 지출과 제3자 계정 가치하락 비용 등이다. 분류5는 재정계정(comptes financiers)으로 금고, 은행, 금융기관과의 가치이전과 활동을 포함한다. 재정계정은 허용된 자금의 이전만을 분기하며 예산에 계상되지 않은 금액은 자치단체의 공공회계사가 관리한다.

12) 프랑스에서 지방회계제도는 1954년 기초자치단체에는 인구수에 따라 M11(10,000명 미만)과 M12(10,000명 이상), 1961년 중간자치단체에는 M51이 적용되었다(최진혁, 1998: 245).

분류6은 비용(charges)으로 일반 또는 단기간재정, 재정운영, 특별활동, 감가상각보조금, 예비비에 관련되는 사항을 포함한다. 경상계정은 3개의 보편화된 장(chapitre)을 포함하는데 여기에는 011계정의 일반지출, 012계정의 인건비, 013계정의 비용감소분이다. 분류7은 생산물(produits)로 비용계정과 연계되고 있으며 대부분 조세를 포함하고 있다. 그리고 비용계정과 단기생산물 계정사이에 연계가 있는 것처럼 비용과 재정생산물, 비용과 특별생산물, 교부금과 감가상각 및 예비비에 대한 회수금이 연계된다. 분류8은 특별계정(comptes speciaux)으로 대차대조표상 이외의 지출뿐만 아니라 자치단체의 비활동적 가치의 이전을 포함한다.

<그림 4> 자주재원에 대한 회계방식의 예

	지출	수입
투자	001 이전된 부채: 100,000	c/1068: 100,000
경상		

4. 지방예산에 대한 시민참여

프랑스에서 시민참여의 가장 대표적인 형태는 예산문서에 대한 정보와 공개권한이고 이를 1992년 2월 6일의 법은 지방민주주의(démocratique locale)의 중요한 원칙이라 규정하고 있다. 그리고 지방예산 편성, 심의 및 집행에 있어 관련규정을 준수하지 못하는 경우, 행정재판소(tribune administratif)에 제소할 수 있는 것이다. 이밖에 지방선거에 있어 지방예산 운영결과에 대한 정치적 통제(contrôle politique)를 수행하고 있으며 따라서 지방예산에 대한 적극적인 시민참여는 매우 미비한 수준이다.

Ⅴ. 결론 및 정책적 제언

프랑스에서는 다른 국가와 유사하게 지방예산제도를 운영하고 있으며 세계 제2차대전이후로 그 역할이 점차적으로 중요해지고 있으며 이제는 국내총생산의 10%, 국가지출의 50%에 해당되고 있다. 국가예산과는 달리 지방예산은 경상계정과 투자계정으로 구분하여 운영되고 있고 경상계정이 약 70%정도에 이르고 있다. 이러한 경상계정의 비중은 투자를 둘러싸고

발생할 수 있는 다수참여자의 이해조정을 쉽게 할 수 있다.

프랑스에서는 고유한 정치 및 행정체제에 따라 국가의 통제를 중시하고 있으며 특히, 지방예산은 국민과 주민의 세금에 기초해서 지출을 수행하고 있기에 여전히 통제의 대상이 된다. 또한, 지방자치단체는 법률이 정한 범위내에서 자유롭게 운영될 수 있다고 규정하여 제한된 범위내서의 자율성을 인정하고 있다. 결국, 자율성은 책무성의 문제와 밀접하게 연관되며 이것이 민주주의의 원칙에도 부합하고 있다는 것이다. 따라서 지방예산에 대해서는 지방회계원을 통한 개입을 인정하여 자율성의 신장에 따른 책임의 문제를 해결하고 있다.

이처럼 통제와 상대적 자율성만이 강조되는 것은 아니고 동시에 관리상의 효율성을 제고하려는 정책적 노력을 추진하였다. 즉, 자주재원의 개념과 재정지표를 도입하여 예산운영의 효율성과 재정상황에 대한 비교분석을 실시하고 있다. 자주재원의 개념은 민간기업에 적용되고 있는 것으로 경상계정의 지출에 대한 절약분을 투자계정의 수입으로 대체하여 지방채 상환이나 투자 등으로 유도하고 있다. 이 밖에 재정지표를 개발하여 지방자치단체가 다른 자치단체와의 재정상황과의 비교를 통해 재정운영의 참고자료로 활용할 수 있게 하고 있다. 또한, 회계제도를 개혁하여 민간부문의 회계와의 근접성을 도모하고 있으며 민간부문의 일반회계안의 분류와 유사한 체계를 확립시켰다. 따라서 8개의 분류하에 차변과 대변에 분개하여 기장한다. 결국, 회계제도의 개혁은 지방자치단체의 재정현대화, 안정화, 투명성에 초점을 맞추고 있는 것이다.

프랑스에서 아직 지방예산에 시민들의 참여가 저조하고 이에 대한 제도적 개혁은 추진되고 있지 않다. 다만, 지방선거에서 지방예산 운영에 대한 책임만을 묻을 수 있다는 특징을 가지고 있다. 이러한 분석결과를 통해 우리에게 제시할 수 있는 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 지방예산을 시대적으로 적절하게 활용하여 운영하고 있다는 것이다. 1970년대 중반까지 지방예산은 지방건설에 많이 활용되었지만 그 이후에는 신지방분권을 뒷받침할 수 있는 역할로 변화시켰다. 우리나라에서는 지방예산이 지역개발이나 지역경제 활성화 등에 초점이 맞추어져 있으나 향후에는 지방자치를 제도적으로 지원할 수 있는 논의하에서 지방예산에 접근할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체에 적합한 예산구조를 갖게 하여 예산에 대한 분석이 가능하도록 한다. 지방예산의 경상계정과 투자계정으로의 구분은 각 계정의 수입과 지출의 내용뿐만 아니라 각 계정간의 비중 및 증가율 등을 쉽게 파악할 수 있다. 따라서 우리도 지방예산이 비교적 쉽게 이해될 수 있는 구조방향으로 전개시키는 것이 바람직하다.

셋째, 지방예산 운영에 대해 기본적으로 국가의 사후통제가 존재하고 있다는 것이다. 이는 지방예산이 지방주민의 세금에 기초하고 있기 때문에 일차적으로는 합법적으로 운영되는 것

이 필요하다는 인식에서 출발한다. 우리나라에서는 지방자치 차원하에서 국가통제는 배제되어야 하는 것으로 인식하지만 이러한 인식은 지방자치단체가 예산과정에 있어 결점이 없다는 것을 전제로 하여야 하며 그렇지 않으면 기본적인 통제는 지속적으로 존재하는 것이 요구된다.

넷째, 지방예산과 관련한 자율성의 제고는 매우 중요하지만 이러한 자율성은 법적인 제한하에서 운영되어야 한다. 자율성의 제고를 위해 헌법에 대한 개정까지 단행하였지만 자율성은 반드시 법률이 정한 범위내에서 행사되어야 한다는 것이다. 이는 다른 의미로 법적인 제한이외에서는 충분한 자율성을 확보할 수 있다는 것이다. 우리나라에서도 재정분권을 위해 지방예산에 대한 자율성이 확보되어야 하고 권한행사가 수행될 수 있는 부분이 보다 명확하게 제시되어야 한다.

다섯째, 지방예산에 있어 다른 사항 못지않게 관리상의 효율성을 확보하는 것이 필요하다. 지방예산에 자주재원의 개념도입, 재정지표의 설정 그리고 회계제도에 대한 개혁을 도모하였다. 우리도 오래전부터 지방회계제도에 대한 개선을 도모하고 있지만 아직 성과가 정착되지 못하고 있다. 그러나 프랑스에서도 수십년간에 걸쳐 제도정착이 이루어졌다는 것을 명심할 필요가 있다.

【참고문헌】

강태혁. (2010). 한국예산제도론. 서울: 율곡출판사.

손희준 외. (2008). 지방재정론. 서울: 대영문화사.

유훈. (2007). 재무행정론. 서울: 법문사.

윤광재. (1998). 프랑스에 있어서의 지방자치단체의 재정자치. 사회과학논집, 16(1): 99-120.

_____. (2010). 프랑스의 지방재정특성에 관한 연구 -세입과 세출을 중심으로-. 한국지방자치학회보, 22(4): 219-240.

_____. (2011). OECD국가의 조세 및 지출비중에 대한 비교분석. 현대사회와 행정, 21(3): 61-86.

이목훈. (2011). 지방재정론. 서울: 대왕사.

이희봉. (2011). 거버넌스 지방재정. 서울: 사회문화사.

전상경. (2011). 현대지방재정론. 서울: 박영사.

최진혁. (1999). 프랑스 지장자치단체 예산회계제도에 관한 연구. 한국행정학보, 33(3): 237-255.

Axelrod, Donald. (1988). Budgeting for Modern Government. New York: St. Martin's Press.

Bogui, Frederic B. (2009). Handbook of Governmental Accounting. Boca Raton: CRC Press.

Books LLC. (2010). Government Finances. Tennessee: Books LLC.

Bouvier, Michel. (2008). Les finances locales. Paris: L.G.D.J..

Copé, Jean-François & Werner, François. (1995). Finances Locales. Paris: Economica.

DGCL. (2011a). Les Collectivités Locales en Chiffres 2011. Paris: Ministère de l'Inténérieur de l'Outre-Mer et des Collectivités Locales.

_____. (2011b): La comptabilité M14 des communes. Paris: Ministère de l'Inténérieur de l'Outre-Mer et des Collectivités Locales.

Douat, Etienne & Badin, Xavier. (2006). Finances publiques. Paris: PUF.

Gosling, James J. (2009). Budgetary Politics in American Govrenments. New York: Routledge.

Glynn, John J. (1987). Public Sector Financial Control and Accounting. MA: Blackwell.

Kelly Janet M. & Rivenbark, William G. (2011). Performance Budgeting for State

and Local Government. Armonk: M.E. Sharpe.

_____. (2003). Performance Budgeting for State and Local Government. New York: M. E. Sharp.

Labie, François. (1995). Finances locales. Paris: Dalloz.

Lerner, Josh. (2011). Participatory budgeting: Building community agreement around tough budget decisions. National Civic Review, 100(2): 30-35.

Lewis Carol W. & Hildreth, W. Bartley. (2011). Budgeting: Politics and Power. New York: Oxford University Press.

Marlowe, Justin·Rivenbark, William C. & Vogt, A. John. (2009). Capital Budgeting and Finance. Washington D.C.: ICMA Press.

McGee, Robert W. (2008). Fiscal Freedom in Transition Economies and the OECD : A Comparative Study. Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies(McGee, Robert W.), 93-118. Miami: Springer.

Menifield, Charles E. (2011). Comparative Public Budgeting: A Global Perspective. MA: Jones & Bartlett Learning LLC.

Mlkesell, John L. (1995). Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Belmont: Wadsworth.

Moreau, Jacques. (1999). Administration régionale, départementale et municipale. Paris: Dalloz.

Mouzet, Pierre. (2006). Finances Locales. Paris: Gualino éditeur.

Muzellec, Raymond. (1995). Finances Locales. Paris: Dalloz.

Observatoire des finances locales. (2011). Rapport de l'Observatoire des finances locales: Les finances des collectivités locales. Paris: Observatoire des finances locales.

OECD. (2010). Revenue Statistics. Paris: OECD.

Page, Edward. (1980). The Measurement Of Central Control. Political Studies, 28(1): 117-120.

Roberts, Nancy C. (2008). The Age of Direct Citizen Participation. Armonk: M.E. Sharpe.

Rubin, Irene S. (2010). The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. Washington D.C.: CQ Press.

Sun, Jinping & Kynch, Thomas D. (2008). Government Budgeting Forecasting: Theory and Practice. Boca Raton: CRC Press.

http://www.dacodoc.fr(자율성)